creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학박사학위논문

지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향

2012년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
김 대 욱

지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향

지도교수 이 승 종

이 논문을 행정학박사학위논문으로 제출함

2012년 4월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

김 대 욱

김대욱의 박사학위논문을 인준함

2012년 6월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

본 연구는 지방행정구역규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향을 실증적으로 검증하는 것을 목적으로 한다. 이는 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 관한 극심한 이론적·실증적 결과의 상충을 해소하고, 보다 적절한 이론의 제시 및 구역개편의 실천적 함의를 제시하기 위한 것이다.

이를 위해 본 연구는 민주성과 효율성을 균형적인 관점에서 접근하였고, 모집단을 연구대상으로 하여 일반화 가능성을 제고하였으며, 양자 간의 관계에 대한 보다 정교한 통계적 분석을 수행하였다.

분석을 위한 가설의 방향은 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 관한 통념인 분리론과 통합론의 관점에서 각각 설정하였다. 즉 구역규모가 커지면 민주성은 낮아진다는 분리론과 구역규모가 커지면 효율성은 높아진다는 통합론의 방향으로 가설을 설정한 것이다.

이러한 가설을 검증하기 위해 우리나라 기초지방정부 230개 전체를 분석의 대상으로 선정하고, 통합회귀분석(Pooled OLS), 분해다항식모형(Fractional Polynomial)을 활용하여 분석하였다. 이러한 분석방법을 선정한 이유는 TSCS(Time-Series-Cross-Section) 자료의 특성과 독립변수와 종속변수 간의 비선형성을 고려한 것이다.

독립변수인 지방행정구역규모는 인구와 면적을 고려하였고, 종속변수인 민주성과 효율성은 각각 4가지 변수로 구성하였다. 지방차원의 민주주의 발달정도를 의미하는 민주성의 구성요소는 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용을 선정하였다. 능률성과 효과성을 복합적으로 의미하는 효율성은 행정인력 효율성, 행정비용 효율성, 공공서비스총비용 효율성, 지역경제력을 선정하였다. 이와 함께 정치적 요인, 경제적 요인, 지역사회특성 요인을 통제변수로 포함시켰다.

구역규모가 민주성에 미치는 영향에 관한 분석결과는 다음과 같이 나타났다. 우선 규모변수 중 인구는 투표참여에는 L자형 곡선의 영향을, 시민단체참여와 자원봉사참여에는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 면적은 투표참여에는 양(+)의 영향을, 자원봉사참여에만 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 그러나 규모변수는 행정정보공개청구수용에는 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 종합적으로 볼 때, 구역규모가 민주성에 미치는 영향은 인구는 음(-)의 영향, 면적은 혼합적 영향이라고 할 수 있다.

구역규모가 효율성에 미치는 영향에 관한 분석결과는 다음과 같이 나타났다. 우선 인구는 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 총세출과는 유의미한 L자형 곡선관계를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이는 일정 인구규모까지는 규모의 경제 효과가 나타나고 그 범위를 넘어서면 규모의 불경제 효과와 혼잡효과가 규모의 경제 효과를 상쇄시킨다는 점을 알려준다. 이 때 분기점은 인구규모로 약 20만명인 것으로 나타났다. 한편, 인구규모는 지역경제력에 선형 긍정 영향을 미치고 있었다. 면적은 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 총세출을 증가시키는 것으로 나타나 효율성에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 면적은 지역경제력에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

분석결과를 종합적으로 볼 때, 구역규모와 민주성 및 효율성과 관련한 통념인 구역규모의 확장으로 인해 민주성은 훼손되고 효율성은 증진된다는 주장은 대체적으로 타당성이 인정된다고 판단된다.

추가적으로 본 연구는 시군구의 유형별 특수한 차이 검증과 다양한 정책함의의 도출을 위해 시군구별 분석을 수행하였다. 분석결과 시군구별 분기점의 차이가 존재함을 확인하였으며, 민주성과 효율성을 동시에 고려한 준최적규모로 시는 약 40만, 군은 약 10만, 구는 약

30만을 제시하였다.

이러한 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 이론적·실천적 함의를 제시하였다. 이론적 함의로는 L자형 관계이론 제시, 면적규모가 효율성에 미치는 영향에 대한 논의의 필요성, 지방정부 협력론 연구의 필요성을 제시하였다. 실천적 함의로는 행정구역개편에 대한 시사점, 행정계층개편에 대한 시사점, 민주성과 효율성의 우선순위 논의에 대한 시사점, 구역개편의 정치성 및 주민선택권에 대한 시사점, 효율성 위주의 구역통합 진행 시 민주성의 확보방안에 대한 시사점을 논의하였다.

주요어: 지방행정구역, 행정구역규모, 민주성, 효율성, TSCS자료,
분해다항식모형

학 번: 2008-30650

<목 차>

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제2절 연구의 대상과 범위 ····· 5
제3절 연구의 방법 ····· 8

제2장 이론적 논의 ····· 10
제1절 지방행정구역: 공간과 지방자치 ····· 10
1. 행정구역의 개념 및 중요성 ····· 10
2. 행정구역설정의 기준 ····· 13
3. 국내외 지방행정구역의 현황과 개편 ····· 16
제2절 민주성과 효율성: 지방행정의 가치 ····· 33
1. 지방행정이념으로서 민주성과 효율성 ····· 33
2. 민주성과 효율성의 요소 ····· 40
3. 민주성과 효율성의 영향요인 ····· 50
제3절 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계 ····· 55
1. 구역규모와 민주성 ····· 55
2. 구역규모와 효율성 ····· 67

제3장 연구설계 ····· 82
제1절 연구가설 ····· 82
1. 민주성에 대한 가설 ····· 82
2. 효율성에 대한 가설 ····· 85
제2절 연구모형 ····· 88
제3절 변수 및 지표의 조작화 ····· 94
1. 종속변수 ····· 94
2. 독립변수 ····· 98

3. 통제변수 ····· 99
제4절 분석자료의 검토 ····· 103

제4장 분석결과 ····· 107
제1절 기술통계 분석 ····· 107
1. 종합적 기술통계 ····· 107
2. 연도별 기술통계 ····· 109
제2절 구역규모와 민주성 ····· 112
1. 구역규모가 투표참여에 미치는 영향 ····· 112
2. 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향 ····· 122
3. 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향 ····· 127
4. 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향 ····· 132
5. 소결 ····· 137
제3절 구역규모와 효율성 ····· 141
1. 구역규모가 행정인력 효율성에 미치는 영향 ····· 141
2. 구역규모가 행정비용 효율성에 미치는 영향 ····· 149
3. 구역규모가 공공서비스총비용 효율성에 미치는 영향 ····· 157
4. 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향 ····· 165
5. 소결 ····· 170

제5장 결론 ····· 174
제1절 요약 ····· 174
제2절 연구의 함의 ····· 178
1. 이론적 함의 ····· 178
2. 정책적 함의 ····· 183
제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 191

<참고문헌> ····· 193

<표 목차>

<표 1-1> 연구대상 시군구 ····· 7
<표 2-1> 기초지방행정구역의 평균규모 ····· 16
<표 2-2> 우리나라 지방자치단체의 변천 ····· 17
<표 2-3> 시·군 행정구역개편 현황 ····· 21
<표 2-4> 세계 주요국의 지방행정구역규모 ····· 23
<표 2-5> 일본 시정촌 수의 변화 ····· 28
<표 2-6> 독일 주별 게마인데 수의 변화 ····· 30
<표 2-7> 유럽 국가의 기초지방행정구역 수 변화 ····· 31
<표 2-8> 구역규모와 민주성 간접적 효과연구 ····· 60
<표 2-9> 구역규모와 민주성 간접적 효과연구 ····· 63
<표 2-10> 구역규모와 효율성 간접적 효과 연구 ····· 75
<표 2-11> 구역규모와 효율성 직접적 효과연구 ····· 77
<표 3-1> 변수들의 측정지표 ····· 102
<표 3-2> 독립변수 간 상관관계 ····· 104
<표 3-3> 독립변수의 VIF 값 ····· 105
<표 4-1> 변수들의 종합적 기술통계 ····· 108
<표 4-2> 연도별 종속변수의 기술통계 ····· 109
<표 4-3> 연도별 독립변수와 통제변수의 기술통계 ····· 111
<표 4-4> 구역규모가 투표참여에 미치는 영향 ····· 115
<표 4-5> 구역규모가 투표참여에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 121
<표 4-6> 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향 ····· 123
<표 4-7> 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 126
<표 4-8> 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향 ····· 128
<표 4-9> 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 131
<표 4-10> 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향 ····· 133
<표 4-11> 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 136
<표 4-12> 구역규모와 민주성 분석결과의 종합 ····· 138
<표 4-13> 구역규모가 주민 1,000명 당 공무원 수에 미치는 영향 ····· 143

<표 4-14> 구역규모가 주민 1,000명당 공무원 수에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 148
<표 4-15> 구역규모가 주민 1인당 일반행정비에 미치는 영향 ····· 151
<표 4-16> 구역규모가 주민 1인당 일반행정비에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 156
<표 4-17> 구역규모가 주민 1인당 총세출에 미치는 영향 ····· 159
<표 4-18> 구역규모가 주민 1인당 총세출에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 164
<표 4-19> 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향 ····· 166
<표 4-20> 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향: 시군구별 분석 ····· 169
<표 4-21> 구역규모와 효율성 분석결과의 종합 ····· 171
<표 5-1> 분석결과의 종합 ····· 176
<표 6-1> 시의 인구규모별 분포 ····· 212
<표 6-2> 군의 인구규모별 분포 ····· 213
<표 6-3> 자치구의 인구규모별 분포 ····· 213
<표 6-4> 시의 면적규모별 분포 (단위: ㎢) ····· 214
<표 6-5> 군의 면적규모별 분포 (단위: ㎢) ····· 215
<표 6-6> 자치구의 면적규모별 분포 (단위: ㎢) ····· 215

<그림 목차>

<그림 2-1> 일본의 지방행정체제 ····· 27
<그림 2-2> 독일의 지방행정체제 ····· 29
<그림 2-3> 프랑스의 지방행정체제 ····· 30
<그림 2-4> 지방행정조직의 중기능과 소기능 ····· 47
<그림 3-1> 잔차그래프 ····· 106
<그림 4-1> 구역규모와 투표참여 간의 산포도와 적합선 ····· 113
<그림 4-2> 시군구별 인구규모와 투표참여 간의 산포도와 적합선 ····· 120
<그림 4-3> 구역규모와 시민단체참여 간의 산포도와 적합선 ····· 122
<그림 4-4> 구역규모와 자원봉사참여 간의 산포도와 적합선 ····· 127
<그림 4-5> 구역규모와 행정정보공개청구수용 간의 산포도와 적합선 ····· 132
<그림 4-6> 구역규모와 주민 1,000명당 공무원수 간의 산포도와 적합선 ····· 142
<그림 4-7> 시군구별 인구규모와 주민 1,000명당 공무원수 간의 산포도와 적합선 ··· 146
<그림 4-8> 구역규모와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선 ····· 150
<그림 4-9> 시군구별 인구규모와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선 ····· 154
<그림 4-10> 구역규모와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선 ····· 158
<그림 4-11> 시군구별 인구규모와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선 ····· 162
<그림 4-12> 구역규모와 GRDP 간의 산포도와 적합선 ····· 165
<그림 5-1> 규모수익 곡선 ····· 180

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

본 연구의 목적은 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향을 실증적으로 검증하는 것이다. 연구의 필요성을 이론적 측면, 실천적 측면, 선행연구 보완적 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 먼저 이론적으로, 지방행정구역의 규모에 대한 논의는 통합론, 분리론 및 최적지방행정구역론으로 나뉘어 논쟁되어 왔다. 통합론 및 분리론은 “큰 것이 낫다”와 “작은 것이 아름답다”는 문구를 모토로 각각 큰 규모의 행정구역 또는 작은 규모의 행정구역이 바람직하다고 주장한다. 즉, 통합론은 규모의 확대를 통해 민주성과 효율성을 증진시킬 수 있다고 보는 반면, 분리론은 규모의 축소를 통해 민주성과 효율성을 향상시킬 수 있다고 간주하는 것이다. 따라서 두 이론은 행정구역개편에 있어 구역통합과 구역분리를 각각 역설하고 있다. 그러나 이러한 통합론과 분리론은 이론적으로도 상충되지만, 실증적 연구의 결과도 상충하는 것으로 나타나 어느 이론이 더 적실한 것인지에 대한 논쟁이 여전히 진행 중이다.

이와 함께 민주성과 효율성을 최적화시키는 특정한 규모가 존재한다고 주장하는 최적규모론이 제기되고 있다. 최적규모론은 규모와 민주성 및 효율성 간에 비선형적인 관계가 있다고 간주하며, 정치적 측면과 경제적 측면의 두 가지 갈래로 나뉘어 주장되어 왔다. 정치적 측면에서는 민주주의를 최적화시키는 규모가 존재한다는 규범론적 주장이 고대 그리스 철학자에서 현대의 정치학자에 이르기까지 제기되어 왔다. 경제적 측면에서는 공공서비스 비용을 최소화시키는 최적규모를 찾고자 하는 논의가 실증적으로 진행되어 왔다. 이렇게 최적규모를 찾고자하는 규범적·실증적 연구들이 수행되어왔지만, 여

전히 최적규모에 대한 합의는 이루어지지 않고 있는 상황이다. 특히 정치적 측면의 최적규모에 대한 실증적 연구는 거의 찾아보기 힘든 실정이며, 경제적 측면의 최적규모에 대한 논의는 극심한 연구결과의 상충을 보여주고 있다.

이렇게 볼 때, 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 관한 이론은 통합론, 분리론, 최적규모론으로 나뉘어 격렬하게 논쟁중인 상황이다. 따라서 본 연구에서는 구역규모와 민주성 및 효율성의 엄격한 관계검증을 통해 어느 이론적 주장이 적실한 것인지 논의해 보고자 한다.

다음으로 실천적 측면의 필요성을 제시하면 다음과 같다. 최근 우리나라에서는 지방행정구역개편을 핵심으로 하는 지방행정체제 개편방안의 모색이 활발히 진행되고 있다. 현행 230여개의 기초자치단체를 60-70개의 시·군으로 통합하자는 주장이 대표적이다. 정치권을 중심으로 주장되고 있는 이러한 논의들은 대부분 실증적 근거에 기반하여 제시된 것이라기보다는 규범적·이상적 관점에서 제시된 것이다. 그 결과 지방행정체제의 개편이라는 중요한 변화가 주민들의 복리에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 체계적인 고려가 부족한 실정이다.

이러한 상황에서 본 연구는 지방행정체제개편을 위한 기반적 근거자료를 제공하고자 한다. 즉 지방행정구역의 변화가 초래할 결과를 지방행정구역 규모와 민주성 및 효율성 간의 관계를 통해 규명해보고자 하는 것이다. 행정구역의 개편은 민주성 및 효율성에 큰 영향을 미치는 것으로 여겨지는 바(이승종, 2008a; 김석태, 2011), 만약 본 연구의 실증적 검토를 통해 현행 지방정부의 규모가 민주성 및 효율성과 부정적 관계에 있다면 지방행정구역의 개편방안은 축소 및 분절을 지향해야 할 것이고, 긍정적 관계에 있다면 개편방안은 확대 및 통합을 지향해야 할 것이다. 이를 통해 궁극적으로 지방자

치의 목표인 주민의 복지향상에 이바지하는 방향으로 지방행정구역을 설정할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 관련, 이상적으로는 민주성과 효율성을 조화롭게 만족시키는 차원에서 재구조화되어야 할 것이다(정세욱, 2000; 이승종, 2008a; 김석태, 2011).

선행연구를 보완하는 측면의 필요성은 다음과 같다. 행정구역의 규모 및 개편에 대한 연구는 오래전부터 국내외를 막론하고 진행되어 왔으나, 여전히 영원한 과제로 지적될 만큼 지속적인 논쟁거리이다. 또한 기존에 수행된 행정구역의 규모와 민주성 및 효율성의 관계, 행정구역통합의 효과에 관한 연구결과는 일치하지 않으며, 연구자마다 다양한 기준과 처방을 내리고 있다. 따라서 이러한 연구들에 대한 종합적 검토 및 대안적 연구가 요구된다. 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 초점을 맞추고 있는 선행연구들은 대부분 구역규모와 효율성의 관계를 검증하는데 노력을 기울이고 있다. 이는 효율성을 측정하는 지표가 재정자료를 통해 제공되고 있어 비교적 자료수집과 측정이 용이하기 때문이다. 그러나 지방행정구역개편 논의시 효율성과 동등한 비중으로 중요하게 고려되는 민주성에 대한 연구는 심각하게 부족한 실정이다. 이는 민주성의 계량적 측정이 상대적으로 매우 어려우며 이에 대한 적절한 지표를 찾기가 쉽지 않기 때문인 것으로 판단된다(유재원·손화정, 2009; 김승렬, 2011).

이러한 측면을 고려하여 본 연구는 민주성과 효율성을 균형적인 관점에서 동시에 검증해보고자 한다. 즉, 행정구역규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향을 동일한 분석대상, 동일한 분석시기와 동일한 통제변수를 고려한 상황에서 분석하는 것이다. 이를 통해 한편으로는 효율성에 경도된 구역규모의 효과연구를 보완하며, 다른 한편으로는 민주성과 효율성이 구역개편으로 인해 동시에 달성될 수 있는지 여부를 판단해보고자 한다.

한편, 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 대한 기존 연구들을

보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같은 연구의 공백을 발견할 수 있다. 구역규모와 민주성의 관계에 대한 연구는 국내외를 막론하고 매우 부족한 상황이며, 특히 국내에서 양자 간의 관계를 직접적으로 검증한 연구는 찾아보기 어렵다. 그러나 많은 지방정치·행정학자들의 주장과 같이 규모가 민주성에 미치는 영향은 효율성에 미치는 영향과 동등한 정도로 중요하기 때문에 이에 대한 실증적 연구가 절실히 요구되는 상황이다.

한편, 구역규모와 효율성의 직접적 관계에 대해서는 해외에서는 비교적 연구가 활발히 진행되고 있는 반면(Byrnes and Dollery, 2002), 우리나라에서는 이러한 연구가 매우 부족한 실정이다. 예외적으로 최영출(2005), 최병호·정종필·이근재(2008), 정경숙(2009)의 연구가 경제적 효율성의 관점에서 최적규모를 찾아보고 있지만, 이들 연구는 통제변수가 전혀 고려되지 않은 탐색적 연구로서의 한계를 보이고 있다.

또한 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 관한 선행연구는 인구에만 초점을 둔 연구가 대다수를 차지하고 있었다. 본 연구는 지방행정구역의 양대 요소가 인구와 면적이며, 양자는 분리해서 생각할 수 없는 요소라는 점에서 인구에만 초점을 맞추어 온 선행연구의 한계를 인식하여, 인구와 함께 면적도 중요한 분석변수로 고려해야 할 필요성을 지적한다.

제2절 연구의 대상과 범위

본 연구는 공간적으로 우리나라의 기초지방자치단체의 행정구역을, 시간적으로 2006년과 2010년을 설정하여 분석을 진행한다. 분석의 대상으로 기초지방자치단체를 설정한 이유는 지방행정구역개편의 일차적 초점이 기초지방자치단체에 맞추어져 있다는 점과 구역개편 논의 시 광역자치단체에 비해 상대적으로 기초자치단체에서 민주성, 효율성의 조화가 더욱 요구된다는 점을 고려한 것이다(이승종, 2008a).

한편 시간적 범위를 2006년과 2010년으로 설정한 이유는 첫째, 횡단면시계열자료의 구축을 통해 횡단면적 자료의 보완을 위한 측면과 둘째, 민주성과 효율성을 균형적 관점에서 검증하려고 하는 본 연구의 목적에 부합하고자 변수 및 측정지표의 동질성을 확보하기 위한 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

우선 2개년도 이상의 패널데이터를 구축함으로써 분석의 개체 수를 늘려 일반화의 가능성을 확장하였으며, 시간더미를 활용한 시계열적 특성의 포착으로 횡단면 분석의 한계를 극복할 수 있게 노력하였다.

다음으로 민주성과 효율성의 균형적 관점에서 변수 및 측정지표의 동질성 확보측면을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구에서는 민주성과 효율성을 측정하기 위한 다양한 경성자료를 활용하는 바, 이러한 자료들의 획득 가능한 시기가 모두 상이하다. 예를 들어, 투표참여를 나타내는 투표율은 2002년, 2006년, 2010년의 자료가 확보가능하며, 시민단체 수에 관한 자료는 2003년, 2006년, 2009년의 자료를 얻을 수 있다. 행정정보공개청구수용률은 2007년~2010년간의 자료만이 공시된 실정이다. 따라서 이들 변수의 측정지표를 공통적으로 동일하게 확보할 수 있는 시간적 범위를 2006년과 2010년으로 선정하였

다[1]. 마찬가지로 효율성을 측정하기 위한 자료 중 1인당 일반행정비와 1인당 총세출은 재정연감의 자료를 통해 비교적 오랜 기간의 자료가 확보가능하나, GRDP와 같이 최근에야 발표되기 시작한 자료는 대부분 2005년~2009년간의 자료만이 획득가능한 상황이다. 이렇게 볼 때 민주성과 효율성을 측정하는 모든 지표의 동일한 획득이 가능한 연도가 2006년과 2010년이라 판단하여 이와 같은 시간적 범위를 설정하였다. 만약 종속변수별로 분석대상연도를 차별화시키면 본 연구의 일차 목표인 민주성과 효율성을 균형적인 관점에서 접근한다는 취지에도 어긋날 뿐만 아니라, 획득되지 않는 자료의 결측치를 삭제 또는 보정하는 과정을 거쳐야 하므로 일정한 분석결과의 왜곡이 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 독립변수, 종속변수, 통제변수의 모든 자료 확보가 가능한 두 개 연도를 선정하였다.

참고적으로 2010년 1월 1일 현재 기초자치단체 행정구역 현황을 살펴보면 75개 시, 86개 군, 69개 자치구 등 총 230개로 이루어져 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 1-1>과 같다.

서울은 25자치구로 구성되어 있으며, 부산은 15자치구 1군, 대구는 7자치구 1군, 인천은 8자치구 2군, 광주는 5구, 대전은 5구, 울산은 4자치구 1군, 경기는 27시 4군, 강원은 7시 11군, 충북은 3시 9군, 충남은 7시 9군, 전북은 6시 8군, 전남은 5시 17군, 경북은 10시 13군, 경남은 10시 10군으로 구성되어 있다.

1) 이 때 행정정보공개청구수용율과 같이 2006년 자료가 확보되지 않은 경우는 부득이 2007년 자료로 대체하여 분석하였으며, 2010년의 자료가 확보되지 않은 시민단체 수는 2009년 자료를 활용하였다.

<표 1-1> 연구대상 시군구

지역	구분	명칭
서울	25 자치구	종로, 중, 용산, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 영등포, 동작, 관악, 서초, 강남, 송파, 강동
부산	15 자치구	중, 서, 동, 영도, 부산진, 동래, 남, 북, 해운대, 사하, 금정, 강서, 연제, 수영, 사상
	1 군	기장
대구	7 자치구	중, 동, 서, 남, 북, 수성, 달서
	1군	달성
인천	8 자치구	중, 동, 남, 연수, 남동, 부평, 계양, 서
	2 군	강화, 옹진
광주	5 자치구	동, 서, 남, 북, 광산
대전	5 자치구	동, 중, 서, 유성, 대덕
울산	4 자치구	중, 남, 동, 북
	1 군	울주
경기	27 시	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천
	4 군	여주, 연천, 가평, 양평
강원	7 시	춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척
	11 군	홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양
충북	3 시	청주, 충주, 제천
	9 군	청원, 보은, 옥천, 영동, 진천, 괴산, 음성, 단양, 증평
충남	7 시	천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡
	9 군	금산, 연기, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 당진
전북	6 시	전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제
	8 군	완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남	5 시	목포, 여수, 순천, 나주, 광양
	17 군	곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안
경북	10 시	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산
	13 군	군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉
경남	10 시	창원, 마산, 진해, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산
	10 군	의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

제3절 연구의 방법

본 연구의 핵심목표는 행정구역의 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향을 검증하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 독립변수로 지방행정구역의 규모를, 종속변수로 민주성과 효율성을 설정하였다. 이때 민주성과 효율성을 종합적·균형적으로 접근하여 구역규모와의 다양한 관련성을 규명하고자 하였다. 이와 함께 민주성과 효율성에 영향을 미치는 것으로 논의되는 변수들을 통제변수로 추가하여 분석에 포함하였다.

독립변수인 지방행정구역 규모는 인구와 면적을 활용하였다. 인구는 일반적으로 지방행정구역규모의 논의 시 1차적으로 중요하게 고려되고 있는 핵심변수이다(최영출, 2005). 인구와 함께 면적 또한 지방행정구역 규모에 있어 중요한 고려요인이다. 특히 지방정부와의 접근성 문제, 서비스제공 범위의 문제 등을 고려할 때는 면적이 중요한 요인으로 고려된다(Swianiewicz, 2002). 종속변수인 민주성은 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용으로 구분하였으며, 효율성의 항목으로는 행정인력 효율성, 행정비용 효율성, 공공서비스총비용 효율성, 지역경제력을 선정하였다.

분석의 대상은 모집단인 우리나라 230개 전체 지방자치단체로 선정하여 일반화 가능성을 제고하였고, 분석을 위한 자료는 행정자치통계연보, 행정안전부 「행정구역 및 인구현황」, 전국통계연감, 각 지역 통계연보, 중앙선거관리위원회 선거정보공개, 한국민간단체총람, 자원봉사단체현황, 지방행정정보공개시스템, 지방의회현황, 재정연감, 지역내총생산통계 등의 각종 경성자료를 활용하였다.

분석방법은 통합회귀분석(Pooled OLS)을 기본 방법으로 채택하고, 비선형관계의 검증을 위해 분해다항식모형(Fractional Polynomial)을 병행해서 활용하였다. 이러한 연구방법을 사용한 이유는 본 연구의

분석자료가 TSCS(Time-Series-Cross-Section) 자료이며, OLS의 기본가정을 모두 충족시키기 때문이다. 또한 독립변수와 종속변수 간의 비선형관계를 정확하게 포착하는 분석방법으로서 분해다항식 모형(Fractional Polynomial)을 추가적으로 활용한 것이다.

이러한 연구방법의 활용을 통해 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 보다 엄밀하게 규명하고자 하였다.

제2장 이론적 논의

제1절 지방행정구역: 공간과 지방자치

1. 행정구역의 개념 및 중요성

1) 행정구역의 개념과 성격

지방자치를 일정한 지리적 범위 내의 주민들이 공동의 사무를 스스로 처리하는 것으로 규정한다면, 일정한 지리적 범위를 의미하는 행정구역은 지방자치의 중요 구성요소 중의 하나이다. 지방자치가 주민의 복리향상을 위해 실시되는 제도라는 측면에서 행정구역은 주민들의 삶의 터전이자 삶의 질의 기반이라 할 수 있다. 개념적으로 보다 정치하게 규정한다면 지방행정구역은 기본적으로는 지방정부의 자치권과 통치권이 미치는 지리적 영역을 의미한다고 볼 수 있다(김병준, 2009)[1]. 이러한 법적·지리적 경계 안에서 주민들은 생활권, 경제권, 환경권을 구성하며 삶을 영위한다. 또한 지역사회의 공공문제에 참여하고 지방정부의 운영을 위한 비용을 부담한다. 이렇듯 행정구역은 지역주민의 삶 및 지방자치와 매우 밀접한 관계를 가지는 지방자치의 공간적 요소라 할 수 있다.

이러한 행정구역은 사회조직성, 전통성, 기능과의 연계성, 계층과의

1) 행정구역은 분류기준에 따라 몇 가지 유형으로 구분된다(최창호, 2006; 우종덕, 2007). 첫째, 법적 기준으로는 자치구역과 행정구역으로 구분이 가능하다. 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 범위를, 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위를 의미한다. 둘째, 기능적 기준으로는 일반목적구역과 특별목적구역으로 구분된다. 일반목적구역은 보통지방자치단체의 행정구역을, 특별목적구역은 특별지방자치단체의 행정구역을 의미한다. 셋째, 범위 기준에 따라 광역구역과 기초구역으로 구분된다. 광역구역은 광역자치단체의 구역을, 기초구역은 기초자치단체의 구역을 의미한다.

연계성, 중층성 등과 같은 성격을 가지고 있다(박종관, 1999; 정세욱, 2000; 임도빈, 2004; 최창호, 2006; 김병준, 2009). 이를 좀 더 구체적으로 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방행정구역은 사회조직의 성격을 가지고 있다. 여기서 사회조직이란 사람들 간의 공동체의식이 형성되고 이들 간에 상호작용이 있는 관계의 틀을 의미한다(임도빈, 2004)[2].

둘째, 행정구역은 전통적이고 보수적이다(박종관, 1999; 최창호, 2006). 즉, 행정구역은 오랜 역사적 산물로 지역주민들의 정치적, 경제적, 문화적 터전이다[3]. 지역 주민들은 행정구역이라는 틀 속에서 공동사회를 이루어 생활함으로써, 주민의 소속의식과 연결되어 애착의 대상이 된다. 또한 행정구역은 한 번 설정되면 고착화되어 개편될 때까지 고정되며 개편 시의 저항이 크다는 속성이 있다. 따라서 이러한 특징에 대한 고려가 없는 구역 개편은 실패의 가능성이 높다.

셋째, 행정구역은 지방자치단체의 기능과 밀접히 연관된다. 이와 관련하여 영국의 지방자치경계위원회(Local Government Boundary Commission)는 "구역의 문제는 기능배분의 문제와 긴밀히 결합되어 있는 것이며, 양자는 결코 분리될 수 없다"고 지적한 바 있다. 이는 수행되는 행정기능의 성격과 내용에 따라 기능 수행을 위한 지역적 범위가 달라져야 함을 의미하는 것이다(정세욱, 2000). 즉 중앙정부의 기능을 어디까지로 하고 지방정부의 기능을 어디까지로 정하며, 광역지방정부와 기초지방정부의 관계는 어떻게 정립할 것인지에 대

---

2) 이와 관련하여 임도빈(2004)은 우리나라의 지방행정구역은 사회조직이라기보다 사회집합의 성격을 가진다고 논의하였다. 여기서 사회집합은 단순히 같은 시간과 장소를 공유하고 있는 사람들을 의미한다. 이는 사람들 간에 상호관계가 설정되지 않았다는 점에서 사회조직과 구분된다.

3) 특히 우리나라는 조선시대, 일제시대, 미군정치 하에서 형성되어온 구역의 역사성을 그대로 인정하고 있으며, 폐치 및 분할이 있을 때에만 국회의 처분에 의거하는 역사적 산물이다(임도빈, 1997: 52).

한 판단이 동시에 이루어져야 하는 문제인 것이다(김병준, 2009).

넷째, 행정구역의 문제는 지방자치의 계층구조와 밀접한 연관이 있다(김병준, 2009). 예를 들어, 프랑스의 경우 기초지방정부인 코뮌이 3만6천5백개에 달하고, 일본의 경우 기초지방정부가 1천8백개 이상이 되므로 이들이 직접 중앙정부와 소통하기 어렵기 때문에 중간계층이 필요하다. 반면 기초지방정부의 구역이 큰 경우는 기능의 중복과 계층 간 갈등이 우려되는 단점이 있는 중층제는 불필요하다.

다섯째, 행정구역은 다른 구역과의 중층성을 가진다. 즉 행정구역은 선거구역획정의 가장 중요한 변수이며(임도빈, 1997)[4], 특별행정기관[5]의 관할구역과도 관계를 가진다. 이와 관련하여 특별행정구역은 주로 서비스 구역을 중심으로 설립되므로 일반행정구역과 일치하는 경우 종합행정기구인 지방정부에 이관하는 것이 바람직하다는 논리 등이 제기된다(이달곤, 2004).

2) 행정구역의 중요성

행정구역은 지방행정을 담는 기본틀로서(이승종·서재호, 2009) 지방행정의 효과적 수행을 위하여 갖는 의미가 크다. 지방의 제도나 정책과 관련한 각종 논의들이 관할구역을 바탕으로 제기되고(이달곤, 2004), 행정구역이 적절하게 구축되어야 효율적·민주적인 지방행정의 수행이 이루어지며, 이를 통해 주민의 복리향상이 이루어지기 때문이다(이승종·김대욱, 2011). 또한 행정구역은 자치권과 통치권이

---

4) 이와 관련하여 우리나라의 선거구역은 유권자의 의사반영이라는 민주성보다는 행정의 편의성을 더 강조하여 획정되어 진정한 의미의 지방자치를 저해하는 요인이 된다(임도빈, 1997). 행정구역과 선거구역의 적정성에 관한 논의는 임도빈(1997)을 참고할 것.

5) 특별행정구역은 전국적 통일성이 요구되거나 고도의 전문성이 필요한 사무를 중앙 정부가 직접 처리하는 일선기관의 담당구역을 의미한다(이달곤, 2004).

미치는 지리적 범위로서 지방정부 간 관계나 지방정부와 주민 간의 관계에서 권리의 의무와 주체를 분명히 해준다(김병준, 2009). 즉 지방정부 간 관계에 있어 권리와 책임, 의무의 범위를 명확하게 해주고 선거권, 경비부담의 범위를 분명하게 해주는 것이다[6].

이러한 행정구역은 지방행정의 민주성과 효율성에도 중요한 영향을 미친다고 주장된다. 예를 들어 조일홍(1992)은 자치구역은 지역공공재화와 서비스의 효율적 공급, 세원의 공정한 분배, 정치적 책임성, 지방정부에 대한 시민의 용이한 접근에 중대한 영향을 미친다고 주장하며, Ostrom(1972)은 행정구역의 규모가 생산의 효율성, 비용분담의 형평성, 공무원의 책임성, 시민의 참여정도를 결정한다고 역설한 바 있다. 이렇듯 행정구역은 지방행정의 민주성과 효율성에 큰 영향을 미치는 중요한 변수로 판단된다.

2. 행정구역설정의 기준

행정구역의 설정기준은 학문적 관점에 따라 경제적, 정치적, 공간지리적 관점으로 나눌 수 있다(박종관, 1999; 우종덕, 2007). 먼저 행정구역의 설정기준을 경제적 측면에서 접근하는 시각은 다음과 같다. 경제적 접근은 주로 행정서비스의 생산 및 공급비용이라는 관점에서 행정구역의 적정규모를 제시하고 있다.

우선 규모의 경제이론이 있다. 이는 구역이 통합되면 인구규모가 확대되어 단위생산당 한계비용이 절감됨으로써 효율적인 서비스 배분이 이루어지게 된다는 주장이다. 또한 구역의 통합을 통해 중복관리비용 및 중복투자 등을 줄일 수 있어 공공서비스의 단위비용이

6) 김병준(2009)은 지방자치의 논의에 있어 지방행정구역은 지리적 경계이상의 의미를 내포함을 지적한다. 즉, 지리적 영역 그 자체보다 인구규모나 산업경제적 특성과 같은 '크기'와 '속성'이 구역개편과 관련된 논의의 핵심이라는 것이다.

감소되고 투자의 효율성을 도모할 수 있다는 이론이다.

다음으로 최소비용이론은 도시서비스의 투자비용 또는 운용비용에 있어서 1인당 비용이 최소가 되는 규모가 최적규모라는 것이다. 이러한 최소비용이론은 편익에 대한 미고려, 사적부문 비용의 미고려, 서비스의 질에 대한 차등성 미인정이라는 점에서 비판을 받고 있다.

경제적 접근의 또 다른 접근은 티부(Tiebout) 가설이다. 이는 Tiebout(1956: 419)가 제시한 일련의 가정이 성립될 경우, 지방세와 지방공공서비스에 대한 지역주민의 선호도 차이가 충족될 수 있을 정도로 행정구역의 규모가 작아야 한다고 주장하는 것이다. 그러나 이 주장은 현실적으로는 지역주민의 이동에 상당한 제한이 있고, 완전경쟁시장의 조건에 맞는 충분한 수의 지방정부가 존재하기 어려우며, 완전정보 등의 가정도 비현실적이라는 비판을 받는다.

한편, 오츠(Oates)의 조화원리도 경제적 관점에 포함된다. 이는 행정기능의 효율성과 주민편의를 조화시키는 것에 초점을 맞춘다. 즉 지방정부의 적정규모는 외부효과를 최소화할 수 있을 만큼 커야하는 동시에 주민의 선호를 충족시킬 수 있을 만큼 작아야한다는 주장이다(Oates, 1972).

다음으로 행정구역의 규모를 정치적 시각에서 접근하는 시각이 있다. 행정구역의 규모를 정치적 시각에서 접근하는 학자들은 주로 정치·행정적 기능을 극대화할 수 있는 차원에서 적정규모를 제시한다.

정치적 관점은 주로 기초자치단체에 부여된 행정기능이나 업무를 추진하는데 필요한 지역사회 및 통제가 가능한 규모로 행정구역을 설정하여야 함을 강조한다. 또한 행정 및 정치비용과 적정규모를 관련시켜 논의하는데, 지방정부를 관리하거나 정치과정에 소요되는 행정비용을 적정화하는 선에서 행정구역의 규모가 결정되어야 한다는 것이다(박종관, 1999). 즉 지방정부의 업무수행의 비용과 집단적 의사결정 비용의 합이 최소화되는 곳에서 적절한 행정구역의 설정이

되어야 한다는 접근법이다(박기관, 2007).

정치적 시각의 또 다른 관점인 재정적 자주성은 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있는 수준의 규모를 가져야 한다는 것이다(Leemans, 1970). 이는 일반적으로 지방정부의 규모가 작을수록 재정적 자립기반이 취약할 뿐만 아니라 투자규모의 경제성을 확보할 수 없다는 점에 근거를 두고 있다. 따라서 행정구역의 인구규모는 가급적 확대하는 것이 유리하다고 본다. 그러나 재정적 자주성을 기준으로 구역을 확대하면 오히려 주민의 참여나 편의의 측면에서 불합리한 행정구역을 도출할 가능성이 많다는 문제가 제기된다.

이와 함께 행정구역의 적정화는 공간지리적 시각에서도 제시된다. 공간지리적 시각의 대표 이론은 정주체계이론이다. 이는 크리스탈러(W. Christaller)의 중심지이론[7]에 기반을 둔 이론으로 공간적 통합이라는 차원에서 행정구역의 개편방향을 논의한다. 이 이론은 중심지와 배후지는 유기적 연결성을 가지므로 하나의 통합된 생활권을 형성하며 물리적·경제적·기술적 연계, 서비스 보급 및 정치·행정과 밀접한 연계를 맺으며 발전한다고 주장한다. 따라서 정주체계상 생활권인 중심지와 배후지의 통합을 필요성을 제시한다. 이 접근법은 도시와 농촌의 유기적 연계성을 강조하고 분리보다는 통합을 중요시함에 따라 우리나라 도농통합 행정구역개편의 이론적 토대를 제공하였다. 그러나 도농통합시 고려해야 할 여러 요소나 기준을 고려치 않고 단순하고도 획일적인 통합을 주장한다는 비판 또한 제기된다(박기관, 2007).

7) 중심지이론은 1932년 독일의 지리학자 크리스탈러(W. Christaller)가 주변 지역에 재화와 용역을 공급하는 중심지의 분포와 계층 구조에 관한 공간적 규칙성을 규명한 이론을 말한다.

3. 국내외 지방행정구역의 현황과 개편

1) 우리나라의 지방행정구역

(1) 지방행정구역의 현황

우리나라의 지방행정구역은 2012년 1월 1일 현재 광역지방자치단체 16개(1특별시, 6광역시, 1특별자치도, 9도), 기초지방자치단체 228개가 설치되어 있다(75시, 86군, 69 자치구). 본 연구의 초점인 기초지방행정구역의 경우, 시는 평균 293,330명의 인구와 501.96㎢의 면적을 보유하고 있다. 군은 55,494명의 인구와 666.44㎢의 면적을, 자치구는 325,191명의 인구와 49.25㎢를 가지고 있다.

<표 2-1> 기초지방행정구역의 평균규모

구분	개수	평균인구(명)	평균면적(㎢)
시	75	293,330	501.96
군	86	55,494	666.44
자치구	69	325,191	49.25
전체	228	210,870	423

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

이러한 기초지방행정구역의 설정역사를 해방이후를 중심으로 간략하게 살펴보겠다. 1948년 독립시점에서 남한의 행정구역은 1시 9도 14부 133군으로 구성되어 있었다. 1949년 지방자치법의 시행으로 서울시가 서울특별시로 승격되고, 부는 폐지와 함께 시로 개칭되었다. 이후 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산 등이 직할시(1995년 이후 광역시로 개칭)로 승격되었다.

특기할만한 것은 1961년의 「지방자치에 관한 임시조치법」인데, 이 법으로 인해 기존의 시·읍·면 기초행정구역이 시·군 기초행정구역으로 변경되었다(김병준, 2009: 192-193). 이와 함께 1988년 대도시의 구가 기초지방행정구역으로 승격되었다[8].

시군의 경우 1980년대에 들어 도농분리식 개편이 시작되었다(조성호 외, 2008). 즉, 인구 5만 이상의 읍과 도 직할 출장소가 시로 승격되고, 지방의 작은 읍과 인구 2만 이상의 면 또는 군청소재지가 있는 면이 읍으로 승격된 것이다. 1994년 이후에는 도농통합식 개편이 추진되어 도농통합 형태의 시가 새로이 탄생하였으며, 일부 군은 전체가 시로 승격되었다.

최근 들어서는 2006년 제주특별자치도의 설치로 하위의 기초자치단체인 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 폐지되고 대신 행정시가 설치되었으며, 2008년 마산·창원·진해의 자율통합으로 통합창원시가 출범하였다.

아래 <표 2-2>는 1955년 이후 지방행정구역 수의 변화를 보여준다. 기초지방행정구역인 시군구를 중심으로 보면, 시와 구는 꾸준한 증가경향이 있고, 군은 꾸준한 감소경향이 있는 것을 알 수 있다. 이는 도시화와 함께 시군통합 방향으로의 행정구역개편이 지속적으로 이루어진 결과라 할 수 있다. 특히 1995년 단행된 도농복합형 시군통합의 결과 군의 개수가 크게 감소하였다.

<표 2-2> 우리나라 지방자치단체의 변천

구분	특별시	광역시	도	시	군	구
1955	1	-	9	24	140	15

8) 1991년 지방자치제의 부활을 앞두고 기초지방행정구역인 시군구의 자치권 부여에 대한 논의가 활발하였다. 대표적인 예로 박동서 교수는 “시군과 달리 특별시·직할시에서는 교통문제 등 시민생활의 지역적 통합성 때문에 구단위로 먼저 실시한다는 것은 우스운 일이라 지적하며, 시 전체단위를 먼저 실시하고 구는 준자치단체화하는 것이 순리”라고 지적한 바 있다(동아일보, 1986.8.19.).

1956	1	-	9	26	140	15
1957	1	-	9	26	140	15
1960	1	-	9	26	140	15
1963	1	1	9	30	139	20
1967	1	1	9	30	139	24
1969	1	1	9	33	140	24
1973	1	1	9	33	138	28
1974	1	1	9	33	138	28
1975	1	1	9	33	138	30
1976	1	1	9	33	138	30
1977	1	1	9	33	138	33
1978	1	1	9	34	138	34
1979	1	1	9	34	138	36
1980	1	1	9	38	139	41
1981	1	3	9	46	139	41
1982	1	3	9	46	139	41
1983	1	3	9	46	139	42
1984	1	3	9	46	139	42
1985	1	3	9	46	139	44
1986	1	4	9	57	139	44
1987	1	4	9	57	139	44
1988	1	4	9	56	138	58
1989	1	5	9	67	137	63
1990	1	5	9	67	137	67
1991	1	5	9	67	137	70
1992	1	5	9	68	136	72
1993	1	5	9	68	136	74
1994	1	5	9	68	136	74
1995	**1**	**5**	**9**	**67**	**98**	**88**
1996	1	5	9	72	93	90
1997	1	6	9	71	94	90
1998	1	6	9	72	91	90
1999	1	6	9	72	91	90
2000	1	6	9	72	91	90
2001	1	6	9	74	89	69(19)
2002	1	6	9	74	89	69(19)
2003	1	6	9	74	89	69(21)

2004	1	6	9	77	88	69(22)
2005	1	6	9	77	88	69(22)
2006	1	6	9	77	88	69(26)
2007	1	6	8(1)	75(2)	86	69(26)
2008	1	6	8(1)	75(2)	86	69(26)
2009	1	6	8(1)	75(2)	86	69(28)
2010	1	6	8(1)	75(2)	86	69(28)

주 1: ( )는 특별자치도, 행정시, 행정구의 수를 의미함.
주 2: 2000년 이전의 구는 자치구와 행정구를 합한 숫자임.
자료: 행정안전부, 행정안전통계연보 2010

(2) 구역개편의 논의 및 실제

(가) 논의

우리나라의 기초지방행정구역개편은 크게 도농분리식 구역개편과 도농통합식 구역개편으로 나누어 추진되어 왔다. 이러한 개편의 배경은 도시화, 국제화, 지방화 등 지방을 둘러싼 환경의 변화에 내무부의 분리관리전략과 통합관리전략이 더해진 결과인 것으로 이해할 수 있다(임도빈, 2004; 박응격, 2011). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

도농분리식 구역개편은 1994년 이전까지의 구역개편방식으로 군지역의 읍을 시로 승격시켜 분리·독립시키는 구역개편이다. 이는 팽창되는 도시를 효율적으로 관리하여 도시중심의 공업화를 달성하며, 도시와 농촌 각각의 동질성에 기초한 관리가 필요하다는 인식을 배경으로 하고 있다(박응격, 2011: 92). 이와 함께 지방의 주민과 공직자, 지역의 국회의원은 다음과 같은 이유로 시 승격을 원하였다. 즉 도시생활에 대한 주민의 동경, 시 승격을 통한 자리 수 증대를 기대한 지방 공무원의 지지, 시 승격이라는 가시적 성과를 통한 재선 가

능성 확대라는 지역구 국회의원의 기대가 그 것이다.

이러한 배경과 요구에 대응하여 내무부는 분리관리전략을 구사하였다. 즉 도시화된 지역을 군에서 떼어내어 별도로 관리하는 전략을 구사하였는데, 구체적으로는 군 지역의 노른자위인 시를 떼어내어 군 지역은 도너츠 모양으로 남겨둔 것이다. 그 결과 시청직원의 수와 상위직급의 비율 증가, 시 승격 주민의 자부심과 일체감 증대, 시민의 세부담 증가와 군 재정 약화 등의 결과가 초래되었다.

1994년 이후에는 도농통합식 구역개편이 이루어졌다. 그 명목적 배경은 다음과 같다(이승종·서재호, 2009). 첫째, 지역의 균형발전이 달성된다. 즉, 시와 군의 분리로 인해 군 지역의 인구감소와 경제 및 산업수준 저하, 세원 약화가 발생하므로, 통합을 통해 이를 시정하여 시와 군의 균형발전을 꾀하는 것이다. 둘째, 광역행정의 원할한 수행이 가능하다. 즉, 생활권이 유사한 군과 시지역 간의 갈등을 통합을 통해 해결할 수 있다. 셋째, 지역의 경쟁력 강화가 필요하였다. 특히 우루과이 라운드 이후 농산물 수입에 대응한 농촌의 경쟁력의 강화가 요구되었으며, 소규모 자치단체의 경쟁력 강화도 요청되는 상황이었다. 따라서 시군통합을 통해 규모의 경제와 비용절감을 달성하여 지역경쟁력을 강화시키고자 한 것이다.

그러나 이러한 명목상의 목표 이면에는 지방자치제의 실시에 따른 통제권의 약화를 우려한 내무부의 전략이 자리잡고 있었다. 즉, 내무부의 입장에서는 가급적 적은 수의 자치단체와 적은 수의 공무원을 갖게 함으로써 지방의 효율적인 통제를 꾀하는 바, 시군통합을 통해 자치단체의 수와 규모를 줄이고자 한 것이었다. 이를 통합관리전략이라 부를 수 있다.

이를 종합하여 볼 때 1995년의 시군통합은 지역 균형발전 및 지역경쟁력 강화라는 명분과 내무부의 지방통제권 유지 전략을 위한 통합관리전략이 결합하여 탄생한 것이라 볼 수 있다.

(나) 실제

이러한 배경과 목적을 가지고 도농복합시가 1·2·3차에 걸쳐 탄생하였다. 이 때, 1차와 2차는 주로 시와 군이 통합된 경우가, 3차는 군이 시로 승격된 경우가 대부분이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보겠다. 1차 개편은 1995년 1월 1일 전격 단행된 바, 35개 도농 통합시가 설치되었다. 2차 개편은 1995년 5월 10일자로 단행되어 5개의 통합시가 새로이 탄생하였다. 3차 개편은 군을 시로 승격시키는데 초점을 두어 5개 군이 시로 승격하였다. 즉, 경기 이천군이 이천시로, 용인군이 용인시로, 파주군이 파주시로, 충남 논산군이 논산시로, 경남 양산군이 양산시로 승격되었다. 또한 경기 안성군이 안성시로, 경기 김포군이 김포시로 승격되고, 전남 여수시, 여천시, 여천군의 통합을 통한 여수시가 탄생함으로써 총 38개의 도농통합시가 출범하였다. 이는 다음 <표 2-3>과 같이 제시된다.

<표 2-3> 시·군 행정구역개편 현황

지역	통합대상	도농통합시	인구(명)	면적(㎢)	인구밀도	통합일자
경기	평택시・군, 송탄시	평택시	348,502	452,26	771	1995.1.1
	미금시, 남양주군	남양주시	307,232	460,03	668	1995.1.1
	군 - 통합시 승격	용인시	320,166	591,61	541	1996.3.1
	군 - 통합시 승격	파주시	179,958	682,60	264	1996.3.1
	군 - 통합시 승격	이천시	176,097	461,23	382	1996.3.1
	군 - 통합시 승격	안성시	130,525	554,36	235	1997.7.1
	군 - 통합시 승격	김포시	129,056	276,59	467	1997.7.1
강원	춘천시, 춘천군	춘천시	244,747	1,116,36	219	1995.1.1
	원주시, 원주군	원주시	261,076	867,62	301	1995.1.1
	강릉시, 명주군	강릉시	229,876	1,039,97	221	1995.1.1
	삼척시, 삼척군	삼척시	85,918	1,185,70	72	1995.1.1
충북	충주시, 중원군	충주시	219,429	983,97	223	1995.1.1
	제천시, 제천군	제천시	148,243	882,21	168	1995.1.1
충남	천안시, 천안군	천안시	386,517	636,49	607	1995.5.10
	공주시, 공주군	공주시	137,250	940,63	146	1995.1.1
	대천시, 보령군	보령시	122,356	567,92	215	1995.1.1

	온양시, 아산군	아산시	180,224	542,48	332	1995.1.1
	서산시, 서산군	서산시	150,820	739,21	204	1995.1.1
	군 - 통합시승격	논산시	146,892	615,51	281	1996.3.1
전북	군산시, 옥구군	군산시	281,431	379,37	748	1995.1.1
	이리시, 익산군	익산시	335,677	506,98	662	1995.5.10
	정주시, 정읍군	정읍시	150,952	692,64	218	1995.1.1
	남원시, 남원군	남원시	106,440	752,12	142	1995.1.1
	김제시, 김제군	김제시	121,875	545,37	223	1995.1.1
전남	여수시, 여천시, 여천군	여수시	329,722	497,90	662	1998.4.1
	순천시, 승주군	순천시	266,913	907,21	294	1995.1.1
	나주시, 나주군	나주시	112,052	603,74	186	1995.1.1
	동광양시, 광양군	광양시	136,910	445,77	307	1995.1.1
경북	포항시, 영일군	포항시	513,110	1,127,24	455	1995.1.1
	경주시, 경주군	경주시	292,143	1,323,75	221	1995.1.1
	김천시, 금릉군	김천시	150,565	1,009,48	149	1995.1.1
	안동시, 안동군	안동시	187,682	1,519,17	124	1995.1.1
	구미시, 선산군	구미시	331,486	617,17	537	1995.1.1
	영주시, 영풍군	영주시	134,897	668,50	202	1995.1.1
	영천시, 영천군	영천시	123,265	919,50	134	1995.1.1
	상주시, 상주군	상주시	129,389	1,254,96	103	1995.1.1
	점촌시, 문경군	문경시	91,229	912,01	100	1995.1.1
	경산시, 경산군	경산시	209,188	411,36	509	1995.1.1
경남	창원시, 창원군 3개면	창원시	506,330	292,71	1730	1995.1.1
	마산시, 창원군 5개면	마산시	435,343	329,38	1322	1995.1.1
	진주시, 진양군	진주시	341,757	712,89	479	1995.1.1
	충무시, 통영군	통영시	134,114	235,35	597	1995.1.1
	삼천포시, 사천군	사천시	120,257	396,05	304	1995.5.10
	김해시, 김해군	김해시	322,521	463,32	696	1995.5.10
	밀양시, 밀양군	밀양시	128,397	799,04	161	1995.1.1
	장승포시, 거제군	거제시	171,210	399,84	428	1995.1.1
	군 - 통합시승격	양산시	178,382	484,18	368	1996.3.1

자료: 조성호 외(2008); 이기우·조성호(2009); 이승종·서재호(2009)에서 재인용

2) 해외의 지방행정구역

(1) 지방행정구역의 현황

해외 주요국가의 기초지방행정구역 현황은 다음 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 세계 주요국의 지방행정구역규모

구분	기초정부 수(개)	기초정부 평균인구(명)	기초정부 평균면적(㎢)
프랑스	36,763	1,698	15
스위스	2,715	2,796	15
독일	14,805	5,568	24
스페인	8,109	5,574	62
이탈리아	8,104	7,170	37
미국	39,006	8,031	251
핀란드	416	12,646	812
네덜란드	714	22,980	58
스웨덴	290	31,199	1,551
덴마크	98	55,875	440
일본	1,772	72,212	213
영국	433	13,8186	565

주: 기초지방정부 수의 자료는 조성호(2005), 안성호(2010)를 참고하고, 인구와 면적자료는 Wikipedia, CIA Factbook 등에서 획득하여 작성함.

기초정부의 수를 기준으로 할 때, 미국과 프랑스가 30,000개를 넘는 기초정부를 가지고 있어 최대인 것으로 나타났으며, 독일과 스페인, 이탈리아가 8,000개 이상의 기초정부를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 기초정부의 수가 적은 국가는 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 영국 등 주로 북유럽에 위치한 국가들임을 알 수 있다.

다음으로 기초정부의 평균규모를 살펴보겠다. 인구규모를 기준으로 할 때, 최소는 프랑스로 평균 1,698명의 인구규모를 가지고 있다. 뒤를 이어 스위스, 독일, 스페인, 이탈리아, 미국 등이 비교적 작은 인

구규모인 것으로 나타났다. 반면 영국, 일본, 덴마크, 스웨덴 등은 평균인구규모가 큰 국가인 것을 알 수 있다. 전체적으로 보았을 때, 기초정부의 수가 많은 국가일수록 평균인구규모는 작은 경향을 가진 것을 알 수 있다.

기초정부의 평균면적규모에 있어서도 프랑스와 스위스, 독일, 이탈리아 등은 60㎢ 이하로 상당히 작은 것으로 나타났다. 반면 스웨덴, 핀란드, 일본 등의 국가는 500㎢ 이상의 비교적 큰 평균면적을 가지고 있다. 이는 인구에서와 마찬가지로 기초정부의 수와 반비례하는 경향을 보인다.

이를 우리나라와 비교해 보면 다음과 같다. 우리나라의 기초정부의 수는 228개이며, 평균인구와 면적은 각각 210,870명, 423㎢이다. 이를 <표 2-4>에서 나타난 주요국과 비교해 보면, 기초정부의 수는 덴마크를 제외하고는 세계에서 가장 작은 수를 가지고 있고, 약 4만개에 달하는 미국이나 프랑스에 비하면 그 숫자가 1/160에 불과함을 알 수 있다. 또한 기초지방정부의 평균인구의 측면에서 우리나라는 주요국에 비해 평균인구가 가장 큰 것으로 나타나며, 평균면적도 큰 편인 것으로 나타나고 있다. 특히 인구규모에 있어 우리나라 다음으로 평균인구규모가 큰 영국에 비해서도 우리는 약 1.6배 이상의 규모를 가진 것으로 나타나며, 이웃나라 일본과 비교해서도 3배 가 큰 인구규모를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 구역개편의 논의 및 실제

(가) 논의

해외의 구역개편의 논의는 주로 미국을 중심으로 전개되었다. 이를 구체적으로 살펴보겠다. 지방행정구역개편과 관련된 이론적 대립은

통합론과 분리론이라 할 수 있다. 이를 역사적인 관점에서 살펴보면 다음과 같다(Keating, 1995).

통합론은 1960년대와 1970년대에 주로 활발하였다. 그 배경은 당시의 시대적 화두인 국가역할의 확대에서 찾을 수 있다. 즉 경제적, 물리적 장기계획수립과 현대 복지국가의 성립이 요구되었던 시대였던 것이다. 구체적으로 전통적인 작은 규모의 지방정부는 현대의 복잡한 사회적 요구에 적절하게 대응하기에 부적합하다는 인식이 팽배하였고, 큰 규모의 계획과 더 넓은 범위의 서비스 공급이 요구된다는 것이었다. 이러한 통합론의 이론적 배경은 고전적 개혁이론이었다(Ostrom, 1972; Mourizen, 1989). 개혁이론에 입각하여 통합론자들은 구역통합을 통하여 규모의 경제에 따른 효율성 확보, 관할구역 간 형평성 확보, 보다 다양한 서비스의 제공, 광역행정의 통합성 확보, 행정책임성 강화가 이루어진다고 주장하였다(이승종, 2008a; Keating, 1995).

그러나 1980년대 들어 이러한 통합 운동은 급격히 축소되었다. 신자유주의와 신공공관리론의 득세와 함께 대규모 계획과 대규모 조직에 대한 반발이 일어난 것이다. 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 분리론이 힘을 얻기 시작하였다. 분리론은 구역분리를 통해 시민의 다양한 서비스 수요충족, 자원의 효율적 배분, 정부 간 경쟁을 통한 효율증대가 이루어진다고 주장하였다(이승종, 2008a: 364). 이러한 분리론의 대표적인 이론적 근거는 공공선택이론이다. 공공선택론은 민주주의를 집합적 의사결정체제가 아니라 개인의 선택을 최대화시키는 기제로 간주한다. 따라서 공공선택론자들은 시장과 가장 근접한 형태의 정부구조를 지지하며, 정부 간의 경쟁을 통해 효율성이 달성된다고 본다. 이러한 공공선택론의 주창자는 Tiebout(1956)인데, 그는 지방정부를 기업으로 주민을 고객으로 간주하고, 주민들은 최소의 비용으로 최대의 혜택을 얻는 정부를 선택해야 한다고 주장하

였다[9]. 이후 비슷한 맥락에서 Ostrom et al.(1988), Parks and Oakerson(1989)과 같은 지방공공 경제학파도 가장 생산적인 지역으로의 자본의 유입이라는 분배적 효율성과 시민 선호의 최대화라는 측면에서 지방 정부 간 분리와 경쟁을 지지하였다.

이러한 공공선택론에 대항하여 1980년대 후반부터 Lowery와 Lyons는 티부모델과 공공선택론을 통합지역과 비통합지역을 대상으로 검증한 결과, 분리론의 근거가 되는 공공선택이론의 주장이 검증되지 않음을 증명하였다(Lowery and Lyons, 1989; Lyons and Lowery, 1989). 1990년대에는 이들의 이러한 연구와 전 지구적 경쟁에 따른 지역경쟁력 확보차원에서 통합의 논의가 활성화되어 다시금 통합론이 부활하기 시작하였다(Keating, 1995).

이렇듯 분리론과 통합론의 논쟁은 1960-1970년대 개혁이론에 바탕을 둔 통합론의 활성화, 뒤를 이어 1980년대 공공선택론에 바탕을 둔 분리론의 활성화, 1990년대 공공선택론을 반박하는 신통합론자인 Lowery와 Lyons에 의한 통합론의 재등장이라는 역사를 가지고 있다.

최근 들어서는 분리론과 통합론의 논쟁은 이전에 비해 활발하지 않으며, 1990년대 중반 이후에는 신 지역주의의 등장과 함께 서비스 공급의 효율성 강화를 위한 분절화된 지방정부 간의 협력을 제도적 집합행동(Institutional Collective Action)[10]의 이론으로 설명하는 연

---

9) 그는 대표 논문인 'A Pure Theory of Local Expenditure'에서 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다(Tiebout, 1956; 423). 첫째, 지방정부의 통합은 다른 서비스의 감소 없이 새로운 서비스가 같은 가격에 공급 될 때만 정당화된다. 둘째, 주민 이동성을 촉진하고 주민-투표자의 지식을 증가시키는 정책이 정부지출 할당의 효과성을 증진시킨다는 것이다.

10) 제도적 집합행동 이론은 Feiock이 Sharpf의 행위자 중심 분석과 Ostrom의 제도적 분석 이론으로부터 아이디어를 얻어, 지방정부와 같은 제도적 행위자 간의 계약과 협력 등의 집합행동을 설명하려는 이론이다(Feiock, 2009: 357). 그는 특히 제도적 집합행동의 단점을 극복하고 장점을 최대화하기 위해서는 거래비용 등의 감소가 중요함을 지적한다(Feiock et al., 2009). 이를 위해 지역적 거버넌스의 형태에 따라 제도적 권위체, 네트워크, 협력적인 집단과 의회 등의 활용을

구가 진행되기 시작하였다(Feiock, 2009).

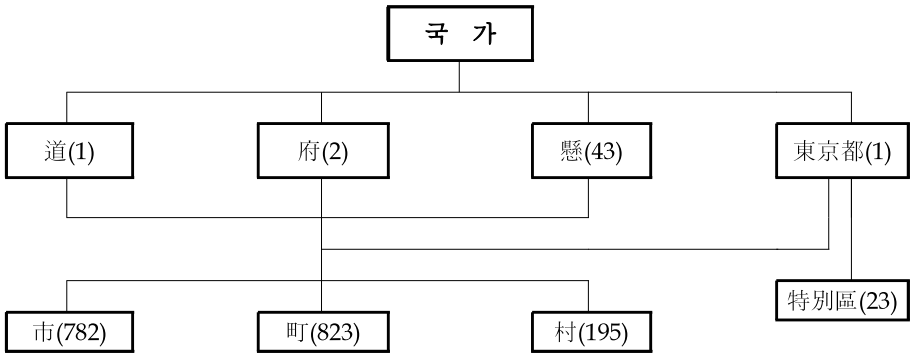
(나) 실제

이러한 개편논의를 바탕으로 이루어진 해외 주요국의 기초행정구역개편 상황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 일본의 기초지방행정구역인 시정촌은 크게 3차례의 통폐합을 거쳐 큰 규모의 기초지방정부로 변화되어 왔다[11]. 구체적으로 1차 명치 대합병(1888년)에서는 71,314개 시정촌을 15,859개로 축소하였으며, 2차 소화 대합병(1953-1962년)에서는 9,895개 시정촌을 3,453개로 축소시켰고, 최근의 3차 평성 대합병(1999-2006년)에서는 3,229개의 시정촌을 1,821개로 축소시켰다. 3차 합병을 중심으로 통합의 배경을 살펴보면 다음

제안한다(Feiock, 2009).

11) 일본의 지방행정체제는 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체인 시정촌의 2계층으로 구성되어 있다. 도도부현은 현재 1도(都), 1도(道), 2부(府), 43현(縣)으로 이루어져 있으며, 시정촌은 782시(지정도시 포함), 823정, 195촌(2007년 10월 1일 현재)이 존재한다. 도도부현과 시정촌은 기본적으로 대등한 관계이며, 도도부현은 광역행정사무를, 시정촌은 기초행정사무를 담당한다.

<그림 2-1> 일본의 지방행정체제



자료: 이승종·서재호(2009)

과 같다(한국지방행정연구원, 2010). 첫째, 일본의 전통적 중앙집권체제를 개혁하여 지방분권체제를 형성하는 것이다. 둘째, 저출산·고령화 등 인구사회구조적 변화에 대한 대응이다. 셋째, 열악한 재정상태의 극복이다. 넷째, 일상생활권의 확대이다. 다섯째, 행정서비스의 효율성 제고이다. 여섯째, 주민의 다양한 욕구에 대한 대응이다. 이러한 배경을 바탕으로 한 시정촌의 통합은 다음과 같은 목적을 달성하기 위해 추진되었다(한국지방행정연구원, 2010). 즉 지역의 권한 확대, 지역 이미지 및 지명도 상승, 행·재정적 효율화, 재정규모의 확대에 따른 대규모 사업의 실시, 광역적인 지역 만들기, 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 행정체제 확산, 국토의 균형적 발전이 그것이다.

<표 2-5> 일본 시정촌 수의 변화

구분	시기	시	정	촌	계
明治 (명치)	1888		71,314		71,314
	1899	39	15,820		15,859
昭和 (소화)	1948.10	205	1,797	8,518	10,520
	1953.10	286	1,966	7,016	9,868
	1956.04	495	1,870	2,303	4,668
	1961.06	556	1,935	981	3,472
	1965.04	560	2,005	827	3,392
	1985.04	651	2,001	601	3,253
平成 (평성)	1999.04	671	1,990	568	3,229
	2006.03	777	846	198	1,821
	2008.03	783	817	195	1,795

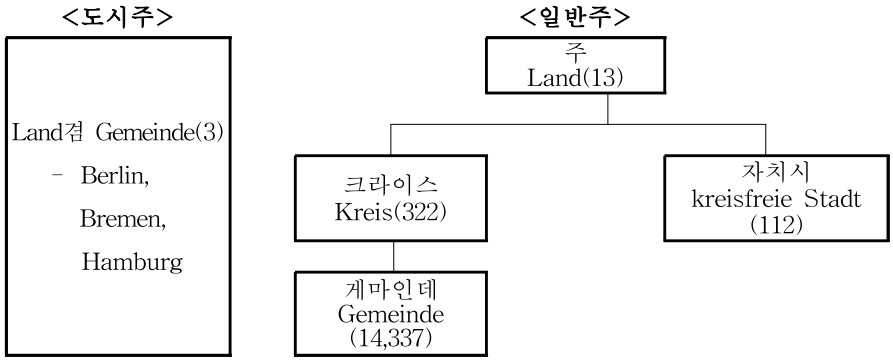
자료: 한국지방행정연구원(2010: 27)

다음으로 독일의 구역개편상황을 검토해 보겠다. 독일에서도 통합논의는 기초지방행정구역인 게마인데(Gemeinde)를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다[12]. 대표적으로 1960-70년대 사회민주당에 의한

게마인데간 통합을 들 수 있다. 그 결과 1968년 24,282개의 게마인데수가 1980년 8,409개로 감소하였다. 이러한 통합의 목적은 다음과 같이 제시된다(한국지방행정연구원, 2010). 첫째, 구역개편을 통해 업무수행의 효과성과 효율성을 증대시키고자 한다. 둘째, 구역개편을 통해 민주성을 강화하고자 한다. 즉, 통합을 통해 외주화되어 있던 직접 업무를 수행함으로써 주민의 참여와 관심을 및 영향력을 확대시키려고 하는 것이다. 또한 일정 구역규모의 확보를 통해 주민들의 기대를 더 잘 충족시키며 대응성의 향상도 꾀할 수 있다. 셋째, 통합을 통한 게마인데의 역량 강화를 통해 지역발전을 강화하고 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 이러한 배경과 목적 하에서 이루어진 통합결과 나타난 주별 게마인데 수의 변화는 다음과 같다.

12) 독일은 연방국가로 구서독의 11개주와 구동독의 5개주를 포함하여 총 16개 주로 구성되어 있으며, 주정부는 연방정부의 사무 외의 모든 사무를 관장한다. 주정부는 광역계층인 크라이스·자치시가 있으며 기초계층으로 게마인데의 2계층으로 구성된다.

<그림 2-2> 독일의 지방행정체제



자료: 이승종·서재호(2009)

<표 2-6> 독일 주별 게마인데 수의 변화

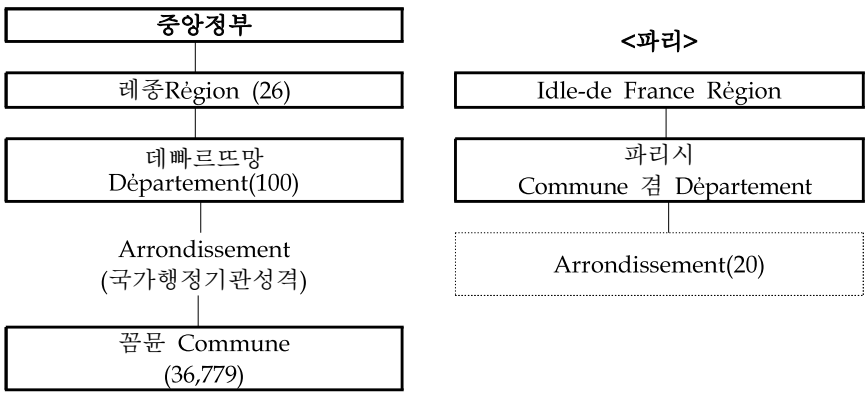
주명	1968년 수	1978년 수	감소율(%)	평균인구
바덴-뷔르템베르크	3,379	1,111	67.1	9,000
바이에른	7,077	2,025	71	6,000
헤센	2,684	423	84.3	14,000
니더작센	4,231	1,030	75.7	7,800
노르트라인-베스트팔렌	2,277	396	82.6	45,000
라인란트-팔쯔	2,905	2,320	20.1	1,700
슐레스비히-홀스타인	1,378	1,132	17.9	2,400
독일전체	24,282	8,518	64.9	7,000

자료: Wollmann(2004); 한국지방행정연구원(2010) 재인용

프랑스의 지방행정체제는 광역단위인 레지옹 21개, 데파르뜨망 100개, 기초단위인 꼬뮌 36,779개가 설치되어 있다[13]. 기초자치단체의 꼬뮌은 90%가 인구 2,000명 이하이고, 2%만이 10,000명 이상의 규모이다. 또한 인구 10만 이상은 37개에 불과한 실정이다(최진혁, 2011: 7). 이처럼 프랑스의 기초자치단체 꼬뮌은 지나치게 작고 세분화되어 있어 통합해야한다는 논의가 오래전부터 있어왔다. 그리고

13) 프랑스의 지방행정체제는 다음과 같이 구성되어 있다.

<그림 2-3> 프랑스의 지방행정체제



자료: 이승종·서재호(2009)

실제로 1970년대에 꼬뮌의 통합이 추진되었으나 실패로 끝나(김석태, 2007: 142), 이에 대한 대안으로 꼬뮌 간의 계약에 의한 협력이 다양한 방식으로 발전하였다(박기춘, 2010). 조합, 특별구, 도시공동체, 시읍면공동체, 시공동체, 새로운 합병도시, 신도시 등이 그 예이다(한국지방행정연구원, 2007). 2010년 현재 조합 16133개, 도시공동체 14개, 합병공동체 171개, 신합병조합 5개, 시읍면공동체와 특별구 2392개가 설치되어 있다(최진혁, 2011: 8).

이와 함께 1960-1970년대 북유럽국가를 중심으로 기초행정구역의 통합이 광범위하게 진행되어왔다(한국지방행정연구원, 2010).

<표 2-7> 유럽 국가의 기초지방행정구역 수 변화

국가	1950년	2001년	감소율(%)
덴마크	1,303	276	78.8
영국	2,028	433	78.6
벨기에	2,669	589	77.9
스웨덴	1,037	290	72.0
독일	33,932	13,854	59.2
오스트리아	4,065	2,359	42
노르웨이	744	435	41.5
스위스	3,101	2,880	7.1
프랑스	37,997	36,565	3.8

자료: 한국지방행정연구원(2010: 136); 박해육(2010: 264)

스웨덴의 경우 1,037개에서 290개로 축소되었고, 영국은 1,300개의 자치구와 보로(Borough)가 319개로 감소하였다. 또한 덴마크에서도 기초지방행정구역 통합의 논의가 활발히 진행되어 왔다(Larsen, 2002). 그 결과 1970년대에 기초지방정부의 수를 275개로 줄였고, 최근에는 이를 더 줄여 98개로 축소되었다(안성호, 2010).

스위스도 1990년대부터 게마인데 간의 자율통합을 지속적으로 추

진하고 있다(박해육, 2010: 256). 스위스의 게마인데의 규모는 매우 작아서 전체 2,775개 게마인데 중 인구 1,000명 미만의 수가 1,416개로 51%를 차지한다(Lander, 2007; 박해육, 2010 재인용). 스위스의 게마인데의 통합 논의 및 통합은 게마인데 행정의 전문성을 제고하고 상위단체인 칸톤으로부터 더 많은 자율성을 얻는 것을 목적으로 하여 1990년대 이후 활성화되었다. 그 결과 1990년부터 2009년까지 20년간 390개가 줄어든 것으로 나타났다(박해육, 2010).

이상에서 살펴본 바와 같이 해외의 경우는 구역통합의 방향으로의 개편이 대부분인 것을 알 수 있다. 이는 주로 구역통합을 통해 비용절감, 역량강화, 경쟁력 확보를 추구하고 있기 때문이다. 하지만 이러한 통합이 기대했던 효과를 얻었는지에 대해서는 학자들 간의 의견이 상충하고 있다(Staley et al., 2005). 따라서 통합이 세계적인 추세라고 이를 따르는 것은 위험한 선택일 가능성이 크다.

또 한 가지 지적할 것은 앞서 지방행정구역규모의 비교에서 살펴본 바와 같이, 외국의 경우 통합으로 인해 확대된 규모조차도 우리나라 지방행정구역에 비교할 경우에는 여전히 현저히 작은 규모라는 점이다. 이는 우리의 지방행정구역은 다른 나라에 비해 과도하게 크다는 것을 반증하는 것이며, 우리의 경우는 분리를 통해 다른 나라와의 균형을 취하는 정책이 보다 타당할 수도 있다고 판단된다.

이렇듯 해외 지방행정구역개편의 현황은 우리에게 통합과 분리라는 이중적 함의를 제공하고 있다고 보겠다. 이에 대한 우리의 판단은 규모의 확대 또는 분리가 지방정부에 미치는 영향을 검증해 본 뒤에 내리는 것이 적절하다고 생각되며, 본 논문은 그러한 판단의 기본 근거지식을 제공해 줄 것이다.

제2절 민주성과 효율성: 지방행정의 가치

1. 지방행정이념으로서 민주성과 효율성

1) 지방행정이념

많은 정치행정학자들은 지방행정구역의 개편은 지방행정의 양대 이념인 민주성과 효율성을 만족시키는 방향으로 이루어져야 한다고 주장한다(정세욱, 2000; 이승종, 2008a; Dahl and Tufte, 1973). 그렇다면 지방행정이념이란 무엇인가? 지방행정이념의 개념을 파악하기 위해서는 행정이념이 무엇인지를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 박동서 교수는 행정이념을 "행정발전의 평가기준으로서 흔히 행정은 어떠하여야 된다 또는 바람직한 행정은 어떠한 것이다라고 말하는 경우의 지침이 되는 것 또는 이상으로 제시되는 것을 의미한다"고 규정하였다(박동서, 1997: 156)[14]. 이는 곧 국민의 복지증진이라는 최종목표를 위한 중간목표의 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 즉 국민을 위한 바람직한 행정의 방향 또는 지침을 의미하는 것이다.

행정이념의 개념을 이렇게 볼 때, 지방행정이념이란 지방행정의 궁극적 목적인 주민복지의 증진의 실현을 위한 중간목표로 이해할 수 있다. 즉 민주성의 달성을 통해 상대적 주민복지가 증진되며, 효율성의 달성을 통해 절대적 주민복지가 증진될 수 있는 것이다(이승종, 2005). 이러한 지방행정이념은 지방 및 지방자치의 발전정도를 측정하는 평가기준 또는 평가영역이 되기도 한다(박동서, 1997; 이승종, 2005; 박응격, 2011: 18). 지방행정이념은 크게 민주성, 효율성, 형평성으로 제시되지만(이승종, 2005: 475), 이 중에서도 특히 민주

14) 박동서 교수는 행정이념은 시간과 장소에 따라 달라진다고 보았다. 그의 저서 「한국행정론」에는 합법성, 능률성, 민주성, 효과성 및 생산성이 행정이념으로 제시되어 있다(박동서, 1997: 157-165).

성과 효율성은 양대 이념으로서 구역개편과 관련되어 논의된다(안성민, 1997; 유재원·손화정, 2009; 김승렬, 2011).

본 연구에서는 지방행정의 3대 이념 중 특히 민주성과 효율성에 초점을 맞추며, 평가기준 또는 평가영역으로서의 관점에서 논의를 진행하고자 한다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 구역규모는 특히 민주성 및 효율성과 관련하여 주로 논의된다는 점을 감안한 것이다[15]. 한편, 본 연구의 주된 목적은 민주성과 효율성 이념 또는 가치에 대한 규범적 논의가 아닌[16], 지방행정구역규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향에 대한 실증적 규명에 있기 때문에 선행연구에서 일반적으로 통용되는 평가기준 또는 평가영역으로서의 민주성과 효율성의 개념을 활용한다(박종관, 1999; 박종관·조석주, 2001; 이승종, 2005: 478; 박기관, 2006; 유재원·손화정, 2009; Dahl and Tufte, 1973). 이하에서는 민주성과 효율성의 개념에 대해 보다 심층적으로 논의해 보겠다.

2) 민주성

민주성은 영어의 'democracy'라는 용어를 행정학적 관점에서 번역한 용어이다[17]. 이렇게 행정학에서 민주주의라는 용어 대신에 민주

15) 이와 함께 형평성은 민주성이 잘 구현되면 참여의 균형을 통해 이룩될 가능성이 크다는 점(박동서, 1997: 164)과 형평성에 대한 자료의 획득이 현실적으로 매우 어렵다는 점도 반영되었다.

16) 가치의 차원에서 접근할 때 민주성과 효율성의 개념은 매우 복합적이며 논자에 따라 상당한 의미의 차이가 있다(김석태, 2011: 172).

17) 정치학, 사회학 등의 인접사회과학에서는 이를 민주주의라 번역해서 사용하며, 양자 간의 개념적 차이는 크지 않은 것으로 판단된다. 대표적인 국내 학술자료 Data Base인 DBPIA에서 '민주성'을 검색해보면 이는 거의 행정학자들의 연구에서 활용되고 있으며, '민주주의'는 정치학, 사회학 등 다른 학문분야에서 주로 활용되고 있음을 알 수 있다. 그러나 학술논문의 내용을 구체적으로 살펴보면 양

성이라는 용어를 사용하는 이유는 효율성, 형평성 등 타 행정이념과의 용어적 균형을 이루기 위한 것으로 생각된다.

행정학 내에서도 민주성의 의미는 세부분야별로 차이가 있다. 즉 행정조직론의 관점에서는 민주성을 조직내적 민주성, 조직외적 민주성으로 구분하여 민주성을 연구한다(황성돈, 1981; 오석홍, 2004). 이때 조직내적 민주성은 행정조직 내부의 의사결정에 있어 조직원의 참여 등 내부운영의 민주적 특성에 초점을 맞춘다. 이러한 관점은 정치행정이원론의 입장에서 행정을 경영과 동일시하는 입장에서 강조된다. 조직외적 민주성은 행정조직의 외부에 있는 국민 또는 공적 수혜자에 대한 민주적 특성을 의미한다. 이는 특히 정치행정일원론의 입장에서 정치적 민주주의와 일맥상통한다(황성돈, 1981: 296). 이러한 입장에서 Waldo는 "조직외적 참여, 즉 공식적 행정조직 외부에 위치한 수혜자 또는 그에 영향을 받는 사람들이 행정조직의 목표의 설정과 계획의 수행에 관여하려는 일체의 행위를 증진시킴으로써 전통적 행정조직의 특징인 권위주의성, 계층성, 원리원칙성, 역할의 특정성으로부터 탈피하여 민주주의의 목표에 부응할 수 있다"고 주장하며 행정조직외적 민주성을 강조한다(Waldo, 1971: 263).

지방정치행정적 관점에서의 민주성은 좁게는 행정외적 민주성의 개념과 일맥상통한다. 즉 지방정치행정의 민주주의의 달성을 위한 주민참여, 주민통제, 행정의 대응성을 강조하는 입장인 것이다(정세욱, 2000; 이승종, 2008a). 이러한 참여와 대응성이라는 기본 요소 이외에도 Tufte and Dahl(1973), Putnam(1993)과 같은 정치학자들은 지역사회 시민의 민주적 태도까지 포함한 넓은 범위의 민주주의 개념을 활용한다. 즉 시민성, 결사체의 응집정도를 지방행정의 민주성의 영역으로 포함시키고 있다. 이렇게 볼 때, 지방정치행정적 관점에서의 민주성은 곧 지방차원에서 민주주의의 발전정도를 의미한다

자 간의 차이는 크지 않다.

고 볼 수 있다.

여기서 민주주의란 협의로는 시민에 의한 통치로, 광의로는 통치방식 뿐만 아니라 민주적 정치체제를 지탱해주는 사상체계 내지 생활양식을 포괄하는 개념으로 규정된다(이승종·김혜정, 2011: 3). 본 연구는 이와 같은 민주주의의 개념 중 광의의 개념을 채택하여, 지방차원의 민주주의 발전정도를 민주성으로 규정하고자 한다. 이는 행정구역규모의 이론적 접근이 기본적으로 지방정치행정적 접근을 바탕으로 이루어지기 때문이며, 행정구역규모가 지역사회의 민주주의에 미치는 영향을 포괄적으로 규명하기 위한 것이다.

이렇게 민주성을 지방차원에서의 민주주의의 발전으로 규정하면, 이를 위한 요소로는 주민의 의사에 대한 존중 및 주민에 의한 통제, 지방정책을 결정하고 집행하는 과정에 있어서의 주민참여, 주민에 대한 행정책임, 행정정보의 공개, 시민사회의 활성화 및 시민성의 확립 등이 포함된다고 할 수 있다(정세욱, 2000: 56; 이승종·김혜정, 2011; Putnam, 1993).

본 연구에서는 투표참여, 시민사회참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용, 주민요구를 민주성의 항목으로 선정하였다. 이는 민주주의 발전척도로서의 활용가능성과 자료의 획득가능성을 고려한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 민주주의를 민주적 정치체제를 지탱해주는 사상체계 내지 생활양식을 포괄하는 광의의 개념에서 접근하는 바, 참여, 정보공개, 시민성 등 민주주의를 구성하는 요소 및 특성을 가지고 있으면 이를 민주성의 하위항목으로 사용하였다.

3) 효율성

효율성은 능률성과 효과성을 통합한 개념이다. 이 때 능률성은 최소의 비용으로 최대의 효과를 내는 것을 의미하는 개념이며, 효과성은 목표의 달성도를 의미한다. 이러한 능률성과 효과성을 동시에 고려하여 황성돈(1981: 295)은 효율성을 가장 능률적 방법으로 조직의 목표를 달성하는 조직의 활동이며, 그러한 조직의 산출이 궁극적으로 조직의 목표를 긍정적으로 지향하는 상태라고 정의한 바 있다[18].

능률성과 효과성은 각기 다른 역사적 배경을 바탕으로 강조되었다(박동서, 1997; 김재홍·김태일, 2001: 27-28). 우선 능률성은 정치행정이원론이 지배하고, 과학적 관리법이 도입되던 19세기 후반을 역사적 배경으로 하고 있다. 즉 세입과 정책은 정치권에서 결정되고 행정부는 오직 주어진 예산으로 정책을 수행함에 있어 설정된 목표를 어떻게 하면 비용을 적게 들이고 이룩하느냐에 관심을 가진 시기에 강조된 이념이다. 다음으로 효과성은 1960년대 발전행정의 등장에 따라 강조되기 시작한 이념이다. 즉 국가발전목표를 설정하고 이에 대한 추구에 관심을 기울인 시기를 역사적 배경으로 하는 것이다. 따라서 효과성은 행정내부과정의 경제성에 초점을 둔 능률성과 달리 외부와의 관계에 초점을 둔 개념이라 볼 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서도 능률성과 경제적 효과성의 관점에서 효율성에 접근하고자 한다. 이 때 능률성은 최소의 비용으로 최대의 산출을 내는 것을 의미하는 바, 이는 곧 투입량에 대한 산출량의 비(比)라 할 수 있으며, 투입과 산출 중 어느 하나를 고정시키고 나머지를 최대화하는 것을 뜻한다[19]. 이렇게 볼 때, 더 적은

18) 황성돈(1981: 295)은 공무원 태도의 효율성을 업무처리의 계획성, 절차성, 정확성, 책임성, 원칙성, 시간비용의 최소성, 목표의 명확성과 그 달성, 새로운 아이디어의 창출과 정보의 강조, 결정의 일방적 신속성과 지표의 간략성, 통제의 엄격성으로 조작화하였다.

투입으로 동일한 산출을 얻거나 같은 투입으로 더 많은 산출을 얻는 것이 곧 능률적인 것이다. 경제적 효과성은 경제적 차원의 목표 달성을 의미하는 바, 본 연구에서는 모든 지방정부가 지역경제력의 확대를 추구한다는 전제 하에 지역경제력을 효과성의 항목으로 포함시켰다.

이상에서 논의한 효율성의 관점은 전통적 효율성 논의라고 할 수 있다. 이와 다른 관점에서 최근 들어서는 투입과 산출을 동시에 고려한 관점에서 상대적 효율성을 측정하려는 연구가 다양한 분야와 관점에서 진행되고 있다. 최근 활성화되고 있는 자료포락분석기법(DEA: Data Envelopment Analysis)을 활용한 연구들이 대표적인 예이다. 구역규모와 관련된 연구로는 김재홍(2000)과 박기관(2007)이 이러한 분석기법을 활용한 바 있다. 그러나 DEA를 통해 도출된 효율성계수는 회귀분석을 위한 종속변수로 활용되기 어렵다는 한계가 지적된다(김태일, 2000: 201). 즉 DEA의 상대적 효율성 계수는 연속변수로 간주할 수 없어 회귀분석 등 모수적 검정방법을 적용할 때 편의가 발생할 수 있는 것이다(장덕희·목진휴, 2010: 369). 이러한 점에서 DEA는 상대적 효율성의 측정과 순위의 부여에 강점이 있는 분석방법이지만, 도출된 효율성계수가 다변량 분석의 독립변수 또는 종속변수로 사용되기 어렵다는 한계를 가진다.

본 연구에서는 효율성이 통계분석의 종속변수로 활용되는 바, 상대적 효율성보다는 능률성 관점의 효율성 관점을 채택하여 연구를 수행하였다. 즉 산출이 일정하다는 가정 하에 최소 비용투입의 관점에서 효율성에 접근하고자 하였다.

---

19) 효율성은 비교의 개념으로 투입과 산출 외에도 노력과 결과, 지출과 수입, 비용과 혜택 간의 비율 등에도 적용이 가능하다. 또한 규범적 기준으로 모든 일들에 적용이 가능한데, 예를 들어 효율적 조직은 최소한의 자원으로 최대한의 산출을 이끌어 내는 조직이고, 효율적인 사람은 적은 시간으로 더 많은 것을 수행하는 사람이며, 효율적인 선택은 최소의 비용으로 최대의 효용을 산출하는 선택을 의미한다고 할 수 있다(Stone, 1988: 49).

이와 함께 경제적 효과성의 관점에서 지역경제력을 효율성의 항목으로 포함시켰다. 이는 구역규모가 지역경쟁력 및 지역경제성장과 같은 지역의 경제적 여건에 영향을 미친다는 이론적 주장을 검증하기 위한 것이다(유재원·손화정, 2009; 김석태, 2011; Keating, 1995; Swianiewicz, 2002).

4) 민주성과 효율성의 관계

민주성과 효율성이라는 지방행정이념은 주민의 복지증진이라는 지방행정의 궁극적 목적 달성을 위한 수단으로서 상호보완관계를 가지고 있으므로 양자의 종합적 조화가 요청된다. 즉, 민주성과 효율성의 확보를 통해 지방행정의 궁극적인 목표인 주민의 복지증진을 달성할 수 있는 것이다. 이 때 민주성은 상대적 복지에, 효율성은 절대적 복지에 영향을 미친다고 할 수 있다(이승종, 2005).

이러한 민주성과 효율성 간의 우선순위는 시간과 공간, 지역의 여건에 따라 달라진다. 예를 들어 주민자치계 국가에서는 민주성을, 단체자치계 국가에서는 효율성을 우선시하고 있다(박응격, 2011: 20). 우리나라의 경우 박동서(1994, 1997)는 행정의 목표 중 가장 기본적인 것으로 국민을 위한 민주사회, 복지사회의 건설로 보았으며, 이를 위한 하위목표로 경제발전, 안보 등을 들었다. 즉 민주성이 효율성보다 우선순위에 있다고 본 것이다. 이러한 주장은 정치적 민주화가 확보되지 않았던 1990년대까지의 우리나라의 시대적 상황을 고려한 것이라 판단된다.

최근에는 중앙, 지방을 막론하고 정치적 민주화가 과거에 비해 상당히 진행되어 민주성의 요청은 다소 약해진 반면, 세계화와 지방화라는 환경변화로 인해 효율성의 요청은 강화되고 있다. 따라서 양자

간의 우선순위는 우열을 가리기 어려우며, 양자의 조화로운 추구가 요청된다 하겠다. 다만, 지방행정의 계층과 관련해서는 광역에서는 효율성이, 기초에서는 민주성이 좀 더 우위에 있다고 판단된다(이승종, 2008a). 즉 기초자치구역은 주민과의 접근성이 더 강조되어야 함으로 민주성에 우선순위가 있으며, 광역자치구역은 광역적 통합성과 대외경쟁력 강화가 더 강하게 요청됨으로 효율성이 우선순위에 있는 것으로 판단된다. 그러나 이는 상대적인 것이며, 기본적으로는 민주성과 효율성의 균형적인 달성이 요구된다고 보아야 할 것이다.

2. 민주성과 효율성의 요소

1) 민주성의 요소

(1) 투표참여

투표참여는 가장 대표적이고 보편적인 정치참여의 유형이다. 투표참여를 포함한 정치참여는 협의로는 정부에 영향력을 미치기 위한 주민의 행위라는 입장에서 광의로는 정부기관과 사적기관의 상호작용 또는 정보교환이라는 입장까지 다양하게 정의된다(이승종, 2005: 166). 이렇듯 논자에 따라 다양하게 제시되지만 공통적으로 제시되는 정치참여의 요체는 정부에 영향력을 미치기 위한 일반 주민의 행위라는 점이다. 이러한 정치참여는 정책의 능률성 편향의 완화, 사회적 형평성의 증대, 정책결정의 책임성 제고, 주민의 협조 확보를 통한 정책집행의 능률 확보와 같은 순기능을 가지며, 이를 통해 주민복지증진에 기여하는 것으로 생각된다(이승종, 2005: 179-180).

정치참여는 주민들이 자신들의 의사를 표명하는 기본적인 방법이

며, 중요한 기능을 수행한다. 또한 정치참여가 활발하여 주민들이 자신들의 의사를 적극적으로 표명할 경우에 지방정부가 이에 대응하여 정책을 수립하고 집행할 가능성이 커진다. 따라서 정치참여는 지방정치행정 민주주의의 가장 기본적인 전제조건이라 할 수 있다(Verba and Nie, 1972). 비슷한 맥락에서 Verba and Nie(1972)는 참여가 낮을수록 민주주의의 수준이 낮으며, 참여가 높을수록 민주주의의 수준이 높다고 주장한 바 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 정치참여, 그 중에서도 특히 투표참여를 민주성의 항목으로 선정하였다. 그 이유는 투표참여가 정치참여의 가장 대표적인 형태이며(Kellerher and Lowery, 2004), 참여비용도 낮아 상대적으로 많은 주민의 참여가 이루어지고 있기 때문이다. 또한 선행연구의 결과(예: Oliver, 2000)에서도 투표참여와 공직자접촉, 시민위원회 회의참여 등 다른 활동의 참여 간에 유사한 경향이 나타나고 있다는 점을 고려한 것이다[20].

(2) 시민사회참여

시민사회참여는 지역 내 공공문제를 해결하기 위해 시민사회활동에 참여하는 행위를 의미한다. 시민사회참여는 두 가지 측면에서 민주성의 요소로 고려되었다. 하나는 시민사회참여가 주민의 의사와 요구를 투입하는 기능을 수행한다는 측면이며, 다른 하나는 시민사회참여를 통해 민주주의의 기반인 민주시민을 육성할 수 있다는 점이다. 이러한 시민사회참여는 사회자본의 형성, 시민성의 함양과 지역문제 해결이라는 중요한 역할을 수행하며(박희봉 외, 2008), 민주주의의 토대이자 민주주의의 결과인 것으로 논의된다(이행봉, 2000:

20) 다른 한편으로는 투표참여 이외에는 전국 시군구 단위의 집합적 참여자료의 획득이 어렵다는 점도 고려되었다.

12; Cohen and Arto, 1992).

이와 관련하여 Tocqueville(1984)은 「미국의 민주주의」에서 미국은 자발적이고 수평적인 단체에 의해 시민사회가 발전되고 구성원의 욕구와 목표를 달성하는데 기여했다고 보았으며, 그 결과 민주주의가 충만하다고 평가한 바 있다.

이러한 토크빌의 통찰력에 영향을 받아 현대 민주주의 연구자들은 시민단체참여가 민주주의에 미치는 순기능을 강조하였다(박종민·배정현, 2008: 124). Almond and Verba(1963)는 안정적 민주주의를 위한 시민사회참여의 중요성을 강조하였다. 그들은 공적협동 성향은 사회단체의 참여를 통해 배양할 수 있다고 보았으며, 사회참여가 민주적 시민권의 궁극적 근원이라 주장하였다. Diamond(1999)도 시민사회참여가 민주적 시민권의 참여습관이나 기술을 배양하고 관용, 중용, 타협, 반대에 대한 존중 등 민주적 정치문화를 형성하여 민주주의 공고화에 기여한다고 주장하였다. Warren(2001)은 시민단체참여가 개인차원에서의 효능감, 정보, 정치적 기술, 시민적 덕성, 비판능력; 공적영역 차원에서 공공 의사소통과 토의, 차이의 대표, 공통성의 대표; 제도차원에서 대표, 저항, 정책적 위임, 조절과 협력, 민주적 정통성을 제고하는 효과를 가진다고 논의하였다. Fung(2003)은 시민사회화 및 정치교육, 저항 및 권력견제, 이익대표, 공공심의 및 공공영역 대표, 직접적 거버넌스에 기여한다고 보았다. 이처럼 시민사회참여는 다양한 민주주의적 효과를 가진 것으로 논의된다.

이러한 시민사회참여는 주로 시민운동단체를 통해 이루어진다. 시민운동단체는 공공목적을 위한 시민사회의 자발적 결사체를 의미하며, 다음과 같은 특징을 가진다. 즉, 기본적으로 정부 및 기업과 구분되는 시민사회에서 공익활동을 하는 공익시민단체로 출발한다는 점과 시민사회에서 활동하는 적극적 의미의 단체라는 점이다(이승종·김혜정, 2011: 287-288).

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 시민사회활동의 참여를 민주주의의 바탕이자 민주주의의 결과로 판단하여 민주성의 항목으로 선정하였다.

(3) 자원봉사참여

다음으로 본 연구는 자원봉사참여를 민주성의 항목으로 선정하였다. 그 이유는 자원봉사참여가 민주주의의 발전정도와 직접적으로 연관된 것으로 평가받는 자발적 결사체 활동을 잘 대표해주는 항목이며(유재원, 2003; 현승숙·금현섭, 2011), 공공문제에 대해 적극적으로 참여하는 시민성을 잘 나타내주는 항목이기 때문이다. 이를 좀 더 구체적으로 논의해 보겠다.

Almond and Verba(1963), Inglehart(1988)는 자발적 결사체는 국가가 개인의 자유를 침해하는 것을 막아주며, 집합적 이익결집과 이익표출의 기능을 수행한다고 본다(유재원, 2003: 273). 또한 구성원의 민주적 역량을 강화하고 협동기술, 양보, 타협정신을 습득하게 한다. 그 결과 결사체 구성원은 정치효용감이 높고 정치활동에 적극적이며 민주적 가치를 추구한다(Almond and Verba, 1963; Putnam, 1993). 이러한 특징으로 인해 결사체 활동의 정도는 흔히 민주주의의 발전 정도를 측정하는 척도로 활용된다(유재원, 2003: 274; Putnam, 1993).

다양한 결사체 활동 중에서도 유재원(2003)은 봉사단체의 구성원이 다른 단체의 구성원보다 동료시민에 대한 신뢰도와 시민적 의무감이 높음을 발견하였다. 또한 봉사단체참여는 통상적, 비통상적 참여와 정치지식보유에도 긍정적인 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 이는 결사체 중에서도 특히 봉사단체활동이 이상적 민주시민을 양성

하고 사회자본을 형성하는데 중요한 역할을 담당함을 시사한다. 이는 또한 봉사단체참여가 특히 수평적·자발적 특성이 강하기 때문에 시민성의 함양과 사회자본의 향상에 중요한 기여를 한다는 Newton(1999)의 논의와도 연계된다. 비슷한 관점에서 주성수(2005)도 자원봉사참여는 시민사회참여, 시민문화, 사회자본와도 밀접한 관계가 있음을 지적하고 있다.

이렇게 볼 때 자원봉사참여는 민주주의의 발전정도를 보여주는 척도로 간주할 수 있다고 판단되며, 민주주의가 잘 발달한 나라의 자원봉사 참여율도 실제로 높은 것으로 보고된다[21]. 이러한 판단에 기반하여 본 연구에서는 자원봉사참여가 높은 경우를 민주성이 높다고 판단하였다.

(4) 행정정보공개청구수용

다음으로 본 연구는 행정정보공개청구수용을 민주성의 항목으로 선정하였다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 행정정보공개청구는 그 자체로서 민주행정의 본질적인 행정투명성 확보와 주민의 적극적 알권리 신장의 의미를 가진다. 행정정보공개는 국내외적으로 민주주의의 확산과 함께 실현되었으며, 시민의 행정예산 감시도구, 시민의 알권리를 위한 제도적 장치, 언론의 자유와 소통의 활성화라는 민주주의의 가치를 포함하고 있다(이재완·정광호, 2011a: 291-292). 행정정보공개는 또한 참여와도 밀접한 관련을 가진다. 행정에 대한 더 많은 정보를 통해 관심과 참여가 커지기 때문이다(이광희, 2003: 66).

---

21) 영국은 59%, 미국은 44%, 호주는 46%의 국민이 자원봉사에 참여하는 것으로 보고되고 있으며, 우리나라의 경우 2008년에 20%의 참여율을 보이는 것으로 보고된다(전국매일, 2010.3.15.).

이렇듯 정보공개는 그 자체로서 민주주의의 속성을 가지고 있지만, 지방정부가 주민의 공개청구요구에 불응할 경우 그 가치는 크게 훼손된다. 알권리의 보장 및 감시작동이 원활히 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 주민의 요구에 대한 불응으로까지 이어지기 때문이다. 따라서 행정정보공개가 가지고 있는 민주주의적인 의미를 극대화시키는 방법이 행정정보공개청구를 수용하는 것이다. 이를 통해 앞서 언급한 바와 같은 행정 감시, 알권리 충족, 주민의 요구에 부응한 행정 등이 달성되기 때문이다. 이와 관련하여 박동서(1999)는 행정쇄신의 민주화 사례 중 행정정보공개법을 첫 순위로 꼽아 행정정보공개의 민주적 의미를 강조한 바 있다.

이러한 민주적인 특성을 고려하여 본 연구는 행정정보공개청구수용을 민주성의 항목으로 선정하였다. 행정정보공개청구수용은 지방정치 민주화의 양대 요소 중 하나인 대응성(반응성)과도 직접적으로 연계되어 있다[22]. 행정기관이 주민의 요구에 대해 적극적으로 반응하는 행위이기 때문이다.

2) 효율성의 요소

(1) 행정인력 효율성

행정인력 효율성은 최소의 행정인력으로 최대의 행정서비스를 산출하는 것을 뜻한다. 이 때 위에서 언급한 바와 같이 행정서비스의 산출이 일정하다고 보았을 때, 최소의 행정인력을 활용할 경우 효율

22) 이승종(2005: 556)은 지방정치 민주화의 양대 요소로 참여와 대응성을 언급한 바 있다. 이와 관련하여 본 연구의 민주성 항목인 투표참여와 시민사회참여, 자원봉사참여는 참여의 영역에, 행정정보공개청구수용은 대응성의 영역에 포함된다고 볼 수 있다.

적이라고 평가할 수 있다.

행정서비스 산출을 위한 행정인력은 지방자치단체의 공무원을 의미한다. 주민에게 동일한 수준의 행정서비스가 공급된다고 할 때, 더 적은 수의 공무원으로 공급한다면 이를 인적자원의 측면에서 효율적이라고 할 수 있다. 이 때 지방자치단체의 공무원은 국가공무원에 대비되는 말로, 지방공무원법[23]에 의해 임용・권리・의무・책임 등이 규정되는 공무원을 의미한다. 지방공무원은 경력직과 특수경력직으로 구분되며, 경력직은 일반직, 특정직, 기능직으로, 특수경력직은 정무직, 별정직, 계약직으로 구분된다. 2011년 12월 현재 지방공무원의 총정원은 283,477명이다[24]. 이러한 지방공무원이 수행하는 지방자치단체의 행정기능은 행정안전부(구 행정자치부)의 분류에 따르면 중기능과 소기능으로 유형화된다(서재호, 2008: 70). 이 때 중기능은 기획조정, 행·재정, 문화관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발로 구분되며, 각 중기능별 소기능에 해당하는 행정서비스를 제공한다[25].

(2) 행정비용 효율성

---

23) 「지방공무원법」은 총 12장으로 나누어져 있으며, 전문 82조와 부칙으로 구성되어 있다. 지방공무원의 인사, 직위분류, 임용과 시험, 보수, 복무, 신분보장, 권익의 보장, 징계, 능률, 보칙 등의 내용을 규정하고 있다.

24) 지방공무원의 정원 추이를 살펴보면, IMF 경제위기 이전까지는 지속적으로 증가하였으나, IMF 이후 작은정부의 지향으로 지방공무원 정원이 대폭 감소하였다(1997년 말 29.1만 → 1998년 말 25.6만). 참여정부에서는 5년 간 총 34,335명의 지방공무원이 증가하였는데 이는 지방분권 추진에 따른 권한 및 사무이양, 사회복지 등의 새로운 행정수요에 대응하기 위한 것이었다. 이명박 정부에서는 기구의 간소화·광역화를 기조로 2008년을 기준으로 2007년 대비 정원 9,727명을 감축하였으며, 2011년에도 기능직의 일반직 전환에 따른 2,472명의 인력을 감축한 바 있다(통계청, e-지표: 지방공무원 정원현황 참조).

25) 지방행정조직의 공무원이 담당하는 중기능과 소기능은 다음과 같다.

행정비용 효율성은 최소의 행정비용으로 최대의 행정서비스를 산출해 내는 것을 의미한다. 이 경우에도 대부분의 선행연구에서와 같이 행정서비스의 산출은 고정된 것으로 전제한다. 왜냐하면 산출이 무엇이냐는 점에 대해 논란이 많이 있고, 실제 산출을 측정하는 것도 방법론적으로 많은 문제점이 있기 때문이다.

본 연구에서 행정비용은 지방정부세출의 기능별 분류에서 일반행정비를 활용하였다. 일반행정비는 주로 입법 및 선거관계, 행정, 재정, 공보, 기획을 위한 활동에 사용되는 비용이다. 이러한 일반행정비는 다양한 공공서비스지출 중에서도 지방자치단체의 행정활동에 필요한 대표적인 경상경비로 행정조직의 운영을 위한 비용이라 볼 수 있다. 이러한 일반행정비는 일반행정서비스의 비용을 가장 포괄적이고 종합적으로 대표하는 항목이라 할 수 있다[26].

이와 관련하여, 통합론자들은 구역통합을 통한 구역확장으로 이러한 일반행정기능의 중복을 줄일 수 있다고 주장하며, 규모확장에 따른 규모경제효과를 통해서도 일반행정비를 절감할 수 있다고 간주한다.

<그림 2-4> 지방행정조직의 중기능과 소기능

중기능	소기능
기획조정	기획, 예산, 감사, 법무, 홍보(공보), 행정개혁, 확인평가
행·재정	일반관리, 총무, 자치행정, 세무, 회계, 관재, 민원, 전산, 통신, 교육
문화관광	문화예술, 문화재, 체육, 교육, 청소년, 관광
보건복지	보건, 위생, 아동보육, 여성, 장애인, 노인복지
산업경제	농업, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 고용노동, 투자통상
환경관리	수질, 대기, 청소, 폐기물, 환경관리, 상하수도
도시주택	도시계획, 지적, 토지, 주택, 건설, 건축
지역개발	도로, 교통운수, 하천, 소호

주: 본 기능분류의 적용범위는 광역과 기초에 공히 적용됨.
자료: 서재호(2008: 70)

26) 앞서 언급한 중기능으로 본다면 기획조정과 행·재정 기능 수행을 위한 비용을 일반행정비라 볼 수 있다.

(3) 공공서비스총비용 효율성

공공서비스총비용 효율성은 공공서비스 산출의 종합적 측면을 고려하기 위해 포함한 항목이다. 지방자치단체의 주된 존재근거가 대주민 공공서비스 제공이라는 측면에 있다고 할 때, 더 적은 비용으로 이러한 공공서비스가 제공된다면 이를 곧 효율적이라고 할 수 있다.

공공서비스총비용은 곧 지방세출을 의미하는 바, 지방세출은 당해 지방자치단체가 사무수행과 목적달성을 위하여 1회계연도에 지출하는 일체의 공공경비를 의미한다. 세출은 세입과 함께 지방재정의 기본축을 형성하고 있으며, 이를 바탕으로 지역주민에게 필요한 공공서비스공급의 비용을 충당한다. 세출은 지방의 공공선택의 상대적 우선순위를 파악하게 해주며, 지방의 고용·소득·생산 등의 경제활동에 직접적 영향을 미치는 주요한 요인으로 간주된다(박응격, 2011: 393). 현행 우리나라의 지방세출은 기능별, 성질별 분류를 따르고 있는데, 이는 지방경비의 속성 이해와 예산집행의 책임을 명확화하기 위한 것이다. 구체적으로 기능별로는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구분하고 성질별로는 인건비, 물건비, 경상이전경비, 자본지출, 융자 및 출자, 내부거래, 예비비 및 기타 등으로 구분된다.

(4) 지역경제력

경제력은 사전적으로 경제행위를 운영하는 힘을 의미하며, 개인 수준에서는 재산정도를 지칭하고 기업의 경우는 생산력을, 국가의 경우는 경제규모를 의미한다(네이버 국어사전 참조). 이렇게 볼 때 지역경제력은 지역수준에서의 경제규모를 의미한다고 할 수 있다.

지역경제력의 강화는 일반적으로 통합론자들의 주된 논리 중의 하나이다. 즉 행정구역규모의 확대를 통해 지역경제력을 강화시켜 국제경쟁시대의 지역경쟁력을 확보해야한다는 주장이 대표적이며, 1990년대에 나타난 신광역주의가 중심에 서있다(김석태, 2011: 174). 신광역주의자들은 세계적 경쟁 속에서 지역의 경제발전과 사회기반시설제공, 재정수준 격차해소를 위해서는 지방정부의 규모 확대가 필수적이라고 주장한다(Savitch and Vogel, 2000).

이러한 지역경제력 강화는 경제적 측면에서 모든 지방정부가 추구하는 목표라 할 수 있다[27]. 이러한 판단을 바탕으로 본 연구에서는 목표달성이라는 효과성의 관점에서 지역경제력을 효율성의 항목으로 포함하였다.

27) 이러한 입장은 특히 Peterson(1981)류의 구조결정주의론에서 강조되며, 지방정치의 중요성을 강조하는 입장에서도 지역경제력의 추구가 중요하다는 점에 대해서는 이의를 제기하지 않는다.

3. 민주성과 효율성의 영향요인

지방행정의 민주성과 효율성의 영향요인은 정치적 요인, 경제적 요인, 지역사회특성 요인으로 분류할 수 있다. 이를 각각 살펴보면 다음과 같다.

1) 정치적 요인

지방행정의 민주성과 효율성에 영향을 미치는 정치적 요인들로는 대표적으로 단체장 특성, 정치적 경쟁률, 지방정부형태 등이 제시되고 있다(이광희, 2003). 단체장 특성이 중요한 정치적 변수로 고려되는 이유는 지방정치에서 시장의 역할과 영향력이 매우 크고 강하기 때문이다(박종민, 2000). 단체장과 관련한 변수로는 학력과 경력, 소속정당 등이 주로 활용되는데(이광희, 2003)[28], 본 연구에서는 학력과 소속정당을 중요한 변수로 활용하였다. 그 이유는 학력이 높을수록 지방정부의 목표와 다양한 기능에 대한 이해가 높으며 주민요구에 대한 감수성이 크고, 공무원을 더욱 잘 관리하며 지방의원과의 관계가 원만할 것이라는 가설에 기반한 것이다[29]. 이와 관련하여 O'Tool과 Meier 등의 일군의 학자들은 관리자의 관리가 조직의 성과에 미치는 영향을 다각도로 분석하고 있으며 대체적으로 관리가 중요하다는 연구결과를 보고하고 있다(Boyne et al., 2006).

단체장 소속정당의 이념도 민주성과 효율성에 일정한 영향을 미칠

---

28) 이광희(2003)는 단체장 학력과 경력의 중요성을 강조하지만, 도시정부성과를 종속변수로 한 실제 분석에는 두 변수를 제외하였다. 이는 양자 간의 상관관계분석결과 유의미한 상관성이 나타나지 않기 때문이라고 언급하고 있다(이광희, 2003: 135).

29) 본 연구에서 단체장의 경력을 포함시키지 않은 것은 단체장들의 경력이 매우 다양하며 경력 보고에 있어 자신들의 가장 중요한 경력을 명시적으로 밝히지 않고 있어 이의 판단에 연구자의 자의성이 개입될 우려가 크다고 판단하였기 때문이다.

것으로 판단된다. 즉 단체장의 소속 정당이 진보정당인 경우 대의민주주의보다 참여민주주의, 행정의 투명성이나 신뢰성, 책임성 등을 강조하여 민주성이 강화될 것이며(오동석, 2000; 이재완·정광호, 2011b), 보수정당인 경우 상대적으로 비용절감, 경제성장 등에 중점을 두어 효율성이 강화될 것이라 생각된다.

단체장 소속정당이 여당 또는 야당인지의 여부도 고려할 수 있다. 즉 단체장 소속정당이 여당이면 중앙정부의 강한 지원을 바탕으로 효율성을 향상시킬 수 있다는 가능성(정재진·이병량, 2010)과 자율성의 제약으로 인한 민주성의 약화 가능성을 가지고 있다. 또한 상대적으로 많은 정치적 자원을 보유하고 있기 때문에 주민의 지지 획득 등의 민주성에 소홀할 수 있다는 판단이 가능한 것이다.

다음으로 시의회의 역할도 중요한데, 이는 시의회가 예산 및 결산의 심의 의결, 행정사무감사 등의 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다. 본 연구에서는 시의회의 영향을 단체장과의 상호작용 속에서 파악하고자 정치통합성을 독립변수로 고려하였다. 즉 시의회의 다수당과 단체장의 소속정당과의 일치여부를 중요한 요인으로 보았다. 이는 지방행정의 민주성과 효율성에 미치는 시의회의 역할은 단체장과의 관계 속에서 형성되며, 그 관계가 우호적이거나 대립적일 경우 시의회의 집행부 감시 기능에 일정한 영향을 미치고 그 결과 민주성과 효율성에 영향을 미칠 것이라는 논리적 판단에 기반한 것이다. 구체적으로는 단체장과 지방의회 간의 적절한 권력의 조화로 민주성과 효율성이 균형적으로 향상될 수 있을 것이라는 전망과 단체장과 지방의회 간에 정치적 합의가 이루어지지 않을 경우 주민의 각종 요구가 정책으로 반영되지 못하며, 정치적 교착상태에 빠져 민주성과 효율성을 훼손할 수 있을 가능성이 존재하는 것이다(임성호, 2002: 209).

지방정부의 민주성과 효율성에 영향을 미치는 또 다른 정치변수로

는 정치적 경쟁률을 들 수 있다. 지방정부 내에 다양한 정치세력이 존재하고 이들 간의 경쟁이 치열하다면, 이들은 집권을 위한 다양한 노력을 기울일 것으로 판단되는 바, 민주성과 효율성이 향상될 것으로 전망된다. 그러나 만약 지방정부가 단일 정치세력에 의해 주도된다면 다양한 의견을 반영하는 등의 민주성 확보와 혁신 등을 통한 효율성 확보를 위한 노력에 약화될 것으로 판단된다.

2) 경제적 요인

다음으로 경제적 요인을 살펴보겠다. 경제적 요인이 민주성과 효율성에 중요한 영향을 미친다는 주장은 1960년대 이후 끊임없이 제기되어 왔다(이광희, 2003). 이러한 주장의 핵심은 경제적으로 발전된 지역에서 민주주의와 경제성장이 더 높게 나타난다는 것이다. 또한 지역소득과 관련하여 지방정부의 소득수준이 증가하면 경제가 발전되고 정부지출이 확대되며, 양질의 공공재가 공급될 수 있는 등의 효과가 나타난다는 가정이 있다(Musgrave, 1969; 정재진·이병량, 2010 재인용). 또한 높은 소득수준이 정치인과 납세자 모두의 지출감시에 대한 유인을 낮춰 지방정부의 비민주적이고 비효율적인 운영을 초래할 가능성도 지적된다(문광민, 2011). 이러한 가능성의 검증을 위하여 지역소득을 통제변수로 포함하였다.

비슷한 맥락에서 지방정부의 재정지출을 통해 지역경제성장이 가능하다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 논의는 Peterson(1981)이 제시한 지방정부의 정책지향성이 지방정부의 재정수준의 크기에 영향을 받는다는 재정수준 제약설과도 일맥상통한다(강윤호, 2008: 369). 즉 지방정부의 재정수준이 정책지향성에 영향을 주고, 그 결과 지역의 경제력에도 영향을 미치는 것이다. 이러한 지방정부의 재정수준

과 재정구조의 영향력을 검증하기 위해 재정자립도를 포함하였다. 재정자립도는 재정건전성을 보여주는 지표이며, 지방재정의 충원에 있어 지역주민에의 의존성을 나타내주는 지표이다. 따라서 재정자립도를 통해 재정수준 및 재정구조가 민주성 및 효과성에 미치는 영향을 파악해 볼 수 있다. 재정자립도가 높다는 것은 지역주민의 세원에 의존할 가능성이 높음을 의미하고, 그 결과 지역주민의 요구에 민감하게 반응할 것이 예상된다(Divorski et al., 1973; 이재완·정광호, 2011b). 따라서 지역주민들이 요구에 따른 행정의 결과 민주성과 효율성이 향상될 수 있는 것이다.

3) 지역사회특성 요인

지역사회의 고유한 특성도 지방행정의 민주성과 효율성에 일정한 영향을 미치는 것으로 판단되어 선행연구들은 자료수집의 가능성을 고려하여 다양한 집합적 수준의 특성을 영향요인으로 포함시키고 있다. 인종별 인구구성, 지역위치 등이 그 예이다(Oliver, 2000; Kellerher and Lowery, 2004).

본 연구에서도 지역의 인구구성에 있어 빈곤층이 많은 지역은 상대적으로 민주성과 효율성이 낮을 것이라 예상되고, 시군구 기초자치단체의 유형 및 영·호남의 지역위치에 따라 민주성과 효율성에 차이가 있을 것이라는 가정 하에 이들 변수를 통제변수로 포함하였다.

이 중 시군구 더미변수는 지방자치단체의 유형별 차이를 판정하기 위한 것이며[30], 영·호남여부(지역변수)는 지역별 특수성이 민주성과

30) 이와 관련하여 임도빈(2004)은 군은 자치단위로서 사회조직적 성격을 어느 정도 갖춘 것으로 평가하고 있으며, 구는 사회조직이라기보다 사회범주나 사회집합의 성격이 강한 것으로 평가하였다. 시는 군과 구의 중간 정도의 위치를 차지한다고 볼 수 있다.

효율성에 미치는 직접적 효과를 통제하기 위한 것이다(이승종, 2005)[31]. 한편, 빈곤층비율은 재정지출결정이론에서 제시되는 사회적 변수를 반영한 것이다(손희준 외, 2011). 이는 사회적 약자가 상대적으로 많은 지방정부는 주민 간의 이질성 발생으로 인한 갈등증가로 민주성의 훼손이 우려되며, 세입부문의 누수가 발생함으로써 지역경제성장 등에 부정적인 효과를 미칠 수 있다는 점을 고려한 것이다(Peterson, 1979).

31) 우리나라의 지역적 특수성과 관련하여, 호남지역의 경우 복지정책정향에 긍정적 유의미요인으로 작용하고 있음은 참고가 된다(이승종, 2005: 462).

제3절 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계

1. 구역규모와 민주성

1) 이론

구역규모와 민주성의 관계를 설명하는 이론적 모형은 크게 통합론, 분리론, 최적규모론이 있다. 먼저 통합론은 행정구역의 규모확대를 통해 민주성을 달성할 수 있다고 주장하는 이론이다. 즉, 통합을 통해 정치적 책임성 및 대응성이 될 수 있다고 보는 것이다(Lyons and Lowery, 1989). 민주성과 관련된 보다 구체적인 논거는 다음과 같다(Swianiewicz, 2002).

· 큰 지방정부는 더 다양한 기능을 공급할 수 있고, 이는 지방정치에 대한 더 많은 공공 관심과 참여를 이끌어 낸다. 즉, 많은 기능의 제공은 시민들의 관심과 참여를 촉진시키며, 지방정부와 지방의회에 더 큰 역량을 가진 인재들이 모이는데 기여한다. 이는 또한 더 큰 관할구역이나 지역구를 가진 공무원 및 정치가가 더 큰 힘과 권위를 가진다는 사실과도 연계된다.

· 지역 통합은 다원주의 사회를 대표하는 이익 집단을 위한 더 넓은 공간을 제공한다. 이 이론은 이익 집단과 발달된 정당 체제를 다원주의의 긍정적인 표출이라 간주하며, 큰 지방정부에서는 정실인사 및 다른 유형의 정치적 고객주의를 막을 수 있다는 것이다. 이는 시민들이 선거 기간을 통해 지방 정치에 영향을 미치는 작용을 촉진한다. 이 때 발생하는 잠재적인 위험은 주도적인 압력 단체의 존재인데, 큰 지방정부 단위에서는 이와 같은 위험도 감소한다. 이러한 측면에서 Goldsmith and Rose(2000)는 큰 지방정부에서 소수자집단이 더 많이 대표될 수 있으며, 큰 지방정부에서 소외된 집단이 정치

에 더 참여하며 편견을 덜 받는다고 지적한다.

· 큰 지방정부는 강한 시민 사회를 가질 가능성이 있다. 즉 큰 지방정부에서는 자원봉사 조직이 설립되고 발전할 수 있는 더 많은 기회가 있다.

다음으로 분리론은 규모의 축소를 통해 민주성을 달성할 수 있다고 보는 이론적 관점이다. 행정구역규모의 축소를 통해 민주성이 향상된다고 보는 분리론은 다음과 같은 논거를 제시한다(Swianiewicz, 2002).

· 작은 단위의 정부에서 공직자와 시민의 접촉이 더 가까워지며, 정치인들은 자신들의 지역커뮤니티에 더 책임성 있게 대응한다. 즉 작은 규모의 지방정부에서 공직자와 시민은 더 가까운 거리에 있게되며 상대적으로 빈번한 상호접촉의 기회를 가지게 된다. 이를 통해 상호신뢰와 이해가 촉진된다. 그 결과 주민들은 정치인과 공직자를 신뢰하게 되며, 정치인과 공직자들은 주민의 요구를 더욱 잘 파악하고 적절히 대응할 수 있게 되는 것이다.

· 작은 단위에서의 시민들은 티부가 제시한 발로 하는 투표가 가능하다. 즉, 주민들은 자신들이 선호하는 세금과 서비스 공급의 비율을 선택할 수 있다. 전통적인 티부 모형에 따르면, 주민들은 세금과 서비스의 비율이 자신들의 선호와 가장 근접한 곳으로 이동하게 되는데, 지리적 분절은 이동의 비용을 낮추고, 집행된 공공정책과 시민의 개인적 선호 간의 격차를 감소시킬 가능성을 더 크게 한다.

· 작은 지방 커뮤니티가 더 동질적이고, 시민 대다수의 선호를 충족하는 정책을 집행하기 쉽다.

· 작은 커뮤니티에서 시민참여의 인센티브가 더 많다. 이는 작은 규모에서 개인의 투표가 더 큰 비중을 갖기 때문이다. 사회심리학자들에 따르면 사람들은 더 작고 동질적인 환경에서 더 강한 공동체에 대한 의식과 지역적 정체성을 가진다. 이는 곧 지방정부의 일에 대

한 관심을 증가시키고 정치적 참여를 촉진시킨다.

· 작은 지방정부가 덜 관료적이며, 보다 주민친화적이다.

한편, 최적규모론은 민주성을 최적화시키는 규모가 존재한다고 보는 이론적 관점이다. 민주성과 관련된 최적규모론은 주로 규범론적 관점에서 적정규모를 제시하고 있다(최영출, 2005). 예를 들어 플라톤은 적정규모의 지방정부를 인구 5,040명 수준의 도시라 보았고[32], 16세기 토마스 무어(Thomas More)는 인구 5,000명을 적정한 지방정부 규모라고 주장하였으며, 1898년 하워드(Howard)는 전원도시운동을 전개하면서 인구 3만명을 적정인구로 간주하였다. 한편, 근래에 들어서도 규범론적 입장에서 기초자치구역에 대해서 공동체 구현을 위해 인구 기준 5-10만 이하가 적정할 것이라는 의견 등이 제시되고 있다(하혜수, 2008; 이승종, 2008a 재인용). 이러한 의견들은 지나치게 작거나 지나치게 큰 규모의 지방정부에서는 민주성을 극대화시키기 어렵기 때문에 적정규모가 존재한다는 판단에 기반한 것이라 할 수 있다.

한편, 최근 들어 민주성을 최대화시키기 위한 최적의 구역규모를 찾고자 노력해 온 대표적 학자로 Robert A. Dahl이 있다. 그는 몇 차례의 이론적, 실증적인 연구를 수행하여 최적규모를 찾고자 노력하였다(안성호, 2010). 이를 구체적으로는 살펴보면, 1967년 논문에서는 과학기술과 커뮤니케이션의 발달로 21세기의 적정 민주주의 단위는 5만-20만명 규모의 도시가 될 것으로 추측하였고(Dahl, 1967), 1973년의 저서 「규모와 민주주의」에서는 시민효과성과 체제역량이라는 두 가지 목적[33]을 동시에 달성하는 적정 규모의 민주

32) 이는 직접민주정치가 가능한 시민의 숫자를 기준으로 제시한 것이다.

33) 여기서 시민효과성은 곧 민주성을, 체제역량은 효율성을 의미한다고 볼 수 있다(김석태, 2011). 즉, 민주성과 효율성을 동시에 달성하는 규모는 없다는 결론으로 이해할 수 있다.

주의 단위를 단정하기 어렵다고 주장하였다(Dahl and Turfe, 1973)[34]. 이후 1982년 「다원민주주의의 딜레마: 자율과 통제」라는 저서에서는 소규모 민주주의의 상한선을 10만 명을 상회하지 않는 인구를 가진 단위로 가정하여, 민주주의 적정도시규모를 축소하여 제시하였다(Dahl, 1982).

2) 선행연구

(1) 간접적 효과에 관한 연구

구역통합의 효과를 통해 규모와 민주성의 관계를 간접적으로 검증해 볼 수 있다. 선행연구들에서 검토된 민주성의 하위 항목은 주민참여, 대응성으로 나눌 수 있으며, 연구결과는 다음과 같다.

주민참여의 경우 통합 후 주민참여에 대한 인식이 높아졌다는 연구(박종관·조석주, 2001; 박기관, 2006)와 통합지역과 비통합지역 간의 주민참여수준에 차이가 없다는 연구결과(이성로, 2003; Lyons and Lowery, 1989)가 대립하고 있다. 이와 함께 통합 후 오히려 참여(투표율)가 감소되었음을 보고하는 연구가 발견된다(Seamon and Feiock, 1995).

대응성은 이를 연구한 2개의 연구에서 공히 개선된 것으로 나타났다. 즉 구역통합 후 주민의견 반영정도, 행정수요 대응도, 공무원 친절성에 대한 긍정적 인식이 발견된 것이다(박종관·조석주, 2001; 박기관, 2006).

---

34) 이는 민주주의 단위의 인구규모가 작을수록 정치적 결정통제력을 행사하는 측면에서의 시민효과성은 더 커지지만, 규모가 작은 정체는 공동체의 주요 이슈를 다루기 위해 필요한 문제해결 역량을 갖추지 못할 수 있기 때문이다. 또한 그는 경험적 자료의 불충분도 적정 규모의 민주주의 단위를 단정하기 어렵게 만든다고 지적하였다.

이와 함께 분절 지역의 장점을 강조하는 공공선택론을 검증하는 연구가 나타나고 있는데(이성로, 2003; 강병수·공병영, 2011; Lowery and Lyons, 1989; Lyons and Lowery, 1989), 전반적으로 공공선택론은 지지받지 못하고 있다.

<표 2-8> 구역규모와 민주성 간접적 효과연구

연구	분석대상	분석시기	분석방법	항목	지표	분석결과
박종관·조석주 (2001)	39개 통합시민	2000년	t-검정	주민참여	시정참여의사	주민참여의사 높음
				대응성	주민의견반영정도 행정정보제공의 공정신속성	대응성 개선
이성로 (2003)	통합지역 3곳: 주민 584명 (비통합지역 6곳: 주민 574명)	2002년	t-검정	공공선택론	행정만족도 지방행정 평가 이사행태 행정정보 행정참여 대안적 공공서비스 선호 정치적 효용감	비통합시 주민이 행정만족도, 행정에 대한 평가, 정치적 효용감이 더 높음 행정에 대한 정보수준과 참여수준, 대안적 공공서비스에 대한 선호도는 차이 없음
박기관 (2006)	원주시민	2006년	기술통계	주민참여	행정기관 접근 용이성, 행정정보공개, 주민 시정참여도	행정기관 접근성, 행정정보공개, 주민의 시정참여 모두 개선
				대응성	행정수요 대응도, 공무원의 친절성, 민원업무의 처리속도	수요 대응도, 공무원 친절성, 민원처리속도 모두 개선
강병수·공병영 (2011)	통합시: 평택, 익산 (비통합시: 오산, 의왕, 논산, 진해)	2010년	t-검정	공공선택론 (티부가설)	공공서비스인지도 시 정책의 신뢰도 및 효험도 시 정책에 대한 참여도 시 정책에 대한 만족도	통합시 주민이 공공서비스를 더 잘 인지함. 비 통합시 주민의 신뢰도와 효험도가 더 높음(부분적) 통합시 주민의 참여의사가 더 높음 비 통합시 주민의 만족도가 더 높음

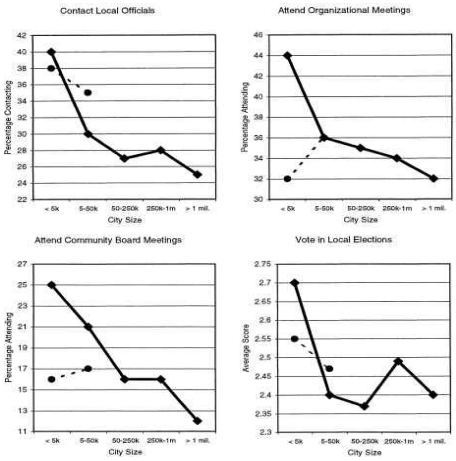
Lowery and Lyons (1989)	켄터키 주 비통합지역: Louisville-Jefferson County 통합지역: Lexington-Fayette County	1980년	t-검정	티부가설	대안 지역의 가능성 인식 주민불만 이사 의도 항의 행태	통합지역과 비통합지역 간 유의미한 차이는 없음
Lyons and Lowery (1989)	켄터키 주 비통합지역: Louisville-Jefferson County 통합지역: Lexington-Fayette County	1986-1987년 (횡단면)	t-검정	공공선택론	정보 접근성 시민양성의 효율성 주민참여도 및 만족도	통합지역과 비통합지역 간 유의미한 차이는 없음
Seamon and Feiock (1995)	Jacksonville/Duval County	1955-1987년	단절적 시계열	참여	지방선거 투표율	통합 후 참여가 저하됨

(2) 직접적 효과에 관한 연구

규모와 민주성의 관계를 직접적으로 검증한 연구는 주로 민주성의 항목 중 참여에 초점을 맞추어 일부 연구가 수행되었다. 그 결과는 상충적인 것으로 나타났다. 규모와 참여 등의 민주성 간에 특별한 관계가 없거나 오히려 규모가 큰 경우에 민주성이 더 확보된다는 연구(Newton, 1992)와 규모와 참여 간에 부정적인 관계가 있다는 연구가 대립적으로 나타난다(Oliver, 2000; Larsen, 2002)[35]. 한편 지방의원선거의 투표율에 초점을 맞춘 Kellerher and Lowery(2004)의 연구결과는 인구규모는 참여에 무의미한 영향을 미치지만, 구역통합은 참여에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 밝혀낸 바 있다.

---

35) Oliver(2000)의 연구는 인구규모와 다양한 참여변수 간에 부정적 관계가 있음을 그래프로 보여주고, 이를 회귀분석으로 증명하였다. 그래프는 아래과 같이 제시된다. 실선이 도시지역, 점선이 농촌지역인데, 그의 연구는 도시지역만을 연구대상으로 삼았다는 한계가 있다. 본 연구에서는 도시와 농촌의 전수를 포함하여 일반화 가능성을 확장하였으며, 농촌적 특징의 포착을 위해 '군' 더미 변수를 추가하였다.



Larsen(2002)의 연구에서도 회귀분석을 통해 인구규모와 투표율(Beta=-.091), 공직자접촉(Beta=-0.74), 주민조직참여(Beta=-0.55), 시민사회토론(Beta=-0.02) 간에 부정적 관계가 있음을 증명하였다.

<표 2-9> 구역규모와 민주성 직접적 효과연구

연구	분석대상	분석시기	분석방법	항목	지표	분석결과
Oliver(2000)	미국 2,000개 지방정부 (CPS 자료활용)	1990년	회귀분석	참여	투표율 공직자접촉 위원회미팅참여 커뮤니티위원회미팅참여	규모가 클수록, 참여는 작아짐
Larsen (2002)	38개 지방정부	1994-1997년	회귀분석	참여	투표율 공직자접촉 위원회참여 시민사회토론 풀뿌리참여	규모가 클수록, 참여는 작아짐
Newton (1992)	선행연구 결과 활용	1969년	기술통계	민주성	참여 지방정부시스템에 대한 지식 지방정부 서비스에 대한 태도 봉사조직 참여	규모와 민주성간에 특별한 관계가 없음 규모가 클수록 봉사조직 참여가 큼
Kellerher and Lowery (2004)	미국 12개 대도시 지역 336개 도시	1999-2002년 (2000년 기준 횡단면)	OLS 회귀분석	참여	지방의원 선거 투표율	인구규모는 참여에 무영향 구역이 통합되면 참여는 증가함

(3) 선행연구의 비판적 검토

규모와 민주성의 관계에 대한 선행연구를 연구초점에 따라 분류하고 비판적으로 검토해보면 다음과 같다. 우선 연구의 초점은 주민참여, 대응성, 공공선택론 검증으로 분류할 수 있다. 규모와 주민참여에 관해서는 외국의 경우는 규모가 클수록 실제참여는 낮아지는 연구결과가 주류인 것으로 나타난다(Seamon and Feiock, 1995; Oliver, 2000; Larsen, 2002; Kellerher and Lowery, 2004). 반면, 우리나라의 경우는 시군통합과 주민참여의 관계를 연구한 연구(박종관·조석주, 2001; 박기관, 2006)에서 주민참여의사와 주민참여도가 개선되었다고 보고하고 있다.

규모와 대응성에 관한 연구는 해외연구를 찾아보기 어렵다. 국내의 경우는 행정구역개편이 정부의 대응성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 일부 연구가 규범론적 관점에서 진행되었다(이규환, 1994; 임성일, 1994; 이재원, 1995; 이성로, 2003 재인용). 이들 연구는 행정구역이 확장되면 조직의 계층화와 관료화가 진행되어 대응성이 떨어질 것으로 예상하였다(이성로, 2003). 이러한 예상과 달리 실증연구 결과, 통합된 도시의 대응성이 더 높아지는 것으로 보고되고 있다(박종관·조석주, 2001; 박기관, 2006).

한편, 분절론을 옹호하는 공공선택론을 검증하는 연구들도 구역통합과 관련하여 일부 수행되어왔다(이성로, 2003; 강병수·공병영, 2011; Lowery and Lyons, 1989; Lyons and Lowery, 1989). 이들 연구는 규모가 작아질수록 서비스 인지도, 정책신뢰도, 주민만족도 등이 높아질 것이라는 공공선택론의 가설을 실증적으로 검증하였다. 검증결과 통합지역과 비통합지역 간 주민 태도의 큰 차이는 발견되지 않았다.

다음으로 방법론적 측면을 살펴보면, 규모와 민주성 간의 관계에

관한 연구들은 투표율을 대상으로 한 연구를 제외하면, 모두 횡단면적 설문문항에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 또한 분석대상이 소수의 지방정부에 국한되고 있어 일반화되기 어렵다는 문제점을 가지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 규모와 민주성의 관계에 대한 연구는 국내외를 막론하고 활성화되어 있지 않을 뿐만 아니라, 연구결과도 일치하지 않는 것으로 나타나고 있다. 즉, 규모와 참여 간에 긍정적 관계가 있다는 연구(Newton, 1992), 부정적 관계가 있다는 연구(Oliver, 2000; Larsen, 2002)가 상충하고 있고, 통합으로 대응성이 증가한다는 연구(박종관·조석주, 2001; 박기관, 2006)와 그렇지 않다는 연구(이성로, 2003)가 대립하고 있다. 또한 규모와 참여, 규모와 대응성, 규모와 시민성 등을 포괄적으로 검증하는 연구는 찾아보기 어렵다. 또한 주목할 것은 규모와 민주성의 관계를 직접적으로 연관시킨 연구는 매우 드물다는 것이다. 규모와 참여 간의 관계를 연구한 Oliver(2000)와 Larsen(2002)의 예외적인 연구 외에는 구역통합을 통해 간접적으로 연구한 경우가 대부분이다. 특히 국내의 경우는 규모와 민주성의 직접적인 관계를 검증한 연구는 전무한 실정이다. 또한 구역통합을 통해 간접적으로 수행된 규모와 민주성의 관계연구도 일부지역·특정연도의 횡단면적 자료만을 활용하였기 때문에 일반화의 한계가 노출된다.

본 연구는 이와 같은 선행연구의 공백상황과 문제점을 인지하여, 구역규모와 민주성에 관한 연구를 다음과 같이 발전시킨다.

첫째, 구역규모와 민주성의 관계를 다양한 항목으로 세분화하여 연구한다. 즉, 민주성의 요소를 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용으로 나누어 포괄적인 연구결과를 제시한다. 이는 규모와 민주성에 대한 선행연구가 주로 참여에 국한되어있다는 한계를 극복함으로써 규모와 민주성의 관계에 대한 지식의 폭을

확장시키고자 노력한 것이다. 둘째, 분석대상을 우리나라 모든 지방행정구역으로 하여 분석결과의 일반화를 제고하였다. 셋째, 본 연구는 규모와 민주성의 관계를 검증함에 있어 설문조사가 아닌 경성자료를 활용하여, 규모와 민주성에 관한 연구의 발전에 공헌하고 새로운 측면의 지식을 제공한다. 넷째, 분석시기를 2006년과 2010년의 2개년도로 설정하여 특정연도선택에서 발생할 수 있는 분석결과의 왜곡을 시정하였다.

2. 구역규모와 효율성

1) 이론

구역규모와 효율성의 관계를 설명하는 이론적 모형도 크게 통합론, 분리론, 최적규모론으로 구분된다. 먼저 통합론은 행정구역의 통합을 통한 규모확대로 효율성을 증진시킬 수 있다고 보는 이론이다. 이와 관련된 구체적인 논거는 다음과 같다(Swianiewicz, 2002).

· 지방서비스의 많은 부분에서 규모의 경제가 발생한다. 즉 생산된 서비스의 총량이 많을수록 서비스 전달의 한계비용은 낮아진다.

· 작은 지방정부는 유출과 관련된 비용이 발생된다. 즉 무임승차자의 문제가 발생하는데, 이는 다른 지역에 거주하면서 세금을 지불하지만, 해당 도시의 서비스를 이용하는 것을 의미한다. 분리된 지방정부를 가진 많은 대도시나 교외지역은 이러한 현상을 잘 보여준다. 예를 들어, 교외지역에 사는 주민은 세금을 교외지역에 납부하지만, 중심도시로부터 제공되는 많은 서비스의 혜택을 받는다. 그 결과 중심도시는 통근자에게 사용되는 서비스도 공급해야 하는 부담을 안게 된다. 이는 곧 중심도시에 거주하는 세금 납부자들이 도시 경계를 넘어선 지역에 사는 주민들을 보조하는 결과를 초래하는 것이다. 이러한 상황은 교외지역에 부자들이 거주하고 중심부 지역에 거주하는 다수의 사람들이 상대적으로 가난할 때 더욱 심각하다. 이러한 유출효과는 쉽게 제거되기 어렵지만, 지방정부체제가 통합될 경우 감소될 수 있다.

· 큰 지방정부는 지방 경제발전의 촉진을 가능하게 한다. 이는 큰 규모가 정교하고 응집적인 계획을 가능하게 하며, 경제발전을 촉진하는데 필수적인 값비싼 기반자원의 투자 프로젝트에 대한 재정적 지원이 더 쉽기 때문이다.

· 커뮤니티 논의에 근거를 둔 지역 분리 주장은 이상적이고 모호하다. 이 주장은 분리론의 주장을 반박하는 것으로, 많은 사람들은 일상적인 정책결정이나 지방정책의 형성에 참여하는 것 보다는 더 좋은 품질의 서비스를 저렴한 가격으로 제공받는데 더 큰 관심이 있다고 보는 것이다.

분리론은 행정구역의 규모축소를 통해 효율성을 달성할 수 있다고 주장하는 이론이다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

· 규모의 경제 논의는 작은 지방정부를 통해서도 달성이 가능하다. 왜냐하면 서비스 책임성을 실제 전달로부터 분리시키는 것이 가능하기 때문이다. 즉 규모의 경제가 많은 서비스에 있어 중요한 것은 사실이나 많은 서비스의 경우는 민간위탁을 통해 공급이 가능하며, 이 경우 규모의 경제는 민간 사업체의 규모에 의해 달성이 가능하다. 이는 미국의 여러 지방정부에 다양한 서비스를 통합적으로 제공하는 대규모 공공 서비스 제공기업을 통해 규모의 경제가 달성되고 있는 사례를 통해 알 수 있다(Savas, 1987).

· 분리는 가장 생산적인 장소로 자본을 끌어들이는 경쟁을 촉진한다.

· 분리는 실험과 혁신을 가능하게 한다. 만약 다수의 작은 지방정부가 존재한다면, 다양한 정책의 실험이 가능하며 이웃 지방정부의 경험을 통해 학습할 수 있는 기회가 증진된다.

최적규모론은 효율성을 달성하기 위한 최적규모가 존재한다고 보는 관점이다. 효율성 관점의 최적규모론 연구는 20세기 후반에 들어와서 실증적 자료의 분석을 토대로 시작되었다(최영출, 2005). 이 연구들은 주로 공공서비스의 지출비용측면에서 가장 경제적인 규모를 도출해 내고자 시도하였는데, 주로 10만에서 30만 규모가 가장 효율적이라 결론내리고 있다(Ward, 1963; Hauser, 1965; Mera, 1978; 최영출, 2005 재인용). 이러한 연구들은 공공서비스 제공의 1인당 비용

이 U자형 커브를 따른다고 하는 경제학 이론에 기반한 것이다. 이는 인구규모가 증가할 때 공공재 공급비용은 적정수준에 이를 때까지 감소하고 그 적정수준을 넘어서면 인구의 증가가 오히려 혼잡효과를 가져오기 때문에 공공재 공급비용이 다시 증가한다는 논리에 기반한 것이다(최병호 외, 2008; 정경숙, 2009). 따라서 소규모 지방정부는 통합하여 공공재 공급비용을 낮추고, 대규모 지방정부는 분리하여 공공재 공급비용을 줄일 수 있다고 주장한다. 특히 U자형 커브에서 인구 1인당 비용이 인구증가와 함께 감소하는 영역을 규모의 경제, 증가하는 영역을 규모의 불경제로 지칭하며, U자형 비용곡선의 최저점에 해당하는 인구를 적정인구로 간주한다. 즉 이 이론에서는 지방정부의 최소효율 인구규모는 1인당 공공재 공급비용이 최저가 되는 인구규모를 의미한다고 할 수 있다.

우리나라의 경우는 최근 들어 최영출(2005), 최병호 외(2008), 정경숙(2009) 등의 연구가 최적규모론적 관점을 지지한다. 이들 세 연구는 모두 1인당 세출을 최소화시키는 인구규모의 도출에 중점을 두었으며, 주요 연구결과는 다음과 같다. 최영출(2005)은 55만에서 60만 수준을 최적인구로 제시하였고, 최병호 외(2008)는 시·군은 54.1만, 자치구는 45.6만을 최적인구로 주장한다. 이와 유사하게 정경숙(2009)도 최소효율 인구규모를 54.9만명으로 제시하고 있다.

2) 선행연구

(1) 간접적 효과에 관한 연구

규모와 효율성의 관계는 구역통합의 효과를 분석한 연구를 통해서 간접적으로도 확인할 수 있다. 구역통합이 효율성에 미치는 영향을

검증한 선행연구는 다음과 같으며, 이 연구들은 규모와 효율성의 관계를 선형관계로 보고 연구를 수행하였다.

이들 선행연구의 초점은 크게 행정적 관점의 효율성, 공공서비스 공급관점 효율성, 경제성장으로 나눌 수 있으며(유재원·손화정, 2009), 분석결과는 상충적으로 나타나고 있다.

즉 공무원 수 감축이나 일반행정비, 인건비, 물건비 등 행정적 관점의 효율성이 있다는 연구와 없다는 연구가 대립하고 있으며, 주민 1인당 총세출과 같은 공공서비스공급 관점의 효율성의 경우도 존재한다는 연구와 그렇지 않다는 연구결과가 상충하고 있다. 또한 경제성장도 마찬가지로 구역통합 후 경제성장이 증가되었다는 연구와 그렇지 않다는 연구결과가 혼재해서 나타나고 있다.

이처럼 구역통합과 효율성의 관계에 대한 연구결과도 극심한 상충이 있는 것을 알 수 있다. 이와 관련하여 미국과 캐나다의 구역통합 연구들을 분석한 Staley et al.(2005: 14)은 “(1) 효율성의 유의미한 증가는 없다. (2) 인식된 서비스 질에 대한 유의미한 증가는 있으나 확실치 않다. (3) 도시 거버넌스에 온건한 변화(서비스 공급 단위 몇 개의 통합)가 주어졌을 때, 경제발전에 유의미한 영향을 주지 않는다. (4) 상당히 다른 종류의 정부 단위의 통합노력은 잠정적 문제를 보유한다. (5) 맥락이 중요하다. 즉 문헌의 결과는 한계가 많으며, 사례에 의존한 분석에 그치고 있다”는 의견을 피력하고 있으며, 구역통합이 효율성으로 이어지지 않는다고 결론내리고 있다.

<표 2-10> 구역규모와 효율성 간접적 효과 연구

연구	분석대상	분석시기	분석방법	항목	지표	분석결과
홍준현(1997)	통합성공 5개, 통합실패 1개 12개 일반시, 9개 일반군	1994년/ 1996년	평균비교	비용절감	행정기구수 공무원수 일반행정비 비중 인건비 비중 사회단체지원비용	비용절감 없음
				규모경제	상수도 급수인구 상수도 일일급수량 하수처리면적 하수처리계획인구	규모의 경제 있음
김대원(1999)	6개 통합시	1994년/ 1998년	평균비교	비용절감	생산성지수	생산성 증대효과 없음
박종관(1999)	통합시 (비통합시)	1993-198년	평균비교	비용절감	인건비 비중 일반행정비 비중 유사중복기관지원비 문화·체육행사비 공공시설운영비	비용절감 없음
				규모경제	상수도 급수인구 상수도 관할면적 하수처리면적 하수처리계획인구 공공혐오시설반응설문	규모의 경제 있음
배인명 외 (2000)	37개 통합시 (27개 일반시)	1994년/ 1997년	평균비교	규모경제	일인당 세입 및 세출 일인당 세입 및 세출증가율	규모의 경제 효과 없음

조석주· 이재기(2000)	31개 통합시 (청주, 청원군)	1991- 1998년	평균비교	비용절감	공무원인건비 문화·체육행사비 공공시설운영비 유사중복기관보조금	비용절감 효과 없음
김재홍(2000)	40개 통합시 (24개 일반시)	1995/ 1998년	DEA	비용절감	기술적 효율성 기술적 순효율성	일반시가 통합시보다 효율성이 높음 효율성은 점차 향상되고 있음
박종관· 조석주(2001)	39개 통합시	1994- 2000년	기술통계 평균비교	행정적 효율성 재정적 효율성	행정기구수 공무원수 일반행정비 비중 공무원인건비 비중	기구축소 및 인력감축 효과는 그리 크지 않음
이시원· 민병익(2001)	38개 통합시 (12개 일반시)	1993년 1998년	DEA	비용절감	기술적 효율성 기술적 순효율성	없음
				규모경제	규모의 효율성	없음
최홍석· 정재진(2005)	30개 통합시 (30개 일반시)	1991- 1997년	평균비교	비용절감	인건비비중 일반행정비비중	있음
				규모의 경제	1인당 행정비용	없음
이시원· 민병익(2006)	24개 일반시	1988- 2004년	회귀분석	비용절감	1인당 일반행정비	있음
				규모경제	1인당 총 세출액	있음
박기관(2006)	원주시 통계자료	1994- 2003년	기술통계	경비절감	행정기구 수 공무원 수 일반행정비 인건비 경상적 경비	공무원 수와 일반행정비, 인건비 절감에 긍정적 효과
				규모의 경제	주민1인당 세출규모 주민1인당 서비스공급비용	규모의 경제 제고 안됨
박기관(2007)	62개 시 (24일반시, 38통합시)	1995- 2004년	DEA	효율성	기술적 효율성	일반시는 효율성 변화율이 감소 통합시는 효율성 변화율이 증가

박지형· 홍준현(2007)	7개 일반시, 6개 일반군	1996년/ 2004년/ 2010 (예측)	평균비교	경제성장	기반고용비율(단기) 고용성장률(장기)	단기적 효과는 없으나, 장기적 효과는 있음
유재원· 손화정(2009)	30개 통합시 (21개 비통합시)	1984- 2006년	시계열분석	행정적효과 (비용절감)	1인당 행정비 공무원수	행정비용 절감효과 없음
				재정적효과 (규모경제)	1인당 투자사업비 1인당 경제개발비	규모의 경제 효과 없음
				경제적효과 (경제성장)	1인당 지방세 인구 제조업체수 제조업 종사자수	경제성장 효과 없음
장덕희· 목진휴(2010)	31개 통합시 (8개 비통합시)	1983- 2006년	패널분석	도농통합효과	공무원규모 1인당 일반행정비 제조업체수 제조업 종사자수	도농통합의 효과 있음
정재진· 이병량(2010)	39개 통합시 (35개 일반시)	단기: 1994년 ,1995년/ 1995년, 1996년 장기: 1996- 2007년	t검정 패널분석	규모의 경제	1인당세입	단기적으로는 지역경제 발전효과가 존재하나 행정비용절감과 규모의 경제효과는 없는 것으로 나타남 장기적으로는 행정비용 절감효과와 지역경제 발전효과는 없으나, 규모의 경제효과는 발생하는 것으로 나타남
				지역경제발전	투자비비중	
				행정비용절감	물건비비중	
김승렬(2011)	39개 도농통합시 (23개 일반시)	1994- 2009년	이원분산분석 회귀분석	구조조정	주민1000명당 공무원수 읍면동 수	구조조정 효과 미미
				비용절감	주민1인당 일반행정비 주민1인당 공무원인건비 주민1인당 물건비	행정비용 절감효과는 시간의 경과와 함께 두드러짐

Dolan(1990)	Cities in Illinois	1982년	경로분석	비용절감	정부지출 <주민 1000명당 공무원 수, 행정 공무원과 서비스 공무원 비율, 주민 일인당 공무원 인건비, 주민 일인당 세금부담의 요인분석>	지출과 분절 간의 긍정적인 관계가 발견됨
Bunch and Strauss (1992)	Small communities outside Pittsburg, PA	1989년	사례연구	규모의 경제	재정부담	통합은 작고 재정적으로 압박된 도시 주민의 재정 부담을 줄여줌
Parks and Oakerson (1993)	St. Louis City and County, Missouri and Allegheny County (Pittsburgh), Pensylvania	1984년	비교 사례연구	효율성	서비스 공급 (경찰, 소방, 거리, 교육 등)	작은 정부 구조가 큰 정부구조보다 더 효율적임
Liner(1994)	235 cities in 43 states	1962-1972년	회귀분석	비용절감	종합비용 소방, 경찰, 하수 비용	도시 규모의 확장은 서비스의 효율적 공급으로 이어지지 않음
Blair et al. (1996)	117 metropolitan areas	1980년/1990년	OLS 회귀분석	경제발전	소득 증대, 빈곤율 인구, 고용성장	도시의 확장가능성은 소득 증대나 빈곤율에 영향을 미치지 않음. 그러나 인구와 고용성장에는 작은 긍정적 영향을 미침
Feiock and Carr(1997)	Jacksonville, FL	1950-1993년	시계열분석	경제발전	제조, 유통, 서비스 분야 직업 증가	긍적적이나 통계적으로 유의미하지 않은 통합과 일자리 증가의 관계가 나타남
Carr and Feiock(1999)	Nine cities, including Indianapolis	1950-1993년	시계열분석	경제성장	제조업 서비스 산업	통합은 경제 발전과 연계됨. 그러나 이는 주의 경제발전과 비교해 볼 때 사라짐

Nelson and Foster(1999)	287 large metro areas	1976-1996년	회귀분석	경제발전	소득	탄력적 중앙도시, 큰 교외, 그리고 지역적 조정은 일인당 소득의 증가와 긍정적으로 연계됨
Selden and Campbell (2000)	Athens, GA	1990-1997년	사례연구	비용절감	정부지출	일부부처내의 비용절감과 운영비용 감소가 발견됨. 그러나 전체적으로는 일인당 지출이 증가함
Vojnovic (2000)	캐나다의 통합도시	1990년대	사례연구	효율성 효과성	관료적 전문성, 공무원 임금, 통합 결정의 구조, 행정과 서비스공급 비용, 지방정부규모, 재정적 책임성, 형평성	통합 정부가 효율성과 효과성을 달성하는 능력은 역사적, 경제적 환경과 관련되어 있음
Rosentraub (2000)	Indianapolis	1970-2000년	사례연구	경제발전	도심 재활성화	통합이 인디애나폴리스가 도심 재활성화를 달성하는데 필수적이었음. 인디애나폴리스는 통합의 효과적 모델이 됨
McKay (2004)	Sandwell Township, Ontario	1998-1999년	사례연구	효율성	쓰레기 관리	효율성의 획득에 한계가 있음
Reese(2004)	Ottawa, Canada	2000년/2001년/2003년	사례연구	통합효과	서비스 효율성, 서비스 효과성, 세금 감면, 경쟁과 경제 발전, 계획과 토지사용, 형평성, 선출직 공무원의 수와 반응성	통합으로 인한 많은 변화들이 반대효과로 인해 상쇄됨. 장기적으로 통합은 큰 효과를 보이지 않을 것으로 예상됨
Moore et al. (2005)	46 major U.S. cities	1993-1998년	DEA	효율성	11개 공공 서비스의 효율성	도시 규모는 공공 서비스 공급의 효율성과 연계되지 않음

주 1: ( )는 비교집단
주 2: 분석시기는 세부지표별로 약간의 차이가 있을 수 있음.
자료: 저자 작성 및 유재원(2009), Staley et al.(2005) 참고

(2) 직접적 효과에 관한 연구

규모와 효율성의 관계에 관한 직접적 연구는 규모의 경제의 존재여부에 따라 긍정적 관계, 부정적 관계, 역 U자형 관계, 무관계로 보고하고 있다.

국내연구의 경우 최영출(2005), 최병호 외(2008), 정경숙(2009)의 연구가 공공서비스의 최저비용이 소요되는 인구규모를 도출하고자 시도하였다. 이는 규모와 효율성의 관계를 역 U자형을 간주한 것으로, 이들 연구는 공히 규모와 효율성의 관계가 역 U자형임을 밝혀냈다.

영국의 Andrews et al.(2006)은 인구규모와 영국지방정부의 공공재 공급비용을 선형, 비선형관계로 다양하고 심층적으로 검증해 보았다. 분석결과 규모의 영향은 긍정적 선형관계가 30%, 부정적 선형관계가 14%, 2차항 관계가 54% 존재하고 있는 것으로 나타났다. 또한 나머지 2%는 통계적으로 무의미한 관계임을 증명하였다.

Byrnes and Dollery(2002)는 미국, 캐나다, 영국, 호주의 선행연구들을 분석하여 규모와 효율성의 관계를 메타분석적 관점에서 연구하였다. 그 결과 분석대상 총 34편 중 29%의 연구에서 U자형 비용곡선이 나타나고 있었으며, 39%의 연구에서는 규모의 경제 효과가 통계적으로 나타나고 있지 않음이 밝혀졌다. 규모와 효율성의 긍정적 관계는 오직 8%에서만 증명되었으며, 24%에서는 오히려 부정적 관계가 나타나고 있었다.

이렇듯 규모와 효율성의 관계는 무관계, 선형 긍정관계, 선형 부정관계, 2차형 관계 등이 혼재적으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 2-11> 구역규모와 효율성 직접적 효과연구

연구	분석대상	분석시기	분 석 방 법 (함수)	항목	지표	분석결과
최영출(2005)	163개 시군 기초자치단체 (74시, 89군)	2003년	2차식	공공재 공급비용	총괄 결산분야(6개) 기능별 분야(15개)	서비스 비용측면에서 최저가 되는 인구규모는 대부분의 예산항목에서 인구 55만에서 60만 수준
최병호 외 (2008)	234개 기초자치단체	1995-2005년	2차식	공공재 공급비용	1인당 총비용	최소효율 인구규모는 시군은 54.1만, 자치구는 45.6만명으로 나타남
정경숙(2009)	165개 시군	1991-2006년	2차식	공공재 공급비용	1인당 총비용	최소효율 인구규모는 54.9만명으로 나타남
Andrews et al.(2006)	영국 지방정부	2002-2005년	선형, 2차식	공공재 공급비용	여가와 문화, 도로 청소, 치안, 교육, 쓰레기 수거, 교통 등	선형 긍정관계 (30%) 선형 부정 관계 (16%) 비선형관계 (54%)
Ahlbrant (1973)	시애틀 킹 카운티 44개 도시와 소방 지구	1971년	선형	공공재 공급비용	소방 비용	규모의 경제 증거 없음
Alt(1971)	영국과 웨일스의 44개 지방정부	1958-1967년	선형	공공재 공급비용	교육비용 사회서비스비용 주거비용 경찰비용 소방비용	교육, 주거 지출은 규모의 경제 없음 사회서비스, 경찰, 소방 지출은 규모의 경제와 규모의 불경제가 동시존재
Ashford et al.(1976)	모든 영국의 카운티와 보로	1967년	2차식	공공재 공급비용	총비용	규모의 불경제
Boaden(1971)	모든 영국의 카운티와 보로	1965-1966년	선형	공공재 공급비용	사회서비스 비용 경찰 비용 소방 비용	규모의 불경제, 규모의 경제와 불경제, 규모의 경제와 불경제

Chicoine et al.(1989)	일리노이주 417개 지방정부	1982년	2차식	공공재 공급비용	도로 비용	규모의 경제와 불경제
Danzinger (1978)	77개 영국 보로	1960-1969년	선형	공공재 공급비용	사회서비스 비용 경찰 비용 소방 비용	사회 서비스 지출은 증거 없음 경찰, 소방 지출은 규모의 불경제
Foster et al. (1980)	카운티와 보로	1972-1973년	선형		총비용 교육 비용	총지출은 증거 없음 교육 지출은 규모의 불경제
Hirsch (1965a)	세인트루이스 27개 학교 지구, 64개 경찰서, 32개 미국 소방서, 87개 세인트루이스 지방정부	1951-1956년	2차식: 교육, 경찰, 소방 지출 선형: 쓰레기 수거	공공재 공급비용	교육 비용 경찰 비용 소방 비용 쓰레기 수거 비용	교육과 경찰은 증거 없음 소방은 U자형 쓰레기 수거는 증거 없음
Hirsch (1965b)	24개 세인트루이스 도시와 지방정부	1960년	2차식	공공재 공급비용	쓰레기 수거 비용	규모의 경제 증거 없음
Jackman and Papadachi (1981)	영국과 웨일스의 104개 교육정부	1978-1979년	선형	공공재 공급비용	교육 비용	규모의 경제 증거 없음
Kleinman et al.(1980)	영국 지방정부의 주거비용 변화	1981-1987년	선형	공공재 공급비용	주거 비용	규모의 경제 증거 없음
McDavid (2001)	캐나다 327개 지방정부	1996-1997년	선형	공공재 공급비용	쓰레기 수거 비용	규모의 경제

Nicholson and Topham (1975)	영국의 423개 지방정부	1962-1968년	선형	공공재 공급비용	주거 비용	규모의 경제
Ostrom and Parks (1973)	미국 일인당 경찰 지출	1965년	선형	공공재 공급비용	경찰 비용	규모의 불경제
Pinch (1978)	광역 런던 보로	1966-1973년	선형	공공재 공급비용	주거 비용	규모의 불경제
Pinch (1980)	광역 런던 보로	1966-1973년	선형	공공재 공급비용	사회서비스 비용	규모의 불경제
Schofield (1978)	-	-	2차식	공공재 공급비용	사회서비스 비용 경찰 비용	사회서비스는 증거 없음 경찰은 U 자형
Smet and Nonneman (1998)	플레미시의 1011개 중학교	1994-1995년	로그 비용 함수	공공재 공급비용	교육 비용	규모의 경제
Musgrave et al.(1985)	24개 NSW 지방정부	1979-1980년	회귀분석	공공재 공급비용	일인당 총 비용	규모의 경제에 대한 제한된 증거 발견

주: 모든 비용은 1인당 비용을 의미함.
자료: 저자 작성 및 Byrnes and Dollery(2002) 참고

(3) 선행연구의 비판적 검토

규모와 효율성의 관계에 대한 선행연구를 연구초점에 따라 분류하고 비판적으로 검토해보면 다음과 같다. 우선, 규모와 효율성의 관계에 관한 직·간접적 선행연구는 연구초점에 따라 크게 행정적 관점의 효율성, 공공서비스총비용 관점의 효율성, 경제성장에 관한 연구로 분류할 수 있다(유재원·손화정, 2009).

이 때 국내연구는 규모와 효율성의 관계에 대한 직접적인 연구는 극소수이며, 간접적인 방법으로 통합지역과 비통합지역의 비교연구가 주로 수행되고 왔다. 국외연구는 인구규모와 재정지출의 관계를 직접적인 관점에서 선형적·비선형적 관점에서 다양하게 진행되어 왔으며, 간접적 연구는 구역통합에 관한 소수지역의 심층사례연구가 수행되고 있음을 알 수 있다.

선행연구의 분석결과는 인구규모와 재정지출 간에 규모의 경제 효과가 나타난다는 연구(이시원·민병익, 2006; 장덕희·목진휴, 2011)와 그렇지 않다는 연구(최흥석·정재진, 2005; 유재원·손화정, 2009), U자형 곡선이 나타난다는 연구(최영출, 2005; 정경숙, 2009)로 나뉘어 나타나고 있다. 이를 다시 행정적 관점의 효율성, 공공서비스총비용 관점의 효율성, 경제성장으로 구분해 보면, 행정적 관점의 효율성이 나타난다는 연구와 나타나지 않는다는 연구, 공공서비스총비용 관점의 효율성이 존재한다는 연구와 그렇지 않다는 연구, 경제성장 효과가 있다는 연구와 없다는 연구가 혼재하여 나타나고 있다. 이렇게 상반된 결과가 나타나는 원인은 측정지표의 문제, 연구대상 및 기간 선정의 문제, 방법론의 차이에 따른 것으로 판단된다(이시원·민병익, 2006).

본 연구는 규모와 효율성의 관계에 관한 선행연구를 다음과 같은 측면에서 보완하고자한다. 첫째, 국내에서 수행된 규모와 효율성의

관계에 관한 연구는 구역통합의 효과를 통한 간접적인 연구가 대다수이다. 소수의 직접적인 관계를 규명한 연구는 최적규모론(비선형적 관계)에 입각하여 수행된 연구만이 발견되고 있는 실정이다. 본 연구는 규모와 효율성의 관계를 선형·비선형적 관계를 동시에 고려해 봄으로써 보다 확실한 관계규명에 이바지하고자 한다.

둘째, 본 연구는 규모와 효율성의 관계에 대한 직접적 연구를 행정인력 효율성, 행정비용 효율성, 공공서비스총비용 효율성, 지역경제력으로 나누어 접근하였다. 이는 규모와 효율성의 관계에 대한 많은 연구들이 주로 경제학자들에 의해서 연구되어왔으며, 비용절감 관점을 강조한 결과 공공서비스총비용 효율성에 지나치게 경도되었다는 점을 보완한 것이다. 본 연구의 중요한 목적 중의 하나가 지방행정체제개편을 위한 시사점의 제공에 있다는 점을 고려할 때, 본 연구는 공공서비스총비용 효율성뿐만 아니라 행정인력 및 행정비용 효율성과 지역경제력도 비슷한 비중으로 연구하고자 한다.

셋째, 본 연구는 규모와 지역경제력의 관계를 연구함에 있어, 우리나라 지방정부의 전수를 대상으로 하였다는 점과 지표의 선정에 있어 지역경제력을 가장 잘 측정할 수 있는 지역내총생산(GRDP)자료를 활용하였다는 점에서 기존의 효율성 연구와의 차별성이 있다.

넷째, 본 연구는 인구에만 초점을 맞춘 선행연구의 한계를 인식하고, 면적도 효율성에 일정한 영향을 미칠 것이라 판단하여 이를 동등한 비중으로 분석하였다.

제3장 연구설계

제1절 연구가설

앞에서 살펴본 바와 같이 규모가 민주성 및 효율성에 미치는 영향에 관한 이론모형은 크게 통합론, 분리론, 최적규모론의 3가지로 나눌 수 있다. 통합론은 규모가 커지면 민주성과 효율성이 향상될 것이라는 양(+)의 선형관계를 가정하고, 분리론은 규모가 커지면 민주성과 효율성이 낮아질 것이라는 음(-)의 선형관계를 가정한다. 최적규모론은 민주성과 효율성을 각각 최적화시키는 규모가 있음을 주장하며, 규모와 민주성 및 효율성의 관계가 역 U자형 비선형관계에 있음을 가정한다. 이 때 구역규모와 민주성 및 효율성에 관한 일반적인 통념은 구역규모가 커지면 민주성은 작아진다는 주장과 구역규모가 커지면 효율성은 커진다는 주장이다(이승종, 2008a; 유재원·손화정, 2009; 김석태, 2011). 본 연구는 이러한 통념을 검증하고자 민주성에 대한 가설은 분리론적 입장에서, 효율성에 대한 가설은 통합론적 입장에서 설정하여 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 검증해 보겠다.

1. 민주성에 대한 가설

분리론자들은 구역규모가 커지면 지역 정치와 지역 공직자와의 거리가 멀어져 정치참여의 효용감이 떨어진다고 주장한다. 또한 의사결정참여의 비용이 커지고 참여의 효과를 확신할 수 없다고 본다(이성로, 2003: 170). 비슷한 관점에서 Ostrom et al.(1961)은 큰 규모의 지방정부는 관료조직도 거대해지므로 주민들은 행정조직에 친근감

보다는 거리감을 느끼게 되고, 행정조직에의 접근이 어려워 냉소적으로 변한다고 보았다. 이러한 작용의 결과로 참여가 떨어진다고 본다. 반면 통합론자들은 구역규모가 확대되면 투표참여가 커진다고 주장한다. 즉 구역규모가 큰 지역이 작은 지역에 비해 상대적으로 투표참여가 많다고 보는 것이다. 이는 큰 규모의 지방정부는 더 많은 권한을 가지고 더 다양한 기능을 제공하기 때문에, 큰 지방정부의 관할구역에 거주하는 주민은 자신의 지방정부에 대한 자긍심을 가지게 되며 지방정부의 정책에 더 큰 관심을 갖게 되기 때문이다 (Keating, 1995). 이러한 자긍심과 관심은 곧 지방정치에 대한 정치적 참여로 이어지게 된다는 것이다. 이러한 두 이론의 대립을 분리론의 관점에서 검증하고자 가설을 제시하면 다음과 같다.

가설 1: 구역규모가 클수록 투표참여는 낮아질 것이다.

분리론자들은 구역규모가 커지면 주민의 의사결정에 대한 접근성이 약화되며 참여의 효과에 대한 확신이 떨어진다고 주장한다. 이는 앞서 언급한 정치참여에서와 마찬가지로 시민사회 및 지역공공문제에 대한 참여인 사회참여에도 공히 적용되는 논리이다. 지역사회에 대한 거리감이 지역사회 문제에 대한 관심과 참여를 저하시킨다는 것이다. 이와 함께 분리론자들은 구역규모의 확대에 따른 주민 간의 이질성 확대와 소외감 증진도 시민사회에 대한 관심을 저하시키며 참여의 유인을 축소시킨다고 주장한다. 반면, 통합론자들은 규모가 커지면 다양한 목소리를 반영하는 시민단체의 유형과 숫자가 커질 것으로 전망한다. 이러한 다양한 요구를 응집하고 분출하며, 지역사회의 공공문제 해결에 이바지하는 시민단체가 성립됨으로써 건강한 시민사회가 형성된다고 본다. 이를 통해 지역 내 소수자집단의 대표성이 강해지며, 편견과 소외가 적어진다고 주장한다. 이러한 점을

반영하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2: 구역규모가 클수록 시민단체참여는 낮아질 것이다.

분리론에서는 규모가 확대될 경우 주민 간의 이질성이 증가하고 주민들 사이의 소외감이 발생하며, 그 결과 자원봉사참여와 같은 공공문제에 대한 참여를 꺼리게 될 것이라고 주장한다. 반면 통합론에서는 큰 규모의 지방정부는 자원봉사조직의 출현가능성이 크며 더 강한 시민사회를 가진다고 주장한다(Swianiewicz, 2002). 규모가 큰 지방정부는 다양한 특성을 가진 주민들이 어우러져 살기 때문에 보다 다양한 측면의 공공문제가 발생하고 이를 자체적으로 해결하기 위한 자원봉사조직이 나타날 가능성이 크다. 한편, 규모가 큰 지방정부에서는 이러한 자원봉사조직의 기반이 되는 자원봉사자의 확보가 더욱 용이하다. 이를 통해 자원봉사조직이 활성화될 것으로 기대된다. 이러한 이론적 대립을 검증하고자 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3: 구역규모가 클수록 자원봉사참여는 낮아질 것이다.

분리론은 구역규모가 확대되면 주민의 요구가 지나치게 커지고 다양해져서 이에 대해 지방정부가 신속하고 정확하게 대응하기 어렵다고 주장한다. 반면, 작은 규모의 행정구역은 주민의 선호와 요구를 더 잘 반영한다고 본다. 이규환(1994), 이재원(1995)의 연구는 도농통합을 통한 행정구역의 확장은 조직의 계층 수 확장과 관료주의의 비대로 이어져 정보공개청구와 같은 주민 요구에 대한 신속한 대응을 떨어뜨린다고 주장하여(이성로, 2003: 167), 분리론의 입장을 지지한다. 반면 통합론은 큰 규모의 지방정부가 더 유능한 정치가와

공무원의 충원가능성을 높인다고 주장한다(Keating, 1995). 이는 지방정부의 규모가 클수록 더 많은 권한과 기능을 갖기 때문이다. 이렇게 충원된 유능한 공직자들은 지방정부의 역할을 더욱 잘 숙지하고 있고, 지역주민의 요구를 좀 더 정확히 파악할 수 있으며, 그러한 요구에 대해 신속·정확하게 대응할 수 있을 것으로 전망된다. 따라서 행정정보공개가 가진 민주적 가치에 대한 인식 또한 크며, 주민의 공개청구에 대해 신속하고 정확하게 반응할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 구역통합과 대응성의 관계를 연구한 박종관·조석주(2001), 박기관(2006)의 연구도 구역이 통합되었을 경우 주민의견의 반영정도, 행정정보공개의 신속성·공정성, 행정수요의 대응성 등이 커진 것을 보고하였다. 이러한 측면을 고려하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4: 구역규모가 클수록 행정정보공개청구수용율은 낮아질 것이다.

2. 효율성에 대한 가설

통합론자들은 규모의 확대로 인해 행정비용이 감소되고, 규모의 경제가 달성되며, 지역경제력이 커진다고 주장한다. 우선 규모가 커지면 규모의 경제로 인한 행정인력 효율성이 확보된다. 즉, 규모가 작은 지방정부에 비해 더 적은 인원의 공무원으로도 더 큰 서비스의 개선을 이룩할 수 있다는 것이다. 다른 측면에서는 큰 규모의 지방정부는 더 많은 권한과 기능을 가지기 때문에 유능한 인재의 공공부문 지원을 촉진시키고(Keating, 1995), 이렇게 충원된 유능한 공무원은 그렇지 못한 경우보다 상대적으로 더 적은 인원으로도 더 많

은 효과를 낼 것으로 기대된다. 캐나다 Helifax 지역의 사례를 분석한 MacDavid(2002)의 연구에서도 구역의 통합으로 인해 경찰서비스에 필요한 인력과 비용이 감소된 것으로 나타났다. 이러한 점을 고려하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 5: 구역규모가 클수록 행정인력 효율성은 커질 것이다.

통합론자의 가장 주된 주장은 규모가 확대되면 규모의 경제효과가 발생한다는 점이다. 특히 구역통합을 통해 규모가 확장되면 중복적으로 운영되어온 조직과 인력, 시설을 감축할 수 있어 행정서비스 비용절감효과가 나타난다는 것은 통합론자들의 주요 주장 중 하나이다(최흥석·정재진, 2005; 이시원·민병익, 2006; 유재원·손화정, 2009). 최흥석·정재진(2005), 이시원·민병익(2006)의 연구결과는 구역통합으로 행정비용의 절감효과가 나타난다고 보고하여 통합론의 입장을 지지하고 있다. 이러한 점을 고려하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 5: 구역규모가 클수록 행정비용 효율성은 커질 것이다.

다음으로 규모의 확대로 인한 규모의 경제와 이에 따른 공공서비스 생산에 소요되는 단위비용의 감소를 통해 공공서비스총비용 효율성을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 즉 공공서비스의 단위당 평균생산비용이 낮아져 보다 적은 비용으로 동일한 공공서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 이는 통합론의 가장 강력한 논거 중의 하나이다. 이와 함께 구역확대로 인한 광역행정의 수행으로 투자의 규모경제성이 확보되고 소규모 일회성 개발이 지양되어 투자·개발비 절감을 통한 효율성이 확보된다고 주장한다(유재원·손화정, 2009: 295). 홍준

현(1997), 박종관(1999), 이시원·민병익(2006)의 연구결과는 이러한 규모의 경제효과를 지지하는 연구결과를 보고하였다. 한편, 최적규모론은 규모의 경제효과는 일정 인구규모까지만 적용되며, 그 이상의 규모가 되면 규모의 불경제 및 혼잡효과로 인해 오히려 단위당 평균생산비용이 늘어난다고 주장한다(최영출, 2005; 최병호 외, 2008; 정경숙, 2009). 이러한 통합론과 최적규모론 모두 일정규모까지는 공공서비스총비용 효율성이 커진다는데 의견의 일치를 보이고 있다. 이러한 이론적 주장의 타당성을 통합론의 관점에서 검증하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 7: 구역규모가 클수록 공공서비스총비용 효율성은 커질 것이다.

통합론자들은 규모의 확대가 지역경제의 성장을 촉진시키며 지역경쟁력을 강화시킨다고 주장하는데, 이는 재정규모의 확대로 인해 대규모 인프라 투자와 유능한 인력의 유치가 가능하기 때문이다(박지형·홍준현, 2007). 그리고 기업유치와 경제성장에 필요한 전략을 종합적이고 체계적으로 마련하여 지역경제력을 향상시킬 수 있다(한국지방행정연구원, 2000). 또한 구역확장을 통해 넓어진 면적은 기업의 공단 조성 부지로 활용될 수 있어 기업유치에 긍정적인 영향을 발휘하며(유재원·손화정, 2009), 넓은 지역 내의 부존자원을 종합적으로 관리할 수 있어 지역의 생산기반을 강화하고 경쟁력을 촉진시키는 효과를 가져올 수 있다(홍준현, 2005)고 본다. 이러한 측면을 고려하여 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 8: 구역규모가 클수록 지역경제력이 커질 것이다.

제2절 연구모형

본 논문의 분석자료는 2006년과 2010년 전국 기초지방자치단체 전체의 자료이다. 이러한 자료는 TSCS(Time-Series-Cross-Section) 자료라 할 수 있다. 즉, 시계열 자료와 횡단면 자료가 결합된 자료이다. TSCS 자료는 패널자료와 상호혼용적으로 활용되기도 하지만 Beck and Katz(1995), Beck(2001)과 같은 계량정치학자들은 패널자료와 TSCS 자료를 엄밀히 구분하여 활용하고 있다. 그들의 구분에 따르면 패널자료는 일반적으로 모집단의 샘플을 대상으로 하여 비교적 단기간의 시계열에 의해 획득된 자료를 의미한다. 이에 비해 TSCS 자료는 모집단을 대상으로 하며 패널자료에 비해 상대적으로 더 긴 기간의 시계열 자료를 활용한다. 또한 패널자료가 계량경제학적 관점에서 표출된 개체에 초점을 맞추는 반면, TSCS 자료는 계량정치학적 관점에서 지방정부나 국가와 같은 표출되지 않은 집단에 초점을 맞춘다는 차이가 있다. 본 연구의 분석자료는 T=2이고, N=230이기 때문에 T(시계열)가 많고 N(횡단면 개체수)이 작은 전형적인 형태의 TSCS 자료라고 보기는 어렵다. 그러나 TSCS 자료와 패널자료의 구분의 1차적 초점은 개체의 선정이 모집단이냐 표본이냐에 있다는 점과 TSCS 자료와 패널자료의 T와 N에 대한 엄격한 기준이 있지 않다는 점을 고려할 때(Beck, 2001), TSCS 자료로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

TSCS 자료는 비교정치학이나 국제관계학에서의 활용도가 커지고 있는 상황이다. 이러한 TSCS 자료의 분석방법선정은 패널자료의 경우와 다소 상이하다. 즉 패널자료가 주로 표본을 대상으로 분석하므로 통합회귀모형, 고정효과모형, 확률효과모형 중의 선택을 요구하지만, TSCS 자료는 기본적으로 모집단의 성격을 갖고 있기 때문에 확률효과모형은 고려대상이 되지 못한다(민인식·최필선, 2009c;

Hsaio, 1986)[36]. 즉, TSCS 자료의 분석에 대한 이슈는 회귀분석의 고전적 가정의 성립여부인 OLS와 GLS 간의 선택과, 더미변수의 활용여부인 OLS(또는 GLS)와 Fixed(개체별 더미변수의 삽입) 간의 선택인 것이다. 이러한 TSCS 자료의 대표적 분석방법인 Pooled OLS, 패널 GLS, PCSE 모형, 고정효과(Fixed Effect) 모형을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

Pooled OLS는 TSCS 자료를 일반적인 OLS 방식으로 추정하는 모형이다. 이러한 추정이 합리적이기 위해서는 다음과 같은 기본 OLS 가정의 성립이 필수적이다(민인식·최필선, 2009b). 첫째, 모든 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 기댓값이 0이 되어야 한다. 둘째, 패널 개체와 시간에 따라 오차항의 분산이 변하지 않아야 한다(동분산성). 셋째, 패널 개체의 오차항은 서로 상관관계가 없어야 하며, 동시에 한 개체의 서로 다른 시점의 오차항 사이에도 상관관계가 없어야 한다. 즉 동시적 상관과 자기상관이 모두 존재하지 않아야 한다. 넷째, 오차항과 설명변수 사이에 상관관계가 없어야 한다. 이와 같은 기본 가정이 위배되면 OLS 추정량에는 편의가 발생하게 된다. 따라서 OLS 추정을 위해서는 이분산성, 자기상관, 오차항과 설명변수의 관계에 대한 가정이 성립되는지를 우선적으로 검토해야 한다.

패널 GLS는 TSCS 자료가 시계열적 특성과 횡단면적 특성을 동시에 가지고 있어 OLS의 기본가정이 위배된 경우 활용하는 방법이다. 이 방법을 활용하면 이분산성과 자기상관이 교정된 회귀계수와 표

36) 이에 대해 민인식·최필선(2009c: 193)은 고정효과모형과 확률효과모형의 선정에서 일차적으로 중요한 기준은 패널 개체의 특성을 의미하는 u_i에 대한 추론이라고 말한다. 즉, u_i가 확률효과모형을 따르기 위해서는 패널 개체들이 모집단에서 추출된 표본의 개념이어야 한다는 것이다. 그러나 패널 개체들이 모집단 그 자체라면 u_i는 확률분포를 따른다고 말할 수 없으며, 고정효과로 간주하는 것이 적절하다. 예를 들어 OECD 국가의 자료나 미국 50개 주의 자료는 모집단에서 추출된 표본이 아니므로 고정효과로 간주해야 한다.

준오차가 산출된다.

PCSE(Panel Corrected Standard Error) 모형은 자료의 이분산성과 자기상관이 있는 경우에도 GLS 방법을 활용하지 않고 OLS 방법을 활용하되, 다만 표준오차의 산출방법을 변경하는 방법이다(Beck and Katz, 1995). 이러한 PCSE 모형을 통해 산출된 표준오차는 기존 OLS 방식의 표준오차에 비해 일반적으로 더 작은 오차 값을 산출한다[37].

고정효과모형은 시간의 흐름에 따라 변하지 않는 관찰되지 않는 특징이 개별 패널 개체마다 잠재해있다는 가정에 기반한 모형이다. 즉 오차항 u_i를 고정된 모수로 가정하는 모형이다. 이러한 고정효과모형은 개체별 특성효과를 구분해 낼 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이를 위한 더미변수의 생성과정에서 많은 자유도가 소모되어 독립변수들의 계수값 추정의 정확성이 상실될 가능성이 있다는 단점도 있다.

이러한 분석모형 중에서 본 연구에서는 Pooled OLS 모형을 활용하고자 한다. 그 이유를 설명하면 다음과 같다. 먼저 Pooled OLS와 GLS 간의 선택문제를 살펴보겠다. 본 장의 제 4절에서 보다 구체적으로 검증하겠지만, 본 연구에서 활용한 자료는 자기상관과 이분산성의 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서 양자 중에서는 Pooled OLS 모형을 활용하는 것이 더 타당한 것으로 판단된다.

다음으로 Pooled OLS와 고정효과모형 간의 선정에 관한 문제를 검토해 보겠다. TSCS 자료에서 고정효과모형의 활용은 일반적으로 누락변수의 편의문제를 해소하고 모형의 설명력을 강화하기 위해서 사용한다. 그러나 다중공선성의 문제와 같은 단점도 동시에 보유하고 있기 때문에, Beck(2001)은 TSCS 자료에서 고정효과의 활용은 효용과 손실을 동시에 고려해서 선택해야 한다고 말한다. 즉, 이의

37) 이에 대한 좀 더 구체적인 내용은 Beck and Katz(1995)를 참고할 것.

선택은 단순히 계량경제학적 통계모형상 Pooled OLS와 고정효과모형을 판단하는 방법인 F-test의 결과를 맹종하는 것이 아닌, 연구자의 세심한 판단이 따라야 한다는 것이다. 이와 관련하여 Beck(2001: 285)는 고정효과모형의 활용에서 발생할 수 있는 손실을 다음과 같이 상세히 기술하고 있다.

> "고정효과모형에서 활용하는 더미변수는 설명변수와의 상관관계로 인해 다중공선성의 문제를 발생시킬 가능성이 크다. 따라서 고정효과 더미변수가 설명변수의 설명력을 흡수하여 설명변수의 회귀계수가 통계적으로 유의미하지 않게 만들 가능성이 존재한다. 또한 이 문제를 해결하기위해 일부 변수를 제외시켜야 하는 과정에서 분석모델선정 오류가 발생할 수 있다. 따라서 만약 설명력의 손실이 적다면, 약간의 누락변수 편의를 감안하더라도 고정효과를 누락하는 것이 더 낫다. 만약 F-test의 결과 고정효과가 필요한 것으로 판단되었다면, 연구자는 고정효과가 관심변수의 설명력에 손실을 주지 않는다는 것을 확실히 확인하여야 한다."

본 연구의 분석자료를 고정효과모형으로 분석하면 Beck(2001)이 제기한 문제에 바로 직면하게 된다. 즉, 고정효과의 산출을 위해 229개의 더미변수가 생성되는 과정에서 변수 간의 다중공선성을 나타내는 VIF 지수가 최대 72704.96까지 치솟는 매우 심각한 문제가 발생한 것이다. 이러한 다중공선성의 문제는 본 연구의 핵심설명변수인 구역규모의 추정계수를 크게 왜곡시킬 가능성이 크다. 반면 본 연구의 분석모형에서 229개의 더미변수를 추가함으로서 얻을 수 있는 추가적인 설명력은 그리 크지 않는 것으로 나타났다. 즉 R^2의 변화가 적은 것으로 나타난 것이다. 이는 본 연구에서 활용한 모형의 누락변수편의 문제가 거의 없음을 의미한다. 이렇게 고정효과를 활용한 효용과 손실을 비교해 보았을 때, 고정효과를 활용하지 않는

것이 적절한 것으로 판단한 것이다.

한편, Baltagi(2008)은 고정효과모형에서 개체별 고유효과에 대한 양질의 추정량을 얻기 위한 조건으로 개체수(N)가 많지 않고, 그룹 내의 T가 충분해야 함을 지적한다(민인식·최필선, 2009c: 124). 본 연구의 패널자료는 패널 개체수는 230개로 많은 반면, T는 2개에 불과해 Baltagi(2008)가 제시한 조건을 만족시키지 못하고 있다. 따라서 본 연구의 자료로 고정효과모형을 활용하여 추정할 경우 패널 개체별 고유효과가 엄격하게 추정되지 못하며, 그 결과 다른 변수들의 추정결과의 왜곡을 가져올 가능성이 크다. 이러한 분석자료의 특성과 한계를 감안하여 본 연구는 Pooled OLS 모형을 분석방법으로 채택하였다.

연구가설 및 분석방법 등에 대한 논의를 통해 확정된 본 연구의 최종분석함수와 방정식은 다음과 같다.

<함수>

민주성, 효율성 = f (지방행정구역규모, 정치행정적요인, 경제적요인, 지역사회특성요인)

<방정식>

$$\begin{aligned} Y = \alpha &+ \beta_1 Xpop + \beta_2 Xarea + \beta_3 Cpjin + \beta_4 Cpyeo + \beta_5 Cpeud + \beta_6 Cpcom \\ &+ \beta_7 Cpint + \beta_8 Ceinc + \beta_9 Cejarip + \beta_{10} Si + \beta_{11} Gun + \beta_{12} Yeong \\ &+ \beta_{13} Ho + \beta_{14} Poor + \beta_{15} Year + \epsilon \end{aligned}$$

여기서 Xpop는 인구, Xarea는 면적, Cpjin은 진보정당, Cpyeo는 여당, Cpeud는 단체장교육, Cpcom은 선거경쟁, Cpint은 정치통합성, Ceinc은 지역소득, Cejarip은 재정자립도, Si는 시, Gun은 군, Yeong

은 영남, Ho는 호남, Poor는 빈곤층, Year는 2010년 더미를 각각 의미한다.

한편, 제2장에서 살펴본 바와 같이 규모와 민주성 및 효율성의 관계를 설명하는 이론은 선형관계를 가정하는 통합론과 분리론, 비선형관계를 가정하는 최적규모론이 대립하고 있다. 따라서 규모변수를 1차항 만을 포함할 것인지, 2차항을 동시에 포함할 것인지 등의 문제가 제기된다. 이러한 관계의 일차적 판단은 산포도를 통해서 가능하다. 따라서 산포도를 통해 선형관계인지 비선형관계인지를 우선적으로 파악하였다. 이를 위해서 우선적으로 곡선추정(Curve Estimation)을 통해 선형 또는 각종 비선형관계의 적합성과 설명력을 테스트하였으며, 분해다항식모형(Fractional Polynomial: 이하 FP 모형)을 활용하여 양자 간의 관계를 설명하는 최적 관계모형을 도출하였다(민인식·최필선, 2009b: 271-277; Stock and Watson, 2007: 264-257)[38]. 이러한 방법을 통한 분석결과 비선형적 곡선관계가 나타날 경우, 이를 선형관계로 변환하여 기본모형에서 수정된 세부분석모형을 확정하였다.

38) Polynomial 회귀모형에서 차수의 선정은 유연성과 통계적 정확성간의 상충관계를 고려해서 선정하여야 한다(Stock and Watson, 2007: 266). 만약 차수를 늘린다면 이는 더 많은 곡선형태를 추가할 수 있어 유연성을 확장시킬 수 있는 반면, 더 많은 regressor가 추가됨으로 인해 추정된 회귀계수의 정확성을 감소시킬 우려가 있는 것이다. 따라서 차수의 선정은 비선형 함수를 적정하게 설명하는 숫자를 선택해야 할 것이다. 이와 관련된 보다 실제적인 방법은 Stock and Watson(2007: 266)을 참조할 것.

제3절 변수 및 지표의 조작화

1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 민주성과 효율성으로 구분하였다. 이는 지방행정이념 중 민주성과 효율성이 이론적, 실천적인 측면에서 공히 지방행정구역규모와 가장 밀접한 관계를 지니며, 시군통합 등 행정구역개편의 논의에서 가장 핵심적으로 다루어지기 때문이다(김석태, 2011).

1) 민주성

본 연구는 민주성의 항목으로 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용을 선정하였다. 이는 앞서 제시한 민주적 가치와의 관련성, 선행연구의 분석 자료와의 비교가능성, 자료획득의 가능성을 종합적으로 검토하여 선정된 것이다. 각 항목의 보다 구체적인 측정지표는 다음과 같다.

투표참여는 지방선거 투표율로 측정하였다. 이는 Oliver(2000)와 Larsen(2002)이 사용한 지표와 동일한 것이며, 참여를 설명하는 가장 대표적인 지표이다(Kellerher and Lowery, 2004).

시민단체참여는 주민 1,000명당 시민단체 수로 측정하였다. 이에 대한 자료는 시민의 신문과 시민운동정보센터가 공동으로 발간하는 한국민간단체총람의 자료를 활용하였다. 민간단체총람은 우리나라의 시민운동단체를 총망라하여 기재하고 있는 종합적 자료라는 점, 집합적 수준에서 주민의 사회참여는 시민단체를 통해 주로 이루어진다는 점에서 볼 때 이는 주민의 시민단체참여를 가장 잘 나타내주는 지표라 하겠다.

자원봉사참여는 자원봉사자등록률로 지표로 선정하였다. 이 지표의 측정은 「자원봉사활동기본법」에 의거하여 [지자체별 자원봉사 센터에 자원봉사자로 등록된 자 / 주민등록상 해당 지역에 거주하고 있는 주민의 수] x 100 으로 하였다. 이는 지역별 주민 당 자원봉사자의 비율을 가장 정확하게 포착해주는 지표라 할 수 있다.

행정정보공개청구수용은 수용율로 측정하였다. 구체적으로 각 지방자치단체의 주민이 청구한 정보공개청구 건수에 대해 지방정부가 전부 또는 부분공개한 비율을 의미하며, 내고장알리미(구 지방행정종합정보시스템)에 공시된 자료를 활용하였다[39].

2) 효율성

본 연구는 효율성의 항목으로 행정인력 효율성, 행정비용 효율성, 세출효율성, 지역경제력을 선정하였다. 이는 민주성의 연구에 비해 상대적으로 활성화되어 있는 규모와 효율성과의 관계에 대한 선행연구에서 가장 공통적으로 활용되는 변수들을 참고한 것이다(유재원·손화정, 2009; 장덕희·목진휴, 2010; 김승렬, 2011).

행정인력 효율성은 주민 1,000명 당 공무원 수로 측정하였다. 이는 〔공무원의 정원 / 주민 수〕로 측정하였으며, 공무원 수 정원은 국가통계포털[40]에서 획득하였다. 지방공무원은 지방자치단체의 다양한 기능을 수행하는 행정인력이라는 측면에서 이는 인력적 측면의 효율성을 측정하는 최적의 지표라 할 수 있다. 유사한 관점에서 유재

39) 내고장알리미에는 각 지방정부의 2007년에서 2010년까지의 정보공개청구수용율이 공시되어 있다. 2006년 이전의 자료확보를 위해 내고장알리미 담당자 및 행정안전부 제도과 담당자와 전화통화를 한 결과 그 이전 자료의 확보는 어렵다는 응답을 받았다(2012.3.2.). 이에 부득이하게 2007년 자료로 2006년 자료를 대체해서 분석에 활용하였다.

40) http://kosis.kr/

원·손화정(2009), 장덕희·목진휴(2010), 김승렬(2011) 등의 연구도 공무원 수의 절감을 행정인력 효율성의 지표로 활용하고 있다.

행정비용 효율성은 주민 1인당 일반행정비로 측정하였다. 이는 일반행정비[41]를 주민 수로 나누어 산출하였다. 일반행정비는 지방자치단체의 조직을 유지하기 위한 일상적인 경비지출로 가장 대표적인 경상적 경비이다[42]. 이와 관련하여 행정비용을 나타내는 지표로는 일반행정비, 인건비, 물건비 등이 선행연구에서 활용되고 있다(유재원·손화정, 2009; 장덕희·목진휴, 2010; 정재진·이병량, 2010; 김승렬, 2011). 이 중 인건비, 물건비는 지방재정지출의 성질별 분류에 의한 것이며, 기능별로 분류할 때 일반행정비에 포함된다. 따라서 본 연구에서는 이들 지표 중 행정비용을 가장 포괄적으로 보여주는 항목이 일반행정비라고 판단하여 이를 행정비용 효율성의 지표측정에 활용하였다. 이러한 행정비용측면의 효율성은 특정 서비스공급의 효율성 연구에서도 빈번히 활용된다. 대표적인 예로서 교육서비스 효율성을 비용 측면에서 인건비·시설운영비로 측정한 O'Tool and Meier(2004)의 연구를 들 수 있다.

공공서비스총비용 효율성은 주민 1인당 총세출로 측정하였다. 구체적으로는 일반회계 총계세출을 주민 수로 나누어 산출하였다[43]. 이

---

41) 우리나라의 지방세출은 1996년부터 기능에 따라 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 분류되어왔다. 그러나 2008년 사업예산제도가 도입되면서 분류체계가 변화하였다. 즉 예산과목이 '장-관-항-세항-세세항-목-세목'에서 '분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업-편성비목-통계항목'으로 변화된 것이다(손희준 외, 2011; 전상경, 2011). 본 연구에서는 일반행정비는 현행 기능별 분류체계에서는 일반공공행정분야(010) 일반행정(016)부문에 해당하는 금액을 활용하였다.

42) 일반행정비는 성질별 분류에서 인건비, 물건비와 중복되는 부분이 많다. 본 연구는 이들이 행정적 지출이라는 유사한 성격을 가진다는 점에서 가장 대표적인 항목으로 일반행정비를 설정하였다. 이와 관련하여 인건비, 물건비에 대해서도 자료수집과 분석을 추가적으로 시행하였다. 분석결과는 일반행정비의 경우와 유사하게 나타났다.

43) 세출은 총계세출과 순계세출로 구분된다. 총계세출은 광역과 기초, 광역과 광

는 선행연구에서 공공분야 규모의 경제를 측정하는데 가장 빈번히 활용되는 대표적 지표이기도 하다(최영출, 2005; 정경숙, 2009; 김승렬, 2011). 지방재정과 관련된 이와 같은 자료들은 재정고[44]를 통해 공시되는 지방재정연감 자료를 통해 획득하였다.

지역경제력을 측정하는 지표는 GRDP(지역내 총생산)를 선정하였다. 이와 관련하여 GRDP는 지역의 경제규모와 경제력, 경제성장을 나타내주는 대표적인 지표이지만(강윤호, 2008), 규모와의 연관성을 규명한 선행연구에서 활용된 것을 찾아보기 어렵다. 이는 선행연구에서도 GRDP가 지역의 경제력을 가장 잘 보여주는 지표라 인식하고 있지만(강윤호, 2008; 이병량·정재진, 2011), GRDP가 발표된 지 오래되지 않았으며 시군구별로 확보하기가 용이하지 않았기 때문이다. 본 연구는 규모와 지역경제력의 관계에 관한 연구 중 지표로서 GRDP[45]를 채용한 시론적 연구라 할 수 있다.

역, 기초와 기초의 단체 간 중복된 보조금, 융자금, 부담금 등 중복된 금액과 자치단체내 일반·기타·공기업특별회계의 회계 간 중복된 전출금등 중복된 금액을 공제하지 않고 계상된 것으로 주로 자치단체단위의 재정규모 및 재정분석에 사용되며, 순계세출은 중복계상된 금액을 공제하고 계상된 금액으로 주로 전국단위, 시·도단위 재정규모 및 분석에 사용된다(재정고 참고). 본 연구는 지방자치단체의 재정을 분석대상으로 하고, 지방자치단체의 재정현황과 윤용실태를 파악하는 것이 목적이므로 총계규모를 사용하여 분석하는 것이 적정하다.

44) http://lofin.mopas.go.kr/

45) GRDP는 일정 기간 동안에 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종생산물가치의 합을 의미한다. 이는 지역 단위의 생산, 소비, 물가 등 기초통계를 바탕으로 추계한 해당지역의 부가가치로서 지역 단위의 종합경제지표이다. 이는 산업 단위로 추계되며 생산측면에서 얼마만큼의 부가가치가 발생되었는지를 나타낸다. 작성방법은 모든 실물 및 금융통계 등을 이용한 생산접근방법추계이다(e-나라지표 참조). 산업은 표준산업분류를 토대로 농림어업, 광업, 제조업, 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 정보 및 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업, 기타서비스업 등으로 나누어 나누어 추계하며, 당해년가격에 의한 산출액 추계는 기초자료 사정에 따라 생산량에 당해년가격을 곱하거나, 매출액자료를 이용하여 추계하고, 부가가치는 산출액에서 중간소비를 차감하거나 산출액에 특별조사 또는 산업연관표 등을 이용하여 구한 부가가치율을 곱하여 추계하며, 기준년가격에 의한 산출액 추계는 기초자료 및 업종성격에 따라 당해년 물량에 기준년 단

2. 독립변수

본 연구의 독립변수는 지방행정구역의 규모이다. 이는 2006년과 2010년의 지방자치단체의 인구와 면적을 활용하였다. 이 중 인구는 지방행정구역규모에 관한 거의 모든 선행연구에서 사용하고 있는 대표적인 지표이며, 일차적으로 중요한 요소이다(최영출, 2005; Oliver, 2000; Larsen, 2002). 면적은 경험적 연구에서 규모의 측정지표로 사용되는 경우를 찾아보기 어렵지만, 인구와 함께 행정구역규모를 결정하는 양대 구성요소라는 점을 고려하여 변수로 포함하였다[46].

이는 다음과 같은 판단에 기반한 것이다. 이론적으로 행정구역규모의 지표로는 인구, 면적, 인구밀도의 세 가지 기준이 제시된다(Swianiewicz, 2002). 이러한 지표들 중 경험적 연구에서 가장 많이 활용되는 지표는 인구규모이다(최영출, 2005). 이와 함께 구역규모를 통제변수로 활용하는 일부 연구에서는 인구밀도를 활용하기도 한다(예: 강윤호, 2008). 그러나 면적을 변수로 활용하는 경우는 찾아보기 어렵다. 이는 면적이 변수라기 보다는 상수에 가깝고, 면적이 종속변수에 독자적 영향을 미친다는 이론을 발견하기 어렵기 때문인 것으로 판단된다. 인구밀도의 경우는 인구와 면적의 상호작용관계를 보여주는 장점이 있지만, 구역규모 변수로 활용되기에는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 규모가 크다 또는 작다의 판단을 내리기 어렵다. 인구나 면적은 규모의 크고 작음의 판단이 비교적

가를 곱하거나 당해년 산출액을 관련 가격지수로 환가하여 구한다. 또한, 기준년 산출액을 물량지수로 연장하는 방법을 사용하기도 한다. 기준년가격에 의한 부가가치는 기준년가격 산출액에서 기준년가격 중간소비를 차감하여 구하거나 기준년 부가가치율을 기준년가격 산출액에 곱하여 추계한다(광주광역시 발간, 2009년 기준 구단위 지역내 총생산 참조).

46) 도농통합, 자율통합, 지방행정체제개편에서 내세우는 기준 중 가장 중요한 기준은 지방정부의 규모인데, 자율통합 당시 행정안전부는 지방정부의 규모로 인구, 면적을 주요 기준으로 삼았다(김석태, 2011: 180).

용이하지만, 인구밀도는 예를 들어 100명/㎢과 200명/㎢ 간에 어느 쪽이 더 크다고 판단내리기 어렵다는 단점이 있다. 둘째, 인구밀도와 관련된 이론을 찾아보기 어렵다. 경험적 연구의 독립변수 또는 통제변수의 채택은 기본적으로 이론에 입각해야 하는데, 인구밀도가 규모변수로 채택되어야 하는 타당성을 설명하는 이론을 발견하기 어렵다[47]. 셋째, 인구밀도 변수를 활용할 경우, 정책적 시사점을 제시하기 어렵다. 즉, 구역통합이 타당한지 구역분리가 타당한지 등의 정책적 결정을 인구밀도를 기준으로 판단내리기 힘들다. 예를 들어, 만약 인구밀도가 비용절감에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 나타났다고 해서, 인구밀도를 증가시켜야한다는 등으로 정책적 시사점을 제시한다면, 이는 현실적인 정책문제 해결에 도움이 되지 못한다. 이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 일차적으로 인구를, 이차적으로 면적을 구역규모의 지표로 선정하였다.

이들 변수에 대한 자료는 행정안전부에서 공표하는 각 년도「행정구역 및 인구현황」을 통해 구하였다.

3. 통제변수

이와 함께 본 연구에서는 지방행정의 민주성과 효율성에 영향을 미치는 것으로 판단되는 정치적 요인, 경제적 요인, 지역사회특성 요인을 통제변수로 고려하였다.

1) 정치적 요인

본 연구는 정치적 요인으로 지방자치단체장의 소속정당의 이념, 소

47) 면적의 경우도 적절한 이론을 발견하기는 어렵다.

속정당의 여당여부, 단체장의 학력, 선거경쟁, 지방자치단체 정치통합성을 선정하였다. 각 변수들의 구체적인 측정방법은 다음과 같다.

단체장 소속정당의 경우 진보정당인 경우는 1을 기타인 경우는 0을 부여하였다. 이때 열린우리당, 민주당, 민주노동당을 진보정당으로 간주하였다. 이는 이승종·강철구(2006)의 연구를 참고한 것이다.

단체장 소속정당 여당여부는 경우 여당인 경우 1을, 야당인 경우는 0을 부여하였다. 단체장의 학력은 최종학력을 기준으로 고졸이하는 0, 대졸은 1, 석사는 2, 박사는 3을 각각 부여하여 측정하였다.

선거경쟁은 {100 - (1위와 2위 득표자 간의 득표율차이)}로 측정하였다. 예를 들어 1위의 득표율이 50%이고 2위가 30%이면 정치적 경쟁은 100 - (50-30) = 80으로 측정된다. 다음으로 만약 1위가 70%이고 2위가 20%의 득표율을 나타내었다면, 이때의 정치적 경쟁의 값은 100 - (70-20) = 50으로 측정된다. 따라서 앞의 예가 경쟁이 더 큰 것으로 측정될 수 있다(80>50)[48].

정치통합성[49]은 지방자치단체의 소속정당과 의회다수당이 완전히 일치할 경우는 2, 중간적으로 일치할 경우는 1[50], 완전히 일치하지 않는 경우는 0으로 측정하였다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. A라는 지역의 단체장의 소속정당이 한나라당이라고 가정한다. A라는 지역의 지방의원 수의 총원을 8명이라고 할 때, 한나라당 의원이 5명 이상(과반수를 의미)이면 2를 부여하고, 한나라당 4명, 민

48) 이는 일반적인 선거경쟁의 측정지표인 (1위 득표율-2위 득표율)을 역으로 계산한 것으로, 분석 및 해석의 편의를 도모하기 위한 것이다.

49) 정치통합성의 측정은 연구자에 따라 다소간의 차이가 있다. 예를 들어 정재진·이병량(2010)은 (단체장과 동일당적 의원/자치단체 의원총수)×100으로, 김준기·김주애(2011)은 단체장 정당과 지방의회 다수당이 다를 경우 1, 같을 경우 0으로, 이재완·정광호(2011b)은 반대당 의석비율로 측정하였다.

50) 지방의회의 정원이 짝수이고 이중 절반이 자치단체장의 당적과 같을 경우 이를 중간적 일치로 보았다.

주당 4명(동수를 의미)이면 1을 부여하는 것이다. 한나라당 의원의 수가 3명 이하(절반 미만)인 경우는 0을 부여하였다.

2) 경제적 요인

경제적 요인으로는 지역소득과 재정자립도를 포함하였다. 지역소득의 지표는 선행연구를 참고하여 1인당 지방세를 활용하였다(김의준 외, 2010; 정재진·이병량, 2010; 문광민, 2011)[51]. 재정자립도는 지역의 재정수준 수준을 나타내는 변수이며, 선행연구에서도 가장 빈번하게 활용되는 지표이다(강윤호, 2008). 이는 〔(지방세+세외수입)/총세입〕의 공식을 통해 산출하였다. 이상과 같은 경제적 요인의 측정지표는 지방재정연감의 자료를 활용하였다.

3) 지역사회특성 요인

지역사회특성요인으로는 시군구 유형, 영·호남여부, 빈곤층비율을 포함하였다. 시군구 유형은 구를 준거집단으로 하여 시와 군에 각각 1을 부여한 더미변수를 만들어 활용하였다. 영·호남 여부는 영·호남을 제외한 기타지역을 준거로 하여 영남과 호남에 각각 1을 부여하는 더미변수를 구성하였다. 이는 이승종(2005)에서 활용한 방법과 같은 것이다. 빈곤층비율은 전체 주민 중 기초생활수급자의 비율로 측정하였다. 이상의 논의를 통한 본 연구의 변수와 측정지표는 다음

51) 지역소득을 보다 정확히 나타내는 지표는 1인당 GRDP가 있다. 그러나 본 연구에는 GRDP를 종속변수로 활용하고 있어 두 변수간의 중복이 우려되는 측면과, 1인당 GRDP를 사용하고자 할 경우에 발생하는 서울시 25개 자치구의 결측치로 인해 독립변수 및 통제변수의 완벽한 구성이 저해된다는 측면을 고려하여 1인당 지방세로 지역소득을 대체하였다.

<표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 변수들의 측정지표

구분		변수	지표의 측정
종속변수	민주성	투표참여	지방선거 투표율
		시민사회참여	(시민사회단체수/주민수)×1,000
		자원봉사참여	(자원봉사센터등록인원/주민수)×100
		행정정보공개청구수용	정보공개청구수용율 = {(공개 + 부분공개 결정건수)÷청구건수}×100
	효율성	행정인력 효율성	(공무원 정원/주민수)×1,000
		행정비용 효율성	일반행정비/주민수
		공공서비스총비용 효율성	일반회계총계세출/주민수
		지역경제력	GRDP
독립변수	구역 규모	인구	지역거주 주민수
		면적	지역면적
통제변수	정치적 요인	단체장소속정당이념	진보정당=1, 기타=0
		단체장소속정당	여당=1, 야당=0
		단체장 학력	고졸이하=0, 대졸=1, 석사=2, 박사=3
		선거경쟁	100-(1위와 2위 간의 득표율 차)
		정치 통합성	단체장소속정당과 지방의회다수당의 일치여부 0= 완전한 불일치, 1= 중간적 일치 2= 완전한 일치
	경제적 요인	지역소득	지방세/주민수
		지방재정수준	재정자립도
	지역사회 요인	시,군,구 유형	시, 군의 더미변수 (준거: 구)
		영호남 여부	영남, 호남의 더미변수 (준거: 기타지역)
		빈곤층	기초생활자비율

주 1: 모든 재정변수는 GDP 디플레이터를 활용하여 2005년 기준가치로 환산함.
주 2: 재정변수의 단위는 백만원임.

제4절 분석자료의 검토

본 절에서는 본격적인 통계분석에 앞서 분석자료를 상관관계, 다중공선성, 자기상관, 동분산성으로 구분하여 검토해 보겠다. 우선 분석에 활용된 독립변수 간의 상관관계를 분석해보면 다음 <표 3-2>와 같다. 이를 통해 각 변수간의 상관도를 파악할 수 있으며 다중공선성의 존재여부를 일차적으로 파악할 수 있다.

본 연구의 핵심변수인 규모변수를 중심으로 다른 변수와의 상관관계를 살펴보겠다. 먼저 인구변수의 경우 지역소득을 제외한 모든 변수와 p=0.05 유의수준에서 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 특히 상관계수가 높게 나타난 변수로는 면적(-0.435), 재정자립도(0.656), 군(-0.614), 빈곤층(-0.613)인 것으로 나타났다. 이는 인구가 많을수록 면적은 작으며, 재정자립도는 높은 관계가 있음을 보여준다. 또한 군 지역의 인구가 적으며, 인구가 많은 지역의 빈곤층이 상대적으로 적음을 나타낸다.

다음으로 면적변수를 살펴보겠다. 면적변수는 단체장교육, 정치통합성, 지역소득, 재정자립도, 시, 군, 호남, 빈곤층과 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 상관계수가 0.4 이상 높은 것으로 나타난 변수는 재정자립도(-0.4214), 군(0.487), 빈곤층(0.461)인 것으로 나타났다. 이는 면적이 클수록 재정자립도가 낮음을 보여주고, 군의 면적이 크며, 면적이 큰 지역에서 빈곤층의 비율이 더 크다는 사실을 파악할 수 있다.

한편, 상관관계가 0.5이 넘어 상대적으로 높은 상관성을 보이는 변수들은 재정자립도와 군(-0.550), 군과 빈곤층(0.569), 호남과 빈곤층(0.509)인 것으로 나타났다.

<표 3-2> 독립변수 간 상관관계

	인구	면적	진보 정당	여당	단체장 교육	선거 경쟁	정치 통합성	지역소득	재정 자립도	시	군	영남	호남	빈곤층
인구	1	-.435**	.074	-.102*	.146**	-.116*	.190**	-.084	.656**	.262**	-.614**	-.112*	-.198**	-.613**
면적	-.435**	1	-.047	.069	-.158**	.065	-.121**	.334**	-.421**	.143**	.487**	.042	.095*	.461**
진보정당	.074	-.047	1	-.106*	.070	.203**	-.087	.080	.028	-.002	.059	-.385**	.407**	.027
여당	-.102*	.069	-.106*	1	.020	-.015	.090	.079	-.108*	-.002	.048	.219**	-.123**	.028
단체장교육	.146**	-.158**	.070	.020	1	-.058	.032	-.008	.134**	.096*	-.214**	.041	.055	-.067
선거경쟁	-.116*	.065	.203**	-.015	-.058	1	-.356**	.091	-.078	.052	.070	-.204**	.106*	.072
정치통합성	457	457	457	457	457	457	457	457	457	457	457	457	457	457
지역소득	.190**	-.121**	-.087	.090	.032	-.356**	1	-.085	.180**	.054	-.215**	.064	-.093*	-.204**
재정자립도	.656**	-.421**	.028	-.108*	.134**	-.078	.180**	.361**	1	.318**	-.550**	-.186**	-.344**	-.742**
시	.262**	.143**	-.002	-.002	.096*	.052	.054	.425**	.318**	1	-.535**	-.085	-.053	-.205**
군	-.614**	.487**	.059	.048	-.214**	.070	-.215**	.137**	-.550**	-.535**	1	-.010	.225**	.569**
영남	-.112*	.042	-.385**	.219**	.041	-.204**	.064	-.183**	-.186**	-.085	-.010	1	-.312**	.119*
호남	-.198**	.095*	.407**	-.123**	.055	.106*	-.093*	-.072	-.344**	-.053	.225**	-.312**	1	.509**
빈곤층	-.613**	.461**	.027	.028	-.067	.072	-.204**	-.125**	-.742**	-.205**	.569**	.119*	.509**	1

주: **p=0.01, *p=0.05

다음으로 다중공선성을 검정해 보겠다. 다중공선성의 문제는 독립변수들 간에 다중공선성이 존재하면 회귀분석결과가 왜곡되어 추정계수가 과대 혹은 과소 추정될 수 있기 때문에 중요하다. 이러한 다중공선성의 검정은 분산팽창지수(VIF)의 산출을 통해서 가능하다. 본 연구에서는 VIF 값을 얻기 위해 통합 OLS 모형을 구성하고 vif 옵션을 통해 VIF 지수를 산출하였다. 산출결과 모든 변수에서 VIF 값이 10 미만인 것으로 나타나 다중공선성으로 인한 문제는 없는 것으로 판단되었다.

<표 3-3> 독립변수의 VIF 값

변수	VIF	1/VIF
재정자립도	5.23	0.191128
군	4.67	0.214135
지역소득	3.67	0.272825
빈곤층	3.61	0.277219
시	3.29	0.304096
인구	2.61	0.383370
면적	2.24	0.446397
호남	2.06	0.484443
2010년 더미	1.61	0.620974
진보정당	1.59	0.630671
영남	1.50	0.664718
여당	1.27	0.787862
선거경쟁	1.25	0.798067
정치통합성	1.25	0.800209
단체장교육	1.11	0.897059
Mean VIF	2.46	

주: VIF 지수가 큰 순으로 정렬함.

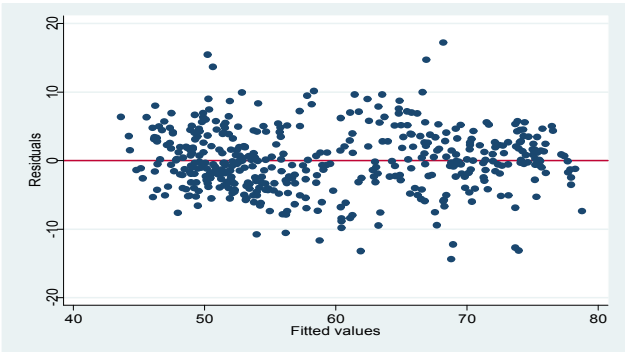
자기상관의 문제를 검토해 보면 다음과 같다. 자기상관의 문제를 지닌 채 회귀분석을 시행하면 분산이 과대추정되어 통계학적으로 유의미한 결과를 얻기 힘들며, 추정된 회귀계수의 정확성을 확신하기 어렵다(Bingham and Felbinger, 2002). 따라서 이에 대한 검증이

요구된다. 하지만 이러한 자기상관의 문제는 통상 T가 3개년도 이상일 경우에 발생하며, T=2이면 오차항에 시간개념이 사라지기 때문에 자기상관이 문제시 되지 않는다(민인식·최필선, 2009c: 144). 본 연구의 경우 2개년도의 자료만을 활용하였기 때문에, 이러한 자기상관의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단되며, STATA에서 패널자료의 1계 자기상관을 검증하는 명령문인 xtserial도 실행되지 않음을 확인하였다.

끝으로 동분산성 검정을 시행하였다. 동분산성 가정은 효율적 추정량을 얻는데 중요한 역할을 수행하므로, 만약 이 가정이 위배되어 오차항에 이분산성이 존재한다면 추정계수의 표준오차 추정치가 왜곡되며 이에 따라 추정계수의 유의미성이 달라질 수 있다.

동분산성의 검정은 Breusch-Pagan 검정을 통해 가능하다(민인식·최필선, 2009b; 2009c). 검정결과 모든 모형에서 동분산성이 존재함이 밝혀졌다. 본 연구의 오차항에 동분산성이 존재함은 일차적으로 이는 아래의 그림을 통해서도 파악이 가능하다.

<그림 3-1> 잔차그래프



제4장 분석결과

제1절 기술통계 분석

1. 종합적 기술통계

분석에 활용된 변수들의 기술통계를 살펴보면 다음 <표 4-1>과 같다. 먼저 독립변수와 통제변수의 기술통계를 살펴보겠다. 인구는 평균 210,842명이며 최저 9538명, 최대 1,073,149명인 것으로 나타났다 면적은 평균 428㎢이며 최저 2.8㎢에서 최고 1,819㎢의 범위를 가지고 있다. 지역소득을 의미하는 1인당 지방세는 평균 .240922 백만원, 최저 .0255497 백만원, 최고 .8578346 백만원이다. 재정자립도는 평균 28.4%이며, 최저 7.8%에서 최고 90.4%까지 분포되어 있다. 빈곤층비율은 평균 4.2%이며, 최저 0.64%, 최고 12.15%인 것으로 나타났다.

다음으로 종속변수의 기술통계를 살펴보면 다음과 같다. 투표율은 평균 59.4%이며, 최저 40.3%에서 최고 85.4%의 범위에 포함되는 것으로 나타났다. 주민 1,000명당 시민단체 수는 평균 .12개이며, 최소 0개에서 최대 2.48개로 나타났다. 자원봉사등록률은 평균이 9.4%이며, 최저 0.76%에서 최고 39.5%인 것으로 나타났다. 정보공개수용율은 평균 89.8%이며, 최소 45.6%의 지역에서부터 최고 100%의 지역이 있는 것으로 나타났다. 주민 1,000명당 공무원 수는 평균 7.7명이며 최소 1.53명에서 최고 35.1명인 것으로 밝혀졌다. 주민 1인당 일반행정비는 평균 .3324792 백만원, 최소 .0179732 백만원, 최고 2.668461 백만원으로 나타났다. 주민 1인당 총세출은 평균 2.540864 백만원, 최소 .3439231 백만원, 최고 11.23567 백만원인 것으로 나타났다. GRDP는 평균 3,584,276 백만원, 최소 165,112 백만원, 최대

2.29e+07 백만원인 것으로 나타났다.

<표 4-1> 변수들의 종합적 기술통계

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
인구	457	210841.9	196695.6	9538	1073149
면적	457	428.2695	378.4989	2.8	1818.89
진보정당	457	.2800875	.4495339	0	1
여당	457	.2188184	.4138982	0	1
단체장교육	457	1.424508	.9524271	0	3
선거경쟁	457	79.27085	19.31039	0	100
정치통합성	457	1.463895	.8579533	0	2
지역소득	457	.240922	.1522775	.0255497	.8578346
재정자립도	457	28.44398	16.75425	7.8	90.4
시	457	.321663	.4676264	0	1
군	457	.3763676	.4850049	0	1
영남	457	.3085339	.4623944	0	1
호남	457	.1794311	.3841334	0	1
빈곤층	457	4.213592	2.156781	.6395115	12.15481
2010년더미	457	.4967177	.5005372	0	1
투표율	457	59.4105	10.55658	40.3	85.4
시민단체참여	457	.1211151	.1952483	0	2.480584
자원봉사참여	457	9.41035	5.752644	.7630006	39.48008
행정정보공개 청구수용율	449	89.82893	7.921989	45.99	100
주민 1,000명당 공무원수	457	7.699344	5.693479	1.52	35.08
주민 1인당 일반행정비	457	.3324792	.3401504	.0179732	2.668461
주민 1인당 총세출	457	2.540864	2.036789	.3439231	11.23567
GRDP	407	3550224	4077529	165112	2.29e+07

2. 연도별 기술통계

1) 종속변수

먼저 민주성과 효율성을 나타내는 종속변수의 기술통계를 살펴보겠다. 투표율은 2006년에 비해 2010년에 소폭 상승했음을 알 수 있다. 시민단체수도 주민 1,000명당 0.9개에서 1.4개로 증가하였다. 자원봉사참여율은 5.4%에서 13.4%로 상당한 증가가 있음이 나타났으며, 행정정보공개청구수용율도 5% 정도 증가하였다. 주민 1000명당 공무원수도 0.1명 정도 감소하였고, 주민 1인당 일반행정비는 대폭 감소한 것으로 나타났다[52]. 주민 1인당 총세출은 약간 증가한 것으로 확인되었다. GRDP도 소폭 상승한 것으로 나타났다.

<표 4-2> 연도별 종속변수의 기술통계

구분	2006년 평균	2010년 평균
투표율	58.76565	60.06388
시민단체수	.0983139	.1442176
자원봉사참여율	5.46523	13.40761
행정정보공개청구수용율	87.39336	92.23217
1,000명당 공무원 수	7.739913	7.658238
1인당 일반행정비	.5114566	.1511364
1인당 총세출	2.260407	2.825027
GRDP	3496239	3605011

주: 2006년은 230개 지방자치단체, 2010년은 마산, 창원, 진해를 제외한 227개 지방자치단체를 대상으로 함. 그 이유는 2010년 자료에서 마산, 창원, 진해를 정확하게 구분하기가 곤란하였기 때문임.

52) 이는 지방재정의 분류체계가 2008년을 기준으로 대폭 변경되었기 때문이다.

2) 독립변수와 통제변수

독립변수와 통제변수의 기술통계를 2006년과 2010년으로 구분하여 평균을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 인구는 2006년이 209,672.6명, 2010년이 212,026.6으로 나타나 2010년의 평균인구가 약간 증가했음을 알 수 있다. 면적도 2010년에 아주 약간 증가한 것으로 나타났는데 이는 분석에서 마산, 창원, 진해가 제외되었기 때문에 나타난 결과로 보인다. 진보정당은 2006년에 비해 2010년에 대폭증가했는데, 이는 제5회 지방선거에서 진보적 성향을 지닌 정당이 높은 지지를 받았기 때문이다. 이와 함께 여당여부도 2006년에 비해 2010년에 더 큰 것으로 나타났다. 이는 2006년 당시의 여당인 열린우리당은 거의 단체장을 배출하지 못했지만, 2010년의 한나라당은 일정한 수의 단체장을 배출했기 때문인 것으로 판단된다. 단체장의 교육수준은 2006년에 비해 2010년에 좀 더 증가되어 평균적으로 석사수료의 수준으로 근접해 가고 있는 것으로 나타났다. 선거경쟁도 2010년에 더욱 치열해진 것으로 나타났으며, 정치통합성은 2010년에 오히려 더 낮아진 것으로 파악되었다. 지역소득은 2010년에 조금 더 높아졌으며, 재정자립도는 미세한 감소가 나타났다. 시, 군, 영남, 호남 비율은 거의 같은 수준을 유지했으며, 빈곤층은 감소하는 경향이 나타난 것으로 파악된다.

<표 4-3> 연도별 독립변수와 통제변수의 기술통계

구분		2006년 평균	2010년 평균
구역규모	인구	209672.6	212026.6
	면적	426.5372	430.0247
정치적 요인	진보정당	.1434783	.4185022
	여당	.0826087	.3568282
	단체장교육	1.295652	1.555066
	선거경쟁	76.10739	82.47612
	정치통합성	1.547826	1.378855
경제적 요인	지역소득	.211907	.2703204
	재정자립도	28.86304	28.01938
지역사회 특성요인	시	.326087	.3171806
	군	.373913	.3788546
	영남	.3130435	.3039648
	호남	.1782609	.1806167
	빈곤층	4.471382	3.952394

주: 2006년은 230개 지방자치단체, 2010년은 마산, 창원, 진해를 제외한 227개 지방자치단체를 대상으로 함. 그 이유는 2010년 자료에서 마산, 창원, 진해를 정확하게 구분하기가 곤란하였기 때문임.

제2절 구역규모와 민주성

1. 구역규모가 투표참여에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

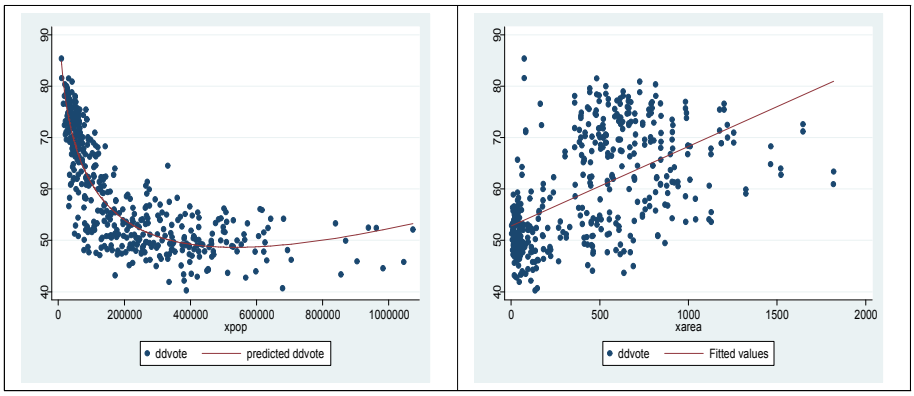
규모변수와 투표참여 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래의 <그림 4-1>과 같이 나타난다. 그림의 왼쪽은 인구와 투표참여, 오른쪽은 면적과 투표참여의 산포도와 적합선이다. 그림의 왼쪽에서 나타난 바와 같이 인구와 투표참여 간의 관계는 선형이라 보기 어려우며, U자형 관계라 보기도 어렵다. 따라서 이를 선형적으로 분석하거나 이차항을 포함하여 분석하면 분석결과의 오류가 발생한다. 이러한 오류를 교정하기 위해 본 연구에서는 FP모형을 적용하여 양자 간의 관계를 보다 정교하게 검증해 보았다. 검증결과 양자 간에는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$의 곡선관계가 있는 것으로 나타났다[53]. 한편 면적은 투표참여와 선형적 관계에 있는 것으로 보아도 무방한 것으로 나타났으며, 이는 Curve Estimation을 통해서도 확인되었다($p<0.05$)[54].

---

53) 구체적인 회귀모형은 $Y=41.7346+5.7251*\frac{1000}{\sqrt{Xpop}}+e$이다.

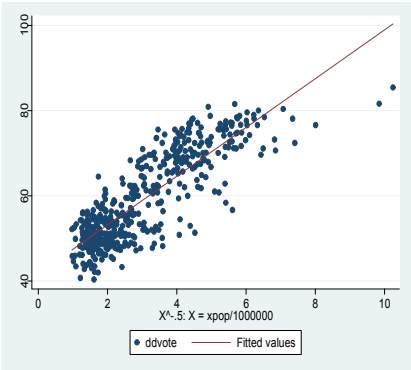
54) 면적의 산포도에 나타난 이상점(outlier)을 살펴보면, 좌측상단은 경북 울릉군으로 면적이 73㎢에 불과하지만, 투표율은 80%를 넘는 것으로 나타났다. 좌측중단은 강원 홍천군으로 면적이 1818㎢으로 우리나라에서 가장 넓은 지역이지만, 투표율은 60% 정도에 불과한 것으로 나타났다. 울릉군은 인구와 면적이 우리나라에서 가장 작은 지역이며 섬지역, 어촌지역이라는 특징으로 지역정치에 대한 관심이 높고 동원투표가 활성화된 지역이라는 특성이 반영된 것으로 보인다.

<그림 4-1> 구역규모와 투표참여 간의 산포도와 적합선



따라서 이를 선형관계로 변환하여 분석에 포함할 것이 요구된다. 이는 STATA의 fracpoly 명령어를 통해서 산출할 수 있다[55].

55) 이러한 방식을 통하여 Xpop(인구)는 IXpop(변환인구)로 변환되며, 이를 반영하여 기존의 Xpop(인구)를 IXpop(변환인구)로 대체시켜 분석에 활용하였다. Xpop(인구)와 IXpop(변환인구) 간의 관계는 $IXpop = \frac{1000}{\sqrt{Xpop}}$ 으로 도출되며, IXpop(인구변환)와 투표참여간의 산포도와 적합선은 아래와 같이 나타난다.



2) 분석결과[56]

(1) 종합적 분석

산포도와 적합선, 자료확인 및 추정곡선모형을 통한 예측값 확인[57] 등의 결과를 종합적으로 볼 때, 인구의 경우 대략 20만명까지는 투표참여가 급격히 하락하며, 20만명 이후에는 대략 50% 내외에서 비슷한 투표율 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

규모가 투표참여에 미치는 영향을 기본 모형을 수정하여 확정된 회귀모형을 통해 분석한 결과는 다음 <표 4-4>와 같다. 규모변수 중 인구변환은 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 면적도 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인구와 투표참여간의 L자형 곡선관계가 있음을 확인시켜 주며[58], 면적과 투표참여간의 양(+)의 직선 관계가 있음을 알려준다.

---

56) 본격적인 분석에 앞서 밝혀둘 것은 본 연구의 주된 관심은 규모가 민주성 및 효율성과 어떤 관계를 갖고 있는지 밝히는데 있으며, 엄격한 추정치를 얻는데 있지 않은 것이다. 즉 긍정적 관계인지 부정적 관계인지, 또는 비선형적 이차곡선의 관계인지, 그것도 아니면 새로운 유형의 관계인지를 밝히는 것에 일차적 초점이 있으며, 규모의 단위별 변화에 따른 민주성과 효율성의 단위별 변화량을 측정하는데 있지 않은 것이다. 따라서 분석결과를 제시하고 해석하는데 있어 비표준화회귀계수를 통한 규모의 엄밀한 영향력에 초점을 두지 않고, 선형적 혹은 비선형적 관계의 방향에 일차적 초점을 둔다. 다만 필요한 경우 독립변수들의 상대적 영향력의 비교를 위해 표준화회귀계수의 수치에도 관심을 기울인다. 그 이유는 규모 변수인 인구와 면적이 모두 유의미한 경우 상대적 영향력을 비교할 필요가 있다는 점과 모형별 유의미한 요인 간의 상대적 영향력 정도의 비교를 통해 추가적 논의가 가능하기 때문이다.

57) 예측된 회귀모형을 통해 인구 1만 명의 영향을 살펴본 결과, 1만에서 2만으로 증가할 때 -16.77%, 5만에서 6만이 -2.32%, 9만에서 10만이 -0.97%, 14만에서 15만이 -0.52%, 19만에서 20만이 -0.33%, 20만 이상의 경우 -0.3% 미만의 투표율 감소 영향을 미치는 것으로 나타났다.

58) 만약 인구변환항의 값이 음(-)으로 나타나면 이는 인구와 투표참여 간에 Γ 자 관계가 존재하고 있음을 의미한다. 즉, 초기의 급격한 증가이후 안정세의 모양을 보이는 관계 곡선이 있다고 해석할 수 있다.

<표 4-4> 구역규모가 투표참여에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구변환	3.5945774***	.2375383	.5303926
	면적	.00469609***	.000797	.1683753
정치적 요인	진보정당	1.9603545***	.5558855	.0834784
	여당	-.5562876	.5408146	-.0218107
	단체장교육	.47891698**	.2203672	.0432085
	선거경쟁	.05084665***	.0114555	.0930101
	정치통합성	-.72517947***	.2582991	-.0589367
경제적 요인	지역소득	-11.776125***	2.322496	-.1698694
	재정자립도	.05235478**	.0245924	.0830918
지역사회 특성요인	시	3.950276***	.763305	.174986
	군	7.541044***	1.010742	.3464611
	영남	2.3015274***	.5276524	.1008105
	호남	1.3568687*	.747642	.0493738
	빈곤층	.55939336***	.1786949	.1142879
시간더미	2010년	1.2597772**	.5005563	.059732
상수		35.525655***	1.733311	.
N		457		
F	Pro>F	159.57	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.8444	0.8391	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

이러한 결과는 인구 20만까지는 분리론의 주장과 유사하지만, 20만 이상의 경우는 차이가 있는 결과라 할 수 있다. 즉 본 연구의 결과는 부분적으로(인구 20만까지) 인구규모와 투표참여 간에 음(-)의 관계가 있다는 Oliver(1999), Larsen(2002)의 연구결과와 일치한다. 이러한 결과가 나타난 것은 규모가 큰 지역일수록 지역과 이웃에 대한 사회적·심리적 결속이 약화되었기 때문인 것으로 해석된다. 즉 공적 영역에서의 소외감과 무력감이 정치에 대한 관심을 저하시키고(Oliver, 2000), 정치적 동원도 약화시킨(Huckfeldt and Sprague,

1995) 결과로 해석할 수 있다. 이러한 결속력 약화와 소외감 및 무력감 증가, 정치적 동원의 약화는 인구 20만 규모까지는 강하게 작용하여 투표참여를 저하시킨다.

그러나 분리론은 일정 규모 이상에 도달했을 경우 투표참여의 감소가 중단되고 비슷한 수준의 투표율이 유지되는 현상을 설명하지 못한다. 마찬가지로 통합론과 최적규모론도 이를 설명하지 못한다. 본 연구는 이러한 현상이 발생하는 이유를 적극적 투표참여자의 영향력 및 의무적 투표참여자의 안정적 존재에서 찾고자 한다. 즉 적극적 투표참여자는 주변인의 투표참여도 독려할 것인데 이러한 독려의 결과는 인구규모가 작을 때 더 강하게 나타난다. 예를 들어 인구가 100명인 지역이 있고 적극적 투표참여자 1명이 10명을 참여독려할 수 있다면 이 지역의 투표율은 10%가 증가된다. 그러나 인구가 1000명의 지역일 경우 적극적 투표참여자 1명이 독려한 10명의 투표율은 1% 증가작용에 그치게 되는 것이다. 이와 함께 어느 지역에서건 일정 수준이상의 주민은 투표에 관심을 가지며 의무적으로 참여하고 있다는 사실에서도 이 현상을 설명할 수 있다. 이러한 의무적 참여자의 수준은 우리나라의 경우 약 50% 정도인 것을 산포도와 자료를 통해 알 수 있다. 이러한 50%의 참여자 수준은 규모가 아무리 커져도 유지된다. 이를 종합하면 인구가 증가하면 적극적 투표참여자의 역할은 감소하지만, 의무적 참여자의 수준이 유지되기 때문에 일정한 수준 투표율이 유지되는 것으로 해석할 수 있다.

면적이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 이유는 면적이 넓은 지역이 좁은 지역에 비해 다양한 지역적 문제와 요구를 가지고 있기 때문에, 이의 해결을 위해 지역주민이 정치참여에 더 큰 관심을 가지고 투표에 참여한 결과가 반영된 것으로 판단된다.

규모변수 이외에 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 다음과 같다. 정치적요인 중에서는 진보정당여부가 양(+)의 영향, 단체장교육

이 양(+)의 영향, 선거경쟁이 양(+)의 영향, 정치통합성이 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경제적 요인 중에서는 지역소득이 음(-)의 영향, 재정자립도가 양(+)의 영향을 미치고 있다. 지역사회 특성 요인 중에서는 시, 군, 영남, 호남, 빈곤층 모두가 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

단체장의 소속이 진보정당일수록 투표참여가 높다는 것은 진보적인 단체장을 지지하는 주민들일수록 정치에 대한 관심도와 참여도가 높음을 의미한다. 이는 진보가 보수에 비해 상대적으로 개혁과 혁신에 중점을 둔다는 점을 감안할 때, 진보적 성향을 지닌 주민들은 정치에 참여함으로써 개혁과 혁신을 요구하고 있음을 의미하는 것으로 생각된다.

단체장교육이 양(+)의 영향을 미치는 것은 단체장의 교육수준에 대한 지역주민의 과거경험과 미래에 대한 기대가 반영된 결과로 해석된다. 즉 과거 단체장의 교육수준이 높았을 때 주민의 의사가 지방정부의 정책결정에 잘 반영되었던 경험이 있으면 현재에도 교육수준이 높은 단체장의 선출을 위해 투표에 참여할 가능성이 커지는 것이다. 다른 한편으로는 교육수준이 높은 단체장이 미래에 지방정부를 더 잘 이끌 것이라는 기대감이 주민들을 투표참여로 이끈 결과로도 해석할 수 있을 것이다.

정치적 경쟁은 투표참여에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 단체장 후보 간의 경쟁이 치열할수록 주민의 정치참여가 높은 것을 의미한다. 이러한 결과는 자신들이 지지하는 후보들이 치열하게 경쟁할 때, 이들의 당선을 위해 정치에 더욱 적극적으로 참여하는 모습을 보이기 때문에 나타난 것으로 풀이된다.

정치통합성이 투표참여에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 지역의 단체장과 의원이 동일한 정치세력일 경우 주민들의 정치에 대한 관심과 참여가 부족해진다는 것을 의미한다. 이는 정치적

경쟁 결과의 해석에서와 같이 단체장과 의원집단 간이 치열한 경쟁이 있을 때, 주민들은 자신이 지지하는 정치세력에 힘을 실어주기 위한 참여에 더 적극적으로 임한다고 볼 수 있다.

지역소득이 클수록 투표참여가 낮은 것은 참여와 소득간의 관계에 대한 대표적인 이론인 사회경제모형(SES 모형)의 예상과 다른 결과가 나타난 것이다. 사회경제모형은 사회경제적 여유가 있는 사람들이 자원이 더 많으므로 정치참여에 더 적극적이라 주장한다. 그러나 본 연구의 결과는 정반대로 나타났다. 즉 지역소득이 높은 경우 투표참여가 더 낮게 나타난 것이다. 이는 투표참여가 참여비용이 상대적으로 낮은 정치참여의 유형이므로 저소득 지역의 주민들이 보다 적극적으로 참여함으로써 나타난 결과로도 이해할 수 있다. 또한 소득이 큰 지역에 사는 주민은 투표참여 이외의 정치활동에 더 적극적이기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다. 이에 대한 추가적 검증은 투표참여 이외의 다른 정치참여 유형인 공직자접촉 등에 대한 자료를 바탕으로 수행되어야 할 것이다.

재정자립도가 높을수록 투표참여가 높은 것은 지역주민들이 자신들이 부담한 지방세와 세외수입이 효과적으로 사용되고 있는지에 대한 관심이 높기 때문인 것으로 판단된다.

지역사회특성에서 시와 군이 구에 비해 투표참여가 높은 것은 시와 군이 구에 비해 더 다양한 역할과 기능을 수행하고 있으며, 이에 대한 주민의 관심이 투표참여로 이어졌기 때문인 것으로 생각된다. 특히 군의 경우는 황아란(2011)의 연구에서 제시한 바와 같이 농촌지역에서 동원투표가 상대적으로 빈번하게 일어나기 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉 농촌에서는 지방선거에 동네사람이나 지인이 후보자로 나올 경우가 더 많으며, 이들을 뽑기 위해 정치에 참여할 가능성이 큰 것이다.

영남과 호남이 다른 지역에 비해 정치참여가 더 높은 것으로 나타

난 것은 우리나라의 대표적인 정당인 새누리당(당시 한나라당)과 민주당의 영향인 것으로 풀이된다. 즉, 영·호남의 주민들은 다른 지역의 주민들에 비해 지지정당이 확고하며, 그 결과 각각의 지지정당에 힘을 실어주고자 더 적극적으로 투표에 참여한 것으로 보인다.

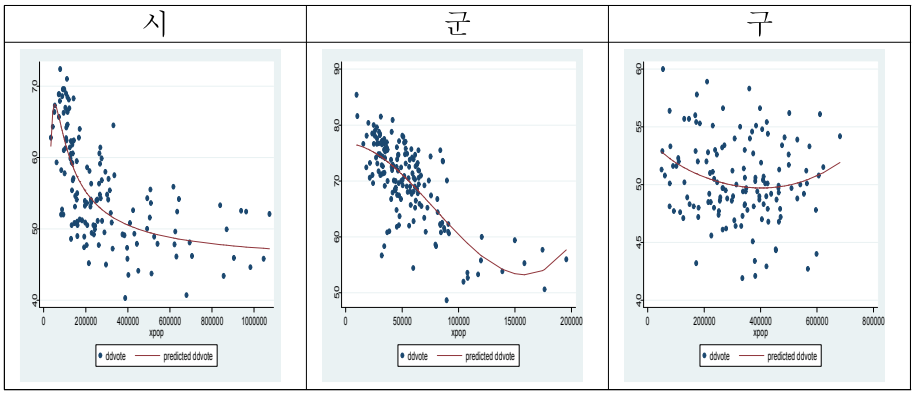
빈곤층이 많은 지역이 투표율이 높은 것은, 투표참여의 참여비용이 적기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다. 즉, 빈곤층들은 자신들의 요구를 전달하기 위한 정치참여의 방법 중 비용이 가장 낮은 투표참여에 적극적으로 참여하기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있는 것이다.

회귀계수의 상대적 영향력을 알려주는 표준화 회귀계수에 초점을 맞추어 계수의 크기가 큰 순서대로 정렬하면, 인구, 군, 지역소득, 면적, 빈곤층의 순인 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 인구는 상대적 중요성에 있어서도 가장 중요한 요인임을 알 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 인구규모와 투표참여간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해보겠다. 이는 도시의 특성을 가진 시·구와 농촌의 특성을 가진 군 간의 특수한 유형별 차이를 검증하기 위한 것이다. 이를 통해 시군구 유형별 분기점을 각각 도출하고 다양한 정책적 함의를 도출해 보고자 한다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형 분석을 수행하였다.

<그림 4-2> 시군구별 인구규모와 투표참여 간의 산포도와 적합선



산포도 분석결과 인구규모와 투표참여간의 관계가 시군구별로 차별적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 시와 군에서는 확연한 L자형 곡선이 나타나고 있으나 구에서는 뚜렷하게 나타나지는 않고 있는 것이다.

곡선관계를 명확하게 판단하기 위해 시군구를 각각 FP 모형으로 분석하여 비선형관계를 도출한 결과, 시는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$, 군은 $Y=-\sqrt{X}$, 구는 $Y=\frac{1}{X}$의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 모두 L자형 비선형관계를 의미하지만, 곡선의 기울기와 형태가 조금씩 다르게 나타남을 의미한다. 또한 투표참여가 일정화되는 인구규모가 시 40만, 군 10만으로 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

FP모형에서 나타난 곡선관계를 선형관계로 변환하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-5>와 같이 나타난다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 인구변환항의 회귀계수는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 시군구 모두에서 인구의 경우 L자형 곡선관계가 나타나고 있음을 의미한다. 다만, 면적은 시에서만 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 면적의 경우는 인구에 비해

상대적으로 영향력이 약함을 의미하는 것이다.

한편, 통제변수의 영향도 시군구별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 시군구 모두에서 유의미한 영향요인으로 나타난 변수는 선거경쟁, 영남이며, 여당, 지역소득, 재정자립도, 호남, 빈곤층과 같은 변수들의 영향은 시군구별로 다른 것으로 나타난 것이다. 이는 우리나라 시군구의 투표참여의 영향요인이 차별적임을 의미한다. 이는 시군구가 각기 다른 사회조직적 특성을 갖고 있으며 다른 기능을 수행하고 있기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있을 것이다.

<표 4-5> 구역규모가 투표참여에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구변환	5.6128011***	-17.612802***[59]	3.4832335***
	면적	.00570265***	-.00071188	.00005965
정치적 요인	진보정당	1.0181526	.82656901	.21090656
	여당	-1.6241788*	-.22435502	-3.6831674***
	단체장교육	.27539386	.09126674	.17343152
	선거경쟁	.05520525**	.03312432**	.05191125***
	정치통합성	.04874782	-.54098859*	-.212526
경제적 요인	지역소득	-7.7012869*	.44424147	-7.0933805*
	재정자립도	.05684011	-.36454371***	.10299861***
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	4.8723038***	4.8677604***	1.9303607***
	호남	3.2905178***	2.2646639**	-.41219827
	빈곤층	.55677562**	.10427922	-.43344009
시간더미	2010년	3.0540238***	-.49679439	3.7296161***
상수		30.276523***	84.198579***	41.53844***
N		147	172	138
F	Pro>F	41.63/0.0000	38.16/0.0000	12.46/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.8027/0.7835	0.7584/0.7386	0.5665/0.5210

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

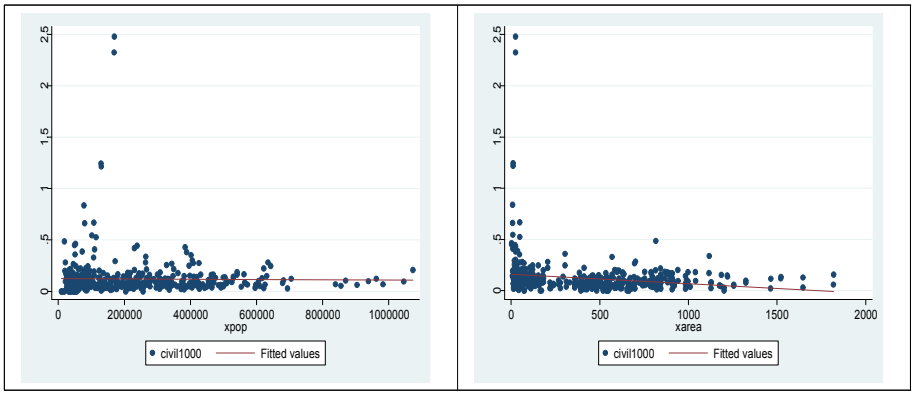
주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

2. 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

규모변수와 시민단체참여 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래와 같다. 왼쪽이 인구, 오른쪽이 면적의 산포도와 적합선을 나타낸다. 그림에서 보는 바와 같이 규모변수와 시민단체참여 변수의 관계는 기본선형회귀모형으로 보아도 무방하며, Curve Estimation을 통해서도 선형직선의 유의미성이 확인되었다($p<0.05$). 따라서 이 모형에서는 기본모형을 활용하여 분석을 수행하였다[60].

<그림 4-3> 구역규모와 시민단체참여 간의 산포도와 적합선



59) 군의 경우, FP 모형에서 인구의 변환항으로 $\sqrt{인구}$ 가 삽입되므로, 회귀계수가 음(-)으로 나타난 것은 양자간에 L자형 곡선관계가 있음을 의미한다. 이는 $\frac{1}{\sqrt{인구}}$ 로 대체될 경우, 회귀계수가 양(+)일 때 L자형 곡선관계가 나타나는 것과 차이가 있다. 따라서 곡선관계의 해석에 있어 모형별로 회귀계수부호에 따라 곡선의 형태가 달라짐을 유의해야 할 것이다.

60) 산포도에 나타난 좌측상단의 이상점은 서울 종로구로 인구와 면적이 각각 17만명, 24㎢으로 작지만, 서울의 중심이라는 지리적 위치와 지역의 상징성으로 인해 상대적으로 많은 시민사회단체가 존재하고 있는 것으로 판단된다.

2) 분석결과

(1) 종합적 분석

규모가 시민단체참여에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-6>과 같다[61].

<표 4-6> 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구	**-4.337e-07*** **	**6.29e-08**	**-.4368704**
	면적	.00001733	.0000303	.0335893
정치적 요인	진보정당	.00975634	.0214616	.0224627
	여당	-.00843076	.0208549	-.017872
	단체장교육	-.00054636	.0084935	-.0026651
	선거경쟁	-.00007226	.0004441	-.0071465
	정치통합성	.01045432	.009983	.045938
경제적 요인	지역소득	.05431173	.0963271	.0423587
	재정자립도	**.00821534*** **	**.001046**	**.7049578**
지역사회 특성요인	시	**-.16480658*** **	**.0297113**	**-.3947174**
	군	**-.20097443*** **	**.0341379**	**-.4992289**
	영남	**-.04120134** **	**.0203233**	**-.0975746**
	호남	-.03365829	.0286565	-.0662196
	빈곤층	**.03888233*** **	**.006747**	**.4295078**
시간더미	2010년	**.07202954*** **	**.0194247**	**.1846544**
상수		-.10352895	.0652823	.
N		457		
F	Pro>F	13.89	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.3209	0.2978	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

61) 통계분석에 있어 이상점의 처리는 중요한 이슈가 된다. 표본을 대상으로 한 연구에서는 지나친 수준의 이상점은 제거하고 분석하는 경우가 많지만, 본 연구는 모집단을 대상으로 연구하는 바, 이상점도 나름의 의미가 있는 것으로 파악하고 이를 포함시켜 분석하였다.

통계분석 결과에서 알 수 있는 바와 같이 규모변수인 인구는 음(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 면적은 통계적으로 유의미하지 않은 영향을 미치고 있다.

인구가 시민단체참여에 부정적 영향을 미치는 것은 인구가 많을수록 주민간의 이질성이 높아지기 때문에, 사회문제의 해결을 위한 참여를 꺼리게 된 결과로 인한 것으로 판단된다. 이는 Verba et al. (1995)가 주장하는 시민자주이론(civic voluntarism)[62]의 이론적 관측이 적실한 것임을 증명해주는 결과이다. 즉 구역규모의 확장으로 인한 지역사회에 대한 심리적 관여 감소와 사회적 상호작용의 약화로 인해 시민단체참여가 줄어든 것으로 해석할 수 있다.

규모변수 이외에 시민단체참여에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수로는 경제적 요인 중 재정자립도가 양(+)의 영향, 지역사회특성요인에서는 시와 군, 영남이 음(-)의 영향, 빈곤층이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

재정자립도가 높은 지역일수록 시민단체참여가 높은 것은 주민들이 자신들이 부담하는 지방세와 세외수입이 적절히 활용되고 있는지를 시민단체참여를 통해 감시하고자 하기 때문인 것으로 판단된다.

표준화 회귀계수를 통해 알 수 있는 변수들 간의 상대적 영향력 순위는 재정자립도, 군, 인구, 빈곤층, 시, 영남의 순인 것으로 나타났다. 즉 규모변수는 상대적으로 중간정도의 영향력을 가진 것으로 나타났다.

---

62) 시민자주모형은 시민참여가 개인적 자원, 관심, 동원에 의해 이루어진다고 보는 모형이다. 이 모형에 의하면 개인적 자원과 관심이 많은 경우, 주변에 의한 동원이 활발할 경우 정치참여가 커진다고 주장한다(Oliver, 2000: 362-363).

(2) 시군구별 분석

다음으로 구역규모와 시민단체참여 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해 보겠다. 이는 시군구 간의 특수한 유형별 차이를 감안하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형 분석을 수행하였다. 그 결과 인구와 면적 모두 선형관계로 보는 것이 타당함을 확인하였다.

구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향을 시군구로 구분하여 분석한 결과는 <표 4-7>과 같다. 표에서 나타난 바와 같이 인구는 군과 구에서 음(-)의 유의미한 영향을 미치고 있으며, 면적은 구에서 음(-)의 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다. 다만 시의 경우는 인구와 면적이 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 시군구별 특성의 차이가 시민단체참여에 영향을 미치기 때문인 것으로 판단된다. 특히 같은 도시지역이지만 시와 구간에도 일정한 특성의 차이가 존재함을 알 수 있다.

통제변수의 경우 경제적 요인 중 지역소득이 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미고 있으며, 재정자립도가 군과 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 빈곤층이 군과 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-7> 구역규모가 시민단체참여에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구	3.043e-08	-4.941e-07**	-6.143e-07***
	면적	-.0000254	.0000212	-.00108997**
정치적 요인	진보정당	-.00024577	.01005021	-.08549175
	여당	.02189289	-.00381692	-.1759731
	단체장교육	.00346619	.00358447	-.00772463
	선거경쟁	-.00060334	.00007219	-.0000227
	정치통합성	.01125288	.0013925	.06318792
경제적 요인	지역소득	-.05594616	-.01760815	.81422366**
	재정자립도	-.00097949	.00197396*	.00849216***
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	-.06620826***	-.04313231***	.00583088
	호남	-.02585994	-.05328961***	.12446549
	빈곤층	.00449887	.01017739**	.05935248**
시간더미	2010년	.05433726***	.05662256***	.1945623*
상수		.15850779***	-.00729973	-.25930881
N		147	172	138
F	Pro>F	5.21/0.0000	4.84/0.0000	9.72/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.3374/0.2726	0.2847/0.2259	0.5047/0.4528

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

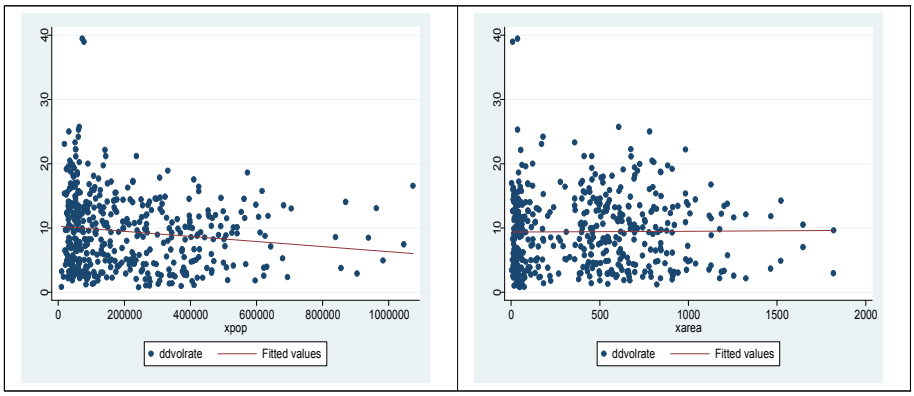
주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

3. 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

규모변수와 자원봉사참여 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래 <그림 4-4>와 같다. 왼쪽이 인구, 오른쪽이 면적의 산포도와 적합선이다. 그림에서 보는 바와 같이 규모변수와 자원봉사참여변수의 관계는 기본선형회귀모형으로 보아도 무방하다. 또한 Curve Estimation을 통해서도 선형직선의 유의미성이 확인되었다($p<0.05$)[63]. 따라서 이 모형에서는 기본모형을 활용하여 분석을 수행하였다.

<그림 4-4> 구역규모와 자원봉사참여 간의 산포도와 적합선



63) 산포도 좌측상단의 이상점은 각각 2010년의 경기 과천시와 대구 중구이다. 두 지역은 모두 인구가 7만명 정도로 작으며, 면적도 각각 35㎢, 7㎢으로 매우 작은 편에 속한다.

2) 분석결과

(1) 종합적 분석

규모가 자원봉사참여에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-8>과 같다. 통계분석 결과에서 알 수 있는 바와 같이 규모변수인 인구와 면적은 둘 다 음(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구	**-5.691e-06*****	**1.52e-06**	**-.1945973**
	면적	**-.00261786*****	**.0007318**	**-.1722436**
정치적 요인	진보정당	-.57600718	.5183532	-.0450114
	여당	.76045527	.5036991	.0547142
	단체장교육	.09524699	.2051387	.0157694
	선거경쟁	-.00885452	.010727	-.0297227
	정치통합성	.37467337	.2411151	.055879
경제적 요인	지역소득	1.0225419	2.326547	.0270676
	재정자립도	**.04471309***	**.025264**	**.1302243**
지역사회 특성요인	시	**1.9427529*****	**.7176049**	**.1579243**
	군	**1.587538***	**.8245179**	**.1338452**
	영남	-.04247032	.490861	-.0034137
	호남	-1.136685	.6921281	-.0759023
	빈곤층	**.36950458****	**.1629567**	**.1385346**
시간더미	2010년	**8.1912914*****	**.4691553**	**.7127237**
상수		3.594909**	1.576736	.
N		457		
F	Pro>F	35.03	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.5437	0.5281	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

인구가 사회참여에 부정적 영향을 미치는 것은 인구가 많을수록 주변에 모르는 이방인이 많아지고, 주민 간의 동질성도 약화되기 때문에 주민들 스스로가 방관자가 되며(Verba and Nie, 1972), 사회문제의 해결을 위한 자원봉사참여를 꺼리게 된 결과로 인한 것으로 판단된다.

면적이 자원봉사참여에 음(-)의 영향을 미친 것은 넓은 면적의 지역에 거주하는 주민들일수록 자원봉사단체에 대한 지리적 접근성이 떨어지기 때문인 것으로 판단된다. 즉 자원봉사참여의 의사가 있어도 봉사단체가 지리적으로 멀리 있으면 그만큼 참여를 위한 시간적·이동적 비용이 커지게 되어 참여가 저하된 것으로 볼 수 있다.

규모변수 이외에 자원봉사참여에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수로는 경제적 요인 중 재정자립도가 양(+)의 영향, 지역사회특성요인 중 시와 군, 빈곤층이 각각 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것은 주민들이 지방자치단체의 재정구조에 큰 영향을 미칠 때, 자신들의 지역에 대한 관심과 애착이 더 생기며 이것이 자원봉사참여로 이어져 지역의 공공문제 해결에 적극적으로 참여함을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

빈곤층이 많은 지역의 자원봉사참여율이 높은 것은 한편으로는 그 지역의 자원봉사 수요가 많기 때문인 것으로 해석할 수 있으며, 다른 한편으로는 빈곤한 사람들이 사회에 기여하는 보람을 얻고자 자원봉사에 더 적극적으로 참여하기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

한편, 2006년에 비해 2010년에 자원봉사참여율이 높은 것은 자원봉사참여율이 시간에 따라 점차 증가하고 있는 추세적 경향을 반영한 것으로 생각된다. 이는 자원봉사가 가진 개인적, 지역사회적, 국가적 차원에서의 중요한 기능을 감안해 볼 때[64], 바람직한 추세인 것으로

판단된다.

표준화 회귀계수를 통해 알 수 있는 변수들 간의 상대적 영향력 순위는 인구, 면적, 시, 빈곤층, 구, 재정자립도인 것으로 나타났다. 이를 통해 규모변수가 가장 중요한 변수임을 다시 한 번 확인할 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 구역규모와 자원봉사참여 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해 보겠다. 이는 시군구 간의 특수한 유형별 차이를 검증하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형 분석을 수행하였다. 그 결과 인구와 면적 모두 선형관계로 보는 것이 적절함을 확인하였다.

구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향을 시군구로 구분하여 분석한 결과는 <표 4-9>와 같다. 표에서 나타난 바와 같이 인구는 시군구 모두에서 음(-)의 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 그러나 면적은 시에서만 음(-)의 유의미한 영향을 미치고 있다. 통제변수의 경우 재정자립도와 빈곤층이 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있다. 이러한 분석결과는 종합적 분석에서 나타난 결과와 상당히 유사한 것으로 판단된다.

64) 자원봉사는 개인적 차원에서 사회성 함양, 보람과 가치 경험을 하게 해주고, 지역사회적 차원에서 공동체의식과 참여의식제고 및 사회복지, 지역환경 개선의 기능을 수행하며, 국가적 차원에서는 정부의 업무를 보완하여 공공서비스의 양적·질적 개선을 위한 수단이 된다(김대욱·이승종, 2011: 151-152).

<표 4-9> 구역규모가 자원봉사참여에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구	-5.069e-06**	-.00002839*	-4.429e-06*
	면적	-.00366159***	-.00131651	-.00244714
정치적 요인	진보정당	-1.2564654	1.1658245	-1.9015275
	여당	.04509108	-.61063392	2.0143657
	단체장교육	.10373762	.28736082	-.08218975
	선거경쟁	.00257897	-.01864362	-.00912216
	정치통합성	.18322998	.25626362	.66534553
경제적 요인	지역소득	5.5722913	.44626588	.92799308
	재정자립도	-.02871407	.04403801	.07286889*
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	.97883046	.23485769	-1.3475856
	호남	.17908523	-2.6499185**	-.28704346
	빈곤층	-.40000512	.48955353	.96885147***
시간더미	2010년	7.95747***	7.8870387***	9.2479599***
상수		9.1346638**	6.0594769*	.24400053
N		147	172	138
F	Pro>F	14.51/0.0000	11.74/0.0000	20.90/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.5865/0.5460	0.4913/0.4494	0.6867/0.6538

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

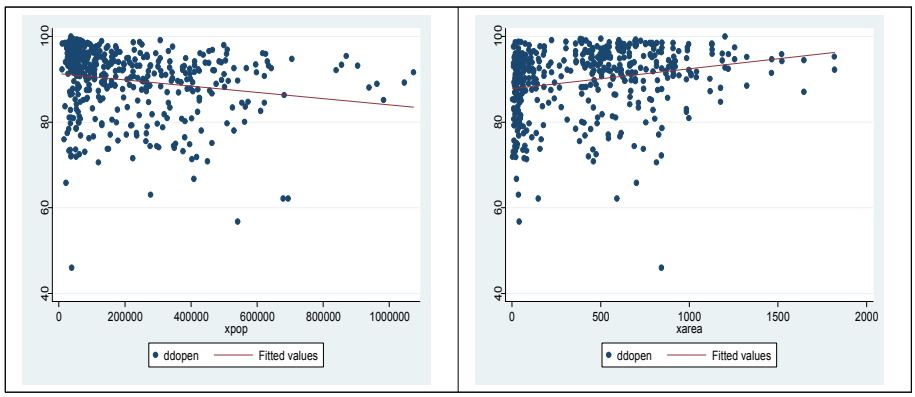
주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

4. 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

규모변수와 행정정보공개청구수용율 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래 그림과 같다. 그림의 왼쪽이 인구, 오른쪽이 면적의 산포도와 적합선이며, 그림에서 보는 바와 같이 규모변수와 행정정보공개청구수용율의 관계는 선형회귀모형으로 보아도 무방한 것으로 판단된다. 이는 Curve Estimation을 통해서 유의미성이 확인되었다($p<0.05$)[65]. 따라서 기본모형을 활용하여 분석을 수행하였다.

<그림 4-5> 구역규모와 행정정보공개청구수용 간의 산포도와 적합선



65) 산포도 상으로 확인된 눈에 띄는 이상점은 충북 괴산군이다. 괴산군의 2007년 행정정보공개청구수용율은 45.99%로 전국 최저로 나타났으나, 2010년에는 72.19%로 대폭 상승하였다. 기타 눈에 띄는 이상점은 서울 강남, 경기 안산, 경기 용인의 2007년 자료이며 등이며, 이들 지역 모두 2010년에는 행정정보공개청구수용율이 상승한 것으로 나타났다.

2) 분석결과

(1) 종합적 분석

구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구	3.096e-07	2.74e-06	.0076945
	면적	.00088829	.0013149	.0424343
정치적 요인	진보정당	-.46537278	.9314084	-.0264871
	여당	**-2.6209575*****	**.9012247**	**-.1378086**
	단체장교육	-.21924341	.3709215	-.026328
	선거경쟁	.00717778	.0192442	.0175595
	정치통합성	.53278339	.4312542	.0580102
경제적 요인	지역소득	1.7138595	4.222366	.0329494
	재정자립도	**-.09995851****	**.0465232**	**-.2079092**
지역사회 특성요인	시	**3.3488753****	**1.295374**	**.1978898**
	군	1.7583984	1.483471	.1080252
	영남	**2.2389385****	**.8824006**	**.1313199**
	호남	**2.6318316****	**1.239706**	**.1284996**
	빈곤층	.02575046	.291736	.0069852
시간더미	2010년	**5.7943061*****	**.8420936**	**.3661101**
상수		**85.480569*****	**2.846459**	**.**
N		457		
F	Pro>F	8.69	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.2313	0.2047	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

통제변수를 포함한 분석결과 규모변수인 인구와 면적은 행정정보공개청구수용에 통계적으로 유의미하지 않은 영향을 미치는 것으로

나타났다.

이는 시군통합으로 인한 규모확장이 행정정보공개 등 주민에 대한 대응성에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고한 박종관·조석주(2001), 박기관(2006)의 연구결과와는 상반된다. 이는 이들 선행연구가 경기도 평택, 강원도 원주 시민과 같은 특정 지역의 소수 주민만을 대상으로 설문조사를 한 결과이기 때문에 이러한 분석결과가 일반화되지 않음을 보여준다. 즉 우리나라 지방자치단체 전수를 모집단으로 했을 경우 구역규모와 행정정보공개청구수용율에는 유의미한 관계가 없다고 판단된다.

규모변수 이외에 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 다음과 같다. 정치적요인 중에서는 여당이 음(-)의 영향 미치는 것으로 나타났고, 경제적 요인 중에서는 재정자립도가 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 지역사회특성 요인 중에서는 시, 영남과 호남이 각각 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 시간더미인 2010년이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 단체장 소속정당이 여당인 경우는 단체장이 상대적으로 더 많은 권력과 자원을 보유하고 있음을 의미한다. 즉 중앙정부로부터의 지지와 예산확보의 유리함과 함께 관료통제권을 장악하고 있기 때문에, 상대적으로 행정정보공개청구라는 주민의 요구에 민감하게 반응하지 않을 가능성이 크다. 반면, 단체장의 소속정당이 야당인 경우는 주민의 지지가 곧 정치적인 힘의 기반이기 때문에 주민의 요구에 적극적으로 대응하고 있는 것으로 판단된다.

재정자립도가 음(-)의 영향을 나타난 것은 지역의 자체적인 재원조달능력이 주민에 대한 정보공개청구수용으로 이어지지는 않음을 보여주는 것이다. 이는 Divorski et al.(1973)의 연구결과와는 상이한 것으로 지역주민의 재원부담 비중이 높아도, 지역주민의 요구에 대

한 적극적 반응은 일어나지 않음을 의미한다.

영남과 호남의 양(+)의 계수는 두 지역이 상대적으로 행정정보공개청구수용이 높은 지역임을 보여주는 것이며, 2010년 더미변수의 양(+)의 영향은 2006년에 비해 2010년의 대응성이 향상되었음을 의미한다.

통계적으로 유의미한 변수의 표준화 회귀계수의 크기를 살펴보면, 재정자립도, 시, 여당, 영남, 호남의 순인 것을 알 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 구역규모와 행정정보공개청구수용 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해 보겠다. 이는 시군구 간의 특수한 유형별 차이를 검증하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형분석을 수행하였으며, 그 결과 인구와 면적 모두 선형관계로 분석하여도 무리가 없음을 확인하였다.

구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향을 시군구로 구분하여 분석한 결과는 <표 4-11>과 같다. 표에서 나타난 바와 같이 인구는 시군구 모두에서 유의미한 영향을 미치지 않고 있으며, 면적은 구에서만 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있었다. 이는 종합적 분석의 결과와 유사하며, 대체적으로 구역규모가 행정정보공개청구수용에 중요한 영향요인이 아님을 보여준다.

통제변수의 경우, 시에서 여당이 음(-), 정치통합성이 양(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 군에서 재정자립도가 음(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4-11> 구역규모가 행정정보공개청구수용에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구	7.822e-07	.0000246	2.395e-06
	면적	-.00080849	.00048783	.02597176*
정치적 요인	진보정당	-.81171747	-1.8903466	1.243121
	여당	-3.1798623**	-1.5425524	-1.623289
	단체장교육	-.25760002	-.31556616	-.02926153
	선거경쟁	.0372972	.01172544	-.01239406
	정치통합성	1.4589664**	.59169227	-1.502714
경제적 요인	지역소득	10.084483	6.3251432	-4.5768598
	재정자립도	-.10412714	-.36165331***	-.01674385
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	2.4925299*	3.5967231**	1.4949153
	호남	.30597492	3.5105632*	4.3895746
	빈곤층	.68431742	-.35383142	.60252613
시간더미	2010년	4.4086689***	5.9997171***	5.0132108
상수		81.942275***	90.54685***	84.191656***
N		145	172	132
F	Pro>F	2.98/0.0007	3.86/0.0000	2.58/0.0035
R^2	$Adj-R^2$	0.2285/0.1520	0.2410/0.1786	0.2214/0.1356

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

5. 소결

지방행정의 궁극적 목표는 주민의 복리증진이며 이를 위한 중간적 목표는 주민들의 건전한 시민의식에 바탕을 둔 민주적 공동체 형성이다(이성로, 2003: 180). 이는 곧 민주성을 의미하는 바, 구역규모와 민주성의 관계는 고대 그리스 철학자로부터 현대의 지방정치행정학자에 이르기까지 주요한 관심의 대상이었다. 그러나 이에 대한 실증적 연구는 중요성 및 관심에 비해서는 매우 부족한 상황이었다. 고대의 철학자들은 직접 민주주의를 위한 규범적 규모의 제시에 머물렀고, 비교적 현대의 정치학자인 Dahl 조차 논문을 통한 규범적 수준의 최적규모의 제시와 Tufte와 공저한 「*Size and Democracy*」라는 저서의 기초적인 통계자료의 분석을 통해 민주주의를 최적화시키는 규모는 없다는 결론을 제시한 것에 그치고 있었다. 최근에 들어서야 Oliver(2000), Larsen(2002) 등과 같은 학자들이 참여를 중심으로 구역규모와 민주성의 관계를 실증적으로 연구하기 시작하였다. 그러나 이들 연구도 참여 이외의 민주성의 요소에 대한 논의가 부족하다는 한계를 가지고 있다.

구역규모와 민주성의 관계에 대해서는 구역규모가 확대될수록 민주성이 증진다는 통합론과 구역규모가 확대될수록 민주성은 저해된다는 분리론이 상충하고 있다. 구역규모와 민주성에 관한 통합론의 핵심주장은 구역규모가 확대되면 지방정부의 규모 및 역량이 강화되고 그 결과 자체적으로 처리할 수 있는 일감이 늘어나, 이에 대한 주민의 관심과 참여가 커지며 우수한 인재의 확보를 통한 주민 대응성이 늘어난다는 것이다. 반면 분리론의 핵심주장은 구역규모가 커지면 지방정부와 주민 간의 관계가 멀어지고 참여의 비용이 커지므로 주민의 관심과 참여가 저조해지며 주민에 대한 대응이 약화된다는 것이다. 이러한 양자 중 학자들의 지지를 받는 일반적인 통념

은 분리론의 입장이며, 구역규모와 참여 간의 관계를 규명한 Oliver(2000)와 Larsen(2002)의 연구도 이러한 분리론을 지지하는 결과를 보고하였다.

이러한 맥락에서 본 연구는 구역규모가 민주성에 미치는 영향을 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용으로 나누어 분석함으로써 양자 간의 관계를 포괄적으로 검토한 바, 대체적으로 분리론의 입장이 지지됨을 확인하였다.

지방행정구역규모가 민주성에 미치는 영향을 종합적으로 검토해 보면 다음과 같다. 우선 인구는 민주성의 4가지 항목 중 3가지 항목에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 인구규모가 증가할수록 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여가 줄어들고 있는 것으로 나타난 것이다. 반면 면적은 투표참여에는 양(+)의 영향, 자원봉사참여에는 음(-)의 영향, 시민단체참여와 행정정보공개청구수용에는 무영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4-12> 구역규모와 민주성 분석결과의 종합

영역	항목	인구영향	면적영향	비고
민주성	투표참여	L 곡선	+	부분적 분리론
	시민단체참여	민주성 하락	n.s.	분리론
	자원봉사참여	민주성 하락	-	분리론
	행정정보공개청구수용	n.s	n.s.	·

주: n.s. = not significant

이러한 결과는 인구규모를 기준으로 볼 때, 구역규모와 민주성 간에는 부정적인 관계가 있다는 통념과 대체적으로 일치하며 분리론

의 관점에서 제시된 본 연구의 가설이 채택됨을 의미한다.

이론적 관점에서 볼 때 이러한 결과가 나타난 것은 분리론의 이론적 주장인 규모확대에 따른 지방정부와의 괴리 및 시민자원모형(Civic Voluntarism Model)에서 주장하는 주민 간의 이질성과 소외감 확대가 동시에 일어난 결과로 해석할 수 있다.

이러한 결과는 구역규모의 확대가 민주적 가치의 향상에 부정적 영향을 미침을 의미한다. 현대 민주주의 정치체제가 주민의, 주민을 위한, 주민에 의한 지방정부를 지향하고 있다는 측면에서 이러한 연구결과는 구역규모의 확대논의에 대한 심각한 제고가 필요함을 시사한다. 특히 광역자치구역과 달리 기초자치구역은 민주성의 요청이 상대적으로 강하다는 측면을 고려할 때(이승종, 2008a), 기초자치구역의 통합은 민주성의 요청에 정면으로 위배하는 방향의 구역개편이라 할 수 있다.

따라서 민주성의 관점에서 보았을 때 구역통합의 진행은 좀 더 신중하게 진행되어야 할 것이다. 그리고 만일 효율성을 위한 구역통합이 진행될 경우에는 민주성에 대한 충분한 보완조치가 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여 일본 시정촌 합병의 과제로서 제기되는 합병지역 주민 간의 갈등, 지역주민의 연대감 저하, 주민의견수렴의 곤란은 구역규모가 확장될 경우 발생하는 민주성의 약화를 잘 보여주는 예라 할 수 있다(일본 지방행정연구회, 2011). 지난 2010년 통합이 완료된 통합창원시의 경우도 청사위치선정에 있어 지역주민 간 갈등이 발생하였는가 하면 지역정체성 하락과 같은 민주적 가치의 하락을 보여주고 있다(경향신문, 2011.3.2.).

한편, 민주성의 가치를 최우선적으로 본다면 일각에서 논의되는 기초자치구역으로 읍면동 자치의 실시 문제도 고려해 볼 필요가 있다. 읍면동 자치의 경우 지방정부와 주민 간의 거리를 줄여 관심과 참

여를 촉발시키며 지방정부의 의사결정과정에 주민의 의견을 보다 효과적으로 반영시킬 수 있는 장점이 있기 때문이다. 그러나 이는 오직 민주성의 관점에서의 장점이며, 자치구역의 경우 민주성의 요청과 효율성의 요청이 동시에 고려된다는 측면에서 구역개편방향의 최종판단은 효율성에 대한 분석 및 논의가 이루어진 이후에 수행해야 할 것이다. 또한 읍면동 자치로 갈 경우 자치단체의 재정적 자족능력이 감소되므로 기능이양과 분권의 토대마련은 오히려 어렵게 될 가능성도 있기에(최영출, 2005: 257-258) 신중을 기해야 할 것이다.

제3절 구역규모와 효율성

1. 구역규모가 행정인력 효율성에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

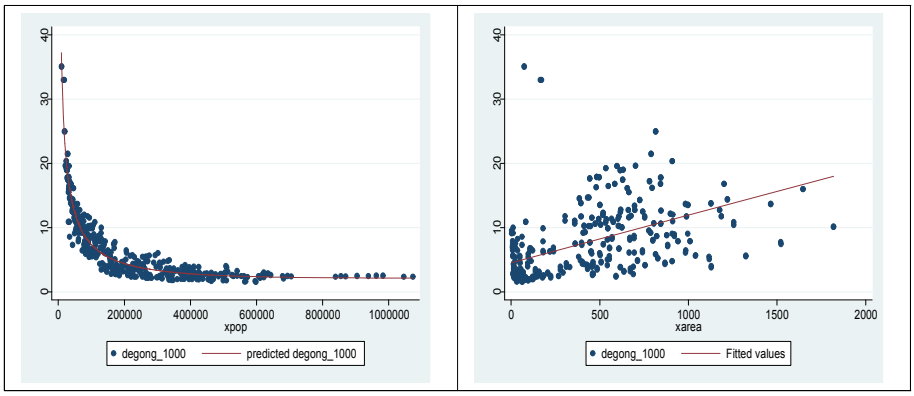
규모변수와 행정인력 효율성 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래의 <그림 4-6>과 같이 나타난다. 그림의 왼쪽은 인구와 주민 1,000명당 공무원 수, 오른쪽은 면적과 주민 1,000명당 공무원 수의 산포도와 적합선을 보여준다. 그림의 왼쪽에서 나타난 바와 같이 인구와 주민 1,000명당 공무원수 간의 관계는 선형이라 보기 어려우며, U자형 관계라 보기도 어렵다. 따라서 이를 선형적으로 분석하거나 이차항을 포함하여 분석하면 분석결과의 오류가 발생한다. 이러한 오류를 교정하기 위해 본 연구에서는 FP 모형을 적용하여 양자 간의 관계를 보다 정교하게 검증해 보았다. 검증결과 양자 간에는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$의 곡선관계가 있는 것으로 나타났다[66]. 한편 면적은 주민 1,000명당 공무원수와 선형적 관계에 있는 것으로 보아도 무방한 것으로 나타났으며, 이는 Curve Estimation을 통해서도 확인되었다 ($p<0.05$)[67].

---

66) 구체적인 회귀모형은 $Y=-3.1310+3.5080*\frac{1000}{\sqrt{Xpop}}+e$이다.

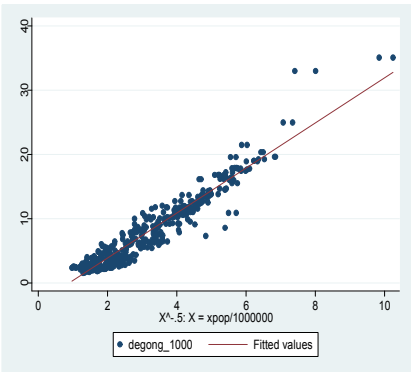
67) 면적의 산포도에서 나타난 이상점은 경북 울릉군인 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나타난 것은 1) 울릉군은 인구수가 우리나라에서 가장 적기 때문에 주민 1인당 공무원 수는 상대적으로 많은 것이라는 점과, 2) 우리나라의 최동단이라는 고립된 섬지역이라는 지역적 특수성이 반영되어 특수한 행정서비스를 제공하기 위한 기본 인력이 다른 지역보다 많이 요구되기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다.

<그림 4-6> 구역규모와 주민 1,000명당 공무원수 간의 산포도와 적합선



따라서 이를 선형관계로 변환하여 분석에 포함할 것이 요구된다. 이는 STATA의 fracpoly 명령어를 통해서 산출할 수 있다[68].

68) 이러한 방식을 통하여 Xpop(인구)는 IXpop(변환인구)로 변환되며, 이를 반영하여 기존의 Xpop(인구)를 IXpop(변환인구)로 대체시켜 분석에 활용하였다. Xpop(인구)와 IXpop(변환인구) 간의 관계는 $IXpop = \frac{1000}{\sqrt{Xpop}}$ 으로 도출되며, IXpop(인구변환)와 주민 1,000명당 공무원 수 간의 산포도와 적합선은 아래와 같이 나타난다.



2) 분석결과

(1) 종합적 분석

분석결과로 도출된 규모가 주민 1,000명당 공무원 수에 미치는 영향은 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 구역규모가 주민 1,000명 당 공무원 수에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구변환	3.6079441***	.0782315	.9870854
	면적	.00228281***	.0002625	.15176
정치적 요인	진보정당	.19707615	.1830768	.0155603
	여당	-.05238457	.1781133	-.0038082
	단체장교육	.09776564	.0725763	.0163546
	선거경쟁	-.00609301	.0037728	-.0206655
	정치통합성	.01357303	.0850689	.0020453
경제적 요인	지역소득	-3.2070549***	.7648969	-.0857757
	재정자립도	.05648136***	.0080993	.1662081
지역사회 특성요인	시	.43927716*	.2513888	.0360794
	군	-.11754161	.3328803	-.0100129
	영남	-.15686664	.1737784	-.0127399
	호남	.42471558*	.2462304	.0286551
	빈곤층	.16269385***	.0588518	.061631
시간더미	2010년	.10451593	.1648545	.0091884
상수		-5.8334041***	.5708532	.
N		457		
F	Pro>F	477.37	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.9420	0.9400	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

규모변수인 인구는 통계적으로 유의미하며 L자형 곡선 형태를 가지는 것이 증명되었다. 이는 인구변환변수의 비표준화 회귀계수가

양(3.6079441, p<0.01)인 것에서 알 수 있다[69]. 반면 면적은 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 약 20만명 인구규모까지 1,000명당 공무원 수가 지속적으로 줄어들며, 20만명 이상의 경우 일정수준을 유지하고 있다는 점을 산포도와 예측회귀모형을 통해 확인할 수 있다.

인구와 주민 1,000명당 공무원 수 간에 L자 곡선이 나타난 것은 규모의 확장에 따른 인력절감이라는 효율성 효과가 나타나고 있지만, 법적 제약이라는 경직성이 반영되어(임도빈, 2009), 일정한 규모 이상에서는 절감효과가 나타나지 않기 때문인 것으로 판단된다. 즉 우리나라 지방자치단체의 공무원 수는 '표준정원제' 등 중앙정부에 의한 일정한 규제를 받기 때문에 일정수준 이상의 감축이 어려우며, 이러한 결과가 하방경직성으로 반영된 것으로 해석할 수 있다.

면적이 양(+)의 영향을 미치는 것은 면적이 큰 지역이 보다 다양한 행정서비스 수요를 가지고 있어 이에 대응하기 위해 행정인력이 더 많이 투입된 결과가 반영된 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 중앙정부의 공무원 총정원제 산출 당시 면적이 공무원 수 산출 회귀식에 포함되어 반영된 결과로도 볼 수 있다(임도빈, 2009: 9).

규모변수 이외에 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 다음과 같다. 경제적 요인 중에서는 지역소득이 음(-)의 영향, 재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역사회특성 요인 중에서는 시가 양(+), 호남이 양(+), 빈곤층이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 해석하면 다음과 같다.

첫째, 소득이 큰 지역일수록 공무원 수가 적은 것은 소득 수준이 높을수록 조세에 대한 지불가능 수준이 높고 다양한 공공재 공급의 요구가 크다는 점을 감안할 때(정재진·이병량, 2010: 75), 일반적 예측과 상이한 결과라 할 수 있다. 이는 우리나라의 경우, 소득이 높

69) 만약 비표준화 회귀계수의 값이 음(-)으로 나온다면, 이는 인구와 주민 1,000명당 공무원 수 간에 Γ 곡선 형태가 있음을 의미하는 것이다.

을수록 필요한 서비스를 민간 영역에서 충분히 공급받을 수 있기 때문에 공공서비스 공급을 위한 행정인력의 필요성이 상대적으로 낮아 발생한 결과로 해석할 수 있다.

둘째, 재정자립도가 큰 지방정부는 지역주민을 통한 자체적 세입충당으로도 지역의 관료제를 운영할 여력이 있으므로 공무원 수의 축소를 통한 예산절감의 유인이 약한 것으로 보이며 오히려 증가시키고 있는 것으로 보인다.

시의 경우 구나 군에 비해 상대적으로 더 많은 기능을 수해하기 때문에 더 다양한 조직과 기구가 존재하며, 이를 운영하기 위한 공무원의 수요가 커서 주민 1,000명당 공무원 수가 많아지는 결과가 나타난 것으로 판단된다.

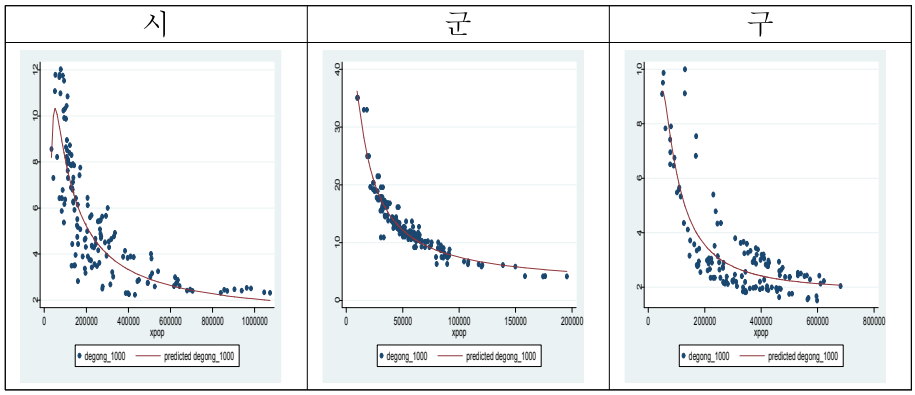
빈곤층이 많은 지역에서 주민 1,000명당 공무원 수가 많은 것은 사회적 약자에 대한 행정인력수요가 많기 때문에 나타난 결과인 것으로 판단된다. 특히 이들 지역에는 사회복지직 공무원의 수가 상대적으로 많을 것이며, 이러한 특징이 회귀분석 결과에 반영된 것으로 보인다.

변수 간 상대적 영향력의 크기를 파악하게 해주는 표준화회귀계수의 크기를 살펴보면, 인구, 재정자립도, 면적, 지역소득, 빈곤층, 시, 호남의 순인 것으로 나타났다. 이를 통해 볼 때 인구와 면적규모가 주민 1,000명 당 공무원 수에 상대적으로도 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 인구규모와 행정인력 효율성 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해보겠다. 이는 시군구 유형 간의 특수한 차이가 존재할 가능성을 검증하고 시와 시, 군과 군, 구와 구 간의 통합에 대한 차별적 정책함의를 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형분석을 수행하였다.

<그림 4-7> 시군구별 인구규모와 주민 1,000명당 공무원수 간의 산포도와 적합선



시군구를 각각 FP 모형으로 분석하여 비선형관계를 도출한 결과, 시는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$, 군은 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$, 구는 $Y=\frac{1}{X}$의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 모두 L자형 비선형관계를 의미하지만, 곡선의 기울기와 형태가 조금씩 다르게 나타남을 의미한다. 또한 주민 1,000명당 공무원 수가 일정화되는 인구규모가 시의 경우 약 40만, 군의 경우 약 10만, 구의 경우 약 40만으로 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

FP 모형에서 나타난 곡선관계를 선형관계로 변환하여 회귀분석을

실시한 결과는 <표 4-14>와 같이 나타난다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 인구변환항의 회귀계수는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 시군구 모두에서 인구의 경우 L자형 곡선관계가 나타나고 있음을 의미한다. 다만, 면적은 시와 군에서는 유의미한 양(+)의 영향, 구에서는 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 통제변수의 영향도 시군구별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 시군구 모두에서 유의미한 영향요인으로 나타난 변수는 없으며, 시는 여당(-), 단체장교육(+), 선거경쟁(+), 지역소득(-), 재정자립도(+), 빈곤층(+); 군은 호남(+); 구는 단체장교육(+), 지역소득(+), 영남(-), 빈곤층(+)이 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 이는 우리나라 시군구의 행정인력 효율성의 영향요인이 차별적임을 의미한다. 또한 시군구가 수행하는 기능과 사회조직적 특성이 다르기 때문인 것으로 판단된다.

<표 4-14> 구역규모가 주민 1,000명당 공무원 수에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구변환	2.2020142***	13.271479***	3.9253427***
	면적	.00217961***	.00116234***	-.00533285***
정치적 요인	진보정당	-.20740452	-.1082233	.31338351
	여당	-.39048959**	.13187992	.00824235
	단체장교육	.16470373**	.02777481	.10220391*
	선거경쟁	.00995003*	-.00520332	-.00242333
	정치통합성	.04231465	.03707332	.07441799
경제적 요인	지역소득	-1.8063032**	-.47616073	6.1712542***
	재정자립도	.02700865**	.01757555	-.00305661
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	.29260461*	.18281139	-.58180749***
	호남	.43762445	.86634004**	-.30446558
	빈곤층	.42945362***	-.13307012	.14945702**
시간더미	2010년	.09041572	-.44252554	-.46069606*
상수		-3.8355441***	-6.2497439***	1.1252023**
N		147	172	138
F	Pro>F	120.36/0.0000	149.17/0.0000	113.43/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.9217/0.9140	0.9247/0.9185	0.9224/0.9143

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

2. 구역규모가 행정비용 효율성에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

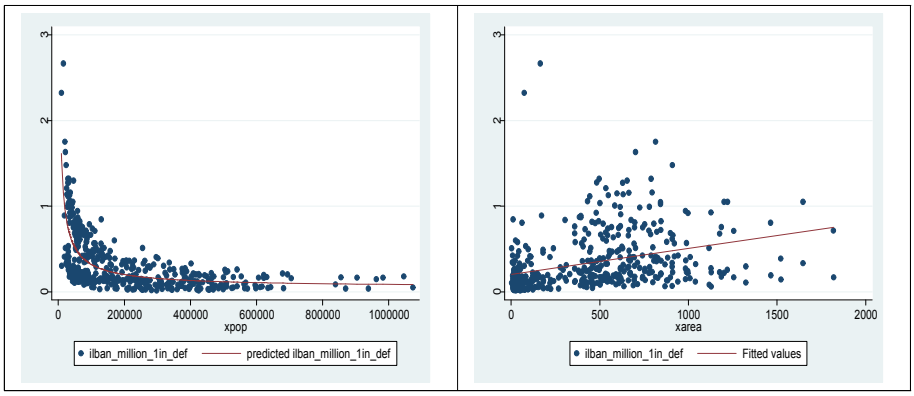
규모변수와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래의 <그림 4-8>과 같이 나타난다. 그림의 왼쪽은 인구, 오른쪽은 면적과 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선이다. 그림의 왼쪽에서 나타난 바와 같이 인구와 주민 1인당 일반행정비 간의 관계는 선형이라 보기 어려우며, U자형 관계라 보기도 어렵다. 따라서 이를 선형적으로 분석하거나 이차항을 포함하여 분석하면 분석결과의 오류가 발생한다. 이러한 오류를 교정하기 위해 본 연구에서는 FP 모형을 적용하여 양자 간의 관계를 보다 정교하게 검증해 보았다. 검증결과 양자 간에는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$의 곡선관계가 있는 것으로 나타났다[70]. 한편 면적은 주민 1인당 일반행정비와 선형적 관계에 있는 것으로 보아도 무방한 것으로 나타났으며, 이는 Curve Estimation을 통해서도 확인되었다($p<0.05$)[71].

---

70) 구체적인 회귀모형은 $Y=-.1144+.1448*\frac{1000}{\sqrt{Xpop}}+e$이다.

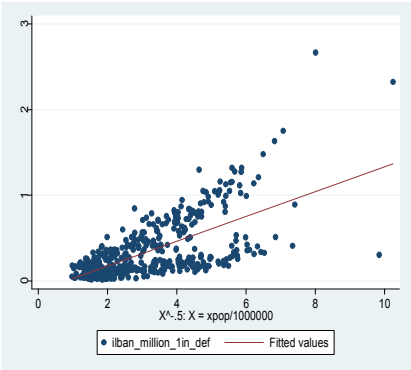
71) 면적의 산포도에 나타난 이상점은 인천 옹진군과 경북 울릉군으로 두 지역은 섬지역이라는 특수성으로 인해 인구가 작지만, 특수한 행정서비스가 요구되어 이에 대응하기 위한 일반행정비 지출이 상대적으론 높게 나타난 것으로 보인다.

<그림 4-8> 구역규모와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선



따라서 이를 선형관계로 변환하여 분석에 포함할 것이 요구된다. 이는 STATA의 fracpoly 명령어를 통해서 산출할 수 있다[72].

72) 이러한 방식을 통하여 Xpop(인구)는 IXpop(변환인구)로 변환되며, 이를 반영하여 기존의 Xpop(인구)를 IXpop(변환인구)로 대체시켜 분석에 활용하였다. Xpop(인구)와 IXpop(변환인구) 간의 관계는 $IXpop = \frac{1000}{\sqrt{Xpop}}$ 으로 도출되며, IXpop(인구변환)와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선은 아래와 같이 나타난다.



2) 분석결과

(1) 종합적 분석

구역규모가 주민 1인당 일반행정비에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 구역규모가 주민 1인당 일반행정비에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구변환	.14335566***	.0094862	.6564725
	면적	.00005794*	.0000318	.0644758
정치적 요인	진보정당	.06310191***	.0221995	.0833938
	여당	.02669534	.0215976	.0324831
	단체장교육	.0001996	.0088004	.0005589
	선거경쟁	.00092082**	.0004575	.0522748
	정치통합성	-.01649873	.0103153	-.0416144
경제적 요인	지역소득	.02959178	.0927496	.0132476
	재정자립도	.00288286***	.0009821	.1419966
지역사회 특성요인	시	.00212477	.0304828	.0029211
	군	-.03431378	.0403643	-.0489264
	영남	-.02950814	.021072	-.0401128
	호남	-.04139458	.0298573	-.0467471
	빈곤층	.02650766***	.0071362	.1680763
시간더미	2010년	-.38352441***	.0199899	-.5643627
상수		-.18912259***	.0692203	.
N		457		
F	Pro>F	93.62	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.7610	0.7529	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

규모변수 중 인구는 주민 1인당 일반행정비와 L자형 형태의 유의미한 관계를 가지고, 면적은 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을

미치는 것으로 나타났다. 이는 인구변환의 회귀계수와 면적의 회귀계수가 통계적으로 양의 유의미한 영향을 미친다는 결과를 통해 알 수 있다. 이 모형의 경우에도 약 20만명을 분기점으로 하여 주민 1인당 일반행정비가 급격히 줄어들다가 일정수준을 유지하는 것으로 판단된다.

이러한 결과가 나타난 이유는 경제학 이론이 제시하는 규모의 경제효과가 일정규모까지 나타나기 때문인 것으로 생각된다. 즉, 규모의 증가와 함께 일인당 일반행정비의 한계비용이 감소하므로, 비용절감으로 인한 효율성은 증가되는 것이다. 그러나 이러한 규모의 경제효과는 일정 인구규모가 지나면 나타나지 않는 것을 알 수 있다. 이는 일정 인구규모 이상에서는 규모의 경제효과가 규모의 불경제와 혼잡효과에 의해 상쇄되기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

면적이 넓은 지역의 주민 1인당 일반행정비가 높은 것은 넓은 면적의 지역에는 하부지역별로 특수한 행정서비스 요구가 많고, 하부행정기관들이 분산되어 존재하고 있으며, 주민들도 분산되어 거주하고 있어 서비스 접근 비용이 증가하기 때문에 일반행정비도 동시에 증가한 결과로 해석할 수 있다.

규모변수 이외에 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 다음과 같다. 정치적 요인 중에서는 진보정당이 양(+)의 영향, 선거경쟁이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 경제적 요인 중에서는 재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역사회특성요인 중에서는 빈곤층이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

단체장 소속 정당이 진보정당인 경우 일반행정비가 증가한 것은 진보정당은 재정확대를 통한 공공서비스의 확대를 기본 이념으로 하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉 정부의 재정지출규모를 확대하여 공공서비스를 확대하고자 노력할 것인바, 일반행정비도 그러한 확대경향에 포함된 것으로 해석할 수 있다.

선거경쟁은 주민 1인당 일반행정비를 높이는 것으로 나타난 바, 이는 주민들로부터 더 많은 정치적 지지를 이끌어 내고자 대주민 행정서비스를 강화시킨 결과가 반영된 것으로 보인다.

재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것은 재정자립도가 높은(즉, 지방세와 세외수입의 비중이 높은) 지방정부일수록 일반행정비 절감의 유인이 부족하기 때문에 나타난 결과로 판단된다.

빈곤층이 많은 지방정부는 그만큼 이들에 대한 관리의 수요와 비용이 크기 때문에 일반행정비가 증가된 것으로 보인다.

여성비율이 높은 지방정부가 1인당 일반행정비가 낮게 나타난 것은 앞서 공무원 수에 대한 분석결과에서 제시한 바와 같이 여성에 대한 일반행정적 요구가 상대적으로 낮기 때문인 것으로 보인다.

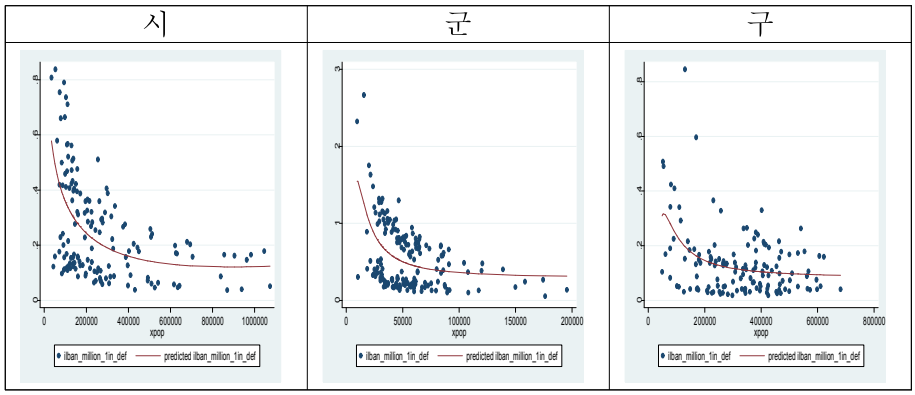
한편, 2010년의 음(-)의 부호는 2008년 사업예산제도의 도입과 함께 일반행정비의 분류가 개편되어 나타난 전반적인 일반행정비의 절감효과를 반영한 것으로 볼 수 있다.

표준화회귀계수의 크기를 통해 상대적인 영향력을 비교해 보면, 인구, 빈곤층, 재정자립도, 진보정당, 면적, 선거경쟁의 순인 것을 알 수 있다. 이를 통해 규모변수인 인구가 상대적으로도 가장 중요한 변수임을 확인할 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 인구규모와 행정인력 효율성 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해보겠다. 이는 시군구 유형 간의 특수한 차이의 검증과 시와 시, 군과 군, 구와 구 간의 통합에 대한 차별적 정책함의를 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형 분석을 수행하였다.

<그림 4-9> 시군구별 인구규모와 주민 1인당 일반행정비 간의 산포도와 적합선



시군구를 각각 FP 모형으로 분석하여 비선형관계를 도출한 결과, 시는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$, 군은 $Y=\frac{1}{X}$, 구는 $Y=\frac{1}{X}$의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 모두 L자형 비선형관계를 의미하지만, 곡선의 기울기와 형태가 조금씩 다르게 나타남을 의미한다. 또한 주민 1인당 일반행정비가 일정화되는 인구규모가 시 40만, 군 5만, 구 20-30만으로 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

FP 모형에서 나타난 곡선관계를 선형관계로 변환하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-16>과 같이 나타난다. 표에서 알 수 있는 바

와 같이 인구변환항의 회귀계수는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 시군구 모두에서 인구의 경우 L자형 곡선관계가 나타나고 있음을 의미한다. 다만, 면적은 시에서만 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 통제변수의 영향도 시군구별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 시군구 모두에서 유의미한 영향요인으로 나타난 변수는 없으며, 시는 여당(-), 선거경쟁(+), 지역소득(+), 빈곤층(+); 군은 빈곤층(+); 구는 지역소득(+), 영남(-)가 각각 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 이는 우리나라 시군구의 행정비용 효율성의 영향요인이 차별적임을 의미한다. 이는 시군구가 수행하는 기능이 상이하며 사회조직적 특성이 다르기 때문인 것으로 판단된다.

<표 4-16> 구역규모가 주민 1인당 일반행정비에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구변환	.11348664***	.15869028***	.1264307***
	면적	.00005823**	.00006753	-.00014961
정치적 요인	진보정당	.02557619	-.02835242	-.01194841
	여당	-.03380339*	-.03078393	.00234663
	단체장교육	.00029851	.00153215	-.00568917
	선거경쟁	.00146376***	-.00094548	-.0003015
	정치통합성	.00144957	-.00396909	-.0050989
경제적 요인	지역소득	.24739994***	.17999257	.40740835***
	재정자립도	.00100798	.0004121	2.580e-06
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	.01988026	-.06197443	-.04666723***
	호남	-.01335622	.01673569	-.01073649
	빈곤층	.01798132***	.02579602**	.00117934
시간더미	2010년	-.2774031***	-.61363762***	-.15408392***
상수		-.20962325**	.36028889**	.1774562***
N		147	172	138
F	Pro>F	48.03/0.0000	51.67/0.0000	28.89/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.8244/0.8072	0.8096/0.7939	0.7518/0.7258

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

3. 구역규모가 공공서비스총비용 효율성에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

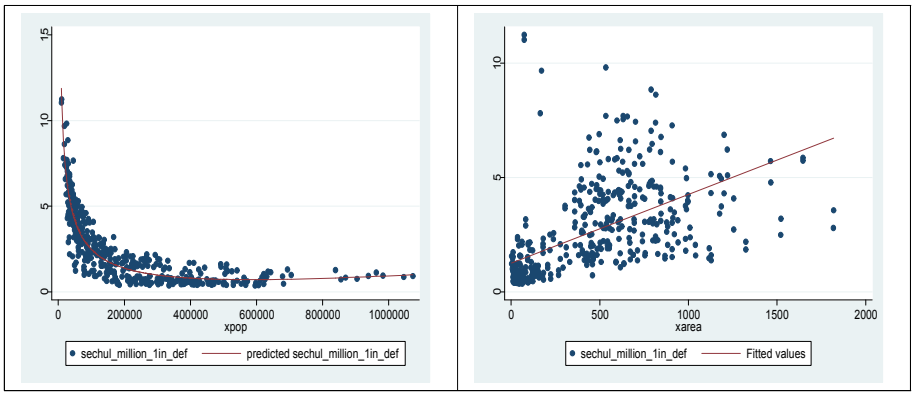
규모변수와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래의 <그림 4-10>과 같이 나타난다. 그림의 왼쪽은 인구, 오른쪽은 면적과 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선이다. 그림의 왼쪽에서 나타난 바와 같이 인구와 주민 1인당 총세출 간의 관계는 선형이라 보기 어려우며, U자형 관계라 보기도 어렵다. 따라서 이를 선형적으로 분석하거나 이차항을 포함하여 분석하면 분석결과의 오류가 발생한다. 이러한 오류를 교정하기 위해 본 연구에서는 FP 모형을 적용하여 양자 간의 관계를 보다 정교하게 검증해 보았다. 검증결과 양자 간에는 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$의 곡선관계가 있는 것으로 나타났다[73]. 한편 면적은 주민 1인당 총세출과 선형적 관계에 있는 것으로 보아도 무방한 것으로 나타났으며, 이는 Curve Estimation을 통해서도 확인되었다($p<0.05$)[74].

---

73) 구체적인 회귀모형은 $Y=-1.1590+1.1984*\frac{1000}{\sqrt{Xpop}}+e$이다.

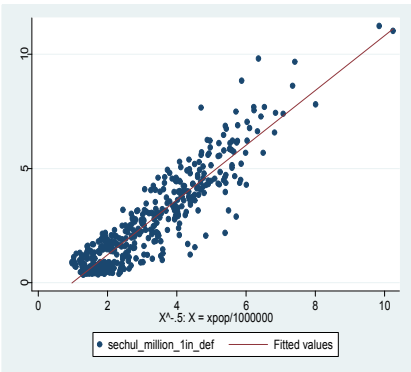
74) 면적 산포도에 나타난 이상점은 마찬가지로 경북 울릉군이다. 앞서 언급한 바와 같이 특별히 작은 인구와 면적, 고립된 섬지역이라는 특수성으로 공공서비스 지출비용이 늘어난 것으로 보인다.

<그림 4-10> 구역규모와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선



따라서 이를 선형관계로 변환하여 분석에 포함할 것이 요구된다. 이는 STATA의 fracpoly 명령어를 통해서 산출할 수 있다[75].

75) 이러한 방식을 통하여 Xpop(인구)는 IXpop(변환인구)로 변환되며, 이를 반영하여 기존의 Xpop(인구)를 IXpop(변환인구)로 대체시켜 분석에 활용하였다. Xpop(인구)와 IXpop(변환인구) 간의 관계는 $IXpop = \frac{1000}{\sqrt{Xpop}}$ 으로 도출되며, IXpop(인구변환)와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선은 아래와 같이 나타난다.



2) 분석결과

(1) 종합적 분석

규모가 주민 1인당 총세출에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-17>과 같다. 규모변수 중 인구는 L자형 곡선의 영향을 미치고 있으며, 면적은 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4-17> 구역규모가 주민 1인당 총세출에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구변환	1.0681222***	.0321146	.8168598
	면적	.00099142***	.0001078	.1842363
정치적 요인	진보정당	-.1369646*	.0751545	-.0302291
	여당	-.10281742	.0731169	-.0208936
	단체장교육	.03101014	.0297931	.0145007
	선거경쟁	-.00461685***	.0015488	-.0437715
	정치통합성	.02503509	.0349215	.0105455
경제적 요인	지역소득	-1.4772554***	.3139962	-.1104448
	재정자립도	.01864293***	.0033248	.1533533
지역사회 특성요인	시	.71625635***	.1031971	.1644453
	군	.84684801***	.13665	.2016534
	영남	-.09106842	.0713374	-.0206745
	호남	.64294992***	.1010795	.1212587
	빈곤층	.01373993	.0241591	.0145494
시간더미	2010년	.73105442***	.0676741	.1796552
상수		-2.0671665***	.2343397	.
N		457		
F	Pro>F	355.46	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.9236	0.9210	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

인구가 L자형 곡선의 영향을 미치는 것은 규모의 경제효과가 일정 규모까지 나타나지만, 그 이상이 되면 규모의 불경제와 혼잡효과에 의해 상쇄되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 본 연구에서 비용이 유지되는 일정규모는 대략 20만명 규모인 것을 산포도와 예측회귀 모형을 통해 알 수 있다. 이는 동일한 지표를 통한 선행연구인 최영출(2005)과 정경숙(2009)은 대략 55만명을 최적의 인구규모라 제시한 것과 상당한 차이가 있다. 이러한 차이가 발생하는 이유는 선행연구들이 본 연구와 유사한 산포도를 제시하지만, 이를 무리하게 2차 곡선형태로 보아 인구 제곱항을 삽입한 분석을 수행하였기 때문이라 판단된다. 분해다항식모형(Fractional Polinomial)이라는 보다 정교한 비선형관계분석기법을 활용한 본 연구의 결과를 통해서 볼 때, 양자 간의 관계는 L자형 관계로 보는 것이 더 타당하며, 최소한 우리나라에서 최적규모론은 적용되지 않는다고 판단된다.

다음으로 면적이 넓은 지역의 주민 1인당 총세출이 높은 것은 넓은 면적의 지역에는 지역 특수의 공공서비스 수요가 많기 때문인 것으로 풀이할 수 있다.

규모변수 이외에 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 다음과 같다. 정치적 요인 중에서는 진보정당과 선거경쟁이 음(-)의 영향을 미치며, 경제적 요인 중에서는 지역소득이 음(-)의 영향, 재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역사회특성 요인 중에서는 시와 군, 호남이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

진보정당이 음(-)의 영향을 미친 것은 기존 통념과는 다소 동떨어진 의외의 결과라 할 수 있다. 즉 일반적으로는 보수정당이 상대적으로 재정축소와 재정적 효율성을 추구하는 반면, 진보정당은 재정의 확대를 통한 공공서비스 확대를 추구하는 경향이 강하다고 인식된다. 이러한 경향은 일반행정비의 경우는 확인이 되었다. 하지만 1인당 총세출의 결과는 정반대로 나타났다. 즉 진보정당 소속의 단체

장이 관할하는 지방정부의 재정적 효율성이 더 큰 것으로 나타난 것이다. 이는 한편으로는 우리나라의 보수정당과 진보정당의 정책차이가 별로 없으며 공히 재정적 효율성을 추구하고 있음을 반증하는 것으로도 해석할 수 있으며, 다른 한편으로는 진보정당 소속 단체장들이 정당의 이념보다는 독자적인 판단에 의해 정책을 수행하고 있다는 상황을 반영한 것으로도 해석할 수 있다.

선거경쟁이 음(-)의 영향을 미치는 것은 치열한 경쟁환경에 놓인 단체장일수록 공공서비스비용절감을 통한 주민의 지지를 획득하기 위한 노력을 기울일 것이고, 그러한 노력의 결과가 반영되어 나타난 것이라 볼 수 있을 것이다.

지역소득이 음(-)의 영향을 미치는 것은 소득이 높은 지역의 공공서비스 단위당 공급비용이 낮음을 의미한다. 이는 소득의 높은 지역의 공공서비스의 요구가 상대적으로 동질적이기 때문에 나타난 결과로 보이며, 정재진·이병량(2010)의 연구결과와도 일치한다.

재정자립도가 큰 지방정부는 공공서비스 제공을 위한 재정적 기반이이 상대적으로 탄탄하기 때문에 이를 효율적으로 쓸 유인이 적어졌기 때문에 나타난 결과인 것으로 판단된다.

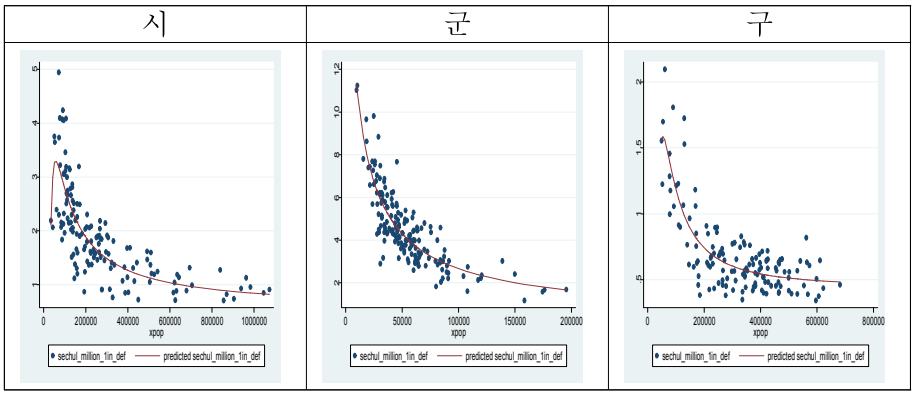
한편, 시와 군은 구에 비해 다양한 기능과 역할을 담당하기 때문에 공공서비스의 지출비용이 커진 것으로 보인다.

유의미한 변수들 간의 상대적 영향력은 인구, 군, 면적, 시, 재정자립도, 호남, 지역소득, 선거경쟁, 진보정당의 순인 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 규모변수는 상대적 영향력도 강한 편임을 확인할 수 있다.

(2) 시군구별 분석

다음으로 인구규모와 행정인력 효율성 간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해보겠다. 이는 시군구 유형 간의 특수한 차이의 검증과 시와 시, 군과 군, 구와 구 간의 통합에 대한 차별적인 정책함의를 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형분석을 수행하였다.

<그림 4-11> 시군구별 인구규모와 주민 1인당 총세출 간의 산포도와 적합선



시군구를 각각 FP 모형으로 분석하여 비선형관계를 도출한 결과, 시는 $Y=-\ln(X)$, 군은 $Y=\frac{1}{\sqrt{X}}$, 구는 $Y=\frac{1}{X}$의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 모두 L자형 비선형관계를 의미하지만, 곡선의 기울기와 형태가 조금씩 다르게 나타남을 의미한다. 또한 주민 1인당 일반행정비가 일정화되는 인구규모가 대략적으로 시 50만, 군 10만, 구 30만으로 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

FP 모형에서 나타난 곡선관계를 선형관계로 변환하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-18>과 같이 나타난다. 표에서 알 수 있는 바

와 같이 인구변환항의 회귀계수는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 시군구 모두에서 인구의 경우 L자형 곡선관계가 나타나고 있음을 의미한다. 한편, 면적은 시군구 모두에서 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 통제변수의 영향은 시군구별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 시군구 모두에서 유의미한 영향요인으로 나타난 변수는 없으며, 시는 진보정당(-), 여당(-), 단체장교육(+), 재정자립도(+), 빈곤층(+); 군은 호남(+); 구는 단체장교육(+), 지역소득(+), 재정자립도(-), 영남(-), 호남(-), 빈곤층(+)가 각각 유의미한 영향요인인 것으로 나타났다. 이는 우리나라 시군구의 공공서비스총비용 효율성의 영향요인이 차별적임을 의미한다. 이는 시군구의 사회조직적 특징과 수행 기능의 상이성에 기인하는 것으로 생각된다.

<표 4-18> 구역규모가 주민 1인당 총세출에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구변환	-.73186733***[76]	4.0864244***	.55273796***
	면적	.00067396***	.00090216***	.00035971**
정치적 요인	진보정당	-.25828839***	-.16488616	.03170146
	여당	-.20833695**	.02420337	.03464938
	단체장교육	.0549781*	.03567334	.02351408***
	선거경쟁	.00355538	-.00248774	-.00035702
	정치통합성	-.01248776	.00249537	.00169866
경제적 요인	지역소득	-.11410054	-.31169985	1.3054***
	재정자립도	.01141811**	.01196718	-.00234288**
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	.03794912	.02206249	-.12278253***
	호남	.13784095	.95213108***	-.06373011**
	빈곤층	.15491494***	-.01274836	.04302068***
시간더미	2010년	.50524424***	.89828188***	.13133008***
상수		-.98597318**	-2.6338646***	.20230763***
N		147	172	138
F	Pro>F	57.42/0.0000	80.11/0.0000	166.75/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.8488/0.8340	0.8683/0.8574	0.9459/0.9402

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

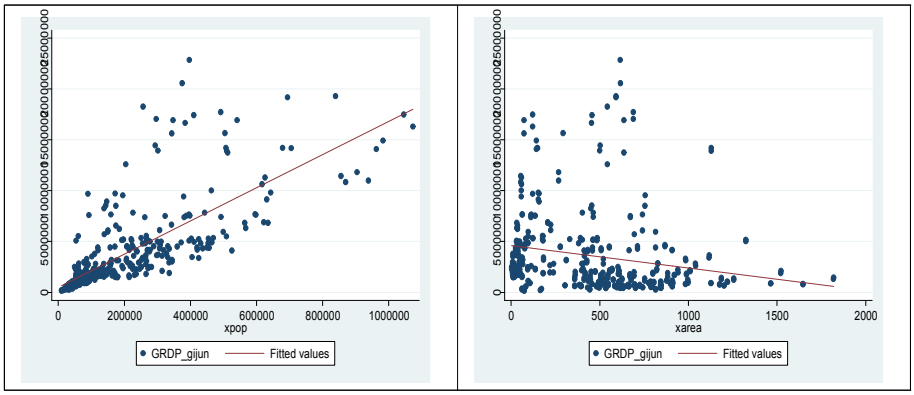
76) 시의 경우, FP 모형에서 인구의 변환항으로 $\ln(\text{인구})$ 가 삽입되므로, 회귀계수가 음(-)으로 나타난 것은 양자 간에 L자형 곡선관계가 있음을 의미한다. 이는 $\frac{1}{\sqrt{\text{인구}}}$ 로 대체될 경우, 회귀계수가 양(+)일 때 L자형 곡선관계가 나타나는 것과 차이가 있다. 따라서 곡선관계의 해석에 있어 모형별로 회귀계수부호에 따라 곡선의 형태가 달라짐을 유의해야 할 것이다.

4. 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향

1) 세부연구모형의 확정

구역규모변수와 지역경제력 간의 산포도와 적합선을 그려보면 아래 <그림 4-12>와 같다. 왼쪽이 인구, 오른쪽이 면적의 산포도와 적합선이다. 그림에서 보는 바와 같이 구역규모변수와 자원봉사참여변수의 관계는 기본선형회귀모형으로 보아도 무방하다. 또한 Curve Estimation을 통해서도 선형직선의 유의미성이 확인되었다($p<0.05$). 따라서 이 모형에서는 기본모형을 활용하여 분석을 수행하였다.

<그림 4-12> 구역규모와 GRDP 간의 산포도와 적합선



2) 분석결과

(1) 종합적 분석

구역규모가 GRDP에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 <표 4-19>와 같다. 규모변수 중 인구와 면적은 동시에 양(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 구역규모가 클수록 지역경제력이 커짐을 의미한다.

<표 4-19> 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향

구분		Coef.	Std. Err.	Beta
구역규모	인구	**11.107482*** **	**.9201749**	**.5181357**
	면적	**1926.2533*** **	**413.0682**	**.1756938**
정치적 요인	진보정당	164593.96	302636.4	.0177914
	여당	154722.09	280522.2	.0161291
	단체장교육	184391.62	118086.5	.0429749
	선거경쟁	4236.6335	5938.607	.0206336
	정치통합성	-104439.84	134491.2	-.0225352
경제적 요인	지역소득	**5855469.6*** **	**1407934**	**.214235**
	재정자립도	**115541.3*** **	**18779.17**	**.4113931**
지역사회 특성요인	시	**-2061837.2*** **	**436507**	**-.2431882**
	군	**-1843132.4*** **	**472766.6**	**-.2235617**
	영남	**850465.87*** **	**278319.9**	**.0993688**
	호남	**1380103.2*** **	**387930.6**	**.1359261**
	빈곤층	-38896.842	93318.79	-.0200639
시간더미	2010년	-371904.5	261925.9	-.045659
상수		-3100487.6***	923328.3	.
N		407[77]		
F	Pro>F	72.18	0.0000	
R^2	$Adj-R^2$	0.7347	0.7245	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

77) N=407인 이유는 2006년과 2009년의 서울시 25개 자치구가 누락되었기 때문이

이는 시군통합연구의 유재원·손화정(2009)의 연구결과와 상충되고, 장덕희·목진휴(2010)의 연구결과와 동일하게 나타난 것이다. 이렇게 볼 때 규모의 확대가 지역경제력의 기여할 것이라는 통합론의 주장이 설득력이 있음이 보다 적실한 변수의 활용을 통해 다시 한 번 증명되었다고 하겠다. 이러한 결과가 나타난 이유는 인구규모가 다양한 생산활동의 기반이 되며, 질 좋고 저렴한 인력을 채용하고자 하는 기업체를 유인하는 기제가 되기 때문인 것으로 판단된다. 면적이 넓은 경우에도 저렴한 비용으로 쾌적한 입지조건을 제공한다는 장점이 기업체를 유도하고, 그 결과 지역의 경제력이 향상되는 결과를 초래한 것으로 이해할 수 있을 것이다.

통제변수의 영향력을 살펴보면 다음과 같다. 정치적 요인 중에서는 지역경제력에 유의미한 영향력을 미치는 변수가 없는 것으로 나타났다. 반면 경제적 요인 중에서는 지역소득과 재정자립도가 양(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 지역경제력의 확보에 있어 경제적 요인의 영향이 정치적 요인에 비해 월등히 중요함을 보여준다. 한편, 지역사회특성요인 중에서는 시와 군이 음(-)의 영향을, 영남과 호남이 각각 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지역소득이 양(+)의 영향을 미치는 것은 소득이 많은 지역은 상대적으로 사회복지지출에 대한 수요가 적어 그 여분이 투자개발비로 전환되고 그 결과 지역경제력이 강화된 것으로 해석할 수 있다.

재정자립도가 양(+)의 영향을 미치는 것은 지역이 독자적인 재정을 운영할 능력이 있으면 지방정부의 자율성이 커지고, 이는 정치적 지지의 확보를 위한 경제성장 정책의 추구로 이어짐을 보여주는 결과라 할 수 있다. 이는 강윤호(2008)의 연구결과와 동일한 것이다.

시와 군은 구에 비해 지역경제력이 약화되었으며, 영남과 호남지역

다. STATA에서는 결측치 처리방식으로 listwise를 기본설정으로 사용하는 바, 이들 값은 모두 분석에서 제외되었다.

이 양(+)으로 나타난 것은 분석기간 동안 양 지역의 지역경제력이 상대적으로 강화되었기 때문인 것으로 판단된다.

변수간의 상대적 영향력 순위는 인구, 재정자립도, 시, 군, 지역소득, 면적, 호남, 영남 순으로 나타나, 구역규모가 상대적으로도 중요한 변수임을 확인시켜준다.

강조할 것은 본 연구가 전국의 지방정부를 대상으로 GRDP를 종속변수로 삼아 수행한 시론적인 연구라는 점이다. 본 연구의 결과에 따르면 인구규모는 GRDP에 강력한 영향을 미치는 것을 알 수 있는 바, 이는 지역경제력 확보를 위해서 규모의 확장이 필수적임을 알려준다 하겠다.

(2) 시군구별 분석

구역규모와 지역경제력간의 관계를 시군구로 구분하여 분석해 보겠다. 이는 시군구 간의 특수한 유형별 차이를 검증하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적으로 산포도 분석과 FP 모형 분석을 수행하였으며, 그 결과 인구와 면적 모두 선형관계로 분석해도 무방함을 확인하였다.

구역규모가 지역경제력에 미치는 영향을 시군구로 구분하여 분석한 결과는 <표 4-20>과 같이 나타났다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 인구는 시군구 모두에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있으며, 면적은 시와 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있었다. 통제변수의 경우 지역소득이 시와 군에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치고 있으며, 재정자립도가 군과 구에서 양(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 영남과 호남, 2010년 더미변수가 구에서 유의미한 양(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 이

러한 분석결과는 시군구 전체를 대상으로 한 종합적 분석의 결과와 상당히 유사한 것으로 판단된다.

<표 4-20> 구역규모가 지역경제력에 미치는 영향: 시군구별 분석

구분		시	군	구
구역규모	인구	14.59971***	25.314913***	6.9752559***
	면적	1685.0353*	176.69453	14519.535***
정치적 요인	진보정당	-806014.97	159541.17	-466452.96
	여당	-914951.74	135984.18	-335756.48
	단체장교육	361783.93	38235.449	-320716.84
	선거경쟁	7192.5878	-624.78734	10151.953
	정치통합성	-5082.7235	-30917.792	24078.967
경제적 요인	지역소득	18190553***	1438362.9**	-2207946.7
	재정자립도	33680.958	29580.91***	251968.62***
지역사회 특성요인	시	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	군	(omitted)	(omitted)	(omitted)
	영남	1041466.8	191649.16	949482.38*
	호남	1449104.7	164154.38	1355015.6*
	빈곤층	-49738.189	-37255.593	129699.14
시간더미	2010년	-993683.45	-104068.8	1691001*
상수		-7084033.9***	-1072152.7**	-7079108.8***
N		147	172	88
F	Pro>F	28.86/0.0000	40.70/0.0000	10.71/0.0000
R^2	$Adj-R^2$	0.7383/0.7127	0.7700/0.7511	0.6530/0.5920

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주2: 비표준화회귀계수를 제시함.

5. 소결

구역규모와 효율성의 관계에 관해서는 이론적, 실증적으로 통합론, 분리론, 최적규모론이 극심하게 상충하고 있으며 확정적인 결론에 이르지 못한 상황이다. 통합론은 구역규모가 확대되면 단위 생산 당 비용이 절감된다는 규모의 경제효과가 나타나 효율성이 이룩된다는 이론적 주장이다. 최적규모론은 이러한 규모의 경제 논리를 바탕으로 하지만, 적정한 규모가 지나면 규모의 비경제 효과가 발생한다고 주장하는 측면에서 통합론의 논의와 차이가 있다. 한편, 분리론은 분절된 지방정부 간의 경쟁을 통한 효율성이 확보될 수 있다고 주장하였다. 이러한 이론적 주장의 실증적 규명을 위해 학자들은 구역규모와 효율성의 직접적인 관계 및 구역통합을 통한 간접적인 관계 규명을 다양하게 노력하였지만 해답을 찾지 못하였다.

본 연구는 구역규모와 효율성의 관계에 관한 통념인 통합론의 입장에서 구역규모가 효율성에 미치는 영향을 분석해 보았다. 분석결과 우선 인구는 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 총세출과 L자형 곡선관계를 가지며, 지역경제력에는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 일정 인구규모까지는 효율성이 증가하며, 일정수준이 지나면 더 이상의 효율성이 발생하지 않음을 의미하는 것이다. 적합선 곡선과 예측 회귀모형의 결과 값을 검토해 본 결과, 대략 20만명 수준까지 비용절감이 발생하며, 그 이상은 일정비용이 유지됨을 알 수 있다. 이는 최적규모론의 관점에서 55만명 정도를 최적규모로 제시한 최영출(2005), 정경숙(2009)의 연구결과와 큰 차이가 있다. 이러한 차이가 발생한 이유는 선행연구들이 무리하게 인구 2차항을 삽입한 분석을 시행하였기 때문인 것으로 생각된다.

면적은 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1

인당 총세출을 증가시키는 것으로 나타나 면적규모가 커지면 상기 세 항목의 효율성은 작아지는 것을 알 수 있다. 즉 인력과 비용측면의 효율성에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것이다. 그러나 면적은 지역경제력에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 그 효과가 차별적인 것으로 확인되었다.

이는 통합론을 기반으로 한 본 연구의 가설이 부분적으로만 채택됨을 의미한다. 즉, 지역경제력에 있어서는 통합론이 완벽히 적용되지만 행정인력, 행정비용, 공공서비스총비용에 있어서는 인구기준으로 볼 때 절반 정도의 통합론이 적용되며, 면적 기준으로는 오히려 통합론의 주장에 반대되는 증거가 발견되었음을 확인할 수 있다.

<표 4-21> 구역규모와 효율성 분석결과의 종합

영역	항목	인구영향	면적영향	비고
효율성	주민 1,000명당 공무원수 (행정인력 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	주민 1인당 일반행정비 (행정비용 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	주민 1인당 총세출 (공공서비스총비용 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	지역경제력	지역경제력 강화	지역경제력 강화	통합론

이러한 결과를 종합적으로 보았을 때, 능률성 영역의 인력 및 비용 효율성은 L자형 곡선 관계를 가지며, 효과성 영역의 지역경제력은 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 인력과 비용이 L자 곡선형태를 가지는 것은 규모의 경제효과가 약 20만까지만 작용하기 때문인 것으로 판단된다. 즉 인구 20만에 이르기까지는 산출에 대한 단

위비용이 절감되는 것이다. 그러나 20만이 넘으면 규모의 경제효과는 규모의 불경제와 혼잡효과로 인해 상쇄되어 더 이상의 비용절감은 나타나지 않는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 능률성을 위한 통합의 효과는 20만 이내의 지역 간의 통합에서만 나타날 것으로 전망된다.

한편, 능률성의 경우 인구와 면적이 상충적으로 작용하는 것을 알 수 있다. 구역통합 또는 분리는 인구와 면적이 동시에 증가 또는 감소하는 것을 의미하기 때문에 양자 간의 상호작용에 대한 효과에 대한 규명이 또 다른 이슈로 제기될 수 있다. 본 연구에서는 이를 인구밀도의 개념을 활용하여 추가적으로 분석해 보았다. 즉, 2010년 현재 우리나라의 평균인구밀도인 490명/㎢을 활용하고자 하는 것이다. 구체적으로는 구역통합으로 면적 1㎢가 증가할 때, 인구가 490명 증가한다고 보고 면적 1㎢, 인구 490명 당 능률성의 변화정도를 회귀분석을 통해 산출해 보았다. 이 때 능률성의 향상은 인구 20만 이하에서만 나타난다는 점을 감안하여, 분석은 인구 20만 이하의 시군구를 대상으로 하였으며 20만까지의 인구와 효율성의 관계를 선형관계로 보아도 무방한 것으로 판단하여 선형회귀분석을 수행하였다.

분석결과, 주민 1,000명당 공무원 수의 경우 인구 1명의 회귀계수는 -.0000924, 면적 1㎢의 회귀계수는 .0014855 이며 둘 다 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 490명/㎢의 변화로 인한 변화는 -.0000924×490 + .0014855 = -.0453684 로 나타나 주민 1,000명당 공무원 수가 절감함을 알 수 있다. 즉 양자를 동시에 고려할 경우에도 인구의 영향이 면적의 영향보다 더 큰 것임을 알 수 있다.

주민 1인당 일반행정비의 경우 인구 1명의 회귀계수는 -3.68e-06 이며, 면적 1㎢의 회귀계수는 .0000258인 것으로 나타났다. 이 때 인구의 회귀계수는 통계적으로 유의미하며, 면적의 회귀계수는 유의미

하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 비용에 대한 효과는 대략적으로 -3.68e-06×490 = -.0018032 인 것으로 판단되며, 면적을 유의미하게 나타난 것으로 가정하고 분석에 포함하더라도 -3.68e-06×490 + .0000258 = -.0017774 으로 나타나 종합적인 비용절감효과가 있을 것으로 전망된다.

끝으로 주민 1인당 총세출의 경우 인구 1명의 회귀계수는 -.0000269로, 면적 1㎢의 회귀계수는 .0008023로 나타났으며, 490명/㎢의 변화효과는 -.0000269×490 + .0008023 = -.0123787로 나타나 비용절감효과가 나타나는 것을 확인하였다.

이를 종합적으로 볼 때, 인구 20만 이하의 지역의 경우 통합에 있어 인구와 면적을 종합적으로 고려하더라도 인력 및 비용절감의 효과가 있는 것으로 나타나 효율성(능률성) 향상이 일어난다고 보아도 무방한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 분석은 인구 20만 이하를 대상으로 한 것이기 때문에 이를 인구 20만 이상으로 확대해석하는 것은 곤란하다. 왜냐하면 L자형 곡선관계에 있어 인구 20만 이상의 경우 인구의 회귀계수가 0에 가깝게 나타나기 때문이다.

따라서 협의의 효율성 개념인 능률성의 확보를 위한 통합은 인구 20만 이내로 한정해야 할 것이며, 경제적 효과성인 지역경제력까지 고려할 때는 이보다 좀 더 큰 인구규모의 통합도 가능할 것으로 생각된다. 그러나 두 경우 모두 일정한 민주성의 훼손을 가져온다는 측면에서 구역통합은 신중하게 접근되어야 할 것이다.

제5장 결론

제1절 요약

구역규모와 민주성 및 효율성의 관계는 이론적으로도 극심하게 상충하고 있을 뿐만 아니라, 실증적 결과도 매우 복합적으로 나타나고 있다. 그 결과 구역개편에 대한 찬반론과 효과에 대한 관점도 크게 상충하고 있는 상황이다. 이러한 이론적·실증적·실천적 상충은 구역규모와 민주성 및 효과성의 관계에 대한 보다 적실한 검증을 요구한다. 본 연구는 이러한 요구에 부응하여 지방행정구역규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향을 종합적·균형적인 관점에서 검증하였다. 그리고 이를 통해 구역규모와 민주성 및 효율성에 관한 극심한 이론적, 실증적 상충을 해소하고, 보다 적실한 이론의 제시 및 구역개편을 위한 실천적 함의를 제시하였다.

구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 설명하는 대표적인 이론은 분리론과 통합론, 최적규모론이다. 분리론은 구역규모가 커질수록 민주성과 효율성이 작아진다는 주장이며, 통합론은 반대로 구역규모가 커질수록 민주성과 효율성이 커진다는 주장이다. 최적규모론은 민주성과 효율성을 극대화시키는 최적의 구역규모가 존재함을 주장하는 이론이다. 이러한 이론 중 본 연구는 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계에 관한 통념인 분리론과 통합론의 관점에서 가설을 각각 설정하였다. 즉 구역규모가 커지면 민주성은 낮아진다는 분리론과 구역규모가 커지면 효율성은 높아진다는 통합론의 방향으로 가설을 설정한 것이다.

이러한 가설을 검증하기 위해 본 연구는 우리나라 기초지방정부 230개 전체의 자료를 획득하여 통합회귀분석(Pooled OLS), 분해다항식모형(Fractional Polynomial)의 방법을 활용하였다.

이 때 독립변수인 구역규모는 인구와 면적을 고려하였다. 종속변수인 민주성은 지방차원의 민주주의 발달정도를 의미하며, 투표참여, 시민단체참여, 자원봉사참여, 행정정보공개청구수용의 4가지 항목을 선정하였다. 또 다른 종속변수인 효율성은 능률성과 효과성을 통합한 개념으로 행정인력 효율성, 행정비용 효율성, 공공서비스총비용 효율성, 지역경제력으로 구분하였다. 이와 함께 다양한 정치적 요인, 경제적 요인, 지역사회특성 요인을 통제변수로 고려하여 분석을 수행하였다.

구역규모가 민주성에 미치는 영향에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우선 규모변수 중 인구는 투표참여에는 L자형 곡선 영향을, 시민단체참여와 자원봉사참여에는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 면적은 투표참여에는 양(+)의 영향을, 자원봉사참여에만 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 그러나 규모변수는 행정정보공개청구수용에는 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이를 종합적으로 볼 때, 규모가 민주성에 미치는 영향은 인구는 음(-)의 영향, 면적은 혼합적 영향이라고 할 수 있다.

구역규모가 효율성에 미치는 영향에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우선 인구는 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 총세출과는 유의미한 L자형 곡선관계를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이는 일정 인구규모까지는 규모의 경제 효과가 나타나고 그 범위를 넘어서면 규모의 불경제 효과와 혼잡효과가 규모의 경제 효과를 상쇄시킨다는 점을 알려준다. 이 때 분기점은 인구규모로 약 20만명인 것으로 나타났다. 한편, 인구규모는 지역경제력에는 선형 긍정 영향을 미치고 있었다. 면적은 주민 1,000명당 공무원 수, 주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 총세출을 증가시키는 것으로 나타나, 효율성에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나

지역경제력에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

<표 5-1> 분석결과의 종합

영역	항목	인구영향	면적영향	비고
민주성	투표참여	L 곡선	+	부분적 분리론
	시민단체참여	민주성 하락	n.s.	분리론
	자원봉사참여	민주성 하락	-	분리론
	행정정보공개청구수용	n.s	n.s.	·
효율성	주민 1,000명당 공무원수 (행정인력 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	주민 1인당 일반행정비 (행정비용 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	주민 1인당 총세출 (공공서비스총비용 효율성)	비용 L곡선 (분기점: 20만)	효율성 하락	부분적 통합론
	지역경제력	지역경제력 강화	지역경제력 강화	통합론

주: n.s. = not significant

종합적으로 볼 때, 구역규모와 민주성 및 효율성과 관련한 통념인 구역규모의 확장으로 인해 민주성은 훼손되고 효율성은 증진된다는 주장은 대체적으로 타당성이 인정된다고 판단된다. 다만, 인구의 효과가 비선형적인 경우, 인구와 면적의 효과가 상충적으로 작용하고 있으므로 이에 대한 세심한 고려가 필요함을 인식하여 본 연구는 인구와 면적의 영향을 동시에 고려한 분석을 추가적으로 수행하였다. 그 결과 인구와 면적이 동시에 영향을 미칠 때, 인구의 영향이 상대적으로 더 크게 나타난다는 사실을 규명하였다.

이에 더하여 본 연구는 시군구의 유형별 특수한 차이 검증과 다양

한 정책함의의 도출을 위해 시군구별 분석을 동시에 수행하였다. 분석결과 시군구별 분기점의 차이가 존재함을 확인하였으며, 민주성과 효율성을 동시에 고려한 준최적규모로 시는 약 40만, 군은 약 10만, 구는 약 30만을 제시하였다.

제2절 연구의 함의

1. 이론적 함의

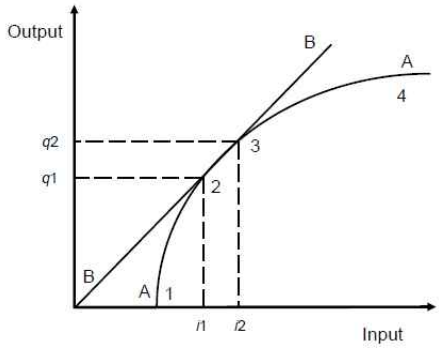
1) L자형 관계 이론 제시

구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 설명하는 이론적 모형은 크게 통합론, 분리론, 최적규모론으로 구분되어 제시된다. 통합론은 구역규모가 커지면 선형적으로 민주성과 효율성이 증가한다는 이론이고, 반대로 분리론은 구역규모가 작아지면 민주성 및 효율성이 증가한다는 이론이다. 최적규모론은 민주성과 효율성을 최대화시키는 구역규모가 존재한다는 이론이다. 이 이론은 과대 또는 과소한 구역규모는 민주성과 효율성의 확보에 적절하지 않음을 주장하고 있다. 본 연구는 이러한 기존 이론모형들의 적실성을 우리나라 기초지방행정구역 전체를 대상으로 분석해 보았다. 그 결과 어느 이론도 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 충분히 설명하지 못하고 있었다. 특히 인구규모와 민주성 및 효율성의 여러 항목에서 L자형 곡선관계가 나타난다는 사실을 포착하지 못하였다. 특히 이러한 L자형 곡선관계는 비용 효율성에서 강하게 드러났다. 즉 규모의 경제효과가 일정 인구규모까지는 나타나 비용절감을 이루지만, 일정 인구규모를 넘어서면 규모의 불경제와 혼잡효과가 규모의 경제효과를 상쇄하여 더 이상의 비용절감이 발생하지 않는다. 이는 최적규모론과 비용 U자 곡선의 앞부분과 일치하지만, 뒷부분은 일치하지 않는다. 즉 최적규모론을 활용한 선행연구에서는 약 55만-60만을 비용절감이 최대로 이루어지는 인구규모라 보지만, 본 연구는 인구와 비용 간에 L자형 곡선 관계가 존재하며 비용절감이 최대로 이루어지는 인구규모는 약 20만이며, 그 이상이 되면 일정 비용이 유지된다고 보는 것

이다. 그리고 최적규모론에서는 60만이 넘어서면 비용상승이 일어난다고 주장하지만, 본 연구의 결과는 인구 20만 이상의 경우에도 비용상승은 일어나지 않음을 증명하였다. 따라서 본 연구는 통합론, 분리론, 최적규모론과는 차별적인 'L곡선 이론'을 제시하고자 한다.

이는 미시경제이론의 규모수익(Return to scale)을 통해 설명이 가능하다. 규모수익은 투입과 산출의 다양한 관계를 설명해주는 개념이다. 투입의 비율과 산출의 비율이 동일할 경우를 규모수익불변, 투입에 비해 산출의 비율이 더 클 때를 규모수익증가, 투입에 비해 산출의 비율이 더 작을 때를 규모수익감소라 칭한다. 이를 그림으로 설명하면 <그림 5-1>에서 2-3의 구간이 규모수익불변, 1-2의 구간은 규모수익증가, 3-4의 구간은 규모수익감소의 구간이다. 일반적으로 미시경제이론은 생산규모가 증가함에 따라 생산 과정은 처음에는 규모수익증가, 중간에는 규모수익불변, 나중에는 규모수익감소가 나타난다고 주장한다(이준구, 2008). 이는 생산의 초기에는 비용의 집중화가 가능하여 단위비용당 생산성이 향상되므로 규모수익증가가 나타나지만, 생산규모가 확대될수록 증가하는 생산에 대한 적절한 관리가 어려워 생산성의 감소가 발생하여 규모수익감소가 나타난다는 논리에 기반한 것이다. 이러한 경제이론을 본 연구의 L자형 곡선에 적용시켜보면, 인구 20만에 이르기까지는 규모수익이 증가하고, 20만 이후는 규모수익이 불변하여 L자형 곡선이 나타나게 되는 것으로 이해할 수 있다. 이 때, 인력·비용을 투입으로 고려하고 인구에 상응하는 공공서비스를 산출로 이해하면, 0-q1의 구간이 인구 20만에 해당하는 구간이며, q1-q2가 인구 20만 이상에 해당하는 구간임을 알 수 있다.

<그림 5-1> 규모수익 곡선



자료: Dollery et al.(2008: 170)

이러한 인구의 L곡선과 함께 능률성 영역의 분석결과에서 나타난 인구와 면적 효과의 상충관계는 구역통합효과연구의 결과의 상충을 새로운 시각에서 설명해 준다. 효율성의 경우 유재원·손화정(2009), Staley et al.(2005)의 연구가 구역통합에 관한 국내외의 연구를 포괄적으로 검토하여 구역통합이 효율성에 미치는 효과가 불분명하다고 지적한 바 있다. 그러나 이들 연구는 왜 그런 결과가 발생했는지를 명확하게 규명하고 있지 못하다. 예를 들어 유재원·손화정(2009: 301)은 결론에서 구역통합이 효율적이지 못한 이유를 통합이라는 구조적 변화가 아닌 정부간 보조금, 자율성, 시민참여, 시장의 개혁의지, 파산위기 등 다른 변수들이 더 중요하기 때문이라고 지적한다. 그러나 본 연구에서는 구역통합의 효율성이 확보되지 않은 이유를 다음과 같이 설명하고자 한다.

먼저 구역통합은 인구와 면적이 동시에 통합되는 것을 의미하는 바, 인구의 영향과 면적의 영향이 복합적으로 작용한다. 본 연구의 결과는 비용에 대해 인구는 L자형 영향, 면적은 증가시키는 영향을 미친다고 보고하고 있다. 그렇다면 구역이 통합될 경우 인구의 영향은 비용절감의 영향을, 면적은 비용상승의 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 인구의 비용절감효과와 면적의 비용상승효과가 상충되

어 종합적으로 보았을 때 비용절감이 이루어지지 않는 결과가 도출되는 것이다. 다른 한편으로 특히 인구규모를 기준으로 20만이 넘는 두 지역을 통합할 경우에는 인구규모의 증가로 인한 비용절감효과가 발생하지 않음을 L자형 곡선관계를 통해 확인할 수 있었다. 따라서 약 40개 통합도시에 있어, 인구규모에 따라 비용절감효과가 발생한 도시와 그렇지 못한 도시가 혼재적으로 존재하여 종합적으로는 비용절감이 나타나지 않았다는 결과가 도출될 수 있는 것이다. 요약하면, 본 연구는 비용에 대한 인구의 L자형 관계와 면적의 양(+)의 종합적 영향이 구역통합의 효율성 효과가 나타나지 않은 이유임을 새롭게 제시하는 것이다.

2) 면적규모가 효율성에 미치는 영향에 대한 이론적 논의 필요

기존의 이론모형인 통합론, 분리론, 최적규모론은 모두 기본적으로 인구규모를 기준으로 일련의 가설적 논의를 제시한다. 이러한 이론을 바탕으로 한 실증연구들도 대부분 인구규모를 지표로 삼아 연구를 수행하였다. 자연스럽게 이들 연구의 이론적 논의와 가설 설정은 모두 인구규모 위주로 설정되었다. 본 연구에서 수행한 선행연구의 검토에서도 면적규모가 민주성이나 효율성에 미치는 영향에 주목한 연구는 찾아보기 어려웠으며, 그와 관련된 이론적 논의도 전무한 실정이었다. 그러나 본 연구에서는 면적규모 또한 효율성에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 결과를 발견하였다. 이에 본 연구에서는 면적규모가 효율성에 미치는 차별적인 영향에 대한 가설적 논의를 제시하고자 한다. 우선 비용측면에 있어 면적규모가 커진다는 것은 지방정부가 서비스해야 할 관할면적구역이 넓어진다는 것을 의미하므로 공공서비스를 전달할 때 시간과 공간적 비용이 더 커질

가능성이 있다. 따라서 면적규모가 커지면 비용 효율성은 떨어질 것으로 전망된다. 다음으로 지역경제력, 지역경쟁력, 지역경제성장의 측면에서는 면적규모가 커지면 경제규모가 커질 가능성이 크다. 이는 큰 면적을 지닐수록 상대적으로 저렴하게 쾌적한 입지조건을 기업체에게 제공할 수 있으며, 관광자원 등을 포함한 다양한 물적 자원을 확보할 가능성이 커지기 때문이다. 이렇게 유치된 기업체와 각종 자원들은 지역의 경쟁력과 경제력을 강화시켜 줄 것으로 기대된다. 추후 연구에서는 이러한 면적의 영향에 대한 가설적 논의를 보다 정교하게 구성하고, 이를 실증적으로 검토하는 연구가 다양하게 이루어질 필요가 있다.

3) 통합론, 분리론을 넘어선 지방정부 간 협력론 연구 필요

최근 들어 미국의 경우 통합론과 분리론의 논쟁을 넘어서서, 지방정부 간의 협력을 중시하는 신 지역주의와 제도적 집합행동 이론이 주목을 받고 있다. 이러한 이론들은 특히 공공서비스 공급 및 전달의 효율성과 지역경쟁력의 강화를 강조하며, 그러한 목적을 달성하기 위해 통합이나 분리보다는 기존 지방정부체계를 유지하되 협력과 연계를 강화시켜야 한다는 주장을 개진한다.

본 연구의 분석결과도 단순한 구역의 확대나 분리가 민주성과 효율성의 항목에 차별적이고 다양한 영향을 미친다는 것을 확인시켜 준 바, 구역개편을 통해 민주성과 효율성을 동시에 달성하기 어렵다는 것을 보여준다. 이는 지방행정의 성과를 확보하기 위한 협력론에 대한 이론적 논의가 보다 활성화되어야 할 것임을 시사한다. 추후 연구에서는 제도적 집합행동이론 등의 한국적 적용 및 이에 대한 경험적 연구가 보다 활발히 이루어져야 할 것이다.

2. 정책적 함의

1) 행정구역개편에 대한 시사점

본 연구는 행정구역개편과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제공한다. 우선 기초지방행정구역 시군구의 종합적 관점에서 보면, 우리나라 기초지방행정구역의 준최적규모는 약 20만명인 것으로 나타났다. 이 때 준최적규모라는 용어는 민주성과 효율성을 동시에 충족시키는 최적규모는 아니지만, 민주성의 훼손을 최소화하면서 효율성의 증진을 최대화시킬 수 있는 규모라는 의미이다. 따라서 기본적으로 지방행정구역의 규모는 인구를 기준으로 20만명 수준이 적정하다고 판단된다. 따라서 일각에서 현재 활발히 주장되고 있는 구역개편 논의는 심각한 재검토가 필요하다. 오히려 평균적으로 보았을 때, 현재의 228개 시군구, 21만명 평균인구 수준은 상당히 적절한 규모라 보여지며, 이를 초과하는 규모의 과대 시와 구의 분리가 오히려 필요한 실정이라 하겠다.

그러나 이러한 일차적 판단은 통합의 유형을 구분하지 않은 일반적인 논의이며, 통합의 유형을 고려한 추가적 논의가 필요하다. 따라서 본 연구는 통합이 시와 시, 군과 군, 구와 구, 시와 군 간에 복합적으로 이루어질 수 있다는 점을 감안하여 각각의 경우를 개별적으로 검토해 보겠다. 먼저 시와 시의 경우 가장 이상적인 경우는 통합으로 인구 40만의 도시가 탄생하는 것이다. 이를 통해 통합으로 인한 일정한 민주성의 저하에도 불구하고 최대의 효율성을 확보할 수 있기 때문이다[78]. 다음으로 통합대상으로 인구 40만 이하의 시가 포함된다면 이 시는 통합으로 인해 일정한 효율성의 향상이 일어날

78) 이러한 인구규모의 판단기준은 능률성 항목의 시군구별 분석에 기반한 것이다.

것으로 보인다. 예를 들어 설명해 보면, 인구 20만의 A시가 인구 40만의 B시와 통합되어 인구 60만의 C시가 탄생할 경우, 통합으로 인해 인구 20만에 대한 비용절감효과가 나타날 수 있는 것이다. 그러나 B시의 기존 40만 인구에 대한 비용절감효과는 거의 없을 것으로 전망된다. 그러나 통합으로 탄생한 C시는 기존 A나 B시에 비해 민주성은 상당히 낮아질 것으로 판단된다. 가장 좋지 않은 경우는 인구 40만 이상의 두 도시가 통합하는 경우이다. 이 경우는 어느 쪽에서도 능률성의 향상이 이루어지지 않고, 민주성의 훼손 만이 발생하기 때문이다. 이러한 논의를 2010년 탄생한 통합창원시에 적용해 보겠다. 통합창원시는 기존 인구 50만의 창원시와 42만의 마산시, 16만의 진해시가 통합하여 인구 108만의 도시로 재편되었다. 이에 따른 효과를 분석해보면, 창원시와 마산시는 이미 인구 40만을 초과하고 있었기에 통합으로 인한 추가적인 비용절감효과가 나타나지 않는다. 다만 진해시의 16만 인구에서 비용절감효과가 기대된다. 반면 민주성의 경우 108만명으로 확대되는 과정에서 커다란 민주성의 훼손이 기존 창원시, 마산시, 진해시에서 동시에 일어난 것으로 판단된다. 다만 인구 108만의 대도시 탄생에 따른 지역경제력 강화기반은 조성된 것으로 보인다. 따라서 통합창원시의 탄생으로 발생한 효과는 민주성의 큰 저하, 능률성의 미미한 향상, 경제적 효과성의 일정한 향상으로 평가할 수 있다.

군과 군의 경우는 현재의 군 규모가 워낙 작기 때문에 효율성 강화를 위한 통합은 대부분의 경우에 가능할 것으로 판단된다. 그러나 인구 10만 이상의 6개 군은 군 간의 통합의 대상에서는 제외시켜야 할 것이다. 인구 10만 이상의 군 간의 통합으로는 추가적인 효율성의 확보가 어렵기 때문이다. 구와 구의 경우는 전체 69개 중 38개가 이미 인구 30만을 넘고 있기 때문에 효율성의 기준으로 보았을 때, 통합보다는 오히려 분리의 방향이 바람직한 것으로 판단된다[79]. 시

와 군의 통합의 경우는 소규모 시와 군을 통합하여, 통합 이후의 인구기준으로 20만 규모까지는 통합을 추진해도 무방할 것으로 보인다.

종합적으로 볼 때, 민주성과 효율성(능률성과 효과성)을 동시에 고려한 준최적규모는 대략 시는 인구 40만, 군은 인구 10만, 구는 인구 30만으로 판단된다. 또한 유형을 고려하지 않은 기초지방행정구역의 준최적규모는 앞서 언급한 바와 같이 20만명으로 제시할 수 있다. 이러한 준최적규모는 향후 행정구역개편의 기준점으로 활용할 수 있을 것이다.

2) 행정계층개편에 대한 시사점

본 연구의 분석결과는 구역개편 뿐만 아니라 계층개편과 관련해서도 일정한 시사점을 제공한다. 즉 단층제 개편을 통해 얻을 수 있는 손실이 편익에 비해 너무 크다는 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 논의해 보겠다. 현재 우리나라의 지방행정계층은 광역과 기초계층으로 구분되어 있다. 이러한 2계층제의 개편논의는 광역계층의 존립과 폐지로 크게 구분할 수 있다. 전자는 도와 같은 광역행정수행, 국가와 기초 간의 완충작용 등 광역계층의 기능을 존중하고 광역계층의 필요성을 주장하지만, 후자는 중간단계인 광역계층을 폐지하고 단층제로 전환하자고 주장한다. 후자의 대표적인 논의가 전국을 60-70개의 통합시로 만들자는 제안이다.

본 연구의 분석결과는 후자의 제안이 실현될 경우, 개편을 통해 얻는 실익보다 손실이 더 클 가능성이 높음을 보여준다. 즉, 현재 우리나라의 인구를 5,000만명이라고 가정하고 60개의 단층 광역시 체

79) 이러한 판단은 자치구가 존속될 경우를 가정하는 것으로, 자치구가 행정구로 개편된다면 상위 기초자치단체의 인구규모를 고려해야 할 것이다.

제로 개편한다고 하면, 평균인구규모 약 80만명의 광역시 60개가 탄생한다고 볼 수 있다. 중소규모의 시군을 통합하여 인구 80만의 도시를 만들면, 우선 그 과정에서 심각한 민주성의 손실이 발생한다. 이는 구역규모와 민주성의 관계가 선형적인 음(-)의 관계에 있음에서 알 수 있다. 효율성의 측면에서 볼 때도 인구 80만 규모로 확장시킴에 따른 인력이나 비용의 추가적 절감효과는 거의 없음을 알 수 있다. 오직 지역경제력의 측면에서만 일정한 장점이 있지만, 이것을 얻기 위해 초래되는 민주성이 손실이 지나치게 큰 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 60-70개의 단층광역시로의 개편은 재검토가 요구되며 신중하게 추진될 필요가 있음을 지적한다.

이러한 지적은 광역단위로의 도의 존치 및 확대 필요성과 연계된다. 이승종(2008a: 369)이 적절히 논의한 바와 같이 도 폐지 및 시군통합 방향의 자치구역개편안은 여전한 과소 규모로 인해 대외경쟁력 확보차원에서 한계를 가져 효율성도 확보하지 못하고, 기초차원에서 주민접근성을 크게 훼손시켜 지방의 자율권 보장 및 민주성에 역행하는 방향이라 할 수 있다. 따라서 이러한 문제에 대처하기 위해서는 광역단위를 지방역량강화와 세계화, 지방화 시대에 걸맞는 규모로 확대시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 도와 인접 광역시의 통합을 통한 규모확대로 광역단위의 글로벌 경쟁력을 강화시켜야 할 것이다(이승종, 2008a). 이와 관련하여 Ohmae(1995: 88-89)는 지역이 외국인 투자유치를 위한 소비시장, 국제공항, 항만 등의 사회적 인프라 설치 능력을 통한 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 인구규모가 500만에서 2000만명이 적당하다고 보았다.

따라서 본 연구는 기본적으로 현행의 중층제를 지지하며, 원칙적으로는 기초자치구역규모는 20만 정도로 축소될 필요가 있음을 주장한다. 이는 기초단위에서 민주성의 훼손을 최소화하고 효율성을 최대한 확보할 수 있는 규모이기 때문이다[80]. 그러나 기초자치구역의

분리 및 축소는 현실적인 실현가능성이 매우 낮다. 통합론자와 분리론자 간의 극심한 대립 및 지역 정치인 등 이해관계자 간의 갈등을 조정하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 본 연구는 기본적으로는 기초자치구역을 유지하되, 마을자치와 근린자치를 강화해야 할 것을 제안한다. 또한 장기적으로는 민주성 확보를 위한 기초자치구역의 축소논의가 활성화되기를 기대한다.

3) 민주성과 효율성의 우선순위 논의에 대한 시사점

현재 우리나라의 정치권에서 제시되는 지방행정체제개편과 관련된 대부분의 주장들은 효율성에 경도되어 추진되고 있는 바(안성호, 2010), 본 연구는 이러한 방향의 추진에 있어 보다 신중함이 요구됨을 요청한다. 즉 본 연구의 분석결과는 인구를 기준으로 약 20만명까지는 행정인력·비용 효율성과 지역경제력 강화가 달성되지만, 민주성은 악화되며, 그 이상의 경우는 지역경제력을 제외한 행정인력·비용 효율성은 더 이상 확보되지 않으며 민주성은 오히려 악화됨을 보여준다[81].

이와 관련하여 본 연구는 기초지방정부에서 더 중요한 가치가 민주성인지 효율성인지에 대한 논의가 선행되어야함을 지적한다. 가장 바람직한 것은 양자가 균형적으로 추구되는 것이지만, 현실적으로 양자의 동시 달성이 불가능하다면, 과연 효율성에 우선을 두는 것이 바람직한지에 대한 성찰이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 만약

---

80) 민주성의 확보를 위해 읍면동 자치가 실현되어야 한다고 주장하는 학자도 있다(예: 김정호, 2009).

81) 2010년 마산, 창원, 진해가 통합하여 출범한 통합 창원시의 경우, 기업체 수의 증가라는 긍정적인 면도 있지만 주민 간 갈등심화, 지역정체성 상실이라는 부정적인 면이 동시에 발생하고 있다(경향신문, 2011.3.2.)

민주성이 효율성에 비해 우선순위가 더 높은 것으로 국민들 간에 합의가 이루어진다면, 효율성에 경도된 현재의 구역통합논의는 지양해야 할 것이며 오히려 민주성을 확보하기 위한 구역분리의 방향으로 나아가야 할 것이다.

4) 구역개편의 정치성 및 주민 선택권에 대한 시사점

지방정부의 통합은 효율성과 민주성이라는 이념을 지향하지만, 실제로는 이에 못지않은 개인적·집단적 이익추구의 정치성이 개입되고 있다(안성호, 2010; 김석태, 2011). 정치성은 중앙차원과 지방차원으로 구분하여 제시할 수 있는데, 중앙차원에서 중앙정치인은 구역개편이 자신의 권력 기반인 선거구 획정에 큰 영향을 미치는 점(임도빈, 1997)과 관련하여 민감한 관심을 보이며, 구역개편을 통해 지방에 대한 통제를 강화시키고자 하는 욕망이 크다. 지방차원에서 지방정치인들은 구역개편이 야기하는 다양한 효과가 초래할 이익과 손해에 대해 민감하게 반응할 것이다. 구역개편을 통해 자신들의 이익을 최대화하고자 하는 의도를 갖고 있는 중앙정치인과 지방정치인들은 표면적으로는 구역개편을 통해 나타나는 민주성, 효율성 효과를 강조하지만 그 이면에는 자신들의 권력강화라는 정치성을 포함하고 있다. 이러한 정치성은 통합의 성과를 더욱 악화시킬 우려가 크다(김석태, 2011: 189).

본 연구의 분석결과 민주성과 효율성의 관점에서 이상적인 규모가 발견되기 어렵다는 점에서, 통합의 선택에 있어 정치성이 개입될 우려는 더욱 커진다. 구역개편이 정치적 선택이라고 할 때, 이에 대한 선택은 지역 주민들에게 주어져야 할 것이다. 즉 구역개편에 있어 주민의 자율적 의사가 중심이 되어야 하며[82], 주민들은 정치인들이

내세우는 민주성과 효율성 이외에 정치성에도 주의를 기울여 신중한 판단을 내려야 할 것이다.

5) 효율성 위주의 구역통합 진행 시 민주성의 확보 방안 마련에 대한 시사점

만약 부득이하게 구역통합을 통해 효율성을 추진할 필요가 있다고 판단된다면, 통합을 통한 행정구역규모의 증가가 일정구간까지는 행정비용·행정인력 효율성의 향상에 기여하고 지역경제력에는 지속적인 긍정적 영향을 끼치지만, 민주성에 지속적인 부정적 효과가 있다는 점을 반드시 감안해야 할 것이다. 따라서 규모가 확장될 시에 발생하는 주민참여의 축소문제에 대한 대응책의 마련이 반드시 요구된다고 할 것이다.

기초지방자치단체 단위에서 주민참여를 확대하기 위해서는 주민투표, 주민소환, 주민조례청구, 주민감사청구와 같은 참여제도가 적극 활용되어야 할 것이며, 주민들의 삶에 큰 영향을 미치는 기능과 권한이 기초자치단체에 이관되어야 한다(유재원, 2003). 이를 위해서는 중앙과 지방 간 사무배분의 원리로 보조성의 원칙을 채택하고, 선택적인 사무이양의 방식을 도입하며, 자체재정능력을 강화하여야 할 것이다.

이와 함께 하부지역단위인 읍면동의 기능강화, 커뮤니티의 역할증대, 주민자치조직의 강화가 필요하다(이승종, 2008b; 유재원, 2003:

82) 기본적으로 구역의 통합은 지방의 자율적 의사에 따라야 한다(이승종, 2008a: 385). 이와 관련하여 미국, 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드 등 많은 나라들이 행정구역개편에 있어 유인과 인센티브 제공을 통한 자율적 수단을 택하고 있는 점, 자치단위 경계변경은 지역의 사전동의가 있어야 하며, 주민투표가 의무화된 경우에는 주민투표를 시행할 것을 권고하고 있는 점 등을 참고할 필요가 있다(김석태, 2007).

338-341). 이를 위해서는 읍면동 단위의 주민대표기제를 정비, 읍면동 행정기관의 권한강화, 주민들이 참여해서 처리할 일거리 마련, 지역사회 주민참여와 마을자치에 대한 공무원의 이해와 관심, 작은 규모의 주민자치조직 운영 및 주민접근성 강화가 요구된다.

제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 지방행정구역 개편논의의 핵심 이슈인 구역규모와 민주성 및 효율성의 관계를 균형적인 관점을 바탕으로 우리나라 지방자치단체 전체를 대상으로 한 경성자료를 통해 검증했다는 중요한 의의를 지니고 있다. 즉 기존의 구역규모효과 연구가 효율성에 경도된 것을 시정하여 민주성을 동등한 비중으로 분석하였으며, 모집단인 우리나라 지방자치단체 전체를 대상으로 하여 분석의 일반화를 제고하였다. 또한 구역규모와 민주성 및 효율성의 선형적, 비선형적 관계를 분해 다항식 모형을 활용하여 보다 정교하게 분석하였다. 이를 통해 다양한 이론적, 실천적 시사점을 제시하였다.

본 연구는 위와 같은 측면에서 선행 연구를 보완하였지만, 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 이는 후속연구에서 보완되어야 할 것이다.

첫째, 분석시기의 문제이다. 본 연구는 종속변수의 지표 획득가능성에 따라 분석시기가 2개년도에 한정되었다. 이는 본 연구에서 채용된 지표들이 최근에야 생성되고 보고되기 시작한 지표이기 때문으로, 추후 계속적인 보완이 가능할 것으로 판단된다.

둘째, 지표선정의 문제이다. 본 연구는 우리나라 지방정부 전체의 경성자료를 활용하여 분석의 엄밀성을 높이고자 하였지만, 지표의 획득가능성의 한계로 인해 분석범위가 다소 제한된 측면이 있다. 이는 추후 보다 다양한 차원을 포괄할 수 있는 지표의 개발을 통해 보완해야 할 것이다.

셋째, 형평성의 논의이다. 구역규모는 지방행정의 3대 이념인 민주성, 효율성, 형평성에 동시에 영향을 미치지만(이승종, 2008a), 본 연구에서는 민주성과 효율성에 우선적으로 주목하여 형평성에 대한 논의가 누락되었다. 이는 한편으로는 민주성과 효율성에 대한 논의

가 구역개편과 연계하여 중점적인 이슈이기 때문이며, 다른 한편으로는 형평성을 측정할 수 있는 지표가 확보되지 못했기 때문이다. 추후 연구에서는 형평성을 측정할 수 있는 효과적인 지표의 활용을 통해 구역규모가 형평성에 미치는 영향을 동시에 고려해 볼 것이 요구된다.

넷째, 분석모형 상 인과관계의 문제이다. 본 연구는 구역규모라는 독립변수가 민주성과 효율성의 다양한 항목에 미치는 영향을 종합적으로 검증해보는 것을 목적으로 한 바, 통제변수의 구성을 동일화하였다. 그 결과 민주성의 항목이 효율성의 항목의 설명변수로 사용될 가능성 또는 효율성의 항목이 민주성의 항목의 설명변수로 사용될 수 있는 가능성이 배제된 한계가 있다. 이러한 한계는 본 연구처럼 종합적·포괄적 연구가 아닌, 종속변수의 수를 줄인 단일적·집중적 연구의 정교한 모델개발을 통해 보완되어야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 국내문헌

강병수·공병영 (2011). 시·군통합의 성과에 관한 연구: 티보의 가설 적용을 중심으로. 도시행정학보, 24(1): 195-212.

강윤호 (2008). 지역경제 성장의 영향요인 분석. 한국행정학보, 42(1): 365-381.

김대욱·이승종 (2011). 자원봉사 참여자 활동만족도의 영향요인에 관한 연구: 구미시 새마을회 참여자를 중심으로. 한국지방자치학회보, 23(1): 149-171.

김대원 (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공 산출물의 측정 모형의 적용을 중심으로. 한국행정학보, 33(3): 327-344.

김병준 (2009). 지방자치론. 서울: 법문사.

김석태 (2007). 세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조 발견: 대구권을 중심으로. 한국지방자치학회보, 19(4): 137-156.

김석태 (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 행정논총, 49(4): 171-193.

김승렬 (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 지방정부연구, 25(3): 93-124.

김의준·김홍석·최명섭·김상헌 (2010). 우리나라 도시 및 지역 인구의 적정규모 추정. 도시행정학보, 23(4): 195-211.

김재홍 (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 한국정책학회보, 9(2): 46-66.

김재홍·김태일 (2001). 공공부문의 효율성 평가와 측정. 서울: 집문당.

김정호 (2009). 지방행정체제의 문제점과 개편대안에 관한 연구. 한국지방자치연구, 11(3): 267-285.

김준기·김주애 (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증. 행정논총, 49(3): 27-57.

김태일 (2000). 자료포락분석 기법에 의한 자치단체 행정의 생산성 평가에 관한 비판적 논의. 정책분석평가학회보, 10(1): 185-207.

문광민 (2011). 중앙정부보조금과 지방정부의 효율성간 관계에 관한 실증분석. 서울대학교 박사학위 논문.

민인식·최필선 (2009a). STATA 기초적 이해와 활용. 서울: 한국STATA학회.

민인식·최필선 (2009b). STATA 기초통계와 회귀분석. 서울: 한국STATA학회.

민인식·최필선 (2009c). STATA 패널데이터 분석. 서울: 한국STATA학회.

박기관 (2006). 도·농 통합의 성과평가에 관한 연구: 원주시 10년의 통합효과를 중심으로. 지방행정연구, 20(3): 21-50.

박기관 (2007). 행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석: DEA 효율성 측정을 중심으로. 지방행정연구, 21(2): 65-93.

박기춘 (2010). 한국 지방행정체제 개편의 방향과 전략. 서울: 새로운사람들.

박동서 (1994). 행정쇄신의 성과와 과제. 한국행정학회 동계학술대회 개회연설자료.

박동서 (1997). 한국행정론. 서울: 법문사.

박동서 (1999). 한국행정의 쇄신사례. 서울: 법문사.

박종관 (1999). 행정구역 개편에 관한 연구. 서울대학교 박사학위 논문.

박종관·조석주 (2001). 시군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 12(3): 57-77.

박종민 (2000). 한국의 지방정치와 도시권력 구조. 서울: 한울.

박종민·배정현 (2008). 한국에서 단체는 민주주의의 학교인가? 단체참여의 내부효과. 한국정치학회보, 42(3): 121-141.

박지형·홍준현 (2007). 시군통합의 지역경제성장 효과. 한국정책학회보, 16(1): 167-196.

박응격 (2011). 지방자치론. 서울: 신조사.

박해육 (2010). 스위스의 지방자치단체 통합에 관한 연구: 게마인데를 중심으로. 한독사회과학논총, 20(1): 255-278.

박희봉·이희창·강제상·강휘원·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일 (2008). 가족 사회자본이 사회참여에 미치는 영향: 한·일 양국 간 비교 분석. 한국행정연구, 18(1): 103-131.

배인명·이명석·최재송 (2000). 시·군통합의 성과 평가: 재정적 영향을 중심으로. 한국정책학회보, 9(1): 139-161.

서재호 (2008). 행정환경과 행정기구의 변화: 지방행정기구를 중심으로. 서울대학교 박사학위 논문.

손희준·강인재·장노순·최근열 (2011). 지방재정론. 서울: 대영문화사.

심익섭·김승열 (2010). 지방행정체제개편의 이념적 고찰. 복지행정연구, 26: 139-162.

안성민 (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의 : 행정의 민주성과 효율성의 문제. 행정과정책, 3: 155-178.

안성호 (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치제제 개편안의 문제점과 과제. 지방정부연구, 14(1): 7-35.

오동석 (2000). 민주주의와 진보정당. 민주법학, 17: 43-62.

오석홍 (2004). 행정학. 서울: 박영사.
우종덕 (2007). 행정구역 확대 논의의 타당성 검토. 지방행정연구, 21(2): 179-197.
유재원 (2003). 한국지방정치론: 이론과 실제. 서울: 박영사.
유재원·손화정 (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 한국행정학보, 43(4): 285-306.
이광희 (2003). 한국의 도시정부 성과에 대한 경험적 연구. 서울대학교 박사학위 논문.
이기우·조성호 (2009). 지방행정체제개편론의 본질과 과제. 도서출판 금붕어.
이달곤 (2004). 지방정부론. 서울: 박영사.
이성로 (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 한국행정학보, 37(1): 165-182.
이승종 (2005). 지방자치론. 서울: 박영사.
이승종 (2008a). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총, 46(3): 361-390.
이승종 (2008b). 근린자치의 활성화를 위한 지역사회 주민조직의 재구조화 방안. 자치행정, 11월호.
이승종·강철구 (2006). 지방정부 정책결정자의 정당. 정치이념. 정책선호와의 관계. 한국정책과학학회보, 10(4): 117-135.
이승종·서재호 (2009). 지방행정체제개편론. 서울: 법문사.
이승종·김혜정 (2011). 시민참여론. 서울: 박영사.
이승종·김대욱 (2011). 남북한 지방행정체제의 통합방안. 행정논총, 49(2): 267-294.
이시원·민병익 (2001). 시군통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA 분석기법을 적용한 통합전후의 비교를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 12(3): 79-101.

이시원·민병익 (2006). 시군통합의 재정적 효과 분석. 지방정부연구, 10(3): 45-62.

이재완·정광호 (2011a). 행정정보 공개청구의 연관요인 탐색: 16개 광역시·도(2004-2009)를 중심으로. 한국정책학회보, 20(3): 291-324.

이재완·정광호 (2011b). 정보공개청구 수용에 관한 연구: 기초자치단체를 중심으로. 한국행정논집, 23(4): 1077-1104.

이준구 (2008). 미시경제학. 서울: 법문사.

이행봉 (2000). 한국의 시민사회와 민주주의. 한국민족문화, 15: 143-182.

일본지방행정연구회 (2011). 일본 행정체제개혁의 과정과 내용: 시정촌 통합을 중심으로. 한국정책지식센터 2011년 정책이슈토론 자료.

임도빈 (1997). 행정구역과 선거구역의 적정성에 관한 고찰. 한국사회와 행정연구, 8(2): 47-58.

임도빈 (2004). 한국지방조직론. 서울: 박영사.

임도빈 (2009). 지방행정조직의 개편방향: 전략분석 게임론적 시각에서. 지방행정연구, 23(4): 3-26.

임성호 (2002). 미국의 분점정부(Divided Government)와 거버넌스. 한국정당학회보, 1: 207-234.

전상경 (2011). 현대지방재정론. 서울: 박영사.

정경숙 (2009). 지방정부의 통합에 따른 규모경제효과와 적정규모 분석. 산업경제연구, 22(4): 1783-1806.

정세욱 (2000). 지방자치학. 서울: 법문사.

장덕희·목진휴 (2010). 도농통합의 효과 분석. 한국정책학회보, 19(1): 363-386.

조석주·이재기 (2000). 시군통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비

용절감효과를 중심으로. 한국지방재정논집, 5(1): 113-142.
조성호 (2005). 행정구역 개편의 평가에 관한 연구. 경기개발연구원, CEO Report 2005년 제4호: 1-16.
조성호·박우서·한표환·안영훈·송상훈·이현우·선우영 (2008). 행정구역 개편의 평가와 대안제시에 관한 연구. 경기개발연구원.
조일홍 (1992). 수도권 자치구역에 관한 연구: 서울시 분할의 유형과 한계. 한국행정학보, 25(4): 353-375.
주성수 (2005). 자원봉사. 서울: 아르케.
정재진·이병량 (2010). 행정구역 개편의 학습 정보로서 시·군 통합의 효과분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기효과를 중심으로. 지방행정연구, 24(3): 57-89.
최병호·정종필·이근재 (2008). 기초자치단체의 최소효율 인구규모 및 혼잡효과 분석. 지방정부연구, 12(1): 87-105.
최영출 (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구: 자치계층제와 적정규모논의의 시각에서. 지방행정연구, 19(2): 239-262.
최진혁 (2011). 프랑스 지방자치체제. 한국정책지식센터 2011년 정책이슈토론자료.
최창호 (2006). 지방자치학. 서울: 삼영사.
최흥석·정재진 (2005). 도농통합효과의 재정적 효과에 관한 연구. 지방행정연구, 19(4): 145-172.
하혜수 (2008). 지방자치행정체제의 개편방향. 한국지방자치학회 주최 자치단체간 자율통합방안 제1차 포럼 논문집.
한국지방행정연구원 (2000). 도농복합형태의 시: 제도분석과 발전방향. 서울: 한국지방행정연구원.
한국지방행정연구원 (2007). 외국의 지방행정체제개편 사례연구. 서울: 한국지방행정연구원.

한국지방행정연구원 (2010). 지방행정체제 개편 선진사례에서 길을 찾다. 서울: 한국지방행정연구원.

현승숙·금현섭 (2011). 지역 내 소득불평등도에 따른 주민참여. 한국행정학보, 45(2): 159-186.

홍준현 (1997). 시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 한국사회와 행정연구, 8(2): 59-90.

홍준현 (2005). 시군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 한국사회와 행정연구, 16(1): 299-324.

황아란 (2011). 기초단체 지방선거 투표율의 결정요인 분석: 2010년 지방선거의 변화와 특징. 한국지방자치학회보, 23(1): 217-236.

황성돈 (1981). 효율성과 민주성에 대한 공무원의 태도에 관한 연구. 행정논총, 19(1): 291-313.

경향신문. (2011). 창원시 '주민 통합' 갈 길 멀다. 3.2.

전국매일. (2010). 자원봉사 참여율 주춤, '걸음마 수준'. 3.15.

2. 국외문헌

Ahlbrant, Jr. R. (1973) Efficiency in the provision of fire services. *Public Choice,* 16(3): 1-16.

Almond, G. and Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations.* Princeton: Princeton University Press.

Alt, J. (1971). Some social and political correlates of county borough expenditures. *British Journal of Political Science,* 1(1): 49-62.

Ammons, D. N. (1996). *Municipal benchmarks: Assessing local community standards.* London: Sage Publication.

Andrews, R., Boyne, G., Chen, A., and Martin, S. (2006). *Population size and local authority performance.* Final Research Report for Communities and local government.

Ashford, D., Berne, R., and Schramm, R. (1976). The expenditure-financing decision in British local government. *Policy and Politics,* 5(1): 5-24.

Avellandda, C. N. (2008). Municipal performance - Does mayoral quality matter? *Journal of Public Administration Research and Thoery,* 19(2): 285-312.

Baltagi, B. H. (2001). *Econometrics analysis of panel data.* West Sussex: John Willey and Sons.

Beck, N. and Katz, J. (1995). What to do (and not to do) with time-series-cross-section data. *American Political Science Review,* 89(3): 634-647.

Beck, N. (2001). Time-series-cross-section data: What have we

leaned in the past few years? *Annual Review of Political Science,* 4:171-293.

Besley, T., Persson, T., and Sturm, D. (2005). Political competition and economic performance: Theory and evidence from the United States. *NBER Working Paper.* No. 11484.

Bingham, R. and Felbinger, C. (2002). *Evaluation in practice: A mehodological approach.* New York: Chatham House.

Blair J. P., Staley, S. R. and Zhang, Z. (1996). The central-city elasticity hypothesis: A critical appraisal of rusk's theory of urban development. *Journal of the American Planning Association,* 62(3): 345-353.

Blomquist, W. and Parks, R. B., (1995). Fiscal service and political impacts of Indianapolis-Marion county's Unigov. *Publius: The Journal of Federalism,* 25(4): 37-54.

Boaden, N. (1971). *Urban policy making.* Cambridge: Cambridge University Press.

Boyne, G. (1996). Population size and economies of scale in local government. *Policy and Politics,* 23(3): 213 - 255.

Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Tool, L. J., and Walker, R. M. (2006). *Public service performance.* New York: Cambridge University Press.

Bunch, B. S. and Strauss, R. P. (1992). Municipal consolidation. *Urban Affairs Quarterly,* 27(4): 615-630.

Byrnes, J. D. and Dollery, B. E. (2002). Do economies of scale exist in Australian local government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research,* 20(4):

391-414.

Carr, J. B. and Feiock, R. C. (1999). Metropolitan government and economic development. *Urban Affairs Review,* 34(3): 476-489.

Chicoine, D. L., Deller, S. C. and Walzer, N. (1989). The size efficiency of rural governments: The case of low-volume rural roads. *Publius: The Journal of Federalism,* Winter: 127 - 138.

Cohen, J. L. and Arto, A. (1992). *Civil society and Political theory.* Cambridge: The MIT Press.

Danzinger, J. (1978). *Making budgets.* London: Sage.

Dahl, R. A. (1967). The City in the future of democracy. *American Political Science Review,* 61(4): 953-970.

Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. and Tufte, E. R.. (1973). *Size and democracy.* Stanford: Stanford University Press.

Davies, B., Barton, A., McMillan, I. and Williamson, V. (1971). *Variations in services for the aged.* London: Bell and Sons.

Davies, B., Barton, A. and McMillian, I. (1972). *Variations in children's services among British urban authorities.* London: Bell and Sons.

DeHoog, R. H., Lowery, D. and Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local governance: A test of Individual, jurisdictional, and city specific explanations. *Journal of Politics,* 52(3): 807-828.

Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Divorski, S., Gordon, A. C., and Heinz, J. P. (1973). Public access to government information: A field experiment. *Northwestern University Law Review,* 68(2): 240-274.

Dolan, D. (1990). Fragmentation: Does it drive up the costs of government?. *Urban Affairs Quarterly,* 26(1): 28-45.

Dolery, B. and Case, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation. *Urban Policy and Research,* 22: 265-275.

Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L. (2008). Australian local government amalgamation: A conceptual analysis population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies,* 14(2): 167-175.

Feiock, R C. and Carr, J. B. (1997). A reassessment of cityc-county consolidation: Economic development impacts. *State and Local Government Review,* 29(3): 461-478.

Feiock, R. C. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review,* 44(3): 356-377.

Feiock, R C., Steinacker, A. and Park, H. J. (2009). Institutional collective action and economic development joint ventures. *Public Administration Review,* 69(2): 256-270.

Foster, C., Jackman, R. and Perlman, R. (1980). *Local government finance in a unitary state.* London: George Allen and Unwin.

Foster, K. A. (1993). Exploring the links between political structure and metropolitan growth. *Political Geography,* 12(6): 523-547.

Fung, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology,* 29: 515-539.

Goldsmith, M. and Rose, L. (2000). Constituency, size and electoral politics: A comparison of patterns at local elections in Norway and the UK. Paper presented at the IPSA World Congress, Quebec, Canada.

Hsaio, C. (1986). *Analysis of panel data.* New York: Cambridge University Press.

Hirsch, W. (1959). Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation. *Review of Economics and Statistics,* 41(3): 232 - 241.

Hirsch, W. (1965). Cost functions of an urban government service: refuse collection. *Review of Economics and Statistics,* 47(1): 87 - 92.

Huckfeldt, R. and John S. (1995). *Citizens, politics, and social communication: Information and influence in election campaign.* New York: Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1988). The renaissance of political culture. *American Political Science Reivew,* 82(4): 1203-1230.

Jackman, R. and Papadachi, J. (1981). Local authority education expenditure in England and Wales: why standards differ and the impact of government grants. *Public Choice,* 36(4): 425 - 439.

Keating, M. (1995). Size, efficiency, and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. in Judge, D., Stoker, G., and Wolman, H. (eds). *Theories of Urban Politics.* CA: Sage.

Kellerher, C. and Lowery, D. (2004). Political participation and metropolitan institutional contexts. *Urban Affairs Review,* 39(6): 720-757.

Kleinman, M., Eastall, R. and Roberts, E. (1990). What determines local authorities' capital expenditure on housing? An evaluation of various models. *Urban Studies,* 27(3): 401 - 419.

Larsen. C. A. (2002). Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. *Scandanavian Political Studies,* 25(4): 317-332.

Leemans, A. F. (1970). *Changing pattern of local government.* Hauge: International Union of Local Authority.

Liner, G. H. (1994). Institutional constrains, annexation and municipal efficiency in the 1960s. *Public Choice,* 79(3): 305-323.

Lowery, D. and Lyons, W. E. (1989). The impact of jurisdictional boundaries: An individual-level test of the Tiebout Model. *Journal of Politics,* 51(1): 73-97.

Lyons, W. E. and Lowery, D. (1989). Government fragmentation versus consolidation: Five public choice myths about how to create informed, involved, and happy citizens. *Public Administration Review,* 49: 533-543.

Marshall, N. A., Witherby, A. and Dollery, B. E. (1999). Management, markets and democracy: Australian local government reform in the 1990s. *Local Government Studies,* 25(3): 34 - 57.

McDavid, J. C. (2001). Solid-waste contracting-out, competition, and bidding practices among Canadian local governments, *Canadian Public Administration,* 44(1): 1 - 25.

McDavid, J. C. (2001). The impacts of amalgamation on police services in the Halifax regional municipality. *Canadian Public Administration,* 45(4): 538 - 565.

McNeill, J. (2000). To amalgamate or not to amalgamate. *Local Government Management,* 33(4): 12 - 13.

McKay, R. B. (2004). Reforming municipal services after amalgamation: The challenge of efficiency. *International Journal of Public Sector Management,* 17(1): 24-47.

Miller, D., Miranda, R., Roque, R., and Wilf, C. (1995). The fiscal organization of metropolitan areas: The Allegheny county case reconsidered. *Publius: The Journal of Federalism,* 25(4): 19-35.

Moore, A., Nolan, J. and Segal, G. (2005). Putting out the trash: Measuring municipal service efficiency in U.S. cities, *Urban Affairs Review,* 41(2): 237-259.

Mouritzen, P. E. (1989). City size and citizens' satisfaction: Two competing theories revisited. *European Journal of Political Research,* 17: 661-688.

Musgrave, W., Conner, N., Gregory, G., Sinden, J., Wright, V. and Burge, B. (1985). *Local government amalgamations*

in rural New South Wales: An Economic and Social Analysis. Armidale: University of New England.

Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal systems.* New Haven: Yale University Press.

Nelson, A. C and Foster, K. A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs,* 21(3): 309-325.

Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? *Political Studies,* 30: 190-206.

Newton, K. (1999). Social capital and democracy in modern Europe. in van Deth, et al., (eds). *Social Capital and European Democracy.* London: Routledge.

Nicholson, R. and Topham, N. (1975). Housing investment by different types of local authority. *Bulletin of Economic Research,* 27(1): 65 - 86.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism.* New York: Harcourt Brace Javanovich.

Oliver, J. E. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. *American Political Science Review,* 94(2): 361-373.

Ohmae, K. (1995). *The end of nation-state: The rise of regional economics.* New York: The Free Press.

Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly,* 53(3): 474-493.

Ostrom, V., Tiebout, C. M. and Warren, R. (1961). The organizations of government in metropolitan area: A theoretical inquiry. *American Political Science Review,*

55: 831-842.

Ostrom, E. and Parks, R. B. (1973). Suburban police departments: too many and too small?. in: Masotti, L. and Gaddens, J. (eds) *The Urbanization of the Suburbs*. Beverley Hills: Sage Publications.

Ostrom, V., Bish, R. and Ostrom, E. (1988). *Local government in the United States.* San Francisco: Institute of Contemporary Studies.

O'Toole, Jr. L. and Meier, K. J. (2004). Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education. *Public Administration Review,* 64(3): 342-352.

Parks, R. and Oakerson, R. J. (1989). Metropolitan organization and governance: A local public economy approach. *Urban Affairs Quarterly,* 25(1): 18-29.

Parks, R. and Oakerson, R. J. (1993). Comparative metropolitan Organization: Service production and governance structures in St. Louis (MO) and Allegheny County (PA). *The Journal of Federalism,* 23: 19-39.

Peterson. P. (1979). A unitary model of local taxation and expenditure policies in the United States. *British Journal of Political Science,* 9(3): 281-314.

Peterson. P. (1981). *City limits.* Chicago: University of Chicago Press.

Pinch, S. (1978). Patterns of local authority housing allocation in Greater London between 1966 and 1973: an inter-borough analysis. *Transactions of the Institute of British*

Geographers, 3(1): 35 - 54.

Pinch, S. (1980). Local authority provision for the elderly: an overview and case study of London, in: Herbert, D. and Johnston, R. (eds) *Geography and the Urban Environment, Progress in Research and Applications.* London: John Wiley and Sons.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.* Princeton: Princeton University.

Reese, L. A. (2004). Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference? *Review of Policy Research,* 21(4): 595-611.

Rosentraub, M. S. (2000). City-County consolidation and the rebuilding of image: The fiscal lessons form Indianapolis's Univgov program. *State and Local Government Review,* 32(3): 180-191.

Savas, E. S. (1987). *Privatisation: The key to better government.* New Jersey: Chatham House.

Savitch, H. V. and Vogel, R. K. (2000). Paths to new regionalism. *State and Local Government Review,* 32(3): 158-68.

Schoeld, J. (1978). Determinants of urban service expenditures—fire and social services. *Local Government Studies,* 4(2): 65 - 79.

Seamon, F. and Feiock, R. C. (1995). Political participation and city/county consolidation: Jacksonville-Duval County. *International Journal of Public Administration,* 18(11): 1741-1752.

Selden, S. C. and Campbell, R. W. (2000). The expenditure impacts of unification in a small Georgia county: A contingency perspective of city-county consolidation. *Public Administration Quarterly,* 24(2): 169-201.

Smet, M. and Nonneman, W. (1998). Economies of scale and scope in Flemish secondary schools. *Applied Economics,* 30(9): 1251 - 1259.

Staley, S. R., Faulk, D., Leland, S, M. and Schansberg, D. E. (2005). *The effects of city-county consolidation: A review of the recent academic literature.* Indiana: Indiana Policy Review Foundation.

Stock, J. H. and Mark W. W. (2007). *Introduction to Econometrics.* Boston: Addison Wesley.

Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason.* New York: HarperCollins Publishers.

Swianiewicz, P. (2002). *Consolidation or fragmentation?: The size of local governments in central and eastern europe.* Budapest: Open Society Institute.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy,* 64(5): 416-424.

Tocqueville, A. (1984). Democracy in America. renewed by Heffner, R. D. New York: Penguin Books.

Waldo, D. (1971). Some thoughts on alternatives, dilemmas and paradoxes in a time of turbulence. in Wlado, D. (ed). *Public administration in a time of turbulence.* NT: Chandler Publishing Company.

Warren, M. E. (2001). *Democracy and association.* Princeton:

Princeton University Press.

Wong, K. (1989). Economic constraint and political choice in Urban policymaking. *American Journal of Political Science,* 32: 1-18.

Verba, S. and Nie, N. (1972). *Participation in America.* Chicago: University of Chicago Press.

Verba, S., Scholzman, K., and Brady, H. (1995). *Voice and equality.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Vince, A. (1997). Amalgamations. in: Dollery, B and Marshall, M. (eds). *Australian Local Government: Reform and Renewal.* Melbourne: Macmillan.

Vogel, R. (1997). *Handbook of research on urban politics and policy in the United States.* London: Greenwood Press.

Vojnovic, I. (2000). The transitional impacts of municipal consolidations. *Journal of Urban Affairs,* 22(4): 385-415.

<부록>

1. 인구기준 구역규모

시군구별 인구기준 최대규모와 최소규모의 지방자치단체는 다음과 같다. 시는 경기도 수원시가 최대로 인구 100만이 넘으며, 충남 계룡시가 최소로 인구 4만명이 안된다. 군은 울산광역시 울주군가 최대로 18만 명의 인구를 가지며, 경북 울릉군은 최소로 1만 명 정도이다. 구는 인구 60만이 넘는 서울시 노원구가 최대이고, 인구 5만에 불과한 부산시 중구가 최소이다.

시의 인구규모별 분포를 살펴보면, 70만 이상이 6개, 50만-70만이 7개, 40만-50만이 5개, 30만-40만이 7개, 25만-30만이 8개, 20-25만이 7개, 15만-20만이 9개, 10만-15만이 15개, 10만 미만이 11개로 구분된다.

<표 6-1> 시의 인구규모별 분포

구분	계	명칭
70만 이상	6	수원, 성남, 고양, 부천, 용인, 안산
50만-70만	7	청주, 전주, 안양, 천안, 남양주, 포항, 창원
40만-50만	5	김해, 화성, 의정부, 평택, 마산
30만-40만	7	시흥, 구미, 진주, 파주, 광명, 원산, 익산
25만-30만	8	여수, 군포, 순천, 경주, 군산, 춘천, 아산, 양산
20만-25만	7	목포, 광주, 경산, 김포, 거제, 강릉, 충주
15만-20만	9	이천, 구리, 양주, 진해, 안성, 안동, 오산, 포천, 서산
10만-15만	15	하남, 광양, 의왕, 통영, 김천, 제천, 논산, 공주, 정읍, 영주, 사천, 밀양, 보령, 상주, 영천
10만 미만	11	동해, 김제, 동두천, 나주, 남원, 속초, 문경, 과천, 삼척, 태백, 계룡

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

군의 인구규모별 분포를 살펴보면, 10만 이상이 6개, 7만-10만이 11개, 5만-7만이 24개, 3만-5만이 33개, 3만 미만이 12개로 구분된다.

<표 6-2> 군의 인구규모별 분포

구분	계	명칭
10만 이상	6	울주, 달성, 청원, 당진, 칠곡, 여주
7만-10만	11	양평, 음성, 기장, 홍성, 예산, 완주, 해남, 연기, 부여, 고흥, 무안
5만-7만	24	화순, 홍천, 강화, 함안, 거창, 태안, 진천, 창녕, 부안, 고창, 서천, 영암, 의성, 가평, 고성, 영광, 금산, 완도, 옥천, 합천, 울진, 하동, 영동, 남해
3만-5만	33	보성, 철원, 예천, 담양, 장성, 성주, 신안, 연천, 청도, 횡성, 평창, 장흥, 영덕, 강진, 정선, 함양, 영월, 함평, 괴산, 산청, 보은, 고령, 봉화, 진도, 증평, 청양, 곡성, 단양, 인제, 임실, 의령, 고성, 순창
3만 미만	12	양양, 진안, 구례, 청송, 무주, 군위, 화천, 장수, 양구, 영양, 옹진, 울릉

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

자치구의 인구규모별 분포는 50만 이상이 8개, 40만-50만이 14개, 30-40만이 16개, 20-30만이 16개, 10만-20만이 10개, 10만 미만이 5개로 구성되어 있다.

<표 6-3> 자치구의 인구규모별 분포

구분	계	명칭
50만 이상	8	서울 송파, 노원, 대구 달서, 서울 강서, 인천 부평, 서울 강남, 관악, 양천
40만-50만	14	대전 서, 서울 강동, 성북, 광주 북, 서울 은평, 인천 남동, 대구 수성, 대구 북, 서울 서초, 부산 해운대, 서울 중랑, 서울 구로, 인천 남, 서울 영등포
30만-40만	16	서울 동작, 부산 진, 인천 서, 서울 마포, 광진,

		도봉, 동대문, 부산 사하, 인천 계양, 울산 남, 광주 광산, 서울 강북, 대구 동, 서울 서대문, 부산 북, 서울 성동
20만-30만	16	광주 서, 부산 남, 동래, 인천 연수, 대전 유성, 중, 부산 사상, 금정, 대전 동, 서울 금천, 서울 용산, 울산 중, 대구 서, 광주 남, 부산 연제, 대전 대덕
10만-20만	10	부산 수영, 울산 동, 대구 남, 울산 북, 서울 종로, 부산 영도, 서울 중, 부산 서, 광주 동, 부산 동
10만 미만	5	인천 중, 대구 중, 인천 동, 부산 강서, 중

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

2. 면적기준 구역규모

다음으로 시군구의 면적기준 규모를 살펴보겠다. 평균적으로 시는 501.96㎢, 군은 666.44㎢, 구는 49.25㎢의 면적을 가지고 있다. 가장 면적이 넓은 시는 경상북도 안동시로 1,521.26㎢ 이며, 가장 면적이 좁은 시는 경기도 구리시로 33.30㎢ 이다. 최대 면적을 가지고 있는 군은 강원도 홍천군으로 1,818.89㎢ 이며, 최소 면적의 군은 울릉군으로 72.89㎢ 이다. 자치구의 경우 최대면적규모는 광주시 광산구로 222.89㎢의 면적을 보유하고 있으며, 부산시 중구가 2.82㎢으로 가장 작은 면적인 것으로 나타났다.

시의 면적규모별 분포를 살펴보면(단위: ㎢), 1000 이상이 8개, 800-1000이 7개, 600-800이 11개, 400-600이 17개, 200-400이 10개, 100-200이 8개, 100 미만이 13개로 구분된다.

<표 6-4> 시의 면적규모별 분포 (단위: ㎢)

구분	계	명칭
1000 이상	8	안동, 경주, 상주, 삼척, 포항, 춘천, 강릉, 김천
800-1000	7	충주, 공주, 영천, 문경, 순천, 제천, 원주, 포천
600-800	11	밀양, 남원, 서산, 진주, 정읍, 화성, 파주, 영주, 천안, 구미, 나주

400-600	17	용인, 보령, 논산, 안성, 김제, 아산, 익산, 여수, 양산, 김해, 이천, 남양주, 평택, 광양, 광주, 경산, 거제
200-400	10	사천, 군산, 마산, 양주, 태백, 창원, 김포, 고양, 통영, 전주
100-200	8	동해, 청주, 안산, 성남, 시흥, 수원, 진해, 속초
100 미만	13	동두천, 하남, 의정부, 계룡, 안양, 의왕, 부천, 목포, 오산, 광명, 군포, 과천, 구리

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

군의 면적규모별 분포를 살펴보면(단위: ㎢), 1000이상이 7개, 800-1000이 15개, 700-800이 9개, 600-700이 17개, 500-600이 13개, 400-500이 15개, 100-400이 8개로 구분된다.

<표 6-5> 군의 면적규모별 분포 (단위: ㎢)

구분	계	명칭
1000 이상	7	홍천, 인제, 평창, 정선, 봉화, 의성, 영월
800-1000	15	횡성, 해남, 울진, 합천, 화천, 철원, 양평, 영동, 청송, 가평, 괴산, 완주, 영양, 청원, 거창
700-800	9	산청, 진안, 화순, 단양, 고흥, 울주, 영덕, 함양, 양구
600-700	17	청도, 영천, 당진, 하동, 고성, 보성, 예천, 신안, 무주, 양양, 부여, 장흥, 성주, 군위, 여주, 고창, 영암
500-600	13	임실, 보은, 금산, 곡성, 예산, 옥천, 장수, 창녕, 음성, 장성, 고성, 태안, 강진,
400-500	15	순창, 부안, 의령, 청양, 여왕, 담양, 칠곡, 무안, 홍성, 구례, 진도, 달성, 함안, 강화, 진천
100-400	8	완도, 함평, 고령, 연기, 서천, 남해, 기장, 옹진
100 미만	2	증평, 울릉

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

자치구의 면적규모별 분포를 살펴보면(단위: ㎢), 200이상이 1개, 100-200이 8개, 70-90이 4개, 50-70이 7개, 40-50이 7개, 30-40이 9개, 20-30이 13개, 10-20이 15개, 10미만이 5개인 것으로 나타났다.

<표 6-6> 자치구의 면적규모별 분포 (단위: ㎢)

구분	계	명칭
200 이상	1	광주 광산
100-200	8	대구 동, 부산 강서, 대전 유성, 울산 북, 대전 동, 광주 북, 인천 중, 인천 서
70-90	4	대전 서, 대구 북, 대구 수성, 울산 남
50-70	7	대전 대덕, 부산 금정, 대구 달서, 대전 중, 광주 남, 인천 남동, 부산 해운대
40-50	7	광주 동, 서울 서초, 광주 서, 인천 계양, 인천 연수, 서울 강서, 부산 사하
30-40	9	서울 강남, 부산 북, 울산 중, 부산 사상, 울산 동, 서울 노원, 서울 송파, 인천 부평, 서울 은평
20-30	13	부산 부산진, 서울 관악, 부산 남, 인천 남, 서울 강동, 서울 성북, 서울 영등포, 서울 종로, 서울 마포, 서울 강북, 서울 용산, 서울 도봉, 서울 구로
10-20	15	서울 중랑, 서울 서대문, 대구 서, 대구 남, 서울 양천, 서울 광진, 서울 성동, 부산 동래, 서울 동작, 서울 동대문, 부산 영도, 부산 서, 서울 금천, 부산 연제, 부산 수영
10 미만	5	서울 중, 부산 동, 인천 동, 대구 중, 부산 중

자료: 행정안전부, 2010 행정구역 및 인구현황

Abstract

The Effect of the Size of a Local Administrative District on Democracy and Efficiency

Kim, Dae-Wook
Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this study is to examine the effect of the size of a local administrative district on democracy and efficiency empirically. In addition, this study aims to resolve theoretical and empirical contradictions regarding the relationship between district size and democracy and efficiency, and to suggest a better theory and practical implication for district reorganization.

The hypothesis is settled on the following general ideas about district size and democracy and efficiency: fragmentation and consolidation. That is, if district size is bigger, then democracy is lower; also, if district size is bigger, then efficiency is higher.

To examine these hypothesises, this study selects a basic local government as an analytical target and uses the Pooled OLS and Fractional Polynomial model. The reason for the use of this methodology is to consider the characteristic of the data and non-linear relationship between the independent variable and the dependent variable.

The size of the local administrative district, which is an

independent variable, consists of the population and the area. Democracy and efficiency, which are dependent variables, each consist of 4 variables. Democracy which means the level of local democratic development consists of voting participation, civic association participation, voluntary participation, granting requests for government information. Efficiency consists of administrative human efficiency, administrative cost efficiency, public service cost efficiency, and local economic power. Political factors, economic factors, and local characteristics factors were the control variables.

The analytical result of the effect of the district size on democracy is as follows. Population has an L-curve effect on voting participation, and a negative effect on civic organization participation and voluntary participation. Area has a positive effect on voting participation and a negative effect on voluntary participation. Both size variables do not have an effect on granting requests for government information.

Overall, the effect of the district size on democracy is that population has a negative effect and area has a mixed effect.

The analytical result of the effect of the district size on efficiency is as follows. Population has significant L-curve effect on per 1,000 resident officials, per capita administrative cost, and per capita total cost. This means that economy of scale exists for a certain population size and diseconomy of size and chaotic effect countervail the economy of scale over a certain population size. The branch point is about a population of 200 thousand. Population size has a positive linear effect on local economic

power. Area has a positive effect on per 1,000 resident officials, per capita administrative cost, and per capita total cost. This means area has a negative effect on efficiency; however, area has positive effect on local economic power.

When considering the above mentioned overall results, the general idea that the district size has a negative effect on democracy and a positive effect on efficiency is generally accepted.

Additionally, this study examines si·gun·gu data separately to find specific differences and draw various practical implications. The analytical results show that there is a clear difference in branch point. When considering democracy and efficiency together, the optimal size is as follows: si = 400,000, gun = 100,000, gu = 300,000.

Finally, this study suggested theoretical and practical implications. The theoretical implications are L-curve theory, discussion about area effect on efficiency, and local government cooperation theory. The practical implications are on district reorganization, administrative level reorganization, district reorganization politics and resident choice, and securing democracy at the time of district consolidation.

Keywords: local administrative district, district size, democracy, efficiency, TSCS data, Fractional Polynomial model

Student Number: 2008-30650