

도농통합의 재정적 효과에 관한 연구

최 흥 석*·정 재 진 **

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 도농통합의 논리 및 선행연구의 검토
- III. 분석 방법 및 연구설계
- IV. 분석 및 평가
- V. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 지방정부의 재정능력 증진에 초점을 두고 1994-5년에 이루어진 도농통합의 효과성을 평가하였다. 연구의 분석 대상은 30개 통합시 및 통합전의 60개 시·군이다. 통합시와의 비교집단으로 통합시 출범당시와 인구수준이 비슷한 30개의 일반시를 무작위로 선정하였다. 통합시에 있어 인건비비중은 통합 후 약 8%가량이 감소되었고, 일반시와 비교했을 때도 약 1.5%가량이 감소되어 비용절감효과가 나타났다. 일반행정비 비중은 통합 후 약 2%가량이 감소되었으나 일반시와 비교했을 때는 2%가량이 오히려 높은 것으로 나타났다. 한편 자치단체간 재정형평화 효과를 분석한 결과 군의 경우 통합 후 재정형평화 수준이 악화된 반면 시의 경우에는 재정형평화 수준이 양호해 졌고, 일반시의 재정형평화 수준과 비슷해지고 있다. 통합시의 인구수준과 성향(도시성향, 농촌성향)을 독립변수로 하여 다중회귀분석을 실시한 결과, 인구수준에 따라 1인당행정비용이 다르게 나타나고 있으며, 통합시 성향에 따라 1인당 행정비용과 인건비 비중이 다르게 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 도농통합, 지방재정, 통합시, 재정형평화, 지방행정구역개편

* 고려대학교 행정학과 교수

** 고려대학교 행정학과 박사과정

I. 서론

1980년대 이래 한국에는 두 차례의 서로 방향을 달리하는 지방행정구역개편이 있었다. 1980년대의 도농분리형 지방행정구역개편과 1994-5년의 도농통합형 지방행정구역개편이 그것이다. 도농분리형 개편이란 도시권의 성장에 따라 도에서 시를 분리하여 광역시를 설치하거나, 군에서 읍을 떼어 시로 승격함으로써 주로 도시권의 광역행정을 도모하려는 시도라고 볼 수 있다. 광역시를 설치한 도농분리형 개편의 예로는 1981년의 대구직할시 및 인천직할시 설치, 1986년의 광주직할시 설치, 1989년의 대전직할시 설치, 그리고 1996년의 울산광역시 설치를 들 수 있다. 대도시의 광역시 승격이외에도 특히 1988년에는 다수의 인구 5만 이상 읍과 군이 시로 승격된 바 있다.

도시화는 다양한 변화를 수반하게 되는데 Sharpe(1988)에 의할 경우 도시화는 행정서비스 수요의 증가, 행정서비스 수요의 고급화, 행정비용의 증가, 주변 지역과의 재정불균형의 등을 발생시키게 된다. 80년대의 도농분리형 행정구역개편이 이러한 도시화 관련 현상의 발현을 가속화시켰는지는 경험적으로 검증되어야 할 문제이다.¹⁾ 그러나 도농분리형 개편의 효과가 구체적으로 어떠한지의 문제는 차치하고, 도시화에 더불어 심화되어온 지역간 재정불균형현상과 지방행정에 있어 규모의 경제 미흡은 1995년의 지방자치 본격화를 앞두고 지방행정구역개편 논의를 다시금 불러일으키기에 충분했다. 이러한 상황에서 생활권과 행정구역의 일치, 자치단체간 재정력 균등화, 자치단체간 규모의 경제확보 등을 목표로한 지방행정구역개편에의 목소리가 커졌고, 그 결과 도농통합형 행정구역 개편이 실행되었다(지방행정연구원, 1994).

1994-5년에 실시한 도농통합의 주된 목표로는 주민생활권과 행정구역의 일치, 행정서비스 공급의 규모경제 실현, 지역의 균형 발전, 재정운용의 효율성 확보 등이다²⁾(김동훈·정진현, 1996; 김재홍, 2000; 김만식, 2004; 홍준현, 1997, 2005). 그렇다면 이러한 도농통합의 목표는 얼마나 달성되었을까? 이러한 문제의식을 지니고 본 연구는 지방정부의 재정능력 증진 수준에 초점을 두고 도농통합의 효과성을 평가하고자 한다. 도농통합의 효과성은 지자체의 재정능력과 연관된 일련의 하위 지표를 기준으로 평가할 것이고, 통합전 자치단체

1) 최양부와 윤근원(1993)은 도농분리형 개편이 생활권과 행정구역의 불일치를 가져왔고, 잔여 군 지역의 재정력을 약화시켰다고 지적한다.

2) 이러한 논의는 외국의 사례 혹은 외국 학자들의 논의를 빌어 더욱 정당화 되었는데 Rusk(1993)와 Downs(1994)는 지역생활권이 분할되어 있는 지역보다 하나로 통합되어 있는 지역이 행정의 효율성과 경제적 효율성을 동시에 증진시킬 수 있다는 입장을 보였다.

의 인구수와 통합시의 성향이 도농통합의 효과성에 어떠한 영향을 미치는지도 함께 분석하고자 한다.

II. 도농통합의 논리 및 선행연구의 검토

1. 통합의 논리

도농통합시의 추진은 1994년과 1995년에 걸쳐 실시되었다. 1994년 8월에는 경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률이 제정되었고(1차 통합), 같은 해 12월에 전남 광양시 등 2개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률이 제정되었다(2차 통합). 그리고 이듬해인 1995년 5월에 경기도 평택시 등 5개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률이 제정(3차 통합)됨으로서 전국 41개시와 39개 군을 통합한 40개의 새로운 형태인 도농복합형 시가 탄생되었다(김동훈·정진현, 1996: 251).

1994-5년의 도농통합을 두고 적지 않은 찬반논란이 있었는데, 도농통합을 지지하는 논자들은 그의 정당화 논리로 주민생활권과 행정구역의 일치화, 외부효과의 내부화, 행정비용의 감소, 규모의 경제 실현, 도시와 농촌의 균형개발, 재정운용의 효율성 등을 주장하였다. 반면에 도농통합에 부정적인 논자들은 규모의 경제 발생의 불확실성, 행정서비스 공급의 지역간 불균형, 통합으로 인한 예산증가 발생, 도시 행정수요와 농촌 행정수요의 이질성, 행정의 반응성 감소 등의 문제점을 주장하였다(홍준현, 1997; 김만식, 2004). 도농통합에 대한 찬반 논리는 다음과 같다.

1) 도농통합 찬성 논리

(1) 행정비용의 절감

과거 도시와 농촌 분리형의 행정구역개편은 기본적으로 두 배의 재원이 투입되어야 하는 운영상의 비효율을 발생시켰다. 예를 들어 군내 경제력이 높고, 인구수가 많은 읍이 시로 승격될 경우 종래 별정직 사무관급인 읍장이 맡던 사무를 부이사관급인 시장이 담당하게 되고, 읍사무소에서 일괄 처리하던 민원업무는 동사무소가 6-8개씩 신설되어 담당하게 됨으로서 재원의 중복지출이 발생하게 되었다(홍준현, 1997: 61). 반면 도농통합은 두개이상의 자치단체를 합병하는 방법을 취하는데, 이 과정에서 중복되는 기구의 폐지 및 인원의 축소를 통

하여 행정비용을 절감할 수 있다. 즉, 도시와 농촌의 통합은 공공서비스 시설에 대한 중복투자를 방지하고 광역행정을 통해 개발투자와 예산집행의 효율성을 기할 수 있게 된다(이규환, 1994: 18).

(2) 행정서비스 제공과정에서 규모의 경제효과 발생

규모의 경제란 생산량의 증가에 따라 한계비용이 감소하는 것을 말하는데 도시와 농촌이 분리될 경우 공공서비스의 생산량은 증대되어야 하지만 서비스 생산에 필요한 비용은 하락되지 않는다(Inman, 1988: 649-651). 즉, 공공서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 최적상황³⁾이 만들어졌다 할지라도 도시와 농촌으로 행정구역이 분할될 경우 인구의 감소로 인해 더 많은 세금부담이 지역주민에게 전가되는 현상이 발생하게 된다. 따라서 도시와 농촌을 합병하게 될 경우 서비스 권역이 통합되어 인구가 증가하게 됨으로서 지역주민이 공공서비스를 이용하는 과정에서 지불해야 하는 세금이 감소하게 된다(이재원, 1995: 57-58). 특히 지방정부가 제공하는 행정서비스인 상하수도, 청소, 교통 등과 같이 응익의 원칙이 지배적인 영역에 있어서는 서비스 단위당 생산비용과 서비스 공급범위가 밀접하게 연계되어 있는데, 도시와 농촌을 통합할 경우 서비스 단위당 생산비용이 감소하게 될 수 있다 (J. Herbers, 1989: 44-46; 홍준현, 1997: 61).

(3) 균형발전 도모

군 혹은 도의 중심지 역할을 수행하고 있는 읍 또는 도를 분리해 새로운 행정구역을 만들게 되면 기존의 도와 군은 인구의 감소 현상이 발생하게 되고, 인구의 감소로 인해 재원이 악화⁴⁾됨으로서 경상비조차 감당하기 힘들어지는 경우가 발생하게 된다⁵⁾(김병준, 1994). 이

-
- 3) 여기서 공공재 공급의 최적 조건은 Tiebout(1956), Samuelson(1954), Musgrave(1955)의 연구에서 공통적으로 논의된 최적수준으로 적정수준의 인구가 존재하고, 이들의 선호표출이 진정한 것이라 가정할 경우 공공재 한 단위를 생산하는데 있어 필요한 자원부담이 감소되어 적은 세금을 내고도 보다 유용한 행정서비스를 제공받을 수 있는 수준을 말한다. 물론 Samuelson과 Musgrave는 공공재공급의 최적조건이 형성될 수 있는 수준을 의사결정시스템이 하나인 단일정부라 전제하고 있고, Tiebout는 분권화된 정부를 전제하고 있으나 이들의 논의는 기본적으로 공공재 공급에 대한 주민선호의 표출과 최적조건을 인구를 필요조건으로 인식하고 있다.
- 4) 인구의 감소 및 증가가 지방재정에 미치는 효과는 매우 크다. 지방세는 재산세와 취득·등록세 등 보유과세의 비중이 높고 인두세적인 성격이 강해 인구의 감소는 규모의 경제로 인한 편익을 저하시키며 지방자치단체의 재원을 감소시켜 지역개발을 위한 투자 등을 여의치 않게 만든다.
- 5) 1988년 당시 인구 5만 이상 읍들에 대한 시승격 사례는 이를 잘 보여주고 있는데, 인구 5만

경우 도시와 농촌을 통합하게 된다면 인접하고 있는 자치단체간 재원을 한곳에 결집시킴으로써 지방재정의 증대효과를 가져올 수 있다(임창호, 1995). 즉, 도농통합은 개발권역을 일치시킴으로써 권역내의 도시지역과 농촌지역의 균형 있는 개발을 유도할 수 있고, 지역내의 부존자원을 통합 관리함으로써 생산기반을 강화하여 지역의 재정력을 장기적으로 증대시키는 효과를 가져올 수 있다(박희정, 1994; 이병철, 1994; 홍준현, 1997). 또한 시와 군간의 재정불균형 완화뿐만 아니라 자치단체간 재정불균형도 완화하는 효과를 발생시키게 된다.

2) 도농통합 반대논리

(1) 행정운용 예산의 증가와 공공서비스 제공의 비효율

Tiebout(1956)에 의할 경우 다양한 공공서비스를 공급하는 분권화된 정부가 존재할 때 주민의 선호에 맞는 공공서비스가 제공될 수 있다. 그러나 도농통합은 공공서비스의 제공을 획일화 시킴으로서 주민들의 다양한 수요에 부합하는 행정서비스를 공급하기 어렵게 만든다(김만식, 2004: 30). 또한 도시와 농촌을 하나로 합병한다 할지라도 이 과정에서 공무원의 수가 급격히 감축되어 인건비가 감소하는 경우는 거의 발생하지 않고, 기존의 농촌과 도시의 행정조직도 그대로 남는 경우⁶⁾가 많이 존재하여 행정운용 예산은 감소하지 않는다.

(2) 서비스 공급의 지역간 불균형과 규모의 경제 확보의 불확실성

도시와 농촌이 통합되었다 할지라도 도시화와 산업기반이 대부분 도시지역에 집중되어 있고, 같은 지역 내에서도 중심부로 이농현상이 지속됨으로서 중심지의 인구가 많아지게 된다. 이는 도시지역에 대한 행정서비스의 공급이 더 많이 필요하게 되는 것을 의미하는 것으로 끝단지 효과⁷⁾를 만들어 시 중심부와 시골지역간의 공공서비스 공급의 불균형이 발생하게 된

명이 안 되는 읍을 시로 승격시키기 위하여 주변의 면지역을 편입시킴으로써 잔여 군지역은 인구가 면적이 크게 위축되었고, 읍이 시로 승격된 일부 시 지역에서는 시 승격당시의 인구 5만 명에도 미달하는 현상이 발생하였다(김만식, 2004: 28).

6) 예를 들어 도농통합시의 경우 시청을 기능별로 나누어 기존의 도시와 농촌의 청사에 배분하는 경우가 있고, 1청 혹은 2청을 두어 지방행정을 운영하는 경우가 발생하게 됨으로 행정운용 예산은 감소하지 않는다.

7) 끝단지 효과(honey effect)는 도시화의 과정에서 발생하는 현상으로, 공공서비스에 대한 요구가 많은 사람들이 도시로 유입되면서, 도시는 이들의 욕구를 충족시키기 위해 시골보다 더 많은 서비스를 공급하게 된다는 것을 말한다(L.S. Sharpe, 1988:377).

다. 또한 도농통합을 통해 도농통합시의 인구가 증가한다 할지라도 도시화가 보다 더 진전되고 행정서비스 제공 수준이 높은 지역으로 지역주민들의 이동이 발생하게 되어 규모의 경제가 반드시 확보되는 것은 아니다.

2. 도농통합 효과에 대한 선행연구의 검토

1994년과 1995년에 이루어진 도농통합 효과에 대한 연구들은 다양한 측면에서 다양한 논의로 진행되어 왔다(백성운, 1994; 권선택, 1994; 김광식, 1995; 배준구, 1995; 한국지방행정연구원, 1996; 박응격, 1996; 김동훈·정진현, 1996; 홍준현, 1997; 김재홍, 2000; 김재홍·김태일, 2001; 김만식, 2004; 홍준현, 2005). 그러나 도농통합 효과에 대한 연구들 중 도농통합의 재정적 효과를 실증적으로 분석한 연구는 그리 많지 않다. 김동훈·정진현(1996), 경기개발연구원(1997), 홍준현(2004), 김재홍(2000)의 연구가 도농통합의 영향 혹은 재정적 효과를 실증적으로 분석한 것인데 이들 연구 또한 도농통합의 전체적인 효과를 주제로 삼고 재정적 효과를 부분으로 다루었다.

김동훈과 정진현(1996)은 도농통합형 행정개편의 효과를 분석하여 행정구역 개편을 통한 예산절감 효과가 기대수준 이하에 머물렀다는 결과를 도출하고 있으며, 통합시의 출범에 따라 막대한 재정수요가 발생하게 되었고, 재정지표가 악화되었다는 결과를 도출하고 있다. 경기개발연구원(1997)은 경기도내 도농통합시의 효과분석을 실시하였는데, 연구결과 도농통합의 단점중 하나인 행정서비스 공급의 지역간 불균형 현상이 나타나고 있고, 재정력 제고도 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 김재홍(2000)은 자료포락분석기법을 이용하여 도농통합시의 효율성을 분석하였는데, 연구결과 도농통합시 보다 일반시의 효율성이 높다는 결과를 도출하고 있으며, 규모의 경제효과도 일반시와 비슷하다는 것을 보여주고 있다. 홍준현(2005)은 도농통합의 지역성장효과를 균형발전모형에 입각하여 분석하였는데, 통합시 지역내뿐만 아니라 전국적인 수준에서 지역균형 성장효과가 발생되고 있다는 결과를 도출하였으나 지방자치단체의 재정적 발전은 크게 이루어지지 않고 있다는 것을 보여주고 있다.

도농통합 효과를 주제로 한 선행연구들을 검토한 결과 도농통합의 목적이 적절히 달성되지 못했다는 주장을 하고 있으며 도농통합은 재정력 악화를 가져오는 요인으로 작용했다는 결과를 도출하고 있다. 그러나 선행연구들은 대부분 재정효과분석을 하나 또는 두개의 지표만을 가지고 분석했다는 점⁸⁾, 연구대상의 수가 적다는 점⁹⁾, 분석시 비교대상이 되는 일반시

8) 도농통합이 지방정부의 재정부문에 어떠한 영향력을 미쳤는지를 분석하기 위해서는 도농통합으로 인해 발생 가능한 재정적 효과를 복합적이고 종합적으로 분류·분석해야 하나 대부분의 선행연구들에서는 이를 종합적으로 분석하고 있지 않다.

를 선정함에 있어 인구수를 기준으로 하지 않았다는¹⁰⁾ 점에서 한계를 갖는다.

Ⅲ. 분석 방법 및 연구설계

1. 연구의 범위 및 방법

이 연구의 목적은 도농통합의 재정적 효과성을 실증적으로 분석하고, 효과성에 대한 영향 요인을 규명하는 것이다. 도농통합의 재정적 효과성 분석은 절대적 비교와 상대적 비교 두 가지 수준에서 이루어졌다. 첫째, 통합전 60개 시군의 재정상태와 통합 후 30개시의 재정상태를 비교 분석함으로써 절대적 재정력 수준의 변화를 분석하였다. 둘째, 통합 후 30개 통합시의 재정상태와 30개 일반시의 재정상태를 상대적으로 분석하였다. 절대적 수준의 분석이란 통합전 후 시의 관할권이 동일하기 때문에 같은 권역 내에서의 재정상태의 변화를 살펴보는 것을 말하며, 상대적 분석이란 구역이 다른 시(통합시, 일반시)간의 상대적 재정상태의 변화를 살펴보는 것을 말한다¹¹⁾. 만일 도농통합 후에 절대적 수준에서는 재정상태가 개선되었다 하더라도 상대적으로는 재정상태가 악화 되었다면, 절대적 수준에서의 재정상태 개선이 도농통합이 아니라 일반적인 여건 개선에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

연구의 분석 대상은 30개¹²⁾ 통합시와 통합전 60개 시·군 그리고 30개 일반시이다. 이중

9) 많은 연구들에서 도농통합효과를 분석하는 과정에서 특정 자치단체만을 사례로 들어 분석하였기 때문에 도농통합의 재정적 효과성을 전체적으로 파악할 수 없다는 한계를 갖는다.

10) 재정은 세출과 세입으로 구분되며, 특히 세입은 현행 자치단체의 세목이 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 큰 영향을 받는다. 현재 지방자치단체의 주 세입은 재산세, 취득등록세 등인데 이들은 모두 인두세적인 성격을 띠고 있어 자치단체의 인구에 비례되는 성격을 갖는다. 따라서 통합시와 일반시를 비교하기 위해서는 통합시와 비슷한 인구수를 갖는 자치단체를 비교해야 옳을 것이다.

11) 물론 도농통합시의 성격이 일반시 보다는 군에 가깝다는 측면이 존재한다. 그러나 도농통합의 목적에는 통합을 통해 일반시 수준의 행정서비스제공과 지방행정 운용의 효율성을 추구한다는 것이 포함된다. 따라서 도농통합의 효과성을 평가할 수 있는 준거는 일반시여야 하고, 일반시와 비교했을 때 도농통합의 재정효과수준을 평가할 수 있다고 판단된다.

12) 1994년과 1995년에 출범한 도농통합시의 수는 40개이나 본 연구에서는 통합 시기를 1년으로 하기 위해 1차 통합시 33개만을 대상으로 하였다. 그러나 이중 강릉시는 강릉시와 명주시를 통합한 시이다. 즉, 시·군(도시와 농촌)을 통합한 것이 아니라 시와 시를 통합시켰기 때문에 강릉시를 제외하였다. 그리고 마산시와 창원시도 제외하였다. 마산시는 마산시와 창원군 5개 면을 통합하여 출범하였고, 창원시는 창원시와 창원군 3개 면을 통합해 출범하였기 때문에 자

30개 일반시는 통합시 출범당시 인구수준이 비슷한 시를 대상으로 무작위 선정을 하였다.

분석은 개별비교와 집단비교 방법을 통해 이루어졌는데, 개별비교 방법은 통합전과 통합 후, 통합시와 일반시 전체를 평균값으로 비교분석한 것이다. 반면 집단비교는 인구 15만 명 미만 지역과 15만 명 이상 지역을 구분하고, 통합시의 성향을 농촌성향과 도시성향으로 구분하여 각 집단에 있어서의 재정효과를 분석하였다. 여기서 농촌성향과 도시성향은 통합전 시와 군의 인구를 기준으로 구분한 것인데 통합전 군의 인구가 많은 경우 농촌성향이라 명명했으며, 통합전 시의 인구가 많은 경우 도시성향이라 명명하였다.

그리고 시간적 범위는 도농통합이 이루어진 1994년을 기준으로 통합전(1991년부터 1993년), 통합후(1995년부터 1997년)의 총 6년이다. 기존의 연구들에서는 1994년(t)을 기점으로 통합전(t-1: 1993)과 통합 후(t+1: 1995)로 시기를 나누어 통합시의 효과를 분석하는 방법을 사용하였다. 그러나 통합전과 통합 후를 단년으로 비교해서는 왜곡된 결과도 도출 될 수 있다. 지방재정은 중앙정부의 재정정책 변화에 따라 탄력성이 매우 높고, 특정시기의 세입이 크게 확충 또는 결손 되는 경우도 있기 때문이다. 따라서 최소한 3년 이상의 평균치를 가지고 통합전과 통합 후를 비교분석하여야 한다.

이 연구를 수행하기 위한 자료는 행자부에서 발간한 각 년도의 『지방재정연감』과 『한국도시연감』에서 추출하였다. 그리고 분석을 위해 SPSS의 기술통계, ANOVA, 그리고 Multi-regression 모듈을 사용하였다.

2. 도농통합 효과분석을 위한 지표의 설계

정책의 효과성 분석은 정책목표대비 달성도를 말한다. 도농통합의 효과는 도농통합의 목표를 어디에 두느냐에 따라 다양하게 정의될 수 있는데, 본 연구에서는 도농통합의 목표가 재원의 낭비를 줄여 행정비용을 절감하고, 규모의 경제를 실현하며, 도시와 농촌간 또는 시간의 불균형을 시정한다는 데 있다고 가정한다.

행정비용 절감효과는 도농통합을 통해 행정기구 및 인원을 축소함으로써 인건비와 행정비용의 낭비를 완화하는 것을 말한다. 행정비용 절감효과를 분석하기 위해 본 연구에서는 분석 대상 시·군의 세출경비 중 인건비와 일반행정부의 비중을 지표로 삼았다¹³⁾. 도농통합을 통

료의 분석시 오차발생 가능성이 존재하여 연구 대상에서 제외하였다. 또한 평택시는 송탄시, 평택시, 평택군이라는 3개 시군을 통합한 것이기 때문에 연구대상에서 제외하였다.

13) 인건비 비중은 인원축소를 통한 행정비용의 절감효과를 분석하기 위한 지표이고, 일반행정부 비중은 조직 및 운영의 축소를 통한 행정비용의 절감효과를 분석하기 위한 지표이다.

해 인건비비중과 일반행정비 비중이 낮아진다면 도농분리로 인해 발생한 행정비용이 절감된다는 것을 의미한다. 규모의 경제 효과는 도농통합을 통해 인구가 증가하게 되면 지역주민이 받는 행정 서비스 수준이 동일할 경우 주민 1인당 행정비용¹⁴⁾이 감소하는 것을 말한다. 따라서 규모의 경제를 평가할 수 있는 지표로 1인당행정비용¹⁵⁾을 지표로 삼았다. 이 경우 일반회계 총 세출이 증가됨에도 불구하고, 1인당 행정비용이 감소하게 될 경우 규모의 경제효과가 존재한다는 것을 의미한다. 도농통합이 도시와 농촌간의 불균형을 완화한다는 논리는 도시와 농촌의 결합을 통해 농촌지역에 대한 행정서비스 제공의 활성화를 위해 통합시가 지역개발사업을 촉진함으로써 도시지역과 농촌지역간에 격차를 완화 시킨다는 것이다. 따라서 지역경제개발비가 차지하는 비중이 점차 증가한다는 것은 도시와 농촌간의 경제적 격차를 해소하기 위해 재원을 투입하는 것을 의미한다. 도시와 농촌간 불균형 완화 수준을 측정하기 위한 지표로는 각 자치단체 일반회계세출예산에서 지역경제개발비가 차지하는 비중을 사용하였고¹⁶⁾, 통합시와 일반시간 불균형 완화 수준을 측정하기 위한 지표로는 변이계수를 이용하였다(홍준현, 2005: 308). 변이계수는 해당 시의 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 측정되는데, 변량의 측정단위에 의해 영향을 받지 않는 무영향성(scale invariance)을 가지고, 특정 분포와 일대일의 대응관계를 갖지 않아 상이한 분포에서도 동일한 측정치가 계산될 수 있다는 장점을 갖는다(홍준현, 2005: 306). 변이계수 값은 0에서 1사이의 값¹⁷⁾을 갖는데 통합시간 재정형평화 효과가 존재한다고 가정하면 변이계수 값은 0에 가까워지게 된다. 본

- 14) 1인당 행정비용은 주민 1인당 담세 비용과 같은 맥락으로 지방정부가 지역주민을 위해 제공하는 모든 행정서비스과정에서 투입되는 재원이 지역주민의 부담으로 수행된다는 가정하에 도농통합을 통해 1인당 행정비용의 증감을 기준으로 규모의 경제 또는 규모의 비경제효과를 측정할 수 있다.
- 15) 규모의 경제효과를 파악하기 위해 고려해야 하는 사안은 투자적 경비의 포함여부이다. 투자적 경비는 자본지출과 융자금 그리고 출자금을 포함하는데 재정지출의 효과가 자본형성으로 나타나는 경비를 말한다. 즉, 세출총액에서 투자적경비가 차지하는 비율이 높을수록 지역주민의 행정수요에 많이 부응했다고 볼 수 있다. 그러나 투자적경비는 자치단체 마다 편차가 크고, 자치단체마다 일반회계에서 차지하는 비중의 편차가 크기 때문에 자치단체의 평균분석 과정에서 제외하였다. 다만 향후 연구에서 고려해볼 사안이라 판단된다.
- 16) 지방자치단체 기능별 예산분류를 보게 되면 지역경제 개발비는 도시개발, 도로, 치수사업, 지역개발 사업을 포함하고 있는데, 대부분의 투자가 농촌의 도시화 사업에 투입되는 경향이 강하며 홍준현(2005)은 지역간 균형 성장을 연구함에 있어 지역개발비비중을 변수로 설정해 분석하기도 하였다.
- 17) 변이계수 값은 기본적으로 0부터 1사이의 값을 갖으나 재정 및 경제분야의 데이터를 이용할 경우 1의 값보다 크게 나오는 경우도 종종 있다. 이는 데이터의 평균보다 표준편차가 더 크게 나오는 현상인데 데이터들 간의 값의 차이가 평균의 범주를 벗어나 크게 존재할 때 발생하게 된다.

연구에서 변이계수를 측정하기 위한 기준은 순수지방세수입액이다.¹⁸⁾

도농통합의 재정적 효과성을 분석하기 위한 지표와 방법을 요약하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 효과성 분석을 위한 지표의 구성¹⁹⁾

구 분	지 표	이용가능 데이터 출처 및 방법
비용절감 효과	- 일반회계 세출예산중 인건비비중	(인건비/일반회계세출예산)×100
	- 일반회계 세출예산중 일반행정비 비중	(일반행정비/일반회계 세출예산)×100
규모의 경제 효과	- 1인당 행정비용	일반회계 세출예산/인구
지역간 불균형 완화 효과	- 지역개발비 비중	(지역개발비/일반회계 세출예산)×100
	- 지역간 재정형평화 수준	(순수지방세수입표준편차/순수지방세수입평균)

IV. 분석 및 평가

1. 비용절감효과

시군통합을 통해 얻을 수 있는 비용절감 효과는 인건비 비중의 감소와 일반행정비 비중의 감소로 구분될 수 있다. 즉, 두개의 시와 군을 하나로 통합함으로써 중첩된 업무를 담당했던 부서의 수가 줄어들게 되어 일반행정비가 절약될 수 있고, 조직 통·폐합을 통해 인력이 축소됨으로서 인건비가 절약될 수 있다.

- 18) 현재 지방세입원은 지방세, 세외수입의 지방재정조정제도에 근거하여 상위 정부에서 지급하는 보조금, 교부금 등이 존재하는데, 지역주민들이 행정서비스를 제공받으면서 지출해야 하는 재원은 지방세와 세외수입이다. 그러나 세외수입도 경상수입과 임시수입으로 분류되며, 이중 이자수입, 전입금, 징수교부금 수입 등이 포함되어 지방세 수입만을 지역간 재정형평화 수준으로 측정하고자 한다.
- 19) 도농통합의 효과성 분석시 일반회계 세출예산에서 차지하는 항목의 비중을 기준으로 분석하는 이유는 전체 예산에서 각 항목이 차지하는 상대적 비중을 통해 어느 부문에 얼마만큼의 재원이 투입되었는가를 살피고자 함이다. 비록 지방재정 운용이 중앙정부로부터 이전되는 재원에 크게 의존하고 있다 할지라도 항목별 예산액의 절대치만 갖고 비교할 경우 더 큰 문제에 직면할 수 있다고 판단된다. 다만 연구에서는 각 항목별 예산절대액의 증가도 함께 제시하기로 한다.

1) 개별 시군 비교

(1) 인건비비중

통합전 시와 군의 일반회계 세출예산총액은 11,049억원이고, 인건비는 2,207억원으로 인건비 비중이 19.8%였다. 그러나 통합 후 일반회계 세출예산총액은 50,244억원이고, 인건비는 6,235억원으로 인건비 비중이 11.3%로 약 8%가량이 감소되었다. 또한 일반시의 일반회계 세출예산총액은 42,079억원이고 인건비는 5,454억원으로 인건비 비중이 12.9%로 나타나 통합시의 인건비비중이 약 1.5%가량 낮은 것으로 나타났다. 절대적 비교와 상대적 비교 모두에서 인건비 비중의 감소효과가 나타나고 있어 시군통합을 통해 방만하게 운영되던 인사상의 비효율이 어느 정도 완화되어 행정비용이 감소되고 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 행정비용 절감효과: 인건비비중

(단위: %, 억원)

t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	인건비비중	군	인건비비중	평 균	통합시	인건비비중	일반시	인건비비중
평 균	20.6	평 균	19.0	19.8	평 균	11.3	평 균	12.9
인건비	2,173	인건비	2,241	2,207	인건비	6,235	인건비	5,454
세출총액	10,675	세출총액	12,142	11,049	세출총액	50,244	세출총액	42,079

(2) 일반행정비비중

일반회계 세출예산에서 차지하는 일반행정비 비중이 낮아진다면 시군통합이 행정비용을 절감하고 있다는 것을 뒷받침해 주는 것이다. 여기서의 일반행정비란 기획관리, 내무행정, 재무행정 등 자치단체의 행정운용을 위해 수행되는 경비로서 조직의 운용비를 포함한다.

통합전 시군의 일반행정비는 2,866억원으로 일반회계 세출총액에서 차지하는 비중이 26.1%였는데, 통합 후 일반행정비중은 24.6%으로 약 2%가량이 감소되었다. 그러나 통합시와 일반시의 인건비 비중을 비교해 보면 일반시의 인건비 비중은 22.5%로서 통합시의 인건비 비중이 약 2%가량 높다. 결국 시군통합을 통해 절대적인 비교에서 행정비용의 절감효과가 나타나고 있는 있으나 상대적인 비교에서는 큰 절감효과가 나타나지 않는 것으로 분석되었다.

<표 3> 행정비용 절감효과: 일반행정비비중

(단위: %, 억원)

t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	일반행정비 비중	군	일반행정비 비중	평 균	통합시	일반행정비 비중	일반시	일반행정비 비중
평 균	26.3	평 균	25.8	26.1	평 균	24.6	평 균	22.5
일반행정비	2,673	일반행정비	3,060	2,866	일반행정비	12,217	일반행정비	9,281
세출총액	10,675	세출총액	12,142	11,049	세출총액	50,244	세출총액	42,079

2) 인구수 기준에 따른 군집별 비교

(1) 인건비비중

인건비 비중의 변화를 인구 15만 미만 집단과 15만 이상 집단으로 구분하여 분석하였다.²⁰⁾ 인구 15만 미만의 군집에서 통합전 시군의 세출총액 평균은 5,155억 원이고 인건비 평균은 989억 원으로 인건비비중이 19.7%였으나 통합 후 세출총액은 22,744억 원이고 인건비가 2,985억 원으로 약 6%가량의 감소한 13.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일반시와 비교했을 때도 일반시의 인건비 비중이 13.4%로 나와 시군통합을 통해 인건비비중이 일반시 수준에 근접하고 있는 것으로 나타났다. 15만 이상의 군집에서도 마찬가지로 통합전 시군의 세출총액 평균은 6,263억 원이고 인건비 평균은 1,218억 원으로 인건비비중이 19.8%였으나 통합 후 세출총액은 27,499억 원이고 인건비가 3,750억 원으로 약 6%가량의 감소한 13.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일반시와 비교했을 때 일반시의 인건비 비중이 12.7%로 나와 시군통합을 통한 인건비비중이 일반시 보다 근소하게 높은 것으로 나타나고 있다.

20) 개별 비교시에는 일반시를 30개로 선정하였으나 상대적 비교시에는 인구수를 기준으로 집단을 구분하는 과정에서 15만 미만의 인구를 보유하고 있는 일반시가 13개로 축소되었다.

<표 4> 행정비용 절감효과: 인건비비중(인구기준)

(단위: %, 억원)

인구 15만 미만								
t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	인건비비중	군	인건비비중	평 균	통합시	인건비비중	일반시	인건비비중
평 균	20.5	평 균	19.0	19.7	평 균	13.2	평 균	13.4
인건비	810	인건비	1,168	989	인건비	2,985	인건비	1,528
세출총액	4,018	세출총액	6,292	5,155	세출총액	22,744	세출총액	11,459
인구 15만 이상								
평 균	20.7	평 균	18.9	19.8	평 균	13.7	평 균	12.7
인건비	1,362	인건비	1,073	1,218	인건비	3,750	인건비	2,986
세출총액	6,675	세출총액	5,850	6,263	세출총액	27,499	세출총액	22,942

(2) 일반행정비 비중

인구 15만 미만의 군집에서 통합전 시군의 일반행정비 평균은 1,325억원으로 전체 세출에서 26.4%를 차지하였으나 통합 후 일반행정비는 5,570억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 13.2%로 약 13%가량의 감소효과가 나타나고 있다. 일반시와 비교했을 때도 일반시의 일반행정비는 2,610억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 22.9%로 나와 시군통합을 통해 일반행정비 절감효과가 발생되고 있는 것으로 나타났다. 15만 이상 군집의 경우에는 통합전 시군의 일반행정비 평균은 1,272억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 25.7%였는데, 통합 후 13.7%로 약 8%가량의 감소효과가 나타났다. 그리고 일반시와 비교했을 때도 일반시의 일반행정비 비중이 22.8%로 나타나 시군통합을 통해 일반행정비 비중이 감소하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 행정비용 절감효과: 일반행정비비중(인구기준)

(단위: %, 억원)

인구 15만 미만								
t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	일반행정비 비중	군	일반행정비 비중	평 균	통합시	일반행정비 비중	일반시	일반행정비 비중
평 균	27.1	평 균	25.7	26.4	평 균	13.2	평 균	22.9
일반행정비	1,065	일반행정비	1,584	1,325	일반행정비	5,570	일반행정비	2,610
세출총액	4,018	세출총액	6,292	5,155	세출총액	22,744	세출총액	11,459
인구 15만 이상								
평 균	25.5	평 균	25.9	25.7	평 균	13.7	평 균	22.8
일반행정비	1,068	일반행정비	1,475	1,272	일반행정비	6,647	일반행정비	5,235
세출총액	6,675	세출총액	5,850	6,263	세출총액	27,499	세출총액	22,942

3) 통합시 성향에 따른 군집별 분류

(1) 인건비 비중

통합시의 성향을 농촌성향시와 도시성향시로 구분해 인건비비중의 변화를 분석해 보았다. 분석결과 농촌성향적 군집에서 통합전 시군의 인건비평균은 991억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 19.3%였으나 통합 후 인건비는 2,992억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 6%가량 감소한 13.0%로 나타났다. 도시성향을 갖는 군집의 경우 통합전 시군의 인건비평균은 2,126억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 20.3%였는데, 통합 후 13.8%로 약 6%가량의 감소효과가 나타나고 있다.

<표 6> 행정비용 절감효과: 인건비비중(통합시성향)

(단위: %, 억원)

농촌성향적						
t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)		
시	인건비비중	군	인건비비중	평 균	통합시	인건비비중
평 균	20.0	평 균	18.7	19.3	평 균	13.0
인건비	785	인건비	1,197	991	인건비	2,992
세출총액	3,996	세출총액	6,535	4,816	세출총액	23,081
도시성향적						
평 균	21.2	평 균	19.3	20.3	평 균	13.8
인건비	1,388	인건비	1,044	1,216	인건비	3,742
세출총액	6,679	세출총액	5,607	6,143	세출총액	21,162

(2) 일반행정비비중

농촌성향적 군집에서 통합전 시군의 일반행정비평균은 1,360억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 26.6%였으나 통합 후 일반행정비는 5,571억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 약 2%가량 감소한 24.2%로 나타났다. 도시성향적 군집에서는 통합전 시군의 일반행정비 평균이 1,506억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 5.5%였으나, 통합 후 일반행정비는 6,645억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 25.0%로 나와 시군통합을 통한 일반행정비 절감효과가 그리 크지는 않은 것으로 나타났다.

<표 7> 행정비용 절감효과: 일반행정비비중(통합시성향)

(단위: %, 억원)

농촌성향적						
t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)		
시	일반행정비비중	군	일반행정비비중	평 균	통합시	일반행정비비중
평 균	28.0	평 균	25.2	26.6	평 균	24.2
일반행정비	1,106	일반행정비	1,614	1,360	일반행정비	5,571
세출총액	3,996	세출총액	6,535	4,816	세출총액	23,081
도시성향적						
평 균	24.4	평 균	26.5	25.5	평 균	25.0
일반행정비	1,567	일반행정비	1,445	1,506	일반행정비	6,645
세출총액	6,679	세출총액	5,607	6,143	세출총액	21,162

2. 규모의 경제효과

시군통합을 통해 규모의 경제효과가 나타나기 위해서는 행정서비스 공급에 소요되는 재원을 부담하는 주민의 1인당 담세 수준이 낮아야 한다. 이는 공공서비스에 대한 규모의 경제효과가 나타나기 위해서 일정수준의 인구가 존재해야 한다는 것을 가정하는 것인데, 본 연구에서는 일반회계 세출예산을 인구수로 나누어 분석을 하였다.

1) 개별시군비교

일반회계 세출예산액을 충당하기 위한 지역주민 1인당 행정비용부담액이 낮아지면 시군통합이 규모의 경제효과를 발생시킨다는 것을 의미한다. 분석결과 통합전 시군의 1인당평균 행정비용은 471천원 이었는데, 통합 후에는 969천원으로 약 500천원 가량이 급격하게 증가하였다. 또한 통합시와 일반시의 1인당행정비용을 비교해 보면 일반시의 1인당 행정비용은 796천원으로 통합시의 969천원보다 약 200천원이 낮은 것으로 나타났다.

<표 8> 규모의 경제효과: 1인당 행정비용

(단위: 천원, 천명)

t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	1인당 행정비용	군	1인당 행정비용	평 균	통합시	1인당 행정비용	일반시	1인당 행정비용
평 균	391	평 균	550	471	평 균	969	평 균	796
인 구	3,107	인 구	2,359	2,733	인 구	5,665	인 구	7,006
세출총액	10,675	세출총액	12,142	11,049	세출총액	50,244	세출총액	42,079

2) 인구수 기준에 따른 군집별 비교

인구 15만 미만의 군집에서 통합전 시군의 1인당행정비용은 506천원 이었는데, 통합 후에는 1,106천원으로 약2배 이상의 증가 효과가 나타나고 있으며, 일반시와 비교했을 때도 일반시의 1인당 행정비용은 787천원으로 나와 시군통합을 통해 규모의 경제효과가 발생되지 않는 것으로 나타났다. 인구 15만명 이상의 군집에서는 통합전 시군의 1인당행정비용은 431천원이었는데 통합 후에는 814천원으로 약 400천원 가량의 증가 효과가 나타나고 있으며, 일반시와 비교했을 때에는 1인당 행정비용에서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 결과적으로 볼 때 인구 15만 미만과 이상의 시 모두 시군통합을 통해 규모의 경제효과가 나타나지 않고 있다. 다만 인구 15만 이상의 시의 경우 일반시와 1인당 행정비용의 수준이 크게 차이가 나지 않는 것으로 나타났다. 그리고 1인당 행정비용의 규모만 볼 때 인구 15만 미만의 통합시가 가장 많으나 통합전과 통합후의 비증변화를 보게 되면 인구 15만 이상과 미만의 군집 모두 통합전보다 2배 이상의 행정비용을 부담하고 있는 것으로 나타나 규모의 비경제효과가 발생되고 있는 것으로 나타났다.

<표 9> 규모의 경제효과: 1인당행정비용(인구기준)

(단위: 천원, 천명)

인구 15만미만								
t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	1인당 행정비용	군	1인당 행정비용	평 균	통합시	1인당 행정비용	일반시	1인당 행정비용
평 균	455	평 균	556	506	평 균	1,106	평 균	787
인 구	9,147	인 구	11,778	10,463	인 구	21,186	인 구	12,554
세출총액	4,018	세출총액	6,292	5,155	세출총액	22,744	세출총액	11,459
인구 15만이상								
평 균	319	평 균	543	431	평 균	814	평 균	815
인 구	21,926	인 구	11,813	16,870	인 구	35,464	인 구	40,914
세출총액	6,675	세출총액	5,850	6,263	세출총액	27,499	세출총액	22,942

3) 통합시 성향에 따른 군집별 분류

1인당 행정비용의 변화를 통합시의 성향에 따라 분석해 본 결과 농촌성향적 군집에서는 통합전 시군의 1인당행정비용이 491천원이었는데, 통합 후에는 1,080천원으로 2배 이상의 증가 되는 것으로 나타났다. 도시성향적 군집에서도 마찬가지로 통합전 시군의 1인당행정비용은 447천원이었는데 통합 후에는 843천원으로 약 400천원가량의 증가 효과가 나타나고 있다.

<표 10> 규모의 경제 효과: 1인당 행정비용(통합시성향)

(단위: 천원, 천명)

농촌성향적						
t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)		
시	1인당행정비용	군	1인당행정비용	평 균	통합시	1인당행정비용
평 균	465	평 균	517	491	평 균	1,080
인 구	870	인 구	1,314	1,092	인 구	2,242
세출총액	3,996	세출총액	6,535	4,816	세출총액	23,081
도시성향적						
평 균	307	평 균	587	447	평 균	843
인 구	2,237	인 구	1,044	1,641	인 구	3,422
세출총액	6,679	세출총액	5,607	6,143	세출총액	21,162

3. 지역간 불균형 완화 효과

도농통합의 지역간 불균형 완화 효과는 크게 두 가지 수준에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 도농통합을 통해서 상대적으로 재정력이 취약한 군 지역에 더 많은 지역경제개발 재원의 배분이 이루어져 과거 군과 시 지역 간 불균형이 완화되는 경우이다. 둘째는 통합전 시 사이 또는 군 사이에 존재했던 재정불균형 수준이 통합을 통해 완화되거나 최소한 일반시 수준까지 완화되는 것을 말한다. 따라서 도농통합의 재정력불균형 완화효과를 분석함에란 통합전 시군과 통합시를 비교하는데 초점을 두는 것뿐만이 아니라, 통합전 시 사이 또는 군 사이의 재정불균형 수준, 통합시 사이의 재정불균형 수준, 일반시 사이의 재정불균형 수준을 함께 비교분석하는 것을 의미한다.

1) 개별 시군 비교

(1) 지역개발비비중²¹⁾

일반회계 세출예산에서 지역개발비가 차지하는 비중이 높다면 지역간 불균형 완화를 위한 사업(농수산개발, 지역경제개발, 도로교통관리 등)이 집중적으로 이루어지며, 그 결과 지역간 불균형이 완화되고, 통합시 전체의 경제력과 재정력이 증진될 수 있다는 것을 의미한다.

분석결과 통합전 시군의 지역개발비평균은 3,676억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 35.1%였는데, 통합 후 지역개발비는 14,191억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 약 6%가량 감소된 29.9%로 나타났다. 또한 통합시와 일반시의 지역개발비비중을 비교해보면 일반시의 지역개발비 비중은 27.9%로서 통합시의 29.9%보다 낮다. 결과적으로 볼 때 통합시로 변경된 이후 지역경제개발을 위한 투자가 오히려 낮아지고 있으나 통합시의 재정규모가 일반시의 재정규모보다 열악하고, 도시화의 수준이 낮기 때문에 일반시보다는 지역경제 개발에 대한 투자가 상대적으로 많이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

<표 11> 지역간 불균형 완화 효과: 지역개발비 비중

(단위: %, 억원)

t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	지역개발비 비중	군	지역개발비 비중	평 균	통합시	지역개발비 비중	일반시	지역개발비 비중
평 균	35.7	평 균	34.5	35.1	평 균	29.9	평 균	27.9
지역개발비	3,094	지역개발비	4,257	3,676	지역개발비	14,191	지역개발비	11,669
세출총액	10,675	세출총액	12,142	11,049	세출총액	50,244	세출총액	42,079

(2) 자치단체간 재정형평화 효과

시군통합을 통한 재정불균형 완화의 목표에는 시와 군 간의 재정불균형 완화뿐만 아니라 시 사이 또는 군 사이의 재정불균형 시정을 포함한다. 이 연구에서는 일반회계 지방세입액을 기준으로 시 간, 군 간 또는 통합시와 일반시 간의 재정불균형 수준을 측정하기 위해 변이계수를 사용하였다. 이때, 변이계수 값이 0에 가까울수록 지역간 재정형평화 수준이 높다는 것을 의미한다.

21) 시의 경우는 일반회계 세출예산 총액에서 경제개발비가 차지하는 비중을 말하며, 군의 경우는 일반회계 세출예산 총액에서 지역개발비가 차지하는 비중임.

분석결과 통합전 시 사이의 재정형평화 수준은 0.865이고, 군 사이의 재정형평화 수준은 0.625로 전반적으로 재정형평화 수준이 낮으나 근소하게 군의 재정형평화 수준이 시의 재정형평화 수준보다 양호하였다. 그러나 통합이후 통합시 간 재정형평화 수준은 0.706으로 통합전 군 간 재정형평화 수준보다 악화되고 있다. 그리고 일반시의 재정형평화 수준과 통합시의 재정형평화 수준을 비교한 결과 두 집단 모두 재정형평화 수준이 0.70 수준으로 자치단체 간 재정불균형 현상이 존재하고 있다는 것을 보여주고 있다.

<표 12> 지역간불균형 완화 효과: 자치단체간 재정형평화 효과

(단위: 천원)

t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)			
시		군		통합시		일반시	
표준편차	10,106	표준편차	3,164	표준편차	21,731	표준편차	30,475
평균	11,682	평균	5,059	평균	30,740	평균	43,037
변이계수	0.8650	변이계수	0.6254	변이계수	0.7069	변이계수	0.7081

2) 인구수 기준에 따른 군집별 비교

(1) 지역개발비비중

분석결과 인구 15만 미만의 군집에서 통합전 시군의 지역개발비평균은 1,704억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 33.6%였으나 통합후 지역개발비는 7,120억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 31.1%로 약 2%가량이 감소하였다. 그러나 일반시의 지역개발비 비중은 28.5%로서 통합시의 지역개발비 비중이 약 3%가량 높은 것으로 나타났다. 15만 이상의 군집에서도 통합전 시군의 지역개발비평균은 2,350억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 36.8%였으나 통합 후 지역개발비는 7,791억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 약 8%가량 감소된 28.5%로 나타났다. 그러나 일반시와 비교했을 때 일반시의 지역개발비 비중이 27.9%로서 통합시의 지역개발비 비중이 근소하게 높은 것으로 나타났다. 인구 15만 미만의 통합시의 경우 15만 이상의 통합시보다 상대적으로 더 많은 비중을 지역경제 개발에 투자하고 있다고 보여지나 통합 후 지역경제개발에 대한 투자는 통합전보다 더 적은 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 그리고 일반시와 비교 하면 근소하게나마 통합시의 지역경제개발비비중이 높다는 것을 알 수 있는데, 이는 통합시가 일반시보다 도시화의 수준이 낮아 도시와 시골간 균형발전에 더 많은 재원을 투자하고 있는 것으로 보여진다.

<표 13> 지역간 불균형 완화 효과: 지역개발비비중(인구기준)

(단위: %, 억원)

인구 15만미만								
t-1(1991-1993)					t+1(1995-1997)			
시	지역개발비 비중	군	지역개발비 비중	평 균	통합시	지역개발비 비중	일반시	지역개발비 비중
평 균	34.1	평 균	33.1	33.6	평 균	31.1	평 균	28.5
지역개발비	1,317	지역개발비	2,090	1,704	지역개발비	7,120	지역개발비	3,211
세출총액	4,018	세출총액	6,292	5,155	세출총액	22,744	세출총액	11,459
인구 15만이상								
평 균	37.5	평 균	36.0	36.8	평 균	28.5	평 균	27.9
지역개발비	2,532	지역개발비	2,167	2,350	지역개발비	7,791	지역개발비	6,519
세출총액	6,675	세출총액	5,850	6,263	세출총액	27,499	세출총액	22,942

(2) 자치단체간 재정형평화 효과

인구 15만 미만의 군집에서 통합전 시 간 재정형평화 수준은 0.315이고, 군 간 재정형평화 수준은 0.435로 나타나 군보다는 시 간 재정형평화 수준이 약간 더 양호한 것으로 나타났다. 그리고 시군을 통합한 후 통합시간 재정형평화 수준이 0.416으로 나와 일반시의 재정형평화 수준인 0.325보다 근소하게 낮은 것으로 나타났으나 통합전과 통합후의 재정형평화 수준은 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 15만 이상의 군집에서 통합전 시 간 재정형평화 수준은 0.622이고 군 간 재정형평화 수준은 0.730으로 시 간 재정형평화 수준이 근소하게 양호한 것으로 보여지나 인구 15만 미만의 시 간 또는 군 간 재정형평화 수준과 비교하면 상대적으로 재정불균형수준이 크다. 통합시간의 재정형평화 수준도 0.562로 나와 일반시의 0.470보다 상대적으로 재정형평화 수준이 낮은 것으로 나타나고 있으며, 인구 15만 미만의 통합시와 비교해서도 재정형평화 수준이 낮은 것으로 나타났다.

분석 결과 통합 후 시간의 재정형평화 수준은 통합전 시간 또는 군간 재정형평화 수준보다 크게 양호해지거나 또는 악화되지 않고 있으나 일반시와 비교했을 때 근소하게 재정형평화 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 보다 유의미한 차이는 인구가 적은 시(통합전, 통합후, 일반시 포함) 또는 군의 재정형평화 수준이 인구가 많은 시 또는 군의 재정형평화 수준보다 양호하다는 것으로 인구가 많아지고, 도시화가 진전될수록 자치단체간 재정형평화 수준이 낮아지고 있다는 결과가 도출되었다.

<표 14> 지역간 재정불균형 완화 효과 자치단체간 재정형평화 효과(인구기준)

(단위: 천원)

인구 15만미만					
t-1(1991-1993)			t+1(1995-1997)		
시	군		통합시		
표준편차	1,833	표준편차	2,004	표준편차	7,954
평균	5,814	평균	4,599	평균	19,105
변이계수	0.3152	변이계수	0.4356	변이계수	0.4163
인구 15만이상					
표준편차	11,441	표준편차	4,078	표준편차	24,751
평균	18,390	평균	5,585	평균	44,037
변이계수	0.6221	변이계수	0.7302	변이계수	0.5620

3) 통합시 성향에 따른 군집별 분류

(1) 지역개발비 비중

지역개발비비중의 변화를 통합시 성향에 따라 비교해 본 결과 농촌성향의 군집에서 통합 전 시군의 지역개발비평균은 1,769억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 33.5%였으나 통합 후 지역개발비는 6,999억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 약 3%가량 감소한 30.3%로 나타났다. 도시성향 군집에서도 마찬가지로 통합 전 시군의 지역개발비평균은 2,311억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 36.9%였으나 통합 후 지역개발비는 7,912억원으로 전체 세출에서 차지하는 비중이 약 7%가량 감소된 29.5%로 나타났다.

<표 15> 지역간 불균형 완화 효과: 지역개발비비중(통합시성향)

(단위: %, 억원)

농촌성향적						
t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)		
시	지역개발비비중	군	지역개발비비중	평균	통합시	지역개발비비중
평균	33.7	평균	33.3	33.5	평균	30.3
지역개발비	1,342	지역개발비	2,196	1,769	지역개발비	6,999
세출총액	3,996	세출총액	6,535	4,816	세출총액	23,081
도시성향적						
평균	37.9	평균	35.8	36.9	평균	29.5
일반행정비	2,561	지역개발비	2,061	2,311	지역개발비	7,912
세출총액	6,679	세출총액	5,607	6,143	세출총액	21,162

(2) 자치단체간 재정형평화 효과

자치단체간 재정형평화 수준 변화를 통합시 성향을 기준으로 비교해 보았다. 분석결과 농촌성향군집에서 통합전 시 간 재정형평화 수준은 0.280이고, 군간 재정형평화 수준은 0.621로 나타나 군보다는 시 간 재정형평화 수준이 양호한 것으로 나타났다. 그리고 시군을 통합한 후 통합시간 재정형평화 수준은 0.416으로 나와 시군통합을 통해 군의 경우는 재정 불균형 수준이 완화되고 있으나 시의 경우는 오히려 재정불균형 수준이 심화되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 도시성향 군집에서 통합전 시 간 재정형평화 수준은 0.513이고 군 간 재정형평화 수준은 0.592로서 시 간 재정형평화 수준이 근소하게 양호한 것으로 보여 지나 시군 통합 후 재정형평화 수준이 0.592로 나와 시군통합을 통해 재정불균형 수준이 완화되지 않고 있는 것으로 나타났다. 분석 결과 통합 후 시간의 재정형평화 수준은 통합전 시 간 또는 군 간 재정형평화 수준보다 크게 양호해진다던가 또는 나빠진다던가 하는 결과를 보이고 있지 않은 것으로 나타났다.

<표 16> 지역간 재정불균형 완화 효과: 자치단체간 재정형평화 효과(통합시성향)

(단위: 천원)

농촌성향적					
t-1(1991-1993)				t+1(1995-1997)	
시		군		통합시	
표준편차	1,570	표준편차	3,475	표준편차	9,162
평균	5,594	평균	5,592	평균	20,174
변이계수	0.2805	변이계수	0.6214	변이계수	0.4541
도시성향적					
표준편차	11,192	표준편차	2,638	표준편차	25,349
평균	21,780	평균	4,451	평균	42,816
변이계수	0.5138	변이계수	0.5926	변이계수	0.5920

4. 도농통합의 효과에 대한 영향요인

전술했듯이 도농통합으로 인해 발생하게 되는 통합시의 재정적 효과는 선행연구와 동일한 결과를 보여주는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 상당수 존재한다. 이하에서는 도농통합을 통해 변화된 지방자치단체의 재정수준이 얼마나 유의미한 설명력을 가질 수 있으며, 각 지표 들마다의 효과성 수준이 다른 이유가 무엇인지를 찾고자 한다. 이를 위해 우선 ANOVA분석

을 통해 통합전과 통합후의 집단 간 변화수준의 유의미성을 확인하고, 다중회귀분석을 통해 도농통합의 효과가 어떠한 요인들에 의해 영향을 받는지를 검토한 뒤 최소한 어떠한 환경적 수준이 존재할 때 도농통합의 효과성이 크게 나타나는지를 살펴보고자 한다.

1) 통합전과 후의 비교 분석

통합전과 통합후의 비용절감효과, 규모의 경제효과, 도농간 불균형 완화수준의 변화를 보기 위해 통합전과 통합후의 대응표본 t검정을 실시한 결과 인건비비중, 지역개발비비중, 1인당행정비용은 유의확률이 0.00이고 t값이 4.5에서 15.0의 값을 가져 통합 전과 후의 차이가 매우 유의미하게 나타난 반면 일반행정비 비중의 차이는 유의확률이 0.06이고 t값이 1.941로서 크게 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 볼 때 도농통합을 통해 지방자치단체의 재정수준이 크게 변화하였다는 것을 알 수 있다.

<표 17> 대응표본 검정결과

구 분	대응차			t	유의수준
	평균	표준편차	평균의 표준오차		
전1인당행정비 - 후1인당행정비	-.498636	.181619	.033159	-15.038	.000
전일반행정비비중 - 후일반행정비비중	.014778	.041706	.007614	1.941	.062
전인건비비중 - 후인건비비중	.063526	.023290	.004252	14.940	.000
전지역개발비비중 - 후지역개발비비중	.052054	.063794	.011647	4.469	.000

그리고 인구규모에 따라 개별 재정효과와의 차이가 존재하는지, 도시성향에 따라 개별재정 효과의 차이가 존재하는지를 분석하기 위하여 ANOVA분석을 실시하였는데, 분석 결과 인구수와 도시성향에 따라 재정효과와의 차이가 크게 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 다만 인구수에 따라 통합후 1인당 행정비용의 차이가 크게 존재(유의확률:0.000, t: 4.861)하는 것으로 나타났고, 통합시의 성향이 도시성향적인지, 농촌성향적인지에 따라 통합후 1인당 행정비용(유의확률: .017, t: 2.564)과 통합후 인건비비중(유의확률: .027, t: -2.360)의 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 18> 독립표본 검정결과(인구기준)

구 분	인구기준		성향기준	
	t	유의확률(양측)	t	유의확률(양측)
통합후1인당행정비용	4.861	.000	2.564	.017
통합후일반행정비비중	-.148	.883	-.1151	.260
통합후인건비비중	-1.117	.276	-2.360	.027
통합후지역개발비비중	1.745	.092	.345	.733

이러한 결과가 나타난 원인중 하나는 분석을 위한 n의 개수가 30개인데, 이것을 두 집단으로 분류하여 각 지표마다 집단 간 차이가 존재하는지를 분석하는 과정에서 나타난 결과로 보여 진다. 이하에서는 통합을 통해 나타난 개별 재정효과에 인구수와 도시성향이 어떠한 영향을 미치는지를 회귀분석을 통해 살펴보고자 한다.

2) 통합효과의 영향요인 분석

도농통합을 통해 나타난 재정효과는 자치단체의 인구 수준과 도시성향에 영향을 받을 것이라는 가정 하에 다중회귀분석을 실시하였다. 그리고 인구수는 연속자료를 사용하였고, 통합시성향은 가변인자료를 사용하였는데, 준거변수는 도시성향 변수이다.

<표 19> 통합효과의 영향 분석

구 분		다중회귀분석		
		통합시성향	인구기준	
통합후1인당행정비용	상관관계분석	상관계수	.443	-.718
		유의확률	.007	.000
	회귀분석	R ²	.522	.522
		t값	.597	-4.289
통합후일반행정비비중	상관관계분석	상관계수	-.207	-.310
		회귀분석	.137	.048
	회귀분석	R ²	.283	.283
		t값	-2.652	-3.007
통합후인건비비중	상관관계분석	상관계수	-.414	-.002
		회귀분석	.011	.496
	회귀분석	R ²	.237	.237
		t값	-2.894	-1.522
통합후지역개발비비중	상관관계분석	상관계수	.064	-.284
		회귀분석	.368	.064
	회귀분석	R ²	.090	.090
		t값	-.537	-1.599
		유의확률	.595	.121

다중회귀 분석결과 통합시 성향이 각 재정효과에 서로 다른 영향을 미친다는 가정은 통합 후 일반행정비비중(유의확률: .031, t값: -2.652)과 통합 후 인건비비중(유의확률: .007, t값: -2.894)에서 유의미하게 나타났다. 통합 후 발생한 재정효과가 인구수에 의해 영향을 받는다는 가정은 통합 후 1인당 행정비용(유의확률: .000, t값: -4.289)과 통합 후 일반행정비비중(유의확률: .006, t값: -3.007)에서 유의미하게 나타났는데, 통합 후 1인당 행정비용과 일반행정비 비중은 모두 인구수가 증가할수록 감소하는 경향이 나타났다.

V. 결론 및 연구의 한계

도농통합이 자치단체의 재정수준에 어떠한 효과를 가져왔으며, 이러한 효과가 발생하게 된 원인이 무엇인지를 분석한 결과 도농통합을 통해 자치단체의 재정수준이 증진된 경우와 증진되지 않은 경우가 공존하며, 이러한 결과를 발생시키게 된 원인의 설명력은 부분적으로 유의미한 것으로 나타났다.

인건비비중은 통합 후 약 8%가량이 감소되었고, 일반시와 비교했을 때도 약 1.5%가량이 감소되어 비용절감효과가 나타났다. 또한 일반행정비비중도 통합 후 약 2%가량이 감소되었으나 일반시와 비교했을 때는 2%가량이 높아 절대적인 비교에서는 절감효과가 나타나고 있으나 상대적인 비교에서는 큰 절감효과가 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 15만명을 기준으로 집단을 나누어 분석한 결과 15만명 미만의 도시와 15만명 이상의 도시 모두 통합 후 인건비비중이 각각 6%가량 감소되었고, 일반행정비 비중도 각각 13%, 8%가량 감소되어 도농통합을 통해 비용절감효과가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 통합시의 성향을 농촌성향과 도시성향으로 구분해 분석한 결과 농촌성향도시와 도시성향 도시 모두 인건비 비중이 통합후 약 6%가량 감소했다. 다만 일반행정비비중은 농촌성향적 도시에서 통합후 2%가량의 감소효과가 나타났으며, 도시성향 도시에서는 감소효과가 거의 없거나 있어도 근소하게 나타나고 있다.

1인당행정비용은 통합후 500천원가량이 증가하였고, 일반시와 비교했을 때도 일반시 보다 약 200천원가량이 증가하여 규모의 경제효과가 크지 않거나 비경제 효과가 발생되고 있는 것으로 나타났다. 인구수를 기준으로 분석한 결과 15만명 미만의 도시와 15만명 이상의 도시에서 모두 1인당 행정비용이 2배 이상 증가하였다. 또한 농촌성향적 도시와 도시성향적 도시 모두 통합 후 1인당 행정비용이 증가하고 있는 것으로 나타나 규모의 경제효과가 나타나지 않고 있다.

지역개발비비중은 통합 후 약 6%가량 감소되었으나 일반시와 비교했을 때 약 2%가량이 높은 것으로 나타났다. 인구15만미만의 도시와 이상의 도시 모두 통합 후 지역개발비 비중은 각각 2%, 8%가량 감소된 것으로 나타났으며, 농촌성향적 도시와 도시성향적 도시 모두 각각 3%와 7%가량이 감소된 것으로 나타났다. 자치단체간 재정형평화효과를 분석한 결과 군의 경우 통합 후 재정형평화 수준이 악화된 반면 시의 경우 재정형평화 수준이 양호해졌고, 일반시의 재정형평화 수준과 비슷해지고 있다. 반면 인구15만미만의 시는 통합 후 군의 재정형평화 수준이 양호해진 반면 시의 재정형평화 수준은 악화되고 있다. 인구15만이상의 시를 보게 되면 통합 후 시와 군의 재정형평화 수준이 모두 양호해지고 있는 것으로 나타났다. 그리고 농촌성향적 도시의 경우 통합 후 시의 재정형평화 수준은 악화된 반면 군의 재정형평화 수준은 양호해졌고 도시성향 지역의 경우 통합 후 시의 재정형평화 수준은 양호해진 반면 군의 재정형평화 수준은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

통합시를 인구수준(15만이상집단, 15만미만집단)과 통합시 성향(도시성향, 농촌성향)으로 나누어 통합 후 재정효과에 차이가 있는지를 분석한 결과 인구수준에 따라 1인당행정비용이 달리 나타나고 있으며, 통합시 성향에 따라 1인당 행정비용과 인건비 비중이 달리 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 또한 인구수준과 통합시 성향이 통합시의 재정효과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석한 결과 인구수가 증가할수록 1인당 행정비용이 감소하고, 일반행정비 비중이 감소하는 것으로 나타났으며, 통합시 성향에 따라 행정비비중과 인건비비중에 큰 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

전체적으로 볼 때 1994년에 있었던 도농통합의 재정적 효과성은 비용절감 측면에서 긍정적인 효과를 가져왔으나 규모의 경제효과와 지역간 불균형 완화 효과는 거의 없거나 오히려 부정적인 결과를 가져온 것으로 나타났다. 그리고 통합시의 성향은 1인당행정비용과 인건비 비중에 영향을 미치고, 인구수준은 1인당행정비용과 일반행정비비중에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그러나 본 연구는 재정효과라는 측면을 자료수집의 한계로 인해 통합전과 후 3년치 자료에 기초해 분석했기 때문에 도농통합의 장기적인 효과를 설명하는데 한계를 갖는데, 이는 추후 연구를 해야 할 주제라 판단된다. 또한 분석 대상의 수가 30개이고, ANOVA분석과 가변수 회귀분석을 실행함으로써 분석대상의 수가 15개로 줄어들음으로서 외적타당도가 위협받을 수 있다는 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 갖는 함의는 기존의 연구에서 포괄적으로 제시하지 못했던 도농통합의 재정적 효과성을 분석하였다는 것이고, 이를 통해 현재 논의되는 행정구역조정에 유의미한 근거로 제시될 수 있다는 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 경기개발연구원. (1997). 『경기도 도농복합시의 행정수요 분석과 기능재조정방안』. 경기: 경기개발연구원.
- 권선택. (1994). 도농통합 추진상황과 향후 추진계획. 『지방행정』. 43: 21-37.
- 김광식. (1995). 시군 통합과 지방자치단체의 정책과제. 『지방행정연구』. 9(4): 4001-4018.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 『사회과학논집』. 7: 235-277.
- 김만식. (2004). 『도농통합 이론의 정당성 평가: 평택시를 중심으로』. 박사학위 논문. 광운대학교 대학원.
- 김병준. (1994). 행정구역 개편의 시각: 개방체제로 열려 있는 구역개편을. 『지방행정』. 43: 12-15.
- 김전기. (1995). 통합시의 도시개발 과제와 방향: 통합시의 배경과 과제. 『도시문제』. 30: 9-18.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향연구. 『한국정책학회보』. 9(2): 47-66.
- 김재홍·김태일. (2001). 『공공부문의 효율성 평가와 측정』. 서울: 집문당.
- 박응격. (1995). 과연 주민 편익위주의 행정개혁인가: 행정구역개편 추진현황과 평가. 『지방자치』. 4: 12-16.
- 박희정. (1994). 도농통합이후의 지역발전 과제. 『지방행정』. 43: 50-62.
- 배준구. (1995). 통합시의 광역행정 전망과 방향. 『도시문제』. 30: 50-61.
- 백성운. (1994). 도농통합형 행정구역 개편의 장단점 및 향후과제. 『도시문제』. 29: 70-81.
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의. 『행정과 정책』. 3: 155-178.
- 이규환. (1994). 도농통합시의 행정체계. 『자치행정』. 9: 24-38.
- 이재원. (1995). 다시 짚어 보는 행정구역의 통합과 분리: 행정구역개편과정에서 잊고 있는 논의들. 『지방자치』. 9: 97-103.
- 임창호. (1995). 도농통합논의의 전개과정과 향후 과제. 『토지연구』. 6(5): 6-26.
- 최양부·윤근원. (1993). 도농통합적 시군행정구역의 설정방안. 『지방행정연구』. 8(2): 2087-2104.
- 최창호. (1978). 한국지방행정 구역의 개편을 위한 일시론. 『행정연구』. 4: 53-70.

- 한국지방행정연구원. (1994). 『지방행정구역 개편방안에 관한 연구』. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (1996). 『도농복합형태시의 운영성과 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 홍준현. (1997). 시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 『한국사회와 행정연구』. 8(2): 59-90.
- _____. (2005). 시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 『한국사회와 행정연구』. 16(1): 299-324.

2. 국외문헌

- Dawns, Anthony.(1994). *New Vision for Metropolitan America*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Herbers, J.(1989). *17th-Century Counties Struggle to Cope with 20th-Century Problem*. Governing2.
- Inman, R(1988), “Markets, Governments and the New Political Economy”, in *Handbook of Public Economics: Vol II: 647-672.*, Amsterdam: North Holland.
- Paul A. Samuelson.(1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36(4): 387-389.
- Richard Abel Musgrave.(1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*. 53(2): 213-237.
- Rusk, David.(1993). *Cities Without Suburbs*. Washington D.C.:Jhon Hopkinse University Press.
- Sharpe, L.J.(1988). The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State. *Eroupean Journal of Political Research*. 16: 365-380.
- Tiebout, C.M(1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.