

地方自治團體의 人口規模와 費用便益의 相關關係에 관한 小考

— 團體規模別 行政費用의 分析을 中心으로 —

Relationships between Cost-Benefit and Population Size of
Local Authorities

孫 在 植

(韓國地方行政研究 理事長)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 費用便益分析의 必要性和 可能性
- III. 人口規模와 行政費用의 相關關係
- IV. 人口規模와 消費의 經費 및 資本支出
- V. 人口規模와 機能別 經費
- VI. 人口規模와 歲出總額 및 依存財源
- VII. 行政費用과 地域開發政策
- VIII. 行政費用과 規模의 適正化
- IX. 結 論

I. 序 論

國民이 願하는 良質의 公共서비스를 값싸고도 豊富하게 供給하는 것은 現代行政의 基本理念의 하나라고 할 수 있다. 이는 自治의 舞台가 되는 地方自治團體의 行政에 있어서도 조금도 다를 바가 없다. 오히려 住民의 日常生活와 直結된 生活行政이 大宗을 이루고 있는 地方行政에 있어서야말로 이와 같은 理念이 住民들에게 더욱 現實感을 갖게 한다

고 말할 수 있다.

어떻게 하면 行政費用은 적게 하고 行政效果는 크게 할 것인가, 어떻게 하면 最小의 經費로 最大의 便益을 住民에게 提供할 수 있을 것인가 하는 것은 地方行政의 根本的이고도 永遠한 課題의 하나가 아닐 수 없다.

行政費用을 適正化하고 住民便益을 極大化하는 것은 地方自治의 制度和 運營의 여러 側面에 걸쳐서 實로 廣範圍하게 關聯되어 있는 問題이다. 制度面에서는 地方自治團體의 階層과 區域, 機關 構成, 事務配分, 財源配分, 豫算會計制度, 地方稅制, 地方公企業制度, 議會制度, 公務員制度 등을 들 수 있고, 運營面에서는 政策決定, 組織管理, 事務管理, 豫算管理, 會計管理, 工事管理, 定員管理, 昇進·轉補·教育·研修 등을 들 수 있다.

이 가운데 本稿에서는 地方自治團體의 區域, 特히 規模를 中心으로 費用便益의 一斷面을 考察해 보고자 한다. 民主主義制度는 그 自體 非能率과 浪費를 隨伴하기도 하지만, 民主主義의 基本理念을 損傷하지 않는 範圍內에서, 또는 民主化와 能率化를 調和시킬 수 있는 테두리 안에서 行政費用을 極小化하고

行政效果를 極大化하는 方案을 摸索하고 適用하는 것은 매우 切實한 需要가 있는일로 생각한다.

II. 費用便益分析의 必要성과 可能性

行政은 私企業의 경우처럼 일의 成果를 損益計算書에 의하여 金錢적으로 一目瞭然하게 把握하기가 어렵다고 할 수 있다. 그러나 行政의 科學化를 도모하고 各種 決定을 合理的으로 하기 위해서는 經費와 效果, 費用과 收益을 細密히 分析하는 體制와 方式을 確立하지 않으면 아니 된다.

行政은 納稅者인 國民의 信託에 의하여 國民의 負擔에 相應한 公共財를 提供하는데 그 目的이 있으므로 國民의 血稅를 헛되이 쓰지 않기 위해서나 보다 큰 價値를 創出하기 위하여 모든 公的 決定을 하는데 있어서는 投入과 產出의 對比·分析下에 嚴格하게 하지 않으면 아니 되는 것이다.

行政은 主로 決定의 連續으로 이루어지고 있고 크고 작은 善한 選擇의 過程을 內包하고 있다고 말할 수 있다. 이 決定이나 選擇을 計算에 立脚하여 妥當하게 하는 것은 至極히 重要的 事이다. 費用便益分析은 각가지 決定對象가운데서도 가장 중요한 대상인 事業과 豫算을 合理的으로 策定하려는데 그 목적이 있다.

韓國의 行政人들은 大體로 計算意識이 薄弱하다고 한다. 이는 韓國의 傳統的 行政文化에 費用·便益이나 有效度와의 對比에 重點을 두는 原價計算意識(cost accounting con-

sciousness)이 적었던데 그 原因이 있다고 말할 수 있다. 그러나 計算에 立脚하지 않은 行政은 前近代의 行政이요 非科學的 行政이다. 또한 經費效果分析(cost effectiveness analysis)을 土臺로 하지 않은 卽興의 事業決定은 非合理的 決定이요 最善의 것으로 立證할 수 없는 決定이다.

勿論 모든 決定에 다 이와같은 精密한 分析을 先行한다는 것은 時間上 勞力上 어려운 일일런지 모른다. 그러나 적어도 重要的 政策 決定만은 費用便益分析에 基礎하도록 할 需要가 있다. 더구나 컴퓨터가 發達·普及되고 있는 現代에 있어서는 더 말할 나위도 없다.

行政은 主로 統計的 言語로 運營되며 特히 政府活動의 表示는 數字의 言語에 의하고 있다.¹⁾ 數量化는 納稅者인 住民을 說得시키는 正當化의 表現方式(a form of legitimization)이다. 行政의 質을 數字로 比較하게 됨에 따라 體系的·科學的 類型의 基盤을 確立하기 위하여 發見된 것이 곧 費用·便益分析(cost-benefit analysis)이다. 費用·便益分析에서 보는 바와 같이 大衆民主主義下에서 相互 比較한다는 것은 體系的·科學的 模型의 기초를 제공해서 正當化의 形態를 갖추게 되는 것이다.²⁾

上述한 바와 같이 費用便益分析은 各種 公共決定의 合理化를 기하기 위하여 切實히 필

1) James J. Heaphey, "Four Pillars of Public Administration", in Dwight Waldo(ed), Public Administration in a Time of Turbulence, Chandler Publishing Co., Scranton 1971, p. 77.

2) James J. Heaphey, Administration: Challenge and Response, in Dwight Waldo, ed., op. cit., p. 77.

요한 것이나 이를 正確히 한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 便益 또는 效果는 經濟的인 것도 있으나 社會的인 것도 있고 直接的인 것도 있으나 間接的인 것도 있다. 行政效果 가운데는 計量化할 수 있는 것 뿐만 아니라 計量化가 不可能하다고 생각할만큼 지극히 어려운 것도 있다. 行政效果는 直接의 效果에서 부터 波及되는 第1, 第2, 第3 등의 各種 派生效果를 모두 綜合하여 이를 計量化하고 貨幣價値로 表現한다는 것이 여간 어려운 일이 아니다.

쿠웨이드(E.S.Quade)가 그의 著書「公的 決定을 위한 分析」(Analysis for Public Decisions)에서 敘述한 바와 같이 便益 또는 效果를 完全한 正確性으로 豫測한다는 것은 不可能할지도 모른다. 왜냐하면 非經費要素 또는 質的 要素는 貨幣價値로 計算 또는 評價하기가 어렵기 때문이다. 그러나 費用은 事業에 投入되는 資源, 勞動力과 時間을 貨幣支出로 轉換할 수 있기 때문에 便益 또는 效果보다는 計算하기가 容易한 것으로 看做되고 있다. 쿠웨이드에 의하면 費用은 經濟的 費用과 社會費用, 外部的 費用과 內部的 費用을 포함하는데 經濟적 비용은 便益損失을 隨件하고 機會費用 또는 擇一的 費用과 關聯이 된다. 이 가운데 社會費用은 例를 들어서 自動車 公害費用과 같이 大氣汚染, 交通混雜, 騒音, 바람 직하지 않은 外部不經濟 등으로 計算된다. 한편 비용은 ①貨幣支出, ②貨幣로 計測할 수 있는 비용, ③計量化 될 수 있는 비용과 ④계량화될 수 없는 비용 등으로 細分될 수 있다.³⁾

3) E.S. Quade, Analysis for Public Decisions, Second Edition, North-Holland ; New York ; Amsterdam, Oxford, 1982, Chapter 8.

費用便益分析은 이와같이 至難한 作業임에 틀림없으나 그럼에도 불구하고 公的 決定의 科學化로 費用의 最少化와 便益의 最大化를 도모하기 위해서는 가능한데까지 最大限 이를 適用하고 發展시키지 않으면 안 된다고 생각한다.

Ⅲ. 人口規模와 行政費用의 相關關係

地方自治團體의 人口規模가 團體의 種類別로 어느程度가 適合한가 하는데 대해서는 區域의 合理的 劃定이라는 見地에서나 都市의 過大化防止와 中小都市 및 農村의 育成이라는 見地에서 學界와 官界에서 더러 研究・論議가 된 일이 있으나 아직 行政費用과의 相關關係에서 分析 評價되지는 않은것 같다.

規模의 經濟性(economies of scale)이나 規模의 不經濟(diseconomies of scale)는 非但 私企業에서 뿐만 아니라 行政에서도 適用될 수 있으나 複雜多樣한 行政活動을 하고 있는 地方自治團體의 경우 아직 이에 대한 定說이나 公認된 基準은 없는 것이 事實이다. 이는 主로 單一業種을 擔當하고 있는 個個 私企業의 경우에는 規模의 經濟와 不經濟를 測定하기가 比較的 容易하나 性質이 다른 여러가지 種類의 行政機能을 擔當하고 있는 地方自治團體는 이를 測定하기가 어렵기 때문일 것이다. 各 行政機能이 要求하는 適正規模는 그 機能의 性質에 따라 區區하고 또 經濟的・社會的 變化에 따라 달라질 수 있는 可變性을 恒常 지니고 있으므로 이를 全體의으로 묶어서 論하기는 쉽지 않은 것이다.

그러나 一般的으로 規模와 費用의 關聯性

에 관하여는 大體로 다음과 같은 假說을 세울 수 있다.

첫째로, 自治團體의 規模가 一定한 水準까지 커지면 大概 1人當 行政費用은 줄어들어 全體의으로 보다 低廉한 行政서비스를 제공할 수 있게 된다.

둘째로 行政서비스의 費用이 減少하면 보다 많은 行政서비스를 제공할 수 있게 된다. 또한 이미 제공하고 있는 種類의 行政서비스外의 서비스도 이에 添加될 수 있다.

셋째로, 自治團體의 規模가 適正水準以下로 縮小되면 첫째와 둘째의 反對現象이 일어나게 된다. 그리하여 各種서비스의 1人當 費用이 增加하면 서비스의 水準을 낮추던가 서비스의 種類를 줄이지 않으면 아니된다.

네째로, 자치단체의 규모가 적정수준을 超過하게 되면 규모가 커지는 만큼 規模의 不經濟現象이 일어나 行政費用이 오히려 증가하게 된다. 즉 1인당 經常費와 事業費가 점점 늘어나게 되어 서비스의 代價가 높아지게 되는 것이다. 다만 規模의 擴大와 함께 自體財源의 絶對的 規模는 累進的으로 增大하게 된다.

따라서 행정비용이라는 觀點에서는 綜合的으로 보아 1인당 서비스費用이 가장 적게 드는 자치단체의 규모가 適正한 것이라고 말할 수 있다.

以上과 같은 假說에 대하여는 다음 各項에서 計數的으로 檢證해 보고자 한다. 이 分析에서는 1989年 12월에 韓國地方財政共濟會가 發行한 地方財政要覽의 88年度決算統計를 活用하였음을 밝혀 둔다.

IV. 人口規模와 消費的 經費 및 資本支出

1. 人口規模와 消費的 經費

지방재정요람에서는 市·郡·自治區등을 人口規模別로 5段階 또는 4段階로 類型化하여 歲入歲出狀況을 多角的으로 對比하였다. 여기에서 소비적 경비라 하면 支出의 效果가 短期間에 그치는 것으로서 人件費, 物件費와 經常移轉費 등이 그 주요한 내용으로 되어 있다.

인건비는 지방자치단체의 행정활동에 필요한 職員의 雇傭에 대한 소요경비로서 給與, 賞與金, 手當, 給糧費, 被服費, 日用人夫賃 등으로 구성되어 있고 物件費는 지방자치단체의 행정사무의 執行에 필요한 原材料, 設備, 役務 등의 調達費 및 기타의 活動費로서 旅費, 需用費, 辦公費, 公共料金, 燃料費, 諸稅公課金, 賃借料, 負擔金, 用役費, 利用料, 車輛費, 船舶費, 施設維持費, 醫療費 등으로 이루어져 있다.

經常移轉費는 지방자치단체로 부터 국가 또는 다른 지방자치단체, 個個의 家計 내지 企業에 지출되는 단순한 經常移轉的 經費로서 資本的 補助는 이에 포함되지 아니하며 補償金, 救療給食費, 救療被服費, 賠償金, 年金支給金, 保險金, 出捐金, 자치단체에 대한 經常補助, 交付金 등이 이에 포함된다.

첫째, 市의 경우를 보면 表1이 나타내는 바와 같이 市의 人口規模가 크면 클수록 一定한 段階까지는 1인당 人件費, 物件費와 經常移轉費가 漸次 減少되는 것을 알 수 있다.

특히 人口 25萬名以上 50萬名未滿의 7個市가 人口 8萬未滿의 17個市보다 1인당 消費的 經費에 있어서 折半밖에 되지 않는 것은 確實히 規模의 經濟가 나타나고 있는 좋은 事例라고 할 수 있다.

다만 人口 25萬名以上 50萬名未滿의 市와 人口 50萬名以上の 4個市 사이는 人口 1人當 經費가 同額이거나 비슷하며 거의 差異가 없고 直轄市와 特別市의 경우에는 오히려 中規

模의 都市보다 人口가 많아지는 만큼 인구 1인당 경비가 增加하므로 規模의 不經濟가 나타난다는 사실을 알 수 있다.

둘째로, 郡의 경우를 보면 인구규모가 커지는데 따라 1인당 소비적 경비가 줄어드나 一般市의 경우와 비교하면 大體로 郡의 경우가 비용이 더 든다는 점과 도시의 경우와 같은 인구의 증대에 따른 규모의 불경제현상은 나타나지 않고 있는 점이 주요한 差異點이라고

〈表1〉 團體別 人口規模別 1人當 消費的 經費 및 資本支出

(單位: 천원)

階層別	規模別	團體數	人件費	物件費	經常移轉費	資本支出
全 國	平 均	244	30.9	15.9	33.0	98.8
서울 特別市		1	24.3	13.2	35.7	47.2
直轄市	平 均	4	21.6	9.8	23.2	54.6
道	平 均	9	3.6	5.0	17.7	62.9
市	平 均	56	25.5	11.6	13.6	47.4
	50萬以上	4	19.2	8.7	9.6	39.3
	25萬以上 50萬未滿	7	19.5	8.7	10.6	32.7
	15萬以上 25萬未滿	13	26.8	12.6	15.8	48.9
	8萬以上 15萬未滿	15	34.1	15.0	16.8	60.9
	8萬未滿	17	39.8	18.5	20.5	81.9
郡	平 均	138	39.7	16.1	20.9	94.8
	12萬以上	32	29.7	12.3	17.5	72.9
	8萬5千以上 12萬未滿	35	40.1	16.2	21.5	98.5
	5萬以上 8萬5千未滿	57	48.3	19.1	23.6	111.9
	5萬未滿	14	64.9	27.6	28.5	141.5
自治區	平 均	50	11.5	4.2	3.5	13.8
	50萬以上	9	9.7	3.5	2.6	13.0
	35萬以上 50萬未滿	17	11.1	4.4	3.4	12.5
	20萬以上 35萬未滿	16	12.8	4.6	3.8	14.3
	20萬未滿	8	18.3	5.4	6.6	24.9

자료: 한국지방재정공제회, 지방재정요람, 1989. 12. pp174-175.

말할 수 있다. 一般市の 경우보다 비용이 더 드는 것은 區域이 市の 경우보다 넓고 住民들이 小都邑과 여러 村落에 散在하고 있는데 그 原因이 있다.

세째로, 自治區의 경우에는 인구규모의 大小에 따라 1인당 소비적 경비에 差異가 있는 것은 市와 郡의 경우와 같으나 그 金額이 두드러지게 적은 것이 다른 점이다. 이는 自治區가 1988年 4월까지 特別市 및 直轄市의 下部行政單位에 不過했다는 점과 政府單位間的 機能 및 財源配分에 있어서 上層團體인 特別市 및 直轄市에 重點이 두어지는데 그 原因이 있는 것으로 생각된다. 인건비와 경상이전비에 있어서 인구 20만명 미만의 자치구와 인구 50만명 이상의 자치구사이에 2배가량의 차이가 있는 것은 市나 郡의 경우와 같다.

2. 人口規模와 資本支出

資本支出은 一般的으로 지방자치단체의 資本形成과 直結되는 經費로서, 施設費와 같이 직접적으로 자본형성에 投入되는 경비 뿐만 아니라 간접적으로 자본형성이 이루어지는 지방자치단체 또는 民間에 대한 資本補助도 포함된다.

이러한 자본지출은 資產取得費, 施設費, 施設附帶費, 大修繕費, 土地買入費, 借款物資用費, 物品購入費, 無形固定資產, 民間에 대한 資本移轉, 자치단체에 대한 자본이전, 企業會計 등에 대한 자본이전, 해외자본이전, 국가기관 등에 대한 代行業費 등으로 구성된다.

자본지출은 시·군·자치구 共히 인구가 많을수록 그 1인당 액수가 적어지나 시와 자치구는 인구 50만명이 넘어서면 오히려 많아

지며 특히 特別市와 直轄시는 더 많아지는 것을 알 수 있다.

자치구의 1인당 자본지출액이 顯著히 적은 것은 도와 시·군간에 비하여 投資的 事業이 相對的으로 特別市와 直轄시에 의하여 더 많이 施行되도록 機能配分이 되어 있기 때문이다.

特別市 또는 直轄市와 자치구의 1인당 자본지출 合計額이 中規模의 一般市の 경우보다 많은 것은 地價의 差異에도 그 原因의 하나가 있는 것으로 생각된다.

시·군·자치구 共히 最下位段階의 인구규모를 가진 團體와 最上位段階의 인구규모를 지닌 단체간에 1인당 자본지출에 約 2배의 차이를 보이고 있는 것도 注目에 값한다.

V. 人口規模와 機能別 經費

1988年度 一般會計決算資料에 立脚한 機能別 1人當 行政費用을 分析해 보면 主要經費의 人口規模別 額數가 上述한 바와 같은 傾向으로 나타나고 있음을 잘 알 수 있다. 이 가운데 豫算上 比重이 낮은 文化 및 體育費, 民防衛費, 支援 및 기타경비를 除外하고 經費規模가 큰 一般行政費, 社會福祉費, 産業經濟費와 地域開發에 대해서만 살펴 보고자 한다.

1. 人口規模別 一般行政費

일반행정비는 지방자치단체라는 조직체를 유지하고 운영하는데 소요되는 一般管理的인 사무경비로서 企劃行政費, 內務行政費와 財務行政費 등으로 區分된다.

첫째, 市의 경우에는 表2에서 보는 바와 같이 人口규모가 커지는데 따라 1인당 一般 行政비가 遞減되나 50萬名을 넘어서게 되면 遞增하고 直轄市와 特別市의 경우에는 더 많아지는 現象을 보이고 있다. 이것은 人口가 50萬名을 超過하게 되면 區와 局을 設置하게 되는데도 그 原因의 하나가 있다. 行政單位가

한 段階 더 생기게 되고 局制가 실시되게 되면 人建비, 廳舍의 설치 및 유지관리비, 行政 裝備의 구입 및 관리비가 증가하게 되기 때문이다. 人口 8만명미만의 市는 人口 25만명 이상 50만명미만의 市에 比하여 人口 1인당 一般행정비를 2, 3倍以上 더 쓴다는 사실에 유의할 필요가 있다.

〈表 2〉 團體別 人口規模別 1人當 機能別經費

(單位: 千圓)

階層別	規模別	團體別	一般行政費	社會福祉費	產業經濟費	地域開發費
全國	平均	244	40.8	33.0	26.9	69.3
서울	特別市	1	30.2	20.9	0.7	34.2
直轄市	平均	4	28.7	25.4	6.1	48.3
道	平均	9	6.6	16.0	21.2	39.7
市	平均	56	31.2	21.6	6.6	39.3
	50萬以上	4	26.0	15.9	3.1	32.1
	25萬以上 50萬未滿	7	22.2	17.5	3.1	34.1
	15萬以上 25萬未滿	13	32.7	26.5	5.4	39.3
	8萬以上 15萬未滿	15	39.3	23.8	10.2	49.4
	8萬未滿	17	51.6	30.9	21.8	55.1
郡	平均	138	52.8	27.6	38.5	62.3
	12萬以上	32	40.7	22.8	26.6	49.5
	8萬5千以上 12萬未滿	35	54.9	28.2	40.6	63.7
	5萬以上 8萬5千未滿	57	61.6	31.8	49.6	71.4
	5萬未滿	14	83.7	36.1	49.9	101.1
自治區	平均	50	13.6	8.7	0.5	11.4
	50萬以上	9	11.5	7.0	0.3	10.4
	35萬以上 50萬未滿	17	13.2	8.2	0.2	10.6
	20萬以上 35萬未滿	16	15.3	10.0	0.6	11.5
	20萬未滿	8	20.2	16.1	3.6	21.7

둘째, 郡의 경우에는 인구규모가 작으면 작을수록 1인당 일반행정비가 많아지는 점에서는 市와 같으나 市의 경우보다도 비용이 더 많이 드는 것이 다른 점이다. 인구 5만명미만의 郡은 인구 12만명의 군에 비하여 2배 이상의 일반행정비가 소요되는 것으로 나타나 있다.

세째, 자치구에서는 人口段階別로 他團體와 비슷한 樣相을 보이나 인구 50만명이 넘는 경우에는 1인당 일반행정비가 遞減되는 점은 市와 다른 점이다.

2. 人口規模別 社會福祉費

사회복지비는 福祉事業費와 保健衛生費로 分類되는데 老人, 兒童, 心身障礙者등을 위한 福祉서비스와 醫療, 食品衛生, 環境衛生과 汚物收去·處理에 관한 경비를 그 내용으로 하고 있다.

첫째, 市의 경우에는 인구의 증가에 따라 1인당 비용이 감소하나 특별시와 직할시는 중규모의 도시보다 오히려 더 많아지게 되는 것을 알 수 있다.

둘째, 郡은 일반행정비의 경우와 비슷한 현상을 나타내고 있다.

세째, 자치구는 시와 군의 경우와 類似하나 그 금액이 적은 것이 돋보인다.

3. 人口規模別 産業經濟費

산업경제비는 農水產費, 林業費, 商工運輸費로 구분되는데 중규모이상의 도시에서는 그 比重이 상대적으로 낮은 경비다.

대체로 인구규모가 크면 클수록 1인당 비

용이 줄어 들며, 郡地域의 경우에는 인구 8만5천명이상 12만명미만의 군과 12만명이상의 군간에 金額面에 큰 차이를 보이고 있다.

군의 경우가 시와 자치구의 경우보다 1인당 비용이 越等히 많이 드는 것은 人口差나 面積差以外에 農水產行政과 林業行政의 比重이 상대적으로 훨씬 더 크기 때문이다.

4. 人口規模別 地域開發費

지역개발비는 都市開發費, 道路·治水事業費와 地域開發事業費로 구분되는데 道路, 河川, 住宅, 上·下水道, 公園 등 各種 公共設施의 設置·管理에 관한 경비를 내용으로 하는 가장 큰 비중을 차지하는 경비라고 말할 수 있다.

各 團體 共히 인구규모가 작을수록 1인당 경비가 遞增하는 現象을 보인다. 특히 군의 경우에는 더 많은 비용이 드는데 이는 人口密度가 낮아 1인당 道路延長, 河川延長, 上·下水道管路的 延長이 都市보다 긴데 그 主因이 있다.

VI. 人口規模와 歲出總額 및 依存財源

지방자치단체의 行政費用을 正確히 測定한다는 것은 매우 어려운 일이나 各分野의 經費를 性質別·機能別로 算出한다든가 總額을 1人當으로 算出하면 大綱은 이를 判斷할 수 있다. 表3은 1人當 歲出總額을 分析한 것으로서 各團體가 共히 人口가 많을수록 遞減하나, 市의 경우에는 인구 50만명까지는 인구의 증대에 따라 遞減하고 50萬名을 超過하면 遞增하는 것으로 나타나 있다. 이를 1人當歲

入內譯으로 보면 依存財源의 比重이 郡과 小規模市일수록 크고 郡가운데서도 규모가 작을수록 依存度가 높은 것을 알 수 있다. 이는

自立度, 財政力指數와 經常的 經費에 대한 地方稅比率을 보더라도 立證이 된다.

〈表 3〉 團體別 人口規模別 1人當 歲出總額 및 依存財源

(單位: 千圓)

階層別	規模別	歲出總額	地方交付稅	普通交付稅	補助金	國庫補助金	市道費補助金
全國	平均	204.8	41.0	31.5	61.3	43.0	18.3
서울	特別市	135.9	0.0	0.0	9.2	2.7	6.5
直轄市	平均	132.1	6.1	3.3	34.3	21.1	13.2
道	平均	104.3	25.4	10.8	38.2	38.2	0.0
市	平均	113.2	24.3	23.0	18.9	16.0	16.0
	50萬以上	87.6	4.4	3.0	26.6	8.4	10.5
	25萬以上 50萬未滿	87.1	9.4	8.9	30.5	16.2	10.4
	15萬以上 25萬未滿	119.6	28.9	27.2	30.5	16.2	14.3
	8萬以上 15萬未滿	140.8	50.5	48.9	51.3	24.4	26.8
	8萬未滿	186.3	60.6	59.1	51.6	20.2	31.4
郡	平均	190.2	62.6	61.1	73.5	41.0	32.5
	12萬以上	148.1	35.6	34.6	52.8	28.7	24.0
	8萬5千以上 12萬未滿	195.5	66.2	64.6	76.9	41.9	30.0
	5萬以上 8萬5千未滿	224.3	83.6	81.8	93.9	53.1	40.8
	5萬未滿	285.2	127.9	125.6	119.0	56.3	62.8
自治區	平均	35.0	0.0	0.0	11.7	2.1	9.6
	50萬以上	29.9	0.0	0.0	9.5	1.0	8.5
	35萬以上 50萬未滿	32.8	0.0	0.0	8.7	1.3	7.4
	20萬以上 35萬未滿	38.5	0.0	0.0	14.7	3.2	11.5
	20萬未滿	63.0	0.0	0.0	31.9	9.3	22.6

Ⅶ. 行政費用과 地域開發政策

위에서 보아온 바와 같이 地方自治團體의 行政費用은 그 人口規模가 큰 變數가 된다. 大體로 人口규모가 適正하면 행정비용이 적게 들지만 過少하거나 過小하면 많이 들게 된다. 人口가 너무 적으면 當該地方自治團體의 住民 1人當 人件費, 事務費와 公共施設費 등이 지나치게 많이 所要되어 浪費가 되고, 한 都市에 人口가 너무 密集하거나 都市가 過大化되면 集積의 利益보다 不利益이 더 많이 發生할 可能性이 있다. 地價의 上昇으로 道路의 新設·擴張, 駐車場施設, 公園과 綠地 空間의 確保, 各種 市民利用施設의 設置 등에 過多한 費用이 들뿐만 아니라 大氣汚染·水質汚濁·騒音 등 公害의 防止나 地下鐵事業 등에 巨大한 投資를 必要로 하고 交通難, 住宅難, 物不足, 靑少年犯罪 등 深刻한 社會問題를 惹起시킨다.

過密化·過大化되어 있는 都市의 道路擴張 事業費의 大部分이 地價補償費라는 事實이나 大氣와 水質의 汚染度가 許容基準을 超過하고 通勤·通學所要時間이 날로 길어지는등의 사실은 大都市管理의 經濟的 費用과 社會費用이 그 얼마나 많이 들고 便益損失이 그 얼마나 큰가를 잘 나타내준다.

따라서 過疎化되어 가고 있는 郡地域과 沈滯狀態에 있는 小都市에 대해서는 積極的인 開發促進策을 講究하고 大都市에 대해서는 人口集中을 防止할 수 있는 效果的인 對策을 樹立·實施할 것이 要請된다. 郡과 中小都市에 대해서는 地域經濟力을 크게 涵養할 수 있도록 工業을 誘致하고 大都市에 대해서는 既存人口의 分散은 어렵더라도 더 이상 人口

가 집중하지 않도록 建蔽率과 容積率의 強化, 아파트의 棟間離隔距離의 擴大, 裸地 또는 空地의 綠地地域 또는 風致地區로의 用途地域 變更, 公園用地의 擴大, 開發規制, 建築制限 등 都市計劃의 手段과 租稅政策手段의 果敢한 驅使와 함께 首都에 集中되어 있는 行政·產業·金融·教育 등의 機能自體를 地方에 分散하도록 措置하여야 할 것이다.

한편 中規模의 都市自治團體도 當該市의 法的 地位를 높이려는 부질없는 慾望으로 人口增加指向의 政策을 追求하는 傾向이 있는데 行政費用과 生活環境을 考慮하지 않는 이와같은 일은 마땅히 止揚하도록 하여야 할 것이다.

Ⅷ. 行政費用과 規模의 適正化

規模의 經濟를 考慮하여 지방자치단체의 규모를 再調整하는 것은 特別市·直轄市와 市の 경우에는 該當이 되지 않지만 郡, 自治區와 道の 경우에는 可能하다. 地方自治의 실시를 앞두고 基礎的 自治團體를 郡으로 할 것인가 또는 邑面으로 할 것인가에 관하여는 論難이 많았고 地方行政의 階層을 줄이기 위하여 郡의 規模를 縮小하고 面을 廢止하는 案, 面의 規模를 擴大하고 郡을 廢止하는 案, 이와 함께 道の 규모를 축소하여 여러개를 增設하는 案 등 各가지 主張과 論議가 있었으며 實際로 近年에 設置되었던 行政改革委員會에서는 이를 改革課題의 하나로 삼아 活潑하게 檢討·審議한 일도 있다.

自治區域은 能率性的인 見地에서 뿐만 아니라 民主性的인 見地에서도 檢討되어야 하므로

住民의 自治行政에의 參與·統制나 行政서비스에의 接近이 容易하도록 하는 것이 要請된다. 또한 經濟的·社會的·文化的으로 한 共同社會를 形成할 수 있는 區域으로 劃定해야 共同體意識을 바탕으로 한 健全한 自治를 할 수 있다. 따라서 이러한 要求를 모두 捨象하고 오로지 行政費用의 側面만을 眼中에 두고 區域을 劃定할 수는 없다.

그러나 오늘날 科學技術의 革新과 社會經濟의 發展에 따른 高度産業化, 情報化, 都市化와 交通通信手段의 大量化, 迅速化, 모더니제이션 등의 進展은 行政空間의 收縮과 行政의 廣域化를 加速化하고 있으므로 長期的 見地에서는 現在의 道·郡·自治區의 平均規模를 크게 줄이자는 것은 時代逆行的인 發想이라고 생각한다.

더구나 自治를 할 수 있는 財政能力을 갖출 수 없는 邑面을 다시 自治團體로 한다면 議會費·選舉費 등 行政費用의 增加라는 觀點에서 뿐만 아니라 行政서비스 水準의 低下와 基礎的 自治團體의 事務·權能의 縮小라는 現象을 이르기 可能性이 있을 것이다.

過去에 千差萬別의 區區한 區域과 零細한 規模를 維持해 오던 英國의 地方自治團體가 1974年의 區域再編成으로 그 規模가 擴大再調整되고 特히 基礎的 自治團體인 非大都市圈地域(non-metropolitan area)의 디스트릭트(district)가 人口 7萬5千名乃至 15萬名으로 大幅 擴大된 것은 우리의 參考에 값한다고 생각한다.

傳統的으로 道(Department)를 廣域的 自治團體로 維持해온 佛蘭西가 道위에 레종(Region)이라는 廣域團體를 새로 設置한 것도 增大하는 廣域行政需要에 對處하기 위한

不可避한 措置였다고 할 수 있다.

이 밖에 地方自治의 歷史가 길고 自治意識이 強하여 區域改編이 韓國의 경우보다 훨씬 어려운 여러 先進國들이 邑面合併이라는 大改革을 실시해온 점이라든가 이와 같은 規模擴大에도 불구하고 數個自治團體가 組合를 構成하거나 넓은 區域을 單位로 하는 特別地方自治團體를 設立하여 行政서비스의 效率性を 確保하려고 試圖하는 점을 考慮하더라도 現行區域은 그 平均規模에 있어서 결코 過大하지 않다고 말할 수 있다.

다만 同種自治團體의 尤甚한 規模차를 줄이기 위하여 一部 過大道 및 郡의 分割과 過小郡 및 自治區의 擴大再調整을 도모하는 것은 機能과 財源의 均等한 附與와 行政費用節約이라는 見地에서 필요한 일이라고 할 수 있다. 다만 歷史的 傳統이나 住民感情 때문에 過小規模의 團體를 合併하기 어려운 경우에는 關聯隣接自治團體間에 事務組合를 適正規模로 結成·運營하든가 地方公社·公團 또는 地域開發事業團등을 組織·活用할 수도 있을 것이다.

한편 人口 8萬未滿의 市가 인구 8만 내지 15萬의 市보다 1人當 人件費·物件費·資本支出·一般行政費·社會福祉費 등에 있어서 約 20% 내지 30% 가량 더 所要되므로 市昇格要件도 더 強化할 것을 검토할 필요가 있다. 現行地方自治法 第7條의 規定에 의하면 市는 그 大部分이 都市의 形態를 갖추고 人口 5萬以上이 되어야 하는 것으로 되어 있고 同法施行令 第7條에서는 當該地域의 市街地를 構成하는 地域內에 居住하는 人口와 商業·工業, 기타 都市的 産業에 從事하는 家口의 比率이 各各 全體의 50%以上일 것을 要件으

로 規定하고 있으나 市昇格을 위한 農村地域의 過度한 編入으로 都市行政과 農村行政으로 二元化되는 現象이 일어나고 있고 財政能力의 脆弱, 都市基盤施設의 未洽, 市昇格分離後의 郡殘余郡의 顯著한 弱화 등 問題가 發生하고 있으므로 이의 再檢討가 要請되고 있다.

1989年 市로 昇格된 12個市の 경우 邑當時 自體收入으로 市昇格基準人力에 대한 人件費를 充當할 수 있었던 市는 5個市이고 나머지 7個市는 이것이 不可能한 것으로 나타났다. 또한 1986年에 昇格·新設된 市는 10個였는데 이 가운데 自體收入으로 基準人力에 대한 人件費를 充當할 수 없는 市가 8個市나 되었다.

따라서 市昇格要件은 現行보다 強化할 필요가 있는데 人口基準은 그대로 두더라도 產業構成要件과 市街地構成要件은 보다 嚴格히 하는 것이 좋을 것이다. 例를 들어서 都市의 產業에 從事하는 家口의 數가 60%以上이 되어야 한다는가 市街地(built-up area)內 居住人口가 60%以上이 되어야 한다는 따위가 그것이다. 이밖에 人口密度와 都市施設을 市昇格要件에 포함하는 方法도 있는데 市街地는 平方킬로미터當 5,000名以上, 都市化地域(urbanized area)은 500名以上으로 하고 都市의 施設 기타 都市로서의 要件으로서는 道路, 上·下水道, 教育施設, 商業施設, 保健醫療施設, 交通通信施設, 官公機關 등을 이에 포함시킬 수 있을 것이다.

이와같이 市昇格要件을 보다 複合的인 것으로 하면서 그 基準을 上向調整하면 都市로서의 外的 面貌와 內的 能力을 갖추지 않은 狀態에서 市로 昇格하므로 말미암은 諸般問題는 많이 解消될 수 있을 것이다.

다만 都市化되어가고 있는 地域이나 人口急增地域의 生活基盤施設과 產業基盤施設을 整然하게 整備하기 위해서는 필요한 都市計劃과 公共用地確保를 適期에 할 수 있도록 미리 對處하는 努力이 있어야 한다는 점을 看過해서는 아니된다. 또한 郡이 邑의 市昇格을 抑制하기 위하여 意圖적으로 當該地域에 대한 投資를 忌避하는 일이 없도록 裝置를 하는 것도 필요할 것이다.

IX. 結 論

地方自治行政은 그 區域內의 住民에게 그들이 願하는 行政서비스를 얼마만큼 低廉하고도 充實하게 提供하느냐에 따라 그 優劣이 가려진다. 따라서 어떻게 하면 費用은 적게, 便益은 크게 하는냐에 관하여 늘 腐心하지 않으면 아니된다.

地方自治團體의 人口規模의 適正化는 바로 이와같은 基本命題에 應答하기 위한 한 方法이 된다. 行政서비스費用을 가장 많이 節約할 수 있는 規模로 人口를 調節하거나 구역을 劃定하게 되면 節約으로 얻어지는 財源으로 더 많은 種類와 量의 行政給付를 할 수 있게 되고 機能과 權限도 더 많이 委讓받을 수 있게 된다. 規模가 適正線까지 擴大되면 行·財政能力이 充實하게 되어 事務와 權限의 보다 많은 地方移管이 可能해지고 行政運營을 그만큼 더 效率化 할 수 있게 되는 것이다.

英國을 비롯한 一部先進國에서 事務와 權限이 小區域團體에서 大區域團體로, 地方自治團體에서 中央政府로 移管되는 現象이 나타나고 있는 것은 科學技術과 交通通信手段의

發達에도 原因이 있지만 狹小한 自治區域과 自治團體의 脆弱한 財政能力에도 그 原因이 있다는 事實을 留意하여 自治行政機能의 充分한 確保와 維持라는 見地에서나 行政費用의 節約이라는 立場에서 自治團體規模를 適正化하는데 最善을 다 하지 않으면 아니될 것이다.

各團體의 適正規模의 基準은 劃一的으로 劃定하기가 어려우나 現在로서는 基礎的 自治團體의 경우, 市는 人口 8萬以上 50萬未滿, 郡은 人口 10萬以上 15萬未滿, 自治區는 人口 30萬以上 50萬未滿을 考慮할 수 있을 것이다.

이와같은 基準을 適用하는데 있어서는 郡

과 區는 區域改編을 通하여, 市는 人口抑制政策의 積極的인 實施를 通하여 各各 接近이 可能할 것이다.

그러나 이와같은 基準은 劃一的・機械的으로 適用할 수는 없고 各地域의 特殊性, 特別地理的 條件, 歷史的 條件, 住民意識, 交通通信手段의 發達程度, 共同生活圈, 行・財政能力, 面積 등을 綜合的으로 考慮하여 最大公約數에 따라 各異하게 適用하도록 하여야 할 것이다.

끝으로 費用便益分析의 方式이 今後 自治團體의 規模設定에도 幅넓게 적용될 수 있게 되기를 바라면서 本稿를 마무리하고자 한다.