
公共서비스의 민營化와 質的管理

Privatization and Quality Management of Public Service

權 五 哲

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| I. 머리 말 | IV. 公共서비스 質的管理를 위한 課題 |
| II. 公共서비스 質的管理의 意義 | V. 맺 음 말 |
| III. 민營化와 質的管理 | |

〈ABSTRACT〉

This paper attempts to review privatization and quality management of public service to which we had little attention.

The first part suggests the concepts and the four elements of quality management of public service. The second part relates to the discussions underlying the relations between privatization and quality management of public service. In the third part of the paper three suggestions for quality management of public service are made as follows :

1. Choice among competing service provider for quality improvement;
2. Enhancing input and feedback to public managers by public participation in delivering public services;
3. Change of paradigms in bureaucratic behaviors, organizations, and functions in public administration.

Finally, it is emphasized that quality management doesn't exclude quantity management, but is based upon it.

I. 머리말

UR체제하의 無限競爭의 環境과 지방자치단체장의 민선에 따른 地方化時代의 도래는 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 변화와 개혁을 가져오고 있다. 品質管理(Quality Management), Restructuring, Reengineering, Downsizing, Benchmarking, 顧客滿足經營 등을 통하여 민간기업은 環境變化의 추세에 적극적이고 능동적으로 대응한 반면, 행정기관은 소극적·수동적으로 대응함으로써, 일반국민에게 정부가 하는 일보다 기업이 하는 일이 오히려 더 호응을 얻고 있다. 이에 따라 행정부문 역시 새로운 변화에 직면하여 자신을 변모시키지 않으면 안되게 되었으며, '60~'70년대 경제개발시대를 주도했던 행정이 이제 반대로 민간기업의 活力을 배우고 있다.

최근 공공서비스의 質에 대한 관심의 대두는 이와 같은 환경변화의 흐름을 반영하고 있다. 우선, 地域住民에 대한 지방정부의 認識이 바뀌고 있다. 그것은 지역사회내 주민의 需要가 일률적·단일적이지 않다는 것으로서, 일부 주민의 경우 全體 또는 公共서비스란 미명하에 차별적으로 불이익을 받는 경우가 있다는 것이다. 근래 우리나라의 지방행정에 있어서도 顧客(customer) 또는 消費者(consumer)라는 용어의 사용이 늘어나고 있는데, 이는 주민을 전체로 보고 공공서비스의 공급을 결정하는 것이 아니라 個別需要를 파악하여 공급하는 것과 같은 인식변화의 흐름을 반영하는 것이다.

둘째, 민간부문의 서비스운동에 자극받은 管理思考의 새 흐름이다. 현재 고객만족을 위한 제품·서비스의 質의管理 노력은 민간부문에서 선도적으로 이루어지고 있다. 민간기업들 사이에서 '고객만족주의', '고객만족경영', 심지어는 '고객감동주의'라는 말까지 등장하고 있는데, 이는 종래의 이윤극대화에서 顧客滿足과 顧客價値創造로 경영목표를 바꾸고 사람이나 조직의 평가기준을 고객만족도로 삼는 새로운 經營理念이라고 할 수 있다(조선일보, 1994. 5. 26). 행정부문의 공공서비스에 대해서도 量的管理에 의한 官僚評價 뿐만 아니라 質의管理에 의한 住民評價가 지방정부를 평가하는 새로운 기준이 되어야 한다는 사고가 확대되고 있다.

셋째, 선출직 관료나 정치가의 政治的 價値는 공공서비스 고객과의 관계개선에 보다 큰 관심을 기울이게 하고 있다. 우리나라 역시 향후 자치단체장의 민선과 지방의회가 활성화될 경우 공공서비스의 質의管理 水準이 자치단체장이나 지방의원들의 政治能力을 가늠하는 기준이 될 것인 바, 질적관리 여부가 중요한 정치적 이슈가 될 것은 자명한 일이다. 공공서비스의 質의管理는 지방정부의 존립을 보장할 뿐만 아니라 강화하는 기능을 수행하며, 지방의 民主主義를 개선하는 역할을 수행한다고 한다(Sanderson, 1992a : 2). 지금까지 서비스의 사용자인

주민의 의견이 무시된 채 행정기관에 의하여 자의적으로 공공서비스의 공급에 대한 결정이 이루어져 왔지만, 이제부터는 官僚滿足이 아닌 顧客滿足을 추구하여야 할 시기가 도래한 것이다.

본고는 공공서비스 質的管理의 概念과 그 必要性을 검토한 뒤, 공공서비스의 질적 개선을 위하여 民營化¹⁾가 필요하다는 전제하에 民營化와 質的管理의 관계, 그리고 민영화를 할 경우 질적관리를 위한 課題를 공공서비스 전달체계와 관련하여 환경 투입과 환류 과정적 측면으로 나누어 개략적으로 고찰해 보는 試論的 性格을 갖는다.

II. 公共서비스 質的管理의 意義

1. 公共서비스 質的管理의 概念

지방정부가 주민들에게 공공서비스를 전달하는 과정에 대하여 학자들간에 차이가 있으나,²⁾ 이 과정은 크게 두개의 과정으로 나눌 수 있다(이효, 1994 : 16). 첫째는 자금·인력·기술 등 제반자원을 投入하여 각종 서비스를 생산하고 이를 시민에게 傳達하는 서비스활동에 대한 투입(input) → 산출(output)과정(제1차 전환과정)이다. 둘째는 제1차 전환과정의 결과로 생산·전달된 공공서비스가 의도한 목적과 관련하여 그 효과를 가져왔는지를 評價하는 산출(output) → 서비스영향(service impact)과정(제2차 전환과정)이다. 제1차 전환과정은 공공서비스를 산출하는데 소요된 투입자원(자금, 인력, 기술 등)과 이를 사용하여 생산한 각종 서비스인 직접적 산출과의 量的 側面을 주로 다루며, 제2차 전환과정은 공공서비스 산출에 대한 정책효과성, 목표달성도, 시민만족, 지역사회의 개선, 행정수요의 충족도 등 산출효과 내지 주관적 효용에 초점을 두고 주로 質的 側面을 다루는데 차이가 있다. 본 연구에서의 관심영역은 제2차 전환과정의 質的 側面이다.

공공서비스에서 量과 대비되는 質은 무엇을 의미하는가? Sanderson(1992a : 1-2, 17)은 이에 대하여 광의의 입장에서 서비스의 '우수함의 정도(degree of excellence)'라고 정의하면

- 1) 공공서비스의 민영화방안으로는 계약, 허가, 보조금, 증서 등 다양한 방법이 있으나(Savas, 1987 : 62-68), 본고에서는 지방정부에서 가장 일반적으로 사용하는 민간 부문과의 계약(contracting)에 한정하여 고찰한다. 일본에서는 계약이 보통 민간위탁이라는 용어로 사용되는 바, 본고에서도 계약과 민간위탁이라는 용어를 적절히 혼용하여 사용한다.
- 2) 공공서비스 전달과정에 대하여 Lucy(1977)는 투입, 과정, 산출, 결과의 4단계로 구분하며, Jones(1981)는 투입, 활동, 산출, 결과, 영향의 5단계로 분류하고, Flynn(1990)은 투입, 생산과정, 능력, 산출, 결과, 서비스수혜자의 6단계로 구분한다.

서, ‘우수함’을 ① 기술적 차원(예 : 전문화, 신뢰성, 작업의 기준 등)과 ② 대상적 차원(예 : 고객요구의 만족도)으로 나누어 설명한다. 한편 Oakland(1989)는 협의의 입장에서 공공서비스의 質을 ‘고객요구에의 대응(meeting the requirement of the customer)’에 초점을 맞추고 있으며, 이 외에도 ‘요구의 수행정도(conformance to requirement)’, ‘목적의 적합성(fitness for purpose)’ 등 다양한 개념으로 정의되어지고 있는 바,³⁾ 본고에서는 공공서비스 질적관리의 개념을 광의로 해석하여 단순히 고객에의 대응적 측면 뿐만 아니라 기술적 측면까지 포괄하는 것으로 이해한다.

2. 質的管理의 構成要素

공공서비스의 質的 側面을 구성하는 요소에 대해서는 연구자에 따라 분류방법상 차이가 있으나, 그 내용은 비슷하다. Ayres와 Kettinger(1983 : 562)는 서비스質을 공공서비스전달과정에 있어 서비스關係와 서비스環境으로 나누어 설명하는데, 서비스관계란 공급자-수혜자관계에 있어 서비스수준·적시성·편의성·정확성·대응성·선택·책임성 등을 의미하고, 서비스환경이란 서비스전달인력의 質·설계기획·관리·과정 및 절차 등을 의미한다고 하며, 이주희(1994 : 60-66)는 住民滿足行政서비스를 구성하는 지표로서 서비스공간만족, 서비스시간만족, 서비스비용만족, 서비스정보만족, 서비스자세만족을 제시한다.

한편 Skelcher(1992 : 13-14)는 공공서비스의 質을 서비스의 특성, 인적 관계, 물리적 요인, 고객 영향력의 4가지로 나누고 각각의 지표들을 제시하였는 바, 그 내용은 다음과 같다.

(1) 서비스의 特性

- ① 有效性(availability) : 공급자는 고객이 원하는 서비스를 공급하는가?
- ② 基準(standards) : 서비스는 적합한 기준에 따라 이용가능한가?
- ③ 適時性(timeliness) : 서비스는 적절한 시간에 이용가능한가?

3) 공공서비스공급의 대상인 고객은 일반주민 또는 공중과 구분되는 개념이다. 고객은 지방정치체제를 통하여 공급자의 정책에 영향을 미칠 수 있는 주민으로서, ① 서비스의 직접적 사용자, ② 지방정부활동에 직·간접적 수혜자(recipients), ③ 지방정부의 활동·비활동으로 인하여 이익이나 불이익을 얻는 자, ④ 이상의 집단 외에 서비스를 통하여 이익을 얻는 자(stakeholders)로 구분된다. 고객과 일반공중을 비교하면 다음과 표와 같은 차이점을 갖는다(Skelcher, 1992 : 10-11).

| 구 분 | 공중(the public) | 고객(a customer) |
|-----------|----------------|----------------|
| 주 체 | 일반화된 집단 | 특정 개인 |
| 영향력 정도 | 제한적 | 확장적 |
| 서비스의 기본가정 | 은정주의적 | 質 |

- ④ 서비스에 대한 信賴度(reliability) : 서비스의 공급이 정확성·일관성을 가지며 신뢰할 수 있는가?
- ⑤ 情報(information) : 공급자는 적절한 방법으로 서비스에 대한 정보를 공급하고 있는가?
- ⑥ 衡平性(equality) : 고객은 유사한 지위의 다른 사람들과 동일한 수준의 서비스를 제공 받는가?
- ⑦ 遂行(performance) : 다른 부작용없이 수행하기로 한 일을 완수하였는가?

(2) 人的 關係

- ① 友好性(courtesy) : 서비스종사자는 친절하며 고객을 개별적으로 상대하는가?
- ② 對應性(responsiveness) : 서비스종사자는 고객의 수요와 요구에 대응하는가?
- ③ 從事者의 能力(competence) : 서비스종사자는 서비스공급에 대한 기술·지식을 가지고 있는가?
- ④ 意思疏通(communication) : 공급자와 고객사이의 의사소통은 원활한가?
- ⑤ 安全性(security) : 위협으로부터 고객의 안전을 보장해 주는가?
- ⑥ 供給者에 대한 信賴度(credibility) : 공급자는 믿을만한가?

(3) 物理的 要因

- ① 施設(appearance) : 건물, 종사자, 장비 등 필요한 시설을 갖추고 있는가?
- ② 서비스에 대한 接近(access) : 고객의 서비스에 대한 물리적 접근이 가능한가?
- ③ 機能(functions) : 서비스공급을 위한 물리적 장비들은 제대로 기능하는가?

(4) 顧客의 影響力

- ① 權利(rights) : 고객은 그들 권리에 대하여 협의된 명백한 규정을 가지고 있는가?
- ② 顧客의 發言(voice) : 고객은 서비스에 대하여 효과적으로 발언할 수 있는 권리와 기회를 갖는가?
- ③ 選擇(choice) : 고객은 서비스의 성격, 기준, 공급원에 대한 선택권을 갖는가?
- ④ 是正(redress) : 부적절한 서비스에 대하여 시정을 요구할 명백한 수단을 갖고 있는가?

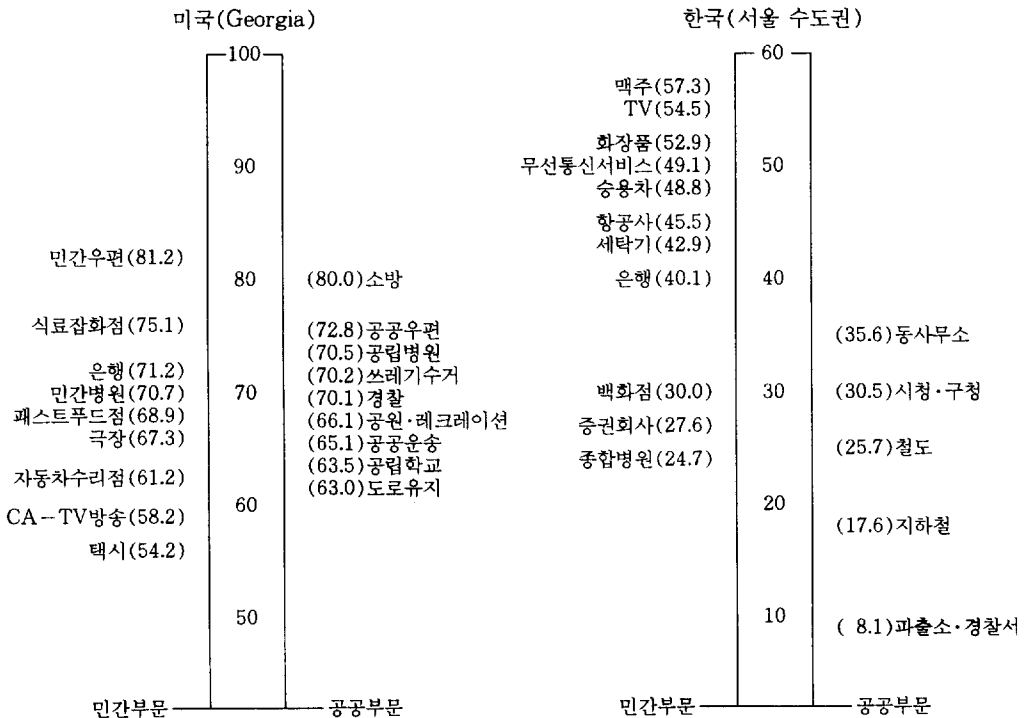
3. 質的管理的 必要性

공공서비스 질적관리의 필요성은 주민요구에의 對應性 증대라는 측면, 行政責任의 確保側面 그리고 민선자치단체장의 政治的 動機에 기인한 정치적 측면에서의 필요성으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

첫째, 주민요구에의 對應性 증대측면이다. 현재 우리나라의 공공서비스에 대한 만족도를 보면 전반적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 최근 공공서비스에 대한 소비자불만 및 피해건수를 보면 철도·우편·전기·전화·상수도·지하철 등의 분야에서 지난 7년간 1,976건이 접수되었는데, 이것을 年度別로 보면 '87~'90년사이 330건, '91년 387건, '92년 611건, '93년 648건으로 매년 증가하고 있다. 한편 事案別로는 가격 및 요금에 관한 경우가 전체의 33.9%, 공공서비스의 불합리한 부분에 대한 문의 및 건의가 29.5%, 서비스에 대한 불만이 16.9%의 순으로 나타나고 있다(국민일보, 1994. 4. 5). 이러한 사실은 다음 그림에서도 분명하게 나타난다. 미국의 경우 공공부문과 민간부문의 제품과 서비스에 대한 만족도가 평균 70% 정도이며 兩部門이 대체로 유사한 수준을 보여주고 있다. 반면 우리나라의 경우 서비스에 대한 만족도가 양부문 공히 60%를 넘지 못하고 있으며, 특히 공공부문은 민간부문에 비하여 서비스 만족도가 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있음을 알 수 있는 바, 이는 공공서비스의 공급에 있어서 단순히 量的管理가 아닌 質的管理의 필요성을 증대시키고 있다.

[그림 1]

製品과 서비스에 대한 滿足度(%)



자료 : Theodore H. Poister & Gray T. Henry (1994), "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality : A Comparative Perspective," *PAR*, Vol.54, No.2, p.157의 그림과 p.158의 표를 조합하여 재구성; 동아일보 (1994.10.12) 10면의 기사내용을 재구성.

둘째, 행정의 責任性確保 측면이다. 공공서비스의 質的管理는 지방정부가 주민에 대하여 책임을 지도록 만들며, 서비스의 需要와 供給을 조화시켜 행정상의 낭비를 줄이며, 조직내 革新을 자극한다(이주희, 1994 : 68-69). Sharp(1981)는 공공서비스에 대한 시민의 불만이 어떤 결과를 가져오는가에 주목하였는데, 그에 의하면 시민의 불만은 共生産⁴⁾ 활동을 저하시키며 주민의 지방정부로부터의 疎外感(alienation)과 함께 시민생활의 質을 저하시켜 결국 정부 활동의 효과성이나 효율성의 측면에서 부정적 결과를 초래하게 된다고 한다.

셋째, 政治的 側面에서의 필요성이다. 다음 선거를 의식해야 하는 지방정부의 長이나 지방 의회의원은 공공서비스의 내용을 이전과 같이 행정기관의 자의적 판단에만 맡겨둘 수 없게 되었다. 지방화 시대에 있어서 주민들은 공공서비스의 質, 비용과 효과 등을 따지고, 다른 지방 정부와 서비스의 내용을 비교하여, 이를 토대로 해당 자치단체의 長이나 의원을 평가하게 될 것이기 때문이다.⁵⁾

4. 質的管理와 主觀的 測定

공공서비스의 質的管理에 대한 평가는 主觀的 測定에 의한다. 공공분야에 있어서 주관적 측정의 사용은 미국의 경우 60년대 후반 後期行態主義의 지적 조류와 新行政論의 대두에 따른 정책평가에 관한 관심 증대에 따라 발전되었다. 그 결과 이를 뒷받침할 각종 조사연구가 행해지고 이들은 곧 社會評價制度(social assessment)로 정착하게 되었다. 특히 도시정부의 성과 측정분야에서는 단순히 정부의 생산성 뿐만 아니라 더 나아가서 공급된 서비스가 주민생활의 質과 복잡다양한 주민욕구의 만족에 미치는 영향을 파악하여, 보다 공평하고 효능감(efficacy)이 큰 공공서비스전달체제를 구축하려는 노력이 증대되었다. 이는 결국 서비스전달의 형평성이나 대응성과 같은 정치적 효과를 증시하자는 것으로, 그에 따라 서비스전달에 대한 市民滿足度調査(citizen evaluation survey)를 통한 주관적 측정연구가 보편화되었다. '70년대 부터 미국 지방정부의 과반수 이상이 이러한 유형의 主觀的 測定方法을 도입하여 효과성분석이나 共生産(coproduction)제도 도입의 근거로 삼고 있다(김일태, 1992 : 37-38).

4) Brudney(1984 : 465)는 공생산(coproduction)의 의미를 서비스공급의 양과 질을 높이기 위하여 지방행정관료와 시민개인 혹은 시민집단에 의한 서비스의 합동적 생산(joint production)으로 정의한다.

5) 일례로 다음 사례는 지방정부간 서비스 경쟁의 한 면을 보여준다. 일본 돗토리(鳥取)시가 1989년 7월 JR 역 구내에 행정서비스센터를 설치하여 평일과 토요일 오후에 민원서비스를 제공하여 주민의 호평을 받았으나, 3개월 후 이웃 이즈모(出雲)시가 휴일민원창구를 개설하여 서비스제공을 확대하자 돗토리시는 민원서비스의 확대를 요구하는 압력을 받았다. 결국 돗토리시는 1992년 4월 민원서비스를 휴일에도 연장하기로 결정하였다(조선일보, 1995. 1. 25).

물론 이러한 주관적 측정에 대한 反論이 없지 않다. Stipak(1979 : 46-52)은 시민조사에 있어 일반적 滿足項目에 대한 반응이 서비스전달의 보다 직접적·객관적 측정과 서로 관련되지 않으므로 主觀的 資料를 사용하지 말 것을 주장하였다. Rosentraub 등(1979 : 302-303) 역시 민주적 정부유형에서 지방정부서비스에 대한 市民滿足 또는 不滿足이 근본적 중요성을 갖는다는데 반대한다.

그러나 Brudney와 England(1982 : 127-130)가 지적하듯이 이러한 주관적 평가를 통하여 住民欲求의 유형과 강도 등 서비스공급에 관한 유용한 政策情報를 얻을 수 있어 정책과정의 質的 水準을 높일 수 있으며, 서비스의 활용정도, 새로운 서비스수요에 대한 모니터링은 물론 住民參與의 동기를 부여하는 유용성을 가질 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해서만이 공공서비스의 質에 대한 측정을 할 수 있고, 지방정부의 형평성·대응성·책임성 등을 고양시킬 수 있으며, 또한 의회의 역할이 만족스럽지 못한 상황에서 ‘시장메카니즘’없이도 민주정부가 공익에 봉사하고 있는지에 대한 것을 밝혀낼 수 있기 때문에 공공서비스의 質的 管理를 평가하는데 있어 이러한 主觀的 測定은 필수적이라고 할 수 있다.

〈表 1〉 공공서비스成果의 主觀的 測定과 客觀的 測定の 比較

| 차 원 | 주관적 측정 | 객관적 측정 |
|---------|--|---|
| 초 점 | 시민중심 | 행정기관중심 |
| 서비스의 기능 | 정치적 측면의 효과 | 경제적 측면의 효과 |
| 서비스의 목적 | 대응성, 형평성 | 효율성, 효과성 |
| 정책의 관점 | 결과지향적 | 산출지향적 |
| 장 점 | <ul style="list-style-type: none"> · 서비스전달의 분배적 측면 평가 기능 · 성과의 외부평가 가능 · 대안적 시민참여의 양식 · 민주적 규범의 수용 | <ul style="list-style-type: none"> · 계량화가 용이 · 자료의 접근가능 용이 · 기술적 표준인식에 기초 · 이해 용이 |
| 한 계 | <ul style="list-style-type: none"> · 서비스산출과의 연계가 희박 · 정책결정보다 일반적 수준에 입각한 평가 · 직관적 평가기준의 문제점 · 서비스에 대한 시민들의 태도와 평가기준의 불분명 | <ul style="list-style-type: none"> · 정보관리에서의 편견 · 측정수단의 가변성 · 이용가능한 양적 정보만을 선호 · 기관의 목적을 우선적 강조 |

자료 : Jefferey L. Brudney & Robert E. England (1982), "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations : Are They Compatible?" *PAR*, Vol. 42, No. 2, p. 132.

III. 民營化와 質的管理

오늘날 지방정부는 財政力 貧弱으로 인하여 산업화·도시화에 따른 각종 도시문제의 발생과 지방자치제의 실시로 인한 行政需要의 質的·量的 變化에 효과적으로 대처하기가 어려워졌다. 이러한 행정환경의 변화는 民間供給의 필요성을 증대시키고 있다. 지방정부 공공서비스 공급기능의 民營化는 정부와 민간부문의 역할을 재정립함으로써 전체적으로 지방정부의 기능을 효율적으로 분담·수행하기 위한 방안의 하나인 것이다. Savas(1987 : 112)에 의하면 민영화(특히, 위탁계약)가 費用을 적게 들이면서도 서비스를 동일하게 또는 더 낮게 제공한다고 하는데, 실제로 공무원의 약 60%가 민간위탁(계약)이 행정기관에서 공급하는 서비스보다 비용이 동일하거나 적게 들며, 서비스質에 있어서는 약 80%가 보다 나은 또는 동일한 質을 제공한다고 한다. 그러나 무조건 정부기능을 민간부문으로 이관한다고 하여 기능수행의 효율성과 서비스의 질이 높아지는 것은 아니다. 이관의 대상과 방식이 합리적으로 신중히 선택되어야 하고, 이관된 이후에 대한 대책도 적절하게 강구되어야 한다. 그렇지 않으면 오히려 부작용만 야기할 수 있기 때문이다.

지방정부의 공공서비스 民營化와 관련하여 영국 런던 완즈워드(Wandsworth)區의 경우를 살펴보면 다음과 같다(강천석 외, 1994 : 23-26, 152-154). 영국은 '80년대 중반이후 보수당정권의 강력한 지도하에 지방정부 공공서비스업무에 대한 대폭적인 개혁이 추진되었다. 주요 내용은 지방정부의 서비스업무에 대한 강제적인 公開入札制度를 입법화하는 것으로서, 勞組의 반발에도 불구하고 지방정부내의 해당 서비스분야 공무원도 응찰하도록 하였다.

다음 <表 2>는 1982년에서 1986년까지 5년간 완즈워드區에서 시행한 공공서비스 및 공공시설물의 민영화와 공개경쟁입찰을 통하여 얻어진 經費節減效果를 나타낸 것으로, 작게는 6%에서 많게는 58%까지 평균 28%의 경비절감효과를 얻었음을 보여준다.

〈表 2〉 완즈워드區의 民營化와 公開入札에 의한 經費節減 內容(1982-1986)

| 구 분 | 공개입찰이전의 서비스비용 (1,000파운드) | 공개입찰이후의 경비절감액 (1,000파운드) | % |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|----|
| 민영화를 통한 경비절감 | | | |
| 청사경비 | 17,400 | 3,200 | 18 |
| 쓰레기 수거 | 16,900 | 7,500 | 44 |
| 도로청소 | 6,000 | 1,400 | 23 |
| 공영주택관리 | 5,400 | 800 | 15 |
| 기계공작운용 | 3,500 | 1,500 | 43 |
| 사회복지시혜 | 3,200 | 400 | 13 |
| 이동관리차량 | 2,700 | 700 | 26 |
| 공공시설 | 2,000 | 500 | 25 |
| 사회시설청소 | 1,900 | 800 | 42 |
| 예술센터 | 1,200 | 700 | 58 |
| 공회당청소·관리 | 1,100 | 500 | 45 |
| 청사장소 | 1,000 | 400 | 40 |
| 도서관청소·관리 | 900 | 400 | 44 |
| 투기물수거 | 600 | 200 | 33 |
| 자료편치 | 300 | 100 | 33 |
| 소 계 | 64,100 | 19,100 | 30 |
| 공개경쟁입찰을 통한 자체 경비절감 | | | |
| 기계공작운영 | 7,900 | 2,300 | 29 |
| 공영주택관리 | 6,900 | 1,300 | 19 |
| 사회복지용수송 | 5,600 | 1,400 | 25 |
| 레저센터 | 2,600 | 200 | 8 |
| 인쇄 | 1,200 | 140 | 12 |
| 가로등 | 1,100 | 500 | 45 |
| 폐차 | 500 | 30 | 6 |
| 배수구청소 | 400 | 70 | 18 |
| 소 계 | 26,200 | 5,940 | 23 |
| 합 계 | 90,300 | 25,040 | 28 |

자료 : Kate Ascher (1987), *The Politics of Privatization : Contracting Out Public Services*, N. Y. : St. Martin's Press, p.239.

이러한 경비절감효과에 힘입어 완즈워드구의 주민부담 지방세는 계속 감소되었으며, 1992년과 1993년 주민의 지방세(council tax)⁶⁾ 부담액은 0이었다('93년 현재 인접區인 해크니區가 378파운드, 이슬링턴區가 380파운드, 람베스區가 418파운드였다). 그럼에도 불구하고 완즈워드구는 공공서비스에 대한 住民満足도가 1991년 88%, 1992년 95%, 1993년 97%로 매년 상승하고 있으며, 1992년에는 자치단체중 최우수 공공서비스상을 수상하였다. 공공서비스의 民營化를 통하여 量的管理 뿐만 아니라 質的管理에도 성공한 것이다.

〈表 3〉 완즈워드區의 행정지표 (1991-1993)

| 행정지표 \ 연도 | 1991 | 1992 | 1993 |
|--------------------|------|------|------|
| 구청누적 저축액(100만 파운드) | 57.5 | 74.7 | 83.5 |
| 주민의 공공서비스만족도(%) | 88 | 95 | 97 |
| 인구 1,000명당 공무원수(명) | 39.3 | 36.3 | 33.4 |
| 주민1인당 지방세부담액(파운드) | 148 | 0 | 0 |

자료 : 강천석 외 (1994), 「지방경영시대」, 서울 : 조선일보사, p. 15의 그림을 재구성.

완즈워드區의 量的·質的管理의 성공(지방세부담 제로와 높은 행정만족도)은 민영화를 통한 지방행정의 경영에 기인한다. 먼저 量的管理의 측면에서 완즈워드區는 공공서비스분야의 '局', '課'를 공개입찰에 붙여 민간에 위탁한 것이다. '81년 이후 이 입찰제도를 통하여 구의 재정능력은 크게 증가하였는데, 실제로 쓰레기 수거와 거리청소에서만 연간 180만 파운드(약 22억 원)를 절약하는 성과를 거두었다.

다음 質的管理의 측면에서 구청은 공공도서관·레저센터에 대한 여론조사, 쓰레기수거와 거리청소에 대한 여론조사, 완즈워드축제와 공원관리에 대한 여론조사 등을 통하여 주민의 요구를 수렴하고 이를 분석하여 다음 연도의 사업을 구상하고 그 결과를 매년 10월 住民憲

- 6) 영국의 지방정부 수입원은 지방세, 국고보조금, 세외수입, 지방채로 구성되어 기본체계는 우리나라와 비슷하다. 다만 영국의 지방세는 지역주민이 소유하는 부동산을 과세기초로한 재산세의 한 세목만이 있다(안상열, 1993 : 52).
- 7) 주민헌장제도는 1991년 7월 영국 John Major수상에 의하여 창안된 행정개혁시책중 하나로서, 공공서비스의 수준을 향상시키고 주민의 요구에 보다 더 부합되도록 하기 위한 '공공서비스質향상 10개년 프로그램'이다. 이에 따라 모든 공공서비스는 중앙·지방에 관계없이 각 부문별로 주민헌장을 제정하여 서비스의 내용 및 수준 등 관련사항을 주민들에게 공개하고 실천을 약속하며 이에 대한 평가를 받도록 하고 있다(내무부, 1994 : 109).

章(Citizen's Charter)의 형식으로 발송하고 있다.⁷⁾ 區는 주민헌장제도를 포함하는 일련의 주민만족프로그램을 'People to people'사업으로 명명하고 있는데(내무부, 1994 : 118-119), 이 사업은 최고수준의 서비스 공급, 주민이 부담한 서비스에 대한 최고가치의 실현, 고객요구에의 적극적 대응, 고객에 대한 정직·성실한 대우, 區議會와의 동반자적 관계형성 등 5대 기본목표를 제시하고 있다. 이와 같은 목표하에 'People to people'사업은 ① 서비스 質향상에 있어서 장애요소의 제거, ② 각 서비스에 대한 質改善計劃(Quality Improvement Plan)의 수립, ③ 고객들에게 그들이 기대할 수 있는 서비스 수준을 홍보(예 : ○년에는 쓰레기수거 불편을 10% 감소시키겠다 등), ④ 구청의 행정수행현황을 의회와 주민에게 솔직하게 홍보, ⑤ 여론조사 등을 통한 공공서비스의 고객만족도 조사, ⑥ 서비스향상을 위한 전 직원 훈련, ⑦ 사무실과 민원실의 환경개선, ⑧ 전화·문서 등의 의사전달기법 개선, ⑨ 고충·불만의 표출절차의 공표 등을 주요 내용으로 하고 있다. 공공서비스에 대한 높은 만족도는 바로 그 결과이다.

공공서비스의 量的·質的管理 改善을 목적으로 민영화방식을 도입할 경우 그 도입과 실행에 세심한 주의가 필요하다. 공공서비스는 그 효과가 매우 광범위하고 다수 대중을 대상으로 하여 항상 公益性和 결부되어 있으므로 주민의 수요에 부합하여 일상생활을 보다 풍요롭고 안정적으로 보장해야 하기 때문이다. 달리 말해 그간 방만해지고 매너리즘에 빠진 官僚主義의 경직성을 해결하기 위한 방안으로서 제시된 공공서비스 민영화의 논리가 자칫 주민의 복지를 경시하고 收益性만을 추구하여 목적과 수단이 전도되는 愚를 경계해야 한다는 것이다.

공공서비스의 質과 量的 측면에서 民營化는 분명 이점을 가지고 있으나, 그 문제점에 대한 논의는 사실상 경시되어 왔는데(Prager, 1994 : 176), 이는 정부가 오히려 민간기업보다 잘 해낼 수 있는 일이 많다는 점을 과소평가하는데 기인한 것이라고 할 수 있다.

공공서비스공급의 민영화가 항상 긍정적인 효과만을 보이는 것은 아니며, 경우에 따라서는 여러 형태의 否定的 側面들이 대두되기도 한다. 첫째, 公共性和 責任性의 문제이다. 행정업무 를 민간공급에 의할 때 시장경쟁원리에 의한 비용절감이라는 성과가 기대되는 반면, 업무수행 의 공공성과 책임성의 결여로 '반갑지 않은 고객'에 대한 서비스의 기피현상이 나타날 가능성이 있다. 민간업자들은 흔히 수익성이 좋고 다루기 편리한 고객들에게는 충실한 반면, 그렇지 못한 고객들은 소홀히 취급하기 쉽다는 것이다(하미승, 1994 : 70). 質的管理가 오히려 악화 될 수도 있다는 것이며, 실제로 쓰레기수거업무와 관련하여 1991년 서울 송파구의 일부 지역에서 민간업체들이 수익성악화와 인력난을 이유로 작업여건이 나쁜 일부 지역을 구청에 반납 한 사례가 있다.

둘째, 다수의 민간계약업체들을 대상으로 서비스공급에 관한 企劃과 調整을 해야하는 새로운 업무가 부과되고 또한 민간참여로 인해 서비스 집행구조가 복잡해짐으로써 지방정부가 政治的·法的 責任性을 확보하는데 어려움이 따른다는 것이다(박경효, 1992 : 462). 그렇기 때문에 高寄昇三(1985 : 153)은 정부와 시민의 통제와 영향이 미치지 않는 부분까지 민간부문에 분담시키는 것은 지방재정을 私經濟化시키고 지방자치의 沒市民性을 가져오는 것이라고 경고한다.

셋째, 공공서비스공급의 민간위탁이 經濟的 能率性을 가져온다는 주장에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 민간기업의 이윤추구성향과 계약체결을 위한 비용 등으로 인해 오히려 서비스 공급가격이 증대된다는 것이다. 이 경우 높은 비용을 부담하기 힘든 저소득층의 주민들은 서비스 수혜대상에서 배제되기 쉽고, 그 결과 형평성 문제가 대두된다. 또한 계약을 통한 비용의 절감이 경영의 합리화보다는 서비스의 質이나 量의 축소에 기인할 것이라는 우려도 있다. 때문에 Poister와 Henry(1994 : 155-160)는 앞서 본 바와 같이 공공부문과 민간부문에서 제공되는 서비스의 質的 差異는 근본적으로 없다고 하며, 高寄昇三(1985 : 154) 역시 민간공급방식이 비용이 싼 반면 서비스의 질이 저하될 수 있음을 인정하면서 이는 費用인가 質인가에 관한 선택의 문제임을 지적하였다.

이 외에도 계약상 불공정한 절차(예 : 부정부패), 계약업체의 파업이나 도산으로 인한 서비스의 중단, 공무원에 대한 부정적 파급효과(예 : 해고나 실업, 사기 또는 생산성의 저하) 등이 공공서비스 민영화방식의 문제점으로 지적된다.

민간부문의 취약한 경쟁체제와 미흡한 관리적·제도적 장치로 인하여 開發途上國의 민영화 작업은 선진제국에 비하여 그 否定的 側面이 훨씬 더 우려되는 바이다. 이러한 사정은 우리나라의 경우에도 크게 다를 바가 없다고 보여지는데, 공무원을 대상으로 한 認識調查(박경원, 1989 : 788-789)에 따르면 해당 서비스를 공급할 민간조직이 없거나 있더라도 신뢰할 수 없다는 점을 契約의 가장 큰 애로사항으로 지적하며, 계약을 통한 문제점으로는 민간업체의 파업이나 파산 등에 따르는 시민의 피해, 민간기업의 이윤추구·계약비용 등에 따르는 공급비용의 증가, 계약과정상의 부패 및 정부의 책임성 확보의 어려움 등을 들고 있다.

그러나 이러한 문제점의 제기가 민영화를 통한 공공서비스의 質的 改善을 부정하는 것은 아니다. 여기서 강조하고자 하는 것은 民營化할 경우 나타날 수 있는 문제점과 한계를 충분히 고려하여 그 여부를 결정해야 하며, 구체적으로 민영화의 유형과 절차를 구상할 때는 이와 같은 問題點을 극복할 수 있도록 유의해야 한다는 것이다.

Ⅳ. 公共서비스 質的管理를 위한 課題

1. 環境 : 競爭의 環境의 造成

競爭은 능률적이고 효과적으로 공공서비스를 제공하는 관건으로서 民營化의 가장 큰 이점은 경쟁을 통하여 나타난다. Skelcher(1992 : 8)의 지적과 같이 지방정부의 고객을 설명하는데 있어서 사적 부문의 顧客原理를 모방하는 것은 공공서비스의 특성 때문에 적절치 못하다. 다시 말해 많은 공공서비스의 수혜자들이 의미있는 소비자로서의 특징을 갖고 있지 못한데, 이는 그들이 공공서비스의 선택에 있어서 대안을 갖고 있지 못하기 때문이다. 그렇기 때문에 경쟁적 공급자들 사이에서의 선택은 質的 改善의 가장 중요한 요인이 된다(Sanderson, 1992 : 20). 이러한 경쟁체제의 확립은 무엇보다 경쟁적 분위기의 진작, 명시적 계약조건, 업무감독, 서비스중단에 대비한 대안의 강구 등을 주요 내용으로 한다(임성일 역, 1994). 첫째, 競爭의 霧圍氣의 진작이다. 비용절감과 서비스의 質 향상은 서비스공급자간의 경쟁적 환경이 조성되지 않고서는 기대할 수 없기 때문이다. 뿐만 아니라 경쟁은 부패와 능률성 저하를 막아주는 장치이기도 한다. 우리나라의 경우 공공서비스 민영화방식의 성과가 미약했던 이유는 民營化의 기본적 전제인 경쟁이 조성되지 않았기 때문이다.⁸⁾ 경쟁체제를 확립하기 위하여 지방정부는 업무내용이 간명하고 구체적일 때 보다 현실적인 입찰을 유도하고 동시에 契約에 대한 감독을 용이하게 만든다는 사실을 인식할 필요가 있다.

둘째, 契約要件의 明確化이다. 공공서비스는 공공재적 성격을 갖고 있기 때문에 민영화할 경우 공공서비스 공급에 대한 모니터링과 行政的 責任을 여하히 확보할 수 있는가를 신중히 검토하여 그 여부를 결정해야 하며, 委託을 결정한 경우 이 점을 계약내용에 충분히 반영시켜야 할 것이다. 따라서 계약내용은 각 공공서비스 수행시 필요한 장비의 비용, 업무수행정도, 업무감독요건 등과 같은 구체적 사항을 기초로 작성되어야 하며, 이와 같은 구체적 사항들이 공공서비스의 質的管理를 구성하는 중요 요소들이다. 한편, 우리나라의 경우 쓰레기수거서비스

8) 일례로 서울시의 경우 쓰레기수거업무의 민간위탁을 보더라도 대행업체의 선정이 실질적으로는 공개경쟁방식이 아닌 수의계약방법에 의하여 이루어지고 있다. 수의계약이란 경쟁의 방법에 의하지 않고 계약기관이 임의로 적당하다고 인정하는 상대자와 계약을 체결하는 방법을 의미한다. 이는 계약체결에 소요되는 경비를 절약한다는 면에선 장점이 있으나, 담당공무원의 재량이 크게 작용하기 때문에 부조리가 개입될 가능성이 다분히 있다고 판단된다. 그러나 시조례에는 쓰레기 수거·운반업체의 대행계약권한을 구청장에게 위임한다는 규정만 있을 뿐 이와 관련된 구체적인 절차의 명시나 선정과정 및 기준의 공개 등은 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 계약절차와 관련하여 경쟁을 촉진시킬 수 있는 법적·제도적 장치가 결여되어 있기 때문에 사실상 수의계약방법이 허용되고 있는 셈이다(박경효, 1992 : 473).

스의 계약기준을 보면, 민간업체의 전문성을 확보하기 위해서는 契約基準이 보다 강화되어야 함을 알 수 있다. 현행 용역계약의 입찰가격에서는 최소한의 장비와 기술 등을 제시하고 있기 때문에 영리를 목적으로 하는 기업에서 보다 고가의 전문장비와 기술 및 인력을 보강하지 아니하려는 문제가 있으며, 따라서 최소한의 專門性을 계약기준으로 제시할 것이 아니라 적정한 전문성을 입찰자격으로 삼아야 할 것이다. 이와 같은 資格強化는 업체간의 과당경쟁을 방지할 수 있기 때문에 과당경쟁으로 인한 계약금의 低水準과 이로 인한 서비스의 質을 향상시킬 수 없다고 보는 결과를 예방할 수 있다.

셋째, 管理·監督의 強化이다. 대부분의 지방정부들은 계약서작성을 완료하면 민영화가 끝난 것으로 생각하지만 그렇지 않다. 다수의 민간계약자들이 약속을 이행하지 않거나 심한 경우 사기행위를 하는 경우도 있기 때문에 계약이후에도 지속적인 관리·감독이 요구된다. 미국 피닉스市的 예는 이러한 문제점을 해결하기 위한 하나의 방안을 제시해 준다(Osborne & Gaebler, 1994 : 122-123). 피닉스市는 계약시 업무수행과 배상을 밀접하게 연계시켜 계약서에 支拂保留條項을 삽입하였다. 이를 통하여 市는 시민들의 불만을 지역별로 조사하여 문제가 있는 민간계약자의 경우 문제가 해결될 때까지 지불을 보류하였다. 그리고 민간업체가 공급하는 서비스의 質을 분석하기 위하여 최소 2개의 쓰레기수거 구역을 市에서 담당함으로써 민간부문과의 경쟁능력을 키우는 동시에 兩者를 비교하는 기준으로 활용하였다.

넷째, 서비스의 中斷 등에 대한 制度的인 裝置의 마련이다. 지방정부가 계약상의 내용을 아무리 구체적으로 명시하더라도 공공서비스의 중단사태가 발생할 수 있다. 상수도·전기·가스·교통서비스 등의 경우 해당 서비스의 중단으로 인한 사회적 파급효과가 매우 중대하므로 계약을 체결하는 과정에서 반드시 비상계획을 수립해야만 한다. 이에 대한 몇가지 방안을 예로 들면 ① 자체적으로 서비스를 공급할 수 있는 능력을 어느 정도 확보하는 것으로, 예컨대 해당 서비스의 일부를 지방정부가 담당하고 나머지 부문을 계약방식에 맡기는 것이다(위 피닉스市的 예를 참조) ② 서비스공급에 필요한 장비의 전부 또는 일부에 대한 소유권을 지방정부가 확보하고 그것을 계약업체에 대여해 주는 방법으로서, 유사시 지방정부가 이를 활용할 수 있다(이 경우 해당 공무원이 훈련을 받기까지 초기에는 얼마간의 애로가 발생할 것이다) ③ 계약업체가 업무불이행을 선언하는 경우 지방정부에게 계약업체의 장비를 인수할 수 있는 선택권을 부여하는 조항을 계약상에 포함시키는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 投入과 遷流 : 參與의 增大

지방정부가 제공하는 공공서비스는 주민을 위하여 존재하는 것이기 때문에 契約에 의하든

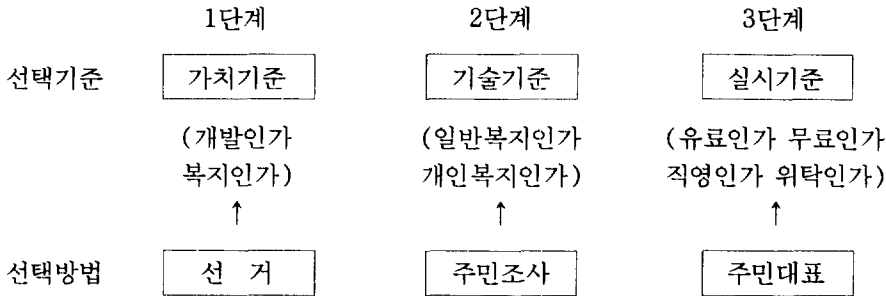
지방정부에 의한 直接供給이든간에 주민의 滿足度가 서비스의 成果測定基準이 되어야 한다. 그러나 서비스 대상주민들은 대부분이 서비스공급주체가 누구인지에 대하여 정확하게 인지하지 못하고 있는 실정이므로 서비스공급활동에 대한 평가를 기초로 새로운 投入을 적절히 수행하기가 매우 어렵다. 따라서 담당 행정조직은 서비스공급과 관련한 현황을 주민들에게 알리는 弘報活動을 적극적으로 수행하는 것이 필요하다. 이와 함께 住民要求收斂을 위한 행정기관의 자체노력이 강조된다. 공공서비스를 원하는 주민에 대한 사전·사후설문조사, 지방자치단체의 전주민에 대한 표본추출설문조사, 주민접촉시스템, 고객위원회의 의견수렴, 주민인터뷰, 전자우편, 옴부즈맨제도, 불만추적제도, 전화신고시스템, 제안제도, PC통신을 통한 의견수렴 등 다양한 방안을 강구할 수 있을 것이다. 일본 미노카모(美濃加茂)市の「전직원 시정정보수집제도」, 군마(群馬)縣의「정책조사연구 프로젝트팀」, 우오즈(魚津)市の「도시가꾸기 탐정단」 등은 주민의견을 수렴하고 종합화하는 대표적인 예이다.

또한 공공서비스 담당공무원의 專門化가 필수적이다. 시민의 요구를 투입하고 민간업체를 적절히 통제하기 위해서는 담당공무원들의 서비스에 대한 전문성이 요청되나, 실제로는 담당부서에서의 근무기간이 평균 1~2년이어서 해당업무에 대하여 지속성을 갖고 있는 민간업체에 비하여 專門性이 매우 낮다. 때문에 관련 공무원은 부지불식중에 민간업체의 논리에 포획⁹⁾ 되어 주민의 입장을 대변하기보다는 오히려 민간업체의 입장을 옹호하는 경우도 예상 가능하다. 그렇기 때문에 지방의회와 같은 住民代表機構가 서비스공급유형의 결정, 민간업체의 선정과정, 계약과정 등에 참여하여 주민의 평가와 요구에 근거한 투입이 활발히 이루어져야 할 것이다.

高壽昇三(1985, 161-162)은 지방정부에서의 주민수요반영과 행정시책의 결정과정을 다음 [그림 2]와 같이 3단계로 나누어 설명하는 바, 이는 공공서비스공급의 구체적 사항을 결정하는데 있어서 하나의 모델을 제시해 준다.

9) 포획(capture)이란 규제이론에서 나오는 용어로 공익목적의 실현을 위하여 존재하는 규제기관이 본래 의도와는 달리 피규제집단의 대리자(agent)로 전락하여 은연중에 피규제집단의 선호(preference)와 일치되는 방향으로 또는 이들에 동정적(sympathetic) 입장에 서서 피규제집단에 유리하도록 정책을 펴 나가는 현상을 말한다. 이때 더욱 중대한 문제는 관료가 일반적으로 이러한 사실을 인지조차 못한 채 스스로는 공익을 위한 것이라고 믿는다는 것이다. 이러한 포획의 중요한 원인은 관료의 정보공급원이 피규제집단의 자료에 대부분 의존하고 있다는 사실에서 연유한다(최병선, 1992 : 200-201).

[그림 2] 公共서비스의 選擇基準과 選擇方法



그림에서 볼 수 있듯이 價値 → 技術 → 實施의 3단계를 거쳐서 순차적으로 공공서비스의 세부적 사항이 결정되는데, 첫째 價値段階에서는 지방에서 실시되는 선거를 통하여 성장인가 복지인가라는 가치선택이 이루어진다. 둘째 技術段階에서는 주민에 대한 설문조사 등을 통하여 공공서비스의 종류를 결정한다. 일본 고베(神戸)市の 경우 전세대를 대상으로 조사를 실시하여 공공서비스 우선순위 결정에 주민의 요구를 투입하고 있다. 앞서 영국 런던의 완즈워드區의 주민여론조사도 이러한 예이다. 다음 實施段階에서는 주민의 요구를 수렴한 주민대표 기구(지방의회, 주민위원회 등)가 참여하여 공공서비스를 정부가 공급할 것인가 민간부문에 맡길 것인가, 사용자부담을 적용할 것인가 아닌가, 민간위탁시 구체적 계약내용은 어떻게 할 것인가 등에 대한 기준을 만들게 된다. 이와 같이 각 단계에서 직·간접으로 주민의 새로운 요구사항이 投入되고 불만사항이 還流됨으로써 지속적인 개선이 이루어질 수 있는 것이다. 이것은 質的管理의 측면, 특히 公共性 및 責任性의 관점에서 볼 때 공공서비스공급이 민간에 의하여 이루어지는 경우 더욱 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

3. 過程 : 行政의 paradigma (paradigm) 變化

공공서비스공급의 민영화를 통한 質的管理의 개선을 위하여는 행정체제의 전반적인 재구성이 요구된다. 첫째, 행정에 대한 認識의 전환, 즉 새로운 행정패러다임으로의 변화가 필요하다.¹⁰⁾ 패러다임이야말로 思考自體의 전제조건이 되기 때문에, 지방자치단체장의 인식이 바뀌어야 하고, 지방공무원의 인식이 바뀌어야 한다.

10) 쿤(T. S. Kuhn)은 패러다임의 주요한 변동은 과학자들이 반증(counter-instances)에 직면하게 되었을 때 일어난다고 한다. 과학자들은 새로운 위기상황에서 기존의 패러다임에서 벗어나 기존 패러다임의 기본적 가정들을 재정의하고 새로운 해결기준을 도입한다.

〈表 4〉 行政의 패러다임 變化

| 관료주의적 패러다임 (Bureaucratic Paradigm) | 새로운 패러다임 (Post-Bureaucratic Paradigm) |
|---------------------------------------|--|
| ○ 공익확보에 중점 | ○ 시민이 가치를 부여하는 결과(result)의 산출에 중점 |
| ○ 효율성의 증시 | ○ 質과 가치의 증시 |
| ○ 행정이라는 개념에 입각 | ○ 생산이라는 개념에 입각 |
| ○ 지휘와 통제 | ○ 규범에 대한 호응의 확보 |
| ○ 기능, 권한, 조직구조를 획정 | ○ 임무, 서비스, 고객, 성과를 찾아냄 |
| ○ 비용증가의 정당화 | ○ 비용보다 가치의 전달에 관심 |
| ○ 책임완수를 강제 | ○ 자발적 책임풍토 조성 |
| ○ 책임완수를 강제 | ○ 원만한 관계를 강화 |
| ○ 규칙과 절차를 추종 | ○ 규범을 이해하고 적용 |
| ○ 규칙과 절차를 추종 | ○ 문제의 파악 및 해결 |
| ○ 규칙과 절차를 추종 | ○ 업무과정의 지속적인 개선 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 통제로부터 서비스를 분리 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 규범에 대한 지지의 형성 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 고객의 선택범위를 확대 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 집단행동의 장려 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 유인을 제공 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 결과의 측정 및 분석 |
| ○ 기존 행정체제의 단순한 운영 | ○ 환류의 강화 |

자료 : Michael Barzelay (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley : University of California, p.118.

행정의 새로운 패러다임은 단순히 행정에 의한 공익추구에서 벗어나 生産이라는 개념에 입각하여 서비스의 質과 價値를 우선시한다. 또한 규칙과 절차를 추종하여 기존 행정체제를 단순히 운영해 나가는 것이 아니라 행정의 통제적 작용에서 서비스기능을 분리, 民營化방법 등을 통하여 주민의 選擇範圍를 확대하는 등 업무과정을 지속적으로 개선해 나가는 것을 의미하

며,¹¹⁾ 이와 함께 업무결과의 측정 분석을 통한 還流機能을 강조한다.

둘째, 行政組織의 再整備이다. 이것은 행정조직이 成果志向的 體制로 바뀌어야 함을 의미한다. 이를 위하여는 인식의 전환과 병행하거나 또는 우선하여 서비스중심으로 組織改編이 이루어져야 한다.¹²⁾ ‘행정은 최대의 서비스산업’이라는 말로 유명한 이와쿠니 데쓰도(岩國哲人) 이즈모(出雲)시장이 市의 조직체계를 서비스산업에 맞게 ‘쓰레기대책과’, ‘이즈모 돔(dome)과’, ‘국도9호 추진과’ 등으로 고쳐 수행하는 일과 책임이 분명하게 한 것(강석천 외, 1994 : 121)이나 마쓰오(松戸)市가 주민이 신고하면 즉시 출동하여 하수구 손질 등 무엇이든지 해결해 주는 ‘즉시해결과’를 설치·운영하여 행정도 이제는 주민을 찾아 다니며 서비스를 제공하는 것(조선일보, 1994. 5. 26) 등이 그 좋은 예이다.

마지막으로 행정기관은 공공서비스의 成果를 計量的으로 측정하려는 노력이 필요하다(송대희, 1994 : 9-10). 우선 組織的 側面에서 볼 때, 예산이 많은 부서는 성과도 많다는 것을 객관적으로 제시할 수 있어야 한다. 공공서비스를 직접 공급하던 민간에 위탁하여 관리하던 간에 행정기관은 자기가 이루어야 할 공공서비스의 성과를 量的·質的으로 計量化하고 이를 조직내외에 성과목표로서 제시할 수 있어야 한다. 또한 個人에게 있어서도 개인별 근무실적을 성과중심으로 평가하고 실적에 따라 차등 보너스를 지급하며 경영관리도 實績中心으로 이루어져야 한다. 권한은 과감하게 하부로 위임되어야 하고 소관업무에 대해서는 철저한 평가와 책임이 적용되어야 하며, 창의성 발휘와 인센티브의 적용이 제도화되어야 할 것이다. 이러한 조직풍토에서만 공공서비스의 質的管理을 위한 공무원의 역할을 기대할 수 있기 때문이다.

11) Osborn이 개발한 체크리스트법은 공무원들이 공공서비스의 질적관리를 위하여 아이디어를 발굴하고 개선해 나가는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그 항목을 소개하면 다음과 같다. ① 전용 : 다른 용도에도 쓸 수는 없을까?(새로운 용도로, 다른 용도로), ② 차용 : 무엇인가 모방할 수 있는 서비스는 없을까?(비슷한 것은), ③ 변경 : 서비스를 바꾸어 보면 어떨까?(형식과 형태 등), ④ 확대 : 서비스를 확대할 수는 없을까?(내용, 횟수, 빈도, 부가가치 등), ⑤ 축소 : 서비스를 축소할 필요는 없을까?(생략, 분할, 감소 등), ⑥ 대용 : 무엇인가 대용할 서비스는 없을까?(소재물, 사람을, 물건을 등), ⑦ 대체 : 무엇인가를 대체할 서비스는 없을까?(순서, 스케줄, 요인 등), ⑧ 역전 : 거꾸로 뒤집어 서비스를 하면 어떨까?(반대로, 앞뒤로, 상하로), ⑨ 결합 : 무슨 서비스를 결합할 수 없을까?(목적물, 아이디어를, 기능을, 단위를), ⑩ 거점 : 주민들의 거점은 바꿀 수 없을까?(이주희, 1994 : 281).

12) 인식의 전환은 조직의 혁신적 개편이 선행되거나 최소한 동시적으로 진행될 때 가능하다. 김호정(1994)의 경험적 연구에서도 행정조직구조와 제도를 개선시키는 것이 많은 문제점을 지닌 구조와 제도를 방치한 상태에서 가치관의 근대화(의식개혁)에 힘쓰는 것보다 훨씬 효과적임이 입증되었다. 또한 최근 지방정부 별로 활발하게 추진되고 있는 민간기업에의 위탁교육 연수 역시 공공부문과는 다른 조직에서 공무원의 인식전환을 꾀한다는 점에서 보면 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 입장과 반대로 공무원의 인식전환에 우선적 강조점을 두는 예로는 박세정의 연구(1994)를 들 수 있다.

V. 맺 음 말

지방자치시대는 競爭의 時代이다. 주민이 선출하는 자치단체장의 經營能力과 지방공무원의 능력여하에 따라서 지방정부간 공공서비스 공급의 능력도 차이를 보일 것이라는 것은 분명한 사실이다. 다양한 지방정부가 각기 다양한 서비스공급방법을 시행하게 될 것이고, 자신들이 시험한 방법으로 성공한 지방정부가 있는 반면 실패하는 지방정부도 나올 것이다. 이러한 시행착오과정을 거쳐 지방정부는 어떠한 서비스공급이 가장 바람직한 방법인가를 알게 될 것이다. 이를 통하여 지방자치단체(또는 단체장)는 주민으로부터 평가를 받게 될 것이며, 그 기준은 공공서비스의 질적관리 정도가 될 것은 자명한 일이다. 물론 이것이 공공서비스의 量的管理를 부정하는 것은 아니다. 앞서도 밝혔듯이 공공서비스의 質的管理는 양적관리의 토대위에서 가능한 것이기 때문이다. 우리에게 있어서 공공서비스의 민영화와 질적관리 양자는 공히 아직 초보단계라 할 수 있다. 그렇다고 해서 지방정부의 입장이 결코 느긋한 것은 아니다. 이미 높은 수준에 올라있는 주민의 공공서비스 요구에 대응하지 못한다면, 공공서비스의 質에 대한 지방자치단체와 주민의 인식괴리는 보다 커질 수 밖에 없기 때문이다. 공공서비스의 질적관리에 대한 연구와 정책개발이 시급한 것도 바로 이러한 이유 때문이라고 할 수 있다.

參 考 文 獻

- 강천석 외 (1994), 「지방경영시대」, 서울: 조선일보사.
- 김일태 (1992), “도시공공서비스전달체제 평가모형정립에 관한 연구: 서비스전달성과의 측정과 분석을 중심으로,” 서울대박사학위논문.
- 김호정 (1994), “한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인,” 「국제화를 위한 공공부문의 대응과 행정의 과제('94 동계연례학술대회 논문집)」, 서울: 한국행정학회.
- 내무부 (1994), 「외국의 지방자치경영사례: 제2집 경영시책등 특수사례」, 서울: 내무부.
- 박경원 (1989), “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제23권 제2호
- 박경효 (1992), “공공서비스 생산의 민영화에 대한 평가,” 「한국행정학보」, 제25권 제4호.
- 박세정 (1994), “대민행정의 쇄신방안: 경영관리적 접근을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제28권 제1호.
- 송대회 (1994), “지방경영수익사업과 성과주의적 지방행정운영,” 「자치경영」, 제10호.

- 안상열 (1993), “풀뿌리 보수주의는 지방자치의 장애물,” 「풀뿌리저널」, 11월호.
- 이주희 (1994), 「주민만족행정서비스 혁명」, 서울 : 도서출판 무한.
- 이 호 (1994), “도시공공서비스의 생산성에 관한 연구 : 도시상수도의 사례,” 경희대 박사학위논문.
- 임성일 역 (1994), “새로운 지방행정서비스의 제공방안(Ⅱ),” 「지방재정」, 제4호.
- 최병선 (1992), 「정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제」, 서울 : 법문사.
- 하미승 (1994), “정부기능 민간이관의 논리와 추진전략,” 「한국행정연구」, 제3권 제2호.
- Ascher, Kate (1987), *The Politics of Privatization : Contracting Out Public Services*, N.Y. : St. Martin's Press.
- Ayres, Q. Whitfield, & William J. Kettinger (1983), “Information Technology and Models of Governmental Productivity,” *PAR*, Vol. 43, No. 6.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government*, Berkeley : University of California.
- Brudney, Jeffrey L. (1984), “Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity,” *Urban Affairs Quarterly*, Vol.19, No.4.
- Brudney, Jefferey L. & Robert E. England (1982), “Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations : Are They Compatible?” *PAR*, Vol.42, No. 2.
- Flynn, Norman (1990), *Public Sector Management*, N.Y. : Harvester Wheatsheaf.
- Jones, Brian D. (1981), “Assessing the Products of Government : What Gets Distributed?” *Policy Studies Journal*, Vol.9, No.1.
- Lucy, William H., Dennis Gilbert & Guthrie S. Birkhead (1977), “Equity in Local Service Distribution,” *PAR*, Vol.37, No.6.
- Oakland, J. S. (1989), *Total Quality Management*, Oxford : Butterworth Heinemann.
- Poister, Theodore H. & Gray T. Henry (1994), “Citizen Ratings of Public and Private Service Quality : A Comparative Perspective,” *PAR*, Vol.54, No.2.
- Rosentraub, Mark S., Karen Harlow & Lyke Thompson (1979), “In Defence of Surveys as a Reliable Source of Evaluation Data,” *PAR*, Vol. 39, No. 3.
- Sanderson, Ian (1992a), “The Context of Quality in Local Government,” Ian Sanderson (ed.), *Management of Quality in Local Government*, Harlow : Longman Group UK Ltd.

- _____ (1992b), "Defining quality in local government," Ian Sanderson (ed.), *Management of Quality in Local Government*, Harlow : Longman Group UK Ltd.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, Inc.
- Skelcher, Chris (1992), *Managing for Service Quality*, Harlow : Longman Group UK Ltd.
- Stipak, Brian (1979), "Citizen Satisfaction with Urban Services : Potential Misuse as a Performance Indicator," *PAR*, Vol. 39, No. 1.
- 高寄昇三 (1985), 「現代都市經營論」, 東京 : 勁草書房.
- 국민일보, 1994. 4. 5.
- 동아일보, 1994. 10. 12.
- 조선일보, 1995. 1. 25, 1994. 5. 26.