

최 민 호
(崔旼鎬)

충청남도
지역경제국장

I. 서 론

지난해 6.27 자치단체장 선거를 전후(前後)하여 지방행정에서 가장 많이 거론되고 있는 단어중의 하나가 『경영』이란 말이었을 것이다. 광역, 기초 할것 없이 거의가 그 자치단체장을 중심으로 행정의 경영화, 기업화를 내걸고 있고 학계·언론계에서도 『지방경영시대』, 『기업가형 지방경영』, 『지방경영 시대의 개막』, 『지방경영 흑자전략』 등 수많은 논고를 통하여 방향과 당위성을 제시하고 있다. 또 논자들은 현시대를 『경영의 시대(the age of management)』라고 거침없이 표현하는데 인식해하지 않고 있다. 과연 행정의 효율을 높이기 위한 수단(tool)이 경영일 수는 있는가? 본질적으로 『경영행정』은 조합가능한 단어인가? 행정과정에 경영이 의미하는 기법을 도입할 경우에 있어서의 한계와 경영행정의 의미를 어떻게 정립할 것인가는 『경영행정』의 올바른 이

해와 구현을 위해 반드시 짚고 넘어가야 할 기초개념이라 믿는다. 따라서 본고에서는 경영과 행정의 발달과정과 각각의 목적, 그리고 경영과 행정의 관계를 조감하여 보고 이를 통하여 우리도에 접목가능한 경영행정의 진로를 도출해 보고자 한다.

II. 경영과 행정은 양립 가능한 개념인가?

1. 경영의 의미

1) 개념

경영이란 말은 두가지 해석을 담고 있다. 그 하나는 미국식의 행동개념이고 다른 하나는 독일식의 조직개념이다. 물론 경영에 대한 연구는 크게 독일 학계와 미국학계에서 선발(先發)적으로 이루어져 왔다. 독일학계에서는 경영·경제학을 중심으로 미국학계에서는 행동개념에 입각한 경영관리학을 중심으로 집중적으로 연구되고 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 학계에서는 경영이란 말은

“경영체(經營體)와 그 경영체를 운영하는 기능(management, administration)의 두가지 의미를 모두 포함하는 말이다”(정수영, 1995, p.15) 라고 해석한다.

또 이 개념의 특질로는 『경제성 원리에 입각한 독립적 생산경제 단위의 활동』을 지적하기도 한다. 일반적 수준에서 경영이란 말을 다시 정의해 본다면 『개체로서의 사회적 존재가 특정한 목적을 달성하기 위한 최적의 환경을 설계하고, 유지해 가는 과정』이라 할 수 있다(전용수 외, 1995, p.6). 따라서 개체로서의 사회적 존재가 어떤 것이냐에 따라 인생경영, 가정경영, 사회경영, 지방경영, 국가경영 등의 표현이 가능하다고 본다.

2) 경영학의 발달사

미국의 경영학은 기업경영의 대규모화에 따라 경영활동이 복잡해지므로 이것을 합리적으로 관리하기 위해 실용주의를 기반으로하여 생시초부터 실천적 경향을

강하게 지니고 있었으며 따라서 『관리과학』으로의 강한 학문적 성격을 지니고 발전해 왔다. 1903년부터 1911년 사이에 이들의 연구는 이른바 테일러가 주창한 과거의 인습적 관리를 대신한 과학적 관리에 집점이 모아졌고, 1924년부터 1932년 까지는 소위 호오돈실험을 통한 인간관계론으로 발전되어져, 이후 복잡한 인간관에 접목될 수 있도록 동기유발론, 리더쉽론으로 확장되었다. 1938년에는 바나드에 의해 경영자의 역할이라는 저서를 통하여 조직론이 선보여졌고, 이후 1945년 부터 사이몬에 의해 조직내 인간행동의 본질이 연구된 조직이론이 경영관리에 받아들여졌다. 오늘날에 와서는 이러한 연구들이 담고 있는 환경이나 조건에 관계없이 모든 조직에 공통적으로 유효하다는 보편주의가 부정되고, 환경이나 조건이 다르면 유효한 수단도 달라진다는 조건부 적합이론이 연구 발표되고 있다(정수영, 1995, pp.51-52).

3) 경영의 목적

경영의 목적은 개체로서의 사회적 존재가 어떤 것이냐에 따라서 그 개체가 다목적 존재인지 아니면 단일목적 존재인지에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그러나 경영이란 말이 진정한 의미를 갖고 연구 발전되어 온 것은 기업경영이 가장 주된 것이었다. 따라서 경영이라 함은 일단 기업의 경영으로 한정시켜 논의되어야 할 것이며 이러한 맥락에서 경영의 목적은 기업경영에 있어서의 그것이라고 할 수 있다. 기업에 있어서의 목적은 그 무엇보다도 이윤의 극대화이다. 경영기법과 경영철학에 있어 과학적관리론, 인간관계론 및 환경론 등이 대두된 것도 따지고 보면 “무엇을 통한 이윤의 극대화가 가장 효과적인가?”를 논하는데 지나지 않을 것이다. 흔히들 기업의 목적으로 존속, 성장, 생산성, 고객창조, 봉사 등을 들고 있기는 하나, 그 궁극적인 목적은 “최대의 이윤추구”일 것이다.

2. 행정의 의미

1) 개념

행정이라는 용어의 의미는 국가와 시대에 따라서 많은 변천을 하여 왔다. 또 보는 관점에 따라서 이것이 일반 행정(general administration)인지, 아니면 공공행정(public administration)인지 강조되는 관점에 따라서도 달라졌다.

오늘날에도 통일된 행정개념을 찾기는 어려우나 학자들에 따라, 공공행정을 공익 실현을 위한 공공정책의 형성 및 효과적인 수행을 위한 협동적 집단행위(박응격, 1989, p.19), 공익실현을 위해 정치권력을 배경으로 한 공공정책 형성 및 구체화(박종서 외, 1989, p.19)로 정의하고 있으나, 여기서는 여러 학자의 견해를 참고하여 종합해 보면, 공공행정이란 주민(국민)들의 복지를 증진시키기 위한 공적기관의 행동으로서 각종의 사업(정책)을 결정하고 이를 구체적으로 실천하는 과정(내무부, 1995,

p.19)으로 정의해 본다.

2) 행정학의 발달사

행정학의 연구는 최초 17-18세기에 신분제사회와 봉건 국가의 몰락과 함께 프러시아의 군주가 중앙집권적 권력을 행사하여 군주의 재산과 국고관리를 효율적으로 하기 위하여 관료를 교육시키기 위한 행정기술과 경찰 국가화의 필요성에 의해 생성되었다. 그후 경찰개념을 헌정(憲政)과 행정(行政)의 두개념으로 대체한 슈타인 행정학 이론이 제창되었으며, 1880년대에는 행정을 관리적, 기술적 개념으로 파악한 기술적 행정학이, 그리고 1930년대에는 산업사회의 대정부 의존도 강화와 다양한 사회복지정책 수요를 수용하는 기능적 행정학이, 1940년대에는 기술적 행정학에서 주장하던 정치행정 이원론을 가치와 사실로 대체시켜 사실(행정)의 과학화를 추구하는 행정행태론이, 1960년대에는 정치보다 행정을 우위에 두고 행정이 국가발전을

능동적으로 주도 관리하는 발전행정론으로 진전해 오면서, 한편으로는 전후(戰後) 복구를 위한 원조에 의해 후진국의 신속한 발전이 추구될 수 있도록 한 비교행정론의 발전도 보게 되었다.

1970년대 이후에는 과거의 행정 내부적 능력과 조직위주의 연구를 벗어나 환경지향적 논리와 능률성에 효과성을 가미하여 강조하는 한편 사회적 형평성을 행정의 목표에 추가하여 연구하는 학제로 발전하여 왔다.

3) 행정의 목적

행정의 목적은 정치권력을 전제로 한 것이므로 국가와 시대에 따라 다르게 정의되어온게 사실이다. 하지만 오늘날 공공행정의 목적은 국민의 복리증진을 위한 서비스의 창출에 있다고 간단히 말할 수 있을 것이다.

3. 행정과 경영의 관계

행정과 경영의 관계는 행정에서 정치를 분리시키고

행정을 관리의 분야로 본 정치행정 이원론적 접근방법에서는, 공사행정 일원론적 시각으로 경영과 행정을 거의 동일한 것으로 파악해 왔다. 그러나 행정의 정책결정 및 법령제정을 중시한 정치 행정 일원론적 접근방법에서는 공사행정 이원론적 시각으로 경영과 행정 양자간의 차이점 규명에 노력해 왔다. 일반적으로 행정학적 접근방법으로 본 행정과 경영의 유사점과 차이점은 다음과 같다(박응격, 1989, pp.7-10; 한국교육기획, 1990, pp.6-8).

1) 유사점

(1) 행정과 경영은 추구하는 목표는 다르지만 이를 달성하기 위한 수단은 유사하다.

(2) 행정과 경영은 그 규모가 커짐에 따라 다같이 조직편제를 가지고 있으며 이 조직의 순기능과 역기능을 또한 내포하고 있다.

2) 차이점

(1) 행정은 불특정한 공익

의 실현을 추구하는데 반해 기업으로 이해되는 경영은 이윤의 극대화에 목적을 두고 있다.

(2) 행정은 기업에 비해 권력성을 가지고 주민을 강제한다.

(3) 행정은 독점성을 지니고 있어서 기업보다 능률면에서 뒤떨어지고 투입에 대한 효과성 검증이 어렵다.

(3) 행정은 경영보다 엄격한 법적 규제를 받는다.

(3) 행정은 헌법적 평등성으로 국민에 봉사하지만 경영은 평등이념이 적용되지 않는다.

(4) 행정은 능률성과 함께 주민의 정서와 감정이 깃들인 초능률의 개념인 민주성까지 충족시키지 아니하면 않되나, 경영은 합리성과 능률성을 충족시키면 일단 그 목적은 달성된다.

4. 행정에의 경영개념 도입 검토

행정과 경영은 그 근본 이념이 다르기 때문에 공익이

라는 행정목표에 영리라는 경영의 목표를 일치시킨다는 것은 양립이 불가능한 것이다. 그러나 행정이든 경영이든 조직의 최대 효율을 도모해 나아가야 한다는 측면에서 소위 기법의 운용을 말한다면 양자간 만큼 유사한 개념도 또한 드문것이라 본다. 물론 행정과 경영의 차이는 그 나라의 문화적 전통에 따라 다를 수 있고 후발국의 경우 아직까지도 공권력이 압도적으로 우세하고 사기업 비중이 낮아서 행정과 경영의 차이가 양적인 차이 뿐만 아니라 질적인 차이까지 있는 것으로 파악되어지기도 한다. 우리나라와 같이 기업의 비중이 국가조직 이상으로 확대되었고, 더욱더 확대되는 단계에 있는 사회에서는 기업경영의 성공기법은 행정에서도 적극 귀를 기울여 도입을 검토할 시기가 되었다. 더욱이 행정과 기업이 서로 힘을 합하여 상승효과를 이루어 내지 않으면 국가적 경쟁에서 이길 수 없다는 절실한 시점에서 행정의 발

전이 기업의 성장 못지 않게 중요한 경쟁요소로 부각되고 있는 것은 주지의 사실인 것이다. 여기서 경영행정이란 행정에 있어서도 성공한 경영의 기법과 요인을 충분히 도입하자는 맥락에서 새롭게 탄생된 개념이자 용어라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 경영행정 개념의 재정립

1. 경영행정의 분석

경영행정이라는 개념의 애매성에도 불구하고 그 내용을 분석하면 경영행정은 크게 두가지 노력에서 그 의미를 찾아볼 수 있을 것이다. 그 하나는 행정의 능률성과 효과성을 증대시키고자하는 노력이고, 또다른 하나는 새로운 서비스의 창출을 위한 재정력 확충 노력이다.

1) 행정의 능률성과 효과성 증대를 위한 노력으로는

①업무의 재설계를 통한 서비스의 질 향상(예: 행정 내부시간관리, 민원 처리기간

단축, 규제완화, 권한이양 등), ②예산의 효율적 사용, ③조직의 합리적 개편 등을 들 수 있으며

2) 새로운 서비스의 창출을 위한 재정력 확충 노력으로는

①골재채취사업, ②공영개발, ③생수판매사업, ④제3·제4섹타사업(예: 私鐵 제도 도입, 컨테이너항 건설, 역세권개발사업 등), ⑤새로운 지방세의 신설(예: 관광세, 발전세 등)노력 등이 그것이다.

2. 경영행정의 모순과 한계

1) 능률성과 효과성의 한계
행정에 있어서는 위에서 열거한 노력에도 불구하고 사기업에서 추진가능한 능률성과 효과성의 제고와 재정력 확충에는 많은 자체 모순과 한계를 가지고 있는게 사실이다.

이는 곧 행정과 경영의 목적의 차이에서 오는 점도 있 으려니와 본질적인 이념상의 특징에서 연유되기도 하는데

이들을 설명하면 다음과 같다.

(1) 조직운영상의 한계

행정조직은 바로 주민과 접하는 필요성을 전제로 하므로 조직의 하는 일에 대한 예측가능성을 높이기 위해, 법령, 조례, 규칙 등에 의해 규제되어 필요에 따라 하루 아침에 사기업과 같이 변경이 가능하지 않은 경직성어가 지고 있다.

(2) 인사운영상의 한계

행정조직에 있어 구성원에 대한 인사는 이를 규율하는 각종 인사법규와 인사위원회 등에 의해 제한을 받아 승진 소요년수 제한, 전보제한 기간의 설정, 직렬별 불부합배치 배제 등의 명확한 한계를 가지고 있어, 특수한 상황과 효과적인 배치에 있어서 사 행정의 능률성과 효과성을 알면서도 이의 도입이 곤란하다.

(3) 예산 운영상의 한계

예산은 편성에서 회계검사까지 3년의 순기를 가지고 있으며, 집행의 책임성을 제1의 목표로 운영하고 있어, 필

요에 따른 적절한 대응이 어렵고, 집행에 있어서도 심한 견제장치를 마련하고 있어 효과적인 운영이 되지 못하는 한계를 가지고 있다.

(4) 마인드 컨트롤의 한계

행정은 행정의 존립목적상 당장은 일이 없어도 행정 스스로가 아니면 안되는, 반드시 가지고 있어야 할 기능과 조직이 존재할 수밖에 없는 한계가 있다. 예를 들면 소방조직, 민방위조직 등이 바로 그것이다.

(5) 사업성과 예측의 한계

행정은 도로의 건설이나 치수, 농지의 조성 등과 같이 하드웨어적인 부문도 많이 있지만 정신함양, 복지시책과 같은 소프트웨어적인 부문도 많아 이들에 대한 일률적인 성과측정이나 부문간의 비교 우위적인 효과성 검증이 어렵고 관광지 개발과 같이 행정에 의한 불특정 다수인의 복지증진 시책은 즉시적인 효과성의 계량화가 불가능한 한계가 있다.

(6) 민주성의 강조에 의한 제약

행정은 상위기관, 의회, 언론, 압력단체 등에 의해 견제되고 감시 조정되어, 그 행위에 있어 민주성을 요구받게 되므로 능률성과 효과성만을 주장할 수 없는 한계가 있다.

2) 행정의 수비범위

경영수익사업으로 행정이 간여할 범위는 어디까지일까? 고전적 의미의 행정의 수비범위는 ①초기비용이 과다한 부문, ②기술부족 부문, ③투자회수기간이 장기적인 부문 등으로 이윤추구를 목적으로 하는 사기업의 진출이 곤란한 부문을 행정의 수비영역으로 볼 수 있었다. 오늘날 행정의 수비범위는 지방자치 실현과 함께 분출되는 주민욕구를 충족시킬 자원확보가 우선시됨에 따라 사기업 부문까지 진출·경합하는 확대경향을 보이고 있다. 그렇다고 해서 사기업의 영역으로 충분히 가능한 부문을 행정이 잠식하여 국가적 효율성을 저해하는 문제는 고려되어야 할 것이다. 예를 들어 먹는 샘물의 개발이라

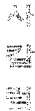
든지, 썰매장의 개설, 주유소의 운영 등에 행정이 간여할 경우 민간부문의 마찰과 희생을 필연적으로 강요하게 될 것이며 또한 이러한 부문에 대한 관여시 운영상의 효율성도 민간부문의 그것과 비교되지 않을 것으로 보인다. 오히려 이러한 경우 행정의 재정확충 수요는 조세에 의한 충당이나 내부행정 과정의 절약을 통해서 확보되어야 할 것이다.

Ⅳ. 경영행정 구현의 진로

1. 행정의 능률성과 효과성의 증대

행정은 행정자체의 특징을 파악하여 적절한 수단을 강구하므로써 능률성과 효과성의 제고노력을 경주해 나아가야 한다. 이러한 방법으로 다음과 같다.

1) 조직개편을 통한 환경에 대한 시스템의 대응탄력성과 유연성을 강화하고 통제위주의 각종 제도를 정비·완화하여 자율성 확보에



노력하여야 한다.

2) 인사에 있어 전문성 증대를 위한 제반 정책이 추진되어 전문가 양성이 이루어져야 하며 이 일환으로 계약직 공무원의 임용확대와 유능한 기술직 공무원의 우대임용이 추진되어야 한다.

3) 행정공무원의 경영마인드를 제고시켜야 하며 이를 이루기 위해서는 우선 지원시스템의 재구축이 선행되어야 한다. 예로서 행정장비의 첨단화, 사무의 전산화 등을 들 수 있으며 이러한 부문들이 개선되지 않을 경우 능률성과 서비스의 질적인 향상은 기대하기 어렵다. 또한 공직자 교육을 통하여 행정내부 행태 개선을 유도하고 스스로 주인의식을 갖도록 마인드를 향상시켜 같은 시간대의 업무처리 효율을 증가시키는 등 시스템이 시너지효과를 가져오도록 하여야 한다.

4) 예산사용의 효율화

이미 정착되어가는 중기 지방재정 계획에 의한 사업의 장기계획과 투자 우선순

위를 명확히 하고 예산집행의 사후평가를 반드시 실시하여 효과성 검증을 통한 절약과 집행효과의 극대화에 노력하여야 한다.

5) 비계량적 사업성과도
존중하는 의식의 확산, 도의
정신의 함양, 주민지도, 사회
복지시책 추진, 관광지 개발
등 당장에 투입과 산출의 효
과측정이 곤란한 사업도 존
중하는 의식의 확산이 필요
하다.

6) 건전한 시민의식, 정치의식, 선거문화 개선 등도 필요하다.

2. 경영수익사업의 추진

경영수익사업의 추진은 원칙적으로 민간기업의 보완기능으로 시행함이 바람직하다. 행정은 앞으로 더욱 조정력을 발휘하여 공익과 사익을 조화시키는 노력을 기울여야 하며, 행정은 기획하고 기업은 집행하는 체제를 완비하도록 하여야 한다. 또한 전통적인 행정의 수비사업(공공사업, 공기업 등)에 대한 원

칙을 견지하면서 이 속에서
수익성 증대와 비효율성을
제거해 가는 것이 바람직하
다.

V. 결론

행정에서 경영의 기법을 도입하여 조직을 재구성(restructuring)하고 업무처리 과정을 재설계(reengineering)하여 능률성과 효과성을 제고시키고자 하는 자구적 노력은 이제 개선의 문제가 아닌 피할 수 없는 현실의 문제이다. 내부의 행정행태 개선을 통하여 “좀더 빨리 좀더 많이” 주민에게 봉사하여 변화하는 경쟁환경에 앞서갈 수 있도록 하는 것은 당연한 일이 아니겠는가?

행정이 기업의 활동에 있어 일부분 이라도 걸림돌이 된다면 그것은 최우선적으로 치유되어야 하는 것은 당연한 일이며, 오히려 경쟁력을 확보할 수 있는 길을 찾아 하나하나 발전시켜 나가는 길만이 행정의 존재가치를 결정짓는 길일 것이다. 그러나

무작정 경영수익사업을 벌리는 것은 옳지 않다. 어떤 길로의 행정이 과연 지역의 발전과 부를 창출·추적해 가는 길인가를 신중히 검토·추진해 나아가야 한다. 박물관을 예로 들면, 눈앞의 경영수익적 측면만을 강조할 때 박물관은 입장료 수입증대에 온 힘을 기울여야 하겠지만, 유럽의 이태리, 영국, 프랑스 등의 그 유명한 박물관은 오히려 입장료를 받지 않고 관광시킴으로 해서, 더 유명하고 더 많이 이용하고, 그래서 이용객들이 그 지역에 머무는 결과를 가져와 지역의 부를 창출하는 원동력으로 작용하지 않는가?

어떤 이는 행정은 한약이며 기업은 양약이라 설파하기도 한다. 행정은 어디까지나 행정의 본질론에 착근함이 중요하며 그 속에서 경영행정도 바람직하게 발전의 틀을 마련해 가야 한다. 자칫 검증되지 않은 사업의 무분별한 시행은 스스로 환경오염을 초래하고 자연을 훼손하며 국가경제의 비효율을

노정(露呈)시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.



참 고 문 헌

- 강신태 외, 행정학개론, 한국방송통신대학, 1986.
박동서 외, 지방행정론, 한국방송통신대학, 1989.
박응격, 행정학강의, 박영사, 1989.
서원고, 지방경영 흑자전략, 비봉출판사, 1995.
정수영, 신경영학원론, 박영사, 1995.
전용수 외, 현대경영학, 법문사, 1995.
조근태, 경제용어사전, 현암사, 1993.
충남교육원, 행정학, 동양문화인쇄, 1995.
충청남도, 경영행정 기본계획, 1995.
한국교육기획, 행정학, 1990.
현대경제사회연구원, 지방경영시대의 개막과 전략, 서울컴퓨터인쇄사, 1995.