

都市서비스傳達과 生産性에 관한 研究

A Study on Productivity in Urban Service Delivery

李 晶
(한국지방행정연구원 연구원)

<目 次>

- | | |
|--------------------|----------------------|
| I. 序 論 | IV. 都市서비스傳達과 費用負擔 |
| II. 公共部門과 民間部門의 關係 | V. 都市政府의 生産性測定 |
| III. 都市서비스의 特性和 分類 | VI. 結論: 都市生産性的의 向上方案 |

I. 序 論

都市政府를 둘러싼 技術·經濟·社會的 需要가 변화함에 따라 都市서비스의 基礎構造가 수정, 개선되고 있다. 이에 따라 都市政府는 都市서비스需要를 충족시키기 위한 다양한 方法을 모색하고 있다. 이러한 노력으로서 公共·民間의 協力, 都市서비스傳達의 分權化, 都市서비스의 民營化, 規制緩和와 民主化, 都市生産性的의 向上 등이 추진된다.

本 論文은 都市管理의 効率化라는 차원에서 都市生産性的의 向上에 着점을 둔다. 民間部門은 수익(profits), 투자수익율(ratio of return), 시장점유율(market shares) 등 경제적 기준에 의해 費用能率性, 收益性을 측정하지만, 公共部門은 意思決定의 質에 대한 淸楚性의 불충분, 이윤추구행위의 결여 등에 기인하여 成果(performance)나 生産性(productivity)을 측정하기 어렵다.

그러나, 1970년대에 들어 美國 등에서 生産性指標의 개발 및 적용이 시도되었고, 民間部門과 公共部門간 生産성 격차에 기초하여 公共서비스의 민영화가 추진되고 있음에 비추어 그 前提條件으로서 도시생산성 연구가 요구된다. 따라서, 公共部門과 民間部門의 관계를 살펴본 후 도시서비스의 전달체제, 비용부담구조, 都市政府의 生産性 測定에 대해 기술하고자 한다.

II. 公共部門과 民間部門의 關係

1. 公共-民間의 概念

公共部門과 民間部門의 區別은 쉽지 않으며 양부분의 경계선은 나라와 시대에 따라 相異하다.¹⁾ 原始古代社會에서 公共(Public)²⁾과 民間(Private)의 구별은 존재하지 않았다. Public과 Private는 라틴어 “Publicus와 Privatus”의 파생어로서 “Publicus”는 사람들이 共同으로 所有하며 國家에 의해 제공, 유지되는 것, 그리고 “Privatus”는 특정개인의 사용 즉, 개인재산이나 특정한 利益에 국한되는 것을 의미한다(Cooper, 1985 : 99~100). 순수한 어원적 측면에서의 公共(Public)과 民間(Private)의 屬性은 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공과 민간의 속성

공	공	민	간
<ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람의 감시에 공개적이다 • 모든 사람이 접근가능 • 모든 사람이 이용할 수 있다 • 모든 사람이 집단적으로 소유 • 모든 사람에게 직접적 또는 간접적으로 증대하고 지속적으로 영향을 미친다. • 공동선의 추구 • 상호의존성 		<ul style="list-style-type: none"> • 다른 사람들의 감시에 비공개적이다. • 다른 사람들이 접근 불가능 • 다른 사람들이 이용 불가능 • 개인이 소유 • 다른 사람들에 대해 영향이 없음 • 개인의 사적 이익지향 • 독립성 	

Bensman과 Lilienfield는 公共과 民間을 연속선상에서 8단계로 파악하면서 크게 3개 영역 즉, 民間領域, 準公共領域, 公共領域으로 區分하여 주요한 要素와 特性을 묘사하고 있다. (Bensman and Lilienfield, 1979 : 171~184)

純粹한 私的 個人(Personal) : 個人의 생각, 느낌, 숨겨진 감정, 공상, 사색, 고통, 기쁨, 희망, 열정

私的인 親密集團關係(intimate) : 극히 개인적인 경험이나 정보를 하나 또는 극소수의 사람과의 접촉관계로서 배우자, 연인, 가족, 절친한 친구

自發的, 私的 契約集團關係(fraternal) : 사회성, 우정, 정규적인 의사소통 및 접촉으로

- 1) 사회주의국가는 자본주의국가에 비해 공공부분의 범위가 넓으며 시대에 따라 우편서비스는 공공부문에서 민간부문으로 이전하고 있고 의료보호서비스는 민간부문에서 공공부문으로 이전하고 있다.
- 2) 공공(Public)은 정부소유(government ownership), 공공소유(widespread ownership), 공공이용(widespread access)이라는 매우 상이한 상황을 묘사하는데 동시에 사용되고 있다.

서 서클에서 만나는 사람, 친구들, 이웃

偶然的, 非定規的 接觸關係(Associational) : 비정규적이고 간헐적인 접촉(특정인은 아니나 모든 사람과의 접촉도 아니다)으로서 세미나, 식당, 비행기안에서의 접촉, 가게접원, 운전기사, 비서, 도서관, 우편배달부와의 접촉

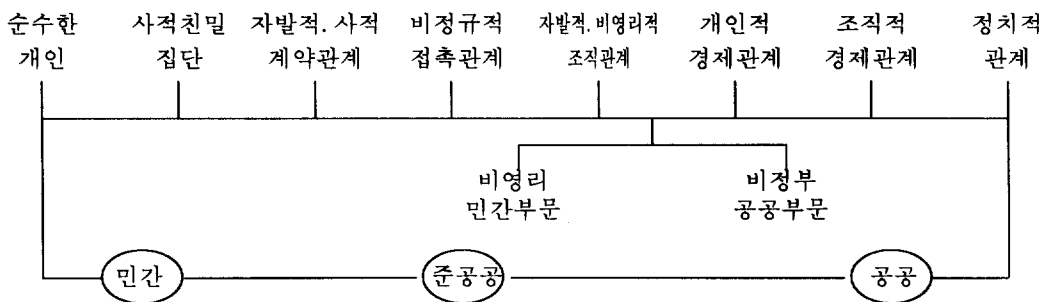
自發的, 非營利的 組織關係(Affiliational) : 다소 정규적이고 지속적인 조직적 유대관계로서 다른 사람들의 감시에 상당히 노출된다. 사회적 클럽, 서비스 클럽, 근린조직, 레크레이션그룹, 노동조합, 정치적 클럽, 환경협회, 종교조직, 전문가 협회, 시민조직, 단일의 잇슈지지모임, 학생모임.

個人的 經濟關係(Personal Economic) : 社會構成員과의 關係속에서 상당한 公的關係를 가지나 한편 個人的 選擇의 여지가 상당히 크다. 社會經濟關係를 구성하는데 있어 個人的 經濟關係가 존재한다. 개인적 결정에 의해 소득처분, 저축, 의식주에 대한 지출이 이루어지나 다른 사람들의 감시에 상당히 노출된다.

組織的 經濟關係(Organizational Economic) : 社會의 經濟가 광범위하게 構造的 關係에 있다. 대규모 기업조직이나 政府活動에 의해 社會問題가 決定된다. 共同善을 추구하지는 않지만 이 영역에서의 결정은 社會構成員에게 중대하고 지속적으로 영향을 미친다. 정부, 노동조합, 학술기관, 시민 상호간에 높은 相互依存關係를 맺는다.

政治的 關係(Political) : 모두에게 공개적이며 모든 사람들에 의해 감시된다. 社會問題는 全體社會構成員과 관련되며 모두가 所有하고 이용할 수 있다. 共同善을 추구하고 일반적으로 法的, 行政的 活動은 지속적이고 강한 결과를 갖는다(Cooper, 1985 : 104~108).

〈그림 1〉 공공과 민간의 연속관계



자료 : Terry L. Cooper, "The Public-Private Continuum : Interdependence in a Democratic Society," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 5 No. 3, Autumn 1985, p. 105.

위의 公共과 民間의 연속선상에서 準公共(quasi-public)은 <그림 1>에서 私的 親密關係에서부터 組織的 經濟關係에 이르는 모든 범주가 이 영역에 속한다.³⁾

2. 公共部門과 民間部門의 性格

公共部門과 民間部門의 區分은 一般的으로 經濟的 側面과 組織行態의 側面⁴⁾에서 논의되고 있는데, 경제적 측면에서 공공-민간의 성격을 살펴보면 다음과 같다.

1) 市場失敗와 政府失敗

民間部門에 대한 政府의 介入은 市場失敗에 연유하며 政府部門의 非能率에 기인한 政府失敗에 대한 비판에 의해 市場機能의 회복이 요구된다. 오늘날 公共部門과 民間部門의 協力模型은 이점에 기초하고 있다.

市場失敗(market failure)는 社會財(social goods)가 갖는 非競合的 消費(nonrival consumption), 非排除性(nonexcludability), 外部効果(external economies), 混雜財⁵⁾(congestion or club goods)와 價値財(merit goods)⁶⁾의 존재 등에 기인한다. Musgrave & Musgrave는 財貨·서비스를 <표 2>와 같이 消費와 排除性의 特性에 따라 4가지로 분류하고 이 가운데 2, 3, 4의 경우가 市場失敗에 해당한다고 한다(Musgrave & Musgrave, 1989 : 42~44)

한편, 政府失敗(government failure)는 제한된 資源의 집합적 이용에 따른 非効率性(Inefficiencies)으로서 政府失敗의 主要原因은 다음과 같다.

-
- 3) 일본의 足立忠夫교수는 사적영역과 공적영역을 9개 단계로 구분한다. 즉, ① 순수한 개인(self-service) ② 가족공동체(family service), ③ 사적친밀공동체(intimate group service), ④ 사계약적 공동체(service by contract), ⑤ 경영조직공동체(organization service), ⑥ 자영업자공동체(service by cooperation association), ⑦ 사회문제공동체(joint service of resident), ⑧ 공공서비스제공자공동체(service by communal society), ⑨ 정부서비스 위임자 공동체(government service)로 구분하고, 사적영역(①~④), 반사·반공적인 사적영역(⑤~⑦), 공적영역(⑧~⑨)으로 구별할 수 있다고 한다.(足立忠夫, 1989 : 105~107)
 - 4) 조직행태적 측면에서의 공공-민간부문의 구분은 크게 ① 조직의 가치, 목적과 관련한 본질적 문제 ② 조직활동의 결과, 책임성, 평가기법과 관련한 과정적 문제를 다루고 있다(Murray, 1975 : 364~370)
 - 5) 혼잡재란 재화·서비스의 소비자가 증가함에 따라 소비자가 받는 편익이 감소하는 재화·서비스로서 소방, 경찰서비스, 수영장, 테니스, 도로, 교량, 레크레이션 시설 등이 해당된다.(Boadway & Wildasin, 1984 : 59~61).
 - 6) 가치재란 개인의 편익을 위해 공공에 의해 제공되는 재화(Smith, 1975, 305~306) 또는 개인의 선택과는 별도로 지역사회의 가치, 공동이익을 위해 사회가 공급을 장려하는 재화·서비스(Musgrave & Musgrave, 1989 : 57~58)로서 교육서비스, 의료복지서비스 등이 이에 속한다.

〈표 2〉 재화·서비스의 분류

소 비	배 제 성	
	가 능	불 가 능
경 합 적	1	2
비경 합 적	3	4

人間的 屬性에 기인한 非能率性：人間的 自己利益追求, 個人的 要求間的 葛藤 등으로 인해 財貨·서비스에 대해 댓가를 지불하지 않고 集合的으로 消費함으로써 개인선호와 관계없이 소비되며 무임승차로 인해 超過需要가 발생한다.

政治的, 官僚的 體制에 內在하는 潜在的인 厚生損失：불균형적인 政治行政機構, 財貨·서비스의 使用者(users), 生産者(suppliers), 供給決定者(decision makers), 費用支拂者(payers) 간의 분리에 의한 政治的, 經濟的 統合原則의 붕괴, 政府構造의 분리, 유인조치와 제재조치의 미비, 豫算會計體制의 不合理(Recktenwald, 1984 : 11~18).

2) 公共部門과 民間部門의 差異點

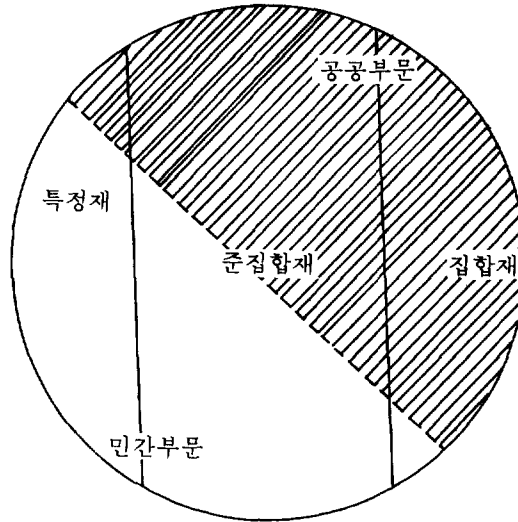
Dunn은 公共-民間部門의 差異點에 대해 公共政策의 特性에 기초하여 公共政策過程의 性格, 公共政策目的의 集合的 性格, 公共財의 性格에 의해 公共-民間部門의 차이를 묘사한다. (Dunn, 1981 : 239~240).

公共政策過程의 性格：公共部門의 政策決定은 民間部門에 비해 보다 복잡한데 公共政策過程에는 협상과 타협, 시민집단간의 갈등, 立法府, 行政府, 企業 기타 利害關係者가 參與한다.

公共政策目的의 集合的 性格：公共部門의 政策目的은 社會의 選好, 公益을 반영하므로 集合的 性格을 갖는다. 즉, 效果性, 能率性, 衡平性, 對應性, 適合性 등의 결정기준간에 갈등이 존재한다.

公共財의 性格：財貨·서비스는 特定財貨(specific goods), 準集合財(quasi-collective goods), 集合財(collective goods)로 분류할 수 있는데 公共部門은 주로 集合財와 準集合財를 供給한다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 공공부문과 민간부문의 관계



자료 : H. H. Hinrichs and G. M. Taylor, *Systematic Analysis: A Primer on Benefit-Cost and Program Evaluation* (Pacific Palisades, Calif. : Goodyear Publishing Co., 1972), p. 5.

3. 公共部門과 民間部門의 機能

現代經濟社會에서 財貨·서비스의 生産과 消費는 公共部門과 民間部門이 併存하여 기능한다. 消費側面은 公共部門에 의해 제공되는 公共財와 民間部門에 의해 제공되는 民間財가 있으며 公共財와 民間財의 中間에 위치하는 準公共財(準民間財)가 있다.

生産側面은 公共部門 자신이 生産하는 財貨·서비스, 民間部門이 生産하는 財貨·서비스, 그리고 民間-公共部門의 中間에 위치하는 半官半民의 生産主體(공단, 사업단, 제3섹타 등)가 있다. 따라서 公共-民間部門과 財貨·서비스의 關係를 종합하면 <표 3>과 같다. (米原淳七郎, 1986 : 4~7)

I 部門 : 公共部門이 직접 生産하고 그 生産費를 租稅에 의해 조달한다. (외교, 국방, 사법, 경찰, 소방, 도로, 생활부조서비스)

II 部門 : 公共部門이 生産하지만 그 生産費는 租稅 및 料金에 의해 조달한다. (유치원, 보육소, 고등학교)

III 部門 : 公共部門이 生産하지만 그 費用은 전액 利用者가 지불한다. (매립사업, 택지조성사업)

IV 部門 : 準公共部門이 生産하고 政府가 구입하여 무료로 供給하는 財貨·서비스이다.

〈표 3〉 공공-민간부문과 재화·서비스의 관계

구 분		소 비 측 면		
		공 공 재	준공공재	민 간 재
생 산 측 면	공 공 부 문	I	II	III
	준공공부문	IV	V	VI
	민 간 부 문	VII	VIII	IX

자료 : 米原淳七郎, "민간활용이용의 재정학적 분석," 「도시문제연구」, Vol. 38, No. 10, 1986. 10, p. 6.

V部門 : 準公共部門이 生産하고 그 費用의 일부를 消費者가 지불한다. (準公共部門이 유치원, 보육소, 장애인훈련시설을 건설하고 政府로부터 보조를 받으면서 費用의 일부를 利用者負擔으로 조달하는 경우)

VI部門 : 準公共部門이 民間財를 生産하는 경우이다. (公共과 民間部門이 共同으로 주차장을 건설하여 운영하거나 대도시의 지하에 상가를 건설하여 운영하는 경우)

VII部門 : 民間部門이 生産한 財貨·서비스를 政府가 구입하여 消費者에게 무료로 제공하는 경우이다. (民間所有의 空地를 地方政府가 임차하여 광장으로 市民에게 개방하는 경우)

VIII部門 : 民間部門이 生産한 財貨를 政府가 구입하여 準公共財로 市民에게 供給하거나 民間企業이 政府로부터 보조금을 받아 財貨를 生産하여 市場을 통해 판매하는 경우

IX部門 : 民間企業이 生産하여 市場을 통해 판매한다.

III. 都市서비스의 特性和 分類

1. 都市서비스의 定義

公共서비스란 公共部門이 供給하든 民間部門이 供給하든 公共이 利用할 수 있게 제공되는 서비스로서 社會公衆의 일상생활에서 빠뜨릴 수 없는 必需的 서비스이다.⁷⁾ 公共서비스는 所得의 再分配效果, 費用負擔의 低減에 의한 利用機會의 均等化, 外部經濟效果 등을 기대할 수 있기 때문에 國家나 都市政府가 關여하여 公供給하게 된다. 都市서비스는 中央과 地方간의 機能配分에 따라 都市政府 차원에서 제공되는 公共서비스로서 都市住民들의 便益을 위해 제공되는 서비스이다.

7) Lucy는 공공서비스란 "사회에 있어 편익의 배분을 가져오는 사회적, 경제적, 정치적 활동"이라고 한다. (Lucy, 1977 : 687). 한편, Browning & Browning은 공공서비스란 반드시 정부에 의해 제공되는 서비스를 말하는 것은 아니며 정부가 공급하든 안하든 비경합적 소비와 비배제성의 2가지 특성을 갖는 서비스라고 정의한다. (Browning & Browning, 1983 : 23)

2. 都市서비스의 特性

公共서비스는 2가지 特性, 즉 非競合的 消費과 非排除性을 지니고 있다. 非競合的 消費⁸⁾ (nonrival consumption)란 일정한 생산수준에서 어느 한 사람의 消費가 다른 사람의 消費의 量을 감소시키지 않는 것을 말한다. 즉, 많은 사람들이 동시에 동일 서비스를 소비할 수 있다. 그리고, 非排除性(nonexclusion)이란 公共서비스의 便益이 特定個人에게 제한되는 것이 불가능하거나 제한하는데 엄청난 費用이 要求되는 것을 말한다. 즉, 公共서비스 消費에 대해 댓가를 지불하든 안하든 便益을 제공받는다. (無賃乘車問題(free-rider problem)가 제기된다) (Browning & Browning, 1987 : 23~25)

한편 Savas는 財貨와 서비스⁹⁾가 지니는 特性, 즉 排除(exclusion)와 消費(consumption)에 기초하여 財貨·서비스의 消費에 있어서 排除性(excludability)과 共同消費(joint consumption)의 정도에 따라 民間財, 料金財, 共同所有財, 集合財의 4가지로 분류하고 있다. (Savas, 1987 : 37~48)

이와 같이 財貨와 서비스를 分類하는 이유는 財貨가 갖는 性格이 서비스의 生産 및 供給에 必要한 條件을 결정하기 때문이다.

民間財(private goods) : 排除가 완전하게 가능하고 개별적으로 消費되는 財貨로서 市場에서 需要-供給에 따라 제공되기 때문에 공급의 문제가 제기되지 않는다.

料金財(toll goods) : 排除가 완전하게 가능하고 공동으로 소비되는 재화로서 사용자가 요구하는 서비스의 量과 質만큼 供給한다. 이 서비스의 경우 使用者의 數가 증가함에 따라 사용자당 費用이 감소되는 서비스가 존재한다. 즉, 유선TV, 통신망, 전기, 가스, 상하수 등의 서비스는 自然的 獨占(natural monopolies)이 적용된다.

共同所有財(common-pool goods) : 排除가 완전하게 불가능하고 개별적으로 消費되는 財貨로서 오직 자연의 은혜를 통해서만 존재하기 때문에 합리적인 供給者는 아무도 이러한 財貨를 生産하지 않기 때문에 供給의 問題가 제기된다. 동식물, 강, 호수 등의 自然資源이

8) 비경합적 소비는 집합적 소비(collective consumption) 또는 편익의 불가분성(indivisibility of benefits)이라고도 한다.

9) 본 논문에서는 재화와 서비스를 구별하지 않고 동일하게 사용한다. 그러나 양자를 구별하는 경우도 있다.

Smith는 재화란 물리적인 하부기반시설, 사회적 자본투자이며 서비스란 개인에게 지급되는 급부적 성격이 강하다고 하고 있으며(Smith, 1975 : 304~306)

Auld와 Kitchen은 재화란 사유할 수 있고, 경제단위간에 이전할 수 있는 물리적 대상으로서 대규모 투자가 요구된다고 하며, 서비스란 어떤 경제단위의 활동의 결과로 발생하는 개인 또는 재화의 상황변화로서 재화를 이용 또는 사용하는 과정에서 개인이 혜택을 보는 급부적 성격을 지닌다고 한다. (Auld and Kitchen, 1988 : 5~6)

이에 속한다.

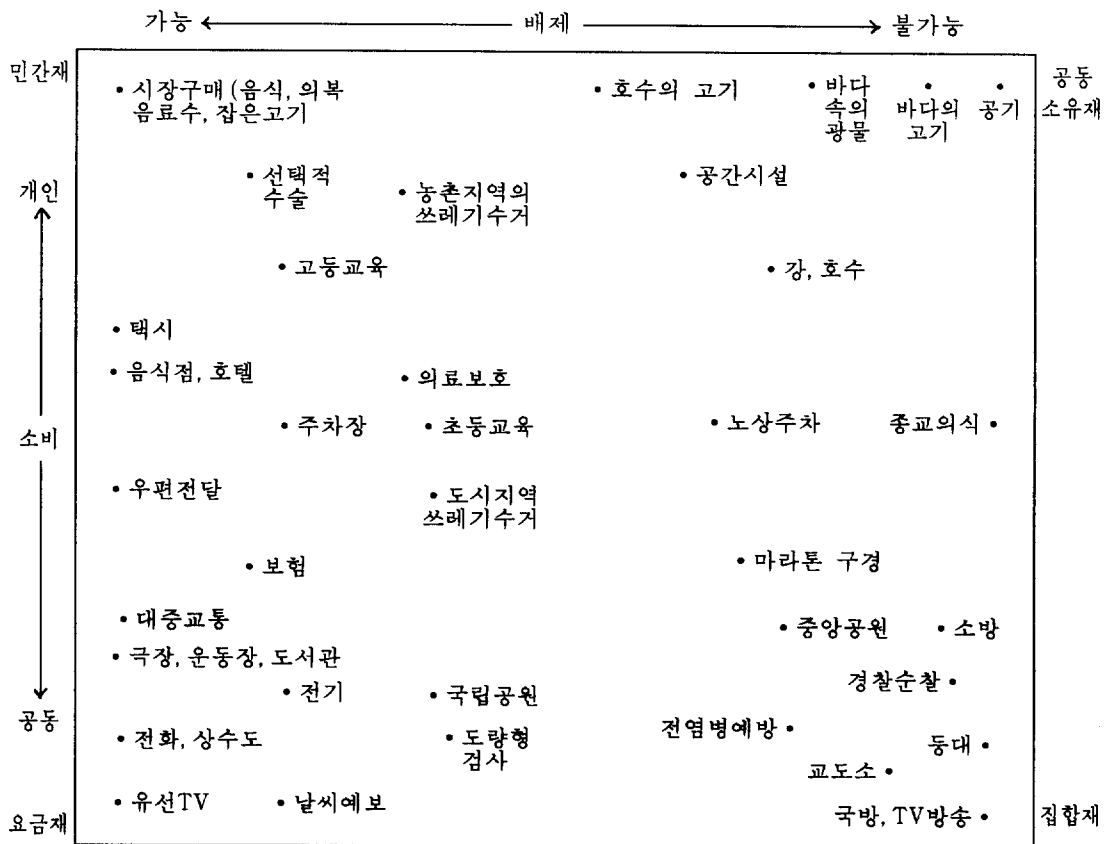
集合財(collective goods) : 排除가 완전하게 불가능하고 공동으로 消費되는 財貨로서 市場에서 供給할 수 없기 때문에 심각한 供給問題가 제기되며 政府部門이 租稅를 통해 공급한다.

이를 종합정리하면 <그림 3>과 같다.

Herber는 經濟的 財貨(economic goods)가 갖는 특성, 즉 소비편익의 가분성에 따라 4개 범주로 분류하고 있다. (Herber, 1984 : 142)

純粹公共財(pure public goods) : 共同消費便益(joint consumption benefits)이 대규모 소비자집단에게 제공되어 價格決定이 어렵거나 불가능한 財貨

<그림 3> 재화의 분류



자료 : E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, N. J. : Chatham House Publishers, Inc., 1987), pp. 40~41.

純粹民間財(pure private goods) : 消費가 특정한 구매자에게 분할되어 價格을 설정할 수 있는 財貨

準公共財(quasi-public goods)와 準民間財(quasi-private goods) : 純粹公共財와 純粹民間財의 中間的 結合

3. 都市서비스의 分類

Richards는 都市서비스를 4가지 범주로 分類하고 있다. (Richards, 1983 : 61~62)

保護서비스(protective services) : 화재, 폭력, 전염병 등의 위험으로부터 個人을 保護하는 서비스로서 소방, 경찰, 쓰레기수집, 위생검사, 도량형검사 등의 서비스가 있다.

共同서비스(communal services) : 市民 모두에게 便益을 제공하는 서비스로서 도로, 도시정비, 가로등, 인구배분 및 고용계획, 도시미관보호, 편익시설제공, 공원, 운동장 등의 서비스가 있다.

個人서비스(personal services) : 個人에게 직접적인 원조를 제공하는 것으로 부유층 또는 보다 잘 사는 사람들의 費用으로 가난한 사람들에게 便益을 제공한다는 점에서 均等化 効果(equalising effect)를 지닌다. 교육, 아동, 노인보호서비스, 생활무능력자에 대한 원조 등의 서비스가 있다.

經營서비스(trading services) : 企業的 性格 내지 經營收益의 性格을 띠는 서비스로서 상수도, 교통, 택지개발, 주택건설, 유료도로건설, 관광지개발사업 등이 있다.

Viteritti는 서비스의 配分과 관련하여 都市서비스를 3가지 범주로 분류한다. (Viteritti, 1982 : 56)

下流階層의 需要에 대응한 서비스 : 社會的, 補償的, 啓發的 서비스, 보건서비스, 공공주택, 복지프로그램 등이 있다.

中間階層의 需要에 대응한 서비스 : 도서관, 레크레이션, 문화적 서비스

一般的 서비스 : 保護서비스(경찰, 소방서비스), 一般生活서비스(공중위생, 도로, 가로등), 일정한 범위의 教育서비스.

Lucy, Gilbert, Birkhead는 公共서비스를 社會的 機能에 따라 4개 범주로 구분하고 있다. (Lucy, Gilbert, Birkhead, 1977 : 688~694)

日常的 서비스(routine service) : 대부분 사람들이 거의 매일 이용하는 서비스로서 公共部門에 의한 供給이 증대하고 있지만 종종 民間部門에 의해 공급된다. 日常的 서비스는 純粹公共서비스는 아니며 利用者料金, 受益者負擔金의 原則이 적용된다. 상수도, 쓰레기수거, 하수처리, 도로, 교통서비스가 이에 속한다.

保護서비스(protective services) : 公共秩序의 維持, 人命과 財産의 保護서비스로서 경찰, 소방, 법률집행, 사법, 홍수 등 재해대책서비스

啓發的 서비스(developmental services)¹⁰⁾ : 個人的 身體的, 知的, 心理的 潛在力의 향상을 위해 거의 모든 사람에게 제공되는 서비스로서 교육, 도서관, 공원, 레크레이션서비스

社會的 最低水準서비스(social minimum services) : 個人的 最低水準의 生活을 保障해 주기 위한 서비스로서 특정한 수혜자에게 제공되며 經濟的 再分配機能과 관련된다. 공공부조, 병원, 공공보건, 정신건강, 생계유지, 의료보호, 직업훈련, 공공주택서비스

한편, 公共서비스는 非排除性(non-exclusion), 非競合性(non-rivalry), 價値欲求(merit wants), 外部効果(external effects apply)의 정도에 따라 <표 4>와 같이 구분된다. (Klaus-Norbert Münch, Wolfgang Länger and Gerhard Rauscher, 1984 : 252)

<표 4> 공공서비스의 구분

구 분	공공서비스
1. 배제가능, 경합가능	공공시설, 쓰레기 수거
2. 배제가능, 제한적 비경합성	공공대중교통, 고등교육
3. 배제가능, 제한적 비경합성, 가치욕구	극장, 레크레이션
4. 제한적 배제, 제한적 경합성	의료보호서비스
5. 비배제성, 비경합성	소방, 경찰

그리고 公共서비스는 便益이 미치는 공간적 범위에 따라 地方公共서비스(local public service), 國家的 公共서비스(national public service)로 분류된다. 이 概念은 地域住民은 그들의 選好에 따라 가장 마음에 드는 公共서비스受惠와 租稅負擔의 결합을 제공하는 地域으로 이동함으로써 公共서비스에 대한 個人選好를 나타낸다는 Tiebout(1956)의 “발에 의한 投票(voting with the feet)” 理論과 관련된다. (Boadway & Wildasin, 1984 : 59~60)

한편, Smith는 <표 5>와 같이 公共財(公共서비스)를 다시 共同財(joint goods)와 價値財(merit goods)로 구분하여 설명하고 있다.

10) 사회적 최저수준 서비스도 이러한 기능을 수행하지만 특정한 수혜자에게 제공된다는 점에서 차이가 있다.

〈표 5〉 공동재와 가치재의 구분

구 분	하부기반시설 (자본투자)	서 비 스 (개인에게 급부)
공 동 재	도로, 상수도	경찰, 보건위생근로자
가 치 재	병원, 학교, 박물관	사회복지, 교사, 교도관

자료 : Wallace F. Smith, *Urban Development: The Process and The Problems* (Berkeley : Univ. of Calif. Press, 1975), p. 306.

IV. 都市서비스傳達과 費用負擔

都市政府의 주된 목표중의 하나는 豫算機能을 통해 住民選好에 따라 都市서비스를 공급하는 것이다. (Heilbrun, 1981 : 427). 일반적으로 政府는 인원을 고용하고 기관을 소유, 운영하여 특정 서비스를 공급하거나 公共資金의 보조를 통해 보다 낮은 가격으로 公共서비스를 전달한다. 또한 公共서비스의 量과 質, 價格의 통제를 통해 사회경제적 활동에 관여한다. (Grand and Robinson, 1984 : 3~5).

1. 都市서비스에 대한 接近方法

都市政府活動에 관한 研究는 크게 도시정치 구조와 과정에 초점을 두는 政治的 接近 (political approach) 과 도시생활과정에서 발생하는 주요 問題를 다루는 問題中心接近 (problem approach) 으로 구분된다. (Lineberry & Sharkansky, 1974 : 5~6).

1) 政治的 接近

공식적 선거과정, 의회, 집행부, 이해집단 등 도시정부와 정치에 기초하여 都市政府가 어떻게 機能하는가?를 연구한다. 따라서 도시정부활동의 過程은 파악할 수 있으나 정부활동의 結果가 어떠한가에 대하여는 밝혀주지 못한다.

2) 問題中心接近

도시생활속에서 발생하는 문제들, 즉 범죄, 빈곤, 환경오염, 불균등한 기회, 서비스공급 비용의 인상 등에 초점을 둔다. 따라서 都市問題를 평가하고 해결책을 강구할 수 있으나 도시정부활동이 어떻게 機能하는가?의 過程을 파악하지 못한다.

Viteritti는 都市서비스에 대한 接近으로서 경제적 접근과 정치적 접근을 제시한다.

즉 경제적 접근(economic approach)은 서비스傳達體制의 能率性和 生産性에 중점을 두며,¹¹⁾ 정치적 접근(political approach)은 동일한 인구집단에 대한 서비스配分, 서비스傳達結果에 의해 누가 利益을 얻고 損失을 보는가?에 초점을 둔다. (Viteritti, 1982 : 53)

2. 都市서비스傳達과 서비스需要

公共서비스需要는 서비스供給에 대해 租稅를 지불하려는 住民意思의 함수이며 住民의 富와 所得에 의존한다.

1) 公共서비스需要의 概念¹²⁾

도시정부의 效果的 管理를 도모하기 위하여는 公共資源과 公共서비스가 서비스需要(service need)에 기초하여 여러 地域사회에 배분되어야 한다.

서비스需要¹³⁾란 특정지역사회나 受惠者集團이 보다 많은 서비스를 얻기 위해 행정기관에 정치적 압력을 발휘할때 나타나는 service demands가 아니라 필수적인 公共서비스와 관련하여 어떤 地域사회가 일정수준의 生活의 質을 유지하기 위해 다른 지역보다 더 많은 서비스를 얻는 것이 요구되는 不均等한 社會的 條件으로서 衡平性(equity)과 밀접하게 관련된다. (Viteritti, 1982 : 58)

2) 公共서비스需要의 決定方法

公共서비스需要의 결정방법으로는 민주적 의사결정모형, 사회경제적 모형, 행정적 인식 모형이 있다. (Aqua, 1982 : 173~177)

民主的 意思決定模型(democratic decision making model) : 어떤 서비스에 대한 住民 認知는 공청회, 토의, 선거 등의 민주적 과정을 통해 실제적인 서비스傳達로 전환된다. 즉 住民의 서비스需要와 실제의 서비스傳達간의 관계가 즉각적이고 직접적이다. 따라서 住民의 서비스需要는 더 높은 서비스수준을 야기하거나 새로운 서비스를 창출한다.

11) 행정의사결정의 문제로서 최소의 자원으로 최대의 서비스수준을 달성하기 위한 관리기법(체제분석, 프로그램예산, 목표관리, 생산성운동, 영기준예산 등)을 활용하여 행정과정을 합리화하는 문제이다.

12) Aqua는 수요(need)란 특정지역에 이미 제공된 서비스단위의 양(quantity of service units)과 주민과 공무원이 그 지역에 바람직하다고 생각하는 서비스단위의 수(number of service units)와의 差라고 설명한다. (Aqua, 1982 : 174)

13) 도시정부간 상대적인 서비스수요를 측정하기 위한 서비스수요의 측정지표로서는 위험등급제(hazard rating system), 화재발생율(incidence rates), 거리청결도(street-cleanliness rating), 학력점수(achievement scores) 등이 있다.

社會經濟的 模型(socioeconomic model) : 서비스결과의 결정요소로서 사회경제적 변수에 초점을 두는 접근으로서 서비스需要에 대한 공무원과 시민의 認識은 중앙정부가 설정한 成果基準 및 도시정부의 사회경제적 특성을 고려하여 결정된다.

行政的 認識模型(administrative perceptions model) : 서비스需要는 住民欲求나 地方資源의 利用可能性에 대한 관료의 태도와 가치에 의해 결정된다. 즉 行政人의 개인적인 認知와 실제의 서비스結果(performance outcomes)간의 관계가 중요하다.

3. 都市서비스의 傳達體制

都市서비스傳達體制의 기본틀은 投入→活動→產出→影響이라는 일련의 과정을 통해 이루어진다. (Lucy, 1977 : 688)

投入(inputs) : 노동, 자본, 기술 등 資源의 투입

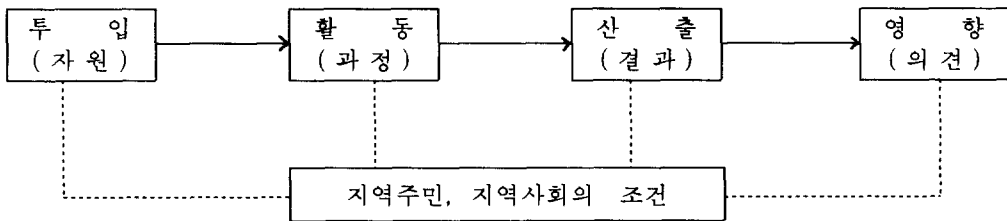
活動(activities) : 투입물을 생산물로 전환시키는 中間서비스 또는 過程으로서 자원이 사용되는 방법과 관련된다.

產出(outputs) : 정부에 의해 생산되는 재화와 서비스로서 서비스傳達體制의 직접적인 產出物이다. 즉 급수량, 쓰레기수거량, 교육받은 학생수, 수영장입장객수 등을 말한다.

影響(impacts) : 정부활동의 의도된 結果로서 서비스產出과 서비스가 제공되지 않았을 때의 상태와의 差이다. 서비스影響은 시민이 서비스傳達에 대해 갖는 意見(opinions)에 의해 파악된다.¹⁴⁾

이를 종합정리하면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 서비스 전달체제



14) Whitaker는 투입, 활동, 산출, 영향 외에 서비스의 생산자이고 소비자인 시민(citizen), 서비스생산방법에 영향을 주는 지역사회 조건(community conditions)을 첨가한다. (Whitaker, 1982, 94~104)

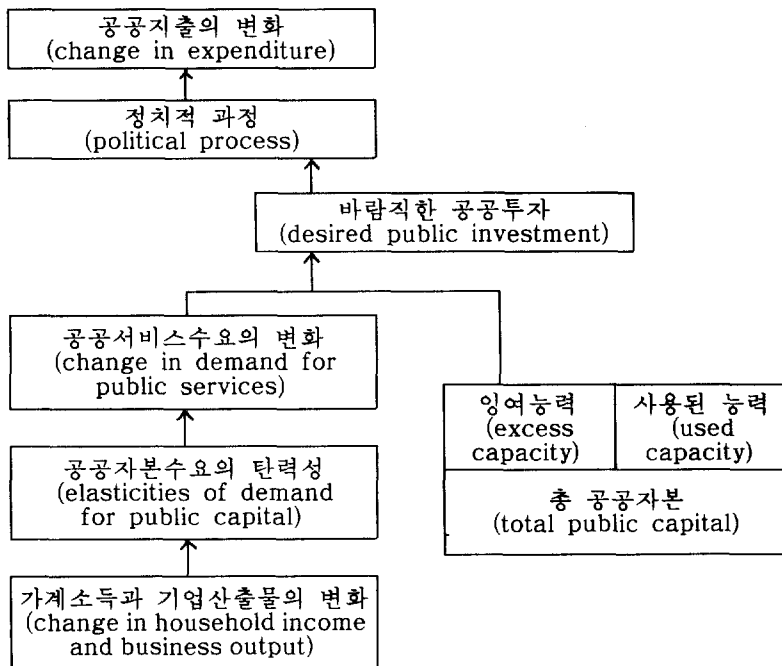
Leven, Legler, Shapiro는 도시서비스수요와 공공지출의 관계를 <그림 5>와 같이 제시하고 있다. 즉 地域所得의 변화는 公共投資에 대한 수요변화를 초래하며¹⁵⁾ 바람직한 공공투자수준은 서비스수요변화와 잉여자본¹⁶⁾ (excess capacity of public capital) 간의 차이이다. 都市支出은 이러한 바람직한 공공투자수준에 기초하여 정치적 과정을 거쳐 이루어진다. (Leven, Legler, and Shapiro, 1970 : 90~92)

Savas는 都市서비스傳達體制를 서비스消費者, 서비스生産者, 서비스供給決定者(서비스提供者) 간의 관계속에서 파악한다. (Savas, 1987 : 60~61)

서비스消費者 (service consumer) : 직접 서비스를 제공받는 자이며 개인, 가족, 지역주민, 공통특성을 갖는 집단(하류계층, 학생, 농민계층 등) 등이 서비스소비자이다.

서비스生産者 (service producer) : 서비스를 실제로 생산하여 소비자에게 전달하는 자로서 정부, 특별구, 시민자원조직, 민간기업, 비영리기관, 소비자 자신이 서비스생산자이다.

<그림 5> 공공서비스수요와 자본지출과정



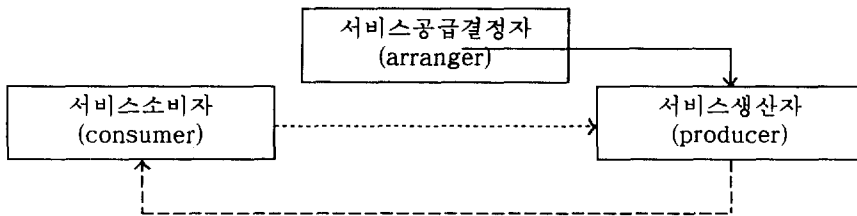
자료 : Charles L. Leven, John B. Legler, Perry Shapiro, *An Analytical Framework for Regional Development Policy* (Cambridge : The MIT Press, 1970), p. 92.

15) 서비스수요의 소득탄력성의 크기는 지역사회의 물리적, 인구적, 사회경제적 변수에 의존한다.
16) 잉여자본은 총공공자본량과 공공자본으로 공급할 수 있는 서비스 양과 실제로 사용된 서비스 양간의 차이를 측정하여 산출된다.

서비스供給決定者(service arranger) 또는 서비스提供者(service provider) : 消費者에게 生産者를 할당해주거나(또는 생산자를 소비자에게 할당해주거나) 消費者에게 生産者를 선정해주는 기관으로서 일반적으로 政府이며 이외에 자원조직, 소비자 자신이 서비스공급 결정자가 된다.

이와같이 도시서비스傳達은 서비스供給決定, 서비스傳達, 서비스費用支拂의 관점에서 소비자, 생산자, 공급결정자(제공자)가 상호 연계된다. 이러한 관계를 정리하면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 都市서비스의 傳達體制



여기서, ——— 공급결정자가 생산자를 선정, 할당, 지정해준다.
 소비자가 생산자에게 직접 비용을 지불한다.
 ----- 생산자가 소비자에게 서비스를 전달한다.

자료 : E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (N. J. : Chatham House Publishers, 1987), p. 61.

4. 公共서비스傳達의 類型

Savas는 서비스傳達의 類型으로서 정부의 직접공급에서부터 自給自助서비스까지 10가지 형태를 제시하고 있다. (Savas, 1987 : 62~68)

政府서비스(government service) : 政府가 자신의 인원을 사용하여 소비자에게 서비스를 전달하는 것으로 공공서류발급, 경찰, 소방서비스 등이 있다.

政府의 서비스販賣(government vending) : 政府가 민간기업과 경쟁하여 서비스를 생산하며 소비자는 정부로부터 서비스를 구매한다. 政府所有의 土地에 가축을 방목하기 위해 消費者가 정부로부터 토지이용권한을 구매하거나, 消費者가 물, 나무, 광물에 대한 權限을 정부로부터 구매하는 것이다.

政府간 協定(intergovernmental agreement) : 어떤 한 정부가 서비스를 공급하기 위해 다른 政府와 協定을 맺어 서비스를 제공받고 그 費用을 지불하는 형태이다.

고등학교가 부족한 경우 학생들을 인근지역의 고등학교에서 교육받게 하고 그 費用을 지불하는 경우나, 소규모 도시정부가 인근 大都市로부터 도서관, 레크레이션, 소방서비스 등을 구입하여 소비자에게 제공하는 형태이다.

契約(contracts) : 都市政府가 서비스傳達을 위해 다른 도시정부, 민간기업, 비영리조직과 契約를 맺고 消費者에게 서비스를 제공하는 형태로서 公共서비스의 民營化에 주로 사용된다. 도시지역의 쓰레기수집, 사회복지관운영, 시립병원운영, 장애인복지관운영 등이 있다.

許可(franchises)¹⁷⁾ : 허가에는 獨占的 許可와 競爭的 許可가 있다. 獨占的 許可(exclusive franchise)는 특정서비스공급에 대해 민간기업에게 獨占的 權限을 부여하고 정부가 價格規制를 하는 형태이며, 競爭的 許可(multiple franchise)는 자동차면허와 같이 일반적인 사업면허를 말한다.

補助金支給(grants)¹⁸⁾ : 政府가 서비스生産者인 민간기업에게 재정지원, 면세, 세제상의 혜택, 저리융자, 대부보증 등을 제공하는 형태로서 특정재화의 價格을 저하시키는 효과가 있다.

서비스利用證書(vouchers) : 특정한 계층의 특정한 財貨의 소비를 장려하기 위해 消費者에게 특정한 서비스를 이용할 수 있는 利用權 혹은 證書를 지급하여 소비자가 市場에서 비교적 자유로운 選擇을 할 수 있도록 하는 형태이다. 주택이용권(housing vouchers), 식권지급(food stamps), 의료보장카드(medicaid card), 보조교통서비스이용권(para-transit service), 레크레이션이용권(recreation vouchers) 등이 있다.

市場供給(market) : 市場機構는 모든 서비스傳達의 가장 일반적인 형태이며 대부분의 민간재와 요금재는 시장공급에 의한다. 市場供給에서는 消費者가 서비스공급을 직접 결정하고 생산자를 선택한다. 政府는 서비스基準을 설정하지만 서비스거래에는 관여하지 않는다.

自發的서비스(voluntary service) : 慈善機關이 그들의 자발적인 노력을 통해 住民에게 인간적 서비스(human services)를 전달하거나 近隣團體(neighborhood associations)가 레크레이션 프로그램, 거리청소, 방법, 소방서비스 제공에 참여하는 형태이다.

自給自助(self-service) : 가장 기본적인 서비스전달 형태이며 가족이나 그 구성원 스스로가 서비스를 생산하여 소비하는 형태이다. 화재나 도둑에 대한 보호는 기본적으로

17) 許可와 契約의 차이점은 허가는 소비자가 서비스비용을 생산자에게 지불하는데 반해 계약은 정부가 생산자에게 서비스비용을 지불하는 점이다.

18) 소비가 장려되는 요금재(toll goods)와 민간재(private goods)의 경우 정부가 보조금이나 서비스이용증서를 지급하여 서비스공급을 지원한다.

自給自助서비스에 의해 제공되며 家族은 주택, 건강, 교육, 복지, 인간적 서비스의 가장 기본적이고 능률적인 제공자이다.

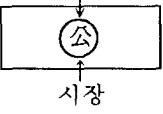
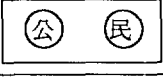

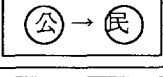
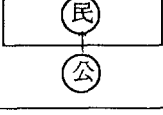
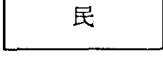
Savas의 서비스전달유형을 참조하면서 都市서비스傳達類型을 살펴보면, <그림 7>과 같이 공공부문의 공급, 공공-민간의 병급, 공공-민간의 협력, 업무위탁, 민간부문의 공급으로 분류할 수 있다. (黒川和美, 1986 : 40~43)

公共部門의 供給 : 政府가 직접 부처의 형태나 사업소를 통해 都市서비스를 제공하거나 公企業에 의해 제공하는 형태, 政府간 契約에 의한 서비스공급형태이다.¹⁹⁾

公共-民間의 併給 : 都市서비스전달에 있어 公共과 民間이 併存하는 형태로서 병원, 주택, 주차장, 도시교통서비스 등이다.

公共-民間의 協力²⁰⁾ : 공공부문과 민간부문이 협력하여 공공서비스를 생산, 전달하는

<그림 7> 도시서비스전달 유형

구	분	도 시 서 비 스
공공부문의 공급	사업주체  시장	(정부직할형) : 경찰, 소방서비스 (공 기업 형) : 상하수도, 가스, 지하철, 의료서비스
공공-민간의 병급		병원, 사회교육, 미술관, 박물관, 신도시건설, 주택공급, 택지개발, 주차장, 체육시설, 삼림사업
공공-민간의 협력		(사업분담형) : 복합프로젝트, 공항, 해양휴양기지 (자금분담형) : 유통센터, 장애자고용시설
민간위탁		쓰레기수집, 분노수거, 거리청소서비스
민간부문의 공급		시장공급, 허가, 이용권지급, 보조금지급, 자발적 서비스, 자급자조서비스
		일반소매업, 도매업, 제조업

자료 : 黒川和美, "民間活力活用가 町づくりに 必要とされる理由," 「都市問題研究」, 1986, 10月, p. 42.

19) Savas의 서비스전달유형중 정부서비스, 정부의 서비스판매, 정부간 협정방식이 공공부문의 공급에 해당한다.
 20) Savas의 서비스전달유형중 허가, 보조금, 서비스이용증서형태를 공공-민간의 협력속에 포함할 수도 있으나 본 논문에서는 민간부문의 공급으로 분류한다.

형태로서 政府와 民間企業이 사업을 분담하는 事業分擔形態, 資金을 共同出資하여 法人을 설립하여 서비스를 제공하는 제3섹타, 政府와 地域住民이 협력하는 共生産(coproduction) 形態가 있다.

業務委託 : 都市政府가 民間企業과 契約을 맺고 都市서비스를 市民에게 공급하는 형태로서 일반적으로 民間部門이 서비스를 생산하고 都市政府는 企劃과 財政負擔을 담당한다.

民間部門의 供給 : 民間部門이 서비스를 생산, 공급하는 형태로서 市場供給을 비롯하여 許可, 서비스利用證書, 補助金, 自發的서비스, 自給自助서비스 등이다.

5. 都市서비스의 費用負擔

都市서비스의 費用을 어떻게 조달하는가?는 都市서비스의 性格, 便益範圍, 市民生活에 서의 必需性을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 都市서비스의 性格과 費用負擔

財貨와 서비스를 그 性格에 따라 民間財, 準公共財, 公共財로 구분하는 경우, 民間財는 市場機構를 통해 제공되는 일반적 서비스로서 消費者가 대가를 지불하고 서비스를 구입한다. 따라서 全額個人負擔이다. 이에 반해 公共財는 市場機構를 통해 전달할 수 없기 때문에 無料로 제공되며 그 費用은 租稅에 의해 조달된다.

都市서비스는 純粹公共財는 아니지만 社會的 價値, 外部效果 등의 이유로 인해 政府部門에 의해 전달되는 準公共서비스 혹은 準市場서비스가 대부분이다. 都市서비스는 利用者負擔, 受益者負擔이 적용되기 때문에 租稅, 料金, 委託金, 獎勵金 등에 의해 조달된다(高寄昇三, 1986 : 87~88). 社會서비스의 費用負擔方法을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 사회서비스의 비용부담

구 분	공급 형태	비용 부담	수혜자
공공서비스	정부직영방식	전액조세부담	저소득자
준공공서비스	외곽단체방식	유료제+위탁금	중간층(下)
준시장서비스	공익법인	유료제+장려금	중간층(上)
시장서비스	기업방식	전액개인부담	고소득자

주 : 1) 외곽단체 : 공사, 협회, 주식회사

2) 공익법인 : 복지, 의료, 교육법인

자료 : 高寄昇三, 「地方自治의選擇」(동경 : 學陽書房, 1986), p. 88.

2) 公益的서비스와 必需的서비스

公共서비스를 서비스便益이 미치는 範圍에 따라 公益的서비스(便益이 市民全體에 귀속)와 私益的서비스(便益이 個人에게 귀속)로 구분하고, 市民生活와 관련하여 市民生活에 꼭 필요한 必需的서비스(基礎的서비스)와 選擇的서비스(基礎的 以上の 서비스)로 구분하면, 公共서비스는 <그림 8>과 같이 4가지 類型으로 분류된다. (吉田民雄, 1988 : 54~55)

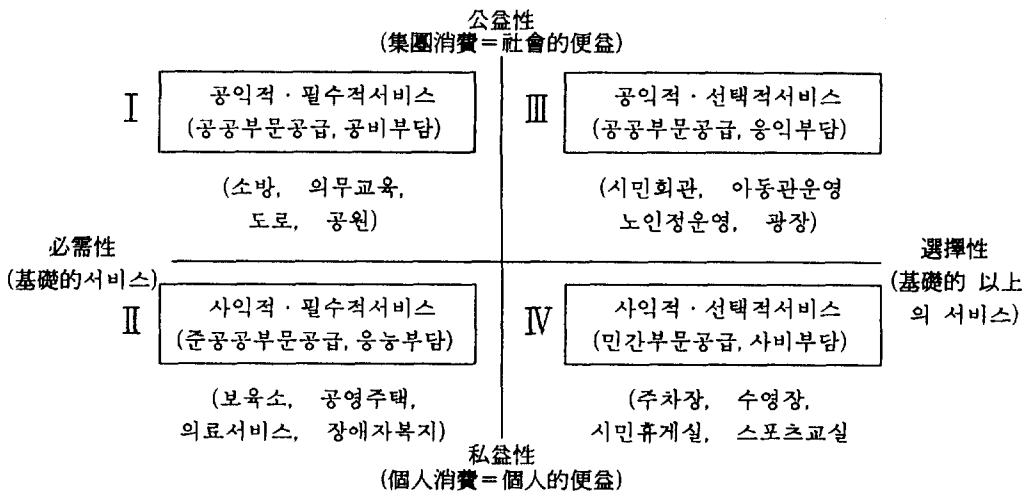
公益的·必需的서비스 : 公益性이 높고 市民生活를 영위하는데 基礎的, 必需的인 서비스분야이다. 便益의 社會的 歸屬과 市民全體의 삶과 밀접하게 관련되는 기초적 서비스이기 때문에 公共部門이 공급하며 費用은 租稅에 의해 조달된다.

私益的·必需的서비스 : 私益性이 높지만 市民生活에 基礎的, 必需的인 서비스 분야이다. 便益의 個人的 歸屬이라는 특성으로 인해 公共部門의 공급에 한하지 않고 오히려 公社, 公企業 등 다양한 공급주체가 고려될 수 있다. 따라서 이러한 서비스는 準公共部門에 의해 공급되며 公平性의 확보차원에서 應能負擔의 원칙이 적용된다.

公益的·選擇的서비스 : 公益性이 높지만 市民生活를 영위하는데 基礎的 以上の 선택적 서비스분야이다. 便益이 특정지역에 귀속하는 경우가 많으며 기초적 이상의 서비스라는 측면에서 準公共部門이 공급하고 應益負擔의 원칙이 적용된다.

私益的·選擇的서비스 : 私益性이 높고 市民生活의 영위에서 基礎的 以上の 선택적 서비스분야이다. 便益의 個人的 歸屬이라는 특성으로 인해 民間部門이 공급하고 個人이 서비스 費用을 負擔한다.

<그림 8> 도시서비스의 비용부담



주: 준공공부문이란 지역단체, 공사, 공영기업 등을 포함한다.

자료: 吉田民雄, "縣廳所在都市論序說," 「地方自治職員研修」, 1988. 2月, p. 54.

V. 都市政府의 生産性測定

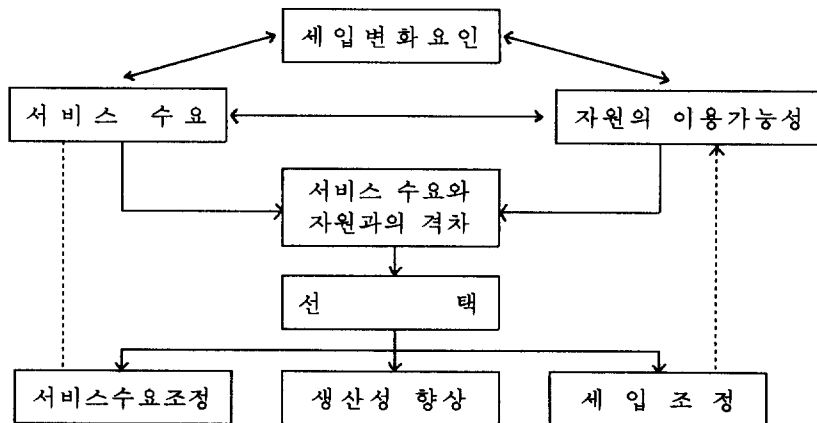
公共部門의 生産성과 관련하여 제기되는 문제로는 ① 生産性 意味의 혼란, ② 生産性測定의 어려움, ③ 生産性改善의 장애, ④ 生産性的 성공여부 등이 있다.²¹⁾

1. 生産性研究의 背景

政府活動의 産出, 成果, 結果에 대한 논의는 1920년대부터 제기되었다. L. D. Upson과 A. E. Buck는 투입(purchase), 활동(work), 결과(result)의 3측면을 측정하여 豫算編成 및 行政機能의 개선을 도모했으며, 1930년대에 C. E. Ridley와 H. A. Simon은 公共서비스産出의 측정수준으로 必要量(need), 効果量(result), 事業量(performance), 作業量(effort), 經費量(expenditure)를 제시했다.

C. I. Barnard는 能率性(efficiency)과 効果性(effectiveness)을 구분하였으며, M. E. Dimock는 公共서비스産出에 受惠者の 満足度を 포함해야 한다고 주장했다. 이후 1960년대에 비용편익분석과 비용효과분석이 등장했으며 1970년대에 프로그램평가, 프로그램분석평가, 生産性指標(productivity index)에 대한 연구가 시도되었다.²²⁾

〈그림 9〉 도시생산성의 접근체계



자료 : H. J. Bryce ed., *Managing Fiscal Retrenchment* (Columbus, Ohio : Academy for Contemporary Problems, 1980), p. 4.

- 21) 미국정부의 생산성연구는 공공서비스의 생산과정, 측정, 공공-민간의 능률성비교, 규모의 경제, 기술보급 등에 중점을 둔다. (Fisk, 1984 : 241)
- 22) 미국 연방정부의 생산성 측정작업은 1971년에 회계검사원, 행정관리에산국, 인사위원회로 구성된 생산성 공동작업반에 의해 실시되었으며, 생산성 측정방법은 투입요소로서 연노동시간, 경비액을, 산출요소로서 사업량을 선정하여 투입-산출비를 의미하는 생산성지표를 개발했다.

오늘날 都市政府는 이용가능한 資源을 동원하여 市民의 서비스需要에 대처하고 있는데, 그 방법으로는 서비스감소에 의한 費用節減, 새로운 稅源의 개발, 서비스需要의 억제, 그리고 都市生産性的의 향상 등이 논의된다. 이를 정리하면 <그림 9>과 같다.

2. 都市生産性的의 意義

1) 生産性的의 概念

公共部門의 生産性的은 분야와 주제에 따라 다양하게 정의되고 있으며 능률성, 비용절감, 서비스수요의 감축, 효과성, 성과 등과 뒤얽혀있다.

Quinn은 3가지 관점에서 生産性的의 개념을 제시한다. (Quinn, 1978 : 41~42)

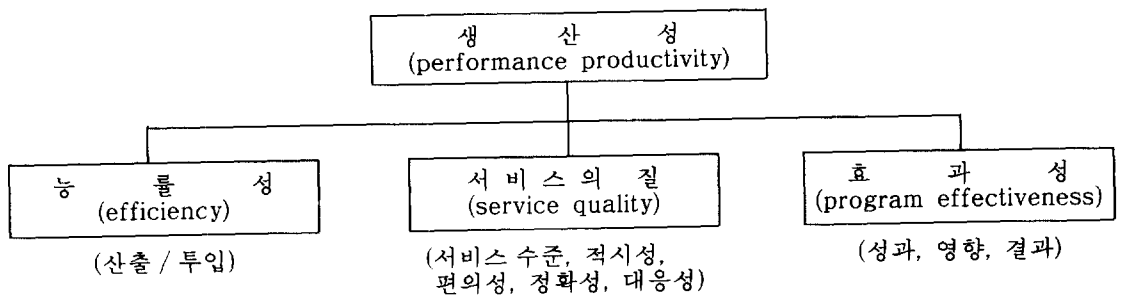
經濟學者의 觀點(economists) : 국가성장, 시장경쟁성, 인금인상, 실질소득의 저하 등과 생산성을 관련시키며, 현재의 자원으로부터 더 많은 것을 얻으려는 요구 또는 産出의 質을 고려한 投入·産出比로서 生産性を 정의한다.

産業工學者의 觀點(industrial engineers) : 업무처리량, 작업흐름, 장비, 업무처리과정, 통제에 의해 能率性을 증가시키는 것으로 生産性を 정의한다.

行政家의 觀點(administrators) : 경제적 관점과 산업공학적 관점을 병용하여 公共部門의 生産性を 재설정하려고 한다. 公共部門을 投入을 産出로 전환시키는 生産體制(production system)로 보고 조직의 전반적인 生産性改善에 관심을 갖는다. 정확한 投入·産出概念을 사용하지 않고 상황에 따라 生産性概念이 변한다.²³⁾

Usilaner와 Soniat는 <그림 10>과 같이 생산성의 개념속에 능률성, 서비스의 質, 프로그램效果性을 포함하고 있다. (Usilaner and Soniat, 1980 : 93)

<그림 10> 생산성의 개념



23) 생산성에 대한 관리자의 견해로는 ① 정부활동의 능률성과 효과성, ② 조직붕괴, 생산방해 등 조직의 장애, ③ 구성원의 이직 또는 결근율, ④ 산출측정, ⑤ 소비자 또는 고객의 만족도 측정, ⑥ 근로자의 사기, 직무만족 등의 다양한 내용을 보이고 있다.

Dalton & Dalton은 生産性을 6가지 水準으로 구분한다. (Dalton & Dalton, 1988 : 22~26)

技術的 能率性(technical efficiency) : 投入·産出比 또는 單位當 費用을 말한다.

道具的 能率性(instrumental efficiency) : 서비스産出을 생산하는 過程이나 生産要素의 운영이 生産性向上의 중심이다.

組織效果性(organizational effectiveness) : 조직구성원의 유인조치(incentive), 組織메카니즘이 生産性的의 주요 요소이다.

配分的 能率性(allocative efficiency) : 서비스需要와 供給의 제조건을 중심으로 生産性을 파악한다.

社會的 效果性(social effectiveness) : 서비스傳達의 社會的 影響을 生産性的의 내용에 포함하는 것으로 서비스의 量보다는 質을, 産出보다는 影響(outcome)을 중시하는 입장이다.

政治的 配分(political allocation) : 生産性 基準으로서 利害關係나 政治權力的 配分狀態를 포함시키는 입장이다.

Morgan은 生産性을 서비스傳達에 사용된 資源의 能率性, 새로운 기술이나 쇄신방안의 도입으로 보며 能率性和 效果性을 포함하고 있다. (Morgan, 1989 : 178~180)

Viteritti는 서비스傳達의 産出, 能率性, 效果性은 서비스水準 뿐만아니라 資源의 利用可能性(resource availability)과 관련된다고 하면서 資源의 量과 質, 서비스水準을 生産性的의 개념속에 포함시킨다. (Viteritti, 1982 : 58)

3. 生産性的의 測定要素와 測定水準

生産性的의 測定은 公共서비스傳達體制와 관련하여 측정요소, 측정수준, 측정지표, 측정방법, 그리고 서비스水準, 서비스의 質, 規模의 經濟 등의 다양한 영향을 고려해야 한다.

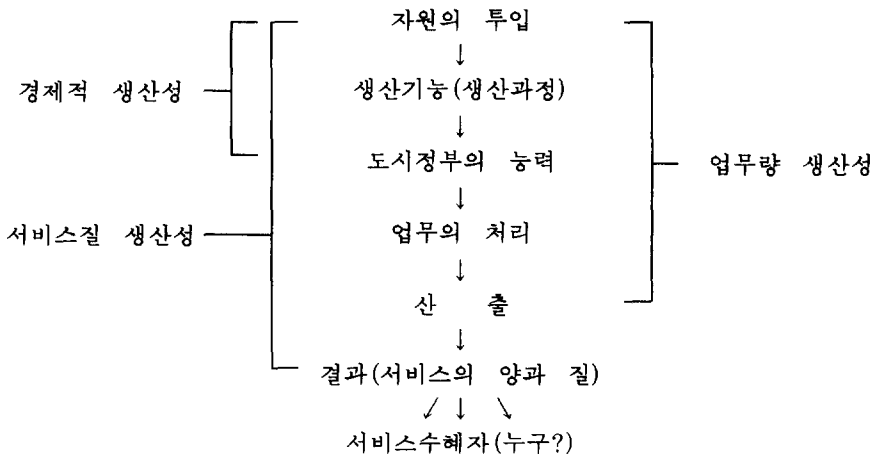
1) 生産性的의 測定要素

都市서비스傳達과 관련하여 파악되는 生産性 測定要素로서는 <그림 11>과 같이 投入, 生産機能/過程, 能力, 業務處理, 産出, 結果, 서비스受惠者가 있다. (Flynn, 1990 : 99~102)

投入(inputs) : 資源(노동, 자본, 기술, 장비, 시간 등)

生産機能/過程(production function/process) : 서비스전달에 사용된 投入物의 혼합과정

〈그림 11〉 생산성의 측정요소



자료 : Norman Flynn, *Public Sector Management* (N. Y. : Harvester Wheatsheaf, 1990), p. 101.

能力(capacity) : 投入要素를 특정한 방법에 의해 결합하면 都市政府는 서비스를 제공할 能力을 갖는다.

産出(outputs) : 서비스提供能力을 사용하여 産出物을 생산한다. (치료한 환자, 교육받은 학생, 쓰레기수거량 등)

結果(outcomes) : 産出에 의한 結果 또는 影響을 말한다. (건강한 시민, 교육된 노동력, 깨끗한 환경 등)

서비스受惠者(service recipients) 또는 서비스質(service quality) : 서비스傳達에 대한 수혜자의 反應으로서 수혜자의 認知에 의해 주관적으로 측정되든, 測定手段에 의해 객관적으로 측정되든 서비스質²⁴⁾이 달성된다. (서비스傳達速度, 질병으로부터의 해방, 부가된 능력 등)

생산성 측정요소를 병원, 교육, 도시교통서비스를 예로 들어 살펴보면 <표 7>과 같다.

24) 생산성에서 서비스 질의 문제는 4가지 의미로 이해된다. ① 데이터의 신뢰도와 관련한 생산성 지표와의 관계, ② 서비스효과 차원에서의 서비스 질의 문제, ③ 서비스범위, 서비스빈도 차원에서의 서비스 질의 문제, ④ 서비스전달의 준법성, 정확성, 적시성, 서비스전달태도와 관련하여 서비스 질의 문제가 논의된다.

〈표 7〉 생산성의 측정요소

구 분	결 과(outcomes)	산 출(output)	투 입(input)
교육 서비스	시험성적, 학업포기율, 장래가득력, 학위보유졸업생수, 지식·문화수준, 범죄방지율, 학생의 만족도	학급수, 교육시간, 수업일수, 졸업생수, 서비스수준, 학생/교사비율 (교사의 질, 교육기술, 학급규모)	교사수, 교육시설, 설비·비품, 직접교육지출 (가계소득, 인구구성, 소득분배도, 주택보유율, 통학조건, 문화수준)
병원 서비스	치료환자수, 평균수명, 임산부사망율, 유아사망율, 결핵사망율, 인구당사망율	진료건수, 검사건수, 병상수, 의사/환자비율, 평균입원일수 (의사경험연수, 의리기술�수준)	의사수, 고정자산, 병원수, 평균의료지출, 의료단가 (인구구성, 인구밀도, 재해율, 과거의 사망율, 사회보험적용율)
도시교통 서비스	평균속도, 교통혼잡도, 평균운행간격, 정시성, 접근성	수송인원, 노선거리, 운행차량수 (직원의 경험연수, 도로혼잡도)	직원수, 고정자산, 평균운행비, 요금수준 (잠재이용인구, 공사교통비율, 수요의 요금탄력성, 과거 승객수의 변화)

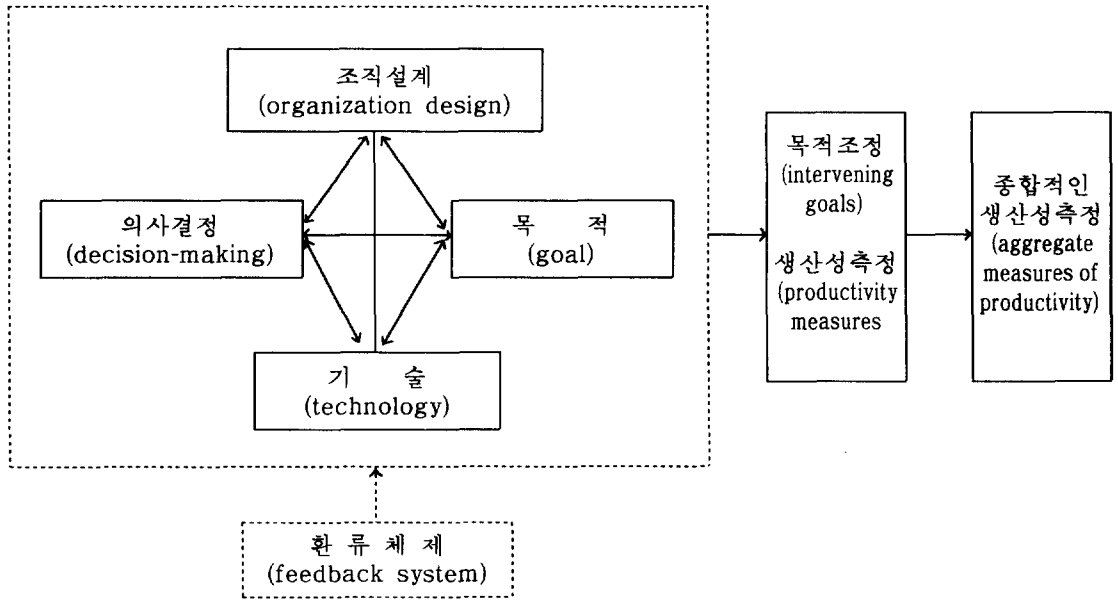
자료 : 能勢哲也, 「財政の計量分析」 (동경 : 創文社, 1982), p. 39.

2) 生産性の 測定水準

生産성의 측정수준은 技術的 能率性에서부터 서비스受惠者 또는 서비스 質의 단계까지 다양하다. 따라서 서비스량의 측정은 客觀的 指標(objective indicator)에 의해, 서비스 質은 主觀的 指標(subjective indicator)에 의해 측정된다.

Johnson과 Lewin은 公共部門을 투입을 산출로 전환시키는 生産體制로 규정하고 生産성 측정모형을 제시한다. 이 모형은 公共部門의 目的測定過程(goal measurement process), 生産過程(production process)에 기초하여 <그림 12>과 같이 개별 生産성 측정으로부터 종합적 生産성 측정수준을 제시하고 있다. (Johnson & Lewin, 1984 : 224~227)

〈그림 12〉 생산성 측정모형



자료 : Ronald W. Johnson & Arie Y. Lewin, "Management and Accountability Models of Public Sector Performance," in Trudi C. Miller ed., *Public Sector Performance: A Conceptual Turning Point* (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1984), p. 226.

Münch, Länger와 Rauscher는 〈그림 13〉과 같이 도시정부서비스의 生産構造를 설명하면서 노동, 자본 등의 投入要素가 도시정부활동을 통해 전환되는 제단계로서 産出水準→結果水準→福祉水準을 제시하고 있다. (Münch, Länger & Rauscher, 1984 : 253~256)

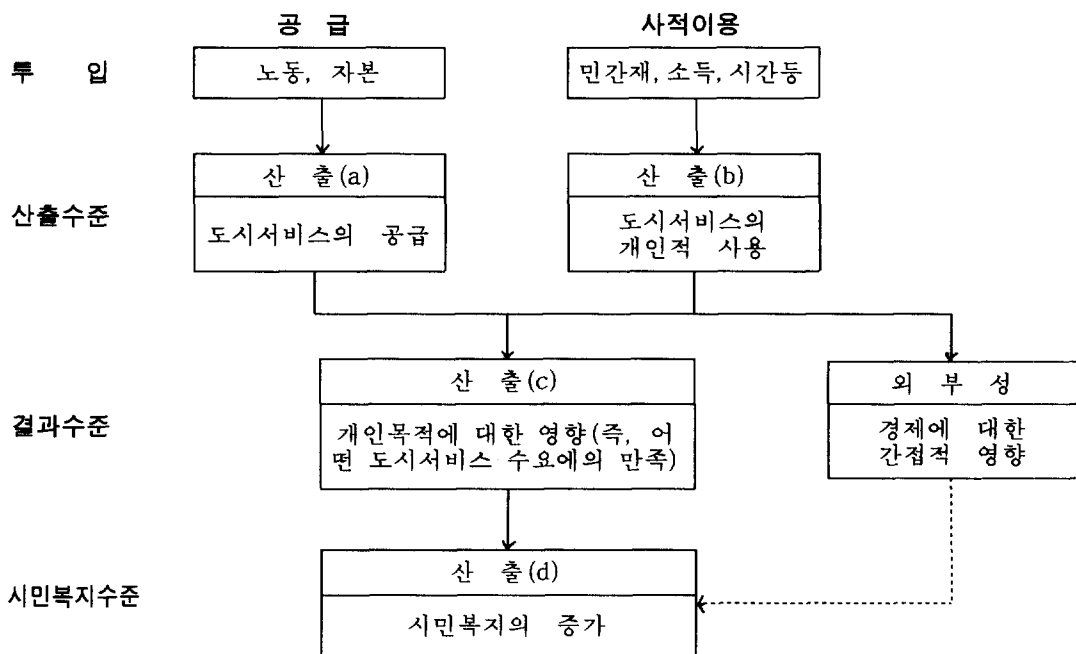
따라서, 도시서비스 전달과정에서의 생산성 측정수준은 다음과 같이 정리할 수 있다.

經濟的 生産性 (economic productivity) : 投入 (inputs) 과 能力 (capacity) 의 비를 의미하며, 技術的 能率性에 초점을 둔다. (쓰레기톤당 비용, 치료환자당 비용)

業務量 生産性 (workload productivity) : 投入 (inputs) 과 産出 (outputs) 의 비로서 도시정부가 市民에게 제공한 직접적인 서비스이다. (연근로시간당 쓰레기수집량, 경찰관당 체포자수)

서비스質 生産性 (quality productivity) : 投入 (inputs) 과 結果 (outcomes) 의 비로서 특정서비스가 지역사회에 미친 影響을 평가한다. 즉, 서비스의 質을 포함한 개념이다. (서비스수준의 향상, 쓰레기수거 후의 거리청결도, 범죄감소율, 시민의 안정감)

〈그림 13〉 生産성의 측정수준



자료 : Klaus-Norbert Münch, Wolfgang Länger and Gerhard Rauscher, "Productivity in the Local Government Sector: A Framework for Empirical Research," in Horst Hanusch, ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency* (Detroit: Wayne State University Press, 1984), p. 255.

4. 生産性的의 測定方法

生産성의 측정방법에는 會計測定法, Vectors模型, 效果性模型이 있다.

1) 會計測定法

회계측정법은 Ross-Burkhead에 의해 제시된 생산성의 측정방법으로서 도시정부서비스에 대한 支出의 增加는 業務量, 費用, 서비스의 質 및 生産性 등의 증가와 관련되어 있다는 전제하에 설정된 것이다. (Burkhead & Hennigan, 1978 : 35~36)

會計測定法の 기본식은 다음과 같다.

$$\frac{E_2}{E_1} = \frac{(C_2)}{(C_1)} \frac{(W_2)}{(W_1)} \frac{(R_2)}{(R_1)} \dots\dots\dots (1)$$

E : 서비스支出, C : 서비스費用
 W : 業務量, R : 서비스의 質과 生産性
 첨자1, 2 : 기준연도와 최종연도

$$\text{즉, } \frac{R_2}{R_1} = (E_2/E_1) \div \frac{(C_2)}{(C_1)} \frac{(W_2)}{(W_1)} \dots\dots\dots (2)$$

式(2)에서 서비스의 質과 生産性이 기준연도와 최종연도에 동일하다고 가정하면 ($R_2=R_1$ 이라고 가정), 최종연도에 있어서 예측된 지출액(projected value for expenditures), $P(E_2)$ 는

$$P(E_2) = \frac{(C_2)}{(C_1)} \frac{(W_2)}{(W_1)} \cdot E_1 \dots\dots\dots (3)$$

즉, 최종연도의 지출액은 서비스의 質과 生産性이 동일하다면 기준연도의 支出額에 서비스費用의 변화와 業務量の 변화의 比를 곱한 것이 될 것이다.

여기서, 최종연도의 실질적인 지출액 E_2 와 예측된 支出額 $P(E_2)$ 의 差를 R^* 라고 하면,

$$R^* = E_2 - P(E_2) \dots\dots\dots (4)$$

결국 R^* 는 서비스費用과 業務量の 변화이외에 支出水準에 영향을 준 要因이다. 이 요인은 서비스의 質과 生産性이다.

따라서 式(4)에서 R^* 의 값이 (+)이면, 서비스의 質이 개선되었거나 生産性이 저하했음을 의미하며, R^* 의 값이 (-)이면, 서비스의 質이 저하되었거나 生産性이 개선되었음을 의미한다.

2) Vectors模型

생산성측정에 대한 체제적 접근방법의 하나로서 공공서비스의 生産과 관련된 일련의 요소들을 하나의 體制로서 파악하는 모형이다. (Burkhead & Hennigan, 1978 : 36~37)

Vectors모형은 5개의 벡터로 구성되며 벡터간의 관계를 설명하면 다음과 같다.

環境벡터(environmental vector) : 조직체제를 둘러싸고 있는 外的體制을 말한다. 즉 주민욕구, 가계소득, 전통, 주거형태, 산업활동 등이다.

投入벡터(input vector) : 活動벡터에 들어가는 인력, 자본, 시설, 물자 등의 生産要素를 말한다.

活動벡터(activities vector) : 投入벡터를 產出벡터 또는 結果벡터로 전환 내지 변형시키는 과정을 말한다.

產出벡터(output vector) : 投入벡터가 서비스나 生産품의 형태로 나타나는 것을 말한다.

주로 量的인 것이며 계산가능한 형태를 취한다.

結果벡터(consequences vector) : 서비스産出에 대한 市民의 反應으로서 質的 성격을 띠며 効果性和 관련된다.

3) 効果性模型

生産性を 業務量(W), 서비스의 質的水準(Q), 投入(I)의 관계로 파악하는 방법이다. 生産性 P는,

$$P = \frac{\text{産出}}{\text{投入}} = \frac{W \times Q}{I} \dots\dots\dots (1)$$

여기서, 기준연도와 최종연도를 각각 s, t라고 하면,

$$\frac{P_t}{P_s} = \left(\frac{W_t \times Q_t}{I_t} \right) \div \left(\frac{W_s \times Q_s}{I_s} \right) \dots\dots\dots (2)$$

따라서, 생산성지수, $\frac{P_t}{P_s}$ 에 의해 생산성의 변화를 측정할 수 있다. (Wallace, 1977 : 12~36, 노화준, 1982 : 203)

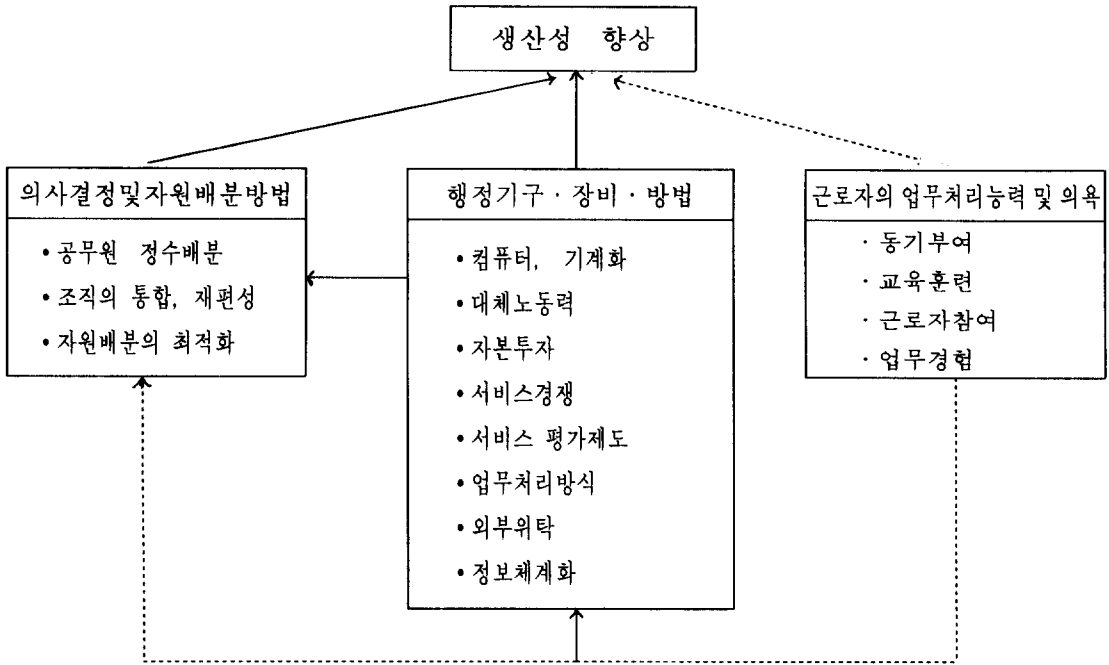
VI. 結論 : 都市生産性的의 向上方案

1. 都市生産性的의 影響要因

都市生産性を 향상시키기 위한 方案은 生産性에 영향을 미치는 要因을 파악함으로써 도출이 가능하다. 도시정부활동의 生産性에 영향을 미치는 主要因으로는 행정기구·장비·방법, 근로자의 업무처리능력 및 의욕, 의사결정 및 자원배분방법 등이 있는데, 이들 要因은 다양할 뿐만아니라 요인간에 상호관련성을 지니며 작용한다. 이러한 관계를 정리하면 <그림 14>와 같다.

이러한 생산성 영향요인을 고려하여 都市生産性的의 向上方案으로서 ① 行政技術의 도입·개선, ② 行政管理改善, ③ 勤勞者成果改善, ④ 代案的 서비스傳達體制를 고찰하고자 한다.

〈그림 14〉 생산성의 요인영향구조



2. 행정기술의 도입·개선

행정업무의 처리과정에서 업무처리의 能率性을 제고시키기 위하여 컴퓨터, 사무용 기계 등의 행정장비와 기구 등을 도입하고, 이들 장비를 효과적으로 활용할 수 있도록 근로자를 훈련시키고, 유지관리하는 것을 말한다.

우리나라의 행정전산화사업은 제1차(1978~82) 및 제2차(1983~86) 기본계획의 추진을 통하여 조성된 행정전산망 기반을 토대로 第3次 行政電算網 基本計劃(1987~91)에 의거 行政電算事業을 추진하여 지방정부의 경우 각 市道廳舍內에 地域電算本部를 설치하고 주민등록전산화, 토지기록전산화, 지방행정업무전산화(156종)－행정관리(103종), 회계관리(9종), 통계관리(14종), 공과금부과(8종), 행정망(3종), 세정관리(19종)－를 실시하고 있다(내무부, 내무행정주요통계, 1992). 뿐만아니라 행정통신현대화, 행정사무간소화, 행정장비의 보강 등을 통해 行政能率性 提高에 노력하고 있다.

3. 行政管理改善

都市政府의 意思決定能力의 向上은 업무처리절차의 개선, 공무원정수배분의 합리화, 자원배분방법의 개선을 통해 생산성향상을 도모하는 것으로 ① 기존의 행정구조, 프로그램, 절차의 통합·재편성·개정, ② 표준업무량에 기초한 定數配分의 合理化, ③ 계획과 예산의 연계, 투자심사 등에 의한 最適資源配分 등의 방법에 의해 달성된다.

4. 勤勞者成果改善

근로자에게 인센티브를 부여하거나 보다 효율적인 업무성과방법을 채택하여 생산성을 향상시키는 것으로 金錢的 誘因措置(monetary incentives)와 非金錢的 誘因措置(non-monetary incentives)가 있다.

금전적 유인조치에는 비용절감액의 일부를 근로자에게 지급하는 방법(cash incentive payments/sharesavingsplans), 병가나 휴가기간동안 현금을 지급하는 방법(attendance incentives), 성과상여금지급(performance bonuses) 등의 방법이 있으며, 비금전적 유인 조치에는 작업팀의 활용, 업무의 재설계, 업무순환제도, 의사결정참여기회의 확대(quality circle), 성과목표의 활용(performance targeting) 등의 職務擴充方法(job enrichment)이 있다. (Morgan, 1989 : 184~186)

5. 代案的 서비스傳達體制

앞의 3가지 방안이 도시정부 자체내에서의 생산성향상을 도모하는데 비하여 대안적 서비스전달체제는 民間部門의 活用을 통한 生産性向上方法이다. 이러한 방법으로는 ① 특정 도시서비스를 民間企業이나 他都市政府에 위임하거나 계약에 의해 위탁하는 방법, ② 都市政府와 住民이 공동으로 서비스를 생산하는 共同生産(coproduction), ③ 공동구매, 공동자료이용과 같이 도시서비스를 공동으로 제공하는 방법, ④ 都市政府와 民間部門의 協力에 의해 서비스를 전달하는 제3섹타 등이 있다.

이러한 生産性 向上方案이 성공적으로 추진되기 위하여는 最高管理者의 積極적 支持, 中間管理者의 강력한 추진력, 勤勞者의 參與가 요구되며, 각 도시정부의 바람직한 서비스水準 및 서비스質의 파악이 전제되어야 한다.

〈 參考文獻 〉

- Auld, Douglas & Harry Kitchen(1988), *The Supply of Government Services*, Canada : The Fraser Institute.
- Aqua, Ronald(1982), "Transforming Needs into Services : The Japanese Case," in Richard C. Rich ed., *The Politics of Urban Public Services*, Lexington : Lexington Book.
- Bensman, Joseph & Rebert Lilienfield(1979), *Between Public and Private*, N.Y. : The Free Press.
- Burkhead, Jesse & Patrick J. Hennigan(1978), "Productivity Analysis : A Search for Definition and Order," *PAR*, 38 : 1.
- Boadway, Robin W. & David E. Wildasin(1984), *Public Sector Economics* 2nd. Boston : Little, Brown and Co.
- Browning, Edgar K. & Jacqueline M. Browning(1987), *Public Finance and The Price System* 3rd ed., N.Y. : Macmillan Publishing Co.
- Bryce, H. J. ed., (1980), *Managing Fiscal Retrenchment*, Columbus, Ohio : Academy for Contemporary Problems.
- Cooper, Terry L. (1985), "The Public-Private Continuum : Interdependence in a Democratic Society," *Public Budgeting & Finance*, 5 : 3.
- Dunn, William N. (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc.
- Dalton, Thomas C. & Linda C. Dalton(1988), "The Politics of Measuring Public Sector Performance : Productivity and the Public Organization," in Rita Mae Kelly ed., *Promoting Productivity in the Public Sector*, N.Y. : St. Martin's Press.
- Flynn, Norman(1990), *Public Sector Management*, N.Y. : Harvester Wheatsheaf.
- Fisk, Donald M. (1984), "Public Sector Productivity and Relative Efficiency : The State of Art in the United States," in Horst Hanusch ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Detroit : Wayne State Univ. Press.
- Grand, Julian Le & Ray Robinson eds. (1984), *Privatisation and the Welfare State*, London : George Allen & Unwin.
- Herber, Bernard P. (1984), "The Demand for Public Goods and Services : Problems

- of Identification and Measurement in Western Countries,” in Horst Hanusch ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Detroit : Wayne State Univ. Press.
- Hinrichs, H.H. & G.M.Taylor(1972), *Systematic Analysis:A primer on Benefit-Cost and Program Evaluation*, Pacific Palisades, California : Goodyear Publishing Co.
- Johnson, Ronald W. & Arie Y.Lewin(1984), “Management and Accountability Models of Public Sector Performance,” in Trudi C.Miller ed., *Public Sector Performance:A Conceptual Turning Point*, Baltimore : The Johns Hopkins Univ. Press.
- Leven, Charles L., John B.Legler and Perry Shapiro(1970), *An Analytical Framework for Regional Development Policy*, Cambridge : The MIT Press.
- Lucy, William H., Dennis Gilbert and Guthrie S.Birkhead(1977), “Equity in Local Service Distribution,” *PAR*, 37 : 6.
- Lineberry, Robert L. & Ira Sharkansky(1974), *Urban Politics and Public Policy*, 2nd ed., N.Y. : Harper & Row, Publishers.
- Münch, Klaus-Norbert, Wolfgang Länger, and Gerhard Rauscher(1984), “Productivity in the Local Government Sector : A Framework for Empirical Research,” in Horst Hanusch ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Detroit : Wayne State Univ. Press.
- Murray, Michael A.(1975), “Comparing Public and Private Management : An Exploratory Essay,” *PAR*, July/August.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B.Musgrave(1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., N.Y. : McGraw-Hill Book Co.
- Morgan, David R.(1989), *Managing Urban America*, 3rd ed., Pacific Grove, California : Brooks/Cole Publishing Co.
- Quinn, Robert E.(1978), “Productivity and the Process of Organizational Improvement : Why We Cannot Talk to Each Other,” *PAR*, 38 : 1.
- Recktenwald, Horst Claus(1984), “The Public Waste Syndrome : A Comprehensive Theory of Government Failures,” in Horst Hanusch ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Detroit : Wayne State Univ. Press.
- Richards, Peter G.(1983), *The Local Government System*, London : George Allen &

Unwin.

- Smith, Wallace F. (1975), *Urban Development: The Process and the Problems*, Berkeley : Univ. of California Press.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, N. J. : Chatham House Publishers.
- Usilaner, Brian & Edwin Soniat (1980), "Productivity Measurement," in George J. Washnis ed., *Productivity Improvement Handbook for State & Local Government*, N. Y. : John Wiley & Sons.
- Viteritti, Joseph P. (1982), "Bureaucratic Environments, Efficiency, and Equity in Urban Service Delivery Systems," in Richard C. Rich ed., *The Politics of Urban Public Services.*, Lexington : Lexington Books.
- Wallace, Robert J. (1977), "Productivity Measurement in the Fire Service," *Public Productivity Review*, 2 : 3.
- Whitaker, Gordon P. etal. (1982), *Basic Issues in Police Performance*, Washington, D. C. : U. S. National Institute of Justice.
- 能勢哲也(1982) 「財政の計量分析」, 東京: 創文社.
- 米原淳七郎(1986) 「民間活力利用の財政學的分析」, 「都市問題研究」 38 : 10.
- 黒川和美(1986) 「民間活力活用が町づくりに必要とされる理由」, 「都市問題研究」 38 : 10.
- 高寄昇三(1986) 「地方自治の選擇」 東京: 學陽書房.
- 吉田民雄(1988) 「縣廳所在都市論序説」, 「地方自治職員研修」 21 : 2.
- 足立忠夫(1989) 「再び地方の時代に行政改革を考える」, 「地方自治職員研修」 22 : 1.
- 노화준(1982) 「공공생산성의 측정과 향상을 위한 접근방법」, 「행정논총」 서울대 행정대학원, 20 : 1.