

외부성의 측면에서 살펴 본 광역행정의 방안

안성민

울산대 사회과학부 교수

I. 서론

교통·통신의 발달, 생활수준의 향상과 도시화의 진전은 개별적인 지방정부가 독자적으로 해결하기 곤란한 광역적 성격을 띤 행정수요를 증대시키고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 특정지역의 중심도시와 그 주변지역간에 공통적인 이해관계가 있는 사업들에 대한 구상·기획·집행 등을 여러 가지 형태의 협력과 조정을 통하여 종합적으로 처리하는 것을 광역행정이라 한다(Taylor, 1972). 따라서 광역행정은 지방자치법에 규정되어 있는 당해 지방자치단체의 행정구역에 국한되지 않고, 그 구역을 넘어서 발생하는 일정한 행정수요를 처리하기 위하여, 당해 행정구역은 물론 그 영향권내에 있는 주변의 지방자치단체들을 포함하는 광역을 대상으로 하여 행정사무를 종합적으로 처리하는 것을 말한다(정세욱, 1991).

이러한 광역행정의 필요성은 행정서비스 공급의 효율성과 형평성의 측면에서 설명할 수 있다. 많은 사람들이 광역행정의 필요성에 대해서는 동의하지만 광역행정 수요를 충족시킬 수 있는 방안에 대해서는 각기 다른 견해들을 표방하고 있다. 광역행정의 방법은 협력체제 방법(cooperative approach)을 지향하는 분산형(polycentric model)과 단일정부방법(one-government approach)을 지향하는 통합형(centric model), 이원제방법(two-level approach)을 지향하는 연방형(federation model)으로 요약할 수 있다. 이렇게 세 가지 방법으로 대별될 수 있는 광역행정의 방안에 대한 논의는 '적정한 지방행정구역의 규모'에 관한 논쟁이다. 지방행정구역은 지방에서 수행되는 행정작용의 영향이 미치는 범위를 가리키는 것으로, "지방공공재화와 서비스의 효율적인 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성, 그리고 지방정부에 대한 시민의 용이한 접근 등에 중대한 영향"을 미친다(조일홍, 1992). 그래서 지방자치의 성공적인 정착을 위해서 지방자치단체장의 선거전부터 도·농통합이 고려되었고, 최근에 와서는 광역행정의 어려움을 극복하고 효율적인 행정을 위한 자치구 폐지의 논의까지도 있었다.

지방행정구역의 규모설정에 관한 논의에서 등장하는 두 개의 기준은 민주성과 효율성이다. 일반적으로 민주성은 주민들의 참여를 용이하게 할 수 있는 규모의 축소를 요청하고 효율성은 규모의 경제효과와 외부성의 문제해결을 가능하게 하는 규모의 확대를 요청하기에 양자의 균형적 접근이 필요하다고 설명되고 있다. 다시 말해서 주민참여의 활성화와 주민통제에 기반하는 '분권화'는 규모의 축소를 요청하고 '협력적인 방안'의 광역행정을 요청하지만 효율성의 논리는 규모의 확대를 요청하고 '단일정부방법' 내지는 '연방적인 방법'으로 광역행정을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 이 글에서는 제각기 주장되는 광역행정의

방안들과, 그러한 논의의 기반이 되는 지방행정구역의 규모문제에 관한 기존의 논의를 살펴보고, 광역행정의 필요성을 요청하는 효율성에 대해 외부성의 측면에서 검토하고자 한다. 이러한 검토를 통해서 지방화, 분권화에 대응하는 광역행정의 방안을 모색하고자 한다.

II. 광역행정의 방안들

1. 단일정부 방안

통합론자들은 대도시권내에 다수의 정부가 존재하는 것을 병리적 현상으로서 기능의 중복과 구역의 중첩을 초래하고, 대도시의 분절된 정치구조는 서비스에 대한 요구와 재원간의 부조화로 인해 비능률적 서비스 공급과 재정적 불평등을 야기한다고 하였다(Rusk, 1993). 그리고 대도시권내의 상호 독립적인 지방정부들은 각자 자신들만의 이해증진을 목표로 하기 때문에 각 지방정부간의 불필요한 경쟁을 유발하게 되며, 정책들의 부정합을 낳게 되어 광역적인 문제해결을 어렵게 한다고 주장한다(Bollens & Caves, 1994). 따라서 행정의 효율성을 극대화하고 서비스의 불균형을 제거하며 나아가 성장과 개발을 관리하는데 있어 가장 효과적인 수단으로서 정치적 통합을 강조하고 있다. 이들은 분산형의 지역적 자발성(local voluntarism)을 부정하고 이는 오히려 광역문제 해결을 위한 광역적 대응에 있어 불필요한 거부권일 뿐이라고 일축한다(Gullick, 1962).

이러한 단일정부 접근방법에는 통합(consolidation), 합병(annexation), 시·군통합(city-county consolidation) 등의 유형이 있다. 이러한 접근방법에 대해서 분산형을 주장하는 학자들은 대도시권내에 일률적이면서도 분화된 행정서비스를 지속적으로 제공하는 것이 어렵고, 행정서비스 기능의 분권화에 대한 압력이 발생하며, 규모의 불경제가 발생할 수 있다고 지적하고 있다.

2. 협력체제 방안

분산형(polycentric model)은 밑으로부터의 통제(grassroots control)를 극대화시키고 관료제의 책임성을 확보하는 것이 다원적 사회의 이해관계를 해결할 수 있다고 보고, 이를 달성하기 위해 다수의 정부를 구성할 것을 주장하고 있다(Ostrom, E., 1972). 이러한 분산형 방식은 지방정부의 분권화(decentralization)와 분절(fragmentation)이 다수의 상호 독립적인 의사결정체를 형성하여 상호갈등을 해소하기 위해 경쟁, 계약, 협력 등의 방식을 통하여 광역행정의 수요를 충족할 수 있다고 본다. 분산형의 주요 특징은 類似市場(quasi-market) 상황하의 경쟁관계를 전제로 공공서비스의 분화, 수평적 정부간 관계에 대한 강조, 광역정부에 대한 광범위한 일반적 권한부여 금지 등을 들 수 있고, 이러한 밑으로부터의 광역행정의 구성은 지역적 수요에 대응성이 높다는 강점이 있다(Parks, 1991).

이 접근방법은 기존의 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 관계 자치단체간의 협이나 기능이양을 통하여 광역사무를 처리하는 것으로, 합의·협정(interlocal agreement), 기능이양(transfer of functional responsibility), 협의회구성(council of governments) 등의 방법이 있다. 통합형을 주장하는 학자들은 이러한 협의체제 방안에 대하여 전반적인 협력

(full-scale cooperation)을 불가능하게 하고 공공서비스 공급의 비효율성, 조세부담의 불평등 배분 및 불균등한 행정서비스 수준 등을 야기할 수 있다고 비판한다.

3. 연방형(federation model) 방안

연방론자들은 도시와 관련된 권력을 기초자치단체와 광역자치단체간에 분담할 수 있는 이원적 접근을 지지한다. 이들은 기존의 대도시권 행정관리체제에 있어서 광역정부는 권한이 없고 지방정부는 비효율적이어서 양자간에 상당한 조정결핍이 발생하고 있다고 주장하면서, 지방 및 광역의사결정 모두에 영향을 미칠 수 있는 광역의사결정기구(authoritative regional decision-making authority)의 설치가 필요하다고 본다(김익식, 1992).

이러한 접근방법에는 연합체(federation), 지방자치단체조합, 특별구(special district), 공사(corporation) 등의 유형이 있다. 연합형의 장점으로서는 대도시권역에 부정적 영향을 미치는 지방정부의 결정이나 지역사회에 해가 되는 광역정부의 정책 모두에 대한 억제, 광역문제에 대한 체계적이고 조정된 해결책의 보장 및 지방정부와 광역정부간의 합의적인 역할 분담의 촉진 등이 주장되고 있다(Norton, 1983). 반면에 기존 자치단체와 명확한 기능배분이 이루어지지 않으면 기능의 중복을 가져와 행정의 낭비를 초래할 수 있는 점, 기존 자치단체의 자율성을 침해할 수 있는 점, 책임소재를 불명확하게 하고 지방자치에 대한 주민의 관심을 저하시키게 되어 주민통제가 약화될 수 있는 점등의 문제점들이 지적되고 있다.

4. 광역행정의 방안

광역행정에 대한 세 가지의 접근방법들이 제각기 자신들의 방법만으로 문제를 해결하려고 하는 것은 아니다. 협력체제 방안은 다양하고 분권화된 지방정부들의 경쟁과 협력을 통한 광역문제의 해결을 주장하면서 동시에 행정서비스의 효율적 공급을 위해 특별구나 지방자치단체조합의 구성을 적극적으로 추천하고 있다. 다시 말해서 분산형은 효과적인 주민통제를 가능하게 하는 다양하고 중첩된 지방정부들의 필요성을 강조한다고 하겠다. 이에 반하여 기능의 중복과 구역의 중첩을 비능률을 초래하는 병리현상으로 보는 통합론자들은 통합, 합병의 방법을 선호한다. 연합체(federation)의 구성을 통해 조화로운 광역행정이 수행될 수 있다고 주장하는 연방론자들은 필요에 따라서 통합, 합병의 방안들을 사용하기도 한다.

이러한 광역행정의 방안에 대한 논쟁은 결국 지방행정구역의 규모 문제와 지방자치단체에게 어느 만치의 자율권이 적절한지에 대한 문제로 요약될 수 있다. 지방자치단체들이 경쟁과 협력의 방식을 통하여 광역문제를 해결할 수 있다면 구태여 지방행정구역의 규모를 확대하거나 강력한 광역정부의 통제 방안을 강구할 필요가 없다.

III. 지방행정구역의 규모에 관한 논의 - 효율성과 민주성의 논쟁

행정구역 개편에 대한 논의는 기존 지방행정구역의 변화가 지방자치제의 실시에도 적절치 못하다는 평가에서 출발하였다. 종래의 지방행정구역의 변화는 ‘도농분리적 행정구역 조정’

이었다. 산업화에 따른 도시부문의 성장으로 도에서 시를 분리하여 직할시로, 군에서 읍을 떼어서 시로 승격시키는 등 중심도시를 농촌으로부터 분리시켜 왔다. 이러한 행정구역의 조정은 분리 승격된 도시의 성장에는 기여했지만 중심지를 잃은 군의 재정을 약화시키고 도·농간의 발전격차를 심화시키고 도·농간의 광역행정을 어렵게 하며, 생활권과 행정구역을 인위적으로 분리시켜 주민불편을 초래하였다고 지적되었다(최창호, 1989: 41; 최양부 & 윤원근, 1993: 87-88). 뿐만 아니라 도·농분리적 행정구역 조정이 시승격에 따른 행정기관의 증설, 공무원의 증가, 공무원 직급의 상향조정을 초래하여 일반행정비의 과다지출을 가져왔다고 지적되었다(최양부 & 윤원근, 1993:94).

1. 도·농통합에 관한 논의

도·농분리적 행정구역 조정이 초래한 문제를 해결하기 위하여 ‘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). 이외에 1992년 군 전체가 시로 승격된 고양시를 비롯하여 1996년 5개의 군이 시로 승격하였고(용인, 파주, 이천, 논산, 양산), 1998년 2개의 군이 시로 승격하였으며(안성, 김포), 1998년에 여수시, 여천시, 여천군이 통합되어 도·농복합형태의 시는 48개가 되었다(김재홍, 2000: 48).

도·농통합적 구역조정은 인위적으로 분리된 지역을 통합하여 주민의 생활권과 행정구역을 일치시킴으로서 농촌지역 재정을 보강하고 광역행정 수행을 가능하게 하여 행정의 효율성을 증진시킬 수 있다고 주장되었으나 이에 대한 우려도 상당히 높았다. 첫째로 정주생활권과 행정구역을 일치시키고자 하나 정주생활권은 계속 유동하는 것임에 반해 행정구역은 제도적인 것으로 안정적이기에 항구적 일치는 불가능하다는 지적이 있었다(최창호, 1989: 46; 최영철, 1993: 30). 둘째로 도시와 농촌은 기능적으로 서로 다르고 이질적이기 때문에 도시와 농촌을 통합하여 똑같은 행정서비스를 공급한다는 것은 비효율적일 수 있다(안성민, 1997: 159). 아직 많지는 않으나 도·농통합의 효과에 관한 연구들도 도·농통합이 예측된 행정의 효율성 증진에 크게 기여했다는 결과를 보여주지는 않고 있다. 일례로 조병훈과 김대원(1999)의 실증적 연구 결과는 시·군통합의 생산성 증대효과에 대하여 유의미한 결과를 보여주지 않고 있다. 김재홍(2000)의 연구도 도시평균 효율성 향상 정도에 있어서 도·농통합시가 일반시보다 다소 높게 나타나지만 이 차이가 통계적으로 유의하지 않음을 보여주고 있다. 이러한 실증적 연구들은 한편으로 자료 확보의 어려움으로 인한 부분적 연구 성과들을 보여주는 것으로 지속적인 보완 연구가 필요함을 지적하고, 다른 한편으로 도·농통합으로 인한 효율성을 확보하기 위해서는 행정조직 및 인력개편의 방안이 필요함을 지적하고 있다.

2. 생활권에 기초한 지방행정구역 개편에 관한 논의

지방행정구역은 경직적으로 유지되어 온데 비하여 주민들의 생활권은 그 동안 국토개발과 도시화 및 산업화에 따라 크게 변모함으로써 행정구역과 생활권, 그리고 경제권의 불일치 현상이 나타나게 되었다는 지적과 함께 재조정에 대한 논의가 진행되고 있다(오연천,

1998: 147; 홍준현, 1998: 670). 광역행정구역의 문제점은 산업경제력의 집중과 교통수단의 급속한 발달로 주변지역의 교외화 및 생활권의 확대가 크게 진행되고 있음에도 불구하고 행정구역이 협소하게 구획되어 있다는 것이며, 기초자치단체 구역의 문제점도 사회경제권이 확대됨에 따라 기존의 지방행정체계로는 수용할 수 없는 행정수요의 광역화 현상이 발생하고 있다는 것이다(최상철, 1991; 홍준현, 1998). 이러한 행정구역과 생활권의 불일치는 주민생활의 불편은 물론 행정수요의 광역화에 적절히 대응하지 못하게 하고 지방공공서비스의 외부효과 증가로 인한 비효율적인 행정과 지방자치단체간 갈등의 심화를 가져오게 된다고 지적되었다(임석희, 1994; 홍준현, 1998).

앞서 지적한대로 생활권은 고정되어 있는 것이 아니기에 지방행정구역과 생활권의 항구적 일치는 불가능하다. 더욱이나 교통수단과 통신의 발달은 지속적으로 주민들의 생활권을 확대하고 있는데 이에 따라서 행정구역을 계속 확대한다는 것은 검토를 요청한다. 생활권과 일치시키기 위하여 지방행정구역, 특히 광역자치단체의 구역을 확대하는 논의는 미국의 대도시(metropolitan area)를 어떻게 관리할 것인가 하는 오래된 논쟁과 유사점을 가지고 있다.

통합(consolidation)을 통한 행정구역 확대의 주장은 행정구역의 통합이 규모의 경제와 서비스 공급의 효율성을 증진시키고 적절한 광역행정의 필요를 만족시킬 수 있다고 주장하는데 반하여 공공선택론자들은 대규모의 정부가 관료제의 병폐로 인하여 규모의 불경제를 가져올 수 있기에 주민의 참여를 활성화하고 주민들의 선택을 넓힐 수 있으며 주민들이 지방자치단체의 책임성을 묻기에 적절한 작고 다양한 지방정부를 주장한다(Ostrom, E., 1972). 이러한 통합론자들과 공공선택론자들간의 논쟁은 지속되고 있으며 이들의 주장을 뒷받침할 수 있는 실증적 연구도 상반된 결과들을 보여주고 있다. Lyons와 Lowery(1989)는 공공선택론자들이 주장하는 작고 다양한 정부가 가져올 수 있는 장점들이 실증적 연구의 결과 확인할 수 없다고 하는데 반하여 Eberts와 Gronberg(1990), Oakerson과 Parks(1988, 1991)는 공공선택론자들의 주장을 뒷받침할 수 있는 실증적 결과들을 보여주고 있다.

3. 효율성 확보를 위한 지방정부 개혁에 대한 비판

효율성 확보를 목적으로 하는 지방정부 개혁에 대한 비판은 주로 정치학자들에 의해서 제기되고 있다. 김태창(1991)은 지방자치에 관한 논의가 주로 지방행정이라는 차원과 수준에서 논의되는 것은 문제가 있다고 지적하고 지방자치는 정치적 문제로 인식하고 지방정치공동체의 확립을 통한 지방민주주의가 필요하다고 주장하고 있다. 지병문(1999)은 한국의 정부 개혁이 정부 경쟁력과 효율성 및 생산성의 향상을 중요시하고, 정치적 민주화에 대해서는 상대적으로 관심을 갖지 않았음을 지적하고, 선진국에 비해 지방정치의 민주화가 뒤져 있는 상황을 감안하면 한국의 정부 개혁은 정치적 민주화에 많은 관심을 가져야 한다고 주장한다. 이러한 주장들은 지방행정구역의 규모 설정과 관련한 논의를 비롯하여 지방정부의 변화를 모색하는 논의들이 주로 행정의 효율성을 위주로 한다는 비판에서 비롯되었다 하겠다.

강명구(1995)는 기존의 논의들이 지방자치를 상위의 국가기구인 중앙 정부와 하위의 국가기구인 지방정부간의 행정적 권한배분으로 축소 해석하여 민주화 과정에 있어서 보다 본질적인 국가 대 시민사회의 관계를 사장시켜 버리는 위험성이 있음을 지적하고, 지방화

와 정보화라는 두 개념을 국가재구조화와 사회-기술적 재구조화의 관점에서 파악하여 정보화 논의를 지방화 논의와 연계 시켜야 한다고 주장하고 있다. 이러한 맥락에서 강명구(1995)는 지역적 시민사회의 민주화를 통한 지방정치의 민주화가 중요함을 역설하고 있다. 마찬가지로 맥락에서 성경룡(1995)은 중앙정부가 지방자치를 행정과 경영의 영역에 한정시키고 지방자치단체에게 많은 제약을 가하는 '타치 속의 자치'구조를 만들고 있다고 비판하며, 이러한 '타치 속의 자치'구조로는 지방행정의 효율성이 달성될 수 없다고 지적하고 있다. 다시 말해서 "분권화와 분산화의 큰 틀 속에서 지방에 존재하는 다양한 집단의 이해갈등을 민주적으로 조정하고, ...분권화와 분산화에 저항하는 중앙정부를 설득, 투쟁, 타협을 통해 변화시켜 국가개혁을 아래로부터 추동하고, 이와 함께 이미 그 효용성이 소진되고 있는 국가주도적 경제성장 모델을 지방주도적 발전모델로 전환"하는 것이 지방자치가 가진 정치적 의미이며 정치적 지방자치가 제대로 작동될 때 행정의 효율성이 달성될 것이라고 설명하고 있다(성경룡, 1995: 348).

4. 기존 논의들에 대한 검토

도·농통합에 관한 논의와 생활권에 기초한 지방행정구역 개편에 관한 논의는 인위적으로 분리된 지역을 통합하여 주민의 생활권과 행정구역을 일치시킴으로서 광역행정 수행을 용이하게 하여 행정의 효율성을 증진시킬 수 있다는 주장이다. 다시 말해서 외부효과로 인해 발생할 수 있는 자치단체간 갈등의 문제를 내부화하고 규모의 경제를 달성하면서 지방정부의 숫자를 줄임으로서 행정인력과 행정비용을 줄일 수 있다는 주장이다. 하지만 도·농통합에 관한 실증적 연구는 예측하였던 행정의 효율성 증진에 관하여 유의미한 결과들을 보여주고 있지 않으며, 미국에서 대도시 지역의 통치관리(governance)를 둘러싼 통합론자들과 공공선택론자들의 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 이는 행정의 효율성을 증진하기 위해서는 지방행정구역의 규모 확대가 필요하다는 주장이 재검토되어야 함과 함께, 특정지역의 통치관리에 관한 실증적 연구들이 다른 결과를 보여주는 이유에 대한 논의를 요청한다. 다시 말해서 특정지역에 지방정부의 숫자만을 기준으로 하여서 효율성을 측정하는 방법에서 탈피하여 특정지역에 어떠한 구조와 역동적 관계가 있는지를 검토하는 자세가 필요하다.

민주성의 문제를 도외시한 채 효율성 확보를 위한 지방정부 개혁에 대한 비판은 지방행정구역의 규모에 관한 논의에서 효율성과 함께 민주성이 고려되어야 함을 지적하고 있다. 더 나아가서 지방자치의 민주화가 행정의 효율성 확보에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 성경룡의 지적은 검토되어야 한다.

IV. 외부성의 측면에서 살펴 본 광역행정의 방안

도·농통합에 관한 실증적 연구는 예측하였던 행정의 효율성 증진에 관하여 유의미한 결과들을 보여주고 있지 않으며, 미국에서 대도시 지역의 통치관리(governance)를 둘러싼 통합론자들과 공공선택론자들의 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 이는 행정의 효율성을 증진하기 위해서는 지방행정구역의 규모 확대가 필요하다는 주장이 재검토되어야 함을 지적한

다. 그렇다면 행정의 효율성, 특히 외부효과의 내부화를 주장하는 광역행정의 방안을 재검토해야 한다.

외부효과는 생산주체와 소비주체가 아닌 제삼자에게 비용 또는 편익이 발생하는 경우를 가리킨다. 교통·통신의 발달에 따른 생활권과 경제권의 확대는 특정 지방정부가 제공하는 서비스에 대하여 비용을 분담하지 않고 편익을 누리는 통근자나 손실에 대한 보상을 받음이 없이 손실을 입는 이웃정부의 주민들을 만들고 있다. 외부효과의 존재는 사회전체적으로 효율을 최대화하는 수준의 행정서비스 공급을 방해하고 과소공급 또는 과대공급의 문제를 야기한다. 이러한 외부효과를 내부화하는 것이 광역행정의 목표라 할 때, 외부효과가 미치는 영역을 단일의 행정구역으로 묶기 위해서 지방정부들을 통합하거나 광역정부(area-wide government)를 만드는 방안을 생각할 수 있다. 하지만 외부효과의 크기와 내용은 행정서비스에 따라 다르기에 지방행정구역의 규모를 일정하게 확대하거나 특정한 크기의 광역정부를 만드는 것이 외부효과로 인한 행정의 효율성 문제를 모두 해결할 수는 없다. 오히려 필요에 따라서 적절한 크기의 특별구를 설치하거나 합의를 통해서 문제에 접근하는 것이 외부효과의 문제를 효과적으로 대처하는 방법이라 하겠다.

지방행정구역의 규모를 확대하거나 광역정부를 통한 외부성의 문제해결 주장은 외부효과를 내부화하여 조정비용을 낮출 수 있다는 가정에 기초한다. 다시 말해서 지방자치제도의 실시 이후 증가하는 지방정부간 갈등과 그로 인한 광역행정의 어려움을 규모확대와 관료적 통제를 통하여 완화할 수 있다는 견해이다. 하지만 동일 행정구역내에서 혐오시설의 입지를 둘러싼 갈등의 양상은 단순히 행정구역을 확대함으로써 광역행정의 어려움을 해결하려는 시도에 의문을 제기한다. 비용분담과 손실보상을 둘러싼 외부효과의 조정문제는 이웃한 행정구역간에 발생할 수도 있고 동일한 행정구역내에서도 발생할 수 있으며, 이를 관료적 통제로 조정하는 것은 한계가 있다.

외부효과를 조정하는 방안에는 규모확대를 통한 관료적 통제방식 이외에도 시장적 조정방안과 네트워크를 통한 조정방안을 생각할 수 있다. 시장적 조정방안은 이해관련자들의 자발적 거래를 통하여 적절한 비용분담과 손실보상을 하는 방안으로 이러한 시장적 조정방안이 작동하기 위해서는 시장을 통한 거래비용이 크지 않고 적절한 신호기능과 유인체계가 작동해야 한다. 적절한 신호기능과 유인체계는 무임승차를 배제하고 적절한 비용분담과 손실보상을 담보할 수 있는 자원이용권의 규정과 지방재정조정제도의 확립 등을 말한다. 일례로 한강을 둘러싼 비용분담과 손실보상은 ‘오염원인자 비용부담원칙’을 택하느냐 ‘편익자 비용부담원칙’을 택하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 따라서 적절한 신호를 제공하기 위해서는 재화공급이 유발하는 외부효과의 성격과 범위에 대한 연구들이 필요하다 하겠다. 지방재정조정제도가 지방정부들이 공공시설물을 설치하는데 일률적으로 일정 비율을 보조한다고 한다면, 지방정부들은 자신들의 부담분만을 고려한 결정을 하게 되고, 이러한 결정들이 효율적인 광역적 시설물의 설치가 아닌 중복행정으로 나타날 수 있다. 이러한 경우가 국고보조금제도가 잘못된 유인체계로 작동한 경우라 할 수 있겠다. 지방재정조정제도가 지방정부들에게 잘못된 신호를 제공하지 않도록 지방재정조정제도에 광역적인 고려가 요청된다 하겠다.

당사자들간의 자발적 거래를 전제로 하는 시장적 조정이 작동하기 위해서는 거래비용이 낮아야 한다. 다시 말해서 구체적인 계약을 체결하고 계약을 이행하도록 하는 비용이 작아야 한다. 만일 이러한 거래비용이 높다면 시장을 통한 조정이 아니라 네트워크를 통한 조정을 시도하게 된다. 네트워크를 통한 조정은 상호관계를 기초로 하는 조정으로서 시장적

조정과 내부적 통제를 통한 조정의 중간 단계라 할 수 있다.

외부효과를 조정하는 기제로서 규모확대를 통한 내부적 통제 이외에도 시장적 조정방안과 네트워킹에 의한 방안이 있음을 설명하였다. 지방정부들을 둘러싼 조정이 완전경쟁시장과 같은 모습을 띠 수는 없지만, 지방정부들이 상호 경쟁하고 협력하는 정부간 관계(intergovernmental relationship)를 형성할 때 유사시장(quasi-market)으로서의 '지방공공재시장(local public economy)'은 활성화되고 외부효과와 조정기제로서 작동할 수 있다(Oakerson, 1987).

V. 지방화, 분권화와 광역행정의 방안

이종수(1998)는 지방자치 논의의 배경과 맥락을 이해하기 위해서 분권화의 패턴을 정치적 민주화를 제도적으로 담보하기 위한 분권화, 경제적 효율화를 위한 개혁으로서의 분권화, 포스트포디즘(Post-Fordism) 등 현대 국가의 구조 변환에 대한 대응으로서의 분권화 등 세 가지 개념으로 설명하였다. 이와 같이 지방자치의 실시를 뒷받침하는 배경들은 각국에 따라 차이가 나지만 이러한 배경에 기초하여 국가권력의 수직적 재구조화가 나타나고 있음을 지적하고 있다. 이와 함께 강명구(1997)는 지방화와 시장화라는 전세계적 경향이 국가권력의 수직적 재구조화와 수평적 재구조화와 연관되어 있음을 지적하고 있다.

지방화와 분권화로 표현되는 경향은 국가권력의 수직적 재구조화와 수평적 재구조화를 가져오고 이는 '지방통치관리구조(local governance structure)'의 변화를 야기하고 있다. 이러한 환경변화에 관료적 통제에 기초한 중앙집권적인 체제로서 대처하기는 어렵고, 지방자치를 통한 대처가 필요하다. 더욱이나 현재의 경향은 다양한 선택의 가능성을 확장하는 방안으로 진전되고 있기에 이러한 변화에 지방자치단체가 능동적으로 대응할 수 있는 방안이 요청된다.

앞장에서 행정의 효율성을 향상시킬 수 있는 대안으로 행정구역의 확대방안과 '지방공공재시장'의 활성화 방안을 검토하였다. 광역행정의 방안이 단순히 행정구역의 확대나 광역정부의 통제를 통한 외부효과와 조정방안 이외에도 '지방공공재시장'의 활성화를 통해서도 가능함을 지적하였다. 그리고 광역행정을 둘러싼 오래된 논쟁과 도·농통합의 성과에 대한 실증적인 연구들은 행정구역의 확대가 행정의 효율성을 가져오는지에 대한 재검토를 요청하고 있다.

지방공공재시장의 활성화는 '지방통치관리(local governance)'와 관련된 지방민주주의의 활성화와 원활한 지방정부간 관계를 요청한다. 지방민주주의의 활성화는 의사결정의 효율성과 관련하여 공동체意識의 형성과 주민참여를 용이하게 할 수 있는 규모가 크지 않은 행정구역과 자치권의 확대를 요청하고 있다. 원활한 지방정부간 관계는 지방정부간 갈등의 해결과정을 통하여 적절한 비용분담과 역할분담을 할 때 가능하여 진다 하겠다. 이렇게 보았을 때, '지방공공재시장'의 활성화를 통한 행정의 효율성 제고는 지방민주주의와 긴밀히 연결될 수 있는 방안이지만 성공적인 실행을 위한 전제조건이 많은 방안이기도 하다. 즉, 단순히 행정구역의 축소를 통하여 달성될 수 있는 것이 아니라 대폭적인 자치권의 이양과 지방정부간 갈등관리의 과정을 통하여 경쟁과 협조의 관계가 가능한 원활한 정부간 관계의 형성이 필요하다. 하지만 마찬가지로 단순히 행정구역의 확대가 행정의 효율성을

가져오는 것이 아니라 적절한 행정조직과 인력의 관리, 그리고 책임성 확보를 통한 관료들의 행태 통제가 필요하다. 다시 말해서 단순한 행정구역의 변경이 행정의 효율성과 민주성을 향상시키는 것이 아니라 적절한 구조와 제도가 수반되어야 한다.

비록 ‘지방공공재시장’의 활성화를 통한 행정의 효율성 향상이 많은 전제조건을 필요로 하지만 지방민주주의와 연결되어 있고 지방의 변화 맥락과도 일치한다는 점에서 고려되어야 할 대안이라 하겠다. 지방화, 분권화, 정보화로 표현되는 전세계적 경향이 아직 우리 나라에 완전히 발현되지는 않았지만 우리의 환경을 변화시키는 조짐들이 발견되고 있다. 이러한 환경적 변화에 대처하기 위해서는 지방민주주의의 발전과 그에 기초한 효율적인 행정의 수행이 필요하다. 이를 위해서는 대폭적인 자치권의 이양을 통해 의사결정의 효율성을 향상시키고 지방민주주의가 지역의 갈등관리를 효율적으로 할 수 있도록 하여야 하겠다.

참고문헌

강명구 (1997), “지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구,” 『한국정치학회보』 31집 3호, 109-128.

_____ (1995), “지방화와 정보화,” 『한국정치학회보』 29집 1호, 73-91.

김용래 & 김보현 (1967), 『지방행정의 이론과 실제』 서울: 법문사.

김재홍 (2000), “도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구,” 『한국정책학회보』 제9권 제2호, 47-66.

김익식 (1992), “수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구,” 『한국행정학보』 제25권 제4호, 329-352.

김태창 (1991), “현대지방민주주의론 - 지방자치의 정치철학적 함의와 「지방정치공동체」의 형성과제,” 『한국정치학회보』 25집 1호, 407-434.

성경륜 (1995), “지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구: 민선 자치단체장의 역할에 관한 소고,” 『한국정치학회보』 29집 4호, 347-371.

안성민 (1997), “지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제,” 『행정과 정책』 제3호 (고려대학교), 155-178.

오연천 (1998), “지방정부 개혁의 논리와 정부간 관계의 재구축,” 『행정논총』 36(1), 121-149.

이수만 (1995), “도농통합시의 향후 발전과제,” 『지방자치』 85, 61-64.

이종수 (1998), “분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가적 비교분석,” 『한국정치학회보』 32집 2호, 169-190.

임석희 (1994), “한국 행정구역체계의 문제점과 개편의 방향,” 『대한지리학회지』 29(1), 65-83.

정세욱 (1991), 『지방행정론』 서울: 법문사.

조병훈 & 김대원 (1999), “지방정부의 규모와 생산성: 통합시의 양적 재화의 생산성 측정을 중심으로,” 『한국행정논집』 제11권 제2호, 345-361.

조일홍 (1992), “수도권 자치구역 개편에 관한 연구,” 『한국행정학보』 제25권 제4호, 353-375.

- 지병문 (1999), “정부 개혁과 지방정치의 민주화,” 『한국정치학회보』 33집 2호, 407-423.
- 최상철 (1991), “지방자치단체간 광역행정협력체제 구축방안,” 『지역이기주의의 효율적 극복방안』 수원: 내무부 지방행정연수원.
- 최양부 & 윤원근 (1993), “도농통합적 시군행정구역의 설정 방안,” 『지방행정연구』 제8권 제2호, 87-104.
- 최창호 (1989), “도시와 인접군의 행정구역 조정문제,” 『지방행정연구』 제4권 제3호, 31-48.
- 홍준현 (1998), “생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안,” 『한국행정논집』 제10권 제3호, 669-689.
- Bollens, S. A. & R. W. Caves (1994), “Counties and Land Use Regionalism: Model of Growth Governance,” *International Journal of Public Administration*, 17(5).
- Eberts, R. W. & T. J. Gronberg (1990), “Structure, Conduct, and Performance in the Local Public Sector,” *National Tax Journal*, Vol. 43, Iss. 2, 165-173.
- Gullick, L. H. (1962), *Metropolitan Problem and American Ideas*, New York: Alfred Knopf.
- Lyons, W. E. & D. Lowery (1989), “Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens,” *Public Administration Review*, Vol. 49, Iss. 6, 533-543.
- Norton, A. (1983), *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies*, London: Univ. of Birmingham.
- Oakerson, R. J. (1987), *The Organization of Local Public Economies*, ACIR A-109, Washington, D.C.
- Oakerson, R. J. & R. B. Parks (1988), “Citizen Voice and Public Entrepreneurship: The Organizational Dynamic of Complex Metropolitan County,” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 18, 91-112.
- _____ (1991), “Metropolitan Organization: St. Louis and Allegheny County,” *Intergovernmental Perspective*, summer 1991, 27-34.
- Ostrom, E. (1972), “Metropolitan Reform: Proposions Derived from Two Traditions,” *Social Science Quarterly*, Vol. 53, 474-493.
- Parks, R. B. (1991), “Counties in the Federal system: The Interlocal Connection,” *Intergovernmental Perspective*, 17(Winter), 45-53.
- Rusk, D. (1993), *Cities without Suburbs*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Taylor, J. L.(ed.)(1972), *Planning for Urban Growth*, New York: Praeger Publishers.