

국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안에 관한 연구

A Study on Strategic Driving Plan of Managing Local Government Public Service in Domestic Area

임기홍*

목 차

- I. 서론
- II. 지방정부 혁신을 위한 새로운 패러다임
 - 1. 신 공공관리론
 - 2. 신 거버넌스론
- III. 국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안
 - 1. 국내지방행정 경영화 전략의 기본원리
 - 2. 국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안
- IV. 결 론

Key Words : local government public service, innovation strategy, managing strategy, new paradigm, role structure

Abstract

Managing of local government public service is innovation strategy of local government public service using choice and competition principle.

Managing strategy of local government public service is new paradigm for innovating public service and role structure of government. It is important to understand properly substance and characteristics of local government public service

Accordingly, the purpose of this study understand substance and characteristics of local government public service and describe strategic driving plan of managing local government public service in the future.

I. 서론

국가 내 민간부문, 다른 지방정부, 더 나아가서 다른 나라의 지방정부와 경쟁하는 상황을 맞고 있다. 국경으로 구획짓던 국민국가가 쇠퇴하고, 기업가형 국가와 초국가 기업이 주역으로 활동하는 21세기 신자본주의시대가 그 모습을 드러내기 시작함에 따라 「작고 효율적인 정부」로 거듭나기 위한 행정개혁의 요구와 필요성은 드높아지게 될 것이다. 낭비와 비효율을 걷어내고, 국민과 기업을 위한 행정, 서비스 행정, 국민이 바라는 실질적 가치를 창출하는 행정으로 거듭나야 하는 것이다.

1980년대 미국과 영국에서 나타난 「작은 정부」를 지향하는 개혁의 흐름은 재정파탄 등과 같은 「정부 실패」의 노정으로 형성되었으며, 그 처방책은 민영화와 정부규제 완화 등과 같은 「정부의 군살빼기」에 모아졌다. 그런데 지금 21세기에는 기술혁신과 시장화의 진전으로 「작은 정부」 개혁의 제2의 물결이 밀려들고 있다. 무너지는 경제, 가속화되는 변화의 물결 속에서 정부는 기반의 정비와 준칙의 설정 등을 통해 민간이 활동하기 쉬운 사회·경제적 환경을 만들어 주는 가운데 간섭은 최소화해야 한다. 더 나아가 민간과 더불어 지혜를 짜내 시장 환경과 기술혁신의 변화 등을 파악한 다음에 경제기반과 제도의 핵심부분을 재빨리 바꿔나갈 수 있는 지도력을 갖추어야 한다.

만일 앞으로 지방정부가 이러한 혁신의 요구에 기민하게 대응하지 못하고, 여전히 관료적 형식주의에 빠져 자기 혁신 노력을 게을리 할 때에는 지방정부 존립의 정당성이 잠식당하게 될 것이 자명하다.

현재 지방정부가 직면하고 있는 이러한 새로운 도전에 효과적으로 대응하여 지방정부의 생산성과 행정서비스의 질적 수준을 제고하고, 더 나아가 지역단위의 경쟁력을 강화하기 위해서는 그 동안의 내부관리지향적인 지방행정체제와 관리방식의 틀을 깨고 자기혁신의 바탕 위에서 새로운 전략을 모색해 나가야 한다.

지방정부가 지금과는 전혀 다른 새로운 모습으로 변신하기 위해서는 우선 지방정부의 위상과 역할, 행정개혁에 관한 새로운 패러다임을 정립해 나가야 한다. 이런 맥락에서 최근에 「고객지향적 정부론」, 「기업가적 정부론」, 「전자정부론」 등이 정부재창조(reinventing government)를 위한 정부혁신의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다. 이러한 새로운 패러다임에서 제시하고 있는 개혁 전략의 요체는 행정예의 민간경영 기법 도입·활용, 공공서비스의 품질 혁신, 시장 원리와 경쟁원리의 도입·활용, 정보기술의 전략적 활용 등으로 집약될 수 있다.

본 연구의 목적은 지방행정 경영화 전략의 본질과 특성을 이해하고 향후 국내 지방행정경영화의 전략적 추진방안에 대하여 기술하고자 한다.

지방행정의 경영화는 바로 「기업가적 정부론」에 입각하여 선택과 경쟁의 원리를 이용한 지방정부 혁신전략이라고 할 수 있다. 지방행정의 경영화 전략은 기존의 관료주의적 행정패러다임에 기초하여 전개되어 왔던 정부의 역할구조와 행정서비스를 혁신하기 위한 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. 세계적 차원에서 전개되고 있는 정부간 경쟁의 심화, 작고 효율적인 정부로의 변신에 대한 국민적 요구의 증대 등에 대응하여 지방정부 혁신의 방향을 올바르게 설정하고, 시행착오를 최소화하기 위해서는 지방행정 경영화 전

략의 본질과 그 특성을 제대로 이해하는 것이 중요하다.

Ⅱ. 지방정부 혁신을 위한 새로운 패러다임

1. 신 공공관리론

1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 「신 공공관리론」(new public management)

은 「시장주의」와 「신 관리주의」를 결합하여 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부 운영 및 개혁에 관한 이론이다.

신 공공관리론은 전통적인 관료제 정부 모형을 새로운 정부 모형으로 전환하기 위한 행정개혁 전략의 개발을 지향하고 있다. 일반적으로 신 공공관리론에서는 그 새로운 정부 모형을 「기업가적 정부」(entrepreneurial government)로 규정하고 있다. 기업가적 정부 모형을 Osborne과 Gaebler의 논의를 중심으로 전통적인 관료제 정부와 비교하여 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 전통적인 관료제 정부와 기업가적 정부 모형의 비교

기준	전통적인 관료제 정부	기업가적 정부
정부의 역할	노 젓기(rowing) 역할	방향잡기(steering) 역할
정부의 활동	직접적인 서비스 제공(service)	할 수 있는 권한 부여(empowering)
행정의 가치	형평성, 민주성	경제성, 효율성, 효과성
서비스 공급방식	독점적 공급	경쟁 도입 : 민영화, 민간위탁 등
정관리기제	행정 메카니즘	시장 메카니즘
행정관리방식	법령, 규칙 중심 관리	임무 중심 관리
	투입 중심 예산	성과 연계 예산
	지출 지향	수익 창출
	사후 대처	예측과 예방
	명령과 통제	참여와 팀 워킹 및 네트워크 관리
행정주도주체 책임성 확보방법	관료 및 행정기관 중심	고객 중심
	계층제적 책임 확보	참여적 대응성 확보

자료 : Osborne and Gaebler(1992)와 정정길(2000), 재구성

신 공공관리론은 세계적으로 새로운 정부 혁신의 기풍을 급속히 확산시키는 데 크게 기여하였다. 그러나 아직도 이론적 체계와 엄밀성이 부족하다는 비판이 제기되기도 하며, 이론의 이면에 자리잡고 있는 신자유주의 이데올로기에 대

한 문제점도 지적되고 있다. 즉 신 공공관리론은 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하는 반면 정부와 관료제를 지나치게 폄하함으로써 민주행정 및 책임행정의 지향성과 갈등을 야기할 가능성이 많다는 것이다. 또한 신 공공관리론은 정부

의 정체성을 무시하고 정부와 기업을 동일시하여 기업 경영원리와 기법을 그대로 정부에 이식하려 한다는 비판도 제기되고 있다.

한편 Osborne과 Plastriks는 기업가적 정부 모형에 입각하여 정부개혁을 추진하기위한 5C 전략을 제시하고 있는 바, 이 내용을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 정부개혁의 5C 전략

정부개혁수단 (lever)	전략 (strategy)	접근방법 (approaches)
목적 (purpose)	핵심전략 (core strategy)	목적의 명확성 (clarity of purpose) 역할의 명확성 (clarity of role) 방향의 명확성 (clarity of direction)
유인체계 (incentive)	성과전략 (consequences strategy)	경쟁관리 (managed competition) 기업관리 (enterprise management) 성과관리 (performance management)
책임성 (accountability)	고객전략 (customer strategy)	고객의 선택 (customer choice) 경쟁적 선택 (competitive choice) 고객품질확보 (customer quality assurance)
권한 (power)	통제전략 (control strategy)	조직권한위양 (organizational empowerment) 공무원권한위양 (employee empowerment) 지역사회권한위양 (community empowerment)
문화 (culture)	문화전략 (culture strategy)	관습타파 (breaking habits) 감동정신 (touching hearts) 승리정신 (winning minds)

이들은 정부개혁을 공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 정부 조직을 근본적으로 변화(관료 체제→기업가적 체제)시키는 것으로 인식하고, 이를 위해서는 정부 조직의 목적, 유인체계, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성될 수 있는 것으로 파악하고 있다. 이를 통해 외부의 압력 없이도 지속적으로 개혁하고 끊임없이 품질을 향상시키는 정부를 만들어 나가야 한다는 것이다.

2. 신 거버넌스론

신 공공관리와 마찬가지로 신 거버넌스도 정부 개혁을 위한 이론적 기초를 제공하고 있다. 이와 관련하여 Peters는 신 거버넌스에 기초한 정부 개혁 모형으로 네 가지를 제시하고 있다. 즉 전통적 거버넌스인 전통적 정부 모형에 대한 대안으로 시장적 정부 모형, 참여적 정부 모형, 신속적 정부 모형, 탈 내부규제 정부모형을 제시하고 있다. 이들 모형은 「정부가 어떻게 운영되어야 하는가, 그리고 정부는 무엇을 해야 하는

가?], 「무엇이 좋은 정부인가」에 관한 생각을 담고 있다. 이들 각 모형에서 설정하고 있는 기존의 행정체제에 대한 문제 진단 기준, 그리고 좋

은 정부의 모습(조직구조, 관리, 정책결정, 공익) 등에 관한 내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 신 거버넌스 정부 개혁 모형의 주요 특징 비교

구 분	전통적 정부 모형	시장적 정부 모형	참여적 정부 모형	신축적 정부 모형	탈내부규제 정부 모형
문제의 진단 기준	전 근대적 권위	독점	계층제	영속성	내부 규제
구조의 개혁 방안	계층제	분권화	평면조직	가상조직	(특정 제안 없음)
관리의 개혁 방안	직업공무원제, 절차적 통제	성과급 민간부문의 기법	총품질관리, 팀제	가변적 인사관리	관리 재량권 확대
정책결정의 개혁 방안	정치·행정의 구분	내부시장 시장적 유인	협의, 협상	실험	기업가적 정부
공익의 기준	안정성, 평등	저비용	참여, 협의	저비용, 조정	창의성, 활동주의

자료 : Peters(1996) ; 고숙희 외(1998: p.54)

한편 신 거버넌스가 다양한 의미로 사용되면서 이를 신 공공관리와 동일시하는 경우도 있다. 이것은 신 공공관리와 신 거버넌스가 정부 개혁 전략으로 거의 동일한 시점에서 개발되었다는 점과 함께 정부의 역할에 대한 인식과 제시되는 정부 개혁전략이 유사하다는 점 등에서 연유하는 것이라고 할 수 있다. 즉 신 공공관리와 신 거버넌스는 서비스 전달이라는 노 젓기(rowing)보다는 정책결정이라는 방향잡기(steering)를 위한 도구와 기법의 개발을 중시하며, 투입보다는 산출에 대한 통제를 강조하고 있다. 또한 공공부문과 민간부문의 구분 필요성에 회의적이며, 경쟁과 조정 원리를 신봉하고 있다.

그러나 신 공공관리와 신 거버넌스는 그 이론적 수준에서 질적인 차이가 존재하고 있다. 즉 신공공관리가 결과에 초점을 두고 있는 데 비해 신 거버넌스는 과정에 초점을 맞추고 있으며, 전자가 조직내 관계를 다루고 있는 데 비해 후자는 조직간 관계를 다루고 있다. 또한 신 공공관리는 시장과 경쟁 및 소비자들의 개별적 선택에 의해 조정이 이루어지는 데 비해 신 거버넌스에서는 신뢰, 협조, 상호의존 등이 작동하여 이루어진다. 즉 신 공공관리는 부문 간 경쟁에 역점을 둔다면, 신 거버넌스는 부문 간 협력에 중점을 두고 있다. 신 공공관리와 신 거버넌스의 이론적 수준에서의 차이점을 정리하면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 신 공공관리와 신 거버넌스의 비교

구분 기준	신공공관리	신거버넌스
인식론적 기초	신자유주의	공동체주의
관리 기구	시장	연계망(network)
관리 가치	결과(outcomes)	신뢰(trust)
정부 역할	방향 잡기(steering)	방향 잡기(steering)
관료 역할	공공기업가(public entrepreneur)	조정자(coordinator)
작동 원리	경쟁(시장 메카니즘)	협력체제(partnership)
서비스	민영화, 민간위탁 등	공동공급(시민, 기업 등 참여)
관리방식	고객 지향	임무 중심
분석 수준	조직내(intra-organizational)	조직간(inter-organizational)

결론적으로 볼 때 신 공공관리와 신 거버넌스는 정부 개혁을 위한 적용 수준에는 유사성이 있지만, 이론적 수준에서는 질적인 차이가 존재하고 있다.

Ⅲ. 국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안

1. 국내지방행정 경영화 전략의 기본원리

국내지방행정의 경영화 전략은 기본적으로 신 공공관리론에 이론적 기반을 두면서 시장모형의 정부개혁, 그리고 기업가 정부론과 정부개혁의 5C 전략에 근간을 두면서, 참여모형과 신축모형과 탈규제모형의 개혁 전략도 접목하고 있다. 이러한 지방행정 경영화 전략의 기본원리를 정리해 보면 다음과 같다.

가. 고객지향적 지방행정체제의 구축
지방행정의 경영화 패러다임에서는 지역주민

들을 납세자나 일방적인 서비스 수혜자로 인식하지 않고 지방정부의 고객으로 인식한다. 따라서 지방정부는 고객이 가치를 부여하는 결과를 산출하여야 하고, 서비스의 질과 가치를 중시하여야 한다. 또한 고객들이 서비스를 선택할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같이 행정서비스를 제공함에 있어서 지방정부나 공무원들의 편의보다는 고객인 지역주민들의 입장에 입각하여 지역주민들이 어떤 서비스를 원하고 있고, 어떤 수준과 질의 서비스를 원하고 있는가를 파악하여 반영함으로써 지역주민들의 만족을 최우선으로 하는 것이 지방행정 경영화의 기본원리의 하나이다.

결국 지방행정의 경영화 전략은 행정 활동의 궁극적 지향점을 주민 만족에 두고, 주민 편의 위주로 모든 업무를 수행하는 한편 관련 제도를 개혁하고, 서비스의 질적·양적 수준을 확충해 나가는 것이 필요하다. 아울러 고객의 요구사항을 충족시키는데 필요한 능력을 갖추도록 노력하는 것이 필요하다. 정부가 제공하는 서비스를 수요자이자 비용 부담자인 주민들의 입장에서 생산하여 배분하고 주민들에게 선택의 여지를

부여하고자 애쓰며, 주민들의 선택에 따라 평가 받고자 노력하는 것이 바로 고객지향적 정부가 지향하는 모습이다.

나. 민간기업의 경영 이념과 원리 및 기법의 도입

지방행정의 경영화 전략에서는 공공조직과 민간기업이 그 구조와 기능에 있어 서로 조금씩 다른 특성이 존재하는 것은 분명하나 민간기업의 경영원리를 공공조직에 도입하는 것이 불가능한 것이 아니라는 점을 전제하고 있다.

지방행정의 경영화 패러다임에서는 이러한 인식을 바탕으로 하여 민간기업의 경영이념과 경영원리 및 경영기법을 지방정부에 도입·접목함으로써 성과 향상과 관리의 효율성을 높이는 것이다. 따라서 지방행정의 경영화 전략은 단순히 민간기업에서 활용되고 있는 경영기법이나 기술을 지방정부에 도입하는 차원에 국한되는 것이 아니고, 민간기업의 경영이념인 고객지향성과 기업가정신, 그리고 민간기업의 경영원리인 경쟁과 유인체제를 지방정부 부문에 도입하여 접목하는 것이다. 다시 말해서 지방자치단체장이나 공무원들로 하여금 기업가적 창의성과 혁신성을 발휘토록 하고, 고객중심적 서비스 행정체제를 구축하는 한편 경쟁과 유인메카니즘을 활용하여 서비스 공급체계를 새롭게 설계하자는 것이다.

요약컨데 기업가형 지방경영에서는 주민만족 극대화를 위한 고객 본위의 지방경영체제의 구축을 기본 이념으로 하여, 이를 구현하기 위한 전략개념으로 기업가정신의 도입과 경쟁과 유인체제의 구축을 강조하고 있다. 지방행정에 기업 경영적 사고와 조직운영방식, 그리고 경영기법을 도입하여 지방행정에 내재하고 있는 경직성

을 완화시켜 보다 나은 공공서비스를 보다 효과적으로 공급함과 동시에 기업경영원리를 지역 전체의 경영에도 도입하여 지역의 경쟁력을 제고하자는 것이다.

기업가형 지방경영의 핵심은 지방정부에 혁신적 기업가정신을 도입하고, 이를 촉발시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 일반적으로 기업가정신은 혁신의 기회를 감지하는 능력과 위험을 무릅쓰고 새로운 것을 시도하고자 결단하는 능력으로 불확실한 미래에 도전하고 이에 몰입하며 불굴의 정신과 필사의 자세로 이를 성취하는 것이라고 할 수 있다. 기업가정신을 구성하고 있는 이러한 여러 속성 중에서 그 핵심은 역시 창의성과 혁신성이라고 할 수 있다. 기업가는 창의성과 혁신성을 발휘하여 생산성과 성과를 극대화하기 위해서 새로운 방법으로 자원을 활용한다. 이런 점에서 기업가는 위험을 감수하는 사람이라기보다는 기회를 추구하는 사람이라고 할 수 있다. 지방자치단체장과 공무원들이 경영마인드를 가져야 한다는 것은 바로 이러한 기업가정신을 발휘하자는 것이다.

지방정부 또는 지방자치단체장이나 지방공무원들이 기업가적 창의성과 혁신성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 기본적으로 자율성이 확보되어야 한다. 그럼에도 불구하고 지방정부에는 그 특성상 정태적이고 관료적이며, 무사안일적인 행정문화가 뿌리 깊게 자리잡고 있다. 따라서 기업가정신이 발휘되기 위해서는 공무원들의 의식이 전환되어야 할 뿐 아니라 지방정부의 조직과 운영에 경쟁요소 또는 경쟁압력을 도입하는 것이 필요하다. 지방정부 운영에 있어서 시장 원리와 경쟁원리의 도입은 행정체제 내부에 있어서 공무원들 상호간의 경쟁뿐만 아니라 지방정부와 민간부문(특히 민간기업간 경쟁)간의 경

쟁도 고려하여야 한다. 이와 같은 경쟁원리를 도입하게 되면 자연히 지방정부 활동을 수행함에 있어서 비용개념이 생기게 될 뿐 아니라 고객의 수요 변화에 능동적으로 대응하기 위한 마케팅 개념이 도입될 것이다.

혁신적 기업가정신을 촉발시키기 위해서는 새로운 인센티브 시스템의 도입이 필요하다. 조직 내부 경쟁체제를 도입하고, 경영평가에 기초하여 단위부서간·개인간에 차등적으로 장려금을 지급하고 인사에 반영시키는 노력이 전개될 경우 조직의 효율적 운영과 생산성 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 서비스 생산에 경영개념을 도입하여 이윤추구 동기를 부여하고, 비용절감을 위한 금전적 유인을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

다. 행정의 책임성 개념과 확보 방법의 변화

지방행정의 경영화 전략은 행정의 책임성 개념과 그 확보 방법에 대한 변화를 전제로 하고 있다.

전통적으로 행정의 책임성의 개념은 제도적 책임성과 자율적 책임성¹⁾으로 구분하여 논의되어 왔다. 우선 제도적 책임성은 공식적인 각종 제도적 통제를 통해 국민에 의해 표출된 국민이 원하는 바를 충족시켜 주기 위해 정부와 공무원들이 임무를 수행토록 하는 타율적이고 수동적인 행정 책임을 의미한다. 여기서의 책임성은 정부의 활동이 국민의 요구에 부응하는 정도와 행정 활동으로 국민에게 손해를 끼친 경우 그에 대해 책임을 묻는 것과 관련되어 있다. 이러한 제도적 책임성의 개념은 국민과 국민이 선출한 대의기관에 의한 정부와 공무원에 대한 직접적인

통제 및 법적 처벌을 강조하는 Finer의 행정책임론과 연계되어 있다. 전통적으로 의원내각제 국가인 영국에서는 장관이 일차적으로 소관 부처의 업무에 대해 책임을 지고, 수상이 정부 전체적으로 의회에 책임을 지며, 의회는 다시 국민에게 책임을 지는 정치적 책임(political accountability)을 강조하였다. 반면 대통령제 국가인 미국에서는 행정행위로 인해 국민들이 입은 손해에 대한 보상을 요구하는 법적 책임(legal accountability)을 강조하여 왔다. 그러다가 최근에는 제도적 책임성 확보를 위한 이 두 가지 접근방법이 상호 수렴하는 경향을 보이고 있다.

다음으로 자율적 책임성은 공무원이 전문가로서의 직업윤리와 책임감에 기초하여 적극적이고 자발적인 재량을 발휘하여 확보되는 행정 책임을 의미한다. 즉 공무원들이 내면의 가치와 기준에 따라 자발적으로 적극적인 재량을 발휘하여 합리적인 대안을 선택하고, 국민들의 요구와 기대를 정확하게 인식하고 이에 능동적으로 대응하는 것을 의미한다. 이러한 자율적 책임성은 공무원의 전문적·과학적 지식에 기초한 행정 및 다수 국민의 선호에 대한 직접적인 대응을 통한 행정 책임의 확보를 강조하는 Friedrich의 기능적 책임성(functional responsibility)과 연계되어 있다. 또한 정부가 국민의 요구에 즉각 응하여 이를 충족시켜주기 위해 노력하는 대응성(responsiveness)의 개념에 기초한 행정책임론이라고도 할 수 있다.

이상과 같은 제도적 책임성과 자율적 책임성의 특징을 비교하여 정리하면 <표 5>와 같다.

1) 이러한 자율적 책임성의 개념을 수용할 경우 공무원들이 서로 상반되고 모순되는 요구와 통제에 직면할 수 있는 바, 이를 행정책임의 딜레마 상황이라고 한다. 현대 행정에서 공무원이 직면하고 있는 행정책임은 이러한 딜레마 상황을 해결하고 극복하는 책임이 중요하다.

〈표 5〉 제도적 책임성과 자율적 책임성의 특징 비교

제도적 책임성(accountability)	자율적 책임성(responsibility)
<ul style="list-style-type: none"> • 문책자의 외재성 • 절차의 중시 • 공식적 제도적인 통제 • 판단기준과 절차의 객관화 • 제재의 존재 	<ul style="list-style-type: none"> • 문책자의 내재화 또는 부재 • 절차의 준수와 책임 완수는 별개의 것 • 공식적 제도에 의해 달성할 수 없음 • 객관적으로 확정할 수 있는 기준 없음 • 제재의 부재

자료 : 山谷(1991: p.8 161-162;1994: p.223)

지방행정의 경영화 전략에서는 이러한 전통적인 행정책임성의 개념 중에서 제도적 책임성보다는 자율적 책임성에 기초한 행정을 강조하고 있다. 또한 책임성 확보 방법도 달라지게 되는 바, 지방행정의 경영화 전략에서는 시장과 경쟁압력을 통한 통제, 성과지표와 성과측정 등을 통한 통제, 기업가정신의 발휘 등을 통해 행정의 책임성 확보하는 것을 중시하고 있다. 이러한 책임성 확보 방법을 전통적인 책임성 개념에 따라 구분해 보면 시장과 경쟁압력을 통한 통제, 성과지표와 성과측정 등을 통한 통제는 제도적 책임성 확보 전략에 포함되며, 기업가정신의 발휘는 자율적 책임성 확보 전략에 포함된다고 할 수 있다.

한편 신 공공관리론 및 지방행정의 경영화 전략에서는 전통적인 정치적 책임성과 법적 책임성에 추가하여 시장적 책임성(market accountability)의 개념을 제시하고 있다. 즉 시장적 책임성에서는 경제적 능률성과 비용효과성을 중시하며, 투입보다는 결과와 성과에 대한 책임을 강조한다. 또한 고객의 만족에 대한 행정 책임을 중시한다. 시장적 책임성은 규칙이나 계층제적 권위에 의한 통제보다는 행정 성과에 대한 측정을 책임성 확보의 수단으로 중시하고 있다.

2. 국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안

가. 이운동기를 공공사업에 활용

- 1) 공공서비스도 최대한의 이익을 창출하도록 한다.

로드 아일랜드주에 있는 한 공기업 경영자가 컴퓨터 프로그램을 민간부문에 팔아서 연간 27만5천 달러의 이익을 올렸을 때 그의 상급자들은 어떠한 격려의 말이나 지원도 해주지 않았다. 돈버는 것은 그들이 해야 할 일이 아니라고 생각했기 때문이다. 좌절을 겪은 그는 정부를 떠나 민간회사를 차렸고 정부는 그만큼의 수입원을 잃게 되었다. 조세저항이 강한 시대에 더 이상 이러한 태도를 견지해서는 안된다.

지방행정의 경영화란 단순히 법률로 정해진 기준에 의해 주민의 활동을 규제하거나 주민생활에 필요한 공공서비스를 공정하게 공급하는 전통적인 행정방식에서 탈피하여, 시장의 원리와 기업의 경영방식을 행정에 도입함으로써 최소의 주민부담으로 최대의 복지효과를 달성하고자 하는 것이다. 그리고 그를 통해 지방행정의 효율화가 지역사회 전체의 효율화로 이어져 궁극적으로는 전 주민의 복리증진에 기여하는 지역공동체를 건설하는 것을 목적으로 한다. 따라

서 지방행정의 경영화의 첫 단계는 행정을 “최대의 서비스산업”으로 육성하고, 지방정부를 “공공서비스의 종합상사”의 개념으로 운영하는 것을 기본방향으로 삼는 것이다.

이 때에 최대의 서비스산업화란 “다양한 고객을 즉시에 만족시키는 고객편의 중심의 서비스를 제공한다”는 경영의 기본원리를 행정에 도입하여, 주민을 VIP로 접대함으로써 주민을 만족시키고 더 나아가 감동시키고자 하는 자세로 지방정부의 정치적 책임을 다하도록 하는 것이다. 또한 공공서비스의 종합상사화란 지방행정에 시장원리와 경쟁원칙을 도입하여, 경쟁의 압력이 성과를 유도하고 결과적으로 서비스의 공급비용을 절감함으로써 다양한 공공서비스들이 각각 합리적인 가격으로 공급될 수 있도록 생산성 높은 정부로 바꾸어 나가야할 것이다.

2) 행정을 서비스 산업화해야 한다.

과거에 미국의 고어부통령이 이끄는 “미국의 페레스토로이카”는 “기업가형 정부(Enterprising the Government)의 10대 원칙”을 제시하여 각 지방정부가 기업형 지방정부 건설을 적극 추진해 줄 것을 권장하고 있는데, 필라델피아시의 기업형 행정의 도입이 그 대표적인 예이다. 일본에서도 “행정은 최대의 서비스 산업이다”라는 구호 아래 추진한 이즈모(出雲)시의 시정개혁과 “지방자치단체는 공공서비스를 제공하는 회사다”라는 기치를 내걸고 활발한 기업경영방식을 도입하고 있는 “주식회사 고베시”가 대표적인 예로 꼽히고 있다. 우리나라에서도 1980년대 초 내무부에서 각 지방자치단체에 대해 경영행정의 도입을 권유한 바 있으나, 그후 사업소의 형태로 운영되던 현업적 사무를 지방공기업의 형태로 전환하거나, 경영수익사업

의 활성화 및 민간위탁제도를 부분적으로 도입하는 정도였다.

나. 각종 사용료부과를 통한 재정확충

서비스에 대한 대가를 지불하지 않는 사람은 서비스를 통해 생기는 이익을 누릴 수 없어야 한다. 조세외의 부문에서 수익을 올리는 각종의 공공서비스에 사용료를 부과하는 것이 기업가적 정부의 적극적인 방법이다.

1) 사용료는 비과세 부문에서 수익을 올리는 가장 안전한 방법인 것이다.

각종 사용료는 증세에 대한 저항이 증가됨에 따라 일반화되어 왔다. 각종 여론조사에서도 시민들에게 세입을 늘리는 방법으로 사용료, 재산세, 지방판매세, 지방소득세 중 어느 것을 선호하느냐고 물었을 때, 사용료를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 사용료를 부과함으로써 정부재정을 늘리는 역할을 하고, 무분별한 공공서비스의 수요를 줄일 수 있다.

그러나 사회에 큰 이익을 주는 공공재에 대한 비용이 소비자에게 전부 부과되어서는 안된다. 왜냐하면 예를 들어 대중교통수단은 사람들이 그것을 이용하든 않든 교통체증과 오염을 줄임으로써 모든 사람에게 이익이 된다는 점에 착안해야할 것이다.

또한 서비스에 대한 대가를 지불하는 사람이 그 서비스를 귀하게 여기는 것은 자명하다. 미네소타 정부는 각 부서들이 사용한 비용을 자체 부담하도록 하자 장거리 전화서비스 수요가 절반으로 줄었다. 이것은 우리 나라의 대부분의 자치단체에서도 공공요금을 예산으로 묶어 놓고 일정 이상 사용하지 못하도록 하고 있다.

2) 사용료의 종류를 늘려야 한다.

미국에서는 쓰레기수거요금, 상·하수도서비스요금, 위락시설이용료, 주차요금, 의료서비스요금, 경찰서비스요금(특별행사시), 건물감시요금, 우편서비스요금 등이 있다. 이것 외에도 우리 나라에서는 국·공유지사용료, 하천사용료, 도로점용료, 공공건물사용료, 공원입장료 등 많은 부문에 걸쳐 있다. 따라서 이것들을 통하여 부족한 재정확충에 일익을 하도록 하여야 할 것이다.

한편, 사용료외도 최근 우리 나라에서 자치단체의 과세권과 관련하여 최근 자연자원, 관광자원 등의 자연부문에 대한 과세와 환경오염을 유발하는 요인에 대한 과세를 통해 특정 지역에 편재되어 있는 특수세원을 지방세원으로 수용하는 조치가 계속 논의되고 있다. 대표적인 것이 관광세, 광고세, 입도세(섬에 들어오는 관광객에게 부과), 온천세 등이 있다. “예를 들면 음주운전자에게 체포절차비용징수와 불량경보장치설치업자에게 벌금을 부과한다.”

3) 특수계층에 대한 배려가 있어야 한다.

저소득층에게 사용권한이 제한되므로 저소득층에게 특별히 사용료를 감면하는 정책적 배려를 하는 것이 필요하다. 예를 들면 공공수영장을 사용하는데 1달러가 들거나 테니스장을 사용하는데 2달러가 든다면, 가난한 어린이들은 다른 어린이들처럼 그 시설을 사용할 수 없을 것이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 정부에서는 어떤 특정한, 즉 가난한 사람에게는 무료로 하거나 사용권이나 할인권을 주어 사용의 기회를 준다거나, 하는 방안이 필요하다

다. 이익을 위한 투자

1) 장기적인 안목으로 투자하여 수익을 창출한다.

“예를 들면” 사업가들은 수입면에 신경을 쓰는 만큼 지출에 많은 신경을 쓰지 않고 있다. 따라서 기업은 성과를 극대화시키는 데 필요한 것이라면 무엇이든지 지출할 것이다. 그러나 정부는 회계장부의 지출에만 본다. 결과를 무시하는 정부는 비용을 최소화하는 데만 몰두한다. 흔히 정부는 좋은 결과를 가져올지도 모르는 의미 있는 투자도 단지 비용 때문에 고려하지 않는다. 예를 들면 정부는 도로보수를 방지하여 단순히 재포장 하는 것보다 세배의 비용을 들여 도로를 재건한다.

2) 정부사업으로 정책문제 해결과 동시에 이익을 창출하여야 한다.

공공서비스의 소비자인 주민을 지방정부의 정책결정 과정에 참여시키는 것뿐만 아니라 공공서비스의 공동생산자로 참여시키는 “협동생산”과 “민간단체에의 위탁방식”을 활성화하되 이를 위해 각 지방정부는 사회교육의 확대를 통해 주민의 역량을 배양하고 주민참여의 통로를 정비하여 주민에너지를 결집하도록 한다. 한 연구결과에 따르면 교육에 투자하는 1달러는 수혜어린이의 평생에 걸쳐서 복지비용, 교육비용, 범죄비용의 감소와 소득세 납부의 증가로 5달러치의 이익을 낸다는 결과가 있다. 복지지출비의 경우에도 마찬가지로 복지·노동 연계사업은 가장 많은 도움을 필요로 하는 여성에게 투자함으로써 가장 큰 재정수익을 가져왔다. 여성들이 영구적으로 복지대상에서 벗어나도록 도와주는 교육, 훈련, 기타 후원을 하는 데에는 훨씬 더 많은 돈

이 들지만 그 효과는 대단하다. 실제로 그냥 내 버려두면 그들이 계속 복지수혜자로 남아 있을 것이기 때문이다. 따라서 1인당 복지비용을 줄 이려고 하지말고 장기적으로 복지수혜자를 줄 이는 것이 효과적이다.

3) 기업가적 정부는 예산의 지출이 있으면 반드시 그에 대한 성과측정(평가)을 하여 야 한다

우선, 공공성이 크게 손상되지 않는 범위 내에서 경제성을 추구할 수 있도록, 민간기업을 활용 하거나 협력하는 방안을 강구한다. 가능한 사업 부문에 대해 “민영화”를 추진하고, “민간기업에 의 위탁방식”을 확대해 나가며, 지방공사 및 공 단 등과 같은 “제3섹터”를 적극 활용하도록 한다. 민간자본의 유치를 위한 민·관협력사업을 통해 지역개발 사업을 활성화하고, 민간기업의 경영원리를 원용하여 경영수익사업을 늘려 나가 므로 돈을 절약하고, 비용이 많다고 무조건 투자를 보류할 것이 아니라, 투자에 대한 성과를 예 측하여 결정해야 한다.

라. 행정 관리자에서 기업가로서의 전환

1) 공공관리자도 기업가의 사고로 임해야 한 다.

최소의 주민부담으로 주민복리를 극대화하기 위한 지방자치 행정의 경영화는 기업경영 기법 을 행정과정에 도입하여 행정조직운영방식을 개 선함으로써 비능률행정에 도전하는 것이다. 따 라서 행정업무의 효율성을 증대시키기 위해 불 필요한 절차와 규제를 철폐하고 성과지향적 정 부활동을 촉진하여야 하며, 정부부문에서도 좋 은 아이디어 제공자에게 보상을 주어야 한다.

2) 정부와 민간기업도 경쟁해야 한다.

모든 사업에 있어서도 비용효과분석으로 사업 의 우선순위를 고려해야 한다. 대부분의 정부서 비스를 제공하는데도 그에 따른 비용산출이 필 요하다 따라서 공공관리자들이 실질비용을 모른 다면 이윤을 추구할 수 없다. 한 예로 뉴질랜드 에서는 우편서비스업무를 공기업에 넘겼을 때 1,200개의 우체국중 거의 절반을 폐쇄하기로 결 정했다. 돈을 쓰는 것뿐만 아니라, 벌도록 하는 정책이 필요하다. 공기업은 민간의 가격을 낮추 도록 강요하고 경쟁당사자 역할까지 한다. 기업 가적 정부는 보조금을 공개하여 여론의 검증을 받고 그에 따른 각종 보조금지원을 줄이고 후원 자들을 동원한다. 이러한 노력을 미국과 영국에 서는 “감축관리(cutback management)” 또는 “감량경영(spending cut)”이라는 개념으로 사용 되고 있다. 즉 도시관리에 시장경제 원칙을 도 입하고 기업가적 관점에서 각종 도시공공서비 스의 공급방식을 다원화함으로써, 주민들의 “삶 의 질”을 높일 뿐만 아니라 지역간의 경쟁력을 높이는 도시운영의 혁신을 말한다. 한편, 일본 에서는 “경영행정”이나 “행정의 수비범위 확정” 이란 개념을 사용하여 지방행정에 사업적인 요 소를 투입과 행정서비스의 공급방식에 대한 선택과 비용부담의 시스템을 구축함으로써 공사 간의 역할분담을 통해 “작은 정부”를 구축하고 자 하고 있다.

IV. 결 론

국내 지방행정이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 여러 가지 요소들이 유기적으로 갖추

어져야 한다. 지역인력의 생산성, 지역산업에 유용한 응용기술, 지역경제인의 경영능력, 사회간접자본, 지방금융과 지역재정, 지역경제구조, 지방정부의 질 등이 이러한 요소로 언급될 수 있다. 지역의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 공공부문과 민간부문이 지닌 특성과 장점을 총동원함과 동시에 상호협력토록 함으로써 지역의 모든 역량을 결집시켜야 한다.

이를 위한 국내 지방행정의 전략적 추진방안을 요약하자면

첫째, 외국의 사례를 그대로 모방은 지양하여야 한다. 선진국들이 신 공공관리적 기법을 도입하는데는 “복지국가의 위기”에서 시작하였지만 우리는 시작점이 복지국가 인적이 없기 때문에 우리의 경우 국내실정에 맞는 지방행정의 경영화 논리를 개발하여야 한다.

둘째, 국내지방행정 경영화의 전략적으로 추진하기 위해서는 기반 구축필요하다. 정치적 여

건과 경제적 여건이 성숙되어야 하고, 자율적인 행정통제에는 한계가 있다. 시민사회의 지속적인 통제수단들이 마련되어야 한다. 경제여건의 경우 정부의 비효율적 부문을 축소하고 시장경제로 이전하자는 논리에서 시장경제마저 불완전하고, 부패, 정경유착 등 미성숙 상황에서 과연 성공할 지 의문이며, 시장성숙도를 함께 보면서 적절한 시기를 모색하여, 시장 성숙이 이뤄지지 못한 상황에서 정부의 무분별한 기능이양은 문제가 될 수 있다. 그리고 정부의 공적부문에 대한 역할은 여전히 중요하다.

셋째, 정부내 경영원리 적용은 직원들의 능력이 제대로 갖춰져야 한다. 변화에 대한 적응조차 못하는데 새로운 경영기법들의 도입과 이를 통한 조직, 인사상의 지표로 삼을 때 불안감 고조와 이로 인해 오히려 사기저하 등 반발 가능성이 있다. 따라서 직원들의 능력을 제고하는 지속적인 학습이 필요하다.

참 고 문 헌

1. 고숙희 외, 「미래의 국정관리」, 법문사, 1998
2. 김영수 외, 「핵심기능만 빼고 전부 아웃소싱하다」, 삼성경제연구소, 1999
3. 데이빗 오스본, 피터 플라스틱 지음, 최창현 옮김, 「정부개혁의 5가지 전략」, 삼성경제연구소, 1998
4. 박재완, 「작은 정부, 열린 행정, 깨끗한 공무원」, 한국공공정책연구소 편. 국가혁신의 비전과 전략. 삼성경제연구소, 1998
5. 백종옥, 「신ISO9000 품질경영 한국을 살릴 수 있다」, 평단문화사, 1999
6. 삼성경제연구소, 「세계 도시 경쟁력 비교」, 1997
7. 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소, 「부처 종합평가를 위한 평가편람 작성 연구」, 1994
8. 송경근 역, 마이클 마퀴드, 앙거스 레이놀즈 저, 「글로벌 학습조직」, 한국언론자료간행회, 1994
9. 오윤표, 「고베의 도시경영」, 세종출판사, 1994
10. 이광현, 「아웃소싱」, 한국능률협회, 1998
11. 이계식, 고영선, 「아래로부터의 정부개혁」, 박영사, 1997
12. 이재규, 「리엔지니어링과 카이젠」, 21세기북스, 1994
13. 이효재, 「지역문화축제를 통한 장소마케팅 전략에 관한 연구」 전남대학교 대학원 행정학석사학위논문, 2002
14. 임성일 외, 「영국의 의무 경쟁입찰(CCT)제도」, 한국지방행정연구원, 1996
15. 임승빈, 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1998
16. 정진호, 오연천, 곽채기 외, 「기업가형 지방경영」, 한국경제연구원, 1995
17. 중앙공무원교육원 역, 스티븐 코헨, 로날드 브랜드 저, 「정부부문에 있어서 TQM의 도입과 적용」, 중앙공무원교육원, 1995
18. 최양식, 「영국을 바꾼 정부개혁」, 매일경제신문사, 1998
19. 피터 드러커 외 지음, 이재규 옮김, 「미래의 공동체」, 21세기북스, 2001
20. 필립 코틀러 지음, 이종영, 구동모 옮김, 「내고장 마케팅」, 삼성사, 1997
21. 吉田民雄, 「都市經營と民間委託の政策的活用」, 自治行政と企業. ぎょうせい, 1992
22. 藤岡純一 編, 「海外の地方分権事情」, 自治體研究社, 1995
23. Barzelay, Michael, Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, University of California Press, 1992
24. Mokwa, Michael P. and Steven E. Permut. ed, Government Marketing : Theory and Practice. Praeger, 1981
25. Osborne, David and Ted Gaebler, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector, Addison- Wesley Publishing Company, Inc, 1992