

地方自治制 實施에 따른 都市行政需要變化와 都市行政의 守備範圍에 관한 研究: 蔚山市를 中心으로

박경원
행정학과

〈요 약〉

지방자치제의 실시와 도시화 과정이 성숙단계에 이르게 됨에 따라 도시행정수요의 양적 질적 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 그러나, 도시정부가 이러한 도시행정수요를 다 충족시키기에는 도시정부의 재정면에서 많은 어려움이 따르게 되며, 서비스 공급의 형평성과 능률성의 측면에서도 재검토되어야 할 필요가 있다. 본 논문은 이러한 인식하에 문헌조사와 경험적 조사를 통하여 도시행정수요의 변화를 예측하고 도시행정의 적정수비범위를 모색해보고자 하였다.

The Demand and Supply of Urban Public Services in the Era of Local Autonomy: focused on Ulsan City

Park, Kyung Won
Dept. of Public Administration

〈Abstract〉

The demand for urban public services has changed in quality and quantity for local autonomy and urbanization. This makes the urban governments reconsider their roles and define the proper scope for providing urban public services.

This study is to identify the changes in the demand for urban public services and to redefine the role of urban government, and the literature and field survey (questionnaire survey) were used.

I. 序 論

1. 研究目的

都市行政의 궁극적 目的은 도시에 거주하고 있는 市民들이 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 여러가지 도시서비스를 공급해 주는 것이다. 따라서 市民들이 필요로 하는 서비스를 제때에 적절히 공급해 줄 수 있는 능력을 都市政府가 갖추고 있어야 한다. 그러나 그동안 급속한 도시인구 증가와 중앙집권적 행정으로 인하여, 도시정부가 市民들의 도시서비스에 대한 需要를 充足시켜 주지 못함으로써 도시정부에 대한 市民들의 불만이 점차 증대되었다. 더구나 이제 30년만에 地方自治가 實施됨으로써 市民들의 行政需要는 더욱 增大되고 있다.

따라서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 市民들의 행정수요의 변화에 대한 예측이 이루어져야 하며, 이러한 예측에 입각한 행정수요의 충족 즉, 도시서비스의 供給戰略이 강구되어야 한다. 이와 더불어 최근에 논의되고 있는 문제는 급속히 증대되고 있는 행정수요를 도시정부가 다 충족시킬 수 없을 뿐만 아니라 모든 행정수요를 도시정부가 직접 충족시킬 필요는 없다는 점이다. 즉, 도시정부가 반드시 충족시켜 주어야 할 행정수요만 적절한 수준으로 충족시켜 주는 것이 오히려 능률적이고 효과적이며, 도시정부의 財政面에서 볼 때도 긍정적인 결과를 기대할 수 있는 것이다.

이와 같은 중요성에도 불구하고, 아직까지 도시행정수요에 관해서는 거의 연구가 미비한 실정이며, 都市行政需要의 類型 및 適正供給水準에 대한 연구는 더욱 이루어지고 있지 못한 형편이다. 이러한 문제인식하에 본 연구에서는 도시성장에 따른 도시행정수요의 변화를 예측하고, 이러한 도시행정수요 가운데 도시정부가 책임져야 할 供給範圍(도시행정의 수비범위)의 適正化를 모색해 봄으로써, 30년만에 실시된 지방자치제하에서의 도시행정의 문제를 미리 예측, 해결할 수 있는 이론적 기반과 정책적 방안을 제시하고자 한다.

2. 研究內容 및 方法

본 연구에서는 地方自治制의 內實을 기하기 위해, 사회변화에 따른 행정수요의 변화를 예측하며, 이를 토대로 都市行政의 適正守備範圍를 모색하여 都市行政需要 및 供給에 관한 理論開發과 政策戰略을 모색해 보고자 한다.

이를 위하여 먼저, 文獻調査를 통해 도시행정수요, 도시공공서비스 공급 및 도시행정의 수비범위 등에 관한 이론적 체계화를 시도하며, 울산시를 대상으로 現地調査를 실시하여 지방자치제하에서의 도시행정수요의 전망 및 이의 공급을 위한 도시재정의 문제등을 조사분석하였다.

II. 都市行政 需要와 都市行政의 守備範圍

1. 都市行政需要

1) 都市行政需要의 概念

(1) 行政需要

인간이 생활함에 있어 많은 재화와 서비스를 필요로 하게 되는데, 이의 충족은 스스로 혹은 공동으로 생산 소비하게 되며, 교환관계가 성립하게 된다. 여기서 市場이 발생하게 된다. 그러나, 인간이 생활하는데 필요한 재화와 서비스 가운데에는 시장에 의해서는 충분히 공급되지 못하거나 공급될 수 없는 재화나 서비스가 있다. 이 경우에 시장이외의 공급 기제가 필요하게 되며 이것이 바로 政府의 供給의 必要性¹⁾을 가져온다.

그러나, 市場供給이 불충분 하거나 시장공급이 안되는 서비스가 모두 곧 바로 정부에 의해 공급되는 것은 아니다. 여기서 社會的 要求(social needs)의 개념이 등장된다. 즉 사회적 요구는 개인적 요구(individual needs)와 달리 公共的 必要性이 강한 것으로서, 공동체의 유지에 필수불가결한 서비스를 가리킨다. 이러한 사회적 요구 가운데 정부가 해결해야 할 필요성이 인정되는 것이 行政需要로 구별되며, 이의 공급을 위해 정부가 수단을 구비하게 된다.

(2) 都市行政需要

행정수요는 그 성격에 따라 국가 전체적으로 동일하게 나타나거나 전국적 차원에서 공급해야 할 필요성이 있는 것과 그 수요가 지역적으로 한정되고 따라서 공급도 지역적 차원에서 가능한 것으로 나눌 수 있다. 도시행정수요는 地域的 次元에서의 需要문제이며, 특히 도시지역에서 발생하는 행정수요로서 도시정부에 의해 해결될 것이 요구되는 행정수요를 가리킨다.²⁾

도시행정수요는 일반 행정수요외에 都市라는 空間構造와 관련하여 발생되며, 그 수요의 양적인 규모증대와 질적인 변화가 크기 때문에 그 수요충족을 위해서는 특별한 노력이 요구되는 것이다.

2) 都市行政需要의 類型

도시행정수요는 관점에 따라 여러가지로 분류할 수 있으나, 대체로 다음과 같은 분류가 가능하다.³⁾

(1) 本來的 行政需要와 派生的 行政需要

행정수요는 시민의 공공필요에 의해 발생한 기초적이고 본래적인 수요와 이러한 본래적 수요로부터 파생된 파생적 행정수요로 나눌수 있다. 행정수요의 충족은 또 다른 행정수요를 발생시키는 특성을 가지고 있는데, 예를 들면, 도시교통난 해소를 위해 도로건설을 할 경우, 그 도로의 기능을 유지하기 위해서는 도로건설 그 자체 이외에 주차장 확보, 도로청소, 보도건설, 교통신호시설, 교통경찰관 등의 수요를 파생시키는데, 여기에서 도로건설은 본래적 행정

1) 정부공급의 필요성은 주로 시장의 실패에서 발생하는데, 시장의 실패는 공공재가 갖는 비경합성과 비배제성에서 발생한다.

Robin W. Boadway and David E. Wildasin, *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown and Compony, 1984), pp. 55-73.

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill, 1984), pp. 48-51.

2) 도시행정수요의 구체적 성격에 대해서는 다음의 논문을 참조.

박경원, "도시공공서비스 공급의 민간화에 관한 연구," (연세대학교 대학원 박사학위논문, 1989).

3) 탁병오, "대도시 행정수요에 관한 실증적 연구," (서울시립대학교 대학원 박사학위논문, 1989. 12), 12-15 면.

수요이고 주차장확보, 도로정소, 교통신호시설, 교통경찰관 수요 등은 파생적 행정수요라 할 수 있다.

(2) 基本的 行政需要와 選擇的 行政需要

행정수요의 공급은 시민 한 사람 한 사람이 도시생활에서 그들의 일상생활 시간에 맞추어 안전하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 하는데 그 뜻이 있다. 따라서 기본적 행정수요는 도시정부가 공급해야 할 가장 기본적인 기초수요로서 시민생활에 필수불가결한 수요이며, 선택적 행정수요는 시민의 삶을 풍부하게 영위하는데 필요한 기본적 수요이상의 수요를 말한다.

예를들면, 기본적인 행정수요는 시민생활과 직접 관계되는 치산치수, 경찰, 소방, 전염병 예방, 상하수도, 쓰레기 처리, 공업용수, 폐기물 처리, 도로, 철도, 지하철 등의 도시기반시설의 구축 및 정비를 요구하는 것이다. 그러나, 선택적 행정수요는 시민들의 소득수준의 향상과 여가시간의 증대에 따라 시민생활을 향상시키는데 필요한 문화, 교육, 레크리에이션, 체육 활동 등에 관한 것과 노인, 청소년, 신체장애자 등의 사회복지에 관한 욕구라고 할 수 있다.

(3) 內生的 行政需要와 外生的 行政需要

행정수요는 도시내의 상주인구에 기인한 수요인가? 아니면 당해 도시이외의 유입인구에 기인한 수요인가? 에 따라서 내생적 행정수요와 외생적 행정수요로 분류될 수 있다. 즉, 행정수요는 행정수요의 주류를 이루고 있는 도시내에 거주하는 상주인구로부터 발생하는 내생적 행정수요 이외에 타 도시나 주변지역으로 부터 유입된 주간취업자에 의해 발생하는 외생적 행정수요가 증가되어 도시정부의 행정수요를 크게 증가시키고 있다.

(4) 顯在的 行政需要와 潛在的 行政需要

현재적 행정수요는 시민들이 도시정부에 대해서 실제로 당면한 행정수요를 해결해 주기를 바라는 요구가 표시된 수요를 말하는데, 시민들의 요구와 기대가 공식적으로 도시행정에 대하여 표시되는 것으로서 단기적인 특성을 가지고 있다. 그러나 모든 개인 또는 집단의 요구와 기대가 그대로 구체적인 행정수요를 이루는 것이 아니고 경쟁적인 사회 속에서 다양한 요구와 기대가 대립, 투쟁, 타협, 협상등의 복잡한 과정을 거쳐 공공적인 사회적 수요를 이룰 때 나타난다.

잠재적 행정수요라 함은 시민들이 도시정부가 해결해 주기를 바라는 요구 또는 기대를 가지고 있으나, 이를 공식적으로 표명하지 않는 장기적 수요를 말한다. 잠재적 행정수요는 현재적 행정수요와는 대조적으로 도시정부의 정책당국에 대하여 구체적으로 무엇을 어떻게 해달라는 요구와 기대를 표출한 것은 아니지만 시민들 사이에서 잠재적으로 이루어지기를 바라는 행정에 대한 요구라고 할 수 있다. 이 때에도 시민들의 모든 잠재적 요구가 모두 행정수요로 성립된다고는 볼 수 없으며, 일반시민이나 행정당국의 입장에서 공익에 합치된다고 판단되는 것만이 행정수요를 이룬다고 해야 할 것이다.

2. 公共서비스의 適正供給

1) 行政의 守備範圍

都市行政需要를 充足시킴에 있어서는 都市政府의 財政的 限界때문에 모든 행정수요를 다 충

족시킬 수 없을 뿐만 아니라, 資源의 最適活用 및 都市民의 厚生極大化의 입장에서 모든 행정수요를 공공의 비용으로 도시정부가 직접 충족시킬 필요는 없다. 따라서, 도시행정수요가운데 도시정부가 공급을 책임져야할 適正한 範圍를 설정하는 것이 필요하다. 더구나 우리의 경우, 地方自治의 實施로 주민의 욕구가 폭발적으로 표출될 가능성이 크며, 도시정부가 이러한 수요증대에 이끌려 갈 가능성이 크므로 합리적인 도시행정 및 건전한 도시재정의 운영이 어렵게 될 가능성이 있기 때문에 도시공공서비스 공급의 적정화 문제는 매우 중요하다.

經濟理論에 의하면 공공재의 적정한 공급은 공공재의 한계효용과 사적재의 한계효용이 일치하는 수준에서 결정된다.⁴⁾ 그런 점에서, 公共材를 공급하기 위한 기회비용으로서의 사적재의 한계효용이 공공재의 한계효용과 일치하고, 주어진 資源을 이용하여 얻게되는 사회전체로서의 효용이 최대가 되는 것이다. 그와같이 하여 정하는 공공재의 적정공급은 다른면에서는, 공공재에서의 자원배분에 따르는 行政의 適正한 守備範圍를 의미한다. 그러한 한계원리의 고찰방법은, 물론, 지방공공단체에 있어서의 지역적 공공재의 공급에도 적용할 수 있다.

위에 말한 공공재의 최적공급의 이론은, 행정의 적정한 수비범위에 관하여 기본적인 고찰방법을 나타내 보이는 것으로 평가된다. 그러나, 그것을 실제로 적용하는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 한계효용의 計測은 실제로는 불가능하다. 더구나, 외부경제효과, 조세의 초과부담등, 각종 불확정한 요인이 개입하기 때문에, 최적공급량을 정확히 정하는 일은 극히 곤란하다.

따라서, 공공재의 최적공급은 이론적으로는 어쨌든 실제문제로서는 그리 간단하지가 않다. 최적공급의 이론은 요컨대, 공공재의 공급에는, 공공재 공급으로 인해 사적재의 생산이 희생된다고하는 기회비용이 수반되므로, 양자의 균형을 도모할 필요가 있다. 공공재의 공급량은 아담스미스가 말하는 바와같이 필요최소한에 한정할 것이 아니라, 과도의 공급을 하면 그 편익을 기회비용이 상회하여 純效果는 負가되는 것이다. 행정의 수비범위를 고찰함에 있어서는 그러한 기회비용에 관한 배려가 무엇보다도 중요하다.⁵⁾

2) 現實的 與件

공공재의 적정량을 정한다는 것은 실제문제로서는 불가능하지만, 만약 앞에서의 논의와 같은 의미로서 적정수준이 존재한다고 하면, 실제의 공급량은 그것에 비해서 어떠한 상황에 있는가? 이 문제에 있어서는 과잉공급설과 과소공급설의 두가지 대립하는 견해가 있다. 공공재의 실제공급량은 전자에 의하면, 적정수준을 초과하는 경향이 있다고하고, 후자에 의하면 역으로 적정수준에 미달하는 경향이 있다고 한다. 어느쪽이 옳다고 한마디로 단정할 수는 없지만, 「작은 정부」 쪽으로 지향⁶⁾이 강화되고 있는 금일의 국제적 조류추세로 보아 과잉공급설이 타당한 것으로 생각된다. 물론 이문제는 정부재정 전체에 관한 것으로서 提起되어 있는 것이지만, 이의 구성요소인 도시재정에도 적용이 가능하다.

過剩供給을 초래하는 요인의 주된 것으로서는 다음 다섯가지를 들 수 있다. ① 정부지출과 조세부담과의 대응관계가 개인의 수준에서는 명확치 못하다. ② 다수결원리에 의거하는 정책결정에 의하면 다수파의 주민은 어느 특정의 공공시설등에 필요한 경비의 일부를 다른 주민, 가령 비이용자나 소수파인 반대자에게 부담 시킬 수도 있다. ③ 관료기구는 원래 예산확

4) Boadway and Wildasin, *op. cit.*; Musgrave and Musgrave, *op. cit.*

5) 大野吉輝, [成熟期社會と 地方財政](東京: 勁草書房, 1988).

6) Desmond S. King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship* (London: Macmillan, 1987).

대의 체질을 갖고 있다. ④ 국민의 욕구가 비대해 있어 행정에 대한 기대수준이 높아져 있다. 한편 過少供給設의 주된 설명요인으로는 ⑤ 공공재에 대한 정부의 선전활동이 사적재에 비해서 적은 것. ⑥ 공공재에는 대개의 경우에 외부경제효과가 수반하는 것들을 들 수 있을 것이다.

그런데 한마디로 공공재라해도 그것에는 수많은 종류⁷⁾가 있는데 그 모든 것에 대해서 과잉공급설이 딱들어 맞을 까닭은 없다. 한가지의 견해로 본다면 주민이 그편익을 직접 감지하는 공공재 또는 일상생활과의 결부되는 직접적인 공공재에 있어서는 과잉공급설이 비교적 잘 들어 맞는다고 할 수 있다. 반면, 편익이 직접으로 주민에게 감지되지 않는 유형의 공공재에 있어서는 차라리 파소공급설 쪽이 실제에 가깝다고 생각된다.

이러한 관점에서 보면, 공공재의 공급이 적정수준을 상회하는 경향은 국가보다도 지방공공단체 쪽이 더 강하다는 것이 된다. 이는 일상생활에 밀착된 공공서비스가 접하는 비율이 도시재정의 쪽이 훨씬 크기 때문이다.⁸⁾ 따라서 도시재정에서 행정 수비범위의 적정화 문제는 매우 중요하다.

3) 住民 要求의 選別

행정의 수비범위가 적정하기 위해서는 행정에 대한 주민의 요구를 선별할 필요가 있다. 행정에 대한 주민의 요구가 多様化되고 수준이 높아짐에 따라 오늘날의 도시행정에 있어서는 주민의 욕구를 정확히 파악할 필요성은 특히 높다고 말할 수 있다.

그런데, 행정 서비스에 대한 주민의 욕구에 있어서는 다음 두개의 유형을 구별할 수 있다. 하나는 주민이 행정당국에 대해 적극적으로 요구하는 형태를 취하는 것이며, 다른 하나는 주민 측에서는 그 選好가 자발적으로 표시되지 않는 유형이다.⁹⁾ 여기에는 여러가지 이유가 있겠지만 그 주되는 것으로서는 당해 공공정책의 편익이 비가시적이며, 그 서비스의 공공적 의의 내지 가치를 주민이 認識하고 있지 않다라는 것을 들 수 있다. 예컨대 상당히 고도의 전문적인 지식이나 판단력을 필요로 하는 정책은 이 유형에 해당하는 경우가 많을 것이다.

주민이 적극적으로 요구하는 유형의 행정 요구에 있어서는 그 요구수준은 적정수준을 상회할 것이므로 특히 신중한 대처가 요구된다. 행정서비스로서의 적부를 신중히 검토할 필요성은 다음의 두가지에서 찾을 수 있다.

첫째는 행정서비스에 대한 주민의 요구에는 대체로 비용이 과소평가되는 경향이 많다. 이용자로부터 사용료등을 징수하고 있는 서비스까지도 이용자부담의 수준이 필요경비에 못 미치는

7) 일반적으로 공공재의 분류는 (1) 배제가 완전하게 가능하고, 순수하게 개인적으로 소비되는 재화(민간재: private goods); (2) 배제가 완전하게 가능한 결합소비재(요금재: toll goods); (3) 배제가 완전하게 불가능하고 개인적으로 소비되는 재화(공동소유재: comon-pool goods); 그리고 (4) 배제가 완전하게 불가능하고 순수하게 결합소비되는 재화로 분류된다.

Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Goods and Public Choice," in E.S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance* (Boulder, Col.: Westview Press, 1977), p. 12.

8) Roy Bahl, *Financing State and Local Government in the 1980s* (New York: Oxford University Press, 1984);

Robert W. Burchell et al. *The New Reality of Municipal Finance: The Rise and Fall of the Intergovernmental City* (New Brunswick, NJ: Rutgers, The State University of New Jersey, 1984).

9) 앞의 2 장 1 절의 도시행정수요의 유형 참조.

경우가 보통이다.¹⁰⁾ 따라서 행정서비스를 과잉요구하는 경향이 있다.

둘째는 공사의 구별이 모호한 요구가 포함되는 경향이 있다. 행정에 대한 주민의 요구가 다
樣化됨과 함께, 그 수준이 높아져 있는 오늘날의 도시행정에 있어서는 자칫하면 공사혼용의
요구가 생기기 쉽다. 기초적인 행정수요가 거의 충족된 상태에서 발생하는 행정수요는 사적인
성격이 강하게 띠는 경우가 많다.

4) 選擇的 서비스의 性格과 增大要因

오늘날의 都市行政에 있어서는 선택적 서비스의 비중이 점차 증대하게 될 것이라는 점이 중
요하다. 시민 모두가 이용하기 보다는 개개인의 필요나 선호에 따라 선택적으로 이용하는 성
격의 서비스에 대한 요구가 점차 증대하고 있다는 것이다. 선택적 성격이 강한 서비스의 구체
적인 예로서는 노인복지의 제서비스, 소위 문화행정의 여러 시책, 사회교육, 사회복지의 이용
시설, 스포츠 진흥 등을 들 수 있다.

의무교육, 소망, 쓰레기처리, 상수도등의 기본적 서비스에 대비한 선택적 서비스의 특징으
로서는 다음 다섯가지를 들 수 있다. ① 이용자와 비이용자의 구별이 있다. ② 행정 서비스에
관한 주민의 선호에 상당히 큰 개인 차가 인정된다. ③ 행정서비스의 편익이 대체로 개개의
이용자에 귀속된다. ④ 대개의 경우, 유사한 서비스가 민간부문에 존재한다. ⑤ 사회교육,
스포츠 센터, 미술관등 사람들의 여가시간과 관련되어 있는 것이 적지 않다.

한편, 基礎的 서비스에 있어서는 ① 행정서비스의 공급대상이 원칙적으로 지역주민과 그중
에 어떤 특정의 범주에 속하는 자이다. ② 개개인의 소비량에 그다지 큰 차이는 없다. ③ 외
부경제효과가 비교적 강하다. ④ 민간부문 에는 유사한 서비스가 거의 존재하지 않는다 등의
특징을 들 수 있다. 다만 그러한 모든 것이 개개의 기초적 서비스에 해당된다는 뜻은 아니다.

선택적 서비스의 수요가 증대되는 사회경제적 배경으로서는 현대사회의 성숙사회로서의 측
면을 들 수 있다. 그 요인은 첫째, 소득수준의 증가이다. 소득의 증가하면 재화나 서비스에
있어서의 선택의 범위가 크게 확대된다. 따라서, 공공재에 있어서도 종래에 수요가 없던 유형
의 행정수요가 새로이 등장하게 된다. 그런 경우 기본적 공공서비스에 관한 수요가 거의 충족
되어 있다고 하면 추가적으로 발생하는 수요나 서비스는 당연히 선택적 성격이 강화될 것이
다.

둘째 요인으로 들 수 있는 것은 가치관의 다양화다. 가치관의 다양화는 공공정책에 대한 시
민들의 수요나 요구를 다양화시킨다. 그런데 다양화는 필연적으로 선호의 개인차와 결부되기
때문에 다양한 행정수요에 대처하는 공공서비스는 필연적으로 선택적인 성격을 띠게된다.

셋째, 가족기능의 상실, 지역연대의 약화, 인구의 고령화 등이 특히 사회복지분야에서 다양
한 행정수요를 발생시키는 것이다. 유료의 양로서비스나, 이러한 유형의 사회복지서비스는 수
요의 개인 차가 크기 때문에 선택적 성격이 강하다.

넷째, 시민들의 기대수준이 높아진 것도 선택적 서비스화와 관계가 없는 것은 아니라고 생
각된다. 기대수준의 상승은 행정서비스에 대해서는 시민들의 요구수준을 높이는 것이 되는 바
선택적 성격의 것으로 되기 쉽다.

즉, 선택적 서비스는 기본적 서비스와는 꼭 다른 성격을 가지고 있다. 따라서 그러한 정책
선택에 있어서는 다른 배려가 필요하다. 주된 유의 사항으로 다음의 세가지를 들 수 있다.

10) 한국지방행정연구원, [지방재정에서 수수료율의 합리적 조정방안에 관한 연구] 1988.

첫째, 사적재 내지 준사적재의 성격이 비교적 강하다는 것으로, 행정측면의 적절한 수비범위를 정하는 일은 기본적 서비스보다도 더욱 곤란하다. 시장기구에 의한 사적공급 혹은 민간에서의 자조와 공공서비스로서의 공적공급과의 중간의 역할분담의 실상이 명확하지 못한 경우가 많이 있다. 그외에도 양자의 중간에는 행정주도에 의한 民間活力的 活用¹¹⁾이라고 하는 방식도 있다. 그러한 까닭으로 선택적 서비스에 있어서의 공급에 당면해서는 도시행정의 공공서비스로서의 適否를 특히 신중히 검토할 필요가 있다.

둘째, 선택적 서비스를 공공서비스로하여 도시정부가 공급함에 있어서는 주민의 수요를 가능한한 정확히 파악할 필요가 있다. 선택적 서비스는 수요나 선호의 개인적 차이가 크기 때문에 수요파악의 필요성은 기본적 서비스보다도 높은 것이다. 수요의 정확한 파악은 실제로는 쉬운 것은 아니다. 그러나 파악도를 필수 있는 대로 높이려는 노력없이 안이하게 정책을 강구하면 해당 행정서비스의 과소이용등 행정의 효율에서 부정적 결과를 초래할 가능성이 크다.

셋째, 선택적 서비스에 있어서는 利用者와 非利用者가 존재하는 것이 보통이므로 양자간의 사회적 공평에 배려하지 않으면 안된다. 그 성격으로 볼때 선택적 서비스의 이용자는 저소득층에만 한정되지않는 것이 통례로, 비이용자와의 사이에 社會的 公平을 확보하는 일이 필요한 경우가 많이 있다. 그 때문에 여하한 수단도 이용자 측에 적절한 利用者負擔을 과할 수 있다.

III. 都市行政 需要와 供給에 관한 調査分析

1. 調査概要

1) 調査對象者の 選定 및 調査方法

地方自治에 따른 都市行政에 대한 需要와 供給에 관한 市民들의 意見を 調査하기 위해 울산 시민을 대상으로 무작위 표본추출을 실시하였으며, 標本의 크기¹²⁾는 5%의 표본오차와 95%의 신뢰도가 유지되도록 결정하였다. 調査方法은 說問紙에 의한 현지조사로 응답자가 직접 기입하는 방법을 사용하였다. 수집된 자료는 SPSS/PC 를 이용하여 빈도분석과 교차분석을 실시하였다.

2) 調査對象者の 一般의 事項

조사대상자의 특성을 보면, 연령별(표 3-1)로 20대가 34.4%, 30대가 36.9%, 40대가 19.3%, 50대가 7.1% 동이며, 성별(표 3-2) 구성은 남자가 59.5%, 여자가 40.5%이고, 직업별(표 3-3) 분포는 서비스업이 16.6%, 생산직 사원이 23.5%, 사무직 사원이 11.0%, 기타(주부 포함)가 26.3%이다. 교육정도별(표 3-4) 구성은 고졸이 가장 많아 61.1%를 차지

11) 高奇昇三, 「現代都市經營論」(東京: 勁草書房, 1989).

12) 표본의 크기 결정은 모집단 크기가 충분히 클 경우, 여타 표본조사의 경험적 결과치 0.5를 가정하고 표본의 신뢰수준을 95%, 허용상대오차를 0.05로 하여, 표본크기를 계산하면 384가 나온다(김해동, 「조사방법론」 서울: 박영사, 1982, 236-240 면.).

본 조사에서는 회수율을 감안하여 표본의 크기를 600으로 정하여 이중 유용한 설문지가 393 부 회수되었다.

하며, 전문대졸이 13.0%, 대졸이 14.2%를 차지하고 있다. 또한 거주기간(표 3-5)은 10년 이상 거주자가 가장 많아 50.9%, 그 다음으로 3년이상-10년이하의 거주자가 30.0%를 차지하고 있다.

〈표 - 1〉 연령별 분포

연령	빈도	구성비 (%)
20세미만	8	2.0
20대	135	34.4
30대	145	36.9
40대	76	19.3
50대	28	7.1
60세이상	1	.3
계	393	100.0

〈표 - 2〉 성별 분포

성별	빈도	구성비 (%)
남	234	59.5
여	159	40.5
계	393	100.0

〈표 - 3〉 직업별 분포

직업	빈도	구성비 (%)
농업	4	1.0
서비스업	65	16.6
생산직사원	92	23.5
사무직사원	43	11.0
교원	3	.8
자유전문직	21	5.4
학생	53	13.5
공무원	8	2.0
기타	103	26.3
계	392	100.0

〈표 - 4〉 학력별 분포

학력	빈도	구성비 (%)
중졸이하	42	10.7
고졸	240	61.1
전문대졸	51	13.0
대졸	56	14.2
대학원졸	4	1.0
계	393	100.0

〈표 - 5〉 거주기간

거주기간	빈도	구성비 (%)
1년미만	22	5.6
1년이상 3년이하	53	13.5
3년이상 10년이하	118	30.0
10년이상	200	50.9
계	393	100.0

2. 地方自治制에 대한 期待와 問題點

地方自治의 實施로 인해 가장 좋아질 것이라고 생각하는 것은 '지역개발의 활성화' (41.5%)와 '주민의견 반영' (22.7%) 및 '지역경제의 성장' 이었으며, '정치발전' (5.2%), '시민정

신의 향상' (5.4%), '애향심의 향상' (7.0%) 등에 대해서는 낮은 응답을 보여 민주주의의 혼란장으로서의 지방자치에 대한 기대는 보이지 않고, 지역이익에 따른 자치로 지역경제의 성장이나 지역개발의 활성화에 대해 높은 기대를 나타내고 있다(표-6).

한편, 지방자치의 실시로 발생할 것으로 보는 問題點에 대해서는 '선거과정등에서의 정치적 부패' (27.3%), '자치단체별 지역배타주의' (25.0%), '지방재원의 부족으로 인한 행정서비스 공급수준의 저하' (17.8%), '지나친 정치적 행사' (17.5%), '행정의 비능률' (9.5%) 순으로 지적하고 있어 선거와 관련한 문제점에 대해 44.8%의 높은 응답을 보였으며, 地域利己主義에 대해서도 25.0%가 응답해 높은 인식정도를 보이고 있는 것으로 분석된다(표-7).

〈표 - 6〉 지방자치체에 대한 기대

지방자치체에 대한 기대	빈도수	구성비 (%)
정치적 발전이 가속화 될 것이다	20	5.2
지역경제가 성장할 것이다.	71	18.3
지역개발이 활발해 질 것이다.	161	41.5
지역주민의 의견반영이 잘 될 것이다.	88	22.7
지역주민의 시민정신이 향상될 것이다.	21	5.4
지역주민의 애향심이 향상될 것이다.	27	7.0
계	388	100.0

〈표 - 7〉 지방자치의 실시로 우려되는 문제점

문 제 점	빈도수	구성비 (%)
자치단체별 배타주의	97	25.0
정치적 부패(선거과정 등)	106	27.3
지나친 정치적 행사	68	17.5
행정의 비능률	37	9.5
지방재원 부족으로 행정공급수준 저하	69	17.8
기타	11	2.8
계	388	100.0

3. 都市行政需要의 增大와 不足한 公共施設

地方自治의 實施로 인해 개별 행정서비스에 대한 需要가 어떻게 變化될 것인가를 미리 예측하여 적절히 대처함이 바람직하며, 이는 또한 이제까지 도시행정서비스에 대한 供給決定을 地方政府 대신 中央政府가 地域住民의 意思와 무관하게 하던것을 지양하고 지역주민의 욕구에 입각한 행정서비스의 공급이란 면에서도 매우 중요한 것이다.

조사결과, 대부분의 서비스가 증대되거나 많이 증대될 것으로 생각하고 있으며, 특히 선거 관련 서비스, 지역개발사업(31.8%), 환경보전업무, 도로확장 및 포장, 지역계획업무, 대주민 홍보활동, 사회복지시설 마련, 공원 등 녹지확보, 교육시설 확충, 터미널 시설확충, 환경위생 시설 등의 행정서비스에 대한 수요가 많이 증대되리라고 생각하는 응답이 10%에서 25%에 걸쳐 나타났다. 한편, 범죄예방 등 치안업무, 공무원 교육훈련, 노사관계조정, 주택공급, 공

업단지 조성, 의료시설확충 등은 지방자치실시로 인해 그 수요가 크게 변화되리라고는 생각하지 않았다(35%에서 55%의 응답율을 보임, 표-8, 9참조).

<표 - 8> 행정서비스의 수요변화전망(I)

(단위: %)

행정서비스	변 화 정 도				
	많이 감소	감소	변동없음	증대	많이 증대
선거관련 서비스	3.6	7.5	22.4	49.0	17.5
지역경제성장지원	1.0	3.8	26.1	62.9	6.1
지역개발사업	0.5	1.3	9.7	56.7	31.8
환경보전	1.3	4.4	23.6	51.3	19.5
지역문화진흥	0.5	2.0	30.0	60.1	7.4
범죄예방 등 치안	1.5	6.9	45.2	37.8	8.7
도로확장 및 포장	0.0	2.3	19.7	66.2	11.8
지역계획업무	0.3	3.3	21.8	63.1	11.5
대주민 홍보활동	0.0	3.6	27.8	54.5	14.1
공무원 교육, 훈련	2.3	6.1	42.1	40.3	9.2
사회복지시설마련	0.0	3.6	24.3	60.4	11.8
노사관계조정	1.3	6.7	49.5	34.6	7.9
주택공급	1.8	5.9	41.5	42.2	8.7
공업단지조성	1.8	10.0	38.4	41.4	8.4
공원 등 녹지확보	1.3	8.1	27.2	53.2	10.2
교육시설 확충	0.5	1.8	27.4	60.1	10.2
의료시설 확충	0.3	3.1	41.7	46.0	9.0
유통시설 확충	0.5	3.3	34.0	54.7	7.4
터미널시설 확충	1.3	2.6	24.8	61.4	10.0
환경위생시설	1.0	3.8	27.6	56.1	11.5

〈표 - 9〉 행정서비스의 수요변화전망(II)

행정서비스	변 화 정 도				
	많이 감소	감소	변동없음	증대	많이 증대
선거관련 서비스			+	+++	+
지역경제성장지원			++	++++	
지역개발사업				++++	++
환경보전			+	+++	+
지역문화진흥			++	++++	
범죄예방 등 치안			+++	+++	
도로확장 및 포장			+	++++	+
지역계획업무			+	++++	+
대주민 홍보활동			++	+++	+
공무원 교육, 훈련			+++	+++	
사회복지시설마련			+	++++	+
노사관계조정			+++	++	
주택공급			+++	+++	
공업단지조성			+++	+++	
공원 등 녹지확보			++	+++	+
교육시설 확충			++	++++	+
의료시설 확충			+++	+++	
유통시설 확충			++	+++	
터미널시설 확충			+	++++	+
환경위생시설			++	++++	+

주: 10% 미만의응답은 빈칸으로 처리.

10% - 25% : +, 25% - 35% : ++, 35%-55% : +++, 55% 이상:++++

또한 주민이 부족하다고 여기는 공공시설에 대한 응답을 보면, 다음의 <표-10>에서와 같이, 公園體育施設(공원, 운동장, 놀이터 등)이 가장부족하다고 응답하였으며(20.2%), 그 다음으로는 文化施設(시민회관, 공연장, 미술관, 도서관 등)의 부족을 17.6%, 道路交通施設(도로 확장 및 포장, 주차장, 터미널, 가로등 등 교통표지시설, 버스노선 확충)의 부족을 14.3%가 응답하였다. 社會福祉施設(종합복지회관, 양로시설, 탁아소 등)에 대해서는 응답자의 8.4%, 教育施設에 대해서는 7.9%, 流通施設(시장, 백화점 등)에 5.6%, 그리고 公共便益施設(상하수도, 도시가스 등)에 5.3%가 각각 응답하였다.

〈표 - 10〉 부족한 공공시설

공공시설	빈도수	구성비 (%)
공공편의시설	56	5.3
교육시설	84	7.9
문화시설	186	17.6
공원체육시설	213	20.2
사회복지시설	89	8.4
의료시설	34	3.2
유통시설	59	5.6
통신시설	23	2.2
공해방지시설	47	4.4
도로교통시설	151	14.3
위탁위생시설	53	5.0
안전시설	35	3.3
기타	27	2.6
계	1057	100.0

이를 지역별(區別)로 비교하여 보면, 中區의 경우 공원체육시설(22.6%), 도로교통시설(20.1%), 문화시설(12.6%)이 부족하다고 응답하고 있으며, 南區의 경우는 공원체육시설(27.9%), 문화시설(17.2%), 도로교통시설(15.1%)이 부족하다고 응답하여 두 지역 모두 공원체육시설, 도로교통시설, 문화시설의 부족을 들고 있으며, 다만 두번째로 부족한 공공시설이 중구는 도로교통시설을 지적하고 있는 반면 남구는 문화시설을 지적하고 있다. 한편 東區의 경우는 제일 부족하다고 느끼는 공공시설로 문화시설(22.5%)을 들고 있으며, 그 다음으로 사회복지시설(17.2%)과 교육시설(10.4%)을 들고 있어 地域別 差異를 나타내고 있음을 알 수 있다(표-11).

또한 公共施設別로 지역별 비교를 하여 보면, 東區가 12 개 공공시설유형 가운데 6 개 공공시설(공공편의시설, 교육시설, 문화시설, 사회복지시설, 통신시설, 치안 소방 등 안전시설)에 대한 부족인식 정도가 가장 높게 나타났으며, 南區의 경우는 공원체육시설, 유통시설, 전화 등 통신시설, 안전시설의 4개 공공시설유형이 다른 지역에 비해 더 높은 인식을 보이고 있다. 그리고 中區의 경우는 의료시설, 도로교통시설, 위락 및 위생시설의 3 개 공공시설유형에 대한 부족인식이 타 지역보다 큰 것으로 나타났다(표-11).

〈표 - 11〉 지역별 부족한 공공시설

Count Row Pct Col Pct	중 구	남 구	동 구	Row Total
공공편익시설	13 23.2 4.1	13 23.2 3.4	30 53.6 8.5	56 5.3
교육시설	14 16.7 4.4	33 39.3 8.6	37 44.0 10.4	84 7.9
문화시설	40 21.5 12.6	66 35.5 17.2	80 43.0 22.5	186 17.6
공원체육시설	72 33.8 22.6	107 50.2 27.9	34 16.0 9.6	213 20.2
사회복지시설	19 21.3 6.0	9 10.1 2.3	61 68.5 17.2	89 8.4
의료시설	19 55.9 6.0	11 32.4 2.9	4 11.8 1.1	34 3.2
유통시설	17 28.8 5.3	27 45.8 7.0	15 25.4 4.2	59 5.6
통신시설	7 30.4 2.2	8 34.8 2.1	8 34.8 2.3	23 2.2
공해방지시설	11 23.4 3.5	12 25.5 3.1	24 51.1 6.8	47 4.4
도로교통시설	64 42.4 20.1	58 38.4 15.1	29 19.2 8.2	151 14.3
위락위생시설	21 39.6 6.6	15 28.3 3.9	17 32.1 4.8	53 5.0
안전시설	6 17.1 1.9	18 51.4 4.7	11 31.4 3.1	35 3.3
기타	15 55.6 4.7	7 25.9 1.8	5 18.5 1.4	27 2.6
Column Total	318 30.1	384 36.3	355 33.6	1057 100.0
Chi-Square:165.08948	D. F. :24		Significance: .0000	

4. 都市財政의 展望과 代案

1) 地方自治實施로 인한 都市財政의 變化

지방자치의 실시에 따라 도시재정의 상태가 어떻게 될 것인가에 대하여, 응답자의 55.2%가 '행정수요는 증대되나 재원확보는 더욱 어렵게 될 것이다' 라고 생각하고 있는 반면, '행정수요가 증대되나 재원확충도 잘 될 것이다' 에도 24.8%가 응답하여 행정수요가 증대될 것이라는 점에 대해서는 80%가 동의하나 그에 따른 재원확충 전망에는 55.2%가 부정적인 반면 24.8%는 긍정적인 전망을 하고 있음을 알 수 있다(표-12).

〈표 - 12〉 재정전망

재 정 전 망	빈 도	구 성 비 (%)
행정수요는 증대되나 재원확보는 더욱 곤란	216	55.2
행정수요감소로 재정호전	40	10.2
행정수요가 증대되나 재원확충도 잘 될 것임	97	24.8
변화없음	38	9.7
계	391	100.0

2) 都市稅入 增大方案과 都市歲出 減少方案

도시재정에서 수입과 지출이 맞지 않을 경우 즉, 支出需要에 비하여 收入이 不足하다고 판단될 경우의 해결방안에 대해서, '수입을 늘리는' 방안 보다 상대적으로 '지출을 줄이는' 방안을 선호하고 있어 住民들이 都市財政負擔增大를 원하지 않음을 알 수 있다(표-13).

〈표 - 13〉 수입을 늘릴 것인가 지출을 줄일 것인가

수입과 지출이 맞지 않을 경우	빈 도	구 성 비 (%)
수입을 늘림	160	40.7
지출을 줄임	233	59.3
계	393	100.0

도시재정의 수입을 늘리는 방법에 대해서 분석하여 보면, '행정서비스 수수료를 올리거나 수익사업을 개발한다' 에 가장 높은 응답(38.3%)을 보였으며, 두번째로 '중앙정부로 부터의 지원확대' 에 31.4%가 응답한 반면, '새로운 稅目을 만들어 지방세수를 증대' 시키거나 '기존의 지방세율 인상' 에는 각각 4.8%와 9.4%의 낮은 응답을 보여 지방세 증대보다는 수익자 부담원칙이나 중앙정부의 지원확대를 크게 선호하고 있으며, '지방채의 발행' 에 대해서도 16.1%의 응답이 나타나고 있다(표-14).

〈표 - 14〉 수입증대방안

수입증대방안	빈도	구성비 (%)
신세목의 발굴	19	4.8
지방세율의 인상	37	9.4
중앙정부의 지원확대	123	31.4
지방채 발행	63	16.1
수수료 인상 및 수익사업개발	150	38.3
계	392	100.0

한편, 수입과 지출의 불일치의 경우에 나타난 재정적 보수성 즉, 수입을 늘릴 것인가 지출을 줄일 것인가에 따라 수입증대방안에 대한 선호가 다르게 나타나는가의 여부를 분석해 본 결과, '수입을 늘리자'는 주민들은 '수수료 인상 및 수익사업개발'

에 49.4%, '지방세율 인상'에 18.9%가 응답한 반면, '지출을 줄이자'는 주민들은 '중앙정부의 지원확대'에 높은 응답율(41.7%)을 보이고 있음을 알 수 있다(표-15).

〈표 - 15〉 재정적 성향과 수입증대 방안

Count Row Pct Col Pct Tot Pct	신세목	지방세율 인상	중앙정부 지원확대	지방채발 행	수수료나 수익사업	Row Total
수입을늘림	10	31	28	14	81	164
	6.1	18.9	17.1	8.5	49.4	41.8
	52.6	83.8	22.8	22.2	54.0	
	2.6	7.9	7.1	3.6	20.7	
지출을줄임	9	6	95	49	69	228
	3.9	2.6	41.7	21.5	30.3	58.2
	47.4	16.2	77.2	77.8	46.0	
	2.3	1.5	24.2	12.5	17.6	
Column	19	37	123	63	150	392
Total	4.8	9.4	31.4	16.1	38.3	100.0
Chi-Square: 65.13206 D.F.: 4 Significance: .0000						

도시재정의 지출을 줄이는 방법에 대해서는 '행정능률의 향상을 통한 경비절약' 방법을 응답자의 52.7%가 선호하고 있으며, '행정서비스의 비용부담을 이용자나 수익자에게 부담시키는 방법'에 18.1%, '민간화 방법'에 15.0%, '행정서비스의 공급수준 저하 및 공급중단'에

14.2%가 응답하고 있어, 대체적으로 전통적인 행정능률 향상을 통한 경비절약방법을 선호하고 있다고 판단된다(표-16).

〈표 - 16〉 지출감소방안

지출감소방안	빈도	구성비 (%)
행정서비스 공급 중단	56	14.2
능률향상으로 경비절감	207	52.7
민간공급 확대	59	15.0
수익자부담 원칙확대	71	18.1
계	393	100.0

재정적 성향에 따른 지출 감소방안은, '수입을 늘리자'는 주민들의 경우 지출감소 방안으로 '능률향상으로 경비절감'과 '수익자 부담원칙의 확대'를 선호하나, '지출을 감소하자'는 주민들은 '능률향상으로 경비절감'과 '서비스 공급중단'을 선호하여, 재정적 성향에 따른 차이를 나타내고 있다(표-17).

〈표 - 17〉 재정적 성향과 지출감소방안

Count Row Pct Col Pct Tot Pct	서비스공 급중단	능률향상 경비절감	민간공급	수익자부담	Row Total
수입을늘림	10	78	29	47	164
	6.1	47.6	17.7	28.7	41.7
	17.9	37.7	49.2	66.2	
지출을줄임	2.5	19.8	7.4	12.0	
	46	129	30	24	229
	20.1	56.3	13.1	10.5	58.3
	82.1	62.3	50.8	33.8	
	11.7	32.8	7.6	6.1	
Column Total	56	207	59	71	393
	14.2	52.7	15.0	18.1	100.0
Chi-Square: 33.33704 D. F. : 3 Significance: .0000					

3) 地域開發財源의 調達方案

地域開發은 많은 재원을 필요로 하는 바 이에 소요되는 재원조달방안에 대한 조사 결과를 보면, '民資誘致' 전략에 33.6%, '地方公企業의 設立'에 22.9%의 높은 응답을 보이고 있고, '지역개발기금의 설치'에도 비교적 높은 응답(19.6%)을 보인 반면, '일반세원의 확충'이나 '지방채 발행' 등의 방법에는 낮은 응답(각 4.6%, 6.9%)을 보여(표-18), 地方經營으로의 전환이 요구된다고 본다.

〈표 - 18〉 개발재원마련 방안

개발재원마련 방안	빈도	구성비 (%)
지역개발기금의 설치	77	19.6
개발부담금제	49	12.5
지방공기업 설립	90	22.9
민자유치	132	33.6
일반세원의 확충	18	4.6
지방채 발행	27	6.9
계	393	100.0

IV. 結 論

都市行政需要란 都市政府에 의해 처리되거나 공급되어지기를 바라는 재화나 용역이라고 볼 수 있다. 즉, 시민들이 개개의 생활을 영위해나감에 있어서 스스로 마련할 수 없거나, 스스로 마련하는 것이 비경제적인 경우에는 다른 개인이나 집단에 의지하게 되며, 여기서 공동으로 마련, 공급해야만 공급이 가능하거나 경제적인 때 集合的 行動이 필요하게 된다. 집합적 행동 가운데 자발적 협조가 어려운 부문에의 公共部門의 介入 必要性이 나타나게 되며, 여기서 이러한 서비스가 행정수요로 나타나게 되는 것이다.

따라서 이러한 都市公共서비스를 供給하는 체계도 다양한 모습을 갖게 된다. 도시정부가 직접 공급하는 방식, 간접공급방식, 민간기업에 의한 공급방식 등의 여러 형태로 나눌 수 있다. E. S. Savas¹³⁾의 경우는 10가지로 공급유형을 나누고 있는바, 정부의 직접공급, 정부간 계약, 민간부문과의 계약, 허가, 보조금 지급, 서비스 이용권 지급, 시장공급, 자원봉사조직의 공급, 셀프-서비스 및 정부의 서비스 판매 방법을 들고 있다. 일본의 경우, 제 3섹터를 통한 서비스 공급이 급격히 증대되고 있다.

도시는 계속 변화 발전하는 존재로서 동태적인 관점에서 이해되어야 한다. 도시의 규모가 성장함에 따라 새로운 수요가 새로이 발생되며, 이의 해결방법도 새롭게 모색되어야 한다. 인구규모별로 나누어 보면 대도시의 행정수요는 중·소도시의 행정수요와는 다른 특성을 지니고 있다. 도시기반시설에 대한 수요 부터 시작하여 국제도시로서의 기능까지도 요구하게 됨으로써 대도시의 행정수요는 중소도시의 행정수요와 질적, 양적인 차이를 보이게 되는 것이다. 또한 도시의 역사와 기능적 특성에 따라서도 차이를 보이는 바, 역사가 오랜 도시와 급격히 성장하는 도시의 행정수요가 차이를 보이며, 공업도시와 문화·교육 기능의 특성이 강한 도시의 행정수요가 달리 나타난다. 공업도시의 경우 산업시설의 유지관리와 종업원들의 생활에 관련된 서비스의 수요가 높게 나타나는 반면, 교육, 문화의 특성이 강한 도시의 경우는 문화 및 교육과 관련된 지원요구가 크게 나타난다. 주택의 경우에 있어서도 주택의 규모 및 소유형태 별로 차이를 보이고 있음은 흥미있는 일이다. 특히, 이동성향이 높은 도시의 경우, 전가족 이동 보다는 가구원의 일부 혹은 개인 이동자의 비율이 높게 나타나, 주택수요에 있어서도 임대나, 소형 아파트의 수요가 비교적 높게 나타나고 있다.

이제까지 都市政策 樹立에 있어서는 이러한 특성들을 별로 고려하지 않았으나, 앞으로의 도시정책 수립에 있어서는 이와같은 특성의 고려가 전제되어야 한다. 여기서 또한 얻어질 수 있는 점은 이러한 특성의 차이에 따른 행정수요의 차이는 물론, 규모의 차이에 기인한 행정수요의 차이를 확인함으로써 앞으로의 도시성장에 따른 행정수요의 변화를 미리 예측할 수 있다는 것이다. 또한 앞의 2장 2절의 논의에서와 같이 도시행정수요의 유형구분으로 볼 때, 選擇的 서비스의 需要增大가 예상되는 바 이에 대한 적절한 대책이 이루어져야 할 것이다.

그러나, 이러한 행정수요의 변화가 예측되었다고 해서 문제가 다 해결된 것은 아니다. 과연 이러한 도시행정수요의 변화에 어떻게 대처하는가의 문제다. 즉, 도시정부가 이러한 도시행정수요를 다 충족시킬 수 있느냐 하는 문제와 반드시 도시정부의 힘으로만 해결할 필요가 있느냐 하는 문제이다. 이는 都市行政需要와 供給의 不一致 문제와 行政守備의 範圍問題로서 중요한

13) E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House publishers, 1987).

의미를 갖는다. 과연 공동으로 공급해야할 서비스 가운데 반드시 정부가 직접 공급해야 되는 것이 무엇이며, 오히려 民間에 맡기는 것이 더욱 바람직한 서비스는 어떤 것인가의 문제이다. 도시의 규모가 크고 민간부문이 발달한 대도시의 경우에 있어서는 민간부문이 상당한 부분을 맡을 수 있으며, 경제적인 측면에서도 효과를 가져올 수 있다. 그리고 소규모의 도시에서도 민간부문과의 계약 방법등을 통해 규모의 경제를 실현시킬 수도 있다.

울산시의 경우, 앞의 설문조사에서 분석된 바와 같이 지역개발을 비롯해 사회복지 부분의 서비스의 수요가 크게 나타나고 있음을 볼 때, 기초적 서비스의 충족은 물론, 선택적 서비스의 수요도 크게 증대되고 있어 더욱 행·재정적 측면에서 대처해 나가기 어려운 바, 서비스 공급의 우선순위와 행정수비범위의 적정화를 통해 능동적으로 대처해 나가야, 지방자치의 성공을 기약 할 수 있을 것이다.

參考文獻

- 박경원. 「도시공공서비스 공급의 민간화에 관한 연구」 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1989.
- 탁병오. 「대도시 행정수요에 관한 실증적 연구」 서울 시립대학교 대학원 박사학위논문, 1989.
- 한국지방행정연구원. 「지방재정에서 수수료율의 합리적 조정방안에 관한 연구」 1988.
- _____. 「지방재정수요예측 및 재원대책방안연구」 1986.
- _____. 「지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구」 1991.
- 大野吉輝. 「成熟期社會と 地方財政」 東京: 勁草書房, 1988.
- 高奇昇三. 「現代都市經營論」 東京: 勁草書房, 1989.
- Aronson, J. Richard (ed.). *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA, 1987.
- _____ and John L. Hilley. *Financing State and local Governments*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986.
- Bahl, Roy. *Financing State and Local Government in the 1980s*. New York: Oxford University Press, 1984.
- Barnekov, Timothy, Robin Boyle and Daniel Rich. *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Boadway, Robin W. and David E. Wildasin. *Public Sector Economics*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- Burchell, Robert W. et al. *The New Reality of Municipal Finance: The Rise and Fall of the Intergovernmental City*. New Brunswick, NJ: Rutgers, State University of New Jersey, 1984.
- Chandler, J. A. *Public Policy-Making for Local Government*. London: Croom Helm, 1988.
- Cullis, John G. & Philip R. Jones. *Microeconomics & the Public Economy: A Defence of Leviathan*. Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1987.

Fisher, Ronald C. *State and Local Public Finance*. Scott, Foresman and Company, 1988.

Hampton, William. *Local Government and Urban Politics*. London: Longman Group, 1987.

Hayes, Edward C. (ed.). *The Hidden Wealth of Cities: Policy and Productivity Methods for American Local Governments*. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1989.

Hood, Christopher and Gunar F. Schuppert (eds.). *Delivering Public Services in Europe: Sharing Western European Experience of Para-Government Organization*. London: Sage Publications, 1988.

King, Desmond S. *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*. London: Macmillan, 1987.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill, 1984.

Salamon, Lester M. (ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washinton, D.C.: The Urban Institute Press, 1989.

Savas, E.S. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987.

_____. (ed.). *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder: Westview Press, 1984.

Slater, David C. (ed.). *Management of Local Planning*. Washington, D.C.: ICMA, 1984.

So, Frank S. (ed.). *The Practice of Local Government Planning*. Washington, D.C.: ICMA, 1988.

Stein, Jay M. (ed.). *Public Infrastructure Planning and Management*. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc., 1988.

Stewart, John and Gerry Stoker (eds.) *The Future of Local Government*. New York: Macmillan, 1988.

Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. New York: Macmillan, 1988.

Stone, Clarence N. and Heywood T. Sanders (ed.). *The Politics of Urban Development*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1987.