

정체 규모(polity size)의 정치적 효과: 자연실험의 교훈

최지민*
정광호
김순은**

국문요약

본 연구는 정치단위의 규모(population size)가 정치적 효과에 미치는 영향에 관한 이론적 쟁점과 실증연구를 분석함으로써 시민의 정치적 참여에 적합한 정치단위의 적정규모에 대해 모색하고자 한다. 특히 자연실험 상황을 이용한 실증연구들의 분석을 통해, 규모변화가 시민의 민주적 참여에 미친 인과 효과를 밝히고자 한다. 과거 정치 단위 규모에 관한 실증연구들은 연구모형 상 한계, 데이터의 한계, 선택된 데이터 시계열의 차이 등으로 인해 규모의 인과적 효과를 제대로 밝히지 못했다. 그러나 자연실험 상황은 동일한 정치단위의 인구 변화를 직접적으로 분석할 수 있기 때문에 규모의 효과를 제대로 포착할 수 있다. 이들 연구를 요약하면, 정치 단위 규모를 정당과 선거구 크기로 나누어 살펴보았을 때, 규모의 증가는 시민의 정치 행태에 악영향을 미치는 것으로 나타났다. 규모가 커질수록 투표율이 낮아졌으며, 시민들은 지역 정치에 관한 사항을 잘 알지 못했고, 정부가 자신의 요구를 더 잘 들어줄 것이란 믿음도 낮아졌다. 이러한 결과는 행정의 효율성 측면에서만 접근하였던 행정구역 통합 논의에 대한 신중한 접근이 필요함을 시사한다.

주제어: 정체규모, 정치참여, 자연실험

I. 서론

민주주의와 정체의 규모와의 상관성을 밝히는 것은 정치학의 오랜 숙제였다(Anckar, 2010; Srebrnik, 2004; Dahl and Tufte, 1973)¹⁾. 왜냐하면 상반된 결과가 지속적으로 제기되어 왔기 때문이다. 정치 단위와 민주주의에 대한 전통적 주장은 작은 규모를 옹호하는 것이다. 즉 정치 단위(polity)가 작을수록 구성원 간 상호작용 작용이 활발하며, 구성원 간 동질성 높기 때문에 이해관계의 양상이 덜 추상적이고 쉽게 집합적 합의에 이를 수 있다는 것이다(Colomer, 2007; Oliver, 2001; Dahl and Tufte, 1973). 선출 정치인을 가까운 이웃처럼 느끼기 때문에 자신의 요구사항을 더 잘

* 제1저자

** 교신저자

1) 대다수의 연구자들은 규모를 특정 단위에 속해있는 인력의 크기로 정의하고, '구성원의 수'로 규모를 측정하고 있다(Martins, 1995; Lewis, 2011; Lassen and Serritzlew, 2011).

반영해 줄 것이라 믿음도 강하다(Lassen, 2005). 그러나 큰 규모에도 장점이 존재한다는 주장도 상존한다. 일반적으로 큰 정치단위는 복잡하고 어려운 사회 이슈를 다룰 수 있는 역량(capacity)이 높다(Dahl and Tufte, 1973; Gerring and Zarecki, 2011). 규모가 커질수록 문제해결에 필요한 정치적, 물리적 자원을 동원할 수 있는 구조화된 시스템을 더 잘 구축하고 있다. 구조화된 정치시스템은 대중의 의견을 효과적으로 응집함으로써 개인의 목소리를 조직차원의 발언으로 증폭시켜 더 큰 정치적 영향력을 행사한다. 아울러 잠재 엘리트 유입으로 정치 엘리트 간 경쟁과 상호견제가 활발해짐에 따라 정치체제의 수직적, 수평적 책임성이 증진된다. 이는 소수 엘리트들의 지배를 배제함으로써 민주적 지배구조 확립에 기여한다(Olsson and Hanssen, 2011). 즉, 어떤 크기의 정체라도 저 나름의 장점이 존재하므로 구성원의 참여를 증진과 함께 민주주의에 기여한다는 것이다.

상기와 같이 정치단위의 규모와 민주주의 체제 사이의 정치적 상관성에 대한 상반된 학문적 논쟁은 오랫동안 이뤄졌다(김순은, 2013). 많은 연구들은 서구 민주국가들을 대상으로 한 국가별 비교연구 또는 개별 국가에 대한 심층 사례연구를 통해 정체 규모와 민주주의의 관계를 살펴보고 있다(Dahl and Tufte, 1973; Hadenius, 1992; Anckar, 2004; Gerring and Zarecki, 2011; Kelleher and Lowery, 2008). 그러나 대다수의 실증연구들은 민주주의가 확립된 국가나 지방정부 또는 정당을 대상으로 규모와 민주주의의 관계를 사후적으로 추정하기 때문에 선택편의(selection bias)문제로부터 자유롭지 못하다. 이는 정치단위의 규모를 연구자가 직접 조작할 수 없다는 근본적 한계 때문이다. 인구 변화의 주된 원인이 되는 기아, 질병, 이민 등을 연구자가 임의대로 조작하기란 거의 불가능하며, 한 정치단위의 인구규모 역시 연구 이전에 정해지는 경우가 대부분이다. 따라서 오랜 논의에도 불구하고 정체규모의 민주주의에 대한 효과에 대하여 명확한 관계를 도출하는 것이 쉽지 않았다.

그러나 최근 정체규모의 정치적 효과를 직접적 추정하는 자연실험(natural experiment)연구들이 시도됨에 따라 오랜 난제를 해결할 수 있는 길이 열렸다. 자연실험의 대상으로 주로 행정구역 및 선거구 통합 등의 외생적 정책집행으로 인해 발생하는 정책 개입(policy intervention)상황이 이용된다. 행정구역 통합은 인구증가의 효과를 직접적으로 관찰할 수 있는 거의 유일한 조건이지만 이를 자연실험의 방식으로 접근하여 규모의 직접적 효과를 검증한 것은 최근의 일이다. 행정구역 통합 등이 빈번하게 이뤄지고 있는 우리나라에서도 정체 규모의 변화와 민주성 및 효율성에 관한 연구(안성호, 2011; 김석태, 2007; 김순은, 2013)는 지속적으로 이루어져 있음에도 자연실험의 방법에 기초한 연구는 거의 없는 실정이다.

따라서 본 연구의 목적은 기존 연구들의 이론적, 방법론적 한계를 도출하고, 최근에 외국에서 시도된 정체규모와 민주주의에 관한 자연실험 연구들의 내용을 심층 분석함으로써 우리나라 상황에 어떤 교훈과 시사점을 주고 있는지 확인하는 것이다.

제II장에서는 정체규모와 민주주의를 둘러싼 대립과 그 논거를 살펴보았다. 대립되는 주장의 원인은 민주주의 다양한 범주로 인한 그 핵심가치에 대한 견해차 때문임을 확인하였다. III장에서는 정치단위를 인구규모와 정당원 규모로 나누어 각각의 규모가 민주주의의 발생과 행위자의 정치 행태에 미친 영향을 규명한 전통적인 연구들에 대한 분석을 토대로 선행 연구들의 한계 및 문제점을 도출하였다. 그리고 제IV장에서는 선행 연구들의 한계를 극복하기 위해 자연실험 상황을 이용한 최근 연구들을 심층 분석하여 정체규모 변화가 시민의 정치행태에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한

잠정적 결론을 내리고자 한다. 마지막으로 V장에서 이러한 결론이 지방행정체제 개편논의가 빈번하게 제기되는 우리나라에 어떠한 시사점을 가지는지에 대해 논의함으로써 정체규모 연구의 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 정체규모와 민주주의의 관계에 관한 이념적 논의

제임스 매디슨(James Madison)이 주지했던 바와 같이 정치 또는 관할 구역의 규모는 정치 생활을 구성하는 가장 기본적인 요소 중 하나이다(Lewis, 2011). 여기서 규모는 정체 내, 유권자의 수 또는 전체 인구규모를 뜻한다. 면적(geographic size) 역시 정치적 행동 형성에 직·간접적으로 영향을 미치지만, 시민의 정치활동에 보다 직접적으로 영향을 미치는 요인은 한 정체 내에 얼마나 많은 사람들이 살고 있는가 여부이다(Martins, 1995; Lewis, 2011; Lassen and Serritzlew, 2011). “국민의 대표성을 보장하고 민주적 행태를 이끌어낼 수 있는 정치단위의 인구수는 적을수록 좋은가? 아니면 많을수록 유리한가?” 등과 같은 정체 규모에 대한 견해차는 민주주의의 핵심가치를 다르게 파악하기 때문에 발생한다.

민주주의는 ‘국민의 권력’ 또는 ‘국민에 의한 통치’를 뜻하지만 직접민주주의, 간접민주주의, 보호민주주의, 법치민주주의, 참여민주주의, 지적민주주의(epistemic democracy) 등의 매우 다양한 형태로 전개되어왔다. 광범위한 형태는 민주주의의 핵심 가치에 대한 다양한 인식과 태도를 형성한다. 대별하여 논의하면 작은 정체규모는 시민의 직접적 참여를, 큰 규모는 경쟁에 근거한 권력의 상호 견제 및 민주적 제도 마련에 더 중점을 둔다. 작은 규모는 민주주의와 관련된 시민의 직접적 참여 보장을, 큰 규모는 공적 제도형성과 이에 근거한 제도적 참여를 민주주의의 핵심가치를 달성하기 위한 바람직한 수단이라고 보는 것이다. 이러한 관점 차이가 규모의 선호를 결정짓는다. 본 장에서는 각 정체 규모가 지향하는 민주적 가치가 어떠한 논리구조를 통해 민주주의 발전에 관련을 가지고 있는지 살펴보고자 한다.

1. 작은 정체 규모가 지향하는 민주주의의 핵심 가치: 직접 참여

작은 정체 규모에 대한 주장은 고대 그리스 시대까지 거슬러 올라간다. 플라톤(Plato)은 민주주의를 시행하기 위한 적정인구를 세대주 5,040명으로 상정했으며 흄(Hume)(1741)은 자신의 저서 ‘도덕과 정치에 관한 에세이(Essays Moral and Political)’에서 정치주체는 100개의 교구(parish)를 포함하는 100개의 카운티(county)로 세분화될 때 민주적인 연방이념이 실현된다고 주장하였다(진덕규, 1997: 19-43). 이들 주장의 핵심은 작은 규모의 정치단위가 민주주의의 직접적 시민참여(civic engagement)의 속성에 더 잘 부합한다는 점이다(Colomer, 2007; Oliver, 2001; Dahl and Tufte, 1973).

이러한 전통은 18세기까지 지속되어 민주주의는 국민에 의한 통치(rule by the people)이란 의미로만 통용되었다. 단지 한 장소에 모여서 법령, 법률 또는 정책에 대하여 투표를 하는 회합(town

meeting)방식이 민주주의 그 자체로 간주되었다(Dahl, 1998). 정체 규모가 작을수록 공론의 장(public arena)이 활성화되기 쉬우며, 정책 결정에 보다 손쉽게 참여하여 제 목소리를 낼 가능성이 커진다. 또한 규모가 작을수록 개인 간 선호가 유사하기 때문에 합의 도출이 용이하다(Buchanan, 1965). 아울러 시민정체성 또는 시민의 미덕(civic virtue)은 시민 간 또는 시민과 정치인 간 직접적이고 긴밀한 관계 형성이 용이한 작은 정체에서 더 잘 형성될 가능성이 크다. 따라서 개별 정체단위 당 작은 인구규모를 유지하거나, 의원 1인이 대변하는 국민의 수가 적을수록 민주정치의 수준이 높아지게 된다(Colomer, 2007:58; Dahl, Tufte, 1973; Buchanan, 1965).

작은 정체를 지지하는 학자들은 정체 규모의 증가가 이야기하는 부정적 측면에 주목한다. 정체 규모의 증가는 개별 시민이 행사할 수 있는 권력, 영향력, 의사결정 권한을 감소시킨다. 다시 말해 정치 체제에 미칠 수 있는 개인의 영향력이 규모에 반비례하여 줄어든다. 인구증가는 대표자 1인이 대표하는 시민의 증가를 의미하는데, 이러한 대표성의 확대는 심리적 거리감을 만들고 개인 스스로가 중요한 정치 참여자라는 인식, 즉 정치효능감(political efficacy)을 낮춘다(Lassen and Serritzlew, 2011: 240). 규모증가의 폐해는 이뿐만이 아니다. 시민 간 직접적 접촉빈도 감소와 익명성 증가는 개인의 책임의식 감소와 집합적 행동(collective behavior)유인을 높인다. 따라서 이를 규제하기 위해 행정조직의 감시기능이 확대된다(Olson, 1965; Ross and Levine, 2001). 행정조직의 기능강화는 관료주의 심화를 가져오고 그로인해 지역사회에 대해 시민들이 느끼는 거리감은 더욱 커진다. 이러한 심리적 요인이 정치참여 의사에 영향을 미침으로써 실제 참여 행태에 부정적으로 작용한다. 이는 중국적으로 정치에 대한 냉소주의로 변질되어 주민의 참여 빈도를 낮추고 정치인과 관료가 주민의 통제권 밖에 놓이게 함으로써 민주주의의 존속에 악영향을 미친다.

“시민들은 정부가 시민과 가까워질수록 더 잘 통치한다고 믿고 있다. 작은 공동체의 경우 시의원들을 지역의 가치를 적절히 반영하고 이해하는 친구나 이웃으로 여긴다. 이 때문에 비인간적인 관료적 기능에 시민들이 실망하거나 상처받지 않게 된다(Ross and Levine, 2001: 307).”

이러한 우려는 세계 여러 대도시의 투표율이 중소도시에 비해 낮은 현상을 통해서 확인할 수 있다(Oliver, 2000; 2001). 우리나라의 경우도 마찬가지다. 최근까지 치러진 총 3차례 총선의 행정구역 크기별 투표율은 인구규모가 작은 읍·면지역이 가장 높다(중앙선거관리위원회, 2012).

2. 큰 정체 규모가 지향하는 민주주의의 핵심 가치: 경쟁과 제도적 참여

큰 정체규모를 강조하는 입장은 체제의 확대 즉 인구증가는 제도적으로 대의민주주의와 정치조직을 발생시키고 행태적으로는 구성원 간 경쟁적 참여를 촉진함으로써 민주주의에 기여한다고 보고 있다(Aumann, 1964; Gerring and Zarecki, 2011:4).

첫째, 규모증가는 대의제(representative democracy) 및 정치조직 형성의 원인이 된다. 존 스튜어트 밀(J. Mill)은 사회의 모든 문제를 완벽하게 다룰 수 있는 정부는 모든 국민이 참여하는 정부이며 광범위한 참여가 모든 곳에서 이뤄져야 한다고 말한다(서병훈, 2005). 그는 작은 마을 단위를

넘어가는 경우 모든 사람들이 공적 업무에 직접적으로 참여할 수 없기 때문에 이상적 체제는 대의제 일 수밖에 없다는 것이다. 대의제 하에서는 개인의 직접적 참여 뿐 아니라 특히 정당 및 시민단체 등의 정치적 결사체를 통한 참여가 강조된다(Macridis and Burg, 1991: 54). 정치적 결사체는 시민들은 교육하고 계몽시키는 원천으로 정보를 제공할 뿐 아니라 토론, 숙의 그리고 정치적 기술을 획득할 수 있는 기회도 제공한다(Dahl, 1998). 따라서 작은 도시나 마을과는 달리 대규모 민주주의의 정치적 결사체는 민주주의를 지지하는 제도적 기반이 된다.

둘째, 정체 규모의 증가는 ‘정치 엘리트’와 ‘일반 시민’의 경쟁을 촉진한다. 경쟁의 증가는 이익집단의 분화 및 전문화의 주요 원인이 된다. 즉, 사회 내부의 이해균열과 갈등이 심화됨에 따라 보다 전문적인 정치 조직을 통한 정치 참여가 촉진된다(Newton, 1982; Treisman, 2007: 1-19; Lewis, 2011; Lassen and Serritzlew, 2011).

먼저 정체 규모의 증가가 정치 엘리트에 미치는 영향으로 논의되는 사항은 다음과 같다. 인구에 비례하여 잠재적 엘리트들은 증가하는 데 반해 실제 의원의 정수는 동결되어 있기 때문에 정치 상층부가 체감하는 경쟁압력은 커진다. 정치 엘리트가 다시 대중으로 전락하거나 대중이 정치 엘리트로 상승하는 현상을 ‘엘리트의 유동(elite mobility)’이라고 하는데 인구의 증가로 인한 정치 엘리트와 시민의 경쟁심화는 엘리트의 유동성을 높인다. 그 결과 소수 엘리트들의 전유물이었던 지대추구(rent seeking)의 행위를 완화시켜 기존 정치 엘리트의 권력독식을 제한할 수 있다는 이점이 있다(Michels, 1962; Torsten and Tabellini, 1999). 큰 선거구일수록 당선확률을 높이기 위해 구조화되고 전문적인 선거운동을 필요로 한다. 대중의 요구사항을 적극적으로 고려할 수밖에 없다. 이 때문에 유권자의 다양한 수요에 부합하는 정책개발 비용이 증가한다. 현실성 있는 정책개발은 주민에게 비전을 제시해주고 이들의 신뢰와 지지를 확보를 통해 권력기반을 공고화할 수 있다.

다음으로 엘리트 집단 뿐 아니라 대중 역시 정체규모의 증가에 영향을 받는다. 정체규모의 증가는 지역 사회 내부의 이질성(heterogeneity)과 복잡성(complexity)을 심화시킴으로써 이해균열과 갈등의 원인이 된다. 이질성이 높아지면 상이한 이해간 침해한 대립이 발생하고, 복잡성이 높아질수록 전문화된 내부 조직(intra-group)이 발생한다(Tan, 1998). 이 때문에 가장 이질적인 이해관계가 공존하는 대도시(metropolitan)에 노동 단체, 종교 및 사회단체의 본부(control tower)가 자리 잡고 있다. 이해관계의 심화로 인해 지역사회 내 이해관계 문제를 전문적으로 감시하고 이를 공론화하는 전문기구가 창설된다(Michels, 1962: 65)²⁾. 감시기구 활동으로 인해 높아진 정치적 가시성(high visibility of very big city politics)은 시민통제를 강화하고 정체 내 행정조직과의 기능 연계를 통해 시민의 집합적 선호(preference)를 충분히 반영할 만큼의 민주적 역량을 지니게 된다(Oliver, 2001; 최병호 등, 2010: 186; 김순은, 2013). 특히, 작은 정체 규모를 퇴출비용과 연결 지어 설명하는 견해에 따르면 작은 정체일수록 체제에 불만을 가진 시민의 퇴출(exit opportunity)이 쉬운데 이는 현 체제에 혜택을 받고 있는 비민주적 보수 엘리트의 잔류 가능성을 높임으로써 비민주적 정체가 더 오래 유

2) Michels는 정당 관료제적 내부 조직이 일반적 정치적 참여에 부정적인 영향을 미친다고 보았으나, Tan(1998: 196)은 정당 조직이 복잡해질수록 정당 내부 참여는 더 많아진다고 밝히고 있다. 그 외에 수행된 기초지방정부(지방정부 municipalities)에 관한 연구들도 큰 정체, 집단, 복잡한 조직 규모가 정치적 참여를 실질적으로 촉진시킬 수 있다는 가능성을 공통적으로 언급하고 있다(Saglie and Vabo, 2009).

지된다고 주장한다(Rogowski, 1998; Tiebout, 1956).

3. 정치적 효과로서 시민의 정치 행태

본 연구는 합리적 선택이론 입장에서 규모의 정치적 효과를 시민의 ‘정치참여행위(participation behavior)’와 ‘정치에 대한 태도(political attitude)’에 미치는 영향으로 정의하였다. 정체 규모를 시민의 정치참여 행태에 연결시켜 살펴보고자 하는 이유는 정치참여자가 직면하는 환경이 정치참여 과정에서 발생시키는 비용과 효용이 행태결정의 직접적인 제약조건(constraint)이 되기 때문이다. 이러한 인식은 신제도주의의 입장과 궤를 같이 한다. 환경은 행위의 선택 범위를 규정하며 구성원과의 상호작용을 통해 안정적인 제약요건으로 작용한다.

1) 정치 참여

정치참여는 “시민이 자신의 선호나 이익을 실현하기 위해 정부 관료와 소통하고 그들이 이를 반영하도록 압력을 행사(즉 정부 행동에 직·간접적으로 영향을 미치기 위해)하는 자발적 행위(voluntary activity)”를 의미한다(Verba et al., 1995; Scholzman, 2002, 434; 이숙중·유희정, 2010; 정한울·이근수, 2012: 215 재인용). 상기 정의에 의해 정치참여의 범주에 포함시킬 수 있는 개인의 참여행위는 매우 다양하지만 학계는 일반적으로 관습적 참여와 비관습적 참여로 유형화하고 있으며 최근 들어 온라인 참여를 새로운 참여유형으로 간주하고 있다(정한울·이근수, 2012: 216). 참여의 정도는 참여에 수반되는 비용과 효용의 함수에 의해 결정된다. 합리적 시민은 정치참여를 통해 얻어질 수 있는 편익과 비용을 예상하고 이에 편익이 비용보다 클 때에만 직접적으로 행동한다. 합리적 투표이론에 따르면 이러한 견지에서 관습적 정치참여 중 하나인 투표행위 역시 환경 제약에 강하게 영향을 받는다(윤성호·주만수, 2010). 인구규모는 참여비용에 영향을 미친다. 투표의 예상편익은 결과에 영향 미칠 확률에 의해 결정되며 선거경쟁이 치열하거나, 유권자의 수가 많아 자신의 참여가 선거결과에 영향을 미칠 확률이 낮아지는 경우 낮아지게 된다(Matsusaka and Palda, 1999). 그러나 규모의 증가에도 인터넷 기술보급이 정보 확산과 정보전달의 비용감소를 가져와 정치참여를 증진시킬 수도 있다. 온라인 정치참여에 대한 연구들은 정체규모가 증가하더라도 기술적으로 참여에 수반되는 비용이 줄어든다면 이것이 참여에 부정적 영향을 가져오지는 않을 것 이라고 보고 있다(Saglie and Vabo, 2009: 382).

2) 정치에 대한 태도

정치에 대한 국민의 태도 역시 환경변화에 따라 민감하게 영향을 받는다. 정치 효능감(political efficacy)은 특정 상황 하에서 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있는 개인 자신의 능력에 대한 인식을 뜻한다(Campbell et al., 1954: 188). 정치 효능감이 높은 사람은 자신의 행위가 정치과정에 더 큰 영향력을 행사할 수 있을 것이라고 생각한다. 그러나 자신의 참여가 정치에 아무런 변화를 가

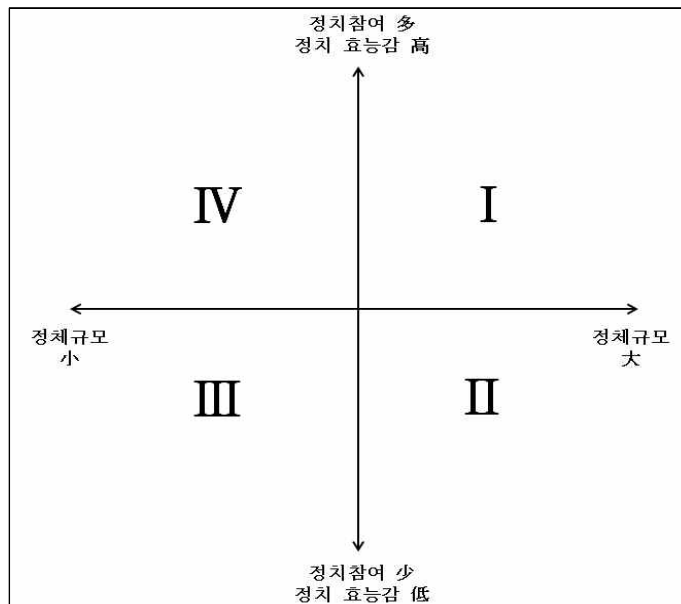
저오지 못한다면 자신의 정치 행동에 대한 당위성을 찾지 못하게 되고 종국적으로 참여는 낮아질 수밖에 없다(이강형, 2005: 140). 정체규모의 증가로 인해 자신의 직접적으로 행사할 수 있는 영향력이 낮아진다고 인식하는 경우 정치 효능감은 낮아질 수 있다. 반면 규모증가로 인해 신설된 보다 전문화된 조직을 통한 제도적 참여가 오히려 정치 효능감을 높일 수도 있다.

정치 효능감은 일반적으로 개인 스스로의 역량에 대한 믿음인 내적 효능감(internal efficacy)으로 통칭되지만 정부나 정치체제가 시민의 요구에 민감하게 반응하고 있다는 믿음을 외적 효능감(external efficacy) 또는 정치신뢰(political trust)로 지칭하기도 한다(정한울·이근수, 2012: 212). 정치신뢰는 타인의 행동이나 의도에 대한 긍정적인 기대를 바탕으로 하여 위험을 감수하고자 하는 심리적 상태로 이러한 믿음이 정치참여의 촉매가 된다(Fukuyama, 1995, 1999; Putnam, 1995). 많은 학자들이 정치신뢰가 높아지면 시민들의 내적 정치 효능감(internal political efficacy)이 증가하고 이를 근거로 정치 참여가 확대된다는 양의 되먹임(positive feedback)이 존재한다고 보고 있다(Hetherington, 1998; Leiginger, 2002, Jamal and Nooruddin, 2010). 정체규모 증가가 정치 외적 효능감, 즉 정치신뢰에 어떠한 영향을 미칠 지에 대해서도 의견이 분분하다. 정체규모가 커질수록 보다 공공 서비스제공이 효율적으로 이뤄질 것으로 기대한다. 행정구역 통합 등 체제정비 논의도 이러한 맥락에서 나오는 주장들이다. 전문적 집행기구를 통한 효율적 공공서비스 전달을 통해 주민의 서비스 만족도가 높아지게 된다면 정부 또는 정치인에 대한 신뢰가 높아질 것이다. 그러나 제도를 통한 간접적 접촉빈도의 증가는 시민을 직접적인 정치영역으로부터 유리시킴으로써 정체의 주인이 아닌 서비스 이용대상자로 그 지위를 제한하는 측면도 존재한다. 따라서 규모 증가가 정치 태도에 어떠한 미치는 영향을 미치는 지 확답하기 어렵다.

3) 정체규모에 따른 정치적 효과의 유형

이상의 논의를 요약하여 정체규모에 따른 정치적 효과를 유형화 하면 다음의 <그림 1>과 같다. 작은 정체규모를 선호하는 입장은 IV유형의 정치적 효과를 기대한다. 정체규모가 작을수록 정치참여가 증가하며 정치 효능감이 높아져 민주주의 발전에 유리하다는 것이다. 반면 큰 정체규모를 지지하는 입장은 I유형의 정치적 효과가 나타날 것으로 보고 있다. 참여한 이해관계 대립과 이를 조율할 전문 기구가 오히려 정치참여를 증가시키고 제도차원의 큰 영향력 행사를 경험한 개인의 정치 효능감을 높일 것으로 주장한다.

〈그림 1〉 정체규모에 따른 정치적 효과의 유형



다음 III장에서는 이상의 주장들이 실제로 어떻게 나타나는지에 대한 전통적인 방식으로 수행된 경험적 연구들을 살펴보고자 한다. 해당 연구들은 서구 민주국가들을 대상으로 한 국가별 비교연구 또는 개별 국가에 대한 심층 사례연구 방법을 채택하고 있다. 다시 말해 민주주의가 확립된 정당이나 지방정구 그리고 국가를 대상으로 규모와 민주주의의 관계를 사후적으로 추정하는 방식을 택하는 연구들을 지칭한다.

III. 정체 규모의 정치적 효과에 관한 경험적 연구의 분석

1. 분석단위별 정치적 효과

정체규모의 정치적 효과에 관한 실증 연구(empirical study)들은 좁게는 정당 규모를 분석단위(unit of analysis)로 넓게는 지역 간(cross-regional)국가 간(cross-country) 비교한 연구들로 대분된다.

1) 정당 규모(political party size)의 정치적 효과

정당(political party)은 중요한 정치 단위이다. 정당 규모는 내부 정치 참여 및 정당 조직 내 권력 배분과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 미국 건국 초부터 정당에 대한 경계심이 강조되었지만 현대 정치가 정당정치라는 데에는 이론의 여지가 없다. 따라서 시민들의 정당참여율이나 정당의

활동정도는 민주주의를 측정하고 평가하는 중요한 지표가 된다. 지역 및 정당을 분석 단위로 삼고 있는 연구들은 구성원의 정치 참여 행태를 세부적으로 측정할 수 있는 지표로 정당가입률 및 정당 활동정도를 사용한다(Whiteley et al., 1994).

정당규모와 시민의 정당참여행태 간 관계는 오래 전부터 정치학자들 간에서 논의되어 왔으나 실증분석에 요구되는 데이터 부족으로 인해 실제 수행된 연구들은 매우 드물다. 과거에도 정당규모가 커질수록 개별 정당원에게 제공할 수 있는 인센티브가 감소하고 그로인해 참여가 감소할 것이라는 시론적 논의는 있었으나(Whiteley et al., 1994) 실증적 분석을 시도한 것은 탠(Tan)의 연구가 최초이다. 탠(Tan)(1998)은 미헬스(Michels)의 연구에 의거 정당 규모의 증가는 조직 구조의 복잡성을 가져오고, 그로 인해 내부 정치 참여를 감소시키고 과두적(oligarchy) 행태를 야기하는지 여부를 검증하였다. 1957~1962년에 활동했던 23개국의 정당을 대상으로 외생변수인 정당규모(정당 가입원의 수)와 내생변수인 복잡성, 참여, 중앙집권화가 정당원의 참여에 미치는 영향을 경로분석을 통해 살펴보았다. 총 효과는 정당 규모가 커질수록 정치참여를 낮추는 것으로 나타났지만 이를 직접·간접으로 나누어 살펴보면, 복잡성 경로가 정치참여를 증가시키고 있었다. 조직의 규모 증가는 내부 조직의 분화를 야기하고, 지역별 신규 운영조직을 발생시킨다. 조직의 신설은 다시, 조직 간 상호 경쟁을 심화시킴으로써 정당원의 내부 참여를 촉진한다는 것을 밝혔다.

웰든(Weldon)(2006)은 마이르와 비젠(Mair 와 Biezen)(2001)의 연구에서 사용된 데이터를 근거로 하여 27개의 대의 민주주의 국가를 대상으로 정당 규모가 ‘지난 1년간 당원으로서 실제 정당 활동에 할애한 시간의 정도로 조작적 정의되는 정당원 활동에 미치는 영향을 회귀분석으로 추정하였다. 분석결과 정당크기가 증가할수록 정당원의 활동을 감소시키는 것으로 나타났다. 정당원의 수가 1,000명인 정당의 추정 참여율이 평균 63%인데 비해, 정당원이 100,000명을 넘어서면 40%로 급격하게 하락하고 1,000,000명 이상이 되는 경우 최저 25%의 참여율을 보였다. 한편 연방제를 도입한 국가의 경우에는 정당원의 활동이 증가한다. 연방제 도입은 국가 차원의 권력 배분 양식에 영향을 미치기 때문에 필연적으로 정당 권력의 분권화 및 조직 분화를 초래한다(Weldon, 2006: 478). 즉 상·하원의 복수 정당 운영은 정당 내부조직의 복잡성을 심화시키며, 보직신설을 통해 정당 구성원의 참여의 기회를 확대시킴으로써 정당원의 실제 참여 증가를 가져온 것이다.

정당을 분석단위로 삼고 있는 상기 연구들 모두 정당규모의 확대가 정당원의 참여를 장려한다는 점을 일관적으로 발견할 수 있었다. 그러나 분석단위를 국가와 지역수준으로 확대하면 상반된 결과들을 다음과 같이 확인할 수 있다.

2) 국가 및 지역규모(national and administrative population)의 정치적 효과

(1) 규모와 정치참여와의 관계

국가 및 지역을 분석단위로 설정하는 실증연구에서는 투표율(turnout rate)을 민주주의 참여의 대리변수로 사용한다(Oliver, 2001; Kelleher and Lowery, 2004; Carr, 2008). 규범적 의미로써 대의 민주주의를 기본으로 삼고 있는 현 민주주의의 성패는 자신들의 정치적 선호에 부합하는 후보에 대한 시민들의 투표 참여에 달려있다. 그리고 실제로도 정치적 민주주의의 수준이 높은 국가일수록

투표율이 높게 나타난다(Verba and Nie, 1972; Lijphart, 1997). 아울러 정량적 측정이 용이하다는 이점 때문에 민주주의를 속성을 포착하는 변수로 널리 쓰인다(김웅진 외, 2005: 105).

정체 규모와 민주주의 간 관계에 대해 실증적으로 접근한 것은 달과 터프트(Dahl과 Tufte)가 최초이다. 이들은 자연적인 특성 상 인구증가가 제한적일 수밖에 없는 작은 도시국가에서 민주적 정체가 더욱 발달했다는 점을 들어 작은 규모가 민주주의 발생과 정착에 유리하다고 보았다. 그러나 정체 규모가 민주주의에 미치는 영향을 제대로 잘 포착하기 위해서는 인구의 크기가 민주주의 미치는 영향에 대해서 시민 효과성(citizen effectiveness)과 체제 역량(system capacity)의 두 차원을 동시에 고려해야 한다고 강조한다.³⁾ 규모가 작을수록 시민 효과성이 높아지고 체제 역량은 낮아진다. 이들은 차원 간 상충관계(trade-off) 때문에 이를 동시에 만족시킬 수 있는 유일한 민주주의 형태 또는 규모를 단정하기 매우 어렵다고 지적한다. 분석결과 33개국 대의 민주국가를 대상으로 인구수와 인구밀도와 투표율 간 부(-)의 상관관계가 존재하고 있음을 확인하였다(Dahl and Tufte, 1973: 45). 그들에 따르면 인구가 증가 할수록 지방정치에 대한 관심이 낮았으며 자신의 이해사항이 정치 제도권에 제대로 잘 반영되지 못한다고 믿기에 투표참여가 저조하다는 것이다⁴⁾.

정체규모와 투표율의 실증연구 추세는 게이츠(Geys)(2006)의 연구를 통해 확인할 할 수 있다. 그는 투표율에 영향을 미치는 사회·경제 환경, 정치 환경, 산업 변수 등의 3가지 차원으로 구분된 변수들의 효과를 83건의 연구에 대한 메타분석을 실시하여 종합적으로 살펴보고 있다. 그 중 정체 규모는 사회·경제 환경 변수 중 인구크기에 해당한다. 총 28개의 연구의 인구효과에 대한 가설, 다시 말해 정체규모 증가가 투표율에 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤다는 결과는 55.8%인 67건에 불과하였다. 정체규모가 투표참여에 미치는 영향을 연구대상, 연구시점, 연구국가에 따라 다른 것으로 나타났다. 본 연구는 게이츠의 연구가 다루지 않고 있는 최근 수행된 인구규모에 관한 연구들을 다음과 같이 자세히 살펴보고자 한다.

안카르(Anckar)(2004)는 인구가 작은 도시 국가들의 정체형태가 더 민주적이라고 주장하고 있다. 그는 시민의 직접적 참여만이 민주주의적 가치를 더 잘 실현할 수 있다고 보았다. 직접 민주제 요소의 도입은 민주주의의 원칙이 제도권에 반영되었음을 뜻하므로 규모가 작을수록 민주주의가 더 잘 실현된다고 주장한다. 국가의 직접민주제 요소의 도입여부는 국민발안(popular initiative)과 국민투표(constitutional referendum) 실시여부 등으로 측정하였다. 1999년의 85개의 국가를 교차분석(cross-tabulation)으로 비교하였는데 그 결과, 인구가 적을수록 직접 민주제 요소를 더 많이 도입하고 있었다. 특히 29개의 초(超)미니국가(micro state)의 69%가 국민투표를 운영하는 것으로 나타

3) 시스템 역량은 해당 시스템이 시민의 집합적 선호를 충분히 반영할 만큼 능력을, 시민 효과성은 시민이 자신의 행동에 책임질 줄 알고 정체의 결정에 충분히 참여하고 반응할 수 있다는 통제력을 뜻한다(Dahl and Tufte 1973: 20). 이들은 단 하나의 최적 규모란 존재하지 않으며 양자 간 상충관계(trade-off)가 존재한다고 보고 있다. 일반적으로 정체(polity)규모가 작으면 시민 효과성은 높아진다. 그러나 너무나 작은 정체는 공동체의 주된 이슈를 다룰 수 있는 문제 해결 역량이 부족한 경우가 많다. 작은 규모일수록 민주적 참여가 증가할 수 있으나, 경제적 군사적 자립의 어려움이 발생할 수 있고 이 때문에 민주주의의 존속과 유지가 어려울 수 있다.

4) 소규모 지방자치가 활성화 된 스웨덴의 경우 인구수 8,000명 이하인 경우 선출 정치인의 이름을 숙지하고 관한 공무원과 서로 알고 지낸다는 응답이 인구수 30,000명이 넘는 경우보다 각각 24%p, 18%p 높았다(Dahl and Tufte, 1973: 64).

나 인구규모가 큰 56개국 도입률 평균인 37%를 크게 넘어서는 것으로 나타났다.

서티타우센드(Thirty-Thousand) 단체의 2009년 연구는 주(州)의 인구가 작을수록 상·하원 국회의원 투표율이 더 높았음을 발견하였다. 2000년부터 2008년까지의 다섯 번의 선거 기간 동안 선거구 인구규모와 득표율이 어떻게 달라지는지 대해 살펴보고 있다. 인구규모를 소(17개주), 중(16개주) 대(17개주)의 세 집단으로 분류하고 투표율 간의 상관분석을 실시하였다. 그 결과, 인구규모가 작은 집단의 투표율이 인구규모가 큰 집단보다 높았으며, 특히 소대 간 투표율 차이는 최소 0.39%(08년 선거)에서 최대 6.17%(02년 선거)까지 나타나고 있음을 밝혔다. 매 조사기간마다 인구규모가 큰 주일수록 투표율이 낮았다.

그러나 규모 증가가 참여를 높이는데 긍정적이라는 연구들도 존재한다. 미국을 대상으로 켈러와 로베리(Kelleher와 Lowery)(2008)는 2002년 25개의 도시를 대상으로 실시된 나이트(Knight)재단의 설문조사를 통해 도시의 관할 크기와 두 유형(투표등록과 시민단체 가입 등)의 정치참여 간 관계를 규명하였다. 정치참여는 투표여부와 시민단체가입 여부로 나누어 살펴보았다. 이들은 도시차원(city level)과 개인차원(individual level)을 동시에 고려하기 위해 다층위계 이항 로짓분석(multi-level logit analysis)을 선택했다⁵⁾. 분석결과 정체 내 인구증가가 간접적인 정치 참여인 투표율을 높일 뿐만 아니라 직접적인 정치참여인 시민단체 가입을 높임으로써 민주적 참여행태를 촉진시키고 있는 것을 확인할 수 있었다.

게링과 자렉키(Gerring과 Zarecki)(2011)도 국가 간 실증 비교연구를 통해 규모증가의 긍정적 효과를 부분적으로 확인하였다. 인구규모가 민주주의의 다양한 특성에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명하기 위해 가장 긴 시계열 자료와 다양한 계량분석 방법을 이용하였다. 그들은 선행연구들에서 사용된 여러 자료들을 체계적으로 조정하여 전 세계 181개 국가를 대상으로 1800년부터 2세기에 걸쳐 분석하였다⁶⁾. 분석결과 인구증가는 민주주의의 다양한 차원에 영향을 미쳤는데, 특히 개인의 효능감을 낮춤으로써 정치 참여를 줄이는 것으로 나타났다. 그러나 동시에, 선거를 통한 대의제의 채택 비율을 높였으며 국민의 정치적 자유 수준을 높이는 등 전체적인 민주주의의 수준은 정체 규모의 증가에 비례하여 같이 높아지는 것으로 나타났다.

인구규모의 증가가 정치인의 온라인 정치참여⁷⁾를 높인다는 연구도 있다. 세글리와 바버(Saglie와 Vabo)(2009)는 노르웨이 정체의 인구규모가 온라인 정치참여(online citizen participation)에 어떤 영향을 미치고 있는지 회귀분석을 통해 살펴보았다⁸⁾. 저자들은 인구증가로 인한 정체의 복잡성이 온

5) 도시차원의 특징으로는 도시의 분권화 정도, 집중화 경향, 선거 유형 등이 고려되었으며, 개인차원의 특징들은 개인의 정치적 태도(정치효능감, 정치만족, 정부만족 및 기타 인구사회학적 등이 고려되었다.

6) 각 모형의 robustness를 검증하기 위해, 비교국가를 최소 109개에서 213개국으로 달리해서 총 11개의 모형을 구성하여 검증하였다. 또한 분석에 이용된 자료의 시계열이 길기 때문에 누락되는 측정지표를 조정하고자 다양한 매칭기법을 사용하였다(Gerring and Zarecki, 2011: 23).

7) 온라인 정치참여는 전통적 정치참여가 통신기기를 이용한 가상의 장소에서 이뤄지는 것을 의미한다. 가령 정치인들에게 이메일을 보내거나 지방정부 홈페이지를 방문함으로써 정부를 획득하는 일련의 활동을 일컫는다(Haug, 2007; Saglie and Vabo, 2005).

8) 노르웨이는 430개의 지방정부(municipal)별로 평균 인구격차가 매우 큰 편으로 정체규모에 따른 시민의 행태가 어떻게 달라지는지 확인할 수 있는 적절한 여건을 갖추고 있다(Bjorklund and Saglie, 2000).

라인 공론장과 같은 편리한 의사소통창구가 활발한 공적토론을 유도한다고 보았다. 공적토론의 증거는 다양한 형태의 온라인 정치참여의 촉매가 된다. 규모의 효과를 시민수준과 정치인 수준으로 나누어 살펴보고 있는데 그 효과가 정치인의 경우 더욱 더 크게 나타난다고 주장한다.⁹⁾ 왜냐하면 온라인 공간의 활용실익이 정치인들에게 더욱 크기 때문이다. 직접적 의사소통이 어려워짐에 따라 표준화되고 편리한 가상공간이 정치홍보 차원에서 더욱 선호되는 것이다. 반면에 시민들의 경우 규모의 효과가 크게 나타나지 않는다고 주장한다. 이는 작은 정체일수록 고양되는 내적 효능감이 온라인 참여에 긍정적인 영향을 미친다고 보았기 때문이다. 그 결과 예상대로 정치인에게서만 규모와 온라인 참여 간 통계적으로 유의미한 양(+)의 관계를 발견하였다.

(2) 규모와 정치에 대한 태도와 관계

정체규모가 투표율에 미치는 영향이 상반되는 데에 비해 시민들의 정치신뢰(political trust)에 정체규모는 대체로 부정적인 영향을 미치고 있다. 인구가 증가하면 면대면 인간관계가 빈번해지고 이러한 접촉을 통해 사회신뢰와 정치인에 대한 높은 신뢰로 연결될 것 같지만 실제 연구 결과는 그렇지 않다. 인구증가로 인해 빈번해진 대인 접촉 빈도는 개인의 정치태도에 영향을 거의 미치지 못한다. 보웬(Bowen)(2008)은 인구가 적은 지역의 경우, 개인적인 직접적 접촉을 통해 지방 공무원과 정치인에 대한 신뢰를 형성하지만 인구 증가로 사회교환이 어려워지면 신뢰를 형성에 가장 크게 기여하는 것은 가시적으로 관찰되는 지역의 역량과 성과(capacity performance)임을 지적하였다. 검증을 위해 아이오와(Iowa)의 99개 카운티 내 7,300여명을 대상으로 설문조사를 수행하여 정치인 신뢰여부에 대한 다양한 변수의 영향력을 다층위계분석으로 추정하였다. 그 결과 인구수가 많아질수록 지방공무원과 정치인에 대해 신뢰하지 않고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 규모가 커질수록 지방정부의 성과에 대한 만족이 떨어지고 이러한 불만이 정치에 대한 불신을 초래했기 때문이다.

덴터스(Denters)(2002)는 선행연구들로부터 얻은 2차 자료를 이용하여 노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 영국의 4개국의 인구규모와 신뢰를 상관분석 하였다. 그 결과 정체규모는 정치적 신뢰에 대해 약한 수준의 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구가 많은 곳의 시민보다 작은 곳에 살고 있는 시민들이 자신의 지방정부에 만족하고, 정치인을 신뢰하는 것이다. 특히 정부 성과에 대한 만족도가 정치인에 대한 신뢰 형성의 기초가 되고 있음을 확인하였다.

이 연구들에서 규모가 증가할수록 정부성과 만족도가 떨어진다는 점은 주의 깊게 살펴봐야 할 대목이다. 일반적으로 행정구역(또는 지방정부) 통합론자들은 작은 규모의 지방정부보다 큰 지방정부가 정부서비스 전달의 효율성 제고에 유리하다고 주장한다(김순은, 2013: 140). 규모가 클수록 제공하는 공공 서비스의 효율적 집행 및 관리, 규모의 경제 실현 등으로 인한 비용의 절감을 통해 지역 경제 발전에 도움을 주므로 주민의 만족도와 복리후생이 증진된다는 것이다. 그러나 객관적인 성과지표에 대한 주관적 인식인 성과 만족도가 인구규모가 큰 대도시의 경우 낮다면 통합론자들의 주장이 현실로 나타나지 않을 수도 있다. 다음 절에서는 행정구역 통합 상황에서 시행된 규

9) 시민의 경우 주 정부 홈페이지 방문, 정치인 및 일반 시민에게 메일을 보내거나, 지역 주요 이슈들에 대한 온라인 토론에 얼마나 빈번하게 참여했는지 빈도를, 정치인들에게는 다른 정치인, 관료, 대중, 정당원들과의 온라인 접촉 빈도를 물어보았다.

모의 효과에 대한 연구결과를 살펴보고 해당 연구의 시의점이 무엇인지 살펴보고자 한다.

3. 행정구역 통합을 이용한 규모증가의 영향분석

행정구역 통합은 인구증가 효과의 원인이 되기 때문에 많은 연구들이 이를 이용하여 인구증가의 효과를 포착하고자 하였다. 행정상 단위인 행정구역은 엄밀히 말해 정치단위인 선거구와 다르다. 그러나 행정구역의 경계가 깨지지 않게끔 선거구를 구성(redistricting)하는 것이 일반적이므로 행정구역이 커지거나 작아지면 자연스럽게 선거구 조정이 이뤄진다. 즉 정체의 규모가 커지게 되는 것이다. 연구자들은 통합 지역의 전후 단일 사례비교를 통해 규모의 효과를 추정하였다.

시몬과 페이오크(Seamon과 Feiock)(1995)는 행정구역 통합으로 잭슨빌 지역의 투표율이 어떻게 달라졌는지 살펴보기 위해 33년간 투표율 자료를 이용하여 단절적 시계열 분석을 실시하였다. 그 결과 통합이후 평균 투표율이 그 전에 비해 18% 가량 낮아진다는 것을 확인하였다. 그들은 인구증가로 인한 관료제 기구의 확대와 시민과 정치인 간 심리적 거리의 증가가 투표율 하락의 직접적 원인이 된다고 결론내리고 있다.

라르센(Larsen)(2002)은 지방정부 통합이 투표율과 민주주의적 태도에 미치는 영향을 살펴보았다. 규모가 민주주의에 미치는 영향을 살펴보기 위해 인구에 자연로그를 취했는데 규모의 효과가 선형적(linear)이기보다 지수형태¹⁰⁾를 취한다고 보기 때문이다. 1994년에서 97년까지 통합된 38개 지방정부에서 시행된 설문조사를 취합하여 분석한 결과, 인구 규모가 커질수록 투표율이 낮아지는 강한 음(-)의 상관관계(-0.82)를 발견하였다. 또한 규모가 커질수록 정치토론을 적게 하며 일반적 민주 시민 참여를 덜 하는 경향을 확인하였다.

우리나라에서도 몇몇 연구들이 통합 이후 정치행태 변화 또는 대도시 시민들의 정치행태 특성을 살펴보고 있다(이성로, 2003; 김대욱, 2013; 김순은, 2013). 행정구역 통합사례가 축척됨에 따라 통합으로 인한 효율성 신장과 민주성의 관계를 실증적으로 살펴보려는 취지로 연구가 진행되고 있다. 이성로(2003)는 도·농통합으로 인한 행정구역 크기 변화가 지방정부와 주민 간 행태변화를 가져올 것이라는 가설을 검증하기 위해 통합지역과 통합에 실패한 지역 주민에 설문조사를 실시하여 차이를 비교하고 있다. 정부에 대한 인식과 태도 및 정치적 효능감에 대한 항목 간 t-test 검증을 실시한 결과, 통합시의 주민이 비통합시의 주민에 비해 행정참여는 유의한 차이를 보이지 않고 있으나 정치 효능감은 낮음을 확인할 수 있었다.

김대욱(2013)은 2006년과 2010년 전국 기초지방자치단체 자료를 대상으로 Pooled OLS 모형을 활용하여 규모와 주민의 참여활동의 관계를 살펴보았다. 분석 구역규모의 핵심변수는 일차적으로 인구를 이차적으로 면적을 활용하였다. 분석결과, 인구는 투표참여에 음(-)의 영향을 면적은 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

직접적으로 통합 지역의 전·후분석을 실시한 것은 아니지만 김순은(2013)은 도시화정도가 민주

10) 같은 10,000명의 변화라도 인구규모 5,000명에서 15,000명으로 증가가, 120,000명에서 130,000명의 변화보다 더 큰 증가효과를 가져 온다.

성과 효율성에 어떠한 관련성을 가지는지 살펴보기 위해 2012년 공무원 인식조사를 분석하였다. 본 연구는 인구의 직접적 효과보다는 대도시 여부와 민주성간 관계에 초점을 두고 있다. 저자는 대도시의 발달된 교통-통신 인프라와 대도시 특례 등의 제반요건이 시민참여의 활성화에 필요한 자원을 제공해준다고 보고 있다. 이를 위해 특별·광역시와 도, 특별·광역시와 자치구 간의 차이를 비교하였다¹¹⁾. t-test 분석결과 저자의 가정대로 대도시의 참여가 더 높은 것을 확인할 수 있었다.

이상의 연구들을 분석기법, 분석대상, 연구기간, 정치적 효과, 정체 규모와의 관계 등을 중심으로 비교·분석하면 아래 <표 1>과 같다. 국가 및 지역 수준의 연구들은 대체적으로 인구규모 증가가 민주적 참여를 저해시킴으로써 민주주의 이념 실현에 부정적으로 작용한다고 보고 있다. 즉 분석단위가 큰 경우 <그림 1>의 II유형의 정치적 효과가 관찰되는 것이다. 그러나 분석단위를 정당수준으로 좁히게 되면 규모의 긍정적 효과를 확인할 수 있었다. 규모증가는 정당원의 직접적인 정치참여 행태를 전체적인 수준에서는 감소시키지만, 조직 내부의 분화를 촉진하기 때문에 참여를 높일 수 있다. 이 경우 <그림 1>의 I유형의 정치적 효과를 확인할 수 있었다.

<표 1> 규모의 정치적 효과에 관한 일반적 연구 요약

연구자	분석기법	분석대상	분석기간	정치적 효과	규모와의관계
Dahl and Tufte(1973)	OLS, 상관분석	33개국 대의 민주국가	1965년 단일년도	투표율 정치인식도 정치효능감	음(-)의 관계
Geys(2006)	메타분석	투표율에 관한 83건의 논문	1968-2004년 수행연구	투표율	총 연구결과의 55.8%에서만 음(-)의 관계
Anckar(2004)	교차표분석	85개 국가	1999년 단일년도	국민투표 및 국민제안 도입여부	음(-)의 관계
Gerring and Zarecki(2011)	OLS, 패널로지 분석	181개 국가	1800-2010년	민주주의 index 항목점수	참여와 음(-)의 관계, 정치자유와 양(+)의 관계
Thirty-Thousand(2009)	교차표분석 상관분석	미국 50개 주(州)	2000-2008년	투표율	음(-)의 관계
Kelleher and Lowery(2008)	다층분석 로지분석	미국 25개 시(市)	2002년 단일년도	투표등록률 시민단체가 입률	양(+)의 관계
Saglie and Vabo(2009)	OLS	노르웨이 시민, 정치인	2002, 2003년	온라인 시민참여	정치인의 경우 양(+)의 관계
Bowen(2008)	HLM Logit	미국 아이오와 시민	2001년	정치신뢰	음(-)의 관계
Denters(2002)	상관분석	노르웨이, 네덜란드	노르웨이:1996, 네덜란드:1993	정치신뢰	음(-)의 관계

11) 당 연구는 민주성을 시민참여와 법치주의로 조작적 정의하였는데, 주민참여제도의 지표에 대한 공무원인 인식 정도를 시민참여 수준으로 측정하였다. 여기에는 인터넷 민원, 정보공개제도, 주민설명회 또는 공청회, 부조리 신고제도, 행정서비스 만족도 조사, 주민참여 예산제도, 주민청구 감사제도, 주민제안제도, 정책설문조사, 주민 조례제정 청구제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 행정모니터제도의 활용정도가 포함된다(김순은, 2013: 145)

		덴마크, 영국	덴마크:1993, 영국:1994-1995		
Larsen(2002)	상관분석	덴마크	1994-1997년	투표율	음(-)의 관계
이성로 (2003)	t-test	한국 통합시, 비통합시	2002년	정치효능감	음(-)의 관계
김대옥 (2013)	pooled OLS	한국	2006, 2010년	투표율	인구: 음(-)의 관계 면적 :양(+)의 관계
김순은 (2013)	t-test	한국	2012년도	시민참여	양(+)의 관계
Tan(1998)	OLS 경로분석	23개국 정당	1957-1962년	정당참여도	총효과는 음(-)의 관계, 간접효과는 양(+)의 관계
Weldon(2006)	OLS	33개국의 정당	1999년 단일년도	정당참여도	음(-)의 관계, 연방제도입국가의 경우 양(+)의 관계

상기에서 논의된 연구들은 정체규모의 정치적 효과를 평가하는 데에는 어느 정도 시사점을 주고 있으나 아래와 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 정치행태를 결정짓는 개별국가의 거시환경의 영향력을 충분히 통제하지 못한다는 점이다. 국가 간 비교연구의 경우 국가 별로 투표율의 차이를 낳는 변수를 규명하는 데 있어서 한계가 존재한다. 조사기간에 각각 실시되었던 개별 선거의 투표율이 아닌 모든 선거의 평균투표율을 종속변수로 채택하기 때문에 투표율의 시기별 특징을 포착하는데 제한적이다. 투표율은 일반적으로 교육수준과 인구구조 등과 높은 상관관계를 가진다. 관련 요인을 모두 통제하기 위해 고정효과 분석을 사용하게 된다면 국가 거시적 요인에 의한 설명력에 비해 작은 부분을 차지하는 규모의 독자적인 영향력을 추출하기 어렵다.

둘째, 분석 단위에 따라 연구 결과들이 일관적이지 않고 서로 상충한다. 이는 표본 국가, 분석 기간, 그리고 민주주의를 측정하는 지수와 척도 차이에서 기인한다. 같은 국가수준 분석연구라도 자료의 시계열이 충분하지 못하고 장기 시계열로 구축하더라도 출처가 다양한 자료를 취합할 때 발생하는 편의성 때문에 자료의 신뢰성(reliability)을 담보하기 어렵다. 또한 연구목적에 부합하는 지표의 확보가 가능한 국가만을 분석하기 때문에 분류효과(sorting effect)가 나타난다.

가장 큰 문제는 다음의 세 번째 이유 때문에 발생한다. 기존 연구들이 가진 가장 큰 한계는 규모의 증가가 결코 외생적으로 발생하지 않는다는 점을 간과하고 있다. 한 정체의 규모는 정체 고유 특성에 주민들이 장기적으로 대응함으로써 발생하는 일련의 결과이다. 해당 정체의 인구가 적다면 산업구조가 취약하다든지 주민이 정착하기 쉽지 않은 환경제약이 존재할 가능성이 큰데 이러한 환경적 맥락이 주민의 정치 행태에 영향을 미칠 수 있다¹²⁾. 이 때문에 각 정체 별 인구차이에 따라 정치행태가 어떻게 달라지고 있는지를 사후적으로 횡단·비교하는 경우 큰 방법론 상 문제가 발생하게 된다.

행정구역통합이 시민의 정치 참여행태에 미치는 영향력을 전·후 비교하여 살펴본 연구들의 경우

12) 이를 누락변수편의(omitted variable bias)와 동시성(simultaneity) 문제라고 한다. 참여 행태에 영향을 미치는 환경 변인의 분포가 행정구역의 특성 및 어떤 제 3의 변수들에 의하여 특정한 형태를 가지면서 선택적으로 분포되기 때문에 해당 편의를 통제하지 않을 경우 규모의 효과가 왜곡될 가능성이 높다.

에도 문제가 존재한다. 자기선택편의(self-selection bias)가 발생하기 때문이다. 해당지역이 통합할 수밖에 없는 근본적 이유와 시민의 민주적 행태 간 연관을 갖기 때문에 인구증가가 정치참여 변화에 가져온 효과크기를 완전히 신뢰하기 힘들다. 일반적으로 행정구역 통합은 비용절감 및 정부서비스 전달·집행 능력의 신장을 위한 목적으로 추진된다. 통합 전부터 존재했던 지방정부의 고유한 특성이 존재한다면 시민 행태변화는 통합이 아닌 상기의 고유한 특징 때문일 가능성이 크기 때문이다(Lassen and Serritzlew, 2011: 240). 따라서 통합 논의가 없었던 인근 지역과의 단순비교를 통해 함의를 이끌어 내기 힘들다. 재정여건, 경제상황, 통합을 둘러싼 정치적 맥락들을 통제하지 않고 통합지역과 인근지역을 비교하는 경우 그 효과가 과대하게 추정될 가능성이 크기 때문이다.

이상의 문제점들 때문에 정치행태에 대한 진정한 정체규모의 영향력을 찾아내기가 쉽지 않고 각 연구들이 저마다 상반된 결과를 제시하고 있는 것이다. 다음 장에서는 규모연구에 대한 한계를 극복할 수 있는 자연실험 상황을 이용한 연구들을 소개하려고 한다. 이를 통해 규모와 민주주의의 진정한 관계에 대한 시사점을 찾고자 하였다.

IV. 자연실험에 기초한 연구의 의의와 시사점

앞서 살펴보았듯이 정체 규모의 효과에 대한 대다수의 연구는 규모 변화의 인과적 효과를 파악하는 데 한계를 지니고 있다. 대부분의 연구들이 이미 결정되고 완성된 상황에서의 정체 규모와 민주주의의 관계를 살펴봄으로써 사후적(post hoc)으로 규모가 민주주의에 미치는 영향을 연구할 수밖에 없었다. 또한 몇몇 연구들은 행정구역 통합 지역을 대상으로 규모증가가 참여행태에 미치는 영향을 추정하였으나 이 경우에도 해당지역이 통합을 할 수밖에 없는 이유가 연구의 종속변수인 시민의 민주적 행태와 연관성을 맺고 있다는 점을 통제하지 못하기에 연구결과를 신뢰하기 힘들다. 본 장에서는 규모와 정치적 효과를 더 잘 설명해 줄 수 있는 자연실험의 상황을 이용한 연구들을 분석하고자 한다.

행정구역 통합의 경우라도 자연실험을 이용한 연구들의 장점은 규모 변화가 초래한 행태 변화를 직접적으로 측정할 수 있다는 것에 있다. 자연실험 상황의 외생성(exogeneity)이 관찰 불가능한 특성을 효과적으로 통제하여 규모의 변화가 참여행태에 미치는 인과적 영향력을 직접적으로 추출할 수 있게 해주기 때문이다. 분석 대상의 횡단면적, 시계열적 특성을 동시에 고려하여 규모 증가에 따른 행태변화를 직접적으로 추정할 수 있다. 제3 요인의 영향력은 효과적으로 제거함으로써 정체 규모의 변화가 민주주의에 미치는 정치적 효과를 직접적으로 살펴볼 수 있는 것이다(Sekhon and Tituiunik, 2012). 본 절에서는 먼저 사용된 자연실험 상황과 그 특징을 논의하고 해당 연구들이 밝혀낸 결과들을 제시하였다.

1. 선거구 및 행정구역 변화에 대한 자연실험적 접근의 특징

자연실험은 크게 자연스러운 사건(natural event)이나 충격 그리고 정책이나 제도적 다양성에 근거해서 인간행태에 영향을 주는 외생적 요인으로 작용한다(정광호, 2005: 3). 규모 연구에 이용될 수 있는 자연실험 상황은 전국적 단위에서 시행된 선거구(electoral district) 통합과 지방정부(municipal)의 행정구역(administrative district) 통합 또는 분권화로 인한 관할구역(jurisdiction)의 경계 변경 등이 있다(Treisman, 2007). 이렇게 발생한 변이(variation)가 행정구역 변화의 직접적인 영향을 받은 실험집단(treatment group)과 그렇지 않은 통제집단(control group)의 구분할 수 있게 해준다. 순수하게 규모의 효과를 추출할 수 있는 실험설계논리를 적용할 수 있다. 이러한 논리에 따라 적절한 비교집단(counterfactual) 구성이 가능해지고 통합정체의 시민행태 차이만을 전·후를 효과적으로 비교 시 성숙효과를 통제할 수 있다. 물론 진실함과 같이 완전히 연구자에 의해 제어되는 완벽한 무작위 할당(random assignment)에는 미치지 못하지만 이러한 준무작위 할당(as-if randomization)을 통한 외생적 집단 결정이 인과성 추정에 효과적으로 이용될 수 있다. 즉 행정 구역 변화가 있기 전에 해당 구역에 거주하는 시민의 행태를 측정할 수 있다면 변화 이후 측정할 응답 값과의 전·후 비교를 통해 규모변화의 진정한 인과효과를 추정할 수 있다.

그러나 선거구 개편 및 재조정의 정책 개입도 거시적인 사회·정치적 상호작용의 결과가 대부분이다. 따라서 실험집단과 통제집단이 통합 이전에도 완전히 동질적인 성격을 가지고 있다는 동질성 가정이 만족되어야 한다. 여기서 집단 간 비교를 위해서 두 가지 방법론상의 이슈에 유의하여야 한다. 첫째, 관찰할 수 있으나 측정되지 않은 또는 제대로 측정할 수 없는 거주 시민의 특성(proposition)을 통제해야 한다. 피니프터와 아브람슨(Finifter와 Abramson) (1975)에 따르면 큰 행정 구역에 거주하는 주민들의 교육수준은 일반적으로 높으며 이 같이 높은 교육수준은 지방정치에 대한 높은 관심과 참여와 관련이 있다. 또한 소득수준, 직업, 고용 패턴 역시 행정구역 크기에 따라 다르다는 점에도 유의하여야 한다.

둘째, 작은 행정구역에 대한 주민의 사전적 선호도 상이하기 때문에 이를 효과적으로 통제해야 한다. 주민들로부터 관찰이 불가능한 일종의 작은 행정구역에 대한 선호 경향이 존재할 수도 있다(Banzhaf and Walsh, 2008). 특히 지방 정치에 관심 있는 사람은 정보의 접근성이 높은 작은 행정 구역을 선호하기 때문에 정체 규모와 정치 효능감 사이에 역의 인과관계(reversal causality)가 존재할 수 있다¹³⁾. 자연실험 상황은 다양한 사후적 통계조정과정을 통해 동질성 가정을 충족시킬 수 있다. 상향점수매칭(propensity score matching process)과 같은 사후조정을 통해 통합이전에 존재했던 특성, 가령 인구구조 및 주민경제상황 등이 처치, 비교 양 집단 모두 동일한 분포(distribution)를 갖도록 설정하여 이후 관찰된 효과가 오직 처치(treatment)자체에서 비롯된 것이지 그 외 다른 요인에 의한 것이 아니라고 확률적으로 주장할 수 있다.

13) 이를 통제하기 위해 라센과 세리츠르는 먼저 상향점수매칭을 실시하였다. 인구크기를 매칭 기준에 포함시켜 의사결정에 관한 매칭 점수에 반영하여, 행정구역 간 존재하는 개인의 특성을 균일하게 조정하였다.

2. 자연실험 하의 정체 규모와 정치적 효과에 관한 이론적 논의

1) 규모와 정치참여와의 관계

지방정부의 통합 및 분권화 등 자연실험에 기초한 연구들은 주로 미국 및 덴마크, 스웨덴 등 북유럽 국가들을 중심으로 이뤄지고 있다. 이들 국가에서는 통합 전부터 시민의 정치적 태도 및 행태를 측정할 설문조사자료 잘 구축되어 있어서 전후 비교에 필요한 데이터를 확보할 수 있기 때문이다.

라센(Lassen)(2005)은 행정구역의 분권화(인구규모의 감소)가 지역시민의 정치관심을 높이고 이를 통해 투표율을 제고한다고 주장하였다. 그가 이용한 자연실험의 상황은 1997~2000년까지 시행된 코펜하겐의 분권화 시범사업(pilot projects)이었다¹⁴⁾. 분권화 시범지구 4곳은 다른 곳과 달리 지방정부가 치안 및 교육 서비스 등을 중앙의 개입 없이 자체적으로 공급하기 때문에 해당 주민들은 정치인과 지방정부에 대해 더 자주 접하고 있다. 라센은 접촉빈도 증가는 정치참여에 필요한 정보 수준의 증가를 가져온다고 가정하고 분권화 시범사업지구를 실험집단으로 시범사업을 겪지 않은 지구들을 통제집단으로 구분하여 투표율에 대한 이항 프로빗(bivariate probit)분석을 실시하였다¹⁵⁾. 그 결과 분권화는 시민의 정보 수준을 높였으며(집단 간 정보 평균 차이 $t=4.56$ 수준) 이렇게 높아진 정보수준이 투표율을 높이는 것으로 나타났다. 분권화시범 사업을 통해 보다 지방정부와 가까운 거리에서 행정 서비스를 이용함으로써 지역에 대한 정보를 많이 얻게 되었고 이러한 정보증가가 적극적인 정치참여를 유인한 것으로 분석되었다.

행정구역통합으로 인한 선거구 확대가 투표율에 미치는 영향을 살펴보는 몇몇의 연구들은 지리정보시스템(geographic information system)을 이용하여 실제 투표비용의 변화와 참여행태의 관계를 규명하였다. 맥널티와 연구진들(McNulty, Dowling과 Ariotti)(2009)은 지리정보시스템(ArcMap)을 이용하여 투표자의 주거지와 투표소 간의 거리 변화에 따른 투표율 변화를 측정하고자 하였다. 통합으로 인해 단위 당 선거구 규모가 커질수록 투표소와의 물리적 근접성(proximity)이 낮아짐에 따라 실제 투표비용은 증가한다. 심리적으로도 자신의 요구가 반영될 소지가 작다고 인식하는 시민들은 투표비용 증가와 효용감소를 종합적으로 고려하여 투표에 참여하지 않으려고 할 것이다. 이를 검증하기 위해 2006년 미국 베스탈(Vestal) 지역의 초등학교 예산안 주민투표 상황을 분석대상으로 삼았다. 당시 본래 8개였던 투표소가 5개로 축소되었는데 이는 종전 3곳의 소방서에 설치했던 임시 투표소를 폐쇄하였기 때문이다. 이들은 선거구가 통합된 지역의 유권자들을 실험그룹으로 이전 선거구와 동일한 유권자들을 통제(비교)집단으로 설정하고 이들 간 투표율 차이를 살펴보았다. 그 결과 투표소가 통합된 구역의 주민들의 투표율은 약 7% 하락하였다. 주목할 점은 투표소가 통합

14) 시범사업지구는 코펜하겐 도시구조위원회에 의하여 15개 행정구역 중에서 지역(도심, 교외), 규모(큰 규모, 중간 2, 작은 규모1) 그리고 소득수준 등 다양한 사회경제적 지표를 고려하여 선정되었다.

15) 비교의 대상은 설문조사에서 응답한 응답자의 투표율이다. 설문조사는 시범사업 사전, 사후 두 차례에 걸쳐 이루어졌는데 특히 사후적으로 이뤄진 설문조사의 경우, 응답자가 보고한 투표율과 실제 지방선거의 투표율 간에 나타난 투표율 차이를 보정하기 위해(응답자들의 보고한 투표율은 84.3%였는데 비해 실제 투표율은 70.5%로 나타났다.)과 거 투표를 이용하여 가중치를 부여하여 투표율을 재조정 (re-weight)하였다.

했다는 사실여부가 투표소까지의 물리적 거리보다 더 강한 영향을 미쳤다는 것이다. 연구자들은 주민이 투표소가 통합된 사실을 인지하는 데 드는 정보비용(information cost)을 투표소 통합 여부에 대한 지식으로, 투표소까지 이동하는 데 드는 이동비용(transportation cost)을 투표소까지의 직선거리를 통해 측정하였다. 투표소까지의 이동거리가 3.5마일(약 5.6킬로미터)을 멀어질 때만큼 투표소가 통합되었다는 사실만으로도 같은 수준의 투표율감소(-7%)를 확인할 수 있었다. 이는 애초부터 투표소로부터 거리가 먼 경우에는 어느 정도 투표자가 이를 감내하고자 하지만 투표소가 통합으로 위치가 변경되는 경우에는 새 투표소 위치를 알려는 유인이 낮아지기 때문에 발생한다. 이 결과는 2005년 투표자의 98%가 2004년 대통령 선거에서 투표를 했을 정도로 해당 주민들의 투표의지가 매우 높았다는 점을 고려할 때 다소 놀라운 결과가 아닐 수 없다. 유권자들은 이타심, 시민행동 등 다양한 내적 동기에도 투표비용의 실질적 증가가 투표참여를 낮췄기 때문이다. 브래디와 맥널티(Brady와 McNulty)(2011)는 투표비용에 대한 후속연구로 2003년 캘리포니아 주지사 선거가 분석되었다. 당시 대대적인 선거구 통합으로 LA 카운티의 선거구가 종전 5,231개에서 1,885개로 64% 감소하였다. 통합으로 유권자의 거주지에서 투표소까지 거리가 평균 0.154마일(종전 대비 44.3%) 증가하였다. 그리고 이와 같은 거리증가로 인한 투표율은 1.85% 감소한 것으로 추정되었다¹⁶⁾. 연구자들은 거리증가로 인한 부재자 투표의 감소분 중 60%는 투표소 위치와 교통편을 찾는 데 소요되는 탐색비용(투표율 추산 1.8%에 해당)이라고 설명하고 있다.

바티(Bhatti)(2012)는 이를 스칸디나비아 지역의 맥락에서도 확인하고자 하였다. 2009년 덴마크 지방선거를 대상으로 로짓회귀분석을 적용하였다. 이 때 주거지와 투표소 간의 거리에 정체의 도시화(urbanization)수준이 큰 영향을 미칠 것이라 간주하고 주거지와 시청 간 거리와 주거지 구역을 포함시키는 고정 효과(district fixed effect)를 이용하였다. 그 결과 투표소까지의 거리가 가까웠던 사람의 경우 투표소와의 거리가 증가할수록 투표율이 낮아졌지만, 원래 거리가 멀었던 사람들의 투표율 감소의 효과는 불분명해진다는 점을 확인하였다. 즉, 원래 투표소가 가까웠던 사람은 행정구역 통합으로 인해 투표소가 멀리 이동한다면 투표를 기권할 확률이 상대적으로 높은 것이다¹⁷⁾. 특히 이 연구는 투표소가 주거지에서 비교적 가까이 위치한 대도시 지역의 경우 투표소와의 거리에 투표율이 더욱 민감하게 반응하므로 행정구역 통합에 더욱 신중해야 한다는 점을 시사한다. 물론 개인의 투표여부가 전적으로 투표비용에 의해 결정되는 것은 아니다. 물론 시민들은 다양한 내적 동기에 의해 투표하기 때문에 단순히 투표장까지의 거리증가를 이유삼아 기권하지는 않는다(Fedderson, 2004; Fedderson and Sandroni, 2006). 그럼에도 해당 연구는 인구증가가 초래하는 물리적 변화가 시민의 참여행태에 영향을 미칠 수 있다는 주장을 심리적 비용 차원과 연결하여 살펴봤다는 점에서 의의를 지닌다.

16) 미국의 투표는 투표소 출석투표(polling place turnout)와 부재자 투표(absentee turnout)로 구성되는데, 투표비용 증가로 인해 사전에 부재자로 등록하여 투표하는 경향은 1.18%p 높아졌고, 현장에서 직접 투표하는 유권자의 비율은 3.03%p 감소하였다.

17) 추가적으로 바티는 투표비용을 줄일 수 있는 요인으로 자동차 소유 여부라는 이동수단 변수를 선정하여 투표율과의 관계를 추가로 분석하였다. 예상대로, 자동차를 소유한 경우 거리증가가 투표율 감소에 미치는 영향력이 줄어들었으나 여전히 거리 증가가 투표율 하락의 원인이 됨을 확인할 수 있었다

유권자가 아닌 선출직 정치인의 원내 투표행태에 미치는 인구증가의 효과를 분석한 연구도 있다. 베나드와 그리핀 및 베리(Bernard, Griffin과 Berry)(1995)는 상원으로 진출한 하원의원의 투표행태에 주목하였다. 하원에서 상원으로 소속이 변경된 의원의 투표행태에 변화가 발생하는지의 여부가 연구의 초점이었다. 상원은 하원에 비해 의원 1인이 고려하는 정치적 구역과 대표하는 인구 규모가 크다. 이 때문에 고려해야 될 유권자의 이해관계는 이질적이며 그 폭이 넓다. 이러한 상황에서 자신의 재선가능성을 높이기 위해 자신의 정치이념을 보다 중도로 수정할 유인이 생긴다. 이들은 중위투표자 이론에 근거, 상원에 진출한 하원의원이 자신의 하원시절의 정치노선보다 중도에 가까운 정책을 더 지지하는지 여부를 실증적으로 분석하였다. 하원의원이 상원으로 진출하고자 하는 결정 자체를 자연실험 상황이라고 간주하고 의원들의 원내 점호식 투표(roll call)를 살펴보았다¹⁸⁾. 하원에서 상원으로 진출한 집단(실험집단)과 여전히 하원에 남아있는 의원집단(통제집단)으로 구분하여 집단 간 비교를 실시하였다. 그 결과 두 집단 간 투표행태에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 상원에 진출한 실험집단은 자신의 소속정당과 과거 자신의 정책노선에서 크게 벗어나지 않았다. 개인 내 비교를 통해 상원 진출 전·후의 투표 행태를 비교했을 때에도 유의미한 변화는 관찰되지 않았다. 이는 의원 개인의 이념적 정향은 환경 변화에 의해 쉽게 변하지 않기 때문으로 해석된다. 특히 극단적인 보수 혹은 진보의 이념적 성향을 가지고 있는 의원의 경우, 정치적 지지층의 압력을 강하게 느끼기 때문에 더욱 더 정치적 입장을 쉽게 바꾸기 어렵다. 그로인해 의원 1인이 인식하는 대표집단의 규모가 커진다고 해서 태도변화가 유의미하게 달라지지 않는다는 점을 확인할 수 있었다.

2) 규모와 정치태도와의 관계

라센과 세리츠르(Lassen와 Serritzlew)(2011)는 행정구역 통합, 즉 정체 규모의 증가가 정치효능감에 미치는 영향을 분석하였다. 2007년 덴마크에서 시행된 대규모 행정구역 통합의 사례를 이용하였다. 2007년 당시 덴마크는 주정부를 대상으로 전국적인 구조 개혁을 단행하여 기존 271개의 행정구역이 98개로 통합되었다. 통합으로 지방정부 인구규모는 평균 20,100명에서 33,600명으로 증가하였다. 이 중 239개 구역은 66개로 통합되었으나 32개 구역은 종전 그대로 남아 자연실험 조건이 성립하였다. 이들은 통합된 지방정부를 실험집단으로 그렇지 않은 지방정부를 통제집단으로 삼아 집단 간 DID(difference-in-difference) 분석을 시행했다. 두 집단의 비교·분석 결과, 인구변화에 따른 평균적 처치 효과는 개인의 내적 효능감(-0.36)을 낮췄으며 특히 인구 증가 폭이 클수록 더 크게 감소하고 있음을 밝혔다. 통합으로 인해 정체 규모의 증가를 겪은 주민들의 정치 효능감¹⁹⁾이 낮아지는 것이다.

18) 점호식투표(點呼式投票 Roll Call) 의회에서 의원 개인의 이름이 호명되면 찬반의사를 표명하는 일종의 공개 투표를 말한다. 이해관계가 걸려 있는 법안을 표결할 때 의원 개개인의 입장이 드러나므로 유권자가 개별 의원들의 입법 태도를 평가할 수 있다는 특징이 있다(현대시사용어 2004).

19) 내적 정치 효능감은 다양한 지표로 측정될 수 있다. 니에미(Niemi), 크리크(Crig), 마테이(Mattei)(1991)는 참여 자격(Qualified), 정치이슈에 대한 이해(Understand), 지역 의회위원이 될 수 있다고 생각할 정도의 자신감(Public office), 정보(Informd), 지역정치과정이나 정세에 대한 이해(Complex)로 내적 정치 효능감을 측정한다.

통합이 투표율뿐만 아니라 이후 통합된 지역의 시민과 정치인의 행태에 어떤 영향을 미치는 살펴본 연구도 있다. 세크혼과 티티뉴인크(Sekhona & Titinuinik)(2012)는 선거구의 재획정으로 인해 소속 선거구가 바뀐 유권자들과 이전 선거구를 유지하고 있는 유권자들 간의 정치인 지지행태의 차이를 분석하였다. 이 연구는 정체 규모의 증가의 직접적인 효과를 추정하기보다 선거구 변화에 따른 인구 구성의 변화가 실제 선거결과에 미치는 영향에 주목하고 있다. 선거구 재획정 전부터 현직 정치인의 지역구에 속한 사람들은 새롭게 편입된 유권자들에 비해서 소속 정치인의 재출마(re-election) 시 투표할 가능성이 더 높다고 보였다. 직접적으로 체험한 행정 서비스 경험 및 지역 정치 운영 능력에 대한 지식과 친숙성이 투표에 중요한 영향을 미칠 것이라고 보였다. 이들의 가설에 따르면 재획정으로 선거구가 바뀐 유권자는 정치인의 의정활동을 경험하지 못했기 때문에 정치적 태도를 형성하기 어렵다. 본 연구는 텍사스와 캘리포니아의 1998~2006년 하원선거를 분석대상으로 삼았다. 2004년 재획정이 일어난 유권자 집단을 실험집단으로 재획정이 일어나지 않은 집단을 통제집단으로 설정하여 현 정치인의 재선 득표율에서 차지하는 비중을 살펴보았다. 그 결과 텍사스에서는 양 집단 간 통계적으로 유의미한 투표율의 차이를 관찰할 수 없었다. 그러나 캘리포니아에서는 현 재직자 선거에서 차치하고 있는 양 집단 득표비중의 차이가 2.2%에 달하여 소속 정치인의 의정활동 경험 여부가 선거 행태에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

키에르(Kjaer)(2010)는 행정구역의 통합 등으로 인구가 증가하는 경우 지역 민주주의의 주체 중 하나인 지방의원의 정치적 영향력이 어떻게 달라지는지 분석하였다. 덴마크 구조 개혁 이전인 2003년과 이후인 2007년, 지역 의원들을 대상으로 동료 의원, 행정 관료 및 주정부 대비 자신 또는 지역 의원의 영향력을 얼마나 높게 인식하는 지에 대해 같은 내용의 설문을 진행함으로써 패널 데이터를 구축하여 이를 DID와 OLS 방식으로 분석하였다. 그 결과 대체적으로 통합지역의 지방의원들은 자신 및 동료 지방의원의 영향력이 이전보다 낮아졌다고 인식하고 있었다. 특히 통합된 지역의 의원들은 행정 관료가 반대하는 사안에 대해 지방의회가 이를 주도적으로 실현하기 어렵다고 생각하는 경향이 더 강해져 지방행정의 집행역량이 통합으로 인해 증가했다고 보고 있다. 반면 통합되지 않은 지역의 의원들은 이전보다 많은 업무와 권한을 얻으면서 영향력이 높아졌다고 평가하고 있었다. 이러한 영향력 감소는 하위직 지방의원들에게 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 주요 보직을 맡고 있는 고위직 의원들은 통합여부와 상관없이 자신의 영향력에 대해 높게 평가하고 있었다. 이 연구는 행정구역의 통합과 그로 인한 인구의 증가가 선출직 정치인의 영향력 또는 영향력에 대한 자각을 떨어뜨려 지역 민주주의에 악영향을 줄 수 있음을 시사한다. 비록 규모의 경제 논리와 행정 전문화의 명분 아래 단행된 구조개혁이 결과적으로 지방 의회의 자치능력이 위축시켰을 지도 모른다는 점에서 통합이 초래하는 부수적 비용을 확인할 수 있었다.

이상에서 논의한 연구들의 자연실험 상황, 분석기법 등 결과의 핵심을 정리하면 상기 <표 2>와 같다. 자연실험을 이용한 연구에 따르면 인구증가는 정치적 결사체로서의 개인의 심리적 자원을 감소시키고 정치참여에 수반하는 참여비용을 증가시킴으로써 시민의 민주적 행태에 악영향을 미치

다. 그러나 모렐(Morrell)(2003)은 Complex를 제외한 4 수준으로 측정하는 것이 더 신뢰성 있고 타당한 측정 방식이라고 주장하였다(IPE-Niemi). 또한 미국 선거에 관한 연구(ANES)는 Complex와 Understand 라벨만으로 구성된 측정방식 (IPE-Complex)를 주로 사용한다. 저자는 여기에서 두 지표를 모두 사용하였다.

는 것으로 분석되고 있다.

〈표 2〉 규모의 정치적 효과에 관한 자연실험 연구 요약

연구자	상황 및 집단구분	분석기법	분석기간	민주주의 척도	규모와의 관계
Lassen(2005)	코펜하겐 분권화사업	이변량 프로빗	2000년 전화설문조사	투표율	음(-)의 관계
	실험집단: 분권화 지구 비교집단: 분권화 제외지구				
Laseen and Serritzlew(2011)	덴마크행정구역 통합	DID	2001/2007년 전화설문조사	내적 정치효능감	음(-)의 관계
	실험집단: 통합 지방정부 비교집단: 통합제외 지방정부				
McNulty et. at(2009)	미국 베스탈지역 선거구 통합 주민투표	DID	2006년 단일년도	투표율	음(-)의 관계
	실험집단: 통합 선거구 비교집단: 통합제외 선거구				
Brady and McNulty(2011)	캘리포니아 선거구 통합	DID	2003년 단일년도	투표율	음(-)의 관계
	실험집단: 통합된 선거구 비교집단: 통합제외 선거구				
Bhatti(2012)	덴마크 행정구역통합	fixted Logit	2009년 단일년도	투표율	음(-)의 관계
	실험집단: 통합된 선거구 비교집단: 통합제외 선거구				
Sekhon and Titinuink(2012)	텍사스와 캘리포니아 선거구 재획정	DID	2000~2010년	현 정치인 득표비중	캘리포니아에 서만 재획정 선거구 유권자의 지지가 낮음
	실험집단: 재획정 선거구 비교집단: 기존의 선거구				
Bernard, Griffin and Berry (1995)	하원의원의 상원진출	교차표 분석	97th~102th 하원개원	투표행태	차이 없음
	실험집단: 상원진출한 하원의원 비교집단: 그 외 하원의원				
Kjaer(2010)	덴마크 행정구역통합	DID, OLS	2003년 설문과 2007년 설문 비교	정치효능감	음(-)의 관계
	실험집단: 재획정 선거구 지방의원 비교집단: 기존의 선거구 지방의원				

자연실험 상황은 규모변화에 따른 인과적 효과를 직접적으로 추정할 수 있게끔 함으로써 전통적 연구방식에 비해 연구결과를 더 잘 신뢰할 수 있다. 상기 연구결과를 정리하면 정채규모의 증가는 부정적인 정치적 효과를 가진다. [그림-1]의 IV유형에 속했던 정치행태가 II유형에 속함으로 정치참여가 줄어들게 되며, 정치태도 역시 부정적으로 바뀐다. 유럽과 북미 국가에 국한된 연구지만 행정구역 통합이 초래하는 민주주의의 비용을 실제적으로 확인할 수 있다는 점은 주목할 만하다.

그러나 자연실험이 기존 연구방식에 비해 세련된 방법론을 적용을 가능케 한다고 해서 이 연구 결과를 그대로 받아들이기엔 다음과 같은 몇 가지 제한이 따른다. 첫째, 상기 연구들은 집단 간

전·후 비교를 통해 직접적인 효과를 추정할 수 있다는 장점에도 실험상황 자체의 통제 불가능성의 문제로부터 자유롭지 못하다. 자연실험을 이용한 연구자들은 실험설계에 사전적으로 관여할 수 없다. 따라서 외생적 정책 충격을 자연실험 상황으로 이용하기 위해서는 사회적 변화가 일어났다는 것을 사후적으로 인지하고 나서야 이 변화에 영향을 받은 실험집단과 그렇지 않은 비교집단을 구성할 수 있다. 이 경우, 연구자가 인지하지 못하는 각 집단에 관찰 불가능한 고유한 특성 때문에 집단 구분이 제대로 이뤄졌더라도 관찰되는 행태차이가 규모변화에 의한 것이라고 주장하기 어렵다. 특히 자신의 설명변수의 설명력을 높이기 위한 방안으로 자연실험 상황을 귀납적으로 적용하는 경우 연구의 이론적 배경과 도구변수의 이론적 근거를 찾는 일에 소홀하게 된다. 따라서 분석을 통해 독립변수 효과의 유의미성을 얻어냈다고 하더라도 이는 통계적 수치에 머물 뿐이지 현상의 이론화과정에 타당하게 이용되지 못할 가능성이 존재한다(Seckon and Titunik, 2012). 둘째, 서구 국가를 대상으로 실시한 단일 국가연구라는 한계가 존재한다. 앞서 언급하였듯이 분석의 대상이 자료 구축이 잘된 일부 국가에서만 제한적으로 이뤄지고 있다. 따라서 상기 연구결과를 다른 국가들에게도 동일하게 적용할 수 있는지 여부를 담보하기 어렵다.

V. 결론

정체 규모는 실증적으로 연구하기 어려운 주제이다. 독립변수인 정체의 규모 즉 인구수를 연구자의 의도대로 조작할 수 없기 때문이다. 이 때문에 오랜 논의에도 불구하고 어느 정도의 규모가 정치참여 및 바람직한 정치적 태도의 형성에 바람직한지에 대한 답을 구하기 쉽지 않았다. 앞 장에서 분석한 바와 같이 과거 수행된 많은 실증연구들은 민주주의가 확립된 국가나 지방정부 또는 정당을 대상으로 규모의 효과를 사후적으로 측정·평가하고 있기 때문에 많은 한계점을 내포하고 있다.

자연실험의 연구들은 선거구 및 행정구역 통합과 분화의 상황을 이용하여 정치단위의 인구변화의 직접적 효과를 추정할 수 있다. 동일 대상의 전·후 비교가 가능하기 때문이다. 본 연구에서 분석한 자연 실험의 연구결과는 다소 차이는 있지만 정체규모의 증가는 정치참여 및 내적 정치 효능감에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민들은 정체 규모가 작을수록 지역 정치에 관한 사항을 더 잘 알고 있으며, 지방정부 및 소속 정치인이 자신의 요구를 더 잘 들어줄 것이란 믿음이 강했다. 또한 작은 규모일 때 투표율 등의 정치 참여가 높았다.

본 논문은 정체규모 자체의 논의를 주로 다루고 있지만 이것보다 더 필요한 것은 적정규모(optimum size)에 대한 실증적 증거를 제공해주는 것이다. 경제적 접근 방식으로 적정규모에 대한 시론적 논의들은 이뤄지고 있다. 오즈나 티부의 연구가 적정규모에 대한 대표적인 경제학적인 접근이라 할 수 있다. 주어진 서비스의 질(質)과 양(量)아래서 지역규모가 증가함에 따라 주민 1인당 비용의 감소여부를 살펴보기도 하고 지방정부의 1인당 공공서비스 공급비용이 가장 적게 드는 인구수를 추정하고 있다(Oates, 1972; Tiebout, 1956) 유감스럽게도 본 논문에서 논의된 연구들은 비록 자연실험 상황에서 이뤄졌다고 하더라도 정체규모 변화(증가 또는 감소)에 따른 시민의 정치행

태가 어떻게 달라졌는지에 대한 단선적 정보밖에 제공해주지 못하고 있다. 다시 말해 민주적 행태를 보장하는 최적 규모에 대한 직접적 증거를 제공해주지는 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 현재 활발하게 논의되고 있는 행정구역 통합에 관한 유용한 시사점을 제공해 준다. 행정구역 통합은 작은 규모 때문에 발생하는 행정의 비효율 해소를 위해 추진되는 것이 일반적인 명분이다. 행정구역의 통합에 찬성하는 입장은 비효율적이고 주민의 행정수요에 대한 대응 능력이 떨어지는 소규모 행정구역들을 통합하여 ‘규모의 경제(economy of scale)’의 장점을 살려야 한다고 주장한다(김승렬, 2011). 그러나 행정구역의 통합은 지역주민의 정치적 행태에 영향을 미칠 수 있는 행정적·정치적 행위이다. 단순한 행정구역이 아닌 정치단위(polity) 측면에서도 이를 접근해야 하는 것이다. 주거공간의 지리적 경계는 단순한 구획이 아니며 그 속에 사는 시민들의 이해관계와 관심사를 포함하는 정치적이고 심리적인 경계이다. 오랜 기간 동안 자신이 거주하고 있는 지역의 이해관계와 관심사를 공유하는 일에 익숙한 시민들이 행정구역의 통합을 통해 민주성의 훼손 등 부정적 변화를 겪게 된다면 그러한 변화 또한 간과하여서는 안 될 것이다. 바꾸어 표현하면 만약 정체 규모의 변화가 민주주의의 훼손 등 부정적 영향이 없거나 증가할 효율성과 비교·형량하여 상대적으로 적다면 이러한 지역에서 행정의 효율성을 제고할 수 있는 행정구역의 통합은 긍정적 효과를 배가시킬 수 있을 것이다. 우리나라의 특별시 및 광역시를 대상으로 논의되는 지방정부의 통·폐합에 대한 이슈가 여기에 속한다(김순은, 2013). 그러나 해당 지역 주민의 정치행태에 부정적인 영향을 미치게 된다는 상기 연구결과들을 고려해 보았을 때 규모 확대에도 민주적 참여가 증진시킬 수 있는 다양한 보완장치가 수반되어야 한다. 인구증가로 인해 심화된 이해관계를 조율하고 지역 사회 문제를 공론화할 수 있는 다양한 감시기구들의 활동을 보다 적극적으로 보장함으로써 민주주의에 미치는 부정적 영향을 최소화하게끔 하는 제도적 노력이 필요하다.

요약하면, 통합논의는 일차적 지방정부의 효율적 운영차원을 넘어 주민들의 민주적 참여행태 변화 등도 고려한 거시적이고 종합적인 차원에서 신중하게 진행되어야 한다는 점은 자명하다. 여기서 자연실험의 방법에 기초한 연구들이 던져 준 최소한의 시사점은 정체 규모와 민주주의와의 상관성을 고려해야 한다는 교훈의 가치이다.

참고문헌

- 김대욱. (2013). 지방행정구역 규모와 지방 민주주의의 관계에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 47(3): 261-284
- 김석태. (2007). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여. 「지방정부연구」, 11(2): 7-23.
- 김순은. (2013). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. 「지방정부연구」, 17(1): 137-158.
- 김용진. (2005). 비교민주주의 분석모형과 측정지표, 서울: 한국의국어대학교 출판부.
- 김승렬. 2011. 행정구역 통합의 효과분석, 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(3): 93-124.
- 동아일보사. (2004). 「현대시사용어사전. 2004」.
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 「행정논총」, 49(3): 59-89.

- 윤성호·주만수. (2010). 투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석. 「경제학연구」, 58(2): 221-254.
- 이성로 (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 「한국행정학보」, 37(1): 165-182.
- 이숙중·유희정. (2010) 개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향. 「한국정치학회보」, 44(4): 287-310.
- 이강형. (2005). 정치참여 행위에 있어서 정치 효능감과 정서적 반응의 역할. 「의정연구」, 19(2): 137-167.
- 이중수. (2001). 지방선거 투표율의 결정요인 연구. 「사회과학논집」, 연세대학교 사회과학연구소.
- 중앙선거관리위원회. (2012). 「19대 총선 투표율 분석」.
- 정광호. (2005). 정책변동과 자연실험. 연세대학교 행정학과 콜로키엄 발표논문
- 정한울·이근수. (2013). 정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치 참여에 미치는 영향. 「의정연구」, 19(1): 211-244.
- 진덕규. 1997. 「현대정치학」, 서울: 한국과 사상사.
- 최병호·이근재·정종필. (2010). 공공재의 공급효율성과 정치적 참여를 고려한 지방정부의 적정규모 도출: 지방정부에 대한 적용, 「서울도시연구」11(1): 181-198.
- Anckar, D. (2004). Direct Democracy in Microstates and Small Island States. *World Development*, 32(2): 379-90.
- _____. (2010). Small Is Democratic, But Who Is Small? *Arts and Social Sciences Journal*, 2010(2): 1-10.
- Ansolabehere, S., James M. S. and Charles S. (2000). Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage. *American Journal of Political Science*, 44(1): 17-34.
- Aumann, R., J. (1964). Markets with a Continuum of Traders. *Econometrica*, 32(1): 39-50.
- Banzhaf, H., S., Randall P., W. (2008). Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism. *American Economic Review*, 98(3): 843-63.
- Bhatti, Y. (2012). Distance and Voting: Evidence from Danish Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 35(2): 141-158.
- Bernard, G., Griffin, B., G. and Berry, G. (1995). House Members Who Become Senators: Learning from a 'Natural Experiment' in Representation. *Legislative Studies Quarterly*, 20(4): 513-29.
- Bowen, D., C. (2008). Population, Social Trust, and Competence: Understanding the Dynamic Character of Local Political Trust. Presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, IL, April 3-6.
- Brady, H., E and McNulty, J., E. (2011). Turning Out to Vote: The Costs of Finding and Getting to the Polling Place. *American Political Science Review*, 105(1): 115-134.
- Buchanan, J., M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(1): 1-14.
- Campbell, A., Gurin, G., and Miller, W., E. (1954). *The voter decides*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Campbell, I., C. (1992). The Emergence of Parliamentary Politics in Tonga, *Pacific Studies*, 15(1): 77-97.
- Colomer, J., M. (2007). *Great Empires, Small Nations. The uncertain future of the sovereign state*. London and New York: Routledge.
- Dahl, R. A. and Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- _____. (1998). *On Democracy*. New Haven London : Yale University Press.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. *Environment and Planning C; Government and Policy*, 20(2): 793-812.
- Fedderson, T., J. (2004). Rational Choice Theory and the Paradox of Not Voting. *American Economic Perspective*, 18(1): 99-128.
- Fedderson, T., J. and Alvaro S. (2006). A Theory of Participation in Elections. *American Economic Review*, 96(4): 1271-82.
- Finifter, A., W. and Agramson, P., R. (1975). City Size and Feelings of Political Competence. *Public Opinion Quarterly*, 39(2): 189-198.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gerring, J., and Zarecki D. (2011). *Size and Democracy: A Universal Law*. Unpublished manuscript, Department of Political Science, Boston University.
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4): 637-663
- Handelman, H. (1994). Book Review: Democracy and Development(by Axel Hadenius), *The Journal of Politics*, 56: 314-317.
- Hansen, S., Palfrey, T., and Rosenthal, H. (1987). The Downsian Model of Electoral Participation: Formal Theory and Empirical Analysis of the Constituency Size Effect. *Public Choice*, 52(1): 15-33.
- Hadenius, A. (1992). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hetherington, Marc J. (1998). The Political Relevance of Political Trust, *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Jamal, A., and Nooruddin, I. (2010). The Democratic Utility of Trust: A Cross-National Analysis. *Journal of Politics*, 72(1): 45-59.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in Judge, David, Stoker, Gerry & Wolman, Harold (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Kellerher, C. A. and Lowery, D. (2004). Central City Size, Metropolitan Institutions and Political Participation. *British Journal of Political Science*, 39(1): 59-92.
- Kjaer, U., Kjaera, U., H. and Asmus L., O. (2010). Municipal amalgamations and the Democratic functioning of local councils, *Local Government Studies*, 36(4): 569-585.
- Larsen, C., A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Promiximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 25(4): 317-332.
- Lassen, D., D. and Serritzlew S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2): 238-258.
- Lassen, D., D. (2005). The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment.

- American Journal of Political Science*, 49(1): 103-118.
- Leighninger, Matt. (2002). Enlisting Citizens: Building Political Legitimacy, *National Civic Review*, 91(2): 137-148.
- Lewis, P., G. (2011). Size and Local Democracy: Scale Effects in City Politics. *Political Science*, Short article as part of a symposium on “The Study of Local Elections: A Looking Glass into the Future”.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *The American Political Science Review*, 91(2): 1-14.
- Mair, P. and Ingrid V., B. (2001). Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000, *Party Politics*, 7(1): 5-21.
- Martins, M., R. (1995). Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 13(4): 441-458.
- McNulty, J., E., Dowling, C., D. and Ariotti M., H. (2009). Driving Saints to Sin: How Increasing the Difficulty of Voting Dissuades Even the Most Motivated Voters. *Political Analysis*, 17(4): 435-455.
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Collier Books.
- Mill, J., S. 서병훈 역, 2005, 자유론, 책세상 문고, 서울: 책세상
- Newton, K. (1982). Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government, *Political Studies*, 30(2): 190-206.
- Oliver, J., E. (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, *American Political Science Review*, 94(2): 361-73.
- _____. (2001). *Democracy in Suburbia*. NJ: Princeton Univ. Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Olsson, O. and Gustav H. (2011). Country Size and the Rule of Law: Resuscitating Montesquieu. *European Economic Review*, 55(5): 613-29.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Putnam, R. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- Rogowski, R. (1998). Democracy, Capital, Skill, and Country Size: Effects of Asset Mobility and Regime Monopoly on the Odds of Democratic Rule. In R.W. Davis, ed. *The Origins of Modern Freedom in the West* (Stanford: Stanford University Press, 1995) 48-69.
- Rose, A. K. (2006). Size Really Doesn't Matter: In Search of a National Scale Effect. *Journal of Japanese and International Economies*, 20(4): 482-507.
- Ross, B. H. and Levine, M. A. (2001). *Urban Politics*. Itasca, Ill.: F. E. Peacock.
- Schlozman, K., L. (2002). “Citizen Participation in America: What Do We Know? Why Do We Care?” *Ira*

- Katzelson eds. *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Company.
- Saglie, J., and Vabo, S., I. (2009). Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics. *Scandinavian Political Studies*, 32(4): 382-401.
- Seamon, F. and Feiock, R., C. (1995). Political participation and city/county consolidation: Jacksonville-Duval County. *International Journal of Public Administration*, 18(11): 1741-1752.
- Sekhon, J., S. and Titiunik, R. (2012). When Natural Experiments Are Neither Natural nor Experiments, *American Political Science Review*, 106(1): 25-54.
- Srebrnik, H. (2004). Small Island Nations and Democratic Values. *World Development*, 32(2): 329-34.
- Tan, A., C. (1998). The impact of party membership size: A cross- National Anlysis. *The Journal of Politics*, 60(1): 188-198.
- Tiebout, C., M. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Thirty-Thousand. (2009). Thirty-Thousand.org Information Brief.
- Torsten., P and Tabellini, G. (1999). The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians, *European Economic Review*, 43(6): 699-735.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiteley, P., Seyd, P. and Richardson, J. (1994). *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Weldon, S. (2006). Downsize My Polity? The Impact of Size on Party Membership and Member Activism. *Party Politics*, 12(4): 467-481.
- Verba, S., Scholzman, K. and Brady, H. (1995). *Voice and equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verba, S. and Nie, N. (1972). *Participation in America*. Chicago: University of Chicago Press.

최지민(崔志敏): 한국 서울대학교에서 정책학 석사학위를 취득하고, 현재 동대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정부신뢰, 지방재정, 정부성과, 중앙-지방 간 관계이다(obongy80@snu.ac.kr).

정광호(鄭光浩): 미국 Syracuse Maxwell School에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: The Effects of Schooling on Literacy Skills: A Cross-National Study from the International Adult Literacy Survey, 2001), 현재 서울대학교 행정대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 장관연구, 정책수단(바우처), 공공서비스전달체계이다(kwjung77@snu.ac.kr).

김순은(金順殷): 미국 Kent State University에서 정치행정학 박사학위를 취득하고(논문: Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 현재 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치 및 지방의회, 도시행정, 중앙-지방 간 관계이다(sekim0313@snu.ac.kr).

Abstract

Effect of Polity Size on Political Behavior: Lessen from Natural Experiment

Choi, Jimin
Jung, KwangHo
Kim, SoonEun

This paper deals with question on the relations between polity size(population) and democratic political behavior by analyzing political theory issue and reviewing empirical research. What is the optimal polity size for political behavior? Many empirical studies on the effect of polity size are quiet limiting as they have several imperfection such as endogenous research design and difference in time-series data and different context. In particular, by introducing several research implemented under natural experiment situation, we try to identify the causal relation between two concepts. The evidence from these studies suggests that polity size has negative effect on political behavior. Further evidence suggests that this negative effect is the result of a tendency of citizens in small polity have more political efficacy and political trust with their local politics than residents in large units. This results implicate that it requires a more judicious approach to applying the administrative district consolidation which is mainly focused on efficiency value.

Key Words: polity size, political behavior, natural experiment