

행정구역 개편의 학습 정보로서 시·군 통합의 효과 분석

: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로

An Analysis of the Effects of Urban-Rural Districts Integration as a Learning Information for an Administrative District Reform

정재진*·이병량**

Chung, Jae-Jin · Lee, Byung-Ryang

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 시·군 통합의 논의와 선행연구의 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과와 논의
- V. 결론

이 연구는 행정구역개편의 효율적 실행을 위한 학습 정보를 제공하기 위해 1994-5년에 시행된 시·군통합 사례를 대상으로 행정비용 절감효과, 규모의 경제효과, 지역경제발전 효과를 분석하였다. 정책효과 분석은 단기효과와 장기효과로 구분하여 실행되었다. 분석 결과 단기적으로는 지역경제 발전효과가 존재하나 행정비용 절감과 규모의 경제효과는 발생되지 않는 것으로 나타났다. 장기효과를 분석한 결과 행정비용 절감효과와 지역경제 발전효과는 통합시와 비통합시간 유의한 차이가 존재하지 않았으며, 규모의 경제효과는 통합시가 비통합시에 비해 크게 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 규모의 경제효과는 통합여부 보다는 자치단체의 소득, 도시화 수준 등과 같은 구조적 요인에 의해 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 결국 단기적 측면에서 볼 때 물리적 구조의 통합은 기대했던 정책효과를 충분히 발생시키지 못하고, 장기적으로 통합에 따른 승수효과를 가져오지 못하며, 통합을

* 경기개발연구원 연구위원 (제1저자)

** 경기대학교 행정학과 조교수 (교신저자)

논문 접수일: 2010. 8. 3, 심사기간(1,2차): 2010. 8. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

통해 구조화된 자치단체의 정치, 경제, 사회적 특성에 의해 정책의 효과가 고착되는 것으로 나타났다. 이런 분석의 결과를 바탕으로 이 연구는 정책의 장기적 효과까지를 고려하여 로드맵을 구축할 필요가 있으며, 동시에 획일적 통합 보다는 단계별 자율 통합 및 행정구역 경계 변화 등의 다양한 정책 수단을 강구해야 하며, 자치단체의 경제·사회·정치적 변수 등이 어떻게 변화될 것인지에 대해서도 예측하여 행정구역 개편을 추진하여야 할 필요성이 있다는 점을 제안하였다.

□ 주제어: 행정구역개편, 시·군통합, 정책효과, 단기효과, 장기효과

This study analyzed the administrative cost savings effects, economies of scale effects, and regional economic development effects of Urban-Rural Districts Integration, executed in 1994-5 in order to provide study lessons as a prerequisite for an efficient execution of the administrative district reorganization. An analysis of short-term and long-term policy effects was carried out separately. According to the results of this analysis, there is some effects of local economic development, but the effects of an administrative cost savings and economies of scale were not raised on the short-term base. On the other hand, the result of the analysis of long-term effects was that there is no significant difference between integrated urban-rural districts and non-integrated districts but the effects of economies of scale in integrated districts were significantly larger in comparison with those of the non-integrated districts. However, the effects of economies of scale were affected greater by other structural factors such as the local government income and the urbanization level rather than the integration of urban-rural districts. In other words, on the short-term base, the integration of physical localities does not sufficiently incur the expected policy effects. On the long-term base also, there is no multiplier effect of integration. Thus, the paper proposes to build up a road map that considers the long-term policy effects and a step-by-step autonomic integrating plan rather than standardized integrating form. And the plan should also take into account the predictable changes in economic, political and social situation of the local government in pursuing the Urban-Rural Districts Integration.

□ Keywords: administrative district reorganization, urban-rural districts integration, policy effects, short-term policy effects, long-term policy effects

I. 서론

지방자치 실시 이후 지역경제 활성화와 지방재정의 효율화는 모든 정권에서 국정과제로 선정될 만큼 많은 관심을 받아 왔다. 이명박 정부도 노무현 정부의 지방분권 과제를 일정 부분 이어 받으면서, 지역경제 활성화를 위해 정권인수 시절부터 행정 구역개편을 강조해 왔다(김성호, 2009: 23; 김익식, 2009: 10). 이는 지방자치단체의 자립기반을 확충하고, 지방 행정 운영의 효율성을 제고하며, 생활·경제권과 행정구역의 불일치를 해소하고, 지역의 균형 발전을 도모한다는 목적을 갖는 대안으로 인식되었다(행정안전부a, 2009: 5).

행정구역 개편은 현재 다양한 찬·반 의견에 직면하고 있는데 이미 행정안전부는 행정구역 개편의 수단으로 시·군 통합을 추진하고 있다. 2009년 말부터 자율적 시·군 통합 신청서를 해당 자치단체로부터 수렴한바 있고, 이중 통합의 필요성이 인정되는 대상 지역의 통합을 유도하고 있다. 그러나 정책이 실행되고 있는 과정에서도 시·군 통합의 효과에 대한 의문은 여전히 존재하고 있다. 이는 정책이 갖고 있는 속성인 불확실성과 가설적 대안의 특성에 기인하기 때문인데(Landau, 1977: 425-426), 현재의 시·군 통합이 그 본연의 목적을 충실히 달성하기 위해서는 학습을 통해 정책대안의 정보를 확보하는 것이 필요하다(김영평, 1991). 경험에 기초한 학습은 정책결정 과정에서 중요한 정보로 이용되며, 정책 집행과정에서 오차 수정을 통해 정책목표를 효과적으로 달성하도록 도와줄 수 있기 때문이다.

이 연구는 행정구역 개편이 추진되고 있는 현 시점에서 정책의 효율적 실행을 위한 전제조건인 학습 정보를 제공하는데 목적을 둔다. 이를 위해 현재 행정구역 개편의 목적과 많은 부분 공통점을 갖는 1994-5년 시·군 통합 사례를 대상으로 정책 효과를 검증하고자 한다¹⁾. 1994-5년의 시·군 통합과 현재의 시·군통합의 공통적인 목적은 행정비용 절감, 규모의 경제효과, 지역경제발전 촉진으로 요약되며, 이는 지방재정 운영의 효율화를 꾀하는 요인이자 결과라 할 수 있다.

정책의 효과는 다양하게 분석될 수 있는데, 이 연구는 시간의 흐름에 따라 나타나는 효과를 분석하고자 한다. 시·군 통합은 두 개 이상의 자치단체가 인위적으로 통합됨으로써 인구, 재정, 소득 등이 통합 이전과 다른 형태로 구조화되기 때문에 과거와는 다른 재정효과를 받

1) 행정구역 개편에 대한 논의는 도시화가 빠르게 진전되던 1980년대부터 지속적으로 논의되어 왔다. 1980년대에는 대구, 인천, 광주, 대전 직할시를 설치하는 도농 분리형 행정구역 개편이 있었으며, 1994년과 1995년에는 40개시와 38개 군을 39개의 시로 통합하는 도농 통합형 지방행정구역 개편이 있었다. 이후 1996년에는 울산광역시가 설치되었고, 1998년에는 여수시, 여천시, 여천군이 여수시로 통합되었으며, 최근 2006년에는 제주도 4개의 시와 군이 2개의 행정시로 통합되었다.

생시킨다. 그리고 통합을 통해 새롭게 구조화된 정치, 경제, 사회적 특성은 통합시의 고유한 특성으로 안정화 되며 상위정부 또는 동급 자치단체와의 연계 속에서 지속·변화된다. 통합에 따라 형성된 자치단체의 고유한 특성은 장기적으로 자치단체 재정운용의 효율성에 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 이중 전자는 통합실행에 따른 단기 효과인 반면 후자는 통합 이후 자치단체의 구조적 특성에 따라 발생하는 장기효과이다. 이를 위해 먼저 시·군통합 실시 직후의 효과를 분석하고, 그 효과가 존재한다면 효과를 발생시킨 요인이 정책에 기인하는 것인지, 정책 이외의 다른 요인에 의해 기인되는 것인지를 장기시계열에 기초해 분석하고자 한다.

II. 시·군 통합의 논의와 선행연구의 검토

1. 시·군통합의 목적과 진행 상황

1) 시·군통합의 목적과 이론적 근거

이명박 정부의 행정구역 개편은 지방행정체제의 효율적 재구성화라는 가치하에 두 가지 수준의 개편 내용을 포함하고 있다. 하나는 법적·사무배분 및 기능적 측면에서 현행 지방행정 체제인 광역시·도와 기초자치단체간 수직적 관계를 개편하고자 하는 것이고, 다른 하나는 자치단체의 경쟁력 강화를 목적으로 자치단체간의 자율 통합을 추진하고자 하는 것이다. 전자는 계층 축소로 정의되는데 현행 지방자치법 제9조와 제10조, 그리고 제161조에 규정되어 있는 광역시-자치구-동, 도-시·군-읍·면·동의 다단계 행정 계층이 기능의 중복, 인력 및 예산의 중복 투입에 따른 비효율, 행정의 책임성 확보 곤란 및 책임회피, 사무의 자기 완결성 및 일괄처리 미흡, 광역화 되는 행정수요에 대한 공급 부족 등의 문제(최길수·김영재, 2007: 252)를 발생시키기 때문에 계층의 축소가 필요하다는 것을 강조한다. 반면 후자는 구역 개편 또는 시·군 통합으로 정의되는데, 이는 현행 자치단체의 구역이 경제적 효율성과 지역간 균형발전을 저해하고 있기 때문에 이를 해결해야 한다는 것을 강조한다.

현재 행정안전부가 추진하고 있는 행정구역 개편은 1994-5년에 실시한 도·농통합²⁾의 추

2) 1994-5년에 도농복합시설치특례법을 제정하여 시행한 도농통합의 목적은 현재의 행정구역개편 논의와 그 맥을 같이 한다. 당시에도 통합에 대한 반대논의와 찬성논의가 공존했었는데, 역사적 동질성을 확보하고, 주민의 생활 및 경제권을 일치시킴으로써 지역경쟁력을 확보하고, 재정운영의 효율성을 증진시킬 수 있다는 맥락에서 추진되었다. 이는 현재 이명박정부에서 추진하는 지방행정체제개편과 그 맥을 같이 한다.

진근거 이론과 맥을 같이 하는데 이는 규모의 경제이론과 통합적 개발론으로 요약될 수 있다. 규모의 경제이론에 따르면 공공재는 초기에 고정비용이 대거 투입되기 때문에 생산량의 규모가 증가할수록 생산단가가 감소하게 되는 가변비용의 비중이 커야 공급의 효율성이 확보될 수 있다. 규모의 경제 이론에서 가변비용의 비중이 높아지기 위해서는 무엇보다 적정 인구의 확보가 필요하다(Giertz, 1981; Mullen, 1980; 정재진, 2009: 18). 만약 인구 규모가 공공재 공급에 필요한 고정비용을 충당하기 어려울 정도로 작다면 공공재 공급의 비효율을 뿐만 아니라 서비스 공급 자체가 불가능해지게 된다(김선명·김기현, 2008: 356). 또한 수요역이 충분히 크지 않아 가변비용의 비중이 낮은 자치단체가 존재할 경우 반드시 투자되어야 하는 고정비용을 여러 자치단체가 동일하게 부담할 경우, 비효율이 발생하기 때문에 통합 및 인원의 축소를 통하여 행정비용을 절감할 수 있다는 것을 가정한다. 예를 들어 도시와 농촌의 통합은 공공서비스 시설에 대한 중복투자를 방지하고 광역행정을 통해 개발투자와 예산집행의 효율성을 기할 수 있다고 보는 것이다(Herbers, 1989; 최홍석·정재진, 2005).

한편 통합적 개발론의 입장에서는 경계하고 있는 두 개 이상의 자치단체간 경제적 발전 정도가 상이할 경우 자치단체를 통합함으로써 공동 발전을 피해야 한다는 입장을 강조한다(임창호, 1995: 9). 이는 지구단위 계획과 동일한 개념으로 이미 1994-5년에 실시하였던 시·군통합의 논리를 대변하는 가장 대표적인 이론중 하나이다. 이와 관련하여 행정안전부 역시 1994-5년에 시·군 통합을 통하여 균형발전을 도모한바 있으나 아직도 농촌지역의 인구 감소현상이 지속적으로 발생되고 있으며, 이는 노동력 감소를 유발하고³⁾, 이로 인해 재원의 약화가 발생되고 있어 통합을 통해 지역간 경쟁력 격차를 완화시켜야 한다는 점이 강조되고 있다.

2) 행정구역 개편 진행상황

행정구역 개편의 일환으로 시·군 통합 논의는 2009년에 들어서면서 가시화 되었는데, 국회가 2009년 6월에 지방행정체제개편 특위를 출범시키면서 본격적으로 이슈화되기 시작하였다. 이에 행정안전부는 2009년 8월에 지방자치단체 자율통합 지원계획을 발표하며 행정구역 개편을 실행에 옮기고자 하였다. 행정안전부가 당시 제시한 행정구역개편의 순기능은 네 가지로 요약될 수 있는데 첫째, 규모의 경제 확보로 행정 효율성을 제고하고, 둘째, 세계화·정보화 시대에 걸맞는 지역경쟁력을 확보하며, 셋째, 광역적 행정 수행의 원활화를 도모

3) 인구는 노동력을 의미하며 노동력의 감소는 산업 기반의 약화와 세수 감소로 이어지는 악순환을 발생시키게 된다. 1997년 군 지역의 노령인구 비율은 11.9%였는데, 2008년에는 20.6%로 증가하게 되었고, 순수 지방세로 인건비 해결이 곤란한 군은 전체 86개 중 61개로 71%를 차지하고 있다.

하고, 넷째, 지역갈등을 해소한다는 것이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 자율통합시 인센티브 제공을 약속하였는데, 해당 자치단체에 제공되는 인센티브는 지역개발을 위한 재정지원, 통합지역의 경쟁력 강화, 주민생활여건 개선, 기존 혜택 보호 및 행정특례의 4가지로 요약될 수 있다⁴⁾.

정부 차원에서의 적극적인 지원에 따라 2009년 9월에 46개 자치단체가 18개 자치단체로 통합한다는 건의를 접수하였다. 지역별 분포를 보면 수도권에서는 7곳이, 충청권에서는 5곳이 신청서를 제출하였고 호남권에서는 3곳이, 영남권에서도 3곳이 신청서를 제출하였다⁵⁾. 신청서 제출 이후 2009년 10월부터 11월 까지 지역주민 의견 조사를 거쳐 행정안전부는 창원-마산-진해, 청주-청원, 성남-하남-광주, 수원-화성-오산 등 4개 통합 추진 지역을 선정하였고, 이들 자치단체를 대상으로 자율통합을 추진한바 있다. 이후 2010년 1월 창원·마산·진해 통합준비위원회가 발족되었고, 2010년 7월 1일 통합 창원시가 공식 출범하게 되었다. 한편 행정안전부는 2010년 핵심정책과제 중 하나로 전술한 지역의 자율통합을 선정하고, 2014년 개편을 목표로 단계적 실천 전략을 마련하고 있다(행정안전부b, 2009: 23).

2. 정책으로서 시·군 통합의 효과와 정책 학습

정책에 대한 정의는 다양하나 일반적으로 민주주의하에서 인간의 존엄성과 개인 선택의 자유를 확보할 수 있도록 하며 사회에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 권위 있는 정부가 실행하는 일련의 활동으로 정의된다(Lasswell, 1951). 이 정의에 따를 경우 정책은 목적의 측면과 실행의 측면으로 구분되는데, 시·군통합은 지방자치단체의 경제적 발전, 재정운용의 효율성, 균형 발전이라는 목적을 갖고, 정부가 기초자치단체의 행정구역을 구조적으로 통합

4) 행정안전부는 통합당시 뿐만 아니라 통합 후에도 지원을 약속하였는데, 통합 후 통합이전 자치단체의 교부세액을 5년간 보장하고, 통합이전 교부세액의 60%를 10년 동안 추가지원하며, 시·군·구당 50억원의 특별 교부세를 지원하는 재정 인센티브의 지속화를 약속하였다. 또한 해당지역의 상하수도 요금 등 각종 공공요금을 인하하고, 장수 수당 등 복지서비스 대상을 확대하며, 문화예술 서비스의 공동활용 등 주민서비스 향상을 약속하였다.

5) 자율통합 접수 결과는 다음과 같다.

구 분	지 역
수도권	① 남양주-구리, ② 안양-의왕-군포-과천, 안양-의왕-군포, ③ 의정부-양주-동두천, 양주-동두천, ④ 성남-하남-광주, ⑤ 수원-화성-오산, 화성-오산, ⑥ 여주-이천, ⑦ 안산-시흥
충청권	① 청주-청원, ② 괴산-증평, ③ 천안-아산, ④ 홍성-예산, ⑤ 부여-공주
호남권	① 전주-완주, ② 여수-순천-광양-구례, 여수-순천-구례, 여수-순천, ③ 목포-무안-신안, 목포-무안, 목포-신안
영남권	① 창원-마산-진해-합안, 창원-마산-진해, 창원-진해, 마산-합안, ② 구미-군위, ③ 진주-산청

하는 행위를 취하는 정책으로 정의될 수 있다.

불확실성과 모호성을 속성으로 하는 정책의 성공여부는 다양한 요인에 의해 설명될 수 있는데, 많은 경우 정책의 효과성을 기준으로 판단한다. 효과성은 설정된 목표를 얼마나 달성하고 있는지에 대해 측정하는 것을 의미한다(Cameron, 1986). 정책의 효과는 내부적인 측면에서 정책실행의 전 과정에 의해 영향을 받고, 정책이 집행되는 외부적 환경에 의해서도 영향을 받는다. 전자는 주로 정책실행에 있어서 개인수준의 합리성, 조직내 개인들의 선택 수준에 초점을 둔다면 후자는 환경변화에 따른 불확실성, 복잡성 등에 초점을 둔다(Emery & Trist, 1965). 특히 정치·경제·사회적 특성이 급변하는 현재에는 정책 집행과정에 있어서 발생 가능한 외부의 불확실성이 정책효과에 많은 영향을 미치게 된다(Elmore, 1978: 185-228). 예를 들면 시·군통합 효과는 도시지역과 농촌지역을 통합하는 수단을 선택함으로써 기존에 갖고 있던 통합이전 시와 군의 경제적 조건을 적극 고려하지 못해 그 효과를 충분히 기대하기 어렵게 될 가능성이 있다. 또한 통합이후에 지리적 특성과 문화적 특성에 의해 차별화되었던 주민들이 같은 공동체를 이루어야 하고, 서로 다른 지역에서 근무했던 공무원들이 함께 일을 해야 하기 때문에 기존에 존재했던 정책목표, 전통, 문화, 이익 등의 차이를 발생시키고 갈등을 유발해 정책의 효과를 가로막을 가능성이 있다(Linder & Peters, 1984: 237-259; Linder & Peters, 1988: 738-750).

정책의 효과는 시간적 특성에 의해서도 영향을 받는다. 대부분의 정책은 집행 초기에는 정책 추진에 대한 의지와 노력이 상대적으로 강하며, 시·군통합과 같은 구조적 개편은 개편에 따른 효과가 가시적으로 발생되며 단기효과가 크다. 그러나 단기효과가 한번 발생되고 나면 또 다른 충격을 주기 까지 큰 변화를 유발하지 않는다. 이는 정책의 정박효과 때문인데, 하나의 정책은 처음 실행될 때의 범위를 쉽게 벗어나지 못하고, 새로운 틀을 마련하여 실행할 때에만 새로운 효과가 발생된다(전영평·이곤수, 2002).

정책의 실행은 맥락(context)에 의존하기 때문에 애초에 설정한 목표를 완벽하게 달성하는 것이 매우 어렵다. 이를 위해 정책 실행과정에서 그 효과를 지속적으로 평가하고, 학습을 통해 오차 수정을 해야 한다. 정책효과를 평가하는 것은 정책학습의 과정을 이해해야 하며, 정책학습이라는 관점에서 정책평가는 정책문제의 본질을 파악하고 이를 해결하기 위한 정책행위자의 반복적 행위학습 과정으로 이해된다(Feick, 1994). 정책학습은 궁극적인 목적을 보다 잘 달성할 수 있도록 하기 위한 새로운 정보와 과거정책 결과의 견지에서 정책의 기술과 목적을 수정하고자 하는 계획적인 노력이다(Hall, 1993). 그리고 이러한 학습은 사회 또는 환경적 자극에 의해 정부가 반응하는 것으로서 발생한다(Heclo, 1974).

종합하면 정책은 환경에 대응하여 학습함으로써 본연의 목적을 달성하기 위해 노력해야 하는데 특히 과거에 실행한 정책의 효과를 분석하여 그로부터 도출된 정보가 학습으로 이용

되기 위해서는 무엇보다 정책 효과를 분석하기 위한 방법의 정교화가 필요하다. 이를 위해 이 연구에서는 외부적 환경과 시간적 속성을 종합하여 분석하고자 한다. 외부적 환경은 불확실성 하에서 기대하지 않았던 충격 이외에 시·군통합 이후 구축 되는 통합시의 구조적 특성을 의미한다. 이 구조적 특성은 정치, 행정, 경제, 사회, 문화적 특성으로 대변된다. 또한 시간적 속성에 의해 정책의 효과가 달리 나타나기 때문에 시간변화에 따른 효과를 종합하여 분석할 필요가 있다.

3. 선행연구의 검토와 연구의 방향

1) 선행연구의 검토

1994-5년 시·군통합이 이루어진 이후 현재까지 행정구역 개편에 대한 논란은 활발하게 진행되어 왔으며, 그 효과 역시 다양한 측면에서 논의되고 있다(김동훈·전진현, 1996; 경기개발연구원, 1997; 김재홍, 2000; 홍준현, 2005; 최홍석·정재진, 2005; 박기관, 2006; 박지형·홍준현, 2007; 배득중, 2008; 원윤희·심혜정, 2008; 최진혁, 2009; 경기개발연구원, 2009). 행정구역 개편에 대한 연구들은 크게 두 가지로 구분되는데 하나는 개편의 논리 중 어느 가치가 우선시 되어야 할 것인가에 대해 논의한 연구이고, 다른 하나는 시·군통합에 따른 효과를 검증한 것이다.

전자는 시·군통합의 찬·반논리로 구분되는데, 시·군통합을 찬성한 학자들은 행정비용의 절감과 행정서비스 제공과정에서 규모의 경제효과를 발생시키고 균형발전을 도모해야 한다는 논리를 강조한다(박희정, 1994; 이재원, 1995; 김해룡, 2002). 반면 시·군통합을 반대한 학자들은 행정구역의 확대가 경제적 효율성 측면에서 규모의 경제효과를 가져올 가능성은 존재하나 실제에 있어서는 행정운용 예산의 증가를 불러오고, 공공재 공급과 수요간의 불균형 및 수요에 대한 파악 미흡으로 공공서비스 제공의 비효율이 발생할 수 있다는 것을 강조한다(심건길·나대웅, 1997; 김만식, 2004: 29).

시·군통합의 효과를 분석한 연구에서도 통합의 효과는 학자들마다 다양하게 제시하고 있다. 김동훈·정진현(1996)은 행정구역 개편을 통한 예산절감 효과가 기대수준 이하에 머물렀다는 결과를 도출하고 있으며, 김재홍(2000)은 통합시 보다 일반시의 효율성이 높으며, 규모의 경제효과도 일반시와 비슷하다는 결과를 도출하고 있다. 최홍석·정재진(2005)은 시·군통합의 효과를 비용절감, 규모의 경제효과, 균형발전 효과로 구분하여 분석하였는데, 통합시의 인건비 절감 효과가 존재하나 일반행정비용은 오히려 증가하고, 자치단체간 재정형평화 수준이 약화되고 있으며, 규모의 경제 효과가 모든 통합시에서 발생되지 않는다는 결과

를 제시하고 있다. 이성로(2003)는 통합시와 비통합시의 정치적 행태에 대해 분석하였는데, 시·군 통합이 행정에 대한 주민의 정보 수준과 참여 수준에 유의한 영향을 미치지 못한다는 결과를 도출하였다. 그러나 이들 연구는 통합 이전과 이후의 짧은 기간을 대상으로 분석함으로써 정책의 장기적 효과는 분석하지 못한다는 한계를 갖는다. 즉, 통합이후 자치단체의 구조적 요인 또는 환경적 요인에 의해 그 효과가 어떻게 변화되는지를 분석하지 못했다는 한계를 갖는다.

이와 같은 한계를 보완하여 장기 시계열에 기초하여 분석한 연구가 최근 들어 등장하고 있다. 박지형·홍준현(2007)은 시·군 통합이 지역경제 성장에 미친 영향을 분석하였는데, 단기적으로는 시·군 통합의 효과가 미미하나 장기적으로 경제성장의 잠재력은 통합시가 비통합시보다 높은 것으로 분석되었고, 단기적으로 인구의 확충을 통한 효과가 존재하나 장기적으로는 그 영향력이 감소된다는 결과를 도출하였다. 박기관(2006)은 원주시를 대상으로 시·군통합의 성과를 효율성, 민주성, 형평성에 기초해 분석하였는데, 분석결과 통합의 성과가 일정부분 발견되고는 있으나 지방재정의 상황은 크게 나아지지 못하였으며 지역주민간 갈등이 확대되고 있다는 결과를 제시하고 있다. 유재원·손화정(2009)은 24년의 장기 시계열 자료를 기초로 단절적 시계열 분석을 통해 그 효과를 검증하였다. 분석결과 중앙정부의 인센티브에 의해 실시하는 통합은 정치적 선전효과 외에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이들 연구는 장기 시계열에 의해 분석을 하였다는 점에서 이전 연구의 한계를 보완하고는 있으나, 정책의 효과를 설명함에 있어 통제변수를 좀 더 정교하게 구성할 필요성이 제기되고 있다.

2) 연구의 분석 틀

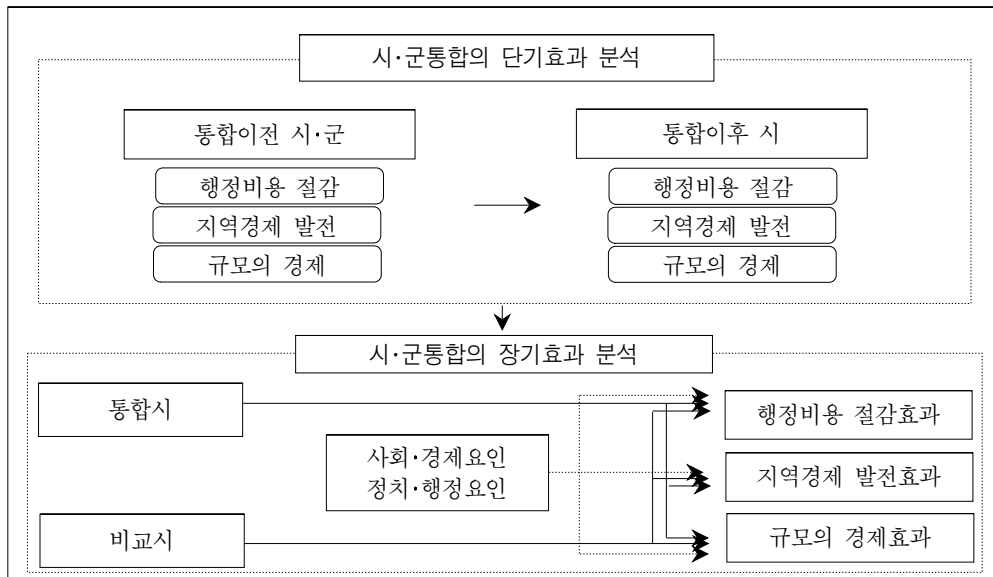
이 연구는 전술했듯이 1994-5년에 이미 실행된 시·군 통합의 효과를 재정운용의 효율성 측면에서 분석하고자 한다. 재정운용의 효율성은 규모의 경제이론과 통합적 개발론 그리고 선행연구에서 분석 대상으로 선정한 변수 중 행정비용 절감효과, 지역경제발전효과, 규모의 경제효과를 의미한다.

한편 정책의 효과는 정책이 실행된 이후 직접적으로 발생하는 효과 이외에도 정책 실행에 따라 발생한 정치, 경제, 환경적 요인들에 의해 복합적으로 발생된다. 즉, 정책의 유형과 의도한 목적 그리고 수단의 다양성에 의해 쉽게 일반화하긴 어렵지만 일반적으로 정책의 효과는 장기적으로 파악되어야 하고, 정책 효과에 영향을 미치는 요인을 고려해야 한다.

이러한 맥락에서 이 연구는 단기 효과와 장기 효과를 종합적으로 분석하고자 한다. 단기 효과는 시·군 통합이 이루어지기 2년전과 시·군 통합이 이루어진 2년 후의 재정효율성 변화

를 기초로 분석하고자 한다. 한편 근래 들어 장기 시계열을 고려한 연구가 등장하고는 있으나 정책실행에 따라 발생하는 외부 요인 즉, 통제 변수를 고려하지 못하고 있기 때문에 이 연구에서는 통제변수를 고려하여 정책의 장기효과를 검증하고자 한다. 여기서의 통제변수는 정책수단의 실행을 통한 효과를 증가 또는 감소시킬 수 있는 요소로서 통합시의 정치, 경제, 사회적 변수를 의미한다. 정책의 장기효과분석은 통합이후 통합시와 비교시를 대상으로 정책의 효과를 비교·분석하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



Ⅲ. 연구 설계

1. 가설의 설정 및 변수의 구성

1) 가설의 설정

전술했듯이 시·군 통합의 효과는 연구자 마다 다양하게 제시되고 있다. 또한 개별 연구자가 대상으로 선정한 변수의 차이가 존재한다. 따라서 선행연구를 통해 제시된 내용을 근거로

가설을 설정하기 보다는 현재의 행정구역 개편이 추진될 수 있는 이론적 근거인 규모의 경제 이론과 통합적 개발론에 기초해 가설을 설정하고자 한다.

규모의 경제효과와 통합적 개발론 모두 공통적으로 제시하는 함의는 통합을 함으로써 중복되는 행정비용을 절감할 수 있고, 인구가 유입되는 만큼 수요역이 커져 단위당 비용이 절감되고, 절감되는 수준만큼의 잉여 재원이 지역경제의 발전을 도모한다는 것이다. 규모의 경제효과와 통합적 개발론에 입각해 가설을 설정하면 다음과 같다.

- 가설1. 통합 이전과 비교해 통합이후의 행정비용 절감 수준이 높을 것이다.
- 가설2. 통합 이전과 비교해 통합이후의 경제적 발전 수준이 높을 것이다.
- 가설3. 통합 이전과 비교해 통합이후의 규모의 경제 효과가 높아질 것이다.
- 가설4. 통합시가 비통합시에 비해 행정비용 절감 효과가 높을 것이다.
- 가설5. 통합시가 비통합시에 비해 경제적 발전 수준이 높을 것이다.
- 가설6. 통합시가 비통합시에 비해 규모의 경제효과가 높을 것이다.

2) 변수의 설정

이 연구는 시·군통합 정책의 효과를 분석하는데 목적을 두기 때문에 정책 효과로 선정한 재정운용의 효율성 수준이 종속변수가 되며, 이는 단기 효과 분석과 장기 효과 분석 모두에 공통 적용된다. 한편 장기효과 분석은 통합시와 비교시의 재정운용상 효율성 차이와 이에 더해 통합 이후 해당 자치단체의 정치, 경제, 행정, 사회적 변수와 같은 환경적 요인이 함께 영향을 미친다고 가정하기 때문에 이들이 통제변수로 구성된다.

(1) 종속변수

종속변수는 행정비용 절감효과, 지역경제 발전효과, 규모의 경제효과로 구분된다. 이들은 모두 자치단체의 재정운용에 직접적인 영향을 미치는 것으로, 분석을 위한 측정변수는 재정상태를 측정할 수 있는 것이어야 한다.

먼저 규모의 경제효과는 공공재의 수요자가 많아질수록 가변비용의 비중이 커지게 됨으로써 공공재 공급의 양이 동일하다고 가정할 때 인구의 증가에 따라 생산비용이 감소된다는 것을 가정한다. 이를 대표하는 변수로 많은 선행 연구에서 1인당 행정비용을 선정하고 있는데 이 연구에서도 이를 이용하고자 한다. 1인당 행정비용은 이전재원을 제외한 순수 지방세입액을 인구로 나눈 인당 세입액을 이용하였다. 이는 자치단체의 총 세출이 지방자치 실시 이후 지속적으로 증가됨에도 불구하고, 1인당 행정비용이 감소하게 될 경우 규모의 경제효과가 존

제한한다는 것을 의미한다⁶⁾(최홍석·정재진, 2005).

지역발전 수준을 측정하기 위한 지표는 GRDP가 있다. 그러나 이 연구의 분석 기간 동안 분석대상 시에 대한 GRDP가 구축되어 있지 않아 대리변수로 투자적 지출 비중을 선정하였다. 투자적 지출 비중이 지역경제 발전 수준을 직접적으로 의미하지는 않지만 경비 지출의 결과로서 자산 형성을 유도하기 때문에 지역의 생산성을 제고하고, 지역의 산업 경제를 발전시키는 기능을 수행한다(정재진, 2009, 45; 우명동, 2001: 114). 투자적 지출 비중은 자치단체 전체 세출 중 자본지출과 용자 및 출자비가 차지하는 비중으로 설정하였다⁷⁾.

행정비용 절감 효과는 물건비⁸⁾ 비중으로 설정하였다. 본래 행정비용 절감이 의미하는 것은 경상적 경비의 축소이다⁹⁾. 시·군 통합을 통해 중복되는 업무를 통합하여 운영함으로써 기관의 수와 공무원의 규모를 축소시켜 잉여 되는 경비를 투자적 경비로 전환하여 지역 경제 성장을 유도한다는 목적을 갖는다. 현재 우리나라 지방재정 지출을 성질별로 분류할 때 경상적 경비는 인건비, 물건비, 여비, 업무 추진비 등 9개 항목으로 구성되어 있는데, 이중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비와 물건비이다. 그러나 같은 경상적 경비라 할지라도 인건비는 현실에 있어 공무원 보수규정 제4조에 의해 쉽게 삭감되거나 탄력적으로 운영되지 못하는 성질이 있다. 따라서 물건비만을 대상으로 분석을 수행하고자 하며 이는 지방자치단체 지출 총액에서 물건비가 차지하는 비중으로 설정하였다.

(2) 독립변수

이 연구에서의 독립변수는 통합여부이다. 통합된 자치단체와 통합되지 않은 자치단체를 구분하여 정책의 효과를 분석하는 것인데 이를 위해서는 비교의 대상이 존재해야 한다. 따라서 통합된 자치단체와 통합되지 않은 자치단체를 가변수로 구성하여 분석하였으며, 통합시를 1로, 비통합시를 0으로 설정하였다.

6) 1인당 행정비용은 주민 1인당 담세 비용과 같은 맥락으로 자치단체가 지역주민을 위해 제공하는 모든 행정서비스과정에서 투입되는 재원이 지역주민의 부담으로 수행된다는 가정하에 시·군통합을 통해 1인당 행정비용의 증감을 기준으로 규모의 경제 또는 규모의 비경제효과를 측정할 수 있다.

7) 투자적 지출의 확대가 지역의 소득과 경제를 부흥시킨다는 논리는 케인즈의 모형(Keynesian Model)에서 찾을 수 있다. 즉, 지방자치단체가 투자적 경비를 증가시키며 지역주민의 의사를 수렴하여 지역에 필요한 지방세출을 더 많이 지출할 경우 생산기반의 발전에 따라 지역경제의 소득 수준이 증가하게 된다(오병기·김대영, 2005; 오병기, 2007: 7; 정재진, 2009).

8) 물건비는 주로 행정서비스의 수단적 성격이 강하기 때문에 능률성을 원칙으로 한 경비의 절감을 도모하는 경우 제일 먼저 그 대상이 된다(정재진, 2009).

9) 현행 지방자치단체재정분석 기준에 따르면 경상적 경비 비중이 높을수록 자치단체의 재정운영의 탄력성이 저하된다고 평가한다(한국지방행정연구원, 2009; 정재진, 2009).

이 연구는 정책효과 이외의 구조 및 환경적 특성에 기인된 효과를 함께 분석하고자 한다. 여기서 구조적 특징은 시·군통합의 효과에 영향을 미치는 요인을 의미하며, 이 연구에서 가정하는 시·군통합의 효과는 지방자치단체의 재정적 속성에 기인한다. 따라서 이 연구에서는 구조적 변수를 재정지출 결정이론에서 제시하는 사회·경제적 요인과, 정치·행정적 요인을 이용하였다. 사회 경제적 결정론은 지방자치단체의 재정 지출과 운용이 인구, 경제수준 등의 변수에 영향을 받는다는 것을 가정한다(Fabricant, 1952). 이 이론에 입각하여 자치단체의 구조적 요인으로 구성된 변수는 인구, 노령인구비중, 도시화수준, 소득 수준이다¹⁰⁾. 인구는 행정서비스의 요구를 확대함과 동시에 공공재 공급의 가변비용 비중을 크게 함으로써 규모의 경제효과를 발생시키는 요인으로 작용한다는 가정 하에 변수로 설정하였다. 인구는 해당 자치단체 인구에 자연로그를 취하는 방법으로 변수화 하였다. 노령인구 비중은 사회적 약자를 대표하는 변수로서 사회적 약자가 상대적으로 많은 자치단체는 세입 부문의 누수가 발생되고, 유희 노동력이 감소됨으로써 지역경제성장에 부정적인 효과를 발생시킬 가능성이 있다(Peterson, 1979). 노령인구는 해당 자치단체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 설정 하였다. 도시화는 공공서비스의 다양화와 확대를 유발하며, 지역경제 성장을 추동할 수 있다는 가정 하에 설정하였다(Mullen, 1980). 도시화 수준은 해당 자치단체에서 2차 산업 종사자가 차지하는 비중으로 변수화하였다. 소득 수준은 지방자치단체의 실질 소득 수준이 증가할수록 지역경제가 발전되고, 정부 지출이 확대되며, 양질의 공공재를 공급하게 만드는 요인으로 작용한다는 가정 하에 설정하였다(Musgrave, 1969). 소득을 대표할 수 있는 변수와 관련하여 하능식·임성일(2007)의 연구에서는 주민세와 재산세가 소득을 가장 잘 대표한다는 결론을 도출하고 있다. 따라서 이 연구에서도 소득 수준을 대표하는 변수로 1인당 재산세와 주민세를 이용하였다.

정치·행정적 결정론은 정치적 변수의 분석 필요성을 강조하며 정당효과모형이라고도 불린다(Kleinman & Eastall & Roberts, 1990: 405). 정치·행정적 결정론에 입각하여 자치단체의 구조적 요인으로 구성된 변수는 단체장 당적, 단체장과 의원의 동질성 변수이다. 단체장 당적은 당시 중앙정치의 여당과 당적과 같은 지에 대한 것으로 중앙수준에서는 같은 당적을 가진 자치단체장의 의견을 우선시 하여 받아들일 가능성이 크며, 이 경우 지역 발전 및 시·군 통합에 따른 정책적 효과가 단체장의 당적에 따라 변화될 가능성이 있다고 판단되어 설정하였다(강윤희, 2002; 현승현·윤성식, 2006: 61). 단체장 당적은 가변수로 설정하였

10) 많은 선행 연구에서 사회 경제적 변수로 선정한 내용을 요약하면 인구밀도, 소득수준, 도시화 수준, 산업화 수준, 교육수준, 65세 이상 노령 인구, 사회적 약자의 비율 등이 있다(강인재, 1989; 한원택·정현영, 1993; 남궁근, 1994; 김수완, 1998; 정진현, 2003; 김성중·신주연, 2003; 정재진, 2009).

으며 단체장 당적이 여당이면 1을, 야당이면 0을 부여하였다. 단체장과 의원의 동질성 변수는 우리나라와 같은 강시장형 지방정부 구조에서 단체장과 같은 당적을 가진 의원의 비율이 높을수록 재선효과를 노리는 경상적 지출에 많은 재원을 투입할 가능성이 크다. 이는 시·군 통합 효과 중 지역경제 발전에 부정적인 영향을 미칠 소지가 있다고 판단되어 변수로 구성하였다. 의원의 동질성 수준은 해당 자치단체 전체의원 중 단체장과 당적이 같은 의원을 비중으로 산정하였다.

이 외에 이 연구는 시계열과 횡단면을 동시에 포함한 자료에 의존하기 때문에 시계열 특성에 따른 오차를 고려해야 하고, 분석 기간 중 발생한 대외 경제적 충격을 통제해야 한다. 이를 위해 IMF 변수와 시차 통제 변수를 구성하였다. IMF는 중앙 및 지방재정총액의 감소를 가져왔고, 이는 내국세를 세원으로 하는 교부세수입액의 비중을 감소시켰으며, 지방세 자체의 부족으로 인해 지방재정의 큰 어려움을 발생시켰다. 따라서 IMF변수는 환란의 여파가 가장 심각했던 1998년부터 1999년을 1로 그 외의 시기는 0으로 변수 값을 설정하였다. 또한 시계열적 교란 요인을 통제하기 위해서 재정의 증감 수준을 기초로 통제하는 시차 통제 방법을 사용하였다. 시차 통제방법은 전년대비 현재년도 총 세입의 증감율로 구성하였다.

<표 1> 변수의 구성

상위변수	하위변수		측정지표
독립변수	통합여부		통합시 = 1, 비교시 = 0
통제변수	정치·행정 변수	단체장 당적	1=여당, 0=야당
		단체장 의원 동질성	(단체장과 동일당적 의원/자치단체의원총수)*100
	사회·경제 변수	노령인구비중	(65세 이상자/자치단체인구)*100
		인구	ln(자치단체의 인구)
		도시화수준	(2차산업종사자/자치단체인구)*100
		소득수준	{(재산세입액+주민세입액)/자치단체인구} *100
	거시 경제 상황		1998년, 1999년 = 1, 그 외 모두 = 0
시차변수		{(현년도 세입액-전년도세입액)/전년도세입액} *100	
종속변수	행정비용절감효과		(물건비/세출결산 총액)*100
	지역발전효과		{(자본지출+융자및출자)/세출결산 총액} *100
	규모의경제효과		(지방세입액/자치단체인구)

2. 연구 대상 및 방법

앞서 설명한 바와 같이 시·군 통합의 단기·장기 효과 분석은 분석의 시간이 다르며, 분석의 대상역시 다르다. 정책의 단기 효과 분석을 위해서 이 연구는 통합 이전 군과 시의 2년간 재정효율성 수준과 통합 이후 시의 2년간 재정 효율성 수준을 분석하고자 한다. 따라서 통합 이전의 분석 대상 자치단체의 수는 군 38개¹¹⁾와 시 40¹²⁾개 이다. 그러나 이들이 통합을 통해 39개로 축소되었기 때문에 통합시는 39개¹³⁾의 자치단체가 대상이 된다. 한편 장기효과를 분석하기 위해서는 통합 이후 통합시와 비교시를 대상으로 그 효과를 검정하고자 한다. 정책효과 검정을 위한 비교시는 35개이다.¹⁴⁾

한편 이 연구는 단기 효과와 장기 효과를 검정하기 위한 분석의 시계열 기준이 다르다. 단기효과 분석은 1993년부터 1994년까지 2년과 1996년부터 1997년까지의 2년간 자료에 기초해 분석하였다. 한편 장기 효과 분석은 통합 이후 1996년부터 2007년 현재까지 이다.

단기 효과 분석을 위해서는 대응표본 t 검정을 이용해야 하는데, 이 경우 그 기준은 1995년 정책 실행이 된다. 대응표본 t 검정은 동일한 모집단 내에 존재하는 표본간의 차이를 분석하는 것이기 때문에 통합이전 시와 군이 통합시로 변화됨으로써 얻게 되는 정책효과를 검증해야 한다. 그러나 대응표본 t 검정은 재정운용의 효율성 수준의 차이가 통계적으로 유의한 것인지에 대한 정보를 주는 것이기 때문에 해석을 함에 있어 주의를 요한다. 이를 위해 이 연구에서는 앞서 논의한 재정운용의 효율성 변수의 평균 변화량을 고려하여 해석하고자 한다.

장기 효과 분석은 시계열과 횡단면을 동시에 갖고 있기 때문에 자료의 특성상 패널 분석을 실시하였다. 패널 분석은 다양한 방법이 이용되는데, 이 연구에서는 2요인(two-way) 확률 효과 모형(Random effect)과 GEE(Generalized Estimating Equations)모형을 이용하였다. 이 연구의 자료는 매년마다 그리고 기관마다 달라진다는 특성을 갖기 때문에 2요인

11) 시·군 통합 대상 군은 남양주, 평택, 춘천, 원주, 명주, 삼척, 중원, 제천, 공주, 보령, 서산, 아산, 천안, 남원, 정읍, 김제, 옥구, 익산, 광양, 승주, 나주, 안동, 영일, 경주, 영천, 경산, 금릉, 선산, 상주, 문경, 영풍, 진양, 밀양, 김해, 창원, 통영, 거제, 사천군이다.

12) 시·군 통합 대상 시는 평택, 송탄, 미금, 춘천, 원주, 강릉, 삼척, 충주, 제천, 천안, 공주, 대천, 온양, 서산, 군산, 이리, 정주, 남원, 김제, 순천, 나주, 동광양, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 점촌, 경산, 창원, 마산, 진주, 충무, 삼천포, 김해, 밀양, 장승포시이다.

13) 통합시는 평택, 남양주, 춘천, 원주, 강릉, 삼척, 충주, 제천, 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 순천, 나주, 광양, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 창원, 마산, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제시이다.

14) 비교시는 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 파주, 이천, 용인, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천, 동해, 태백, 속초, 청주, 계룡, 전주, 목포, 진해, 제주, 서귀포시이다.

모형을 이용하였다. 그리고 이 분석에서 이용되는 변수는 시간변화에 따라 변화되지 않는 가변수가 포함되어 있고, 연구를 통해 추론하고자 하는 것이 표본 내의 효과라기보다는 모집단을 대상으로 하기 때문에 개별효과와 시간효과를 임의 변수로 선정하는 확률효과 모형을 이용하였다. 또한 이 연구의 자료는 시간에 따라 동일한 실험단위의 반복 측정을 통해 이루어졌는데, 이 경우 관찰값들 사이의 종속성을 고려한 모형이 필요하다. 이를 위하여 시계열과 횡단면적 다시점 자료의 분석에 유사우도함수의 장점을 이용한 일반화 추정방식을 이용하였다. 그리고 이를 분석하기 위한 통계 프로그램은 STATA 10.0을 이용하였다.

IV. 분석 결과와 논의

1. 시·군통합의 단기효과 분석

시·군통합의 단기효과를 분석한 결과 물건비 비중이 통합 이후 약 2%가량 증가함으로써 행정비용 절감 효과가 발생되지 않는 것으로 나타났다¹⁵⁾. 통합 이후 인당 세입액은 약 30,000원 가량 증가되어 공공재 공급에 있어 규모의 경제효과가 발생되지 못하는 것으로 나타났다. 반면 투자적 지출의 비중은 통합이후 약 7%가량 증가함으로써 지역경제 발전효과가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 2> 통합 이전과 이후의 지방재정 현황

구분	통합이전(n=39)		통합이후(n=39)		대응차		t	유의 확률
	평균	표준편차	평균	표준편차	표준편차	표준오차		
행정비용절감	10.4	0.0377	12.6	0.0192	0.0483	0.0054	-4.174	0.000
지역경제발전	52.8	0.0823	59.6	0.0520	0.0894	0.0101	-6.713	0.000
규모의경제	0.1382	0.0385	0.1691	0.0443	0.0244	0.0027	-11.164	0.000

주1. $p < 0.05$

15) 만약 행정비용 절감 효과와 지역경제 발전 효과를 분석하기 위해 설정한 변수가 전년대비 증가율 이라면 2%, 또는 7% 수준의 증가는 점증적인 예산배분의 특성 등에 의해 발생될 수 있다고 볼수 있을 것이다. 그러나 이 연구에서의 변수는 세출 총액에서 차지하는 비중으로 설정되었기 때문에 자연발생되는 증가 수준으로 이해할 수 있는 부분을 통제하였다.

단기 정책효과를 종합하면 통합이후 통합시의 지역경제 발전을 위한 노력은 존재하나 행정비용은 증가되고, 규모의 경제효과 역시 존재하지 않는 것으로 나타났다. 시·군 통합을 실행함으로써 얻고자 했던 목적 중 일정 부분을 달성하긴 했으나 정책의 의도와는 달리 예상치 못한 요인들에 의해 통합의 효과가 기대이하로 나타난 부분도 존재한다. 예상치 못한 요인은 의제설정 및 정책결정단계에서의 인지적 한계, 수단선택의 부적절성 등에 기인되기도 하지만 그보다는 정책을 둘러싼 구조적 맥락과 예상치 못한 환경에 의해 영향을 받은 것이라 판단된다. 물건비의 상승은 자치단체의 구조 및 환경 변화에 의해 새롭게 창출되는 행정서비스 요구에 대응하기 위해 의도하지 않은 새로운 재정 지출의 확대가 발생한 결과로 판단된다. 즉, 통합을 통해 설정된 구조적 맥락은 또 다른 정책적 지원이 발생되지 않는 한 정책실행 직후 발생한 효과 보다 더 큰 효과를 발생시키지 않고, 단지 지속되며 이 과정에서 정부간 재정 관계와 같은 제도적 요인과 IMF 등과 같은 환경적 요인에 의해 새로운 방향으로 진행될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

행정구역의 확대가 인구 증가를 동반하여 공공재 수요를 확대함으로써 공공재 비용이 낮아질 것이라는 가설은 오히려 반대의 결과를 가져왔다. 규모의 경제효과가 발생되지 못하는 요인은 앞서 논의한 물건비의 증가와 맥락을 같이한다. 즉, 구역의 확대가 수요역의 확대라기보다는 관리영역과 공공재 양의 확대로서 영향을 미치며, 결국 행정행위의 확대를 발생시켰기 때문인 것으로 판단된다.

2. 시·군통합의 장기효과 분석

통합 이후 현재까지의 변화는 시·군 통합에 따라 지방재정운영이 얼마나 개선되고 있는지를 살펴봄과 더불어 그 개선수준이 정책 실행에 의한 단기효과 이외에 장기적으로 어떠한 방향으로 나아가고 있는지를 살펴보는 데 목적이 있다. 특정 정책의 효과는 단기간에 발생되기 보다는 장기적으로 발생되기 때문에 시차를 두고 그 성과를 분석해야 한다. 예를 들어 시·군 통합에 따라 조직과 인력의 중복성을 배제하는 등 조취를 취하면 예산절감, 지역경제 활성화 등의 효과가 발생할 수 있으나 현실적으로 통합 직후 일정기간 균형성 차원에서 기존의 조직과 인력 등이 유지되어 통합의 효과가 즉각적으로 발생하지 않을 수도 있기 때문이다. 만약 비통합시에 비해 통합시의 재정운영 성과가 크게 나타날 경우 정책의 효과는 통합당시 효과를 바탕으로 지속적으로 증가하고 있다고 판단할 수 있으나 그렇지 않을 경우 자치단체를 둘러싼 구조, 정부간 재정제도 등에 의해 장기적인 효과가 발생된다고 평가할 수 있을 것이다.

1) 장기 시계열에 따른 종속변수의 변화 내용

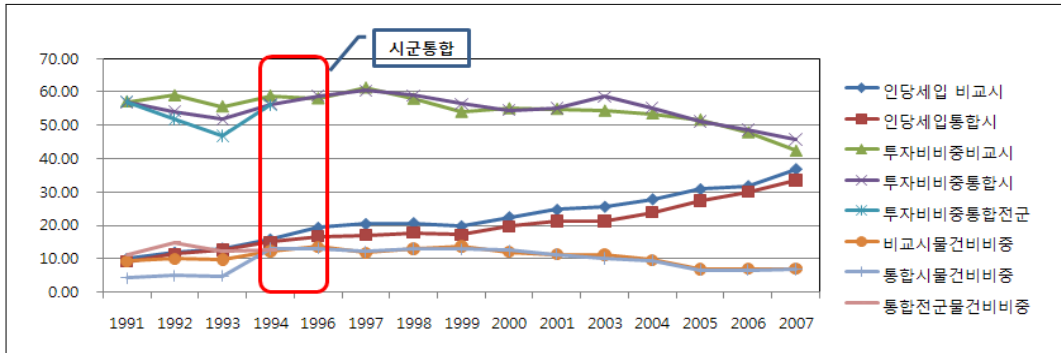
통합전 시와 군의 물건비 비중은 통합이후 큰 폭으로 증가하다가 다시 안정기를 거쳐 2004년에 들어 대폭 감소하는 모습을 보이고 있다. 비통합시의 경우 통합전 시와 군의 물건비 비중 폭보다는 작은 수준에서 통합 이후 소폭 상승하다가 다시 2004년부터 감소하는 모습을 보이고 있다. 여기서 살펴보아야 할 부분은 1995년 이후 통합시와 비통합시의 물건비 비중의 그래프가 동일한 방향으로 진행되고 있다는 것이다. 통합시와 비통합시의 물건비 비중의 변화 경로가 거의 일치한다는 것은 통합 이후 장기적으로 정책의 파급효과가 증가되어 진행되기 보다는 새롭게 구성된 자치단체의 특성에 의해 지배된다는 것을 의미한다. 이런 결과는 정책이 성공으로도, 정책이 실패로도 해석될 여지가 있다. 만약 당시 시·군을 통합하여 이미 일정 부분 성장되어 있는 비통합시와 견주어 균형수준을 도출하고, 비록 그 성장추세가 통합 이후 지속되지는 않지만 비통합시 수준에 맞추어 운용될 수 있도록 하는 것이 목적이었다면 소기의 성과는 얻은 것이라 설명될 수 있다. 그러나 지속적인 경상적 경비의 절감을 유도하였다면 정책의 효과를 바라보는 시각은 달라질 수 있을 것이다.

통합전 시와 군의 투자비 비중은 1991년부터 93년까지 감소하다가 94년에 91년 수준까지 증가하였고, 통합 직후 소폭 증가하는 모습을 보이고 있다. 통합직후 통합시의 투자비 증가 수준은 비통합시 수준과 거의 동일한 수준이었으며, 통합 이후 2007년까지 소폭 등락을 거듭하면서 차츰 감소되어 오고 있는 상황이다.

규모의 경제효과는 비교시와 통합시 모두 동일한 수준에 존재하다가 통합 이후 통합시의 규모의 경제효과가 비교시에 비해 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 통합직후 비통합시와 비교해 규모의 경제효과가 존재하기는 하지만 장기적으로는 초기에 발생된 효과 이상의 다른 승수효과를 발생시키지는 못하는 것으로 나타났다.

종합하면 시·군통합은 행정비용을 절감함으로써 지방재정 운용의 효율화를 꾀하는 방향으로 나아가지 않고, 현재 상태를 유지하는 수준에서 진행되어 왔다. 또한 통합 직후 투자비가 소폭 상승함으로써 발생한 지역경제발전 효과가 1996년 이후 현재까지 새로운 재정운영 상황을 마련하지 못하고 있다. 이러한 결과는 시·군통합의 정책효과는 실행직후의 단기 효과와 장기 효과가 달리 나타날 가능성이 있다는 것을 의미한다. 특히 시·군통합 직후 나타난 효과가 대부분 비통합시 수준으로 회귀되는 모습을 보이고 있어 장기적으로는 비통합시와 통합시 간 재정운영의 차이를 유발하지는 않는 것으로 나타났다. 이는 재정운영의 효율화를 도모하기 위해 실행된 시·군통합의 효과가 장기적으로는 해당 자치단체의 구조적 특성에 의해 고착화 되고 있으며, 정책 환경의 변화에 따라 환경의 맥락에 의해 변화된다는 것을 의미한다.

<그림 2> 시·군 통합 이후 행정비용, 지역경제발전, 규모의 경제효과 변화¹⁶⁾



2) 통계 분석 결과의 논의

행정비용 절감 효과를 분석한 결과 통합시와 비통합시간 유의한 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 반면 물건비는 소득 수준이 높은 자치단체일수록 감소되는 것으로 나타났다. 소득수준이 높다는 것은 조세에 대한 지불가능 의사 수준이 높고, 현재보다 다양한 공공재 공급의 요구가 증가될 가능성이 크다는 것을 의미한다. 그러나 분석 결과에 따르면 물건비와 같은 기관 운영비용에는 직접적인 영향을 미치지 못하는 것으로 판단된다. 한편 사회적 약자의 비중이 큰 자치단체일수록 물건비가 감소하며, 외부 환경인 IMF 등이 발생한 년도에 특히 증가하는 것으로 나타났다. 그 이유는 이 연구에서의 물건비는 전체 세출 중 물건비 비중으로 선정하였기 때문에 자치단체 수입 총액이 감소할 경우 경상적 경비의 비중은 커지기 때문이다. 한편 사회적 약자의 증가는 자치단체의 재정 누수현상을 발생시키고, 이는 가용재원의 감소를 발생시키게 된다(Peterson, 1979). 가용재원의 감소는 해당자치단체 재정팽창에 역(-)의 효과를 발생시키게 되며 새로운 공공재를 공급할 수 있는 여력을 감소시키게 된다. 지역주민의 복리 증진 및 지역 발전을 위한 공공재의 공급총량이 줄어들 경우 공공재 공급을 위한 수단적 지출요인인 물건비 역시 감소시키는 것이라 판단된다. 마지막으로 단체장의 당적이 중앙당의 당적과 같은 자치단체가 그렇지 않은 자치단체보다 증가하는 것으로 나타났다. 중앙당과의 당적 동일성은 정부간 재정관계에서 재정 이전시 발생하는 특혜의 가능

16) 편의를 위해 통합시는 1991년부터 1994년 까지는 비통합시를 의미하며, 1996년부터 2007년 까지는 통합시를 의미한다. 비교시는 장기 정책효과 분석을 위한 비통합시를 의미한다. 인당세입은 군 수준은 분석 자료가 없어 제외하였다. 이 연구에서 인당 세입을 분석하기 위한 인구는 「한국도시연감」 자료를 이용하였다. 그러나 「한국도시연감」에 기재된 군 지역의 인구는 군 지역 전체의 인구가 아닌 군에 존재하는 읍 지역의 인구만을 수록하고 있기 때문이다.

성을 가정한다. 분석 결과만 가지고 특혜가 존재한다는 것을 증명하기는 어려우나 중앙당과 해당 자치단체장의 당적이 동일할 때 그렇지 못한 자치단체와 비교해 운영상 탄력성이 상대적으로 큰 물건비를 증가할 수 있는 재원의 양이 많다는 것을 보여주고 있다.

지역경제 발전수준인 투자비 비중역시 통합 여부와 유의한 관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 시·군 통합 이전에는 통합전 시·군의 투자비 비중 보다 비교시의 투자비 비중이 더 컸었다. 이후 1995년 통합 이후 통합시의 투자비 비중이 비교시와 비교해 근소하게 높아지고는 있으나 이 수준이 통계적으로 유의하지는 않는 것으로 나타났다. 투자비 비중은 인구가 많고, 소득 수준이 높은 자치단체일수록 감소하는 것으로 나타났다. 인구가 많다는 것은 자치단체가 빨리 해소해 주어야 하는 현안 문제가 많다는 것을 의미한다. 따라서 해당 자치단체의 제한된 재원의 배분이 장기적인 시각에서 자본을 형성하는데 투입되기 보다는 현안 문제를 해소하기 위한 보건 및 복지 등에 투입될 가능성이 크다. 즉, 인구가 많은 자치단체와 소득 수준이 높은 자치단체는 삶의 질과 지역주민의 복리 증진을 위한 지출을 확대할 가능성이 높는데, 이에 대한 지출은 주로 사회보장적 수혜금, 장학금 및 학자금, 민간 실비 등과 같은 이전경비로 요약되며, 이들은 물건비와 함께 경상적 경비를 이루는 주요 항목이기 때문에 상대적으로 투자적 지출의 비중이 약화 되게 된다. 또한 투자비 비중은 도시화 수준이 높은 자치단체일수록 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 지역경제발전 수준은 시·군통합에 따른 정책 효과라기 보다는 자치단체의 구조 및 환경적 특성에 기인되는 성향이 더 크다. 도시화 수준이 높은 자치단체는 본질적으로 사회기반 시설 및 설비, 민간자본보조 등이 지속적으로 확대되는 경향이 강하게 나타날 가능성이 크다. 도시화는 다양성을 동반하게 되며 이는 행정서비스의 다양화가 필요하다는 것을 의미하는데, 이에 대한 행정서비스의 확대 필요성과 지역의 경제 발전을 유도해야 할 필요성이 증가하게 됨으로써 투자적 지출에 대한 증가가 발생하게 된다.

시·군 통합 직후에는 규모의 경제효과가 발생되지 않으나 통합 이후 장기적인 맥락에서 볼 때 비통합시에 비해 규모의 경제효과가 발생하는 것으로 나타났는데 규모의 경제효과가 나타나는 이유를 해석함에 있어 통제변수의 영향력을 함께 고려할 필요가 있다. 통제 변수중 규모의 경제효과를 저하시키는 요인으로 도시화와 소득 변수가 존재한다. 도시화가 진전된 지역과 소득 수준이 높은 지역일수록 인당 지방세 부담액이 증가된다는 것을 의미한다. 도시화가 꾸준히 진행되고, 소득이 증가된다는 것은 지방세 부담에 대한 불만이 상대적으로 낮아지는 반면 생존을 위한 수준의 공공재 이외에 삶의 질 증진을 위한 공공재 공급을 선호하게 될 가능성이 크다. 소득이 낮을 때 지역주민은 생존을 위해 반드시 필요한 수준의 공공재를 공급받길 원하나 소득 수준이 증가되어 예산제약선이 우측으로 평행이동 하게 됨으로써 점차 삶의 질을 운택하게 하는 공공재 공급을 선호할 가능성이 크다. 즉, 공공재 공급 확대와 다양

화에 따른 지방세 부담의지가 증가될 가능성이 있다. 결국 규모의 경제효과는 통합시의 도시화 수준과 소득 수준이 비통합시에 비해 낮다면 정책실행에 의해 통합된 자치단체의 구조적 조건과 복합적으로 영향을 받는 것으로 이해될 수 있는데, 통합시에 비해 비통합시의 소득 및 도시화 수준이 높은 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 한편 단체장 당직과 대통령 당직이 같은 자치단체가 그렇지 않는 지역에 비해 규모의 경제효과가 나타나며 사회적 약자의 비중이 크고, 소득 수준이 높으며 의회와 단체장 당직의 동질성 수준이 높은 기관일수록 규모의 경제효과가 낮아지는 지는 것으로 나타났다¹⁸⁾.

〈표 3〉 경제성장 및 규모의 경제효과에 미친 영향

분석방법		two way RE			GEE		
종속변수		행정비용절감	지역경제발전	규모의경제	행정비용절감	지역경제발전	규모의경제
독립 변수	통합 여부	0.0042 (0.0031) 〈0.0699〉	0.0130 (0.0121) 〈0.0752〉	-0.0264** (0.0062) 〈-0.1234〉	0.0041 (0.0045) 〈0.0682〉	0.0132 (0.0134) 〈0.0762〉	-0.0347** (0.0123) 〈-0.1622〉
	통제 변수	단체장	0.0103** (0.0023) 〈0.1454〉	-0.0062 (0.0064) 〈-0.0305〉	-0.0172** (0.0060) 〈-0.0686〉	0.0104** (0.0026) 〈0.1473〉	-0.0058 (0.0095) 〈-0.0286〉
의회- 단체장		0.0000 (0.0000) 〈-0.0517〉	-0.0001 (0.0001) 〈-0.0589〉	0.0002** (0.0001) 〈0.0871〉	0.0000 (0.0000) 〈-0.0492〉	-0.0001 (0.0001) 〈-0.0589〉	0.0002 (0.0001) 〈0.0720〉

17) 소득수준에 대한 자세한 내용은 〈부록 1〉을 참조

18) 분석결과의 요약은 다음과 같음

분석방법		two way RE		
종속변수		행정비용절감	지역경제발전	규모의경제
독립변수	통합여부			-
통제변수	단체장	+		-
	의회-단체장			+
	약자	-	-	+
	인구		-	
	도시화		+	+
	소득	-	-	+
	IMF	+	+	-
	시계열통제	+		

주1. 고정효과 모형에 기반한 결과를 요약한 것임

주2. 공란으로 처리된 부분은 영향력이 통계적으로 유의미하지 않은 것을 의미

분석방법		two way RE			GEE		
종속변수		행정비용절감	지역경제발전	규모의경제	행정비용절감	지역경제발전	규모의경제
	약자	-0.1363** (0.0226) <-0.2228>	-0.2279** (0.0632) <-0.1292>	0.1440* (0.0581) <0.0662>	-0.1361 (0.1086) <-0.2224>	-0.2279 (0.1756) <-0.1292>	0.2840 (0.2297) <0.1305>
	인구	-0.0010 (0.0022) <-0.0223>	-0.0428** (0.0082) <-0.3404>	0.0073 (0.0045) <0.0473>	-0.0007 (0.0032) <-0.0168>	-0.0429** (0.0120) <-0.3418>	0.0190 (0.0124) <0.1227>
	도시화	0.0173 (0.0224) <0.0354>	0.2959** (0.0807) <0.2101>	0.5556** (0.0475) <0.3197>	0.0140 (0.0222) <0.0287>	0.3035** (0.0738) <0.2155>	0.5092** (0.1091) <0.2930>
	소득	-0.2913** (0.0247) <-0.3519>	-0.7699** (0.0674) <-0.3226>	1.5498** (0.0657) <0.5264>	-0.2895** (0.0852) <-0.3498>	-0.7714** (0.1770) <-0.3233>	1.3382** (0.2517) <0.4545>
	IMF	0.0259** (0.0023) <0.3219>	0.0185** (0.0063) <0.0796>	-0.0418** (0.0063) <-0.1459>	0.0259** (0.0032) <0.3221>	0.0184** (0.0060) <0.0793>	-0.0450** (0.0075) <-0.1571>
	시계열통제	0.0154** (0.0049) <0.1404>	0.0146 (0.0134) <0.0463>	-0.0087 (0.0131) <-0.0224>	0.0155** (0.0044) <0.1412>	0.0147 (0.0240) <0.0467>	-0.0154 (0.0120) <-0.0395>
상수		0.1263** (0.0271)	1.0830** (0.1020)	0.0826 (0.0560)	0.1234 (0.0453)	1.0843 (0.1460)	-0.0544 (0.1611)
R2		0.3810	.2223	.6321			

주1. GEE 분석은 Roubst SE 이용

주2. **: p<0.01, *: p<0.05

주3. ()는 표준오차임.

주4. <>는 표준화된 회귀계수

주5. 패널 분석시 표준화 계수는 $egn(변수명) = std(변수명)$ 으로 구성되어 재계산한 값임.

3. 분석결과 요약 및 정책적 제언

1994-5년에 실시한 시·군 통합이 자치단체의 행정비용 절감과 경제적 발전 그리고 규모의 경제효과에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한 결과 장기적인 측면에서 행정비용 절감의 효과는 시·군 통합 직후와 동일한 수준으로 그 효과가 발생되지 않으며, 지역경제 발전 효과는 단기적으로는 그 효과가 인정되나 장기적으로는 자치단체가 갖고 있는 구조적 특성과 국가 전체의 경제적 파급효과 등에 의해서 복합적인 영향을 받는 것으로 나타났다. 마지막으로

규모의 경제 효과는 단기적으로는 그 효과가 발생되지 않으나 장기적으로는 통합시에 비해 효과가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 규모의 경제 효과는 비록 그 효과가 존재한다고 제시될 수는 있으나 영향력의 크기를 놓고 본다면 소득수준, 도시화수준 등과 같은 자치단체의 구조적 특성에 의해 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

<표 4> 연구 가설 검증 결과

구분	가설	채택·기각여부
단기효과 분석	가설1. 통합 이전과 비교해 통합이후의 행정비용 절감 수준이 높을 것이다.	기각
	가설2. 통합 이전과 비교해 통합이후의 경제적 발전 수준이 높을 것이다.	채택
	가설3. 통합 이전과 비교해 통합이후의 규모의 경제 효과가 높아질 것이다.	기각
장기효과 분석	가설4. 통합시가 비통합시에 비해 행정비용 절감 효과가 높을 것이다.	기각
	가설5. 통합시가 비통합시에 비해 경제적 발전 수준이 높을 것이다.	기각
	가설6. 통합시가 비통합시에 비해 규모의 경제효과가 높을 것이다.	채택

이는 1994-5년에 실행한 시·군 통합은 단기적으로도 그 정책 목표를 충실히 달성하지 못하였으며, 시·군 통합 이후에는 통합된 자치단체의 구조나 환경적 요인에 의해 정책의 효과가 지배당하고 있음을 의미한다. 모두에서 논의했듯이 행정비용 절감 효과에 미치는 영향력의 크기는 ① 소득 수준, ② 외부 경제 충격(IMF), ③ 사회적 약자 수준이고, 지역경제 발전에 미치는 영향력의 크기는 ① 인구 수준, ② 소득 수준 ③ 도시화 수준의 순서로 나타났다. 마지막으로 규모의 경제 효과에 미치는 영향력의 크기는 ① 소득 수준, ② 도시화 수준 ③ 외부 경제 충격(IMF) 순서로 나타났다.

이러한 결과는 규모의 경제이론과 통합적 개발론 등에서 제시하는 순기능이 우리나라 지방자치단체의 현실에 적극적으로 부합되지 않는다는 것을 말해 준다. 규모의 경제이론에서는 두 자치단체가 하나로 통합하여 기능과 업무를 단일화하면 행정비용이 줄어들 것이라 가정하였으나 현실에 있어 통합이후 기능과 업무가 단일화되는 만큼 새로운 행정수요가 발생되기 때문에 행정비용은 기대 이상으로 크게 줄어들지 않는다. 지방자치 실시 이후 현재까지 통합시의 공무원 수가 줄어든 경우도 없고, 예산이 줄어든 경우도 없으며, 비록 물건비 비중은 일정부분 감소한 경우가 있으나 총액에 있어서는 지속적으로 증가되고 있다. 또한 인구가 증가되어 수요역이 확대될 것이라는 가정도 현실에서는 적용되지 않는 것으로 나타났다. 통합에 따른 인구 증가는 단기적으로는 존재하나 통합시의 인구 증가 수준은 비통합시의 인구 증가 수준에 크게 미치지 못하고 있다. 2007년 현재 통합시에 비해 비교시의 평균 인구는 약 10

만명 가량 더 많고, 이는 이미 비교시가 역사적으로 볼 때 통합시에 비해 도시화와 산업, 교육, 문화기반이 발달하였다는 점을 감안하더라도, 통합시의 인구가 비통합시로 전출되는 경향이 있었다는 점을 보여주고 있다. 이는 1996년부터 2007년까지 통합시의 인구가 평균 85,001명이 증가한 반면 비통합시의 인구는 평균 108,584명이 증가한 사실로도 간접적으로 확인이 되고 있다¹⁹⁾. 그리고 비통합시의 인구는 매년 증가하는데 반해 통합시의 인구는 감소되고 있는 경향이 발견되기도 한다. 이는 결국 인구 증가에 따른 규모의 경제 효과가 발생되지 못한다는 것을 의미한다.

통합적 개발론에 따를 경우 인접한 두 지역 중 한 지역이 다른 지역보다 경제적 발전 정도가 높을 때 경제적 발전 정도가 낮은 지역을 통합하면 통합을 통한 발전이 이루어질 수 있다는 것을 가정한다. 그러나 통합 이후 통합시의 재정력 수준²⁰⁾은 비통합시에 비해 매우 큰 폭으로 낮아지는 것으로 나타났다. 2007년 현재 비통합시의 재정자립 수준은 45.39%인데 반해 통합시의 재정자립 수준은 29.24%로 약 16% 수준의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 통합시의 재정력 수준은 통합이후 대폭 낮아지는 모습을 보이고 있으며, 재정력 수준은 더 나아지지 않고, 2007년까지 지속적으로 낮아지는 모습을 보이고 있다. 또한 재정력 수준은 비통합시의 재정력 수준 변화와 같은 궤적을 갖는 것으로 나타났다. 재정력 수준이 낮아진 이유로는 정책의 효과보다는 오히려 지방정부의 인구, 도시화 등이 미치는 영향이 크기 때문이다. 이 결과에 따를 경우 통합적 개발론에서 제시하는 단위지구의 경제적 발전은 기대 이상으로 쉽게 나타나지 않으며 오히려 중앙-지방간 재정관계에 의해 지방 재정의 수준이 변화된다는 것을 의미한다.

1994-5년에 추진한 시·군통합 결과를 통해 현재 추진되고 있는 행정구역 개편에 있어 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있는데 이는 다음과 같다. 첫째, 미래예측에 대한 심도 있는 분석과 통합의 절차적 정당성 확보를 통한 점진적 개선방안의 마련이 필요하다. 정책실행에 있어 미래를 완벽하게 예측하는 것은 불가능하다. 정책은 불확실성을 속성으로 하기 때문이며, 불확실성은 환경적 요인과 인간 인지 한계에 의해 종합적으로 발생된다. 만약 완전 합리성을 가정하기 어렵다면 절차적 합리성으로 이를 보완할 필요가 있다(김영평, 1991: 28; Majone, 1989: 1-20; Simon, 1972). 현재 행정구역 개편은 이명박 정부에 들어 새롭게 등장한 것은 아니다. 이미 1980년대부터 지속적으로 논의되어 왔으며 1980년대 시·군 분리 정책, 1994-5년 시·군 통합 정책, 이후 1996년, 1998년, 2006년에 간헐적으로 자치단체마다 행정구역을 개편해 왔다. 그러나 행정구역 개편에 대한 논의는 지속적으로 심도 있게

19) 자세한 인구동태는 <부록 2> 참조

20) 자세한 재정자립도 수준은 <부록 3> 참조

진행되어 오기 보다는 국회 또는 행정안전부 등 중앙정부 수준에서 방향을 설정하고, 추진해 왔다. 물론 이 과정에서 학계의 의견이 일정부분 반영되긴 하였으나 지방자치단체의 의견이 적극적으로 반영되는 통로는 활성화 되어 있지 않았다. 현재의 행정구역 개편은 경제적 인센티브에 의존해 단기적으로 통합의 효과를 발생시키려 하는 성향이 강하다. 자율통합 신청서를 제출한 자치단체는 지역의 사회, 문화, 정치적 접근성 보다는 경제적 이익을 확보하기 위한 수단으로 행정구역 개편을 이해하고 있는 성향이 강하다. 자치단체간에도 주민들의 합의가 이루어지지 않은 상황에서 우선적으로 신청서를 제출하였다가 지역간 갈등이 심화되는 경우도 존재한다. 지역간 갈등의 존재는 비록 통합 이후 발생하는 효과가 존재한다 할지라도 더 큰 비용을 지불하게 될 가능성이 크다. 따라서 행정구역 개편에 따른 단기 효과와 장기 효과를 기반으로 통합 이후 발생하는 효과에 대한 면밀한 분석과 이에 따른 정보를 자치단체에 제공하고, 자치단체간 합의를 도출하여 행정구역 개편이 실행될 수 있도록 자치단체 주민의 의견을 적극 반영할 필요가 있다.

둘째, 행정구역 개편을 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지 정책의 목표를 보다 명확하게 설정할 필요가 있다. 현재의 행정구역 개편이 갖고 있는 정책 목표는 매우 다양하고, 모호하며, 상충될 소지가 있다. 예를 들어 현재 행정구역 개편의 목적에는 자치단체의 경제적 발전과 주민 참여를 통한 지방자치의 성숙이 공존한다. 경제적 발전을 위해서는 규모를 확대해야 한다는 논의가 수용될 수는 있으나 주민참여를 위해서는 자치단체의 규모가 커야 한다는 논의는 쉽게 수용될 수 없으며, 이론적으로도 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해서는 규모의 축소가 바람직하는 논의가 지배적이다. 이는 행정구역 개편에 따른 기회비용이 존재함을 의미하는데, 단편적으로 경제적 효율성과 민주성간의 상충이 발생될 가능성이 있다. 현재 행정구역 개편의 주요 수단들은 주로 경제적 효과에 초점을 두고 있다. 그러나 이미 이 연구 결과에서 나타나듯이 통합을 통한 경제적 효과가 충실히 발생될 가능성은 크지 않다. 따라서 경제적 효과를 충족시키기 위해 행정구역 개편을 추진한다면 경제적 효과를 발생시키기 위한 세부적인 대안을 마련해야 할 것이다. 단순히 통합이 경제적 효율성을 가져다주지는 않기 때문이다. 이를 위해서는 경제적 효과를 가로 막는 요인이 무엇이 있는지, 통합을 유도하는 자치단체마다의 특성이 다 다르기 때문에 다양성 하에서 어떠한 전략을 마련하는 것이 바람직한지에 대한 고민이 필요하다. 또한 민주성을 확보하기 위한 방법은 새로운 맥락에서 제시할 필요가 있다. 하나의 정책이 물론 하나의 목표만을 갖지는 않으나 행정구역 개편을 통해 너무 많은 효과를 얻고자 한다면 오히려 하나의 효과도 효율적으로 달성하기 어렵기 때문이다.

셋째, 목적달성을 위한 수단 선택의 다양성이 존재해야 한다. 분석결과에서 보여 지듯이 과거 시·군통합의 효과는 기대수준 이하이다. 이러한 결과는 다양한 요인에 의해 발생되나 무엇보다 규모의 경제, 행정비용절감, 지역경제 발전을 위한 수단이 자치단체의 속성을 적극

반영하지 못한 획일적 통합이라는 수단에 의존하고 있기 때문이다. 전술한 정책 목적을 달성하기 위한 수단은 통합 이외에도 행정구역 경계의 변화를 통한 광역화, 또는 너무 밀집되어 규모의 경제효과를 잃게 된 자치단체를 대상으로 한 분리 방법 등 다양한 수단을 고려해야 할 필요가 있다. 자치단체마다 처한 상황이 다르고, 행정구역 개편을 통해 얻고자 하는 목적이 다르기 때문에 서로 다른 목적을 갖는 자치단체의 현실이 충분히 반영될 수 있는 수단을 다방면으로 고려해야 할 필요가 있다.

V. 결 론

이명박 정부는 지방자치단체의 경쟁력 강화를 위해 자율적 시·군 통합을 추진하고 있다. 2009년부터 획기적인 인센티브 지원을 약속하며 적극적으로 추진된 시·군 통합은 이미 마산·진해·창원이 통합을 결정하였고, 청주·청원, 성남·하남·광주가 통합 쪽으로 방향을 잡고 있다. 행정안전부는 현재를 논리로 향후 2012년 까지 지속적인 시·군 통합을 추진할 계획에 있다. 이와 같은 현 정부의 시·군 통합은 이미 김영삼 정부에서 실행한 시·군 통합과 많은 부분 그 논리를 같이한다. 그러나 그때와 달리 지금은 지방자치단체의 기능, 구조 등이 변화되었고, 정책 환경이 매우 복잡하며, 불확실하다. 이 경우 과거의 통합 논리에 의존해 정책을 추진할 경우 본래 의도했던 결과를 얻기 어려울 가능성이 크기 때문에 경험에 의한 학습이 필요하다.

이 연구는 1994-5년에 실행된 시·군 통합의 정책효과를 지방재정 운용 수준 변화에 초점을 두어 분석하였다. 지방재정 운영의 효율성은 행정비용 절감 효과와 지역경제 발전효과 그리고 규모의 경제효과로 대변된다. 이러한 정책의 효과는 시간변화에 따라 달리 나타나게 된다. 이러한 점에 착안하여 이 연구는 시·군통합 정책의 단기효과와 장기효과를 분석하였다.

분석 결과 시·군통합 실행직후 행정비용 절감효과와 규모의 경제효과는 발생하지 않았으나 지역경제 발전효과는 존재하는 것으로 나타났다. 한편 장기 효과를 분석한 결과 통합시가 비통합시에 비해 재정운용의 효율성이 유의미하게 증가되는 부분은 규모의 경제효과인 것으로 나타났다. 그러나 행정비용 절감과 지역경제 성장 효과는 통합여부와 유의한 관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다.

종합하면 통합이후 통합시의 재정운영 수준은 비통합시와 비교해 크게 나아지지 않고 있으며, 정책효과의 진행과 관련하여 초기에는 정책 실행에 따른 효과가 가시적으로 발생되는 부분이 있기는 하지만 장기적으로 정책의 효과는 통합시의 정치, 경제, 사회적 특성에 의해

영향을 받는 것으로 나타났다. 특히 지방자치단체가 통제 불가능한 요인인 거시 경제적 충격 등은 지방재정 운영에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

현 정부 들어 다양한 인센티브를 제공함으로써 시·군 통합을 유도하고 있으며, 이미 많은 자치단체들이 지원을 한 상태이다. 그러나 분석 결과에서 보듯이 시·군통합을 통해 얻을 수 있는 효과는 반드시 순기능만은 아니고, 시·군통합의 효과는 통합된 당시에 발생한다 할지라도 그 이후에는 구조적 요인에 의해 고착화되고 있으며, 또 다른 요인에 의해 새로운 효과가 발생하는 것으로 나타났다.

만약 과거 시·군 통합과 달리 정책의 목적을 충실히 달성하기 위한다면 현재 추진되고 있는 행정구역 개편의 방향과 방법을 개선해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 미래예측에 대한 심도 있는 분석과 통합의 질차적 정당성 확보를 통한 점진적 개선방안의 마련이 필요하다. 현재 중앙정부 주도로 추진되고 있는 통합논리는 인센티브 제공에 따라 지방의 자율 신청을 유도하고는 있으나 지역주민의 관심과 의견이 의사결정과정에 적극 반영되지 못해 지역주민간 갈등 구도가 발생되고 있다. 따라서 급격하게 전면적인 통합을 유도하기 보다는 지역주민의 의견이 충분히 수렴되어 자발적 통합이 이루어질 수 있는 장(field)을 마련해야 할 것이다. 이에 더해 과거의 교훈을 수용하고, 정책의 장기적 효과까지를 고민하여 로드맵을 구축할 필요가 있다. 또한 통합 이후 구축된 자치단체의 인구, 소득 등 경제·사회·정치적 변수 등이 어떻게 변화될 것인지에 대해서도 예측할 필요가 있다. 둘째, 행정구역 개편을 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지 정책의 목표를 보다 명확하게 설정할 필요가 있다. 현재의 행정구역 개편이 갖고 있는 정책 목표는 매우 다양하고, 모호하며, 상충될 소지가 있다. 행정구역 개편의 목적이 경제적 효율성에 있다면 통합 또는 구역 확대의 논리가 인정되나 정치적 민주성을 포함한다면 통합의 정당성이 저하될 수 있다. 따라서 현재 모호하게 정의되어지고 있는 정책의 목표를 보다 정확하게 구성하고, 통합을 통해 얻고자 하는 효과의 수준이 어느 정도인지에 대해 명확하게 정의해야 할 필요성이 있다. 셋째, 목적달성을 위한 수단 선택의 다양성이 존재해야 한다. 보다 분명한 정책 목표를 구축하고, 만약 행정구역 개편의 목적이 규모의 경제, 행정비용절감, 지역경제 발전을 꾀하는 것이라면 자치단체의 속성을 적극 고려하지 못한 획일적 통합 보다는 행정구역 경계의 변화 등 다양한 수단 들을 다방면으로 고려해야 할 필요가 있다.

한편 이 연구는 정책의 효과를 분석함에 있어 재정적 효율성만을 대상으로 하였기 때문에 정치적 효과를 충분히 논의하지 못하였다는 한계를 갖는다. 또한 정책의 효과를 단기와 장기로 구분하여 논의하였으나 정책의 효과가 가장 크게 발생하는 시점을 검토하지 못하였다는 한계가 존재한다. 이 점에 대해서는 향후의 연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

【 참고문헌 】

- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』. 36(4): 227-241.
- 강인재. (1989). 『지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 대한 연구』. 서울대학교 박사학위 논문.
- 경기개발연구원. (1997). 『경기도 도농복합시의 행정수요 분석과 기능재조정방안』. 경기개발연구원.
- 경기개발연구원. (2009). 『지방행정체제 개편 논의에 대한 진단과 분석』. 경기개발연구원.
- 김동훈·정진헌. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 『사회과학논집』. 7: 235-277.
- 김만식. (2004). 『도농통합 이론의 정당성 평가: 평택시를 중심으로』. 광운대학교 박사학위 논문.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 『한국거버넌스학회보』. 15(3): 351-381.
- 김성종·신주연. (2003). 지방재정지출의 결정요인 연구. 『공공정책연구』. 14: 3-23.
- 김성호. (2009). 이명박 정부 지방행정 국정과제: 상생발전을 위한 맞춤 정책 필요. 『지방행정』. 58: 23-25.
- 김수완. (1998). 『한국 지방자치제가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로』. 서울대학교 석사학위 논문.
- 김영평. (1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김익식. (2009). 이명박 정부 지방행정 국정과제: 행정체제개편 목표는 분권과 자치. 『지방행정』. 58: 10-11.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향연구. 『한국정책학회보』. 9(2): 47-66.
- 김해룡. (2002). 지방행정체제의 개편 방향에 관한 연구. 『공법연구』. 31(2): 177-193.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』. 28(3): 991-1012.
- 박기관. (2006). 도농통합의 성과평가에 관한 연구: 원주시 10년의 통합효과를 중심으로. 『지방행정연구』. 20(3): 21-50.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 『한국정책학회보』. 16(1): 167-196.
- 박희정. (1994). 도농통합이후의 지역발전 과제. 『지방행정』. 43: 50-62.
- 배득중. (2008). 행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향: 행정구역 개편이 지역발전에 미치는 영향. 『지방재정과 지방세』. 10: 31-42.
- 심건길·나대웅. (1997). 도농통합시의 행정서비스 제고방안. 『한국지방자치학회보』. 9(3):

- 3251-3265.
- 오병기. (2007). 지역경제의 성장과 지방재정의 효율성 관점에서 평가한 지방투자적 지출 분석. 『한국지방재정논집』. 12(2): 1-32.
- 오병기·김대영. (2005). 지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구. 『한국지방재정논집』. 10(2): 53-84.
- 우명동. (2001). 『지방재정론』. 서울: 해남.
- 원윤희·심해정. (2009). 행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향: 행정구역 개편이 지방세출에 미치는 영향. 『지방재정과 지방세』. 10: 17-30.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열 모형의 적용. 『한국행정학보』. 43(4): 285-306.
- 이성로. (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 『한국행정학보』. 37(1): 165-182.
- 이재원. (1995). 다시 짚어 보는 행정구역의 통합과 분리: 행정구역개편과정에서 잊고 있는 논의들. 『지방자치』. 9: 97-103.
- 임창호. (1995). 도농통합 논의의 전개과정과 향후 과제. 『국토연구』. 29: 9-20.
- 전영평·이근수. (2002). 항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인 고용정책 집행의 해석. 『한국행정학보』. 36(1): 59-76.
- 정재진. (2009). 『재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향: 경상적 지출과 투자적 지출을 중심으로』. 고려대학교 박사학위 논문.
- 정진현. (2003). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 『지방정부연구』. 7(4): 137-152.
- 최길수·김영재. (2007). 지방행정체제 개편에 관한 연구: 도와 시·군 개편기준과 대안에 대한 평가를 중심으로. 『현대사회와 행정』. 17(3). 247-276.
- 최진혁. (2009). 지방행정체제 개편의 내용과 전망: 대안 검토를 중심으로. 『사회과학연구』. 20(3): 225-265.
- 최홍석·정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구. 『지방행정연구』. 19(4): 145-172.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 『한국지방재정논집』. 12(1): 77-98.
- 한국지방행정연구원. (2009). 『2009년도 지방재정분석 편람』.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인. 『지방자치연구』. 6(2): 5-27.
- 행정안전부a. (1991-2007). 『지방재정연감』
- 행정안전부a. (2009). 『주민의 삶의 질 개선과 지역경쟁력 강화를 위한 자치단체 자율통합 지원

- 계획」. 행정안전부.
- 행정안전부b.(1991-2007). 「한국도시연감」
- 행정안전부b.(2009). 「활기찬 지역경제와 선진정부 실현을 위한 2010년 핵심정책과제」. 행정안전부
- 현승현·윤성식. (2006). 지방교부세 법정세율변화에 따른 재정지출 효과와 건전성 분석. 「지방자치학회보」. 18(3): 53-75.
- 홍준현. (2005). 시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 「한국사회와 행정연구」. 16(1): 299-324.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness As Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science*. 32(5): 539-553.
- Elmore. R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*. 26(2): 185-228.
- Emery, F. E. & E. L. Trist.(1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations*. 18: 21-32.
- Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States since 1990*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Feick, R. C. (1994). The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector in F. L. Leeuw, R. C. Rist, and R. C. Sonnischen(eds.), *Can Government Learn: Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Giertz, J. F. (1981). Centralization and Government Budget Size. *Publicus*. 11(1): 119-128.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britin. *Comparative Politics*. 25(3): 275-296.
- Hecllo, H. (1974). *Modern Social Polics in Britin and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Heaven: Yale University Press.
- Herbers, J. (1989). 17th-Century Counties Struggle to Cope with 20th-Century Problem. *Governing* 2.
- Kleinman, M., Eastall R. and E. Roberts. (1990). What Determines Local Authorities Capital Expenditure on Housing? *An Evaluation of Various Model Urban Studies*. 27(3): 401-419.
- Landau, Martin. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis. *AJPS*. 21(2).
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation In Daniel Lerner and Harold A.

- Lasswell(eds.). *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press.
- Linder, S. H. and B. G. Peters. (1984). From Social theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*. 4(3): 237-259.
- Linder, S. H. and B. G. Peters. (1988). The Analysis of Design or the Design of Analysis? *Policy Studies Review*. 7(4): 738-750.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.
- Mullen, J. K. (1980). The Role of Income in Explaining State-Local Fiscal Decentralization. *Public Finance*. 35(2): 300-307.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. Yale University Press.
- Peterson, P. E. (1979). A unitary model of local taxation and expenditure policies in the United States. *British Journal of Political Science*. 9(3): 281-314.
- Simon, Herbert A. (1972). Theories of Bounded Rationality, Mcguige C. B. and RovRander (eds.). *Decesion and Organozation*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

<부록 1> 규모의 경제, 지역경제 발전, 행정비용 절감 수준

(단위: %, 백만원, 명)

구분	인당세입		투자비비중			물건비비중		
	비교시	통합시	비교시	통합시	통합전군	비교시	통합시	통합전군
1991	0.1001	0.0916	57.08	56.91	57.06	9.22	4.25	11.34
1992	0.1191	0.1144	58.91	54.21	51.83	9.94	4.94	14.67
1993	0.1309	0.1259	55.61	51.78	46.88	9.80	4.85	12.20
1994	0.1584	0.1506	58.81	56.29	56.10	12.30	12.99	12.51
1996	0.1932	0.1671	58.01	58.86		13.60	13.13	
1997	0.2041	0.1712	61.19	60.43		11.82	12.17	
1998	0.2072	0.1783	57.92	58.98		13.05	13.00	
1999	0.1978	0.1724	53.99	56.44		13.77	12.89	
2000	0.2250	0.1970	55.01	54.57		12.09	12.53	
2001	0.2470	0.2133	54.87	55.17		11.32	11.27	
2003	0.2559	0.2126	54.35	58.58		11.14	10.06	
2004	0.2784	0.2387	53.50	55.24		9.62	9.54	
2005	0.3084	0.2743	51.68	51.20		6.87	6.63	
2006	0.3180	0.3005	47.86	48.67		7.02	6.67	
2007	0.3687	0.3347	42.40	45.77		7.02	6.90	

주1) 통합시로 정의된 셀은 1991년부터 1994년까지는 통합전 시를 의미하며, 1996년 부터는 통합시를 의미함.

자료: 행정안전부a.(1991-2007), 행정안전부b(1991-2007)

<부록 2> 소득수준, 도시화 수준, 인구 수준

(단위: %, 백만원, 명)

구분	소득		도시화		인구	
	비교시	통합시	비교시	통합시	비교시	통합시
1996	0.0117	0.0090	0.0726	0.0737	274,600	126,448
1997	0.0124	0.0101	0.0856	0.0722	309,122	213,622
1998	0.0138	0.0111	0.0662	0.0654	308,805	217,374
1999	0.0161	0.0114	0.0658	0.0587	318,640	222,274
2000	0.0153	0.0125	0.0704	0.0619	312,234	224,020

구분	소득		도시화		인구	
	비교시	통합시	비교시	통합시	비교시	통합시
2001	0.0160	0.0128	0.0709	0.0662	319,911	226,646
2002	0.0181	0.0135	0.0856	0.0691	328,745	228,029
2003	0.0195	0.0144	0.0815	0.0690	340,360	229,213
2004	0.0208	0.0153	0.0830	0.0721	330,670	229,885
2005	0.0557	0.0327	0.0834	0.0741	338,112	231,348
2006	0.0699	0.0402	0.0884	0.0756	352,706	233,023
2007	0.0950	0.0988	0.0857	0.0760	359,601	235,032

주1) SPSS 기술통계 > 데이터 탐색을 이용하여 연도별로 분석한 결과임.
 자료: 행정안전부a.(1991-2007), 행정안전부b(1991-2007)

<부록 3> 지방자치단체 재정력 수준

(단위: %, 백만원, 명)

구분	재정자립도		
	비교시	통합시	통합전군
1991	65.85	54.6	33.76
1992	68.06	58.7	39.97
1993	71.30	59.6	30.65
1994	67.13	56.0	34.87
1996	65.40	39.90	
1997	66.83	39.88	
1998	65.28	39.91	
1999	64.23	37.06	
2000	63.07	36.64	
2001	59.63	38.56	
2003	43.75	28.42	
2004	42.90	28.75	
2005	45.28	29.95	
2006	45.28	29.15	
2007	45.39	29.24	

자료: 행정안전부b(1991-2007)