

국내 지방행정 경영화의 전략적 추진방안에 관한 연구

임기흥*

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
- VI. 결론

I. 서론

이제 지방정부는 더 이상 지역 내에서의 독점적 지위에 안주할 수 없게 되었다. 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 균살빼기」에 모아졌다. 그런데 지금 21세기에는 기술혁신과 시장화의 진전으로 「작은 정부」 개혁의 제2의 물결이 밀려들고 있다. 무너지는 경계, 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 바꿔 나갈 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 「고객 지향적 정부론」, 「기업가적 정부론」, 「전자정부론」 등이 정부재창조(reinventing government)를 위한 정부혁신의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다. 이러한 새로운 패러다임에서 제시하고 있는 개혁 전략의 요체는 행정예의 민간경영기법 도입·활용, 공공서비스의 품질 혁신, 시장원리와 경쟁원리의 도입·활용, 정보기술의 전략적 활용 등으로 집약될 수 있다.

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 전략의 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.

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 대한 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 정부의 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 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
행정관리기제	행정 메카니즘	시장 메카니즘
행정관리방식	법령, 규칙 중심 관리 투입 중심 예산 지출 지향 사후 대처 명령과 통제	업무 중심 관리 성과 연계 예산 수익 창출 예측과 예방 참여와 팀 워 및 네트워크 관리
행정 주도 주체	관료 및 행정기관 중심	고객 중심
책임성 확보방법	계층제적 책임 확보	참여적 대응성 확보

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

〈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 정부조직을 근본적으로 변화(관료 체제→기업가적 체제)시키는 것으로 인식하고, 이를 위해서는 정부조직의 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 정부개혁을 위한 이론적 기초를 제공하고 있다. 이와 관련하여 Peters는 신 거버넌스에 기초한 정부개혁 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 하는가?□□, □□무엇이 좋은 정부인가□□에 관한 생각을 담고 있다. 이들 각 모형에서 설정하고 있는 기존의 행정체제에 대한 문제 진단 기준, 그리고 좋은 정부의 모습

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

그러나 신 공공관리와 신 거버넌스는 그 이론적 수준에서 질적인 차이가 존재하고 있다. 즉 신공공

<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	협업, 협상	실험	기업가적 정부
공익의 기준	안정성, 평등	저비용	참여, 협의	저비용, 조정	창의성, 활동주의

자료 : Peters(1996) ; 고숙희 외(1998:54)

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.

관리가 결과에 초점을 두고 있는 데 비해 신 거버넌스는 과정에 초점을 맞추고 있으며, 전자가 조직 내 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 경영화 의 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 탈 규제모형의 개혁 전략도 접목하고 있다. 이러한 지방행정 경영화 전략의 기본원리를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 고객지향적 지방행정체제의 구축

지방행정의 경영화 패러다임에서는 지역주민들

을 납세자나 일방적인 서비스 수혜자로 인식하지 않고 지방정부의 고객으로 인식한다. 따라서 지방 정부는 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 질(quality)의 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 평가받고자 노력하는 것이 바

로 고객지향적 정부가 지향하는 모습이다.

2) 민간기업의 경영 이념과 원리 및 기법의 도입
지방행정의 경영화 전략에서는 공공조직과 민간 기업이 그 구조와 기능에 있어 서로 조금씩 다른 특성이 존재하는 것은 분명하나 민간기업의 경영 원리를 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 높이자는 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.

요약컨대 기업가형 지방경영에서는 주민만족 극대화를 위한 고객 본위의 지방경영체제의 구축을 기본 이념으로 하여, 이를 구현하기 위한 전략개념으로 기업가정신의 도입과 경쟁과 유인체제의 구축을 강조하고 있다. 지방행정에 기업경영적 사고와 조직운영방식, 그리고 경영기법을 도입하여 지방행정에 내재하고 있는 경직성을 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 제

도적 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 시장원리와 경쟁원리의 도입은 행정체제 내부에 있어서 공무원들 상호간의 경쟁뿐만 아니라 지방정부와 민간부문(특히 민간기업간 경쟁)간의 경쟁도 고려하여야 한다. 이와 같은 경쟁원리를 도입하게 되면 자연스럽게 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. 조직간 내부 경쟁체제를 도입하고, 경영평가에 기초하여 단

위부서간?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.

3) 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 책임성(accountability)과 자율적 책임성(responsibility)으로 구분하여 논의되어 왔다. 우선 제도적 책임성은 공식적인 각종 제도적 통제를 통해 국민에 의해 표출된 국민이 원하는 바를 충족시켜 주기 위해 정부와 공무원들이 임무를 수행하도록 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 정

부 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 접근 방법이 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.¹⁾ 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(1991:161-162;1994:223)

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

1) 지방정부를 「어떻게 운영할 것인가」에 대한 혁신 방안

국내지방행정 경영화의 전략적 추진방안은 지방행정체제와 관리방식, 그리고 지방경영의 틀을 쇠신하기 위한 하나의 전략으로서 기업적 경영원리 또는 기업가적 정신을 도입하고자 하는 것이다. 특히 종전의 정부개혁 논리가 주로 정부가 「무엇을 해야 하는가」에 초점을 두고 있었다고 한다면 지방행정의 경영화 패러다임은 정부를 「어떻게 운영할 것인가」의 문제를 주로 다루고 있으며, 관료제의 혁신전략으로서 기업가정신과 경쟁원리를 도입하고자 하는 것이다. 즉 지방행정의 경영화 전략은 종전의 관료주의적 지방정부를 기업가형 지방정부로 전환하고, 권위주의적 지방공무원을 기업가형 지방공무원으로 전환시키자는 것이다. 아울러 지방화·세계화 시대에 지역간, 국가간 경쟁 환경에 효과적으로 대응하기 위하여 지방정부 운영과정에 시장원리와 경쟁원리를 도입하고, 혁신적 기업가정신을 촉발할 수 있는 새로운 인센티브 시스템과 제도적 환경을 정비함으로써 기업가적 지방경영체제를 구축하자는 것이다.

2) 주민복지의 극대화방안

기업가형 지방경영은 지방정부 운영 및 지역경영에 있어 기업적 경영원리의 도입을 통해 지역주민들의 삶의 질 또는 주민 복지극대화를 도모하고자 한다. 기업가형 지방경영은 단순히 지방정부의 역할을 민간으로 이전하고, 서비스 제공에 있어서 시장 메카니즘을 도입하여 경비절감을 도모함으로써 「값싼 지방정부」 또는 「작은 지방정부」를 구현하고자 하는데 그 목적이 있는 것은 아니다. 「값싼 지방정부」보다는 지역주민들의 요구에 대한 대응성을 높이고 서비스의 질적 수준을 고도화하는 「성과지향적인 지방정부」를 구현함으로써 궁극적으로 지역주민들의 삶의 질과 복지를 극대화하고자 하는데 그 목적을 두고 있다.

따라서 기업가형 지방경영은 종전의 감축관리나 행정서비스의 축소를 통한 「작은 정부 지향」의 논리와는 구별되는 것이다. 다만 기업가적 지방경영을 추구하는 과정에서 지방행정의 효율화 노력의 결과로 행정조직과 인력의 감축이 이루어질 수 있는 것이다. 그렇지만 기업가형 지방경영이 감축관리와 행정서비스의 축소 그 자체를 목적으로 추구하고 있는 것은 아니라는 것이다.

3) 비용에 대한 가치 확보 지향방안

국내지방행정 경영화의 전략적 추진방안은 공공서비스의 공급에 있어서 담세자로부터의 비용 부담이라는 개념을 적극 원용하여 동일한 조건하에서 담세자의 부담을 최소화하거나 아니면 동일한 부담하에서 정부활동의 성과를 극대화하는 경영마인드적 정부 운영·관리방식을 지향하고 있다. 지방정부의 관리에 있어서 효율성은 투입·산출비용의 극대화에 초점을 맞춘 기술적 측면의 투입요소 결합방식의 개선을 포함한 비용효과(cost effectiveness) 개념 뿐 아니라 사회적 편익(social benefit)을 일정 제약 하에서 극대화 하고

자 하는 사회적 효율 측면도 아울러 고려하여야 한다. 지방행정의 경영화 전략은 바로 이러한 취지를 지방정부 운영 과정 및 지방경영에 적극 도입하고자 하는 것이다.

이와 같이 지방행정의 경영화 전략은 「최소의 비용으로 최대의 서비스를 창출하는 것」을 목표로 삼고 있다. 따라서 공무원들이 열심히 효율적으로 업무를 수행함으로써 실질적으로 지역주민들의 조세 부담을 낮추어 주는 효과를 거둘 수 있다. 지방행정의 경영화 패러다임에서는 이러한 기대 효과를 구현하기 위한 수단으로 기업가적 경영원리 또는 창조적 기업가정신을 공공부문에 도입하고자 하는 것이다.

4) 탈권력적·서비스 지향적 행정추진방안

국내지방행정 경영화의 전략적 추진방안은 그동안 공권력주체로 인식되어 왔던 지방정부를 사업주체로서의 생활정부로 전환시키기 위한 전략이라고 할 수 있다. 이런 점에서 기업가형 지방경영은 지방정부가 안고 있는 관료주의를 타파하기 위한 자기혁신의 과정이라고 할 수도 있다.

또한 국내지방행정 경영화의 전략적 추진방안은 그동안 공급자 위주의 지방행정을 수요자 위주의 지방행정으로 전환하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있다. 그동안 지방정부는 생산자 본위의 활동에 익숙해져 왔다. 그러나 이제 경쟁의 시대를 맞게 되면서 지방정부의 존립 기반을 넓히고, 정당성을 확보하기 위해서는 고객지향적 경영체제를 구축하여야 한다. 이를 위해 행정 활동의 궁극적 지향점을 주민 만족에 두고, 주민 편의 위주로 모든 업무를 수행하는 한편 관련 제도를 개혁하고, 서비스의 질적·양적 수준을 확충해 나가하고자 하는 것이다.

5) 지방의 잠재력 발굴의 극대화 지향방안

국내지방행정 경영화의 전략적 추진방안은 단순히 행정 관리과정에 민간기업의 경영원리나 경영 기법을 도입하여 지방정부의 효율성을 제고하는데 그 목적이 있는 것은 아니다. 그 보다는 지역주민들의 삶의 질을 향상시키고 복지향상을 도모하기 위하여 지방정부가 관할하고 있는 지방(지역) 전체를 대상으로 경영 활동을 전개하는 것이다. 지역주민들의 삶에 관계되는 지방의 사회체제, 경제체제, 공간체제가 모두 기업가형 지방경영의 대상에 포함되는 것이다. 따라서 기업가형 지방경영에서는 지방이 가지고 있는 모든 자원과 잠재력을 발굴하여 이를 극대화시키기 위하여 노력한다.

VI. 결 론

국내 지방행정이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 여러 가지 요소들이 유기적으로 갖추어져야 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 도입 하는데는 “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 여건과 경제적 여건의 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 적응조치 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 (1998). 미래의 국정관리. 법문사.
2. 김영수 외 (1999). 핵심기능만 빼고 전부 아웃 소싱하다. 삼성경제연구소.
3. 데이빗 오스본. 피터 플래스트리크 지음, 최창현 옮김 (1998). 정부개혁의 5가지 전략. 삼성경제연구소.
4. 박재완 (1998). □□작은 정부, 열린 행정, 깨끗한 공무원□□. 한국공공정책연구소 편. 국가혁신의 비전과 전략. 삼성경제연구소.
5. 백종옥 (1999). 신ISO9000 품질경영 한국을 살릴 수 있다. 평단문화사.
6. 삼성경제연구소 (1997). 세계 도시 경쟁력 비교.
7. 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소 (1994). 부처 종합평가를 위한 평가편람 작성 연구.
8. 송경근 역, 마이클 마퀴드, 앵거스 레이놀즈 저 (1994). 글로벌 학습조직. 한국언론자료간행회.
9. 오윤표 (1994). 고베의 도시경영. 세종출판사.
10. 이광현 (1998). 아웃소싱. 한국능률협회.
11. 이계식, 고영선 (1997). 아래로부터의 정부개혁. 박영사.
12. 이재규 (1994). 리엔지니어링과 카이젠. 21세기북스.
13. 이효재 (2002). □□지역문화축제를 통한 장소마케팅전략에 관한 연구□□. 전남대학교 대학원 행정학석사학위논문.
14. 임성일 외 (1996). 영국의 의무 경쟁입찰 (CCT)제도. 한국지방행정연구원.
15. 임승빈 (1998). 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구. 한국행정연구원.
16. 정진호, 오연천, 광채기 외 (1995). 기업가형 지방경영. 한국경제연구원.
17. 중앙공무원교육원 역, 스티븐 코헨, 로날드 브랜드 저 (1995). 정부부문에 있어서 TQM의 도입과 적용. 중앙공무원교육원.
18. 최양식 (1998). 영국을 바꾼 정부개혁. 매일경제신문사.
19. 피터 드러커 외 지음, 이재규 옮김 (2001). 미래의 공동체. 21세기북스.
20. 필립 코틀러 지음, 이종영, 구동모 옮김 (1997). 내고장 마케팅. 삼영사.
21. 吉田民雄 (1992). 「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.
22. 藤岡純一 編 (1995). 海外の地方分権事情. 自治體研究社.
23. Barzelay, Michael (1992). Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, University of California Press.
24. Mokwa, Michael P. and Steven E. Permut. ed (1981). Government Marketing : Theory and Practice. Praeger.
25. Osborne, David and Ted Gaebler (1992). Reinventing Government : How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector, Addison- Wesley Publishing Company, Inc.