

지방자치단체의 기능별 행정기구 변화에 대한 연구* **

: 행정수요와 지방자치제도 변화의 영향을 중심으로

A Study on the Change of Organization Units for Service Function of
Local Government

: Focusing on the Service Needs and the Change of Local Autonomy

서재호***

Seo, Jae-Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 분석틀과 변수
- IV. 실증분석
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 횡단면적으로 시 유형의 25개 기초자치단체와, 1992년부터 2005년까지의 종단면적인 자료를 결합한 패널자료를 구축하여 행정수요와 지방자치제도 변화가 지방자치단체의 행정기능별 행정기구의 변화에 어떤 영향을 주고 있는가를 분석하였다. 구체적으로는 우선 주민의 행정서비스 수요가 행정기구 변화에 어떤 영향을 주고 있는지를 분석한 뒤, 지방자치의 제도적 변화라고 할 수 있는 지방자치단체장 직선제 도입이 지방행정기구의 변화에 대한 서비스환경의 영향력 변화에 어떤 영향을 주고 있는가를 분석하였다. 그리고 이러한 분석의 토대 위에 지방자치제 실시 이후에 지방정부의 행정기능간 비중의 변동

* 이 논문은 2008학년도 부경대학교의 지원을 받아 수행된 연구임(PKS-2008-012).

** 본 논문은 저자의 박사학위논문 『행정환경과 행정기구의 변화: 지방행정기구를 중심으로(2008)』의 일부를 수정·발전시켜 작성한 논문임.

*** 부경대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2011. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2011. 8. 11 ~ 2011. 9. 29, 게재확정일: 2011. 9. 29

을 각 기능을 수행하는 행정기구의 변화를 통하여 분석하였다. 분석결과 몇몇 지표에서는 행정서비스 수요가 행정기구 변화에 영향을 미치고 있다는 점과, 이러한 지표의 영향력은 지방자치제 이전보다 이후, 지방자치를 경험하는 횟수가 증가함에 따라 증가하고 있다는 점을 확인했다. 또한 지방자치제 실시 이후 지방정부가 전개됨에 따라 전체 행정기구 중 행정관리기능을 담당하는 행정기구의 비율이 감소되면서 삶의질을 담당하는 행정기구의 비율이 증가하는 것을 확인하였다.

□ 주제어: 지방행정기구, 행정기능, 행정수요, 지방자치제

This study analyzed that how service needs and the change of local autonomy influence on the change of organizational units of specific service functions using panel data set. This paper handled three issues; first, how specific service needs influenced on the change of organization units for specific service, second how the implementation of local autonomy influenced the change of effects of service needs to the organization units, third how the functions of local government changed after the implementation of local autonomy. By panel data analysis this paper confirmed that service needs influenced on the change of organization units for specific function and the degree of effects was increased as experiencing local election. And the ratio of organizational units undertaking general management was decreased while that of organizational units for quality of life was increased.

□ Keywords: Organizational unit, Organizational function, Needs, Local autonomy

I. 서론

우리나라는 1948년 건국헌법에서부터 근대적 의미의 지방자치제도가 도입되었다. 그러나 6·25 전쟁이후 짧은 기간 동안(1952년-1961년)만의 경험을 제외하고는 1990년대 초까지도 지방자치는 구현되지 않았다. 그러던 중 1991년 3월과 6월에 치러진 시군구의회 및 시도의회 의원선거와 1995년의 자치단체장 선거를 통하여 본격적으로 구현되기 시작하였다.

1990년대 이후 구현된 지방자치는 지방정부의 자율성을 그 규범적 특징으로 하는데, 지방정부의 자율성은 일차적으로 상위정부에 대한 지방정부의 자율성에 있다(이달곤, 2004: 321; 이광희, 2003: 16; 이승중, 2004: 7).¹⁾ 특히, 지역주민에 의해 직선된 자치단체장

이 갖는 행정조직상의 자율권은 지방자치단체 행정조직의 구성과 소속직원에 대한 인사권을 포함한다. 다만, 지방자치단체가 지역주민의 선거에 의해 구성된 이후에도 중앙정부는 대통령령인 '지방자치단체에 두는 기구 및 정원에 관한 규정'을 통하여 지방정부가 행사하는 조직 구성의 상한을 제시하고,²⁾ 위반시 부정적인 유인을 제공하는 방식으로 지방자치단체의 조직 변화의 자율성을 비교적 강하게 통제하고 있다. 이러한 제도적 제약 하에서도 지방자치단체는 어느정도의 자율성을 확보한 단체장의 주도하에 지속적으로 빈번하게 조직을 개편해 왔다.

일선에서 행정업무를 담당하는 지방자치단체의 행정조직은 중앙정부의 요청보다 서비스를 제공해야 하는 지역주민에게 우선적으로 민감하게 반응해야 한다. 특히 지방자치가 구현된 시대의 지방행정에서 지방행정조직은 지역주민을 위하여 존재해야 한다(임도빈, 2004: 10). 이런 지방행정조직의 존재의의는 지방행정조직의 변화와 관련하여 다음과 같은 문제의식을 낳는다. 『지방행정기구는 지방행정조직이 제공해야 하는 서비스환경에 얼마나 잘 대응하고 있는가?』 한편으로 이러한 문제의식은 지방정부의 자율성 변화를 초래한 지방자치의 제도적 변화가 지방행정조직의 변화에 어떤 영향을 끼치고 있는가로 이어진다.

지방행정조직의 변화를 설명함에 있어 행정서비스 수요의 영향을 실증적으로 분석하는 것은 매우 중요한 이슈임에도 불구하고 지금까지 이 주제에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 다만 최근에 BRM 모형을 활용하여 지방자치단체의 기능과 조직적합성을 분석한 연구가 있으나(고경훈 등, 2010), 관련된 기존의 연구가 매우 부족한 상태에서 제한된 자료를 활용하여 수행되었기 때문에 연구결과의 일반화가 쉽지 않은 한계를 보고하고 있다.

이러한 배경 위에 본 연구에서는 행정서비스 수요와 지방행정조직 변화의 관계와 지방자

1) 이와 관련하여 지방정부의 자율성보다 넓은 의미에서 지방자치의 자율성의 관점에서 '상위정부로부터의 분권 측면의 자율성'과 '지방자치를 위협할 수 있는 사회경제적 측면의 자율성'이라는 두가지 요소로서의 자율성을 제시하는 견해가 있다(이승중, 2004: 7). 본 연구에서는 지방정부의 조직자율성에 한정하여 논의가 이루어지기 때문에 자율성의 관점을 좁게 보아 상위정부로부터의 분권 측면에서의 자율성에 한정하였다. 이 경우 지방자치단체가 처해 있는 사회경제적 측면의 제약은 지방정부의 자율성을 제약하는 요소가 아니라, 지방정부가 적극적으로 반응하고, 조직차원에서 구현하여 적절한 서비스를 제공해야 하는 대상이 된다.

2) 지방자치법 제102조에 따르면 제1항에 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다고 규정하면서, 제2항에 이러한 지방자치단체의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있어 권한과 권한행사의 한계를 동시에 규정하고 있다. 대통령령인 지방자치단체에 두는 기구 및 정원에 관한 법률에 따라 지방자치단체의 조직기구와 인력규모는 행정안전부(구내무부)의 제약 하에 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 자신보유 할 수 있는 조직과 인력의 최대허용치를 유지하고 있다(임도빈, 1997: 66).

치제도 변화의 영향에 대한 보다 일반화된 설명을 위하여 시를 대상으로 실증분석을 시도 하였다. 이를 위하여 횡단면적으로는 시 유형의 25개 기초자치단체와, 종단면적으로는 1992년부터 2005년까지의 자료를 선정하여 이들을 결합한 패널자료를 구축하였다. 구축된 자료를 토대로 본 연구는 시 유형의 기초자치단체를 대상으로 주민의 행정서비스 수요가 행정기구 변화에 어떤 영향을 주고 있는지를 분석하였다. 그리고 지방자치의 제도적 변화라고 할 수 있는 지방자치단체장 직선제 도입이 지방행정기구의 변화에 대한 서비스환경의 영향력에 어떤 영향을 끼치는지를 분석하였다. 끝으로 이러한 분석의 토대 위에 지방자치제 실시 이후 지방정부의 행정기능간 비중변화를 기능별 행정기구의 비율변화를 통하여 분석하였다.

II. 이론적 검토

1. 환경변화에 따른 지방행정기구와 행정기능 변화의 관계

행정기구에는 조직의 가치가 내재되어 있을 뿐 아니라, 조직원이 자신의 업무상황을 해석하고 이해하는 준거틀(frame)을 제공해 주기 때문에 기구개편에서 행정기구의 변화결과는 매우 중요하다(Goffman, 1974: 124-155). 조직은 환경변화에 따라 자신의 공식적·비공식적 조직구조를 변화시키는데(Peters, 1992), 정부의 공식적인 조직구조와 기능은 행정기구개편을 통해 이루어진다(Salamon, 1981).

조직개편을 통해 이루어지는 기구변화 과정에서 공공조직은 행정목적을 달성하기 위해 의도적으로 행정기관의 합병·분리·신설·폐지를 시도하는데, 행정기관의 합병·분리·신설·폐지는 새로운 조직의 하위단위가 생성·소멸되거나, 상위의 조직이 생성·소멸되는 결과를 초래한다. 행정기구의 구조변화를 초래하는 조직의 분화는 조직의 규모를 변동시키는데, 수평적 분화는 조직을 구성하는 기구수를 증가시켜 조직의 기구규모를 증가시키고, 이는 곧 조직이 수행하는 기능의 확대를 의미하게 된다.

행정기구가 조직개편을 통하여 수평적·수직적으로 분화될 때 분화된 단위기구(organizational units)는 기존의 조직이 수행하던 기능에 새로운 기능을 추가하는 결과를 낳는다. 또한, 두개의 기구간에 통합이 이루어지는 것은 기구가 담당하던 기능간의 조정이 일어나 특정기능을 담당하는 소관부서에 변경이 일어난 것을 의미한다. 또한 특정조직이 폐지되는 것은 그 부서가 담당하는 기능이 축소되어 부서차원으로 나아가지 못하고 단위사무화하여 하부기능으로 축소되었거나, 아예 기능이 사라져 그 조직에서는 더 이상 그 기능을 수

행하지 않게 된 것을 의미한다(공정희·서재호, 2010). 따라서 전체 행정기구에서 특정기능을 담당하는 행정기구의 비율변화는 그 지방행정조직의 기능변화를 보여준다.

2. 지방행정 기구변화의 환경요인으로서 행정수요

1) 행정기구 변화를 초래하는 행정환경요인

조직의 환경은 조직에 외재하면서 조직에 잠재적 혹은 실제적으로 영향을 미치는 모든 현상으로(Daft, 2004; Hall, 1999; Katz & Kahn, 1978; Hawley, 1968), 환경과 조직 변화의 관계에 대한 결정론적 시각에서는 지방정부의 행정조직 변화는 조직환경의 변화와 그에 대한 조직의 대응에 의해 결정되는 것으로 본다(Leach & Stewart & Walsh, 1994; 재인용, 김도희, 2001). 조직의 환경은 조직의 투입요인으로 작용하면서 조직이 환경속에서 생존할 수 있는 산출물을 내도록 요구하며, 조직변화를 유도한다.

조직의 환경에 대한 접근은 환경의 내용 측면에서 접근하는 방식과, 환경의 특성에 대한 분석적인 관점에서 접근하는 방식으로 구분되는데(Hall, 1999), 행정조직의 특정한 기능에 대한 변화를 초래하는 것은 환경의 내용변화이다. 특히 지방자치단체가 처한 환경은 중앙정부의 환경에 비해 비교적 안정적이고, 단순·반복적인 기술을 활용하며 관료화되고 예측가능한 서비스를 제공하기 때문에 환경의 특성보다는 내용이 더욱 중요하다.

내용에 따른 조직의 환경은 일반환경, 내부환경, 서비스환경으로 구분된다(Hall, 1999). 환경의 내용인 일반환경에서 일어나는 모든 변화에 행정조직이 대응하여 변해야 하는 것은 아니다. 일반환경의 투입은 '행정수요'의 형식으로 조직에 투입되기 때문에 행정수요의 개념과 특징은 조직 환경변화와 조직구조의 변화에서 매우 중요한 변수가 된다.

행정의 일반환경 변화는 새로운 행정수요를 발생시키는데, 새로운 행정수요는 다시 행정조직에 영향을 준다(김도희, 2001; 허영민·신환철·백종인, 1991). 행정수요가 조직환경의 구성요소로 서비스 환경변화를 매개하여 행정조직에 영향을 끼치는 것이다. 특히, 지방행정조직은 지방행정 서비스를 배분하고 공급하는 주체이기 때문에 관할구역의 행정수요에 대응해야 하는 것은 지방행정조직에 대한 규범적인 요청이다. 따라서 지방자치단체의 특정기능을 담당하는 행정조직의 수요변화는 행정조직의 변화를 초래하고 각 기능상 차이는 행정조직상 차이를 초래한다(이승중, 1993: 12).

2) 행정수요의 의미

정책과 행정연구에서 행정수요라는 개념이 폭넓게 사용되고 있지만 분야별로 다양하게 사용되고 있을 뿐 통일된 정의는 아직 정립되지 않았다(이종수, 1994; Hill & Bramley, 1986). Jones(1978)는 행정서비스 수요의 개념이 가치판단적이고 시간과 장소에 따라 상대적으로 변화하기 때문에 객관적인 개념화가 곤란하다는 점을 지적하였다.

구체적으로는 행정수준을 측정하는 과정에서 행정수요의 지표로써 객관적인 주민생활환경이 직접적으로 활용된다. 이 때 수요를 구성하는 생활환경의 구성요소는 다양하게 정의되는데, Milbrath(1979)는 물적환경, 인공환경, 활동환경, 전반적 지역사회환경을 들고 있다. Perloff(1969)는 자연환경, 공간환경, 교통편의시설환경, 지역사회 근린주거환경, 직장환경으로 구분한다. Richerson et al(1973)은 환경의 질을 구성하는 요소로 유기적 환경요소, 경제적 환경요소, 위생적 환경요소 등을 들고 있다(재인용, 양병이, 1981). 이규환·김동만(1999)은 행정수준 측정을 위하여 환경을 생활환경, 생산환경, 복지환경, 재정운영상황으로 구분하여 각 환경을 구성하는 물리적이고 객관적이 수요측정치표를 구성했다.

행정수요에 대한 측정은 크게 비계량적인 질적방법과 계량적 방법으로 분류될 수 있으나 최근에는 질적방법까지도 계량화·객관화 하고자 노력하고 있다(이종수, 1994).³⁾ 계량적인 기법을 활용한 실증연구들도 주관적인 수요를 측정할 것인가 객관적인 수요를 측정할 것인가로 나뉘어 연구가 이루어지고 있다. 주관적인 수요를 측정하는 경우 설문이나 면접을 활용하여 주민과 공무원의 주관적인 수요를 측정하게 된다(김대건, 2005; 이규환·김동만, 1999; 정연길, 1998; 1992). 이에 비해 객관적인 수요를 측정할 경우 사회경제적 환경을 구성하는 영역별 필요상태를 객관적인 자료를 토대로 측정하는 것이다(이명석, 1998; 장은주 등, 1999; 한국시스템다이내믹스학회, 2004).

행정수요는 주민의 욕구에 따라 다양하고, 행정의 분야별로 다르기 때문에 주관적으로 측정·판단하기 곤란한 면이 있다. 따라서 주관적 수요를 측정하는 대리변수를 객관적인 물리적 환경요인에서 찾게 된다(이승중, 1993; 이명석, 1998; 장은주 등, 1999; 한국시스템다이내믹스학회, 2004).

3. 기구변화에 영향을 주는 조직의 내적환경과 외적환경

행정기구변화에 대한 서비스환경의 영향을 분석하기 위해서는 기구변화에 영향을 주는 조

³⁾ Reed(1990)는 주관적 기법, 표본추출방법, 시계열분석법 등을 제시하고 있고, Klay(1983)는 시계열적 분석, 인과관계기법, 비계량적 방법을 제시하고 있다(이종수, 1994: 345 재인용).

직의 일반환경과 내부환경의 영향을 통제해야 한다. 일반환경은 조직이 처해있는 물리적, 인 구학적, 제도적 상황이다. 우리나라의 지방자치단체는 각각 인구나 면적을 기본적인 구성요 소로 하고 있으면서, 인구나 면적을 근간으로 행정기구의 규모와 법적 성격을 결정한다. 따 라서 조직의 일반환경으로 각 자치단체의 인구나 면적이 매우 중요하다.

조직의 구조변화에 영향을 주는 조직의 내적환경은 조직의 상황변수로 분류되는 조직의 규모가 대표적이다. 본 연구에서 조직의 규모는 구성원수, 예산 및 자산으로 구성된다. 일반 적으로 조직의 규모는 우선 구성원의 수로 측정된다(Blau, 1970; Child, 1973; Goldman, 1973; Cheng-Kuang Hsu, 1983; Damanpour, 1996; Raadschelders, 1997). 조직의 규모로 구성된 수 이외에 제시되는 것은 조직의 경제적 규모이다. 이는 자산 (asset)으로 측정되기도 하지만, 공공조직에서는 자산보다는 특정한 공공조직 하나가 연간 사용할 수 있는 예산규모가 활용된다.

조직의 내적환경을 구성하는 것으로 조직의 규모 이외에 관료적 환경을 제시할 수 있다. Dunleavy에 따르면 조직내 관료는 자신의 이익을 극대화하기 위하여 관청예산을 극대화하 는 노력을 한다(Dunleavy, 1991). 관청예산을 극대화 하려고 노력하는 관료는 자신이 승 진해 보직을 점할 수 있는 기구단위가 확대되는 것을 원한다. 이런 결과는 기구개편시 단위 조직의 수를 증가시키는 노력을 할 수 있고, 그러한 노력의 결과 조직의 복잡성이 증대될 수 있다. 따라서 조직의 구조적 변화를 설명하는 모형에 관료적 내부환경으로 승진대상 직급의 공무원수가 활용될 수 있다.

4. 지방자치제 실시의 효과

지방자치는 통상적으로 '일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역내의 공공사무 를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정'을 말한다(정세욱, 1995: 22). 지방 자치의 핵심은 지방정부의 자율성이라고 할 수 있는데(이승중, 2002; 이광희, 2003), 지방 자치제는 사회경제적 제약과 중앙정부의 제약으로부터 지방의 자율성을 제도적으로 확보해 주는 것이라 할 수 있다(Goldsmith, 1995; Gurr & King, 1987; 이승중, 2002; 이광 희, 2003). 지방자치제는 지방정부의 반응성과 책임성을 증대시키는 역할을 하기 때문에, 지방자치제가 구현되면 지방정부는 주민에게 더욱 가까이 다가갈 수 있고 주민의 요구에 더 잘 반응할 수 있게 된다(이광희, 2003: 18).⁴⁾

4) 우리나라에서 구현된 지방자치는 지방정부의 자율성을 중앙정부가 상당한 정도로 제한할 수 있도록 되어 있다. 그러나 중앙정부의 제약이 있음에도 불구하고 지방정부는 제한의 한도 내에서 지방자치 제 실시 이전 보다 지역주민을 위한 공공서비스를 더욱 활발히 제공할 것으로 예측할 수 있다.

Peterson(1981)은 도시한계론에서 지방정부의 자율성이 확보되면 지방정부는 경제성장을 위하여 개발정책을 강화하지만 재배분정책은 약화시킬 것이라고 지적하였으나, 유재원(1999)의 실증연구는 우리나라의 자치구와 일반시의 경우 자치제 실시 이후 재분배정책은 모두 강화되었으나 군지역은 약화되었음을 보여주고 있다. 그러나 개발정책은 자치구와 군의 경우 큰 변화가 없었고, 일반시의 경우에만 강화된 것으로 분석하였다. 따라서 지방자치의 구현에 따른 지방정부의 정책 및 기능변화는 다양한 설명을 필요로 한다.

우리나라는 1992년 지방의원의 주민직선과 1995년 자치단체장의 주민직선을 통하여 지방자치가 구현되었다. 자치단체장이 주민의 손에 의해 선출되기 시작하면 이전의 관선 단체장에 비해 주민의 요구에 보다 잘 대응할 것이라고 생각할 수 있는바, 우리나라에서 지자체 실시 이후 지방정부는 이전정부에 비해 적극적으로 주민복지를 증진시키고 지역개발사업 등을 추진하는 능동적인 존재로 변화할 것으로 예측할 수 있다. 이러한 예측은 지자체 시행 이후에 행정관리의 행정기구는 감소한 반면, 도시관리기능은 증가하고, 사회복지기능도 증가하였다는 청주시의 사례 연구결과를 통해서도 확인된다(정연길, 1998). 또한 지방자치제의 실시 자체가 지방정부 내부의 기능간 변화에 영향을 줄 수도 있다. 이러한 변화는 전체 행정기구 중 각 기능을 담당하는 행정기구의 비율이 어떻게 변화하는가를 통해서 확인할 수 있다.

Ⅲ. 분석틀과 변수

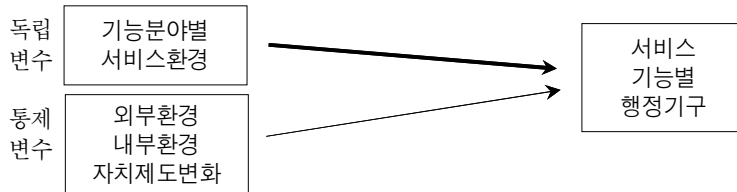
1. 분석틀과 모형

1) 분석틀

연구 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 크게 세가지 단계별 분석을 실시하였고, 각 단계에 따라 분석틀을 수립하였다. 우선, 지방정부의 서비스환경인 행정수요는 특정 수요에 대응하는 행정기구의 변화에 영향을 주는데, 체제론에 따를 경우 특정분야에 대한 서비스수요가 증가할 때 그 기능을 수행하는 행정기구의 수가 증가하게 된다. 이 단계에서는 기능분야별 서비스환경이 독립변수로 사용되어, 종속변수인 서비스 기능별 행정기구의 변화를 설명한다. 다만 행정기구의 변화에는 분야별 서비스 수요만 영향을 미치는 것이 아니라 행정의 내부환경과 외부환경, 그리고 지방자치제도의 변화 또한 영향을 미친다. 따라서 분석의 첫 번째 단

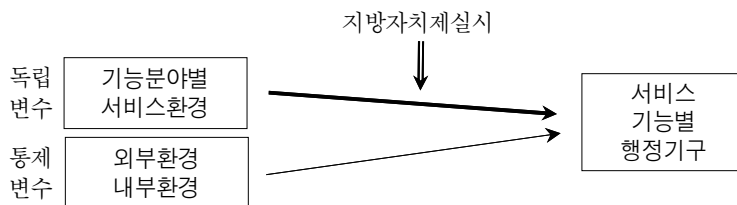
계에서는 기능분야별 서비스 환경 이외에 행정의 내부환경과 외부환경, 지방자치제도의 변화를 통제변수로 분석모형에 포함하는 분석틀을 수립하였다.

<그림 1> 기능분야별 서비스환경의 행정기구 변화에 대한 영향 분석틀



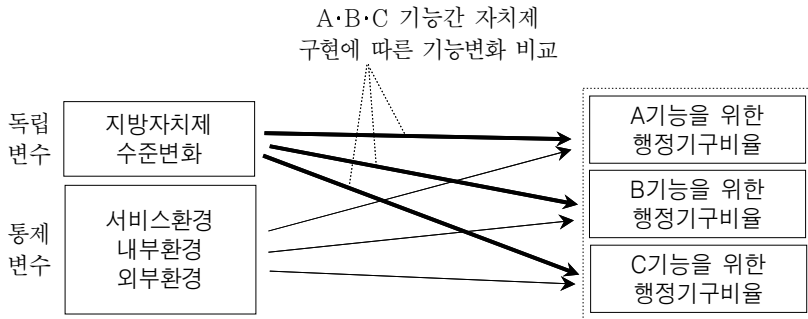
한편, 우리나라는 1995년에 지방자치단체장 직선제가 실시되어 진정한 의미의 지방자치제가 구현되었다고 평가받는다. 지방자치단체장의 주민직선은 중앙정부에서 임명하던 단체장을 공약과 정책에 따라 주민 스스로 선택하는 것으로, 직선된 단체장은 기존의 관선에 비해 지방행정조직상에 상당한 정도의 자율권을 갖게 된다. 따라서 지방자치제가 구현되면 주민의 요구에 대한 지방정부의 대응성이 증가하게 되는데, 그 결과 기능분야별 행정기구 변화에 대한 서비스 환경의 영향력은 지방자치제 실시 이전에 비해 실시 이후에, 그리고 지방선거를 거듭하여 정부가 구성됨에 따라 증가할 것으로 예측할 수 있다. 따라서 두 번째 단계에서는 지방자치제 실시에 따른 서비스환경의 영향력을 조절하는 지방자치제의 조절효과를 분석하는 분석틀을 구성하였다.

<그림 2> 지방자치제 실시의 조절효과 분석틀



앞의 두 단계의 분석이 행정환경 중 기능분야별 서비스환경의 행정기구에 대한 영향을 분석하기 위한 것이었다면 마지막 단계의 분석은 행정환경 요인을 통제할 때 지방자치라는 제도변화에 따라 행정기구의 변화로 측정되는 지방정부 내 행정기능이 어떻게 변화하고 있는지를 분석하는 것이다. 이는 지방자치제 실시가 전체 행정기구에서 기능별 업무를 수행하는 행정기구의 비율변화에 어떤 영향을 주고 있는지를 비교하여 분석할 수 있다.

〈그림 3〉 지방자치제 구현에 따른 지방정부내 행정기능의 변화 비교 분석틀



2) 실증분석 모형

지방행정기구변화에 대한 분석을 위하여 본 연구는 회귀분석모형을 활용하였다. 회귀분석은 데이터 셋(data set)의 구성에 따라 분석모형을 달리한다. 본 연구에서 활용한 데이터는 종단면적(horizontal)으로 1992년부터 2005년까지 16년간의 시계열 자료와 횡단면적(cross-sectional)으로 25개의 '시' 유형의 기초자치단체로 이루어진 패널데이터 셋(panel data set)으로 구성되었다.⁵⁾ 패널자료는 시계열자료와 횡단면자료가 통합(pooling)되어 있기 때문에 표본의 수가 늘고 자유도가 증가하기 때문에 보다 유의미한 추정계수를 구할 수 있다. 또한 지역별로 관측되지 않는 특성도 반영하여 관측불가능한 교란요인을 최소화 해 준다는 장점이 있다.

연구를 위하여 구축한 패널자료는 25개 횡단면 자료에 16개의 시간차원이 추가됨에 따라 패널자료의 설명변수와 오차항은 시간에 따라 변하는 변수와 시간에 따라 변하지 않는 것으로 구분하여 추정방식에 차이가 있다. 결국, 패널자료는 오차항(u_{it})의 통계적 특성을 어떻게 가정하느냐에 따라 통합최소자승모형(Pooled OLS model), 고정효과모형(Fixed model), 무작위효과모형(Random model) 등과 같이 분석모형이 달라지는데, 본 연구에서는 보다 엄밀한 분석을 위하여 고정효과모형을 활용하였다. 지방자치단체는 각 자치단체별로 고유한 특성이 존재하고 있으며, 시간적인 영향을 받고 있기 때문에 지역별 시간별 영향력을 통제하여야 하기 때문이다.

고정효과모형은 독립변수와 오차항간에 상관관계가 있다는 가정을 전제로 가변수를 이용하는데 반해서 무작위효과모형은 양자간에 상관관계가 없다는 가정($\text{COV}(X, u_{it}) = 0$)을

5) 총 73개 '시'를 전수로 분석대상으로 하지 않고 25개로 제한한 이유는 분석의 시간적 범위 내에서 시와 군이 통합된 도농통합시 또는 분리된 시(또는 군에서 승격)를 대상에서 제외했기 때문이다.

전체로 횡단면에 대한 더미변수를 포함하여 모형을 구성한다(Green, 2003). 따라서 본 연구는 다음과 같은 고정효과모형을 구성하였다.

$$Y_{it\gamma} = \alpha + \sum_{k=1}^n \beta_k X_{itk} + \sum_{z=1}^n \beta_z X_{itz} + \beta_j D_{it} + \beta_{t-1} Y_{it-1} + u_{it}$$

- 주1) $Y_{it\gamma}$: $\gamma=1$, 행정관리기능; $\gamma=2$, 도시관리기능; $\gamma=3$, 삶의질기능
 주2) α =절편, k =서비스환경, z =통제변수(일반환경과 내부환경), i =기초자치단체, $t=1992-2005$, d_{it} =지방자치제(더미변수)실시, y_{it-1} =전기의 기능별 행정기구수
 주3) 오차항 : $u_{it} = \eta_i + \tau_t + \epsilon_{it}$, η_i =자치단체 i 에 고유한 효과, τ_t = t 연도에 고유한 효과

두 번째 분석단계인 지방자치제가 구현되고 성숙됨해 감에 따라 서비스환경의 영향력이 어떻게 변화하고 있는가와, 세 번째 분석단계인 자치제도의 변화에 따른 지방정부내 분야별 행정기능이 어떻게 변화하고 있는가를 분석하기 위하여 본 연구에서는 가변수회귀방법(Generalized Dummy Variable Approach)을 활용하였다. 특정한 서비스환경의 영향력의 회귀계수 또는 제도변화의 영향력의 회귀계수를 편의(bias)없이 다른 집단과 비교하기 위해서는 비교하고자 하는 독립변수를 제외한 다른 모든 변수의 조건이 집단간에 동일하게 적용되어야 하기 때문에, 비교하고자 하는 집단에 대한 더미를 모형에 포함하여 회귀하였고, 특정한 서비스 환경변수를 제외한 모든 변수들은 집단간에 분석조건 동일성을 유지하기 위하여 전체자료를 활용하는 가변수회귀방법을 활용한 것이다.⁶⁾

우선 두 번째 단계의 분석을 위한 가변수회귀분석을 위하여 시간적 범위를 4개의 집단으로 나누었고, 집단간 비교를 위하여 준거집단(reference group)으로 지방자치제 실시이전을 제시하였다. 따라서, 1992년부터 1995년까지인 지방자치제 실시 이전시기가 준거집단(reference group)이 되고, 2기는 1996년부터 1998년까지로 1기 지방정부시기, 3기는 1999년부터 2002년까지, 4기는 2003년부터 2005년까지로 구분하였다.

가변수회귀법의 분석을 위해서 본 연구는 행정관리(Model 1), 도시관리(Model 2), 삶의 질(Model 3)의 세가지 행정기능별로 아래에 제시된 회귀식을 구성하였다. 이를 위하여 지방자치이전을 준거집단(reference group)으로 하고, 1기정부, 2기정부, 3기정부에 해당하는 연도를 더미변수로 모형에 포함시켜 특정시기별로 그 시기에 해당하는 특정 서비스 환경 변수만을 변화시키면서 다른 통제변수들($\sum_{z=1}^n \beta_z X_{itz}$)은 모두 동일한 조건으로 모형에 포함시켜 회귀분석을 실시한 것이다.

6) 가변수회귀방법은 Gujarati(1970a: 1970b) 논문을 참조하였다.

$$\begin{aligned}
Y_{it\gamma} = & \alpha_0 + \alpha_1 D_1 + \alpha_2 D_2 + \alpha_3 D_3 + \beta_{10} X_{\gamma 1} + \beta_{11} (D_1 X_{\gamma 1}) + \beta_{12} (D_2 X_{\gamma 1}) + \beta_{13} (D_3 X_{\gamma 1}) \\
& + \beta_{20} X_{\gamma 2} + \beta_{21} (D_1 X_{\gamma 2}) + \beta_{22} (D_2 X_{\gamma 2}) + \beta_{23} (D_3 X_{\gamma 2}) + \beta_{30} X_{\gamma 3} + \beta_{31} (D_1 X_{\gamma 3}) \\
& + \beta_{32} (D_2 X_{\gamma 3}) + \beta_{33} (D_3 X_{\gamma 3}) + \sum_{z=1}^n \beta_z X_{itz} + u_{it}
\end{aligned}$$

- 주1) $Y_{it\gamma}$: $\gamma=1$, 행정관리기능; $\gamma=2$, 도시관리기능; $\gamma=3$, 삶의질 기능
주2) α =절편, D_1, D_2, D_3 =집단별 더미, $X_{\gamma 1}, X_{\gamma 2}, X_{\gamma 3}$ = 기능분야별 서비스 수요로, $\gamma=2$ 인 도시관리기능에서는 서비스 수요변수가 2개이기 때문에 $X_{\gamma 1}, X_{\gamma 2}$ 만이 활용됨
주3) z =통제변수(일반환경과 내부환경), i =기초자치단체, $t=1992-2005$
주4) $u_{it} = \eta_i + \tau_t + \epsilon_{it}$ =오차항, η_i =자치단체 i 에 고유한 효과, τ_t = t 연도에 고유한 효과

세 번째 단계인 지방자치제 실시에 따라 지방정부의 행정기구로 측정된 지방정부내 행정기능의 변화를 분석하기 위하여 두 번째 가변수회귀분석 모형을 기본으로 하여 다음의 회귀식을 구성하였다.

$$Y_{it\gamma} = \alpha + \beta_1 D_1 + \beta_2 D_2 + \beta_3 D_3 + \sum_{z=1}^n \beta_z X_{itz} + u_{it}$$

- 주1) $Y_{it\gamma}$: $\gamma=1$, 행정관리기능; $\gamma=2$, 도시관리기능; $\gamma=3$, 삶의질 기능
주2) α =절편, $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ =지방자치제 이후 구성된 1기,2기,3기 지방정부의 영향력을 추정하는 더미변수(D)의 각각의 회귀계수
주3) z =통제변수(서비스환경, 일반환경, 내부환경), i =기초자치단체, $t=1992-2005$
주4) $u_{it} = \eta_i + \tau_t + \epsilon_{it}$ =오차항, η_i =자치단체 i 에 고유한 효과, τ_t = t 연도에 고유한 효과

이 모형에서는 다른 변수들의 영향력이 동일하게 통제되어 모형에 포함되고, 시기에 따른 제도의 영향력을 더미변수로 모형에 포함시키면 특정한 더미변수에 해당하는 회귀계수($\beta_1, \beta_2, \beta_3$)만 모형에 따라 변화하고, 상수를 포함한 다른 모든 통제변수의 값은 모형마다 동일하게 제시된다. 이렇게 나온 $D_{1,2,3}$ 의 회귀계수 값이 제도변화의 영향력이 되는데, 각 기능별로 자치제도 변화의 회귀계수를 비교하여 단일 지방정부 내 행정기능의 비중이 어떻게 변화하고 있는지를 행정기구 변화를 통하여 비교분석할 수 있게 된다.

2. 변수의 선정

1) 종속변수

본 연구에서 행정기능을 분류하는 실익은 행정기구의 변화가 기능별 행정서비스에 대응해야 하며, 행정기구의 변화가 내용적으로 행정기능상의 변화를 의미하기 때문이다.⁷⁾ 따라서

연구를 위한 종속변수의 자료를 구축하는 것은 특정행정기능을 수행하는 행정기구의 목록을 정리하는 것이 된다.

행정기능은 연구자에 따라, 그리고 정부가 수행하는 기능의 유형에 따라 다양하게 분류되지만 특히 정부의 기능은 크게 다음의 세가지 기준에 의하여 분류할 수 있다(행안부·한국시스템다이내믹스학회, 2004). 첫째, 법령에 근거한 기능분류이다. 행정기관별로 직제, 직제시행규칙 및 위임전결규정에 근거하여 기능수행의 수준에 따라 대기능(실,국), 중기능(과), 소기능(계)로 구분한다. 둘째, 정부가 기능을 수행하기 위해서 사용하는 수단을 중심으로 한 분류이다(Dunleavy, 1991; Fesler & Kettle, 1991; 정용덕, 1993; 김근세·권순정, 2000). 이러한 기능으로는 전달기능, 규제기능, 이전기능, 계약기능, 통제기능, 거래기능 등으로 구분할 수 있다. 이를 근거로 정부기관을 전달기관, 규제기관, 계약기관, 통제기관, 거래기관으로 분류할 수 있다. 셋째, 기능을 수행하는 조직보다는 정부가 수행하는 정책과 사업에 초점을 두고 예산의 과목구조체계에 의한 기능분류이다(정세욱, 2000; 김재훈·홍준현, 2003).

<표 1> 지방행정조직의 기능에 대한 연구자들의 유형분류종합

연구자	대 기능	중 기능	기능분류의 목적	적용범위
박동서 (1981)	질서유지기능 경제개발기능 복지기능	-	행정수요변화에 대응하는 지방행정의 변화방향제시	기초+광역
허영민·신환철· 백종인 (1990), 신환철 (1991),	질서유지기능 경제개발기능 사회복지기능	내무, 민방위, 재무, 1차산업, 상공·지역개발, 건설, 사회보장, 환경위생, 보건의료	지방행정수요에 대응하는 조직관리	특정자치단체 (도, 시, 군)
김대건 (2005)	-	민원행정, 보건의료, 교통도로, 공원 및 환경, 사회복지, 문화, 세무 및 지역경제, 도시관리	지방행정수요변화와 지방행정조직변화	특정기초 자치단체
정연길 (1992, 1998)	질서유지기능 경제개발기능 사회복지기능	일반행정, 안전·방위, 재무행정, 1차산업, 상공·지역개발, 건설, 사회보장, 환경위생, 보건의료	지방행정수요에 대한 지방정부의 대응	특정자치 단체 (광역시, 시)
행정안전부 (2006)	-	기획조정, 행재정, 문화관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발	지방자치단체 기능별 정원관리 모색	기초+광역

7) 즉, 생산기능의 강화는 생산을 담당하는 행정기구가 더욱 분화되는 것을, 사회복지기능의 강화는 사회복지기능을 담당하는 행정기구가 더욱 분화되는 것을 의미하기 때문에 행정기능의 변화를 설명하기 위하여 행정기구의 변화를 활용할 수 있다.

연구자	대기능	중기능	기능분류의 목적	적용범위
장은주 (1999)	-	행정관리, 지방의회, 보건·복지, 환경, 문화관광, 농림축수산, 경제통상, 재난위기관리, 소방	지방자치단체 기능별 정원관리 모색	기초+광역
라휘문·한표환 (1999)	-	민원, 기획, 감사·예산, 보건, 사회복지, 환경보호, 도시·건설·교통, 문화·관광·체육, 지역경제, 세정, 재난위기관리	지방자치단체 성과평가를 위한 지표개발	특정기초 자치단체
한원택 (2000)	-	일반행정, 보건복지, 환경관리, 산업경제, 지역개발, 교육문화, 위기관리	자치제도변화와 자치단체 기능변화	기초자치 단체

이런 유형분류 기준 중에서 본 논문의 행정조직의 변화와 관련된 기능분류 기준은 법령에 근거한 기능분류이다. 우리나라의 행정조직은 법령에 의해 설치 및 변동되고, 실무적으로 행정기관별로 직제, 직제시행규칙 및 위임전결규정에 근거하여 기능수행의 수준에 따라 대기능(실,국), 중기능(과), 소기능(계)로 구분하고, 조직 또한 이런 기준에 따라 분화되어 있다.⁸⁾ 이러한 기준은 행정조직이 수행하는 업무를 중심으로 조직의 기능을 분류한 것이다.

선행연구를 토대로 본 연구는 지방자치단체의 행정기능을 크게 자치단체의 운영과 관련된 기능에 해당되는 행정관리기능, 지역의 경제활성화와 지역개발을 위한 도시관리기능과 사회복지 등 삶의 질 향상기능으로 구분하였다. 이렇게 3개로 대분류 된 지방자치단체의 행정기능은 각 유형별로 세분화 할 수 있다. 첫째, 행정관리기능은 기획조정기능, 행정기능, 재정기능으로 분류될 수 있다. 둘째, 도시관리기능은 경제개발기능, 도시주택기능, 지역개발기능으로 분류되고, 셋째 삶의 질 기능은 문화관광기능, 보건복지기능, 환경관리기능으로 세분될 수 있다. 각 기능을 담당하는 행정기구는 아래 표와 같다.

<표 2> 본 연구에서 활용한 지방자치단체의 행정기능분류

대기능	중기능	행정기구(담당기준)
행정관리기능	기획조정기능	기획, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보 등
	행정기능	조직, 인사, 자치행정, 민원, 전산, 통신, 교육, 지적, 민방위 등
	재정기능	재무, 회계 등

8) 행정기능의 계층체계를 대기능, 중기능, 소기능, 세기능 등 4개로 나누기도 한다(한국지방행정연구원, 1987: 2).

대기능	중기능	행정기구(담당기준)
도시관리기능	경제활성화기능	농업, 상공, 수산, 임업, 운수, 투자유치, 관광진흥 등
	도시주택기능	도시계획, 토지, 주택, 건설, 건축, 토목, 건축물관리, 가로정비, 상하수도 등
	지역개발기능	도로, 교통, 하천, 치수, 새마을, 개발, 국토미관 등
삶의 질 기능	보건위생기능	보건, 위생 등
	문화복지기능	아동보육, 여성, 노정, 고용, 장애인, 노인복지 등
	환경관리기능	수질, 대기, 폐기물, 산림, 녹지 등

종속변수로 활용된 기능별 행정기구는 크게 두가지 유형의 자료로 구축되었다. 하나는 분야별 행정기능을 수행하는 행정기구의 수이다. 둘째는 전체기구수에서 분야별 행정기능을 담당하는 행정기구의 비율이다. 첫째 자료인 분야별 행정기구수는 기구변화에 대한 서비스 수요의 영향을 분석할 때 활용되었고, 두 번째 자료인 기구의 비율은 자치제 구현에 따른 행정기능의 비중변동을 분석하는 데 활용되었다(기능에 따른 상세한 행정기구 분류기준은 첨부1에 제시됨).

2) 기능분야별 서비스환경

행정수요를 측정하는 변수와 관련된 선행연구는 다양한데 이들 연구는 세가지로 분류할 수 있다. 첫째는 지방자치단체의 성과평가를 위한 기능별 산출물과 관련된 연구이다(라휘문·한표환, 1999). 둘째, 지방자치단체의 정원을 산정하기 위한 기능별 정원규모 결정요인에 대한 연구이다(장은주·김병준·조규영, 1999; 행정안전부, 2006). 셋째, 지방재정지출 규모의 수요측정을 위한 기능별 결정요인에 대한 연구이다(임성일·이효, 1999). 선행연구에서는 성과평가를 위한 기능별 산출물 지표를 제외하고 지방자치단체의 인구나 재정규모를 측정하기 위한 회귀식의 수립을 위하여 수요의 결정요인을 연구한 것이었다.

지방자치단체의 성과평가를 위한 기능별 산출물에 대한 연구는 라휘문·한표환의 연구가 대표적이다(라휘문·한표환, 1999). 이들은 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발을 위해 지방자치단체의 기능을 일반관리행정, 보건사회복지, 환경, 도시건설교통, 세정, 문화관광, 경제통상, 재난관리위기로 유형화 하고 유형화된 기능별로 행정수요라고 할 수 있는 핵심산출물을 지방자치단체에 거주하는 주민들에 대한 설문을 통해 도출하였다.

다음으로 지방자치단체 인력을 산정하기 위한 행정수요에 대한 연구가 있다. 장은주·김병준·조규영(1999)은 지방자치단체의 기능별 공무원 정원을 결정하는 요인으로 행정수요를

제시하였는데, 지방행정기구의 기능은 일반행정, 지방의회, 보건·사회복지, 환경, 도시건설, 세정회계, 문화관광, 농림축수산, 경제통상, 재난위기관리, 소방으로 구분하였다.

행정안전부(2006)는 지방자치단체의 총액인건비를 적용하기 위하여 각 기능별 행정수요를 결정하는 요인을 제시하였다. 이를 위하여 지방자치단체가 수행하는 기능을 8개로 구분하고, 각 기능별로 특성변수와 기준재정행정수요액을 추가하였다. 또한 인구, 면적, 산하기관수, 가구수를 기본적으로 모든 기능에 추가되는 공통변수로 채택하였다. 끝으로, 임성일·이효(1999)는 지방재정지출의 수요추정모형을 구축하는 과정에서 지방재정의 지출기능별로 재정수요에 영향을 미치는 영향변수를 선정하고, 다양한 영향변수들을 검토하여 재정수요의 결정변수를 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위소방비의 지출기능별로 제시하였다.

선행연구에서 제시하고 있는 지방자치단체의 행정수요(인력수요와 재정수요)의 측정지표를 지방행정기능별로 재구성한 결과 본 연구에서 지방행정기구의 변화에 영향을 미치는 각 기능별 행정수요를 측정하는 지표는 아래 표와 같이 제시되었다.

<표 3> 행정기능분야별 서비스환경(행정수요)

대 기 능(중기능)	분야별 서비스환경(행정수요)
행정관리기능(기획, 행정, 재정)	세대수, 지방세징수액, 공유재산총액
도시관리기능(도시, 개발, 경제)	주택수, 지방도청연장
삶의 질 기능(복지, 위생, 환경)	생활보호대상자수, 위생관련업소수, 환경배출시설수

3. 변수별 지표의 종합

종속변수에 해당하는 자료 구축을 위하여 (구)내무부 시절 작성된 지방행정기구표와 이후에 작성된 지방행정조직편람을 활용하였다. 행정안전부가 매년 작성하는 지방행정조직편람은 매년 기준시점에서 전체 지방자치단체의 행정기구표를 모아서 발간하는 자료로 지방행정조직의 형태와 규모를 비교적 망라하여 수집한 자료집이다. 본 연구에서는 1992년 자료부터 2005년 자료까지를 활용하였는데, 관측연도는 1992, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005년도이다. 1994, 1996, 1998, 2000년도에는 지방행정조직편람이 발간되지 아니하였고, 지방자치단체에 요청한 결과 당시자료를 확보해 두지 않고 있었기 때문에 자료에서 제외하였다. 이 자료집에 제시된 각 자치단체별 행정기구표의 계 수준의 행정기구를 각 기능별 행정기구 분류표에 따라 분류하고 합하여 각 기능에 대한 행정기구의 측정치를 산정하였다.

독립변수는 세가지로 분류된다. 첫째는 조직내부환경이라고 할 수 있는 예산, 정원, 6급정원이다. 둘째는 일반환경이라고 할 수 있는 지방자치단체의 인구와 면적이다. 셋째는 행정관리, 도시관리, 삶의질에 대한 조직의 대응을 요구하는 분야별 서비스 환경으로써 행정수요이다. 본 연구에서 활용한 독립변수의 자료는 자료의 일관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 '전국통계연감'이라는 통일된 자료를 활용하였다.⁹⁾ 행정환경의 요구를 반영하여 조직이 변화한다고 할 때 환경변화는 기구변화에 앞서 이루어진다. 즉, 환경변화가 선행하고 조직의 기구변화가 이루어진다고 할 것이다. 이에 따라 독립변수의 관측년도는 종속변수보다 1년 앞선 자료(t-1)를 활용하였다. 따라서 1991년, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004년의 전국통계연감의 자료를 활용하였다. 선정된 변수와 변수의 내용은 <표 4>에 정리되어 있다.

<표 4> 변수별 지표

구 분	변수명	지표
종속 변수	행정관리기구분화	담당(계) 수준의 행정기구로써 행정관리기능을 담당하는 행정기구의 수
	도시관리기구분화	담당(계) 수준의 행정기구로써 도시관리기능을 담당하는 행정기구의 수
	삶의질 기구분화	담당(계) 수준의 행정기구로써 삶의 질기능을 담당하는 행정기구의 수
	행정관리기능수행 기구의 비율	행정관리기능을 수행하는 담당(계)의 수/전체 담당(계)의 수
	도시관리기능수행 기구의 비율	도시관리기능을 수행하는 담당(계)의 수/전체 담당(계)의 수
	삶의질 기능수행 기구의 비율	삶의질 기능을 수행하는 담당(계)의 수/전체 담당(계)의 수
설명 변수	세대수(t-1)	지방자치단체 관할구역내의 세대수
	지방세징수액(t-1)	지방자치단체에서 징수하는 지방세징수총액(백만원)
	공유자산총액(t-1)	지방자치단체의 공유자산총액(백만원)
	주택수(t-1)	지방자치단체 관할구역내의 주택총수 (채)
	지방도총연장(t-1)	지방자치단체가 관리하는 시군구도로 총연장(km)
	생활보호대상자수(t-1)	자치단체 거주자로써 생활보호대상자로 분류되는 인구수(명)
	위생관련업소수(t-1)	위생관련영업 활동을 하고 있는 식품위생업소와 공중위생업소수의 합계(개)
	환경배출시설수(t-1)	대기오염, 수질오염, 소음진동 배출업소수의 합계(개)

9) 전국통계연감은 한국도시행정연구소에서 발간하는 시군구 기초통계자료집이다. 전국통계연감은 각 광역자치단체가 발간하는 통계연감을 모아 재구성하는 2차통계자료집으로써, 자료의 출처는 시군구에서 기초자료를 작성하고 각 광역자치단체가 발행하는 통계집으로 자료의 신뢰성을 확보할 수 있다. 전국통계연감은 1992년부터 매년 발간되고 있다.

구 분	변수명	지표
통계 변수	인구(t-1)	지방자치단체 거주인구 수(명)
	면적(t-1)	지방자치단체의 면적(km ²)
	예산(t-1)	지방자치단체의 예산현액(백만원)
	본청정원(t-1)	지방자치단체 본청정원(명)
	6급정원(t-1)	6급 직위를 가지고 있는 지방자치단체 공무원수(명)
	전체기구분화수(t)	지방자치단체의 담당 총수
	이전연도 기능별 기구 분화 수(y_{t-1})	t-1기의 기능별 기구분화 수

IV. 실증분석

1. 기능별 행정기구변화에 대한 행정수요의 영향력

〈표 5〉는 시의 행정기구변화에 대한 서비스 환경요인의 영향을 실증분석 한 결과로, 행정관리(Model 1), 도시관리(Model 2), 삶의 질(Model 3) 기능을 수행하는 행정기구의 변화에 설명변수인 기능분야별 서비스환경이 어떤 영향을 주고 있는지가 보고되어 있다. 세가지 유형의 설명변수 이외에 일반환경, 내부환경 등은 모두 통계변수에 포함하여 기능분야별 행정기구의 변화에 영향을 줄 수 있는 요인의 영향력을 통제하였다.

실증분석결과 행정관리분야의 모델 1과 삶의질 분야의 모델 3의 경우에는 서비스환경 요인의 변화가 분야별 행정기능을 수행하는 기구의 변화에 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 행정관리기능에 있어서 공유자산총액의 영향에 대한 회귀계수값(b)이 0.00000285로 나타났고, 삶의질 기능에 있어서 위생관련업소의 수의 회귀계수(b)가 0.000274로 나타나 유의미한 영향이 있음을 보여준다.

분야별 요인간의 상대적 크기를 비교하기 위하여 설명변수들 중에 유의미한 표준화회귀계수(β)를 요인간에 비교한 결과 행정관리기능에 대한 서비스환경의 계수가 삶의질 분야 서비스환경의 회귀계수(β)보다 큰 것으로 나타났고, 삶의질기능에 대한 서비스환경의 회귀계수가 행정관리분야의 서비스환경 회귀계수보다 더 큰 것으로 나타나 각 행정기능별 기구변화에 있어서는 다른 서비스환경요인 보다 해당 기능에 대한 서비스환경요인이 더 큰 영향을 미치고 있다고 판단할 수 있다. 다만, 삶의질 기능에서 서비스 환경요인인 위생관련업소수의 영향력($\beta=0.316175$)이 통계적으로 유의미하게 나타난 인구(일반환경요인)의 영향력(β

=0.415031)보다 낮은 것으로 나타나 서비스환경요인의 영향력이 통제변수 보다 작은 것을 확인할 수 있었다. 다만, 도시관리기능을 수행하는 행정기구의 분화에 대한 서비스환경의 영향력은 통계적으로 유의미한 값이 제시되지 않아 판단할 수 없었다.

<표 5> 행정기구변화에 대한 서비스환경의 영향분석

		Model 1 (Y=행정관리 기구수)		Model 2 (Y=도시관리 기구수)		Model 3 (Y=삶의 질 기구수)	
		b (β)	s.e.	b (β)	s.e.	b (β)	s.e.
설명 변수 (행정 관리)	세대수	0.00000579 (0.014994)	0.000014	-0.000010 (-0.025507)	0.000012	-0.0000174* (-0.055907)*	0.000010
	지방세 징수액	-0.00000253 (-0.008768)	0.000002	0.00000311* (0.101071)*	0.000001	-0.0000009 (-0.040612)	0.0000015
	공유자산 총액	0.00000285** (0.255925)**	0.000000	-0.00000294** (-0.248010)**	0.000000	-0.00000120** (-0.133928)**	0.0000005
설명 변수 (도시 관리)	지방도 총연장	0.00000362 (0.13979)	0.000002	0.00000029 (0.010496)	0.000002	-0.0000029 (-0.141447)	0.0000018
	주택수	0.002418 (0.017874)	0.006869	-0.001839 (-0.012759)	0.005850	0.003652 (0.033305)	0.004937
설명 변수 (삶의 질)	생활보호 대상자수	-0.392800 (-0.109128)	0.268634	0.248784 (0.064882)	0.230351	0.064017 (0.021945)	0.193837
	위생관련업 소수	-0.000251 (-0.234995)	0.000177	-0.0000039 (-0.003486)	0.000153	0.000274** (0.316175)**	0.000130
	환경배출 시설수	0.000978* (0.087259)*	0.000540	-0.000527 (-0.044122)	0.000463	-0.000558 (-0.061455)	0.000392
통제 변수	인구	-1.3590 (-0.20787)	1.52782	0.610014 (0.087590)	1.267951	2.198965** (0.415031)**	1.076874
	면적	0.02502 (0.33531)	0.08383	-0.071537 (-0.899902)	0.072121	0.007890 (0.130460)	0.060676
	예산	0.105379 (0.013523)	0.71484	0.813253 (0.097971)	0.606550	-0.194788 (-0.030845)	0.518600
	본청정원	0.004486 (0.06691)	0.00823	-0.003868 (-0.054169)	0.00697	-0.005144 (-0.094692)	0.005884
	6급정원	-0.007214 (-1.101669)	0.01206	-0.013363 (-0.176802)	0.01036	0.006125 (0.106520)	0.008739
	담당(계) 총수	0.348148*** (0.806777)***	0.046224	0.325772*** (0.708637)***	0.03922	0.219162*** (0.626649)***	0.034148
	t-1기 담당수	0.229415** (0.229502)**	0.07557	0.332843*** (0.303884)***	0.061378	0.349189*** (0.316366)***	0.070129
	자치제실시	-2.966730** (-0.169252)**	1.24215	-0.547628 (-0.029327)	1.059547	1.478543 (0.104081)	0.976087
R^2 (Adj- R^2)		0.9079(0.8760)		0.9404(0.9197)		0.9266(0.9012)	

주1) * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .001$

주2) 고정효과모형

주3) b=비표준화회귀계수, β =표준화회귀계수

2. 지방자치제 실시 따른 서비스환경의 영향력 변화

〈표 6〉에는 지방자치제 실시에 따른 서비스환경의 영향력 변화를 분석한 비표준화회귀계수가 제시되어 있다. 두개 이상의 집단에서 유의미한 결과가 제시된 것은 지방세징수액으로, 지방세징수액의 격차회귀계수를 비교집단별로 제시하면 아래와 같은데, 이와 같은 결과는 행정관리기능을 담당하는 행정기구의 변화에 대한 서비스환경의 영향력이 지방자치제가 실시됨에 따라 점차 증가하고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 다른 지표인 세대수와 공유자산총액의 경우 유의미한 결과가 제시되지 않아 판단할 수 없었다.

$$Y(\text{행정관리}) = -0.000025279^{**} \text{지자체전} + (-0.000025279^{**} + 0.000015435) 1\text{기정부} \\ + (-0.000025279^{***} + 0.000018711^*) 2\text{기정부} + (-0.000025279^{***} + 0.000022381^{**}) 3\text{기정부}$$

자치제도 변화에 따른 서비스환경의 영향력 변화의 경우, 두개 이상의 집단에서 유의미한 결과가 제시된 것은 주택수로, 주택수에 대한 격차회귀계수는 아래와 같이 제시될 수 있다. 이와 같은 결과는 도시관리기능을 담당하는 행정기구의 변화에 대한 서비스환경의 영향력이 지방자치제가 실시됨에 따라 점차 증가하고 있음을 보여주는 것이다.

$$Y(\text{도시관리}) = -0.087697^{**} \text{지자체전} + (-0.087697^{**} + 0.068528) 1\text{기정부} \\ + (-0.087697^{**} + 0.0181990^*) 2\text{기정부} + (-0.087697^{**} + 0.0086556^{**}) 3\text{기정부}$$

자치제도 변화에 따른 서비스환경의 영향력 변화는 비교집단간에 유의미한 값을 보여주고 있는 결과가 없다. 따라서 지방자치제 실시에 따라 삶의질 관련 행정기구의 변화에 대한 삶의질 행정환경의 영향력 변화를 판단할 수 없었다.

〈표 6〉 지방자치제 실시에 따른 서비스환경의 영향력 변화

Model 1 (Y=행정관리 기구수)		Model 2 (Y=도시관리 기구수)		Model 3 (Y=삶의질 기구수)	
세대수(전체)	0.000028719	지방도총연장(전체)	0.000004436	생활보호대상자수(전체)	0.088787
세대수 1기(D1)	0.000100	지방도총연장 1기(D1)	-0.000000517	생활보호대상자수 1기(D1)	0.404588
세대수 2기(D2)	0.000021040	지방도총연장 2기(D2)	-0.000005714	생활보호대상자수 2기(D2)	-0.093455
세대수 3기(D3)	-0.00003247	지방도총연장 3기(D3)	-0.000003832	생활보호대상자수 3기(D3)	0.100807

Model 1 (Y=행정관리 기구수)		Model 2 (Y=도시관리 기구수)		Model 3 (Y=삶의질 기구수)	
지방세징수액 (전체)	-0.000025279**	주택수(전체)	-0.087697**	위생업소수(전체)	0.000736**
지방세징수액 1기(D1)	0.000015435	주택수 1기(D1)	0.068528	위생업소수 1기(D1)	-0.000129
지방세징수액 2기(D2)	0.000018711*	주택수 2기(D2)	0.081990*	위생업소수 2기(D2)	-0.000151
지방세징수액 3기(D3)	0.000022381**	주택수 3기(D3)	0.086556**	위생업소수 3기(D3)	-0.000245
공유자산총액 (전체)	0.000003155			환경배출시설수 (전체)	-0.003462
공유자산총액 1기(D1)	-0.000005448			환경배출시설수 1기(D1)	0.00110
공유자산총액 2기(D2)	-0.000000691			환경배출시설수 2기(D2)	0.002938
공유자산총액 3기(D3)	-0.000001070			환경배출시설수 3기(D3)	0.003004
R^2 (Adj- R^2)	0.91(0.87)	R^2 (Adj- R^2)	0.92(0.90)	R^2 (Adj- R^2)	0.91(0.87)

주1) * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .001$

주2) 고정효과모형, b=비표준화회귀계수

주3) 격차절편과 기타 통제변수들의 계수는 비교의 편의를 위하여 보고를 생략함

주4) reference group : 지방자치체 실시이전

3. 지방자치 실시에 따른 행정기능별 행정기구의 비중변화

한 지방정부 조직에서 각 행정기능을 수행하는 행정기구의 비율변화를 분석하는 것은 제도변화 이후 행정기구분화 과정에서 어떤 기능의 중요성이 반영되고 있는지를 실증할 수 있는 좋은 예가 된다. 단체장의 주민직선과 주민직선에 의한 지방의회 구성을 핵심으로 하는 지방자치체의 실시는 지방행정조직의 변화에 대한 행정서비스의 영향력의 변화와 함께 행정기구가 수행하는 행정기능의 비중변화를 초래할 것이다. 이는 지방행정조직의 기능을 크게 행정관리기능, 도시관리기능, 삶의질기능으로 구분할 때 해당 분야별 행정기능을 수행하는 행정기구의 수가 전체 행정기구 수에서 차지하는 비율의 변화를 통해서 알 수 있다. 만약 전체 행정기구 중에서 행정관리기능을 수행하는 담당수의 비율이 도시관리기능을 수행하는 담당수의 비율이나 삶의질 기능을 수행하는 담당수의 비율보다 더 커진다면 행정관리기능의 중요성이 커진다고 해석할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

10) 다만, 조직 규모가 제한되어 있는 상황에서는 상대적으로 중요한 부문의 수요반영을 위해 우선순위가 떨어지는 부문의 수요증가가 반영되지 않을 가능성이 있기 때문에 결과 해석에 유의하여야 한다.

〈표 7〉은 지방행정조직의 행정기구 중에서 담당(계) 전체에서 행정관리, 도시관리, 삶의 질 기능을 수행하는 담당수의 비율이 지방자치제도가 변화함에 따라 어떻게 달라지는가를 분석한 결과이다.

〈표 7〉 각 기능별 담당기구의 비율변화에 대한 자치제도변화의 영향력

	모델 1 (b) Y=행정관리비율	모델 2 (b) Y=도시관리비율	모델 3 (b) Y=삶의질 비율
상수	74.791772**	19.578184	5.63004
D1 (1기정부)	0.764910	-1.949241**	1.184330
D2 (2기정부)	-0.892084	-2.759783**	3.651867***
D3 (3기정부)	-2.815730**	-2.405776**	5.221506***
세대수	0.000008235	-0.000000441	-0.000007794
지방세징수총액	-0.000000741**	0.000004471*	-0.000003730*
공유자산총액	0.000002189	-0.000002402**	0.000000213
지방도총연장	0.000004804	0.000000304	-0.000005108*
주택수	0.000170	-0.002356	0.002186
생활보호대상자수	-0.394392	0.288962	0.105430
위생업소수	-0.000202	-0.000201	0.000403**
환경배출시설수	0.001538**	-0.000988	-0.000550
인구	-2.841212	1.128344	1.712868
면적	0.005661	-0.023573	0.017912
예산	-0.794576	1.397986*	-0.603410
본청정원	-0.002539	0.001490	0.001049
6급정원	0.006580	-0.011159	0.004579
담당(계)총수	-0.080432	0.042913	0.037519
t-1기 담당수	0.312801***	-0.142588	-0.170213**
R^2 (Adj- R^2)	0.76(0.69)	0.74(0.66)	0.74(0.67)

주1) *p<.10, **p<.05, ***p<.001

주2) 고정효과모형

주3) b=비표준화회귀계수

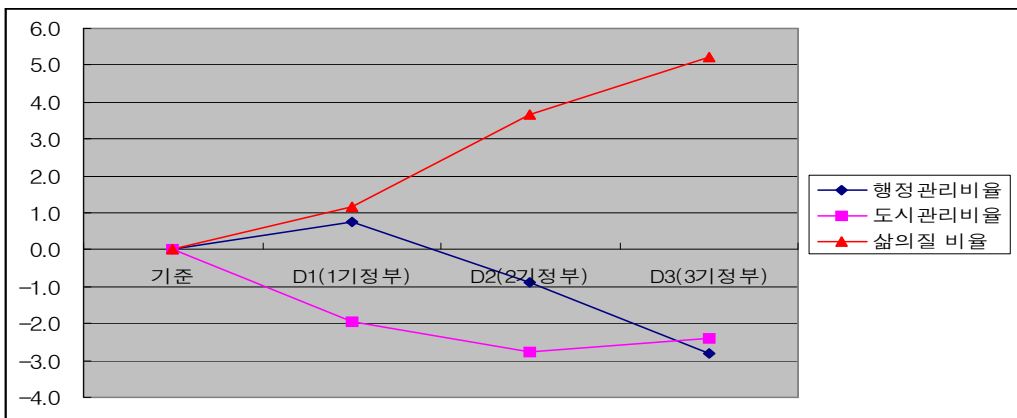
주4) reference group : 지방자치제 실시이전

격차절편계수를 분석한 결과 행정관리기능(Model1)의 경우 지방자치제가 실시된 후 지방자치제가 성숙해질수록 전체조직에서 담당하는 비율이 감소하였다(이는 시간이 지나면서 더미변수의 영향력(회귀계수)이 감소하고 있음을 통해 알 수 있다). 또한, 도시관리기능에 있어서도 감소하는 추세를 보고하였다. 그러나 삶의질 기능의 비율은 지방자치제가 성숙해 갈

수록 계수의 값이 증가하였다.

〈그림 4〉는 위의 〈표 7〉에 제시된 각 집단별 더미변수의 회귀계수의 변화 추이를 도식적으로 보여준다. 행정관리기능을 담당하는 기구가 전체 행정기구(담당)에서 차지하는 비율은 1기 정부시절의 경우 지방자치제 구현 이전에 비해 증가하다가 2기, 3기 정부를 거치면서 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 도시관리기능을 수행하는 담당의 비율은 지방자치 구현 이후 1기정부와 2기정부에서 감소를 경험한 이후, 3기정부에서야 비로소 증가하였다. 그러나 삶의질 기능을 수행하는 담당의 비율은 지방자치제 구현 이후 1기 → 2기 → 3기 정부를 거치면서 커져가고 있는 것이 확인되었다.

〈그림 4〉 각 기능별 기구비율의 변화에 대한 자치제도의 영향력 변화



이러한 현상은 지방자치제 구현 이후 1998년에 이루어진 자치단체의 대대적인 구조조정 과정에서 행정관리기구의 수가 감소하면서, 도시관리기능을 수행하는 담당(계)의 수도 감축한 결과라고 해석할 수 있다. 그러나 지방자치제가 진행되면서 전체담당의 수가 증가하는데도 2기정부와 3기정부에서 행정관리담당의 비율이 감소한 것은, 행정관리기능을 수행하는 담당(계)의 수가 줄어든 것 때문이라기보다는 전체 담당수의 증가내용에 있어 도시관리와 삶의 질 담당의 증가폭이 행정관리담당의 증가폭 보다 훨씬 큼을 의미하는 것이다.

V. 결론 및 시사점

본 논문에서는 우선 분야별 행정서비스 수요가 행정기구 변화에 어떤 영향을 주고 있는지를 패널데이터를 활용하여 분석하였다. 자료의 제약으로 인해 수요를 결정하는 지표를 포괄적으로 활용하지 못하고, 선행연구에서 활용한 몇가지의 단순화된 지표만을 활용하여 분석하였다는 한계가 있지만 기초자치단체인 '시'를 분석한 결과 지표에 따라 분야별 서비스환경수요 변화가 분야별 행정기구의 변화에 반영되고 있음을 확인할 수 있었다.

한편 지방자치제 변화에 따른 서비스수요의 행정기구변화에 대한 영향력의 변화를 분석한 결과 행정관리분야와 삶의질 분야의 서비스수요를 측정하는 몇가지 지표에서 지방자치제 실시 이후 지방정부의 구성횟수를 거듭할수록 수요의 영향력이 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 부분적으로 행정기구변화에 대하여 지방자치제 실시가 서비스수요의 영향력을 증가시키는 조절효과를 가지고 있는 것이라고 할 수 있다.

세 번째 단계의 분석결과와 관련하여, 행정기구가 무한정 분화되지 않는다면 각 기능을 담당하는 행정기구의 분화는 해당기능의 중요성에 상대적으로 대응하면서 변화하게 된다. 행정기능을 담당하는 행정기구의 비율에 대한 분석결과 지방자치제 실시에 따라 행정관리기구의 비율이 감소하는 반면, 삶의질 기구의 비율은 증가하고 있는 것으로 나타났다. 행정관리기구와 도시관리기구의 비율이 준거집단인 지방자치제 실시이전 시기보다 지방자치제 실시 이후 점차 감소하고 있다는 것이 보고된 점은 시인 지방자치단체에서 행정관리기능과 도시관리기능의 중요성이 삶의질 기능의 중요성에 비해 상대적으로 감소해가고 있음을 반영하고 있는 것이라고 해석할 수 있는 부분이다.

다만, 도시관리기능과 관련한 본 연구의 결과는 지방자치 실시에 따른 도시관리기능의 강화여부에 대한 기존연구에 대한 시사점을 제공한다. 선행연구에서는 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 다양한 개발사업을 추진하여 도시개발 및 관리기능이 강화된다는 점을 확인하는 연구결과와(육동일, 1999), 지방자치제 실시 이후 군이나 자치구와 달리 시지역에서는 지방의 경제적 이익집단의 영향력 강화로 인해 도시관리기능이 강화됨을 지적하는 연구결과도 보고되었다(유재원, 1999). 이러한 선행연구들과 달리 본 연구의 실증분석 결과는 도시관리기능의 담당기구 비율이 소폭 감소하는 추세를 보이는 것을 확인하고 있다. 이러한 연구결과의 차이점은 도시관리 및 개발기능의 변화를 측정하는 종속변수의 상이함에 있다. 즉, 선행연구의 경우 지방자치제 실시에 따라 변화하는 행정조직의 재정지출액을 종속변수로 분석한 것인 반면 본 연구는 행정조직의 기구를 중심으로 살펴보았다는 것이다. 이러한 점을 종합하면 지방자치제가 구현됨에 따라 도시개발 및 관리수요에 대한 행정조직차원의 대응은

재정지출의 증가로 이루어지고 있지만, 이러한 기능을 수행하는 행정기구 차원에서는 이루어지고 있지 않음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

또한 삶의질 기능 담당기구의 비율증가는 지방자치제 실시 이후 시인 기초자치단체에서 복지분야에 대한 행정기구 차원의 기능강화가 이루어지고 있음을 반영하는 것이다. 그러나 선행연구에서는 지방자치제 실시에 따라 시의 복지비 지출의 증가와 유의미한 관계가 있지 않음을 보여주고 있어 본 연구의 결과와 차이를 보이고 있다(이승중, 2000; 강윤희, 2000; 유재원, 1999). 이러한 결과에 대하여 선행연구는 지방자치제 구현 이후 지방정부의 삶의질 기능강화를 위한 복지비지출은 중앙정부의 지원으로 이루어지고 있음을 지적하였다(이승중, 2000). 본 연구에서 분석결과로 제시하고 있는 지방자치단체의 복지기능 담당기구의 비율증가는 선행연구의 결과를 부분적으로 보완하는 결과라고 할 수 있는데, 지방자치제 구현 이후 지방정부는 복지기능 강화를 위하여 중앙정부의 예산지원을 토대로 지역주민에게 복지서비스를 제공하는 조직적 기반을 강화 하는 것을 시도하고 있다는 점을 확인해 주는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 예산제약 하에 있는 지방정부는 조직의 구조변화를 통하여 복지와 삶의 질 기능 강화를 모색하고 있는 것이다.

본 연구는 비교적 방대한 자료를 활용하여 지방자치단체의 기능별 행정기구변화에 대한 행정수요와 지방자치제도 변화의 영향을 실증적으로 분석하여 일반화된 설명을 제시하고자 하였으나 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 우리나라에서 구현된 지방자치제는 조직측면에서 지방자치단체의 자율성을 그다지 많이 확보해 주지 못하고 있다는 점이다. 그 결과 행정기구가 변화하기는 하였으나 변동의 폭이 작고, 그 결과 설명하는 회귀계수의 크기가 그리 크지 않다. 둘째, 행정기구의 변화를 행정기구표상 기구명의 유·무 또는 변경으로 측정하였다는 점이다. 그 결과 행정기구의 명칭과 실제 기능간에 괴리가 있을 수 있다. 셋째, 지방정부조직의 변화를 설명하는 외부환경 변수 중 중앙정부의 영향력 변화와 특정 기능의 변화를 초래하는 요인(중앙정부 주도의 행정관리기능 감축 기초 등)들을 고려하지 못하였다는 한계를 갖는다. 향후에는 이러한 한계를 극복하는 실증연구가 많이 이루어져 지방행정조직의 변화에 대한 다양한 설명이 이루어지기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강운호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시 군 자치구간 비교분석. 『한국행정학보』, 34(1): 213-227.
- 고경훈·임채홍. (2010). 지방자치단체의 조직적합성에 관한 연구: BRM 모형을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 21(1): 147-171.
- 공정희·서재호. (2010). 행정기구변화에 따른 행정기능과 업무수행의 변화 연구: 부산광역시 교육청 혁신기획팀의 설치와 폐지를 사례로. 『한국사회와 행정연구』, 21(3): 23-47.
- 김근세·권순정. (2001). 한국 중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석 : 던리비의 기관 유형을 중심으로. 『한국행정학보』, 35(1): 19-34.
- 김대건. (2005). 지방정부의 조직변화와 행정수요 변화와의 정합성 분석 : 동작구를 중심으로. 『한국행정학회 동계학술발표회 논문집』: 9-23.
- 김도희. (2001) 삶의 질 환경변화와 행정조직의 변천 - 울산광역시 행정조직을 중심으로. 『2001년도 한국행정학회 학술세미나 발표논문집』: 201-219.
- 김재훈·홍준현. (2003). 사무와 재원의 적합도 제고를 통한 특별시·광역시와 자치구간 재원조정에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 15(1): 47-64.
- 라휘문·한표환. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발. 『한국정책학회보』, 8(2): 93-114.
- 박동서. (1981). 지방행정의 발전적 과제. 『행정논총』, 19(1): 259-273.
- 양병이. (1981). 도시생활환경지표 : 환경지표를 활용한 도시환경실태분석. 『도시문제』.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화 : Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책학회보』, 8(1): 79-98.
- 육동일. (1999). 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 11(4): 75-101.
- 이광희. (2003). 『한국의 도시정부 성과에 관한 경험적 연구』. 서울대학교대학원 박사학위논문
- 이규환·김동만. (1999). 생활환경지표를 통한 지방행정수준의 측정. 『한국지방자치학회보』, 11(2): 221-224.
- 이달곤. (2004). 『지방정부론』. 박영사.
- 이명석. (1998). 지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구 : 도시공무원을 중심으로. 『한국행정학보』, 32(2): 183-199.
- 이승중. (2004). 『지방자치론-정치와 정책』. 박영사.
- _____. (2000). 『지방자치와 지방정부의 복지정책정향』. 한국행정학보, 34(4): 197-215.
- _____. (1993). 『지방정부의 공공서비스 배분』. 한국지방행정연구원.
- 이종수. (1994). 도시정부의 행정서비스 수요개념과 측정, 『행정개혁론』: 331-349.

- 임도빈. (2004). 『한국지방조직론 : 행위자, 전략, 게임』. 박영사.
- _____. (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 『한국행정학보』, 31(3): 57-71.
- 임성일·이효. (1999). 『지방재정지출수요의 측정모델』. 한국지방행정연구원.
- 장은주·김병준·조규영. (1999). 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구. 『한국정책학회보』, 8(3): 257-275.
- 정세욱. (2000). 『지방자치학』. 법문사.
- 정연걸. (1992). 『주민욕구와 지방정부기능에 관한 연구-충청지역을 중심으로』. 청주대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (1998). 지방자치실시 이후 청주시의 행정수요에 대한 고찰. 『충북개발연구』, 9(2): 1-35.
- 정용덕. (1993). 한국 중앙국가의 구조적 조직. 『한국정치학회보』, 27(1): 7-35.
- 한원택·박희정·라문휘. (2000). 지방자치실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능의 변화. 『한국지방자치학회보』, 12(3): 63-85.
- 허영민·신환철·백종인. (1990). 지방자치 시대의 지방행정 수요에 대응한 지방행정조직 개편 방안. 『전북대학교 법학연구』, 18: 11-42.
- 한국지방행정연구원. (1972). 『지방정부 기능모형에 관한 연구』. 한국지방행정연구원.
- 한국시스템다이내믹스학회. (2004). 『정부 인력규모 예측모델 개발』. 행정자치부.
- Blau, P. M. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organization. *American Sociological Review*, 35(2): 201-218.
- Child, J. (1973). Predicting and Understanding Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(2): 168-185.
- Daft, R. L. (2004). *Organization Theory and Design*. Cincinnati: South-Western.
- Damanpour, F. (1996). Organizational Complexity and Innovation: Developing and Testing Multiple Contingency Models, *Management Science*, 42(5): 693-716.
- Dunleavy, P. (1984). *Democracy, Bureaucracy Public Choice*. NY: Harvester Wheatsheaf.
- Fesler, J. W. & Kettle, D. F. (1991). *The Politics of Administrative Bureaucracy*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis : An Essay of the Organization of Experience*, Northwestern University Press, Boston.
- Goldman, P. (1973). Size and Differentiation in Organizations: a test of a theory, *The Pacific Sociological Review*, 16(1): 89-105.

- Goldsmith, M. (1995). Autonomy and City Limits. in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman, *Theories of Urban Politics*.
- Green, W. H. (2003). *Econometric Analysis*(4th ed.), New Jersey, Prentice Hall.
- Gujarati, D. N. (1970a). Use of Dummy Variables in Testing for Equality between Sets of Coefficients in two Linear Regressions: A Note, *The American Statistician*, 24(1): 50-52.
- _____ (1970b). Use of Dummy Variables in Testing for Equality between Sets of Coefficients in Linear Regressions: A Generalization, *The American Statistician*, 24(5): 18-22.
- Gurr, T. & King, D. (1987). *The State and the City*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hall, R. H. (1999). *Organizations: Structure, Processes, and Outcome*. Prentice Hall(고종욱 번역 (1999), 현대조직론, 한울출판사).
- Hawley, A. (1968). Human Ecology. in David Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Science*. New York: Macmillian.
- Hill, M. & Glen B. (1986). *Analysing Social Policy*, Basil Blackwell.
- Hus, C.K. & Marsh, R. M, & Mannari, H. (1983). An Examination of the Determinants of Organizational Structure, *The American Journal of Sociology*, 88(5) :975-996.
- Jones, B. D. & Greenberg, S. R. & Kcaufman, C. & Drew, J. (1978). Service Delivery Rules and The Distribution of Local Government Services: Three Detroit Bureaucracies. *Journal of Politics*, 40: 332-368.
- Katz, D. & Kahn. R. (1978). *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley & Sons.
- Milbrath, L. W. (1979). Indicators of Environmental Quality. *Indicators of Environmental Quality and Quality of Life*. UNESCO.Paris.
- Perloff, H. S. (1969). A Framework for Dealing with the Urban Environment. in *The Quality of the Urban Environmental, Resources for the Future*. Inc., Washington D.C.
- Peters, B. G. (1992). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review*, 13(2): 199-217.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Boston: Little & Brown.
- Raadschelders, J. C. N. (1997). Size and Organizational Differentiation in Historical Perspective. *Journal of Public Administration Research and*

Theory, 7(3): 419-441.

Peter R. & McEvoy III. J. (1973). *The Measurement of Environmental Quality and Water Development*, W.H.Freeman and Co., San Francisco.

Salamon, L. M. (1981a), *The Goals of Reorganization: A Framework for Analysis. Administration & Society*, 12(4): 471-500.

