

都市政府의 經營診斷 : 概念的 틀*

Management Assessment of Municipal Government : A Conceptual Framework

朴 龍 治

(서울市立大 法政大 教授)

<目 次>

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| I. 序 論 | IV. 都市政府 經營診斷의 領域과 指標 |
| II. 都市經營의 理論的 背景 | V. 結 論 |
| III. 都市經營의 理念과 類型 | |

<ABSTRACT>

Urban management is a newly emerging concept in the field of urban studies. This is an vague, ambiguous, undefinitive, variously-interpretative concept. The following is dealt with in this paper. First, the concept and objectives of urban management is discussed through the review of rationale of various experiential urban management cases. Second, philosophical background and practical kinds of urban management is argued. Third, domain and indicators of management assessment in municipal government is devised as exemplary. Fourth, weighting and summation method for analysis is discussed.

* 본 논문은 「1995년도 서울시립대 학술조성지원비」의 지원으로 이루어진 것임.

I. 序 論

최근 지방자치제의 실시로 인한 국내 행정환경의 변화와 WTO체제의 출범과 OECD 가입 등 급변하는 국제정치·경제환경 속에서 종래의 도시정부의 기능과 역할 역시 변화가 불가피한 시점이다. 특히 도시화의 추세가 1960년의 39.1%에서 1990년에는 79.6%로 크게 높아져 가고 있는 상황 아래서¹⁾ 도시정부는 양적·질적인 측면에서 증가되고 있는 지역주민의 도시서비스 수요를 적절히 해결하고 충족해야 하는 큰 부담을 안고 있다. 지역주민의 종합적인 생활공간으로서 도시정부가 담당해야 하는 기능과 역할은 지속적으로 증가되고 있으나 현실적으로 제한된 세수와 인적·물적 자원으로 이를 시시각각 충족시키기에는 어려운 실정이다.

이러한 현실은 실제로 규모의 경제논리나 Tiebout이론 등에서 논의되고 있는 것과는 달리 도시정부의 능력이나 규모는 그렇게 쉽게 변화 조정될 수 있는 중간재가 아니며 공공서비스에 대한 수요의 편차를 최소화할 수 있는 결정적인 영향변수도 되지 못하고 있는 것이 문제이다. 따라서 이제 지방화시대의 개별 도시정부는 각 지역사회의 특수하고도 다양한 지방성을 유지하면서 최소의 경비로 최대의 효과를 산출함으로써 지역주민의 사회복지합수를 극대화 하기 위한 새로운 행정운영전략을 모색하여야 한다.

이러한 각 개별 도시정부의 행정운영전략은 자주적 재원조달의 한계범위내에서 새로운 행정운영의 사적 비용이 사회적 한계비용을 상회하지 않도록 수립되어야 한다. 이와 같은 재정운영체제의 조건은 우리나라 뿐만 아니라 대부분의 국가에서 나타나는 현상이며 사회간접자본 등의 대규모 공공투자부문의 경우 1980년대 이후 그 투자규모의 크기가 세계적으로 감소 추세에 있었음을 볼 때 잘 알 수 있다²⁾.

조직화된 사회가 형성되면서 불가피하게 생성되는 복잡한 사회질서는 행정이라는 수단에 의해 해결될 수 있을 것으로 간주되었고 또한 유일한 수단으로 생각되어 왔다³⁾. 그러나 이러한 행정기능은 도시화 사회가 급속하게 진전되기 전에 통용될 수 있는 것으로써 주민서

1) 우리나라의 도시화율은 1960년 39.1%, 1970년 50.1%, 1980년 68.7%, 1990년 79.6% 등으로 크게 증가되고 있다. 내무부, 『한국도시연감』, 각 년도 참조.

2) 1980년대의 지방 및 연방정부에 의한 공공투자 감소의 세계적 추세에도 불구하고 스페인, 이탈리아, 노르웨이 등의 국가는 예외적인 현상을 나타내고 있다. 스페인의 경우 바르셀로나 올림픽으로 인한 국민적 요구에서 그 원인을 찾을 수 있고 이탈리아의 경우 중앙정부의 강력한 공공투자정책의 효과가 작용하고 있으며 노르웨이의 경우 원유생산의 증가에 따른 세수확보의 능력이 작용한 것으로 보여진다.

3) Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, California: Chandler & Sharp Publisher, Inc., 1980, p. 2

비스 수요가 생활기초적인 성격의 문제에 국한될 때 가능했다. 이러한 행정기능과 역할은 고도 대중소비사회에서도 지역주민들의 특정한 개별수요에 적절히 대응할 수 있어야 하고 한계소득계층의 기본적인 사회수요를 포괄할 수 있어야 한다⁴⁾. 따라서 이제는 도시정부가 지역주민의 생활복지체계에 종합적인 경영관리 효과를 정확히 평가하고 그 문제점을 진단할 수 있는 새로운 도시경영진단체계의 제도화가 절실히 요청된다.

이 글에서는 이러한 점을 감안하여 종래의 개별 정책자체에 중점을 두고 행해지던 추진 실적 중심의 정책평가체계를 탈피하여 도시공공서비스와 관련되는 도시정부의 종합적인 경영능력을 정확히 평가하기 위해 도시경영의 개념을 정립해보고 이를 근거로 각개별 도시정부의 경영능력을 평가하기 위한 진단영역과 지표를 설정하고자 한다.

II. 都市經營의 理論的 背景

1. 都市經營의 成立背景

1930년대의 경제대공황과 2차대전을 거쳐 공공서비스 공급에 있어서 정부의 역할과 기능은 더욱 확장되었다. 그러나 1970년대 이후 오일쇼크와 인플레이의 심화, 전반적인 경기의 둔화 등은 도시서비스 생산과 공급에 대한 도시정부의 부담을 가중시켰고 더우기 사회구조의 복잡화와 다양화에 따르는 소비수요의 증가는 도시운영을 압박하는 큰 요인으로 작용하였다. 이런 상황 아래서 미국 연방정부의 보조금 감축은 자연히 개별 도시정부의 재정압박으로 나타났고 이러한 원인은 서비스 생산비용의 절감과 주민욕구의 충족이라는 두가지 과제를 동시에 해결해야 하는 문제를 발생시키게 되었다⁵⁾. 이러한 상황 아래서 발생한 주민발의 제13조(California Proposition 13)의 조세 저항운동은 도시공공서비스 생산과 배분에 대한 대안적 방법들이 모색되는 큰 계기가 되기도 하였다.

이 과정에서 특히 강조된 도시관리전략은 i) 도시공공서비스의 민간화 또는 민간위탁, ii) 도시공공서비스의 생산성 제고 및 강조, iii) 정부간 서비스 전달책임의 조정, iv) 작은 정부를 위한 조직 및 인력계획, v) 도시공공서비스의 생산에 대한 경제적 효율성과 정치적 기능성의 조화 등에 초점이 두어졌다.

4) 齊藤達三, 「自治體經營情報, システムの原理」, 東京: ぎょうせい, 1988, p. 4.

5) C. H. Levine, "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction," *Public Administration Review*, 44-2, March/April 1984.

이러한 새로운 도시관리전략의 추구는 시장메카니즘의 자율기능에 따른 공공서비스 공급의 효율성을 확대하는 것과 공공서비스의 생산과 공급에 대한 책임분산(load shedding)의 논리가 크게 작용하고 있다⁶⁾. 즉, 정부규모의 축소를 통한 행정업무 단위의 증가, 단일 공급구조보다는 중첩적인 관할책임구조, 시민 반응적인 참여적 서비스생산수단의 개발 등을 통한 도시서비스 공급의 효율성 제고라는 의미를 함의하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 Savas는 민간계약에 의한 도시공공서비스 생산의 효과성을 강조하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간계약에 의한 서비스 생산은 민간기업의 전문기술을 활용할 수 있고 따라서 능률적이다.

둘째, 신규서비스의 증가나 서비스 프로그램의 적용에 신속하고 유용하다.

셋째, 도시정부의 규모와 관계없이 생산에 있어 규모의 경제가 작용한다.

넷째, 서비스 생산비용의 비교분석이 용이해진다.

다섯째, 투입비용의 분산투자가 가능하고 수요와 공급의 예측에 따르는 서비스 규모의 조정이 가능하다는 것 등이다⁷⁾. 즉, 독점공급의 폐단을 최소화하고 사회적 욕구의 충족을 향상시켜 도시정부의 관리능력을 확대·강화한다는 것이다.

이러한 논의는 근본적으로 이제까지 행해져 왔던 공공관리 위주의 서비스 공급체계가 민간부문과의 계약 및 협동 등에 따르는 민관혼합 공급방식으로 전환되어지는 것을 의미하는 것이다.

이 과정에서 특히 중요시 하여야 할 요인은 이러한 생산공급방식이 실제로 소비자에 대해서는 어떠한 순응적 동기(motivation to comply)를 부여하며 그래서 서비스 생산과 분배의 능률성과 형평성을 어느 정도 달성할 수 있는가 하는 것이 중요한 것이다. 이러한 민·관합동방식 또는 계약 공급방식의 도시서비스 생산체계는 기본적으로 도시재정의 위기에 따르는 비용절감·효율증진의 측면에서 연유되는 것이기는 하나 한편으로는 기존의 중앙행정위주의 획일적인 정책행위가 지역주민들의 포괄적인 지방선택권(local option)에⁸⁾ 대응할

6) Timothy Barmekov, R. Boyle, D. Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford : Oxford University Press, 1989 pp. 125-126.

7) E. S. Savas, *Privitization: The Key to Better Government*, Chatham, N. Y.: Chatham House Publishers, Inc., 1987, pp. 109-110.

8) J. Rehfuss는 공공부문과 민간부문의 계약 및 혼합적 서비스 생산구조가 비용-효과성, 융통성, 순응성과 통제 등의 원인적 측면에서 발생하는 것으로 설명하고 있다. 이 중 지방선택권(local option)은 지역주민들의 의사결정에 의한 지역문제 및 정책결정의 권리를 의미하며 이는 정책순응성의 원인과 관계된다. John A. Rehfuss, *Contracting Out in Government*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1989, pp. 42-48.

수 없었던 관치행정의 한계 때문이기도 하다.

이러한 의미에서 遠藤文夫는 다음과 같은 몇가지 의미에서 도시서비스 수요에 대한 행정 한계의 근거를 논의하고 있다⁹⁾.

첫째, 행정부문은 도시서비스 수요에 대한 과소공급의 책임을 단순히 공급자적 측면에서만 바라보며 수혜자적 측면의 소비기준 및 한계수준에 대한 소비자 개인의 책임영역을 도외시하고 있다.

둘째, 도시서비스 공급에 대한 종합적이고 구체적인 서비스 영역과 범위가 명확히 범주화되어 있지 못하여 이것이 오히려 주민들의 수요욕구를 조장하고 있다.

셋째, 공공재 및 준공공재 등에 대한 지역주민의 일방적인 수요형태가 도리어 주민책임에 근거하는 자율행정기능의 효율성을 저해하고 있다는 것이다.

즉, 그는 공공부문의 도시서비스 생산성의 저하가 기업경영적 측면과의 분리에서 오는 비능률성의 하나로 지적하면서 민간부문으로의 위탁 또는 이관을 주장하고 있다. 그러나 이러한 논의는 공공부문의 도시서비스의 생산성 저하가 민간부문의 기업경영적 효과와 적절히 조화되지 못하기 때문에 발생된다고 보고 있어 실질적인 민간부문의 부정적 효과를 간과하고 있다.

첫째, 시장메카니즘에 의존하는 민간부문의 이윤추구는 오히려 관료기구와 결부됨으로써 더 큰 경제적 지대추구 행위를 발생시킬 수 있어 결국 생산에 대한 사회적 한계비용을 큰 폭으로 상승시키게 된다¹⁰⁾.

둘째, 민·관합동에 의한 서비스 생산체계는 그 사업시행과정에서 민간업체의 파업이나 파산 등에 따르는 공공적인 책임성의 확보가 제도화되어 있지 못하며 이는 결국 최종수요자인 일반시민의 소비자 손실로 귀착된다.

셋째, 민간부문의 기업경영적 전문기술이 소비자 잉여를 위한 正和的 行爲(positive-sum behavior)로 연결되기 보다는 오히려 정부지출의 증가를 유도함으로써 결국 그들 조직내부의 零和的 行爲(zero-sum behavior)로 전환될 수 있다¹¹⁾. 이와 동일한 맥락에서 1960년대 이후 추진되어 온 일본내 도시자치정부의 감량경영이 어느 정도 재정운영의 긍정적 효과를 확보할 수 있었음에도 불구하고 지방정치의 활성화를 통한 민주적인 지방자치의 확립과 주민복지의 극대화를 향한 시민성의 확보에는 오히려 또다른 부정적 시각이 작용하고 있음을

9) 遠藤文夫, “行政限界論”, シェリマト No. 622, 1976, pp. 33-38.

10) Anne. O. Kruger, “The Political Economy of Rent Seeking Society,” *American Economic Review*, vol. 64 (1974), pp. 291-303.

11) 이와 같은 논지에는 다음을 참고하기 바람. E. S. Savas, op. cit., pp. 110-114.. John T. Martin, *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchasing from the Private Sector*, N. Y.: Ronald Press, 1984, pp. 8-9.

간과할 수 없다. 여기에 대해 실제로 高寄昇三과 江口清三郎은 일본내 도시정부의 사례분석에서 행정관리에의 기업경영의 도입을 추진하면서 조직의 간소화나 민간위탁 그리고 인건비의 절감 그리고 하부기관에의 권한 및 사무이양 등이 조직내부 구성원들의 반대에 부딪쳐 큰 어려움이 있었음을 서술하고 있다¹²⁾.

그럼에도 불구하고 도시정부에 있어서의 민간부문과의 계약 및 위탁경영의 추세는 상당한 증가추세를 나타내고 있다. 도시정부에 대한 기업회계의 도입과 적용은 제3섹터의 신설과 함께 도시재정수지의 균형유지 및 지방자치단체의 행정관리 전반에 있어서의 도시정부의 기업경영화 즉, 도시경영(urban management) 이 확대되어가고 있는 추세이다. 여기에 대해서는 실제로 L. Henderson은 미국 도시정부의 민간부문의 경영관리 및 계약 등의 비율이 1970년대 이후 꾸준히 증가되고 있으며 이중 특히 위탁시설이나 인적 서비스 및 제설작업, 주택 등의 부문에서 그 효과가 크게 두드러지고 있음을 분석하고 있다¹³⁾.

和田八東은 도시정부에 대한 기업경영방식의 도입은 지방자치단체를 하나의 경영시스템으로 간주함으로써 수익주의 성격의 강화를 통한 시장경제논리의 확장이라는 측면에서 설명하고 있다¹⁴⁾. 이에 대하여는 고베시의 도시경영 사례를 들 수 있다. 고베시는 호적, 교육, 수도, 교통 등의 생활시설이나 공공서비스 뿐만 아니라 택지조성이나 수면매립사업에 이르기까지 다양한 정도의 공공기업화를 추진하여 오고 있다¹⁵⁾. 도시정부의 공공서비스 생산자체를 하나의 경영수익적 측면의 상행위로 간주함으로써 이를 통한 행정관리능력의 향상과 주민복지 증대에 큰 관심을 두고 있는 것이다. 기업형 행정관리 전략은 영국에서도 볼 수 있는데 런던 완즈워드 구(區)에서는 공원관리, 거리청소, 레저센터운영, 쓰레기수거 등의 생활서비스 분야에 있어 종합적인 도시행정의 경영합리화를 적극 추진하고 있다¹⁶⁾.

도시정부의 경영기업화의 도입은 도시정부 기능에 있어서 종합적이고 전반적인 측면의 새로운 서비스 생산 및 공급전략으로의 전환을 의미하며 종래의 재정관리 위주의 공공관리 전략과는 다르다. 도시정부내의 종합적인 경영기업화의 적용은 시장기능의 원리를 통한 공공부문의 사회성 또는 주민 일체성, 복지성의 개념을 강조하는 것이다. 이는 결국 개별 도시정부는 자주적인 경영주체로써 자율적인 행정관리와 정책집행을 통한 서비스 공급의 효율적 달성이라는 측면을 함의하고 있는 것이다¹⁷⁾.

12) 高寄昇三, 江口青三郎, “都市經營”, 東京: 學陽書房, 1983, pp. 23-29.

13) L. Henderson, *Intergovernmental Service Arrangements and the Transfer of Functions*, Washington D. C.: Interational City Management Association, 1986, p. 24.

14) 和田八東, “都市財政の企業化- の實態 と論理-”, 都市問題 62-12, (1971), p. 19.

15) 오윤표譯, 「고베의 도시경영」, 서울: 세종출판사, 1994, pp. 10-13.

16) 강척선 외, 「지방경영시대」, 서울: 조선일보사, 1994, pp. 22-25.

이상에서 살펴본 바와 같이 도시정부내의 경영기업화의 도입은 주로 전반적인 도시관리의 차원에서 주로 추진되어 오고 있다. 이러한 도시관리전략의 실질적인 형태는 위탁경영 또는 사무이관, 비용효과분석을 통한 재정관리, 인적·물적 자원의 교류를 통한 효율적인 조직관리 등 도시정부활동의 종합적인 측면으로 진행되어 가고 있음을 알 수 있다. 따라서 도시정부의 경영기업화 즉, 도시경영은 이제 도시사회전체의 경제·사회·정치·문화 등의 모든 요소가 도시공간시스템과 복합적으로 연계되어 나타나는 실천전략으로서의 의미를 함축하고 있다.

2. 都市經營의 概念과 目的

도시경영은 도시정부에 있어서의 경영기업화의 확대적용을 의미한다. 이제까지 도시경영은 지역경영, 지방경영 또는 자치단체경영이라는 명목적 개념으로 사용되어 왔다. 이 개념에는 공공경영(public management), 도시행정(urban administration), 지역개발(regional development), 도시관리(urban management) 등의 포괄적인 의미를 내포하는 것으로 통용되어 왔으나 이러한 개념들은 형상적 언술에 불과하다¹⁸⁾. 그 이유는 다음의 몇가지 측면에 연유한다.

도시경영에서 지칭하고 있는 ‘도시’에는 다음의 3가지 요인들이 결합되어져 있다. 첫째, 물리적 요인(physical factor)으로서 도시건축, 교통, 통신, 상하수도, 주택, 도로, 토지 등의 인위적·자연적·물적 환경을 포함한다. 둘째, 사회적 요인(social factor)으로서 개인과 개인간의 상관관계, 집단규범, 사회문화와 관습, 사회언어 등의 각종 사회관계적 요인들이 포함된다. 셋째, 개인적 요인(personal factor)으로서 이것은 도시공간을 영위하는 주체로서의 인격을 말하며 도시서비스를 생산하고 소비함으로써 도시공간을 유지해가는 역할을 담당하게 된다. 경영에 대한 기본적인 관점은 시대적·역사적 상황에 따라 다르나 크게 전통적 경영이론과 근대적 경영이론으로 나누어 그 의미를 파악할 수 있다¹⁹⁾. 전통적 경영이론에서의 경영의 의미는 주로 생산현장에서 반복되는 작업의 능률화를 지칭하며 이는 경영자의 경영목적에 따른 관리원칙의 체계화에 중점을 둔다. 여기에는 주로 F. W. Taylor의 과학적 관리법이나 F. Fayol의 경영과정론 등이 해당된다. 한편 근대적 경영이론에서는 전체 조직

17) 一瀬智司, 「日本の經營」, 東京: ぎょうろせい, 1989, p. 20.

18) 高奇昇三, 「都市經營思想の系譜」, 東京: 勁草書房, 1990, p. 22. 도시경영의 개념은 이론적으로 아직 형성·개발되어 있지 않으며 경영학자들 중에는 도시경영이란 개념은 없다고 주장하기도 한다.

19) William H. Newman and E. K. Warren, *The Process of Management: Concept, Behavior and Practice*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1977, pp. 1-10.

내에서의 각 개별 시스템과의 상호작용 패턴을 이해하고 분석함으로써 조직전체의 안정과 발전을 위한 통합시스템적 관점에서 경영의 의미를 파악한다. 전통적 경영이론에서의 경영은 주로 관리원칙과 관련되는 기계적인 능률성 즉, 목표달성의 수단과 기법에 관심을 두는 반면 근대적 경영이론에서는 조직전체의 발전적 시스템을 확립하기 위한 환경유기적인 통합적 의사결정체제의 특성을 지니고 있다.

이러한 경영의 의미는 과거의 기계론적·폐쇄론적 전통이론으로부터 최근에는 공공조직 또는 비영리조직의 관점으로 확대·적용되어 나타나고 있다²⁰⁾. 이와 같은 측면에서 볼 때 도시경영에서 말하는 경영의 의미는 근대적 경영이론에 바탕을 두고 단순히 재무관리의 개념과 사무합리화 그리고 비용편익분석을 통한 행정기술적 작용 이외에도 도시공간과 관련되는 행위주체들(시민, 기업, 자치체, 이익집단 등)의 상호작용, 책임분산이나 행동원리에 대한 합의와 의사결정의 방법 등을 모두 포함하는 도시관리정책의 종합개념으로 보아야 할 것이다²¹⁾.

이상에서 살펴본 논의를 근거로 하여 학자들간의 도시경영에 대한 개념규정을 살펴보면 高寄昇三은 「도시경영이란 자치단체가 그 행정자주권에 입각하여 효율적 행정관리 및 효과적인 공공서비스의 제공 그리고 최적의 정책선택을 통하여 최소의 경비로 최대의 복지를 지향하는 제도개혁 및 정책전개이다」라고 말하고 있다²²⁾. 官崎長雄은 「도시경영은 도시전체의 공간시스템, 경제시스템, 사회시스템을 어떻게 제일 적당한 시스템으로 편성하여 지역주민의 복지총량을 효율적으로 달성하느냐에 대한 종합과학이다」고 말하고 있다²³⁾.

한편 松行康夫와 武田益은 도시경영을 외부경영과 내부경영으로 나누어 설명하고 있다²⁴⁾. 전자는 다른 도시지역과의 행정구역과 구별되는 도시지역권으로서의 도시경영을 지칭하는데 당해 도시지역권의 특수한 지역경영을 특별히 일컫는 것이다. 후자는 당해 도시정부 내부의 사업경영이나 경영조직, 인사관리, 경영환경의 변화 등을 지칭하는 것으로 설명하고 있다.

이러한 도시경영의 중추적인 역할은 주로 도시정부 산하의 자치단체 투자기관들이 담당하고 있다. 이러한 도시경영의 외곽단체들에는 일본의 경우 주택공급공사, 도로공사, 도시

20) John A. Beckett, *Management Dynamics: The New Synthesis*, (New Delhi: Tata McGraw -Hall Publishing Co., 1975) pp. 8-10.

21) 이와같은 논지에는 다음을 참조하기 바람. 神戸都市問題研究所, 「都市經營の理論と實踐」, 東京: 勁草書房, 1988, pp. 17-18.

22) 高寄昇三, 「現代都市經營論」, 東京: 勁草書房, 1985, p. 49.

23) 官崎長雄, 「都市經營運營論」, 東京: 勁草書房, 1988, pp. 17-20.

24) 松行康夫·武田益, 「都市經營論序說」, 東京: ぎょうせい, 1983, p. 5.

정비공사 등과 고속철도회사, 부두회사, 상공무역센터, 토지개발공사, 녹농개발공사 등이 있다²⁵⁾. 그 밖에 R. Poole은 도시경영을 「도시정부가 자유시장원리를 적용하여 기업경영방식으로 도시정부의 문제를 해결하는 것」으로 보고 있으며²⁶⁾ J. Hetland는 「도시정부의 도시 서비스에 대한 생산성 향상」이라는 측면에서 도시경영을 논의하고 있다²⁷⁾.

이상의 논의를 종합해 볼 때 도시경영은 「주민의 복지증진에 기여하기 위하여 도시정부가 최소의 경비로 최대의 서비스 생산효과를 달성하기 위한 제 활동」으로 개념지을 수 있다. 도시경영의 개념은 지금까지의 중앙집권적인 관료규칙의 논리에서 시민통제의 논리로 전환되고 재무수익적 의미의 소극적 개념에서 전체 도시공간관리의 적극적 개념으로 이행되면서 점차 사회, 경제, 문화, 가치관 등의 새로운 관점으로 폭넓게 이해되고 있다. 즉, 어떤 도시를 만들 것인가, 어떤 지역사회를 형성해 갈 것인가 하는 도시의 개념 및 도시의 철학을 명확하게 하는 것으로써 주민이 거주하고 활동하며 휴식하는 도시의 비전을 분명하게 제시하고 이에 따라 도시를 조성해 나가는 것이다. 중앙정부에 대해서는 개별 도시정부가 주체성을 갖도록 지방분권의 확립과 주민의 입장에서 행정과 주민이 공동으로 도시를 형성해 나가는 주민참여의 체제를 확립해야 한다. 주민들이 세금을 납부하며 지방자치단체는 그 세수에 의한 「신탁」을 바탕으로 자치단체를 운영한다고 하는 납세자적 관점 등이 인지될 수 있도록 하여야 할 것이다²⁸⁾.

이러한 관점에서 볼 때 도시경영의 궁극적인 목적은 역시 주민복지서비스의 향상에 있음은 두말할 여지도 없다. 그러나 최상위수준의 주민복지수준의 향상은 최소의 비용으로 최대의 산출효과 달성이라는 의미로 현실화되어 나타난다. 이윤을 추구하는 민간기업과 공공성을 강조하는 공공부문은 서로 이질적인 존재이기는 하지만 경영관리의 측면에서 볼 때 수지적합성의 논리에서는 동일하다²⁹⁾. 최소의 투입에 대한 최대의 효과달성이라든지 원가계산의 엄격성, 경상경비의 감축 등을 통한 주민복지 효과의 증가를 가져올 수 있어야 한다.

이는 도시경영의 내부경영과 외부경영이라는 측면에서 볼 때 행·재정운동을 통한 행정관리적 측면의 내부경영이 도시경영의 목적 달성을 위한 수단적 지위에 있다면 도시지역권

25) 고베시의 경우 도시경영의 중추적 역할을 하는 외곽기관에는 1994년 현재 고베시의 전액출자기관으로는 주택공급공사, 도로공사, 토지개발공사, 근로복지진흥재단 등 12개가 있고 50% 출자기관으로는 국제교류협회, 산업무역전시관, 해변관리협회, 녹농개발공사 등 14개 단체가 있다.

26) Robert W. Poole, *Cutting Back City Hall*, 김 원譯, 「지방정부경영론」, 서울: 법문사, 1992, p. 7.

27) James L. Hetland, Jr., "Restructuring Service Delivery: The Basic Issue for Government, *The Entrepreneur in Local Government*, 1983, p. 49.

28) 日本 都市 セソタシ 一(編), *新しい都市經營の方向*, 東京: ぎょうせい, 1985, pp. 23-24.

29) 高奇昇三·江口清三郎, 前掲書, p. 24.

의 종합적인 정책, 계획, 통제 등의 정책시스템 차원의 외부경영은 목적적 지위와 연관된다. 이제까지 논의한 도시경영의 개념은 ‘자치체 경영’, ‘지역경영’, ‘지방경영’, ‘도시관리’ 등의 용어들과 함께 기술적 개념(descriptive concept)의 차원에서 상호 혼동되어 사용되고 있다. 이는 도시정부의 기능과 영역에 있어서의 불명확성과 도시정부의 개념규정이 선행되지 않은 데서 오는 오류들이다.

‘지방자치단체경영’이나 ‘지역경영’, ‘지방경영’ 등을 도시경영과 동일한 맥락에서 혼용하여 구별없이 사용하는 학자도 있으나³⁰⁾ 엄밀한 의미에서 이들의 실질적 정의(real definition)는 구분되어 사용되어야 한다. 즉, 지방자치단체 경영이라 함은 지방자치단체가 자기의 사무 또는 지역의 행정을 국가로부터 독립한 자치권을 바탕으로 지역주민의 의사에 따라 행하는 자율경영의 의미를 강하게 지니고 있다. 따라서 지방자치단체는 지역주민 스스로의 자율적 의사에 따라 정치적·행정적·사회경제적 측면의 모든 지역개발 계획이나 도시발전계획 그리고 조직 및 인력 계획 등을 추진하여 나감을 의미한다.

‘지역경영’이라 함은 어떤 특수한 지역의 경영 및 행정관리 계획을 특별히 지적하여 사용할 때 지칭되어지며, 「지방경영」은 중앙정부 차원의 국가종합발전계획이나 경제개발계획, 국토개발계획 등에 대응하여 사용되는 개념이다. 부연하여 설명하면, 지방경영이란 지방자치체가 자신의 체제운영목표를 가지고 최소의 시민부담으로 주민복지의 극대화를 달성하도록 운영되는 것을 의미한다. 이에는 물적·사회적·개인적 체제의 하위체제를 포함한다. 이렇게 볼 때 도시경영이라는 측면은 이들 개념들을 복합적으로 결부시켜 사용할 수 있는 도시정부활동의 종합적 개념으로 보는 것이 마땅하다.

Ⅲ. 都市經營의 理念과 類型(實踐戰略)

1. 都市經營의 理念

一瀬智司는 도시경영에서 궁극적으로 추구해야 하는 가치를 「최소의 시민부담으로 최대의 사회복지 효과가 달성되도록 개발하고 운영하는 것」이라고 말하고 있다³¹⁾. 그래서 도시경영론은 도시경영학이라고도 할 수 있지만 주로 일반민간기업을 대상으로 하는 경영학

30) 高寄昇三, 「地方自治の選擇」, 東京: 學陽書房, 1986, p. 62. 한국능률협회, 경영연구소, '95 한국의 도시경영 평가자료집, 1996, 1. p. 8.

31) 一瀬智司, 「都市經營論」, 東京: 다이아몬드社, 1975, pp. 3-4.

과는 다르며 따라서 행정학, 법학, 재정학, 도시공학, 경제학, 사회학 등 인접과학과의 학제적 연구가 필요함을 강조하고 있다.

그러나 시민복지 효과의 극대화는 2차대전 이후 각국에서 확산되어 온 ‘복지혼합경제’(mixed economy of welfare)나 ‘복지다원주의’(welfare pluralism)로의 변화경향에도 불구하고 그 실현가능성이나 형평성, 공공의 책임성, 사회 서비스의 효과성 등과 관련된 복잡한 문제들 때문에 현실적으로 쉽게 해결될 수 있는 문제는 아니다³²⁾. 이것은 특히 정부공공지출의 증대에 따른 고세율의 세금을 부담할 수 있는 상위소득계층의 복지서비스에 대한 수요의 크기가 고세율의 세금을 부담하지 못하는 저소득 서민계층 및 한계소득계층의 서비스 수요의 크기와는 동일하지 않기 때문이다.

공공서비스의 극대화를 위한 사회후생함수를 도출하기 위해 도시경영이 추구해야 할 3가지 이념이 있다³³⁾. 그것은 i) 민간부문의 활성화를 통한 행정의 생산성 증진, ii) 지방재정제도의 개편, iii) 공공투자와 사업시행에 따른 수익과 비용부담의 연계 등이다.

이를 구체적으로 검토해 보면 첫째, 여기서 말하는 생산성의 의미는 능률성과 효과성을 동시에 의미하는 효율성의 의미이나 공공산출물의 질과 내용 및 시간차원의 문제, 적용 대상영역의 문제 등에서 약간 다르다. 이러한 생산성의 제고는 결국 행정조직의 목표달성을 위한 과정적인 수단이나 평가의 기준으로 작용한다.

목표달성접근법의 논리에 대한 생산성의 향상은 경영목표의 설정을 통한 경영전략 및 경영계획의 수립을 강조한다. 즉, 목표관리(MBO)의 측면에서 조직효과성의 증진을 추구하며 조직목표 달성을 위한 과정지향적 성격보다는 성과지향성을 우선한다³⁴⁾. 이러한 조직효과성의 증진은 공공서비스의 유형과 서비스 전달체계와 목적에 따라 민간부문의 적절한 활용이 전제되어야 한다. 도시서비스 공급에 있어서의 민간부문의 활용은 서비스 생산에의 경쟁성을 유발하여 서비스 수요에 대한 행정의 반응성을 촉진하고 시민참여를 통해 생산성 증가를 가져오게 된다.

일본의 경우 이러한 민간부문의 활용을 통한 제3섹터의 사업비율을 그 서비스 유형별로

32) 이러한 실례는 특히 영국에 있어서의 보편적 사회프로그램체계에 대한 복지서비스의 수혜자 즉 소비자들 사이의 선호체계의 상이성은 이러한 현실을 잘 대변해 주고 있다. 이러한 사회복지서비스에 대한 소비자들 사이의 선호구조의 불균형성은 도시화와 산업화가 가속화 되면서 개인간의 소비효용에 대한 외부효과의 상호 의존성이 높아지기 때문에 발생하게 된다. J. Hills, *The State of Welfare*, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp. 354-355 참조

33) 寺尾 瑠洋, “自治體の企業經營の意義”, 「都市問題」, 70-2, 東京: 東京市政調査會, 1979, p. 12.

34) Stephen P. Robbins, *Organization Theory: The Structure and Design of Organization*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1983, pp. 21-23.

살펴보면 1993년 1월말 현재 지역 및 도시개발의 분야가 31.6%로 가장 많고 그 다음이 교육·문화분야가 13.6%, 농림·수산분야가 12.1%, 관광레저 9.6%, 사회·복지·보건분야가 9.0% 등의 순으로 되어 있어³⁵⁾ 사회문화사업을 통한 지역개발정책에 민간부문이 가장 많이 활용되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 지방재정제도의 개편 문제는 주로 세수 증가의 문제와 관련된다. Remesh Mishra는 현대복지국가의 위기의 원인을 설명하면서 스테그플레이션과 경제성장의 종식, 대량실업과 사회서비스 자원의 삭감, 사회체계의 전반적 신뢰감의 상실 등을 들고 또한 국가재정의 위기를 강조하고 있다³⁶⁾. 도시정부의 경우 도시재정의 위기는 세수의 감소에 따르는 결과일 수도 있으나 세수의 증가가 도시재정의 안정성을 곧바로 보장해 주지는 않는다. 왜냐하면 개별부담의 세수가 증가한다 하더라도 각 사업별 원가계산에 따라 전체 도시정부 회계의 순증가는 보증되지 않기 때문이다. 이러한 실례는 1990년대 이후 미국 필라델피아시의 도시재정 수지운용구조에서도 나타나고 있고 일본 북해도의 아시베쓰시의 재정운용구조에서도 잘 나타나고 있다. 세수감축을 통한 주민복지서비스의 향상을 위해서는 도시정부 예산구조가 기업회계방식으로 전환되어야 하며 이러한 기업회계 방식은 관리회계정보를 통한 내부통제가 조직목표의 효율적 달성으로 연결될 수 있도록 행해져야 한다.

셋째, 합리적 도시경영을 통한 재정수익은 실질적인 도시지역주민 전체의 복지향상으로 귀착될 수 있는 분배메카니즘이 선행되어야 할 것이다. 도시경영은 자치체 자신의 재무관리라는 좁은 의미로 위치되어서는 안되며 도시내 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에 걸쳐 행해지는 종합적인 복합경제체제로 규정되어야 한다. 이러한 복합경제체제로서의 도시경영을 위한 비용부담의 주체와 이에 대한 분배이익의 귀착주체는 도시사회 전체의 합의에 기초를 두고 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 도시경영을 ‘배분적 합의의 경영학’이라고도 할 수 있을 것이다³⁷⁾.

이상에서 살펴본 도시경영의 제 이념들은 도시관리에 있어서 문제해결을 위한 공공서비스의 질이나 평가기준 그리고 공공서비스의 생산 및 전달조건과 과정지향적 조직구조 및 서비스 공급자간의 경쟁형태 등의 가치차원에 대한 제 물음들의 대답에 유용한 근거로 작용될 것이다.

35) 강천석 외, 전제서, p. 53.

36) Remesh Mishra, *The Welfare State in Crisis*, N. Y.: St. Martin's Press, Inc., 1984, pp. 155-175.

37) 神戸都市問題研究所, 전제서, pp. 20-22.

2. 都市經營의 類型(實踐戰略)

高寄昇三과 江口靑三郎은 도시경영의 유형을 크게 4가지 측면에서 설명하고 있다³⁸⁾.

(1)감량경영방식 : 이는 인건비의 삭감, 행정서비스의 공급억제, 엄격한 수익자 부담의 적용, 그리고 더 나아가 민간위탁을 통한 제 경비의 감소 등을 말한다. 감량경영의 행·재정운영에 있어서 기본적인 명제는 재정수지의 개선이며 이를 위한 재정지출 특히 대규모 공공지출의 억제와 재정수입의 확보이다.

이러한 감량경영방식은 대표적인 고전적 재정운영방식으로서 도시정부 자체의 주체성이 라든가 주민복지를 위한 구체적이고도 기술적인 접근을 고려하지 않는 특징이 있다. 이는 감량경영 그 자체가 재정수지의 균형을 확보할 수 있는 하나의 방법은 될지언정 실제로 문화, 복지, 교육 등을 통한 주민복지 향상이나 서비스의 증가와는 역진성을 나타내는 것이 일반적이기 때문이다.

감량경영을 통한 도시경영의 실천을 위해서는 행정을 위한 원가계산이 선행되어야 한다. 이것은 실제로 어떤 사업을 수행할 때 얼마의 원가가 소요되는지의 문제인데 여기에는 사업투자에 대한 고정비와 변동비, 평균원가분석과 한계원가분석 그리고 세입예측분석 등이 수반되어야 한다.

이러한 감량경영방식은 1970년대 이후 국제경기의 저성장이 확산되던 시기에 활성화 되었으며 당시의 세계적인 경기불황과 자원난은 팽창주의적 적극정부관을 변화시키는 근거로 작용하였다. 그러나 이러한 행정조직내의 기구, 인력, 사업, 예산 등에 대한 감축관리 (cutback management)의 경향은 기존의 정책으로부터 혜택을 받고 있던 수혜 대상집단의 저항을 유발하게 되고 행정의 신뢰성과 장기적인 안정성을 저해하기도 하였으며 감량경영을 위한 대안개발이나 외부불경제의 정치적 사회적 한계비용 등을 유발하게 되는 장애요인을 내포하고 있었다.

(2)관리경영방식 : 이는 감량경영방식과 어느 정도 일맥상통하는 바가 있으나 관리경영 방식은 경영과학적 접근법에 의한 효율성 증대를 위한 비용감소라는 측면이 더욱더 강조된다. 관리경영방식은 사무, 노무, 재무, 인사, 예산 등의 관리에 있어서 과학화된 관리방식 즉, OA 시스템을 통한 주민등록사무의 간소화, 사업본부와 지부를 연결하는 온라인시스템이나 전자결재방식 등을 통한 업무와 인원의 감축 등에 의존하는 과학적 감축관리방식이다. 따라서 전술한 단순한 감량경영방식에서 행하는 일률적이고 총량적인 규제위주의 감축 관리방식과는 다르다.

38) 高寄昇三, 江口靑三郎, 전제서, pp. 18-22.

(3)기업경영방식 : 이는 전후 지역개발의 경기와 때를 같이하여 투자사업 시행주체로서의 공공개발자(public developer)의 확대과정에서 중요시 되어온 경영관리방식이다. 이러한 기업경영방식은 2차대전 전에 주로 논의되어온 ‘공익사업의 공유화’나 ‘자치체 사업의 경제화’ 등의 관점에서 도시재정의 기업화 측면에서 관심이 집중되었다. 이중 특히 해안매립사업이나 도시재개발사업, 택지개발사업 등 대규모 공공투자사업에서의 개발이익의 확보는 한계수요계층에 대한 최소행정의 차원에서 뿐만 아니라 중산층 이상의 유효수요의 창출에 기업적 경영방식이 요구되었다.

기업적 경영방식에 의한 공공개발자(public developer)의 대두는 1970년대까지 민간개발자(private developer)가 누리던 시장가격의 경쟁성이나 수익자부담원칙, 경영운전자본의 확보와 투자효율성 등에 대한 기대가 과도한 이윤추구를 부추키면서 주택 및 토지문제 그리고 환경이나 공해문제, 무제한적인 자원개발, 공익시설 확충의 불실화를 초래하였다. 이는 후에 또다른 도시정부의 재정위기를 초래하는 크나큰 부작용을 초래하는 원인으로 작용하게 되었다.

이에 따라 각 개별 지방자치단체는 그들의 도시 및 지역개발 및 계획고권을 민간개발자로부터 회수하여 독자적이고 병합적인 지역개발계획 및 발전방안을 강구하였다³⁹⁾. 여기에는 특히 도시계획법에 기초한 도시개발의 허가를 명확히 하고 개별 도시정부내의 개발지도 요강이나 기술기준 등에 의해 엄격한 행정지도를 행하며 이를 통해 특정지역의 종합개발계획을 통제한다는 것이었다.

이제까지 살펴본 공공개발자를 통한 기업경영 방식으로서의 대표적인 도시경영사례는 고오베(新戶)시의 매립사업을 들 수 있다. 1978년이후 다른 도시정부가 대규모 공공시설에 대한 과잉투자와 토지선매취득의 재정불균형으로 재정위기에 처하게 되는 상황에서 고베시는 1953년 이후부터 시작된 록코산(六甲山) 기슭의 수면매립사업에서 약 20여년간의 개발사업의 결과 확보한 투자개발이익금이 114억엔에 이르렀다. 이후 고오베시는 西神戸 신도시건설과 포트아일랜드의 해상도시건설, 그리고 神戸商工貿易센터빌딩건설, 神戸高速鐵道の 건설 등을 통해 엄청난 공공투자수익을 확보하였다.⁴⁰⁾ 그러나 이러한 기업경영방식에 의한 도시경영의 긍정적인 효과에도 불구하고 여기에는 몇가지 고려해야 할 문제점들이 존재한다. 첫째, 공공부문의 적극적인 주도에 의한 투자사업시행의 추진이 자칫 자치단체장의 독단적인 의사결정에 따른 정치적 흥정의 대상으로 전락될 위험성이 존재하고 있다. 둘째, 민

39) 神戸都市問題研究所, 전계서, pp. 142-143.

40) 포트아일랜드사업의 시개발사업수지회계는 212억엔의 흑자를 기록하였으며 이에 대한 자세한 사항은 다음을 참고하기 바람. 神戸都市問題研究所, 상계서, pp. 144-148.

간부문의 참여배제가 단기적으로는 실질적인 재정수지의 흑자로 연결되는 긍정적 효과로 나타났다고는 하나 이것이 실질적인 지역주민의 행정서비스의 질이나 시민참여를 통한 본질적인 도시경영의 효과성을 증대시켰다고 말할 수 없다. 셋째, 도시경영의 의미가 재무관리 및 공공지출의 수지적합주의에 집착하다보니 도시시스템 전체의 하위체제들을 동시에 발전시켜야 하는 사회시스템적 측면을 도외시하고 있다.

(4)정책경영방식 : 이는 자치단체 도시경영으로서 가장 기대되는 경영관리방식이다. 정책경영방식은 자치단체의 행·재정 운영에 있어서 합리적인 정책선택을 통하여 재정지출효과의 극대화를 도모하는 방식으로 최소의 투입비용을 통해 극대의 주민복지 효과를 달성하는 것을 목표로 한다. 이러한 정책경영방식의 실례에는 택지개발부담금이나 사업초과과세 등을 통한 재원확보의 방법이라든가 유상지원자에 대해 장려금이나 보조금을 지출하여 국민 개인의 총합적인 지역 인적 에너지를 활용하는 것 등이다.

이상에서 살펴본 4가지 측면의 도시경영의 유형은 기업경영의 측면에서볼 때 일맥 유사한 점도 없지 아니하나 본질적으로 추구하는 가치나 경영 및 운영의 원리 그리고 정책수단 등의 몇가지 측면에서 차별된다. 이를 상세히 표로 나타내 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 기업경영과 도시경영의 특징비교

	기 업 경 영	도 시 경 영
경영주체	민간기업	도시정부 및 공공기업
경영이념	수익의 극대화	공공서비스 및 복지의 극대화
경영가치	이윤성 및 기업성	공공성 또는 공익성
활동원리	기업회계방식에 의한 수지적합주의	강제에산배분방식에 의한 공공합의의 원리
경영환경	시장경제원리에 기초한 경쟁사회	비시장경제원리에 기초한 상호의존사회

※ 참고: 기업경영과 도시경영의 상호비교를 통한 이분법적 논리의 개념구분은 상대적인 측면의 상호대비에 불과하며 실제적인 공공서비스의 생산 및 재화 및 자원동원과정, 서비스전달체제내의 내부적 과정적 측면에서는 서로 중첩되어 나타남.

<표 1>에서 보는 바와 같이 도시경영과 기업경영은 본질적으로 그 추구하는 가치나 지배이념 및 활동의 원리 등이 다르다. 이러한 상이성들은 공공부문 자체의 가치측정을 어렵게 하고 이에 따른 환류메카니즘의 존재를 도외시하는 원인이 된다. 그러나 그 상이성에도 불구하고 도시정부의 운영을 민간기업의 관리운영의 논리로 투입비용과 그 생산성의 효과를 산출하고자 함으로써 기업경영과 도시경영을 크게 구별하지 않는 견해도 있다.

기업경영과 도시경영의 관계를 어떤 입장으로 바라보든지간에 기업적인 경영관리방식이

도시경영의 운용원리에 그대로 적용되는 것이 아니라면 최소한 다음과 같은 몇가지 전략적인 선택방향을 인식해 둘 필요가 있다. 즉, i) 행정의 역할은 무엇인가? ii) 주민의 복지향상에 연계될 수 있는가? iii) 행정의 책임기준에 부합하는가? iv) 시민의 기본권의 향상에 도움이 되는가? v) 시민의 자발적인 참여로 민주자치의 실현에 도움이 되는가? 등이다.

이상에서 논의한 도시경영의 전략적 방향은 실질적인 그 운용과정에서 감량경영이나 효율경영, 기업경영 등의 우선논리에 의해 자칫 소홀히 됨으로써 공공의 책임을 회피하게 되는 일이 있어서는 안될 것이다.

IV. 都市政府 經營診斷의 領域과 指標

1. 都市政府 經營診斷의 意義

1) 도시정부 경영진단의 개념

도시경영은 도시정부 자체의 효율적 자원관리라는 차원에서의 내부경영과 사회적, 정치적, 경제적 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 일련의 정책, 계획 및 통제를 통한 지역 내 외부경영의 두가지 차원을 모두 포함한다. 실제로 이러한 도시정부의 내·외부 경영은 그들 자신의 지역자원과 기술 및 정보 등을 활용하여 새로운 도시경영 성과를 산출함으로써 주민복지의 극대화에 그 목적을 두고 있으나 현실적으로 이러한 도시정부의 전반적인 경영활동과 주민복지의 극대화 효과를 적절히 연결시키기는 쉽지 않다. 왜냐하면 도시정부의 제 활동이 곧바로 지역복지 효과로 나타나지 않는 경우도 있고 이를 적절히 측정하기 위한 수단이나 도구를 쉽게 발견할 수가 없는 이유 때문이기도 하다.

도시정부의 경영활동에 대한 진단은 도시정부가 경영활동을 통해 조직의 여건과 환경 아래서 어느 정도의 성과를 제고·축적시켰으며 조직의 목표달성에 얼마나 공헌하였는가를 측정·분석·평가하는 것이라고 말할 수 있을 것이다⁴¹⁾. 즉, 여기에는 조직 자체의 활동성과에 대한 조직성공의 정도를 측정하기 위한 조직진단이나 재정진단, 인력진단, 서비스의 질이나 사회적 연계관계의 진단 등을 모두 포함하는 총체적이고 종합적인 경영성과 평가의 의미를 내포하고 있다.

41) 고려대학교 기업경영연구소, 「정부투자기관의 경영평가의 인센티브 시스템의 확립에 관한 연구」, 서울: 고려대학교 출판부, 1972, p. 43

이러한 경영성과 진단은 그 진단의 목적 및 수준 그리고 현실적인 측정수단에 따라 그 진단의 초점과 목적이 각기 달리 나타난다. 즉, i) 어떠한 활동에 대한 진단인가, ii) 어떠한 목적으로 진단할 것인가, iii) 이러한 진단에 대한 결과를 어떻게 해석하고 활용할 것인가, iv) 진단과정에 있어서의 진단지표는 어떠한고 척도와 각 항목에 대한 가중치는 어떻게 할 것인가? 등의 문제들이 함께 연계되어 있다.

도시정부 경영성과의 진단에는 크게 두가지 측면으로 나누어서 생각해 볼 수가 있다. 첫째, 목표달성 중심에 따른 도시정부의 경영진단 접근법으로써 이는 도시정부의 경영활동의 적부를 손익계산이나 재무제표 그리고 대차대조표 등을 통하여 그 활동의 재무수익성을 평가하고 분석하는 방법인데 이것은 특히 경영목표와 연계지어 비교된다. 그러나 이러한 목표달성 중심적 평가 접근방법은 단일목표와 환경의 안정성이 확보될 수 있는 일반 민간기업의 경영성과 평가에는 큰 효과를 거둘 수 있으나 실제로 정부 및 공공부문의 경영활동을 진단하는 접근방법으로서는 어느 정도 제약을 지니고 있다. 공공부문은 그 다목적적 기능을 도외시할 수 없고 조직 내·외적 환경변화의 영향을 통제하거나 무시할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 이러한 목표달성 중심의 진단 접근방법은 성과산출 중심의 평가에 치중하며 가시적이고 계량화된 목표의 달성도에 초점을 두고 있어 평가척도의 객관성을 확보할 수 있는 이점이 있으나 공공부문에의 활용은 어느정도 제약된다. 특히 도시경영의 목표나 산출이 정성적·질적 성격을 크게 띠고 있을 경우 객관적인 평가 수단과 척도에 따른 적절한 중요도(가중치)를 부여하는 측면에서는 더욱더 그렇다.

둘째, 종합적, 총체적 성과활동에 따른 접근방법으로써 도시정부 활동 전체의 생존 유지 발전과 경영목표의 달성을 종합적으로 반영하기 위한 접근방법이다. 이러한 종합적, 총체적 진단 접근방법은 목표달성도 및 목표달성을 위한 자원관리 과정의 효율성이나 조직의 환경변화에 대한 안정성, 그리고 다른 외부사회 관련체계들과의 연계성 등을 모두 고려하게 된다.

이러한 두가지 차원중 어떠한 접근방법으로써 도시정부의 경영활동에 대한 진단을 시행 하더라도 진단지표의 합리적 선택이나 지표간 가중평균의 비합리성, 종합적 결과 및 분석을 근거로 하는 보외적 예측(extrapolative prediction)이나 상관적 예측(correlative prediction)의 정확성 문제가 제기된다.

도시정부를 일정한 환경 아래에서 특정한 목표를 추구하기 위하여 일정한 구조를 가진 사회적 단위로 보아 하나의 조직으로 간주하였을 때⁴²⁾ 이제까지 논의한 도시정부의 경영활

42) Amitai Ezioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1964, p. 4

동에 대한 진단은 조직효과성을 밝혀내는 일과 유사해진다.

그러나 이러한 조직활동의 효과성 자체를 너무 강조할 경우⁴³⁾ 목표지향적 접근방법에 따른 경영진단이 될 우려가 있고 조직전체의 생존유지 및 자원관리나 조직구성원에 대한 성장과 변화의 욕구수준 등을 종합적으로 진단할 수 없게 된다. 이러한 의미에서 M. Miles 는 변화하는 환경에 대처하고 능동적으로 생존하기 위한 조직의 종합적인 생존조건을 몇가지로 나누어 설명하고 있다⁴⁴⁾. 여기에는 i) 과업중심성: 목표달성과 의사전달, 권력균형, ii) 조직의 내적상태: 자원활용과 응집성 사기, iii) 성장과 변화: 혁신성, 자율성, 적응성 등을 들고 있다.

이상을 종합해 볼 때 도시경영진단은 도시정부라는 조직의 목표달성과 자원획득 및 환경 적응과 균형성, 조직구성원의 동기와 수요 그리고 관련 사회체제와의 상호작용들을 모두 평가하기 위한 일련의 총체적인 혼합접근모형이라고 말할 수 있을 것이다.

2) 도시정부 경영진단의 필요성

도시경영 진단의 기본적인 목적은 조직내·외부 경영의 상호관계를 비교분석 측정함에 있음은 재언을 요하지 않을 것이다. 이는 도시경영이 기본적으로 지향하고 있는 목표의 성취정도는 동태적으로 분석함과 동시에 일정기간 동안의 도시경영 성과 즉, 도시경쟁력 및 주민복지의 도시간 상대적 수준을 비교 파악해 볼 수 있는 객관적인 근거로 작용되고 이러한 근거는 도시경영의 장기적 기본방향을 설정하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다⁴⁵⁾. 그럼으로써 도시정부간의 경쟁력 우위를 통해 전체 주민복지의 극대화를 위한 새로운 실천전략을 수립하는데 큰 기여를 하게 될 것이다.

도시정부의 경영진단은 구체적으로 도시정부조직 내외의 변화, 저항요인과 문제점을 파악하고 하나의 체제로써의 사회기능방법을 제시하여 조직효과성을 평가해 주는 현실적이고 적절한 기준을 제시해 주게 되는 것이다. 그러나 이러한 일련의 과정들은 실제로 연구자 및 진단 시행자의 오류가 내포되므로 여기에 대한 경험적인 체계적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

43) 여기서 말하는 '효과성'은 목표와 수단인 상호관계 속에서 현실적으로 나타나는 투입에 대한 산출의 정도를 말하며 따라서 현대조직이론의 개방체제적 관점에서 볼 때 비계량적, 가치적, 질적 수준의 정성적 평가를 수반한다는 것은 어려운 일이다.

44) M. B. Miles, "Planned Change and Organization Health: Figure and Ground", in Richard O. Calson, et al.(eds.), *Change Processes in the Public Schools*, Oregon: The Center for the Advanced Study of Educational Administration, University of Oregon, 1965, pp. 437-442.

45) 한국능률협회 경영연구소, 「'95 한국의 도시경영 평가자료집」, 서울: 한국능률협회, 1996, p. 10

2. 都市政府 經營診斷의 領域과 指標設定

도시정부의 효율적 경영관리를 위해 실시하는 경영진단은 근본적으로 도시정부의 비교우위를 통한 경쟁력 제고와 이를 통한 주민복지의 극대화에 있을 것이다. 도시경영진단은 진단 그 자체가 곧바로 이러한 영향을 유발하는 전방위효과로 나타난다기 보다는 자치단체의 장이나 의회 또는 각 개별 공공조직 구성원들의 의식이나 가치관의 전환 그리고 주민조직의 활성화와 행정사무 범위의 조정 등 여러 가지 요인들과 결합되어야 그 효과를 확보할 수 있음은 명확하다⁴⁶⁾. 도시경영진단을 위해서는 우선 전체적인 도시정부의 활동을 진단할 수 있는 진단영역을 크게 대분류하여 설정하고 그다음 이에 따르는 하위영역을 세분화 한 다음 하위영역에 따르는 각 개별 지표를 선정하여 부문별 가중치를 점수화 하고 이를 종합 평점화하는 과정이 뒤따라야 할 것이다.

1) 도시정부경영진단에 대한 선행 연구의 검토

이제까지 우리나라의 경영진단에 관한 접근은 조직발전론적 측면에 근거한 행태과학적 접근방법으로서 그 분석의 단위는 주로 개별 경영활동 주체에 적용되어 실시되어 왔다. 즉, 학교조직이라든지 경찰조직 또는 중앙행정부처 및 산하 공기업 등의 경영능력을 평가하고 생산성을 측정하는데 주요 관심이 두어졌다.

조직내부의 각 개별체계의 부문활동이 실제적인 조직목표와의 경험적 결과를 상호비교하여 조직활동의 타당화를 평가함으로써 형식논리적인 묘사적 추론이 집단가치의 경험성을 충분히 설명할 수 있을 것으로 이해해 왔던 것이다. 따라서 이러한 선행연구들은 다양한 사회상황과 조건을 인과설명론의 논리속에서 통제할 수 있음을 허용하고 있으나 실질적으로 진단기준의 합리성 문제나 의사결정의 가치위계 및 연구절차와 지표체계의 편향성 등의 현실적 맥락들은 조직행위 분석의 규칙성과 다양성을 저해하게 된다.

따라서 경영활동 주체에 대한 진단은 당연히 부분진단적 의미의 조직진단이나 재정진단 그리고 적응성 진단이나 생산효과 진단 등이 시시각각으로 진행되어 온 상태이며 그 진단 대상 역시 특정 행정조직기구나 민간조직의 경영활동에 국한되었다. 그러면 여기서 이러한 몇가지 선행연구들의 논의를 중심으로 그 유용성과 한계를 지적해 보고 이를 근거로 본고에서의 도시정부 진단의 연구방법을 제시해 보고자 한다.

46) 返田期雄, 「自治體の經營診斷」, 東京 : ぎょうせい, s 58 pp. 35~38.

(가) 서울시정개발연구원의 자치구 규정진단 분석⁴⁷⁾

서울시정개발연구원의 자치구 규정진단 모형에서는 4개의 요인별 변수 즉, 조직 및 인력 관리, 주민서비스, 재정운용, 지도력 등의 변수별 영역을 정하고 각 영역별로 총 112개의 지표를 선정하여 이들의 상대적 중요도에 따라 평점화 하는 방식을 취하고 있다.

지표선정은 전반적으로 Delphi 방식을 통해 일반화되고 객관적인 지표선정을 구하고자 시도하였으며 여러 부문에 걸쳐 상당히 폭넓은 지표체계의 구성이 이루어져 시론적 의미의 모델형성에 있어서는 그 중요성이 상당히 크다.

그러나 i) 각 변수별 대부분 지표의 평균값의 극단화 경향이 심하여 편포현상을 나타냄으로써 분포의 대표성이 약화되고 있음에도 이에 대한 중앙치(median)와의 비교가 고려되지 않고 있다. ii) 상위단계의 변수와 각 개별 지표간의 영향력 분석이 실시되지 않아 각 변수별 지표체계의 상관성의 정도를 파악할 수 없는 문제점을 내포하고 있다. 즉, 특정지표와 다른 변인의 영향력을 설명해 줄 수 있는 다중공선성의 문제를 차단하지 않아 지표간의 상호 설명력의 정도를 추측할 수 없는 문제를 초래하고 있다.

(나) 한국능률협회의 도시경영평가연구⁴⁸⁾

한국능률협회의 도시경영 평가연구는 평가대상부문을 크게 도시경영자원 및 기반, 도시내부경영, 도시경영성과의 3부문으로 나누고 여기에 따라 개별하위부문을 선정하고 각 개별지표를 구성하여 총평점을 산정하는 방식을 취하고 있다.

따라서 한 도시내부의 경영성과측정은 잘 설명하고 있을 뿐만 아니라 이러한 경영평가의 결과를 도시생활의 질을 유추할 수 있는 큰 장점을 가지고 있다. 그러나 i) 지표구성이 객관적 자료를 입수할 수 있는 부문에 한정되어 주관적 측면의 경영성과진단이 고려되지 않았으며 ii) 부분별 지표체계의 과소에 따라 전체 평점이 달라지는 문제점을 노정하고 있다. 즉, 개별지표가 차 상위 변인에 미치는 가중성의 정도만 인정됨으로써 차 상위 변인들간의 상대변이의 정도를 동일하게 취급하고 있다. iii) 지표 별 가중치 부여가 전문가 집단에 의해 어떠한 절차와 방법을 통해 선정되었는지를 자세히 설명하지 않고 있어 과학적 연구방법의 엄격성에 대한 논란의 여지를 남겨놓고 있다. 이는 결국 개별지표별 가중치의 자의적 비중부여가 문제로 등장하고 있다⁴⁹⁾.

47) 서울시정개발연구원, 「자치구 규정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」, 서울 : 서울시정개발연구원, 1995 참조.

48) 한국능률협회 경영연구소, 「95 한국의 도시경영 평가자료집」, 서울 : 한국능률협회, 1996.

49) 이는 지표별 가중치가 대략적으로 10단위별로 10%, 20%, 30% 등의 등간적 비율로 부여되고 있음을 볼 때

(다) 아마구찌시(山口市)와 후꾸오까현(福岡縣)의 재정진단분석⁵⁰⁾

아마구찌시의 행정진단은 주로 인사 및 정원관리의 조직진단으로써 진단방법은 각 부·국의 상황을 세부적으로 분석 검토한 후, 문제점을 도출하여 인사관리의 효율성을 높이고자 하고 있다. 후꾸오까현의 행정진단은 주로 재정진단으로 재정운영의 건실성, 재정구조의 탄력성, 세출입항목의 안전성 등에 초점을 두고 있다. 이와 같은 각 세부부문별 진단활동은 실질적인 종합평가로서의 의미가 아니라 특정 분야에 대한 업무평가의 의미가 강하며 현실적으로 도시정부의 경영활동에 대한 진단이라고 보기에는 부족하다고 생각된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 논문에서는 이러한 점을 감안하여 도시정부의 경영활동을 경영기반자원 부문, 내부경영성과 부문, 외부경영성과 부문 등의 3가지 대상 영역별로 대별하고 진단지표를 예시적으로 살펴보고자 한다.

2) 도시정부 경영진단의 대상영역

도시정부 경영진단에 있어서 그 대상영역과 중점 세부하위분야는 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다⁵¹⁾.

<표 2> 도시정부 경영진단의 대상영역 및 세부

진단대상영역	진단조사대상항목	세 부 하 위 진 단 분 야
경영기반자원	물리적 기반시설 지역내 투자자원 사회안전과 통합	도로, 통신, 용수, (항만), (공항), (공업용지) 지역내 총생산, 사회간접자본 투자비, 공공안전, 생활보호
내부경영성과	행정서비스의 생산성 재정관리 인력관리	서비스 공급의 지속성, 서비스 공급의 신속성, 서비스 공급의 효율성, 수요대응능력 재정규모, 재정구조의 건전성, 재정의 안정성인력배분, 인력모집, 재교육
외부경영성과	도시경제력 생활의 질 외적 연계효과	1인당지역총생산, 고용창출효과, 투입산출비율 보건·의료, 교육·문화, 환경, 주거, 체육, 사회보장 상호협정체결, 통상 및 교역, 자매결연, 국제화

<표 2>에서와 같이 도시경영의 진단대상 영역은 도시내 경영기반자원과 내부경영성과, 외부경영성과의 3가지로 나누고 이들 각각에 대한 진단조사 대상항목을 다시 몇가지로 구

쉽게 짐작할 수 있다.

50) 서울시정개발연구원, 상계서, pp. 13-15. 참조.

51) 한국능률협회경영연구소에서 발간한 「'95 한국의 도시 경영평가자료집」에서도 경영기반자원, 내부경영효과, 외부경영효과의 3가지로 구분하여 지표를 설정하고 있다.

분한 후 진단조사 항목마다 세부진단 분야별 지표를 구성하기로 한다.

(가) 경영기반자원

경영기반자원은 도시경영의 대상임과 동시에 도시경영성과를 산출하기 위한 투입요소 혹은 자원으로써 도시정부가 기업의 경영원리나 창조적 기업가 정신을 도입·활용하면 도시 경쟁력 창출은 물론 나아가 주민 복지수준을 향상시킬 수 있는 도시정부의 경영수단이다. 이 부문에 대한 세부진단지표는 다음과 같은 요소로 구성할 수 있다.

① 물리적 기반시설

i) 도로

가. 인구 100,000인당 대중교통수단수 : $(\text{대중교통수단수} / \text{지역총인구}) \times 100,000$

나. 인구 100인당 승용차 보유수 : $(\text{승용차보유수} / \text{지역총인구}) \times 100$

다. 등록차량 1대당 주차장 면적 : $(\text{주차장면적} / \text{총등록차량수})$

라. 인구 1,000인 당 교통안전시설수 : $(\text{교통안전시설수} / \text{총인구}) \times 1,000$

ii) 통신

가. 인구 100인당 컴퓨터(PC)보급율 : $(\text{PC보급대수} / \text{인구}) \times 100$

나. FAX보급비율 : $(\text{FAX보급대수} / \text{인구}) \times 100$

iii) 용수

가. 상수도 보급율

나. 하수도 보급율

iv) 항만, 공항

가. 항만시설면적비율 : $(\text{항만시설면적} / \text{도시계획면적}) \times 100$

나. 공항시설면적비율 : $(\text{공항시설면적} / \text{도시계획면적}) \times 100$

② 지역내 투자재원

i) 지역내 총생산

가. 지역내 총생산 : $(\text{지역내총생산} / \text{전국총생산}) \times 100$

ii) 사회간접자본 투자비

가. 사회간접자본 투자비율 : $(\text{SOC투자비} / \text{지역내 총투자비}) \times 100$

③ 사회안전과 통합

i) 공공안전

가. 경찰 1인당 담당 시민의 수

- 나. 인구 1,000인당 지파출소수: $(\text{지파출소수} / \text{인구}) \times 1000$
- 다. 인구 1,000인당 범죄발생건수: $(\text{범죄발생건수} / \text{인구}) \times 1000$
- ii) 생활보호
 - 가. 저소득계층의 비율: $(\text{저소득계층의 인구수}^{52}) / \text{지역총인구} \times 100$
 - 나. 인구 1,000인당 사회복지 시설수: $(\text{사회복지시설수}^{53}) / \text{지역총인구} \times 10000$

(나) 내부경영성과

도시내부 경영성과는 행정서비스의 생산성, 재정관리, 인력관리의 측면으로 나누어 살펴봄으로써 전체 도시내부 경영성과를 진단한다.

- ① 행정서비스의 생산성
 - i) 행정서비스의 공급의 지속성
 - 가. 청소구역면적당 1일 쓰레기수거량: $(\text{쓰레기 수거량} / \text{청소구역 면적}(\text{km}^2))$
 - 나. 수거구역 가구당 1일 분뇨 수거량: $(\text{분뇨수거량} / \text{수거구역 가구수})$
 - ii) 행정서비스의 공급의 신속성
 - 가. 민원제기후 처리기간(일)
 - 나. 민원의 peaktime 처리방식
 - iii) 서비스공급의 효율성
 - 가. 민원행정처리 담당자수(명)
 - 나. 쓰레기처리 행정비용(원/톤)
 - iv) 수요대응능력
 - 가. 동료에게 자문요청한 건수/처리해야 할 총업무건수
 - 나. 복잡한 업무의 즉시처리 비율
- ② 재정관리
 - i) 재정규모
 - 가. 인구 1인당 세출액: $\text{세출총액}(\text{일반회계} + \text{특별회계}) / \text{인구}$
 - 나. 지방채 수입비율: $(\text{지방채 수입액} / \text{세입총액}) \times 100$
 - 다. 자주재원 비율: $(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{총수입}$
 - 라. 1인당 지방세 부담액 (원)

52) 여기서 말하는 '저소득계층'은 지역내소득 10분위 이상 4분위 이하의 소득계층을 말한다.

53) 사회복지시설은 아동시설(영아원, 육아원, 부랑아, 장애자시설)과 성인시설(양로원, 심신장애자 정신질환, 직업보도실) 등을 말한다.

마. 세수증가율: $\{(당해년도\ 세입총액 - 전년도세입총액) / 전년도세입총액\} \times 100$

ii) 재정구조의 건전성

가. 일반재원비율: $(일반재원 / 세입총액) \times 100$

일반재원 = 지방세 + 세외수입(지방채 제외) + 보통교부세

나. 경상일반재원비율: $(경상일반재원 / 세입총액) \times 100$

경상일반재원 = 지방세 + 경상적 세외수입 + 보통교부세

iii) 재정의 안정성

가. 실질수지비율: $(실질수지액 / 일반재원) \times 100$

실질수지액 = 세입결산액 - 세출결산액 - 익년도 이월액(사고이월+명사이월+국도비반납액)

나. 경상수지비율: $(경상적 경비 / 경상일반재원) \times 100$

③ 인력관리

i) 인력배분

가. 행정관서당 평균 공무원수: $(공무원수 / 행정관서수)$

나. 전문직 공무원의 비율: $(전문직 공무원수 / 지역총공무원수) \times 100^{54)}$

다. 5급 이상 관리직 공무원의 비율: $(5급이상 공무원수 / 지역총공무원수) \times 100$

ii) 인력모집

가. 공무원 신규채용자 비율

iii) 재교육

가. 공무원 교육이수자 비율

(다) 외부경영성과

외부경영성과에서는 도시경제력, 생활의 질, 외적연계효과 등의 3가지 하위세부분야로 나눌 수 있다. 이는 도시기반자원과 도시경영의 내부수단을 사용하여 얼마나 도시생활의 외부경영효과가 발생했으며 이것이 어느 정도로 지역주민에 대한 복지수준을 향상시켰는가에 대한 근거를 제시하는 것이다.

① 도시경제력

i) 1인당 지역총생산

가. 1인당 지역 총생산: $(지역총생산 / 지역총인구)$

54) 여기서 말하는 전문직 공무원은 도시정부와 채용계약에 의해 일정기간 동안 연구 또는 기술, 환경, 정보, 업무에 종사하는 과학자, 기술자, 특수분야 종사자 등을 일컫는다.

- 나. 2차산업 고용자 비율 : $(2차산업\ 종사자수 / 전산업\ 종사자수) \times 100$
- 다. 지역총경제활동인구 비율 : $(지역총경제활동인구 / 전국\ 경제활동인구) \times 100$
- ii) 고용창출효과
 - 가. 대기업 비율 : $(대기업체수 / 총사업체수) \times 100$
 - 나. 광공업사업체 1개소당 부지면적 : $(지목별\ 공장용지 / 광공업사업체수)$
 - 다. 인구 1,000인당 백화점수 : $(백화점수 / 지역총인구) \times 1,000$
- ② 생활의 질
 - i) 보건·의료
 - 가. 인구 1,000인당 의사수⁵⁵⁾ : $(의사수 / 지역총인구) \times 1000$
 - 나. 인구 1,000인당 병상수⁵⁶⁾ : $(병상수 / 지역총인구) \times 1000$
 - ii) 교육·문화
 - 가. 교사 1인당 학생수
 - 나. 인구 100,000인당 언론기관수 : $(언론기관(방송국+신문사)수 / 인구) \times 100,000$
 - 다. 인구 1,000인당 문화시설수 : $(문화시설(문화원+시민회관+극장+예식장+미술관+종교시설+문예회관+도서관+박물관) / 인구) \times 1,000$
 - 라. 인구 100,000인 당 학술연구기관수 : $(학술연구기관수 / 인구) \times 100,000$
 - iii) 환경
 - 가. 1인당 도시공원면적 : $(도시공원면적 / 인구)$
 - 나. 자연녹지율 : $(자연녹지면적 / 행정구역면적) \times 100$
 - 다. 년중 SO₂ 허용치 초과일수
 - 라. 년간 허용소음수준 초과일수
 - iv) 주거
 - 가. 주택보급율 : $(현존주택수 / 총가구-(단독+집단+외국인)) \times 100$
 - 나. 수세식화장실 보유율 : $(수세식화장실 / 총화장실) \times 100$
 - 다. 입식부엌 보유율 : $(입식부엌수 / 총부엌수) \times 100$
 - v) 체육
 - 가. 인구 1,000인당 공공체육시설수 : $(공공체육시설(실내체육관+종합경기장+정구장+수영장) / 인구) \times 1000$

55) 의사수 = 의사 + 치과의사 + 한의사의 수를 말한다.

56) 병상수 = 종합병원 + 병원 + 치과의원 + 한방병원 + 조산원 + 부속의원 + 보건소 + 보건지소의 병상수를 말한다.

- 나. 인구 1,000인당 체육시설수(유료, 무료)
- vi) 사회보장
- 가. 사회보험 가입자 비율
- ③ 외적 연계효과
- i) 상호협정체결
 - 가. 인구 100,000인당 외국도시와의 상호협정체결 비율 : (상호협정체결도시 / 지역총인구) × 100,000
 - ii) 통상 및 교역
 - 가. GRP 대비 수출액 비율
 - iii) 자매결연
 - 가. 자매결연 자치단체의 수
 - iv) 국제화의 정도
 - 가. 인구 100,000인당 항공운수업체수 : (항공운수업체수 / 지역총인구) × 100,000.
 - 나. 인구 1,000인당 해상운수업체수 : (해상운수업체수 / 지역총인구) × 10,000
 - 다. 인구 100,000인당 무역업체수 : (무역업체수 / 지역총인구) × 100,000

3. 指標體系의 加重值 賦與와 綜合化

1) 加重值의 부여

① 표준화 점수 : 각 진단지표에 따른 분석은 지표자체의 형성에 따르는 구성적 정의(constitutive definition)나 조작적 정의(operational definition)과정에서 각기 특성화된 개념적 속성으로 인하여 이들을 표준화시킬 필요가 있게 된다.

진단지표의 표준화 방법에는 표준화점수 분석(standardized score analysis)를 사용하는데 이 분석기법은 상이한 원자료(raw data)를 상호공통화하기 위해서 평균이 0이며 표준편차의 크기가 1인 성질을 갖는 Z-점수를 구하여 종합하는 방법으로써 대상간의 상대적인 비교를 가능케 한다. 이때의 Z-점수란 지표별 진단결과치의 편차를 표준편차로 나눈 값을 말한다. 즉,

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{SD}$$

Z_i=관찰대상 i에 대한 표준득점, X_i=관찰대상 i의 값,

\bar{X} =관찰치의 평균값, SD=표준편차

그러나 각 지표별 점수를 종합할 때 지표별 가중치를 감안하고자 하는 경우 상대적 비중에 대한 부여는 상당히 어려운 일이다. 왜냐하면 사회과학에 있어서의 어떤 현상에 대한 측정의 문제는 인식론의 차이뿐만 아니라 자료의 수집과 연구전략의 방법론상의 차이를 내포하기 때문이다. 즉, 이는 일반화된 가중치 체계의 확립이 가능해야 하는 문제와 이러한 가중치로 산출되어진 합성지수의 단일척도가 실제현상을 얼마나 잘 설명하고 반영하고 있는가의 문제 때문이다.

② 가중치의 부여

i)의의 : M. Carley는 지표체계 연구에 있어서 가치판단은 두가지 형태로 이루어지게 된다고 한다⁵⁷⁾. 하나는 지표 그 자체에 가치가 포함되는 가치판단이고 다른 하나는 의도적으로 가중치를 부여하는 경우이다.

일반적으로 지표연구에 있어서 가중치의 문제는 후자를 지칭하며 현실적으로 지표설정에서 가치중립은 사실상 불가능하다. 즉, 가치가 다원화되고 사회에서 지표설정에서 복잡한 이해관계가 상충하는 경우 이질적인 가치체계를 동일한 것으로 받아들이기에는 동일 가중치를 부여하는 만큼이나 큰 문제를 초래하게 되는 것이다.

지표설정에서 동등가중치의 부여에 대한 근거는 연구자의 직관적 판단이 결국 자기 가치선호 이상이 되지 못한다든가, 체계화된 사회복지함수를 도출할 수 없으며 가중치 부여에 대한 시간적·물리적 비용이 많이 든다는 점을 들고 있다⁵⁸⁾.

이제까지 많은 선행 연구들은 가중치 부여 문제에 대해 매우 소극적이었다. 그것은 가중치 부여에 대한 객관적이고 일반화된 과학적 도구와 방법이 검증되지 못한 이유 때문이다.

ii)가중치 부여의 방법 : 가중치를 부여할 경우에는 첫째, 연구자 개인이 주관적인 판단에 따라 가중치를 부여하는 방법과 둘째, 주민이나 연구대상 주체에 대한 설문조사를 통해 가중치를 부여하는 방법이 있다. D. Smith는 사회구성원의 의식 및 태도조사가 각 지표별 가중치 부여의 유일한 방법으로 간주하면서 영국 각 지역의 도시생활 실태를 비교 분석한 바 있고⁵⁹⁾ 일본의 경우에도 이러한 측면에 입각하여 1위에 10점, 2위에 9점, 그 이하 10위에 1점을 부여하는 순위법을 사용하여 생활의 실태를 조사한 바 있다⁶⁰⁾.

57) M. Carley, "Political and Bureacratic Dilemmans in Social Indicators for Policy Making," *Social Indicators Research*, 9-1.

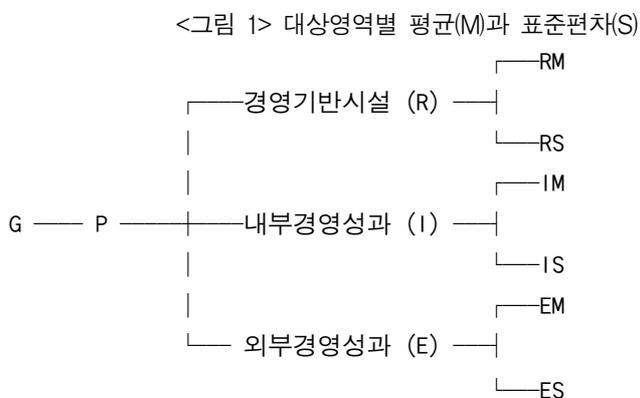
58) Ben-Chih Liu, *Quality of Life Indicators in U. S. Metropolitan Areas*, (Washington D. C. : Government Printing Office, 1975), p. 85.

59) D. Smith, "The Geography of Social Well-Being in the United States," *An Introduction to the Territorial Social Indicators*, N.Y. : McGraw-Hill, 1973, p. 90.

60) 念川健, "都市統計と都市分類: 都市特性指標化の實驗", 「都市問題」, 77-6, 東京: 東京市政調査會, 1986, pp.50

iii)상대적 중요도의 평가방법 : 지표별 상대적 중요도에 대한 평가방법에는 강제배분방식⁶¹⁾과 분석적 계층절차(analytical hierarchy process, AHP) 가 있다⁶²⁾.

첫째, 강제배분방식에서는 i) 강제배분방식에 의한 변수별 총점이 100이 되도록 하고 진단대상영역별 설문조사 결과를 토대로 각 대상 영역별 상대적 중요도를 순서화한다. <그림 1>와 같이 대상영역별 상대적 중요도의 평가결과에 대한 평균과 표준편차를 구했을 때 다음과 같이 체계화 할 수 있다. 여기서 $RM+IM+EM=100$ 으로 나타낼 수 있을 것이다.



ii) 각 대상영역을 구성하고 있는 진단조사 대상항목별 변수간의 상대적 중요도를 체계화 한다. iii) 경영진단영역별 상대적 중요도 평가와 진단조사대상항목별 상대적 중요도 평가가 끝나면 각 개별 지표간 상대적 중요도 평가가 있게 된다. 그후 각 개별 지표별 상대적 가중치를 모두 합산하여 진단조사 대상항목의 가중치를 산출하고 다시 진단조사 대상항목의 가중치를 모두 합산함으로써 각대상 영역별 가중치의 총계가 계산될 수 있다.

둘째, 분석적 계층절차에서는 각 지표들의 상대적 중요도에 따라 주관적 판단에 의하여 수치화한 가치를 배당한다⁶³⁾. 이 방법에서 사용되는 분석적 사고의 원리는 i) 계층을 구조화하고 ii) 우선순위를 설정하며 iii) 논리적 일관성을 검토하는 것이다⁶⁴⁾.

~56.

61) 서울시정개발연구원, 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」, 서울 : 서울시정개발연구원, 1995, pp. 301~324 참조

62) Thomas L. Saaty, *Decision Making for Leaders: The Analytical Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*, Belmont, California: Lifetime Learning, 1982.

63) AHP에 대한 설명은 T.L. Saaty, *Decision Making for Leaders : The AHP for Decision in a Complex World*, Belmont, California: Lifetime Learning, 1982, pp. 15-26을 참조할 것.

64) *Ibid.*, pp.17-9.

2) 종합점수화

진단조사 대상항목별 중요도를 알 수 있는 경우는 반복평균화(averaging out and folding back)⁶⁵⁾기법을 이용하여 각 지표의 값을 종합화할 수 있다. 이 방법에 의한 각 대상영역별 표준화 값을 이용한 종합점수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 & \text{도시경영 진단 대상지역의 경영진단 총점수} \\
 &= \text{경영기반시설 점수} + \text{내부경영성과 점수} + \text{외부경영성과 점수} \\
 &= \sum (\text{가중치} \times \text{각 개별 지표간 표준화 값}) + \\
 & \quad \sum (\text{가중치} \times \text{각 개별 지표간 표준화 값}) + \\
 & \quad \sum (\text{가중치} \times \text{각 개별 지표간 표준화 값})
 \end{aligned}$$

V. 結 論

21세기를 향한 세계화, 개방화, 지방화 시대에 있어서 본격적인 도시경영 활동에 대한 올바른 진단과 평가는 도시정부의 생산활동을 예측하는데 주요한 근거가 됨은 두말할 나위도 없다. 이러한 도시경영에는 조직 및 인력관리, 재정관리, 서비스공급 및 배분 등의 제 활동을 모두 포함하는 도시정부의 총체적 경영행위를 의미하며 여기에 대한 종합과학적인 측정과 진단은 필수적이라 할 수 있을 것이다. 도시정부의 경영진단 방법은 아직까지 선행연구가 거의 없는 상태에서 행해졌던 시론적 차원의 모형개발이라는 점에서 큰 의의가 있다 할 수 있을 것이며 따라서 향후 이러한 주관적·객관적인 측면의 종합적인 양적·질적 수준의 과학적이고 합리적인 진단체계 개발이 수반되어야 할 것이다.

특히 도시경영평가의 대상부문과 각 부문별 관심영역이 구체적으로 연결되는 과정에서 나타나는 지표항목의 선정과 가중부여의 방법 및 분석결과의 해석에 따르는 의미전달은 실질적인 도시경영활동을 올바르게 평가하는데 중요한 부분을 차지하게 될 것이다.

65) H. Raiffa, *Decision Analysis*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1970.

參 考 文 獻

- 강척선 외, 「지방경영시대」, 서울 : 조선일보사, 1994.
- 고려대학교 기업경영연구소, 「정부투자기관의 경영평가의 인센티브 시스템의 확립에 관한 연구」, 서울 : 고려대학교 출판부, 1972.
- 김 원譯, 「지방정부경영론」, 서울 : 법문사, 1992.
- 서울시정개발연구원, 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」, 서울 : 서울시정개발연구원, 1995
- 서울시정개발연구원, 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」, 서울 : 서울시정개발연구원, 1995,
- 오윤표譯, 「고베의 도시경영」, 서울 : 세종출판사, 1994.
- 한국능률협회, 경영연구소, '95 한국의 도시경영 평가자료집, 1996.
- 한국능률협회 경영연구소, 「'95 한국의 도시경영 평가자료집」, 서울 : 한국능률협회, 1996
- 한국능률협회 경영연구소, 「'95 한국의 도시경영 평가자료집」, 서울 : 한국능률협회, 1996.
- Amitai Ezioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs, N. J : Prentice-Hall, 1964.
- Anne. O. Kruger, "The Political Economy of Rent Seeking Society," *American Economic Review*, vol. 64, 1974.
- C. H. Levine, "Citizenship and Service Delivery : The Promise of Coproduction," *Public Administration Review*, 44-2, March/April 1984.
- D. Smith, "The Geography of Social Well-Being in the United States," *An Introduction to the Territorial Social Indicators*, N.Y : McGraw-Hill, 1973
- Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato, California : Chandler & Sharp Publisher, Inc..
- E. S. Savas, *Privitization : The Key to Better Government*, Chatham, N. Y. : Chatham House Publishers, Inc., 1987.
- H. Raiffa, *Decision Analysis*, Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1970
- J. Hills, *The State of Welfare*, Oxford : Oxford University Press, 1990.
- James L. Hetland, Jr., "Restructuring Service Delivery : The Basic Issue for Government," *The Entrepreneur in Local Government*, 1983.
- John A. Rehfuss, *Contracting Out in Government*, San Francisco : Jossey-Bass

- Publishers, 1989.
- John T. Martin, *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchasing from the Private Sector*, N. Y.: Ronald Press, 1984.
- L. Henderson, *Intergovernmental Service Arrangements and the Transfer of Functions*, Washington D. C.: Interational City Management Association, 1986.
- M. Carley, "Political and Bureacratic Dilemmans in Social Indicators for Policy Making," *Social Indicators Research*, 9-1.
- Remesh Mishra, *The Welfare State in Crisis*, N. Y.: St. Martin's Press, Inc., 1984.
- Richard O. Calson, et al.(eds.), *Change Processes in the Public Schools*, Oregon: The Center for the Advanced Study of Educational Administration, University of Oregon, 1965
- Stephen P. Robbins, *Organization Theory: The Structure and Design of Organization*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1983.
- Thomas L. Saaty, *Decision Making for Leaders: The Analytical Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*, Belmonr, California: Lifetime Learning, 1982.
- Timothy Barmekov, R. Boyle, D. Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Oxford : Oxford Univrersity Press, 1989.
- William H. Newman and E. K. Warren, *The Process of Management: Concept, Behavior and Practice*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1977.
- 高寄昇三, 「都市經營思想の系譜」, 東京: 勁草書房, 1990
- 高寄昇三, 「地方自治の選擇」, 東京: 學陽書房, 1986.
- 高寄昇三, 「現代都市經營論」, 東京: 勁草書房, 1985.
- 高寄昇三, 江口青三郎, 「都市經營」, 東京: 學陽書房, 1983.
- 官崎長雄, 「都市經營運營論」, 東京: 勁草書房, 1988.
- 返田期雄, 「自治體の經營診斷」, 東京: ぎょうせい, s 58
- 寺尾昶洋, 「自治體の企業經營の意義」, 「都市問題」, 70-2, 東京: 東京市政調査會, 1979.
- 松行康夫・武田益, 「都市經營論序說」, 東京: ぎょろせい, 1983.
- 神戸都市問題研究所, 「都市經營の理論と實踐」, 東京: 勁草書房, 1988
- 念川健, 「都市統計と都市分類: 都市特性指標化の實驗」, 「都市問題」, 77-6, 東京: 東京市政調査會, 1986
- 遠藤文夫, 「行政限界論」, シェリマト No. 622, 1976.

一瀬智司, 「都市經營論」, 東京: 다이아몬드社, 1975.

一瀬智司, 「日本の經營」, 東京: ぎょうろせい, 1989.

日本 都市 セソタシ 一(編), 「新しい都市經營の方向」, 東京: ぎょうろせい, 1985.

齊藤達三, 「自治體經營情報, システムの原理」, 東京: ぎょうろせい, 1988.