

행정구역 통합의 영향요인 분석*

An Analysis of Influencing Factors on Local Government Consolidation in Korea

목영만** · 권영주***

Mok, Youngman · Kwon, Young Joo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 고찰
- III. 연구 설계
- IV. 실증분석
- V. 결론

이 연구는 2008년 행정구역 자율통합이 추진되었던 18개 지역 46개 단체를 대상으로 행정구역 통합에 미치는 영향요인을 분석한 것이다. 통합에 미치는 영향요인은 다양한 변수가 작용하므로 그 영향요인을 망라하여 분석하는 것은 한계가 있다. 그러나 기존의 대부분의 연구들은 종속변수로 통합의 성패라는 양극단 값을 설정하고 있어 영향요인을 분석하는 데 문제가 있기 때문에, 본 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준으로 정의하여 기존 연구와의 차별화를 도모하였다. 그리고 여기에 영향을 미칠 것으로 생각되는 요인을 주민 의사, 행위주체, 지역적 여건 등으로 나누어 10개의 독립변수를 설정하였다.

분석 결과, 통합추진 수준에 주민의사가 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 재정자립도, 경제규모, 통합추진 경험, 통합추진 단체 간의 분리·통합 역사적 이력이 정의의 관계에 있는 것으로 나타났다. 그러나 예상과 달리 도시화와 정치적 동질성은 통합추진 수준과 부의 관계가 있는 것으로 나타났으며, 단체장의 의지, 공무원 수, 인구변동률은 유의성이 없는 것으로 나타났다.

* 본 논문은 작성 중인 주저자의 박사학위 논문의 일부를 발췌하여 보완한 것임을 밝혀둔다.

** 서울시립대학교 박사과정 수료(주저자)

*** 서울시립대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 2. 13, 심사기간(1, 2차): 2015. 2. 13 ~ 2015. 3. 12, 게재확정일: 2015. 3. 12

앞으로 통합관련 정책을 추진함에 있어서는 위와 같은 분석결과를 활용하여 불필요한 갈등을 줄여야 할 것이다.

□ 주제어: 통합추진 수준, 정치적 동질성, 단체장 의지, 분리·통합 이력, 통합추진 경험

The purpose of this study is to find out the set of factors influencing the level of consolidation among municipalities, which have proceeded to integrate with each other, including forty-six local governments in eighteen regions. This study is focused on these forty-six local governments, in order to explore the relationship between the dependent variable (consolidation level) and independent variables including citizens desire, actors (politicians, local government heads, public officials), and regional environment (economic, social, and historical conditions).

This study indicates that citizens' desire for municipal consolidation exerts the greatest influence on the level of integration. In addition, the larger the financial capacity and economy scale, the more positive the impact on the level of consolidation. However, this analysis indicates that social factors (the ratio of worker' s number and migration of population) and the factors of actors are not related to consolidation level. At this stage of this study, there is no strong evidence that political factors are related to the level of consolidation. It is assumed that citizens are not very concerned with the behavior of politicians. Depending upon the history of fragmentation-consolidation and the experience of local government consolidation and how they are measured, historical factors may be more important than actor's factors and socioeconomic factors or vice versa. The most that can be claimed is that citizens' desire and historical factors are closely associated with the degree of integration and that these variables account for much of the positive consolidation level.

This study is now in a better position to consider some of the local governments as objects of consolidation with each other, suggesting one of meaningful criterion. It is expected that this study will be helpful in reducing beforehand any unnecessary conflicts that arise due to integration policies which go against the intentions of citizens on a large scale.

□ Keywords: the level of consolidation, political homogeneity, will of local government head, the history of fragmentation-consolidation, experience of consolidation process

I. 서론

우리나라의 지방행정체제 개편은 행정체제가 성립된 1,000년 전 이후부터 간헐적으로 제기되어 왔고 긴 역사를 거치면서 수많은 변화 과정을 거쳤으나 그 큰 틀은 근본적으로 변화되지 않고 전국을 13도 체제로 나누어 통치하는 시스템이 이어져 오고 있다¹⁾. 그러나 1995년 지방에 자치권이 부여되면서 시작된 지방행정체제는 그 이전과는 질적인 변화 양상을 보이고 있는 것도 사실이다. 중앙-지방이라는 개념이 자치권이 부여되면서 지역적 개념에서 권한의 문제로 이전된 것이기 때문이다. 지방자치가 시작된 지 20여년이 지났지만 권한과 구역의 문제는 아직도 바람직한 방안을 모색하기 위해 끊임없이 논의되고 이를 바탕으로 진화하고 있는 상태이다. 지방행정체제가 바람직한 방향을 위해 진화하고 있는 힘의 원천 또는 그 근본 원인이 어디에 있는가? 행정구역이 확대되든 분절되든 간에 그러한 방향으로 나아가게 하는 영향 요인이 무엇인가?

우리나라의 경우에는 1994-95년의 도·농 통합, 2008-10년에 걸쳐 이루어진 자율통합이 의제로 제기되어 활발히 논의되고 일부는 통합에까지 도달하는가 하면 일부는 통합에 실패를 하고 있다. 즉 도·농 통합은 81개 기초자치단체를 40개로 통합한 성과를 보인 데 비해 자율통합은 18개 권역 중 2010년 7월에 출범한 통합 창원시(마산시, 창원시, 진해시)와 2011년에 주민투표에 의해 통합이 결정되어 2014년 7월에 출범한 통합 청주시(청주시, 청원군) 2곳을 제외하고는 아직도 논의단계에 머무르고 있다. 통합 성공률이 저조함에도 지속적으로 통합이 제기되고 추진되는 이유는 무엇인가?(Marando, 1979). 객관적 여건이 유사함에도 어느 지역은 순탄하게 통합이 이루어지고 다른 지역은 논의 단계에서 번번이 좌절되는 이유는 무엇인가? 실제 추진되는 지역이 많음에도 통합에까지 이르지 못하는 지역이 많은 이유는 무엇인가? 지방행정체제 개편이라는 정책이 의제로 설정되는 과정에서 주요한 영향을 미치는 변수는 무엇인가? 이러한 의문에 대답하기 위해서는 그 영향요인이 무엇인지를 밝혀내야 한다.

그런데 기존의 연구들은 영향요인의 결과를 통합 성공과 실패라는 이분법적인 시각으로 바라봄으로 인해 정확한 영향요인들을 찾아내는 데 한계를 가지고 있다. 본 연구에서는 영향

1) 허훈·강인호(2009)는 우리나라 지방행정체제는 고려 성종 때인 995년에 도체제가 도입된 이후 조선 태종 때인 1413년 8도 체제, 조선 후기 고종33년(1896년) 조선8도의 13도 7부 1목 329군 체제로의 확대 개편, 1914년 부·군·면 통폐합으로 220개 군의 설치, 1930년 읍·면제 도입 등으로 변화과정을 거쳤으나 오늘날의 시·도, 시·군·구, 읍·면·동이라는 자치2계층과 지방행정 3계층이라는 큰 틀은 커다란 변화 없이 지속되고 있다고 한다.

요인들의 결과인 통합을 통합이 되었는지 아닌지의 이분법적 구분에서 벗어나 통합추진 수준이라는 개념을 도입하고자 한다. 정책의 결과를 단순히 성공과 실패라는 구분으로 나눌 수 있는 경우는 드물다. 실제 정책현장에서는 이러한 사례에 해당되는 경우는 거의 찾아보기 어렵기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준이라는 다원화된 개념을 설정함으로써 보다 정확한 영향요인을 분석하는 데 초점을 맞추고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 행정구역 통합 영향 요인에 관한 선행 연구

기존의 연구들은 행정구역 통합의 당위성과 부당성을 입증하기 위한 규범적인 연구나, 이에 대한 찬·반의 논거로 삼기 위해 통합 후의 효과가 진정으로 있었는지를 검증하는 통합 효과와 관련된 연구가 주종을 이루고 있다. 또한 일부의 연구는 통합 과정상의 갈등요인이나 영향 요인을 분석하고 있다.

그러나 통합과정 분석 중 통합에 영향을 주는 요인은 무엇인지를 분석하는 연구는 다음과 같이 극소수에 불과하다. 강기운·이태근(2010)은 통합창원시 사례를 통해 통합에 영향을 미치는 독립변수를 11개로 설정하고 이 변수들이 종속변수인 창원시 통합에 어떠한 영향을 미쳤는지 설문조사를 통해 연구하였다. 양고운·박형준(2013)은 2008년 자율통합추진 지역 중 4개 지역 12개 단체를 분석 대상으로 하여 지역별 자원(재정자립도)과 지역 유형(시 또는 군지역) - 지역내 합의를 - 지역간 합의로 이어지는 독립변수가 자율통합 유무라는 종속변수에 미치는 영향을 퍼지집합 질적 비교분석(fsQCA) 방법을 사용하여 분석하였다. 문영동·이시원·민병익(2009)은 설문조사를 통해 해당 지역 주민이 행정구역 개편 성과에 미치는 영향요인으로 무엇을 중시하는지를 분석하였다. 하정봉·길종백(2012)은 1995년 도농통합 지역이었던 여수·순천·광양 지역의 주민을 대상으로 설문 조사를 실시하여 주민이 통합하면 어떤 변화가 있으리라고 기대하는지를 통합기대효과로 하여, 통합기대 효과 요인들이 주민들의 통합 찬반 태도에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 기존의 통합에 미치는 영향 요인에 관한 연구를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정구역 통합에 미치는 영향요인에 관한 연구

연구자	연구 주제	연구방법	독립변수	종속변수
문영동· 이시원· 민병익 (2009)	행정구역 개편 성과의 영향요인	설문조사	- 행정구역 면적 - 주민1,000명당 공무원 수 - 문화·역사·사회적 동질성 - 주민간 신뢰도 - 자치단체장 리더쉽	정치적 요소 행정적 요소 효율성 통합성
강기운· 이태근 (2010)	행정구역 통합에 미치는 요인 연구: 창원시를 중심으로	설문조사	(11개) - 창원여건 - 자립정부 - 시민일체 - 권역일치 - 자치계층 - 중간기능 - 정치영향 - 정부지원 - 정부압박 - 성공요인 - 지역갈등	통합 찬반 의견
하정봉· 길종백 (2012)	기초자치단체 통합에 대한 지역주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양 지역을 중심으로	설문조사 (다중회귀분석)	통합 기대 효과 (13개) - 행정효율 - 지역경제 활성화 - 지자체 위상 상승 - 국가경쟁력 강화 - 광역적 도시계획 활성화 - 지방분권강화, 대주민 행정 서비스 향상 - 중심부 주변부간 격차 확대 - 공동체 해체 - 지역간 갈등 심화 - 주민참여 위축 - 중앙집권 강화 - 복지 수준 저하, 공공요금 인상	주민의 통합에 대한 찬반 태도
양고운· 박형준 (2013)	지방정부간 자율적 행정구역 통합의 성공요인 탐색	데이터 분석 (퍼지집합 질적 비교분석)	(참여 유인) - 자원의 균형 - 지역의 유형 (협의 과정) - 지역내 · 정치적 동질성 · 경제적 동질성 - 지역간 · 정치적 동질성 · 경제적 동질성 · 사회적 동질성 · 통합시도경험	지방자치 단체 간 통합 여부

2. 선행연구의 한계 및 본 연구의 주안점

본 연구는 통합에 미치는 영향요인을 분석하는 데 중점을 두고 있다. 통합에 미치는 영향요인은 매우 다양한 변수가 작용할 것이다. 따라서 모든 변수를 포괄하여 분석하는 것은 현

실적으로 한계를 갖는다. 또한, 영향요인을 분석한 선행연구들 역시 많은 한계를 지니고 있다. 첫째, 앞에서도 언급한 바와 같이 실증연구가 극히 적다는 것이다. 아마도 종속변수인 통합성공 지자체의 수가 극히 적어 표본을 삼기에는 통계적으로 상당히 어려운데 기인한 탓도 있겠지만 독립변수 선정에도 다른 연구에 비해 객관적인 요소들을 찾기가 어려운 데 기인한 것도 있는 것으로 보인다. 통합에 미치는 영향요인에 관한 최근의 연구들은 설문조사를 통한 연구 중심에서 객관적 자료를 토대로 한 분석으로 이전하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 종속변수를 지나치게 단순화하여 분석을 하고 있다는 점이다. 즉 문영동·이시원·민병익(2009)은 종속변수를 개편 후의 효율성과 통합성으로 설정하거나, 양고운·박형준(2013)은 통합여부를, 강기윤·이태근(2010), 하정봉·길종백(2012) 등은 통합찬반 의견을 종속변수로 설정하고 있다. 종속변수를 단순화하면 독립변수의 영향을 정확히 분석하는 데에 일정부분 한계가 있을 가능성이 있기 때문에 어느 정도의 다변화가 필요하다.

셋째는, 둘째와 같은 맥락이지만 종속변수도 너무 극단화한 조작으로 일반화 오류의 가능성이 있다. 2008년 자율통합의 경우 통합 완료 사례는 2010년 7월 1일부로 창원시로 통합된 창원·마산·진해와 2014년 7월 1일부로 청주시로 통합된 청주·청원 2개 지역에 불과하다. 종속변수를 통합의 유무로 하기에는 사례가 충분치 못하다. 그럼에도 통합성공을 1로, 통합실패를 0으로 조작적으로 정의함으로써 종속변수의 값이 양 극단(1 아니면 0)을 취하고 있다(양고운·박형준, 2013).

넷째, 통합에 미치는 영향요인에 관한 기존의 연구는 하나 또는 소수의 특정 지역만을 대상으로 하였기 때문에 영향 요인을 일반화하기에 다소 무리가 있다(강기윤·이태근, 2010; 하정봉·길종백, 2012; 문영동·이시원·민병익, 2009; 양고운·박형준, 2013).

이러한 선행 연구의 수적인 부족과 위에서 언급한 한계를 완화하기 위해 본 연구는 다음과 같은 두 가지 점에 주안점을 두었다.

첫째, 종속변수의 다변화이다. 지금까지의 통합 관련 연구는 종속변수를 자치단체 간 통합 여부로 하였다. 통합이라는 것이 단기간에 이루어지는 결과물이 아니므로 통합여부로 단순화하면 영향요인의 인과관계를 추론하는데 근원적인 장애가 발생한다. 따라서 가능한 한 통합이라는 종속변수를 다변화하려고 시도하였다. 통합 관련 연구에 있어서의 종속변수 다변화는 선행연구가 존재하지 않으므로 부득이 통합추진 수준이라는 개념을 새로 설정하였다. 통합추진 수준 개념은 Jones(1983)의 광역문제 해결 단계에서 원용하여 설정하였다.²⁾

²⁾ Jones(1983)는 광역적인 문제해결을 위한 구조적 대안으로 가장 낮은 수준인 시장 조정에서 특별구 설치, 위원회 설치, 연합, 편입, 통합이라는 대안을 제시하고 있다. 본 연구에서는 종속변수를 그 자치단체의 통합 성패가 아니라 광역문제 해결을 갈망하고 해결하는 방안으로서의 자치단체간 통합이라는 과정을 세분화하여 통합추진 수준이라는 개념을 설정하였다.

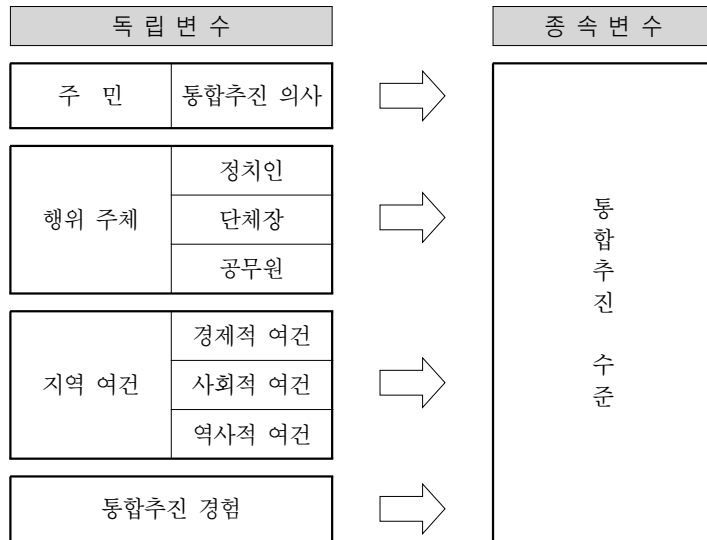
둘째, 본 연구는 통합추진 수준에 미치는 영향요인을 바라보는 시각을 달리하였다. 기존 연구들은 통합이 논의되고 추진되었던 지역을 중심으로 연구가 이루어졌고 이러한 방향으로의 연구는 필연적으로 통합이 논의되는 둘 또는 그 이상의 자치단체간의 관계 변수들을 포함하여 분석하고 있다. 그러나 본 연구는 지방자치단체 전체를 아우르는 일관된 영향요인을 찾기 위해 통합이 논의되었던 단체들 간의 관계 변수들 보다는 자치단체의 개별적인 여건들의 공통적인 특성을 발견하는 데에 주안점을 두고자 하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석틀

분석틀을 설정함에 있어서 종속변수, 독립변수 등 변수를 설정하는 것이 중요하다. 종속변수에 관해서는 앞서서도 언급한 바와 같이, 선행연구에서 지나치게 극단화된 종속변수를 상대화하여 본 연구에서는 통합추진 수준으로 설정하였다.

그리고 행정구역개편에 영향을 미치는 변수를 큰 맥락에서 보면 몇 가지 다른 시각에서 이해할 수 있다. 이에 관해서는 박형준(2013: 29)은 미국의 개혁운동의 일환으로 광역행정을 통한 효율성 증대에서 그 원인을 찾고 있으며, 이승중(2008: 362)은 행정구역과 관련한 범위설정의 원인을 원심력으로서의 세계화와 구심력으로서의 지방화라는 두 가지 상반된 힘이 라고 진단하고 있다. 본 연구에서는 그 원인이 광역 행정을 통해 문제해결을 바라는 주민들의 욕구에 기초하여 발현되는 현상으로 이해하고자 한다. 2008년 통합추진의 경우에는 2009년 9월 30일에 해당자치단체가 행정안전부에 통합을 건의하는 과정을 통해서 이러한 주민의 욕구가 분출되었다고 판단한다. 해당 자치단체의 입장에서는 통합이라는 정책이 정책 의제로 탄생한 것이다. 이 정책의제 설정, 즉 통합 건의에 영향을 미치는 주요 요인을 <그림 1>과 같이 주민의사, 행위주체, 지역여건, 통합추진 경험으로 설정하여 분석한다.



<그림 1> 분석틀

1) 종속변수: 통합추진 수준

통합이 실제로 추진되어 성공하였는지 실패하였는지도 중요하지만 통합추진을 최초로 외부에 공식화한 통합 건의도 큰 의미가 있다. 통합 건의 유형은 한 지역에서 통합과 관련한 장기간의 논의들이 결합되어 외부에 드러나는 영향요인의 축소판이라 할 수 있다. 통합추진 과정상 최초로 정책의제로 공식화된 결과물일 뿐만 아니라 각종 영향 요인들을 추론할 수 있는 요소들을 포함하고 있기 때문이다. 단체장의 의지는 물론 정치적인 동질성, 시민단체의 역할까지도 이 건의 내용에 녹아들어 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서는 통합 건의 유형을 통합추진 수준을 측정하는 요소로 고려하고자 한다.

2) 독립변수의 설정

(1) 주민의사

통합추진 건의에 가장 영향을 줄 수 있는 요인은 통합에 대한 논의가 이루어진 후 또는 그 이전부터 형성되어 내려온 해당 지역 주민들의 통합에 대한 인식일 것이다. 주민의 통합에 대한 인식을 확인하는 가장 정확한 방법 중의 하나는 여론조사를 통해서 나타난 통합에 대한 찬성률을 확인하는 것이다.

(2) 행위주체

행위주체로는 정치인 집단, 단체장, 시민단체, 언론, 공무원집단 등을 상정할 수 있다. 통합에 가장 큰 영향을 미치는 행위주체로 단체장, 시민단체, 지역출신 국회의원, 지방의회 의원, 공무원 집단 순으로 연구한 사례가 있으나(하정봉·길종백, 2012: 51-57), 이 연구에서는 행위주체 중 단체장과 국회의원, 지방의원 전체를 아우르는 선출직 전체를 독립변수로 설정하고자 한다.

통합과정에서 시민단체는 통합건의안을 선도적으로 만들어 통합추진을 주도하거나 통합반대를 위한 적극적인 여론 활동을 전개하는 등 커다란 역할을 한다. 여수·순천·광양 지역의 사례처럼 통합에 주도적 역할을 하거나(하정봉·길종백, 2012: 632), 청주·청원의 사례에서처럼 통합 반대를 위한 선봉에 선 사례(양영철외, 2009: 113)가 있는 등 통합과정에 큰 영향력을 발휘한다. 따라서 시민단체의 방향성은 통합의 정도에 큰 영향을 미칠 개연성이 다분하다. 그러나 본 연구에서는 시민단체의 영향이 이미 주민의사 형성이나 종속변수인 건의 유형에 반영되는 것으로 설계하였기 때문에 시민단체의 영향요인은 행위주체에서 제외한다.

언론의 경우는 통합에 대한 방향성을 제시하는 기준자 역할을 한다. 언론은 통합 과정에서 찬·반의 흐름을 유도하는 주요한 기제일 뿐만 아니라 광역문제 해결의 중요성을 부각시키거나 지역 경쟁력 강화의 필요성을 여론화시킴으로써 통합이라는 정책을 의제화 시키는 데 영향을 미치는 주요한 요인 중의 하나이다. 왜냐하면 기사의 노출은 찬성, 반대, 또는 중립이라는 경향을 띠고 얼마나 자주 주민에 노출되었느냐가 중요하기 때문이다. 그러나 언론의 영향도 주민의 의사 형성에 이미 반영된 것으로 설계하였기 때문에 본 연구에서는 행위주체에서 제외하였다.

따라서 본 연구에서는 정치인, 단체장, 공무원을 중요한 행위주체로 설정하였다. 이를 좀 더 자세히 보면 다음과 같다.

첫째, 정치인이다. 정치인 집단 중 국회의원은 통합에 인센티브를 제공하는 법안을 제정하는 등의 권한 행사를 통해 실질적인 영향력을 행사한다(하정봉·길종백, 2012: 51-57). 지방의원도 찬반 결의안 등을 통하거나 주민 접촉을 통해서 통합 관련 주민 여론을 형성하는데 큰 역할을 한다. 주로 정치인은 개별적인 행위를 통해 지역의 여론을 수렴하거나 형성하지만 통합과 같은 지역 전체의 문제에 있어서는 정치적인 동질성을 기반으로 집단화한 행위를 통해 영향을 행사하기도 한다. 이와 같이 집단적 의사표시와 행동의 기반에는 정치적 동질성이 근저에 자리 잡고 있다. 따라서 정치적 동질성이 갈수록 통합에 큰 영향을 미칠 개연성이 농후하다.

둘째, 단체장이다. 단체장의 의지는 통합추진 과정에서 상당한 영향을 미친다(문영동·이시원·민병익, 2009: 7-25). 이는 일부 사례 연구에서도 확인할 수 있다. 청주·청원 통합추진

과정상 갈등요인을 분석한 경험적 실증사례 연구에서는 2008년 청원군수의 반대 의지가 통합의 성사에 커다란 영향을 주고 있다고 적시하고 있다(김태운·남재걸, 2011: 156-157). 단체장의 통합에 대한 의지는 주로 세 가지 방향으로 나타난다. 통합을 주도적으로 추진하거나, 중립적인 입장을 취하거나, 아니면, 적극적인 반대의 입장에 서는 것이 그것이다. 이는 2008년 자율통합추진 당시의 행정안전부의 자료와 인터뷰기사 등을 통해 확인할 수 있다.

셋째, 공무원이다. 공무원 개개인은 단체장의 의지에 따라 영향을 받는 위치에 있기 때문에 주민의사 형성에 일정 부분 영향을 미칠 수는 있으나 단체장과 병렬적인 위치에서 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 다만, 집단으로서의 공무원은 조직구조의 변경에 커다란 영향을 받기 때문에 조직 규모가 작을수록 조직 변화를 수반하는 행정구역 통합에 아주 민감하게 반응을 한다. 따라서 공무원 집단은 그 규모가 통합추진 수준에 영향을 미치는 요인으로 설정하고자한다.

(3) 지역 여건

행위주체와는 다른 속성으로 비인위적인 요소인 해당 지역의 여건은 경제적 여건, 사회적 여건, 역사·문화적 여건으로 대별할 수 있다. 또한 지역 여건들은 시간이 지나면서 변화하는 속성을 갖는다. 이러한 지역 여건들이 변화함에 따라 일정 부분 주민들의 통합과 관련된 의사형성에 영향을 미칠 것이다. 결국 지역의 경제, 사회, 역사·문화적 여건의 변화가 주민들의 구역 통합에 대한 필요성에 대한 인식을 강화하거나 약화시키는 데 일정 정도의 영향을 미칠 것이라고 가정한다³⁾.

첫째, 경제적 여건이다. 경제적 여건 중 해당 자치단체의 재정여건과 그 지역의 경제력 수준은 어느 정도 주민의 통합의사 형성 내지는 통합반대 의사 형성에 영향을 미칠 것이다. 지역의 경제력이 낮으면 지방재원도 영향을 받아서 재정자립도가 낮을 수밖에 없어서 주민의 요구수준을 충족하지 못한다. 이러한 상황이 지속되면 주민들은 이를 위기상황으로 인식하고 이를 해결하기 위한 해결책으로서 새로운 돌파구를 만들기를 요구할 수 있다. 새로운 돌파구 중의 하나가 행정구역 통합 필요성 인식으로 표출될 수도 있다. 그러나 이와 반대로, 열악한 지역 여건을 들어 통합이 추진되면 대등한 관계의 통합이 아닌 흡수 통합이 이루어질 것이라는 우려 때문에 행정구역 통합에 반대하는 것으로 나타날 수 있다. 흡수 통합될 것이라는 인식은 자치단체 재정력이 열악하거나 지역 경제력 규모가 작을수록 더 커지는 경향을 보인다. 반면

³⁾ Leland와 Thurmaier(2005)는 통합에 영향을 미치는 영향요인으로 그 지역의 사회·경제적 기반의 변화, 인구학적 변동, 시 중심부의 경제적 쇠퇴 등을 들고 있다. 본 연구에서는 이러한 지역적 여건의 변화를 독립변수의 일부로 채택하였다.

에 자치단체의 재정력이 상대적으로 크고 양호하거나 지역 경제력 규모가 큰 경우에는 통합에 자신감을 갖게 하는 원동력으로 작용하여 통합추진 수준에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 사회적 여건으로 도시화 수준과 인구변동률이 영향요인으로 일정부분 주민의 통합 의사 형성에 영향을 미칠 것이다. 도시화가 진전되는 데 반해 기존의 행정수요는 이에 대응하는 욕구를 충족시켜주지 못할 것이고 이것 또한 현행 행정시스템에의 위기요인으로 작용할 것이다. 인구 변동률이 높은 지역의 경우에는 그렇지 않은 곳에 비해 행정구역의 변경이나 변화에 덜 민감할 것이다.

셋째, 역사적 요인 또한 행정구역 통합에 미치는 영향요인으로 상정할 필요가 있다. 해당 지역이 역사적으로 통합의 주체였는지 분리되어 나온 곳인지, 아니면 분리되었다가 통합되는 과정에 있는 것인지와 관련한 분리·통합 역사적 이력은 통합과 관련한 주민 인식 형성에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 분리되어 나온 지 얼마 지나지 않은 자치단체일수록 통합에 부정적으로 작용할 것이고 이와 반대로 인근 지역을 지속적으로 편입하여 확대해온 역사적 이력을 가지고 있는 자치단체일수록 통합에 긍정적인 경향을 보일 것이다. 이러한 논의는 지방행정체제 개편을 역사적 경로로 이해하여 분석한 연구에서 그 기본적 개념과 논리를 차용한다(하혜수·이달곤, 2011: 303-324). 하혜수·이달곤(2011: 320)은 '지방행정체제제는 기존제도를 유지하려는 자기 강화 기제와 관성이 작용하고 있기 때문에 결정적 계기가 있는 후에는 일정한 경로를 지속하는 경향을 보이고 있다'고 분석하고 있다.

(4) 통합추진 경험

통합추진 경험은 역사적인 분리·통합 이력과는 다른 차원에서 통합의 성사에 영향을 미친다. 양고운·박형준(2013: 91-113)은 자치단체의 통합추진 경험 유무를 통합에 대한 성패의 한 요소로 가정하여 분석한 바 있다. 과거에 통합을 추진했던 경험을 갖고 있는 지역(청주-청원, 전주-완주, 무안-신안-목포, 창원-마산-진해, 여수-순천-광양 등)이 2008년 통합추진 당시에 긍정 또는 부정의 방향으로 영향을 미쳤는지에 대한 실증 분석은 의미가 있다. 선형적으로 과거의 통합추진 경험은 통합추진에 긍정적인 방향으로 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

본 연구에서도 일부는 고려되었지만, 이외에도 통합추진 수준에 영향을 미칠 개연성이 있는 요인으로는 정부의 소득, 통합효과 기대감, 인센티브(강기운·이태근, 2010), 자치단체장 리더십, 문화·역사·사회적 동질성, 주민 상호간의 신뢰(문영동·이시원·민병익, 2009), 자치단체 규모, 행위자(단체장, 시민단체, 국회의원, 지방의원, 언론), 통합인센티브(하정봉·길종백)등을 들 수 있다. 그러나 본 연구에서는 다양한 변인들 중 단기적인 요인들보다는 장기적인 경향 변화를 알 수 있고 객관화 지표로 가능한 변인들을 우선적으로 고려하였다.

2. 가설의 설정

분석틀을 바탕으로 본 연구의 가설을 설정하면 다음과 같다. <가설1>은 주민들의 통합 정책에 대한 찬·반 의사는 통합을 추진하는 수준에 정의 영향을 미칠 것이다. <가설2>는 통합을 추진하는 과정에서 주요한 역할을 담당하고 있는 행위주체인 정치인과 단체장, 그리고 공무원집단은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 선행 연구와는 달리 이 연구에서는 정치인 변수는 정치적 동질성으로, 단체장 변수는 단체장 의지로, 공무원 변수는 공무원 조직 규모를 나타내는 공무원 수를 지표로 하위 가설을 설정한다. <가설3>은 경제적 여건과 통합추진 수준은 상관관계가 존재할 것이다. 경제적 여건 중 지역 경제력과 자치단체의 재정능력이 통합추진 수준과 정의 상관관계를 가지고 있을 것이다. 경제력은 지역 내 총생산액으로 자치단체의 재정력은 재정자립도로 한다. <가설4>는 사회적 여건 변화는 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 사회적 여건 변화는 도시화 수준과 인구변동을 변수로 설정했다. <가설5>는 분리·통합 이력은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 역사적으로 인접지역으로 분리당한 이력을 가지고 있는 자치단체는 통합에 부정적이고, 인접지역을 통합한 이력을 가진 자치단체는 통합에 긍정적일 것이다. <가설6>은 통합추진 경험은 통합에 정의 영향을 미칠 것이다. 이를 표로 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구 가설

구분	가설 내용
가설1>	통합 필요성에 대한 주민인식은 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설2>	정치인, 단체장, 공무원집단은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다
	2-1 정치적 동질성은 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
	2-2 단체장의 의지는 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
	2-3 공무원 규모는 통합추진수준에 부의 영향을 미칠 것이다.
가설3>	경제적 여건과 통합추진 수준은 상관관계가 존재할 것이다
	3-1 재정자립도가 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
	3-2 소득수준이 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설4>	사회적 여건 변화는 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다.
	4-1 도시화 수준이 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
	4-2 인구 변동이 심할수록 통합의 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설5>	분리·통합한 이력은 통합에 영향을 미칠 것이다.
가설6>	통합추진 경험은 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.

3. 변수의 측정지표

1) 종속변수(통합추진 수준)의 측정지표

행정 구역 통합의 경우에도 마찬가지로 통합이 되었는지 아닌지에 대한 결과로 종속변수의 값을 취하면 그 원인이 되는 요인을 정확히 밝혀내는 데 오히려 장애 요인으로 작용할 수 있다. 행정 구역 통합의 가능성 정도, 또는 행정 구역 통합추진 수준이라는 개념으로서 종속변수를 설정하는 것이 보다 현실 적합성을 가질 것이다. 따라서 이 논문에서는 종속변수를 통합 유무라는 양 극단 값(0또는 1)을 취하는 대신에 통합추진의 수준(정도)이라는 수준 값을 종속변수로 삼고자 한다.

통합추진 수준을 결정하는 가장 중요한 요소 중의 하나는 통합추진 과정에서 주민의 의사가 어느 정도 수준으로 반영되어 있는지 일 것이다. 주민의 의사가 다양하게 골고루 반영되어 있다면 그 지방자치단체의 통합추진 수준은 높다고 보아야 할 것이다. 주민의 의사는 정치인, 단체장, 주민 스스로의 표현 행위를 통해서 나타난다. 그러한 반영 내용이 2009년 9월 30일에 공식적으로 드러난 통합 건의 내용이다. 이와 함께 통합 안이 의회 의결을 위해 상정되었는지 여부와 주민투표에 부쳐졌는지 여부도 외부로 드러난 통합추진 수준의 다른 일면이기도 하다.

따라서 본 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준으로 설정하고 그 수준의 판단은 실제 통합 과정에서 어느 정도까지 외부적으로 표현되었는가와 통합관련 절차들이 어느 정도까지 진행되었는가를 가지고 평가하기로 하였다. 통합추진 수준이 가장 큰 것은 모든 절차가 완료되어 통합이 성사된 경우이며, 통합의 정도가 가장 약한 것은 논의는 있었으나 더 이상 절차가 진행되지 아니하였거나 아예 논의조차 되지 아니한 상태일 것이다. 어느 정도 수준까지 통합이 추진되고 있는지는 통합추진 건의 유형과 실제로 추진된 통합 절차들을 함께 고려하여 행정구역 통합추진 수준을 설정하였다. 이를 통합추진 수준에 따라 도식화하면 <그림 2>와 같다.

통합추진수준 낮음 <-----> 통합추진수준 높음

논의/ 건의 없음	단체장 건의	의회 건의	주민 일정 수 이상 연서로 건의 또는 단체장, 의회 동시 건의	단체장, 의회, 주민 일정 수 이상 연서로서 동시 건의 또는 주민투표, 지방의회 의결 부의
--------------	-----------	----------	---	---

<그림 2> 통합추진 수준

변수를 측정함에 있어서는 해당 자치단체의 통합 의사인 건의 유형과 통합 진행 절차 중 의회 또는 주민투표 부의 및 의결 여부 등을 기준으로 하여 1점에서 5점까지의 점수를 부여하였다. 논의는 있었으나 건의로까지 이어지지 못한 경우는 1점을, 단체장, 의회, 주민 연서 중 단지 하나의 건의만 있는 경우는 2점을, 단체장, 의회, 주민 연서 중 2개의 건의 유형을 갖춘 경우는 3점을, 단체장, 의회, 주민연서 등 세 가지 모두 건의가 이루어진 경우는 4점을, 지방의회에 통합 안건이 부의되어 의결되었거나 주민 투표에 부쳐진 경우는 5점을 부여하였다.

2) 독립변수의 측정지표

첫째, 주민의 통합추진 의사는 통합 건의 전에 형성된 주민의사, 즉 통합 여론조사 상의 통합 찬성률로 측정한다.

둘째, 정치적 동질성은 정당의 일치 여부로 측정할 수 있다(양고운·박형준, 2013). 동일 정당 비율이 높을수록 정치적 동질성이 높다고 할 수 있다. 이는 선출직 총수에서 동일 정당이 얼마나 높은 비율을 차지하고 있는 지로 지표화 할 수 있다. 동일정당 비율은 동일 정당인 수를 전체 선출직 총수로 나누어 100을 곱한 것이지만 동질성은 이와는 약간 다른 개념으로 정리하고자 한다. 특정 의회를 가정하면 정당 구성비가 동수에 가까울수록 정치적 동질성은 거의 없다고 보아야 한다. 동일 정당 구성비가 동수에서 크게 떨어져 있을수록 정치적 동질성은 크다고 보아야 한다. 따라서 정치적 동질성을 구하는 식은 다음과 같이 정할 수 있다.

$$\text{정치적 동질성} = [(\text{동일정당 선출직 수}/\text{총 선출직 수}) \times 100 - 50] \times 2$$

셋째, 단체장의 의지이다. 통합추진위에서 46개 지방자치단체에 대한 통합이 권고된 후 단체장들이 보인 반응은 매우 다양하다. 홍보물을 만들어 배포하는 등 적극적 반대 입장에 선 경우에서부터 언론 등을 통해 적극적으로 찬성 의지를 표명하는 데까지 이른다. 본 연구에서는 통합권고안에 대한 찬성과 반대의 입장으로 이분하여 찬성을 1로, 반대를 0으로 나누었다. 지방자치 단체장의 추진의지는 지방행정체제 개편위원회에서 개편계획안이 마련되어 공표된 2008년 11월부터, 통합권고안이 제시된 2009년 6월을 거쳐, 통합 건의안이 행정안전부에 제출된 2009년 9월 30일까지를 기준으로 작성하였다.

넷째, 공무원의 조직 규모는 그 지방자치단체의 공무원수로 측정하였다.

다섯째, 지방자치단체의 재정력은 일반적으로 연간 세출액, 1인당 세출액, 재정자립도 등

으로 측정하나, 여기서는 자치단체의 의존성과 연관된 지표인 재정자립도를 사용하여 측정하였다.

여섯째, 지역의 경제력은 지역 내 총생산량(GRDP) 또는 1인당 GDP, 해당 지역의 GRDP신장률 등으로 측정하나 여기서는 개인의 소득수준이 아닌 자치단체 전체의 경제력 능력, 즉 지역 전체의 경제력을 나타내는 지역 내 총생산량을 지표로 사용하여 측정하였다.

일곱째, 도시화 수준은 도시계획 면적, 개발 잔여지 면적, 2,3차 산업 종사자수 또는 경제 활동 인구 대비 2,3차 산업 종사자수 비율 등을 고려할 수 있으나, 여기서는 2,3차 산업 종사자수로 측정하였다.

여덟째, 인구변동 수준이다. 이는 주민등록 전·출입자 비율로 측정하였다.

아홉째, 분리·통합 이력은 원심력과 구심력이라는 개념으로 측정하였다. 원심력은 지역적으로 분리되어 스스로 발전하고자 하는 힘으로, 구심력은 다시 하나로 뭉쳐서 더 큰 잠재력을 갖고자 하는 열망(힘)으로 정의한다. 그리고 18개 지역 46개 지방자치단체의 역사적 분리, 통합 이력을 정리하여 구심력이 작용하면 1을, 원심력이 작용하면 0으로 나누어 측정하였다.

열 번째, 통합추진 경험은 자치단체 별 통합추진 경험과 빈도를 기준으로 하여 통합추진 관련 지역별 논의 수준이 한 차례 이상이라도 있었던 지역은 1로, 통합 권고가 있기 전까지 논의가 활발히 이루어지지 않았던 지역은 0으로 구분하여 측정지표로 삼았다.

이상을 표로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 독립변수와 측정지표

독립변수		측정 지표	
주민		주민의 통합추진 의사	여론조사 찬성률
행위 주체	정치인	정치적 동질성	동일정당 비율
	단체장	단체장 의지	단체장 추진의지 유/무
	공무원	공무원 조직 규모	공무원수
지역 여건	경제적 여건	자치단체 재정력	재정자립도
		지역의 경제력	지역내 총생산
	사회적 여건	도시화 수준	2,3차산업 종사자 비율
		인구변동 수준	주민등록 전·출입자 비율
역사·문화적 여건	분리·통합 이력	원심력/구심력	
통합추진 경험		통합추진 경험 유/무	

4. 자료수집

본 연구는 2008년 자율통합 행정체제 개편이 논의되었던 18개 지역의 52개 자치단체 중 중복된 지역을 제외한 46개 지방자치단체를⁴⁾ 대상으로 하였다.

각 측정지표별로 자료는 <표 4>와 같이 수집하였다. 다만 부연이 필요한 것은 주민의 통합 찬성률이다. 주민의 통합에 대한 인식 정도는 매년 동일한 방법으로 통합에 대한 인식조사를 하는 것이 가장 바람직하지만 현실적으로 이러한 자료는 구할 수 없다. 따라서 주민의 통합에 대한 인식과 관련해서는 기존의 여론조사나 실제 통합 주민투표에서 나타난 자료를 사용하기로 하였다. 지역별 여론조사는 1994년 도·농 통합이전에 실시하였던 세대별 투표, 2000년대 초반부터 중반까지 이르는 통합 논의 과정에서 자치단체, 각종 연구기관, 시민단체, 언론 기관 등에서 실시한 여론조사 결과, 그리고 여론조사를 실시한 사례가 없거나 확인이 불가능한 경우에는 2009년에 자율통합 과정에서 실시한 4대 여론 조사 기관의 통합 찬·반여론 조사 결과를 대체해서 활용하였다.

그리고 수집된 자료는 <표 4>와 같이 척도를 구성하였다. 즉 종속변수를 5점 척도로 서열화하였고, 독립변수는 명목척도와 비율척도, 그리고 변량 모수를 혼합하여 사용하였다.

<표 4> 측정 지표별 자료수집 및 척도

변수		자료수집	척도
종속변수	통합추진 수준	2009년 9월 30일 46개 지방자치단체의 통합건의 내용	서열척도
독립변수	주민의 통합 찬성률	각종 여론 조사 결과	비율척도
	정치적 동질성	중앙선거관리위원회 홈페이지	변량모수
	단체장 의지	단체장의 언론사 인터뷰 기사. 단체장들의 해당의회 질의·답변 자료.	더미
	공무원 수	국가 통계 포털, 통계청, 안전행정부 포털, 46개 지방자치단체 홈페이지.	변량모수
	재정 자립도		변량모수
	지역 내 총 생산		변량모수
	2,3차 산업 종사자 비율		변량모수
	인구 유동률		변량모수
	역사적 분리·통합 이력	46개 지방자치단체 홈페이지	더미
통합추진 경험	더미		

4) 46개 지방자치단체는 수도권 19개(남양주-구리, 안양-의왕-군포-과천, 의정부-양주-동두천, 성남-하남-광주, 수원-화성-오산, 여주-이천, 안산-시흥), 충청권 10개(청주-청원, 괴산-증평, 천안-아산, 홍성-예산, 부여-공주), 호남권 9개(전주-완주, 여수-순천-광양-구례, 목포-무안-신안), 영남권 8개(창원-마산-진해-합안, 구미-군위, 진주-산청) 자치단체이다.

IV. 실증분석

1. 기술적 통계 분석

본 연구에서 사용된 독립변수와 종속변수에 대한 기술적 통계분석 결과는 <표 5>와 같다. 우선 종속변수인 통합추진 수준은 평균 2.957로서 중간 정도의 수준이라고 할 수 있다. 다음으로 10개의 독립변수인데, 특기할만한 것을 지적하면 다음과 같다. 주민찬성률은 최대 남양주시의 88.4%에서 최소 증평군 8.1%까지 분포되어 있으며 평균 54.178%이다. 정치적 동질성의 평균은 59.54565이고, 표준 편차는 25.74166이며, 최소값이 9.1, 최대값이 100까지 분포하여 지역에 따라 극단적인 값을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 최대값을 나타낸 지역은 동두천, 전주, 완주이며, 최소값을 보인 지역은 증평군이다. 단체장의 의지는 평균 0.326으로 약한 편이다. 재정자립도 평균은 37.6%, 표준편차는 17.778이고, 재정자립도 분포는 최소 6.4%에서 최대 70.5%까지 나타나고 있다. 분석 대상 자치단체 중 재정자립도 최대 지역은 성남시, 최소 지역은 신안군이다. GRDP는 평균이 5조 9,025억원, 표준 편차가 5조 9,664억 원이며 최소값이 3조1,099억 원, 최대값은 24조568억 원이다. 최대값을 보인 지역은 구미시, 최소 지역은 구례군으로 나타났다. 2,3차 산업 종사자수 비율의 평균은 31.02%, 표준편차는 7.40%, 최소값은 18.26%, 최대값은 50.58%이다. 인구변동률은 평균값이 34.02%, 표준편차가 8.26%, 변동 폭은 최소값 19.01%에서 최대값 56.57%까지 이른다. 그 외의 변수에 대한 통계량은 <표 5>를 참조하기 바란다.

<표 5> 변수별 기술적 통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	N
종속변수	통합추진 수준	2.957	1.382	1	5	46
독립변수	주민 찬성률	54.178	21.425	8.1	88.4	46
	정치적 동질성	59.546	25.742	9.1	100.0	46
	단체장 의지	0.326	0.474	0	1	46
	공무원 수	1028.087	536.262	327	2490	46
	재정자립도	37.633	17.778	6.4	70.5	46
	지역내 총생산	5902539.283	5966435.599	310987	24056828	46
	2, 3차 산업 종사자 비율	0.310	0.074	0.183	0.506	46
	인구 유동률	0.340	0.083	0.190	0.566	46
	역사적 분리, 통합 이력	0.283	0.455	0	1	46
	통합추진 경험	0.413	0.498	0	1	46

2. 상관관계 분석

가설의 채택 여부를 검증하는 회귀분석을 하기에 앞서 변수들간의 상관관계 분석을 실시하였다. 이러한 상관관계 분석은 변수들간의 관련성을 미리 살펴봄으로써 가설 검증에 필요한 정보를 어느 정도 확보할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구에서는 종속변수 1개, 독립변수 10개로 모두 11개를 대상으로 하여 상관관계 분석을 하였다. 그 결과는 <표 6>과 같다. 즉 종속변수인 통합추진 수준과 독립변수들과의 상관관계를 보면 통합찬성률, 단체장의지, 그리고 역사적인 분리·통합 이력이 각각 $p < 0.01$, $p < 0.05$, $p < 0.01$ 유의 수준에서 통합추진 수준과 유의미한 상관관계를 가진다. 통합추진 수준에 통합찬성률 0.6190으로 상관관계가 가장 높게 나타났고 다음으로 분리·통합 이력, 단체장 의지 순으로 상관관계가 나타났다. 그러나 그 외의 다른 독립변수들은 종속변수와의 상관관계가 유의성 수준을 벗어나는 것으로 나타났다.

다만 유의해야 할 점은 상관관계가 지나치게 높게 나타날 경우이다. 상관관계가 0.8 이상으로 나타나면 변수간의 상관관계가 지나치게 높아 가설을 검증할 때 다중공선성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 다행이도 본 연구에서는 상관관계가 지나치게 높아 다중공선성의 문제가 발생할 여지가 있는 것은 발견되지 않았다.

<표 6> 상관관계 분석 결과

	통합추진 수준	통합 찬성률	정치적 동질성	단체장 의지	공무원 수	재정 자립도	지역내 총생산	2,3차 산업종사자 비율	인구 유동율	분리·통합 이력	통합추진 경험
통합추진 수준	1.0000										
통합 찬성률	0.6190***	1.0000									
정치적 동질성	0.0560	0.2685*	1.0000								
단체장 의지	0.2935**	0.4823***	0.2889*	1.0000							
공무원 수	0.1844	0.3554**	0.0884	0.3570**	1.0000						
재정 자립도	0.1272	0.0600	-0.1037	0.0571	0.5070***	1.0000					
지역내 총생산	0.0731	0.1403	0.0141	0.1685	0.8449***	0.7679***	1.0000				
2,3차 산업종사자 비율	-0.1290	-0.2246	0.0593	-0.1485	0.2101	0.4821***	0.5345***	1.0000			
인구 유동율	0.0774	0.0597	0.1245	-0.0421	0.2237	0.5420***	0.4098***	0.2415	1.0000		
분리·통합 이력	0.4007***	0.4906***	-0.0519	0.3873***	0.2751	0.1941	0.1371	-0.1614	0.1569	1.0000	
통합추진 경험	0.1879	0.1297	0.3893	0.3583**	0.0781	-0.1516	-0.0136	-0.2501*	0.1643	0.0618	1.0000

* p <0.1, ** p <0.05, *** p <0.01

3. 다중회귀 분석

1) 분석 개요

본 연구는 통합추진 수준에 미치는 영향요인을 분석하는 것이 목적이다. 본 연구의 종속변수는 통합의 가·부 또는 성·패나 통합에 대한 찬·반이 아닌 통합추진 수준으로, 5점 척도로 서열화하였다. 이렇게 함으로써 비교 대상 간 추진 수준을 비교하는데 유용하고, 또한 독립변수간 영향력을 분석하는데 보다 설명력을 높일 수 있다. 그리고 독립변수를 주민, 행위 주체, 지역 여건, 통합추진 경험으로 분류하여 실시하였으며, 인구수, 세출액, 1인당 지역 총생산액을 통제변수로 처리하였다.

일반적으로 가설을 검증하는 통계적 분석 방법으로는 OLS에 근거한 다중회귀 분석, 교차 분석, T-검정, 분산분석 등이 활용되는 데, 본 연구는 독립변수가 2개 이상이고 2008년도를 중심으로 횡단면 분석을 실시하였기 때문에 통계적으로 유의한 다중회귀분석을 시행하였다. 독립변수에 이분산성을 통제하기 위해 vce(robust) 옵션을 시행하였다. 그리고 더미 변수와 비율 변수를 제외한 종속변수와 독립변수들은 자연로그 값을 취하였다. 더미 변수를 제외한 모든 변수들에 자연로그를 취함으로써 과 분산 문제를 해소함은 물론 독립변수와 종속변수간의 비율 변화를 통해 영향 관계를 분석할 수 있도록 하였다.

2) 분석 결과

통제 변수를 포함한 전체 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 검증하기 위해 종합 모형을 설정하였다. 종합 모형은 <표 7>과 같이 독립변수들의 종속변수 설명력을 의미하는 결정 계수(R²) 값이 0.6857로 나타났고, 상수(_cons)는 -7.891516이다.

<표 7> 종합 모형 분석 결과

구 분		종합 모형	
주 민	통합여론조사 찬성률	.6503845 ***	
행위주체	정치적 동질성	-.2207069 *	
	단체장 의지	.1720012	
	공무원 수	.0265425	
지역여건	경제적 여건	재정자립도	.7793849 ***
		지역내총생산	2.423224 ***
	사회적 여건	2,3차 산업 종사자 비율	-3.741278 *
		인구 변동률	.6044007
	역사적 여건	분리·통합 이력	.3487889 *
통합추진 경험		.3847851 **	
통제변수	인구수	-3.117745 ***	
	세출액	.5930236	
	1인당 소득수준	-.755391 ***	
상수(_cons)		-7.891516	
F		3.31	
Prob> F		0.0000	
R-squared		0.6857	

주1): *p <0.1, **p <0.05, ***p <0.01

주2): 종속변수·독립변수 모두에 자연로그를 처리하여 회귀계수는 독립변수 1%가 변화면 종속 변수가 1% 변화하는 비율 변화로 해석한다(정성호, 2013).

우선, 주민의사의 경우 1% 유의 수준에서 회귀 계수가 0.6503845로 나타나, 통합 여론 조사 찬성률은 통합추진수준에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 <가설1>은 채택되었다.

행위주체와 관련된 <가설 2>에서 정치적 동질성은 종속변수와 오히려 부의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 10% 유의 수준을 보였다. 즉, 정치적 동질성이 높을수록 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동일 정당 구성 비율이 높을수록 다양한 지역 주민들의 의견들이 제대로 반영되지 못하는 요인으로 작용할 가능성이 큰 것으로 보인다. 따라서 가설 2-1은 기각되고 대립가설이 채택되었다. 정치적 동질성은 사회 문제를 해결하는데 오히려 걸림돌이 될 가능성이 크다는 정치적 현실을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 하정봉·길종백(2012)은 통합성사에 영향력 있는 행위자로 단체장과 시민단체 다음으로 정치인(국회의원과 지방의원)을 들고 있어 이와는 다른 결과를 보이고 있는 것으로 분석하고 있다. 그 분석 또한 타당하나 본 연구는 특정 자치단체에 한정된 분석이 아니고 통합이 거론되었던 전 자치단체에 일관되게 영향을 주는 요인으로서 정치적 동질성이라는 개념을 설정했을 뿐 아니라 종속변수로 통합추진 수준이라는 개념을 상정했기 때문에 분석 또한 달리하여야 한다. 즉, 다양한 정치적 구성이 오히려 사회 문제 해결에 더 바람직한 영향을 줄 수 있다고 보아야 한다. 사회가 민주화되기 이전에는 행정의 시스템이나 의사결정 과정이 정치적인 이유로 인해 커다란 영향을 받는 상황이어서 지방자치단체 통합 또한 정치적 영향을 크게 받는 것이 당연시되었다. 그러나 민주화된 이후 정치적 요소는 오히려 사회 문제를 해결하는 데에 부정적인 영향을 미치는 현상을 보이고 있다. 사회적 갈등을 해결하는 요소로서의 정치적 동질성은 오히려 주민의 의사를 왜곡시키는 요인으로 작동하는 것은 아닌지 의구심을 갖게 하기도 한다. 정치적 동질성과 주민의 의사의 또 다른 표현인 통합추진 수준과는 부의 영향관계에 있다는 실증분석은 그러한 의구심을 통계적으로 입증하고 있다고 볼 수 있다. 단체장의 지는 통합추진 수준에 정의 영향을 미치나 유의미한 수준은 아닌 것으로 분석되었다. 단체장 또한 큰 의미에서의 정치적 요인으로서 정치적 동질성과 그 궤를 같이 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 단체장의 경우는 대체적으로 주민의사를 대변하는 입장을 취하고 있으나, 일부의 경우에는 정치적 유·불리에 따라 주민의사와는 다르거나 또는 애매한 입장을 보이고 있는 것으로 판단된다. 유의수준이 10%를 상회하기 때문에 통계적으로는 의미가 없으나 종속변수와 정의 관계(회귀 계수 .1720012) 이어서 사회과학적으로는 의미가 있을 수도 있다. 하정봉·길종백(2012)의 연구에서와 같이 특정 시점의 자치단체 사례의 경우에는 단체장의 의지가 결정적인 영향을 미치는 것으로 받아들여질 수 있으나 장기적인 관점에서의 단체장 의지의 영향은 그 지역의 통합추진 수준을 결정짓는 요소라고 보기는 어렵다. 청주·청원의 사례는 단기적인 시점에서 단체장 의지의 영향력은 당연히 크게 작용할 수 있지만 장기적인 관

점에서 보면 그 지역의 통합추진 수준을 나타내는 영향 요인으로 단정 짓기에는 부족한 점이 있음을 잘 보여주고 있다. 청원 지역의 사례는 단체장의 의지를 변하게 만드는 동인이 더욱 중요함을 시사하고 있기 때문이다⁵⁾. 이에 따라 2-2는 통계적으로 기각되었다. 공무원 수는 통계적으로 유의미한 영향관계에 있지 않아 가설 2-3도 기각되었다.

경제적 여건과 통합추진 수준간의 관계에 관한 <가설 3>에서, 재정자립도는 회귀계수 .7793849로 종속변수와 1% 유의수준에서 정의 영향관계를 갖는 것으로 분석되었다. 재정자립도가 높을수록 통합추진 수준이 높다는 것은 해당 지방자치단체의 경제적 능력이 인근 지방자치단체와의 통합에 자신감으로 작용하는 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 이는 지역내 총생산이 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있는 것으로 보이서도 설명력을 가질 수 있을 것이다. 지역내 총생산도 회귀계수 2.423224로 1% 유의 수준에서 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 자치단체 재정력과 해당 지역의 경제력 규모는 통합의 추진 수준을 상승시키는 데 영향을 미친다는 의미로 해석된다. 지역 주민들의 소득수준이 아닌 지역의 경제적 능력이 중요함을 말해주고 있는 것이다. 재정자립도는 자치단체의 재정능력을 지역내 총생산은 그 지역의 경제력을 나타내는 지표이므로 결국 그 지역 전체의 경제력이 클수록 통합추진 수준에 정의 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 가설 3-1과 가설 3-2는 채택되었다. 이러한 가설을 뒷받침하는 사례로 청주·청원의 사례를 들 수 있다.

사회적 여건과 통합추진 수준간의 관계에 관한 <가설 4>에서, 도시화 수준 지표로 사용한 2, 3차 산업 종사자수 비율은 종속변수인 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 회귀계수는 -3.741278로 부의 영향관계에 있어서 예상과 달리 도시화가 진전될수록 통합추진 수준이 낮아지는 것으로 해석된다. 이는 46개 지방자치단체 중 청주·청원 지역을 제외하고는 상대적으로 도시화가 덜된 지역 대부분이 통합추진 수준이 높았던 것 때문으로 판단된다. 이와 함께 그 원인 중의 하나로 이전 보다는 전국의 대부분 지역이 이제는 이미 상당 수준의 도시화가 진전된 상태이기 때문에 도시화 수준은 통합추진 수준과는 큰 관계가 형성되고 있지 않은 것으로도 해석할 수 있을 것이다. 인구 변동률은 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있으나 유의미한 수준을 벗어나 있다. 이에 따라 가설 4-1과 4-2는 각각 기각되었고 4-1은 대립 가설이 채택되었다.

다음으로 역사적 분리·통합 이력에 관한 <가설 5>는 종속변수와 정의 영향관계에 있으며, 유의수준은 10%로 분석되었다. 회귀계수는 .3487889이다. 따라서 <가설5>는 채택되었다.

<가설 6>의 통합추진 경험은 2009년 9월 30일 통합 건의안이 제출되기 이전의 추진 경험으로

5) 청주·청원 지역 통합 관련한 주민들의 찬·반 여론조사 결과 추이는 특정시점의 단체장 의지와 관계없이 1994년 34.3%(주민의견조사)에서 2012년 79.0%(주민투표)까지 지속적인 상승세를 보이고 있다.

정의하였는데 통합추진의 경험이 있는 경우가 그렇지 아니한 경우에 비해 통합추진 수준에 더 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 회귀계수는 .3847851이며 5% 유의수준에서 정의 영향관계에 있다. 역사적으로 분리된 이후 지속적으로 인근지역을 합병하는 역사적 이력을 갖고 있는 지방자치단체일수록, 통합추진 경험이 있을수록 통합추진에 대한 주민들의 인식의 정도는 그렇지 아니한 경우에 비해 더 우호적인 경향을 보이고 있다고 해석된다. 인근지역을 통합한 역사적 이력은 주민들의 통합의 필요성을 상승시키는 역할을 하고 있으며, 통합추진 경험을 통해서도 일정부분 통합에 대한 학습효과가 작용하고 있는 것으로 보인다(Marando, 1979). 따라서 <가설6>도 채택되었다.

V. 결론

본 연구는 행정구역 통합에 미치는 영향요인을 검증하기 위하여 46개 지방자치단체를 대상으로 다중회귀분석을 실시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주민의사는 통합추진 수준에 영향을 미친다. 통합추진 수준을 종속변수로, 주민의 통합추진 의사인 통합 찬성률을 독립변수로 하여 분석한 결과 통합추진 수준에 주민의 통합 찬성 의사가 매우 큰 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 모든 변수를 고려한 종합모형에서도 동일한 결과로 분석되었다. 따라서 2008년 추진된 행정구역 통합에 있어서 주민의 정책에 대한 신뢰여부는 매우 중요한 요소로 작동했음을 알 수 있다.

둘째, 통합추진 과정에서 직·간접적으로 통합 행위주체로서의 역할을 담당하였던 정치인, 단체장, 공무원의 특성 중 측정지표로 설정한 정치적 동질성, 단체장 의지, 공무원 수는 통합추진 수준과는 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 오히려 정치적 동질성은 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 정치적 동질성은 정책추진 과정에서 순방향의 역할을 하기도 하지만, 때로는 정치적 동질성이 너무 높으면 그 지역 주민의 다양한 의견들을 담아내는 데 걸림돌이 되기도 한다. 행정구역 통합에 있어서 정치적인 동질성은 지역에 따라 순방향으로, 때로는 역방향으로 작용한 결과로 보인다. 단체장의 의지는 일정부분 통합추진에 순방향으로 작용하는 것은 사실이나 주민의 의사를 대변하는 차원이 아닌 정치적인 요소가 개입된 경우에는 오히려 역방향으로 작용한 때문인 것으로 보인다. 이는 자치단체에 따라 단체장의 의지가 주민의 다수 의사와 다른 방향으로 작용한 것을 의미하기도 한다.

셋째, 경제·사회적 요인 변수중 경제적 요인으로 선정한 재정자립도와 지역내 총생산은 종속변수인 통합추진 수준에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 통합 논의 대상인 지방자치단체간의

관계에 있어서 해당 자치단체의 재정력과 그 지역의 경제력은 통합을 주도하거나 적극적으로 추진하는 동력을 제공하는 것으로 판단된다. 사회적 요인으로 선정한 2, 3차 산업 종사자 비율은 통합 추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로, 인구 이동률은 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 도시화 수준과 사회적 유동성이 높다는 자체만으로는 통합추진 수준에 영향을 미치는 것으로는 볼 수 없고, 지역의 경제력이 훨씬 더 통합추진 수준에 더 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다.

넷째, 지역의 역사적 요인으로 설정한 분리·통합 이력과 통합추진 경험은 모두 통합추진 수준과 정의 방향으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 역사적 요인들이 통합추진 수준에 영향을 미치는 것으로 분석된 것은 행정구역 통합이 단기적인 사안이 아닌 장기적인 과제일 뿐만 아니라, 통합추진 수준의 형성도 단기적이 아닌 장기간에 걸쳐 형성되어지는 것임을 입증하는 것으로 판단된다.

결론적으로, 행정구역 통합추진 수준에 주민의 의사가 가장 중요하게 영향을 미치고 있으며, 정치적 동질성·단체장 의지·공무원 수보다는 해당 지역의 경제력이, 도시화 수준이나 사회적 유동성 보다는 장기간에 걸친 역사적 경험들이 행정구역 통합 수준을 결정하는 데에 더 중요한 요소로 작용한다고 판단된다. 따라서 통합정책을 추진함에 있어서 영향요인에 대한 과학적이고 장기적인 분석의 바탕위에서 대상지역을 선정해야 할 것이다. 그렇지 않으면 불필요한 갈등을 유발하여 갈등관리비용이 기하급수적으로 늘어나기 때문이다.

본 연구는 다음과 같은 몇 가지 연구방향을 제시하고자 한다. 첫째, 본 연구는 단 년도 분석으로써 장기적 변인들의 변화량을 가지고 분석할 수 없는 한계점을 가지고 있다. 따라서 선정된 요인들을 20년 이상의 장기적인 변화 흐름으로 하여 장기간의 패널 분석을 통해 검증하는 방법은 매우 유용하리라 생각된다.

둘째, 통합은 분리라는 정책의 다른 측면으로 이해하고 해당 자치단체에 대한 역사적인 이력에 대한 심층 분석이 중요하다. 따라서 한 시점에서 존재하는 정치인, 단체장, 시민단체, 언론 등 통합 정책에 대한 행위주체가 아닌 역사적인 실체로서의 자치단체라는 측면에서 바라보고 통합의 영향요인이 깊어 있게 연구되어야 한다. 장기적으로 지역 여건이 변화하면 이것이 곧 통합이든 분리든 자치단체의 규모 수준 논의에 영향을 미치고 이는 다시 정치인이나 단체장, 또는 시민단체, 언론 등에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

마지막으로, 정책을 바라보는 새로운 시각이 필요한 시점이다. 통합이라는 정책은 행위주체자들의 아이디어가 아니라 지역의 현상들을 정책이라는 이름으로 체계화한 것에 불과하다는 시각이 강조되어야 한다. 특정인들이 생산한 정책으로서의 통합이 아니라 그 지역을 구성하고 있는 비인위적 요소들의 변화를 담아내는 그릇이라는 인식으로 접근하는 것이 지역주민들의 입장에서 자치단체의 형태를 바람직하게 만드는 첩경일 것이다.

【참고문헌】

- 강기운·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구: 창원시를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 22(2): 55-78.
- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 『지방정부연구』, 10(3): 63-79.
- 김이수. (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여수시와 전주권(전주·완주)의 통합과정 비교분석. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 69-94.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(3): 149-172.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향 요인. 『지방정부연구』, 13(1): 7-25.
- 민병익. (2012). 시간적 요소가 정책성가에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로. 『지방정부연구』, 16(2): 7-41.
- 박기관·홍관웅. (2013). 지방행정체제 개편에 대한 인식과 기대효과의 탐색: 강원도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 55-81.
- 박형준. (2013). 시·군 통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시·군 통합의 한계 탐색: 2단계 c3모형과 제도적 집단모형을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 27-49.
- 복문수. (2010). 행정구역개편 과정에 관한 다중합리모형 분석: 삼려(여수시,여천시,여천군) 통합과정을 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 97-136.
- 신환철. (2010). 전주·완주통합추진과정의 평가와 향후과제: 민간추진협의회 활동을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 41-67.
- 양고운·박형준. (2013). 지방정부간 자율적 행정구역 통합의 성공 요인 탐색-퍼지집합 질적비교 분석(fsQCA)의 적용. 『한국지방자치학회보』, 25(1): 91-113.
- 양영철·남기현·박혜자·이시원. (2009). 『기초자치단체간 통합제기지역의 해결과제 연구』.(사)한국행정학회.
- 이기우. (2009). 지방행정체제 개편논의의 방향과 과제. 『제도와 경제』, 3(1): 113-147.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편 방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이승중. (2009). 지방행정체제의 합리적 개편방안. 한국지방자치학회 세미나. 『바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나 논문집』: 119-135.
- 이훈준·남재걸. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석 : 청주·청원 통합 실패 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24 (3): 83-112.
- 장한나·문상호·이명석. (2012). 지방행정구역 통합요인이 주민의 인식에 미친 영향: 영주시-영풍군 도·농 통합 사례를 중심으로. 『지방행정연구』, 26(3): 89-122.
- 정성호. (2013). 『STATA를 활용한 사회과학 통계』. 서울: 박영사.

- 정재진·이병량. (2010). 행정구역 개편의 학습 정보로서 시·군 통합의 효과 분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(3): 57-89.
- 주상현. (2012). 지방행정체제 개편 논의의 과정 분석과 함의: 전주·완주 통합논의 사례를 중심으로. 『한국비교정부학보』, 16(2): 255-286.
- 하정봉·길종백. (2012). 기초자치단체 통합에 대한 지역주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양지역을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 19(1): 51-75.
- 하혜수. (2009). 지방분권형지방행정체제 개편대안 연구. 『한국지방자치학회보』, 21(3): 33-52.
- 하혜수·이달근. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 『한국비교정부학보』, 15(1): 303-324.
- 허훈·강인호. (2009). 지방행정체제 개편에 대한 전문가 의견조사와 바람직한 추진 방향. 『한국지방자치학회보』, 21(2): 29-55.
- Jones, Bryan D. (1983). *Governing Urban America: A Policy Focus*. Canada: Little, Brown.
- Leland, Suzanne and Kurt Thurmaier. (2005). When Efficiency Is Unbelievable: Normative Lessons From 30 Years of City-County Consolidations, *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 4, pp.475-489.
- Marando Vincent L., (1979). City-County Consolidation: Reform, Regionalism, Referenda and Requiem, *The Western Political Quarterly*, Vol.32, No. 4, pp.409-421.

목영만: 고려대학교, 서울대학교 행정대학원, 미국 위스콘신 주립대학교에서 행정학과 정책학을 공부하였고, 서울시립대학교 박사과정을 수료하였다. 1981년 제25회 행정고시로 공직에 입문한 후 30여 년 간 지방자치단체와 중앙정부에서 복무하였다. 현재는 건국대학교 행정대학원 초빙교수로 정부 정책과 공공성, 정부신뢰의 원인, 바람직한 정부 규모 등 공공부문의 근원적 존재 이유에 관심을 가지고 연구와 강의 활동을 하고 있다(ymok0511@naver.com).

권영주: 일본 京都大學 법학부에서 1996년 “戰後日本における地方自治の形成”으로 법학박사학위를 취득하고, 일본 京都大學 법학부 助手, 국회도서관의 입법조사연구관을 거쳐 현재 서울시립대학교 행정학과 교수 및 정경대학 학장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 일본행정, 지방자치, 지역개발 등이며, 연구논문으로 “지방의회 의정활동의 시계열적 평가(한국지방자치학회보 21(3), 2009)”, 일본의 지방선거에 있어서 정당공천의 현상과 제도(한국지방자치학회보 25(1), 2013) 등 다수가 있다. 한국행정학회 지방행정연구회장 및 일본행정연구회장, 한국정책과학학회 부회장, 한국지방자치학회 국제위원장·지방분권포럼위원장·부회장 등을 역임하였다(yjkwon@uos.ac.kr).