

都市自治의 發展戰略과 課題

- 21世紀 市民社會創造를 위한 自治行政模型 -

Strategies and Tasks for Advanced Local Autonomy
of Our City Governments

金 日 泰

(서울市立大學校 都市行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| I. 都市自治의 環境變化와 都市政府의 行政責任 | IV. 政策執行段階에서의 戰略과 課題 |
| II. 都市自治發展의 目標, 原則 그리고 戰略 | V. 政策評價段階에서의 戰略과 課題 |
| III. 政策決定段階에서의 戰略과 課題 | VI. 結 論 |

<ABSTRACT>

This article concerns what strategies and tasks are required for the advanced local autonomy of our city governments. In future each city has to aim at both the realization of grassroot democracy for the civil society of 21C and the administration of municipal government at the view of the business rationalization. For these, every city government has to administrate by the break-through thinking and to persue the new strategies and tasks as followings. Firstly, at the policy-making stage, city government must build the base of citizen involvement, and mark out the public domain newly and definitely. Secondly, at the policy-implementing stage, city government has to fully put the private sector and the energy of citizen participation to practical use, and operate the financial system efficiently. And thirdly, at the policy-evaluating stage, city government must manage the citizen's satisfaction on the public services, and continue the administrative.

I. 都市自治의 環境變化와 都市政府의 行政責任

이번의 6·27 지방선거로 지방의회의원과 더불어 각급 자치단체의 장을 주민이 직선하게 되므로써, 각 지방자치단체가 명실상부한 자치행정을 펼쳐 나갈 수 있는 제도적 여건이 갖추어지는 셈이다. 이를 계기로 각 도시정부는 현재의 도시문제를 효과적으로 해결할 뿐만 아니라 미래의 사회변화에 능동적으로 대응하여 바람직한 도시상을 창출할 수 있는 사회변동관리의 주체로서 보다 전향적 자세로 도시자치를 전개해 나가지 않을 수 없게 되었다. 그러자면 도시자치를 둘러싸고 있는 오늘과 미래의 사회환경변화를 올바르게 인식하고 예측하여, 각 도시정부의 행정수요의 변동에 대한 대응능력 즉 행정책임을 강화해 나가려는 노력이 필요하게 된다.

1. 都市自治의 環境變化와 行政需要의 增大

1) 자치형 시민사회로의 진입

사회의 민주화와 분권화의 촉진 특히 이번 지방선거를 계기로 하여 우리 사회는 본격적인 지방화시대의 자치형 시민사회로 진입하게 된다. 우선 사회의 민주화로 인한 시민들의 시정참여욕구의 증대는 도시행정체제의 투입 즉 행정수요의 증대를 초래할 것이며, 시민들은 도시정부가 주민욕구에 대한 대응성과 책임성이 더욱 강해지기를 요구하게 될 것이다. 한편 지방분권화의 촉진으로 도시정부의 자치권이 증대됨에 따라 도시행정기능의 확대를 가져 올 것이다.

2) 정보화와 개방화로 인한 세계화 시대의 전개

우리 사회가 개방화와 정보화 사회로 진입하면서 지방화(localization)와 또 하나의 시대적 물결인 세계화(globalization)는 사회의 여타 부문들과 마찬가지로 도시자치정부에게 무한경쟁과 협력을 요구하고 있다. 자치단체간 그리고 세계도시들간의 경쟁체제 속에서 생존하기 위해 독창성과 자율성을 토대로 한 자율행정의 필요성, 그리고 공동운명체인 지구촌의 문제를 해결하기 위해 지방정부차원에서 협력해야 할 필요성의 증대는 지금까지의 도시정부가 다루지 않았던 새로운 행정기능과 행정책임을 수행하지 않을 수 없게 하고 있다.

3) 고도도시화와 고도산업화 사회로의 진입

계속적인 도시화의 진행은 보다 복잡하고 많은 도시문제를 유발하여 도시행정수요의 양적 증대는 물론 질적 고도화를 초래하게 될 것이다. 한편 분권화시대의 도시정부에게 있어 고도산업사회로 진입하기 위해 필요한 지역경제의 활성화와 도시산업구조의 고도화를 위한 각종 산업기반시설의 조성과 지원의 책임은 새로운 행정수요로 추가되어 도시행정기능의 증대를 초래할 것이다.

4) 고복지화와 고령화 사회로의 지향

능률과 성장추구의 중앙집권적 행정체제에서 형평과 복지추구의 지방분권체제로의 전환은 복지와 삶의 질적 수준향상에 대한 주민들의 욕구가 강해질 것이다. 뿐만 아니라 고령화 사회로의 진입에 따른 노인복지를 포함한 제반 복지행정수요의 증대는 도시행정기능의 팽창을 불가피하게 할 것이다.

2. 都市政府의 行政責任 增大

이상과 같은 도시행정의 환경변화에 따른 행정수요의 증대는 도시정부로 하여금 보다 많은 행정책임을 요구하게 될 것이다. 도시정부의 행정책임이란 시민 각자가 풍요롭고 인간다운 삶을 누리기 위해 필요한 공공서비스를 다양한 시민욕구에 부합하도록 양적·질적으로 충분하게 공급해야 할 사회적 책임이라고 할 수 있는데, 이러한 행정책임은 다시 ‘정치적 책임’과 ‘재정적 책임’의 두가지로 구분할 수 있다. 우선 정치적 책임이란 지역의 실정과 주민의 욕구에 부응할 수 있도록 하는 서비스의 공급에 관한 정치적 선택 및 정책결정에 대한 책임을 의미하고, 다음으로 재정적 책임이란 정치적 책임을 달성하기 위해 필요한 예산의 마련과 사용을 자치단체의 가용한 재원의 범위내에서 건전하게 수행해야 할 책임을 말한다.

따라서 이러한 정치적 책임과 재정적 책임의 강화 및 양자의 적절한 조화가 요구됨에도 불구하고, 오늘날의 각 도시정부에게 있어서는 그들의 노력 여하에 상관없이 행정책임의 완수를 어렵게 하는 현실적 제약이 따르고 있다. ① 행정기능과 재원의 불충분한 지방이양, ② 신중앙집권화 요인의 증대, ③ 민간부문의 성장과 공공관료제의 비능률에 따른 정부의 실패현상(government failure) 초래, ④ 고복지사회의 도래, 주민들의 행정의존적 타성 및 지방정치의 미세화현상 등으로 인한 행정수요의 폭증에 따른 행정책임범위의 확대가 그러한

것들이다. 그럼에도 불구하고 도시정부가 온전한 자치행정을 전개해 나가자면 이러한 한계를 극복하면서 행정책임을 달성할 수 있도록 지금까지와는 다른 새로운 도시자치전략을 모색하지 않으면 안되게 되었다.

II. 都市自治發展의 目標, 原則 그리고 戰略

1. 都市自治發展의 目標

우리의 도시자치가 앞서와 같은 환경변화에 대응하여 행정책임을 다하려면, 대체로 다음과 같은 2가지 측면에서 전향적 자세로 노력하지 않으면 안된다. 우선 정치적 책임을 다하기 위해 21세기의 시민사회건설을 목표로 하여 시민민주주의의 구현에 힘써야 하며, 다음으로 재정적 책임을 다하기 위해 발상의 전환을 통한 경영론적 시각의 도시정부운용이 이루어지도록 해야 한다.

1) 시민민주주의의 구현

시민사회건설을 위한 시민민주주의의 구현이란 시민의, 시민에 의한, 시민을 위한 자치행정을 펼쳐 나가는 것을 의미한다.

우선 ‘시민의(of)의 행정’이라고 하는 것은 모든 자치단체의 모든 행정과 시책이 중앙부처의 법령이나 시책을 각 지역단위에서 그대로 실행하는 것이 아니라, 국가적 필요성과는 별도로 그 지역의 특성과 시민의 욕구에 맞도록 각 도시정부 스스로가 정책을 결정하고 그를 집행해가는 ‘자율행정’이어야 함을 뜻한다. 그리고 이는 또한 시민주권을 지향할 수 있도록 단체자치적 요소보다는 주민자치적 요소가 강한 주민주의에 입각한 민주행정이어야 함을 뜻한다.

다음으로 ‘시민에 의한(by) 행정’이라함은 도시정부의 모든 행정과 정책과정에 시민참가가 이루어지는 ‘참여행정’이어야 함을 뜻한다. 즉 정책결정단계에서의 시민의사의 반영은 물론 정책집행에서 시민들의 협조를 얻는 것 그리고 정책의 평가단계에서도 시민들의 참가가 이루어지도록 하는 ‘시민과 더불어 이루어가는 행정’이어야 한다.

마지막으로 ‘시민을 위한(for) 행정’이라는 것은 모든 행정과 시책이 시민본위로 이루어지는 ‘민본행정’이어야 함을 의미한다. 즉 항상 시민의 입장에서 사고하고 행동하며, 궁극적으로는 시민만족 더 나아가서는 시민감동의 서비스를 제공하는 행정이 되도록 해야 함을

뜻하는 것이다.

이렇게 본다면 시민민주주의 구현을 위한 자치행정의 바람직한 방향이란 <表 1>에서 보는 바와 같이 ‘자율행정’, ‘참여행정’, ‘민본행정’의 세가지 모습으로 나타나도록 하는 것이다.

<表 1> 도시자치행정의 본질과 지향성

| 도 시 자 치 | 지 향 성 | 자 치 행 정 |
|----------------|--------|----------|
| 1. 시민의(of) | = 시민주권 | = 『자율행정』 |
| 2. 시민에 의한(by) | = 시민참가 | = 『참여행정』 |
| 3. 시민을 위한(for) | = 시민본위 | = 『민본행정』 |

2) 경영론적 시각에서의 도시정부 운용

재정적 책임을 완수하기 위한 효과적 도시경영을 위해서는 우선 행정은 최대의 서비스산업이고 시정부는 공공서비스의 종합상사라는 사고방식을 가지고, 최소의 시민부담으로 시민만족을 극대화시킨다는 소비자지향적 경영마인드를 행정에 도입하려는 노력이 필요하다. 또한 공공서비스의 ‘공급방식에 대한 선택’과 ‘시민의 부담’을 연계시킨 공공서비스전달체제를 재정비하므로써, 반드시 공공서비스로 제공되어야 할 영역 즉 ‘행정의 책임(수비)범위’를 분명하게 확정하도록 해야 한다. 이를 위해 공공서비스의 공급과정에 민간의 활력을 최대한 활용하려는 지혜가 필요하다. 수익자부담과 경쟁원리에 입각한 시장메카니즘의 활용과 시민들의 공동체 의식을 활용하는 참여메카니즘을 적극적으로 활용하도록 해야 한다. 이러한 도시경영은 민간부문을 모방하여 단순히 시장원리를 도입해서 이루는 것이 아니며, 지금까지의 행정 서비스공급방식에 대한 근본적인 검토를 통해 발상의 전환이 이루어지지 않으면 안된다.

첫째, 행정수요의 증대에 대응하여 행정서비스의 공급능력을 신장시키는 것만이 행정책임을 완수하는 것이라는 사고방식에서 탈피해야 한다. 행정수요를 재점검하여 행정수요의 발생단계에서 증대를 억제하는 ‘행정수요의 관리’에 대한 노력이 필요하다.

둘째, 공공주체에 의한 서비스공급만이 공공성을 달성할 수 있다는 사고방식에서 탈피해야 한다. 시장메카니즘과 참여메카니즘을 활용하면서도 얼마든지 공공성을 유지할 수 있다.

셋째, 공공서비스의 산출(생산 또는 공급)만으로 서비스전달에 관한 행정책임을 다했다고 간주하는 사고에서 탈피해야 한다. 시정부는 그가 제공한 서비스가 어떠한 결과로 나타나

궁극적으로 시민을 만족시키고 있는가 하는 것까지를 책임지는 ‘시민만족도에 대한 관리’가 이루어지도록 해야 한다.

2. 都市自治發展의 基本原則

이러한 도시자치의 기본방향은 지금까지의 문제해결방식에서 과감히 탈피하여 발상의 전환을 통한 도시관리가 이루어지도록 하므로써 가능하게 된다. 과거 모방(copy), 관리(control), 추격(chase)의 ‘3C시대’의 문제해결방식에서 탈피하여, 주체성(identity), 상상력(imagination), 혁신(inovation)의 ‘3I시대’에 적합하도록 분권, 민주, 참여, 자조, 창의성, 유연성, 다양성 등의 자치정신을 바탕으로 새로운 관리방식에 의해 도시문제를 해결해 가야 한다.

그러자면 Gerald Nadler와 Schozo Hibino에 의해 새롭게 제시된 ‘현상타파의 사고방식(break-through thinking)’이라는 전략을 아래에서와 같이 도시자치의 기본원칙으로 삼아, 지금까지의 전통적인 행정관리방식에서 탈피하여 보다 전향적이고 체계적인 관점에서 난관을 극복하려는 사고와 자세를 갖출 필요가 있다.

첫째, 오늘의 우리 도시문제는 과거의 방식이나 다른 자치단체에서 적용되는 해결방법으로는 쉽게 풀어갈 수 없는 독특한 상황과 성질을 갖고 있음을 인식해야 한다 (유니크한 차이의 원칙).

둘째, 보다 먼 앞날을 내다 보고 바람직한 목표(도시상)를 설정하여 도시자치의 목표가 무엇인지를 분명히 하고, 그에 초점을 맞추어 보다 현실적인 하위목표를 정해나가야 한다. 그리고 그에 비추어 보다 효과적인 정책수단을 강구한다 (있어야 할 모습의 원칙과 목적전개의 원칙).

셋째, 도시는 그 내외적 구성요소들이 어우러져 이루어지는 하나의 시스템이라는 것을 이해하고, 그러한 관점에서 도시의 관리에 관련된 요소들을 ‘시스템매트릭스’의 형태로 이해하고, 그 조사의 영역을 넓혀 그것을 해결책에 도입해야 한다 (시스템론적 사고의 원칙).

넷째, 도시문제의 해결에 반드시 필요한 정보만을 선별하여 활용하므로써, 도시관리에 절약과 능률을 도모해야 한다 (목적에 적합한 정보수집의 원칙).

다섯째, 도시관리 즉 공공서비스 전달과정에 가능하면 많은 사람들을 참여시키고, 그들에게 가능하면 많은 자율성을 부여하도록 해야 한다 (참여를 확대하는 원칙).

여섯째, 지속적인 행정개혁을 통해, 보다 효율적인 도시관리시책을 끊임없이 개발하고 보완해나가야 한다(계속변혁의 원칙)이다.

3. 都市自治發展의 主要戰略

앞서 본 원칙하에 도시자치의 발전목표를 달성하므로써 행정책임을 다하기 위한 주요전략들은 아래의 <表 2>에서 보는 바와 같이 도시정책과정의 전반에 걸쳐 모색되어야 한다. 우선 정책결정단계에서는 정치적 책임을 달성할 수 있도록 시민의 행정참가기반을 조성하여 참여를 유도하고, 시정부의 정책형성능력을 향상시키며, 한편 재정적 책임을 완수하기 위해 동시에 정책의 초기단계에서부터 도시정부의 행정책임범위를 분명히 확정하므로써 행정수요를 관리하는 등의 전략적 접근이 이루어져야 한다. 다음으로 정책의 집행단계에서는 주로 재정적 책임을 완수하기 위한 민간활력의 이용, 시민들의 지역참가활동의 활성화, 시정부 재정운용의 건전화 등의 전략적 노력이 필요하다. 마지막으로 정책의 평가단계에서는 주민만족도 관리와 성과측정 및 시정개혁 등의 전략적 접근을 통해 정치적 책임을 다하기 위한 노력이 필요하다.

따라서 아래에서는 행정책임을 다하기 위한 도시자치의 주요전략과 과제들의 내용을 정책단계별로 구분하여 살펴보기로 한다.

<表 2> 행정책임완수를 위한 정책단계별 도시자치전략

| 정책단계 | 행정책임 | 도시자치전략과 과제 |
|------------|------------|-------------------------------------------------------|
| (1) 정책결정단계 | 정치적·재정적 책임 | ① 시정참가의 기반조성 및 참여유도 ② 시정부의 정책형성능력 향상 ③ 행정책임범위확정 |
| (2) 정책집행단계 | 재정적 책임 | ① 민간활력의 이용 ② 지역참가활동의 활성화 ③ 재정운용의 건전화 |
| (3) 정책평가단계 | 정치적 책임 | ① 주민만족도의 관리 ② 성과측정과 시정개혁 추진 |

1) 경영전략분야의 Work Design의 연장선상에서 발전시킨 이 새로운 ‘현상타파의 사고법’은 문제해결을 위한 전체론적 접근법이다. 이 사고법의 저자들은 이러한 사고의 개개 원칙은 결코 새로운 것이 아니고, 다만 체계적이고 정밀한 시간표의 시나리오로 통합하여 있어야 할 낙관적인 미래를 향해 착실히 계속 실천해나가기 위한 것이라고 하고 있다. 필자들이 제시한 7가지 기본원칙은 ① 유니크한 차이의 원칙, ② 목적전개의 원칙, ③ 있어야 할 모습의 원칙, ④ 시스템론적 사고의 원칙, ⑤ 목적에 적합한 정보수집의 원칙, ⑥ 참여를 확대하는 원칙, ⑦ 계속변혁의 원칙이다.

Ⅲ. 政策決定段階에서의 戰略과 課題

정책결정단계에서는 정치적 책임을 수행하기 위해 시민의 행정참가기반을 조성하고 유도하는 전략을 수행하기 위해서는 ① 행정정보공개제도의 채택, ② 시민참여통로의 확대, ③ 시민의 자질향상운동이 전개되어야 한다. 그리고 이렇게 해서 수렴된 주민의 요구를 시책화하기 위해 시정부의 정책형성능력이 향상되어야 하는데, 이를 위해 ① 기획조정부서의 보강, ② 도시정보체제의 확립, ③ 기획인력의 확보 등의 과제가 해결되어야 한다. 한편 재정적 책임을 완수하기 위해 각 도시정부는 세수확보의 노력을 극대화하는 한편으로 경비지출절감의 노력을 통해 안정된 재정운용기반을 구축하여야 하는데, 이의 첫단계 작업으로 행정의 책임범위를 분명히 하고, 행정수요를 발생단계에서 부터 관리하는 노력이 필요하다.

1. 市政參加의 基盤造成 및 參與誘導

행정수요가 복잡·다양하고 하드한 것에서 소프트한 것으로 이행됨에 따라 도시정부는 시민의 입장에서 생각하고 기획하며, 실천하고 조정하는 능력이 더욱 필요해진다. 그리고 시민감시하에 한정된 재원과 조직, 인재를 어떻게 보다 유기적으로 묶고 움직여 새로운 행정과제에 대응할 것인가 하는 것에 자치행정의 성패가 달려 있다. 일반적으로 시민참여는 주로 시정부의 정책결정에 참여하는 ‘행정참가’와 주민들의 자발적인 커뮤니티활동인 ‘지역참가’로 구분되는데, 이중 행정참가는 시민에 의한 참여행정의 출발점이다. 각 도시시정부가 이러한 행정참가를 성공적으로 이끌어내기 위한 참여기반조성으로 다음과 같은 노력이 필요하다.

1) 행정정보공개제도의 채택

성공적인 행정참가는 시청과 시민사이의 정보교환시스템(정보공개와 피드백시스템)이 어떻게 되어있느냐에 달려 있다. 그 중에서도 특히 정보의 공개는 행정참가의 선결조건이므로 ‘행정정보공개제도’의 확립이 필요하다. 이를 위해 우선 시의회는 ‘행정정보공개조례’를 제정하고, 집행부는 ‘공문서관’을 설치하여 기존의 보관위주의 문서관리체제를 열람과 이용위주의 관리체제로 전환한다. 특히 장차 정보화시대에 대비해 ‘시정정보센터’를 신설하여 각종 행정자료들을 데이터베이스화하고, 이들을 가정이나 커뮤니티센터에서 쉽게 열람할 수 있도록 ‘도시종합정보망(city-net)’을 구축해야 한다. 그리고 그를 토대로 각종 쌍방

향통신매체를 통해 시민들의 각종 민원이나 시정책과 행정에 대한 의견을 수렴토록 하므로써, 시청과 시민간의 정보교환시스템을 확립하도록 해야 한다.

2) 시민참여통로의 확대

민주적인 정책결정은 시장과 시민과의 대화나 집회, 주민조직으로부터의 요망청취, 시민단체와의 정기적인 협의, 이동시청, 앙케이트조사, 각종 위원회나 심의회에의 자문, 시의원의 활동 등과 같이 정책결정과정에서 시민참여를 확대하므로써 가능해진다. 그럼에도 불구하고 대부분의 시정부에서는 시민들의 의견·요망, 고충, 정책아이디어를 즉시 받아들이고 반영시키는 장소와 루트가 정비되어 있지 못한 것이 현실인 만큼, 이러한 통로를 재점검·보강하여 적극적으로 활용하도록 해야 한다. 이러한 주민참여통로의 개선방안에 대해서는 많은 아이디어가 나와 있으므로, 문제는 그를 활용할 자세와 의지가 어떠한가에 달려 있다. 이와 관련된 모범사례를 소개하면 일본의 가게가와시의 '시민총대회제도'를 들 수 있는데, 이 시는 이 제도를 통해 시정을 공개하여 시민과 함께 정책형성을 해 나가므로써 시민들로부터 시정의 신뢰성을 확보하고 있다²⁾.

3) 시민의 자질향상운동의 전개

시민참여를 활성화하기 위해 행정정보의 공개와 참여통로의 정비도 중요하지만 보다 근본적인 대책은 시민의 자질향상운동이 전제되지 않으면 시정부의 민주주의는 중우정치적 타협과 무계획으로 인한 행·재정적 비용증대가 초래될 것이다. 고도산업사회로의 진입에 따라 정치에 무관심하게 되고, 지나치게 이기주의적인 성향이 팽배하면서 비참여층의 주민이 늘어나게 될 것인 바, 각 시정부는 각종 시민참여나 사회교육프로그램을 통해 이러한 무관심층을 시정에의 참여층으로 확대해가려는 노력이 필요하다. 참여는 참여에 필요한 자질을 발달시키고 참여할수록 적극적으로 참여의사를 갖게 되기 때문에 어떠한 형태로든 참여의 경험을 갖도록 하는 것이 중요하고, 생애학습운동과 같은 주민교육을 통해 향토애와 향토의 긍지 재확인 및 자주적·주체적 지역사회 건설의 동기를 유발하지 않으면 안된다.

2) 가게가와(掛川)시는 매년 4월(회계년도 개시) 시민대표 420명으로 구성되는 시민총회중앙집회를 열어 시장으로부터 해당년도의 시정방침과 시예산 등의 설명을 듣고, 전년도 시민의 의견·요망·고충·아이디어의 해결 및 처리상황을 수록한 '시장·구장교류수첩'이 배부된다. 그리고 10월에는 시장과 간부가 십수명씩 참가하는 이동시청형태의 시민총대회지구집회가 시내의 16개 국민학교를 중심적 집회장으로 하여 순회한다. 이때 청취된 시민의 요망과 의견은 정확하게 기록·정리되어 교류수첩의 기초가 된다. 이 경우 시의회의원은 이 집회의 입회인이나 고문과 같은 역할을 담당하고, 시장은 시정의 총지휘자이자 정책프로듀서로서 그리고 시민총회회는 주민파위의 중심인물이 된다.

2. 市政府의 政策形成能力의 向上

세계화와 지방화가 동시에 진행되는 'Glocalization의 시대'에 있어서 각 도시는 국가에 의존하지 않고 직접 자기책임하에 지역의 고유한 산물이나 문화를 개발하여 국제경쟁에 나서야 하고, 한편으로는 각 도시간의 경쟁에서도 살아 남을 수 있어야 한다. 이는 종래와 같은 전국적으로 획일적인 처방으로는 해결할 수 없는 것이어서 지난 날의 타성에서 과감히 벗어나 보다 적극적이고 탄력적인 발상과 대응이 요청되는 바, 그러기 위해서는 무엇보다도 각 자치단체의 정책형성능력이 중요한 관건이 될 것이다. 따라서 지금까지 주로 국가나 도에 의해 결정된 정책을 단순히 집행만 해오던 도시행정이 보다 개성있는 지역발전을 위한 종합계획과 선진정책을 수립하므로써, 적극적인 지역경영의 주체로서 필요한 정책형성능력을 배양해나가기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

1) 기획조정부서의 보강

각 도시정부가 명실공히 자율행정의 주체로서 체기능을 다하도록 하자면, 기존의 중앙 및 상급단체와의 연계를 강조하는 종적이고 경직적인 행정체제에서 시청내의 타부서와 연계를 강화하는 '주민지향적 행정체제'로 바꿀 수 있도록 기획조정기능을 보강하는 작업이 우선되어야 한다. 현재 각 도시마다 기획조정담당부서로서 '기획실' 또는 '기획예산과'가 있기는 하나 대체로 기획업무는 불과 한개의 계(기획계)에서 담당하고 있어서, 실질적으로 각 도시정부의 기획조정기능은 매우 미미한 실정이다.

따라서 기획부서를 확대·개편하여 독립부서형인 '기획조정실'로 하되, 실장밑에는 정책기획담당관, 예산조정담당관, 행정정보담당관, 공보연락담당관을 두도록 한다. 이 때에 정책기획담당관실에서는 시의 장기발전계획은 물론 각종 새로운 시책개발을 담당하도록 하고, 예산조정담당관실은 예산편성은 물론 각 부서별 시책의 조정업무를 맡도록 한다. 또한 정보화시대에 대비해 행정정보담당관실에서는 각종 지역정보 및 행정정보시스템의 구축·관리는 물론 정보공개 및 각종 여론조사·수집업무등을 담당토록 한다. 마지막으로 공보연락담당관실에서는 각종 홍보활동과 더불어 상급 및 인접 자치단체와의 연락 및 광역사무를 담당토록 한다.

2) 도시정보관리체제의 구축

합리적인 정책형성을 위한 필수적인 전제의 하나로 종합행정정보관리체제인 도시정보관

리체계(Urban Management Information System)를 구축하도록 한다. 이러한 도시정보관리체계는 행정체제내부실태는 물론 주민과 지역사회의 전반에 관한 실태 등의 현상정보는 물론이고, 광역지역사회의 실태 및 주민의 의식·욕구·만족도 등의 규범적 정보가 포함되는 포괄적이고 통합적인 것이어야 한다. 뿐만 아니라 이러한 정보체계내에는 특정서비스나 공공시설의 운영에 관한 상세한 경영정보체계를 하위시스템으로 구축하여 도시관리정책결정에의 지원체제가 확립되도록 해야 한다. 예를 들어 지리정보체계(GIS), 데이터관리시스템(MDS), 의사결정지원시스템(DSS), 전문가시스템(ES) 등이 그것이다. 그리고 더 나아가 광역적 도시공공서비스 전달문제를 해결하기 위해, ‘도시지역정보체제’ 구축에 관련된 조직체제, 자료수집·분석, 정보의 관리·이용 등 3가지 차원에서의 다각적인 노력이 필요하게 된다. 이러한 업무를 담당하기 위해 현재 총무과 전산계에서 담당하는 업무를 새롭게 보강될 기획조정실의 행정정보담당관실에서 흡수하여 정보화시대에 걸맞는 정보관리부서가 되도록 해야 한다.

3) 기획인력의 확보

(1) 청내 기획요원의 확보와 훈련

기획조정부서의 인재와 조직을 육성하기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다. 우선 인재는 업무의 집행과정을 통해 육성되는 것이므로, 과감하게 젊은 직원들에게 어려운 일을 맡겨 스스로 해결케 하는 능력을 기르도록 하며, 인사이동을 통하여 타부서와 교류하도록 하되, 청사내의 전 직원이 폭넓은 관심을 갖도록 해야 한다. 다음으로 청내의 모든 정보는 가능한 전원이 공유할 수 있도록 하되, 반드시 목표설정과 방법을 확인하도록 한다. 또한 기획업무마다 책임을 지는 ‘소그룹편성방법’을 활용하되, 생기넘치는 즐거운 분위기의 부서를 만들도록 한다. 뿐만 아니라 특정 국과의 직원이 자신의 부서는 물론 관련분야의 부서에서 이루어지는 정책결정과정에도 참여할 수 있도록 해야 하는데, 이를 통해 공무원이 자신들의 담당과 소속을 넘어서 자치단체 행정전반에 대한 건설적인 비판과 제언을 하게 함으로써 합리적 정책형성이 가능해진다.

(2) 정책조사연구팀의 활용

국제화, 정보화, 고복지화 등의 사회환경변화에 종합적이고 적극적으로 대응하기 위한 다양하고 새로운 행정과제를 단기간에 개발하기 위해, 기존의 기획부서와는 별도로 각 부서를 초월한 정책입안조직인 ‘프로젝트팀’을 구성하는 것도 방안의 하나이다. 각 국·과로부터의 추천이나 청내직원들을 대상으로 공개모집에 의해 선발하여 시장이 임명하는 임기 1

년 정도의 위원회를 구성하도록 하는데, 이 팀내에는 다시 테마별로 여러개의 ‘정책연구회’를 구성하여 창의적인 정책을 구상하도록 한다. 그런 후 각 분과별 연구회의 결과를 프로젝트팀에서 실천가능성 등에 대한 평가를 하고, 그 결과를 기획조정회의나 의회에 보고하도록 한다. 최근들어 일본의 각 자치단체에서는 이러한 프로젝트팀을 구성하거나, 직원의 ‘정책과제연구’에 대한 지원금 지급, ‘정책콩쿠르’, ‘아이디어올림픽대회’ 등을 통해 개성있는 정책개발에 앞장 서고 있다).

(3) 민간부문의 전문인력 활용

관존민비의 풍조는 많이 사라졌지만, 아직도 법령, 통첩, 선례를 중시하는 자치단체 직원들의 발상법은 그다지 변하지 않았다. 자치단체직원만이 지역개발의 전문가였던 시대는 끝났다. 시민들 중에서도 재무, 세무, 인사, 컴퓨터, 토목, 건축, 도시계획, 환경, 문화에 이르기 까지 모든 분야에 걸쳐 전문가가 있다. 따라서 민간부문의 전문경영인을 자치단체의 장이나 중간관리자로 영입하는 것 외에도, 새로운 기술이 필요한 행정부문에 시민들의 자원봉사인력을 활용하도록 한다. 첨단기술시대에는 행정담당자들 가운데 고도의 기술을 이해할 수 있는 전문가가 적으며, 전례가 없는 기술을 도입할 수 있는 제도도 미약한 상태이다. 특히 기술영역의 행정직원은 2~3년마다 인사이동이 있어, 전문성을 제고하는데 어려움이 있다. 따라서 기업에서의 프로전사인 시민을 ‘자문위원’이나 ‘심의위원’의 형태로 참여시켜 관련사업과 기술에 대한 협력·조언을 얻을 수 있도록 한다. 앞으로 주휴 2일제가 정착되면 전문직 시민들은 자신의 직장에서 활용되지 않는 능력을 토·일요일을 이용해 다른 조직이나 지역사회에서 활용할 수 있기를 원할 것이기 때문이다. 따라서 차후 각 시는 각종 시책을 수립함에 있어서 행정만의 발상이나 타 자치단체를 흉내내는 것만이 아닌, 널리 시민의 지혜를 결집하고 경우에 따라서는 시민에게 비용과 노력을 부담시키는 방안까지 강구해야 할 것이다.

3. 行政責任範圍의 劃定

진정한 의미에서 바람직한 도시관리란 공공서비스 중에서도 반드시 행정기관이 직접 공

- 3) ‘수비’에서 ‘공략’으로 그리고 ‘창조’의 행정을 구호로 내건 일본의 각 자치단체는 다음과 같은 아이디어 창출에 의한 각 지역특성 살리기를 시도하고 있다. ① 유료복지의 새로운 패턴을 개막한 ‘무사시노시 복지공사’, ② 지방박람회 선구자가 된 ‘고베 Portpia’, ③ 도야마현 도가촌의 ‘세계연극제’, ④ 가나가와현의 ‘정보공개시행조례’ 등이 대표적인 예이다. 또한 자치단체의 ‘정책콩쿠르’에 나타난 독특한 시책들로는 ‘일만명 시민집회’, ‘즉시처리과’, ‘일요시민상담실’, ‘밤의 시민다이얼’, ‘홍보문서배포’, ‘전문서비스원제도’, ‘숲이 우거진 도시환경을 만드는 조례’, ‘자연환경보전조례’, ‘시가지관광조례’ 등이 있다.

급해야 할 것만을 ‘공공메카니즘’을 활용하도록 하고, 민간기업의 참여를 통한 시장원리를 적용할 수 있는 경우에는 ‘시장메카니즘’ 그리고 시민에너지(시간과 돈)를 활용할 수 있는 부문에는 ‘참여메카니즘’을 조화롭게 적용하여, 공공서비스전달방식에 대한 선택과 비용부담의 시스템을 구축하여 ‘행정의 책임범위’를 분명히 확정하도록 해야 한다. 이러한 행정 책임범위의 확정에 관한 작업은 대체로 아래와 같은 3단계의 과정을 거치도록 해야 한다.

1) 행정책임범위의 확정절차

우선 제1단계로 각 도시정부는 기존의 행정사무(공공서비스)나 장차 행정수요로 처리되어 지도록 요청되어지는 사회적 수요가 있는 잠재적 공공서비스를 대상으로 공공성 여부를 검토하고, 그에 따른 서비스의 성격에 따라 공공재, 혼합재(준공공재), 민간재 등으로 구분한다. 도시행정서비스 중에는 민간재와 공공재의 양자의 성격을 겸한 혼합재가 많이 있는데, 이들 중에서 민간재로 공급될 수 있는 것은 민영화(privatization)할 것을 결정하므로써, 공공의 책임영역에서 우선적으로 배제시키도록 한다.

다음으로 제2단계에서는 공공재적 성격을 띠는 사회적 수요라 하더라도 그 중에서 시민들 각자나 시민 상호간의 협동적 노력에 의해 해결해 나갈 수 있는 것들은 행정수요에 포함시키지 않으므로써 행정의 책임영역을 축소해 나가도록 한다. 이러한 것을 ‘행정수요의 관리전략’이라고 할 수 있다.

마지막으로 제3단계에서는 기존의 공공서비스 중에서도 시민이 시장메카니즘을 통해 공급받기를 원하는 서비스는 ‘공적부담·자발적부담·사적부담’의 조합에 따라, 민간위탁, 민관협력체제 및 제3섹터에 의한 방식등에 의해 공급하도록 한다.

이처럼 사회적 수요에서 행정수요를 식별해내어 행정의 책임영역을 확정하는 작업은 기존의 행정사무에 대한 공공성여부의 재검토는 전문가들과 공무원들이 참여한 시정개혁위원회의 활동을 통해서, 그리고 새롭게 발생하는 사회적 수요 중에서 행정수요로 할 것인가에 대한 판단은 시민들의 참여가 보장된 지방의회의 조례제정을 통해 결정해야 한다.

2) 공기업의 민영화

제1단계에서의 민영화전략은 정책결정단계에서 우선적으로 검토되고, 시행되어야 한다. 수혜자가 일부계층에 한정되어 있어 선택적이고, 기초적 수준 이상의 서비스에 대해서는 철저한 수익자부담원리에 입각해 공공서비스 전달책임을 완전히 민간부문에 이양하므로써 행정의 책임범위를 축소하도록 해야 한다. 행정기관형 또는 제3섹터형의 지방공기업을 민

간기업으로 전환시키는 것으로, 이는 사실상 정책결정단계에서 민영화에 대한 결정이 이루어진 것을 집행단계에서 단계적으로 전환하는 것에 불과하다. 이러한 민영화를 포함해 민간활력을 이용할 때는 제공할 서비스의 구체성 정도, 서비스생산가능자의 존재, 공급목표의 달성가능성, 능률성과 규모의 경제성, 계층간의 형평성, 소비자에 대한 대응성, 부정의 소지, 정부의 통제가능성 등의 기준을 고려하여 신중한 결정이 이루어져야 한다.

3) 행정수요의 관리

제2단계에서의 행정수요의 관리란 행정수요가 발생하는 것에 대해 무작정으로 서비스공급능력을 신장하기 보다는, 도시정부가 각종 도시문제가 도시행정수요로 귀착되지 않도록 사전에 정책적 노력을 통하여 수요를 억제하는 전략을 말한다. 예를 들어 도시문제를 시민교육이나 각종 계몽활동을 통해 주민들과 행정관료들의 가치관과 의식구조를 바꾸므로써, 규범적 또는 초월적 해결방안(trancendental solution)을 찾도록 해야 한다. 승차습관이나 행태에 관한 교육을 통한 교통수요의 관리, 자원절약과 재활용의 권장을 통한 도시쓰레기 문제의 해결 및 대가족화의 유도를 통한 각종 노인 및 청소년복지문제를 가정에 내부화하는 것 등이 좋은 예이다.

IV. 政策執行段階에서의 戰略과 課題

정책집행의 단계에서는 앞선 단계에서 시민욕구에 충실하게 그리고 합리적인 범위에서 결정된 시책들을 보다 효율적으로 시행하므로써 재정적 책임을 완수하는 데에 중점이 두어진다. 따라서 공공성을 크게 저해하지 않는 범위내에서 시장메카니즘과 참여메카니즘을 적절히 활용하여 민간부문과의 적절한 역할분담을 통해 정책집행의 효과성을 제고하고 건전 재정운용을 꾀하는 전략이 모색되어야 한다.

1. 民間活力的 利用

시장메카니즘을 활용하는 민간활력의 이용전략을 체계적으로 전개해 나가기 위해서는 공공서비스의 전달에 어느 정도까지 민간기업을 활용할 것인가 하는 것을 결정하여야 하는데, 이는 대체로 민간위탁, 민관협력체제의 2가지로 유형화되어 추진될 수 있다.

1) 민간위탁방식의 활용

우리나라는 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’과 각종 법령에 의해, 계약·지정·허가 등의 방식으로 민간위탁(contract-outs)을 계속적으로 확대해오고 있다⁴⁾. 그러나 아직도 대부분의 도시정부가 상하수도, 공원, 운동장 및 체육관, 시민회관, 복지시설 등 상당수의 공익사업에 대해 사업소나 본부를 설치하여 직접경영하고 있는 실정인 바, 이에 대한 민간위탁방식으로의 전환을 검토하여야 할 시점에 와 있다. 이처럼 비용절감, 서비스질의 향상, 행정의 민주화 및 사업의 전문화를 추구하기 위한 민간위탁방식은 설계·건설사업, 청소사업, 공공시설·청사관리 및 전산처리 등을 기업에 위탁하는 형태와 사회복지 및 문화사업 등을 개인 및 민간단체에 위탁하는 ‘주민위탁형’으로 나누어진다. 이중 시민참여와 관련하여 중점을 두어야 할 것은 주민위탁형인데, 이러한 민간위탁은 감량경영(cutback management)에만 그 뜻을 둘 것이 아니라, 지역활성화를 목표로 시민·기업·행정 등 지역사회의 각 주체가 협력해서 새로운 자치스타일을 마련해간다는 의미에서 체계적이고 적극적인 활용이 요구되어 진다.

2) 관민협력체제(Public-Private Partnership)의 구축

우선 시가 직영하고 있는 사업소나 행정기관형 공기업은 민관공동출자에 의한 제3섹터형 지방공기업으로 전환하여야 한다. 예를 들어 도시개발, 상·하수도, 지방도관리, 공원, 병원, 장묘, 체육시설, 시립교향악단 등의 사업은 민관합작투자로 이루어진 순수한 의미의 공기업 형태로 운영하는 것이 바람직하다.

또한 공익목적의 도시개발사업에 민간자본을 적극적으로 유치하여 재정적 부담을 줄이는 방법의 하나로 ‘민자유치형 개발사업’을 민관협력사업으로 적극 활용하도록 한다. 도시재개발시 민자유치의 신속이나 산업진흥 등에 이 방법을 사용하게 될 것인 바, 이 때의 사업 주체의 형태는 지방공사·공단외의 출자법인형, 민법상의 재단법인형 또는 상법상의 주식회사형이 되도록 한다. 특히 대도시의 재개발이나 지방산업의 활성화사업 중에서 공공성이 그리 크지 않고, 사업에 소요되는 재원의 상당부분을 민간부문에서 충당해야 할 필요가 있

4) 흔히 민간위탁과 민영화를 같은 개념으로 이해하거나 혼돈하는 경우가 있는데, 이는 공공서비스의 공급결정권을 시정부에 유보하느냐 아니면 완전히 시장의 원리에 맡기느냐 하는 데에 차이가 있으며, 이 양자는 모두 민간화라는 개념에 포괄되어지는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 민간화(privatization)의 한 형태인 민영화는 서비스의 정부공급을 축소하기 위해 정부자산이나 공영기업을 매각하여 공공서비스의 공급결정과 생산을 완전히 시장의 원리에 맡기는 것으로, 결과적으로 공공재를 민간재화하는 효과를 갖는 조치이다. 민간화는 이와 더불어 공급결정은 행정기관이 하고 서비스의 생산만을 민간부문에 맡기는 민간위탁, 정부의 재정부담의 민간화(사용자부담원칙 확대), 보조금지급의 축소 및 각종 민간부문에 대한 규제완화까지 포함하는 개념이다.

는 경우에는, 지방자치단체가 25%이상 출자하는 민간주도형의 제3섹터(민관협력사업)를 적극 활용하도록 해야 한다.

이러한 과정에서 도시정부가 유의해야 할 일은 민간활력의 도입이라는 점에 지나치게 집착하여, 과도하게 인센티브를 부여함으로써 발생하게 될지도 모르는 환경파괴, 토지이용질서의 문란, 지가양등, 지역문화의 파괴 등의 부작용을 최소화 하는 일이다. 그러자면 이러한 사업들은 반드시 그 지역사회의 중장기발전계획의 틀안에서 이루어지도록 해야 하며, 한편 민간활력을 억제하게 될지도 모르는 지나친 공적 통제가 이루어지지 않도록 배려하는 것 역시 중요하다.

2. 地域參加活動의 誘導 및 支援

시정부가 시민의 욕구를 모두 충족시키기에는 행·재정적으로 한계가 있으므로, 정책형성 단계에서 뿐만 아니라 정책집행의 단계에서도 시민들의 협력이 필요하다. 대체로 참여에 관심이 있는 층이라 하더라도 종전의 관습처럼 지역유지나 자치단체에 일임하거나, 참가의식은 있어도 무엇을 해야 좋을지 모르는 경우가 많다. 이러한 경우에는 자치단체의 노력여하에 따라 행정에 대한 열렬한 협력자로 변신시킬 수가 있는 요소를 내포하고 있다. 또한 어떤 계기가 있어서 사회참가에 눈을 뜬 계층이나 자원봉사조직과 같은 주민활동을 하는 층은 탁월한 리더가 없는 한 지속적인 활동이 어렵고 독자적인 활동에도 한계가 있으므로, 이들의 활동을 지원함으로써 행정과 파트너 관계를 만들기 쉬운 계층이다. 따라서 각 시정부는 위와 같이 참여에 관심이 있는 층이 행정활동에 협력할 수 있도록 민간위탁이나 공동생산의 형태를 통해 과거의 '요구형 참여'를 '생산적 참여'로 유도함으로써 '참여메카니즘'을 충분히 활용하도록 노력해야 한다.

그러자면 민간위탁이나 민관합동방식의 두가지 방식에 의해 공급할 수 없는 여타의 공공서비스 중에서 행정과 시민이 공동으로 해결할 수 있는 것들을 식별해내고 그것을 시민들과 더불어 해결해 가야 한다. 시민참여를 통한 이러한 공동생산방식(coproduction or coprovision of public services)으로는 예를 들어 '공공기물을 파괴하지 않는 소극적인 것'에서부터, '사회복지기관에의 자원봉사활동', '주민이 공공시설을 관리·운영하는 것'은 물론 적극적으로는 주민이 행정기관과 공동부담하여 '소규모 통행로를 건설하는 것' 그리고 시민이 '비전문적인 행정업무에 자원봉사하는 것'까지 다양한 분야에서 여러가지 형태로 모색되어 질 수 있다. 우리나라는 매우 일상적이고 기초적인 서비스(예 : 골목포장, 하수도정

비, 쓰레기처리 등)의 생산에서 이러한 방식을 택하고 있는데, 이들이 갖는 여러가지 특성과 제약조건에도 불구하고 그 결과는 정부와 주민에게 모두 긍정적이었던 것으로 평가된다. 쓰레기분리수거와 재활용은 물론 장차 사회복지·문화 등이 소프트한 행정서비스의 분야에서 참여층과 비참여층을 조직화하여 이러한 공동생산의 방식을 적극적으로 확대해나가야 할 필요가 있다).

3. 市財政運用의 健全化

재정적 책임을 완수하기 위해 시장메카니즘과 참여메카니즘을 활용하는 노력 이전에 도시정부는 공공부문에서 재정건전화를 위한 제반 노력을 경주해야 한다. 이는 행정전반에 대한 감축관리를 통한 지출의 최소화와 시의 세수의 증대노력을 통해 재정수지의 균형을 유지하도록 하는 한편 예산제도를 보다 효율적으로 운용함으로써 가능하게 된다.

1) 감축관리(cut-back management)

도시정부의 경영행정이 성공을 거두려면 우선 시정부조직내에서 보다 작은 정부를 만들려는 노력을 해야 하고, 그를 시민들에게 공개한 후 그들의 협조를 얻어내려는 자세가 필요하다. 이를 위해 행정조직운용의 과학화와 합리화를 통한 능률과 절약으로 ‘경상적 경비’의 절감을 꾀하려는 행정개혁적 노력이 요구된다.

우선 행정조직운용에 있어서 비능률행정에 도전하려는 자세와 노력이 필요하다. 이를 위해 예를 들어 ① 행정수요의 침투시간대에 ‘중첩근무교대제’를 통해 불필요한 인력증강을 억제하는 등의 ‘현명한 판단(thinking smarter)’에 의한 조직운용, ② 모든 조직은 측정가능한 목표를 개발·이용한 목표에 의한 관리(MBO), ③ 사업별 예산편성(program budgeting)에 의한 예산절약 및 ④ 행정전산화와 사무자동화(OA) 등에 의한 각종 감축관리기법을 통해 생산성향상을 위한 조직발전(OD)을 꾀할 수 있도록 해야 한다.

다음으로 각 도시정부는 도로교통, 상·하수도, 쓰레기처리, 환경보전 등의 광역적 사무의

5) 공동생산 (또는 공생산, 협동생산, 관민협동생산)이란 용어를 사용한 Vincent Ostrom교수는 이 용어를 좁은 의미의 공동생산, 민영화, 민간위탁, 제3섹터의 활용 등을 포괄하는 광의의 개념으로 파악해 관민협동체제(Public-Private Partnership)에 의한 민간활력의 이용라는 개념으로 사용하고 있다. 이 개념속에는 ① 지방정부가 민주적인 자치원칙에 좇아 공공서비스를 생산·공급해 나가는 것, ② 소비자인 주민의 적극적인 관여를 통한 생산이 지방정부의 경우보다 생산성이 높다는 것, ③ 생산과정에 주민참가와 주민에너지의 투입이 가능하도록 주민과 행정과의 유대관계를 조성할 수 있는 환경을 창조해 나가는 것, ④ 주민과 행정이 파트너십을 확립하고 자치권의 강화와 자치정의 활성화를 도모해 가는 것 등의 의미가 담겨 있다.

처리에 대해 인접 자치단체들과 더불어 효율적 광역행정체제의 구축을 통해 지역적 차원에 서의 규모의 경제성과 서비스배분의 형평성을 추구하려는 노력이 필요하다. 또한 「시정부 실적평가조례」를 제정하여 이러한 감축관리의 노력을 점검할 수 있도록 한다. 분명한 목표 설정과 그에 따른 직무수행을 감시할 수 있는 체제로서 ‘예산관리지침’을 작성하여 활용하도록 한다.

2) 세수증대노력(fiscal effort)의 확대

건전재정운영에 있어서 도시행정수요를 감축하는 일만이 능사가 아닌 이상, 시정부가 재정적 책임을 완수하기 위해 해야 할 또 하나의 일은 지방세 및 세외수입의 증대를 통해 도시정부의 재정력을 보장하는 것이다.

(1) 시세제의 개선을 통한 세수입 증대

부동산경기의 침체에 따라 1990년대 중반이후 재산세, 종합토지세, 도시계획세 등의 세수 증가속도가 현저하게 약화될 것에 대비하여, 정부는 1996년까지 지방세부담률을 5%로 증대시키는 것을 목표로 하여, 부동산관련 지방세를 전반적으로 강화시킬 예정이다. 담배소비세도 현재 종량세에서 종가세로 전환시키며, 자동차세 인상 등이 검토되고 있다. 이러한 점들을 감안하여 각 시정부는 단기적인 세수증대만이 아니라 중장기적인 세제개혁을 위해 다음과 같은 노력해야 한다.

우선 재산관련 시세의 경우 공시지가와 과세표준의 연계를 강화하고, 세율을 조정하도록 하며, 자동차세, 지역개발세, 소방공동시설세, 도시계획세 등과 같은 비재산과세의 경우에는 조세부담수준을 현실화하기 위해 주기적으로 세율을 조정하도록 한다.

다음으로 시의회의 의결을 통해 시의 특성에 적합한 ‘법정외세’를 신설하도록 하고, 오염자부담원칙에 의해 ‘환경보전세’와 같은 신세원을 발굴하도록 한다.

또한 시세감면의 효과를 객관적으로 평가하여, 그를 토대로 조세감면의 범위를 재조정할 수 있도록 한다.

(2) 세외수입 확충노력의 극대화

도시행정에서 급부행정의 비중이 높아가는 만큼 조세에 의한 재원조달에만 의존할 것이 아니라, 수익자부담원칙과 경영수익사업의 확대를 통해 세외수입을 확대해 나가도록 해야 한다. 이를 위해

첫째, 도로·하천의 점용료, 상·하수도요금, 폐기물수거료, 공원·관광지의 입장료 등 각종 공공요금의 현실화를 통해 세외수입을 확대한다. 도시공기업의 경우 채산성이 확보되지 않

을 경우에는 공공서비스의 양적 확대나 질적 개선이 어려우므로 도시공기업의 건실한 재정 운영을 위해 효율체계를 합리화하여야 하는 바, 이를 위해 원가상승요인을 합리적으로 반영하는 신축성있는 ‘효율결정장치(예:효율심의위원회)’를 갖추도록 한다.

둘째, 경영수입사업의 영역을 확장해 나가도록 한다. 장기적 지역개발사업차원에서의 토지개발사업, 하천골재채취 등 관수용건설자재개발사업의 직영확대, 관광시설, 하천부지 등 유희공유재산의 주차장으로의 활용 및 묘목생산판매수입 등과 같이 사기업분야에서 착안하지 않은 부존자원의 개발에 창의적 노력을 경주하여야 한다.

셋째, 시공채(bond)를 적극 활용하여 도시개발사업자금을 조달하도록 한다. 시공채가 소화될 자본시장을 육성하고 기채선과 기채자금을 다변화하도록 하며, 시예산편성에 ‘재정투융자특별회계’를 설치·활용하도록 한다.

3) 도시에산제도 및 운용방식의 개선

도시정부의 건전재정운용을 위해 기존의 예산제도를 다음과 같이 개선해 나가야 한다.

첫째, ‘2년예산제도’를 도입하도록 한다. 단년도 예산편성주의를 지양하고 2년치의 예산을 한번에 편성토록 함은 계획과 예산의 연계를 강화함은 물론 의회의 예산심의를 보다 신중하고 충분하게 한다. 또한 각 집행부서의 예산편성으로 인해 낭비되는 시간을 절약하여 사업계획의 평가나 주민에 봉사하는 활동에 투입하도록 할 수 있게 한다.

둘째, 예산편성의 통합화와 자율화를 꾀하고, 예산분류체계를 개선한다. 우선 기존의 특별회계를 일반회계에 포함시켜 종합적 시각에서 계획적인 재정운용을 도모하도록 하고, 지방예산편성지침을 기본으로 하되, 해당시의 실정에 부합하는 세부지침을 작성하여 예산편성에 임하도록 해야 한다. 다음으로 사업별 예산편성이 가능하도록 하며, 복식예산제도의 도입을 통해 시예산은 물론 공기업과 기금까지 포함하여 이를 다시 경상계정과 자본계정으로 분리하여 편성할 수 있도록 분류체계를 개선한다.

셋째, ‘종합결산시스템’을 개발·도입하도록 한다. 통합결산의 대상은 일반회계와 지방공기업특별회계 및 기타 특별회계를 광범위하게 포함되도록 하며, 현금주의로 조정을 한다고 할 때 발생주의를 채택하여 연도말의 재정상태를 표시하는 대차대조표에서 현금수지의 결과를 도출하는 방법이 바람직하다.

넷째, 방만한 도시재정운영에 대비하기 위해 ‘재정통제장치’를 강구하여야 한다. 예산증가율을 주민소득 증가율이나 인플레이션 등에 연동시키거나, 전년예산대비 몇 % 로 제한하거나, 지방채를 조성하는 경우 절대액의 한도를 설정하는 등의 조치를 강구하도록 한다.

다섯째, 효율적 재정관리체계를 구축하고, 책임을 명확히 하기 위해 재정담당공무원의 자격기준을 향상시키도록 한다. 또한 시민의 이해를 돕기 위해 정부재정상태에 대한 간략한 설명서를 첨부하여 매년 ‘연간회계보고서’를 발간하도록 한다.

V. 政策評價段階에서의 戰略과 課題

도시자치를 시민과 더불어 이루어가는 참여행정이라고 한다면 정책결정과 집행의 단계에서 뿐만 아니라 정책평가의 단계에까지 시민참여가 이루어지도록 해야 한다. 시민을 위한 행정이란 궁극적으로 시민을 만족시켜야 하는 것인 만큼, 만족의 정도를 시민이 평가하고 그 결과를 토대로 시정개혁을 추진하여 다시 정책결정과 집행과정에 환류(feedback)되도록 하므로써 정치적인 책임을 다할 수 있게 된다. 따라서 이러한 정책평가단계에서는 공공서비스에 대한 만족도조사와 적극적인 시정홍보활동으로 시민들의 만족도를 관리하는 전략과 공공서비스 전달체제에 대한 성과를 측정해보고 그 결과를 토대로 부단한 시정개혁을 추진하는 전략이 활용되어야 한다.

1. 市民의 滿足度管理

1) 市民 滿足度 調査의 실시

그간 우리의 지방행정은 그 중심이 주민보다는 국가나 상급기관에 두어 졌고, 시민편의 보다는 행정편의위주로 이루어 왔다. 그러나 자치시대의 주민본위의 행정이 되도록 하자면 시정부는 항상 시민의 입장에서 발상하고 시민에게 최대한의 서비스를 제공하며, 궁극적으로는 시민만족의 행정을 수행하지 않을 수 없다.

행정기관이 서비스를 아무리 능률적이고, 효과적으로 공급했다 하더라도, 서비스에의 접근성 부족, 정보결여, 신뢰도 상실 등의 원인에 의해 주민이 만족하지 못한다면 그러한 서비스의 제공은 실패에 그치게 된다. 그 결과 도시정부는 시민에 대해 재정적 책임은 면할 수 있다하더라도, 궁극적으로는 정치적 책임을 면할 수 없게 된다. 따라서 각 도시정부는 정기적인 ‘행정실적평가’나 ‘경영진단’과 같은 행정성과측정의 노력을 통해 행정성과를 높여가는 것도 중요하겠지만, 궁극적으로는 시민의 만족도를 충족시키는 ‘민본효과’를 극대화하도록 노력해야 한다⁶⁾. 그러자면 제공되는 공공서비스에 대한 시민들의 만족도를 평가

6) 행정성과란 다른 말로 공공서비스의 공급자인 관청의 입장에서의 성과로 능률성, 효과성 등과 같이 서비스 전

하는 ‘시민조사(citizen survey)’ 또는 ‘서비스만족도조사’ 등을 적극적으로 활용하도록 해야 한다.

사실 지금까지는 각 도시에서는 ‘시민여론조사’라고 해서 수년마다 한번씩 다른 여러가지 문항과 혼합하여 아주 개략적이고 형식적인 평가를 하고 있으나, 이 방식은 실제로 도시공공서비스 전달체제의 문제점을 발견하기 어렵게 되어 있다. 따라서 앞으로는 1년 또는 2년에 한번씩 도로·대중교통, 상·하수도, 환경보전, 방범·소방, 쓰레기처리 등과 같이 개별적인 서비스를 대상으로 하거나, 시민생활에 관련된 중요한 서비스들을 한꺼번에 묶어 조사하는 방식을 택하도록 해야 한다⁷⁾. 그리고 그러한 결과를 반영하여 행정조직운용이나 공기업경영에 대한 개선을 통해 부단한 시정개혁을 추진해가야 한다.

2) 홍보활동의 충실화

지금까지의 홍보활동은 자치단체가 시민활동을 통제하거나 행정실적을 알리는데 치중하므로써, 행정정보를 공개하거나 시민들의 아이디어를 수렴하는 참된 의미의 ‘공공관계(public relation)’를 유지하는 효과적인 수단이 되지 못하고 있다. 따라서 차후 도시정부의 홍보활동은 ‘행정예고제’, ‘시정보고’, ‘시정정보센타’ 및 각종 지역언론 등의 활용을 통해, 시의 정책방향과 그간의 추진실적 및 집행상 드러난 문제점 등을 투명하고 효과적으로 홍보활동을 전개하도록 해야 한다. 그리고 그를 통해 시의 정책과정에 시민들의 요구와 제안(idea)을 투입시키므로써, 시정에의 시민참여 계기를 마련해 줄 수 있다. 뿐만 아니라 행정의 어려움을 시민들이 이해할 수 있도록 하므로써, 현재 시민들이 받고 있는 행정서비스의 수준이 비교적 만족스러운 것이라는 인식시켜 시정부의 정치적 책임을 다할 수 있도록 해야 한다. 이러한 것은 ‘주민의 만족도관리’를 위한 적극적인 ‘사후만족서비스(after service after : ASA)’라는 고급행정전략이 될 수 있다⁸⁾.

달의 생산성을 의미하는 것이다. 한편 민본효과란 서비스의 수요자인 주민의 입장에서 만족하는 정도를 의미하는 것으로 이는 대응성, 형평성 등과 같은 개념으로 측정될 수 있다.

- 7) 현재 우리나라에서 사용하고 있는 주민의식조사나 시민여론조사는 공공서비스성과를 측정하기 위한 것이라기 보다는, 삶의 질, 정치의식, 가치관, 생활환경 등을 포괄적으로 조사하기 위한 것이다. 따라서 도시서비스 전반에 대한 만족도조사방법(multi-service citizen survey)이나 단일 서비스의 이용자들에 대한 보다 정밀한 만족도조사(예 : 도서관이용자조사 또는 지하철이용자조사 등) 등이 제도화되어야 한다. 이러한 조사의 총괄은 기획조정실의 행정정보담당관실에서 담당하되, 조사업무는 지역사회대학이나 전문조사기관에 위탁하는 것이 바람직하다.
- 8) 사후만족도서비스(after service after : ASA)는 마케팅분야의 새로운 전략으로, 단순히 물건을 산 소비자에 대해 애프터서비스를 하는 것 뿐만 아니라, 그 이상 소비자의 심리적 만족을 위해 노력하는 서비스의 형태를 말한다. 예를 들어 소비자가 확신을 갖지 않고 특정회사의 제품을 구매하였을 때, 구매후에라도 그 제품에 대한 광고를 보면서 심리적 안도감을 느끼도록 광고를 계속해주어야 한다는 개념이다. 이는 공공서비스의 소비자인

2. 持續的인 市政改革의 推進

각 도시정부가 행정운영에 기업경영 마인드를 도입하고 보다 시민에게 접근하는 주민만족지향의 민본행정을 펼쳐나가기 위해서는, 끊임없는 자기갱신의 노력을 통해 명실상부한 자치행정체제를 구축해 나가지 않으면 안된다. 그러자면 시정부는 각 부처의 공무원, 시의원, 행정전문가, 시민단체의 대표 등으로 구성되는 시정개혁추진기구(‘시정개혁추진위원회’ 또는 ‘시정개혁추진본부’)를 상설화하고, 자체 및 외부의 행정진단을 통해 지속적인 행정개혁을 추진해 나가야 한다.

이를 위해 ‘도시공공서비스전달의 성과측정시스템’의 도입을 통해, 서비스전달체제의 문제점을 발견하고 이를 개선해 나가도록 한다. 각 도시서비스별로 전달의 성과를 측정할 수 있는 지표를 개발하고, 그를 통해 <表 3>에서 보는 바와 같이 서비스전달체제의 성과를 능률성, 효과성, 대응성, 형평성 등으로 구분하여 측정한다. 그리고 그 측정결과를 분석하여, 서비스전달체제에 어떠한 문제가 있는가를 발견하고 이를 개선하는 시정개혁조치를 취하도록 한다. 예를 들어 특정서비스에 대한 성과측정의 결과 능률성과 형평성에 문제가 있다면, 이는 서비스전달체제(행정기관)의 조직운영과 서비스공급결정을 위한 정책결정과정에 시민참여가 충분히 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 시정부는 그 서비스전달기관의 경영진단을 통해 생산성제고방안을 마련하고, 서비스관련정책의 결정과정을 보다 민주화하고 합리화하려는 노력을 해야 한다.

<表 3> 성과측정지표의 활용을 통한 도시공공서비스 전달체제의 개선

| 서비스전달과정 | 성과의 평가 | 문제의 발견 | 서비스전달체제의 개선 |
|-------------------------|---------|--------------|-----------------------|
| 행정 (投入) (活動) (產出) | → 「능률성」 | → 조직관리상의 비능률 | → 조직관리상의 생산성향상 |
| 지역 (結果) | → 「효율성」 | → 환경대응능력의 부족 | → 사업계획과 예산의 효과적 연계 |
| 사회 (影響) | → 「대응성」 | → 환류기능의 미비 | → 행정정보체계구축과 사회보고제도 확립 |
| | → 「형평성」 | → 시민참여의 부재 | → 정책결정과정의 민주화와 합리화 |

시민에 대해 시정부의 홍보에도 마찬가지로 적용될 수 있는 것이다.

VI. 結 論

이제 우리는 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)가 동시에 진행되고 있는 시대속에 있다. 이 시대에 우리의 도시정부들은 각 도시의 개성있는 발전을 위한 장기계획을 수립하고, 사회간접자본을 확충하며, 경쟁력있는 산업과 단체를 적극 육성하고, 다른 나라의 도시정부들과 교류와 협력을 활발히 하여야만 생존할 수 있게 되어있다. 따라서 앞으로 각 도시정부는 지방자치라는 제도를 최대한 활용하여 자율적 발전을 선택한다는 실리지향적 태도를 갖추어야 한다. 중앙정부로부터 주어지는 각종 제도나 자금을 충분히 활용하고, 자치단체간 경쟁원리에 입각해 도시건설에 있어서 공공시설의 정비에 충실을 기하므로써 구체적이고 실질적인 자치발전을 유도해 나가도록 해야 한다.

이를 위해 각 도시정부는 21세기의 시민사회건설을 위한 자치행정을 전개해 나가지 않으면 안된다. 우선 지역이 가진 온갖 에너지를 십분 활용하여, 지역에서 해야 할 일을 보다 독창적이고 단호하게 실행할 수 있는 의지와 노력이 담겨진 자율행정이 되도록 해야 한다. 다음으로 각 시가 어떠한 위치에 있는가, 그리고 어떠한 정책이 필요하고 긴급한 것인가를 시민과 상의하여 시민과 함께 만들어 나가는 참여행정이 되도록 해야 한다. 또한 앞으로의 도시행정은 지역사회의 디자인너로서 지역과 시민을 도시행정의 출발점으로 삼는 민본행정의 자세를 견지하여 정치적 책임의 완수에 충실하지 않으면 안된다.

한편 현대의 지방자치단체는 통치단체로서의 정치적 기능을 수행하는 권력주체라기 보다는 주민과 지역사회로부터의 요구를 최대한 충족시키는 경영단체로서의 서비스기능을 발휘하기를 요청받고 있다. 그러자면 앞으로 우리 도시정부의 모습은 David Osborne이 제시하는 바와 같은 촉매성(catalytic)정부, 지역사회주도형(community-owned)정부, 경쟁지향성(competitive)정부, 사명지향적(mission driven)정부, 결과지향적(result oriented)정부, 고객지향적(customer-driven)정부, 수익창출형(enterprising)정부, 예방적(anticipator)정부, 분권적(decentralized)정부, 시장지향형(market oriented)정부의 10가지의 모습을 띠는 ‘기업가형 정부’이기도 해야 할 것이다. 이를 위해 도시행정기능을 보다 효율적으로 운용하기 위해 행정기술의 향상, 관리부문의 축소에 의한 조직개선, 경영의 합리화, 민간활력의 이용 및 광역협력체제의 개선 등 다양한 방식을 통해 재정적 책임을 다하는 자치정부로 거듭나지 않으면 안된다.

參 考 文 獻

- 강천석 외(1995), 「지방경영시대」, 조선일보사.
- 경기도 지방공무원교육원(1986), 「都道府縣의 行政改革」
- 김일태(1995), “시민생활에 접근하는 부천시 자치행정의 발전방향”, [매력있는 인간도시 부천만들기 위한 국제심포지움(1995.4.24, 부천시민회관)] 주제발표논문.
- 김일태(1993), “자치시대 도시정부의 행정책임과 도시관리전략”, 「도시문제」, 제28권 제 297호
- _____(1993), “자치시대의 지방행정개혁추진기반조성에 관한 연구”, 「지방자치시대의 정치와 행정」, 의춘 김동훈교수 화갑기념논문집 간행위원회.
- _____(1992), “도시개발정보체계의 발전방안 연구”, 「도시문제」, 제27권 제285호.
- _____(1992), “도시공공서비스전달체제 평가모형정립에 관한 연구”.
- _____(1990), “2000년대를 향한 부천시 행정발전전략”, 「인간도시 부천, 21세기를 향한 새로운 전개 세미나」 주제발표논문, 성심여대 사회과학연구소
- 내무부지방행정연수원(1995), 「일본지방자치단체의 특수시책 -아이디어 99선-」
- _____(1995), 「지방자치단체의 정책형성방법」.
- _____(1994), 「최근의 일본 지방자치현장」.
- 노용희(1987), 「한국의 지방자치」, 서울 : 녹원출판사.
- 박경원(1992), “민간화의 개념·배경·전략”, 노정현 외, 「지방자치시대의 도시행정」, 서울 : 나남출판사.
- 윤주명(1992), “도시공공서비스 공급에 대한 공생산이론적 접근”, 노정현 외, 「지방자치시대의 도시행정」, 서울 : 나남출판사.
- 이시재 외(1991), 「주민생활과 지방자치」, 서울 : 형성사.
- 이주희(1994), 「주민만족행정서비스」, 서울 : 무한출판사.
- 서울21세기연구센터(1994), 「서울 21세기 구상 : 도시행정부문」.
- 성심여자대학 사회과학연구소(1991), 「제1차 부천시 시민여론조사보고서」.
- 정세욱(1990), 「지방행정학」, 서울 : 법문사.
- 중앙일보사(1995), 「전국74개도시 비교평가 자료집 -삶의 질 입체분석-」.
- 지방자치제도 중기발전계획 기획단(1993), 「지방자치제도 중기발전계획(안)」.
- 최창호(1994), “국제화와 지방화시대”, 「지방자치의 자율화와 국제화」 세미나 기조발표논문,

한국지방자치학회 제주지회.

하종근(1993), 「지방자치단체의 경영」, 서울 : 형설출판사.

한국지방행정연구원(1991), 「현대지방자치의 기능과 역할」.

細川護熙·岩國哲人, 김재환 역(1992), 「지방의 논리」, 서울 : 민지사.

岸本重陳 編(1989), 「市民生活 と 自治體責任」, 東京 : 學陽書房.

牛嶋 正(1990), 「現代の 地方自治 - 財政力と行政能力- 」, 東京 : 有斐閣.

David Osborne & Ted Gabler, 삼성경제연구소 역(1994), 「정부혁신의 길」, 서울 : 삼성경제연구소.

Nadler Gerald & Schozo Hibino, 정성호 역(1992), 「사고의 혁명 -새로운 패러다임을 창조하는 현상타파의 7가지 원칙-」, 서울 : 동아출판사.

Hatry, Harry P. et al(1977), “How Effective Are Your Community Services?”, *Procedure for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services*, Washington D.C. : The Urban Institute Publication Office.

Ostrom, Vincent(1977), *Comparing Urban Service Delivery System*, Sage Publishers, Inc.

Savas, E.S.(1987), *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham, NJ : Chatham House Publishers, Inc.