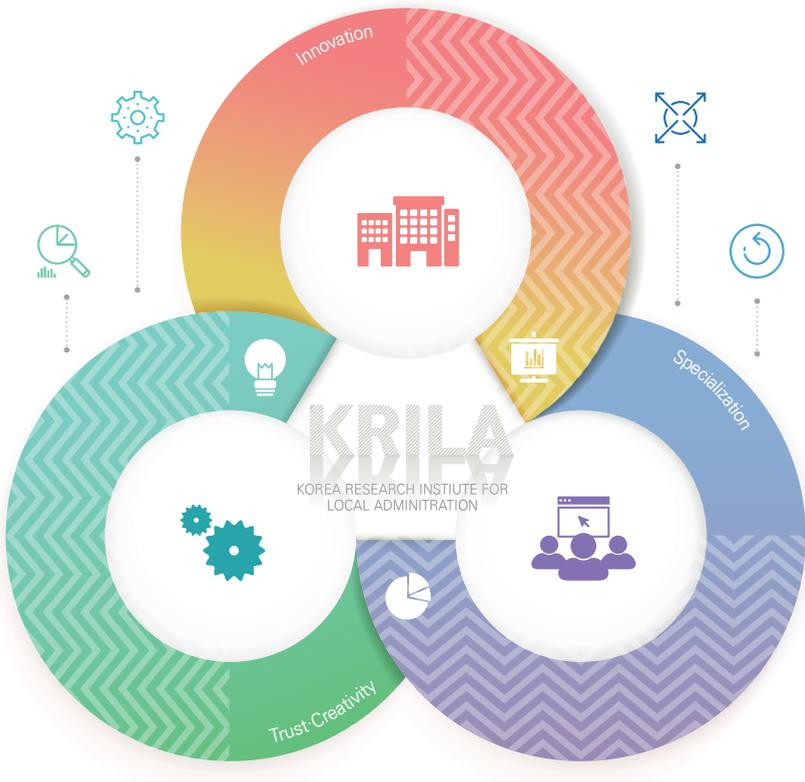


지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구

손 화 정



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구

연구진 | 손 화 정 (부연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-484-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

현대사회의 문제가 복잡하고 다양해짐에 따라 국민들의 공공부문에 기대하는 역할과 기대수준은 높아지고 있습니다. 정부는 이러한 행정수요를 충족하고, 효율적으로 국정관리를 운영하도록 적극적인 역할을 요구받고 있습니다. 특히, 최근에는 4차 산업혁명 시대 도래, 혁신성장 등 행정환경의 급격한 변화로 법·제도와 현장 간의 괴리가 심화되는 가운데, 법령해석 운영 등 현장의 문제점을 분명히 인식하고 적극적으로 이를 해결하려는 공직자의 마음가짐과 역할은 그 어느 때보다 중요하게 부각되고 있습니다. 이러한 측면을 고려해볼 때, 적극행정의 필요성과 중요성은 지속적으로 증가할 수밖에 없는 상황인 것은 자명합니다.

한편, 적극행정의 경우, 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 정부업무를 수행하는 모든 기관이 공히 글로벌 경쟁시대에 필연적으로 활성화할 부분임은 자명한 사실임에도 불구하고, 적극행정에 관한 필요성에 있어서 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 지자체에서 더욱이 제기될 수 있습니다. 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 최일선 접점에 지자체가 놓여있기 때문입니다.

하지만 정책적인 측면에서 이와 같은 적극행정 구현을 위한 중앙정부의 지원과 지자체의 노력을 살펴보면, 제공된 방안들에 관한 실효성에 의문이 현장 일각에 의해 제기되는 경우가 종종 있습니다. 현장의 실무자들은 적극행정이라는 것이 주민들에게 효율적으로 효과적으로 전달하고자 하는 대상인 일반적인 공공서비스 자체가 아니고, 다양한 요인들이 복잡하게 유기적으로 얽혀있는 조직문화적인 측면의 '전달의 방식'을 의미하는바, 단순히 기계적인 결과를 도출하는 데 유용한 제도적 방안으로는 실효성이 떨어질 수밖에 없음을 주장하고 있습니다.

상기와 같은 배경하에서 이 연구는 이론적인 측면에서 지금껏 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인에 한정된 연구에 비해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 지자체 적극행정의 영향요인을 고찰함으로써, 지자체 적극행정 영향요인의 내용적 외연을 확대하는 데 단초를 제시하는 가운데, 정책적인 측면에서도 기존 연구에서 제대로 제시하지 못한 다양한 관점에서의 실천적인 방안들을 유형화

하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함으로써, 지자체 적극행정 활성화 방안들의 적실성을 제고하고자 하였습니다. 이 연구의 결과가 향후 정부와 지자체의 적극행정 정책의 설계에 도움이 되길 기대합니다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

본 연구는 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 접점에 있는 지자체 관점에서 다양한 기능을 수행하는 다양한 지자체 유형에 속하는 실무자들을 대상으로 한 심층면담조사(FGI)와 이를 델파이 기법(Delphi technique)에 결합·응용한 실무자 의견조사와 같은 방법을 활용하여 첫째, 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하고 둘째, 특성별 다양한 실천적인 지자체 적극행정 활성화 방안들을 도출하며 마지막, 이와 같이 도출된 방안들을 4가지 유형(예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 등)으로 구분하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시하였다.

우선, 적극행정에 관한 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 제한적 면담결과를 정리하면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 단지 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시되어 적극행정에 관한 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못하는 경우가 있었다. 개인특성 중 인구통계 측면에서의 성별, 연령, 학력, 재직기간, 소속 지자체 유형, 조직특성 중 조직구조 측면에서의 공식성(화), 조직문화 측면에서의 조직의 효율성 및 시장경제·능률성에 대한 경시의 경우, 대략적으로 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시된 바 있다. 이와 같이 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못한 경우 외, 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 심층면담결과를 특성별로 살펴보면 다음과 같다.

개인특성 중 인구통계 측면에서는 직급과 적극행정 관련 교육이수 여부 등은 적극행정에 관해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 정서행태 측면에서는 사명감, 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감, 직무만족, 직무몰입, 공직몰입 등은 적극행정에 관해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식, 위험회피,

동기부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

조직특성 중 조직구조 측면에서는 집권성(화), 직급체계 분화, 형식주의(절차 및 규정), 형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정, 엄격한 내부규제, 적법 절차 준수강화, 까다로운 지출절차 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직운용 측면에서는 크게 구분되어 논의될 수 있는 목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성과 관리지도성이 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직문화 측면에서는 관계문화, 성취문화, 변화지향 문화 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 권위적인 문화, 경직된 공직문화, 관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료 조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 소극적 문화 팽배, 적극행정 안 해도 문제없는 문화, 신분보장, 공적소유·공적자금조달, 조직적 책임의식 부족, 힘든 업무 회피경향, 조직의 혁신성 부족, 환경문화 대응성 부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

인사특성 중 보상평가 측면에서는 실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직, 단기성과 선호, 모호한 성과 평가기준 및 평가타당성, 불공정한 인사 등 모든 관련 요인들이 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 보직교육 측면에서는 순환보직, 부적절한 인력배치, 정책과 연결되지 않는 조직인사, 과도한 업무전문화 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 교육오리엔테이션, 직무수행 역량 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 처벌보호 측면에서는 선의의 실수에 대한 처벌, 공직자 보호 미흡 등이 적극행정에 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 확인된 바 있다.

업무특성 중 업무의 질적 측면에서는 업무자율성, 업무완결성, 업무중요성 내지 업무기획 필요성 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 업무협력 필요성은 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 업무의 양적 측면에서는 업무과다, 과도한 행정업무가 공히 모두 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

법제특성 중 법령제약 측면에서는 법령의 제약, 현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차, 상·하위 법령 간 불일치, 유권해석의 모호성, Positive 법·규정에 의한 행정, 선례에 근거한 행정제도 모두가 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 감사제도 측면에서는 적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가, 지나친 감독 및 감사, 외부통제 강화 등이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

환경특성 중 정치적 측면에서는 적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치적 제3의 영향, 정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등 모든 관련 요인이 공히 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 사회적 측면에서는 사회적 지원은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌고, 행정에 대한 불신, 낮은 사회적 평가 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 문화적 측면에서는 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 다원화된 이해관계와 요구 내지 민원, 과도한 불만제기, 예상치 못한 민원 발생 등 공히 모든 관련 요인이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 1. 주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과 요약

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
개인 특성	인구통계	성별(△), 연령(△), 학력(△), 직급(+), 재직기간(△), 소속 지자체 유형(△), 적극 행정 관련 교육이수 여부(+)
	정서행태	자아존중감(+), 사명감(+), 공공봉사동기(PSM)(+) 조직시민행동(OCB)(+), 감사에 관한 반감 및 회피(-), 처벌에 대한 두려움(-), 위험회피(-), 적극행정에 불이익이 많다는 인식(-), 직무만족(+), 직무·공직몰입(+), 동기부족(-)
조직 특성	조직구조	집권성(화)(-) 직급체계 분화(-), 공식성(화)(△), 업무명료화(-), 업무표준화(+), 형식주의(절차 및 규정)(-), 형식에 지나친 강조(-), 법·규정에 의한 경직된 행정(-), 엄격한 규정(-), 엄격한 내부규제 적법절차 준수강화(-), 까다로운 지출절차(-)
	조직운동	(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성) 목표의 명확성(+), 목표의 다양·복잡·상충(-), 모호한 목표(-), 권한의 명확성(+), 권한의 불확실성(-), 책임의 명확화(+), 책임의 모호성(-), 과도한 책임성(-), 역할의 명확성(+), 역할의 모호성(-), 역할의 갈등(-) (관리지도성: leadership) , 변혁적 카리스마(+), 카리스마·개인 배려·지적 자극(+), 독단적인 상관(-), 관리자의 의지 및 책임성 부족(-)
	조직문화	관계문화(+), 성취문화(+), 변화지향 문화(+), 권위주의 문화(-), 관료주의 만능화(-), 경직된 공식문화(-), 변화에 저항적 관료조직문화(-), 변화하지 않으려는 이데올로기(-) 소극적 문화 팽배(-), 적극행정 안 해도 문제없는 문화(-), 공식소유·공적자금조달(-), 신분보장(-), 조직적 책임의식 부족(-), 힘든 업무 회피경향(-), 조직의 효율성·시장경제·능률 경시(△), 조직의 혁신성·환경문화 대응성 부족(-)
인사 특성	보상평가	실적주의 보상제도 부족(-), 낮은 보상(외재적 동기부족)(-), 성과에 따른 보상 미흡(-), 적극행정 보상에 관심이 없는 조직(-), 단기성과 선호도(-), 성과평가기준·평가타당성 모호(-), 불공정한 인사(-)
	보직교육	순환보직(-), 부적절한 인력배치(-), 정책과 연결되지 않는 조직인사(-), 과도한 업무전문화(-), 교육(오리엔테이션)(+), 직무수행역량(+)
	처벌보호	선의를 실수에 대한 처벌(-), 공직자 보호 미흡(-)
업무 특성	질적	업무자율성(+), 업무완결성(+), 업무단계별 인력배치(-), 업무협력 필요성(-), 부서 다양화(-), 부처 간의 협조 결여(-), 부서이기주의 및 책임회피(-), 지역분산(-), 업무중요성 내지 업무기획 필요성(+), 분석 위주의 기술적 단순 업무(-)
	양적	업무과다(-), 과도한 행정업무(-)
법제 특성	법령제약	법령의 제약(-), 현실에 맞지 않는 제도·절차(-), 부적절한 제도 절차(-), 상·하위 법령 간 불일치(-), 유권해석의 모호성(-), Positive 법·규정에 의한 행정(-), 선례에 근거한 행정제도(-)

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
	감사제도	지나친 감독 및 감사(-), 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등(-), 적발 위주의 감사 제도(-), 외부통제 강화(-)
환경 특성	정치	정치적 제3의 영향(-), 적극행정이 추후 변질될 가능성(-) 정치의 지나친 행정통제(-), 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등(-)
	사회	사회적 지원(+), 낮은 사회적 평가(-), 행정에 대한 불신(-)
	문화	즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구(-), 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등(-), 과도한 불만제기(-), 예상치 못한 민원 발생(-)

다음으로 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안된 방안을 살펴보면 다음과 같다. 개인특성에서 1개 방안, 조직특성에서 12개 방안들, 인사특성에서 8개 방안들, 업무특성에서 4개 방안들, 법제특성에서 6개 방안들, 환경특성에서 4개 방안들이 제기된 바 있다. 개인특성 중 정서행태 측면의 경우 적극행정 활성화 방안을 위해 고려하여야 할 요인들은 공직기간 중 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감 등이다. 이와 같은 요인의 경우 공직채용에서 적극행정 관련 가치가 깊게 내재화된 지원자가 중시되도록 하는 공직채용전형 개선방안이 심층면담에서 제기된 바 있다

조직특성 중 먼저, 조직구조 측면의 경우, 조직기구를 가능한 통솔범위에 크게 무리가 가지 않는 선에서 너무 세분화시키지 않고 통합하여 운영토록 하는 가운데, 승진 동기에 영향이 가능한 크게 가지 않는 선에서, 현 세분화된 직급체계를 보다 단순화하는 방안, 예컨대, 조직기구의 통합운영 및 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 심층면담에서 제기된 바 있다. 또한 실효성이 떨어지거나 불필요하거나 과도하다고 판단되는 공식성(화)과 관련된 제도를 실무자 중심으로 재검토하여 개별기관마다 과감히 간소화하는 방안 소위, 기관별 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안이 제기되었다. 다음으로 조직인용 측면의 경우, 가능한 일련의 연계된 업무는 묶어서 담당토록 하여 업무의 완결성을 높이고 분절적인 업무분장을 지양하여 목표, 권한, 책임 등의 명확성이 제고되는 방안과 실무자가 겪는 책임부담을 완화하기 위해 이를 반영한 사무전결처리규칙 개선방안 내지 각종 전문가 및

시민으로 구성된 위원회를 적극 활용하는 방안, 그리고 부서장급 공직자를 대상으로 적극행정 심층교육방안 등이 심층면담에서 제기되었다. 조직특성 중 마지막, 조직문화의 경우, 일반 공직자를 대상으로 적극행정 기본교육 강화를 통한 인식 개선이 우선적으로 필요한 가운데, 지자체 합동평가 및 지자체 자체 부서평가에 높은 비중의 적극행정 평가지표 등을 포함시키는 방안이 제기되었다. 또한 적극행정의 대척점에 놓여있는 소극행정이 조직문화에 확산되지 않도록 하기 위해 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안이 제안된 바 있다.

인사특성 중 먼저, 보상평가 측면의 경우, 공무원들에게 가장 큰 보상이 승진이라는 것은 주지의 사실인바, 승진을 보상으로 적극 활용하되, 적극행정이 공직기간 내내 지속적으로 발현되기 위한 기제로 승진 최저소요연한을 적극행정 보상으로 단축시키는 방안, 적극행정 공적이 있는 경우 징계처분 시 면책되거나 감경될 수 있는 방안 그리고 적극행정이 개인근무평가의 핵심이 되도록 개인근무평가에 적극행정 평가지표 등을 높은 비중으로 포함시키는 방안이 심층면담을 통해 또한 제시되었다. 다음으로, 보직교육 측면에서는 행안부의 지자체 조직진단지표 중 직원평균보직기간을 지표에 포함시켜 담당보직의 안정성을 진단하는 가운데 촉진시키는 방안과 직원 오리엔테이션 시 적극행정 관련 교육방안과 적극행정에 필요한 개인적 역량강화를 위해 적실하고 정교한 내용의 직무 교육도 보직배치 시, 실무자 중심으로 강구되어야 할 방안으로 제안되었다. 마지막, 처벌 보호 측면에서 제안된 방안으로는 적극행정으로 인한 부득이한 처벌의 최소화 및 적극행정 직무관련사건의 경우 판결결과와 상관없이 소송대리인비용의 지자체 전액 부담과 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 등이 있었다.

업무특성 중 질적 측면의 경우 가능한 일련의 연계된 업무는 통합하여 담당업무의 완결성을 높이는 가운데, 이를 통해 업무자율성이 제고되는 방안이 검토 및 강구될 필요성과 원활한 부서 간 업무협력을 촉진시키고 조정할 방안이 기구신설 측면 및 부서평가 측면 양면에서 검토 및 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기되었다. 실국 간 정책조정을 위해 적어도 부단체장을 위원장으로 하는 (가칭)적극행정협의위원회를 신설 및 운영하여 관련

부서 간 소통 및 협업을 통해 적극행정을 할 수 있도록 하는 방안과 적극행정 관련 협업체계에 대한 기여도를 적절하게 평가하고 보상할 수 있는 제도적 방안, 가령 적극행정 관련 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등이 제안되었다. 한편 업무의 양적 특성에서는 행정수요가 급격히 감소하여 거의 불필요한 것으로 파악되는 업무를 반기별 혹은 연간 부서별 폐기 ceiling을 설정하여 과감히 버리는 방안이 심층면담을 통해 제안되었다.

법제특성 중 법령제약 측면의 경우, 단기적인 관점에서는 적극행정을 저해하는 법령·제도를 지자체에서 발굴하여 수시로 소관 중앙부처에 건의하여 검토하도록 하는 방안, 자치법규 제·개정에 따른 신설강화 규제심사 시 공무원이 규제의 신설 내지 강화의 필요성을 입증하는 규제입증책임제 도입방안 등이, 장기적인 관점에서는 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식 도입방안이 제안되었다. 한편 감사제도 측면에서는 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우, 앞서 법제특성의 방안에서 언급한 것과 유사하게 사전컨설팅의 검토결과가 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석하는 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 여타 기관의 감사의 징계로부터 모두 면책이 됨을 명확히 하는 방안, 감사에 있어서 상위위계에 있는 중앙의 감사원의 권역별 지방감사원이 설립되어 기초 지자체의 사전컨설팅을 담당해 주고, 유관기관 검토의견으로 관련 시도 혹은 중앙부처의 의견을 첨부하도록 하는 방안이 제안된 바 있다.

마지막으로 적극행정에 관한 환경특성을 염두에 두고 제안된 방안들로는 정치적 측면에서는 단계적 자료요구 절차방안이, 사회적 측면에서는 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안이, 문화적 측면에서는 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼을 제작하여 운영하는 방안과 이와 같은 악성민원에 효과적으로 그리고 효율적으로 대응하기 위한 관련 조직체계를 구축하는 방안이 제기되었다.

표 2. 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
개인 특성(1)	정서행태 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안
조직특성 (12)	조직구조 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 조직기구 통합운영방안 • 제한적 직급체계 간소화 방안 • 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안
	조직운동 요인(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 업무분장 명확화 방안 • 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안 • 위원회 적극 활용 방안 • 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안
	조직문화 요인(5)	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선 방안 • 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 • 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안 • 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안
인사특성 (8)	보상평가 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안 • 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안
	보직교육 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안 • 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안 • 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안
	처벌보호 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안 • 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안
업무특성 (4)	질적 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 연계업무 통합방안 • 적극행정협의기구 신설방안 • 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안
	양적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 일 정기적 버리기 방안

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
법제 특성 (6)	법령제약 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안 • 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안 • 법제도 네거티브 방식 도입방안
	감사제도 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안 • 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안 • 지방감사원 설립 도입방안
환경특성 (4)	정치적 요인(1)	• 단계적 자료요구 절차방안
	사회적 요인(1)	• 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안
	문화적 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안 • 약성민원 관련 조직체계 구축방안

마지막으로, 본 연구는 앞서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 도출된 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 동일한 대상에게 Likert 5점 척도를 사용해 35개 방안에 관한 실효성과 수용성을 각각 측정한 후, 이와 같은 2가지 분류기준에 따라 개별적 방안을 다음과 같은 4가지 유형, 예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 중 하나로 분류하였다. 분류결과, 총 35개 방안들 중 단기 중점방안은 11개, 단기 기본방안은 13개, 장기 검토중점방안은 7개, 장기 검토기본방안은 4개로 분류되었다. 유형 분류결과를 요약하면 다음과 같다.

표 3. 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 요약

특성	요 인	주요 방안	유형
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	단기 기본방안
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	장기 검토기본방안
		제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	단기 중점방안
	조직운영 요인	업무분장 명확화 방안	장기 검토중점방안
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	단기 중점방안
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	단기 기본방안
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	단기 기본방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동 평가 개선방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	단기 중점방안
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	단기 기본방안
		시민신청한 건에 대한 불허가 화신 시 불허가 사유의 상세 한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 중점방안
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안
	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기 간 포함 방안	단기 기본방안
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	장기 검토중점방안
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안

특성	요 인	주요 방안	유형
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	장기 검토중점방안
		적극행정협약기구 신설방안	단기 중점방안
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	단기 기본방안
	양적 요인	불필요한 일 정기적 버리기 방안	장기 검토중점방안
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 기본방안
		법제도 네거티브 방식 도입방안	장기 검토중점방안
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	단기 중점방안
		지방감사원 설립 도입방안	장기 검토기본방안
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	단기 기본방안
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안

본 연구는 이를 통해 이론적인 측면에서 지금껏 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인에 한정된 연구에 비해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 지자체 적극행정의 영향요인을 고찰함으로써, 지자체 적극행정 영향요인의 내용적 외연을 확대하는 데 단초를 제시하는 가운데, 정책적인 측면에서도 기존 연구에서 제대로 제시하지 못한 다양한 관점(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)에서의 실천적인 방안들을 유형화하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함으로써, 지자체 적극행정 활성화 방안들의 적실성을 제고하고자 하였다.

한편, 본 연구가 심층면담을 통해 제시한 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들을 최근 5월에 행안부가 발표한 2020년 지방공무원 적극행정 운영지침의 방안들과 비교하면, 11개 방안들이 유사·중복되는 방안들에 해당되는 것을 알 수 있다. 특성별로 살펴보면,

조직특성 중 조직운용 측면에서 2개 방안들, 조직문화 측면에서 4개 방안들, 인사특성 중 보상평가 측면에서 1개 방안, 보직교육 측면에서 1개 방안, 처벌보호 측면에서 2개 방안들, 환경특성 중 사회적 측면에서 1개 방안 등이 유사·중복되는 방안들에 해당된다. 즉, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 조직·인사특성에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 방안들의 유형을 살펴보면, 단기 중점방안 유형에 4개 방안들, 단기 기본방안 유형에 5개 방안들, 장기 검토중점방안 유형에 2개 방안들이 해당되는 가운데, 장기 검토기본방안 유형에 해당되는 방안은 부재하다. 즉, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 단기 방안 유형에 집중되어 있음을 알 수 있다.

이를 종합하여 보면, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 조직·인사특성에 기반을 둔 단기 방안 유형에 집중되어 있다는 것이다. 즉, 현재 국가차원에서 추진하고자 하는 적극행정 정책이 지자체 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 발현될 수 있는 조직·인사특성에 기반을 두고 있는 가운데, 정책의 실효성에 비해 정책적 수용성에 상대적 중점을 두고 우선 추진할 수 있는 단기적 방안들을 중심에 두고 있다는 것이다. 이러한 정부정책의 기본적 방향은 실무적인 측면에서 고려하여 볼 때, 타당하다고 판단된다. 따라서 본 연구는 지자체 적극행정 활성화 방안으로 제시한 본 연구의 방안들과 현재 국가차원에서 추진하고자 하는 지자체 적극행정 정책을 고려하여 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구가 제시한 단기 방안들 중 2020년 지방공무원 적극행정 운영지침의 방안들과 유사·중복되는 것으로 여겨지는 방안들을 제외한 여타 단기 방안들이 향후 정부의 지자체 적극행정 운영지침 포함 여부에 우선적으로 검토되어야 한다. 본 연구가 제시한 단기 방안들의 경우, 정책의 실효성에 비해 정책적 수용성에 상대적 중점을 두고 우선 추진할 수 있는 단기적 방안들을 중심에 두고 있는 정부의 지자체 적극행정 정책의 기본방향과 궤를 같이하기 때문이다. 단, 단기 방안 유형에서도 단기 중점방안 유형에 해당되는 방안들을 단기 기본방안 유형에 해당되는 방안들보다 우선될 필요가 있다. 단기 중점방안 유형이 단기 기본방안 유형에 비해 수용성은 유사하나 실효성이 높기 때문이다.

둘째, 지자체 적극행정 방안들 중 지자체 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 직접적으로 발현될 수 있는 특성에 기반을 둔 소위, 단기 방안들 외, 적극행정에 대한 지자체 공무원 당사자들의 동기가 다소 느리고 간접적으로 발현되도록 지원하는 성격의 장기 방안들에도 끊임없는 관심을 기울일 필요성이 있다는 것이다. 현장의 실무자들에 따르면 적극행정하기가 어려운 것은 적극행정이라는 것이 주민들에게 효율적으로 효과적으로 전달하고자 하는 대상인 일반적인 공공서비스 자체가 아니고, 다양한 요인들이 복잡하게 유기적으로 얽혀있는 측면의 ‘전달의 방식’을 의미하는바, 단순히 기계적인 결과를 도출하는 데 유용한 제도적 방안으로는 실효성이 떨어질 수밖에 없다고 주장한다. 적극행정에 대한 지자체 공무원들의 동기가 오랜 시간에 걸쳐 간접적으로 발현되도록 지원하는 장기 방안들이 일정부분 주목받아야 할 이유이다. 예컨대, 본 연구가 제시한 지자체 장기 검토방안 중 업무분장 명확화 방안, 연계업무 통합방안, 불필요한 일 정기적 버리기 방안, 조직기구 통합운영방안, 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 이에 해당되는 방안들이다. 이러한 방안들은 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 직접적으로 발현되는 것을 기대하는 것이 아니라, 오랜 시간이 걸리는 가운데 간접적으로 발현되도록 지원하는 방안들이기 때문에, 지금 당장 지자체 적극행정 활성화에 크게 기여하지는 못 하겠지만, 궁극적으로 지자체 적극행정 활성화의 토대를 쌓는 데 기여할 것으로 판단된다.

마지막으로, 본 연구를 수행하면서 많은 것을 느끼고 고민한 필자 생각에 장기적인 관점에서 지자체 적극행정 활성화를 획기적으로 활성화시키기 위해서는 상당한 고충이 수반되겠지만, 법령해석에 있어서 과감한 네거티브 방식의 도입을 이제 진정성 있게 고민할 시점이 된 것 같다는 것이다. 단기적인 관점에서는 적극행정 시 승진 최최소요연한 단축방안이 가장 실효성이 높은 것으로 확인된 반면 장기적인 관점에서는 법제도 네거티브 방식 도입방안이 가장 실효성이 높은 것으로 확인된 바 있다. 적극행정을 가로막는 커다란 2가지 축을 적극행정에 관한 동기부족과 감사의 두려움으로 대략 간주하는 경우, 단기적인 관점에서 적극행정 시 승진 최최소요연한 단축방안이 적극 행정에 관한 동기부족에

대응하는 방안이라면, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안, 적극행정 직무 관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안, 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등은 감사의 두려움에 대응하는 방안들로 간주할 수 있다. 하지만, 감사의 두려움에 대응한 이러한 방안들만으로는 감사의 불확실성을 완전히 해소하기에는 일정부분 부족한 측면이 있음을 인정하지 않을 수 없다. 이에 비해 법령 해석에 있어서 과감한 네거티브 방식의 도입은 많은 감사에 대한 불확실성을 일거에 해소하는 데 커다란 도움이 될 것으로 보인다. 법령의 유권해석이 모호하거나 혹은 포지티브 법·규정인 상황에서 적극행정이 구현되기가 심히 어려운바, 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식을 도입하는 것은 지자체 적극행정 활성화를 획기적으로 활성화 시키는 최상의 방안이 될 수 있다고 판단된다. 물론 이를 위해선 지자체 혹은 중앙의 특정부서의 일시적인 노력만으론 안 되며, 국가의 법 제도 전반에 대해, 장기적으로 엄청난 노력이 필요한바, 정부차원, 나아가 범국가적인 대책이 필요할 것으로 판단된다.

표 4. 지자체 적극행정 활성화 정부 방안과의 유사·중복성 여부 요약

특성	요인	주요 방안	유형	정부 방안과의 유사·중복성 여부
개인 특성	정서행태 요인	조직기구 통합운영방안	단기 기본방안	
조직 특성	조직구조 요인	제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안	
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	장기 검토기본방안	
		업무분장 명확화 방안	단기 중점방안	
	조직운용 요인	중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선 방안	장기 검토중점방안	
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안	✓
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	단기 중점방안	✓
		일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	단기 기본방안	

특성	요인	주요 방안	유형	정부 방안과의 유사·중복성 여부
	조직문화 요인	적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	단기 기본방안	✓
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	단기 중점방안	✓
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	단기 중점방안	
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안	✓
		적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 기본방안	✓
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안	✓
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안	
		행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	단기 중점방안	
	보직교육 요인	적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안	
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안	✓
		적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	단기 기본방안	
	처벌보호 요인	손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안	✓
		연계업무 통합방안	장기 검토중점방안	✓
업무 특성	질적 요인	적극행정협의기구 신설방안	장기 검토중점방안	
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축 방안	단기 중점방안	
		불필요한 일 정기적 버리기 방안	단기 기본방안	
	양적 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	장기 검토중점방안	
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 중점방안	
		법제도 네거티브 방식 도입방안	단기 기본방안	
		사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안	

특성	요인	주요 방안	유형	정부 방안과의 유사·중복성 여부
	감사 제도 요인	사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	장기 검토중점방안	
		지방감사원 설립 도입방안	단기 중점방안	
		단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안	
환경 특성	정치적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	장기 검토기본방안	
	사회적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안	✓
	문화적 요인	약성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안	
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안	

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	7
제2절 연구내용	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	9
3. 연구흐름	10
제2장 적극행정에 대한 고찰	13
제1절 적극행정에 대한 이론적 고찰	15
1. 적극행정 관련 개념과 유형	15
2. 적극행정 관련 이론적 논의 및 선행연구	29
3. 지자체의 적극행정 필요성	41
제2절 연구분석틀	46
1. 기존 연구의 적극행정 영향요인의 차원	46
2. 본 연구의 분석틀	49
제3장 지자체 적극행정 실태분석	53
제1절 지자체 적극행정 관련 제도적 고찰	55
1. 적극행정 근거 관련 법령 및 제도	55
2. 지방공무원 적극행정 운영규정	62
3. 지자체 적극행정 실행계획 예시(서울시 사례)	64

제2절 지자체 적극행정 관련 다차원적 접근 실태	68
1. 개요	68
2. 개인특성	70
3. 조직특성	76
4. 인사특성	83
5. 업무특성	86
6. 법제특성	90
7. 환경특성	92
8. 소결	94

제4장 지자체 적극행정 활성화 방안과 유형 ————— 99

제1절 개요	101
1. 조사 및 분석방법: FGI & Delphi를 결합·응용한 조사	101
2. 조사 및 분석내용	103
3. 조사 진행 절차 및 기간	105
제2절 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 도출	106
1. 개인특성	106
2. 조직특성	108
3. 인사특성	112
4. 업무특성	116
5. 법제특성	119
6. 환경특성	124
7. 소결	126
제3절 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 분류	131
1. 실효성 분석	132
2. 수용성 분석	142
3. 유형 분류	152
4. 소결	157

제5장 결론	161
제1절 연구요약	163
제2절 정책제언 및 한계	173
참고문헌	179
부록	182
Abstract	206

표 목차

[표 1-1]	적극행정 면책제도 실효성 확보('18)	4
[표 1-2]	일선 공무원의 적극행정 활성화	5
[표 1-3]	대상지자체 및 담당기능	9
[표 1-4]	연구방법	10
[표 2-1]	적극행정에 대한 개념 정의	18
[표 2-2]	적극행정에 대한 유형 분류	24
[표 2-3]	소극행정에 대한 유형 분류	27
[표 2-4]	적극행정 영향요인에 관한 연구	38
[표 2-5]	일선공무원 유형에 따른 딜레마 상황	43
[표 2-6]	기존 연구의 적극행정 영향요인의 차원 구분	46
[표 2-7]	본 연구의 분석틀	50
[표 3-1]	적극행정 면책제도 주요 연혁	60
[표 3-2]	대상지자체 및 담당기능	69
[표 3-3]	인구통계 측면에 관한 주요 FGI 결과	71
[표 3-4]	정서행태 측면에 관한 주요 FGI 결과	73
[표 3-5]	조직구조 측면에 관한 주요 FGI 결과	77
[표 3-6]	조직운동 측면에 관한 주요 FGI 결과	78
[표 3-7]	조직문화 측면에 관한 주요 FGI 결과	81
[표 3-8]	보상평가 측면에 관한 주요 FGI 결과	83
[표 3-9]	보직교육 측면에 관한 주요 FGI 결과	85
[표 3-10]	처벌보호 측면에 관한 주요 FGI 결과	86
[표 3-11]	질적 측면에 관한 주요 FGI 결과	87
[표 3-12]	양적 측면에 관한 주요 FGI 결과	89
[표 3-13]	법령제약 측면에 관한 주요 FGI 결과	90
[표 3-14]	감사제도 측면에 관한 주요 FGI 결과	91
[표 3-15]	정치적 측면에 관한 주요 FGI 결과	92
[표 3-16]	사회적 측면에 관한 주요 FGI 결과	93

[표 3-17]	문화적 측면에 관한 주요 FGI 결과	94
[표 3-18]	주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과 요약	97
[표 4-1]	인구통계 측면에 관한 주요 FGI 결과	106
[표 4-2]	정서행태 측면에 관한 주요 FGI 결과	107
[표 4-3]	조직구조 측면에 관한 주요 FGI 결과	109
[표 4-4]	조직운용 측면에 관한 FGI 결과	110
[표 4-5]	조직문화 측면에 관한 주요 FGI 결과	112
[표 4-6]	보상평가 측면에 관한 주요 FGI 결과	113
[표 4-7]	보직교육 측면에 관한 주요 FGI 결과	115
[표 4-8]	처벌보호 측면에 관한 주요 FGI 결과	116
[표 4-9]	질적 측면에 관한 주요 FGI 결과	118
[표 4-10]	양적 측면에 관한 주요 FGI 결과	118
[표 4-11]	법령제약 측면에 관한 주요 FGI 결과	120
[표 4-12]	감사제도 측면에 관한 주요 FGI 결과	123
[표 4-13]	정치적 측면에 관한 주요 FGI 결과	125
[표 4-14]	사회적 측면에 관한 주요 FGI 결과	125
[표 4-15]	문화적 측면에 관한 주요 FGI 결과	126
[표 4-16]	특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약	129
[표 4-17]	지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 분석 결과 1	136
[표 4-18]	지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 결과 2	140
[표 4-19]	지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 수용성 분석 결과 1	145
[표 4-20]	지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 수용성 결과 2	149
[표 4-21]	지자체 적극행정 활성화 단기 중점방안	153
[표 4-22]	지자체 적극행정 활성화 단기 기본방안	154
[표 4-23]	지자체 적극행정 활성화 장기 검토중점방안	156
[표 4-24]	지자체 적극행정 활성화 장기 검토기본방안	157
[표 4-25]	지자체 적극행정 활성화 방안 유형 요약	157

[표 5-1]	주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과 요약	166
[표 5-2]	특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약	170
[표 5-3]	지자체 적극행정 활성화 방안 유형 요약	171
[표 5-4]	지자체 적극행정 활성화 정부 방안과의 유사·중복성 여부 요약	177

그림 목차

[그림 1-1]	연구흐름도	11
[그림 2-1]	행정에 임하는 태도에 따른 분류	21
[그림 2-2]	소극행정과 적극행정의 스펙트럼	29
[그림 2-3]	제도에 의한 공무원의 동기 및 선호의 변화과정	35
[그림 3-1]	「지방공무원 적극행정 운영규정」 주요 개정 내용	57
[그림 3-2]	감사원 사전컨설팅 수행 절차	61
[그림 3-3]	서울시 적극행정 실행계획(2020년)	67
[그림 4-1]	지자체 적극행정 활성화 방안 유형	105
[그림 4-2]	지자체 적극행정 활성화 방안 유형	132

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구목적

제2절 연구내용

제1장

서론

제1절 연구목적

1. 연구배경

현대사회의 문제가 복잡하고 다양해짐에 따라 국민들의 공공부문에 기대하는 역할과 기대수준은 높아지고 있다. 정부는 이러한 행정수요를 충족하고, 효율적으로 국정관리를 운영하도록 적극적인 역할을 요구받고 있다(박충훈, 이현철, 김지연, 2016). 특히, 최근에는 4차 산업혁명 시대 도래, 혁신성장 등 행정환경의 급격한 변화로 법·제도와 현장 간의 괴리가 심화되는 가운데, 법령해석 운영 등 현장의 문제점을 분명히 인식하고 적극적으로 이를 해결하려는 공직자의 마음가짐과 역할은 그 어느 때보다 중요하게 부각되고 있다.

하지만 이와 같은 국민의 수요와 정부의 추구하는 방향과는 다르게, 공무원들은 여전히 적극행정의 반대개념으로 간주될 수 있는 무사안일한 행태를 보이고 있으며 이에 따라 행정의 비효율성, 행정 서비스의 품질 저하를 초래하고 있다고 지적받아오고 있는 실정이다(김윤권, 이재호, 윤수재, 심호, 2011). 적극행정의 반대개념으로 간주될 수 있는 이와 같은 무사안일은 책임을 회피하고 소극행정을 유지하고자 하는 행태를 의미하는데, 공무원들의 업무가 국민들의 생활과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려해볼 때, 이와 같은 무사안일이 단순히 개인이나 조직에만 영향을 미치는 것이 아니라, 국민과 국가 전체의 이익과 귀결되는 문제라는 점은 유념할 필요가 있다(강나을·박성민 2019).

이러한 무사안일은 조직을 막론하고 경계의 대상이 되고 있는데, 특히나 공직의 경우 신분보장제도로 인해 더욱이 문제의 해결이 어려운 상황이라는 것은 주지된 사실이다. 공무원은 특별한 노력을 기울이지 않아도 직업의 신분안정성이 유지되며, 공무원들끼리 경쟁의식을 느낄 일이 거의 없어서 무사안일을 억제시키거나 줄이기 힘들기 때문이다(김윤권 외, 2011). 이러한 측면을 고려해볼 때, 적극행정의 필요성과 중요성은 지속적으로

증가할 수밖에 없는 상황인 것은 자명하다.

그동안 역대 정부는 이와 같은 상황에 대응하기 위해 공직사회의 조직문화로서의 적극 행정을 유도하기 위한 많은 노력을 기울여 왔으나, 시민의 수요와 기대에 미흡하여왔다는 의견이 지배적인 것도 주지된 사실이다. 특히, 법령의 해석이나 운영과정에서 기존 관행을 탈피하지 못하고, 혁신을 기피하는 등 행정현장에 뿌리내리지 못하고 있다는 문제점이 시민사회를 통해 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

한편, 2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 2018년 3월 발표한 「정부혁신 종합추진계획」의 3대 전략들 중 하나인 ‘낯은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부’를 구축하기 위해 ‘적극행정 면책제도 실효성 확보’라는 세부과제를 추진하기로 한 바 있다.

표 1-1. 적극행정 면책제도 실효성 확보('18)

※ (감사원 자체수립·시행) 감사운영 시 ‘적극행정 지원기능 강화 ①’, ‘감사부담 완화 ②’, ‘소통·협력체계 구축 ③’ 등 개선과제 역점 추진('18)

- ① 감사원내 적극행정 전담 지원단 신설, 면책자문위원회 구성·운영, 자체감사기구의 적극행정 면책(가이드라인, 면책사례집 제작·배포 등) 활성화 등
- ② 신산업분야 감사자제, 감사자료 제출부담 완화 등
- ③ 감사원-정부기관 간 감사운영협의회, 수감불만 핫라인 개설 등 소통·협력체계 강화

- 국민을 위해 적극적으로 업무를 추진하는 과정에서 발생한 과실에 대해서는 일정요건* 충족 시 감면
 - * 필요한 정보를 충분히 검토했을 것, 필요한 행정절차 및 보고절차를 거친 경우 등
 - ** 공무원 징계령 시행규칙 개정('18.상)
- 명백히 위법한 상관의 지시명령 이행거부에 따른 인사상 불이익 금지
 - * 국가공무원법 개정안 국회 제출 ('18.상)

이후, 이와 같은 ‘적극행정 면책제도 실효성 확보’의 경우, 2019년 2월에 발표된 정부혁신 종합추진계획에서는 첫 번째 전략인 ‘사회적 가치 중심의 정부’의 일선 공무원 적극행정 활성화라는 세부과제로 전환된 가운데, 내용적인 측면에서는 이전 적극행정 면책제도 실효성 확보라는 내용에 더불어 아래와 같은 내용이 추가되어 확대된 바 있다. 예컨대, 사전컨설팅 의견대로 업무처리 시, 적극행정 면책기준을 충족한 것으로 추정하는 것으로

하는 중앙행정기관 내지 지방자치단체(이하, 지자체)의 사전컨설팅감사제도의 활성화가 이에 해당된다.

표 1-2. 일선 공무원의 적극행정 활성화

- 중앙행정기관·지자체 「사전컨설팅감사제도」 활성화
 - ※ 사전컨설팅 의견대로 업무처리 시 적극행정 면책기준을 충족한 것으로 추정('18.12. 감사원)
- 일선 공무원의 적극행정 내재화를 위한 교육이수 의무화*, 체계적인 학습 및 공직사회 내 신속한 확산을 위해 이러닝** 제작 추진
 - * ('18) 인재개발계획 시책 교육 → ('19) 의무 이수과정으로 상향
 - ** 관계부처 합동 「(가칭)적극행정의 이해(안)」 이러닝 개발 추진
- 적극행정 징계 면책요건 완화를 통한 적극행정 징계 면책 활성화 추진
 - ※ 공무원 징계령 시행규칙 개정('19)
- 적극행정 경진대회 등 우수사례 발굴 및 인센티브

상기와 같은 적극행정 실현을 구체화하기 위해 2019년 3월, 정부는 적극행정 실행계획 수립, 기관장 책임 강화 및 적극행정 선도, 사전컨설팅제도 보완·확대, 감사·징계 관련 제도 보완, 적극행정 공무원 보호관계, 적극행정 공무원 파격적 인센티브 부여, 사례중심 현장교육·소통 강화 등과 같은 7대 실행과제의 형식으로 '적극행정 추진방안'을 관계부처 합동으로 발표한 바 있다.

한편, 적극행정의 경우, 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 정부업무를 수행하는 모든 기관이 공히 글로벌 경쟁시대에 필연적으로 활성화할 부분임은 자명한 사실임에도 불구하고, 적극행정에 관한 필요성에 있어서 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 지자체에서 더욱이 제기될 수 있다. 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 최일선 접점에 지자체가 놓여있기 때문이다. 대략적으로 중앙정부 정책(내지 서비스) 수혜자 내지 수요자 대부분이 정책(내지 서비스) 제공자와 일정한 심리적 거리(psychological distance)를 둔 일반적인 국민인 반면에, 지자체 정책(내지 서비스) 수혜자 내지 수요자 대부분은 정책(내지 서비스) 제공자와 심리적으로 매우 밀접하거나 물리적으로 매우 근접한 지역주민으로 볼 수 있다. 이는 대략적으로 중앙정부 정책(내지 서비스)보다는 지자체 정책(내지 서비스)에 관한 수혜자 내지 수요자의 만족 내지 체감이 심리적

내지 물리적 거리의 가까움으로 말미암아 상대적으로 민감하다는 것을 의미하는바, 적극행정의 필요성이 지자체 입장에서 보다 요구될 수 있다는 것을 일정부분 의미한다. 이와 궤를 같이하여 2019년 8월 중앙정부는 지자체 공무원을 대상으로 한 「지방공무원 적극행정 운영규정」을 현정사상 처음으로 제정한 가운데, 물리적인 시간으로는 얼마 되지 않았지만, 현재 지자체마다 적극행정 구현을 위한 노력을 중앙정부의 지원하에서 기울이고 있는 중이다.

정책적인 측면에서 이와 같은 적극행정 구현을 위한 중앙정부의 지원과 지자체의 노력을 살펴보면, 제공된 방안들에 관한 실효성에 의문이 현장 일각에 의해 제기되기도 한다. 현재 적극행정을 위해 전담부서 및 책임관을 두며, 실행계획을 수립하고, 사전컨설팅제도 운영 활성화, 적극행정 면책제도 활성화, 우수공무원 파격적 우대, 상시교육체계 구축 및 홍보 다각화 등 일련의 방안들이 백화점식으로 나열되어 지자체에게 제시되고 있는 실정이다. 이에 대해 현장의 실무자들은 적극행정이라는 것이 주민들에게 효율적으로 효과적으로 전달하고자 하는 대상인 일반적인 공공서비스 자체가 아니고, 다양한 요인들이 복잡하게 유기적으로 얽혀있는 조직문화적인 측면의 '전달의 방식'을 의미하는바, 단순히 기계적인 결과를 도출하는 데 유용한 제도적 방안으로는 실효성이 떨어질 수밖에 없음을 주장한다.

연구적인 측면에서 적극행정을 살펴보면, 적극행정 구현을 위해 단편적으로 제도적 보완을 제시(ex. 김윤권 외, 2011; 박희정, 2016; 오영균, 2017; 김난영, 2019)하거나 적실한 대안의 제시보다는 상대적으로 적극행정에 대한 영향요인을 살펴보기 위해 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인을 분석하는 연구(ex. 하미승, 2015; 이윤경, 2014; 정정길, 2008; 이창신, 2004)가 대부분인 실정이다. 즉 실효성이 있는 대안의 제시라는 관점에서 기존 연구는 미비한 단계에 머물고 있는 실정이다. 이는 적극행정에 영향력을 제공하는 제도적, 문화적, 개인적 요인 등이 복잡하게 유기적으로 얽혀있어서 이를 종합적으로 감안한 적실한 적극행정 활성화 방안의 제시가 용이하지 않기 때문일 것으로 여겨진다. 예컨대, 적극행정 활성화와 관련된 대표적인 가장 최근 연구인 감사연구원·적극행정지원단(2019) 「적극행정 활성화 장애요인 분석」 연구의 경우, 방안에 관련해서는 보고서의 단지 두 페이지에 간략히 제시하는 등 적실한 방안을 제시하지 못한 바 있다.

2. 연구목적

상기와 같은 배경하에서 본 연구는 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 접점에 있는 지자체 관점에서 다양한 기능을 수행하는 다양한 지자체 유형에 속하는 실무자들을 대상으로 한 심층면담조사(FGI: Focus Group Interview)와 이를 델파이 기법(Delphi technique)¹⁾에 결합·응용한 실무자 의견조사와 같은 방법을 활용하여 첫째, 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하고 둘째, 특성별 다양한 실천적인 지자체 적극행정 활성화 방안들을 도출하며 마지막, 이와 같이 도출된 방안들을 4가지 유형(예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 등)으로 구분하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시하고자 한다.

이를 통해 이론적인 측면에서 지금껏 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인에 한정된 연구에 비해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 지자체 적극행정의 영향요인을 고찰함으로써, 지자체 적극행정 영향요인의 내용적 외연을 확대하는 데 단초를 제시하는 가운데, 정책적인 측면에서도 기존 연구에서 제대로 제시하지 못한 다양한 관점(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)에서의 실천적인 방안들을 유형화하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함으로써, 지자체 적극행정 활성화 방안들의 적실성을 제고하고자 한다.

1) 전통적으로 델파이 기법은 중요 문제에 대하여 우선, 개방형 설문지를 표본 개인들에게 송부하여 반응을 구하고, 이후 이를 바탕으로 수집·요약한 폐쇄형 설문지를 2회 정도 다시 표본 개인들에게 송부하여 개인들의 수정된 견해나 평정이 반영된 결과를 얻는 기법이다. 본 연구에서 델파이 기법을 응용한 전문가 의견조사라는 것은 심층면담조사를 통해 얻게 된 내용이 전통적으로 처음에 획득하는 개방형 설문응답의 내용을 대신하고 있다는 점과 한정된 시간과 예산상의 문제로 인해 통상 폐쇄형 설문을 2회 정도 시행하는 전통적인 델파이 방법에 비해 본 연구는 폐쇄형 설문을 1회로 한정하였다는 점이다. 이러한 측면에서 본 연구는 기존의 전통적인 델파이 기법이 아닌 기존 델파이 기법을 응용한 조사임을 밝혀둔다.

제2절 연구내용

1. 연구범위

1) 공간적 범위

기본적으로 본 연구의 대상은 광의적인 측면에서는 지자체이고 협의적인 측면에서는 지자체 공무원이다. 전국 지자체가 본 연구의 공식적인 공간범위에 있되, 시간과 예산상 대상지자체는 20개 지자체에 한정하였다. 달리 말해 협의적인 측면에서 본 연구는 지자체 공무원 20명을 대상으로 연구를 진행하였다. 특히, 지자체 유형의 특성을 가능한 축소하기 위해 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등의 5개 지자체 각 유형에 속하면서 본 연구진 혹은 지인을 통해 심층면담을 허용한 지자체 공무원을 대상으로 삼았다. 한편 조직문제에 관한 논의에 민감한 피면담자들이 구체적인 소속부서명은 밝히지 않기를 요구한바, 본 연구는 구체적인 부서명은 밝히지 않고, 행정안전부(이하, 행안부)가 제시하는 9개 기능(기획조정, 행·재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발, 방재민방위 등) 중 피면담자들이 속한 부서에 해당되는 기능명만을 밝힌다.

본 연구의 대상으로 선정된 지자체 유형을 구체적으로 살펴보면, 광역 지자체는 총 8개로 4개 광역시(인천, 대전, 부산, 광주), 4개 도(경남, 강원, 전남, 충남)이며, 기초 지자체는 총 12개로 5개 시(남원, 양주, 오산, 성남, 시흥), 4개 군(구례, 양양, 고성, 홍성), 3개 구(울산 동구, 서울 은평구, 광주 남구)임을 알 수 있다. 즉, 각 지자체 유형에서 최소 3개에서 5개 지자체들이 선정되었다. 업무기능 유형을 살펴보면, 2군데 기획조정(인천, 남원), 2군데 행·재정(대전, 양주), 2군데 문화체육관광(부산, 구례), 3군데 보건복지(경남, 오산, 울산 동구), 2군데 산업경제(강원, 양양), 2군데 환경(광주광역시, 성남), 3군데 도시주택(전남, 고성, 서울 은평구), 2군데 지역개발(시흥, 홍성), 2군데 방재민방위(충남, 광주 남구)임을 알 수 있다. 즉, 각 지자체 유형에서 최소 3개에서 5개 업무기능들이 고려되었다.

표 1-3. 대상지자체 및 담당기능

기능 유형 \ 지자체 유형	광역 지자체		기초 지자체		
	광역시	도	시	군	구
기획조정	인천광역시		남원		
행·재정	대전광역시		양주		
문화체육관광	부산광역시			구례	
보건복지		경남	오산		울산 동구
산업경제		강원		양양	
환경	광주광역시		성남		
도시주택		전남		경남 고성	서울 은평구
지역개발			시흥	충남 홍성	
방재민방위		충남			광주 남구

2) 시간 및 내용적 범위

적극행정 활성화와 관련된 실무자 등과의 의견조사의 경우에는 2020년을 시간적 범위의 기준으로 하되, 기존 문헌 및 사례 검토 등은 적극행정 활성화와 연계된 내용별로 기준 시점을 탄력적으로 적용하고자 한다.

또한 본 연구는 적극행정 관련 개념, 이론, 법제, 지자체에서의 적극행정의 의미, 현 지자체 적극행정 실태, 지자체 적극행정 활성화 방안 및 유형 제시 등을 내용범위로 설정하였다.

2. 연구방법

본 연구는 전체 연구내용의 논리적 구성을 위해 연구분야별 적절한 연구방법을 활용하고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 다양한 관련 문헌들에 대한 검토를 기본적인 연구방법으로 선택하되, 지자체 적극행정 실태를 위해서는 지자체 소속 다양한 실무자들을 대상으

로 한 심층면담조사(FGI)를 활용하였으며, 방안의 도출 및 유형의 분류를 위해서는 심층면담조사와 델파이 기법(Delphi chnique)을 결합·응용한 실무자 의견조사를 하였다. 최초면담은 대면면담을 원칙으로 하되, 코로나19 상황과 같은 작금의 사정으로 인해 전화면담 내지 이메일 송수신 등도 함께 병행하여 활용하였다.

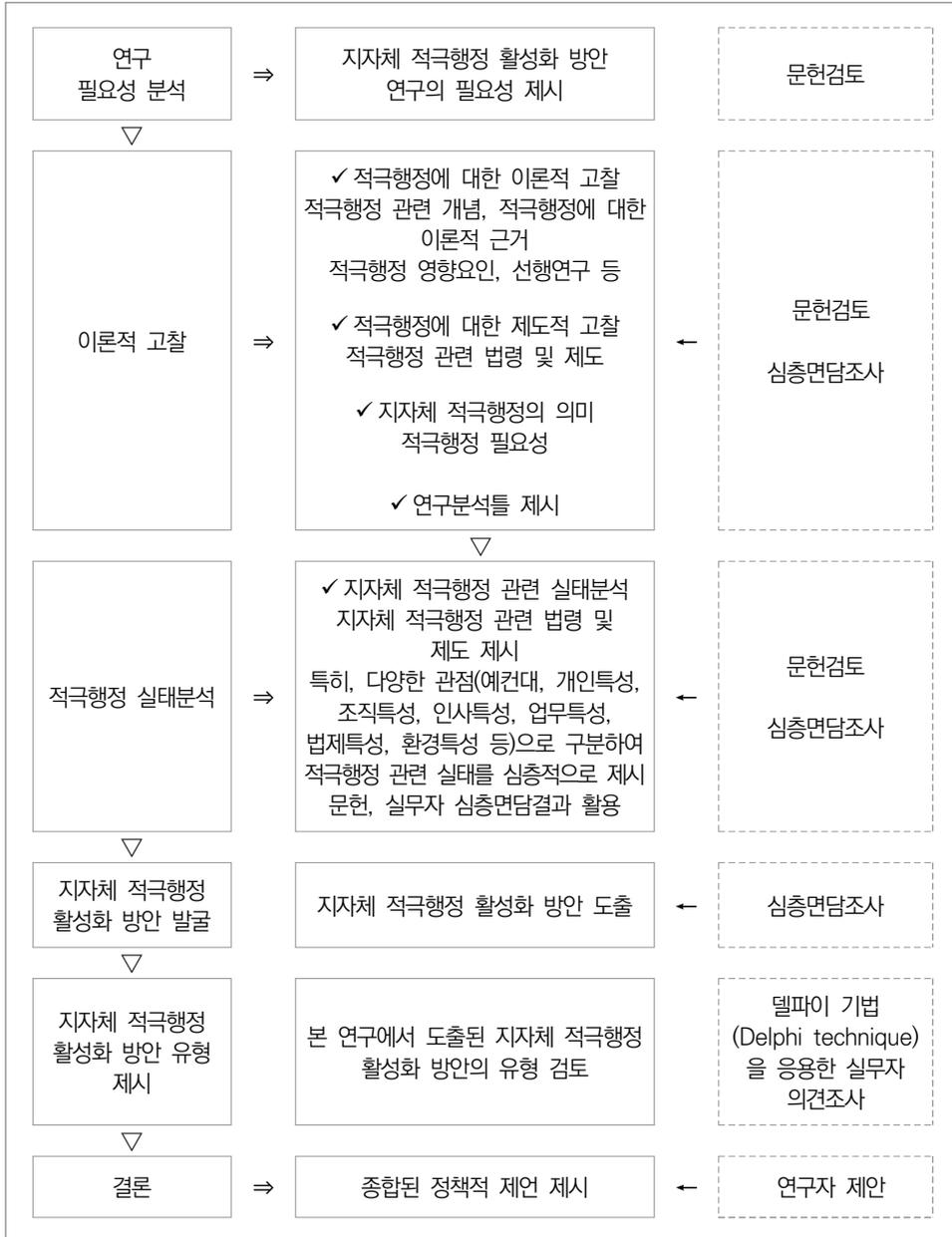
표 1-4. 연구방법

연구방법	분석내용
문헌 검토	• 법령 및 정책 시행 배경, 관련 논문 및 보고서 등
실무자 심층면담조사(FGI)	• 지자체 적극행정 특성별 실태
심층면담조사(FGI)와 델파이 기법(Delphi technique)을 결합·응용한 실무자 의견조사	• 지자체 적극행정 활성화 방안 도출 및 유형의 분류

3. 연구흐름

본 연구의 구체적인 연구흐름은 다음과 같다.

그림 1-1. 연구흐름도



한국지방행정연구원

KRILA

2

적극행정에 대한 고찰

제1절 적극행정에 대한 이론적 고찰

제2절 연구분석들

제2장

적극행정에 대한 고찰

제1절 적극행정에 대한 이론적 고찰

1. 적극행정 관련 개념과 유형

1) 적극행정의 개념 및 정의

우리나라에서의 적극행정은 2000년대 이후 이명박 정부의 ‘경제난 극복지원 및 공직활동력제고’를 위한 공무원 징계책임 감면제도를 도입한 이후, 박근혜정부의 감사원법 개정을 통한 적극행정 면책조항 신설, 그리고 최근 기존에 분산·시행되던 정책들을 종합한 최근의 적극행정 운영규정을 신설(2019.08.)하는 등 정부부처의 적극행정 확산을 위한 노력은 현재까지 지속되고 있다(박영원, 2020).

우리나라 정부에서 공식적으로 ‘적극행정’이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 지난 2009년 감사원이 ‘적극행정 면책제도’를 도입한 이후이다(박윤, 2019: 273). 감사원은 지난 2009년 1월, 당시의 국가적 경제위기 상황을 극복하기 위해서는 공직자의 적극적인 업무자세가 필요하다는 인식하에, 「적극행정 면책제도 운영규정」을 제정·시행하였는데(감사원, 2018), 이때 적극행정이란 업무처리 과정에서 공공의 이익 증진을 목적으로 불가피하게 발생한 절차 위반 등에 대해 면책하기 위한 기준으로, “감사원 감사를 받는 자가 불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위”로 정의되었다.

해외에서의 적극행정은 유럽의 적극행정(positive action)이나 미국의 적극적 조치(affirmative action) 등과 같이 대표관료제 측면에서 소수집단을 배려하는 시스템이나 조직관리적 측면에서 심리적 안정감을 통해 발현되는 원활한 조직소통문화의 결과물 등으로 이해되고 있다(강나을·박성민, 2019: 882). 반면, 우리나라에서 사용되고 있는 ‘적극행정’

에 대한 정의는 사용되는 부문이나 목적 등에 따라 일부 차이가 있으나, 주로 공무원의 행태적 측면에서의 성실성, 적극성 또는 창의성 등을 강조하는 의미로 사용되고 있다. 우리나라에서 ‘적극행정’의 주된 사용과 이것이 갖는 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 적극행정의 주된 주체는 **정책의 실질적인 집행을 담당하는 일선 공무원**이다. 적극행정이란 담당 공무원이 실제 정책의 집행과정에서 취해야 할 것으로 기대되는 행태로, 주요 정책결정 권한을 지니는 선출직 또는 임명직 공무원에 의한 체계적인 시스템 변화와는 차이가 있으며, 주로 일시적이고 즉각적인 행정 대응과 관련되어 있다. 이종수(2016)는 적극행정을 직업 공무원이 자신의 직무상 재량행위에 관련된 행위로 보고, “적극행정은 행정의 집행을 맡고 있는 직업 공무원이 자신의 재량행위에 관련된 사항을 합법성의 범위 내에서 성실하고 진취적인 태도로 처리하여 공익을 증진하는 행위”로 정의하고 있다.

둘째, 적극행정은 책임성, 성실성, 능동성 등 **공무원에게 요구되는 직무태도 및 원칙과 관련**되어 있다. 특히, 적극행정이 요구하는 공무원의 책임성, 성실성 등은 헌법 제7조 11항(공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다) 및 국가공무원법 제56조(모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다)에 명시된 공무원의 직무태도·가치관을 구체화한 것으로 이해할 수 있다. 대표적으로, 박충훈 외(2016)는 적극행정을 “국가공무원법상에 제시되어 있는 공무원의 성실의무에 따라 능동적으로 이행하는 행위”로 정의함으로써, 공무원이 준수해야 할 기본 태도와 원칙의 일환으로 적극행정을 정의한 바 있다.

셋째, 공무원은 업무수행 과정에서 내·외부의 지속적인 감독과 통제를 받고 있으며, 이러한 통제는 행정의 공정성과 투명성을 제고함에도 불구하고, 동시에 업무상 효율을 낮추는 주된 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 적극행정은 **업무처리 과정에서 공익 증진 위해 불가피하게 발생한 절차 위반 등에 대한 면책**을 보장함으로써, 공무원의 적극적인 공익 증진 행동을 유인한다. 김수종(2017)은 적극행정을 “공익 증진을 위해서 관련 규정과 절차가 결여되어 있거나 관련 규정과 절차를 위배하면서도 소신껏 업무를 추진하는 성실·능동행정”으로 정의하고 있으며, 감사원은 적극행정을 “공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위”로 정의하고, 이에 대한 면책기준을 제시하고 있다.

넷째, 적극행정은 궁극적으로 문제해결의 결과로써 **행정 시스템의 개선을 목적으로** 한다. 적극행정을 공무원 개인에게 요구되는 태도·신념으로 국한할 경우, 담당 공무원에 따라 민원인에게 제공되는 공공서비스에 차이가 발생하는 등 행정의 중요 가치 중 하나인 공정성 및 일관성이 훼손될 수 있다. 따라서 적극행정은 공무원 개인을 넘어, 불합리한 규제나 제도적 개선 등 우수사례 발굴을 통해 행정 시스템 전반에 대한 개선을 추구한다. 이는 인사혁신처, 감사원 등의 정부부처에서 적극행정을 “... 불합리한 규제를 개선하는 등 ... 적극적으로 업무를 처리하는 행위” 등으로 규제 등의 개선사항을 정의에 포함하는 것에서 확인할 수 있다.

적극행정에 대한 상기와 같은 다양한 정의들 중, 본 연구는 특별히, 적극행정의 정의로 기존 연구의 한정된 측면에서 제시된 방안보다 적절한 방안을 제시하기 위해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 적극행정을 조망할 필요성이 있는바, 기존 연구에 비해 보다 포괄적인 박윤(2019)의 정의를 차용하고자 한다. 박윤(2019)은 적극행정 사례에 대한 검토를 바탕으로 적극행정의 범주를 ① 개인의 행태, ② 업무수행 과정에서의 판단기준, ③ 업무수행 과정에서의 업무 및 역할수행, ④ 적극적 문제해결 결과의 4가지로 구분한다. 즉, 적극행정을 개인의 특성과 조직의 특성, 그리고 적극적 문제해결 결과를 모두 포함하는 개념으로 이해하면서, “공익 기여와 국민 이해를 기반으로 성실하고 신속, 적극적, 능동적인 태도로 업무를 추진하는 행위와 이로 인한 적극적 문제해결 결과”로 정의하고 있다. 이러한 정의는 공무원 개인의 행태에 초점을 둔 정의(박정훈, 2009; 김수중, 2017)나 이에 더해 업무 및 환경에 초점을 둔 정의(박충훈 외, 2016)보다도 더욱 포괄적인 정의로 볼 수 있다.

한편, 본 연구가 감사원, 행안부, 인사혁신처 등과 같은 중앙부처에서 제시하는 다소 협의적인 적극행정의 정의를 따른다면 정책적인 측면에서 현 정부가 추진 중인 적극행정의 활성화 내용에 상대적으로 보다 부합할 수 있다는 장점은 있다. 하지만, 이러한 경우 현재 정부가 추진 중인 대표적인 지자체 적극행정 활성화 방안들(예컨대, 전담부서 및 책임관, 실행계획 수립, 사전컨설팅제도 운영 활성화, 적극행정 면책제도 활성화, 우수공무원 파격적 우대, 상시교육체계 구축 및 홍보 다각화 등)과 유사하거나 중복된 방안들만 이 도출될 가능성이 높기 때문에, 현 수준의 방안들에 관한 한계를 뛰어 넘을 수 있는

보다 다양한 실천적인 방안들에 대한 확장을 기대하기 어렵게 만든다.

이에 본 연구는 정책적인 측면에서 현 수준의 방안들에 관한 한계를 뛰어 넘을 수 있는 보다 다양한 실천적인 방안들을 도출하기 위해, 감사원, 행안부, 인사혁신처 등과 같은 중앙부처에서 제시하는 다소 협의적인 적극행정의 정의에 국한하지 않고, 이보다 포괄적인 박윤(2019)의 정의를 차용하고자 한다. 즉, 본 연구는 적극행정에 관한 정의를 중앙부처에서 제시하는 다소 협의적인 적극행정의 정의보다 폭넓게 정의함으로써, 현 수준의 방안들을 포함한 다양한 실천적인 방안들을 제시하고자 한다는 것이다.

표 2-1. 적극행정에 대한 개념 정의

구분		개념 정의
정부부처	감사원	<ul style="list-style-type: none"> • 감사원 감사를 받는 자가 불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위(「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제2조)
	행안부	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위(「적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정」 제3조) • 지자체의 공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제2조)
	인사혁신처	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위(「적극행정 운영규정」 제2조)
연구자	박정훈(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공무원법상에 제시되어 있는 공무원의 성실의무에 따라 능동적으로 이행하는 행위
	박충훈 외(2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 개인의 행위 외에도 행정작용, 행정쟁송, 행정조직의 차원들을 모두 포괄하여 정의됨 <ul style="list-style-type: none"> - 행정작용법의 차원에서의 적극행정이란 행정이 법률구속과 재판통제에 완전하게 종속되지 않고, 행정 스스로의 책임에 따라 행정목적을 실현할 수 있도록 자율성을 확보하는 법체계를 마련하는 것 - 행정쟁송법 차원에서의 적극행정은 적극성과 자율성을 행정쟁송과정에서도 적용하는 것을 의미 - 행정조직법 차원에서의 적극행정이란 행정조직을 편성함으로써 행정의 적극성과 자율성을 최대한 확보하는 것을 의미

구분		개념 정의
	이종수(2016)	• 행정의 집행을 맡고 있는 직업 공무원이 자신의 재량행위에 관련된 사항을 합법성의 범위 내에서 성실하고 진취적인 태도로 처리하여 공익을 증진하는 행위
	김수종(2017)	• 공익 증진을 위해서 관련 규정과 절차가 결여되어 있거나 관련 규정과 절차를 위배하면서도 소신껏 업무를 추진하는 성실·능동행정
	박윤(2019)	• 공익 기여와 국민 이해를 기반으로 성실하고 신속, 적극적, 능동적인 태도로 업무를 추진하는 행위와 이로 인한 적극적 문제해결 결과
국외	영국	• Equality Act 2010에 근거하여 사회 내의 과소대표 집단 출산을 공직에 채용하도록 허용하는 시책(이종수, 2016 재인용) • 노동시장에서 성차별적 요소가 해소되는 것(Stratigaki, M., 2005)
	미국	• 채용, 보상, 승진, 교육 등에서 차별 받는 집단들에게 혜택을 제공함으로써 사회적 다양성을 보호하고 차별을 시정하려는 조치(이종수, 2016 재인용) • 심리적 안정감을 통해 발현되는 원활한 조직소통문화의 필연적 결과물로서 이해(Edmondson, 2019)

자료: 강나을·박성민(2019) p. 4를 일부 수정

2) 적극행정 관련 개념

앞서 밝힌 바와 같이, 박윤(2019)의 정의에 따라 적극행정을 개인의 행태에 더불어 업무 수행 과정에서의 판단기준·역할·문제해결의 결과 등을 포함하는 개념으로 폭넓게 이해할 경우, 적극행정에 영향을 미칠 것으로 기대되는 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 측면을 함께 고려할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 적극행정에 대한 포괄적 정의는 이와 유사한 개념들과의 혼동을 일으키거나 적극행정에 대한 구체적 이해를 어렵게 할 수 있다.

특히, 바람직한 행정행위의 일환으로서의 성실행정, 능동행정 등의 개념은 종종 적극행정과 구분하기 어려운 경우도 있고, 소극행정 등은 적극행정과 반대되는 개념으로써 적극행정에 대한 이해를 깊게 하는 경우도 있어, 여기에서는 이들 개념을 통해 적극행정에의 개념을 보다 명확히 하고자 한다.

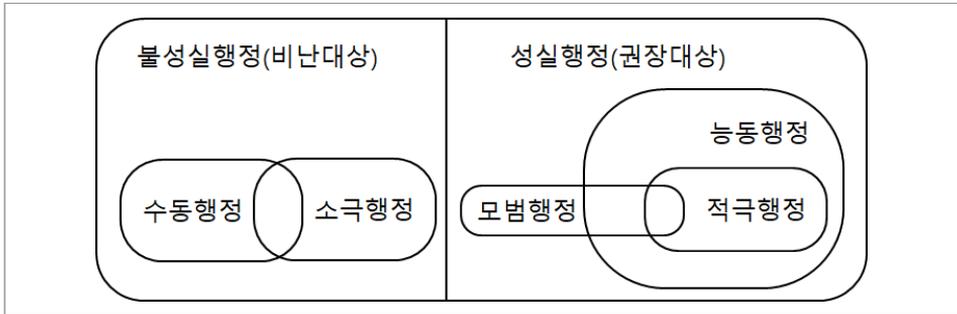
김수중(2017)은 바람직한 행정의 양태로 성실행정, 능동행정, 적극행정, 모범행정을 제시하고, 이와는 반대되는 부적절한 양태로 불성실행정, 수동행정 및 소극행정을 비교한 바 있다(김수중, 2017; 감사원, 2019). 먼저, 성실행정이란 바람직한 행정의 양태이자, 국가공무원법 제56조에 따라 공직자에게 기본적으로 요구되는 의무적 행동행위로, 공직자가 주어진 일을 성실히 수행한다는 태도를 의미한다.

이때, 성실행정이 주어진 일을 적절히 수행한다는 다소 수동적 측면에 초점이 있다면, 능동행정은 성실행정을 기본으로 하되, 여기서 한 걸음 더 나아가 업무를 스스로 찾아서 하는 태도를 뜻한다. 즉, 주어진 일 뿐만 아니라, 조직목표의 효과적 달성을 위해 문제점을 발견하고 이를 해결하고자 노력하는 태도를 의미한다.

한편 적극행정은 업무추진 과정이나 결과에 대한 책임이 따를 위험이 있음을 인지하면서도, 공익을 위해 소신껏 행정을 추진하는 태도를 포함한다는 데 앞서의 능동행정과 가장 큰 차이점이 있다. 앞서의 능동행정이 기존의 규칙을 준수하는 한도 내에서의 능동적인 행태로 이해된다면, 적극행정은 공익이라는 공공부문의 핵심목표 달성을 위해 기존의 규칙이나 법률로는 충족시키기 어려운 상황을 보완하는 측면에서의 행태로 이해할 수 있다(감사원, 2019: 18). 다시 말해, 능동행정이 자발적이면서 추가적인 노력을 통해 업무를 수행하는 행위를 의미한다면, 적극행정은 능동적이고 적극적인 행정 과정에서 법률이나 규칙의 미준수 또는 위반에 의해 책임이 따를 위험이 있음에도 업무를 추진하려는 행위라는 측면에서 중요한 차이가 있다(김수중, 2017: 159-160).

마지막으로 모범행정은 일종의 성공사례 또는 모범사례로서, 다른 사례에 적용할 만한 가치가 있는 행정의 양태로, 결과적인 측면에서의 전파가치가 있는 우수사례를 의미한다. 즉, 모범행정은 성실행정 내에서 능동행정 및 적극행정과 교차되는 영역으로 이해되며, 특히 수범사례로서 활용가능성에 초점을 둔 양태의 일환으로 이해된다. 이때 적극행정은 성실행정과 능동행정의 바탕 위에서만 실현가능하며, 능동행정은 성실행정이 전제될 때 정당성을 확보할 수 있다는 측면에서, 성실행정과 능동행정은 적극행정을 위한 사전적 행정양태로 이해할 수 있다(김수중, 2017: 159).

그림 2-1. 행정에 임하는 태도에 따른 분류



자료: 김수종(2017) p. 159.

반면, 부적절한 행정의 양태로서 불성실행정, 수동행정 및 소극행정은 다음과 같이 정의할 수 있다(김수종, 2017; 감사원, 2019). 먼저, 불성실행정은 성실행정의 반대개념으로, 공직자가 주어진 일을 수행하는 과정에서, 명시된 의무를 충실히 이행하지 않는 처벌의 대상이 되는 위법적 태도와, 단순한 게으름 또는 소극적·수동적 태도로 위법적이지 않아 처벌하기는 어려운 불성실한 태도를 포괄한다. 이때, 수동행정이 비자발적 행위에 의한 업무수행 과정으로 이해된다면, 소극행정은 책임을 지지 않는 것에 중점을 두면서 직무태에 이르지 않는 정도로 최소한의 노력만을 기울이는 업무처리 행태(박정훈, 2009: 336)를 의미한다. ‘적극행정 운영규정’ 제2조 2 및 ‘적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙’ 제2조의 1에서는 소극행정을 “공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가 재정상 손실을 발생하게 하는 행위”로 정의하고 있다. 이러한 정의가 소극행정을 ‘업무행태의 결과 국민의 권익이나 국가 재정상에 손해를 끼치는’ 결과로서의 행위에 초점을 둔 것이라면, 학계 등에서는 보다 폭넓은 개념으로 ‘책임을 지지 않는 범위 내에서 최소한의 노력만을 수행’하는 경우 등 과정적인 측면을 포함하고 정의하는 경향이 있다(감사원, 2019: 19).

이때, 고려해야 할 사항은 적극행정과 소극행정이 반대개념임에도 불구하고, 서로 배타적 관계인가에 대한 것이다. 특히, 적극행정이 아닌 것이 바로 소극행정인가에 대해서는 연구자별로 서로 다른 견해가 있다(박정훈, 2009; 감사원, 2019; 김수종, 2017). 박정훈

(2009)은 적극도 소극도 아닌 일명 평범한 행정을 설정하는 것이 논리적으로 어색하며, 적극행정을 진작시킨다는 취지에 따라 적극행정과 소극행정을 이분법의 논리로 봐야 함을 주장했다.

반면, 김수중(2017)은 성실행정과 불성실행정을 이분법적으로 구분하는 것은 가능할 수 있으나, 능동행정이 아니라고 해서 반드시 수동행정이라고 볼 수는 없으며, 마찬가지로 적극행정이 아니라고 해서 반드시 소극행정이라고 보는 이분법적 시각은 받아들이지 않는다. 감사원(2019)의 경우, 김수중(2017)과 마찬가지로 적극행정과 소극행정을 반대의 개념이기는 하나, 공직자의 행정행위 스펙트럼에는 중간영역이 있음을 인정하고 있다(감사원, 2019: 19).

3) 적극행정과 소극행정의 유형

먼저, 적극행정은 크게 통제(control) 중심 관점과 공익실현 중심 관점의 두 가지 관점으로 구분해 볼 수 있다(최태현·정용덕, 2020: 4-6). 먼저, 통제 중심 관점은 행정법적이고 실무적인 관점으로, 적극행정이 기본적으로 '면책'요건 중심의 법규위반 행위임을 함축하는 관점이다. 즉, 적극행정이란 일반적인 업무상황과는 다르게, 예외적으로 관련 법규를 위반하는 행위를 하게 됨을 인정하고, 해당 법규에 대한 위반이 공익을 위한 행위였을 경우 이를 면책함을 의미한다.

이는 공무원의 복지부동 또는 무사안일행태를 통제하는 데 한정하는 접근방식이다. 반면, 공익실현 중심 관점은 적극행정을 공무원이 공익 실현을 위해 적극적으로 정책을 수행한 결과로 이해하며, 적극행정이 단순한 관료제 내부의 문제가 아닌, 시민사회 요구의 효과적 달성도로 이해하는 관점이다. 즉, 적극행정의 궁극적인 의미를 관료에 대한 면책이나 통제가 아닌 공익의 달성으로 이해한다. 2008년 감사원 훈령에서 처음 도입된 적극행정에 대한 개념이 통제 중심의 관점이었다면, 인사혁신처(2019)의 적극행정 운영규정 등에서 나타나는 최근의 적극행정에 대한 접근은 후자인 공익실현 중심 관점으로 이해할 수 있다(최태현·정용덕, 2020: 4-6).

다음으로, 적극행정은 적극성의 강도에 따라 분류할 수 있다. 먼저, 박정훈(2009)은 법률, 법규 등 현행 규정과의 관계를 기준으로, 적극행정을 ① 현행 규정 안에서 업무처리의 개선하는 경우, ② 비효율적·부당한 현행 규정을 개정하는 경우, ③ 새로운 업무영역을 찾아 관련 규정을 신설하는 경우로 구분하였다. 차경엽(2011)은 박정훈(2009)의 유형 구분에 규정이 명확하지 않거나 제정된 바 없어 업무처리가 원활하게 이루어지지 못하는 상황을 포괄하여 ① 시급을 요하는 업무에 대해 일부 절차를 생략하여 업무를 추진하는 경우, ② 본래 목적에 부합할 경우, 현행규정에서 다소 벗어난 경우에도 업무를 추진하는 경우, ③ 현행 규정은 없지만 가능한 해결방안을 모색하여 업무를 추진하는 경우, 그리고 ④ 이해관계자들 간 이해가 충돌할 때, 적극적인 이해관계 조정을 통해 업무를 추진하는 경우로 구분하였다. 최무현(2019)는 박정훈(2009)과 차경엽(2011)의 분류를 종합하여 ① 현행 규정 내에서의 업무처리를 개선하는 경우, ② 비효율적·부당한 현행 규정을 개정하는 경우, ③ 새로운 업무영역을 찾아 관련 규정을 신설하는 경우, ④ 이해관계자들의 이해 충돌 시 적극적으로 이해를 조정하는 경우로 구분하였다. 이상의 구분들은 법률이나 법규 등 현행 규정과의 관계에 따라 구분한 것으로, 각 분류기준 내에서 ①→②→③으로 갈수록, 그리고 각 세분류 내에서 (i)→(ii)→(iii)으로 갈수록 적극행정의 적극성이 강해지며, 따라서 적극행정으로 인한 법치행정원칙을 위반할 여지가 강해지게 된다.

현행 규정과의 관계에 따른 분류 외에, 박정훈(2009)은 업무처리 양식에 따라서도 적극행정을 구분하였는데, 첫째, 소속 행정기관 내부의 업무처리를 개선하는 경우, 둘째, 다른 행정기관에 대한 업무처리 방식을 개선하는 경우, 셋째, 국민에 대한 업무처리를 개선하는 경우로 구분하고, 각각을 예산집행 유무 또는 행정작용의 성격에 따라 세부적으로 구분한 바 있다. 이 경우에도, 소속기관 내부의 업무처리보다는 다른 행정기관에 대한 업무처리가, 다른 행정기관보다는 일반 국민에 대한 업무처리에 있어서 강한 적극성이 필요하며, 세부적으로는 예산집행이 수반되고, 국민에 대한 수익적 행정작용보다는 침익적 행정작용에 더욱 많은 적극성이 요구되며, 법치행정원칙의 위반 가능성이 커지게 됨을 강조한다.

표 2-2. 적극행정에 대한 유형 분류

분류기준	연구자	대분류	세분류
법률·법규 등 현행 규정과의 관계에 따른 분류	박정훈 (2009)	① 현행 규정 내에서 업무처리 개선	(i) 대내적 업무절차 변경
			(ii) 대외적 행정절차 변경
			(iii) 재량권 행사방향 변경
		② 비효율적·부당·위법한 규정 개선	(i) 비효율 규정 개선
			(ii) 부당 규정 개선
			(iii) 위법 규정 개선
	③ 새로운 업무영역 발굴 및 규 정 신설	(i) 효과재량	
		(ii) 요건재량	
	최무현 (2019)	① 현행 규정 내에서 업무처리 개선	(i) 대내적 업무절차 변경
			(ii) 대외적 행정절차 변경
② 비효율적·부당·위법한 규정 개선		(i) 비효율 규정 개선	
		(ii) 부당 규정 개선	
		(iii) 위법 규정 개선	
차경엽 (2011)	③ 새로운 업무영역 발굴 및 규정 신설		
	④ 이해관계자들의 이해 충돌 시 적극적인 이해조정		
	① 시급을 요하는 업무에 대해 일부 절차를 생략		
	② 현행규정에 벗어나더라도 목적에 부합		
업무처리 양식에 따른 분류	박정훈 (2009)	① 소속 행정기관 내부 업무처리 개선	(i) 예산집행이 없는 경우
			(ii) 예산집행이 수반되는 경우
		② 다른 행정기관에 대한 업무처 리	(i) 예산집행이 없는 경우
	(ii) 예산집행이 수반되는 경우		
	③ 국민에 대한 업무처리	(i) 수익적 행정작용	
		(ii) 침익적 행정작용	

분류기준	연구자	대분류	세분류
행태적 측면에 따른 분류	인사혁신처 웹사이트 (적극행정 올림)	①	통상적으로 요구되는 정도의 노력이나 주의의무 이상을 기울여 맡은 바 임무를 최선을 다해 수행하는 행위
		②	업무관행을 반복하지 않고 가능한 최선의 방법을 찾아 업무를 처리하는 행위
		③	새로운 행정수요나 행정환경 변화에 선제적으로 대응하여 새로운 정책을 발굴·추진하는 행위
		④	이해충돌이 있는 상황에서 적극적인 이해조정 등을 통해 업무를 처리하는 행위
규정의 해석적용 측면에 따른 분류		①	불합리한 규정과 절차, 관행을 스스로 개선하는 행위
		②	신기술 발전 등 환경변화에 맞게 규정을 적극적으로 해석·적용하는 행위
		③	규정과 절차가 마련되어 있지 않지만 가능한 해결방안을 모색하여 업무를 추진하는 행위

인사혁신처는 행태적 측면과 규정의 해석 및 적용의 측면으로 나누어 적극행정을 구분하고 있다(인사혁신처 웹사이트 ‘적극행정 올림²⁾). 먼저, 행태적 측면에서의 적극행정은 ① 통상적으로 요구되는 정도의 노력이나 주의의무 이상을 기울여 맡은 바 임무를 최선을 다해 수행하는 행위 등, ② 업무관행을 반복하지 않고 가능한 최선의 방법을 찾아 업무를 처리하는 행위, ③ 새로운 행정수요나 행정환경 변화에 선제적으로 대응하여 새로운 정책을 발굴·추진하는 행위, ④ 이해충돌이 있는 상황에서 적극적인 이해조정 등을 통해 업무를 처리하는 행위로 구분하고 있다. 다음으로 규정의 해석·적용 측면에서는 ① 불합리한 규정과 절차, 관행을 스스로 개선하는 행위, ② 신기술 발전 등 환경변화에 맞게 규정을 적극적으로 해석·적용하는 행위, ③ 규정과 절차가 마련되어 있지 않지만 가능한 해결방안을 모색하여 업무를 추진하는 행위의 세 가지로 구분하고 있다. 이러한 인사혁신처의 구분은 차경엽(2011) 또는 최무현(2019)의 분류와 유사한 형태로, 적극행정을 ‘통상적으로 요구되는 정도의 노력이나 주의의무 이상을 기울이는’ 행위부터 ‘적극적인 이해조정 등’에 이르기까지 상당히 폭넓게 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

2) <http://www.mpm.go.kr/proactivePublicService/activeInstitution/definition/>

앞서 논의한 바와 같이 소극행정은 ‘업무행태의 결과 국민의 권익이나 국가 재정상에 손해를 끼치는’ 결과로서의 측면과 ‘책임을 지지 않는 범위 내에서 최소한의 노력만을 수행하는 경우(감사원, 2019)’의 업무처리 측면을 포괄한다. 소극행정은 적극행정의 반대 개념으로서, 소극행정에 대한 유형을 분류해 보는 것은 곧 적극행정에 대한 이해를 심화시켜줄 수 있다.

박정훈(2009)은 이러한 소극행정의 유형을 다음의 8가지로 구분한 바 있다. ① 필요한 업무보다는 주어진 일만 반복처리 하는 행위, ② 기존의 업무관행을 반복하고 업무개선을 위해 노력하지 않는 행위, ③ 현재의 규정을 맹목적으로 따르고 부당한 규정이나 위법한 규정을 시정하기 위해 노력하지 않는 행위, ④ 규정의 미비를 이유로 해결가능한 대안을 모색하지 않는 행위, ⑤ 이해당사자 간 이해관계가 충돌할 때 조정을 위한 노력을 하지 않는 행위, ⑥ 적극적으로 사실관계 파악을 위해 노력하지 않고 이해당사자의 주장에 의존하는 행위, ⑦ 정당한 사유 없이 업무처리를 지연하는 행위, ⑧ 직무태만 등이다. 이때, ① → ⑧로 갈수록 소극성이 점차 증가하며, 국가공무원법상의 성실의무 위반으로 인정될 여지가 있고, 특히 ⑦과 ⑧의 경우에는 기존 법리에 의한 징계 가능성이 있다(박정훈, 2009: 335-336).

박정훈(2009)의 연구가 직무과정상 소극성의 강도에 따라 소극행정을 분류했다면, 인사혁신처(2019) 및 행안부(2019)는 소극행정의 유형을 구체적 예시를 바탕으로 네 가지로 구분하고 있다. 먼저 적당편의는 문제해결을 위해 노력하지 않고, 적당히 형식만 갖추어 부실하게 처리하는 행태를 뜻한다. 구체적으로 업무와 관련된 중요한 정보·지식·의견 등을 파악하지 않고 처리하는 행태나, 규정을 따르거나 고려하지 않고 민원인 등과 타협·절충으로 대충 처리하는 경우가 이에 해당한다.

두 번째는 업무태대로, 합리적인 이유 없이 주어진 업무를 게을리하거나 불이행하는 행태를 뜻한다. 판단기준으로는 특별한 사유 없이 소관업무를 처리하지 않거나, 관리·감독 소홀, 능장 대응 등의 행태를 보이는 경우와 민원신청·신고 등을 특별한 사유 없이 접수·처리하지 않는 행태가 이에 해당한다.

세 번째는 탁상행정으로, 법률이나 지침 등의 변화에도 불구하고, 과거 규정에 따라 업무를 처리하거나, 기존의 불합리한 업무관행을 그대로 답습하는 행태를 말한다. 구체적

으로, 개정 법령이나 지침을 따르지 않고, 종전 지침이나 현재 규정에 부합하지 않는 전임자의 업무처리 방식을 그대로 답습하는 경우, 보다 효율적이고 효과적인 방법이 있는데도 편의상 관례대로 처리하는 경우 등이 이에 해당한다.

마지막으로 기타 관중심 행정은 직무권한을 이용하여 부당하게 업무를 처리하거나, 국민 편익을 위해서가 아닌 자신의 조직이나 이익만을 중시하여 자의적으로 처리하는 행태를 뜻한다. 판단기준으로는 국민에게 권위적인 자세로 직무의 범위를 벗어난 요구를 하는 행태, 업무처리에 따르는 비용을 국민(민원인 등)에게 떠맡기거나, 공무원이 당연히 해야 할 업무를 국민이 대신 준비하거나 처리하게 하는 것, 규정·예산 등을 특정인의 이익을 위하여 자의적으로 해석·활용하거나, 법·제도적 허점을 이용하여 본인의 이익을 추구하는 행태를 말한다.

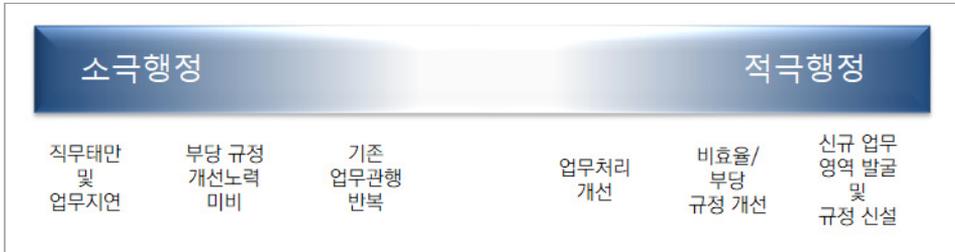
표 2-3. 소극행정에 대한 유형 분류

분류기준	연구자	분류
직무 과정상 소극성의 강도에 따른 분류	박정훈 (2009)	① 필요한 업무보다는 주어진 일만 반복처리 하는 행위
		② 기존의 업무관행을 반복하고 업무개선을 위해 노력하지 않는 행위
		③ 현재의 규정을 맹목적으로 따르고 부당한 규정이나 위법한 규정을 시정하기 위해 노력하지 않는 행위
		④ 규정의 미비를 이유로 해결이 가능한 대안을 모색하지 않는 행위
		⑤ 이해당사자 간 이해관계가 충돌할 때 조정을 위한 노력을 하지 않는 행위
		⑥ 적극적으로 사실관계 파악을 위해 노력하지 않고 이해당사자의 주장에 의존하는 행위
		⑦ 정당한 사유 없이 업무처리를 지연하는 행위
		⑧ 직무태만
구체적 예시에 따른 분류	인사혁신처 (2019) 행안부 (2019)	① (적당편의) 문제해결을 위해 노력하지 않고, 적당히 형식만 갖추어 부실하게 처리하는 행태 <ul style="list-style-type: none"> • 업무와 관련된 중요한 정보·지식·의견 등을 파악하지 않고 처리하는 행태 • 규정을 따르거나 고려하지 않고 민원인 등과 타협·절충으로 대충 처리하는 경우

분류기준	연구자	분류
		② (업무해태) 합리적인 이유 없이 주어진 업무를 게을리 하거나 불이행하는 행태 <ul style="list-style-type: none"> • 특별한 사유 없이 소관업무를 처리하지 않거나, 관리·감독 소홀, 낙장 대응 등의 행태를 보이는 경우 • 민원신청·신고 등을 특별한 사유 없이 접수·처리하지 않는 행태
		③ (탁상행정) 법률이나 지침 등의 변화에도 불구하고, 과거 규정에 따라 업무를 처리하거나, 기존의 불합리한 업무관행을 그대로 답습하는 행태 <ul style="list-style-type: none"> • 개정 법령이나 지침을 따르지 않고, 종전 지침이나 현재 규정에 부합하지 않는 전임자의 업무처리 방식을 그대로 답습하는 경우 • 보다 효율적이고 효과적인 방법이 있는데도 편의상 관례대로 처리하는 경우
		④ (관중심 행정) 직무권한을 이용하여 부당하게 업무를 처리하거나, 민 편의를 위해서가 아닌 자신의 조직이나 이익만을 중시하여 자의적으로 처리하는 행태 <ul style="list-style-type: none"> • 국민에게 권위적인 자세로 직무의 범위를 벗어난 요구를 하는 행태 • 업무처리에 따르는 비용을 국민(민원인 등)에게 떠맡기거나, 공무원이 당연히 해야 할 업무를 국민이 대신 준비하거나 처리하게 하는 것 • 규정·예산 등을 특정인의 이익을 위하여 자의적으로 해석·활용하거나, 법·제도적 허점을 이용하여 본인의 이익을 추구하는 행태

이상에서 살펴본 바와 같이, 적극행정과 소극행정은 별개의 개념이 아닌, 하나의 스펙트럼 내의 양 측면으로 이해할 수 있으며, 따라서 적극행정과 소극행정의 각 유형들 또한 하나의 스펙트럼상에 아래와 같이 배치해 볼 수 있다. 박정훈(2009)의 유형 분류를 기준으로 적극성과 소극성의 강도에 따라 적극행정과 소극행정 유형을 분류해 보면, 일상적인 보통의 행정업무가 가운데에 위치한다고 할 때, 소극성의 강도가 강해질수록 기존 업무관행 반복, 부당 규정 개선노력 미비, 직무태만 및 업무지연이 발생하고, 반대로 적극성의 강도가 강해질수록 업무처리 개선, 부당규정 개선, 신규 업무영역 발굴 등이 이루어진다고 이해할 수 있다.

그림 2-2. 소극행정과 적극행정의 스펙트럼



2. 적극행정 관련 이론적 논의 및 선행연구

공무원의 직무상 행태에 관한 논의는 행정학의 오랜 화두 중 하나다. 최태현·정용덕(2020)은 공익실현 중심의 관점³⁾으로 적극행정을 이해하며, 적극행정의 철학적·윤리적 토대를 헤겔, 베버, 윌슨 등 고전이론에서의 관료관과 신행정학 및 생태론의 현대 이론에서 찾는다. 이들의 연구는 적극행정에 관한 철학적 토대부터 현실에서의 주요 관련 쟁점까지 아우르고 있음에도 불구하고, 구체적인 내용을 언급하는 것은 본 연구의 범위를 다소 벗어난다. 다만, 위 연구에서 기억해야 할 것 중 하나는, 적극행정이 관료 개인의 문제임과 동시에 관료가 속한 구조(제도)의 문제이며, 관료 개인은 기능적인 역할 행위자(role-player)임과 동시에 자신의 경험 및 의미에 대한 인간적 해석자라는 점이다. 다시 말해, 적극행정은 적극행정이 이루어지고 있거나 이루어질 수 있는 법·제도적 측면, 행태론적 측면에서 특정 구조 속에서 주어진 역할(기능)을 수행하는 공무원 개인에 관한 측면, 그리고 단순히 기대되는 보상이나 처벌에 따라 행동하는 개인이 아닌 탈(脫)합리적이고 의도적인 선택을 수행하는 개인으로서의 관료에 대해 함께 고려할 때, 보다 본질적인 측면에서 적극행정을 이해할 수 있다.

3) 여기서 공익실현(creation) 중심 관점이란 관료의 복지부동 또는 무사안일 등 관료 행태에 대한 통제에 초점을 두는 '통제(control) 중심 관점'과 대비되는 관점으로, 관료의 존재 의의로서의 공익실현을 부각시키며, 적극행정을 관료제와 시민사회 간의 관계 속에서 관료가 공익을 실현하기 위해 적극적으로 정책을 수행하여 결과를 빚어낸 결과로 보는 시각이다.

1) 법·제도적 측면

적극행정에 대한 법·제도적 측면에서의 연구는 법적 측면에서 공무원의 재량행위에 관한 접근과 제도적 측면, 특히 공공감사 측면에서의 적극행정 면책제도 및 사전건설팅감 사제도 등에 대한 연구들에서 살펴볼 수 있다.

(1) 법적 측면

먼저 공무원의 재량행위와 관련하여, 이종수(2016)는 공무원의 재량행위 측면에서 적극 행정에 대한 이론적 시각을 크게 세 가지로 구분한다. 첫째는, 입법부와 집행부 사이의 관계적 측면에서의 행정국가화 이론이다. 사회가 복잡해지고 고약한(wicked) 문제들이 많아진 현대의 사회에서, 행정부의 주요 구성원인 공무원이 입법부에 의해 결정된 정책을 단순히 집행하는 데 그치지 않고 자신의 전문성과 재량권을 바탕으로 보다 적극적인 정책 결정 역할 및 집행을 수행한다. 이러한 측면에서 행정국가화 이론은 - 적어도 이를 지지하는 측면에서는 - 적극행정을 현대사회에서 공무원이 수행해야 할 당위적인 직무태도의 일환으로 이해한다. 둘째는 사법부와 집행부의 관계에서의 행정자율이론이다. 행정자율이론은 행정이란 결국 법 해석의 문제로 귀결되며, 집행부 스스로 독자적인 해석을 수행하는 것으로 이해한다(이종수, 2016: 6). 따라서 적극행정은 최후의 법해석자인 집행부가 적극적으로 법을 해석하고 이에 따라 적극적으로 법을 집행하는 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로, 행정의 재량행위 그 자체에 관심을 두는 법적 시각이 있다. 재량행위란 행정기관이 법률에서 규정한 행위 요건을 실현함에 있어 복수 행위 간의 선택의 자유를 보유하는 상황을 전제(이종수, 2016: 7)하는데, 이때 적극행정이란 재량행위를 실현하는 과정에서 공익과 시민을 위한 방향으로 행위를 선택하는 것을 의미한다.

박정훈(2009)은 적극행정을 위한 재량이론의 정립을 위해 특히 효과재량설⁴⁾의 극복을 강조한다(박정훈, 2009: 346). 즉, 박정훈(2009)은 우리나라에서는 효과재량설의 영향으로 행정실무에서 법령해석을 책임성 있게 적극적으로 하지 못하고, 소극적으로 행동하는 경우가 많아, 법규가 다소 모호한 경우에서의 해석 및 적용과정에 행정의 재량이 인정되어야

4) 효과재량설은 독일에서 만들어진 이론으로, 법규가 모호한 경우 그 해석·적용에 관해서는 재량이 있을 수 없고 예외적으로 판단여지가 있을 뿐이라는 이론을 말한다(박정훈, 2009: 346).

하고, 이에 대한 사법심사는 그 재량의 하자 여부를 판단하는 데 그쳐야 한다고 주장한다. 법의 집행과정에서 행정부가 일차적으로 법에 대한 해석을 담당하는 점은 부인할 수 없으며, ‘행정부도 ‘법적 권력’으로서 법령을 해석할 권한과 책임이 있음’을 인식하고 관계 공무원들이 법령해석을 둘러싸고 활발한 연구와 토론을 전개해야 함’을 강조한다(박정훈, 2009: 346).

(2) 제도적 측면

다음으로 제도적 측면에서는 적극행정을 공공감사의 일환으로 보는 시각이 있다. 공공감사는 공공자원이 의도한 성과를 달성하도록 책임감 있고 효과적으로 관리되었는지를 공정하고 객관적으로 평가함으로써 정부의 책무성을 보장하고, 정부에 대한 국민의 신뢰 기반을 형성하는 방편이다(박희정, 2016: 29). 일반적으로 공공감사는 크게 외부감사와 내부감사로 구분하는데, 외부감사가 행정부의 책무성을 확보하기 위한 수단이라면, 내부감사는 행정부 내부에 대한 관리의 수단이다. 이때, 내부감사는 감사대상기관이 합법적·능률적·효과적으로 운영될 수 있도록 지원하는 기능(management function)과 직원의 부정비리를 조사하는 반부패 기능(anti-corruption function)을 동시에 담당하고 있는데, 실제 현실에서는 공공기관 내 자체감사기구가 두 가지 기능을 함께 담당함으로써 조직의 부정을 조사하는 기능이 상대적으로 크게 부각되는 경향이 있다(박희정, 2016: 30). 이때, 반부패 기능은 공무원이 본래 그들에게 주어진 공익실현의 목적보다도 규정과 절차에만 매몰되는 목표대치현상을 유발하기도 하는데, 이때 적극행정이란 공공감사의 반부패 기능의 역기능을 최소화하여 공무원이 본래 그들에게 주어진 목적인 공익실현을 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리할 수 있도록 지원하는 제도적 방안으로 이해된다.

공공감사의 시각에서 적극행정 관련 제도로는 대표적으로 적극행정 면책제도와 사전컨설팅감사제도를 들 수 있다. 이들에 대한 연구들은 주로 각 제도의 활성화를 위한 대안들을 제시하는 데 관심이 있는데, 연구자들은 조직관리적 측면에서의 공공봉사동기 제고 및 조직시민행동 지향(김윤권 외, 2011), 제도운영 측면에서의 효율적 기획감사, 감사 면책 기준의 완화 및 구체화, 전담기구 운용, 구제장치 및 교육(김윤권 외, 2011; 박희정, 2016; 이종수, 2016; 손지은, 2019), 그리고 인센티브 지급, 승진 및 평가에 반영 등(김윤권 외, 2011)의 방안들을 제시한 바 있다.

다음으로, 사전컨설팅제도와 관련하여, 오영균(2017)은 사전컨설팅감사를 공무원이 사후 감사에 대한 위협을 이유로 소극적이고 안일한 행정행위에서 벗어나, 보다 적극적이고 긍정적인 행정을 시행함으로써 주민복리를 제고시키고자 하는 노력으로 정의하고, 그 정당성을 주인-대리인 이론과 시스템 이론에서 추론하였다. 즉, 사전컨설팅제도를 정보부족에 따른 공무원의 소극적 업무행태를 해소함으로써 편익을 주인인 주민에게 귀속시키는 제도이며, 동시에 행정운용의 개선을 통한 시스템의 효율성 확보 및 공공책임성 제고노력으로 이해한다(오영균, 2017: 72-75). 김난영(2019)은 사전컨설팅은 감사부서와의 일종의 위험공유 시스템으로, 책임성 딜레마 상황에 처한 공무원이 소극행정에서 적극행정으로 대응 전략을 전환시키는 역할을 수행한다고 보았다. 설문 및 인터뷰를 통해 17개 시도의 사전컨설팅제도 운영성과 및 위험요인을 경험적으로 분석하였는데, 이를 바탕으로 법·제도 측면(근거법 및 신청대상 업무 범위 불명확), 조직·인력 측면(관리자의 인식 부족), 운영 측면(부적정 신청, 컨설팅 의견의 적정성 문제), 협력 측면(중앙행정기관과 협력의 어려움) 등 다양한 위험요인을 확인하고 각각의 개선방안을 제시하였다(김난영, 2019).

2) 인적 측면

법·제도적 측면에서의 연구들이 공무원 개인을 둘러싸고 있는 외부환경에 초점을 두고 적극행정을 이해한다면, 인적 측면에서의 연구들은 공무원의 겉으로 드러나는 행태와 내적 동기에 관심을 두고 적극행정을 이해한다. 이때, 공무원의 겉으로 드러나는 행태에 관심을 두는 연구들이 행태주의적 시각으로 적극행정을 바라본다면, 공무원의 내적인 동기와 선호에 관심을 두는 연구들은 주로 제도주의적 시각에 입각해 있다.

(1) 공무원의 행태에 대한 연구

행태주의는 관찰가능한 인간의 행태를 객관적인 분석을 통해 기술하고, 인과적으로 설명함으로써 사회현상을 이해하고 해석하고자 하는 관점이다. 행태주의는 특히, 드러나지 않는 행위(action)보다는 겉으로 드러난 행태(behavior)에 초점을 둔다. 논리실증주의(logical positivism)와 방법론적 개인주의에 입각함으로써 가치와 사실을 명확히 구분하며, 가치적 명제를 비롯한 윤리영역은 연구의 대상에서 제외한다. March(1984)는 행태주

의가 맥락적(contextual), 환원론적(reductionist), 공리주의적(utilitarian), 기능주의적(functionalist), 도구주의적(instrumentalist) 시각에 입각해 있음을 지적한 바 있다. 이를 요약하면 첫째, 정치는 사회에 종속된 부수적 현상에 불과하며(맥락적) 둘째, 개인의 선호는 공동체 전체의 집합적 선호로 효율적으로 전환되어, 규범, 규칙, 제도적 가치 등은 개인의 선호에 영향을 미치지 못한다(환원론적). 셋째, 개인의 행위와 개인의 선호는 동일하다(공리주의적). 넷째, 정치는 특정한 역할을 수행하기 위해 존재하는 효율적 과정이다(기능주의적). 다섯째, 정치제도는 정치적 목표를 달성하기 위한 수단이다(도구주의적)(March, 1984: 735-738: 김진영, 2018a에서 재인용).

목표와 행동을 연계하는 핵심활동인 의사결정과정에서 특히 관심을 두는 행태주의는, 적극행정 행태를 선택하게 되는 공무원의 합리적 의사결정과정을 연구의 주된 관심사로 삼는다. 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior)이란 공식적인 보상체계에 의해 자신의 업무로 정의된 것은 아니지만, 조직의 효과성이나 효율성 또는 동료와 상사를 위해 조직 구성원의 자유재량에 의해 행해지는 친사회적 행동으로 정의된다(Organ, Podsakoff, & MacKenzie, 2006: 김선희 외, 2017에서 재인용). 공무원의 조직시민행동에 대한 연구들은 행태주의에 입각하여, 공무원이 자신의 역할 외의 이타주의적 행동, 양심적 행동, 정당한 행동, 예의 있는 행동, 참여적 행동 등의 친사회적 행동들로 나타나며, 개인적 특성(연령, 교육, 직급, 경험), 직무태도(조직몰입, 직무만족), 심리자본(자기효능감, 낙관주의), 문화적 요인(관계문화, 성취문화), 리더십 요인(카리스마, 지적 자극), 사회적 요인(오리엔테이션, 사회적 지원) 등에 의해 복합적으로 영향을 받는다(하미승 외, 2017). 강나을·박성민(2019)은 적극행정의 영향요인을 발견하기 위한 연구에서 조직시민행동이 통계적으로 유의미한 수준에서 적극행정에 긍정적인 영향을 미침을 경험적으로 확인한 바 있다.

(2) 공무원의 동기와 선호에 대한 연구

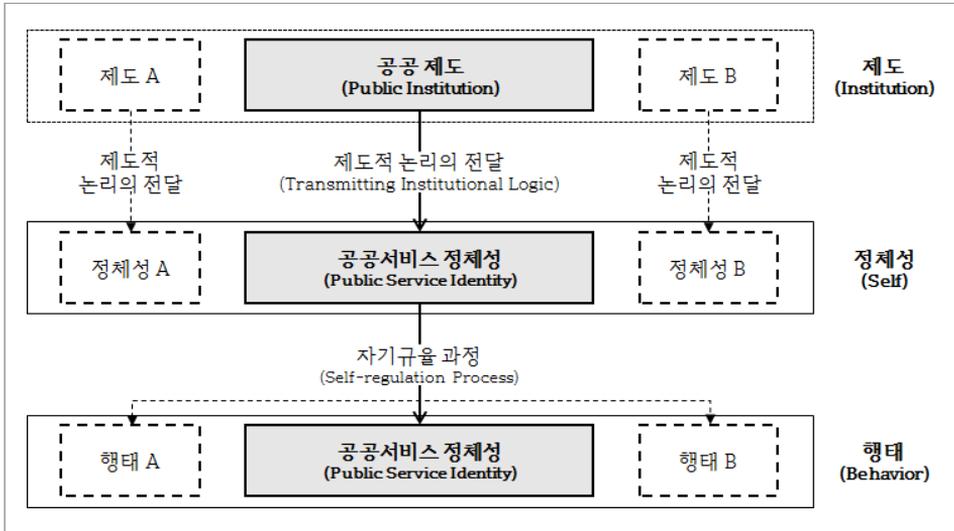
제도주의는 행태주의를 비판하며 개인의 동기와 선호에 영향을 미치는 제도에 관심을 둔다(Hall and Taylor, 1996; Immergut, 1998). 행태주의가 기본적으로 인간을 합리적이고 이기적인 성향으로 가정한다면, 제도주의는 인간의 내면에 합리적이고 이기적인 성향과

이타적이고 친사회적인 성향이 함께 있다고 가정하기 때문에, 복합적 성향 중 개인의 선호에 영향을 미치는 제도적 요인에 관심을 둔다(김진영, 2018b: 75-76).

앞서 행태주의가 겉으로 드러난 모습(behavior)이 곧 내적 동기 또는 선호와 동일한 것으로 간주했다면, 제도주의에서는 실제의(real) 선호와 표현된(expressed) 선호를 구분하고, 궁극적으로 제도가 내적 동기 및 선호에도 영향을 미치는 과정을 설명한다. March and Olsen(1995)은 제도가 개인의 정체성을 형성하고, 이렇게 형성된 정체성은 제도가 부여한 적절한(appropriate) 행동을 하도록 유도함으로써 궁극적으로는 개인의 선호·동기와 행태에 영향을 미치게 된다고 주장한 바 있다. 이는 곧 개인이 스스로와 대상 조직의 선호를 명확히 알고 있으며, 본인의 선호를 충족시키기 위해 행동한다는 - 많은 행태주의에 기반한 이론들이 가정하고 있는 - 합리성의 논리(logic of consequences)의 한계를 지적한 것이며, 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 따라 '제도가 부여한 적절한 행동'을 하도록 개인의 선호와 행태가 유도될 수 있음을 의미한다.

Vandenabeele(2007)은 제도가 개인에게 전달되는 과정을 정체성과 자기규율(self-regulation)과정을 통해 설명하였으며, Perry and Vandenabeele(2008)는 아래 그림과 같은 프레임워크를 통해 제도가 개인의 정체성을 형성하고, 궁극적으로 제도적 맥락에 의해 행태가 변화하는 과정을 설명한 바 있다(Perry and Vandenabeele, 2008: 57). 공공봉사동기는 공익을 위해 노력하려는 이타적 동기 또는 신념, 가치 및 태도(김상묵, 2013; Vandenabeele, 2007; Rainey and Steinbauer, 1999)로, 특히 근래의 공공봉사동기(Public Service Motivation) 관련 연구자들은, 제도주의적 시각에서 공공봉사동기라는 공무원의 내적 동기가 제도적 맥락에 의해 형성될 수 있음을 주장한다(Perry & vandenabeele, 2008; Andersen and Holm-Petersen, 2013; 김진영, 2018b).

그림 2-3. 제도에 의한 공무원의 동기 및 선호의 변화과정



자료: Perry and Vandenabeele(2008) p. 57

공공봉사동기와 적극행정에 관한 연구들은 공무원이 갖는 내재적 동기로서의 공공봉사 동기가 적극행정 및 무사안일행태에 통계적으로 긍정적인 영향을 미침을 경험적으로 확인하였다(강나을·박성민, 2019; 이윤경, 2014).

3) 적극행정 및 소극행정에 영향을 미치는 요인

여기서는 적극행정 및 소극행정에 영향을 미치는 요인에 관한 기존 연구 중 주요 연구를 중심으로 고찰하고자 한다. 먼저, 이창신(2004)은 공무원의 집단자아존중감이 무사안일행태에 미치는 영향을 경험적으로 확인하고자 했다. 서울 및 부산의 지자체 공무원 573명에 대한 설문을 통해 회귀분석을 수행한 결과, 공무원들의 집단자아존중감과 그 하위변수들인 멤버십·사적·공적·정체적 집단자아존중감이 높을수록 그들의 무사안일행태는 약화되는 것으로 확인되었다.

이윤경(2014)은 공무원의 무사안일행태에 영향을 미치는 요인들을 발견하고자 하였고

데, 가설적 측면에서 잠재적 영향요인을 개인적 요인(공직사명감, 직무몰입, 신분보장) 및 조직적 요인(조직운영의 효율성, 조직의 환경 변화 대응성, 조직의 혁신성)과 공무원 임용 시의 공공봉사동기로 설정하였다. 한국행정연구원에서 조사한 ‘행정에 관한 공무원 인식 조사(2007년, 2010년, 2013년)’ 자료를 이용해 분석한 결과, 공직사명감, 조직운영의 효율성, 조직의 환경 변화 대응성은 공무원의 무사안일에 부정적인 영향을 미쳤으며, 반대로 신분보장은 무사안일에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 공무원 임용 시의 공공봉사동기는 일부 자료에서만 무사안일에 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

하미승(2015)은 긍정조직행태(Positive Organizational Behavior)를 ‘조직구성원의 긍정적 심리상태와 그에 바탕을 둔 행동 경향’으로 정의하고, 적극행정을 위한 공무원의 태도에 해당하는 높은 열정, 의지, 자신감, 위기극복 능력 등을 발휘하기 위해서는 긍정조직행태가 필요함을 강조하였다(하미승, 2015: 85). 긍정조직행태에 영향을 미치는 요인들을 개인적 요인, 구조적 요인, 리더십 요인, 문화적 요인, 사회화 요인으로 구분하고 경험적 분석을 수행하였는데, 분석결과 자기효능감, 희망, 복원력, 낙관주의 등의 긍정조직행태에 적어도 각기 하나 이상의 요인이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

이종수(2016)는 도지사, 중앙부처 차관, 국장, 지자체 과장 등에 대한 인터뷰를 바탕으로 지자체의 적극행정 저해요인을 다음의 다섯 가지로 정리한 바 있다. 첫째, 중립성의 요구이다. 정부와 공무원이 중립성을 유지해야한다는 형식논리는 지자체와 공무원의 적극적 행태를 저해할 수 있다. 둘째, 지자체를 둘러싼 불확실성은 공무원의 적극적인 의사결정과 집행을 위한 학습비용을 상승시킴으로써 소극적인 태도를 갖게 한다. 셋째, 실패의 위험이 클수록 공무원은 소극적인 자기보호와 방어에 주력하게 된다. 넷째, 관료의 사익추구 및 민간인들 간의 자기이익추구는 공익에 대한 노력과 의지를 감소시키고 이해관계 조정이 복잡해짐에 따라 적극적인 행동을 저해하게 된다. 마지막으로, 지자체가 담당해야 하는 역할이 명확하지 않거나 지역사회 거버넌스체계 속에서 역할갈등이 심할 경우 적극행정은 위축될 수 있다.

강나을·박성민(2019)는 행태주의적 시각에서 적극행정에 영향을 미치는 요인들을 개인행태 요인, 직무역량요인 및 조직·문화 요인의 세 가지로 구분한다(강나을·박성민, 2019:

6-13). 첫째, 개인행태적 요인으로, 공공봉사동기(Public Service Motivation)는 내재적 동기로서, 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior)은 이러한 내적 동기의 외적 양태로서 공무원이 자신에게 주어진 역할 이외의 역할(out-role)까지 책임지도록 한다(p.6-8). 둘째, 직무역량요인 측면에서 업무자율성 및 직무수행능력은 공무원의 권한과 재량권 및 이의 활용가능 수준을 결정함으로써, 개인이 조직을 위해 자발적·헌신적·효과적으로 노력하는 데 영향을 미칠 수 있다(p.9-10). 마지막으로 조직·문화 측면에서, 조직목표가 명확하고 변화지향적인 조직문화인 조직은 소속 구성원으로 하여금 조직의 궁극적인 목표를 이해시키고, 이를 위한 구체적 실천방안을 제시함으로써, 기존의 규정이나 지침 등에 나타나지 않은 상황 또는 다소 위배되는 상황임에도 조직목표 달성을 위해 적극적인 행동을 할 수 있도록 유인한다(p.11-13). 위 세 가지 측면에서의 영향요인들에 대한 경험적 검증에서는 모든 항목들에서 통계적으로 유의미한 결과가 나타났으며, 이 중에서도 특히 개인행태 요인인 공공봉사동기와 조직시민행동이 적극행정에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

감사원(2019)은 개인적, 조직적, 환경적, 제도적 요인 등과 같은 다양한 관점에서 공직자와 전문가를 대상으로 적극행정 활성화에 저해하는 요인들을 고찰한 바 있다. 우선, 공직자를 대상으로 한 적극행정 활성화에 저해하는 개인적 요인으로는 책임의식 부족, 공직인식 부족, 면책에 대한 불확실성 등이, 조직적 요인으로는 공직자 보호 미흡, 순환보직에 따른 전문성 부족, 관리자의 의지 및 책임성 부족 등이, 환경적 요인으로는 경직된 공직문화, 적극행정을 안 해도 문제없는 문화, 어려운 업무를 맡지 않는 경향, 적극행정의 불이익이 많다는 인식, 적극행정이 추후 변질될 가능성, 예상치 못한 민원 발생, 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등이, 제도적 요인으로는 현실에 맞지 않는 제도·절차, 상·하위 법령 간의 불일치, 유권해석의 모호성, 엄격히 정해져 있는 규정, 업무추진의 복잡성 등이 제시된 바 있다.

한편, 전문가를 대상으로 한 적극행정 활성화 저해하는 개인적 요인으로는 처벌에 대한 두려움, 개인적 동기 및 유인 부족, 책임의식 및 사명감 부족, 부족한 역량, 공직봉사동기 부족 등이, 조직적 요인으로는 통제·적발 위주의 감사 및 평가, 부서이기주의 및 책임회피, 순환보직 조직운영, 관리자의 의지 및 책임성 부족, 형식절차 및 규정 우선 조직운영, 정책

과 연결되지 않는 조직·인사 구조 등이, 환경적 요인으로는 조직적 책임의식 부족, 신분보장에 따른 소극적 문화 팽배, 감사에 대한 반감과 회피 문화, 적극행정 보상에 관심 없는 조직문화, 관료주의의 만능화, 정치의 지나친 행정통제, 다원화된 이해관계와 요구, 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 민원 등 과도한 불만제기, 행정에 대한 불신, 언론, SNS 등 외부 영향력 증대 등이, 제도적 요인으로는 부적정한 제도 및 절차, 경직적 적법절차 준수 강요, 선례에 근거한 행정제도, Positive 법 규정에 의한 행정, 실적주의 보상제도 부족, 관 중심적 행정규제 등이 제시된 바 있다.

이상의 연구 등을 바탕으로 적극행정에 영향을 미칠 것으로 기대되는 요인들은 아래 표와 같이 요약하여 정리할 수 있다.

표 2-4. 적극행정 영향요인에 관한 연구

연구자	개인적 요인	조직적 요인	환경적 요인	제도적 요인
김병섭 (1994)		<ul style="list-style-type: none"> • 보상에 대한 불만 • 적은 권한과 많은 책임 • 불공정 인사 • 업무과다 • 역할갈등 • 역할모호성 	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 사회적 평가 	
김호정 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 모험기피 • 낮은 동기부여 • 능력·전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부규제 엄격 • 성과에 따른 보상 미흡 • 외부통제 강화 • 성과평가기준 모호 	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 소유·공적자금조달 • 목표의 다양·복잡·상충 • 시장경제·능률 경시 • 다양한 공공서비스 제공 • 다양한 사회적 기능 	
문인수·이종열 (1996)		<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 업무추진에 따른 선의의 실수에 적용되는 불이익 • 변화 저항적 관료조직 문화 • 적극적 업무수행에 대한 승진 및 경제적 보상의 미흡 		

연구자	개인적 요인	조직적 요인	환경적 요인	제도적 요인
송운석 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부분의 독립성 • 비경쟁성으로 인한 낮은 조직몰입 			
이창신 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 집단자아존중감 	<ul style="list-style-type: none"> • 변혁적 카리스마 		
정정길 (2008)		<ul style="list-style-type: none"> • 실수에 대한 문책 • 지나친 감독과 감사 • 까다로운 지출절차 • 미흡한 보상 		
김윤권의 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의지 결여 • 분석 위주의 업무 • 자신에게 유리하게 설명하려는 경향 • 독단적인 상관 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임소재 모호 • 전문성 결여 • 평가제도의 부적절성 • 집중된 의사결정 권한 • 관리자의 영향력 • 과도한 업무 • 모호한 목표 • 부적절한 인력배치 • 적발 위주의 감사 제도 • 부처 간의 협조 결여 • 형식의 지나친 강조 • 권한의 불확실성 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 제3의 영향 • 법령의 제약 • 변하지 않으려는 이데올로기 • 단기성과 선호도 • 권위주의 문화 	
이윤경 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 공직사명감 • 직무몰입 • 신분보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직운영의 효율성 • 조직의 환경 변화 대응성 • 조직의 혁신성 		
이종수 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 사익추구 성향 	<ul style="list-style-type: none"> • 역할 모호성 	<ul style="list-style-type: none"> • 중립성의 요구 • 불확실성 • 실패의 위험 	
하미승 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 개인적 요인: 개인 특성(조직 내 직급, 근무경력, 연령) 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조적 요인: 공식성 • (권한·책임 명시, 업무명료화, 업무절차 표준화), 복잡성(부서 다양화, 직급체계 분화, 전문화, 지역 분산) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회화 요인: 오리엔테이션, 사회적 지원 	

연구자	개인적 요인	조직적 요인	환경적 요인	제도적 요인
		<ul style="list-style-type: none"> • 리더십 요인: 카리스마, 개인배려, 지적 자극 • 문화적 요인: 관계문화, 성취문화 		
강나을·박성민 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공봉사동기 • 조직시민행동 • 직무수행역량 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직목표의 명확성 • 변화지향 조직문화 • 업무자율성 		
감사원 (2019)	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 책임의식 부족 • 공직인식 부족 • 면책에 대한 불확실성 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 처벌에 대한 두려움 • 개인적 동기 및 유인 부족 • 책임의식 및 사명감 부족 • 부족한 역량 • 공직봉사동기 부족 	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 과도한 행정업무 • 공직자 보호 미흡 • 순환보직에 따른 전문성 부족 • 관리자의 의지 및 책임의식 부족 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등 • 부서이기주의 및 책임회피 • 순환보직 조직운영 • 관리자의 의지 및 책임의식 부족 • 형식절차 및 규정 우선 조직운영 • 정책과 연결되지 않는 조직·인사 구조 	<p>공직내부</p> <p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경직된 공직문화 • 적극행정을 안 해도 문제없는 문화 • 어려운 업무를 맡지 않는 경향 • 적극행정의 불이익이 많다는 인식 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직적 책임의식 부족 • 신분보장에 따른 소극적 문화 팽배 • 감사에 대한 반감과 회피 문화 • 적극행정 보상에 관심 없는 조직문화 • 관료주의의 민영화 	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 현실에 맞지 않는 제도·절차 • 상·하위 법령 간 불일치 • 유권해석의 모호성 • 엄격히 정해져 있는 규정 • 업무추진의 복잡성 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부적정한 제도 및 절차 • 경직적 적법절차 준수 강요 • 선례에 근거한 행정제도 • Positive 법 규정에 의한 행정 • 실적주의 보상제도 부족 • 관 중심적 행정규제
			<p>공직외부</p> <p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 적극행정이 추후 변질될 가능성 • 예상치 못한 민원 발생 • 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정치의 지나친 행정 	

연구자	개인적 요인	조직적 요인	환경적 요인	제도적 요인
			통제 • 다원화된 이해관계와 요구 • 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구 • 민원 등 과도한 불만 제기 • 행정에 대한 불신 • 언론, SNS 등 외부 영향력 증대	

3. 지자체의 적극행정 필요성

1) 일선관료와 직무상 딜레마 상황

지자체에서 적극행정의 필요성은 근본적으로 지자체 내 상당수 공무원은 시민과 직접 맞닿아 있는 일선관료(Street-level Bureaucracy)이며, 이들에 의한 실질적인 정책집행 과정에서 다양한 재량권 행사의 필요성 및 문제점이 나타난다는 점이다. 일반관료가 서면으로 처리하는 것과는 달리, 일선관료는 대민업무를 담당하여 일반 시민들과 끊임없이 상호작용을 하며, 업무수행 과정에서 상당한 재량권을 보유하여 직무의 자율성이 광범위할 뿐만 아니라, 시민에게 미치는 잠재적인 영향력 또한 광범위하다(이선혜, 2005: 310).

이선혜(2005)는 정책집행 과정에서 일선관료의 재량권 행사의 필요성과 문제점을 다음과 같이 지적한다. 첫째, 정책집행현장은 다양한 개인과 집단이 참여하는 역동적인 현장으로, 일선관료에게 유동적이고 예외적인 상황에 대한 재량이 주어져야 한다. 둘째, 정책결정은 종종 다양한 정책목표가 혼재되어있거나 목표와 수단 간의 연계가 불명확한 경우가 있어, 일선관료가 정책을 집행하는 과정에서 재량권을 통해 정책을 구체화하는 역할을 담당하게 된다. 셋째, 그런데 일선관료에게 과다하게 재량권이 부여될 경우, 행정편의주의 하에 정책의 본래 목표가 훼손되거나 변질될 가능성이 있으며, 이익집단에 포획되거나 관료부패 현상이 발생할 수 있다(이선혜, 2005).

이러한 지자체 일선관료의 문제점은 딜레마 이론의 시각으로 이해할 수 있다. 이때 딜레마란 ‘비교가 불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가치의 선택으로 인해 다른 가치가 가져올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황’으로, 상충된 대안, 대안 간 비교불가능성, 선택의 불가피성, 기회손실의 크기 등을 조건으로 한다. 딜레마 이론은 조직이나 개인 간 업무의 떠넘기기 현상, 형식주의, 상징적 또는 모호한 결정 등을 이해하는 데 도움을 준다(소영진, 2015: 17).

특히 소극행정의 일환인 형식주의는 행정의 과잉동조와 비집행을 유발하며, 목적달성에 비효율적일 뿐만 아니라, 사회적 합의를 저해하는 부정적인 영향(소영진·안성민, 2011: 75)을 미쳐, 공무원의 소극적·적극적 태도를 이해하는 데 유용한 이론적 틀로 사용할 수 있을 것이다.

김서용(2018)은 일선관료가 민원을 처리하는 상황에서 신중하게 고객중심적 태도로 민원인을 대하는 행동과 신속하게 업무를 처리하는 조직중심적 태도 사이에서 발생하는 딜레마가 발생할 수 있음을 강조한다. 이때, 일선관료는 효율적으로 보다 많은 업무를 처리하는 것과 보다 질 좋은 서비스를 제공하는 것 사이에서 전자에 대한 압력을 크게 받기 때문에 질적인 상호작용을 줄이는 소극적인 태도가 나타날 수 있다고 설명한다(김서용, 2018: 105-106). 즉, 일선관료는 관료지향적인 법규준수 및 재량축소(소극행정)와 고객지향적인 재량행사(적극행정) 사이에서 어느 한 쪽을 선택하기 어려운 딜레마 상황이 발생하게 된다.

김서용(2018)은 기존 연구들에 대한 검토를 바탕으로 일선공무원 유형에 따른 딜레마 상황을 다음 표와 같이 요약하였다. 이 중 행정공무원을 대표적으로 살펴보면, 행정업무를 담당하는 일선공무원은 인허가, 주민등록, 출생, 사망, 복지 등 국민과 일상적으로 연관되어 있는 업무를 담당하는데, 이때 규칙변용·규정준수, 재량행사·규정준수, 가치지향적 업무처리·가치중립적 업무처리 등의 선택과정에서 딜레마 상황을 겪게 된다.

표 2-5. 일선공무원 유형에 따른 딜레마 상황

구분	행정공무원	소방공무원	경찰공무원
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 국민과 일상적으로 연관되어 있는 업무 • 주민등록, 출생, 사망, 복지, 인허가 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 재해 예방 및 대응 • 위급상황으로부터 국민 보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공안녕과 사회질서 유지
주고객	<ul style="list-style-type: none"> • 일반시민 • 민원인 • 사회취약계층 	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 및 재해 취약계층 • 소방시설 인허가 민원인 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반시민 • 범죄피해자 • 법규위반자
업무 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 욕구의 다양성 • 서비스 지향성 • 자원분배 	<ul style="list-style-type: none"> • 위험성, 위급성, 긴급성 • 높은 업무강도 • 상시대기 	<ul style="list-style-type: none"> • 위험에 상시 노출 • 강한 위계문화 • 고객불만
딜레마 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 규칙변용과 규정준수 간 선택 • 재량행사와 규정준수 간 선택 • 가치지향적, 인격적 처리와 가치중립적, 물인격적 처리 간 선택 	<ul style="list-style-type: none"> • 행동대안 간 선택 • 제공되는 서비스 업무 간 우선순위 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객센터 서비스 극대화 와 효율적 업무처리 간 선택 • (경찰 업무수행과) 경찰에 대한 권위 도전, 관할권 범위 밖의 서비스 요구, 신체적 안전 • 업무 간, 내부업무와 고객센터 간 갈등
딜레마 원인·영향 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 목표 모호성, 집권화, 공식화, 업무보상평가, 수평적 의사소통 및 참여적 의사결정문화 • 업무환경(불확실성 및 복잡성, 인적·물적 자원의 부족, 업무량 과다, 고객관계 특성), 법규, 업무특성, 일선복지공무원 자체적 요인 • 조직구조, 업무속성 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 요인, 업무적 요인, 관료적 요인 • 성찰 	<ul style="list-style-type: none"> • 집권적 구조(관료주의 문화), 적은 재량, 인력과 예산 • 물리적 시설 및 장비부족, 부족한 인적자원

자료: 김서용(2018) p. 107

구체적으로 지자체의 인허가와 관련된 민원 상황을 예로 들면, 지자체는 중앙부처와는 다르게 직접적으로 시민을 대하며, 매 순간 다양한 민원에 직면해 있다. 실제로 적극행정에 대한 요구가 가장 많이 발생하는 상당수 인·허가 업무는 지자체의 사무로, 지자체 담당자는 인·허가 과정에서 규정과 절차를 반드시 준수할 것을 요구받는다. 이때, 일부라도 규정과 절차를 어길 경우 자체감사기구 또는 상급기관의 감사기구로부터 감사 및 징계를 받을 수 있어 인허가 담당자들은 중앙부처에 법령에 대한 유권해석을 반복적으로 요청하여 인허가 지연이 발생하는 등 감사 등 책임을 회피하기 위해 소극적으로 행동하기 쉽다. 동시에 담당 공무원은 업무를 빠르게 처리하거나 충실히 소화하지 못할 경우, 관련 민원으로 또 다른 징계나 어려움을 겪을 수 있다. 실제로 행안부와 국무조정실은 소극행정 특별점검반을 구성하여 지방공무원의 소극행정을 관리하고 있는데, 이때 중점점검사항이 바로 인허가 지연 처리, 인허가·신고수리 간주처리, 건축허가 부적정 보완요청 등이다(행안부 내고장 알리미 사이트(<https://laiis.go.kr/lips/nya/acad/positveInfo.do>), 최종접속일 2020.7.2.).

2) 업무의 불확실성 및 감사에 대한 부담

딜레마 상황 외에 다음으로 고려할 수 있는 사안은 지자체 업무의 불확실성과 감사에 대한 부담감이다. 지자체의 경우, 지역개발 등 지자체의 주요 핵심 사업 중 상당수가 중앙 정부의 재정적 지원 및 통제하에 이루어진다. 이때, 중앙정부에 의한 재정적 지원은 물론 장기적인 계획을 바탕으로 하지만, 종종 애초의 계획과 달리 급격하게 사업이 중단되거나 축소될 가능성이 있다. 또한 중앙부처에 의한 사업 지원은 일괄적인 지원체제로 인해 해당 지자체의 현 상황과 괴리가 발생할 가능성이 있다.

이러한 주요 사업에 대한 불확실성 및 결정권의 부재는 정책을 집행하는 담당공무원으로 하여금 적극적인 행정행위를 저해하는 요인이 된다. 즉, 불확실성이 큰 지자체일수록, 공무원은 적극적인 결정과 집행을 위한 학습비용을 많이 지출해야 하기 때문에 책임의 회피와 행위의 지연 전략을 택할 가능성이 커지게 된다(이종수, 2016: 9).

그뿐만 아니라, 지자체 공무원은 중앙부처 공무원에 비해 더욱 많은 감사에 노출되어 있어, 적극적인 행정행태를 보이는 것이 더욱 어렵다. 이종수(2016)의 연구에 제시된 공무원의 다음의 인터뷰 내용은 이러한 사실을 직접적으로 확인시켜준다.

“중앙정부는 그래도 설명만 하면 되는 감사이지만, 지방정부는 감사를 대응하기가 더 어렵고 복잡하다. 개념은 성과감사라 하지만, 정책을 결정하고 시행한 이유를 담당 공무원이 입증해야 한다. 하급직 때 이런 어려움을 당하면, 웬만해서는 몸을 사리게 된다. 일 열심히 하고 감사실, 경찰, 검찰 다 불러 다니고 나면 열정이 사라진다.”

- 이종수, 2016: 8

제2절 연구분석틀

1. 기존 연구의 적극행정 영향요인의 차원

적극행정에 관한 기존 연구의 영향요인들에 대해 통상적으로 기존 연구에서 활용되는 개인적, 조직적, 환경적, 제도적 요인 등과 같은 4가지 차원으로 구분하는 경우, 대략 그 결과는 다음과 같다. 단지, 이러한 구분은 일정부분 명확한 구분일 수는 없다는 한계를 갖고 있다. 즉, 특정요인의 경우 1개 이상의 다차원에 포함될 수도 있고 혹은 현 차원 중에 포함하기 어려운 경우도 있기 때문이다.

예컨대, 직무수행역량의 경우 선천적인 개인적 요인일 수도 있지만, 직무교육을 통해 역량이 제고될 수 있다는 측면에서는 교육적 맥락에서 제도적 요인으로 간주할 수 있기 때문에 특정요인이 다차원에 포함될 있는 경우이다. 반면에, 업무자율성의 경우, 기존 연구에서는 조직적 차원에 포함하였으나, 협의적 차원에서는 업무특성으로도 간주될 수 있는바, 여기서 구분된 차원들 중 어떤 특정한 차원에 포함시키기에 애매한 경우이다.

표 2-6. 기존 연구의 적극행정 영향요인의 차원 구분

연구자	개인적 차원	조직적 차원	환경적 차원	제도적 차원
김병섭 (1994)		<ul style="list-style-type: none"> • 보상에 대한 불만 • 적은 권한과 많은 책임 • 불공정 인사 • 업무과다 • 역할갈등 • 역할모호성 	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 사회적 평가 	
김호정 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 모험기피 • 낮은 동기부여 • 능력·전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부규제 엄격 • 성과에 따른 보상 미흡 • 외부통제 강화 • 성과평가기준 모호 	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 소유·공적자금 조달 • 목표의 다양·복잡·상충 • 시장경제·능률 경시 • 다양한 공공서비스 제공, 다양한 사회적 기능 	

연구자	개인적 차원	조직적 차원	환경적 차원	제도적 차원
문인수· 이종열 (1996)		<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 업무추진에 따른 선의의 실수에 적용되는 불이익 • 변화 저항적 관료조직 문화 • 적극적 업무수행에 대한 승진 및 경제적 보상의 미흡 		
송운석 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부분의 독립성 • 비경쟁성으로 인한 낮은 조직몰입 			
이창신 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 집단자아존중감 	<ul style="list-style-type: none"> • 변혁적 카리스마 		
정정길 (2008)		<ul style="list-style-type: none"> • 실수에 대한 문책 • 지나친 감독과 감사 • 까다로운 지출절차 • 미흡한 보상 		
김윤권외 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의지 결여 • 분석 위주의 업무 • 자신에게 유리하게 설명하려는 경향 • 독단적인 상관 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임소재 모호 • 전문성 결여 • 평가제도의 부적절성 • 집중된 의사결정 권한 • 관리자의 영향력 • 과도한 업무 • 모호한 목표 • 부적절한 인력배치 • 적발 위주의 감사제도 • 부처 간의 협조 결여 • 형식의 지나친 강조 • 권한의 불확실성 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 제3의 영향 • 법령의 제약 • 변하지 않으려는 이데올로기 • 단기성과 선호도 • 권위주의 문화 	
이윤경 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 공직사명감 • 직무몰입 • 신분보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직운영의 효율성 • 조직의 환경 변화 대응성 • 조직의 혁신성 		
이중수 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 사익추구 성향 	<ul style="list-style-type: none"> • 역할 모호성 	<ul style="list-style-type: none"> • 중립성의 요구 • 불확실성 • 실패의 위험 	

연구자	개인적 차원	조직적 차원	환경적 차원	제도적 차원
하미승 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 개인적 요인: 개인특성(조직 내 직급, 근무 경험, 연령) 	<ul style="list-style-type: none"> 구조적 요인: 공식성 (권한·책임 명시, 업무명료화, 업무절차 표준화), 복잡성(부서 다양화, 직급체계 분화, 전문화, 지역분산) 리더십 요인: 카리스마, 개인배려, 지적 자극 문화적 요인: 관계문화, 성취문화 	<ul style="list-style-type: none"> 사회화 요인: 오리엔테이션, 사회적 지원 	
강나을·박성민 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 공공봉사동기 조직시민행동 직무수행역량 	<ul style="list-style-type: none"> 조직목표의 명확성 변화지향 조직문화 업무자율성 		
감사원 (2019)	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 책임의식 부족 공직인식 부족 면책에 대한 불확실성 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 처벌에 대한 두려움 개인적 동기 및 유인 부족 책임의식 및 사명감 부족 부족한 역량 공직봉사동기 부족 	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 과도한 행정업무 공직자 보호 미흡 순환보직에 따른 전문성 부족 관리자의 의지 및 책임성 부족 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등 부서이기주의 및 책임회피 순환보직 조직운영 관리자의 의지 및 책임성 부족 형식절차 및 규정 우선 조직운영 정책과 연결되지 않는 조직·인사 구조 	<p style="text-align: center;">공직내부</p> <p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 경직된 공직문화 적극행정을 안 해도 문제없는 문화 어려운 업무를 맡지 않는 경향 적극행정의 불이익이 많다는 인식 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 조직적 책임의식 부족 신분보장에 따른 소극적 문화 팽배 감사에 대한 반감과 회피 문화 적극행정 보상에 관심 없는 조직문화 관료주의의 만능화 	<p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 현실에 맞지 않는 제도·절차 상·하위 법령 간 불일치 유권해석의 모호성 엄격히 정해져 있는 규정 업무추진의 복잡성 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 부적정한 제도 및 절차 경직적 적법절차 준수 강요 선례에 근거한 행정제도 Positive 법 규정에 의한 행정 실적주의 보상제도 부족 관 중심적 행정규제
			<p style="text-align: center;">공직외부</p> <p>(공직자 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> 적극행정이 추후 변질될 가능성 	

연구자	개인적 차원	조직적 차원	환경적 차원	제도적 차원
			<ul style="list-style-type: none"> • 예상치 못한 민원 발생 • 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등 <p>(전문가 의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정치의 지나친 행정 통제 • 다원화된 이해관계와 요구 • 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구 • 민원 등 과도한 불만 제기 • 행정에 대한 불신 • 언론, SNS 등 외부 영향력 증대 	

2. 본 연구의 분석틀

상기에서 언급하였듯이, 적극행정에 관한 기존 연구의 영향요인들에 대해 통상적으로 자주 활용되는 개인적, 조직적, 환경적, 제도적 요인 등과 같은 4가지 차원 구분은 일정부분 명확한 구분일 수는 없다는 한계를 갖고 있다. 이러한 한계를 일정부분 극복하고자 본 연구는 적극행정에 관한 기존 연구의 영향요인뿐만 아니라, 추가적으로 적극행정에 영향을 줄 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있는 요인들, 예컨대 성별, 학력, 직급, 재직기간, 소속 지자체 유형, 적극행정 관련 교육이수 여부 등과 같은 다양한 요인들까지 포함하여 현장 실무자 및 전문가와의 심층면담결과와 본 연구진의 의견을 반영하여 보다 세밀한 구분을 시도하였다.

구체적으로 크기는 개인, 조직, 인사, 업무, 법제, 환경 등과 같은 6개 특성으로 구분한 가운데, 세부적으로는 개인특성의 경우 인구통계 요인과 정서행태 요인 등으로, 조직특성의 경우 조직구조 요인, 조직운동 요인, 조직문화 요인 등으로 인사특성의 경우 보상평가 요인, 보직교육, 차별보호 요인 등으로 업무특성의 경우 질적 요인과 양적 요인 등으로

법제특성의 경우 법령계약 요인과 감사제도 요인 등으로 환경특성의 경우 정치 요인, 사회 요인, 문화 요인 등 총 15개 요인들로 아래와 같이 세분화하여 구분하였다.

한편 이와 같은 본 연구의 세밀한 구분은 분명 기존의 통상적으로 자주 활용되는 4가지 차원의 구분에 비해 구분의 명확성과 요인의 다양성을 일정부분 제고한 측면이 있다. 이를 통해 적극행정에 영향력을 행사하나 간과되기 쉬운 다양한 많은 요인들이 고찰되는 가운데, 각 요인이 적극행정에 어떠한 영향을 주는지, 즉 긍정적인 영향을 주는지, 부정적인 영향을 주는지, 애매한지 등과 같은 기초적인 논의와 함께 요인별로 연계될 수 있는 적극행정 활성화에 관한 실천적인 방안이 다양하게 논의될 수 있다. 이에 본 연구는 이와 같은 세밀한 구분 틀을 그대로 본 연구의 분석틀로 활용하고자 한다.

표 2-7. 본 연구의 분석틀

특성	요인	주요 내용
개인 특성	인구통계	성별, 연령, 학력, 직급, 재직기간, 소속 지자체 유형, 적극행정 관련 교육이수 여부
	정서행태	자아존중감, 사명감, 공공봉사동기(PSM), 조직시민행동(OCB), 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 위험회피, 적극행정에 불이익이 많다는 인식, 직무만족, 직무·공직몰입, 동기부족
조직 특성	조직구조	집권성(화)(-), 직급체계 분화, 공식성(화), 업무명료화, 업무표준화, 형식주의(절차 및 규정), 형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정, 엄격한 내부규제 적법절차 준수강화, 까다로운 지출절차
	조직운동	(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성) 목표의 명확성, 목표의 다양·복잡·상충, 모호한 목표, 권한의 명확성, 권한의 불확실성, 책임의 명확화, 책임의 모호성, 과도한 책임성, 역할의 명확성, 역할의 모호성, 역할의 갈등(관리지도성: leadership) 변혁적 카리스마, 카리스마·개인 배려·지적 자극, 독단적인 상관, 관리자의 의지 및 책임성 부족
	조직문화	관계문화, 성취문화, 변화지향 문화, 권위주의 문화, 관료주의 만능화, 경직된 공식 문화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 소극적 문화 팽배, 적극행정 안 해도 문제없는 문화, 공적소유·공적자금소달, 신분보장, 조직적 책임의식 부족, 힘든 업무 회피경향, 조직의 효율성·시장경제·능력 경시, 조직의 혁신성·환경문화 대응성 부족

특성	요인	주요 내용
인사 특성	보상평가	실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직, 단기성과 선호도, 성과평가기준·평가타당성 모호, 불공정한 인사
	보직교육	순환보직, 부적절한 인력배치, 정책과 연결되지 않는 조직인사, 과도한 업무전문화, 교육(오리엔테이션), 직무수행역량
	처벌보호	선의를 실수에 대한 처벌, 공직자 보호 미흡
업무 특성	질적	업무자율성, 업무완결성, 업무단계별 인력배치, 업무협력 필요성, 부서 다양화, 부처 간의 협조 결여, 부서이기주의 및 책임회피, 지역분산, 업무중요성 내지 업무기획 필요성, 분석 위주의 기술적 단순 업무
	양적	업무과다, 과도한 행정업무
법제 특성	법령제약	법령의 제약, 현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차, 상·하위 법령 간 불일치, 유권해석의 모호성, Positive 법·규정에 의한 행정, 선례에 근거한 행정제도
	감사제도	지나친 감독 및 감사, 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등, 적발 위주의 감사제도, 외부통제 강화
환경 특성	정치	정치적 제3의 영향, 적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등
	사회	사회적 지원, 낮은 사회적 평가, 행정에 대한 불신
	문화	즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등, 과도한 불만제기, 예상치 못한 민원 발생

한국지방행정연구원

KRILA

3

지자체 적극행정 실태분석

제1절 지자체 적극행정 관련 제도적 고찰

제2절 지자체 적극행정 관련 다차원적 접근 실태

제3장

지자체 적극행정 실태분석

제1절 지자체 적극행정 관련 제도적 고찰

1. 적극행정 근거 관련 법령 및 제도

1) 적극행정 근거 관련 법령

적극행정의 근거가 되는 관련 법령은 다음과 같다(최무현, 2019: 329-330). 먼저, 적극행정은 「헌법」 제7조 ①과 「국가공무원법」 제56조의 '성실의무'에 근거를 둔다. 헌법 제7조 ①은 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”고 명시함으로써, 공무원의 책임성에 대해 규정하고 있다. 「국가공무원법」 제56조(성실 의무)는 “모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.”고 명시함으로써, 공무원이 직무상 성실히 업무에 임해야 함을 규정하고 있다.

다음으로, 「적극행정 운영규정」은 국가공무원의 적극행정을 장려하고 소극행정을 예방·근절하는 등 국민에게 봉사하는 공직문화를 조성함으로써 국가 경쟁력의 강화와 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 「적극행정 운영규정」은 적극행정을 “공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”로, 소극행정은 “공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가재정상 손실을 발생하게 하는 행위”로 정의하며, 적극행정을 위한 전담부서의 지정(제6조), 적극행정 실행계획의 수립(제7조), 적극행정 관련 교육(제8조), 법제 및 법제지원(제9조, 제10조), 자문위원회의 구성 및 운영(제11조, 제12조, 제13조), 적극행정 우수공무원 선발 등 인센티브(제14조, 제15조), 적극행정을 추진한 결과에 따른 행위에 대한 징계 등의 면책(제16조, 제17조, 제18조), 소극행정의 예방 및 근절(제19조, 제20조) 등을 규정하고 있다. 이와 유사하게 「지방공무원 적극행정 운영규정」은 지자체 공무원의 적극행정을 장려하고 소극행정을 예방·근절하는 등

주민에게 봉사하는 공직문화를 조성함으로써 주민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었으며, 주요 내용은 적극행정의 수행주체를 지자체장 및 지방공무원 등으로 변경한 것을 제외하면 「적극행정 운영규정」과 유사하다.

세 번째로, 「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」은 「감사원법」 제34조의 3에서 규정하는 적극행정 면책을 위한 구체적인 적용기준과 운영에 필요한 절차를 정하고, 감사원의 감사결과 처리에 대한 감사대상 기관, 관련자 및 이해관계자의 의견 또는 지적내용에 대한 소명자료 제출 및 처리 절차 등을 정함으로써 일하는 공직 분위기를 조성하고 감사결과 처리의 투명성과 절차적 정당성을 제고함을 목적으로 제정되었다. 세부적으로는 적극행정 면책과 관련하여 면책의 범위(제3조), 대상자(제4조), 면책의 기준(제5조) 등을 규정하고 있다.

이 외에도, 「공무원 징계령 시행규칙」 제3조의 2(적극행정에 대한 징계면제)에서는 적극행정을 수행하는 과정에서 고의 또는 중과실에 의하지 않은 비위에 대해 징계하지 않음을 규정하고, 그 절차 등을 규정하고 있다.

최근 2020년 6월 9일 행안부는 적극행정에 대한 보호를 강화하고 적극행정 공무원에 대한 인센티브를 확대하기 위해 「지방공무원 적극행정 운영규정(대통령령)」 개정안을 입법 예고하였다. 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

그림 3-1. 「지방공무원 적극행정 운영규정」 주요 개정 내용

현행	개정안
① 적극행정 공무원 보호범위 확대	
(의견제시) 지원위 의견에 따라 업무를 추진한 경우 징계 면책	확대 지원위 의견대로 업무를 추진한 경우 자체감사 면책 및 징계 면책
(면책 건의) 없음	신설 지원위가 감사원, 중앙행정기관, 시도 감사기구에 적극행정 공무원 면책 건의
② 지방공무원 적극행정 실천 유인 강화	
(우수사례 표창) 없음	신설 행안부장관은 적극행정 우수사례에 대하여 지방공무원 표창
(성과급 특례) 없음	신설 적극행정 우수공무원에 대한 성과급 최고 등급(S) 부여
③ 적극행정 지원위원회 역할·기능 제고	
(명칭) 적극행정 지원위원회	변경 적극행정위원회
(구성) 9명 이상 15명 이내, 전체회의	확대 9명 이상 45명 이내, 풀(Pool)제* 회의 * 위원장이 지정하는 9명으로 구성
(운영) 이해관계자 참여 근거규정 없음	신설 이해관계자 참여 근거 마련 * 출석·발언 또는 서면 의견·자료제출

자료: 행안부 보도자료(2020.6.9.)

첫째, 지방공무원이 안심하고 적극행정을 추진할 수 있도록 적극행정에 대한 보호범위를 더욱 확대한다는 것이다. 법령 등이 불분명하여 공무원이 적극행정 지원위원회에 업무 처리 방향에 대한 의견을 요청하고 그 의견대로 업무를 처리한 경우 자체감사를 면책하여 공무원이 적극적으로 일할 수 있게 한다는 것이다. 또한, 지원위원회가 상급기관의 감사로부터 적극행정 공무원을 보호하기 위해 감사원·중앙부처 등에게 적극행정 면책을 공식적으로 건의할 수 있도록 하였다.

둘째, 적극행정을 추진하여 성과를 낸 공무원에게는 그에 상응하는 보상을 확실히 부여하여 적극행정 추진 유인을 더욱 강화한다는 내용이다. 적극행정 우수공무원에게 별도의 성과급 지급단위를 구성하여 최고등급(S)을 부여할 수 있게 함으로써 인사상 우대 조치가 활성화될 수 있도록 하였다. 적극행정 추진성고가 타 자치단체에도 귀감이 되는 경우 행안부 장관이 적극행정 우수공무원으로 선발하고 해당 공무원과 그 자치단체를 표창하거나 포상할 수 있도록 하였다.

셋째, 적극행정 지원위원회의 전문성과 공정성을 제고하여 자치단체 현안해결에 중심적인 역할을 할 수 있도록 하기 위해 '적극행정 지원위원회' 명칭을 '적극행정위원회'로 변경하고, 위원회 규모를 최대 45명(現 15명 이내)까지 3배 확대해 각계의 다양한 전문가들이 참여(민간위원 1/2 이상)할 수 있도록 하고, 매 회의는 안건별 전문성 있는 위원(9명 이상)으로 구성하는 '풀(Pool)제'를 도입하기로 하였다. 더불어, 주민생활에 미치는 영향이 크거나 이해관계가 대립되는 사안 등은 보다 심도 깊은 논의를 위해 이해관계자도 회의에 참석해 의견을 진술할 수 있는 절차도 마련하였다.

2) 적극행정 관련 제도

(1) 적극행정 면책제도

적극행정 면책제도는 '감사소명제도'⁵⁾의 하나로, 공직자 등이 불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 위하여 고의 또는 중과실 없이 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 「감사원법」에 따른 불이익한 처분요구를 하지 않는 등 그 책임을 면제 또는 감경해 주는 제도이다(감사원, 2020: 141). 적극행정 면책제도는 적극적인 공직문화 조성을 위한 것으로, 「감사원법」 제34조의 3(적극행정에 대한 면책)과 「공공감사에 관한 법률」 제23조의 2(적극행정에 대한 면책)에 근거를 둔다. 이 법은 감사원의 감사를 받는 사람 또는 중앙행정기관, 지자체 및 공공기관의 자체감사를 받는 사람이 불합

5) 감사소명제도는 감사결과가 확정되기 전에 감사결과의 처리에 대하여 감사원 감사를 받는 자 및 이해관계자가 감사원의 지적사항에 대한 적극행정 면책, 사실관계 상이, 새로운 증거, 법령해석 차이, 정상참작 등의 의견이나 소명자료를 제출하면 감사원에서 이를 검토하여 감사결과에 반영하는 절차를 말한다(감사원, 2020: 141).

리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다고 규정하고 있다.⁶⁾

이때, 면책의 구체적인 기준이나 운영절차 등은 감사원규칙(감사원규칙 제324호, '적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙') 및 대통령령(대통령령 제30313호, '공공감사에 관한 법률 시행령' 제13조의 3, 제13조의 4)으로 규정하고 있는데, 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 적극행정 면책은 감사원의 감사대상 업무 전반에 걸쳐 적용되며, 국가적인 경제난 및 감염병 확산 등에 따른 재난 상황 극복을 위한 업무처리 과정에 대해서는 특히 모든 정상을 심도 있게 검토하여 면책 여부를 결정한다. 둘째, 적극행정 면책의 대상이 되기 위해서는 ① 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것을 것, ② 업무를 적극적으로 처리한 결과일 것, ③ 고의 또는 중대한 과실이 없을 것 등의 기준을 충족해야하며, 여기에 더해 감사원이나 자체감사기구에서 사전컨설팅을 신청하여 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우는 위 기준을 충족한 것으로 본다. 다만, 그럼에도 불구하고 감사 대상자와 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 있는 경우 등은 적극행정 면책 대상에서 제외된다.

적극행정 면책제도는 2009년 국가적 경제위기 상황에서 공직자의 적극적인 업무를 유도하기 위해 감사원에서 적극행정 면책제도를 처음 도입하였고, 2009년부터 2019년 12월 까지 총 191건에 대해 적극행정을 사유로 면책하였다(감사원, 2020: 412-143). 최근에는 적극행정 면책자문위원회를 신설(2018.3.), 감사 현장에서 조기에 면책할 수 있도록 현장 면책 활성화를 위한 세부기준을 제정(2018.3.), 면책기준 완화 및 컨설팅 이행 시 면책기준 신설(2018.12.), 사전컨설팅제도 도입(2019.1.) 등 공직사회 적극행정을 활성화하기 위해 지속적으로 제도를 개선 및 보완하고 있다.

6) 적극행정 면책제도와 유사한 제도 및 해외 사례로는 국내 금융감독원 지침(패스트트랙 공동운영지침 제16조), 미국의 긴급경제안정법(구제금융법안 제8장, EESSA), 영국의 직무상 정책결정에 대한 면책 인정 판례, 캐나다 징계양정 등이 있는데, 이들은 고의나 중과실 또는 범법행위가 아닌 이상 공무원의 성실한 또는 선의의 업무수행 과정에서의 행정적·정책적 책임 등에 대한 면책을 인정하고 있다(김윤권 외, 2019: 5-6).

7) 이때, 감사원 감사를 받는 자와 대상 업무사이에 사적인 이해관계가 없고, 대상 업무를 처리하면서 중대한 절차상의 하자가 없었다면 고의 또는 중과실이 없는 것으로 추정한다(제6조).

표 3-1. 적극행정 면책제도 주요 연혁

시기	주요 내용
'09.1.	「적극행정 면책제도 운영규정」(감사원훈령, '14.6.2. 폐지) 제정
'14.6.	「적극행정 면책 등 감사소명제도 운영규정」(감사원훈령, '15.2.3. 폐지) 제정
'15.2.	「감사원법」(제34조의 3) 및 「공공감사에 관한 법률」(제23조의 2) 적극행정 면책 규정 신설, 「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」(감사원규칙) 제정
'15.5.	「공공감사에 관한 법률 시행령」(제13조의 3, 제13조의 4) 적극행정 면책기준 및 운영 절차 규정 신설
'18.2.	'적극행정 지원을 위한 감사운영 개선방안' 발표: '적극행정지원단' 신설 및 외부전문가로 구성된 '적극행정 면책자문위원회' 설치 등
'19.2.	'적극적 공직사회 조성을 위한 감사운영 개선과제' 발표: 기존의 면책기준 개선 및 사전 컨설팅 이행에 따른 면책기준 신설
'19.8.	「적극행정 운영규정」(대통령령) 및 「지방공무원 적극행정 운영규정」(대통령령) 제정

자료: 감사원(2020) p. 143

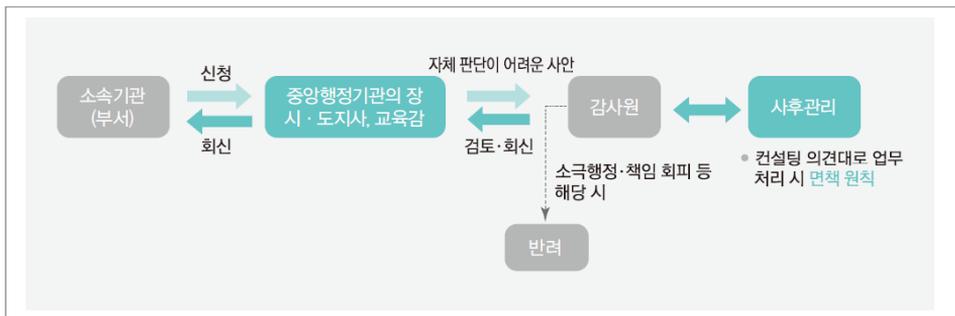
(2) 사전컨설팅 및 사전컨설팅감사

사전컨설팅은 감사원에서 중앙행정기관 및 지자체를 대상으로 하는 사전컨설팅과 각 중앙행정기관 및 지자체가 소속기관 등을 대상으로 하는 사전컨설팅감사 제도로 구분할 수 있다. 먼저, 사전컨설팅감사 제도는 감사부서가 대상기관의 신청으로 활동 전에 업무의 적법성, 타당성 등에 대해 의견을 제공하는 것으로, 경기도가 2014년에 가장 먼저 도입하였다. 경기도는 일선 현장에서 업무처리 결과에 대한 감사부담과 법령 등의 불명확한 유권 해석으로 규제완화에 소극적이고 행정청의 편의주의적인 업무행태가 지속됨에 따라, 감사관실에서 이러한 문제를 개선하여 감사부담을 덜어주고 적극적으로 업무를 수행할 수 있도록, 사전에 적법성과 타당성을 검토하고 의견을 제시하는 사전 컨설팅감사 제도를 도입하였다(경기도, 2019:8). 2014년 처음 감사관실 내에 적극행정감사팀을 신설하였고, 이후 2015년 당시 행정자치부의 사전컨설팅제 실시 및 다음 해 사전 컨설팅감사 활성화 추진계획 발표, 2019년 감사원 사전컨설팅제도 도입 등의 과정을 거쳐 각 부처 및 타 광역자치단체 등으로 확산되었다. 관련 법령은 경기도 적극행정 지원을 위한 사전컨설팅감사규칙

(14.7.14. 제정) 등 경기도 조례로부터 출발하여, 2015년 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의 2(신청에 의한 일상감사)와 「지자체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」, 각 광역자치단체의 컨설팅 감사규칙 등을 통해 전국적으로 확산되었으며, 2019년 12월 기준 17개 시도 및 44개 중앙부처에서 사전컨설팅감사제도를 시행하고 있다.

다음으로, 사전컨설팅제도란 2019년 1월 감사원이 중앙행정기관 및 지자체의 자체감사 활동인 사전컨설팅감사를 지원하기 위한 도입한 제도이다. 중앙행정기관 및 지자체에서 적극행정을 추진하는 과정에서 소속기관의 사전컨설팅감사 요청에 대한 대응 등 의사결정에 어려움을 겪는 경우, 자체감사기구가 사전에 감사원에 의견을 구하면 그에 대하여 의견을 제시하여 주는 방식이다(감사원, 2020: 21). 사전컨설팅제도는 중앙부처 및 지자체의 자체감사활동인 사전컨설팅감사를 지원하기 위한 취지의 제도로, 신청 주체는 현재 사전컨설팅감사를 직접 수행하고 있는 중앙행정기관의 장 및 시도지사, 시도교육감이다(감사원, 2020: 26). 기초지자체나 공공기관에서 감사원에 사전컨설팅을 신청하고자 하는 경우에는 소관 광역지자체 또는 중앙행정기관을 경유해야 하며, 자체감사기구에서 충분히 검토했음에도 사안이 중대하거나 복잡하여 자체적인 판단이 어려운 사안만을 대상으로 한다.

그림 3-2. 감사원 사전컨설팅 수행 절차



자료: 감사원(2020) p. 27

2. 지방공무원 적극행정 운영규정

1) 적극행정 추진체계

지행정 지원위원회로 구성되어 있다. 먼저, 지자체의 장은 해당 기관의 적극행정 추진에 관한 사항을 총괄·조정하는 적극행정 책임관과 전담부서를 지정해야 한다(제6조). 지자체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 적극행정 실행계획을 수립·시행해야 하는데, 이때 ① 적극행정 추진 과제의 발굴 및 시행에 관한 사항, ② 적극행정 우수공무원 선발 및 우대에 관한 사항, ③ 적극행정 관련 교육 및 확산에 관한 사항, ④ 사전컨설팅 및 적극행정 면책제도의 운영에 관한 사항, ⑤ 소극행정 예방·근절 및 점검에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 적극행정 장려를 위해 필요한 사항 등이 이에 포함된다(제7조).

다음으로, 지자체의 장은 적극행정 추진을 위해 지원위원회를 구성·운영해야 하며, 지원위원회는 ① 적극행정 실행계획의 수립에 관한 사항, ② 공무원이 지원위원회에 직접 의견 제시를 요청한 사항, ③ 적극행정 우수공무원 선발 기준 및 절차 등에 관한 사항, ④ 사전컨설팅 요청 내용이 주민 생활에 미치는 영향이 크거나 여러 이해관계자와 관련되는 등 신중한 검토가 필요하여 해당 지자체의 감사기구 장이 자문한 사항, ⑤ 그 밖에 적극행정 과제 발굴 등 적극행정 관련 정책의 수립·추진에 관한 사항 등을 심의한다(제10조). 이때, 지원위원회는 위원장 1명을 포함하여 9명 이상 15명 이하의 위원으로 성별을 고려하여 구성해야 하며, 위원의 2분의 1 이상은 민간위원으로 한다(제11조).

위와 관련하여 교육부 장관 또는 행안부장관은 지자체의 적극행정 추진사항을 정기적으로 평가하며, 평가 결과에 따라 우수기관 또는 우수공무원에 대해 표창을 수여하거나 포상금을 지급할 수 있다(제7조).

2) 적극행정 평가 및 보상

지자체의 장은 반기별로 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 소속 공무원 중에서 적극행정 우수공무원을 선발해야 한다(제13조). 이때, 지자체의 장은 제1항에 따른 적극행정 우수공무원을 선발하기 위한 기준 및 절차 등에 관한 사항을 정하려는 경우 지원위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 인사상 우대 조치 등을 통해 적극행정을 수행한 공무원에

게 보상할 수 있다. 인사상 우대 조치는 구체적으로, 특별승진임용, 특별승급, 성과연봉 또는 성과상여금 최고 등급 부여, 특별휴가, 근속승진기간 단축, 희망 부서로의 전보 및 교육훈련 우선 선발 등의 우대 조치 등으로 구분되며, 우수공무원에게 이들 가운데 하나 이상의 우대 조치를 부여해야 한다. 이와 관련하여, 교육부장관 또는 행안부장관은 지자체의 장이 우수공무원에 대해 인사상 우대 조치를 이행했는지 점검하고 개선을 권고할 수 있다(제14조).

3) 적극행정 공무원 보호 및 지원

현행 지방공무원 적극행정 운영규정은 면책과 지원을 통해 공무원의 적극행정을 장려하고 있다. 먼저, 면책 측면에서는 공무원이 적극행정을 추진한 결과에 대해서는 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 「감사원법」 제34조의 3 및 「공공감사에 관한 법률」 제23조의 2에 따라 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 지지 않도록 규정하고 있다.

또한, 「지자체에 대한 행정감사규정」 제3조에 따른 감사를 받는 공무원이 적극행정을 추진한 결과에 대해 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 징계 등의 처분을 요구받지 않도록 한다(제15조). 또한, 공무원이 적극행정을 추진한 결과에 대해 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우, 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우, 지원위원회가 제시한 의견대로 업무를 처리한 경우 등에는 징계의결 등을 하지 않도록 하고 있다(제16조).

다음으로, 적극행정을 추진한 공무원은 적극행정 추진에 따른 행위로 형사 고소·고발 등을 당해 기소 전 수사 단계에 있는 경우나 민사상 책임과 관련된 소송을 수행할 경우에 소송대리인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 지자체장으로부터 받을 수 있다(제17조). 다만, 이는 강제사항이 아니라, 지자체에 따라 제공되는 지원에 차이가 있을 수 있다.

3. 지자체 적극행정 실행계획 예시(서울시 사례)

아래에서는 서울시의 적극행정 추진사례를 바탕으로 지자체에서의 적극행정 활성화를 위한 노력이 어떻게 구체화되고 있는지에 대한 현황을 확인해보고자 한다. 서울시는 2020년 적극행정이 서울시 조직문화로 정착·확산될 수 있도록 구체적인 실행방안을 추진하고자 '시민의 삶이 행복한 적극행정 특별시 구현'을 비전으로 삼고, 추진체계 고도화, 적극행정 공무원 보호 및 지원, 적극행정 공무원 우대, 행동하는 공직문화 조성 등 네 가지 추진 전략 및 추진과제를 제시하였다.

1) 적극행정 추진체계 구축

적극행정 추진체계 구축을 위한 추진과제는 적극행정 전담부서 신설, 지원위원회 운영, 협업체계 확산, 법제 지원 등 총 네 가지로 구성되어 있다. 먼저, 적극행정 전담부서 신설은 적극행정 총괄지원 및 사전컨설팅 업무를 위해 기존 7팀으로 구성된 감사담당관실에 적극행정지원팀(가칭)을 신설할 계획이다. 신설팀은 적극행정 실행계획 수립 및 업무조정·지원 등 적극행정을 총괄하며, 구체적으로 적극행정 지원위원회의 구성·운영, 관련 조례 등 규정을 제·개정, 적극행정 추진부서(인사, 조직, 법무, 인력개발 등)의 추진실적 점검·관리, 우수사례 발굴, 사전컨설팅제도 운영, 적극행정 면책제도 운영 등을 담당할 예정이다.

두 번째 추진과제는 적극행정 지원위원회 운영으로, 2019년 처음 구성되었다. 지원위원회는 연 3회 정기회의와 임시회의 등을 통해 운영된다. 위원장을 포함한 9명의 위원(감사위원회 민간위원 6명 및 공무원 위원 3명으로 구성)이 3년 임기직으로 구성되며, 연간 적극행정 실행계획, 우수공무원 선발, 사전컨설팅 중 신중한 검토가 필요한 사항 등에 대해 심의하는 기능을 수행한다.

세 번째 추진과제는 적극행정 협업체계 확산으로, 적극행정 책임관 및 적극행정 추진부서 담당 팀장 등으로 구성된 실무협의체 운영을 통해 추진된다. 주로 시와 구의 적극행정 실행계획, 추진실적을 서로 공유하며, 우수사례 선정 및 전파, 적극행정 확산을 위한 과제 발굴 등의 역할을 담당한다. 또한 서울시 전반에서 적극행정 조직문화를 확산시키기 위해 시-구 협의회(시와 자치구의 적극행정책임관 26명으로 구성)와 시-공기업 협의회를 추가

로 구성·운영함으로써, 시·구의 적극행정 실행계획 및 추진실적 등에 대한 공유·확산 등을 유인한다.

마지막으로 법무담당관은 적극행정 관련 법제를 지원한다. 법무담당관은 기존의 법령 등이 행정 혁신을 저해하지 않도록 하기 위해 규제 관련 자치법규의 신설·강화에 대해 사전 심사를 시행하며, 자치법규의 불합리한 등록규제를 일제 정비한다. 또한 적극행정을 저해할 수 있는 법령이나 제도, 규제 등을 발굴·개선하며, 적극행정 법제 가이드라인 배포, 우수사례 전파 등의 역할을 담당한다.

2) 적극행정 공무원 우대

공무원의 적극행정 의욕을 향상시키기 위해 적극행정을 수행한 공무원에게 인센티브 등 우대제도를 운영하고 있다. 먼저, 적극행정 우수공무원을 선정하고, 인사상 인센티브 부여를 통해 적극적으로 일하는 공직문화를 조성하고 있다. 매년 연 2회 적극적 업무추진으로 성과달성에 노력한 5급 이하 공무원을 5명 내외씩 선정하며, 포상휴가, 성과연봉 최고등급 부여, 특별승급 등의 인사상 인센티브를 제공한다. 이때 심사기준은 시민체감도, 담당자의 적극성, 창의성, 전문성, 업무의 난이도, 확산가능성 등이 종합적으로 고려된다.

다음으로, 공직사회 내 적극행정 문화를 확산하고 시민이 공감·체감할 수 있는 적극행정 사례의 발굴·확산을 위해 적극행정 우수사례 경진대회를 개최한다. 매년 2회 시와 자치구를 대상으로 개최하며, 5개 기관을 선정한다. 선정된 우수사례는 인사혁신처 우수사례 경진대회에 출품되며, 서울시 적극행정 우수공무원으로 추천한다.

3) 적극행정 공무원 보호 및 지원

적극행정 공무원에 대한 보호 및 지원을 위해 네 가지 추진과제를 선정하고 진행하고 있다. 먼저, 실무자의 의사결정 부담 완화를 위해 시장 및 기관장이 직접 처리해야 할 중요사안을 하급자 책임으로 귀속시키는 일이 없도록 시장 결재사항 기준을 추가 규정하고, 실무자의 관여 가능성이 낮은 고도의 정책결정사항에 대해 실무진을 보호한다. 구체적으로 서울특별시 사무전결처리규칙 개정을 추진하여, 시장이나 기관장이 직접 처리해야 할 사항을 구체화하여 실무자(하급자)의 정책결정 책임에 대한 부담을 완화시켜준다.

두 번째로 사전컨설팅 전담 인력 확보 및 처리 절차 개선 등을 통해 사전컨설팅제도의 운영을 원활히 지원하고 있다. 특히, 사전컨설팅은 기존에 소관부서의 판단 하에 신청하도록 되어 있었는데, 인허가 신청자 등 시민이 해당 업무 담당자에게 사전컨설팅을 신청할 것을 요청할 수 있도록 하고, 인허가 관련 사전컨설팅 요청은 원칙적으로 반려를 제한하는 등 제도적 보완을 통해 제도 운영의 활성화를 유도하고 있다. 또한, 찾아가는 사전컨설팅 상담창구 운영, 자치구 단위 사전컨설팅제도 운영지원 등을 통해 시정 및 구정 전반에 사전컨설팅제도가 잘 활용되고 정착할 수 있도록 지원하고 있다.

세 번째로 적극행정 면책제도를 운영하고 있다. 이는 공직자가 해당 요건에 충족하여 공공의 이익을 위한 업무를 적극적으로 처리했을 경우 책임을 면제·감면해주는 면책제도로, 적극행정에 대한 두려움을 해소하기 위한 방안이다. 면책 절차의 신속성과 효율성을 제고하기 위해 기존의 사전실무심의 제도를 폐지하고, 신청인의 권리보장을 위한 절차 등을 보완하였다. 또한, 징계의결 시 면책사유 해당 여부를 의무적으로 심의하게 하는 등 적극행정을 한 공무원을 보호하기 위해 '19년 6월 지방공무원 징계 및 소청규정을 개정하여 적극행정 면책 검토제를 운영하고 있다.

마지막으로, 적극행정을 수행한 공무원이 소송의 당사자가 될 경우 법률전문가의 조력 및 소송비용 등을 지원하고 있다. 공무원이 직무와 관련하여 피소될 경우 관련 비용을 보장하고, 민·형사상 당사자가 되는 경우 '직무관련사건'으로 지정하여 법률고문을 대리인으로 선임하거나 소송비용을 지원하여 적극행정을 수행한 공무원이 소송 등으로 손해를 입지 않도록 지원하고 있다.

4) 행동하는 공직문화 조성

행동하는 공직문화 조성을 위해서는 3가지 추진과제를 운영하고 있다. 먼저, 적극행정에 대한 상시교육체계를 구축하여, 공무원의 공감대와 이해도를 향상시키기 위해 노력하고 있다. 특히, 신규임용자 과정 등 필수 교육과정에 적극행정 교과목을 신설, 맞춤형 온라인 교육을 개설·운영 등을 통해 적극행정에 대한 공감대를 형성하고, 법령·제도 관련 교육을 통해 적극행정 분야 발굴 등을 지원하고 있다.

두 번째로, 적극행정에 대한 홍보를 다각화함으로써 공무원과 시민 모두가 적극행정에

대해 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하고 있다. 시 홈페이지 내에 적극행정 코너를 신설하여 관련 제도 및 주요 사례 등을 소개하고 있으며, 홍보 포스터, 리플릿, 사례집 등을 제작·배포하여 이해도를 제고하고 있다.

마지막으로, 소극행정을 예방하기 위해 소극행정 신고민원에 대해 엄정히 조사·처리하는 등 적극행정 문화 정착을 위한 시스템을 구축하고 있다. 소극행정 신고 민원의 경우, 일일검토회의 운영을 통해 소극행정 여부를 판단하고, 이 중 위법·부당한 사례가 발견될 경우 직권감사를 추진하고 있다.

그림 3-3. 서울시 적극행정 실행계획(2020년)



제2절 지자체 적극행정 관련 다차원적 접근 실태

1. 개요

1) 분석방법: 지자체 실무자 심층면담조사(FGI)

본 연구는 지자체 적극행정 실태, 특히 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하기 위해 지자체 실무자인 20명의 지자체 공무원들을 대상으로 본 연구가 제시한 연구 분석틀에 의거하여 심층면담조사(FGI)를 실시하였다.

본 연구는 다음과 같이 진행하였다. 연구목적에 효율적으로 달성하기 위하여 사전에 각 지자체 실무자인 지자체 공무원들에게 유선 내지 전자우편(메일)을 통하여 연구 참여에 대한 동의를 얻었다. 이후 가능한 면담대상자인 각 지자체 공무원을 직접 방문하여 소속부서가 있는 지자체 건물 내 혹은 인근에서 연구목적과 진행방법에 대한 설명과 조사에 필요한 인터뷰를 실시하고, 이를 녹취하여 연구와 관련된 정보를 득하였다. 본 연구자와 피면담자 간에 우선, 질문지를 공유한 후, 각 질문내용에 피면담자가 자유롭게 답변을 하는 것으로 면담을 진행하였으며, 통상적으로 2~3시간이 소요되었다. 본인 스스로 애매하거나 잘 몰라서 특정질문에 답을 할 수 없는 경우, 무리하게 그 자리에서 답변을 요구하지 않고, 면담 이후 답변이 가능하다고 판단되는 경우, 본 연구자에게 유선 내지 전자우편(메일)을 통하여 알려달라고 피면담자에게 공지하였다. 이러한 경우로 향후 본 연구자에게 사후적으로 정보를 준 경우도 상당부분 있었다.

한편, 코로나19 내지 여타 사정으로 인해 본 연구자가 각 지자체 공무원을 직접 방문하는 것이 어렵거나 피면담자가 직접방문을 원하지 않은 경우에는 전자우편(메일)을 통하여 질문지를 공유한 후, 각 질문내용에 피면담자가 자유롭게 답변을 직접 기입하는 자기평가 기입법(self-administration method)으로 응답하도록 하였으며, 완료 후 전자우편(메일)으로 회수하였다.

2) 시간 및 내용적 범위

본 연구는 지자체 적극행정 실태, 특히 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하기 위해 총 20개 지자체 공무원들을 대상으로 심층면담조사를 실시하였다. 지자체 유형의 특성을 가능한 축소하기 위해 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등의 5개 지자체 각 유형에 속하면서 본 연구진 혹은 지인을 통해 심층면담을 허용한 지자체 공무원을 대상으로 삼았다. 한편 조직문제에 관한 논의에 민감한 피면담자들이 구체적인 소속부서명은 밝히지 않기를 요구한바, 본 연구는 구체적인 부서명은 밝히지 않고, 행정안전부(이하, 행안부)가 제시하는 9개 기능(기획조정, 행·재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발, 방재민방위 등) 중 피면담자들이 속한 부서에 해당되는 기능만을 밝힌다.

조사기간은 2020년 4월 초부터 7월 말까지 진행하였으며, 대상자가 소속된 지자체 유형과 담당업무기능은 구체적으로 다음과 같다.

표 3-2. 대상지자체 및 담당기능

지자체 유형 기능 유형	광역 지자체		기초 지자체		
	광역시	도	시	군	구
기획조정	인천광역시		남원		
행·재정	대전광역시		양주		
문화체육관광	부산광역시			구례	
보건복지		경남	오산		울산 동구
산업경제		강원		양양	
환경	광주광역시		성남		
도시주택		전남		경남 고성	서울 은평구
지역개발			시흥	충남 홍성	
방재민방위		충남			광주 남구

본 연구의 대상으로 선정된 지자체 유형을 구체적으로 살펴보면, 광역 지자체는 총 8개로 4개 광역시(인천, 대전, 부산, 광주), 4개 도(경남, 강원, 전남, 충남)이며, 기초 지자체는 총 12개로 5개 시(남원, 양주, 오산, 성남, 시흥), 4개 군(구례, 양양, 고성, 홍성), 3개 구(울산 동구, 서울 은평구, 광주 남구)임을 알 수 있다. 즉, 각 지자체 유형에서 최소 3개에서 5개 지자체들이 선정되었다. 업무기능 유형을 살펴보면, 2군데 기획조정(인천, 남원), 2군데 행·재정(대전, 양주), 2군데 문화체육관광(부산, 구례), 3군데 보건복지(경남, 오산, 울산 동구), 2군데 산업경제(강원, 양양), 2군데 환경(광주광역시, 성남), 3군데 도시주택(전남, 고성, 서울 은평구), 2군데 지역개발(시흥, 홍성), 2군데 방재민방위(충남, 광주 남구)임을 알 수 있다. 즉, 각 지자체 유형에서 최소 3개에서 5개 업무기능들이 고려되었다.

2. 개인특성

1) 인구통계 측면

개인특성 중 인구통계 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 성별, 연령, 학력, 재직기간, 소속 지자체 유형 등의 경우 대략적으로 피면담자에 따라 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시되어 적극행정에 관한 이와 같은 요인들의 의미를 본 연구에서 제시하기란 쉽지 않다.

반면에 직급과 적극행정 관련 교육이수 여부 등의 경우에는 대략적으로 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치는바, 본 연구는 적극행정에 관한 이와 같은 요인들의 의미를 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 직급 중 6·7급의 경우, 적극행정을 하고자 하는 승진이라는 외재적 동기가 다른 직급에 비해 상대적으로 강한 가운데, 적극행정을 수행할 만한 경험적 역량의 조건도 갖춘 직급이라는 것이다. 이는 적극행정에 관한 다양한 활성화 기제가 예컨대, 교육, 보상 등이 6·7급에 놓여있는 이들을 대상에 초점을 맞춰야 된다는 것을 일정부분 의미한다.

적극행정 관련 교육이수 여부의 경우, 피면담자들 대부분이 교육이수 자체에는 긍정적인 의견을 제시한 가운데, 내실이 있는 교육내용의 중요성을 제기한 바 있다. 이는 적극행정에 관한 의미가 있는 내용을 담은 교육프로그램의 개발의 중요성을 어느 정도 의미한다고 볼 수 있다.

표 3-3. 인구통계 측면에 관한 주요 FGI 결과

(성별 △) “예전 여성공무원은 출산 및 육아문제 때문에 솔직히 어려운 일을 맡아서 하는 것을 좀 꺼려하였던 경향이 있었던 것으로 여겨집니다. 좀 복잡하고 힘든 일은 남자공무원이 하고요. 근데 요즘은 젊은 친구들이라 그런지 남녀 간의 예전 그런 차이는 없는 것 같아요. 남자공무원도 가정과 육아 문제로 인해 솔직히 예전처럼 일에 헌신하는 친구들은 별로 없어요. 결국 성별이 이제 적극적으로 일을 하는 데 있어서 그리 큰 차이를 주지는 못하는 것 같고, 그냥 일을 적극적으로 하는 것은 개인적인 성향에 기인한다는 생각이 들어요.”(○○도 공무원 면담)

“적극행정을 하는 데 있어서, 여성과 남성 간의 장단점이 있는 것 같아요. 여성은 일을 섬세하게 하는 데 유리한 것 같고요, 남성은 갈등상황에서 상호 협조를 구하는 데 있어서 좀 유리한 것 같아요. 그래서 성별구성비가 중요할지도 모른다는 생각이 들었어요. 상호 보완적으로 일을 할 수 있다는 생각이 들더라고요.”(○○시 공무원 면담)

(연령 △) “아무래도 젊은 친구들이 에너지가 있어서 적극적으로 일을 하려고 하는 경향이 있는 것 같습니다. 나이를 먹을수록 타성에 젖어서 피곤하게 일하고 싶지는 않거든요.”(○○군 공무원 면담)

“.....나이가 문제가 되는 것은 아닌 것 같습니다. 요새 젊은 친구들은 우리들 시대와는 달라서 직장을 가정보다 우선시하지는 않아요. 일을 적극적으로 한다는 것은 솔직히 직장에서 보내는 시간이 많다는 것인데, 요새 젊은 친구들은 요령이 있어서 그런지 우리들 시대처럼 밤새워가며 일하는 것 같지는 않습니다. 나이가 어리면 기력은 있는데, 개인주의적 성향 때문에 적당히 일하려고 하는 것도 같고.....” (○○시 공무원 면담)

(학력 △) “학력은 업무를 열심히 하는 데 별 문제가 안 되는 것 같습니다. 물론 업무가 전문성을 요하는 경우에는 관련 학과를 나왔든가 대학원을 다녔든가 하는 것이 조금은 도움이 되겠지만, 글썬요, 그 정도로 전문성을 요하는 업무는 애시 당초 일반임기제 내지 전문임기제로 채용하면 되고, 일반적인 업무를 적극적으로 하는 것에 있어서는 열정이나 승진과 같은 동기가 중요하지 학력차이가 커다란 차이를 주지는 않는 것 같습니다.”(○○광역시 공무원 면담)

“다들 시험보고 들어온 경우라, 학력차이는 별로 적극행정을 하는 데 있어서 큰 역할을 하지는 않아요. 특히, 일반 행정직으로 들어온 직원은 거의 비슷한 역량을 가진 것으로 보시면 되요. 기술직은 업무에 따라 학력이 중요할 수도 있을 것 같지만, 아마도 관련 학과 내지 업무에 관한 경험이 더 중요하지 학교에서 좀 더 이론적으로 배운 것이 현장에서 그다지 직접적으로 활용되지는 않아요.”(○○구 공무원 면담)

(직급 +) “적극행정에 있어서 직급은 의미가 있어요. 왜냐하면 9급이나 8급은 위에서 시키는 업무만 하는 것만으로도 벅차게 느껴질 수 있어서, 어떤 업무를 효율적으로 효과적으로 어떻게 하는가 하는

것까지 신경을 쓸 수가 없어요. 그런 의미에서 7급이 업무에 관해 경험도 쌓여 있고 승진도 신경을 써야 되는 시점이라, 업무를 적극적으로 해서 뒷사람한테 어필을 할 수 있는 동기와 실력 모두가 있는 상황에 놓여 있다고 보시면 될 것 같습니다.”(○○군 공무원 면담)

“.....6급 팀장이 중요합니다. 보통 무보직 아니면 저희와 같은 기초 지자체에서는 6급은 팀장을 맡고 있는데, 지자체 입장에서는 중간관리자이기에, 전반적으로 업무파악이 잘 되어 있어서, 업무의 어떤 부분이 약한지 그리고 강한지 등을 속속히 알고 있고, 이때문에 적극행정을 한다면 어떤 포인트에 주안점을 두고 해야 되는지에 관한 방향도 익히 알고 있다고 생각합니다. 5급 과장승진을 위한 동기도 당연히 있고요.”(○○시 공무원 면담)

(재직기간 △) “.....재직기간의 경우 업무경험과 밀접한 상관이 있다는 면에서, 일반적으로 재직기간이 길수록 업무노하우가 생기고 이는 적극행정의 토대가 되는 전문성을 높이는 거라고 생각합니다. 경험이 중요하다는 면에서도 더 그렇다는 거죠.....” (○○광역시 공무원 면담)

“.....단순히 재직기간이 길다고 적극행정이 가능하다고 생각되지는 않아요. 재직기간보다는 그 담당 업무를 얼마나 오랫동안 해보았는가가 중요하다고 볼 수 있어요. 왜냐하면 저희는 거의 순환보직이 일반적이기 때문에 아무리 공무원 재직기간이 길어도 처음 대하는 업무는 늘 낯설거든요. 뭐, 적응하는 것이 재직기간이 아무래도 길면 좀 나올 수는 있지만요. 여하튼 단순 재직기간이 긴 것보다는 업무담당 기간이 긴 것이 적극행정에 도움이 훨씬 되죠.....”(○○군 공무원 면담)

(소속 지자체 유형 △) “.....광역이 기초보다는 적극행정이 되는 토대는 있죠. 다는 아니지만, 업무성격이 일반적으로 광역은 기획에 초점이 맞춰져 있는 반면 기초는 집행에 초점이 맞춰져 있잖아요. 뭐, 그런 면에서는 광역에서 적극행정이 보다 쉽게 시도될 수 있다고 생각합니다.....근데 현실을 살펴보면 개인적인 생각에 그렇게 광역과 기초 간의 차이가 있어 보이지는 않습니다. 오히려 업무담당자의 성향이 중요하다고 할까요.....” (○○도 공무원 면담)

“시군구 기초 지자체 중에서 어떤 유형이 적극행정에 유리한지는 여러 상황에 따라 다르죠. 인구가 적고 노령인구가 많은 지자체는 자체의 활력이 크게 떨어져서 특별히 단체장이나 업무를 담당하는 공무원의 강한 의지가 없으면 수요에 대응하는 행정은 그리 적극적일 필요가 없죠. 이런 맥락에서는 인구가 많고 젊은 사람이 많이 사는 기초 지자체가 상대적으로 그렇지 않은 기초 지자체에 비해 적극행정에 대한 수요가 많을 거라고 생각이 되요. 하지만, 천편일률적으로 예를 들어 시가 군보다 자치구가 군보다 더 적극행정이 많이 이루어질 수 있는 토대가 있다고 단정을 지어 말할 수는 없을 것 같아요.” (○○시 공무원 면담)

(적극행정 관련 교육이수 여부 +) “..... 솔직히 적극행정 관련 교육이 있는지도 잘 몰랐어요. 교육받을 수 있으면 손해는 보지 않을 것 같아요. 근데 적극행정을 단순히 교육받는다고 할 수 있을까 의구심은 들어요. 하지만, 도움은 분명 될 거예요”(○○군 공무원 면담)

“적극행정 자체는 각자가 알아서 해야 되는 것 같고요. 사전컨설팅제도나 감사 면책제도 등과 같은 것을 아는 것이 기본적으로 도움이 될 것 같아요. 또 교육프로그램에 적극행정 사례를 각자의 분야별로 공유하는 것도 좋을 것 같아요. 실제적이잖아요.....”(○○시 공무원 면담)

“적극행정 교육이 뜬 구름을 잡는 내용으로 되어 있으면, 별 의미는 없을 거예요. 내용이 충실해야 되는데, 내 업무와 직접적으로 연결되어야 사람들이 관심을 갖게 되기 때문에, 분야별 사례를 잘 모아서 공유하는 것이 실질적일 것 같아요.....”(○○구 공무원 면담)

2) 정서행태 측면

개인특성 중 정서행태 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 사명감, 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감, 직무만족, 직무몰입, 공직몰입 등은 적극행정에 관해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식, 위협회피, 동기부족 등은 적극행정에 관해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

한편, 정서행태 요인 경우 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 요인(공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감), 상대적으로 변화발생이 야기되기 쉬운 내재성이 약할 것으로 여겨지는 요인(감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식), 그리고 그 중간쯤에 속하는 것으로 여겨지는 요인(직무만족, 직무몰입, 공직몰입, 동기부족) 등으로 구분될 수 있다고 여겨진다.

이와 같은 요인들 중 우선, 내재성이 약할 것으로 여겨지는 요인과 그 중간쯤에 속하는 것으로 여겨지는 요인 등은 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 어느 정도 야기된다고 볼 수 있는바, 관련 방안들이 정서행태 요인 차원에서 강구될 수 있다.

표 3-4. 정서행태 측면에 관한 주요 FGI 결과

(사명감 +) “공무원 대부분이 그러하겠지만, 업무에 대한 사명감을 갖고 있다고 생각합니다. 단지 업무가 너무 많거나 하면 지쳐서 사명감을 좀 놓게 되더라고요. 하지만, 근본적으로 업무추진에 사명감은 당연히 중요하기 때문에, 사명감을 고취시킬 수 있는 방안이 필요하다고 생각해요. 그것이 교육일 수도 있고, 승진과 같은 보상을 통해 좀 더 사명감을 고취시킬 수 있을 것도 같고요.....”(○○도 공무원 면담)

“.....사명감이라는 것이 중간에 불쑥 생기는 것은 아니거든요. 적극행정을 할 만큼의 사명감은 쉽지 않아요. 보통 우리가 얘기할 때 업무에 대한 최소 책임을 얘기하지 그 이상의 책임을 지는 정도의 사명감은 부담이 되.....”(○○시 공무원 면담)

(공공봉사동기: PSM +) “.....공공봉사동기라는 단어는 잘 모르겠어요. 사명감인 것 같기도 하고 이 타심인 것 같기도 한데, 만일 이런 것들과 공공봉사동기라는 것이 유사한 개념이라면 당연히 적극행정

에 중요한 요인이 되겠지요. 근데 이러한 정서가 제 경험상 공직에 입문하고 나서 중간 중간에 교육이라는 형태로 이수를 받는다고 잘 생기는 것 같지는 않아요. 물론 중간에 좋은 방향으로 변하는 친구들도 있지만, 현실이 그리 녹록하지 않거든요. 내부적으로 승진에 대한 정치도 있고, 솔직히 출도 좀 잘 서야 되고요.....” (○○구 공무원 면담)

(조직시민행동: OCB +) “.....조직시민행동이라는 것도 무엇인지는 잘 모르겠어요. 근데 이러한 것이 좀 전에 말씀하신 공공봉사동기와 비슷한 것이라면, 당연히 적극행정에 중요할 거예요. 근데 이것도 공공봉사동기처럼 유사하게 그냥 태어날 때부터 가지고 있는 성품 같아요. 물론 조직에 들어와서 초반에 좋은 상관을 만나거나 이와 관련된 양질의 교육을 주기적으로 받는다면, 어느 정도 조직시민행동과 같은 것이 나올 것도 같습니다만, 대부분은 거의 성품에 기인하는 것 같거든요.....” (○○구 공무원 면담)

(자아존중감 +) “.....자아존중감이 일종의 자존심이잖아요. 누가 보든 보지 않든 내 일을 제대로 하는 것인데, 공무원 대부분은 적어도 어느 정도는 다들 가지고 있는 것 같습니다. 근데, 이러한 것이 시간이 지나면서 점점 흐려지기도 해요. 초반에는 열정이 있고 자존심이 있어서 열심히 일을 하지만, 중간에 특히 이해하기 어려운 이유로 승진에서 밀려나거나 하면 맥이 빠집니다. 자존심이 상하면 내가 자존심을 갖고 일을 한들 뭐가 달라지나 회의적으로 생각이 들거든요. 자존심 내지 자긍심을 갖고 지속적으로 일을 하려면 이것을 뒷받침해 줄 환경이 마련되어야 해요.....” (○○도 공무원 면담)

(감사에 관한 반감 및 회피 -) “.....공무원들 다들 감사가 가장 신경이 쓰이는 부분일거예요. 일을 적극적으로 하면 솔직히 감사거리도 많아진다고 생각되거든요. 빨리 일을 추진하다보면, 특혜시비도 걸리고 해서 일을 기본만 하려고 하는 경향도 있어요. 감사받아보시면 아시겠지만, 그것 준비하려고 다른 일을 못 해요. 누가 이러한 상황에서 일을 많이 하거나 적극적으로 할 수 있겠어요. 솔직히 제도적으로 이러한 것들을 보완하여 주지 않는다면 단체장 공약사업정도 아니면 기본만 하고 싶어요. 감사에 신경을 쓰고 싶지 않아서.....” (○○광역시 공무원 면담)

(처벌에 대한 두려움 -) “.....솔직히 적극행정을 한다고 하여서 일을 신속하게 처리하다보면, 처리대상이 좀 빠지거나 아닌 대상이 처리대상에 들어가는 실수가 나와요, 사람이 하는 일이라서. 근데 이러한 것이 나중에 감사에 걸리면 결국 실무자가 처벌받거든요. 그래서 아무리 위에서 적극행정을 하라고 해도, 내 페이스로 일을 해야지 나중에 그 감당을 할 수 있다고 생각합니다. 어느 누구도 결국 나중에 누가 그렇게 하라고 했다고 하면 핑계될 수 없거든요. 아마도 이 부분은 완전히 해소하기란 쉽지는 않을 거예요. 감사가 없어지지는 않을 거니깐. 단지 제 생각에 그나마 어느 정도 지금 있는 면책제도를 보다 정교하게 만들면 조금은 나아지지는 않을까 싶어요.....” (○○군 공무원 면담)

(위험회피 -) “감사에 대한 반감 및 회피나 처벌에 대한 두려움 이 모두가 결국 위험을 회피하고자 하는 것과 유사하다고 생각합니다. 누가 위험하다고 생각되는데, 그 어떤 보상도 없이 불구덩이에 들어가려고 하겠어요. 언제까지 애국심에 기대서 그래야 된다고 직원들에게 말할 수 있나요. 그렇게 말하는 사람이 먼저 그럼 해 보라고 하면 하겠어요? 만일 그렇게 하는 사람이라면 정말 훌륭한 상관이죠. 근데 그런 상관이라면 부하들에게 그렇게 희생만 강요하지도 않을 겁니다. 21세기에 아무리 공직이라고 해도 이제는 희생만 강요하고 위험을 무릅쓰고 일을 하라고 하면 끈대소리 들어요.....이를 제도적으로 보완할 그 무엇이 있어야 해요. 이러한 제도적 보완이 되더라도 공직에서는 잘리지 않기 때문에,

적극적으로 일을 해서 생기는 실수에 대해 처벌을 그 누구도 감수하려고 하지는 않습니다. 하지만, 없는 것보다는 그래도 이와 같은 제도적 보완이 있으면 적어도 적극행정을 해서 크게 불이익을 받지 않더라는 인식이 조직 내에 확산될 것이라는 면에서는 필요할 것 같습니다”(○○구 공무원 면담)

(적극행정에 불이익이 많다는 인식 -) “.....저희 윗분들은 일을 벌이는 것을 솔직히 달갑게 생각하지 않으세요. 몇 번 제가 저희 업무를 기획해서 좀 하자고 보고를 드렸더니, 너는 공직생활 오래하지 않아서 몰라서 그런데, 공직에서는 일을 벌이면 불이익이 많다고 하시면서 하던 일에 별 잡음 없는 것이 최상이라고 하시더라고요.....이러한 문화가 조직 내에 만연한데 저와 같은 개인이 혼자 한번 일을 해 보려고 해도 조직 내에서 이상한 눈 취급을 받아서 마음을 접게 되더라고요.....”(○○시 공무원 면담)

(직무만족 +) “.....보통 직무에 만족하면 좀 더 적극적으로 일을 하려고 하는 것은 있어요. 업무에 보람이 있으니까. 근데 직무에 만족하기가 현실적으로 힘들어요. 일이 너무 많고 지쳐서 만족보다는 탈진에 가까운 경우가 되요. 이때 무엇보다도 보직자의 역할이 중요해요. 좋은 상관을 만나면 업무에 지쳐있더라도, 격려를 받고 위로를 받으면, 그래도 힘을 내서 일을 할 수 있습니다. 그러면 일에도 보람이 생기게 되거든요.....”(○○도 공무원 면담)

(직무몰입·공직몰입 +) “..... 솔직히 직무몰입이나 공직몰입이 뭔지 잘 모르겠는데 혹시 열심히 일을 몰입해서 하는 것이라면 적극행정에 당연히 중요한 부분이겠죠. 몰입한다는 것이 적극적인 행정의 기본이 되는 거겠지요. 근데 조건이 있어요. 뭘 해야 할지 정확한 업무목표가 있고 권한, 책임 등도 명확해야 몰입이 되거든요.....이러한 것이 근데 좀 단순하지가 않아요. 특히, 권한이 내가 별로 없는 것 같은데, 책임 등은 실무자가 져야 되는 경우가 허다하거든요. 이 문제는 아마 다른 지자체도 비슷할 거예요.”(○○군 공무원 면담)

(동기부족 -) “.....적극적으로 행정을 하는데 무엇이 문제이냐고 한다면, 근본적으로 해야 할 동기가 없다는 거죠. 이것은 아주 근본적인 질문일 수 있어요. 왜 하지, 적극행정을.....누구를 위해.....주민을 위해.....주민을 위해 공익을 위해 적극행정을 해야 한다고 하면 그 부분에 당위적인 차원에서는 인정하죠. 근데 저희도 공무원이면서 일개 개인인 입장이 있잖아요. 뭘 우리한테도 주어야 움직일 것 아닌가요? 언제까지 너희는 공복이라고 하면서 희생만 강요할 수 있나요? 승진이든 금전적인 혜택이든 뭘 주면서 하라고 해야지 특히 요즘 들어오는 신입공무원들은 저희 세대와 달라서 희생 안 해요. 뭘 줘도 가정이 중요하다고 하면서 우리처럼 일 안 하려고 해요. 인센티브를 줘도 좀 획기적으로 줘야 움직일 겁니다. 요즘 세대 공무원들은.....”(○○군 공무원 면담)

3. 조직특성

1) 조직구조 측면

조직특성 중 조직구조 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 집권성(화), 직급체계 분화, 형식주의(절차 및 규정), 형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정, 엄격한 내부규제, 적법절차 준수강화, 까다로운 지출절차 등은 적극행정에 관해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

하지만 공식성(화)의 경우에는 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치지 않고 있었다. 이는 공식성(화)을 업무표준화 측면에서 적극행정을 살펴보는 경우, 적극행정에 필요한 재량권이 제약을 받기에 부정적인 영향력이 적극행정에 행사되는 것으로 간주되는 반면 업무명료화 측면에서는 업무추진의 안정성이 담보되는 등 긍정적인 영향력이 적극행정에 행사되는 것으로 간주되는 것으로 의견이 갈리기 때문이다. 즉, 공식성(화)이 높은 경우, 재량권이 제한되는 단점이 있으나, 업무추진의 명확성 내지 안정성 제고에는 장점이 되는 등 적극행정에 있어서 한 방향성을 갖고는 있지 않다는 것이다.

다시 한 번, 조직특성 중 조직구조 측면의 관련 주요 요인들에 대해 구체적으로 논의하면 다음과 같다. 우선, 조직구조 요인 중 집권성(화)이 높은 경우, 업무추진의 효율성 제고에 장점이 있으나, 적극행정의 가치로 간주될 업무에 관한 혁신성 내지 다양성은 일정부분 간과되는 경향이 있다는 것이 심층면담에서 제기된 바 있다.

또한 조직구조 요인 중 공식성(화)이 높은 경우, 재량권이 제한되는 단점이 있으나, 업무추진의 명확성 내지 안정성 제고에는 장점이 되기도 한다는 의견이 심층면담에서 제기되었다. 이는 결국, 공식성(화)이 과하게 강조되어도 적극행정에 걸림돌이 될 뿐 아니라, 과하게 부족해도 역시 적극행정에 걸림돌이 될 수 있는바, 조직 내에서는 공식성(화)이 적절한 수준으로 유지되는 것이 필요하다는 것을 일정부분 의미한다고 볼 수 있다.

표 3-5. 조직구조 측면에 관한 주요 FGI 결과

(집권성(화) -) “..... 저희와 같은 계서조직은 위에서 의사결정이 나면, 아래로 업무를 빨리 전달하여 추진하는 것은 아주 잘해요. 그래서 단체장이나 실·국장 같은 보직을 맡으신 분이 정말 제대로 일을 하시겠다하면 추진하는 데 속도가 나죠. 특히 단체장공약 사업이 대표적이죠. 주무 부서뿐만 아니라, 타 부서로부터의 협조도 잘 됩니다. 이 같은 경우에는..... 하지만, 적극행정의 대부분 업무는 7급 내지 6급 팀장으로부터 아이디어가 나오는데, 이러한 경우에는 촘촘한 계서조직이 반대로 걸림돌이 되죠. 예를 들면 어떤 중요한 업무를 적극행정을 한다고 가정해 보면 이렇습니다. 제가 7급이라고 치고, 위로 우선, 단체장을 제외하더라도 팀장, 과장, 국장, 부단체장 등의 허락을 받아야 하고요, 수평적으로 다른 부서와 협조를 해야 되니깐 다른 부서의 실무자, 팀장, 과장, 국장까지 협조를 구해야 된다는 거죠. 한마디로 피곤한 거죠. 적극행정이라는 것이 내용적으로 깊은 것을 파악 하는 면도 있고요, 옆으로 넓게 가야 하는 부분도 함께 있기 때문에, 피곤한 거죠. 이것은 현실성은 좀 떨어지는 얘기이기는 한데, 만약 팀제를 없애고 국·과장을 통합한다면, 7급 직원에서 국·과장, 부단체장으로 바로가게 되는 계서조직이 확 줄어드는 효과가 있게 되는 거죠. 하지만, 솔직히 수직적으로 현재 계서조직을 줄이는 것은 쉽지는 않을 것 같아요.....”(○○구 공무원 면담)

(직급체계 분화 -), “..... 현재의 9급에서 1급까지 직급체계가 적극행정하기에 적합한지는 잘 모르겠어요. 저희와 같은 기초 지자체에서는 통상적으로 대부분 공무원들이 9급 정도에 들어와서 5급 과장 내지 4급 국장으로 퇴직하는데, 6급 팀장급만 되도, 다는 아니지만, 중간관리자가 되어 솔직히 직접 업무를 처리하지는 않는 것이 일반적이죠. 업무분장을 보아도, 업무 전반적인 관리를 하도록 되어 있는 것이 일반적이지, 구체적인 업무가 분장되어 있지는 않거든요. 그러면 결국, 9급 내지 8급은 들어온 지 얼마 안 되어서, 본인 업무를 익히는 것도 벅찬 직급이고, 7급 정도만이-9 적극행정이 가능한 실무자에 해당된다는 겁니다. 적극행정을 해야 할 직급의 범위가 너무 좁다는 생각이 들어요. 이것이 가능할지는 모르겠지만, 현실적으로 보직을 따지지 않고 생각하여 볼 때, 적극행정이 가능한 직급은 7급, 6급이 중심이 되어야 된다고 생각하거든요.....”(○○시 공무원 면담)

(공식성(화) △)

(공식성(화): 업무표준화 -) “..... 공무원들은 어떤 일을 하는 데 공식적이고 표준적인 지침이 있어야 일을 편하게 할 수 있어요. 표준적인 지침이 없이 일을 하게 되면 사실 나중에 광역이나 중앙행정기관 감사로부터 무슨 근거로 일을 했냐고 하는 문책을 받을 수 있습니다. 그래서 중앙부처가 사업을 내려 줄 때, 업무 매뉴얼 같은 지침을 주는 거죠. 적어도 그 안에서 하면 문제가 없어요..... 적극행정은.....아무래도 이러한 지침이 있으면 저희가 판단할 부분, 뭐 재량권이 적어지게 되는 거라, 쉽지 않죠. 그냥 지침이 하라는 대로 일단 열심히 하는 거죠. 뭐 그것이 적극행정 아닐까 싶어요.....”(○○군 공무원 면담)

(공식성(화): 업무명료화 +) “업무를 어떻게 추진하라고 하는 것이 명확해야 일단 업무를 신속하게 적극적으로 할 수 있는 것 아닌가요? 그래서 공식적인 지침이 있는 것이 중요해요. 그것이 없으면 전임자가 했던 것이라도 있어야 하고요. 지침이 없으면 우왕좌왕할 수밖에 없거든요. 공식적인 지침을 통해 업무추진방식이 명확해지면, 업무를 하는 데 있어서 안정성이 일단 확보되거든요. 그리고 이후에 뭐 적극행정을 위한 방안을 그 위에 얹을 수 있다고 생각합니다. 여하간 처음에는 업무추진의 명확성과 안정성을 위해서 공식적인 지침이 있는 것이 적극행정을 하는 데 유리할 것 같다는 생각이 드네

요.....”(○○광역시 공무원 면담)

형식주의·형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정(내부규제), 적법절차 준수 강화, 까다로운 지출절차 -), “..... 솔직히 저희 공조직에서 무엇을 하려고 하면 너무 많은 내부적인 절차와 규제 때문에, 중간에 지쳐버리거나 아예 시도하지 않으려는 경향이 있는 것이 사실이에요. 추진하려는 업무에 집중하여야 하는데, 내부적으로 요구되는 부분이 많다보니, 집중해서 업무를 추진하지 못하는 경우도 허다하다는 것이죠.....”(○○군 공무원 면담)

2) 조직운용 측면

조직특성 중 조직운용 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 조직운영 측면에서 크게 구분되어 논의될 수 있는 목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성과 관리지도성은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

구체적으로 조직특성 중 조직운용 측면의 관련 주요 요인들에 대해 논의하면 다음과 같다. 우선, 조직운영 요인 중 목표, 권한, 책임이 명확하고 적절한 경우, 다양한 관점에서의 업무추진 불확실성이 제거되어 적극행정의 토대가 일정부분 마련될 수 있음이 심층면담에서 제기된 바 있다. 또한, 조직운영 요인 중 높게는 단체장 낮게는 부서장의 적극행정 관련하여 관리지도성이 발휘된 경우, 이들 영향 내에 있는 공직자는 적극행정에 관한 동기가 발현될 수 있음이 심층면담에서 논의된 바 있다.

표 3-6. 조직운용 측면에 관한 주요 FGI 결과

(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성)

(목표의 명확성[다양·복잡·상충·모호성 -] +) “조직목표가 명확해야 이에 따른 조직의 업무도 명확하게 추진하는 것 아닌가요? 근데 현실적으로 사조직에 비해 공조직에서 이런 것들을 명확하게 하는 것이 쉽지는 않아요. 이해당사자가 다양하고 복잡하게 얽혀있어서 조직목표가 좋게 말하면 다양하다고 할 수 있지만, 부정적으로 말하면 모호하다고 해야 할 것 같아요. 이런 측면에서 가능하다면, 조직목표를 구체적으로 간결하게 명확하게 제시하는 것이 적극행정을 하도록 하는 기반을 제공한다고 생각됩니다.....”(○○광역시 공무원 면담)

(권한의 명확성 및 적절성[불확실성-] +) “업무권한이 불확실하거나 책임에 비해 적다면, 업무를 당

연히 적극적으로 하지 못하게 하는 걸림돌이죠. 권한이 명확하지 않거나 책임에 비해 적다면, 누가 업무에 합당하게 책임질 업무를 하겠어요? 적극적으로 일을 하도록 하려면 일단 권한과 이에 따른 책임을 명확하게 그리고 적절할 필요가 있습니다.....”(○○광역시 공무원 면담)

(책임의 명확성 및 적절성[모호성·과도성 -] +) (모호성) “담당업무의 책임은 당연히 본인이 지는 것이 맞죠. 근데 좀 모호하다가 할까 아니면 좀 억울하다고 할까하는 경우가 있어요. 뭐냐 하면 사실 하나의 연계된 업무인데, 업무량 때문에 단위사업으로 끊어서 업무배분이 되는 경우가 있는데, 그런 경우 선행되는 업무가 잘못되면 이와 연계된 이후의 업무도 같이 잘못되는 경우가 발생하는 거죠. 내가 담당한 업무 자체에는 잘못이 없는데, 나의 업무에 연계된 선행업무가 잘못되어 결국 최종적으로 내가 담당한 업무의 결과가 무용지물이 되거나 잘못된다는 겁니다. 이 경우 저에게 실질적인 책임을 묻기는 어려울 수도 있지만, 관리감독 책임이나 확인 책임에 있어서 완전히 자유로울 수는 없다는 겁니다. 이와 같은 책임의 모호성이 만연할 수 있는 업무의 경우, 늘 소극적으로 업무에 대처할 뿐 적극적으로 도전적으로 업무를 할 수는 없는 거죠.....”(○○도 공무원 면담)

(과도성) “어떤 업무에 대해 담당실무자가 과도하게 책임을 져야 한다면 그 일을 당연히 수동적으로 소극적으로 하지 않겠어요.....그런 경우가 있죠. 이미 정책을 추진하기로 단체장이 결정하고 그 결정에 따라 실무자가 업무추진을 하는 경우죠. 그 경우 문제가 발생하면 담당실무자에게 책임을 묻는 경우가 있는데, 억울한 측면이 있습니다. 그 결정을 내가 한 것이 아니고 윗분들 결정한 것을 그냥 저는 지시받아 한 것인데, 내가 이 일에 이만큼 책임을 지는 것이 합당한가 하는 거죠.....”(○○구 공무원 면담)

(역할의 명확성[모호성·갈등 -] +) “.....어떤 일에 있어 저의 역할이 모호하여도 적극행정이 어렵고요. 역할이 이중적인 경우에는 역할갈등이 발생하기도 합니다. 이러한 경우가 많이 있지는 않지만, 직원 간의 업무량 배분 때문에, 예를 들면 역할갈등이 있는 업무를 함께 하는 경우가 있어요. 가령 환경오염규제 업무와 환경개선 업무를 함께 보는 경우가 있어요. 이런 경우 규제와 지원을 함께 하는 것이 영 불편해요. 이해당사자분들도 저를 이상하게 생각하시고요. 이런 경우에는 솔직히 업무에 부담이 가서, 적극적으로 업무에 임하기가 쉽지 않아요.....”(○○시 공무원 면담)

(관리지도성: leadership)

(변혁적 카리스마·개인 배려·지적 자극 +) (단체장 중요성) “어떤 조직을 가나, 리더가 중요하죠. 적극행정을 하는 데 있어서 가장 중요한 리더는 아무래도 단체장 아니겠어요. 단체장 공약사업의 경우에는 아마 가장 관련 부서가 신경을 쓰는 사업일수 밖에 없어요. 이러한 단체장이 부하직원을 강권하지 않고, 공정하고 배려와 신뢰로 이끈다면 아마 그 매력 때문에도 많은 이들이 따를 거예요. 근데 어디 그러한 단체장을 찾기가 쉽나요. 단체장 자체가 선출직이라, 표를 의식해서 움츠릴 수밖에 없기에, 사업도 그렇고 부하직원도 그렇고 모두 자기 인기와 명성에 도움이 되는 방향으로 조직을 이끌어 나가거든요..... 여하튼 단체장이 개인적인 욕심을 버리고 좋은 리더십을 가지고 조직을 이끈다면 부하직원들로 하여금 적극행정을 하도록 하는 것이 충분히 가능하다고 봅니다.....”(○○구 공무원 면담)

(부서장 중요성) “.....단체장이 중요하지만, 사실 저희한테는 업무적으로 좀 먼 분이죠. 사실 적극행정을 하는 데 있어 실질적으로는 부서장 그러니깐 제 생각에 과장님이 어떤 분이냐 하는 것이 중요합니다. 과장님이 저희 하는 일을 이해하여 주시고, 일이 잘 안 되었을 때, 바름막이 역할을 해주시는 분이

면, 믿고 따를 수 있다는 확신이 생기거든요. 그러면 과장님이 한번 과를 위해 일을 제대로 만들어 보라고 하시면 과원들이 생기가 돌아요. 리더십이라는 것이 딱 게 아니고요, 소통하고 투명하게 공개하고 인간적으로 공정하게 배려하고 서로 과원 간에 도움을 주거나 받을 수 있도록 중간에 잘 조정하여 주시는 것이거든요.....”(○○군 공무원 면담)

(중간관리자 중요성) “.....6급 팀장이 중요합니다. 보통 무보직 아니면 저희와 같은 기초 지자체에서는 6급은 팀장을 맡고 있는데, 지자체 입장에서는 중간관리자이기에, 전반적으로 업무파악이 잘 되어 있어서, 업무의 어떤 부분이 약한지 그리고 강한지 등을 속속히 알고 있고, 이때문에 적극행정을 한다면 어떤 포인트에 주안점을 두고 해야 되는지에 관한 방향도 익히 알고 있다고 생각합니다. 5급 과장 승진을 위한 동기도 당연히 있고요. 그런데 일을 팀장 혼자서 할 수는 없거든요. 팀원을 적극행정으로 이끌고 가려면 팀원을 설득해야 되는데 이것은 오롯이 팀장의 리더십에 좌우한다고 볼 수 있습니다.....”(○○시 공무원 면담)

(독단적인 상관 -) “부서장이 독단적으로 일을 처리하려고 하면, 아무리 저희가 계서조직이라고 하지만, 좋은 마음으로 부서원들과 힘을 합쳐 적극적으로 일을 하겠어요? 특히 요즘 들어온 신세대 직원들한테는 어렵도 없어요. 바로 인사과나 감사실 아니면 공무원노동조합에 얘기할걸요.....”(○○광역시 공무원 면담)

(관리자의 의지 및 책임성 부족 -) “부서장이 적극행정에 대해 부정적인 생각을 하고 있다면 그 부서 어떤 누구도 일을 적극적으로 하려고 하지 않아요. 근평점수를 부서장이 주는 마당에.....”(○○시 공무원 면담)
 “일만 터지면 책임회피하기 급급한 부서장을 어떻게 믿고 일을 하겠어요.....그런 분들은 그렇게 많지는 않지만, 그런 분이라면 저희도 일을 벌일 수는 없잖아요. 한 배를 탔다는 생각이 들어야 일을 하죠.....”(○○시 공무원 면담)

3) 조직문화 측면

조직특성 중 조직문화 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 조직문화 측면에서 관계문화, 성취문화, 변화지향문화 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 권위적인 문화, 경직된 공직문화, 관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 소극적 문화 팽배, 적극행정 안 해도 문제없는 문화, 신분보장, 공적소유·공적자금조달, 조직적 책임의식 부족, 힘든 업무 회피경향, 조직의 혁신성 부족, 환경문화 대응성 부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수

의견이 모아졌다. 한편 조직의 효율성 및 시장경제·능률성에 대한 간과의 경우, 대략적으로 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 적극행정에 대해 중립적인 의견이 제시되었다.

표 3-7. 조직문화 측면에 관한 주요 FGI 결과

(관계문화 +) “.....관계적인 문화라는 것이 동료와의 관계 혹은 직장상사와의 관계, 직장후배와의 관계에 대한 문화라고 생각하면 되나요?..... 우선 동료와의 관계가 갈등이 없고 협조적인 문화라면 적극행정에 도움이 되겠지요. 직장상사와의 관계에서는 리더십과 깊은 관계가 있을 것 같습니다. 독단적이고 지나치게 엄격한 상사와의 관계에서는 혁신적이고 창의적인 것보다는 실수가 없도록 하는 데 주안점을 두고 일을 하게 됩니다. 약간의 소극적으로 업무를 대한다고 생각하시면 됩니다. 대신에 상사가 부하를 배려하고 대신 책임을 저주는 사람이라면 그것을 믿고 적극적으로 일을 하겠죠. 직장후배와의 관계에서는 훌륭한 상사처럼 저 또한 그 역할을 한다면 적극적으로 부하직원들이 업무를 대하도록 하는 데 도움이 되겠지요.....”(○○광역시 공무원 면담)

(성취문화 +) “성취문화가 정확히 무엇인지 잘 모르겠는데요. 제 입장에서는 일을 잘 하면 승진, 평가 등에서 좋은 결과를 갖도록 기대할 수 있는 문화가 성취문화라고 생각해요. 근데, 조직이 너무 정치적으로 돌아가는 경우에는 이러한 성취문화를 기대할 수 없어요.....”(○○구 공무원 면담)

(변화지향 문화 +) “.....변화를 지향하는 조직문화로 바꾸려고 하면, 간단히 교육과 인센티브를 제공하면 되요. 안 해서 문제지, 해 보면 변해요. 가령 적극행정을 하는 조직문화로 변화시킨다 하면, 적극행정 관련 교육을 상시적으로 하여 몸에 그 느낌을 갖도록 하고, 부서원의 근무평정에 진짜로 적극행정을 아주 큰 비중으로 반영하는 거죠. 누가 봐도 적극행정을 한 사람이 근평을 잘 받는다는 것을 인식하도록 말이죠. 그리고 부서원뿐만 아니라, 부서장 평가도 이와 연계하여 적극행정을 촉진하고 확산 시키려는 노력을 반영해야 되죠. 그래야 전체 조직문화가 적극행정을 하려는 문화로 자리를 잡을 겁니다.....”(○○도 공무원 면담)

(권위주의 문화/경직된 공직문화 -) “.....권위적인 조직문화가 만연하면 사람은 일단 몸을 사리게 되는 것 같아요. 혹시 질책을 받을까 싫어서, 하고 싶은 얘기를 맘 놓고 하지는 못합니다. 지시하면 잘 따를 수밖에 없지만, 일을 굳이 찾아서 하려고 하지는 않는 것 같아요. 근데 꼭 공무원이 일을 찾아서 해야 되나요? 시키는 것 잘 하는 것도 힘든데요.....”(○○구 공무원 면담)
“권위적인 공직문화 속에서 적극행정을 도모하는 위해 직원들의 자율적인 움직임은 바라는 것은 너무 소망이 큰 거죠. 교육해도 잘 안 움직일 겁니다. 문화라는 것이 쉽게 변화하기 어렵잖아요.....그나마 이런 조직문화를 변화시키기 위해서는 동기가 필요한데, 우리와 같은 공직문화에서 가장 동기가 되는 것이 승진, 평가와 같은 것 아니겠어요. 이 부분을 잘 건드리면 조직문화가 서서히 변화할 거예요.....”(○○시 공무원 면담)

(관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기 -) “저희를 관료조직 혹은 계서조직이라고 하는데, 그 구분은 잘 모르겠어요. 비슷한 것 같기는 한데.....기본적으로 관료라는 것이 계서조직이라는 것이 변화를 싫어한다고 보시면 되요. 공무원이 되려는 사람 자체가 변화 무쌍한 기업보다는 안정성이 확보되는 공조직에 관심이 있다는 측면을 고려할 때, 일반 사람들보다는

현 상태가 유지되는 것을 강하게 선호한다고 생각하시면 될 것 같아요. 따라서 적극행정을 도모하기 위한 문화로 변화하기란 쉽지는 않을 겁니다.....”(○○군 공무원 면담)

(소극적 문화 팽배 -) “.....요즈음 좀 많이 나아진 것 같기는 한데, 예전에는 정말 저희도 무안할 정도로 업무를 소극적으로 처리하던 시절이 있었어요. 특히, 관선단체장 시절에는 정말 다들 그렇게 했다고 해도 과언이 아니었습니다. 요즈음은 일이 기본적으로 너무 많아서 아무리 소극적으로 하려고 해도 그렇게 못 해요. 하긴, 일이 너무 많아서 지금보다 더 적극적으로 하려고 하기는 어렵죠. 그게 소극적이라면 할 말 없고요.”(○○도 공무원 면담)

(적극행정 안 해도 문제없는 문화, 신분보장, 공적소유·공적자금조달, 조직적 책임의식 부족 -) “.....적극행정을 안 해도 되는 근본적인 이유는 신분보장이 되기 때문이죠. 하거나 안 하든가 적어도 잘리지는 않으니깐. 그리고 신분보장이 되는 근본적인 이유는 사기업과 다르게 소유자가 구체적인 개인이 아닌 국민이고, 운영자금 또한 구성원이 벌어들이는 돈이 아니고, 국민세금이기 때문이죠. 소유자가 공적이고, 자금조달도 공적이기 때문에, 사기업처럼 타이트하게 감시하고 책임을 묻지 않는다는 거죠. 이러한 경우 그 조직구성원들이 열심히 일을 할 이유는 별로 없다는 거죠.....이러한 경우 조직차원에서 책임의식은 거의 없는 문화가 됩니다. 이러한 분위기에서 적극행정이 되겠어요? 이 문제를 해결하기 위해서는 이제 공직사회도 퇴출되는 경우를 좀 만들 필요가 있는데, 공무원노조가 엄청나게 반발하기 때문에 정치적으로 해결하기가 어려운 것이 사실이죠.”(○○시 공무원 면담)

(힘든 업무 회피경향 -) “어려운 일을 하려고 하지 않는 것이 너무 당연한 거죠. 그렇지만 이러한 분위기는 어느 정도 조직문화에 기인하는 것이 있어요. 어려운 일을 하는 자들에게 보상이 없는 조직문화의 경우, 힘든 업무를 회피하는 것이 상책이죠. 괜히 했다가 업무는 업무대로 힘들게 하고, 나중에 또 감사도 받아야 되는데, 누가 하려고 하겠어요. 무슨 보상이 있어야죠. 아니면 적어도 윗분들이 정말 배려하고 이해하여 주는 분위기면 혹시 맘이 혹해서 할지도 몰라요.....요즘은 그렇게 해도 안 해요. 절대 구체적으로 보상받거나 하지 않으면 젊은 친구들은 힘든 업무 절대 안 해요.....근데 대부분 중요한 업무는 거의 힘든 업무이기에, 적극적으로 일을 해야 성과가 나오는데.....”(○○시 공무원 면담)

(조직의 효율성, 시장경제·능력 간과 △) “.....아무래도 공조직이 효율적이고 능률적인 것, 시장경제적인 것에 아주 많이 가치를 두지는 않아요. 물론 그렇다고 무작정 느리게 금전적으로 손해를 보도록 방치하지는 않습니다. 제가 드리고 싶은 말씀은 공조직이 갖고 있는 일반적인 경향, 효율성, 능률성, 경제성에 대한 약간의 간과가 적극행정을 가로막지는 않는다는 것입니다. 공조직의 다양한 목표 때문에, 어떤 경우는 효율성, 능률성, 경제성을 통해 적극행정이 구현되는 경우도 있고, 또 어떤 경우는 공공성, 대응성, 협력성 등과 같은 다른 가치를 위해 적극행정이 구현되는 경우도 있다는 겁니다. 상황에 따라 적극행정을 통해 이루고자 하는 가치가 달라지는 거죠.....”(○○구 공무원 면담)

(조직의 혁신성·환경문화 대응성 부족 -) “저희와 같은 관료조직은 사실 혁신적인 업무나 변화무쌍한 환경에 대응하는 업무에는 역부족인 것 같아요. 적극행정의 한 단면이 혁신성이나 환경적 대응으로부터 발생된다고 생각하면 이 부분에 대한 보완이 필요할 것으로 여겨집니다. 앞으로 혁신적인 업무를 잘 발굴하여 수행하고 외부환경에 적극적으로 대응하는 업무를 잘 하는 조직이 되도록 조직문화를 바꿔야 되겠지요. 그래야 적극행정의 토대가 마련된다고 생각이.....”(○○군 공무원 면담)

4. 인사특성

1) 보상평가 측면

인사특성 중 보상평가 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 보상평가 측면에서 실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직, 단기 성과 선호, 모호한 성과평가기준 및 평가타당성, 불공정한 인사 등 모든 관련 요인들이 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

구체적으로 인사특성 중 보상평가 측면에 대해 논의하면 다음과 같다. 우선, 보상평가 요인 중 적극행정으로 인한 보상이 공직자에게 충분한 동기부여가 되는 경우, 적극행정이 자연스럽게 발현될 수 있음이 심층면담을 통해 제기된 바 있다.

표 3-8. 보상평가 측면에 관한 주요 FGI 결과

(실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직 -) “.....저희와 같은 관료조직은 보람으로 일을 하는 것이 옛날부터 당연시 여기는 분위기입니다. 근데 요즘은 시대가 많이 달라졌잖아요. 현실적인 보상이 없이 일을 하라고 하면 정말 어느 누구도 적극적으로 일할 사람이 없을 거예요. 특히 젊은 직원들 사이에서는요.....”(○○군 공무원 면담)

“.....요즘 적극행정을 추진하여 그 성과에 따라 포상휴가, 포상금, 근평 반영, 특별승급 혹은 승진 등과 같은 것을 지자체 자율에 따라 직원들에게 주려고 계획하는 것 같아요. 뭐 중앙에서 최근 내용이 내려 온 것 같은데, 솔직히 감사부담을 져야 하는 적극행정을 하는 데 포상휴가, 약간의 포상금 같은 것이 동기가 되겠어요. 적어도 특별승진 내지 승급정도가 되어야 적극행정을 할 만한 동기가 되죠. 근데 이것이 좀 문제인 것이, 승진 TO가 한정되어 있어서 무작정 적극행정만 했다고 그쪽으로만 몰아서 승진시킬 수가 없는 거죠. 그러니 지자체 상황을 보면 적극행정으로 인한 특별승진이 거의 유명무실한 제도일 가능성이 높다는 얘기가 있는 거죠.....”(○○구 공무원 면담)

(단기성과 선호도 -) “.....지자체가 아무래도 단기성과에 치중하다보니, 정말 중요하고 어느 정도 시간이 필요한 업무는 회피하는 경향이 생겨요. 누구나 다 정말 진짜로 중요한 것이라고 인식하지만, 당장에 성과가 나지 않기 때문에, 1년 이내로 성과가 나오는 것을 선호할 수밖에 없어요. 담당실무자나 부서장이나 이 부분에 대해 솔직히 인정하지 않을 겁니다. 물론 적극행정을 통해 단기적 성과가 창출되는 경우도 많이 있어요. 하지만, 보통 적극행정이 필요한 업무라는 것이 중장기적 성격이 있거든요. 이러한 면에서 윗분들이 단기성과에 우선순위를 둔다면 어쩌면 적극행정은 뒤로 밀릴 수도 있을 것 같습니다.”(○○시 공무원 면담)

(모호한 성과평가기준·평가타당성 -) “성과평가기준이 모호하다는 것은 결국 평가 시 정치적인 개입이 크다는 것을 어느 정도 의미한다고 생각하시면 되요. 그러면 누가 적극적으로 일을 하려고 하겠어요? 그것보다는 부서장한테 잘 보이려고 줄 서는 것이 훨씬 효율적이잖아요. 다른 조직도 비슷할 것 같은데, 조직정치가 심해지면 일은 뒷전으로 밀려날 수밖에 없어요. 누가 봐도 평가기준이 명확해서 저 사람이 나보다 일을 잘 했다고 인정하는 경우가 되어, 사람이 아닌 일을 보게 되는 거죠.....”(○○도 공무원 면담)

“.....평가가 모든 사람에게 타당하다고 생각되어야 적극행정이 가능하지, 그렇지 않으면 뭐, 그래도 열심히 일을 하는 사람이 있겠지만, 대부분은 기본만 하고 맥이 빠질 겁니다.....”(○○구 공무원 면담)

(불공정한 인사 -) “.....인사가 만사라는 말이 있습니다. 조직이 잘 되려면 누가 봐도 객관적으로 공정하게 인사가 되어야 합니다. 그러면 예측가능성이 높아져서 직원들이 일을 제대로 하려고 하고, 그 성과로 평가받으려고 하지요. 그러면 조직은 저절로 잘 돌아가게 됩니다. 그렇지 않은 경우, 가령 실력도 없고 심지어 인간성도 안 좋은데 단지 라인을 잘 타서 승진하는 것이 조직 내에서 많이 보이게 되면, 그 조직은 솔직히 미래가 없는 거죠. 다들 맥이 빠져서 그냥 월급이나 타 먹자하지, 뭐 일을 적극적으로 하겠습니까? 적극행정은커녕 기본적인 행정도 하기 싫어지죠.....”(○○광역시 공무원 면담)

2) 보직교육 측면

인사특성 중 보직교육 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 보직교육 측면에서 순환보직, 부적절한 인력배치, 정책과 연결되지 않는 조직인사, 과도한 업무전문화 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 교육오리엔테이션, 직무수행역량 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 특히, 보직교육 요인 중 잦은 인사발령으로 인한 담당보직의 안정성이 저해되는 경우, 즉 잦은 순환보직제도의 경우, 적극행정에 필요한 업무에 관한 숙련성 내지 전문성 제고가 저해됨이 심층면담에서 제기된 바 있다. 통상적으로 지자체의 경우, 2년 이내에 순환보직이 이루어지나, 최근 베이비붐 세대의 퇴직으로 인해 현재 짧게는 대략 6개월 이내로 순환보직이 이루어지고 있는 실정인데, 이는 적극행정에 매우 필요한 업무에 관한 숙련성 내지 전문성을 제고할 물리적 시간의 제약과 담당보직에 대한 책임성 회피가능성을 높이기, 당연히 적극행정이 저해된다는 것이다.

표 3-9. 보직교육 측면에 관한 주요 FGI 결과

(순환보직 -) “.....적극행정을 하려면 업무에 대한 이해도가 높아야 됩니다. 근데 저희처럼 짧은 주기로 보직이 순환되는 경우에는 업무이해도가 당연히 떨어질 수밖에 없어요. 이런 상황에서 적극행정은 커녕 그냥 업무를 익히는 것조차 힘들어요.....”(○○군 공무원 면담)

(부적절한 인력배치 -) “.....보직수행에 필요한 지식 내지 경험이 부재한 인력이 배치되는 경우가 지자체마다 허다합니다. 생판으로 모르는데 일을 제대로 할 수 있겠어요. 하더라도 오랜 시간이 걸리죠.....일반적인 행정업무는 대부분 행정직뿐만 아니라 기술직도 시간이 조금 더 걸릴 분 다 할 수 있어요. 근데 가령 기술직이 해야 할 업무에 일반 행정직이 배치되면 어떠할까요? 그 부서 안에서 비공식적으로 다른 기술직의 도움을 받고 대신 행정업무를 맡교환하는 경우가 발생합니다. 왜 그렇게 인사를 하는지 모르겠어요. 자리가 없어서 그럴 수는 있지만.....”(○○시 공무원 면담)

(정책과 연결되지 않는 조직인사 -) “정책은 추진하라고 하고, 담당자 배치는 그런 정책과 전혀 상관 없는 업무만 해왔던 사람을 주면 어떻게 하라는 겁니까? 적합한 사람이 없어서 그렇게 했다면 이해나 하죠. 저쪽 부서에 아주 적합한 직원이 있어요. 근데 조직부서 간의 알력으로 그 사람을 이쪽 부서로 배치할 수가 없네요. 이게 말이 됩니까? 공조직에서.....그리고 적극행정을 하라네요.....”(○○군 공무원 면담)

(과도한 업무전문화 -), “.....전문성은 적극행정을 하는 데 있어서 매우 중요합니다. 전문성이 요구되는 업무를 적극적으로 하려면 당연히 전문성이 중요하죠. 이번 코로나 방역에서 보았듯이 보건의료 인력의 전문성 없이 적극적인 대처가 가능하였으리라고 생각하는 사람은 없을 겁니다.....근데 좀 다른 얘기일 수는 있는데, 업무를 너무 과도하게 전문화시킨 경우는 오히려 적극행정에 걸림돌이 될 수도 있습니다. 업무 간의 많은 장벽이 생겨서 협조가 잘 이루어지지 않는 경우가 생기거든요. 결론을 얘기하면 전문성은 적극행정에 큰 도움이 되나, 업무를 너무 과도하게 전문화시키는 경우 오히려 적극행정에 걸림돌이 된다는 겁니다.....”(○○구 공무원 면담)

(교육오리엔테이션 +) “적극행정 교육은 현직뿐만 아니라, 공직에 들어오는 신입직때부터 필요합니다. 특히 신입오리엔테이션 때 당연히 적극행정을 교육으로 마음속 깊이 심어줄 필요가 있어요. 재직기간이 늘어나면 타성에 젖어서 솔직히 교육효과가 점점 떨어지는 경향이 있거든요.....”(○○군 공무원 면담)

(직무수행역량 +) “적극행정을 하든 무슨 일을 하든지 간에 개인적 직무수행능력이 중요하다고 생각합니다. 솔직히 개인차가 있죠. 업무이해도가 높고 기획능력이 좋은 친구가 있는 반면에 그렇지 않은 친구도 있죠, 조직 내에. 그런데 적극행정을 하기 위해서는 어느 정도 수준의 직무역량이 필요해요.....”(○○시 공무원 면담)

3) 처벌보호 측면

인사특성 중 처벌보호 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 선의의 실수에 대한 처벌, 공직자 보호 미흡 등이 적극행정에 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 확인된 바 있다.

표 3-10. 처벌보호 측면에 관한 주요 FGI 결과

(선의의 실수에 대한 처벌 -) “많은 일을 신속히 하다보면 솔직히 저희도 사람인지라 실수가 안 나오기가 어려워요. 또 누구를 도와주려는 선의를 갖고 일을 하다가 실수하는 경우도 종종 있어요. 이런 경우 문책을 받게 되면 이해는 하지만 솔직히 많이 속상해요. 그리고 그 다음에는 마음의 문을 닫게 되어서, 상대방의 입장보다는 내 입장에서 일을 처리하게 되죠. 그 부담은 민원인이 고스란히 지게 되는 거죠.....”(○○군 공무원 면담)

(공직자 보호 미흡 -) “.....적극행정을 하다가 민·형사 소송에 휘말리는 경우 관련사건의 소송대리인 비용은 판결결과와 상관없이 지자체가 전액 부담했으면 좋겠어요.....소송대리인비용은 지자체가 전액 부담한다면 적어도 적극행정을 하는 데 힘이 나지 않겠어요.....”(○○군 공무원 면담)
 “일을 적극적으로 하다가 고의는 아닌데 실수로 저희 지자체에게 손해가 발생하는 경우에 좀 난감해집니다. 지자체에서는 사정을 알아도 구체적인 누군가가 책임을 져야 한다는 것 때문에, 손해배상에 대한 구상권을 업무담당자에게 행사합니다. 괜히 일 열심히 했다가 쪽박을 차는 경우가 생긴다는 거죠.....조직이 나를 보호해주는 구나라고 생각해서 더 일을 열심히 하지 않겠어요?”(○○시 공무원 면담)

5. 업무특성

1) 질적 측면

업무특성 중 질적 측면에 관한 지자체 공무원과의 제한적 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 업무의 질적 측면에서 업무자율성, 업무완결성, 업무중요성 내지 업무기획 필요성 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 업무협력 필요성은 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

업무의 질적인 요인 중 적극행정이 가능토록 하는 기반인 재량과 관련된 업무자율성이 적은 경우, 적극행정 자체가 활성화될 여지가 적어지게 됨이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 또한, 부서가 다양하거나, 부서 간 협조가 결여된 경우, 부서 간 이기주의가 팽배하여 책임을 회피하는 경우를 포함하여 통상적으로 부서 간 업무협조의 필요성이 높은 경우, 적극행정이 어려워지는 경향이 있음이 심층면담을 통해 제기되었다.

표 3-11. 질적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(업무자율성 +) “.....적극행정을 하려면 업무에 관한 재량권이 우선적으로 주어져야 합니다. 재량권이 있으면 업무를 추진하는 데 있어서 다양한 관점에서 이해관계를 생각해 볼 여지가 있다는 거잖아요. 그래야 탄력적으로 유연하게 취지와 의미를 갖고 일에 임할 수 있습니다. 근데 현실은 그렇지 않다는 것이 문제죠. 법령이나 지침 등과 같은 법적인 제약이 대부분 타이트해서 꼼짝할 수 없는 구조가 현실이예요. 재미나는 것은 이러한 구조에 너무 저희가 익숙해져서 솔직히 한번 소싯말 업무를 적극적으로 하라고 해도 겁이 나서 나서지를 못 한다는 겁니다. 알든 재량이 주어지면 적극행정에는 큰 도움이 되는 것은 맞고요, 단지 저희 행정체계가 거의 재량이 없는 구조라 현실적으로는 많은 재량권을 갖고 업무를 하는 경우는 별로 없다고 생각하시면 됩니다.”(○○시 공무원 면담)

“.....지자체 입장에서 국가위임사무는 엄격한 법령 때문에 업무재량이라는 것이 없다고 생각하시면 되요.....지자체 자치사무는 국가위임사무와 달리 상황에 따라 좀 달리 생각해 볼 여지는 분명히 있는 것 같아요. 자치사무는 조례에 따라 하는 것이라, 지자체가 뜻만 있으면 의회를 설득하여 조례를 신설하거나 개정하여 법적 제약을 느슨하게 만들 수는 있거든요. 문제는 누가 이런 일을 일일이 하려고 하겠냐는 거죠. 다들 맡은 일을 하는 것도 벅찬데 말이지.....”(○○도 공무원 면담)

(업무완결성[업무단계별 인력배치 -] +) “보통 사업부서의 업무가 집행만 하는 곳도 있는데, 어떤 곳은 계획수립, 기획 등과 같은 부분과 집행, 추진 등과 같은 부분으로 구분되어 있어요.....근데 효율적으로 일을 나누다 보니, 동일한 업무에 대해 계획을 수립하여 사업을 집행하고 점검하는 일련의 업무단계별로 팀을 구성하거나 합니다. 예를 들면 도시재생의 계획, 기획 등을 담당하는 팀과 사업선정이 된 후의 사업추진 등을 담당하는 팀으로 구성한 것이 이에 해당되죠. 그러다보니, 일련의 연계된 업무에도 불구하고 총체적인 업무에 대한 이해도가 떨어지는 단점이 있다는 겁니다. 기획하는 친구는 계속해서 기획하는 데 여념이 없어서 현장의 문제를 간과하고 사업집행만 하는 친구는 현장의 문제점은 잘 알고 있는데, 전체적인 사업의 올바른 방향에 대해서는 잘 모른다는 거죠. 계속 동일한 업무를 하니깐 숙련도가 높아져서 일의 효율성은 높아지는데, 뭐랄까 현장을 염두에 둔 살아있는 기획 혹은 총괄적인 시각을 염두에 둔 현장문제의 접근 같은 것을 기대하기가 쉽지 않다는 단점이 있다는 겁니다. 이러한 일을 한 직원이 처음부터 끝까지 해본 경험이 쌓인다면 향후 이러한 단점을 보완한 보다 적극적인 행정이 가능하지 않을까 싶습니다.....”(○○도 공무원 면담)

(업무협력 필요성[부서 다양화, 부서 간 협조결여, 부서 이기주의 및 책임회피, 지역보산 -] -) (부서 다양화 -) “업무전문성 내지 숙련도를 높이기 위해서는 특정업무에 따른 전담부서가 있으면 바람직하죠. 일도 효율적으로 할 수 있고요. 계속 동일한 업무를 하니깐. 이처럼 전담부서가 많아지게 되

면, 뭐 적극행정과 관련된 업무들이 여기에 대부분 속해 있을 법도 한데, 여러 부서에 걸쳐 얽혀있는 업무의 경우 부서 간의 강력한 협조가 필요한데, 관련 부서 수가 많다면 업무추진에 애를 먹는 것은 당연하죠.”(○○시 공무원 면담)

(부서 간 협조 결여 -) “.....적극행정을 하는 데 있어서 필히 부서 간의 협력이 필요한 경우가 대부분입니다. 근데 만일 적극행정을 주도하는 이가 부서의 7급 팀원이라면 협조가 필요한 타 부서의 관련 팀원, 팀장, 과장 내지 국장까지 간접적으로 협조를 받아야 하는 경우가 발생하게 되죠. 물론 별 문제가 없다면 대부분이 협조하지만, 적극행정을 주도하는 이가 일개 팀원인 까닭에 적어도 소속팀장이 함께 움직이지 않으면 쉽게 협조하지 않고 일이 지체되는 경우가 태반이죠. 저희가 계서조직이라 수평적인 부서 간의 협조가 어려운 측면이 있습니다. 이러한 문제를 그나마 완화시키기 위해서는 계서조직의 장점을 살릴 필요가 있습니다.....”(○○시 공무원 면담)

(부서이기주의 및 책임회피 -) “.....꼭 적극행정에 국한해서 얘기되는 것은 아니고요, 저희가 업무를 하다보면, 애매한 업무를 놓고 부서 간에 핑퐁을 하는 경우가 많아요. 힘들고 생색나지 않는 일들은 아무래도 다른 부서로 넘기려는 경향이 있죠. 아마 모든 조직이 그럴 겁니다. 이러한 문제는 관련 실국장 간의 협의에 따라 업무가 조정되는 경우가 대부분이지만, 그 결과에 대해 관련 부서원들의 불만은 언제나 있게 마련입니다. 특히 업무가 조정될 때, 주된 업무가 아닌 지원업무이면서 꽤 귀찮은 업무를 맡게 되면, 생색은 주 업무를 추진하는 부서가 내고, 귀찮고 품이 많이 들어가는 업무지만 지원적인 업무를 하는 부서는 일만 하고 아무도 알아주지 않는다는 인식이 있습니다. 이런 경우 자기 부서업무가 아니라는 생각 때문에, 일이 결국 잘 되지 않을 가능성이 높습니다. 이러한 불만의 이면에는 업무의 주된 추진부서가 대부분의 성과를 갖게 되는 반면에 함께 추진하는 지원부서는 성과의 일정부분에 대한 기여에 대해 아무런 인정을 받지 못하는 경향이 있기 때문이죠.....”(○○구 공무원 면담)

(지역분산 -) “.....부서가 너무 세부적으로 구분되어 있는 것이 업무집행의 효율성을 제고하는 데 있어서는 좋지만, 보통 내용적으로 난해하거나 여러 부서의 업무에 얽혀있는 성격의 업무를 쉽게 추진하려면 오히려 부서가 크게 구분되어 있어서 그 안에서의 업무수행의 탄력성이 높은 경우가 바람직할 것으로 여겨집니다. 이러한 측면과 유사하게 업무가 기능적으로 세부적으로 구분되어 있는 것처럼 지역적으로도 세부적으로 구분되어 있다면 그 결과는 비슷할 겁니다. 적극행정을 하는데 있어서 업무수행의 탄력성이 지역이라는 걸림돌에 막히게 되기 때문이죠. 그런 경우 인근의 세부지역을 통합하여 권역별로 하는 것이 업무수행을 하는 데 있어서 좋을 듯합니다.....”(○○구 공무원 면담)

(업무중요성 내지 업무기획 필요성[분석 위주의 기술적 단순 업무 -] +) “.....중요한 업무일수록 적극적으로 일을 하는 것은 당연합니다. 중요한 업무란 일반적으로 비정형화된 업무일 것 같아요. 정형화된 업무라면 누구라도 할 수 있기 때문에 실수만 하지 않으면 크게 문제되지는 않죠. 이에 비해 비정형화된 업무라는 것이 통상적으로 무엇인가 기획 내지 계획을 만드는 작업일 수 있어요. 지식도 있어야 되고, 여기 저기 아는 사람도 많아서 도움도 받아야 되고 본인 스스로도 출중한 사고력을 갖고 있어야 무엇인가 기획 내지 계획을 만드는 작업을 할 수 있다고 생각됩니다. 달리 말해서 업무기획의 필요성이 높으면 당연히 업무중요성이 높다는 것으로 볼 수 있고 이러한 특성이 있는 업무는 소극적으로 할 수 없고 당연히 적극적으로 해야 된다고 생각이 되요. 근데 그러한 특성이 있는 업무는 그리 많지는 않고요, 보통은 자기가 맡은 기본적인 업무 외에, 위에서 뭐 좀 알아보라고 시키면 어떤 것에 대한 현 상황 내지 실태를 파악하고 이에 기반을 둔 약간의 분석 내지 해석이라고 할 수 있는 내용을

간략히 정리하는 것이 대부분의 저희가 하는 일입니다. 뭐 이러한 것에서 그렇게 업무기획이 필요한 것은 아니라서 열심히는 하지만 우리가 일반적으로 생각하는 적극행정이 필요한 업무는 아니라고 생각됩니다. 이러한 측면에서 보면 분석 위주의 기술적 단순적인 업무도 필요하지만, 업무를 기획 필요성에 바탕을 두고 설계한다면 업무추진이 녹록하지는 않겠지만 일정부분 업무에 임하는 자세를 적극행정으로 유도하는 데 있어서는 필요할 것 같습니다.....”(○○시 공무원 면담)

2) 양적 측면

업무특성 중 양적 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 통상적으로 업무량이 과다한 경우, 담당자는 적극행정이 요구되는 중요한 업무, 예컨대, 기획 내지 복합적인 업무 등에 집중하기보다 각종 민원요구를 처리하는 데 우선하는 경향이 있어서 적극행정에 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 심층면담을 통해 제시된 바 있다.

표 3-12. 양적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(업무과다·과도한 행정업무 -), “.....적극행정 이전에, 업무 좀 줄여주세요. 이렇게 업무가 많은데, 무슨 이 이상 더 적극적으로 행정을 하라는 건지 모르겠네.....저희도 좀 의미가 있는 중요한 업무를 해보고 싶어요.....”(○○시 공무원 면담)

“.....적극행정에 해당되는 업무유형이 자잘한 업무가 아니고, 중요한 기획업무나 여러 부서에 걸친 복합성격의 업무라 생각이 드네요. 근데 여기 사업부서에 있다 보면 민원을 무시할 수는 없어요. 민선 단체장의 시대가 되어서 더 그래요. 다 표랑 연결되잖아요. 민원에 대응하는 것도 중요하죠. 근데 그 업무가 굳이 업무의 급을 나눈다면 높은 급은 아니고, 정신적으로 피곤하고 현장에 나가서 대응하는 그 정도의 급이거든요. 여하튼 이런 민원업무가 많아지다 보면, 담당자는 적극행정이 요구되는 중요한 업무인 기획 내지 복합적인 업무 등에 집중하기보다 각종 민원요구를 처리하는 데 급급하게 되어 있어요. 이런 부분이 좀 완화가 되든지 해야지, 적극행정을 생각해볼 수 있는 것 아니겠어요?”(○○구 공무원 면담)

6. 법제특성

1) 법령제약 측면

법제특성 중 법령제약 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 법령의 제약, 현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차, 상·하위 법령 간 불일치, 유권해석의 모호성, Positive 법·규정에 의한 행정, 선례에 근거한 행정제도 모두가 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 3-13. 법령제약 측면에 관한 주요 FGI 결과

(법령의 제약 -) “.....기본적으로 우리나라에서 적극행정을 하려고 해도 법령 때문에 추진하기가 어려워요. 관련 법령의 수도 많고 법령을 해석하는 데 있어서도 애매한 경우가 종종 있어서 사실 적극적으로 행정을 하려고 하면 할수록 가장 문제가 되는 것이 이와 같은 법령의 제약 때문이죠.....”(○○시 공무원 면담)

(현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차 -), “.....일을 하다보면 오래전에 만들었기 때문에, 요즘 같은 현실에는 안 맞는 제도 및 절차도 상당히 있어요. 적당한 예시인지는 몰라도 요즘 같은 전자문서 중심으로 업무를 보면서 꼭 종이문서로도 보관토록 하는 것도 그러한 예로 볼 수 있을 것 같아요. 이러한 것이 다 비용이잖아요. 적극행정을 하는 데 있어서 시간적 효율성도 무시할 수 없는 요인으로 생각되는데, 너무 쓸데없는 제도 및 절차에 시간을 낭비하는 것 같다는 생각이 들어요.....”(○○구 공무원 면담)

(상·하위 법령 간 불일치 -), “.....일을 하다보면 법령에 근거하여 업무를 하는 것이 기본인데, 어떤 경우에는 제가 정확히 몰라서 그런지 몰라도 문자적으로는 상·하위 법 간에 해석의 차이가 있는 경우가 있어요. 그러한 경우에는 정확한 판단이 될 때까지 일단 보수적으로 일을 할 수밖에 없습니다. 저희가 책임을 저야하기 때문에..... 즉 어떤 일을 추진하는 경우와 추진하지 않는 경우 중에 양자택일하여야 한다면 일단 추진하지 않는 경우를 선택하게 되는 거죠.....”(○○시 공무원 면담)

(유권해석의 모호성 -) “.....행정을 하다보면 법령해석이 어려워서, 관련 중앙행정기관에 문의를 하는 경우가 종종 있습니다. 그런데 뭐, 다양한 이유로 관련 법령의 유권해석조차 애매하게 내려오는 경우가 있어요. 해도 된다는 건지 아니면 안 해야 된다는 건지 영 명확하지 않고, 알아서 처리하라는 식으로 내려오는 경우가 있어요. 그러면 추진하던 업무를 계속하기가 상당히 부담이 됩니다. 나중에 감사받을 때, 왜 했냐고 하면 유권해석이 명확하지 않기에, 할 말이 없게 되잖아요. 이러한 일들이 생기면 뭐 적극행정뿐만 아니라, 일반적인 업무도 추진하기가 어렵게 됩니다.....”(○○군 공무원 면담)

(Positive 법·규정에 의한 행정 -) “.....우리나라 법체계는 포지티브 법체계이잖아요. 법률상으로 허용하는 것을 명시해 주고 나머지는 전부 하지 못하게 하는 방식인 거죠. 이러한 법체계로는 적극행정 구현이 힘들 수밖에 없습니다. 보통 적극행정을 하다보면 뭔가 새롭고 혁신적인 것들과 연계되어 추진 되는 경우가 대부분인데, 포지티브 법체계의 경우 법률 제정이 오래전에 되었기에, 새롭고 혁신적인 것들에 대해 법적으로 반영이 되어 있지 않습니다. 다시 말하면 뭔가 새로운 거를 시도하려고 해도 죄다 법적으로 금지되어 있는 것입니다.....”(○○도 공무원 면담)

(선례에 근거한 행정제도 -) “.....어떤 경우에는 정확한 적용 법령이 없거나 애매한 경우가 있어요. 그러한 경우 일전에 해당되는 선례가 있으면 그 선례가 사실 올바른지 여부를 떠나 일단 똑같이 따라 합니다. 그게 일단 안전한 방법이잖아요. 누가 나중에 뭐라도 하면 일전에 다 이렇게 해서 했다하면 면피가 좀 되는데, 제가 판단하여 선례에 반하는 것을 하거나 선례가 없는데 업무를 추진하면 불인한 측면이 생기거든요. 그런데 보통 적극행정과 관련된 업무는 좀 혁신적이고 창의적인 측면이 있는 반면에 선례라는 것이 보통 보수적이고 소극적인 방식으로 이루어지는 경우가 대부분이라, 선례에 근거하여 업무를 처리하는 것이 관례로 인정되면 적극행정에 걸림돌이 될 거라고 생각합니다.....”(○○구 공무원 면담)

2) 감사제도 측면

법제특성 중 감사제도 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 감사제도 측면에서 적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가, 지나친 감독 및 감사, 외부통제 강화 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 3-14. 감사제도 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등 -) “.....현재의 적발 위주의 감사제도는 아무래도 공무원들에게 위험부담을 안고 추진해야 될지 모르는 적극행정에 가장 커다란 걸림돌이 될 듯해요. 지금 내가 추진하는 방식이 법에 저촉되는 것은 아닌지 나중에 감사에서 문제되는 것이 아닌지 하는 불안감이 있어요.....”(○○시 공무원 면담)

(지나친 감독 및 감사 -), “.....너무 많은 통제가 행정에 가해지면 누가 일을 소신껏 하겠어요. 이 부분이 사실 어렵다는 것은 인정해요. 그렇다고 아주 감사를 안 할 수도 없잖아요. 솔직히 비리 문제도 감사가 있으니까 이 정도 수준이지 만일 하지 않으면 정말 더 많이 발생할 수밖에 없을 거예요. 적당한 수준을 찾아야 하는데 쉽지는 않을 겁니다.....”(○○군 공무원 면담)

(외부통제 강화 -) “.....너무 잦은 외부통제가 행정에 가해지면 정말 감사를 대비하느라고 담당업무도 못 하는 마당에 적극행정은 가당치도 않아요. 그리고 중앙부처는 대부분 감사원 한 군데 감사만 대비하면 되지만, 저희와 같은 기초 지자체는 감사원, 중앙부처, 시도의 감사를 대비하여야 해서 정말 힘들어요..... 시간적 여유가 좀 생기게 되면 적극행정도 좀 시도되지 않을까 싶어요.....”(○○시 공무원 면담)

7. 환경특성

1) 정치적 측면

환경특성 중 정치적 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 환경특성의 정치적 측면에서 적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치적 제3의 영향, 정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등 모든 관련 요인이 공히 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 3-15. 정치적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정이 추후 변질될 가능성 -) “.....내가 지금하고 있는 적극행정이 비록 주민들의 반대가 어느 정도 있더라도 단체장의 정치적 결단에 의해 추진되는 것이라면 솔직히 나중에 반대한 주민들의 지지를 받은 단체장이 선출되면 당시 추진했던 적극행정의 업무 자체는 감사대상이 될 가능성이 매우 높죠. 그리고 감사결과 여러 가지 문제가 제기되어 당시 적극행정을 하던 담당자는 억울하게 징계를 받을 수도 있습니다. 이처럼 적극행정에 대한 평가가 향후 크게 변질될 가능성이 높은 업무라고 판단되면 사실 저희 입장에서 적극적으로 업무에 대하지 못하고 주저하게 되죠. 누가 징계위험을 안고 업무를 하겠어요?”(○○군 공무원 면담)

(정치의 지나친 행정통제·정치적 제3의 영향·정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등 -) “.....지방의 회의 입장에서는 당연히 지자체를 감사할 권한이 있죠. 그걸 뭐라고 하는 것은 아니고요, 동일한 사안에 대해 너무 자주 관련 자료를 요구한다거나 짧은 시간 내에 실제 요구에 딱 맞는 자료가 없는데 요구되는 서식에 맞추도록 관련 자료들을 가공하여 제출하도록 무리하게 요구한다거나 하는 경우를 말하는 겁니다. 저희가 그런 것을 준비하는 데 정말 시간이 많이 소요됩니다. 지방의원님들이 저희한테 적절한 감사를 위해 자료를 요구하는 것은 당연하지만, 크게 쟁점이 되지 않는 자료까지 몽땅 요구하시면 적극행정은 커녕 일반적인 업무수행에도 커다란 차질을 빚습니다.....”(○○광역시 공무원 면담)

“.....뭐라고 말씀드리기가 어렵네요. 솔직히 단체장과 지방의원 간의 정치적인 관계에 따라 저희한테 요청되는 자료의 양과 질이 다릅니다. 우호적인 관계라면 요청되는 자료가 적당한 편이지만, 그렇지 않는 관계라면 뭐 하나라도 꼬투리라도 잡으려고 정말 말도 안 되게 제출하기 어려운 자료를 한꺼번에 엄청나게 요청하는 경우도 있어요. 정말 그 시기에는 저희 부서원들이 너무 너무 고생을 합니다. 일도 일이지만, 너무 하신다는 생각이 들 때도 있어요, 솔직히.....”(○○시 공무원 면담)

2) 사회적 측면

환경특성 중 사회적 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 환경특성의 사회적 측면에서 사회적 지원은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌고, 행정에 대한 불신, 낮은 사회적 평가 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 3-16. 사회적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(사회적 지원 +) “.....자기 PR시대라고 하잖아요. 요즘에는 저희 공무원도 정책홍보도 하고 그래서 예전보다는 공무원에 대한 부정적인 인식도 많이 개선된 것 같아요.....좋은 적극행정 사례를 좀 더 많은 사람들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있어요. 단기적으로 그러한 홍보가 행정에 대한 불신을 단번에 제거하여 주지는 못하겠지만, 계속해서 꾸준히 홍보를 하다보면 가랑비에 옷 젖는 줄 모른다고 어느 순간 공무원에 대한 국민들의 신뢰가 쌓이게 될 것이라고 생각이 돼요. 그러한 상황에서는 저희 공무원들이 신이 나서 적극행정을 보다 많이 추진하지 않을까요?.....”(○○도 공무원 면담)

(행정에 대한 불신·낮은 사회적 평가 -) “.....공무원에 대한 일반국민의 평가가 그리 썩 좋지 않잖아요. 예전부터 공무원은 철밥통이라든가 무슨 사건만 있으면 공무원이 뭐하고 있었냐 하는 등 솔직히 저희가 국민들의 술안주감이잖아요. 그러한 것 생각하면 주민들을 위해 열심히 일을 해야 할 맛이 안 나요. 차라리 조용히 지내서 욕 안 먹는 것이 낫다는 생각이 들죠. 공무원도 사람인데 모두가 다 잘 할 것을 기대할 수 있겠어요? 그래도 저희를 믿어주시는 분위기가 조성된다면 저희가 주민을 위해 그래도 책임감을 갖고 나름 열심히 하지 않겠습니까?”(○○군 공무원 면담)

3) 문화적 측면

환경특성 중 문화적 측면에 관한 지자체 공무원과의 면담결과를 살펴보면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향력의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 환경특성의 문화적 측면에서 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 다원화된 이해관계와 요구 내지 민원, 과도한 불만제기, 예상치 못한 민원 발생 등 공히 모든 관련 요인이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 3-17. 문화적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구·다원화된 이해관계와 요구, 민원 등 -) “.....예전보다 행정수요가 많아지면서 또한 다양해졌잖아요. 거기에 민선단체장 시대가 출범하게 되니깐 정말 어이가 없는 민원도 다 답을 주고 어찌되었건 저희가 즉각적으로 대응하여 해결해야 되는 상황이 되었어요. 왜냐하면 민원 하나가 단체장 입장에서는 다음 선거의 표와 연결되어 있다고 생각하기 때문이죠. 다양한 유형의 민원이 들어오면 이 일만 처리하는 데도 많은 시간이 걸립니다. 적극행정이요? 민원을 해결하는 것이 우선이에요. 민선단체장 시대에서는요. 즉각적으로 반응하지 하지 않으면 민원을 낸 사람이 지자체 홈페이지에 또 욕설로 글 남기기 일쑤네요, 뭐.”(○○시 공무원 면담)

(과다한 불만제기·예상치 못한 민원 발생 -) “.....일반적인 민원은 당연히 저희가 답을 드리는 것이 책무라고 생각되지만, 악성민원 같은 것이 들어오면 정말 적극행정은 고사하고 그냥 일상적인 일도 할 수가 없어요. 하루 종일 악성민원에 시달리다 보면 정작 해야 할 일들은 퇴근시간 이후나, 주말에 해야 되는 상황이 비일비재해요. 민원이 많을수록 정작 중요한 사안에 대한 적극행정은 못 하게 되는 거죠.....”(○○군 공무원 면담)

8. 소결

상기에서 제시된 적극행정에 관한 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 제한적 면담결과를 정리하면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다.

단지 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시되어 적극행정에 관한 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못

하는 경우가 있었다. 개인특성 중 인구통계 측면에서의 성별, 연령, 학력, 재직기간, 소속 지자체 유형, 조직특성 중 조직구조 측면에서의 공식성(화), 조직문화 측면에서의 조직의 효율성 및 시장경제·능률성에 대한 경시의 경우, 대략적으로 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시된 바 있다.

이와 같이 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못한 경우 외, 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 심층면담결과를 특성별로 살펴보면 다음과 같다.

개인특성 중 인구통계 측면에서는 직급과 적극행정 관련 교육이수 여부 등은 적극행정에 관해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 정서행태 측면에서는 사명감, 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감, 직무만족, 직무몰입, 공직몰입 등은 적극행정에 관해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식, 위험회피, 동기부족 등은 적극행정에 관해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

조직특성 중 조직구조 측면에서는 집권성(화), 직급체계 분화, 형식주의(절차 및 규정), 형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정, 엄격한 내부규제, 적법절차 준수강화, 까다로운 지출절차 등은 적극행정에 관해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직운용 측면에서는 크게 구분되어 논의될 수 있는 목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성과 관리지도성이 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직문화 측면에서는 관계문화, 성취문화, 변화지향 문화 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 권위적인 문화, 경직된 공직문화, 관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 소극적 문화 팽배, 적극행정 안 해도 문제없는 문화, 신분보장, 공적소유·공적자금조달, 조직적 책임의식 부족, 힘든 업무 회피경향, 조직의 혁신성 부족, 환경문화 대응성 부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

인사특성 중 보상평가 측면에서는 실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직, 단기성과 선호, 모호한 성과평가기준 및 평가타당성, 불공정한 인사 등 모든 관련 요인들이 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 보직교육 측면에서는 순환보직, 부적절한 인력배치, 정책과 연결되지 않는 조직인사, 과도한 업무전문화 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 교육오리엔테이션, 직무수행역량 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 처벌보호 측면에서는 선의의 실수에 대한 처벌, 공직자 보호 미흡 등이 적극행정에 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 확인된 바 있다.

업무특성 중 업무의 질적 측면에서는 업무자율성, 업무완결성, 업무중요성 내지 업무기획 필요성 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 업무협력 필요성은 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 업무의 양적 측면에서는 업무과다, 과도한 행정업무가 공히 모두 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

법제특성 중 법령제약 측면에서는 법령의 제약, 현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차, 상·하위 법령 간 불일치, 유권해석의 모호성, Positive 법·규정에 의한 행정, 선례에 근거한 행정제도 모두가 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 감사제도 측면에서는 적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가, 지나친 감독 및 감사, 외부통제 강화 등이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

환경특성 중 정치적 측면에서는 적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치적 제3의 영향, 정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등 모든 관련 요인이 공히 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 사회적 측면에서는 사회적 지원은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌고, 행정에 대한 불신, 낮은 사회적 평가 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 문화적 측면에서는 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 다원화된 이해관계와 요구 내지 민원, 과도한 불만제기, 예상치 못한 민원

발생 등 공히 모든 관련 요인이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수의견이 모아졌다.

표 3-18. 주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과 요약

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
개인 특성	인구통계	성별(△), 연령(△), 학력(△), 직급(+), 재직기간(△), 소속 지자체 유형(△), 적극행정 관련 교육이수 여부(+)
	정서행태	자아존중감(+), 사명감(+), 공공봉사동기(PSM)(+) 조직시민행동(OCB)(+), 감사에 관한 반감 및 회피(-), 처벌에 대한 두려움(-), 위험회피(-), 적극행정에 불이익이 많다는 인식(-), 직무만족(+), 직무·공직몰입(+), 동기부족(-)
조직 특성	조직구조	집권성(화)(-) 직급체계 분화(-), 공식성(화)(△), 업무명료화(-), 업무표준화(+), 형식주의(절차 및 규정)(-), 형식에 지나친 강조(-), 법·규정에 의한 경직된 행정(-), 엄격한 규정(-), 엄격한 내부규제 적법절차 준수강화(-), 까다로운 지출절차(-)
	조직운용	(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성) 목표의 명확성(+), 목표의 다양·복잡·상충(-), 모호한 목표(-), 권한의 명확성(+), 권한의 불확실성(-), 책임의 명확화(+), 책임의 모호성(-), 과도한 책임성(-), 역할의 명확성(+), 역할의 모호성(-), 역할의 갈등(-) (관리지도성: leadership) 변혁적 카리스마(+), 카리스마·개인 배려·지적 자극(+), 독단적인 상관(-), 관리자의 의지 및 책임성 부족(-)
	조직문화	관계문화(+), 성취문화(+), 변화지향 문화(+), 권위주의 문화(-), 관료주의 만능화(-), 경직된 공식문화(-), 변화에 저항적 관료조직문화(-), 변화하지 않으려는 이데올로기(-) 소극적 문화 팽배(-), 적극행정 안 해도 문제없는 문화(-), 공적소유·공적자금조달(-), 신분보장(-), 조직적 책임의식 부족(-), 힘든 업무 회피경향(-), 조직의 효율성·시장경제·능률 경시(△), 조직의 혁신성·환경문화 대응성 부족(-)
인사 특성	보상평가	실적주의 보상제도 부족(-), 낮은 보상(외재적 동기부족)(-), 성과에 따른 보상 미흡(-), 적극행정 보상에 관심이 없는 조직(-), 단기성과 선호도(-), 성과평가기준·평가타당성 모호(-), 불공정한 인사(-)
	보직교육	순환보직(-), 부적절한 인력배치(-), 정책과 연결되지 않는 조직인사(-), 과도한 업무전문화(-), 교육(오리엔테이션)(+), 직무수행역량(+)
	처벌보호	선언의 실수에 대한 처벌(-), 공직자 보호 미흡(-)
업무 특성	질적	업무자율성(+), 업무완결성(+), 업무단계별 인력배치(-), 업무협력 필요성(-), 부서 다양화(-), 부처 간의 협조 결여(-), 부서이기주의 및 책임회피(-), 지역분산(-), 업무중요성 내지 업무기획 필요성(+), 분석 위주의 기술적 단순 업무(-)
	양적	업무과다(-), 과도한 행정업무(-)

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
법제 특성	법령제약	법령의 제약(-), 현실에 맞지 않는 제도·절차(-), 부적절한 제도 절차(-), 상·하위 법령 간 불일치(-), 유권해석의 모호성(-), Positive 법·규정에 의한 행정(-), 선례에 근거한 행정제도(-)
	감사제도	지나친 감독 및 감사(-), 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등(-), 적발 위주의 감사제도(-), 외부통제 강화(-)
환경 특성	정치	정치적 제3의 영향(-), 적극행정이 추후 변질될 가능성(-) 정치의 지나친 행정통제(-), 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등(-)
	사회	사회적 지원(+), 낮은 사회적 평가(-), 행정에 대한 불신(-)
	문화	즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구(-), 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등(-), 과도한 불만제기(-), 예상치 못한 민원 발생(-)

지자체 적극행정 활성화 방안과 유형

제1절 개요

제2절 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 도출

제3절 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 분류

제4장

지자체 적극행정 활성화 방안과 유형

제1절 개요

1. 조사 및 분석방법: FGI & Delphi를 결합·응용한 조사

1) 심층면담조사(FGI)

대부분의 질적 연구에서 면담은 참여관찰과 더불어 자료 수집의 과정에서 대표적으로 사용되고 있는 방법 중의 하나이다. 특히, 심층면담조사는 상대방과 깊이 있게 대화를 나누면서 인간에 대한 심층적인 탐구를 가능하게 하는 방법으로 볼 수 있다. 심층면담의 경우, 양질의 자료 수집을 위하여 참여자와 함께 동반자적 관계가 형성되는 가운데, 면담이 끝난 후에 자료의 정리와 분석을 통하여 후속 면담의 질문이 심층면담 내용의 맥락에서 자연스럽게 도출되는 특징을 갖고 있다. 따라서 기존 Likert 5점 척도와 같은 폐쇄형 설문조사 내지 E-mail을 통한 개방형 설문조사 등에서 득하기 용이하지 않는 맥락적인 내용에 관한 숨겨진 정보(hidden information)를 얻는 데 심층면담조사의 상대적 장점이 있다고 볼 수 있다.

2) 델파이 조사(Delphi)

델파이 조사는 직관적 예측기법의 하나로서 미래 사건에 관한 전문적 의견을 교환하고 이를 종합함으로써 정책이나 방안을 개발하는 데 활용된다. 이러한 연구방법은 익명성을 보장하고 타인의 응답을 참조하는 일련의 전문가 집단 반복된 피드백을 통해 집단적 합의를 도출해 내는 기법이다(백순근, 2004). 이러한 델파이 조사 방법은 행정학을 비롯한 사회과학분야에서 많이 활용되고 있으며, 본 연구의 내용적 범위에 해당되는 지방행정의 미래 예측, 지방행정의 목적과 목표 설정, 문제 해결 등 다양한 목적으로 지자체 공무원

당사자들 내지 지방행정 관련 전문가들의 의견을 수렴하고 종합하여 집단적으로 판단하는 기술로도 자주 이용되고 있다.

3) FGI & Delphi를 결합·응용한 조사

본 연구는 지자체 적극행정 활성화라는 다소 광범위하고 추상적인 상황 아래 실효성과 수용성이 있는 다양한 방안들을 제시하는 주제이기에 일정부분 델파이 조사가 적합하다고 판단되는바, 기본적으로 이러한 기법을 적용한다.

한편 델파이 조사의 경우 E-mail을 통해 총 3회에 걸쳐 순차적으로 시행되는 것이 일반적이다. 예컨대, 1차 조사는 개방형 설문조사를 통해, 2차 조사는 1차 조사결과를 바탕으로 도출된 정책이나 방안들에 관한 Likert 5점 척도와 같은 폐쇄형 설문조사를 통해, 3차 조사는 2차 조사결과를 응답자들에게 인지시키는 가운데, 2차 조사와 동일한 폐쇄형 설문조사에 대한 재응답을 통해 의견을 교환하고 이를 종합함으로써 정책이나 방안이 도출된다. 따라서 3차에 걸쳐 시행되는 일반적인 델파이 조사가 응답의 신뢰성에 있어서 1~2회와 같은 적은 횟수에 걸친 조사에 비해 상대적인 장점을 갖고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상대적인 장점에도 불구하고, 3회에 걸쳐 조사되는 일반적인 델파이 조사는 1~2회와 같은 적은 횟수의 조사에 비해 조사기간과 소요예산의 측면에서는 상대적인 단점을 갖고 있는 것도 주지된 사실이다. 1회 조사 및 정리기간이 거의 1달 정도 소요된다는 점을 감안하면 3회까지 조사 및 정리하는 기간과 그 긴 기간 동안 소요되는 각종 부대비용은 현실적으로 제한된 시간과 예산 내에서 연구를 수행하는 데 많은 어려움을 야기한다. 연구기간과 소요예산의 제한 내에서 응답의 신뢰성이 크게 떨어지지 않고 어느 정도 담보되는 선에서 일반적인 델파이 기법을 응용한 다양한 조사방법의 필요성이 제기될 수 있는 대목이다.

이에 본 연구는 조사 횟수를 3회에서 2회로 축소함으로써, 기존 델파이 조사에 비해 양적인 수준에서는 일정부분 상대적 단점을 갖는 대신 통상적으로 3회 조사를 E-mail을 통해 시행하는 기존 조사방식이 아닌 첫 번째 1회 조사는 FGI를 통해 조사결과를 득함으로써, 기존 델파이 조사에 비해 질적 수준에서는 일정부분 상대적 장점을 갖는 것으로 여겨질 수 있는 FGI & Delphi를 결합·응용한 조사기법을 시행한다. 이를 통해 본 연구는

한정된 연구기간과 소요예산의 내에서 기존 일반적인 델파이에 비해 조사응답의 신뢰성이 크게 떨어지지 않고 어느 정도 담보되는 효과를 기대할 수 있을 것으로 여겨진다.

2. 조사 및 분석내용

1) 지자체 적극행정 활성화 방안 도출

본 연구는 크게는 개인, 조직, 인사, 업무, 법제, 환경 등과 같은 6개 특성으로, 세부적으로는 인구통계, 정서형태, 조직구조, 조직운용, 조직문화, 보상평가, 보직교육, 처벌보호, 업무의 질적 및 양적 요인, 법령제약, 감사제도, 정치적, 사회적, 문화적 환경 요인 등 총 15개 요인들로 구분된 분석틀을 통해 지자체 적극행정 활성화 방안들을 앞서 지자체 적극행정 관련 다차원적 접근 실태를 파악하기 위해 선정된 면담대상자였던 지자체 공무원들과 동일한 대상으로 심층면담(FGI)을 통해 1차적으로 도출하였다.

앞서 언급하였듯이, 본 연구는 가능한 면담대상자인 각 지자체 공무원을 직접 방문하여 소속부서가 있는 지자체 건물 내 혹은 인근에서 연구목적과 진행방법에 대한 설명과 조사에 필요한 인터뷰를 실시하고, 이를 녹취하여 연구와 관련된 정보를 득하였다. 본 연구자와 피면담자 간에 우선, 질문지를 공유한 후, 각 질문내용에 피면담자가 자유롭게 답변을 하는 것으로 면담을 진행하였으며, 본인 스스로 애매하거나 잘 몰라서 특정질문에 답할 수 없는 경우, 무리하게 그 자리에서 답변을 요구하지 않고, 면담 이후 답변이 가능하다고 판단되는 경우, 본 연구자에게 우선 내지 전자우편(메일)을 통하여 알려달라고 피면담자에게 공지하였다.

한편, 코로나19 내지 여타 사정으로 인해 본 연구자가 각 지자체 공무원을 직접 방문하는 것이 어렵거나 피면담자가 직접방문을 원하지 않은 경우에는 전자우편(메일)을 통하여 질문지를 공유한 후, 각 질문내용에 피면담자가 자유롭게 답변을 직접 기입하는 자기평가 기입법으로 응답하도록 하였으며, 완료 후 전자우편(메일)으로 회수하였다.

2) 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 분류

본 연구는 앞서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 도출된 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 동일한 대상에게 E-mail을 통해 도출된 방안들의 유형을 분석하기 위해 2가지 분류기준인 실효성과 수용성을 Likert 5점 척도로 된 폐쇄형 설문조사를 시행하였다. 즉, 실효성의 경우, 개별적인 방안이 시행된다면 수용성과 상관없이 적극행정 활성화 효과가 어느 정도 있을 것인가를 확인하여 보는 것이며, 수용성은 도출된 개별적인 방안에 대해 지자체 내지 중앙정부가 어느 정도 내부적 저항이 없이 채택하여 추진하려고 하는가를 확인하여 보는 것이다.

한편 상기에서 언급된 2가지 분류기준에 따라 개별적 방안은 다음과 같은 4가지 유형들 중 하나로 분류된다. 첫째, 단기 중점방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 상대적으로 보통보다 높다고 인식된 경우, 해당되는 방안은 단기적으로 중점적으로 추진하여야 할 방안으로 간주될 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 중점방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)이다.

둘째, 단기 기본방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성은 보통 이하지만, 수용성은 보통보다 높다고 인식된 경우, 단기적으로 추진할 수 있는 기본방안으로 간주할 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 기본방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 5점 척도의 중간 값 3 이하이면서, 수용성의 평균값은 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우(실효성 값 \leq 3 & 수용성 값 > 3)이다.

셋째, 장기 검토중점방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성은 보통을 초과하는 정도로 높지만, 수용성은 보통 이하일 정도로 낮은 것으로 인식된 경우, 장기적으로 중점적으로 검토될 방안으로 간주할 수 있다. 본 연구가 제시한 장기 중점검토방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하면서, 수용성의 평균값은 5점 척도의 중간 값 3이하인 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 \leq 3)이다.

마지막, 장기 검토기본방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 보통 이하라고 인식된 경우, 해당되는 방안은 장기적으로 기본적으로 검토될 방안으로 간주될 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 기본검토방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균

값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3 이하인 경우(실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 ≤ 3)이다.

그림 4-1. 지자체 적극행정 활성화 방안 유형

		수용성(고)			
실효성 (저)	단기 기본방안 유형 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 > 3)		단기 중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)		실효성 (고)
	장기 검토기본방안 유형 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 ≤ 3)		장기 검토중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 ≤ 3)		
		수용성(저)			

3. 조사 진행 절차 및 기간

본 연구의 지자체 적극행정 활성화 방안 분석의 경우 총 2회에 걸쳐 실시되었다. 우선, 지자체 적극행정 활성화 방안들을 앞서 지자체 적극행정 관련 다차원적 접근 실태를 파악하기 위해 선정된 면담대상자였던 지자체 공무원들과 동일한 대상으로 심층면담(FGI)을 통해 도출하였다. 이후 도출된 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 동일한 대상에게 실효성과 수용성과 관련하여 Likert 5점 척도로 된 폐쇄형 설문조사에 E-mail을 통해 응답하도록 하였다. 폐쇄형 설문지는 각 지자체 공무원이 직접 기입하는 자기평가 기입법으로 응답하도록 하였으며, 완료 후 전자우편으로 회수하였다.

방안도출을 위한 1차 조사는 2020년 4월 초부터 7월 말까지, 방안 유형 분류를 위한 2차 조사는 2020년 8월 초부터 9월 말까지 진행되었다. 이와 같은 절차에 의해 생성된 1차 조사 자료는 내용분석, 2차 조사 자료는 분류기준에 따른 유형 분석에 활용되었다.

제2절 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 도출

총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들이 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안되었다. 개인특성에서 1개 방안, 조직특성에서 12개 방안들, 인사특성에서 8개 방안들, 업무특성에서 4개 방안들, 법제특성에서 6개 방안들, 환경특성에서 4개 방안들이 제기된 바 있다. 이러한 방안들은 특성별로 구분하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 개인특성

1) 인구통계 측면

개인특성 중 인구통계 측면에서 지자체 공무원을 로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안은 부재였다. 단지, 적극행정 관련 교육이수 여부의 경우, 큰 맥락에서 적극행정에 관한 의미가 있는 내용을 담은 교육프로그램의 개발의 중요성이 제기된 바 있다.

표 4-1. 인구통계 측면에 관한 주요 FGI 결과

(교육프로그램 내용의 충실성) “적극행정교육이 뜬 구름을 잡는 내용으로 되어 있으면, 별 의미는 없을 거예요. 내용이 충실해야 되는데....”(○○구 공무원 면담)

2) 정서행태 측면

개인특성 중 정서행태 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안 등이 있다.

정서행태 요인 경우 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 요인(공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감), 상대적으로 변화발생이 야기되기 쉬운 내재성이 약할 것으로 여겨지는 요인(감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식), 그리고 그 중간쯤에 속하

는 것으로 여겨지는 요인(직무만족, 직무몰입, 공직몰입, 동기부족) 등으로 구분될 수 있다고 여겨진다. 이와 같은 요인들 중 우선, 내재성이 약할 것으로 여겨지는 요인과 그 중간쯤에 속하는 것으로 여겨지는 요인 등은 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 어느 정도 야기된다고 볼 수 있는바, 관련 방안들이 정서행태 요인 차원에서 강구될 수 있다.

하지만, 이와 같은 요인들은 여타 특성요인 차원과도 밀접하게 관련되어 있는바, 본 연구는 방안의 유사·중복을 피하기 위해 정서행태 요인 차원에 비해 보다 직접적으로 관련되는 것으로 여겨지는 여타 특성요인의 차원, 예컨대, 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 위협회피 등은 처벌보호요인 차원에서, 적극행정에 불이익이 많다는 인식은 조직문화 요인 차원에서, 직무만족, 직무몰입, 공직몰입 등은 조직운용 요인 차원에서 그리고 동기부족은 보상평가 요인 차원에서 관련 방안을 제시하고자 한다. 따라서 본 정서행태 측면에서 적극행정 활성화 방안을 위해 고려하여야 할 요인들은 공직기간 중 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감 등이다. 이와 같은 요인의 경우 공직채용에서 적극행정 관련 가치가 깊게 내재화된 지원자가 중시되도록 하는 공직채용전형 개선방안이 검토 및 강구될 수 있음이 다수의 심층면담에서 제기된 바 있다.

표 4-2. 정서행태 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정 관련 공직채용전형 개선방안)

“.....공직으로 들어오는 시점에서 공공봉사동기 뭐 그런 정서를 잘 갖고 있는 친구들과 아닌 친구들을 거르는 것이 제일 좋은데, 면접전형으로 그런 것이 가능하면 제일 좋지만, 쉽지는 않을 거예요.....” (○○구 공무원 면담)

“.....어느 정도 조직시민행동과 같은 것이 나올 것도 같습니다만, 대부분은 거의 성품에 기인하는 것 같거든요. 그렇다면, 앞서 말씀드린 것처럼 면접전형에서 사람을 잘 뽑는 수밖에 없는 것 같아요. 하지만, 요즘 하도 채용비리라 해서 문제제기가 많아서, 주관적인 성격의 면접전형이 제대로 시행되는 것이 쉽지는 않을 듯해요.....”(○○구 공무원 면담)

“.....자존심 내지 자긍심을 갖고 지속적으로 일을 하려면 이것을 뒷받침해 줄 환경이 마련되어야 해요. 여하튼, 이 부분도 성격에 기인하는 것 같기 때문에, 공직에 들어와서는 계속해서 이와 같은 기를 살려줄 인사제도가 마련되어야 하고요, 그 전에는 시험에서 이를 체크할 면접비중을 높이는 것이 그나마 생각해볼 수 있는 방안인 것 같습니다.....” (○○도 공무원 면담)

2. 조직특성

1) 조직구조 측면

조직특성 중 조직구조 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 조직기구 통합운영방안, 직급체계 간소화 방안, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안 등이 있다.

우선, 조직구조 요인 중 집권성(화)이 높은 경우, 업무추진의 효율성 제고에 장점이 있으나, 적극행정의 가치로 간주될 업무에 관한 혁신성 내지 다양성은 일정부분 간과되는 경향이 있는바, 현 집권성(화)이 좀 더 완화될 수 있는 방안이 검토 및 강구될 필요성이 있음이 심층면담에서 제기된 바 있다. 예컨대, 조직기구를 가능한 통솔범위에 크게 무리가 가지 않는 선에서 너무 세분화시키지 않고 통합하여 운영토록 하는 가운데, 승진 동기에 영향이 가능한 크게 가지 않는 선에서, 현 세분화된 직급체계를 보다 단순화하는 방안, 예컨대, 조직기구의 통합운영 및 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 검토 및 강구될 수 있음이 심층면담에서 제기된 바 있다.

또한 조직구조 요인 중 공식성(화)이 높은 경우, 재량권이 제한되는 단점이 있으나, 업무추진의 명확성 내지 안정성 제고에는 장점이 되기도 한다는 의견이 심층면담에서 제기되었다. 이는 결국, 공식성(화)이 과하게 강조되어도 적극행정에 걸림돌이 될 뿐 아니라, 과하게 부족해도 역시 적극행정에 걸림돌이 될 수 있는바, 조직 내에서는 공식성(화)이 적절한 수준으로 유지되는 것이 필요하다는 것을 일정부분 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 이는 공식성(화)과 관련하여 기관마다 상황이 천차만별로 상이할 수 있기에, 실효성이 떨어지거나 불필요하거나 과도하다고 판단되는 공식성(화)과 관련된 제도를 실무자 중심으로 재검토하여 개별기관마다 과감히 간소화하는 방안 소위, 기관별 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안이 검토 및 강구될 필요성이 있다는 것을 의미한다.

표 4-3. 조직구조 측면에 관한 주요 FGI 결과

(조직기구 통합운영방안) “..... 이것은 현실성은 좀 떨어지는 얘기이기는 한데, 만약 팀제를 없애고 국·과장을 통합한다면, 7급 직원에서 국·과장, 부단체장으로 바로가게 되는 계서조직이 확 줄어드는 효과가 있게 되는 거죠. 하지만, 솔직히 수직적으로 현재 계서조직을 줄이는 것은 쉽지는 않는 것 같아요. 다만, 전체적으로 조직을 국과를 대국제 혹은 대과제로 축소시키면 적어도 적극행정을 위한 수평적인 협조조직의 수는 적어도 줄겠죠. 이 방안이 적극행정을 위해 너무 많은 허락과 협조가 필요한 계서조직을 완화시킬 수 있는 나름 실효성이 있는 조직개편방안이 될 거예요.”(○○구 공무원 면담)

(직급체계 간소화 방안) “.....이것이 가능할지는 모르겠지만, 현실적으로 보직을 따지지 않고 생각하여 볼 때, 적극행정이 가능한 직급은 7급, 6급이 중심이 되어야 된다고 생각하거든요. 그렇다면 현 직급체계에서 4급 미만의 5급 직급체계를 9급과 8급을 묶고, 7급과 6급을 묶고 5급이 팀장을 하는 3급 직급체계로 단순화하면 현 6급까지 적극행정이 도모될 직급범위로 확대하면 어떨까 싶어요.....광역 지자체가 팀장을 5급이 하는데, 그렇게 하면 좋지 않을까 싶어요.”(○○시 공무원 면담)

(불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안)

“.....자세히 보면 꼭 있어야 하나 싶은 절차나 규제도 정말 많아요. 그래서 윗분들한테 절차 간소화를 위해 건의도 하고 하는데, 잘 먹히지가 않아요. 무슨 담벼락에 혼자 떠드는 느낌이라고 할까요. 그러다가 지치고, 포기하고 그러는 것이죠. 보통.....”(○○시 공무원 면담)

“불필요한 형식이나 절차는 과감히 없애야 합니다. 그런 곳에서 시간을 벌어야 중요한 업무를 적극적으로 할 수 있거든요. 지자체에서 조직진단을 통해 부서축소나 부서확대를 시도하기 전에 일단 불필요한 절차와 형식을 지자체 기획부서 내지 조직부서 차원에서 한번 정리할 필요가 있습니다. 그것만으로도 업무에 소요되는 불필요한 시간을 없앨 수 있으니, 인력충원과 맞먹는 효과를 볼 수 있거든요.....”(○○도 공무원 면담)

2) 조직운용 측면

조직특성 중 조직운용 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 업무분장 명확화 방안, 중요 정책결정에 따른 사무전결 처리규칙 개선방안, 위원회 적극 활용 방안, 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안 등이 있다.

우선, 조직운영 요인 중 목표, 권한, 책임이 명확하고 적절한 경우, 다양한 관점에서의 업무추진 불확실성이 제거되어 적극행정의 토대가 일정부분 마련될 수 있는바, 이를 반영한 방안이 검토 및 강구될 필요성이 심층면담에서 제기된 바 있다. 예컨대, 업무분장의 경우, 목표, 권한, 책임 등의 명확성이 제고되는 방안이 실무자 중심으로 검토 및 강구될

필요성이 있다는 것이다.

한편 업무분장은 명확하더라도, 업무에 관한 중요한 정책결정은 실질적으로 단체장(내지 부서장)이 하고, 업무추진은 담당실무자가 하는 경우 고스란히 실무자가 겪는 책임부담을 완화하기 위해 이를 반영한 사무전결처리규칙 개선방안 내지 각종 전문가 및 시민으로 구성된 위원회를 적극 활용하는 방안이 실무자 중심으로 검토 및 강구될 필요가 있음도 심층면담에서 제기되었다.

또한, 조직운영 요인 중 높게는 단체장 낮게는 부서장의 적극행정 관련하여 관리지도성이 발휘된 경우, 이들 영향 내에 있는 공직자는 적극행정에 관한 동기가 발현될 수 있는바, 이를 반영한 방안이 검토 및 강구될 필요성도 심층면담에서 제기되었다. 예컨대, 부서장급 공직자를 대상으로 적극행정 심층교육방안이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

표 4-4. 조직운영 측면에 관한 FGI 결과

(업무분장 명확화 방안) “..... 이와 같은 책임의 모호성이 만연할 수 있는 업무의 경우, 늘 소극적으로 업무에 대처할 뿐 적극적으로 도전적으로 업무를 할 수는 없는 거죠. 그래서 업무분장이 명확할 필요가 있습니다.”(○○도 공무원 면담)

(중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안, 위원회 적극 활용 방안) “어떤 업무에 대해 담당 실무자가 과도하게 책임을 져야 한다면 그 일을 당연히 수동적으로 소극적으로 하지 않겠어요.....그런 경우가 있죠. 이미 정책을 추진하기로 단체장이 결정하고 그 결정에 따라 실무자가 업무추진을 하는 경우죠. 그 경우 문제가 발생하면 담당실무자에게 책임을 묻는 경우가 있는데, 억울한 측면이 있습니다. 그 결정을 내가 한 것이 아니고 윗분들 결정한 것을 그냥 저는 지시받아 한 것인데, 내가 이 일에 이만큼 책임을 지는 것이 합당한가 하는 거죠.....이런 경우 정책결정한 사람이 최종 전결처리를 하도록 결재 시스템을 실질적으로 개선하거나 아니면 이러한 부담을 담당실무자 혼자 지는 것을 완화하기 위해 적어도 전문가 내지 시민 등으로 구성된 위원회의 의견을 받도록 하는 방안을 고민할 필요가 있는 거죠.”(○○구 공무원 면담)

(부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안) “.....단체장이 중요하지만, 사실 저희한테는 업무적으로 좀 먼 분이죠. 사실 적극행정을 하는 데 있어 실질적으로는 부서장 그러니깐 제 생각에 과장님이 어떤 분이냐 하는 것이 중요합니다. 과장님이 저희 하는 일을 이해하여 주시고, 일이 잘 안 되었을 때, 바람막이 역할을 해주시는 분이면, 믿고 따를 수 있다는 확신이 생기거든요. 그러면 과장님이 한번 과를 위해 일을 제대로 만들어 보라고 하시면 과원들이 생각이 돌아요. 리더십이라는 것이 딱 게 아니고요, 소통하고 투명하게 공개하고 인간적으로 공정하게 배려하고 서로 과원 간에 도움을 주거나 받을 수 있도록 중간에 잘 조정하여 주시는 것이거든요. 부서장 중심의 적극행정 교육이 있어야 된다고 생각해요.”(○○군 공무원 면담)

3) 조직문화 측면

조직특성 중 조직문화 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안 등이 있다.

구체적으로 조직특성 중 조직문화 측면의 관련 주요 요인들에 대해 논의하면 다음과 같다. 관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 변화지향 문화에 관한 논의를 통해 변화를 싫어하는 공직사회에 적극행정을 꾀하려고 하려면 일단 전 직원을 대상으로 적극행정 기본교육을 상시적으로 실시해서 인식 자체를 지속적으로 변화시키는 것이 필요하다는 것이 제기되었다. 즉, 우수사례 경진대회, 인식 개선 홍보 내지 교육 등 일반 공직자를 대상으로 적극행정 기본교육 강화를 통한 인식 개선이 우선적으로 필요하다는 것이다.

게다가, 변화지향 문화의 논의를 통해 지자체 단체장과 부서장이 적극행정에 보다 주안점을 두고 시정 및 부서운영을 하도록 하기 위해 중앙정부가 시행하고 있는 지자체 합동평가 및 지자체 자체 부서평가에 높은 비중의 적극행정 평가지표 등을 포함시키는 방안이 검토 및 강구될 수 있음이 제기된 바 있다.

한편, 적극행정의 대척점에 놓여있는 소극행정이 조직문화에 확산되지 않도록 하기 위한 소극행정 예방 시스템도 어느 정도 구축되어야 한다는 것이 소극적 문화 팽배의 논의에서 제기된 바 있다. 예컨대, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안이 검토 및 강구될 수 있다는 것이다.

표 4-5. 조직문화 측면에 관한 주요 FGI 결과

(일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안) “..... 변화를 지향하는 조직문화로 바꾸려고 하면, 간단히 교육과 인센티브를 제공하면 되요. 안 해서 문제지, 해 보면 변해요. 가령 적극행정을 하는 조직문화로 변화시킨다 하면, 적극행정 관련 교육을 상시적으로 하여 몸에 그 느낌을 갖도록 하고.....부서장 평가도 이와 연계하여 적극행정을 촉진하고 확산시키려는 노력을 반영해야 되죠. 그래야 전체 조직문화가 적극행정을 하려는 문화로 자리를 잡을 겁니다.....”(○○도 공무원 면담)

(적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안) “.....일단 단체장을 움직이게 하려면 적극행정을 도모하게끔 할 정도의 비중으로 중앙정부의 지자체 합동평가에 적극행정 항목을 반영하는 것이 중요해요. 그래야 단체장이 적극행정을 하라고 조직에 신호를 줄 것이고, 이와 연계하여 부서와 부서의 구성원들을 평가하게 되면, 다들 적극행정을 하려고 할 거예요. 단, 조직 내 정치가 만연하는 것을 어느 정도 차단하는 것이 중요해요.....”(○○군 공무원 면담)

(일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안) “변화를 싫어하는 공직사회에 적극행정을 꾀하려고 하려면 일단 전 직원을 대상으로 적극행정 기본교육을 상시적으로 실시해서 인식 자체를 지속적으로 변화시켜야 됩니다. 그것이 기본이죠. 그래도 확 바뀌지는 않을 겁니다. 어디 조직문화가 한 번에 바뀌나요? 그래도 분위기를 그렇게 지속적으로 몰고 가면, 공무원들이 눈치는 빨라서 적극행정을 하려는 시동을 일단 내기 시작할 거예요. 그것이 적극행정을 하기 위한 첫걸음이 아닐까요?” (○○구 공무원 면담)

(소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안) “.....소극행정 자체도 문제지만, 이것이 조직에 퍼지면, 조직문화 자체에 문제가 생겨요. 그러면 아예 조직 구성원들이 기본적으로 적극적으로 일을 하는 경우가 이상하게 느껴지는 등 아주 조직에 부정적인 영향을 끼쳐요. 그런 면에서 소극행정 예방 시스템을 구축할 필요가 있어요. 예를 들어 소극행정 신고민원의 경우, 허가 또는 승인의 경우에는 구체적인 사유를 신고인에게 제시할 필요가 없지만, 허가가 나지 않는 경우에는 적어도 사유가 구체적으로 기재되도록 내부적 절차를 강화할 필요가 있다는 거죠..... 별 다른 이유로 소극행정을 막자는 겁니다.....”(○○시 공무원 면담)

3. 인사특성

1) 보상평가 측면

인사특성 중 보상평가 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 **적극행정 시 승진 최최소요연한 단축방안, 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선 방안** 등이 있다.

우선, 보상평가 요인 중 적극행정으로 인한 보상이 공직자에게 충분한 동기부여가 되는 경우, 적극행정이 자연스럽게 발현될 수 있는바, 이를 반영한 방안이 검토 및 강구될 필요성이 있음이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 현재 중앙부처와 지자체마다, 기관특성의 자월에 따라 포상휴가, 포상금, 근평 반영, 특별승급 내지 승진 등 적극행정에 관한 다양한 인센티브가 부여되고 있는 실정이나, 감사부담을 뛰어넘어 적극행정을 할 만큼의 충분한 실질적인 보상은 거의 이루어지지 않고 있음이 제기되고 있는 실정이다.

이러한 상황하에서 공무원들에게 가장 큰 보상이 승진이라는 것은 주지의 사실인바, 승진을 보상으로 적극 활용하되, 적극행정이 공직기간 내내 지속적으로 발현되기 위한 기제로 승진 최저소요연한을 적극행정 보상으로 단축시키는 방안과 적극행정 공적이 있는 경우 징계처분 시 면책되거나 감경될 수 있는 방안이 검토될 필요성이 심층면담을 통해 제기되었다.

한편, 적극행정이 개인근무평가의 핵심이 되도록 개인근무평가에 적극행정 평가지표 등을 높은 비중으로 포함시키는 방안이 심층면담을 통해 또한 제시되었다.

표 4-6. 보상평가 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안) “공무원한테 가장 일을 하게끔 하는 동기는 누가 뭐라고 해도 승진이죠. 이런 면에서 승진이 적극행정 보상의 중심에 있어야 됩니다. 그런데 아시다시피 공무원 사회가 엄청 보수적이고 따서 적극행정을 통해 승진할 수 있는 제도는 일단 만들겠지만, 실제로 적극행정의 성과만으로 승진되는 경우는 솔직히 거의 희박할 겁니다. 차라리 이러한 현실이라면 승진을 포함하여 적극행정의 성과에 따라 승진에 필요한 최저소요연한을 단축시키는 방안이 오히려 현실적인 방안이 될 것 같아요. 그러면 적극행정을 공직기간 내내 지속적으로 하려고 할 동기가 생기는 거잖아요.”(○시 공무원 면담)

(적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안) “.....저는 적극행정을 통해 승진을 할 수 있다면 더할 나위 없이 좋다고 생각하지만, 만일 그것이 지자체의 복잡한 내부사정으로 인해 어렵다면, 적극행정이 있는 경우 공적으로 간주하여 향후 징계처분 시 감경되거나 면책될 수 있는 방안은 어떨까 싶어요. 승진은 조직 내 이해당사자 간의 잡음을 일으키는 면이 있지만 이런 것은 당장 적용되는 혜택이 아니라서 실효성 측면에서 괜찮다고 생각해요.”(○군 공무원 면담)

(적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안) “.....적극행정이 제대로 자리를 잡으면 적극행정 관련한 근평항목을 신설하고 이러한 항목을 근평 전체 점수에서 높은 비중으로 반영해야 합니다. 그리고 적극행정 관련된 근평항목을 정성적 지표로 구성하지 않고, 가능한 정량적 지표로 구성하도록 하여 보다 객관적인 평가가 이루어지도록 하는 것이 중요하겠죠.....”(○도 공무원 면담)

2) 보직교육 측면

인사특성 중 보직교육 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간지표 포함 방안, 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안, 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안 등이 있다.

우선, 보직교육 요인 중 잦은 인사발령으로 인한 담당보직의 안정성이 저해되는 경우, 즉 잦은 순환보직제도의 경우, 적극행정에 필요한 업무에 관한 숙련성 내지 전문성 제고가 저해되는바, 이를 반영한 방안이 검토 및 강구될 필요성이 심층면담에서 제기된 바 있다. 통상적으로 지자체의 경우, 2년 이내에 순환보직이 이루어지나, 최근 베이비붐 세대의 퇴직으로 인해 현재 짧게는 대략 6개월 이내로 순환보직이 이루어지고 있는 실정인데, 이는 적극행정에 매우 필요한 업무에 관한 숙련성 내지 전문성을 제고할 물리적 시간의 제약과 담당보직에 대한 책임성 회피가능성을 높이기예, 당연히 적극행정이 저해된다는 것이다. 따라서 퇴직, 휴직, 교육, 신설부서 등과 같은 불가사유로 충원이 필요한 경우가 아니라면, 가능한 순환보직이 최소 2년 정도 주기로 이루어지도록 하는 지자체의 내부적인 노력의 필요할 뿐만 아니라, 외부적인 통제 내지 견제의 필요성도 심층면담에서 제기된 바 있다. 예컨대, 행안부의 지자체 조직진단지표 중 직원평균보직기간을 지표에 포함시켜 담당보직의 안정성을 진단하는 가운데 촉진시키는 방안이 강구될 수 있다.

한편, 보직교육 요인 중 적극행정 관련 교육의 경우, 앞서 조직운영에 관한 관리지도성 강화방안의 일환으로 언급한 부서장급 공직자를 대상으로 한 적극행정 심층교육방안과 조직문화개선방안의 일환으로 언급한 개별적 공직자를 대상으로 한 적극행정 기본교육 강화를 통한 인식 개선방안 외, 신입직원의 교육오리엔테이션에서의 적극행정 교육이 심층면담에서 제기되는 등 적극행정에 관한 일련의 상시교육체계의 구축이 주장되었다.

또한 적극행정에 필요한 개인적 역량강화를 위해 적실하고 정교한 내용의 직무교육도 보직배치 시, 실무자 중심으로 강구되어야 할 방안으로 제안되었다.

표 4-7. 보직교육 측면에 관한 주요 FGI 결과

(행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안) “순환보직이 보통 2년 이내로 이루어지는데, 요즘은 베이비붐 세대가 대거 퇴직하는 경우가 발생되어 그 주기가 짧게는 3~4개월이 되는 경우도 발생하고 있어요. 점점 문제가 심각하게 된다는 거죠. 이 문제를 그나마 완화시키기 위해서는 내부적인 노력도 필요하지만, 외부적인 명분도 필요하다고 생각합니다. 예를 들어 행안부의 지자체 조직진단지표 중 직원평균보직기간을 지표에 포함시켜 담당보직의 안정성을 진단하는 것을 생각해 볼 수 있습니다. 이러한 것이 있으면 아무래도 지자체 입장에서 신경을 안 쓸 수가 없거든요.....”(○○구 공무원 면담)

(적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안) “적극행정 교육은 현직뿐만 아니라, 공직에 들어오는 신입직때부터 필요합니다. 특히 신입오리엔테이션 때 당연히 적극행정을 교육으로 마음속 깊이 심어줄 필요가 있어요. 재직기간이 늘어나면 타성에 젖어서 솔직히 교육효과가 점점 떨어지는 경향이 있거든요.....”(○○군 공무원 면담)

(전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안) “적극행정을 하든 무슨 일을 하든지 간에 개인적 직무수행 능력이 중요하다고 생각합니다. 솔직히 개인차가 있죠. 업무이해도가 높고 기획능력이 좋은 친구가 있는 반면에 그렇지 않은 친구도 있죠, 조직 내에. 그런데 적극행정을 하기 위해서는 어느 정도 수준의 직무역량이 필요해요. 그것을 하기 위해 교육이 필요해요. 제대로 교육받으면 솔직히 시간적인 차이는 있어도 결국 다 하게 되거든요. 진짜 제대로 된 직무교육이 필요하다는 얘기인데요, 문제는 그 내용이 병행한 것이면 아무 소용이 없고, 내용이 알차면 직무를 수행하는 데 정말 도움이 된다는 거예요. 그래서 이러한 알찬 직무교육 프로그램을 만들기 위해서는 현장에 있는 진짜 실무자들로부터 도움을 받아야 합니다.....”(○○시 공무원 면담)

3) 처벌보호 측면

인사특성 중 처벌보호 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실질적인 방안으로는 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안, 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등이 있다.

우선, 현재 기존 적극행정 징계 면책기준 완화, 직권면책 활성화, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 도입, 징계의결 시 적극행정 면책 검토제 도입, 중소기업 옴부즈만 징계 면책 건의제도 안내 의무화 등 적극행정 면책제도 활성화를 위한 다양한 방안이 추진되고 있는 실정이다. 또한 직원 (피)고소·고발 시 대리인 선임, 직무관련사건 대리인 비용 회수 제한, 소송 패소 시 상소 포기 신속 검토 추진 등 적극행정 공무원에게 법률적 조력을 받도록 하는 다양한 방안도 추진되고 있는 실정이다.

한편 심층면담을 통해 처벌보호 측면에 관한 개선방안으로 제안된 것은 적극행정으로 인한 부득이한 처벌의 최소화 및 적극행정 직무관련사건의 경우 판결결과와 상관없이 소송대리인비용의 지자체 전액 부담과 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 등이 있었다.

표 4-8. 처벌보호 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안) “.....어떤 기준으로 처벌을 하지 않거나 완화하여야 하는가를 정하는 것이 어렵다는 것은 압니다. 이해도 되고요. 하지만 기본적인 방향은 적극행정을 하다가 고의적으로 일을 잘못하지 않았다면 처벌을 가능한 하지 않거나 정말 어쩔 수 없는 경우 최소의 처벌을 하도록 제도적으로 보장하여 주면 좋겠어요.....적극행정을 하다가 민·형사 소송에 휘말리는 경우 관련사건의 소송대리인비용은 판결결과와 상관없이 지자체가 전액 부담 했으면 좋겠어요..... 적어도 적극행정을 하려다 발생한 것으로 인정받게 된 경우에 한정하여 소송대리 인비용은 지자체가 전액 부담한다면 적어도 적극행정을 하는 데 힘이 나지 않겠어요.....”(○○군 공무원 면담)

(손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안) “일을 적극적으로 하다가 고의는 아닌데 실수로 저희 지자체에게 손해가 발생하는 경우에 좀 난감해집니다. 지자체에서는 사정을 알아도 구체적인 누군가가 책임을 져야 한다는 것 때문에, 손해배상에 대한 구상권을 업무담당자에게 행사합니다. 괜히 일 열심히 했다가 쪽박을 차는 경우가 생긴다는 거죠. 물론 아주 고질적으로 작정하여 조직에게 손해를 끼친 경우에는 당연히 구상권을 행사해야죠. 공익과 정의의 차원에서는요. 근데 그것이 아니고, 정말 잘 하려고 했는데 발생한 손해에 대해서는 적극행정이라는 말에 걸맞게 공직자를 적극 보호를 해 줘야 된다고 생각해요. 특히 공무원이 돈이 어디 있습니까? 이런 경우 구상권 행사는 정말 안 되고요, 가장 낮은 징계수준인 견책 정도로 끝내줘야 아 조직이 나를 보호해주는 구나라고 생각해서 더 일을 열심히 하지 않겠어요?”(○○시 공무원 면담)

4. 업무특성

1) 질적 측면

업무특성 중 질적 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 연계업무 통합방안, 적극행정협의기구 신설방안, 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등이 있다.

우선, 업무의 질적인 요인 중 적극행정이 가능토록 하는 기반인 재량과 관련된 업무자율성이 적은 경우, 적극행정 자체가 활성화될 여지가 적어지게 되지만, 업무자율성이 업무 관련 엄격한 법적 제약으로 인해 제약받는 경우라면 법적 제약을 느슨하게 풀지 않는 한, 이를 개선할 방안을 찾는 것은 용이하지 않다고 판단된다.

하지만 업무자율성이 업무가 너무 분절적인 경우에도 낮아지는 경향이 있는바, 가능한 일련의 연계된 업무는 통합하여 담당업무의 완결성을 높이는 가운데, 이를 통해 업무자율성이 제고되는 방안이 검토 및 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제시된 바 있다.

또한, 부서가 다양하거나, 부서 간 협조가 결여된 경우, 부서 간 이기주의가 팽배하여 책임을 회피하는 경우를 포함하여 통상적으로 부서 간 업무협조의 필요성이 높은 경우, 적극행정이 어려워지는 경향이 있는바, 원활한 부서 간 업무협력을 촉진시키고 조정할 방안이 기구신설 측면 및 부서평가 측면 양면에서 검토 및 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기되었다.

우선, 기구신설 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 예컨대, 적극행정에 관련된 업무가 상이한 실국에 걸쳐 추진되어야 하는 경우, 기존의 적극행정 지원위원회를 활용하여도 무방하나, 민간위원의 잦은 회의참석이 현실적으로 어려운 점을 감안할 때, 실국 간 정책 조정을 위해 적어도 부단체장을 위원장으로 하는 (가칭)적극행정협의위원회를 신설 및 운영하여 관련 부서 간 소통 및 협업을 통해 적극행정을 할 수 있도록 하는 방안이 제기되었다(적극행정협의기구 신설방안).

또한 부서평가 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 예컨대, 적극행정에 관련된 업무가 추진부서 외, 여타 부서의 협력을 통해 수행되어야 하는 경우, 수행의 주된 어려움은 이로 인한 성과를 추진부서가 거의 독점하여 평가받기 때문이라는 것이다. 따라서 적극행정 관련 협업체계에 대한 기여도를 적절하게 평가하고 보상할 수 있는 제도적 방안의 마련이 필요하다는 것이 심층면담을 통해 제기되었다. 그러한 방안이 마련된다면 적극행정으로 인한 성과를 함께 나눌 수 있다는 측면에서 기존 부서 간의 비협조적인 분위기가 상당히 협조적인 분위기로 변화될 수 있음을 기대하여 볼 수 있다.

표 4-9. 질적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(연계업무 통합방안) “.....연계된 업무는 사실 묶어서 업무의 완결성을 높이는 것이 잘게 나누어서 업무를 수행하는 것보다 그나마 전적인 책임을 담당자로 하여금 지도록 할 수 있기 때문에, 적극행정을 하는데 도움이 될 겁니다.....”(○○광역시 공무원 면담)

(적극행정협의회 신설방안) “.....저희가 계서조직이라 수평적인 부서간의 협조가 어려운 측면이 있습니다. 이러한 문제를 그나마 완화시키기 위해서는 계서조직의 장점을 살릴 필요가 있습니다. 가령 실국 간 정책조정을 위해 적어도 부단체장을 위원장으로 하는 (가칭)적극행정협의회위원회를 신설 및 운영하여 관련 부서 간 소통 및 협업을 원활히 하도록 조정하는 방안이 있을 수 있을 것 같습니다.....”(○○시 공무원 면담)

(적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안) “.....업무의 주된 추진부서가 대부분의 성과를 갖게 되는 반면에 함께 추진하는 지원부서는 성과의 일정부분에 대한 기여에 대해 아무런 인정을 받지 못하는 경향이 있기 때문이죠. 이런 관점에서 적극행정 관련 협업체계에 대한 기여도를 적절하게 평가하고 보상할 수 있는 제도적 방안의 마련이 필요한데, 어떤 지자체는 이미 시행도 하고 있다고 들어본 적이 있는데, 부서평가 시, 적극행정 관련 부서협업 평가를 큰 비중으로 반영하여 설령 적극행정의 주된 추진부서는 아니더라도 그 적극행정업무를 크게 지원한 경우, 좋은 부서평가를 받도록 평가 시스템을 만들면 그나마 자기 부서업무가 아니라는 생각 때문에, 지원하는 일을 소홀히 다루지는 않을 거라고 생각합니다.....”(○○구 공무원 면담)

2) 양적 측면

업무특성 중 양적 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 불필요한 일 정기적 버리기 방안이 있다.

과다한 업무량을 축소하는 근본적인 방안으로 충분한 인력을 충원하는 것이 제안되는 가운데, 지자체 현실상 충분한 인력확보가 어렵다는 점을 감안하여 행정수요가 급격히 감소하여 거의 불필요한 것으로 파악되는 업무를 반기별 혹은 연간 부서별 폐기 ceiling을 설정하여 과감히 버리는 방안이 심층면담을 통해 제시된 바 있다.

표 4-10. 양적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(불필요한 일 정기적 버리기 방안) “.....대안으로 생각해 볼 수 있는 것이 지자체마다 행정수요가 급격히 감소하여 거의 불필요하게 된 것으로 파악되는 업무를 반기별 혹은 연간으로 해서 부서별 폐기 실링(ceiling)을 설정하여 과감히 버리는 거예요.....”(○○군 공무원 면담)

5. 법제특성

1) 법령제약 측면

법제특성 중 법령제약 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안, 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안, 법제도 네거티브 방식 도입방안 등이 있다.

우선, 단기적인 관점에서는 적극행정을 저해하는 법령·제도를 지자체에서 발굴하여 수시로 소관 중앙부처에 건의하여 검토하도록 하는 방안이 제기되었다. 이와 같은 방안은 규제개선 분야에서는 이미 시행되고 있는 실정이다. 따라서 적극행정을 규제개선을 포함한 다양한 행정행위로 정의하는 경우, 현 규제개선 분야에서는 이미 시행되고 있기에, 이러한 방안에 포함시킬 수도 있고, 혹은 규제개선 분야 외, 별도의 방안을 강구할 수도 있다.

또한 자치법규의 경우, 지자체 스스로 제·개정할 권한이 있기에, 자치법규 제·개정에 따른 신설강화 규제심사 시 공무원이 규제의 신설 내지 강화의 필요성을 입증하는 규제입증책임제를 전국 지자체에서 도입하는 것이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 이러한 규제입증책임제는 이미 서울시에서 시행 중인 것으로 알려진바, 단기적인 관점에서 충분히 지자체가 검토하여 도입할 수 있는 방안으로 판단된다.

한편, 장기적인 관점에서는 법령해석에 있어서 과감한 네거티브(negative) 방식을 도입하는 것이 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 법령의 유권해석이 모호하거나 혹은 포지티브(positive) 법·규정인 상황에서 적극행정이 구현되기가 어려운바, 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식을 도입하는 것이 강구될 필요성이 있다는 것이다. 이를 위해선 일시적인 노력만으론 안 되며, 국가의 법 제도 전반에 대해, 장기적으로 엄청난 노력이 필요한바, 정부차원, 나아가 범국가적인 대책이 필요할 것으로 판단되는바, 장기적인 방안으로 제시될 수 있다.

표 4-11. 법령제약 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안) “.....지금 저희가 할 수 있는 것은 중앙정부의 법령은 지자체가 어쩔 수 없다고 해도, 자치법규만이라도 적극행정을 저해하지 않는 방향으로 지자체가 신경을 좀 쓰면 좋을 것 같아요. 무슨 말이나 하면, 새롭게 자치법규를 제정하거나 기존 자치법규를 개정하여 무엇인가 강화하는 방향으로 가는 것에 대해 적극행정의 입장에서 한번 이러한 자치법규가 걸림돌이 되는 것이 아닌지 신중한 검토를 하는 공식적인 행정 시스템을 마련하면 어떨까 싶습니다. 서울에서는 자치법규 제·개정에 따른 신설강화 규제심사 시 공무원이 규제의 신설 내지 강화의 필요성을 입증하는 규제입증책임제라는 것이 있다고 하던데.....”(○시 공무원 면담)

(적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안) “.....일을 하다보면 법령에 근거하여 업무를 하는 것이 기본인데, 어떤 경우에는 제가 정확히 몰라서 그렇지 몰라도 문자적으로는 상·하위 법 간에 해석의 차이가 있는 경우가 있어요. 그러한 경우에는 정확한 판단이 될 때까지 일단 보수적으로 일을 할 수 밖에 없습니다. 저희가 책임을 져야하기 때문에..... 즉 어떤 일을 추진하는 경우와 추진하지 않는 경우 중에 양자택일하여야 한다면 일단 추진하지 않는 경우를 선택하게 되는 거죠. 법제처나 관련 중앙행정기관에 문의하여 정확한 답변이 올 때까지요. 이러한 맥락에서 규제개선과 관련하여 유사한 행정체계가 이미 작동 중에 있는 것 같기는 한데, 여하튼 지자체 입장에서 적극행정을 저해하는 법령·제도가 수시로 발굴되어 소관 중앙부처에 검토하도록 하는 공식적인 행정체계가 없다면 신설할 필요가 있고 기존에 있다면 그 행정체계를 보다 강화하였으면 합니다.....”(○시 공무원 면담)

(법제도 네거티브 방식도입방안) “.....행정을 하다보면 법령해석이 어려워서, 관련 중앙행정기관에 문의를 하는 경우가 종종 있습니다. 그런데 뭐, 다양한 이유로 관련 법령의 유권해석조차 애매하게 내려오는 경우가 있어요. 해도 된다는 건지 아니면 안 해야 된다는 건지 영 명확하지 않고, 알아서 처리하라는 식으로 내려오는 경우가 있어요. 그러면 추진하던 업무를 계속하기가 상당히 부담이 됩니다. 나중에 감사받을 때, 왜 했냐고 하면 유권해석이 명확하지 않기에, 할 말이 없게 되잖아요. 이러한 일들이 생기면 뭐 적극행정뿐만 아니라, 일반적인 업무도 추진하기가 어렵게 됩니다. 이와 같은 문제를 완화시키기 위해 생각해 볼 수 있는 방안으로 유권해석이 애매한 경우 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석하는 네거티브 법체계 방식을 준용하는 것을 생각해 볼 수 있습니다. 그러면 유권해석을 모호하게 하는 것은 일을 추진해도 무방하다는 것으로 해석된다는 행정적 합의가 생기기 때문에, 유권해석 담당자가 책임회피를 위해 모호하게 문구를 쓰는 경우는 줄어들고 좀 더 신중하게 해석할 거라고 생각이 되요. 물론 부작용으로 해석상 정말 애매한 경우, 추진을 하지 않는 방향으로 유권해석을 할 가능성이 높아질 수는 있을 것 같아요.....”(○군 공무원 면담)

“.....우리나라 법체계는 포지티브 법체계이잖아요. 법률상으로 허용하는 것을 명시해 주고 나머지는 전부 하지 못하게 하는 방식인 거죠. 이러한 법체계로는 적극행정 구현이 힘들 수밖에 없습니다. 보통 적극행정을 하다보면 뭔가 새롭고 혁신적인 것들과 연계되어 추진되는 경우가 대부분인데, 포지티브 법체계의 경우 법률 제정이 오래전에 되었기에, 새롭고 혁신적인 것들에 대해 법적으로 반영이 되어 있지 않습니다. 다시 말하면 뭔가 새로운 것을 시도하려고 해도 죄다 법적으로 금지되어 있는 것입니다. 이러한 것을 획기적으로 바꾸기 위해서는 우리나라 법체계를 현 포지티브 방식에서 하지 못하는 것을 명시하고 나머지는 모두 할 수 있는 네거티브 방식으로 전환해야 합니다. 즉, 이러한 네거티브 법체계하에서는 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수

있는 것으로 해석할 수 있기 때문에, 보다 적극적으로 행정을 할 수 있어요. 근데 이것이 국가의 법체계 전체를 바꾸는 일이기 때문에, 사실 어느 누구도 엄두를 못 내고 있다고 생각은 되지만, 장기적으로 우리나라가 4차 산업혁명에 걸맞은 적극행정을 구현하기 위해서는 꼭 필요한 것이 아닐까 싶습니다.....”(○○도 공무원 면담)

2) 감사제도 측면

법제특성 중 감사제도 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안, 지방감사원 설립 도입방안 등이 있다.

우선, 현행 내용적으로 적발 위주의 감사문화는 적극행정에 관한 동기를 저해하는 것은 주지된 사실이다. 이러한 사후 감사의 부담을 완화하기 위해 현재 감사원, 중앙정부 부처, 시도 등은 적극행정 추진 과정에서 규정이나 지침의 해석상 어려움 등으로 의사결정에 애로를 겪고 있는 사안에 대해 사전에 관련 규정의 해석 등에 의견을 구하여 의견대로 업무를 처리하면 특별한 사정이 없는 한 적극행정을 충족한 것으로 추정하는 소위 사전컨설팅제도 운영 활성화 방안을 운영하고 있다.

기본적으로 이와 같은 사전컨설팅제도 운영 활성화는 적극행정을 위해 더욱 활성화될 필요성이 매우 있으나, 이와 같은 사전컨설팅제도가 실질적으로 적극행정을 견인하도록 하려면 아래와 같은 2가지 문제점들의 어느 정도 해결되어야 함이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 하나는 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우 어떻게 처리할지 그리고 다른 하나는 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 사적인 이해관계가 없는 경우 여타 기관의 감사에서 어떻게 처리할지 여부이다. 심층면담을 통해 제기된 방안들을 논의하면 다음과 같다.

우선, 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우 앞서, 법제특성의 방안에서 언급한 것과 유사하게 적극행정의 이행불가를 방지하기 위해 사전컨설팅의 검토결과에 대해 네거티브(negative) 방식을 도입하는 방안이 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 즉, 사전컨설팅의 검토결과가 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석하는 것이다.

또한 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우에도 여타 기관의 감사를 통해 징계를 받을 수 있다면, 이러한 사전컨설팅제도는 의미는 없어지는바, 이 부분에 대해 명확히 제도화시킬 필요성이 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 즉, 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 여타 기관의 감사의 징계로부터 면책을 명확히 하는 방안이 정착될 필요성이 있다는 것이다.

예컨대, 기초 지자체의 입장에서 살펴보면, 중앙행정기관이나 시도 감사기구의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 향후 감사원 감사에서 문제를 삼지 않는지 혹은 중앙행정기관의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 향후 시도 감사에서 문제를 삼지 않는지 혹은 반대로 시도 감사기구의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 향후 중앙행정기관 감사에서 문제를 삼지 않는지 등에 대해 명확히 제시된 통합된 지침이 현재는 부재한바, 이를 정리한 통합지침이 지자체에 보급되어 이러한 사안에 대한 불확실성이 제거되어야 사전컨설팅제도의 의미가 제고될 것으로 판단된다. 물론 이러한 통합지침에서는 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 여타 기관의 감사의 징계로부터 명확히 면책이 된다는 내용이 담겨져 있어야 할 것이다.

하지만 실상 감사의 위계적 순서가 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 등의 순서임을 감안할 때, 하위위계수준에서 실시된 사전컨설팅의 결과가 향후 상위위계수준의 감사에서 살펴보았을 때, 문제가 될 소지도 있는바, 장기적으로 이를 보완할 방안의 필요성도 심층면담에서 조심스럽게 제시된 바 있다. 이를 보완할 방안으로 장기적인 관점에서 가장 감사에 있어서 상위위계에 있는 중앙의 감사원의 권역별 지방감사원이 설립되어 기초 지자체의 사전컨설팅을 담당해 주고, 유관기관 검토의견으로 관련 시도 혹은 중앙부처의 의견을 첨부하도록 하는 방안이 심층면담을 통해 제기되었다.

표 4-12. 감사제도 측면에 관한 주요 FGI 결과

(사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안) “.....현재의 적발 위주의 감사제도는 아무래도 공무원들에게 위험부담을 안고 추진해야 될지 모르는 적극행정에 가장 커다란 걸림돌이 될 듯해요. 지금 내가 추진하는 방식이 법에 저촉되는 것은 아닌지 나중에 감사에서 문제되는 것이 아닌지 하는 불안감이 있어요. 근데, 이러한 불안감을 사전에 일정부분 그나마 완화시키기 위해 최근 본격적으로 도입되어 확산되는 방안이 있습니다. 중앙행정기관, 감사원, 시도 등에서 시행 중인 사전컨설팅제도가 바로 그것인데요. 좋은 제도라고 생각이 되요. 아무래도 내가 추진하고 있는 적극행정이 문제가 없는지를 미리 알 수 있다면, 감사에 대한 불안감이 적어지게 되잖아요. 이러한 제도가 제대로만 운영된다면 보다 많은 공무원들이 적극행정을 할 수 있을 거라고 생각이 됩니다. 단지, 이러한 제도의 맹점이 있는데, 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우 어떻게 해야 하는지에 관한 논의가 없다는 겁니다. 이러한 문제점은 저희가 일반적인 업무를 진행하면서 유권해석을 위해 상위 관련 부서에 문의한 결과가 애매하게 다시 내려오는 경우와 유사하다고 생각이 됩니다. 이와 같은 문제를 그나마 좀 해결할 수 있는 방안은 법령이 금하지 않는 사안들에 대해서는 허용하는 네거티브 법체계 방식을 이와 같은 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우에 적용하는 것을 생각해 볼 수 있습니다. 그러면 검토결과 내용이 애매한 경우 관련 사안을 추진해도 무방하다는 것으로 해석할 수 있기에, 보다 적극행정이 가능하지 않을까 싶네요.....”(○○시 공무원 면담)

(사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안) “.....최근에 시도에서 하는 사전컨설팅제도가 있더라고요. 이 제도를 적극적으로 활용하면 감사문제에 대해 좀 부담감이 적어지게 될 것 같습니다. 근데요, 뭔가 좀 이해가 명확하지 않는 부분이 있어요. 사전컨설팅제도 감사기구의 주체인 감사원, 중앙행정기관, 시도 감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우에도 여타 기관의 감사를 통해 전혀 징계를 받지 않는지 아직까지 명확히 이해가 안 됩니다. 저희 같은 기초 지자체의 입장에서 생각해 보면, 감사원 사전컨설팅 결과는 다른 기관들에 우위에 있을 것 같긴 한데, 중앙행정기관이나 시도 감사기구의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 나중에 감사원 감사에서도 문제를 삼지 않는다는 건지 잘 모르겠어요. 또 중앙행정기관과 시도 감사기구 간의 사전컨설팅 결과의 우선순위가 있는지도 잘 모르겠어요. 예를 들어 중앙행정기관의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 나중에 시도 감사에서 문제를 삼지 않는지 혹은 반대로 시도 감사기구의 사전컨설팅 결과에 따라 업무를 처리한 경우 나중에 중앙행정기관 감사에서 문제를 삼지 않는지 잘 모르겠어요. 이 부분이 잘 정리되어 있지 않다면 사전컨설팅제도는 의미는 크게 퇴색될 수밖에 없다는 생각이 들어요. 이러한 의미에서는 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관만의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우에도 여타 기관의 감사의 징계로부터 면책됨을 명확히 하는 방안이 강구될 필요가 있다고 생각이 되요.”(○군 공무원 면담)

(지방감사원 설립 도입방안) “.....중앙부처는 대부분 감사원 한 군데 감사만 대비하면 되지만, 저희와 같은 기초 지자체는 감사원, 중앙부처, 시도의 감사를 대비하여야 해서 정말 힘들어요. 게다가, 각 기관의 감사결과가 다르게 나오는 경우도 있어요. 감사원 감사결과는 거의 그대로 원용되는 편인데, 중앙부처와 시도 간의 감사결과는 좀 다른 경우도 있었던 것 같아요. 그러한 경우에는 무엇이 맞는지 잘 모르겠어요. 너무 앞서 나가는 얘기일지는 몰라도, 차라리 저희와 같은 입장에서는 아예 감사원이 감사의 위계적 순서에서 맨 위에 있다고 생각한다면, 권역별 지방감사원 같은 지방특별행정기관이 있어서 기초 지자체의 외부감사를 담당해주는 것이 편할 것 같다는 생각도 들어요. 그리고 지방감사원의

유관기관 검토의견으로 관련 시도 혹은 중앙부처의 의견을 첨부하도록 하면 어떨까 싶어요. 그러면 감사결과에 대한 기관 간의 불일치 문제도 어느 정도 완화시킬 수 있고, 감사비용도 많이 축소되고 특히, 기초 지자체 입장에서는 지방감사원 한 군데 감사만 대비하면 되니깐 시간적 여유가 좀 생기게 되어 적극행정도 좀 시도되지 않을까 싶어요.....”(○○시 공무원 면담)

6. 환경특성

1) 정치적 측면

환경특성 중 정치적 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 단계적 자료요구 절차방안이 있다.

적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치인들의 무리한 자료요구 등과 같은 정치적 환경요인 등은 적극행정의 동기를 심히 저해함에도 불구하고, 민주주의 사회에서 이를 획기적으로 개선할 방안은 쉽게 모색되기 어려운 것이 사실이다. 그나마 정치인들의 무리한 자료요구에 대해 심층면담에서 제안된 방안이 단계적 자료요구 절차방안이다.

즉, 특정사안에 대한 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 등의 감사결과 혹은 사전컨설팅 검토결과가 이미 존재하는 경우, 1차 자료요구는 이에 국한하고, 이후 1차 자료검토 후에도 여타 관련 자료가 추가적으로 필요하다고 판단되는 경우, 특정된 2차 자료를 요구하는 절차를 공식화하는 것이다. 단, 이와 같은 방안이 우리나라 현실정치에서 수용되기가 용이하지 않을 것이라는 점과 결국 이러한 방안이 무리한 자료요구에 대해 실질적인 차단 효과가 있을지에 대해서도 불투명하다는 점은 지자체로 하여금 이와 같은 방안의 도입을 망설이게 할 요인이라고 판단된다.

표 4-13. 정치적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(단계적 자료요구 절차방안) “.....뭐라고 말씀드리기가 어렵네요. 솔직히 단체장과 지방의원 간의 정치적인 관계에 따라 저희한테 요청되는 자료의 양과 질이 다릅니다. 우호적인 관계라면 요청되는 자료가 적당한 편이지만, 그렇지 않는 관계라면 뭐 하나라도 꼬투리라도 잡으려고 정말 말도 안 되게 제출하기 어려운 자료를 한꺼번에 엄청나게 요청하는 경우도 있어요. 정말 그 시기에는 저희 부서원들이 너무 너무 고생을 합니다. 일도 일이지만, 너무 하신다는 생각이 들 때도 있어요, 솔직히.....개선방안 이요? 우리나라 현실정차상 잘 될 것 같지는 않은데요, 아이디어는 이런 거예요. 자료를 단계적으로 요청하도록 하는 것은 어떨까 싶어요. 특정사안에 관한 1차 요청자료는 감사원, 중앙부서, 자체감사기구의 감사결과가 있는 경우 이에 국한시키고, 이후 이 같은 자료로 충분하지 않은 경우에 한정하여 특정한 2차 자료를 추가적으로 요구하는 절차를 공식화하자는 겁니다. 이름을 붙이자면 단계적 자료요구 절차방안 정도가 되겠죠.....”(○○시 공무원 면담)

2) 사회적 측면

환경특성 중 사회적 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안이 있다.

사회적 지원의 환경을 조성하기 위해서 적극행정의 우수사례 등을 인스타, 블로그와 같은 SNS 홍보를 포함한 다양한 매체를 통해 주민들에게 적극적으로 홍보하여 공무원에 대한 사회적 신뢰를 확보하는 방안이 심층면담에서 제기되었다. 이와 같은 방안으로 사회적 지원의 환경이 단기간에 조성되는 것은 아니지만, 이와 같은 방안으로 꾸준히 진정성으로 갖고 홍보하게 된다면 장기적으로는 공무원에 대한 사회적 신뢰에 많은 기여를 할 것으로 여겨진다.

표 4-14. 사회적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안) “.....자기 PR시대라고 하잖아요. 요즘에는 저희 공무원도 정책홍보도 하고 그래서 예전보다는 공무원에 대한 부정적인 인식도 많이 개선된 것 같아요.....좋은 적극행정 사례를 좀 더 많은 사람들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있어요. 단기적으로 그러한 홍보가 행정에 대한 불신을 단번에 제거하여 주지는 못하겠지만, 계속해서 꾸준히 홍보를 하다보면 가랑비에 옷 젖는 줄 모른다고 어느 순간 공무원에 대한 국민들의 신뢰가 쌓이게 될 것이라고 생각이 되요. 그러한 상황에서는 저희 공무원들이 신이 나서 적극행정을 보다 많이 추진하지 않을까요? 그런 면에서 적극행정 우수사례에 대한 홍보를 적극적으로 다양한 매체를 통해 지속적으로 해 나가야 된다고 생각이 되요. 특히 요즘 젊은 세대를 위해 인스타, 블로그와 같은 SNS 홍보를.....”(○○도 공무원 면담)

3) 문화적 측면

환경특성 중 문화적 측면에서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안 내지 제시된 실천적인 방안으로는 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안 등이 있다. 방안에 대해 악성민원에 대한 논의가 심층면담을 통해 제기된 바 있다. 먼저, 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼을 제작하여 운영하는 방안과 이와 같은 악성민원에 효과적으로 그리고 효율적으로 대응하기 위한 관련 조직체계를 구축하는 방안이 추가적으로 제기되었다.

표 4-15. 문화적 측면에 관한 주요 FGI 결과

(악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안)

“.....민원이 많을수록 정작 중요한 사안에 대한 적극행정은 못 하게 되는 거죠. 뭐, 많은 민원을 신속하게 처리하는 것도 적극행정이라고 하면 할 말은 없지만요. 그래도 악성민원에 대해서는 지자체 입장에서 좀 정리가 되어야 될 듯해요. 많은 지자체가 요즘 악성민원에 대응하는 자체 매뉴얼도 제작하고 전담팀이나 위원회 같은 관련 조직도 만들어서 대응도 한다고 하더라고요. 이 같은 악성민원 대응만 좀 조직차원에서 대응만 해 줘도, 저희가 좀 숨을 쉴 수 있을 것 같아요.....”(○○군 공무원 면담)

7. 소결

총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들이 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안되었다. 개인특성에서 1개 방안, 조직특성에서 12개 방안들, 인사특성에서 8개 방안들, 업무특성에서 4개 방안들, 법제특성에서 6개 방안들, 환경특성에서 4개 방안들이 제기된 바 있다. 이러한 방안들은 특성별로 구분하여 다시 한 번 살펴보면 다음과 같다.

개인특성 중 정서행태 측면의 경우 적극행정 활성화 방안을 위해 고려하여야 할 요인들은 공직기간 중 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감 등이다. 이와 같은 요인의 경우 공직채용에서 적극행정 관련 가치가 깊게 내재화된 지원자가 중시되도록 하는 공직채용전형 개선방안이 심층면담에서 제기된 바 있다.

조직특성 중 먼저, 조직구조 측면의 경우, 조직기구를 가능한 통솔범위에 크게 무리가 가지 않는 선에서 너무 세분화시키지 않고 통합하여 운영토록 하는 가운데, 승진 동기에 영향이 가능한 크게 가지 않는 선에서, 현 세분화된 직급체계를 보다 단순화하는 방안, 예컨대, 조직기구의 통합운영 및 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 심층면담에서 제기된 바 있다. 또한 실효성이 떨어지거나 불필요하거나 과도하다고 판단되는 공식성(화)과 관련된 제도를 실무자 중심으로 재검토하여 개별기관마다 과감히 간소화하는 방안 소위, 기관별 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안이 제기되었다. 다음으로 조직운영 측면의 경우, 가능한 일련의 연계된 업무는 묶어서 담당토록 하여 업무의 완결성을 높이고 분절적인 업무분장을 지양하여 목표, 권한, 책임 등의 명확성이 제고되는 방안과 실무자가 겪는 책임부담을 완화하기 위해 이를 반영한 사무전결처리규칙 개선방안 내지 각종 전문가 및 시민으로 구성된 위원회를 적극 활용하는 방안, 그리고 부서장급 공직자를 대상으로 적극행정 심층교육방안 등이 심층면담에서 제기되었다. 조직특성 중 마지막, 조직문화의 경우, 일반 공직자를 대상으로 적극행정 기본교육 강화를 통한 인식 개선이 우선적으로 필요한 가운데, 지자체 합동평가 및 지자체 자체 부서평가에 높은 비중의 적극행정 평가지표 등을 포함시키는 방안이 제기되었다. 또한 적극행정의 대척점에 놓여있는 소극행정이 조직문화에 확산되지 않도록 하기 위해 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리 개선방안이 제안된 바 있다.

인사특성 중 먼저, 보상평가 측면의 경우, 공무원들에게 가장 큰 보상이 승진이라는 것은 주지의 사실인바, 승진을 보상으로 적극 활용하되, 적극행정이 공직기간 내내 지속적으로 발현되기 위한 기제로 승진 최저소요연한을 적극행정 보상으로 단축시키는 방안, 적극행정 공적이 있는 경우 징계처분 시 면책되거나 감경될 수 있는 방안 그리고 적극행정이 개인근무평가의 핵심이 되도록 개인근무평가에 적극행정 평가지표 등을 높은 비중으로 포함시키는 방안이 심층면담을 통해 또한 제시되었다. 다음으로, 보직교육 측면에서는 행안부의 지자체 조직진단지표 중 직원평균보직기간을 지표에 포함시켜 담당보직의 안정성을 진단하는 가운데 촉진시키는 방안과 직원 오리엔테이션 시 적극행정 관련 교육방안과 적극행정에 필요한 개인적 역량강화를 위해 적실하고 정교한 내용의 직무교육도 보직배치 시, 실무자 중심으로 강구되어야 할 방안으로 제안되었다. 마지막, 처벌보호 측면에서 제

안된 방안으로는 적극행정으로 인한 부득이한 처벌의 최소화 및 적극행정 직무관련사건의 경우 판결결과와 상관없이 소송대리인비용의 지자체 전액 부담과 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 등이 있었다.

업무특성 중 질적 측면의 경우 가능한 일련의 연계된 업무는 통합하여 담당업무의 완결성을 높이는 가운데, 이를 통해 업무자율성이 제고되는 방안이 검토 및 강구될 필요성과 원활한 부서 간 업무협력을 촉진시키고 조정할 방안이 기구신설 측면 및 부서평가 측면 양면에서 검토 및 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기되었다. 실국 간 정책조정을 위해 적어도 부단체장을 위원장으로 하는 (가칭)적극행정협의위원회를 신설 및 운영하여 관련 부서 간 소통 및 협업을 통해 적극행정을 할 수 있도록 하는 방안과 적극행정 관련 협업체계에 대한 기여도를 적절하게 평가하고 보상할 수 있는 제도적 방안, 가령 적극행정 관련 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등이 제안되었다. 한편 업무의 양적 특성에서는 행정수요가 급격히 감소하여 거의 불필요한 것으로 파악되는 업무를 반기별 혹은 연간 부서별 폐기 ceiling을 설정하여 과감히 버리는 방안이 심층면담을 통해 제안되었다.

법제특성 중 법령제약 측면의 경우, 단기적인 관점에서는 적극행정을 저해하는 법령·제도를 지자체에서 발굴하여 수시로 소관 중앙부처에 건의하여 검토하도록 하는 방안, 자치법규제·개정에 따른 신설강화 규제심사 시 공무원이 규제의 신설 내지 강화의 필요성을 입증하는 규제입증책임제 도입방안 등이, 장기적인 관점에서는 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식 도입방안이 제안되었다. 한편 감사제도 측면에서는 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우 앞서, 법제특성의 방안에서 언급한 것과 유사하게 사전컨설팅의 검토결과가 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석하는 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 여타 기관의 감사의 징계로부터 모두 면책이 됨을 명확히 하는 방안, 감사에 있어서 상위위계에 있는 중앙의 감사원의 권역별 지방감사원이 설립되어 기초 지자체의 사전컨설팅을 담당해 주고, 유관기관 검토의견으로 관련 시도 혹은 중앙부처의 의견을 첨부하도록 하는 방안이 제안된 바 있다.

마지막으로 적극행정에 관한 환경특성을 염두에 두고 제안된 방안들로는 정치적 측면에서는 단계적 자료요구 절차방안이, 사회적 측면에서는 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안이, 문화적 측면에서는 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼을 제작하여 운영하는 방안과 이와 같은 악성민원에 효과적으로 그리고 효율적으로 대응하기 위한 관련 조직체계를 구축하는 방안이 제기되었다.

표 4-16. 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
개인 특성 (1)	정서행태 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안
조직특성 (12)	조직구조 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 조직기구 통합운영방안 • 제한적 직급체계 간소화 방안 • 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안
	조직운동 요인(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 업무분장 명확화 방안 • 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안 • 위원회 적극 활용 방안 • 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안
	조직문화 요인(5)	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선 방안 • 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 • 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안 • 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안
인사특성 (8)	보상평가 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안 • 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안
	보직교육 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안 • 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안 • 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안
	처벌보호 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안 • 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
업무특성 (4)	질적 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 연계업무 통합방안 • 적극행정협업기구 신설방안 • 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안
	양적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 일 정기적 버리기 방안
법제 특성 (6)	법령제약 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안 • 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안 • 법제도 네거티브 방식 도입방안
	감사제도 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안 • 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안 • 지방감사원 설립 도입방안
환경특성 (4)	정치적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 자료요구 절차방안
	사회적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안
	문화적 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안 • 약성민원 관련 조직체계 구축방안

제3절 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 분류

앞서 전술하였듯이, 본 연구는 앞서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 도출된 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 도출된 방안들의 유형을 분석하기 위해 2가지 분류기준인 실효성과 수용성을 Likert 5점 척도로 된 폐쇄형 설문조사를 시행하였다. 이러한 2가지 분류기준에 따라 개별적 방안은 다음과 같은 4가지 유형들 중 하나로 분류된다.

첫째, 단기 중점방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 상대적으로 보통보다 높다고 인식된 경우, 해당되는 방안은 단기적으로 중점적으로 추진하여야 할 방안으로 간주될 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 중점방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)이다.

둘째, 단기 기본방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성은 보통 이하지만, 수용성은 보통보다 높다고 인식된 경우, 단기적으로 추진할 수 있는 기본방안으로 간주할 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 기본방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 5점 척도의 중간 값 3 이하이면서, 수용성의 평균값은 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우(실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 > 3)이다.

셋째, 장기 검토중점방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성은 보통을 초과하는 정도로 높지만, 수용성은 보통 이하일 정도로 낮은 것으로 인식된 경우, 장기적으로 중점적으로 검토될 방안으로 간주할 수 있다. 본 연구가 제시한 장기 중점검토방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하면서, 수용성의 평균값은 5점 척도의 중간 값 3이하인 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 ≤ 3)이다.

마지막, 장기 검토기본방안 유형이다. 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 보통 이하라고 인식된 경우, 해당되는 방안은 장기적으로 기본적으로 검토될 방안으로 간주될 수 있다. 본 연구가 제시한 단기 기본검토방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3 이하인 경우(실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 ≤ 3)이다.

그림 4-2. 지자체 적극행정 활성화 방안 유형

수용성(고)			
실 효 성 (저)	단기 기본방안 유형 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 > 3)	단기 중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)	실 효 성 (고)
	장기 검토기본방안 유형 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 ≤ 3)	장기 검토중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 ≤ 3)	
수용성(저)			

1. 실효성 분석

20명 지자체 공무원들은 Likert 5점 척도(1 = 실효성 전혀 없음, 2 = 실효성 아주 조금 있음, 3 = 실효성 보통 있음, 4 = 실효성 높음, 5 = 실효성 매우 높음) 설문조사에 모두 응답한 바 있다(응답률 = 100%). 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안된 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들에 관한 실효성을 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 개인특성 중 정서행태 측면의 공직채용전형 개선방안의 경우, 실효성 점수의 평균이 2.10, 실효성 점수의 편차는 0.72로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 이와 같은 방안의 실효성이 보통보다 못하다고 인식하는 가운데, 그러한 인식의 편차도 그리 크지 않음을 보여주고 있다.

조직특성 중 먼저, 조직구조 측면의 조직기구 통합운영방안, 제한적 직급체계 간소화 방안, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 2.75, 2.70, 3.80, 실효성 점수의 편차는 각각 0.64, 0.66, 0.70 등으로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 조직기구 통합운영방안과 제한적 직급체계 간소화 방안 등의 경우, 실효성이 보통보다 못하다고 인식하는 반면에, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안의 경우에는 실효성이 보통보다는 있다고 인식하고 있는 것으로

확인되었다. 인식의 편차도 1 미만으로 그리 크지 않은 것으로 확인되었다.

다음으로 조직운용 측면의 업무분장 명확화 방안, 주요 정책결정에 따른 사무전결처리 규칙 개선방안, 위원회 적극 활용 방안, 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.60, 3.65, 3.60, 1.95, 실효성 점수의 편차는 각각 0.99, 0.75, 0.94, 0.22 등으로 측정되었다. 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안을 제외한 여타 방안 등의 경우, 실효성이 보통보다는 있다고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 적극행정 심층교육방안의 경우, 실효성이 보통 미만이라고 인식되는 가운데 인식의 편차는 매우 적은 것으로 확인되었다.

조직특성 중 마지막, 조직문화 측면의 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 1.90, 3.50, 3.25, 1.90, 1.90, 실효성 점수의 편차는 각각 0.31, 1.10, 1.33, 0.31, 0.31 등으로 측정되었다. 즉, 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안 등은 실효성이 떨어지는 것으로 인식되는 반면 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 등은 보통보다는 실효성이 있는 것으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 인식의 편차는 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안 등의 경우, 모두 매우 적은 것으로 확인되었고, 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 등의 경우에는 1보다 약간 높으나, 2에는 미치지 못하기에, 역시 그리 크지 않다고 판단할 수 있다.

인사특성 중 먼저, 보상평가 측면의 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안, 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.95, 3.55, 3.40, 실효성 점수의 편차는 각각 1.76, 1.10, 1.23 등으로 측정되었다. 즉, 보상평가 측면의 모든 방안은 보통보다는 실효성

이 있는 것으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 특히, 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안의 실효성 점수의 평균은 총 35개 방안들 중 가장 높은 것으로 확인되었다. 한편 인식의 편차는 모두 1보다 높으나, 2에는 미치지 못하기에, 그리 크지 않다고 판단할 수 있다. 단지 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안의 실효성 점수의 편차가 거의 2에 육박한다는 점에서 이러한 방안의 실효성에 대한 인식의 균질성이 여타 방안들에 비해 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

다음으로, 보직교육 측면의 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안, 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안, 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 2.75, 1.85, 2.75, 실효성 점수의 편차는 각각 0.64, 0.37, 0.64 등으로 측정되었다. 즉, 보직교육 측면의 모든 방안은 보통 미만으로 실효성이 없는 것으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 인식의 편차는 모두 1 미만으로 매우 적은 것으로 확인되었다.

마지막, 처벌보호 측면의 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안, 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.55, 3.35, 실효성 점수의 편차는 각각 1.10, 1.18 등으로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 모든 처벌보호의 방안들이 보통보다는 실효성이 있는 것으로 인식되는 가운데, 그 편차도 1에 약간 못 미치거나, 1을 약간 상회하는 정도로 그리 크지 않다고 판단할 수 있다.

업무특성 중 질적 측면의 연계업무 통합방안, 적극행정협의기구 신설방안, 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.60, 3.45, 2.70, 실효성 점수의 편차는 각각 0.99, 1.15, 0.73 등으로 측정되었다. 이는 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안은 보통 미만으로 실효성이 떨어지는 것으로 인식되고, 여타 방안들은 보통보다는 실효성이 있는 것으로 인식되는 것을 의미한다. 인식의 편차는 1에 약간 못 미치거나, 1을 약간 상회하는 정도로 그리 크지 않음이 확인되었다.

한편 업무의 양적 측면의 불필요한 일 정기적 버리기 방안의 경우, 실효성 점수의 평균이 3.65, 실효성 점수의 편차는 0.93으로 측정되었다. 이는 불필요한 일 정기적 버리기 방안의 실효성이 보통보다는 있다고 인식하는 가운데, 편차가 1 미만으로 인식의 균질성

이 상대적으로 그리 낮지 않다고 판단할 수 있다.

법제특성 중 법령제약 측면의 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안, 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안, 법제도 네거티브 방식 도입방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.45, 2.70, 3.85, 실효성 점수의 편차는 각각 1.15, 0.73, 1.81 등으로 측정되었다. 즉, 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안을 제외한 여타 방안들은 보통보다는 실효성이 있는 것으로 인식되는 가운데, 법제도 네거티브 방식 도입방안을 제외한 여타 방안들에 관한 인식의 편차는 1에 약간 못 미치거나, 1을 약간 상회하는 정도로 그리 크지 않음이 확인되었다. 단지 법제도 네거티브 방식 도입방안의 실효성 점수의 편차가 거의 2에 육박한다는 점은 이러한 방안의 실효성에 대한 인식의 균질성이 여타 방안들에 비해 상대적으로 떨어짐을 의미한다.

한편 감사제도 측면의 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안, 지방감사원 설립 도입방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 3.70, 3.55, 2.65, 실효성 점수의 편차는 각각 1.87, 1.93, 0.75 등으로 측정되었다. 즉, 지방감사원 설립 도입방안은 보통 미만으로 실효성이 떨어지는 반면에 여타 방안들은 보통보다는 실효성이 있는 것으로 인식되고 있음이 확인되었다. 편차의 경우, 지방감사원 설립 도입방안은 1 미만으로 적은 것으로 판단되는 반면 여타 방안들은 거의 2에 육박할 정도로 실효성에 대한 인식의 균질성이 상대적으로 떨어짐이 확인되었다.

마지막으로 환경특성 중 정치적 측면의 단계적 자료요구 절차방안, 사회적 측면의 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안, 문화적 측면의 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안 등의 경우, 실효성 점수의 평균이 각각 1.85, 1.80, 1.70, 1.70, 실효성 점수의 편차는 각각 0.37, 0.41, 0.47, 0.47 등으로 측정되었다. 모든 환경특성의 방안들은 보통 미만으로 실효성이 떨어지는 가운데, 실효성에 대한 인식의 균질성은 상대적으로 높은 것으로 확인되었다.

표 4-17. 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 분석 결과 1

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	실효성 점수 편차	
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	2.10	0.72	
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	2.75	0.64	
		제한적 직급체계 간소화 방안	2.70	0.66	
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	3.80	0.70	
	조직운동 요인	업무분장 명확화 방안	3.60	0.99	
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	3.65	0.75	
		위원회 적극 활용 방안	3.60	0.94	
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	1.95	0.22	
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	1.90	0.31	
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	3.50	1.10	
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	3.25	1.33	
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	1.90	0.31	
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	1.90	0.31	
	인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	3.95	1.76
			적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	3.55	1.10
			적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선 방안	3.40	1.23
보직교육 요인		행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균 보직기간 포함 방안	2.75	0.64	
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	1.85	0.37	
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	2.75	0.64	
처벌보호 요인		적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자 체 전액 부담 방안	3.55	1.10	
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	3.35	1.18	

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	실효성 점수 편차
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	3.60	0.99
		적극행정협의기구 신설방안	3.45	1.15
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	2.70	0.73
	양적 요인	불필요한 일 정거적 버리기 방안	3.65	0.93
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화 방안	3.45	1.15
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	2.70	0.73
		법제도 네거티브 방식 도입방안	3.85	1.81
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	3.70	1.87
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	3.55	1.93
		지방감사원 설립 도입방안	2.65	0.75
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	1.85	0.37
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	1.80	0.41
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	1.70	0.47
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	1.70	0.47
평균			2.92	0.88

한편, 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 점수별 응답자 수와 비율을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 개인특성 방안을 살펴보면 공직채용전형 개선방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 1(5%), 18(90%), 0(0%), 0(0%), 1(5%)임을 알 수 있다.

조직특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 조직구조 측면을 살펴보면 조직기구 통합운영방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 2(10%), 1(5%), 17(85%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 제한적 직급체계 간소화 방안의 경우에는 각각 2(10%), 2(10%), 16(80%), 0(0%), 0(0%)이며, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안은 각각 1(5%), 0(0%), 1(5%), 18(90%), 0(0%)임을 알 수 있다.

다음으로 조직운용 측면을 살펴보면 업무분장 명확화 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 2(10%), 1(5%), 0(0%), 17(85%), 0(0%)임을 알 수 있다. 주요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안의 경우에는 각각 1(5%), 0(0%), 4(20%), 15(75%), 0(0%)이며, 위원회 적극 활용 방안은 각각 2(10%), 0(0%), 2(10%), 16(80%), 0(0%)이며, 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안은 각각 1(5%), 19(95%), 0(0%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 조직특성 중 마지막, 조직문화 측면의 방안을 살펴보면 다음과 같다. 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 2(10%), 18(90%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안은 각각 3(15%), 0(0%), 1(5%), 16(80%), 0(0%), 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안은 각각 5(25%), 0(0%), 0(0%), 15(75%), 0(0%), 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안은 각각 2(10%), 18(90%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안은 각각 2(10%), 18(90%), 0(0%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다.

인사특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 보상평가 측면을 살펴보면 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 5(25%), 0(0%), 0(0%), 1(5%), 14(70%), 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안의 경우, 각각 3(15%), 0(0%), 0(0%), 17(86%), 0(0%), 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안의 경우, 각각 4(20%), 0(0%), 0(0%), 16(80%), 0(0%)임을 알 수 있다. 다음으로, 보직교육 측면의 방안들을 살펴보면 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 2(10%), 1(5%), 17(85%), 0(0%), 0(0%), 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안의 경우, 각각 3(15%), 17(85%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안의 경우, 각각 2(10%), 1(5%), 17(85%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 마지막, 처벌보호 측면의 방안을 살펴보면, 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 3(15%), 0(0%), 0(0%),

17(85%), 0(0%), 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등의 경우 각각 3(15%), 2(10%), 0(0%), 15(75%), 0(0%)임을 알 수 있다.

업무특성 방안들을 살펴보면 질적 측면의 연계업무 통합방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 2(10%), 1(5%), 0(0%), 17(85%), 0(0%), 적극행정협의기구 신설방안은 각각 3(15%), 1(5%), 0(0%), 16(80%), 0(0%), 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안은 각각 3(15%), 0(0%), 17(85%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 또한 업무의 양적 측면의 불필요한 일 정기적 버리기 방안은 각각 2(10%), 0(0%), 1(5%), 17(85%), 0(0%)이었다.

법제특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 법령제약 측면의 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안의 경우 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 3(15%), 1(5%), 0(0%), 16(80%), 0(0%), 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안은 각각 3(15%), 0(0%), 17(85%), 0(0%), 0(0%), 법제도 네거티브 방식 도입방안의 경우, 각각 5(25%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 14(70%)임을 알 수 있다. 한편 감사제도 측면의 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 6(30%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 13(65%), 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안의 경우, 각각 7(35%), 0(0%), 0(0%), 1(5%), 12(60%), 지방감사원 설립 도입방안 의 경우 각각 3(15%), 1(5%), 16(80%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다.

마지막으로 환경특성 들을 살펴보면 다음과 같다. 정치적 측면의 단계적 자료요구 절차 방안의 경우 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 3(15%), 17(85%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 사회적 측면의 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안은 각각 4(20%), 16(80%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 문화적 측면의 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안은 각각 6(30%), 14(70%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 마지막 악성민원 관련 조직체계 구축방안은 각각 6(30%), 14(70%), 0(0%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다.

표 4-18. 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 결과 2

(단위: 명, %)

주요 방안	실효성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	20(100%)	1(5%)	18(90%)	-	-	1(5%)
조직기구 통합운영방안	20(100%)	2(10%)	1(5%)	17(85%)	-	-
제한적 직급체계 간소화 방안	20(100%)	2(10%)	2(10%)	16(80%)	-	-
불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	20(100%)	1(5%)	-	1(5%)	18(90%)	-
업무분장 명확화 방안	20(100%)	2(10%)	1(5%)	-	17(85%)	-
중요 정책결정에 따른 사무전결 처리규칙 개선방안	20(100%)	1(5%)	-	4(20%)	15(75%)	-
위원회 적극 활용 방안	20(100%)	2(10%)	-	2(10%)	16(80%)	-
부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	20(100%)	1(5%)	19(95%)	-	-	-
일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	20(100%)	2(10%)	18(90%)	-	-	-
적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	20(100%)	3(15%)	-	1(5%)	16(80%)	-
적극행정 관련 지자체 자체 부서 평가 개선방안	20(100%)	5(25%)	-	-	15(75%)	-
소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	20(100%)	2(10%)	18(90%)	-	-	-
시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	20(100%)	2(10%)	18(90%)	-	-	-
적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	20(100%)	5(25%)	-	-	1(5%)	14(70%)
적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	20(100%)	3(15%)	-	-	17(85%)	-

주요 방안	실효성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	20(100%)	4(20%)	-	-	16(80%)	-
행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	20(100%)	2(10%)	1(5%)	17(85%)	-	-
적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	20(100%)	3(15%)	17(85%)	-	-	-
전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	20(100%)	2(10%)	1(5%)	17(85%)	-	-
적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	20(100%)	3(15%)	-	-	17(85%)	-
손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	20(100%)	3(15%)	2(10%)	-	15(75%)	-
연계업무 통합방안	20(100%)	2(10%)	1(5%)	-	17(85%)	-
적극행정협의기구 신설방안	20(100%)	3(15%)	1(5%)	-	16(80%)	-
적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	20(100%)	3(15%)	-	17(85%)	-	-
불필요한 일 정기적 버리기 방안	20(100%)	2(10%)	-	1(5%)	17(85%)	-
적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	20(100%)	3(15%)	1(5%)	-	16(80%)	-
적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	20(100%)	3(15%)	-	17(85%)	-	-
법제도 네거티브 방식 도입방안	20(100%)	5(25%)	1(5%)	-	-	14(70%)
사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	20(100%)	6(30%)	1(5%)	-	-	13(65%)
사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	20(100%)	7(35%)	-	-	1(5%)	12(60%)
지방감사원 설립 도입방안	20(100%)	3(15%)	1(5%)	16(80%)	-	-
단계적 자료요구 절차방안	20(100%)	3(15%)	17(85%)	-	-	-

주요 방안	실효성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	20(100%)	4(20%)	16(80%)	-	-	-
약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	20(100%)	6(30%)	14(70%)	-	-	-
약성민원 관련 조직체계 구축 방안	20(100%)	6(30%)	14(70%)	-	-	-

2. 수용성 분석

20명 지자체 공무원들은 수용성에 관한 Likert 5점 척도(1 = 수용성 전혀 없음, 2 = 수용성 아주 조금 있음, 3 = 수용성 보통 있음, 4 = 수용성 높음, 5 = 수용성 매우 높음) 설문조사에 모두 응답한 바 있다(응답률 = 100%). 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들에 관한 수용성을 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 개인특성 중 정서행태 측면의 공직채용전형 개선방안의 경우, 수용성 점수의 평균이 3.80, 편차는 1.88로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 이와 같은 방안의 수용성이 보통보다 높다고 인식하고 있으나, 인식의 편차는 거의 2에 육박하는바, 인식의 균질성은 1에 약간 못 미치거나, 1을 약간 상회하는 정도의 여타 방안들에 비해 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

조직특성 중 먼저, 조직구조 측면의 조직기구 통합운영방안, 제한적 직급체계 간소화 방안, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 1.05, 1.15, 3.90, 편차는 각각 0.22, 0.49, 0.45 등으로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안의 수용성은 상대적으로 높다고 인식하는 반면 조직기구 통합운영방안과 제한적 직급체계 간소화 방안 등의 수용성은 크게 낮다고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 인식의 편차는 모두 1 미만으로 그리 크지 않은 것으로 확인되는바, 모든 방안들의 인식의 균질성은 상당히 높다고 판단할 수 있다.

다음으로 조직운용 측면의 업무분장 명확화 방안, 주요 정책결정에 따른 사무전결처리 규칙 개선방안, 위원회 적극 활용 방안, 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 2.50, 3.90, 3.90, 3.95, 수용성 점수의 편차는 각각 0.61, 0.45, 0.45, 1.76 등으로 측정되었다. 지자체 실무자인 공무원들은 대략적으로 업무분장 명확화 방안을 제외한 여타 방안 등의 경우, 수용성이 어느 정도 높다고 인식하고 있는 가운데, 이들 방안들에 관한 수용성 점수의 편차 모두는 매우 적은 것으로 확인되었다.

조직특성 중 마지막, 조직문화 측면의 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안, 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 3.90, 3.90, 3.80, 3.85, 3.70, 수용성 점수의 편차는 각각 1.77, 0.45, 0.62, 0.67, 0.92 등으로 측정되었다. 즉, 조직문화 측면의 방안들 모두 수용성은 어느 정도 높은 것으로 판단될 수 있다. 수용성 점수 편차의 경우, 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안만이 거의 2에 육박하고 있는 반면 여타 방안들은 1에 못 미치는 정도인 점을 감안하면, 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안에 관한 수용성 인식의 균질성은 여타 방안들에 관한 수용성 인식의 균질성에 비해 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다.

인사특성 중 먼저, 보상평가 측면의 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안, 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 3.90, 3.85, 3.90, 수용성 점수의 편차는 각각 0.45, 0.67, 0.45 등으로 측정되었다. 즉, 보상평가 측면의 모든 방안은 어느 정도 수용성이 높은 것으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 한편 인식의 편차는 모두 1에 크게 못 미치고 있어 그리 크지 않다고 판단할 수 있다.

다음으로, 보직교육 측면의 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안, 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안, 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 3.65, 3.80, 3.85, 수용성 점수의 편차는 각각 0.88, 1.88, 0.67 등으로 측정되었다. 즉, 보상교육 측면의 모든 방안은 수용성이 어느

정도 높은 것으로 인식되고 있는 것으로 확인되었다. 인식의 편차는 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안이 거의 2에 육박할 정도로 높아서 응답자 간의 인식의 균질성이 여타 방안에 비해 상대적으로 낮은 것으로 확인되었다.

마지막, 처벌보호 측면의 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안, 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 2.05, 2.10, 수용성 점수의 편차는 각각 1.76, 1.41 등으로 측정되었다. 즉, 지자체 실무자인 공무원들의 입장에서는 모든 처벌보호의 방안들의 수용성이 어느 정도 낮은 것으로 인식하는 가운데, 그 편차는 1을 어느 정도 상회하는 정도로 볼 수 있는바, 응답자 간의 인식의 균질성이 상대적으로 떨어진다고 판단될 수 있다.

업무특성 중 질적 측면의 연계업무 통합방안, 적극행정협의기구 신설방안, 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 2.25, 3.70, 3.85, 수용성 점수의 편차는 각각 1.59, 0.73, 0.67 등으로 측정되었다. 이는 연계업무 통합방안은 보통 미만으로 수용성이 낮은 것으로 인식되는 반면에 적극행정협의기구 신설방안, 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등은 상당히 수용성이 있는 방안으로 인식되는 것을 의미한다. 인식의 편차의 경우 연계업무 통합방안은 1을 어느 정도 상회하고 있는 반면에 여타 방안들은 1에 약간 못 미칠 정도로 그리 크지 않음이 확인되었다. 한편 업무의 양적 측면의 불필요한 일 정기적 버리기 방안의 경우, 수용성 점수의 평균이 2.25, 편차는 0.97으로 측정되었다. 이는 불필요한 일 정기적 버리기 방안의 수용성이 보통 미만 수준으로 인식되는 가운데, 편차는 1 미만으로 그리 크지 않다고 판단할 수 있다.

법제특성 중 법령제약 측면의 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안, 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안, 법제도 네거티브 방식 도입방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 3.85, 3.70, 1.85, 수용성 점수의 편차는 각각 0.37, 0.92, 0.88 등으로 측정되었다. 즉, 법제도 네거티브 방식 도입방안 외, 여타 방안들은 수용성이 어느 정도 높다고 인식하고 있는 가운데, 인식의 편차는 모두 1 미만으로 그리 크지 않다고 볼 수 있다. 한편 감사제도 측면의 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안, 지방감사원 설립 도입방안 등의 경우, 수용성 점수의

평균이 각각 2.05, 3.60, 1.15, 수용성 점수의 편차는 각각 0.60, 0.82, 0.49 등으로 측정되었다. 즉, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안만이 보통보다 수용성이 높은 것으로 확인되었다. 인식의 편차는 모두 1 미만으로 그리 크지 않다고 판단되는바, 감사제도 측면의 방안들에 대한 수용성 인식의 균질성은 상대적으로 그리 낮지 않음이 확인되었다.

마지막으로 환경특성 중 정치적 측면의 단계적 자료요구 절차방안, 사회적 측면의 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안, 문화적 측면의 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안 등의 경우, 수용성 점수의 평균이 각각 1.05, 3.90, 3.80, 3.95, 점수의 편차는 각각 0.22, 1.77, 1.88, 1.76 등으로 측정되었다. 단계적 자료요구 절차방안을 제외한 여타 방안들은 상당히 수용성이 높은 것으로 확인되는 가운데, 이들 여타 방안들의 인식의 편차는 거의 2에 육박할 정도로 그 크기가 그리 작지 않은 것으로 확인되었다.

표 4-19. 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 수용성 분석 결과 1

특성	요인	주요 방안	수용성 점수 평균	수용성 점수 편차
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	3.80	1.88
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	1.05	0.22
		제한적 직급체계 간소화 방안	1.15	0.49
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	3.90	0.45
	조직운영 요인	업무분장 명확화 방안	2.50	0.61
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	3.90	0.45
		위원회 적극 활용 방안	3.90	0.45
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	3.95	1.76
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	3.90	1.77
적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안		3.90	0.45	

특성	요인	주요 방안	수용성 점수 평균	수용성 점수 편차
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	3.80	0.62
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	3.85	0.67
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	3.70	0.92
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	3.90	0.45
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	3.85	0.67
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	3.90	0.45
	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	3.65	0.88
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	3.80	1.88
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	3.85	0.67
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	2.05	1.76
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	2.10	1.41
	업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	2.25
적극행정협의기구 신설방안			3.70	0.73
적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안			3.85	0.67
양적 요인		불필요한 일 정기적 버리기 방안	2.25	0.97
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	3.85	0.37
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	3.70	0.92
		법제도 네거티브 방식 도입방안	1.85	0.88
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	2.05	0.60
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	3.60	0.82
		지방감사원 설립 도입방안	1.15	0.49

특성	요인	주요 방안	수용성 점수 평균	수용성 점수 편차
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	1.05	0.22
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	3.90	1.77
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영 방안	3.80	1.88
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	3.95	1.76
평균			3.18	0.93

한편, 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 실효성 점수별 응답자 수와 비율을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 개인특성 방안을 살펴보면 공직채용전형 개선방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 6(30%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 14(70%)임을 알 수 있다.

조직특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 조직구조 측면을 살펴보면 조직기구 통합운영방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 19(95%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 제한적 직급체계 간소화 방안의 경우에는 각각 2(10%), 2(10%), 16(80%), 0(0%), 0(0%)이며, 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안은 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)임을 알 수 있다. 다음으로 조직운동 측면을 살펴보면 업무분장 명확화 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 1(5%), 8(4%), 11(55%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 주요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안의 경우에는 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)이며, 위원회 적극 활용 방안은 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)이며, 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안은 각각 5(25%), 0(0%), 0(0%), 1(5%), 14(70%)임을 알 수 있다. 조직특성 중 마지막, 조직문화 측면의 방안을 살펴보면 다음과 같다. 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 5(25%), 0(0%), 1(5%), 0(0%), 14(70%), 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안은 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%), 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방

안은 각각 0(0%), 2(10%), 0(0%), 18(90%), 0(0%), 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안은 각각 1(5%), 0(0%), 0(0%), 19(95%), 0(0%), 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안은 각각 2(10%), 0(0%), 0(0%), 18(90%), 0(0%)임을 알 수 있다.

인사특성 들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 보상평가 측면을 살펴보면 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%), 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안의 경우, 각각 1(5%), 0(0%), 0(0%), 19(95%), 0(0%), 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안의 경우, 각각 0(0%), 1(5%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)임을 알 수 있다. 다음으로, 보직교육 측면의 방안들을 살펴보면 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 1(5%), 2(10%), 0(0%), 17(85%), 0(0%), 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안의 경우, 각각 6(30%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 14(70%), 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안의 경우, 각각 1(5%), 0(0%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)임을 알 수 있다. 마지막, 차별보호 측면의 방안을 살펴보면, 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 14(70%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 5(25%), 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등의 경우 각각 12(60%), 0(0%), 2(10%), 6(30%), 0(0%)임을 알 수 있다.

업무특성 방안들을 살펴보면 질적 측면의 연계업무 통합방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 12(60%), 0(0%), 0(0%), 7(35%), 1(5%), 적극행정협외기구 신설방안은 각각 0(0%), 3(15%), 0(0%), 17(85%), 0(0%), 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안은 각각 1(5%), 0(0%), 0(0%), 19(95%), 0(0%)임을 알 수 있다. 또한 업무의 양적 측면의 불필요한 일 정기적 버리기 방안은 각각 7(35%), 1(5%), 12(60%), 0(0%), 0(0%)이었다.

법제특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 법령제약 측면의 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안의 경우 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음,

매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 0(0%), 0(0%), 3(15%), 17(85%), 0(0%), 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안은 각각 2(10%), 0(0%), 0(0%), 18(90%), 0(0%), 법제도 네거티브 방식 도입방안의 경우, 각각 9(45%), 5(25%), 6(30%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다. 한편 감사제도 측면의 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안의 경우, 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 3(15%), 13(65%), 4(20%), 0(0%), 0(0%), 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안의 경우, 각각 0(0%), 4(20%), 0(0%), 16(80%), 0(0%), 지방감사원 설립 도입방안 의 경우 각각 18(90%), 1(5%), 1(5%), 0(0%), 0(0%)임을 알 수 있다.

마지막으로 환경특성 방안들을 살펴보면 다음과 같다. 정치적 측면의 단계적 자료요구 절차방안의 경우 전혀 없음, 아주 조금 있음, 보통 있음, 높음, 매우 높음에 응답한 수와 비율이 각각 19(95%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 사회적 측면의 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안은 각각 5(25%), 1(5%), 0(0%), 0(0%), 14(70%), 문화적 측면의 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안은 각각 6(30%), 0(0%), 0(0%), 0(0%), 14(70%), 마지막 악성민원 관련 조직체계 구축방안은 각각 5(25%), 0(0%), 0(0%), 1(5%), 14(70%)임을 알 수 있다.

표 4-20. 지자체 적극행정 활성화 방안에 관한 수용성 결과 2

(단위: 명, %)

주요 방안	수용성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	20(100%)	6(30%)	-	-	-	14(70%)
조직기구 통합운영방안	20(100%)	19(95%)	1(5%)	-	-	-
제한적 직급체계 간소화 방안	20(100%)	2(10%)	2(10%)	16(80%)	-	-
불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-
업무분장 명확화 방안	20(100%)	1(5%)	8(40%)	11(55%)	-	-
중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-

주요 방안	수용성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
위원회 적극 활용 방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-
부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	20(100%)	5(25%)	-	-	1(5%)	14(70%)
일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	20(100%)	5(25%)	-	1(5%)	-	14(70%)
적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-
적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	20(100%)	-	2(10%)	-	18(90%)	-
소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리 방안	20(100%)	1(5%)	-	-	19(95%)	-
시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	20(100%)	2(10%)	-	-	18(90%)	-
적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-
적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	20(100%)	1(5%)	-	-	19(95%)	-
적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	20(100%)	-	1(5%)	-	19(95%)	-
행안부 지자체 조직진단지표항 목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	20(100%)	1(5%)	2(10%)	-	17(85%)	-
적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	20(100%)	6(30%)	-	-	-	14(70%)
전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	20(100%)	1(5%)	-	-	19(95%)	-
적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	20(100%)	14(70%)	1(5%)	-	-	5(25%)

주요 방안	수용성 점수별 응답자 수 및 비율					
	합계	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	20(100%)	12(60%)	-	2(10%)	6(30%)	-
연계업무 통합방안	20(100%)	12(60%)	-	-	7(35%)	1(5%)
적극행정협의기구 신설방안	20(100%)	-	3(15%)	-	17(85%)	-
적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	20(100%)	1(5%)	-	-	19(95%)	-
불필요한 일 정기적 버리기 방안	20(100%)	7(35%)	1(5%)	12(60%)	-	-
적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	20(100%)	-	-	3(15%)	17(85%)	-
적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	20(100%)	2(10%)	-	-	18(90%)	-
법제도 네거티브 방식 도입방안	20(100%)	9(45%)	5(25%)	6(30%)	-	-
사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	20(100%)	3(15%)	13(65%)	4(20%)	-	-
사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	20(100%)	-	4(20%)	-	16(80%)	-
지방감사원 설립 도입방안	20(100%)	18(90%)	1(5%)	1(5%)	-	-
단계적 자료요구 절차방안	20(100%)	19(95%)	1(5%)	-	-	-
적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	20(100%)	5(25%)	1(5%)	-	-	14(70%)
약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	20(100%)	6(30%)	-	-	-	14(70%)
약성민원 관련 조직체계 구축방안	20(100%)	5(25%)	-	-	1(5%)	14(70%)

3. 유형 분류

본 연구는 앞서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 도출된 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 동일한 대상에게 Liert 5점 척도를 사용해 35개 방안에 관한 실효성과 수용성을 평균과 편차를 활용하여 각각 분석한 바 있다. 여기서는 이를 바탕으로 도출된 35개 지자체 적극행정 활성화 방안을 앞서 언급한 4가지 유형화 기준을 통해 분류하였다. 구체적인 결과는 다음과 같다.

1) 단기 중점방안

본 연구가 제시한 단기 중점방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)이다. 즉, 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 보통보다 높다고 인식된 경우, 해당되는 방안은 단기적으로 중점적으로 추진하여야 할 방안으로 간주될 수 있다.

이러한 기준하에서 방안들을 분류하여 보면 조직특성에서 5개, 인사특성에서 3개, 업무 특성에서 1개, 법제특성에서 2개 방안 등 총 11개 방안들이 단기 중점방안 유형에 해당된다. 특성 중에서는 조직특성에서 요인 중에서는 보상평가 요인에서 가장 많은 단기 중점방안들이 분류된 바 있다.

실효성 평균점수의 경우 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안이 가장 높은 반면에 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안이 가장 낮은 것으로 확인되는 가운데, 수용성 평균점수의 경우 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안, 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안, 위원회 적극 활용 방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안, 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안, 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안 등이 가장 높은 반면에 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

표 4-21. 지자체 적극행정 활성화 단기 중점방안

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	수용성 점수 평균
조직 특성	조직구조 요인	불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	3.80	3.90
	조직운영 요인	중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	3.65	3.90
		위원회 적극 활용 방안	3.60	3.90
	조직문화 요인	적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	3.50	3.90
적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안		3.25	3.80	
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	3.95	3.90
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	3.55	3.85
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	3.40	3.90
업무 특성	질적 요인	적극행정협의기구 신설방안	3.45	3.70
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	3.45	3.85
	감사제도 요인	사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	3.55	3.60

2) 단기 기본방안

본 연구가 제시한 단기 기본방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 5점 척도의 중간 값 3 이하이면서, 수용성의 평균값은 Likert 5점 척도의 중간 값 3을 초과하는 경우 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 > 3)이다. 즉, 개별 방안의 관한 실효성은 보통 이하지만, 수용성은 보통보다 높다고 인식된 경우, 단기적으로 추진할 수 있는 기본방안으로 간주할 수 있다.

이러한 기준하에서 방안들을 분류하여 보면 개인특성에서 1개, 조직특성에서 4개, 인사특성에서 3개, 업무특성에서 1개, 법제특성에서 1개, 환경특성에서 3개 방안 등 총 13개

방안들이 단기 기본방안 유형에 해당된다. 특성 중에서는 조직특성에서 요인 중에서는 조직문화 및 보직교육 요인에서 가장 많은 단기 기본방안들이 분류되었다.

실효성 평균점수의 경우 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안, 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안 등이 가장 높은 반면에 악성민원 상황 별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안 등이 가장 낮은 것으로 확인되는 가운데, 수용성 평균점수의 경우 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안, 악성민원 관련 조직체계 구축방안 등이 가장 높은 반면에 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

표 4-22. 지자체 적극행정 활성화 단기 기본방안

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	수용성 점수 평균
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	2.10	3.80
조직 특성	조직운영 요인	부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	1.95	3.95
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	1.90	3.90
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	1.90	3.85
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	1.90	3.70
인사 특성	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간지표 포함 방안	2.75	3.65
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	1.85	3.80
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	2.75	3.85
업무 특성	질적 요인	적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	2.70	3.85
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	2.70	3.70

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	수용성 점수 평균
환경 특성	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	1.80	3.90
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	1.70	3.80
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	1.70	3.95

3) 장기 검토중점방안

본 연구가 제시한 장기 중점검토방안 분류기준은 각 방안의 실효성 평균값이 5점 척도의 중간 값 3을 초과하면서, 수용성의 평균값은 5점 척도의 중간 값 3 이하인 경우(실효성 값 > 3 & 수용성 값 ≤ 3)이다. 즉, 개별 방안의 관한 실효성은 보통을 초과하는 정도로 높지만, 수용성은 보통 이하일 정도로 낮은 것으로 인식된 경우, 장기적으로 중점적으로 검토할 방안으로 간주할 수 있다.

이러한 기준하에서 방안들을 분류하여 보면 조직특성에서 1개, 인사특성에서 2개, 업무특성에서 2개, 법제특성에서 2개 방안 등 총 7개 방안들이 장기 중점방안 유형에 해당된다. 특성 중에서는 인사, 업무, 법제특성에서 요인 중에서는 처벌보호 요인에서 가장 많은 장기 검토중점방안들이 분류된 바 있다.

실효성 평균점수의 경우 법제도 네거티브 방식 도입방안이 가장 높은 반면에 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안이 가장 낮은 것으로 확인되는 가운데, 수용성 평균점수의 경우 업무분장 명확화 방안이 가장 높은 반면에 법제도 네거티브 방식 도입방안이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

표 4-23. 지자체 적극행정 활성화 장기 검토중점방안

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	수용성 점수 평균
조직 특성	조직운용 요인	업무분장 명확화 방안	3.60	2.50
인사 특성	차별보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	3.55	2.05
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	3.35	2.10
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	3.60	2.25
	양적 요인	불필요한 일 정기적 버리기 방안	3.65	2.25
법제 특성	법령제약 요인	법제도 네거티브 방식 도입방안	3.85	1.85
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	3.70	2.05

4) 장기 검토기본방안

본 연구가 제시한 단기 중점방안 분류기준은 각 방안의 실효성 및 수용성의 평균값이 각각 Likert 5점 척도의 중간 값 3 이하인 경우(실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 ≤ 3)이다. 즉, 개별 방안의 관한 실효성과 수용성이 보통 이하라고 인식된 경우, 해당되는 방안은 장기적으로 기본적으로 검토될 방안으로 간주될 수 있다.

이러한 기준 하에서 방안들을 분류하여 보면 조직특성에서 2개, 법제특성에서 1개, 환경특성에서 1개 방안 등 총 4개 방안들이 장기 검토방안 유형에 해당된다. 특성 중에서는 조직특성에서 요인 중에서는 조직구조 요인에서 가장 많은 장기 검토기본방안들이 분류된 바 있다.

실효성 평균점수의 경우 조직기구 통합운영방안이 가장 높은 반면에 단계적 자료요구 절차방안이 가장 낮은 것으로 확인되는 가운데, 수용성 평균점수의 경우 제한적 직급체계 간소화 방안, 지방감사원 설립 도입방안 등이 가장 높은 반면에 조직기구 통합운영방안, 단계적 자료요구방안이 가장 낮은 것으로 확인되었다.

표 4-24. 지자체 적극행정 활성화 장기 검토기본방안

특성	요인	주요 방안	실효성 점수 평균	수용성 점수 평균
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	2.75	1.05
		제한적 직급체계 간소화 방안	2.70	1.15
법제 특성	감사제도 요인	지방감사원 설립 도입방안	2.65	1.15
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	1.85	1.05

4. 소결

본 연구는 35개 지자체 적극행정 활성화 방안을 앞서 언급한 4가지 유형화 기준을 통해 분류하였다. 총 35개 방안들 중 단기 중점방안은 11개, 단기 기본방안은 13개, 장기 검토 중점방안은 7개, 장기 검토기본방안은 4개로 분류되었다. 유형 분류결과를 표로 요약하면 다음과 같다.

표 4-25. 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 요약

특성	요인	주요 방안	유형
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	단기 기본방안
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	장기 검토기본방안
		제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	단기 중점방안
	조직운영 요인	업무분장 명확화 방안	장기 검토중점방안
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	단기 중점방안
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	단기 기본방안

특성	요인	주요 방안	유형
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	단기 기본방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	단기 중점방안
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	단기 기본방안
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 중점방안
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안
	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	단기 기본방안
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	장기 검토중점방안
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안
	업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안
적극행정협의회기구 신설방안			단기 중점방안
적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안			단기 기본방안
양적 요인		불필요한 일 정기적 버리기 방안	장기 검토중점방안
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 기본방안
		법제도 네거티브 방식 도입방안	장기 검토중점방안
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	단기 중점방안
		지방감사원 설립 도입방안	장기 검토기본방안

특성	요인	주요 방안	유형
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	단기 기본방안
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안

한국지방행정연구원

KRILA

5

결론

제1절 연구요약

제2절 정책제언 및 한계

제5장

결론

제1절 연구요약

본 연구는 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 접점에 있는 지자체 관점에서 다양한 기능을 수행하는 다양한 지자체 유형에 속하는 실무자들을 대상으로 한 심층면담조사(FGI)와 이를 델파이 기법(Delphi technique)에 결합·응용한 실무자 의견조사와 같은 방법을 활용하여 첫째, 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하고 둘째, 특성별 다양한 실천적인 지자체 적극행정 활성화 방안들을 도출하며 마지막, 이와 같이 도출된 방안들을 4가지 유형(예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 등)으로 구분하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시하였다. 요약하여 살펴보면 다음과 같다.

우선, 적극행정에 관한 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 제한적 면담결과를 정리하면, 대략적으로 적극행정에 관한 관련 요인의 영향의 방향성에 관해 피면담자의 다수 의견이 한쪽으로 치우치고 있음을 확인할 수 있었다. 단지 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시되어 적극행정에 관한 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못하는 경우가 있었다. 개인특성 중 인구통계 측면에서의 성별, 연령, 학력, 재직기간, 소속 지자체 유형, 조직특성 중 조직구조 측면에서의 공식성(화), 조직문화 측면에서의 조직의 효율성 및 시장경제·능률성에 대한 경시의 경우, 대략적으로 피면담자의 의견이 한쪽으로 치우치지 않고, 상이한 의견이 양적으로 거의 비슷할 정도로 제시된 바 있다. 이와 같이 세부 영향요인의 방향성을 면담결과로는 제시하지 못한 경우 외, 주요 세부 영향요인의 방향성에 관한 지자체 공무원과의 심층면담결과를 특성별로 살펴보면 다음과 같다.

개인특성 중 인구통계 측면에서는 직급과 적극행정 관련 교육이수 여부 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 정서행태 측면에서는 사명감, 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감, 직무만족, 직무몰입, 공직몰입 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 감사에 관한 반감 및 회피, 처벌에 대한 두려움, 적극행정에 불이익이 많다는 인식, 위험회피, 동기부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

조직특성 중 조직구조 측면에서는 집권성(화), 직급체계 분화, 형식주의(절차 및 규정), 형식에 지나친 강조, 법·규정에 의한 경직된 행정, 엄격한 규정, 엄격한 내부규제, 적법절차 준수강화, 까다로운 지출절차 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직운용 측면에서는 크게 구분되어 논의될 수 있는 목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성과 관리지도성이 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 조직문화 측면에서는 관계문화, 성취문화, 변화지향 문화 등은 적극행정에 대해 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 가운데, 권위적인 문화, 경직된 공직문화, 관료주의 만능화, 변화에 저항적 관료조직문화, 변화하지 않으려는 이데올로기, 소극적 문화 팽배, 적극행정 안 해도 문제없는 문화, 신분보장, 공적소유·공적자금조달, 조직적 책임의식 부족, 힘든 업무 회피경향, 조직의 혁신성 부족, 환경문화 대응성 부족 등은 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

인사특성 중 보상평가 측면에서는 실적주의 보상제도 부족, 낮은 보상(외재적 동기부족), 성과에 따른 보상 미흡, 적극행정 보상에 관심이 없는 조직, 단기성과 선호, 모호한 성과평가기준 및 평가타당성, 불공정한 인사 등 모든 관련 요인들이 적극행정에 대해 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 보직교육 측면에서는 순환보직, 부적절한 인력배치, 정책과 연결되지 않는 조직인사, 과도한 업무전문화 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 교육오리엔테이션, 직무수행역량 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 처벌보호 측면에서는 선의의 실수에 대한 처벌, 공직자 보호 미흡 등이 적극행정에

부정적인 영향력을 행사하는 것으로 확인된 바 있다.

업무특성 중 업무의 질적 측면에서는 업무자율성, 업무완결성, 업무중요성 내지 업무기획 필요성 등은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모여진 반면 업무협력 필요성은 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 업무의 양적 측면에서는 업무과다, 과도한 행정업무가 공히 모두 부정적인 영향력을 적극행정에 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

법제특성 중 법령제약 측면에서는 법령의 제약, 현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차, 상·하위 법령 간 불일치, 유권해석의 모호성, Positive 법·규정에 의한 행정, 선례에 근거한 행정제도 모두가 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 감사제도 측면에서는 적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가, 지나친 감독 및 감사, 외부통제 강화 등이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

환경특성 중 정치적 측면에서는 적극행정이 추후 변질될 가능성, 정치의 지나친 행정통제, 정치적 제3의 영향, 정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등 모든 관련 요인이 공히 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 사회적 측면에서는 사회적 지원은 긍정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌고, 행정에 대한 불신, 낮은 사회적 평가 등은 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다. 문화적 측면에서는 즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구, 다원화된 이해관계와 요구 내지 민원, 과도한 불만제기, 예상치 못한 민원 발생 등 공히 모든 관련 요인이 부정적인 영향력을 적극행정에 대해 행사하는 것으로 다수 의견이 모아졌다.

표 5-1. 주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과 요약

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
개인 특성	인구통계	성별(△), 연령(△), 학력(△), 직급(+), 재직기간(△), 소속 지자체 유형(△), 적극행정 관련 교육이수 여부(+)
	정서행태	자아존중감(+), 사명감(+), 공공봉사동기(PSM)(+) 조직시민행동(OCB)(+), 감사에 관한 반감 및 회피(-), 처벌에 대한 두려움(-), 위험회피(-), 적극행정에 불이익이 많다는 인식(-), 직무만족(+), 직무·공직몰입(+), 동기부족(-)
조직 특성	조직구조	집권성(화)(-) 직급체계 분화(-), 공식성(화)(△), 업무명료화(-), 업무표준화(+), 형식주의(절차 및 규정)(-), 형식에 지나친 강조(-), 법·규정에 의한 경직된 행정(-), 엄격한 규정(-), 엄격한 내부규제 적법절차 준수강화(-), 까다로운 지출절차(-)
	조직운영	(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성) 목표의 명확성(+), 목표의 다양·복잡·상충(-), 모호한 목표(-), 권한의 명확성(+), 권한의 불확실성(-), 책임의 명확화(+), 책임의 모호성(-), 과도한 책임성(-), 역할의 명확성(+), 역할의 모호성(-), 역할의 갈등(-) (관리지도성: leadership) , 변혁적 카리스마(+), 카리스마·개인배려·지적 자극(+), 독단적인 상관(-), 관리자의 의지 및 책임성 부족(-)
	조직문화	관계문화(+), 성취문화(+), 변화지향 문화(+), 권위주의 문화(-), 관료주의 만능화(-), 경직된 공직문화(-), 변화에 저항적 관료조직문화(-), 변화하지 않으려는 이데올로기(-) 소극적 문화 팽배(-), 적극행정 안 해도 문제없는 문화(-), 공적소유·공적자금조달(-), 신분보장(-), 조직적 책임의식 부족(-), 힘든 업무 회피경향(-), 조직의 효율성·시장경제·능력 경시(△), 조직의 혁신성·환경문화 대응성 부족(-)
인사 특성	보상평가	실적주의 보상제도 부족(-), 낮은 보상(외재적 동기부족)(-), 성과에 따른 보상 미흡(-), 적극행정 보상에 관심이 없는 조직(-), 단기성과 선호도(-), 성과평가기준·평가타당성 모호(-), 불공정한 인사(-)
	보직교육	순환보직(-), 부적절한 인력배치(-), 정책과 연결되지 않는 조직인사(-), 과도한 업무전문화(-), 교육(오리엔테이션)(+), 직무수행역량(+)
	처벌보호	선언의 실수에 대한 처벌(-), 공직자 보호 미흡(-)
업무 특성	질적	업무자율성(+), 업무완결성(+), 업무단계별 인력배치(-), 업무협력 필요성(-), 부서 다양화(-), 부처 간의 협조 결여(-), 부서이기주의 및 책임회피(-), 지역분산(-), 업무중요성 내지 업무기획 필요성(+), 분석 위주의 기술적 단순 업무(-)
	양적	업무과다(-), 과도한 행정업무(-)

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
법제 특성	법령제약	법령의 제약(-), 현실에 맞지 않는 제도·절차(-), 부적절한 제도 절차(-), 상·하위 법령 간 불일치(-), 유권해석의 모호성(-), Positive 법·규정에 의한 행정(-), 선례에 근거한 행정제도(-)
	감사제도	지나친 감독 및 감사(-), 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등(-), 적발 위주의 감사제도(-), 외부통제 강화(-)
환경 특성	정치	정치적 제3의 영향(-), 적극행정이 추후 변질될 가능성(-) 정치의 지나친 행정통제(-), 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등(-)
	사회	사회적 지원(+), 낮은 사회적 평가(-), 행정에 대한 불신(-)
	문화	즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구(-), 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등(-), 과도한 불만제기(-), 예상치 못한 민원 발생(-)

다음으로 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 제안된 방안을 살펴보면 다음과 같다. 개인특성에서 1개 방안, 조직특성에서 12개 방안들, 인사특성에서 8개 방안들, 업무특성에서 4개 방안들, 법제특성에서 6개 방안들, 환경특성에서 4개 방안들이 제기된 바 있다. 개인특성 중 정서행태 측면의 경우 적극행정 활성화 방안을 위해 고려하여야 할 요인들은 공직기간 중 적극행정 관련 제도적 간섭으로 인해 변화발생이 야기되기 어려운 내재성이 강할 것으로 여겨지는 공공봉사동기, 조직시민행동, 자아존중감, 사명감 등이다. 이와 같은 요인의 경우 공직채용에서 적극행정 관련 가치가 깊게 내재화된 지원자가 중시되도록 하는 공직채용전형 개선방안이 심층면담에서 제기된 바 있다

조직특성 중 먼저, 조직구조 측면의 경우, 조직기구를 가능한 통솔범위에 크게 무리가 가지 않는 선에서 너무 세분화시키지 않고 통합하여 운영토록 하는 가운데, 승진 동기에 영향이 가능한 크게 가지 않는 선에서, 현 세분화된 직급체계를 보다 단순화하는 방안, 예컨대, 조직기구의 통합운영 및 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 심층면담에서 제기된 바 있다. 또한 실효성이 떨어지거나 불필요하거나 과도하다고 판단되는 공식성(화)과 관련된 제도를 실무자 중심으로 재검토하여 개별기관마다 과감히 간소화하는 방안 소위, 기관별 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안이 제기되었다. 다음으로 조직운영 측면의 경우, 가능한 일련의 연계된 업무는 묶어서 담당토록 하여 업무의 완결성을 높이고 분절적인 업무분장을 지양하여 목표, 권한, 책임 등의 명확성이 제고되는 방안과 실무자가 겪는

책임부담을 완화하기 위해 이를 반영한 사무전결처리규칙 개선방안 내지 각종 전문가 및 시민으로 구성된 위원회를 적극 활용하는 방안, 그리고 부서장급 공직자를 대상으로 적극행정 심층교육방안 등이 심층면담에서 제기되었다. 조직특성 중 마지막, 조직문화의 경우, 일반 공직자를 대상으로 적극행정 기본교육 강화를 통한 인식 개선이 우선적으로 필요한 가운데, 지자체 합동평가 및 지자체 자체 부서평가에 높은 비중의 적극행정 평가지표 등을 포함시키는 방안이 제기되었다. 또한 적극행정의 대척점에 놓여있는 소극행정이 조직문화에 확산되지 않도록 하기 위해 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안, 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안이 제안된 바 있다.

인사특성 중 먼저, 보상평가 측면의 경우, 공무원들에게 가장 큰 보상이 승진이라는 것은 주지의 사실인바, 승진을 보상으로 적극 활용하되, 적극행정이 공직기간 내내 지속적으로 발현되기 위한 기제로 승진 최저소요연한을 적극행정 보상으로 단축시키는 방안, 적극행정 공적이 있는 경우 징계처분 시 면책되거나 감경될 수 있는 방안 그리고 적극행정이 개인근무평가의 핵심이 되도록 개인근무평가에 적극행정 평가지표 등을 높은 비중으로 포함시키는 방안이 심층면담을 통해 또한 제시되었다. 다음으로, 보직교육 측면에서는 행안부의 지자체 조직진단지표 중 직원평균보직기간을 지표에 포함시켜 담당보직의 안정성을 진단하는 가운데 촉진시키는 방안과 직원 오리엔테이션 시 적극행정 관련 교육방안과 적극행정에 필요한 개인적 역량강화를 위해 적실하고 정교한 내용의 직무교육도 보직배치 시, 실무자 중심으로 강구되어야 할 방안으로 제안되었다. 마지막, 처벌보호 측면에서 제안된 방안으로는 적극행정으로 인한 부득이한 처벌의 최소화 및 적극행정 직무관련사건의 경우 판결결과와 상관없이 소송대리인비용의 지자체 전액 부담과 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 등이 있었다.

업무특성 중 질적 측면의 경우 가능한 일련의 연계된 업무는 통합하여 담당업무의 완결성을 높이는 가운데, 이를 통해 업무자율성이 제고되는 방안이 검토 및 강구될 필요성과 원활한 부서 간 업무협력을 촉진시키고 조정할 방안이 기구신설 측면 및 부서평가 측면 양면에서 검토 및 강구될 필요성이 심층면담을 통해 제기되었다. 실국 간 정책조정을 위해 적어도 부단체장을 위원장으로 하는 (가칭)적극행정협의위원회를 신설 및 운영하여 관련 부서 간 소통 및 협업을 통해 적극행정을 할 수 있도록 하는 방안과 적극행정 관련 협업체

계에 대한 기여도를 적절하게 평가하고 보상할 수 있는 제도적 방안, 가령 적극행정 관련 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안 등이 제안되었다. 한편 업무의 양적 특성에서는 행정수요가 급격히 감소하여 거의 불필요한 것으로 파악되는 업무를 반기별 혹은 연간 부서별 폐기 ceiling을 설정하여 과감히 버리는 방안이 심층면담을 통해 제안되었다.

법제특성 중 법령제약 측면의 경우, 단기적인 관점에서는 적극행정을 저해하는 법령·제도를 지자체에서 발굴하여 수시로 소관 중앙부처에 건의하여 검토하도록 하는 방안, 자치법규 제·개정에 따른 신설강화 규제심사 시 공무원이 규제의 신설 내지 강화의 필요성을 입증하는 규제입증책임제 도입방안 등이, 장기적인 관점에서는 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식 도입방안이 제안되었다. 한편 감사제도 측면에서는 사전컨설팅 검토결과 내용이 애매한 경우 앞서, 법제특성의 방안에서 언급한 것과 유사하게 사전컨설팅의 검토결과가 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석하는 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안, 감사원, 중앙행정기관, 자체감사기구 중 한 기관의 사전컨설팅에 따라 업무를 처리한 경우 여타 기관의 감사의 징계로부터 모두 면책이 됨을 명확히 하는 방안, 감사에 있어서 상위위계에 있는 중앙의 감사원의 권역별 지방감사원이 설립되어 기초 지자체의 사전컨설팅을 담당해 주고, 유관기관 검토의견으로 관련 시도 혹은 중앙부처의 의견을 첨부하도록 하는 방안이 제안된 바 있다.

마지막으로 적극행정에 관한 환경특성을 염두에 두고 제안된 방안들로는 정치적 측면에서는 단계적 자료요구 절차방안이, 사회적 측면에서는 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안이, 문화적 측면에서는 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼을 제작하여 운영하는 방안과 이와 같은 악성민원에 효과적으로 그리고 효율적으로 대응하기 위한 관련 조직체계를 구축하는 방안이 제기되었다.

표 5-2. 특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
개인특성 (1)	정서행태 요인(1)	• 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안
조직특성 (12)	조직구조 요인(3)	• 조직기구 통합운영방안 • 제한적 직급체계 간소화 방안 • 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안
	조직운동 요인(4)	• 업무분장 명확화 방안 • 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안 • 위원회 적극 활용 방안 • 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안
	조직문화 요인(5)	• 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안 • 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 • 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안 • 시민신청한 건에 대한 불허가 화신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안
인사특성 (8)	보상평가 요인(3)	• 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안 • 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안
	보직교육 요인(3)	• 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안 • 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안 • 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안
	처벌보호 요인(2)	• 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안 • 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안
업무특성 (4)	질적 요인(3)	• 연계업무 통합방안 • 적극행정협의기구 신설방안 • 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안
	양적 요인(1)	• 불필요한 일 정기적 버리기 방안
법제 특성 (6)	법령제약 요인(3)	• 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안 • 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안 • 법제도 네거티브 방식 도입방안

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
	감사제도 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안 • 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안 • 지방감사원 설립 도입방안
환경특성 (4)	정치적 요인(1)	• 단계적 자료요구 절차방안
	사회적 요인(1)	• 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안
	문화적 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안 • 약성민원 관련 조직체계 구축방안

마지막으로, 본 연구는 앞서 지자체 공무원을 대상으로 한 심층면담을 통해 도출된 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들을 가지고 이후 동일한 대상에게 Likert 5점 척도를 사용해 35개 방안에 관한 실효성과 수용성을 각각 측정한 후, 이와 같은 2가지 분류기준에 따라 개별적 방안을 다음과 같은 4가지 유형, 예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 중 하나로 분류하였다. 분류결과, 총 35개 방안들 중 단기 중점방안은 11개, 단기 기본방안은 13개, 장기 검토중점방안은 7개, 장기 검토기본방안은 4개로 분류되었다. 유형 분류결과를 요약하면 다음과 같다.

표 5-3. 지자체 적극행정 활성화 방안 유형 요약

특성	요인	주요 방안	유형
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	단기 기본방안
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	장기 검토기본방안
		제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	단기 중점방안
	조직운영 요인	업무분장 명확화 방안	장기 검토중점방안
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	단기 중점방안
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안	단기 기본방안

특성	요인	주요 방안	유형
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	단기 기본방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동 평가 개선방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	단기 중점방안
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	단기 기본방안
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 중점방안
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안
	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직 기간 포함 방안	단기 기본방안
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	장기 검토중점방안
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	장기 검토중점방안
		적극행정협의기구 신설방안	단기 중점방안
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	단기 기본방안
양적 요인	불필요한 일 정기적 버리기 방안	장기 검토중점방안	
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 기본방안
		법제도 네거티브 방식 도입방안	장기 검토중점방안
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	단기 중점방안
		지방감사원 설립 도입방안	장기 검토기본방안
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	단기 기본방안
	문화적 요인	약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안
		약성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안

제2절 정책제언 및 한계

본 연구는 지자체 적극행정 활성화 방안으로 총 35개 방안들을 제시한 가운데, 이들 중 단기 중점방안은 11개, 단기 기본방안은 13개, 장기 검토중점방안은 7개, 장기 검토기본방안은 4개로 분류한 바 있다. 이를 통해 이론적인 측면에서 지금껏 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인에 한정된 연구에 비해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 지자체 적극행정의 영향요인을 고찰함으로써, 지자체 적극행정 영향요인의 내용적 외연을 확대하는 데 단초를 제시하는 가운데, 정책적인 측면에서도 기존 연구에서 제대로 제시하지 못한 다양한 관점(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)에서의 실천적인 방안들을 유형화하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함으로써, 지자체 적극행정 활성화 방안들의 적실성을 제고하고자 하였다.

한편, 본 연구가 심층면담을 통해 제시한 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들을 최근 5월에 행안부가 발표한 2020년 지방공무원 적극행정 운영지침의 방안들과 비교하면, 11개 방안들이 유사·중복되는 방안들에 해당되는 것을 알 수 있다. 특성별로 살펴보면, 조직특성 중 조직운용 측면에서 2개 방안들, 조직문화 측면에서 4개 방안들, 인사특성 중 보상평가 측면에서 1개 방안, 보직교육 측면에서 1개 방안, 처벌보호 측면에서 2개 방안들, 환경특성 중 사회적 측면에서 1개 방안 등이 유사·중복되는 방안들에 해당된다. 즉, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 조직·인사특성에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 방안들의 유형을 살펴보면, 단기 중점방안 유형에 4개 방안들, 단기 기본방안 유형에 5개 방안들, 장기 검토중점방안 유형에 2개 방안들이 해당되는 가운데, 장기 검토기본방안 유형에 해당되는 방안은 부재하다. 즉, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 단기 방안 유형에 집중되어 있음을 알 수 있다.

이를 종합하여 보면, 거의 대부분 유사·중복되는 방안들이 조직·인사특성에 기반을 둔 단기 방안 유형에 집중되어 있다는 것이다. 즉, 현재 국가차원에서 추진하고자 하는 적극행정 정책이 지자체 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 발현될 수 있는 조직·인사특성에 기반을 두고 있는 가운데, 정책의 실효성에 비해 정책적 수용성에

상대적 중점을 두고 우선 추진할 수 있는 단기적 방안들을 중심에 두고 있다는 것이다. 이러한 정부정책의 기본적 방향은 실무적인 측면에서 고려하여 볼 때, 타당하다고 판단된다. 따라서 본 연구는 지자체 적극행정 활성화 방안으로 제시한 본 연구의 방안들과 현재 국가차원에서 추진하고자 하는 지자체 적극행정 정책을 고려하여 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구가 제시한 단기 방안들 중 2020년 지방공무원 적극행정 운영지침의 방안들과 유사·중복되는 것으로 여겨지는 방안들을 제외한 여타 단기 방안들이 향후 정부의 지자체 적극행정 운영지침 포함 여부에 우선적으로 검토되어야 한다. 본 연구가 제시한 단기 방안들의 경우, 정책의 실효성에 비해 정책적 수용성에 상대적 중점을 두고 우선 추진할 수 있는 단기적 방안들을 중심에 두고 있는 정부의 지자체 적극행정 정책의 기본방향과 궤를 같이하기 때문이다. 단, 단기 방안 유형에서도 단기 중점방안 유형에 해당되는 방안들을 단기 기본방안 유형에 해당되는 방안들보다 우선될 필요가 있다. 단기 중점방안 유형이 단기 기본방안 유형에 비해 수용성은 유사하나 실효성이 높기 때문이다.

둘째, 지자체 적극행정 방안들 중 지자체 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 직접적으로 발현될 수 있는 특성에 기반을 둔 소위, 단기 방안들 외, 적극행정에 대한 지자체 공무원 당사자들의 동기가 다소 느리고 간접적으로 발현되도록 지원하는 성격의 장기 방안들에도 끊임없는 관심을 기울일 필요성이 있다는 것이다. 현장의 실무자들에 따르면 적극행정하기가 어려운 것은 적극행정이라는 것이 주민들에게 효율적으로 효과적으로 전달하고자 하는 대상인 일반적인 공공서비스 자체가 아니고, 다양한 요인들이 복잡하게 유기적으로 얽혀있는 측면의 '전달의 방식'을 의미하는바, 단순히 기계적인 결과를 도출하는 데 유용한 제도적 방안으로는 실효성이 떨어질 수밖에 없다고 주장한다. 적극행정에 대한 지자체 공무원들의 동기가 오랜 시간에 걸쳐 간접적으로 발현되도록 지원하는 장기 방안들이 일정부분 주목받아야 할 이유이다. 예컨대, 본 연구가 제시한 지자체 장기 검토방안 중 업무분장 명확화 방안, 연계업무 통합방안, 불필요한 일 정기적 버리기 방안, 조직기구 통합운영방안, 제한적 직급체계 간소화 방안 등이 이에 해당되는 방안들이다. 이러한 방안들은 공무원 당사자들로 하여금 적극행정에 대한 동기가 쉽게 직접적

으로 발현되는 것을 기대하는 것이 아니라, 오랜 시간이 걸리는 가운데 간접적으로 발현 되도록 지원하는 방안들이기 때문에, 지금 당장 지자체 적극행정 활성화에 크게 기여하지는 못 하겠지만, 궁극적으로 지자체 적극행정 활성화의 토대를 쌓는 데 기여할 것으로 판단된다.

마지막으로, 본 연구를 수행하면서 많은 것을 느끼고 고민한 필자 생각에 장기적인 관점에서 지자체 적극행정 활성화를 획기적으로 활성화시키기 위해서는 상당한 고충이 수반되겠지만, 법령해석에 있어서 과감한 네거티브 방식의 도입을 이제 진정성 있게 고민할 시점이 된 것 같다는 것이다. 단기적인 관점에서는 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안이 가장 실효성이 높은 것으로 확인된 반면 장기적인 관점에서는 법제도 네거티브 방식 도입방안이 가장 실효성이 높은 것으로 확인된 바 있다. 적극행정을 가로막는 커다란 2가지 축을 적극행정에 관한 동기부족과 감사의 두려움으로 대략 간주하는 경우, 단기적인 관점에서 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안이 적극행정에 관한 동기부족에 대응하는 방안이라면, 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안, 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안, 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안 등은 감사의 두려움에 대응하는 방안들로 간주할 수 있다. 하지만, 감사의 두려움에 대응한 이러한 방안들만으로는 감사의 불확실성을 완전히 해소하기에는 일정부분 부족한 측면이 있음을 인정하지 않을 수 없다. 이에 비해 법령해석에 있어서 과감한 네거티브 방식의 도입은 많은 감사에 대한 불확실성을 일거에 해소하는 데 커다란 도움이 될 것으로 보인다. 법령의 유권해석이 모호하거나 혹은 포지티브 법·규정인 상황에서 적극행정이 구현되기가 심히 어려우나, 법령해석에 있어서 법령이 불가하다고 명확히 지적하지 않는 모든 사안들에 대해 기본적으로 추진할 수 있는 것으로 해석할 수 있는 과감한 네거티브 방식을 도입하는 것은 지자체 적극행정 활성화를 획기적으로 활성화시키는 최상의 방안이 될 수 있다고 판단된다. 물론 이를 위해선 지자체 혹은 중앙의 특정부서의 일시적인 노력만으론 안 되며, 국가의 법제도 전반에 대해, 장기적으로 엄청난 노력이 필요한바, 정부차원, 나아가 범국가적인 대혁신이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 본 연구에 있어서 다음과 같은 2가지 한계가 있음을 부인할 수 없다. 하나는, 기본적으로 본 연구의 대상은 20명 남짓한 지자체 공무원들이었다는 것이다. 물론 현재 진행 중인 지자체 적극행정 정책 내지 방안에 대한 실태 파악 내지 이에 대한 이해에 있어서 여타 전문가들, 예컨대, 교수, 연구원, 시민단체 실무자들 등에 비해 실무자적인 지자체 공무원이 상대적으로 강점이 있는 것은 사실이나, 다양한 관점에서 연구를 조망할 필요성에 있어서는 본 연구의 한정된 대상 및 수는 한계를 갖고 있다. 향후 연구는 대상으로는 여타 전문가를 포함시키고, 표본 수로는 좀 더 많은 인원을 대상으로 포함시키어 지자체 적극행정 활성화 방안에 대한 연구에 있어서 보다 일반적인 의견을 도출하기를 기대한다.

또 다른 하나는 본 연구는 제한된 시간과 예산으로 말미암아, 지자체 적극행정 활성화 방안의 도출 및 유형의 분류를 위해 심층면담조사와 델파이 기법(Delphi chnique)을 결합·응용한 실무자 의견조사를 한 것에 기인한다. 본 연구는 조사 횟수를 3회에서 2회로 축소함으로써, 기존 델파이 조사에 비해 양적인 수준에서는 일정부분 상대적 단점을 갖는 대신 통상적으로 3회 조사를 E-mail을 통해 시행하는 기존 조사방식이 아닌 첫 번째 1회 조사는 FGI를 통해 조사결과를 득함으로써, 기존 델파이 조사에 비해 질적 수준에서는 일정부분 상대적 장점을 갖는 것으로 여겨질 수 있는 FGI & Delphi를 결합·응용한 조사기법을 시행하였다. 이를 통해 본 연구는 한정된 연구기간과 소요예산의 내에서 기존 일반적인 델파이에 비해 조사응답의 신뢰성이 크게 떨어지지 않고 어느 정도 담보되는 효과를 기대한 바 있다. 하지만, 여전히 전통적인 델파이 조사에 비해 본 연구는 방법론적으로 일정부분 한계를 갖고 있다. 향후 연구는 방법론적으로 전통적인 델파이 기법을 활용하여 지자체 적극행정 활성화 방안에 대한 연구에 있어서 보다 설득력 있는 결과를 도출하기를 기대한다.

표 5-4. 지자체 적극행정 활성화 정부 방안과의 유사·중복성 여부 요약

특성	요인	주요 방안	유형	정부 방안과의 유사·중복성 여부	
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	단기 기본방안		
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영방안	장기 검토기본방안		
		제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안		
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	단기 중점방안		
	조직운영 요인	업무분장 명확화 방안	장기 검토중점방안		
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	단기 중점방안	✓	
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안	✓	
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육 방안	단기 기본방안		
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	단기 기본방안	✓	
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	단기 중점방안	✓	
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선 방안	단기 중점방안		
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리 방안	단기 기본방안	✓	
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안	✓	
	인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 중점방안	✓
			적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안	
			적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안	
보직교육 요인		행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안	단기 기본방안		
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안	✓	
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안		

특성	요인	주요 방안	유형	정부 방안과의 유사·중복성 여부
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	장기 검토중점방안	✓
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안	✓
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	장기 검토중점방안	
		적극행정협지기구 신설방안	단기 중점방안	
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	단기 기본방안	
	양적 요인	불필요한 일 정기적 버리기 방안	장기 검토중점방안	
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	단기 중점방안	
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 기본방안	
		법제도 네거티브 방식 도입방안	장기 검토중점방안	
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안	
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	단기 중점방안	
		지방감사원 설립 도입방안	장기 검토기본방안	
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안	
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	단기 기본방안	✓
	문화적 요인	악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안	
		악성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안	

참고문헌

〈국내논문 및 보고서〉

- 감사연구원·적극행정지원단. (2019). 「적극행정 활성화 장애요인 분석」.
- 감사원. (2018). 적극행정 면책 사례집.
- _____. (2020). 사전컨설팅 및 적극행정 면책 사례집.
- 강나을·박성민. (2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직행태주의적 관점에서. 「한국행정논집」, 31(4): 879-909.
- 경기도. (2019). 「2018 사전 컨설팅감사 사례집」.
- 김난영. (2019). 감사기구와 적극행정: 17개 시도 사전컨설팅제도 운영성과와 위험요인 분석. 「한국행정학보」, 53(3): 103-136.
- 김삼목. (2013). 「한국인의 공공봉사동기」. 서울: 집문당.
- 김서용. (2018). 딜레마 상황에서 일선관료의 행동선택에 대한 분석: 내재적 동기의 역할을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(2): 101-141.
- 김선희, 심동철, 박현희. (2017). 섬김의 리더십, 집합적 공공봉사동기, 윤리적 풍토가 집합적 조직시민행동에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 51(3): 63-91.
- 김수중. (2007). '적극행정 면책제도'에 관한 논리적 고찰. 「감사논집」, 29: 151-168.
- 김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 「한국행정논집」, 23(3): 829-852.
- 김진영. (2018a). 「공공부문과 민간부문의 공공봉사동기 차이와 발생원인」. 한양대학교 박사학위논문.
- 김진영. (2018b). 공공조직과 민간조직의 PSM 차이와 발생원인: 내생적 요인과 외생적 요인의 종합. 「한국행정학보」, 52(3): 57-86.
- 박영원. (2020). 적극행정의 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 제1652호.
- 박윤. (2019). 적극행정의 개념에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 273-282.
- 박정훈. (2009). 적극행정 실현의 법적 과제: '적극행정법'으로의 패러다임 전환을 위한

- 시론. 「공법연구」, 38(1): 329-353.
- 박충훈·이현철·김지연. (2016). 적극행정 평가지표개발 연구. 「경기연구원 정책연구보고서」.
- 박희정. (2016). 적극행정을 위한 지자체감사의 개선과제. 「지방행정연구」, 30(4): 25-52.
- 소영진. (2015). 딜레마 이론, 그 의미와 과제. 「한국행정논집」, 27(1): 23-45.
- 소영진·안성민. (2011). 형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서. 「한국행정학보」, 45(3): 73-95.
- 손지은. (2019). 적극행정 활성화를 위한 새로운 접근: 적극행정 전담기구의 역할을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 295-310.
- 오영균. (2017). 주민복리를 위한 적극행정의 정당성과 한계: 사전컨설팅감사제도를 중심으로. 「지방행정연구」, 31(2): 63-86.
- 이윤경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 「정부학연구」, 20(2): 291-330.
- 이선혜. (2005). 정책집행 과정에서 일선관료(street-level bureaucracy)의 재량권 행사의 필요성과 문제점. 「고시연구」, 32(11): 310-312.
- 이창신. (2004). 공무원의 집단자아존중 척도 구성 및 집단자아존중감과 무사안일행태와의 관계. 「한국조직학회보」, 1(2): 1-24.
- 인사혁신처. (2019). 「적극행정 면책·소극행정 사례집」.
- 차경엽. (2011). 「적극행정 면책제도 운영 개선방안 연구」. 서울: 감사원 감사연구원.
- 최무현. (2019). 적극행정의 개념적 다양성에 기반한 발전방향에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 325-337.
- 최태현·정용덕. (2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 「한국행정연구」, 29(1): 1-30.
- 하미승. (2015). 긍정조직행태의 영향요인 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(2): 77-113.
- 하미승·이진만·공주·이지훈·이병진. (2017). 조직시민행동의 형성요인 연구. 「한국행정논집」, 29(1): 109-140.
- 행안부. (2019). 「2019 적극행정·소극행정 사례집: 국민을 웃게 하는, 우리는 적극행정 공무원」.
- _____. (2020). 「2020년 지방공무원 적극행정 운영지침」.

행안부 보도자료. (2020). 지방공무원 적극행정, 보호와 보상을 더욱 확실하게. 행안부.

〈국외논문〉

- Andersen, L. B., & Holm-Petersen, C. (2013). Does Ownership Matter for Employee Motivation When Occupation Is Controlled for?. *International Journal of Public Administration*, 36(12): 840-856.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5): 936-957.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1): 5-34.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2008). *Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation*. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service (pp. 56-79)*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1): 1-32.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public management review*, 9(4): 545-556.

〈사이트〉

행안부 내고장 알리미 <https://laiis.go.kr/lips/nya/acad/positveInfo.do>

부록 1

지자체 적극행정 활성화 세부 영향요인의 방향성 및 관련 방안 FGI 질문지

■ 응답자 일반사항

응 답 자	소속 자치단체	
	성별	
	연령	
	부서	
	직급	
	재직기간	

1. 개인특성

■ 인구통계 측면

- 귀하는 인구통계 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
성별	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
연령			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
학력			
직급			
재직기간			
소속 지자체 유형			
적극행정 관련 교육이수 여부			

■ 정서행태 측면

○ 귀하는 정서행태 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
사명감	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
공공봉사 동기			
조직시민 행동			
자아존중감			
감사에 관한 반감 및 회피			
처벌에 대한 두려움			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
위험회피			
적극행정에 불이익이 많다는 인식			
직무만족			
직무몰입/ 공직몰입			
동기부족			

2. 조직특성

■ 조직구조 측면

- 귀하는 조직구조 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
집권성(화)	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
직급체계 분화			
공식성(화): 업무표준화			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
공식성(화): 업무명료화			
형식주의/ 형식에 지나친 강조/ 법·규정에 의한 경직된 행정/ 엄격한 규정 (내부규제)/ 적법절차 준수강화/ 까다로운 지출절차			

■ 조직운동 측면

○ 귀하는 조직운동 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
목표의 명확성 [다양/복잡/ 상충/모호성]	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
권한의 명확성 및 적절성 [불확실성]			
책임의 명확성 및 적절성 [모호성/과도성]			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
역할의 명확성 [모호성/갈등]			
변혁적 카리스마/ 개인 배려/ 지적 자극			
독단적인 상관			
관리자의 의지 및 책임성 부족			

■ 조직문화 측면

- 귀하는 조직문화 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
관계문화	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
성취문화			
변화지향 문화			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
권위주의 문화/ 경직된 공직문화			
관료주의 만능화/ 변화에 저항적 관료조직문화/ 변화하지 않으려는 이데올로기			
소극적 문화 팽배			
적극행정 안 해도 문제없는 문화/ 신분보장/ 공적소유·공적자금조달/ 조직적 책임의식부족			
힘든 업무 회피경향			
조직의 효율성/ 시장경제·능력 간과			
조직의 혁신성/ 환경문화 대응성 부족			

3. 인사특성

■ 보상평가 측면

- 귀하는 보상평가 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
실적주의 보상제도 부족/ 낮은 보상 (외재적 동기부족)/ 성과에 따른 보상 미흡/ 적극행정 보상에 관심이 없는 조직	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
단기성과 선호도			
모호한 성과평가기준/ 평가타당성			
불공정한 인사			

■ 보직교육 측면

○ 귀하는 보직교육 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
순환보직	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
부적절한 인력배치			
정책과 연결되지 않는 조직인사			
과도한 업무전문화			
교육오리엔테이션			
직무수행역량			

■ 처벌보호 측면

- 귀하는 보직교육 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
선언의 실수에 대한 처벌	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
공직자 보호 미흡			

4. 업무특성

■ 질적 측면

- 귀하는 업무의 질적 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
업무자율성			
업무완결성 [업무단계별 인력배치]			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
업무협력 필요성 [부서다양화/ 부서 간 협조 결여/ 부서 이기주의 및 책임회피/ 지역분산]	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
업무중요성 내지 업무기획 필요성 [분석 위주의 기술적 단순 업무]			

■ 양적 측면

- 귀하는 업무의 양적 측면의 아래에 열거된 요인이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
업무과다/ 과도한 행정업무	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술

5. 법제특성

■ 법령제약 측면

- 귀하는 법령제약 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
법령의 제약			
현실에 맞지 않는 제도·절차, 부적절한 제도 절차	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
상·하위 법령 간 불일치			
유권해석의 모호성			
Positive 법·규정에 의한 행정			
선례에 근거한 행정제도			

■ 감사제도 측면

○ 귀하는 감사제도 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
적발 위주의 감사제도, 통제·적발 위주의 감사 및 평가 등	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
지나친 감독 및 감사			
외부통제 강화			

6. 환경특성

■ 정치적 측면

○ 귀하는 정치적 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
적극행정이 추후 변질될 가능성			

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
정치의 지나친 행정통제/ 정치적 제3의 영향/ 정치인의 영향 및 무리한 자료요구 등	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술

■ 사회적 측면

- 귀하는 사회적 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
사회적 지원			
행정에 대한 불신/ 낮은 사회적 평가	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술

■ 문화적 측면

○ 귀하는 문화적 측면의 아래에 열거된 요인들이 지자체 적극행정 활성화에 어떤 영향을 준다고 생각하십니까? 그리고 그러한 영향을 주는 데 어떤 이유가 있다고 생각하십니까? 그리고 이러한 요인들과 연계되어 생각하여 볼 수 있는 지자체 적극행정 활성화 방안들은 무엇인가요?

세부 영향요인	영향요인의 방향성	이와 같은 방향성을 갖게 된 이유	이러한 세부요인과 연계된 지자체 적극행정 활성화 방안
즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구/ 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술	자유롭게 답변 및 기술
과다한 불만제기/ 예상치 못한 민원 발생			

부록 2

지자체 적극행정 활성화 방안 유형 분류 설문조사

안녕하십니까? 우선, 바쁘신 중에도 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. 설문상 질문항목에는 정답이 없으며, 질문을 읽으신 뒤 해당항목에 체크(✓)하여 주시기 바랍니다. 설문지의 모든 문항 하나하나가 매우 중요하오니, 다소 번거로우시더라도 빠짐없이 응답해주시기를 부탁드립니다. 수집 자료는 통계법 제33조에 의거하여 비밀이 보장되며 개인 신상과 관련된 자료는 개별적으로 절대 공개되지 않습니다.

지난 지자체 공무원분들을 대상으로 한 심층면담을 통해 총 35개 지자체 적극행정 활성화 방안들이 제안되었습니다. 개인특성에서 1개 방안, 조직특성에서 12개 방안들, 인사특성에서 8개 방안들, 업무특성에서 4개 방안들, 법제특성에서 6개 방안들, 환경특성에서 4개 방안들이 제기된 바 있습니다. 이러한 방안들은 특성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같습니다. 이러한 주요 방안에 대한 이해가 어려우시는 경우, 우선, 제가 보내드린 방안에 대한 논의를 참조하시고 저한테 연락주시면 기꺼이 말씀드리겠습니다.

〈특성별 지자체 적극행정 활성화 방안 FGI 결과 요약〉

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
개인 특성(1)	정서행태 요인(1)	• 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안
조직특성 (12)	조직구조 요인(3)	• 조직기구 통합운영방안 • 제한적 직급체계 간소화 방안 • 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안
	조직운영 요인(4)	• 업무분장 명확화 방안 • 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안 • 위원회 적극 활용 방안 • 부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육방안
	조직문화 요인(5)	• 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선 방안

특성 (방안 수)	요인 (방안 수)	주요 방안
		<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안 • 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안 • 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안
인사특성 (8)	보상평가 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안 • 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안 • 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안
	보직교육 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간 포함 방안 • 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안 • 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안
	처벌보호 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안 • 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안
업무특성 (4)	질적 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 연계업무 통합방안 • 적극행정협의기구 신설방안 • 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안
	양적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 일 정기적 버리기 방안
법제 특성 (6)	법령제약 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안 • 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안 • 법제도 네거티브 방식 도입방안
	감사제도 요인(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안 • 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안 • 지방감사원 설립 도입방안
환경특성 (4)	정치적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 자료요구 절차방안
	사회적 요인(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안
	문화적 요인(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안 • 악성민원 관련 조직체계 구축방안

이러한 방안에 관한 인식하에, 본 연구는 지자체 공무원분들을 대상으로 방안의 실효성과 수용성을 Likert 5점 척도로 각각 측정한 후, 이와 같은 2가지 분류기준에 따라 개별적 방안을 다음과 같은 4가지 유형, 예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 중 하나로 분류하고자 합니다. 실효성의 경우, 개별적인 방안이 시행된다면 수용성과 상관없이 적극행정 활성화 효과가 어느 정도 있을 것인가를 확인하여 보는 것이며, 수용성은 도출된 개별적인 방안에 대해 지자체 내지 중앙정부가 어느 정도 내부적 저항이 없이 채택하여 추진하려고 하는가를 확인하여 보는 것입니다. 이러한 점을 유의하시어 설문상 해당 항목에 체크(✓)하여 주시기 바랍니다.

〈지자체 적극행정 활성화 방안 유형〉

수용성(고)			
실 효 성 (저)	단기 기본방안 유형 (실효성 값 ≤ 3 & 수용성 값 > 3)	단기 중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 > 3)	실 효 성 (고)
	장기 검토기본방안 유형 (실효성 값 ≤ & 수용성 값 ≤ 3)	장기 검토중점방안 유형 (실효성 값 > 3 & 수용성 값 ≤ 3)	
수용성(저)			

감사합니다.

한국지방행정연구원 손화정 부연구위원 (hsohn70@kriia.re.kr, 033-769-9844)

■ 응답자 일반사항

응 답 자	소속 자치단체	
	성별	
	연령	
	부서	
	직급	

■ 실효성 측면

○ 귀하는 지자체 적극행정 활성화에 아래의 개별적 방안의 실효성이 얼마나 높다고 생각하십니까?

주요 방안	실효성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 공직채용전 형 개선방안					
• 조직기구 통합운영방안					
• 제한적 직급체계 간소화 방안					
• 불필요한 내부지침 혹은 절 차 간소화 방안					
• 업무분장 명확화 방안					
• 중요 정책결정에 따른 사무 전결처리규칙 개선방안					

주요 방안	실효성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 위원회 적극 활용 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 부서장급 공직자 대상 적극 행정 심층교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 평가지표를 연계· 활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 시민신청한 건에 대한 불허가 화신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 시 승진 최저소요 연한 단축방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 공적과 연계된 징 계처벌 감경방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 평가지표를 연 계·활용한 개인근무평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 행안부 지자체 조직진단지 표항목에 지자체 직원평균 보직기간 포함 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 직원오리엔 테이션 교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)

주요 방안	실효성 척도				
	전혀 없음	아주 조금	보통	높음	매우 높음
• 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 연계업무 통합방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 적극행정협약기구 신설 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 불필요한 일 정기적 버리기 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 법제도 네거티브 방식 도입 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)
• 지방감사원 설립 도입방안	(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

주요 방안	실효성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 단계적 자료요구 절차방안					
• 적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안					
• 약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안					
• 약성민원 관련 조직체계 구축방안					

■ 수용성 측면

○ 귀하는 아래의 개별적 방안의 수용성이 얼마나 높다고 생각하십니까?

주요 방안	수용성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 공직채용전형 개선방안					
• 조직기구 통합운영방안					
• 제한적 직급체계 간소화 방안					
• 불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안					
• 업무분장 명확화 방안					
• 중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안					

주요 방안	수용성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 위원회 적극 활용 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 부서장급 공직자 대상 적극 행정 심층교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 일반 공직자 대상 적극행정 기본교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 시 승진 최저소요 연한 단축방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균 보직기간 포함 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)

주요 방안	수용성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 연계업무 통합방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정협약기구 신설 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 불필요한 일 정기적 버리기 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 법제도 네거티브 방식 도입 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
• 지방감사원 설립 도입방안	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)

주요 방안	수용성 척도				
	전혀 없음 (①)	아주 조금 (②)	보통 (③)	높음 (④)	매우 높음 (⑤)
단계적 자료요구 절차방안					
• 적극행정 우수사례 홍보 다 각화 방안					
• 약성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안					
• 약성민원 관련 조직체계 구 축방안					

Abstract

A Study on the Promotion of Active Administration of Local Governments

This study proactively utilizes organizational characteristics such as organizational characteristics, such as FGI and Delphi Techniques (Delphi Techniques), which are practically beneficiaries of proactive administration compared to central government agencies, and practitioners who perform various functions from the perspective of local governments. It was presented to the local government's proactive administration policy-makers by classifying them into the basic plan for the core, short-term basic plan, long-term review focus plan, long-term review basic plan, etc.

First of all, the results of a limited interview with local government officials on the direction of major detailed influencing factors on proactive administration showed that the majority of the respondents' opinions on the direction of the relevant factors on proactive administration were biased. In some cases, however, the detailed impact factors on proactive administration could not be presented as a result of interviews, as the opinions of the interviewees were not biased to one side and different opinions were presented to a degree that they were almost quantitatively similar. In the case of disregard for gender, age, educational background, period of employment, type of local government, organizational structure, organizational cultural efficiency, and market economy and efficiency among individual characteristics, different opinions were presented in a quantitative manner. The results of in-depth interviews with local government officials on the direction of major impact factors are as follows, except

where the detailed impact factors are not presented as a result of interviews.

In terms of demographics among individual characteristics, many agreed that the position and whether education related to proactive administration should be completed or not exert positive influence on proactive administration. In terms of emotional behavior, many opinions were gathered to exercise positive influence on proactive administration, such as mission, public service motivation, organizational civic action, self-respect, mission, job satisfaction, job immersion, fear of punishment, awareness of proactive administration, and lack of proactive motivation.

Among the organizational characteristics, many agreed that governance (harmony), classification of the hierarchy, formalism (procedures and regulations), excessive emphasis on formalism, rigid administration under laws and regulations, strict internal regulations, stricter compliance with legal procedures, and strict spending procedures have negative influence on proactive administration. In terms of organizational management, many agreed that clarity, appropriateness, and management guidance, such as goals, authority, responsibilities, and roles that can be discussed, exert positive influence on proactive administration. In terms of organizational culture, related culture, achievement culture, and change-oriented culture have been widely agreed to exert positive influence on proactive administration, while authoritative culture, rigid public culture, bureaucratic omnipotence, ideology that does not want to change, lack of proactive administrative security, lack of public support, public support, public sense.

Among the personnel characteristics, many agreed that all related factors, including lack of performance-based compensation system, low compensation (lack of external motivation), insufficient compensation based on performance, short-term and preference, ambiguous performance evaluation criteria and evaluation feasibility, and unfair personnel, exert negative influence on proactive administration. In terms of job training, many people agreed that circular positions, inappropriate staffing,

organizational personnel, and excessive professional culture are proactively exercising negative influence on administration, while education orientation and job performance capabilities are exerting positive influence on administration. In terms of punishment protection, punishment for mistakes in good faith and insufficient protection of public officials have been confirmed to exert negative influence on proactive administration.

In terms of the quality of work among the characteristics of work, many people agreed that positive influences such as work autonomy, work completeness, work importance, and the need for work planning are proactively influenced by negative administration. In terms of the quantitative aspects of the work, the task is excessive and the excessive administrative work is all proactively exerting negative influence on the administration. Many opinions were gathered.

In terms of legal characteristics, many agreed that restrictions on laws and restrictions, unrealistic systems, procedures/inappropriate system procedures, inconsistencies between upper and lower statutes, ambiguity in interpretation of voters, administration under Positive laws and regulations, and precedent-based administrative systems all exercise negative influence on administration. In terms of the audit system, many agreed that the detection-oriented audit system, control- and exploitation-oriented audit and evaluation, excessive supervision and audit, and strengthening external control are proactively exercising negative influence on administration.

In terms of environmental characteristics, many agreed that all related factors such as the possibility of proactive administration being changed in the future, excessive administrative control of politics, the influence of political third parties, the influence of politicians and unreasonable demands for data are proactively exercised. On the social side, social support was widely agreed to exercise positive influence on administration, while distrust of administration and low social evaluation were widely

agreed to exercise negative influence on administration. On the cultural front, many agreed that all related factors proactively exert negative influence on administration, including excessive social demands for immediate response, diversified interests and demands or complaints, excessive complaints, and unexpected complaints.

Next, if you look at the proposed plan through in-depth interviews with local government officials, the following is the case. One plan in personal characteristics, 12 in organizational characteristics, eight in personnel characteristics, four in work characteristics, six in legislative characteristics, and four in environmental characteristics have been proposed. Among the individual characteristics, factors to consider in terms of emotional behavior are public service motivation, organizational civic action, self-respect, and sense of duty, which are considered to be inherently difficult to cause change due to proactive administration-related institutional interference during public service. In the case of these factors, measures to improve the employment screening of public offices have been raised during in-depth interviews to ensure that candidates with deep internalized values related to proactive administration are valued.

First of all, organizational characteristics, in-depth discussions have suggested that organizations operate in a way that is not too granular in terms of possible leadership, while not too large in terms of promotion motivation, such as organizational integration and limited hierarchy simplification. In addition, a plan to drastically simplify individual institutions by re-examining systems related to formality, which are deemed ineffective, unnecessary, or excessive, was proposed. In the case of organizational management, a series of possible linked tasks were put up in a series of meetings to enhance completeness of work, avoid division of work, and to improve the rules of administration, and to reduce the responsibility burden of working-level officials. Last of the organizational characteristics, in the case of organizational culture, it was suggested that public officials should first improve their perception

through strengthening basic education on proactive administration, and that local governments should include a high percentage of proactive administration evaluation indicators in their department evaluation. In addition, a strict investigation and treatment plan for passive administrative reporting complaints, which are at the opposite point of proactive administration, and a detailed timely and treatment improvement plan for unauthorized replies to civic applications were proposed.

First of all, in terms of personnel management characteristics, it is a well-known fact that the greatest compensation for public officials is promotion, but it is a mechanism for proactive administration to shorten the minimum promotion period to proactive administration compensation, and proactively evaluate individual administration. Next, the Ministry of the Interior and Safety's plan to include the average employee period index in the job security index to promote the stability of collateral security, and proper and sophisticated job training to strengthen personal capabilities for proactive administration during employee orientation were also proposed. Finally, the proposed measures in terms of punishment protection included minimizing inevitable punishment due to proactive administration and the local government's full burden of legal representative costs and the inability to exercise its right to indemnity regardless of the outcome of the ruling.

In the case of qualitative aspects of the work, a series of related tasks was integrated to enhance the completeness of the responsible work, and the need to review and devise measures to facilitate and coordinate work cooperation between departments. In order to coordinate policies among countries, at least a (tentative) proactive administration consultative committee headed by the vice-chairperson was proposed to enable proactive administration through communication and collaboration among related departments, institutional measures to properly evaluate and compensate for contributions to proactive administration-related cooperation, etc. On the other hand, in-depth interviews, a plan to drastically dispose of tasks that are found to be almost

unnecessary due to a sharp decrease in administrative demand by setting up semi-annual or annual departmental disposal ceiling was proposed.

In the case of legal constraints, it is pointed out that from a short-term perspective, local governments should frequently find laws and systems that hinder proactive administration and introduce regulatory certification systems that demonstrate the need to create or strengthen regulations. On the other hand, if the results of the pre-consultation review are ambiguous, the preliminary consulting review, which interprets that the review results of the pre-consultation as basic, is not possible, is clearly handled by the Board of Audit and Inspection, central administration, or self-audit agencies. It has been proposed Finally, with the environmental characteristics of proactive administration in mind, the proposed measures included a step-by-step data requirement procedure in terms of politics, a plan to promote best practices in society, a plan to produce and operate a manual for responding to malicious complaints, and a related organizations effectively and efficiently.

Finally, the study used the Likert 5-point scale to measure the effectiveness and acceptability of 35 measures for the same target and reviewed individual measures as one of the following four types, e.g. short-term, focused, and long-term measures. As a result of the classification, 11 short-term focus measures were classified, 13 short-term basic measures, 7 long-term review focus measures, and 4 long-term review basic measures were classified.

In this study, we consider factors influencing local governments from various perspectives, such as individual characteristics, organizational characteristics, personnel characteristics, work characteristics, legislative characteristics, environmental characteristics, etc., which have not been properly presented in policy studies.

On the other hand, the total of 35 local government proactive administration activation measures proposed by this study are compared to the 2020 local government administration guidelines issued by the Ministry of the Interior and Safety

in May, indicating that 11 measures are similar or redundant. In terms of characteristics, two measures in terms of organizational management, four in terms of organizational culture, one in personnel evaluation, one in job training, two in punishment protection, and one in environmental characteristics are similar or redundant. In other words, almost all similar or overlapping measures are concentrated on organizational and personnel characteristics. Also, if you look at the types of measures, there are four measures for the type of short-term main plan, five for the type of short-term basic plan, and two for the type of long-term review basic plan. That is, almost all similar or redundant measures are concentrated on short-term plan types.

Overall, almost all similar and overlapping measures are concentrated on the types of short-term measures based on organizational and personnel characteristics. In other words, the proactive administrative policies that are currently being pursued at the national level are based on the organizational and personnel characteristics that can easily motivate local government officials, and are centered on short-term measures that can be implemented with relative emphasis on policy acceptability. The basic direction of these government policies is considered reasonable from a practical point of view. Therefore, this study aims to present the following policy suggestions in consideration of the research measures presented as measures to promote proactive administration of local governments and the proactive administration policies of proactive administration of local governments.

First, among the short-term measures proposed by this study, other short-term measures, except those considered similar or overlapping with the 2020 Local Government Public Officials proactive Administration Guidelines, should be considered preferentially to include the government's guidelines for local government's proactive administration. In the case of short-term measures proposed by this study, they are in line with the basic direction of the government's proactive

administration policy, which focuses on short-term measures that can be pursued first with relative emphasis on policy acceptability compared to the effectiveness of the policy. However, even in the types of short-term measures, the measures corresponding to the type of short-term focus plan need to be prioritized over those corresponding to the type of short-term basic plan. This is because the types of short-term key measures are similar to those of short-term basic measures, but they are more effective.

Second, it is necessary for local government officials to pay constant attention to so-called short-term measures based on the easy and direct nature of proactive administration, as well as long-term measures that support local government officials' motivation for proactive administration. According to field practitioners, proactive administration is not the general public service itself, which is the target of efficient and effective delivery to residents, but rather the institutional method that is useful for producing mechanical results. This is why long-term measures to support local government officials' motivation for proactive administration indirectly over a long period of time should draw some attention. For example, among the long-term review measures of local governments proposed by this study, they include clarification of task makeup, integration of linked tasks, unnecessary regular abandonment, integrated operation of organizational organizations, and simplified limited position systems. These measures are not expected to be easily and directly motivated by proactive administration, but to be supported indirectly over a long period of time, so they will not contribute much to revitalizing local governments right now, but will ultimately contribute to building a foundation for proactive administration.

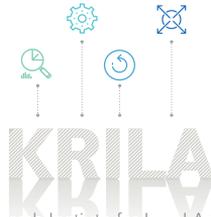
Lastly, I thought that it would be difficult to dramatically revitalize the proactive administration of local governments from a long-term perspective, but I think it is time to sincerely consider the introduction of a drastic negative approach in the interpretation of laws. From a short-term perspective, the least effective way to reduce

promotion during proactive administration was found to be the most effective, while from a long-term perspective, the introduction of legislation and negative neglect was confirmed to be the most effective. If the two major pillars of proactive administration are considered as lack of motivation and fear of audit and inspection, the least significant short-term promotion plan is to respond to lack of motivation for proactive administration, measures to clarify disciplinary action, measures to deal with damages. However, these measures alone in responding to the fear of audit and inspection cannot help but admit that they are somewhat insufficient to completely address the uncertainty of audit. On the other hand, the introduction of a drastic negative approach in the interpretation of laws and regulations is expected to help resolve uncertainties over many audits in one fell swoop. Introducing a bold negative method that can be interpreted as basically implementing all issues that do not clearly point out that laws are impossible in interpretation of laws because it is very difficult to implement proactive administration at a time when the interpretation of laws is ambiguous or positive laws and regulations. Of course, this should not be done only by temporary efforts by local governments or certain central departments, but by the long term, enormous efforts will be needed for the entire nation's legal system, government-level, and even national innovation.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654845

ISBN 978-89-7865-484-5