

# 지방행정체제 개편의 재정적 효과

2011. 12

김정훈



## 서 언

지방행정체제 개편 논의가 한참 진행되고 있다. 지난 10여년간 진행되어 온 지방행정체제 개편 논의는 작년에 본격화되어 「지방행정체제 개편특별법」이 제정되었고, 또한 「지방행정체제개편추진위원회」가 설립되어 구체적인 개편안을 마련하고 있다. 본 특별법에는 도의 지위와 기능 재정립, 읍면동 주민자치, 교육자치와 자치경찰 등 다양한 개편안이 포함되어 있는데, 가장 중요하게 논의되는 내용이 시군 통합을 통한 지방정부 규모의 확대이다. 이미 마산·진해·창원이 통합되었고, 향후에도 이러한 방식의 통합이 적극적으로 검토될 것으로 예상된다.

본 보고서는 이러한 최근의 상황을 고려하여 우리나라 지방자치의 근간이 되는 지방행정체제 개편의 바람직한 방향을 제시하기 위하여 작성되었다. 지방행정체제 개편 방향과 관련하여 가장 중요한 논점은 작은 단위의 지방정부와 큰 단위 지방정부의 장단점과 관련된 것이다. 작은 단위의 지방자치가 이루어질 경우 주민들의 자치에 대한 관심과 참여율이 높아져서 지방자치의 활성화에 유리하다. 반면 작은 단위의 지자체는 경제·재정적 자립 기반이 낮아서 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 높아질 수 있는데, 이 경우 지방자치의 의의가 그만큼 희석될 수밖에 없다.

본 보고서의 분석결과에 따르면 유럽국가와 일본 등 지방자치 선진국과 비교할 때, 우리나라의 군과 같은 소규모 지자체의 자생력이 현저하게 낮다. 그 결과 소규모 지자체에 대한 1인당 이전재원 규모가 매우 큼에도 불구하고 주민들은 도시지역을 거주지로서 선호한다. 따라서 시군 통합이 이루어질 경우 주민들의 효용 및 재정적 효율이 증가할 수 있음을 본 보고서의 실증분석과 이론분석이 보여주고 있다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 이지혜 연구원, 그리고 원고 마무리를 위해 애써 준 권정에 주임행정연구원에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평자들과 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

## 요약 및 정책적 시사점

지방행정체제 개편 논의가 한참 진행되고 있다. 작년 「지방행정체제개편특별법」이 제정되었고, 「지방행정체제개편추진위원회」에서 구체적인 개편안을 마련하고 있다. 본 특별법에는 도의 지위와 기능 재정립, 읍면동 주민자치, 교육자치와 자치경찰 등 다양한 개편안이 포함되어 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편 논의의 핵심은 시군 통합을 통한 지방정부 규모의 확대이다. 이미 마산·진해·창원이 통합되었고, 향후에도 이러한 방식의 통합이 적극적으로 검토될 것으로 예상된다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 지방행정체제 개편의 추진 배경을 검토하고, 실증분석과 이론모형을 통하여 시군 통합의 재정적 효과를 분석하였다.

시군 통합을 통한 지방정부 규모 확대에 대해서는 찬반 양론이 극명하게 대립되어 있다. 사안이 워낙 중요하기도 하지만, 지방자치에 대한 관점에 따라 작은 지방정부와 큰 지방정부의 가치 판단이 다르기 때문이다. 시군 통합에 대한 반대의견의 핵심은 지방자치 기능의 축소 우려이다. 그러나 또 한편으로는 외국(평균 5만명 이하)과 비교할 때 우리나라 기초지자체의 규모(17만명)가 이미 상당히 크기 때문이기도 하다. 그럼에도 불구하고 우리나라 시군의 규모가 작다고 느끼는 이유는 대부분의 시군이 재정력이 열악하여 시군에 대한 재정지원 규모가 크고, 특히 인구가 적은 지역일수록 중앙정부의 1인당 지원액이 많기 때문이다. 2010년 인구 10만명 이하 시군에 1인당 지방교부세가 30만원 이상 지원되었고, 인구가 15만명이 넘는 시군에는 거의 10만원 이하로 지원되었다.

따라서 시군 통합을 통하여 지자체의 규모를 키우고 1인당 지방

교부세를 줄일 경우 국가재정의 효율화를 기대할 수 있다. 그러나 이러한 방식의 지방행정체제 개편은 관련 법에 의하여 배제되어 있고, 반대로 통합에 대한 재정적 지원이 추가된다. 특히 「지방행정체제개편특별법」의 ‘불이익 배제의 원칙’은 통합된 지자체의 재정규모 감소 방지를 원론적으로 보장하고 있다. 사실 1995년대의 40여 개 도농 통합의 사례에서 이러한 불이익 배제의 원칙을 확인할 수 있다. 결국 「지방행정체제개편특별법」에 의한 시군 통합은 국가재정 부담의 증가를 감수하면서 대형 기초지자체의 형성을 추진하는 것이다. 따라서 시군 통합이 재정부담을 증가시키고 인센티브 구조를 악화시킨다는 많은 연구가 존재한다. 본고에서는 이러한 연구결과와 시군 통합으로 효율성을 제고하려는 「지방행정체제개편특별법」의 시각 사이에 왜 괴리가 발생하는지를 이론적·실증적 모형을 통하여 설명하였다.

양자의 상충된 시각을 이해하기 위하여 주목해야 할 점은 인구가 적은 군지역의 1인당 세출이 인구가 많은 시의 1인당 세출에 비하여 월등하게 큼에도 불구하고, 주민들은 인구가 적은 군지역을 거주지로서 선호하지 않는다는 점이다. 즉, 주민들의 대도시 선호 현상으로 인하여 지자체의 대형화는 지방공공재의 단위비용을 낮추는 효과(1인당 세출이 적더라도 주민들의 효용을 낮추지 않는 효과)가 발휘된다. 따라서 본고에서는 지방공공재의 수요함수를 추정하여 인구가 많아질 때 주민들의 효용을 감소시키지 않으면서 1인당 세출이 어느 정도 적어질 수 있는지(인구탄력성)를 파악하였다. 지방공공재의 수요함수 추정에 대한 기존 연구가 많이 있지만, 이러한 연구들은 모두 지역소득 데이터의 부재로 인한 한계점을 가지고 있다. 본고에서는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 지역소득 변수를 일종의 장애모수(nuisance parameter)로 간주하여 준모수적(semi-parametric method) 방법으로 인구탄력성을 추정하였다. 추정결과에 따르면 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 1보다 현

저하게 낮아서 인구가 많을수록 1인당 세출이 줄어들더라도 주민들의 효용이 감소하지 않음을 확인할 수 있었다. 이러한 실증분석 결과를 지역 간 이주균형(migration equilibrium)에 입각한 이론모형에 적용할 경우 우리나라의 최적 지자체 규모는 거의 1백만명에 달한다는 결론을 얻을 수 있다.

본고에서 수행된 이러한 실증분석과 이론분석이 시군 통합의 적정성 여부에 시사하는 바는 복합적이다. 우선 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 현저하게 낮은 이유 중 하나는 지방사무가 아직 지방자치 선진국형으로 정착되지 않아서 규모의 경제 효과가 큰 항목으로 지방세출이 구성되어 있기 때문이다. 따라서 1인당 세출부담이 인구에 따라 크게 감소하지 않는 사회개발비(교육, 복지, 보건·의료 등) 위주로 지방사무가 변화할 경우 시군 통합의 효율성 효과가 그다지 크지 않을 수 있다. 그러나 현재 우리나라 지방자치가 안고 있는 고민은 향후 지방세출이 사회서비스 중심으로 구성된다고 하더라도 지방공공재의 인구탄력성이 여전히 낮을 가능성이 높다는 점이다. 우리나라 인구과소지역(주로 인구 5만명 이하의 군지역)의 거주지로서 매력이 워낙 낮아서 도시의 1인당 세출이 농촌의 1인당 세출보다 많이 낮더라도 주민들은 여전히 도시를 거주지로서 선호하기 때문이다. 결론적으로 산업화 및 도시의 대형화가 충분히 진행된 이후 지방자치가 실시된 우리나라에서 작은 단위의 지방자치 이상을 구현할 수 있는 여지는 상당히 작아 보인다. 따라서 우리나라 지역경제 여건상 큰 단위의 지방자치를 효과적으로 구현하는 방안을 고민하는 것이 더욱 현실적인 대안이라고 판단된다.



# 목 차

I. 서론	15
II. 지방행정체제 현황 및 개편논의	21
1. 지방행정체제 현황	21
2. 지방행정체제 개편논의	25
가. 자치계층의 축소와 행정구역의 광역화	25
나. 시·군 통합	28
다. 광역지자체 유지 및 확대	29
라. 지방행정체제 개편에 관한 특별법	33
3. 현행 개편 논의의 비판적 평가	38
III. 도·농 통합의 재정적 효과	41
1. 1995년 도농 통합 개관	41
가. 기초 통계분석	41
나. 도농 통합 재정지원 특례 조치	54
2. 문헌조사	57
3. 지방재정 '규모의 경제' 재고찰	63
IV. 지방공공재 수요함수와 인구탄력성	72
1. 지역주민의 효용극대화 모형	76
가. 지방공공재 수요의 표준적 모형	76
나. 한국 지방재정 상황을 고려한 지방공공재 수요 모형	80
2. 지방공공재 수요함수 도출	82

가. 표준 모형 .....	82
나. 한국 지방재정 모형 .....	87
3. 지방공공재 수요함수 추정 .....	89
가. 문헌조사 .....	89
나. 지방공공재 수요함수 추정 결과 .....	94
4. 인구탄력성 추정 .....	96
가. OLS 추정(표준 모형) .....	96
나. 준모수적 추정(한국 모형) .....	97
V. 지방정부 통합의 규모의 경제효과 .....	99
1. 지역 간 이주 균형 모형 .....	99
2. 지방정부 통합의 규모의 경제효과 도출 .....	103
3. 지방정부 적정 규모 .....	106
VI. 한국의 지방자치: Quo Vadis? .....	108
VII. 요약 및 정책시사점 .....	121
참고문헌 .....	124
부록 1. 국내외 지방행정체제 현황 .....	130
부록 2. 지방공공재 수요함수 추정결과 .....	135
부록 3. 인구탄력성 추정 결과 .....	143
부록 4. 지방정부 유형 및 한·일 지방세입 구조 .....	147
부록 5. 지방행정체제 개편에 관한 특별법 .....	149

## 표 목 차

〈표 II-1〉 지방행정체제(1990~2011) .....	22
〈표 II-2〉 지방자치단체 유형별 평균 인구(2010) .....	23
〈표 II-3〉 행정구역개편 논의 .....	26
〈표 II-4〉 「지방행정체제 개편 특별법」의 구조 .....	34
〈표 II-5〉 「지방행정체제개편에관한특별법」의 주요 내용 .....	36
〈표 III-1〉 1995년 도농 통합에 따른 지방행정체제 개편 .....	42
〈표 III-2〉 1995년 도농 통합에 따른 인구구조 변화 .....	43
〈표 III-3〉 1995년 도농 통합에 따른 세입구조 변화 .....	45
〈표 III-4〉 1995년 도농 통합에 따른 세출구조 변화 .....	52
〈표 III-5〉 통합효과에 대한 선행연구 결과 요약 .....	59
〈표 IV-1〉 지방세출의 인구탄력성(국내연구) .....	92
〈표 IV-2〉 지방세출의 인구탄력성(국외연구) .....	93
〈표 IV-3〉 인구탄력성의 준모수적 추정 .....	98
〈표 VI-1〉 지방정부의 유형 .....	111
〈표 VI-2〉 인구 구간별 1인당 세입(특별·광역시 제외) .....	116
〈부표 1〉 지방행정체제 개편 연혁 .....	130
〈부표 2〉 도농복합 형태의 시 설치 현황 .....	131
〈부표 3〉 외국의 지방정부 개수(2009현재) .....	133
〈부표 4〉 시·군 평균 규모(Average municipal size) .....	134
〈부표 5〉 총세출 수요함수(1990~1998) .....	135

〈부표 6〉 총세출 수요함수(1999~2007) .....	136
〈부표 7〉 일반행정비 수요함수(1990~1998) .....	137
〈부표 8〉 일반행정비 수요함수(1999~2007) .....	138
〈부표 9〉 경제개발비 수요함수(1990~1998) .....	139
〈부표 10〉 경제개발비 수요함수(1999~2007) .....	140
〈부표 11〉 사회개발비 수요함수(1990~1998) .....	141
〈부표 12〉 사회개발비 수요함수(1999~2007) .....	142
〈부표 13〉 총세출의 인구탄력성( $\alpha$ ) .....	143
〈부표 14〉 일반행정비의 인구탄력성( $\alpha$ ) .....	144
〈부표 15〉 경제개발비의 인구탄력성( $\alpha$ ) .....	145
〈부표 16〉 사회개발비의 인구탄력성( $\alpha$ ) .....	146
〈부표 17〉 Features of Local Government systems .....	147
〈부표 18〉 인구 구간별 세입(전체 지자체) .....	148

## 그림 목차

[그림 II-1] 지방행정체제 현황(2011. 1. 1) .....	21
[그림 II-2] 각국 기초 지방정부의 평균 인구 .....	24
[그림 III-1] 지자체 유형별 인구비중 추이(1990~2009) .....	43
[그림 III-2] 도농 통합시 인구·세입의 시·군 대비 비중 추이 · 46	46
[그림 III-3] 군의 인구 및 지방세입 비중 추이(1990~2009) .....	47
[그림 III-4] 시의 인구 및 지방세입 비중 추이(1990~2009) .....	48
[그림 III-5] 특별·광역시의 인구 및 지방세입 비중 추이 (1990~2009) .....	49
[그림 III-6] 도농 통합시 세출의 시·군 대비 비중 추이 .....	51
[그림 III-7] 군의 지방세출 비중 추이(1990~2009) .....	53
[그림 III-8] 시의 지방세출 비중 추이(1990~2009) .....	54
[그림 III-9] 시·군의 1인당 지방교부세 분포(1995) .....	56
[그림 III-10] 시·군의 1인당 세출 분포(1995) .....	56
[그림 III-11] 1인당 기준재정수요액과 인구규모의 관계(2010) · 66	66
[그림 IV-1] 지방공공재 수요의 인구에 대한 추정 계수 .....	95
[그림 IV-2] 지방공공재의 인구탄력성 추이( $\delta=0.3$ ) .....	96
[그림 V-1] 지방공공재 조세가격의 변화 .....	103
[그림 V-2] 시군 통합의 재정효율성 효과( $\alpha=0.3, 0.5, 0.6$ ) .....	106
[그림 VI-1] 외국의 지자체 인구 규모에 따른 1인당 지방교부세 분포 .....	113

[그림 VI-2] 1인당 지방교부세 지자체 인구 규모별 분포 .....	117
[그림 VI-3] 1인당 지방세 지자체 인구 규모별 분포 (한국 및 일본) .....	119

# I. 서론

지방행정체제 개편 논의가 한참 진행되고 있다. 작년 「지방행정체제 개편 특별법」이 제정되었고, 「지방행정체제 개편 추진위원회」에서 구체적인 개편안을 마련하고 있다. 본 특별법에는 도의 지위와 기능 재정립, 읍면동 주민자치, 교육자치와 자치경찰 등 다양한 개편안이 포함되어 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편 논의의 핵심은 시군 통합을 통한 지방정부 규모의 확대이다. 이미 마산·진해·창원이 통합되었고, 향후에도 이러한 방식의 통합이 적극적으로 검토될 것으로 예상된다. 따라서 본 보고서는 이러한 지방행정체제 개편의 추진 배경을 검토하고, 실증분석과 이론모형을 통하여 시군 통합의 재정적 효과를 분석하였다.

시군 통합을 통한 지방정부 규모 확대에 대해서는 찬반 양론이 극명하게 대립되어 있다. 사안이 워낙 중요하기도 하지만, 지방자치에 대한 관점에 따라 작은 지방정부와 큰 지방정부의 가치 판단이 다르기 때문이다. 시군 통합에 대한 반대의견의 핵심은 지방자치 기능의 축소 우려이다. 그러나 또 한편으로는 외국과 비교할 때 우리나라 지자체의 규모가 상당히 크다는 점도 지적된다. 실제로 우리나라 시군의 평균 인구가 17만명인 데 반하여, 외국 기초지자체의 평균 인구는 대부분 5만명을 넘지 않는다. 기초지자체의 수만 하더라도 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인의 수가 3만 6,682개, 8,094개, 1만 2,104개, 8,116개 등 우리나라의 244개와 비교할 수 없을 정도로 많다.

그럼에도 불구하고 우리나라 시군의 규모가 너무 작다고 느끼는 이유는 대부분의 시군이 재정력이 열악하여 시군에 대한 재정지원 규모가 크고, 특히 인구가 적은 지역일수록 1인당 지원액이 많기 때문이다.

2010년 인구 10만명 이하 시군에 1인당 지방교부세가 30만원 이상 지원되었고, 인구가 15만명이 넘는 시군에는 거의 10만원 이하로 지원되었다. 따라서 시군 통합을 통하여 지자체의 규모를 키우고 1인당 지방교부세를 줄일 경우 국가재정의 효율화가 기대될 수 있다.

그러나 이러한 방식의 지방행정체제 개편은 전혀 추진되고 있지 않을 뿐만 아니라, 통합된 시군에 대해서는 오히려 추가적인 재정지원이 특별법을 통하여 약속되어 있다. 특히 특별법의 ‘불이익배제의 원칙’ (“통합으로 인한 ... 행·재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니된다”)은 시군 통합을 통하여 국가가 재정부담을 줄이는 것을 원천적으로 막고 있다. 사실 1995년 이후 80여개의 시·군을 40여개 도농 통합시로 통합하였는데, 도농 통합 전·후로 이 지역에 대한 재정적 지원의 구조는 거의 변하지 않았다. 따라서 많은 연구자들이 시군 통합은 지방자치의 원리상 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 추가적인 재정지원으로 인하여 인센티브 구조를 오히려 악화시킨다는 비판을 하고 있다.

시군 통합으로 국가의 재정적 부담이 오히려 늘어날 수 있음에도 불구하고, 시군 통합이 지방행정체제의 효율성을 제고한다는 주장은 끊임없이 제기되고 있다. 「지방행정체제 개편 추진위원회」와 행정안전부가 발표한 『지방행정체제 개편의 필요성』에 그러한 취지가 잘 나타나 있다. 시군 통합이 재정적 부담이 되고 인센티브 구조를 악화시킨다는 많은 연구와 시군 통합이 효율성을 제고시킨다는 이러한 관점의 괴리를 설명하는 것은 하나의 숙제라고 생각된다. 본고에서는 이러한 상충되는 시각이 왜 발생하는지를 이론적·실증적 모형을 통하여 분석하였다.

지방정부가 통합될 경우 규모의 경제효과는 두 가지 형태로 나타난다. 첫 번째 효과는 앞에서 언급한 효과로서, 1인당 이전재원과 세출의 절감효과이다. 그러나 이러한 효과는 제도적으로 차단되어 있고, 1995년 시군 통합 이후 시행된 실증분석들은 대부분 이러한 효과가 나타나

지 않음을 확인하였다. 그러나 우리나라에서는 1인당 지방세출이 인구 규모에 따라 감소하는 상당히 특징적인 지방재정 구조가 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 인구가 적은 군지역의 1인당 세출이 인구가 많은 시의 1인당 세출에 비하여 월등하게 많음에도 불구하고, 주민들은 인구가 적은 군지역을 거주지로서 선호하지 않는다는 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 현상을 달리 표현하면, A지역에 비하여 B지역의 인구가 2배 많고 세출 규모도 2배 더 클 때(1인당 세출이 양 지역에서 동일할 때), 주민들은 인구 규모가 큰 B지역을 거주지로 더 선호한다. 따라서 우리나라 지역경제 구조 특성상, 지자체의 대형화는 지방공공재의 단위비용을 낮추는 효과(1인당 세출이 같으면 대도시에서 주민들의 효용이 높아지는 효과)를 발휘하여, 같은 국가예산을 쓰더라도 도시에서는 주민들의 후생이 높아지는 효과가 나타난다. 우리나라에서 끊임없이 시군 통합의 필요성이 주장되어 왔는데, 그 기저에는 비록 명시적이지는 않지만 지자체 규모 확대에 대한 이러한 암묵적인 계산이 깔려 있다고 볼 수 있다.

사실 지방공공재에 대한 규모의 경제 효과가 시군 통합에 대하여 갖는 시사점은 40여년 전에 수행된 이 분야의 고전적 연구인 Borcheding and Deacon(1972)과 Bergstrom and Goodman(1973)에 이미 담겨져 있다. 다만 이러한 연구들의 초점이 실증분석이었기 때문에 이론적 측면에서 우리나라 시군 통합에 대한 시사점이 부각되지 않았다. 보다 더 중요하게는, 이들 연구 이후 수많은 연구들이 지방공공재의 인구탄력성을 추정하였지만, 대부분의 연구가 외국 지방정부가 제공하는 지방공공재의 인구탄력성이 1보다 높다는 분석결과를 보고하여 왔다. 즉, 외국의 경우 지방공공재의 인구탄력성이 크기 때문에, 이러한 연구들이 외국에서의 지방정부 통합의 필요성을 시사하지 않는다. 반면에 우리나라 지방공공재 공급(지방행정 비용)의 가장 큰 특성은 1인당 세출이 인구 비례적으로 감소하는 것이라고 해도 과언이 아니다. 이 경우 Borcheding and Deacon과 Bergstrom and Goodman 등에 의해 수

행된 지방공공재의 인구탄력성에 대한 연구는 시군 통합에 대하여 상당히 중요한 시사점을 갖는다.<sup>1)</sup>

그런데, 이러한 방법론을 바탕으로 우리나라 지방공공재의 인구탄력성을 추정할 때 중요한 걸림돌이 생기는데, 이는 시군 단위의 지역소득 데이터가 없다는 점이다. 따라서 기존의 많은 연구들이 광역단위의 패널자료를 사용하여 지방공공재의 인구탄력성을 추정하였다. 그러나 광역단위의 분석으로부터 시군 통합에 대한 시사점을 도출하기는 어렵다. 한편 지금까지 시군을 대상으로 인구탄력성을 추정한 연구들은 대부분 지역소득의 대리변수로 지방세 자료를 활용하였다. 이러한 방식은 지방소득의 결측치(missing variable) 문제를 극복하는 현실적 대안이긴 하지만, 추정결과와 신뢰성이 현저히 낮다는 점도 부인하기 어렵다<sup>2)</sup>. 따라서 본고에서는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 지방공공재 인구탄력성에 대한 새로운 실증분석 방법론을 제시하였다. 즉 시군 통합의 재정적 효과를 파악함에 있어서 굳이 필요하지 않은 지방공공재의 가격탄력성과 소득탄력성을 식별되지 않는 장애모수(nuisance parameter)로 간주하였고, 준모수적 방법(non-parametric method)을 통하여 지방공공재의 인구탄력성을 추정하였다. 지방공공재의 수요함수의 전반에 걸친 연구의 경우 인구탄력성과 함께 가격탄력성, 소득탄력성을 도출하는 것이 필요하다. 그러나 시군 통합으로 인해 발생하는

- 
- 1) 제Ⅲ장의 제3절(지방재정 '규모의 경제' 재고찰)에서 자세히 논의하겠지만, 본고에서 분석하는 지방공공재의 인구탄력성은 지방공공재의 공급함수에 영향을 미치는 기술적인 혼잡효과보다 더 광범위하다. 즉, 본고에서의 지방공공재 인구탄력성은 Reiter and Weichenrieder(1997)에서 논의된 바와 같이 한 지역의 인구 규모가 그 지역의 거주환경에 미치는 효과까지를 포함하여 지방공공재의 효용에 미치는 복합적인 효과를 나타낸다.
  - 2) 제Ⅳ장에서 자세히 논의하겠지만, 우리나라에서 수행된 연구들이 보고하는 지방공공재 수요함수의 가격탄력성은 거의 대부분 양(+ )의 값을 갖는다. 이는 지방공공재의 수요가 가격이 증가함에 따라 증가한다는 것을 시사하는 것이어서, 우리나라의 지방공공재 수요함수와 관련된 이론모형과 실증분석 모형의 신뢰성에 심각한 문제가 있다고 하지 않을 수 없다.

규모의 경제효과를 분석할 때에는 오직 인구탄력성만 필요하다<sup>3)</sup>. 따라서 우리나라의 지방소득 자료의 부정확성을 감안할 때, 준모수적 방법에 의한 인구탄력성의 추정이 기존의 실증분석 모형에 비하여 훨씬 더 신뢰성 있는 결과를 가져오는 방법론이라고 생각된다. 본고의 제V 장에서는 실증분석에서 추정된 인구탄력성을 바탕으로 시군 통합이 갖는 규모의 경제효과 규모를 파악할 수 있는 이론모형을 제시하였다. 그리고 지역 간 이주균형(migration equilibrium)에 바탕을 둔 이 이론 모형에 따른 시산(simulation)을 통하여 적정 지자체 규모를 도출하였다.

본고에서 수행된 이러한 실증분석과 이론분석이 시군 통합의 적정성 여부에 시사하는 바는 복합적이다. 시군 통합의 적정성을 평가할 때 가장 먼저 고려해야 할 점은 외국과 달리 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 현저하게 낮다는 것이다. 제IV장의 4절에서 논의하듯이 그 이유는 크게 두 가지이다. 우선 첫째, 우리나라 지방사무가 아직 지방자치 선진국형으로 정착되지 않아서 1인당 지방세출이 인구 증가에 따라 감소하는, 즉 규모의 경제 효과가 큰 항목으로 지방세출이 구성되어 있다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 사회서비스, 교육, 보건·의료 등에 대한 세출은 인구와 함께 거의 선형적으로 증가하는데, 경제개발비나 일반행정비는 인구 증가에 선형적으로 비례하지 않기 때문에 1인당 세출이 인구와 함께 감소하는 현상이 발생한다. 따라서 향후 지방세출에서 차지하는 교육, 복지, 보건·의료 등과 같은 사회개발비의 비중이 증가할수록 시군 통합의 효율성 효과가 그다지 크지 않을 수 있다.

그런데 현재 우리나라 지방자치의 고민은, 지방세출이 사회서비스 중심으로 구성된다고 하더라도 지방공공재의 인구탄력성이 여전히 낮을 가능성이 크다는 점이다. 이는 사회서비스의 인구탄력성에 대한 제IV장의 실증분석에서도 확인할 수 있다. 이러한 결과를 얻는 가장 큰

3) 그 이유는 V. 지방정부 통합의 규모의 경제효과에 논의되어 있다.

본적인 이유는 우리나라 인구과소 지역(주로 인구 5만명 이하의 군 지역)의 거주지로서 매력이 워낙 낮아서 도시의 1인당 세출이 농촌의 1인당 세출보다 많이 낮더라도 주민들은 여전히 도시를 거주지로 선호하기 때문이다. 즉, 향후 지방자치의 사무가 지방자치 선진국형으로 바뀌더라도 지방공공재의 인구탄력성이 높지 않은 현상이 유지될 가능성이 크다.

이러한 이유로 본고의 분석은 향후 지방행정체제 개편의 방향에 대하여 두 가지 상반된 시사점을 제공한다. 첫 번째 대안은 행정학자들이 주로 갖고 있는 작은 단위의 지방자치 이상을 포기하지 않는 것이다. 이를 위해서는 지방자치단체의 사무구조를 사회서비스 중심의 지방자치 선진국형으로 개편하는 노력을 지속하는 것이 필요하다. 그러나 이러한 중앙·지방간 사무의 조정이 우리나라 군지역의 준립 여부에 대한 논의를 멈추게 하지는 않을 것 같다. 구체적인 이유는 제VI장에 논의되어 있는데, 대부분의 선진국과는 달리 몇백년에 걸친 조그만 마을 단위의 지방자치 역사가 우리나라에는 없을 뿐만 아니라 산업화 및 도시의 대형화, 특히 수도권 집중이 충분히 진행된 이후 지방자치가 실시된 우리나라에서 작은 단위의 지방자치 이상을 구현할 수 있는 자생력 있는 조그만 지자체(주로 군지역)는 거의 없어 보인다. 결론적으로 본고의 분석결과에 따르면, 작은 단위의 지자체가 지방자치 이상을 고려할 때 바람직함에도 불구하고, 지방자치 선진국과는 너무나 다른 우리나라의 지방경제와 지방재정의 현실을 고려할 때 큰 단위의 지방자치가 보다 타당해 보인다.<sup>4)</sup>

---

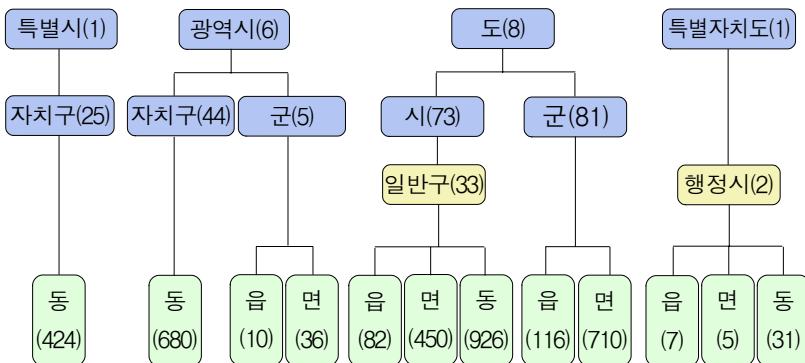
4) 큰 단위의 지방자치단체를 구축하더라도 이러한 큰 단위 지자체 내에서 읍·면·동과 같은 작은 단위의 자치기능이 지금보다 훨씬 더 활성화될 수 있을 것인데, 이에 대해서는 본고에서 자세히 다루지 못하였다.

## II. 지방행정체제 현황 및 개편논의

### 1. 지방행정체제 현황

우리나라의 지방행정체제는 2011년 현재 특별시 1개, 광역시 6개, 일반도 8개, 특별자치도(제주) 1개, 일반시(행정시 2) 73개, 군 86개, 자치구 69개로 구성되어 있다. 따라서 지방자치단체의 장을 선출하는 지자체의 수는 모두 244(16+73+86+69)개이다. 그리고 이 중에서 광역 지자체의 수가 16개, 시군구는 228개이다. 지자체의 수는 2010년 246개이었는데, 창원시, 마산시, 진해시가 창원시로 통합됨에 따라 2011년 244개로 줄었다. [그림 II-1]에 보는 바와 같이 지방자치단체의 장을 선출하는 244개의 지자체 이외에도 수원시 등과 같은 큰 규모의 일반시에 일반구가 33개 있고, 또한 2007년 제주도의 4개 시·군이 통합된 2개의 행정시가 있다. 또한 각 시·군·구 아래 동·읍·면이 다수 존재한다.

[그림 II-1] 지방행정체제 현황(2011. 1. 1)



〈표 Ⅱ-1〉 지방행정체제(1990~2011)

(단위: 개)

연도	계 (광역시+시군)	계 (광역시)	특별시	광역시	도	특별 자치도	계 (시군)	시	군	자치구
1990	219	15	1	5	9		204	67	137	56
1991	219	15	1	5	9		204	67	137	56
1992	219	15	1	5	9		204	68	136	56
1993	219	15	1	5	9		204	68	136	56
1994	219	15	1	5	9		204	68	136	56
1995	180	15	1	5	9		165	67	98	65
1996	180	15	1	5	9		165	72	93	65
1997	180	15	1	5	9		165	72	93	65
1998	179	16	1	6	9		163	72	91	69
1999	179	16	1	6	9		163	72	91	69
2000	179	16	1	6	9		163	72	91	69
2001	179	16	1	6	9		163	74	89	69
2002	179	16	1	6	9		163	74	89	69
2003	179	16	1	6	9		163	74	89	69
2004	181	16	1	6	9		165	77	88	69
2005	181	16	1	6	9		165	77	88	69
2006	181	16	1	6	9		165	77	88	69
2007	177	16	1	6	8	1	161	75	86	69
2008	177	16	1	6	8	1	161	75	86	69
2009	177	16	1	6	8	1	161	75	86	69
2010	177	16	1	6	8	1	161	75	86	69

자료: 행정안전부, 『행정구역 실무편람』, 2011.

우리나라의 지방행정체제에는 지난 20년간 크고 작은 변화가 있었는데, 가장 큰 변화는 1990년 중반(1995~1998년)의 도농 통합이었다. 이 때 81개의 시군이 통합되어 40개의 도농 통합시가 탄생하였다.<sup>5)</sup> 도

5) 자세한 내역은 &lt;부표 1&gt;과 &lt;부표 2&gt;에 있다.

## II. 지방행정체제 현황 및 개편논의 23

농 통합은 1995년에 대대적으로 이루어졌는데, 이 때 33개 시와 32개 군이 통합되어 33개의 도농 복합시가 탄생하였다. 1996년에 경기도 파주시 등 5개 도농 복합시가 설치되었고, 1998년 여수시, 여천시, 여수군이 통합되어 여수시가 탄생하였다. 1990년대 중반 이외에도 지방행정체제에 몇 가지 중요한 변화가 있었는데, 2001년 경기도에 2개의 도농 복합시(화성시, 광주시)가 탄생하였고, 2007년 7월에 제주특별자치도가 신설되어, 일반도가 특별도로 전환되었다. 동시에 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개의 일반시가 2개의 행정시(제주시, 서귀포시)로 전환되어 제주도의 지자체 수가 5개에서 1개로 줄었다.

〈표 II-1〉에 이러한 지방행정체제 변화의 결과가 요약되어 있는데, 1990년 15개 광역지자체, 204개 시군, 56개 자치구로 지자체의 수가 모두 275개이었는데, 1995년 도농 통합 이후 15개 광역지자체, 165개 시군, 65개 자치구의 245개로 줄었다. 그 이후부터는 지자체 수가 2011년 244개로 전체적으로 큰 변화가 없었다.

우리나라 지자체의 유형별 평균 인구가 〈표 II-2〉에 나타나 있는데, 2010년 기준으로 서울시의 인구가 약 1,000만명이고, 광역시의 평균 인구는 약 210만명이다. 또한 일반시의 평균 인구가 30만명, 군의 평균 인구가 5만 5천명, 그리고 자치구의 평균 인구가 21만명이다. 기초자치단체인 시·군·구 중에서 지리적으로 동질적인 시군만을 볼 때 평균 인구가 17만명이고, 시·군·구의 전체 평균은 자치구 인구 규모가 크기 때문에 약 21만명이 된다.

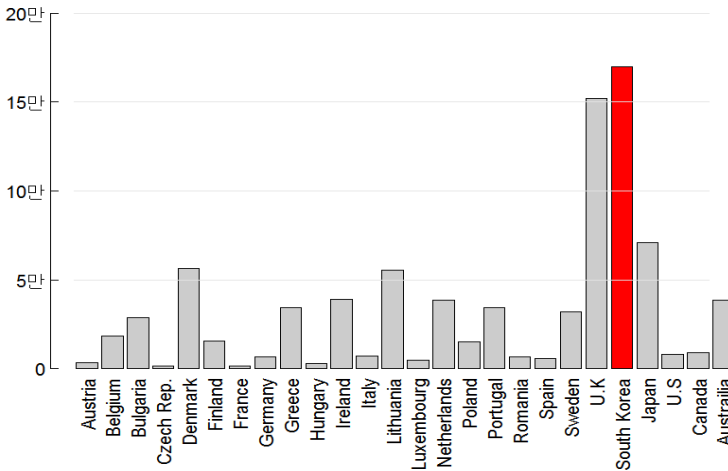
〈표 II-2〉 지방자치단체 유형별 평균 인구(2010)

(단위: 개, 천명)

	특별시	광역시	시	군	자치구	시·군	시·군·구
개 수	1	6	75	86	69	161	230
인 구	10,208	12,776	22,562	4,773	22,438	27,335	49,773
평균 인구	10,208	2,129	301	55	325	170	216

2010년 「지방행정체제 개편 추진위원회」가 설치되어 지방행정체제 개편 논의가 활발하게 진행되고 있는데, 골자는 인구, 면적, 생활, 경제권 등을 감안하여 시군구 통합을 추진하는 것이다.<sup>6)</sup> 이처럼 우리나라에서 지자체 통합에 대한 관심이 높지만, 외국의 지자체와 비교할 때 우리나라 지자체의 인구 규모는 세계에서 가장 높은 수준이다. [그림 II-1]에 나타나 있듯이 외국 기초지자체 평균 인구는 대부분 5만명 이하이어서 우리나라 시군의 평균 인구인 17만명은 상대적으로 매우 큰 편이다.<sup>7)</sup>

[그림 II-2] 각국 기초 지방정부의 평균 인구



주: 한국은 시·군 기준(자치구 포함할 경우 21만 6천명).

우리나라의 기초지자체 평균 인구가 이처럼 많은 이유는 당연히 기초지자체의 수가 인구 수에 비하여 적기 때문인데, 일본의 경우 전체 인구 1억 2,700만명에 기초지자체가 1,795개이어서 평균 인구가 7만 1

6) 보다 자세한 내용은 행안부의 홈페이지 「지방행정체제 개편」에 나타나 있다.

7) <부표 3>과 <부표 4>에 외국 지자체 현황이 보다 자세히 나와 있다.

천명이다<sup>8)</sup>. 인구 규모가 5천만명 이상의 유럽국가인 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인 등의 기초지자체 수는 각각 3만 6,682개, 8천 94개, 1만 2,104개, 8,116개로서 우리나라의 244개와 비교가 되지 않을 정도로 많다. 2007년 큰 폭의 지자체 통합을 단행한 덴마크의 경우, 인구 500만명에 지자체 수가 98개이어서 지자체 평균 인구가 약 5만명으로 여전히 우리나라 지자체보다 평균 인구가 적다. 연방국가이며 인구가 2,170만명인 호주 지방정부의 평균 인구는 3만 8,800명이다. 미국과 캐나다의 경우는 기초지방정부의 평균 인구가 각각 8천명과 9천명이다. 영국의 경우에는 그간 몇 차례의 지방정부 통폐합을 거쳐서 한국 다음으로 지방정부 규모가 커서 평균 인구가 15만 2천명이다.

## 2. 지방행정체제 개편논의

2000년대 초반부터 본격화된 지방행정체제 개편 논의는 백가쟁명(百家爭鳴)이라 할 정도로 상당히 다양하게 진행되어 왔다. 이러한 논의들은 하혜영(2008), 최봉석·옥무석(2009), 유재원·손화정(2010) 등에 정리되어 있는데, 이러한 자료들을 바탕으로 지금까지 논의되어 온 지방행정체제 개편안들을 유형화하면 다음과 같다.

### 가. 자치계층의 축소와 행정구역의 광역화

유재원·손화정(2010)에 따르면 현재 진행되고 있는 지방행정체제 통합 논의의 핵심은 자치계층의 축소와 행정구역의 광역화이다. 예를 들어 2006년 2월 17대 국회의 「국회 지방행정체제개편 특별위원회」의 합의안은 ① 도 폐지 및 자치계층의 단층제, ② 시군 통합을 통한 70여 개의 광역시 전환, ③ 읍면동의 준자치단체 전환, ④ 광역시 자치구 폐

8) 일본 기초지자체(시·정·촌)의 수는 대대적인 통합으로 2002년 3,218개에서 2010년 1,795개로 줄었다. 보다 자세한 내용은 Koike(2010) 참조.

지와 서울시 25개 자치구의 광역화, ⑤ 국가지방특별관서의 통합 및 대권역별 지방광역행정청 설치 등과 같은 대대적인 지방행정체제 개편안이 포함되어 있다. 그러나 이와 같은 구상은 시민단체와 학계의 '지방자치 말살'이라는 반발로 인해, 새로운 타협안으로 광역자치체를 존치하여 2계층제를 유지하되, 기초자치단체 간 통합에 초점을 두는 방향으로 변화하였다(유재원·손화정, 2010, p. 63).

그간의 도 폐지 및 지자체 광역화 논의는 <표 II-3>에 정리되어 있는데<sup>9)</sup>, 1996년 이재오 의원이 시·도를 폐지하고 전국을 48개 광역시로 개편하는 안을 제안하였고, 이후 임시국회에서 2000년, 2004년, 2005년에 광역시 체제로의 개편이 제기되었다. 또한 2005년 여당이었던 열린우리당이 전국을 70여개의 광역시로 개편하는 안을 제안하였고, 2006년 전술한 바와 같은 대대적인 지방행정구역 개편 논의가 제기되었다.

<표 II-3> 행정구역개편 논의

1996년 이재오 의원	시·도 폐지, 전국을 48개 광역시 체제로 개편
2000년 임시국회	전국을 광역시 체제로 개편
2004년 임시국회	전국을 광역시 체제로 개편
2005년 임시국회	여야 의원 32명, 지방행정체제 개편 촉구 결의안 제출
2005년 열린우리당	전국을 70여개 광역시 체제로 개편
2006년 국회 특위	- 단층제하의 광역시 개편 바람직 - 국민정서 감안해 장기 과제로 추진
2008년 8월 말 이후	행정구역 개편론에 대한 재논의 시작

자료: 하혜영(2008).

9) 하혜영(2008, p. 1)

## II. 지방행정체제 현황 및 개편논의 27

현재 자치계층의 축소(도 및 자치구 폐지)는 정치적 논란으로 인하여 현실화될 가능성이 희박한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 논의는 정치권에서 꾸준히 제기되어 왔고, 현재의 「지방행정체제 개편 추진위원회」 설치와 연결되어 있으므로 그 이유를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 광역지자체 폐지론이 끊임없이 제기되는 이유들을 요약하면 다음의 세 가지 배경이 깔려 있다(하혜영, 2008). 첫째, 사회·경제적 여건의 변화에 부응하는 행정구역 조정이 필요하다. 둘째, 현행의 행정구역이 행정의 효율성을 확보할 수 있는 만큼의 적정규모가 아니다. 셋째, 정치적 측면에서 행정구역의 개편을 통해 지역주의의 폐단을 해소할 수 있다.

이러한 논의들의 보다 구체적 내용이 도 폐지의 찬반 양론에 담겨 있는데, 도 폐지의 찬성론은 다음과 같은 논거를 기반으로 하고 있다<sup>10)</sup>. 첫째, 보충성의 원리(subsidiarity principle)와 주민 접근성의 원리에 입각하여 도가 수행하는 사무의 상당수를 기초자치단체로 이전할 수 있다. 둘째, 도와 기초지자체의 중복사무로 인해 권한과 책임소재가 불분명하고, 민원처리가 불편하며 행정낭비 및 행정 비효율을 초래한다. 셋째, 도를 중심으로 형성된 지역적 유대감, 동질의식은 지역 간 화합과 국가 통합을 어렵게 하고 지역 이기주의, 지역감정 및 지역 갈등의 원인이 되고 있다.

한편 도 폐지에 대한 반대 논거는 도 폐지가 중앙집권적, 반자치적이며 세계적인 추세와 어긋난다는 입장에 바탕을 두고 있는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다<sup>11)</sup>. 첫째, 도 폐지는 도가 수행해 온 대단위 도시계획 등의 광역행정업무나 국가위임사무를 위해 지방광역행정청 설치를 필요로 하므로 중앙집권을 가져온다. 둘째, 도가 수행하는 자치 업무를 기초지자체로 이양하면서, 이와 함께 중앙정부에서 도로 국가 기능을 이양하는 것이 더욱 바람직하다. 셋째, 도와 기초자치단체 간의 중

10) 유재원·손화정(2010, p. 64)

11) 유재원·손화정(2010, p. 64)

복기능은 도와 기초자치단체 간의 기능 재조정을 통하여 해결할 수 있다. 넷째, 중앙정부의 권력 남용을 견제하는 장치로서 지방자치제도가 기능을 제대로 수행하려면 도라는 중간 자치단체가 필요하다. 다섯째, 지역감정의 존재를 전적으로 부정적으로만 볼 필요는 없다. 도를 중심으로 자연적으로 형성된 주민들 간의 유대감, 연대감 및 공동체 의식은 지방자치의 효과를 극대화시킬 수 있는 사회자본이 된다. 여섯째, 도 폐지는 세계적으로 진행되고 있는 광역주의(regionalism) 추세와 역행한다. 세계화로 인해 국가 간의 장벽은 약화되고 국민국가의 힘은 쇠퇴되는 대신 광역의 중요성은 크게 증대하고 있고, 서구의 많은 국가들은 광역 정부기구를 새로 설치하거나 기존의 광역 정부기구를 강화하고 있다.

## 나. 시·군 통합

시군 통폐합 논의는 자치계층의 축소와 행정구역의 광역화 논의와 맞물려 있다. 그러나 양자가 반드시 일치하는 것은 아니다. 앞서 논의되었듯이 현재의 「지방행정체제 개편 추진위원회」는 자치계층 축소 문제는 크게 다루지 않고, 시군구 통폐합에 논의의 초점을 맞추고 있다. 시군 통폐합의 대안은 하혜영(2008)에 정리되어 있는데, 전국 기초지자체를 58개 광역시로 개편하는 안, 48개의 광역자치단체로 만드는 안, 54개의 광역시의 재편하는 안 등 다양하게 제안된 바 있다. 「지방행정체제 개편 추진위원회」는 통폐합 이후의 지자체 수를 특정하지 않고, 통폐합의 기본 원칙하에서 다양한 대안들을 검토하고 있다.<sup>12)</sup>

자치계층의 축소와 행정구역의 광역화 문제는 지방자치 구조의 정

12) 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 따르면, 제15조(시·군·구의 개편)의 ①에서 “국가는 ~ 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다”라고 규정하였고, 제17조(시·군·구의 통합 절차)의 ①에 “개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성하여 공표하여야 한다”로 되어 있다.

치·행정적 효과에 초점을 두는 반면, 시군 통폐합에 대한 논쟁은 규모의 경제와 효율에 초점을 맞추는 특징을 가지고 있다. 유재원·손화정(2010)에 정리된 시군 통폐합의 찬성론은 다음과 같다. 첫째, 행정비용이 감소하며 행정서비스 제공에 있어 규모의 경제를 확보할 수 있고, 지역 내 부존자원을 통합 관리하여 장기적으로 통합 시군의 경제성장을 촉진하고 경쟁력을 강화할 수 있다. 그러나 이에 대한 반론은 통합에 따른 경제적 효과에 대하여 회의적인 입장을 보이고 있다. 첫째, 통합체제로의 전환으로 전환비용(transitional costs)이 많이 들 수 있고, 노조 등의 반대로 인력이나 기구 감축이 힘들 수 있다. 둘째, 규모의 경제 원리는 노동 집약적 사무에는 적용되지 않는데, 자치 선진국의 경우 지방정부가 제공하는 사무의 70% 이상이 노동집약적이다(Fox and Gurley, 2006). 셋째, 경제성장의 주체인 대다수의 기업들은 지방정부가 통합되어 수가 획기적으로 줄어들 때보다는 분절되어 다수로 존재하는 것을 더 선호한다. 넷째, 통합이 지역의 경제개발과 중요한 관계가 없고 오직 지방정부가 지역의 집단과 세력들에게 부여하는 이익의 분배 형태에 영향을 미칠 뿐이다.

#### 다. 광역지자체 유지 및 확대

지방행정체제 개편에 대하여 정치권의 주요 초점이 자치계층의 축소와 시군 통폐합에 맞추어져 있는 반면, 학계에서는 도 기능 확대 또는 연방제에 가까운 수준의 초광역 지방정부의 창설도 주장되어 왔다.

#### 도 기능 확대

도 기능 확대의 핵심적 의제는 광역시와 도의 통합이다. 이승중(2008)은 시군 통합에 의한 60~70개의 광역시 설치가 효율성을 과대하게 강조하는 한계가 있다고 비판하면서, 효율성과 민주성의 조화 관

점에서 광역시와 도의 통합에 기반한 광역자치구역 개편방안을 제시하였다. 구체적으로는 1단계에 광역시와 도를 통합하여 현행 1 특별시, 7 광역시, 8 도의 16개 시도체제를 1 특별시와 9개 도로 전환하는 것을 제안하였다. 2단계에는 다른 도 간의 자율 통합이 제안되었는데, 충청남도과 충청북도, 전라남도과 전라북도가 통합될 경우 1특별시 7개 도의 지방행정체제가 구축된다.

이러한 구상은 서울·경기·인천의 통합을 제외할 경우, 현 정부의 7대 광역경제권(수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전북, 전남), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남), 강원권, 제주권)의 권역 구상과 맥을 같이한다. 다만 7대 광역경제권은 광역지자체 간 경제적 협력체제인 반면, 이승중(2008)의 제안은 행정체제 개편을 전제한 것이므로 훨씬 더 근본적인 행정체제 개편 방안이다.

### 초광역정부 신설에 의한 연방화(federalization)

연방화 또는 연방적 국가의 구축은 역사적·정치적 배경을 바탕으로 건설되는 연방국가와는 달리 헌법상 단일국가의 체제를 유지하면서도 연방적 국가의 요소를 헌법에 많이 담는 방식을 의미한다. 1978년 스페인 헌법 개정과 2001년 이탈리아 헌법 개정이 대표적인 예라 할 수 있다. 이들 국가들은 헌법상 단일국가의 국가체제를 유지하면서도 중앙·지방 간 재정관계는 상당히 연방국가적인 요소를 헌법에 담고 있다. 특히 2001년 이탈리아의 개정헌법은 ‘재정 연방주의’를 표방하는 대표적인 사례로서 많은 연구가 이루어지고 있다<sup>13)</sup>.

13) 이탈리아 개정 헌법 제114조는 다음과 같이 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에 있음을 명시하였다. “Municipalities, provinces, metropolitan cities, and regions are autonomous entities with their own statutes, powers, and functions according to the principles defined in the constitution.” 또한 제117조(State and Regional Legislative Power)는 중

우리나라에서 최근 논의되고 있는 초광역정부의 신설은 이러한 방식의 연방적 국가체제를 지향하는 것이라고 해석할 수 있는데, 그간 정계와 학계 일부에서 제기되어 왔다<sup>14)</sup>. 2007년 대선 후보였던 자유선진당의 이회창 당시 총재는 세계 속에서 경쟁하기 위해 5~6개의 강소국으로 구성된 연방제국가로 갈 필요가 있으며 이를 위해 나라를 인구 500만~1천만명 규모의 권역으로 나눈 뒤 국방·외교를 제외한 모든 권한을 연방정부에 부여해 핀란드와 싱가포르 같은 강소국으로 육성해야 한다는 주장을 펼친 바 있다(동아일보, 2008. 5. 14). 또한 2009년 김태호 당시 경남지사는 일본의 경우 도도부현을 초광역화해서 도주제(道州制) 방향으로 가고 있기 때문에 부산·울산·경남을 통합한 초광역화가 필요하다는 주장을 하여 정치적 과장을 일으킨 바 있다(YTN뉴스, 2009. 2. 2). 2008년 김진선 당시 강원도지사는 분권형 국가체제로의 전환이 필요한데, 어정쩡한 상태로 되어 있는 구조가 문제라는 인식하에 내각제를 위한 개헌 논의를 주장한 바 있다(한국경제, 2008. 4. 23). 또한 박세일 한반도선진화재단 이사장은 2009년 조선일보와의 인터뷰에서 이회창 자유선진당 전 총재와 마찬가지로 지방을 500만~1천만명 규모의 분권 지역국가로 만들어 주정부들이 예산과 권한을 갖고 경쟁을 위한 전략을 짜도록 유도해야 한다고 주장한 바 있다<sup>15)</sup>.

---

양정부와 지방정부 각각의 헌법적 권한과 책임을 명시하였는데, 특히 동조항의 제4항은 레지옹(region)의 독자적 권한이 명시되어 있다. Malizia and Tassa(2007)는 바로 이러한 점이 이탈리아 개정헌법이 재정연방주의를 표방하는 것이라 설명한다. 보다 자세한 내용은 Malizia and Tassa(2007), 김정훈 외(2010) 등을 참조.

- 14) 다만 후술하듯이, 현재 논의되고 있는 우리나라 초광역정부 구상은 대부분 일본의 도주제 논의로부터 영향을 받았다.
- 15) 박세일 이사장은 동 인터뷰에서 다음과 같은 주장을 하였다. “이는 세계화 시대에 모든 나라가 추구하는 전략이기도 하다. 실제로 1인당 국민소득 3만달러 이상 되는 20개국 중 11개국이 인구 500만~1,500만명 정도의 강소국들이다. 작은 나라는 변화에 빨리 적응할 수 있기 때문에 큰 나라도 작은 나라로 나눠 경영하는 추세다. 20개국 중 11개의 강소국을

학계에서도 초광역화 또는 연방적 국가의 구축이 제안된 바 있다. 신도철(2008)은 전국을 서울주(서울+인천), 강경주(강원+경기), 충전주(충주+전라), 경상주(영남) 등 도(道)와 광역시를 확대 통합하여 광역자치단체를 인구 1,000만명 이상의 광역지방정부 4~5개로 재편하고, 동시에 시군도 확대 통합하여 기초자치단체를 약 100여개로 재편하는 방안을 제시하였다. 이러한 주장은 일본의 연방화 국가로의 전환 방안인 도주제(道州制) 도입 주장과 맥을 같이하는 것이다. 2004년 지방자치법 개정 이후 시작된 일본의 도주제 논의는 현재의 광역지방정부인 47개 도도부현(都道府縣)을 몇 개씩 통합하여 10여개의 초광역 정부로 전환하는 방안을 일컫는다<sup>16)</sup><sup>17)</sup>.

우리나라 학계에서 연방제의 도입 필요성을 가장 강력하게 주장해 온 학자는 인하대학교의 이기우 교수이다. 이기우 외(2009)에 따르면 지방자치의 본질적 강화<sup>18)</sup>, 통일 이후 남북 이원화 방지를 위한 6~15개의 지방국가 형성<sup>19)</sup>, 지역주의 문제의 본질적 해결<sup>20)</sup> 등이 우리나라

---

제외한 9개국을 보면 8개국이 연방제국가다. 이도저도 아닌 나머지 하나가 일본인데 일본도 4년 전 도주제를 도입해 나라 전체를 사실상 12개의 작은 나라로 나누는 조치를 추진하고 있다.”

- 16) 도주의 유형은 9도주, 11도주, 13도주 등 다양한데, 가장 대표적인 주장인 11도주는 다음과 같다. 홋카이도(北海道), 도호쿠(東北), 기타칸토(北關東), 미나미칸토(南關東), 호쿠리쿠(北陸), 도카이(東海), 긴키(近畿), 주고쿠(中國), 시코쿠(四國), 규슈(九州), 오키나와(沖繩).
- 17) 일본의 도주제 논의는 그간 일부 정치권과 학계에서만 주장되어 왔는데, 최근에는 보다 본격적인 논의가 진행되고 있다. 매일경제(2011년 6월 26일자)는 일본 정치권에 ‘도주제(道州制) 연구회’가 탄생하여 여야 의원 130명이 참여하고 있는데, 그간 도주제 도입이 간헐적으로 이루어지다가 중앙정치권에서 대대적인 논의가 처음으로 시작되었다고 보도하였다.
- 18) “1995년 지방자치 도입 이후 행정적 분권만 이루어졌고, 정치적 분권, 재정적 분권은 이루어지지 않았다”(이기우 외, 2009, p. 349).
- 19) “통일 이후 2개의 지방국가로 연방국가를 형성하는 경우 양자간의 극단적 대립과 긴장관계가 예상되므로 남북 각각 최소한 3개 이상의 지방국가를 형성하는 것이 바람직하다”(이기우 외, 2009, p. 349).
- 20) “다른 지역보다 앞선 정책을 통하여 지역을 발전시키려는 정책경쟁은 실종되고, 중앙정부의 자원을 따오기 위한 지역 간의 뺏고 빼앗기는 분

라에서 연방제가 필요한 이유로 들고 있다.

우리나라에서 연방주의에 대한 연구는 정치학적·행정학적 관점의 규범적 분석이 주를 이루고 있다. 또한 초광역지방정부 도입의 실증분석은 초광역지방정부 도입 이후의 재정규모(지방세 등) 변화에 대한 시산에 머물러 있다(신도철(2008) 이승중(2008)). 한편 김정훈 외(2010)와 Kim(2011)에서는 우리나라의 중앙·지방 간 재정관계가 연방정부와 유사한 면이 커서, 재정제도가 이미 단일국가와 연방국가의 혼합적 틀을 지닌다는 점, 그리고 이로 인해 재정제도의 비밀관성·비효율성 문제가 향후 증대할 가능성이 크다는 점이 논의되었다.

### 라. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

다양한 지방행정체제 개편 논의 중에서 현재 가장 주목을 받는 안은 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이다. 이 특별법은 <표 II-4>에 나타나 있듯이, 네 개의 장<sup>21)</sup>으로 되어 있다. 지방행정체제 개편의 주요 내용을 담고 있는 제3장(지방행정체제 개편의 기준과 범위)은 다시 네 개의 절<sup>22)</sup>로 되어 있다. 또한 제4장(통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등)은 지방행정체제 개편에 따른 보완조치들이 담겨 있는데, 세 개의 절<sup>23)</sup>로 되어 있다<sup>24)</sup>.

---

배투쟁이 그 자리를 대신한다 ... 이러한 뿌리깊은 우리의 정치적인 문제를 해결함에 있어서 연방제도는 많은 시사점을 준다”(이기우 외, 2009, p. 348).

- 21) 제1장 목적 등, 제2장 지방행정체제 개편추진위원회 등, 제3장 지방행정체제 개편의 기준과 범위, 제4장 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등
- 22) 제1절 특별시 및 광역시의 개편, 제2절 도의 지위 및 기능 재정립, 제3절 시·군·구의 개편, 제4절 읍·면·동 주민자치
- 23) 제1절 통합 지방자치단체에 대한 특례, 제2절 대도시에 대한 특례, 제3절 지방분권의 강화
- 24) 「지방행정체제 개편 특별법」 전문은 <부록>에 실려 있다.

## 〈표 II-4〉 「지방행정체제 개편 특별법」의 구조

제1장 총칙	-
제2장 지방행정체제 개편추진위원회 등	-
제3장 지방행정체제 개편의 기준·범위	제1절 특별시 및 광역시의 개편 제2절 도의 지위 및 기능 재정립 제3절 시·군·구의 개편 제4절 읍·면·동 주민자치
제4장 통합 지방자치단체·대도시 특례	제1절 통합 지방자치단체에 대한 특례 제2절 대도시에 대한 특례 제3절 지방분권의 강화

유재원·손화정(2010)은 이 특별법의 내용이 애초 정치권의 자치계층 축소·행정구역 광역화의 의도로부터 시·군 통합으로 축소된 것으로 규정하고 있지만, 동법 제1조는 “행정환경의 급속한 변화에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편”하는 원론적 목적을 천명하고 있다<sup>25)</sup>. 다만, 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고 등과 같은 표현에서 본 특별법이 시군 통합을 통한 지자체 규모 확대를 지향한다는 점을 유추할 수 있다. 본 특별법이 지자체 통합을 추구한다는 점은 구체적인 조항에서 확인할 수 있는데, 제12조(과소 구의 통합)<sup>26)</sup>, 제15조(시·군·구의 개편)<sup>27)</sup>, 제16조(통합 지방자치단체의 설치), 제4장(통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등) 등이 모두 지자체 통합을 위한 조항들이다.

25) “이 법은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”

26) “인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.”

27) “통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.”

앞서 논의된 바와 같이 시군 통합과 같은 지방행정체제 개편에 대한 입장은 극명하게 대립되는 경향이 있는데, 「지방행정체제 개편 추진위원회」의 지방행정체제 개편의 추진 배경은 다음과 같다<sup>28)</sup>. 첫째, 현재 지방행정체제의 주요 골격은 농경시대였던 100여년(1896년 13도제 실시) 전에 정해진 것으로 교통·통신·인터넷 등의 획기적인 발전을 반영할 필요가 있다. 둘째, 생활권과 행정구역의 일치로 주민생활을 편리하게 할 필요가 있다. 셋째, 농촌지역은 지속적인 인구 감소와 급속한 고령화로 국가재정의 도움 없이 유지하기가 어렵고, 도시는 지역발전에 필요한 가용면적의 부족을 겪고 있다. 넷째, 시·도/시·군·구간 중복 업무가 개선됨으로 행정계층 간 갈등이 해소되며 인력과 예산이 효율적으로 쓰여진다.

행정안전부 역시 비슷한 관점에서 다음과 같이 지방행정체제 개편의 필요성을 설명하고 있다<sup>29)</sup>. 첫째, 생활권과 행정구역이 달라 주민이 불편하고, 원스톱 처리가 안 되어 여러 행정기관을 방문해야 하고, 그 결과 주민에게 쓰일 예산이 행정비용으로 사용된다. 둘째, 정보기술(IT)과 교통 발전으로 주민의 관심 영역과 생활권이 점차 확대되고 있고, 자치단체의 규모가 커질수록 언론이 보다 많은 관심을 갖게 되고, 지역주민의 관심과 이익을 대변해 줄 민간단체의 활동이 활발해지는 등 정책에 대한 감시체계가 강화된다. 이러한 주민의 참여와 건전한 비판의 장 확대는 정책의 투명성을 높여 지방자치를 발전시킨다. 셋째, 농촌지역의 경우 자치단체의 독자적인 생존 기반이 약화되고 있고, 도시지역은 가용면적이 부족하고, 자치단체 간 재정력 격차로 국가의 조정재원에 대한 자치단체의 의존도가 높다. 넷째, 각종 공공시설이 독자적·비효율적으로 설치되고, 기피시설에 대한 갈등이 발생하며, 시·도/시·군·구 간 중복 업무처리로 행정계층 간 갈등이 발생한다.

이러한 「지방행정체제개편에관한특별법」의 취지는 김병국(2011)

28) 「지방행정체제 개편 추진위원회」 홈페이지.

29) 행정안전부 홈페이지.

의 <표 II-5>에 잘 정리되어 있다. 이 표에서 확인할 수 있듯이 동 특별법은 시군 통합뿐만 아니라, 지방자치 측면에서 상당히 중요한 요소들을 포함하고 있다. 예를 들어, 자치구의 지위 및 기능 개편, 도의 지위 및 기능 재정립, 읍면동의 주민자치회 전환 등은 지방자치 측면에서 상당히 중요한 의미를 갖는 법률적 요소들이다. 다만 이러한 안들에 대해서는 2014년까지 계획을 수립하는 것으로 되어 있고, 2012년까지는 시군 통합에 개편의 초점을 맞추고 있기 때문에 지금 당장의 관심은 시군 통합의 방식에 모아져 있다.

<표 II-5> 「지방행정체제개편에관한특별법」의 주요 내용

구분	내용
추진기구	· 대통령 소속의 지방행정체제 개편추진위원회 설치: 대통령 6명, 국회의장 10명, 4대협의체 8명 · 심의의결 기능부여 및 2014. 12. 31까지 존속 · 구성 1년 이내(2012.6.30) 종합기본계획 제출: 대통령, 국회
개편시기 특/광역시	· 2014년 7월 1일 출범하는 자치단체의 선거일 이전까지 완료토록 노력 · 광역자치단체로 존치
자치구	· 인구/면적 과소군 통합 · 군·구의 지위 및 기능개편방안을 종합기본계획에 포함하여 대통령과 국회 보고
도	· 자치단체로 존치, 단 시군 통합에 따른 도의 지위 및 기능 재정립 방안을 2014년 지방선거일 1년전까지 대통령/국회에 보고 ⇒ 별도 법률로 정함
시군	· 시군 통합 기준: 인구, 지리적 여건, 생활경제권, 발전 가능성, 지역 특수성, 역사문화적 동질성 등 · 국가의 시군통합 지원 시도와 시군구 관할구역 경계 제한 없이 통합가능 · 개편위원회의 역할: 통합기준 작성공표, 통합방안의 대통령 국회보고 · 행정안전부 장관의 역할: 통합자치단체장에게 통합 권고 · 통합관계 단체장: 공동으로 통합추진 위원회 설치, 명칭, 청사소재지 심의
읍면동	· 읍면동 행정기능 철폐 · 주민자치회 설치: 세부적인 시기, 구성요건, 재정 등은 별도의 법률로 정함 · 주민자치회 시범실시(행안부 장관)
특별지방행정기관	· 동법 시행일 1년 이내 특별지방행정기관 사무이양계획을 개편위원회에 제출
교육자치/자치경찰	· 교육자치의 지방자치 통합 노력 · 자치경찰제 실시 · 교육자치와 자치경찰 관련 ⇒ 별도 법률로 정함

자료: 김병국(2011).

## II. 지방행정체제 현황 및 개편논의 37

「지방행정체제개편에관한특별법」의 조항들 중에서 지방행정체제 개편의 재정적 효과 측면에서 가장 주목해야 할 조항은 제4장 ‘통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등’의 제1절 ‘통합 지방자치단체에 대한 특례’이다. 이 특례는 기존 시군 통합 관련 법안인 「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률」의 특례조항을 이어받은 것이다. 이 특례에는 불이익 배제의 원칙(통합으로 인하여 행정상·재정상 이익이 상실되거나, 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다. 제23조), 예산에 관한 지원 및 특례(제25조), 통합 지방자치단체에 대한 특별지원(제26조), 지방교부세 산정에 관한 특례(제27조), 통합 지방자치단체에 대한 재정지원(보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가 지원 제28조) 등이 포함되어 있다. 따라서 중앙 정부의 재정지원에 관한 한 통합 시군에 대한 지원 규모가 줄어들기보다는 늘도록 관련 특별법이 보장하고 있다<sup>30)</sup>.

현재 「지방행정체제개편 추진위원회」가 추진하는 지방행정체제 개편 내용은 이상에서 살펴본 바와 같이 매우 다양하지만, 이를 요약하면, ‘분산된 지방행정’으로 인한 비효율 문제를 해결하려는 노력이라고 해석할 수 있다. 그러나 이러한 입장은 유재원·손화정(2010)에서 논의된 바와 같이 상당히 완고한 반대의견에 직면해 있다. 「시도지사협의회」는 2011년 3월 지방행정체제 개편에 대한 토론회를 개최하였는데, 이 때 발표된 논문들은 거의 모두 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 지향하는 지자체 통합 방식을 비판하고 있다. 이 토론회에서 제기된 주장의 주요 골자는 안성호(2011), 이기우(2011), 이승중(2011), 김익식(2011) 등에 나타나 있는데, 거의 모두가 ‘통합에 따른 효율성 제고의 과대 강조’, ‘풀뿌리 민주주의의 약화’, ‘중앙집권 강화’ 등의 이유로 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편을 반대하고 있다<sup>31)</sup>.

30) 통합 시군에 대한 ‘재정불이익 배제의 원칙’이 시사하는 바는 다음 장에서 보다 더 자세히 논의될 것이다.

31) 이들 중 일부는 「지방행정체제 추진위원회」에 소속되어 있다. 따라서 추

### 3. 현행 개편 논의의 비판적 평가

지방행정체제 개편에 대하여 지금까지 다양한 안들을 살펴보았는데, 이러한 제안들은 대부분 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다(하혜영, 2008). 첫째, 개편의 목적과 달성 효과가 분명하지 않고 왜 개편을 시급히 해야 하는가에 대한 설득력도 미흡하다. 둘째, 다수의 제안들이 있지만 개편안이 선정될 경우 미칠 효과에 대한 객관적인 자료 제시가 부족하다. 셋째, 개편안들에 대해서 행정적, 재정적 비용, 그리고 법률적 파급효과에 대한 언급이 거의 없다. 넷째, 각 제안들의 실현 가능성에 대한 깊이 있는 논의가 필요하다. 특히 여러 개편안들이 제기되고 있지만 이들에 대한 평가기준을 선정하고, 이에 근거하여 분석방법론을 사용하는 연구들이 거의 없다.

이러한 비판은 규범적 주장을 넘어서 실증분석 결과를 바탕으로 지방행정체제 개편 논의를 진행하는 것이 바람직함을 시사한다. 그러나 이러한 비판에 대한 해결책이 쉽지는 않을 것이다. 우선 지방행정체제 개편의 파급효과가 경제, 정치, 행정 측면으로 광범위하게 나타나기 때문에 그 효과를 포착하는 지표 개발이 어렵다. 또한 분권이 정치, 경제에 미치는 효과를 파악하기 위해서는 정치, 경제, 사회에 영향을 미치는 여러 가지 다른 변수들을 통제해야 하기 때문에 분석결과의 신뢰도가 높지 않을 가능성이 크다.

한편 분권의 가치(예를 들어 지방자치와 참여정치에 대하여 시민들이 가지는 행복감)를 수치로 측정하는 실증분석이 Frey et al.(2001), Frey and Stutzer(2002) 등에서 시도되어 왔다는 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 연구에서는 ‘행복의 경제학’ 관점에서 지방자치가 주민들의 행복감에 미치는 영향을 설문조사 결과를 토대로 파악하였다. 그리고 그들은 이에 대해 상당히 놀라운 실증분석 결과를 보고하였다. 스

---

진위원회 내에 지방행정체제 개편의 기본방향에 대한 이견이 상당히 강하게 존재할 것임을 예상할 수 있다.

위스에서는 26개 주정부(Canton)들의 직접 민주주의의 강도(주헌법 개정 발의권, 법 개정 발의권, 주민발의 요건 등)가 다르다. 그들의 연구에 따르면 직접 민주주의 강도의 최대 격차(직접 민주주의 지표가 가장 높은 주와 가장 낮은 주의 차이)가 주민들의 행복감에 미치는 영향이 소득수준의 최대 격차(최상위 계층과 최하위 계층)보다 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 액면 그대로 받아들이면, 많은 행정학자들이 주장하듯이 크고 작은 지방정부를 통한 직접 민주주의의 확대라는 '정치적 변수'가 소득수준과 같은 '경제적 변수'보다 주민들의 행복감에 더 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다.

이러한 연구결과는 지방자치체를 통한 직접민주주의의 가치를 실증분석하였다는 점에서 상당히 흥미롭지만, 이를 현재 우리나라에서 논의되고 있는 지방행정체제 개편에 활용할 수 있는 여지는 그리 크지 않은 것으로 보인다. 특히 정치·경제·문화의 환경이 다르고 소득수준이 오랫동안 안정화된 스위스의 실증분석 결과를 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 분명한 한계가 있을 것이다. 또한 현재 우리나라에서 논의되는 지방행정체제 개편의 핵심은 지방정부의 적정 규모이다. 지방자치를 통한 직접 민주주의의 실현은 지방정부의 규모가 작을수록 더 쉽겠지만, Frey의 분석결과는 스위스의 기초지방정부(municipality)가 아닌 주정부(canton) 단위의 직접 민주주의의 가치를 측정한 것이다. 따라서 Frey의 분석결과가 반드시 작은 지방정부일수록 주민들의 행복감을 더 크게 한다는 결론을 시사하는 것으로 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고, 지방행정체제 개편과 같은 지방자치체제의 개편을 논의할 때에는 규모의 경제와 같은 경제적 효율성뿐만 아니라 지방자치의 활성화와 참여정치의 강도도 상당히 중요하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

지방행정체제 개편에 대한 실증분석의 쟁점과 한계는 이처럼 분명히 존재한다. 그러나 이와 관련하여 한 가지 드는 의문은 [그림 II-2]에 나타나 있는 바와 같이 OECD 국가들 중 우리나라 지자체의 평균

인구가 가장 많음에도 불구하고 끊임없이 시군 통합의 필요성과 분권의 비효율 문제가 제기된다는 점이다. 따라서 분권에 따른 주민들의 행복감과 정치·경제적 장단점을 고려한 적정 분권수준을 도출하는 실증분석은 불가능할지라도 우리나라의 지방공공재(지방세출)의 특성을 이론적 모형과 실증분석을 통하여 좀 더 이해하는 노력은 필요하다고 판단된다. 이러한 관점에서의 분석은 다음의 제Ⅳ장에서 이루어질 것이다.

한편, 그간 우리나라에서 연방제의 도입 또는 자치계층의 축소와 같은 지방행정체제의 거시적 담론에 대한 실증분석은 거의 이루어지지 않았지만, 시군 통합에 따른 지방재정의 구조 변화에 대한 실증분석은 상당히 많이 이루어졌다. 1990년대 중반의 대대적인 도농 통합이 실증분석에 필요한 상당히 중요한 통계자료를 제공하였기 때문이다. 따라서 다음 장에서 이러한 연구들에 대한 문헌조사를 수행하고, 또한 기본적인 통계분석을 통하여 그간 우리나라에서 이루어진 시군 통합이 어떻게 지방재정의 구조적 변화를 가져왔는지를 살펴본다.

### Ⅲ. 도·농 통합의 재정적 효과

#### 1. 1995년 도농 통합 개관

##### 가. 기초 통계분석

〈표 Ⅲ-1〉에서 확인할 수 있듯이 우리나라 지자체의 수는 1990년대 초반에 일반시가 68개, 군이 136개, 그리고 총지자체 수가 219개이었다. 1995년 지방자치가 시작되면서 도농 통합에 의한 지방행정체제 개편이 추진되었다. 그해 1월 미곡시와 남양주군이 통합되어 남양주시로 되고, 동광양시와 광양군이 광양시가 되는 등 총 35개의 시와 34개의 군이 통합된 35개의 도농 복합시가 탄생하였다. 또한 1995년 5월 송탄시, 평택시, 평택군의 세 지자체가 통합되어 평택시가 되는 등 6개의 시와 5개의 군이 통합되어 5개의 도농 복합시가 추가로 신설되었다. 그 결과 1995년 40개의 도농 통합시가 탄생하였고, 군의 수가 136개에서 98개로 38개 줄었다.<sup>32)</sup> 또한 일반시도 68개에서 67개로 줄어 지자체의 수는 1994년 219개에서 1995년 180개로 줄었다. 그리고 1996년에는 파주군이 파주시로 되는 등 5개의 군이 시로 전환되어 1996년 군이 93개로 다시 줄었고, 일반시는 67개에서 72개로 늘어났다<sup>33)</sup>.

---

32) 1995년 도농 복합시 설치로 군이 39개 줄었으나 울산시에 울주군이 신설되어 1995년 감소된 군의 수는 총 38개이다.

33) 〈표 Ⅲ-1〉과 〈부표 1〉에서 확인할 수 있듯이 1996년 이후에도 지방행정체제 개편이 몇 차례 더 진행되었다. 이로 인해 군이 1998년, 2001년에 각각 91개, 89개로 줄었고, 2011년 현재는 총 86개이다. 또한 시는 2011년 현재 75개이다.

〈표 Ⅲ-1〉 1995년 도농 통합에 따른 지방행정체제 개편

(단위 : 개)

연도	계 (광역시+시군)	계 (광역시)	특별시	광역시	도	계 (시군)	시	군	자치구
1994	219	15	1	5	9	204	68	136	56
1995	180	15	1	5	9	165	67	98	65
1996	180	15	1	5	9	165	72	93	65

1995년 시군 통합은 상당히 대규모로 이루어졌기 때문에 지자체 유형별로 인구와 재정의 구조가 크게 변화하였다. 1994년 총인구 4,500만 명의 47%인 2,100만명이 특별시와 광역시에 살았고, 일반시에 전체 인구의 30%인 약 1,300만명이 거주하였다. 또한 군에는 전체 인구의 약 23%인 1,000만명이 거주하였다. 1995년 도농 통합으로 인해 군의 인구가 약 330만명 정도 줄었고, 일반시의 인구는 자연 증가를 포함하여 약 400만명 증가하였다. 그 결과 1995년 시의 인구 비중은 38%로 증가하였고, 군의 인구 비중은 15%로 감소하였다.

한 가지 주목할 만한 점은 군의 인구는 도농 통합 이후에도 지속적으로 감소하여 왔다는 점이다. 1995년 군의 인구비중이 22.75%에서 15.12%로 감소하였고, 인구의 지속적 감소 추세로 인하여 2000년에는 12.36%로 줄었다. 그리고 군의 인구비중이 2005년에 10% 그리고 2010년에는 9.48%로 다시 줄었다. 따라서 도농 통합 이후에도 군의 인구가 지속적으로 감소하고 있다는 점이 현재 시군 통합이 논의되는 중요한 이유로 볼 수 있다.

도농 통합시가 시군 인구 합계에서 차지하는 비중을 보면, 1993년 34.5%에서 1996년 33.8%로 약간 감소하였다. 그러나 [그림 Ⅲ-1]에 나타나 있는 지난 20년간의 장기적 추세를 보면 도농 통합시 인구가 시군 전체 인구에서 차지하는 비중은 33~34% 근처에서 안정적인 추세를 보이고 있다. 따라서 도농 통합이 해당 시·군의 인구구조에 미

치는 영향은 거의 없었다고 볼 수 있다.

〈표 III-2〉 1995년 도농 통합에 따른 인구구조 변화

(단위: 천명, %)

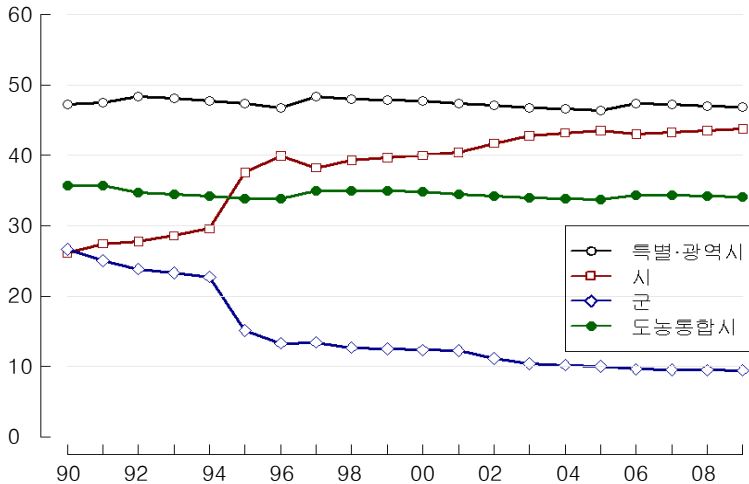
연도	인구 규모					인구 비중 <sup>1)</sup>			
	특별·광역시	시	도농 통합시	군	합계	특별·광역시	시	도농 통합시 <sup>2)</sup>	군
1993	21,641	12,867	80,498	10,494	45,001	48.09	28.59	34.46	23.32
1994	21,648	13,434	81,241	10,334	45,416	47.67	29.58	34.18	22.75
1995	21,817	17,343	82,415	6,974	46,134	47.29	37.59	33.89	15.12
1996	21,751	18,593	83,845	6,205	46,550	46.73	39.94	33.81	13.33

주: 1) 전체 인구 비중.

2) 도농 통합시는 시·군 합계 대비 비중.

[그림 III-1] 지자체 유형별 인구비중 추이(1990~2009)

(단위: %)



주: 전체 인구 비중(도농 통합시는 시·군 합계 대비 비중)

도농 통합 전후의 지자체 유형별 지방세 규모를 보면, 1994년 특별·광역시 지방세가 7조원으로 전체 지방세 13.23조원의 53%를 차지하였다. 그리고 도 본청과 시의 지방세가 각각 2조원과 3조원으로 전체 지방세의 23%와 15.53%를 차지하였다. 1994년 군의 지방세는 1.14조원으로 전체 지방세의 8.6%를 차지하였다. 1995년 도농 통합 이후에는 군의 지방세 비중이 6%로 약 2.6%p 줄었고 시의 지방세는 18.3%로 약 2.8%p 증가하였다. 즉 도농 통합 이후 군의 인구 비중이 7.63%p 준 반면 지방세 비중은 2.6%p 줄어서 군의 재정수입에서 지방세가 차지하는 비중이 미약함을 알 수 있다.

도농 통합 이후의 지방교부세 구조 변화를 보면, 1994년 도 본청의 지방교부세가 1.09조원으로 전체 지방교부세 4.86조원의 22.5%를 차지하였고 시의 지방교부세가 0.74조원으로 15.22%를 차지하였다. 반면 군의 지방교부세는 2.875조원으로 무려 59%를 차지하였다. 1995년 도농 통합 이후에는 시의 지방교부세 비중이 31.7%로 올랐고(16.5%p 증가), 군의 지방교부세 비중은 40.52%(18.63%p 감소)로 감소하였다. 동 기간 도 본청의 지방교부세 비중은 거의 변화가 없었는데, 1996년의 경우에는 도 본청의 지방교부세 비중이 줄면서 시와 군의 지방교부세 비중이 모두 상승하였다. 국고보조금의 경우를 보면, 1994년 특별·광역시, 시, 군, 도본청의 국고보조금이 각각 0.47조원, 0.27조원, 1.15조원, 1.9조원으로 전체(3.787조원)의 12.4%, 7.03%, 30.29%, 50.28%를 각각 차지하였다<sup>34)</sup>. 1995년 도농 통합 이후에서는 군의 국고보조금 비중이 23.89%로 6.4%p 감소하였고, 시의 경우 16.3%로 9.27%p 증가하였다.

34) <표 III-3>에 의하면 국고보조금의 50% 정도가 도 본청에 지원되는 것으로 되어 있다. 국고보조금 제도의 특성 때문인데, 국고보조금 대부분이 도본청으로 지원되고 도 본청이 다시 자체 매칭비를 포함하여 시·군을 지원한다.

〈표 III-3〉 1995년 도농 통합에 따른 세입구조 변화

(단위: 백만원, %)

연도	지방세 규모						지방세 비중 <sup>1)</sup>				
	특별·광역시	시	도농통합	군	도	합계	특별·광역시	시	도농통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	5,950	1,664	0,880	0,920	2,491	11,026	53.96	15.1	34.01	8.35	22.6
1994	6,995	2,054	1,087	1,139	3,042	13,231	52.87	15.53	34.04	8.61	22.99
1995	7,949	2,810	1,271	0,925	3,676	15,360	51.75	18.3	34.01	6.02	23.93
1996	8,976	3,492	1,484	0,887	4,091	17,447	51.45	20.02	33.88	5.09	23.45
연도	지방교부세 규모						지방교부세 비중 <sup>1)</sup>				
	특별·광역시	시	도농통합	군	도	합계	특별·광역시	시	도농통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	0.151	0.687	1.192	2.626	0.948	4.412	3.43	15.57	35.97	59.52	21.48
1994	0.154	0.740	1.307	2.875	1.092	4.860	3.17	15.22	36.15	59.15	22.46
1995	0.239	1.817	1.493	2.323	1.353	5.732	4.17	31.7	36.05	40.52	23.6
1996	0.262	2.216	1.783	2.673	1.304	6.455	4.06	34.33	36.46	41.41	20.2
연도	국고보조금 규모						국고보조금 비중 <sup>1)</sup>				
	특별·광역시	시	도농통합	군	도	합계	특별·광역시	시	도농통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	0.385	0.233	0.384	0.934	1.439	2.991	12.87	7.8	32.91	31.22	48.12
1994	0.470	0.266	0.344	1.147	1.904	3.787	12.4	7.03	24.34	30.29	50.28
1995	0.575	0.928	0.395	1.360	2.830	5.693	10.09	16.3	17.25	23.89	49.71
1996	0.729	1.048	0.721	1.548	3,305	6,630	11	15.8	27.77	23.35	49.85

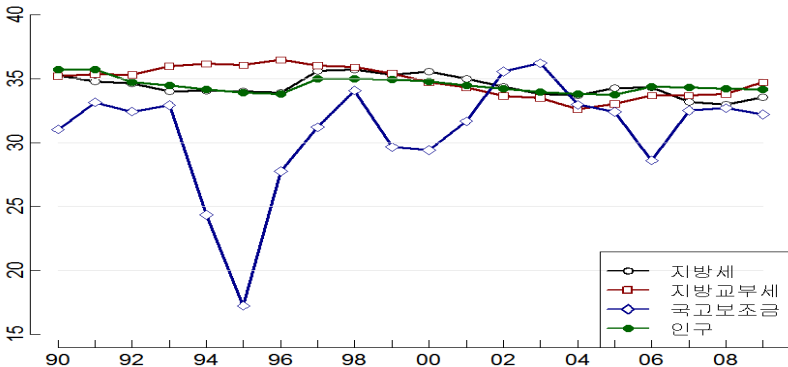
주: 1) 전체 인구 비중.

2) 도농 통합시는 시·군 합계 대비 비중.

도농 통합시와 일반시·군과의 관계를 살펴보면, 도농 통합 전후로 도농 통합시의 지방세 비중이 시·군 지방세의 34%, 도농 통합시 지

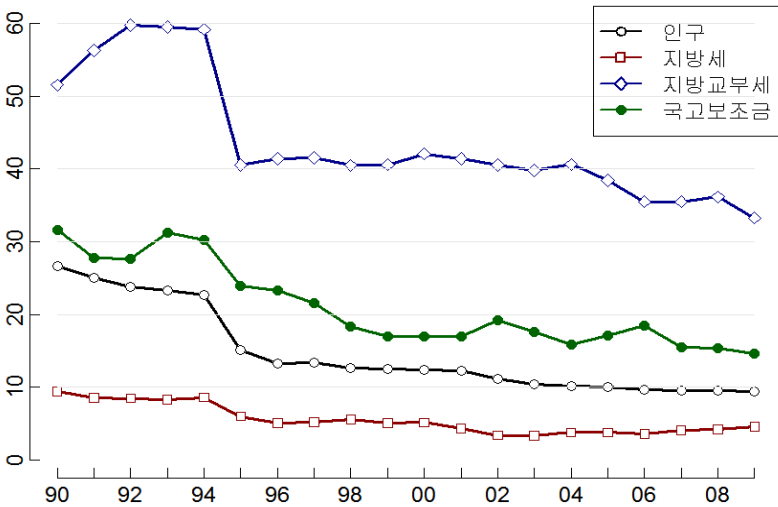
방교부세가 시·군 지방교부세의 36% 정도로 상당히 안정적이었다. 도농 통합시의 인구 규모가 통합 이후 상당히 달라졌음에도 불구하고 지방교부세의 비중이 거의 변화하지 않았다는 점에서 지방교부세의 분리산정 효과(불이익 배제의 원칙)를 확인할 수 있다. 다만 지방교부세의 장기적 추이를 보면, 도농 통합시의 시군 대비 지방교부세 비중이 1996년 36.15%에서 2008년 33.8%, 2009년 34.7%로 약 2%p 낮아졌다. 동 기간 동안 도농 통합시의 시군 대비 인구 비중과 지방세 비중이 아주 미약하게 낮아졌다는 점을 감안할 때, 도농 통합시에 대한 지방교부세의 규모의 경제 효과가 미약하게나마 발생하였다고 볼 수 있다. 그러나 2005년과 2006년의 시군 대비 도농 통합시 지방교부세 비중이 1995년과 1996년의 경우보다 오히려 높기 때문에 이러한 차이는 통계적으로 거의 유의미하지 않은 것으로 판단된다. 국고보조금은 제도의 속성상 지방세나 지방교부세에 비하여 장기적으로 안정적인 추세를 보이지 않는다. 시군 대비 도농 통합시의 국고보조금 비중이 1993년부터 1996년까지 32.91%, 24.34%, 17.25%, 27.77%로 변하였다가, 2007년부터 2009년까지의 비중이 32.52%, 32.70%, 32.19%로 1993년과 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 따라서 국고보조금에 대해서도 도농 통합이 통계적으로 유의미한 변화를 가져왔다고 보기는 힘들다.

[그림 Ⅲ-2] 도농 통합시 인구·세입의 시·군 대비 비중 추이  
(단위: %)



[그림 Ⅲ-3]에는 지방세, 지방교부세, 국고보조금과 같은 지방세입 중 군이 차지하는 비중의 장기 추세가 나타나 있다. 지방교부세의 경우 1994년 60%에서 1995년 40%로 하락한 이후 그 비중이 2004년까지 거의 변하지 않았다. 반면에 동 기간 동안 군의 인구 비중은 15.12%에서 10.22%로 5%p가량 하락하였다. 따라서 이 기간 동안 군에 대한 지방교부세 지원은 지속적으로 강화된 것으로 볼 수 있다.

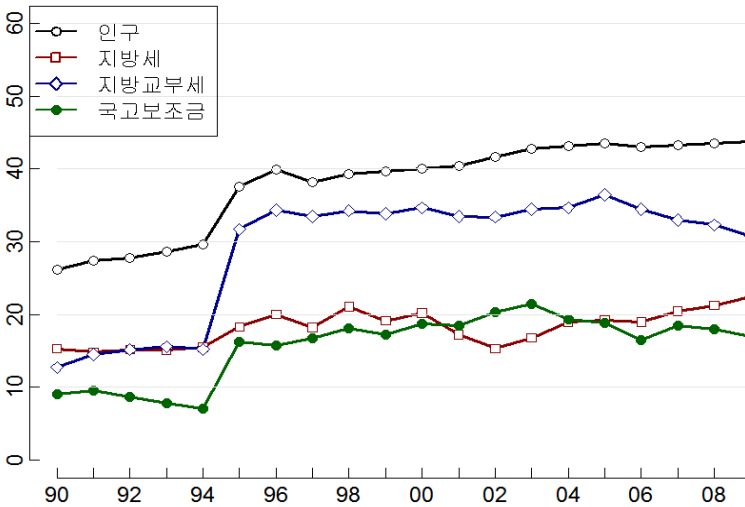
[그림 Ⅲ-3] 군의 인구 및 지방세입 비중 추이(1990~2009)



[그림 Ⅲ-4]에 나타난 시의 경우, 인구 비중이 1995년 약 38%로 올라선 이후 지속적으로 증가해서 2004년에 43%를 기록하였고, 2009년에는 43.7%를 기록하였다. 반면 지방교부세는 군의 경우와 마찬가지로 1995년 31.7%로 증가하고, 1996년 34.3%로 증가한 이후 2004년의 34.6%로 거의 변함없이 유지되었다. 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 시의 인구가 약 5%p 증가한 반면 지방교부세의 비중은 거의 변함이 없었으므로 동 기간 동안 시에 대한 지방교부세의 지원은 다소

약해졌음을 알 수 있다. 국고보조금의 경우 시의 비중이 1995년 16.3%로 증가한 이후 2004년에 19.4%로 약 3%p 증가하였다. 동 기간 동안 시의 인구 증가를 감안할 때 시에 대한 국고보조금의 지원은 비교적 안정적인 추세를 유지하였다고 볼 수 있다. 시의 지방세도 1995년부터 2005년까지 거의 비슷한 비중(약18~20%)을 유지하였다가 2008년과 2009년에 비중이 21.2%와 22.5%로 증가하였다.

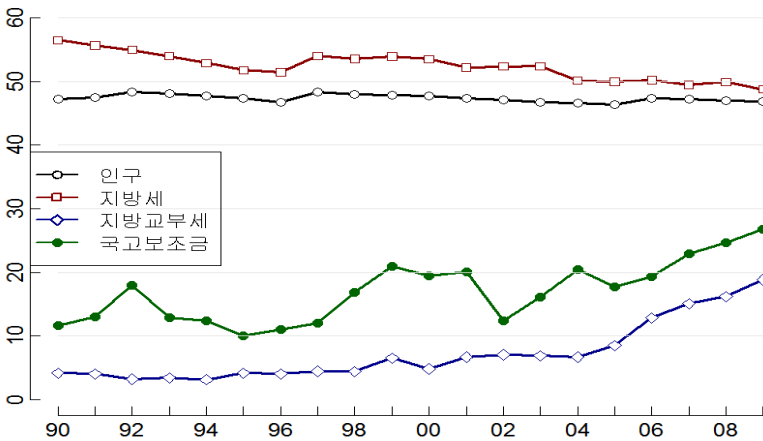
[그림 Ⅲ-4] 시의 인구 및 지방세입 비중 추이(1990~2009)



지자체 유형별 세입의 지난 20년간 장기 추이에서 한 가지 특이한 점은 [그림 Ⅲ-3]과 [그림 Ⅲ-4]에서 알 수 있듯이 군과 시의 지방교부세 비중이 2000년대 중반(2004~2005)부터 눈에 띄게 하락하였다는 점이다. 그런데 그 이유는 [그림 Ⅲ-5]에서 확인할 수 있듯이 2000년대 중반부터 특별시와 광역시의 지방교부세 비중이 가시적으로 증가하고 있기 때문이다. 또한 특별시, 광역시의 국고보조금 역시 2000년대 중반부터 가시적으로 증가하고 있다. 특별시와 광역시에 대한 이전재

원의 비중이 이처럼 증가하는 이유는 2000년대 초반부터 급격하게 증가하기 시작한 복지지출 부담이 인구가 집중된 대도시 지역에서 크게 늘고 있기 때문이다<sup>35)</sup>. 기초생활보장 등과 같은 복지지출에 대한 지자체의 부담은 지방교부세의 기준재정수요액과 국고보조금 지원에 반영되기 때문에 2000년대 중반부터 이전재원의 대도시 비중이 크게 증가하는 추세에 있다.

[그림 Ⅲ-5] 특별·광역시 지역의 인구 및 지방세입 비중 추이(1990~2009)



다음 절에서 자세하게 소개될 1995년 도농 통합의 재정적 효과에 대한 기존문헌들을 보면, 1990년대 후반, 2000년대 초반, 2000년대 중반까지의 지방재정 자료를 바탕으로 하는 실증분석이 있고, 2000년대 후

35) 2003년부터 2007년까지 결산 기준으로 지방세율이 94조원에서 121조원으로 약 29% 증가하였다. 동 기간 동안 경제개발비는 33.2조원에서 34.5조원으로 거의 정체 상태(3.95%)에 머물러 있었다. 반면 사회개발비는 31.7조원에서 54.1조원으로 무려 18.4조원 증가하여 증가율이 51.7%에 달한다. 지방예산의 분류 기준 변경으로 인하여 세출 기능별 일괄적 비교는 2007년까지만 가능하지만, 현재의 복지지출 증가세로 볼 때 2007년 이후에도 이러한 증가 추세가 이어졌을 것이다.

반까지의 시계열 자료를 바탕으로 1995년 도농 통합 결과를 분석한 자료도 있다. 위에서 살펴본 이유 때문에 2000년대 후반까지의 자료를 활용한 실증분석과 2000년대 중반까지의 자료를 활용한 실증분석의 결과는 상이한 결론에 도달할 가능성이 크다<sup>36)</sup>. 일반적으로 시계열 자료의 기간을 연장하는 것은 표본의 수를 늘려서 통계적 신뢰도를 높이는 방법이다. 그러나 1995년 도농 통합의 효과를 측정할 때 2000년대 후반까지 시계열 자료를 늘리는 것이 바람직한 것인가에는 의문의 여지가 있다. 시군 통합의 효과가 나타날 때까지의 기간이 지나치게 길 뿐만 아니라(10년 이후), 2000년 초반부터 크게 증가하기 시작한 복지 지출과 그로 인한 대도시의 이전지원 증가와 같은 외생적 요인이 지방 재정 자료의 구조적 변화를 가져왔을 가능성이 크기 때문이다. 이러한 문제점을 통계적 기법을 활용하여 극복하는 방안을 강구할 수 있겠지만, 도농 통합의 효과를 측정하는 자료를 지방재정의 구조 변화가 크지 않았던 2000년까지 또는 2005년까지로 한정하는 것이 더욱 바람직한 방법이라고 생각된다.

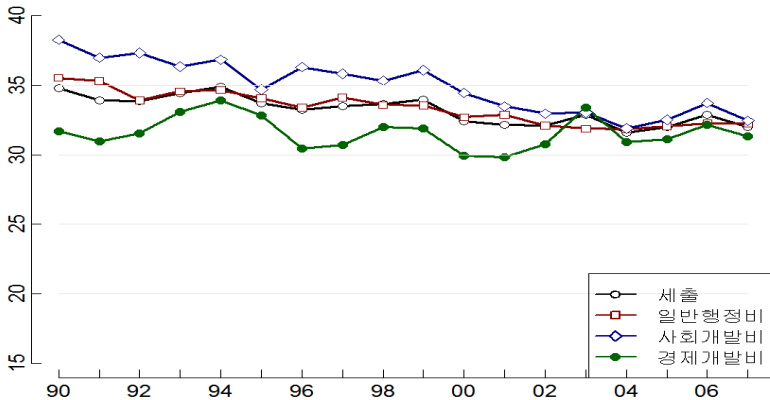
지금까지 도농 통합 전후의 지자체 유형별 세입구조를 살펴보았는데, <표 III-4>에는 1995년 도농 통합 전후의 지자체 유형별 지방세출 구조가 나타나 있다. 먼저 총세출의 경우를 보면, 군의 세출이 7,676조원(25.3%)에서 6,379조원(17.77%)으로 7.53%p 하락하였다. 반면 시의 세출은 4,92조원(16.2%)에서 8,44조원(23.51%)으로 7.29%p 상승하였다. 세출 기능별로 보면, 도농 통합 이후 군의 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비가 각각 11.54%p, 6.36%p, 7.96%p 하락하였다. 따라서 적어도 1994년과 1995년을 비교할 경우 군의 일반행정비의 조정이 가장 큰 폭으로 일어나서 도농 통합의 행정비용 절감효과가 발생하였다는 해석이 가능하다. 그러나 도농 통합 이후 시의 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비가 각각 9.24%p, 6.02%p, 8.7%p 상승하여 일반행

36) 김승렬(2011)의 1994년~2009년 데이터를 활용한 연구결과에 의하면 행정구역 통합의 비용절감 효과가 기간이 경과함에 따라 통계적으로 유의하게 발생하였다.

정비의 상승 폭이 가장 컸다. 종합적으로(시와 군을 합한 금액) 볼 때 1994년 시군의 일반행정비 비중이 전체 세출에서 59.5%를 차지하였고, 1995년에는 57.2%를 차지하였다. 따라서 시군 통합으로 인해 일반행정비의 비중이 가시적으로 낮아졌다고 보기는 어렵다.

〈표 Ⅲ-4〉에 나타나 있는 도농 통합시와 시·군의 세출 규모를 비교해 보면, 도농 통합 전 1993년과 1994년의 시군 대비 도농 통합시 세출 비중이 34.4%, 34.9%이었다가, 통합 이후 1995년, 1996년에 33.7%로 다소 줄어들었다. 기능별로 보면, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비의 시군 대비 도농 통합시 비중이 1994년 각각 34.6%, 36.8%, 33.9%이었다가 33.4%, 33.23%, 30.43%로 변하였다. 즉, 도농 통합 이후 시군 대비 도농 통합시의 기능별 세출의 세 가지 모두 그 비중이 다소 줄었다. 이러한 현상은 [그림 Ⅲ-6]에 나타나 있듯이 장기적인 추세에서도 미세하게 확인된다. 도농 통합시 세출구조의 장기적 변화 추세에서 한 가지 흥미로운 점은, 세출 총액과 3대 기능별 세출항목의 비중이 전체적으로 수렴하는 현상을 보이고 있다는 점이다. 1990년 네 개 항목의 시군 대비 도농 통합시 비중이 각각 34.8%, 35.55, 38.3%, 31.7%이었는데, 2009년 동 항목들의 비중이 각각 32.0%, 32.25%, 32.4%, 31.3%이었다.

[그림 Ⅲ-6] 도농 통합시 세출의 시·군 대비 비중 추이



〈표 III-4〉 1995년 도농 통합에 따른 세출구조 변화

(단위: 백만원, %)

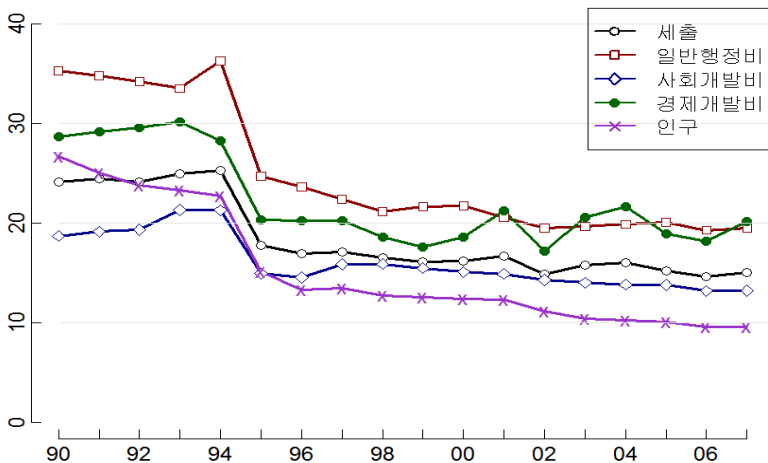
연도	세출 규모						세출 비중 <sup>1)</sup>				
	특별· 광역시	시	도농 통합	군	도	합계	특별· 광역시	시	도농 통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	9,202	3,950	3,472	6,142	5,347	24,641	37.34	16.03	34.40	24.93	21.7
1994	10,638	4,920	4,39	7,676	7,102	30,336	35.07	16.22	34.86	25.3	23.41
1995	12,236	8,441	4,99	6,379	8,842	35,898	34.09	23.51	33.68	17.77	24.63
1996	14,864	10,613	5,96	7,338	10,409	43,224	34.39	24.55	33.23	16.98	24.08
연도	일반행정비 규모						일반행정비 비중 <sup>1)</sup>				
	특별· 광역시	시	도농 통합	군	도	합계	특별· 광역시	시	도농 통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	1,596	1,040	0,884	1,517	0,373	4,527	35.26	22.98	34.55	33.51	8.25
1994	2,073	1,538	1,363	2,398	0,604	6,613	31.35	23.26	34.64	36.26	9.13
1995	2,564	2,488	1,491	1,892	0,710	7,655	33.5	32.5	34.05	24.72	9.27
1996	2,942	2,876	1,647	2,056	0,827	8,701	33.81	33.05	33.39	23.63	9.51
연도	사회개발비 규모						사회개발비 비중 <sup>1)</sup>				
	특별· 광역시	시	도농 통합	군	도	합계	특별· 광역시	시	도농 통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	2,587	1,552	1,090	1,449	1,202	6,790	38.11	22.85	36.32	21.34	17.7
1994	2,880	1,510	1,138	1,580	1,453	7,422	38.8	20.34	36.82	21.29	19.57
1995	3,421	2,372	1,288	1,343	1,860	8,997	38.03	26.36	34.67	14.93	20.68
1996	4,814	3,927	2,119	1,911	2,473	13,125	36.68	29.92	36.30	14.56	18.84
연도	경제개발비 규모						경제개발비 비중 <sup>1)</sup>				
	특별· 광역시	시	도농 통합	군	도	합계	특별· 광역시	시	도농 통합 <sup>2)</sup>	군	도
1993	3,218	1,271	1,433	3,065	2,595	10,148	31.71	12.52	33.06	30.2	25.57
1994	3,695	1,793	1,827	3,594	3,616	12,698	29.1	14.12	33.92	28.3	28.48
1995	3,892	3,420	2,123	3,049	4,630	14,991	25.96	22.82	32.81	20.34	30.88
1996	4,282	3,595	2,085	3,258	4,934	16,069	26.65	22.37	30.43	20.28	30.71

주: 1) 전체 인구 비중.

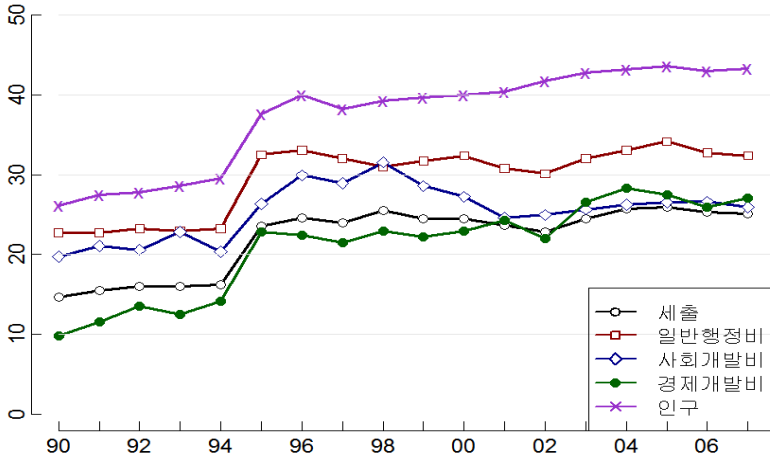
2) 도농 통합시는 시·군 합계 대비 비중.

다음 [그림 Ⅲ-7]과 [그림 Ⅲ-8]에는 군과 시와 장기적 세출 추이가 나타나 있다. [그림 Ⅲ-7] 군의 세출 추이를 보면, 일반행정비가 1995년 큰 폭으로 하락한 이후 10여년간 완만한 하락세를 보였다. 그리고 이러한 하락세는 인구비중의 하락세([그림 Ⅲ-7]의 최하단)와 거의 비슷한 양상을 띠었다. 따라서 1인당 세출 측면에서 군의 세출구조에 큰 변화가 있었다고 보여지지 않는다. 시의 경우도 거의 비슷한 해석이 가능하다. [그림 Ⅲ-8]에 시의 장기 세출구조 추이가 나타나 있는데, 1995년 일반행정비 비중이 큰 폭으로 상승한 뒤 비슷한 수준을 계속 유지해 왔다. 동 기간 동안 인구비중([그림 Ⅲ-8]의 최상단)은 완만한 상승세를 탔다. 따라서 1인당 일반행정비가 도농 통합 이후 완만하게 하락하였고, 이는 도농 통합 효과로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 시의 다른 세출 항목들을 보면, 총 세출, 사회개발비, 경제개발비의 비중 역시 거의 비슷한 수준을 유지하였거나 또는 다소 하락하였다. 따라서 적어도 도농 통합의 효과가 일반행정비의 하락을 통하여 나타났다고 보기는 어렵고, 오히려 사회개발비를 통하여 나타났다는 해석도 가능하다.

[그림 Ⅲ-7] 군의 지방세출 비중 추이(1990~2009)



[그림 III-8] 시의 지방세출 비중 추이(1990~2009)



#### 나. 도농 통합 재정지원 특례 조치

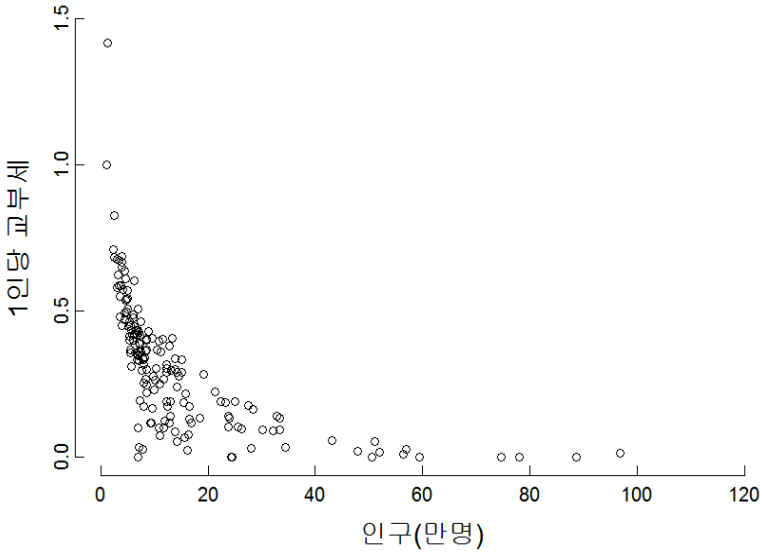
다음 절에서 보다 자세히 논의하겠지만, 다수의 연구결과에서 도농 통합에 따른 지방재정의 가시적 변화(통계적으로 유의미한 변화)는 거의 일어나지 않은 것으로 나타난다. 그리고 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하는 군과 시의 지방재정에 큰 변화가 일어나지 않았다는 것은 이전재원이 사실상 그러한 변화가 일어나지 않도록 재조정되었기 때문이다. 1995년 제정된 「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에 관한법률」(이하 「도농 통합특례법」)에 의하면 이와 관련된 조항으로 다음과 같은 것들이 있다. 제2조(불이익 배제의 원칙)에는 “통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니된다”고 하여 통합에 의한 지원 감소를 배제하였다. 이와 더불어 제3조(도농복합형태의 시에 대한 특별지원)에는 “도농복합형태의 시에 대하여는 ... 보조금의 지급, 지방교부세의 배분, 재정투융자

등 재정상의 특별한 지원을 할 수 있다”로 되어 있고, 또한 지역개발 차원에서 도농복합시를 “우선 지원할 수 있다”로 되어 있다. 그리고 제6조(지방교부세 산정에 관한 특례)에는 “도농복합시에 대한 지방교부세를 5년간 분리 산정한다”로 되어 있다.

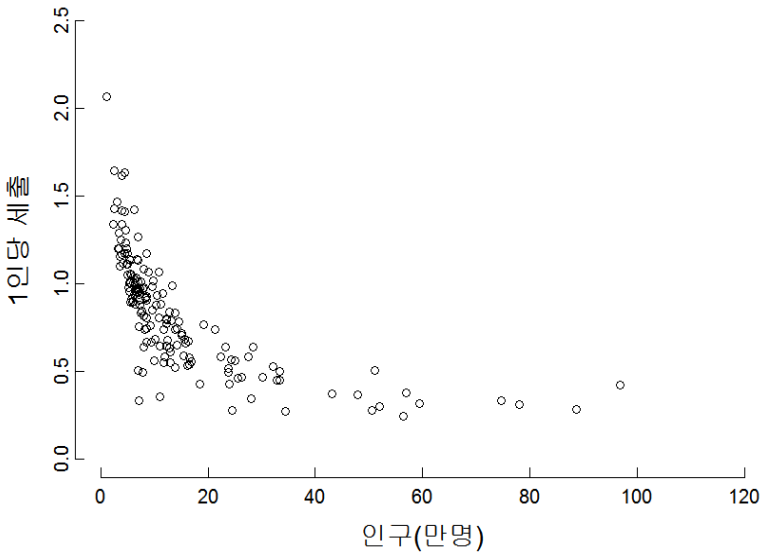
도농복합시에 대한 이러한 다양한 재정지원 조항으로 인하여 통합된 시군에 대한 이전재원의 구조조정을 기대하기는 근본적으로 어렵다. 다양한 재정지원 조항 중에서 제6조의 지방교부세 분리 산정 조항은 특별히 주목할 만하다. 앞의 [그림 Ⅲ-3]에서 확인할 수 있듯이 지방교부세는 인구가 적은 군을 집중적으로 지원하는 제도이다. 이러한 지방교부세의 성격은 [그림 Ⅲ-9]에서 보다 뚜렷하게 확인할 수 있다. 인구가 10만명 이하의 지역에는 1인당 지방교부세가 대부분 30만원 이상 지원되고, 인구가 15만명이 넘는 지역은 1인당 지방교부세가 거의 10만원 이하로 지원된다. 따라서 인구 과소 문제를 해결하기 위하여 지방행정체제 개편이 이루어지더라도 지방교부세의 분리 산정이 통합 이후에 유지될 경우 지방교부세와 국고보조금과 같은 중앙정부 이전재원의 배분 효율성이 제고될 것을 기대하기는 어렵다<sup>37)</sup>. 한편 인구가 많은 지역은 이전재원에 대한 의존도가 낮기 때문에 행정체제 개편 이후의 이전재원의 구조 변화가 전체 세출 측면에서 큰 의미를 갖지 않는다. 그러나 인구가 15만명 이하의 시·군에서는 이전재원이 전체 세출의 구조를 거의 확정짓는다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 대도시를 제외한 지역의 1인당 세출 분포와 1인당 지방교부세의 분포는 [그림 Ⅲ-9]와 [그림 Ⅲ-10]을 비교하여 확인할 수 있듯이 거의 유사하다. 따라서 지방행정체제 개편 이후 이전재원의 분포에 변화가 없다면 세출구조의 변화가 일어날 가능성은 크지 않다고 보아야 할 것이다.

37) 국고보조금의 지방정부 부담이 지자체의 재정력을 감안하기 때문에 지방교부세와 국고보조금의 분포는 상당히 유사하다. 1인당 지방교부세와 1인당 국고보조금의 상관계수는 해마다 변하지만 약 0.6에서 0.8의 분포를 갖는다.

[그림 Ⅲ-9] 시·군의 1인당 지방교부세 분포(1995)



[그림 Ⅲ-10] 시·군의 1인당 세출 분포(1995)



도농 통합 재정지원의 특례에 따르면 지방교부세의 분리 산정은 통합 이후 5년까지로 되어 있다. 따라서 6년 차부터는 지방교부세 산정 기준의 ‘규모의 경제효과’를 감안하여 통합시에 대한 지방교부세 삭감이 발생할 수 있다는 해석도 가능하다. 그러나 이러한 지방교부세의 삭감은 「도농 통합특례법」의 제2조 “불이익 배제의 원칙”에 위배된다. 시와 군이 통합되었다는 이유로 종전 각 시와 군이 받아왔던 지방교부세의 규모가 삭감되는 것은 재정상 불이익이 발생하였다고 해석할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지방교부세 산정의 실무적 차원에서 도농 통합 이후 5년 동안 종전의 시와 군에 대한 지방교부세 산정을 유지하고, 그 다음부터는 한 개의 통합시를 대상으로 지방교부세를 산정하되, 그 규모는 여전히 과거보다 적지 않은 계산방법을 개발하도록 하게 하는 것이 「도농 통합특례법」의 제2조와 제6조의 의도라고 보아야 할 것이다. 이러한 이유로 인하여 군이 실증분석을 하지 않더라도 도농 통합에 따른 직접적인 재정 효과는 상당히 미미할 수밖에 없다. 다음 절에서는 이에 대한 보다 자세한 문헌상의 분석을 살펴볼 것이다.

## 2. 문헌조사

1995년 추진된 도농 통합의 재정적 효과에 대한 연구는 그 동안 매우 많이 이루어져 왔다. 또한 관련 문헌도 주만수(2008), 유재원·손화정(2009), 이현우·이미애(2011), 김승렬(2011) 등에 의하여 잘 소개되어 있다. 따라서 본절에서는 기존에 소개되었던 문헌의 내용을 비교적 간략하게 살펴보고, 최근에 발표된 논문들의 내용을 추가로 살펴보기로 한다.

1995년 도농 통합이 이루어진 뒤 초기에 수행된 홍준형(1997)의 연구는 1994년부터 1996년까지 도농 통합시를 대상으로 각종 지방행정·지방재정 지표(행정기구 수, 공무원 수, 일반행정비, 인건비, 상수

도 일일급수량, 하수처리면적 등)의 평균적 변화가 통계적으로 유의미한가를 조사하였다. 이 연구에 따르면 통합 이후 행정기구 수는 크게 감소(약 25%)하였으나, 공무원 수와 인건비는 각각 2.7%와 1.4%의 감소에 그쳤다. 홍준형(1997)은 따라서 도농 통합이 잠재적으로 행정 효율성을 제고할 수 있는 기회를 제공하지만, 이를 위해서는 보다 적극적인 행정비용 절감 노력이 필요함을 주장하였다. 조석주·이재기(2000)의 연구에서는 1991년부터 1994년까지를 1차 집단, 1995년부터 1998년까지를 2차 집단으로 하여 통합 전후의 공무원 인건비, 문화·체육행사비, 공공시설 운영비, 유사중복기관 보조금의 평균적 변화가 통계적으로 유의미한지를 조사하였다. 조사결과에 따르면 공무원 인건비, 문화·체육행사비, 공공시설 운영비 등의 비용절감 효과가 나타나지 않았으며, 유사중복기관 보조금은 미세한 비용절감 효과가 나타났다. 결론적으로 도농 통합의 재정 효율성 제고 효과는 거의 확인되지 않았다.

김재홍(2000)은 자료포락법(Data Envelopment Analysis)의 방법론을 채택하여 1995년과 1998년의 도농 통합시와 일반시의 효율성과 효율성 변화를 비교분석하였다. 이 연구결과에 따르면 1995년과 1998년의 일반시 효율성이 도농 통합시보다 높았다. 또한 1998년의 효율성이 1995년의 효율성보다 일반시와 도농 통합시 모두 높았고, 변화 정도는 도농 통합시에서 다소 더 높았다. 하나의 가설로서 도농 통합시의 경우 통합 이후 산출량이 크게 증가하였으므로 효율성 향상이 기대될 수 있다. 그러나 이 연구에 따르면 통합 이후 공무원 감소량이 적었고, 투입(세출)이 크게 증가하였으므로 도농 통합시의 효율성이 통합 이후 제고된 것으로 보기는 어렵다.

〈표 III-5〉 통합효과에 대한 선행연구 결과 요약

항목 연구자	비용 절감	규모 경제	경제 성장	분석 방법	변 수	시기 (년도)	준거집단 채택여부
김동훈 정진현 (1996)	×			평균 비교	· 비용절감 변수 - 행정기구 수 변화 - 공무원정원 변화	94, 95 94, 95	-
경기개발 연구원 (1997)	×			평균 비교	· 비용절감 변수 - 행정비용 증대 설문	94, 97	-
홍준현 (1997)	×	○		평균 비교	· 비용절감 변수 - 행정기구 수 변화 - 공무원 수 변화 - 일반행정비 비중 변화 - 인건비 비중 변화 - 사회단체지원비용 변화 · 규모경제 변수 - 상수도 급수인구 - 상수도 일일급수량 - 하수처리면적 - 하수처리계획인구	94~96 94~96 94, 95 94, 95 94, 95 94, 96 94, 96 94, 96 94, 96	일반행정비, 인건비관련 준거집단: 12개 일반시, 9개 일반군
김대원 (1999)	×			평균 비교	· 비용절감 변수 - 생산성지수 변화	94, 98	-
박종관 (1999)	×	○		평균 비교	· 비용절감 변수 - 인건비 비중 변화 - 일반행정비 비중 변화 - 유사중복기관지원비 변화 - 문화·체육행사비 변화 - 공공시설운영비 변화 · 규모경제 변수 - 상수도 급수인구 - 상수도 관할면적 - 하수처리면적 - 하수처리계획인구 - 공공혐오시설반응 설문	93~98 94~96 93~98 93~98 93~98 94, 98 94, 98 94, 98 94, 99 94, 98	일반행정비, 인건비관련 준거집단: 일반시·군 전체  문화·체육 행사비, 시설운영비 관련 준거집단: 청주, 청원군

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

항목 연구자	비용 절감	규모 경제	경제 성장	분석 방법	변 수	시기 (년도)	준거집단 채택여부
한국지방 행정연구 원 (2000)	○		○	평균 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용절감 변수</li> <li>- 공무원인건비 변화 94~99</li> <li>- 문화·체육행사비 변화 94~99</li> <li>- 공공시설운영비 변화 94~99</li> <li>- 유사중복기관보조금 변화 94~99</li> <li>· 경제성장 변수</li> <li>- 농업중사자수 변화 94, 97, 99</li> <li>- 생산서비스업중사자수 변화 94, 97, 99</li> </ul>	94~99 94~99 94~99 94~99 94, 97, 99 94, 97, 99	공무원인건비, 문화·체육행사비, 시설운영비 관련 준거집단: 청주, 청원군
배인명 외 (2000)		×		평균 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규모경제 변수</li> <li>- 1인당 세입 및 세출 94, 97</li> <li>- 1인당 세입 및 세출 증가율 94, 97</li> </ul>	94, 97 94, 97	27개 일반시
조석주 이재기 (2000)	×			평균 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용절감 변수</li> <li>- 공무원인건비 변화 91~98</li> <li>- 문화·체육행사비 변화 91~98</li> <li>- 공공시설운영비 변화 91~98</li> <li>- 유사중복기관보조금 변화 91~98</li> </ul>	91~98 91~98 91~98 91~98	청주, 청원군
김재홍 (2000)	○			DEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용절감 변수</li> <li>- 기술적 효율성 변화 95, 98</li> <li>- 기술적 순효율성 변화 95, 98</li> </ul>	95, 98 95, 98	24개 일반시
이시원 민병익 (2001)	×	×		DEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용절감 변수</li> <li>- 기술적 효율성 변화 93, 98</li> <li>- 기술적 순효율성 변화 93, 98</li> <li>· 규모경제 변수</li> <li>- 규모의 효율성 변화 93, 98</li> </ul>	93, 98 93, 98 93, 98	12개 일반시
박종관 조석주 (2001)	×			평균 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용절감 변수</li> <li>- 행정기구수 변화 94, 95, 96, 98, 2000</li> <li>- 공무원수 변화 94~99</li> <li>- 일반행정비 비중 변화 94, 95, 97, 98</li> <li>- 공무원인건비 비중 변화 94~99</li> </ul>	94, 95, 96, 98, 2000 94~99 94, 95, 97, 98 94~99	공무원수, 공무원인건비 관련 준거집단: 청주, 청원군 일반행정비 관련 준거집단: 일반시·군 전체

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

항목 연구자	비용 절감	규모 경제	경제 성장	분석 방법	변 수	시기 (년도)	준거집단 채택여부
최흥석 정재진 (2005)	○	×		평균 비교	· 비용절감 변수 - 인건비 비중 변화  - 일반행정비 비중 변화  · 규모경제 변수 - 1인당 세출예산 변화	91, 92, 93, 95, 96, 97 91, 92, 93, 95, 96, 97 91, 92, 93, 95, 96, 97	30개 일반시
이시원 민병익 (2006)	○	○		회귀 분석	· 비용절감 변수 - 1인당 일반행정비 변화  · 규모경제 변수 - 1인당 총세출액 변화	88~'04  88~'04	24개 일반시
박지형 홍준현 (2007)			단기 (×) 장기 (○)	평균 비교	· 경제성장 변수 - 기반고용비율(단기) - 고용성장률(장기)	96, '04 '04, '10 (예측)	7개 일반시 6개 일반군

주: ○은 효과 있음. ×는 효과 없음. 공란은 해당 사항 없음.  
자료: 유재원·손화정(2009).

배인명·이명석·최재송(2000)은 1994년과 1997년의 지방재정 변수(지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 인건비, 투자적 경비, 일반행정비, 경제개발비, 사회개발비 등)에 대한 t-검정을 통하여 도농 통합 전후 통계적으로 유의미한 변화가 있었는지를 분석하였다. 이 연구는 거의 모든 지방재정 변수에 대하여 시군 통합 이후 통계적으로 유의미한 평균의 변화를 발견하지 못하였다. 따라서 이 연구는 시군

통합으로 인한 규모의 경제 효과가 발생하지 않았다는 결론을 내렸다.

비교적 최근에 수행된 연구 중 하나인 주만수(2008)는 도농 통합시의 8개의 지방재정 변수(주민 1인당 인건비, 세출 대비 인건비 비중, 주민 1인당 물건비, 세출 대비 물건비 비중, 주민 1인당 경상경비, 세출 대비 경상경비 비중, 주민 1인당 일반행정비)의 변화(1992년부터 2004년까지)가 다양한 준거 기준(11개 통합기준시<sup>38)</sup>, 14개 기준시<sup>39)</sup>, 29개 기준군<sup>40)</sup>, 7개 비수도권 시)과 어떻게 다른가 비교하였다. 이 연구는 이러한 비교분석을 통하여 시군 통합으로 인한 재정 효율성을 확인하기 어렵다는 결론을 내렸다. 보다 구체적으로, 통합 이후 주민 1인당 인건비나 세출 대비 인건비 비중이 낮아졌다는 증거를 확인할 수 없었고, 1인당 물건비, 세출 대비 물건비, 주민 1인당 경상경비, 세출 대비 경상경비 비중, 주민 1인당 일반행정비 측면에서도 통합시군의 재정 효율이 제고되었다는 증거를 찾지 못하였다. 따라서 주만수(2008)의 연구는 지방자치단체의 통합이 행정구역을 하나로 묶는 물리적인 통합에 머물 경우 행정비용 절감의 재정적 실익을 얻을 수 없다는 점을 시사한다.

유재원·손화정(2009)은 1984년부터 2006년까지(통합 전 12년, 통합 후 12년)를 대상으로 단절적 시계열 분석(interrupted time series analysis)의 방법론을 바탕으로 통합시와 비통합시를 비교하여 도농 통합의 재정적 효과를 분석하였다. 이 연구에 따르면 분석대상 변수(1인당 일반행정비, 공무원수, 1인당 투자사업비, 1인당 경제개발비, 1인당 지방세, 인구, 제조업체 수, 제조업 종사자 수) 모두 통합 이전과 이후 통계적으로 유의미한 변화를 보이지 않았다. 따라서 유재원·손화정(2009)은 1995년의 도농 통합이 통합 지자체의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 큰 도움이 되지 않는다는 결론을 내렸다<sup>41)</sup>.

38) 통합 시점에 통합시와 유사한 인구규모를 갖는 시.

39) 통합 시점에 통합 이전 시와 유사한 인구규모를 갖는 시.

40) 통합 시점에 통합 이전 군과 유사한 인구규모를 갖는 군.

김승렬(2011)은 1994년부터 2009년까지 39개 도농 통합시와 23개 일반시를 대상으로 도농 통합시의 구조조정 효과(1인당 공무원 수와 읍면동 수)와 비용절감 효과(주민 1인당 일반행정비, 주민 1인당 공무원 인건비, 주민 1인당 물건비)를 분석하였다. 분석방법론으로는 행정 구역 통합 전·후에 일반시·통합시 간 행정효율성 지표의 평균값 차이가 통계적으로 유의미한지를 검정하는 이원 분산분석(two-way ANOVA)이 채택되었다. 분석 결과에 따르면 1인당 공무원 수와 읍면동 수 모두 유의미한 감소효과가 나타나지 않았다. 일반행정비는 절감효과가 거의 발생하지 않았고, 도시규모가 작을수록 지출의 지속적 증가 경향이 관찰되었다. 1인당 인건비는 초기에는 양(+)의 관계에 있다가, 일정 기간 이후 부(負)의 관계가 관찰되었다. 1인당 물건비도 계수 값의 하향이 관찰되었다. 따라서 인건비와 물건비의 경우 행정구역 통합이 비용 절감에 장기적으로 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

### 3. 지방재정 ‘규모의 경제’ 재고찰

지금까지 지방행정체제 개편 논의에 대한 시사점을 얻기 위하여 1995년 80여개 시군을 대상으로 추진되었던 도농 통합시의 인구 및 지방재정 추이, 그리고 이에 대한 기존의 다양한 연구결과를 살펴보았다. 도농 통합시와 일반시, 군에 대한 기초통계와 20년간의 시계열 자료를 보면 다양한 지방재정 변수에 대하여 도농 통합이 미친 영향이 뚜렷하게 관찰되지 않는다. 우선 첫째로, 도농 통합시의 인구가 전체 시·군 인구에서 차지하는 비중은 도농 통합 전후를 포함하여 지난 20년간 거의 변하지 않았다. 지방세입 측면에서 지자체의 일반재원이 되는 지

- 41) 이 연구는 도농 통합에 대하여 상당히 비판적인 입장을 표명하였다. 요약문에 “현재 진행되고 있는 것처럼 중앙정부의 막대한 행·재정 지원을 통해 자치단체의 구조조정 노력을 하지 않아도 되게 만드는 방식의 통합은 ‘한건 했다’는 정치적 선전효과 외에는 통합 자치단체의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 큰 도움이 되지 않는다”라고 되어 있다.

방세, 지방교부세의 시·군 대비 비중 역시 거의 변화하지 않았다. 국고보조금 역시 1995년의 현저한 하락<sup>42)</sup> 이외에는 시·군 대비 비중이 일정한 추세를 가지고 변화하지 않았다. 지방세출 측면에서도 세출총액, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 모두 시군 대비 도농 통합시의 비중이 지난 20년간 안정적인 추세를 보이고 있다.

기초통계를 바탕으로 한 도농 통합 효과에 대한 이러한 판단은 다양한 실증분석에 의해서도 뒷받침되고 있다. 1995년 도농 통합에 대한 거의 대부분의 실증분석이 도농 통합으로 인한 통합시의 재정 효율성 제고를 확인하지 못하였다.

시군 통합이 이러한 결과를 가져오는 가장 직접적인 이유는 ‘불이익 배제의 원칙’이다<sup>43)</sup>. 불이익 배제의 원칙은 시군 통합으로 인한 규모의 경제 효과가 국가의 지방에 대한 이전재원의 조정을 통해서도 발생할 수 없도록 원천적 차단을 하고 있다. 우리나라 중앙정부의 지자체에 대한 이전재원이 시·군 재정에서 차지하는 비중은 매우 높다<sup>44)</sup>. 따라서 만약 시군 통합 이후 이전재원의 조정이 허용되지 않는다면, 시군 통합으로 인한 시·군의 재정구조가 보다 더 효율화될 여지는 거의 없다. 이러한 점은 시군 재정의 중추인 지방교부세의 산정 기준이 되는 ‘기준재정수요액’과 인구와의 상관관계를 통하여 확실하게 확인할 수 있다. [그림 III-11]에 1인당 기준재정수요액의 규모가 인구의 함수로 표현되어 있는데, 양 변수는 시군 중에서 인구가 가장 적은 을릉군부터 인구가 가장 많은 성남시에 이르기까지 매우 분명한 역관계를 갖는다. 서울특별시와 광역시까지 포함하면 양 변수가 일종의 U자

42) 매우 특별한 값을 갖는 1995년의 국고보조금은 통합 당시의 통계적 오류이었을 가능성을 배제하기 어렵다(행정안전부, 『지방재정연감』, 1996).

43) “통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니된다”

44) 2011년 예산기준으로 이전재원(지방교부세, 국고보조금, 재정보전금 등)이 지자체 세입에서 차지하는 비중의 평균이 48%이고 시와 군의 경우에는 각각 62%와 83%이다.

형 관계를 갖는다. 이러한 결과를 달리 해석하면 지방교부세의 기준재정수요액 산정 관점에서, 우리나라에서 가장 효율적인 규모는 시·군 중 인구가 가장 많은 성남시 인구와 같은 100만명 정도이다.

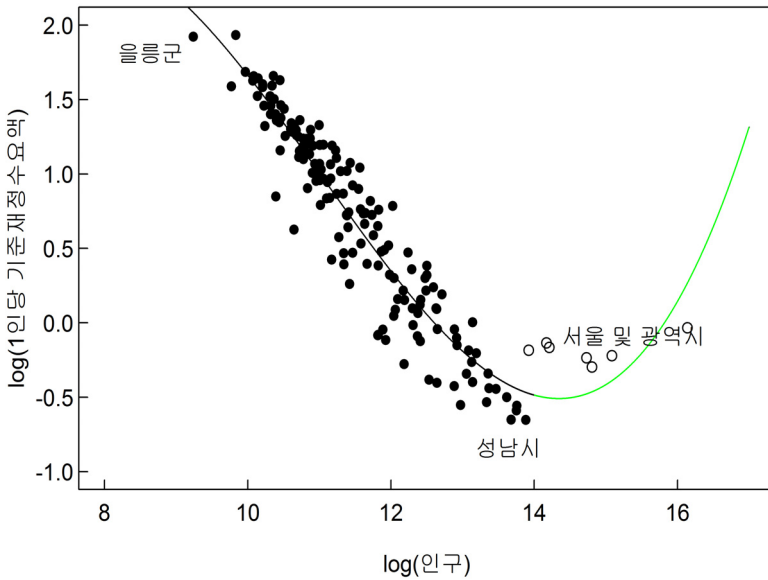
현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편방식에 대하여 제기되는 의문점은 개편 필요성 논리의 상충이다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방행정체제 개편의 근거법인 「지방행정체제 개편 특별법」의 요체는 시군 통합이다. 그리고 시군 통합이 필요한 이유로 ‘농촌지역의 지속적 인구 감소와 급속한 고령화’, ‘국가의 조정재원에 대한 자치단체의 높은 의존도’ 등을 들고 있다. 사실 이러한 인식은 [그림 III-11]의 기준재정수요액 산정 과정에 모두 포함되어 있다. 지방교부세법 제1조는 이 재원의 목적이 ‘지자체의 행정운영에 필요한 재원을 교부’하는 것으로 되어 있다. 그리고 지방교부세를 교부할 때 가장 중요하게 고려되는 점이 인구가 적을수록 단위비용과 보정계수가 증가한다는 것이다. 예를 들어 2011년 기준으로 노령인구 1인당 단위비용이 시는 57만 3,800원, 군은 64만 730원이었다. 환경보호비는 1가구당 시가 26만원, 군이 63원이다<sup>45)</sup>. 또한 기준재정수요액을 산정할 때의 일종의 가중치라 할 수 있는 보정계수는 인구가 적을수록 올라간다. 이러한 점을 감안할 때, 시군 통합이 필요한 중요한 이유로 ‘인구가 적은 지자체 수의 축소’라는 점은 충분히 이해할 수 있다. 그러나 납득이 되지 않는 점은 인구가 적은 지자체의 축소를 얻을 수 있는 ‘지방재정의 규모의 경제’ 효과를 ‘불이익 배제의 원칙’을 통하여 원천적으로 차단할 뿐만 아니라, 오히려 특례를 통하여 보다 많은 재정적 지원을 약속한다는 점이다.

이러한 입장을 일종의 전략적 차원에서 해석할 수도 있다. 즉, 시군 통합의 반발을 단기적으로 무마하기 위하여 통합 지자체에 대한 재정 지원을 강화하되, 시간이 지나면서 재정적 규모의 경제 효과를 누리기 위하여 시군 통합이 추진되고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 통합 지자

45) 행정안전부, 『지방교부세산정해설』, 2011.

체에 대한 재정적 지원을 단기적인 조치로 해석하는 데에는 두 가지 어려움이 있다. 우선 1995년 도농 통합의 예에서 볼 수 있듯이 20년이 지나도 통합 지자체에 대한 재정지원 규모의 변화는 거의 없었다. 보다 근본적으로는 시군 통합의 근거법인 「도농복합시설치특별법」과 「지방행정체제 개편 특별법」에 담겨 있는 ‘불이익 배제의 원칙’이다. 이 원칙은 통합으로 인한 행·재정적 이익 상실과 주민 부담 증가가 발생하지 않도록 명시하고 있다. 따라서 오랜 시간이 흐른 후 통합 지자체에 대한 이전재원의 배분산식이 ‘지방재정의 규모의 경제효과’를 반영할 경우, 이는 ‘불이익 배제의 원칙’의 위반이다. 따라서 지방행정체제 개편과 관련된 근거법이 변하지 않는 한 시군 통합이 [그림 III-11]에 나타나 있는 규모의 경제 효과를 누릴 가능성은 거의 없다. 그리고 그러한 점은 1995년 도농 통합의 예에서도 확인되었다.

[그림 III-11] 1인당 기준재정수요액과 인구규모의 관계(2010)



이러한 관점에서 본다면 유재원·손화정(2009)에서 주장되었듯이 “중앙정부의 막대한 행·재정 지원을 통해 자치단체의 구조조정 노력을 하지 않아도 되게 만드는 방식의 통합은 ‘한건 했다’는 정치적 선전 효과 외에는 통합 자치단체의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 큰 도움이 되지 않는다”라는 주장이 설득력이 있어 보인다. 그렇다면 왜 끊임없이 시군 통합의 필요성과 효율성이 강조되는 것일까? 다음 장부터는 이러한 문제인식을 토대로 유재원·손화정(2009)에서 주장된 ‘정치적 요인’ 이외에 시군 통합에 대하여 지금까지의 분석에 포착되지 않은 보다 근본적인 재정적 효과가 있음을 분석하고자 한다.

시군 통합의 보다 근본적인 재정적 효과에 대한 이론적 모형과 실증 분석을 논의하기 전에 그러한 효과가 발생하는 이유를 직관적으로 설명하면 다음과 같다. [그림 Ⅲ-11]에서 성남시와 여주군의 인구가 각각 100만명과 10만명이다. ‘가상적’으로 하나의 예를 들어 인접한 시와 군의 인구가 각각 100만명, 10만명이라 하고, 양 시군에 공급되는 지방공공재의 단위비용이 1인당 100원과 1,000원이라 하면, 양 지자체의 예산은 모두 1억원이다. 인구 100만명과 인구 10만명의 예산이 같다는 점은 당연히 이해하기 어렵지만 이러한 결과가 도출되는 이유는 양 지역의 단위비용이 100원과 1,000원으로 크게 다르기 때문이다. 이는 앞의 단위비용과 보정계수의 예를 확대한 것으로 정도의 차이가 있지만 우리나라 지방재정의 현실이다. 이제 양 지역이 통합되면 총인구는 110만명이 되고 단위비용은 100원 이하로 하락한다<sup>46)</sup>. 새롭게 통합된 인구 110만명의 시에서 기존 대도시의 시민 100만명이 받는 지방공공재의 혜택은 거의 비슷할 것이다. 그러나 소도시 시민 10만명이 110만명의 대도시로부터 받는 지방공공재 혜택은 당연히 크게 상승한다. 통합시에서 100원(사실은 100원 이하)의 단위비용으로 2억원의 통합 예산을 쓸 수 있기 때문이다. 따라서 중앙정부가 이전재원 감소라는 직

46) [그림 Ⅲ-11]에 나타나 있듯이 1인당 지방행정비는 인구 규모에 단조적으로 감소한다.

접적인 재정적 효율을 얻지 않더라도, 소규모 군과 큰 도시의 합병은 우리나라에서 상당한 수준의 주민 효용의 상승을 가져올 수 있다. 즉 중앙과 지방의 예산서상의 재정적 혜택이 발생하지 않더라도, 시군 통합으로 인하여 '주민 효용 상승'이라는 보다 근본적인 재정적 효과가 발생할 수 있다는 점이 우리나라 지방재정 구조의 특징이다.

이상의 주장이 여전히 이해되지 않는다면, 그 이유는 지방공공재의 단위비용이 대도시에서 1인당 100원과 소도시에서 1인당 1,000원이라는 가정 때문이다. 좀 더 현실적인 상황을 고려하기 위하여 단위비용의 격차를 줄여서 이상의 계산을 다시 해 볼 수 있다. 그렇더라도 '주민 효용의 상승'은 정도의 차이가 있지만, 여전히 발생한다는 것을 확인할 수 있다. 그런데, 현재 행정안전부가 산정하고 있는 우리나라 지방공공재의 단위비용에 대하여 제기되는 의문점은 과연 지방교부세를 산정할 때의 단위비용이 우리나라 지방공공재의 공급함수 특징을 그대로 반영한 것인지, 아니면 인위적으로 인구 과소지역의 단위비용을 부풀린 것인지가 분명하지 않다는 점이다<sup>47)</sup>. 이에 대한 정확한 답변은 '두 가지 모두가 반영된 것'이라고 할 수 있다. 행정안전부가 교부하는 지방교부세의 기준재정수요액의 한 항목인 기초생활비의 경우, 1인당 단가가 전국적으로 거의 비슷함에도 불구하고, 기초생활비를 산정할 때 인구에 따라 단위비용을 감소시키는 보정계수가 적용되고 있다. 따라서 이러한 관점에서 본다면, 우리나라 지방공공재의 인구탄력성은 중앙정부에 의하여 인위적으로 낮아진 면이 있다. 그러나, 또 한편으로는 우리나라 지방세출구조가 Tiebout(1956) 이래 줄곧 논의되어 온 지방자치 선진국에서 제공되는 지방공공재의 특성이 거의 보이지 않는다는 점도 주목할 필요가 있다. 선진 지자체의 경우 지방공공재가 대부분 인구탄력성이 높은 사적공공재(publicly provided private goods)로 구성되어 있다. 반면 우리나라 지방세출의 경우 규모의 경제효과가

47) 이러한 의문은 본 보고서가 발표된 연구원 세미나에서 토론자 한 분이 제기하였다.

큰 경제개발비나 일반행정비가 아직까지 전체 지방세출에서 큰 비중을 차지한다. 따라서 우리나라 지방공공재의 인구탄력성은 지방세출의 구조와 중앙정부의 영향력을 동시에 반영하는 것으로 볼 수 있다. 다음 장에서 자세히 도출되겠지만, 지방공공재의 수요함수와 관련된 수식으로 이러한 상황을 간략하게 설명해 보면, 우선 지방정부  $i$ 의 총세출을  $E_i$ 로 표기하고, 지방공공재 산출량과 단위비용을 각각  $Z_i$ 와  $c_i$ 로 표기하면, 다음과 같은 관계식이 성립한다.

$$E_i = c_i Z_i$$

지방공공재 산출량  $Z_i$ 가 주민들의 소비량( $q_i$ )으로 이어지는데, 양자의 관계는 지방공공재의 소비에 인구 규모가 미치는 영향(인구탄력성)에 달려 있다. 즉 인구가 많아질 경우 일정한 수준의 지방공공재 소비에 필요한 산출량이 많이 필요하면 인구탄력성이 높고, 반대로 인구가 많아지더라도 일정한 수준의 지방공공재 소비에 필요한 산출량이 많이 필요하지 않으면 인구탄력성이 낮다고 할 수 있다. 즉, 인구 규모를  $N_i$ , 인구탄력성을  $\alpha$ 로 표기할 때, 지방공공재 산출량  $Z_i$ 와 1인당 주민의 소비량  $q_i$  간에는 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$q_i = Z_i N_i^{-\alpha}$$

위의 식에서 만약 인구탄력성  $\alpha$ 가 1이면, 일정한 수준의 지방공공재  $q_i$ 를 소비하기 위하여 인구가 2배 될 때 지방공공재 산출량  $Z_i$ 도 2배가 되는 것이 필요하다. 반면 인구탄력성이 1보다 작으면, 일정한 수준의 지방공공재  $q_i$ 를 소비하기 위하여 인구가 2배 될 때 지방공공재 산출량  $Z_i$ 가 2배 이하가 되어도 된다.

그런데 위의 식에서 인구탄력성  $\alpha$ 는 우리나라 지방세출의 특성에 의한 것과 중앙정부의 영향이 복합적으로 작용한 결과이므로 이를 분

해해서 볼 필요가 있다. 즉 인구 규모가 지방공공재의 소비에 복합적인 영향을 미치는 경우를 논의한 Reiter & Weichenrieder(1997)를 참고하여, 지방세출 구조에 의하여 발생하는 순수한 의미의 혼잡탄력성을  $\alpha_i^*$ 로 표기하고, 중앙정부가 인구가 적은 지역에 대한 지역정책의 일환으로 이전재원을 지원하는 효과를  $\lambda$ 로 표기할 수 있다. 보다 구체적으로, 인구가 적은 지역의 후생을 일정수준 보장하기 위하여 우리나라 지방교부세는 각 지역의 지방공공재 소비량  $q_i$ 에 대하여 일정한 비율( $a$ )의 이전재원을 지원하되, 그 지원액이 인구 규모에 체감( $0 < \lambda < 1$ )하게 설계되어 있다.<sup>48)</sup> 따라서 지역  $i$ 에서의 지방공공재 최종 소비량을  $q_i^*$ 로 표기하면, 다음과 같은 관계식을 얻는다.

$$q_i^* = q_i \times \left( \frac{a}{N_i^\lambda} \right)$$

따라서 이상의 두 식을 결합하면, 지방공공재 소비량은 다음과 같은 표현된다.

$$q_i^* = aZ_i N_i^{-(\alpha^* + \lambda)} = aZ_i N_i^{-\alpha}$$

각 지역의 주민들의 후생은 소득  $y$ 와 지역공공재의 실질적 소비량  $q_i^*$ 로 결정되므로, 효용함수를  $U$ 로 표기할 때, 주민들은  $i$  지역의 효용수준 ( $U(y, q_i^*) = U(y, Z_i N_i^{-\alpha})$ )과  $j$  지역의 효용수준 ( $U(y, q_j^*) = U(y, Z_j N_j^{-\alpha})$ )을 비교하여 거주지를 선택하게 된다. 따라서 다음 장부터 분석되는 인구탄력성은 지방공공재의 공급함수로부터 기술적으로 얻어지는 혼잡효과 ( $\alpha^*$ )만이 아니고, 각 지역의 지방공공재 소비량에 인구 규모가 복합적으로 영향을 미치는 인구탄력성  $\alpha$ 이다<sup>49)50)</sup>.

48) 이렇게 하여 인구가 가장 많은 지역인 성남시의 경우는 지방교부세 불교부단체가 된다.

49) 제Ⅳ장에서 살펴보는 그간 우리나라에서 수행된 지방공공재 수요함수의 실증분석에서 추정된 인구탄력성은 모두 순수한 의미의 지방공공재 혼

이제 이러한 개념을 바탕으로 지방공공재의 인구탄력성과 적정 지자체 규모의 이론모형이 다음의 제IV장과 제V장에 분석되어 있다.

---

잡탄력성  $\alpha^*$ 가 아니라, 인구가 지방공공재 소비량에 복합적으로 미치는 영향을 나타내는  $\alpha$ 라고 해석할 수 있다.

- 50) 인구탄력성과 이주균형을 분석하는 IV장과 V장에서는 표기의 단순성을 위하여  $a$ 를 1로 가정하였고,  $q_i^*$ 도 단순히  $q_i$ 로 표기하였다.

## IV. 지방공공재 수요함수와 인구탄력성

시군 통합의 규모의 경제효과는 지방공공재의 규모의 경제효과와 밀접한 관련성을 갖는다. 따라서 본장에서는 지방공공재의 수요함수를 도출하고, 이를 바탕으로 지방공공재의 인구탄력성을 추정한다. 지방공공재의 수요함수는 지금까지 국내에서 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 이러한 연구들은 다음의 두 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째는, 지방공공재 수요함수의 추정식(specification)과 이론 모형의 일관성이 결여되어 있다. 보다 구체적으로, 지방공공재 수요함수의 추정 모형으로서 교과적인 방법론이 제시된 Borcharding and Deacon(1972)<sup>51)</sup>과 Bergstrom and Goodman(1973)<sup>52)</sup>에서는 조세가격(tax price)이 대표적 주민(representative resident)의 지방세 부담률(전체 지방세에서 주민이 부담하는 지방세의 비중)에 지방공공재의 단위비용을 곱한 값이고 1인당 지방세는 아니다. 즉 지자체  $i$ 에서의 인구를  $N_i$ , 지방세 총액을  $T_i$ , 대표적 주민의 지방세를  $t_i^m$ 이라 할 때, B&D와 B&G 모형에서의 조세가격은  $(t_i^m/T_i)$ 와 비례하고, 이는 1인당 지방세인  $T_i/N_i$ 와는 크게 다르다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 지금까지 수행된 지방공공재 수요함수 추정은 거의 모두 1인당 지방세를 조세가격 변수로 활용하여 왔다. 한편 주만수(2010)는 이에 대한 대안으로 전체 세출( $E_i$ )에서 대표적 주민의 지방세가 차지하는 비중을 지방세 부담률로 정의하는 것이 제안하였다. 예산 제약식으로부터 세출은 세입과 같고 세입은 지방세에 이전재원( $S_i$ )을 포함하는 것이다. 따라서 주만수(2011)에서의 지방

---

51) 이하 B&D로 표기한다.

52) 이하 B&G로 표기한다.

세 부담률은  $t_i^m/E_i$  또는  $t_i^m/(T_i + S_i)$ 가 된다. B&D와 B&G에서 지방세 부담률이  $t_i^m/T_i$ 임에도 불구하고 이전재원을 포함하여 정의한 이유는 우리나라 지자체의 이전재원은 모두 지방공공재 공급으로 활용되고, 소득효과는 사실상 없다고 보기 때문이다. 즉 우리나라의 이전재원은 주민들의 소득이 된 다음 다시 지방세로 모두 납부되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 우리나라에서의 지방재정 현실을 고려할 때 대표적 주민의 지방세부담 비중을  $(t_i^m/T_i)$ 이 아니라  $t_i^m/(T_i + S_i)$ 이라고 정의하는 것도 시도해 볼 수 있는 접근방법이다.

다만 주만수(2010)에서 제시된 지방공공재 수요함수 추정식은 여전히 문제점을 내포하고 있다. 지방공공재 수요함수를 추정할 때 종속변수는 1인당 세출( $E_i/N_i$ )의 로그값( $\log(E_i)-\log(N_i)$ )이고<sup>53)</sup>, 설명변수에는 대표적 주민 소득의 로그값, 지방세 부담률( $t_i^m/E_i$ )의 로그값( $\log(t_i^m)-\log(E_i)$ ) 등이 포함된다. 즉 이 회귀모형에서는 종속변수와 설명변수에 모두 지방세출 변수( $\log(E_i)$ )가 포함되어 있다. 따라서 편의(bias) 없이 지방공공재 수요함수를 추정하기 위해서는 회귀식을 재정리할 필요가 있다. 그리고 이렇게 할 경우 우리나라 지방공공재 수요함수의 설명변수에는 외국의 경우 사용되지 않는 대표적 주민의 지방세( $\log(t_i^m)$ )만 남고 이는 다시 1인당 지방세로 대체될 수 있다<sup>54)</sup>. 지금까지 국내에서 수행된 지방공공재의 수요함수 실증분석의 연구에서 설명변수로 1인당 지방세가 활용되어 왔는데, 이전재원을 포함하여 BG모형을 확장하고, 실증 모형에서 회귀식의 재정리를 통하여 1인당 지방세가 설명변수로 도출된 것은 아니다. 그러나 결과적으로는 주만수(2010)의 비판에도 불구하고, 통상적으로 해 온 방식대로 1인당 지방세를 설명변수로 활용하는 것이 대표적 주민의 지방세(평균 지방세)가 세출에서 차지하는 비중( $t_i^m/E_i$ )을 설명변수로 활용하는 것에 비하여 편의(bias)를 줄이는 방법이라 할 수 있다.

53) 총세출( $\log(E_i)$ )이 사용될 수도 있다.

54) 주만수(2010, p. 93)에서는 회귀모형의 종속변수와 설명변수 양쪽에 모두 지방세출( $\log(E_i)$ )을 포함하여 회귀식을 추정하였다.

이처럼 지방공공재 수요함수의 추정모형에서 1인당 지방세를 설명 변수에 포함하는 것이 우리나라 지방재정 상황을 고려할 때 이론적 타당성을 갖는다고 하더라도, 우리나라의 지방공공재 수요함수의 추정에 있어서 여전히 중대한 어려움이 남아 있다. 횡단면 자료를 활용하여 지방공공재 수요함수를 추정할 때 광역 지자체의 데이터는 표본 수가 16개로 너무 적고 또한 시군 통합의 분석자료로서 적절하지도 않다.<sup>55)</sup> 따라서 시군 단위의 지방재정 데이터를 활용하여 표본 수를 늘려서 시군 통합에 대한 시사점을 도출하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라에서는 시군 단위의 지역소득이 발표되지 않는다.<sup>56)</sup> 따라서 지방공공재 수요함수 추정에 필요한 대표적 지역주민의 소득 변수로는 대리변수가 사용되어 왔다. 김정훈(2003)에서는 1인당 지방세가 제안되었고, 주만수(2010)에는 1인당 주민세(평균 주민세)가 활용되었으며, 다른 연구에서는 1인당 재산세가 사용되기도 하였다. 즉, 시군 단위의 지방공공재 수요함수 추정에는 대표적 주민의 소득에도 지방세 자료가, 조세비용 자료에도 지방세 자료가 사용되는 셈이다. 이는 당연히 추정계수의 편의를 가져올 것이고, 추정결과의 신뢰성을 심각하게 제한하는 것이다. 그럼에도 불구하고 시군 데이터를 활용하여 지방공공재 수요함수를 추정할 때 신뢰할 만한 지역소득 자료를 확보할 수 없는 문제는 우리나라 지방재정 연구에서 풀어야 할 숙제라고 할 수 있다.

그런데 본 연구에서는 시군 통합의 재정적 효과를 파악하는 목적에

---

55) 광역 단위 패널 데이터를 구축하여 표본 수를 늘릴 수는 있다. 그러나 이렇게 해서 도출된 인구탄력성은 특별·광역시 및 도의 지방공공재에 대한 인구탄력성으로서 각 광역지자체 소속 시군이 공급하는 지방공공재의 인구탄력성에 대한 정보를 제공하지는 못한다. 따라서 광역 단위 패널 데이터를 바탕으로 도출된 인구탄력성은 시군 통합에 대한 분석자료로서는 적당하지 않다. 또한 패널 데이터를 활용하기 위하여 인구탄력성이 장기간 동안 동일하다는 가정도 지방재정의 변화하는 환경을 반영하지 못하는 가정이다.

56) 최근 시군단위의 지역생산량이 발표되었으나 이는 소득자료가 아니고, 통계적 신뢰성도 상당히 낮다.

관한 한, 지방공공재의 수요함수 중에서 오직 인구탄력성만을 추정하면 된다는 점에 착안하여, 준모수적 방법(semi-parametric method)으로 인구탄력성을 추정하였다. 즉 회귀모형의 소득변수와 조세가격 변수는 모두 소득 관련 지방세의 함수지만, 이를 식별되지 않는 장애모수(nuisance parameter)로 간주하여 인구탄력성을 추정하였고, 이를 바탕으로 우리나라의 최적 지자체 규모를 도출하였다. 준모수적 방법에 의한 지방공공재 수요함수는 우리나라에서는 아직까지 시도되지 않았고, 외국의 경우 최근 Breuning and Rocaboy(2008)가 이 방법으로 지방공공재 함수를 추정한 바 있다. 그러나 이 연구에서 준모수적 방법이 활용된 이유는 소득자료와 조세가격 자료가 없어서가 아니고, 인구탄력성을 일반적 함수로 표현한 다음 이를 비모수적 방법으로 추정하고자 하였기 때문이다. 따라서 Breuning and Rocaboy(2008)에서 소득변수와 조세가격 변수의 계수는 식별되지 않는 장애모수로 처리되지 않았다.

B&D와 B&G가 40년전 지방공공재 수요함수의 추정 모형을 제안한 이후 조세가격의 정확한 정의는 끊임없는 논란의 대상이 되고 있다. 그런데 만약 연구의 목적이 인구탄력성의 추정에 한정되어 있다면, 본 연구에서 제안한 준모수적 방법이 상당한 설득력을 가질 수 있다고 판단된다. 이하에서는 B&D와 B&G가 제안한 지방공공재 수요함수의 기본 모형을 소개한 다음, 우리나라 지방재정 환경을 고려하여 BG모형을 확장한다. 그리고 이러한 이론모형을 바탕으로 지방공공재 수요함수를 두 가지 방식으로 추정하였다. 첫 번째 추정에서는 B&D가 제안한 지방세 부담률을 활용하여 수요함수를 추정하였고<sup>57)</sup>, 두 번째 추정에서는 준모수적 방법을 바탕으로 인구탄력성을 추정하였다. 두 점

---

57) B&D 모형의 조세가격 정의는 인구 규모만 활용되고 지방세는 포함되지 않는다. 따라서 지역소득의 대리변수로 지방세를 활용하더라도 식별의 문제가 B&G의 모형만큼 심각하지는 않다. 다만 B&D의 조세가격 정의는 B&G의 조세가격 정의에 비하여 논란이 더 큰 편이다.

근방법에 의한 인구탄력성의 추정값이 다소 다르게 나타나는데, 준모수적 방법으로부터 도출된 인구탄력성의 추정치가 이론적으로 일관적이고 지방소득의 결측값(missing variable) 문제를 최소화하는 것이라고 판단된다.

## 1. 지역주민의 효용극대화 모형

본절의 내용은 Borcharding & Deacon(1972), Bergstrom & Goodman(1973), 그리고 Reiter and Weichenrieder(1997) 등에 잘 소개되어 있다. 그리고 Reiter & Weichenrieder(1997)에 관련 문헌도 상세히 소개되어 있다. 다만 본절의 내용이 이러한 문헌들과 중요하게 다른 점이 있는데, 이러한 문헌들이 명시적으로 다루지 않았던 이전재원을 본절의 모형에서는 명시적으로 포함하였다. 그 이유는 이전재원에 대한 해석에 따라 조세가격의 정의가 상당히 달라지기 때문이다. 우리나라에서 일반교부금과 같은 이전재원과 지방세가 어차피 모두 지방공공재 공급을 위하여 쓰이는 재원이라면, B&D와 B&G가 제시한 교과서적인 주민 효용 극대화 모형과 우리나라의 경우는 상당히 다르다. 이러한 내용은 모형을 전개하면서 논의할 것이다. 이제 지방공공재 수요함수를 도출하는 표준적 모형을 소개하면 다음과 같다.

### 가. 지방공공재 수요의 표준적 모형

지역  $i$ 의 주민  $k$ 는 일반 소비재  $x_i^k$ 를 소비하고, 지방정부  $i$ 가 공급하는 지방공공재  $q_i$ 를 소비하여 효용  $U(x_i^k, q_i)$ 를 얻는다. 이 주민의 소득은  $y_i^k$ 이고,  $t_i^k$ 만큼의 지방세를 납부한다. 일반재  $x$ 의 가격을 1로 할 때, 즉  $x$ 를 단위재(numeraire)라 할 때, 이 주민의 예산제약식은  $y_i^k = x_i^k + t_i^k$ 로 표시할 수 있다.  $i$ 지역 지방정부는 지방공공재  $Z_i$ 를 공급하고<sup>58)</sup>,  $Z_i$ 는 노동( $L_i$ )과 자본( $K_i$ )에 의하여 생산된다. 생산함수를

58) 이하에서 설명되는 이유로 인하여 지방공공재 공급량  $Z_i$ 와 주민들의 실

$f(L_i, K_i)$ , 임금과 이자율을  $w_i$ 와  $r_i$ 로 표기할 때,  $Z_i$ 의 생산은 생산비용인  $(w_i L_i + r_i K_i)$ 를 최소화하는 방식으로 이루어진다. 이러한 비용최소화의 결과는 생산요소 가격( $w_i, r_i$ )과 생산량( $Z_i$ )의 함수인 비용함수  $C(w_i, r_i, Z_i)$ 로 표현된다. 지방공공재 생산함수  $f(L_i, K_i)$ 는 Cobb-Douglas 생산함수처럼 생산량이 생산요소의 증가에 비례적으로 증가한다고 가정한다. 따라서 비용함수  $C(w_i, r_i, Z_i)$ 는 단위비용  $c_i(w_i, r_i)$ 와 생산량  $Z_i$ 의 곱인  $c_i(w_i, r_i)Z_i$ 로 나타낼 수 있다. 즉 지방공공재  $Z_i$ 의 단위 가격을  $c_i$ 로 표기하면,  $Z_i$ 를 공급할 때 소요되는 총세출  $E_i$ 는  $c_i Z_i$ 와 같다. 지방정부는 주민들에게 지방세를 징수하여 중앙정부로부터 받는 이전재원과 함께 지방공공재 공급의 비용을 조달한다. 지방정부  $i$ 의 지방세 수입은 주민들이 납부하는 지방세  $t_i^k$ 의 합인  $\sum t_i^k$ 인데, 이를  $T_i$ 로 표기한다. 지방정부  $i$ 가 중앙정부로부터 받는 이전재원(지방교부세와 같은 일반교부금)은  $S_i$ 로 표기한다. 이제 이러한 전제들을 바탕으로 지방정부  $i$ 의 예산제약식을 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E_i = c_i Z_i = \sum_k t_i^k + S_i = T_i + S_i \quad (1)$$

Borchering and Deacon(1972), Bergstrom and Goodman(1973) 등에서 제시된 지방공공재의 수요함수를 도출할 때 주목할 점은 지방정부가 공급하는 지방공공재의 실질적 소비수준  $q_i$ 가 지방공공재의 공공성(publicness)을 나타내는 파라미터  $\alpha$ 와 인구 규모  $N$ 의 함수로 표현된다는 점이다. 보다 구체적으로 지방공공재의 소비가 국방처럼 인구 규모에 제약을 받지 않는 순수공공재라면 공급량  $Z_i$ 와 주민들의 실질소비량  $q_i$ 가 같다. 그러나 지방공공재가 인구 경합적이어서 인구가 증가할수록 1인당 소비량이 감소하는 사적 공공재<sup>59)</sup>의 성격을 지닌다

---

질적 소비량  $q_i$ 는 일반적으로 다른 값을 갖는다.

59) 경찰서비스, 교육서비스 등이 그러한 사적공공재의 예이다. 사적공공재(quasi-private goods)는 공공경제학의 선구적 연구인 Tiebout(1956)가

면, 이러한 지방공공재의 실질 소비량  $q_i$ 는 지방공공재 공급량  $Z_i$ 보다 더 적다. 정확하게 어느 정도 적을 것인가는 지방공공재  $Z_i$ 에 인구가 미치는 효과의 크기에 달려 있다.  $i$ 지역의 인구  $N_i$ 가 1% 증가할 때, 일정한 수준으로 공급된 지방공공재  $Z_i$ 의 실질 소비량  $q_i$ 가  $\alpha\%$  감소하면,  $q_i$ 와  $Z_i$  사이에는 다음과 같은 관계식이 성립한다.<sup>60)</sup>

$$q_i = Z_i N_i^{-\alpha} \quad (2)$$

식 (2)를 식 (1)에 대입하면, 지방정부  $i$ 의 예산제약식은 다음과 같다.

$$E_i = c_i N_i^\alpha q_i = \sum_k t_i^k + S_i = T_i + S_i \quad (3)$$

이 식에서 지역주민들이 부담하는 지방세  $T_i$ 는 총세출에서 이전재원을 뺀 값( $c_i N_i^\alpha q_i - S_i$ )이 되는데, 이 지방세를 주민들이 나누어서 부담하므로 주민  $k$ 의 지방세 부담률을  $\theta_i^k$ 라고 한다면, 즉 주민  $k$ 의 지방세  $t_i^k$ 가  $\theta_i^k T_i$ 라 한다면,  $t_i^k$ 를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$t_i^k = \theta_i^k (c_i N_i^\alpha q_i - S_i) \quad (4)$$

마찬가지 방식으로 지역  $i$ 의 이전재원  $S_i$ 에 대한 주민  $k$ 의 지분인  $\theta_i^k S_i$ 을  $s_i^k$ 로 표기하면<sup>61)</sup>, 식 (4)는  $t_i^k = (\theta_i^k c_i N_i^\alpha q_i - s_i^k)$ 로 표기할 수 있다. 이제 이  $t_i^k$ 를 주민  $k$ 의 예산제약식  $y_i^k = x_i^k + t_i^k$ 에 대입하면,

Samuelson(1954)의 순수공공재와 대비되는 개념으로 제시하여, 그 이후 지방공공재의 대표적인 성격으로 자리 잡았다.

60) 식 (2)를 로그함수로 전환하면  $\ln q_i = \ln Z_i - \alpha \ln N_i$ 이다. 이 식을  $\ln N_i$ 로 편미분하면  $q_i$ 의  $N_i$ 에 대한 탄력성( $\partial \ln q_i / \partial \ln N_i$ )이  $-\alpha$ 이다.

61) 즉 주민  $k$ 가 이전재원  $S_i$ 로부터 받는 금전적 혜택은 이 주민의 지방세 부담률과 비례한다.

$$y_i^k + s_i^k = x_i^k + \theta_i^k c_i N_i^\alpha q_i \quad (5)$$

가 된다. 식(5)에서 오른쪽 두 번째 항은 지방공공재의 실질 소비량  $q_i$ 와  $\theta_i^k c_i N_i^\alpha$ 의 곱이다. 따라서  $\theta_i^k c_i N_i^\alpha$ 를 주민  $k$ 가  $q_i$ 를 소비할 때 부담하는 조세가격  $\tau_i^k$ 로 정의할 수 있다.

$$\tau_i^k = \theta_i^k c_i N_i^\alpha \quad (6)$$

위의 조세가격 정의로부터  $\tau_i^k$ 가 다음과 같은 성격을 지닌다는 점을 확인할 수 있다.  $k$ 의 지방세 부담률(소득수준)이 높을수록 ( $\theta_i^k$ 가 높을수록), 지역  $i$ 의 지방공공재  $Z_i$ 의 단가가 클수록( $c_i$ 가 클수록), 인구탄력성( $\alpha$ )가 클수록, 그리고 인구( $N_i$ )가 많을수록,  $\tau_i^k$ 가 높아진다. 이제 이 조세가격을 식 (5)의 예산제약식에 대입하면 주민  $k$ 의 효용 극대화 문제는 최종적으로 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned} & \text{Max}_{\{x_i, q_i\}} U(x_i^k, q_i^k) \\ & \text{s.t. } y_i^k + s_i^k = x_i^k + \tau_i^k q_i^k \end{aligned} \quad (7)$$

이 소비자 효용 극대화 문제로부터 주민  $k$ 는 자신의 효용을 극대화하는 일반소비재  $x_i^k$ 와 지방공공재  $q_i^k$ 를 도출하는데, 지방정부  $i$ 가 제공하는 지방공공재  $q_i$ 는 공급 수준이 개별적으로 결정되는 것이 아니라 모든 주민들에게 공통적으로 제공된다. 따라서 이러한 단일의 지방공공재 수준이 모든 주민들의 효용을 극대화하지는 못한다. BD와 BG는 따라서 중위투표자(median voter) 가설에 따라 지방공공재  $q_i$ 가 중위투표자가 선호하는 수준에서 결정된다는 가설에 입각하여 지방공공재 수요함수를 추정하였다. 이 중위투표자 가설은 미국 지방정부들의 지방공공재 공급 수준을 설명하는 가설로 상당히 설득력이 있다는 점

이 Inman(1978)에 의하여 확인되었다. 그러나 미국과 지방자치 환경이 전혀 다른 우리나라에서도 이러한 가설을 그대로 적용할 수 있는지에 대해 의문이 있을 수 있다. 다만, 우리나라의 경우에도 각각의 지방정부가 제공하는 지방공공재  $q_i$ 와 상당히 비슷한 수준을 선호하는 주민이 있을 것이므로, 그러한 주민을 '대표적 주민(representative resident)'이라 부르고, 그러한 주민의 효용 극대화 문제를 푼 결과와 지방정부가 제공하는 지방공공재의 수준이 같다는 가정을 하기로 한다.<sup>62)</sup> 이러한 가정하에서 대표적 주민의 효용 극대화 문제로부터 다음과 같이 지방공공재 수요함수가 정의될 수 있다.<sup>63)</sup>

$$q_i = q_i(y_i + s_i, \theta_i, \alpha, N_i)$$

#### 나. 한국 지방재정 상황을 고려한 지방공공재 수요 모형

B&D와 B&G 등에서 제시된 표준적인 지방공공재 수요함수 모형에 지방교부세와 같은 일반교부금을 포함할 경우 교과서적인 모형을 따르면 위의 식 (3)~(5)에 나타나 있는 바와 같이 일반교부금은 각 주민들의 지방세 부담을 덜어주는 소득효과만을 갖는다. 즉 지방공공재 수요함수의 표준적인 모형은 일반교부금을 가격변수에 포함하는 회귀모형 설정을 뒷받침하지 못한다. 따라서 조세가격이 지방세 총액에서 대표적 주민의 지방세가 차지하는 비중이 아니라 지방세출에서 차지하는 비중과 비례하도록 하려면 식 (3)과 식 (4)에서 새로운 가정을 도입하는 것이 필요하다. 보다 구체적으로, 주민  $k$ 는 자신이 받은 이전재원의 몫  $s_i^k (= \theta_i^k S_i)$  모두 지방세의 형태로 납부하는 것을 가정

62) 우리나라 지방공공재의 수준이 중위소득자의 선호체계를 반영하는지, 아니면 평균소득자, 또는 또 다른 소득수준의 주민의 선호체계를 반영하는지에 대해서는 향후 보다 많은 연구가 필요하다고 생각된다.

63) 대표적 주민을 상첨자 없이 표기하였다.

한다. 사실 우리나라에서는 이전재원이 많아진다고 해서 지역주민의 지방세 납부액이 낮아지는 것은 아니므로 이러한 가정이 우리나라 지방재정 상황에서 크게 벗어나는 것은 아니다. 이 경우 주민  $k$ 의 지방세 부담인 식 (4)는 다음과 같이 수정된다.

$$t_i^k = \theta_i^k (c_i N_i^\alpha q_i - S_i) + \theta_i^k S_i = \theta_i^k c_i N_i^\alpha q_i = \theta_i^k E_i \quad (4a)$$

따라서 이러한 가정하에서는 주민  $k$ 의 지방세 부담률  $\theta_i^k$ 가 지방세 총액이 아닌 지방세출 총액에서 주민  $k$ 의 지방세가 차지하는 비중인  $t_i^k/E_i$ 로 정의될 수 있다. 물론 표준적인 모형과 이상에서 제시된 모형의 중간 형태를 고려할 수도 있을 것이다. 즉 이전재원의 일부분( $1-\omega$ )은 소득효과를 갖고, 일부분( $\omega$ )은 지방공공재의 가격도 낮추는 효과를 갖는다는 가장 일반적인 가정을 할 수 있다. 이 때에는 (4a)가 다음과 같이 수정된다.

$$\begin{aligned} t_i^k &= \theta_i^k (c_i N_i^\alpha q_i - S_i) + \omega \theta_i^k S_i = \theta_i^k c_i N_i^\alpha q_i - (1-\omega)\theta_i^k S_i \\ &= \theta_i^k [c_i N_i^\alpha q_i - (1-\omega) S_i] \end{aligned} \quad (4b)$$

식 (4b)로부터 주민  $k$ 의 지방세 부담률  $\theta_i^k$ 는 다음과 같이 정의된다.

$$\theta_i^k = t_i^k / (T_i + S_i - (1-\omega)S_i) = t_i^k / (T_i + \omega S_i)$$

또한 식 (4b)의  $t_i^k$ 를 주민  $k$ 의 예산제약식  $y_i^k = x_i^k + t_i^k$ 에 대입하면, 다음과 같은 예산제약식이 도출된다.

$$y_i^k + (1-\omega)s_i^k = x_i^k + \theta_i^k c_i N_i^\alpha q_i \quad (5a)$$

위의 두 식으로부터  $\omega$ 가 0이면 표준적 모형의 조세가격 및 예산제

약식이 도출되고, 1이면 이전재원이 모두 조세가격을 낮추는 데 활용되는 우리나라 지방재정 환경에서의 조세가격과 예산제약식이 도출된다. 이러한 가장 일반적 형태의 조세가격과 예산제약식을 활용하여 지방공공재 수요함수를 추정하는 것이 바람직한데, 문제는 가격효과를 갖는 이전재원의 비중( $\omega$ )에 대한 선택적 가정이 필요하다는 점이다.  $\omega$ 에 대한 여러 가지 가정값들이 사용될 수 있겠지만, 이하에서는 가장 단순하게  $\omega$ 가 0(표준 모형) 또는 1(한국 모형)이라고 가정한다.

## 2. 지방공공재 수요함수 도출

### 가. 표준 모형

지방공공재 수요함수에 대한 선구적 연구인 Borcharding & Deacon (1972)과 Bergstrom and Goodman(1973) 등에서는 지방공공재 수요가 대표적 주민(중위소득자)의 조세가격( $\tau_i$ )과 소득( $y_i$ )에 대하여 일정한 탄력성  $\delta$ 와  $\epsilon$ 을 갖는다고 가정한다. 따라서 대표적 주민의 지방공공재 수요함수  $q_i$ 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$q_i = a(\tau_i)^\delta (y_i)^\epsilon$$

식(6)에서 정의된 조세가격  $\tau_i$ 를 이 식에 대입하면,

$$q_i = a(\theta_i c_i N_i^\alpha)^\delta y_i^\epsilon \quad (8)$$

로 표현할 수 있다. 식 (2)로부터  $q_i = Z_i N_i^{-\alpha}$ 이고, 식 (3)에서  $c_i Z_i$ 는 지역  $i$ 의 총세출  $E_i$ 이므로  $q_i = (E_i/c_i) N_i^{-\alpha}$ 이다. 이 식을 식 (8)에 대입하면,

$$E_i = a \cdot \theta_i^\delta \cdot c_i^{(1+\delta)} \cdot N_i^{\alpha(1+\delta)} \cdot y_i^\epsilon \quad (9)$$

가 된다. 이 식에서  $\theta_i$ 는  $i$ 지역 대표적 주민이 부담하는 지방세의 '몫'이다. 즉  $i$ 지역 지방세 세수  $T_i$ 에서 대표적 주민이 부담하는 지방세  $t_i$ 가 차지하는 비중이다. 따라서  $\theta_i$ 는 다음과 같이 표현된다.

$$\theta_i = \frac{t_i}{T_i} = \frac{t_i}{\sum_k t_i^k} \quad (10)$$

식 (10)에서 정의된 '대표적 주민이 부담하는 지방세의 비중'( $\theta_i$ )을 실증분석에 활용하기 위해서는 현실적으로 이를 잘 대표하는 변수를 찾아야 하는데, 이 변수를 크게 두 가지 형태로 정의할 수 있다. Bergstrom and Goodman(1973)은 미국의 지방세가 거의 재산세로 구성되어 있기 때문에 재산세 과표( $H$ )에서 대표적 주민의 재산세 과표( $h^m$ )가 차지하는 비중으로 지방세 부담률을 정의하였다. 즉 BG에서의 지방세 부담률은  $(h^m/H)$ 이다. 반면 Borchering & Deacon(1972)에서는 지방세 부담률이 훨씬 더 단순하게 정의되어 있는데, 대표적 주민의 재산세 과표를 사실상 평균과표( $H/N$ )와 같다고 가정하였다. 따라서 BD에서의 지방세 부담률은  $(1/N)$ 이 된다.

Reiter & Weichenrieder(1997)에 따르면 BG의 지방세 부담률 정의인  $(h^m/H)$ 가 BD의 지방세 부담률인  $(1/N)$ 에 비하여 보다 신뢰도가 높은 지방공공재의 가격탄력성의 추정값을 얻는다고 보고되어 있다.<sup>64)</sup> 본장에서는 지방공공재 수요함수를 표준 모형에 따라 추정하고, 또한 한국 모형에 따라 추정할 것인데, 표준 모형의 경우 B&D의 추정

64) BG(1973)의 정의에 입각한 지방공공재의 가격탄력성은 대부분 절대값이 0.6 이하로 비탄력적이다. 반면 BD의 정의에 입각한 지방공공재의 가격탄력성 추정치는 -4.7에서 2.4까지로 상당히 비현실적인 값들이 포함되어 있다.

모형을 채택하고자 한다. 이 경우 지방세 부담률은 매우 단순하게  $(1/N)$ 이 된다. 이러한 가정을 하는 가장 주된 이유는 대표적 주민의 지방세 부담 비중을 확인할 수 없는 현실적 어려움 때문이다. 그러나 또 한편으로는 지방정부가 공급하는 지방공공재의 수준을 결정하는 주민이 중위소득자라고 가정하는 미국의 지방공공재 수요모형을 그대로 따를 필요성이 크지 않다고 판단하기 때문이다. Inman(1978) 등에서 강조되는 대표적 주민 모형의 궁극적인 목적은 지방공공재의 수요 함수와 가장 가까운 선호체계를 갖는 주민을 선택하는 것이다. 미국의 경우 주민투표에 의하여 지방재정에 대한 의사결정이 이루어지기 때문에 중위투표자가 그러한 대표적 주민일 가능성이 크다. 그러나 우리나라에서는 중위투표자(또는 단순한 가정하에서 중위소득자)의 선호 체계가 지방재정에 가장 잘 반영된다고 볼 만한 특별한 이유가 없다. 오히려 중위소득자보다는 소득수준이 더 높은 평균소득자의 영향력이 우리나라의 지방재정에 미치는 영향이 더 클 수도 있다. 각 주민이 모두 한 명씩 투표권을 행사하여 지방공공재의 수준이 결정되기보다는 지역주민들의 정치적 영향력이 더욱 중요한 영향을 미친다면 지방공공재의 수준을 결정하는 '대표적 주민'의 소득수준이 평균적 소득에 더 가까울 수도 있기 때문이다<sup>65)</sup>.

따라서 본고에서는 지방공공재 수요함수의 표준적 모형의 추정을 위하여 BD의 가설에 따라 대표적 주민의 지방세 부담률이  $(1/N)$ 이라고 가정한다. 이 경우 식(10)에서  $\theta_i = 1/N$ 이므로, 1인당 세출  $(E_i/N_i)$ 을  $e_i$ 라 표기할 때 식 (9)는 다음과 같다.

$$e_i = a c_i^{(1+\delta)} N_i^{(\alpha-1)(1+\delta)} y_i^\epsilon \quad (11)$$

65) 물론 이러한 가설은 단순한 주장에 머물러 있기 때문에, 궁극적으로는 Inman(1978)과 같은 실증분석을 통하여 보다 설득력 있는 모형의 도출이 향후의 연구과제이다.

위의 지방공공재 수요함수에서 지방공공재의 가격탄력성  $\delta$ 의 추정  
 은 지방공공재의 단위가격  $c_i$ 가 각 지역별로 다를 때에만 가능하다. 그  
 리고  $c_i$ 는 지방공공재  $Z_i$ 의 단위가격으로서 지역의 임금  $w_i$ 와 이자율  
 $r_i$ 의 함수이다. 그런데, 우리나라 공공부문의 임금은 중앙정부가 결정  
 하고 전국적으로 동일하다. 또한 이자율 역시 전국적으로 동일하다. 따  
 라서 지방공공재의 단위가격인  $c_i$ 는 전국적으로 동일한 상수값( $c$ )이  
 라고 보아야 할 것이다. 그런데, 식 (11)에서 만약  $c_i$ 가 상수값을 갖는  
 다면, 가격탄력성  $\delta$ 의 식별이 불가능해진다. 그리고 지방공공재에 대  
 한 인구탄력성  $\alpha$ 의 식별을 직접적으로 하는 것 역시 불가능해진다. 이  
 는 우리나라의 지방공공부문의 임금이 동일한 상태에서 지방공공재의  
 수요함수를 추정할 때 발생하는 근본적인 한계라 할 수 있다. 따라서  
 식 (11)을 통하여 지방공공재의 인구탄력성  $\alpha$ 를 추정하기 위해서는  
 기존의 연구를 바탕으로 가격탄력성  $\delta$ 에 대한 가정치를 사용하여야  
 한다. 앞에서 논의되었듯이 Reiter & Weichenrieder(1997)는 신뢰할  
 만한 지방공공재의 가격탄력성이 대부분 0.6 이하라고 보고하고 있다.  
 다만, 우리나라의 경우 지방주민들이 지방세 부담률(전체 지방세에 자  
 신의 지방세가 차지하는 비중)에 대한 인식을 거의 하지 않고 주어진  
 전체 예산( $E_i$ )에 대한 분야별 예산배정을 요구하고 있으므로 지방공  
 공재의 가격탄력성이 0.6보다 훨씬 더 낮을 수 있음을 배제하기 어렵  
 다. 따라서 가격탄력성이 0에서 0.6까지 분포한다고 가정하여  $\alpha$ 값의  
 추정치를 도출할 것이다.<sup>66)</sup>

식(11)을 추정할 때 부딪치는 또 한 가지 어려운 점은 이미 논의된  
 것처럼 각 시·군별 소득을 파악하기 어렵다는 점이다. 따라서 지역소  
 득에 대한 대리변수를 활용해야 하는데, 지방세는 기본적으로 지방소

66) 김정훈(2003), 주만수(2010)에서 논의되고 있는 것처럼 우리나라 지방공  
 공재 수요함수 추정에 있어서 대부분의 가격탄력성 추정값들이 음수가  
 아닌 양수이기 때문에 신뢰도가 여차피 매우 낮다. 따라서 이론적으로  
 타당한 수준의 가격탄력성을 가정하여 지방공공재의 인구탄력성을 시산  
 하는 것이 하나의 방법이라고 생각된다.

득과 거의 비례하는 부분(지방소득세, 재산세 등)과 비례하지 않는 부분(담배소비세 등)이 있기 때문에, 지역  $i$ 의 지방세가 지방소득  $Y_i$ 와 거의 비례하지 않는 지방세액  $T_i^o$ 와 거의 비례하는 지방세액  $bY_i$ 로 구성되어 있다고 가정한다. 소득과 거의 비례하지 않는 지방세를 제외한 지방세를  $\tilde{T}_i$ 로 표시하면, 다음과 같이 지방세액을 지방소득의 함수로 표현할 수 있다.

$$T_i = T_i^o + bY_i \quad \Rightarrow \quad \tilde{T}_i = bY_i$$

대표적 주민의 소득을  $y_i$ 로 표시하고,  $\tilde{T}_i$ 의 1인당 금액을  $\tilde{t}_i$ 로 표시하면

$$y_i = \frac{(1/b)\tilde{T}_i}{N_i} = \frac{1}{b}\tilde{t}_i$$

이다. 이 식을 식 (11)에 대입하면,

$$e_i = ac^{(1+\delta)} \left(\frac{1}{b}\right)^\epsilon \cdot N_i^{(\alpha-1)(1+\delta)} \cdot \tilde{t}_i^\epsilon \quad (12)$$

가 된다. 한편, 위의 식은 지방공공재의 공급이 오직 지역의 인구, 소득, 임금, 이자율 등에 의해서 결정되는 것을 전제하고 있으나, Reiter & Weichenrieder(1997), Breunig & Rocaboy(2008) 등에서 논의되고 있듯이 지방공공재의 공급은 이러한 경제적 변수 이외에 지역의 환경변수(면적, 고도, 적설량 등)에도 영향을 받는다. 이러한 여러 가지 환경변수를  $\mathbf{X}$ 로 표기할 때 위의 식은 다음과 같이 보다 일반적인 형태로 표현할 수 있다<sup>67)</sup>.

---

67)  $\mathbf{X}$ 는  $\Pi_i(X_i^{\mathbf{X}})$ 를 의미한다.

$$e_i = ac^{(1+\delta)} \left(\frac{1}{b}\right)^\epsilon \cdot N_i^{(\alpha-1)(1+\delta)} \cdot \tilde{t}_i^\epsilon \cdot X^\gamma \quad (13)$$

## 나. 한국 지방재정 모형

이미 논의된 바와 같이 우리나라 지방공공재 공급 수준은 미국처럼 주민투표에 의하여 결정되지 않는다. 또한 주민들의 지방공공재에 대한 선호를 반영하여 지방세율을 인상, 인하하는 지방재정 메커니즘도 작동하지 않고 있다. 따라서 현실적으로 우리나라의 지방공공재는 전국적으로 동일한 지방세율과 중앙정부의 이전재원으로 결정되는 예산  $E_i$ 를 지방정부와 주민들의 합의과정을 통하여 각 예산 항목별로 배분하는 과정을 통해 결정된다고 볼 수 있다. 이제 이러한 가정하에서 앞의 식 (4a)에서 정의된 지방세 부담률  $\theta_i^k (= t_i^k / E_i)$ 를 식 (9)에 대입하면 다음과 같은 식을 얻는다<sup>68)</sup>.

$$E_i = a \cdot t_i^\delta \cdot E_i^{-\delta} \cdot c^{(1+\delta)} \cdot N_i^{\alpha(1+\delta)} \cdot y_i^\epsilon \quad (9a)$$

위의 식에서 조세가격을 ( $t_i^k / E_i$ )로 정의할 때 총세출( $E_i$ ) 변수가 지방공공재 수요함수의 양 변에 모두 포함된다. 따라서 위의 식을 재 정리하고, 총세출 대신 1인당 세출을 대입하면 식 (9a)는 다음과 같다.

$$e_i = a \frac{1}{(1+\delta)} \cdot c \cdot t_i^{\frac{\delta}{(1+\delta)}} \cdot N_i^{(\alpha-1)} \cdot y_i^{\frac{\epsilon}{(1+\delta)}} \quad (9b)$$

위의 식에서 앞의 표준 모형의 경우처럼 지방소득  $y_i$ 를 1인당 지방세  $t_i$ 의 함수로 정의할 경우 한 가지 변수(1인당 지방세)를 두 개의 설명변수에 포함시키는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 김정훈(2003)에서는 지방소득의 대리변수가 1인당 지방세 총액이

68) 상첨자  $k$ 는 편의상 생략한다.

아닌 1인당 재산세액이라 가정하기도 하였다. 그러나 물론 이러한 가정은 가격탄력성과 소득탄력성 추정치의 신뢰도를 현저히 떨어뜨리는 문제점을 안고 있다. 따라서 본 연구에서는 준모수적(semi-parametric) 방법의 하나인 부분선형모형(partially linear model)을 활용하여 가격탄력성과 소득탄력성을 식별되지 않은 장애모수로 처리하여 인구탄력성  $\alpha$ 를 추정하였다. 준모수적 부분선형모형의 추정방법은 Cameron and Trivedi(2005) 등의 교과서에 잘 설명되어 있는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 종속변수가  $y$ 이고 설명변수 벡터를  $\mathbf{x}$ 와  $\mathbf{z}$ 라 할 때,  $y$ 의 조건부 기대치는 선형회귀모형  $\mathbf{x}'\beta$ 와 함수 형태가 알려지지 않은 비선형함수  $\lambda(\mathbf{z})$ 의 합으로 다음과 같이 표현된다.

$$E[y|\mathbf{x}, \mathbf{z}] = \mathbf{x}'\beta + \lambda(\mathbf{z})$$

따라서 준모수적 부분선형 모형의 회귀식은  $u$ 를 오차항( $y - E[y|\mathbf{x}, \mathbf{z}]$ )으로 표기할 때 다음과 같이 표현된다.

$$y = \mathbf{x}'\beta + \lambda(\mathbf{z}) + u$$

$E[u|\mathbf{x}, \mathbf{z}] = 0$ 은  $E[u|\mathbf{z}] = 0$ 을 시사하므로, 위 식의  $\mathbf{z}$ 에 대한 조건부 기대치를 구하면 다음과 같다.

$$E[y|\mathbf{z}] = E[\mathbf{x}|\mathbf{z}]'\beta + \lambda(\mathbf{z})$$

위의 두 번째 식으로부터 세 번째 식을 빼면,

$$y - E[y|\mathbf{z}] = (\mathbf{x} - E[\mathbf{x}|\mathbf{z}])'\beta + u$$

가 된다. 이 식에서 비모수적 방법으로  $E[y|\mathbf{z}]$  및  $E[\mathbf{x}|\mathbf{z}]$ 를 추정하고, 그 추정 값을 위의 식에 대입한 다음 OLS 추정법을 적용하면 준모수

적 부분선형 모형의 파라미터  $\beta$ 의 추정치를 얻을 수 있다.

이제 이러한 방법으로 식 (9b)의 지방공공재 수요함수를 준모수적 부분선형모형의 관점에서 수정하면, 지방소득  $y_i$ 가 지방세  $t_i$ 의 함수라 가정하여  $t_i^{\delta/(1+\delta)} \cdot y_i^{\epsilon/(1+\delta)}$ 는 지방세  $t_i$ 의 일반적인 함수  $f(t_i)$ 로 표현할 수 있다. 따라서 1인당 세출의 회귀모형은 기타 통제변수  $\mathbf{X}$ 를 포함하여 다음과 같이 표현된다.

$$e_i = a^{\frac{1}{(1+\delta)}} \cdot c \cdot N_i^{(\alpha-1)} \cdot f(t_i) \cdot \mathbf{X}^\gamma \quad (9c)$$

이 식을 보면, 1인당 세출은 상수( $a^{1/(1+\delta)} \cdot c$ )와 인구( $N_i$ ), 인구탄력성( $\alpha$ ), 식별되지 않는 장애모수(nuisance parameter)로 처리된 지방소득과 지방세의 함수  $f(t_i)$ , 그리고 기타 통제변수로 구성되어 있다. 다음 절에서 식 (9c)를 준모수적 부분선형모형으로 추정할 때 기타 통제변수  $\mathbf{X}$ 로 지방공공재 공급에 인구 다음으로 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있는 면적을 포함하였다.

### 3. 지방공공재 수요함수 추정

#### 가. 문헌조사

우리나라 지방공공재에 대하여 인구 규모가 미치는 효과에 대한 연구는 지금까지 다양하게 이루어져 왔다. 김성태(1994, 1999), 박경원·최진수(1999), 국중호(2002), 김용성(2003), 김정훈(2003), 황규선·김병현(2003), 김정훈·김현아(2007), 원윤희(2008), 주만수(2010) 등이 그러한 연구들이다. 이러한 지방공공재의 인구탄력성 추정은 모두 1970년대 초반, 지방공공재 수요함수 추정의 선구적 연구들이라 할 수 있는 Borcheding & Deacon(1972)과 Bergstrom and Good(1973)의 연구에 기반을 두고 있다.

김성태(1999)의 연구에서는 1970년부터 1995년까지의 광역지자체 패널 데이터를 사용하여 지방공공재 수요함수가 추정되었다. 이 연구에서 소득변수는 1인당 GRP이고, 가격변수는 GRP 대비 지방세이다. 또한 1인당 이전재원(지방교부세와 국고보조금)이 통제변수로 사용되었다. 분석 결과에 따르면 가격탄력성이 모두 0.25(총지출), 0.14(투자지출), 0.43(소비지출)로 나타나 지방공공재 가격이 오를수록 수요가 증가한다는 비직관적 결과가 도출되었다. 황규선·김병헌(2003)의 연구에서는 1985년부터 2000년까지의 광역지자체 패널 데이터를 바탕으로 지방공공재 수요함수가 추정되었다. 설명변수로는 1인당 지방세(가격변수), 1인당 GRP(소득변수) 등이 사용되었는데, 이 연구 역시 가격탄력성이 0.37(교육지출), 0.30(경제지출), 0.40(사회지출)로 나타나 우리나라 지방공공재 수요함수 추정의 문제점이 드러나 있다. 박경원·최진수(1999)의 연구에서는 1992년부터 1996년까지의 광역지자체 패널 데이터를 바탕으로 지방공공재 수요함수가 추정되었다. 이 연구 역시 가격탄력성이 0.72(일반행정비), 0.4(사회복지), 0.88(산업경제), 1.43(지역개발)로 나타나는 등 상당히 비직관적인 결과가 도출되었다. 오병기(2004)의 연구는 1986년부터 2000년까지의 광역지자체 패널 데이터를 바탕으로 지방재정 총지출에 대한 수요함수가 추정되었다. 이 연구는 다양한 방법론을 통하여 지방세출의 가격탄력성을 도출하였는데, 그 값이 0.49(OLS), 0.47(GLS), 0.18(FE), 0.26(RE) 등 모두 0보다 크게 나타났다. 이 연구에서 한 가지 흥미로운 점은 일본의 경우 역시 지방세출의 가격탄력성이 0보다 큰 것으로 나타났다는 점이다. 김정훈(2003)에서는 소득변수로 1인당 지방세, 가격변수로 1인당 재산세를 사용하여 지방세출의 수요탄력성을 추정하였는데 음수의 가격탄력성이 도출되었다. 그러나 이러한 결과가 도출된 이유는 소득변수, 가격변수 모두에 지방세가 사용되었기 때문일 가능성이 크다. 주만수(2010)에서는 총세출( $E_i$ ), 인구( $N_i$ ), 조세가격( $\tau_i$ ), 소득( $y_i$ ), 이전재원( $S_{ij}$ )을 바탕으로 지방세출의 수요함수가 추정되었다<sup>69</sup>). 이 연구

에서 추정된 총세출의 가격탄력성은 음수이다. 그러나 실증모형의 조세가격  $\tau_i$ 가 1인당 지방세( $t_i$ )를 총세출  $E_i$ 로 나눈 값이기 때문에 사실상 종속변수와 설명변수 양쪽에 총세출 변수가 포함되어 있다. 따라서 각주에 나타나 있는 회귀식을 재정리하는 경우 설명변수로 1인당 지방세만이 남는다는 것을 쉽게 확인할 수 있다.

지방공공재의 수요함수에 대한 외국의 연구는 Reiter and Weichenrieder (1997)에 나타나 있듯이 지금까지 매우 많이 수행되었다. 이러한 외국의 연구결과에서 한 가지 주목할 만한 점은 지방세출의 인구탄력성이 거의 대부분 1을 넘는다는 점이다. 따라서 외국의 경우 제Ⅲ장에서 논의된 바와 같이 지방공공재의 단위가격이 인구가 증가할수록 감소하는 현상이 발생하지 않는다.

---

69) 실증분석 모형은 다음과 같다.

$$\log(E_i) = \alpha_o + \alpha \log(N_i) + \delta \log(\tau_i) + \eta \log(y_i) + \sum_{j=1}^k \beta_j S_{ij}$$

〈표 IV-1〉 지방세출의 인구탄력성(국내연구)

연 구	대상 지역	회귀 모형	소득 변수	조세가격 변수	탄력성			
					대상변수	소득	가격	인구
황규선·김병현 (2003)	광역	패널	GRDP	지방세	교육	0.53	0.37	0.68
					경제	0.92	0.30	0.65
					사회·복지	1.53	0.40	0.42
					도로	0.55	-0.04	0.56
					의료	0.29	0.25	0.90
					교육기관	-0.05	0.01	0.94
김정훈(2003)	기초	OLS	지방세	종토세	일반세출	·	·	0.55
김용성(2003)	기초	패널	-	-	교부세	·	·	0.58
국중호(2002)	광역	OLS	GRDP	지방세	일반세출	-0.20	0.52	0.70
김성태(1999)	광역	패널	GRDP	지방세/ GRDP	총지출	0.62	0.26	0.85
					투자지출	0.50	0.14	1.01
					소비지출	0.80	0.43	0.52
박경원·최진수 (1999)	광역	Pooled OLS	GRDP	지방세	총지출	0.29	0.16	0.89
					일반행정	0.6	0.72	0.91
					사회복지	0.43	0.40	0.82
					산업경제	0.59	0.88	0.95
					지역개발	-0.05	1.43	0.94
					문화체육	-0.06	-0.21	0.69
김성태(1994)	광역	패널	GRDP	재산세	도로연장	0.17	-0.003	0.91
					학교수	0.49	-0.003	0.85
					급수량	0.26	0.25	1.2

자료: 김정훈·김현아(2007).

〈표 IV-2〉 지방세출의 인구탄력성(국외연구)

연 구	대상 지역 <sup>1)</sup>	종 류						
		일반 세출	경찰	공원 및 여가	지방 교육	고등 교육	보건	소방
Bergstrom/Goodman(1973)	C	1.09	1.07	1.44				
Borcherding/Deacon(1972)	A		1.02	1.05	1.05	0.82	1.01	1.01
				1.00	1.09			
Clotfelter(1976)	S					0.80		
Edwards(1986)	C	1.47	2.01	0.21				
		1.16	1.61	1.36				
Edwards(1990)	C	1.50	1.47	3.63				
		1.16	1.56	1.36				
Gonzales/Means/Mehay(1993)	C	1.11	1.07	1.18				1.06
Gramlich/Rubinfeld(1982)	Y	1.01						
Hayes(1985)	C	1.02	0.95					1.94
		1.01	0.93					0.77
		0.96	0.65					1.79
Hayes(1986)	C	0.91	0.95					1.50
Holcombe/Sobel(1995)	S							
Mcgreer/McMillan(1993)	C	1.30		2.19				
McMillan(1989)	C							1.22
McMillan/Wilson/Arthur(1981)	C	0.47		0.39				0.69
		0.90		0.67				1.26
Pack/Pack(1978)	C	1.19	1.63	1.36	1.63			1.32
					0.93			1.58
Pommerehne(1978)	C	0.83		1.14			0.89	
Pommerehne/Frey(1976)	C	0.99		1.07	0.96			0.56
Santerre(1985)	C		1.35	1.35	0.98		0.97	1.66
Vehorn(1979)	C							0.92
Zimmerman(1983)	A	0.99						

자료: Reiter and Weichenrieder(1997).

## 나. 지방공공재 수요함수 추정 결과

### 1) OLS 추정(표준 모형)

표준 모형의 지방공공재 수요함수인 식 (13)에서 통제변수는 지방공공재에 가장 큰 영향을 미치는 면적( $A_i$ )이 사용되었다. 또한 이전재원( $s_i$ )과 소득이 지방공공재 수요에 미치는 효과가 다르다고 가정하여 이전재원을 소득과 별도의 설명변수로 포함하였다. 마지막으로 지방세 중에서 지역소득과의 관련성이 낮은 세목으로 담배소비세와 자동차세를 가정하였다. 이러한 가정들을 바탕으로 식 (13)을 재정리하면 다음과 같은 실증모형 회귀식을 얻을 수 있다.

$$\log e_i = \beta_o + \alpha^* \log N_i + \epsilon \log(\tilde{t}_i) + \beta_1 \log(A_i) + \beta_2 \log(s_i) \quad (14)$$

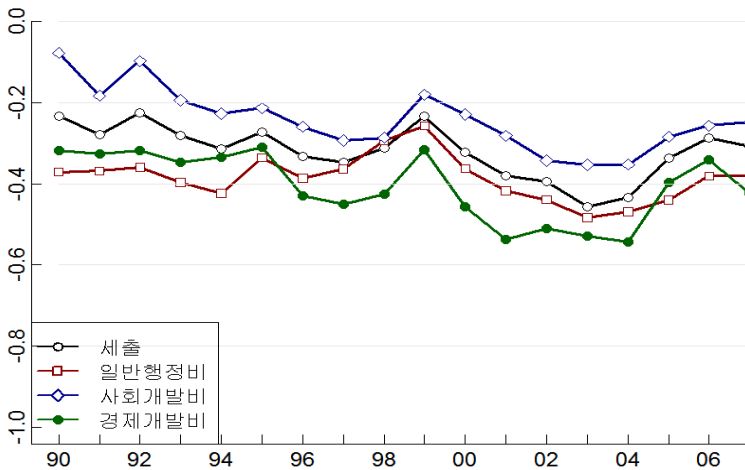
$$\beta_o = \log(ac^{1+\delta} \left(\frac{1}{b}\right)^\epsilon), \quad \alpha^* = (\alpha - 1)(1 + \delta)$$

이 식으로부터 지방공공재에 대한 인구탄력성  $\alpha$ 는  $(1 - |\alpha^*| / (1 + \delta))$ 로 주어진다. 따라서 위 식의  $\log N_i$  계수의 추정치 절대값( $|\alpha^*|$ )이 클수록 인구탄력성  $\alpha$ 가 적어진다. 즉  $\log N_i$  계수의 추정치의 절대값( $|\alpha^*|$ )이 클수록 지방공공재의 공공성(publicness)이 크다는 것을 의미한다. 식 (14)에서 지방공공재 수요함수의 추정에 사용된 세출 변수( $e_i$ )는 1990년부터 2007년까지 총세출, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 등 네 개의 세출 항목이다. 자세한 추정 결과는 <부표 5>에서 <부표 12>에 나타나 있는데, 각 세출 항목별로  $\log N_i$ 의 추정 계수가 [그림 IV-1]에 나타나 있다. 이러한 추정 결과를 요약해 보면 다음과 같다.

총세출을 기준으로 식 (14)의  $(\alpha - 1)(1 + \delta)$ 에 대한 추정값은 지난 20여년간 -0.23에서 -0.46까지 분포되어 있고, 일반행정비는 -0.26에서 -0.48까지, 사회개발비는 -0.1에서 -0.35까지, 그리고 경제개발

비는 -0.32에서 -0.54까지 분포되어 있다. 또한 모든 세출 항목에서  $(\alpha - 1)(1 + \delta)$ 에 대한 추정값이 다소 하락하는 추세를 보이며, 1인당 소득과 1인당 교부세의 효과는 미미한 편이다. 세출 항목에 대한 면적탄력성은 총세출 0.2%, 일반행정비 0.12~ 0.15%, 사회개발비 0~0.25%, 그리고 경제개발비 0.17~0.4%로 분포되어 있다. 경제개발비가 면적에 대한 탄력성이 가장 높다는 점은 직관적 예측과 일치하는 결과이다.

[그림 IV-1] 지방공공재 수요의 인구에 대한 추정 계수



2) 준모수적 추정(한국 모형)

식 (9c)에 입각하여 준모수적 방법에 의한 지방공공재 수요함수 추정모형을 표현하면 다음과 같다.

$$\log e_i = \beta_o + (\alpha - 1) \log N_i + \beta_1 \log(A_i) + f(t_i), \beta_o = \log\left(\frac{1}{(1+\delta)} c\right)$$

위의 식에서  $A_i$ 는 면적이고,  $f(t_i)$ 는 식별되지 않는 장애모수

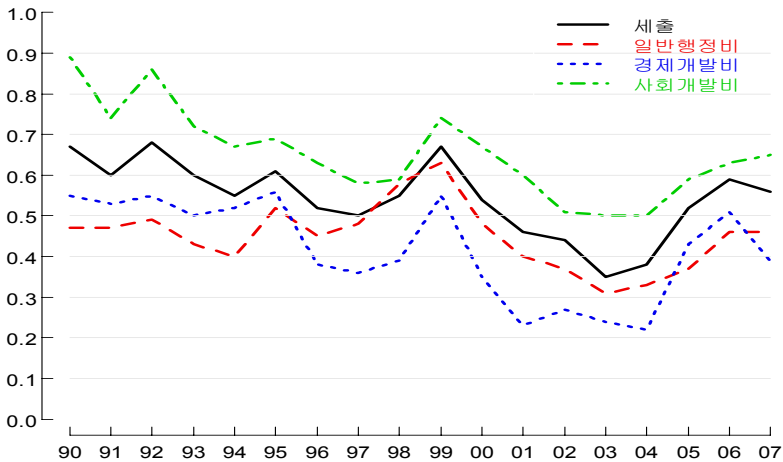
(nuisance parameter)로 처리된 지방소득과 지방세의 함수이다. 이 식에서 인구탄력성은  $\log(N_i)$ 의 추정 계수인  $(\alpha - 1)$ 에 1을 더한 값으로 도출되는데, 그 결과가 4절의 나항에 정리되어 있다.

#### 4. 인구탄력성 추정

##### 가. OLS 추정(표준 모형)

[그림 IV-1]에 나타나 있는  $(\alpha - 1)(1 + \delta)$ 에 대한 추정값으로부터 인구탄력성  $\alpha$ 를 도출하기 위해서는 가격탄력성  $\delta$ 에 대한 가정이 필요하다. 따라서 식 (14)의  $\alpha^*$ 와  $\alpha$ 의 관계식인  $\alpha = 1 - (|\alpha^*| / (1 + \delta))$ 에 가격탄력성  $\delta$ 를 0에서 -0.6까지 가정하여 세출, 일반행정비, 경제개발비, 사회개발비의 세출 항목에 대한 인구탄력성의 추정값을 시산하였다. 그 결과가 <부표 13>~<부표 16>에 나타나 있고, 가격탄력성이 -0.3일 때의 인구탄력성 추이가 [그림 IV-2]에 나타나 있다.

[그림 IV-2] 지방공공재의 인구탄력성 추이( $\delta = -0.3$ )



#### IV. 지방공공재 수요함수와 인구탄력성 97

이러한 결과로부터 인구탄력성의 특징을 요약하면 다음과 같다. 전체적으로 경제개발비의 인구탄력성이 가장 낮고(0.2에서 0.5 사이), 사회개발비의 인구탄력성이 가장 높다(0.5~0.9). 2000년과 2006년 사이 모든 세출 항목의 인구탄력성이 크게 낮아졌던 현상이 관찰된다. 이는 이 기간 동안 인구가 적은 군지역의 1인당 세출이 상대적으로 높았다는 것을 의미하는 것이다. 인구탄력성의 정확한 규모는 다양한 변수들에 의하여 결정되지만, 2000년대 후반 접어들면서 인구탄력성의 평균이 약 0.5 정도라고 볼 수 있을 것이다

#### 나. 준모수적 추정(한국 모형)

준모수적 모형의 추정 결과는 <표 IV-3>에 나타나 있는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 전체적으로 경제개발비의 인구탄력성이 가장 낮고(0.39에서 0.65 사이), 사회개발비의 인구탄력성이 가장 높다(0.55~0.87). 또한 OLS 추정결과와 마찬가지로 2000년 이후로 모든 세출 항목의 인구탄력성이 낮아지고 있는 현상이 관찰된다. 면적의 세출 항목별 탄력성은 OLS 경우와 마찬가지로 경제개발비의 경우가 가장 높고(0.16~0.4), 사회개발비의 경우가 가장 낮다(0~0.17).

〈표 IV-3〉 인구탄력성의 준모수적 추정

	세출		일반행정비		사회개발비		경제개발비	
	인구	면적	인구	면적	인구	면적	인구	면적
1990	0.717	0.121	0.601	0.082	0.869	-0.058	0.651	0.347
1991	0.629	0.162	0.571	0.086	0.726	-0.023	0.590	0.403
1992	0.692	0.133	0.607	0.074	0.784	-0.018	0.656	0.321
1993	0.677	0.118	0.604	0.058	0.741	-0.031	0.663	0.311
1994	0.635	0.136	0.574	0.111	0.713	0.035	0.625	0.232
1995	0.621	0.133	0.566	0.110	0.728	0.063	0.583	0.217
1996	0.614	0.161	0.562	0.142	0.702	0.109	0.538	0.257
1997	0.571	0.132	0.555	0.083	0.663	0.095	0.451	0.221
1998	0.599	0.138	0.570	0.097	0.684	0.107	0.517	0.224
1999	0.604	0.129	0.553	0.078	0.706	0.123	0.532	0.168
2000	0.617	0.127	0.560	0.054	0.706	0.131	0.507	0.171
2001	0.523	0.155	0.501	0.061	0.605	0.142	0.421	0.234
2002	0.479	0.140	0.485	0.073	0.594	0.146	0.393	0.204
2003	0.420	0.187	0.482	0.079	0.548	0.167	0.389	0.366
2004	0.503	0.181	0.494	0.104	0.600	0.175	0.409	0.233
2005	0.555	0.157	0.517	0.112	0.629	0.156	0.480	0.192
2006	0.571	0.159	0.507	0.105	0.658	0.161	0.477	0.210
2007	0.569	0.215	0.517	0.155	0.648	0.160	0.477	0.320

## V. 지방정부 통합의 규모의 경제효과

우리나라 지자체 통합의 주요 논거로 지방세출의 규모의 경제효과가 거론되지만, 지방세출의 규모의 경제효과가 구체적으로 어떻게 발생할 수 있는지에 대한 이론적 모형은 거의 제시가 되지 않았다. 반면 지방공공재의 수요-공급 수준이 인구 규모의 함수라는 점은 오래 전부터 BD(1972)와 BG(1973) 등에 의해 분석되었고, 이러한 선구적 연구들과 그 이후 수많은 관련 연구들을 통하여 지방공공재의 가격탄력성, 소득탄력성, 인구탄력성 등이 추정되었다. 본장에서는 지방정부 통합의 규모의 경제효과와 이론적으로 밀접한 연계성을 갖는 지방공공재 수요함수 모형을 바탕으로 지자체 통합의 규모의 경제효과를 분석한다.

### 1. 지역 간 이주 균형 모형

식 (7)의 효용극대화 문제로부터 지역  $i$ 의 주민  $k$ 는  $u(x_i^*, q_i^*)$ 의 효용을 얻는다. 그리고 이 주민은 지방정부  $i$ 가 제공하는 지방공공재 소비를 위하여 조세가격  $\tau_i^k$ 를 부담한다. 식 (6)에 정의된 바와 같이 조세가격  $\tau_i^k$ 는 지방공공재의 단위가격  $c$ , 인구  $N_i$ , 지방세 부담률  $\theta_i^k$ , 지방공공재 인구탄력성  $\alpha$  등에 의하여 결정된다. 만약 주민  $k$ 가 인근의 지자체  $j$ 로 거주지를 옮긴다면, 마찬가지로  $u(x_j^*, q_j^*)$ 의 효용을 얻고 조세가격  $\tau_j^k$ 를 부담한다. 주민의 효용은 사적재인  $x$ 와 지방공공재인  $q$ 의 함수로 나타낼 수 있고, 효용 극대화의 결과인 간접효용함수를 주민  $k$ 의 소득( $y_i^k$ ) 및 이전재원에 대한 지분( $s_i^k$ )과 조세가격  $\tau_i^k$ 의 함수로도 나타낼 수 있는데, 이러한 간접효용함수를  $v(y_i^k + s_i^k, \tau_i^k)$ 로 표시한다. 주민  $k$ 의 소득이 주변 거주지의 선택과 무관하게 결정된다고 가

정하고 지역 간 이주 균형의 가정하에서 지역  $i$ 와 지역  $j$ 로부터 이 주민이 얻는 효용은 같다. 즉 주민  $k$ 가 인근 시군으로부터 얻는 효용은 다음과 같은 지역 간(인근 시군 간) 이주 균형(Interregional Migration Equilibrium)을 만족한다고 가정한다.<sup>70)</sup>

$$u(x_i^*, q_i^*) = u(x_j^*, q_j^*) \text{ 또는 } v(y^k + s_i^k, \tau_i^k) = v(y^k + s_j^k, \tau_j^k) \quad (15)$$

위의 식에서  $\tau_i^k$ 의 정의를 다시 한 번 살펴보면, 앞 절에서 지방공공재의 인구탄력성을 추정하면서  $\tau_i^k$ 의 구성요소에 대하여 다음과 같은 가정을 하였다. 먼저 지방공공재  $Z_i$ 의 단위가격은 전국적으로 동일한  $c$ 라고 가정하였다. 그런데, 지방공공재의 실질적 소비량인  $q_i$ 의 정의를  $Z_i N_i^{-\alpha} \mathbf{X}_i^\gamma$ 로 일반화하였는데, 이 경우 각 지역별 단위비용을  $(c/\mathbf{X}_i^\gamma)$ 로 재정의할 수 있으므로 이를  $c_i$ 로 표기하기로 한다. 조세가격  $\tau_i^k$ 의 두 번째 구성요소는 주민  $k$ 의 지방세 부담률  $\theta_i^k$ 인데, 이는 Borchding & Deacon(1972)의 경우처럼  $(1/N_i)$ 로 정의하였다. 따라서 이러한 조세가격  $\tau_i^k$ 를 식 (15)의 이주 균형식에 대입하면,

$$v(y^k + s_i^k, \frac{c_i}{N_i^{(1-\alpha)}}) = v(y^k + s_j^k, \frac{c_j}{N_j^{(1-\alpha)}}) \quad (16)$$

과 같은 이주 균형식을 얻는다. 이 식으로부터 인구가 많은 지역의 조세가격은 낮고, 대신 이러한 지역의 1인당 일반교부금이 적기 때문에 양 지역의 효용이 균형을 이룰 수 있음을 확인할 수 있다. 논의를 좀

70) 현실적으로 이사비용, 고향에 대한 애착 등이 이주를 하지 않는 요인으로 작용하기 때문에, 양 지역으로부터 얻는 효용에 일정한 격차가 있을 수 있다. 이와 같은 거래비용이 이하의 분석결과에 큰 영향을 미치는 않을 것으로 생각되기 때문에, 이주에 따른 거래비용이 존재하지 않는다고 가정한다. 물론, 지역 간 이동에 수반되는 거래비용의 성격에 따라 이차에서 다루는 지역 간 이주균형 모형의 수정이 필요할 수도 있겠으나, 되도록 단순한 모형을 통하여 시군 통합의 효과를 파악하기 위하여 지역 간 이동에 따른 거래비용은 존재하지 않는다고 가정한다.

더 구체적으로 하기 위해 지역  $i$ ( $i$ 市)의 인구가 상대적으로 더 많고, 지역  $j$ ( $j$ 郡)의 인구가 상대적으로 더 적다고 가정한다. 이 경우 지역  $i$ 의 조세가격이 낮은 반면 1인당 이전재원(소득)이 적기 때문에 동일한 소득을 가진 주민은 지역  $i$ 에서는 지방공공재를 좀 더 향유하되, 사적재 소비는 줄일 것이고, 반대로 지역  $j$ 에서는 지방공공재 소비를 줄이고, 사적재 소비는 늘릴 것이다. 즉 일반적으로 식 (15)의 이주 균형식은 다음과 같은 관계식을 시사한다.

$$x_i^* < x_j^* \text{ and } q_i^* > q_j^*$$

그런데, 본 보고서에서는 시군 통합이 재정에 미치는 효과를 최대한 단순한 형식으로 도출하기 위하여, 각 지역의 이전재원이 모두 지방공공재를 위해서만 쓰인다고 가정할 것이다. 이러한 가정을 하는 이유는 두 가지이다. 우선 지방자치가 정착된 외국의 경우에도 이전재원이 사적재 소비를 늘리는 데에는 한계가 있고 대부분 공공재 소비에 쓰인다는 이론(끈끈이죽 효과, flypaper effect)이 정착되어 있다. 보다 더 중요한 것은, 우리나라에서는 이전재원이 사적재 소비를 늘릴 수 있는 경로가 사실상 존재하지 않는다. 한 지역의 이전재원이 증가할 경우, 이러한 변화가 그 지역의 사적재 소비를 증가시키려면 그 지역의 지방세 세율이 어느 정도 낮아져야 한다. 그러나 이러한 지방재정 메커니즘이 우리나라에는 없기 때문에 이전재원의 소득효과는 0이라고 가정한다.<sup>71)</sup> 이 경우 식 (15)의 이주 균형식은 다음과 같은 조건을 시사한다.

$$q_i^* = q_j^* \tag{17}$$

71) 사실 이전재원의 소득효과가 0보다 크다고 가정하더라도 이하에서 분석되는 시군 통합의 재정효과의 결과가 크게 달라지지는 않는다. 그러나 이러한 가정하에서는 시군 통합의 재정효과가 상당히 단순하게 표현될 수 있다.

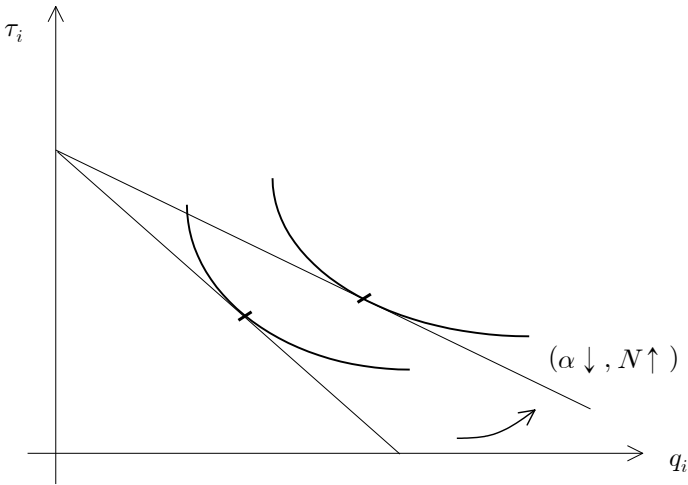
이러한 가정을 다른 각도에서 해석하면, 주민이 적은 지역의 조세가격이 높지만, 우리나라에서는 지방교부세와 같은 이전재원을 통하여 충분히 조세가격을 낮추는 효과가 발휘되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 가정하에서 조세가격과 인구 균형식과의 관계를 다시 살펴보면, [그림 V-1]에 묘사되어 있는 바와 같이 인구 또는 인구탄력성 ( $\alpha$ )이 변할 경우 조세가격도 함께 변하는데, 이로 인하여 지역 간 이주 균형이 안정적이지 않을 가능성도 있다. 예를 들어 한 지역의 거주 환경이 개선되어 인구 유입이 발생하면, 식 (16)에서 확인할 수 있듯이 그 지역의 조세가격이 하락한다. 이는 이 지역의 거주 여건을 더 개선시키므로 새로운 인구 유입이 발생할 것이다. 따라서 식 (16)의 지역 간 이주 균형조건이 우리나라의 지방재정에 근본적으로 시사하는 바는 우리나라 지방공공재의 인구탄력성  $\alpha$ 가 외국과는 달리 1보다 작아서, 지역 간 인구이동의 균형점이 불안정하게 잡혀 있다는 점이다. 이러한 인구 유입을 막기 위해서는 식 (16)이 시사하는 바와 같이 인구가 적은 지역에 대한 1인당 이전재원을 더 크게 늘릴 수밖에 없고, 이러한 사실은 지난 20년간 1인당 지방교부세의 시공간 분포를 통하여 확인할 수 있다.

지역 간 이주 균형은 인구탄력성 자체의 변화에 의해서도 달라질 수 있다. 앞의 실증분석에서 확인되었듯이, 지방공공재의 인구탄력성  $\alpha$ 는 시간이 지남에 따라 변화하는 경향이 있다.  $\alpha$ 의 의미를 다시 생각해 보면, 동일한 양의 지방공공재  $Z$ 를 공급할 때, 인구가 1% 증가하는 경우 지방공공재의 실질적 소비량( $q$ )이  $\alpha\%$ 만큼 감소한다. 즉  $\alpha = 1$ 이면, 인구가 1% 증가할 때 지방공공재의 실질적 소비량이 1% 감소한다. 예를 들어  $i$ 市の 세출규모가  $j$ 郡 세출의 2배이면서,  $i$ 市の 인구 또한  $j$ 郡의 2배라면  $i$ 市에서 실질적으로 공급되는 지방공공재의 질적 수준이  $j$ 郡에 비해 우월하지 않다. 따라서  $j$ 郡의 주민이 특별히  $i$ 市를 선호할 만한 이유를  $j$ 郡과  $i$ 市の 지방재정구조에서 찾을 수는 없을 것

이다. 그런데, 만약 시간이 지나면서 지방공공재의 인구탄력성이 줄어들다면, 즉  $\alpha$ 가 1보다 낮아지면, 인구와 세출규모면에서  $j$ 郡의 2배인  $i$ 市の 지방재정이 보다 높은 효용을 주기 때문에  $j$ 郡에서  $i$ 市로 인구 이동이 일어날 것이다. 이는 다시 앞에서 논의된 바와 같이 인구가 많은  $i$ 市の 조세가격을 낮춰서 인구 유입의 지속이 멈춰지지 않을 가능성이 있다. 따라서 역시 앞에서 논의된 바와 같이 인구의 도시 유입과 인구 탄력성의 시계열적 감소가 있을 경우, 인구 감소지역에 대한 1인당 이전재원의 증가 없이 지역 간 이주 균형이 달성되기 어렵다고 볼 수 있다.

[그림 V-1] 지방공공재 조세가격의 변화



## 2. 지방정부 통합의 규모의 경제효과 도출

앞 절에서 논의되었듯이 인구 규모가 큰 지역( $i$ 市)과 인구가 상대적으로 적은 주변 지역( $j$ 郡) 간에 주민  $k$ 의 입장에서 이주 균형이 존

제한다고 가정한다. 즉 이 주민의 입장에서는  $q_i^* = q_j^*$ 이다. 이제 이러한 두 지역이 통합되는 경우 통합지역의 변화하는 지방재정을 살펴본다.72) 지방공공재의 실질 소비량  $q_i$ 는 그 지역의 세출  $E_i$ 를 단위가격  $c_i$ 와  $N_i^\alpha$ 로 나눈 값이므로, 통합지역의 실질적 지방공공재 소비량  $q_{i+j}$ 는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} q_{i+j} &= \frac{E_i + E_j}{c_{i+j}(N_i + N_j)^\alpha} = \frac{c_i N_i^\alpha q_i^* + c_j N_j^\alpha q_j^*}{c_{i+j}(N_i + N_j)^\alpha} \\ &= \frac{c_i N_i^\alpha}{c_{i+j}(N_i + N_j)^\alpha} q_i^* + \frac{c_j N_j^\alpha}{c_{i+j}(N_i + N_j)^\alpha} q_j^* \end{aligned} \quad (18)$$

지역  $i$ 의 인구가 지역  $j$ 의 인구보다  $x$ 배 만큼 크다고 가정하면, 즉  $N_i = xN_j$ 라고 가정하면, 식 (18)은 다음과 같이 표현된다.

$$q_{i+j} = \frac{x^\alpha}{c_{i+j}(1+x)^\alpha} q_i^* + \frac{c_j}{c_{i+j}(1+x)^\alpha} q_j^* \quad (19)$$

따라서 통합 이후의 지방공공재  $q_{i+j}$ 가 통합되기 전 지역  $i$ 에서 공급받았던 실질적 지방공공재  $q_i$ 에 비해 크기가 얼마나 커졌는가를 파악하기 위하여 양자간의 상대적 비율, 즉  $q_{i+j}/q_i$ 를 계산하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{q_{i+j}^*}{q_i} &= \frac{c_j + c_i x^\alpha}{c_{i+j}(1+x)^\alpha} + \frac{c_j}{c_{i+j}(1+x)^\alpha} \left( \frac{q_j^* - q_i^*}{q_i^*} \right) \\ &= \Phi_{i+j}^a + \Phi_{i+j}^b \cdot \sigma_{ij} \\ \Phi_{i+j}^a &= \frac{c_j + c_i x^\alpha}{c_{i+j}(1+x)^\alpha}, \quad \Phi_{i+j}^b = \frac{c_j}{c_{i+j}(1+x)^\alpha}, \quad \sigma_{ij} = \left( \frac{q_j^*}{q_i^*} - 1 \right) \end{aligned} \quad (20)$$

식 (20)에서 앞서 논의된 바와 같이  $i$ 지역과  $j$ 지역의 지방공공재의

72) 지역  $i$ 와 지역  $j$ 가 통합된 지역을 하첨자  $i+j$ 표기한다.

실질적 공급수준이 비슷하면, 즉  $q_i^* = q_j^*$ 이면, 식(20)은 다음과 같다.

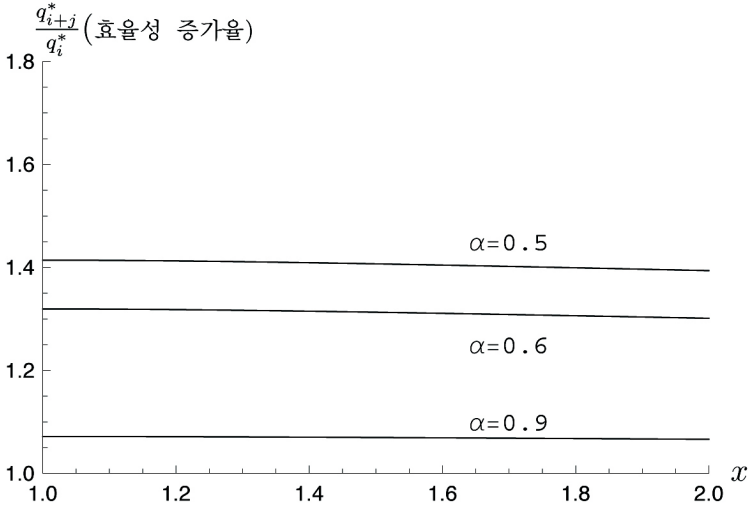
$$\frac{q_{i+j}^*}{q_i^*} = \frac{c_j + c_i x^\alpha}{c_{i+j}(1+x)^\alpha} \quad (21)$$

또한,  $i, j$  양 지역에서의 지방공공재 생산 여건이 비슷하면, 즉  $c_{i+j} = c_i = c_j$ 이면, 식(13)은 다시 다음과 같이 단순화된다.<sup>73)</sup>

$$\frac{q_{i+j}^*}{q_i^*} = \frac{1+x^\alpha}{(1+x)^\alpha} \quad (22)$$

위의 식은 따라서 몇 가지 가정하에서, 시군 통합이 가져오는 지방공공재 공급의 효율성을 나타내고 있는데, 그 규모가 ‘규모의 경제 효과’( $\alpha$ )의 크기에 따라 달라지고, 또한 통합되기 전 지역의 인구와 통합 인구의 상대적 크기( $x$ )에 따라서도 달라진다. 시군 통합에 따른 재정 효율성 효과의 보다 구체적인 값은 앞에서 추정한 인구탄력성과 개발 시군의 크기에 따라 달라지는데, 대략적인 규모는 [그림 V-2]을 통하여 확인할 수 있다. [그림 V-2]에서 인구탄력성을 0.5, 0.6, 0.9 등으로 가정하였는데, 예를 들어  $\alpha$ 가 0.6이면 동일한 규모의 시군이 통합될 경우 재정 효율성 효과가 약 30% 증가함을 확인할 수 있다. 만약 인구탄력성이 0.6보다 더 낮다면 규모의 경제 효과가 더 커져서 시군 통합의 재정 효율성 효과는 이보다 더 커진다. 앞에서 통합된 지자체와 통합되지 않은 시군의 사회지리적 여건이 동일하다는 가정을 하였는데, 면적의 경우만 하더라도 통합 지자체의 면적이 훨씬 더 커지게 되기 때문에, 이러한 효과들을 감안할 때 최종적인 재정 효율성 효과는 30%보다는 더 적을 것이다.

73) 단위가격  $c$ 에는 공공부문의 임금이나 이자율과 같은 생산요소 가격 이외에 지방공공재의 소비에 영향을 미치는 사회지리적 요인들이 포함되어 있다. 예를 들어  $i$  지역의 면적과 통합된 지역의 면적이 다르므로 엄밀한 의미로  $c_{i+j} = c_i$ 가 된다고 보기는 어렵다.

[그림 V-2] 시군 통합의 재정효율성 효과( $\alpha=0.5, 0.6, 0.9$ )

### 3. 지방정부 적정 규모

지방정부의 적정 규모를 효율성 관점에서 도출하기 위하여 모든 주민은 동질적이라고 가정한다. 또한 국가 전체의 예산이  $E$ , 인구가  $N$ 이라 가정한다. 그리고 중앙정부가 공급하는 공공재는 없어서 모든 예산은 지방공공재를 공급하는 데에 쓰인다고 가정한다. 이러한 가정하에서 지방정부의 수가 1개부터 계속 늘어날 때 국민들이 얻는 효용 수준을 계산하면 다음과 같다.<sup>74)</sup>

$$\text{지방정부 1개: } N(x, EN^{-\alpha})$$

74) 표현의 단순화를 위하여 각 지역의 단위가격은 1이라고 가정한다.

$$\begin{aligned}
 \text{지방정부 2개: } & \frac{N}{2}u(x, \frac{E}{2}(\frac{N}{2})^{-\alpha}) + \frac{N}{2}u(x, \frac{E}{2}(\frac{N}{2})^{-\alpha}) \\
 & = Nu(x, \frac{EN^{-\alpha}}{2^{1-\alpha}}) < Nu(x, EN^{-\alpha}) \\
 \text{지방정부 1개: } & Nu(x, \frac{EN^{-\alpha}}{1^{1-\alpha}}) \tag{23}
 \end{aligned}$$

식 (23)으로부터 인구탄력성  $\alpha$ 가 1보다 작은 한 지방정부의 개수가 증가할수록 전체 국민의 효용이 감소하는 것을 확인할 수 있다. 즉 적어도 우리나라 지방정부의 통합을 재정 효율성 관점에서만 평가하면, 시군 통합이 많이 될수록 효율성이 커진다. 따라서 지방공공재의 인구탄력성  $\alpha$ 가 1보다 작은 한 궁극적으로 집권적 국가 형태가 될수록 재정 효율성이 제고된다는 결론에 도달하게 된다. [그림 III-11]에 나타나 있는 우리나라 지방공공재 단위가격의 분포를 보면, 인구가 성남시의 수준(약 100만명)이 될 때까지 지방공공재의 인구탄력성이 1보다 작다. 그리고 인구 규모가 광역시 수준으로 커지면 지방공공재의 단위가격이 인구 증가에 따라 상승한다. 따라서 위의 식으로부터 현재 우리나라에서 효율성 관점에서 가장 적정한 수준의 인구는 성남시와 같은 인구 약 100만명의 도시이다. 이를 역설적으로 표현하면, 현재 논의되는 시군 통합이 진행되더라도, 통합시의 규모가 100만명이 되지 않을 경우 여전히 추가적인 시군 통합을 통하여 효율성을 제고할 수 있다는 주장의 여지가 남게 될 것이다.

## VI. 한국의 지방자치: Quo Vadis?

제Ⅳ장과 제Ⅴ장의 분석결과에 따르면 순수한 경제적 효율성만을 따질 때 우리나라 기초지방자치단체의 적정 규모는 거의 100만명 수준에 이른다. 제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-3>에 나타나 있듯이 그 동안 우리나라에서 진행되어 온 지방행정체제 개편 논의를 살펴보면 실제로 거의 100만명에 이르는 지방자치단체들을 구축하는 안들이 꾸준히 제시되어 왔다. 1996년의 이재오 의원 안이 전국을 48개 광역시 체제로 개편하는 것이었으므로 이 안에 의한 지자체의 평균 인구는 약 100만명이다. 2000년과 2004년의 임시국회 때 제기된 지방행정체제 개편안도 이러한 대형지자체를 구축하는 것이었다. 2005년 열린우리당의 지방행정체제 개편안도 70여개 광역시를 구축하는 것이었으므로 이 안에 따른 지자체의 평균 인구가 약 70만명에 이른다. 또한 가장 최근 이루어진 시군 통합 사례인 마산·창원·진해의 통합은 인구 108만명으로 구성된 대형 지자체(창원 통합시)를 탄생시켰다.

이미 되풀이하여 언급하였지만, 행정학자들을 중심으로 하는 지방자치 전문가들과 여러 시민단체들은 이러한 대형 지자체의 구축에 대하여 상당히 강한 반대 의견을 표명하고 있다. 그런데 제Ⅲ장의 3절(지방재정 규모의 경제 재고찰)에서의 논의가 시사하듯이 이러한 극명한 입장 차이의 근원에는 주민들이 인구 5만명 이하의 군지역을 거주지로서 기피하는 근본적인 문제가 깔려 있다. 만약 서구의 작은 마을과 같은 작은 단위의 지방정부가 우리나라에도 많이 존재한다면, 이러한 인구 과소지역에 [그림 Ⅲ-11]과 같은 형태의 막대한 재정지원의 필요성이 줄어들 것이고, 이 경우 이러한 지역들의 1인당 세출이 지금처럼 높게 유지될 필요도 없을 것이다. 따라서 현재 우리나라에서 뜨

거운 논쟁의 대상이 되고 있는 시군 통합 문제는 우리나라의 군과 같은 낙후지역의 거주지로서의 한계에 대한 평가가 지방자치의 이상 및 균형발전에 대한 염원에 따라 달라지기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 풀뿌리 민주주의라 불리는 지방자치의 이상은 작은 단위의 지방정부에서 더욱 쉽게 구현될 수 있다. 그리고 작은 단위의 마을에서 지방자치의 활성화되기 위해서는 이러한 마을들이 어느 정도의 경제적 자립 기능을 가지고 있어야 한다. 따라서 유럽국가들에서 관찰되는 작은 단위의 지방자치는 도농 간 적어도 유럽 정도의 균형적 발전이 이루어졌을 때 가능하다. 그런데 우리나라에서 이러한 작은 단위의 지방자치의 활성화되기에는 인구 5만명 이하의 군지역은 이미 경제적 자립 기능을 상당 부분 상실한 것으로 보여진다.

지방자치 선진국에 비하여 우리나라 작은 단위 마을의 자치 기능이 취약하다는 점은 유럽국가들에서의 작은 단위 지방정부가 중앙정부로부터 받는 1인당 이전재원의 분포를 통하여 확인할 수 있다. 그런데, 이러한 비교를 하기에 앞서 우리나라 지방자치의 방향성과 관련하여 또 한 가지 고려해야 할 점은 각 국가에서 추구하는 지방자치의 유형이 서로 다르다는 점이다. Nickson(2011)은 남미의 지방자치 유형을 평가하면서 상당히 대조적인 두 가지 지방자치 유형(〈표 VI-1〉)을 논의하였다.<sup>75)</sup> 이 논의에 따르면 지방자치는 크게 행정관리형(managerial type)과 정부형(government type)으로 나뉜다. 행정관리형에 의한 지방정부의 주된 역할은 지방공공서비스의 효율적 공급이다. 이러한 지방정부 유형은 영국, 호주, 캐나다 등 영연방국가와 미국 등에서 찾을 수 있는데, 지방정부의 인구 규모가 상대적으로 크고, 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적·법률적 권한이 강하다는 특징을 지닌다. 반면 정부형으로서의 지방정부는 국가를 형성하는 하나의 축이다. 따라서 정부형의 지방정부는 지방공공서비스의 효율적 제공을 넘어서 헌법에서

75) 지방자치 유형화의 원문은 〈부표 17〉에 수록하였다.

보장하는 정치적 기능을 주체적으로 수행한다. 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 등과 같은 유럽 대륙국가들에서 이러한 지방자치 유형을 발견할 수 있는데, 이러한 정부형 지방정부의 규모가 인구 1천명~5천명인 경우를 흔히 볼 수 있다.

이러한 유형화 기준을 바탕으로 한국이 어떠한 유형에 속하는지를 판단해 본 결과가 <표 VI-1>에 나타나 있는데, 우선 ‘법적 지위’ 측면에서는 우리나라의 지방자치를 헌법이 보장하고 있기 때문에 정부형의 속성이 있으나, 대부분의 지방자치 사무와 재정이 법률의 구속을 받기 때문에 행정관리형의 속성이 더욱 크다고 할 수 있다. 지자체의 ‘인구 규모’는 우리나라가 단연히 커서 행정관리형이고, 지방정부의 ‘권한’ 역시 우리나라 지자체가 대부분의 업무에 있어서 법률의 구속을 받기 때문에 행정관리형이다. ‘이전재원’의 속성은 우리나라의 경우 일반성(지방교부세)과 특정성(국고보조금)이 함께 존재한다. 다만, 국고보조금의 지방교부세 전환 필요성은 지속적으로 제기되지만, 지방교부세의 국고보조금 전환은 거의 금기시하는 우리나라 지방재정 환경을 고려할 때 이전재원의 속성은 정부형에 더욱 가깝다고 판단된다. ‘재무관리 및 감사’와 ‘중앙의 지방공공서비스 관리’의 경우 행정안전부가 「지방재정분석·진단」을 하고 있고, 감사원이 지방재정에 대한 법률적 감사를 하는 반면, 영국처럼 중앙정부가 지방재정의 성과지표를 개발·적용하는 정도는 아니기 때문에 정부형에 다소 가깝다. 이밖에 ‘지방의원 대비 인구 수’는 우리나라가 많기 때문에 행정관리형이고, ‘선거제도’는 비례제가 아닌 다수투표제이므로 이 역시 행정관리형이다. 또한 우리나라 지방선거의 ‘투표율’도 유럽보다 낮아서 행정관리형이라 볼 수 있다.<sup>76)</sup> 마지막으로 ‘시민 참여’는 최근 들어 주민참여예산제도가 일

76) 우리나라 지방선거 투표율은 1995년 65.8%, 1998년 52.7%, 2002년 48.9%, 2006년 51.6%, 2010년 54.5%를 기록하였다. 유럽국가들의 경우 프랑스 59%, 독일 70%, 스페인 72%, 이탈리아 80% 등 정부형 국가에서의 투표율이 높고, 대표적인 행정관리형 국가인 영국의 투표율은 35%로 매우 낮다(Kleinman, et al., 2001).

부 지자체에서 활성화되는 면이 있지만, 지방선거 투표율이 전반적으로 낮은 우리나라에서 지방자치에 대한 시민 참여율이 높다고 보기는 힘들다.

〈표 VI-1〉 지방정부의 유형

특 징	행정관리형(A)	정부형(B)	한국
법적 지위	의회	헌법의 보장	●
인구 규모	대규모	소규모	A
권한	법률에 구속	일반적 지위	A
이전재원	중앙정부 결정·특정성	세입공유·일반성	●
재무관리 및 감사	엄격한 심사와 성과주의	느슨한 규제·법률 감사	●
중앙의 지방공공서비스 관리	엄격	느슨	●
지방의원 대비 인구수	많음	적음	A
선거제도	단순다수투표제	비례대표제	A
투표율	낮음	높음	A
시민 참여	제한적	광범위	●

주: 한국은 저자의 판단에 따라 추가 작성된 것임(●는 행정관리형(A)과 정부형(B)의 중간이되 A에 가까운 형태이고, ●는 B에 가까운 형태를 나타냄).  
자료: Nickson (2011).

Nickson(2011)에 제시된 지방자치의 유형화 논거를 우리나라에서 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편 논의에 적용해 보면, '법적 지위'부터 '시민 참여'에 이르기까지 우리나라 지방자치의 성격은 대부분 행정관리형의 특성을 보이고 있고, 특히 인구 규모면에서는 뚜렷하게 나타난다. 그러나 또 한편으로는 우리나라의 지방자치 유형이 완벽한 행정관리형이라고 보는 데에는 논란이 있을 수 있다. 헌법에 지방자치

가 보장되어 있고, 특히 지방재정 측면에서 지방교부세와 중앙지방 간 세원공유(지방소비세 등)와 같은 이른바 '일반재원주의'가 강하게 자리잡고 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 지방자치제도는 행정관리형과 정부형의 특징이 혼재된 형태로 당분간 뚜렷한 방향성을 잡지 못하고 움직일 가능성이 크다고 생각된다.<sup>77)</sup>

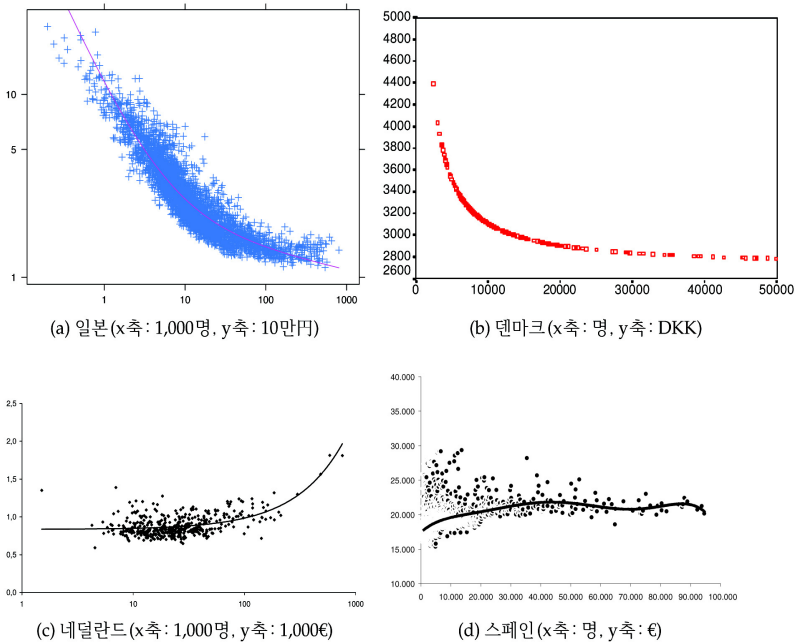
다만 향후 작은 단위의 지방자치를 이상으로 삼는 정부형의 가치체계하에서 우리나라 지방자치의 방향성을 설정한다고 하더라도, 현재 5만명 이하의 주민(주로 노령인구)들이 거주하고 있는 군지역에서 지방자치가 활성화될 정도의 경제적 기반이 남아 있는지에 대해서는 지방자치의 가치 문제를 떠나서 심각한 고민을 할 필요가 있어 보인다. [그림 III-11]에서 인구가 적은 지역의 1인당 세출이 매우 높은 이유는 이 지역의 경제적 기반이 그만큼 약하기 때문이다. 외국의 경우에도 작은 마을들의 경제적 기반이 인구가 많은 지역에 비하여 상대적으로 취약하기 때문에 중앙정부로부터 받는 1인당 이전재원의 규모가 [그림 III-11]과 비슷한 형태를 가질 것이라고 유추해 볼 수 있다. [그림 VI-1]에 일본 및 유럽(북유럽, 중유럽, 남유럽) 국가들의 1인당 이전재원의 인구 규모별 분포가 나타나 있는데, 이 그림에서 주목할 만한 점은 중앙정부의 1인당 이전재원이 상대적으로 높아지는 조그만 지자체의 인구 규모가 일본을 제외한 다른 유럽국가들에서는 우리나라에 비하여 현저하게 적거나, 아예 그러한 현상이 발생하지 않는다는 점이다.

북유럽국가인 덴마크의 경우 2007년 지방자치단체의 통합이 이루어졌는데, 통합 이전의 지방정부의 수가 271개이었다가 통합 이후 98개로 줄어들었다. 통합 이전 덴마크에는 인구 2만명 이하의 지자체가 206개 있었으나, 통합 이후에는 그 수가 7개로 줄어들었다. [그림 VI-1]에 나타나 있는 덴마크의 통합 이전 1인당 이전재원 분포를 보면, 인구 2만명 이하부터 그 규모가 큰 폭으로 증가하고 2만명 이상부

77) 한국 지방자치가 지방재정 측면에서 단일국가적 요소와 연방국가적 요소를 복합적으로 지니고 있다는 점은 Kim(2011)에도 논의되어 있다.

터는 그 값이 인구에 대하여 거의 규모의 불변 현상을 보였다. 즉 덴마크의 경우 인구가 2만명 정도 되는 소규모 지자체의 재정적 자립도가 인구가 많은 도시에 비하여 뒤떨어지지 않고, 또한 2007년 통합 이후에는 1인당 이전재원이 인구 감소에 따라 증가하는 현상 자체가 거의 사라지게 되었다.

[그림 VI-1] 외국의 지자체 인구 규모에 따른 1인당 지방교부세 분포



주: 일본: 1인당 기준재정수요액(2000). 덴마크: 1인당 행정비용(1996). 네덜란드: 1인당 교부세(2009). 스페인: 1인당 교부세(1999).  
 자료: 일본: Hayashi 외(2011); 덴마크: Mouritzen(2002); 네덜란드: Bos(2010); 스페인: Solé-ollé and Bosch(2005).

중유럽국가인 네덜란드의 지자체 수는 2009년 기준으로 440개이다. 네덜란드의 지방정부들이 중앙정부로부터 받는 1인당 이전재원은 평

균 800유로(약 120만원)인데, 이러한 금액이 인구 1만명인 지방정부부터 10만명인 지방정부까지 거의 불변적으로 지원되고 있다. 그리고 지방정부의 인구가 10만명 이상이 되면 1인당 이전재원이 줄어드는 것이 아니라 오히려 늘어나기 시작하여 인구 100만명의 지방정부가 받는 1인당 이전재원은 소규모 지방정부가 받는 금액의 2배에 달한다. 즉 네덜란드의 경우, 인구 1만명 정도의 소규모 지방정부에 대한 재정지원의 필요성이 인구 100만명의 대규모 지자체에 비하여 큰 것이 아니라 오히려 더 적은 셈이다.

남유럽국가인 스페인은 프랑스, 이탈리아 등과 함께 인구가 아주 적은 지방정부가 많이 존재하는 국가이다. 2009년 기준으로 스페인의 기초지자체 수는 8,116개이었고, 광역정부의 수는 17개이었다. [그림 VI-1]에 나타난 Solé-ollé and Bosch(2005)에 분석된 1999년 스페인 기초지자체에 대한 1인당 이전재원 분포를 보면, 분산이 상당히 큼을 알 수 있다. 그러나 평균적 수치를 보면, 1인당 이전재원이 약 1만 6천 유로(2,400만원)이었고<sup>78)</sup>, 그 규모가 인구에 대하여 완만하게 증가하다가 다시 완만하게 감소하는 형태를 보인다. 따라서 스페인의 경우에도 인구 1만명의 소규모 지방정부가 대도시에 비하여 보다 많은 1인당 이전재원 지원을 중앙정부로부터 받지 않음을 알 수 있다.

이상의 북유럽, 중유럽, 남유럽 3개국 표본의 1인당 이전재원의 인구 분포를 통하여 얻을 수 있는 결론은 유럽 지방자치 선진국의 소규모 지자체들이 우리나라의 소규모 지자체들과는 달리 대도시에 비해 재정적으로 크게 열등하지 않다는 점이다. 따라서 이러한 국가들에서 지방정부 통합 논의가 있더라도 우리나라처럼 인구 50만명, 100만명 단위의 지방정부 구축이 전혀 논의되지 않는다는 점은 당연하다고 할 수 있다.

한편 우리나라 지자체의 1인당 이전재원 분포와 가장 유사한 형태

78) 스페인의 소득수준이 한국보다 매우 높지 않기 때문에 이 수치의 단위에 대한 의문이 있지만, 정확한 이유를 파악하지는 못하였다.

를 보이는 국가는 우리나라가 지방자치 법제를 벤치마킹한 일본이다. Hayashi et al.(2011)에서 분석된 일본 기초지자체에 대한 1인당 기준 재정수요액 분포를 보면, 우리나라와 마찬가지로 그 값이 인구 규모와 뚜렷한 역관계를 보인다. [그림 VI-1]에 나타나 있는 일본의 1인당 기준 재정수요액 분포는 일본의 시정촌을 대대적으로 통폐합하기 이전인 2000년대 초반 자료이다. 이 그림을 보면 인구 10만명 이하의 시정촌의 1인당 기준 재정수요액이 인구 감소에 따라 급격하게 상승한다는 것을 알 수 있다. 따라서 적어도 일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 소규모 지자체의 재정력이 인구가 많은 도시에 비하여 상당히 열악할 것이라는 것을 유추해 볼 수 있다. 그러나 西川雅史(2009)에 나타나 있는 일본 1인당 지방교부세의 인구 규모별 분포를 보면 우리나라의 경우와는 상당히 다르다는 점을 확인할 수 있다. <표 VI-2>에 있는 시정촌 통폐합 이전인 2000년 자료를 보면, 일본에서 인구가 1만명 이하인 지자체 수가 1,543개로 전체 지자체 3,215개의 48%에 달하고, 1인당 지방교부세는 24.6만엔(약 369만원)부터 87.2만엔(1300만원)까지 분포되어 있다. 반면 우리나라는 인구 1만명 이하의 기초지자체는 존재하지 않는다. 즉 2000년 초반까지의 일본은 우리나라와는 비교할 수 없을 정도로 작은 단위의 지방자치를 실시하였다. 西川雅史(2009)에 따르면 2003년부터 단행된 시정촌 합병 이후 이러한 소규모 지자체의 60% 이상이 합병되었다.

〈표 VI-2〉 인구 구간별 1인당 세입(특별·광역시 제외)

(단위: 만원, 천엔, %)

인구	일본(2000)				한국(2009)			
	세입	교부세	지방세	지자체수	세입	교부세	지방세	지자체수
0~0.25	1,890	872	123	245	0	0	0	0
0.25~0.5	983	482	85	454	0	0	0	0
0.5~0.75	732	330	94	482	0	0	0	0
0.75~1	588	246	97	362	0	0	0	0
1~1.25	493	189	103	264	2,129	550(0.31)	21(0.02)	1
1.25~1.5	459	174	99	180	0	0	0	0
1.5~2	429	149	105	259	1,500	470(0.94)	33(0.10)	2
2~3	405	128	108	265	1,079	384(4.78)	29(0.54)	9
3~4	367	96	121	166	971	318(9.12)	33(1.44)	16
4~5	380	94	127	96	801	255(10.99)	38(2.45)	18
5~7.5	355	72	133	158	650	197(17.96)	42(5.73)	28
7.5~10	352	54	143	70	502	149(11.79)	38(4.58)	17
10~20	334	44	146	122	343	85(19.84)	49(17.14)	30
20~30	331	35	152	39	269	58(11.69)	49(14.88)	15
30~50	344	33	160	44	210	28(7.07)	46(17.11)	12
50~	338	34	158	9	151	17(5.51)	47(36.02)	13
전체	671	275	108	3,215	305	69(100)	46(100)	161

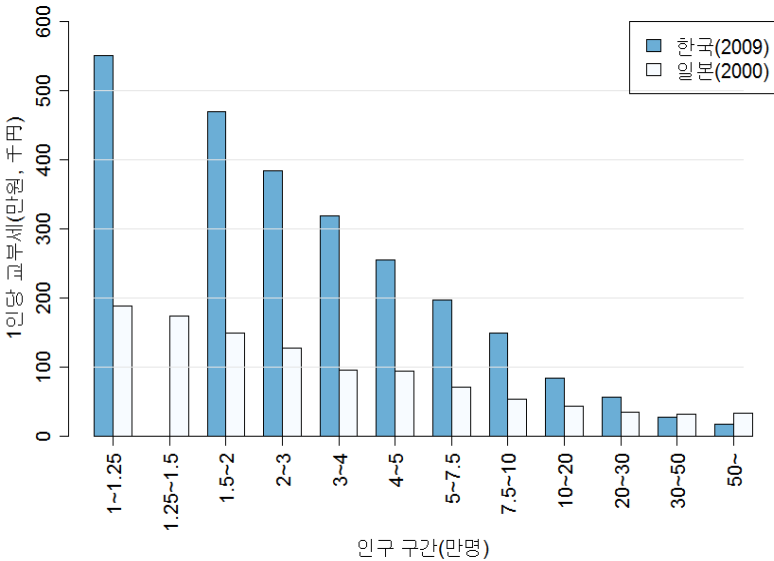
주: ( ) 안은 해당 구간 지자체의 지방교부세 및 지방세가 총액에서 차지하는 비중임.

자료: 西川雅史(2009): 『지방재정연감』(2010)

그런데, 〈표 VI-2〉에서 주목할 점은 시정촌 합병이 일어나기 전 일본의 인구 1만명 이상의 시정촌이 받은 1인당 지방교부세가 비슷한 크기의 우리나라 시군이 현재 받는 1인당 지방교부세에 비하여 상대적으로 분포가 훨씬 더 균등하다는 점이다. 이는 〈표 VI-2〉에서 확인할 수 있지만, [그림 VI-2]에 보다 명확하게 나타나 있다. 2009년 기준으로

한국에서 인구 1만명에서 1만 2,500명 사이의 지자체가 받은 1인당 지방교부세가 550만원으로 인구 30만명에서 40만명 사이의 지자체가 받는 58만원에 비하여 약 10배가량 많다. 반면 일본의 경우 인구 1만명에서 1만 2,500명 사이의 지자체가 받은 1인당 지방교부세가 18.9만엔(약 283만원)으로 인구 30만명에서 40만명 사이의 지자체가 받는 3.5만엔(53만엔)의 5.3배 정도이다. 현재 한국에서 논의되고 있는 대형 지자체의 기준인 인구 50만명 이상의 대도시와 소규모 지자체를 비교할 경우 그 격차가 한국의 경우 무려 32배(인구 1만명 정도)에서 15배(인구 4만~5만명)인 반면, 일본의 경우 그 격차가 5.5배(인구 1만명 정도)에서 2.8배(인구 4만~5만명)에 불과하다. 따라서 시정촌 합병이 단행되기 이전의 일본과 비교하더라도 우리나라의 소규모 지자체의 재정적 자생력은 일본과 비교할 수 없을 정도로 낮고, 합병 이후에는 그 격차가 훨씬 더 크게 벌어졌을 것이다.

[그림 Ⅵ-2] 1인당 지방교부세 지자체 인구 규모별 분포

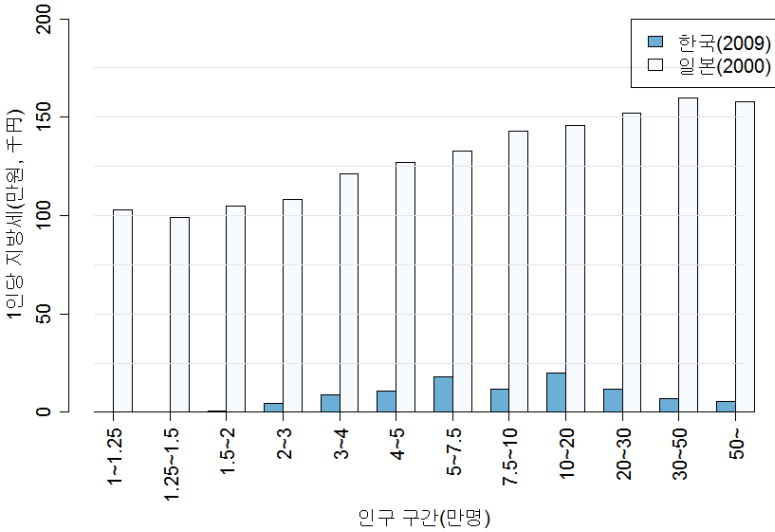


한편 일본과 한국 지자체의 1인당 지방세 수입 구조를 보면 1인당 지방교부세와는 정반대의 상황을 보여준다([그림 VI-3]). 양국 모두 특별시·광역시와 같은 대도시를 제외하였기 때문에 상대적으로 큰 규모의 지자체와 작은 지자체 간 1인당 지방세의 분포에 큰 차이가 있지는 않다. 그러나 일본의 경우 인구 1만~1.25만명 지역의 1인당 지방세가 1인당 지방교부세에 비하여 약 1/2(103/189)을 넘는 반면 우리나라의 경우에는 그 값이 거의 0(22/550)에 가깝다. 한국의 경우 이러한 상황은 인구 4만~5만명이 되는 지역에도 크게 변하지 않아 1인당 지방세의 1인당 지방교부세 대비 비율이 32%에 불과한 반면, 일본의 경우에는 그 비율이 역전되어 오히려 1인당 지방세(12.7만엔)가 1인당 교부세(9.4만엔)보다 더 많다. 결과적으로 일본의 소규모 지자체의 경우 1인당 지방세는 우리나라의 군지역보다 월등하게 세원이 풍부하고, 그 결과 1인당 지방교부세 규모가 우리나라 군지역에 비하여 훨씬 더 작더라도 어느 정도의 지방자치 기능을 유지하고 있었다.<sup>79)</sup> 그럼에도 불구하고 일본의 소규모 지자체의 비효율이 높다고 판단하여, 2000년대 중반 이후 지자체 수를 거의 40% 줄였고, 그 이후에도 여전히 지자체의 수를 줄이는 논의를 지속하고 있다(Hayashi et al., 2011).

---

79) 지방재정의 구체적 수치를 자주 접하지 않는 지방자치 전문가들 중에서는 이러한 이유가 발생하는 이유가 지자체들이 지방세 세원을 충분히 확보하지 못했기 때문이고, 따라서 지방재정의 열악성을 극복하기 위하여 '국세의 지방세 이양'이 필요하다는 주장을 제기하곤 한다. 부록의 <부표 18>에 특별시, 광역시를 포함한 지방교부세와 지방세의 인구 규모별 분포가 나타나 있는데, 인구 5만명 이하의 군지역의 지방세 세원은 전체의 1%(0.89%)가 되지 않는다. 또한 10만명을 기준으로 하더라도 1.66%밖에 되지 않는다. 지방재정이 열악하다는 이유로 국세의 지방세 이양이 계속 이루어질 경우 특별·광역시에 세원의 70% 이상이 배정되어 사실상 군지역의 상대적 어려움(군지역 재정의 상대적 낙후성)은 오히려 더 크게 발생한다.

[그림 Ⅵ-3] 1인당 지방세 지자체 인구 규모별 분포(한국 및 일본)



결론적으로 우리나라의 군지역과 같은 지자체는 유럽 및 일본과 비교할 때 상당히 규모가 큰 지자체에 속한다. 따라서 외형적인 규모만 보면, 이러한 지자체를 병합하여 대규모 지자체를 구축하는 것이 지방자치의 이념에도 맞지 않을 뿐 아니라, 필요성이 크지 않게 느낄 수 있다. 그러나 우리나라 군지역의 지방재정 상황을 면밀하게 살펴보면, 유럽의 1만명 이하의 소규모 지방정부와는 비교할 수 없을 정도로 재정력이 열악하며, 우리와 지방자치의 법제가 가장 비슷한 일본의 5만명 이하 지자체와도 비교할 수 없을 정도로 재정력이 열악하다. 이러한 우리나라의 지역경제와 지방재정 상황은 작은 단위의 지방자치 이상에 비추어 봤을 때 매우 유감스럽다고 하지 않을 수 없다. 생각해 보건대, 그 원인은 돌이킬 수 없을 정도로 영향력이 큰 두 가지 요소 때문이다. 첫 번째는 유럽과 일본과는 다르게 우리나라는 몇백년 동안의 지방자치 역사를 가지고 있지 않다. 두 번째는 산업화와 도시화가 진전되기 이전에 작은 단위의 지방자치를 실시하여 지역경제와 지방재정

이 자생력을 발휘할 수 있는 토대를 갖추었어야 하는데, 산업화 및 수도권권 비대화가 충분히 이루어지고 난 이후 지방자치가 실시되어 인구가 적은 마을의 지방자치 능력이 지금 단계에서 회생할 것을 기대하는 것은 큰 무리가 있어 보인다. 따라서 우리나라 지방자치제도의 성격, 그리고 작은 단위 지자체의 열악한 지방재정 상황을 고려할 때, 50여 개의 100만명 단위의 대도시가 반드시 아니더라도 ‘큰 단위 지방자치’를 향후 우리나라 지방자치의 모델로 설정하고, 이러한 큰 단위 지방자치 구조하에서 지방자치 기능이 활성화되는 방안을 모색하는 것을 고려할 필요가 있다고 판단된다.<sup>80)</sup>

---

80) 현실성에 대하여 보다 많은 연구와 논의가 필요하겠지만, 학술적 차원에서 큰 단위 지방자치의 가장 궁극적인 형태인 연방화 방안(제II장에서 논의), 작은 단위 지방자치의 가장 궁극적인 형태인 읍·면·동 단위 자치 기능의 활성화(「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제4절 제22조) 등에 대하여 보다 많은 연구가 필요하다고 생각된다.

## VII. 요약 및 정책시사점

본고에서는 최근 활발하게 논의가 진행되고 있는 지방행정체제 개편 및 시군 통합과 관련하여, 우리나라의 지방행정체제 현황과 그간 진행되어 온 다양한 개편 대안의 내용들을 살펴보았다. 또한 시군 통합의 재정적 효과에 대한 평가를 위하여 1995년의 시군 통합에 대한 기초통계 분석과 지금까지 진행되어 온 기존문헌 조사를 수행하였다. 본 연구에서 제시된 시군 통합의 분석들은 우리나라 지방공공재의 1인당 세출이 인구 규모에 대하여 일관적으로 감소한다는 점, 그리고 대도시의 1인당 세출이 적고 군지역의 1인당 세출이 많음에도 불구하고, 양 지역에는 일종의 이주 균형(migration equilibrium)이 존재한다는 점에 기초를 두고 있다. 이러한 상황에서 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 상당히 낮다는 점을 유추할 수 있는데, 이 경우에는 시군통합을 통한 지자체의 대형화가 주민들의 효용을 제고하는 역할을 수행할 수 있다는 주장이 논리적 타당성을 갖는다. 본 보고서에서는 이러한 문제 인식을 토대로, 구체적으로 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 어느 정도 되는지를 실증분석하였다. 그리고 시군 단위의 데이터를 바탕으로 지방공공재의 수요함수를 추정할 때 발생하는 자료의 한계점을 극복하기 위하여, 지방공공재의 인구탄력성을 비모수적 방법을 바탕으로 추정하였다. 이러한 실증분석 결과는 시군 통합이 주민 효용에 미치는 효과를 이론모형에 바탕을 두어 시산하는 것을 가능하게 하였다. 인구탄력성이 낮은 우리나라에서는 시군 통합이 중앙정부 재정 지원의 구조적 변화 없이도 주민들의 효용을 증대시키는 데 상당한 기여를 한다는 점을 이러한 분석을 통하여 확인할 수 있었다. 이 결과를 확장 해석하면, 우리나라에서 적절한 규모의 지방정부는 일반시 중 가

장 규모가 큰 100만명에 달한다.

그러나 본고의 이러한 분석결과를 현재 진행되고 있는 지방행정체제의 개편에 바로 적용하기 전에 우리나라 지방자치 형태에 대한 보다 근본적인 판단이 필요하다. 제VI장에 이러한 문제가 논의되었는데, 영국을 비롯한 캐나다, 호주 등 영연방국가 및 미국에서는 지방정부가 지방공공서비스를 효율적으로 공급하기 위한 공공부문의 한 조직인 반면, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 북유럽과 같은 유럽의 대륙국가에서는 지방정부가 헌법적 권한을 가진 독립적 정부의 성격이 강하다. 지방자치의 이러한 두 가지 형태와 관련하여 주목할 만한 점은 행정관리형의 경우 지방정부의 인구 규모가 큰 반면, 정부형의 경우에는 인구 5천명~1만명 수준의 지방정부가 다수 존재한다는 점이다. 따라서 한국의 경우 지방자치 관련 법제 및 지자체의 인구 규모를 고려할 때 영연방국가의 경우처럼 행정관리형 지방정부가 더 적합하다고 볼 수 있다. 그러나 또 한편으로는 지방자치의 헌법적 지위를 강화하려는 움직임, 지방교부세와 같은 일반재원의 강조 등을 고려할 때 완전하게 어느 한 쪽의 유형을 정하기 어려운 점이 있다. 즉 한국은 아직까지 작은 단위의 지방자치에 대한 이념적 열망과 큰 단위 지방자치의 현실적 상황 사이에서 분명한 방향을 잡지 못하고 있다고 판단된다.

다만 현실적으로 유럽 대륙의 국가들처럼 작은 단위의 지방자치가 매우 어려울 것이라는 점은 우리나라와 지방자치제도와 가장 유사한 일본과의 비교를 통하여 확인할 수 있다. 우리나라는 해방 이후 일본의 지방자치 법제(지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법, 지방세법 등)를 사실상 베꼈다고 해도 과언이 아니다. 그러나 양국 간 매우 중요한 차이점이 있는데, 일본은 몇백년 동안 마을 단위의 지방자치를 해 온 국가인 반면, 한국에서는 근대화와 도시화가 거의 완료된 1995년 이후 처음으로 실질적인 지방자치가 시행되었다는 점이다. 이러한 역사적 차이로 인하여, 일본과 한국의 지방자치 법제가 거의 비슷함에도 불구하고, 한국에서의 작은 단위 지방자치의 여건은 일본과 비교할 수

없을 정도로 열악하다. 또한 일본 역시 시정촌의 재정력이 한국보다 상대적으로 훨씬 더 좋았지만, 작은 단위의 지방자치의 어려움으로 인하여 대대적인 시정촌 통폐합을 단행하였고, 그 결과 2002년 이전 3,218개의 지자체 수가 2009년 1,795개로 축소되었다.<sup>81)</sup>

결론적으로 향후 우리나라 지방행정체제 개편방안은 이러한 현실적인 이유로 인하여 큰 단위 지방정부 형태를 지향할 수밖에 없다고 판단된다. 다만 향후 두 가지 관점에서 지방자치의 구조 개편이 실질적 혜택으로 이어지도록 하는 노력이 필요할 것이다. 우선 첫째로 큰 단위의 지방정부가 탄생할 때 중앙정부와 지방정부의 예산서상에서의 재정적 효율화가 제II장에서 확인한 바처럼 나타나지 않을 가능성이 있다. 지방행정체제 개편에 대한 주민들의 평가는 본고에서 분석한 ‘효용의 증가’보다 ‘예산의 절감’일 가능성이 크다는 점을 감안할 때, 대형 지자체의 구축이 예산 절감으로 이어지는 방안이 궁극적으로 강구될 필요가 있다. 두 번째는 대형 지자체를 구축한 이후 읍·면·동과 같은 작은 단위의 지방자치 기능을 활성화시키는 방안이다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 보면, 시군 통합 이후 읍·면·동 단위의 자치기능을 활성화하는 조항들이 담겨 있다. 동법 제4절 제22조에 읍면동 주민자치회의 위원을 조례로 지방자치단체의 장이 위촉하는 것으로 되어 있는데, 주민자치의 활성화 차원에서 간소한 투표 절차를 거쳐서 주민자치회의 위원을 선출할 수도 있을 것이다. 또한 읍·면·동 단위의 주민자치회에 일정한 수준의 행·재정적 권한을 위임할 수도 있을 것이다. 이러한 내용들은 현실적으로 지자체의 대형화가 불가피해 보이는 우리나라에서 작은 단위의 지방자치 기능을 나름대로 활성화시키는 관점에서 상당히 중요하고 흥미로운 향후의 연구주제라고 생각된다.

81) 이러한 통폐합 이후에도 Hayashi et al.(2011)은 일본의 지자체 규모가 여전히 비효율적으로 작다는 점을 논의하고 있다.

## 참고문헌

[제Ⅱ장]

김익식, 「바람직한 지방행정체제 개편방향과 방법」, 『합리적 지방행정체제개편 방향 모색을 위한 정책 간담회』, 시도지사협의회, 2011.

김정훈 외, 『헌법과 재정』, 한국조세연구원, 2010.

신도철, 「새로운 지역발전 패러다임: 광역분권의 필요성과 제도 개편 방향」, 『21세기 광역분권형 국가 운영: 지방행정단위 개편과 중앙-지방정부 역할 재조명』, 세미나 발표자료, 한반도 선진화 재단, 2008.

안성호, 「한국의 지방자치체제 개편과 방향」, 『합리적 지방행정체제 개편 방향 모색을 위한 정책 간담회』, 시도지사협의회, 2011.

이기우, 「지방행정체제 개편에 대한 오해와 진실」, 『합리적 지방행정체제개편 방향 모색을 위한 정책 간담회』, 시도지사협의회, 2011.

이기우 외, 『연방주의적 지방분권에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2009.

이승중, 「지방역량 강화를 위한 광역자치구역의 개편방안」, 『행정논총』, 46(3), 2008, pp. 361~390.

이승중, 「바람직한 지방행정체제 개편대안」, 『합리적 지방행정체제개편 방향 모색을 위한 정책 간담회』, 시도지사협의회, 2011.

하혜영, 『지방행정체제 개편의 쟁점과 입법부의 과제』, 국회입법조사처, 2008.

Frey Bruno S., Marcel Kucher & Alois Stutzer, “Outcome,

- process and power in direct democracy: New econometric results,” *Public Choice* 107, 2001, pp. 271~293.
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer, “The Economics of Happiness,” *World Economics* 3(1), 2002, pp. 25~41.
- Kim, Junghun, “Welfare Decentralization in Korea: In Between Two Models of Unitarism and Federalism,” Paper presented at a workshop jointly organized by the Danish Ministry of Interior and Health and the Korea Institute of Public Finance, 22-23 September, 2011.
- Koike, Osamu, “Local Government Amalgamation in Japan: Creating a New Local Governance or New Crisis of Governance,” *横浜國際社會科學研究*, 15(4), 2010, pp. 1~9.

[제Ⅲ장]

- 김병국, 「시군 통합의 전략적 탐색: 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 중심으로」, 『KRILA Focus』, 제38호, 한국지방행정연구원, 2011.
- 김승렬, 「행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로」, 『지방행정연구』, 25(3), 2011, pp. 93~124.
- 김재홍, 「도농 통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향연구」, 『한국정책학회보』, 9(2), 2000, pp. 47~66.
- 배인명·이명석·최재송, 「시군 통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 9(1), 2000, pp. 139~161.
- 유재원·손화정, 「시군 통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용」, 『한국행정학보』, 43(4), 2009, pp. 285~306.
- 이현우·이미애, 「지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 변화」, 『한

- 국지방재정논집』, 제16권 제1호, 2011, pp. 143~175.
- 조석주·이재기, 「시군 통합의 경제적 효과에 관한 연구 - 행정비용절감효과를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 5(1), 2000, pp. 113~142.
- 주만수, 「지방자치단체의 통합과 재정효율성」, 『지방재정논집』, 13(1), 2008, pp. 1~34.
- 홍준현, 「시군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석」, 『한국사회와 행정연구』, 8(2), 1997, pp. 59~90.

[제IV장]

- 국중호, 「지방공공서비스의 수요함수와 지방세 원칙에 기초한 새로운 지방세체계의 구축」, 『재정연구』, No. 8, 2002, pp. 21~52.
- 김성태, 「중위투표자 모형에 의한 지방재정지출의 결정요인 분석」, 『응용경제』, No. 1, 1999, pp. 121~136.
- 김성태, 「한국 지방공공재의 수요함수 추정」, 『경제학연구』, No. 42, 1994, pp. 145~164.
- 김용성, 「지방교부세제도의 현황과 개선방안」, 문형표(편), 국가예산과 정책목표, KDI, 2003, pp. 175~238.
- 김정훈, 『지방자치단체 순재정편익과 지역 간 균형발전에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 김정훈·김현아, 『수도권 인구집중과 재정정책』, 한국조세연구원, 2007.
- 박경원·최진수, 「한국 지역공공재 수요함수 추정에 관한 연구」, 『한국지방재정논집』, 4(1), 1999, pp. 29~44.
- 오병기, 「한국과 일본의 지역공공재 수요함수 추정에 관한 비교연구」, 『한국지방재정논집』, 9(2), 2004, pp. 209~236.
- 원윤희, 「지방자치단체 세입구조가 재정지출에 미치는 효과분석: 지방세의 조세가격기능을 중심으로」, 『재정학연구』, 1(3), 2008, pp. 1~20.

- 주만수, 「지방공공재에 대한 수요와 공공성 추정」, 『재정학연구』, 3(1), 2010, pp. 77~116.
- 황규선·김병현, 「지역공공재 수요함수의 추정」, 『재정논집』, No. 18, 2003, pp. 51~70.
- Bergstrom, Theodore C. and Robert P. Goodman, “Private demand for public goods,” *American Economic Review* 63, 1973, pp. 280~96.
- Borcherding, Thomas E., and Robert T. Deacon, “The demand of services of non-federal governments,” *American Economic Review*, 62, 1972, pp. 891~901.
- Breunig, Robert and Yvon Rocaboy, “Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data,” *Public Choice*, Springer, 136(3), 2008, pp. 429~445.
- Inman, Robert, “Testing Political Economy’s ‘as if’ proposition: is the median income voter really decisive?,” *Public Choice* 33, 1978, pp. 45~65.
- Means, Tom S. and Stephen L. Mehay, “Estimating the Publicness of Local Government Services: Alternative Congestion Function Specifications,” *Southern Economic Journal*, 61(3), 1995, pp. 614~627.
- Reiter, Michael and Alfons Weichenrieder, “Are public goods public: a critical survey of the demand estimates for local public services,” *Finanzarchiv*, 54(3), 1997, pp. 374~408.
- Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424.

## [제VI장]

西川雅史, 「市町村合併による支出削減と市町村構成の変化: 市町村合併が都道府縣に与える影響」, 『會計検査研究』, 39, 2009, pp. 37~56.

Bos, Frits, "Fiscal decentralisation in the Netherlands: history, current practice and economic theory," CPB Working Paper No 214, 2009.

Hayashi, Masayoshi, Masashi Nishikawa and Eric Weese, "Inefficient Boundaries," 2011.

Kim, J., "Welfare Decentralization in Korea: In Between Two Models of Unitarism and Federalism," a paper presented at a workshop jointly organized by the Danish Ministry of Interior and Health and the KIPF, Copenhagen, 22 - 23 September, 2011.

Kleinman, Mark, Paul Burton, Jacqui Croft and Tony Travers, "Links Between the Finance and Non-finance Elements of Local Government: A Literature Review," Office of the Deputy Prime Minister: London, 2002.

Mouritzen, Poul Erik., "Local Government In Denmark: Ripe For Reform?," 2002.(Published At The "Innovation Local" Website)

Nickson, Andrew, "Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective," Working Paper No 6, The Swedish International Centre for Local Democracy, 2011.

Solé-ollé, Albert and Núria Bosch, "On The Relationship Between Authority Size And The Costs Of Providing Local

Services: Lessons For The Design Of Intergovernmental Transfers In Spain,” *Public Finance Review*, 33(3), 2005, pp. 343~384.

# 부록 1. 국내외 지방행정체제 현황

〈부표 1〉 지방행정체제 개편 연혁

시행년도	개편 내용
1991	- 충북 제원군 → 제천군 - 충남 천원군 → 천안군 - 경남 울주군 → 울산군 - 경남 의창군 → 창원군
1992	- 고양군 → 고양시, 춘성군 → 춘천군
1995. 1	- 33개시와 32개군을 통합하여 33개 도농복합 형태의 시 설치 (미금시·남양주군→남양주시 등) - 동광양시·광양군→광양시, 울산시·울산군→울산시 등
1995. 6	경기도 평택시 등 5개 도농복합 형태의 시 설치(6개시와 5개군을 통합하여 5개 도농복합형태의 시 설치)
1996	경기도 파주시 등 5개 도농복합 형태의 시 설치 등에 관한 법률 · 파주군 → 파주시, 용인군 → 용인시 · 이천군 → 이천시, 논산군 → 논산시, 양산군 → 양산시
1997	울산 광역시 설치(4구 1군)
1998	전라남도 여수시 도농복합 형태의 시 설치 · 여수시, 여천시, 여수군 → 여수시 경기도 안성시 등 도농복합 형태의 시 설치 · 안성군 → 안성시 · 김포군 → 김포시
2001	경기도 화성시 등 2개 도농복합 형태의 시 설치 · 화성군 → 화성시 · 광주군 → 광주시
2003	증평군 설치 경기도 양주시·포천시 도농 통합 형태의 시 설치 충청남도 계룡시 도농복합 형태의 시 설치 대구 광역시 달서구 등 5개 자치구 및 군의 관할구역 변경
2007	제주특별자치도 신설(2006. 7) · 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 → 행정시(제주시, 서귀포시)

자료: 행정안전부, 『행정구역 실무편람』, 2011.

## 〈부표 2〉 도농복합 형태의 시 설치 현황

순번	시 명 칭	설치이전구역	설치일자
1	경 기	평 택 시	1995
2		남 양 주 시	
3	강 원	춘 천 시	1995
4		원 주 시	
5		강 룡 시	
6		삼 척 시	
7	충 북	충 주 시	1995
8		제 천 시	
9	충 남	천 안 시	1995
10		공 주 시	
11		보 령 시	
12		아 산 시	
13		서 산 시	
14	전 북	군 산 시	1995
15		익 산 시	
16		정 읍 시	
17		남 원 시	
18		김 제 시	
19	전 남	순 천 시	1995
20		나 주 시	
21		광 양 시	
22	경 북	포 향 시	1995
23		경 주 시	
24		김 천 시	
25		안 동 시	
26		구 미 시	

## 〈부표 2〉의 계속

순번	시 명 칭	설치이전구역	설치일자	
27	영 주 시	영주시, 영풍군		
28	영 천 시	영천시, 영천군	1995	
29	상 주 시	상주시, 상주군		
30	문 경 시	점촌시, 문경군		
31	경 산 시	경산시, 경산군		
32	창 원 시	창원시, 창원군 일부		1995
33	마 산 시	마산시, 창원군 일부		
34	진 주 시	진주시, 진양군		
35	통 영 시	충무시, 통영군		
36	사 천 시	삼천포시, 사천군		
37	김 해 시	김해시, 김해군		
38	밀 양 시	밀양시, 밀양군		
39	거 제 시	장승포시, 거제군		
40	용 인 시	용인군	1996	
41	파 주 시	파주군		
42	이 천 시	이천군		
43	충 남	논 산 시	논산군	1996
44	경 남	양 산 시	양산군	1996
45	경 기	안 성 시	안성군	1998
46		김 포 시	김포군	
47	전 남	여 수 시	여수시, 여천시, 여천군	1998
48	경 기	화 성 시	화성군	2001
49		광 주 시	광주군	
50		양 주 시	양주군	2003
51		포 천 시	포천군	
52	충 남	계 룡 시	논산시 두마면 일원	2003

자료: 행정안전부, 『행정구역 실무편람』, 2011.

## 〈부표 3〉 외국의 지방정부 개수(2009 현재)

(단위: 개)

	1 <sup>st</sup> tier	2 <sup>nd</sup> tier	3 <sup>rd</sup> tier
<b>연방국가</b>			
Austria	2,357	9	
Belgium	589	10	6
Germany	12,104	301	16
<b>단일국가</b>			
Bulgaria <sup>1</sup>	264		
Cyprus <sup>2</sup>	378		
Czech Republic	6,250	14	
Denmark	98	5	
Estonia	226		
Finland <sup>3</sup>	342	2	
France <sup>4</sup>	36,682	100	26
Greece <sup>5</sup>	325	13	
Hungary	3,177	19	
Ireland <sup>6</sup>	114		
Italy	8,094	110	20
Latvia	119		
Lithuania <sup>1</sup>	60		
Luxembourg <sup>7</sup>	105		
Malta <sup>1</sup>	68		
Netherlands	430	12	
Poland	2,479	379	16
Portugal <sup>1</sup>	308	2	
Romania <sup>1</sup>	3,180	41	
Slovakia	2,928	8	
Slovenia	210		
Spain	8,116	52	17
Sweden <sup>8</sup>	290	20	
United Kingdom <sup>1</sup>	406	28	3
Total EU 27	89,699	1,125	104

주: 1. Existence of a structured sub-municipal level (communities, localities).

2. Only in the Government controlled area (524 in all island).

3. Second tier: experimental region of Kainuu and autonomous island province of Åland.

4. Including overseas departments and regions (but not territories).

5. Since the territorial reform of July 2010 - Operational as of 2011.

6. Regional authorities and assemblies are not directly elected.

They are under review by the Government.

7. Provisional (on-going municipal reform).

8. Second tier includes experimental regions of Västra Götaland and Skåne.

〈부표 4〉 시·군 평균 규모(Average municipal size)

2009-2010	Average number of inhabitants	Average area (km <sup>2</sup> )
Austria	3,550	36
Belgium	18,320	52
Bulgaria	28,670	420
Cyprus <sup>1</sup>	2,110	15
Czech Republic	1,680	13
Denmark	56,345	440
Estonia	5,930	200
Finland	15,610	989
France	1,760	17
Germany	6,765	29
Greece <sup>2</sup>	34,650	406
Hungary	3,155	29
Ireland	39,190	612
Italy	7,445	37
Latvia	18,950	543
Lithuania	55,655	1,088
Luxembourg	4,735	25
Malta	6,075	5
Netherlands	38,435	97
Poland	15,390	126
Portugal	34,520	299
Romania	6,750	75
Slovakia	1,850	17
Slovenia	9,720	97
Spain	5,660	62
Sweden	32,210	1,552
United Kingdom	152,200	601
Total EU 27	5,580	49

주: 1. Government controlled area.

2. After the 2010 municipal reform.

## 부록 2. 지방공공재 수요함수 추정결과

〈부표 5〉 총세출 수요함수(1990~1998)

	m1990	m1991	m1992	m1993	m1994	m1995	m1996	m1997	m1998
상수	0.986** (0.347)	1.640*** (0.373)	1.184** (0.355)	1.899*** (0.366)	2.327*** (0.376)	2.056*** (0.413)	2.496*** (0.402)	2.832*** (0.464)	2.573*** (0.445)
log(인구)	-0.233*** (0.027)	-0.279*** (0.029)	-0.225*** (0.033)	-0.281*** (0.031)	-0.314*** (0.033)	-0.272*** (0.035)	-0.333*** (0.032)	-0.348*** (0.036)	-0.312*** (0.038)
log(1인 소득)	0.086** (0.032)	0.124*** (0.036)	0.066* (0.032)	0.063 (0.035)	0.040 (0.034)	-0.001 (0.043)	-0.011 (0.044)	-0.030 (0.052)	-0.036 (0.052)
log(1인 교부세)	0.024 (0.012)	0.012 (0.014)	0.031 (0.025)	0.007 (0.019)	0.001 (0.018)	0.037 (0.024)	-0.005 (0.021)	-0.013 (0.023)	0.012 (0.027)
log(면적)	0.153*** (0.019)	0.196*** (0.019)	0.158*** (0.018)	0.157*** (0.019)	0.170*** (0.018)	0.150*** (0.029)	0.208*** (0.027)	0.198*** (0.032)	0.182*** (0.030)
R-squared	0.534	0.575	0.610	0.608	0.694	0.694	0.725	0.681	0.737
adj. R-squared	0.525	0.567	0.602	0.600	0.688	0.686	0.719	0.673	0.730
N	210	210	210	210	210	171	171	172	170

주: 1. 1인소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인지망세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \* ( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 6〉 총세출 수요함수(1999~2007)

	m1999	m2000	m2001	m2002	m2003	m2004	m2005	m2006	m2007
상수	2.293*** (0.424)	3.009*** (0.477)	3.645*** (0.480)	3.873*** (0.494)	4.609*** (0.538)	4.411*** (0.442)	3.887*** (0.401)	3.400*** (0.432)	3.508*** (0.418)
log(1인 가구)	-0.233*** (0.035)	-0.323*** (0.043)	-0.381*** (0.040)	-0.395*** (0.041)	-0.457*** (0.038)	-0.435*** (0.034)	-0.336*** (0.036)	-0.287*** (0.039)	-0.309*** (0.037)
log(1인 소득)	0.006 (0.049)	-0.019 (0.053)	0.021 (0.053)	0.036 (0.055)	0.083 (0.063)	0.042 (0.057)	0.064 (0.045)	0.032 (0.047)	0.052 (0.051)
log(1인 교부세)	0.111*** (0.028)	0.033 (0.035)	0.018 (0.030)	0.009 (0.031)	0.002 (0.021)	-0.009 (0.023)	0.085* (0.033)	0.140*** (0.038)	0.120*** (0.037)
log(면적)	0.125*** (0.029)	0.1159*** (0.033)	0.206*** (0.032)	0.213*** (0.033)	0.259*** (0.035)	0.244*** (0.034)	0.160*** (0.028)	0.151*** (0.030)	0.189*** (0.031)
R-squared	0.759	0.733	0.767	0.764	0.738	0.756	0.821	0.801	0.802
adj. R-squared	0.754	0.726	0.762	0.758	0.731	0.751	0.817	0.796	0.797
N	170	170	170	170	170	172	172	169	169

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \* ( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 7〉 일반행정부 수요함수(1990~1998)

	m1990	m1991	m1992	m1993	m1994	m1995	m1996	m1997	m1998
상수	1.202** (0.368)	1.232*** (0.329)	1.339*** (0.363)	1.654*** (0.366)	2.327*** (0.350)	1.632*** (0.363)	1.889*** (0.360)	1.543** (0.520)	1.254** (0.456)
log(인구)	0.371*** (0.028)	0.369*** (0.026)	-0.359*** (0.034)	-0.396*** (0.031)	-0.423*** (0.031)	-0.336*** (0.031)	-0.387*** (0.029)	-0.363*** (0.040)	-0.294*** (0.039)
log(1인 소득)	0.058 (0.034)	0.010 (0.031)	-0.001 (0.033)	-0.039 (0.035)	-0.012 (0.032)	-0.031 (0.038)	-0.047 (0.039)	-0.140* (0.058)	-0.070 (0.053)
log(1인 교부세)	-0.011 (0.013)	-0.020 (0.012)	-0.013 (0.025)	-0.043* (0.019)	-0.028 (0.017)	0.026 (0.021)	-0.005 (0.019)	-0.018 (0.026)	0.056* (0.028)
log(면적)	0.124*** (0.020)	0.123*** (0.017)	0.115*** (0.018)	0.111*** (0.019)	0.146*** (0.017)	0.125*** (0.025)	0.184*** (0.025)	0.153*** (0.036)	0.120*** (0.030)
R-squared	0.594	0.679	0.682	0.679	0.780	0.789	0.811	0.671	0.759
adj. R-squared	0.586	0.673	0.676	0.673	0.775	0.783	0.807	0.663	0.753
N	210	210	210	210	210	171	171	172	170

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \* (p ≤ 0.1), \*\* (p ≤ 0.05), \*\*\* (p ≤ 0.01)

〈부표 8〉 일반행정비 수요함수(1999~2007)

	m1999	m2000	m2001	m2002	m2003	m2004	m2005	m2006	m2007
상수	1.570*** (0.432)	2.374*** (0.469)	3.047*** (0.488)	3.303*** (0.470)	3.715*** (0.416)	3.504*** (0.364)	3.585*** (0.408)	3.241*** (0.409)	3.073*** (0.392)
log(1인구)	-0.258*** (0.036)	-0.363*** (0.042)	-0.418*** (0.041)	-0.439*** (0.039)	-0.483*** (0.029)	-0.469*** (0.028)	-0.440*** (0.036)	-0.381*** (0.036)	-0.380*** (0.034)
log(1인 소득)	-0.005 (0.050)	-0.035 (0.052)	-0.013 (0.054)	0.010 (0.052)	0.006 (0.049)	-0.021 (0.047)	0.016 (0.045)	0.027 (0.044)	0.016 (0.048)
log(1인 교부세)	0.139*** (0.029)	0.033 (0.034)	0.016 (0.030)	0.013 (0.029)	-0.022 (0.016)	-0.023 (0.019)	0.022 (0.034)	0.100** (0.036)	0.101** (0.034)
log(면적)	0.052 (0.029)	0.091** (0.033)	0.108** (0.033)	0.130*** (0.031)	0.157*** (0.027)	0.177*** (0.028)	0.142*** (0.028)	0.104*** (0.029)	0.133*** (0.029)
R-squared	0.785	0.759	0.771	0.800	0.813	0.825	0.839	0.839	0.842
adj. R-squared	0.780	0.753	0.765	0.796	0.809	0.821	0.835	0.835	0.838
N	170	170	170	170	170	172	172	169	169

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \*( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 9〉 경제개발비 수요함수(1990~1998)

	m1990	m1991	m1992	m1993	m1994	m1995	m1996	m1997	m1998
상수	-0.573 (0.537)	-0.106 (0.559)	-0.162 (0.585)	0.226 (0.572)	0.965 (0.511)	0.930 (0.533)	1.596** (0.605)	2.179*** (0.638)	1.795** (0.645)
log(인구)	0.317*** (0.041)	0.327*** (0.044)	0.318*** (0.055)	0.347*** (0.049)	0.335*** (0.045)	0.311*** (0.045)	-0.431*** (0.049)	-0.450*** (0.050)	-0.426*** (0.055)
log(1인 소득)	0.023 (0.050)	0.117* (0.054)	-0.000 (0.053)	-0.031 (0.055)	-0.052 (0.046)	-0.105 (0.055)	-0.129 (0.066)	-0.094 (0.071)	-0.152* (0.075)
log(1인 교부세)	0.014 (0.019)	0.013 (0.021)	-0.033 (0.041)	-0.032 (0.029)	0.001 (0.025)	0.044 (0.031)	-0.032 (0.031)	-0.027 (0.032)	-0.039 (0.040)
log(면적)	0.378*** (0.029)	0.434*** (0.029)	0.353*** (0.029)	0.353*** (0.030)	0.248*** (0.024)	0.222*** (0.037)	0.321*** (0.041)	0.306*** (0.044)	0.293*** (0.043)
R-squared	0.665	0.668	0.619	0.642	0.688	0.711	0.694	0.679	0.701
adj. R-squared	0.659	0.661	0.612	0.635	0.682	0.704	0.686	0.671	0.694
N	210	210	210	210	210	171	171	172	170

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \*( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 10〉 경제개발비 수요함수(1999~2007)

	m1999	m2000	m2001	m2002	m2003	m2004	m2005	m2006	m2007
상수	1.629*	2.978***	3.762***	3.633***	3.533***	4.487***	3.418***	2.794***	3.132***
	-0.647	-0.693	-0.579	-0.626	-0.825	-0.643	-0.506	-0.557	-0.492
log(인구)	-0.316***	-0.456***	-0.538***	-0.510***	-0.529***	-0.543***	-0.397***	-0.340***	-0.424***
	-0.053	-0.063	-0.048	-0.052	-0.059	-0.05	-0.045	-0.05	-0.043
log(1인 소득)	-0.080	-0.045	0.005	0.004	0.062	0.058	0.047	0.027	0.055
	-0.075	-0.078	-0.064	-0.069	-0.1	-0.083	-0.056	-0.06	-0.06
log(1인 교부세)	0.077	-0.009	-0.030	-0.012	0.013	-0.003	0.108*	0.195***	0.110*
	-0.043	-0.051	-0.036	-0.039	-0.034	-0.033	-0.042	-0.05	-0.043
log(면적)	0.181***	0.226***	0.305***	0.282***	0.403***	0.282***	0.171***	0.172***	0.287***
	-0.044	-0.049	-0.039	-0.042	-0.054	-0.049	-0.035	-0.039	-0.037
R-squared	0.668	0.671	0.789	0.762	0.647	0.696	0.806	0.792	0.827
adj. R-squared	0.66	0.663	0.784	0.756	0.639	0.689	0.801	0.787	0.823
N	170	170	170	170	172	172	172	169	169

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \* ( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 11〉 사회개발비 수요함수(1990~1998)

	m1990	m1991	m1992	m1993	m1994	m1995	m1996	m1997	m1998
상수	-0.763	0.556	-0.125	1.181**	0.912*	0.725	1.363**	1.836**	1.674**
	-0.415	-0.495	-0.425	-0.4	-0.425	-0.425	-0.438	-0.557	-0.558
log(인구)	-0.078*	-0.183***	-0.098*	-0.194***	-0.228***	-0.214***	-0.260***	-0.293***	-0.286***
	-0.032	-0.039	-0.04	-0.034	-0.038	-0.036	-0.035	-0.043	-0.047
log(1인소득)	0.120**	0.185***	0.162***	0.208***	0.177***	0.145**	0.145**	0.083	0.049
	-0.039	-0.047	-0.039	-0.039	-0.039	-0.044	-0.048	-0.062	-0.065
log(1인교부세)	0.052***	0.033	0.098**	0.059**	0.019	0.025	0.007	-0.005	-0.004
	-0.015	-0.018	-0.03	-0.02	-0.021	-0.024	-0.023	-0.028	-0.034
log(면적)	-0.045*	-0.003	-0.017	-0.016	0.068***	0.084**	0.129***	0.130***	0.143***
	-0.022	-0.026	-0.021	-0.021	-0.02	-0.029	-0.03	-0.038	-0.037
R-squared	0.148	0.169	0.236	0.331	0.363	0.416	0.479	0.436	0.51
adj. R-squared	0.131	0.153	0.221	0.318	0.35	0.402	0.466	0.422	0.498
N	210	210	210	210	210	171	171	172	170

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \* ( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

〈부표 12〉 사회개발비 수요함수(1999~2007)

	m1999	m2000	m2001	m2002	m2003	m2004	m2005	m2006	m2007
상수	0.674	0.952	1.624**	2.258***	2.368***	2.367***	2.285***	1.913***	2.102***
	-0.514	-0.511	-0.57	-0.542	-0.506	-0.433	-0.454	-0.447	-0.444
log(인구)	-0.181***	-0.230***	-0.282***	-0.343***	-0.353***	-0.353***	-0.285***	-0.257***	-0.248***
	-0.042	-0.046	-0.048	-0.045	-0.036	-0.034	-0.04	-0.04	-0.039
log(1인소득)	0.012	-0.045	-0.011	0.027	0.017	0.008	0.049	-0.001	0.015
	-0.059	-0.057	-0.063	-0.06	-0.059	-0.056	-0.051	-0.048	-0.054
log(1인교부세)	0.094**	0.045	0.038	-0.005	-0.006	-0.021	0.064	0.075	0.099*
	-0.034	-0.037	-0.036	-0.034	-0.02	-0.022	-0.038	-0.04	-0.039
log(면적)	0.117***	0.146***	0.182***	0.219***	0.237***	0.245***	0.170***	0.181***	0.152***
	-0.035	-0.036	-0.038	-0.036	-0.033	-0.033	-0.032	-0.031	-0.033
R-squared	0.588	0.626	0.631	0.668	0.676	0.688	0.725	0.724	0.707
adj. R-squared	0.578	0.617	0.622	0.66	0.668	0.681	0.719	0.717	0.7
N	170	170	170	170	170	172	172	169	169

주: 1. 1인 소득은 담배소비세, 자동차세를 제외한 1인 지방세임.

2. 괄호 안은 표준오차 값임.

3. \*( $p \leq 0.1$ ), \*\* ( $p \leq 0.05$ ), \*\*\* ( $p \leq 0.01$ )

## 부록 3. 인구탄력성 추정 결과

〈부표 13〉 총세출의 인구탄력성( $\alpha$ )

연도	$\delta$ (가격탄력성)						
	0	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.6
1990	0.77	0.74	0.71	0.67	0.61	0.53	0.42
1991	0.72	0.69	0.65	0.60	0.54	0.44	0.30
1992	0.77	0.75	0.72	0.68	0.62	0.55	0.44
1993	0.72	0.69	0.65	0.60	0.53	0.44	0.30
1994	0.69	0.65	0.61	0.55	0.48	0.37	0.22
1995	0.73	0.70	0.66	0.61	0.55	0.46	0.32
1996	0.67	0.63	0.58	0.52	0.45	0.33	0.17
1997	0.65	0.61	0.57	0.50	0.42	0.30	0.13
1998	0.69	0.65	0.61	0.55	0.48	0.38	0.22
1999	0.77	0.74	0.71	0.67	0.61	0.53	0.42
2000	0.68	0.64	0.60	0.54	0.46	0.35	0.19
2001	0.62	0.58	0.52	0.46	0.37	0.24	0.05
2002	0.60	0.56	0.51	0.44	0.34	0.21	0.01
2003	0.54	0.49	0.43	0.35	0.24	0.09	-0.14
2004	0.57	0.52	0.46	0.38	0.28	0.13	-0.09
2005	0.66	0.63	0.58	0.52	0.44	0.33	0.16
2006	0.71	0.68	0.64	0.59	0.52	0.43	0.28
2007	0.69	0.66	0.61	0.56	0.49	0.38	0.23

〈부표 14〉 일반행정비의 인구탄력성( $\alpha$ )

연도	$\delta$ (가격탄력성)						
	0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6
1990	0.63	0.59	0.54	0.47	0.38	0.26	0.07
1991	0.63	0.59	0.54	0.47	0.39	0.26	0.08
1992	0.64	0.60	0.55	0.49	0.40	0.28	0.10
1993	0.60	0.56	0.50	0.43	0.34	0.21	0.01
1994	0.58	0.53	0.47	0.40	0.29	0.15	-0.06
1995	0.66	0.63	0.58	0.52	0.44	0.33	0.16
1996	0.61	0.57	0.52	0.45	0.36	0.23	0.03
1997	0.64	0.60	0.55	0.48	0.39	0.27	0.09
1998	0.71	0.67	0.63	0.58	0.51	0.41	0.27
1999	0.74	0.71	0.68	0.63	0.57	0.48	0.36
2000	0.64	0.60	0.55	0.48	0.39	0.27	0.09
2001	0.58	0.54	0.48	0.40	0.30	0.16	-0.04
2002	0.56	0.51	0.45	0.37	0.27	0.12	-0.10
2003	0.52	0.46	0.40	0.31	0.20	0.03	-0.21
2004	0.53	0.48	0.41	0.33	0.22	0.06	-0.17
2005	0.56	0.51	0.45	0.37	0.27	0.12	-0.10
2006	0.62	0.58	0.52	0.46	0.37	0.24	0.05
2007	0.62	0.58	0.53	0.46	0.37	0.24	0.05

〈부표 15〉 경제개발비의 인구탄력성( $\alpha$ )

연도	$\delta$ (가격탄력성)						
	0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6
1990	0.68	0.65	0.60	0.55	0.47	0.37	0.21
1991	0.67	0.64	0.59	0.53	0.46	0.35	0.18
1992	0.68	0.65	0.60	0.55	0.47	0.36	0.20
1993	0.65	0.61	0.57	0.50	0.42	0.31	0.13
1994	0.66	0.63	0.58	0.52	0.44	0.33	0.16
1995	0.69	0.65	0.61	0.56	0.48	0.38	0.22
1996	0.57	0.52	0.46	0.38	0.28	0.14	-0.08
1997	0.55	0.50	0.44	0.36	0.25	0.10	-0.13
1998	0.57	0.53	0.47	0.39	0.29	0.15	-0.06
1999	0.68	0.65	0.61	0.55	0.47	0.37	0.21
2000	0.54	0.49	0.43	0.35	0.24	0.09	-0.14
2001	0.46	0.40	0.33	0.23	0.10	-0.08	-0.34
2002	0.49	0.43	0.36	0.27	0.15	-0.02	-0.28
2003	0.47	0.41	0.34	0.24	0.12	-0.06	-0.32
2004	0.46	0.40	0.32	0.22	0.09	-0.09	-0.36
2005	0.60	0.56	0.50	0.43	0.34	0.21	0.01
2006	0.66	0.62	0.58	0.51	0.43	0.32	0.15
2007	0.58	0.53	0.47	0.39	0.29	0.15	-0.06

〈부표 16〉 사회개발비의 인구탄력성( $\alpha$ )

연도	$\delta$ (가격탄력성)						
	0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6
1990	0.92	0.91	0.90	0.89	0.87	0.84	0.80
1991	0.82	0.80	0.77	0.74	0.69	0.63	0.54
1992	0.90	0.89	0.88	0.86	0.84	0.80	0.75
1993	0.81	0.78	0.76	0.72	0.68	0.61	0.51
1994	0.77	0.75	0.72	0.67	0.62	0.54	0.43
1995	0.79	0.76	0.73	0.69	0.64	0.57	0.47
1996	0.74	0.71	0.68	0.63	0.57	0.48	0.35
1997	0.71	0.67	0.63	0.58	0.51	0.41	0.27
1998	0.71	0.68	0.64	0.59	0.52	0.43	0.28
1999	0.82	0.80	0.77	0.74	0.70	0.64	0.55
2000	0.77	0.74	0.71	0.67	0.62	0.54	0.43
2001	0.72	0.69	0.65	0.60	0.53	0.44	0.30
2002	0.66	0.62	0.57	0.51	0.43	0.31	0.14
2003	0.65	0.61	0.56	0.50	0.41	0.29	0.12
2004	0.65	0.61	0.56	0.50	0.41	0.29	0.12
2005	0.72	0.68	0.64	0.59	0.53	0.43	0.29
2006	0.74	0.71	0.68	0.63	0.57	0.49	0.36
2007	0.75	0.72	0.69	0.65	0.59	0.50	0.38

## 부록 4. 지방정부 유형 및 한·일 지방세입 구조

〈부표 17〉 Features of Local Government systems

Feature	The 'managerial' type	The 'governmental' type
Legal status	Creature of Parliament	Protected by National constitution
Average population size	Large	Small
General powers	Limited by statute	General competence
Intergovernmental fiscal transfer (IGFT) system	Determined by central government and limited by earmarking	Revenue-sharing and with considerable discretion
Financial control and audit function	Strict regulation & 'value for money' auditing	Weak regulation & legal/probity auditing
National monitoring of standards of service provision	Strict	Weak
Number of citizens per elected councillor	High	Low
Electoral system	First past the post (FPTP)	Proportional representation
Voter turnout	Low	High
Citizen participation	Limited/restricted	Extensive/encouraged

〈부표 18〉 인구 구간별 세입(전체 지자체)

(단위: 만명, 만원(한국), 천엔(일본))

인구	일본(2000)				한국(2009)			
	세입	교부세	지방세	지자체수	세입	교부세	지방세	지자체수
0~0.25		872	123	245	0	0	0	0
0.25~0.5	983	482	85	454	0	0	0	0
0.5~0.75	732	330	94	482	0	0	0	0
0.75~1	588	246	97	362	0	0	0	0
1~1.25	493	189	103	264	2,129	550(0.25)	21(0.01)	1
1.25~1.5	459	174	99	180				0
1.5~2	429	149	105	259	1,500	470(0.75)	33(0.04)	2
2~3	405	128	108	265	1,079	384(3.82)	29(0.19)	9
3~4	367	96	121	166	971	318(7.29)	33(0.52)	16
4~5	380	94	127	96	801	255(8.79)	38(0.89)	18
5~7.5	355	72	133	158	650	197(14.36)	42(2.07)	28
7.5~10	352	54	143	70	502	149(9.43)	38(1.66)	17
10~20	334	44	146	122	343	85(15.87)	49(6.19)	30
20~30	331	35	152	39	269	58(9.35)	49(5.38)	15
30~50	344	33	160	44	210	28(5.66)	46(6.18)	12
50~	338	34	158	9	234	17(24.43)	81(76.88)	20
전체	671	275	108	3,215	288	46(100)	68(100)	168

주: 1. ( ) 안은 해당 구간 지자체의 지방교부세 및 지방세가 총액에서 차지하는 비중(%).

2. 일본은 정령지정시와 동경도 등을 제외하였고, 한국은 특별·광역시 를 제외한 자료임.

자료: 西川雅史(2009): 『지방재정연감』(2010)

## 부록 5. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

[시행 2011. 8. 4] [법률 제10992호, 2011. 8. 4, 일부개정]

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조(지방행정체제 개편의 기본방향) 지방행정체제 개편은 주민의 편의증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.

1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정
3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
4. 주거단위의 근린자치 활성화

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 각계각층의 의견을 수렴하여 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

③ 국가는 2014년에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 이전까지 지방행정체제 개편을 완료하도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 지방자치제도의 개편과 지방자치단체의 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

## 제2장 지방행정체제 개편추진위원회 등

제6조(지방행정체제 개편추진위원회의 설치) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편추진위원회(이하 “개편위원회”라 한다)를 둔다.

② 개편위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방행정체제 개편의 기본계획 및 추진계획 수립에 관한 사항
2. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
3. 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간의 사무 및 재원 배분에 관한 사항
4. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
5. 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무의 이양 등 자치사무

## 정비에 관한 사항

6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
8. 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

제7조(구성) ① 개편위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.

② 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장으로 한다.

③ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 4대 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다.

④ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관으로 한다.

⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 개편위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 개편위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

⑦ 개편위원회의 사무를 효율적으로 지원하기 위하여 개편위원회 소속으로 전담지원기구 및 전문요원을 둘 수 있다.

⑧ 개편위원회의 회의, 분과위원회 및 전담지원기구의 구성과 운영 등 개편위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(관계 기관 등에의 협조요청 등) ① 개편위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계 기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제

출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 개편위원회는 개편위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 의견청취, 자료제출 요구 등 협조요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제9조(보고) 개편위원회는 대통령과 국회에 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 대통령과 국회에 제출하여야 한다.

제10조(개편위원회의 존속기한) 개편위원회는 2014년 12월 31일까지 존속한다.

제11조(국회의 입법조치) 국회는 제9조에 따라 제출된 기본계획을 토대로 지방행정체제 개편 관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야 한다.

### 제3장 지방행정체제 개편의 기준과 범위

#### 제1절 특별시 및 광역시의 개편

제12조(과소 구의 통합) 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.

제13조(특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등) 개편위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

## 제2절 도의 지위 및 기능 재정립

제14조(도의 지위 및 기능 재정립) ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 개편위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년에 실시되는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 1년 전까지 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.

② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.

## 제3절 시·군·구의 개편

제15조(시·군·구의 개편) ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

제16조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.

③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

제17조(시·군·구의 통합절차) ① 제6조에 따른 개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성하여 공표하여야 한다.

② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있다.

③ 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

④ 개편위원회는 제3항에 따른 시·군·구 통합방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 제4항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 제6항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

⑧ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.

⑨ 제6항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제18조(통합추진공동위원회) ① 제17조에 따라 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 통합대상인 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다.

② 제1항에 따른 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체

의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.

③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

⑤ 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(통합 지방자치단체의 명칭 등) ① 제18조에 따른 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다.

③ 제2항에 따라 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.

④ 개편위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제4절 읍·면·동 주민자치

제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는

경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

## 제4장 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등

### 제1절 통합 지방자치단체에 대한 특례

제23조(불이익배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제24조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제25조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가

가 부담하는 예산에 한정한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 중전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제26조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제27조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(같은 법에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖

에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제28조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원) 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다. <개정 2011.8.4>

제29조(예산에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 예산은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

제30조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회 의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제31조(의원정수에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 획정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

제32조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조

정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계의 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다.

## 제2절 대도시에 대한 특례

제33조(대도시에 대한 사무특례) ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 개편위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하여 제9조에 따른 기본계획에 반영하여야 한다.

제34조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.
2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.
  - 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)
  - 나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와의 협의하여야 한다.
4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용 허가 신청서의 제출
8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청. 이 경우 미리 관할 도지사와의 협의하여야 한다.

[시행일 : 2012.1.1] 제34조제6호

- 제35조(인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등) ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 같은 법 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

- 제36조(대도시에 대한 재정특례) ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제33조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.
- ③ 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따른 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

[시행일 : 2012.1.1] 제36조제3항

### 제3절 지방분권의 강화

- 제37조(지방분권의 촉진) 국가는 이 법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조부터 제

16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다.

제38조(사무배분의 원칙) 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.

제39조(특별지방행정기관 사무의 이양 특례) 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 이 법 시행일부터 1년 이내에 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 이양하기 위한 사무이양계획을 개편위원회에 제출하여야 한다.

제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다.

③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

부칙 <제10992호, 2011. 8. 4>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) 제28조의 개정규정은 2011년 1월 1일 이전에 설치된 통합 지방자치단체에 한하여 적용한다.

<국문요약>

## 지방행정체제 개편의 재정적 효과

김정훈

한국 지자체의 평균 인구가 약 17만명인 반면 대부분의 OECD 국가들의 지방정부 평균 인구는 5만명 이하이다. 그럼에도 불구하고, 한국에서는 시군 합병에 대한 정치적 요구가 커서, 최근 「지방행정체제개편특별법」이 제정되었고, 「지방행정체제개편추진위원회」가 설립되었다. 본 보고서는 따라서 시군 통합이 한국에서 끊임없이 논의되고 있는 이유를 분석하였는데, 그 이유는 크게 두 가지로 나타났다. 첫째로는 인구탄력성이 높은 사무(사회서비스, 의료, 교육, 경찰 등) 책임을 중앙정부가 맡기 때문에 지방공공서비스의 인구탄력성이 낮고, 이는 결국 시군 통합이 규모의 경제효과를 갖게 한다. 두 번째는 우리나라 군지역의 거주지로서 매력이 낮아서 이 지역에 대한 재정지원이 많더라도 여전히 주민들은 도시를 선호하기 때문이다. 본 보고서의 분석결과에 따르면 우리나라의 인구 5만명 이하 소규모 지방정부의 재정력은 유럽 및 일본의 비슷한 규모의 지방정부에 비하여 현저하게 낮다. 이상적으로는 소규모 지방자치가 바람직하지만, 우리나라의 경제적 현실을 고려할 때 대규모 지방자치가 재정적으로 효율적일 뿐만 아니라 실질적인 지방자치를 위해서도 바람직하다.

<Abstract>

# An Analysis of Local Government Amalgamation in Korea

Junghun Kim

The size of local governments in Korea is among the largest in OECD countries. Its average population is about 170,000 whereas that of many OECD countries the average remains below 50,000. However the high demand for local government amalgamation has given rise to the creation of a special law and a special committee. This report analyzes the reason as to why political demand for amalgamation is so strong in Korea. There are two main factors behind this movement. Firstly, the elasticity of population of Korea's local public services is low as the central government is responsible for "population-elastic" public services such as social services, health, police, education, etc. Secondly, small-sized local governments in Korea-of mostly rural areas-have relatively weaker economic and fiscal resources than the city governments. Compared to similar-sized local governments in Europe and Japan, fiscal resources of local governments in Korea with population below 50,000 are almost one-fifth or one-tenth weaker than those in Europe and Japan. Ideally, the benefits of local autonomy may be greater with small-sized local governments. However, the economic reality in Korea indicates that local government amalgamation is indeed a necessary step not only for economic efficiency but also for the effectiveness of local autonomy.

〈著者略歷〉

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업  
미국 Indiana University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

이지혜 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-14

지방행정체제 개편의 재정적 효과

---

---

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 김정훈

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일 지 사

인 쇄

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-566-7

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원