

행정구역 확대 논의의 타당성 검토

Analysis on the Magnification of Administrative Area

우 종 덕*

Woo, Jong-Durk

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 행정구역과 규모의 적정화
- III. 행정구역 확대 논의의 타당성 검토
- IV. 결론

행정구역의 확대에 관한 주장은 그동안 각계에서 지속적으로 제기되어 왔다. 특히, 행정구역의 확대는 세계적인 경쟁이 심화되면서 지방자치단체의 경쟁력을 강화하는 수단의 하나로 간주되어 왔다. 그러나 행정구역의 확대에 수반되는 여러 가지 비용을 고려하면, 이에 대한 철저한 검토가 사전에 반드시 이루어질 필요가 있다. 이에 따라 여기에서는 행정구역의 확대론자들이 주장하는 효과 또는 목적이 현실적으로 확보 가능한 것인가를 중심으로 타당성 검토를 수행하였다. 주로 행정 효율성과 지방자치단체 경쟁력 강화에 초점을 두고, 문헌검토를 통하여 타당성을 입증하고 있다. 분석결과에 따르면, 행정구역 확대가 반드시 행정 효율성이나 지방자치단체의 경쟁력 강화와 정의 관계를 갖는 것은 아니다.

□ 주제어: 행정구역, 행정 효율성, 지방자치단체 역량

The magnification of administrative area has been suggested by the persons of several branches. Especially, to increase competition around the countries, the magnification of administrative area has been considered as the competency of local government. However, the magnification of administrative area must

beforehand examine effects of the policy because it has many cost. Therefore, this study aims at finding evidences to appropriateness for magnification of administrative area. For this purpose, this study inquires the administrative efficiency and capacity of local government to refer records. According this study, the magnification of administrative area must not correspond to the administrative efficiency and capacity of local government.

□ Keywords: Administrative Area, Administrative Efficiency, Capacity of Local Government

I. 문제의 제기

지난 1991년 이후 지방자치와 관련하여 지속적으로 제기된 사회적 이슈의 하나가 행정구역의 확대이다. 행정구역의 확대는 지방자치와 관련된 다른 이슈들과 달리 어느 정도 사회적 합의가 도출되고 있다. 즉, 정치권뿐만 아니라 실무계를 비롯하여 학계에서조차 행정구역의 확대를 주장하고 있는 실정이다. 다른 이슈들이 찬성과 반대간 첨예한 이해를 보이고 있음에 비하여 행정구역의 확대는 사회 구성원간 암묵적인 합의에 바탕하고 있는 듯이 보인다.

그간의 논의를 보면, 행정구역의 확대는 지방자치단체의 경쟁력을 결정하는 필수적인 관건으로 간주되고 있다. 나아가 지방자치단체간 갈등유발을 억제하거나 최소화하는 핵심적인 제도로 취급되고 있다. 사실, 일본의 경우를 본다면, 행정구역의 확대는 지방자치단체의 자생력을 확보하기 위해 지속적으로 추진된 국가적 과제의 하나이기도 하다. 그리고 행정구역의 확대는 확대론자들이 주장하듯이 규모경제의 확보로 행정의 효율성이 제고되고, 광역행정의 원활한 수행이 가능하며, 지역간 갈등해소를 도모할 수 있는 장점이 분명히 존재한다.

그러나 행정구역의 확대가 반드시 필요한가에 대해서는 또 다른 논의가 필요하다. 행정구역의 확대는 앞서와 같은 장점이 있는 반면에 또한 단점도 지니고 있다. 주민참여나 주민에 의한 행정통제가 곤란하고, 지역별 특수성을 반영하는데 있어서도 용이하지 않다. 특히, 행정구역의 확대는 지방자치의 본질적 요소인 민주성을 아주 심하게 훼손하는 결과를 초래하기도 한다. 이에 더하여 행정구역의 확대가 반드시 필요한가 하는 논의는 현재시점의 우리나라의 지방자치 조건들에서 그 타당성을 검토하여야 한다. 행정구역의 확대가 지향하는 지점이 규모경제의 실현과 갈등해소, 나아가 궁극적으로 지방자치단체의 경쟁력 제고에 있다면, 행정구역

의 확대를 통해 과연 그러한 목적들이 달성될 수 있을 것인가를 검토할 필요가 있다.

좀더 구체적으로 얘기를 한다면, 현재 우리나라 지방자치단체가 관장하고 있는 사무들 중에서 규모경제의 실현이 필요한 사무들이 얼마나 있으며, 여타 대안들에 비하여 행정구역의 확대가 오히려 효율적인가 하는 문제이다. 또한 행정구역의 확대가 지방자치단체의 경쟁력을 결정하는 주요한 요소라면, 현실적으로 우리나라 지방자치단체보다 경쟁력이 높다고 일반적으로 인정되는 외국의 경우에 지방자치단체의 행정구역이 우리나라보다 더 넓은가 하는 문제이다. 이와 같은 의문들이 설득력 있게 해소될 때만이 행정구역의 확대논리가 비로소 타당성을 갖게 되는 것이다.

여기에서는 앞에서와 같은 의문들을 검증하기 위하여 두 가지 사항에 대하여 그 타당성을 검토하고자 한다. 하나는 우리나라 지방자치단체의 사무들이 규모경제가 반드시 적용되어야 하고, 그 대안으로 행정구역의 확대가 효율적인가 하는 것이다. 그리고 다른 하나는 행정구역의 확대가 지방자치단체의 경쟁력을 제고하는 관건인가 하는 것을 외국과의 비교론적 측면에서 검토하고자 한다. 이를 위한 분석방법으로는 문헌연구를 활용하고자 한다.

II. 행정구역과 규모의 적정화

1. 행정구역의 개념

일반적으로 구역은 지리적 개념과 법적·행정적 개념을 동시에 함축하고 있다(금창호 외, 1998:7). 전자의 차원에서는 일정한 목적을 달성하기 위하여 특정의 기준에 따라 국토공간을 구분한 지리적 경계라 할 수 있고, 후자의 차원에서는 특정의 공공기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위로 규정할 수 있다. 이와 같은 구역의 개념정의에 따르면, 행정구역이란 후자의 법적·행정적 차원에서 규정되는 구역을 의미하는 것이다. 특히, 지방행정구역은 지방자치단체의 통치권 또는 자치권이 미치는 지역적 범위를 지칭하는 것으로 볼 수 있다(김안제, 1979:559; 최창호, 1981:13; 김학로, 1994:177-178).

한편, 행정구역은 특정기준에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 법적 기준에 따라 자치구역(autonomous area)과 행정구역(administrative area)으로 구분할 수 있다(오희환·김익식, 1994:7). 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 범위를 말하고, 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위를 말한다.¹⁾ 둘째, 기능적 기준에 따라 일반목적구역(all purpose area)과 특별목

적구역(special purpose area)으로 구분된다(김종표, 1991:365). 일반목적구역은 일정한 지역 내에서 일반적 사무를 종합적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말하고, 특정목적구역은 일정한 지역 내에서 특수한 행정사무를 전문적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말한다.²⁾ 셋째, 범위적 기준에 따라 광역구역과 기초구역으로 구분된다(김안제, 1988:4). 광역구역은 다른 하위구역을 포괄하는 상위구역을 말하고, 기초구역은 더 이상 분할되지 않는 하위구역을 의미한다.

이와 같은 행정구역은 지방의 행정을 합리적이고 능률적으로 수행하기 위한 기본골격을 형성하는 주요한 제도인 동시에 주민의 일상생활과 정치·경제·문화 등 사회전반에 영향을 미치는 국가행정의 기본제도이다. 따라서 소극적 차원에서는 정권변화에 따른 통치기반의 구축을 위한 유용한 방편의 하나로 그리고 적극적 차원에서는 주민생활의 불편을 해소하는 동시에 행정의 효율을 극대화하기 위한 수단이다(이달곤, 1995:146). 결국, 행정구역은 다양한 유형으로 규정됨에도 불구하고, 행정작용이 미치는 범위를 말하며, 이는 보다 합리적이고 능률적으로 국가목표를 추구하고, 자치기능을 구현시켜 나가면서 국민생활의 편익을 증진하기 위하여 설정된 지역적 구역으로 간주할 수 있다(김종표, 1985:11).

2. 행정구역의 적정규모

행정구역의 규모는 여러 가지 시각에서 규범적 적정화를 주장하여 왔다. 따라서 이러한 논의는 각국이 채택하고 있는 행정구역의 현실적 규모와는 다소의 괴리를 갖는 것이 사실이다. 또한 행정구역의 규모 적정화에 대한 논의는 크게 보면 두 가지로 압축되는데, 하나의 주장은 행정구역이 비교적 커야 한다는 것이고, 다른 하나는 오히려 행정구역이 작아야 한다는 주장이다.

우선, 행정구역의 규모 적정화를 경제적 측면에서 접근하는 시각이다. 경제적 접근은 주로 행정서비스의 생산 및 공급비용이라는 관점에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다(금창호 외, 1998:12-14). 경제적 접근의 하나인 최소비용이론은 도시서비스의 투자비용 또는 운용비용에 있어서 인구 1인당 비용이 최소가 되는 규모가 최적규모라는 것이다(Allonso,

1) 우리나라의 구역 중 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구는 자치구역인 데에 비하여 행정구, 읍, 면, 동은 행정구역에 해당된다.

2) 일반목적구역은 보통지방자치단체의 행정구역을 말하는 바, 우리나라의 경우 광역자치단체인 서울특별시, 광역시 및 도 그리고 기초자치단체인 시, 군 및 자치구의 행정구역을 말한다. 이에 비하여 특별목적구역은 특별지방자치단체의 행정구역을 지칭하는 것이 일반적인 바, 특별구, 지방자치단체조합, 광역연합 등의 행정구역을 의미한다.

1975:435-436). 기존의 논의에 따르면, 대체적으로 3만 내지 100만 가량의 인구규모가 적정규모로 제시되고 있다(Gibson, 1977:170). 그러나 최소비용이론은 편익을 고려하지 않았고, 공공부문의 비용만 고려하고 사적부문의 비용은 고려하지 않았으며, 서비스의 질에 대한 차등성을 인정하지 않고 있다는 비판을 받고 있다. 경제적 접근의 또 다른 시각은 티부 가설이다. 티부가설은 중앙정부가 공급하는 공공서비스의 경우와 달리 지방공공서비스의 경우에는 시장에서의 자발적인 선호표시와 동일한 기구가 작용하고, 일종의 시장해가 존재한다는 생각에서 출발하고 있다. 사람들이 완전하게 이동할 수 있고, 자신의 선호를 보다 잘 충족시키는 수지패턴을 가진 지방정부의 행정구역으로 자유로이 이동할 수 있으며, 그 때 취업의 기회유무나 차이에 의한 제약이 없을 뿐만 아니라 각 지방정부의 수지패턴에 대한 지식이 완전하다는 가정이 성립된다면 지방세와 지방공공서비스에 대한 지역주민의 선호도 차이가 충족될 수 있을 정도로 행정구역의 규모가 작아야 한다는 것이다(Tiebout, 1956:416-424). 그러나 현실적으로는 고용기회에 의한 지역주민의 이동에 일정수준 제한이 있고, 완전경쟁시장의 조건에 맞는 충분한 수의 지방정부가 존재하기 힘들며, 완전정보 등의 가정도 비현실적이라는 비판이 있다.

행정구역의 규모를 정치적 시각에서 접근하는 논자들은 주로 정치·행정적 기능을 극대화할 수 있는 차원에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다. 정치적 접근의 하나인 민주성³⁾의 원칙에 따르면, 지방자치의 본질적 측면의 하나는 당해지역의 사무를 지역주민들의 자율적인 결정으로 처리하는 것에 있다. 이러한 민주성은 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민참여를 통하여 다음과 같은 기능을 한다(안성민, 1997:162-163). 하나는 주민들이 자신들의 선호를 표현(preference revelation)하고, 표현한 선호들을 통합할 수 있도록 한다. 다른 하나는 주민의 요구에 부합되도록 행정서비스가 공급되는가에 대한 감시기능(accountability)을 하게 된다. 지방행정에서의 민주성이란 결국 지방자치단체의 대응성을 높이기 위해 요구되는 것이고, 이러한 가치는 지방자치단체의 의사결정과정에서 주민들의 적극적인 참여를 전제로 한다. 이러한 관점에서는 행정구역의 적정규모는 주민참여가 적극화될 수 있는 수준이 될 것이다. 즉, 소그룹 이론에 따르면, 주민참여는 구역의 규모가 작을수록 보다 적극화된다고 한다(유재원, 1997:26). 따라서 민주성의 원칙 하에서는 주민참여가

3) 민주주의에 대한 개념은 매우 다양하게 규정될 수 있으나, 특정 정체 내에서 시민의 권리 및 의무의 행사와 관련해서는 세 가지 측면으로 구분되고 있다. 첫째, 자신의 자유롭고 슬기로운 의사가 자기 안에서 주체적으로 형성되어야 한다는 자율의사 주체성, 둘째, 자기가 취하는 행동이 자신의 판단에 의하여 자율적으로 결정되어야 한다는 자율행위 결정성, 셋째, 자신의 의사와 행동에 대한 사회적 책임을 감당할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 자기책임성 등이다(Hela, 1989:1-9).

보다 적극화될 수 있는 소규모 구역이 적정규모로 제시되고 있다. 그러나 민주성 원칙이 제시한 보다 작은 구역이 어느 수준을 의미하는지 명확하지 않고, 또한 주민참여가 반드시 구역의 문제에 결부되기보다는 제도적 장치나 주민의식과 밀접한 연관성을 갖는다는 점이 간과되고 있다. 정치적 시각의 또 다른 관점인 재정적 자주성은 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있는 수준의 규모를 가져야 한다는 것이다(Leemans, 1970:47). 이는 일반적으로 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 취약할 뿐만 아니라 이에 따라 투자규모의 경제성을 확보할 수 없다는 점에 근거를 두고 있다(최상철, 1985:24).⁴⁾ 따라서 행정구역의 인구규모는 가급적 확대하는 것이 유리하다. 그러나 어느 정도의 규모라야 재정적 자주성을 확보할 수 있는가의 문제가 있고, 더욱이 재정적 자주성만을 기준으로 구역을 확대하면 오히려 주민의 참여나 편의의 측면에서 불합리한 행정구역을 도출할 가능성이 많다는 문제가 제기된다.

행정구역의 적정화는 공간지리적 시각에서도 모색되어 왔다. 공간지리적 시각은 중심지이론과 정주체계이론을 토대로 전개되어 왔다. 우선, 중심지이론(central place theory)에 따르면, 정부의 기본적인 임무는 공공재의 공급에 있는 바, 이는 중심지이론에서 제시하는 중심과 지역을 통합하는 포섭원리에 의해 달성될 수 있다는 것이다(황명찬, 1993:288-289). 따라서 중심지이론에서 제시하는 바에 따르면, 우선 중심지와 배후지는 통합된 하나의 단위 행정구역이어야 하고, 시장-행정모형에서 제시한 것처럼 공간적 효율성을 도모하기 위해서는 시장원리에 의한 공간단위 즉, 주민의 구매활동 등 경제적 활동에 의한 실질적 생활공간이 행정구역의 기본단위가 되어야 하며, 공간상에 중심지와 보완구역들은 일정한 계층성을 가지고 전개되며 행정구역의 계층구조는 상위지방정부가 관할하는 하위지방정부 행정구역의 수가 7개일 때 가장 적정하다는 것이다. 한편, 정주체계이론은 중심지이론에 그 토대를 둔 것으로 국토공간상의 취락과 생활권의 계층에 따라 행정구역의 계층을 모색하고자 하는 것이다(최양부·윤원근, 1993:97). 즉, 취락과 생활권의 계층체계는 생활의 질서에 관한 공간적 틀로서 생활양식의 누적적 표현인 동시에 그것을 규제하는 구조이고, 이는 역사의 산물인 만큼 사회변동을 신속히 반영할 수 없을 뿐더러 인위적인 변화도 용이하지 않다는 것이다. 따라서 생활권의 범위와 행정구역을 일치시켜 줌으로써 주민 생활양식의 질서와 지방

4) 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 취약하다는 논리는 경험적으로도 입증되고 있다. 1995년 우리나라 68개시의 재정자립도와 인구규모 간 관계를 분석한 연구결과에 따르면, 인구 10만 미만의 지방정부들의 재정자립도는 30%에서 90%에 이르기까지 광범위하게 분포되고 있으나, 전체적인 분포패턴은 인구규모가 클수록 지방정부의 재정자립도가 높은 것으로 분석되고 있다(임석희, 1995:44-45). 다만, 재정적 자주성을 재정자립도로 측정하는 것이 타당한가의 문제는 남아 있다.

행정을 밀착시키는 효과를 가져온다는 것이다.

상기의 논의들을 종합하여 보면, 행정구역의 적정규모의 방향성은 크게 세 가지로 요약된다. 즉, 효율성, 민주성 및 공간성으로 구분할 수 있다. 효율성은 행정구역의 설정시 지방자치단체의 효율적 행정운동을 확보할 수 있어야 한다는 것이고, 민주성은 지방자치단체의 정책과정에 주민참여가 충분히 담보될 수 있어야 한다는 것이며, 공간성은 자연발생적 요인들이 충분히 고려되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 각각의 시각은 행정구역과 관련하여 일정한 방향성을 갖게 된다. 민주성은 최근의 교통·통신의 발달에 따라 국가별 및 지역별로 다소의 가변성이 존재하지만 대체적으로 축소 정향성을 갖고, 효율성은 규모의 경제 또는 외부성의 최소화에 높은 비중을 두는 까닭에 일반적으로 확대 정향성을 갖으며, 공간성은 교통·통신 및 정보의 발달로 생활권 또는 경제권이 확대됨으로써 확대 정향성을 갖는다는 일부의 주장도 있으나 대체적으로 특정한 방향성을 가지 않는 것으로 볼 수 있다(금창호, 1998:21-22).

3. 기존의 행정구역 확대개편 논의

행정구역의 규모 적정화에 관한 기존의 연구들이 그 시각에 따라 각기 다른 방향성을 보여 왔다는 점은 전술한 바와 같다. 그런데, 우리나라의 경우 1991년 지방자치체가 실시된 이후 지금까지 행정구역의 규모에 대해서는 현재보다 확대하는 방향이 지배적인 견해로 자리잡아 왔다. 행정구역을 확대개편하자는 주장은 그동안 각계에서 제기되어 왔다. 현실적으로는 1995년 민선 단체장이 선출되기 전에 적정한 행정구역 규모를 확보한다는 차원에서 기초자치단체를 대상으로 행정자치부가 통합을 추진하였다. 흔히 시군 통합이라고 지칭되는 당시의 행정구역통합은 다양한 명분⁵⁾이 제시되었음에도 불구하고, 민선 단체장이 선출되기 전에⁶⁾

5) 1994년 및 1995년에 걸쳐 추진된 시·군 통합의 행정구역 개편은 당시 행정구역이 안고 있던 다음과 같은 문제점들을 해소하는데 그 목적을 두고 있다고 하였다. 우선, 군부지역의 행·재정력의 취약을 해소하는 것이다. 당시까지의 행정구역 조정이 주로 도농분리방법에 의존하였고, 이는 군에서 핵심이 되는 부분이 시 승격으로 분리됨으로써 잔여 군부의 규모 축소뿐만 아니라 경제와 산업수준의 저하로 재정 역시 취약해지는 결과를 초래하였다는 것이다. 다음으로 생활권과 행정구역의 인위적 분리에 따른 역기능을 보완하는 것이다. 동일 생활권 내의 읍을 시로 승격시켜 인위적으로 분리함으로써 생활권과 행정권의 불일치 현상이 야기되어 주민생활의 불편을 초래하고 주민의 일체감과 연대의식을 약화시킬 뿐만 아니라 시군간 갈등으로 지역의 종합개발이나 광역행정 수요에 대한 대응을 어렵게 한다는 점이다. 또한 일반행정비의 과다지출과 지역개발투자의 효율성 저하를 해소하는 것이다. 읍이 시로 승격되는 경우 분리된 시지역과 군지역의 예산을 합한 규모는 분리되기 이전의 예산규모보다 대폭적으로 증가하고, 이러한 예산의 다수는 지역개발비보다는 일반행정비로 사용된다는 점이다. 마지막으로 군 행정지역의 종속성을

행정의 효율성을 확보할 수 있는 기반을 구축하는데 있었다. 당시의 시군통합형 행정구역 개편을 통하여 총 40개의 도농 복합형태의 시가 설치되었다.

행정구역의 확대개편은 이후에도 지방자치의 주요 이슈로 다루어져 왔다. 행정구역의 확대개편을 주장하는 분야를 기준으로 보면, 크게 세 가지 집단으로 유형화할 수 있다. 첫째는 정치권이다. 국회의원을 중심으로 정당 및 국회에서 행정구역의 확대개편을 주장하는 논의들이 지속적으로 제기되어 왔다. 1996년에 이재오 의원이 제기한 대안으로 광역자치단체인 시와 도를 폐지하여 단일의 자치계층을 설정하고, 전국을 인구 100만 규모의 48개 광역시 체제로 개편하자는 주장이다. 이후 2000년도와 2004년 및 2005년에 국회의 임시국회에서 전국을 광역시 체제로 개편하는 대안이 논의되었다. 이 역시 현행의 행정구역을 확대하자는 주장이다. 특히, 2005년도 임시국회에서는 여야 국회의원 32명이 “지방행정체제 개편촉구 결의안”을 제출하기도 하였다. 이에 근거하여 2005년 열린우리당은 전국을 70여개의 광역

<표 1> 도농복합형태의 시설치

시명칭		설치이전구역	시명칭		설치이전구역
경기	평택시	송탄시, 평택시, 평택군	전남	나주시	나주시, 나주군
	남양주시	미금시, 남양주군		광양시	동광양시, 광양군
강원	춘천시	춘천시, 춘천군	경북	포항시	포항시, 영일군
	원주시	원주시, 원주군		경주시	경주시, 경주군
	강릉시	강릉시, 명주군		김천시	김천시, 금릉군
	삼척시	삼척시, 삼척군		안동시	안동시, 안동군
충북	충주시	충주시, 중원군		구미시	구미시, 신산군
	제천시	제천시, 제천군		영주시	영주시, 영풍군
충남	천안시	천안시, 천안군		영천시	영천시, 영천군
	공주시	공주시, 공주군		상주시	상주시, 상주군
	보령시	대천시, 보령군		문경시	침촌시, 문경군
	아산시	온양시, 아산군		경산시	경산시, 경산군
전북	서산시	서산시, 서산군	경남	창원시	창원시, 창원군 일부
	군산시	군산시, 옥구군		마산시	마산시, 창원군 일부
	익산시	이리시, 익산군		진주시	진주시, 진양군
	정읍시	정주시, 정읍군		통영시	충무시, 통영군
	남원시	남원시, 남원군		사천시	삼천포시, 사천군
전남	김제시	김제시, 김제군		김해시	김해시, 김해군
	순천시	순천시, 승주군		밀양시	밀양시, 밀양군
	여수시	여수시, 여천시, 여천군		거제시	장승포시, 거제군

극복하는 것이다. 군의 일부분이 시로 개편되어 분리되면서 군 행정구역은 시의 규모변화에 따라 구역 자체가 축소, 폐지, 분할이 되는 직접적인 원인이 되고 있다(내무부, 1995:28-31).

- 6) 행정자치부의 판단은 민선 단체장이 선출된 이후에는 이들의 기득권 때문에 행정구역의 개편이 사실상 추진되기 어렵다는 인식에서 비롯되었다(내무부, 1995:10).

시 체제로 개편하는 방안을 주장하였고, 또한 국회에 특위를 설치하여 단층제 하의 광역시 개편안을 마련하기도 하였다.

학계에서는 정치권에 비해 조금 늦은 시기에 행정구역의 확대개편을 주장하는 목소리가 나왔다. 학계가 행정구역의 확대개편을 정치권에 비하여 상대적으로 늦게 주장하게 된 것은 여러 가지 이유가 있겠지만, 주로 지방자치의 근본이념의 후퇴에 주목한 것에 기인하는 것으로 보여진다. 다시 말하여 지방자치의 근본이념의 하나로 민주성이 제시되고 있는 바, 행정구역의 확대는 직·간접적으로 민주성의 달성을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다는 점이다. 따라서 2000년에야 비로소 이달곤 교수가 전국을 25~26개 광역시체제로 개편할 필요성이 있다는 주장을 제기하게 된다. 이어서 2001년에는 자치구의 준 자치구화와 도 폐지를 전제로 전국을 59개 광역시로 재편하자는 주장이 제기되었다(박승주 외, 2001:217).

<표 2> 기존에 제시된 행정구역의 확대 개편안

구분	개편안
정치권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이재오 의원('96. 12) <ul style="list-style-type: none"> - 시·도 폐지 - 전국을 100만 규모의 48개 광역시 체제로 개편 ■ 임시국회('00) <ul style="list-style-type: none"> - 전국을 광역시 체제로 개편 ■ 임시국회('04) <ul style="list-style-type: none"> - 전국을 광역시 체제로 개편 ■ 임시국회('05) <ul style="list-style-type: none"> - '지방행정체제 개편촉구 결의안' 제출(여야 의원 32명) - 전국을 광역시 체제로 개편 ■ 열린우리당('05) <ul style="list-style-type: none"> - 전국을 70여개의 광역시 체제로 개편 ■ 국회특위('06, 허태열 위원장) <ul style="list-style-type: none"> - 단층제 하의 광역시 개편 바람직 - 국민정서를 감안 장기적 과제로 추진
학계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 박승주 외3인('01) <ul style="list-style-type: none"> - 자치구의 준자치구화와 도 폐지 - 전국을 59개의 광역시로 재편(기존 특별·광역시 포함 65개 이내) ■ 이달곤('00) <ul style="list-style-type: none"> - 전국을 25-26개의 광역시 체제로 개편
정부위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책기획위원회 및 새천년준비위원회('99) <ul style="list-style-type: none"> - 광역시의 도 편입 - 서울시의 자치구 통폐합 ■ 행정자치부('06) <ul style="list-style-type: none"> - 국회특위의 의견을 반영하여 행정구역 개편모형의 마련

정부에서도 각종 위원회를 중심으로 행정구역의 확대개편에 대한 방안들이 모색되어 왔다. 국민의 정부 시절인 1999년도에 정책기획위원회 및 새천년준비위원회에서는 광역시를 도로 편입하고, 서울특별시의 자치구를 통폐합하는 방안을 마련하였고, 2006년 행정자치부에서는 행정구역에 대한 가계의 논의에 대응하는 정부안을 수립하였는 바, 이 역시 행정구역의 확대를 도모하는 방안이 들어 있다.

전술한 행정구역 확대에 대한 기존의 논의들은 대체적으로 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 우선, 행정구역 확대의 방향성은 정부위원회를 제외하면, 전반적으로 단일 자치계층을 전제로 하여 지방자치단체의 행정구역을 현행보다 현저하게 확대하는 것을 그 내용으로 하고 있다는 점이다. 정부위원회에서 제시하고 있는 방안 역시 원칙적으로 일부 행정구역의 확대가 포함되어 있다. 두 번째의 특징은 행정구역의 확대 주장에는 행정의 효율성을 제고하기 위한 의도가 함축되어 있다는 점이다. 즉, 행정구역의 확대주장에는 현행의 지방자치에서 민주성보다는 효율성의 확보가 우선적으로 필요하다는 시각이 전제되어 있다.

Ⅲ. 행정구역 확대논의의 타당성 검토

1. 검토모형의 설계

1) 타당성 검토의 목적

타당성 검토의 목적은 최근의 행정구역 확대개편의 주장이 정당한 논리적 근거에 입각하고 있는지를 분석하고자 하는데 있다. 대부분의 정책이 그렇지만, 정부의 정책은 대다수 국민들에게 그 파급효과를 미치게 되고, 따라서 잘못된 정책은 국민이 부담할 사회적 비용을 증가시키게 된다. 행정구역의 확대개편 역시 정부의 일반정책들과 마찬가지로 잘못된 근거에 입각하여 수립 및 추진될 경우 그 사회적 비용은 고스란히 국민 모두에게 전가될 것이다. 예를 들면, 행정구역의 확대로 기대했던 행정의 효율성이 담보되지 않으면서 민주성만 훼손하게 될 경우 지방자치제도 실시의 근본이념인 민주성과 효율성 모두를 저하시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 이러한 측면에서 행정구역의 확대개편이 필요하다는 주장을 보다 객관적인 기준들에 의해 검토 및 분석하고, 그 결과가 타당할 경우 해당주장들이 정책화되는 것에 기여할 것이고, 그렇지 않을 경우 정책화에 대한 반대논리를 강화하는 연구는 필요하다.

2) 타당성 검토의 대상

타당성 검토의 대상은 우리나라의 행정구역을 확대 개편하는 것이 바람직하다는 그간의 주장들이다. 행정구역의 개편에 대해서 다양한 시각이 존재해 왔다는 것은 주지의 사실이다. 앞서서도 기술한 바이지만, 행정구역을 바라보는 분야에 따라서 바람직한 또는 규범적 방향이나 시각이 상이한 것은 당연하다. 그 가운데 특히, 행정구역을 확대 개편하는 것이 바람직하다는 주장들이 정치권, 학계 및 정부위원회 등에서 다수 제기되어 왔다. 행정구역의 확대 개편의 주장들은 행정구역이 확대됨으로 인해 현재의 문제점이 해소되거나 또는 현재에는 없는 다양한 효과들이 확보된다고 한다. 다시 말하여 행정구역의 확대개편의 주장은 행정구역의 규모를 현재보다 확대함으로써 달성하고자 하는 목적을 제시하고 있다. 따라서 여기에서는 행정구역의 확대개편의 주장에서 제시된 목적 또는 효과가 과연 현실적으로 달성 가능한 것인지 또는 반드시 행정구역의 규모를 확대할 경우에만 발생하는 것인지를 논리적으로 검토 하자는 것이다. 결국, 타당성 검토의 대상은 행정구역의 확대와 그로 인한 목적 또는 효과의 논리적 상관성을 그 대상으로 하고 있다. 다만, 여기에서는 그간의 행정구역 확대개편 주장들 모두를 대상으로 하기에는 여러 가지 어려움이 수반되어, “이재오 안”과 “박승주 외의 안” 두 가지 주장들만 분석의 대상으로 선정한다.

3) 타당성 검토의 방법

타당성 검토의 방법으로는 행정구역의 확대와 그에 따른 효과들이 직접적인 상관성을 갖는가를 문헌분석을 통하여 논리적으로 입증하는 방법을 활용한다. 특히, 행정구역의 확대 효과로 제시된 것들이 여타의 방법들에 의해서는 달성될 수 없는가 하는 점도 동시에 규명한다. 일반적으로 행정구역의 개편은 여타의 제도적 개선방안들에 비하여 비탄력적인 방법인 동시에 개편비용이 비교적 크다. 그런 점에서 본다면, 행정구역의 개편을 통해 확보되는 효과들은 가급적 여타의 방법들을 활용하여 달성될 수 없다는 전제가 필요하다. 따라서 타당성 검토의 논리적 구조는 다음과 같다. 즉, 행정구역의 확대로 인해 확보하려는 기대효과가 행정구역의 확대와 직접적인 인과성이 있는가와 또는 그러한 기대효과의 확보에서 행정구역 확대가 다른 대안에 비하여 비교 우위성을 갖는가를 분석하는 것이다.

2. 분석대상의 검토

1) 이재오 개편안

이재오 개편안은 1996년 10월 제15대 국회 신한국당 소속의 이재오 의원이 제시한 행정구역 확대 개편안을 말한다. 당시 이재오 국회의원은 현행의 지방행정계층 및 행정구역은 지방자치제의 효과적 정착과 행정의 능률적 수행에 많은 문제가 있다고 지적하며, 다음과 같은 방안을 제시한다. 우선, 지방행정계층은 행정계층 2계층과 자치계층 1계층으로 축소 조정하여 주민의 지방정부에 대한 참여를 제고하는 구조로 전환한다. 그리고, 행정구역에 대해서는 광역자치단체를 중심으로 세부적인 개편안을 제시하고 있다. 서울특별시는 지나치게 과대하여 도시행정 기능을 효율적으로 수행할 수 없고, 시 행정에 대한 주민참여도 제한적이므로 서울특별시를 5개의 자치구역으로 분할하여 자치권을 부여하는 대신 자치구를 폐지하고 동을 3-5개씩 통합하여 하부행정기관화 하는 방안이다. 광역시 역시 너무 과대하므로 자치구를 통합하여 현행보다 작은 적정규모의 12개 자치구역으로 세분화하고, 자치구는 폐지하며 동을 몇 개씩 통합하여 하부행정기관으로 전환하는 것이다. 도 역시 고질적인 지역감정을 치유한다는 전제하에 몇 개의 시·군을 통합하여 현행의 도와 시·군의 중간규모인 31개시로 하여 광역자치단체로 만들고, 그 아래에 몇 개의 읍·면을 통합하여 인구 5만 규모의 하부행정기관을 두는 것이다.

결국, 전국을 48개 정도의 새로운 자치구역으로 세분화하되, 서울특별시를 제외한 지역의 자치단체는 인구 100만 정도의 행정구역으로 설정함으로써 행정의 효율성과 주민들의 동질성을 확보한다는 것이다. 이재오의 개편안 역시 개편의 핵심은 자치계층의 1계층화를 전제로 행정구역을 확대하는 것에 있다. 그리고 이러한 개편의 논거로는 행정의 효율성을 확보하고, 구역확대에 따른 재정력 확충은 투자비의 증가와 이를 통한 경쟁력의 강화로 이어져 종국적으로 지방자치단체의 자생력을 구비하는 기반이 된다는 것이다.

2) 박승주의 개편안

박승주의 개편안은 행정구역의 개편에서 도의 조정방안과 광역시 설치방안의 2가지 방안을 제시한 내용이다. 이 가운데, 특히 광역시 설치방안이 행정구역의 확대개편의 주요 내용을 담고 있다. 박승주의의 개편안인 광역시 설치방안을 제시하면, 다음과 같다(박승주의, 1999:216-218). 우선, 지방행정계층은 전술한 이재오안과 마찬가지로 자치계층 1계층을 전제로 한다. 다음으로 행정구역의 설정은 시·군 또는 군·군 통합방식으로 몇 개의 기초자치단체들을 통합하여 설정하되, 구역의 규모가 확대되었기 때문에 이를 광역시로 한다는 것이다. 따라서 전국의 지방자치단체 체제는 특별시와 광역시 체제로 전환된다. 그리고, 도 지역에 신설되는 광역시의 수는 자체적으로 자족적인 정주생활권과 경제권을 형성하면서 규모의 경제를 실현하고, 국가가 통솔할 수 있는 범위를 고려할 때 60개 이내가 적정하고, 기존

의 특별시 및 광역시와 함께 전체 지방자치단체의 수는 65개 이내가 되도록 한다는 것이다. 또한 신설되는 광역시에는 일반 행정구를 설치하여 본청과 사무가 중복되지 않는 행정기관의 전문화를 추구하고, 기존의 특별시와 광역시의 자치구도 준자치단체 또는 일반행정구로 개편하여 이들 모두가 주민생활행정을 책임지고 전담할 수 있도록 한다는 것이다.

박승주의 개편안은 스스로 밝히고 있듯이 전술한 이재오 개편안을 상당수준 반영한 방안이다(박승주의, 1999:218). 따라서 개편방안의 효과 역시 이재오 개편안과 상당부분 유사하다. 다만, 독자적으로 밝히고 있는 개편안의 궁극적인 효과는 다음과 같이 제시되고 있다(박승주의, 1999:241-242). 현행의 지방행정계층의 다층적 구조는 행정계층간에 기능중복과 갈등을 야기함으로써 행정의 비능률을 초래하고, 예산낭비가 수반될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 이러한 제도적 모순을 극복하기 위해서는 자치1계층으로 전환하고 행정구역의 확대를 도모하는 것이 필요하다는 주장이다. 이를 통하여 한국적 지방자치의 정착과 발전을 확보함으로써 치열한 국가경쟁에서의 획기적인 국가경쟁력 증대, 동북아에서의 중국·일본과의 대등한 경쟁력을 확보할 수 있다는 것이다. 결국, 자치1계층제 및 행정구역의 확대는 지방자치단체의 경쟁력을 강화하고, 이는 중국적으로 국가경쟁력으로 연결된다는 것이다.

3. 타당성 검토

1) 행정 효율성 검토

전술한 행정구역 확대 개편안에서 제시된 제1차적 논거는 행정의 효율성을 확보할 수 있다는 것이다. 행정의 효율성은 행정구역 확대의 전제조건인 현행의 자치 2계층제를 자치 1계층제로 축소 조정함으로써 일종의 경로비용 또는 계층간 사무중복이 제거되는 것에서 나타난다.⁷⁾ 다시 말하여 전술한 행정구역 확대 개편안은 모두 다 자치1계층을 전제로 행정구역이 확대된 광역시체제로 전환됨으로써 현재와 같은 기초 및 광역의 자치2계층이 사라지고, 따라서 기초와 광역간에 발생하는 사무중복현상이 해소된다. 이는 결과적으로 동일사무의 중복수행에 따른 행정비용의 절감을 확보할 수 있고, 나아가 중앙정부와 광역 및 기초를 경유하는 경로비용을 해소할 수 있다는 것이다.

이러한 논리에 대해서는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 위에서 제시된 효과가 반드시 자치1계층을 전제로 한 행정구역의 확대만으로 확보할 수 있는가 하는 점이고, 다른

7) 물론 행정구역의 확대에 따른 행정 효율성은 시설의 통합, 기구 및 인력의 축소 등 여타 부문에서도 기대할 수 있다. 특히, 기존에 시·군통합에서 제시된 가시적 성과의 하나로 거론되는 것이 청사와 같은 시설의 통합에서 나타나는 행정의 효율성이다.

하나는 외국의 사례에서도 흔히 볼 수 있는 보편적 방법인가 하는 점이다.

우선, 전자에 관한 타당성 검토이다. 광역과 기초간에 발생하는 사무의 중복현상에 대해서는 그동안 다수의 논의가 있어 왔다. 그간의 논의에 따르면(이원일, 1998; 최창호, 1995; 이종수, 1994; 오희환, 1993), 기초와 광역간의 사무중복은 사무배분체계의 개선을 통해 확보할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 접근방법이 보다 일차적이라는 것이 지배적 의견이다. 따라서 기초와 광역간의 사무중복을 해소하기 위한 대안으로 행정구역의 확대가 일차적인 방안도 아닐뿐더러 유일한 대안도 아니라는 것이다. 특히, 기초와 광역간의 사무중복을 해소하기 위한 대안으로 행정구역의 확대보다는 기능배분의 적정화가 오히려 비용 효율적이기도 하다. 한편, 다층구조로 인한 경로비용 역시 행정구역의 확대가 유일한 대안은 아닌 것으로 간주된다. 원칙적으로 경로비용은 다층구조에서 초래되는 비용인 까닭에 단층구조가 비용 발생을 원칙적으로 예방한다는 논리는 타당하다. 그러나 다층구조가 현실적으로 정착된 구조하에서는 논의의 성격이 다르다. 다층구조가 현실인 상황하에서 경로비용을 최소화하기 위해서는 보다 비용 효율적인 방법이 비교 우위성을 갖는다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 기초와 광역간의 경로비용을 최소화하기 위해서는 자치계층의 축소를 전제한 행정구역의 확대보다는 중앙-광역-기초간 기능배분의 적정화를 토대로 의사소통 메커니즘을 조정하는 것이 비용 효율적이다. 결국, 행정 효율성을 확보하기 위한 방법으로 행정구역의 확대개편이 유일한 방법이 아닐뿐더러 여타의 대안들에 비하여 효율적이지도 못하다.

다음, 행정의 효율성을 확보하기 위한 방안으로 행정계층의 축소를 전제한 행정구역의 확대가 일반적인가 하는 점이다. 행정의 효율성 확보에 대한 필요성은 대부분의 나라가 추구하는 보편적 현상이라고 볼 때 과연 행정구역의 확대가 일반적인 대안으로 활용되고 있는가를 검토할 필요가 있다. 지방자치의 선진국으로 불리는 다수의 국가들이 다층제의 지방행정계층을 유지하고 있다. 예를 들면, 일본은 도도부현과 시정촌의 자치2계층제를 프랑스는 레종, 데파르트망 및 꼬문의 3계층제를⁸⁾ 그리고 독일은 크라이스와 게마인데의 2계층제를 채택하고 있다. 물론, 일본을 비롯한 일부 국가들이 행정구역의 확대를 추진하여 왔지만, 이는 기초자치단체의 규모가 매우 과소한 것에 따른 대응책이다. 따라서 행정구역의 확대가 행정의 효율성을 확보하기 위한 보편적인 대안으로 판단하기 어렵다.

8) 프랑스의 경우 오히려 행정계층을 늘리는 현상을 보여주고 있다. 종래 프랑스의 지방행정계층은 프랑스의 혁명 당시 국가의 행정단위로 설치되었던 데파르트망과 기초행정단위인 꼬문의 2계층제를 유지하였으나, 1982년 지방자치법의 제정으로 레종이 지방자치단체의 법적 지위를 부여받게 됨에 따라 3계층제로 전환되었다(안영훈, 1997:3).

2) 국가 경쟁력 검토

행정구역의 확대개편이 필요하다는 또 다른 논거는 이를 통해 국가경쟁력을 확보할 수 있다는 것이다. 여기에서의 국가경쟁력은 대체적으로 정부의 경쟁력을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 논리의 타당성을 검토하기 위해서는 행정구역의 규모가 클수록 정부 경쟁력이 보다 높아지는 것이 현실적으로 입증되고 있는 가를 분석할 필요가 있다. 다시 말하여 행정구역의 크기와 국가경쟁력이 상호 정(+)의 방향성을 갖고 있는가를 분석한다는 것이다. 이는 단일 국가를 대상으로 시계열적 추이를 살펴보거나, 또는 다수 국가들을 대상으로 행정구역의 규모와 국가경쟁력의 순위를 비교하는 방법으로 가능하다. 여기에서는 후자인 다수 국가를 대상으로 행정구역의 규모와 국가경쟁력의 순위를 비교하는 방법을 활용하고자 한다.

우선, 국가경쟁력을 무엇으로 규정하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 여기에서는 국제경영개발연구소(IMD)가 매년 발표하는 국가경쟁력 순위를 기준으로 한다. 2007년 5월에 발표된 국제경영개발연구소의 세계경쟁력보고서의 내용에 따르면, 우리나라의 순위는 29위를 기록하고 있다. 그 외에 주요국가의 국가경쟁력순위는 미국이 1위, 독일이 16위, 영국이 20위, 일본이 24위, 프랑스가 28위로 나타나고 있다.

한편, 앞의 국가들을 대상으로 행정구역의 규모를 살펴보면, 다음과 같다. 행정구역의 규모는 기초자치단체를 대상으로 하되, 인구 및 면적을 기준으로 살펴본다. 우선, 평균인구 규모를 기준으로 보면, 우리나라가 207.6천명임에 비하여 일본은 53.2천명, 미국은 14.4천명, 영국은 138.6천명, 프랑스는 1.6천명, 독일은 5.4천명으로 비교대상 국가 모두가 우리나라보다 적은 인구규모를 보이고 있다. 그리고 평균면적을 기준으로 보면, 우리나라가 426.9km²임에 비하여 일본은 157.6km², 미국은 483.0km², 영국은 557.0km², 프랑스는 14.8km², 독일은 23.3km²로 미국과 영국을 제외한 여타의 국가들은 우리나라보다 적은 면적규모를 보이고 있다. 결국, 평균면적에서 미국과 영국을 제외할 경우 평균인구와 평균면적에서 우리나라가 비교 대상국들에 비하여 모두 다 크게 나타나고 있다.

<표 3> 기초자치단체 규모비교

구분	명칭	개수	평균인구(천명)	평균면적(km ²)	자치계층	행정계층
한 국	시군구	234	207.6	426.9	2	1-2
일 본	시정촌	2,394	53.2	157.6	2	3-4
미 국	city, village 등	19,429	14.4	483.0	2	2
영 국	District	434	138.6	557.0	1-2	2-3
프랑스	Commune	36,700	1.6	14.8	2-3	3-4
독 일	Gemeinde	15,300	5.4	23.3	2	2

주 : 한국의 행정계층은 일반구와 읍·면·동만 포함한 것임.

자료 : 행정자치부, 내부자료, 2005.

앞에서와 같은 논의내용에 따르면, 행정구역의 규모와 국가경쟁력은 반드시 정(+)의 방향성을 갖는 것은 아니다. 행정구역의 규모가 매우 작은 독일의 국가경쟁력은 그보다 행정구역이 큰 영국이나 우리나라에 비하여 상대적으로 높다. 반면에 행정구역의 규모가 가장 크다고 할 수 있는 우리나라의 경우 오히려 비교대상국 중 국가경쟁력은 가장 낮은 것으로 나타나고 있다.

IV. 결 론

위에서 최근에 각계에서 주장하고 있는 행정구역의 확대개편에 대한 타당성을 검토하여 보았다. 사실 그동안 행정구역은 사회변화와 그에 따른 생활권의 변경에 대응하기 위하여 지속적인 경계조정이 있어 왔다. 또한 향후에도 생활권의 변경에 따라 행정구역은 조정될 가능성이 상존할 것으로 판단된다. 그러나 최근에 논의되는 행정구역의 확대개편은 경계조정의 차원을 넘는 행정구역 광역화를 의미하는 것으로 간주된다.

이처럼 행정구역의 확대개편이 행정구역의 광역화를 지향할 때에는 행정구역 개편에는 직접적인 비용뿐만 아니라 간접적인 사회비용까지 막대한 비용이 수반된다. 다시 말하여 지방자치단체의 기구 및 인력의 조정, 청사 등 시설의 통합뿐만 아니라 지역정치인의 규모, 선거구의 조정, 다양한 계층간의 합의비용 등에 이르기까지 여러 가지 비용들이 수반될 가능성이 높다. 결국, 행정구역의 확대개편은 지방자치와 관련된 정책들 가운데 가장 사회적 파급효과가 지대한 정책의 하나로 간주된다. 따라서 행정구역의 확대개편에 대해서는 사전에 충분한 검토를 통해 타당성이 확보될 필요가 있다.

그간의 행정구역 확대개편에서 주장한 논거를 행정의 효율성 및 국가경쟁력 확보로 요약하고, 그러한 논거가 행정구역 확대와 논리적 인과관계를 갖는가와 그리고 여타의 대안들보다 비교우위성을 갖는가에 대한 분석하여 보았다. 분석결과를 제시하면, 다음과 같다. 첫째, 행정구역 확대개편으로 행정 효율성이 확보되는가에 대해서는 다음과 같은 결론을 제시할 수 있다. 행정구역의 확대가 행정 효율성의 확보에 기여하는 것은 사실이나, 행정구역 확대개편 이외의 대안들도 존재한다는 것이다. 즉, 광역과 기초간의 사무중복은 행정구역 확대개편보다 용이하고, 비용 효율적인 기능배분의 적정성을 통해 달성할 수 있다. 또한 다층구조에 따른 경로비용 역시 계층간 기능배분의 적정화와 의사소통구조의 조정을 통해 확보할 수 있다. 따라서 행정의 효율성을 확보하기 위해서는 반드시 행정구역의 확대가 유일하고도 효과적인 대안으로 판단하기 어렵다는 것이다. 둘째, 행정구역의 확대개편으로 국가경쟁력을 강화할

수 있는가에 대해서는 다음과 같은 결론을 제시할 수 있다. 주요 국가들을 대상으로 행정구역의 규모와 국가경쟁력이 상호 정(+)의 방향성을 갖고 있는지를 비교분석한 결과, 양자간에는 직접적인 인과관계를 갖고 있지 않다는 결론을 도출하였다. 행정구역의 확대개편을 통해 국가경쟁력을 강화하고자 할 경우에는 국가경쟁력을 결정하는 원인요소로 행정구역의 규모가 작용을 하여야 한다. 그러나 현실적으로는 국가경쟁력이 행정구역의 규모와는 직접적인 상관없이 나타나고 있다는 점이다. 이와 같은 논의에 따르면, 현재 제시되고 있는 행정구역 확대개편의 논거들은 충분한 타당성을 확보하고 있지 못한 것으로 판단된다.

그러나, 상기의 이유로 행정구역 확대개편의 효용성이 전무하다고 말할 수는 없다. 일본을 비롯한 일부국가들의 경우 너무 과소한 지방자치단체의 규모로 인해 개별 지방자치단체의 행·재정력이 취약하고, 광역행정에 대한 효과적 대응이 어려워 기초단체 통합을 통한 지속적인 행정구역 확대를 추진하여 왔다. 또한 우리나라의 경우에도 분리형 행정구역개편에 따른 잔여 지역의 취약성을 보완하기 위한 이유 등으로 행정구역의 확대개편을 경험하여 왔다. 결국, 행정구역의 확대개편이 전적으로 무용한 정책이라기보다는 그 필요성이 명확히 인정되는 논거의 현실적 요청이 수반되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 우리나라의 특수한 사정인 고질적 지역감정을 해소하기 위한 여타의 적절한 대안이 존재하지 않고, 행정구역의 확대개편이 충분한 효용성이 입증될 경우 등과 같은 것들이다. 그러한 현실적 논거에 입각할 경우 행정구역의 확대개편 역시 정책적 실효성이 인정되고, 또한 정책적 추진에 커다란 장애가 발생되지 않을 것이다. 따라서 행정구역의 확대개편이 정책적 탄력성을 확보하기 위해서는 명확한 논거개발을 위한 후속적 연구가 수반될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 금창호. (1997). 「지방자치단체조합의 활성화 방안」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제246권.
- 금창호외. (1998). 「지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제303권.
- 김안제. (1979). 「환경과 국토」. 서울: 박영사.
- 김종표. (1991). 「신지방행정론」. 서울: 법문사.
- 김종표. (1993). 지방행정구역개편의 과제와 전략. 「지방행정연구」. 제8권 제2호.
- 김학로. (1994). 「지방행정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 내무부. (1995). 「행정구역개편백서: 1994-1995」.
- 박승주의. (1999). 「마지막 남은 개혁@2001: 21세기 국가경영비전, 지방재편의 구상과 발전전략」. 서울: 교보문고.
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제. 「행정과 정책」. 제3호.
- 안영훈. (1997). 「현지에서 본 프랑스 지방자치제도」. 한국지방행정연구원. 연구자료집 제64권.
- 안혁근. (2006). 지방자치단체 내의 행정구역 경계조정 결정모델에 대한 시론적 연구. 「한국지역개발학회지」. 제18권 제3호.
- 오희환. (1993). 한국의 정부간 기능배분 평가와 발전방향. 「한국지방자치학회보」. 통권 제8호.
- 오희환·김익식. (1994). 「지방행정구역개편방향에 관한 연구」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제171권.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 「행정논총」. 33(1).
- 이원일. (1998). 광역, 기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국행정학회보」.
- 이재하. (1994). 도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의. 「한국지역개발학회지」. 제6권 제2호.
- 이종수. (1994). 한국정부간 기능재배분에 관한 연구: 서울특별시와 자치구를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 통권 제11호.
- 임석희. (1995). 「공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향」. 서울대학교 박사학위논문.
- 최상철. (1985). 지방자치구역설정과 지역개발의 방향. 「사상과 정책」. 겨울호.
- 최양부·윤원근. (1993). 도·농통합적 TGL·군행정구역의 설정방안. 「지방행정연구」. 통권 28호.
- 최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구: 자치계층제와 적정구역규모

- 논의의 시각. 「지방행정연구」. 통권 61호.
- 최창호. (1995). 중앙과 각급 지방간의 적정한 기능배분. 「한국지방자치학회보」. 통권 제12호.
- 최창호. (2005). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 최창호. (1994). 지방행정 계층구조 개편을 통한 자치구역과의 조화. 「국회보」.
- 하혜수·김영기. (2006). 지방행정구역과 자치계층구조 개혁의 지향점과 기준에 관한 연구. 「한국행정논집」. 제18권 제1호.
- 황명찬. (1993). 「지역개발론」. 서울: 법문사.
- Allonso, W. (1975). "The Economics of Urban Size," J. Friedmann & W. Allonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, The MIT Press.
- Gibson, J. E. (1977). *Designing the New York: A Systematic Approach*, John Wiley & Sons.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Patterns of Local Government*, The International Union of Local Authorities.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*.