

지방자치단체 업무프로세스 개선방안 연구

- 사회복지지원업무와 복합민원처리업무를 중심으로 -

A Study on the Business Process Reengineering
(BPR) in Local Governments

2004. 12.



연구진

권 오 철 (수석연구원)

김 필 두 (수석연구원)

고 경 훈 (수석연구원)

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

서 문

본격적인 지방화시대를 맞이하여 늘어나는 지방행정수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 조직운영상의 문제점을 진단해 내고, 이를 개선하는 과정이 필수적이라고 할 수 있다. 지방자치단체에 대한 진단은 조직구조를 주요 대상으로 하는 구조적 측면에서의 접근과 업무프로세스를 주요 대상으로 하는 과정적 측면에서의 접근이 가능하다. 조직운영의 효율화를 모색하는데 있어 이러한 두 가지 접근방법은 상호보완적인 관계임에도 불구하고 현실에서 업무프로세스의 개선을 위한 접근은 상대적으로 소홀하게 다루어져 온 것이 사실이다. 여기에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 무엇보다도 업무프로세스 재설계가 실효성을 거두기 위해서는 제도적인 여러 한계를 넘어서야 하고, 조직구성원의 저항을 극복해야 하는 어려움이 있기 때문일 것이다. 그러나 지방자치단체가 최소의 비용으로 주민에게 최대한의 행정서비스를 제공하기 위해서는 가능한 모든 방법을 사용하여 조직운영의 효율화를 기하여야 하는 바, 업무프로세스 재설계는 향후 지방행정에서 필수불가결한 조직관리의 수단이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 업무프로세스 개선을 위하여 예시적인 사례를 통하여 BPR기법을 적용하고, 이의 실효성을 확보할 수 있는 내·외부적인 제반조치들을 폭넓게 검토하여 제시하고 있다. 본 연구가 지방자치단체의 조직관리담당자와 조직관리전문가에게 많은 도움이 되기를 기대하며, 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2004년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

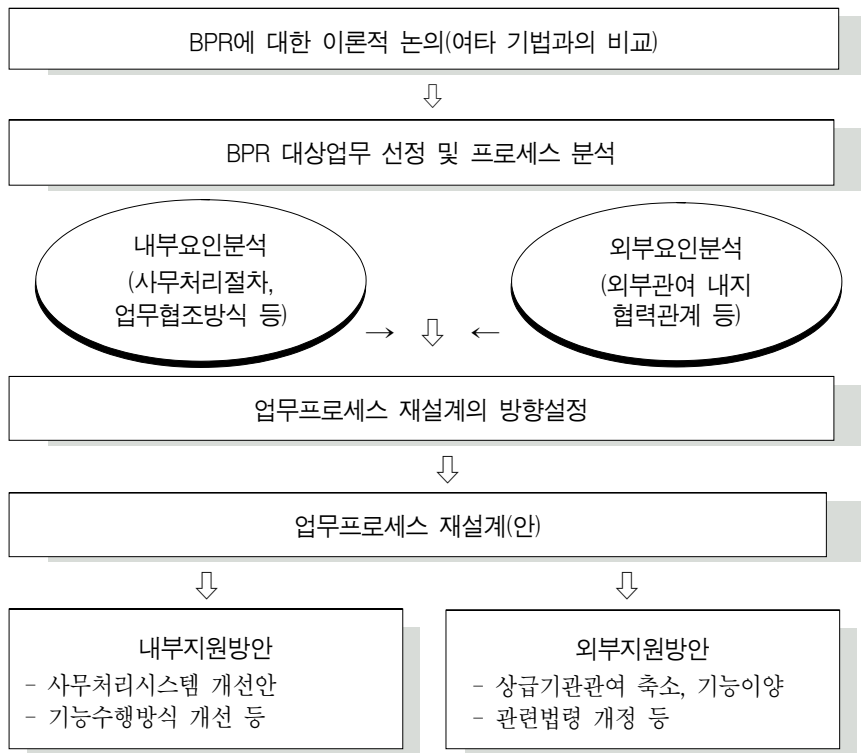
지방자치단체 업무처리방법을 개선하기 위한 조직진단은 크게 두가지 측면에서 접근 가능한데, 하나는 구조적 측면에서 업무수행기구를 재조직하는 것이고, 다른 하나는 과정적 측면에서 업무프로세스를 재설계하는 것이다. 조직진단에서 이 양자는 상호보완적인 관계에 있음에도 불구하고, 현재의 조직진단은 구조적 측면에 초점이 맞추어져 있는 것이 현실이며, 과정적 측면에 대한 개선은 상대적으로 소홀하게 다루어져 온 것이 사실이다.

그 원인은 여러 측면에서 찾을 수 있겠지만, 무엇보다 가장 큰 원인은 진단방식에 대한 조직구성원의 저항에서 찾을 수 있다. 다시 말해 구조적 측면에서의 조직개편의 경우 조직구성원 개개인에게는 큰 영향을 미치지 않는 반면, 과정적 측면에서의 업무프로세스 재설계는 불가피하게 조직구성원의 업무량이나 업무수행방식에 영향을 미치게 되는 바 단체장이나 조직구성원 양자 모두에게서 수용정도가 낮게 나타난다는 것이다. 그러나 대상고객의 만족제고와 내부처리과정의 효율성 확보라는 조직진단의 본래 목적을 달성하기 위해서는 과정적 측면에 대한 진단, 즉 업무과정재설계(BPR : Business Process Reengineering)는 불가결의 조직관리수단이다.

본 연구에서는 첫째, 업무프로세스를 개선하기 위한 방안으로 혁신적·전면적 기법인 BPR과 점진적·부분적 기법의 비교를 통하여 지방자치단체에서 BPR이 왜 필요한가에 대하여 논의한다. 둘째, 지방자치단체내 업무프로세스에서 실제로 BPR이 어떻게 활용될 수 있는지 직접적인 사례를 통하여 프로세스 개선안을 작성한다. 마지막으로 이러한 프로세스 개선을 위하여 어떠한 조치, 즉 BPR의 활성화를 위한 내부적인 조치와 함께 외부적인

지원조치들을 사례대상(복지수당지원업무, 복합민원업무) 업무프로세스를 중심으로 분석·제시하는데 연구목적이 있다. 이러한 연구목적 및 과정의 전체적인 틀은 다음 그림과 같다.

<그림> 전체연구추진체계



분석결과 나타난 문제점은 보면, 첫째 복지수당지원업무의 경우 내부요인에 의한 것은 예산재배정때 마다 반복되는 내부적인 지시-접수-처리의 반복과정의 문제를 발견할 수 있다. 그리고 외부요인에 의한 문제는 ① 업무 프로세스를 간소화할 사안이 있음에도 기존 업무방식의 답습 내지 중앙정부

-지방자치단체간 상호신뢰미비로 인하여 비효율적 업무처리프로세스를 그대로 가지고 있다는 것, ② 우리나라의 지방자치제도가 가지고 있는 다계층적 특성으로 인한 정보화의 한계문제를 보여주고 있다는 것 등을 지적할 수 있다.

둘째, 복합민원허가 역시 프로세스상 문제점은 크게 내부적인 문제점과 외부적인 문제점으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 내부적인 문제점의 경우 무엇보다 복합민원이 가지는 관련부서간 협의문제에 기인하며, 외부적인 문제점의 경우도 첫째는 관련 기관간 협의문제가 중요한 비중을 차지하며, 그 외 상급행정기관의 승인문제에 기인한 프로세스 지연사항이 존재하는 것으로 나타났다.

행정업무의 프로세스 개선은 크게 두가지 측면에서 논의될 수 있다. 하나는 프로세스 자체를 어떻게 개선할 것인가 하는 문제이고, 다른 하나는 프로세스 개선시 어떠한 지원방안이 필요한가하는 문제이다.

먼저 프로세스 개선을 위해서는 기존의 수직적·계층적 처리과정을 효과적으로 재편하기 위하여 통합과 병렬화의 방법을 사용한다. 물론 이러한 방법은 정보처리시스템의 보급 및 활용에 기반하고 있다. 통합의 경우 수직적 과정중 일부의 통폐합, 기능이양 등이 주요 방안이 되며, 병렬의 경우 정보화에 의한 자료공유를 통하여 수직적으로 처리되던 업무를 동시에 처리하는 방안을 중심으로 안을 제시하고 있다.

다음 프로세스 개선시 지원방안은 크게 내부적인 지원방안과 외부적인 관련조치로 나누어 살펴 볼 수 있다. 내부적인 지원방안으로는 BPR을 상시화하고 이를 효과적으로 운용할 수 있는 내부지원시스템을 구축하고, 이를 선도하고 체득할 수 있는 조직구성원 상하간 행태변화를 들 수 있다. 한편 외부적인 지원조치로는 정보화시스템에 대한 기술적인 보완문제와 함께 정

보화의 걸림돌이 되는 기존 행정시스템의 개선 및 법적 조치 등을 제안하였다. 이러한 지원방안을 종합적으로 제시하면 다음 표와 같다.

<표> 지원방안 및 관련조치 종합

구 분		부 문	필요성	관련조치
내부 지원 방안	조직구조적 지원방안	담당조직	- BPR 관리	- 조직인사과 능률진단담당 신설
		BPR시스템	- 상시적 업무프로세스 개선	- BPR 시스템 개발·활용
	조직문화적 지원방안	조직관리자	- BPR 선도	- 변화관리자(RCL) 양성
		조직구성원	- BPR 이해 및 지지	- BPR에 대한 이해교육 - 고객중심적 마인드 제고
외부 지원 방안	기술적 지원조치	복지수당	- 수급대상자 추정	- 보건복지행정시스템내 수급 대상자 추정프로그램 보완
		건축허가	- 협의부서 동시접속	- 건축행정시스템내 유관부 서·기관협의처리프로그 램 보완
	법제도적 지원조치	복지수당	- 광역관여 폐지	- 광역지방자치단체 역할범 위조정(연락조정·지도감 독기능 폐지에 대하여 중 장기적 검토)
		건축허가	- 광역관여 폐지 - 외부기관 협의 의 무 강제화	- 기능이양(50만 이상 대도 시에 대한 도의 대형건축 물 사전승인권) - 자동동의제 도입(건축법 제8조 관련개정)
	행정적 지원조치	BPR 지원기구	- BPR에 대한 제반 컨설팅	- 지방자치단체 BPR 추진선 도 및 컨설팅 지원점담기 구 설치
				- 지방자치단체 업무프로세 스 적용 BPR 매뉴얼 개 발·보급

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위	2
제3절 연구방법	3
제2장 지방자치단체 업무프로세스 개선에 대한 이론적 논의 ...	5
제1절 업무프로세스 개선의 의의	5
제2절 업무프로세스 개선의 방법	7
1. 전면적·혁신적 방법 : BPR	7
2. 부분적·점진적 방법 : TQM	24
제4절 전면적·혁신적 방법과 부분적·점진적 방법의 비교	29
제3장 지방자치단체 업무프로세스 분석	33
제1절 조사설계	33
1. 조사방법	33
2. 조사대상	34
3. 조사기간	40
제2절 분석결과 : 사례분석	41
1. 대상유형사무(Ⅰ) : 사회복지관련 지원수당(장애인수당) 처리업무	41
2. 대상유형사무(Ⅱ) : 복합민원처리업무	49

제4장 벤치마킹: 일본 지방자치단체의 업무프로세스 61

- 제1절 벤치마킹 대상의 선정 61
- 제2절 사례연구 62
 - 1. 사회복지지원업무(장애아동부양수당지급업무) 62
 - 2. 복합민원처리업무(건축인허가업무) 69

제5장 지방자치단체 업무프로세스 개선방안 82

- 제1절 기본방향 82
- 제2절 프로세스 개선방안 83
 - 1. 복지지원수당(장애수당) 프로세스개선(안) 83
 - 2. 복합민원(건축허가) 프로세스개선(안) 87
- 제3절 프로세스개선 지원방안 90
 - 1. 내부지원방안 90
 - 2. 외부지원방안 99
- 제4절 연구의 기대효과 및 한계 112
 - 1. 기대효과 112
 - 2. 한계 및 향후보완과제 113

제6장 요약 및 정책건의 115

【참고문헌】 120

【Abstract】 125

표 목 차

<표 2-1> BPR의 구성체계논의	11
<표 2-2> 지방자치단체 BPR 추진사례	13
<표 2-3> BPR과 TQM의 차이점	31
<표 3-1> BPR 대상업무 선정기준의 일반적 기준(예시)	35
<표 3-2> 지방자치단체 집행적 업무의 유형	36
<표 3-3> 복합민원 유형	37
<표 3-4> 지방자치단체 업무프로세스중 BPR 대상(예시)	39
<표 3-5> 안산시 장애인관련업무 현황 및 조직	43
<표 3-6> 옥천군 장애인관련업무 현황 및 조직	43
<표 3-7> 서초구 장애인관련업무 현황 및 조직	43
<표 3-8> 안산시 건축허가조직 및 허가건수	51
<표 3-9> 옥천군 건축허가조직 및 허가건수	51
<표 3-10> 서초구 건축허가조직 및 허가건수	51
<표 3-11> 민원처리기준상 건축허가 처리기한	52
<표 4-1> 장애아동부양수당 지급금액	64
<표 5-1> 개선방안의 주요 내용 및 기본방향	83
<표 5-2> 장애인수당지원 프로세스 개선방안	86
<표 5-3> 건축허가 프로세스 개선방안	89
<표 5-4> SAMIE모델의 단계별 주요활동과 추진도구	94
<표 5-5> 전통적 관리자와 RCL의 차이점	97
<표 5-6> 내부지원방안 종합	99

<표 5-7> 건축허가 자동동의제 도입(관련법령개정) 108

<표 5-8> 건축허가 사정승인제도 관련 개정(안) 109

<표 5-9> (가칭)능률진단과의 구성 및 주요기능 111

<표 5-10> 외부지원방안 종합 111

<표 6-1> 개선방안의 주요 내용 및 기본방향 116

<표 6-2> 장애인수당지원 프로세스 개선방안 117

<표 6-3> 건축허가 프로세스 개선방안 118

<표 6-4> 지원방안 및 관련조치 종합 119

그림목차

<그림 1-1> 전체연구추진체계	4
<그림 2-1> 정보기술 도입의 영향	9
<그림 2-2> BPR의 구성요소 및 절차	12
<그림 2-3> TQM의 발달단계 및 특성	26
<그림 3-1> 복합민원의 유형 (예: 과천시 건축민원)	38
<그림 3-2> 사회복지수당지급의 일반적 처리절차	41
<그림 3-3> 사회복지수당(장애인수당) 업무프로세스	45
<그림 3-4> 복합민원의 일반적 처리절차	50
<그림 3-5> 건축허가 프로세스(허가과형태 운영시)	54
<그림 3-6> 건축허가 프로세스(허가과형태 운영하지 않는 경우)	55
<그림 4-1> 장애아동부양수당 청구절차	65
<그림 4-2> 장애아동부양수당 지급업무의 행정기관내 처리프로세스	67
<그림 4-3> 건축관련 민원처리절차	75
<그림 4-4> 金澤市 건축인허가 프로세스	78
<그림 5-1> 사회복지수당(장애인수당) 업무프로세스	85
<그림 5-2> 지방자치단체 BPR 전담기구 설치(안)	92
<그림 5-3> SAMIE모델의 구성요소 및 단계	93
<그림 5-4> 건축행정시스템 유관부서협의처리프로그램 활용방안	103

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치단체 업무처리방법을 개선하기 위한 조직진단은 크게 두가지 측면에서 접근 가능한데, 하나는 구조적 측면에서 업무수행기구를 재조직하는 것이고, 다른 하나는 과정적 측면에서 업무프로세스를 재설계하는 것이다. 조직진단에서 이 양자는 상호보완적인 관계에 있음에도 불구하고, 현재의 조직진단은 구조적 측면에 초점이 맞추어져 있는 것이 현실이며, 과정적 측면에 대한 개선은 상대적으로 소홀하게 다루어져 온 것이 사실이다.

그 원인은 여러 측면에서 찾을 수 있겠지만, 무엇보다 가장 큰 원인은 진단방식에 대한 조직구성원의 저항에서 찾을 수 있다. 다시 말해 구조적 측면에서의 조직개편의 경우 조직구성원 개개인에게는 큰 영향을 미치지 않는 반면, 과정적 측면에서의 업무프로세스 재설계는 불가피하게 조직구성원의 업무량이나 업무수행방식에 영향을 미치게 되는 바 단체장이나 조직구성원 양자 모두에게서 수용정도가 낮게 나타난다는 것이다. 그러나 대상고객의 만족제고와 내부처리과정의 효율성 확보라는 조직진단의 본래 목적을 달성하기 위해서는 과정적 측면에 대한 진단, 즉 업무과정재설계(BPR : Business Process Reengineering, 정식명칭이 필요한 경우 이외에는 이하에서 BPR로 약칭함)는 불가결의 조직관리수단이다.

특히 BPR이 중요한 것은 한국적 행정상황에서 업무과정의 혁신이 부서와 부서, 기관과 기관간 제도적 개선이 전제되지 않고서는 실질적인 성과를 거두지 못하기 때문이다. 업무처리방식에 있어 정보화나 결재시스템의 간소

화와 같은 변화가 수반되어도 업무처리과정 흐름자체에 대한 변화가 없이는 제한된 범위내에서의 소폭적인 개선효과에 머무를 수 밖에 없게 되는 것이다. 때문에 BPR, 특히 부서와 부서, 기관과 기관간 업무흐름이라고 하는 거시적 측면에서의 업무과정재설계가 무엇보다 시급하고 중요한 과제가 된다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 업무프로세스를 개선하기 위한 방안으로 혁신적·전면적 기법인 BPR과 점진적·부분적 기법의 비교를 통하여 지방자치단체에서 BPR이 왜 필요한가에 대하여 논의한다. 둘째, 지방자치단체내 업무프로세스에서 실제로 BPR이 어떻게 활용될 수 있는지 직접적인 사례를 통하여 프로세스 개선안을 작성한다. 마지막으로 이러한 프로세스 개선을 위하여 어떠한 조치, 즉 BPR의 활성화를 위한 내부적인 조치와 함께 외부적인 지원조치들을 사례대상 업무프로세스를 중심으로 분석·제시하는데 연구목적이 있다.

제2절 연구범위

앞서 논의한 바와 같이 본 연구는 지방자치단체 업무프로세스의 개선필요성과 실제 사례분석에 초점을 두고 있는 만큼, 이러한 연구목적을 중심으로 연구범위를 다음과 같이 설정한다.

첫째, 분석대상범위는 기본적으로 기초지방자치단체의 업무프로세스이다. 여기서 광역지방자치단체와 비교하여 기초지방자치단체를 분석대상으로 하게된 것은 일반적으로 사업집행적 성격의 업무가 광역수준에서는 기초자치단체의 집행결과에 대한 취합처리적 성격이 높기 때문이다. 본 연구에서는 지방자치단체 업무프로세스를 유형화한 뒤, 대표적 사례를 선정하여 이를 분석대상으로 하고 있다.¹⁾

둘째, 내용분석범위는 지방자치단체 사례업무의 프로세스의 실태 및 문제점을 분석하고, 그 개선방안을 마련하는 것이다. 보다 구체적으로 업무프로세스의 문제점은 내부업무절차상 영향요인분석(업무량, 혁신의식 부재 등)과 외부영향요인(외부기관의 협력관계, 상급행정기관의 관여사항, 중앙정부의 지방자치단체 역량불신 등)을 분석한다. 한편 업무프로세스 개선방안의 경우 업무프로세스상 개선방안과 함께 관련 법적 조치 등을 내용으로 하고 있다.

셋째, 분석시간범위는 사례분석의 경우 현재 시점을 기준으로 실태분석을 수행하며, 개선방안의 경우 우선적인 단기조치와 함께, 2007년 이후 자치조직권 이양 등의 내용을 반영한 중장기 조치를 범위로 하고 있다.

제3절 연구방법

이상과 같은 연구목적의 수행을 위한 연구방법으로는 전체적 측면에서의 접근방법과 개별 부문측면에서의 접근방법으로 나누어 접근하였다. 먼저 전체적 측면으로는 기술적 방법과 처방적 방법을 병행하여 사용하고 있다. 즉, 논의의 필요성, 관련이론 및 사례의 검토분석에서는 기술적 방법을 중심으로 연구를 진행하고, 이를 토대로 업무프로세스의 개선체계를 구축하고 관련조치를 모색함에 있어서는 처방적 방법을 사용하고 있다.

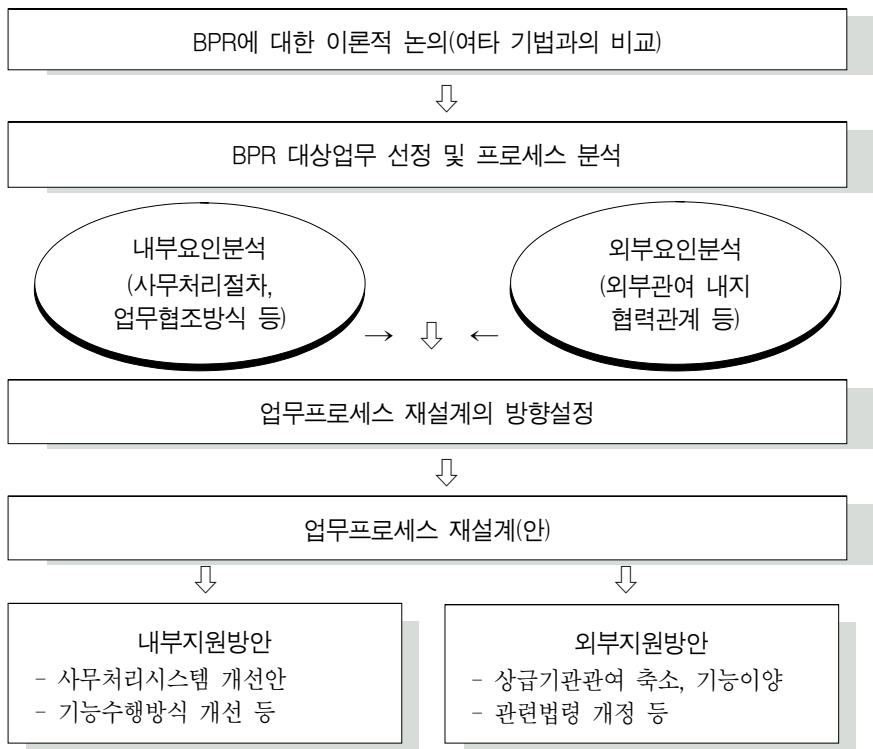
한편, 부문별 측면에서의 연구방법은 면접조사와 문헌조사를 병행하여 사용하고 있다. 면접조사는 사례대상 업무프로세스에 실제 종사하고 있는 공무원과의 면담을 통하여 현황 및 문제점을 파악하도록 하였다. 한편 법적

1) 이와 관련된 구체적인 제3장 조사설계부분 참조.

측면을 포함한 제도전반과 이론적 토대에 대한 심도깊은 분석을 위하여 관련자료를 중심으로 한 문헌조사를 병행하여 실시하였다.

이러한 연구방법을 토대로 본 연구는 우선적으로 업무프로세스의 개념 및 의의를 제시하고, 이에 따라 관련이론과 실증적 사례를 검토분석하여 업무프로세스 분석을 위한 기본틀을 구축한다. 다음 이러한 기본틀에 의하여 이를 지방자치단체에 실제 적용할 수 있는 방법을 설계한 뒤, 실제 업무프로세스를 분석하며, 마지막으로 분석을 통하여 얻어진 결과를 토대로 단·장기적 개선방안을 모색·제시한다(<그림 1-1> 참조).

<그림 1-1> 전체연구추진체계



제2장 지방자치단체 업무프로세스 개선에 대한 이론적 논의

제1절 업무프로세스 개선의 의의

행정의 효율적 운영을 위하여 시도되는 다양한 개혁방안들은 크게 두 가지 내용으로 압축되어질 수 있다. 하나는 행정자체의 시스템을 개혁하는 것이고, 다른 하나는 시스템을 움직이는 사람을 개혁하는 것이다.

이러한 사실은 조직운영의 핵심적 역량에 대하여 논구하는 핵심역량이론에서 핵심역량의 실체를 조직구성원과 내부 프로세스에 초점을 맞추고 있는 것과는 무관하지 않다. 일반적으로 핵심역량이란 특정 조직이 보유하고 있는 우월적 내부역량을 의미한다. 보다 구체적으로 목표의 달성을 위하여 자원의 최대한 활용을 도모하고, 전체 조직수준에서의 학습을 통하여 경쟁우위를 확보하며, 조직이 가지고 있는 강점과 약점의 파악을 통하여 위기요인을 감소시키는 대신 기회요인을 제고시키는 것은 물론, 최고관리자의 강력한 비전제시와 전 조직구성원의 참여에 의한 (단기적) 추진완료 등을 그 내용으로 한다(C. K. Prahalad & G. Hamel, 1990; G. Stalk, P. Evans & L. E. Shulman, 1992; 이순철, 1996).

조직운영의 핵심역량을 조직구성원에 두는 경우 Coyne과 Clifford가 지적하고 있는 바와 같이 통찰/예견력(insight/foresight competence : 과학적 지식, 데이터보유, 정보접근능력, 창의력, 분석능력)과 업무실행능력(frontline execution competence) 등이 주요 요소가 된다(P. Lassey, 1998). 한편 조직운영의 핵심역량을 내부 프로세스에 두는 경우는 사람이

나 기술적 측면보다도 프로세스의 탄월성이 조직성과에 결정적인 영향을 미친다는 것이다.²⁾

이처럼 조직운영에 있어 업무프로세스는 핵심역량의 하나로서 주요한 개혁대상임에도 불구하고 여타 요소에 비하여 그동안 다소 소홀하게 다루어져 온 것이 사실이다. 이러한 사실은 그간의 개혁방법들이 주로 사람(의식변화)과 제도변화에 초점을 두어 왔다는데서도 잘 알 수 있다.

물론 그간 업무프로세스에 대한 개선논의가 없었던 것은 아니다. 전면적·혁신적 개선방안이라고 할 수 있는 업무과정재설계(BPR : Business Process Reengineering), 상대적으로 부분적·점진적 개선방안이라고 할 수 있는 품질관리(Total Quality Management, 정식명칭이 필요한 경우 이외에는 이하에서 TQM으로 약칭함)가 일부 지방자치단체를 중심으로 도입·운영되었다. 또한 업무프로세스에 대한 직접적인 개선은 아니지만 공무원의 의식변화를 통하여 간접적인 업무프로세스 개선효과를 가져온 행정서비스현장운동 역시 업무프로세스에 영향을 미친 노력중 하나라고 할 수 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 업무프로세스 개선을 위한 노력의 상당부분이 개별적·시험적 수준에서 그치고 있다는 한계가 있다. 이것은 행정개혁의 과정에서 업무프로세스의 문제가 핵심역량의 한 축이 될만큼 중요함에도 불구하고, 실제 운용과정에서 프로세스의 개선이 쉽지 않다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 이하에서는 업무프로세스 개선을 위한 제 방안을 중심으로 관련 논의와 그 실태를 살펴 본 뒤, 실제 사례분석을 위한 분석틀

2) 이에 대해서는 이순철, 신경영기법, 서울 : 매일경제신문사, 1997, pp.118-119를 참조할 것. 한편, 코헨(P. Cohen) 역시 조직운영과정에서의 핵심은 구성원이나 결과물이 아니라 프로세스에 있다고 주장하여 유사한 입장을 보이고 있다. P. Cohen, "The process is more important than the result," <http://www.hci.com.au/default%20hci.htm>(2004.7.20).

을 도출하고자 한다.³⁾

제2절 업무프로세스 개선의 방법

1. 전면적·혁신적 방법 : BPR

가. BPR의 개념

행정내부의 업무수행방식은 정보화, 권한위임 등 업무영향요소의 변화와 함께 지속적으로 개선의 여지가 발생하는 바, 이러한 점들을 찾아내 업무수행방식을 급진적으로 개선해 나가는 것이 업무과정재설계(BPR)의 의의라 할 수 있다. 일반적으로 업무과정재설계란 조직의 업무프로세스를 단기간에 근본적으로 재설계함으로써 시간 단축, 수익 증대, 원가 절감, 품질 향상 그리고 서비스 증대 등 조직의 전반적인 생산성을 급진적으로 높이는데 목표를 두고 있다.

Reengineering이라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 전 MIT 교수였던 Michael Hammer의 Reengineering Work: Dont automate, Obliterate라는 1990년 논문에서이다. 이 논문의 요지는 정보화를 진행함에 있어 우선 업무 프로세스상의 잘못된 부분의 원인을 찾아내 치유하고 그러한 새로운 프로세스를 바탕으로 정보화를 진행하여야 정보화의 효과를 극대화할 수 있다는 것이다.

3) 업무프로세스의 개선은 앞서 언급한 바와 같이 혁신적·하향적 방법과 점진적·상향적 방법이 존재한다. 그러나 점진적·상향적 방법인 TQM의 경우 해당 조직내 특히, 사업단위팀내부 수준의 문제개선에 한정되기 때문에, 조직간 문제개선에 연구목적을 두고 있는 본 연구의 경우 BPR방법에 초점을 두고있다.

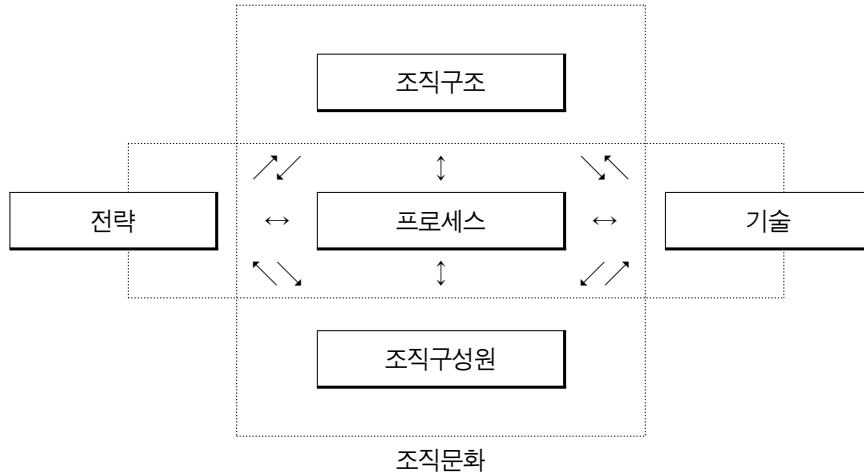
정보기술의 도입 과정에는 필수적으로 현행 업무를 프로세스의 관점에서 기본적으로 다시 생각하고 고객의 관점에서 근본적으로 재설계해야 한다. ‘프로세스의 관점’이라는 말이 시사하는 바는 단절된 기능 단위의 개별적인 개선으로는 전체 프로세스의 목적 달성을 이룰 수 없다는 것이다. 현재 조직을 이루고 있는 각 기능 부서들은 사실 영속적인 것이라 할 수 없는 바, 부서의 기능을 위주로 한 시스템 개발이 이루어질 경우 향후 예상되는 부서 통폐합시 시스템 자체의 존재 이유가 도전을 받게 된다. 때문에 조직의 정보화는 현재의 조직구조에 바탕을 둔 것이 아닌 본질적인 업무 활동에 바탕을 두어야 한다. 여기서 본질적인 업무 활동이라 함은 조직이 존재하는 한, 조직의 임무(mission)가 바뀌지 않는 한 필연적으로 지속되는 활동을 의미하는데, 이러한 활동들의 특징을 보면 대부분이 조직의 여러 기능 부서를 관통하고 있다는 것이다. 이 때문에 이러한 활동들은 Cross-functional 프로세스라 칭하게 되는 것이며, BPR은 이러한 프로세스를 바탕으로 개선 작업을 함으로써 기존의 기능별 개선 작업과는 확실한 차별화 요소를 가지고 있는 것이다.

결국 BPR은 정보기술을 바탕으로 더 나은 업무과정을 구축하기 위하여 업무과정을 근본적으로 재설계 하는 것으로, 조직성격 및 존재에 대한 기본적인 질문에서 시작하며, 점진적 변화가 아니라 업무과정 전반에 대한 혁신적 변화를 유도하고, 단위부서내 업무개선이 아닌 업무관련 이해관계조직과의 전체적인 네트워크 개선을 도모한다는데 특성이 있다.

이와 같은 BPR은 정보기술의 접목을 통하여 조직구성원 및 조직구조는 물론, 조직문화의 변화를 가져오게 할 수 있는 바, 여타의 경영기법과는 그 과장이나 효과측면에서 차이를 가진다.⁴⁾

4) 프로세스 혁신에 있어 정보기술은 여러분야의 개선을 도모하는 주요 지원방안이 되

<그림 2-1> 정보기술 도입의 영향



한편, 행정자치부는 민간부문에서 사용하는 BPR의 공공부문 적용상 문제점을 보완하기 위하여 자체 적용방법을 개발하고 이에 대하여 PAPR (Public Administration Process Reengineering)로 명명하여 사용하고 있다.

나. BPR의 특성

BPR은 일반적으로 조직내부의 업무효율성 제고와 고객서비스 수준의 제고를 위하여 필요한 것으로 인식되고 있다. 구체적으로 중복, 낭비요인 제거로 시간·비용경쟁력 확보, 성과관리토대의 마련, 조직의 슬림화, 부서단

지만, 정보시스템이 없다고 하여 프로세스 혁신이 불가능하다는 사고는 위험하다. 정보시스템이 프로세스 혁신에 도움을 줄 수는 있지만, 불가결의 요소는 아니라는 것이다. 박옥구, 리엔지니어링가이드북, 전략기업컨설팅, 2003, p.67 참조.

위 권한증가로 조직몰입도 제고, 행정서비스의 절차개선(시간단축)을 통한 서비스만족도 제고 기대 등이 그것이다.

BPR의 공공기관 적용에 제약요인이 있음은 주지의 사실이나, 공공기관에서 BPR이 효과를 거둘 수 있을 것으로 예측되는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 무엇보다도 공공기관의 BPR은 그 효과가 민간기업의 경우보다 훨씬 크다는 것을 들 수 있다. 이것은 아직도 많은 작업이 서류 중심으로 이루어질 뿐 아니라, 한 업무 처리에 있어 상하위 기관 혹은 유관 단체와의 정보 교류가 많이 요구된다는 점 때문이다.

즉 수평적 및 수직적 정보의 이동, 정보의 중복 등이 많아 BPR의 핵심 사상중에 하나인 이동과 전달 시간의 단축 효과가 가장 클 수 있다. 더군다나 이를 지원하기 위한 공통 DB, Groupware, Communciation N/W 등의 기술은 구현상 큰 어려움이 없는 것들이기 때문이다. 하지만 공공 기관의 BPR의 효과가 큰 더 중요한 이유는 공공기관의 고객의 범위가 특정 고객을 상대로 하는 민간 기업보다 훨씬 넓기 때문이다.⁵⁾

이러한 생산성 관련 효과와 더불어 기대될 수 있는 것이 예방 효과로서, 이는 정보화 효과중의 하나인 투명한 행정관리에 기인한다. 즉, 담당자의 개인 장부나 PC file로 관리되고 있는 정보를 시스템적으로 관리하게 되면 많은 사람이 그 정보를 볼 수 있으므로 정보의 사적 관리에 의해 발생할 수 있는 의도적 혹은 비의도적 사고를 예방할 수 있는 것이다.

5) 이를테면 자동차 등록 관련 업무의 BPR의 고객은 자동차 보유 국민이 될텐데 이들이 BPR의 결과로 대기시간 등에서 획기적인 단축의 혜택을 받았다고 가정해 볼 때, 각자의 시간 절약으로 인한 생산성 향상에 자동차 보유자수(현재 1000만명 육박)를 곱하여 그 효과를 산출하므로 가히 천문학적인 효과를 기대할 수 있게 되는 것이다.

다. BPR의 구성요소

BPR의 구성체계에 대하여는 논자나 적용기관에 따라 차이를 가지기도 하지만, 근본적인 구성체계는 다음 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 대동소이하다.

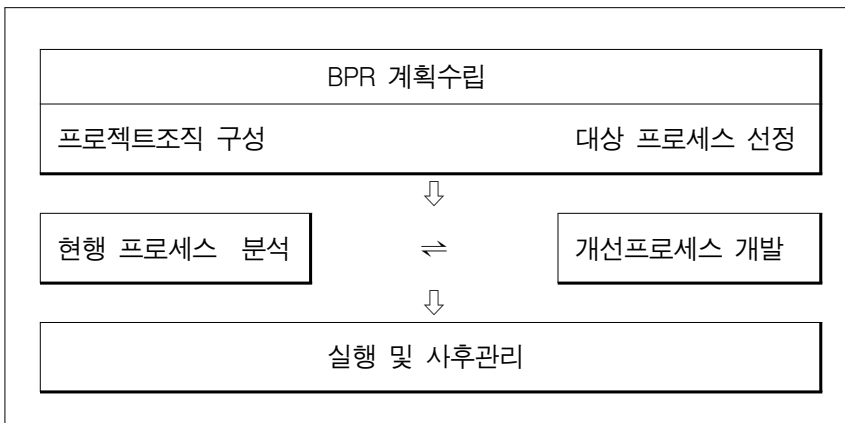
<표 2-1> BPR의 구성체계논의

구 분	구성체계(추진절차)	특 징
Hammer	<ul style="list-style-type: none"> - 준비 - 추진조직 구성 - 대상프로세스 열거 - 대상프로세스 선정 및 우선순위 부여 - 비전설정 - 기존 프로세스 이해 - 재설계 - 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련분야 최초연구 - 프로세스 재설계시 혁신적, 창조적 아이디어 중시 - 프로세스혁신을 위한 추진 7원칙 제시
Davenport	<ul style="list-style-type: none"> - 경영비전과 프로세스 목표설정 - 대상프로세스 선정 - 현 프로세스의 이해 - 필요한 정보기술 파악 - 프로세스재설계 및 시험실시 	<ul style="list-style-type: none"> - Hammer의 방법론과 유사하나, 프로세스 유형에 따른 정보기술 영향력 측면을 보다 강조
ORACLE	<ul style="list-style-type: none"> - 프로젝트방향 정립 - 현상분석 - 대상프로세스 선정 - 재설계 구현 	<ul style="list-style-type: none"> - 업무재설계의 유형을 3가지(기능 개선형, 재설계형, 업무완전재고찰형)로 나누어 접근
한국 능력 협회	<ul style="list-style-type: none"> - 대상프로세스 선정 - 프로세스 비전 및 현황분석 - 프로세스 재설계 - 이행 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 BPR 방법을 간소화 재구성
행정 자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 현상진단 - 혁신안창출 - 프로세스 재설계 - 실행 및 변화관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문의 특성에 맞추어 PAPR로 재구성

기존 연구논의 및 적용사례를 토대로 본 연구에서는 BPR의 구성체계를 다음과 같이 대상프로세스의 선정, 현상진단, 프로세스재설계, 실행 및 사후관리로 나누어 살펴 본다.

- 첫째, 대상프로세스의 선정(대상프로세스의 발굴, 평가 및 선정)
 - 둘째, 현상진단(현 프로세스분석 및 문제점 추출)
 - 셋째, 프로세스 재설계(프로세스 개선안 도출, 새로운 프로세스 평가)
 - 넷째, 실행 및 사후관리(이행방안 및 관련조치, 사후관리)
- 이들 구성요소간 관계를 그림으로 나타내면 다음 그림과 같다.

<그림 2-2> BPR의 구성요소 및 절차



라. BPR의 적용사례

지방자치단체(여타 공공부문 포함)에 대한 BPR은 공공적 특성으로 인하여 민간관련기관보다는 행정자치부(현 능률행정과)에 의하여 대부분 추진되어 왔다.

<표 2-2> 지방자치단체 BPR 추진사례

추진기관	대상기관(공공기관 포함)	비 고
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 거창군 프로세스진단(1999) - 평택시 프로세스진단(1999) - 광주광역시교육청 프로세스진단(1999) - 대전광역시동구 프로세스진단(1999) - 울산광역시북구 프로세스진단(1999) - 대전광역시(복지국/문화관광국) 프로세스진단(2001) - 전북교육청 프로세스진단(2001) - 특허청 조직진단(2002) 	
한국능률협회	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 업무재설계(1999-2001) 	연차별로 3차에 걸쳐 실시

자료: 행정자치부 내부자료 및 서울시, 업무재설계백서, 2002 참조.

위의 표에서도 알 수 있듯이 지방자치단체 수준에서 BPR의 추진은 소수의 사례에 불과한 실정이다. 그 원인은 여러 가지 측면에서 논의될 수 있겠지만 무엇보다도 다음과 같은 점에 기인하고 있다.

첫째, BPR 추진전문인력의 부족이다. BPR의 필요성에 대한 인식에도 불구하고, 지방자치단체 BPR을 추진할 공공부문의 전문인력이 거의 없는 실정이다. 기존 지방자치단체에 대한 BPR의 경우 행정자치부(능률행정과내 능률진단담당)에서 주관하여 추진하였으나, 담당인력의 부족으로 2002년 이후 지방자치단체에 대한 BPR을 추진하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 대상기관의 BPR에 대한 이해 미흡이다. BPR의 경우 단체장의 이해 및 추진의지와 함께, 중간관리자와 담당직원 전체가 필요성에

대한 이해 및 참여방법을 숙지하여야 한다. 그러나 대다수 BPR 추진시 중간관리자의 관심부족, 담당직원의 참여의지 미비 등으로 인하여 정확한 조사결과를 얻어내기 어려운 경우가 많다(이러한 문제는 조사방법과도 관련 되는 바, 현재 전문인력부족으로 인하여 대다수 조사가 대면적인 현지조사에 의하여 이루어지지 못하고 담당직원이 제출한 조사표에만 전적으로 의존하고 있는 점에서도 찾을 수 있음).

셋째, 공공조직 특성에 대한 논의 미비이다. 공공조직의 경우 많은 경우 전달체계가 단일의 독립된 조직내에서 이루어지는 것이 아니라, 몇 개의 계층(예컨대 사회복지업무의 경우 중앙정부인 보건복지부와 행정자치부, 광역자치단체, 기초자치단체, 읍·면·동)을 거치면서 다양한 권한관계를 만들어 내고 있다. 그러나 현재의 BPR은 해당 지방자치단체내 업무처리방법에 한정하여 재설계가 이루어짐으로써, 근본적이고 실질적인 문제해결방안 모색이 어렵다는 한계를 가지고 있다.

이하에서는 이러한 한계에도 불구하고 성공적인 BPR 사례로 논의되고 있는 공공부문의 서울시 재난관리 BPR과 민간부문의 경우를 살펴 보기로 한다.

사례1 : 공공부문BPR(서울시 재난관리 '통합방재계획수립')

1) 추진필요성

- 방재계획의 수립이 인위재난과 자연재해로 분리되어 수립됨으로써 복합적으로 발생하는 재난 또는 재해에 대한 대응체계 미약
- 방재계획의 수립이 각 관련기관별로 수립됨으로써 관리교차 대상물 또는 지역에 대한 점검 등이 중복적으로 수행 될 뿐만 아니라 관리 계획의 유기적 연관성 저하
- 방재계획의 수립 시 종합재난관리계획 수립부서로서 방재계획과의 역할이 기관별 재난관리계획의 단순취합/정리에 국한되어 재난관리에 대한 기획·분석·예측 등 종합적 관리능력 향상에 저해요인으로 작용

2) 개선목표 및 관련조치

- 개선목표는 우선 인위재난과 자연재해 관리계획의 통합적 수립을 하나의 기획부서에서 수행하도록 함
 - 인위재난과 자연재해 양자에 있어서 각종 시설물 또는 지역, 위험물질에 대한 관리계획은 관리대상물을 중심으로 수립되어야 함
- 둘째, 각 기관별 관리계획을 통합적으로 수립하며 일상점검 등 예방관리활동의 결과 및 조치들을 통하여 재난에 대한 종합적인 분석/예측능력을 제고시킴
- 셋째, 관리대상물에 대한 일상점검 등의 예방관리는 관리기관별로 수행함

- 마지막으로 관리대상물/지역에 대한 계획 및 점검의 결과들을 바탕으로 재난발생시 실질적인 관련정보를 대책본부와 현장지휘소에 제공함으로써 현장지휘소의 재난진압을 지원함
- 이상과 같은 개선목표를 위하여 법규적 측면을 비롯하여 다음과 같은 조치를 시행함

가) 법규적 측면

- 우선 관련법령이 재난관리법, 재난관리법시행령, 자연재해대책법, 자연재해대책법시행령, 민방위기본법, 민방위기본법시행령 등으로 재난관리 관련 법령이 별도로 존재하는 바, 시급한 대응에 미흡한 측면이 있음
- 이에 대해서 우선 재난관련 법령 통합개정을 위한 법령통합개정 팀을 구성한 뒤, 재난관리법(시행령), 자연재해대책법(시행령), 민방위기본법(시행령) 등을 통합개정하고 서울특별시재난관리규칙의 개정, 서울특별시행정기구설치조례 및 시행규칙을 개정하고, 개정절차 및 주관기관을 정하도록 함

나) 조직구조적 측면

- 인위재난관리 담당기관과 자연재해대책 담당기관이 서로 분리되어 운영되고 있음(인위재난 : 소방방재본부 방재기획과-재난관리계획, 자연재해 : 건설국 치수과-지역방재계획(풍수해))
- 또한 재난·재해계획기관(방재기획과, 치수과)의 역할 및 권한이 미약한 바, 재난·재해계획기관의 역할은 각 계획수립지침의 통보, 각 기관 관리계획을 단순히 취합·정리하는 것에 머무르고 있음

- 이에 대하여 기존 방재기획과의 계획수립기능, 그리고 치수과의 방재계획수립기능의 통합추진

다) 인력변동적 측면

- 인력변동에 대한 각 조직의 소극적 태도 및 변동대상 인력의 소속기관 안주의식(인원에 기준 한 조직역량 평가의식, 행정직·기능직 등의 구분 및 이해관계로 구성원 간 실질적 협력 미약 등)
- 이와 함께 일반공무원선발을 통한 행정직 인력의 순환배치로 재난관리 전문지식을 보유한 인력 부족(직급 및 보수체계 산정 상의 문제로 외부 우수전문인력의 영입곤란)
- 이에 대하여 행정직 또는 기능직에 대한 개인적 승진기회의 공정성 및 전문인력의 확보가 요구됨
- 개방형 인사제도를 도입하고(전문가 영입을 위해 외부전문가 발탁·계약에 의한 외부인력 충원), 해외연수 등으로 내부 우수인력에 대해 지속적인 교육을 통하여 전문능력 개발

라) 서류 및 자료적 측면

- 현재 재난·재해관련 기존자료를 기관별로 분산 보유·관리
- 이에 대하여 우선 기존자료를 통합하여, 기존자료는 전담기구에 이관시키고, 향후 정보 및 자료는 시스템을 통한 공유체제 수립

3) 평가

- 총체적 방재역량 강화 : 인위재난과 자연재해의 통합관리에 의한 종합적인 방재관리능력의 향상

- 재난·재해의 복합적 상황에 대한 체계적인 대응능력 향상
- 방재관리 전문 전담조직에 의한 예방·대응·수습 능력의 향상
- 방재계획수립의 통합으로 관리대상물·지역에 대한 관리의 일관성 확보
- 상황대응의 신속화 : 유형별·단계별 매뉴얼에 의한 체계적 상황대응
 - 신속한 의사결정 및 조치가능
 - 관련기관 행동절차의 예측 가능성에 따른 신속한 협조·지원 가능
- 중복예산 투자의 감소
 - 재난·재해 계획수립의 통합에 의한 행정예산 감축
 - 통합상황실 운영에 의한 정보화 및 인원운영의 중복투자 감소
 - 불필요한 종이문서 감소
- 신뢰성 제고
 - 방재관리 능력에 대한 시민의 신뢰성 확보
 - 재난에 대한 예방 행정의 강화로 시행정의 신뢰성 제고

사례2 : 민간부문 BPR(현대약품 주문서처리업무)

1) 추진필요성

- 주문서 처리는 제조·판매 회사에서 가장 기본적이며 중요한 업무로서, 일반적으로 주문서 접수를 시발로 하여 주문서심사/승인/출고지시/발송/외상매출금관리 업무가 연계되며, 주문서처리와 수금시 입력된 기초자료로 영업실적, 외상매출금, 마케팅정보 등이 가공되어 생산 및 구매계획 그리고 재무계획의 의사결정 정보로 활용되는 원천적인 프로세스임
- 주문서가 접수되면 접수된 주문서를 전량 한 단계의 처리과정을 거쳐 다음 처리단계로 전달하여 진행시키며, 각 단계마다 관리상 필요한 증빙 및 부속서류를 규정대로 첨부하여 결재 후 타부서로 전달하는 것이 일반적인 업무처리 방식이었음
 - 영업사원이 거래처를 방문하여 수주커나, 거래처로부터 유선접수된 수주사항에 대하여 매출주문서를 작성하고 신규거래처는 별도의 신규거래 구비서류를, 회전일/외상매출한도액 초과거래처 등인 경우 출고승인신청서들의 부속서류를 작성하여 출장소장의 결재를 득한 후 본사의 영업본부로 송부
 - 영업본부는 접수된 주문서에 대하여 제약 및 식품 영업의 특성상 발생하는 판매수량에 따른 할증/사전할인/경품 등의 요청사항을 영업정책에 준하는가의 여부와 제반요건 확인사항을 체크하고 거래처의 신용상태와 제품재고 유무를 체크하여 심사가 끝난 후, 심사결과에 부적격한 주문서를 별도로 분류하여 재심사

- 부적격 판정된 주문서에 대하여도 영업지속상 필요한 경우는 승인 처리를 하고, 나머지 부적격주문서에 대하여는 심사결과와 사유를 영업소에 서면 통보하여 주문 취소처리
 - 심사 후 승인된 주문서에 대하여 출고지시를 내리면, 발송부는 출고 지시된 주문서가 집계된 발송집계표를 출석하여 발송 준비작업을 거쳐 제품거래명세서/세금계산서와 함께 거래처로 직접배달 또는 화물로 탁송
- 이러한 주문서처리업무는 다음과 같은 문제점을 내포
- 관료적, 형식적 서류심사 : 증빙 및 첨부자료심사(신규고객CARD/ 불실고객/매출할인/할증처리 등)업무가 중앙 부서인 영업본주에 의존되었으며, 결재는 출장소장→지부장→부장→임원→영업 관리의 5 단계로 처리. 경험이 많은 직원에 의한 수작업 심사가 이루어져 숙련된 직원이 아니고는 심사업무를 수행할 수 없었고, 업무폭주시는 형식적인 서류작업이 되었으며, 심사결재 또한 의례적으로 처리되어 처리시간보다 대기시간이 길었음
 - 주문서 작성시 수작업점검에 의한 처리시간과다 : 주문서 작성 시 영업정책(할증/사전할인/경품 등)에 준하는가의 여부, 그리고 거래처 신용상태(여신한도, 회전일등) 점검 등에 1차적으로 출장소담당자들이 1일 약 2시간씩 수작업으로 점검 및 확인하여 출장소장 결재절차로 진행. 이 경우 출장소담당자의 거래처정보 부족과 영업본부에서 접수 후 심사 시 수정을 거쳐 출장소로 다시 통보하여 재점검 및 수정을 해야 하고, 수정 후 출장소장 재결재를 걸쳐 영업본주로 재차 송부하는데 장시간이 소요되는 문제점이 있었음. 이러한 제도 하에서 영업본부는 주문서에 부속되는 서류에 대한 신뢰부족으

로 전량의 주문서를 심사하여야 하고, 출장소는 부속서류 작성 및 점검에 많은 시간을 소요

- 집중식 주문서 일괄처리에 의한 지연 : 영업본부에서 주문서를 일괄적으로 처리하여 다음단계로 진행시키므로, 하자 없는 정상적인 주문서도 심사대상이 되어 심사를 거친 후 출고지시가 이루어 짐. 이 경우 다음 처리단계에서는 대기시간이 길었고, 전달 후 조속히 처리를 거쳐 다음단계로 산출물을 전달하였기 때문에 처리시간이 집중화되어 업무의 효율적인 시간관리가 행하여지지 않았음
- 정보의 비공유로 인한 소극적인 고객관리 : 심사와 승인 그리고 출고지시의 큰 절차가 중앙부서인 영업본부에서 이루어졌고, 출장소 영업담당자들은 그 결과를 즉시 파악치 못하고 영업본부의 결정사항을 기다려야 하므로, 고객주문의 진행사항에 대한 feedback과 고객서비스에 소극적으로 대처하는 요인으로 작용하였음

2) 개선목표 및 관련조치

○ 수작업심사의 자동화

- 주문서 심사를 자동화함으로써 출장소에서 주문서 입력 시 심사결과를 즉시 화면으로 확인할 수 있게 하여 영업담당자들이 본사의 심사를 위하여 검토되어 작성되는 주문서 준비시간에 소요되는 시간이 없도록 함
- 또한 영업본부에서는 심사에 필요한 공수가 절감되고, 심사 부적격 주문서에 대하여만 승인 결재를 필요시만 하도록 조치

○ 결재 단계 축소화

- 출장소장 결재부터 영업임원 결재까지의 5단계 절차를 2단계로 축

소하여, 결재단계도 축소하여 문서의 전달시간과 주문서심사와 결재 대기 및 결재시간이 대폭 단축되도록 조치

- 정보의 공유로 인한 능동적 업무처리
 - 주문서 심사결과와 제품재고 부족에 의한 미송 처리된 내역도 즉시 정보시스템을 통하여 조회할 수 있게 하여 주문서처리의 흐름을 파악토록 하여 즉시 행동을 취하여 능동적으로 고객관리에 임하여 고객서비스를 향상시키도록 하였음

3) 평가

- 출장소 처리시간 단축
 - 출장소 영업담당자들이 거래처를 방문하여 수주 후, 매출주문서를 작성하고 출장소장의 결재를 득한 후 본사 영업본부로 증빙자료를 직접 입력하여 심사결과를 조회하고 1차 부적격 심사된 사항은 2차적으로 영업본부에서 심사하여 결과를 정보시스템을 통하여 전달하여 결재단계단축(5단계→2단계)과 처리시간단축(4시간→2시간30분)을 이루는 개선효과를 얻음
- 영업본부부문 시간단축
 - 출장소에서 송부한 주문서에 대하여 심사 후 입력하던 방식에서 입력 시 전산시스템에 의한 자동심사 시스템으로 변경
 - 이전의 거래처신용도(매출채권회전일, 여신한도 등)을 고객/원장 조회하여 수작업으로 파악한 후 부적격주문서에 대한 승인사항은 지부장→부장→임원의 결재과정을 거쳐 승인되지 않은 주문서는 반송처리하고 그 외 정상적인 것은 출고 지시하던 제도에서, 각출장소에서 주문서 입력 시 재고품질/고객회전일/ 신용도/ 영업정책/ 할

증 등에 대한 자동심사시스템에 의한 심사 후, 부적격사항에 대한 승인을 득하지 못하면 자동적으로 취소처리가 됨

- 적격 주문서는 영업본부의 결재 없이 즉시 출고지시 처리토록하고, 부적격 주문서에 대하여만 결재 처리토록 함
- 이 결과 주문서처리에만 7단계→3단계, 4시간에서 1시간으로 단축하는 개선효과를 얻음

○ 영업관리부서의 폐지

- 이전에는 주문서의 적격여부를 완벽히 심사하기 위하여 1차적으로 출장소에서, 2차적으로 영업본부에서 그리고 마지막으로 영업관리부에서 check하였다. 그러나 주문서 자동심사시스템으로 심사가 객관화되고, 부적격주문서에 대한 추가승인사항도 정보시스템에 기록되어 감사실 등 감독부서에서 수시로 조회하여 부적격승인에 대한 적정여부를 관리할 수 있게 됨으로서 영업관리부의 심사기능 및 기타업무를 영업본부로 이관시키고 영업관리부를 폐지

○ 주문서 사후관리 공수절감

- 본사의 영업본부에서 일괄적으로 주문서를 분류 철하여 보관·관리하였으나 정보시스템에 의한 자동결재시스템으로 전환하여 별도로 주문서를 사후 관리할 필요성이 없어져 사후관리에 수반되는 1일 2시간의 공수가 절감

2. 부분적·점진적 방법 : TQM

가. TQM의 개념

부분적·점진적 방법에는 다양한 방법이 있으나, 여기서는 대표적 방법으로 활용되고 있는 품질관리(Total Quality Management)에 한정하여 살펴보기로 한다. TQM은 한때 행정학의 새로운 패러다임(new paradigm)으로까지 논의되었으나, 최근에 와서는 그 논의가 다소 줄어든 조직관리방식이다. 그 원인에는 여러 가지 있겠지만 무엇보다 가장 큰 원인은 강력한 리더십의 부재와 조직구성원의 수용의식 미비에 존재하며, TQM 자체의 효용이 줄어든 것은 아니다.

TQM의 개념에 대하여 Milakovich는 조직의 과정과 제품, 서비스를 지속적으로 개선하기 위하여 계량적 방법을 사용하여 모든 관리자와 직원이 참여함으로써 고객의 요구와 기대에 맞게 제공하도록 하는 조직전체적인 접근방법이라고 하였고, Koehler와 Pankowski의 경우 고객기대에 부응한다는 목적을 가지고 조직과정을 지속적으로 개선하기 위하여 모든 관여자에게 권한이 부여되어진다고 하는 신념과 원칙을 내포하는 관리체제라고 정의한 바 있다.

한편, 국내의 경우 박우순은 단순히 특정상품, 서비스의 품질향상이 아니라 조직, 고객, 공급자를 포함하여 조직전반에 걸쳐서 상품과 서비스의 질을 향상시키는 종합적 과정으로서 이를 위하여 의사전달을 촉진하고, 집단정신을 고양하며, 생산성을 향상시키는데 목적을 둔 지속적 품질개선과정이라고 정의하였다. 오석홍은 D. K. Carr와 D. Littman의 정의를 원용하여 TQM을 고객에 대한 서비스의 품질을 향상시키기 위하여 고객의 기대에 부응하고자 업무수행방법을 통제하고 이를 지속적으로 개선하는데 조직내의

모든 사람을 가담시키는 관리방식으로 정의하고 있다.

이상의 결과를 토대로 본 연구에서는 TQM을 관리자의 리더십과 전체직원의 참여를 통하여(Total) 고객의 요구에 부응하고자(Quality) 지속적으로 과정을 개선해 나가는 관리방식(Management)으로 정의한다.⁶⁾

나. TQM의 특성

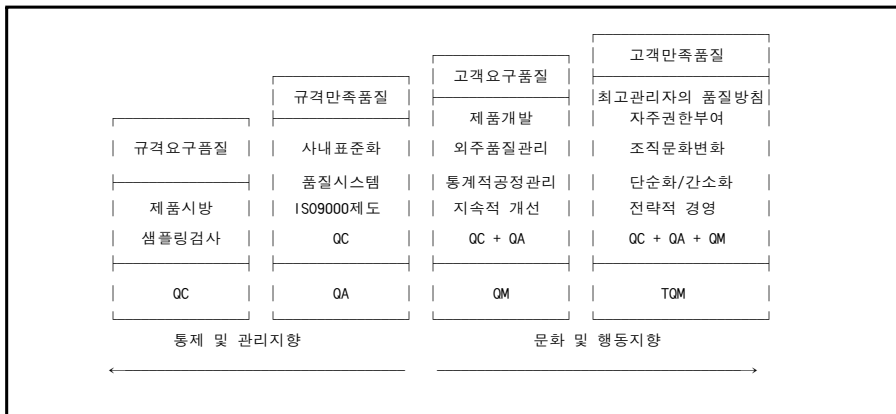
TQM의 특성은 한마디로 규정하기 어렵다. 이는 TQM이 기존에 만들어진 다양한 품질관리방안들의 장점을 내포하면서 발전적으로 수정보완되어 왔기 때문이다. 따라서 TQM의 특성을 알기 위해서는 품질관리방안의 발전 단계 속에서 TQM이 어떠한 특성을 가지고 있는가를 보는 것이 효과적이다.

우선 TQM의 기원은 1920년대 미국 Bell연구소의 W. A. Shewhart가 시도한 통계적 품질관리(Statistical Quality Control: SQC)에서 시작되었다. 그 뒤 2차대전중 국방성이 E. Deming을 채용하여 SQC를 방위산업에 적용하면서 품질관리가 조직관리부문에서 주목을 끌기 시작하였다. 전쟁중 SQC에 의한 관리방식은 군사기밀로 미국에서는 ‘Z-1’, 영국에서는 ‘Standards 600’으로 분류되어 사용되었으나, 전후 미국에서는 이에 대한 관심이 줄어들었다. 그대신 품질관리가 새롭게 관심전략으로 대두된 곳이

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

일본이다. 일본의 경우 1950년대 Deming의 방문이후 단순 통계관리의 SQC를 품질기준에의 적합성과 연결시킨 QC(Quality Control)로 발전시켜 민간부문에서 생산과 검사에 적용하기 시작하였다. 1970년대 까지 대부분의 일본기업들이 QC를 활용하였으며, 이 관리기법의 영향은 일본상품을 세계최고의 품질로 만들었다. 이후 QC는 사전적 품질인증프로그램인 QA(Quality Assurance) 및 고객요구에 따른 지속적 품질개선의 개념을 포함하는 QM(Quality Management), 고객만족을 위하여 조직전체의 참여에 중점을 두는 TQM으로 발전하고 있다. 이들간의 관계는 다음 <그림 2-3>에서 보는 바와 같다.

<그림 2-3> TQM의 발달단계 및 특성



자료: 이순룡, 『품질경영과 ISO9000』, 종합기술정보(1994. 2).

한편, 미국에서는 1964년 미국품질관리협회(American Society for Quality Control)가 창립되면서 품질관리에 대한 연구·보급을 주도하여 왔으나, 큰 성과를 거두지 못하다가, 1980년대에 와서 일본에서의 성공을

TQM으로 진단하고 이를 역수입하여 재추진하게 되었다. 우리나라의 경우 민간기업에서 1970년대 QC운동이 처음 시작되었고, 1990년대에 들어와 TQM으로 발전하여 시행되고 있다.

이상에서의 주요 개념을 정리하여 보면, 품질통제(Quality Control: QC)는 설명서에 구체적으로 명시될 수 있는 기준을 필요로 하고 그러한 기준에 제품이 일치하는지 여부에 대한 사후 감독과 검사에 의존한다. 이러한 QC는 공공분야의 경우, 행태가 조직의 절차와 통제에 적합한가의 일치성 여부에 초점을 맞추는 전통적인 성과측정에서 많이 발견되고 있다(K. Walsh, 1991: 503-514). 그러나 QC는 기준이 아무리 잘 선정되어 있어도 제품이나 서비스에 대한 소비자의 주관적 인식, 즉 소비자의 피드백에 의존해야 하기 때문에 근본적인 한계가 있다.

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

이상의 QC 및 QA가 주로 상품의 생산공정에서 생기는 결함을 각종 통계적 관리기법이나 품질기준을 이용하여 극소화하는데 중점을 둔 반면, TQM은 조직의 내외적 인적측면을 강조한다는 점에서 차이를 갖는다. 보다 구체적으로 TQM은 QC와 QA의 한계를 다음 3가지 점에서 보완하고 있다(I. Sanderson, 1993: 34-35). 첫째, TQM은 思考와 작업에 조직전체적인 관여를 필요로 한다. 둘째, 고객만족을 보장하는 관여는 외부고객 뿐

만 아니라 내부고객까지도 포함한다. 셋째, 지속적 품질개선에 대한 관여는 전 직원이 공유하는 조직문화에 스며있어야 한다는 점이다. QC, QA의 하드웨어적인 기술과정외에도 문화·관리의 소프트웨어적 측면, 즉 조직문화적 측면을 강조한다는데 의의가 있다는 것이다. TQM의 이러한 요소가 TQM을 다른 관리형태와 구별되게 하며 TQM의 성공에 중요한 작용을 하게 되는 것이다(I. Sanderson, 1993: 30).

다. TQM의 구성체계

TQM의 구성요소에 대한 논의는 학자들마다 다소 상이한 측면이 있으나 몇가지 요소에 대하여 공통적인 입장을 보이고 있다. Hunt(1993: 22-23)는 고객만족중심, 모든 구성원의 책임공유, 지속적 개선의 추구라는 3가지를 들고 있으며, Cohen과 Brand(1993: 18-40)도 내부구성원의 상호작용, 작업과정의 지속적 분석, 고객중심의 3가지를 제시하고 있다. Rodney와 Duffner(1996)도 유사하게 리더십, 조직구성원의 참여, 고객중심적 가치체계, 품질관리기술을 TQM의 주요 구성요소로 들고 있다. 한편 FQI(Federal Quality Institute, 1990)는 고객중심, 장기적 기획, 최고리더의 지원과 지도, 구성원의 참여, 효과적 커뮤니케이션, 기준과 측정방법, 훈련, 보상과 인정의 8가지를 제시하고 있다. 이들 학자들의 논의를 종합하면 TQM은 고객중심, 조직구성원의 전체적 참여, 지속적 개선과 함께 최고관리자의 리더십이 중심적 구성요소임을 알 수 있다.

라. TQM의 적용사례

우리나라의 경우 TQM이 민간부문에서 활성화된 것과 비교하여 공공부

문, 특히 지방자치단체 수준에서는 그 적용사례가 극히 적다. 지방자치단체 수준에서 TQM이라 명명할 수 있는 최초의 전 부서적 적용은 충북도청에 의한 품질관리분임조활동이다. 당시 도지사의 강력한 리더십에 의하여 추진된 이 운동은 도지사의 교체로 더 이상 추진되지 못하였다. 이후 지방자치단체장이 민선되면서 행정의 품질관리는 단체장들의 관심을 끌게 되었고 이에 따라 1997년 4월 제주도청, 동년 7월 서울 강동구청, 경기 이천시청, 그리고 1998년에 들어와 칠곡군청, 강서구청 등에서 도입·추진된 바 있다. 그러나 우리나라 지방정부의 TQM은 이전의 충북도청과 서울 강동구청을 제외하고는 팀활동을 중심으로 하는 전형적인 TQM 활동이 아니라 ISO 인증을 통한 직무메뉴얼화에 초점을 맞추고 있어 실질적 의미의 TQM은 충북도청과 서울 강동구청 두 곳 뿐이라고 할 수 있다. 이중 강동구청은 2004년 현재까지 성공적으로 TQM을 업무프로세스개선을 포함한 조직활성화 방안으로 운영하고 있다.

제4절 전면적·혁신적 방법과 부분적·점진적 방법의 비교

지방자치단체의 업무프로세스를 개선하기 위한 전략으로 전면적·혁신적 방법으로서의 BPR과 부분적·점진적 방법으로서의 TQM의 우위를 논하는 것은 의미가 없다. 지방자치단체의 업무프로세스는 다양한 원인에 의하여 영향을 받으며, 업무프로세스의 개선 역시 각 사안별, 문제원인별로 다양한 접근방법이 효과적으로 적용되어야 하기 때문이다.

따라서 여기서는 양 접근방법이 갖는 특징적 측면의 비교를 통하여 본 연구가 시도하고자 하는 지방자치단체 업무프로세스 개선의 기본틀을 구성하는 시사점을 얻고자 한다.

우선, BPR과 TQM의 추진목적에 대하여 비교해 보면, BPR의 경우 제로베이스에서의 업무재설계를 통한 혁신적 방안을 모색하는데 반해, TQM의 기존 프로세스의 범위 안에서 개선점을 찾아낸다는데서 가장 큰 차이가 있다. 이러한 이유 때문에 그 범위에 있어서도 BPR이 기능이나 부서를 포함하는 조직의 전체틀에서의 재작업을 기하는데 비하여, TQM의 경우 해당 부서의 기능수행과정의 조정에 초점을 두고 있다.

둘째, BPR의 경우 조직 전체적인 변화를 모색하는 만큼, 부서간, 구성원간의 저항이 크며, 이러한 이유 때문에 처음 시작단계부터 마지막까지 최고 관리자의 역할이 중요하게 작용한다. 반면 TQM의 경우 시행 초기 최고 관리자의 역할이 중요하며 일단 조직내에서 정착을 하면 아래로부터의 참여가 추진의 주 원동력이 된다.

셋째, 업무프로세스와 관련하여 BPR은 정보화의 효과적 활용에 토대를 두고 있는 반면, TQM은 업무처리 프로세스상의 무결점화를 위하여 각종 통계적 방법의 활용에 초점을 두고 있다.

마지막으로 BPR이 장기간의 적용기간을 요하는데 비하여, TQM은 단기간에 개선이 가능한 방안이다. 이들 내용을 종합하면 아래 표에서 제시하는 같다.

<표 2-3> BPR과 TQM의 차이점

구 분	BPR	TQM
추진목적	혁신적 변화 - zero-base에서 프로세스 재설계	점진적인 개선 - 현 프로세스 중심의 부분적 개선
추진범위	기능, 부서간에 걸친 광범위 개선	주로 기능범위내에 한정
추진방식	Top-down - Top의 역할이 처음부터 끝까지 중요	Bottom-up - 처음에만 Top의 역할 중요
개선수단	정보처리기술	통계적 결과분석
개선기간	장기간 소요	단기간 소요

위에서 제시되고 있는 바와 같은 BPR의 특성은 지방자치단체 업무프로세스 개선을 위한 주요한 수단으로 적용될 필요가 있음을 보여주는 것이며, 이 때문에 지방자치단체의 업무프로세스 개선은 일차적으로 BPR에 의한 분석을 요청한다. 이는 BPR이 향후 공공부문이나 민간부문을 할 것 없이 정보화전략계획에 있어 가장 핵심적인 부분이기 때문이다. 과거의 정보기술은 단순히 업무를 지원하는 수준에 머물렀지만, 현재의 정보기술은 과거와는 달리 현재의 업무를 근본적으로 바꿀 수 있을 뿐 아니라 심지어는 과거에는 상상도 할 수 없었던 업무까지도 만들어 내는 능력을 가지고 있는 것이다. 이러한 현실속에서 지방자치단체 업무프로세스에 대한 개선방법은 당연히 BPR이 부분적·점진적인 여타의 방법들과 비교하여 상대적 우위의 필요성을 가진다.

그러나 위에서 논의한 바와 같이 BPR이 상대적 우위의 적용필요성을 가짐에도 불구하고 최고관리자에 의한 무리한 적용과 내부구성원의 저항, 혁

신적 개선안을 가로막는 제도적인 벽 등으로 인하여 실제 적용측면에서는 실효성에 문제가 제기되는 것도 사실이다. 때문에 업무프로세스의 개선은 BPR에 의한 프로세스 개선요인의 발굴과 함께, 이의 실천성을 담보하기 위한 제 방안을 단·장기적으로 구분하고 이의 개선을 위한 다양한 노력을 기울일 필요가 있게 된다.

제3장 지방자치단체 업무프로세스 분석

제1절 조사설계

1. 조사방법

조사방법은 앞서 제2장 기본틀에서 논의한 바와 같이 BPR을 기본으로 한다. BPR의 경우 현재 국내에 여러 가지 방법이 소개되어 있으나, 세부내용은 대동소이하다. 본 연구에서는 행정자치부 BPR모형인 PAPR모형을 원용하되, 조사방법을 일부분 보완·변경하여 사용한다.

구체적으로 실제 업무프로세스를 분석함에 있어 업무담당자에 의한 비대면적 조사표작성방법이 아닌, 면담조사에 의한 업무조사방법을 사용하며, 이에 추가하여 관련이해기관(중앙정부, 광역자치단체)의 담당자면담조사를 실시하여 프로세스에 관여하는 다양한 이해관계자의 입장을 반영하도록 하였다.

다음, 수직적 프로세스조사방법을 사용하였다. BPR 조사방법은 기능범위에 따라 수평적 프로세스분석방법(기관의 비전이나 미션추진관련 기능, 주로 중기능 이상), 수직적 프로세스분석방법(단위업무중심)으로 나눌 수 있는데, 여기서는 단위업무에 초점을 두고 있는 관계로 수직적 프로세스조사방법을 사용한다. 다만 프로세스분석이라도 결재과정과 같은 미시적 분석보다는 보다 거시적 측면에서 주요 단계별 흐름분석을 실시한다. 이는 업무 프로세스중 가장 문제가 되는 단계를 추출하고 이 단계를 중심으로 원인 및 해결방안을 집중분석할 수 있게 하는 장점이 있기 때문이다.

2. 조사대상

가. 대상기관

조사대상기관은 기초자치단체중 시·군·구에서 각 1개 자치단체를 선정하였다. 대상 지방자치단체의 무작위로 하되, 시의 경우 도와의 업무처리상 차이를 고려하여 50만이상 시가운데서 1개 시를 선정하였다. 이렇게 하여 선정된 사례대상 지방자치단체는 안산시, 옥천군, 서초구 3개 지방자치단체이다. 대상 지방자치단체를 이들 3개 지방자치단체에 한정된 것은 지역적 여건 및 해당 지방자치단체의 업무량과 관련하여 처리시간에 다소 차이가 있지만, 처리절차가 지연되는 근본적인 원인은 동일한 것으로 나타났는 바, 지방자치단체 유형별로 다수 자치단체를 대상으로 하는 조사가 실익이 크지 않은 것으로 판단되었기 때문이다.

나. 대상업무

1) 사례대상 업무선정

BPR의 대상업무는 처리프로세스를 가지는 모든 업무이다. 다만 일상적 단순업무보다는 시간을 요하는 복합적 처리프로세스를 가지는 업무가 효율성이 높기 때문에, 복합적 성격을 가지는 업무가 일반적으로 우선 대상이 된다. 참고로 행정자치부에서 제시하고 있는 대상업무 선정기준 예시를 보면 다음과 같다.

<표 3-1> BPR 대상업무 선정기준의 일반적 기준(예시)

- 개인별 분장업무중 시간과 인력투입이 많은 업무
- 기획과 집행이 혼재하는 업무
- 처리건수가 많거나 동일한 절차가 반복되는 업무
- 동일목적 또는 유사한 프로세스로 처리되는 업무간의 관계정립이 필요한 경우
- 기타 관리자 또는 실·과 구성원이 추천하는 업무 등

실제적으로 지방자치단체 업무중 대상업무를 선정하기 위해서는 우선적으로 업무를 유형화한 후, 유형화된 업무중에서 대상업무를 선정하는 단계를 거쳐야 한다. 지방자치단체의 업무는 여러 가지 방법에 의하여 유형화가 가능하데, 일반적으로 정책기획업무, 행정지원업무, 단순집행업무로 구분되고 있다. 이들 업무중 정책기획업무와 행정지원업무는 내부처리중심의 업무이고, 집행업무는 관련업무의 고객과 직접적으로 연관성을 가지고 처리되는 업무이다. 본 연구에서는 내부업무처리효율성과 함께 고객서비스제고수준의 제고를 아울러 목적으로 하고 있는 바, 집행적 성격의 업무를 주 대상으로 하며, 집행적 업무중에서도 복합처리적 성격을 가지는 사무를 우선 대상으로 한다. 여기서 복합처리란 업무처리를 위하여 두 개 이상의 기관간(특히 해당 지방자치단체외의 여타 공공기관간 관계)에 업무협조, 승인, 허가, 지원 등의 상호관계가 요구되는 업무를 의미한다. 본 연구에서 복합처리적 성격의 업무를 사례로 선정하는 것은 앞서 연구방법과 관련하여 지적하였듯이 업무흐름개선이라는 거시적 차원에서 BPR을 수행하고 있는 만큼 부서와 부서, 기관과 기관간 연계성을 갖는 업무에 초점을 두고 있기 때문이다.

<표 3-2> 지방자치단체 집행적 업무의 유형

구 분	단순처리	복합처리
민원성 업무	단순민원	복합민원
사업성 업무	자체사업	상급행정기관 지원사업

2) 대상업무의 유형별 특징

가) 조사대상유형(I) : 중앙정부의 재정지원업무

중앙정부가 예산을 지원하는 모든 업무가 여기에 해당하는 바, 일반적으로 중앙정부가 광역자치단체를 통하여 개별 기초자치단체의 수요를 파악하여 예산을 지원하고 그 결과에 대하여 평가를 실시한다.⁷⁾ 중앙정부의 재정지원업무로는 기획과 행정지원업무를 제외한 사회복지, 환경, 농업, 건설 등 전체 사업집행부문의 시책성 업무가 여기에 해당된다.

본 연구에서는 이들 사업집행부문의 업무중 사회복지부문을 대상으로 하는데, 이는 다음과 같은 두 가지 측면에서 이다. 첫째, 사회복지업무를 대상으로 선정한 것은 사회복지업무를 여타 업무와 비교하여, 대표적인 수직적·상이하달식 전달시스템에 의하여 이루어짐으로써, 지역차원의 적극적 서비스 개발이나 자율적 서비스 제공이 미비하기 때문이다. 둘째, 복합민원 업무와 마찬가지로 지방자치단체내에서 상반된 두 가지 시스템에 의하여 업무가 이루어지고 있는 업무프로세스의 특성을 가지고 있는 바, 두 가지 프로세스간 비교의 실익도 아울러 가질 수 있기 때문이다.

7) 구체적인 예로는 광역자치단체를 대상으로 하는 지방자치단체합동평가의 평가대상이 되는 해당 시책(업무)내용들이 포함될 것이다.

나) 조사대상유형(Ⅱ) : 복합민원업무

복합민원은 하나의 민원목적을 실현하기 위하여 다수의 관계기관(민원사항과 관련된 단체·협회 등을 포함) 또는 부서의 허가·인가·승인·추천·협의·확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무(민원사무처리에관한법률시행령 제2조 ④)를 의미한다. 여기서 다수의 관계기관이란 해당 민원과 관련되는 정부기관을 비롯하여 공적 협회·단체를 총칭하며, 내부부서의 경우 '과'단위 이상의 보조기관을 의미한다. 복합민원의 유형은 종래 처리주체에 의한 유형분류, 처리목적에 의한 유형분류 등을 시도하여 왔으나, 유형간 비차별성, 모호성 등으로 인하여 현재는 처리절차에 관여하는 기관(부서)의 수준에 따른 유형화가 일반적이다(아래 표 및 그림 참조).

<표 3-3> 복합민원 유형

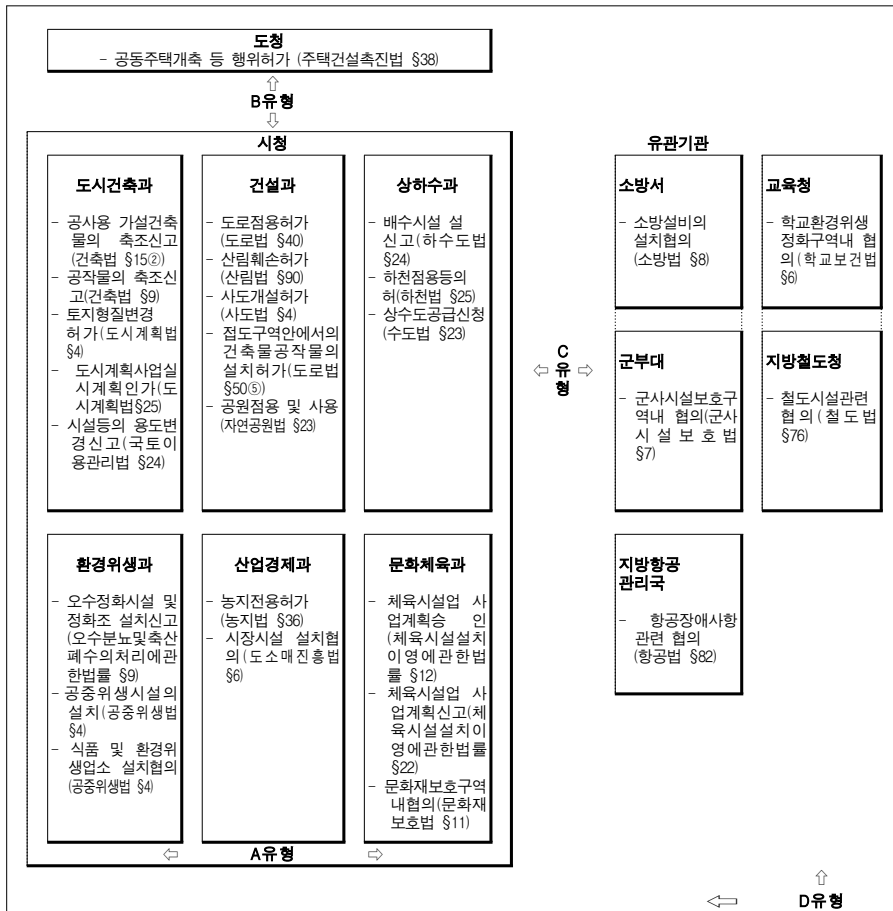
- A형 : 동일기관내 부서간에 관련된 민원
- B형 : 감독관계에 있는 상·하 기관간 관련된 민원
- C형 : 타행정기관(단체·협회등 포함) 상호간 관련된 민원
- D형 : 기관내부 상·하기관 타 행정기관간에 혼합적으로 관련된 민원

과천시의 건축민원을 대상으로 한 아래 그림에서 보는 바와 같이 A유형은 과천시 내부부서들간의 업무협력에 의하여 처리되는 민원이며, B유형은 과천시와 도청간의 관계에서 처리종결되는 민원업무, C유형은 과천시와 유관공공기관(교육청, 군부대, 소방서 등)과의 협의회가 요구되는 업무이며, 마지막으로 D유형은 앞서 설명한 A, B, C 유형이 두 개 이상 복합적으로 나타나는 경우를 의미한다.

한편, 복합민원의 유형을 개별 항목별로 보는 경우 각 지방자치단체의 규

정내용에 따라 약간씩 차이가 있으나 주요한 민원내용으로는 도시계획분야의 토지형질변경허가, 건축분야의 건축허가, 농업산림부문의 농지전용허가, 산지전용허가, 사회복지부문의 복지시설설립허가, 묘지허가, 지역경제부문의 공장설립허가, 식품위생부문의 식품위생허가 등을 들 수 있다.

<그림 3-1> 복합민원의 유형 (예: 과천시 건축민원)



참고로 이러한 기준에 의하여 지방자치단체 업무프로세스중 BPR 대상업무를 선정하면(위에서 대상사례로 산정한 사회복지부문과 복합민원부문을 예시적으로), 다음과 같은 업무들이 우선대상이 될 수 있다.

<표 3-4> 지방자치단체 업무프로세스중 BPR 대상(예시)

구 분	대상업무	비 고
사회복지 부 문	<ul style="list-style-type: none"> - 복지대상자선정업무 - 기초생활대상자수당지원 - 장애인등록업무 - 저소득장애인수당지원업무 - 노인건강진단관리업무 - 지역복지자원관리업무 등 	
복합민원 부 문	<ul style="list-style-type: none"> - 건축허가 - 공장설립허가 - 토지형질변경허가 - 산림형질변경허가 - 식품제조가공업소인허가 - 폐기물처리업인허가 - 축산폐수처리시설설치허가 등 	

3) 조사대상업무의 선정

본 연구에서는 위 우선대상에서 제시된 사회복지부문과 복합민원부문의 업무중 각 부문에서 업무성격상 대표성이 높은 동시에, 유사성이 많은 업무를 선정하여 분석한다.

이를 위하여 사회복지부문에서는 사회복지지원수당관련 업무중 저소득장애인을 위한 수당지급업무를 대상으로 하였다. 이 업무는 장애인복지업무에서 뿐만 아니라 기초생활대상자생계수당지급, 저소득노인지원수당업무, 저

소득여성지원업무 등과 유사한 프로세스로 운영되는 바, 추후 이들 프로세스의 개선에도 동일하게 개선방안이 적용될 수 있을 것이기 때문이다.

다음 복합민원부문에서는 건축허가를 대상으로 하였는데, 이는 건축허가 업무가 복합민원대상중 가장 일반적이면서도 다수 업무를 차지하고 있으며, 여타 복합민원과도 가장 많은 연관성을 가지고 있기 때문이다. 또한 복합민원업무의 경우 처리과정이 대부분 유사한 프로세스를 가지는 바, 대표적인 건축허가업무 프로세스개선은 여타의 업무프로세스 개선에도 동일한 개선방안으로 활용가능하다는 이유에서이기도 하다.

3. 조사기간

분석을 위한 조사기간은 2004년 5월~7월이며, 이 기간동안 대상 기관인 안산시청, 옥천군청, 서초구청을 개별 방문하여 조사를 실시하였다.⁸⁾

8) 사례자치단체의 선정은 기초자치단체의 특성에 따라 시·군·구에서 자료획득의 편의성을 고려하여 임의선정하였다. 이는 실제 행정계층을 포함한 제도적 틀에 얽매어, 해당 사례업무의 경우 시·군·구의 차이에 관계 없이 동일한 문제점을 보여주고 있기 때문이다. 조사방법은 조사표를 토대로 관련부서 공무원과 면담조사를 실시하는 방법을 사용하였다.

제2절 분석결과 : 사례분석

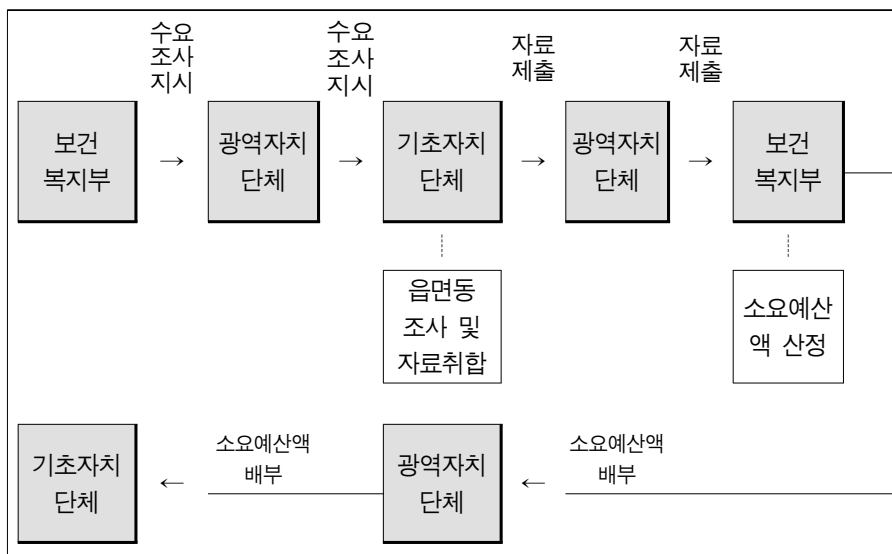
1. 대상유형사무(1) : 사회복지관련 지원수당(장애인수당) 처리업무

가. 업무개요

1) 업무일반

장애인수당지원업무는 장애인가운데 생활보호대상자를 대상으로 매월 일정액의 지원하는 업무로서 보건복지부가 수요조사를 각 지방자치단체에 지시하여 파악하고, 이를 토대로 예산지원이 이루어지는 반복적 집행업무이다. 이외에도 사회복지부문내 노인복지수당, 기초생활수급자지원 등의 업무가 있으나, 기본적인 처리과정은 동일하게 처리되어진다.

<그림 3-2> 사회복지수당지급의 일반적 처리절차



사례대상 지방자치단체인 안산시, 옥천군, 서초구의 장애인지원관련 기본현황을 살펴보면 다음 표에서와 같다(각 지방자치단체 내부자료). 여기서 두 가지 점에 관심을 둘 필요가 있는데, 첫째는 조직기구에 관한 것이고, 둘째는 보건복지부에 대한 예산배정문제이다.

우선 조직기구와 관련하여 앞서도 논의하였듯이 사회복지부문의 경우 기존의 본청조직내 과단위 시스템에 의한 운영(안산시, 서초구)과 사회복지사무소(옥천군)라고 하는 새로운 형태의 시스템, 두 가지 형태로 사회복지업무가 수행되고 있다. 사회복지사무소는 2004년 현재 일부 지방자치단체를 대상으로 시범운영되고 있는데, 당초의 목표는 사회복지사무소를 지역복지의 중심경로(hub)로 만들어, 복지대상자가 각각의 공공·민간복지시설에 직접 접촉하지 않고도, 사회복지사무소를 통하여 one-stop으로 처리하도록 한다는 것이었다(보건복지부, 2004). 그러나 제반여건 부족으로 현재의 사회복지사무소는 기존의 과단위체제와 명칭변경, 사회복지상담사의 배치문제를 제외하고는 프로세스상 전혀 변화가 없는 실정이다. 때문에 두 가지 시스템으로 사회복지업무가 수행되고 있지만, 사회복지관련(장애인)지원수당업무의 경우 양 시스템간 위 흐름표와 같이 동일하게 처리되어진다.

다음, 예산배정과 관련하여 옥천군과 서초구의 경우 연간 5회에서 6회정도를 신청하는 반면, 서초구의 경우 2001년부터 2003년까지 매년 12회를 신청하고 있다.

<표 3-5> 안산시 장애인관련업무 현황 및 조직

구 분	등록 장애인수	저소득장애인생계지원			
		대상수	지원금액(천원)	보건복지부 예산배정 신청건수	
2001년	13,896	782	483,012	5~6회	
2002년	16,358	792	486,705		
2003년	18,448	906	542,492		
수행부서		사회여성과 장애인담당			
수행인원(장애인업무)		담당	1	담당자	3

자료: 안산시 내부자료(이하 안산시 관련표도 동일함).

<표 3-6> 옥천군 장애인관련업무 현황 및 조직

구 분	등록 장애인수	저소득장애인생계지원			
		대상수	지원금액(천원)	보건복지부 예산배정 신청건수	
2001년	2,240	224	134,400	5	
2002년	2,502	274	164,400	5	
2003년	2,810	295	177,000	6	
수행부서		사회복지사무소 생활보장담당			
수행인원(장애인업무)		담당		담당자	1

자료: 옥천군 내부자료(이하 옥천군 관련표도 동일함).

<표 3-7> 서초구 장애인관련업무 현황 및 조직

구 분	등록 장애인수	저소득장애인생계지원			
		대상수	지원금액(천원)	보건복지부 예산배정 신청건수	
2001년	4,881	1,174	255,000	12	
2002년	5,262	3,427	274,960	12	
2003년	6,134	3,610	291,360	12	
수행부서		사회복지과 장애인복지담당			
수행인원(장애인업무)		담당	1	담당자	4

자료: 서초구 내부자료(이하 서초구 관련표도 동일함).

2) 정보화처리현황

저소득장애인지원업무를 비롯한 사회복지업무 전반은 기본적으로 보건복지행정시스템에 의하여 운영되어진다. 보건복지행정시스템은 크게 복지정책지원, 복지대상자관리, 의료급여지원, 복지시설관리로 구분되며, 장애수당지원은 복지대상자관리업무 프로세스중 하나로 처리되고 있다.⁹⁾

나. 업무프로세스분석

1) 업무프로세스 개요

장애수당지원업무의 실제 업무프로세스를 살펴보면, 보건복지부가 소요 예산조사를 지시(연초에는 직접 지시, 연중에는 개별 지방자치단체가 예산 재배정 신청시)하면, 시·도에서 서류를 접수하여 1-2일, 시·군·구청에서 받아 읍·면·동사무소에 지시하는데 1-2일, 읍·면·동사무소에서 조사하여 다시 기초자치단체로 보내는데 5-7일, 시·군·구청에서 취합하여 정리하고 광역자치단체로 자료를 보내는데 다시 2-3일 소요, 광역자치단체가 중앙정부로 보내는데 1-2일이 소요되는 등, 전체적으로 15일 내외의 시간이 소요되는 것으로 나타났다.¹⁰⁾

9) 보건복지행정시스템에 대한 구체적 내용과 업무별 처리절차는 시군구행정정보화유지사업보수단, 시군군 행정종합정보시스템 교재 : 보건복지행정, 2004를 참조 할 것.

10) 여기서 제시된 처리시간은 사례대상 지방자치단체의 조사결과 평균치를 표기한 것이다. 따라서 개별 지방자치단체별로 시간상 다소의 가감이 있을 수 있다(이하 프로세스분석표에서도 동일함).

<그림 3-3> 사회복지수당(장애인수당) 업무프로세스

구분	읍·면·동	시·군·구	시·도	보건복지부	처리시간
중앙정부				예산수요 조사지시	
광역 자치 단체			서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 시·군·구 지시		1-2일
기초 자치 단체		서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 읍·면·동 지시			1-2일
	서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 관련자료 조사 ↓ 시군구자료제출				5-7일
		서류접수 ↓ 자료입력 ↓ 제출서류작성 ↓ 내부결재 ↓ 서류발송			2-3일
광역 자치 단체			서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 보건복지부 발송		1-2일
중앙 정부				서류접수 예산배정	
					15일 내외

2) 문제점

예산지원업무의 문제점은 크게 두가지 측면에서 접근할 수 있는데, 하나는 내부요인에 의한 것이고 다른 하나는 외부요인에 의한 것이다. 먼저 내부요인에 의한 것은 예산재배정때 마다 반복되는 내부 지시-접수-처리의 반복과정의 문제이다. 다음, 외부요인에 의한 문제는 ① 업무프로세스를 간소화할 사안이 있음에도 기존 업무방식의 답습 내지 중앙정부-지방자치단체간 상호신뢰미비로 인하여 비효율적 업무처리프로세스를 그대로 가지고 있다는 것이고, ② 우리나라의 지방자치제도가 가지고 있는 다계층적 특성으로 인한 정보화의 한계문제를 보여주고 있다는 것이다. 각각의 문제에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 내부요인

현재 기초 지방자치단체 수준에서 처리되는 과정은 본청에서 이루어지는 업무프로세스와 읍·면·동사무소에서 이루어지는 업무프로세스로 나뉘어진다. 이들 프로세스의 핵심은 조사업무와 조사된 자료의 입력업무임에도 불구하고, 위 흐름표에서 보듯이 양 프로세스 모두에서 실제적으로는 관련 문서의 보고-결재업무가 프로세스의 대부분을 차지하고 있다.

이와 같이 매회 결재업무가 주가 되는 것은 업무협조관계의 강제화 및 책임문제에 기인한다. 구체적으로 사안발생시마다 공문에 의하여 협조지시를 하지 않는 경우 원활한 자료조사가 이루어지지 못하는 경우가 발생하고, 이 경우 책임소재 역시 불분명해진다는 것이다. 그러나 이러한 현상은 조직내 부서간 커뮤니케이션 취약 및 책임회피적인 문서양산을 가져오는 주요한 원인이 되고 있다.

나) 외부요인

① 동일업무의 반복적 집행

사회복지 지원수당업무는 앞서 제시하고 있는 처리프로세스에서 보는 바와 같이 중앙정부→광역시자치단체→기초자치단체→광역시자치단체→중앙정부의 과정을 거치고 있다. 구체적으로 매월 초에 보건복지부는 당해 월에 소요될 장애인복지수당의 소요액을 조사해 보고하도록 광역자치단체를 통하여 기초자치단체에 지시하고, 기초자치단체는 읍·면·동사무소에 지시하여 기초조사를 한 뒤, 관련자료를 취합하여, 다시 광역자치단체를 경유하여 보건복지부로 제출하는 프로세스를 보여준다.

문제는 이 일이 전월의 기본자료에 변동사항(장애인 추가등록, 사망·주민등록이전 등)을 추가하는 단순반복작업임에도 불구하고, 지시→집행→보고과정이 지방자치단체에 따라 연간 5회~12회 반복되고 있다는 것이다.

사례대상 지방자치단체의 연간 대상자수 변동량을 보면 20명~180여명 정도의 편차를 보여주고 있다. 이는 지방자치단체의 규모나 도시화 등에 기인하고 있는데, 이를 월단위로 보면 2명~15명 내외의 변동량이다. 이러한 변동량은 대상자에 대한 추정프로그램을 통하여 추정하거나, 연평균 증가율을 고려하여 일시 지급후 사후정산이 가능한 업무이다.

그럼에도 불구하고 월단위(서초구의 경우 월단위, 여타 대상자치단체의 경우 평균 2개월 단위)로 소요액을 산정하여 지급함에 따라 매월 20여일이 이 업무에 소요되는 바(소요예산 파악-보고에 15일 내외 소요, 그리고 예산을 지원받아 매월 20일 해당 지급대상자에게 송금), 막대한 행정비용의 낭비와 인력운영의 비효율성을 나타내고 있다.

이는 여타의 사회복지관련 예산지원업무에서도 동일한 패턴으로 나타나고 있는 바, 기초자치단체내 사회복지업무의 상당부분을 차지하고 있는 실

정이다. 또한 이러한 업무프로세스가 전체 기초자치단체에서 동일하게 반복 처리됨으로써 국가전체적으로도 막대한 행정비용의 낭비를 초래하고 있는 실정이다.

② 계층제적 행정구조의 한계

현재 보건복지부업무중 장애인업무를 포함하여 대다수 업무자료는 보건복지행정종합정보시스템에 데이터베이스화 되어있다. 구체적 운영방식을 보면, 지방자치단체에서 장애인 현황 조사시 보건복지행정종합정보시스템에 각 지방자치단체별, 읍면동별 지급대상자 개인정보를 입력하도록 되어 있으며, 이와 함께 문서작성을 병행하여 보고토록 하는 이중적 업무방식을 유지하고 있다.

이러한 이중적 업무처리방식의 원인은 현행 지방자치계층이 갖는 다층제적 구조와 지급대상자 관련사항의 모든 내용이 데이터베이스화 되지 않아서이다. 우선 전자의 경우 현행 시스템상 기초자치단체에서 입력된 사회복지관련 데이터(장애인수당지원관련 사항 포함)를 사회복지관련 기관(광역자치단체 및 보건복지부)에서 바로 확인이 가능함에도 불구하고, 행정계층상 기초자치단체의 자료가 광역자치단체에서 취합, 이렇게 취합된 자료가 다시 중앙정부(보건복지부)로 보내지는 프로세스를 가짐에 따라 정보화의 실효성을 제대로 살리지 못하고 있는 실정이다.

다음 후자의 경우는 아직 관련사항이 시스템내에서 모두 지원되지 않기 때문인데, 예컨대 장애인 등록은 데이터베이스화되어 있지만, 장애인보조기구지원 등은 데이터베이스되지 않아 수작업으로 정리하고 있다. 이와 같이 장애인관련사항이 모두 데이터베이스화되지 않아 불가피하게 문서작업이 병행되는 바, 정보시스템의 실효성이 저하되고 있다는 것이다.

2. 대상유형사무(II) : 복합민원처리업무

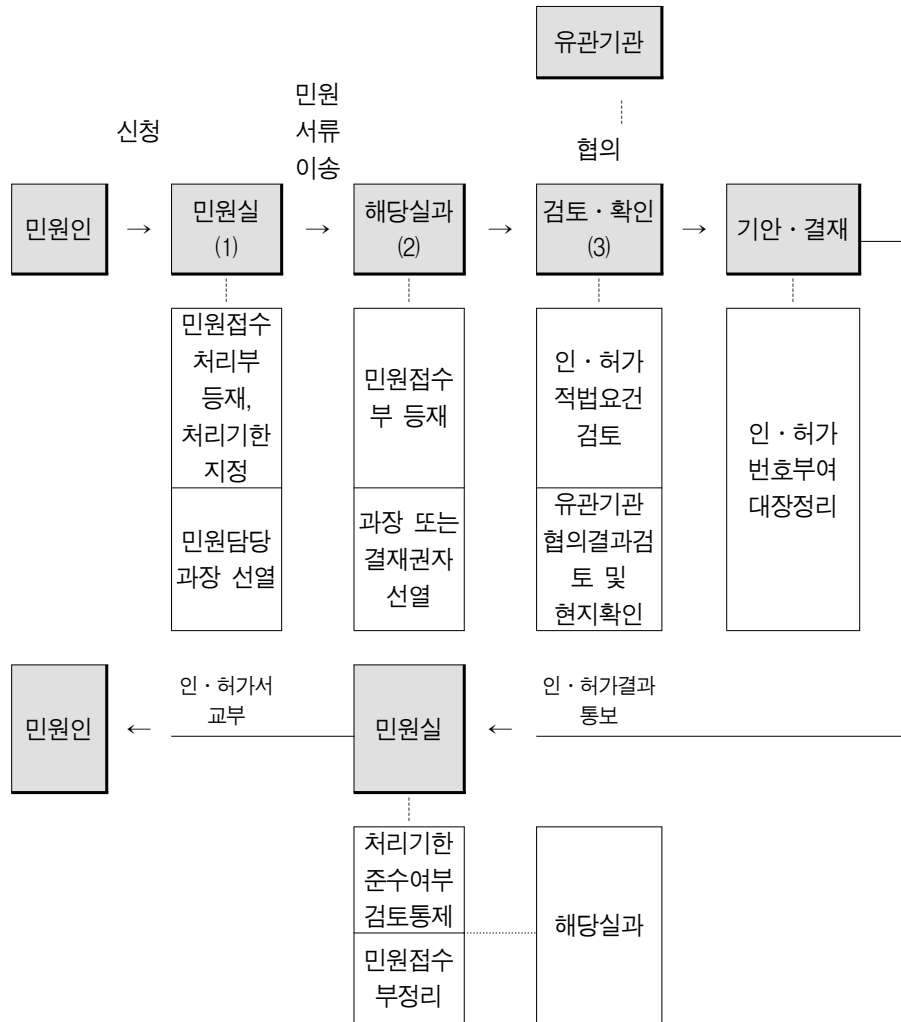
가. 업무개요

1) 업무일반

복합민원에 대한 처리절차는 각각의 개별 경우에 따라 차이가 있을 수 있겠지만, 기본적인 처리과정은 크게 두가지 형태로 구분된다. 제1유형이 복합민원 전담부서를 설치하지 않고 복합민원을 처리하는 형태로서 그 처리과정은, 첫째, 민원인이 복합민원을 민원실에 접수하게 되면 민원실에서는 이를 민원접수처리부에 등재하고 주무처리부서를 지정한다. 둘째, 주무처리하는 해당 실과는 유관기관과의 협의 결과를 토대로 인·허가의 적법성을 검토한다. 셋째, 주무처리부서는 인·허가결과를 민원실로 통보하고, 민원실은 이 사항을 해당 민원인에게 통지하는 프로세스를 가진다.

한편 제2유형은 복합민원 전담부서를 설치하여 복합민원의 접수, 적법요건의 검토, 관련기관 협의업무를 한 곳에서 처리하는 방법이다. 아래 <그림>은 제1유형의 예를 보여주는 것이며, 여기서 (1), (2), (3)이 한 곳에서 이루어지는 형태가 제2유형이다. 건축허가를 예로 들 경우 제1유형은 보통 건축과에서 처리되어지며, 제2유형은 종합민원과 내지 허가과내 건축민원(또는 건축허가)담당에서 처리되어진다.

<그림 3-4> 복합민원의 일반적 처리절차



사례대상 지방자치단체인 안산시, 옥천군, 서초구의 건축허가관련 기본 현황을 살펴보면 다음 표에서와 같다(각 지방자치단체 내부자료).

우선 조직기구를 보면, 안산시와 옥천군의 경우 복합민원전담부서를 설치하여 운영하고 있으며(안산시 허가과, 옥천군 종합민원처리과), 서초구의 경우 건축과에서 업무를 처리하고 있다. 3개 지방자치단체의 건축허가 건수는 아래 표에서 보는 바와 같이 2003년도 기준 안산시 912건, 옥천군 315건, 서초구 1,213건이다.

<표 3-8> 안산시 건축허가조직 및 허가건수

조직 및 수행인원		건축허가	
담당부서	수행인원	연도	건수
허가과 - 복합주택담당 - 단독주택담당	- 담당 2명 - 담당자 6명	2001년	3,170
		2002년	3,259
		2003년	912

<표 3-9> 옥천군 건축허가조직 및 허가건수

조직 및 수행인원		건축허가	
담당부서	수행인원	연도	건수
종합민원처리과 - 건축담당	- 담당 1명 - 담당자 7명	2001년	214
		2002년	438
		2003년	315

<표 3-10> 서초구 건축허가조직 및 허가건수

조직 및 수행인원		건축허가	
담당부서	수행인원	연도	건수
건축과 - 건축허가담당	- 담당 1명 - 담당자 10명	2001년	836
		2002년	1,272
		2003년	1,213

2) 정보처리현황

건축행정은 건축행정시스템(AIS : Architectural Information System)에 의하여 처리되어진다. 이는 건축허가부터 착공, 사용승인에 이르는 건축행정업무와 주택조합설립부터 사업승인, 사용검사에 이르는 주택행정업무의 전과정을 전산처리하고, 처리과정에서 축적되는 정보를 이용하여 건축물대장을 비롯한 각종 문서(대장)를 자동생성하며, 전자도면을 즉시 검색 조회, 각종 통계와 정책정보를 Real Time으로 제공하는 시스템이다.

나. 업무프로세스분석

1) 프로세스분석

실제 업무프로세스를 살펴보면, 건축허가, 공장설립허가, 토지형질변경허가 등등에서 다소의 차이가 있으나 대동소이하다(이하 표 참조). 개별 업무내에 보면(예컨대 건축허가를 대상으로 살펴보는 경우) 민원처리실무기준에서 건축의 크기, 접수처리방식에 따라 처리기간을 명시하고 있다.

<표 3-11> 민원처리기준상 건축허가 처리기한

대상건축규모	민원인 직접처리	건축사 업무대행
2층이하 또는 1천㎡미만 건축물	7일	3일
3층이상 10층 미만 또는 1천㎡이상 또는 5천㎡미만	14일	7일
10층이상 16층 미만 또는 5천㎡이상 또는 3만㎡미만	20일	10일
16층이상 또는 3만㎡이상 건축물	30일	15일
특별시, 광역시장의 허가대상 건축물	50일	50일
특별시, 광역시, 도의 지방건축위원회 건축심의대상 건축물	90일	45일

자료: 건축허가처리기준표(건설교통부 홈페이지).

그러나 건축허가의 경우 개별 사안별로 상당한 차이를 나타내며, 협의결과에 따라 기준처리기한을 초과하는 경우도 다수 발생하고 있는 것이 현실이다. 구체적으로 살펴보면, 복합민원전담부서(허가과) 형태로 운영하는 경우 허가과에서 관련서류를 접수, 자체 검토후 건축과를 포함한 관련부서로 협의의뢰를 하고, 그 결과를 취합하여 다시 허가과에서 최종검토한 뒤, 허가여부를 결정하는 프로세스를 가지고 있다. 반면 복합민원전담부서가 없고 건축과에서 건축허가를 처리하는 경우에는 일반적으로 민원접수를 담당하는 부서에서 민원서류를 접수받은 후, 주무부서인 건축과로 이송하고, 건축과에서 관련 부서 및 외부기관의 협의를 거친 뒤, 직접 최종허가결정여부를 판단하는 프로세스를 가진다. 이들 두 가지 방식의 실제 프로세스는 다음 그림과 같다.

<그림 3-5> 건축허가 프로세스(허가과형태 운영시)

구분	민원부서 (허가과)	관련부서/기관	광역자치단체(도)	처리시간
접수	허가신청서 ↓ 민원사무처리부 기재			5분
	↓ 자체서류검토			10분
	↓ 관련부서 협의 및 검토의뢰			4시간
				2시간
관련 기관 협의		건축허가협의 (건축법) 농지전용협의 (농지법) 산지전용협의 (산지관리법) 개발행위허가 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률) 환경관련협의 (환경관련법) 문화재관련협의 (문화재관리법) 기타		3 ~ 15일
		도관련부서 이관/검토 ↓ 승인통보 ※ 21층이상이거나 연면적이 10만㎡이상인 대형건축물의 경우 시·군은 도지사 사전승인 필요		2 ~ 6개월
검토 결재	검토 및 허가조건 부여			4시간
	↓ 허가검토(담당)			10분
	↓ 허가결재(과장)			10분
정리	허가대장 정리 ↓ 민원실송부			20분
교부	허가증 교부	사후관리		

<그림 3-6> 건축허가 프로세스(허가과형태 운영하지 않는 경우)

구분	민원부서	건축과	관련부서/기관	광역자치단체(도)	처리 시간
접수	허가신청서				5분
	민원사무 처리부 기재 ↓ 주무부서 이관				10분
주무 부서 이관		문서접수			4시간
		자체서류검토 ↓ 관련부서 협의 및 검토의뢰			2시간
관련 기관 협의			농지전용협의(농지법) 산지전용협의 (산지관리법) 개발행위허가 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률) 환경관련협의 (환경관련법) 문화재관련협의 (문화재관리법) 기타		3 ~ 15일
				도관련부서 이관/검토 ↓ 승인통보 ※ 21층이상이거나 연면적이 10만㎡이상인 대형건축물의 경우 시·군은 도지사 사전승인 필요	2 ~ 6개월
주무 부서 검토 결재		검토 및 허가조건 부여			4시간
		허가검토(담당)			10분
		허가결재(과장)			10분
민원 부서 이관		허가대장 정리 ↓ 민원실송부			20분
교부	허가증 교부				

2) 문제점

건축허가 역시 프로세스상 문제점은 크게 내부적인 문제점과 외부적인 문제점으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 내부적인 문제점의 경우 무엇보다 복합민원이 가지는 관련부서간 협의문제에 기인하며, 외부적인 문제점의 경우도 첫째는 관련 기관간 협의문제가 중요한 비중을 차지하며, 그 외 상급행정기관의 승인문제에 기인한 프로세스 지연사항이 존재한다.

가) 내부요인

건축허가를 포함한 복합민원에서 특히 처리기간에 영향을 미치고, 결론을 도출해 내는데 어려움을 겪는 단계가 내부부서간 협의과정이다. 현재 지방자치단체에는 관련부서간 원활한 협의를 위하여 민원실무종합심의회를 두도록 하고 있다.

민원실무종합심의회위원회는 민원인들이 제출한 민원에 대하여 처리과정에 있어 신속을 기하고 결과의 객관성, 정확성을 제고하기 위하여 지방자치단체내부 부서, 관련기관, 민원인 또는 이해관계인 등이 참여하여 민원서류를 검토 및 처리하는 제도이다. 일반적으로 심의회의 개최시기를 특정요일·시간(예컨대 매주 금요일 10시)으로 정례화하여 신속하게 처리할 수 있도록 하며, 실무종합심의회의 개최가 필요한 경우는 주무처리부서에서 사전에 관계기관 및 부서에 협의사항을 통보함으로써 심의회 개최시 결론이 내려질 수 있도록 조치하고 있다.¹¹⁾

그러나 이러한 심의회 운영방안에도 불구하고 현재 지방자치단체에서 실

11) 그러나 관계기관이 2개 이하인 경우 등 부서간 협의를 이용하는 것이 실무종합심의회 개최보다 효율적인 경우, 단순·반복적인 법령해석 등에 지나지 않는 경우, 실무종합심의회를 개최함이 적절치 않는 사무로 기관장이 결정한 경우 등은 심의회의 생략이 가능하다.

무종합심의회는 아예 개최되지 않고 있거나, 개최되는 경우도 실효성이 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 사례대상 지방자치단체중 안산시와 같은 경우 2004년도 건축허가와 관련하여 실무종합심의회를 한차례도 개최한 바 없으며, 건축허가와 관련한 실무종합심의회를 개최하는 여타 지방자치단체의 경우도 다수의 문제를 대표하여 사실상 회의의 효과를 기대하지 않고 있는 실정이다.

조사에서 나타난 주요한 문제들을 보면 첫째, 참석자 다수가 담당수행업무로 인하여 심의회에 불참하게 되는 경우가 발생하며, 참석하는 경우라도 심의과정에서 정확한 현지실사 등을 이행하지 않고 서류만으로 심사를 하는 예가 많다는 것이다. 물론 회의개최이전에 참석자들에게 자료가 보내지기는 하지만 관련법의 저촉여부, 현지실사 필요 등으로 인하여 많은 경우 회의때까지 충분한 검토작업이 어려우며, 하급직원이 대리참석하는 예도 있어 결정에 어려움이 많은 실정이다.

둘째, 참여자의 대다수는 관련부서의 주무담당인데, 이들 대부분이 본인의 전문분야에 대해서는 잘 알지 몰라도, 해당 부서내 여타 담당의 업무에 대하여는 잘 알지 못하는 경우(예컨대 도시계획담당이 도시개발담당의 업무에 대해서는 전문지식 제한)가 다반사여서 정확한 의견제시를 하기 어렵다는 것이다.

셋째, 앞서 언급한 바와 같이 관련부서 주무담당이 참석하여 의견을 제시하는 경우 주요 허가사항에 대하여 관련부서장이 모르는 경우가 많고, 이 경우 문제발생시 사후책임논쟁 및 사후관리 주무부서장의 효과적 상황대처가 어렵기 때문에 참석이나 결정을 꺼리게 되는 경우가 많다는 것이다.

이러한 이유로 인하여 현재 대부분 지방자치단체에서는 실무종합심의회를 개최하는 대신 건축허가 담당자가 관련부서에 협의공문을 발송하고 직접

방문하여 업무를 처리하는 경우가 많다. 그러나 이 경우에도 협의의견제시에 대한 구체화된 가·부 판단양식이 부재한 관계로 답변공문 발송시 책임 회피차원에서 애매모호한 의견을 제시하는 경우가 많은 바, 허가주무부서에서 직접 재검토하는 등 프로세스 지연의 또 다른 원인이 되고 있다.

나) 외부요인

① 외부협의 어려움

건축허가의 경우 앞서 유형화에서도 보았듯이 경우에 따라 다양한 외부 행정기관과의 협의를 요한다. 이러한 이유 때문에 건축법에서는 제8조 ⑦에서 “허가권자는 제6항 각호의 1에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하는 경우에는 미리 당해 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청 받은 관계 행정기관의 장은 요청받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 관계행정기관의 장은 제9항의 규정에 의한 처리기준이 아닌 사유를 이유로 협의를 거부할 수 없다”¹²⁾고 규정하여 건축민원인의 예측

12) 여기서 제6항 각호의 1에 해당하는 사항은 1. 제15조제2항의 규정에 의한 공사용 가설건축물의 축조신고, 2. 제72조의 규정에 의한 공작물의 축조허가 또는 신고, 3. 국토의계획및이용에관한법률 제56조의 규정에 의한 개발행위허가, 4. 국토의계획및이용에관한법률 제86조제5항의 규정에 의한 시행자의 지정 및 동법 제88조제2항의 규정에 의한 실시계획의 인가, 5. 산지관리법 제14조, 제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고(도시계획구역안인 경우에 한한다), 6. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도개설허가, 7. 농지법 제36조제1항의 규정에 의한 농지전용허가 또는 협의, 8. 도로법 제40조의 규정에 의한 도로의 점용허가, 9. 도로법 제50조제5항의 규정에 의한 점도구역안에서의 건축물, 공작물의 설치허가, 10. 하천법 제33조의 규정에 의한 하천점용등의 허가, 11. 하수도법 제24조의 규정에 의한 배수설비의 설치신고, 12. 오수,분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제9조제2항 및 동법 제10조제2항의 규정에 의한 오수처리시설 및 단독정화조의 설치신고, 13. 수도법 제23조의 규정에 의하여 수도사업자가 지방자치단체인 경우 당해 지방자치단체가 정한 조례에 의한 상수도 공급신청을 말한다.

가능성을 높이고자 조치하고 있다.

그러나 외부행정기관과 협조가 필요한 건축허가의 경우 기관간 커뮤니케이션의 부재나 외부관련기관의 책임성 결여 등의 이유로 인하여 민원의 협의처리가 지연되는 사례가 다수 발생하고 있다.

앞서 내부적 문제점에서 지적한 민원실무종합심의회에 관련외부기관 담당자도 참석하게 되어 있으나, 민원실무심의회 개최를 통보하여도 외부기관의 경우 대부분 참석하지 않는 경우가 많아 담당자가 직접 외부기관을 방문하는 경우가 많다. 특히 군부대의 협의를 받아야 하는 경우 여타 관련기관과 달리 접근의 어려움 때문에 협의자체가 힘들고, 작전상 보안이라는 이유로 협의민원임에도 불구하고 다수의 사안에 대하여 획일적인 불가통지를 하는 경우가 빈번하다는 것이다. 뿐만 아니라 관련기관이 상급기관(광역자치단체)인 경우 협의지연시에도 관행상 업무처리를 촉구하는 것이 어렵다는 데도 문제가 있다

참고로 건설교통부는 2004년 입법예고(5. 18)에서 복합민원의 일괄처리를 위한 가칭 건축복합민원일괄협의회 신설내용을 제시한 바 있다.

- 건축법상 복합민원에 대해서는 15일 이내에 관계부서의 협의를 거쳐 허가여부를 결정해야 하나, 실제 각 부서와의 협의기간이 과도하게 소요되고, 서류절차에 의한 협의시 도로를 개설하여 기부채납하도록 하는 조건 등 과도한 조건부여로 건축행위에 부담이 되고 있어
- 복합민원 일괄처리를 위한 협의회를 신설·운영하도록 하여 관계법령에 적합여부를 일괄 확인하도록 하고, 법령에 근거하고 있지 아니한 과도한 조건의 부여를 금지하도록 하는 한편, 협의회에 해당 건축주 또는 설계자를 참여시켜 설명의 기회를 부여하도록 하여 대국민 행정편익을 제고 ... (건축법중 개정법률안 등 입법예고, 건설교통부공고제 2004-

145호)

그러나 이러한 내용은 앞서 복합민원실무종합심의회역의 역할 및 수행기능과 별반 차이가 없는 바, 실효성에 대해서는 의문이 제기된다.

② 이중적 업무처리

현재 건축허가는 시장, 군수, 구청장의 허가를 받도록 하고 있으나, 일부 인허가업무의 경우(예컨대 건축허가중 21층이상이거나 연면적이 10만㎡ 이상인 대형건축물허가) 기초자치단체에서 단독으로 허가를 결정하지 못하고, 도지사의 승인을 거쳐 최종적인 허가를 받도록 하고 있다(건축법 제8조 ①과 ② 참조).¹³⁾

이 경우 민원인의 입장에서는 해당 자치단체의 허가가 나더라도 사안에 따라 짧게는 2개월에서 길게는 6개월 이상의 장기간을 기다려야 한다는 점에서 상당한 경제적 부담을 초래하게 된다. 이 문제를 해결하기 위하여 특별시나 광역시의 경우 21층이상이거나 연면적이 10만㎡ 이상인 대형건축물에 대해서는 도시전체적인 일관적 관리를 위하여 구청장이 허가권을 가지지 않고 특별시장이나 광역시장이 허가권을 가지도록 하고 있다(건축법 제8조 ① 단서조항, 건축법시행령 제8조 ①).

그러나 시·군의 경우에 있어서도 대규모건축물의 경우 해당 지방자치단체 건축심의위원회의 심의를 받고 있는 바, 다시 도의 건축심의위원회의 심의를 거쳐 도지사의 승인을 받도록 하는 것은 이중적인 규제에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁴⁾

13) 건축허가를 포함한 도의 관여적 사무에 대한 보다 광범위한 사례는 김병국, 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원, 2003의 내용을 참조

14) 건축허가 담당자에 의하면, 이와 같은 이중적 승인제도로 인하여 일부 지방자치단체의 경우 20층대의 건축물이 별로 없다고 한다. 즉 몇 층을 더 올리기 보다는 소

요기간을 감안하여 기초지방자치단체에서 허가가능한 21층 이내로 조정하기 때문 이라고 한다.

제4장 벤치마킹 : 일본 지방자치단체의 업무 프로세스

제1절 벤치마킹 대상의 선정

벤치마킹은 주요 업무프로세스의 경쟁력 수준을 특정조직과 비교분석하고 격차극복을 위해 지속적인 학습과 개선을 도모하는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 따라서 본 연구에서의 벤치마킹 목적은 연구대상 업무프로세스와 동일한 선진국의 업무프로세스를 비교·분석하고, 그 결과를 토대로 우리가 가지고 있는 문제점 확립 및 개선을 위한 시사점을 얻고자 하는데 있다.

이러한 목적을 위하여 벤치마킹대상을 선정함에 있어서는 두 가지 측면에 대한 고려가 전제되어야 한다. 첫째는 행정운영시스템의 유사성이고, 둘째는 사례업무프로세스와 동일한(또는 유사한) 비교대상 업무프로세스가

15) 일반적으로 벤치마킹은 비교대상에 따라 다음의 3가지 유형으로 나눌 수 있는데, 지방자치단체를 포함한 행정부문의 경우도 마찬가지이다. 첫째, 초우량조직 벤치마킹(World-class Benchmarking)으로 부문에 관계없이 특정분야에 있어 최고수준의 조직을 찾아내 비교하는 방법이다(예 : Xerox가 물류시스템을 개선하기 위해 카탈로그 통신판매회사인 L. L. Bean을 벤치마킹, 공공부문에서 민간기업의 혁신 사례를 벤치마킹하는 경우). 둘째, 경쟁조직 벤치마킹(Industry benchmarking)은 같은 부문내의 경쟁사와 비교분석하는 방법이다. 경쟁조직과 비슷한 개선에만 머무를 수 있다는 한계가 있으나, 가장 일반적으로 활용되고 있는 벤치마킹방식으로 지방자치단체에 벤치마킹을 하는 경우도 대다수 이 유형에 속한다. 셋째, 내부조직 벤치마킹(Internal benchmarking)은 같은 조직내의 다른 사업단위(부서)를 비교하는 방법으로서, 데이터의 수집에는 용이하나 내부지향적이라는 한계가 있다. 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국 지방행정연구원, 1999, pp.100-103 참조.

존재하는가, 셋째는 업무프로세스가 상대적 비교를 통해 볼 때 보다 효과적으로 처리되고 있는가의 여부이다.

이러한 전제에 의하여 본 연구에서는 일본을 벤치마킹 사례대상 국가로 선정하였다. 우선, 일본을 벤치마킹의 대상으로 선택한 이유는 우리나라의 기본적인 지방행정에 관한 법령이나 행정계층, 행정조직기구 등이 일본의 식민지 시절에 형성이 되고 현재까지 상당부분 유지되고 있기 때문에 행정 환경과 행정조직 구조가 우리나라와 가장 유사한 측면을 가지고 있다. 또한 사례대상 업무와 관련하여 일본 지방자치단체내에서 동일한 목적을 위한 업무가 수행되고 있기 때문이다. 마지막으로 앞서 두가지 기본요건이 유사함에도 불구하고, 프로세스는 우리와 비교하여 절차의 단순화, 중앙정부의 역할 차이, 광역자치단체의 역할 축소 등으로 긍정적 측면에서의 벤치마킹 요소를 다수 가지고 있기 때문이다. 구체적 사례자치단체는 자료수집상 장애수당의 경우 시즈오카시(静岡市), 건축허가의 경우 카나자와시(金澤市)를 대상으로 하였는데, 여타 지방자치단체의 경우도 동일한 방법으로 프로세스화 되어 있다.

제2절 사례연구

1. 사회복지지원업무(장애아동부양수당지급업무)

일본의 사회복지 지원업무는 크게 아동에 대한 지원, 고령자에 대한 지원, 장애자에 대한 지원 등으로 나눌 수 있다. 고령자에 대한 지원은 주로 2000년 4월부터 실시되고 있는 개호보험제도에 의해서 처리되고 있기 때

문에 제외하고, 여기서는 중앙정부-지방자치단체 상호간의 관계를 고려하고, 현재 우리나라에서 시행하고 있는 장애인수당제도와 유사하며 중앙정부(후생성)의 80% 이상 지원으로 추진되고 있는 장애아동부양수당제도를 선정하여 업무처리과정을 살펴보기로 하겠다.

가. 업무의 개요

1) 제도실시의 목적

장애아동부양수당제도의 실시목적은 일본의 지방자치단체가 사회보장의 이념에 기반을 두고 정신 또는 신체에 중증의 장애를 가진 아동에 대하여 부양수당을 지급함으로써 해서 장애아동의 생활향상과 복지증진에 기여하려는 것이다.

2) 수당의 지급대상과 지급요건

가) 수당의 지급대상

장애아동부양수당은 20세 미만의 자로서 정신장애의 정도가 일상생활에 있어서 상시 개호를 필요로 하는 아동, 신체장애의 정도가 1급에서 3급까지에 해당하는 아동 등을 지급대상으로 하고 있다.

나) 수당의 지급요건

수당은 자치단체 내에 주소를 가진 보호자에게 지급한다. 장애아동부양수당의 지급대상인 장애아동의 보호자가 2인 이상일 경우에는 대상 장애아동의 생계유지를 주로 담당하는 보호자에게 지급한다. 다만, 보호자의 전년 또는 전전년의 소득이 일정액수를 넘지 않을 것과 장애를 지급사유로 하는

연금(예 : 장애후생연금) 등을 별도로 받지 않아야 한다. 또한, 대상이 되는 장애아동이 장애아복지수당 및 특별장애자수당의 지급에 관한 후생성령에서 규정하는 시설에 입소하거나 입원한 경우와 아동보호법에서 규정하는 친지나 보호수탁자에게 위탁된 경우에는 수당을 지급하지 않을 수 있다.

3) 지급금액과 지급시기

가) 지급금액

장애아동부양사무는 원칙적으로 법정수탁사무이므로 지급금액은 전액 국고에서 부담한다. 지급금액은 다음의 표와 같다.

<표 4-1> 장애아동부양수당 지급금액

구 분	1급	2급
1994년도 4월부터	47,800엔	31,860엔
1994년도 10월부터	50,000엔	33,300엔
1995년도부터 1997년도	50,350엔	33,530엔
1998년도	51,250엔	34,130엔
1999년도부터 2002년도	51,550엔	34,330엔
2003년도 이후	50,350엔	33,530엔

자료: 静岡市 特別児童扶養手當支給事務 (2004).

나) 지급시기

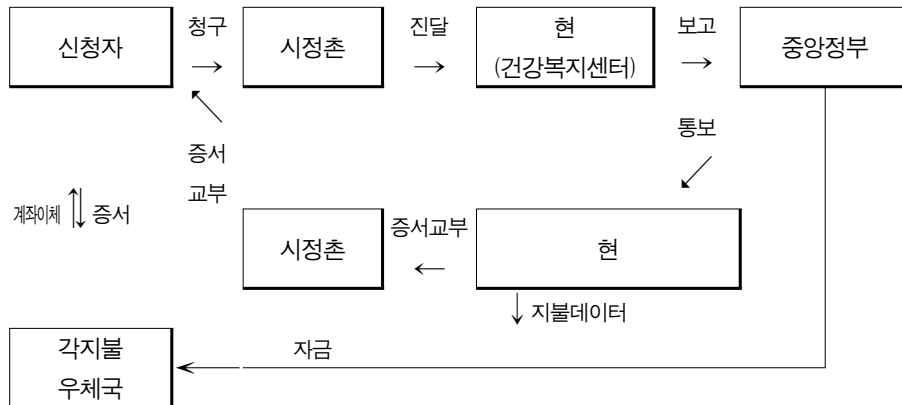
장애아동부양수당은 매년 4월(12월 - 3월분), 8월(4월 - 7월분), 11월(8월 - 11월) 등 3분기로 나누어서 각각의 분기 마다 4개월분을 지급하고 있다. 다만, 이듬해 4월에 지급하도록 12월분의 경우는 대상자의 청구가 있으면 11월에 지급할 수 있다.

나. 업무처리과정의 분석

1) 신청절차

수당지급의 대상이 되는 장애아동의 보호자는 필요한 증빙서류를 첨부하여 시정촌 담당과(장애자복지과)에 장애아동부양수당지급대상 인정 신청을 하면, 시정촌에서는 관련 증빙서류의 검토를 실시한 후 자격이 있다고 판단되면, 이를 도도부현에 보고한다. 보고를 받은 도도부현은 중앙정부(후생성)에 명단을 통보하고, 후생성에서는 필요한 예산을 확보하여 우체국에 위탁하고 그 내역을 도도부현에 시달한다. 도도부현에서는 수당지급대상자 명단을 해당 우체국에 통보하고 시정촌을 경유하여 장애아동부양수당 지급증서를 신청자에게 교부한다. 지급증서를 받은 신청자는 해당우체국에 가서 계좌이체를 통하여 수당을 지급받게 된다. 장애아동부양수당청구절차는 다음의 그림과 같다.

<그림 4-1> 장애아동부양수당 청구절차



자료: 静岡市 特別児童扶養手当支給事務 (2004).

2) 사무처리절차

수당지급의 장애아동부양수당지급업무는 장애인 생활보호대상자를 대상으로 분기별로 일정액의 지원하는 업무로서 보건복지부가 수요조사를 각 지방자치단체에 지시하여 파악하고, 이를 토대로 예산지원이 이루어지는 반복적 집행업무이다. 시정촌 - 도도부현 - 후생성 등행정기관 사이에서 이루어지는 실제 업무프로세스를 살펴보면, 시정촌에서 장애아동부양수당 지급대상자명단을 취합하여 도도부현으로 보고하면, 도도부현에서는 후생성에 통보하고, 통보를 받은 후생성은 예산을 확보하고 자금을 배정하고, 그 결과를 도도부현으로 통보한다. 도도부현에서는 장애아동부양수당지급을 시정촌을 경유하여 대상자에게 발행한다.

<그림 4-2> 장애아동부양수당 지급업무의 행정기관내 처리프로세스

구 분	시·정·촌	도·도·부현	후생성
기초 자치 단체	신청서 접수 ↓ 적격여부심사 ↓ 수급자대장등 서류작성 ↓ 내부결재 ↓ 관련서류 송부		
광역 자치 단체		관련서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 후생성통보	
중앙 정부			서류접수 ↓ 예산확보 및 예산배정 (도도부현) ↓ 내부결재 ↓ 자금입금(우체국) ↓ 서류발송 (도도부현)
광역 자치 단체		서류접수 ↓ 데이터베이스 작성 ↓ 내부결재 ↓ 수당증서발행 ↓ 증서송부(시정촌)	
기초 자치 단체	증서접수 ↓ 대상자전달		

다. 시사점

일본의 장애아동부양수당지급업무는 광역자치단체인 도도부현이 주체가 되어 중앙정부인 후생성으로부터 재정지원을 받고 기초자치단체인 시정촌의 협조를 얻어서 업무를 처리하고 있다.

일본의 장애아동부양수당지급업무 프로세스에서 위가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 업무의 처리횟수가 우리나라에 비하여 비교적 적게 나타나고 있다. 우리나라의 장애인 생활보호대상자를 대상으로 매월 일정액의 지원하는 업무추진절차의 경우, 매월 초에 보건복지부는 당해 월에 소요될 장애인복지수당의 소요액을 조사해 보고하도록 광역자치단체를 통하여 기초자치단체에 지시하고, 기초자치단체는 읍면동에 지시하여 기초조사를 한 뒤, 관련자료를 취합하여, 다시 광역자치단체를 경유하여 보건복지부로 제출하는 단순반복적인 업무를 연간 12회 반복하고 있다. 그러나, 일본의 경우는 1년을 3분기로 나누어서 매분기별로 4개월분의 수당을 지급하고 있어서 우리나라 업무처리 횟수의 1/4에 불과하다.

둘째, 일본은 업무처리가 중앙과 지방간에 분업화되어있다. 우리나라는 기초자치단체를 중심으로 해서 장애인 지원업무를 추진하는데, 대상자의 조사에서부터 수당의 지급업무까지 기초자치단체에서 이루어지고 있다. 따라서 기초자치단체의 업무량이 지나치게 많다. 또한, 상부 자치단체인 광역자치단체와 중앙의 보건복지부가 기초자치단체의 모든 업무절차에 관여하고 있기 때문에 상당부분 업무가 중복되고 있다. 반면에, 일본은 기초자치단체인 시정촌에서는 대상자의 신청을 받아서 적격여부를 판정하고 도도부현에서 발급받은 증서를 대상자에게 전달하는 업무만 담당하고, 광역자치단체인 도도부현에서는 수혜대상자를 위한 증서를 발급하고 데이터 베이스를 작성하여 대상자를 종합적으로 관리하는 업무를 수행한다. 중앙정부인 후생성은 대상자 지원을 위한 예산을 편성하고 도도부현별로 예산을 배정하는 한편, 배정된 예산을 우체국에 예치하여 수혜자에게 직접 전달되게 하고 있다. 따라서 업무의 중복이 없고 기초자치단체 - 광역자치단체 - 중앙정부 간의 명확한 업무분담이 이루어지고 있다.

셋째, 정보화 시스템을 최대한으로 활용하고 있다. 우리나라의 경우는 현재 보건복지부업무중 장애인업무를 포함하여 대다수 업무자료는 보건복지행정종합정보시스템에 데이터베이스화 되어있다. 하지만, 지방자치단체에서 장애인 현황 조사시 보건복지행정종합정보시스템에 각 지방자치단체별, 읍면동별 지급대상자 개인정보를 입력하도록 되어 있으며, 이와 함께 문서 작성을 병행하여 보고토록 하는 이중적 업무방식을 유지하고 있어서 보건복지행정종합정보시스템이 유명무실하게 되고 있다. 반면에 일본의 경우, 광역자치단체인 도도부현이 대상자에 관한 데이터 베이스를 작성하여 통합적으로 관리하면서 해당 자료를 중앙정부인 후생성과 기초자치단체인 시정촌에 제공하고 있다. 또한, 수당의 지급도 중앙정부인 후생성에서 온라인 시스템을 이용하여 우체국을 거쳐서 수혜자에게 직접 전달되도록 조치하고 있기 때문에 광역자치단체나 기초자치단체가 관여하지 않아도 되는 시스템을 구축하고 있다.

2. 복합민원처리업무(건축인허가업무)

일본의 복합민원 관련업무는 우리나라와 마찬가지로 건축관련 민원업무가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 여기서는 건축관련 민원업무 중에서 건축 인허가업무를 중심으로 일본의 복합민원업무의 처리과정에 대하여 알아보도록 하겠다.

가. 업무의 개요

일본의 민원업무는 우리나라의 일부 자치단체처럼 허가민원과 같은 단

일과에서 종합적으로 처리하는 것은 아니고 각각의 해당 과에서 개별적으로 처리하고 있다. 따라서 건축과 관련된 허가민원도 건축 관련 과에서 처리하고 있다.¹⁶⁾

1) 건축의 절차

일본에서는 주택 등 건축물을 건설하려면 일반적으로 다음의 단계를 거쳐야 한다.

가) 설계

개인이나 단체가 건물을 건축할 계획을 가지고 있을 때에는 건축법에서 규정하는 바에 따라서 건축사에게 설계를 의뢰한다. 건축주가 건축사와 설계계약을 체결할 때는 설계업무의 범위, 설계기간, 계약금액, 예상하지 못한 사태에 대한 대응방법 등을 계약서에 명시한다. 계약은 설계와 공사를 일괄하여 하는 경우도 있지만, 설계업무계약, 공사청부계약, 공사감리계약 등으로 나누어서 계약하기를 권유하고 있다(건축사법 제24조의 5).

나) 건축준비

건축설계업무가 완료되면, 다음 단계로 공사의 시공자를 선택하여야 한다. 공사의 시공자는 건설업법에서 정하는 기준에 따라서 일정한 자격요건을 갖추고 시정촌으로부터 허가를 습득한 시공업자이어야 한다. 시공업자의 자격취득여부는 시정촌의 관련 과에서 열람할 수 있다(金澤市の 경우는 토목부 기술관리실에서 열람할 수 있다)(建設業法 제13조, 제19조).

16) 일본 石川縣 金澤市の 경우, 건축인허가업무는 도시정비부 정주축진국 건축지도과에서 담당하고 있음.

공사시공업자가 결정되고 정식계약이 체결되면, 공사의 적정한 실시를 위하여 공사시공자와는 별도의 입장에 있는 건축사의 자격을 가진 공사감리자를 정하여 공사의 시공사항을 점검하도록 건축기준법에서 정하고 있다(建築基準法 제5조의 4). 공사감리자가 선정되고 계약이 완료되면, 다음으로 행정관청에 건축확인신청을 하여야 한다. 건축확인신청은 건축하려는 건물이 건축기본법이나 관련 법령에 적합한가를 판단하는 것으로 행정관청이나 지정확인검사기관에서 담당한다. 신청이 적법하다고 판단되면, 확인완료증을 교부한다(建築基準法 제6조, 6조의 2).

다) 공사착수

건축공사를 실시할 때는 건축확인완료증을 건축현장에 게시하여야 한다. 이때, 주변환경, 소음 등에 유의하면서 공사를 추진하여야 한다(건축기본법 제89조, 90조).

라) 공사완공

건설공사가 완료되면, 행정관청이나 지정확인검사기관(행정기관을 대신하여 건축물심사를 실시하는 민간기관으로 도도부현으로부터 공식지정을 받은 업체를 말함)에 완료검사신청을 하여야 한다. 완성된 건물이 [건축확인신청]의 내용되고 완공이 되었고, 건축기본법에 적합한가를 현지검사를 통하여 확인하고 적법하다고 판단되면, [검사완료증]을 교부한다(건축기준법 제7조, 7조의 2).

2) 건축관련 법규와 제도

가) 건축관련 법규

건축과 관련된 법규로는 건축기준법, ○○시건축기준법시행규칙, ○○시 건축기준조례, ○○시도계획법시행세칙, ○○시도시계획조례, 000시토지이용적정화에 관한 조례, 주택의 품질확보촉진등에 관한 법률 등이 있다.

이들 법규 중을 가장 중요하고 건축의 기본이 되는 것이 건축기준법이다. 건축기준법은 국민의 생명, 건강, 재산 등을 지키기 위하여 건축물에게 요구되는 성능 중에서 건축물의 안정성이나 환경보전 등을 위하여 필요한 기준을 다음과 같이 정하고 있다.¹⁷⁾

첫째, 건축물의 안전과 위생을 확보하기 위한 기준을 정한다. 지진, 태풍, 눈사태 등에 대응하는 건축물의 안전성 기준, 화재에 의한 피해최소화, 피난시설의 설치 등에 관한 화재시의 안전성 기준, 거실의 채광, 환기, 급배수설비, 위생설비 등 환경위생에 관한 기준 등을 정한다.

둘째, 시가지의 안전과 환경을 확보하는 기준을 정한다. 양호한 시가지 환경을 확보하기 위하여 도시계획구역내의 건축물에 대하여 부지가 일정한 폭 이상으로 도로와 격리될 것을 요구하는 기준, 도시계획구역내에서 지정된 용도로 건축할 수 있는 기준, 건축물의 용적율, 건폐율, 고도, 일광규제 등에 관한 기준 등을 정하고 있다.

셋째, 건축확인의 기준을 정한다. 건물을 건축하려는 자는 행정관정의 담당공무원이나 지정확인검사기관에 건축확인신청서를 제출하고, 건축기준법의 기준에 적합한지의 여부를 심사받아야 한다.

17) 보다 구체적인 내용은 <http://kanazawa.nsk.ne.jp/ikjc-1/11> 참조.

넷째, 건축물의 완료검사기준을 정한다. 건축물이 완료된 단계에서도 건축물의 시공단계에서와 마찬가지로 행정관정의 담당공무원이나 지정 확인검사기관으로부터 완성된 건축물이 건축기준법의 기준에 적합한지의 여부를 심사받아야 한다.

나) 건축관련 심의회제도

주민들이 참여하는 건축과 관련된 심의회제도로는 도시가꾸기심의회, 도시계획심의회, 시개발심의회, 시건축심사회 등이 있다.

첫째, 도시가꾸기심의회는 시가지구역내에서의 개발사업의 시행과 아름다운 도시경관을 만들기 위하여 필요한 사항을 정하는 일에 시민들이 주체적으로 참여하기 위하여 만든 모임이다. 심의회는 시장의 자문기구이고, 위원은 도시가꾸기에 관한 전문적인 식견을 갖춘 시민 중에서 시장이 위촉한다. 심의회에서는 시가지구획, 시가지구역내의 건축행위, 각종 개발사업 등에 관한 시책을 수립할 때, 시민의 입장에서 시민을 대표하여 시장과 [도시가꾸기에 관한 협정]을 체결한다. 이 협정은 일반적인 건축과 도시개발사업의 지침이 된다(金澤市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例, 2000).

둘째, 도시계획심의회는 도시계획법에 근거를 두고 학식경험이 있는 자, 시의회의원, 관계행정기관공무원, 일반시민 등 중에서 시장이 위촉하는 20명 이내의 위원으로 구성된다. 도시계획심의회에서는 자치단체가 시행하려는 도시계획안에 대한 조사심의하여 도시계획을 결정하고, 단체장의 자문에 응하여 도시계획관 관련된 사항을 조사

심의하며, 관계행정기관에 도시계획과 관련된 사항을 건의할 수 있다(東京都都市計劃審議會條例, 2004).

셋째, 시개발심의회는 개발사업과 건축사업에 관하여 단체장을 자문하는 역할을 수행한다.(金澤市開發審議會條例, 2000).

넷째, 시건축심사회는 자치단체의 건축사업에 관하여 심의조정하는 역할을 수행한다. 심사회는 단체장이 위촉하는 7인으로 구성되어 있고, 간사와 서기는 소속 공무원 중에서 단체장이 임명한다(金澤市建築審査會條例, 2000).

나. 업무처리과정의 분석

1) 건축관련 민원처리절차

건축관련 민원업무는 건축확인·검사, 주택성능보증등록, 주택금융공고 설계·검사, 주택성능표시제도 등이 있다.

건축확인·검사는 행정관청(건축지도과)의 건축기준법에서 정하는 심사 자격을 갖춘 건축주사 혹은 행정관청의 위탁을 받은 민간의 지정확인검사기관이 실시한다. 건축확인·검사는 건축물의 설계단계와 완공단계로 나누어서 실시되는데, 주로 건축물이 도시계획이나 건축기준법에 저촉되는지의 여부를 판단한다.

주택성능보증등록은 국토교통성 대신이 지정하는 민간 감리기관에서 실시한다. 검사대상은 주로 건축물의 안전성보장을 위한 건축자료등의 적정성을 건축과정에서 현장검사를 통하여 확인하는 작업이다.

주택금융공고 설계·검사는 건축물의 실질가치를 확인하고 검증하는 과정으로 주택금융공고에 의해서 건축현장에서 실사를 통하여 이루어진다.

주택성능표시제도는 주택의 안정성 등을 보증하는 제도로 대체로 건축확인·검사와 병행하여 이루어 진다. 이들 건축민원의 처리절차는 다음의 표와 같다.

<그림 4-3> 건축관련 민원처리절차

구분	건축확인·검사	주택성능보증등록	주택금융공고 설계·검사	주택성능 표시제도
설계 단계	건축확인신청 ↓ 적합여부심사 ↓ 설계심사확인완료증 서교부	주택등록신청 ↓ 등록신청수리	설계심사신청 ↓ 설계심사 ↓ 설계심사합격통지	설계평가신청 ↓ 설계심사 ↓ 설계평가서교부
공사 중간 단계		현장검서의뢰 ↓ 제1회현장검사 ↓ 제2회현장검사 ↓ 현장검사합격통지	현장검사신청 ↓ 현장검사 ↓ 현장검사합격통지	
공사 완료 단계	완료검사신청 ↓ 완료검사 ↓ 검사필증 교부	보증서발행신청 ↓ 보증서발행	완료검사신청 ↓ 완료검사 ↓ 검사필증교부	현장검사신청 ↓ 현장검사 ↓ 검사합격통지서교부 건설평가서교부

자료: <http://kanazawa.nsk.ne.jp/ikjc>(2004. 7).

2) 행정기관 건축인허가업무 처리절차

건축주인 민원인으로부터 건축확인 신청서가 해당과(건축지도과) 접수되면, 해당과(건축지도과)에서는 이를 민원접수처리부에 등재하고 해당 건축민원을 주무부서(건축지도과)의 건축주사가 직접 처리할 것인가 혹은 민간 대행업체인 지정확인검사기관에 위탁하여 처리할 것인가를 결정하여야 한다.

건축확인 신청업무의 주무처리부서가 지정되면, 주무처리부서는 해당 실과 또는 유관기관과의 협의 결과를 토대로 인·허가의 적법성을 검토하여 그 결과를 7일 이내에 민원인에게 통보하여야 한다(건축기본법 제6조, 제6조의 2).

金澤市の 경우, 협의대상이 되는 유관기관은 동일한 자치단체내의 도시계획과(도시계획 등), 시가지대책과(도시경관, 풍치지구, 전통환경보전 등), 문화재보호과(역사적건조물 보전, 전통환경 및 시가지 보전 등), 공원녹지관련과(공원, 녹지, 가로수 등), 재개발과(시가지 재개발사업 추진 등), 주택정책과(종합적인 주택정책 등), 구획정리과(토지구획정리 등), 도로관련과(도로사업기획), 하천과(하천유지관리 등), 시영주택과(시영주택건설 등), 기술관리과(건축공사관련 기술, 설계, 공사의 시행관리 등) 등이다.

민간이 참여하는 시건축심사회와 시도시계획심의회의 의견을 청취하고 그 의견을 인허가과정에 반영하여야 한다.

내부적인 절차와 협의과정을 통하여 건축주사 혹은 지정확인검사기관은 최종적으로 건축확인검사완료증을 민원인에게 교부하여야 한다.

건축확인검사완료증을 교부하여 건축인허가민원이 처리되면, 해당 시정촌에서는 처리결과를 도도부현에 보고한다(건축면적이 10평방미터 이상인 건축물). 보고를 받은 도도부현은 관할 시정촌의 건축통계대장을 작성하여 국토교통성에 제출한다.

건축을 완료한 민원인은 특별한 사유가 없는 한, 건축이 완료된 후 4일 이내에 건축완료 검사신청을 하여야 하며, 신청서를 접수한 행정관청이나 지정확인검사기관은 건축기준법의 기준을 위반하거나 설계당시의 건축확인 검사 사항을 위반하는 등 특별한 하자가 없는 한 7일 이내에 민원인에게 건축완료 검사필증을 교부하여야 한다(건축기준법 제7조).

건축인허가 과정에서 일반적으로 상급자치단체인 도도부현이나 중앙의 국토건설성에서는 특별한 관여는 하지 않는다. 다만, 건축주사가 없는 시정촌의 경우는 그 업무를 도도부현에서 대행하고 있다. 또한, 시정촌장의 요청이 있을 때는 도도부현과 중앙의 국토교통성에서 필요한 조연과 원조를 할수 있다.

전체적인 건축인허가 기간을 건축기본법에서는 7일 이내로 정하고 있는데, 그것은 법령과 규정 등예의 위반여부만 확인하고, 서면이나 인터넷 등을 활용하여 접수하고 처리하기 때문에 상대적으로 기간을 단축할 수 있는 것으로 보인다. 다음의 표는 金澤市 건축확인완료증 교부와 건축공사완료 검사필증의 교부과정이다.

<그림 4-4> 金澤市 건축인허가 프로세스

구분	민원부서	주무부서	관련부서/기관	도도부현 /국토교통성	처리 기간
접수	건축확인신청서 ↓ 신청서처리대장 기재 ↓ 주무부서 이관	시청 건축지도과 건축주사 또는 민간지정확인검사기관			7일 이내
주무 부서 이관		신청서접수 ↓ 건축기준법 적합여부검토 ↓ 관련부서 협의 및 검토의뢰			
관련 기관 협의			도시계획관련사항:도시 계획과, 재개발과, 구획정리과, 시도시계획심의회 시건축심사회 도시경관 및 조경관련사항: 시가지대책과, 공원녹지관련과 주택정책관련사항: 주택정책과, 시영주택과 방재안전관련사항: 하천과 도로교통관련사항: 도로관련과 문화재관련사항: 문화재보호과 기타 건축기술, 설계 등 관련사항: 기술관리과		
주무 부서 최종 결재		건축주사 허가결정 ↓ 허가결재			
민원 인 통보		허가대장 정리 ↓ 허가증서교부		허가대장통보: 도도부현 →국토교통성	

다. 시사점

일본의 건축인허가업무의 처리절차에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 일본의 경우는 인허가민원업무의 책임소재가 명확하고 사후관리가 철저하게 이루어지고 있다. 우리나라의 경우, 인허가를 담당하고 있는 부서와 사후 처리를 담당하는 부서가 서로 달라서 업무의 연속성과 사후의 책임소재가 불명확한 문제점이 항상 제기되고 있었다. 반면에 일본의 경우는 인허가 부서(행정관청의 건축주사 혹은 행정관청의 위탁을 받은 민간 지정확인검사기관)이 건축의 인허가 - 중간점검 - 완공검사 - 사후 관리까지 전담하고 있어서 인허가업무가 연속적으로 이루어지고 있기 때문에 인허가업무의 책임소재가 명확하고 사후관리가 철저하게 이루어지고 있다(건축기준법 제 6조, 제7조, 제7조의 3).

둘째, 일본의 건축관련 인허가민원사무의 처리기간이 건축기준법에 7일 이내로 규정되어 있어서 우리나라에 비하여 매우 짧다. 우리나라의 경우, 관련기관과의 협의절차가 까다롭고 의견조정에서 시간이 걸려서 결과적으로 민원처리기간이 길어지게 될 수 밖에 없다. 반면에 일본의 경우는 관련 법규정, 조례, 규칙 등에서 명확한 기준을 정하고 있기 때문에 관련 부서와의 협의 때에는 이러한 법규나 규정의 저촉여부만을 서면이나 온라인을 통하여 확인하기 때문에 처리시간을 단축할 수 있다. 또한, 시민이 참여하는 시도시계획심의회, 도시가꾸기심의회, 건축심사회 등에서 사전에 단체장과 건축등의 기준에 대한 [협정]을 체결하고 수시로 협의 조정하기 때문에 구체

적인 건축인허가 과정에서는 처리시간을 단축할 수 있게 된다(건축기준법 제6조, 제7조).

셋째, 일본의 경우는 건축관련 인허가민원업무를 처리하는 과정에서 상급부서인 도도부현과 중앙관청인 국토건설성의 승인이나 허가가 필요없고 기초자치단체인 시정촌에서 독자적으로 처리한다. 우리나라의 경우는 일부 건축관련 인허가민원업무의 경우(예컨대 건축허가중 21층이상이거나 연면적이 10만㎡이상인 대형건축물허가) 기초자치단체에서 단독으로 허가를 결정하지 못하고, 다시 도지사의 승인을 거쳐 최종적인 허가를 받도록 되어 있다. 따라서 해당 시군구의 허가가 나더라도 시도의 승인을 거쳐야 하기 때문에 사안에 따라 짧게는 2개월에서 길게는 6개월 이상의 장기간이 소요된다. 반면에 일본의 경우는 기초자치단체인 시정촌에 전권이 부여되어 있기 때문에 시정촌에서 단독으로 처리하고(다만, 시정촌에 건축주사가 없는 경우에는 상급자치단체인 도도부현에 의뢰함), 처리결과를 사후에 도도부현을 거쳐서 국토교통성에 통보한다. 광역자치단체인 도도부현은 관할 시정촌에서 올라오는 인허가 대장을 근거로 종합적인 인허가 데이터 베이스를 작성하여 보관하는 동시에 이를 중앙부처인 국토교통성에 보고하는 역할만을 담당한다(건축기준법 제12조, 제15조, 제16조). 해당 시정촌장의 협조요청이 있는 특별한 경우에는 도도부현과 국토교통성에서는 권고, 조언, 지원 등을 할 수 있지만(건축기준법 제14조), 그러한 경우를 제외하고는 시정촌의 건축관련 인허가민원 처리과정에 광역자치단체와 중앙정부가 전혀 개입하고 있지 않다. 다만, 건축주사가 관계법령을 위반하거나 국가이익에 중대한 피해를 미치는 처분을 내렸을 경

우에만 국토교통성 대신은 도도부현지사나 시정촌장에게 필요한 조치를 취하도록 건축주사에게 명령할 것을 지시할 수 있다(건축기준법 제17조). 따라서 건축관련 인허가민원 처리기간이 우리나라에 비하여 대폭 단축되고, 시간의 지체로 인하여 발생할 수 있는 민원인의 경제적 손실도 방지할 수 있다.

제5장 지방자치단체 업무프로세스 개선방안

제1절 기본방향

지금까지 논의된 행정업무의 프로세스 개선은 크게 두가지 측면에서 논의될 수 있다. 하나는 프로세스 자체를 어떻게 개선할 것인가 하는 문제이고, 다른 하나는 프로세스 개선시 어떠한 지원방안이 필요한가하는 문제이다.

먼저 프로세스 개선을 위해서는 기존의 수직적·계층적 처리과정을 효과적으로 재편하기 위하여 통합과 병렬화의 방법을 사용한다. 물론 이러한 방법은 정보처리시스템의 보급 및 활용에 기반하고 있다. 통합의 경우 수직적 과정중 일부의 통폐합, 기능이양 등이 주요 방안이 되며, 병렬의 경우 정보화에 의한 자료공유를 통하여 수직적으로 처리되던 업무를 동시적으로 처리하는 방안의 모색이 추가 된다.

다음 프로세스 개선시 지원방안은 크게 내부적인 지원방안과 외부적인 관련조치로 나누어 살펴 볼 수 있다. 내부적인 지원방안으로는 BPR을 상시화하고 이를 효과적으로 운용할 수 있는 내부지원시스템을 구축하고, 이를 선도하고 체득할 수 있는 조직구성원 상하간 행태변화를 들 수 있다. 한편 외부적인 지원조치로는 정보화시스템에 대한 기술적인 보완문제와 함께 정보화의 걸림돌이 되는 기존 행정시스템의 개선 및 법적 조치 등이 주요 논의대상이 될 수 있을 것이다.

<표 5-1> 개선방안의 주요 내용 및 기본방향

구분	개선방향 및 주요 내용	
프로세스 개선	통합	수직적 과정에서 일부의 통폐합, 기능이양 등
	병렬	정보화에 의한 자료공유를 통하여 수직적으로 처리되던 업무를 동시에 처리
프로세스 개선지원	내부지원	조직구조적 지원, 조직문화적 지원
	외부지원	기술적보완(정보화) 조치, 법·제도적 조치, 행정적 조치

제2절 프로세스 개선방안

1. 복지지원수당(장애수당) 프로세스개선(안)

장애인수당지원 프로세스의 경우 앞서 운영실태에서 보았듯이 프로세스 상 반복적 처리프로세스와 다계층적 처리프로세스라고 하는 두 가지 측면에서 개선의 여지가 발견된다.

우선 첫번째 방법은 반복적 처리프로세스를 개선하는 경우인데, 지방자치단체별로 연간 5회~12회에 걸쳐 이루어지는 업무처리를 연간 1회로 줄이고 예산상 과소문제는 연말에 정산을 하도록 한다는 것이다(이 경우 대상수급자 추정 등 기술적인 문제가 선행되어야 한다. 기술적 보완문제에 대해서는 제3절을 참조). 구체적으로 연초 연간 지급소요규모에 대한 추정액을 지방자치단체별로 산정한 뒤, 추정액을 각 지방자치단체에 지급하고 예산상 여유분과 부족분에 대한 정산작업을 연말에 행한다는 것이다. 단 수급대상자 변동폭이 큰 경우에는 예외적으로 연1회 정도 재배정 신청을 하도록 하

여 융통성을 꾀하도록 한다.

다음 두 번째 방법은 다계층적 처리프로세스를 개선하는 경우인데, 소요 예산조사(중앙정부↔광역시자치단체↔기초자치단체), 소요예산지급(중앙정부→광역시자치단체→기초자치단체→수급자)의 프로세스를 개선하여, 소요예산조사(중앙정부↔기초자치단체 : 정보시스템에 변동내역만 입력하고 문서화작업 폐지), 소요예산지급(중앙정부→수급자)으로 전환토록 한다.¹⁸⁾ 즉 현재 단순 경유 내지 전달기능만을 수행하는 광역지방자치단체의 취합·전달역할을 프로세스상에서 제거하고 기초지방자치단체와 중앙정부(보건복지부)가 직접 업무연계를 가지도록 한다는 것이다. 이것이 가능한 것은 현재 보급되어 있는 보건복지행정시스템상에서 기초지방자치단체의 자료입력사항을 기초-광역-중앙정부에서 동시에 열람 및 활용가능함에도 불구하고 행정계층에 다른 업무처리절차상 불가불 기초-광역-중앙정부의 처리프로세스를 거치고 있기 때문이다. 또한 기초지방자치단체는 기본 데이터 입력업무만 수행, 보건복지부에서 정보시스템내 지급대상자 변경내역과 개인정보를 바탕으로 수당을 직접 일괄 이체하도록 한다는 것이다. 이 경우 장애인수당지원 프로세스는 다음 그림에서 보는 바와 같이 현 프로세스 대비 약 1/2 정도의 비용절감효과(시간측면)를 가져올 수 있을 것으로 판단된다(그림중 아미처리부분이 프로세스에서 삭제).

18) 물론 이 경우 행정다계층제라고 하는 제도적인 문제가 선행적으로 검토되어야 하며, 이 내용에 대해서는 다음 제3절에서 보다 구체적으로 논의한다.

<그림 5-1> 사회복지수당(장애인수당) 업무프로세스

구분	읍·면·동	시·군·구	시·도	보건복지부	처리시간
중앙정부				예산수요 조사지시	
광역 자치 단체			서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 시·군·구 지시		1-2일
기초 자치 단체		서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 읍·면·동 지시			1-2일
	서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 관련자료 조사 ↓ 정보시스템 입력	→ 확인	→ 확인	→ 확인	5-7일
		서류접수 ↓ 자료입력 ↓ 제출서류작성 ↓ 내부결재 ↓ 서류발송			2-3일
광역 자치 단체			서류접수 ↓ 내부결재 ↓ 보건복지부 발송		1-2일
중앙 정부				서류접수 예산배정	
					15일 내외

현재 프로세스와 개선 1안과 2안의 프로세스를 비교하면 다음 표과 같다.

<표 5-2> 장애인수당지원 프로세스 개선방안

구분	현프로세스	개선1안	개선2안
프로세스	<p>[연간5~12회]</p> <p>보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 시·도(전달보고) ↓ 보건복지부(예산배정) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(수당지급) ↓ 수급자</p>	<p>[연간 1회]</p> <p>보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 시·도(전달보고) ↓ 보건복지부(예산배정) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(수당지급) ↓ 수급자</p>	<p>보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 보건복지부(예산지급) ↓ 수급자</p>
기대효과		<ul style="list-style-type: none"> - 현 프로세스대비 업무처리 시간 1/5~1/12 절감 	<ul style="list-style-type: none"> - 현 프로세스 대비 업무처리 시간 1/2 절감
추가조치		<ul style="list-style-type: none"> - 정보화시스템 보완(대상자 추정프로그램 개발) - 시·군·구와 보건복지부간 업무처리방식 변경합의로 가능 - 연말 별도 정산조치 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화시스템 보완(대상자 추정프로그램 개발) - 광역지방자치단체 역할조정 등 제도적 개혁조치 필요 - 별도 정산조치 필요없음

위 표에서 보는 바와 같이 개선1안의 경우 시·군·구와 보건복지부간 업무처리방식에 관한 협의조정을 통해 가능한 사안이지만, 개선2안의 경우 제도변화가 요구되는 만큼, 단기적으로 1안을 우선 적용하고 중장기적으로 2안으로 확대·보완해 나가는 방법이 필요하다.

한편 수당지급 처리프로세스와 관련하여 일본과 같이 수당지급업무를 통합조정하여 연간 4차례정도 분기별로 지급하는 경우도 시간을 포함한 행정비용의 절감효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. 복합민원(건축허가) 프로세스개선(안)

건축허가 프로세스의 경우 앞서 처리프로세스상 문제점에서 지적한 바와 같이 수평적 측면에서의 업무협의문제와 수직적 행정계층에 의한 상급행정기관의 승인문제라고 하는 두 가지 측면에서 개선의 여지가 발견된다.

우선 첫번째 방법은 수평적 업무협의프로세스를 개선하는 경우인데, 현재 유명무실화되어 있는 복합민원실무종합심의회제도를 개선하여, off-line에서가 아닌 on-line상에서 주 업무가 처리되도록 한다. 구체적으로 off-line상에서는 매주 특정 요일, 특정 시간에 모든 관련부서 및 기관의 담당참석이라는 현실성없는 모임대신 연간 2회 정도 문제점 개선을 위한 담당자 모임을 개최하는 것으로 한다. 그 대신 업무협조 방식은 건축행정시스템 보안을 통한 on-line상에서 처리함으로써 행정비용절감을 모색하도록 한다. 이 방법은 지방자치단체의 내부부서간 협의문제 뿐만 아니라 외부기관간의 협의관계에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 다만 외부기관간의 협의관계에 있어서는 현재 법령상 협의의무에 대한 보안을 통하여, 이를 강제하

는 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.¹⁹⁾

다음 두 번째 방법은 상급행정기관의 관여를 폐지하는 것으로, 앞서 문제점에서 본 바와 같이 대형건축물에 대한 도의 사전승인제도는 이중적 규제에 다름아닌 바, 여타 건축물과 마찬가지로 기초자치단체(시·군)의 권한으로 넘겨야 할 것이다. 이상에서 논의된 프로세스 개선방안을 표로 제시하면 다음과 같다.

19) 건축허과와 관련한 건축행정시스템의 보완문제와 법령상 개정문제는 다음 제3절 프로세스개선 지원방안에서 보다 구체적으로 논의함.

<표 5-3> 건축허가 프로세스 개선방안

	수평적 협의문제		수직적 관여문제
	내부협의문제	외부협의문제	
현재 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의프로세스 복합민원실무종합협의회 활용 ○ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 복합민원실무종합심의회 유명무실 - 담당자가 관련된 개별부서 및 기관을 직접 접촉처리 - 주무부서 종합검토 시간 확보 미흡 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 처리프로세스 시·군(건축심의위) ↓ 도(건축심의위) ↓ 시·군(최종허가) ○ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 대형건축물의 경우 예측가능성 미비로 민원인의 경제적·시간적인 비용손실 심각
↓			
개선안	<ul style="list-style-type: none"> - 협의공유시스템 개발·활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 협의공유시스템 개발·활용 - 협의의무화방안 	시·군(건축심의위) 단일 허가프로세스
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> - 관련부서 검토실 효성 제고(담당 검토 → 부서장 책임검토) - 의견명확화로 재검토시간 절감 - 주무부서 자체검토시간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 처리기한 예측가능성 제고 - 주무부서 처리투여시간 절감 및 자체검토시간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 민원편의성 제고 - 지역경제 활성화
관련조치	<ul style="list-style-type: none"> - 건축행정시스템 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축행정시스템 보완 - 관련법령 개정 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한이양 - 관련법령 개정

제3절 프로세스개선 지원방안

1. 내부지원방안

지방자치단체내에서 BPR이 원활히 추진되기 위해서는 두 가지 측면에서의 지원이 요구되는데, 하나는 조직구조적으로 BPR을 지원해 줄 수 있는 전담기구와 인력을 갖추는 것이고, 다른 하나는 BPR을 이해하고, 이를 조직혁신의 수단으로 받아들이는 조직구성원 전체의 행태이다. BPR 자체가 여타의 조직개선방법과 비교하여 상대적으로 조직전체적인 변화를 수반하는 만큼, 추진주체로서의 전담조직기구 설치와 혁신적 조직문화 조성은 본 연구에서 사례로 든 장애수당지원이나 건축허가 프로세스 개선을 포함한 모든 BPR 추진의 전제요건이 된다.

가. 조직구조적 지원방안

1) 필요성

BPR을 통하여 추진하는 새로운 프로세스는 대부분 조직 및 제도의 변화를 수반하게 되는 바, 민간부문의 경우 이러한 요구에 대한 대응에 큰 문제가 없으나 지방자치단체를 포함한 공공부문의 경우 사정이 다르다. 대부분의 업무 내용 및 책임부서 등이 법률적으로 정의되어 있는 공공기관의 경우 각종 제도와 법적 규제에 인하여 프로세스의 개선을 추진하기 어려운 것이 현실이기 때문이다. 이러한 이유때문에 궁극적으로는 공공기관에서 BPR의 활성화를 위해서는 기관별 조직자율권이 우선적으로 확대되어야 할 것이다.²⁰⁾ 그리고 이와 같이 확대된 조직자율권을 바탕으로 자체적인 BPR을

추진해 나가야 하는 바, BPR의 추진기획 및 대상을 선정하고, 방법 및 외부 컨설팅기관과의 연계, 법적문제의 검토 및 대응방안 조언 등을 종합적으로 지원하기 위한 전담조직이 필요하게 된다. 전담기구가 설치되면 상시적인 업무프로세스 개선이 가능하도록 내부적인 BPR 시스템을 구축할 필요가 있다.

2) 지원방안

가) 전담기구 설치

지방자치단체 차원에서 BPR 추진을 위한 전담기구설치는 자치단체장 직속의 프로젝트팀으로 설치하거나, 아니면 2005년부터 시범 실시되는 총액 인건비제도의 효과적 대응을 위하여 지방자치단체별로 조직 및 인사업무를 전담할 (가칭)조직인사과의 설치가 요구되고 있는 바, 이 부서내 능률진단팀을 구성하는 것이다.²¹⁾

그러나 어떠한 형태로 전담기구를 설치하던간에 능률진단팀은 기본적으로 다음과 같은 구성요건이 필요하다. 첫째 지방자치단체 내부에 설치되는 팀단위조직은 최소 4명의 조직구성원(팀장 1명, 팀원 3명)으로 설치하되, 조직구성원은 능률진단(BPR), 법적 지식 및 정보처리지식을 갖춘 인력을 선발토록 해야 할 것이다.²²⁾ 둘째는 BPR 전담팀의 활동을 외부적으로 지

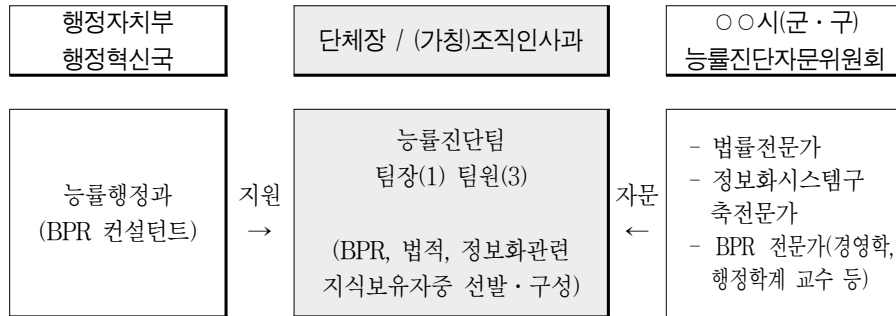
20) 2007년부터 시행예정인 총액인건비제도가 도입될 경우 지방자치단체내 조직구성원에 있어 상당부분 자율성이 제고될 것으로 기대되어진다. 뿐만 아니라 중앙권한의 지속적인 이양작업 역시 지방자치단체가 지속적인 BPR을 통하여 업무를 개선해 나가야할 요인을 제공해 주고 있다.

21) 전담기구의 업무는 BPR이 필요한 업무를 1차적으로 찾아내고, 해당 업무프로세스 수행부서 및 공무원들에게 이를 숙지시키며, 이를 대상으로 BPR을 추진하기 위한 제반 준비작업 및 사후 행정적 처리업무를 수행하는데 있다. 따라서 구체적인 프로세스진단 및 분석은 외부전문기관과의 협력시스템을 필요로 한다.

원할 자문위원회의 설치이다. 자문위원회의 경우 내부 관련부서장이외에 법률전문가, 정보시스템구축전문가, BPR 추진관련 전문가(경영학, 행정학분야) 등으로 구성토록 한다.

당해 지방자치단체내 관련 전문가로 구성되는 자문위원회를 만들기 어려울 경우에는 중앙정부(행정자치부) BPR 전담기구의 컨설팅을 받도록 연계 시스템을 구축하도록 한다.

<그림 5-2> 지방자치단체 BPR 전담기구 설치(안)



나) 상시적 BPR 시스템 도입

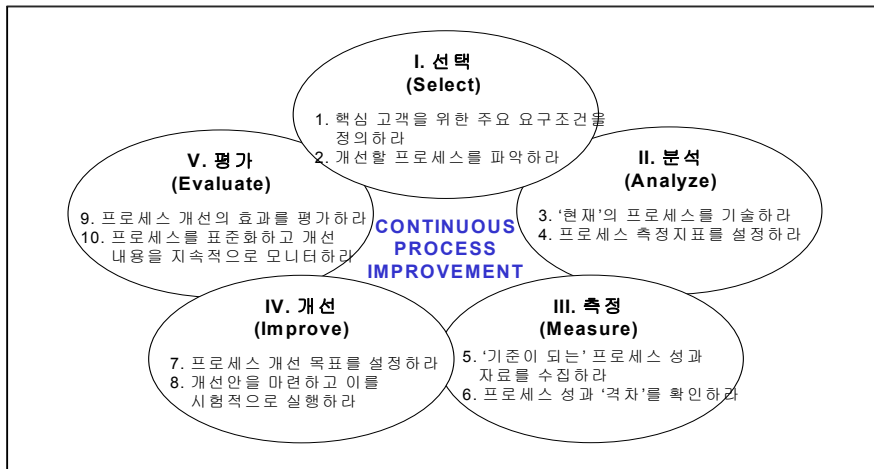
행정시스템에 대한 고객의 요구는 끊임없이 상향조정되어 변하고 있으며, 정보기술의 급격한 변화, 중앙기능의 지방이양 등에 의하여 행정시스템은 상시적인 업무프로세스 개선을 요구받고 있다.

따라서 BPR의 효과적 추진을 위해서는 지속적인 프로세스 개선을 도모

22) 단기적으로 전문지식을 갖춘 조직구성원을 전담기구에 구성하기에는, 특히 소규모 자치단체에서 어려움이 있을 것이다. 때문에 BPR전문가의 경우 기존 조직관리업무 경험자가운데 선발하여 능력컨설팅과정을 이수하도록 지원하며, 법적 지식이나 정보처리지식보유자의 확보를 위하여는 내부부서(감사부서, 정보화부서) 또는 민간전문가를 계약 등의 방법으로 활용할 수 있을 것이다.

해야 한다. 다시 말해 지속적인 업무프로세스의 개선은 일과성으로 실시하고 마는 연례적 행사의 BPR이 아니라 고객만족과 업무효율화를 모색하기 위해서는 BPR이 하나의 생활양식처럼 되어야 한다는 것이다. 지방자치단체에서 상시적 시스템으로 활용가능한 BPR 적용방식으로 SAMIE 모델이 있다. SAMIE모델(SAMIE는 다음 각 구성요소의 첫글자로 만들어진 합성어임)은 선택(Select), 분석(Analyze), 측정(Measure), 개선(Improve), 평가(Evaluate)의 단계로 구성되는데, 경우에 따라서는 어떤 단계를 생략하여도 된다. 예컨대 개선해야 될 업무프로세스를 이미 알고 있다면 선택단계를 생략하고 다음 단계로 넘어가는 것이 더욱 효과적이기 때문이다(아래 그림 참조). 한편 각 단계별 구체적 활동과 주요추진도구는 아래 표에서 제시하는 바와 같다.

<그림 5-3> SAMIE모델의 구성요소 및 단계



참조: Richard Y. Chang , *Continuous Process Improvement*, Jossey- Bass (1994).

이와 같은 상시적 BPR 시스템을 추진하기 위해서는 지방자치단체내 BPR 전담부서와 BPR 적용대상 부서가 대상업무프로세스를 협의·선정하고, 그 업무를 담당하고 있는 부서구성원에게 BPR의 필요성 및 참여방법을 교육한 뒤, 각 단계별로 필요한 자료와 분석작업을 실시토록 한다. 이 과정을 거쳐 최종적인 개선안을 마련하고, 이를 적용한 뒤 평가·환류과정을 거치도록 한다.

<표 5-4> SAMIE모델의 단계별 주요활동과 추진도구

구분	하위단계	주요 활동	방법 및 도구
1단계 (선택)	(1) 핵심고객을 위한 주요 요구조건 정의	<ul style="list-style-type: none"> 프로세스 개선팀 구성 고객 확인 고객니즈분석 실시 가장 중요한 산출물 요구조건 파악 	<ul style="list-style-type: none"> 팀빌딩 (Team Building) 지침 팀 선발 매트릭스 고객평가 설문조사 면접
	(2) 개선할 프로세스 파악	<ul style="list-style-type: none"> 고객을 위해 산출물을 생산하는 프로세스 열거 프로세스 선정 준거 설정 고객 요구조건에 바탕을 두어 가장 개선이 필요한 프로세스 선택 	<ul style="list-style-type: none"> 브레인스토밍 (brainstorming) 복수투표 기법 프로세스 선정 준거 선택 매트릭스 목록 축소
2단계 (분석)	(3) '현재'의 프로세스기술	<ul style="list-style-type: none"> 프로세스 경계 규정 프로세스 사슬 명료화 현재 프로세스의 흐름도 작성 부가가치업무와 비부가가치업무 확인 	<ul style="list-style-type: none"> 면접 주요프로세스 업무목록 프로세스 흐름도 계통 도표
	(4) 프로세스측정지 표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 투입, 중간과정, 결과 측정지표 설정 가장 중요한 측정지표 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 브레인스토밍 (brainstorming) 면접 목록 축소
3단계 (측정)	(5) '기준이 되는' 프로세스 성과 자료 수집	<ul style="list-style-type: none"> 고객 요구조건과 관련된 양적성과자료 수집 피드백 방법 설정 결과를 문서화하고 양적 자료를 지속적으로 수집 	<ul style="list-style-type: none"> 체크시트 조업 도표 히스토그램 산포도 관리 도표
	(6) 프로세스 성과격차(gap) 확인	<ul style="list-style-type: none"> 현재의 프로세스 자료와 고객 요구조건을 비교 고객 요구조건을 충족시키는데 있어 격차 파악 	<ul style="list-style-type: none"> 격차분석 워크시트 문제영역 매트릭스 프로세스 흐름도 면접 파레토 도표

(계 속)

4단계 (개선)	(7) 프로세스 개선목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> · 고객 요구조건을 충족시키는데 있어 프로세스 성과 격차를 파악 · 개선 니즈와 기회 확인 · 고객 요구조건에 바탕을 둔 프로세스 성과기준 확인 · 공급자 성과 요구조건과 명세서 파악 	<ul style="list-style-type: none"> · 프로세스 흐름도 · 브레인스토밍 (brainstorming) · 목표설정 · 복수투표 기법 · 목록 축소 · 고객 및 공급자 협상 · 준거평정법
	(8) 개선안을 마련하고 이를 시험적으로 실행	<ul style="list-style-type: none"> · 프로세스 문제영역의 근본원인 확인 · 프로세스를 합리화하거나 수정할 기회를 확인하고 우선순위를 결정 · 프로세스 개선 목표를 달성하기 위한 최선의 방안을 선택 · 개선을 소규모로 테스트 · 테스트 계획에 따라 프로세스 운영 · 모든 주요 프로세스 측정지표에 관해 양적 자료를 수집 · 시험적으로 운영하는 동안 고객으로부터 피드백을 구함 	<ul style="list-style-type: none"> · 인과 도표 · 관계 도표 · 프로세스 결정 프로그램 차트 · 준거평정법 · 행동계획 · 프로세스 흐름도 · 체크시트 · 조업 도표 · 관리 도표
5단계 (평가)	(9) 프로세스 개선의 효과 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 프로세스 개선 목표와 관련된 양적 자료 검토 · 프로세스 문제영역의 근본원인이 줄어들거나 제거되었는지 파악 · 프로세스 성과에서의 개선이 일시적으로 이루어지지 않고 체계적으로 지속되었는지를 확인 · 필요하다면 개선조치를 수정 	<ul style="list-style-type: none"> · 면접 · 고객 피드백 조사 · 평가 사정 · 프로세스 흐름도 · 행동 계획
	(10) 프로세스를 표준화하고 개선 내용을 지속적 으로 모니터	<ul style="list-style-type: none"> · 개선된 프로세스 흐름과 운영지침 통보 · 필요하다면 개선된 프로세스에 대해 훈련을 실시 · 고객 및 공급자 피드백을 지속적으로 수집하고 제공 · 프로세스 성과물을 유지하고 지속적으로 개선 · 필요하다면 프로세스 개선팀을 해체 	<ul style="list-style-type: none"> · 면접 · 고객 피드백 조사 · 평가 사정 · 프로세스 흐름도 · 공급자 인증 · 벤치마킹 · 팀 요약 보고서

나. 조직문화적 지원방안

1) 필요성

BPR과 관련하여 지방자치단체내 조직구성원에게 요구되는 행태상 변화는 정보기술에 대한 인식변화와 더불어 고객(민원인을 포함한 지역사회 주민전체)에 대한 서비스정신의 강화일 것이다. BPR의 개요 및 현행 프로세

스 분석, 새로운 프로세스개발로 이어지는 방법론의 핵심은 고객의 관점에서 지속적으로 개선점을 찾는다는 것이다. 고객의 불만에서 현재의 프로세스의 문제점을 찾는 것이 BPR 작업의 시작이고, 실질적인 작업에 들어가서도 고객에게 가치를 주지 않는 활동들을 제거해 나가는 것이 BPR이기 때문이다. 이러한 고객 관점에서의 프로세스 개선이 자연스럽게 내부 업무의 효율화로 이어지는 것이 BPR의 특징이기도 하다. 따라서 지방자치단체의 조직구성원들이 자신들의 일을 지역주민에 대한 서비스로 인식을 하지 않고서는 BPR 자체가 성립될 수 없는 것이다. 이 때문에 공공기관의 BPR의 이행에 있어서는 의식 교육 및 변화관리 등이 특히 강조되는 것이다.

2) 지원방안

가) 관리자의 의식변화

업무프로세스 개선을 위한 지속적 검토모형이 만들어진다고 해서, 프로세스 개선이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 또한 전담기구(가칭 능률진단팀)의 주도만으로도 개선의 효과를 달성하는데는 한계가 있다. 업무프로세스의 문제를 찾아내고 이를 개선해 나가는 것은 관련 부서의 조직관리자와 조직구성원 모두의 이해와 협조없이는 실효성을 거두기 어렵다.

따라서 업무프로세스 개선작업이 의미를 가지기 위해서는 우선적으로 프로세스 변화의 필요성을 적시에 감지하고, 이를 업무프로세스 개선에 반영할 수 있는 변화관리자가 필요하다. 변화관리자란 Katzenbach 등이 제시하는 RCL(Real Change Leaders)의 개념과 같은 것으로, 최고관리자의 아래에 있으면서 최고관리자가 원하는 조직의 비전 및 미션, 해당 조직의 업무특성과 프로세스, 조직구성원들의 업무능력과 생산성, 외부환경의 현실 등을 연결시켜 해당 조직의 제반변화를 선도해 나갈 수 있는 계층을 의미한

다(Jon R. Katzenbach & The RCL Team/김원중·이창원·전은실 역, 2000).

일반적으로 지방자치단체의 경우 국·과장급이 RCL 대상이 되는 바, 이들이 혁신적 마인드를 가지고 종래와 같은 전통적 조직관리방식에서 벗어나, 조직의 고객, 조직업무의 특성 및 프로세스, 조직구성원의 행태와 역량을 이해하고 이를 효과적으로 관리·활용할 수 있도록 스스로를 변화시켜 나가야 한다.

<표 5-5> 전통적 관리자와 RCL의 차이점

주요기준	전통적 관리자	RCL
기본적 사고방식	조직관리는 분석, 인적자원활용, 권한이양, 조직화와 통제가 중요하며, 나는 이런 것들에 대해 잘 알고 있음	조직관리는 실행, 조정, 변경, 재실행이 중요하며, 어딘 한 사람이 이러한 것들을 모두 잘 알 수는 없음
강조점	- 조직의 양적 목표 - 자원에서의 우위 - 개인적 승진	- 조직의 질적 성과(만족도) - 핵심기술에서의 우위 - 개인적 성장과 숙련
리더십	몇몇 뛰어난 부하직원들을 통해 업무수행	모든 부하직원들로부터 최선의 노력을 이끌어 냄
생산성과 혁신의 원천	조직구성원을 조직의 활용가능한 자원으로 인식 - 기술적 우위 - 과정의 통제 - 인적자원의 활용	조직구성원을 조직의 핵심적 구성 기반으로 인식 - 인적자원의 우위 - 과정의 혁신 - 인적자원의 개발
책임측정	- 모든 분야에 걸쳐 광범위한 측정	- 핵심분야에 대한 몇몇 주요사항 측정
위험대응	- 무순일에서나 실수, 실패는 회피 - 이미 검증된 방법만 의존	- 실패가능성을 염두에 두고 도전 - 가능성있는 일이면 시도

자료: Jon R. Katzenbach & The RCL Team/김원중·이창원·전은실 역, 『맥킨지의 변혁 프로젝트 RCL』, 한언 (2000).

국·과장급의 RCL화를 위해서는 단기적으로 민간부문의 전문가를 영입하는 방법을 비롯하여, 중장기적으로 관리자를 대상으로 한 지속적인 의식교육과 성과관리시스템의 구축을 통하여 조직관리자의 내부역량을 제고시켜나가도록 해야 할 것이다.²³⁾

나) 조직구성원의 의식변화

조직구성원과 관련된 의식변화는 무엇보다 BPR에 대한 저항과 무관심을 해결해 나가야 한다는데 있다. 지방자치단체내 조직구성원에 의한 저항 및 관심결여의 가장 큰 원인은 행정효율제고를 통한 유희인력의 절감에 대한 불만에 기인하는 경우가 많다. 때문에 BPR 본래의 목적이 인원감축이 아니라는 것을 구성원들이 인식하는 것이 중요하다. 그리고 실질적으로도 감축된 인원의 타 업무 전도 혹은 감축 인원들을 활용할 있는 새로운 서비스의 개발 등이 이루어져야 한다. 민간 기업에 비해 법적인 신분이 보장되어 있는 공무원의 경우는 유희인력에 대한 강제퇴직이 불가능하며, 따라서 재배치(relocation)라는 관점에서 인원문제에 대한 해결안이 마련되어야 한다. 물론 실질적으로 한 업무 프로세스 관련 인원들의 수요가 줄어든 경우도 있다. 이 경우는 예상 유희 인력에 대한 활용안이 준비된 상태에서 새로운 프로세스가 제안되어야 한다. 민간기업의 경우 이것이 새로운 사업영역 개척 등으로 이어진다면, 공공기관의 경우 이것은 고객에 대한 새로운 서비스의 창출을 의미한다.

23) 관리층의 교육과 관련하여 국가전문행정연수원은 2005년 이들의 역량평가를 통하여 맞춤형 교육프로그램을 구상하고 있다. 구체적으로 관리층이 가져야할 역량요소(전공부문에서부터 행태적 측면까지 포함)에 대한 평가를 통하여 부족한 부분을 중심으로 집중교육을 실시함으로써, 교육효과를 높이고자 하는데 목적이 있다. 이 경우 기존의 교육프로그램과 비교하여 관리층의 행태변화에 중점을 두는 집중교육이 가능한 바, RCL양성의 한 방법이 될 수 있을 것이다.

따라서 필연적으로 인원의 감소가 예상되는 새로운 프로세스 개선작업에는 반드시 유희인력을 다른 방식으로 활용하는 방안이 선행적으로 내지 적어도 동시적으로 검토되어야 한다. 지방자치단체내 행정과정에서 법적 수행 사무이외에 새로운 서비스를 만들어내는 것이 쉬운 일이 아니기 때문에, 새로운 서비스를 만들어 내기 경우에는 직무분석을 통하여 인력이 부족하게 나타나는 여타 조직부서 내지 여타 업무프로세스에 유희인력을 투입하도록 한다. 그리고 이러한 내용이 사전에 관련부서 조직구성원들에게 충분히 인식되고 이해되도록 하여야 한다. 이상에서 제시된 조직구조적 및 조직문화적 내부지원방안은 다음 표에서와 같이 종합할 수 있을 것이다.

<표 5-6> 내부지원방안 종합

구 분	부 문	필요성	관련조치
조직구조적 지원방안	담당조직	- BPR 관리	- 조직인사과 능률진단담당 신설
	BPR시스템	- 상시적 업무프로세스 개선	- BPR 시스템 개발·활용
조직문화적 지원방안	조직관리자	- BPR 선도	- 변화관리자(RCL) 양성
	조직구성원	- BPR 이해 및 지지	- BPR에 대한 이해교육 - 고객중심적 마인드 제고

2. 외부지원방안

지방자치단체내에서 BPR이 효과적으로 추진되기 위해서는 자치단체 내부적인 노력만으로는 불가능한 경우가 많다. BPR의 상당부분이 지방자치단체 자체의 업무뿐만 아니라 상급행정기관 내지 관련공공기관과의 업무협조 관계와 연관되어 고려되어야 하기 때문이다. 앞서 사례로 제시된 장애수당

지원 프로세스와 건축허가 프로세스 역시 이러한 점에서 예외가 아니다.

외부지원방안은 여러 가지 측면에서 논의될 수 있으나 업무프로세스 개선과 관련하여 가장 중요하게 고려되어야 할 지원내용은 (정보)기술적 지원 조치, 관련 법·제도적 지원조치, 그리고 중앙정부에 의한 행정적 지원조치로 대별되어진다.

우선 기술적 지원조치의 경우 각 프로세스를 지원하는 행정정보시스템에서 프로세스 개선시 기술적으로 보완되어야 할 사항이 무엇인지, 법·제도적 지원조치의 경우 프로세스 개선과 관련하여 선행되거나 필요한 제도변화, 법령개정 등은 무엇인지, 마지막으로 행정적 지원조치에서는 지방자치단체에 BPR 추진시 효과적인 컨설팅 제공방안을 주요 내용을 한다.

다만, 외부지원방안중 기술적 보완조치와 법·제도적 지원조치의 경우 개별 업무프로세스 사안별로 그 내용이 달라지기 때문에, 여기서는 앞서 사례로 분석된 장애수당지원프로세스와 건축허가 프로세스 개선시 요구되는 기술적, 법제도적 지원조치를 중심으로 기술하고, 행정조직 지원방안의 경우 공통적으로 적용될 수 있는 방안을 제시한다.

가. 기술적 조치

1) 필요성

BPR에서 정보화가 필수요건은 아니지만, 정보화는 BPR의 효과를 배가시키는 가장 유효한 수단이 되는 것은 사실이다. 현재 지방자치단체의 업무 프로세스에 활용되고 있는 정보화시스템은 시군구행정종합정보화이지만, 그 활용은 아직까지 상당히 미흡한 실정이다. 이 때문에 행정자치부는 시군구의 행정정보화사업을 업무프로세스개선에 활용하는 방법, 즉 BPR/ISP

추진계획을 구상하고 있다(행정자치부 ‘시군구 행정종합정보 고도화 BPR/ISP 수행계획’에 따르면 ① BPR/ISP 수행 : 2004.10-2005.6, ② BPR/ISP 결과에 따른 시스템 개발 및 시범적용 : 2005-2007, ③ EA기반구축 및 GIS 활용서비스 구축 : 2005-2007, ④ 개발시스템 전국 확산보급 및 안정화 : 2006-2008의 추진계획을 가지고 있다). 이 계획에서는 주요 대상을 종래 지방자치단체 BPR 대상이었던 내부업무처리외에, 유관기관까지 프로세스 영역을 확장하겠다는 밝히고 있다. 구체적으로 ‘정보화 추진으로 중앙까지 수직적 연계환경이 조성,’ ‘민원구비서류감축에는 유관기관과 연계·협력체제 구축이 요구’됨을 지적하고 있는데, 이러한 내용은 본 연구에서 다루고 있는 바와 기본적인 맥락을 같이한다.²⁴⁾

그러나 이러한 ISP추진계획에 있어 한가지 유념할 사항은 획일적 시스템의 제공이 아니라 각 업무프로세스가 가지는 성격, 즉 프로세스상 문제원인을 찾고, 이를 해소하기 위하여 정보화시스템상 어떠한 보완이 요구되는가를 사전에 검토할 필요가 있다는 것이다. 여기서는 사례로 제시한 두가지 업무프로세스를 중심으로 보완방안을 제시하고자 한다. 정보화시스템의 주 구성내용을 보면, 보건복지행정시스템의 경우 기초자료의 입력 및 자료관리가 중심을 이루고, 건축행정시스템의 경우 민원의 처리과정표시, 관련서식의 산출 등에 초점에 맞추어져 있기 때문이다. 그러나 앞서 제시된 프로세스 개선방안이 효과적으로 작동하기 위해서는 정보화시스템의 1차적 활용 단계에서 한걸음 더 나아가 자료의 2차적 활용방안 모색 및 관련부서간 시스템 공유방안에 대한 보완이 요구된다.

24) 행정자치부 내부자료, 시군구 행정종합정보 고도화 BPR/ISP 수행계획, 2004.

2) 지원방안(예시)

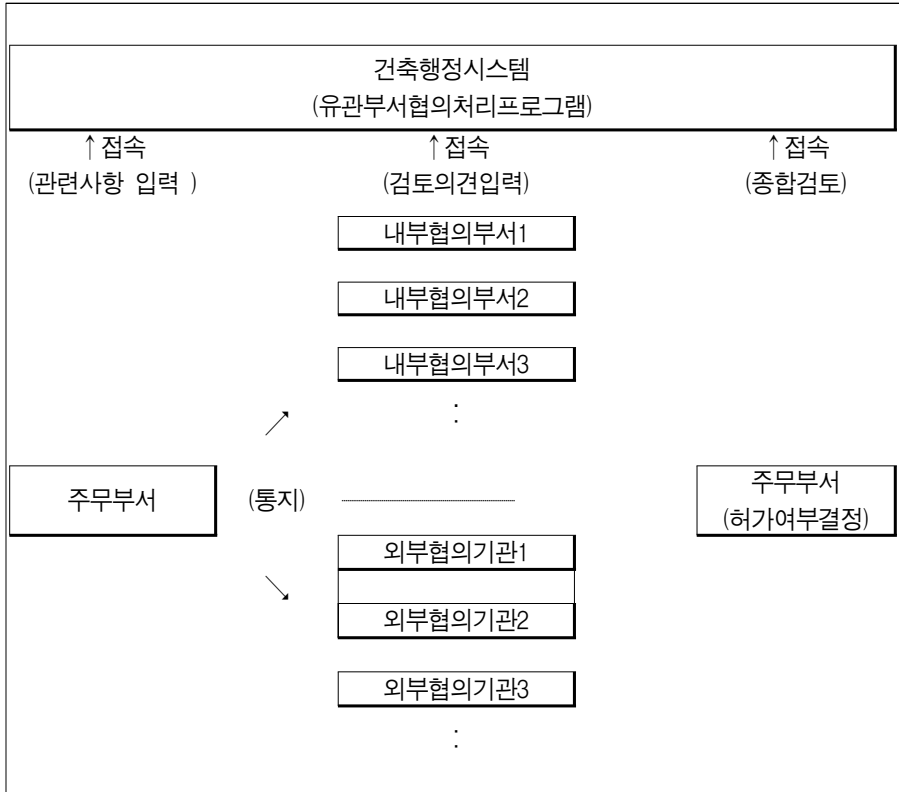
가) 복지수급대상자 추정프로그램 개발

앞서 제시한 장애수당지원 프로세스 개선안(특히 연 1회 예산배정)을 위해서는 연간수급대상자에 대한 추정이 필요하다. 이를 위해서는 매년 자료가 입력되고 있는 보건복지행정시스템의 자료를 활용하여 추세분석 등 통계적 방법을 개발하도록 한다. 이 개발프로그램은 보건복지행정시스템내 두되, 기본 자료입력시 자동 생성되도록 하여 보건복지부나 해당 지방자치단체가 바로 확인할 수 있도록 한다. 다음 추정치의 실효성 확보를 위하여 연초 추정치에 이견이 있는 지방자치단체가 보건복지부에 증빙자료와 함께 이의를 제기하고, 보건복지부는 이를 검토하여 최종 추정치를 확정하도록 한다. 또한 연중 2회 정도의 예산재배정 신청프로세스를 두어 추정치와 달리 급격한 수급대상변화가 발생한 경우에 대응할 수 있도록 조치한다.

나) 건축허가관련부서간 시스템공유방안 개발

건축허가 프로세스의 개선안을 위해서는 앞서 논의한 바와 같이 현재의 off-line상 복합민원실무종합심의회를 대체할 on-line상의 협조처리시스템이 필요하다. 이를 위해서는 유관부서나 기관의 담당공무원이 건축행정시스템에 접속하여 의견을 입력할 수 있는 유관부서협의처리프로그램의 개발이 필요하다. 이 프로그램의 기본적인 구성은 아래 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 건축행정시스템 유관부서협의처리프로그램 활용방안



프로그램 개발시 한가지 첨언할 사항은 단순한 의견기입이 아닌, [가]-[부]-[조건부가] 등을 구분하여 입력토록 하며, [부] 또는 [조건부가]인 경우 부결이유와 조건사항을 의견제시란에 기재토록 한다. 이는 애매모호한 의견개진으로 주무부서가 다시 관련사항을 검토해야하는 문제를 해소하기 위해서 이다.

나. 법·제도적 지원조치

1) 필요성

BPR을 통한 업무프로세스 개선시 공공부문의 경우 민간부문과 달리 여러 가지 제도적, 법적 제한에 부딪히게 된다. 이는 행정의 전체시스템이 하나의 제도화된 틀에 의하여 움직이고, 조직이나 분장업무가 법령에 의하여 규정되어있기 때문이다. 따라서 대부분의 업무프로세스와 중앙정부-광역지방자치단체 및 유관행정기관과 연계되어 있는 지방자치단체의 경우 업무프로세스 개선은 제도변화를 전제하거나 법령개정 등 법적 보완조치를 필요로 한다. 법·제도적 지원조치 역시 각 사안별로 달라지기 때문에 여기서는 앞서 사례로 분석된 장애수당지원, 건축허가 두 가지 프로세스 개선을 중심으로 방안을 제시한다.

2) 지원방안

가) 광역자치단체의 역할재정립

지방자치단체의 업무프로세스 개선과 관련하여 가장 많이 논의의 대상이 되는 것은 광역지방자치단체의 역할이다. 앞서 예시된 장애수당지원 프로세스나 건축허가 프로세스(대형건축물의 경우)의 예에서도 보듯이 광역지방자치단체의 역할변화에 따라 업무프로세스에 상당폭의 변화가 수반되어지기 때문이다.

광역지방자치단체의 역할에 대해서는 논자에 따라 다양한 의견이 제시될 수 있으나, 그럼에도 불구하고 공통적으로 논의되고 있는 점은 광역지방자치단체가 관여하여 처리해야할 광역적인 기획·조정·지원업무이외에는 기초지방자치단체의 업무프로세스에 관여하지 않는 것이 바람직하다는 것이다. 특히 사회복지업무의 경우 국가적으로 필요한 기준을 정하고, 개별 기

초지방자치단체에서 직접 기획, 조사, 지원집행을 담당해야하는 업무이다.

따라서 광역지방자치단체의 역할을 재규정하는 작업이 필요하며, 이 경우 현재 광역지방자치단체의 기능으로 되어 있는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지도감독기능 중에서 광역행정기능과 보완대행기능만을 남기고, 연락조정기능이나 지도감독기능은 축소 내지 폐지하도록 하여야 한다.²⁵⁾ 이는 지방분권의 실효성을 담보할 수 있는 가장 기본적인 분권원칙이기도 하다.

나) 관련법령 개정

앞서 논의한 바와 같이 업무프로세스 개선은 관련법규에 대한 검토가 병행되어야 하는 바, 먼저 장애수당지원과 관련하여 살펴보면 법적 조치는 필요로 하지 않는다. 이는 현재 장애인복지법시행령에서 지급신청과 그에 필요한 조사의무를 기초자치단체장에게 부과하고 있고, 광역의 관여에 대해서는 규정하고 있지 않기 때문이다.²⁶⁾ 또한 개선프로세스에서 제시한 중앙정부에 의한 직접지급방법과 관련하여, 이에 대해서는 신청, 조사와 달리 지

25) 광역지방자치단체의 기존 역할논의 및 수행기능 재조정에 대해서는 김병국, 지방분권의 실효성 확보를 위한 도기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원, 2003을 참조. 김병국은 광역지방자치단체(도)의 기능재조정과 관련된 원칙을 제시하고 있는데, 중앙정부기능은 대폭 지방으로 이양하되 보충성의 원칙에 의해 도보다는 시·군에 획기적으로 이양, 현재 도의 기능중 광역행정기능과 보완대행기능만을 유지, 현재 도의 기능은 현지성, 접근성, 행정완결성, 경합성 등을 고려하여 광범위하게 시·군으로 이양 등이 그것이다.

26) 장애인복지법시행령 제26조 (장애수당등의 지급신청등) ①제25조의 규정에 의한 수당을 지급받으려는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 시장, 군수, 구청장에게 신청하여야 한다. ②시장, 군수, 구청장은 제1항의 규정에 의하여 신청을 받은 때에는 관계공무원으로 하여금 신청인의 생활상태 또는 장애인 부양여부등을 조사하게 하거나 기타 필요한 서류를 제출하게 할 수 있다.

급주체가 규정되어 있지 않다.²⁷⁾ 다시 말해 장애수당지원의 경우 행정관행상 광역자치단체의 경유를 거치며, 수당지급 역시 기초자치단체에서 처리토록 하고 있는 것이다. 따라서 사회복지지원수당의 경우 별도의 법개정없이 업무처리방식의 협의를 통하여 조정이 가능한 사항이다. 그러나 광역자치단체의 관여문제는 앞서 논의한 행정계층의 역할에 대한 제도적 변화가 전제되어야 한다는 제한을 가진다.

다음, 건축허가의 경우 프로세스개성안과 관련하여 두 가지 측면에서의 법령 개정작업이 필요하다.

첫째는 유관기관 협의와 관련한 자동동의제 도입문제이다. 자동동의제는 건축허가의 처리시 협조기관의 회신이 없는 경우에도 회신기간이 경과하면 관련기관이 해당민원의 처리방향에 동의한 것으로 간주하는 제도로 다수의 관련기관이 존재하는 건축허가의 신속하고도 효과적 처리를 위하여 유용하게 활용할 수 있는 방안이 된다.

이는 현행의 건축허가민원처리에서 노정되는 문제점들 중에서 특히, 관련기관간 협조의 미흡 또는 부재를 시정하기 위한 대안의 하나로 제시될 수 있다. 현행의 건축허가는 해당민원에 대하여 다수의 관련기관들이 이해관계를 갖고 있어 주무부서가 직면하는 가장 큰 문제의 하나가 관련기관간 원활한 협조의 미흡이기 때문이다(김병국·권오철, 2003).

27) 장애인복지법시행령 제27조 (장애수당등의 지급시기 및 방법) ①장애수당등은 그 신청일을 수당지급개시일로 하여 수당지급개시일이 그 달의 15일 이전인 때에는 당해월분에 대한 수당의 전부를, 16일 이후인 때에는 당해월분에 대한 수당의 100분의 50을 지급하되, 장애수당등을 지급하지 아니하기로 결정한 달(당해월분의 수당은 전부를 지급한다)까지 지급한다. ② 장애수당등은 매월 20일(공휴일인 경우에는 그 전일)에 금융기관 또는 우편관서의 수급자 계좌에 입금하여 지급한다. 다만, 장애수당등의 지급대상자가 금융기관 또는 우편관서와 멀리 떨어져 있는 지역에 거주하는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 이를 직접 지급할 수 있다.

건축허가에 대한 자동동의제는 건축허가의 처리에서 야기되는 협조기간의 처리지연을 해소함으로써 민원처리의 신속성을 도모하는데 그 의의를 두고 있다. 다만, 협조기관의 처리지연을 해소하기 위한 접근에서 협조기관의 자발적 신속처리를 권장 또는 유도하기보다는 명시적 법규를 통하여 주무부서가 일방적으로 동의여부를 확정하는데 주안점을 두고 있다. 물론 이 제도에 대하여 일부 주무부서 공무원의 경우 문제발생시 사후 책임문제가 발생한다는 점을 제시하지만, 이는 법적으로 명시된 기한내에 검토의견을 제시하지 않은 관계기관의 몫이 될 것이다.

현재 건축법에서는 유관기관간 협조를 위하여 제8조 ⑦에서 “허가권자는 제6항 각호의 1에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하는 경우에는 미리 당해 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청받은 관계행정기관의 장은 요청받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다”고 규정하고 있다.

그러나 문제점에서 살펴 본바와 같이 실제적인 구속력이 미약하여, 의견제출기한을 넘기더라도 지방자치단체에서 취할 수 있는 방법은 의견제출을 촉구하는 것 이외에는 방법이 없다. 때문에 의견제출의무를 강제화하기 위해서는 이에 대한 자동동의제 도입이 필요한 바, 이를 위해서는 다음과 같은 법령개정이 필요하다.

<표 5-7> 건축허가 자동동의제 도입(관련법령개정)

구분	현행	변경(안)
건축법	제8조 (건축허가) ⑦허가권자는 제6항 각호의 1에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하는 경우에는 미리 당해 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청받은 관계행정기관의 장은 요청받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 관계행정기관의 장은 제9항의 규정에 의한 처리기준이 아닌 사유를 이유로 협의를 거부할 수 없다.	현행과 동일
건축법 시행령	제8조 (건축허가) ⑤ ... 이 경우 협의를 요청받은 관계행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 송부하여야 한다.	제8조 (건축허가) ⑤ ... 이 경우 협의를 요청받은 관계행정기관의 장은 협의요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 송부하여야 한다. <u>회신기간내 의견을 송부하지 않을 경우 동의한 것으로 간주한다. 다만 회신기간내 처리하기 어려운 경우에는 회신기간의 범위내에서 1회에 한하여 연장할 수 있다.</u>

둘째는 상급행정기관(도)의 사전승인제도에 대한 부분적 조정이다. 현재 도에서 가지고 있는 대형건축물의 사전승인제도는 문제점에서 지적한 바와 같이 이중적 규제로서의 의미와 민원인의 경제적, 시간적 비용손실을 초래하고 있는 바, 장기적으로는 이를 폐지하고 시·군에 넘기는 방안을 모색하도록 한다. 다만 현시점에서 자체적 심의능력을 갖추지 못하고 있는 기초자치단체가 있을 수 있는 바, 단기적으로는 자체 심의능력을 가지고 있다고 판단되는 50만 이상의 대도시에 우선적으로 권한을 이양하도록 한다.²⁸⁾ 이 경우 다음과 같은 건축법의 개정이 필요하다.

<표 5-8> 건축허가 사정승인제도 관련 개정(안)

구분	현행	변경(안)
건축법	<p>제8조 (건축허가)</p> <p>① 다음 각호의 1에 해당하는 건축 또는 대수선을 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층이상의 건축물등 대통령령이 정하는 용도·규모의 건축물을 특별시 또는 광역시에 건축하고자 하는 경우에는 특별시장 또는 광역시장의 허가를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국토의 하는 자 2. 大統領令이 하는 자 3. 第1號 하는 자 <p>② 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 건축물의 건축을 허가하는 경우 미리 건축계획서와 건설교통부령이 정하는 건축물의 용도, 규모 및 형태가 표시된 기본설계도서를 첨부하여 도지사의 승인을 얻어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항 단서에 해당하는 건축물 2. 자연환경 또는 수질보호를 위하여 건축물 3. 주거환경 또는 교육환경 등 주변환경의 건축물 	<p>제8조 (건축허가)</p> <p>① (현재와 동일)</p> <p>② 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 건축물의 건축을 허가하는 경우 미리 건축계획서와 건설교통부령이 정하는 건축물의 용도, 규모 및 형태가 표시된 기본설계도서를 첨부하여 도지사의 승인을 얻어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항 단서에 해당하는 건축물. <u>다만 지방자치법상 규정하고 있는 인구 50만 이상 대도시는 제외한다.</u> 2. 자연환경 또는 수질보호를 위하여 건축물 3. 주거환경 또는 교육환경 등 주변환경의 건축물

28) 인구 50만 이상 대도시에 대해서는 지방자치법에서도 행·재정상 특례의 근거를 두고 있다. 지방자치법 제161조의2 (대도시에 대한 특례인정) 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.

다. 행정적 지원조치

1) 필요성

지방자치단체 업무프로세스의 개선은 전문적인 조사와 세밀한 분석이 요구되는 작업으로 현재 개별 지방자치단체의 인력구조나 조직운영상황을 고려할 때, 자체적인 노력으로는 효율적 추진에 한계가 있다. 각 지방자치단체의 능력은 자치단체별로 매우 큰 편차를 보이고 있어 지방자치단체 수준에서 BPR을 추진을 일괄적으로 요구하기에는 무리가 있기 때문이다. 따라서 이들 지방자치단체에서 추진하는 BPR컨설팅 지원부서를 중앙정부수준에서 설치할 필요성이 제기된다.

2) 지원방안

중앙정부의 경우 현재 행정자치부 행정혁신국 능률행정과에서 담당하고 있으나, 실제 업무수행자가 1~2명에 불과해 지방자치단체에 대한 실질적 지원효과가 미약한 실정이다. 향후 지방자치단체 수준에서의 BPR 활성화 및 효과적 컨설팅을 위해서는 다음과 같은 시스템 개편이 요구된다.

우선 과단위의 (가칭)능률진단과를 신설하고, 그 속에 능률기획, BPR제도, BPR지원, 업무혁신담당을 두도록 한다. 조직구성방안과 각각의 기능은 다음 표와 같다.

<표 5-9> (가칭)능률진단과의 구성 및 주요기능

과	담당	주요사무	비고
(가칭) 능률 진단과	능률기획	- BPR을 포함한 업무프로세스 혁신방안 총괄 기획	
	BPR제도	- BPR제도연구, 외국 및 민간사례연구	
	BPR지원	- 중앙정부 및 지방자치단체가 수행하는 BPR 컨설팅 및 교육	BPR컨설턴트, 법전문가 등으로 구성
	업무혁신	- BPR이외 업무프로세스 혁신방안	

능률진단과가 설치되면 BPR에 대한 전반적인 추진기획 및 컨설팅, 지방자치단체 등에서 활용가능한 BPR메뉴얼의 지속적인 개선·보급이 주요 업무가 된다. 또한 이러한 업무를 위하여 유관 연구기관과의 협조시스템을 구축할 필요가 있다. 이상에서 제시된 외부지원방안을 종합하면 다음 표에서 제시하는 바와 같다.

<표 5-10> 외부지원방안 종합

구분	부문	필요성	관련조치
기술적 지원조치	복지수당	- 수급대상자 추정	- 보건복지행정시스템내 수급대상자 추정프로그램 보완
	건축허가	- 협의부서 동시접속	- 건축행정시스템내 유관부서·기관협의처리프로그램 보완
법제도적 지원조치	복지수당	- 광역관여 폐지	- 광역지방자치단체 역할범위 조정(연락조정·지도감독기능 폐지-중장기적 검토사항)
	건축허가	- 광역관여 폐지 - 외부기관 협의의무 강제화	- 기능이양 - 자동동의제 도입(건축법 개정)
행정적 지원조치	BPR 지원기구	- BPR에 대한 제반 컨설팅	- 지방자치단체 BPR 추진선도 및 컨설팅 지원점담기구 설치 - 지방자치단체 업무프로세스 적 용 BPR 매뉴얼 개발·보급

제4절 연구의 기대효과 및 한계

1. 기대효과

지방자치단체 업무프로세스에 대한 개선방안의 모색은 BPR 자체가 가지는 기대효과와 함께 총액인건비제도의 도입, 시군구 행정정보 BPR/ISP 추진계획 등 정책변화와 연계 내지 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점에서 의의를 가진다.

첫째, 2005년부터 시범실시가 예정되어 있는 총액인건비제도는 비용개념이 핵심이 되는 바, 행정비용의 효과적 이용 내지 절감방안의 모색이 각 지방자치단체마다 주요한 과제로 대두될 것임은 자명하다. 지방자치단체가 행정운용에 소요되는 비용을 절감할 수 있는 방법은 크게 인건비를 절감하는 방안과 프로세스비용을 절감하는 방안 두 가지가 있다. 그러나 인력을 절감하는 것은 적정 서비스제공수준의 유지 및 법적 여건 등에 있어 무리가 있으므로, 지방자치단체가 활용가능한 방법은 프로세스비용을 줄이는 것이 된다. 이러한 시점에서 지방자치단체 업무프로세스에 대한 예시적 개선안의 제시는 향후 지방자치단체가 관심을 가져야할 조직문제나 진단대상이 무엇인가를, 그리고 어떠한 방법으로 접근해야 할 것인가를 시사해 줄 수 있다.

둘째, 업무프로세스상 진단을 통하여 민원서비스의 수준제고를 위한 새로운 방법을 찾아낼 수 있다는 것이다. 기초자치단체의 역할증대와 시군구행정정보고도화사업의 추진 등은 과거 당연시되어 온 업무

프로세스를 새로운 관점에서 볼 수 있게 만들어 준다.

셋째, 2005년부터 본격적으로 추진예정인 ‘시군구 행정종합정보 고도화 BPR/ISP 수행계획’의 경우 지방자치단체의 업무프로세스 단축을 주요 목표로 하고 있다. 그러나 프로세스의 개선에는 연구내용에서 제시하고 있는 바와 같이 법적·제도적인 문제나 정보화상 추가적으로 요구되는 부문 등 해당 기능의 성격과 특성에 따라 보완적 요소가 필요로 하는 경우가 존재한다. 이는 시군구행정정보 BPR/ISP 사업이 정보화전문가만으로는 성과에 한계를 가질 수밖에 없음을 의미한다. 이러한 사실은 보고서에서도 이미 지적하고 있듯이 기존의 시군구정보화시스템이 제도적 틀에 묶여 제 역할을 다하지 못하고 있음에서도 잘 알 수 있다. 본 연구결과는 이러한 점에서 ISP 추진계획이 정보기술적인 연구와 함께 제도적인 연구가 동시에 이루어져야 함을 시사해 준다.

2. 한계 및 향후보완과제

지방자치단체가 수행하는 행정은 일명 종합행정이라고 불리는 만큼, 그 내용이 매우 다양하고 처리방식 또한 사안별로 복잡성을 달리하기 때문에 몇 개의 범주로 묶는 것이 쉬운 일은 아니다. 본 연구의 경우 지방자치단체의 집행성 업무를 네 개의 범주로 구분하고 그중 복합처리적 성격을 가진 민원업무와 사업업무를 하나씩 선정하여 사례로 연구하였다. 그러나 복합처리적 성격을 가진 사업성 업무의 경우 중앙정부에서 예산을 지원하여 광역자치단체를 거쳐 기초자치단체에 지원되더라도, 본 연구사례에서 제시한 바

와 같이 기초자치단체의 몫이 변동이 없는 경우가 있는 반면, 광역자치단체에서 예산배정을 다시 조정하는 경우도 존재한다. 본 연구에서 범주내 처리 특성상 차이를 가지는 사례를 모두 다루고 있지 못하다는 점에서 우선적으로 한계를 가진다. 또한 행정자치부의 PAPR 모형을 분석에 활용하고 있으나 공공부문 BPR 적용을 위한 새로운 모형의 검토 역시 연구의 한계로 볼 수 있다.

따라서 향후 연구의 과제로는 보다 다양한 사례를 분석하여 업무프로세스 특성별 일반화가 가능한 개선모형을 만들어 나가는 점, 그리고 공공부문의 프로세스상 문제점을 효과적으로 진단하고 분석할 수 있는 보다 정치화된 BPR 모형을 만들어 나가는 점 등이 요구된다.

제6장 요약 및 정책건의

본 연구는 지방자치단체의 업무프로세스 개선을 위하여 첫째, 업무프로세스를 개선하기 위한 방안으로 혁신적·전면적 기법인 BPR과 점진적·부분적 기법의 비교를 통하여 지방자치단체에서 BPR이 왜 필요한가에 대하여 논의한다. 둘째, 지방자치단체내 업무프로세스에서 실제로 BPR이 어떻게 활용될 수 있는지 직접적인 사례를 통하여 프로세스 개선안을 작성한다. 마지막으로 이러한 프로세스 개선을 위하여 어떠한 조치, 즉 BPR의 활성화를 위한 내부적인 조치와 함께 외부적인 지원조치들을 사례대상 업무프로세스를 중심으로 분석·제시하는데 연구목적이 있다.

이와 같은 연구목적에 따라 실제 지방자치단체의 업무프로세스중 장애수당지원 프로세스와 건축허가 프로세스를 분석한 결과 장애수당지원 프로세스의 경우 우선 내부적으로는 조직내 부서간 커뮤니케이션 취약 및 책임회피적인 문서양산의 문제점을 발견할 수 있었다. 그리고 외부적으로는 중앙정부→광역자치단체→기초자치단체→광역자치단체→중앙정부의 과정을 거치는 다계층적 프로세스와 동일 업무프로세스의 반복적 수행이라는 문제가 나타났다. 한편 건축허가 프로세스의 경우 내외부적 모두에서 유관부서·기관간 업무협조관계가 프로세스 진행상 가장 큰 장애요인으로 나타났다.

개선방안에서는 크게 두가지 측면에서 접근하고 있는데, 하나는 프로세스 자체를 어떻게 개선할 것인가 하는 문제이고, 다른 하나는 프로세스 개선시 어떠한 지원방안이 필요한가하는 문제이다.

먼저 프로세스 개선을 위해서는 기존의 수직적·계층적 처리과정을 효과적으로 재편하기 위하여 통합과 병렬화의 방법을 사용하며, 다음 프로세스

개선시 지원방안은 크게 내부적인 지원방안과 외부적인 관련조치로 나누어 방안을 제시하고 있다.

<표 6-1> 개선방안의 주요 내용 및 기본방향

구 분	개선방향 및 주요 내용	
프로세스 개 선	통 합	수직적 과정중 일부의 통폐합, 기능이양 등
	병 렬	정보화에 의한 자료공유를 통하여 수직적으로 처리되던 업무를 동시적으로 처리
프로세스 개선지원	내부지원	조직구조적 지원, 조직문화적 지원
	외부지원	기술적보완(정보화) 조치, 법제도적 조치

이와 같은 기본방향에 따라 우선 사례로 분석한 장애수당지원과 건축허가의 프로세스 자체에 대한 개선방안에서는 통합방향에 따라 광역자치단체의 기능에 대한 재검토, 내부 업무처리프로세스상 단계축소 가능여부를 지적함과 동시에, 병렬적으는 정보시스템의 개선(예컨대 건축허가 유관기관업무공유시스템)을 기반으로 프로세스 개선(안)을 제시하였다(<표 2>, <표 3> 참조).

다음 프로세스개선을 위한 지원방안의 경우 지방자치단체 내부적으로 가능한 내부지원방안과 중앙정부에서 지원이 요구되는 외부지원방안으로 나누어 살펴 보고 있다. 다만 외부지원방안중 기술적 보완조치와 법·제도적 지원조치의 경우 개별 업무프로세스 사안별로 그 내용이 달라지기 때문에, 여기서는 앞서 사례로 분석된 장애수당지원프로세스와 건축허가 프로세스 개선시 요구되는 기술적, 법제도적 지원조치를 중심으로 기술하고, 그외 내부지원방안과 외부지원방안중 행정조직 지원방안의 경우 공통적으로 적용

될 수 있는 방안을 제시한다. 주요 지원방안내용 및 관련조치(정책건의)를 종합하여 제시하면 다음 표와 같다(<표 6-4> 참조).

<표 6-2> 장애인수당지원 프로세스 개선방안

구분	현프로세스	개선1안	개선2안
프로세스	[연간5~12회] 보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 시·도(전달보고) ↓ 보건복지부(예산배정) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(수당지급) ↓ 수급자	[연간 1회] 보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 시·도(전달보고) ↓ 보건복지부(예산배정) ↓ 시·도(전달) ↓ 시·군·구(수당지급) ↓ 수급자	보건복지부(수요조사지시) ↓ 시·군·구(조사지시) ↓ 읍·면·동(대상자조사) ↓ 시·군·구(취합보고) ↓ 보건복지부(예산지급) ↓ 수급자
기대효과		- 현 프로세스대비 업무처리시간 1/5~1/12 절감	- 현 프로세스 대비 업무처리시간 1/2 절감
추가조치		- 정보화시스템 보완(대상자추정프로그램 개발) - 시·군·구와 보건복지부간 업무처리방식 변경합의로 가능 - 연말 별도 정산조치 필요	- 정보화시스템 보완(대상자추정프로그램 개발) - 광역지방자치단체 역할조정 등 제도적 개혁조치 필요 - 별도 정산조치 필요없음

<표 6-3> 건축허가 프로세스 개선방안

현 재 프로세스	수평적 협의문제		수직적 관여문제
	내부협의문제	외부협의문제	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의프로세스 복합민원실무종합협의회 활용 ○ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 복합민원실무종합협의회 유명무실 - 담당자가 관련된 개별부서 및 기관을 직접 접촉처리 - 주무부서 종합검토 시간 확보 미흡 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 처리프로세스 시·군(건축심의위) ↓ 도(건축심의위) ↓ 시·군(최종허가) ○ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 대형건축물의 경우 예측가능성 미비로 민원인의 경제적·시간적인 비용손실 심각
↓			
개 선 안	<ul style="list-style-type: none"> - 협의공유시스템 개발·활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 협의공유시스템 개발·활용 - 협의의무화방안 	시·군(건축심의위) 단일 허가프로세스 [단기적으로 50만 이상의 대도시 우선 적용]
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> - 관련부서 검토실효성 제고(담당검토 → 부서장 책임검토) - 의견명확화로 재검토시간 절감 - 주무부서 자체검토시간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 처리기한 예측가능성 제고 - 주무부서 처리투여시간 절감 및 자체검토시간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 민원편의성 제고 - 지역경제 활성화
관련조치	<ul style="list-style-type: none"> - 건축행정시스템 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축행정시스템 보완 - 관련법령 개정 	<ul style="list-style-type: none"> - 권한이양 - 관련법령 개정

<표 6-4> 지원방안 및 관련조치 종합

구 분		부 문	필요성	관련조치
내부 지원 방안	조직구조적 지원방안	담당조직	- BPR 관리	- 조직인사과 능률진단담당 신설
		BPR시스템	- 상시적 업무프로 세스 개선	- BPR 시스템 개발·활용
	조직문화적 지원방안	조직관리자	- BPR 선도	- 변화관리자(RCL) 양성
		조직구성원	- BPR 이해 및 지지	- BPR에 대한 이해교육 - 고객중심적 마인드 제고
외부 지원 방안	기술적 지원조치	복지수당	- 수급대상자 추정	- 보건복지행정시스템내 수급 대상자 추정프로그램 보완
		건축허가	- 협의부서 동시접속	- 건축행정시스템내 유관부서· 기관협의처리프로그램 보완
	법제도적 지원조치	복지수당	- 광역관여 폐지	- 광역지방자치단체 역할범위 조정(연락조정·지도감독기능 폐지에 대하여 중장기적 검토)
		건축허가	- 광역관여 폐지 - 외부기관 협의의 무 강제화	- 기능이양(50만 이상 대도시 에 대한 도의 대형건축물 사전승인권) - 자동동의제 도입(건축법 제8조 관련개정)
	행정적 지원조치	BPR 지원기구	- BPR에 대한 제 반 컨설팅	- 지방자치단체 BPR 추진선 도 및 컨설팅 지원점담기구 설치
				- 지방자치단체 업무프로세스 적용 BPR 매뉴얼 개발· 보급

【참고문헌】

- 금창호·조석주·권오철, 『지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안』, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김병곤·정경수·오재인, “ERP 시스템의 성공적 커스터마이징 방안 도출에 관한 실증적 연구”, 경영정보학회, 1999.
- 김병국, 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도기능 재조정 방향』, 한국지방행정연구원, 2003.
- 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 1999.
- _____, “지방자치단체의 복합민원제도 개선방안”, 지방행정연구, 제17권 제3호, 2003.
- 박옥구, 『리엔지니어링 가이드북』, 전략기업컨설팅, 2003.
- 박우순, 『현대조직론』, 서울: 법문사, 1996.
- 오석홍, 『행정개혁론』, 서울: 박영사, 1997.
- 이순철, 『신경영기법』, 매일경제신문사, 1997.
- 임춘성, “중소기업형 ERP를 위한 표준 프로세스 및 적합화 방안 개발”, 한국 CALS/EC 학회 '97 종합학술대회 논문집, 1997.
- 서울특별시, 『업무재설계(BPR) 백서』, 서울특별시, 2002.
- 시·군·구 행정정보화유지사업보수단, 시·군·구 행정종합정보시스템 교재, 2004.
- 행정자치부, 『업무프로세스 혁신사례집』, 행정자치부, 2002.
- _____, 『행정업무프로세스 재설계메뉴얼』, 행정자치부, 2003.

- _____, 『시·군·구 행정종합정보 고도화 BPR/ISP 수행계획』(내부 자료), 2004.
- 건축법, 건축법시행령.
- 장애인복지법, 장애인복지법시행령.
- 志村重太郎, 『創造的自治體改革』, 東京: ぎょうせい, 1997.
- (日本)建設業法, 2004.
- (日本)建築基準法, 2004.
- 金澤市における市民参画によるまちづくりの推進に関する條例, 2000.
- 金澤市開發審議會條例, 2000.
- 金澤市建築審査會條例, 2000.
- 東京都都市計劃審議會條例, 2002.
- 靜岡市重度心身障害兒扶養手當條例, 2003.
- 靜岡市重度心身障害兒扶養手當條例 施行規則, 2003.
- 靜岡市障害兒福祉手當及び特別障害者手當等條 事務取扱規則, 2003.
- August-Wilhelm Sheer, *Bussiness Process Engineering*, 1994.
- Bancroft, N. H., H. Seip, and A. Sprengel *Nine Critical Success Factors Implementing SAP R/3*, Manning Greenwich, 1998, pp. 133-139.
- Cohen, P., “The process is more important than the result,” <http://www.hci.com.au/default%20hci.htm>(2004. 7. 20).
- Cohen, S. & R. Brand, *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Delone, W. and McLean, E., “Information systems success: the

- quest for the dependent variable”, *Information Systems Research*, 1992, pp. 60-95.
- Federal Quality Institute, *A Time for Decision: Total Quality Management*, FQI, 1990.
- Harbour, Jerry L., *Process Reengineering Workbook*, 1994.
- Harrison, D. S., Haug, R. T., Baker, G. H., and Moore, G. L., “Continuous Improvement Planning: Case Study of Basic Process Reengineering. *J. Mgmt. in Engrg.*”, *ASCE*, Vol. 13, No. 4, 1997, pp. 49-56.
- Hawryszkiewicz, I. T., *Introduction to Systems Analysis and Design*, 1994.
- Hunt, V. D., *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation*, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993.
- Ives, B., Olsen, M.H., and Baroudi, J.J., “The measurement of user information satisfaction”, *Communication of the ACM*, 1983, 1983, pp. 785-793.
- Katzenbach, Jon R. & The RCL Team/김원중 · 이창원 · 전은실 역, 『맥킨지의 변혁 프로젝트 RCL』, 한언, 2000.
- Koehler, J. W. & J. M. Pankowski, *Quality Government: Designing, Developing, and Implementing TQM*, St. Lucie Press, 1996.
- Lassey, P.(1998), *Developing a Learning Organization*, London: Kogan Page, 1998.

- Levin, M. A. & M. B. Sanger, *Making Government Work*, Jossey-Bass Publishers, 1994, /삼성경제연구소(역), 「선진 행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정」, 서울: 삼성경제연구소, 1996.
- Martin, M. H., "Smart Managing", *Fortune*, 1998, pp. 785-793.
- Martine, James, *Information Engineering*, 1990.
- McAdam, Rodney & Anne-Marie Duffner, "Implementation of Total Productive Maintenance in Support of an Established Total Quality Programme," *Total Quality Management*, Vol.7, No.6, 1996.
- Pena, M. G., and Fisher, D. J., "Business Reengineering in a South American Oil Company". *J. Mgmt. in Engrg., ASCE*, Vol. 10, No. 4, 1994, pp. 45-51.
- Prahalad, C. K. & G. Hamel, "The Core Competence of the Corporation," *Harvard Business Review*, May/June, 1990.
- Sanderson, I., "The context of quality in local government," I. Sanderson(ed.), *Management of Quality in Local government*, Westgate Park, CA: Sage Publications, 1993.
- Scheer, A. W. and Habermann F., "Making ERP a Succeedd", *Communication of the ACM*, 2000, pp. 57-61.
- Scott, J.E. and Kain, L., "Enhancing functionality in an enterprise software package", *Information and Management*, 2000, pp.

111-122.

- Soh, C., Kein, S.S., and Joanne Tay-Yap, "Cultural Fits and Misfits: Is ERP a Universal Solution?", *Communications of the ACM*, 2000, pp. 47-51.
- Stalk, G., P. Evans & L. E. Shulman, "Competing on Capabilities: The new rules of corporate strategy," *Harvard Business Review*, March/April, 1992.
- Walsh, K., "Quality and public services," *Public Administration*, Vol.69, No.4, 1991.
- Walti, N., *Successful SAP R/3 Implementation*, Addison-Wesley, 1999, pp. 137-140.

【Abstract】

A Study on the Business Process Reengineering (BPR) in Local Governments

We can approach organization diagnosis that improves the business process of local governments from two aspects. One is reorganizing business achievements in a structural dimension, and the other is redesigning the business process.

It is true that improvements in the process have been handled hastily. Because business process reestablishment influences members of the organization in the amount of tasks and achievements, the accommodation level is low with all members of the organization.

However, to achieve the essential purpose of organization diagnosis, mainly raising customer satisfaction and securing an efficient internal process of handling affairs, the process, in other words, the business process reestablishment command (Business Process Reengineering: BPR) is an indispensable organization management tool.

The objective of this research is as follows:

First, this study will discuss why BPR is needed in local governments in a comparative analysis between an innovative

and overall technique and a gradual and partial technique in ways to improve the business process.

Second, this research suggests ways to improve the process by introducing actual cases of how BPR can be utilized in the business process of local governments.

Finally, this study attempts to introduce and analyze external support along with internal actions for activating BPR, focusing on the target examples (welfare support system, composition popular enemy business).

From the analysis, this study identifies the problems of the repeating process of internal direction - requisition - processing in organizations, passive organization culture and so on.

In order to resolve these problems, this study suggests the following two methods: one is improving the process itself, and the other is identifying a support plan when improving the process.

First, to improve the process, a parallel and integrated method is used to effectively reorganize the existing vertical hierarchical processing course. Second, to support efficient BPR in local governments, support plans in local governments such as the establishment of BPR organization, training the real Change Leader, education etc. and support plans in the central government, such as the development of an information system for BPR in local governments, amendments in the law,

establishment of BPR organization for BPR in local governments,
etc. are recommended.

지방자치단체 업무프로세스 개선방안 연구
- 사회복지지원업무와 복합민원처리업무를 중심으로 -

발행일 : 2004년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 :

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-271-9 93350

