

대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성*

김순은

국문요약

본 연구는 공무원의 인식조사를 토대로 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성의 관계에 대하여 분석하였다. 구체적으로 특별·광역시와 도, 특별·광역시와 자치구의 사이에 민주성 및 효율성의 차이가 있는지를 시민참여의 지수, 법치주의의 지수, 효율성의 지수를 통하여 분석하였다. 특별·광역시와 도 사이에는 특별·광역시가 도에 비하여 민주성 및 효율성의 수준이 높은 것으로 나타났다. 반면 특별·광역시와 자치구 사이에는 민주성 및 효율성의 수준이 혼합적이었다. 시민참여의 측면에서 특별·광역시가, 법치주의의 관점에서는 자치구가 우수한 것으로 나타났다.

비록 공무원을 대상으로 한 설문조사의 자료이고 한정된 지수만을 사용하였지만 “Small is beautiful” 이라는 고전적 통념은 자칫 오해의 소지가 있음을 밝혔다. 본 연구에서 특별·광역시의 민주성과 효율성의 수준이 도나 자치구와 비교하여 최소한 낮지 않다는 것은 입증되었다.

주제어: 대도시 행정체제, 행정체제통합, 민주성, 효율성, 대도시 통합

I. 서론

20세기에 들어 도시화가 꾸준히 진행되었으며 최근에는 대도시화 경향이 두드러지고 있다(Sharpe, 1995; Orum, 2004). 대도시를 중심으로 21세기 글로벌 경쟁이 가속화되기 때문이다. 따라서 각 국가는 대도시의 경쟁력을 높이기 위한 다각적인 노력을 경주하고 있다. 대도시의 경쟁력 제고와 관련된 정책 중의 하나가 대도시 지역의 행정체제를 개혁하는 것이다(김순은, 2012, 2013; 東京商工會議所, 2008; 大杉, 2011).

대도시를 포함한 지방정부의 운영은 민주적이고 효율적으로 이루어질 것이 요구된다. 지방정부의 정책이 주민의 참여와 의사에 기초하여 형성되고 형성된 정책은 주어진 재정적 여건 하에서 최대의 효과를 창출하도록 집행되어야 한다는 것이 민주성과 효율성이라는 지방정부의 기본적 이념이다(Kim, 2011).

작은 규모의 정부가 민주성 제고에 유리하고 효율성을 위해서는 최소한의 규모가 확보되어야 한다는 것이 고전적 통념이다(김대욱, 2012; Kim, 2013). 따라서 지방정부 개혁은 형태와 내용 면에서 다양하지만 추진 방향은 민주성과 효율성을 동시에 또는 그 중 하나를 지향하는 것이다. 1980

* 이 논문은 “2012년도 재단법인 서울대학교발전기금 연구비”의 지원으로 연구됨.

년 대 이후 영국에서 실시된 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)와 조건정비형단체(Enabling Authority) 등 다양한 지방행정개혁은 효율성을 지향하는 것이었으며(김순은, 1998), 지역정부의 창설 등 세계의 다수국가들에서 추진하고 있는 지방분권 개혁은 민주성과 효율성을 동시에 추구하는 개혁이다(소영진, 2004).

지방분권의 내용 중에서 가장 중요한 정책적 과제가 지방행정체제의 개혁을 통한 지방정부의 규모 즉 행정구역을 개선하는 것이다. 지방정부의 규모가 지방분권의 당사자인 지방정부의 자치역량을 결정하는 중요한 요인이기 때문이다(西尾, 1999; Sharpe, 1995; 김순은, 2002). 그러나 지방정부의 적정한 규모에 대한 논의는 이론적인 주장은 물론 실증적 연구결과도 매우 다양하다.

현재 추진되고 있는 지방행정체제 개편의 방향과 관련하여 대도시의 자치구 폐지가 민주주의와 지방자치를 퇴보시키는 조치라는 비판이 매우 강하다. 특별·광역시에 비하여 자치구가 지리적으로 작기 때문에 자치구가 민주성 또는 민주적 효율성을 제고하는데 유리하다는 전제 하에 자치구를 행정구로 전환하는 것은 지방자치의 기본정신에 어긋난다고 규범적으로 주장하고 있다.

작은 규모의 지방정부가 민주성 제고에 유리하다는 고전적 통념과 주장이 제트항공, 고속철도, 인터넷과 스마트폰 등 교통·통신이 발달한 현재 대도시 지역에도 타당한가에 대하여 의문이 제기될 수 있다. 우리나라와 같이 작은 지리적 규모, 즉 공동체를 중심으로 한 주민자치의 경험이 없는 경우 고전적 통념의 타당성에 대한 의문은 더욱 강해질 수밖에 없다.

본 연구의 목적은 민주성 및 효율성의 관점에서 특별·광역시 등 우리나라 대도시의 행정체제 개편에 관한 올바른 방향을 모색하는 것이다. 규모가 큰 특별·광역시가 민주성과 효율성에서 규모가 작은 자치구 및 시·도와 차별성을 지니고 있는지를 분석함으로써 향후 대도시 행정체제의 개혁 방향을 제시하였다. 이러한 접근은 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 이론에 기초하고 있다. 다음 장에서는 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관하여 선행연구를 중심으로 이론적인 논점을 분석하였다.

II. 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 대한 이론적 논의

1. 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 이론적 논의

1) 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 대한 이론의 역사적 연원

정부의 규모에 대한 논쟁은 18세기 자유 민주주의의 국가가 태동한 데에서 유래한다. 미국의 건국 시조였던 해밀턴(A. Hamilton)과 매디슨(J. Madison)의 논쟁이 대표적인 것이었다. 19세기 선거에 의한 지방정부가 창설되기 시작한 이후 밀(J. Mill)이나 벤담(J. Bentham)은 작은 규모의 정부가 민주성을 제고하는데 적절하다는 주장을 전개하였다. 이러한 주장은 슈페터(J. Schumpeter)와 달(R. Dahl)에 의하여 계승되었다. 작은 규모의 정부는 효율성이라는 측면에서도 옹호되었다. 티보(C.

Tiebout), 오츠(W. Oates) 등 공공선택론자들은 작은 규모의 정부가 효율성 제고에도 유리하다고 주장하였다.

지방정부의 지리적 규모는 굿 거버넌스를 구성하는 중요한 요인 중의 하나이다. 지리적 규모가 로컬 거버넌스의 민주성과 효율성에 영향을 미친다는 가정 하에 굿 거버넌스와 지방정부의 규모에 대한 논쟁은 자유 민주주의가 태동하기 시작한 18세기부터 시작되었다. 인간의 심성에 대하여 부정적인 인식을 가졌던 해밀턴(A. Hamilton)은 강력하고, 효과적이며 행정적인 정부를 선호하였으며 크고 강한 공화국을 지지하였다. 매디슨(J. Madison)은 이해의 조정이라는 관점에서 큰 공화국이 작은 규모의 정부보다 상이한 이해를 조정하는데 유리하다고 주장하면서 현재 미국의 연방헌법을 지지하였다. 미국을 자유 민주주의 체제로 구축하고자 하였던 미국의 건국 시조들 중 제퍼슨(T. Jefferson)은 인간의 자유, 재산권 보호, 행복추구권을 보호하기 위하여 주민에게 가깝고 작은 정부를 지지하였다(McLean and McLean, 1788).

지리적으로 작은 정부를 위한 주장은 19세기 산업혁명 이후 영국에서도 재현되었다. 법과 정부의 지도이념으로서 제시된 벤담(J. Bentham)의 공리주의 영향을 받은 밀(J. Mill)은 작은 지방정부는 자유, 참여, 효율이라는 가치를 지향하는 자유 민주주의 체제의 기본요소를 역설하였다(Kingdom, 1991). 영국에서는 19세기에 들어 자유와 참여를 제고하기 위하여 작은 규모의 선출직 지방정부를 수립하였고 지방행정의 효율을 위하여 기존의 단일사무를 담당하던 특별지방정부를 종합행정을 담당하는 일반 지방정부로 전환하였다.

그러나 20세기에 들어 규모가 작은 지방정부가 주민의 이해와 의견을 기초로 민주성과 효율성을 제고한다는 기존의 주장에 비판이 제기되었다. 독일의 사회학자인 미켈스(Michels)는 소수지배의 철칙(iron law of oligarchy)을 통하여 어느 조직이든 소수자의 지배가 일반적이라고 주장하였다. 미켈스가 주장한 엘리트주의는 헌터(Hunter)에 의하여 지역 공동체의 권력구조에서도 확인되었다. 헌터의 연구결과는 소수의 기업 리더들이 지방정부의 의사결정을 독점한다는 것이었다(Hunter, 1953). 비슷한 결과는 영국 버밍햄의 이익집단에 관한 연구(Newton, 1976)와 뉴캐슬의 정당정치에 관한 연구(Green, 1981)에서도 확인되었다. 전자는 버밍햄시의회 의사결정에 이익집단의 영향이 지배적이라는 것을 입증하였으며 후자는 뉴캐슬의 사회적 특성상 기업과 노동자의 대표들이 정당 정치의 핵심적인 엘리트임을 확인하였다.

지방정부의 엘리트주의에 대하여 슈페터(Schumpeter, 1954)는 엘리트의 권력지배를 인정하면서도 정책결정이나 선거과정에서 정치적 엘리트도 주민의 의사를 수렴·반영하기 위하여 경쟁적으로 노력한다는 점에 주목하면서 지방정부의 민주성을 옹호하였다. 작은 규모의 지방정부 구역 내에서 엘리트주의에 대한 반박은 달(Dahl, 1961)에 의하여 계승되었다. 달은 지방정부의 정책결정은 주민과 엘리트 사이에 이익단체가 매개의 역할을 한다는 점에 연구의 초점을 두면서 이익단체가 주민들의 의견을 수렴하거나 조정하여 정책결정자의 정책에 영향을 미친다는 것을 강조하였다.

작은 규모의 지방정부가 효율성 제고에 유리하다는 주장은 공공선택론에 의하여 계승되었다. 티보(Tiebout, 1956)는 주민이 자유롭게 이주함으로써 지방정부의 공공재를 선택한다는 “발에 의한 투표”의 우월성을 주장하였다. 그에 의하면 발로 인한 투표의 결과 각 지방정부는 지역주민이 바라는 최상의 효율적인 지방 공공재를 경쟁을 통하여 제공하고, 사회 전체적으로 이상적인 인구배

분을 실현한다는 것이다. 중앙집권적인 재정 체제 하에서는 동일한 공공재를 균일하게 제공하는 것 이외에는 다른 대안이 없기 때문에 자원을 최적으로 배분할 수 없다. 한편 오츠(Oates, 1972)는 주민이동이 없는 사례를 상정하고 각 지역에 거주하는 주민선호의 차이를 배려한 차별적인 지방정부의 공공재가 중앙정부에 의한 천편일률적인 공공재의 공급보다 바람직하다는 것을 입증하였다. 지방정부가 지역의 차별적인 선호와 환경적 요인을 반영하여 차별적인 행정서비스를 제공할 수 있다면 주어진 재원 하에서 최적의 후생수준을 달성할 수 있다는 것이 오츠의 주장이다. 오츠의 주장에 따르면 인구규모가 확대되면 주민의 선호가 다양해져 그 만큼 재원의 효율적 사용이 어려워진다. 소규모 지방정부가 적합하다는 것을 반증한다. 즉 오츠는 재정적 연방제의 타당성을 실증적으로 입증하였다.

상기의 논의를 종합하면 작은 규모의 지방정부가 민주성과 효율성의 제고에 유리하다는 주장과 큰 규모의 지방정부가 민주성과 효율성의 제고에 유리하다는 주장 외에 작은 규모의 지방정부는 민주성의 제고에 유리하며 큰 규모의 지방정부는 효율성의 제고에 유리하다는 주장으로 요약할 수 있다. 작은 규모의 지방정부는 민주성의 제고에 유리하고 큰 지방정부는 효율성의 제고에 유리하다는 고전적 통념 하에 일반적으로 2층제를 선호하는 경향이 있었다(Dahl and Tufte, 1973; 김순은, 2011; 이승중, 2008).

2) 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 이론적 논의

달과 터프트(Dahl and Tufte, 1973)는 체제능력(system capacity)과 시민 효과성(citizen effectiveness)라는 개념을 사용하여 지방정부의 규모와 민주성 및 효과성의 관계를 논의하였다. 전자는 지역주민들의 집단적 선호에 대한 지방정부의 대응능력을 의미하며 후자는 주민들의 지방정부에 대한 통제력을 가리킨다. 체제능력은 효율성에 근접하는 개념으로 일정한 규모가 되어야 하며 시민통제력은 민주성을 의미하는 것으로 규모가 작아야 효과적이라는 것이 그들의 주장이었다. 이를 달과 터프트의 딜레마라고 한다.

지방정부의 통합론자들은 작은 규모의 지방정부보다 큰 지방정부가 민주성과 효율성의 제고에 유리하다고 하다고 주장한다. 큰 규모의 지방정부가 서비스의 효율성, 서비스 무임 승차자의 방지, 경제발전에 유리하다는 측면에서 효율적이며, 시민참여 확대와 시민사회의 성숙 및 다원주의의 확산에 유리하다는 관점에서 민주적이다. 전자는 규모의 경제에 기초한 주장인 반면 후자는 현재의 사회적 상황을 고려한 것이다. 큰 정부는 다양한 기능을 보유하고 있기 때문에 주민들의 관심이 높고 이로 인하여 주민참여의 수준이 높아진다는 것이다. 아울러 큰 정부는 다양한 이익이 상존하여 이를 대표하는 이익집단의 생성이 용이할 뿐만 아니라 소수자의 보호에 유리하다(Goldsmith and Rose, 2000). 활성화된 이익집단간의 다원주의가 민주성을 제고하여 준다는 것과 소수자의 보호가 민주주의의 기본원리에 속한다는 것은 재론의 여지가 없다(Dahl, 1961; Swianiewicz, 2002).

민주성보다는 효율성에 비중을 둔 19세기 말 미국의 진보주의 운동도 통합론을 지지하였다. 이에 따라 19세기 초부터 시·카운티 통합이 시작되어 1960년대부터 1990년대에 최고조에 달하였다. 조지아주 어거스타시(Augusta)와 리치몬드(Richmond) 카운티는 5회의 시도를 거쳐 통합에 성공하였

다. 1970년대 미국에서 지배적이었던 통합론의 주장(Hawley and Zimmer, 1970)에 기초한 개혁이었다. 20세기 초 영국은 대도시 지역에 상위 지방정부인 카운티의 기능과 하위 지방정부인 버러의 기능을 모두 가진 단층제의 카운티-버러를 수립하였는데 카운티-버러도 통합론의 주장에 기초한 것이었다(김순은, 2013).

미국의 분리지역과 통합지역에 대한 설문조사를 실시하여 공공선택론의 기본적 가정을 비판한 연구(Lyon and Lowery, 1989)와 1986년 런던광역시(Greater London Council)와 대도시 지역의 광역카운티카운슬(Metropolitan County Council)의 해체 이후 영국 대도시행정의 효율이 현격히 저하되어 대도시 거너번스가 원숙하게 구축되지 못하였음을 지적한 연구(Norris, 2001)는 실증적인 자료를 기초로 통합의 정당성을 입증하였다. 결론적으로 대도시에서는 실증적인 측면은 물론 규범적인 관점에서 통합론의 주장이 우세하다고 할 수 있다(김석태, 2007a). 규모가 커지면 민주성은 낮아지나 효율성을 커진다는 통념이 적용된 결과이다(이승중, 2008; 김석태, 2011).

반면 작은 정부가 선이며 아름답다고 분절론자들은 꾸준히 주장하고 있다(Tiebout, 1956; Ostrom, 1972; Denters, 2002). 작은 정부 하에서는 발로 인한 투표가 가능하고, 주민의 참여로 정부에 대한 통제가 가능하여 민주성의 제고에 유리할 뿐만 아니라 작은 정부는 상호간의 경쟁을 통하여 효율성을 제고할 수 있다. 민주성은 작은 규모로부터 보호된다는 것은 전통적인 주장이라고 할 수 있다(Anckar, 2012).

상기의 논의를 보면 작은 규모를 지지하는 민주적 가치와 큰 규모를 지지하는 민주적 가치는 상이하다. 작은 규모의 민주성은 시민의 참여에 초점을 두며 큰 규모의 민주성은 경쟁에 비중을 둔다. 전자는 민주성이 시민들의 의견제시, 투표참여, 행정감시 등의 활동이 활성화되어야 신장되는데 정부의 규모가 크면 시민들의 이러한 활동이 위축된다고 주장한다. 반면 후자는 민주성은 경쟁의 촉진에 의하여 달성되며 규모가 클수록 기업간의 경쟁은 물론 정치 엘리트와 일반 시민의 경쟁이 심화된다고 주장한다(정광호·최지민, 2013).

국내의 연구를 보면 지방정부의 규모가 작을수록 민주적 효율성을 제고할 수 있다는 주장은(김석태, 2007a; 안성호, 2010, 2011; 정광호·최지민, 2013) 물론 행정의 효율성을 위해선 적절한 규모가 필요하다는 주장이 상존한다(최영출, 2005, 2008; 최병호 외 2, 2007; 김순은, 2011; 김승렬, 2011). 소수적 견해였던 공공선택론의 주장과 신거버넌스의 이론적 사항을 비교하여 공공선택론의 이론적 주장이 신거버넌스론과 유사하다는 것을 제시함으로써 작은 규모의 지방정부가 민주성과 효율성의 제고에 기여할 수 있다는 연구(김석태, 2007a)와 외국의 실증적 사례를 중심으로 다중거버넌스의 타당성을 제시한 연구(안성호, 2011)는 작은 정부를 옹호하는 대표적인 사례이다. 특히 규모의 확대는 대의 민주주의의 파괴, 대의 민주주의의 결손, 참여 민주주의의 손실을 초래한다고 주장하였다(안성호, 2010). 외국의 행정구역 통합지역과 비통합지역의 비교 등 자연실험을 통한 연구들을 토대로 규모의 확대가 민주성의 제고와 역상관관계에 있음을 주장한 연구도 같은 맥락이다(정광호·최지민, 2013).

외국에서는 실증적인 관점에서 뿐만 아니라 규범적인 관점에서 지방정부의 적정규모에 관한 논의가 발달하였지만 우리나라의 경우는 매우 미미한 실정이다. 상기에서는 공공선택론과 신거버넌스가 작은 규모의 정부를 옹호한 반면 신공공관리론은 지방정부의 전략적 역할을 강조하여 지방정부

의 적정규모와 연결을 맺는다. 신공공관리론적 관점에서 지방정부가 제공하는 행정 서비스의 효율을 극대화할 수 있는 적정규모를 다양한 조작된 변수들, 즉 1인당 경상예산, 1인당 인건비, 1인당 경상적 경비 등을 토대로 최저규모를 산출하여 인구 55만-60만 규모가 적절하다고 제시하였다(최영출, 2005). 재정학적 관점에서 인구규모가 가지는 비용과 편익을 계산하여 최적의 인구규모를 산정하는 효율성 유지 최소인구규모(minimum efficient size of population)에 관한 연구가 이어졌다. 이 연구는 세출을 토대로 적정규모의 인구가 시·군은 54만명, 자치구는 46만명을 제시하였다(최병호 외2, 2007). 이러한 연구는 일본에서 단행된 시·정·촌의 합병논리와 유사하다(西川, 2002).

지방정부의 적정규모에 관한 논의는 적지만 효율성의 관점에서 행정통합의 효과에 대한 연구는 지속적으로 이어져 왔다. 특히 1995년 단행된 도·농 통합 이후 행정의 효율성 제고여부에 관한 것들이 대부분이다(김동훈·정진현, 1996; 경기개발연구원, 1997; 홍준현, 1997; 김대원, 1999; 한국지방행정연구원, 2000; 이시원·민영익, 2001; 박종관·조석주, 2001; 정기방·강정운, 2006; 이시원·민영익, 2006; 박지형·홍준현, 2007; 최영출, 2009; 유재원·손화정, 2009; 김승렬, 2011). 이들 연구들은 주로 통합의 효과로서 행정조직의 변화와 비용절감을 종속변수로 지정하고 행정조직의 수, 공무원의 수, 인건비, 일반행정비, 각종 사업경비, 기반고용비율 또는 고용성장률 등의 경제성장 지수들을 조작화하였다.

이들 연구의 결과는 상반되게 나타났다. 김동훈·정진현(1996)은 부정적인 결론을 내렸으며 홍준현(1997)은 통합으로 행정비용 등의 절감효과는 없으나 규모경제의 필요성은 인정하였다. 한국지방행정연구원(2000)도 통합으로 기구의 축소와 재정능력 등은 개선되었으나 공무원의 감축효과는 부정적으로 보고하였다. 이시원·민영익의 2001년 연구는 통합시가 행정비용의 절감효과와 경제성장 효과를 창출하지 못했다고 주장하였으나 2006년 연구에서는 행정구역 통합이 행정비용과 경제성장에 긍정적인 영향을 미쳤음을 밝혔다. 박종관·조석주(2001)는 행정구역의 통합이 기대한 바와 같은 효과를 창출하지 못했다고 주장하였으며 정기방·강정운(2006)은 통합시가 규모의 경제에서 월등하다는 결과를 보고하였다. 박지형·홍준현(2007)의 연구는 경제성장이라는 관점에서 통합의 효과가 없는 것으로 결론지었다. 최영출(2009)의 연구에서는 제주특별자치도의 시·군통합의 효과로 공무원의 수가 감소된 것이 확인되었다. 반면 유재원·손화정(2009)의 연구는 행정구역 통합은 정치적 효과를 제외하곤 지방행정의 효율성과 경쟁력 제고에 도움이 되지 않는다는 결론을 내리고 있다. 김승렬(2011)의 연구는 반대로 행정구역 통합은 장기적으로 행정조직의 구조조정에 미치는 영향력은 미미하나 행정비용을 절감시키는 데에는 긍정적임을 입증하였다.

행정구역 통합의 행정적 효율성에 관한 실증적인 연구는 상기와 같이 지속적으로 이루어져 우리나라의 통합에 관한 연구는 주로 효율성 지향적이라고 할 수 있다. 반면 민주성 관점의 연구는 미미한 편이다. 행정구역 통합과 민주성에 관한 논의는 주로 주민의 참여보다는 대표성을 강조하는 면이 강하며(김석태, 2011) 최근에는 규모의 확대는 민주성을 훼손시키며 효율성의 제고에도 크게 기여하지 못한다는 주장이 제기되었다(김대욱, 2012).

상기의 논의를 정리하면 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 연구의 결과는 매우 상이하며 한결같지 않다. 심지어 연구들 간에는 서로 상충되는 결론을 보이기도 한다. 이와 같은 결론은 연구자들이 서로 상이한 자료를 사용하고 변수와 지수 등을 상이하게 조작하기 때문이다. 연구

과정의 상이한 조작화는 연구자들의 주제에 대한 상이한 인식과 태도가 중요한 영향을 미친다(Houlberg, 2010). 정책 및 행정과정에 참여하는 당사자들의 주관적 인식이 행동에 중요한 영향을 미친다는 것은 이미 많은 연구에서 확인되었다(Kim, 1991).

본 연구는 지방정부의 규모와 효율성 및 민주성을 동시에 분석하였다는 점에서 기존의 다수 연구와 차별성을 지닌다. 아울러 상기의 절에서 언급하였듯이 사회과학 연구에 있어서 인간의 주관성이 중요하다는 가정 하에 객관적인 자료 대신에 연구 대상자의 인식조사를 통하여 연구가 진행되었다는 특징이 있다.

3) 대도시 행정구역과 민주성 및 효율성

19세기말 산업화는 20세기 도시화의 주요한 요인이었다. 도시화는 부정적인 효과를 수반함에도 불구하고 지역발전에 긍정적이라는 평가가 일반적이며 세계 곳곳에서 지속적으로 진행되는 현상이다. 현대는 도시의 발전을 통한 국가발전을 모색하고 있다. 도시가 성장 엔진의 역할을 수행하는 것이다(Logan and Molotch, 1987). 우리나라도 꾸준히 도시화가 진행되어 현재 도시화율은 92%에 이르러 그 예를 찾아보기 어렵다.

도시가 국가발전의 전략과정에 중요한 역할을 수행함에 따라 도시의 경쟁력이 강조되고 있다. 도시의 경쟁력을 강화하는 차원에서 대도시 현상이 두드러지고 있다. 대도시가 도시의 문제를 효과적이고 민주적으로 해결할 수 있기 때문이다(Sharpe, 1995). 대도시의 경쟁력을 강화하는 방안 중의 하나로 대도시의 행정체제가 논의되었다(김순은, 2002). 앞 절에서 논의한 행정구역 규모의 이론적 주장들은 대부분 도시지역을 중심으로 이루어진 것으로 대도시 지역에도 적용될 수 있을 것이다.

2. 민주성 및 효율성의 지표에 관한 이론적 논의

민주성 즉 민주주의에 관한 논의만큼 다양한 주제도 드물다. 학자에 따라 매우 다양한 개념으로 사용되어 왔으며 현재에도 새로운 개념의 민주주의가 논의되고 있다. 새로운 개념들은 민주주의라는 용어 앞에 새로운 형용사를 추가하여 제안되고 있다. 직접 민주주의(Direct democracy), 대의 민주주의(Representative democracy), 자유 민주주의(Liberal democracy), 사회 민주주의(Social democracy), 숙의 민주주의(Deliberative democracy), 인지적 민주주의(Epistemic democracy), 실용적 민주주의(Viable democracy) 등이 대표적 예이다.

그럼에도 불구하고 민주주의는 국민에 의한, 국민을 위한, 국민의 체제 하에서 불가양·불가침의 기본적 인권을 최대한 존중하여야 한다는 정치적 이념으로 정의할 수 있다. 국민에 의한, 국민을 위한, 국민의 체제란 국민의 정치적 참여가 보장되며 정치적 결정의 목표가 국민이라는 의미이다. 불가양·불가침의 기본권 인권에는 자유권, 평등권, 사회권, 참정권 등이 포함된다(Wikipedia, 2013).

민주주의 체제는 국민의 기본적 권리를 보장하기 위하여 권력분립, 견제와 균형, 사법심사 또는 사법독립, 법치주의 등의 기본원리에 의하여 구성되어야 한다. 대부분의 민주주의 국가는 이러한

원리에 기초한 헌법 또는 헌법적 법률을 제정하고 있다. 최근에는 국민의 단순한 정치적 참여를 넘어 정치참여와 관련된 정보의 숙지 정도를 기준으로 인지적 민주주의가 논의되고 있다(Treisman, 2000).

민주주의 즉 민주성을 나타내는 지표는 매우 다양하다. 국가 간의 민주주의를 비교하는 비교정치 분야의 분야는 언론자유, 자유롭고 공정한 선거의 유무, 복수 정당제의 유무, 적법 절차의 유무 등이 지표로 사용된다. 경제지성인 단체 (Economist Intelligence Unit)는 다양한 지표들을 조합하여 민주주의 지수를 개발하고 이를 통하여 매년 167개의 국가에 대한 민주주의를 우위를 비교하고 있다

그 밖에도 연구의 목적에 따라 다양한 지표들이 사용되고 있다. 시민소속감, 정치에 대한 관심, 정치신뢰, 정치적 자신감(political confidence), 투표참여율, 서비스에 대한 만족감, 시민참여 등이며 인지적 관점에서 정치에 대한 지식과 정보 등의 지수가 민주성을 측정하는데 사용된다(Houlberg, 2010). 이 외에도 민주성의 지수는 정통성, 시민청원(Graham et al., 2003), 공동체 참여(Shen, 2004), 참여와 책임(UN-HABITAT, 2004), 시민참여(Stoker, 2006; Center for Public Participation), 정보공개와 시민공개제시 및 주민투표(Kim, 2012) 등으로 나타났다.

본 연구에 있어서 민주성은 법치주의와 시민참여로 측정하였다. 법치주의는 19세기 이후 자유 민주주의를 구축하는데 기본적 원리 중의 하나가 되었다. 법치주의는 법률 위에 존재하는 군주의 자의적인 국정운영에 대한 반작용으로 법률에 의한 국정의 운영, 즉 법률 앞에 평등한 국민을 전제로 수립된 민주주의 체제야말로 국민의 기본적 인권을 신장할 수 있다는 원리로서 절차적, 실체적인 개념을 지니고 있다. 현대에 있어서 법치주의는 민주주의를 수호하는 기본적 이념이라는 데에는 재론의 여지가 없다.

시민참여는 1969년 시민참여의 8단계(Ladder of citizen participation)가 제안된 이후 민주주의의 가능하는 기본적 요인이 되었다(Arnstein, 1969). 규범적인 측면에서뿐만 아니라 실증적인 관점에서 시민참여는 민주주의의 필수적인 요소이다. 민주주의는 시민의 참여를 전제로 하고 있다. 시민참여는 초기에는 상호부조·사회적 자조형과 정부에 대한 저항형의 형태를 띠었으나 점차 정책제안, 정치참여 등으로 발전하였다. 시민참여의 활성화를 위하여 주민발안, 주민소환, 주민투표, 주민감사청구, 주민소송 등의 시민들의 직접참여제도가 발전되고 최근에는 시민과 정부가 상호반응하는 시민참정(Citizen engagement)의 시대로 발전하고 있다(김남숙·기영화, 2012).

현재까지 연구를 분석하면 효율성의 지표도 매우 다양하다. 연구자의 변수 조작화에 따라 규모의 경제(홍준현, 1997; 박종관, 1999; 김석태, 2007b), 정부 서비스에 대한 만족감(World Bank, 2000), 정부 예산의 효율(Bruneckiene et al., 2010), 성과(Stoker, 2006), 비용절감 (홍준현, 1997; 박종관, 1999; 한국지방행정연구원, 2000; 이시원·민영익, 2006) 등이 효율성의 지표로 사용되었다. 비용의 절감은 1인당 행정비용(Byrens and Dollery, 2002; 이시원·민영익, 2006), 1인당 세출(최병호 외2, 2007), 행정기구와 공무원 수의 변화(홍준현, 1997), 인건비 및 일반행정비변화(박종관, 1999; 유재원·손화정, 2009), 행사비 변화(한국지방행정연구원, 2000) 등이 사용되었다. 본 연구에 있어서는 비용절감, 예산 및 성과에 기초하여 효율성을 평가하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 가설의 설정

본 연구의 목적은 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성의 관계를 규명하고 이를 토대로 대도시 행정체제의 적합성을 발견하는 것이다. 이를 위하여 첫 번째 귀무가설은 민주성과 효율성의 관점에서 대도시와 도의 차이가 없다는 것이다. 대도시와 도는 행정구역은 물론이고 인구의 규모 및 인구밀도에 있어서 차이가 있다. 따라서 대도시와 도는 민주성과 효율성의 관점에서 차이가 있을 것으로 가정하였다.

둘째의 귀무가설은 민주성과 효율성의 관점에서 특별·광역시와 자치구는 차이가 없다는 것이다. 특별·광역시도 자치구에 비하여 행정구역 및 인구의 규모면에서 커다란 차이가 있다. 같은 논리와 특별·광역시와 자치구는 민주성 및 효율성의 관점에서 차이가 있을 것으로 가정할 수 있다.

2. 변수의 조작화

지방정부의 규모는 인구나 면적으로 측정할 수 있다(Swianiewicz, 2002, 2010). 본 연구에 있어서 지방정부의 규모는 인구의 규모로 측정하였다. 인구의 규모로 측정된 지방정부의 규모가 시민참여 및 행정 서비스의 효율성을 측정 또는 비교하는데 매우 유용한 변수가 되기 때문이다(King, 1984). 인구의 규모를 바탕으로 민주성의 지표가 개발되고 지방정부의 적절한 규모가 제시되기도 한다(Dahl, 1982; 정광호·최지민, 2013). 이러한 점은 다양한 학자들이 도시의 적정규모를 인구의 수로 표시하고 있는 데에서도 확인할 수 있다. 플라톤은 직접민주정치가 가능한 도시 규모로 인구 5000명을 제시하였고 19세기 하워드(E. Howard)는 적당한 도시 규모로서 인구 34,000명을 제시하였다(Howard, 1898). 달(R. Dahl)도 지방정부의 규모에 대하여 깊은 관심을 가졌으며 시대에 따라 다소 수정된 의견을 제시하였다. 21세기 민주주의를 위한 적정 규모로 인구 5만에서 20만 명을 1960년에 제안하였으나 1980년대에는 10만 명 이내로 축소하였다(Dahl, 1967, 1982). 본 연구에 있어서는 인구의 규모를 행정구역 내의 공식적 인구나 인구밀도를 동시에 측정하여 비교하였다.

민주성을 나타내는 하위집단지표는 시민참여와 법치주의를 채택하였다. 시민참여의 지표로 현재 우리나라에서 활용되는 다양한 주민참여제도들을 사용하였다. 즉 인터넷 민원, 정보공개제도, 주민설명회 또는 공청회, 부조리 신고제도, 행정서비스 만족도 조사, 주민참여 예산제도, 주민청구 감사제도, 주민제안제도, 정책설문조사, 주민조례제정 청구제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 행정모니터제도의 활용정도로 민주성을 측정하였다(<표 1-1> 참조).

법치주의는 법률 및 규정의 준수가 중요하기 때문에 법치주의 지표로는 지방공무원들의 규정에 대한 인식을 파악하였다. 즉 공무원의 규정의 준수, 업무완수를 위한 규정의 미준수, 상관 묵인 하의 규정무시, 상관 지시 하의 규정무시, 10만원 상당의 선물수수 등에 대한 인식정도로 법치주의의 차이를 측정하였다(<표 1-2> 참조).

효율성의 지표로는 지방공무원의 효율성 지향에 관한 질문과 실적주의에 관한 지표로 구분하였다. 실적주의가 행정의 효율을 제고하기 때문이다. 전자에는 비용절감 노력, 생산성 향상정도, 업무의 질적 성과, 고객만족도, 예산절약의 필요성, 예산낭비의 수준 등을 선정하였으며 (<표 1-3> 참조) 후자로는 성과에 기초한 승급제도, 성과급 제도에 대한 공무원의 인식정도를 활용하였다(<표 1-4> 참조).

3. 자료의 수집

본 연구는 공무원을 대상으로 한 인식분석을 토대로 한 것이다. 사회과학연구에 있어서 연구대상의 인식 및 태도 등 주관적 변수가 매우 중요하다는 점은 앞에서 언급하였다. 자료는 2012년도와 특별·광역시 공무원 대상 조사한 5점 척도의 설문자료이다(<표 3-1>). 특별·광역시의 공무원은 각 30명씩 210명을 대상으로 하였으며 자치구는 총 288명을 조사의 대상으로 선정하였다. 도도 각 30명씩을 선정하여 총 270명을 대상으로 설문·조사하였다. 각 집단 간 변이의 동질성 가정을 맞추기 위하여 각 집단의 사례를 유사하게 처리한다(Norusis, 1986). 본 연구에 있어서도 사례의 수가 유사하여 그룹 간 비교에 통계적으로 큰 문제가 없을 것으로 사료된다.

〈표 1〉 공무원 대상 설문지

<표 1-1> 시민참여 설문표

문항	전혀 활성화 안됨	활성화 안됨	그저 그림	활성화 됨	매우 활성화
인터넷 민원	1	2	3	4	5
정보공개제도	1	2	3	4	5
주민설명회 또는 공청회	1	2	3	4	5
부조리 신고제도	1	2	3	4	5
행정서비스 만족도 조사	1	2	3	4	5
주민참여예산제도	1	2	3	4	5
주민감사 청구제도	1	2	3	4	5
주민제안제도	1	2	3	4	5
정책설문조사	1	2	3	4	5
주민조례제정청구제도	1	2	3	4	5
주민소환제도	1	2	3	4	5
주민소송제도	1	2	3	4	5
행정모니터 제도	1	2	3	4	5

<표 1-2> 법치주의 관련 설문표

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
규정의 준수가 매우 중요하다.	1	2	3	4	5
업무수행 상 공시적인 절차와 규정을 못 지킬 수도 있다.	1	2	3	4	5
상관 목인 하에 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다.	1	2	3	4	5
상관이 지시한다면 약간의 규정과 절차는 무시될 수 있다.	1	2	3	4	5
납품업체로부터 10만원 상당의 선물은 부패한 행위다.	1	2	3	4	5

<표 1-3> 효율성 지향 관련 설문표

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
자치단체는 비용절감 노력을 한다.	1	2	3	4	5
자치단체는 생산성이 제고되었다.	1	2	3	4	5
자치단체 직무성과는 질적으로 우수하다.	1	2	3	4	5
자치단체의 고객만족도는 높은 편이다.					
부서가 예산을 아껴야 한다고 생각한다.	1	2	3	4	5
정부의 예산이 낭비되고 있다.	1	2	3	4	5

<표 1-4> 실적주의 관련 설문표

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
자치단체의 승진은 업무실적에 따른다.	1	2	3	4	5
업무실적에 따라 보수가 달라진다.	1	2	3	4	5

4. 통계기법

특별·광역시와 도, 특별·광역시와 자치구 간의 민주성과 효율성의 차이를 분석하기 위하여 t-test 를 사용하였다. 앞에서 언급하였듯이 자료 동질성 가정을 위하여 집단간의 사례를 유사하게 구성 하였다.

IV. 자료의 분석 및 시사점

1. 자료의 분석

1) 특별·광역시와 도 및 자치구의 현황

우리나라의 특별·광역시와 자치구는 인구규모의 관점에서 매우 다양하다. 서울특별시가 1,000만 이상의 대도시인 반면 울산광역시는 111만의 광역시이다. 대도시의 평균 인구는 328만 명으로 나타났다. 서울시를 제외한 광역시의 평균 인구는 212만 명이다. 도의 현황도 유사하다. 경기도가 1,146만 명이며 제주도는 56만 명이다. 도의 평균 인구는 298만 명이다. 경기도와 제주도를 제외한 도의 평균 인구는 211만 명이다. 일반적인 인구의 평균은 물론 극단값을 제외한 평균값을 비교할 경우 특별·광역시가 도의 규모보다 크다. 특별·광역시가 구성 지방정부인 자치구의 규모보다 큰 점에 대해서는 재론의 여지가 없다. 인구밀도를 비교하면 대도시와 도의 차이는 더욱 크다는 것을 알 수 있다. 대도시의 인구밀도가 3,300명인 반하여 도의 인구밀도는 300명에 불과하다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 광역자치단체 현황

인구: 만명

명칭	광역시 및 도인구	자치구의 현황			
		자치구 수	인구	인구밀도	
특·광역	서울	1,020	25	41.3	1.65
	부산	354	15	22.3	0.45
	대구	248	7	31.4	0.28
	인천	271	8	27.5	0.26
	광주	143	5	29.1	0.30
	대전	148	5	30.1	0.28
	울산	111	4	22.5	0.10
	소계/평균	2,295/328	69	31.2	0.33
도	경기	1,146			0.11
	강원	151			.009
	충북	152			0.02
	충남	203			0.02
	전북	185			0.02
	전남	191			0.01
	경북	266			0.01
	경남	329			0.03
	제주	56			0.03
	소계/평균	2,679/298			0.03

2) 특별·광역시와 도와의 민주성 차이분석

<표 3>에서 보는 바와 같이 시민참여의 지표 중에서 6개의 지수가 유의미한 것으로 분석되었다. 즉 특별·광역시가 도보다 인터넷 민원, 정보공개제도, 주민설명회 또는 공청회, 부조리신고제도, 행정서비스 만족도 조사, 행정모니터 제도 등에서 통계적으로 유의미한 수준에서 활성화된 것으로 나타났다. 주민소송과 주민소환을 제외하고 주민참여 예산제도, 주민감사 청구제도, 주민제안제도, 정책설문조사, 주민조례제정 청구제도의 수준은 비록 통계적으로 유의미한 수준은 아니지만 특별·광역시의 평균이 도의 평균보다 높다.

법치주의의 지수 중에서 상관의 목인 하에 규정을 무시할 수 있다는 질문과 10만원 상당의 선물은 부패한 행위라는 데에 대한 질문이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 특별·광역시의 공무원들은 상관의 목인 하에서도 규정이 무시되어서는 안된다는 의식이 높으며 10만원 상당의 금품 수수는 부패행위로 보는 인식이 높다는 것이다.

비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 업무완수를 위하여 규정이 무시될 수 있다는 질문과 상관의 지시 하에서 규정이 무시될 수 있다는 질문에 대하여 특별·광역시 공무원들이 보다 부정적으로 응답하였다. 규정을 따르는 것이 매우 중요하다는 질문을 제외하고는 특별·광역시의 준법의식이 높은 것으로 해석할 수 있다. 통계적으로 유의미한 시민참여와 법치주의의 지수를 토대로 판단할 경우 인구의 규모가 큰 특별·광역시의 민주성이 도의 민주성 수준보다 높다는 것이 명백해 졌다.

<표 3> 특별·광역시와 도간 민주성의 T-test 결과

하위집단 지표	지표	평균		t-value	유의수준
		특별 광역시	도		
시민참여	인터넷 민원	4.39	4.19	3.05	.002
	정보공개제도	4.41	4.20	3.20	.001
	주민설명회 또는 공청회	4.01	3.81	3.00	.003
	부조리 신고제도	4.06	3.81	3.36	.001
	행정서비스 만족도 조사	4.08	3.84	3.67	.000
	주민참여 예산제도	3.66	3.53	1.88	.060
	주민감사 청구제도	3.50	3.40	1.43	.151
	주민제안제도	3.69	3.54	1.90	.058
	정책설문조사	3.59	3.49	1.25	.210
	주민조례제정 청구제도	3.30	3.18	.313	.754
	주민소환제도	2.86	2.99	-1.44	.150
	주민소송제도	2.87	3.00	-1.46	.144
행정모니터제도	3.80	3.53	3.21	.001	
법치주의	규정의 준수	4.00	4.03	-.373	.709
	업무완수를 위한 규정 미준수	2.90	3.10	-2.46	.014
	상관 목인 하의 규정무시	2.43	2.69	-3.095	.002
	상관 지시 하의 규정무시	2.49	2.64	-1.95	.051
	10만원 상당의 선물수수	4.07	3.90	2.05	.040

3) 특별·광역시와 도와의 효율성 차이분석

<표 4>에서 보는 바와 같이 효율성을 나타내는 8개의 지수 중에서 6개의 지수들, 비용절감노력, 생산성 향상정도, 업무의 질적 성과, 고객만족도, 예산절약의 필요성 등이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이것은 도에 비하여 특별·광역시가 비용절감노력을 강화하고 있고, 생산성 향상 정도가 높으며, 업무의 질적 성과도 높은 것을 의미한다. 고객만족도라는 측면에서도 특별·광역시가 도에 비하여 우월하다는 것을 보여주며 예산절약의 필요성도 크게 느끼고 있다. 예산낭비의 수준에서는 특별·광역시가 낮다는 것을 시사한다. 결론적으로 특별·광역시가 도에 비하여 효율적이라고 해석할 수 있는 자료들이다. 비록 2개의 지표, 실적주의에 관한 지수들은 통계적으로 유의미하지 않지만 그 외의 지수를 토대로 판단할 경우 특별·광역시가 도보다 효율성을 중시할 뿐만 아니라 효율성이 높은 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 특별·광역시와 도간 효율성의 T-test 결과

지표	평균		T-value	유의수준	
	특별 광역시	도			
효율성 지향	비용절감 노력	4.23	4.00	3.55	.000
	생산성 향상정도	3.91	3.64	4.09	.000
	업무의 질적 성과	4.07	3.76	4.61	.000
	고객만족도	3.95	3.70	3.89	.000
	예산절약의 필요성	3.96	3.76	2.53	.012
	예산낭비의 수준	3.15	3.36	-2.48	.014
실적주의	성과에 기초한 승급제도	2.94	2.96	-.224	.823
	성과급	2.17	2.31	-1.67	.095

4) 특별·광역시와 자치구간의 민주성 차이분석

특별·광역시와 자치구간의 민주성을 나타내는 시민참여 지표 중에서 정책설문조사, 주민조례제정 청구제도, 주민소환제도가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 법치주의를 나타내는 지수 중에서 규정의 준수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 시민참여 측면에서는 특별·광역시가 정책설문조사를 보다 적극적으로 활용하고 있으며 주민조례청구제도와 주민소환제도 등 직접참정제도도 특별·광역시에서 활용도가 높다는 것을 보여주고 있다. 법치주의의 지수 중 규정의 준수라는 관점에서는 자치구가 보다 엄격한 것으로 조사되었다. 법치주의의 관점에서는 자치구가 보다 우월할 수준임을 보여주는 자료이다.

〈표 5〉 특별·광역시와 자치구간 민주성의 T-test 결과

	지표	평균		t-value	유의수준
		지수	특별 광역시		
시민참여	인터넷 민원	4.39	4.34	.753	.452
	정보공개제도	4.41	4.32	1.46	.143
	주민설명회 또는 공청회	4.01	3.95	.819	.413
	부조리 신고제도	4.06	4.02	.557	.578
	행정서비스 만족도 조사	4.08	4.12	-.673	.501
	주민참여 예산제도	3.66	3.67	-.155	.877
	주민감사 청구제도	3.50	3.38	1.675	.094
	주민제안제도	3.69	3.70	-.093	.926
	정책설문조사	3.59	3.40	2.34	.019
	주민조례제정 청구제도	3.20	2.96	3.07	.002
	주민소환제도	2.86	2.67	2.18	.030
	주민소송제도	2.87	2.77	1.05	.292
	행정모니터제도	3.80	3.75	.588	.557
법치주의	규정의 준수	4.00	4.23	-3.82	.000
	업무완수를 위한 규정의 미준수	2.90	2.77	1.71	.087
	상관 목인 하의 규정무시	2.43	2.35	.997	.319
	상관 지시 하의 규정무시	2.49	2.36	1.60	.110
	10만원 상당의 선물수수	4.07	4.13	-.818	.414

5) 특별·광역시와 자치구간의 효율성 차이분석

특별·광역시와 자치구간의 효율성을 나타내는 8개의 지표 중에서 2개의 지표만이 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 성과에 의한 승급제도는 자치구가 우수한 것으로 나타난 반면 성과에 의한 급여제도는 특별·광역시가 보다 나은 것으로 분석되었다. 서로 상이한 결과가 도출되어 효율성이라는 관점에서 특별·광역시와 자치구의 차이를 판단하기가 매우 어렵다.

〈표 6〉 특별·광역시와 자치구간 민주성의 T-test 결과

	지수	평균		T-value	유의수준
		특별 광역시	자치구		
효율성 지향	비용절감 노력	4.23	4.31	-1.34	.180
	생산성 향상정도	3.91	4.02	-1.70	.088
	업무의 질적 성과	4.07	4.13	-.939	.348
	고객만족도	3.95	4.06	-1.882	.060
	예산절약의 필요성	3.96	3.99	-.341	.733
	예산낭비의 수준	3.15	3.14	.153	.878
실적주의	성과에 기초한 승급제도	2.94	3.15	-2.62	.009
	성과급	2.17	2.00	2.26	.024

2. 시사점

1) 대도시행정체제의 시사점

상기에서의 분석은 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성과 관련하여 중요한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 비록 본 연구에서 조작화한 지수가 모두 통계적으로 유의미한 결과로 이어지지 않았으나 시민참여와 법치주의 및 효율성의 관점에서 볼 때 첫째의 귀무가설을 기각할 수 있다. 즉 특별·광역시보다 도보다 민주성과 효율성의 수준이 높다고 할 수 있다.

이러한 분석결과는 대도시행정에 영향을 미친 제반 상황을 고려할 때 매우 타당한 결론이다. 19세기 선거에 의한 지방정부가 수립될 때에는 말(馬)이 주요 교통수단으로서 마일이나 마력이라는 용어가 사용되었고 하루에 이동하기 적절한 규모가 1마일(mile)이었다. 통신수단으로는 유선전화기 개발된 시점에 불과하였다. 이러한 상황 하에서 대의 민주주의는 자유 민주주의를 실현하는 유용한 대안이었다.

그러나 현재는 제트항공, 고속철도 및 고속버스 등 교통수단이 과거와는 비교도 되지 않는다. 인터넷과 스마트 폰 등의 통신수단은 많은 정책문제가 온라인을 통하여 논의되고 해결되고 있으며 온라인을 통한 시민참여(citizen participation)는 물론이고 현재에는 시민참정(citizen engagement)으로 발전하고 있다. 교통·통신의 발달은 도시화를 촉진시키고 대도시는 다양한 이익을 가진 주체들의 경쟁을 통하여 집적이익을 극대화하는 이점을 향유하게 되었다.

대도시는 다양한 이익을 가진 주체들이 협상과 협력을 통하여 공동의 이익을 극대화하는 공간으로 발전하고 있다. 뿐만 아니라 밀집된 지역에 집중된 다양한 이익은 갈등과 마찰을 수반하는 사례가 급증하게 되어 이에 대한 적절한 대응은 대도시 행정의 주요한 과제가 되었다. 이에 효과적으로 대처하기 위하여 대도시 행정은 투명성을 제고하게 되었으며 공동의 선을 위한 시민의식과 참여의식의 제고되었다. 이러한 결과가 본 연구의 분석결과로 이어진 것으로 보인다. 즉 교통·통신의 발달로 나타난 현상들은 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 고전적 통념 즉 “작은 것은 민주적이다”는 명제에 대하여 근본적인 의문을 제기하게 되었으며 본 연구의 결과가 그러한 의문을 뒷받침하고 있다. 결론적으로 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성에 관한 고전적 통념은 재고되어야 할 것이다.

대도시 지역이 여타의 지역보다 민주적이고 효율적이라 것은 최근 각 국가들이 대도시를 중심으로 국가발전 전략을 수립하는 경향과도 부응하는 결론이다. 대도시의 경쟁력이 국가 경쟁력이 되었으며 도시권 또는 도시-지역(City-region)이라는 개념을 통하여 국가발전 전략을 모색하는 것도 대도시의 민주성과 효율성을 전제로 하고 있다고 보아도 무방할 것이다.

2) 대도시의 자치구 개편방향

본 연구의 결과를 보면 시민참여의 측면에서는 대도시가 유리하고 법치주의의 관점에서는 자치구가 우수한 것으로 나타났다. 효율성의 측면에서도 상반된 분석결과가 도출되었다. 본 연구의 결

과를 토대로 한다면 작은 규모의 자치구가 대도시보다 보다 민주적이라는 고전적 통념은 타당하지 않다. 오히려 시민참여의 관점에서 본다면 대도시가 자치구보다 보다 민주적이다. 이것은 앞에서 논의한 교통·통신의 발달로 인한 현상의 결과이다. 교통·통신의 발달로 지리적 규모에 구애됨에 없이 참여의 수단이 개방되어 있고 대도시의 특례로 인하여 자치구보다 대도시의 행정이 보다 다양한 공공 서비스를 시민들에게 제공하게 되어 시민들은 대도시 행정에 보다 많은 관심을 갖게 되기 때문이다. 우리나라의 경우 주민자치의 경험이 일천하기 때문에 작은 규모의 자치구에 대하여 주민들의 관심이 크지 않은 것도 자치구에서 시민참여의 수준이 낮은 이유 중의 하나가 된다.

효율성의 측면에서도 자치구가 대도시보다 유리하다고 할 수 없다. 이것은 자치구의 규모가 규모의 경계를 향유할 만한 규모가 아님을 간접적으로 시사하는 것으로 보인다. 우리나라 자치구의 적정규모를 45만 명으로 추정된 연구의 결과에 따르면 현재 자치구의 평균 인구 31.1만 명은 규모의 경계를 실현하기에는 작다는 것이다(최병호 외2, 2007).

결론적으로 효율성의 관점에서 규모의 경계를 적용하기에는 자치구의 규모가 작다고 할 수 있을 것이며 민주성의 관점에서 고전적 통념을 적용하기에도 자치구의 규모가 적절하지 않다. 따라서 자치구를 폐지하거나 또는 기능을 조정하는 것이 지방자치의 민주성을 훼손할 것이라는 주장은 자칫 오도의 가능성이 매우 크다. 본 연구의 분석결과에 따라 경우 효율성의 관점에서 대도시가 자치구보다 반드시 효율성이 높다고 주장할 수 없듯이 자치구가 반드시 대도시보다 효율성에 유리하다는 주장도 설득력이 없다.

V. 결론

본 연구는 공무원의 인식조사를 토대로 지방정부의 규모와 민주성 및 효율성의 관계에 대하여 분석하였다. 이를 토대로 우리나라의 경우 작은 정부가 민주적 효율성에 유리하다는 고전적 통념의 타당성을 검증하였다.

비록 공무원을 대상으로 한 설문조사의 자료이고 한정된 지수만을 사용하였지만 “Small is beautiful”이라는 고전적 통념은 자칫 오해의 소지가 있음을 밝혔다. 본 연구에서 특별·광역시와 민주시정과 효율성의 수준이 도나 자치구와 비교하여 최소한 낮지 않다는 것은 입증되었다.

본 연구의 결과는 지방분권의 차원에서 향후 대도시의 기능조정을 검토하는데 적절한 실증적 자료가 될 것이다. 뿐만 아니라 “작은 정부는 아름답다” 또는 “Small is better”라는 고전적 통념이 오해의 소지가 있는 만큼 “큰 정부가 보다 낫다” 즉 “Big is better”라는 명제가 설득력이 있다고 할 수 있다.

참고문헌

- 경기개발연구원. (1997). 「경기도 도농복합시의 행정수요분석과 기본 재조정방안에 관한 연구: 평택시를 중심으로」. 수원: 경기개발연구원.
- 김남숙·기영화. (2012). 커뮤니티웰빙 지표연구. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김대욱. (2012). 지방행정구역 규모와 민주성 및 효율성의 관계분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공 산출물의 측정모형의 적용을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 327-344.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구, 「사회과학논총」, 7: 35-277.
- 김석대. (2007a). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여. 「지방정부연구」, 11(2): 7-23.
- _____. (2007b). 세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조 발견. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 137-156.
- _____. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 「행정논총」, 49(4): 171-193.
- 김순은. (1998). IMF와 지방정부개혁: 대처수상의 지방정부 개혁을 중심으로. 「지방의회연구」, 제8권: 5-28.
- _____. (2002). 「21세기를 대비한 대도시정치행정 체제의 개혁」. 부산: 도서출판 금정.
- _____. (2011). 대도시의 경쟁력 강화를 위한 행정체제개편과 부산의 대응: 자치구의 기능조정을 중심으로. 「법정리뷰」, 28(2): 59-86.
- _____. (2012). 지방정부 경쟁력의 구성요인에 관한 인식분석. 「행정논총」, 50(3): 67-98.
- _____. (2013). 대도시 행정체제의 개편논의와 방향: 자치구의 지위를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 55-77.
- 김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석, 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(3): 93-124.
- 박종관. (1999). 행정구역개편에 관한 연구. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 소영진. (2004). 참여와 분권을 위한 정부조직과 운영: 노무현 정부의 분권혁신추진방향의 문제점과 개선방향. 한국행정학회 하계학술발표대회 논문.
- 안성호. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. 「지방정부연구」, 14(1): 7-35.
- _____. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 「행정논총」, 49(3): 59-89.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 「한국행정학보」, 43(4): 285-306.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치단체구역의 개편방향. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이시원·민영익. (2001). 시·군통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA분석기법을 적용한 통합 전후의 비효를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 79-101.
- 이시원·민영익. (2006). 시군통합의 재정적 효과분석. 「지방정부연구」, 10(3): 45-62.
- 박종관·조석주. (2001). 시군통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정」,

12(3): 57-77.

- 박지형·홍준현. (2007). 시군통합의 지역경제성장효과. 「한국정책학회보」, 16(1): 167-196.
- 정광호·최지민. (2013). 규모(Size)와 민주주의의 관계: 자연실험의 교훈. 미발표논문.
- 정기방·강정운. (2006). 한국 도농복합정책의 규모경제 성과에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 18(4): 91-111.
- 최병호·정종필·이근재. (2007). 기초자치단체 최소효율 인구규모의 추이와 요인분석. 한국지방재정학회 발표논문.
- 최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구. 「지방행정연구」, 19(2): 240-261.
- _____. (2008). 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제. 한국지방자치학회 기획세미나 발표논문.
- _____. (2009). 제주특별자치도 시군통합의 성과평가. 「지방행정연구」, 23(2): 3-29.
- 홍준현. (1997). 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 59-90.
- 한국지방행정연구원. (2000). 「도·농복합형태 시: 제도분석과 발전방향」. 한국지방행정연구원.
- Anckar, D. (2010). Small is Democratic, But Who is Small? *Arts and Social Sciences Journal*, Volume 210(2): 1-10.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35: 216-224.
- Blom-Hansen, J. K. Houlberg and S Serritzlew. (2011). Scale Effects in Local Government? Evidence from Local Government Amalgamations in Denmark. Paper presented at the XX NORKOM Conference in Gothenburg, Sweden.
- Bruneckiene, J. A. Guzavicius and R. Cincikaite. (2010). Measurement of Urban Competitiveness in Lithuania. *Engineering Economics*, 21(5): 493-508.
- Byrens, J. and B. Dollery. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4): 391-414.
- Center for Public Participation. (2007). *Public Participation and Local Governance*. A Research Paper prepared by the Center for Public Participation.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- _____. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*, 61(4): 953-414.
- _____. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Denters, B. (2002). Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherland, Norway and the United Kingdom. *Government & Policy C: Environment and Planning*.
- Goldsmith, M. and L. Rose. (2000). Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK. A Paper presented at the IPSA World Congress. Quebec, Canada.
- Graham, J., B. Amos and T Plumptre. (2003). Principles for Good Governance in the 21stCentury. www.iog.ca/publications/policy_briefs (2011. 8. 30)
- Green, D. (1981). *Power and Party in an English City*. London: George Allen and Unwin.

- Hawley, A. and B. Zimmer. (1970). *The Metropolitan Community*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Howard, E. (1898). *Garden City of Tomorrow*. London: Allen and Unwin.
- Houlberg, K. (2010). Municipal Size, Economy and Democracy. In Swianiewicz, P., ed. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure*. University of South Carolina Press.
- Kim, S. (1991). Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation. Ph. D. Dissertation at Kent State University.
- _____. (2011). *Theories and Issues of Local Government*. Busan: Goldwell Publishing Inc.
- _____. (2012). Decentralization and Local Governance: A Perspective of Local Governance Competitiveness of Japan. 「한국지방자치학회보」, 24(1): 145-170.
- _____. (2013). Community Governance in Korea: Democracy and Efficiency. A Paper presented at the International Conference at Keio University.
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economy of Multi-level Government*. London: Allen & Unwin.
- Kingdom, J. (1991). *Local Government and Local Politics in Britain*. London: Philip Allan.
- Logan, J. and H. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: Toward a Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lyon, E. and D. Lowery. (1989). Governmental Fragmentation versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizens. *Public Administrative Review*, 49(6): 533-543.
- McLean, J. and A. McLean. (1788). *The Federalist Papers*. New York:
- Newton, K. (1976). *Second City Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, F. (2001). Prospects for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives. *Journal of Urban Affairs*, 23(5): 557-571.
- Norusis, M. (1986). *The SPSS Guide to Data Analysis*. Chicago: SPSS, Inc.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Orum, A. (2004). Urbanization. *Encyclopedia of Social Theory*. LA: Sage Publications.
- Ostrom, V. (1972). Metropolitan Reform: Positions derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3):474-493.
- Rothstein, B. (2012). Good Governance. In D. Levi-faur, ed., *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, J. (1954). *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4th ed. London: George Allen and Unwin.
- Sharpe, L., ed. (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: John Wiley.
- Shen, J. (2004). Urban Competitiveness and Urban Governance in the Globalization World. *Asian Geographer*, (23(1-2): 19-36.
- Stoker, G. (2006). The Comparative Study of Local Governance: the need to go global. In G. Stoker, ed.,

- The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Swianiewicz, P. (2002). *Consolidation or Fragmentation?: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P., ed. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and the Quality of Government.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- UN-HABITAT. (2004) Urban Governance Index. www.unhabitat.org (2011. 9. 18)
- Wikipedia. Democracy. 2013. 2. 6
- World Bank. (2000). *Cities in Transition*. Washington, DC: The World Bank.
- 大杉 覺. (2011). 「日本の大都市制度」. 東京: 財団法人 自治體國際化財團.
- 東京商工會議所. (2008). 「道州制と大都市制度のあり方」. 東京: 東京商工會議所.
- 西尾 勝. (1999). 「未完の分權改革」. 東京: 岩波書店.
- 西川雅史. (2002). 市町村合併の政策評價: 最適都市規模・合併協議會の設置確率. 「日本經濟研究」, 42.

김순은(金順殷): 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사(91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 전국시도의회의장협의회 정책자문위원회 위원장 (현). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문 (현). 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교(95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교(00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수 (역), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현). 한국행정연구소 겸무연구원(현)(sekim0313@snu.ac.kr).

Abstract

Democracy and Efficiency with respect to the Administrative Jurisdiction of Metropolitan Government

Kim, Soon Eun

This is a study to analyze not only the relationship between democracy and the administrative jurisdiction of metropolitan government but also that between efficiency and the administrative jurisdiction of metropolitan government on the basis of survey data with respect to public officials working for the upper-tier local governments and lower-tier local governments as well by way of using different indicators representing citizen participation, rule of law and efficiency.

This study shows that a level of democracy and efficiency at the side of metropolitan governments in Korea is higher than at the level of provincial governments. In the mean time, a degree of democracy and efficiency between metropolitan governments and those boroughs cannot be discerned due to mixed output. Metropolitan governments are better from a perspective of citizen participation while those boroughs are better from a view of rule of law.

Despite of limited survey data used in this study, this study proves that the conventional wisdom “Small is beautiful” is misleading. It turned out to be that the level of metropolitan governments in Korea is not lower than that of provincial governments and boroughs as well.

Key Words: administrative structure of metropolitan government, amalgamation of administrative structure, democracy, efficiency, amalgamation of metropolitan cities