

## 청주-청원 지방행정체제 개편의 정책효과 추정\*

### The Effect of Local Governments' Consolidation between Cheongju City and Cheongwon County

장 덕 희\*\* · 목 진 휴\*\*\* · 오 완 근\*\*\*\*

Jang, Duck-Hee · Mok, Jin-Wh · Oh, Wankeun

#### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 선행연구 검토
- III. 분석방법론
- IV. 실증분석결과
- V. 요약 및 결론

이 연구에서는 청주시와 청원군의 사례를 대상으로 지방행정체제 개편의 정책효과를 2 단계 접근법(비용편익분석과 산업연관분석)을 적용해 정량적으로 추정하였다. 먼저 비용 편익분석을 위해 그간의 선행연구들에서 제시되고 있는 지표들을 비용과 편익의 관점에서 각각 10종씩 선택하여 비용편익분석을 실시하였으며, 두 번째 단계에서는 도출된 순편익을 지역산업연관분석에 적용하여 생산유발효과와 부가가치유발효과를 산정하였다.

실증분석 결과, 체제개편 후 10년간 발생할 편익은 약 884억원으로 추정되었으며, 비용은 약 149억원으로 순편익은 약 735억원인 것으로 추정되었다. 이를 지역산업연관분석에 적용한 결과, 행정통합에 따른 생산유발효과는 10년간 약 194억원, 부가가치유발효과는

\* 이 연구는 2009년도 수행된 정책연구인 <지방행정체제 개편의 정책효과 분석>의 일부를 기초로 2012년 한국정책학회 추계학술대회 겸 국제학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다. 오완근은 2012학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 감사한다. 2012년도 국민대학교 교내 연구비 지원이 목진휴의 연구 참여에 도움을 주었다.

\*\* 스크립스코리아항체연구원 연구지원실장(주저자)

\*\*\* 국민대학교 행정학과 교수(공동저자)

\*\*\*\* 한국외국어대학교 경제학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2012. 8. 7, 심사기간(1차): 2012. 8. 8 ~ 2012. 9. 21, 게재확정일: 2012. 9. 21

약 8억원으로 나타났다. 이러한 실증분석 결과는 청주-청원의 행정통합이 해당지역에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나 양 지역의 통합을 적극적으로 추진할 가치가 있음을 시사해 주는 것이다.

□ 주제어: 지방행정체제 개편, 청주 청원, 시군통합, 통합

This study examines the effect of the consolidation between two local governments: Cheongju City and Cheongwon County. A two-stage approach was employed. In the first stage, a cost-benefit analysis shows that while its benefit after the consolidation is 88.4 billion Won for the next 10 years, its cost is 14.9 billion Won. Therefore, a net benefit is 73.5 billion Won thanks to the consolidation. In the second stage, the results of a regional input-output analysis using the net benefits demonstrate that the consolidation would induce the production of approximately 19.4 billion Won and the value-added of approximately 0.8 billion Won. Overall, the consolidation would be beneficial to both localities in a significant sum. Therefore, this study suggests that the idea of the consolidation of the two local governments be strongly pursued.

□ Keywords: Local Governments' Consolidation, City-County Consolidation, Cheongju and Cheongwon

## I. 서론

이 연구의 목적은 지방행정체제 개편(이하 체제개편)을 둘러싸고 발생 가능한 정책효과를 비용편익분석과 산업연관 분석 방법을 적용해 정량적으로 추정하는 데 있다. 이 연구에서는 보다 구체적인 사례를 이용한 심도 깊은 논의를 위해 최근 개편이 확정되어 2014년 통합 예정인 청주시와 청원군의 사례를 통해 체제개편의 정책효과를 논의한다.

체제개편은 지방정부 간 통합이라는 형식으로 이루어지기 때문에 그 자체로 지방자치제도의 근간을 바꾸는 중요한 결정이다. 또한, 이 과정에서 다양한 정책문제와 이해관계가 얽혀 있을 뿐만 아니라, 지역 주민들의 찬반 태도가 극명하게 갈리고 있어 그 자체로 매우 복잡한 메타문제적 속성(Dunn, 2008)을 지니고 있는 이슈이다. 따라서 체제개편을 통해 장·단기적으로 어떤 이익과 손실이 발생할 것인지를 과학적 방법을 이용해 추정하는 것은 매우 중요

한 의미를 갖는다.

그런데 지금까지의 관련 선행연구들에서는 체제개편의 정책효과가 긍정적일 것이라는 견해와 부정적일 것이라는 견해가 공존한다. 이때, 긍정적인 견해는 규모의 경제효과에 의한 지방정부 운영의 효율성 제고가 가능하다는 것에 근거하며, 부정적인 견해는 체제개편의 경제적 효과는 미미한 반면, 주민 갈등 등 비효율적인 요소가 존재한다는 것에 근거한다. 그리고 체제개편 이슈의 중요성에 비하여 실제 지방행정체제개편이 초래할 정책효과를 실증분석 관점에서 바라보고 있는 연구는 상대적으로 적은 편이다.

이 연구에서는 정량적인 관점에서 체제개편의 정책효과를 추정한다. 추정은 먼저 비용편익 분석방법을 이용한 체제개편의 경제적 효과를 추정한 후 다음 단계에서 비용편익분석 결과를 지역산업연관분석에 적용하여 파급효과를 도출하는 2단계 접근법을 활용한다. 이러한 접근법은 Baek과 Oh(2004), Oh와 Lee(2011)의 연구 등에서 사용된 바 있다. 비용편익 분석을 위해서는 분석의 대상이 되는 지표들을 산출할 필요가 있으며, 이 연구에서는 최근까지 수행된 선행연구들에 제시된 비용지표와 편익지표를 이용해 비용편익분석을 실시한다.<sup>1)</sup> 그리고 각각의 지표들은 장기적 관점에서 지속적으로 효과가 발생하는 지표와 단기적으로 한번만 효과가 발생하는 지표들로 구성되어 있다. 따라서 장기적으로 효과가 발생하는 지표들은 통합이후 10년의 기간을 효과발생 기간으로 산정한다.<sup>2)</sup> 지역산업연관분석은 한국은행(2009)에서 발표한 2005년 지역산업연관표를 사용한다.<sup>3)</sup>

1) 이에 대하여는 II와 III장에서 자세히 논의한다.

2) 비용편익분석은 '만일 체제개편이 없었다면?'이라는 질문에 대한 답을 찾는 과정이다. 즉, 체제개편이 없었을 경우 발생하지 않을 편익이 개편 이후 발생할 것이라면 이는 편익으로 산출되며, 동일하게 체제개편이 없었다면 발생하지 않을 비용이 개편 이후 발생할 것이라면, 이는 비용으로 산출된다. 그런데 비용과 편익지표 중에는 그 효과가 장기적으로 발생할 것으로 추론되는 지표들이 많다. 예컨대 체제개편으로 인해 공무원 규모가 감축되었다면, 이로 인한 편익은 향후 지방자치제도가 지속되는 한 계속 발생할것으로 예상되는 편익이라고 볼 수 있다. 그러나 이후 보다 자세히 설명할 것이지만, 장기적으로 발생하는 효과는 주로 편익 측면에 포함되어 있고, 비용지표에는 단기적으로 발생하는 지표들로 구성되어 있다. 따라서 결과적으로 편익이 지나치게 강조될 가능성이 있으므로, 이 연구에서는 장기적 비용편익 발생기간을 10년으로 한정하였다.

3) 지역산업연관표는 2005년 표가 가장 최근의 것이다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 지방행정구역 체제개편 효과에 대한 논의

우리나라의 체제개편은 지방정부 간 통합의 형태로 진행 중이다. 우리나라는 이미 1995년 도농통합 형태로 대규모 체제개편을 시행한 경험을 갖고 있으며, 체제개편의 효과를 추론하는 다양한 선행연구들이 수행된 바 있다(김재홍, 2000; 박기관, 2007, 박기관 외, 2001; 이성로, 2003; 이시원 외, 2001; 장덕희·목진휴, 2010; 조석주 외, 2000; 홍준현, 2007 등). 그리고 체제개편은 지방정부의 규모를 어떻게 설정할 것인가에 초점을 맞추고 있기 때문에 통합효과를 긍정적으로 보는 관점과, 부정적으로 보는 관점이 혼재되어 있다.

#### 1) 체제개편에 대한 긍정적인 논의

체제개편에 대한 긍정적인 논의들은 규모의 경제논리와 통합적 개발론 등에 의해 지지되어 왔다. 규모의 경제 이론에 의하면 공공재는 초기 고정비용이 발생하기 때문에 생산량의 증가에 따른 단위당 생산원가는 점점 감소하게 되는 형태를 취하게 된다. 그리고 이것이 성립하기 위해서는 가변비용의 비중이 커야하고, 가변비용의 비중증가를 위해서는 무엇보다 해당공공재의 수요, 즉 무엇보다 일정수준의 인구규모의 확보가 필요하다. 이는 인구규모의 증가를 통해 1인당 공공재 공급비용은 감소하고, 가변비용의 비중이 확대될 수 있기 때문이다(Pommerehne, 1977; Giertz, 1981; Mullen, 1980; 정재진, 2009: 18). 그리고 경우에 따라서는 인구규모가 공공재 생산에 필요한 고정비용을 감당할 수 없을 정도로 작을 경우 비효율로 인해 해당 서비스 공급 자체가 불가능해 질 수도 있다.

지방자치제도 실시의 역사가 긴 미국, 일본 등의 국가들에서는 그간 지방정부들 간의 통합이 간간히 이루어졌으며, 이를 이용해 통합의 효과를 확인하는 다수의 연구가 수행되어 왔다. 그리고 체제개편의 효과를 긍정적으로 바라보는 선행연구들은 주로 경제적 측면에서 규모의 경제효과를 통한 경제적 편익을 주장하고 있는 연구들이 많다. 관련 연구 중에서 Dolan(1990)의 연구는 통합을 통해 분리된 지방정부에서 동일한 사업을 통합하여 운영할 수 있기 때문에 결과적으로 지방정부의 비용을 줄일 수 있다고 주장하고 있으며, Carr와 Feiock(1999), Nelson과 Foster(1999)의 연구, 그리고 장덕희·목진휴(2010) 등의 연구에서는 통합을 통해 둘 이상의 지방정부에서 공통 업무를 위해 고용하던 공무원 규모의 감축을 통해 행정운영비용을 줄일 수 있다고 주장하기도 하였다. 특히 우리나라의 사례를 연구

한 장덕희·목진휴(2010)의 연구에서는 통합과정에서 인위적인 공무원 감축과정이 없었던 우리나라에서도 자연적인 조정과정을 통해 장기적으로 공무원규모가 유의미하게 감소하였다는 결과를 도출한 바 있다. 그리고 지방정부간 통합이 지역경제에 미친 영향을 분석하고 있는 Carr와 Feiock(1999), Nelson과 Foster(1999)의 연구에서는 통합이 규모의 경제효과를 통해 지역경제 활성화에 긍정적으로 기여한다는 결과를 도출하기도 하였다.

특히, 체제개편을 부정적으로 바라보는 연구에서는 체제개편이 인위적인 통합을 통해 지역주민의 행정운영 만족도를 저해하거나, 지역주민 간 갈등비용을 증가시켜 부정적인 결과를 초래한다는 연구들도 있는데, Fleishman(2000)이나, Dehoog et. al.(1990)의 연구, 그리고 Lyons et al.(1989)의 연구와 같이 체제개편은 지방의회 의원의 활동을 증가시켜 결과적으로 지방정부 운영상 정치행정부문에 긍정적인 영향을 미치거나, 정부서비스에 대한 주민만족도를 제고한다는 결론을 도출하고 있는 연구들도 존재한다. 그리고 관련연구 중에는 주민의 행정에 대한 접근성과 행정의 대주민 대응성을 제고한다는 결론을 도출하는 연구나 (Carver, 1973; Grant, 1969), 구역 간 서비스 수혜의 형평성이 제고되었다는 연구도 있다(Glendenning et al., 1980). 이들 연구에서는 체제개편의 효과가 긍정적이라고 보는 입장을 취하고 있다.

## 2) 체제개편에 대한 부정적인 논의

체제개편의 효과를 부정적으로 바라보는 입장은 분권화를 강조하는 전통적인 논리에 입각하여, 상대적으로 작은 정부가 더 나은 서비스를 제공할 수 있다(Tiebout, 1956; Oates, 1972 등)는 논리에서 인위적인 체제개편을 통한 지방정부의 규모 확대에 반대하는 주장을 펴고 있다. 분권화 논의에 의하면, 상대적으로 작은 규모의 정부가 정책결정과정에 대한 시민참여를 보장하여 주민의 선호에 의한 정부운영이 가능하다고 본다(Berry et al. 1993: 9-11; Smith 2000: 8; Tiebout, 1956; 정일섭, 2004: 21-28; 주성수, 2005: 9). 그리고 통합은 지방정부들 간의 경쟁을 저해하며, 이는 주민들로 하여금 낮은 품질의 서비스를 더 높은 비용으로 받도록 한다고 주장한다(Staley et. al., 2005: 1). 또한, 지리학적 측면에서 체제개편은 그동안 자연스럽게 형성되어온 사회·문화적 특성을 효율성을 위해 인위적으로 조정하는 것이므로, 주민정서에 반할 수 있는 획일적인 지방행정 운영이 이루어지게 될 수 있음을 지적하고 있다(최진혁, 2009: 228). 따라서 결과적으로 지역 내 갈등의 증가에 따른 갈등조정비용의 증가를 초래할 수 있다.

체제개편의 효과를 분석한 실증연구 중에도 부정적인 견해를 보이고 있는 연구들이 있는데, 예컨대 체제개편을 통해 기대되던 행정비용 감축을 유도하였는지 알 수 없다는 주장도

있다(Dunconbe & Yinger, 1993; Finney, 1997; Liner, 1994; Selden & Campbell, 2000). 그리고 체제개편이 시너지 효과를 통해 언제나 지역경제 성장을 유도하는 것은 아니라는 주장(Blair, Staley & Zhang, 1996; Post & Stein, 2000)에 이르기까지 체제개편의 효과를 부정적으로 바라보고 있는 실증분석 연구들도 있다.

그러나 체제개편을 부정적으로 바라보고 있는 선행연구들에서도 지방정부 규모의 무조건적인 축소를 주장하고 있는 것은 아니다. 예컨대 작은 정부를 지향하는 대표적인 연구인 Oates(1972)의 연구에서도 무조건적인 규모축소가 반드시 좋은 것은 아니라고 주장한다. 이 연구에서는 지방정부 규모는 파급효과(spillover-effect)를 최소화 할 수 있는 적정규모여야 한다고 주장하고 있다. 또한 이에 대해 정재진(2009: 18)의 연구에서는 Oates(1972)의 연구를 인용하면서, 외부효과(externalities)가 발생되거나 규모의 경제(economies of scale)가 발생할 수 없을 정도로 인구가 적을 경우는 경쟁에 의한 공공재 공급의 효율화가 달성될 수 없다고 주장하였다.

## 2. 선행연구의 종합 및 행정구역체제개편에 대한 비용편익 분석 지표

외국에서 수행된 연구들에 비하여 우리나라에서 이루어진 선행연구들은 주로 1995년을 중심으로 이루어진 도농통합의 사례를 실증분석 하면서, 체제개편의 효과를 보다 다양한 관점에서 논의하고 있다. 국내의 선행연구들에서 주장하고 있는 논리들은 이미 앞서에서 논의 하였던 체제개편의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 다루고 있는 연구들과 유사한 논리와 방법을 따르고 있으므로, 자세히 설명하지는 않는다. 다만, 이 연구에서는 청주시와 청원군의 통합이 가져올 수 있는 다양한 편익과 비용을 산정할 것이므로, 선행연구에서 다루고 있는 편익지표와 비용지표들을 정리하도록 하며, 선행연구에서 활용되고 있는 편익비용지표들을 정리하면 <표 1>, <표 2>와 같다. 우선 <표 1>은 선행연구들이 제시하고 있는 행정구역 체제개편의 편익지표들을 정리한 것이다.

<표 1> 체제개편으로 인한 편익지표

지표	세부	참고문헌
인력 절감	집행부 및 지방의회 관련 공무원 감축	김재홍(2000: 48), 박완규(2008), 박종관 외(2001), 안영진(2004), 이시원(2001), 조석주 외(2000), 최근열(2001), 홍준현(1997), 장덕희 외(2010)
일반 운영비	일반행정비 등 지방정부 및 지방 의회 운영비 절감	강영훈(2004), 박완규(2008), 박종관 외(2001), 안영진(2004), 원윤희(2008), 조석주 외(2000), 홍준현(1997), 장덕희 외(2010), 정재진외(2010)
유지 운영경비	선거비 절감, 여비 감축, 의사결정 비용 감소 등	강영훈(2004), 김재홍(2000), 박종관 외(2001), 안영진(2004),
시설투자 비용	중복투자 방지, 유휴시설 활용	차미숙(2005) 박기관(2007), 박완규(2008), 강정운(2011).
사업비 절감	민간지원경비 절감	박완규(2008), 홍준현(1997)
사용료 절감	공공요금 인하	박완규(2008), 이시원 외(2001), 홍준현(1997), 강영훈(2004), 박종관 외(2001),

<표 1>에서 체제개편은 결과적으로 크고 작은 둘 이상의 지방정부들을 하나로 통합하는 형태를 취하고 있다. 따라서 둘 이상의 지방정부로 나뉘어 운영되는 경우 공통적으로 행하던 업무들이 통합될 것이며, 이 과정에서 공무원 감축으로 인한 인건비 절감효과와 일반운영비 절감효과가 발생할 것이 예상된다.<sup>4)</sup> 또한, 둘 이상의 지방정부가 통합되는 경우 통합 이전에 둘 이상이 필요하던 지방의회가 1개만 필요하게 되어 지방의회의원, 의회사무처 직원, 의회운영경비 등을 감축할 수 있는 기회가 발생하게 되며, 그만큼 경비를 줄일 수 있게 될 것으로 판단된다. 또한, 통합은 둘 이상의 지방정부에서 유사하게 운영되던 행사, 축제성 경비 등의 절감은 물론, 유사기관에 대한 민간지원 경비 절감효과를 발생시킬 뿐만 아니라, 지역주민 측면에서는 공공요금 인하 효과를 누릴 수 있게 되는 기회를 만든다.<sup>5)</sup> 이와 비교할 때, 체제개편으로 인한 비용지표들은 <표 2>와 같다.<sup>6)</sup>

4) 물론, 1995년의 도농통합을 포함해, 향후의 체제개편에서도 인위적인 공무원 규모 조정은 없을 것으로 예상된다. 그러나 장덕희·목진휴(2010)의 연구 등에 따르면, 인위적인 공무원 규모조정이 없더라도, 통합시에서는 자연스러운 정원조정 과정을 거쳐 장기적으로는 공무원 규모가 축소 조정된다고 한다. 이는 개편 이후에는 공통업무의 감소 등을 통해 자연스러운 조직개편이 일어나고, 이 과정에서 지방정부 스스로 불필요한 인원을 축소하게 되는 효과가 발생하기 때문이다.

5) 청원군은 현재 화장장을 보유하지 못하고 있다. 일반적으로 화장장 이용료의 경우 타 지역 이용자에게 3배 이상의 이용료를 청구하게 되는데, 청주시의 경우 지난 수년 동안 통합을 고려하여 청원군민에게도 청주시민과 동일한 비용을 지불하도록 하는 정책을 사용하고 있다.

〈표 2〉 체제개편으로 인한 비용지표

지표	세부	참고문헌
홍보비용	행정구역 변경홍보 비용	하능식 외(2010), 목진휴 외(2009)
교육비용	지방공무원 재교육 비용	하능식 외(2010), 목진휴 외(2009)
상징물 통합	지역상징물 통합비용	강정운(2011), 목진휴 외(2009)
표지판 교체	각종 표지판 등 교체	하능식 외(2010), 목진휴 외(2009)
시스템 정비	각종 공부 정비 및 시스템 정비 비용	정재진 외(2010), 목진휴 외(2009)
이사비용	통합청사 정비 및 이사 비용	하능식 외(2010), 목진휴 외(2009)
조직진단	조직진단 비용	하능식 외(2010), 목진휴 외(2009)
주민투표	주민투표 비용	강갑선 외(2011), 김태운 외(2011), 복문수(2010), 정재진 외(2010), 조석주(2012), 하능식외(2010), 목진휴 외(2009)
메뉴	개인의 메뉴비용	목진휴 외(2009),
갈등비용	통합여부, 청사 소재지를 둘러싼 갈등	강갑선 외(2011), 김태운 외(2011), 목진휴 외(2009), 복문수(2010), 정재진 외(2010),

비용지표에 대하여 가장 많은 연구는 갈등비용에 대한 것이다. 체제개편은 그간의 생활환경 가운데 공공기관의 입지 등과 관련한 환경의 급격한 변화를 동반하므로, 다양한 갈등으로 인한 첨예한 대립이 발생할 가능성이 매우 높다. 특히 체제개편으로 인한 지역 간 갈등문제를 다루고 있는 연구(강갑선·안재섭, 2011; 강정운, 2011; 복문수, 2010)에 의하면 통합 이후의 청사 입지 등의 선정과정에서의 갈등과 중앙정부 주도의 급격한 통합에서 발생하는 혼란비용 등이 거론되고 있다. 이때, 시설입지 갈등은 상공회의소 등 선호시설의 유치에 대한 갈등과 화장시설 등 비선호 시설에 대한 갈등이 동시에 포함된다.

### Ⅲ. 분석방법론

이 연구에서는 체제개편의 정책효과를 추정하기 위해 2단계 접근법을 사용한다. 첫 번째 단계에서는 비용편익분석을 이용한 체제개편의 정책효과를 추정하며, 두 번째 단계에서는 비

6) 이때, 체제개편의 비용에 대한 지표들은 주로 체제개편에 대한 비용편익 분석을 위해 필요한 지표들을 수집하고 있는 정책연구 보고서에서 주로 다루어지고 있다.

용편익분석을 통해서 산출한 순편익(편익-비용)을 한국은행에서 발표한 가장 최근의 지역산업연관표에 적용하여 해당지역에 대한 파급효과를 추정한다.

### 1. 비용편익분석 지표의 산정방법

비용편익분석에서 편익지표와 비용지표의 항목 및 산정방법은 <표 3>, <표 4>와 같다.

<표 3> 편익지표의 항목 및 산정방법

번호	항목	산정방식	경과기간 적용
1	집행부 및 의회 사무처 공무원 감축	감축인원 × 1인당 인건비{[(인건비 + 물건비 × (업무추진비, 직무수행비)) / 인력수]}	○
2	단체장 감축	감축인원 × (1인당 평균연봉 + 평균업무추진비 + 관용차량 구입비 + 유지비)	○
3	의회비 절감	시군 의회비 * 의원감축비율	○
4	선거비 절감	단체장과 기초의회의원 선거비 감축액	○
5	일반운영비, 여비 등 감축	감축인원에 대한 일반운영비 여비 감축액	○
6	유휴시설 활용	Σ[해당시군의 m <sup>2</sup> 당 임대료 × 7.2m <sup>2</sup> (1인당 직원기준 표준면적) × 감축 정원]	○
7	민간지원경비 절감	민간경비 × 보조금 감축비율(0.2)	○
8	국가 및 시도 기관정비	Σ[특별지방행정기관 감축정원×(인건비+기본경비)]	○
9	선거후보자 개인비용절감	단체장 선거 절감액 + 지방의회 선거 절감액	○
10	사용료절감(화장시설)	Σ[청원군민 화장장 이용횟수 × (화장장 사용료 - 최소 화장장 사용료)]	○

주) 경과기간은 해당 지표의 효과가 장시간 지속적으로 발생하는 경우로 이 연구에서는 10년간의 효과발생을 가정하였음<sup>7)</sup>

<표 3>에서 제시한 바와 같이 이 연구에서는 청주 청원 간의 통합을 통해 발생할 것으로 예상되는 편익지표들은 모두 11개 지표이다. 그리고 이들 지표들은 모두 단기간 편익 발생에 그치는 것이 아니라 체제개편 이후 지속적으로 발생하는 성격의 지표들이다. 그런데 이들 가운데 ① 집행부 및 의사 사무처 공무원 감축, ② 일반운영비, 여비 등 감축, ③ 국가 및 시도기관 정비는 한꺼번에 감축효과가 발생하는 것이 아니다. 이들 지표들은 공무원 규모 감축

7) 그러나 편익지표들은 '체제개편이 없었다면' 향후 지속적으로 발생할 비용이 감축되는 것임.

으로 인해 발생하는 편익들이며, 지난 도농통합과 창원, 마산, 진해 등의 체제개편의 경험을 감안하면 체제개편 과정에서 공무원의 인위적인 감원이 예상되지 않는다. 다만, 도농통합의 경험을 감안하면(장덕희·목진휴, 2010), 인위적인 공무원 감원이 없더라도 자연적인 공무원 규모 감소가 예상된다. 따라서 이들 지표들에 대한 편익은 매년 10%씩 누적적으로 발생하는 편익으로 가정하는 것이 타당할 것으로 본다.<sup>8)</sup> 반면 지방선거 관련 편익은 선거를 중심으로 발생하므로, 향후 10년 사이 3회의 지방선거가 예상되므로, 3회만 편익으로 산정하는 것이 타당하다.

이와 비교할 때, <표 4>는 체제개편 과정에서 발생할 것으로 예상되는 비용지표의 산정방법을 나열한 것이다. 이 연구에서는 모두 10개의 비용지표를 대상으로 체제개편의 비용을 산정하며, 이들 지표는 모두 체제개편 당시 단기적으로 발생하는 비용이다.

<표 4> 비용지표의 항목 및 산정방법

번호	항목	산정방식	경과기간 적용
1	행정구역 변경 홍보 비용	주민설명회 비용+세미나개최 비용 + 홍보팸플릿 비용 + 신문광고 비용(중앙 + 도일간지)	×
2	지방공무원 재교육 비용	공무원 수×1일 전문교육비 단가×교육일수(3일)	×
3	지역상징물 통합비용	상징물 변경 비용 × 52개 통합시	×
4	각종 표지판 등 교체	(청원군 명칭이 포함된 도로표지판 개수) × 정비단가	×
5	각종 공부 정비 및 시스템 정비 비용	시스템 정비비용	×
6	통합청사 정비 및 이사 비용	제주시 청사정비, 이사비용 적용	×
7	조직진단 비용	평균 조직진단 비용 적용	×
8	주민투표 비용	2005년 청주청원 주민투표 비용 적용	×
9	개인의 메뉴비용	인구수 × 소요비용(1만원)	×
10	여론조사 및 토론회	[(지역주민 여론조사비) + (토론회비)]	×

주) 비용은 체제개편 시 1회만 발생할 것으로 예상.

8) 지난 도농통합의 경험을 살펴보면, 통합당시 인위적인 공무원 인원조정은 없었다. 그러나 통합시점에서 통합대상 지방정부 공무원 52,398명 가운데 1,461명(약 2.8%)이 자진 퇴직 하였고, 10년간 평균 약 7.8%정도씩 자연적인 인원감축이 있었다. 당시 통합을 시도하였다가 통합에 실패한 8개 지방정부의 10년간 평균 공무원 증원비율이 19.4%라는 점을 감안하면, 매년 평균 10%의 인원조정은 과도한 가정은 아니라고 판단된다.

## 2. 지역산업연관분석

산업연관표는 UN의 신국민계정체계(SNA)에 따른 5대 국민계정체계의 하나로서 경제 전체의 구조와 구조적 관계를 일목요연하게 나타낸 표이다. 특히 지역산업연관표는 지역별 및 산업부문별 생산구조는 물론 지역간 및 산업부문간 재화와 서비스의 흐름을 나타내는 통계표로서 지역간에 서로 다른 생산기술구조와 거래형태를 반영하기 위하여 작성된다. 이에 따라 지역단위의 경제 및 산업구조 분석과 경제정책 수립 및 효과 분석 등에 유용한 분석도구로 활용되고 있다. 지역 간 산업연관표의 체제는 <표 5>와 같다. <표 5>에서 투입구조인 세로 방향은 지역 1이 생산활동을 위해 지역내에서 생산된 중간재( $Z_{11}$ ), 타지역에서 생산되어 이입된 중간재( $Z_{21} + \dots + Z_{n1}$ ) 그리고 해외에서 생산되어 수입된 중간재( $M_1$ )와 노동 및 자본 등의 본원적 생산요소( $V_1$ )를 투입하였음을 나타낸다. 또한 배분구조인 가로 방향은 특정 지역에서 생산된 생산물이 자가지역 및 타 지역의 생산 활동에 원부재료로 판매된 내역과 자가지역 또는 타지역의 소비와 투자로 판매되거나 해외로 수출된 내역을 나타낸다.

<표 5> 지역 간 산업연관표의 기본구조

			중간수요			최종수요			지역내 산출액
			지역 1	...	지역 n	지역 1	...	지역 n	
			산업1 ... 산업n	산업1 ... 산업n	산업1 ... 산업n	소비 투자 수출	소비 투자 수출	소비 투자 수출	
국 산 투 입	지 역 1	산업1 : 산업n	$Z_{11}$	투 입 구 조 ↓	$Z_{1n}$	$Y_{11}^d$	...	$Y_{1n}^d$	$X_1$
	:	산업1 : 산업n	배 분 구 조 →						
	지 역 n	산업1 : 산업n	$Z_{n1}$		$Z_{nn}$	$Y_{n1}^d$	...	$Y_{nn}^d$	$X_n$
수 입 투 입	산업1 : 산업n	$M_1$		$M_n$	$Y_1^m$	...	$Y_n^m$		
부 가 가 치			$V_1$		$V_n$				
지 역 내 산 출 액			$X_1$		$X_n$				

지역산업연관표를 이용하면 생산유발효과와 부가가치유발효과 등의 파급효과를 계산할 수 있다.<sup>9)</sup> 먼저 생산유발효과를 살펴보면 지역간 산업연관표에서 각 지역의 각 산업부문에서 생산된 생산물은 중간수요( $Z$ )와 최종수요( $Y$ )로 배분되며 두 지역으로 구성된 지역간 산업연관표를 이용하면 수급방정식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} Z_{11} + Z_{12} + Y_{11}^d + Y_{12}^d &= X_1 \\ Z_{21} + Z_{22} + Y_{21}^d + Y_{22}^d &= X_2 \end{aligned}$$

이 수급방정식은 지역투입계수  $A_{ij}$  ( $= Z_{ij}/X_j$ )를 이용하면 다음의 식으로 변형가능하다.

$$\begin{aligned} A_{11}^d X_1 + A_{12}^d X_2 + Y_{11}^d + Y_{12}^d &= X_1 \\ A_{21}^d X_1 + A_{22}^d X_2 + Y_{21}^d + Y_{22}^d &= X_2 \end{aligned}$$

투입계수로 된 수급방정식을 행렬 형식으로 표기하면,

$$\begin{bmatrix} A_{11}^d & A_{12}^d \\ A_{21}^d & A_{22}^d \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} Y_1^d \\ Y_2^d \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix}$$

$$A^d X + Y^d = X$$

단,  $Y_1^d = Y_{11}^d + Y_{12}^d$ ,  $Y_2^d = Y_{21}^d + Y_{22}^d$

이 수급방정식  $A^d X + Y^d = X$  를 산출액  $X$ 에 대해 정리하면,

$$\begin{aligned} A^d X + Y^d &= X \\ (I - A^d) X &= Y^d \\ X &= (I - A^d)^{-1} Y^d \end{aligned}$$

(단,  $A^d$ 는 국산투입계수행렬,  $X$ 는 총산출액 벡터,  $Y^d$ 는 국산품에 대한 최종수요 벡터,  $I$ 는 단위행렬)

두 지역으로 구성된 지역간 산업연관표에서 생산유발계수  $(I - A^d)^{-1}$ 는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

9) 한국은행(2009). <2005년 지역연관산업표>를 참조하여 작성함.

$$(I - A^d)^{-1} = \left[ \begin{array}{c|c} I & 0 \\ \hline 0 & I \end{array} \right] - \left[ \begin{array}{c|c} A_{11}^d & A_{12}^d \\ \hline A_{21}^d & A_{22}^d \end{array} \right]^{-1} = \left[ \begin{array}{c|c} I - A_{11}^d & -A_{12}^d \\ \hline -A_{21}^d & I - A_{22}^d \end{array} \right]^{-1}$$

지역간 산업연관표의 생산유발계수는 지역의 구분에 따라 분할행렬(Block Matrix 또는 Partitioned Matrix) 형태로 나타낼 수 있는데 이를 이용하여 지역 간 산업연관표를 아래와 같이 표현 가능하다.

$$\begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ \hline B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_1^d \\ Y_2^d \end{bmatrix}$$

여기서  $B = (I - A^d)^{-1}$ 이다. 최종수요에 의한 지역1의 생산유발액은 생산유발계수  $B = (I - A^d)^{-1}$ 를 이용하여 아래와 같이 계산할 수 있다.

$$\text{지역 1의 생산유발액}(X_1^Y) = \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \end{bmatrix} Y^d$$

이와 유사하게 최종수요에 의한 지역 1의 부가가치유발효과도 아래의 식과 같이 계산할 수 있다.

$$\text{지역 1의 부가가치유발액}(V_1^Y) = \begin{bmatrix} \hat{A}_1^v B_{11} & \hat{A}_1^v B_{12} \end{bmatrix} Y^d$$

(여기서 부가가치유발계수 =  $\hat{A}^v (I - A^d)^{-1}$ ,  $\hat{A}_i^v$  = 부가가치계수( $A_i^v = V_i / X_i$ )의 대각행렬.)

## IV. 실증분석결과

### 1. 비용편익 분석

#### 1) 편익 산정

이 연구에서는 다양한 선행연구에서 합리적인 논거를 거쳐 이용된 편익지표들을 중심으로 청주시와 청원군이 체제개편을 통해 통합되었을 때, 발생할 것으로 예상되는 편익을 정리하였다. 이때, 앞서 제시한 기준에 의거하여 산정한 편익을 정리하면, <표 6>과 같다.

<표 6> 편익 산정결과(2009년 현가)

(단위: 백만원)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
연간	8,585	160	770	455	1,263	687	7,190	583	164	193
1년차	858	160	798	0	126	687	719	58		193
2년차	1,627	152	756	431	239	687	1,363	111	155	183
3년차	2,314	144	717	0	340	687	1,938	157		173
4년차	2,924	136	680	0	430	687	2,449	199		164
5년차	3,465	129	644	0	510	687	2,902	235		156
6년차	3,941	123	611	348	580	687	3,301	268	125	148
7년차	4,358	116	579	0	641	687	3,650	296		140
8년차	4,721	110	549	0	695	687	3,954	321		133
9년차	5,035	104	520	0	741	687	4,216	342		126
10년차	5,302	99	493	281	780	687	4,441	360	101	119
합계	34,547	1,273	6,346	1,061	5,082	6,871	28,932	2,347	382	1,535
<b>전체 합계</b>						<b>88,376</b>				

주: 1. 집행부 및 의회 사무처 공무원 감축에 따른 절감액, 2. 단체장 감축에 따른 비용절감액, 3. 의회 비 절감에 따른 비용 절감액, 4. 선거비 절감에 따른 비용절감액, 5. 일반운영비, 공공운영비, 여비 감축에 따른 비용 절감액, 6. 유휴시설 활용으로 인한 비용절감액, 7. 민간지원경비 절감액, 8. 국가 및 시도기관(특별행정기관) 정비에 따른 비용절감, 9. 선거후보자 개인비용절감액, 10. 사용료 절감 등 주민편익으로 인한 비용 절감액

<표 6>에서 모든 편익은 지방행정체제 개편 이후 지속적으로 발생하는 편익이므로, 이는 앞서 설명한 바와 같이 체제개편 이후 10년간 발생하는 편익으로 한정하였다.<sup>10)</sup> 그리고 <표 6>에서 통합으로 인한 편익을 살펴보면, 10년간 약 884억원이며, 각 편익지표별 산정내용

을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 집행부 및 의회 사무처 공무원 감축에 따른 절감액은 감축이 예상되는 공무원 규모에 공무원 1인당 인건비를 적용하여 산출하였다. 이때의 기준은 상대적으로 인구가 많은 청주시를 중심으로 통합된다고 가정<sup>11)</sup>하였다. 지방정부 공무원은 시군마다 비교적 유사한 사무를 담당하고 있어 통합 이후 통합이전과 동일한 인력규모를 유지할 필요가 없다고 판단되는 공통부서와 상이한 사업들을 관리하는 사업부서로 구분하였다.<sup>12)</sup> 청주와 청원의 분야별 공무원 규모는 <표 7>과 같으며, 공통부서 공무원의 경우 90%, 사업부서 공무원의 10%를 감축할 수 있다고 가정하였다. 또한, 공무원 1인당 인건비는 평균 시군 지방정부 공무원 연봉(52,933천원)을 적용하였다.<sup>13)</sup>

<표 7> 집행부 및 의회 사무처 공무원 감축

(단위 : 명)

구분	공무원정원				감축 공무원정원(추정)				통합시 공무원정원(추정)			
	계	공통부서	사업부서	의회	계	공통부서	사업부서	의회	계	공통부서	사업부서	의회
청주시	1,702	193	1,475	34	0	0	0	0	1,702	193	1,475	34
청원군	806	88	703	15	162	79	70	13	644	9	633	2
통합시	2,508	281	2,178	49	162	79	70	13	2,346	202	2,108	36

기준연도 : 2009년 1월 1일

둘째, 청주시와 청원군이 통합하면, 단체장 규모가 기존의 2명에서 1명으로 줄어 단체장 연봉과 운영비 등의 비용이 절감된다. 단체장 감축으로 인해 절감할 수 있는 비용에는 단체장 인건비, 업무추진비, 관용차량 유지비 등이 있다. 이 연구에서는 비용절감액을 단체장 연봉, 업무추진비, 관용차량 구입비, 관용차량 유지비로 산정하였다.<sup>14)</sup>

10) 이때, 비용편익분석의 산정기준은 2009년 가치로 산정된 것이다. 2012년 기준 값을 이용하지 못한 것은 최근 데이터를 확보하기 어렵다는 문제가 있기 때문이다. 이 연구에서 활용하는 데이터는 행정안전부 내부 자료를 이용한 것으로 2009년 기준이다. 그러나 선거관련 비용 등의 경우 선거관리위원회 등에서 2010년 자료를 제공하고 있어 이를 이용하였다. 그렇지만 비용편익분석을 시행할 때는 이를 다른 항목과의 일치를 위하여 2009년 금액으로 환산하여 적용하였다. 비용편익분석에서 현가는 2009년으로 통일하였다.

11) 물론, 청원군 공무원이 감축된다는 의미는 아니다.

12) 반면 사업부서는 실제 사업을 운영하는 담당자들로 구성되어 있어 통합이 대규모 인원감축요인을 제공하지는 않을 것으로 본다.

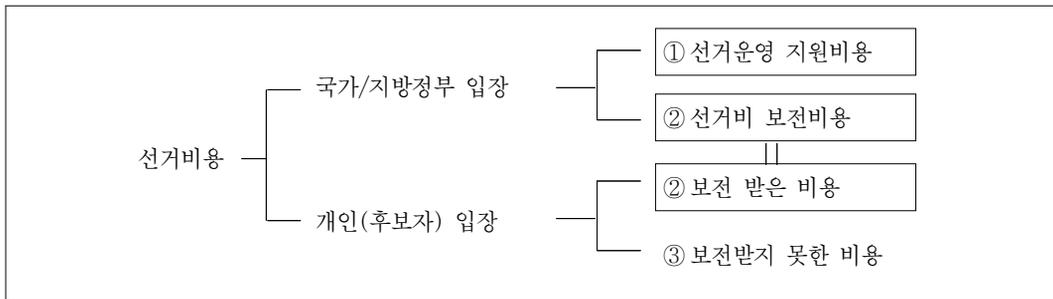
13) 연간 감축액 = 감축대상인원(162명) × 시군 공무원 평균연봉(52,993천원) = 8,584,866천원

14) 지방공무원 보수규정에 의거 청원군수의 연봉은 75,303천원, 단체장 업무추진비는 2009년 예산편성 운영기준을 참고하여 52,800천원, 관용차량 구입비는 시군단체장 전용차량 평균 구입금액(약

셋째, 의회비 절감에 따른 비용절감액은 청주청원의 통합으로 인해 지방의회 유지에 소요되는 의회비가 절감될 것이기 때문에 편익지표에 포함되었다. 지방의회 유지를 위해서는 의회비, 의정활동비, 의정운영공통경비, 의장단협의체부담금, 의원 국민연금 및 국민건강보험 부담금이 발생하며, 체제개편에 따라 의회가 통합되면, 이 비용이 발생하지 않는다.<sup>15)</sup>

넷째, 선거비 절감에 따른 비용절감액은 청주 청원의 통합으로 인해 통합시가 구성될 경우 각종 지방선거 관련비용의 절감 효과가 발생할 것으로 예상되기 때문에 편익지표로 산정하였다. 이때, 선거관련 절감비용은 국가/지방정부 입장에서의 비용감축분과, 민간영역의 비용감축분으로 구성되며, 선거관련 비용절감 요소는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방선거 관련 비용절감요소



※ ③은 선거후보자 개인비용 절감에서 분석

지방선거를 위해서는 선거 운영을 위한 지원비용이 발생하며, 선거결과 득표율에 따라서 선거비를 보전해 줘야 하는 문제도 아울러 발생한다.<sup>16)</sup> 지난 2010년 제5회 동시지방선거에서 청원군수 후보로는 3인, 청원군의회 의원선출에는 32명이 후보로 나섰다. 이들에 대한 선거비 보전비용을 정리하면 다음과 같다.

41백만원)에서 매각대금(50%)을 제외한 21백만원, 관용차량 유지비용은 시군 단체장 평균 관용차량 유지비용인 11백만원으로 산정하여 총 연간 감축액은 약 160백만원으로 산정하였다. 물론 단체장 및 의회의 감축으로 인해 비용절감 효과가 발생할 것은 확실한 것으로 판단되나, 행정서비스의 접근성 측면에서는 불합리성/불평등성이 나타날 가능성도 존재함.

15) 구체적으로 의회비 절감액(2010년 기준 청원군 의회비)은 다음과 같다.(단위 천원)

의회비	의정활동비	의정운영 공통경비	의장단협의체 부담금	국민연금 부담금	국민건강보험 부담금	연간 감축액
571,000	158,000	48,000	5,000	9,000	7,000	798,000

16) 현행 제도상 15% 이상의 득표율을 가질 경우 선거비 전액을 보전 하며, 10-15% 득표율을 가질 경우 선거비의 50%를 보전해 주고 있다.

<표 8> 선거비 보전액 추정

구분	당선자 수	후보자(정당)수				선거비용(단위:천원)		
		합계	전액 보전	반액 보전	무보전	제한액 (평균)	지출액 (평균)	보전총액
청원군수	1	3	1	1	1	171,577	113,228	169,842
청원군의회의원	13	32	7	12	13	39,326	23,202	301,626
합계	14	35	8	13	14	210,903	136,430	471,468

주) 2010년 기준(자료: 선거관리위원회)

<표 8>에서 선거비 보전액을 추정하면, 전액보전(총 8명), 반액보전(총 13명)자에게 지원한 선거비 보전액이 총 471,468 천원 이었다. 그리고 체제개편으로 인해 청원군에서 선거가 치러지지 않는 것을 가정할 경우 이 비용을 발생하지 않을 것으로 예상된다. 다섯째, 일반운영비, 여비 등의 감축에 따른 비용절감액도 체제개편의 편익요소로 작용한다. 시와 군의 운영비는 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비 등으로 구성된다. 그리고 이 비용은 공무원 수 감축비율에 따라서 줄어든다고 가정하는 것이 타당할 것으로 본다. 이 비용은 2010년 일반회계 결산자료를 적용하여 산정하도록 한다. 그리고 앞서 체제개편으로 인해 감축될 것으로 예상되는 공무원 규모는 총 2,508명 가운데 162명(6.5%)이다. 따라서 운영경비 감축비율도 6.5%가 감소할 것으로 가정한다.<sup>17)</sup> 여섯째, 유희시설 활용으로 인한 비용절감액은 2개로 운영되던 청사가 1개로 통합되는 과정에서 발생하는 편익이다. 체제개편 이후 사용하지 않는 청사는 유희시설에 해당하며, 이를 민간에 임대하는 경우 유희시설 활용으로 비용을 절감할 수 있다. 이 비용의 산정에서는 다음과 같이 가정하였다. ① 공무원 1인당 면적은 법정공무원 1인당 면적인 7.2㎡로 산정, ②㎡당 임대료는 공시지가에 비례한다고 가정, ③임대료 산정은 단양군의 사례를 적용(㎡당 589천원), ④ 임대료편익 =  $\sum[(\text{㎡당 임대료} \times 7.2\text{㎡} \times \text{감축 정원})]$ 으로 산정하였다.<sup>18)</sup> 일곱째, 민간지원경비는 체제개편으로 인해 청주와 청원이 통합되는 경우 양 지역에 설치된 각종 민간단체도 하나로 통합될 가능성이 높기 때문에 편익지표에 포함하였다. 통합비율은 20%로 가정하였으며, 민간단체에 대한 지원도 동일

17) 구체적인 절감액은 다음과 같다.(단위 : 천원)

일반운영비	여비	업무추진비	직무수행경비	감축비율	연간 감축액
15,849,000	2,195,000	466,000	1,746,000	6.5%	1,308,402

18) 구체적인 절감액은 다음과 같다(단위: 천원)

감축인원(명)	㎡당 임대료(천원)	연간 임대료편익(천원)
162	589	687,086

한 비율로 줄어들 것으로 예상하였다. 다음 <표 9>는 청주와 청원지역의 민간경상경비(2010년 일반회계 결산 기준)이다.

<표 9> 민간지원경비(2010년 기준)

(단위 : 천원)

구분	민간경상보조	사회단체 보조금	전체
청원군	28,594,000	476,000	29,070,000
청주시	118,778,000	1,113,000	119,891,000
합계	147,372,000	1,589,000	148,961,000
절감액(5%)		7,448,050	

여덟째, 체제개편에 따라서 청주와 청원지역의 동일 특별행정기관 역시 통폐합될 것이 예상된다. 특별행정기관으로는 경찰서, 우체국, 세무서, 교육청이 있으나, 교육청만이 양 지방 정부에 모두 설치되어 있다. 그리고 특별행정기관의 경우에도 공무원 감축의 경우와 동일하게 공통부서의 90%, 사업부서의 10%를 감축하는 것으로 가정하여 인건비 연간 감축액(청원군 42,729천원)을 적용하였으며,<sup>19)</sup> 또한, 인원감축에 따라서 1인당 기본경비(청원군 평균 2,137천원) 역시 감축할 수 있는 것으로 가정하였다.

아홉째, 체제개편은 선거후보자 개인비용 절감효과를 발생시킬 것으로 예상된다. 단체장 선거에 출마하는 경우 개인차원의 선거비용이 발생하며, 체제개편은 선거구 수를 감소(2→1)시켜, 그만큼 출마자 수를 감소시킨다. 통합창원시의 사례에서 제4회 지방선거의 경우 마산, 진해, 창원에서 총 11명이 출마(창원3, 마산 4, 진해 4)하였으나, 통합이후 제5회 지방 선거에서는 7명이 출마하였다. 그리고 지난 제5회 지방선거에서 청주시장과 청원군수에 출마한 후보자는 총 5명(청주 2, 청원 3)이다. 따라서 이 연구에서는 통합시에서는 시장 선거 후보로 3명이 출마할 것으로 가정하였으며, 앞서 선거비 보전액을 산정한 <표 8>에서와 동일한 방식으로 반액보전 1명, 무보전 1명의 선거비를 편익으로 산정하였다.<sup>20)</sup>

열째, 지방행정구역 개편이 이루어지면, 사용료 관련 다양한 주민편익이 발생할 것이 예상된다. 이때, 예상되는 편익은 화장시설 사용료, 종량제 봉투 수수료, 대중교통 이용에 대한 요금인하, 상수도 사용료<sup>21)</sup>의 인하가 예상되나, 이 연구에서는 화장시설 사용료 만을 편익

19) 결과적으로 공통부서 9명, 사업부서 4명이 감축될 것이 예상된다.

20) 편익총액은 무보전(113,228천원)+반액보전(56,614천원)=169,842 천원 이다. 그리고 체제개편이 이루어진다고 해도 지방의회 선거구는 기존과 변함이 없을 것이므로, 편익비용은 산정하지 않았다.

21) 이때, 하수도의 경우에도 사용료 인하가 예상되지만, 현재의 하수처리 시스템을 운영한다고 가정하였을 때, 추가적인 주민편익이 발생하기 어렵다고 판단하여 편익 산정에서 제외하였다.

비용으로 산정한다. 화장시설은 현재 청주시 만이 보유하고 있고 관내 주민(청주, 청원)은 10만원, 관외 주민은 50만원의 사용료를 징수한다. 그리고 2009년부터 통합 움직임에 따라 청주시는 청원군민을 관내주민과 동일한 금액을 징수하고 있다. 체제개편이 없었다면 청원군민은 관외지역 주민이 내는 50만원의 사용료를 내야 할 것이므로, 40만원의 차액은 체제개편으로 인해 청원군민이 보는 편익으로 산정하는 것이 타당하다.

## 2) 비용 산정

청주 청원 간 체제개편으로 발생할 것이 예상되는 비용 지표는 총 10종(〈표 4〉 참조)이다. 우선 첫째로 행정구역 홍보비용 발생이 예상된다. 통합시는 체제개편으로 인한 행정서비스 제공방식 등에 대한 변화를 주민에게 알리고 세미나 등을 통해 발전적 통합방안을 모색해야 할 필요가 있다. 또한, 홍보팜플릿 등을 주민센터와 시군 청사에 비치하여 홍보하여야 할 것으로 본다.<sup>22)</sup> 또한, 중앙 및 지역 언론매체를 통한 간접홍보가 필요할 것이므로, 12개 중앙일간지와 6개 충북지역일간지 1면 하단 광고를 실시할 필요가 있을 것으로 보았다. 산정 결과 발생비용은 약 822백만원 정도이다.

〈표 10〉 행정구역 변경 홍보비용

구분	수행(건, 명)	단가(원)	비용(원)
주민설명회	2	3,000,000	6,000,000
세미나개최비	1	20,000,000	20,000,000
홍보팜플릿 작성 비치	78,673	200	15,734,520
중앙일간지 광고계재	12	60,000,000	720,000,000
지역일간지 광고계재	6	10,000,000	60,000,000
합계			821,734,520

둘째, 지방공무원의 재교육비용이 발생할 것으로 예상된다. 체제개편은 시군 통합 및 이에 따른 통합시의 기능 및 권한강화 등에 대한 내용을 해당 지방공무원에게 교육시켜야 할 필요가 있다. 청주 청원의 전체 공무원을 대상으로 교육이 이루어져야 할 것이며, 이때 1인당 비용은 지방행정연수원이 정한 1인당 전문교육비 단가(1일 35천원)을 적용할 수 있다. 이를 통해 발생할 비용은 약 263백만원 정도이다.<sup>23)</sup>

22) 이때 배포가 필요한 홍보팜플릿 수는 전체 통합시 인구의 10%로 책정하였다.

셋째, 지역상징물 통합비용이 발생할 것으로 예상된다. 양 지역은 각각 지방정부를 상징하는 상징물을 갖고 있으며, 통합시로 변경되는 경우 CI, 마스코트, 노래 등이 통합되어야 한다. 물론, 지방정부의 상징물들은 창작물로서 단가가 일정하지 않으나, 다른 지역의 사례를 토대로 하여 평균 상징물 제작비용으로 70백만원 정도가 발생할 것으로 예상하였다.<sup>24)</sup>

넷째, 지방정부 명 변경에 따라서 각종 표지판 교체수요가 발생할 것으로 예상된다. 제주도의 경우에도 각종 표지판 교체에 573,367천원이 소요되었으며, 평균 비용은 개당 약 500천원 정도였다. 청주 청원의 통합에 따라 청원군이 청주시로 통합되는 것을 가정할 때, 각종 표지판에 청원군 명칭이 포함되어 있는 경우는 총 192개이다.<sup>25)</sup> 따라서 표지판 교체에 발생할 비용은 총 96백만원 정도로 예상된다.

다섯째, 통합에 따른 공부정리 및 시스템 정비 비용 발생이 예상된다. 현재 각종 공부관리는 청주와 청원이 각각 전산시스템을 이용하고 있으므로, 통합 관리시스템으로의 변경이 필요할 것으로 예상된다. 현재 행정관리 시스템은 두 시군이 유사한 사양을 갖고 있으며, 서버 등 하드웨어를 현재 위치에 둔다고 가정하면, 데이터베이스 통합 및 사용자 요구사항 정비 등을 추진하는 것을 전제로 약 15억원 정도가 소요될 것으로 예상된다.

여섯째, 통합청사 정비 및 이사비용 발생이 예상된다. 새로운 통합청사로의 이전시 공무원의 이동이 발생하며, 이에따른 이사비용가 청사정비비용이 발생하게 되며, 제주특별자치도의 경우 이사비용 171,318천원, 청사정비비용 1,240,775천원이 발생하였다. 따라서 이 연구에서는 청주 청원의 경우에도 동일한 비용이 발생할 것으로 예상하였다.

일곱째, 조직진단 비용 발생이 예상된다. 효율적인 조직체계 구축을 위해서는 직무분석과 조직진단이 필요하다. 기존 통합사례 등을 조사한 결과 조직진단에 드는 비용이 일정하지 않으나, 제주도의 경우 약 5억원의 비용이 발생하였으며(2005년), 최대 10억원을 넘지 않을 것으로 본다. 따라서 이 연구에서는 조직진단 비용을 10억원으로 산정하였다.

여덟째, 주민투표 비용이 발생할 것으로 예상된다. 현재 청원은 주민투표 절차를 거쳤으며, 과거(2005년) 이미 주민투표 과정을 거쳐 비용이 발생하였다. 이 연구에서는 유사하게 다시 주민투표를 하게 되는 상황이 발생할 수 있을 것으로 판단하여, 주민투표 비용을 비용으로 산정하였다.<sup>26)</sup>

23) 공무원수 2,508명\*35,000원(1일 전문교육비)\*교육일수 3일 = 263,340,000원

24) 공공기관 상징물 제작 사례를 보면, 대구 서구청 33,000천원, 행정안전부 50,000천원, 교육과학기술부 130,000천원, 국토해양부 100,000천원, 정도의 비용이 발생하였으며, 이를 종합하면 70,000천원 정도의 비용이 타당할 것으로 판단하였다.

25) 도로표지종합관리센터(www.roadsign.go.kr) 참고(검색일: 2012.07.12.)

26) 2005년 실시한 주민투표 비용은 1,746,000,000원이며, 이 연구에서는 이 비용을 주민투표 비용

아홉째, 개인의 메뉴비용 발생이 예상된다. 지역개편이 이루어지면, 행정구역 명칭 변경 등에 따라 상공업 등에 종사하는 주민들이 이용하는 명함. 기 인쇄한 편지봉투 등에 주소변경이 필요하며, 이로 인해 개인의 메뉴비용이 발생할 것으로 예상된다. 이때, 발생하는 비용은 관련 공무원들 뿐만 아니라, 민간 영역에서도 동시에 발생할 것으로 예상되며, 이를 체제개편의 비용을 산정하는 것이 타당할 것으로 본다. 개인의 메뉴비용은 모든 지역주민에게 10,000씩 발생할 것으로 가정하였다.

열째, 갈등조정을 위한 비용이 발생할 것으로 본다. 체제개편에 따라 청사소재지 등을 둘러싼 각종 갈등이 발생할 것으로 예상되며, 이에 따라 지역주민 여론조사와 지역토론회가 필요할 것으로 본다. 이 연구에서는 갈등조정을 위해 2회의 지역주민 여론조사, 2회의 토론회가 필요하다고 가정하였다. 갈등조정비용에 대한 산출은 지역주민 여론조사(시행단가 50,000천원 가정)와 토론회(시행단가 20,000천원)를 시행한다고 가정한다.

<표 11> 체제개편 비용 정리(2009년 현재)

(단위: 백만원)

비용지표	비 용	비용지표	비 용
1 행정구역 변경 홍보비용	822	6 통합청사 정비 및 이사비용	1,412
2 지방공무원 재교육 비용	263	7 조직진단 비용	1,000
3 지역상징물 통합비용	70	8 주민투표 비용	1,746
4 각종 표지판 등 교체비용	96	9 개인의 메뉴비용	7,867
5 공부 정리 및 시스템 정비비용	1,500	10 갈등조정비용	140
합 계		14,916	

<표 11>에서 청주 청원 간 체제개편에 따른 비용을 산정하면, 약 149억원 가량의 비용이 발생할 것으로 예상된다. 그리고 이때 발생하는 비용들은 모두 체제개편 시 단기적으로 발생하는 비용으로 장기적으로 발생할 비용은 포함되어 있지 않다.

### 3) 비용편익 종합

앞서 실시하였던 편익과 비용을 종합하면, <표 12>와 같다.

으로 계상하였다.

〈표 12〉 연차별 비용편익 분석결과(2009년 현재)

(단위: 백만원)

연차	편익(A)	비용(B)	순편익(A-B)
1년차	3,600	14,916	-11,316
2년차	5,705	0	5,705
3년차	6,471	0	6,471
4년차	7,670	0	7,670
5년차	8,728	0	8,728
6년차	10,131	0	10,131
7년차	10,468	0	10,468
8년차	11,169	0	11,169
9년차	11,771	0	11,771
10년차	12,664	0	12,664
합계	88,376	14,916	73,460

〈표 12〉에서는 앞서 논의하였던 바와 같이 편익지표들은 모두 장기적으로 이익발생이 지속될 것이 예상되는 지표들이며, 비용지표들은 체제개편 당시에만 발생할 것이 예상된다. 따라서 편익과 비용의 발생을 장기적 관점에서 10년간 계산하였다. 그리고 그 결과를 종합하면 통합이후 10년의 기간 동안 편익이 약 884억원, 비용이 약 149억원이 발생하여 약 735억원의 순편익이 발생할 것이 예상된다. 물론, 단기적으로는 통합 당시에 발생하는 비용들이 존재하고, 편익 가운데 상당수는 연차적으로 편익의 크기가 증가할 것이기 때문에 통합 1년차의 경우 비용이 편익을 상회할 것이 예상된다. 그러나 비용과 편익의 차이는 2년차부터 역전되어 지속적으로 편익의 크기가 비용의 크기를 상회할 것으로 예상되었다.

## 2. 지역산업연관분석 결과<sup>27)</sup>

산업연관분석을 수행하기 위해서는 먼저 산업을 분류해야 하는데 여기서는 28개 대분류를 사용한다. 편익(비용절감) 및 비용(비용증가)의 각 항목이 산업연관표의 어느 산업에 해당하는지를 〈표 13〉에 제시하였다.

27) 파급효과 계산방법 및 항목별 해당산업은 한국은행 투입산출팀 전문가의 도움을 받았음.

<표 13> 편익(비용절감) 및 비용(비용증가)의 항목별 해당산업

분류	세부항목	산업명
편익	1 집행부 및 의회 사무처 공무원 감축	25 공공행정 및 국방
	2 단체장 감축	25 공공행정 및 국방
	3 의회비 절감	25 공공행정 및 국방
	4 선거비 절감	25 공공행정 및 국방
	5 일반운영비, 여비 등 감축	25 공공행정 및 국방
	6 유휴시설 활용	25 공공행정 및 국방
	7 민간지원경비 절감	27 사회 및 기타서비스
	8 국가 및 시도 기관정비	25 공공행정 및 국방
	9 선거후보자 개인비용절감	28 기타
	10 사용료절감(화장시설)	27 사회 및 기타서비스
비용	1 행정구역 변경 홍보비용	24 부동산 및 사업서비스
	2 지방공무원 재교육 비용	25 공공행정 및 국방
	3 지역상징물 통합비용	24 부동산 및 사업서비스
	4 각종 표지판 등 교체비용	25 공공행정 및 국방
	5 공부정리 및 시스템 정비비용	24 부동산 및 사업서비스
	6 통합청사 정비 및 이사비용	24 부동산 및 사업서비스
	7 조직진단 비용	24 부동산 및 사업서비스
	8 주민투표 비용	25 공공행정 및 국방
	9 개인의 메뉴비용	06 인쇄 및 복제
	10 갈등조정비용	24 부동산 및 사업서비스

앞에서 논한 방법론을 적용하여 구한 체제개편에 따른 유발효과 추정결과는 <표 14>에 정리되어 있다.

<표 14> 체제개편에 따른 생산유발효과 및 부가가치유발효과

(단위: 억원)

No.	산 업	생산유발액	부가가치유발액
1	농림수산물	-1.47	-0.90
2	광산업	4.69	2.75
3	음식료품	-5.63	-1.70
4	섬유 및 가죽제품	-0.34	-0.09
5	목재 및 종이제품	4.96	1.46
6	인쇄 및 복제	79.57	35.61

No.	산 업	생산유발액	부가가치유발액
7	석유 및 석탄제품	0.11	-0.02
8	화학제품	2.38	0.71
9	비금속광물제품	54.27	16.19
10	제1차금속제품	3.31	0.58
11	금속제품	22.19	6.41
12	일반기계	1.79	0.47
13	전기및전자기기	7.98	2.11
14	정밀기기	0.03	0.01
15	수송장비	-7.86	-1.61
16	기타제조업제품	0.02	0.01
17	전력, 가스 및 수도	-2.37	-1.57
18	건설	729.73	326.23
19	도소매	1.91	1.17
20	음식점 및 숙박	-9.29	-3.75
21	운수	5.84	3.11
22	통신 및 방송	-2.16	-1.07
23	금융 및 보험	1.71	1.04
24	부동산 및 사업서비스	48.07	34.56
25	공공행정 및 국방	-403.35	-252.89
26	교육 및 보건	0.46	0.33
27	사회 및 기타 서비스	-304.95	-161.09
28	기타	-37.74	0.00
합 계		193.86	8.07

이때, 해당지역에서 비용이 절감되는 것은 항목별로 해당 산업의 생산과 부가가치가 감소하는 것을 의미하므로 항목별 비용절감액을 해당 산업의 각종 유발계수에 곱하여 각종 유발 감소분으로 계산한다. 파급효과를 분석하기 위해 통합에 따라 해당지역에서 비용이 절감되는 것은 해당 지역의 건설업에 투자되는 것으로 가정한다. 반면 해당지역에서 비용이 증가하는 것은 항목별로 해당 산업의 생산, 부가가치, 취업이 증가하는 것을 의미하므로 항목별 비용 증가액을 해당 산업의 유발계수에 곱하여 생산유발 및 부가가치유발 증가분으로 계산한다.

〈표 15〉에서 청주-청원 행정통합의 생산유발효과를 분석한 결과 약 194억원의 생산유발액이 발생하는 것으로 나타났다. 생산유발효과를 산업별로 보면 건설(약 730억원), 인쇄 및 복제(약 80억원), 비금속광물제품(약 54억원), 부동산 및 사업서비스(약 48억원)의 순서로 크게 나타났다. 반면 통합의 생산유발효과가 가장 작은 부문은 공공행정 및 국방(약 -403억

원), 사회 및 기타 서비스(약 -305억원), 기타(약 -38억원)의 순서이다.

청주-청원 지역 통합의 부가가치유발증가액은 약 8억원인 것으로 나타났다. 산업별 부가가치효과를 보면 건설(약 326억원), 인쇄 및 복제(약 36억원), 부동산 및 사업서비스(약 35억원) 순으로 크게 나타난 반면 공공행정 및 국방(약 -253억원), 사회 및 기타 서비스(약 -161억원)의 순서로 작게 나타났다.

## V. 요약 및 결론

이 연구의 목적은 지방행정체제 개편(이하 체제개편)을 둘러싸고 발생 가능한 정책효과를 비용편익분석과 지역산업연관분석 방법을 적용해 정량적으로 추정하는 데 있다. 이 연구에서는 보다 구체적인 사례를 이용한 심도 깊은 논의를 위해 최근 개편이 확정되어 2014년 통합 예정인 청주시와 청원군의 사례를 통해 체제개편의 정책효과를 논의하였다. 지방행정체제개편은 지난 1995년 도농통합 이후로 지속적으로 그 필요성에 대한 찬반 논의가 진행되는 중요한 이슈로 체제개편의 효과가 다양한 관점에서 다양한 방법을 이용하여 분석되어야 할 대상이다. 이 연구는 체제개편의 정책효과를 정량적인 관점이라는 한 측면에서 논의하였다.<sup>28)</sup>

이 연구에서는 최대한 과학적인 방법을 적용하여 체제개편의 정책효과를 추정하기 위해 노력하였으며, 이를 위해 2단계 접근법을 사용하였다. 첫 번째 단계에서는 비용편익분석을 이용한 체제개편의 정책효과를 추정하였으며, 두 번째 단계에서는 비용편익분석을 통해서 산출한 순편익(편익-비용)을 한국은행에서 발표한 가장 최근의 지역산업연관표에 적용하여 해당지역에 대한 파급효과를 추정하였다. 이 두 가지 방법은 실제 체제개편의 정책효과를 정량적 관점에서 바라볼 수 있는 유효한 접근방법이라고 판단된다.

비용편익분석을 수행하기 위한 지표산출은 기존 연구들에서 제시된 비용 및 편익지표를 이용하였다. 편익지표는 집행부 및 의회 사무처 공무원 감축에 따른 절감액, 단체장 감축에 따른 비용절감액, 의회비 절감에 따른 비용 절감액, 선거비 절감에 따른 비용절감액, 일반운영비, 공공운영비, 여비 감축에 따른 비용 절감액, 유희시설 활용으로 인한 비용절감액, 민간 지원경비 절감액, 국가 및 시도기관 정비에 따른 비용절감, 선거후보자 개인비용절감액, 사 용료 절감(화장시설)액의 10개가 선정된 바 있다. 그리고 체제개편에 따라서 발생이 예상되

28) 물론, 이미 언급된 바와 같이 이 연구에서는 주로 경제적 편익과 비용을 대상으로 하였기 때문에 보이지 않는 정성적인 측면은 충분히 설명되지 못하였으며, 이는 이 연구가 갖고 있는 한계 가운데 하나이다.

는 비용지표도 행정구역 변경 홍보비용, 지방공무원 재교육 비용, 지역상징물 통합비용, 각종 표지판 등 교체비용, 공부정리 및 시스템 정비비용, 통합청사 정비 및 이사비용, 조직진단 비용, 주민투표 비용, 개인의 메뉴비용, 갈등조정비용의 10개를 선정하였다. 그리고 비용편익분석의 대상기간은 통합이후 10년으로 설정하였다. 이때, 비용은 단기적으로 일회성으로 발생한 것들인 반면 편익은 대상기간동안 지속적으로 효과가 발생하는 지표들이라는 점에서 차별성을 갖는다.

비용편익분석 결과를 간략하게 요약해 보면, 통합후 10년 동안 청주와 청원이 통합된 통합시에 발생할 편익은 약 884억원이며, 비용은 약 149억원으로 순편익은 약 735억원인 것으로 추정되었다. 그리고 이 연구에서 논의한 바와 같이 통합을 통한 편익은 장기간의 관점에서 지속적으로 발생할 것이 예상되는 반면, 비용은 1년차에 집중하여 나타날 것이므로, 통합 1년 차의 경우 비용이 편익을 상회할 것으로 예상된다. 그러나 비용과 편익의 차이는 2년 차부터 역전되어 지속적으로 편익의 크기가 비용의 크기를 상회할 것으로 예상된다. 또한, 비용편익분석 결과 도출된 순편익을 지역산업연관분석에 적용하여 파급효과를 구한 결과 통합을 하면 생산유발효과는 10년간 약 194억원, 부가가치유발효과는 약 8억원일 것으로 추정되었다. 이러한 실증분석 결과는 청주-청원의 행정통합이 해당지역에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나 양 지역의 통합을 적극적으로 추진할 가치가 있는 것으로 시사해 주는 것이다.

이 연구가 가진 한계도 있다. 이 연구는 주로 정량적인 관점에서 경제학적인 측면의 비용과 편익을 연구대상으로 삼았다. 그러나 정성적인 관점에서 발생하는 비용과 편익이 존재하며, 이를 확인하는 것은 향후 지속적으로 논의될 체제개편의 수준과 방법을 결정하는 데 매우 중요한 정보이다. 그러나 이는 현재시점까지 유효한 데이터와 정보를 확인할 수 없어 이 연구에서는 적용하지 못하였다. 따라서 향후 지방행정체제 개편의 효과를 정성적인 관점에서 확인할 수 있는 분석도구와 실증데이터들이 지속적으로 개발되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강갑선·안재섭. (2011). “창원시 행정구역 통합이후 주민 화합 정책에 관한 연구.” 〈한국사진지리학회지〉. 21(4): 25-38.
- 강영훈. (2004). “지방행정 계층구조의 적정성: 제주도 행정계층 및 구역개편을 중심으로.” 〈정부학연구〉. 10(2): 185-214.
- 강정운. (2011). “지방행정구역개편의 논리 및 가치: 창원시 통합의 사례.” 〈지역발전연구〉. 11(1): 1-11.
- 김재홍. (2000). “도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구.” 〈한국정책학회보〉. 9(2): 47-66.
- 김태운·남재걸. (2011). “지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로.” 〈한국행정학보〉. 45(3): 149-171.
- 목진휴·장덕희·오완근. (2009). 〈지방행정체제 개편의 정책효과 분석〉. 행정안전부 정책연구보고서.
- 박기관. (2007). “행정구역개편에 따른 도·농 통합의 성과와 결정요인 분석 -DEA의 효율성 측정을 중심으로-.” 〈지방행정연구〉. 21(2): 65-93.
- 박완규. (2008). “행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향 : 행정구역 개편의 필요성.” 〈지방재정과 지방세〉. 한국지방재정공제회. 제10권: 3-16.
- 박종관·조석주. (2001). “시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구.” 〈한국사회와 행정연구〉. 12(3): 57-77.
- 복문수. (2010). “행정구역개편과정에 관한 다중합리모형 분석 : 삼려(여수시·여천시·여천군) 통합 과정을 중심으로.” 〈지방행정연구〉. 24(1): 97-136.
- 안영진. (2004). “독일 주(州) 행정구역개편 논의의 경과와 방향.” 〈지리학연구〉. 38(2): 183-198.
- 원윤희·심혜정. (2008). “행정구역 개편이 지방재정에 미치는 영향 : 행정구역 개편이 지방세출에 미치는 영향.” 〈지방재정과 지방세〉. 한국지방재정공제회. 제10권: 17-30.
- 이성로. (2003). “도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서.” 〈한국행정학보〉. 37(1): 165-183.
- 이시원·민병익. (2001). “시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석 -DEA 분석 기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로-.” 〈한국사회와 행정연구〉. 12(3): 79-101.
- 장덕희·목진휴. (2010) “도농통합의 효과 분석.” 〈한국정책학회보〉. 19(1): 363-386.
- 정재진. (2009). 재정분권 제도 변화에 관한 연구. 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』. 469-493.

- 정재진·이병량. (2010). “행정구역 개편의 학습정보로서 시, 군 통합의 효과 분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로.” <지방행정연구>. 24(3): 57-89.
- 조석주·이재기. (2000). “시, 군통합의 경제적 효과에 관한 연구 - 행정비용절감효과를 중심으로 -.” <한국지방재정논집>. 5(1): 113-141.
- 차미숙. (2005). “행정구역 개편 논의와 특별지방행정기관의 향방 -지역통합적 운영방안을 중심으로-.” <지방행정>. 대한지방행정공제회. Vol.54: 37-47.
- 최근열·장영두. (2001). “대도시 자치행정구역 개편의 필요성과 대안모색 - 대구광역시를 중심으로 -” <한국지방자치학회보>. 13(4): 25-45.
- 하능식·장덕희. (2010). 시·군 통합 효과분석 모델 개발. <한국지방행정연구원> 정책보고서.
- 한국은행(2009). <2005년 지역연관산업표>.
- 홍준현. (1997). “시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석.” <한국사회와 행정연구>. 8(2): 59-90.
- Baek, Ehung Gi and Wankeun Oh. (2004). The short-run production effect of the reduction of working hours, *Journal of Policy Modeling*, 26(1): 123-144.
- Blair, John P., Samuel R. Staley, & Zhongcai Zhang. (1996). The Central-City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development, *Journal of the American Planning Association*. 62(3): 345-53.
- Carr, J. B., & Feiock, R. C. (1999). Metropolitan government and economic development. *Urban Affairs Review*. 34(3): 476-488.
- Carver, J. (1973). Responsiveness and consolidation: A case study. *Urban Affairs Quarterly*. 9(2): 211-245.
- DeHoog, R.H. & Lowery, D.. (1990). Citizen Satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and City Specific Explanations. *Journal of Politics*. 52(3): 807-828.
- Dolan, D. (1990). Fragmentation: Does it drive up the costs of government?. *Urban Affairs Quarterly*. 26(1): 28-45.
- Duncombe, William & Yinger, John. (1993). An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection. *Journal of Public Economics* 52: 49-72.
- Dunn, William N. (2008). *Public policy analysis : an introduction*. N.J. : Pearson Prentice Hall.
- Finney, Miles. (1997). Scale Economics and Police Department Consolidation: Evidence from Los Angeles. *Contemporary Economic Policy*. 15: 121-126.
- Fleischman, Arnold. (2000). Regional and City-County consolidation in Small Metro Areas. *State and Local Government Review*. 32: 213-226.

- Gerston, Larry N. & Haas, Peter J.. (2000). Political support for regional government in the 1990s. *Urban Affairs Quarterly*. 29(1): 154-164.
- Giertz, J. F. (1981). Centralization and Government Budget Size. *Publicus*. 11(1): 119-128.
- Liner, Gaines H. (1994). Institutional Constraints, Annexation and Municipal Efficiency in the 1960s. *Public Choice*. 79(3): 305-323.
- Lyons, W. E.; Lowery, David. (1989). Governmental Fragmentation versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about how to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*. 49(6): 533-43.
- McDavid, James C.. (2002). The impacts of amalgamation on police services in the Halifax Regional Municipality. *Canadian Public Administration*. 45(4): 538-565.
- Miller, David. et. al. (1995). The Fiscal Organization of Metropolitan Areas: The Allegheny County Case Reconsidered. *Publius. The Journal of Federalism*. 25(4): 19-35.
- Mullen, J. K. (1980). The Role of Income in Explaining State-Local Fiscal Decentralization. *Public Finance*. 35(2): 300-307.
- Nelson, A. C., & Foster, K. A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21(3): 309-324.
- Oates, W. E.. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt. Vrace and Jovanovich.
- Oh, Wankeun and Sang-Yong Tom Lee. (2011). The impact of FTA on ICT industries: The Case of Korea-US FTA, *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, 9(2): 51-64.
- Post, Stephanie Shirley & Stein Robert M.. (2000). State Economics, Metropolitan governance, and Urban-Suburban Economic Development. *Urban Affairs Review*. 36(1): 46-61.
- Selden, Sally Coleman & Campbell, Richard W. (2000). The expenditure impacts of unification in a small Georgia county: A contingency perspective of city-county consolidation. *Public Administration Quarterly*. 24(2): 169-201.
- Staley, Samuel R., Dagney Faulk, Suzanne M. Leland & D. Eric Schansberg. (2005). The effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature. Indiana: Indiana Policy Review Foundation.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.

