

# 지방자치단체 행정 경영화 전략 연구

강창민\* · 정원희\*\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 행정경영화의 문제와 개선
- IV. 지방자치단체 행정경영전략
- V. 결 론

## I. 서 론

오늘날 전세계의 정부들은 공공부문의 비효율성 중에서도 특히 행정의 낙후성이 총체적 국가경쟁력 발휘에 걸림돌이 되고 있다는 비난에 직면하여, 무한 경쟁시대에 앞으로 나아가느냐 뒤떨어져 시대의 낙오자가 되느냐 하는 갈림길에 놓여있다.

이제까지 정부의 행정이 환경변화에 따라 새롭게 요구되는 행정서비스 수요에 기민하게 반응하지 못하고 특유의 관료적 형식주의에 빠져 자기 혁신노력을 게을리 해왔던 것이 사실이다. 기존의 관료주의 행정은 중앙집권적이고 수직적인 조직구조 때문에 유연성을 상실하고 있고, 독점적 성격 때문에 혁신보다는 현실안주를 선호하고 있으며, 국민에 대한 봉사 보다는 절차와 규정을 더욱 중요시하는 등 많은 문제점을 노출하고 있다. 특히 기술혁신과 국제화의 조류에 대응하여 처절한 생존 노력을 기울이고 있으며, 그 결과 하루가 다르게 변신하고 있는 민간부문과 비교해보면 행정의 낙후성은 더욱 두드러지고 있다.

국경없는 경제전쟁의 시대에 행정부문의 비효율을 이대로 방치하고서는 선진국가로의 진입이 불가능함은 명백하다. 국가경영의 틀을 짜고 국가자원의 배분을 통제 조정

\* 제주발전연구원 연구원

\*\* 수원과학대학 비서행정과 겸임교수

해야 하는 공공부문이 비효율적이어서는 민간부문의 창의와 혁신을 바탕으로 한 자율적인 발전마저 저해하게 된다. 이처럼 오늘날 공공부문의 경영, 즉 행정은 국가 경쟁우위를 결정하는 데 있어서 가장 핵심적인 요인으로 자리 잡게 되었다. 선진국, 개도국가될 것 없이 세계의 모든 국가들이 정부부문의 비효율성을 극복하기 위해 개혁과 변신에 총력을 기울이고 있는 까닭이 바로 여기에 있다.

우리 행정도 국가경쟁력 제고를 위해 산업계와 국민을 지원하는 정부 본연의 기능을 수행하도록 그 면모를 일신해야 한다. 뿌리 깊은 관주도 체제의 유산을 청산하고, 행정 집행과정의 혁신을 통해 양질의 서비스를 제공하려는 자세를 견지하며, 고객인 국민위주의 행정을 지향하는 수준 높은 행정을 펼쳐나가야 한다. '관료적 형식주의의 타파', '고객만족중시', '시장매커니즘의 활용', '끊임없는 혁신의 추구' 등으로 표현되는 기업가 정신을 행정에 과감하게 도입함으로써 공공부문의 효율성과 효과성을 높여야 한다는 것이다. 다시 말해서, 시장원리를 존중하고, 규정과 절차보다는 사명과 결과를 중시하며, 고객인 국민을 최우선으로 하는 기업가적 정부로 변화해야만, 공공문제 해결과 사회적 욕구충족은 물론 국가경쟁력을 강화시킬 수 있다는 것이다.

따라서 본 연구에는 이러한 문제제기를 통해 지방자치단체의 행정개혁과 그에 따른 행정의 경영화에 대한 연구를 통해 앞서 논의한 행정의 비효율성을 줄이고 새로운 행정경영전략을 제시하는 데 그 목적이 있다.

## Ⅱ. 이론적 논의

### 1. 행정의 경영화에 대한 의의

#### 가. 행정의 경영화의 개념

행정의 경영화는 객관적인 흐름과 전략적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 객관적인 흐름에서 보면 행정에 경영의 관리기법과 원리가 받아들여져 두 부문간의 경계가 모호해지는 현상이라 할 수 있다. 전략적인 측면에서 보면 행정분야의 기업경영방식과 기법을 도입·활용하여 행정의 효율성과 경쟁력을 높이려는 의도적 행위라고 할 수 있다. 최근에는 공공부문의 특성에 부합되는 요소들을 선별적으로 도입하는 것이 중요하다는

점에서 전략적인 측면이 강조되고 있다. 행정의 경영화를 자세히 파악하기 위해서는 경영화의 핵심요소인 경영기법과 원리를 정의해야 할 것이다. 기업의 경영방식이 공공행정과 다른 점은 시장원리에 따른다는 것이고, 시장원리는 수요와 공급에 의한 가격메커니즘이 작동하여 자유경쟁이 이루어진다는 점이다. 이러한 경쟁시장체제에서 기업들은 이윤을 획득하기 위해 보다 저렴한 비용으로 좋은 서비스를 제공해야 한다. 비용절감과 서비스의 질을 높이기 위해 기술을 개발하고 혁신을 이루어야 하며, 무엇보다 고객 지향적인 태도를 가져야만 한다. 최근 들어 리엔지니어링, 재구조화, 벤치마킹 등이 등장하고 있는데 이는 성과를 높이기 위해 추진되는 전략적인 관리방식의 일종인 것이다.

이러한 측면에서 경영화의 기본적인 요소는 비용의 질과 강조, 고객중심주의, 경쟁원리, 홍보 및 마케팅, 그리고 경쟁력을 위한 경영혁신 전략 등을 포함할 것이다. 내부적으로는 조직구조와 관리절차를 혁신하는 것이 될 것이고, 외부적으로는 재화와 서비스의 질을 높일 뿐만 아니라 다른 기업과의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 전략적 제휴, 마케팅 전략 등이 포함될 것이다.

행정의 경영화는 바로 이러한 기업의 경영기법과 원리를 공공행정조직에 확산시키는 것이다. 그러나 공공행정은 기업과는 차이가 있으므로 모든 경영원리나 기법을 도입할 수는 없을 것이다. 그래서 가능한 범위 내에서 제한적으로 도입하여야 한다. 따라서 행정의 경영화는 주로 기업경영에서 강조되고 있는 경쟁원리, 고객지향주의, 효율성, 결과중시, 조직재구조화 등을 도입하는 것이다. 조직관리에 경쟁원리와 성과주의를 도입하여 효율성을 높이려는 노력과 아울러 서비스의 제공과 관련된 외부관리에 있어서도 경쟁원리와 고객지향주의를 도입하여 서비스의 질을 높이고 시민들의 요구에 민감하게 대응하도록 하는 것이다.

## 나. 행정과 경영의 상호관계

### 1) 행정과 경영의 상호관계

행정과 경영의 관계는 국가의 문화와 역사에 따라 다르고 시대의 변천에 따라 다르다. 오늘날 제3분야의 등장(시민단체, 적십자 단체, 민간박물관)과 대규모 기업체의 출현(다국적 기업), 민간기업의 영향력 확대, 기업의 사회적 책임성의 강조로 행정과 경영

의 양자구별이 모호해지고 있다.

발전 도상국가는 행정과 경영의 상호관계에서 경영은 행정에 예속되어 양자는 수직적, 대항적 관계에 있으며 선진 국가는 민간 경영주도의 경제사회체제를 구축하여 행정과 경영은 수평적 협력관계이다.

최근 단편적이고 일률적인 행정서비스에 대한 시민과 불만과 양질의 서비스에 대한 욕구의 증대로 인하여 정부도 이제는 기업으로부터 배워야 한다는 인식의 변화가 일어나고 있다. 즉, 경영인에 의한 행정업무를 보좌하고 행정의 공공지출을 줄이고 작고 효율적인 정부구현은 행정의 경영화를 추구하고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 현대국가에서는 공공부문과 사적부문의 영역이 불명확해지고 있다. 따라서 앞으로 양자의 차이가 감소될 것으로 보고 있다.

## 2) 경영적 관점의 기여

행정의 경영적 관심은 다음과 같은 지속적인 상황을 마련해 줄 것이다.

첫째, 경영적 관점에서 정부개혁을 주도해 갈 경우, 정부부문의 경제적 효율이나 능력을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 경영적 관점의 주요 골자 중의 하나는 정부부문에 시장경쟁원리를 도입하는 것이다. 민간위탁, 강제경쟁입찰, Voucher System 등은 그런 범주에 속하는 것이다. 이와 더불어, 투입보다는 산출을 중시하고, 책임경영체제를 강화하는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

일반적으로 민간부문의 경제적 효율은 정부부문에 비해 높다. 근로자들의 근무강도가 정부부문 보다 훨씬 높고, 전반적인 인적능력이 앞서고, 부가가치 창출능력이 높기 때문이다. 그런데, 민간부문의 효율이 높은 근본적인 이유는, 바로 경쟁의 원리 때문이다. 민간부문은 경제적 효율이 낮으면, 생존하기 어렵다. 따라서 조직의 전반적인 효율을 높이기 위해, 엄청난 연구와 노력을 기울인다. 그에 따라, 다양한 기법이나 방법이 개발된다.

우선 원론적으로, 경쟁은 경쟁관계에 있는 조직간의 실적의 대비를 가능하게 한다. 예를 들어, 민간에 위탁이 된 하수처리장의 실적과 정부에서 직영하는 하수처리장의 실적이 비교될 수 있는 것이다. 대구시의 실제 사례를 보면, 기업에 위탁되기 전과 후의 성과차이가 현격히 드러난다. 대구시는 1999년 10월, 4개의 하수종말처리장 중 1곳을 민간 위탁하였다. 위탁후의 운영실적을 보면, 비용 면에서 18%, 인력 면에서 24% 절감

을 이룩하였다. 이에 비해, 수질은 더욱 개선되었다(대구시, 2000).

대구시의 예처럼, 똑같은 일을 하는데, 정부가 민간에 비해 효율이 현저히 뒤진다는 사실이 공개될 경우, 이는 정부부문에 상당한 부담으로 작용할 것이다. 비단 민간위탁 뿐 아니라, 강제경쟁입찰, 책임운영기관, Voucher System, 개방형 임용제 등은 공직내부에 상당한 경쟁풍토를 조성할 것으로 보이며, 이는 정부부문의 전반적인 효율을 높이는 데 상당한 기여를 할 수 있는 것으로 보인다.

둘째, 경영적 관점은 가치배분의 요구가 비교적 적은 미시적 행정행위나, 관리적 측면에 대해서는 많은 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

각종 대민 행정업무, 단순 집행적·사업적 성격의 업무 등은 전자의 경우에 해당될 것이다. 행정의 관리적 측면이란, 행정 목적을 달성하기 위한 수단적 측면에 해당되는 것이다. 민·관 부문 공히 관리가 추구하는 목적은 경제적 합리성, 즉 자원을 동원해서 주어진 목표를 가장 효율적으로 달성하는 것이다. 행정에 있어서 관리적 측면의 예로는, 조직설계 및 구조, 동기부여 관리, 리더십, 급여관리, 인적자원 관리, 재무관리, 정보관리 등을 들 수 있다. 이와 같은 가치배분의 요구가 핵심사항이 아닌 행정현상의 경우에 있어서는, 경영의 논리가 행정의 발전에 기여할 수 있는 여지가 크다.

조직관리의 예를 보면 민간부문은 정부부문보다 조직관리 능력에서 상당한 우위를 보이고 있다. 구체적으로 조직구조 및 설계, 동기부여, 능력개발, 변화관리 면에서, 정부부문은 민간부문에 상당히 뒤지고 있다. 조직관리는 궁극적으로 사람의 집단활동을 엮는 기술인데, 정부부문은 이런 면에서 현격히 뒤지고 있다. 이는 고객관리에 있어서도 마찬가지이다. 민간부문은 고객관리에 있어, 정부부문보다 그 기법이나 방법에서 월등히 앞서고 있다. 지난 10여 년간 민간부문에는, 고객만족을 제고하기 위해, 무수한 기법이 개발되어 전파되고 있다. 이러한 기법 중에는 정부부문에 도입되어, 활용될 수 있는 것들이 많이 있다. 품질경영기법은 그 대표적인 예이다. 품질경영은 현재 전 세계적으로 널리 공공부문에 도입되어, 행정서비스의 품질을 제고하고, 행정문화를 바꾸는데 상당한 기여를 하고 있다.

셋째, 경영적 관점은 공직내부의 지배적인 멘탈리티를 바꾸는데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 본다.

그 동안 행정을 지배한 멘탈리티는, 규정이나 절차를 중시하고, 부서나 기관의 이익을 보호하기 위해 힘 겨루기 하는 것이었다. 자기부처의 힘을 키우기 위해, 클라이언트

를 동원하고, 정치인들을 이용하는 사례가 많았다(조선일, 1999). bureaucratic politics란 이를 두고 하는 말이다. 이와 더불어, 정부예산은 눈먼돈으로 생각해서, 누구든 많이 확보하려 하고, 치열한 경합을 벌여왔지만 정작 그 예산을 통해서 의미있는 산출물을 내는데는 등한시하였다(Niskanen, 1994; 강윤희, 1999). 이러한 멘탈리티는 정치적 관점이나, 법률적 관점이 지배하는 한, 그리고 정부부문이 독점체제를 유지하는 한 계속 될 수밖에 없는 것이다.

경영적 관점은 이러한 멘탈리티를 상당부분 잠식시킬 수 있을 것으로 본다. 앞에서, 서술한 바와 같이, 경영의 논리는 기본적으로 경쟁이라는 게임의 규칙을 근간으로 하고 있다. 또한 경제적 합리성을 중시한다. 이와 같은 게임의 규칙은 공직자들로 하여금, 개혁정신을 갖게 하고, 적극적으로 움직이게 만드는 계기로 작용할 수 있다. 또한 정부가 사용하는 예산에 대해서 얼마만한 부가가치를 창출해 낼 것인가 하는 책임의식을 갖게 만들 것이다.

넷째, 경영적 관점은 정부 관료제를 오늘날의 시대에 맞는 정부운영모형으로 탈바꿈 하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

잘 알려진 바와 같이, 관료제는 정부를 운영하는 방법의 근간이 되어왔다. 관료제는 가능한 업무를 단순화시켜서 표준화된 업무처리 방법에 의해 대량생산하는 방식이다. 관료제 하에서는, 엄격한 계층제의 원리가 적용되며, 이에 따라 계급이 중시되고, 권한이 톱으로 집중된다. 또한 사람을 움직이는 방법은 기본적으로 명령과 통제가 중심이 된다. 관료제 모형이 궁극적으로 추구하는 것은, 조직의 안정과 질서를 통해, 기계적 능력을 추구하는 것이다. 관료제 모형은 한마디로, 안정된 여건하에서 주어진 일을 능률적으로 처리하는데 적합한, 집행중심의 조직모형이다.

지금까지 정부 관료제를 오늘날의 여건에 맞는 새로운 조직모형으로 대체해야 한다는 주장을 하였다. 이러한 탈 관료제의 구체적인 대안은 사실상 민간부문에서 구할 수밖에 없다. 왜냐하면, 민간부문은 이미 조직혁신을 위한 다양한 실험과 경험을 거쳤기 때문이다. 민간부문에서 개발된 혁신적인 조직모델이 그대로 적용되기는 어렵겠지만, 그러한 모델이 정부조직개혁에 주는 시사점과 유용성은 매우 크다고 생각된다.

## 2. 행정의 경영화로의 변화

### 가. 행정의 경영화에 대한 당위성

#### 1) 행정환경의 변화

오늘날 행정을 둘러싼 환경은 매우 다양하고 급속하게 변화하고 있다. 존 나이스비스는 그의 저서인 Mega-Trend에서 현대세계에서 진행되고 있는 큰 변화를 10가지로 제시하고 있다. ① 산업사회에서 정보사회로, ② 인위적 기술에서 고도의 기술로, ③ 국가경제체제에서 세계경제체제로, ④ 단기적 정책에서 장기적 정책으로, ⑤ 중앙집권에서 지방분권으로, ⑥ 제도적 복지에서 자조적 복지로, ⑦ 대의민주주의에서 참여민주주의로, ⑧ 계층제에서 네트워크체제로, ⑨ 북의 시대에서 남의 시대로, ⑩ 양자택일 사회에서 다원화된 사회로 변화가 된다고 규정짓고 있다.

#### 2) 관료주의적 행정패러다임의 한계

그 동안의 지방행정 모습은 타율성, 독점성, 권력성, 경직성, 획일성 등으로 집약할 수 있다. Barzelay(1992)는 공익지향적이고, 효율성을 중시하며, 통제중심적이며, 규칙과 절차를 중시하는 행정의 모습을 관료주의적 행정패러다임(bureaucratic paradigm)으로 규정하고 있다.

전통적인 관료제적 운영체제, 질서유지 및 통제지향적 역할구조로 특징지을 수 있는 지금까지의 지방행정은 이러한 관료주의적 행정패러다임에 입각해 왔다고 할 수 있다. 권위와 책임, 능률과 통제의 메카니즘을 활용하여 그 역할을 수행하는 전통적인 지방행정은 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

##### ① 성과 적자

지방자치단체 존립의 정당성은 지역주민과 지역기업 및 지역사회가 필요로 하는 서비스를 제공하는데 있다. 그러나 그동안 공익성 위주, 권력작용적·질서유지적 업무수행 과정에서 지역주민들의 입장에서 볼 때 바람직한 결과를 생산해 내지 못하는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 행정편의주의 또는 행정기관

중심의 행정문화, 군림하는 행정 등으로 집약되는 지방행정의 문제점은 바로 지방자치단체가 지역주민들이 필요로 하고, 그 가치를 인정하는 결과를 산출하는데 미흡함을 면치 못하고 있음을 잘 나타내 주고 있다.

다른 한편으로 지방행정의 본질은 지역사회가 안고 있는 문제를 해결하는 과정(problem solving process)이라고 할 수 있다. 그런데 전통적인 관료주의적 지방행정은 내부관리 지향적이고 질서유지 위주의 역할구조로 인하여 문제 해결능력이 높지 않았다.

이러한 지방자치단체의 성과적자(performance deficit)는 지방자치단체 존립의 정당성을 훼손하게 될 뿐 아니라 수요자 중심의 경제체제의 등장, 정부부문의 독점성 파괴와 경쟁심화로 집약되는 행정환경의 변화에 대응함에 있어 지방자치단체의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

## ② 관리의 실패

규칙과 절차를 중시하는 형식주의와 권위주의, 합법성 위주의 지방행정은 국민들이 필요로 하는 서비스의 질이나 가치를 중시하기보다는 투입과정에 대한 통제 중심으로 행정을 관리하는 폐단을 낳게 되었다. 행정의 본질은 국민들이 필요로 하는 서비스를 전달(service delivery)하는 것이다. 따라서 서비스가 질 높고 가치 있는 것이 되기 위해서는 국민들이 원하는 것이 전달되어야 하며, 또한 전달되는 서비스가 이를 생산하는데 수반되는 금전적·비금전적 비용을 능가하는 가치 있는 것이어야 한다. 전통적인 행정관리방식 하에서는 투입과 과정에 대한 통제를 통해 이러한 목표가 달성될 수 있는 것으로 생각하였다. 그러나 실제 업무수행과정에서는 규칙과 절차를 준수하는 것 자체가 서비스의 질과 가치를 확보하기 위한 목표가치를 압도하여 왔다고 할 수 있다. 다시 말해서 투입활동과 과정 중심의 관리방식으로 인하여 산출과 결과 및 서비스의 질에 대한 관리에는 관심이 미치지 못하는 관리의 실패(management failure) 현상이 노정되어 왔다고 할 수 있다.

또한 통제지향적인 관리방식으로 인해 조직내에서 공무원들의 자발적인 행정책임 풍토의 조성 또는 결과에 대한 책임확보, 공무원들의 성취의욕 제고라는 관리목표를 달성하는데 있어서도 소망스런 결과를 창출하지 못했다고 할

수 있다. 그 결과 지방정부는 변화에 둔감하고 내생적인 자기혁신의 동인이 부족하지 않을 수 없다. 지방정부가 민간기업에 비해 효율성이 낮은 것으로 비판받는 것은 그 동안 지방정부가 독점구조하에서 운영되는 가운데 공무원들의 목표의식, 비용의식, 경쟁의식, 마케팅의식(납기의식), 위기의식 등이 결여되어 있는 데에 그 원인이 있다.

### ③ 재정위기의 등장

성과 적자와 관리의 실패가 결합되면서 정부활동을 수행하는데 필요한 재정 규모가 계속 팽창하여 왔다. 그러나 정부부문이 국민(경제)으로부터 동원할 수 있는 재원에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그 결과 구조적인 재정적자의 누적과 과도한 지방채 의존 등에 기인한 지방재정위기 문제가 등장하고 있다.

지방정부의 재정위기 상황은 수입과 지출의 격차 규모와 현금흐름의 부족 상태(일시적 또는 지속적), 지불능력 수준 등을 기준으로 재정압박(fiscal stress) 또는 재정곤란(fiscal distress)과 재정파산(bankruptcy)으로 구분해 볼 수 있다.

우선 재정압박(fiscal stress)은 국민들과 관료들의 정부에 대한 기대 및 욕구를 충족시키는데 있어서 납세자들의 실질소득을 낮추지 않고는 더 이상 정부사업을 확대시켜 나갈 수 없을 정도의 낮은 경제성장 상황을 지칭한다. 재정압박은 현행 조세체계하에서 조세수입과 공공지출간의 괴리로 설명할 수 있다. Bradbury는 이러한 상황을 “재정곤란”이라는 개념으로 규정하면서, 재정곤란의 유형을 “예산적 재정곤란”(budgetary fiscal distress)과 “시민적 재정곤란”(citizen fiscal distress)으로 구분하고 있다. 전자는 지방정부의 예산이 단기적으로 균형을 이루지 못하는 상태이며, 후자는 공공서비스 제공과 재원조달기능이 취약한 상태로 현재의 조세부담수준하에서 지방공공서비스의 양과 질이 매우 낮거나, 높은 서비스 수준을 유지하기 위한 높은 조세부담 상태를 의미한다.

다음으로 재정파산은 재정적자가 누적된 결과, 지방재정이 채무상환불이행 상태에 이르게 되는 것이다. 지방재정위기의 전형적인 징후는 급격하게 증가하는 부채, 세출에서 점하는 부채 비율의 급격한 증가, 지방세의 급격한 상승 등으로 나타나게 되는 것이다.

## 나. 행정의 경영화 체제

### 1) 행정혁신을 위한 새로운 패러다임

#### ① 신공공관리론

1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 신공공관리론(new public management)은 시장주의와 신관리주의를 결합하여 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부 운영 및 개혁에 관한 이론이다.

첫째, 신공공관리론의 한 축을 구성하는 시장주의는 신자유주의 이념에 기초하여 가격 메카니즘과 경쟁원리를 활용한 공공서비스 제공, 그리고 고객지향적인 공공서비스 제공을 중시하고 있다. 따라서 신공공관리론에서는 수익자부담원칙의 강화, 민간부문 상호간 경쟁원리를 활용한 공공서비스 제공을 위한 민간위탁·민영화의 확대, 정부부문 내 경쟁원리 도입, 규제완화 등을 행정개혁의 방향으로 제시하고 있다. 이를 통해 정부 역할을 축소함으로써 ‘작은 정부’를 구현하고자 한다. 또한 신공공관리론에서는 국민들을 납세자나 일방적인 서비스 수혜자가 아닌 정부의 고객으로 인식한다. 이러한 고객지향성 또는 고객주의에 의거하여 신공공관리론에서는 고객이 가치를 부여하는 결과의 산출, 서비스의 질 관리, 고객에 대한 서비스 선택권 부여 등을 강조하고 있다.

둘째, 신공공관리론을 구성하는 또 하나의 축인 신관리주의(new managerialism)에서는 행정과 경영의 유사성에 대한 인식에 기초하여 기업의 경영원리와 관리기법들을 행정에 도입·접목하여 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 제고하는 것을 강조하고 있다. 이와 관련해서는 기업가정신, 성과에 기초한 관리, 권한이양(empowerment), 품질관리기법, 유인(incentive) 메카니즘, 마케팅 기법, 고객만족경영 기법 등을 행정에 도입하는 방안들이 주로 논의되고 있다.

이처럼 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의를 결합하여 개발된 이론이지만, 그 이면에는 공공선택론, 주인-대리인 이론, 거래비용이론 등이 자리 잡고 있다. 이로 인해 신공공관리론의 성격과 내용에 대해서는 아직도 다양한 논의들이 계속 제시되고 있다. 그럼에도 불구하고 신공공관리론 분야의 대표적 저작인 Osborne과 Gaebler의 “정부재창조론(Reinventing Government)”(1992)에서 제시된 ‘기업가적 정부 운영의 10대 원리’는 신공공관리론의 특징과 개혁의 방향을 가장 잘 나타내 주고 있다. 이들은 관료적 형식주의 타파, 고객만족 중시, 경쟁원리 및 시장기구의 활용, 결과 및 성과 중시, 끊임

임없는 혁신의 추구 등으로 표현되는 기업가정신과 기업 경영원리를 행정에 도입함으로써 정부의 효율성과 효과성을 높여 나갈 수 있다는 점을 강조하고 있다.

이처럼 신공공관리론은 전통적인 관료제 정부 모형을 새로운 정부 모형으로 전환하기 위한 행정개혁 전략의 개발을 지향하고 있다. 일반적으로 신공공관리론에서는 그 새로운 정부 모형을 기업가적 정부(entrepreneurial government)로 규정하고 있다.

신공공관리론은 세계적으로 새로운 정부 혁신의 기풍을 급속히 확산시키는 데 크게 기여하였다. 그러나 아직도 이론적 체계와 엄밀성이 부족하다는 비판이 제기되기도 하며, 이론의 이면에 자리잡고 있는 신자유주의 이데올로기에 대한 문제점도 지적되고 있다. 즉, 신공공관리론은 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하는 반면 정부와 관료제를 지나치게 폄하함으로써 민주행정 및 책임행정의 지향성과 갈등을 야기할 가능성이 많다는 것이다. 또한 신공공관리론은 정부의 정체성을 무시하고 정부와 기업을 동일시하여 기업 경영원리와 기법을 그대로 정부에 이식하려 한다는 비판도 제기되고 있다.

한편 Osborne과 Plastrik은 기업가적 정부 모형에 입각하여 정부개혁을 추진하기 위한 5C 전략을 제시하고 있는 바, 이 내용을 살펴보면 이들은 정부개혁을 공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 정부 조직을 근본적으로 변화(관료 체제→기업가적 체제)시키는 것으로 인식하고, 이를 위해서는 정부 조직의 목적, 유인체제, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성될 수 있는 것으로 파악하고 있다. 이를 통해 외부의 압력없이도 지속적으로 개혁하고 끊임없이 품질을 향상시키는 정부를 만들어 나가야 한다는 것이다.

## ② 신 거버넌스론

그 동안 정부는 공공서비스 공급자로서 독점적인 역할을 담당하여 왔다. 그러나 공공서비스 전달에 있어 제공(providing)과 생산(producing) 기능이 개념적으로 구분되고, 신공공관리론에 따라 정부 개혁이 진행됨에 따라 공공서비스 전달과정에 민간부문과 비영리부문의 참여가 확대되었다. 그 결과 이제 공공서비스 전달의 효율성과 효과성은 정부부문과 민간부문 및 비영리부문 간 협력적 네트워크의 구축 및 관리에 의해 크게 영향을 받게 되었다. 바로 이런 배경에서 정부(government) 주도의 공공서비스 전달 또는 공공문제 해결방식을 넘어서는 새로운 대안을 제시하기 위해 등장한 것이 거버넌스(governance) 이론이다. 이런 관점에서의 거버넌스의 의미는 “정부에서 거버넌스

로”(from government to governance)라는 수사에 집약되어 있다.

또한 세계화에 따라 국민국가의 역할이 축소되는 가운데 그 역할을 시민사회나 시장 및 국제체제가 분담하게 되고, 정보화가 진전되면서 국가, 사회, 기업 등 국가 운영주체 간의 관계가 변화되었다. 이에 따라 국가, 시장, 시민사회 및 세계체제와의 관계를 새롭게 정립할 필요성이 제기된 점도 새로운 거버넌스론이 등장하게 된 배경이다.

일반적으로 거버넌스의 주요 양식으로는 계층제(관료제 또는 전통적 형태의 정부 조직), 시장, 네트워크(network) 등이 있다. 전통적으로는 계층제에 의존하는 거버넌스가 지배적이었으나, 1980년대 이후부터 점차 계층제 외에 시장과 네트워크를 적절히 조합한 방식을 활용하여 공공문제를 해결하려고 하는 신거버넌스(new governance)의 경향이 나타나고 있다. 그러나 거버넌스의 개념과 성격 및 유형 등에 대해서는 아직까지 합의된 보편적인 논의가 정립되어 있지 않은 상태이다.

이처럼 신거버넌스의 의미가 다양하게 제시되고 있지만, 그 요체는 공공서비스 전달 또는 공공문제 해결에 있어 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기 보다는 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력적 네트워크를 적극 활용하는 것이라고 할 수 있다. 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간의 관계와 정부의 역할이 새로 정립되고, 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력체제(partnership)가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정기체로서 상호신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 되는 것이다.

신공공관리와 마찬가지로 신거버넌스도 정부 개혁을 위한 이론적 기초를 제공하고 있다. 이와 관련하여 Peters는 신거버넌스에 기초한 정부 개혁 모형으로 네 가지를 제시하고 있다. 즉 전통적 거버넌스인 전통적 정부 모형에 대한 대안으로 시장적 정부 모형, 참여적 정부 모형, 신축적 정부 모형, 탈내부규제 정부모형을 제시하고 있다. 이들 모형은 “정부가 어떻게 운영되어야 하는가, 그리고 정부는 무엇을 해야 하는가?”, “무엇이 좋은 정부인가”에 관한 생각을 담고 있다.

## 2) 행정 경영화의 기본원리

지방행정의 경영화 전략은 기본적으로 신공공관리론에 이론적 기반을 두면서 시장모형의 정부개혁, 그리고 기업가정부론과 정부개혁의 5C 전략에 근간을 두면서, 참여모형과 신축모형과 탈규제모형의 개혁 전략도 접목하고 있다. 이러한 지방행정 경영화 전략의 기본원리를 정리해 보면 다음과 같다.

### ① 고객지향적 지방행정체제의 구축

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

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

### ② 민간기업의 경영 이념과 원리 및 기법의 도입

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

지방행정의 경영화 패러다임에서는 이러한 인식을 바탕으로 하여 민간기업

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

요약컨데 기업가형 지방경영에서는 주민만족 극대화를 위한 고객 본위의 지방경영체제의 구축을 기본 이념으로 하여, 이를 구현하기 위한 전략개념으로 기업가정신의 도입과 경쟁과 유인체제의 구축을 강조하고 있다. 지방행정에 기업경영적 사고와 조직운영방식, 그리고 경영기법을 도입하여 지방행정에 내재하고 있는 경직성을 완화시켜 보다 나은 공공서비스를 보다 효과적으로 공급함과 동시에 기업경영원리를 지역 전체의 경영에도 도입하여 지역의 경쟁력을 제고하자는 것이다.

### Ⅲ. 행정의 경영화에 대한 문제와 개선

#### 1. 행정 경영화의 문제

행정의 경영화는 공공행정의 내·외적 효율성을 제고한다는 측면에서 매우 바람직한 측면이 있다. 그러나 행정은 본질적으로 경영과 다르다는 사실을 간과할 경우 몇 가지 문제점이 드러날 것이다.

첫째, 행정의 경영화는 자칫 행정의 기업성과 수익성을 지나치게 강조하여 행정의 정치화를 도외시킬 수 있다. 행정의 경영화를 통해 지역개발사업을 벌이고, 민간위탁을 통하여 행정의 효율화를 꾀하며, 그리고 내부행정관리에 경쟁원리를 도입하여 조직의 효율성을 높이더라고 거기에 그쳐서는 곤란하다는 것이다. 그러한 개발이익이 공정하게 배분될 수 있도록 정치가 활성화되어야 하는 것이다. 행정의 정치화가 이루어지지

않으면 그러한 경영화로 인한 과실은 특정 집단에게 편중 배분되는 일이 벌어질 것이다. 또한 우리나라의 경우 자치단체 수준에서 행해지고 있는 경영화는 주로 상업성에 치중하는 경향이 높은 편이다. 최근 자치단체들이 지역특산물이나 관광자원 등을 이용하여 상업화를 시도하고 있다. 그러나 대부분 적자를 면하지 못하고 있으며, 경영부실로 인해 목적을 달성하지 못하고 있다. 이것은 공공조직의 특성을 도외시한 것으로서 행정에 기업경영기반과 원리의 활용에 그치는 것이 아니라 행정을 경영으로 대치할 우려가 있어 경계해야 할 부분이다.

둘째, 내부경재원리에 있어서 삶의 질을 간과할 수 있다는 점이다. 경쟁으로 인한 장점만 생각하여 공무원의 사기나 공공부문의 특징을 지나치게 고려하지 않는 경우이다. 예컨대 성과급제나 계약제의 경우 기존공무원의 수용과 자연적인 적응을 유도하도록 충분한 준비와 절차를 마련해야 할 것이다. 그렇지 않고 경쟁력의 제고만을 위해 성급하게 제도를 도입할 경우 자칫 잘못하면 사기저하와 공직사회의 침체를 가져와 삶의 질을 떨어뜨리고, 이것은 서비스의 질을 낮추어 전체적으로 경쟁력을 낮추는 결과를 초래할 수 있을 것이다.

셋째, 공공서비스의 민간위탁에 있어서 상당한 문제점이 드러날 수 있다. 우선 민간위탁대상을 엄정한 기준에 의해 선정해야 할 것이다. 공공성은 물론 거래비용까지 고려해야 할 것이다. 민간기업과의 계약을 통해 서비스를 제공하지 않고 계층제적 조직으로 흡수 통합하여 서비스를 제공하고 있는 것은 거래비용 때문이라는 것이다. 거래비용은 서비스공급을 위해 계약하거나 거래하는 데 소요되는 비용을 의미하는데, 주로 불확실성, 제한된 합리성, 기회주의, 자산특정성 등에 의해 좌우된다. 서비스의 공급가능성 측면에서 불확실하고 합리적으로 예측하기 어려우면, 그리고 계약에 있어서 속임수나 사익추구위험이 크거나 어떤 제한된 목적을 위해 전문적인 장비, 지식, 기술 획득에 투자할 경우 거래비용은 높아질 것이다.

이러한 경우 외부 공급자와 계약하여 서비스를 공급하기 보다는 내부조직을 활용하는 것이 좋을 것이다. 공공조직 자체가 이미 거래비용을 고려하여 형성되었다는 것이다. 그 다음 입찰경쟁 시에 사실상 수의 계약이 이루어져 실질적인 경쟁이 보장되지 않을 수 있다는 점이다. 입찰경쟁에서 가장 우려되는 것이 이처럼 정부독점에서 민간독점으로 대체되는 것인데, 정부독점보다 못한 결과를 초래할 수 있다. 미국이 민간부문에서 경쟁원리를 옹호하면서도 정부부문의 경쟁도입을 반대한 것은 바로 이러한 이유

에 있는 것이다. 경쟁의 효과는 상호 경쟁을 통해 새로운 방법과 기술을 고안하고 이를 통해 서비스의 질을 개선하는 것인데, 수의 계약이 이루어질 경우 이러한 효과는 기대하기 어렵다. 또한 수의계약은 반드시 부패를 초래하여 행정의 비효율을 조장할 것이다.

또한 실제로 민간위탁기관을 통해 서비스가 공급되는 단계에서 서비스의 질과 형평성이 저해될 수 있다는 점이다. 보통 경쟁도입의 경험적인 효과로서 거론되는 것이 비용절감과 인력의 감축, 그리고 관리개선 등이다. 그러나 서비스의 질이라는 측면에서는 개선된 효과가 입증되지 못하는 경우가 대부분이다. 전반적으로 경쟁 도입, 특히 민간기업과의 계약을 통한 공급에서는 시간이 갈수록 서비스 질이 떨어지는 측면이 있다. 그리고 민간기업의 경우 사회적 약자나 빈민에 대한 고려를 하지 않아 형평성 문제가 일어날 것이다. 또한 선호가 까다로운 시민들에 대해서는 서비스 수혜에서 배제시킬 수도 있을 것이다.

넷째, 공동출자회사의 설립과 민간자본유치상의 문제이다. 현재 민간자본의 경우 도입에 따른 문제점보다는 적극적인 유치가 이루어지지 않고 있는 문제점이 더 크다. 민간자본을 유치하려고 하나 수익성이나 사업성이 낮아 민간기업의 적극적인 호응이 없는 실정이다. 97년 '민자유치촉진법'의 개정으로 총사업비의 10%가 이윤으로 보장되고 있지만 낮은 수준이다. 금융, 세제상의 혜택 역시 다른 외국에 비하여 상당히 미흡하다는 지적이다. 그리고 승인절차 면에서도 매우 까다롭고 복잡한 요구들이 많아 기업들이 회피하고 있다는 것이다. 예컨대 비교적 승인절차가 단순한 민자역사의 경우 6단계의 승인절차를 거치며, 2년 이상의 기간이 소요된다. 공동출자회사의 경우에도 대부분 민관협력형이라기 보다는 민간자본의존형에 가까운 편이다. 그럼에도 불구하고 관의 투자비율이 상당히 높아 민간자본의 적극적인 투자도 이끌어내지 못하고 있다. 즉 민간기업의 노하우와 경영전문성을 확보하려는 차원보다는 관의 민간기업 보조적인 성격을 지니고 있는 것이다. 또한 경영성에 대한 사전 분석이 미흡하여 대부분의 출자회사가 경영적자에 허덕이고 있다. 수익성이 보장되지 않고 있으며, 전문경영으로 인한 효율성도 제대로 보장되지 않는 상황에서 공공자원의 낭비만 초래되고 있는 것이다.

## 2. 행정 경영화의 개선

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 우선 행정의 경영화란 사업화에 중점을 두는 것이 아니라 기업식 경영기법과 원리를 활용하는 것이라는 사실을 인식해야 할 것이다. 경영화의 요체는 경영마인드의 도입을 통해 조직에 효율성을 높이고, 외부관리에 경쟁 원리를 도입하는 것이다. 선불리 사업성에 초점을 두어 공공부문이 장사를 하려 나서는 것은 문제가 있다. 민관출자회사 형태의 제3섹터 실패의 주된 원인이 경영분석의 미흡이었다는 사실에 주목해야 할 것이다. 또한 경영화를 추진하더라도 정치화를 도외시해서는 안 될 것이다. 시민들이 적극적으로 참여할 수 있는 장치를 마련하여 경영화로 인한 과실이 공평하게 배분되도록 해야 할 것이다.

둘째, 내부경쟁원리의 도입에 있어서 삶의 질 저하를 막기 위해서는 충분한 토의와 절차를 마련해야 할 것이다. 우선 자기가 수행하고 있는 기능과 사무를 구체화하도록 하여 경쟁에 맡길 수 있는 것을 직접 판단하게 하는 것도 하나의 방안이다. 팀제 도입을 위해서는 조직개편에 대한 중앙정부의 제약을 완화시켜 자율성을 높이도록 해야 할 것이다. 또한 성과급제를 실시하기 위해서는 성과를 측정하기 위한 객관적인 기준이 마련되어야 할 것이다. 객관적이고 계량화할 수 있는 성과지표와 질적인 성과지표를 구분하여 평가 장치를 개발하고, 공정하게 평가할 수 있는 평가팀을 구성하는 문제 등에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 특히 성과를 측정하기 어려운 업무를 담당하고 있는 기획, 감사, 총무부서 등에 근무하는 사람들에 대한 배려가 필요할 것이다.

셋째, 공공서비스의 민간위탁에 있어서는 다음과 같은 몇 가지 문제를 해결해야 할 것이다. 먼저 거래비용을 측정할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다. 내부조직이 아닌 외부 조직과 계약에 의해 서비스를 제공할 때 소요되는 비용을 고려하여 민간위탁의 성과를 평가해야 할 것이다. 특히 민간위탁의 성과를 평가함에 있어서 인력감축, 비용절감 등을 가지고 성과가 높은 것으로 평가하는 경향이 많은데, 서비스의 질을 얼마나 개선하였는가에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 서비스 수혜자의 만족도, 시간이 진행됨에 따른 비용감소, 새로운 관리방식의 도입 등을 따져 보아야 할 것이다. 경쟁입찰에 있어서 공정성이 보장되도록 해야 할 것이다. 만약 민간독점으로 대체될 경우 초기의 비용절감효과는 나중에 서비스질의 저하와 고객불만족이라는 효과로 나타날 수 있다. 이를 위해 계약조항과 기준을 명확히 하고 관련 공직자의 부정부패 소지를 통제

해야 할 것이다. 또한 계약조건의 이행과 단계별 평가를 통해 차기 계약 시에 별점을 부과하는 방식을 도입해야 할 것이다. 또한 형평성이 보장되도록 하기 위해서는 계약 기간을 3~5년 단위로 하여 계약조건의 이행 여부를 체크하고, 문제가 있을 경우 다음 계약에서 제외하는 조치를 취할 필요가 있다. 물론 그 전 단계에서 규칙설정이나 규제 기능을 위한 권한을 넘겨주어서는 안 될 것이다. 어디까지나 생상권의 위탁이지 공급권의 위탁이 아니기 때문이다.

넷째, 공동출자회사의 설립과 민간자본유치에 있어서의 문제점을 해결하기 위해서는 관련된 법과 제도를 정비하여야 할 것이다. 수익성을 보장해주기 위해서는 총사업비의 10%에 5~6%를 추가하는 방안이 필요하다. 인도의 경우 전력부문에 투자하는 민간기업에 대하여 16%의 이윤을 보장해 주고 있다. 더불어 금융과 세제 혜택에서 과격적인 조치가 이루어져야 할 것이다. 일본의 경우 사업비의 50%까지 무이자로 융자해주고 있으며, 20년 이내의 장기저리융자와 지방자치단체가 1/3을 초과하여 출자할 경우 세제우대제도를 마련해 두고 있다. 또한 공동출자사업의 경우 경영 가능성에 대한 면밀한 진단과 아울러 민간기업부문의 자본과 전문성을 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

## IV. 지방자치단체 행정경영전략

### 1. 새로운 행정경영의 기반구축

지방자치단체는 새로운 경영혁신기법을 활용함으로써 행정경영기반을 구축할 수 있으며, 그에 따라 현재 제시되고 있는 경영혁신기법을 통해 발전기반을 구축해야 할 것이다.

경영혁신기법은 새로운 제품이나 서비스, 새로운 생산 공정기술, 새로운 구조나 관리 시스템, 조직구성원을 변화시키는 새로운 계획이나 프로그램을 의도적으로 실행함으로써 기업의 중요한 부분을 본질적으로 변화시키는 것을 의미하는 것이다.

이러한 경영혁신기법이 공공부문에 도입되어야 할 이유는 ① 행정서비스 공급의 다원화 및 행정구조 개혁, ② 행정의 성과 향상 및 품질관리 경영 전략 개발, ③ 지역발전 전략개발, ④ 관 주도 경제 패러다임의 한계, ⑤ 여전한 공공부문 경영의 비효율성, ⑥ 국제 환경의 변화 등이다. 따라서 제주도는 새로운 행정경영전략을 구축하기 위해 다

음과 같은 경영혁신기법을 활용할 필요가 있다.

### 가. 아웃 소싱

아웃 소싱은 기업의 경쟁력이 없는 특정 업무나 기능을 외부의 전문 업체에 위탁 처리하여 관리 비용을 줄이고, 핵심 사업에 주력함으로써 생산성의 효율성을 높이고 경제 효과를 극대화하고자 하는 마케팅 방법으로 아웃소싱의 추진 이유는 ① 주력업무에 경영지원을 집중하고 핵심역량을 강화, ② 리스크(risk)의 분산, ③ 조직의 슬립화·유연화, ④ 서비스업무의 전문성을 확보, ⑤ 정보네트워크의 확대 등을 들 수 있을 것이다.

### 나. 벤치마킹 기법

벤치마킹은 기업이 어느 특정 분야에서 세계 최고로 인정되는 기업과 어느 정도나 차이가 있으며, 얼마나 개선해야 하는지를 알기 위해 그들의 상품과 서비스 그리고 운영 process등을 비교·평가하고 배움으로써 자기 변화를 시 도하는 경영혁신의 노력이자 전략을 의미하는 것이다.

### 다. 고객만족경영(CSM) 기법

고객만족경영기법은 모든 경영활동을 고객 중심적 발상을 바탕으로 전개해 나가는 경영혁신기법으로 기업의 성공은 고객에게 달려있기 때문에 고객만족의 극대화를 목표로 기업 활동을 전개하는 마케팅지향적 경영방식이다.

### 라. 총체적 품질관리(TQM)와 ISO 9000 품질경영전략

TQM은 총체적으로 주민의 수요에 맞게 행정 서비스의 질적 개선을 통해 조직역량을 제고하는 관리기법이며, ISO 9000 품질경영전략은 품질에 대한 개념, 용어, 설명, 그리고 각 시리즈(9001-9004)의 선택을 위한 지침서로 정부부문에 주로 도입되는 ISO 9001은 설계, 개발, 생산, 설치 및 애프터서비스에 대한 총괄적 개념을 규정한 것이다.

ISO의 경우 제주도의 ISO 9000 인증 획득과 서울중소기업청의 ISO 9000 도입 등의 사례가 있으며, 타 지방자치단체도 이러한 전략을 수립할 필요성이 있다.

### 마. CI(corporate identity) 기법

CI는 조직 스스로가 자기 확인, 자기 확신을 바탕으로 조직의 가치와 개성을 창출하고 그것을 내·외부에 알림으로써 외부에서 바라보는 자기조직의 이미지를 향상시켜 외부의 호감과 공감대를 형성시키는 조직의 전략기법으로 그 효과는 지방정부 전체, 지역 자체, 지역주민, 지방정부에 대한 새로운 이미지(인상) 정립을 통해 조직풍토를 쇄신, 지역주민과의 커뮤니케이션을 향상, 지방정부의 이미지를 일신하여 대민 자세를 바로 세우는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 따라서 제주특별자치도의 경우 이러한 홍보전략을 활용하여 제주특별자치도만의 특별한 캐릭터와 CI를 만들어 활용할 필요가 있을 것이다.

## 2. 효율적 조직운영 시스템 구축

### 가. 지방정부의 조직혁신

조직이 행정환경요인에 의해 능동적·계획적으로 변화를 시켜 나가는 것으로 기존 시스템에서 나타나는 문제를 개선하면서 재구조화를 통한 새로운 조직으로 탈바꿈시키는 것으로 조직혁신의 총체적 개념으로 조직개혁(Reorganization)과 조직발전(Organization Development)을 들 수 있다. 이에 따른 새로운 조직혁신의 내용들은 다음과 같다.

#### 1) Downsizing

고객과 최종의사(공급)결정자를 정보기술로 직결시켜 고객이 있는 현장에서 즉결처리하고, 고객과 최종공급자간의 중간계층 또는 간접인력을 축소하는 감축관리를 말하는 것으로 일례로는 관리부서 인력을 감축 → 서비스분야 인력 확대, 의사결정단계 축소, 자치단체 행정계층 축소, 팀에 의한 조직운영방식 등도 여기에 해당한다.

## 2) Reengineering

1993년 마이클 해머에 의해 주창되어 최근 크게 각광받고 있으며, 기존의 업무방식을 발전된 정보처리기술을 이용하여 근본적으로 재고하고 기초의 업무처리 시스템을 재구축, 업무조직의 성취도등을 대폭 증가시키는 것을 말한다.

## 3) Restructuring

1960년대 MIT工大 J·Forrester에 의해 주창되었으며, 업무의 재구축을 말하며 조직구조를 계획적이고 혁신적인 재편을 통해 서비스(경영)를 극대화(호진)하고, 절차개선단축 등을 추진하는 것이다.

## 4) Cutback management

1970년대 국제적 석유과동으로 세계각국이 작은 정부 및 긴축재정을 지향하면서 정부의 기구축소와 예산의 감축추진에 따른 용어가 등장하여, 역기능적이거나 중복 과다하거나 불필요한 기능·기구·인력·정책 그리고 사업 등을 의식적으로 정비, 자원의 소비 축소, 조직활동 감축하는 것을 의미한다.

지방자치단체의 조직운영 및 관리시스템은 향후 지속적인 혁신으로 간소한 조직구현해야 할 것이다. 즉, 민간에 맡길 분야는 위탁·민영화를 지속추진하고, 불필요한 사무의 폐지·축소와 책임경영기관화(Agency제) 도입 등의 방안이 필요하다. 또한 해당 자치단체의 인구·재정력에 맞는 적정 규모의 공무원 수 유지를 통해 인건비 과다단체의 공무원 수 지속개선 추진과 공무원 관리에 있어 철저한 비용개념 정착이 필요하다.

조직관리의 인센티브 연계 철저운영으로 방만하게 운영하는 단체는 負의 인센티브 강력히 적용하고 표준정원제의 틀을 지속적으로 유지하여 적정화를 도모해야 할것이다.

그 외에 조직운영의 자율권 확대 및 단계적 권한이양으로 각종 승인제도 완화 또는 폐지하고, 권한이양에 따라 방만한 조직운용단체에 대한 재정통제를 강화할 필요가 있다. 특히 제주특별자치도의 경우 정부에서 권한을 이양하여 추진하는 사업이 많은 만큼 이에 따른 철저한 관리도 필요할 것이다. 또한 과

학적인 조직관리 기법의 개발로 제주특별자치도에 걸맞는 조직진단 매뉴얼을 개발하고, 인구·재정 등 규모가 다양한 모델을 유형화하여 적용해야 할 것이다.

## 나. 성과지향적 인사관리 구축방안

### 1) 성과평가지표 개발

BSC는 상당수의 민간기업에서 실시하여 효율성을 인정받는 성과지표로 현재 행정자치부, 건교부 등 8개 중앙행정기관, 도로공사, 주책공사 등 13개 공공기관, 제주도 등 8개 시범 자치단체에서 도입 또는 연구단계에 있으며 향후 더욱 확산될 전망이다. 이러한 BSC도입의 기대 효과는 전략달성의 촉진, 균형된 성과평가, 책임경영의 구현, 조직변화의 촉진, 의사소통의 활성화, 투명성과 신뢰도 확보 등 크게 6가지를 들 수 있다.

제주도는 2005년 「BSC시스템 구축을 위한 성과지표개발」 연구를 완료하여 각 부서별 성과측정지표가 개발된 상태이나, 아직까지 BSC에 대한 공무원 교육 및 BSC의 효율성에 대한 검증이 이루어지지 않은 상태이다. 또한 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도가 출범함으로써 조직개편에 따른 실국 및 과별 BSC를 재구축하여야 하는 상황이다.

따라서 적용 가능한 실국 및 과를 선정하여 2006년부터 시범운영하고 지속적인 성과지표 개선작업을 수행 한 후 2008년까지 BSC에 의한 성과평가를 가능하도록 하며, BSC의 적용은 부서평가에 적용하도록 개인업적평가는 별도의 측정지표를 개발하여 실시하도록 해야 한다.

### 2) 역량평가지표 개발

2006년도는 제주도특별자치도의 원년이기 때문에 이를 주도적으로 수행하기 위한 행정조직 구성원들의 마인드 혁신 및 역량 개발이 중요하며, 제주특별자치도의 역량 모델 구축의 의미는 '자기개발을 촉진하는 학습조직으로의 변화', '인선의 적정성 확보' 및 '인사 제도 운영의 합리성 제고'를 통한 제주특별자치도의 경쟁력 제고이다.

현행의 모호한 능력 평가 요소를 개선하여 정기적인 능력 고과 제도의 보

완, 발전을 모색함으로써 정부 인사 제도 및 운영의 합리성을 제고할 수 있으며, 장기적으로는 인사배치 뿐만 아니라 교육훈련, 개인평가, 보상, 경력개발 등의 범용적인 전반적인 인사관리의 시각을 제공해주는 역할을 함으로써 인사관리의 방향성에 상당한 시사점을 제공할 수 있다.

현대적인 인사관리의 큰 흐름은 성과주의와 능력주의로 압축되며 능력주의의 근간을 이루는 것이 바로 역량모델이며, 역량지표는 성과평가지표인 BSC와 더불어 현대 인사관리의 핵심평가지표이며 BSC와 역량지표가 동시에 활용되어 개인의 평가지표로 활용되기 때문에 시급히 개발하여야 할 과제이다.

### 3) 전문성 제고를 위한 교육훈련방안

제주특별자치도 공무원 교육훈련 강화방안<sup>3)</sup>은 첫째, 공무원들의 역량강화중심의 교육훈련 체계가 도입될 필요성이 있을 것이다(이경원, 2006). 제주도의 경우 특별자치도가 시행되면서 공무원들의 역량이 더욱 중요한 화두로 작용하고 있으며, 따라서 역량강화에 따른 교육훈련이 절실한 것으로 파악된다.

둘째, 직무교육 이수체계의 강화가 필요하다. 제주특별자치도 공무원들의 직무역량 분석을 토대로 현재 직무(Technical Skill)중심의 연수에서 직급/직무별로 핵심인재 양성체제로 전환하여 조직성과 창출하고, 직급별 기초역량을 산출하여, 제주도 지방공무원에 필요한 직무교육과정을 수행할 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

셋째, 당해 직급 및 직무별 필수교육과정을 선정하여 의무적으로 이수하게 하고(년 50시간 이상), 자율적으로 50시간 이상 이수하게 하는 제도인 의무교육 학습제를 실시하도록 유도해야 한다. 즉, 당해 직급에서 연평균 100시간의 교육 및 학습을 의무한자에 한하여 승진을 허용하는 방향으로 전환될 필요가 있다.

넷째, 교육과정의 혁신으로 우선 외국어 장기교육과정을 확대하여 국제자유도시 투자유치, 교류, 해외시장개척 전문인력 양성 등에 활용해야 하며, 간부급 공무원에 대한 중장기 교육과정 신설로 특별자치도에 걸맞는 능력을 배양해야 할 것이다.

다섯째, 사이버교육 시스템의 구축을 통해 각 부처 핵심인력에 대해서는 업무공백 부담 등에 따라 장기집합교육이 어려운 점을 감안하여 On-line학습지원을 포함한 직무병행교육을 실시할 필요가 있다. 따라서 사전진단, '교육', '사후진단 및 평가'의 기본절차에

3) 본 내용은 2006년 제주도 지방공무원 성과평가와 역량강화방안 연구를 토대로 작성하였다.

따라 집합교육과 현업병행 학습을 적절히 결합하여 교육효과를 극대화하도록 하며, 효율적인 교육생 관리·평가 등을 위하여 각급 교육훈련기관에 교육프로그램 관리시스템(Learning Management System)개발·운영할 필요가 있다.

여섯째, Action Learning 실시를 통해 학습팀을 지원할 수 있는 지원팀(외부전문가, 공무원교육원 coordinator, 인사부서담당자)을 구성하고 지속적으로 지원해야 하며, 학습주체의 현업 실천에서 상사와 동료들의 사회적 지원이 필수적이기 때문에 이를 지원할 수 있는 조직분위기가 형성되어야 한다.

마지막으로 사내강사제도 도입으로 전체 인력 중 사내강사로 적합한 인물을 선정하여 교수활동에 필요한 기초 이론을 정립시키고, 교수능력을 배양하여 사내강사로 임명하고 강사료 및 교재개발비 등을 지원하도록 하며, 사내강사의 활용은 외부강사들이 접근하기 어려운 현업 직무기술교육에 투입하도록 한다.

결론적으로 현재 제주특별자치도의 교육훈련은 천편일률적인 구성으로 인한 문제점들이 있으며 '새 술은 새 부대에'라는 말과 같이 변화하는 환경에 적응하기 위한 즉, 특별자치도에 적응하기 위한 새로운 공무원교육훈련의 도입이 필요하며, 그에 걸맞는 역량을 갖춘 인재를 양성해야 할 것이다.

## 다. 고객지향적 민원시스템 구축

### 1) 행정서비스 수요에 대한 행정대응성 향상

많은 행정(학) 연구들은 주민들이 지니고 있는 공공서비스에 대한 요구와 선호의 다양성 때문에 많은 행정학 연구들은 '어떻게 하면 주민들의 요구나 선호를 효율적이고 효과적으로 충족시킬 수 있는가'에 연구의 초점을 맞추고 있다. 또한, 정부를 포함한 공공기관들은 그들의 고객인 주민들의 필요나 요구에 적절히 대응해야 한다는 것을 당연한 것으로 인식하고 있다. 주민들에 대한 이러한 자세는 곧 공공서비스에 대한 주민들의 만족에 초점을 두고 있다는 것을 의미한다.

결국 행정대응성을 구성하고 있는 주민들은 개인으로서의 주민과 사회일부분으로서의 주민들로 분류되는데, 정부기관이나 관료들은 어떤 분류의 주민들이 행정대응성의 대상으로 적절한지를 판단해야만 한다. 그러나 이러한 주민대상

규모와 상관없이 행정관료 혹은 정부기관은 주민들에게 대응적이어야만 한다는 것이다. 따라서 일부 또는 전체로서의 주민들의 뜻을 반영하고 나타내는 것을 대응성이라 보아야 한다(Pennock, 1952: 790-792). 즉, 주민들의 뜻이 단지 일부 주민들의 분명한 요구나 전체 주민들의 의견 혹은 둘을 모두 합친것으로부터 나오는 것이라고 본다(Karing, 1975: 91-106; Zeigler & Tucker, 1980; Getter & Schumaker, 1978: 249-278).

## 2) 행정의 전문화 향상

현대사회에서 요구되고 있는 행정은 법, 의료, 그리고 기계공학과 같은 전문 분야로서의 행정은 행정대응성과 책무성(accountability)을 가지고 서비스를 제공해야만 한다는 것이다. 즉, 주민들의 상황을 개선시킬 수 있는 특별한 기술과 지식을 가지고 있는 관료들은 주민들의 상황을 파악하고 그들에게 필요한 것과 그들이 요구하는 것들에 대해 높은 수준의 행정대응성을 가질 수 있다고 하겠다(Stewart, 1985: 20). 그리고 이러한 행정대응성을 뒷받침하는 행정의 전문화는 행정대응성과 민주적 개념들인 대의성, 사회적 형평성, 그리고 개인적 권리를 추구하는 것이라 할 수 있다(Nalbandian, 1991: 85-102).

관료제에서의 전문화는 전문적 규율과 기준을 제시해 주는 행정의 책임성과 책무성을 가질 수 있다는 긍정적인 장점들도 가지고 있다. 이러한 장점들은 정부의 행정 전문화의 네 가지 원칙으로 보여진다(Keary & Sinha, 1988: 575). 첫 번째는 전문화의 규율과 기준이 관료들의 태도를 가늠하는 기준을 제공하고 있고, 두 번째는 공공서비스의 공평한 배분을 향상시키는 민주적 가치를 높인다는 것이다.

따라서, 행정전문화의 윤리적 기준이 통상 일컬어지는 관료제의 역기능을 통제한다는 것이 세 번째 장점이 될 수 있으며, 마지막 장점은 바람직한 행정 전문화의 배경에 따른 여러 측면들이 관료제의 모범적이고 협력적인 면을 촉진함과 동시에 직업상의 전문화된 관료들을 촉진시키는 동기를 부여할 수 있다는 것이다. 행정전문화에 대한 관점에서 살펴보면 위의 네 가지 장점들은 관료제의 대응성을 높일 수 있는 바탕을 제공한다고 볼 수 있다. 또한 관료들의 전문화된 기술과 지식은 주민들의 공공서비스에 대한 필요와 요구를 보다

잘 파악할 수 있고, 행정서비스의 공평한 배분과 다양한 주민들의 요구에 대해 잘 대처하는 데 활용될 수 있다.

### 3) 행정서비스 공급구조의 단순화와 성과위주 개편

전통적으로 모든 조직의 생산성 개선은 거의 계층구조의 관리적 측면에만 의존해온 경향이 있다. 그러나 최근 계층구조에 대한 연구는 Straussman(1990)도 강조했듯이, 계층구조의 복잡성 내지는 다단계 계층구조를 가진 공공기관은 고객을 위한 효과적이고도 신속한 대응을 방해하는 장애요인이 되므로 단순화(simplify)시켜야 한다는 지적을 한다(Bolman & Deal, 1984; Yates, 1985). 또한 공공기관의 업무종사자들이 계층단계별 업무과정들을 마치는데 걸리는 과다 소요시간이 그들의 생산성 증진의 저해요인이 된다는 것이다(Usilaner, 2005). 행정의 전문성은 현대행정의 매우 복잡하고 다양한 현상과 문제들을 해결할 수 있는 능력을 요구하고 있으며 공공서비스를 위한 필수적인 요건으로 인식되고 있다.

조직의 구조 단순화와 더불어서 검토해 볼 필요가 있는 것은 성과중심이 조직구조 개편이다. 이미 우리나라에서도 성과중심의 행정서비스 공급에 많은 관심을 가지고 있는 데, Osborne & Gaebler(1992)은 주장하기를 정부의 혁신은 성과지향으로의 조직개편 강조되어야 하며, 이것은 장래 공공기관들의 주된 목적이 될 것이라는 것이다. 그리고 Michael Hammer(1990)는 “이제는 조직 구성원들이 업무 절차위주에서 탈피하여, 한 사람의 조직인이 하나의 결과를 얻을 때까지 모든 과정을 수행하고 책임지는 성과위주에 입각한 조직관리의 필요성”을 강조하고 있다. 특히 공공부문의 고객들은 수적으로 방대하고 그들의 욕구는 자주 변화할 뿐만 아니라, 공공재 자체가 무형의 서비스 차원일 경우 공공부분은 더욱 더 성과위주의 조직형태와 관리가 필요하다는 것이다(Linden, 1994). 또한 만약 정부 또는 공공기관들이 혁신적이고도 원활한 품질 높은 행정서비스를 제공하려면, 공공관리 측면에서 성과에 근거를 둔 업무조정이 필요함이 강조되고 있다(Kiel, 1994).

#### 4) 관리자층과 일선 업무자간의 협력강화

관리자층과 하위직 업무자간의 협력체계 구축은 행정서비스의 향상을 위한 확실한 수단들 중의 하나이다. 지금까지 대부분의 선진국의 경우, 조직의 의사결정자와 일선 근무자간의 협력은 생산성개선의 필수요건임을 강조해왔다(Hendrix & Lloyd, 1982; Hodes, 1991). 때문에 일방적인 상의하달(上意下達)식의 관료기관들은, 하의상달(下意上達)식의 의사전달체계와 조화를 이루어 조직 운영상의 상호 동등한 협력관계를 이끌어 낼 필요가 있다(Grace & Holzer, 1992). 또한 하위직 공무원들의 생산성 증진위원회와 같은 의견교환 프로그램 참여는 이들과 관리자층간의 정기적인 정보교환을 통하여 상호 이익을 주고받을 수 있으며, 이는 행정서비스의 생산·공급체계의 개선과 직결될 수가 있다(Englander & Sheflin, 1980). 이것은 바로 일선 업무종사자와 최고 관리자와의 직접적인 보고체제 확대는 하위직과 관리자와의 의사소통 증진, 신속한 조직 운영상의 문제점 해결, 업무수행의 질적 개선이라는 세 가지 측면에 커다란 기여를 하게 된다. 따라서 많은 행정서비스 향상 전략들은 일선 업무 종사자와 중간 관리자뿐만 아니라 최고 관리자까지 서로의 동반자적 협력관계를 강조하고 있다(Greiner, 1986; Holzer, 1991; Daley, 1992; Hyde, 1992; Pan Suk Kim & Wolff, 1994).

#### 5) 조직 구성원들에 대한 장기적 교육 및 훈련의 강화

공공부문 또는 민간부문을 막론하고, 서비스 개선 프로그램의 공통점은 업무종사자에 대한 장기적인 교육·훈련 투자의 중요성에 있다. 그러나 대부분의 정부기관들은 장기적인 측면의 생산성 개선의 필요성을 간과하고 단기적인 비용절감 효과에만 몰두하기 때문에, 지속적인 업무수행 과정의 개선 또는 고객을 만족시킬 수 있는 행정서비스의 개선 등이 흔히 간과되어져 왔다(Felbinger, 1990). 그러나 행정서비스의 질적 개선을 목표로 설정한다면, 업무종사자에 대한 적절한 교육·훈련 방안 등도 신중하게 선택되어야 한다(Milakovich, 1990). 교육·훈련에 대한 장기적인 투자는 조직측면에서도 생산성 향상의 기본일 뿐만 아니라, 조직 구성원들을 보다 창의적이고도 적극적인 생산 활동을 유도하는데 긍정적 효과를 기대할 수 있기 때문이다(Epstein,

1993). 결과적으로 정부 및 공공부문의 행정서비스 전달체계의 개선을 통한 서비스 품질 개선을 위해서는 끊임없는 교육·훈련과 이에 대한 장기적인 투자의 중요성이 강조되고 있는 것이다.

#### 6) 행정서비스 프로그램 강화

정부의 행정서비스 강화 전략이란, 고객들의 입장에서 공평성, 신속성, 안정성, 편리성, 적시성(適時性), 그리고 적절한 수준의 서비스를 제공받아야 한다는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러므로 고객들의 선호도 및 욕구변화 형태에 대한 연구, 고객규모에 대한 시장조사, 그리고 고객중심의 마케팅 전략개발 등이 필연적으로 연구되어야 한다. 이러한 측면에서 Cohen과 Brand(1993)는 고객들의 다양한 욕구 만족과 고객과의 갈등에 대처할 수 있는 세 가지 방법론 — ① 어떤 특정 그룹 또는 계층의 고객을 설득·이해하기 위해서, 그와 다른 특성의 고객을 포기하는 방법, ② 고객의 선호(preference)를 꾸준히 변화시키는 방법, ③ 고객 개개인에게는 만족스러움이 덜할지라도 모든 고객에게 만족을 줄 수 있는 타협점을 찾는 방법 — 을 제시하였다. 그러나 정부기관 또는 공공기관의 경우 공익성을 무시할 수 없기 때문에, 첫 번째 방법과 같은 고객을 포기하는 선택은 현실적으로 어려운 실정이다. 따라서 두 번째 또는 세 번째와 같은 방안들 속에서 고객서비스 전략이 강구되어야 할 것이다.

#### 7) 행정서비스 생산·공급을 위한 프로그램 예산체계의 확보

정부기관의 예산체계는 재정상의 압박과 같은 장애요소를 항상 내포하고 있다는 점에서 행정서비스 향상 문제와 긴밀한 관계를 유지한다. 일반적으로 정부기관의 예산체계는 이전의 업무수행 과정과 목표성취 수준 자료를 근거로 전략을 세운다. 그러나 프로그램 예산은 장기적 관점에서 미래의 예측되어지는 업무과정을 파악 평가하고, 이를 토대로 프로그램 예산을 미리 설정한다는 데 근본적인 차이가 있다(Miller, 1992).

프로그램 예산제도를 효과적으로 활용할 수 있는 방안으로서 다음과 같은 구성요건들을 제안했다. ① 정부기관 선정 및 예산프로그램 구조, ② 전략적

방향.예상결과.자원 및 활용의 우선 순위를 반영하고 있는 다년간(multi-year)의 기획체계, ③ 교육받은 적격의 프로그램 관리자, ④ 세부 사업계획에 대한 편성, 점검, 승인을 위한 시스템, ⑤ 예상 성과(outcome)에 대한 산출 측정, ⑥ 어떤일이 발생하고, 무엇이 진행되어지고 있으며, 어떠한 문제들이 나타나고 있는가에 대한 평가·피드백(feedback)체계가 이에 해당한다(Koteen, 1991). 이와 같이 업무성과에 대한 중요성을 강조하고 있는 프로그램 예산체계의 구성요건 및 활용방안들은 정부기관의 서비스 개선 및 생산성 향상을 위한 장래의 전략적 측면에서 그 중요성을 갖고 있는 것이다. 그러나 이러한 프로그램 예산제도가 보다 더 효과적으로 활용되어지기 위해서는‘조직구조와 과정만을 지나치게 강조한 관료제 조직문화’로부터‘혁신적이고도 성과위주의 조직문화’로의 전환이 전제되어 있어야 함이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

#### 8) 지역적 협력을 통한 행정서비스 전달체계의 구성

과거 전통적 행정서비스 전달체계는 중앙집권화된 관료제에 의한 합리주의적 접근을 통한 정부운영을 강조한 행정조직 중심의 공공조직에 초점을 맞추었다. 하지만 현대사회의 행정은 공공관리론적 관리주의에 입각한 일종의 이념적 접근으로 어떻게 효과적이고 대응적인 정부를 구현시키는 것을 위한 근본적인 관점의 변화를 추구하는 것이다(이명석, 2001). 이러한 이념의 구현을 위하여 공공관리는 성과중심의 정부운영에 초점을 맞추고, 정부운영관리에 있어서 민간부문의 경영기법 도입을 통한 효과적이고 대응적인 정부 그리고 중국적으로는 행정서비스의 고객인 주민들이 만족하는 행정을 실현시킬 수 있다는 것이다.

따라서 지방정부의 입장에서는 행정서비스 전달체계의 개선을 통한 행정서비스의 질 향상과 주민만족을 위해서는 지방정부의 내부적 조직관리 뿐만이 아니라 지역사회의 복잡한 조직 간의 상호작용에 대한 접근이 필요한 것이다. 또한 행위주체들 간의 네트워크 관리와 조정 역할을 담당해야 할 행위주체가 필요한데 정부가 바로 그 역할을 담당해야 하는 것이다. 이것이 바로 행위주체들 간의 상호작용을 통해서 지방정부가 전통적인 지역관리자의 역할에서 벗어나서 주민과 지역을 위한 역할과 기능을 수행하는 것을 의미하는 것이다.

결국 제주특별자치도는 이러한 여건의 변화와 행정서비스 제고방안을 통해 지금보다 우선된 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

각 정부의 행정개혁은 과거 집권적, 하향적, 공급자 위주에서 벗어나, 개혁적, 분권적, 수요자 위주의 행정개혁은 물론 여론 및 정부 내외의 다양한 구성의 참여를 위해 노력한 것으로 평가 된다.

또한 다음과 같은 혁신은 지금까지의 정부와 다른 면모를 보여주는 특징이라고 할 수 있다.

① 추진체계 면에서 효율적인 행정 개혁을 추진하기 위한 기관 내부의 확보를 위해 주관부처 설정 및 관련 역량을 강화.

② 각급 행정기관별로 자율적 개혁 추진을 위한 혁신 팀 구성 및 운영

③ 모범사례를 발굴하여 개혁추진과정에서 확보 된 긍정적 성과를 적극적으로 확산  
그러나 이러한 노력에도 불구하고 행정의 특성상 당장의 결과는 기대하기가 힘들다. 특히 우리나라는 지속적인 군부독재의 시절이 길었던 만큼 이러한 시행초기의 행정 성과가 당장 기대만큼 효과를 보리라는 것은 더욱 힘들다는 것은 감안 하여야 한다.

따라서 행정의 기대성과를 확보하기 위해서는 조급하게 추진하기 보다는 ① 기관의 특성에 맞게 자율적으로 추진, ② 기관장과의 적극적인 이해와 실천의지 확보, ③ 지속적인 개혁을 위한 체계 및 행정문화 조성이 더욱 시급하다고 할 것이다.

이러한 측면에서 지방자치단체로서의 제주특별자치도에 따라 단층제의 개혁이후 새로운 도정방안의 모색을 위해 기존의 제도에서 탈피하여 좀 더 공격적이고 적극적 시정능력을 발휘해야 한다.

결국 제주특별자치도의 발전은 목표를 달성하기 위해 앞서 제시한 신 행정경영전략을 통해 새로운 지방정부로 거듭나야 할 것이다.

## ※ 참고문헌 ※

- 교육인적자원부. 「국가인적자원정책의 추진현황과 방향」. 2002.
- 기흥희 (1999). 정부조직개혁의 한계. 「아시아적 가치와 정부개혁」. 추계국제 학술대회 발표논문집. 한국행정학회.
- 김판석 (2000). 「김대중 정부의 정부개혁과정 연구」. 행정논총.
- 김태룡 (1998). 「한국과 미국의 행정개혁: 비교론적 관점에서」. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집. 한국행정학회.
- 김태환·김광익 외. 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(1)」. 국토연구원. 2004.
- 김흥희 (1999). 「정부조직개혁의 한계, 아시아적 가치와 정부개혁」. 추계국제 학술대회 발표논문집. 한국행정학회.
- 송하중 (1999). 「현 정부의 행정개혁 추진체제 평가」. 한국행정연구. 제8권 제4호 한국 행정연구원.
- 안해균 (1986). 행정개혁의 「이론」 화를 위한 한 시론: 개념과 접근방법. 「행정논총」. 제24권 제2호. 서울대학교.
- 오석홍 (1998). 「행정개혁의 현안과 전략」. 한국행정연구. 제7집 제4호. 한국 행정연구원.
- 이명석 (2001). 「신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁」. 「정부개혁과 행정학 연구」. 2001년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 이종수 (1996). 「행정개혁안의 집행실태조사」. 한국행정연구원 연구 보고서.
- 제주특별자치도. 「제주국제자유도시종합계획 보완계획(안): 4+1 전략산업을 중심으로」. 2006.
- 행정쇄신위원회 (1993-1994). 행정쇄신백서.
- 허 범 (1993). 「새 정부의 개혁기조와 정책방향」. 한국행정학회 정책토론회 발표.
- Anthony Dowans (1967). 「*Inside Bureaucracy*」. Boston: Little Brown.
- A. S. Ashour (1986). 「Administrative Reform in the Arab Countries: A

- Search for Strategy」. in Nassir M. Alsaigh (ed.). *Administrative Reform in the Arab World : Readings, Arab Organization of Administrative Science*.
- D. L. Feldman (1981). 「*Reforming Government*」. New York: William Morrow and Co Inc., 1981.
- E. F. Huse, J. L. Bowditch (1973). 「*Behavior in Organizations : A systems Approach to Managing*」. Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Co.
- G. E. Caiden (1969). 「*Administrative Reform*」, Chicago: Aldine Publishing co.
- G. E. Caiden and H. Siedentopf (eds.) (1982), 「*Strategies for Administrative Reform*」, Lexington. Mass: D.C. Heathand Co.
- H. Siedentopf (1982). 「*Introduction : Government Performance and Administrative Reform*」. Lexington, Mass: D.C. Heathand Co.
- S. P. Robbins (1993). 「*Organization Theory: The Structure and Design*」.
- R. Chin & K. Benne (1965). 「*General Strategies for Effecting Changes in Human System*」. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- W. G. Bennis & K. D. Benne & R. Chin(eds.) (1965). 「*The Planning of Change*」. New York: Holt. Rinehart and Winston.