

연구보고서 97-16 (제287권)

목차 페이지 확인

# 외국 지방자치단체의 행정개혁 사례분석

연구책임 권 오 철

1998. 1.

한국지방행정연구원

# 외국 지방자치단체의 행정개혁 사례분석

연구책임자 : 권 오 철(연 구 원)

1996. 12.

한국지방행정연구원

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
제2장 지방자치단체의 행정환경변화와 행정개혁의 필요성 .....	4
제1절 지방행정의 환경변화 .....	4
1. 지방자치환경의 변화 .....	4
2. 국가행정환경의 변화 .....	7
3. 국제경제환경의 변화 .....	7
제2절 지방자치단체 행정개혁의 의의 .....	9
1. 행정개혁의 개념 .....	9
2. 지방자치 단체 행정개혁의 특징 .....	11
제3절 지방자치단체 행정개혁의 유형 .....	13
1. 개혁목적에 의한 유형 .....	13
2. 개혁수단에 의한 유형 .....	15
제4절 지방자치단체 행정개혁의 과정 .....	18
제5절 우리나라 지방자치단체 행정개혁의 실태 및 문제점 ...	20
1. 지방자치 단체 행정개혁의 실태 .....	20
2. 지방자치 단체 행정개혁의 문제점 .....	24
제3장 외국 지방자치단체의 행정개혁 사례분석 .....	29
제1절 사례선정의 기준 .....	29

제2절	미국 지방자치단체의 행정개혁	30
1.	지방자치 단체 행정개혁의 추진배경	30
2.	지방자치 단체 행정개혁사례	34
3.	지방자치 단체 행정개혁의 평가	69
제3절	영국 지방자치단체의 행정개혁	73
1.	지방자치 단체 행정개혁의 추진배경	73
2.	지방자치 단체 행정개혁사례	75
3.	지방자치 단체 행정개혁의 평가	93
제4절	뉴질랜드 지방자치단체의 행정개혁	97
1.	지방자치 단체 행정개혁의 추진배경	97
2.	지방자치 단체 행정개혁사례	100
3.	지방자치 단체 행정개혁의 평가	107
제5절	일본 지방자치단체의 행정개혁	108
1.	지방자치 단체 행정개혁의 추진배경	108
2.	지방자치 단체 행정개혁사례	109
3.	지방자치 단체 행정개혁의 평가	129
제6절	시사점	131
제4장	지방자치단체 행정개혁의 과제	137
제1절	지방행정개혁의 기본방향	137
제2절	환경: 행정의 패러다임 변화	138
제3절	과정: 경쟁 및 품질관리체제의 구축	140
제4절	투입 및 환류: 주민참여의 확대	143
제5장	요약 및 정책건의	145
<참고문헌>		150

# 표 목 차

<표 2-1> 주요 조직관리전략의 비교 .....	18
<표 2-2> 조직관리 효율화부문의 주요 사례 .....	23
<표 2-3> 민원시책 개선부문의 주요 사례 .....	24
<표 3-1> 고객서비스기준의 적용 및 불평처리절차(Compton시) .	37
<표 3-2> Pheonix시 주요 사업의 공급주체 결정 .....	42
<표 3-3> 회계감사국의 주요 서비스기준 .....	43
<표 3-4> 예산·조사국의 주요 서비스기준 .....	44
<표 3-5> 토목·건축서비스국의 주요 서비스기준 .....	44
<표 3-6> 고용균등국의 주요 서비스기준 .....	45
<표 3-7> 경찰국의 주요 서비스기준 .....	45
<표 3-8> 소방국의 주요 서비스기준 .....	46
<표 3-9> 도로운송국의 주요 서비스기준 .....	46
<표 3-10> 대중교통국의 주요 서비스기준 .....	47
<표 3-11> 개발국의 주요 서비스기준 .....	47
<표 3-12> 공원·레크레이션국의 주요 서비스기준 .....	48
<표 3-13> 도서관의 주요 서비스기준 .....	49
<표 3-14> Malcolm Baldrige National Quality(1996) .....	64
<표 3-15> 서비스의 부문별 경쟁수준 .....	77
<표 3-16> 자치단체 유형별 CCT 대상사업의 DSO 점유율 .....	77
<표 3-17> 주요 시민현장(1991-1993) .....	85

<표 3-18> 지방자치단체 차원의 시민현장 현황 .....	86
<표 3-19> 민원1회방문처리소 시민현장의 고객서비스기준 .....	88
<표 3-20> Westminster시의 Community Care Citizen's Charter	89
<표 3-21> Westminster시의 고객불만 처리건수 .....	93
<표 3-22> Christchurch시 주요 사업의 공급주체 결정 .....	104
<표 3-23> Christchurch시의 성과측정지표 .....	105
<표 3-24> 지방행정개혁의 중점사항 및 내용 .....	111
<표 3-25> 동경도의 행정개혁 실시상황(1979-1994) .....	113
<표 3-26> 동경도행정개혁대강(1996. 3)의 주요내용 .....	117
<표 3-27> 품질관리 발상·기법 및 행정운영에서의 기대효과 ..	121
<표 3-28> 이바라키현의 QC서클 .....	124
<표 3-29> 豊田市の 주요 QC서클 .....	127
<표 4-1> 관료적 패러다임과 후기관료적 패러다임의 비교 .....	139
<표 4-2> 행정품질의 구성요소 .....	142

## 그림목차

<그림 2-1> 제품과 서비스에 대한 만족도 .....	6
<그림 2-2> 지방자치단체의 '경쟁력 10%이상 높이기' 추진체계 및 추진내용 .....	22
<그림 3-1> 행정개혁사례의 유형 .....	29
<그림 3-2> TQM의 발전과정 .....	55
<그림 3-3> Phoenix시의 TQM Model .....	63

<그림 3-4> 뉴질랜드 지방자치단체의 운영체계 .....	103
<그림 3-5> 동경도 행정개혁추진체계 .....	114
<그림 3-6> 동경도의 TQC에 의한 행정개혁관리 .....	115
<그림 3-7> 이바라키현의 TQM 추진과정(1996-1997) .....	125
<그림 3-8> 豊田市 품질관리활동의 추진조직 .....	126
<그림 3-9> 토요다시의 TQM 과정 .....	128
<그림 3-10> 행정부문과 민간부문의 특성 .....	135
<그림 4-1> 공공서비스의 선택기준과 선택방법 .....	144

# 第1章 序論

## 第1節 研究目的

WTO체제 이후 무한경쟁시대가 전개됨에 따라 한 국가의 총체적인 경쟁력은 민간부문의 경쟁력 뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 정부부문의 역할에 크게 의존하게 되었다. 즉, 정부부문의 생산성 제고 및 공공서비스의 질적 향상이 총체적 국가경쟁력의 제고에 중요한 의미를 가지게 되었다. 이에 따라 선진제국의 경우 90년대 이후 행정조직의 효율성 제고를 위하여 행정업무의 민영화를 비롯한 제반 행정개혁추진이 보편적 흐름이 되어왔으며, 이는 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 결코 무시할 수 없는 상황이 되었다.

현재 우리의 민선자치단체장체제하 지방자치의 정착과정은 지방간 경쟁의 가속화 및 각 지방자치단체의 자기책임성을 강요받고 있다. 또한, 주민의 가치관이 다변화하고 생활수준이 향상됨에 따라 지방자치단체가 해결해주기를 바라는 주민수요 역시 그 양적 확대와 질적 고도화가 수반하면서 주민복지수준의 증진을 위한 지방자치단체의 역할에 대한 중요성이 지속적으로 증대하고 있는 실정이다. 그러나, 이에 대응해야 하는 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 제한적이라는 것은 이미 주지의 사실이다.

생산성 제고를 위한 지방자치단체의 노력 또한 다양한 형태로 나타나고 있다. '행정은 최대의 서비스산업', '경영행정', '주민만족', '기업가적 마인드' 등의 용어가 지방행정의 유행어가 되었고, 이에 따라 주민의 수요에 보다



대응적이고 효율적인 조직으로의 전환에 관심이 집중되고 있다. 이를 위하여 다양한 민간경영기법의 도입, 품질중심의 경영, 민간위탁, 공공-민간부문의 협력관계증진 등의 방안이 지방자치단체 수준에서 활발히 논의되고, 실제 적용되어지고 있다.

지방자치시대는 경쟁의 시대이다. 주민이 선출하는 자치단체장의 경영능력과 지방공무원의 능력여하에 따라서 지방자치단체간 공공서비스 능력의 정도도 차이를 보일 것이라는 것은 분명한 사실이다. 다양한 지방자치단체가 행정개혁을 위하여 각기 다양한 조직관리전략을 시행하게 될 것이고, 자신들이 시험한 방법으로 성공한 지방자치단체가 있는 반면, 실패하는 지방자치단체도 나올 것이다. 이러한 시행착오의 과정을 거쳐 지방자치단체는 어떠한 관리전략이 가장 바람직한 방법인가를 알게 될 것이다. 주민은 이와 같은 지방자치단체의 행정과정을 통하여 지방자치단체를 평가하게 되는 바, 그 기준은 지방행정의 질적 수준이 될 것이다. 이미 높은 수준에 올라와 있는 주민의 질적 요구에 대응하지 못한다면, 행정의 질적 수준에 대한 지방자치단체와 주민의 인식과리는 보다 커질 수밖에 없기 때문이다. 지방자치단체의 행정개혁이 시급하면서도 중요한 것은 바로 이러한 이유 때문이라고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 선진제국에서 추진된 지방자치단체 행정개혁의 제사례를 분석하여 봄으로서 우리나라 지방자치단체의 행정개혁 추진을 위한 시사점을 얻고자 하는데 그 목적이 있다.

## 第2節 研究範圍 및 方法

이상의 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제1장은 서론부분으로서 본 연구의 목적과 범위 및 방법을 제시하고자 하며, 제2장에서는 지방행정의 환경변화와 행정개혁의 필요성을 개관하고, 아울러 우리나라에서의 지방자치단체 행정개혁에 대한 실태 및 문제점을 살펴보고자 한다.

다음, 제3장에서는 외국 지방자치단체의 행정개혁사례를 미국의 경우 고객서비스기준(Customer Service Standard)과 TQM(Total Quality Management), 영국의 의무경쟁입찰제도(OCT)와 시민헌장(Citizen's Charter), 뉴질랜드의 고객만족경영행정, 일본의 行政改革大綱 및 QC(Quality Control)를 중심으로 분석하고 비교·평가하여, 우리나라 지방자치단체 행정개혁을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

마지막으로 제4장에서는 향후 지방자치단체 행정개혁을 위한 과제를 지방행정의 환경, 과정, 투입 및 환류의 차원에서 제시하고자 하며, 제5장은 요약 및 정책건의으로 구성한다.

한편 본 연구는 지방자치단체 행정개혁에 관한 이론적 접근 및 사례분석을 위하여 국내·외의 관련문헌 및 외국 지방자치단체의 내부자료, 인터넷 자료 등을 통한 조사연구를 시행하였다.

## 第2章 地方自治團體의 行政環境變化와 行政改革의 必要性

### 第1節 地方行政의 環境變化

80년대 중반이후 현재까지 지방자치단체 수준에서의 행정개혁은 선진제국에 있어 공통의 관심사가 되어왔다. 우리의 경우에 있어서도 90년대 들어와 지방자치가 본격화되면서 지방자치단체의 효율적 운영에 대한 관심이 증가되었고, 1995년 지방자치단체장이 주민에 의하여 선출된 후 지방자치단체는 경쟁적으로 그 방안의 모색에 고심하고 있다. 지방자치단체에서 이처럼 효율적 운영에 대한 관심이 증가하게 된 이유로는 지방자치에 따른 지방자치환경의 변화, 국가행정환경의 변화, 국제경제환경의 변화 등으로 요약할 수 있다.

#### 1. 지방자치환경의 변화

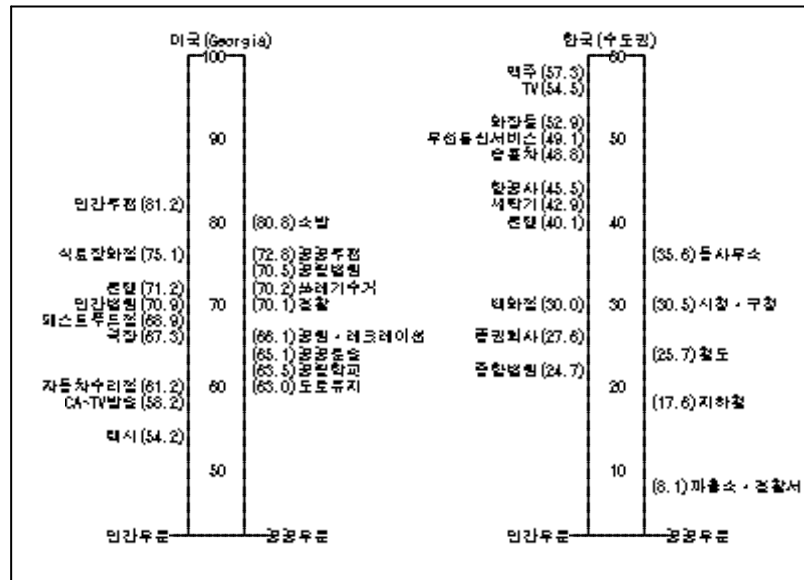
지방자치환경의 변화에 따른 행정개혁의 필요이다. 민선에 의한 지방의회 의 구성이후 지방자치단체장 역시 주민에 의하여 선출됨으로써 제도상으로 완전한 의미의 지방자치를 구현하게 되면서 지방자치단체의 역할에 대한 중요성이 증가하고 있으나, 지방자치단체의 취약한 재정력은 지방자치단체장의 행정운동에 있어서 최대의 장애요인이 되고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 조직운영에 있어 효율성 제고는 지방자치제의 정착을 위한 기본전제와

도 같다.

보다 구체적으로 변화환경을 살펴보면, 첫째 변화하는 환경에 따라 새로운 서비스와 가치에 대한 주민의 욕구와 기대가 상승하고 있기 때문이다. 주민은 보다 많은 서비스와 편리함을 요구하고 있으나 지방자치단체의 서비스제공은 여기에 미치지 못하고 있는 실정이다. 실제로 우리나라의 경우 행정서비스에 대한 불만이 다른 나라와 비교하여 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 비록 민선단체장이전의 자료이기는 하지만 미국 공·사부문의 서비스에 대하여 만족도가 비교적 고르게 높은 편임에 비하여, 우리나라의 경우 양 부문 공히 비교적 낮은 편이며 공공부문의 경우 특히 주민 불만족의 대상이 되고 있는 실정이다(<그림 2-1> 참조). 이러한 현상은 납세자로서의 주민이 행정에 대하여 양보다는 질 높은 성과와 책임을 요구하고 있기 때문이다. 따라서 주민의 상승하는 요구와 이에 대응하여 보다 높은 품질의 서비스를 제공하여야 하는 지방자치단체로서는 조직관리의 개혁이 무엇보다도 절실하게 되었다. 부연하면, 주민요구에 대한 대응성 증대를 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보해야 한다는 것인데, 지방자치단체는 행정의 효율화 및 질적관리를 통하여 지방자치단체가 주민에 대하여 책임을 지도록 만들며, 서비스의 수요와 공급을 조화시켜 행정상의 낭비를 줄이며, 조직내 혁신을 자극하도록 강요받고 있다는 것이다.<sup>1)</sup>

1) 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명, (서울: 도서출판무한, 1994), pp.68-69; 민선단체장 출범이후 민원행정분야는 가장 많은 변화양상을 보여주고 있다. 다수의 지방정부에서 주민만족을 제1의 목표로 정하고 있는데 이러한 예로는 충북 단양군(참만족 행정서비스운동), 경기도 평택시(시민감동의 해), 경기도 안양시(시민감동행정 도입) 등을 들 수 있다.

<그림 2-1> 제품과 서비스에 대한 만족도(%)



출처: Theodore H. Poister & Gray T. Henry, "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, 정치적 측면에서의 필요성이다. 다음 선거를 의식해야하는 지방자치단체의 장이나 지방의회의원은 행정조직의 운영과 서비스내용을 이전과 같이 행정기관의 자의적 판단에 맡겨둘 수 없게 되었다. 지방화시대에 있어서 주민들은 행정서비스의 질, 비용과 효과 등을 따지고 다른 지방자치단체와 그 내용을 비교하여 이를 토대로 해당 자치단체의 장이나 의원을 평가하게 될 것이기 때문이다. 지방자치단체 행정개혁의 정치적 필요성은 바로 이러한 점에 기인한다.

## 2. 국가행정환경의 변화

국가행정적 차원에서도 문민정부 출범이후 작은정부의 구현을 위한 정부 조직의 대대적인 개편 및 민간기법의 도입이 추진되었는 바, 이와 같은 변화의 소용돌이 속에서 지방자치단체 역시 생산성 향상을 위한 지속적 개혁 노력을 추진하지 않을 수 없었다는 점이다.

문민정부는 이러한 변화에 부응하기 위하여 중앙행정 조직의 개편을 단행하였다. 1990년 2월 16부 6처 15청 2외국의 조직에 약 82만명에 달하는 공무원을 1994년 12월 대폭적인 조직개편을 단행하면서 2월 13부 5처 15청 2외국으로 조직규모를 축소하고, 1,140명의 공무원을 감원하였다. 이와 함께 행정쇄신위원회를 통해 각종 행정업무의 절차를 간소화하였고, 민원처리를 강화하였으며, 중앙과 지방간의 기능을 재조정하였다.

중앙정부에 대한 개혁논의는 이후에도 계속되어 한국공공정책학회를 비롯한 학계 등으로부터 구체적 안이 제시되기도 하였으며, 1997년 12월 대통령선거결과에 기인한 수평적 정권교체는 향후 정부부문의 변화를 예상가능하게 한다. 이상과 같은 국가행정환경의 변화는 중앙정부는 물론 지방자치단체에까지 영향을 미치고 있으며, 개혁의 대상은 공무원의 가치관에서 일상적인 업무처리절차에 이르기까지 광범위하게 확산될 것으로 전망된다.

## 3. 국제경제환경의 변화

WTO체제하에서의 무한경쟁적 환경은 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 변화와 개혁을 요구하고 있으며, 지방자치단체 역시 예외가 아니다. 민간부문의 경우 이러한 시대조류에 맞추어 Quality management, Restructuring, Reengineering, Benchmarking, 고객만족경영 등 새로운 관리기법의 도입을

통하여 변화에 능동적으로 대응하여 나가고 있다. 그러나, 행정(공공)부문의 경우 그동안 이러한 변화에 소극적·수동적으로 대처함으로써 조직관리의 과정은 물론 그 결과(공공서비스)에 대하여서도 불만족의 목소리가 높았던 것이 사실이다. 주민의 증가하는 공공서비스의 양적·질적 확대요구에 기존의 소극적 관리전략으로서는 한계를 나타내게 되었던 것이다<sup>2)</sup>

뿐만 아니라 1997년 하반기 IMF의 긴급금융지원 여파는 중앙정부는 물론 지방자치단체 수준에서도 대폭적인 개혁필요성을 요구하고 있다. 이러한 사실은 IMF협상여파에 따른 건축재정의 불가피성에 따라 서울시를 비롯한 각 지방자치단체가 예산절감을 위한 기구축소 및 구조조정을 계획하고 있다는 사실에서 잘 알 수 있다. 1997년 12월 현재, 서울시는 향후 3년간 4,700명의 인원을 정리하기로 하고, 1차로 1998년에 1,887명을 감축하기로 확정되었으며, 인천광역시 경우 2002년까지 정규직 203명을 포함하여 총 880명을 감축하기로 하는 등 전국적으로 지방행정공무원을 1998년에 9,600명, 1999년과 2000년에 각각 7,200명 등 향후 3년간 총 24,000여명의 감축이 예상되고 있다. 인원축소와 함께 건축운영이 불가피할 것으로 전망되는데, 당진군의 경우 1997년 12월 4일 현재 1998년도 총예산을 1997년도의 1,513억원보다 11.7% 176억원이 줄어든 1,336억원으로 편성하여 군의회에 심의요청한 상태이다. 이렇듯 국제경제환경의 여파는 재정적 어려움을 면치 못하고 있는 지방자치단체로 하여금 자체적 개혁노력을 불가피하게 만들고 있다.

2) 행정이 주민의 모든 요구에 책임져야 하는가에 대해서는 이견이 있다. 遠藤文夫 교수는 행정서비스의 수비범위가 명확하지 않고, 무한정한 주민의 요구에 대응하려는 풍조는 결국 정부가 져야할 책임을 망각하고, 주민의 무절제한 욕구를 만들 조장하는 결과를 초래할 것이라고 경고한다. 高寄昇三, 地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立, (東京: 學陽書房, 1988), p.3.

## 第2節 地方自治團體 行政改革의 意義

### 1. 행정개혁의 개념

행정개혁은 정치·행정적인 다의적 성격으로 인하여 합의된 개념정의를 가지고 있지는 않다. 그러나, 일반적으로 행정개혁을 보는 관점은 행정개선에 초점을 두는가 아니면 정치적 동기에 초점을 두는가에 따라 크게 목적론적 관점과 과정론적 관점으로 나눌 수 있다.

#### 가. 행정개혁의 목적론적 개념

먼저, 목적론적 관점은 행정개혁에 대한 전통적 입장으로서 행정의 능률적 운영에 초점을 두고 있다. 이러한 입장에서 Gerald E. Caiden은 행정개혁이란 일반적으로 관료제의 조직, 운영방식, 관리기술 및 관료행태 등에 변화를 유발함으로써 정치사회에 행정의 유효성을 높이고자하는 인위적이고 계획적인 노력이라고 정의하고 있다.<sup>3)</sup> Jamil E. Jreisat도 유사한 의미에서 행정개혁을 능률적, 효과적인 업무수행과 행정능력을 개선하기 위하여 조직구조, 과정, 행태를 변화시키는 의도적인 정책이나 행위라고 하며<sup>4)</sup> Richard

3) Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (Chicago: Aldin Publishing Co., 1969), pp. 25-29. 田口富久治는 Caiden의 개념을 세 가지 측면으로 나누어 보완 설명한다. 즉, Caiden의 행정개혁 개념에서 첫째, 행정개혁은 자연적·우발적인 것이 아니라 인위적·의도적·계획적이라는 것이다. 둘째, 도덕적 합의를 가지고 있다는 것이다. 행정개혁의 목적은 현재의 문제를 제거하고, 여기능이나 잘못을 지우하고 시정하여 현재의 상태를 개선하고자한다는 것이다. 셋째, 행정개혁은 저항을 유발한다. 이러한 저항은 개혁을 단순한 변동과 구별하게 해주는 요소라는 것이다. 田口富久治, "先進諸國の行政改革序論," 田口富久治(編), 主要諸國の行政改革(東京: 勁草書房, 1982), p.2.

4) Jamil E. Jreisat, "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective," *Public Administration and Development*, Vol.8, No.1, (1988), p.86.



A. Chapman 역시 행정개혁을 행정에서 생기는 모든 변혁중 현재보다 개선된 상태를 지향하는 계획된 변혁<sup>5)</sup>이라고 정의한다.

일반적으로 행정체제는 사회체제를 구성하는 여러 하위체제들 중의 하나이다. 따라서 개방사회에 있어서의 행정체제는 여타 하위체제들의 다양한 요구를 수용하여 정책화시키고 또한 행정환경으로서의 모든 하위체제가 균형있게 발전하도록 지원·조정·유도·보호해 나가는 능력을 끊임없이 증진해야 한다. 행정개혁에 대한 목적론적 관점은 이러한 행정능력의 합리적인 증진이라는 목적을 달성하기 위해서 기존의 행정체제에 대한 평가와 그 결과에 따라 이루어지는 행정체제의 의도적 변화를 행정개혁으로 보는 것이 보통이다.

#### 나. 행정개혁의 과정론적 개념

행정개혁에 대한 과정론적 관점은 행정개혁과정에는 일반적으로 알려져 있는 것보다 훨씬 더 정치적 편익이 작용한다고 보고 행정개혁의 배후에 작용하는 정치적 개혁과 정치적 효과에 초점을 둔다.

그렇기 때문에, 과정론의 입장에서는 행정개혁을 정치과정으로 이해하며 그러한 과정에서 전개되는 다양한 정치적 이해관계의 상호작용과 그 결과로 보는 바<sup>6)</sup> 행정적 현상보다는 그 이면의 정치적 상호작용에 보다 상대적 비중을 두고 있다.

5) Richard A. Chapman, "Strategies for Reducing Government Activities," Gerald E. Caiden & Heinrich Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform* (Lexington Books: Heath, 1982), p.59.

6) 행정개혁을 논의함에 있어 과정론적 입장은 행정학계에서는 아직 일반적인 개념으로 자리잡고 있지는 못하다. 그러나 전통적인 목적론적 입장을 견지하는 학자들 역시 Caiden의 표현에서 보는 바와 같이 관련성 내지 그 중요성을 경시하지는 않는다. 과정론적 입장에 대한 보다 구체적인 내용은, 정승권, *한국 관료체개혁의 정치권력적 성격* (부산대학교 박사학위논문, 1992), pp. 18-23을 참조.

행정개혁을 정치적 현상으로 볼 것인가 아니면 행정적 현상으로 볼 것인가 하는 것은 개혁의 주체와 내용에 따라 결정되어진다. 즉, 행정개혁이 정치권력에 의하여 일반적으로 이루어 질 때 정치현상이 되고, 행정체제가 외부환경에 대응하고자 하는 내적 필요성에 의하여 개혁에 참여하게 될 때 행정현상이 될 가능성이 높다. 그리고 행정개혁 내용의 중심이 정치권력의 강화, 유지에 있을 때 정치현상으로, 행정체제의 효율성제고에 있을 때 행정현상으로 파악할 수 있다.<sup>7)</sup> 이러한 점에서 본 연구에서는 행정개혁에 대한 목적론적 관점에 초점을 두고 행정개혁을 논하고자 한다.

## 2. 지방자치단체 행정개혁의 특징

지방자치단체의 행정개혁은 행정개혁이 가지는 일반적인 특징과 함께 지방자치단체라고 하는 공간적 제한범위에서의 개혁이 갖는 특징을 갖는다.

우선, 일반적인 특징은 행정개혁의 개념정의에서 도출된다.<sup>8)</sup> 첫째, 행정개혁은 目標指向的이라는 것이다. 즉 의식적·계획적으로 설정된 목표를 추구한다. 둘째, 動的的·行動指向的이다. 행정개혁이 동태적이라 함은 미래로 향한 시간선상에서 펼쳐진다는 것을 의미하며, 행동지향적이라 함은 무엇인가를 이룩하려는 사람들의 의식적 행동이 전개되는 것을 뜻한다. 셋째, 包括的 關係性이다. 행정개혁은 개방체제적인 것이다. 즉, 행정개혁은 개혁문제를 둘러싸고 있는 포괄적 연관성을 중시하고 그에 대처하는 활동이라는 것이다. 넷째, 持續性이다. 행정개혁은 단속적으로 끝나버리는 것이 아니라 다

7) 이점에서 Caiden은 행정개혁이야말로 행정학과 정치학의 연결점이라고 주장한다. Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (Chicago: Aldin Publishing Co., 1969), p.9.

8) 오석훈, *행정개혁론* (서울: 경제원, 1995), pp.4-8.

발적이며 지속적인 현상이다. 왜냐하면, 행정체제 내에는 거의 언제나 개혁의 필요성이 상존하고 있기 때문이다. 다섯째 抵抗을 수반한다. 행정개혁은 인위적으로 현상유지를 무너뜨리는 행동과정이므로 현상유지적 세력의 저항을 크건 작건 필연적으로 받게 된다는 것이다. 여섯째, 公的 狀況下에서 이루어진다. 다른 조직에서의 개혁과 달리 행정체제의 개혁은 공적 상황, 즉 공공의 감시와 법적·정치적 제약하에서 이루어지게 된다는 것이다.

지방자치단체에서의 행정개혁은 이상과 같은 일반적 특징과 함께 크게 다음과 같은 두 가지의 특징을 추가로 갖는다.

첫째, 개혁 동기의 행정적 성격이다. 오늘날 지방자치단체의 행정개혁은 세계적 흐름이다. 이와 같은 지방자치단체의 행정개혁이 정치적 동기와 무관하다고 할 수는 없지만, 당파나 이데올로기에 관계없이 주민만족과 효율성 증대는 지방자치단체 행정개혁의 제1 목표가 되고 있다.<sup>9)</sup> 이는 중앙정부 수준의 행정개혁이 정치권력의 변동과 밀접한 관계를 가지는 것에 비하여 지방자치단체 수준에서의 행정개혁은 그 정도가 상대적으로 미약함을 의미하는 것이다.

둘째, 공간적 범위의 제한이다. 중앙정부의 행정개혁이 전 국가를 그 대상범위로 하는데 비하여 지방자치단체의 행정개혁은 해당 자치체를 공간적 대상으로 한다. 이는 개혁이 국민이 아닌 지역사회내 주민을 대상으로 함을

9) 일본의 경우를 보더라도, 지방행정의 비정당화는 사회주의 학자들로 부터도 강력하게 주장되어졌고 있다. 율레로 片山潛은 "市政은 정치단체라기 보다는 오히려 행정단체이며, 재단법인성격의 회사이다. 시장은 사무원이고, 시민은 주주다. 손실을 즐거워하고 무효주식을 소지하는 자가 없는 한 부당한 세금을 지불하고 시의 쇠퇴를 통한시할 시민은 없다"고 하였으며, 安倍龜雄은 "市政은 결코 순수 정치가 아니다. 오히려 사업이라고 말하는 편이 옳을 것이다. 과연 그렇다면 시의원이 시정을 다루는 것은 흡사 중역이 회사를 경영하는 것과 같지 않으면 안 된다. 회사에 정당경쟁을 도입한다면 그 결과가 어떻게 되겠는가?"라고 하였다. 高峯昇三, 地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立, (東京: 學陽書房, 1968), p.22.

의미하는 것이다. 각각의 지방자치단체는 독립된 행정주체로서 개혁을 주도하게 된다. 이러한 공간범위의 제한은 지방자치단체간 경쟁을 통하여 행정개혁의 효과를 증대시키는 요인이 되기도 한다.

### 第3節 地方自治團體 行政改革의 類型

#### 1. 개혁목적에 의한 유형

지방자치단체 행정개혁의 주요 목적은 조직내부의 효율성제고와 주민에 대한 서비스의 제고라는 두 가지 측면이 부각된다. 그러나, 이 두 가지 목적은 상호간 대치되는 것이 아니라 상호보완관계에 있다.

첫째, 조직관리효율을 위한 행정개혁이다. 일반적으로 효율성이란 Grover Starling이나 長崎榮一 등이 지적한 바와 같이 '투입자원에 대비한 산출성과의 비율'<sup>10)</sup> 또는 齊藤達三·日高昭夫의 정의와 같이 '보다 나은 서비스를 보다 싼 값에 제공하는 것'으로 이해되어진다.<sup>11)</sup> 조직관리의 효율을 위한 지방자치단체 행정개혁은 미국에서의 행정학 성립과 맥을 같이 한다. 즉, 이러한 효율화에 목적을 두는 행정개혁은 W. Wilson으로부터 시작하여, 최근 행정개혁의 실천서로 가장 큰 주목을 받고있는 Osborne과 Gaebler의 'Reinventing Government'에 이르기까지 일관된 주제이다.

10) Grover Starling, *Managing the Public Sector*, (Chicago: The Dorsey Press, 1986), p.16; 長崎榮一, *人材の育成と組織の活性化*, (東京: きょうせい, 1996), pp.6-7.

11) 齊藤達三·日高昭夫, *自治體行政の生産性: 効率化追求の新方向*, (東京: 日本能率協會, 1985), p.16.

둘째, 고객만족제고를 위한 행정개혁이다.<sup>12)</sup> 지방자치단체를 포함하여 정부부문에서 고객개념에 관심을 가진 것은 1990년대에 들어와서이다. 1990년대부터 정부부문의 재정적 위기와 비효율성을 타개하기 위하여 민간부문의 다양한 기법들이 도입되기 시작하였는데, 고객만족(customer satisfaction)의 개념은 비교적 최근에 받아들여진 것이다. 우리나라의 경우 민간부문 역시 1990년대에 들어와서야 프로슈머(prosumer)로서의 고객개념을 중시하고, 고객만족경영, 고객감동경영 등 고객의 중요성이 표면화되었으며, 정부부문에서는 지방자치단체장이 민선되면서부터 단체장들이 내거는 중요 주제의 하나가 되었다.

12) 고객이라는 용어의 개념규정과 관련하여, 광의의 고객이란 본인을 제외한 모든 사람과 모든 조직을 포함하지만 몇가지 기준에 따라 이를 세분해 볼 수 있다. 조직내외를 기준으로 하면 조직내의 내부고객과 외부고객으로 구분해 볼 수 있다. 내부고객은 횡적으로 부서와 부서간, 그리고 종적으로 상사-동료-부하간을 의미한다. 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객(일반적으로 상용하는 협의의 고객개념)을 의미한다. 고객의 영어표현은 'customer'이지만 이 구체적 의미는 'end-user'를 나타낸다. 여기서 end-user란 분명한 목적(end)을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 사람(user)을 말한다. 따라서 행정서비스에서 end-user란 어떤 특정의 행정서비스에 대한 사전기대를 가지고 그 행정서비스를 받은 사람을 뜻한다. 즉 고객을 end-user의 개념으로 볼때 고객의 개념이 권 시민 모두를 지칭한다고 볼 수는 없다. 실제 제공되는 서비스를 받거나 경험한 시민 또는 그 대상자이다. 다시 말하면 제공되는 서비스를 이미 받았거나 지금 제공받고 있는 시민의 일부가 end-user인 것이다. 박중훈·김관석, 행정서비스 종합대책의 구상(1), 서울: 한국행정연구원, 1996, p.26; 물론 여기에 대해서는 비판이 없지 않다. 특히, 고객으로서의 시민과 관련하여 논란이 많은데, 시민은 정부의 고객이 아니라 소유자(owners)라는 점을 강조하면서, 보다 민주화된 현재에 와서 시민의 지위가 '주인에서 고객'으로 전락했다고 비판하면서 시민을 고객의 지위에서 분리할 필요가 있다. H. George Frederickson, "Total Quality Politics: TQP," Jonathan P. West(ed), Quality Management Today: What Local Government Need To Know (Washington D.C.: ICMA, 1995), p.173 및 권해수, "한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰," 한국사회와 행정연구, 제8권 제1호 (관악행정학회, 1997.5), p.40; 그러나 여기서 고객이란 용어를 가지고 시민의 개념을 대체하자는 것은 아니다. 다만 서비스의 수요-공급관계를 명확히 함으로서 그 개념이 가진 현실적인 의미로 보완하자는 것이다. 시민과 고객에 대한 이러한 입장의 차이는 후술하는 개혁수단에 따른 행정개혁의 유형간 차이에서도 기인한다.

그러나 지방자치단체에서 이 두 가지 목적의 행정개혁은 앞서서도 논의한 바와 같이 어느 한 가지만 선택적으로 취하여 지는 것은 아니다. 대부분의 경우 양자는 동시에 추구되어진다. 다만, 상대적 비중이나 도입에 따른 시행결과 부수적 현상이라는 점 등에서 차이가 있을 뿐이다. 예컨대 영국 지방자치단체에서 시행되고 있는 OCT의 경우 조직관리의 효율화와 질적 제고를 목적으로 하고 있으나, 개혁의 시행결과 주민에 대한 서비스의 질도 함께 높아지게 되었다. 한편 시민헌장(Citizen's charter)의 경우 주민에 대한 만족도 제고를 주 목적으로 하고 있으나, 그러한 만족도 제고를 위하여 조직을 보다 효율적으로 운영하지 않으면 안되게 되었다는 점에서도 그러한 사실을 잘 알 수 있다.

## 2. 개혁수단에 의한 유형

### 가. D. Burns, R. Hambleton, P. Hoggett의 공공서비스개혁전략에 의한 유형화

D. Burns, R. Hambleton와 P. Hoggett는 지방자치단체에서의 공공서비스 개혁흐름이 1970년대 이후 어떻게 유형화하여 왔는가를 분석하고 있다.<sup>13)</sup> 이들에 의하면 1950년대~1970년대에는 대량생산서비스체제를 구축하기 위한 고도의 전문화된 부서, 행정적인 계층제, 통일적인 처리절차 등을 강조하였으며 이에 따른 지배적인 조직형태는 관료제였다. 그러나 1970년대 후반에서 1980년대로 들어오면서 공공관료제에 대한 역기능이 문제되면서 세 가지 유형의 반작용이 등장하게 되었다는 것이다. 이 세 가지의 개혁유형을 약술하면 다음과 같다.

첫째, 시장확대(Extend Markets)를 통한 행정개혁이다. 여기서는 공공서

13) D. Burns, R. Hambleton & P. Hoggett, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy* (Macmillan Press Ltd., 1994), pp.21-27.

비스공급의 집합적·비시장적 관념에 대한 도전으로서, 지방자치단체가 더 이상 공공서비스의 보편적 공급자가 아니라는 것이다. 따라서, 공공서비스의 공급을 민간으로 대체하는 민영화에 초점을 두고, 상이한 서비스공급자간의 경쟁을 주요 요소로 하여 독점적 정부부문을 다수의 경쟁적 공급자로 대체 한다는 것이다.

둘째, 신관리주의(New Management)를 통한 행정개혁이다. 이는 지방자치단체로부터 가장 선호되는 개혁유형인데, 공공사업의 원리와 고객인지를 중시하며 조직관리의 목표인 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 등 소위 3E를 달성하려는 행정관리로서 공공서비스는 사명을 가진 사업으로 인식되고 서비스수혜자의 자조능력을 배양시키는 노력을 중시한다. 1990년대부터 강화된 신관리주의는 정부의 기업화를 보다 창의적 가치로 심화시켰는데, 그 주요한 내용은 서비스전달의 권한·책임이양, 관리계층의 축소, 능률·경제·효과성의 측정, 개인주의적 접근, 융통성과 반응성의 관리, 행정고객으로서 시민참여의 증진 등이다. 이는 종래의 관료적 후견주의를 탈피하고 조직의 개편, 분권화, 사기진작, 보상체계의 개선, 감축관리, 대응성증대, 기업문화의 동태성 등을 달성하려는 관리스타일이라고 한다.<sup>14)</sup>

셋째, 민주주의제고(Extend Democracy)를 통한 행정개혁이다. 이러한 개혁방식은 대부분의 공공서비스가 개별화되어질 수 없으며, 그것은 사회, 시민집단 등과 관련하여 이해되어야 한다는 입장이다. 따라서, 집합적 이익으로서의 공공서비스는 단지 정치적 책임성의 적절한 형태를 통하여서만이 보장될 수 있다는 것이다. 그러므로 지방자치단체는 지방자치단체 서비스공급

14) 김번웅, "한국 행정개혁의 뉴비전: 개방과 경쟁의 패러다임," 『행정논집』 제22집 (1994, 동국대 행정대학원); 김번웅, "한국행정의 혁신: 이미지, 비전, 이론적 근거," 『행정논집』 제23집 (1995, 동국대 행정대학원).

의 민주성에 최우선의 강조점을 두고, 대표적(representative) 정부를 추구한다.

#### 나. B. Guy Peters의 조직관리전략모형에 의한 유형화

B. Guy Peters는 행정개혁을 위한 주요 조직관리모형으로서 참여모형, 시장모형, 조직유연화모형, 규제완화모형을 제시하고 있는 바, 이는 개혁을 유형화할 수 있는 틀을 제공해 준다. 각각의 관리모형에 따른 행정개혁유형의 특징을 개략적으로 살펴 보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 시장모형(Market Government Model)에 의한 행정개혁이다. 시장모형은 정부부문의 독점적 성격을 문제의 원인으로 보고, 이러한 독점을 분권화·분산화하는데 초점을 두고 있다. 따라서, 시장모형은 보이지 않는 손(invisible hand)에 의하여 체제가 유지되는 시장메카니즘이야말로 개혁을 위한 최선의 방안이며, 그 구체적 수단으로 민간위탁, 성과급지급, 인센티브제의 운용 등을 제시한다.

둘째, 참여모형(Participative Government Model)에 의한 행정개혁이다. 참여모형은 관료제 조직의 계층제적 성격에서 문제인식을 출발한다. 따라서, 계층제의 감소·완화에 초점을 두고 조직구성원의 참여와 팀활동에 주력한다. 참여모형의 대표적 예로는 TQM을 들 수 있다.

셋째, 조직유연화모형(Flexible Government Model)에 의한 행정개혁이다. 조직유연화모형은 조직구조의 고착화를 문제로 인식하고, 조직을 보다 유연하고 활동적으로 재구성하자는 것이다. 이 모형의 대표적 예로는 비상근직의 활용, 업무시간의 연동제 등을 들 수 있다.

---

15) B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Lawrence: Univercity Press of Kansas, 1996).



넷째, 규제완화모형(Deregulated Government Model)에 의한 행정개혁이다. 규제완화모형은 내부규제의 과다에서 문제를 인식하고 규제혁파를 통하여 조직관리에 있어서 자유를 부여함을 목표로 한다.

이상의 네 가지 개혁유형이 갖는 특성을 요약하여 비교하면, 다음 <표 2-1>와 같다.

<표 2-1> 주요 조직관리전략의 비교

	참여모형	시장모형	조직유연화모형	규제완화모형
문제의 진단	계층제	독점	조직구조의 고착화	내부적 규제
조직구조	계층의 완화	분권화	활동적 조직	-
관리방법	TQM; 팀제 운영	성과급지급, 민간위탁 등	비상근직 활용	관리의 자유부여
정책결정	자문; 협상	시장; 인센티브	실험	기업가적 정부
공 의	참여; 자문	낮은 비용	낮은 비용; 조정	창조성; 활동성
조 정	하향적	보이지 않는 손 (invisible hand)	조직 변동	관리자의 이해
Error detection/correction	Political signals	Market signals	Do not institutionalize errors	Accept more error
서비스체제	계층제 감소	시장메카니즘으로 대체	비상근직 활용	규제혁파
책임확보	고객층원의 해소를 통하여 확보	시장을 통하여 확보	-	사후통제를 통하여 확보

자료: B Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1996), p.19와 p.112의 표를 조합하여 재구성.

## 第4節 地方自治團體 行政改革의 過程

행정개혁의 과정은 논자에 따라 다양하게 구분되어지지만 이들의 논의는 크게 개혁의 인지, 입안, 시행 및 평가의 네 단계로 나눌 수 있다.<sup>16)</sup> 그러나 동일한 지방자치단체 수준의 행정개혁이라고 하더라도 그 주체가 누구냐에 따라 개혁과정의 영향은 차이를 가질 수 있다. 즉, 중앙정부가 주도하는 지방행정개혁인가, 아니면 지방자치단체의 자체적 지방행정개혁인가에 따라 과정에 미치는 강도 및 관심여부는 판이하게 달라질 수 있다는 것이다.

첫째, 개혁의 인지단계이다. 인지단계는 현재수준과 기대수준간의 차이 (gap)를 발견하고, 이에 따라 개혁을 필요성을 인지하는데서 출발한다. 우리의 경우 대다수 지방자치단체가 재정적 어려움을 겪고 있는 상황에서 행정서비스에 대하여 점차 높아가는 주민의 기대수준을 체감하고 있는 지방자치단체로서는 지속적으로 개혁을 필요성을 인지하고 있는 실정이다.

둘째, 행정개혁의 입안단계이다. 개혁의 필요성이 확인된 다음에는 개혁의 실천방안이 모색된다. 입안단계에서는 기대수준과 현재상태의 차이를 해소시킬 수 있는 대안을 탐색하여 채택하게 되는 것이다.

셋째, 행정개혁의 시행단계이다. 시행단계에서는 입안된 개혁사업을 실천에 옮기고 개혁을 정착시킨다. 개혁의 시행에 의하여 행정체제의 불균형상태를 야기하고 개혁의 정착에 의하여 새로운 균형상태를 형성한다. 입안된 개혁을 현실화하는 단계에서는 먼저 개혁실현의 행동주체를 선정 또는 조직하고 필요한 지지와 인적·물적 자원을 동원하여야 한다. 개혁의 시행은 적극적으로 이루어져야 하며, 개혁의 영향을 받게 될 사람들의 태도를 개혁에 유리하게 형성하고 개혁에 대한 저항을 극복하는 것도 시행단계의 중요한 과제이다.

넷째, 행정개혁의 평가단계이다. 평가단계에서는 행정개혁의 진행상황과

---

16) 오석홍, 행정개혁론 (서울: 경제원, 1995), pp14-21.

성과 등을 분석·평가하여 그 결과를 개혁과정의 적절한 단계에 환류시키거나 새로운 개혁과정을 촉발하는 정보를 제공한다. 평가작업은 개혁이 당초의 처방대로 실현되었는가를 확인하는 목적외에 평가결과를 환류시킴으로써 행정개혁활동을 촉진 또는 개선하는데 있는 것이다.

## 第5節 우리나라 地方自治團體 行政改革의 實態 및 問題點

### 1. 지방자치단체 행정개혁의 실태

지방자치단체 수준에서의 행정개혁은 민선단체장체제 출범이후 다양한 방식으로 나타나고 있는데, 이를 주도하는 주체별로 보면 크게 중앙정부에 의한 경우와 지방자치단체 자체주도의 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자의 경우 국가전체적 필요성에 의하여 통일적 지침에 의하여 전 지방자치단체에 동시에 시행되어지는 것으로 1996년 말 실시된 '경쟁력 10%이상 높이기추진'을 그 예로 들 수 있다. 한편 후자의 경우 주로 주민만족과 조직관리의 효율화에 중점을 두고 각 자치단체별로 시행되어 왔는 바, 그 구체적 내용은 다음과 같다.

#### 가. 중앙정부주도의 지방자치단체 행정개혁

정부는 경제상황의 악화와 선진제국의 행정개혁추세를 받아들여 1996년 9월 3일과 10월 9일 보고를 통하여 행정전부문에 대한 '경쟁력 10%이상 높

이기를 추진하기로 하였다.<sup>17)</sup> 이 추진계획은 1997년 1월 16일 차관회의를 거쳐 1월 21일 국무회의에 보고·확정되었다. 여기서는 특히 정부부문의 생산성제고에 초점을 두었는데, 그 기본방향은 다음과 같다.<sup>18)</sup>

첫째, 정부자체의 효율을 높이기 위하여 경상경비 절감 등 낭비적 요인을 과감히 제거하고, 적극적인 인력 및 기구감축을 위하여 노력하는 한편 민간이 담당하는 것이 보다 효율적인 부문은 민간에 위탁 또는 이양함으로써 작은정부를 지향한다. 둘째, 민간의 창의와 활력을 극대화하기 위하여 보다 과감하고 실효성있는 규제개혁이 이루어질 수 있도록 규제개혁 추진체계를 정비한다. 셋째, 지방화시대의 본격적인 전개에 맞추어 지방자치단체의 생산성을 제고한다. 넷째, 사회전반에 근검절약과 건전소비풍토가 확산될 수 있도록 유도한다.

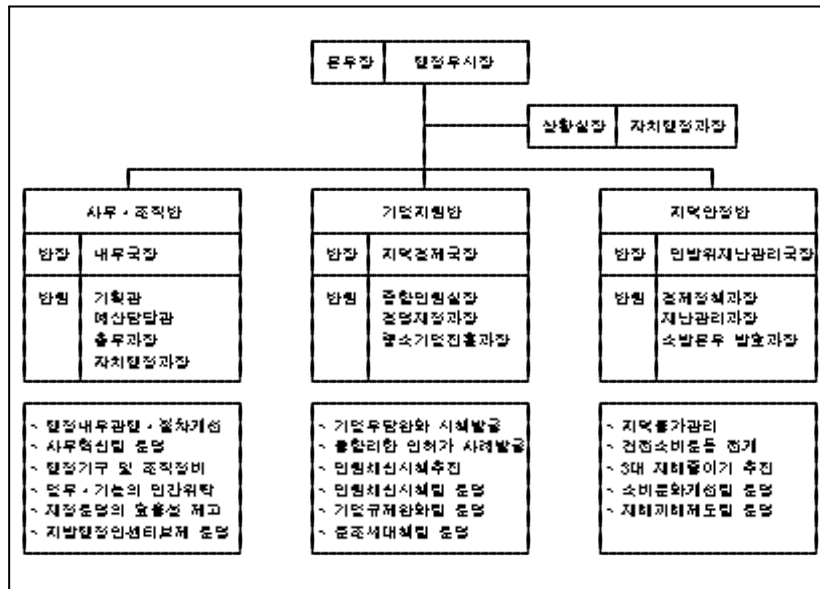
내무부 역시 1996년 11월 4일 '지방행정부문의 경쟁력 10%이상 높이기 추진지침'을 마련하여 이를 각 시·도에 배부하였다. 이 지침에서 내무부는 지방자치단체의 생산성향상은 공공부문의 생산성제고에 직결되는 핵심적 관건이며, 지방자치단체의 경우 대민행정의 비중이 높아 민간부문의 경쟁력 향상노력을 뒷받침하는데 있어서 시발점이 됨으로써 '아래로부터의 개혁'을 실현할 수 있다고 하였다.<sup>19)</sup> 이에 따라 각 시·도는 자체계획을 수립하여 1997년 말까지 한시적으로 계획을 추진하기로 하였는데, 그 내용은 대동소이하다.

17) 재정경제원 외, '경쟁력 10%이상 높이기' 추진방안, (1996.10.9).

18) 국무총리행정조정실, '경쟁력 10%이상 높이기' 추진방안: 97년도 정부부문 추진 시책, (1997.1.16), p.3.

19) 내무부, 지방행정부문의 '경쟁력 10%이상 높이기' 추진지침, (1996.11.4), p.2.

<그림 2-2> 지방자치단체의 '경쟁력 10%이상 높이기' 추진체계 및 추진내용



출처: 인천광역시, 지방행정부문의 경쟁력 10%이상 높이기 추진계획, 1996.11.

지방행정개혁과 관련하여 주요 내용을 살펴보면, 첫째 사무능률의 획기적 향상이다. 이는 업무처리의 신속성과 효율성을 저해하는 행정내부의 관행·절차를 과감히 개선하고자하는 것으로 능률적 회의운영, 결재·보고절차의 간소화와 문서감축, 집중근무시간제의 운영, 공직자의 혁신적 사고배양, 사무진단의 실시, 행정사무의 자동화·전산화 등을 포함한다.

둘째, 생산지향적 조직관리이다. 여기서는 행정동 및 통반조직의 통폐합, 대국대과체제의 도모, 각종 위원회의 정비, 민간위탁의 확대 등을 주요 내용으로 한다.

셋째, 지방행정에의 경쟁원리 도입이다. 지방자치단체의 행·재정운영과 시책추진을 평가하여, 인센티브와 연계시킴으로써 지방자치단체간 선의의

경쟁을 통하여 지방행정의 생산성을 제고시킨다는 것이다.

중앙정부 및 전체 지방자치단체에서의 '경쟁력 10%이상 높이기'추진은 1997년 12월 현재 1년간의 추진기간이 완료됨에 따라 그간의 개혁노력에 대한 평가작업이 진행중에 있다.

### 나. 지방자치주도의 지방자치단체 행정개혁

지방자치단체장의 민선이후 각각의 지방자치단체에서 의욕적으로 크고 작은 개혁이 이루어져 왔는데, 특히 지방행정분야는 내용별로 크게 민원시책 개선부문과 조직관리 효율화의 부문으로 나눌 수 있다.

민원시책 개선부문으로는 행정실명제, 민원후견인제, 주민참여제도의 활성화, 음부즈맨제도, 민원배달제, 민원기동처리반 등을 예로 들 수 있으며, 조직관리의 효율화 부문은 팀제운영, 품질관리의 도입, Think Tank제 운영, 일몰법 도입 등을 예로 들 수 있을 것이다. 이들 개혁 내용의 실태를 보다 구체적으로 보여주고 있는 것이 다음의 <표>이다.

<표 2-2> 조직관리 효율화부문의 주요 사례

사 안	자치단체	주요내용
팀제운영	전주시, 서울특별시 강북구, 인천광역시	자치단체의 주요 사업에 대하여 프로젝트팀을 구성, 기존의 부·과 대신 팀을 중심으로 업무를 수행하여 결재단계들 단순화하고 신속한 의사결정을 도모
품질관리제 도입	서울특별시 강동구	TQM을 행정에 도입하여, 행정의 비합리성, 비능률성을 구성원 스스로가 인식하고 직원주도의 팀중심활동을 활성화
Think Tank제 운영	음성군	행정·산업경제·환경복지·건설교통·정보과학·문화관광 등의 관계전문가들을 위촉하여 자치단체 운영 전반에 대하여 자문

<표 2-3> 민원시책 개선부문의 주요 사례

사 안	자치단체	주요내용
행정실명제	삼척시, 군산시	민원서류에 담당부서, 담당자, 전화번호를 대기. 대상업무로는 지방세고지서, 진정서류, 인·허가서류 등이 있음
민원후견인제	서울특별시, 수원시, 복제주군	민원처리절차가 복잡하거나 처리기간이 많이 소요되는 민원에 대하여 특정인을 후견인으로 지정하여 그 민원이 종료될 때까지 책임지고 관리
민원상담관제	서울특별시, 광주광역시	일상 생활에서 자주 발생하는 법률, 주택, 건축, 세무 등의 분야에서 궁금하고 어려운 사항을 도와주기 위하여 관계분야 전문가를 초빙하여 무료 상담
음부즈맨제도	경기도, 서울특별시 노원구, 부산광역시 연제구	주민들이 부당한 민원을 구제받기 위하여 소요되는 시간적·경제적 문제를 해결하기 위하여 지방의 민원과 고충을 효과적으로 처리할 수 있는 음부즈맨제도 도입
행정사무착오 주민보상제	충청북도, 광주광역시, 광주군(경기도), 부천시 소사구	공무원의 사무착오로 인하여 민원인이 정신적·시간적 손해를 입은 경우 단제장 등이 정당한 사과와 함께 소액이나 보상을 지급
안방민원배달제	원주시	행정민원을 상품자원에서 인식, 직접 주민에게 배달하는 서비스제도 도입
호출민원제	진천군	지목변경신청 등 현장확인으로 처리할 수 있는 단순민원을 대상으로 민원서류를 갖춘 민원인의 호출에 의하여 공무원이 현장으로 직접 찾아가 확인하는 제도
민원기동처리반	전주시 완산구, 파주시	상하수도, 가로등, 도로보수, 교통시설물 정비, 녹지관리 등의 분야에서 주민 신고가 있는 경우 행정기관이 즉시 출동하여 처리

## 2. 지방자치단체 행정개혁의 문제점

### 가. 충분한 사전조사 및 장기적 검토의 결여

민선단체장 취임이후 각 지방자치단체별로 행정개혁안들이 마련되고 있

으나, 상당수의 경우 충분한 사전조사나 개혁을 위한 토대의 구축없이 시행된 결과, 출발부터 좌초되는 경우가 많다. 이는 조직개혁이 행정관리 전반을 포괄하는 전략적인 것이라기 보다는 단편적·전술적인 것에 만족하는 경향이 높기 때문이라고 할 수 있다.

#### <사례 1: 광주시의 지방자치단체사무 민간위탁>

광주시는 1997년 3월 시에 대한 2단계 조직개편안에서 ① 환경사업소, ② 사무(兩宇) 시설관리, ③ 도서관 시설관리, ④ 양묘관리사업소, ⑤ 통근버스 등 5개 분야의 업무를 민간에게 위탁하기로 결정하고 이를 추진하였다. 그러나 이들 사업에 대한 민간위탁은 시행단계에서 관련단체의 반대 및 사전 타당성 검토의 미흡으로 추진이 유보되거나 무산되었다. 우선 시립도서관 관리업무의 경우 1997년 9월 4일 희망자모집까지 마쳤으나, 도서관관련단체, 학회·시민단체의 반발이 높고, 희망 4개 법인의 적격여부도 불투명하여 현재 정상적인 추진이 어려운 실정이다. 양묘관리소의 경우에도 양묘업무는 수목구입이 어렵고 포지가 여러 곳에 분산된 민간위탁이 현실적으로 어렵다는 판단에 따라 민간위탁계획을 철회했고, 화훼분야만 위탁키로하고 희망업체 신청을 받았으나 시의회의원들의 반대로 역시 추진이 쉽지않은 상황이다. 또한 충장사, 경렬사, 충민사, 포충사 등 4개 사무(兩宇)시설은 護國顯彰 사업에 대해서는 국가나 지방자치단체가 직접해야 한다는 관련문종의 논리에 막혀 민간위탁이 무산되었다.

#### <사례 2: 강동구의 행정품질관리>

서울시 강동구는 행정의 비합리성, 비능률성을 구성원 스스로가 인식하고 팀중심의 소집단운동에서 스스로 해결해 나가는 활동, 즉 직원주도형 행정개혁을 추진하기 위하여 1997년 7월 민간경영기법인 TQM(Total Quality Mangement)를 도입하기로 하였다. 이에 따라 강동구는 1997년 7월부터 12



월까지를 시범기간으로 하여 구청은 국별 3개팀(계) 이상, 동사무소의 경우 6개팀 이상의 참여를 유도하기로 하였으며, 시범운영결과에 대한 문제점을 보완하고 그에 따른 활성화방안을 마련하여 1998년 1월부터 전 구청을 대상으로 확대 추진하기로 하였다. 강동구의 행정품질관리는 기초자치단체 조직 관리에 있어 질적관리에 대한 선도적 주창이라는 점에서 큰 관심의 대상이었으나, 추진주체의 적극적 의지결여 및 구성원의 참여부족 등으로 추진이 보류되고 있는 실정이다.

#### **나. 조직내부 및 사업의 경쟁의식 결여**

우리나라에서는 정부부문과 민간부문 사이의 직업이동성을 제약하는 폐쇄적 인사제도가 정부부문의 독점력을 유지·강화시키고 있다. 정부와 민간 사이의 인사교류가 거의 단절되어 있는 상황에서 공무원사회의 경쟁이 내부인들 사이에서만 발생하고 있으며 공무원들은 민간인들을 잠재적 경쟁상대로서 인식하지 못하고 있다. 더욱이 공무원들의 급여와 승진이 성과보다는 연공서열위주로 결정되기 때문에 공무원사회에서는 경쟁, 도전, 자기개발 등 역동적 모습을 찾기 어려운 실정이다.

##### **<사례: 서울시의 쓰레기처리업무 민간위탁>**

서울시의 경우 쓰레기수거업무의 민간위탁을 보더라도 대행업체의 선정이 실질적으로는 공개경쟁방식이 아닌 수의계약방식에 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 작용하고 있기 때문에 부조리가 개입될 가능성이 다분히 있다고 판단된다. 그러나 시조례에는 쓰레기수거·운반업체의 대행계약권한을 구청장

에게 위임한다는 규정만 있을 뿐 이와 관련된 구체적인 절차의 명시나 선정 과정 및 기준의 공개 등은 전혀 이뤄지지 않고 있다. 따라서 계약절차와 관련하여 경쟁을 촉진시킬 수 있는 법적·제도적 장치가 결여되어 있기 때문에 사실상 수의계약을 허용하고 있는 셈이다.

#### **다. 민원업무중심의 조직개혁**

민선단체장체제 출범이후 만들어진 대부분의 행정개혁이 앞서 본 바와 같이, 민원시책의 개선을 중심으로 만들어졌다. 주민수요의 증대와에 따른 당연한 귀결로 볼 수도 있겠지만, 한편으로는 인기위주의 전시행정적 성격을 다분히 내포하고 있는 것이 현실이다. 이에 대한 예로는 위의 실태부분에서 제시된 사례중 일부의 경우 서비스가 지속적으로 이어지지 못하고 도중에 중단된 경우를 들 수 있다.

#### **라. 자치에 대한 지역주민의 관심저하**

지방자치시대에 있어서 주민은 지방행정의 개혁을 촉발하는 원천이 되어야 한다. 관치시대에는 정부관료제가 행정개혁을 주도하였으며, 개혁의 구상과 시행이 집권적·하향적이었으나 지방자치시대에는 지방행정의 개혁동인이 주민에게서 나와야 한다는 것이다<sup>20)</sup> 그러나 이러한 주민의 역할은 민의를 수렴하여 자치단체에 제안하고 또한 지방자치단체의 각종 추진사업에 대하여 감시기능을 하여야할 지방의회의 역할과 함께 점차 저하되고 있는 실정이다.

---

20) 오석홍, 한국의 행정 (서울: 경세원, 1996), pp.519-523.

#### <사례: 지방의회에 대한 주민관심도>

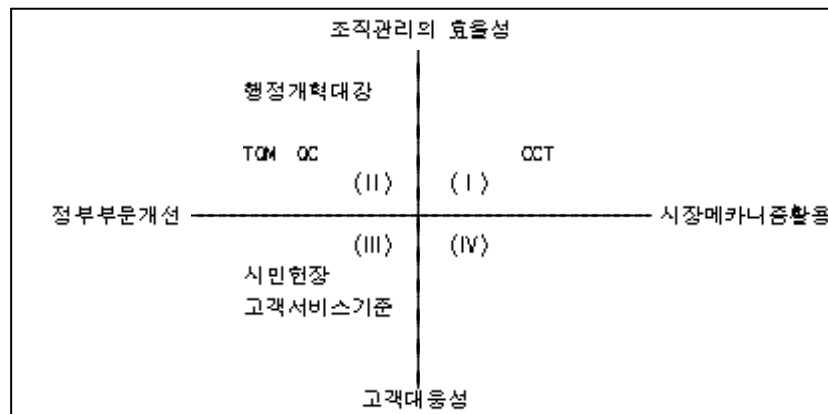
지방자치 및 지방의회의 역할에 대한 관심은 지역주민의 지방의회 방청을 통하여 예측할 수 있다. 최근 지역주민의 지방의회 방청은 해가 갈수록 급격히 낮아지고 있는 실정이다. 충남지역 지방의회의 경우를 보면, 먼저 옥천군의회는 1995년 의회가 구성되자 군정 및 지역발전에 대한 기대로 484명의 군민이 의회를 방청하였으나, 1996년은 140명, 1997년은 87명으로 감소하였다. 공주시의 경우에도 1996년 2,922명의 주민들이 의회를 방청하여 높은 관심을 보였으나, 1997년은 단지 71명의 주민만이 시의회를 방청한 것으로 나타나 지방의회활동에 대한 관심이 급격히 저하되고 있음을 보여준다. 이와 같은 지방의회에 대한 저조한 방청은 참여의 단적인 한 예에 불과하지만 지방자치 실시이후 점차 줄어들고 있는 주민의 관심도를 잘 보여주고 있다.

# 第3章 外國 地方自治團體의 行政 改革 事例分析

## 第1節 事例選定の 基準

지방자치단체 행정개혁은 앞서 유형분류에서 본 바와 같이 몇 가지 유형화가 가능한데, 본 연구에서는 개혁목적에 의한 유형화와 개혁수단에 의한 유형화를 조합하여 개혁유형을 다음 네 가지 차원으로 분류한 뒤, 각각의 사례를 국가별로 분석하였다. 즉, 목적에 따라 조직관리의 효율성에 중점을 두는가 아니면 고객대응성에 중점을 두는가, 그리고 수단에 따라 시장메카니즘을 활용하는가 아니면 정부부문의 개선에 초점을 두는가에 따라 다음 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 우선 네 가지 개혁유형으로 나누었다.

<그림 3-1> 행정개혁사례의 유형



이와 같은 유형화에 따라 각각의 셀(cell)에 대응하는 개혁사례를 위 그림과 같이 선정하고, 이들 사례를 중심으로 하여 각국의 지방자치단체 행정개혁을 분석하였다.<sup>21)</sup>

한편, 각각 개혁사례에 대한 구체적 적용 지방자치단체에 대해서는 그러한 개혁사례를 통하여 그 성공이 널리 알려진 자치단체를 선정하였는데,<sup>22)</sup> 미국 지방자치단체 행정개혁사례의 경우 고객서비스기준은 Phoenix시, TQM에 대해서는 Phoenix시와 Santa Ana시를 선정하였고, 영국의 경우 OCT는 London시의 Wandsworth구, 시민현장은 Westminster시를 선정하였다. 뉴질랜드는 고객만족경영의 대표적 사례인 Christchurch시를 선정하였고, 일본의 경우 최근 행정개혁으로 주목받고 있는 도쿄(東京)도와 이바라키(茨城)현을 사례지역으로 선정하였다.

## 第2節 美國 地方自治團體의 行政改革

### 1. 地方自治團體 行政改革의 推進背景

미국에 있어 지방자치단체의 행정개혁은 1970년대와 1980년대 이후, 재정적 위기를 극복하고자 경영을 효율화하여 행정비용을 절감하고자 하는 노력

21) 개혁목적-수단의 조합에 의한 유형화가 절대적 유형을 의미하지는 않는다. 이는 앞서 개혁의 유형에서도 밝힌 바와 같이 상대적 정도의 차이가 있을 뿐이다. 다만 여기서는 유형화 및 논의의 편의를 위하여 그러한 상대성을 보다 강조한 것 뿐이다.

22) 각각 지방자치단체의 선정 이유에 대한 보다 상세한 설명은 해당 설명부분을 참조.

에서 출발한다. 1950년대 이후 급성장한 미국의 지방자치단체는 70년대에 들어와 세계적 경기침체의 영향 및 행정에 대한 시민층의 불신으로 심각한 재정수입의 위기에 직면하게 되었는데, 그 대표적 사례가 1978년 캘리포니아주에서의 Proposition 13이다.

Proposition 13의 배경에는 무엇보다도 정부부문에 대한 미국인들의 신뢰의 하락에 기인하는 바가 크다. 미시간대학교의 한 여론조사에 의하면 1964년에 정부부문을 신임한 국민의 비율이 78%였던 것에 비하여 1976년에는 33%로 급격히 저하되었다고 지적하였다.<sup>23)</sup> 이후 Proposition 13은 다른 지방자치단체, 주 및 연방정부의 재정정책에 영향을 미치게 되는데, Proposition 13의 통과직후 아이다호주와 매사추세츠주에서도 유사한 법안이 통과되었다. 1978년 이후 21개 주는 지방자치단체의 조세 및 지출에 제한을 두었으며, 15개 주는 주정부의 조세와 지출에 제한을 두기 시작하였다.<sup>24)</sup> 그 결과 1980년대에 들어와 지방자치단체의 행정개혁을 통한 경영행정의 구축은 모든 지방자치단체의 제1의 관심사가 되었다. 이러한 행정개혁의 경쟁과정에서 살아남지 못한 지방자치단체들은 그들의 자치권을 반납해야 하는 아픔을 감수하여야 했다. 1981년 이후 1991년까지 10여년 동안 연방정부에 파산신청을 낸 지방자치단체는 7개였으며, 교육구, 향만청 등 특별지방자치단체까지 합치면 70건이 넘는 실정이다.

1980년대 이후 미국 지방자치단체의 자구노력은 크게 행정업무의 민영화를 통한 감축관리와 민간부문의 새로운 경영기법도입을 통한 비용절감노력으로 대별할 수 있다. 우선 민영화노력을 보면 지방자치단체 업무의 전분야에서 광범위한 서비스계약이 이루어지고 있으며, 계약방식외에 전기·가스

23) 내무부, 외국의 지방자치경영사례(제2집), (내무부, 1994), p.43.

24) 김동건 외, 주요국의 지방재정 (서울: 한국재정연구회, 1996).

등 분야에서의 허가제, 공공안전서비스부문, 공원 및 레크레이션부문, 건강 서비스부문 등에서의 자원봉사제 등 다양한 방식이 도입되어지고 있다.<sup>25)</sup> 한편 민간부문의 경영기법 역시 영기준예산제도, MBO, 업적평가제도, 인센티브제도, 전략적 기획, 품질관리서클제도 등에 대한 도입 및 그 성과에 대한 인식이 지속적으로 증가하고 있다.<sup>26)</sup>

이상과 같은 1980년대의 생산성제고 노력은 1990년대에 들어와 보다 질적관리 및 고객서비스제고에 초점이 맞추어지고 있다. 이러한 노력은 클린턴행정부에 의하여 전 국가적 차원에서 진행되고 있는데, Al Gore의 1993년도 보고서 「Creating a Government that Works Better and Costs Less」의 내용은 연방정부 뿐만 아니라 지방자치단체 수준에서도 개혁의 지침이 되고 있다. Gore에 의하여 집약된 클린턴행정부의 행정개혁방향은 크게 다음 네 가지로 요약할 수 있다.<sup>27)</sup>

첫째, 불필요한 절차와 제도를 대폭 감축시켜 고객우선주의(Putting Customers First)를 실현한다. 이것은 독점적 성격을 가지고 있는 정부 서비스의 효율을 높이고 중앙집권적인 통제와 지시 일변도에서 벗어나 각 정부(연방정부와 주정부)의 자율성을 최대한 보장하는 한편, 기존의 업무 처리 절차의 관행을 과감히 개선하여 성과 위주의 행정으로 변모시키는 것을 목표로 하고 있다. 이는 곧 비용의 절감과 함께 전체적으로 정부 재정의 고효율화를 도모하는 것이다.

둘째, 행정간소화(Cutting Red Tape)를 통해 고객 중심의 행정을 구현한

---

25) The Urban Institute, Patterns in the Use of Alternative Service Delivery Approach (Washington D.C.: ICMA, 1988), pp.43-44.

26) Theodore H. Poister & Gregory Streib, "Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update," Public Productivity and Management Review, Vol.18, (1994), pp.115-125.

27) Al Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less (1993).

다. 행정도 경영이라는 사고에 기초하여 양질의 행정서비스를 주민에게 공급하기 위해 정부간 또는 정부와 민간간에 경쟁 개념을 도입한다는 것이다. 이는 비용절감과 맥을 같이 하는 것으로서 시장경제의 원리에 따라 주민 우선의 행정을 펼치겠다는 뜻이다. 또한 정부의 업무처리에 만연되어 있는 관료적 형식주의를 일소하기 위해 번거로운 절차를 가능한 줄이고 불필요한 각종 규제를 과감히 폐지해야 한다는 것을 강조하고 있다.

셋째, 성과향상을 위한 권한 부여(Empowering Employees to Get Results)를 통한 공무원의 능력 강화와 자율성 보장이다. 성과 위주의 행정 구현과 고객 중심의 행정을 실천하기 위해서는 무엇보다 공무원의 능력을 향상시키고 권한과 책임을 부여하는 일이 중요하다고 본 것이다. 이를 위해 책임과 의사결정 권한을 대폭 담당 공무원에게 이양하고, 업무 수행에 필요한 지식과 기술을 지속적인 교육을 통해 향상시켜야 한다는 내용을 포함하고 있다. 또한 정부의 효율성은 궁극적으로 기업가적 문화를 도입할 때 가능하다는 것을 전제로 정책 집행의 실무자들에게 권한에 상응하는 책임을 부여해야 한다고 밝히고 있다.

넷째, 기본 기능으로의 복귀(Cutting Back to Basics)로서 근본적인 개혁을 추진한다. 기존의 각종 개혁안들은 행정관료의 저항이나 납세자의 반발 또는 부처간의 갈등으로 인해 소기의 성과를 거두지 못하였다고 보고, 중복되거나 더 이상 쓸모가 없게 된 개혁안들을 과감히 제거하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 함께 기존의 개혁 프로그램 역시 재평가 과정을 거쳐 정리하고, 불필요하거나 중복된 기능을 과감히 통폐합한다는 내용을 포함하고 있다.

1990년대에 들어와 급격히 관심이 높아진 지방자치단체에서의 고객중심적 행정운영, 행정의 품질관리는 이상과 같은 대내외적 환경변화를 반영하



는 것이다. 본 연구에서는 그 대표적 사례인 고객서비스기준과 TQM을 중심으로하여 미국 지방자치단체에서의 개혁노력을 살펴보고자 한다.

## 2. 地方自治團體 行政改革事例

### 가. 顧客서비스基準(Customer Service Standards)

#### 1) 고객서비스기준의 도입배경

고객서비스기준(Customer Service Standards)이란 공공기관이 그 자신의 고객을 확인하고, 고객이 원하는 바를 조사하여, 고객에 대한 서비스의 객관적 기준을 제시하는 제도이다. 고객에 대한 서비스기준의 제시는 지방자치단체 수준에서 다양한 방식으로 폭넓게 시행되어져 왔으나, 통일적인 개념으로 성립된 것은 클린턴행정부에 의해서이다.

1990년대에 들어와 고객만족(Customer Satisfaction)은 미국내 모든 행정기관의 최대 가치가 되었다. 먼저, 연방정부수준에서 클린턴 미국대통령은 1993년 행정개혁백서에서 고객최우선주의(Putting Customers First)를 주요 개혁과제의 하나로 선정하였다. 그리고, 1993년 9월 '고객서비스기준제정(Settting Customer Service Standards)'이라는 제목의 미행정부 대통령령(U.S Executive Order) 12862호를 통하여, 모든 정부기관은 고객지향적이어야 하며, 고객에 대한 서비스는 민간부문에서의 최우수서비스와 같아야 한다고 규정하면서 다음과 같은 구체적 원칙을 시달하였다.<sup>28)</sup>

첫째, 각 행정기관은 자신들의 고객이 누구인지를 파악하여야 한다. 둘째, 고객을 상대로 고객설문조사를 실시하여야 한다. 셋째, 고객서비스기준을 공표하고 그 결과를 측정하여야 한다. 넷째, 고객서비스성과는 민간부문의 최

28) Al Gore, A Report to President Bill Clinton: The Best Kept Secrets in Government (NPR, 1996), p.27.

우수기관을 벤치마킹하여야 한다. 다섯째, 행정을 민간최우수기관의 서비스 처럼 만드는데 어떤 장애가 있는지에 대하여 직원들의 의견조사를 실시하여야 한다. 여섯째, 고객들에게 선택의 폭을 넓혀주어야 한다. 일곱째, 공공정보나 민원불평제도를 보다 용이하게 접근할 수 있도록 하여야 한다. 여덟째, 고객불평을 접수할 수 있는 공식적인 수단을 구축하여야 한다.

## 2) 고객서비스기준의 제정단계

고객서비스기준의 설정은 고객의 확인, 고객수요의 확인, 서비스기준의 설정, 시행 및 평가·환류단계로 나눌 수 있다.<sup>29)</sup>

첫째, 고객의 확인단계이다. 공공기관의 경우 고객을 확인하는 것이 민간에 비하여 명확하지 않다. 그럼에도 불구하고, 각각의 기관은 서비스업무와 관련하여 확인가능한 고객을 가지는데, 예를 들어 사회보장부서의 경우 서비스의 수혜자, 재향군인부서의 경우 재향군인과 그 가족을 고객으로 한다.

둘째, 고객수요의 확인단계이다. 일단 고객이 확정되면, 다음 단계는 고객이 원하는 바가 무엇인지를 확인하게 된다. 고객수요의 확인은 공공기관이 자의적으로 판단할 것이 아니라 반드시 객관적이 설문조사 등을 이용할 것을 권고하고 있다. Al Gore는 몇가지 예로 그 이유를 설명하는데, IRS(Internal Revenue Service)는 애초 그들의 고객들이 연초에 가능한한 빨리 우편으로 세금안내책자(tax booklet)를 받고자 한다고 판단하였으나, 실제 조사결과 대부분의 고객들이 IRS와의 접촉을 원하지 않는 것으로 나타났다. 또한 재향군인관리처(Department of Veteran Affairs)의 경우에도 대기실에서의 대기시간에 관하여 재향군인들이 과거 전쟁이야기를 하기위하여 장시간의 대기를 원할 것이라고 판단하였으나, 실제 조사결과는

---

29) 상계서, pp.29-33.

그렇지 않다는 대답이었다.

셋째, 서비스기준의 설정단계이다. 공공기관은 이상에서와 같은 고객확인, 고객수요확인, 단계별 거친 후, 이에 따라 서비스의 기준을 설정하게 된다. 이때 기준의 설정은 민간부문에서 행하여 지는 최고의 서비스를 벤치마킹하여 정하여야 한다.

넷째, 기준의 적용 및 평가·환류단계이다. 공공기관의 모든 서비스는 개별 부서에서 설정된 기준과 절차에 따라 수행되어야 하며, 공공기관의 직원은 이러한 서비스의 수행을 위하여 적절히 훈련되고 정기적으로 평가되어야 한다. 다음 <표 3-1>는 고객서비스환류를 위한 고객불평의 처리절차와 그 과정에서의 공무원이 가져야 태도를 구체적으로 보여준다.

<표 3-1> 고객서비스기준의 적용 및 불평처리절차(Compton시)

<p><b>A. 서비스기준의 적용</b></p> <p>1. 시의 모든 서비스는 각 개별 부서에서 설정된 기준과 절차에 따라 수행되어진다. 모든 부서는 그와 같은 절차를 가지고 있는 것으로 기대되어진다.</p> <p>2. 직원들은 경쟁방식속에서 각자의 의무를 이행하기 위하여 그들의 능력을 적절히 훈련시키고, 능력보장하기 위하여 정규적으로 평가되어야 한다.</p> <p><b>B. 불평처리</b></p> <p>1. 모든 불평은 해당 부서의 업무과정에서 조정되어야 한다. 시민의 불평을 접수하고 조정하기 위한 지침은 다음과 같다</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 주의깊게 청취한다.</li> <li>b. 다른 부서나 기관이 전화요청에 대하여 적절히 조정가능하거나 대응할 수 있다는 확신이 없는 경우 다른 부서나 기관에 전화를 돌리지 않는다. 만약 필요하다면, 이 정보를 확인하는 동안 전화를 대기시켜야 한다.</li> <li>c. 모든 관련 정보(성명, 주소, 전화번호 등)는 후속조치 및 고지를 위하여 기록하여 둔다.</li> <li>d. 만약 고객불평을 어떻게 조정해야할지 모르거나 불평이 과도하게 표현되는 경우, 상급자와 접촉한다.</li> <li>e. 부서수준에서 조정되어질 수 없는 불평은 시지배인(city-manager) 사무실로 보고한다.</li> </ul> <p>2. 서비스를 공급하거나 불평을 처리할 때, 직원의 태도는 항상 정중하고 친절하여야 한다. 다음 지침은 직원과 고객간 적극적 상호작용을 창출하는데 도움을 줄 것이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. '도움을 줄 준비가 된(ready to help)' 자세로 우호적으로 대한다.</li> <li>b. 협상능력(diplomacy)과 즉각적 대처능력(act)을 가지도록 한다. 이것은 고객이 분노하고 있거나 불만족한 상태에서 특히 유용하다.</li> <li>c. "나는 당신이 왜 그렇게 느끼는가를 이해합니다" 또는 "그 일에 대하여 유감스럽게 생각합니다" 등과 같은 말을 통하여 고객과 입장을 같이함을 고객에게 일리도록 한다.</li> <li>d. 만약 고객에게 "아니오"라고 말해야만 하는 경우, 시와 해당부서에서 만들어진 정책 및 처리절차의 맥락에서 입장을 설명한다.</li> <li>e. 비판과 제안에 개방적이어야 한다. 비판과 제안은 서비스의 질을 향상시키는 방법을 제시해줄 수 있다.</li> </ul>
--

출처: City of Compton, *Standard Operating Manual* (1997.5.29), Section 4.

### 3) 지방자치단체에서의 고객서비스기준

지방자치단체 개별부서에서의 서비스기준은 해당 지방자치단체 및 부서의 여건에 따라 다소 차이를 보여준다. 법률적 자문, 응급체계, 경찰서비스, 상수도, 가로수 및 도로관련서비스에 대한 각 지방자치단체의 고객서비스기준을 살펴보면 다음과 같다.

서비스유형	서비스기준	
(1) 법률적 문의에 대한 대응정도	Bakersfield, CA Chandler, AZ Dayton, OH Overland Park, KS Milwaukee, WI Decatur, IL Oakland, CA Wilmington, DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 법적 문의에 대하여 즉각적으로 또는 조사가 필요한 경우 10일 이내에 구두 또는 서면으로 대응</li> <li>- 정형화된 법적 문의에 대하여 근무일 4일 이내</li> <li>- 2주 이내(95%)</li> <li>- 정형화된 사안에 대한 구두법률문의를 24시간 이내, 비정형화된 구두문의를 경우 30일 이내; 정형화된 사안에 대한 서면문의를 경우 15일 이내, 비정형화된 서면문의를 경우 30일 이내</li> <li>- 30일 이내(적어도 25%)</li> <li>- 90일 이내(90%)</li> <li>- 서면문의를 대하여 30일 이내(적어도 85%)</li> <li>- 21일 이내(적어도 85%)</li> <li>- 30일 이내(적어도 90%)</li> </ul>
(2) 911전화 응대시간	Tucson, AZ Oakland, CA Fayetteville, AR Houston, TX Jacksonville, FL Long Beach, CA Oklahoma city, OK Overland Park, KS Peoria, AZ Phoenix, AZ Portland, OR Reno, NV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8초 이내</li> <li>- 10초 이내</li> <li>- 평균 4초</li> <li>- 5초 이내</li> <li>- 10초 이내</li> <li>- 10초 이내(93%)</li> <li>- 15초 이내</li> <li>- 3번 벨이 울리는 시간내</li> <li>- 3번 벨이 울리는 시간내</li> <li>- 10초 이내(89%)</li> <li>- 20초 이내</li> <li>- 6초 이내</li> </ul>

서비스유형	서비스기준	
(3) 응급환자구조체계	Avon, CT Charlotte, NC College Station, TX Corvallis, OR Tucson, AZ Houston, TX Grand Prairie, TX Long Beach, CA Ocala, FL Phoenix, AZ  Tacoma, WA  Portsmouth, VA Vancouver, WA	- 적어도 90%를 8분 이내 - 적어도 99%를 10분 이내 - 5분 이내 - BLS 5분 이내, ALS 8분 이내 - 평균 4.6분 - 10분 이내(90%) - 8분 이내(90%) - ALS 5분 또는 그 이내 - 적어도 90%를 4분 이내 - 적어도 ALS의 64%를 5분 이 내 대응 - 적어도 80%를 BLS의 경우 4 분 이내, ALS의 경우 8분 이내 - 적어도 85%를 8분 이내 - 4분 또는 그 이내
(4) 화재출동	College Station, TX Tucson, AZ Vancouver, WA Raleigh, NC Gresham, OR Hurst, TX Wilmington, DE Winston-Salem, NC	- 5분 또는 그 이내 - 평균 4.6분 - 4분 또는 그 이내 - 4분 또는 그 이내 - 평균 3.6분 - 4분 이내 - 평균 2분 또는 그 이내 - 4분 또는 그 이내
(5) 도서관 - 반납도서의 재배치	Iowa City, IA Burbank, CA Sunnyvale, CA	- 2일 이내 - 근무일 1일 이내 - 24시간 이내
(6) 도서관 - 신규도서구입과정	Sunnyvale, CA Oakland, CA	- 60일 이내 80% - 1개월 이내 90%
(7) 도서관 - 도서제본	Sunnyvale, CA Oakland, CA	- 30일 이내 75% - 2개월 이내 75%
(8) 나무가지치기 및 제거	Cincinnati, OH  Orlando, FL	- 통상적인 가지치기나 수목제 거 요구시 평균 60일 또는 그 이내 - 시민요구후 근무일 7일 이내

서비스유형	서비스기준	
(9) 경찰출동	Chandler, AZ Charlotte, NC Sunnyvale, CA Reno, NV Savannah, GA Tucson, AZ	- 평균 5분 또는 그 이내 - 7분 이내 90% - 4분 이내 - 5분 이내 - 6분 또는 그 이내 - 5분 또는 그 이내
(10) 상수도 - 파손수리	Decatur, IL Oklahoma city, OK Portland, OR Sunnyvale, CA	- 4시간 이내 - 20분 - 30분 이내 - 30분 이내 95%
(11) 도로 - 보수	Cincinnati, OH Sunnyvale, CA Dayton, OH Orlando, FL Raleigh, NC Reno, NV Savannah, GA	- 서비스요구 5일 이내 보수 - 보고후 8시간 이내 해결 - 인지후 24시간 이내 수리 - 근무일 2일 이내 보수 - 인지후 24시간 이내 수리 - 인지후 근무일 1일 이내 - 1급상황 (oil spill, washout, barricade request) 7일; 2급 상황(pathole, low patch, utility cut preparation, or surface restoration) 7-14일
(15) 도로 - 청소주기	Overland Park, KS Hurst, TX Milwaukee, WI Wilmington, DE	- 일반도로 연 3회, 다운타운/주요도로 매 2주마다 청소 - 45일 마다 도로청소 - 거리에 대하여 적어도 연간 4회 청소 - 월 평균 최소 2회
(16) 도로 - 가로등보수	Charlotte, NC Sunnyvale, CA Milwaukee, WI	- 24시간 이내 - 한때로부터 24시간 이내 보수 (95%) - 24시간 이내



### <사례: Phoenix시>

Phoenix시 매년초 연간보고서를 통하여 주민에 대하여 시가 수행할 서비스 및 그 기준(목표치)를 제시하고 있다. 이러한 고객서비스기준은 시직원 에 대하여서는 행태를 기율하고 고객에 대해서는 서비스의 처리절차 및 수준을 예측하고 시정조치를 요구할 수 있는 토대를 제공하여 준다.

Phoenix시에서 제공하는 주요 서비스는 다음 <표>에서 보는 바와 공공 부문, 민간부문 및 공공/민간부문간 경쟁의 방법 등에 의하여 그 사업주체가 결정된다. 이와 같은 민간부문과의 경쟁은 행정에 있어 예산절감은 물론 고객에 대한 서비스의 기준을 지속적으로 향상시키는 요인이 되고 있다. 1979년부터 1994년 까지 시와 민간회사의 경쟁입찰대상사업은 총 56건이었으며, 낙찰현황은 시와 민간회사가 각각 22건과 34건이었다.

Phoenix시의 고객서비스기준에 있어 특징적 측면을 살펴보면, 우선 고객 서비스의 기준을 크게 하드웨어적 측면에서의 기준과 소프트웨어적 측면에서의 기준으로 나눌 수 있다. 전자의 경우 시설 인력 수용능력 등이 해당 되고, 후자는 하드웨어 운용인력의 행태와 관련한다.

둘째, 고객에 대한 서비스기준이 항상 제고되는 것은 아니다. Phoenix시의 경우 소방관련 대응시간은 1995-1996년간 4.25분에서 1996-1997년간 3분으로 단축시킨데 비하여, 경찰관련 대응시간은 5.3분에서 5.5분으로 기준치가 하향조정된 경우도 있다.

<표 3-2> Phoenix시 주요 사업의 공급주체결정

사 업	서비스 공급주체		
	공공부문	민간부문	공공/민간 결정
<b>공공안전 및 질서</b>			
경찰	○		
시법원	○		
<b>문화</b>			
시민광장(Civic plaza)	○		
공원/레크레이션			○
도서관	○		
골프장			○
<b>사회보장</b>			
Senior services	○		
Community services	○		
빈민층자녀의 위학전교육		○	
직업소개		○	
빈민층주택사업			○
근린서비스	○		
<b>건강/위생</b>			
고형폐기물처리			○
상수도	○		
하수도	○		
소방/ 응급의료서비스	○		
앰블런스			○
<b>건설</b>			
도시계획	○		
경제개발			○
개발서비스	○		
<b>교통</b>			
도로보수			○
신호등	○		
가로등			○
항공운송			○
대중운송		○	

출처: Bertelsmann Foundation, *Democracy and Efficiency in Local Government*  
(Bertelsmann Foundation Publisher, 1993), p.138.

Phoenix시 주요 사업부서의 역할 및 각 부서가 제시하고 있는 1996-97년도 서비스기준을 살펴보면 다음과 같다.<sup>30)</sup>

1) 회계감사국(Auditor Department)

회계감사국은 시에서 수행하는 각종 프로그램, 활동 및 기능에 대하여 독립적이고 객관적인 평가환류를 제공함으로써 품질관리정부(Quality Government)에 대한 시민의 요구에 부응하도록 시지배인과 선출직 관료들을 지원한다. 회계감사국의 역할은 시의 자원이 효과적이고 정직하게 사용되어진다는 믿음과 확신을 시민에게 심어주는데 있어 필수적이다. 회계감사국의 주요 서비스기준은 다음과 같다.

<표 3-3> 회계감사국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-96	1996-97
감사 및 관리보고서건수	112	125	123
공청회계획	201	130	130
제안수용비율	99%	95%	95%
제안의 경제적 효과	\$3,358,000	\$1,550,000	\$2,000,000
감사 순환일수(cycle time)	163	165	160
전체 시지출에서 \$100,000당 부서지출비율	\$202	\$221	\$221
고객만족(척도 1-10)	-	8.0	8.0
직원만족(척도 1-10)	-	8.0	8.0

\* 실제 기간은 10개월임. 이하 <표>에서도 같음

2) 예산·조사국(Budget & Research Department)

예산·조사국은 시민에게 양질의 서비스를 제공하도록 시의회, 시지배인 및 국 부서에 시자원을 효과적·효율적으로 배분하는 임무를 가지고 있다. 1996-97년도 주요 서비스의 기준은 다음과 같다.

30) City of Phoenix, *The Phoenix Summary Budget 1996-97* (1996), pp.67-116.

<표 3-4> 예산·조사국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-98	1998-97
조사연구건수	97	90	90
평가지출에 대한 실질지출의 번이비율	0.2%	0%	0%
평가자원에 대한 실질자원의 번이비율	1.1%	0%	0%
지역사회 예산공청회에 대한 시민만족			
예산공청회의 가치	-	84.4%	90%
스텝제시(안)의 질에 대한 만족(척도 1-5)	-	40	45
제시안의 이해가능성(척도 1-5)	-	41	45
전체 시예산에 대한 정보(척도 1-5)	-	39	45
원료 관리프로젝트	113	125	125

### 3) 토목·건축서비스국(Engineering & Architectural Services Department)

토목·건축서비스국은 시의 시설물의 건축, 경제성, 안전성 및 미적 디자인 등을 검토하고, 사회간접자본 프로젝트에 대한 소수민족·여성소유사업체의 경쟁입찰을 조정·지원하는 것을 주요 업무로 한다. 토목·건축서비스국의 주요 서비스기준은 다음 <표>에서 보는 바와 같다.

<표 3-5> 토목·건축서비스국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-98	1998-97
건축/토목계약	162	195	185
입찰설명회기회	118	124	125
사회기반시설 프로젝트수형	45	48	45

### 4) 고용균등국(Equal Opportunity Department)

고용균등국은 광범위한 자원봉사활동, 교육, 지역사회관여 등을 통하여 시직원 및 일반 주민에 대한 공평한 기회부여의 촉진 및 강화를 목적으로 한다. 이를 위하여 고용균등국국은 시전역을 대상으로 각종 차별조치에 대

한 불평조사를 행하는 한편 소수민족이나 여성이 소유하고 있는 사업체에 대한 지원노력을 계속하고 있다. 고용균등국의 주요 서비스기준은 다음 <표 3-6>와 같다.

<표 3-6> 고용균등국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-96	1996-97
고용, 공공시설이용, 주택문제가 있어 차별에 대한 불평	638	415	625
MWDBE(소수민족/여성/영세기업에 대한 지원)	15	15	23
MWDBE 확인	513	625	725
고용장정에 대한 모니터/조정회수	31	31	31

#### 5) 경찰국(Police Department)

경찰국은 시민의 생명과 재산을 보호하고 경찰서비스를 위한 개별 부서적·시민적·지역사회적 자원을 통합·이용하는 법률강화시스템을 구축함을 목적으로 한다. 경찰국의 주요 서비스기준은 다음 <표 3-7>에서 보는 바와 같다.

<표 3-7> 경찰국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-96	1996-97
평균출동시간(분)			
Priority 1(긴급사태)	4.9	5.3	5.5
Priority 2(긴급하지 않은 사태)	17.8	19.1	21.4
10초내 비상전화 응답비율	78%	90.3%	90%
카운터경사 수락 함소건수	20,295	24,970	28,568
교통벌칙서 발부건수	288,010	324,930	307,324
교통사고처리	33,993	33,807	32,118
사건해결비율			
살인	54%	47%	45%
강간	28%	19%	22%
강도(Robbery)	23%	24%	22%
폭행	38%	35%	30%
주거침입절도(Burglary)	6%	6%	5%
절도(Theft)	20%	20%	18%
차량절도	11%	11%	8%
발화	14%	11%	10%

6) 소방국(Fire Department)

소방국은 화재예방, 소방관리, 응급의료 및 공공교육서비스 등의 확대를 통하여 시민의 생명과 재산에 대하여 고도의 안전성을 확보함을 목적으로 한다. 소방국의 주요 서비스에 대한 기준은 다음과 같다.

<표 3-8> 소방국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1996-98	1998-97
3분내 소방 및 응급의료전환 출동비율	24%	23%	22%
임플런티이용 환자수증건수	47,155	48,500	48,500
5분내 ALS(Advanced Life Support) 대응비율	60%	59%	61%
화재원인조사건수	900	728	900

7) 도로운송국(Street Transportation Department)

도로운송국은 시내도로에서의 사람과 차량의 안전하고 쾌적한 이동을 계획하고, 시내도로를 효과적으로 유지하며, 여러 요인에 의한 도로손상을 최소화하기 위하여 도로건설을 설계하고 검사하는 것을 목적으로 한다. 도로운송국의 1996-97년도 주요 서비스기준은 다음과 같다.

<표 3-9> 도로운송국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1996-98	1998-97
운영부서에서 완료된 시민/의회요 요구건수	10,300	9,300	10,000
주요도로건설(mile)	7.0	8.5	11.8
도로연석청소(Street curb sweep, mile)	44,000	44,000	44,000
계약기간내 완료 사회간접자본	100%	100%	100%

8) 대중교통국(Public Transit Department)

대중교통국은 공공수송서비스의 개선과 대중교통시스템의 승차인원 제고

를 위하여 노력한다. 대중교통국의 주요 서비스기준은 다음과 같다.

<표 3-10> 대중교통국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1996-98	1998-97
주중 버스서비스 이용객수	113,605	115,000	115,500
토요일 버스서비스 이용객수	39,185	39,500	39,950
주중 버스서비스 총노선(mile)	39,528	38,900	38,580
토요일 버스서비스 총노선(mile)	12,950	12,900	13,000
운영비충당에 대한 요금수입비율	32.2%	32%	32%
정시(on-time) 수송	94%	94%	95%
Del-A-Ride Trps(주중)	613	600	602
Del-A-Ride Trps(일요일/공휴일)	543	588	575
Del-A-Ride Trps(토요일)	355	480	475

9) 개발국(Development Services Department)

개발국은 도시환경을 강화하고 경제적 중요성을 촉진하며, 건물의 안전을 확보하기 위한 과정의 승인업무를 담당한다. 개발국의 1996-97년도 주요 서비스기준은 다음 표와 같다.

<표 3-11> 개발국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1996-98	1998-97
고객만족(척도 1-4)	3.1	3.1	3.0
상업지구건축계획 기한내 심사완료비율	90%	90%	90%
도로계획(right-of way, grading, drainage) 14일내 심사완료비율	85%	85%	85%
부지계획(세부도면) 30일내 심사완료비율	90%	90%	90%
1일내 빌딩건축검사 비율	95%	90%	90%
빌딩검사자당 1일 평균검사			
상업용	13	14	14
주거용	25	25	25

10) 공원·레크레이션국(Park & Recreation Department)

공원·레크레이션국은 지역사회의 육체적·정신적·사회적·문화적 수요에 기여하고자 모두가 이용가능한 다양한 공원과 레크레이션시설을 제공하고 유지한다. 또한 건전한 의미에서 시민으로서의 자긍심과 사회적 책임성을 배양할 수 있는 환경조성을 목적으로 한다. 공원·레크레이션국의 주요 서비스기준은 다음과 같다.

<표 3-12> 공원·레크레이션국의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-96	1996-97
면적(acre)			
공원(기 발원료)	2,167	2,272	2,408
공원부지(미개발)	1,937	1,908	1,823
공원도로	722	729	744
산악공원	2,624	2,643	2,643
에이커(acre)당 연간유지비용			
공원(기 발원료)	\$7,152	\$7,815	\$7,798
공원부지(미개발)	\$1,943	\$2,258	\$2,251
산악공원	\$110	\$125	\$125
연간 레크레이션서비스센터(neighborhood, community, special center) 대실	69	73	75
방과후 레크레이션프로그램	24	61	72
여름레크레이션서비스 제공(초·중·고등학교 학생대상)	107	120	121
Aquatics 이용자수	871,812	900,000	912,000
Pueblo Grande 방문자수	77,621	80,000	100,000
공원 이용자수	24,289,873	24,900,000	26,100,000

11) 도서관(library)

도서관은 지역사회의 지적 수요와 이익을 위하여 이용가능한 관련 정보 및 자원제공을 목적으로 하는데, 이를 위한 주요 서비스의 기준은 다음과 같다. 도서관의 1996-97년도 주요 서비스의 제시기준은 다음과 같다.



<표 3-13> 도서관의 주요 서비스기준

서비스	서비스기준		
	1994-95	1995-96	1996-97
주당 기관시간(중앙도서관/11개 도서관)	731	748	748
도서관방문자수	3,131,281	3,429,000	3,500,000
도서관방문자 1인당 서비스비용	\$5.02	\$5.16	\$5.29
자료함목수			
중앙도서관	1,159,878	1,443,000	1,544,000
11개 도서관	4,344,177	4,280,000	4,300,000
인구에 대한 도서관등록자 비율	48.8%	52.0%	54.0%
소장도서수	1,794,920	1,820,000	1,900,000
참고문의 응답건수			
중앙도서관	355,048	374,300	435,000
11개 도서관	414,008	147,000	380,000

이상과 같은 서비스에 대하여 Phoenix시는 고객만족을 조사하기 위하여 주민을 대상으로한 설문조사를 시행한다. 설문조사의 목적은 서비스에 대하여 주민이 원하는 바와 만족정도를 조사하여 이를 환류시키고자 함이다. 주민에 대한 고객만족도조사는 2년마다 실시되며, 방법은 무작위 추출(random sampling)에 의한 전화조사방법(telephone survey)을 사용한다. 설문문의 주요 구성은 ① 현재 실시중인 서비스의 질에 대한 만족정도는? ② 가장 중요하게 생각하는 쟁점사항은? ③ 서비스개선을 위하여 조세가 어디에 쓰여지기 선호하는가? 등이다.

한편, Phoenix시는 고객서비스기준을 포함한 행정의 효율적 운영을 위하여 다음과 같은 7가지의 가치목표를 설정하였다.<sup>31)</sup> 첫째, 우리는 고객에 대한 서비스제공에 전념한다(We are dedicated to serving our customers). Phoenix시는 모든 업무를 고객중심적으로 운영한다. 시는 지방자치단체의

31) City of Phoenix, 1996 Report, pp.5-12.

존재이유를 고객과 지역사회에 대한 봉사에 두고 있다. 고객과 지역사회의 요구는 지방자치단체에게 무엇을 어떻게 해야할 것인가에 대한 방향과 목적을 제시하여 준다. 이와 같은 요구에 대응하여 지방자치단체의 공무원들은 그들의 고객들로 하여금 서비스를 체험할 수 있도록 행동하여야 한다는 것이다.

둘째, 우리는 하나의 팀으로 일한다(We work as a team). 지방자치단체 내 업무수행에 있어서 팀웍은 성공의 토대로 간주되어지며, 팀웍을 통하여 성취할 수 없는 것은 없다고 한다. 따라서, 협력이야말로 다른 근로자, 부서 나아가 민간부문과의 공동작업에서 첫 번째 수단이 된다. 지방자치단체는 업무수행에 대하여 개별 직원을 평가하는 것이 아니라 집단활동(group activity)의 결과를 통하여 업무의 성공적 수행여부를 평가한다. 이와 같은 지방자치단체의 팀웍과 협력정신은 내부직원이나 서비스공급의 협력기관 뿐만 아니라 그 대상인 고객에게까지 확장되어진다. 즉, 팀의 업무수행과정에 있어서 다양한 고객서비스 등의 실시를 통하여 직·간접적으로 팀에 고객을 포함시키게 되는 것이다.

셋째, 우리는 최선을 다하여 업무를 수행한다(We each do all we can). 지방자치단체는 인적자원인 공무원을 가장 중요한 자원으로 고려한다. 따라서 지방자치단체는 공무원 개개인의 다양성(diversity)에 가치를 부여하며, 공무원 각자가 자신의 기술을 최고수준으로 개발하고 사용할 수 있도록 기회와 책임을 부여한다. 이를 통하여 지방자치단체의 공무원들은 지방행정의 개선을 위하여 창조적 아이디어를 제공하게 되는 바, 공무원들은 '우리의 일이 우리의 존재가치를 부여한다(our work makes about us)라는 말에 대하여 자부심을 갖는다. 관련한 예로 Phoenix시의 공무원들은 항상 업무를 추진하는데 있어서 더 나은 방법을 추구하고, 동시에 시의 예산과 주민의 조

세부담을 덜기 위한 방법을 모색한다.

넷째, 우리는 학습하고, 변화시키고 개선한다(We learn, change and improve). 지방자치단체의 공무원들은 항상 업무를 개선할 수 있는 새로운 방법을 받아들이기 위하여 다른 사람의 의견에 귀를 기울이고 그것을 배운다. 이와 같은 적극적인 개선노력을 통하여 공무원들은 그들의 불합리한 점이나 실수를 교정함으로써 이전보다 더 신속하고, 보다 더 명확하며, 보다 더 나은 서비스를 지속적으로 제공하여 나갈 수 있게 된다.

다섯째, 우리는 결과에 초점을 둔다(We focus on results). 지방자치단체의 공무원들은 각자 고객의 만족수준, 공공서비스 공급의 대응시간 및 서비스비용을 누구보다도 잘 알고 있다. 그러므로 공무원들은 그들 업무의 지속적인 개선을 위하여 그들이 수행한 서비스결과에 대한 정보를 이용하게 된다. 오늘날 미국의 지방자치단체에서 관료적 계층제는 바람직한 결과를 얻는데 장애요인으로 간주되고 있으며, 규칙이 더 이상 가치를 얻지 못하고, 결과와 고객만족에 보다 더 초점이 맞춰지고 있다.

여섯째, 우리는 성실하게 일한다(We work with integrity). 의사결정을 할 때, 서비스를 공급하거나 고객을 다룰 때 지방자치단체의 공무원들은 정직하고 성실하게 행동하여야 한다. 주민들은 공무원들과의 상호작용을 통하여 지방자치단체를 지속적으로 신뢰할 수 있게 된다. 그러므로 공무원들은 그들의 고객을 항상 평등하고 형평하게 대우하여야 한다.

일곱째, 우리는 Phoenix를 보다 나은 곳으로 만든다.

이상에서와 같이 지방자치단체가 제시하는 가치(이념)는 지방행정의 평가 기준으로서 흔히 행정은 어떠하여야 하며, 바람직한 행정이란 어떠한 것이라고 말할 때 지침이 되는 것 또는 이상을 제시하는 것으로 간주되어 진다. 그러므로 지방자치단체가 지향하는 가치체제는 지방자치단체의 존립근거를

반영하고 있다. Phoenix시의 이러한 행정가치(이념)은 고객서비스를 지속적으로 제고시키는 가장 큰 원동력이 되고 있다고 할 수 있을 것이다.

## 나. TQM(Total Quality Management)

### 1) TQM의 개념

오늘날 TQM은 민간부문에서 뿐만 아니라 정부부문에 있어서도 개혁의 주요수단<sup>32)</sup> 나아가 행정학의 새로운 패러다임(new paradigm)으로까지 여겨지고 있다<sup>33)</sup> 그러나 TQM에 대한 개념정의는 이를 논하는 사람만큼이나 다양하여 단일의 개념이 존재하지는 않는다.

우선 TQM(Total Quality Management)은 글자 그대로 'Total', 'Quality', 그리고 'Management'의 합성어이다. 각각의 단어에 대하여 보다 구체적으로 보면, 첫째, 'Total'은 전체로 구성되는 것(made up of the whole)을 의미하는데, A. V. Feigenbaum은 이를 '전부서적'이라는 의미로 사용하였고, 이후 Ishikawa Kaoru는 '전직원'의 의미로 'Total'이라는 용어를 사용하였다. 그러나 현재는 양자가 제기한 의미를 포괄하는 것으로 이해되고 있다.

둘째, Quality란 사전적 의미에서 우수함의 정도(degree of excellence)를 말한다. 일반적인 의미에서 D. Ciampa는 품질을 조직전체활동과 연관지어 고객우선, 대응시간의 최소화, 근무환경의 조성, 지속적 개선의 복합개념으로 보고 있는데,<sup>34)</sup> 행정부문에 있어서도 Ian Sanderson은 행정의 품질을 사

32) D. E. McNabb & F. T. Sercic, 앞의 논문, p.371.

33) Ronald J. Stupak & Rudolph B. Garrity, "Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for Total Quality Management in the 1990s," *Public Administration Quarterly*, 16-4, (1993), p.414; Rudolph H. Ehrenberg & Ronald J. Stupak, "Total Quality Management: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector," *Public Administration Quarterly*, 18-1, p.96.

34) Dan Ciampa, *Total Quality: A User's Guide for Implementation*

전적 의미에서와 같이 우수함의 정도라고하여 광의로 정의하면서 우수함을 ① 기술적 차원(예: 전문화, 신뢰성, 작업의 기준 등)과 ② 대상적 차원(예: 고객요구의 만족도)으로 나누어 설명한다.<sup>35)</sup> 오석홍교수 역시 품질을 良質, 우수성이라고 보면서 고객요구에의 부응수준을 나타내기 위한 개념이라고 하면서 산출되는 제품과 서비스의 물질적·경제적 우수성, 생산성, 능률성, 효율성, 윤리성, 안전성, 자원의 현명한 사용 등이 품질개념에 복합적으로 내포되어 있다고 한다.<sup>36)</sup> 이상에서 보는 바와 같이 품질이란 경쟁조직의 동일유형의 제품/서비스에 대한 우수함의 정도라고 할 수 있는 바, 행정의 품질이란 행정활동의 우수함의 정도로서 이는 활동의 과정(process)과 산출(output) 양자를 포함한다. 즉 과정에 대한 내부만족과 산출에 대한 외부만족의 복합적 개념으로 품질을 정의할 수 있다.

셋째, 'Management'란 어떤 대상을 조절·통제·지휘하는 등의 활동·기법·수단(act, art, or manner of handling, controlling, directing, etc.)<sup>37)</sup>을 의미하는 것으로 간주되어진다.

이상과 같은 부분적 구성개념을 염두에 두고, TQM에 대한 제개념정의를 살펴보면, 먼저 미국의 연방품질관리청은(Federal Quality Institute)은 TQM을 ① 조직구성원의 실제적인 참여에 의하여 ② 장기적으로 ③ 통계적 품질 통제방법을 통하여 ④ 문제를 확인·해결하는 구조적인 접근법인 동시에, ⑤ 서비스와 제품을 개선해 나가는 체계적인 방법이라고 정의하고 있다. 한

(Addison-Wesley Publishing Company, 1992), pp.6-9.

35) I. Anderson, "Defining Quality in Local Government," I. Anderson (ed.), *Management of Quality in Local Government*, (London: Longman, 1992), p.17.

36) 오석홍, 행정개혁론, (서울: 박영사, 1997), pp.209.

37) Dale H. Besterfield, Carol Besterfield-Michna, Glen H. Besterfield, & Mary Besterfield-Sacre, *Total Quality Management*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995), p.1.

편 M. E. Milakovich는 조직의 과정과 제품, 서비스를 지속적으로 개선하기 위하여 계량적 방법을 사용하여 모든 관리자와 직원이 참여함으로써 고객의 요구와 기대에 맞게 제공하도록 하는 조직전체적인 접근방법이라고 하며, J.W.Koehler & J.M.Pankowski는 고객기대에 부응한다는 목적을 가지고 조직과정을 지속적으로 개선하기 위하여 모든 관여자에게 권한이 부여되어 진다고 하는 신념과 원칙을 내포하는 관리체제라고 정의한다.

본 연구에서는 이상과 같은 논의와 특성을 종합하여 총체적품질관리를 단순히 특정제품과 서비스의 품질향상만을 의미하는 것이 아니라 조직, 고객, 공급자를 포함하여 조직전반에 걸쳐서 제품과 서비스의 지속적 개선을 추구하는 종합적인 과정, 즉 TQM은 의사전달을 촉진하고, 집단정신을 고양하며, 생산성을 향상시키는데 목적을 둔 지속적 품질개선의 관리전략으로서 정의한다.

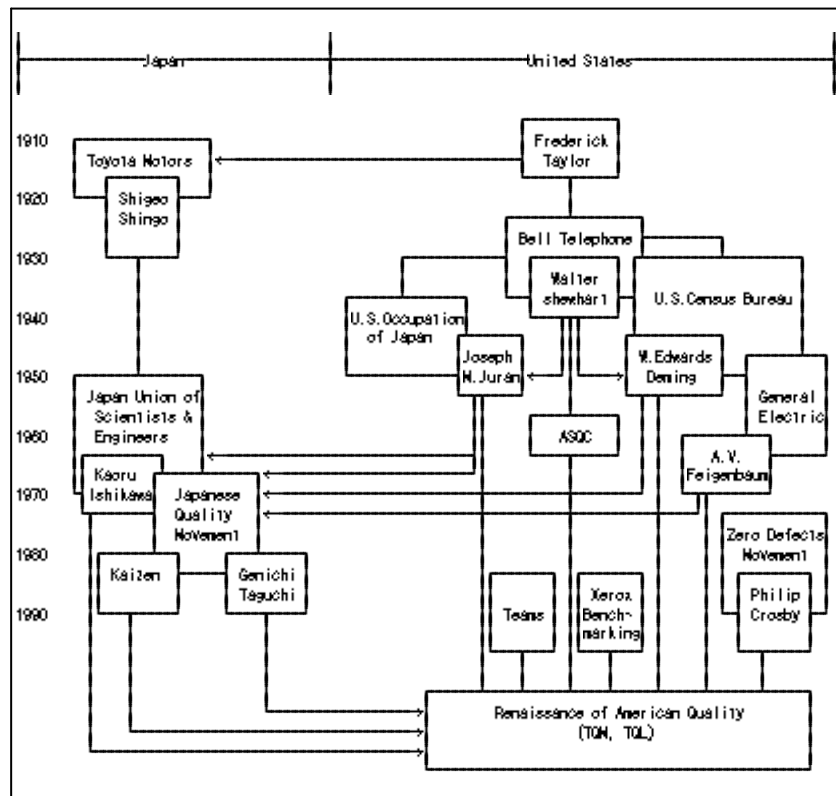
## 2) 품질관리의 발전과정

TQM의 기원은 1920년대 미국 Bell연구소의 W. A. Shewhart의 통계적 품질관리(Statistical Quality Control: SQC) 및 2차대전중 국방성이 E. Deming을 채용하여 SQC를 방위산업에 적용한데서 시작되었다. 전쟁중 SQC에 의한 관리방식은 군사기밀로 미국에서는 'Z-1', 영국에서는 'Standards 600'으로 분류되었다. 그러나 미국에서 시작된 TQM은 전후 일본에서 그 완성을 보게 되었다. 일본의 경우 1950년대 Deming의 방문이후 QC(Quality Control)를 민간부문에서 생산과 검사에 적용하기 시작하여, 1970년대 까지 대부분의 일본기업들이 전기업적으로 QC를 활용하고 있으며, 이 관리기법의 영향은 일본상품을 세계 최고의 품질로 만들었다. 이후 QC는 조직전체의 참여에 중점을 두는 TQM으로 발전하고 있다.

한편, 미국에서는 1964년 미국품질관리협회(American Society for Quality

Control)가 창립되면서 품질관리에 대한 연구·보급을 주도하여 왔으나, 큰 성과를 거두지 못하다가, 1980년대에 와서야 일본에서의 성공을 TQM으로 진단하고 이를 재추진하게 되었다. 이상과 같은 미국과 일본에서의 TQM 발전과정은 다음 <그림 3-2>에서 보는 바와 같다.

<그림 3-2> TQM의 발전과정



자료: V. Daniel Hunt, Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation, (Milwaukee: ASQC Press, 1993), p.24.

이상에서의 주요 개념을 정리하여 보면, 품질통제(Quality Control: QC)는 설명서에 구체적으로 명시될 수 있는 기준을 필요로 하고 그러한 기준에 제품이 일치하는가라는 사후 감독과 검사에 의존한다. 이러한 QC는 공공분야의 경우 행태가 조직의 절차와 통제에 적합한가의 일치성 여부에 초점을 맞추는 전통적인 성과측정에서 많이 발견되고 있다.<sup>38)</sup> 그러나 QC는 기준이 아무리 잘 선정되어 있어도 제품이나 서비스에 대한 소비자의 주관적 인식, 즉 소비자의 피드백에 의존해야 하기 때문에 근본적인 한계가 있다.

다음 단계로서 흔히 논의되는 품질보증(Quality Assurance: QA)은 QC의 결점을 보완하는 차원에서 품질이 계속적으로 보장될 수 있도록 체제와 과정의 개발, 즉 조직내부의 과정에 초점을 맞추었다. QA는 관리와 기획의 합리적 접근방법, 일선직원의 책임감제고, 소비자주권에 대한 관심을 불러일으켰으나, 품질보증서 발급비용, 관료제적 역기능의 노출외에도 근본적으로 계량적 기준이 가능한 기술적 서비스에는 유용하나, 품질이 사람의 판단에 달려있는 상황에서는 부적절하다는 지적이 있다.

TQM은 이상과 같은 QC 및 QA의 한계를 다음 3가지 점에서 보완하고 있다.<sup>39)</sup> 첫째, TQM은 思考와 작업에 조직전체적인 관여를 필요로 한다. 둘째, 고객만족을 보장하는 관여는 외부고객 뿐만 아니라 내부고객까지도 포함한다. 셋째, 지속적 품질개선에 대한 관여는 전 직원이 공유하는 조직문화에 스며있어야 한다는 점이다.

TQM은 QC, QA의 하드웨어적인 기술과정외에도 문화·관리의 소프트웨어적 측면, 즉 조직문화적 측면을 강조한다는데 의의가 있다. TQM의 이러

38) K. Walsh, "Quality and Public Services," *Public Administration*, Vol.69, No.4, 1991, pp.503-514.

39) I. Sanderson, "The Context of Quality in Local Government," I. Sanderson(ed.), *Management of Quality in Local government*, (Westgate Park, CA: Sage Publications, 1993), pp.34-35.



한 요소가 TQM을 다른 관리형태와 구별되게 하며 TQM의 성공에 중요한 작용을 하게 되는 것이다.<sup>40)</sup>

TQM은 관리의 세계에서 여러 가지 개혁적 추세를 반영하고 있다. 계서제의 완화, 모든 구성원의 능동적 노력의 강조, 집단적 문제해결의 강조, 엄격한 통계학적 기법의 사용, 고객중심주의 강조 등은 그러한 개혁적 추세의 몇가지 예이다. 또한 TQM은 여러 가지 관리이론과 접근방법으로부터 많은 아이디어와 방법을 받아들여 사용한다. 이점에 착안하여 TQM을 복합적 또는 통합적 접근방법<sup>41)</sup>이라고도 한다.

### 3) TQM의 구성요소 및 가정

TQM의 구성요소에 대하여 V. D. Hunt는 고객만족중심, 모든 구성원의 책임공유, 지속적 개선의 추구라는 3가지를 들고 있으며<sup>42)</sup> S. Cohen과 R. Brand도 거의 유사하게 내부구성원의 상호작용, 작업과정의 지속적 분석, 고객중심의 3가지를 제시하고 있다.<sup>43)</sup> 한편 D. Ciampa는 고객만족, 조직분위기, 지속적 개선의 3가지 외에 시간과 비용의 절감(less time, lower costs)을 추가하고 있으며,<sup>44)</sup> FQI(Federal Quality Institute)는 고객중심, 장

40) 위의 논문, p.30.

41) 그 근거로서 오석홍교수는 TQM에 영향을 미친 이론으로 집단역학(Group Dynamics), 교육훈련연구(Training and Development), 동기이론(Achievement Motivation Theory), 직원참여전략(Employee Involvement Strategies), 연결점 조직에 관한 개념(Linking-Pin Concept of Organizations), 체계론(System Approach), 조직발전론(Organization Development), 조직문화연구(Corporate Culture), 신리더십이론(New Leadership Theory), 기획론(Strategic Planing) 등을 들고 있다. 오석홍, 앞의 책, pp.214-216.

42) V. D. Hunt, Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation, (Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993), pp.22-23.

43) S. Cohen & R. Brand, Total Quality management in Government: A Practical Guide for the Real World, (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993), pp.18-40.

44) D. Ciampa, Total Quality: A User's Guide for Implementation,

기적 기획, 최고리더의 지원과 지도, 구성원의 참여, 효과적인 커뮤니케이션, 기준과 측정방법, 훈련, 보상과 인정의 8가지를 제시하고 있다.<sup>45)</sup> 이들 제학자들의 논의를 종합하면 TQM은 고객중심, 조직구성원의 전체적 참여, 지속적인 개선과 함께 최고관리자의 지지가 중심요소를 구성함을 알 수 있다.

이상과 같은 TQM은 전통적 관리방식과 비교하여 **反전통**이라고 할 만큼 혁신적인 요소를 많이 담고있으나, 상당부분 부드러운 접근방법을 택하고 있다. 즉, TQM이 관료제의 근본을 뒤엎는 것은 아니라는 것이다. 예컨대, 하급직원에게 힘을 실어주는 일과 분권화를 촉구하지만 계서제의 완전한 타도는 주장하지 않는다. 또 부하들의 개혁제안을 촉구하지만 관리자들의 결정권을 배척하려하지는 않는다. 지속적인 개혁을 기본원리로 삼으면서도 단번에 큰 승리를 거두려하기 보다는 작은 개혁들의 누적적 축적을 추구한다고 한다.<sup>46)</sup>

이와 같은 구성요소로 이루어진 TQM은 다음과 같은 철학적 가정을 내포하고 있다.<sup>47)</sup> 첫째, TQM의 기본적인 전제는 저급한 품질(poor quality)로 인하여 검사, 재작업, 고객상실 등에 들이는 비용이 고품질의 제품과 서비스를 개발하고 생산하는 과정의 개선에 들이는 비용보다 훨씬 크다는 것이다. 즉 고품질의 제품과 서비스의 생산은 궁극적으로 더 나은 이윤을 가져온다는 것이다. 고품질의 제품과 서비스의 생산이 단순히 비용을 절약할 뿐만 아니라 장기적으로 조직의 생존에 절대적인 요인으로 작용한다.

둘째, 조직내 구성원에 대한 가정으로서 직원들에게 업무수행에 필요한 수단과 훈련이 주어지고, 관리층이 그들의 아이디어에 대하여 관심을 기울

---

(Addison-Wesley Publishing Company), pp.7-8.

45) Federal Quality Institute, A Time for Decision: Total Quality Management, (FQI, 1990).

46) 오석홍, 행정개혁론, (서울: 박영사, 1997), pp.210-211.

47) 박우순, 앞의 책, p.254.

인다면, 그들은 내생적으로 업무개선에 관한 적극적인 노력을 한다는 것이다. 즉 인간은 정밀성, 심미안, 완벽성 등에 대한 본능적인 충동을 가지고 있으며 이는 다만 조직에 의하여 제약을 받고 있다는 것이다. 따라서 조직은 인간의 완전성추구를 제약하는 모든 장애를 제거하여야 한다.

셋째, TQM은 조직을 고도로 상호의존적인 체제로 설정하는 바, 전통적인 기능적 경계를 초월하여야 한다. 기능적 경계를 초월한 문제는 모든 유관기능부서의 대표들에게 집합적으로 거론되어야 한다고 가정한다.

#### 4) 지방자치단체에서의 TQM 적용

지방자치단체 수준에서의 TQM 적용기법중 가장 일반적인 것은 품질관리서클(quality circle) 활동이다. 이는 TQM의 다양한 기법중<sup>48)</sup> John Fenwick이 적절히 지적한 바와 같이 공공부문이든 민간부문이든 똑같이 적용가능한 기법이기 때문이다.<sup>49)</sup> 여기서 사례로 제시하는 미국의 Phoenix시 등도 품질관리서클의 활동이 주를 이루고 있다.

1980년대 후반이후 미국의 정부부문, 연방정부기관에서부터 지방자치단체에 이르기까지 행정조직에 대한 TQM의 도입은 R. J. Stupak과 R. B. Garrity가 지적하였듯이 행정학에 있어서 하나의 새로운 패러다임(new paradigm)의 변화라고까지 논의되고 있다.

미국의 지방자치단체에서 이와 같이 TQM이 도입된 이유로는 조직운영 비용 및 서비스제공비용의 절감, 관리와 의사결정에 있어서 직원의 능력활

48) TQM은 앞서 오석홍교수가 지적한 바와 같이 다양한 이론들로부터 개념과 기법을 원용한 바, TQM에서 사용되는 기법은 아주 다양하다. Ernst & Young은 미국내 민간기업에 대한 조사에서 945개의 상이한 품질관리전략을 발견하였다고 보고한 바 있다. Oren Harari, "Ten Reasons Why TQM Doesn't Work," Management Review, (1993.1), p.35.

49) John Fenwick, Managing Local Government, (London: Chapman & Hall, 1995), p.64.

용, 직원의 사기, 기술 및 생산성 향상, 지방자치단체의 이미지 향상, 전통적 관리체제(하향적, 계층제적 체제)의 변화, 고객의 요구에 대한 대응성 제고 등을 그 목적으로 하고 있다. 이렇듯 다양한 목적으로 인하여 각 지방자치단체마다 사용되어지는 수단이나 절차 또한 상이한 형태를 보여주고 있다.

TQM에 대한 명칭 또한 조직에 따라 상이한 용어를 사용하기도 한다. 예컨대 미국 주나 지방정부에 있어서도 Texas주의 Austin시는 BASICS(Building Austin's Standards in Customer Service), Southern California주 Santa Ana시는 TQS(Total Quality Service), California주정부는 QG(Quality Government), Florida주정부는 FQM(Florida Quality Management), New York주정부는 QTP(Quality Through Participation), Ohio주정부는 QStP(Quality Service through Partnership), Texas주정부는 TQI(Total Quality Improvement), Arizona주정부는 QPI(Quality and Productivity Improvement) 등 다양한 명칭으로 불리어지고 있다.

조직관리전략으로서 TQM이 특히, 미국의 공공(행정)부문에서 관심을 끌게 된 주요한 이유는 최근 공공부문 전반에 걸친 행정활동의 민영화가 행정의 전통적인 관리방식을 크게 위협하고 있다는 자각에서이다. TQM과 같이 종래의 전통적 관리와는 완전히 다른 관리철학을 도입하지 않으면 공공부문에서의 민영화가 그 불확실성에도 불구하고 장차 미국의 정부활동을 대신할 가능성이 매우 높게 나타나고 있기 때문이다.

민간부문에서의 품질관리성과에 고무되어 행정부문에 있어서도 품질관리 기법을 도입함으로써 미국의 경우 공공분야의 모든 영역에 걸쳐 유용한 모델을 제공할 것이라는 것이 현재 미국의 추세이다.<sup>50)</sup> 1991년 현재 미국내에

---

50) M. E. Milakovich, "Total Quality management in the Public sector," *National Productivity Review*, 10-2 (1991), p.195.

서는 3,000여개의 민간기업과 40여개의 연방정부기관에서 팀워크, 직원의 적극적 참여, brainstorm과 같은 문제해결기법의 사용, 품질상황판(Quality Storyboards), 파레토분석 및 통계적 품질관리기법 등의 TQM 형태의 관리 기법을 사용하고 있다고 한다.<sup>51)</sup> 한편 주정부수준에서도 대부분의 주에서 TQM이 주요 전략으로 도입되어 있으며, 지방정부의 경우 정확한 통계자료는 없으나 Phoenix, Santa Ana, New York 등 많은 도시에서 전체적 또는 사업별로 품질관리전략을 실시하고 있다.

#### <사례 1: Phoenix시>

Phoenix시<sup>52)</sup>는 특히 지방자치단체의 관리분야에서 좋은 평가를 받아왔는 바, Financial World지는 피닉스시를 미국에서 두 번째로 잘 운영되는 도시로 선정하였으며, 1993년에는 Carl Bertelsmann상을 수상한 것으로 유명하다.<sup>53)</sup> 또한 「Reinventing Government」에서 Osborne과 Gaebler는 규칙중심적(rule-driven) 자치단체라기 보다는 임무지향적(mission-driven) 자치단체의 대표적 예로 제시하고 있다.<sup>54)</sup> Phoenix시는 지방자치단체의 효율적 운

51) 위의 논문, p.198.

52) 피닉스시는 아리조나주에 소재한 면적 469.2 평방마일, 인구 1,149,417명(1996년)으로 미국에서 10번째로 큰 도시이며, 정부형태는 의회-지배인(council-manager)이다. 시의 지출규모는 1996년 현재 559,197,000달러로서 미국 내에서도 가장 높은 수준이다. Phoenix, 1996 REPORT, pp.18-20; 사례는 A. J. Pfister & M. R. V. Wart, "TQM in Local Government: Case Examples," J. P. West (ed.), Quality Management Today: What Local Government Need to Know, (ICMA, 1995)와 J. J. Kline, "Total Quality Management in Local Government," Government Finance Review, (1992, 8)의 내용을 발췌·요약함.

53) Carl Bertelsmann상은 독일의 Carl Bertelsmann재단이 연도마다 다른 수상분야를 선정하여 전세계를 대상으로 수상자를 선정한다. 1993년의 경우 '지방정부의 민주성과 효율성(democracy and efficiency in local government)을 수상분야로 정하여 Phoenix시와 뉴질랜드의 Christchurch시를 공동수상자로 선정하였다. Bertelsmann Foundation (1993), "United States of America: Phoenix," Bertelsmann Foundation (ed.), Carl Bertelsmann Prize: Democracy and Efficiency in Local Government, Vol.1, Bertelsmann Foundation Publishers.

영을 위하여 민간위탁을 비롯하여 다양한 민간기법들을 적용하여 왔는데, TQM도 그중 하나이다.<sup>54)</sup> 1991년 시의 몇몇 부서에서 품질관리를 시범적으로 시작되었고, 그 결과는 매우 고무적이었다. 이에 따라 관련 팀의 관리자 들은 시가 보다 효과적으로 품질관리활동을 추진하기 위하여 위원회창설을 주장하였는데, 이들이 주장하는 품질관리의 방향은 시가 추진하고 있던 자원감소에 초점을 둔 생산성개선프로그램을 보다 포괄적인 TQM개념을 가지도록 재조직하는 것이었다.

Phoenix시는 TQM의 집행에 있어서 우선 시지배인의 스텝진과 모든 부서의 長들을 포함하는 관리집행팀에게 초기의 전략적 품질기획마련을 위한 책임을 부여하였다. 이에 따라 관리집행팀은 말콤발드리지기준을 일부 수정한 8요소의 품질모델을 제시하였다. 8요소중 고객만족이 핵심적 가치로 선정되었으며, 품질관리의 8번째 요소로는 감소된 순환시간(reduced cycle time)이 추가되었다.

미국에서 가장 대표적인 TQM모형 및 평가기준은 말콤발드리지상(Malcolm Baldrige National Quality Award)이다. 말콤발드리지상은 1987년 레이건 대통령에 의하여 제정되었는데, 당시 미국의 상무장관이었던 Malcolm Baldrige의 이름을 딴 것으로 고객만족을 향상시키는 기업환경과 경영활동을 정부수준에서 평가하여 미국의 기업경쟁력을 제고시킨다는 목적에서 출발하였다. 이는 비록 민간부문에 대한 평가모형으로 제시되었지만, 연방정부기관을 비롯하여(Federal Quality Institute에서 제정한 The President's Quality Award나 Quality Improvement Prototype Award는 말

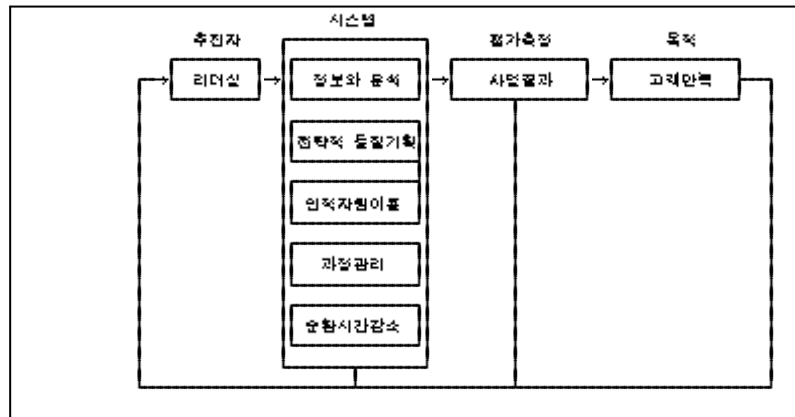
---

54) Osborne, D. & T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, (New York: A Plume Book, 1992).

55) 피닉스시의 품질관리활동의 공식명칭은 QI(Quality Improvement)이다.

콤발드리지모형을 기준으로 거의 유사하게 만들어졌다), 지방자치단체에서도 동일하게 또는 일부 수정하여 TQM 적용의 모형 및 평가기준으로 삼고 있다. 다음 말콤발드리지모형과 평가기준은 지방자치단체에서 TQM이 운영되어지는 과정과 그 주안점이 어디에 있는가를 잘 보여준다.

<그림 3-3> Phoenix시의 TQM Model



시가 품질관리의 개념을 도입하였지만, 그 집행은 분권화되었다. 피닉스시는 다른 지방자치단체와 달리 상세한 품질업무명세서를 만들지 않았고, 품질관리를 설계하기 위하여 외부자문가를 위촉하지도 않았다. 시의 각 부서들은 품질관리를 적용하도록 고무되었으나, 표준화된 방법론의 사용이나 각 부서별로 특정한 결과의 성취요구 등의 압력을 받지 않았다. 이에 따라 일부부서는 열정을 가지고 품질관리를 시작하였고, 반면 일부부서는 1992년의 全市的 품질위원회가 만들어질 때까지 거의 관심을 기울이지 않았다.

<표 3-14> Malcolm Baldrige National Quality (1996)

평가항목	배점
1.0 리더십(Leadership)	90
1.1 최고관리자의 리더십(Senior Executive Leadership)	45
1.2 리십시스템체와 조직(Leadership System and Organization)	25
1.3 공적대중성과 시민성(Public Responsibility and Corporate Citizenship)	20
2.0 정보와 분석(Information and Analysis)	75
2.1 정보와 자료의 관리(Management of Information and Data)	20
2.2 경쟁비교와 벤치마킹(Competitive Comparison and Benchmarking)	15
2.3 기업자료의 분석 및 이용(Analysis and Use of Company-Level Data)	40
3.0 전략적 기획(Strategic Planning)	55
3.1 전략개발(Strategic Development)	35
3.2 전략시행(Strategic Deployment)	20
4.0 인적자원의 개발과 관리(Human Resource Development and management)	140
4.1 인적자원의 기획과 평가(Human Resource Planning and Evaluation)	20
4.2 업무수행체계(High Performance Work System)	45
4.3 종업원의 교육·훈련 (Employee Education, Training and Development)	50
4.4 종업원의 복지와 만족감(Employee Well-Being and Satisfaction)	25
5.0 과정관리(Process Management)	140
5.1 제품과 서비스의 디자인 및 도입 (Design and Introduction of Products and Services)	40
5.2 과정관리: 제품과 서비스의 생산 및 전달 (Process Management: Product and Service Production and Delivery)	40
5.3 과정관리: 지원서비스(Process management: Support Services)	30
5.4 공급자업무의 관리(management of Supplier Performance)	30
6.0 사업결과(Business Results)	250
6.1 제품과 서비스의 품질(Product and Service Quality Results)	75
6.2 기업운영과 재정결과(Company Operational and Financial Results)	110
6.3 인적자원결과(Human Resource Results)	35
6.4 공급자의 업무수행결과(Supplier Performance Results)	30
7.0 고객만족(Customer Focus and Satisfaction)	250
7.1 고객과 시장에 대한 지식(Customer and market Knowledge)	30
7.2 고객관리(Customer Relationship management)	30
7.3 고객만족의 결정(Customer Satisfaction Determination)	30
7.4 고객만족의 결과(Customer Satisfaction Results)	160
총 점	1000



출처: National Institute of Standards and Technology, *Malcolm Baldrige National Quality Award 1995 Award Criteria*, 1995.

1992년 전시적 품질위원회는 업무수행의 기준으로서 품질관리가 확대되고, 이것이 모든 부서에 장려되어야 한다고 주장하였다. 이후 품질관리가 기본적으로 분권화를 토대로 하지만, 시는 보다 협력적 형태를 강화하고 품질문화의 조직내적 침투를 위하여 집권화의 경향을 보여 주었다.

이에 따라, 품질관리서클의 활용이 많은 부서에 광범위하게 확산되었는데, 예를 들면 Neighborhood Services Department의 과정개선팀(Process Improvement Team)은 '불만해소의 대응시간 감소'를 주제로 선정하였고, Municipal Court의 고객대응과정개선팀(Correspondence Process Improvement Team)은 '유입우편물의 효율적 처리를 통한 고객과 직원의 만족도 제고'를 주제로 하였다. 이외에도 7개의 주요 특별팀(ad hoc teams)이 만들어졌는데, Information Team, "Make-It-Happen" Team, Safety & Training Team, People Team, Clean Team, Dream Team 등이 그것이다.

한편, 선거직 관료들은 품질관리에 대하여 보고를 받고 그 발전과정을 따르려고는 하였지만, TQM개발과 집행에 있어서 큰 역할을 하지는 못한 것으로 나타났다.

Phoenix시는 이상과 같은 TQM활동이 직원의 권한을 강화하고, 고객만족을 가져왔다고 지적한다. 한 예로 일선공무원들은 그들 스스로를 전체 시를 대표하는 존재로 보고 있다. 많은 부서는 지금 그들 스스로를 단순히 기술적 자원을 제공하는 전문가로서 보다는 고객서비스의 제공단위로서 인식하고 있다. 또 한 예로 경찰국의 간부들은 지역주민들과의 일련의 토론을 통하여 많은 주민들이 경찰업무중에서도 미아찾기에 높은 우선순위를 두고 있

음을 알았다. 환류과정에서의 이러한 결과를 토대로, 경찰국은 전문가로서 다른 사항에 비록 우선순위를 두고 있었지만, 주민의 의견을 받아들여 미아 찾기를 우선순위로 상정하였다.

Phoenix의 TQM프로그램은 후술할 Santa Ana시와 달리 문헌상에서 제시되는 많은 특징들을 결여하고 있다. 예컨대 시전체의 훈련프로그램이나 상세한 전략적 품질계획을 가지고 있지 않았다는 점이다. 그러나 시는 상위 관리수준에서 TQM의 개념을 연구하고 토의하여, 품질원칙을 적용하고, 각 부서의 품질관리를 지원하기 위한 자원을 배분하였다. 시가 상위 및 중간관리자들을 관여시키는데 있어서 상당히 성공적이었으나, 일선직원의 경우 직접적인 관여는 느리게 진행되었다고 지적된다.

분권화된 접근방법으로 인하여 각 부서의 오너십은 상대적으로 확산되었지만, TQM노력에 크게 영향을 받지 않은 부서도 존재하였다. 선도적 부서가 후발부서를 위하여 모델을 만들었지만, 느린 부서에 대한 격려와 자극이 요구되었다는 것이다. 그러나 시는 TQM에 대한 참여를 강요하고자 하지는 않았다. 몇몇 부서들은 TQM을 조직문화를 바꾸는 프로그램으로서라기 보다는 단순한 사업방식으로 보기도 하였다. 한편, 일부 직원들은 TQM에 대한 그들의 회의론을 극복하지 못하였고, 다른 프로그램과 마찬가지로 시간이 지나면 흐지부지해질 것으로 TQM을 보는 경우도 있었던 것으로 조사되었다.

### <사례 2: Santa Ana市>

캘리포니아주 Santa Ana시는 인구가 약 300,000명(1990년 기준)이며, 시의 직원은 대략 1,600명 정도이다. Santa Ana시는 미국에서도 가장 급속히 성장하는 도시중 하나로 1984년 이후 인구가 약 50% 증가하였다. Santa

Ana시의 정부형태는 위원회-지배인형(council-manager form)이다.

1991년에서 1994년 사이 시예산은 2,000만 달러이상 삭감되었고, 일부 시 직원에 대한 일시적 해고가 있었지만, 시는 캘리포니아주정부의 예산문제를 예측하고 있었기 때문에 예산삭감의 충격을 완화하기 위한 준비를 하여왔다. TQM은 그러한 사전대비작업의 일환으로서, 1996년 시지배인으로 임명된 David Ream이 시의 전체적인 조직문화의 변동필요성을 확인하고, 이를 위하여 부지배인의 '품질관리에 대한 Deming의 개념'견의를 받아들임으로서 시행정에 도입되었다.

1998년, Santa Ana시는 품질개선을 위한 시범프로그램을 착수하였으나, 그 결과는 실패였다. 실패요인에 대한 분석결과, Ream은 전체적인 비전 가치 및 시의 임무에 대한 상위관리팀의 명확화와 최고관리층(top)으로부터의 추진필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 Ream은 부지배인들에게 품질개선이 Santa Ana시를 위하여 이익을 제공하여 줄 수 있는가와 그들이 품질개선노력의 추진을 원하는가를 질문하였고, 이 두 질문에 대하여 'Yes'라는 대답을 이끌어 내었다.

이에 따라 시는 TQM에 대한 두 번째 시도를 추진하였는데, 참여적 과정을 통하여 ① 품질관리를 주도하기 위한 목적과 비전의 제시, ② 이러한 목적과 비전을 추진하고 이끌 가치의 설정, ③ 시전체적 목적의 지지를 위한 특정 부서별 목적과 수단을 설정하였다. 이렇게 하여 부서별 노력과 자원은 시전체적 목적의 지원을 위하여 배열되었으며, 이에 따라 부서적 목적의 개발은 부서단위사이의 협력과 협상이 요구되어졌다. 이와 같은 과정의 중요한 이점중 하나가 팀웍의 증가이다.

과거 1차로 시도되었던 파일럿프로젝트는 팀훈련을 강조하였다. 그러나 후에 팀멤버들이 그들의 자리로 돌아왔을 때 관리자나 감독으로부터 부적절

한 대우를 받았을 뿐만 아니라, 더하여 파일럿프로젝트에서의 팀훈련은 공공부문중심적이 아니었다. 그러나 2차시도에서는 보다 공공문제와 관련된 개선에 초점을 두었다. 또한, 관리자와 감독들의 이해와 지지를 위하여 2일간의 품질개선환경에서의 새로운 역할을 포함하는 '품질리더십 오리엔테이션'(quality leadership orientation)을 개최하였다. 그리고 관리자나 감독들로부터 지지를 얻은 문제에 대하여 해결책을 모색하는 팀은 문제를 다루기위하여 자문위원회와 품질코치에게 자문을 구할 수 있도록 하였다.

초기 팀훈련은 외부자문가에 의하여 개발되었지만, 현재는 비용감소를 위하여 완전히 내부적 지원으로 전환되었다. 비관리직 직원들도 품질의 기본 개념, 팀기술개발, 기본적 품질수단 등을 포함하는 1주일간의 프로그램에 참여하여, 시직원의 33%가 팀훈련을 받았으며, 품질관리의 역사와 기초내용에 대한 정보가 전직원에게 제공되었다.

집행관리팀은 품질관리에 대한 총괄적인 책임을 지며, 이외에 Santa Ana 시의 주요 부서 전체를 대표하는 4명의 집행관(executives)과 8명의 품질코치로 구성된 품질기획팀이 있어 TQM 실시의 주도적 역할을 담당하고 있다. 그리고 시에는 77명의 품질코치가 있어 품질관리의 선도자(mentors)로서 기능하고 있다.

목적, 비전, 가치의 개발은 품질관리를 위한 장기적 과정으로서 내부관리 과정에서 수행되어진다. 한편, 의회는 품질개선과정에 대한 정보를 제공받고, 품질개선을 위한 훈련예산 등을 승인하지만 여타 지방자치단체의 예에서와 같이 그 과정에 직접적으로 참여하지는 않았다.

Santa Ana시의 품질개선은 많은 주요한 성과를 거두었다고 평가하는데, 첫째, 조직구성원 전체의 강력한 지지가 포함된 참여과정을 통하여, Santa Ana시는 목표와 비전, 가치체계를 수립할 수 있었다.

둘째, Santa Ana시는 시의 전체적 목적에 맞게 부서적 목적을 배열하는데 성공하였는 바, 현재 각 부서는 다기능간 문제와 프로젝트(cross-functional problems and projects)에 대한 공동작업을 통하여 보다 효과적으로 변모하였다.

셋째, 품질관리추진을 후원하고 품질관리팀의 성공적 운영을 보장하기 위하여 Santa Ana시는 품질개선훈련프로그램을 도입하고, 조직전반에 대한 지문과 지침을 제공하는 품질코치를 두는 등 강력한 품질하부구조(quality infrastructure)를 구축할 수 있었다.

넷째, 이상과 같은 과정을 통하여 Santa Ana시는 고객의 요구에 대응하는 시간을 줄이고 서비스를 보다 제고하는 등의 개선을 실현하였다고 자평하고 있다. 그러나, 그 결과를 계량화하는 것에 대하여는 어려움을 표시하고 있다.

### 3. 地方自治團體 行政改革의 評價

미국의 경우 다양하고 수많은 지방자치단체의 존재로 인하여 위 몇 가지 사례를 통하여 지방행정개혁의 특징적 측면을 모두 보여주기는 무리라고 할 수 있다. 그러나 고객서비스기준과 TQM에 대한 지방자치단체의 도입노력을 통하여 지방자치단체의 행정개혁 흐름이 고객만족을 위한 품질관리제고의 측면으로 나아가고 있다는 것을 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

각각의 사례에 대하여 그것이 갖는 긍정적·부정적 측면을 살펴보면, 우선 고객서비스기준의 경우 고객서비스에 대한 기준설정과 성과측정을 통하여 서비스의 개선을 가져왔다는 긍정적 측면과 함께, 서비스의 목적과 측정 시스템 사이의 혼란유발을 초래하였다는 부정적 비판을 아울러 가지고 있

다. 즉, 일부 공무원들은 그들의 직무를 측정시스템을 극복하기 위한 것으로 봄에 따라, 고객의 만족이나 서비스의 질적 개선보다는 수치를 맞추고 조작하는데 더 관심을 가지는 이른바 목표와 수단의 전도현상이 발생하는 경우도 있다는 것이다.

다음, TQM에 대해서는 한편으로는 패러다임의 변동, 조직혁신 변화를 위한 힘으로 보여지는 반면, 다른 한편으로는 너무 야심적이고, 위협적이며 심지어 위험한 것으로 보이기 까지 한다고 논의된다.<sup>56)</sup> 따라서 TQM에 대해서는 기능에 대한 긍정론과 함께 부정적 측면에 대한 강조 역시 함께 존재한다.

먼저, 긍정적 기능을 보면 TQM은 일반적으로 제품/서비스의 품질향상시키며, 품질관리시스템의 구축을 통한 경쟁체제를 구축하고, 생산성 향상 및 장기적 비용절감과 조직구성원의 사기진작과 동기부여를 유발시킨다고 알려져 있다. 여기서는 논의되는 제 효과중 TQM의 주요 구성요소를 중심으로 그에 대한 긍정적 기능을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 고객중심적 행정체제를 구축하게 하여준다고 한다. 고객은 궁극적으로 품질의 최종판단자이며, 그 판단의 기준은 고객이 만족을 느끼는 정도이다. 고객은 그들이 제공받는 서비스에 대한 의식을 비교함으로써 판단하게 된다.<sup>57)</sup> 품질의 기준은 공급자가 판단하는 것이 아니라 고객에 의하여 결정된다는 것이다. 그런데 TQM은 품질향상을 통한 고객만족을 최종목적으로 하고 있는 바, 공무원들의 행태를 고객중심적으로 전환하게 된다는 것이다. 그러므로 D. E. McNabb와 F. T. Sopic은 TQM이 조직으로 하여금

56) Abu Zayed, Mohammed A. Q., Total Quality Management: The Case for the Public Sector, Ph.D. Dissertation (Portland University, 1994), p.50.

57) John Haywood-Farmer, "A Conceptual Model of Service Quality," [JOPM], 8-6 (1987), p.19.

고객만족을 최우선으로 두도록 한다고 지적한다.<sup>58)</sup> 뿐만 아니라, 조직의 구성원과 고객이 상호보완적으로 조직의 정책결정에 참여하는 것은 실제적인 측면에서 뿐만 아니라 이데올로기적 측면에서도 중요성을 갖는다고 한 지적<sup>59)</sup> 역시 중요한 효과가 아닐 수 없다.

둘째, 조직구조의 분권화와 전체의 참여유도는 조직구성원의 권한강화와 함께 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 마련하여 준다.<sup>60)</sup> TQM은 종래 계층제적 상층부에 집중되어 있던 권위를 조직의 리더, 전문가, 구성원 등으로 구성된 팀체제내로 분권화함으로써, 품질관리조직은 전통적 계층제조조직과 비교하여 탄력성·신축성을 그 특징으로 한다. 그러므로 TQM은 조직구성원의 전체 참여와 권한 및 책임의 부여를 통하여 조직내 인간관계를 원활하게 하고 사기를 진작시킨다고 한다. Ishikawa는 TQM의 이점을 논하면서 이는 조직내에 확실하게 분권화와 권한의 위임을 촉진시킨다고 한다.<sup>61)</sup>

셋째, TQM은 조직활동의 지속적 개선을 위한 창의적·쇄신적 행태를 부여한다. 지속적으로 변동하는 고객의 요구에 대응하기 위해서는 품질향상을 위한 지속적인 노력이 필요하며, 사실상 모든 고객이 100% 만족하지 않으므로 고객의 만족도를 지속적으로 향상시키는 것이야말로 품질향상을 위한 길이라고 할 수 있다. TQM은 D. Ciampa의 논의(아래 표 참조)에서도 보는

58) D. E. McNabb & F. T. Sopic, 앞의 논문, p.368.

59) B. Guy Peters에 의하면 이러한 점은 TQM이 비록 민간부문으로부터 도입되었지만 민간부문의 시장모형과 매우 상이함을 지적하고 있다. 즉 참여모형으로서의 TQM은 물질적 인센티브보다 '공동체적'인 조직적·정치적 삶이라고 하는 인센티브에 의하여 더 동기부여되어진다고 가정한다. B. Guy Peters, 앞의 책, p.66.

60) G. Zeitz, "Employees Attitudes toward Total Quality Management in an EPA Regional Office," *Administration & Society*, 28-1, (1996), p.134; 이러한 사실은 TQM이 기본적으로 행태이론의 X이론 보다 Y이론에 입각하고 있음을 보여준다. James S. Bowman, "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management," *PAR*, 54-2 (1994), p.135.

61) S. Hill, 앞의 논문, p.555.

바와 같이, 적극성, 혁신적 사고, 미래에 대한 비전 등을 통하여 지속적인 개선을 위한 조직문화를 형성하게 되는 것이다.

물론, TQM에 대하여 부정적 입장이 없는 것은 아니다. TQM에 대한 앞서의 긍정적 기능에 대한 논의에도 불구하고, Oren Harari를 비롯한 일부의 논자들은 제시된 각각의 긍정적 효과에 대하여 반대의 입장을 보이고 있다. Harari는 TQM이 내부과정에 보다 초점을 둬으로써 외적 요인을 도외시하게 된다고 비판한다. 현재 대부분의 TQM프로그램은 관리자와 비관리자들을 내부관계에만 초점을 두도록 최면을 걸고 있는 바, 그 원인으로 내부성 과측정이 적합한 지표 및 기술적 설명이 가진 편견을 제시한다.<sup>62)</sup> 대표적인 예로 말콤발드리지상을 들고 있는데, 여기에 대하여는 L. A. Willson와 R. F. Durant 역시 조직이 TQM을 수행하면서 실제적인 품질개선에 초점을 두기보다신 품질관리상의 수상기준에 만족시키고자하는, 이른바 목표대치(goal displacement)의 현상을 들고 있다.<sup>63)</sup> 또한 TQM은 조직 구성원 전체의 참여와 책임감부여를 통하여 조직의 분수의 분권화와 사기를 진작시킨다는 주장에 대하여서도, TQM 그자체가 성가진(cumbersome) 관료제를 만들며 그에 따라 오히려 조직 구성원의 사기를 저하시킨다고 반박한다.<sup>64)</sup> J. C. Shaffer 역시 관료제와 TQM의 관계를 논하면서 엄격한 계층제는 결국 TQM을 위한 노력을 무효화하게 된다<sup>65)</sup>고 하여 그 성과에 대한 부정적 입장을 취하고 있다.

TQM은 일련의 측정수단 및 방법론을 가지고 내부과정을 표준화하고 루

62) Oren Harari, "Ten Reasons Why TQM Doesn't Work," Management Review, (Jan, 1993), p.33.

63) Laura A. Wilson & Robert F. Durant, "Evaluating TQM: The Case for a Theort Driven Approach," PAR, 54-2, (1994), p.139.

64) Oren Harari, 앞의 논문, p.34, pp.37-38.

65) Abu Zayed, op cit., p.47.



진화하고자 한다는 것이다. 이때 조직의 외부환경 또한 루틴하고 표준화되어 있다면 문제가 없을 것이나, 외부환경은 그렇지 못하다. 고객의 선호와 선택은 끊임없이 진화하고 변하며, 그에 따라 제품과 서비스 역시 끊임없이 진화하고 변해야만 하기 때문이다. 그러므로 Harari는 TQM이 무결점에 집착하는 내부화된 루틴은 흔히 제품과 서비스의 새로운 개발을 지연시키는 위험한 만족이라고 경고한다<sup>66)</sup> J. Walter 역시 공공부문에서의 TQM 시행이 전반적 개혁보다는 부문적 성공의 측정에 집착하고 있다고 지적<sup>67)</sup>하여 TQM의 개혁적 성격에 대하여 부정적 입장을 취하고 있다.

### 第3節 英國 地方自治團體의 行政改革

#### 1. 地方自治團體 行政改革의 推進背景

영국 역시 지방자치단체 수준에서 개혁의 필요성이 제기된 것은 1970년 대로 거슬러 올라간다. 1974년 H. Wilson을 수상으로 노동당이 정권을 잡으면서, 지방자치단체는 복지사업의 확대와 더불어 방만한 지출을 만끽할 수 있었다. 이러한 지출의 증대는 지방자치단체가 자체적으로 거둘 수 있는 세원의 결정에 재량을 가지고 있었으며, 또한 중앙정부로부터의 충분한 자금 지원이 있었기에 가능하였다.

66) Oren Harari, p.37; Oren Harari의 이러한 주장에 대하여 Cindy Pettit은 권적으로 Harari가 TQM을 잘못 이해하고 있으며, TQM을 아주 협의로 정의함으로써 고객의 기대에 관심이 없는 통제적과정관리로만 보고 있다고 논박한다. Cindy Pettit, "More on TQM," Management Review, (June, 1993), p.6.

67) J. Walter, "TQM: Surviving the Cynics," Governing (September, 1994).

그러나 70년대 중반부터 시작된 심각한 경기침체와 통화위기는 영국경제를 급격하게 침체시켰다. 더구나, 1976년 광범위한 공공지출삭감을 조건으로 IMF로부터 차관을 들여오면서 사정은 더욱 악화되었다. 이에 대처하여 L. J. Callaghan을 수반으로 하는 노동당정권은 지방자치단체의 지출을 억제하는 일련의 조치를 취하였으나, 보수당의 눈에는 ‘지방자치단체는 여전히 낭비적이고(wasteful), 방탕하며(profligate), 무책임하고(irresponsible), 대응성이 결여되어 있으며(unaccountable), 사치스럽고(luxurious), 통제할 수 없는(out of control) 조직’<sup>68)</sup>으로 평가되었다.

1979년 들어선 보수당정권의 M. Thatcher는 강력한 지도력하에 공기업민영화, Next Step제도 등을 통하여 정부의 비용절감과 생산성향상을 위하여 기업적인 경영혁신방안을 광범위하게 추진하게 되었다. 대처수상의 뒤를 이은 메이저수상도 1991년 시민헌장제도를 도입하여 공공서비스의 질향상과 정부부문의 책임성 및 대응성 제고를 도모하였다.

중앙정부를 중심으로 시작된 영국의 정부혁신 노력은 1990년대 중반이후 점차 지방자치단체로 확산되면서 공공서비스분야에 ‘시장원리’와 ‘경쟁원리’를 도입하고, 개인에게 선택권을 확대하는 등 효율적이고 고객지향적인 지방행정을 구축하기 위한 노력을 전개하고 있다.

## 2. 地方自治團體 行政改革事例

### 가. 義務競爭入札制度(CCT)

#### 1) CCT의 개념 및 도입체계

영국의 지방자치단체에서 시행되고 있는 CCT(Compulsory competitive

68) 이원희, “영국 보수당 정권하의 지방재정개혁의 과정과 평가,” 한국정책학회보, 제5권 제1호 (1996), p.291.

tendering)란 지방자치단체가 제공하는 일정 공공서비스에 대하여 지방자치단체와 관련민간기업이 함께 입찰에 참여하고 그 중에서 낙찰된 기관이 특정 공공서비스를 공급하도록 하는 제도이다.<sup>69)</sup> 즉, 지방자치단체가 직영사업으로 어떤 행정서비스를 주민에게 공급하고자 할 때는 반드시 먼저 해당서비스의 공급을 경쟁입찰에 부쳐야 하며, 서비스공급을 민간부문에서 하는 것보다 지방자치단체가 직접 제공하는 것이 보다 효율적이라는 사실이 입증되었을 경우에만 직영으로 공급하도록 하는 것이다. 이때, 지방자치단체 내부부서에 낙찰될 경우 지방자치단체내에 별도의 기구, 즉 직접서비스부서(DSO: Direct Service Organization) 또는 직접노동부서(DLO: Direct Labour Organization)를 두어 업무를 수행케 하고 있다.

이러한 OCT의 기본 취지는 공개경쟁입찰을 통하여 능력있고, 책임감있는 사업주체에게 공공서비스의 공급권을 부여함으로써 주민들에게 값싸고 질 좋은 서비스를 제공하기 위한 것이다. 보다 구체적 목적으로 OCT는 지방자치단체의 업무에 강제적으로 경쟁을 도입함으로써 행정서비스의 생산성과 효율성을 제고시키는데 목적이 있다. 보다 구체적으로 ① 민간과의 경쟁을 통하여 예산을 절감하고, ② 경쟁을 통하여 원가개념에 대한 인식과 공공지출의 가치(VFM)를 제고하며, ③ 고객인 주민들에게 보다 싼 비용으로 높은 질의 서비스를 제공하고, ④ 입찰대상인 서비스업무를 구체화하는 과정을 통하여 업무내용과 계준을 보다 명료하게 하는데 그 목적을 두고있다.<sup>70)</sup>

OCT를 적용하는데 있어서 내부입찰자와 국내외의 민간입찰자간의 공정한 경쟁입찰을 위하여 지방자치단체는 다음과 같은 과정을 반드시 따라야

69) 임성일, 영국의 지방정부 (서울: 법경사, 1996), p.370.

70) 이계식, 중앙·지방정부 관계의 재정립: 영국 지방자치의 경험과 교훈, (한국개발연구원, 1996), p.12.

한다.

첫째, 외부계약자의 리스트를 작성하고 최소한 3명의 응찰자를 초청하여 경쟁입찰이 이루어져야 한다.

둘째, 그 지역에서 최소한 하나의 신문과 EC의 정기간행물에 업무계약을 위한 입찰자를 구하는 광고를 게재하고 계약에 관한 상세한 내역을 작성하여야 한다.

셋째, 내부부서(DCS)가 계약을 획득할 경우 이 부서는 통상적인 계약조건 이외에도 사용자본의 일정수익율(최초 5% 이후 6%)을 달성하는 것이 요구된다.

OCT가 적용되는 사업부문에 있어서 지방자치단체가 민간부문과의 경쟁에서 이겨 사업을 수행하는 경우 해당 부서는 독립회계를 설치하여 사업을 운영하고, 매년 환경부장관에게 보고서를 제출토록 하고 있다. 또한 지방자치단체가 특정 서비스를 직접 공급하는 경우에는 지방자치단체의 공급가격과 민간기업의 공급가격을 상호 비교할 수 있도록 공표토록 하고 있다.

OCT의 효과적인 운영을 담보하기 위하여 환경부장관에게 지방자치단체가 경쟁절차나 법을 무시하거나 의무경쟁입찰사업과 관련된 재정목표를 이행하지 않을 경우에는 적절한 법적 제재를 가할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한, 1998년에는 지방정부법에 반경쟁행위(anti-competitive behavior) 개념을 도입하여 OCT와 관련된 불공정경쟁을 제도적으로 방지하였다. 즉, 지방자치단체가 자체조직을 통하여 의무경쟁입찰 대상사업을 수행하기로 결정하는 경우 민간부문과의 경쟁입찰과정에서 경쟁을 제한, 왜곡, 방해하는 효과를 야기하는 행위를 맹백히 금지시켰다. 이는 1992년의 지방정부법, 1993년과 1995년의 지방정부 DSO 경쟁규칙(S I 1993/848 and Amendment Regulation S II 1995/1336) 및 1996년의 환경부 회보(Circular) 5/96 등을

통하여 보다 강화되었다.<sup>71)</sup> 1996년 현재 CCT 사업에 대한 대한 DSO의 점유율은 다음 두 개의 <표 3-15>에 잘 나타나 있다.

<표 3-15> 서비스의 부문별 경쟁수준

	건 물 청 소	쓰레기 수 거	기 타 청 소	차 량 관 리	급 식 (Ed & Wel)	급 식 (기 타)	운동장 관 리	스포츠 체 겨	전 체
신청	254	128	124	120	78	110	142	68	128
설문지완성	17.1	109	10.3	8.4	58	81	113	5.1	98
초청	85	6.1	6.5	5.7	46	58	73	3.9	60
응찰	49	3.6	3.5	2.8	22	24	43	1.8	32
DSO의 시장점유율	41.5	62.2	62.4	71.2	69.6	59.6	53.3	79.4	55.5

출처: Local Government Management Board, CCT Information Service, Survey Report No.14, 1996.12.

<표 3-16> 자치단체 유형별 CCT 대상사업의 DSO 점유율

	건 물 청 소	쓰레기 수 거	기 타 청 소	차 량 관 리	급 식 (Ed & Wel)	급 식 (기 타)	운동장 관 리	스포츠 체 겨
Shire Districts	36.8	55.4	58.0	62.3	-	47.6	55.8	73.9
Met Districts	79.3	62.9	67.0	92.9	94.7	100.0	81.8	100.0
Counties	31.9	-	42.4	55.8	55.7	45.2	30.6	-
London Boroughs	38.6	53.1	52.9	58.0	60.0	51.6	47.5	68.5
Unitary Authorities	75.5	66.8	91.7	92.7	83.3	66.7	72.4	69.5
기타	40.0	-	-	-	-	50.0	25.0	-
총계	41.5	62.2	62.6	71.2	69.6	59.6	53.3	79.4

출처: Local Government Management Board, CCT Information Service, Survey Report No.14, 1996.12.

71) 1995년 동안, 환경부는 66건의 반경쟁행위를 확인하였다. 유형별로는 최저가가 아닌 DLO/DSO의 입찰가격을 수용한 것이 전체의 33%로 가장 많고, 다음으로 는 계약조건위반, 입찰절차의 문제가 각각 13%, 그의 입찰리스트상에서의 배제, 계약패키지에 따른 문제 등이 지적되었다. Internet Data, "Introduction to CCT," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.

## 2) CCT의 주요사업 및 추진현황

1990년 CCT가 최초로 도입될 당시에는 건설관리업무, 도로관련사업, 상하수도건설 등의 사업에 국한되었으나, 1998년 쓰레기수거, 건물 및 기타청소작업, 급식서비스, 차량관련서비스, 레저관련서비스 등 블루칼라업무 전반으로 확대·시행되었다. 이후 1992년에 와서는 건축·설계 등 건설과 관련된 전문서비스, 법률서비스, 공무원훈련, 재무, 인사관리업무를 비롯한 일반행정서비스 등 화이트칼라업무에까지 CCT가 확대되어, London과 Metropolitan 자치단체에서 1996년부터 첫 번째 단계의 집행이 시작되었다.<sup>72)</sup>

## 5) CCT의 미래

1997년 노동당이 정권을 잡고나서부터 변화움직임이 나타나고 있다. 1997년 6월 2일 Hilary Armstrong (Minister for Local Government & Housing)은 기존 CCT 체계에 대한 검토하고 이를 Best Value로 대체하는 계획을 발표하였으며, 같은날 Ran Davies(Welsh Secretary)는 스코틀랜드내에서 CCT의 적용유예를 확대하는 제안을 발표하였다.<sup>73)</sup> 아직 Best Value 프로그램이 구체적으로 완비되지는 않았지만, Hilary의 발표시 함께 제시된 12원칙을 통하여 전체적 윤곽을 파악할 수 있다. 현재 영국정부는 기존의 CCT를 Best Value로 대체하는 입법안을 마련중에 있으며, 이와 함께 Best Value 추진을 위한 기본원칙에 따라 2~3년을 기간으로 하여 Best Value 시범사업(pilot project)를 마련하고 있다.<sup>74)</sup> 이러한 Best Value 시범사업은

72) 전문적 서비스, 즉 화이트칼라업무에 대한 CCT 시행년도는 다소 늦추어지는 경향이 있다. 시기는 각 자치단체 유형별로 다양하게 정하여져 있는데, 각각의 구체적 시행시기는 Department of Environment · Welsh Office, *Consultation Paper*, (1996)을 참조.

73) Department of the Environment · Local Government Association · Welsh Office, "CCT Review Group Joint Statement," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>

74) Best Value 시범사업에 대한 보다 상세한 내용은 Internet Data, "Criteria for

늦어도 1998년 4월 1일 이전에 실시될 예정이다.

#### <사례: London市 Wandsworth區>

Wandsworth구<sup>75)</sup>는 대처정부에 의하여 지방자치단체 업무의 경쟁입찰이 강제되기 이전부터 경쟁입찰제도를 선도적으로 도입하여 실시하여 왔으며, 1990년이래 현재까지 1억1천만파운드이상의 누적적 비용절감효과를 달성함으로써 OCT의 대표적 성공사례로 꼽히고 있다.

#### 민간회사로 업무가 위탁된 경우

구청의 업무가 민간회사로 위탁된 경우에는 사회체육과의 구민체육관 관리업무를 들 수 있다. Wandsworth구청은 서비스업무에 대한 시장성 테스트를 통하여 반드시 지방자치단체가 이를 수행해야 되는기를 우선 판단하게 된다. 여기서 지방자치단체에서 반드시 수행할 필요는 없다고 판단될 경우 해당 서비스업무는 내부부서와 민간업체간 경쟁입찰을 통하여 공급자가 결정되는 것이다.

사회체육과 역시 이러한 시장성테스트를 거쳐 1998년 경쟁입찰이 결정되었다. OCT 적용방침에 따라 사회체육과는 입찰을 위한 그룹을 조직하게 되었는데, 당시 사회체육과는 민간입찰자 1개사와 경쟁하여 해당 업무를 낙찰 받았다(서비스의 공급기간은 1998년부터 1999년 까지였다).

---

Project Selection," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm> 를 참조

75) Wandsworth구는 내런던(Inner London)에 위치하고 있으며, 인구는 약 25만명이다. 지방행정개혁의 대표적 사례로 거론되고 있는 Wandsworth구는 공공서비스에 대한 주민의 만족도가 1992년 이후 지속적으로 95%를 넘고 있으며, 행정절감액으로 주민의 council tax를 대신하여 1992년 이후 council tax를 징수하지 않는 것으로도 유명하다. Wandsworth구의 사례는 구의 내부자료를 참고로 재편집된 것임.

1994년 계약기간이 만료됨에 따라 해당 업무는 재입찰대상이 되었다. 향 후 6년간의 구민체육관 운영을 놓고 다시 응찰한 구청 사회체육과외에 15개 민간회사가 입찰에 참여하여 치열한 경합을 벌였다.

최종적으로 입찰가격이 공개되었을 때, 민간회사인 Civic Leisure Ltd는 £2,503,468를 제시하여 £2,233,197를 제시한 Wandsworth구청 사회체육과 보다 6년간 약 £270,000의 이익을 남겨 구청에 돌려주겠다고 제시함으로써 낙찰을 얻어냈다. 입찰에서 탈락한 사회체육과내 체육관담당부서는 해체되고, 해고된 체육관 담당공무원 260명은 입찰당시의 계약에 따라 대부분 Civic Leisure Ltd에서 재고용되었다.

이외에도 주요 위탁업무를 보면, 쓰레기수거업무의 경우 독일계 회사인 TYLER, 도로청소업무는 프랑스계 회사인 ONYX, 자산평가업무는 NELSON BAKEWELL, 컴퓨터관리업무는 ITNET 등이 맡고 있다.

### **구청 내부부서가 업무를 지속하는 경우**

외부 민간회사와 경쟁하여 구청의 내부부서가 서비스제공을 계속하고 있는 곳으로 기술서비스부를 들 수 있다. 기술서비스부의 주요업무는 도로보수와 차량정비 등인데, 1994년 도로보수업무의 경우 4개 업체가 입찰한 가운데 구청 기술서비스부가 최종 낙찰을 받았다.

물론 기술서비스부의 서비스공급권획득은 자체의 부단한 노력의 결과이다. 기술서비스부는 민간부문과의 경쟁력을 제고시키기 위하여 끊임없이 조직개선을 도모하였다. 일례로 근무시간의 조정 및 보수지급방식의 개선이 이루어졌는데, CCT 이전 사무실근로자의 경우 주당 35시간, 현장근로자의 경우 37~38시간 근무를 주당 40시간으로 근무규정을 개정하였다. 또한 개인의 업무가치(조직에의 기여도)에 따라 보수를 지급하도록 함으로써 조직



에 대한 관여도를 일층 제고시켰다.

뿐만 아니라, 근무시간의 탄력적 운영을 도모하였는데, 도로보수가 많은 여름철의 경우 주당 60시간으로 근무시간을 늘리고, 일이 적은 겨울철에는 주당 20시간만을 일하도록 하여 업무의 효율성을 높였다. 또한, 기술서비스 부내 도로표지판제작소는 컴퓨터설비의 도입으로 인원을 6명에서 4명으로 줄이고도 생산성을 높일 수 있었으며, 차량정비소의 경우 인력의 50%를 감축하였는데, 업무가 늘어날 경우 임시직을 고용하여 해결하기로 하였다. 구청 기술서비스부의 서비스공급권 획득은 바로 이와 같은 자기개혁적 노력에 기인한 것이다.

1997년 현재 Wandsworth구청은 OCT 도입이후 지금까지 1억 파운드에 달하는 예산절감 및 구청공무원의 30%를 감축하였다.

## 나. 시민헌장(Citizen's Charter)

### 1) 시민헌장의 개념 및 도입과정

시민헌장제도는 1991년 7월 메이저총리가 창안하여 시행하고 있는 행정 개혁시책의 하나로 공공서비스의 질적수준을 높이기 위한 10년간의 한시적 프로그램이다. 시민헌장제도는 주민들의 가장 기본적인 필요에 부응하고, 모두에게 최고높은 가능한 서비스수준을 제공하는 것을 기본이념으로 하고 있다.

이와 같이 시민헌장은 공공기관이 제공하는 서비스의 수준을 제고시킴으로서 주민들의 요구를 만족시키고자 하는 공공서비스의 질적 향상프로그램으로서, 시민헌장은 공공서비스 사용자의 필요와 요구에 보다 잘 대응하고, 공공서비스를 보다 효율적·효과적으로 제공하기 위한 목적하에 설정되고, 공표된 각종 공공서비스의 최소 기준을 담고 있다. 이에 따라 모든 공공서

비스는 중앙정부 또는 지방자치단체에 관계없이 각 부문별로 시민현장을 제정하여 주민들에게 공개함으로써 정부가 제공하고자하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 그 실천을 약속하며, 그 결과에 대하여 주민들로부터 평가를 받도록 하고 있다.

일반적으로 공공부문을 고객지향적으로 전환시키는데 있어 최고의 방법은 시장메카니즘을 활용하는 것이나, 이것이 어려운 분야에 대하여는 어떻게 고객중심적 운영을 확보할 것인가가 문제로 제기되었다. 시민현장은 이러한 문제의 해결을 위하여 공공서비스의 제공과 관련하여 설계된 정부내의 일련의 혁신을 반영하는 것이다.<sup>76)</sup>

시민현장은 공공서비스 자체가 일반국민과의 계약이라는 점에서 출발한다. 세금의 대가로 서비스를 받는다는 것인데, 이러한 계약은 암묵적인 것이다. 이 계약은 실행을 담보할 강제조항이 없고, 실적을 평가할 기준이 정해져 있는 것도 아니다. 납세자들은 그 계약위반에 대하여 처벌받지만 국가 혹은 지방자치단체는 계약불이행에 대하여 처벌규정도 없을 뿐만 아니라 처벌할 수도 없다. 시민현장은 이러한 암묵적인 계약을 명시적인 계약으로 만들었다. 각 공공기관에 대하여 의무조항을 명시하고 일반국민이 당연히 누려야할 권리도 명시하고 있다. 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시 일반국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 하였다. 환언하면 시민현장은 예전의 암묵적 계약하에서 시민들이 가지고 있던 권리를 명시화하고 권리보장을 강제화한 것이다. 암묵적인 목적이 명시적 계약으로, 도덕적 의무가 강력한 법률적 의무로 바뀐 것이다. 시민현장은 국민과 국가간의 관계를 명시하고 강제적인 계약을 통하여 일신하였다.<sup>77)</sup> 때문에 Norman Lewis는

76) Jonathan Titter, "The Citizen's Charter: Opportunities for Users' Perspectives?" *The Political Quarterly*, (1994, Oct/Dec.), p.397.

77) Madsen Pirie, *Blueprint for a Revolution*, (London: Adam Smith Institute,

시민현장을 정부활동의 철학인 동시에 수단이라고 한다.<sup>78)</sup>

## 2) 시민현장의 기본원칙

시민현장의 제정과 시행에 있어서 준수해야할 기본원칙은 다음과 같다.<sup>79)</sup>

첫째, 서비스기준의 설정 및 제시이다(Publish Standards of Service). 공공서비스의 사용자로서의 지역주민들이 합리적으로 기대할 수 있는 명료한 서비스의 수준과 기준을 설정하여 발표하고, 동시에 설정된 기준에 대비한 실천결과를 공표한다.

둘째, 행정정보의 공개이다(Ensure Greater Information and Openness). 행정서비스의 운영상황, 소요비용, 추진상황 등에 대한 모든 정보를 주민들에게 제공한다.

셋째, 가능한한 선택의 기회와 협의를 제공한다(Provide Choice and Consultation where Possible). 지방자치단체는 가능하면 주민들에게 서비스 선택의 기회를 부여해야 한다. 또한 공공서비스를 제공받는 주민들과 정기적이고 체계적인 협의를 거쳐야 한다. 행정서비스의 수준을 결정하는데 있어 주민들의 견해와 우선순위가 고려되어야 한다.

넷째, 겸손하고 적극적으로 봉사한다(Be Courteous and Helpful at All Time). 공무원들은 주민들에게 도움이 되는 서비스를 겸손하고 친절하게 제공하여야 한다. 또한 서비스는 모든 주민들에게 공평하고 편리하게 제공

---

1992) 박영호(역), 공공부문, 개혁은 가능한가: 영국의 경험에서 배운다, (서울: 오름, 1996), pp.104-105.

78) Norman Lewis, "The Citizen's Charter and Next Steps: A New Way of Governing?" *The Political Quarterly*, (1993, Jul/Sep.), p.316.

79) The Prime Minister, *The Citizen's Charter: Five Years On* (London: HMSO, 1996), p. vi; Cabinet Office, "Statement of Standards," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.

되어야 한다.

다섯째, 잘못된 행정을 시정한다(Offer Redress when Things Go Wrong). 만일 업무가 잘못 처리되어 주민들의 불만을 사게되면 바로 시정하고 불만처리절차를 공표하여 주민고충을 빠른 시일내에 처리하여야 한다.

여섯째, 투자에 대한 가치를 확보한다(Give Value for Money). 지방자치단체의 가용재원 범위내에서 효율적이고 경제적으로 행정서비스전달이 이루어질 수 있도록 하고, 설정된 행정서비스 수준에 대한 실적평가를 객관적으로 실시한다.

### 3) 시민헌장현황

1991년부터 도입된 시민헌장은 국가적 차원의 시민헌장(national charter)과 지방적 차원의 시민헌장(local charter)이 1996년말 현재 각각 43개, 10,304개가 제정되어 시행되고 있다. 국가적 차원의 시민헌장은 영국전체 또는 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드의 각 지역에서 지역전체를 관할하며, 지방적 차원의 시민헌장은 각 지방자치단체 내지 지방자치단체의 각 부서단위에서 제정·시행되는 것이다. 다음 <표 3-17>는 국가적 차원 및 지방적 차원에서의 시민헌장 현황을 보여준다.

<표 3-17> 주요 시민헌장(1991-1993)

시민헌장	공표일
A Contributors' Charter	1991. 8. 1
An Employers' Charter	1991. 8. 1
The Taxpayer's Charter(Inland Revenue)	1991. 8.13
The Taxpayer's Charter(HM Customs & Excise)	1991. 8.13
A Patient's Charter for Scotland	1991. 9.24
The Parent's Charter	1991. 9.27
A Parents' Charter in Scotland	1991. 9.30
Education: A Charter for Parents in Wales	1991. 9.27
Redundancy Payments Service Charter	1991.10. 1
Health: A Charter for Patients in Wales	1991.10.28
The Patient's Charter	1991.10.30
A Justice Charter for Scotland	1991.11. 5
The Tenant's Charter for Scotland	1991.12. 9
Jobseeker's Charter	1991.12.17
The Council Tenant's Charter	1992. 1.24
Benefits Agency Customer Charter	1992. 1.27
Traveller's Charter	1992. 1.29
The Citizen's Charter for Northern Ireland	1992. 2. 5
The passenger's Charter	1992. 3. 4
A Charter for Patients and Clients	1992. 3.13
London Underground Customer's Charter	1992. 7.20
Social Security Agency Customer Charter	1992. 7.24
Training and Employment Agency Customer's Charter	1992. 9.14
Tenant's Charter	1992. 9.23
The Parents' Charter for Northern Ireland	1992. 9.28
A Charter for Tenants in Wales	1992. 9.28
Northern Ireland Railways Passenger's Charter	1992.11.16
The Courts Charter	1992.11.24
Royal Ulster Constabulary Charter	1993. 1.14
Bus Passengers' Charter	1993. 2.15
Traveller's Charter	(1993. 3. 3 수정)
The Child Support Agency Charter	1993. 4.5
The Northern Ireland Child Support Agency Charter	1993. 4.22
London Underground's Customer's Charter	(1993. 6.1 수정)
The Charter for Further Education	1993. 9.21
The Charter for Higher Education	1993. 9.21
A Charter for Further Education(Wales)	1993. 9.21
A Charter for Higher Education(Wales)	1993. 9.21
Benefits Agency Customer Charter	(1993.12.16 수정)

<표 3-18> 지방자치단체 차원의 시민헌장 현황

지 역	분 야	시민헌장수
United Kingdom	Customer & Excise Office	12
Great Britan	Benefits Office	142
	Transport : Franchisees	8
	Passenger Transport Executives	7
England	GP practice	7,472
	Health Authority	150
	Hospital Trusts	220
	Local Authorities	75
	Higher Education Institutions	32
	Further Education Institutions	450
England and Wales	Local Authorities	606
	Fire Services	9
	Police Forces	39
	Magistrates' Courts	23
Scotland	GP practice	411
	Hospitals	68
	FHSAs	15
	Higher Education Institutions	6
	Further Education Institutions	31
	Local Authorities	-
	Fire Services	1
	Police Forces	8
Wales	GP practice	376
	Hospitals	30
	Higher Education Institutions	7
	Further Education Institutions	29
Northern Ireland	GP practice	50
	Health Boards	4
	Hospitals	2
	Further Education Institutions	-
	Local Authorities	21
총 계		10,304

출처: The Prime Minister, *The Citizen's Charter: Five Years On* (London: HMSO, 1996), p.14.

#### 4) 차터마크제도

시민헌장제도의 활성화를 촉진시키기 위하여 시민헌장의 이행에 대한 상징적 포상제도로써 헌장마크(charter mark)제도가 1992년부터 함께 시행되고 있다.

1992년 이후 현장마크에의 응모 및 수여현황을 보면, 1992년의 경우 296개 기관이 응모하여 이중 36개 기관에 현장마크가 수여되었으며, 1993년에는 411개 기관이 응모하여 93개 기관이 수여, 1994년에는 523개 기관이 응모하여 98개 기관이 현장마크를 수여받았다. 1995년부터는 응모와 추천을 함께 받았는데 740개 기관이 응모하였고 추천건수는 4010건으로 이중 224개 기관이 수여받았으며, 1996년의 경우 9월 현재 737개 기관이 응모하였고 15,132건의 추천이 접수<sup>80)</sup>되어 각 행정기관들의 관심과 열의가 급속하게 높아지고 있음을 알 수 있다.

이외에도 영국정부는 공공부문의 업무실적도 보수와 밀접한 관계가 있음을 인식하고 공공부문에 개인의 업무수행실적과 보수를 직접 연계시키는 인센티브제도를 채택하고 이를 단계적으로 확대하여 왔다. 또한, 서비스에 대한 정보의 포괄적 공표, 보다 효과적인 시정요구절차, 보다 엄격하고 독립적인 감사기능, 잘못된 서비스에 대한 시정 등이 시민현장을 수행해 나가는 중요한 전략과 수단이다.

#### <事例: Westminster市>

내런던(Inner London)에 위치한 Westminster시 역시 영국의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 부서별 다양한 시민현장을 가지고 있는데, 특히 사회서비스분야에서 잘 알려져있다. 여기서는 민원1회방문처리소(One-Stop)의 시민현장 내용과 건강/위생청(Health Authority)의 '지역사회간호시민현장'(Community Care Citizen's Charter)의 내용을 소개하고, 지방자치단체의 서비스에 대한 불평처리절차를 아울러 설명하고자 한다.

80) The Prime Minister, The Citizen's Charter: Five Years On (London: HMSO, 1996), p.25.

우선 Westminster에는 시청사내를 비롯하여 3개의 민원1회방문처리소(One-Stop)가 있다. 민원1회방문처리소의 일선공무원(front-line)들은 시민들이 필요로하는 서비스를 제공하고 제기된 문제를 해결한다. 1995-96년 동안 시청사내, Harrow Road 및 Church Street에 위치한 3개 사무소에서는 500,000건 이상의 업무처리가 이루어졌다. 민원1회방문처리소는 고객만족을 제1의 목적으로 하고, 이를 위하여 자체 현장에 다음 사항을 포함하고 있다.<sup>B1)</sup>

<표 3-19> 민원1회방문처리소 시민현장의 고객서비스기준

<p>우리는 다음과 같이 서비스를 제공할 것입니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고객께서 도착하신 5분내에 서비스를 해 드리겠습니다.</li> <li>- 전화는 벨이 네 번 울리기 전에 대처하겠습니다.</li> <li>- 전화메시지는 30분내에 답변해 드리겠습니다.</li> <li>- 상냥하고 공손하게 일을 처리하겠습니다.</li> <li>- 정확하고 완성된 서비스를 제공할 것입니다.</li> </ul> <p>이상의 과정을 통하여 당신의 요구에 부응하도록 하겠습니다.</p>
--

또한, 민원1회방문처리소는 고객만족에 대한 독립적인 설문조사를 실시하는 외에, 매달 고객들로부터 그들이 받은 서비스에 대하여 의견을 청취하는 '출구인터뷰'(exit interview)를 실시한다. 이러한 노력으로 민원1회방문처리소는 1995년 12월 차터마크(Charter Mark)를 수상하였다.

다음, Westminster시 건강/위생청의 Community Care Citizen's Charter은 건강에 대한 시민의 수요에 부응하기 위하여, 각 건강관련 서비스에 대

B1) City of Westminster, Your City: Westminster City Council Review of the Year 1995-96, (Westminster City Council, 1996), p.14.



한 구체적인 질적 기준을 제시함으로써 시민의 기대감을 충족시키고 직원의 책임성을 확보하고자 만들어졌다. Community Care Citizen's Charter은 모두 11개 부문으로 구성되어 있는데, ① 기본방향, ② 개요, ③ 서비스의 대상, ④ 대변권리, ⑤ 조사예측/간호계획, ⑥ 지역사회간호서비스, ⑦ 질적 기준, ⑧ 평가, ⑨ 장려, ⑩ 서비스만족, ⑪ 기타 자료의 순이다.<sup>B2)</sup> 각각의 부분을 요약하여 제시하면 다음 <표 3-20>에서 보는 바와 같다.

<표 3-20> Westminster시의 Community Care Citizen's Charter

## I. 기본방향

시민과 그들의 간호자가 수요로 하는 서비스를 제공함으로써 이들의 독립적 생활을 가능하도록 지원하고자 합니다.

## II. 개요

### Community Care란 무엇이며 누구를 위하여 만들어졌는가?

지역사회간호는 신체장애자 혹은 특수한 수요가 있는 성인이 자신의 집이나 사회겨주환경과 유사한 장소에서 독립적인 생활을 할 수 있도록 협조하는 것입니다.

### Community Care Citizen's Charter의 목적

우리가 제공하는 서비스, 당신의 요구하는 예측가능한 서비스의 수준, 그리고 우리의 서비스에 대하여 당신이 불만족할 경우 당신이 어떻게 해야하는가에 대하여 이 헌장은 지침을 제공합니다. 우리는 현재와 미래의 서비스를 기획함에 있어 당신의 도움을 원합니다.

우리의 지역사회간호 목표는,

- 가능한 상황에서 수요자가 자체의 지역사회내 주택에서 그리고 원할 경우 양로원과 병원에서 간호를 받을 수 있도록 합니다.
- Westminster시민의 수요에 부합되는 광범위한 간호서비스를 제공합니다.
- 가장 도움을 필요로하는 사람을 서비스의 대상으로 합니다.
- 서비스는 사용자와 간호자에 대한 수요조사에 부합되도록 합니다.
- 사용자를 존중하는 서비스를 제공합니다.
- 흑인 및 소수민족의 수요에 대하여 배려합니다.
- 사용자와 간호자의 의견을 청취합니다.

B2) City of Westminster Health Authority, *Community Care Citizen's Charter*, 1996.

- 서비스경로의 설정을 통하여 서비스의 질적 기준을 확보하고 개선합니다.
- 명료한 서비스자료를 제공합니다.

### III. 사용자와 간호자에 대한 서비스를 최우선순위로 합니다

우리는 시민들의 서비스 수요가 있을 경우 그들에게 도움을 제공하고자 합니다. 우리는 이러한 생각을 수행하는 최적의 방법은 사용자와 간호자에 대한 서비스를 최우선순위로 하는데 있다고 믿습니다.

### IV. 대변권리

시민은 독립적인 대변인을 위촉하여 간호기획, 서비스제공 및 각종 신고시 그들을 대표하여 수요제시 및 의견제출을 할 수 있는 권한을 가집니다. 대변인이 될 수 있는 사람으로는 친척, 친구, 간호자, 단체에서 파견된 지원인사 및 공직자가 있습니다.

### V. 조사예측/간호기획

지방자치단체는 Community Care에 대한 수요를 조사/예측하고 이에 따라 적절한 서비스를 제공할 책임을 가집니다. 우리는 우리가 가지고 있는 자원을 효율적으로 사용함으로써 조사예측에 따른 수요를 만족시키고자 합니다.

조사예측을 통한 시민수요수준의 확보 근거는,

- 일 개인의 질병 상황
- 그들의 가정 및 여타 간호자가 제공가능한 지원정도
- 그들이 일상생활사무를 처리할 수 있는 능력
- 그들 자신 혹은 타인에 대한危害정도

당신의 수요가 비교적 간단한 경우 해당 직원이 당신을 위하여 간단한 조사를 할 것이며, 비교적 복잡한 경우 당신은 전문적인 조사를 신청할 수 있습니다.

### VI. Community Care Service

#### 주요 서비스

우리가 제공하는 주요 서비스의 예로는 조사평가와 간호관리, 양로원/요양원, 임시적 개호, 재택환자서비스(목욕세탁물풍구입 등의 지원), 식사서비스, 집안시설 및 가구의 개조, 전문간호사 육성, 이동도서관 운영 등이 있습니다.

#### 서비스비용

중앙정부는 경제능력이 있는 사람들이 서비스를 이용할 경우 비용을 부담해 주기를 원합니다. 우리는 공평하고 적합하게 비용을 부과하고자 하는데, 이는 당신의 매주 수입과 서비스의 정도에 따라 결정됩니다. 만일 당신의 서비스수요가 높으면서 많은 수입이 있는 경우 당신의 비용도 상대적으로 증가할 것입니다. 우리는 당신이 납부하여야 할 비용을 통지하여 줄 것입니다.

만일 당신이 비용을 부담하지 못하는 경우에도 서비스가 취소되지는 않습니다. 경제적 어려움이 있는 경우, 당신은 비용의 감면 또는 면제를 신청할 수 있습니다(정신건강서비스 이용자 및 NHS는 비용을 수취할 수 없게 되어 있습니다).

## Ⅶ. 질적 기준

주요 서비스의 질적 기준은 다음과 같습니다. 이중 일부는 이미 환자현장을 통하여 제시되어진 것입니다.

구분	서비스	서비스의 목표/기준
사회서비스	모든 긴급사항	24시간내 접촉
	노인신체장애자에 대한 심사평가업무	35일내 완료
	HIV/AIDS환자, 약물남용자, 알콜중독자의 심사평가업무	28일내 완료
	정신건강법(1983)에 근거한 사회사업가 인가	2시간내 접촉
	기타 정신건강 심사평가업무	24주내 완료
	학습장애자 심사평가업무	6개월내 완료
주거서비스	A급(최긴급) 질병의 심사평가	근무일 7일내 심사평가를 완료하고, 6개월내 새로운 주소를 제공
국민건강서비스(MHS)	지역사회간호사	위급환자에 대한 간호를 맡겨질 경우 당일 4시간내 접촉 위급하지 않은 환자의 경우 2주내 접촉(면접일을 지정하지 않은 경우)
	가정의	당신이 75세 이상인 경우 매년 건강검사를 요구할 권리를 가짐

## Ⅷ. 평가

우리는 우리의 서비스가 평가되어지기를 원합니다. 우리는 서비스를 개선하기 위하여 우리의 활동을 감독하고 있습니다. 우리가 하고있는 서비스의 기획과 발전에 관심을 가지고 있는 분들의 연락을 바랍니다. 각각의 서비스에 대한 수행과정을 통하여 우리는 우리의 서비스제공정도를 알 수 있게 됩니다. 그 과정에서 서비스사용자와 간호자의 의견을 청취하는 것은 서비스의 수준을 제고하는 주요한 요인이 됩니다.

## Ⅸ. 우수서비스의 장려

우리는 당신이 우리의 서비스에 대하여 불만족을 느끼는 것 외에 어떠한 서비스에 만족을 느끼는가에 대하여 알기를 원합니다. 우리는 우수한 직원을 포창하고 이를 장려하고자 합니다. 우수한 서비스사례를 알려주실 분은 CCC으로 연락하여 주시기 바랍니다.

## X. 서비스에 만족하십니까?

우리는 최선을 다하여 서비스를 제공하고자 합니다. 그러나, 때로 실수가 생길 수 있고, 또 어떠한 서비스는 규정된 기준에 부합되지 않은 경우도 있을 것입니다. 우리는 문제점을 인지하는 즉시, 조사하여 이를 시정할 것입니다. 당신의 신고가 당신이 받고있는 대우나 서비스에 영향을 미치지 않는 것입니다. 우리는 모든 신고를 상세히 기록하고 문제해결과정을 감독할 것입니다.

서비스에 대한 불만처리는 다음과 같이 할 수 있습니다. 우선, '서비스에 대한 불만처리방법'(How to Complain about Council Services)라는 소책자에서 신고과정에 대한 내용과 함께 첨부되어 있는 회신용 신고서를 이용할 수 있습니다. 이 소책자는 각 행정기관에서 얻을 수 있습니다. 다음, '신고 핫라인' 전화번호 000으로 연락하실 수도 있습니다. 만일, 신고결과에 만족하지 못할 경우 지방자치단체의 옴부즈맨(ombudsman)에게 연락을 취하시기 바랍니다. 옴부즈맨은 독립적이고 공평무사하며, 무료로 서비스를 제공하며 비밀을 보장하여 줍니다. 옴부즈맨의 연락처는 000입니다.

## XI. 기타 자료

Westminster시 Community Care와 관련된 각종 자료

---

출처: City of Westminster Health Authority, *Community Care Citizen's Charter*, 1996.

이상과 같이 시민현장에서 제시된 서비스에 대하여 시민의 불만이 제시 되는 경우, 세 단계로 나누어 처리되어진다. 첫째 단계는 불만의 해소를 위하여 서비스의 담당자와 접촉하도록 한다. 이 단계에서의 대응조치에 불만족하는 경우 둘째 단계는 고객서비스의 부서책임자에게 불만을 제기할 수 있다. 그러나 여전히 불만이 있는 경우 셋째 단계로 수석행정관(chief executive)에게 불만에 대한 검토를 요구할 수 있다. 1995년 4월 - 1996년 3월간 시에 접수된 불만건수는 총 4,329건인데, 이중 45%인 1,944건이 적어도 부분적으로 이유있다고 받아들여졌으며, 전체의 81%인 3,498건이 10일내 조치되었다. 각 부서별 현황을 보면 다음 표와 같다.

<표 3-21> Westminster시의 고객불만 처리건수

부 서	불만건수	제거불만의 타당 /부분적 타당건수	10일내 조치건수
수석행정관실(Chief Executive's)	309	141(46%)	282(91%)
법무관실(City Solicitor's)	65	29(43%)	44(68%)
교육/여가국(Education & Leisure)	813	555(68%)	799(91%)
주택국(Housing)	622	243(39%)	429(69%)
인사국(Personnel)	13	8(62%)	12(92%)
기획/환경국(Planning & Environment)	1,070	352(33%)	791(74%)
사회서비스국(Social Services)	1,437	617(43%)	1,221(85%)
총 계	4,329	1,944(45%)	3,486(81%)

출처: City of Westminster, *Your City: Westminster City Council Review of the Year 1995-96*, (Westminster City Council, 1996), p.20.

### 3. 地方自治團體 行政改革의 評價

영국 지방자치단체 행정개혁의 특징은 중앙정부의 주도로 지방자치단체 개혁이 전개되고 있는 가운데 시장원리와 경쟁원리를 효과적으로 살릴 수 있는 제도적 장치를 마련하여 고객지향적 지방행정체제를 구축하였다는 것이다.<sup>83)</sup> OCT, 시민헌장제도 등 경쟁을 통한 중요한 이득은 조직변화와 서비스의 재검토에 자극을 준 것이다. 지속적인 경쟁의 압력은 서비스의 감독, 서비스의 관리방법을 증진시켰다. 경쟁도입의 또 다른 이득은 서비스와 비용에 대한 지방자치단체의 지식이 증진되었다는 점이다. 지식의 증진과 함께 서비스의 질에 대하여 초점을 맞추므로써 기준의 개선과 달성, 기준의 통일화를 기하였다. 경쟁의 도입은 업적에 초점을 맞추도록 유도하였으며 업적지향적인 관리를 개발하는데 기여하였다. 경쟁도입으로 인하여 직원과 기타비용을 더욱 효과적으로 통제할 수 있었다. 또한 경쟁도입 이전보다 비

83) 콰체기, "외국 지방정부의 경쟁력 제고를 위한 혁신사례," 지방행정연수 (1996.12), p.25.

용에 관하여 잘 파악할 수 있었으며 보다 효과적으로 회계시스템을 관리할 수 있었다. 대체적으로 경쟁으로 인하여 지방자치단체는 예전보다 더 서비스의 질과 성과에 초점을 맞추게 되었다.<sup>B4)</sup>

각각의 개혁사례를 보다 구체적으로 살펴보면 OCT의 경우 우선 긍정적 측면에서 규모의 경제에 따른 제약이 없을 경우, 경쟁을 공공부문에 도입함으로써 공공부문 자체의 효율적인 관리를 이룩할 수 있다는 것이 적어도 부분적으로는 입증된 것이다. 서비스를 제공하던 지방자치단체의 담당부서는 응찰자의 하나에 지나지 않으며, 경쟁에서 이겨야 담당업무를 계속할 수 있다. 이는 공공서비스 생산과 공급에 있어 지방자치단체의 독점적 지위를 박탈한 것과 같다. 독점적 지위를 박탈함으로써 관리에 있어서의 획기적인 개선을 유도한 것이다. 이점에 이 제도의 실험적 가치와 의의가 있다. 이러한 점에서 OCT가 영국 지방자치단체의 혁신능력을 강화시켰다는 주장은 타당하다. Gordon에 따르면 OCT의 도입으로 지방자치단체 활동목표의 명확성이 증가하고, 기준과 역할이 보다 명백해짐으로써 서비스를 재조정하고 공급구조를 재편할 수 있는 도약대가 되었다고 한다.<sup>B5)</sup>

실제로 1997년 3월 환경부(Department of Environment)를 대신하여 Austin Mayhead & Company Limited가 조사·발표한 지방자치단체 대상 OCT조사결과를 보면,<sup>B6)</sup> 자치단체의 3/4 이상이 OCT가 분명하고 보다 포괄적인 서비스의 전문화를 가져왔다고 하였으며, 약 2/3가 고객수요의 밀접한 반응을 가져왔다고 답하였다. 또한, 자치단체내 DSO의 80% 이상이 운

B4) 한국지방행정연구원, 영국의 의무경쟁입찰(OCT)제도, (서울: 한국지방행정연구원), pp.158-159 참조.

B5) Pamela Gordon, "Strengthening Innovation in Local Government," Steve Leach(ed.), Strengthening Local Government in the 1990s, (Essex: Longman Group UK Ltd., 1992), pp.118-119.

B6) Austin Mayhead & Company Limited, "Local Government Research Programme," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.

영에 있어 효율성·효과성의 지속적 개선을 확신하고 있으며, 70% 이상이 고객에 대한 책임성과 전반적인 서비스수준을 제고시켰다고 믿고 있다.

한편 CCT의 부정적 측면으로는 실제적 측면에서 일부의 경우 민간기업의 계약위반에 따른 서비스의 질 저하가 문제시 되는데, 시모조우(下條)교수는 그러한 예로 영국의 자치단체에서 경쟁입찰에서의 낙찰업체가 후일 채산성이 맞지 않는다는 이유로 사업착수를 거부한 사례를 들고 있다.<sup>87)</sup> 그러나, CCT 시행에 있어 근본적인 문제점은 정치적 요인에 근거한다. 우선, CCT는 보수당의 정치적 이해관계를 반영함으로써, 도입과정에서 노동당이 지배하는 지방자치단체들로부터 반발을 초래하였다. 보수당은 경쟁체제를 우호적으로 받아들인 반면, 노동당은 부정적인 입장을 취하였기 때문이다.<sup>88)</sup> 물론, 노동당이 집권한 지방자치단체들도 점차 경쟁체제가 가져다주는 재정 및 서비스측면에서의 이점을 발견함에 따라 특정 정당간의 대립양상은 불분명해지게 된 것이 사실이나,<sup>89)</sup> 1997년 노동당이 정권을 잡고 난후 양상은 변화가 불가피할 것으로 보인다. 전술한 바와 같이 Best Value로의 대체가 예견되고 있으며, 뿐만 아니라 상당수 지방자치단체로부터도 강제조항은 불만의 대상이 되어 향후 지속적 발전에는 어려움이 따를 것으로 예상된다. 환경부의 1997년 조사결과에 의하면<sup>90)</sup> 조사대상 36개 지방자치단체중 10개 자치단체가 CCT 체제에 대하여 중립적 입장을 견지한데 비하여, 22개 자치단체(61%)가 강제조항을 지지하지 않는다고 답하였으며, 이를 지지한다는

87) 下條美智彦, 『イギリスの行政』(東京: 早稲田大學出版部, 1995), p.206.

88) 1992년 영국내 주요정당에서 표방된 CCT정책의 입장을 보면, 보수당이 CCT의 확대를 주장한 것과 달리 노동당은 이 제도의 철폐를 주장하고 있다. 임성일, 『영국의 지방정부』(서울: 법경사, 1996), p.167.

89) 한국지방행정연구원, 『영국의 의무경쟁입찰(CCT)제도』(서울: 한국지방행정연구원, 1996), p.40.

90) Austin Mayhead & Company Limited, "Local Government Research Programme," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.

입장은 불과 4개 자치단체(11%)에 불과하였는데, 지지하지 않는다고 응답한 다수의 자치단체들이 그 대안으로서 OCT보다 VCT(Voluntary Compulsory Tendering)를 원하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 OCT가 어떠한 형태로든 변화가 있을 것이라는 것을 짐작하게 한다.

다음, 시민현장은 고객우선주의에 입각하여 주민을 소비자로 인식하여 주민들의 권리를 증진시키는 동시에 소비자의 선택권을 확장해 주었다고 평가 받고 있다. 시민현장제도의 도입으로 영국의 지방자치단체들은 업무수행실적을 평가할 수 있는 성과지표를 개발하고, 그것을 시민현장에 담고있는 서비스기준과 연계시키는 방안을 적극적으로 모색하고 있다. 이는 시민의 권한을 강화시킴으로써 공공서비스부문에 있어서 시장체제의 도입을 위한 기회를 제공하였고,<sup>91)</sup> 행정관리에 있어서 효율성을 제고시키는 한 수단이 되었다는 것<sup>92)</sup>이 일반적인 입장이다. 그러나, 한편으로는 전화시간의 응대, 접수처리시간의 제시 등 측정가능한 행태적 측면에 초점을 맞춤으로서 고객서비스에 대한 미시적 접근에 편중하고 있다는 비판 또한 없지 않다.

---

91) Jonathan Titter, "The Citizen's Charter: Opportunities for Users' Perspectives?" *The Political Quarterly*, (1994, Oct/Dec.), p.397.

92) Norman Lewis, "The Citizen's Charter and Next Steps: A New Way of Governing?" *The Political Quarterly*, (1993, Jul/Sep.), p.317.



## 第4節 뉴질랜드 地方自治團體의 行政改革

### 1. 地方自治團體 行政改革의 推進背景

현재 뉴질랜드는 정부개혁을 추진하고 있는 많은 국가들의 주목을 받고 있다. 그것은 OECD국가중에서도 가장 급속하고 광범위한 정부개혁을 추진하였으며 성공하였기 때문이다. 1990년대에 들어와 뉴질랜드는 '뉴질랜드주 식회사'라는 새로운 별칭에서 보는 바와 같이 정부의 개념이 바뀌고 있다. 뉴질랜드에 있어서 지방자치단체의 개혁은 지방적 수준에서의 단순한 개혁이 아니라, 국가전체적인 위기극복노력과 맥을 같이 한다. 따라서 지방자치단체의 행정개혁, 경영화를 논의하기에 앞서 그 배경이 되는 중앙정부차원의 정부개혁을 간단히 살펴볼 필요가 있다.

뉴질랜드에 있어서 정부개혁의 발단은 1970년대로 거슬러 올라간다. 1970년대 전세계를 강타한 오일쇼크, 그리고 영국의 EC가입으로 시장이 봉쇄된 뉴질랜드의 경제는 위기에 직면하였다. 1975년부터 10년간의 평균성장율은 1.89% 물가는 두자리 상승률이 계속되었으며 재정적자는 9%까지 치솟았다. 외환거래가 중단되었고 국제신용도는 급속히 추락해 국가경제는 파산직전이였다. 당시 집권당이었던 국민당의 Robert D. Muldoon수상은 경제위기를 타개하기 위하여 'Think Big Project'와 같은 국가주도하의 대규모 공공사업을 통하여 경제회생노력을 추진하였으나, 경기후퇴와 저성장, 고물가, 고실업의 악순환을 해결할 수는 없었다. 경제상황은 전혀 호전되지 않았고, 정부재정은 바닥을 드러내었다. 1983년의 경우 경상수지적자는 -4.4%, 재정수지적자는 -6.1%를 기록하였다.

1984년의 총선거, 뉴질랜드 국민들은 1949년이래 거의 권력을 독점해온

국민당 대신 노동당을 선택하였다. 수상인 David Lange와 재무장관 Roger Douglas는 뉴질랜드 정부개혁의 주도자들로서, 이들은 정치의 개입을 철저히 배제하고 공정한 경쟁을 통한 자유시장경제의 원리를 확대하는 시장경제의 신봉자들이었다. 혁명에 가까운 이러한 개혁은 밀실에서의 담합이 아니라 각계의 다양한 의견을 취합하여 이루어졌다. 노동당정부는 집권하자마자 곧바로 경제분야의 각계각층, 심지어 失業者대표까지 참여하는 경제대표자회의(1984.9.14)를 개최하였다. TV를 통하여 전국에 생중계되는데 진행된 이 회의에서 국민과 기업, 정부가 다같이 보다 강하고, 보다 중요하고, 보다 평등한 뉴질랜드를 건설하기 위한 합의를 도출하였고, 그러한 합의는 개혁정책으로 이어졌다. 당시 재무장관이었던 Douglas의 다음 발언은 개혁정책의 초점이 어디에 있는가를 분명하게 보여준다.

뉴질랜드정부는 국가경제의 40%를 점유하고 있었기 때문에 정부부문의 개혁이 불가피하였다. 정부부문이 비효율적인 상황에서 다른 부문들만 개혁하는 것은 부질 없는 것이다. 정부가 비효율적이면 정부의 서비스에 의존하는 기업들에게 불이익이 돌아간다.

이것은 문제해결을 위한 시각이 바뀌어졌음을 의미한다. 종래 당연한 경제적 위기상황에 대하여 정부가 해결책을 제시해온 것과 반대로, 정부자체가 위기를 유발한 문제라는 시각을 갖게 된 것이다. 이러한 시각의 전환에 기초하여 1984년 이후 기업화, 민영화 등을 통하여 정부부문에 대한 대대적인 개혁조치가 행하여졌으며, 지방정부의 경영화전략을 포함하는 개혁조치의 상당부분이 이상과 같은 중앙정부의 개혁경험으로부터 도입되어졌다.

지방자치단체의 개혁조치는 우선 가시적으로 구조적 측면에서 볼 때, 822개에 달하던 지방자치단체 조직이 92개로 축소되었고, 내부의 지방공무원 역시 1985년의 18만명에서 1994년 3만8천여명으로 줄어드는 대규모의 변화가 있었다. 이러한 지방자치단체의 구조적 개편작업과정에서 지방정부는 저

비용 고서비스라는 고객중심적 경영전략을 수립하지 않을 수 없었다. 보다 적은 비용으로 주민을 위한 보다 양질의 서비스제공이라는 지방자치단체 행정경영화의 특징은 주민에 대한 책임성(accountability), 행정업무의 투명성(transparency), 공공서비스의 경쟁성(contestability)을 그 내용으로 한다. 우선 책임성은 지역주민의 수요에 적극대응하는 고객중심적 행정체제의 운영을 의미한다. 즉, 이것은 공공서비스의 내용과 공급방식을 결정함에 있어 제1의 기준으로 고객인 주민의 요구에 부응하여야 함을 말한다. 둘째, 투명성은 지방자치단체의 모든 내적 정보가 일반주민에게 이용가능하며 행정활동의 수립과 결과가 공개됨을 의미한다. 셋째, 경쟁성이란 지방자치단체의 업무성과에 대한 질과 비용/효과성을 민간부문과 비교하여 측정함을 의미한다. 이것은 민간부문과 경쟁가능한 독립단위로서 지방자치단체 내부서비스부서를 재구조화하는 일련의 노력이 포함되어진다. 이와 같은 민간부문과의 비교를 통한 경쟁은 정치가나 행정가로 하여금 그들이 원하는 비를 분명하게 하도록 하며, 성공여부를 판단하기 위한 분명한 기준을 만들도록 하였다.

지방자치단체 행정개혁전략은 바로 이상과 같은 특징들을 내포하고 있는 것이다. 행정경영화전략에는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 여기서는 가장 핵심이 되는 전략적 기획의 수립, 공공서비스공급의 경쟁입찰 및 성과의 측정, 고객만족 행정경영이라는 3가지 측면을 중심으로 살펴보고자 한다.

뉴질랜드의 지방자치단체 행정개혁이 우리에게 소개된 것은 최근의 일로서 1993년 Christchurch시가 미국의 Peonix시와 함께 세계에서 가장 효율적으로 지방정부를 운영한 곳에 주는 독일의 Carl Bertelsmann상을 수상한 것이 그 계기가 되었다. 본 고에서도 지방자치단체 행정개혁의 상당부분은 Christchurch시의 경우를 사례로 들었다.

## 2. 地方自治團體 行政改革事例

1989년 3월 발족한 Christchurch시<sup>93)</sup> Local Transition Committee가 제시한 다음과 같은 원칙은 시의 개혁방향이 어떠한가를 요약적으로 보여준다.<sup>94)</sup>

첫째, Zero-base원칙하에서 가능한 모든 대안을 고려함. 모든 대안은 현재의 관행보다 궁극적인 목표에 맞추어 검토되어야 한다.

둘째, 행정서비스를 어떤 방법과 어떤 형태로 공급할 것인가를 결정함에 있어 제일 먼저 고객인 시민의 요구를 고려토록 한다. 이 결정은 위로부터(from the top down)가 아닌 아래로부터(from bottom up), 그리고 공급자, 기관위주가 아닌 수요위주의 관점에서 이루어져야 한다.

셋째, 통폐합과정에서 경제성과 책임성을 동시에 추구해야 하나 두 원칙이 상충할 경우 책임성을 우선적으로 고려토록 한다.

넷째, 조직개편에 있어서 상업적인 요소와 비상업적인 요소를 구별한다. 또 정책적·규제적 기능과 서비스집행기능을 구분한다.

다섯째, 서비스공급은 내부기관이나 민간부문에 의해서건 경쟁적 체제하에서 이루어져야 한다. 민간에 위탁될 경우에도 관리절차가 공개적으로 이루어져야 한다.

여섯째, 관리직은 공개경쟁의 원칙에서 계약직으로 채용한다. 이들 관리직에 대해서는 정기적인 실적평가제도를 시행하며 그 결과는 보수수준과 연계되어야 한다.<sup>95)</sup>

93) Christchurch시는 인구 31만명으로 뉴질랜드에서 두번째로 큰 도시이며, 1989년 지방정부 개혁시 인근 7개 자치단체가 통폐합. 현재 전체 지역의 40%가 도시지역, 나머지가 농촌지역으로 구성되어 있다.

94) 이계식, "뉴질랜드 지방정부의 구조개혁," 지방행정정보, 제59호 (한국지방행정연구원, 1997.6), pp.53-54.

일급제, 통폐합에 따른 인원감축에 있어서 가능한 한 강제해고는 최소화 하고 자연감소, 재배치, 또는 자발적 퇴직 등의 방법을 우선적으로 고려한다.

Christchurch시는 이상과 같은 기본방향 위에서 개혁전략이 시행되었는데, 그 내용은 크게 전략적 기획, 공공서비스 공급의 경쟁입찰 및 성과측정, 고객중심의 서비스로 나누어 살펴볼 수 있다.

#### 1) 전략적 기획

지방자치단체의 전략적 기획방법은 최근 민간부문으로부터 도입된 경영 전략으로서 '무엇을 할 것인가(What to do)' 보다는 '어떻게 할 것인가(How to do)'에 초점을 맞추으로써 강력한 추진력을 얻어낼 수 있었다. 전략적 기획은 미래에 대한 확고한 초점을 특징으로 하는데, 현재와 미래의 예측가능한 상황을 검토하며, 그 영향에 대한 평가작업을 수반한다. 또한 전략적 기획은 지역사회의 물리적 환경, 경제 그리고 주민을 그 대상으로 한다.<sup>95)</sup> 전략적 기획의 수립방법은 다음과 같다.<sup>97)</sup>

① 현실인식단계(Where are we now?): 상황분석을 위한 단계로서 지방 정부 내·외의 각종 제약요인과 주민의 기대가치 등을 확인한다. 즉, 기획을

95) 예를 들어 시장에 해당하는 최고행정관(Chief Executive)은 5년간의 계약적으로 국적을 불문하고 공개채용과정을 거쳐 시의회에 의하여 임명된다. 이 최고 행정관은 직원채용 등을 비롯한 시정운영에 있어서 대폭적인 자율권을 갖는 반면 상세한 실적평가에 따라 봉급수준이 결정되는 등 시의회에 대해서 엄격한 책임관계를 가지고 있다. 마찬가지로 고위공직자에 대해서도 능력주의원칙이 적용되어진다. 고영선·이계식, 앞의 책, p28.

96) 전략적 기획은 급박한 여건변화와 불확실의 중대에 직면하여 보다 효율적으로 조직의 권리를 설정하고 행동전략을 수정하기 위한 방법론의 하나이다. 이는 1960년대 민간부문에서 처음 나타났으며 현재는 민간부문 뿐만 아니라 정부부문에서도 광범위하게 사용되어지고 있다. Theodore Poister & Gregory Streib, "Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update," *Public Productivity and Management Review* Vol.18 (1994).

97) Graham Bush, *Local Government & Politics in New Zealand* (Auckland: Auckland University Press, 1995), pp.222-223.

수립하는 지방자치단체 조직의 장·단점 및 환경관련요인들을 분석한다.

② 목표설정단계(Where would we like to be?) : 구체적인 목표를 설정하는 단계로서 1단계에서의 현실에 대한 분석을 통하여 바람직한 미래는 무엇인가하는 것을 지역사회의 기대 등을 종합하여 비전을 확립한다.

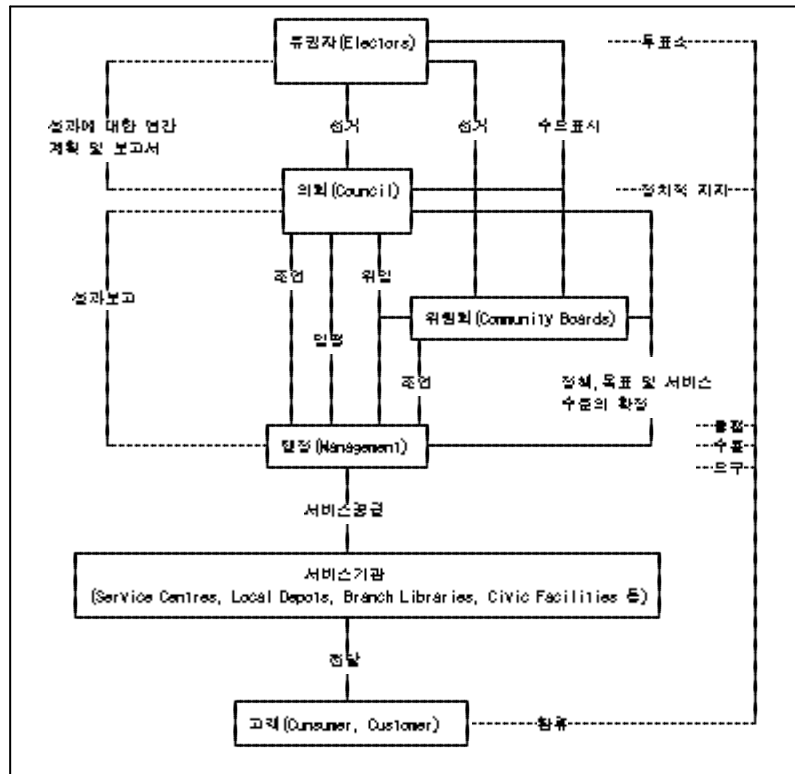
③ 전략수립단계(What issues do we need to address?) : 목표가 확정되면 집행과정에서 발생가능한 각종 문제의 해결방안 및 서비스공급, 서비스수준 등에 대한 선택이 이루어진다.

④ 집행·평가단계(What action must we take to get there?) : 마지막 단계는 계획을 집행하고 이를 모니터링하여 평가·재검토하여 그 결과를 환류시킨다.

이상과 같은 전략적 기획과정은 지방자치단체내의 정치가와 행정공무원, 주민의 3자간 관계에서 지속적으로 순환과정을 거치면서 수립되어진다.

우선 정치적 부문과 행정적 부문, 양 대표체제는 분명한 역할경계를 가지는데, 정치가들은 바람직한 결과를 가져올 전략적·정치적 목표를 설정하는 책임을 지며, 반면 행정은 이러한 목표를 서비스의 행태로 전환하는 책임을 진다. 즉, 일반적인 목표가 행정메카니즘내의 각 단계에서 분석되어지고, 분석된 세부적 목표들의 기준과 성과측정지표를 구성하게된다. 한편 주민의 경우 투표자·고객의 입장에서 기획의 각 단계에 참여하여 그들의 입장을 제시하게 된다. Christchurch시의 경우 1992년 지역주민에 의하여 1250건의 제안이 접수되었고, 이중 250건이 최종계획에 포함되었다. 지방자치단체내의 정치가 공무원, 주민의 일반적 관계를 그림으로 나타내면 다음 <그림 3-5>과 같다.

<그림 3-4> 뉴질랜드 지방자치단체의 운영체계



출처: Graham Bush, *Local Government & Politics in New Zealand* (Auckland: Auckland University Press, 1995), pp.229.

## 2) 공공서비스 공급의 경쟁입찰 및 성과측정

지방자치단체 행정개혁에서 중요한 또 한가지 관리전략은 공공서비스 공급자를 경쟁입찰을 통하여 선정하며, 선정된 공급자의 서비스결과를 지속적으로 평가측정한다는 점이다.

우선 지방자치단체는 효율적 관리를 위하여 업무를 상업적인 업무와 비상업적인 업무, 정책적·기획적 업무와 집행적 업무로 구분한다. 그 다음 상

업적·집행적 업무에 대하여는 이를 민영화하거나 지방자치단체 내부부서와 민간업체와의 경쟁입찰을 통하여 서비스의 공급업자를 선정한다. 비키 부쿠 Christchurch시 시장의 다음과 같은 말은 시가 서비스공급을 어떻게 처리하고 있는 가를 잘 보여준다.

시운영에 여러 가지 상업적인 측면을 고려한다. 예컨대 쓰레기처리작업의 경우 시의 부서와 민간기업의 경쟁을 통하여 시행업체를 결정한다. 시의 부서가 효율성과 가격경쟁력이 있으면 선정되지만 그렇지 못하면 밀려난다. 이것은 도로작업을 비롯해 다른 사업도 마찬가지이다. 이러한 방식은 민간기업과 경쟁해야하며 지속적으로 효율성을 높여야 한다는 것을 의미한다.

실제로 1997년 현재 Christchurch시의 도로작업업무의 경우 지방자치단체의 내부부서인 도로사업부가 담당하고 있지만, 이는 민간업체와의 경쟁입찰에서 보다 효율적이고 낮은 가격을 제시하여 인정받은 결과이다.

<표 3-22> Christchurch시 주요 사업의 공급주체 결정

사 업	공급주체		
	공공부서	민간부서	공공/민간 결정
Public security and order	○		
School, educational institutions			○
Academic, research, cultural			○
Social security, care			○
Health			○
Construction, housing			○
Transport			○

출처: Bertelsmann Foundation, *Democracy and Efficiency in Local Government* (Bertelsmann Foundation Publisher, 1993), p.110.

한편 지방자치단체 활동에 대한 성과측정은 지방자치단체 스스로가 수립한 연간계획을 엄격히 평가하는 기준이라는 점에서 중요하다. 그러나 평가 기준의 수립이 쉽지않은데, 그것은 비계량적 측정이 많기 때문이다. 또한 지



방자치단체마다 측정방법이 상이하다.

예컨대 Canterbury Regional Council의 경우 성과측정을 위하여 채택된 문항중에는 ‘시민의 재난대비 훈련과정의 설치,’ 라디오나 TV를 통한 매일의 스모그 잠재위험 경고, ‘유독시설물의 입지에 대한 연간조사’ 등이 포함되어 있다.

반면 Christchurch시의 경우 시민불평의 발생률이라는 다른 측정방법을 사용하는데, 구체적인 지표는 다음 표에서 보는 바와 같다.

<표 3-23> Christchurch시의 성과측정지표

주요 항목	평가방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로 및 인도</li> <li>○ 교통</li> <li>○ 도시환경</li> <li>○ 규제활동</li> <li>○ 하수도 및 쓰레기처리</li> <li>○ 상수도</li> <li>○ 시청</li> <li>○ 미술관</li> <li>○ 공공도서관</li> <li>○ 이벤트</li> <li>○ 공원</li> <li>○ 수영장 및 운동장</li> <li>○ 스포츠 및 레크레이션 행사</li> <li>○ 관광</li> <li>○ 비즈니스</li> <li>○ 지역사회조직 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 1단계는 2가지 가치척도로 구분 (Good/Bad)</li> <li>② 2단계는 각각의 항목에 대하여 보다 세부적인 사항의 만족여부를 질문함 (예) 상수도의 경우               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수압에 만족하는가</li> <li>- 물맛에 만족하는가</li> </ul> </li> </ul>

출처: Graham Bush, *Local Government & Politics in New Zealand* (Auckland: Auckland University Press, 1995), pp.224-225의 내용을 지구성.

### 3) 고객중심의 서비스

고객중심으로의 전환은 지방정부의 경영행정을 위한 전략인 동시에 최종 목적이다. 따라서 이것은 앞서 설명한 전략적 기획의 수립과정이나 성과측

정 등에서도 당연히 최우선하여 고려되며, 여타 지방자치단체 업무수행의 목표가 되는 것이다. 이러한 내용을 좀 더 자세히 살펴보면,

첫째 전략적 기획과 관련하여 고객지향적 기준으로의 관심은 지방자치단체의 급속한 재조직화를 추진하는데 있어서의 핵심적 요소중의 하나가 됨. 지역사회의 주민들은 연간기획과정에 단순히 관여하는 것이 아니라, 그들 또한 지방자치단체, 각종 의사결정, 프로젝트 등에 대한 행정적 비용과 예산 등에 대한 사항을 통지받게 된다. 주민에게 정보를 지속적으로 제공하는 방법은 가정에 배부되는 정보전단(information leaflets)의 출판을 통해서 이루어진다. 또한 공공정보의 이용을 쉽게 이해가능하도록 리포트가 만들어지는데, 여기에는 지방자치단체의 운영에 관련한 사항뿐만 아니라 지방자치단체와 관련된 각종 사업에 대한 내용도 포함된다.

둘째, 지방자치단체의 활동에 대한 성과측정 역시 고객중심적 사고를 반영하여 고객인 주민의 평가를 제1의 기준으로 삼고 있음. 주민의 반응은 정치적·행정적으로 가장 확실한 성과측정의 하나로서, 지방자치단체로 하여금 그들의 '고객'에 대한 태도를 정하는데 결정적인 영향을 미침. 이를 위하여 수많은 서베이가 특정부서에 의하여 실시되며, 더하여 일년에 한번 주민들에게는 지방자치단체내 다양한 기관과 서비스에 대하여 얼마나 만족하는가에 대한 상세한 설문이 주어진다. 지방자치단체의 정치가나 공무원들은 그들의 정책결정역할에 있어서 그들자신의 판단보다는 이러한 고객서베이를 통하여 얻어진 결과에서 도출된 내용을 토대로 하여 의사결정을 하게 된다.<sup>98)</sup>

---

98) 주민의 만족을 추구하는 대응적 정부는 자신의 견해를 말하기 전에 먼저 주민의 목소리에 귀를 기울여야 한다. C. Stivers, "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration," *Public Administration Review*, 54-4 (1994), pp.

셋째, 지방자치단체내 모든 업무가 모든 사람들에게 개방되어 있다는 점 역시 행정경영이 고객중심적임을 보여 준다. 한 예로 Christchurch시의 경우 '계약서류판매소'라는 창구가 있는데, 여기서는 시에서 벌이는 사업과 관련된 모든 정보가 누구에게나 아무런 조건없이 공개된다. 계약과정의 투명성을 보장해주는 것이다. 따라서 뉴질랜드의 행정에는 밀실행정이나 수의계약이라는 용어자체가 없다. 자료를 검토한 개인이나 기업은 자신들이 준비한 사업계획을 작성하여 제출하고 사업주체는 그 가운데서 적격자를 선정하게 되는 것임. 시는 또한 매년 연말 1년동안 벌어진 모든 사업에 대한 계약 결과를 상세하게 공개하고 있다. 이 보고서는 시에서 발주한 사업의 목록과 응찰가격, 그리고 낙찰가와 입찰예정가 등 모든 결과를 자세하게 보여줌으로써, 과정의 투명성 못지않게 결과의 투명성을 보장하고 있다.

지방자치단체협의회(Local Government Associate) 의장인 Stuart Macaskill은 이러한 현상을 고객서비스문화로 지칭하면서, 이는 지방자치단체가 그의 고객인 주민들이 잘 알고 이해할 수 있는 기대치를 설정하고, 그에 따라서 지방자치단체가 서비스를 전달하는 것이라고 한다.

### 3. 地方自治團體 行政改革의 評價

뉴질랜드의 지방자치단체가 행정개혁을 추진하면서 모든 것이 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 그 대표적인 예가 대규모적인 공무원 감축에 따른 대량 실업의 발생이다. 종래 정부조직을 평생직장으로서 간주하였던 공무원들은 지방자치단체조직의 통폐합과 업무의 민영화, 민간위탁 등에 의하여 하루아침에 실업자로 전락하게 되었던 것이다. 이들중 상당수가 민영화된 기업이나 다른 직장을 구하였으나, 여전히 높은 이들의 실업은 심각한 사회 문제가 되어있으며, 이것은 현 노동부의 최대업무가 실업자에대한 고용알선

이라는데서도 잘 알 수 있다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 뉴질랜드의 지방자치단체가 단기간에 걸쳐 급속하고도 강력한 개혁을 통하여 고객중심적 경영행정의 모범사례를 만들어내었다는 데 대해서는 이견이 없다. 지방자치단체의 행정이 현실세계와 고립된 것이 아니라 주민과 함께 만들어지고 집행되며 평가되어지는 살아 숨쉬는 행정체계를 만들어 내었던 것이다.

## 제5절 日本 地方自治團體의 行政改革

### 1. 地方自治團體 行政改革의 推進背景

일본에 있어서 행정개혁 역시 대량으로 발생한 행정수요를 효율적으로 처리한다고 하는 순수한 경영적 시각보다는 재정위기에 의한 외압을 견디기 위한 경제절약이라는 전술적 수단으로서 보다 의욕적으로 다루어져 왔다.<sup>99)</sup> 이러한 사실은 전 국가적으로 지방행정개혁이 추진되었던 1985년 경상수지 비율 80.5%, 공채비부담비율 14.3%로 최악에 가까운 상태였는데, 두 번째로 전 국가적 지방행정개혁이 추진된 1994년 역시 재정적 요인이 주가 된다는 것은 의심할 여지가 없다.<sup>100)</sup> 이는 본 연구에서 예로 들고 있는 동경도나 이바라키현 등에서도 행정개혁의 공통적 요인으로 나타나고 있다.

1994년이후 추진되고 있는 일련의 지방행정개혁은 1985년 최초의 전국적 규모의 지방행정개혁 추진과는 다소의 차이를 가진다. 최근의 지방행정개혁

99) 高峯昇三, 前掲書, p.29.

100) 小林良彰·石上泰州, "地方自治體の行政改革," 地方財務 (1997.7), p.175.

은 무엇보다도 지방분권과 관련하여 개혁이 추진되고 있다는 점이 특징이다. 1994년의 개혁은 廣田全男이 지적한 바와 같이 '다가오는 지방분권시대에 어울리는 간소하고 효율적인 행정시스템의 확립<sup>101)</sup>을 주장하고 있는데 반하여, 1980년대의 지방행정개혁은 명시적으로 지방분권과의 관련성을 표시하지 않았다. 1994년의 지방행정개혁은 또한 분권시대에 대비하여 체질강화를 도모한다는 관점에서 지방자치단체의 자주성과 주민참여가 특히 강조되었다

## 2. 地方自治團體 行政改革事例

### 가. 행정개혁대강

#### 1) 행정개혁대강의 개념

지방자치단체의 행정개혁대강이란 일정기간을 단위로 하여(일반적으로 3년) 지방자치단체가 목표로 하는 개혁사업의 효과적 달성을 위하여 개혁의 방향, 구체적 사업 및 그 기간, 기대효과 등을 명시하여 주민에게 제시하는 개혁의 지침이다.

#### 2) 행정개혁대강의 도입 및 주요내용

일본의 경우 최근 지방행정개혁의 주요 추진방향은 1994년의 政府行政改革大綱에서 地方行革大綱의 토대가 마련되어, 1995년 1월 閣議報告된 「地方公共團體における行政改革推進の方針」에서 구체화되었다. 이 방침의 주요 항목은 ① 사무사업의 재검토, ② 조직·기구의 간소·합리화, ③ 급여의 적정화, ④ 정원관리의 적정화, ⑤ 민간위탁, OA화 등 사무개혁의 추진, ⑥

101) 廣田全男 「地方行革大綱の策定状況と課題」 都市問題 1996.3.

회관 등 공공시설의 설치 및 관리운영의 합리화, ⑦ 지방의회의 합리화 등이다.

이후 지방분권 및 고객중심적 행정운영의 조류에 따라, 1994년 6월 自治省은 지방행정개혁을 위한 새로운 안(「新しい地方行革の推進について - 地方行政のリストラ素案」)을 제시하였다. 이 안의 주요 내용은 지방자치단체의 자주적·주체적 지방행정개혁의 추진, 주민입장에서의 개혁추진, 자치성의 지원 등이다. 한편 이 안의 구체화를 위하여 자치성은 同年 10월 지방행정개혁에 관한 새로운 지침(「地方公共團體における行政改革推進のための指針について」)을 발표하였는 바, 이는 현재 일본 지방자치단체의 행정개혁 추진의 기본 토대가 되고 있다. 그 내용을 크게 3가지로 요약할 수 있는데 약술하면 다음과 같다.<sup>102)</sup>

첫째, 지방자치단체에서의 자주적·계획적인 행정개혁의 추진이다. 이와 관련하여 먼저 새로운 행정개혁의 대강을 책정하도록 하였는 바, 1년 이내에 행정개혁대강을 작성하여 주민에게 공표하도록 하며, 대강은 3-5년간의 계획을 세워 검토사업에 대한 기본방침과 실시예정 등을 포함시키도록 하였다. 또한 행정개혁대강의 진행관리에 있어서 주민의 의견을 반영시킬 수 있는 장치를 모색하도록 하였다.

둘째, 지방행정개혁의 중점사항으로 사무사업의 재검토, 시대변화에 대응하는 조직·기구의 검토, 정원 및 급여의 적정화 추진, 효율적인 행정운영과 직원의 능력개발 추진, 행정정보화 추진을 통한 행정서비스의 향상, 공공시설의 설치 및 운영 등을 제시하고 있다. 이들 사항의 구체적 내용은 다음 표에서 보는 바와 같다.

102) 小西 敦, 「行政管理の過去, 現在, 未来」 湯淺利夫(編), 豫算編成と行財政管理の新しい手法, (東京: ぎょうせい, 1996), pp.264-267.

<표 3-24> 지방행정개혁의 중점사항 및 내용

중점사항	주요내용
사무사업의 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정의 책임영역에 유의하여 사무사업의 정리합리화도모함</li> <li>- 지방자치단체에서의 실시사업의 적절한 선택을 도모함</li> <li>- 행정절차제도의 적절한 운용을 도모함으로써 지방자치단체 투자의 인허가 등에 대한 규제에 대하여도 검토를 도모함</li> <li>- 적극적인 민간위탁의 추진</li> <li>- 보조금 등에 대한 합리적인 정리조치하고 보조금의 신설을 억제하며, 사무절차에 대하여도 간소화를 도모함</li> </ul>
조직·기구의 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 행정과제나 다양한 주민요구에 대응하여 행정서비스를 제공할 수 있도록 조직·기구검토</li> <li>- 특히, 시정촌 조직·기구의 간소화를 도모함</li> <li>- 감사 등 의결단체에 대해서는 협력할 등 지역실정에 대응한 검토를 추진하고, 업무집행의 효율화와 개선도모함</li> </ul>
정원관리/급여의 적정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정원적정화계획의 수립 및 추진</li> <li>- 적절한 정원관리의 추진을 위하여 사무사업의 조직·기구의 간소합리화, 민간위탁, OA화 등을 적극적으로 추진하고 새로운 행정수요에 대하여도 직원의 배치전환을 통하여 대처하도록 함</li> <li>- 정원상향의 필요를 추진함</li> <li>- 인건비수준의 시정, 급여제도 및 우용의 적정화를 추진하여 부정직할 수당 등의 적정화를 추진함</li> </ul>
공공서비스 행정운영/직원업무개방의 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직원참여를 통한 목표설정과 효과적인 진행관리 수단개발, 제한제도의 완화 등을 통하여 행정운영의 효율성개선 및 투명성상승을 도모함</li> <li>- 행정책임안정 및 창조적 업무향상을 위하여 효과적인 업무계획적으로 추진함</li> <li>- 지방자치단체간 인사교류를 검토함</li> <li>- 도도부현에서 시정촌으로의 전라적 파견 등을 검토함</li> </ul>
행정정보화 추진을 통한 행정서비스의 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보통신기술의 혁신과 정보처리의 통신화에 대응한 행정정보화를 추진하기 위하여 계획적으로 PC 등의 OA기기 도입, 청내 LAN의 정비, 데이터베이스의 구축 등을 추진함</li> <li>- 정부행정서비스에 관하여 절차의 신속화, 주민기본대상 등의 전산화와 네트워킹, 주민정보시스템의 자동화 도입을 통하여 행정서비스의 향상을 도모함</li> </ul>
공공시설의 설치 및 관리운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공시설에 대한 역할, 기능 운영방법 등에 대하여 다면적으로 검토하고 수요를 적극 실시함</li> <li>- 공공시설간 연계방안을 모색함</li> <li>- 유사시설의 중복을 피하고 효율적으로 시설을 정비하기 위하여 행정적 관점에서 조정할 운영함</li> <li>- 직원연수 등을 행하고 관리운영의 충실화를 도모함</li> <li>- 관리위탁의 추진을 도모하고, 이용요금제도의 유효한 운영을 통하여 효과적인 시설운영을 도모함</li> </ul>

셋째, 지방의회의 정비이다. 지방의회에 대해서도 그 기능에 유의하여 조 직운영의 합리화를 지속적으로 추진한다는 것이다.

### 3) 행정개혁대강의 현황

이상과 같은 지침에 의거하여 각 지방자치단체는 행정개혁추진을 위한 실천대강을 작성하게 되는데, 道都府縣 및 指定都市의 경우 1995년 말 전체 지방자치단체가 새로운 행정개혁대강을 책정하였으며, 지정도시를 제외한 市區町村에서는 1996년 말 현재 3,243개 자치단체중 94%인 3,049단체가 행정개혁대강을 책정하였다. 이하에서는 동경도의 행정개혁대강의 수립과 그 평가과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### <사례: 동경도의 행정개혁대강>

동경도의 경우 1970년대부터 세출과 도세수입간의 갭이 확대되어 왔는데, 이는 장기적인 경기침체, 도세입의 근간인 도세수입이 지속적으로 감소 등에 기인한다. 이와 같이 도재정이 악화된 가장 큰 원인은 도세수입이 최근 연속하여 전년도와 대비하여 대폭 감소하고 있는데 있지만, 이러한 상황에서도 사회자본정비를 위한 보통건설사업비를 적극적으로 확대하는 등, 세출 규모가 확대되는 경향도 그 원인이라고 할 수 있다.

동경도에서는 '재정재건'을 최우선으로하여 실시된 1979년부터의 제1차 행정개혁, '활력있는 도정추진'을 모토로하여 1994년부터 실시된 제2차 행정개혁, '도정의 근대화'를 표방하고 1987년부터 추진되는 등 행정개혁이 부단히 지속되고 있다. 다음 <표 3-25>는 그간의 행정개혁의 주요 내용을 보여 준다.



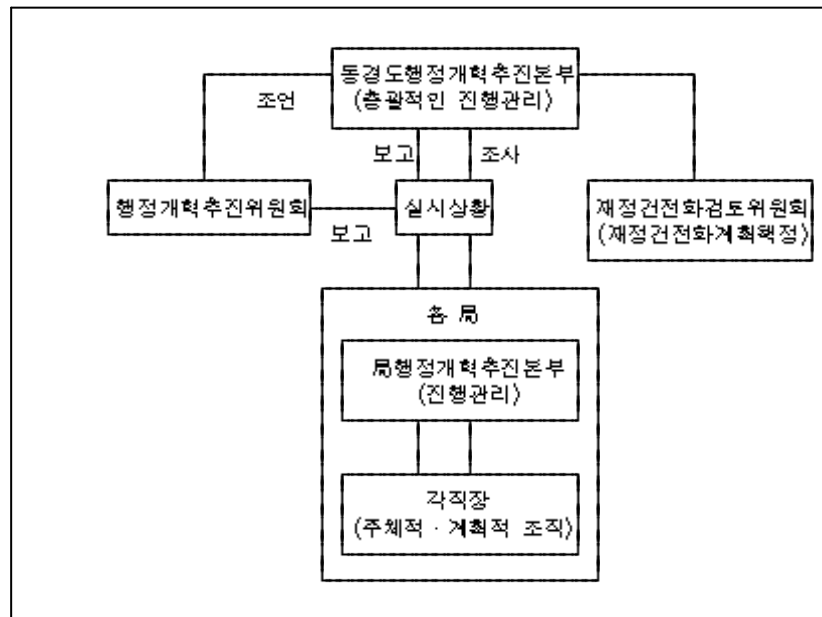
<표 3-25> 동경도의 행정개혁 실시상황(1979-1994)

구분	실시연도	개혁목표	조직	정수	수당
제1차 행정개혁	79-83년	재정재건	-관리직 post삭감(204)	순수감소 9,255명	-퇴직수당 일반 90월→80월 지정직 90월→68월 -특근수당 124수당→91수당 -기말수당에 거주수당의 불포함
제2차 행정개혁	84-86년	활력있는 도정추진	-관리직 post삭감(113)	순수감소 4,154명	-퇴직수당 일반 80월→68월 지정직 68월→62월 -특근수당 91수당→47수당 -기말수당 지급일변경
제3차 행정개혁	87-91년	도 정 의 근대화	-관리직 post삭감(112) -사업소 사무담당과와 사업과 통합(43사업소) -부속기관설치운영요 강제정 -조직의 재편정비 등 에 관한 실시안의 실 시	순수감소 5,089명	-퇴직수당 삭감의 결과조 치중 일반 74월→66.2월 지정직 68월→62월 -특근수당 47수당→43수당
'91-94년	부 단 한 행정개혁	관리직 post삭감(19)	순수감소 3,650명	-퇴직수당 일반 66.2월→62.7월 지정직 62월 -특근수당 43수당→41수당	
79년-94년까지의 실적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관리직 post 삭감 (448 post) 2,854명→2,406명 (15.7% 감소)</li> <li>- 직원정수의 삭감 (22,128명) 220,333명→198,205명 (10.0% 감소)</li> <li>- 경영수지비율 106.1%(소화53년 결산)→87.6%(평성5년 결산)</li> <li>- 퇴직수당 삭감 일반 90월→62.7월 지정직 90월→62월</li> <li>- 특근수당 114수당→41수당</li> </ul>				

출처: 坂田期雄, 分權と地方行革, (東京: 時事通信社, 1996), p.215.

시대의 전환기에 새로운 사회조류에 대응하면서 도정개혁을 추진할 필요가 있음에 따라 1995년 1월 「21세기를 전망하는 새로운 都行·財政 방향을 고려하는 간담회」를 설치하였다. 간담회는 행정전반에 대한 폭넓은 견지에서 향후 도의 행정방향에 대한 구체적 방안을 검토하여 1995년 11월 「도민과 함께 개혁하는 도정: 21세기로의 행정개혁」 보고서를 제출하였다. 이 보고서에 기초하여 지사를 본부장으로하는 동경도행정개혁추진본부(1995년 6월 설치 <그림 3-5> 참조)는 1996년 3월 「동경도행정개혁대강」을 책정하였다.

<그림 3-5> 동경도 행정개혁추진체계



자료: 大平安彦, "行政改革をどう進めていくか: 東京都における行政改革への取組みについて," 地方財務, No.513 (1997.2), p44

추진본부가 총괄적인 진행관리를 담당하고, 각각의 실시책에 대해서는 국장을 장으로하는 局행정개혁추진본부를 중심으로 각 직장에서 주체적·계획적으로 조직을 행하도록 하였다. 다음 재정건전화계획을 책정하기 위하여 본부의 하부기관으로 재정건전화검토위원회를 설치하였다. 그리고 진행관리에 있어서 도민의 대표자 등을 포함하는 행정개혁추진위원회를 설치하여 행정개혁의 실시상황을 보고하고, 조언을 구하고, 그것을 널리 도민에게 공표하며, 의견을 행정개혁에 반영하고 있다.

한편, 목표한 연도까지 실시책의 확실한 실현을 도모하기 위하여 TQC의 수법을 활용한 진행관리를 실시하고 있다. 이 관리방식에 의하면 첫째, 各局에서 개별 실시책에 대한 구체적 구성내용, 3개년간의 활동예정, 향후 1년간의 구체적 스케줄 등을 책정한다(Plan). 둘째, 스스로 정한 목표를 위하여 各局이 주체적·계획적으로 활동을 진행한다(Do). 셋째, 실시상황에 대하여 행정개혁추진본부 사무국이 연2회 조사와 공청회를 실시하여 실시상황을 점검한다(Check). 各局과 행정개혁추진본부 사무국이 실시상의 문제점을 검토하여 대응책을 수립한다(Action). 이와 같은 PDCA 관리를 통하여 개혁의 착실한 추진을 도모하도록 하였다.

<그림 3-6> 동경도의 TQC에 의한 행정개혁관리



자료: 大平安彦, "行政改革をどう進めていくか: 東京都における行政改革への取組みについて," 地方財務, No.513 (1997.2), p.44.

1997년 3월 책정된 '동경도행정개혁대상'의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 새로운 행정개혁의 추구이다. 이는 종래 조직과 사무에 대한 간소·효율화중심의 행정개혁에서 열린 都政, 주민과 함께하는 행정, 행정의 체질변화 등 보다 개방적, 주민대응적 조직으로의 행정개혁에 중점을 두고 있음을 의미한다.

이에 대한 구체적인 개혁전략으로서 동경도는 우선적으로, 주민과의 커뮤니케이션을 보다 충실화하는데 역점을 두고 있다. 도민의 소리를 신속하고 정확하게 반영하기 위한 '都民의 소리' 종합창구 설치, 열린 도정의 추진을 목적으로 하는 간담회 등 회의결과의 공개 원칙, 공생사회의 실현을 추구하는 '외국인 도민회의'의 창설 등은 바로 그러한 예이다. 다음으로, 자원봉사자, 비영리단체 등과의 협력 강화를 모색하고 있다. 이를 위하여 도는 학생층의 이해와 관심을 제고시키기 위하여 자원봉사자활동 보급사업에 대한 협력학교를 확대하고, 정보제공·교류·지원을 위한 종합적인 자원봉사센터를 검토하고 있다. 마지막으로 도민의 편의제고를 위하여 창구사무의 개선(1996년 실태조사) 및 독립학교의 체육관, 운동장, 도서관, 음악실 등을 개방하는 것을 내용으로 하고 있다.

둘째, 철저한 내부노력의 시행이다. 도는 능력·업적에 대응하는 인사관리와 적절한 정수관리를 위하여, '직원정수배치계획'의 책정(삭감목표 4,500인)하고 업적평가결과 등을 勤勉手當에 반영(일반직원 대상)하기로 하였다. 또한, 1999년까지 조직을 재편하기로 하였는데, 企劃審議室과 情報連絡室을 통합하여 보다 효과적으로 도민의 소리를 도정에 반영하고자 하였으며, 복지국, 위생국, 교육원의 고령자시책부문을 통합하여 고령자시책추진본부(가

청)를 설치하여 본격적 고령화사회의 도래에 대처하기로 하였다. 이외에 재정지출감리단체의 자율적 경영을 촉진하기 위하여, 단체를 통합하는 동시에 경영평가를 제도화하고 직원수 및 보수 적정화를 도모하며, 제3섹터의 통합 등을 함께 고려하기로 하였다.

<표 3-26> 동경도행정개혁대책(1996. 3)의 주요내용

구분	주요내용
새로운 행정 개혁의 추구	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종리의 간소·효율화중심의 행정개혁에서 열린 행정, 주민과 함께하는 행정, 행정의 체질변화 등과 관련한 행정개혁을 추진함</li> <li>- 주민과의 커뮤니케이션 충실화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· '憲民의 소리' 종합창구 설치: 도민의 소리를 신속, 정확하게 반영</li> <li>· 간담회 등 회의의 원칙공개: 열린 도정의 추진</li> <li>· 외국인 도민회의의 창설: 공생사회 실현을 추구</li> </ul> </li> <li>- 자원봉사자, 비영리단체 등과의 협력 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자원봉사자활동보급사업 협력학교의 확대: 학생들의 이해와 관심 제고</li> <li>· 종합적인 자원봉사센터의 검토: 정보제공, 교류, 지원</li> </ul> </li> <li>- 도민의 편의제고               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 창구사무의 개선(1999년 실행조사)</li> <li>· 독립학교의 체육관, 운동장, 도서관, 음악실 등을 기방</li> </ul> </li> </ul>
내부노력의 철저	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 능력·업적에 대응하는 인사관리와 적정한 정수관리               <ul style="list-style-type: none"> <li>· '직원정수비치계획'의 책정(삭감목표 4,500인)</li> <li>· 업적평가결과 등을 勤勞手當에 반영(일반직원 대상)</li> </ul> </li> <li>- 조직지편(1999년 까지 局 지편)               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 企業環境産과 情報連絡産의 통합: 도민의 소리를 도정에 반영</li> <li>· 복지국, 위생국, 교육원의 고령자시책부문을 통합하여 고령자시책 추진본부(가칭)를 설치: 본격적 고령화사회의 도래에 대처</li> </ul> </li> <li>- 지정지출감리단체의 자율적 경영 촉진: 단체의 통폐합               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영평가의 제도화</li> <li>· 직원수, 보수 등의 적정화</li> <li>· 제3섹터의 통합 등 지편 검토</li> </ul> </li> <li>- 시급한 재정상황의 극복               <ul style="list-style-type: none"> <li>· '지정건전화계획' 책정 (별도설명)</li> </ul> </li> </ul>
시대변화에의 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시책의 검토 (제지 9, 통합 7, 이관 11, 위임 5, 위탁 8, 기타 24, 합계 64사항)</li> <li>- 정보활용의 제고</li> </ul>

대강의 실시상황은 연 2회 행정개혁추진위원회에 보고하도록 되어있다. 지금까지 행정개혁에 대해서 이러한 파악이나 평가의 실례가 없었기 때문에 주먹구구식으로 시행착오를 거듭하면서 방법이 모색되어 왔는데 반하여, 동경도는 행정개혁대강의 평가를 위하여 다음과 같은 평가체계를 수립하였다.

#### (1) 평가지표

진행상황의 지표화에 관하여는 두 가지 방법이 사용한다. 첫째, 시책의 실현을 위하여 현재 사무작업이 어느 정도까지 추진되고 있는가를 나타내는 목표달성의 '도달상황'이라고 하는 지표이다. 이것은 실시책의 실현을 최종 목표로 했을 때, 현재 사무작업이 객관적으로 어느 단계까지 추진되고 있는가를 나타내는 것이다. 이것은 A=실시완료, B=구체적 실시안 확립 C=관계 기관과의 협의 등 과제조정중, D=부서내 실시방침 결정, E=부서내에서 검토·협의중이라고 하는 다섯 단계로 평가한다.

또 하나는, 개별 시책에 대한 각 부서의 추진이 당초의 스케줄대로 진행되고 있는 가를 나타내는 추진의 '진척상황' 지표이다. 이것은 ① 추진이 예정된 스케줄대로 진행되고 있는가, ② 추진의 구체적 시책이 행정개혁대강의 취지를 심분반영한 내용으로 되어 있는가, ③ 실시가 행정개혁대강에서 제시된 실시년도 등의 기한까지 달성가능한가의 세 가지 관점에서 진행상황을 파악하는 것으로, A=예정이상으로 진척, B=대체로 예정대로 진척, C=예정보다 약간 늦어짐, D=예정보다 늦어짐의 네 단계로 평가를 실시한다.

#### (2) 평가주체

행정개혁대강 실시사안의 소관부서에서 스스로 세운 목표·예정과 비교하여 실시상황을 자기평가하고, 그 상황을 행정개혁본부사무국이 확인하고, 필요에 따라 조정하는 것으로 하였다. 각 부서의 사정청취(hearing)는 2주간

정도의 기간이 소요되는데, 내용은 현 단계에서의 추진상황, 문제점, 자기평가 등을 청취하고, 추진이 늦어지고 있는 사항은 그 원인, 향후대책을 명백히 하여 추진에 만전을 기하고 있다.

### (3) 평가의 수치화

‘도달상황’에 대하여는, 실시년도마다 A에서 E의 다섯 단계를 각각 10, 30, 60, 80, 100%의 도달상황이라는 수치로 표시하고, 여기에 해당항목수를 곱하여가중평균한 것을 ‘도달도’로 하고, 객관적으로 작업상황이 어느 정도 진행되고 있는 가를 나타낸 지표로 하였다.

‘진척상황’에 대하여는 실시년도마다 실시사항수에 대하여 예정이상으로 진행되거나 거의 예정대로 진행되고 있는 사항수의 비율을 ‘진척도’로 하고, 전체중 몇 %가 예정대로 진행되고 있는 가를 나타낸 지표로 했다. 이 목표달성의 ‘도달도’와 추진된 ‘진척도’ 두 가지의 수치를 진행관리의 지표로 활용하여 행정개혁대강의 달성정도를 평가하고 있다.

## 나. QC(Quality Control)

### 1) QC의 개념

품질관리의 개념에 대하여는 앞서 미국 지방자치단체 행정개혁에서 소개되었던 TQM의 그것과 큰 차이가 없다. 다만 TQM과 비교하여 QC는 설명서에 구체적으로 명시될 수 있는 기준을 필요로 하고 그러한 기준에 제품이나 서비스가 일치하는가라는 사후 감독과 검사를 중시한다. 이러한 QC는 공공분야의 경우 행태가 조직의 절차와 통제에 적합한가의 일치성 여부에 초점을 맞추는 전통적인 성과측정에서 많이 발견되고 있다.<sup>103)</sup> 일본의 경우 민간부문에서 발달된 QC의 영향을 받아 행정부문에서도 민간기법 도입의

일환으로 광범위하게 받아들여졌는데, 이는 일본 특유의 집단주의 문화와 결부되어 소집단활동이라는 독특한 조직활동을 만들어내었다.

## 2) QC의 도입

1996년 3월 自治省은 전국 道都府縣 및 政令指定都市에 대하여 地方自治 運営研究会 第12次公務能率研究部會의 보고서 「TQM 발상에 의한 창조적 행정운영(TQM發想による創作的行政運営について: TQM發想・手法を應用した行政運営マニュアル)」을 배부하였다. 자치성은 이러한 품질관리 매뉴얼 배부의 목적을 행정환경의 변화에 따른 고객수요에 적극적으로 대응하는 한편, 행정운영의 효율성을 제고시키기 위함이라고 하였다.

地方自治運営研究会 第12次公務能率研究部會 역시 지방행정운영에 있어서 품질관리가 요구되는 이유로서 첫째, 주민의 행정서비스에 대한 질적 요구가 증대하고 있다는 점을 지적한다. 지방자치단체는 지방행정에 관한 매우 다양한 서비스를 제공하고 있으며 그 내용이나 수준에 대하여 책임을 지고 있다. 그런데 사회·경제의 발전에 대응하여 주민의 수요 또한 복잡·다양화되어 지방자치단체로서는 행정서비스에 대한 주민수요의 정확한 파악 노력이 불가결하게 되었다.

둘째, 행정서비스에 대한 주민의 코스트의식이 높아지고 있다는 점이다. 지방자치단체에서 제공하는 행정서비스는 사용료나 수수료 등의 형태로 수익자가 직접부담하는 경우도 있으나, 일반적으로는 주민의 조세부담에 의하게 된다. 따라서 지방자치단체는 행정서비스를 공급하는데 있어 주민부담이 최소화되도록 하여야 한다. 일본 지방자치법 제2조 제13항에서 지방자치단

---

103) K. Walsh, "Quality and Public Services," Public Administration, Vol.69, No.4, 1991, pp.503-514.



체에 대하여 그 사무를 처리함에 있어서 최소의 경비로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 하지 않으면 안된다고 한 것도 이러한 의식의 변화를 반영한 것이다. 특히, 향후 고령화사회의 도래가 예상되는 바, 이에 따라 국민의 조세 부담이 증가할 것이라는 점, 납세자로서의 주민의식의 향상, 민간부문에서와 같은 엄격한 비용의식의 고취 등, 행정서비스에 대한 주민의 비용의식이 증가함에 따라 지방자치단체는 주민수요에의 정확한 대응을 통하여 질 높은 행정서비스를 제공하면서도 주민부담은 최소화하도록 하여야 한다.

자치성은 이상과 같은 필요에 의하여 지방행정운영에 있어 품질관리 도입이 요구된다고 하면서, 도입에 따른 효과에 대하여 행정서비스의 질적 제고 및 주민수요에의 적극적 대응, 계획적인 사업실시, 직원의 참여의식제고, 직원능력개발, 역할분담·책임의 명확화 등을 제시하고 있는 바, 구체적 내용은 다음 <표 3-27>에서 보는 바와 같다.

<표 3-27> 품질관리 발상·기법 및 행정운영에서의 기대효과

품질관리 발상·기법	행정운영에서의 기대효과
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전종업원이 QC적 발상으로 활동               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 품질우선</li> <li>- 고객제일주의</li> <li>- 사실에 기초한 사업전개 (QC기법의 활용)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전직원이 QC적 발상으로 활동               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정서비스의 질증시</li> <li>- 주민제일주의</li> <li>- 주민수요에 부응하는 정책형성 (과학적·객관적 사실파악)</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ PCDA사이클에 의한 사실전개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획적인 사업실시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명확한 경영방침과 최고경영자의 리더십에 기초한 계획적인 사업전개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명확한 기본방침과 최고관리자의 리더십에 기초한 계획적인 사업전개               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적, 목표, 달성방침·수단의 명확화와 이에 따른 조직·인사·예산의 관리</li> <li>- 최고관리자의 리더십과 전직원에 의한 직무의 주체적 조직</li> <li>- 직장의 목표·계획책정에의 참여</li> <li>- 역할분담·책인의 명확화</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ QC서클활동               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무의 질적 관리·개선</li> <li>- 직장의 활성화</li> <li>- 종업원의 능력개발</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ QC서클활동               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정서비스의 질증시, 주민제일주의</li> <li>- 제1선 직장(계단위 등)의 활성화</li> <li>- 직원의 능력개발 (자기계발, 직장에서의 상호계발)</li> </ul> </li> </ul>

출처: 地方自治運営研究會 第12次公務能率研究部會, TQM發想による創造的行政運営

について: TQM發想・手法を應用した行政運営マニュアル, (1996. 3)

### 3) 지방자치단체에서의 QC 도입

道都府縣이나 政令指定都市의 수준에서 품질관리 도입이 본격적으로 이루어진 것은 1996년 자치성의 권고에서이지만 기초지방자치단체 수준에서는 1990년대 초에 이미 민간부문의 영향을 받은 일부 지방자치단체에서 품질관리를 조직개혁전략으로 채택하여 왔다. 이는 70년대 이후 경제적 저성장으로 인하여 지방자치단체가 예산확보의 어려움을 해소하고자 자발적으로 공무원수의 삭감, 민간위탁, 조직개편 등의 방법을 모색하게 되면서, 민간기업의 영향을 받는 토요다(豊田)시나 히다치(日立)시 등을 중심으로 품질관리 기법이 행정에 도입된 것이다.

일본 지방자치단체의 품질관리는 QC(Quality Control)서클활동을 근간으로 하는데, QC서클이란 같은 부서내에서 자주적으로 품질관리활동을 추진하는 소집단을 의미하며, 이 소집단은 품질관리의 일환으로 자기계발 및 서클구성원 상호계발을 도모하고 각종 품질관리기법의 활용을 통하여 조직의 관리·개선을 지속적으로 추진해가는 구성원 전원참여의 방식이다. 이 제도는 특히, 일본적 집단주의를 반영하면서 조직전체의 풍토개선과 행정개혁에 공무원 스스로가 참여하는 방안으로 개발된 제도중 대표적 사례라고 할 수 있다. 본 연구에서는 1996년 이를 지방행정운영에 도입하여 시행 1년여를 맞고 있는 이바라키(茨城)현과 80년대초부터 행정에 품질관리를 도입·운영하여온 토요다시와의 사례를 살펴보고자 한다.

#### <사례 1: 이바라키(茨城)현>

현은 1996년 자치성의 권고에 따라 행정운영에 TQM적 방식을 도입하기

위하여 동년 6월 26일 「사무개선사업추진에 관한 요항(事務改善事業の推進に關する要項)」을 제정하였다. 이 요항은 효율적 행정운영과 직원의 창조적 사고 및 현장에의 참여의식 고양을 그 목적으로 하고 있는데, 내용으로는 QC(Quality Control)서클활동과 직원제안제도 등을 포함하고 있다. 요항에 의하면 사무개선활동은 총무부장을 위원장으로하는 사무개선추진위원회를 구성하여 추진하며, QC 서클활동 등의 구체적 내용으로 ① 사무사업의 실시방법 등에 대한 개선 ② 사무절차의 표준화, 사무처리의 기계화 등에 의한 사무개선 ③ 기타 효율적 행정운영을 위한 개선활동을 들고 있다.

TQM 적용방식으로서의 QC활동은 사무개선추진위원회가 관장하지만 실질적인 업무는 인사과에서 담당한다. 이바라키현의 QC활동 과정을 살펴보면 1996년 6월 먼저 각 부국별로 QC활동을 추진할 4-5개 과를 선정, QC서클을 결성한 후 서클별로 테마를 선정하여 인사과에 보고하도록 하였다. 각 서클의 리더는 계장급이 맡으며 5-7인 정도로 구성하였는데, 이렇게 하여 만들어진 QC서클은 총 32개이다(<표 3-28> 참조).

동년 7월 11일 소속장 및 리더를 대상으로한 연수가 이루어졌는데 그 내용은 QC서클활동의 의의 및 방법에 대한 것이었다. 7월 31일 소속장을 경유하여 인사과에 활동계획서를 제출하였으며, 8월부터 12월까지 본격적 개선활동이 이루어졌다. QC서클의 모임은 월 2~3회이며, 매 모임시간은 근무시간내 1시간정도였다. 이와 같은 활동결과에 대한 보고서가 1997년 1월 인사과로 제출되어, 동년 2월 사무개선추진위원회의 심사결과, 3개 서클이 우수서클로 선정되어 표창을 받았다.

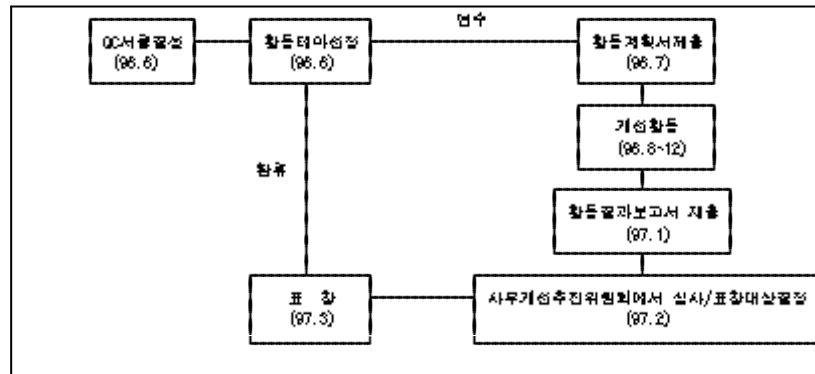


<표 3-28> 이바라키현의 QC서클

소 속	QC서클명	주제
직 칭 과	EO클럽	- 담당자무재시의 종대매뉴얼작성 및 안내표시개선책
縣北總合事務所	縣北總合	- 사무소내 각과의 업무내용 작성
水戸縣稅事務所	滯納整理實施研究會	- 체납정리속진을 위한 사무과정과 실행수단매뉴얼
교통·통신업지과	초 상 자	- 제출서류접수처(이츠섬) 개선
히타치니에(日立(なちか)정비추진국)	히타치니에(日立(なちか)會)	- 사무처리스케줄관리의 개선
계획조정과	K - 725	- 포스터의 역할에 대한 일고찰
생활환경부	파도타기(波乗り)研究會	- 인터넷의 적극적인 활용에 의한 정보제공 촉진
생활환경부	채(茶) 축제개회	- 축제의 활성화와 매뉴얼 작성
폐기물대책과	四將(四將)	- 상암업무 등의 종대매뉴얼 작성
목 지 부	목지도너츠隊	- 각과에 공통적인 제경비의 삭감
목 지 부	B 6	- 발송업무의 간소화
鉾田地方總社事務所	일 세 문	- 사무처리의 매뉴얼화
江戶崎地方總社事務所	펄프(パンプの會)	- 목지사무소업무 안내판올림 작성
위 생 부	넌 버 1	- 사무의 OA화
縣立中央病院	종대매뉴얼작성서클	- 종대매뉴얼 작성
縣立東部病院	露	- 전화종대매너의 향상
상공정책과	金職(金職)	- 그룹업무의 효율화
관광출산과	이바라키(先案内人)	- 관광정보제공서비스 강화
노 정 과	쥬 료	- 노동시책의 용자·조정제도에 대한 안내가이드북 작성
축 산 과	電(電)에니얼즈	- 언제나, 누구라도 OK, 울로피디스크의 공유화
임업시영장	'무엇이든지 할 수 있는'會	- 장내참관자에 대한 이혼표 작성학용
농업융합센터(농업융합연구소)	하이테크會	- 식중조직비양매뉴얼을 작성, 배양의 회에 정확·신속히 응대
농지관리과	F. A. D	- 전화종대개선, 사무처리매뉴얼작성
농지계획과	'이것이 가능하면 모든 것이 잘되는'會	- 자내 환경정비 실시, 농업농촌정비 사업정보코너 설치
농지건설과	O A 5	- 농지국 컴퓨터의 이용촉진
갈 리 과	시간외근무단축검토위원회	- 담당업무매뉴얼 작성
도시계획과	도시계획업무연구위원회	- 도시계획업무의 매뉴얼화
공청가로과	공 團 會	- 이용자의 입장에서 문 공청관리
기업육성부과	워터컴퍼니(ウォーターカンパニ)	- 전화종대업무매뉴얼 작성
縣西水産事務所	Young	- 공업용수 급수시설공사의 절차간소화
수질검사실	'맛있는 물을 만드는' 그룹	- '여론할 어린이수도교실' 개회
水戸생애학습센터	올림(オリン)	- 어디에 있고, 무엇을 하는지 현민에게 홍보

출처: 茨城縣事務改善推進委員會, 小集團活動事例集, 1997.6.

<그림 3-7> 이바라키현의 TQM 추진과정(1996-1997)



우수서클로 축산과의 '電腦애니멀즈'(우량서클), 복지부의 '복지도너츠隊'(준우량서클), 농지건설과의 'OAS'(노력서클)가 선정되었는데, 우량서클로 선정된 '電腦애니멀즈'는 8명을 구성원으로 하여, '파일(file)의 공유관리를 통한 정보의 공유화'를 목표주제로 제시하였다. '電腦애니멀즈'는 7개월여간의 활동기간을 통하여 당초의 파일공유율 0.03%를 3%로 높이기로 하였는데, 실제 과정이 끝난후 파일공유율은 6.9%가 되어 당초 목표보다 2배이상의 성과를 거두었다고 보고하였다. 현은 이들 우수서클의 활동내역을 사례집으로 만들어 내·외부에 홍보하는 한편, 제2기 QC서클활동을 추진중에 있다.

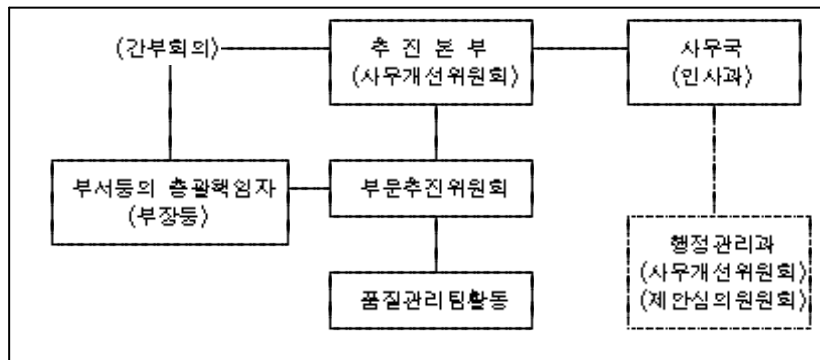
#### <사례 2: 토요다(豊田)시>

토요다시는 愛知縣의 중앙부에 위치하고 있으며, 인구는 1996년 현재 약 33만명이다. 토요다(豊田)자동차 및 관련기업 등에 의한 세수혜택으로 재정력은 일본에서도 최고수준을 나타내고 있다. 토요다자동차기업의 관련자가

주민의 다수를 점하고 있어, 그 기업적 체질의 영향을 받아 주민들의 행정에 대한 감시활동이 활발한 편이다. 결과적으로 토요다시는 기업문화적 풍토의 영향을 받아 일본에서도 선도적으로 80년대 초반부터 이를 행정에 도입하여 오고 있다.

토요다시의 TQM방식에 있어 도입상 특색은 과장급의 상위직급에서 시작하여, 서서히 하위직급으로 확대하여 최종적으로 전청적 활동으로서 추진하게 되었다는 점이다. 토요다시의 QC활동 추진과정을 살펴보면, 우선 품질관리활동의 원활한 추진을 위하여 사무개선위원회를 추진본부로 하는 조직체계를 다음 <그림 3-8>과 같이 구축하였다.

<그림 3-8> 豊田市 품질관리활동의 추진조직



이에 따라, 1982년 과장급 50명을 대상으로한 연수가 처음 실시되었고, 이듬해인 1983년에는 계장급 50명을 대상으로한 연수가 추가로 실시되었다. 연수내용은 1박2일의 기본연수과정을 통하여 품질관리활동의 필요성, 리더로서의 역할, 품질관리에 관한 기법 등을 포함하여 QC서클활동의 추진을 위한 기초사항들이었다. 다음 연수참가자들(계장급)이 리더가 되어 각 부

서에서 5-6명의 구성원을 가진 QC서클을 구성하여 각각 업무의 생산성, 주

<표 3-29> 豊田市の 주요 QC서클

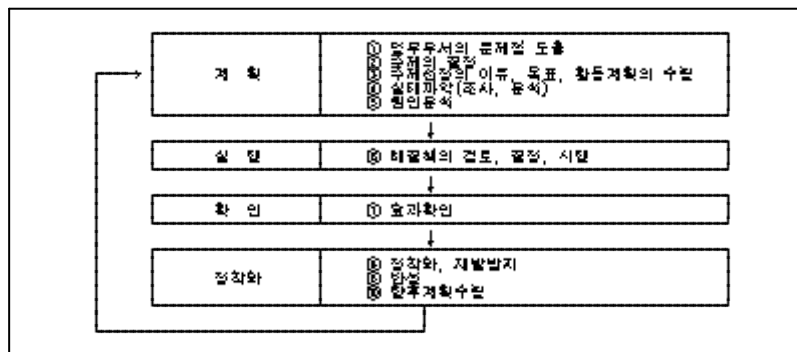
부서	소 속	QC서클명	주제
비 서	비 서	SECRETARYSPART II	미슬비용의 정리와 유효한 활동
	홍 보	表面張力	전청적인 Power Up
	사무관리	Process Part 5	알기쉬운 문장으로, 관청적 언어의 탈피
	인 사	SIMPLE	양식, 서식의 간소화
출 무	검 사	T. S. T	검사업무의 OA화
	서 무	Total 231+42	워드프로의 이용
	재 무	在 庫	운영비용의 산출
	總務部付	三人四脚	회의운영의 효율화도모
	발 行	三足亀2	청사의 이미지 제고
	전자계산	전산구락부	전산상구업무의 개선
	계 약	함께 가는 모임	직장환경의 향상
	시 민 세	Blank	사무실의 정리와 보관업무 개선
	자 산 세	産 汎 限	고정자산세란 무엇인가?
	수 납	Gentle	PC활동과 대장의 재검토
계획개발	기획조정	몬타로(どんたろう)	컨벤션센터의 도시전략연구
	도시계획	郭 倉 C	업무스케줄표의 작성
	도시건설	SPIRIT 80	당신의 도면은 문실되지 않았습니까?
	공원녹지	PROJECT 222	점심시간 이용방안
	구획정리	6 輪 車	직장환경의 정비
	계획지도	URBAN	Time management
	시설정비	BIGGERII	연휴 정보교환의 필요성
시 민	시 민	홍 보 기	전화조회
	시민상담	INFORMATION	대중시간의 향상
	건 산 강	서 울 K	누구든지 이용가능한 遠距離 안내책자
	공 해	아메니티7 2 1 2	시간의 유효한 이용 마음이 통하는 직장만들기
사 회	지역진출	G J H	정확한 정보는 미니수첩으로!
	문화진흥	Culture86	청내 안내방송의 명확화
	청소년·유인	격 려 회	신청서 관리
	청소년상담소	무지개모임	스크랩 정리정돈
	안전대책	SAFTY ZONE	알기쉬운 豊田市 (안내표식)
	교통공회	TRAFFIC SAFTY	학교주변 지도작성
청 소	관 리	千石清賢勝	공공차의 청소, 관리
	업무제1 업무제2	산 울 링 서로 칭찬하는 모임	매립처문장의 안전작업확립 활력있는 직장만들기
목 지	목 지	GATE BALL	'외로기관과의 연계가 나쁘다'
	장애청호	만 날	'대장의 정리가 나쁘다'
	마 울	소케이누(ぞかいぬ)	누구나 알고 있는 課内 스케줄
	보형연금 노 인	여성의 마음 TENDER	모두가 생각하고, 모두가 실행하는 직장 노인의술



민만족과 관련된 주제를 선정, 활동을 시작하였다(<표 3-29> 참조). 이 기간중에도 외부의 경영관리전문가로부터 실제활동에서의 의문점이나 해결방법에 대한 지도를 받도록 하였다.

이상과 같은 QC서클활동은 다음 <그림 3-9>에서 보는 바와 같이 계획(Plan), 실행(Do), 확인(Check), 정착화(Action)의 PDCA 사이클을 거치게 된다. 토요다시는 이러한 TQM 방식적용에 대하여 여기에 참여한 각 서클의 리더 및 구성원, 외부전문가 등에 대한 설문조사결과, 문제의식과 개선의식이 제고되었으며, 직장환경이 밝아졌고 개인들의 의견이 상사에게 보다 잘 전달되어지며, 리더십의 체득 및 능력이 향상되었다는 응답에서 보는 바와 같이 행정개혁의 성과를 지속적으로 얻어내고 있다.

<그림 3-9> 토요다시의 TQM 과정



### 3. 地方自治團體 行政改革의 評價

일본 지방행정개혁에 있어서 최대의 장애는 '총론찬성, 각론반대'라고 하는 관계자들의 자세이다. 행정개혁에 대하여는 찬성하지만 각각의 구체적인 항목에 대해서는 다수의 반대자가 존재한다는 것이다<sup>104)</sup>. 이러한 반대론자들의 주장을 보면, 행정개혁이 되지 않는 원인에 대하여 ① 소관 업계에 대하여 가지고 있는 기득권을 유지하려는 관료의 태도, ② 행정의 보호나 지도로부터 이익을 얻는 업계의 반대를 들고 있다.<sup>105)</sup> 이와 같은 문제로 인하여 일본 지방자치단체의 행정개혁 성과는 전체적으로 보아 그다지 크지 못한 것이 현실이다.

제시된 각각의 사례를 중심으로하여 보면, 행정개혁대강의 경우 지방자치단체가 목표로 하는 개혁사업의 효과적 달성을 위하여 개혁의 방향, 구체적 사업 및 그 기간, 기대효과 등을 명시하여 주민에게 개혁의 지침 및 사업에 대한 기대수준을 제시하였다는 점에서 일단 긍정적으로 평가받지만, 상당수의 경우 여전히 추상적·선언적 수준을 벗어나지 못하고 있어 실효성에 의문이 제기되는 경우 또한 적지 않다. 이에 따라 목표를 수치화하여 주민들도 행정개혁의 내용과 그 실시상황을 명확히 알 수 있도록 할 필요가 있다는 주장<sup>106)</sup>이 제기되고 있다.

한편, QC(Quality Control)의 성과에 대하여는 豊田市가 품질관리실시후

104) 小西 敦, "行政管理の過去, 現在, 未來," 湯淺利夫(編), 豫算編成と行財政管理の新しい手法, (東京: きょうせい, 1996), pp.292.

105) 日本經濟新聞社(編), 私の日本改革論, (東京: 日本經濟新聞社, 1994); 湯淺利夫, 豫算編成と行財政管理の新しい手法, (東京: きょうせい, 1996), pp.292에서 재인용.

106) 小幡浩, "行政改革をめぐる最近の動向," 地方財政 (1997.7), pp.141-142.

직원을 대상으로 한 조사에서 조직내 인간관계 및 업무환경이 좋아지고 직원의 사기가 제고되었다는 결과를 얻었는데, 이는 자치단체 수준에서의 QC 성과를 단적으로 보여주는 예이다.<sup>107)</sup> 보다 상술하면, 豊田市는 첫째, 직원 스스로가 일의 목적을 정하고, 스스로 실천하여 그 성과를 얻음으로써 자아실현의 기회를 가지게 되었고, 둘째, 타부서 직원들간 커뮤니케이션이 제고되었으며, 셋째, 조직내의 타제도(직원제안제도, 업무관리 등)와의 연계가 강화되었다고 한다. 그러나 한편으로는 위에서 아래로의 階層指導的 방식에서의 탈피와 1회성이 아닌 지속적 개선노력이 요구된다는 점을 아울러 지적하고 있다. 한편 茨城縣의 경우 1년여의 짧은 시행기간으로 인하여 아직 구체적인 평가를 하지는 않았지만, 의식개혁을 통한 조직문화의 변화차원에서 어느정도 성과를 얻은 것으로 보고 있다. 한편 일본의 경우에 있어서도 朝日新聞 日經産業新聞 등이 사실상 품질관리가 강제성과 형식성으로 인하여 조직구성원을 혹사시키며, 최고관리자의 주도로 이루어져 비판의 자유가 없다고 지적하여,<sup>108)</sup> 문제점을 지적한 바 있다.

이상에서 보는 바와 같이 지방행정에의 품질관리방식적용이 비록 일부 지방자치단체에서 민간기업의 영향을 받아 선구적으로 도입되기는 하였지만 전국적으로 도입이 추진된 것은 그 시기가 일천한 만큼, 아직 제도 도입의 성공여부를 확인하기는 어렵다고 할 수 있다. 그러나, 품질관리방식의 적용이 조직의 효율성제고에 직접적인 영향을 미쳤는지에 대하여는 비록 분명하지 않다고 하더라도, 조직구성원의 행태 및 의식, 나아가 조직문화의 변화에 어느정도 영향을 미쳤다는 것은 도입 지방자치단체들의 공통된 의견인 만큼, 지방행정 개혁수단으로서 중요한 의의를 갖는다는 것은 부인할 수 없을

107) 太田和紀, 自治體組織の活性化 : 新しい地方自治をつくる考え方と効果的事例 (東京:ダイヤモンド社, 1990), pp82-83.

108) 류한주, 앞의 책, p25.

것이다

## 第6節 示唆點

이상의 외국 지방자치단체의 행정개혁사례에서 얻을 수 있는 주요 시사점으로는 고객만족 행정운영, 행정부문에의 경쟁개념 도입, 행정운영에의 품질관리 도입, 중앙정부차원의 적극적 관여 등을 들 수 있다.

### **고객만족행정운영**

고객개념의 도입에 대해서는 앞서 본 바와 같이 논란의 여지가 없지 않으나, 고객개념을 시민개념의 대체가 아닌 현실적인 서비스의 수요-공급관계를 명확히 하기 위하여 사용하는 것에 대해서는 큰 무리가 없을 듯 하다. 고객만족행정은 1990년대 지방행정개혁의 대표적 특징이라고 할 수 있는데, 외국 지방자치단체의 경우 고객만족을 위하여 추상적 선언이 아닌 구체적 기대치를 제시하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 물론 이러한 구체적 기대치의 제시에 대하여 측정가능한 단순 행태에 초점을 두고 있다는 비판이 없지 않으나, 대다수 고객이 원하는 제1의 요구사항이 신속한 민원업무의 처리라는 점을 생각한다면 서비스수준의 기대가능성이 갖는 의미는 결코 작지 않다고 할 수 있다. 현재, 우리나라의 경우에도 이에 대한 관심이 높아지고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 민원행정 개선시책의 일환으로 이와 유사한 제도가 도입되고 있는 바, 영국 지방자치단체의 시민헌장이나 미국 지방자치단체에서의 고객서비스기준은 우리에게 있어서도 주민만족의 기대치를 설정하는데 있어서 비교기준이 될 수 있을 것이다.

### **행정부문의 경쟁개념 도입**

행정부문의 경쟁도입은 여러 측면에서 논의되어 질 수 있겠지만 무엇보다도 관심의 대상이 되는 것은 OCT를 포함한 지방행정업무의 민영화이다. 앞서 사례지역으로 소개된 미국의 Phoenix시, 영국의 Wandsworth구, 뉴질랜드의 Christchurch시 등이 공히 민영화, 민간위탁이 주요 개혁내용이 되고 있는 만큼, 지방자치단체로서는 경쟁이라는 개념과 관련하여 가장 큰 관심영역중 하나가 아닐 수 없다.

그러나, 우리가 공공서비스의 양적·질적 관리를 개선할 목적으로 민영화의 방식을 도입할 경우 그 도입과 실행에 세심한 주의가 필요하다. 공공서비스는 그 효과가 매우 광범위하고 다수 대중을 대상으로 하여 항상 공익성과 결부되어 있으므로 주민의 수요에 부합하여 일상생활을 보다 풍요롭고 안정적으로 보장해야 하기 때문이다. 달리 말해 그간 방만해지고 매너리즘에 빠진 관료주의의 경직성을 해결하기 위한 방안으로서 제시된 공공서비스 민영화의 논리가 자칫 주민의 복지를 경시하고 수익성만을 추구하여 목적과 수단이 전도되는愚를 경계해야 한다는 것이다.

공공서비스의 질과 양의 측면에서 민영화는 분명 이점을 가지고 있으나, 그 문제점에 대한 논의는 사실상 경시되어 왔는데<sup>109)</sup> 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 가지 부정적 측면들이 대두되기도 한다. 첫째, 공공성

---

109) Prager, 앞의 글, p.176.

과 책임성의 문제이다. 행정업무를 민간공급에 의할 때 시장경쟁원리에 의한 비용절감이라는 성과가 기대되는 반면, 업무수행의 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.<sup>110)</sup> 질적 관리가 오히려 악화될 수도 있다는 것이며, 실제로 쓰레기수거업무와 관련하여 1991년 서울 송파구의 일부지역에서 민간업체들이 수익성악화와 인력난을 이유로 작업여건이 나쁜 일부 지역을 구청에 반납한 사례가 있다.

둘째, 다수의 민간업체들을 대상으로 서비스공급에 관한 기획과 조정을 해야하는 새로운 업무가 부과되고 또한 민간참여로 인해 서비스집행구조가 복잡해짐으로써 지방자치단체가 정치적·법적 책임성을 확보하는데 어려움이 따른다는 것이다.<sup>111)</sup> 그렇기 때문에 高窩昇三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.<sup>112)</sup>

셋째, 공공서비스공급의 민간위탁이 경제적 능률성을 가져온다는 주장에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 민간기업의 이윤추구성향과 계약채결을 위한 비용 등으로 인해 오히려 서비스공급가격이 증대된다는 것이다. 이 경우 높은 비용을 부담하기 힘든 저소득층의 주민들은 서비스 수혜대상에서 배제되기 쉽고, 그 결과 형평성의 문제가 대두된다. 또한 계약을 통한 비용의 절

110) 하미승, "정부기능 민간이관의 논리와 추진전략," 한국행정연구, 제3권 제2호 (1994), p.70.

111) 박경효, "공공서비스생산의 민간화에 대한 평가," 한국행정학보, 제25권 제4호 (1992), p.462; K. Walsh와 H. Davis도 경쟁입찰의 부정적 측면으로서 관료제의 증가에 따른 복잡하고 비신속적인 시스템이 만들어질 가능성을 경고하고 있다. 한국지방행정연구원, 영국의 의무경쟁입찰(CCT)제도, (서울: 한국지방행정연구원, 1996), p.159.

112) 高窩昇三, 앞의 책, p.153.

감이 경영의 합리화보다는 서비스의 질이나 양의 축소에 기인할 것이라는 우려도 있다. 때문에 Poister와 Henry는 공공부문과 민간부문에서 제공되는 서비스의 질적 차이는 근본적으로 없다고 하며,<sup>113)</sup> 高畠昇三 역시 민간공급 방식이 비용이 짝 반면 서비스의 질이 저하될 수 있음을 인정하면서 이는 비용인가 질인가에 관한 선택의 문제임을 지적하였다.<sup>114)</sup>

이외에도 계약성 불공정한 절차(예: 부정부패), 계약업체의 파업이나 도산으로 인한 서비스의 중단, 공무원에 대한 부정적 파급효과(예: 해고나 실업, 사기 또는 생산성의 저하) 등이 문제점으로 지적되고 있다.

이상과 같은 문제점의 제기가 민영화를 통한 공공서비스의 질적 개선을 부정하는 것은 아니다. 여기서 강조하고자 하는 것은 민영화할 경우 나타날 수 있는 문제점과 한계를 충분히 고려하여 그 여부를 결정해야 하며, 구체적으로 민영화의 유형과 절차를 구상할 때는 이와 같은 문제점을 극복할 수 있도록 유의해야 한다는 것이다.

### **행정운영의 질적 관리**

행정운영에 있어 대표적 질적관리방안은 TQM이다. TQM을 행정부문에 도입하는데 관하여는 논란이 계속되고 있는데, 논쟁의 핵심은 행정과정과 그 결과물을 민간부문에서처럼 품질을 정의하고, 그것을 측정가능한가하는 것이다. TQM은 원래 제조업 등의 분야에서 계획되었는데 반하여, 대부분의 정부조직은 제품을 생산하기 보다는 서비스를 산출하고 있기 때문이다. 이러한 논의는 결국 공·사조직간 관리에 있어서의 차이에 대한 비교논의와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

113) Poister & Henry, 앞의 논문, pp.155-160 참조

114) 高畠昇三, (1985), p.154.

V. D. Hunt는 공공부문에의 TQM 적용이 어려운 이유로, 첫째 고객의 규정이 민간부문과 비교하여 어려우며, 둘째 사업의 결과측정의 어렵고, 셋째 공공부문의 경우 대부분 1년단위로 예산운영되어지며 넷째 단기적 결과를 선호하는 정치가의 존재 등을 들고 있다.<sup>115)</sup> 이와 같이 공공부문에 있어서 TQM 도입의 어렵다고 보는 것은 대체로 공·사조직간 차이의 강조에서 시작된다고 할 수 있다. 그러나 Grover Starling이 적절히 지적한 바와 같이, 행정부문과 민간부문의 차이는 절대적 차이가 아닌 정도의 문제이다. Starling은 행정부문이든 민간부문이든 3가지의 관리부문, 즉 프로그램관리, 정치적 관리, 자원관리로 구성되는 바, 양자는 3가지 차원의 관리구성비에 따라 행정부문 또는 민간부문적 측면을 갖는다는 것이다.<sup>116)</sup>

<그림 3-10> 행정부문과 민간부문의 특성

Program management	Program management
Political management	Political management
Resource management	Resource management
행정부문	민간부문

자료: Grover Starling, *Managing the Public Sector* (3rd), (Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1986), p.15.

115) V. D. Hunt, 앞의 책, p.11.

116) Grover Starling, *Managing the Public Sector* (3rd), (Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1986), pp.14-21.



이렇듯 실제로 TQM이 행정부문에 적용가능한가에 대하여는 다소 의문이 있으나, 그러한 의문이 행정부문에서의 수많은 TQM 도입을 막지는 못하였다고 하는 B. Guy Peters의 지적은 충분한 의미를 갖는다.<sup>117)</sup> 뿐만 아니라 행정부문이든 민간부문이든 활동의 최종 목적이 고객만족에 있다는 점과 그러한 고객만족이 제품이나 서비스의 품질에 의존한다는 점을 고려한다면 행정부문에서의 품질관리는 앞으로도 확대될 것으로 전망된다.

### **중앙정부의 적극적 관여**

영국과 일본의 지방자치단체 행정개혁에서 우리가 얻을 수 있는 시사점 중 하나가 중앙정부의 적극적 관여이다. 90년대이후 지방행정개혁에서는 중앙정부의 직·간접적인 역할이 중요하게 작용하고 있는데, 이러한 사실은 중앙정부의 개입정도가 상대적으로 약한 미국의 경우에서조차도 연방정부의 고객서비스기준과 TQM이 지방자치단체의 행정개혁에 중요한 기준이 되고 있다. 영국의 경우에 있어 대처와 메이저 수상시절 중앙정부 수준에서의 강력한 의지를 토대로 OCT와 시민헌장(Citizen's Charter)이 도입·추진되었으며 일본의 경우에도 앞에서 본 바와 같이 중앙정부가 주도하여 행정개혁을 위한 지침을 구성하고, 또 품질관리의 보급을 위하여 매뉴얼을 작성하여 각 지방자치단체에 배부하고 있다. 뉴질랜드의 경우에 있어서도 국가전체적 행정개혁의 일환으로 지방행정의 개혁이 추진되었다는 사실에서 중앙정부의 역할과 관여가 개혁의 추진에 있어 주요요소가 됨을 알 수 있다.

---

117) B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1996), p.51.

## 第4章 地方自治團體 行政改革의 課題

### 第1節 地方行政改革의 基本方向

정치적으로는 주민의 요구에 대응하고, 경제적으로는 IMF 등에 따른 조직관리의 생산성제고가 불가피해짐에 따라 지방자치단체의 행정개혁은 이제 필수과제가 되고 있다. 이미 민선단체장체제 출범이후부터 개혁노력이 계속 되어 왔으며, 그러한 노력이 주민의 편의를 한 단계 높이는 계기가 되었으나 일부분의 경우 단편적·민원행정위주의 인기행정의 소산이었다는 비판 또한 적지 않다. 따라서 향후의 지방행정개혁은 주민수요의 질적 고도화와 양적 증대라는 지방자치환경에 부응하고, 중앙정부의 새로운 행정체제와 보조를 같이 하며, IMF와 같은 국제경제환경변화에 능동적으로 대처해 나갈 수 있어야 한다. 이를 위한 지방행정개혁의 기본방향은 원칙론적으로는 주민중심의 행정개혁을 수립하고, 방법론상으로는 장기적·점진적 개혁을 추진하여야 한다는 것이다. 이와 같은 기본방향에 입각하여 본 장에서는 지방자치단체의 행정환경, 과정, 투입의 시스템과정에 초점을 두고 각각의 부문에서 구축되어야 할 개혁의 과제를 제시하고자 한다.



## 第2節 環境: 行政의 패러다임 變化

정부부문에도 지금까지의 관리방식에서 벗어나 탈관료제적인 새로운 방향으로 패러다임의 전환이 일어나야 한다. 즉 행정은 단순한 행정공익의 추구에서 벗어나 생산개념에 입각하여 서비스의 질과 가치를 중시하고 임무, 서비스 고객, 결과의 확인 등을 우선시하는 반관료제적 방향을 지향하여야 한다는 것이다.

행정환경의 패러다임변화는 지방자치단체의 수준에서도 전통적 관리방식으로부터 새로운 관리방식으로의 변화가 이루어지고 있음을 의미한다.<sup>1)</sup> 지방자치단체 수준에 있어서 종래의 전통적인 관리는 무엇보다도, 규칙과 규정을 고수하는 관료주의적(bureaucratic) 특성을 보이고, 둘째, 규모의 경제(economies of scale)와 동시에 집권주의적(centralized) 성향을 나타내며, 셋째 지방자치단체 스스로 직접 인력을 조달하는 자족적(self-sufficient) 행정을 운영하고, 넷째 의사결정과정에서 소수의 전문가중심(professionally-dominated)으로 이루어지며, 마지막으로 과정(process)과 문화(culture)는 무시되고 조직구조에 대한 관심(concern for structure)의 측면에서만 관리가 이루어지는 특징을 가지고 있다.

이에 대하여 지방적 수준에서 제시되고 있는 새로운 관리의 특징은, 우선적으로 지방자치단체 주민의 다양하고 변화되는 욕구를 충족하는 서비스에 계속적으로 적용할 수 있는 대응성(responsive)을 지녀야 한다. 둘째, 대규모 조직내에 소규모 단위를 창설하고 권한과 책임을 이양하는 소규모화와 분권화(decentralized)를 동시에 추구하여야 한다. 셋째, 다른 공공, 민간 자

---

1) K. Walsh, Marketing in Local Government, (Harlow: Longman, 1989), pp.3-5

발적 조직과 협력하는 협동성(cooperative)을 견지하여야 한다. 넷째, 고객과 시민의 견해를 반영하고 그들에게 서비스에 대한 영향력을 부여하는 고객통제(consumer-controlled)장치를 마련하여야 한다. 마지막으로 구조뿐만 아니라 과정과 조직체제 및 문화에 대하여 관심을 가져야 한다는 등의 특징을 가지고 있다. M. Barzelay가 제시하고 있는 후기관료주의 패러다임은 향후 우리의 행정환경이 지향하여야 할 패러다임의 특징적 측면들을 보여 준다 (<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 관료적 패러다임과 후기관료적 패러다임의 비교

관료주의 패러다임 (Bureaucratic Paradigm)	후기관료주의 패러다임 (Post-Bureaucratic Paradigm)
공익	시민중심의 가치지향적 결과
효율성	질과 가치
행정	생산
통제	규범에 의한 관리
기능, 권한, 구조의 구체화	임무, 서비스, 고객 및 산출결과의 규명
비용의 정당화	가치의 전달
대응성의 강조	책임성의 정립 업무관계의 강화
규칙과 절차의 준수	규범의 이해와 적용 문제의 규명 및 해결 과정의 지속적 개선
행정체제의 운영	통제와 서비스의 분리 규범에 대한 지지형성 고객선택의 확대 집단행동의 장려 유인의 제공 결과의 측정 및 분석 환류작용 강화

출처: M. Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, (Berkeley: University of California Press, 1992), p.118.

### 第3節 過程: 競爭 및 品質管理體制의 構築

경쟁은 능률적이고 효과적인 공공서비스를 제공하는 관건으로서 특히, 민영화와 같은 민간기법 도입시의 가장 큰 이점은 바로 경쟁을 통하여 나타난다. Skelcher의 지적과 같이 지방자치단체와 주민간의 관계를 설명함에 있어서 민간부문의 고객원리를 모방하는 것은 공공서비스의 특성상 적절하지 못한 것이 사실이다.<sup>2)</sup> 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 질적개선의 가장 중요한 요인이 된다.<sup>3)</sup> 우리나라의 공공서비스 민영화의 성과가 미약했던 요인 앞서 실태 및 문제점에서도 지적한 바와 같이 경쟁의 부재에 있다고 해도 과언이 아니다.

이와 같은 경쟁체제의 구축을 위하여는 행정기관이 제공하는 공공서비스의 성과를 계량적으로 측정하려는 노력이 필요하다. 우선 조직적 측면에서 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 양적·질적으로 계량화하고 이를 조직내외에 성과목표로서 제시할 수 있어야 한다. 또한 개인에게 있어서도 개인별 근무실적을 성과중심으로 평가하고 상호비교하는 체제를 도입하여 인사를 개방형으로 전환하고<sup>4)</sup> 실적에 따라 차등보너스를 지급함

2) C. Skelcher, *Managing for Service Quality*, (Harlow: Longman, 1992), p.8.

3) Ian Sanderson, "The Context of Quality in Local Government," Ian Sanderson(ed.), *Management of Quality of Local Government* (Harlow: Longman, 1992), p.20.

4) 일본 北九州市의 중요직책에 대한 민간공모는 그 한 예가 될 것이다. 시는 1996

으로써 경영관리도 실적중심으로 이루어져야 한다. 권한은 과감하게 하부로 위임되어야 하고 소관업무에 대해서는 철저한 평가와 책임이 적용되어야 하며, 창의성 발휘와 인센티브의 적용이 제도화되어야 할 것이다. 이러한 경쟁의 조직풍토에서만 공공서비스의 질적관리를 위한 공무원의 역할을 기대할 수 있기 때문이다.

이와 함께, 행정예의 질적 개념도입이 요구되는데, Chris Skelcher가 제시하고 있는 서비스의 특성, 인적관계, 물리적 요인, 고객영향력의 4가지로 제시된 행정의 품질개념은 품질관리체제의 구축을 위한 기본토대를 제공해 줄 수 있을 것이다.

---

년 정기인사이동에서 국제간부직원을 공개모집하여 민간인 3명을 경제국과 향민국의 과장직으로 기용하였다. 공모채용은 국제물류거점의 형성을 목적으로 市가 수입촉진지역사업을 본격화하면서, 중가가 예상되는 해외기업의 비즈니스 교섭을 촉진시키기 위함이다. 51인의 응모자중에서 선발된 3인은 민간기업에서 풍부한 해외경험을 쌓은 자들로서 외국에 대한 수출촉진업무, 외국항로유지사업 등을 담당하게 되었다.

<표 4-2> 행정품질의 구성요소

구분	구성요소
서비스의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유효성(availability): 공급자는 고객이 원하는 서비스를 공급하는가?</li> <li>- 기준(standards): 서비스는 적절한 기준에 따라 이용가능한가?</li> <li>- 적시성(timeliness): 서비스는 적절한 시간에 이용가능한가?</li> <li>- 서비스에 대한 신뢰도(reliability): 서비스의 공급이 정확성·일관성을 가지며 신뢰할 수 있는가?</li> <li>- 정보(information): 공급자는 적절한 방법으로 서비스에 대한 정보를 공급하고 있는가?</li> <li>- 형평성(equality): 고객은 유사한 지위의 다른 사람들과 동일한 수준의 서비스를 제공받는가?</li> <li>- 수행(performance): 다른 부작용없이 수행하기로 한 일을 완수하였는가?</li> </ul>
인적 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우호성(courtesy): 서비스종사자는 친절하며 고객을 개별적으로 상대하는가?</li> <li>- 대응성(responsiveness): 서비스종사자는 고객의 수요와 요구에 대응하는가?</li> <li>- 종사자의 능력(competence): 서비스종사자는 서비스공급에 대한 기술·지식을 가지고 있는가?</li> <li>- 의사소통(communication): 공급자와 고객사이의 의사소통은 원활한가?</li> <li>- 안전성(security): 위험으로부터 고객의 안전을 보장해 주는가?</li> <li>- 공급자에 대한 신뢰도(credibility): 공급자는 믿음직한가?</li> </ul>
물리적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설(appearance): 건물, 종사자, 장비 등 필요한 시설을 갖추고 있는가?</li> <li>- 서비스에 대한 접근(access): 고객의 서비스에 대한 물리적 접근이 가능한가?</li> <li>- 기능(functions): 서비스공급을 위한 물리적 장비들은 제대로 기능하는가?</li> </ul>
고객의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권리(rights): 고객은 그들의 권리에 대하여 협의된 영리한 규정을 가지고 있는가?</li> <li>- 고객의 발언(voice): 고객은 서비스에 대하여 효과적으로 발언할 수 있는 권리와 기회를 갖는가?</li> <li>- 선택(choice): 고객은 서비스의 성격, 기준, 공급원에 대한 선택권을 갖는가?</li> <li>- 시정(redress): 부적절한 서비스에 대하여 시정을 요구할 수 있는 영리한 수단을 갖고 있는가?</li> </ul>

자료: C. Skelcher, Managing for Service Quality, (Harkow: Longman, 1992), pp.13-14.



## 第4節 投入 및 還流: 住民參與의 擴大

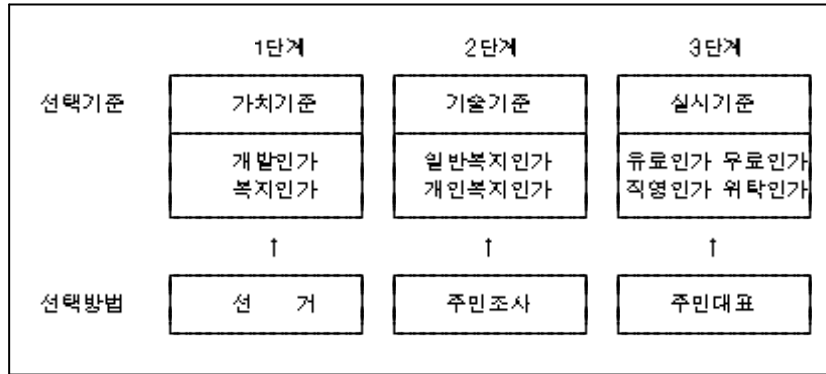
지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 주민을 위하여 존재하는 것이기 때문에 계약에 의하여 민간이 공급하든 아니면 지방자치단체에 의한 직접공급이든 간에 주민의 만족도가 서비스의 성과측정기준이 되어야 한다. 그러나 서비스의 대상주민들은 대부분이 서비스공급주체가 누구인지에 대하여 정확하게 인지하지 못하고 있는 실정이므로 서비스공급활동에 대한 평가를 기초로 새로운 투입을 적절히 수행하기가 매우 어렵다. 따라서 담당 행정조직은 서비스공급과 관련한 현황을 주민들에게 알리는 홍보활동을 적극적으로 수행하는 것이 필요하다. 이와 함께 주민요구수렴을 위한 행정기관의 자체노력이 강조된다.

공공서비스를 원하는 주민에 대한 사전·사후설문조사, 지방자치단체의 전주민에 대한 표본추출설문조사, 주민접촉시스템, 고객위원회의 의견수렴, 주민인터뷰, 전자우편, 옴부즈만제도, 불만추적제도, 제안제도, FC통신을 통한 의견수렴 등 다양한 방법을 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「도시가구기 탐정단」 등은 주민의견을 수렴하고 종합화하는 대표적인 예이다.

高畠昇三은 지방자치단체에서의 주민수요반영과 행정시책의 결정과정을 다음 그림과 같이 3단계로 나누어 설명하는 바, 이는 공공서비스공급의 구체적 사항을 결정하는데 있어서 하나의 모델을 제시하여 준다<sup>5)</sup>

5) 高畠昇三, 권계서, pp.161-162 참조.

<그림 4-1> 공공서비스의 선택기준과 선택방법



그림에서 볼 수 있듯이 가치 → 기술 → 실시라는 3단계를 거쳐서 순차적으로 공공서비스의 세부적 사항이 결정되는데, 첫째 가치단계에서는 지방에서 실시되는 선거를 통하여 성장인가 복지인가라는 가치선택이 이루어진다. 둘째, 기술단계에서는 주민에 대한 설문조사 등을 통하여 공공서비스의 종류를 결정한다. 일본 고베(神戸)시의 경우 전세대를 대상으로 조사를 실시하여 공공서비스 우선순위결정에 주민의 요구를 투입하고 있다. 앞서 Phoenix시, Christchurch시나 런던시 Wandsworth구의 주민여론조사도 이러한 예이다. 다음 실시단계에서는 주민의 요구를 수렴한 주민대표기구가 참여하여 공공서비스를 지방자치단체가 공급할 것인가 민간부문에 맡길 것인가, 사용자부담을 적용할 것인가 아닌가, 민간에 맡길시 구체적 계약내용은 어떻게 할 것인가 등에 대한 기준을 만들게 된다. 이와 같이 각 단계에서 직·간접으로 주민의 새로운 요구사항이 투입되고 불만사항이 환류됨으로서 지속적인 개선이 이루어질 수 있는 것이다. 이것은 질적관리의 측면, 특히 공공성 및 책임성의 관점에서 볼 때 공공서비스공급이 민간에 의하여 이루어지는 경우 더욱 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

## 第5章 要約 및 政策建議

### 1. 분석요약

#### ○ 고객만족행정운영

- 고객개념의 도입에 대해서는 앞서 본 바와 같이 논란의 여지가 없지 않으나, 고객개념을 시민개념의 대체가 아닌 현실적인 서비스의 수요-공급관계를 명확히 하기 위하여 사용하는 것에 대해서는 큰 무리가 없음
- 고객만족행정은 1990년대 지방행정개혁의 대표적 특징이라고 할 수 있는데, 외국 지방자치단체의 경우 고객만족을 위하여 추상적 선언이 아닌 구체적 기대치를 제시하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있음
- 물론, 이러한 구체적 기대치의 제시에 대하여 측정가능한 단순 행태에 초점을 두고 있다는 비판이 없지 않으나, 대다수 고객이 원하는 제의 요구사항이 신속한 민원업무의 처리라는 점을 생각한다면 서비스수준의 기대가능성이 갖는 의미는 결코 작지 않다고 할 수 있음
- 현재, 우리나라의 경우에도 이에 대한 관심이 높아지고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 민원행정 개선시책의 일환으로 이와 유사한 제도가 도입되고 있는 바, 영국 지방자치단체의 시민헌장이나 미국 지방자치단체에서의 고객서비스기준은 우리에게 있어서도 주민만족의 기대치를 설정하는데 있어서 비교기준이 될 수 있을 것임

#### ○ 행정부문의 경쟁개념 도입

- 행정부문의 경쟁도입은 여러 측면에서 논의되어 질 수 있었지만, 무엇보다도 관

심의 대상이 되는 것은 CCT를 포함한 지방행정업무의 민영화라고 할 수 있음. 사례지역으로 소개된 미국의 Phoenix시, 영국의 Wandsworth구, 뉴질랜드의 Christchurch시 등이 공히 민영화, 민간위탁이 주요 개혁내용이 되고 있는 만큼, 지방자치단체로서는 경쟁이라는 개념과 관련하여 가장 큰 관심영역중 하나가 아닐 수 없음

- 공공서비스의 망적·질적 관리를 개선할 목적으로 민영화의 방식을 도입할 경우 그 도입과 실행에 세심한 주의가 필요 이는 공공서비스공급의 민영화가 항상 긍정적인 효과만을 보이는 것은 아니며, 경우에 따라서는 여러 가지 부정적 측면들이 대두되기도 함을 강조하는 것임
- 1) 공공성과 책임성의 문제이다. 행정업무를 민간공급에 의할 때 시장경쟁원리에 의한 비용절감이라는 성과가 기대되는 반면, 업무수행의 공공성과 책임성의 결여로 반감지 많은 고객에 대한 서비스의 기피현상이 나타날 가능성이 있음
- 2) 다수의 민간업체들을 대상으로 서비스공급에 관한 기획과 조정을 해야하는 새로운 업무가 부과되고 또한 민간참여로 인해 서비스집행구조가 복잡해짐으로써 지방자치단체가 정치적·법적 책임성을 확보하는데 어려움이 따를 수 있음
- 3) 공공서비스공급의 민간위탁이 경제적 능률성을 가져온다는 주장에 대해서도 의문이 제기되는 바, 민간기업의 이윤추구성향과 계약채결을 위한 비용 등으로 인해 오히려 서비스공급가격이 증대될 수 있다는 점을 고려하여야 함
- 그러나, 이상과 같은 문제점의 제기가 민영화를 통한 공공서비스의 질적 개선을 부정하는 것은 아니며, 여기서 강조하고자 하는 것은 민영화할 경우 나타날 수 있는 문제점과 한계를 충분히 고려하여 그 여부를 결정해야 하며, 구체적으로 민영화의 유형과 절차를 구성할 때는 이와 같은 문제점을 극복할 수 있도록 유의해야 한다는 것임

## ○ 행정운영의 질적 관리

- 행정운영에 있어 대표적 질적관리방안은 TQM인데, 이를 행정부문에 도입하는데 관하여는 논란이 계속되고 있음. 논쟁의 핵심은 행정과정과 그 결과물을 민간부문에서처럼 품질을 정의하고, 그것을 측정가능한가하는 것임
- TQM은 원래 제조업 등의 분야에서 계획되었는데 반하여, 대부분의 정부조직은 제품을 생산하기 보다는 서비스를 산출하고 있기 때문임. 이러한 논의는 결국 공·사조직간 관리에 있어서의 차이에 대한 비교논의와 같은 맥락에서 이해할 수 있음
- 그러나 Grover Starling의 지적과 같이, 행정부문과 민간부문의 차이는 절대적 차이가 아닌 정도의 문제라고 할 수 있는 바, 그러한 의문이 행정부문에서의 수많은 TQM 도입을 막지는 못할 것이라는 것이 다수 의견임
- 행정부문이든 민간부문이든 활동의 최종 목적이 고객만족에 있다는 점과 그러한 고객만족이 제품이나 서비스의 품질에 의존한다는 점을 고려한다면 행정부문에서의 품질관리는 앞으로도 확대될 것으로 전망됨

## ○ 중앙정부의 적극적 관여

- 90년대이후 지방행정개혁에서는 중앙정부의 직·간접적인 역할이 중요하게 작용하고 있는데, 이러한 사실은 중앙정부의 개입정도가 상대적으로 약한 미국의 경우에서조차도 연방정부의 고객서비스기준과 TQM이 지방자치단체의 행정개혁에 중요한 기준이 되고 있음
- 영국의 경우에 있어 대처와 메이저 수상시절 중앙정부 수준에서의 강력한 의지를 토대로 CCT와 시민헌장(Citizen's Charter)이 도입·추진되었으며, 일본의 경우에도 앞에서 본 바와 같이 중앙정부가 주도하여 행정개혁을 위한 지침을 구성하고, 또 품질관리의 보급을 위하여 매뉴얼을 작성하여 각 지방자치단체에 배

부하는 등 적극적 관여를 보여줌

## II. 정책건의

### ○ 기본방향

- 원칙 : 주민중심의 행정개혁 수립
- 방법 : 장기적·점진적 개혁의 추진

### ○ 환경 : 행정의 패러다임 변화

- 정부부문은 지금까지의 관리방식에서 벗어나 탈관료제적인 새로운 방향으로 패러다임의 전환이 일어나야 함. 즉 행정은 단순한 행정공익의 추구에서 벗어나 생산개념에 입각하여 서비스의 질과 가치를 중시하고 임무, 서비스, 고객, 결과의 확인 등을 우선시하는 반관료제적 방향을 지향하여야 함

### ○ 과정 : 경쟁 및 품질관리체제의 구축

- 경쟁은 능률적이고 효과적인 공공서비스를 제공하는 관건으로서 특히, 민영화와 같은 민간기업 도입시의 가장 큰 이점은 바로 경쟁을 통하여 나타남. 이와 같은 경쟁체제의 구축을 위하여는 행정기관이 제공하는 공공서비스의 성과를 계량적으로 측정하려는 노력이 요구됨
- 이와 함께, 행정메의 질적 개념도입이 요구되는데, Chris Skelcher가 제시하고 있는 서비스의 특성, 인적관계, 물리적 요인, 고객영향력의 4가지로 제시된 행정의 품질개념은 품질관리체제의 구축을 위한 기본토대를 제공

○ 투입 및 환류 : 주민참여의 확대

- 지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 주민을 위하여 존재하는 것이기 때문에 계약에 의하여 민간이 공급하든 아니면 지방자치단체에 의한 직접공급이든 간에 주민의 만족도가 서비스의 성과측정기준이 되어야 함
- 그러나 서비스의 대상주민들은 대부분이 서비스공급주체가 누구인지에 대하여 정확하게 인지하지 못하고 있는 실정이므로 서비스공급활동에 대한 평가를 기초로 새로운 투입을 적절히 수행하기가 매우 어려움. 따라서 담당 행정조직은 서비스공급과 관련한 현황을 주민들에게 알리는 홍보활동을 적극적으로 수행하는 것이 필요하며, 이와 함께 주민요구수렴을 위한 행정기관의 자체노력이 요구됨

## 참고문헌

- 곽채기, "외국 지방정부의 경쟁력 제고를 위한 혁신사례," 지방행정연수 (1996.12), p.25.
- 국무총리행정조정실, '경쟁력 10%이상 높이기' 추진방안: 97년도 정부부문 추진시책, 1997.1.16.
- 권해수, "한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰," 한국사회와 행정연구, 제8권 제1호, 관악행정학회, 1997, 6.
- 김동건 외, 주요국의 지방재정, 서울: 한국재정연구회, 1996.
- 김번용, "한국 행정개혁의 뉴비전: 개방과 경쟁의 패러다임," 「행정논집」 제22집, 동국대 행정대학원, 1994.
- , "한국행정의 혁신: 이미지, 비전, 이론적 근거," 「행정논집」 제23집, 동국대 행정대학원, 1995.
- 내무부, 외국의 지방자치경영사례(제2집), 내무부, 1994.
- , 지방행정정부문의 '경쟁력 10%이상 높이기' 추진지침, 1996.11.4.
- 박경표, "공공서비스생산의 민간화에 대한 평가," 한국행정학보, 제25권 제4호, 1992.
- 박중훈·김관석, 행정서비스 종합대책의 구상( I ), 서울: 한국행정연구원, 1996.
- 오석중, 행정개혁론, 서울: 박영사, 1997.
- 이계식, 중앙·지방정부 관계의 재정립: 영국 지방자치의 경험과 교훈, 한국개발연구원, 1996.
- , "뉴질랜드 지방정부의 구조개혁," 지방행정정보, 제59호 (한국지방행정연구원, 1997.
- 이원희, "영국 보수당 정권하의 지방재정개혁의 과정과 평가," 한국정책학회보, 제5권 제1호, 1996.
- 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명, 서울: 도서출판무한, 1994.
- 인천광역시, 지방행정정부문의 경쟁력 10%이상 높이기 추진계획, 1996.11.
- 임성일, 영국의 지방정부, 서울: 법경사, 1996.



- 재정경제원 외, '경쟁력 10% 이상 높이기' 추진 방안, 1996.10.9.
- 정승진, 한국 관료제개혁의 정치권력적 성격, 부산대 박사학위논문, 1992.
- 하미승, "정부기능 민간이관의 논리와 추진전략," 한국행정연구, 제3권 제2호, 1994.
- 한국지방행정연구원, 영국의 의무경쟁입찰(CCT)제도, 서울: 한국지방행정연구원, 1996.
- Abu Zayed, Mohammed A. Q., Total Quality Management: The Case for the Public Sector, Ph.D. Dissertation, Portland Univ., 1994.
- Austin Mayhead & Company Limited, "Local Government Research Programme," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.
- Barzelay, M., Breaking through Bureaucracy, Berkeley: University of California Press, 1992.
- Bertelsmann Foundation, Democracy and Efficiency in Local Government, Bertelsmann Foundation Publisher, 1993.
- Bowman, James S., "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management," PAR, 54-2, 1994.
- Burns, D., R. Hambleton & P. Hoggett, The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy, Macmillan Press Ltd., 1994.
- Bush, Graham, Local Government & Politics in New Zealand, Auckland: Auckland University Press, 1995.
- Cabinet Office, "Statement of Standards," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.
- Caiden, Gerald E., Administrative Reform, Chicago: Aldin Publishing Co., 1969.
- Chapman, Richard A., "Strategies for Reducing Government Activities," Gerald E. Caiden & Heinrich Siedentopf, Strategies for Administrative Reform, Lexington Books: Heath, 1982.
- Ciampa, D., Total Quality: A User's Guide for Implementation, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

- City of Compton, Standard Operating Manual, 1997.
- City of Phoenix, 1996 Report, 1997.
- City of Phoenix, The Phoenix Summary Budget 1996-97, 1996.
- City of Westminster Health Authority, Community Care Citizen's Charter, 1996.
- City of Westminster, Your City: Westminster City Council Review of the Year 1995-96, Westminster City Council, 1996.
- Cohen, S. & R. Brand, Total Quality management in Government: A Practical Guide for the Real World, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Department of Environment · Welsh Office, Consultation Paper, 1996.
- Department of the Environment · Local Government Association · Welsh Office, "CCT Review Group Joint Statement," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.
- Federal Quality Institute, A Time for Decision: Total Quality Management, FQI, 1990.
- Fenwick, J., Managing Local Government, London: Chapman & Hall, 1995.
- Frederickson, H. George, "Total Quality Politics: TQP," Jonathan P. West(ed.), Quality Management Today: What Local Government Need To Know, Washington D.C.: ICMA, 1995.
- Gordon, Pamela, "Strengthening Innovation in Local Government," Steve Leach(ed.), Strengthening Local Government in the 1990s, Essex: Longman Group UK Ltd., 1992.
- Gore, Al, A Report to President Bill Clinton: The Best Kept Secrets in Government, NPR, 1996.
- Gore, Al, Creating a Government that Works Better and Costs Less, NPR, 1993.
- Harari, O., "Ten Reasons Why TQM Doesn't Work," Management Review, Jan., 1993.
- Haywood-Farmer, John, "A Conceptual Model of Service Quality," IJOPM, 8-6, 1987.

- Hunt, V. Daniel, *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation*, Milwaukee: ASQC Press, 1993.
- Internet Data, "Criteria for Project Selection," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.
- , "Introduction to CCT," <http://www.tagish.co.uk/tagish/links/localgov.htm>.
- Jreisat, Jamil E., "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective," *Public Administration and Development*, Vol.8, No.1, 1988.
- Lewis, Norman, "The Citizen's Charter and Next Steps: A New Way of Governing?" *The Political Quarterly*, Jul/Sep., 1993.
- Local Government Management Board, CCT Information Service, Survey Report No.14, 1996.12.
- Mlakovich, M. E., "Total Quality management in the Public sector," *National Productivity Review*, 10-2, 1991.
- National Institute of Standards and Technology, Malcolm Baldrige National Quality Award, 1996 Award Criteria, 1995.
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: A Plume Book., 1992.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Petitt, C., "More on TQM," *Management Review*, June, 1993.
- Pfister, A. J. & M. R. V. Wart, "TQM in Local Government: Case Examples," J. P. West (ed.), *Quality Management Today: What Local Government Need to Know*, ICMA, 1995
- Kline, J. J., "Total Quality Management in Local Government," *Government Finance Review*, 1992.8.
- Pirie, Madsen, *Blueprint for a Revolution*, (London: Adam Smith Institute, 1992)/ 박영호(역), *공공부문, 개혁은 가능한가: 영국의 경험에서 배운다*, 서울: 오름, 1996.

- Poister, Theodore H. & Gray T. Henry, "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective," *PAR*, Vol.54, No.2, 1994.
- Poister, Theodore H., & Gregory Streib, "Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update," *Public Productivity and Management Review*, Vol.18, 1994.
- Poister, Theodore, & Gregory Streib, "Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update," *Public Productivity and Management Review*, Vol.18, 1994.
- Sanderson, I., "Defining Quality in Local Government," I. Sanderson (ed.), *Management of Quality in Local Government*, London: Longman, 1992.
- Sanderson, I., "The Context of Quality in Local Government," I. Sanderson(ed.), *Management of Quality in Local government*, Westgate Park, CA: Sage Publications, 1993.
- Sanderson, Ian, "The Context of Quality in Local Government," Ian Sanderson(ed.), *Management of Quality of Local Governmen*, Harlow: Longman, 1992.
- Skelcher, C., *Managing for Service Quality*, Harlow: Longman, 1992.
- Starling, G., *Managing the Public Sector*, Chicago: The Dorsey Press, 1986.
- Stivers, C., "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration," *PAR*, 54-4, 1994.
- Stupak, Ronald J. & Rudolph B. Garrity, "Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for Total Quality Management in the 1990s," *Public Administration Quarterly*, 16-4, 1993.
- The Prime Minister, *The Citizen's Charter: Five Years On* (London: HMSO, 1996.
- The Urban Institute, *Patterns in the Use of Aternative Service Delivery Approach*, Washington D.C.: ICMA, 1988.
- Tritter, Jonathan, "The Citizen's Charter: Opportunities for Users'

- Perspectives?" The Political Quarterly, Oct/Dec., 1994.
- Walsh, K., "Quality and Public Services," Public Administration, Vol.69, No.4, 1991.
- Walsh, K., Marketing in Local Government, Harlow: Longman, 1989.
- Wilson, Laura A. & Robert F. Durant, "Evaluating TQM: The Case for a Theort Driven Approach," PAR, 54-2, 1994.
- Zeitz, G., "Employees Attitudes toward Total Quality Management in an EPA Regional Office," Administration & Society, 28-1, 1996.
- 高寄昇三, 地方自治の経営: 企業性の導入と市民性の確立, 東京: 學陽書房, 1988.
- 廣田全男, "地方行革大綱の策定状況と課題" 都市問題, 1996.3.
- 大平安彦, "行政改革をどう進めていくか: 東京都における行政改革への取組みについて," 地方財務, No.513, 1997.2.
- 小林良彰・石上泰州, "地方自治體の行政改革," 地方財務, 1997.7.
- 小磯浩, "行政改革をめぐる最近の動向," 地方財政, 1997.7.
- 小西 敦, "行政管理の過去, 現在, 未來," 湯淺利夫(編), 豫算編成と行財政管理の新しい手法, 東京: きょうせい, 1996.
- 茨城縣事務改善推進委員會, 小集團活動事例集, 1997.6.
- 長崎榮一, 人材の育成と組織の活性化, 東京: きょうせい, 1996.
- 田口富久治, "先進諸國の行政改革序論," 田口富久治(編), 主要諸國の行政改革, 東京: 勁草書房, 1982.
- 齊藤達三・日高昭夫, 自治體行政の生産性: 効率化追求の新方向, 東京: 日本能率協會, 1985.
- 地方自治運営研究會 第12次公務能率研究部會, TQM發想による創造的行政運営について: TQM發想・手法を應用した行政運営マニュアル, 1996.
- 湯淺利夫, 豫算編成と行財政管理の新しい手法, 東京: きょうせい, 1996.
- 太田和紀, 自治體組織の活性化: 新しい地方自治をつくる考え方と効果的事例, 東京: ダイヤモンド社, 1990.
- 坂田期雄, 分權と地方行革, 東京: 時事通信社, 1996.