

연구보고서 2012-01(제458권)

지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안

Diversification Alternatives of System Operating Organizations of Local Autonomous Entities

김병국 · 권오철 · 하현상

지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안

Diversification Alternatives of System Operating
Organizations of Local Autonomous Entities

2012. 12

연구진

연구책임: 김 병 국 (선임연구위원)

연구진: 권 오 철 (연구위원)

하 현 상 (수석연구원)

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



최근 지방자치단체의 환경변화 가운데서도 특히 정보기술의 급속한 변화는 전통적인 조직운영방식에 큰 변화를 가져오고 있다. 일례로 행정안전부가 추진하고 있는 Smart 정부 구현을 위한 Smart Work 활성화 전략은 Smart 시대에 적합한 ‘일하는 방식의 선진화’ 모색을 통하여 새로운 방식의 조직 및 인력관리를 만들어가고 있다. 때문에 지방자치단체의 조직운영시스템에 있어서도 전통적으로 취해져 온 단일적·기계적 접근이 아니라 상황대응적인 다양한 접근방법의 적용이 요구되고 있는 현실이다.

이러한 측면에서 지방자치단체의 조직운영에 있어서 현행 조직기구의 설치 및 운영의 확실성 문제에 대한 검토는 물론, 조직운영을 다양화 할 수 있는 새로운 대안의 모색이 중요하고도 시급한 과제로 제기된다고 할 수 있다. 구체적으로 본 연구는 지방자치단체 조직운영에 대한 제도적·현실적 운영실태를 파악하고, 사례분석을 통해 문제점과 함께 개선안을 위한 시사점을 도출하여, 이를 토대로 조직운영의 주체적 측면과 형태적 측면(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태)에 대한 다양화방안을 제안하고 있다.

이러한 대안의 적용이 향후 지방자치단체가 조직운영역량과 서비스제공수준을 확보하고 높이는데 도움이 될 수 있기를 기대하며, 더하여 지방자치단체의 조직운영에 관심있는 학자와 실무자들에게도 많은 참고가 되기를 바란다. 아울러 그동안 연구에 심혈을 기울여 준 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2012년 12월

한국지방행정연구원장 한표환



지역사회를 둘러싼 제반 환경의 변화 및 이에 기인한 행정수요의 다양화는 지방자치단체 조직의 운영에 있어서도 새로운 구조 및 대응방안의 모색을 요구하고 있다. 이러한 외부환경의 이질적 특성, 그리고 이에 기반한 상이한 대응방안의 필요는 지방자치단체의 조직운영시스템에 있어 전통적으로 취해져 온 단일적·기계적 접근이 아니라 상황대응적인 다양한 접근방법의 모색을 요구하고 있다. 구체적으로 지방자치단체의 조직운영에 있어서도 현행 조직기구의 설치 및 운영의 획일성 문제에 대한 검토는 물론, 조직운영을 다양화 할 수 있는 새로운 대안의 모색이 중요하고도 시급한 과제로 제기되고 있는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 향후 지방자치단체가 고려해야 할 조직운영의 다양화 방안의 기초연구로서 조직운영실태를 운영주체, 운영형태(구조설계, 역할형태, 근무수행형태) 등의 기준에 의하여 조사하고, 적용가능한 대안의 추출 및 기본방향을 제시하는데 연구목적의 목적을 두고 있다.

전체 연구의 전개과정은 우선 지방자치단체의 조직운영에 대한 이론적 논의에서 조직운영시스템의 의미와 제도적·현실적 운영실태, 그리고 다양화의 필요성을 검토하고, 다음 구체적 사례분석 및 다양화에 대한 수요도 등을 심층분석을 하며, 관련 외국사례를 검토하여 개선을 위한 시사점을 도출한 뒤, 마지막으로 조직운영시스템의 다양화방안을 모색하였다. 주요한 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 조직운영시스템의 다양화를 위한 필요성 검토에서는 지방자치단체가 환경변화에 효과적으로 대응할 필요가 있다는 점, 지방자치단체에 주어진 한정된 자원을 효과적으로 활용하여 최대한의 성과를 나타낼 필요가 있다는 점, 그리고 조직구성원의 직무몰입을 제고시켜 조직목표를 효율적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다는 점을 제시하였다.

둘째, 지방자치단체 조직운영시스템에 대한 실태분석은 크게 두 부분-운영실

태부분, 인식실태부분으로 나누어 수행하였다. 먼저 운영실태분석에서는 운영주체부분과 운영형태부분(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태로 세분)에 대하여 각각 기본운영방식과 기타운영방식으로 나누어 실태를 분석하였다. 그리고 인식실태분석에서는 지방자치단체 조직담당 공무원을 대상으로 설문조사와 면접조사를 병행하여 조사하였다. 이와 같은 조사를 통하여 지방자치단체가 가지고 있는 조직운영의 문제점으로 자치단체별 기관설치 방식의 비효율성 문제(운영주체부분), 조직운영에 대한 계급제적 구조인식의 문제(구조설계부분), 조직배치의 경직적 사고와 권위적 의식(역할수행부분), 조직문화의 비개방성과 인사관리의 문제(근무형태부분)를 제시하였다.

마지막으로 조직운영시스템의 다양화방안 역시 운영주체측면과 운영형태측면으로 나누어 제시하였다. 먼저, 운영주체측면에서는 기존의 직접관리방식과 위탁관리방식 이외에 공동관리방식의 필요성과 함께 적용방안을 제안하였다. 다음 운영형태측면과 관련한 다양화방안으로 (1) 구조설계부분에서는 다기능팀제, 프로젝트팀제, 무정형조직, 네트워크형조직의 필요성과 적용방안을 제시하였고, (2) 역할수행형태부분에서는 기능적 연계성에 중점을 두고 본청과 직속기관간 통합운영방안, 본청과 사업소간 통합운영방안을 제안하였으며, (3) 근무형태부분에서는 업무환경변화에 대응하여 탄력근무제, 재택근무제, 스마트워크센터 활용을 중심으로 다양화 방안을 설계하였다.

목 차



| | | |
|----------------------|-------|----|
| 1 | ..... | 1 |
| 1 | ..... | 1 |
| 2 | ..... | 2 |
| 1. 연구의 범위 | ..... | 2 |
| 2. 연구의 방법 | ..... | 4 |
| 2 | ..... | 6 |
| 1 | ..... | 6 |
| 2 | ..... | 8 |
| 3 | ..... | 11 |
| 1. 이론적 논의 | ..... | 11 |
| 2. 공공부문 관련연구 | ..... | 13 |
| 3. 기존 연구와의 차별성 | ..... | 14 |
| 4 | ..... | 14 |
| 1. 환경대응의 효과성 제고 | ..... | 15 |
| 2. 자원활용의 효과성 제고 | ..... | 18 |
| 3. 직무몰입의 효과성 제고 | ..... | 19 |
| 3 | ..... | 21 |
| 1 | ..... | 21 |
| 2 | ..... | 23 |
| 1. 운영주체(관리방식) 다양화 실태 | ..... | 23 |
| 2. 운영형태 다양화 실태 | ..... | 28 |

| | | |
|----|--|-----|
| 3 | ..... | 46 |
| 1. | 인식조사(1차) : 선택형 설문조사 결과 | 46 |
| 2. | 인식조사(2차) : 개방형 설문조사 결과 | 60 |
| 4 | ..... | 64 |
| 1. | 운영주체관련 : 자치단체별 기관설치 방식의 비효율성 | 64 |
| 2. | 운영형태관련(1)-구조설계부문 : 조직운영에 대한 계급제적 구조인식의 문제 | 64 |
| 3. | 운영형태관련(2)-역할수행부문 : 조직배치의 경직적 사고와 권위적 의식 .. | 65 |
| 4. | 운영형태관련(3)-근무형태부문 : 조직문화의 비개방성과 인사관리의 문제 .. | 66 |
| 4 | ..... | 68 |
| 1 | ..... | 68 |
| 2 | ..... | 69 |
| 1. | 조직운영 기본형태 | 69 |
| 2. | 다양화 사례 | 70 |
| 3 | ..... | 78 |
| 1. | 조직운영 기본형태 | 78 |
| 2. | 다양화 사례 | 84 |
| 4 | ..... | 93 |
| 5 | ..... | 96 |
| 1 | ..... | 96 |
| 2 | ..... | 98 |
| 1. | 운영주체의 다양화 방안 | 98 |
| 2. | 운영형태의 다양화 방안 | 105 |
| 3. | 기능유형별 다양화 적용 방안 | 122 |

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| 3 | ..... | 125 |
| 1. 관련 조치의 필요성 | ..... | 125 |
| 2. 법제적 기반 구축 | ..... | 126 |
| 3. 지방자치단체의 시책 개선 | ..... | 127 |
| 4. 중앙정부의 정책추진력 확보 | ..... | 129 |
| 【 】 | ..... | 131 |
| Abstract | ..... | 134 |
| 【 1】 | (1) | 136 |
| 【 2】 | (2) | 141 |

표 목 차



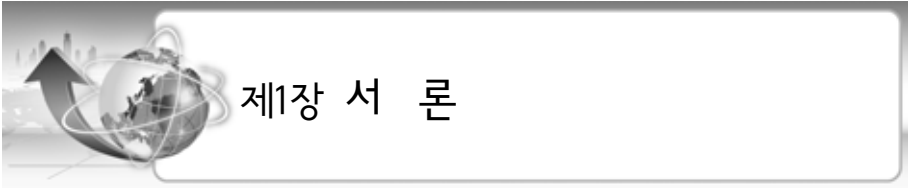
| | | |
|----------|---|----|
| 〈표 1-1〉 | 연구범위 | 4 |
| 〈표 2-1〉 | 지방자치단체의 위탁관련 근거규정(지방자치법) | 9 |
| 〈표 2-2〉 | 스마트워크 추진계획 중 조직운영 관련사항 | 16 |
| 〈표 3-1〉 | 조직운영시스템 다양화 실태분석 | 22 |
| 〈표 3-2〉 | 조직운영시스템 다양화 인식조사(1차) | 22 |
| 〈표 3-3〉 | 조직운영시스템 다양화 인식조사(2차) | 23 |
| 〈표 3-4〉 | 지방자치단체 조직(본청, 직속기관, 사업소)의 설치목적 및 방법 | 24 |
| 〈표 3-5〉 | 직속기관(공무원교육원) 운영상황 | 25 |
| 〈표 3-6〉 | 직속기관(농업기술원 및 농업기술센터) 운영현황 | 26 |
| 〈표 3-7〉 | 울산광역시의 공무원교육원 기능 위탁관리 | 27 |
| 〈표 3-8〉 | 세종특별자치시의 공무원교육원, 보건환경연구원 위탁관리 | 27 |
| 〈표 3-9〉 | 울주군의 농업기술센터 위탁관리 | 27 |
| 〈표 3-10〉 | 지방자치단체내 팀제 조직설계 현황 | 29 |
| 〈표 3-11〉 | 팀단위 업무구성 예 : 경기 오산시 생태하천추진팀 | 32 |
| 〈표 3-12〉 | 전국 지방자치단체 농정기능-농업지원기능의 분리 및 통합운영 현황 | 34 |
| 〈표 3-13〉 | 정부기관 유연근무제의 유형 | 36 |
| 〈표 3-14〉 | 유연근무제 운영현황(1) : 유연근무제 유형 | 37 |
| 〈표 3-15〉 | 유연근무제 운영현황(2) : 유연근무제 신청사유 및 이용자 성별 | 37 |
| 〈표 3-16〉 | 유연근무제 운영사례(서울 동대문구) | 38 |
| 〈표 3-17〉 | 조직운영 문제의 심각성 | 47 |
| 〈표 3-18〉 | 각 조직운영 문제점의 심각성 정도 | 47 |
| 〈표 3-19〉 | 조직 운영시스템들에 대한 변화의 필요성 | 48 |
| 〈표 3-20〉 | 조직 운영시스템 변화의 필요성 정도 | 49 |
| 〈표 3-21〉 | 각 문제별 조직 운영시스템 변화의 필요성 정도 | 50 |

| | | |
|----------|----------------------------------|-----|
| 〈표 3-22〉 | 잠재적 조직운영 시스템 | 52 |
| 〈표 3-23〉 | 도입가능한 조직운영 시스템 | 54 |
| 〈표 3-24〉 | 조직운영 시스템 개선의 문제점과 개선안 | 57 |
| 〈표 3-25〉 | 새로운 조직운영 시스템 도입시 고려사항 | 59 |
| 〈표 3-26〉 | 새로운 조직운영 시스템 도입시 각 대상별 빈도분석 | 59 |
| 〈표 4-1〉 | 조직운영시스템 다양화 벤치마킹 사례분석 대상 및 검토사항 | 69 |
| 〈표 4-2〉 | 靜岡縣 조직구조개편(예) | 74 |
| 〈표 4-3〉 | 姫路市の 행정과제해결대 운영현황 | 75 |
| 〈표 5-1〉 | 지방자치단체의 기능속성 구분 및 사무예시 | 97 |
| 〈표 5-2〉 | 공동관리 및 위탁관리의 비교 | 100 |
| 〈표 5-3〉 | 조직운영주체에 의한 다양화 방식의 장단점 비교 | 104 |
| 〈표 5-4〉 | 운영주체별 다양화 적용분야 | 104 |
| 〈표 5-5〉 | 구조설계적 측면에서의 조직운영시스템 분류 | 107 |
| 〈표 5-6〉 | 구조설계 형태별 적용가능분야 | 111 |
| 〈표 5-7〉 | 구조설계 형태별 장단점 비교 | 112 |
| 〈표 5-8〉 | 역할수행 형태별 적용가능 분야 | 115 |
| 〈표 5-9〉 | 역할 분리-통합 형태별 장단점 비교 | 116 |
| 〈표 5-10〉 | 근무수행 형태별 적용가능 분야 | 119 |
| 〈표 5-11〉 | 근무수행 형태별 장단점 비교 | 120 |
| 〈표 5-12〉 | 지방자치단체의 운영형태에 의한 다양화 적용분야 종합 | 121 |
| 〈표 5-13〉 | 지방자치단체의 기능속성별 다양화 적용분야 종합 | 125 |
| 〈표 5-14〉 | 일본 총무성 발표의 스마트워크 도입시 업무추진관련 검토요소 | 129 |

그림 목차



| | |
|--|-----|
| 〈그림 1-1〉 연구분석체계 | 5 |
| 〈그림 2-1〉 조직운영시스템의 개념 | 7 |
| 〈그림 2-2〉 조직효과성 접근에 의한 운영시스템 유형 | 13 |
| 〈그림 2-3〉 Smart Work 활성화 전략 | 15 |
| 〈그림 3-1〉 조직전체 팀제운영(전남 강진군) | 30 |
| 〈그림 3-2〉 조직전체 팀제운영(대전 대덕구) | 30 |
| 〈그림 3-3〉 실국단위 팀제운영(경북 포항시 : 본청) | 31 |
| 〈그림 4-1〉 지방자치단체 내부조직 공동설치 이미지 | 71 |
| 〈그림 4-2〉 一戶町の 유한책임조합 구성도 | 72 |
| 〈그림 4-3〉 釜石市の 보건센터 구성도 | 76 |
| 〈그림 4-4〉 미국 지방정부 구성 | 78 |
| 〈그림 4-5〉 카운티 정부 구조(Johnson County, KS) | 79 |
| 〈그림 4-6〉 Commission 정부구조 | 80 |
| 〈그림 4-7〉 Mayor-council 정부구조(Madison, WI) | 81 |
| 〈그림 4-8〉 Council-manager 정부구조(City of Rockville, MD) | 82 |
| 〈그림 4-9〉 Sanitary District of Decatur의 구조(Illinois) | 83 |
| 〈그림 5-1〉 위탁관리, 공동관리, 직접관리 비교 | 103 |



제1절 연구목적

지역사회를 둘러싼 제반 환경의 변화 및 이에 기인한 행정수요의 다양화는 지방자치단체 조직의 운영에 있어서도 새로운 구조 및 대응방안의 모색을 요구하고 있다.

지방자치단체의 경우 개인적 차원의 대응에서부터(주민에 대한 민원, 서비스 제공 등), 지역간 경쟁차원의 대응(기업유치, 인구유입 등 지역경제성장의 문제), 그리고 글로벌 차원의 대응(기후변화를 포함한 환경문제에의 대응, 국제도시간 경쟁 등)에 이르기까지 다양한 외부환경에 직면하고 있는 실정이다.

이러한 외부환경의 이질적 특성, 그리고 이에 기반한 상이한 대응방안의 필요는 지방자치단체의 조직운영시스템에 있어 단일적, 기계적 접근이 아니라 상황 대응적인 다양한 접근방법을 모색을 요구하게 된다.

이러한 외부상황적 변화용인에 더하여 행정 내부의 업무특성에서도, 특히 최근 스마트워크시스템 도입 등 유연근무형태의 확대에 따른 업무특성의 변화는 종래와 같은 경직적 조직구조가 아닌 상황대응적, 탄력적 조직구조와 운영을 필요로 하고 있는 실정이다.

보다 구체적으로 2010년 ‘유연근무제 활성화 기본계획’에 따라 전체 중앙행정 기관 및 지방자치단체를 대상으로 9개 유형의 유연근무제 도입을 제시한 바 있으며, 스마트워크 이용 활성화 및 모바일서비스 구축 확대¹⁾가 진행되고 있다.

1) 행정안전부는 옥외광고물조사, 식품위생업 신고확인, 인허가 자가진단 서비스 등 모바일 서비스를 '11년 23종 구축 완료하였으며, '12년 총 70종 서비스 확대, '15년까지 917종 모바일 서비스를 제공하기로 되어 있다.

따라서 지방자치단체의 조직운영에 있어서도 현행 조직기구의 설치 및 운영의 확일성 문제에 대한 검토는 물론, 조직운영을 다양화 할 수 있는 다양한 대안의 모색이 중요하고도 시급한 과제로 제기되고 있는 것이다.

그러나 이러한 과제목적은 조직운영 전반을 포괄하는 것으로 단일의 연구과제로 수행하기에는 한계가 있는 바, 본 연구의 경우 조직운영 다양화를 위한 시론적 연구로서 지방자치단체 조직운영에 대한 전반적인 실태를 조사하고, 다양화 대안의 기본방향을 모색하는데 초점을 두며, 향후 후속적인 연구에서는 대안에 대한 세부적 검토와 적용방안을 마련하는 것으로 한다.

따라서 본 연구에서는 향후 지방자치단체가 고려해야할 조직운영의 다양화 방안의 기초연구로서 조직운영실태를 운영주체, 운영형태(구조설계, 역할형태, 근무수행형태) 등의 기준에 의하여 조사하고, 적용가능한 대안의 추출 및 기본방향을 제시하는데 연구목적의 목적을 두고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구범위는 크게 연구대상범위와 연구내용범위로 나누어 볼 수 있는데, 대상범위는 지방자치단체의 조직운영시스템을 대상으로 한다.²⁾ 다음 내용범위로는 지방자치단체 조직운영시스템의 논의가 운영자원, 운영과정, 운영결과 등을 포괄하는 종합적 개념이지만 여기서는 외부투입요소인 운영자원이나 서비스 등과 같은 운영결과를 제외한 운영과정에 초점을 맞추어 수행하였다.

여기서 운영과정은 다시 누가 운영할 것인가(운영주체), 어떤 형태로 운영할 것인가(운영형태), 어떤 내용을 운영할 것인가(운영기능), 어떤 규모로 운영할 것

2) 조직운영시스템의 개념화 및 구성요소는 제2장의 조직운영시스템의 의의 부분에서 구체적으로 내용을 제시하고 있다.

인가(운영규모)로 나뉘어 지고, 둘째 운영형태는 다시 조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태로 세분화하여 논의가 가능하다.

본 연구에서는 운영과정중 이미 외부적으로 조건지워지는 운영기능과 운영규모를 제외하고 운영주체, 운영형태(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태)를 대상으로 다양화 논의를 분석하고 각각에 대하여 대안을 제시하였다. 물론 조직운영의 내용을 운영자원, 운영과정, 운영결과로, 그리고 운영과정을 운영주체와 운영형태로 구분하는데는 논란의 여지가 있다. 그것은 조직운영의 제과정이 단일의 요소로 구분되어지는 것이 아니라 많은 부분에서 중복 내지는 상호연계되어 작동되기 때문이다. 그러나 이러한 구분의 한계에도 불구하고 실태조사의 내용을 구체화하고, 대안의 방향모색에 있어 실효성을 확보하기 위하여 다소간 중복의 한계에도 불구하고 조직운영의 요소별로 나누어 분석을 시도하였다.

한편 운영주체측면에서는 위탁관리와 공동관리³⁾를 주요 조사 대상으로 하였고, 운영형태중 구조설계측면에서는 팀제, 역할수행측면에서는 지방자치단체 본청과 기타기관간 통합운영⁴⁾을, 그리고 근무수행형태측면에서는 근무시간단력제와 스마트워크를 구체적 대상으로 하였다.

3) 여기서 공동관리란 복수의 지방자치단체가 특정 사업에 대하여 운영은 공동으로 하되 운영의 책임이나 관리를 직접 담당하는 형태로서, 위탁을 통해 간접관리의 책임을 가지는 위탁관리나 별개의 독립된 운영주체를 설립하는 조합과는 성격을 달리한다. 공동관리, 위탁관리, 조합의 구체적인 운영특성 차이에 대해서는 제5장 제1절 운영주체의 다양화 방안중 세가지 유형에 대한 비교 그림을 참조, 한편 공동관리에 대한 예는 제4장 벤치마킹중 일본의 운영주체관련 예를 참조.

4) 본 연구에서 역할통합운영이란 조직을 역할측면에서 볼 때, 전통적으로 정책수립역할은 본청조직, 연구시험기능의 역할은 직속기관, 특정사업수행역할은 사업소, 집행적 역할은 일선행정기관으로 분리운영하여야 한다는 역할분리원칙과 달리, 기능적 연계성을 토대로 정책기능과 연구시험기능, 정책기능과 사업기능 등을 통합하여 운영하는 것을 의미한다.

〈표 1-1〉 연구범위

| 구분 | | 기본운영 방식 | 기타운영 방식 | 비고 |
|-------|--------|--------------|--------------|--|
| 운영주체 | | 직접관리 | 위탁관리 공동관리 | - 위탁관리(기관 또는 중기능 이상 단위/ 단위 사무 위탁 제외) - 공동관리(지방자치단체간 또는 지방자치단체-민간 공동설치에 의한 직접관리, 조합 등 제3자 관리 제외) ⁵⁾ |
| 운영 형태 | 구조설계형태 | 계층적 관료제구조 | 수평적 협업구조 | - 팀제 |
| | 역할수행형태 | 역할분리 | 역할통합 | - 역할통합(분청+직속기관) - 역할통합(분청+사업소) |
| | 근무수행형태 | 고정형 근무 | 유연적 근무 | - 근무시간탄력제(탄력근무제, 재량근무제 등) - 스마트워크(재택근무제, 스마트워크센터 등) |

2. 연구의 방법

첫째, 내용분석적 차원에서 전체 연구의 전개과정은 우선 지방자치단체의 조직운영에 대한 이론적 논의에서 조직운영시스템의 의미와 제도적·현실적 운영 실태, 그리고 다양화의 필요성을 검토하고, 다음 구체적 사례분석 및 다양화에 대한 수요도 등을 심층분석을 하고, 관련 외국사례를 검토하여 개선을 위한 시사점을 도출한 뒤, 마지막으로 조직운영시스템의 다양화방안을 모색하였다.

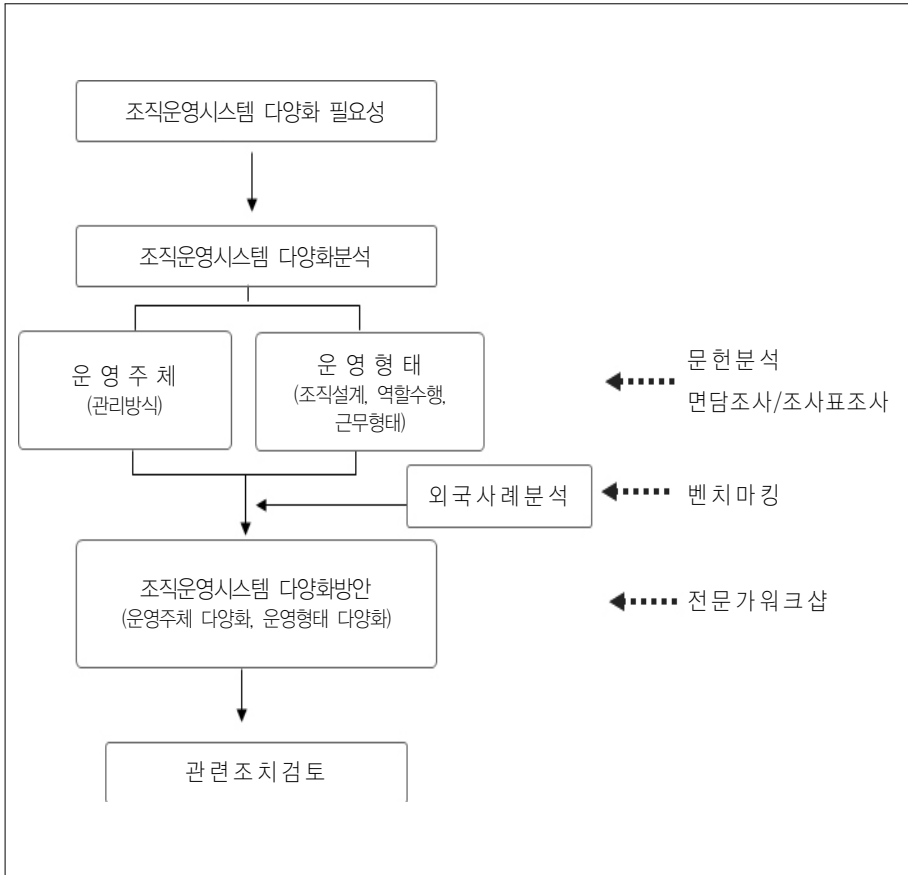
다음 자료수집적 차원에서는 문헌조사방법, 해당 공공기관의 조사표조사 및 심층면담을 통한 질적조사방법을 병행 실시하였다.

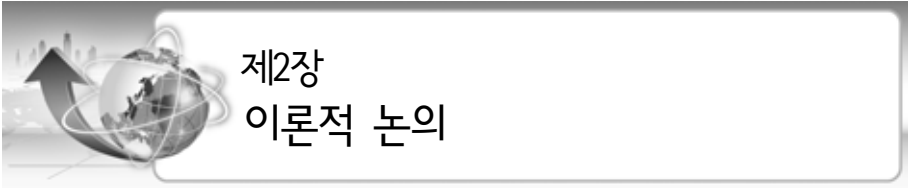
연구의 전체적인 분석틀은 아래 그림과 같이 분석체계와 분석방법으로 구성되는 바, 아래 그림에서 보는 바와 같이 조직운영시스템에 대한 다양화의 필요성을 환경요인, 지역요인, 특성요인적 측면에서 검토하고, 이에 따라 조직운영시스템의 다양화를 운영주체와 운영형태적 측면에서 분석하였다. 그리고 여기에 더

5) 위탁관리중 단위사무위탁과 공동관리중 조합방식은 2011년도 중점정책연구과제로 이미 연구되었기 때문에 본 연구의 논의범위에서는 제외하는 것으로 하였다.

하여 미국과 일본의 지방자치단체에 대한 벤치마킹 사례분석을 실시하여 시사점을 얻고자 하였다.

〈그림 1-1〉 연구분석체계





제1절 조직운영시스템의 의의

조직운영시스템이란 조직운영과 관련된 제반 활동을 체제적 관점(open system view)에서 보고 있음을 의미하는 것으로, 체제적 관점에서의 조직운영은 크게 투입적 측면(운영자원), 전환적 측면(운영과정), 산출적 측면(운영결과)으로 구성된다.

우선 투입적 측면 측면(운영자원)이란 지방자치단체가 목표달성을 위하여 사용할 자원을 제공하는 것으로서 대표적인 것이 인적자원과 물적 자원이라고 할 수 있다.

다음 전환적 측면(운영과정)은 조직구조와 투입된 인적자원과 물적 자원을 효과적으로 묶어, 산출을 위한 제반 활동이 이루어지는 과정으로서 운영주체, 운영형태, 운영기능, 운영규모 등으로 구성된다. 여기서 운영형태는 다시 조직설계형태(행정기구의 설계방법), 역할수행형태(행정기구간 역할부여 및 기능연계방법), 근무수행형태(조직구성원의 근무방식)으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

그리고 산출적 측면(운영결과)은 지방자치단체가 목적으로 하고 있는 행정적 서비스를 제공하는 단계이다. 때문에 조직운영시스템이란 광의의 관점에서 볼 경우 조직의 투입, 전환, 산출을 포함하는 모든 활동과정을 포함하게 된다.

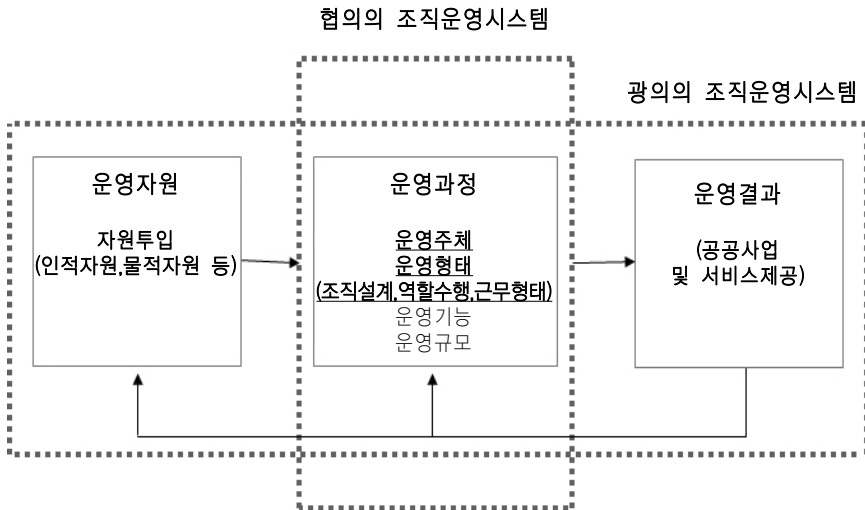
그러나 이들 측면중 투입적 측면(운영자원)은 법적 기준 및 해당 자치단체의 재정력에 의하여 제한되어 있다는 점, 그리고 산출적 측면(운영결과)의 경우 공익성에 기반하여 사전적으로 규정되어 있다는 점에서 지방자치단체 조직운영시스템에 있어 다양화의 논의에서 제외된다. 또한 운영과정에 있어서도 운영기능(지방자치단체의 수행 기능), 운영규모(지방자치단체의 기구 등 규모)의 경우 운

영자원과 마찬가지로 제한되어져 있다는 측면에서 본 연구의 다양화 논의대상에서 제외하고 있다.

물론 앞서 기술한 바와 같이 조직운영의 내용을 자원, 과정, 결과로, 운영과정을 주체와 형태로 구분하기에는 조직운영의 제과정이 많은 부분에서 중복 내지는 상호연계되어 작동된다는 점에서 어려움이 있다. 그러나 운영주체, 운영형태 등 각각의 관점에서 문제실태를 조사하고, 대안을 모색해 보기 위하여 다소간 중복의 한계에도 불구하고 조직운영의 요소별로 나누어 분석을 시도하였다.

이상의 논의 내용을 그림으로 나타내면 아래에서 보는 바와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 2-1〉 조직운영시스템의 개념



제2절 조직운영시스템의 법적근거

조직운영시스템의 법적근거는 운영주체(관리방식)와 운영형태적 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

먼저 운영주체의 경우 관리방식의 문제로서 지방자치법 제104조(사무의 위임 등)에서 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다”고 하여 공공단체에 대한 위탁을 규정하고 있다.

또한 지방자치법 151조(사무의 위탁)에서는 “지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다”고 ‘사무위탁’에 관한 사항을 규정하고 있다(아래 표 참조).

지방자치법외의 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제10조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례)에서도 “① 세종특별자치시나 세종특별자치시장은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다”라고 하여 위탁에 관한 규정을 두고 있다.

다음 운영형태와 관련된 근거는 우선 조직구조에 대한 설치와 운영은 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의하여 기본틀이 주어지고 있지만, 세부적인 구조설계에 대해서는 명시하지 않고 있다. 그러나 구 내무부의 지방자치단체에 대한 조직관리지침은 국-과-담당에 대한 설치방법을 제시하고 있는 바, 이는 기본적으로 위계에 의한 계층성을 특징으로 하는 관료제적 조직구조를 전제하고 있는 것이다.

〈표 2-1〉 지방자치단체의 위탁관련 근거규정(지방자치법)

제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.〈개정 2008.2.29〉

② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.

③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체
2. 위탁사무의 내용과 범위
3. 위탁사무의 관리와 처리방법
4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법
5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항

④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.〈개정 2008.2.29〉

⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다.

이러한 관료제적 조직구조는 행정부문에 현대적인 조직구조가 설치된 해방이후 60여년 동안 변함없는 조직운영방식이었으나, 지난 2005년 구 행정자치부는 조직운영에 대한 개혁적 차원에서 ‘고객과 성과중심’, ‘자율과 책임성’ 등을 특징으로 하는 ‘팀’제의 도입을 추진하였다.

이를 위하여 2005년 10월 조직구조 설치의 근거가 되는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제199091호)’을 개정하여 팀제 도입의 근거를 마련하였으며, 동년 12월에는 「지방자치단체 팀제운영 지침」을 각 지방자치단체에 시달하였으며, 이에 따라 지방자치단체에서는 2006년부터 팀제를

도입하기 시작하였다.⁶⁾

참여정부 시기 지방자치단체 조직운영시스템의 대안적 모델로 시범도입되어진 팀제는 이명박 정부 출범 후 창조적 실용주의의 모토하에 2008년 5월 행정안전부에 의하여 시달된 ‘지방자치단체 조직개편 지침’에 의하여 상당부분 폐지, 축소되었다.⁷⁾ 이 시기 ‘지방자치단체 조직개편 지침(2008.5)’은 강소조직, 실용조직, 유능한 조직이라는 기본방향하에 대국대과주의의 강화 등을 주 내용으로 하였다.

현재 지방자치단체에 대한 조직기구의 설치수(국 및 과단위) 이외 여타 조직 운영방식에 대한 명시적인 규정은 없으나, 앞서 언급한 대국대과주의 지침에 따라 전통적인 국-과-계(담당) 단위 조직체계가 지방자치단체 조직운영시스템의 기본을 이루고 있으며, 일부 지방자치단체에서 특정사업에 대하여 부분적으로 팀제를 보완적 조직운영시스템으로 운영하고 있다.

한편 운영형태와 관련하여 근무수행형태 등에 관한 근거로는 2010년 ‘유연근무제 활성화 기본계획’을 들 수 있는 바, 여기서는 전체 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 9개 유형의 유연근무제 도입을 제시하고 있다.⁸⁾

6) 지방자치단체 수준에서 전면적으로 팀제를 도입한 자치단체로는 상주시, 제천시, 광산군이 있으며, 부분적으로 팀제를 도입한 자치단체로는 광역단위에서 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 경상북도, 충청북도, 기초단위에서 창원시, 청원군, 영주시, 경산시, 대전 동구 등이 있다.

7) 조경호(2007: 10~12)는 이 시기동안 우리나라 정부조직의 팀제 도입 문제점을 4가지로 요약하고 있는데, ① 조직상황과 특성을 고려하지 않았음(팀제의 도입이 관리자의 지시에 의한 상명하달(top-down)식의 일방적 방침으로 유행처럼 시행되어, 각 조직이 처한 환경, 규모, 전략 등을 고려하지 않았다는 것임), ② 임파워먼트, 직무수행재량권의 부여가 미진하였음(팀제 도입을 계기로 권한위임을 통한 의사결정 단계를 줄이는 것이 아니라, 계층의 간소화 및 의사결정 단계의 축소를 통해 실질적인 권한은 상층부인 관리자층이 가짐으로써 자율성 부족으로 오히려 업무 부담은 가중되었다는 것임), ③ 직무의 상호의존성이 결여되었음(개인 직무중심의 관료제에 팀제가 도입됨으로서 제 기능을 발휘하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 성과평가시스템도 팀 단위 평가가 아니라 개인의 직무성과와 연계됨으로서 팀제와 상충되고 있다는 것임), ④ 일과 팀워크 중심의 조직문화의 결여 등이 그것이다.

8) 유연근무제의 구체적 제시내용은 제3장 실태분석 부분 참조.

제3절 조직운영시스템의 다양화 선행연구

1. 이론적 논의

조직운영시스템의 다양화 논의는 조직론 분야에서 특히, 환경의 영향요인과 한정된 자원, 효과적인 산출결과의 획득이라는 측면에서 효과적인 대응수단의 모색 필요성에서 제기된다.⁹⁾

전통적으로 이와 같은 다양화 검토는 조직의 목표나 전략, 기술 등의 변수에 의하여 논의되어졌는데, 최근 이에 대한 논의는 환경변화에 대한 조직의 동적역량에 초점을 두고 이루어지고 있다. 동적역량이론(dynamic capability theory)은 기본적으로 역량에 대한 논의중에서도 메타역량의 성격을 가지는 것으로, Collis(1994)는 역량을 ① 자원 그 자체, ② 자원을 변형시키는 역량, ③ 자원기반을 확장시키고 생성하는 역량, ④ 메타역량(역량을 갱신하는 역량)으로 구분하는데 동적역량은 여기서의 메타역량에 해당된다. 즉, ‘동적’의 의미는 변화하는 환경에 맞게 역량을 갱신하는 것을 의미하며, ‘역량’의 의미는 자원을 통합하고 재구성하는 것을 의미한다.

Teece, Pisano & Shuen(1997)이 선도적으로 주장한 동적역량은 변화하고 진화해 나가는 환경에 대응하기 위하여 조직이 기존에 가지고 있던 내·외부역량을 통합하고 재구성하는 역량을 의미한다.

이러한 역량은 특히 조직의 환경대응에 초점을 두고 조직민첩성(organizational agility)의 관점에서 논의되어지고 있는데, 조직은 민첩성을 통하여 환경을 탐색하여 기회와 위기를 감지하며, 이에 기반하여 적합한 대응전략을 수립하고 실행

9) 동적역량이론이 환경대응에 따른 역량재구조화에 가치기반을 둔다면, 기존의 전통적인 관료제 조직은 조직활동의 가치기반을 효율성(efficiency) 보다 정당성(legitimacy)에 둔 것으로 설명하는 조직간 동형이론에 의하여 분석될 수 있을 것이다. 조직간 동형이론에 의하면 정당성을 특정한 조직형태나 업무의 채택을 권고하는 성격을 지니는, 조직에 대한 일종의 명령으로 보았으며, 이와 같은 명령이 제도환경에 대한 조직의 순응을 강요하는 역할을 하고, 그것이 조직의 장에서 다양화보다는 동형을 초래하게 되었다는 것이다 (Meyer & Rowan, 1977).

할 수 있다는 것임. 이를 통하여 궁극적으로 경쟁조직보다 민첩하게 대응하여 경쟁우위를 유지할 수 있으며 성과의 향상을 가져올 수 있다는 것이다(곽기영·홍문경, 2011).

조직의 민첩성과 관련된 논의로는 최근 분업화에 대한 역발상으로 주목받는 다기능조직 연구(박종혁, 2011; 박종혁·권석균, 2009)를 비롯하여, 네트워크조직 설계(이종민, 2007) 등에서 역량자원의 재구성(결합)을 통하여 새로운 조직운영 시스템 방식을 제시하고 있다.

한편 앞서의 동적역량이론이 환경대응과 역량자원의 결합에 의한 다양화 가능성을 논의한 것과 달리 조직효과성이론에서는 조직목표와 수단간 결합을 통하여 조직운영시스템의 다양화방안을 제시하고 있다.

조직효과성 논의의 기본틀은 일반적으로 Quinn과 Rohrbaugh(1983)이 제시한 경쟁가치모델(competing values model)을 통해 제시되는 바, 조직문화에 대한 2가지 차원의 논의 ① 조직구조차원(유연성-안정성), ② 조직초점차원(외부지향-내부지향)의 상호교차에 의한 4가지 조직문화유형에 각각 ③ 목표-수단구성요소를 결합하여 4가지의 운영시스템 모델을 제안하고 있다.

Quinn & Rohrbaugh의 조직문화유형은 본문중 표에서 제시한 바와 같이 한 축은 ‘변화에 대한 유연성’ 대 ‘안정성’을, 그리고 다른 한 축은 조직운영의 지향점을 ‘내부지향’에 둘 것인가 아니면 ‘외부(고객, 환경)지향’에 둘 것인가의 가치를 축으로 하고 있다. ‘유연성’은 조직의 신축성과 변화가능성을 강조한 것인데 비하여, ‘안정성’은 통제 및 질서, 효율성을 강조하는 것으로, 이러한 구분체계는 유기적-기계적 조직특성의 구분과 맥락을 같이 한다. 다음 ‘내부지향’은 기존 조직을 유지시키기 위하여 행해지는 내부조정과 통합에 초점을 두는 반면, ‘외부(고객, 환경)지향’은 외부환경과의 상호작용 및 적응에 초점을 두고 있다. 이에 따라 유형화되는 4개의 조직문화유형은 ① 관계지향문화(조직내부의 조정, 통합 및 유연성을 중시하는 문화), ② 혁신지향문화(외부환경에 대한 신축적 대응성, 적응적 변화 등을 특징으로 하며, 도전의지, 창의적 사고 등의 가치를 존중), ③ 위계지향문화(조직내부의 통합, 안정성 및 현상유지를 지향하며, 계층적인 위계

질서, 절차, 규칙 등을 중시), ④ 과업지향문화(외부지향과 안정성을 특징으로 하는 조직문화유형으로서 생산성, 효율성, 합리성 등의 가치를 중시)로 구분된다.

〈그림 2-2〉 조직효과성 접근에 의한 운영시스템 유형

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| flexibility & discretion | | | | | | | | | |
| internal focus & integration | <table border="1"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;">Human relation</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - cohesions & morale - teamwork - discussion, participation, consensus <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - commitment - human resource development </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;">Open systems</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - flexibility & adaptation - readiness <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - resource acquisition - growth & external support </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: middle;">internal focus & integration</td> <td style="vertical-align: middle;">external focus & differentiation</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: middle;">internal focus & integration</td> <td style="vertical-align: middle;">external focus & differentiation</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: middle;">internal focus & integration</td> <td style="vertical-align: middle;">external focus & differentiation</td> </tr> </table> | <p style="text-align: center;">Human relation</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - cohesions & morale - teamwork - discussion, participation, consensus <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - commitment - human resource development | <p style="text-align: center;">Open systems</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - flexibility & adaptation - readiness <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - resource acquisition - growth & external support | internal focus & integration | external focus & differentiation | internal focus & integration | external focus & differentiation | internal focus & integration | external focus & differentiation |
| <p style="text-align: center;">Human relation</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - cohesions & morale - teamwork - discussion, participation, consensus <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - commitment - human resource development | <p style="text-align: center;">Open systems</p> <p>[means]</p> <ul style="list-style-type: none"> - flexibility & adaptation - readiness <p>[ends]</p> <ul style="list-style-type: none"> - resource acquisition - growth & external support | | | | | | | | |
| internal focus & integration | external focus & differentiation | | | | | | | | |
| internal focus & integration | external focus & differentiation | | | | | | | | |
| internal focus & integration | external focus & differentiation | | | | | | | | |
| stability & control | | | | | | | | | |

한편 조직문화적 측면을 다양화 논의와 함께 분석한 연구로는 경영분야의 경우 김창수·이유경(2011)의 “경영환경 변화에 따른 전략, 조직구조, 조직문화간 적합성에 관한 연구”를 들 수 있는데, 여기서는 앞서 Quinn과 Rohrbaugh의 조직문화 유형을 차용하여 조직구조의 변화과정을 분석하고 있다.

2. 공공부문 관련연구

공공부문의 경우 먼저 중앙정부의 경우 최홍석과 한승주(2008)가 국세청을 대상으로 정보기술과 조직전략이 조직개편에 미치는 영향을 분석한 사례, 조직의 법적지위 등에 근거한 고영선(2010)의 정부조직의 구조와 운영에 관한 논의 등이 있으나, 조직운영의 다양화 차원에서 보기에 논의가 한정적이다.

또한 중앙정부와 지방자치단체 공히 2005년 이후 팀제도입과 관련된 다양한 연구가 추진되어 왔으나, 조직운영시스템중 팀제 조직의 도입(박우순, 2005; 오영교, 2005; 박천오 외, 2006 등)과 성과(김태룡 외, 2006, 2007; 오시영, 2006, 2009; 조경호, 2007 등)에 한정되어 그 외의 다양한 방법에 대하여 보여주고 있지 못하고 있는 실정이다.

3. 기존 연구와의 차별성

조직운영시스템의 다양화는 앞서 설명한 동적역량이론(구체적으로는 조직민첩성이론)이나 조직효과성이론 등 이론적 맥락에서 그 필요성이 제기되었지만, 실제 조직을 대상으로 하는 연구는 대부분 팀제, 네트워크조직 등 특정 조직운영시스템에 초점을 두고 이루어져, 지방자치단체와 같이 종합적 행정성격을 가지는 조직에는 부분적 적용만 이루어졌다는 한계를 가지고 있다.

이에 비하여 본 연구는 지방자치단체의 조직특성과 환경변화 등을 고려하여, 조직설치, 조직구성, 조직운영의 제 부문에서 상정가능한 다양한 유형의 운영시스템을 검토하고, 이를 토대로 전체적 관점에서 다양화 대안을 제시한다는 점에서 기존 논의와 차별성을 가진다고 할 수 있을 것이다.

제4절 조직운영시스템 다양화 필요성 검토

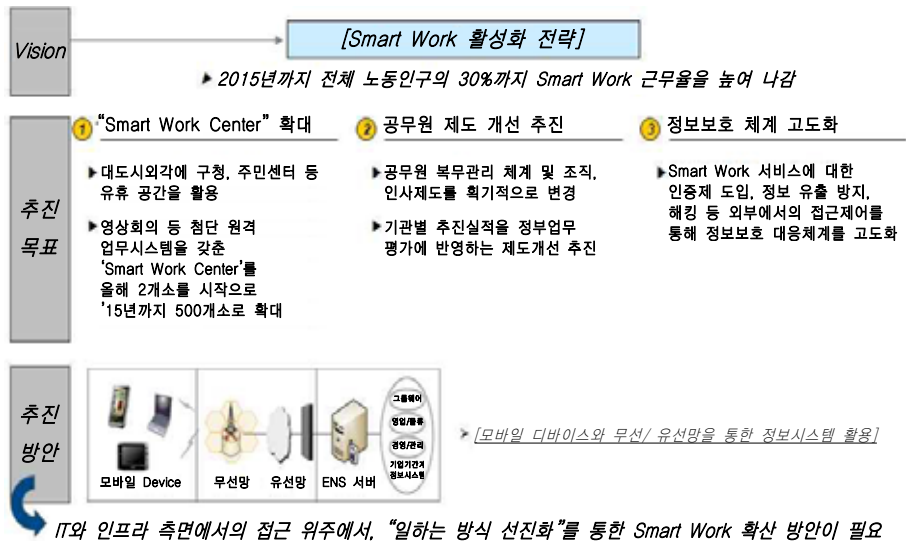
조직운영시스템의 다양화가 왜 필요한가에 대해서는 여러 가지 측면에서 논의가 가능하겠지만 여기서는 지방자치단체가 환경변화에 효과적으로 대응할 필요가 있다는 점, 지방자치단체에 주어진 한정된 자원을 효과적으로 활용하여 최대한의 성과를 나타낼 필요가 있다는 점, 그리고 조직구성원의 직무몰입을 제고시켜 조직목표를 효율적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다는 점 등을 중심으로 논의를 전개한다.

1. 환경대응의 효과성 제고

최근 환경변화 가운데서도 특히 정보기술의 급속한 변화와 조직관리에의 적용은 민간부문의 경우 가상조직에 대한 논의까지 조직운영시스템의 범위를 넓히고 있는 실정이다.

공공부문 역시 행정안전부가 추진하고 있는 Smart 정부 구현을 위한 Smart Work 활성화 전략을 통해, Smart 시대에 적합한 ‘일하는 방식의 선진화’를 모색하고 있는 바, 조직 및 인력관리에 있어 큰 변화가 예상된다.¹⁰⁾

〈그림 2-3〉 Smart Work 활성화 전략



출처 : 행정안전부, Smart 정부 시대 일하는 방식 선진화 방안 연구, 2011.

10) Smart Work란 IT 기기를 활용하여 시간간의 제약을 극복한 유연한 근무 형태를 의미하는 것으로, Smart Work를 통하여 시간간의 제약을 초월한 업무 환경을 구축하고, 현장 접점형 업무활동 활성화로 시간 통제 주체가 조직에서 개인으로 변화됨을 특징으로 한다(행정안전부, Smart 정부 시대 일하는 방식 선진화 방안 연구, 2011). 한편 스마트 정부(Smart Gov)란 IT기술과 정부 서비스간 융·복합을 통해 언제 어디서나 매체에 관계없이 자유롭게 국민이 원하는 정부 서비스를 이용하고, 국민의 참여·소통으로 진화하는 선진화된 정부로 개념지고 있다(행정안전부, 국민과 하나되는 세계 최고의 전자정부 구현을 위한 스마트 전자정부(Smart Gov) 추진계획(안), 2011).

현재 지방자치단체에서 일부 운영되고 있는 가상조직의 형태는 부분가상조직 방식이며, 근무형태에 따라 재택근무방식, 모바일오피스방식, 스마트워크센터방식의 3가지 유형으로 나눌 수 있다.

이들 유형은 현재 일부 지방자치단체에서 시범적으로 운영중인데, 행정안전부에서는 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에 있어서도 향후 스마트정부의 구현을 위한 전략의 토대로서 가상조직의 업무형태인 스마트워크의 활성화 방안을 추진중에 있다.

〈표 2-2〉 스마트워크 추진계획 중 조직운영 관련사항

| 주요 전략 | 주요 추진사항 |
|---------------------|--|
| IT기반 모바일 및 재택근무 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 모바일 전자정부와 연계한 모바일 근무 환경 구현 <ul style="list-style-type: none"> - 범부처적표준모델확립및행정기관, 공공기관, 민간까지 단계적확대 ○ 보안환경 강화 등 재택근무 환경 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사용자 인증 고도화, 자료보안 및 보안규정·절차 강화 등 재택근무 보안환경 마련 |
| 모바일 행정업무 환경 구현 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 모바일 행정업무 처리를 위한 모바일 오피스 구현 <ul style="list-style-type: none"> - 이동 중 메일, 메모보고, 전자결재 등 내부 행정업무 처리가 가능한 모바일 오피스 구현 및 확산 ○ 행정기관의 현장단속 등 현장지원 업무모델 발굴 및 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 식품위생업소 지도점검, 옥외광고물 조사업무, 시설물 관리, 복지·치안·방재 등 |
| 스마트워크 센터 도입 및 확산 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 수요 밀집지역 및 접근성이 편리한 교통요지 중심(ex : 대도시 외곽중심 등)으로 스마트워크센터 표준모델 개발 및 시범 도입 ○ 공공부문 및 민간분야에 스마트워크센터 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 현장 수요에 맞게 기본형, 회의형 등으로 공공모델을 세분화하여 특화운영하고, 수익 창출이 가능한 민간모델을 개발 - 스마트워크 운영상 애로해소 및 개인상담 등을 위한 스마트워크지원센터 구축 및 운영 ※ '15년까지 총 500개 스마트워크센터 구축(정부 50개, 민간 450개) |

출처 : 행정안전부, 국민과 하나되는 세계 최고의 전자정부 구현을 위한 스마트 전자정부(Smart Gov) 추진계획(안), 2011의 내용을 조직관련 재구성.

이러한 Smart 업무환경은 해체와 융합이라는 두가지 변화트렌드를 동시에 가져오고 있으며, 이는 각각 조직운영에 영향요인으로 작용하고 있다.

먼저 ‘해체’트렌드가 조직에 미치는 영향으로는 앞서 논의한 바와 같이 스마트워크는 사무실이라는 공간에 얽매이던 근무 형태에서 벗어나, 스마트폰, 태블릿 등 개인용 IT 기기를 활용해 직원들이 자신의 상황에 맞게 근무 형태를 결정하는 업무 방식을 뜻한다.

정재영(2012)은 이처럼 장소적 제약이 사라지게 되면 스마트 워크, 재택 근무 등의 형태로 업무 공간이 분화되고, 전통적인 위계조직이 소규모 팀이나 개인 등 보다 작은 단위로 해체됨으로써, 점차적으로 ‘느슨하게 연결된 커뮤니티(Networked Community)’라는 새로운 조직 형태로 변화되어 갈 것으로 예상하면서, 느슨하게 연결된 커뮤니티 조직은 급변하는 사업환경에 대응하기 위해 비정형화된 업무 영역, 기업 내부자뿐 아니라 외부 전문인력들까지 포함하는 개방적인 멤버를 특징으로 하게 된다고 지적한다.¹¹⁾

다음 ‘융합’ 트렌드가 조직에 미치는 영향과 관련해서는 정보기술의 발달은 우리 사회에 있어 ‘해체’를 촉진시킴과 동시에 다양한 부문에서 ‘융합’ 현상을 만들어내고 있음을 들 수 있다.

온라인 소통시스템을 활용함으로써 구성원간 상호작용과 지식교류가 시공간적 제약없이 이루어지게 됨으로써 지식융합 등 지식관리가 가능하게 되며, 부문 및 기관간 융합적 관리의 용이성이 증대하고, 현실과 가상세계의 융합, 공식조직과 비공식조직의 융합 등 기존 조직운영시스템과는 상이한 방식으로의 변화가 예견된다.

이상에서 살펴 본 환경요인, 특히 정보기술환경의 변화 및 행정안전부가 추진하고 있는 스마트정부 전략은 중장기적으로 지방자치단체 조직운영시스템에 있어서도 변화에 대한 능동적 대응의 필요성을 높이고 있다.

11) 정재영(2012)은 해체의 개념을 통상적으로 사용되는 기존 체제나 조직 등의 ‘붕괴’의 의미가 아니라, ‘토대를 흔들어 새로운 가능성을 탐색하고 숨겨져 있는 의미와 성질을 발견’하는 것으로 정의하고 있다. 즉 해체로 인해 과거의 질서가 사라질 수는 있지만, 기존의 유산들이 파괴되어 소멸되는 것이 아니다. 더 작은 단위로 촘촘하게 분해된 권력, 자원, 가치 등이 새로운 가치 창출의 토대가 될 가능성이 높아지는 것이다.

2. 자원활용의 효과성 제고

지방자치단체의 조직운영에 있어 주요 투입자원은 인적자원과 재정적 자원이 다. 그렇기 때문에 조직내 한정된 자원을 효과적으로 활용하여 조직목표를 달성하기 위해서는 수단이 되는 조직을 어떻게 구조화하고, 또 이렇게 구조화된 조직에 인력과 재원을 어떻게 결합하여 운영할 것인가가 중요하게 된다.

대다수 지방자치단체의 취약한 재정력은 말할 것도 없고, 인력운영의 측면에 있어서도 조직운영시스템의 다양화 필요성은 여러 가지 점에서 논의가 가능하다.

현재 지방자치단체는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 근거한 총액인건비제도에 의하여 인적 자원 운영에 제한을 받고 있다. 그 결과 상당수 지방자치단체는 인력부족으로 인한 개인별 업무과부하는 물론, 행정서비스의 질적 제고에도 어려움이 있음을 토로하고 있는 실정이라고 할 수 있다. 이러한 사실은 한국지방행정연구원이 2010~2011년 조직진단을 실시한 광역 및 기초자치단체 6개 모두에서 그러한 결과가 나타났다는데서도 잘 알 수 있다.

그러나 인적자원의 부족과 관련하여 인원증원에 대한 요구는 계속되어 왔음에도 불구하고, 조직운영시스템의 다양화를 통한 자원부족의 해소노력에는 거의 관심을 기울여 오지 못한 것 또한 사실이다.

초기 고전적 조직이론에서 제기한 통솔범위이론은 상위층(정책·기획 담당자)의 경우 효과적으로 통솔할 수 있는 범위는 5~6명, 하위층은 20명 정도로 제시하였는데,¹²⁾ 이는 직무와 관련하여 인간이 가지고 있는 주의력의 한계에 근거하고 있는 것이다.

우리나라 지방자치단체의 경우 명문화된 규정을 가지고 있지는 않지만, 대체적으로 국·과·담당(계)의 수직적 라인을 통해, 1국내 4~5개의 과단위 배치, 1과내 4~5개의 담당(계)단위 배치, 1담당당 4~5명 내외를 기본으로 하고 있다.

이러한 조직구성형태는 첫째, 계층의 증가로 인하여 팀제 등과 같은 평면조직과 비교하여 실제 업무인력대비 관리인력의 비율을 높게 만든다는 점, 그리고

12) 고전적 조직이론의 통솔범위에 대해서는 백기복(2004), 임창희(2010) 등을 참조.

이러한 기본틀을 유지한 결과 담당단위까지 인력지원이 이루어지지 못해 비효율적 담당(계)단위(예컨대 현재 지방자치단체에서 문제되고 있는 1담당 1직원 형태의 운영)가 발생하는 등 조직구조가 부족한 인적자원의 문제를 가중시키고 있다는 점이다.

때문에 제한된 자원을 가지고 조직목표를 수행하여야 하는 지방자치단체는 인적자원을 비롯한 투입자원을 효과적으로 활용할 수 있도록 조직을 구조화하고 운영하여야 할 책임을 가지게 되는 것이다.

3. 직무몰입의 효과성 제고

지방자치단체는 종합행정이라고 말해지는 데서도 알 수 있듯이 총무회계기능, 정책수립기능, 현장대응기능, 일선민원기능, 연구개발기능 등 다양한 기능을 수행하고 있다.

이러한 기능들은 투입자원의 상이성, 업무처리과정의 차이 등으로 인하여 각자의 특징적인 조직문화를 형성하고, 조직구조화를 비롯한 운영방식에 있어서도 차별적인 접근방법이 요구되어 진다.

그러나 우리나라 지방자치단체 대부분은 기능별 속성에도 불구하고 조직운영시스템은 전통적 관료제 조직형태, 하나의 방식으로 운영되고 있는 것이 현실이다.

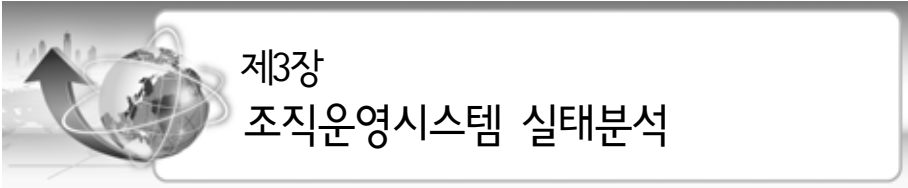
예를 들면 지방자치단체의 기능중 연구개발기능에 속하는 농업기술개발 등과 같은 경우 연구조직적 속성에 기반한 조직문화에도 불구하고 실제 조직운영시스템은 여타의 행정부문과 마찬가지로 위계에 의한 관료제적 형태를 유지하고 있다. 농업기술조직의 이러한 현상은 승진과 보직임명이라는 인사관리적 이해의 문제, 조직운영의 편의성 등에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

또한 특정 사안에 대한 프로젝트를 추진하고 있는 사업부서(예컨대 기업투자유치)의 경우에도 기업투자유치의 과정특징인 신속성, 외부대응성, 책임성 등의 요구조건을 충족시키기 위해서는 수평적 평면조직의 성격이 적합성을 가짐에도 불구하고, 팀제를 운영하는 지방자치단체는 극소수이며 대다수의 지방자치단체

는 기존의 전통적인 수직적 조직구조형태에 업무를 연결시키고 있다.

이러한 사실은 업무처리자체의 비효율성은 물론, 직무몰입의 주요 요건, 즉 목표에 대한 전략적 관리, 목표와 업무의 일관성, 목표대비 성과시스템 구축 등을 어렵게 하는 요인이 되고 있다는 것이다.

때문에 제한된 지방자치단체가 조직구성원의 직무몰입을 이끌어내기 위해서는 조직목표와 전략, 업무처리방식 등을 효과적으로 연계시켜 줄 수 있는 조직 운영시스템을 모색하는 것이 요구된다.



제1절 분석틀

지방자치단체 조직운영시스템에 대한 실태분석은 크게 두 부분으로 나누어 수행하는데, 먼저 현재 활용되고 있는 지방자치단체 조직운영관련 제반 현황에 대한 실태분석을 수행하고, 다음 조직운영관련 제반 사항에 대한 지방공무원(특히 지방자치단체 조직담당 공무원)의 인식실태를 분석한다.

첫째, 지방자치단체 조직운영관련 제반 현황에 대한 실태분석은 앞서 조직운영시스템의 연구범위에서 제시된 운영주체부문과 운영형태부문(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태로 세분)에 대하여 각각 기본운영방식과 기타운영방식으로 나누어 운영실태를 분석한다.

여기서 기본운영방식이란 각각의 부문에서 현재 일반적으로 행해지고 있는 운영방식을 말하며, 기타운영방식이란 일반적 운영방식은 아니지만 기본운영방식에 대한 대안적 성격을 가지고 부분적으로 운영되고 있는 운영방식을 의미한다.

제반 현황에 대한 실태분석의 기본틀은 아래 표에서 제시하는 바와 같이 관리주체, 설계형태, 수행역할, 근무위치를 비교기준으로 하여 4개 영역에 대한 실태분석을 추진한다.

구체적인 분석사례대상은 운영주체의 경우 위탁관리와 공동관리를 대상으로 하며, 위탁관리의 경우 지방조직운영시스템에 영향을 준다고 보기 어려운 단위사무의 위탁은 제외하고 기관 또는 중기능(일반적으로 기초지방자치단체의 과단위 수행 기능 수준) 이상 단위를 대상으로 하며, 공동관리의 경우 제3자적 조직설치형태인 지방자치단체조합을 제외하고 공동설치후 직접관리에 관여하는 형태를 대상으로 한다.

〈표 3-1〉 조직운영시스템 다양화 실태분석

| 구분 | | 기본운영 방식 | 기타운영 방식 | 비교 기준 | 비고 |
|-------|---------|-----------|--------------|-------|--|
| 운영주체 | | 직접관리 | 위탁관리 공동관리 | 관리 주체 | - 위탁관리(기관 또는 중기능 이상 단위/ 단 위사무 위탁 제외) - 공동관리(지방자치단체간 또는 지방자치단체-민간 공동설치에 의한 직접관리/ 조합 등 제3자 관리 제외) |
| 운영 형태 | 구조설계 형태 | 계층적 관료제구조 | 수평적 협업구조 | 설계 형태 | - 팀제 |
| | 역할수행 형태 | 역할분리 | 역할통합 | 수행 역할 | - 역할분리(본청, 직속기관, 사업소) - 역할통합(본청+직속기관) - 역할통합(본청+사업소) |
| | 근무수행 형태 | 고정형 근무 | 유연적 근무 | 근무 위치 | - 근무시간탄력제(탄력근무제, 재량근무제 등) - 스마트워크(재택근무제, 스마트워크센터 등) |

둘째, 지방공무원에 대한 인식조사는 두 단계로 나누어 1차는 전체 지방자치 단체의 조직담당자를 대상으로 조직유형의 다양화에 대한 일반적 사항을 선택형 설문조사표를 통하여 조사하였고, 2차는 지방자치단체 유형별로 각각 4개 지방자치단체의 조직담당자를 대상으로 운영사례에 대한 경험 및 도입가능성 유형에 대한 개방형 조사를 실시하였다. 1차와 2차에서 제시된 주요 조사내용은 다음 표와 같다.

〈표 3-2〉 조직운영시스템 다양화 인식조사(1차)

| 구분 | 주요내용 |
|------|---|
| 조사목적 | - 조직운영시스템 다양화에 대한 문제인식 및 다양화방안의 적용 가능성에 대하여 지방자치단체내 조직관련 담당자의 의견조사 |
| 조사내용 | - 조직운영시스템 다양화에 대한 문제인식 - 조직운영다양화 방안에 대한 인지도 - 조직운영다양화 방안의 적용가능성 - 조직운영의 다양화를 위한 고려사항 등 |
| 조사대상 | - 전체 지방자치단체(광역 및 기초) 조직부서 담당자 |
| 조사방법 | - 선택형 조사표 조사 |

〈표 3-3〉 조직운영시스템 다양화 인식조사(2차)

| 구분 | 주요내용 |
|------|---|
| 조사목적 | - 조직운영시스템 다양화 실제적용 및 도입가능성에 대한 조직담당자 개인 의견 조사 |
| 조사내용 | - 실제 적용유형에 대한 성과 및 문제점 - 향후 도입가능한 유형 및 관련 조치 등 |
| 조사대상 | - 광역, 기초(시, 군, 구) 별 각 4개 단체 조직부서 담당자 |
| 조사방법 | - 개방형 조사표 조사 |

제2절 실태조사



1. 운영주체(관리방식) 다양화 실태

가. 기본운영방식

지방자치단체 조직에 대한 기본적인 운영주체는 각각의 지방자치단체가 주체가 되는 직접관리가 주가 된다.

현재 지방자치단체의 수행기능은 조직의 법적성격에 따라 아래 표에서 보는 바와 같이 본청기구, 직속기관, 사업소 등으로 나뉘어져 수행되고 있으며, 대부분의 지방자치단체에서 해당 자치단체의 배타적 구역범위안에서 독립적으로 운영되고 있다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 조직(본청, 직속기관, 사업소)의 설치목적 및 방법
(지방자치법 조항)

제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

제113조(직속기관) 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

제114조(사업소) 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다.

나. 기타운영방식

지방자치단체의 기관 내지는 중기능 이상의 수준에서 직접관리방식이 아닌 여타의 관리방식은 사례가 매우 적은 실정이다.

본청기구의 경우 지방자치단체간 중기능 이상의 위탁 내지는 공동관리 사례는 전무한 실정이며, 직속기관에서 위탁관리사례가 존재한다. 전체 지방자치단체에서 운영하는 직속기관에서의 위탁사례는 공무원교육원에서 2건, 농업기술원 및 농업기술센터관련 1건, 보건환경연구원 1건이다.

현재 우리나라의 대표적 직속기관인 공무원교육과 농업기술기구의 운영현황을 보면 공무원교육원의 경우 법적으로 설치가 가능한 광역자치단체중에서 울산 광역시를 제외한 여타의 모든 광역자치단체에서 공무원교육원을 설치하고 있다.

각 시도의 공무원교육원의 기구와 정원을 보면, 기구의 경우 최소 2담당(전남)부터 최대 3과 단위(부산, 광주, 대전, 강원 등)까지, 정원의 경우도 최소 14명(전남)에서 최대 104명(서울)까지 다양하다. 그러나 실제 교육대상 공무원대비 기구나 정원규모를 보면, 교육대상이 20,008명인 전남이 2담당 14명인데 비하여, 교육대상이 12,255명인 충북의 3과(8담당) 47명으로 구성되어 동일 기능에도 불구하고

하고 운영상 큰 차이를 보이고 있다.

광역시자치단체중 울산광역시의 경우 5,346명의 교육대상을 가지고 있음에도 불구하고, 공무원교육원 없이 위탁의 방법에 의하여 공무원교육기능을 수행하고 있다.

〈표 3-5〉 직속기관(공무원교육원) 운영상황

| 구분 | 공무원교육원 기구 및 정원 | | | | 공무원정원 | |
|----|----------------|------|------------|-----|--------|---------|
| | 설치년월일 | 원장직급 | 기구 | 정원 | 광역 | 기초 |
| 합계 | | | | 604 | 85,254 | 198,223 |
| 서울 | 62.01.01 | 2·3급 | 2과 11담당 | 104 | 16,288 | 30,545 |
| 부산 | 74.10.23 | 3급 | 3과 6담당 | 47 | 6,614 | 9,748 |
| 대구 | 85.07.25 | 3급 | 2과 5담당 | 30 | 5,135 | 6,011 |
| 인천 | 87.05.29 | 3급 | 1과 4담당 | 40 | 6,246 | 6,911 |
| 광주 | 86.11.01 | 3급 | 3과 5담당 | 37 | 3,100 | 3,621 |
| 대전 | 89.01.01 | 3급 | 2과 1실 6담당 | 33 | 3,240 | 3,655 |
| 울산 | | | | | 2,429 | 2,917 |
| 경기 | 63.05.31 | 3급 | 2과 1센터 9담당 | 52 | 8,996 | 35,241 |
| 강원 | 61.12.16 | 3급 | 2과 1실 4담당 | 30 | 4,076 | 12,283 |
| 충북 | 62.01.24 | 3급 | 3과 8담당 | 47 | 2,934 | 9,321 |
| 충남 | 63.03.12 | 3급 | 2과 4담당 | 40 | 3,916 | 12,903 |
| 전북 | 53.09.15 | 4급 | 1과 1단 6담당 | 36 | 3,716 | 12,319 |
| 전남 | 62.01.01 | 4급 | 2담당 | 14 | 3,944 | 16,064 |
| 경북 | 63.01.11 | 3급 | 2과 | 36 | 4,799 | 19,206 |
| 경남 | 63.01.11 | 4급 | 3담당 | 22 | 4,808 | 17,478 |
| 제주 | 84.01.19 | 3급 | 2과 6담당 | 36 | 5,013 | |

자료 : 2012 지방행정조직편람(행정안전부) 내용을 재구성

한편 지방농업기구 역시 광역자치단체 전체(특별시와 광역시의 경우 농업기술센터, 도의 경우 농업기술원), 기초단위의 경우 자치구와 도시형태의 특성만을 포함하고 있는 10개 시, 그리고 광역에 위탁하여 통합운영하고 있는 1개 군을 제외한 자치단체(62개 시, 84개 군)에서 농업기술센터를 설치·운영하고 있다.

〈표 3-6〉 직속기관(농업기술원 및 농업기술센터) 운영현황

| 구분 | 농업기술원 | | | | 농업기술센터 | | | | | | 광역내 시·군의 수 | |
|----|----------|----|----|-----|--------|------------|----|----|-----|-------|---------------|----|
| | | | | | 기관설치수 | | | 기구 | | | | |
| | 부 (국) | 센터 | 과 | 담당 | 계 | 특별/ 광역시 | 시 | 군 | 과 | 담당 | 시 | 군 |
| 합계 | 18 | 5 | 59 | 156 | 154 | 7 | 62 | 85 | 344 | 1,467 | 72 | 84 |
| 서울 | | | | | 1 | 1 | | | | 6 | | |
| 부산 | | | | | 2 | 1 | | 1 | 2 | 9 | | 1 |
| 대구 | | | | | 2 | 1 | | 1 | 3 | 17 | | 1 |
| 인천 | | | | | 3 | 1 | | 2 | 7 | 25 | | 2 |
| 광주 | | | | | 1 | 1 | | | 2 | 6 | | |
| 대전 | | | | | 1 | 1 | | | 2 | 7 | | |
| 울산 | | | | | 1 | 1 | | | 3 | 12 | | 1 |
| 경기 | 2 | | 7 | 20 | 21 | | 17 | 4 | 42 | 183 | 27 | 4 |
| 강원 | 2 | | 7 | 24 | 18 | | 7 | 11 | 34 | 166 | 7 | 11 |
| 충북 | 2 | | 7 | 35 | 12 | | 3 | 9 | 16 | 76 | 3 | 9 |
| 충남 | 2 | | 8 | 24 | 16 | | 8 | 8 | 39 | 151 | 8 | 8 |
| 전북 | 2 | | 8 | 5 | 14 | | 6 | 8 | 30 | 128 | 6 | 8 |
| 전남 | 2 | | 3 | 13 | 21 | | 4 | 17 | 51 | 197 | 4 | 17 |
| 경북 | 2 | | 7 | 0 | 23 | | 10 | 13 | 59 | 233 | 10 | 13 |
| 경남 | 2 | | 7 | 34 | 18 | | 8 | 10 | 54 | 251 | 8 | 10 |
| 제주 | 2 | 5 | 5 | 1 | | | | | | | | |

자료 : 2012 지방행정조직편람(행정안전부) 내용을 재구성

위에서 제시한 위탁관리사례의 구체적 내용을 보면 현재 위탁운영되고 있는 울산광역시의 공무원교육 관련 기능과 울주군의 농업지원기능(울산광역시 농업기술센터에서 통합 수행)이며, 위탁이 예정되어 있는 기능으로는 2012년 7월 1 일자로 출범한 세종특별자치시의 공무원교육원, 보건환경연구원 기능이 있는 바, 이들 각각에 대한 위탁내용은 아래 표에서 제시하는 바와 같다.

〈표 3-7〉 울산광역시 공무원교육원 기능 위탁관리

| | | |
|-------------------|-----------------|---|
| 울산광역시 (공무원교육원) | 타시도 공무원교육원 | - 교육생 불편고려 여타 위탁방법과 병행 |
| | 관내 대학 | - 울산대학교 : 기초행정실무, 중급행정실무 등 4개 과정 - 울산과학대학 : 정보화교육 7개 과정 - 울산기능대학 : 기능직 전문교육 2개 과정 등 |
| | 울산광역시 사이버연수원 | - 리더십, 재무, 정보기술, 영어회화 등 교육과정 개설 |

〈표 3-8〉 세종특별자치시의 공무원교육원, 보건환경연구원 위탁관리

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| 세종시 (공무원교육원, 보건환경연구원) | → | - 충청남도, 대전광역시 등 인근 광역자치단체 공무원교육과과 보건환경연구원에 위탁추진 |
|-----------------------------|---|---|

〈표 3-9〉 울주군의 농업기술센터 위탁관리

| | | |
|-----------------|---|---------------------------------|
| 울주군 (농업기술센터) | → | - 울산광역시의 광역 농업기술센터에서 통합하여 업무 수행 |
|-----------------|---|---------------------------------|

한편 본 연구에서 규정하는 공동관리의 경우는 해당 사례가 아직 없는 실정이다. 일본의 경우 공동관리(행정기관 내부부서의 공동설치제도)의 확대를 모색하고 있는 바, 지방자치단체간 과단위 및 기관단위의 공동설치·운영이 이루어지고 있다(구체적 관련 사항은 외국사례 벤치마킹편 참조).

2. 운영형태 다양화 실태

가. 구조설계형태

1) 기본운영방식

조직의 설계방식은 접근방법에 따라 다양하게 구분가능하지만, 일반적으로 수직적 계층구조에 의한 방법과 수평적 협업구조에 의한 방법으로 대별할 수 있다.

수직적 계층구조의 경우 최고 직급에서 최하 직급까지 피라미드형 체계를 기본으로 하며, 부서장을 정점으로 몇 개의 계층이 존재하고, 각 계층별로 다시 몇 개의 파트로 나뉘어 각각 책임자를 임명하여 관리토록 하는 설계방법이다.

현재 우리나라 지방자치단체의 조직설계는 실/국-과/담당관-담당-직원의 계층구조를 기본으로 하고 있으며, 일부 자치단체에서 전체 또는 부분적으로 수평적 협업구조인 팀제를 도입·운영하고 있는 실정이다.

2) 기타운영방식

조직설계에 있어 기본운영구조인 계층적 관료구조이외에 관심의 대상이 되어 실제 활용되고 있는 사례는 팀제이다. 팀제는 2006년 지방자치단체에 도입된 이후 일부 지방자치단체에서 추진이 되었으나, 공공부문의 특성반영 및 전통적 관료조직문화 등의 요인으로 인하여 현재는 소수 지방자치단체에서 시험적 형태로 운영되고 있는 실정이다. 아래 표에서 제시하고 있는 것과 같이 팀제의 운영(전면 및 일부)은 2개 광역자치단체와 12개 기초자치단체에서 운영되고 있다

〈표 3-10〉 지방자치단체내 팀제 조직설계 현황

| 구분 | | 전체/실·국단위 | 개별 과단위 | 비고 |
|----------------|----------|----------|--|---|
| 광역 자치 단체 | 광역시 | 부산 | - 혁신감찰팀 | 3담당 |
| | 도 | 충남 | - 배상지원팀 | 3담당 |
| | | 경북 | - 낙동강새물결팀 - 낙동강사업팀 | 3담당 |
| 기초 자치 단체 | 시 | 오산 | - 생태하천추진팀 | 담당없이 업무수평배열 |
| | | 포항 | [국제화전략본부] - 국제협력팀 - 지식산업팀 - 신재생에너지팀 - 해양항만팀 - 테라노바팀 | 각 3~4담당 |
| | | 경산 | [경제통상본부] - 일자리경제팀 - 투자통상팀 - 정보통신팀 - 산림녹지팀 - 교통행정팀 | 담당없이 업무수평배열 |
| | | 영주 | - 기획감사팀 - 경제활성화팀 - 투자유치팀 - 홍보기획팀 | 각 3~5담당 |
| | | 영천 | - 클린환경팀 | 3담당 |
| | | 상주 | - 민원봉사팀 - 여성청소년팀 - 재난관리팀 | 각 4~7담당 |
| | | 울주 | - 동해안권추진팀 | 3담당 |
| | 군 | 강진 | [군조직 전체] - 25개팀 | 담당없이 업무수평배열 |
| | | 울릉 | - 국제관광섬개발팀 | 2담당 |
| | | 자치 구 | 대구 수성 | - OK민원팀 - 징수팀 - 정보통신팀 - 평생학습팀 - 생활안전팀 | 2~4담당 국단위별 1팀 이상 운영 |
| | 대전 대덕 | | [구조직 전체] - 17개 팀 | 담당없이 업무수평배열 |
| | 울산 남구 | | - OK생활민원팀 | 담당없이 업무수평배열 |

이 가운데 2012년 7월 현재 시점에서는 전남 강진군과 대전 대덕구 2개 지방자치단체에서 전체 조직을 팀제로 운영하고 있다. 강진군의 경우 기획실 1실의 농산팀, 해양수산팀, 축산팀 등 총 25개 팀으로 조직을 설계하였고, 대덕구의 경우 기획감사팀, 총무팀, 자치행정팀, 세무팀 등 총 17팀으로 조직을 설계하여 운

영하고 있다. 이들 2개 지방자치단체는 기존의 전통적 과단위 조직에 존대하는 담당(이전의 계단위)의 계층없이 전체 팀원이 각각의 분장수행 기능을 가지고 수평적으로 설계된 조직특성을 가지고 있다.¹³⁾

〈그림 3-1〉 조직전체 팀제운영(전남 강진군)



〈그림 3-2〉 조직전체 팀제운영(대전 대덕구)



13) 이외 조직 전체[적으로 팀제를 운영한 자치단체로 충북 제천시를 들 수 있다. 제천시는 전국에서 최초로 전면적인 팀제를 도입하였으나, 현재는 과거 과단위 조직체계로 환원한 상태이다. 제천시의 팀제 도입과정 및 성과는 팀제 운용 검토에서 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문에 보론을 통하여 별도의 추가 검토를 실시한다.

한편 포항시와 경산시의 경우 국단위(본부) 조직을 팀제로 재편하여 운영하고 있는데, 일례로 포항시의 경우 국제화전략본부내에 국제협력팀, 지식산업팀, 신재생에너지팀, 해양항만팀, 테라노바팀의 5개 팀을 운영하고 있다.

그러나 팀내 조직설계는 앞서 강진군이나 대덕구와 달리 각 팀별로 다시 3~5개의 담당을 설치 운영하여 팀제 고유의 특성보다는 기존의 계층적 설계구조의 특성을 일정부분 내포하고 있는 실정이다.

〈그림 3-3〉 실국단위 팀제운영(경북 포항시 : 본청)



위에서 제시한 지방자치단체외의 여타 팀제 운영 지방자치단체의 경우 1개~5개의 팀을 운영하고 있으며, 내부의 구조설계는 앞서와 마찬가지로 담당없이 업무가 모든 팀원에 수평적으로 배열된 운영형태와 담당이 추가 계층으로 설계된 두가지 형태의 팀제 운영이 추진되고 있다.

한편 팀제운영의 가장 기본적인 형태를 보여주는 것이 오산시의 ‘생태하천추진팀’인데, 아래 표에서 보는 것과 같이 기존 각각의 부서에서 별개로 추진되던 단위사무들이 동일한 목적을 위하여 하나의 팀 속에서 유기적 연계를 가지고 운영되고 있음을 보여 주고 있다.

오산시의 ‘생태하천추진팀’은 기존 6개과 8개 담당에 산재해 있던 오산천을 비롯한 하천생태화사업 및 관련업무를 통합하여 팀제조직으로 재설계 배치하고 있다.

〈표 3-11〉 팀단위 업무구성 예 : 경기 오산시 생태하천추진팀

| 신설팀 | 이관 기능 | 기존 담당부서 |
|-------------|--|---------------------|
| 생태하천 추진팀 | 오산천 인라인스케이팅장 및 농구장 관리 | ← 문화공보담당관 체육진흥담당 |
| | 오산천 생태하천 복원사업, 오산천 수질관리, 비점오염원 관리, 오산천 상류지역 수질오염원 관리, 삼성전자관련 오산천 수질개선업무 | ← 환경위생과 환경지도담당 |
| | 오산천 자전거도로 개설 | ← 건설과 도로정비담당 |
| | 오산천 시설물 설치 및 유지관리, 국유지관리(오산천 및 오산천 제방), 하천점용허가, 골재채취업 허가, 재난복구계획 수립 및 시행, 하천면입토지 보상, 하천내 불법행위 감시, 하천내 생태복원사업 추진, 신장 빗물펌프장 운영 | ← 재난관리과 복구지원담당 |
| | 자연학습장 유지관리, 연꽃단지 유지관리, 오산천 잔디밭 유지관리, 야생화 유지관리 | ← 농림과 공원담당 |
| | 오산천 초화류 식재, 무궁화 유지관리, 오산천변 가로수 유지관리 | ← 농림과 산림녹지담당 |
| | 오산천내 차집관거 관리 | ← 하수과 하수처리1담당 |
| | 하수처리수 오산천 방류 | ← 하수과 수질관리담당 |

팀제의 경우 조직운영의 다양화 방안중 가장 혁신적 방안으로 관심을 끌어 중앙정부는 물론 일부 지방자치단체를 중심으로 혁신적으로 도입되었다가 현재는 도입의 장점보다 공공조직에의 적용부작용 측면이 강조되어 실제 운영은 앞서 전국적인 현황에서 보듯이 미약한 실정이다. 그러나 조직운영 다양화 방안중 향후에도 우선적 재검토가 요청되는 대안이 된다는 점에서 보다 구체적으로 문제점과 성과에 대한 분석이 필요한 바, 본 보고서에서는 전국 최초로 조직전체에 팀제를 도입하였다가 현재는 기존 조직체제로 전환한 제천시의 팀제도입에 대한 추진과정과 평가에 대해서는 추가적인 보론 형식으로 별도 제시를 하였다.

나. 역할수행형태

1) 기본운영방식

지방자치단체 조직운영에 있어 역할수행의 배치는 크게 역할별 분리운영방식과 역할간 통합운영방식으로 나누어 살펴 볼 수 있는 바, 여기서 기본운영방식인 역할간 분리운영방식이란 지방자치단체 집행부의 주요기관인 본청기구와 일선행정기관, 직속기관, 사업소가 각각 규정된 역할의 성격에 의하여 분리운영되어야 한다는 것이다.

현재 우리나라 지방자치단체의 행정기관간 역할수행방식은 지방자치단체의 수행기능을 대별하여 정책기능, 집행기능, 연구지원기능, 특정사업기능으로 나눈 뒤, 본청기구엔 정책기능, 일선행정기관(행정구, 읍면동)에는 집행기능, 직속기관에는 연구지원기능, 사업소에는 특정사업기능을 수행토록 역할을 부여하여 운영하는 역할분리 운영방식을 기본으로 하고 있다.

2) 기타운영방식

역할수행에 있어 기타 운영방식은 종래 분리운영을 기본으로 하던 본청기구와 직속기관, 사업소 기능을 통합운영하는 방식으로, 대표적인 역할통합 운영의 예로는 본청기구와 직속기관의 통합운영, 본청기구와 사업소의 통합운영을 들 수 있다.

본청기구와 직속기관간 역할통합운영의 대표적 사례는 지방농업관련 부서의 분리와 통합운영 사례이다. 농업관련 기구의 경우에 있어서도 전통적으로 농업정책부서(기능)인 농업정책과의 경우 본청기구에 소속을, 그리고 농업기술지원부서(기능)인 농업기술센터의 경우 직속기관으로 외곽조직으로 구성하는 것이 기본이었으나, 일부 지방자치단체를 중심으로 농업정책기능과 농업기술지원기능이 가지는 정책목적 및 정책대상의 동일성에 기인하여 농업정책부서를 농업기술지원부서와 통합운영하고 있다.

아래 표에서 제시하고 있는 바와 같이 농업기술센터가 설치된 147개 시·군에서 역할분리형으로 운영되고 있는 곳이 93개로 63.3%, 역할통합형으로 운영되고 있는 곳이 54개로 36.7%이다.

역할분리 및 통합은 지역에 따라 편차가 심한 편인데, 충북과 충남의 경우 역할분리형태가 각각 100%, 88%인데 비하여, 경남의 경우 역할통합형태가 94%를 차지하여 대조를 보이고 있다.

역할수행의 형태는 기관간 역할특성 뿐만 아니라 본청과 외곽이라는 설치위치가 갖는 상징적 계층성에 대한 내부공무원 및 이해관계집단의 갈등, 일반직과 지도직의 직렬간 이해관계 등과 맞물려 단체장이 새로운 운영방식으로 선택하는데 있어 부담으로 작용하고 있는 실정이다.

〈표 3-12〉 전국 지방자치단체 농정기능-농업지원기능의 분리 및 통합운영 현황

| 구분 | 농기센터 설치 시·군수 | 농정-농기지원 기능 연계 | | 비고 |
|----|--------------------|------------------|----------|-------------------------------|
| | | 분리 운영 | 통합 운영 | |
| 서울 | | | | 광역단위 센터만 설치 |
| 부산 | 1 | 1 | | 광역단위, 기초단위 센터 별도 설치 |
| 대구 | 1 | | 1 | 광역단위, 기초단위 센터 별도 설치 |
| 인천 | 2 | | 2 | 광역단위, 기초단위 센터 별도 설치 |
| 광주 | | | | 광역단위 센터만 설치 |
| 대전 | | | | 광역단위 센터만 설치 |
| 울산 | | | | 광역단위 센터(군 별도 설치않고 통합운영) |
| 경기 | 21 | 16 | 5 | 광역단위 농업기술원, 기초단위 농업기술센터 설치 |
| 강원 | 18 | 9 | 9 | |
| 충북 | 12 | 12 | 0 | |
| 충남 | 16 | 14 | 2 | |
| 전북 | 14 | 9 | 5 | |
| 전남 | 21 | 16 | 5 | |
| 경북 | 23 | 15 | 8 | |
| 경남 | 18 | 1 | 17 | |
| 제주 | | | | 광역(행정시 센터 설치) |
| | 147 | 93 | 54 | |

자료 : 2012 지방행정조직편람(행정안전부) 내용을 재구성

다. 근무수행형태

1) 기본운영방식

근무수행형태는 크게 전통적 방식인 고정형 근무방식(근무장소, 근무시간 등에 있어 전체 구성원이 동일 장소, 동일 시간으로 고정된 근무형태를 의미)과 최근 도입의 초기단계에 있는 유연적 근무형태로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우 종래의 조직운영방식중 근무형태의 고정적 특성이 초래하는 경직성과 비효율성의 문제를 해소하고자 정부는 2010년부터 유연근무제를 중앙 정부 및 지방자치단체에 확대보급하기 위한 제반 정책을 추진중에 있다.

그러나 유연근무제에 대한 단체장 및 부서장들의 이해부족, 승진 등을 포함한 계급적 인사제도의 특성, 면대면 관리 및 보고체계를 특징으로 하는 전통적 관료문화와 업무처리절차 등은 여전히 종래의 기본적 근무수행형태인 고정적 근무형태가 대다수 지방자치단체에서 행해지도록 하는 요인이 되고 있는 실정이다.

2) 기타운영방식

유연근무제는 분류방법에 따라 다양하게 분류가능하지만, 현재 우리나라 정부 기관에서 추진되고 있는 유연근무제는 5개 부문 9개 유형의 유연근무제로서, 아래 표에서 제시하고 있는 바와 같이 첫째 근무형태에 있어서는 모든 업무를 대상으로 하는 시간근무제, 둘째 근무시간에 있어서는 시차출퇴근제(탄력근무제), 근무시간 선택제, 집약근무제, 재량근무제, 셋째 근무장소에 있어서는 재택근무제, 원격근무제, 넷째 근무방법에 있어서는 집중근무제, 다섯째, 근무복장에 있어서는 유연복장제가 그것이다.

〈표 3-13〉 정부기관 유연근무제의 유형

| 구분 | 유형 | 개념 | 대상 |
|-------|--|--|---|
| 근무 형태 | 시간제근무 (Part-time work) | - Full-time 근무보다 짧은 시간을 근무 - 최소 1개월 ~ 최대 3년 - 주당 15~35시간 이하 | - 모든업무 |
| 근무 시간 | 시차출퇴근제 (탄력근무제) Flex-time work | - 1일 8시간(주 40시간) 근무체제를 유지 - 출근시간을 자율적 조정(07:00~10:00) | - 모든업무 - 육아부담자등 |
| | 근무시간 선택제 Alternative work schedule | - 1일 8시간에 구매받지 않고 주40시간 범위내에서 1일 근무시간을 자율조정 (자유롭게 출퇴근 시간을 조정) | - 연구직 - 육아부담자등 |
| | 집약근무제 Compressed work | - 총근무시간(주40시간)을 유지하면서 집약근무로 보다 짧은기간 동안(5일미만) 근무 - 1일 10시간 근무시 4일만 출근 | - 연구직 |
| | 재량근무제 Discretionary work | - 기관과 공무원 개인이 별도 계약에 의해 주어진 프로젝트 완료시 이를 근무시간으로 인정해 주는 제도 - 고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행방법이나 시간배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야 | - 연구직 - 특정 프로그램 제작 등 |
| 근무 장소 | 재택근무제 At-home work | - 부여받은 업무를 사무실이 아닌 집에서 수행 | - 개별, 독립적 수행이 가능한 업무 |
| | 원격근무제 Telework | - 주거지 인접지의 원격근무용 사무실 (스마트오피스)에 출근하여 근무 | - 장애인, 육아 부담자 |
| | | - 모바일기기를 이용, 사무실이 아닌 장소에서 근무 | - 주차·시설관리, 통계조사, 식· 의약품 감시업무 등 |
| 근무 방법 | 집중근무제 Core-time work | - 핵심근무시간을 설정, 이 시간에는 회의, 출장, 전화 등을 지양하고 최대한 업무에 집중하도록 함 - 오전 10~12시, 오후 14시~16시 | - 정책, 기획업무 수행기관 등 |
| 근무 복장 | 유연복장제 Free-dress code | - 연중 자유롭고 편안한 복장을 착용토록 하여 유연하고, 창의적인 사고를 진작 (냉·난방등 에너지 절약에도 기여) | - 전 기관 |

현재 지방자치단체의 유연근무제 운영실태는 아래 표에서 보는 바와 같이 전체 공무원조직 및 규모와 비교하여 볼 때, 미미한 실정이다.

특히 지방자치단체 유연근무자 전체의 98.7%를 차지하는 시차출퇴근형(탄력근무제)을 제외한 여타의 유연근무유형은 0.0~0.4%로 나타나, 유연근무제가 지방자치단체를 포함한 정부부문에서 여전히 제한적으로 운영되어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 유연근무제 운영현황(1) : 유연근무제 유형

| 구분 | 계 | 시간제 근무 | 탄력근무제 | | | | 원격근무제 | |
|------|------------------|---------------|-------------------|---------------|--------------|-------------|---------------|---------------|
| | | | 시차출퇴근형 | 근무시간선택형 | 집약근무형 | 재량근무형 | 재택근무형 | 스마트워크근무형 |
| 총계 | 21,021 (100%) | 111 (0.5%) | 20,478 (97.4%) | 128 (0.6%) | 13 (0.1%) | 1 (0.0%) | 115 (0.5%) | 175 (0.8%) |
| 중앙부처 | 8,607 (100%) | 58 (0.7%) | 8,226 (95.6%) | 79 (0.9%) | 13 (0.2) | 0 (0.0%) | 106 (1.2%) | 125 (1.5%) |
| 지자체 | 12,414 (100%) | 53 (0.4%) | 12,252 (98.7) | 49 (0.4%) | 0 (0.0%) | 1 (0.0%) | 9 (0.1%) | 50 (0.4%) |

자료 : 행정안전부 내부자료(2011.12.31. 기준)

〈표 3-15〉 유연근무제 운영현황(2) : 유연근무제 신청사유 및 이용자 성별

| 구분 | 계 | 유연근무 신청사유 | | | | | | 성별 | |
|------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|-------------------|------------------|
| | | 여가/자기계발 | 출퇴근편의 | 효율적업무수행 | 임신/육아 | 주말부부 | 기타 | 남성 | 여성 |
| 총계 | 21,021 (100%) | 6,624 (31.5%) | 4,245 (20.2%) | 4,755 (22.8%) | 2,449 (11.7%) | 772 (3.7%) | 2,176 (10.4%) | 14,405 (68.5%) | 6,616 (31.5%) |
| 중앙부처 | 8,607 (100%) | 1,984 (23.1%) | 2,239 (26.0%) | 1,498 (17.4%) | 1,072 (12.5%) | 664 (7.7%) | 1,150 (13.4%) | 6,199 (72.0%) | 2,408 (28.0%) |
| 지자체 | 12,414 (100%) | 4,640 (37.4%) | 2,006 (16.2%) | 3,257 (26.2%) | 1,377 (11.1%) | 108 (0.9%) | 1,026 (8.3%) | 8,206 (66.1%) | 4,208 (33.9%) |

자료 : 행정안전부 내부자료(2011.12.31. 기준)

개별 자치단체의 사례를 보면 전국 최초 및 대표적으로 재택근무제를 도입하고 있는 동대문구의 경우 재택근무제와 함께 탄력근무제, 시간제근무제를 운영하고 있다.

재택근무제의 경우 감사담당관, 총무과, 공원녹지과, 가정복지과, 세무1과의 5개 과에서 총 7명을 선정하여, 주5일 근무중 1일 출근, 4일 재택근무의 형태로서, 1차시에는 전일재택근무제를 취하였으나, 현재 진행중인 2차에서는 전일 재택근무와 시간제 재택근무(6~7시간 근무)를 병행하고 있다.

〈표 3-16〉 유연근무제 운영사례(서울 동대문구)

| 구분 | | 주요내용 | 비고 |
|------------|------|--|--|
| 재택 근무제 | 근무인원 | - 7명 | - 전국최초 제도도입 운영 - 1차 : 2009.06 ~ 2011.11 - 2차 : 2011.12 ~ |
| | 해당부서 | - 감사담당관, 총무과, 공원녹지과, 가정복지과, 세무1과 | |
| | 운영방식 | - 주5일 근무중 1일 출근, 4일 재택 근무 - 1차 : 전일재택근무 2차 : 전일 재택근무와 시간제 재택근무 (6~7시간 근무) 병행 | |
| 탄력 근무제 | 근무인원 | - 7명 | - 육아, 학교, 기타 개인사정 등 |
| | 운영방식 | - 출퇴근 시간 1시간범위내 탄력 조정 | |
| 시간제 근무제 | 근무인원 | - 5명 | |
| | 운영방식 | - 1일 3~7시간 근무 | |

자료 : 동대문구 내부자료(인원은 2011.12.1. 기준)

이상과 같은 유연근무제는 조직구조는 물론 조직운영전반에 주요한 영향을 미칠 환경요인임에도 불구하고, 지방자치단체내 전통적 조직문화의 온존, 계급적 인사관리 시스템의 유지, 단체장 등 관리계층의 관심 및 이해 부족 등으로 인하여 실제적 운영실적 및 조직에 대한 영향력은 미미한 실정이다.

[보론] 팀제운영 사례분석(제천시)

I. 운영개요

- 제천시는 2007년 전국 최초로 조직전체에 대한 전면적인 팀제를 도입 운영하면서 조직혁신을 선도하였으나, 팀제 성과와 함께 다양한 부작용의 발생으로 인하여 2012년 현재 다시 이전의 과단위 체제로 전환하여 조직을 운영중임

II. 추진배경

- 제천시는 참여정부의 선택과 집중에 의한 혁신역량 증대와 균형발전 정책에 따라 지방 혁신의 선두주자로 전국적인 모델자치단체로 위상을 극대화하기 위하여 2005년 행정자치부(현 행정안전부)로부터 혁신선도자치단체로 선정되면서 조직혁신 가속화 모색
- 더하여 2007년 1월부터 적용된 총액인건비제하의 인건비성 예산의 효율성 증대를 위하여 투입과 산출이라는 비용개념의 근본적인 인력관리 전환이 선결되어야 최적 규모의 정원을 유지하면서 높은 행정성과를 기대할 수 있다는 전략적인 접근 필요성 대두
- 또한 기존 자치조직의 특성상 중간관리 계층이 두텁고, 현장중심의 실무인력이 부족할 뿐만 아니라 지역의 미래 동력사업 발굴 및 현안중심의 전략조직 집중화가 사실상 어려운 문제점 해결 차원에서 직무(역할)중심의 팀제 선택의 당위성 부각
- 이에 따라 경영마인드에 기반한 성과조직으로서 팀제를 도입
 - 제천시는 성과조직은 특징으로 기능별로 집행력 강화를 위한 경쟁조직, 종합민원 해결능력 향상을 위한 전방위조직, 지역경제 활력회복을 위한 전략사업 중심조직, 복지 및 현장서비스 기능강화를 위한 수혜조직, 지원기능의 역할 증대를 위한 내실화 조직을 제시

III. 추진과정

- 제천시는 팀제도입을 위하여 외부전문기관의 컨설팅을 거쳐 직무분석, 적정인력 산정, 기능조정 등 가장 합리적이고 효율적인 조직모형을 구상하고 최적 모형을 자치형 팀제 행정조직으로 선택하기 위하여
- 제천시 행정조직혁신진단 종합계획을 근간으로 협상에 의한 계약방식으로 외부 전문기관을 선정하고 2006년 7월 ~ 11월까지 4개월동안 156,525천원의 용역비로 컨설팅계약을 체결해 본격적인 조직진단을 실시하고

- 용역설명회, 시민토론회, 의원간담회 등을 거쳐 관련법과 조례, 내부규정 등을 정비한 후 2007년 1월 29일 전면적인 조직개편을 단행, 전국 최초의 자치형 제천 나이스팀제를 출범시킴
- 혁신진단 컨설팅의 연계성 강화 및 조직적인 지원, 계획기간내 조직개편의 완벽한 추진을 위하여 자체 TF팀 구성운영
 - 컨설팅업체와의 연계성 강화를 위하여 혁신진단부, 정책개발부, 법규정비부 등 3개 반과 자문역을 포함해 16명으로 TF팀을 구성해 컨설팅 기간 동안 운영하였으며
 - 조직개편의 효율적 추진과 실행력 강화를 위하여 조직개편 TF팀을 조직인사반, 법규정비반, 사무분장반, 사무실배치반, 홍보지원반 등 부서장을 총괄단장으로 5개반 29명을 편성 2006년 12월부터 팀제 출범시까지 집중적으로 운영하였음

Ⅳ. 개편내용

- 고객지향적 행정조직, 성과중심의 전략조직, 자율운영의 행정조직을 위한 자치형 『팀제』 도입
 - 본청(2본부 35팀) : 부서장직속(2팀), 미래경영본부(16팀), 행정복지본부(17팀)
 - 직속기관 : 보건소(4팀), 농업기술센터(2팀)
 - 본청 2국 2실 15과 88담당 체제에서 2본부 35팀 17파트체제로 변경
 - 팀장은 5, 6급이 배치되며 정원 증원 및 직급 상향조정 없이 조직편제
 - 사업(경제)부서 전진배치 및 중간라인(6급담당) 축소로 실무인력 보강

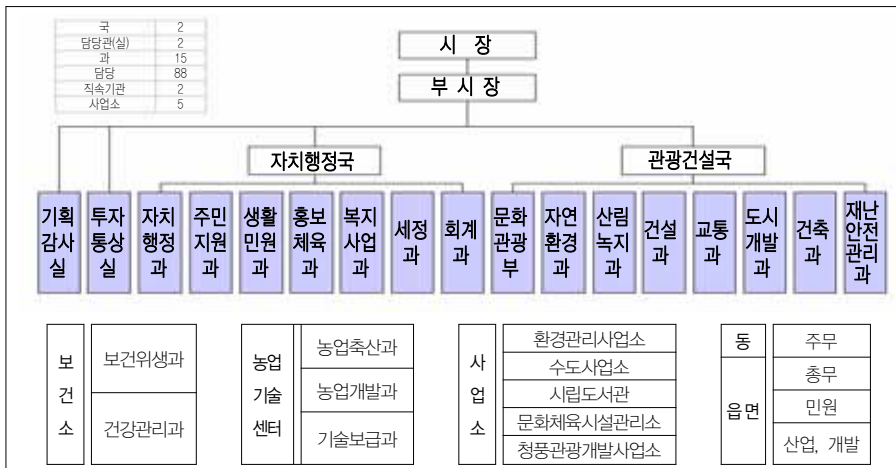
| 구 분 | 기 존 조 직 | 개 편 조 직 | 비 고 |
|-------|--------------|---------------|-----|
| 본 청 | 2국2실15과88담당 | 2본부 35팀(17파트) | |
| 직속기관 | 2(보건소, 농기센터) | 2 (6팀) | |
| 사 업 소 | 5 | 5 | |
| 읍 면 | 1읍7면30담당 | 1읍7면24담당 | |
| 동 | 9동9주무 | 9동18담당 | |

- 사업추진 역량 강화를 위한 본부 구성
 - 산업지원 및 미래 성장동력 확보를 위한 미래경영본부를 주무본부로
 - 주민생활복지 기능 수행 강화 및 내부지원 기능 수행을 위한 행정복지본부 설치로 실행력 강화를 위한 조직구조 마련
- 전략적 시책사업 추진을 위한 부서장 직속편제 및 조직의 신설
 - 신사업 기획, 타당성 분석 및 추진을 위하여 신설된 전략사업팀과
 - 일자리창출 및 투자역량 강화를 위한 투자유치팀을 부서장 직속으로 편제하고
 - 특히 투자유치팀장은 외부전문가 영입(전임계약직 5급 상당)

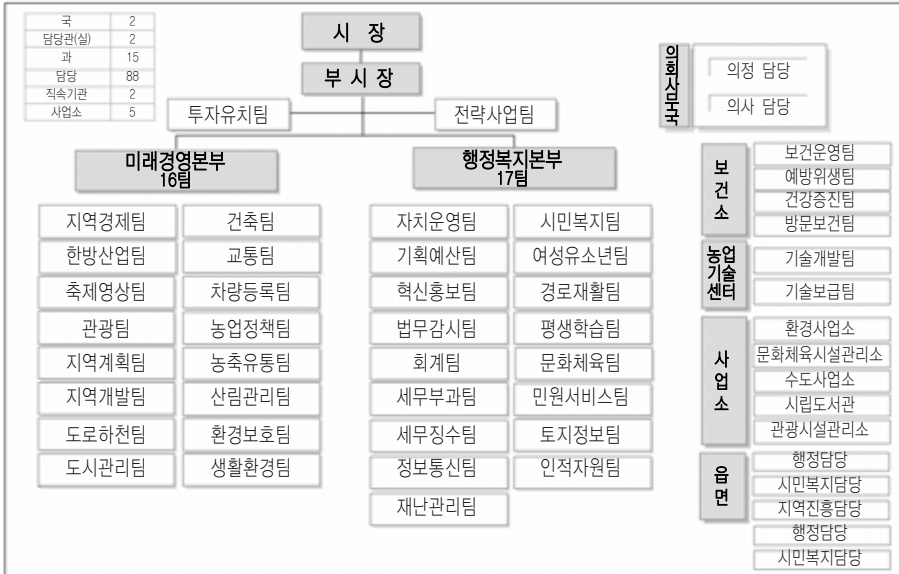
- 한방산업팀, 축제영상팀, 지역개발팀 등 시책사업의 역할 강화를 위한 전담 부서 특화
- 시민만족도 제고를 위한 조직의 신설
 - 주민생활지원기능 지원 체계를 위한 시민복지팀 신설 및 읍면동은 주민생활지원 및 사회복지 기능 중심으로 개편
 - 시민 대상의 평생학습 기능 강화를 위하여 평생학습팀에서 산재되어 있는 관련기능을 일원화하여 수행
- 업무효율 강화를 위한 기능 조정
 - 농업관련 행정기능과 개발·지도 기능의 분리로 농업정책팀 및 농축유통팀을 신설하고 농업기술센터에서 분리
 - 도시관련 업무의 효율 제고를 위한 기능별 업무 집중화 조정
 - 도시 및 지역계획 관련업무는 지역계획팀
 - 도로 공사 및 감독은 도로하천팀
 - 도시정비 및 녹화, 가로·보안등 관리는 도시관리팀
- 읍면동 주민생활복지 기능 강화
 - 주민생활복지 지원기능 전담을 위한 읍면동의 시민복지담당 신설
 - 면지역 4개담당을 통합하여 3개 담당만 설치
 - 총무담당 및 민원담당 ⇒ 행정 및 시민복지담당으로 기능 강화
 - 산업 및 개발담당 통합 ⇒ 지역진흥담당
 - 동지역은 행정업무 전담을 위한 행정담당과 시민복지담당으로 구분

〈그림〉 조직개편내용

개편 전



개편 후



V. 팀제도입에 따른 반발과 장애요인 해결과정

1. 팀제도입에 따른 일반적인 반응

- 기존의 계급제 관료조직에 익숙해져 있는 공무원 조직을 기업형 성과조직으로 개편하는 것에 대한 조직원의 반응은 절대적으로 부정적인 시각이 지배적이었음
- 특히 국장, 과장, 담당(계장), 직원이라는 계층조직을 1단계 축소해 실무인력을 확대하는 일중심의 조직으로 편제하는 팀제의 골격에 대한 대단한 저항감과 보직 상실이라는 위기감을 노골적으로 표출하는 한편
- 계급중심이 아닌 직무(역할)중심의 보직배치로 인한 관료조직의 근간이 무너질 수 있다는 기득권층의 반발 또한 만만치 않았으며, 중간관리층이 없어지고 팀장과 팀원이라는 수평조직으로 인한 통솔범위를 벗어나거나 관리상의 난맥상이 발생할 수 있다는 점과
- 기업과는 달리 행정의 계량화가 쉽지 않은 관계로 공정한 평가는 물론 적절한 보상체계 확립 등 제약요인이 산재해 있어 전면적인 팀제의 조기도입은 사실상 위험부담이 너무 크다는 무언의 반대 아닌 반대가 조직 전체의 분위기를 냉담한 반응으로 몰아가는 추세였음
- 결국은 성과중심의 팀제가 도입되면 내부경쟁이 불가피하고 이 같은 조직의 변화가 시간이 지나면서 자연적인 구조조정으로 이어져 오히려 공직내 화합분위기를 해치고 위

계질서를 무너뜨리며 행정서비스의 양적, 질적 저하를 가져올 수 있다는 불만을 토로 하는 상황

2. 사전검토된 주요 장애요인

- 자리중심의 계급제 조직에서 직무중심의 성과형 조직으로의 전환에 따른 이질감 발생
- 계급제 조직체제에 익숙해져 있는 직원들이 신설조직에 대한 막연한 불안심리와 성과 평가로 인한 내부경쟁이 불가피하므로 갈등조장 우려
- 신설조직체제에서는 5·6급 복수직급이 팀장 중심으로 행정의 축을 형성하기 때문에 6급팀장 보직부여자외에는 현재 담당을 맡고 있는 6급이 실무인력으로 배치되는 것에 대한 상실감과 업무량증가에 대한 부담감 가중우려
- 계급에 의한 상명하복의 권위주의 공직문화를 벗어나 수평적 의사결정능력과 책임을 강조하는 체제에 대한 적응력 하락 우려
- 6급팀장이 동급팀원이나 5급부서장을 통솔하는 경우가 발생하는데 기존 공직정서상 원만한 행정집행이 가능할 것인가에 대한 불확실성과 계급질서의 파괴에 대한 부정적 영향 우려
- 부서간 이기주의가 심화되고 신규직원이나 업무추진 능력이 떨어지는 직원의 업무 조력자로서의 담당역할 부재에 따른 업무공백이나 행정의 누수현상 발생 우려
- 팀제가 시행된다 하더라도 공정한 평가시스템이 구축되지 않은 상황에서 충분한 역할과 원활한 운영이 가능할 것인지에 대한 우려감 등이 주요 장애 및 갈등요인으로 작용하였음

3. 장애극복조치

- 신설 행정조직인 자치형 팀제의 이해와 마인드 제고를 위해 오영교 전 행자부장관의 특강(2006. 10. 26), 혁신전문서적 독후감 경진대회(유쾌한 혁신, 변화를 두려워하면 1등은 없다/290명), 공무원 민간위탁교육시 행자부 특강(2006. 9월 ~ 11월/420명)을 사전 실시하여 조직변화에 대한 적응능력을 강화
- 현재의 6급담당 인력을 중간관리자인 팀장으로 흡수하여 역량을 확대하고, 일부는 실무인력 기능을 강화해 실질적인 인력 증원효과와 기대치를 높이며 과장, 국장의 단일 직급제를 6급, 5급까지 확대하는 복수직급제를 적용, 선의의 경쟁체제를 유지해 일하는 풍토를 조성함으로써 직무역할의 명확화로 고객중심, 역량중심의 조직운영 틀을 구성
- 또한 담당자부터 본부장까지 맡은 직무에 상응하는 소신과 책임행정을 펼 수 있도록 업무의 위임전결규정을 대폭 하향 조정함으로써 신속한 업무처리를 유도하고 고객서비스를 극대화하는 시너지효과 창출

- 특히 팀장과 본부장의 역할을 극명화하는 것을 원칙으로 일상적인 보고서류 작성, 회의 주재, 메모보고, 인사말, 업무보고 등 팀장의 자기 완결형 책임행정을 추구하면서 팀원을 통솔하므로써 부여된 권한을 충분히 조직에 풀어낼 수 있는 역할 기대
- 팀제 도입시 우려되는 6급 무보직자의 호칭은 가급적 공모형식을 취해 소속감을 높이고, 공정한 평가를 내실화하면서 단계별로 성과관리시스템을 행정시스템으로 적용 운영하는 방안을 적극 검토하고, 사업소, 읍면동장과 6급 팀장간의 직급격차는 행정절차와 규정에 의한 제도적 접근으로 운영에 원활을 기할 수 있다고 봄.
- 전략이나 현안사업팀의 한시적 시책은 사업이 종료되는 시점을 기준으로 신규사업을 발굴 보장하는 등 유연성 조직으로 전환이 용이해 신규 업무량 증가에 효율적으로 대처할 수 있다고 봄

VI. 팀제성과에 대한 논의

1. 긍정적 평가

- 팀제 출범시 우려했던 신설조직에 대한 특별한 부작용과 혼란은 나타나지 않았으며 부분적인 갈등과 부적합한 업무분장, 기능배분 등 경미한 문제점에 대하여 신속히 대처하며 발빠르게 움직이는 시정을 바라보면서 시민과 외부고객의 관점에서 내리는 긍정적인 평가가 가장 큰 성과라고 할 수 있음
- 전략사업 중심으로 기능과 인력을 집중화하여 행정의 실행력이 증대되고 일자리 창출 등 지역의 실물 경제력을 강화하는데 현장중심의 올인 행정을 펼치는 모습들이 서서히 나타나고 있음
- 공직 내부의 일하는 분위기 조성과 보강된 실무인력의 전진 배치로 대민서비스 향상은 물론 성과중심의 행정추진 의지가 엿보임
- 기존의 과단위 체제에서 동일 직책 수행이 가능한 팀수가 확대되어 현안 및 전략사업에 대한 전문성이 향상되고 집중화가 가능해져 단기간 사업성과 달성에 대한 기대치가 높음
- 특정부서에 집중되었던 시책사업이 팀별로 기능과 역량중심으로 균일하게 배분되는 관계로 민원처리가 신속해지고 고객지향적인 선진행정 구현에 매진할 수 있음
- 전국 최초의 자치형 팀제 시행으로 경쟁력 우위의 선점효과는 물론 성공사례를 창출하는 모델 자치단체로서의 위상제고에 기여
- 수평적 의사결정에 의한 행정이 수행되므로 사람에 의한 조직운영이 아닌 조직에 의한 행정 운영이 가능해져 객관성과 공정성이 보장되므로 신뢰성 크게 향상
- 팀원 개개인이 자율과 창의에 의한 역량 발휘가 가능해져 학습하는 공직기반의 조기

구축과 팀제가 정착 단계로 들어서면 전직원이 올라운드 플레이어형의 핵심요원으로
인적경쟁력 확보 가능

2. 부정적 평가

[팀제 도입 단체장]

- 팀제를 도입한 업체영 전시장은 도입후 9개월여 후 시의회 시정질문에 대한 답변에서 "팀제 도입 이후 공무원들의 업무 부담이 크게 늘었고, 이에 따른 부작용으로 직무 몰입도가 떨어지는 현상이 생기고 있다"며 팀제 시행에 대하여 평가
 - 업시장은 이 같은 이유에 대해 "팀제의 이해도와 수용성 부족으로 개개인의 경력과 능력에 적합한 업무분장이 제대로 이뤄지지 못해 인력부족 현상이 나타나고 있다"며 "이 때문에 업무과중으로 인한 내부 갈등이 일고 있다"고 분석
 - "팀원의 역량을 충분히 고려하지 못하고, 기존 담당 조직의 틀을 벗어나지 못해 결속력이 저해되고 있다"며 "관리나 통제중심으로 굳어버린 기존 공직문화의 체질이 바뀌려면 상당한 노력과 시간이 필요하다"고 지적하면서 보완 방침 표명

[현 단체장]

- 제천시의 팀제는 후임 시장이들어 오면서 팀제에 대한 부정적 측면이 강조되면서 조직 개편을 통하여 전격적으로 폐지됨
- 과체제로 다시 전환하는 조직개편안을 발표하면서 시장은 "제천시는 아직도 팀제의 병폐와 후유증에 시달리고 있다"면서 "행정조직에는 맞지 않는 팀제를 이번 조직개편을 통해 완전히 청산할 것"이라고 지적
 - 이어서 시장은 "팀제에서는 주사(6급)나 사무관(5급) 모두 팀장을 맡았는데, 이 때문에 공무원 서열 위아래가 없어지고 권위도 상실됐다"고 지적하면서 "지나친 실무자 위주의 업무처리 방식도 많은 병폐를 낳았다"고 진단
 - 또한 "(팀제에서는)담당자가 출장이나 휴가를 가면 업무는 서랍 속에 있어야 했고, 상급자가 업무를 챙길 수 없어 실무자가 바뀌면 행정이 연결되지 못했다"면서 "건축 허가도 없이 보조금이 집행된 중전리 산촌종합개발사업이나 해피포전 보조금 집행 부실 등이 그 좋은 사례"라고 제시
 - 특히 "이 모든 것이 지휘 총괄하는 상급자 없이 실무자 위주로 업무가 추진되는 팀제의 부작용"이라면서 "이번 조직개편(과단위체제로의 전환)은 신속하면서 안정적인 업무의 연속성을 확보하는데 주안점"이 있음을 강조

자료 : 제천시(2007), 제천 Nice 팀제 조직운영 분석-전국 최초의 자치형 혁신 성과조직-, 충청투데이 (2007.09.11.), "제천시 '팀제' 오히려 팀워크 깎는다", 뉴시스(2012.6.4.), "제천시장 "팀제 청산" 조직개편안 확정".

제3절 인식조사



1. 인식조사(1차) : 선택형 설문조사 결과

가. 조사목적 및 대상

지방자치단체 조직운영시스템의 획일적 구조를 지양하고 보다 다양한 조직운영시스템을 도입하여 효율적이고 책무성 높은 운영시스템 개발이 필요하다는 논의가 많다. 따라서 본 연구는 현재 지방자치단체들이 안고 있는 다양한 문제점, 변화 필요성에 대한 인식, 잠재적 대안, 대안모색을 위한 고려사항 등에 대한 설문조사를 실시하여 자치단체들이 경험적·실질적으로 인식하고 있는 문제점과 구상하고 있는 대안들을 고찰해보고자 하는데 조사목적이 있다.

설문대상은 제주특별자치도(1)와 자치행정시(2)를 제외한 243개(기초/광역시도 모두 포함) 지방자치단체의 조직관리 담당자들이다. 비록 설문조사를 2차에 걸쳐서 실시하였지만 응답률이 29.6%로 비교적 낮아서 조직유형별로 지방자치단체를 선정, 심층조사를 실시하여 설문조사를 보완하는 방법을 취하였다.

나. 분석결과

1) 자치단체 조직운영의 문제점

첫 번째 설문항은 자치단체 조직운영에서 가장 심각한 문제점을 선택하도록 하였다. 총 72개 지방자치단체가 응답을 했지만 일부 무응답이 존재하여 65개 지방자치단체만이 분석대상에 포함되었다. 다음 표에 제시된 결과를 보면 자치단체 조직운영에서 가장 심각한 문제로 지적된 점은 승진직체로 인한 직무사기 저하가 35.38%로 제일 높았으며 다음으로 조직기구의 규모와 인력의 부적절함에서 기인한 조직규모의 문제가 32.31%로 심각한 문제인 것으로 나타났다. 이외에도 부서간의 이기주의에 기인한 업무협력문제가 13.85%로 관심있게 고려할

필요가 있는 문제인 것으로 분석되었다.

〈표 3-17〉 조직운영 문제의 심각성

| 문제점 | 심각성 |
|--------------------------------------|-------------------|
| 조직구조문제 (기능별 특성을 고려하지 않은 조직 체계) | 2 (3.08) |
| 기능계열문제 (유사기능 간 연계수행 취약) | 2 (3.08) |
| 인력배치문제 (조직구성원 개개인의 역량발휘 및 활용 미흡) | 5 (7.69) |
| 업무협력문제 (부서 간 이기주의에 의한 협력문제) | 9 (13.85) |
| 조직문화문제 (권위주의적 계층제 조직문화 만연과 혁신분위기 취약) | 3 (4.62) |
| 조직규모문제 (조직기구의 규모와 인력의 적정성) | 21 (32.31) |
| 인사관리문제 (승진적체 등 직무사기저하) | 23 (35.38) |
| 계 | 65 (100.00) |

또한, 두 번째 질문으로 7가지의 주된 문제점을 제시하여 각각의 문제점들에 대하여 자치단체들이 느끼는 심각성을 빈도로 표시하도록 하였다. 각 조직운영 문제의 유형별로 응답률은 달랐으나 많게는 67개 자치단체가, 적게는 52개의 자치단체가 응답을 하였다. 그 결과를 간략하게 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 3-18〉 각 조직운영 문제점의 심각성 정도

| 문제점 | 빈도 | | | | | 계 |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|------------|-------------------|--------------|----------|
| | 매우 심각함 | 심각함 | 보통 | 양호함 | 매우 양호함 | |
| 조직구조문제 (기능별 특성을 고려하지 않은 조직 체계) | 1 (1.92) | 7 (13.46) | 22 (42.31) | 21 (40.38) | 1 (1.91) | 52 (100) |
| 기능계열문제 (유사기능 간 연계수행 취약) | 1 (1.82) | 9 (16.36) | 31 (56.36) | 13 (23.64) | 1 (1.82) | 55 (100) |
| 인력배치문제 (조직구성원 개개인의 역량발휘 및 활용 미흡) | 2 (3.28) | 13 (21.31) | 36 (59.02) | 9 (14.75) | 1 (1.64) | 61 (100) |
| 업무협력문제 (부서 간 이기주의에 의한 협력문제) | 3 (4.92) | 29 (47.54) | 21 (34.43) | 8 (13.11) | 0 (0) | 61 (100) |
| 조직문화문제 (권위주의적 계층제 조직문화 만연과 혁신분위기 취약) | 0 (0) | 13 (23.64) | 32 (58.18) | 9 (16.36) | 1 (1.82) | 55 (100) |
| 조직규모문제 (조직기구의 규모와 인력의 적정성) | 13 (21.67) | 19 (31.67) | 20 (33.33) | 8 (13.33) | 0 (0) | 60 (100) |
| 인사관리문제 (승진적체 등 직무사기저하) | 21 (31.34) | 35 (52.24) | 8 (11.94) | 3 (4.48) | 0 (0) | 67 (100) |

조직운영의 문제점에서 심각성을 보인 것은 표 3-18에서 지적되었던 인사관리 문제와 조직규모문제에서 각각 높은 심각성을 보였다. 조직규모문제에서 “매우 심각하다”고 답변한 자치단체가 21.67%이며 “심각하다”고 답변한 도시가 31.67%로 총 53.34%의 과반수 이상이 조직규모문제를 매우 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 조직구조문제나 기능계열문제에 대해서는 양호하거나 매우 양호하다고 답변한 자치단체가 비교적 높은 것으로 조사되었다.

종합적으로 정리하면, 조직운영 문제의 심각성이나 각 조직운영 문제별 심각성을 비교해보면, 공통적으로 조직규모문제와 인사관리문제에 대한 심각성이 높은 반면에 조직구조문제나 기능계열문제는 양호한 것으로 분석되었다.

2) 자치단체 조직운영시스템 변화의 필요성

다음 현재 운영되고 있는 조직 운영시스템들에 대한 변화의 필요성을 어느 정도 느끼고 있는지 조사하였다. 설문조사에 응답한 자치단체에서 총 72개의 모든 자치단체가 답변을 했으며 그 결과를 간략하게 정리하면 표 3과 같다.

〈표 3-19〉 조직 운영시스템들에 대한 변화의 필요성

| 전혀 필요 없음 | 필요 없음 | 보통 | 필요함 | 매우 필요함 | 계 |
|----------|----------|------------|------------|----------|----------|
| 0 (0) | 1 (1.39) | 15 (20.83) | 50 (69.44) | 6 (8.33) | 72 (100) |

응답한 자치단체들을 보면, 69.44%의 높은 비율의 자치단체가 조직 운영시스템의 변화 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났으며 8.33%는 매우 필요하다고 답변을 하였다. 종합적으로 응답 자치단체의 77.77%가 조직 운영시스템의 변화 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타나 조직운영시스템의 개선 필요성에 대한 높은 공감대가 형성되어 있는 것으로 판단된다.

또한 심층적 연구를 위해서 조직 운영시스템의 변화 필요성의 원인들을 분석해 보았다. 먼저 조직 운영시스템 변화에서 가장 심각한 문제점을 설문조사를

통하여 물었는데, 총 66개의 자치단체가 응답을 했으며, 그 결과는 아래 표와 같다.

〈표 3-20〉 조직 운영시스템 변화의 필요성 정도

| 문제점 | 심각성 |
|-----------------------------|------------|
| 분야별/기능별 특성의 미반영 | 3 (4.55) |
| 유사기능 간 연계성 취약 | 7 (10.61) |
| 개개인의 역량발휘의 기회 및 활용 미흡 | 6 (9.09) |
| 이기주의에 기인한 협력미흡 | 8 (12.12) |
| 권위주의적 조직문화와 혁신분위기 취약 | 3 (4.55) |
| 조직 규모의 비대화와 인력 부적절 배치 | 11 (16.67) |
| 승진적체, 인센티브 부재 등에 기인한 직무사기저하 | 28 (42.42) |
| 계 | 66 (100) |

조사결과를 보면, 승진적체, 인센티브 부재 등에 기인한 직무사기 저하가 절대적으로 높은 42.42%의 높은 비율을 보였으며 다음으로 조직규모의 비대화와 인력배치의 부적절함이 16.67%의 비율을 보였다. 나머지 중에서 이기주의에 기인한 협력미흡이나 유사기능 간 연계성 취약도 주의깊게 고려해볼 필요가 있는 것으로 분석되었다. 그러나 분야별/기능별 특성의 미반영, 권위주의적 조직문화와 혁신분위기 취약은 변화의 필요성이 매우 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 각각의 문제점들에 대한 심각성 정도를 살펴보고 분석결과는 다음 표와 같다. 분석결과를 보면 각 문제별 응답률은 다르지만 많게는 69개 자치단체가 적게는 51개 자치단체가 응답을 하였다. 변화의 필요성을 가장 심각하게 느끼고 있는 문제는 승진적체, 인센티브 부재 등에 기인한 직무사기저하를 해결하는 것으로 조사되었다. 구체적으로 84.05%의 자치단체들이 조직 운영시스템의 변화 필요성을 많이 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 이기주의에 기인한 협력미흡을 해결할 필요가 있다고 답변한 자치단체가 60.71%로 높게 나타났으며 유사기능 간 연계성 취약에 대해서도 52.83%의 과반수 이상 자치단체들이 이러한 문제점을 해결하기 위해서 운영시스템을 개선할 필요가 있다고 지적하였다.

개개인의 역량발휘의 기회 및 활용미흡, 권위주의적 조직문화와 혁신분위기 취약도 개선될 필요가 있는 것으로 나타났으며 과반수 이상의 많은 자치단체들이 개선의 필요성을 지적하였다. 그러나 표 3-20과 3-21에서 보면 조직규모의 비대화와 인력의 부적절 배치는 높은 심각성을 보인 반면에 변화의 필요성에서 대해서는 자치단체들이 미온적인 답변을 보인 것으로 나타났다. 또한, 필요성을 인식하고 있는 자치단체가 40.35%로 다른 문제점들에 비하여 저조한 것으로 나타났다. 변화의 필요성을 가장 적게 느끼고 있는 문제점은 분야별/기능별 특성을 반영하지 못한 것에 대한 개선의 필요성이 37.25%로 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 각 문제별 조직 운영시스템 변화의 필요성 정도

| 문제점 | 빈도 | | | | | 계 |
|--------------------------------|------------|----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | 전혀필요 없음 | 필요 없음 | 보통 | 필요함 | 매우 필요함 | |
| 분야별/기능별 특성의 미반영 | 0(0) | 4(7.84) | 28(54.90) | 19(37.25) | 0(0) | 51(100) |
| 유사기능 간 연계성 취약 | 0(0) | 1(1.89) | 24(45.28) | 27(50.94) | 1(1.89) | 53(100) |
| 개개인의 역량발휘의 기회 및 활용 미흡 | 0(0) | 1(1.89) | 25(47.17) | 23(43.40) | 4(7.55) | 53(100) |
| 이기주의에 기인한 협력미흡 | 0(0) | 3(5.36) | 19(33.93) | 28(50.00) | 6(10.71) | 56(100) |
| 권위주의적 조직문화와 혁신분위기 취약 | 0(0) | 6(11.32) | 20(37.74) | 25(47.17) | 2(3.77) | 53(100) |
| 조직 규모의 비대화와 인력 부적절 배치 | 5(8.77) | 2(3.51) | 27(47.37) | 17(29.82) | 6(10.53) | 57(100) |
| 승진적체, 인센티브 부재 등에 기인한 직무사기저하 | 0(0) | 3(4.35) | 8(11.59) | 37(53.62) | 21(30.43) | 69(100) |

3) 도입가능한 조직운영 시스템

다음 해당 지방자치단체에서 향후 도입가능한(도입필요성이 있는) 조직운영시

시스템을 조사하기 위해서 10개의 조직운영 시스템을 제시하고 자치단체들에게 3가지를 선택하도록 했다. 조직기능을 조직유지, 조직목표, 일선행정으로 구분하고 각각의 세부기능을 구축하여 각 기능들에 대한 잠재적 대안의 선호도를 분석하였다. 그 결과를 보면, 조직유지는 기획예산, 일반관리, 재원확보, 민원처리의 4가지로 구분하였으며 조직목표는 고객지원, 사업감독, 소득창출, 도시관리, 위기대응, 연구실험의 6가지 세부기능으로 나누었다. 일선행정은 세부기능으로 구분하지 않고 그대로 사용하였다. 그리고 조직운영 시스템은 데스크포스, 다기능팀제, 스마트워크, 프로젝트팀, 네트워크, 공동관리, 위탁관리, 재택근무, 무정형(아메바형)조직, 매트릭스의 10가지로 구분하여 설문조사를 실시하였다.

가) 업무유형별 조직운영 시스템

업무유형별 조직운영 시스템은 몇 가지의 뚜렷하게 선호하는 조직운영 유형이 있었다. 그 결과는 표 3-22에서 간략하게 제시하였다. 기획예산업무가 적합한 조직운영 형태는 다기능팀제, 데스크포스, 프로젝트팀인 것으로 나타났다. 그리고 일반관리는 다기능팀제와 스마트워크, 네트워크와 공동관리가 상대적으로 더 적절한 조직유형인 것으로 나타났다.

다음으로, 재원확보를 위한 적절한 조직유형을 확인해 본 결과, 데스크포스와 프로젝트팀이 동일하게 높은 응답을 보여 가장 적합한 조직형태로 고려되었으며 다기능 팀제가 세 번째로 적절한 조직형태인 것으로 나타났다. 민원처리는 다기능팀제와 스마트워크, 네트워크 순으로 조직운영에 가장 적합한 조직운영 형태인 것으로 조사되었다.

〈표 3-22〉 잠재적 조직운영 시스템

| | | 테스크 포스 | 다기능 팀제 | 스마트 워크 | 프로 젝트팀 | 네트 워크 | 공동 관리 | 위탁 관리 | 재택 근무 | 무정형 조직 | 매트 릭스 | 계 |
|--------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| 조직 유지 | 기획 예산 | 25 (22.52) | 27 (24.32) | 9 (8.11) | 23 (20.72) | 9 (8.11) | 7 (6.31) | 0 (0.00) | 1 (0.90) | 3 (2.70) | 7 (6.31) | 111 (100) |
| | 일반 관리 | 6 (5.77) | 27 (25.96) | 18 (17.31) | 6 (5.77) | 11 (10.58) | 11 (10.58) | 8 (7.69) | 6 (5.77) | 4 (3.85) | 7 (6.73) | 104 (100) |
| | 재원 확보 | 27 (24.55) | 14 (12.73) | 10 (9.09) | 27 (24.55) | 10 (9.09) | 8 (7.27) | 2 (1.82) | 0 (0.00) | 8 (7.27) | 4 (3.64) | 110 (100) |
| | 민원 처리 | 9 (8.41) | 22 (20.56) | 20 (18.69) | 8 (7.48) | 13 (12.15) | 8 (7.48) | 6 (5.61) | 2 (1.87) | 10 (9.35) | 9 (8.41) | 107 (100) |
| 조직 목표 | 고객 지원 | 9 (8.49) | 13 (12.26) | 21 (19.81) | 3 (2.83) | 17 (16.04) | 11 (10.38) | 12 (11.32) | 7 (6.60) | 8 (7.55) | 5 (4.72) | 106 (100) |
| | 사업 감독 | 13 (13.13) | 19 (19.19) | 9 (9.09) | 14 (14.14) | 8 (8.08) | 15 (15.15) | 9 (9.09) | 1 (1.01) | 1 (1.01) | 10 (10.10) | 99 (100) |
| | 소득 창출 | 18 (17.31) | 8 (7.69) | 6 (5.77) | 29 (27.88) | 16 (15.38) | 6 (5.77) | 11 (10.58) | 1 (0.96) | 6 (5.77) | 3 (2.88) | 104 (100) |
| | 도시 관리 | 16 (15.53) | 20 (19.42) | 9 (8.74) | 20 (19.42) | 8 (7.77) | 11 (10.68) | 14 (13.59) | 3 (2.91) | 1 (0.97) | 1 (0.97) | 103 (100) |
| | 위기 대응 | 28 (26.92) | 14 (13.46) | 8 (7.69) | 18 (17.31) | 9 (8.65) | 13 (12.50) | 0 (0.00) | 1 (0.96) | 6 (5.77) | 7 (6.73) | 104 (100) |
| | 연구 실험 | 18 (19.15) | 10 (10.64) | 5 (5.32) | 19 (20.21) | 9 (9.57) | 2 (2.13) | 10 (10.64) | 10 (10.64) | 7 (7.45) | 4 (4.26) | 94 (100) |
| 일선(읍면) 행정 | 4 (4.71) | 20 (23.53) | 14 (16.47) | 1 (1.18) | 9 (10.59) | 12 (14.12) | 2 (2.35) | 2 (2.35) | 11 (12.94) | 10 (11.76) | 85 (100) | |

다음으로, 고객지원은 스마트워크와 네트워크, 다기능팀제에 의해서 가장 적절하게 운영될 수 있는 것으로 조사되었으며 사업감독을 위한 적합한 조직운영 시스템은 다기능팀제, 공동관리, 프로젝트팀 순으로 조사되었다. 또한, 자치단체들은 소득창출을 위한 조직운영 시스템으로 테스크포스, 프로젝트팀, 네트워크를 가장 적절한 조직운영 시스템으로 인식하고 있었다.

도시관리는 프로젝트팀, 다기능팀제, 테스크포스 순으로 높은 답변을 보여서 자치단체들이 생각하는 적절한 조직운영 시스템으로 받아들여지는 것으로 조사되었다.

다음으로 위기대응에 적절한 조직형태로는 테스크포스, 프로젝트팀, 다기능팀제 순으로 조사되었으며, 연구실험은 프로젝트팀, 테스크포스, 다기능팀제가 가장 적절한 조직운영 형태인 것으로 분석되었다.

마지막으로 일선행정의 경우, 다기능팀제, 스마트워크, 공동관리 순으로 높은 응답률을 보여서 자치단체들이 적절한 조직운영 형태로 인식하고 있는 것으로

나타났다.

종합적으로 보면, 다기능 팀제가 다양한 업무영역에서 가장 보편적으로 받아들여지는 조직운영 형태로 고려되고 있으며 프로젝트팀, 테스크포스, 네트워크가 다음으로 유용한 조직운영 시스템으로 고려되고 있다.

나) 조직운영 형태별 적합한 업무

이 연구는 각 조직운영 형태별 적절한 업무를 선정하도록 하였으며 이 연구에서는 가장 높은 응답률을 보인, 두 가지 조직운영 형태를 중심으로 설명하고자 한다. 설문조사 결과에 따르면, 테스크포스는 위기대응과 재원확보에 가장 적합한 조직운영 형태로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 테스크포스를 선택한 이유는 유연하게 경계없이 성과를 중시할 수 있고 기획이나 비전수립이 용이하며 능력있는 인재를 발굴하기에 용이하다고 의견들을 제시하였다. 또한, 업무의 효율성과 다원화를 구현할 수 있다는 장점도 언급하였다.

다기능팀제는 기획예산과 일반관리에서 동일하게 높은 답변을 보였으며 적합한 조직운영 유형인 것으로 조사되었다. 다기능팀제를 선호하는 이유는 경계나 장벽없이 탄력적으로 성과중심의 조직운영이 가능하다는 장점을 많이 제시하였으며 다변화된 환경에 능동적으로 대응할 수 있다는 의견도 제시하였다.

스마트워크는 고객처리와 민원처리를 위해서 적합한 조직운영 유형인 것으로 나타났으며, 스마트워크는 전문성제고 및 확보에 유리하며 단기간에 한시적인 업무를 집중적으로 처리하는데 장점이 있다고 답변하였다.

〈표 3-23〉 도입가능한 조직운영 시스템

| | | 태스크 포스 | 다기능 팀제 | 스마트 워크 | 프로젝트팀 | 네트워크 | 공동관리 | 위탁관리 | 재택근무 | 무정형 조직 | 매트릭스 |
|-----------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 조직유지 | 기획 예산 | 25 (14.45) | 27 (13.92) | 9 (6.98) | 23 (13.69) | 9 (7.56) | 7 (6.73) | 0 (0.00) | 1 (2.94) | 3 (4.62) | 7 (10.45) |
| | 일반 관리 | 6 (3.47) | 27 (13.92) | 18 (13.95) | 6 (3.57) | 11 (9.24) | 11 (10.58) | 8 (10.81) | 6 (17.65) | 4 (6.15) | 7 (10.45) |
| | 재원 확보 | 27 (15.61) | 14 (7.22) | 10 (7.75) | 27 (16.07) | 10 (8.40) | 8 (7.69) | 2 (2.70) | 0 (0.00) | 8 (12.31) | 4 (5.97) |
| | 민원 처리 | 9 (5.20) | 22 (11.34) | 20 (15.50) | 8 (4.76) | 13 (10.92) | 8 (7.69) | 6 (8.11) | 2 (5.88) | 10 (15.38) | 9 (13.43) |
| 조직목표 | 고객 지원 | 9 (5.20) | 13 (6.70) | 21 (16.28) | 3 (1.79) | 17 (14.29) | 11 (10.58) | 12 (16.22) | 7 (20.59) | 8 (12.31) | 5 (7.46) |
| | 사업 감독 | 13 (7.51) | 19 (9.79) | 9 (6.98) | 14 (8.33) | 8 (6.72) | 15 (14.42) | 9 (12.16) | 1 (2.94) | 1 (1.54) | 10 (14.93) |
| | 소득 창출 | 18 (10.40) | 8 (4.12) | 6 (4.65) | 29 (17.26) | 16 (13.45) | 6 (5.77) | 11 (14.86) | 1 (2.94) | 6 (9.23) | 3 (4.48) |
| | 도시 관리 | 16 (9.25) | 20 (10.31) | 9 (6.98) | 20 (11.90) | 8 (6.72) | 11 (10.58) | 14 (18.92) | 3 (8.82) | 1 (1.54) | 1 (1.49) |
| | 위기 대응 | 28 (16.18) | 14 (7.22) | 8 (6.20) | 18 (10.71) | 9 (7.56) | 13 (12.50) | 0 (0.00) | 1 (2.94) | 6 (9.23) | 7 (10.45) |
| | 연구 실험 | 18 (10.40) | 10 (5.15) | 5 (3.88) | 19 (11.31) | 9 (7.56) | 5 (1.92) | 10 (13.51) | 10 (29.41) | 7 (10.77) | 4 (5.97) |
| 일선(읍면) 행정 | 4 (2.31) | 20 (10.31) | 14 (10.85) | 1 (0.60) | 9 (7.56) | 12 (11.54) | 2 (2.70) | 2 (5.88) | 11 (16.92) | 10 (14.93) | |
| 계 | 173 (100) | 194 (100) | 129 (100) | 168 (100) | 119 (100) | 104 (100) | 74 (100) | 34 (100) | 65 (100) | 67 (100) | |

프로젝트팀은 소득창출과 재원확보를 위해서 가장 적절한 조직운영 형태인 것으로 조사되었다. 그리고 프로젝트팀을 선택한 이유는 신속한 대응이 가능하고 다원화된 일처리에 유리하다는 장점을 언급하였으며 운영의 유연성과 전문성 제고에 유리하다는 의견도 제시하였다.

네트워크는 고객지원과 소득창출에서 가장 적합한 조직운영 형태인 것으로 분석되었으며 고객만족 제고에 유리하고 업무간의 협력과 연계에 유리하다는 점을 자치단체들은 언급하였다.

공동관리는 사업감독과 위기대응에서 적절한 조직운영 형태인 것으로 나타났으며 공동관리를 선택한 이유는 전문성 확보의 용이함과 현장행정이 가능하다는 장점을 언급하였다.

위탁관리는 도시관리와 고객지원업무에서 적합한 조직운영 형태인 것으로 조

사되었으며 선택한 근거로서 자치단체들은 수익성 제고에 유리하며 전문성을 확보하고자 할 때 용이하다는 장점을 제안하였다.

재택근무는 연구실험과 고객지원의 다소 상반된 업무유형에서 적절한 조직운영 시스템으로 받아들여지는 것으로 나타났으며, 재택근무는 성과를 증시할 수 있는 반면에 조직규모는 축소할 수 있다는 것을 장점으로 제시하였다.

무정형 조직은 일선행정과 민원처리에 적합한 조직형태인 것으로 나타났으며 무정형 조직을 선택한 이유는 신속함과 전문성을 가장 중요한 장점으로 제시하였으며 대처능력을 제고시킬 수 있다는 점도 제안하였다.

마지막으로 매트릭스는 일선행정과 사업감독의 다소 상반된 속성을 가진 업무에서 적절한 조직운영 형태로 답변한 것으로 나타났으며, 매트릭스의 가장 중요한 장점으로 전문성과 창의성 제고를 제시하였다.

종합적으로 보면, 고객지원업무에서 스마트워크, 네트워크, 위탁관리, 재택근무 등의 가장 다양한 형태의 조직운영 유형이 고려될 수 있으며 채용확보, 민원처리, 사업감독, 소득창출, 위기대응, 일선행정에서도 복수의 조직운영 시스템이 적용 가능한 것으로 나타났다.

4) 대안도입시 고려사항

가) 조직운영 시스템 개선에서 문제점과 개선안

마지막으로, 이 연구는 자치단체들의 조직운영 시스템에서 문제점과 기대하는 개선안을 제시하도록 제안하였다. 설문조사에서 파악된 문제점과 개선안을 잠재적 조직운영 시스템의 업무형태를 기준으로 재정리하였으며 그 결과는 다음 표 3-24에서 간략하게 정리하였다.

대분류에서 조직목표보다 조직유지에서 더 많은 지적이 있었으며 특히, 일반관리와 기획예산에서 많은 문제점들이 제시되었다. 기획예산의 경우, 조직운영 시스템의 통일성 결여와 획일적이고 경직된 조직운영 및 통제의 문제점이 많은 것으로 나타났다. 통일성 결여를 해결하기 위한 대안으로 통일된 조직시스템 구

축을 제안하였으며 획일적이고 경직된 조직운영을 완화시키기 위한 대안으로 차등화와 자율성확대를 언급하였다. 일반관리의 경우, 승진적체, 인력부족 문제가 심각한 것으로 지적되었으며 대안으로서 각각 직급별 통합인사관리와 자치단체별 인력수급의 자율성확대와 증원을 제시하였다. 다음으로 총액인건비제도 폐지와 부처 및 개인 간의 이기주의 완화의 필요성을 제시하였다. 이 외에도 인사교류문제, 기간제 근로자 관리 미흡, IT발달, 가정 및 여가 중시, 전문성 결여 등의 문제점들이 지적되었다.

〈표 3-24〉 조직운영 시스템 개선의 문제점과 개선안

| 문제점 | 검토대안 |
|----------------------------------|--|
| - 획일적이고 경직된 조직운영과 통제 | - 지자체 규모별 차등화와 세분화, 자율성 확대 - 자치단체별/기구별 적절한 정원 파악을 위한 조직진단과 조직운영 시스템 마련 |
| - 기초자치단체 6급 팀장의 역량활용 미미 | - 팀장중심의 사무제 |
| - 유인체계 부족 | - 인센티브제 도입 |
| - 조직운영 시스템의 통일성 결여 | - 통일된 조직시스템 구축 - 행정구역체제의 광역화 |
| - 조직 및 인사권 분배 문제 | - 직원들의 다양한 의견 수렴 후 조직개편 - 직급체계 간소화 |
| - 인력부족 | - 자치단체별 인력 수급의 자율성 확대 - 정원 및 인력 증원 - 유사 직렬·기능 통합 - 국가위임사무 등 인력 및 예산지원 |
| - 총액인건비에 따른 인력운영의 어려움 | - 총액인건비제 완화·폐지와 자치단체에 자율권과 탄력적 운영권 부여 - 유동정원제 도입 |
| - 부처간, 개인 간 이기주의 | - 공동처리 업무분장제 |
| - 승진적체 | - 승진적체 해소방안 마련 - 직급별 통합인사관리 |
| - 원활화치 못한 인사교류 | - 전보인사 체계마련 - 지방자치단체 간 인사교류 확대 |
| - 기간제 근로자 관리 소홀 | - 기간제근로자 관리시스템 구축 |
| - IT발달 | - 업무전산화 |
| - 가정 및 여가 중시 | - 유연근무제 - 유연근무제 적극 홍보 권장 |
| - 전문성 부족 | - 전문 조직인단에 일부 사무위임 - 전문인력 육성 |
| - 빈약한 재정 | - 교부세/보조금 제도 확대 |
| - 복잡·다양한 민원 서비스 요구 | - 민원부서 업무분야별 인력 배치 |
| - 행정환경의 변화로 인한 신규사업증가에 따른 집중화 부족 | - 국별 인력풀제 운영 |
| - 계량화된 업무량 파악 불가 | - 적절한 성과지표 개발 |
| - 사회복지관련 부서의 비대화로 부서장의 업무지도감독 약화 | - 사회복지관련 기구 분리 |
| - 농업분야 기능 통합 | - 농업기술센터와 본청의 농업분야 조직 통폐합 |

재원확보는 빈약한 재원여건을 지적하였으며 대안으로 교부세 확대를 제시하였다. 그리고 민원처리는 문제점이 상대적으로 미미한 것으로 나타났으며 다양화된 민원서비스에 적극 대응하기 위해서 업무분야별 인력배치를 제안하였다.

조직목표의 하부기준인 고객지원은 행정환경의 변화와 신규사업의 증가에 따른 집중화가 미흡하다는 지적과 함께 국별 인력풀제 운영을 제안하였다. 마지막으로, 사업감독은 업무량의 계량화의 미흡을 해결하기 위해서 성과지표개발을 제시하였으며 사회복지분야 업무의 비대화를 해결하기 위해서 사회복지 관련 기구 및 부서를 분리/확대할 필요가 있다는 지적이 있었다. 소득창출 분야는 농업 분야 기능통합 문제가 제기되었으며 농업기술센터와 본청의 통합을 제안하였다.

종합적으로 보면, 일반관리에서 승진적체, 인력부족, 총액인건비에 기인한 인력운영의 어려움, 부처 및 개인 간의 이기주의 등이 부각되었으며 조직운영시스템의 통일성결여와 획일적이고 경직적인 조직운영체계의 문제가 또한 중요한 문제로 지적되었다. 또한 고객지원업무가 중요시되면서 새로운 환경변화와 증가하는 신규사업에 효율적으로 대응하기 위한 조직운영 시스템 개발이 중요한 것으로 분석되었다. 결론적으로 보면, 조직의 내부에서 관료제가 안고 있는 본질적 속성인 승진과 인력, 이기주의가 중요한 문제이며 조직운영의 획일성과 체계적 운영 원리의 부재, 신규사업 및 행정환경의 변화에 대한 효율적 대응이 미흡한 것으로 분석되었다.

나) 새로운 조직운영 시스템 도입에서 고려사항

대안으로 고려된 조직형태를 도입시 반드시 고려해야 할 중요한 요인에 대한 설문항을 마지막으로 물어보았다. 새로운 조직운영 시스템을 도입하는데 있어서 고려사항은 조직/인사, 법률적 적용, 재정, 조직문화, 조직융합의 5가지 요인을 구분하여 설문항을 구성하였다. 그 결과는 표 3-25와 같다.

① 새로운 조직 운영 시스템 도입시 고려사항 순서

〈표 3-25〉 새로운 조직운영 시스템 도입시 고려사항

| 고려대상 | 중요도 |
|--------|------------|
| 조직/인사 | 35 (62.50) |
| 법률적 적용 | 2 (3.57) |
| 재정 | 6 (10.71) |
| 조직문화 | 7 (12.50) |
| 조직융합 | 6 (10.71) |
| 계 | 56 (100) |

위의 표에 따르면 조직/인사에 대한 고려가 62.50%로 가장 높았으며 다음으로 조직문화(12.50%)인 것으로 조사되었다. 그러나 법률적 적용에 대해서는 고려대상으로 미미하게 인식하는 것으로 나타났다. 다음으로, 조직융합과 재정문제도 상대적으로 높은 고려사항으로 인식되지 않는 것으로 나타났다.

② 새로운 조직 운영 시스템 도입시 고려사항 빈도

새로운 조직운영 시스템을 도입할 때 중요한 고려사항으로 제시한 5가지 요인들에 대하여 구체적 빈도를 살펴보았다.

〈표 3-26〉 새로운 조직운영 시스템 도입시 각 대상별 빈도분석

| 고려대상 | 빈도 | | | | | 계 |
|--------|-----------------|-----------|------------|------------|------------|----------|
| | 전혀 중요치 않음 | 중요치 않음 | 보통 | 중요함 | 매우 중요함 | |
| 조직/인사 | 0 (0) | 0 (0) | 5 (7.69) | 37 (56.92) | 23 (35.38) | 65 (100) |
| 법률적 적용 | 0 (0) | 2 (3.85) | 18 (34.62) | 27 (51.92) | 5 (9.62) | 52 (100) |
| 재정 | 0 (0) | 0 (0) | 12 (23.08) | 27 (51.92) | 13 (25.00) | 52 (100) |
| 조직문화 | 0 (0) | 1 (1.69) | 7 (11.86) | 38 (64.41) | 13 (22.03) | 59 (100) |
| 조직융합 | 0 (0) | 0 (0) | 6 (10.17) | 34 (57.63) | 19 (32.20) | 59 (100) |

조직/인사에서는 매우 중요하다는 답변이 35.38%로 다른 대상에 비하여 가장 높았으며 다음으로, 조직융합(32.30%), 재정(25.00%)순으로 나타났다. 조직문화는 대안에 대한 고려에서는 두번째로 중요한 고려대상였지만 빈도분석에서는 “매우 중요하다”는 답변보다는 “중요하다”고 답변한 것이 64.41%로 높게 나타났다. 그러나 전반적으로 중요하거나 매우 중요하다고 답변한 비율을 합하면 모든 고려대상이 많게는 92.3%이상, 적어도 61.54%이상의 중요성을 갖는 것으로 나타났다.

2. 인식조사(2차) : 개방형 설문조사 결과

가. 조사목적 및 대상

지방자치단체 조직운영에 보다 구체적 문제인식 및 대안에 대한 조직담당자들의 의견을 살펴보기 위하여, 앞서의 선택형 설문조사와 별도로 조직운영다양화에 대한 경험 및 향후 검토가능한 유형에 대한 직접 의견조사를 실시하였다. 대상은 지방자치단체를 4개의 유형별로 (광역 1유형, 기초 3유형-시/군/자치구) 각각 4개 단체씩을 임의추출하였다. 조사대상 총 16개 단체중 응답단체는 11개 단체(광역 2, 시 4, 군 2, 자치구 3)이다. 분석에서는 응답자의 익명성을 보장하기 위하여 단체명을 영문 첫글자로 대신하였다.

나. 분석결과

지방자치단체 수준에서 조직운영의 다양화는 아직까지 지방자치단체 일부에서 행해지고 있는 바, 사례 대상 자치단체 역시 실제 운영경험은 많지 않은 실정이다. 이하에서는 주요 논의내용을 크게 운영주체 측면과 운영형태 측면으로 나누어 살펴 본다.

(1) 운영주체측면

운영주체와 관련해서는 광역자치단체인 C도 조직담당자가 “연구시험분야에서 지자체간 공동관리, 지자체간 위탁관리, 민간연계 공동관리 및 위탁관리 방안의 강구” 필요성을 제기하였다. 구체적으로 적용가능한 분야로는 농업기술분야의 시험연구관련기능, 보건환경연구분야의 각종 진단, 검사 및 조사연구기능을 예로 들었으며, 기관별로 특성화, 다양화하는 방안도 아울러 제기하였다. 한편 기초단위의 조사 대상 지방자치단체에서는 운영주체와 관련된 의견은 제시되지 않았다.

(2) 운영형태측면 : 구조설계 형태부문

구조설계와 관련한 응답에서 가장 많이 제기된 것은 테스크포스조직에 대한 경험이다. 테스크포스조직의 경우 “짧은 기간에 최적의 목표달성에 유리(Y시 조직담당자)”, “다양한 지식과 경험을 가진 직원들로 구성되어 시너지 효과 거양 및 협업의 조직문화 확산(D구 조직담당자)”, “신규발생업무에 신속대응으로 업무성과가 높다(S2구 조직담당자)” 등의 효과가 지적되었다. 그러나 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 “임시조직에서 파견근무형태로 일하지만 근무성적은 원소속부서 상급자가 평가하므로 실적평가지 불이익을 받는다는 의식 상존(Y시 조직담당자)”, “본연의 업무외에 특정사안에 대한 추가적 업무를 병행해야 하므로 업무가중 및 자발성 부족(D구 조직담당자)”, “부서별 인원조정배치로 정원이 감소된 부서 구성원의 불만 및 업무가중(S2구 조직담당자)” 의견은 물론 “기관을 달리하는 공동조직으로 기관간 이해관계와 의견이 다른 경우 업무추진에 어려움(C도 조직담당자)”이 있음을 또한 제기하였다. 한편 테스크포스조직 적용을 위한 향후의 보완적 조치로는 “총괄·조정기능의 강화(C도 조직담당자)”, “인력배치에 대한 사전적 고려(S1구 담당자)” 등이 필요하다는 의견이 지적되었다. 그리고 테스크포스조직의 적용분야로는 “신규업무분야(S2구 조직담당자)”, “세외수입분야(각 부서에 산재해 있는 세외수입의 확보방안 마련 및 시행, S1구 조직담당자)”,

“문화콘텐츠개발, 생태도시조성부문(D구 조직담당자)”, “복합민원관련 허가부서(E군 조직담당자)” 등 다양하게 제시되었다.

한편 구조설계측면에서 데스크포스형 프로젝트조직이외 다기능팀제에 대한 필요성 제기도 있었는데, S2구 조직담당자의 경우 일반관리, 채용확보, 민원처리 분야에서 도입가능성을 제시하였고, S시 조직담당자는 일반민원 및 복합민원, 즉 “여권민원, 인감, 제증명, 주민등록, 가족관계등록 증명, 폐기물처리업 허가, 오수처리시설 설치 신고 및 준공, 배출시설 설치 허가 및 신고, 축산폐수배출시설 설치 허가 및 준공, 건축허가 처리, 위생업소 신고 및 허가, 공중위생업소 신고, 유흥주점 허가 처리, 토지형질변경 허가 및 협의, 농지전용 허가 및 협의, 산지전용 허가, 신고, 협의, 건축신고 등을 1회 방문하여 한 부서에서 일괄처리 할 수 있는 시스템 운영”의 필요성을 제시하였다.

또한 무정형조직에 대하여 Y시 조직담당자의 경우 “투자유치지원 검토, 복합민원처리의 지원”을 위하여 운영한 경험을 토대로 “일의 특성에 따라 자유로이 구성되나, 부서에서 지원된 구성원의 행위는 의견개진에 불과하여 행정행위로서 구속력이 없다”는 문제지적을 통하여 활용시 법적 근거의 필요성을 제안하였다. S2구 조직담당자 역시 무정형조직이 “신규업무나 새로운 시책개발시 무정형조직에서 수행 후, 업무지속유지에 관한 검토, 인원 등을 계산하여 업무해당부서로 넘긴다면 부서이기주의에 따른 불필요한 인원이나 업무 떠넘기기가 감소”할 것이라고 언급하면서 도입을 위해서는 Y시 조직담당자의 언급과 마찬가지로 “업무구분없는 조직을 둘 수 있는 법적 근거마련의 필요”를 제기하였다.

(3) 운영형태측면 : 역할수행 형태부문

역할수행형태와 관련해서는 O군의 조직담당자가 농정부문과 농업기술지원부문, 그리고 복지부문과 보건부문에서의 역할통합 필요성을 제기하였는데, 그 이유로 “보건복지 및 농정서비스의 일원화, 고객밀착형 서비스의 제공, 인력 및 예산운영의 효율성에 기여”할 것이라는 점을 들었다. 그러나 도입에 있어 문제점 또한 지적하였는데 “관련법의 정비와 인사문제 등과 같은 조직내부적인 문제는

물론 주민의 공감대 형성(이상 O군 조직담당자)이 필요함을 지적하였다.

이러한 점은 C시 조직담당자 역시 동일하게 지적하고 있는데, “업무추진의 효율성 및 지원기능의 강화” 측면에서 농정기능과 농업기술지원기능의 역할통합 필요성을 제기하면서도 “농정관련단체의 무조건적 통합반대여론에 부딪쳐 추진하지 못하는(이상 C시 조직담당자)” 문제점을 지적하고 있다.

(4) 운영형태측면 : 근무수행 형태부문

근무수행 형태와 관련해서는 앞서 실태조사에서 본 바와 같이 한정적으로 운영되고 있는 바, 운영사례에 대한 의견조사에서도 3개 자치단체에서만 유연근무제와 모바일오피스제에 관한 의견이 제기되었을 뿐이다. 유연근무제를 실제 운영하고 있는 E군의 경우 “개인의 사정에 따라 출퇴근 시간조정으로 근무질 향상 및 공무원 처우 개선”이라는 자평에도 불구하고 “조기출근은 의무사항이나 조기퇴근은 현실상 쉽지 않다(이상 E군 조직담당자)”고 지적하여 구성원 개개인이 이를 활용하는데 제한이 있음을 보여 준다. 한편 유연근무제의 필요성을 제기한 S시 조직담당자의 경우 역시 유연근무제가 “자기계발 기회제공 및 능력발전 지원, 근무만족도 제고”를 가져올 것이라 기대하면서도 “분장사무의 특성 및 조직운영상 업무공백 발생 우려, 복무점검 애로(이상 S시 조직담당자)”와 같은 문제로 인하여 실제 도입하지 못하고 있음을 지적하였다.

스마트워크와 관련해서는 Y시 조직담당자가 교통지도와 같은 현장업무에서 모바일오피스 적용을 제시하였으며, 기타 재택근무제나 스마트워크센터에 대한 의견을 제시되지 않았다.

제4절 문제점

1. 운영주체관련 : 자치단체별 기관설치 방식의 비효율성

지방자치단체의 조직운영주체와 관련하여 문제로 제시될 수 있는 것은 동일한 법적 지위를 갖는 지방자치단체는 조직운영의 효율성에 관계없이 동일한 기관을 설치하여 운영하고 있다는 점이다. 다시 말해 앞서 실태분석에서 본 바와 같이 모든 시도에서 공무원교육원, 농업기술원, 보건환경연구원 등을 운영하고 있고, 대다수 시군에서 농업기술센터를 운영하고 있으나, 현재 시점에서 이들 기관에 대한 수요와 설치필요성에 대한 검토는 전혀 이루어지지 않고 있다는 것이다.

최근 설치되는 자치단체의 경우 예컨대 세종특별자치시나 가장 늦게 광역시로 승격된 울산광역시의 경우 일부 기관(직속기관)에 대한 설치필요성 검토와 함께 위탁 등의 방법을 통하여 운영주체의 다양화가 모색되었다. 그러나 그 이전에 설치된 지방자치단체의 경우 과거 필치기관 시설 설치된 기관이 현시점에서 존치가 필요한가, 아니면 존치하더라도 수요가 급감하여 여타 지방자치단체 등에 위탁을 통하여 운영주체의 다양화를 모색하는 것이 필요한가에 대한 논의자체가 전무한 실정이다.

이러한 문제는 조직기구 자체의 설치에 대한 비효율성의 문제를 넘어 지방자치단체의 정원규모, 승진 등 인사문제와 연계되어 더욱 고착화되어지는 경향이 있는 바, 시급히 기구설치의 적정성 및 효율성에 대한 문제인식 및 진단이 요구된다고 할 수 있다.

2. 운영형태관련(1)-구조설계부문 : 조직운영에 대한 계급제적 구조인식의 문제

구조설계와 관련하여 앞서 실태분석 등에서 본 바와 같이 다기능팀조직을 비

못하여 프로젝트조직 등이 부분적으로 광역 및 기초단위의 지방자치단체에 실험적으로 도입되었고, 현재는 이들중 일부 지방자치단체에서 다기능팀조직이나 프로젝트조직을 유지하고 있다.

이들 조직에 대한 조직운영상의 수요에도 불구하고 실제 지방적 수준에서 이의 적용이 저조한 원인은 무엇보다 팀제를 비롯한 프로젝트조직, 무정형조직 등의 기본전제가 조직내 업무의 수평적 분화를 상징하고 있다는 점에 기인한다.

우리나라와 같은 계급제적 인사구조하에서 수평적 협업구조 및 역량에 근거한 조직 및 인사운영은 해당 조직유형이 갖는 특징적 장점에도 불구하고 조직내 구성원들의 저항으로 인하여 장점보다 조직운영의 부작용을 부각시키게 된다. 앞서 보론에서 제시한 제천시의 경우가 대표적 예라고 할 수 있는데, 혁신적 조직구조의 선도적 도입으로 주목받았던 제천시의 팀제는 전임단체장, 현 단체장 모두에게서 “기존 조직의 틀을 벗어나지 못해 결속력이 저해”되고 “공무원 서열 위아래가 없어지고 권위가 상실”되었다는 비판을 받게 된 것이 그 예이다.

때문에 계급제적 인사구조가 전제된 현재의 지방행정조직에서는 단기적, 임시적인 프로젝트조직이외 여타의 수평적 조직구조를 설계하는 것은 근본적인 한계를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

3. 운영형태관련(2)-역할수행부문 : 조직배치의 경직적 사고와 권위적 의식

지방자치단체 조직구성에 있어 역할수행논의는 전통적으로 정책기능, 집행기능, 연구지원기능, 특정사업기능 등으로 분리하여 정책기능은 본청, 집행기능은 일반구청이나 읍면동, 연구지원기능은 직속기관, 특정사업기능은 사업소에 배치하는 것으로 하고 있다. 이러한 이유 때문에 일부 지방행정기능의 경우 정책적 연계성을 가지고 있음에도 불구하고 본청기능(정책결정기능)과 직속기관기능(연구지원기능)의 분리, 본청기능(정책기능)과 사업소기능(특정사업기능)의 분리와 같은 인위적인 역할분리가 행하여져 온 것이 사실이다.

이러한 역할배치에 대한 경직적인 사고는 본청과 기타조직간 배치에 위계를 두는 공무원사회 내부의 부서서열의식 내지 조직문화, 그리고 이에 동조하는 지방자치단체 외부의 이해관계집단에 의하여 고착화되어 온 경우가 많다. 특히 앞서 실태조사에서 사례로 든 농정기능과 농업기술지원기능의 경우 그러한 문제점을 보여주는데, 이는 지방자치단체 조직담당자를 대상으로 한 의견조사분석에서도 같은 맥락의 문제인식에서도 잘 알 수 있다.

4. 운영형태관련(3)-근무형태부문 : 조직문화의 비개방성과 인사관리의 문제

근무형태부문의 문제점은 한마디로 조직문화의 비개방성과 전통적 인사관리의 문제로 집약된다. 앞서 실태분석에서 제시한 바와 같이 행정안전부가 조사한 2011년12월말 현재 행정기관의 유연근무제 현황에서도 재택근무와 스마트워크 센터 근무형태의 경우 지방자치단체의 경우 각각 9명, 50명으로 나타나(중앙정부의 경우 각각 115명과 175명), 전체 지방공무원 규모(283,477명, 행정안전부, 지방조직편람, 2012)에서 볼 때 0.02%라는 극히 미미한 실정에 불과하다. 이는 스마트워크가 정부부문에서 극히 제한적으로 이루어지고 있으며, 특히 지방자치단체의 경우 실제 활용도가 매우 낮다는 사실을 보여준다. 이러한 사실은 세계 최고수준의 IT기술과 스마트기기 보급률이라는 물리적 환경조건에도 불구하고 여타의 환경조건이 균형을 이루고 있지 못함을 의미한다. 즉 정부가 주도하는 물리적 기반조성 및 법적 근거의 마련과정과는 별도로 실제 스마트워크를 추진하는 기관내부의 조직문화적, 인사관리적, 업무특성적 측면에 대한 이해가 매우 낮다는 문제점을 보여준다.

먼저 조직문화적 측면에서 조직구성원간 스마트워크의 필요성에 대한 공감대 형성이 미흡하다는 점이다. 행정안전부가 스마트워크 이용자들을 대상으로 한 조사에서도 ‘관리자 눈치보기’, ‘자유롭게 신청할 수 없는 조직문화’ 등이 스마트워크 이용활성화의 장애요인인 것으로 나타난 사실이 그러한 예이다. 이러한 사

실은 새로운 환경변화에도 불구하고 상당수 조직관리자들의 스마트워크에 대한 이해도가 낮으며, 스마트워크를 통해 성과를 이룰 수 있다는 인식 또한 미흡하다는 점에 기인한다. 관리자는 스마트워크 운영에 있어 근무자가 눈앞에 보이지 않기 때문에 이를 부정적으로 보고, 이러한 점이 스마트워크에 대한 인사상 불이익으로 연결될 수 있다는 우려가 공무원들의 자발적인 참여를 가로막는 걸림돌로 작용하고 있는 것이다. 이처럼 조직구성원간 공감대가 형성되지 못한 상황에서 외부적 요구에 의한 스마트워크의 추진은 자발적·적극적 호응을 이끌어내기 쉽지 않다는 문제점이 있다.

또한 행정기관 특히 지방자치단체의 경우 현재 업무수행의 특성 역시 스마트워크 추진의 장애요인이 되고 있다. 분장사무 뿐만 아니라 분장의 사무는 물론 동원적 업무의 발생, 민원인과 접촉이 잦고 기간별 업무량 조절이 힘든 지방자치단체의 경우 스마트워크를 활용할 경우 업무공백이 불가피하고, 이는 스마트워크 근무자이외 인력의 업무량 증가로 이어질 수 있다는 점에서 중앙부처 단위와 비교하여 스마트워크의 운영에 있어 상대적으로 어려움에 직면하고 있다는 것이다.



제4장 조직운영시스템 벤치마킹 사례분석

제1절 분석틀

지방자치단체 조직운영시스템에 대한 벤치마킹 사례분석은 외국 지방자치단체에서의 유사사례 분석을 통하여 조직운영다양화 방안으로서의 효용성 검토 및 우리나라에서의 향후 발전을 위한 시사점을 얻는데 목적이 있다. 사례분석은 일본과 미국의 지방자치단체를 대상으로 조직운영다양화 사례중 효과성이 입증된 사례를 선정하였다.

분석의 방법은 먼저 일본과 미국의 지방자치단체내 기본적인 조직운영시스템을 살펴보고, 다음 앞서 조직운영시스템의 연구범위에서 제시된 운영주체부문과 운영형태부문(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태로 세분)에 대하여 다양화 사례를 분석하였다.

제반 현황에 대한 실태분석의 기본틀은 앞서 우리나라의 실태분석에서와 맥락을 같이 하여, 아래 표에서 제시하는 바와 같이 관리주체, 설계형태, 수행역할, 근무위치를 비교기준으로 하여 4개 영역에 대한 벤치마킹 사례분석을 추진하였다.

구체적인 분석사례대상은 운영주체의 경우 위탁관리와 공동관리를 대상으로 하며, 구조설계형태의 경우 팀제 도입사례를 대상으로 하고, 역할수행형태의 경우 전통적 역할분리수행에서 목적의 효과적 추진을 위하여 역할통합적 운영사례를 대상으로 하며, 근무수행형태의 경우 유연근무제를 대상으로 하여 ① 사례도입의 목적, ② 주요 내용, ③ 사례도입의 효과의 순으로 살펴 보았다.

〈표 4-1〉 조직운영시스템 다양화 벤치마킹 사례분석 대상 및 검토사항

| 구분 | | 분석대상 | 비교 기준 | 검토사항 |
|------|---------|------------|-------|---|
| 운영주체 | | 위탁관리, 공동관리 | 관리 주체 | <ul style="list-style-type: none"> - 사례도입의 목적 - 사례의 구체적 내용 및 특징 - 사례도입의 효과 |
| 운영형태 | 구조설계 형태 | 수평적 협업구조 | 설계 형태 | |
| | 역할수행 형태 | 역할통합 | 수행 역할 | |
| | 근무수행 형태 | 유연적 근무 | 근무 위치 | |

제2절 일본 지방자치단체의 조직운영시스템 다양화 사례 — II

1. 조직운영 기본형태

일본 지방자치단체의 조직운영시스템 기본구조를 운영주체(관리방식), 운영형태(조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태)의 측면에서 보면, 운영주체(관리방식) 측면의 경우 우리나라와 마찬가지로 지방자치단체별 직접관리방식이 주를 이루고 있으며, 지방자치단체간 협력적 업무차원에서 위탁관리나 공동관리(행정기관의 공동설치)가 이루어지고 있다.

운영형태측면에서 먼저 조직설계형태를 보면 전통적인 계층제 조직설계가 대다수이며, 일부 지방자치단체에서 팀제형태의 평면조직이 조직혁신차원에서 도입·운영되고 있다.

다음 운영형태측면중 역할수행형태 역시 전통적으로는 본청기구과 외곽기구(출선기관)의 역할이 분리운영되었으나, 최근 일부 지방자치단체를 중심으로 역할에 대한 통합운영 시도가 이루어지고 있는 실정이다.

마지막으로 근무수행형태의 경우 시간제근무, 탄력근무제의 경우 상당수 지방자치단체가 운영중에 있으며, 재택근무와 스마트워크센터 근무형태의 경우 최근

일부 지방자치단체에서 시험적으로 도입·운영되고 있는 실정이다.

일본의 벤치마킹 사례는 위에서 제시한 각각의 부문에 해당되는 우수사례(총무성의 지방행정혁신사례 및 지방지침의 예시적 사례)를 중심으로 분석하였다.

2. 다양화 사례

가. 운영주체

(1) 小田原市の 소비자상담센터 공동관리

① 운영목적

小田原市の 소비자상담센터 공동관리는 지방자치단체간 협업을 통한 경비절감 및 상호정보교류 등 협력 증진을 목적으로 인근 箱根町, 眞鶴町, 湯河原町の 3개 정과의 사이에서 추진되었다.

② 운영사항

箱根町, 眞鶴町, 湯河原町の 3개 정의 소비자상담업무를 小田原市 소비생활센터에 위탁하여 업무를 공동운영하는 방식을 취하였는데, 3개정이 ‘소비생활상담사업부담금’을 小田原市에 지급하여 업무를 추진하도록 하였다(연간상담건수는 1,551건 규모, 2007년 기준).

위 사례와 같은 행정기관 등의 공동관리(공동설치)는 지방자치단체의 기관 등을 지방자치단체의 협의에 의해 규약을 정하고, 공동으로 설치·운영하는 방식이다.

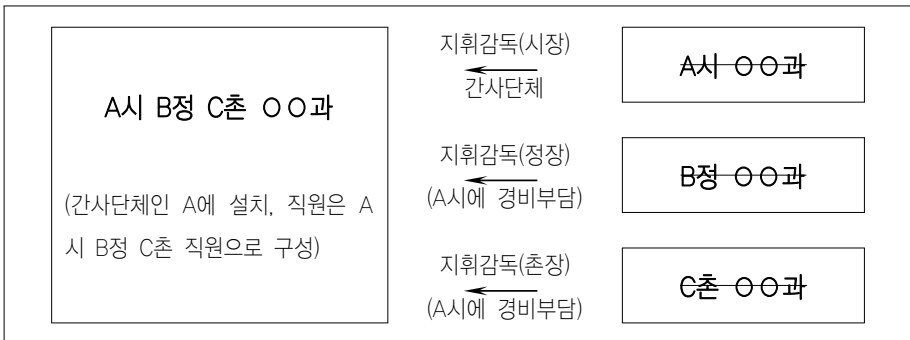
공동설치된 기관 등은 각 구성 단체의 공통의 기관으로서의 성격을 가지며, 관리·집행의 효과는 각각의 단체에 귀속된다. 이러한 운영주체의 대안적 접근방법은 지방자치단체조합과 달리 법인설립을 필요로 하지 않는 간편한 구조이며, 권한의 이동을 수반하지 않는다는 점에서 특징을 갖는다. 또한 필요한 경비는 각 구성 단체가 부담하며, 규약에서 규정하는 구성 단체의 세입세출 예산에 계

상하여 지출하도록 하고 있다.

③ 운영효과

공동관리(공동설치)의 경우 지방자치단체가 협업을 통한 효율화가 가능하다는 측면에서 2010년 ‘지방자치단체 사무의 공동처리의 개혁에 관한 연구회 보고서(地方公共團體における共同處理の改革に關する研究會報告書)’는 현재 제한적인 공동설치 대상을 확대하여 지방자치단체 내부조직, 사무국 등에도 확대할 것을 건의한 바 있다.

〈그림 4-1〉 지방자치단체 내부조직 공동설치 이미지



또한 동 연구회는 향후 지방자치단체에서 공동설치가 기대되는 부문으로, 세무사무(특히 채납정리, 자산평가), 감사, 보건소, 회계관리, 선거관리, 국토조사, 토목, 소비생활센터, 보건복지, 생활보호, 정보공개, 직원연수, 관광진흥, 광역자치단체로부터의 이양사무 등을 제시하였다.

(2) 岩手縣 一戸町の 유한책임사업조합 운영사례

① 운영목적

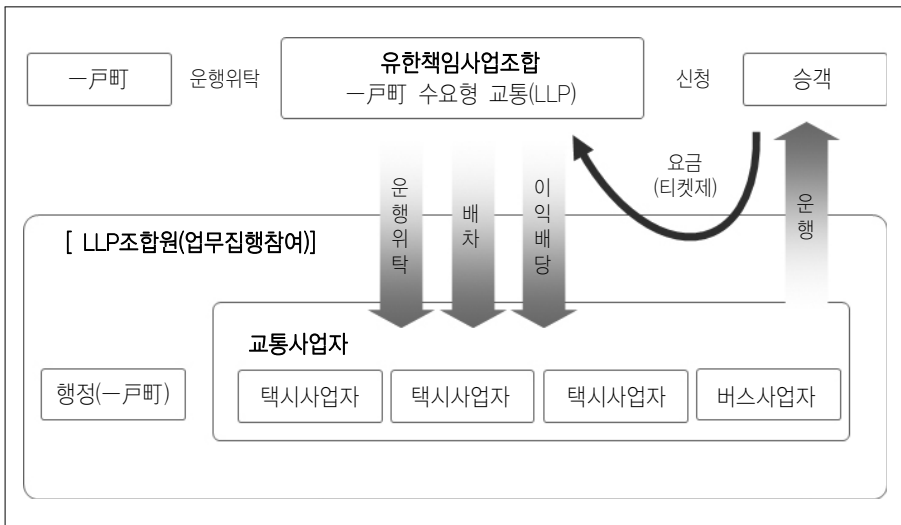
一戸町은 300km²의 넓은 면적과 산간에 소재한 마을의 입지적 조건, 그리고

고령화 및 인구감소에 대응하기 위하여 지역내 운영이 곤란한 순환형 교통노선 대체할 새로운 교통체계를 운영하기 위하여 지방자치단체와 지역내 교통사업자와 유한책임사업조합을 공동으로 설치·운영하였다.

② 운영사항

일본내 최고수준의 고령화율(33.6%)과 인구감소로 지역내 대중교통 운행이 수지타산을 이유로 운행중단 위기를 맞게 되자, 一戸町은 아래 그림에서 보는 바와 같이 지역내 3개 택시사업자, 1개 버스사업자와 공동출자하여 사업조합을 설치하였다.

〈그림 4-2〉 一戸町의 유한책임조합 구성도



그리고 고령자가 주된 이용자층임을 고려하여 50개 지역 이상에서 설명회를 개최하여 주민의 이해를 구하였다. 또한 이용자의 편의를 위하여 수요형 교통체계(예약제 운영을 통하여 ‘대문에서 대문까지’의 서비스 제공) 방식을 취하였다.

③ 운영효과

一戶町の 유한책임사업조합은 자체평가를 통하여 이용자의 지속적 증가 및 이용만족도 제고효과를 가져 온 것으로 평가되었다. 다만 운영과 관련하여 유한책임조합의 재산성 유지가 중요하기 때문에 행정콜센터 기능의 위탁 등 행정업무 중 아웃소싱 가능한 부문을 지속적으로 추출·검토하고 있는 실정이다.

나. 운영형태(1) : 조직설계형태

(1) 靜岡縣의 조직슬림화 사례(팀제 운영)

① 운영목적

靜岡縣은 행정조직의 조직슬림화를 통한 경비절감 및 업무효율화를 위하여 일본에서는 선도적으로 1998년부터 전형적인 과단위를 폐지하고, 팀제형태의 조직을 운영해 오고 있으며, 환경 및 수요변화에 대응하여 지속적으로 조직효율화를 도모하고 있다.

② 운영사항

靜岡縣은 조직구조 특징은 행정효율화 및 주민대응성 제고로 집약되는데, 행정효율성을 위해서는 전통적 계층구조인 ‘과’단위를 폐지하고, 목적별로 소규모 조직인 ‘실’을 설치 운영하고 있는 점을 들 수 있다. 구체적으로 靜岡縣의 행정조직은 중관관리층 폐지를 통하여 수평조직 구축함으로써 효율화를 모색하고 있다.

한편 2005년부터는 행정기능에 대한 일원화 작업과 함께 주민의 입장에서 알기쉽게 재편하여 운영하고 있다. 구체적으로 10개 부단위 조직을 7개 부단위 조직으로 통합하면서, 아래 그림에서 보는 바와 같이 종래 다수 부서에 산재해 있던 관련 기능을 하나의 부서로 묶는 다기능팀제적 성격의 조직을 구성하였다.

〈표 4-2〉 静岡県 조직구조개편(예)

| 목적 | 기존부서 | | 개편부서 |
|--------------------|-------|--------------|--------------------|
| 시장개척, 판로 확대 일원화 | 상공노동부 | 지역생산물 | → 산업부 (마케팅실) |
| | 산업수산부 | 농산물, 수산물 | |
| | 환경산림부 | 임산물 | |
| 직업능력개발 일원화 | 상공노동부 | 기술전문학교 | → 산업부 (직업능력개발실) |
| | 산업수산부 | 농림대학교(농업) | |
| | 환경산림부 | 농림대학교(임업) | |
| 도로교통네트워크 일원화 | 토목부 | 국도, 현도, 시정촌도 | → 건설부 |
| | 도시주택부 | 가로 | |
| | 농림수산부 | 농도 | |
| | 환경산림부 | 임도 | |
| 생활배수대책 일원화 | 도시주택부 | 하수도, 유역하수도 | → 건설부 (생활배수실) |
| | 농업수산부 | 집락배수 | |
| | 환경임산부 | 정화조 | |

③ 운영효과

静岡県는 자체평가를 통하여 다기능팀 형태의 조직개편이 의사결정의 스피드 제고, 전문성 향상 및 세부적 사항에 대한 행정운영이 가능해 졌다고 진단하였으며, 아울러 책임감과 사기제고의 효과도 함께 얻게 되었다고 평가하였다. 또한 PDCA사이클에 의한 행정운영이 정착되었고, 직원수의 감축(본청직원의 4.6%, 총 112인) 효과를 얻은 것으로 평가하였다. 그러나 세분화된 실간의 조정문제 및 실장의 부담감 과다에 대한 보완문제가 제기되어 이에 대한 보완작업을 지속하고 있다.

(2) 兵庫県 姫路市の 행정과제해결대의 배치(프로젝트조직의 운영)

① 운영목적

지방자치단체내에서 일상적인 업무로 인하여 해결이 미루어져 온 현안사항에

대한 즉시적 대응 및 해결방안의 모색을 위하여 전임의 프로젝트팀을 운영하는 것으로 하였다.

② 운영사항

姬路市는 4개 부서에 행정현안문제(세무과의 ‘시세 등의 수입률 향상’, 경리과의 ‘입찰제도개혁’, 정보화추진실의 ‘콜센터 검토’, 행정시스템개혁실의 ‘공공시설 현황 점검’)를 검토·해결하기 위한 프로젝트조직을 아래 표에서 보는 바와 같이 각각 2~4인 규모로 설치하였다.

〈표 4-3〉 姬路市の 행정과제해결대 운영현황

| 소속 | 해결과제 | 팀원 | 주요검토내용 |
|-----------|--------------|----|--|
| 세무과 | 시세 등의 수입률 향상 | 3 | 체납처분 강화, 납부기회 확대, 계좌이체 가입 촉진, 기타 수납율 향상방안 모색 |
| 경리과 | 입찰제도개혁 | 4 | 공사계약, 물품구입계약, 업무위탁계약, 기타 계약에 대한 개선안 모색 |
| 정보화추진실 | 콜센터 검토 | 2 | FAQ 정비 및 콜센터 도입 검토 |
| 행정시스템 개혁실 | 공공시설 현황 점검 | 3 | 36종 1,600개 공공시설에 관한 중장기 검토방침 마련 등 |

행정문제해결대는 위에서 제시된 현안문제 해결을 전담하며, 기간(1~2년)을 명시하여 이 업무에만 전담토록 운영되었다.

③ 운영효과

姬路市の 행정과제해결대는 각각의 현안문제에 대하여 구체적 시책작성 및 적용을 통한 운영효율화 도모에 기여한 것으로 평가되며, 보완해 나가야 할 문제점으로는 과제업무에 정통한 직원의 배치 및 복수부서에 관련된 업무의 조정문제 등이 지적되었다.

다. 운영형태(2) : 역할수행형태(岩手縣 釜石市の 건강복지부문 통합운영 사례)

① 운영목적

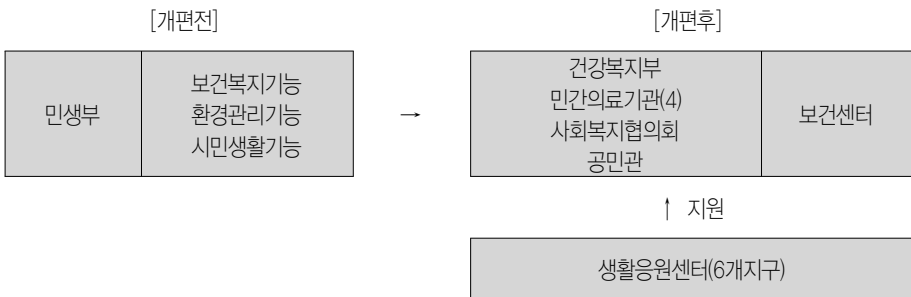
釜石市는 시민병원과 현립병원의 통합을 계기로 시민병원시설을 효과적으로 활용하고, 증가하고 있던 민생부의 복지관련 업무에 효과적으로 대응하는 한편, 보건복지관련 청사이용에 대한 주민접근성을 높이기 위하여 본청기구와 외곽기구의 통합운영을 통한 서비스 효율화방안을 모색하게 되었다.

② 운영사항

釜石市는 본청기구내 민생부에서 ‘건강복지부문’을 독립시켜 건강한 도시만들기라는 목표하에 외곽기구인 보건센터내에 ‘건강복지부’로 재배치를 하였다.

이를 통하여 보건센터에 정책업무적 성격을 갖는 건강복지부, 시의 보건센터, 4개의 민간의료기관, 사회복지협의회, 공민관을 배치하여 주민건강에 대한 종합 행정서비스센터로서 역할할 수 있도록 조치하였다.

〈그림 4-3〉 釜石市の 보건센터 구성도



③ 운영효과

釜石市の 보건복지부문 통합적 운영은 보건복지기능의 집약을 통한 업무효율화 도모를 가능하게 하였고, 이를 통하여 지방자치단체내 공공복지보건부문과

민간부문(민간의료기관, 민간복지단체 등)과의 연계강화를 가져 올 수 하였다는 점, 시민의 보건복지서비스 이용에 대한 접근성 및 편의성을 제고시키는데 기여하였다는 평가를 받고 있다.

라. 운영형태(3) : 근무수행형태(靑森縣의 Tele-Work 실험도입 사례)

① 운영목적

靑森縣에서는 신형인플루엔자를 비롯한 각종 재난에 대응하여 출퇴근이 불가능한 비상시 행정운영방침 마련 및 직원의 보육·육아지원 등을 위한 필요에서 스마트워크센터 및 재택근무제를 실험적으로 도입·운영하였다.

② 운영사항

靑森縣의 기후특성 및 기타상황(겨울 폭설로 인한 출퇴근 곤란상황 다수 발생, 신형인플루엔자 등과 같이 출퇴근이 곤란한 비상상황 발생시 등)을 가정하여 스마트워크센터와 재택근무를 실험적으로 실시하였는데, 다음과 같은 두가지 유형으로 운영되었다.

첫째, 유형1(업무계속계획에의 대응)은 비상상황발생시 업무의 연속성이 지장 받지 않도록 현내 직원 및 민간단체 직원 등을 대상으로 스마트워크센터 근무방식을 검토한 것이다.

둘째, 유형2(일과 생활의 균형 제고)는 육아나 개호가 필요한 직원을 중심으로 반일 또는 전일 재택근무를 검토한 것이다.

현은 이상의 두가지 유형의 스마트워크 도입을 위하여 텔레워크실증실험프로젝트추진팀(팀의 구성은 기획정책부 정보시스템과를 주축으로 하여 인사과, 지역현민국내 지역연계부, 총무부내 행정경영추진실, 청소년·남여공동참여과, 보건위생과 담당자)을 구성하고, 여기에서 세부적인 안을 마련 시행하였다(總務省, テレワーク: 地方公共団体導入ガイド, 平成21年12月).

③ 운영효과

靑森縣은 스마트워크 실시후 자체평가에서 이용자의 93.3%가 계속 운영될 필요가 있다고 응답하였고(완전히 계속 및 일부 조정후 계속 포함), 업무경감(65%), 가정생활 만족도(83.3%), 향후에도 이용희망이 높게 나와(91.7%) 조직운영의 새로운 대안으로서의 효과를 가지는 것으로 평가하였다.

다만 재택근무나 스마트워크센터 근무 등에 따른 업무환경문제, 소외감과 고독감의 발생, 업무시 집중도와 긴장감의 저하 등에 대해서는 개선되어야 할 주요 과제로 지적하였다.

제3절 미국 지방정부의 조직운영시스템 다양화 사례

1. 조직운영 기본형태

미국 지방정부는 그림 4-4에서 보는 것과 같이 카운티, 서버카운티, 교육자치구, 특별자치구의 크게 네 가지로 구분이 가능하다.

〈그림 4-4〉 미국 지방정부 구성

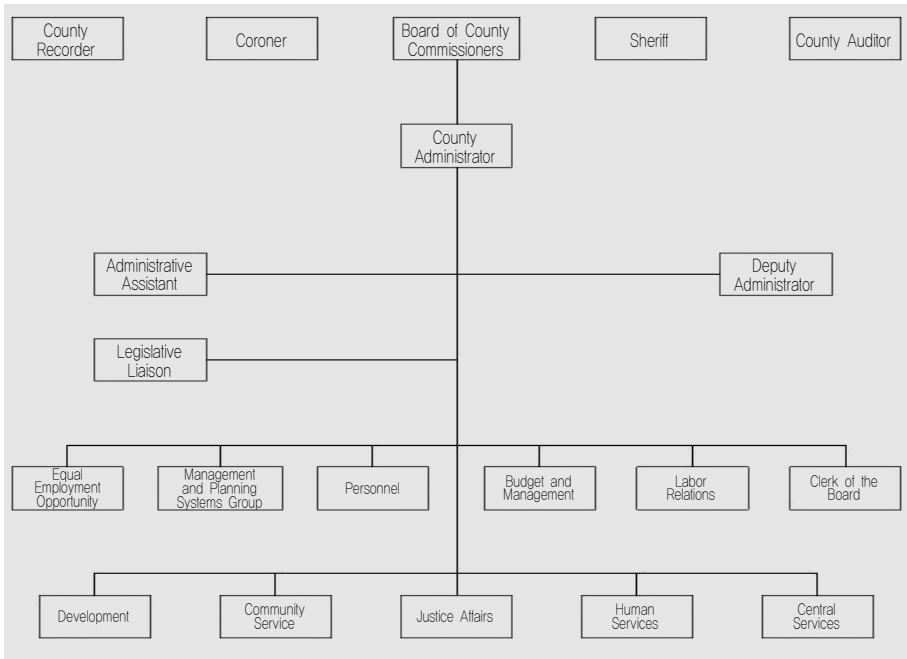
| | |
|-------------------------------|--------|
| 카운티 | 3034개 |
| 서버카운티 (cities, township 등) | 35933개 |
| 교육자치구 | 13506개 |
| 특별자치구 | 35053개 |

지방정부가 시민들에게 서비스를 제공하는 메커니즘은 공무원이 직접 관리운영하는 방법(직영)과 계약을 통한 방법(민간위탁, 민영화 등)으로 구분할 수 있다.

1) 카운티 정부

카운티 정부형태는 A board of county commissioners가 일반적인 형태에 해당된다.

〈그림 4-5〉 카운티 정부 구조(Johnson County, KS)



구체적으로 보면, 카운티 보드(County board)가 행정기능, 감독기능, 입법기능을 동시에 수행한다. 카운티 보드는 county administrator 또는 manager를 임명하여 수행하기도 하며 이들 관리자들이 일반적으로 공무원 임용과 예산관리를 담당한다.

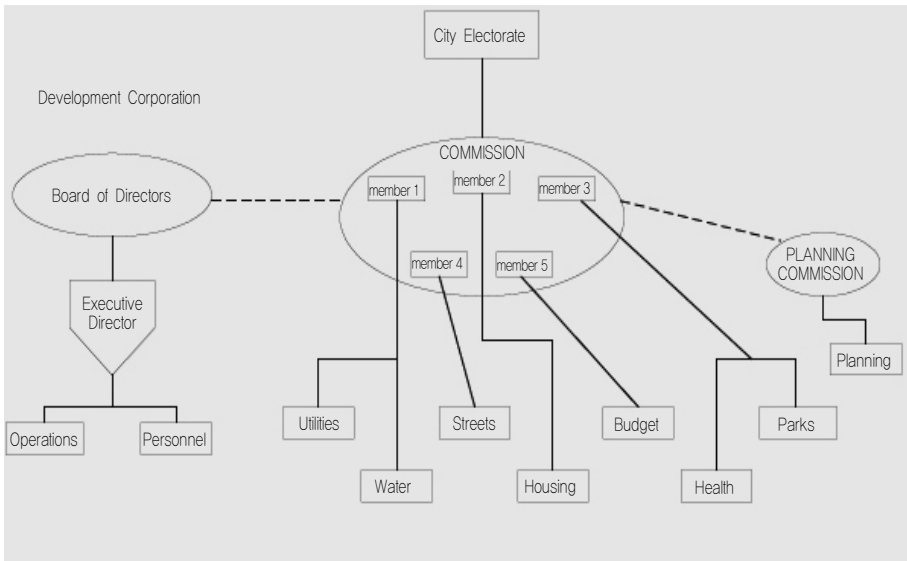
2) 서버카운티(시, 타운)

서버카운티 정부유형에는 Commission, Mayor-council, Council- manager의 세

가지 유형이 있다.

① Commission 정부구조

〈그림 4-6〉 Commission 정부구조

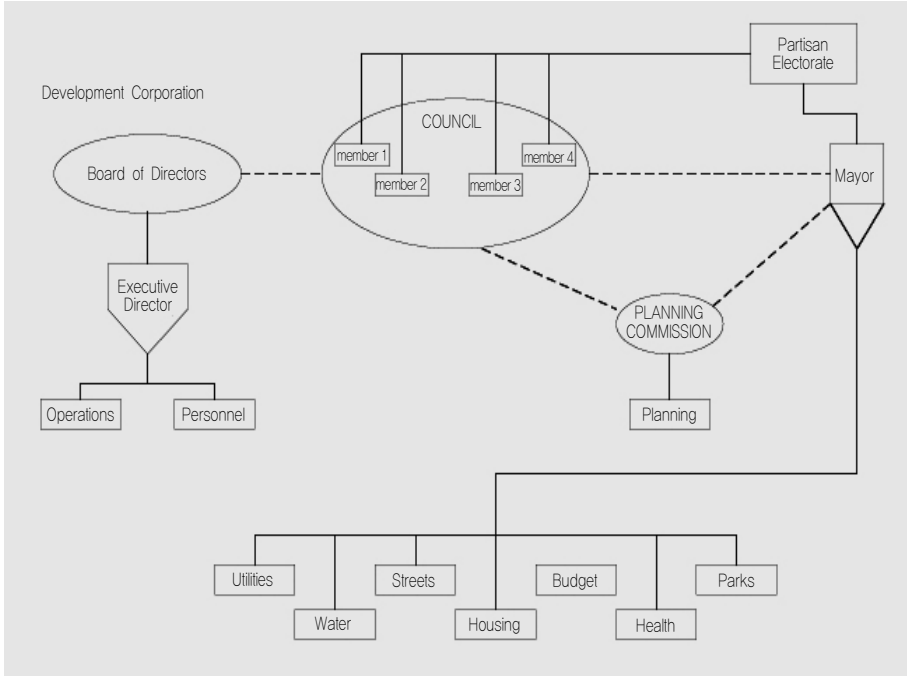


선출된 Commissioner들이 집행부를 감독하고 입법적/행정적 권한을 모두 가진다. 그리고 각 commissioner는 집행부 각 부서의 장으로서 역할을 한다. Commissioner들은 자신의 부서 외에는 별로 관심을 갖지 않는 경향이 있다. 한편, 도시 위원회의 규모에 따라 시장(mayor)을 선출하기도 하는데, 실질적인 영향력을 행사하지는 못한다.

② Mayor-council 정부구조

Mayor-Council 정부구조에서는 council 멤버와 시장(mayor)이 선출되며 시장이 실질적인 행정적 관리자로서 역할을 한다.

〈그림 4-7〉 Mayor-council 정부구조(Madison, WI)

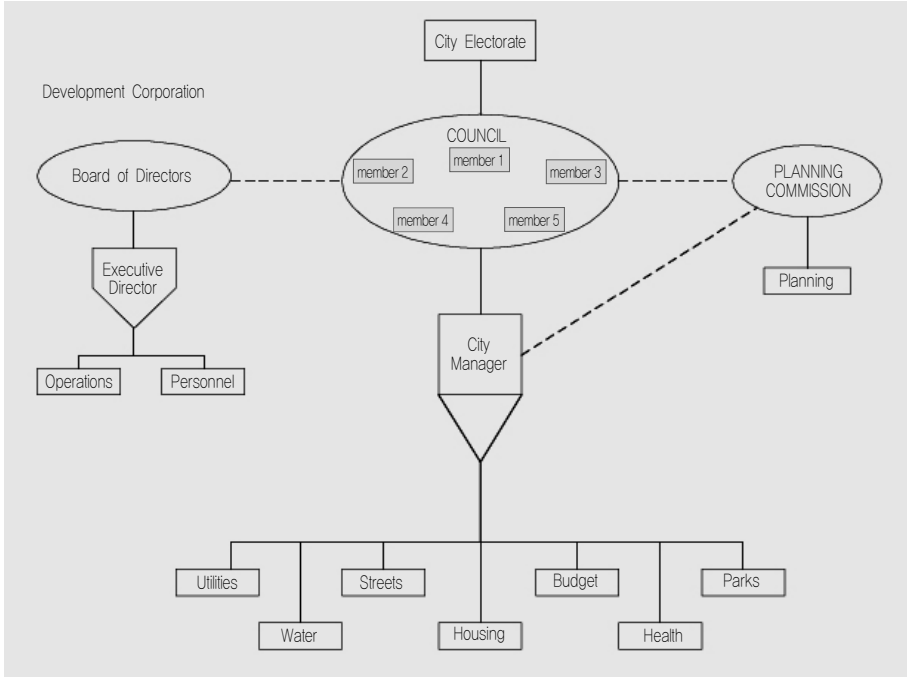


임기는 2년 또는 4년이 일반적이며 정부감독뿐만 아니라 대부분의 공식적/비 공식적 권한을 갖는다. 가끔 시장을 Council에서 임용하기도 하는데 이들 임용직 시장은 선거에 의한 선출직 시장보다 영향력이 작은 것으로 분석되었다.

③ Council-manager 정부구조

Council-manager 정부구조에서는 Council이 선출되며 관리자(manager)는 Council에 의해서 임명된다. Council이 정책결정과 입법적 책임을 가지며 관리자는 Council의 정책결정을 기반으로 전반적 행정기능을 집행하는 역할을 수행한다. Council-manager 정부구조에서도 선거로 선출하거나 Council에서 임명하여 시장(mayor)을 두기도 한다. 그러나 행정집행에서 역할이나 책임은 미약하다.

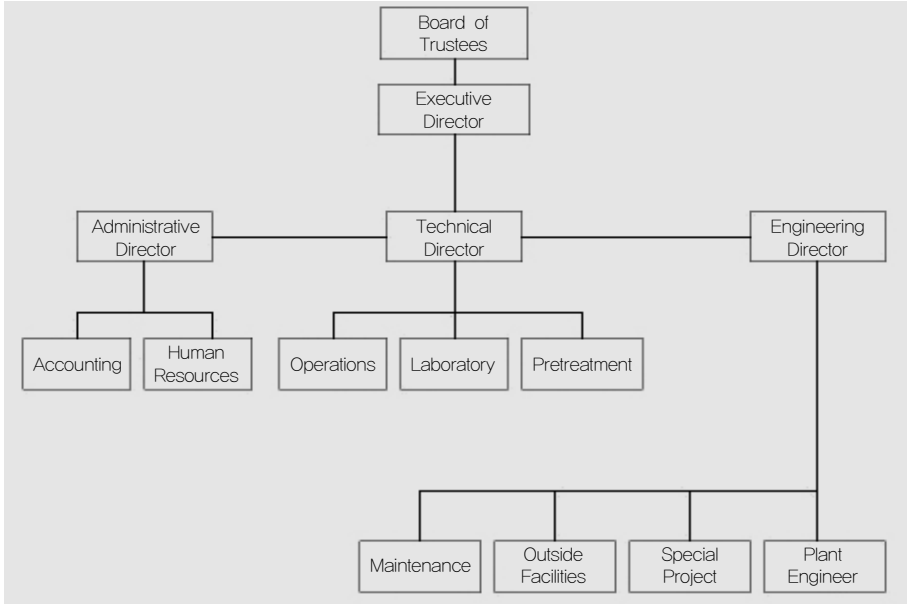
〈그림 4-8〉 Council-manager 정부구조(City of Rockville, MD)



④ 특별자치구(교육자치구 포함)

교육자치구를 포함한 특별자치구는 시민들에게 제공하는 서비스 유형에 따라 다양한 형태가 있다.

〈그림 4-9〉 Sanitary District of Decatur의 구조(Illinois)



특별 자치구는 다른 정부에 의해서 공급되지 않는 특별한 목적을 갖는 서비스를 제공하기 위해서 만든 지방정부의 한 형태이다. 한 도시 내에 있을 수도 있고, 도시나 카운티의 경계를 넘어서 만들어질 수도 있다. 예를 들어, 하수, 물, 관개, 폭우, 폐기물, 소방, 공기 등 다양한 형태의 서비스를 공급/관리하기 위해서 자치구를 설치한다. 교육자치구는 일반적으로 하나의 카운티에서 설정되는 것이 일반적이다.

2. 다양화 사례

가. 운영주체

(1) City of Norwalk의 공공서비스 위탁관리 (민간위탁)

① 운영목적

민간위탁을 통하여 거리청소나 도로 가로등 수리의 비용을 절감시키고 편리한 교통운행을 지원하는데 그 목적이 있다. 상시적으로 관리 및 보수 서비스를 요구하지 않는 일을 전문적으로 담당하는 민간회사(Southern California Edison)에 위탁하여 효율성과 전문성을 동시에 제고시키고자 하였다.

② 운영사항

Nowwalk 시는 거리청소와 가로등 보수/관리 등과 같이 많은 인력과 전문성을 필요로 하지만 상시적으로 수행할 필요가 없는 업무들을 민간위탁을 통하여 해결하였다. 계약을 통하여 『Southern California Edison』라는 민간회사에 가로등 관리 및 보수, 거리청소업무를 위탁하였다. 약 5400개의 가로등을 보수/관리하는 것이 주요 업무이며 거리청소는 특정 공휴일은 제외하고 매주 한번 씩 실시한다.

③ 운영효과

민간위탁을 통하여 나타난 실질적 효과는 Public service department의 외근인력을 줄이고 예산을 절약할 수 있었으며, 기술적 전문성을 가지고 있는 민간회사에 위탁하여 서비스 질과 효율성을 많이 높일 수 있었다. 그러나 가로등 정전이나 보수 신고를 Public service department와 민간회사(Southern California Edison)가 동시에 받기 때문에 업무중복이 발생한다. 따라서 고객대응은 신속하나 여전이 비효율적 인력낭비가 일정부분 존재하고 있다.

(2) Barrington Area Council of Governments(BACOG) (공동관리)

① 운영목적

Barrington Area Council of Governments (BACOG)는 경제적 압박으로부터 지역주민들의 삶의 질을 지키기 위해서 만든 위원회 조직이다. Barrington, Barrington Hills, Deer Park, North Barrington, South Barrington, Tower Lakes, Cuba Township, Lake Barrington, Barrington Township의 9개 시 또는 타운이 「Intergovernmental Relations Act」에 기반하여 만들었다.

② 운영사항

구체적 운영사항을 보면, 집행부가 각 도시의 시장(City mayor)이나 관리자(Manager)로 구성되어 있으며, Finance Committee, Legislative Committee, Nominations Committee, BACOG GIS Committee, BACOG Water Resources Committee의 5개 상임위원회가 있어서 구체적 지역 현안을 각 상임위원회에서 논의한다. 매년 Legislative platform를 채택하여 시행하고 있다. 2012년의 경우, 총세입, 기금, 연금과 부담액 차감, 초과중량 적제차량 단속강화, 자원 및 계약직 소방관 활성화, 지방정부들의 개발권 확대, 물자원관리 계획을 위한 협력, 교통 보수를 위한 재정지원, 소비세정보 공개 등 다양한 지역이슈들에 대해서 결의를 하였고 체계적으로 시행하도록 하였다.

③ 운영효과

인근 지방정부들이 함께 지역현안을 회의하고 공동대응함으로써 보다 협력적으로 문제점들을 해결할 수 있었고 주정부에 대한 정치적 영향력을 제고시킬 수 있었다. 또한, 재정부담 측면에서 인근 도시들이 함께 생활문제에 대한 정책을 수립하고 협력적으로 해결함으로써 재정적 부담을 대폭 줄일 수 있었고 보다 용이하게 해결이 가능했다. 특히, 여러 도시간의 경계를 넘어서 존재하는 물자원이나 환경적 문제 등을 같이 공동으로 해결하는데 유용한 것으로 나타났다.

나. 운영형태(1): 구조설계형태

(1) City of Worcester의 Energy Task Force (TF 조직)

① 운영목적

Worcester는 Cities for Climate Protection(CCP) 캠페인에 적극적으로 참여하면서 에너지 소비와 온실가스 배출을 줄이고 깨끗하고 재생가능한 에너지 사용을 늘리기 위한 미션을 설정하여 단계별 계획을 수립하였다. 이것을 위한 5단계 계획은 다음과 같다.

- 온실가스방출 점검
- 온실가스 감소 목표를 연간별로 설정
- 기후액션플랜을 구축
- 계획의 철저한 실행
- 기후액션플랜의 진행을 감시/평가

② 운영사항

온실가스 감소를 위한 액션플랜을 구축하고 실행하기 위해서 2004년에 온실가스방출을 점검했으며 온실가스 감소 목표를 연간별로 설정하여 실행하고 있다. 그리고 기후액션플랜(Climate Action Plan)을 2007년에 구체화시켰다. 그래서 현재 이러한 계획을 체계적으로 실행하기 위해서 Task Force Team을 만들어서 운영하고 있다.

③ 운영효과

첫 단계로서 2005년에 Worcester 시의 도시 의회는 「Clean Energy Resolution」 만들어서 실행하였다. 그래서 2010년까지 도시운영에 사용되는 전기의 20%를 재생에너지 사용을 통하여 해결할 수 있었다. 이러한 계획을 보다 더 적극적으로 추진하기 위해서 현재, U. S. Mayors' Climate Protection Agreement에 가입하

여 적극적으로 활동하고 있다.

(2) Santa Clara County Multidisciplinary Team (다기능 팀제)

① 운영목적

Santa Clara county는 정신적 문제를 가진 소년원(Juvenile Hall) 청소년들을 체계적으로 관리하기 위해서 다기능 팀제를 만들었다. 구체적으로, 학생들의 정신 건강을 체계적으로 스크린하고 평가결과를 공유하는데 첫 번째 목적이 있으며, 문제를 가진 청소년과 그들의 가족 및 주변환경에서 발생하는 문제들에 적극적으로 대응하면서 개선과정을 모니터링 한다. 그리고 가족과 청소년들의 책임성을 제고시키기 위해서 다양한 계획을 설계한다.

② 운영사항

정신적 문제를 가진 청소년들을 교육시키기 위해서 맞춤형 Mental Health Care Plan을 먼저 구축하였다. 이 계획은 단기와 장기 계획과 목표로 구분되어 있는데 보호와 치료를 동시에 포괄하도록 만들었다. 그리고 가족, 학교, 약물치료 내역, 정신의학, 행동장애, 보호관찰시 상태 등을 문서화하도록 하였다. 다기능 팀의 각 구성원들은 다음과 같이 7개 분야로 구분하여 팀을 구성하고 조직적으로 대응한다.

- Juvenile Justice(6명)
- Mental Health(5명)
- Public Health and Medical(4명)
- Education(3명)
- Legal Community(4명)
- Community-Based Partners(10명)
- Parents/Caregivers /Relatives

③ 운영효과

이러한 노력의 결과로, 학생들의 안전과 안정을 제고시키고 구치 기간을 최소화시킬 수 있었다. 그리고 정신병동으로 이동하는 학생들이 감소하였다. 이러한 다기능팀제를 통하여 직원들은 중요한 정보를 더 쉽게 공유할 수 있었고 사전예방을 통하여 서비스 질을 제고시킬 수 있었다. 직원과 문제학생 및 가족들 간의 신뢰를 증가시켰다. 또한, 많은 소수민족들의 차별적 대우나 불이익을 줄이고 학생들과의 커뮤니케이션도 더 원활해졌다. 그러나 예산부족으로 인하여 현재 카운티정부는 다기능팀제를 운영하는데 재정적 어려움을 겪고 있는 상태다.

다. 운영형태(2): 역할수행형태

(1) Stearns County Human Services Board (역할 통합)

① 운영목적

Stearns County Human Services Board는 Stearns 카운티의 정책결정기구이다. 이 위원회는 Human Services Director 외에 여러 위원회의 기관장들을 임명하며 정책이나 규칙 등을 승인하고 입안·집행하며 예산을 결정하는 중요한 역할을 한다. 1998년도까지만 해도 Stearns 카운티는 Human Services Board와 Community Health Services Board가 구분되어 있었다. 따라서 시민들에 대한 서비스와 비용이 중복적으로 발생하는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 Stearns 카운티는 Community Health Services 업무를 Human Services Board에서 관리하도록 통합하였다.

② 운영사항

기존에 Community Health Service Director와 Human Service Director는 분리되어 있었다. 따라서 Public Health Director와 Human Service Director는 각각 분리조직으로서 카운티 위원회에 업무보고를 하였다. 이러한 결과로 인하여, Mental

health, Public Health, Youth Service, Social service, Family child care work, 등의 다양한 업무들이 중복되는 경향이 나타났다. 따라서 Human Service Director는 조직을 통합하여 각 분야의 정책과 행동지침들을 매달 보고하도록 하면서 업무를 조정·집행하였다.

③ 운영효과

Stearns 카운티는 업무 및 조직통합을 통하여 서비스와 업무 중복을 줄일 수 있었고 재정운영 면에서도 일정부분 절감효과를 볼 수 있었다. 그리고 Stearns 카운티에서 공공보건서비스(Public Health Service)를 복지서비스기관(Human Services Agency)의 중요한 영역으로 정착시켰다.

(2) Los Angeles United School District(LAUSD)(역할분리)

① 운영목적

LAUSD는 The Council of Great City Schools(CGCS)의 평가에서 명시적 비전과 실행계획이나 수단들이 미비하다는 지적을 받았다. LAUSD는 학생들의 학업성취를 제고시키기 위한 노력보다는 안전과 질서유지를 유도하기 위한 전략들에 더 많은 노력을 기울이고 있었다. 따라서 학생들의 생활복지와 학업성취를 동시에 제고시키면서 조직의 효율성을 높이기 위해서 조직의 직제와 구성을 바꾸었다.

② 운영사항

LAUSD는 기존에 총괄관리자(Superintendent) 밑에 Deputy Superintendent of Instruction, Sr. Deputy Superintendent of School Operations, Chief Strategy Officer, Chief Facilities Executive의 네 분야로 구성된 부서를 두었다. 그러나 학생들의 학업성취도를 제고시키기 위해서 Chief of Intensive Support and Intervention을 새롭게 증설했다. 그리고 Executive Director of Talent Management, Executive

Director of Local Options Oversight Cmt., Director Federal & State Ed. Program, Director Student Integration Services의 4개 하위부서를 기존의 조직에서 끌어오거나 창설하여 만들었다.

③ 운영효과

2012년 7월에 직제개편을 했기 때문에 구체적인 운영효과는 현재까지 검증되지 않고 있다. 그러나 기존부서들로부터 총괄관리자 밑에 학생들의 학업성취와 재능개발을 지원하고 주정부의 체계적인 지원을 이끌어 내기위한 부서를 새롭게 증설해서 분리시켜냄으로서 기존의 문제점들을 개선하고 기대성과를 창출하려고 노력하고 있다.

라. 운영형태(3): 근무수행형태

(1) Loudoun County Telework Program (재택근무제)

① 운영목적

Virginia 주의 Loudoun 카운티는 교통정체를 해결하고 온실가스를 줄이는 동시에 직원들의 시간낭비와 도로비용을 줄이기 위해서 재택근무제를 도입하였다. 또한, 직원들의 출퇴근 과정에서 발생하는 정신적 스트레스를 줄이고 생활 질을 높여줄 수 있다는 장점을 극대화시키기 위해서 재택근무제를 적극적으로 촉진시키고 있다.

② 운영사항

1996년에 처음 재택근무제를 도입하였으나 실효성이 높지 않았다. 그래서 2006년에 재택근무제 조정관(Telework Coordinator)을 새롭게 채용하여 재택근무제를 새롭게 개선하였다. 재택근무를 활성화시키기 위해서 먼저 관리팀(management team), 정보기술팀(information technology team), 인트라넷포털사이

트(Intranet Portal Site)로 조직을 개편하였다. 관리팀은 재택근무를 적극적으로 홍보하였고 다양한 관계자들로부터 지속적인 피드백을 받았다. 그리고 정보기술 팀은 재택근무자와 관리자를 모두 철저히 교육시켰다. 교육훈련을 분기별로 실시하면서 고객서비스의 질을 확보하는데 초점을 맞추었다. 그리고 계약직과 정규직의 모든 피고용자들이 재택근무 프로젝트에 참여하도록 하였다. 또한, 인트라넷 포털사이트를 통하여 재택근무자와 관리자에 대한 정보를 제공하고 주기적으로 이 정보를 갱신하여 최신정보를 제공하였다. 재택근무자들은 케이블, DSL (Digital Subscriber Line), satellite와 같은 다양한 유형의 방식으로 카운티 네트워크 시스템에 접속하여 일을 처리하였다. 그리고 시스템상의 문제가 있으면 정보기술팀이 원격조정을 통하여 해결해주었다. Loudoun 카운티는 상향식/하향식 방식 모두를 통하여 재택근무를 활성화시켰다. 관리자와 재택근무자 모두로부터 피드백을 받고 부서와 부서의 목표를 평가하였다.

③ 운영효과

현재, Loudoun 카운티는 28개 부처가 있으며 45%의 직원들이 그 카운티 밖에 살고 있다. 심지어 21%는 버지니아 주 밖에 살고 있다. 재택근무를 도입한 후, 현재 Loudoun 카운티 노동력의 20%(440명)가 재택근무를 하고 있으며 직장 이직율이 3%로 줄었다. 평균 이직율이 13%인 것을 고려했을때 그 효과는 매우 높은 것으로 판단된다. 재택근무 조정관에 따르면, 현재 공무원들은 평균 주당 630 마일의 교통운행을 줄였고 \$80의 기름 값을 줄이고 있다. 또한, 생산성 증가, 교통정체 감소, 오염감소 등에도 기여하고 있다.

(2) Fairfax County의 Flexible Working Hour Programs (탄력근무제)

① 운영목적

탄력근무제는 가족생활과 개인적 시간활용의 중요성이 부각되면서 피고용자들에게 시간활용의 효율성을 제고시키고 삶의 질을 높이하고자 시행하였다. 더불

어 재정적 어려움을 극복하기 위한 대안들 중의 하나로서 전기세를 포함한 시설 운영비용의 절감을 촉진시키는 것에도 부가적인 목적이 있다.

② 운영사항

Fairfax County는 a 4-day work week 제도를 도입하기 위해서 다각적으로 각 부서의 의견을 수렴하였다. 긍정적인 평가를 받았으나 각 부처가 독립적으로 실시하는데 문제가 제기되면서 일부 계약직이나 시간 일용직에만 적용을 하고 있다. 예를 들어, Fairfax County Park Authority는 레크레이션 강사직에 탄력적 근무가 가능한 시간강사들을 적극적으로 활용하고 있다. 수업은 다양한 종류가 있다. 저녁수업, 주말수업, 방과후 수업, 퀵수업, 봄방학수업, 여름캠프 등이 있다. 강사들은 개인적 스케줄에 따라 수업을 맡는다. 한편, Art Council of Fairfax County는 Creative Arts Programs(CAPs) 프로그램 보조직원을 탄력적 근무제를 토대로 임용하여 활용하고 있다. 이것은 인턴쉽 형태로 임용하는데 예술가 온라인 디렉토리 관리, 오디션개최, 지역예술가 오디션 관리, CAPs 뉴스레트 출판, 기타행정업무 수행 등을 담당한다. 근무시간은 주당 10 - 24시간으로 탄력적으로 변화가 가능하다.

③ 운영효과

상시적 고객서비스가 이루어져야하는 직책이나 다른 부처와 일이 연계되어 있는 직책에서는 탄력적 근무제를 적극적으로 활용하지 못하고 있는 것이 현실이다. 현재 적용하고 있는 업무는 대부분, 일의 부하량이 적은 단순직이나 즉각적 고객대응이 필요없는 직책이 많다. 기대 운영효과는 대부분, 정부의 재정적 부담을 줄이기 위해서 활용하는 경우가 많다. 이 연구에서 언급한 Fairfax County의 레크레이션 강사나 프로그램 보조는 압축적으로 정해진 시간에만 일을 하기 때문에 효율적 인력활용을 통하여 일의 효과대비 비용절감이 유용하다. 뿐만 아니라 보다 많은 사람들에게 직업적 혜택을 제공할 수 있어서 직업창출 면에서도

유용하다. 그러나 Fairfax County가 이러한 탄력적 근무의 효과에 대해서 계량적으로 평가를 하고 있지는 않고 있으며 재정난이 심각해지면서 향후 더욱 확대할 계획이다.

제4절 시사점

지방자치단체 수준에 있어 조직운영의 다양화는 앞서 일본과 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 운영주체와 운영형태의 제 측면에서 폭넓게 나타나고 있다.

일본의 경우 운영주체(관리방식) 측면의 경우 우리나라와 마찬가지로 지방자치단체별 직접관리방식이 주를 이루고 있으나, 지방자치단체간 협력적 업무차원에서 위탁관리나 공동관리에 대한 논의와 방법이 다양하게 이루어지고 있다는 특징을 보여 준다. 특히 공동관리방식은 기초자치단체가 조합과 같은 새로운 조직체의 설치없이 공동으로 서비스를 제공하는 방법으로 시공간적 제약을 갖지 않는 업무의 경우 비용효율의 측면에서 향후 고려가능성이 높은 대안이 될 수 있을 것이다. 한편 운영형태측면에서 먼저 조직설계형태를 보면 여전히 계층제 조직구조가 다수이나, 우리나라와 마찬가지로 일부 지방자치단체에서 팀제형태의 평면조직이 단편적으로 운영되고 있는 실정이다. 이는 일본 역시 우리나라와 같이 공무원조직이 계급제적 기반위에 이루어져 행정개혁차원에서 평면조직이 도입되어 운영되고 있으나, 이러한 형태가 보편적인 조직구조 형태라기 보다는 실험적 단계에 머무르고 있는 이유이기도 하다. 이러한 점은 역할수행형태의 부문에서도 유사하게 나타나고 있다. 마지막으로 근무수행형태의 경우 앞서 기술한 바와 같이 시간제근무, 탄력근무제의 경우 상당수 지방자치단체가 운영중에 있으나, 재택근무와 스마트워크센터 근무형태의 경우 우리나라의 경우와 마찬가지로 최근 일부 지방자치단체에서 시험적으로 도입·운영되고 있는 실정이다. 다만 우리나라의 경우 중앙정부의 기준에 의하여 소극적으로 대응하는 것과 달리, 일본의 경우 아오모리현의 사례에서 본 바와 같이 지방자치단체 수준에서 환경

과 내부수요(아오모리현의 경우 동계기간 폭설로 인한 이동 불편, 여성공무원의 육아지원 등)를 고려하여 능동적으로 도입 및 운영을 검토하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한편 미국의 경우 운영주체측면에서 많이 논의되고 있는 민간위탁을 보면, 상당히 보편화되어 있으며 다양한 공공서비스 영역에서 발견된다. 상시적 서비스를 제공할 필요가 없거나, 기술적 전문성을 가진 인력이 투입될 필요가 있거나, 오히려 단순노동에 해당하지만 공공성이 높은 공공서비스 제공의 효율성을 제고시키기 위해서 민간위탁을 많이 활용하고 있다. 이 연구에서 제시한 Norwalk시도 거리청소, 가로등 수리 등과 같이 공공성은 높지만 공무원이 직접하기 힘든 기술이 필요하면서도 비상시적인 공공서비스를 민간전문업체에 위탁하여 실행하고 있다. 이러한 특성들을 고려했을때 민간위탁을 성공적으로 도입하기 위해서는 공공서비스의 속성을 중요한 판단근거로 고려할 필요가 있을 것이다. 공동관리는 인접한 지역 간의 공동의 문제를 해결하기 위해서 거버넌스를 형성하여 추진하는 경우가 많으나 직접적 집행기구보다는 의사결정기구로서 역할을 많이 하며 각 지방정부가 이것을 적극적으로 반영하여 추진하는 형태를 취하고 있다. 이 연구에서 제시한 Barrington지역의 지방정부 협의회도 침체된 지역경제를 함께 활성화시키기 위해서 거시적 지역개발(Regional Development) 차원에서 시너지를 발생시키는 동시에 자원을 절약하는 방법으로 접근하고 있다. 우리나라의 경우 자치단체간의 협력적 업무를 구상할 때 적극적으로 고려해볼 만한 대안일 것이다.

본 연구는 또한 일본사례와 동일하게 운영형태측면에서 구조설계, 역할수행, 근무수행형태로 세분화하여 미국지방정부들의 공공서비스 제공 조직형태를 살펴보았다. 먼저 구조설계형태 측면에서 보면, Task Force 팀이나 다기능 팀제 같은 팀제 형태가 활성화되어 있는데, 새롭게 부각되고 있는 중요한 이슈를 해결하기 위해서 조직을 새롭게 구성하는 경우에 많이 활용되고 있다. 이 연구에서 사례로 언급된 Worcester는 기후액션플랜(Climat Action Plan)를 체계적으로 실행하기 위해서 TF팀을 구성하였다. 한편, 복잡한 영역의 업무가 상호관계속에서

복잡하게 돌아가는 경우에는 다기능팀제를 이용하기도 한다. 이 연구가 제시한 Santa Clara 카운티의 청소년 문제가 대표적이며 마약문제, 환경문제 등에서 주로 발견된다. 그러나 이것이 보편화되었다고 보기는 힘들며 다만 여러 부서나 다양한 영역의 전문가가 필요한 경우에 다기능 팀제를 도입하여 적용하고 있다.

역할수행측면에서 보면, 역할 통합이나 분리가 있을 수 있는데, 역할통합은 중복적 업무로 인하여 시민들에 대한 서비스와 비용이 비효율적으로 발생할 경우에 통합을 통하여 효율성을 높이고 있다. 이 연구에서 살펴본 Stearns은 Human Services Board와 Community Health Services Board를 통합하여 업무를 단일화하고 비용을 절감하였다. 반면에 Los Angeles United School District는 중점목표를 개선하기위해서 역할분할을 실시하였고 역점사업을 새롭게 설정하여 효율성을 제고시키고자 하였다. 미국에서 보면 역할수행에 따른 통합이나 분리는 통합·분리의 대소에 따라 폭넓은 형태들이 존재한다. 그러나 공통적으로 혁신의 대안으로 역할통합이나 분리를 고려하는 경향이 있다. 마지막으로 본 연구는 근무수행 형태측면에서 주로 많이 논의되는 탄력근무제와 스마트워크의 한 형태인 재택근무제를 미국 지방정부사례에서 살펴보았다. 재택근무제나 탄력근무제는 일반적으로 교통체증이 심각한 대도시에서 주로 도입하고 있으며 공무원들의 시간낭비를 줄이고 삶의 질도 개선한다는 측면에서 도입되고 있다. 시간활용의 효율성이 더욱 중요시되면서 많은 대도시들에서 시도하고 있으나 Virginia의 Loudoun 카운티 같이 성공적으로 실효성을 거두는 지방정부는 흔하지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 조직운영시스템이 성공적으로 정착하는데는 리더십의 역할이 중요하게 부각되었다. 자율성 부여와 효율적 통제의 딜레마를 적절하게 해결할 수 있는 리더십이 중요한 관건인것을 판단된다. 특히, 탄력근무제의 경우는 업무의 성격상 탄력근무가 시민들의 공공서비스에 대한 편의를 해칠 수 있는 소지도 많아서 시급성이 높지 않거나 시민들의 선택성이 높은 업무에서 적용되는 것으로 나타났다. 우리나라의 지방자치단체들도 탄력근무제를 활성화시키기 위해서는 공공서비스의 이러한 속성들에 대한 고려가 요구될 것이다.



제5장 지방자치단체 조직운영시스템 다양화 방안

제1절 기본방향

대부분 조직들은 그 조직을 활용하는 전략의 속성에 의하여 다양한 조직구조로 운영되고 있다. 임창희는(2010)는 조직의 전략적 속성에 따라 어떠한 조직구조가 적합한가에 대한 대안을 제시하고 있는데, 조직이 공격형 속성을 갖는 전략을 구사하려면 유연하고 분권화된 자율구조가 적합하고, 방어형 속성을 가지려면 경직적이고 표준화된 통제형 조직운영시스템이 적합하며, 반응형 속성을 가지려면 수시로 변동하는 무형의 조직운영시스템이 적합하다고 한다.

그런데 우리나라 지방자치단체 조직구조 및 운영체제는 “지방자치단체의 행정기구 및 정원 등에 관한 규정”에 의하여 통제를 받고 있다는 점에서 개별적으로 조직 전략을 구사하기 어렵다. 지방자치단체의 조직 수 및 운영 방법이 동일한 체제 하에서 운용되기 때문에 기능별로 동질의 조직구조를 가지고 있어 다양한 조직운영시스템을 구축하고 있지 못하다. 이러한 의미에서 보면, 향후 우리나라의 지방자치단체는 다양한 조직운영시스템을 구축하는 것이 가능하다고 할 수 있다.

만일 지방자치단체 조직운영시스템의 다양성을 부여해야 한다면, 우선 법적 측면에서의 자율성을 보장하는 것이 중요하고, 이를 근간으로 새로운 조직구조를 갖도록 하는 것이 요구된다. 그리고 주민에 대한 서비스 제공의 효율화를 추구하고, 지역경제성장의 문제에 적극적으로 부응하며, 환경문제 등 국제적 환경변화에 대응해야 하는 실정에 직면하고 있는 지방자치단체는 새로운 조직구조 및 운영시스템을 갖추는 것이 시급하다. 이 경우 무엇보다도 유연하고 분권화된 자율구조의 조직, 혁신적이고 수시로 변동 가능한 무정형의 조직, 느슨한 수평적

조정에 의해 관리되는 조직 등의 정착이 불가피하다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 조직운영시스템 다양화 방안을 모색함에 있어서 다음과 같은 방향에서 접근하고자 한다.

첫째로 지방자치단체의 조직운영주체와 조직운영행태의 다양화를 지향하고자 한다. 다양화의 초점을 운영주체적 측면과 운영형태적 측면에서 대별하고, 운영형태적 측면은 조직설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태로 재차 구분한 뒤 그 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 이 경우 기존에 시행되는 팀제 및 스마트워크 등과 같은 조직운영시스템에 대한 개선책을 제시하기보다는 새로운 운영시스템을 다양하게 제시하는 측면에 초점을 두고자 한다.

둘째로 지방자치단체의 기능 속성별 조직운영시스템의 다양화를 지향하고자 한다. 먼저 전통적인 기능분류방식인 수행사무에 의한 분류는 현재 기획조정, 행정재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발, 소방방재, 지방의회, 읍면동 등의 유형으로 구분된다. 이러한 전통적 유형화는 기능부문간 명확화가 가능하다는 이점이 있지만, 각각의 수행특성이 배제된 채 기획에서 집행, 산출까지 모든 조직활동 프로세스를 포함하고 있어 기능 차이 없이 동질조직구조를 만드는 요인이 되는 단점을 가지고 있다. 그래서 아래 표에서 보듯이 지방자치단체의 기능을 속성별로 구분하여 다양화 방안을 제시하되, 속성별로 적합한 운영시스템을 명시하고자 한다.

〈표 5-1〉 지방자치단체의 기능속성 구분 및 사무예시

| | 구분 | 사무(예) |
|----------------|------|-----------------------------|
| 조직유지 | 기획예산 | - 기획, 예산 등 |
| | 일반관리 | - 총무, 서무, 회계 등 |
| | 재원확보 | - 세정, 부과, 징수, 세외수입 등 |
| | 민원처리 | - 일반민원, 복합민원, 지적 등 |
| 조직목표 (수행사업) | 고객지원 | - 복지, 보건, 교육, 문화, 체육 등 |
| | 지도감독 | - 환경, 위생, 교통지도 등 |
| | 소득창출 | - 투자유치, 유통, 관광, 자원활용(휴양림) 등 |
| | 도시관리 | - 도시계획, 공원, 도로 등 |
| | 위기대응 | - 방재, 소방, 산림(산불감시) 등 |
| | 연구시험 | - 농업기술, 환경연구 등 |
| 일선행정 | 일선행정 | - 읍면동 |

셋째로 지방자치단체의 다양한 조직운영시스템을 작동시킬 제도적 장치를 실효성 있게 마련하는 것을 지향하고자 하다. 우선 지방자치단체의 조직운영시스템이 정상적인 작동을 하기 위한 법제적 기반을 마련하는 접근이 필요하다. 조직 측면에서는 지방자치단체의 행정기구 및 정원등에 관한 규정, 그리고 지방공무원들의 인사관리 측면에서는 지방공무원법 등이 대상이 될 것이다. 또한 지방자치단체의 조직문화 개선 및 리더십의 변화를 유도하는 시책 개선이 필요하고, 마지막으로 중앙정부 차원의 지방조직 다양화를 위한 정책적 추동력을 확보하기 위한 기반 구축이 필요하다.

제2절 조직운영시스템의 다양화 방안

1. 운영주체의 다양화 방안

가. 기본전제

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 도모함에 있어서 운영주체의 다양화는 자치단체가 직접 조직을 운영하는 시스템, 자치단체 간 공동으로 조직을 운영하는 시스템, 자치단체가 제3의 기관에 위탁하여 조직운영을 하는 시스템 등이 있다. 이러한 조직운영시스템을 작동하기 위해 우선적으로 전제되어야 할 사안으로는, 지방자치단체 간 서비스의 공급 내용에 대한 균질성이 보장되어야 하고, 투입비용의 효율적 운영이 가능해야 하며, 서비스공급의 시공간적 제한이 상대적으로 적은 분야가 그 대상이 되어야 한다.

첫째, 서비스 균질성의 보장이 필요하다. 지방자치단체가 조직운영을 작동할 경우 주민에 대한 행정서비스의 균질성을 보장할 수 있어야 하는 것은 당연하다. 그러나 자치단체 간 공동관리 또는 위탁관리의 방안을 통한 다양화를 도모할 경우, 조직운영의 실질적 주체인 지방자치단체가 공동 혹은 위탁관리기관의 조직운영에 대한 통제권을 완전하게 가질 수 없어 서비스의 균질성 보장이 어려울

수 있는 바, 공동관리 또는 위탁관리의 주체들이 서비스 공급의 질과 양에서 균 질성을 확보할 수 있도록 고려하는 것이 필요하다.

둘째, 비용의 효율적 운영이 전제되어야 하다. 공동관리 또는 위탁관리를 통해서 서비스를 제공하려면 지방자치단체가 직접 관리하는 경우보다는 비용의 효율성을 확보할 수 있어야 한다. 그런데 실질적 주체인 지방자치단체가 직접 조직하여 운영하는 경우보다 공동 혹은 위탁관리의 비용이 더 많이 소요되거나, 서비스 질이 낮아지거나, 아니면 조직운영에 필요한 인력을 충분히 공급하지 않음으로 인해 조직의 생산성이 낮아진다면 반드시 공동관리 또는 위탁관리가 필요하지 않을 수 있다. 따라서 공동 혹은 위탁관리의 경우 비용의 효율적 운영에 대한 담보가 전제되어야 한다.

셋째, 공동 혹은 위탁관리의 대상 서비스를 선정함에 있어서는 시간과 장소의 제한을 받지 않는 서비스를 대상으로 해야 한다. 특정 시간과 특정 시기에 서비스를 공급하지 않아도 되고, 일부의 특정 행정구역만을 대상으로 서비스를 공급해도 되는 서비스를 대상으로 공동·위탁관리를 할 필요성이 있다는 것이다. 결국 운영주체가 될 수 있는 공동 혹은 위탁기관은 가급적 서비스를 공급함에 있어서 계절적으로 업무가 폭증하거나 일부 지역에 한정되는 서비스를 대상으로해서는 안 된다. 다시 말해서 다양한 운영주체에 의해 공급될 서비스가 언제나 수혜자에게 변함없이 공급될 수 있어야 하고, 자치단체의 전 행정구역에 공급될 수 있어야 한다. 이러한 점을 고려하여 서비스를 선택한다면 운영주체로서의 공동관리기관과 위탁관리기관의 다양성을 확보할 수 있다.

나. 다양화 방안 및 적용분야

운영주체 측면에서 조직운영시스템의 다양화 방안을 모색함에 있어서 현재 지방자치단체에 적용되는 직접관리방식을 제외한 공동관리 또는 위탁관리 방식을 대상으로 하고 이를 적용할 분야를 찾아내고자 한다. 이러한 방식의 특징을 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 5-2〉 공동관리 및 위탁관리의 비교

| 구분 | 공동관리 | 위탁관리 | |
|------|--|---|-----------------------|
| 개념 | 공급주체 | 복수의 지방자치단체 | 수탁기관 |
| | 비용부담 | 공동부담 | 위탁기관 |
| | 기관설치 | 공동의 업무를 처리하는 지방자치단체 중 하나의 지방자치단체에 담당부서 설치 | 위탁기관내 부서단위 또는 위탁기관 자체 |
| 활용목적 | <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 행정서비스 공급의 효율성 제고 - 개별지방자치단체의 능력보완 - 광역행정서비스 제공의 효율성 및 효과성 제고 - 지방자치단체간 갈등관리 | | |
| 유형 | 서비스에 대한 공동대응 | 사무위탁 (단위사무단위에서 기관단위까지 위탁) | |
| 운영요건 | <ul style="list-style-type: none"> - 동일생활권내 공공대응이 서비스의 양이나 질적 저하를 초래하지 않는 경우 - 비용효율성 | <ul style="list-style-type: none"> - 수익성 존재 - 운영결과에 대한 간접관리 가능 사무 | |

주 : 공동관리와 위탁관리의 비교에 대한 보다 구체적인 내용은 다음에 제시하는 '다. 운영주체의 다양화를 위한 고려사항'의 비교 그림을 참조.

첫째, 공동관리 혹은 위탁관리 방식을 적용하는데 적합한 업무를 모색해 보면, 지방자치단체의 부서 중에서 조직유지업무를 담당하는 부서는 이를 적용하는데 상대적으로 한계가 있고, 조직목표업무를 담당하는 사업부서는 이를 적용하는데 그 필요성이 크다. 특히 시도의 연구시험분야(시험연구기능), 보건환경분야(진단 검사 및 조사기능)의 경우 지방자치단체간 공동관리 및 위탁관리 혹은 민간과의 공동/위탁관리가 모두 가능한 분야로 판별된다.

둘째, 공동관리에 의한 다양화 분야를 모색해 보면 다음과 같다. 공동관리는 지방자치단체의 기능에 따른 행정기관의 공동설치 또는 공동관리를 행하는 것으로, 지방자치단체 간 협업을 통해 경비절감 및 상호정보교류 등의 협력을 증진하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 따라서 지방자치단체 간 협의를 통해 규약을 정하고, 특정 지방자치단체에 조직을 설치하며, 참여하는 각각의 지방자치단체로부터의 지도감독을 수용하고, 필요한 경비는 공동으로 부담하는 특징을 갖는다. 그리고 특정기능의 수행을 위해 공동 설치된 기관은 공동설치에 참여한

지방자치단체의 공통의 기관으로 관리 및 집행의 효과는 참여한 모든 지방자치단체에 귀속함을 원칙으로 한다. 이러한 특징을 갖는 공동관리의 경우, 지방자치단체 내에서 적용이 가능한 분야를 찾아보면 일반적으로 세무, 감사, 회계관리, 선거관리, 국토관리, 보건복지(보건소포함), 정보공개, 교육 및 연수, 관광진흥, 특별행정기관으로부터의 이양기능인 환경과 수자원관리, 광역자치단체로부터 시군으로 이양이 필요한 기능인 소방기능 및 방재기능 등으로 요약할 수 있다. 현재 소방분야에서 충청권 광역자치단체(대전광역시+충청북도+충청남도)가 공동으로 교육훈련을 공동으로 관리하고 있는 것이 좋은 표본이 된다.

한편 본 연구의 조사결과를 보면, 공동관리는 지방자치단체의 협업을 통한 업무의 수행이기 때문에 지방자치단체의 인사, 재무, 조직 등 지원부서의 업무에 대한 공동관리 욕구는 상대적으로 적은 편이고, 반면에 각종 사업수행부서의 업무에 대한 공동관리 필요성은 상대적으로 크다. 지방자치단체의 조직유지분야 중에서 일반관리기능을 제외하고는 공동관리의 대상이 되지 못하고 있고, 조직목표분야 중에서 위기대응기능, 사업감독기능, 읍면행정기능이 공동관리의 대상으로 그 비중이 높은 것을 볼 수 있다.

셋째, 위탁관리에 의한 다양화 분야를 모색해 보면 다음과 같다. 위탁관리는 지방자치단체 업무의 아웃소싱을 통한 경비절감 및 필요한 서비스의 안정적 공급과 서비스 전달의 효율성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 위탁관리는 지방자치단체로부터 특정업무수행을 위한 권한을 부여받아 업무를 수행하기 때문에 지방자치단체로부터 독립된 기관으로 존재하지만, 그러나 수탁기관의 관리 및 집행의 효과는 위탁한 지방자치단체에 귀속되는 특징을 갖는다.

한편 본 연구의 조사결과를 보면, 위탁관리는 조직유지분야보다 목표달성도, 성과측정과 비용투입의 예측과 평가가 용이한 조직목표분야, 즉 사업수행기능에 적용이 적합하다. 다시 말하면 지방자치단체의 업무를 아웃소싱 하여 수행하는 것으로, 지방자치단체의 인사, 재무, 조직 등 조직유지분야의 기능에 대한 위탁관리 욕구는 상대적으로 적고, 반면에 조직목표분야의 각종 사업수행기능에 대한 위탁관리의 필요성 인지는 상대적으로 많다. 지방자치단체들의 조직유지분야 중에서 민원처리기능을 제외하고는 위탁관리의 대상이 되지 못하고 있고, 조직

목표분야 중에서 도시관리기능, 사업감독기능, 소득창출기능이 위탁관리의 대상으로 그 비중이 높은 것을 알 수 있다. 일반적으로 지방자치단체 내에서 적용이 가능한 위탁관리기능은, 수도, 도로, 주택, 토지개발, 정보, 교통, 쓰레기, 청사관리 등으로 나타나고 있다.

넷째, 특별지방행정기관에서 수행하는 기능을 중심으로 공동관리 또는 위탁관리를 적용할 수 있다. 과거 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 이양하기 위한 계획이 여러 차례 수립되었지만 제대로 이루어지지 않았고, 특히 최근 지방행정체제 개편과 관련하여 특별지방행정기관의 정비 및 이양기능 도출을 추진하고 있다는 점에서 특별지방행정기관의 이양 기능을 대상으로 조직운영 주체의 다양화를 모색해 보는 것도 긍정적인 접근이다. 만일 특별지방행정기관의 수행업무가 지방자치단체로 이양하는 경우를 가정할 때, 지방자치단체가 직접 수행하는 방식 이외에도 각 업무의 특성에 따라서 지방자치단체 간 공동관리 또는 위탁관리를 적용해 보는 것이다. 현재 특별행정기관에서 수행하는 일반적인 업무들은 대체로 광역자치단체인 시도단위에서 처리될 수 있는 것들로, 지방자치단체의 경계를 넘어서 공동으로 관리될 수 있는 기능이며, 동시에 지방자치단체에 위탁관리할 수 있는 기능이기도 한다. 현재처럼 특별지방행정기관의 기능이 지방자치단체로 이관되지 않은 실정 하에서는 몇 개의 지방자치단체가 이양대상 기능들을 중심으로 공동관리 또는 위탁관리를 행할 수 있는 것이다.

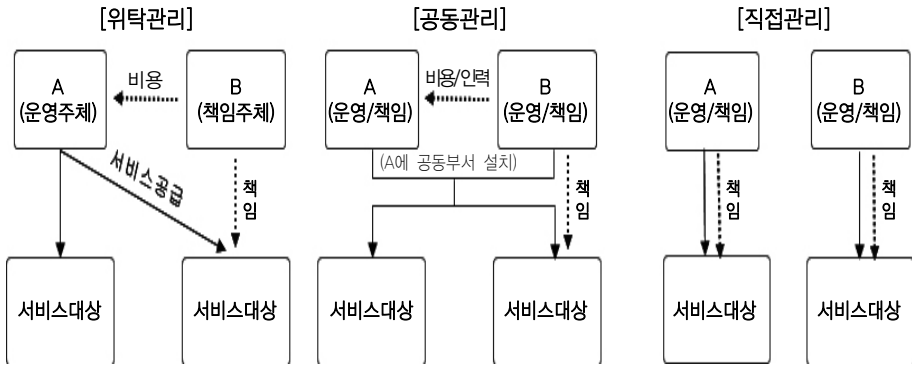
다. 운영주체의 다양화를 위한 고려사항

지방자치단체가 조직운영시스템 다양화를 위해 운영주체 측면에서 직접관리, 공동관리, 위탁관리 방식을 선택하려면, 각각의 방식에 대한 장단점 등을 고려하여 해당 자치단체의 특성에 부합하는 방식을 선택해야 한다. 이러한 선택의 준거가 될 수 있는 각각의 방식에 대한 장단점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 각각의 방식이 가진 장점을 보면, 전통적인 직접관리의 경우 기존방식을 통한 서비스 제공의 안정성 확보가 가능하다는 측면과 관리주체와 책임주체가 동일하다는 특징을 갖는다. 이에 대하여 위탁관리의 경우 아래 표에서 제시하는

바와 같이 관리주체와 책임주체를 분리하여 행정의 부담을 경감한다는 측면, 더하여 조직을 슬림화하고 비용효율화를 도모할 수 있다는 점에서 80년대 이후 지금까지 조직혁신의 주요한 관심대상이 되어 오고 있다. 한편 공동관리의 경우 지방자치단체 수준에서 직접적인 경험이 거의 없는 운영방식이지만, 직접관리와 같이 관리주체와 책임주체를 같이하면서도 위탁관리에서와 같이 조직슬림화와 비용효율화를 모색할 수 있다는 점에서 직접관리와 위탁관리의 특성을 결합한 새로운 운영방식이 될 수 있다는 측면에서 향후 적극 검토될 필요성이 제기된다.

〈그림 5-1〉 위탁관리, 공동관리, 직접관리 비교



둘째, 각각의 방식이 가지고 있는 문제점 측면에서 살펴보면, 직접관리방식의 경우 지역내 단독운영이라는 폐쇄성에 기반하여 인력, 비용 등의 부담과 함께 지역간(특히 동일 생활권 자치단체간) 협력미흡이라는 문제점을 나타낸다. 이에 대하여 위탁관리의 경우 기존 연구를 통하여 잘 알려져 있는 바와 같이 사후적 관리에 의한 책임성 확보에 어려움이 있다는 점, 내부직원 및 이해집단에 의한 반발 및 갈등유발 가능성이 존재한다는 점 등에서 적용상 어려움이 있다. 한편 공동관리의 경우 직접관리와 비교하여 서비스 제공범위가 광역화됨에 따라 서비스 제공의 신속성이 저하되거나 운영을 위한 부서설치가 되어있지 않은 지역의 경우 서비스의 양적 질적확보를 어떻게 담보할 것인가에 대한 장치의 마련이 필요하다는 점에서 어려움을 가지고 있다.

〈표 5-3〉 조직운영주체에 의한 다양화 방식의 장단점 비교

| 구분 | 직접관리 | 위탁관리 | 공동관리 |
|------------|-----------------------------------|--|--|
| 근거 | 지방자치법 | 지방자치법, 지방공기업법 | - |
| 장점 (특징) | - 직접책임 수행 - 기존방식을 통한 안정성 확보 | - 간접관리에 의한 행정부담 경감 - 조직슬림화 - 비용효율화 | - 조직슬림화 - 비용절감 - 동일생활권 광역적 관리 - 위탁대비 절차 편의성 |
| 단점 | - 인력/재원 한계 - 지역간 협력 미흡 | - 결과책임의 사후성 - 내부직원 및 이해집단 갈등 - 대체가능(비용효율) 사무에 한정 | - 직접관리대비 서비스제공 신속성 저하 |

라. 운영주체의 다양화를 위한 적용분야

위에서 기술한 운영주체의 다양화를 위한 내용을 종합적으로 검토해 보면, 운영주체 측면에서의 조직운영시스템 다양화 방안인 공동관리와 위탁관리에 대한 적용대상 분야는 다음과 같이 제시될 수 있다.

〈표 5-4〉 운영주체별 다양화 적용분야

| | 일반 | 공통적용 | 기능조사결과 |
|----------|--|---|---|
| 공동 관리 | 세무, 감사, 회계관리, 선거관리, 국토관리, 보건복지(보건소), 정보공개, 교육 및 연수, 관광진흥, 환경 및 수자원, 소방방재 등 | 농업기술기능 중 시험연구기능, 보건환경연구기능 중 진단검사조사기능 | 일반관리기능, 위기대응기능, 사업감독기능, 읍면행정기능 |
| 위탁 관리 | 수도, 도로, 주택, 토지개발, 정보, 교통, 쓰레기, 청사관리 등 | | 민원처리기능, 도시관리기능, 소득창출기능 |

마. 운영주체 다양화에 대한 개선과제

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 위한 운영주체별 제도개선과제로 중요한 것은 자치단체별 조직설치방식의 효율성을 제고하는 것이다. 지방자치단

체에는 지방공무원교육원, 농업기술원과 농업기술센터, 보건환경연구원을 일률적으로 설치 운영하고 있다. 그런데 실제로 도시적 성격이 강한 자치단체의 경우 농업기술센터가 필요한 것인가, 그리고 반드시 모든 시도와 시군에 설치해야만 하는가 등에 대한 문제점은 항상 제기되고 있다. 일부 세종특별자치시와 울산광역시도 공동관리 혹은 위탁관리 형태의 지방공무원교육원을 운영하고 있는 바, 이에 대한 운영 효율성 등을 분석한 후 보다 확대하는 방향에서 제도적 개선을 취해야 할 것이다. 즉 운영주체의 다양화를 통한 조직운영시스템의 변화를 도모함에 있어서 운영주체들에 대한 기구설치의 적정성과 효율성을 진단하는 절차가 반드시 필요하다.

2. 운영형태의 다양화 방안

가. 구조설계형태

(1) 기본전제

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 도모함에 있어서 운영형태의 다양화를 위한 요소의 하나인 구조설계 형태적 관점에서 보면, 계층제적 조직형태, 다기능팀제, 태스크포스팀제, 무정형조직, 네트워크형 조직 등이 있다. 이러한 형태의 조직을 운영함에 있어서 기본적으로 전제되어야 할 사안으로는, 연계기능의 발굴 및 기능단위 업무부여가 중요하며, 개인별 역량관리체계가 구축되어야 하고, 조직유연성에 대한 인식 강화가 전제되어야 한다.

첫째, 다양화되는 조직운영시스템에는 연계기능 발굴 및 기능단위 업무가 부여되어야 한다. 현재의 계층제적 조직(실/국 - 과/담당관 - 담당 - 직원)에 의한 운영에서 벗어나 환경대응성을 제고하고 업무의 유연한 처리를 행할 수 있어야 하고, 이를 위해서 해당 기능 이 외에 연계기능을 발굴하고 단위사무가 아닌 보다 큰 기능별 업무를 핵심으로 조직화되어야 한다. 다시 말해서 계층제적 조직 이외에 팀제 등의 다양한 조직형태를 구축함에 있어서는 우선적으로 해당 기능

은 물론 연계된 기능들을 종합적으로 검토하여 이를 중심으로 조직화되어야 한다는 것이다. 공무원 개개인이 처리하는 분장사무나 과 혹은 담당에 분장되어진 사무들을 중심으로 하는 소극적인 조직형태가 되어서는 안 된다. 현재 지방자치단체에서 일부 활용되는 팀제에 국한하지 말고 기능 속성별로 정형화된 조직구조가 아닌 한시적/임시적/무정형적인 조직으로 운영하는 것을 전제로 해야 한다. 그러기 위해서는 적용가능한 핵심기능을 선별하고 이에 연계된 기능들을 최대한 발굴하여 통합시키는 것이 필요하고, 이를 기반으로 조직화를 하는 것이 중요하다.

둘째, 개인별 역량관리체계의 구축이 전제되어야 한다. 기존의 계층제적 조직에서 벗어나 새로운 형태의 팀제 등 다양한 조직체계를 수립하는 것을 전제로 하는 것인 바, 공무원들에 대한 별도 업무 부여와 이에 대한 성과 및 평가를 통해 효율성을 극대화 할 수 있는 개인별 역량관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 안정된 조직구조 하에서 분장된 사무만을 처리하는 계층제적 조직이 아니라 특수한 목적 달성을 위해 조직화된 조직을 다양하게 운영하는 것으로, 이러한 조직운영시스템의 다양화라는 목표 달성을 위해서는 그 구성원인 공무원들의 역량이 출중해야 하는 바, 이들의 역량을 효과적으로 활용하는 시스템 구축이 전제되어야 한다는 것이다. 책임자급의 경우 완전한 권한을 가지고 사업별로 독립적 지위에서 이를 행사하며, 구성원의 경우 일상업무에서 벗어나 주어진 과업을 집중적으로 수행하되 사업별 목표달성을 위해 최대한의 역량을 발휘할 수 있도록 시스템을 구축한 후 이에 대한 성과평가를 명확히 하는 체제 구축이 필요하다.

셋째, 조직유연성에 대한 공무원 인식전환이 필요하다. 다기능 팀제, 프로젝트 팀제 등을 도입할 경우 가장 소극적이고 부정적인 집단으로 등장하게 되는 것이 공무원 집단일 수 있는 바, 이들이 조직의 탄력적 운영이 조직의 생산성 향상에 기여한다는 높은 기대감을 갖도록 하고, 자기 자신에 대한 혁신을 도모할 수 있는 기회라는 점을 인식시키는 노력이 필요하다. 새로운 조직 실험을 하게 되면 업무량이 증가하고 기능별 통제만이 양산되며 조직 간에 의사소통이 원활하게 되지 않을 것이라는 부정적인 인식을 제거하는 것이 무엇보다 필요하다. 이를 위해서는 조직의 유연성 확보 및 탄력적 운영이 반드시 공무원 개인의 소극적

행동을 야기하고 조직 전체의 생산성 저하를 가져오지 않는다는 것을 인식시키는 교육체계의 구축이 필요하다.

(2) 다양화 방안 및 적용분야

구조설계형태를 초점으로 조직운영시스템의 다양화 방안을 모색함에 있어서는, 현재 계층제적 조직을 제외한 다양한 조직형태¹⁴⁾ 중에서 다기능팀제, 프로젝트팀제, 무정형 조직, 네트워크형 조직을 대상으로 다양화 방안을 제시할 필요가 있다.

우선 구조설계적 측면에서 지방자치단체의 조직운영 다양화를 위한 방식을 구분함에 있어서 조직이 다루게 될 업무의 성격이 평상적 업무 혹은 현안적 업무인가, 조직 형성의 범위가 조직 내 혹은 조직 간인 것인가, 조직의 성격이 상시적인 조직 혹은 임시조직인가 그리고 고정조직 혹은 변동조직 혹은 작동조직인가에 대한 검토가 필요하다. 이를 준거로 분류해 보면 아래 표와 같다.

〈표 5-5〉 구조설계적 측면에서의 조직운영시스템 분류

| | | 업무성격 | | | |
|----------|--------|------|-------|------|---------|
| | | 조직 내 | | 조직 간 | |
| | | 평상업무 | 현안업무 | 평상업무 | 현안업무 |
| 조직 성격 | 상시고정조직 | 다기능팀 | | | |
| | 상시변동조직 | | 무정형조직 | | |
| | 임시고정조직 | | 프로젝트팀 | | |
| | 임시변동조직 | | | | 네트워크형조직 |

첫째, 다기능팀 조직은 일반적이고 평상적으로 추진하는 업무를 중심으로 조

14) 조직설계 형태에는 조직간의 수직적/수평적 방벽을 허물고 보다 자율적인 환경 속에서 인재의 폭넓은 활용으로 경영자원의 효율성을 극대화 하기 위해 기능별 팀을 구성하여 내부운영에 유연성을 부여하는 조직형태인 다기능팀제, 특정한 사업계획을 수행하기 위해 그 계획에 가장 적합한 능력을 가진 인원을 결집하고 그들 각자에게 문제를 집중적으로 처리시키는 일시적인 조직형태인 프로젝트팀 혹은 테스크 포스트, 정형화되지 않고 특정한 형태가 없으며 조직목표나 환경변화에 따라 유연하게 재편되는 조직형태인 무정형조직, 위계와 기능적 경계가 거의 없고 핵심과정을 중심으로 팀이 구성되며 팀의 성과가 보수의 기준이 되는 조직형태인 네트워크 형조직 등이 있다. 이 중에서 테스크포스트는 그 성격과 의미에서 프로젝트팀과 유사하다는 점에서 본 장에서 집중적인 조명을 하지 않고자 한다.

직 내의 상시고정조직 형태로 설계될 수 있다. 다기능팀제 하의 팀장은 비교적 완전한 권한을 보유하고 행사할 수 있고, 사업을 집행함에 있어서 하나의 독립적인 조직으로 많은 일을 주어진 권한 내에서 스스로 결정하고 처리할 수 있는 자주적이고 독자적인 지위를 갖는다. 특히 다기능팀제는 분권화 과정을 통해 채택되는 경향이 있으며, 기존의 계층제적 조직과 유사한 단순한 조직구조로 형성되고, 의사소통과 협조가 필요한 조직구성원의 수와 정보유통량이 감소하여 의사결정행동이 신속하게 이루어지며, 다기능팀의 성과와 기여도를 측정하기 용이하므로 조직에 대한 통제 및 조직구성원 개인에 대한 동기부여가 용이한 장점을 갖고 있다. 이러한 장점에서 보듯이 지방공무원들과 조직운영시스템 다양화와 관련한 면담결과를 보면 다기능팀제에 대한 호응이 가장 많았다. 그러나 다기능팀제는 지방자치단체의 업무를 자연스럽게 다른 사업부문으로 분할하여 기능별 팀제를 구성할 수 있지만 현실적으로 공공부문의 업무를 독립적으로 분할하는 데에는 한계가 있고, 다기능팀을 통제하기 위해 재무적 수단을 활용하는 경우 조직목표 달성의 효과성과 효율성을 저하시킬 수 있는 단점도 가지고 있다.

본 연구의 조사결과를 보면, 조직목표(사업수행) 수행부서 보다 조직유지기능 수행부서에서 다기능팀제의 적용이 더 많이 고려되는 것으로 나타났다. 다기능팀제의 적용을 선호하는 조직유지기능 수행부서 중에서 일반관리기능, 기획예산기능, 민원처리기능이 비중이 높은 것으로 나타났고, 특히 일선(읍면)행정분야에서의 다기능팀제의 선호도는 사업부서 조직운영시스템보다 월등히 높은 수준으로 나타났다. 반면에 조직목표기능 수행부서 중에서는 도시관리기능과 사업감독기능에서 다기능팀제의 적용을 선호하는 것으로 나타났다. 또 한편으로 공무원 면담결과를 보면, 다기능팀제가 가능한 것으로는 일반관리기능, 재원확보기능, 민원처리기능 등으로 조직유지기능 수행부서에 적용가능한 것을 알 수 있다.

둘째, 프로젝트팀 조직은 지방자치단체에서 중요하게 혹은 시급하게 발생하는 현안적 성격을 갖는 기능을 중심으로 하는 조직 내 임시고정조직 형태로 설계될 수 있다. 프로젝트팀 조직은 전통적인 조직에서 발생하는 문제점의 개선을 위해 특정목적과 시간적 제한이 필요한 계획에 응용할 수 있는 조직형태로서 특정과업을 수행하기 위해 조직 내에 임시적으로 유지할 필요가 있는 조직이다. 다른

조직들과는 독립적인 성격을 갖고 일반적으로 자치단체장 혹은 부단체장 등의 지휘 하에 설치되어 전문인력의 확보를 통해 업무의 전문성을 강화하고 전문경영인의 책임 하에 관리됨으로써 행정 책임성을 확보할 수 있는 조직이다.

일반적으로 프로젝트팀은 과업의 상황과 필요성에 따라서 설치와 해산 및 확충과 인축이 자유로우므로 전체 조직의 구조와 업무에 영향을 미치지 않고, 조직의 구성원들은 일상 업무로부터 영향을 받지 않으므로 주어진 과업을 완성하는데 집중할 수 있으며, 필요에 따라서 각 방면의 전문가를 확보하여 충분히 활용할 수 있고, 주어진 과업이 구체적이고 명확하므로 조직구성원들의 성취감 및 만족감 거양에 유리한 조직이다(Hopkins, 1975). 반면에 프로젝트팀은 일상 업무를 관장하는 부서에서 파견된 인력에 의해 구성되어 부분적으로 일상적인 업무 하에서 취급하던 계획과 직무수행에 영향을 미쳐 다소의 충돌이 발생할 수 있고, 프로젝트팀이 과업완성에 집중함에 따라 전체 조직의 효과적 목표달성에 무관심할 수 있으며, 지방자치단체장의 지지가 필요한데 관심이 과도할 경우 조직의 신축성과 창의성을 저하시킬 수 있고, 한시적인 조직으로 목표한 성과를 달성한 이후 해체되어 원래의 성과와 노력을 계속적으로 지지받지 못할 수 있는 문제점도 있다.

본 연구의 조사결과를 보면, 프로젝트팀제의 적용은 조직유지기능 수행부서와 조직목표기능 수행부서에서 다소 발견되는데, 소득창출기능 분야와 재원확보 분야에서 상대적으로 더 많이 선호되는 것으로 나타났다. 프로젝트 팀제의 적용을 선호하는 기능으로는 소득창출기능, 재원확보기능, 기획예산기능, 연구실험기능, 도시관리기능, 위기대응기능 순으로 나타났다. 특히 일선(읍면)행정분야에 대한 프로젝트팀제의 선호도는 다른 조직운영시스템보다 매우 낮은 수준으로 나타났다.

셋째, 무정형 조직은 정형화되지 않은 자유형의 조직형태로서, 현안 대응을 위한 상시변동조직 형태로 운영될 수 있다. 이는 지방자치단체가 필요시 언제라도 변화시킬 수 있는 조직의 형태로, 위계와 엄격한 권한규칙 및 명령계통 그리고 상하관계의 공식화 등을 강조하지 않으며, 결과 지향적이며 팀워크와 참여 및 자율성 그리고 자체통제를 강조하여 목표달성을 위한 하나의 팀으로서 관리된

다. 무정형 조직은 급격한 환경 변화와 행정수요의 변화에 신속적으로 그리고 창의적으로 대응할 수 있는 반면에 신속성과 신속한 적응속도는 역으로 조직의 효율적인 변화에 장애가 될 수 있는 단점도 가지고 있다.

연구의 조사결과를 보면, 무정형 조직의 적용은 다른 조직운영시스템보다 상대적으로 선호도가 낮은 것으로 나타났다. 그럼에도 무정형 조직의 적용이 가능한 기능으로는 고객지원기능, 일반관리기능, 재원확보기능, 소득창출기능으로 나타나고 있다. 특히 무정형 조직의 적용가능 분야로는 독립적인 사업을 추진하는 분야로 결과지향적이고 성과측정이 용이한 분야가 될 수 있을 것이다. 연중 특정기간에 업무량이 집중되는 기능분야(예; 재해·재난관리, 축제이벤트 등)에 무정형 조직을 적용할 수 있고, 교육기능 또는 연구기능의 수행 조직에 있어서 무정형 조직의 적용을 고려할 수 있다. 특히 국 단위 내 과 단위 또는 과 단위 내 담당단위의 경우, 고정된 특정 형태를 두지 않고 현안 발생시 및 기능 우선순위에 따라 수시로 변동되는 무정형 조직을 설치할 수 있다.

넷째, 네트워크형 조직은 지방자치단체에서 기능 간 위계 및 경계 없이 중요한 업무가 발생하였을 때 이를 중심으로 업무목표를 달성하기 위해 구성되는 임시적 조직으로 고정적이지 않은 변동조직의 성격을 내포한다. 특히 네트워크형 조직은 한 개의 지방자치단체 내에서 조직 상호간에 이루어지는 것이 아니라 지방자치단체 내 한 개 조직을 중심으로 대외의 다른 조직과의 연계성을 강화하는 형태로 나타나는 것이다. 네트워크조직은 조직 내의 역할 한계 혹은 역량 부족으로 인하여 대외적 협력이 필요할 경우 다른 조직과의 연계를 통해 업무의 목표를 달성하는 중요한 장치인 반면에 다른 조직과의 연계 범위를 설정하고 내용적 합의를 이루는 과정이 어려울 수 있다는 점에서 한계를 가지고 있다.

연구의 조사결과를 보면, 네트워크조직의 적용은 무정형 조직처럼 지방자치단체 내의 수용성이 높지 않은 것이 특징이다. 다른 조직운영시스템보다 상대적으로 선호도가 낮다는 것이다. 그럼에도 네트워크 조직의 적용을 가능한 기능으로는 소득창출기능, 고객지원기능, 민원처리기능, 연구실험기능으로 나타나고 있다.

다섯째, 종합적으로 검토해 보면, 구조설계형태 측면에서의 조직운영시스템 다양화 방안인 다기능팀제, 프로젝트팀제, 무정형 조직, 네트워크형 조직의 적용

대상 기능은 다음과 같다.

〈표 5-6〉 구조설계 형태별 적용기능분야

| | 조직유지 | 조직목표 | 일선기관 |
|----------|--|---------------------------------------|----------|
| 다기능팀제 | - 일반관리기능, 기획예산기능, 민원처리기능 - (면담)일반관리기능, 재원확보기능, 민원처리기능 | - 도시관리기능, 사업감독기능 | - 읍면행정기능 |
| 프로젝트팀제 | - 재원확보기능, 기획예산기능, | - 소득창출기능, 연구실험기능, 도시관리기능, 위기대응기능 | |
| 무정형조직 | - 일반관리기능, 재원확보기능 - (면담) 예산기능, 포상기능 | - 고객지원기능, 소득창출기능 - (면담) 교육기능, 연구기능 | |
| 네트워크형 조직 | - 민원처리기능 | - 소득창출기능, 고객지원기능, 연구실험기능 | |

(3) 구조설계형태의 다양화를 위한 고려사항

지방자치단체가 조직운영시스템 다양화를 위한 운영형태 측면 중 구조설계적 측면에서의 다기능팀제, 프로젝트팀제, 무정형 조직, 네트워크형 조직 방식을 선택할 경우, 해당 자치단체가 이들 방식의 일부를 선택함으로써 인해 확보할 수 있는 효과가 평상적 업무와 현안의 업무에 직접적으로 나타날 수 있는가에 대해 신중한 검토가 필요하다.

우선 지방자치단체의 조직운영시스템은 확보된 조직구조라는 자원을 활용하여 지방자치단체에 부여된 목적을 직접적으로 달성하는 제반 활동적 수단을 의미한다. 그래서 구조설계형태적 측면에서 조직운영시스템을 다양화하기 위해서는 개별 지방자치단체 마다 차별적으로 적용하여 운영할 수 있어야 하고, 그리고 조직의 생산성을 최적화하는데 목적을 두고 조직목표 달성의 효율성, 효과성, 그리고 자율성과 경직성 등을 검토해야 한다. 이러한 고려사항들이 성공적으로 반영되기 위해서는 구조설계형태의 적용 방식에 대한 장단점을 살펴보는 것이 필요하다.

〈표 5-7〉 구조설계 형태별 장단점 비교

| 구 분 | | 장 점 | 단 점 |
|---------------|-----------------------------------|--|--|
| 계층제 | 효율성 | 업무기능 중심의 조합 | 수평적 의사소통에 애로 |
| | 효과성 | 행정서비스가 단순하고 외부환경이 안정적인 경우 목표달성의 효과성 향상 | 조직단위별 목표의 강조로 조직전체의 목표에 소홀 |
| | 독립성 | 업무기능 중심으로 분화되어 있으나 계층구조로 연계됨 | 기능별 계획 통제만이 가능하며, 전체적인 협조와 통합은 최상위계층에서만 가능 |
| | 유연성 | 안정된 조직구조 | 신규업무의 수용을 위한 조직구조의 변화가 어려움 |
| 다기능팀 | 효율성 | 사업부문별 효율성추구 | 지방자치단체장이 다기능 팀에 대한 태도에 따른 수동적 업무추진의 우려가 있음 |
| | 효과성 | 사업부문간 경계를 통한 전체 조직목표 달성 | 재무적 지표에 편향된 성과측정 지표를 통한 통제 등은 필요한 사업부서의 운용 효과성을 하락시킴 |
| | | 성과측정이 용이하여 경영통제가 용이함 | |
| | 독립성 | 사업부문별 독립적 지위 | 지방자치단체의 조직유지기능 부서의 업무지원 시 강제규정의 행사 등 |
| 책임자는 완전한 권한소유 | | | |
| 유연성 | 사업부문별 조직의 분할 가능 | 지방자치단체의 업무는 업무의 성격상 분할에 어려움이 있음 | |
| 프로젝트팀 | 효율성 | 필요에 따라 분야별 전문가 활용 가능 | |
| | 효과성 | 주어진 과업은 명확하므로 성과측정이 용이하여 조직원에 대한 동기부여를 통해 효과성 향상 | 주어진 과업에만 집중하므로 조직전체의 목표달성에 관심이 없음 |
| | 독립성 | 구성원들은 일상업무의 영향이 없이 주어진 과업만을 집중수행 | 프로젝트 팀과 공식부서간의 조직목표의 상충 등 충돌가능성이 있음 |
| | | | 지방자치단체장으로부터의 과도한 관심은 창의성, 신축성을 해할 수 있음 |
| 유연성 | 과업의 상황과 필요성에 따라 설치, 해산, 확충, 긴축 가능 | 과업의 완료이후 해체되는 팀으로 지속적인 사업수행 및 평가가 불가능함 | |
| 무정형조직 | 효율성 | 참여, 팀워크, 자기통제, 자율성을 통한 유효성 | 신속한 변화가 오히려 비효율을 발생시킬 수 있음 |
| | 효과성 | 급격한 행정환경 변화에 신속적 창의적 대응이 용이 | |
| | 독립성 | 목표달성, 결과지향적 독립된 조직 | |
| | 유연성 | 계층제 등 관료제를 강조하지 않음 | |

나. 역할수행형태

1) 기본전제

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 도모함에 있어서 운영형태의 다양화를 위한 요소의 하나인 역할수행 형태적 관점에서 보면, 본청 - 직속기관 - 사업소 간 역할 분리형과 통합형으로 구분될 수 있다. 현재 지방자치단체는 대체로 분리형으로 운영되고 있으면서 일부 통합형을 운영하고 있는 바, 향후 역할 통합형의 조직운영시스템의 확대가 필요하다. 이러한 역할통합형태의 조직을 운영함에 있어서 기본적으로 전제되어야 할 사안으로는, 조직구성에 대한 관념의 변화, 역할수행 구조 변경에 대한 이해, 대상기능의 발굴 및 기능단위 운영이 있어야 한다.

첫째, 지방자치단체의 조직운영상 역할통합 형태를 확대하기 위해서는 조직구성에 대한 기존의 관념을 버리는 것이 중요하다. 기존 본청-직속기관-사업소 간 역할분리 형태에 익숙해져 있는 상황에 변화를 주어야 한다. 본청은 정책적 기능을 수행하고 직속기관과 사업소는 단순한 집행적 기능만을 수행해야 한다는 편견에서 벗어나야 한다. 지방자치단체의 지리적 특성, 운영상 효율성, 공무원 문화의 속성, 주민의 편익 등을 고려하여 통합형 혹은 분리형을 자유롭게 선택할 수 있어야 한다. 특히 주민의 편익보다는 공무원들의 승진과 전보로 인한 불이익 발생, 공무원 직종(직군 등)간 갈등(지도직과 농업직 등)을 우려해 현재의 분리형에서 통합형으로 혹은 통합형에서 분리형으로 변화되는 것을 방해하려는 심리적 행태를 제거하지 않으면 새로운 조직운영시스템을 가동할 수 없다.

둘째, 역할수행구조의 변화에 대한 내부적 혹은 외부적인 부정적 이해관계를 사전에 정비해야 한다. 역할 통합론이든 역할 분리론이든 역할 수행구조의 변화에 있어서 공무원들의 부정적 이해는 전혀 도움이 되지 않는다. 본청에서 직속기관이나 사업소로 기능이 이전하게 되면 중요도 측면에서 우선순위가 밀린 것으로 판단하거나 조직간 힘의 상실이라고 보는 견해, 그리고 통합과 분리의 경우 외부 이해관계집단의 반발 및 민원 제기로 역할 수행구조의 변경을 방해하려

는 움직임(예를 들면 농정과와 농기센터로 이관 등)을 농업부문에 대한 자치단체장의 관심 약화로 보는 견해 등이 있을 수 있다. 이러한 부정적인 내외부의 이해관계를 사전에 효과적으로 정비하지 않으면 안 된다.

셋째, 역할통합에 따른 조치에 부응하기 위한 연계기능의 발굴 및 적용이 무엇보다 중요하다. 역할통합을 행함에 있어서 주체가 되는 기능 이외에 이와 연계된 기능을 모두 검토한 후 통합적 기능을 대상으로 변화를 주도해야 한다. 유사한 기능의 일부를 통합 대상에서 제외한 채 조직구조를 변경할 경우 불균등의 문제를 야기하여 통합의 실효성을 확보할 수 없기 때문이다. 향후에 역할통합의 방향으로 지방자치단체의 조직운영시스템을 전환할 경우 유사기능의 범주를 확실하게 한 후 통합을 도모해야 한다. 그리고 역할통합은 기관 간 기능통합을 전제로 하여야 한다.

2) 다양화 방안 및 적용분야

현재 본청-직속기관-사업소 형태로 분리되어 있는 조직형태를 적정한 기능에 한하여 역할통합 형태로 전환할 경우, 본청과 직속기관 간 역할 통합의 형태와 본청과 사업소 간 역할 통합의 형태로 분리해서 접근할 수 있다.

첫째, 본청과 직속기관 간 역할통합의 경우, 본청의 농정기능과 직속기관인 농업기술센터간의 통합, 본청의 농정기능과 산림기능 및 농업기술센터의 통합, 본청의 위생기능과 직속기관인 보건소의 보건기능 통합, 본청의 복지기능과 보건소의 보건기능 통합, 본청의 복지기능과 위생기능 및 보건소의 보건기능 통합이 그 대상이 될 수 있다. 여기서 본청의 농정기능과 농업기술센터의 통합은 현재 경상남도의 시군에서 많이 이루어지고 있는데, 향후 이러한 통합을 조직운영시스템의 다양성 측면에서 확대할 필요가 있다. 본청과 직속기관 간 기능통합에 의한 조직 설치는 농업직과 산림직 및 농촌지도직 간 통합, 그리고 사회복지직과 산림직 및 행정직 간 통합을 요구하는 것으로 직종간 갈등관계를 고려하면서 이행되어야 한다.

둘째, 본청과 사업소 간의 역할통합의 경우, 가능한 분야로는 본청의 관광기능

과 관련 사업소(관광, 관광시설 등), 본청의 교육기능과 관련 사업소(교육기관, 평생학습, 도서관 등), 환경관리 일원화를 위한 본청의 환경기능과 사업소의 청소기능 및 공원관리기능의 통합, 물관리 일원화를 위한 본청의 물관리기능과 사업소의 상수/하수/오수관리 기능의 통합이 그 대상이 될 수 있다. 본청과 사업소 간 기능통합에 의한 조직 설치에 본청의 정책기능과 사업소의 현장 집행기능간의 통합으로, 사업소에서 정책기능과 집행기능의 동시에 수행하는 것으로 연계될 때 그 의미를 찾을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 종합적으로 검토해 보면, 역할수행형태 측면에서의 조직운영시스템 다양화 방안인 역할통합 방안에 대한 적용대상 분야는 다음과 같다.

〈표 5-8〉 역할수행 형태별 적용가능 분야

| | 적용대상 |
|-------------------|---|
| 역할통합 (본청+직속기관) | -농장+농기, 농장+산림+농기, 위생+보건, 복지+보건, 복지+위생+보건 |
| 역할통합 (본청+사업소) | -관광+관광시설 등, 교육+교육기관+평생학습+도서관 등, 환경+환경시설 등, 환경+환경시설+공원관리, 상수+하수+오수관리 및 시설 |

3) 역할수행형태의 다양화를 위한 고려사항

지방자치단체가 조직운영시스템 다양화를 위한 운영형태 측면 중에서 역할수행형태의 한 방식인 역할통합방안을 모색함에 있어서는 기존 공무원의 이해 및 관련 기능의 외부 이해관계자의 이해가 동시에 해결될 때 가능하다는 점을 고려해야 한다. 첫째로는 기능통합에 의한 조직 설치로 공무원 직종간의 갈등이 양상되는 결과를 가져올 수 있는 바 이에 대한 갈등치유책이 보완되어야 한다. 특히 농촌지역단위의 농업기술센터의 지도직과 본청의 농정직과의 갈등이 확산되면 외부의 농협 및 농업관련 단체들의 저항으로 연계되는 바 이러한 저항에 대한 대응책을 고려하면서 추진되어야 한다. 둘째로는 본청과 직속기관 혹은 사업소간 통합은 본청의 정책적 기능을 직속기관과 사업소에 이관하는 것으로 외곽

조직이 정책기능+집행기능+현장기능을 모두 소화해야 한다는 점을 고려해야 하고, 이 경우 예산 및 인력관리 측면에서 본청과의 연계성을 확보할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 이러한 고려사항을 근간한 각각의 방식에 대한 장단점을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-9〉 역할 분리-통합 형태별 장단점 비교

| 구분 | 장점 | 단점 |
|--------|---|--|
| 역할 분리형 | <ul style="list-style-type: none"> - 정책기능과 현장집행적 기능의 분리로 역할 분담 명확화 - 공무원의 직종간 갈등 최소화 | <ul style="list-style-type: none"> - 유사기능의 분리로 행정처리 효과 및 예산 절약 효과 미흡 - 본청은 지도감독적 역할이고 직속기관과 사업소는 피지배적 역할로 인지 - 본청은 핵심부서와 외곽조직은 비핵심(기피)부서의 구분으로 인식 |
| 역할 통합형 | <ul style="list-style-type: none"> - 주요 기능의 통합을 통한 조직 효율성 향상 - 핵심기능의 일원화를 통한 정책결정 및 사업평가 용이 - 서비스공급의 일원화로 지리적/행정적 측면의 주민편의 도모 가능 | <ul style="list-style-type: none"> - 기능통합으로 인한 조직내 직종간 갈등 야기 - 관련기능과 연계된 외부의 이해관계 집단의 저항 및 갈등 유발 |

다. 근무수행형태

1) 기본전제

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 도모함에 있어서 운영형태의 다양화를 위한 요소의 하나인 근무수행 형태적 관점에서 보면, 시공간 고정형의 근무형태, 시공간 비고정형인 탄력근무제와 재택근무제 및 스마트워크근무제 등이 있다. 이러한 형태를 중심으로 한 조직운영을 행할 경우 기본적으로 전제되어야 할 사안이 있는 바, 유연한 조직문화, 단체장의 이해 및 인사관리제도의 보완, 성과관리시스템의 새로운 구축이 전제되어야 한다.

우선 유연한 조직문화가 정착되어 있어야 한다. 지방자치단체의 조직문화는 외부-탄력적 조직문화, 외부-안정적 조직문화, 내부-탄력적 조직문화, 내부-안정

적 조직문화로 구분할 수 있는데, 현재 대부분의 지방자치단체 조직문화는 외부-탄력적 조직문화를 갖고 있지 않다. 향후 여타 부서의 변화를 자극하고 선도할 수 있는 변화 선도자의 역할이 요구되고, 공무원들의 직무만족을 유도할 수 있는 적극적인 조직문화 형성이 중요한 시점에서 조직운영시스템의 다양화를 도모하기 위해서는 외부탄력적인 조직문화를 만들어야 한다. 이러한 조직문화를 지향하고 형성하는 것이 다양한 근무수행형태를 정착할 수 있는 지름길이 된다.

둘째, 지방자치단체장의 이해 및 인사관리제도의 보완이 필요하다. 시공간 비고정형의 탄력근무, 재택근무, 스마트워크를 도입하려면, 자치단체장의 강력한 리더십에 근거한 제도 도입 및 의지가 요구된다. 이러한 근무수행형태를 직접 수행해야 하는 공무원들의 마음가짐도 달라져야 하지만, 이들의 마음을 변화시키려면 무엇보다도 이러한 형태의 근무를 필요로 하는 공무원에 대한 전보 및 승진 등 인사상의 불이익이 없어야 한다는 점에서 인사관리시스템의 변화가 전제되어야 한다. 특히 고정된 시간에 출근과 퇴근 및 야근을 하는 것을 선호하는 의식, 수시로 이루어지는 회의 및 출장 등에서 직접적인 면담 및 논의를 행해야 하는 조직문화 등 면대면 행정업무처리 시스템이 강조되고 있는 현 시점에서 근무수행형태의 다양화를 통한 변화를 모색할 경우 가장 중요한 것은 근무이용자인 자치단체장의 이해와 지방공무원에 대한 인사시스템 변화이기 때문이다.

2) 다양화 방안 및 적용분야

현재 공무원의 근무수행형태에 의한 조직운영시스템의 다양화를 모색하는 것은 정형화된 근무형태에서 탈피하여 출·퇴근시간, 근무 장소, 고용형태 등을 다양화하는 것으로, 유연근무제가 대표적이다. 유연근무제는 근무여건 개선 및 공직 생산성 향상을 목적으로 한다는 점에서, 시간조절형 근무수행형태를 선택할 것인지 아니면 공간조절형 근무수행형태를 선택할 것인지에 대한 판단을 해야 한다. 시간조절형 근무수행형태는 시간제 근무제, 탄력근무제(시차출퇴근제), 근무시간 선택제, 집약근무제, 재량근무제가 있고, 공간조절형 근무수행형태는 재택근무제, 스마트워크제(원격근무제)가 있다. 이하에서는 현재 수행되고 있지만

그 성과가 미미하거나 지방자치단체라는 공적 조직의 문화적 풍토에 바람직하다고 판단되는 탄력근무제, 재택근무제, 스마트워크센터를 중심으로 기술하고자 한다.

첫째, 탄력근무제는 유연근무제 중 근무시간에 관한 자율적인 근무체계로서, 넓은 의미에서 시차출퇴근제, 근무시간 선택제, 집약근무제, 재량근무제를 모두 의미하며, 좁은 의미에서 시차출퇴근제만을 의미하기도 한다. 탄력근무제(시차출퇴근제)는 공무원이 전통적으로 고정되었던 업무시간을 스스로 조정할 수 있도록 한 것으로, 지방자치단체의 모든 업무에 적용할 수 있고 특히 육아부담자들에게 유익한 제도이다. 선택적 근무시간제는 총 근무시간을 유지하면서 1일 근무시간을 8시간에 구애받지 않고 자율적으로 조정할 수 있도록 하는 것으로, 시차출퇴근제와 같이 육아부담자와 연구기능 수행자에 적합한 제도이다. 집약근무제는 총 근무시간을 유지하면서 집약근무로 보다 짧은 기간 동안 근무할 수 있도록 하는 것이고, 재량근무제는 실제 근무시간을 따로 정하지 않고 기관과 개인이 합의한 시간을 근무시간으로 간주하는 것으로, 연구직 기능을 수행하는 공무원이 그 대상이 될 수 있다. 특히 재량근무제는 특정프로그램을 제작하는 등의 업무에 종사하는 공무원이 그 대상이 될 수 있다. 향후 지방자치단체가 조직 운영시스템의 다양화를 추구함에 있어서 근무수행형태를 변화시키려면, 특히 탄력근무제의 개선을 행하려면 세밀한 계획과 관리, 관리자의 인식제고, 일관성 있는 기준의 마련과 지속적인 평가가 요구된다.

둘째, 재택근무제는 유연근무제 중 근무장소에 관한 자율적인 근무체계로서, 정보통신 기술을 활용하여 사무실이 아닌 집에서 근무하는 형태로 자택에 업무 공간을 확보하고 업무에 필요한 시설과 장비를 구축하여 근무하는 형태이다. 지방자치단체 업무 중에서 개별적이거나 독립적인 수행이 가능한 업무에 적용할 수 있으며 특히 장애인과 육아부담 공무원의 경우 활용이 가능하다.

셋째, 스마트워크제는 유연근무제 중 근무장소에 관한 자율적인 근무체계의 또 다른 하나로, 주거지 인접지인 원격근무용 사무실에 출근하여 근무하는 형태이다. 이러한 근무수행형태가 지방자치단체에 적용될 수 있는 분야로는 업무의 독립성이 강한 분야, 그리고 장애인과 육아부담 공무원 및 교통지도공무원 등에

서 활용이 가능하다. 한편 스마트워크가 지방자치단체에 효율적으로 정착되기 위해서는 IT 기기를 활용하여 시공간의 제약을 극복할 수 있는 유연한 업무환경이 구축되어 있어야 하고, 현장접점형 업무활동 활성화로 시간통제 주체가 조직에서 개인으로 변화하는 것을 토대로 해야 하며, 공간적 한계의 극복 및 전통적 관료제적 위계조직이 다기능적이거나 개인 등 작은 단위로 분화되어 있어야 한다. 그리고 스마트워크는 지방자치단체의 업무수행특성 측면에서 공무원의 분장 사무의 처리와 더불어 동원적 업무발생, 대민접촉 업무발생, 기간별 업무집중 등을 고려한 스마트 워크 활용방안의 마련이 필요하다. 특히 조직구성원의 근무환경조성 및 인사, 노무 등에 대한 지원체계 및 법령체계 등의 인문사회적 환경정비와 보안 및 공간활용 등에 관한 물리적 환경정비의 선행이 요구된다.

넷째, 종합적으로 검토해 보면, 근무수행형태 측면에서의 조직운영시스템 다양화 방안인 탄력근무제, 재택근무제, 스마트워크제의 적용대상 분야는 다음과 같다.

〈표 5-10〉 근무수행 형태별 적용가능 분야

| | 적용가능 분야 |
|--------|--|
| 탄력근무제 | -모든 업무, 육아부담공무원, 연구담당공무원, 특정프로그램 수행공무원 등 |
| 재택근무제 | -장애인 공무원, 육아부담공무원, 교통지도공무원 등 |
| 스마트워크제 | |

3) 근무수행형태의 다양화를 위한 고려사항

지방자치단체의 조직운영시스템 다양화를 위한 운영형태 중에서 근무수행형태를 다양화 하기 위해서는 각 제도가 갖고 있는 장단점을 살펴볼 필요가 있다.

우선 탄력근무제는 공무원의 결근율 감소, 지각 감소, 이직율 감소, 연장근무의 감소, 직무만족 및 사기양양, 개인시간의 활용, 통근문제 감소, 시설활용 효율화, 생산성 증가 등의 장점이 있고, 의사소통의 어려움, 관리자의 부담 등의 단점이 있다.

그리고 재택근무와 스마트워크는 부동산 비용과 간접비용의 감소, 결근률 감소, 생산성 향상, 통근시간 감소, 정보기술의 사용 향상, 업무의 자율성과 유연성 등이라는 면에서 장점이 있고 특히 자녀가 있는 여성직원, 장애인, 통근거리가 긴 직원 등에게 유용하다. 반면에 조직관리에 어려움이 있으며, 정보기술의 보안 문제가 발생할 수 있고, 재택근무가 지속적으로 활용되지 않는다면 부동산비용 등 간접비용의 절감효과가 발생할 수 없으며, 재택근무를 위한 시설과 장비를 구축하는 비용, 의사소통의 제한, 직원에 대한 통제가 어려운 문제가 발생할 수 있는 단점도 있다.

〈표 5-11〉 근무수행 형태별 장단점 비교

| 구 분 | 장 점 | 단 점 |
|-------|---|---|
| 탄력근무제 | <ul style="list-style-type: none"> - 시간구속으로부터 자유로움 - 근로의욕증대 - 업무능률 향상 - 업무계획성 향상 - 통근혼잡 회피 | <ul style="list-style-type: none"> - 조직 내 의사소통의 결여 - 위계질서 확립에 어려움 - 관리자 부담증대 - 직원의 생활의 불규칙성 - 시간외 근로에 대한 관리 - 외출·출장·초과근무 산정등 복무 관리의 어려움 |
| 재택근무제 | <ul style="list-style-type: none"> - 생산성 향상 - 우수인력확보 용이 - 부동산 비용 절감 | <ul style="list-style-type: none"> - 재택근무자의 생산성 점검에 어려움 - 근무자에 대한 동기부여 어려움 |
| 스마트워크 | <ul style="list-style-type: none"> - 통근시간 절약 - 직원의 직무만족 향상 - 일과 가정생활을 양립 - 장애인·여성전문가 활용 확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 조직문화에 대한 고립감 - 근무자의 경력관리에 어려움 - 개인의 프라이버시 침해가능 - 임시·위촉직 등 비정규직화 |

라. 운영형태의 다양화 관련 적용분야 종합

이상에서 지방자치단체의 운영형태에 의한 다양화 방안을 모색한 결과 종합적인 적용분야를 최종적으로 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 5-12〉 지방자치단체의 운영형태에 의한 다양화 적용분야 종합

| | | 조직유지 | 조직목표(사업수행) | 일선기관 |
|-------------|-------------------|--|---|--------------|
| 구조설계 형태별 | 다기능팀제 | - 일반관리기능, 기획예산기능, 민원처리기능 - (면담)일반관리기능, 재원확보기능, 민원처리기능 | - 도시관리기능, 사업감독기능 | - 읍면행정 기능 |
| | 프로젝트팀제 | - 재원확보기능, 기획예산기능, | - 소득창출기능, 연구실험기능, 도시관리기능, 위기대응기능 | |
| | 무정형조직 | - 일반관리기능, 재원확보기능 - (면담) 예산기능, 포상기능 | - 고객지원기능, 소득창출기능 - (면담) 교육기능, 연구기능 | |
| | 네트워크형 조직 | - 민원처리기능 | - 소득창출기능, 고객지원기능, 연구실험기능 | |
| 역할수행 형태별 | | 적용대상 | | |
| | 역할통합 (본청+직속기관) | - 농정+농기, 농정+산림+농기, 위생+보건, 복지+보건, 복지+위생+보건 | | |
| | 역할통합 (본청+사업소) | - 관광+관광시설 등, 교육+교육기관+평생학습+도서관 등, 환경+환경시설 등, 환경+환경시설+공원관리, 상수+하수+오수관리 및 시설 | | |
| 근무수행 형태별 | | 적용가능 분야 | | |
| | 단력근무제 | - 모든 업무, 육아부담공무원, 연구기능공무원, 특정프로그램 수행공무원 등 | | |
| | 재택근무제 | - 장애인 공무원, 육아부담공무원, 교통지도공무원 등 | | |
| | 스마트워크제 | | | |

마. 운영형태의 다양화에 대한 개선과제

지방자치단체 조직운영시스템 다양화를 위한 운영형태별 제도적 과제는 구조설계형태, 역할수행형태, 근무수행형태별로 달리 나타나고 있다. 첫째, 구조설계 측면에서는 조직운영에 대한 계급제적 구조인식의 한계를 극복해야 한다. 현재 지방자치단체에서는 다기능팀제를 일부 도입운영하고 있으나 다양한 수요가 있

고 다양한 팀제 등의 도입이 필요함에도 불구하고 운영이 저조한 바, 그 원인은 계급제적 인사시스템에 있다. 따라서 단기적으로는 계급제적 인사구조 하의 조직운영시스템 다양화를 논의하되, 장기적으로는 직위분류제의 도입 등을 통한 지방조직의 운영형태 다양화를 준비해야 한다.

둘째, 역할수행 측면에서 보면, 지방자치단체의 조직설치는 본청에서 승진이 빠르고 직속기관 및 사업소에서는 그러하지 못할 뿐만 아니라 한직부서로 인식되는 등 조직배치의 경직적 사고와 권위적 의식이 잔존하고 있다는 점이다. 따라서 조직배치에 있어서 본청-직속기관-사업소 간의 서열이 있는 것이 아니라 기능적 그리고 업무특성별 분류에 불과한 것으로 인식되는 인사시스템의 개발 및 의식전환이 필요하다. 특히 외부이해관계자들에 의해 좌우되는 역할통합의 방식이 되지 않도록 지방자치단체장은 원칙과 의지를 갖는 것이 필요하다.

셋째, 근무수행형태 측면에서 보면, 지방자치단체의 조직문화가 비개방적이고 비탄력적이며 전통적인 인사관리에 영향을 받는 문제를 갖고 있다. 무엇보다도 지방자치단체 조직운영시스템의 다양화를 위해서는, 조직구성원 간 탄력근무제, 스마트워크 등 유연한 근무형태에 대한 공감대 형성을 위한 노력이 필요하다. 그리고 유연근무로 인한 인사상의 불이익이 부여되는 인사관리에 대한 제도적 보완이 필요하고, 동시에 업무공백으로 인한 비유연근무자의 업무량이 증가하지 않도록 하고 또 다른 인력의 증가가 되지 않도록 하는 제도적 장치의 마련도 시급하다.

3. 기능유형별 다양화 적용 방안

위에서 지방자치단체의 운영주체별 그리고 운영형태별로 조직운영시스템의 다양화를 위한 적용가능 분야를 기술하고 종합한 바 있다. 이하에서는 이를 토대로 지방자치단체의 조직유지부서 및 조직목표부서에 대한 기능별 적용분야를 종합적으로 제시하고자 한다.

가. 조직유지부서의 경우

우선 기획예산기능은 기획·예산 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화(공동관리, 위탁관리)는 요구되지 않고 있으나, 다기능팀제 또는 프로젝트 팀제의 적용과 탄력근무제·재택근무제·스마트워크의 적용이 용이한 것으로 나타났다. 둘째로 일반관리기능은 조직·인사·재무 등을 주요 사무로 하며, 공동운영과 다기능팀제, 탄력근무제 또는 스마트워크의 적용이 가능한 것으로 나타났다. 셋째로 재원확보기능은 세입(세수입+세외수입)을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화는 요구되지 않고 있으나, 다기능팀제의 적용과 탄력근무제의 적용이 가능한 것으로 나타났다. 넷째로 민원처리기능은 일반민원·복합민원·지적 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화 측면에서 위탁관리가 가능하고, 조직설계 측면에서 다기능팀제의 적용이 용이한 것으로 나타났다.

나. 조직목표부서의 경우

우선 고객지원기능은 보건·복지·교육·문화·체육 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화측면에서 공동관리 또는 위탁관리가 모두 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 탄력근무제와 스마트워크가 가능한 것으로 나타났다. 둘째로 지도감독기능은 환경·위생·교통지도·토목·건설 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화 측면에서 위탁관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 다기능팀 또는 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 스마트워크가 가능한 것으로 나타났다. 셋째로 소득창출기능은 투자유치·유통·관광·자원활용·공공사업·사업소운영 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화 측면에서 공동관리 또는 위탁관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 다기능팀 또는 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 탄력근무제가 가능한 것으로 나타났다. 넷째로 도시관리기능은 도시계획·공원·녹지·삼림·도로·하천 등의 관리를 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화측면에서 위탁관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직

설계 측면에서 다기능팀 또는 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 탄력근무제와 스마트워크가 가능한 것으로 나타났다. 다섯째로 위기대응기능은 방재·소방·산불감시 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화측면에서 공동관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 다기능팀 또는 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 탄력근무제 또는 스마트워크가 가능한 것으로 나타났다. 여섯째로 연구시험기능은 농업기술·환경연구 등을 주요 사무로 하며, 운영주체의 다양화측면에서 위탁관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 다기능팀 또는 프로젝트팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 탄력근무제·재택근무제·스마트워크가 가능한 것으로 나타났다.

다. 일선 읍면행정의 경우

일선행정은 읍·면·동의 사무를 주요 업무로 하며, 운영주체의 다양화측면에서 공동관리가 가능한 것으로 나타났으며, 조직설계 측면에서 다기능팀의 운영, 그리고 근무수행의 측면에서 스마트워크가 가능한 것으로 나타났다.

라. 적용분야의 종합

위에서 분석된 기능 속성별로 그 결과를 종합하면 아래 표와 같다.

〈표 5-13〉 지방자치단체의 기능속성별 다양화 적용분야 종합

| 구분 | 기능 | 사무(예) | 대상업무 및 정책고객(예시) | | |
|----------|------|-------------------------------------|-----------------|---------------|-------------------------|
| | | | 운영주체 | 조직설계 | 근무수행 |
| 조직 유지 | 기획예산 | - 기획·예산 등 | 직접관리 | 다기능팀 프로젝트팀 | 탄력근무제 재택근무제 스마트워크 |
| | 일반관리 | - 조직·재무·회계·인사 등 | 공동관리 | 다기능팀 | 탄력근무제 스마트워크 |
| | 재원확보 | - 세무(부과·징수 등) - 세외수입(사업수입 등 관리) | 직접관리 | 다기능팀 (징수) | 탄력근무제 |
| | 민원처리 | - 일반민원, 복합민원 지적 등 | 위탁관리 | 다기능팀 | |
| 조직 목표 | 고객지원 | - 보건·복지 - 교육·문화·체육 등 | 공동관리 위탁관리 | 프로젝트팀 | 탄력근무제 스마트워크 |
| | 지도감독 | - 환경·위생·교통지도 등 - 토목·건설 등 | 위탁관리 | 다기능팀 프로젝트팀 | 스마트워크 |
| | 소득창출 | - 투자유치·유통·관광·자원활용 - 공공사업·사업소운영 등 | 위탁관리 공동관리 | 다기능팀 프로젝트팀 | 탄력근무제 |
| | 도시관리 | - 도시계획·공원·도로 등 - 산림·녹지·하천 관리 등 | 위탁관리 | 프로젝트팀 다기능팀 | 탄력근무제 스마트워크 |
| | 위기대응 | - 방재·소방·산불감시 등 | 공동관리 | 프로젝트팀 다기능팀 | 탄력근무제 스마트워크 |
| | 연구시험 | - 농업기술·환경연구 등 | 위탁관리 | 프로젝트팀 다기능팀 | 탄력근무제 재택근무 스마트워크 |
| 일선 행정 | 일선행정 | - 읍·면·동 | 공동관리 | 다기능팀 | 스마트워크 |

제3절 관련조치

1. 관련 조치의 필요성

지방자치단체 조직운영시스템 다양화는 다양한 환경적 조건들이 상호보완적으로 작용할 때 성공적 추진이 가능하다. 위에서 제시한 조직운영주체와 운영형태 및 기능별 속성에 의한 시스템 제시만으로는 정상적인 작동이 불가능하다. 여

기서 제시된 다양한 방식들은 기존의 관행과 문화 및 제도 전반을 포함한 조직 운영 패러다임과 상호보완적 관계를 형성하는 것이 중요하다.

무엇보다도 국가차원의 정책 주도 및 지지가 요구되고, 지방자치단체장의 이해와 관심은 물론 지방공무원들의 공감대 형성이 중요하며, 실용적 착근을 위한 법제적 뒷받침 등이 상호보완적으로 작동되어야 한다. 이하에서는 법제적 접근, 지방자치단체의 역할과 기능, 국가의 역할과 기능에 초점을 두고 관련 조치의 내용을 적시하고자 한다.

2. 법제적 기반 구축

가. 법제 개정 : 지방자치단체 조직 구조 및 수에 대한 유연성 확대

지방자치단체의 행정기구 및 정원 등에 관한 규정에서 제한하고 있는 조직 설치 수, 실국과와 사업소 및 직속기관 등의 설치와 관련한 조직구조 조항에 대한 개정이 필요하다. 이는 조직구조와 수에 대한 탄력성을 요하는 조항 및 조직운영의 다양성을 인정하는 조항의 삽입을 통해 조직 구조적인 문제 이외에 조직운영상의 자율화 방향을 동시에 제시할 수 있도록 하는 것이다.

나. 지방공무원법 개정 : 지방공무원의 승진, 인사, 노무 관련 탄력성 제고

지방공무원법은 인사행정의 근본 기준을 확립하고 자치행정의 민주적이며 능률적인 운영을 도모하는 것을 목적으로 제정되었는 바, 지방자치단체의 조직운영시스템 변화를 통한 인사행정의 능률적 운영을 도모해야 한다는 점에서 개정이 요구된다. 조직운영시스템의 다양화를 성공적으로 추진하기 위해서는 우선적으로 스마트워크와 탄력근무제 등과 관련한 근무평가 문제, 조직통합에 의한 직종간 보직 및 승진 관련 인사갈등, 테스크포스조직 운영에 의한 인사상 인센티브 부여, 위탁 혹은 공동관리로 인한 업무 과부하 등 인사상의 불이익 혹은 불균형을 야기할 수 있는 요소들에 대한 대응책을 법제적으로 규정해야 한다는 것이

다. 이를 위해서는 지방공무원법에 관련 조항들을 삽입하는 방법 보다는 조직운영시스템의 다양화로 인해 예견되는 문제점들을 치유할 수 있는 선언적 조항을 규정한 후 동법 시행령인 지방공무원임용령 혹은 행정안전부령으로 관련 규정 혹은 규칙을 제정하는 방법이 있을 수 있다. 이 외에도 지방자치단체에서도 지방공무원 인사규칙 등에서 보다 상세하게 규정하도록 하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

3. 지방자치단체의 시책 개선

가. 지방자치단체의 인사관리시스템 개선

지방자치단체에서 새로운 조직운영시스템을 도입 및 정착시키기 위해서는 위에서 제시된 다양한 방식들 중에서 해당 자치단체의 특성 및 업무적 성격과 소속 공무원들의 이해도 등을 고려하여 가장 적합하다고 판단되는 것들을 적용해 가는 것이다. 이렇게 선별된 것들이라 해도 계급적 인사구조를 갖고 있는 우리나라 지방자치단체에서 효용성을 가지려면, 현재의 인사관리시스템을 개정 혹은 조정하지 않으면 안 될 것이다. 중요한 요소는 전보 및 승진에 대한 불안감을 해소하기 위한 장치가 마련되어야 하고, 업무에 대한 평가기준 및 기술을 객관적으로 확보해야 하며, 근무시간과 업무관리 방법 및 업무의 량과 질에 대한 평가체제를 구축해야 한다는 점으로, 이를 고려하여 새로운 인사시스템에 대한 합의를 유도할 필요가 있다.

나. 지방자치단체장의 리더십 발휘 및 이해와 관심 유도

지방자치단체의 새로운 조직운영시스템 적용은 자치단체장이 얼마나 관심을 갖고 운영방법과 성과에 대하여 이해하고 있는가에서 출발한다. 원래 새로운 조직운영시스템을 적용할 경우 내부적으로 다양한 이해관계와 그에 따른 갈등을 유발하게 되는 바, 자치단체장의 지속적이고 강력한 추진의지가 선행되지 않고

서는 정착되기 어렵다. 따라서 지방자치단체의 새로운 조직운영시스템이 정착되고 확산되기 위해서는 지방공무원들을 대상으로 하는 교육프로그램 개발, 성공적 조직운영 사례발표 및 워크숍 마련, 그리고 지속적인 정보제공 등을 통해 마인드의 변화를 유도해 가야 한다.

다. 지방자치단체 내의 조직문화 재구축

첫째, 개방형 조직문화 구축이 필요하다. 새로운 조직운영시스템은 조직구성원 간 새로운 이해갈등 관계를 야기시킬 수 있다. 수직적 구조 하에서 간부급과 실무진, 조직개편 담당자와 불이익을 보는 공무원, 본청과 직속기관/사업소 등에 근무하는 공무원, 실제로 유연근무를 하는 공무원과 그렇지 않은 공무원, 역할통합으로 인한 직종 간 갈등을 겪는 공무원 등이 그것이다. 따라서 지방자치단체 내 다양한 구성원 간 공감대 형성이 필요하고 이를 통해 상호간 이해와 협력을 유도하는 것이 선행되어야 한다. 특히 개방적이고 협력적인 조직문화를 형성하기 위해서는 지방자치단체 내에서 각자의 역할을 명확히 하고 동시에 새로운 다양한 조직운영시스템의 필요성 및 업무처리 방식과 협력방안에 대한 집중적인 교육이 필요하다. 지방자치단체의 공무원들이 새로운 조직운영시스템 하에서 각자의 역할과 책임범위를 명확히 하는 것이 조직문화 개선의 지름길이 될 것이다. 우선적으로 부단체장 및 국과장급들이 다양한 조직운영시스템의 도입 목적과 내용에 대한 이해를 해야 하고 그리고 이를 조직 전체가 공유하도록 유도해야 하는 역할을 수행해야 한다. 특히 간부들은 새로운 시스템 하에서 근무시간의 관리, 인사평가, 공무원 재해 예방, 위기관리방안 검토, 행정보안 확보, 상호 커뮤니케이션 도모 등에 신경을 기울여야 한다. 그 외의 하급직 공무원들은 근무시간 중에 직무에 전념하고, 새로운 업무패턴으로 인한 불이익 발생을 예방하기 위해 상위직 공무원들과 사전에 업무방법 및 평가 등에 대해 협의해 가는 과정이 필요하다.

둘째, 새로운 다양한 조직운영시스템에 의한 업무처리 절차의 명확화도 필요하다. 지방자치단체가 새로운 조직운영시스템을 도입할 경우, 내부적인 관련 제

도화 방안을 마련하되 직원들 간의 이해와 협조 하에서 추진되어야 하고, 실제적으로는 인사상 불이익, 업무추진과정상의 불안감 등이 해소될 수 있어야 한다. 예를 들면 스마트워크에 의한 근무형태를 추진할 경우, 근무시간, 급여, 환경, 복무규정, 비용부담 등 제도적 규정 요건과 근무환경 특성에 기인한 근무자의 정신적 측면 등이 고려되어야 한다. 일본 총무성이 아오모리현의 스마트워크 실행에 대한 실증분석을 통해 제시한 내부적 업무 명확화를 위한 검토요소를 제시한 것을 참고할 수 있다.

〈표 5-14〉 일본 총무성 발표의 스마트워크 도입시 업무추진관련 검토요소

| 구분 | 검토사항 | |
|-----------|------|---|
| 규정적 요소 | 근무시간 | 재량노동제 등 적용되는 제도나 근무형태와 거기에 따르는 근무관리, 업무관리 방법 등 |
| | 급여수당 | 자택대기와 재택근무의 취급방법 등 |
| | 안전위생 | (작업환경, 건강진단, 작업관리) 재택업무 공간기준, 공무재해의 적용규정이나 인정요건 재검토 등 |
| | 복무규정 | 지방공무원법과 정합성, 직무전념의무의 철저, 청내 보완정책 및 개인정보 보고규정과 의 정합성, 문서자료의 취급 등 |
| | 비용부담 | 스마트워크 환경정비(기기비, 통신비)의 비용부담 등 |
| | 교육훈련 | 대상자의교육 연수 등 |
| | 복리후생 | 대상자의 복리수행지원 등 |
| 정신적 요소 | 고독감 | 인간관계상 소외, 고독감의 해소방안 |
| | 긴장감 | 외부독립적 근무에 의한 현장감, 긴장감 저하문제 해소 |

출처 : 총무성, 텔레워크 : 지방공공단체도입 가이드(2009.12) 본문내용 재구성

4. 중앙정부의 정책추진력 확보

가. 국가차원의 물리적 기반 마련 : 제도적 기반 마련

행정안전부는 지방자치단체의 조직운영시스템 다양화가 현재의 지방행정환경 하에서 필요하다고 인정하면 이에 대한 시책을 제도적으로 구현해야 한다. 현재 행정안전부가 주도하는 스마트워크시스템이 중앙부처는 물론 지방자치단체에서

제대로 구현되지 않고 있는 것은, 정부가 주도하는 물리적 기반조성 및 법적근거의 마련이 되지 않은 면도 있지만, 무엇보다도 지방자치단체 내부의 조직문화, 인사관리시스템, 업무특성 등의 측면에서 많은 문제를 가지고 있기 때문이다. 따라서 행정안전부가 본 연구에서 제시한 다양화 방안에 대한 심층적인 검증을 통해 제도의 도입이 필요하다고 판단되면, 시책화를 통한 강력한 추진의지의 표명, 체계적인 시행을 위한 세부적인 계획 수립, 법적인 기반 마련을 우선적으로 시행해야 한다. 그리고 지방자치단체가 이러한 시책에 동참하고 참여할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 행정안전부가 계획을 수립하는 과정에서 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하고, 취할 것과 버릴 것을 명확히 하는 것이 필요하다. 그리고 지방공무원의 적극적 참여를 유도하기 위한 인사시스템을 새롭게 구축하여 지방공무원법 등의 개정을 사전에 도모할 필요가 있고, 전국적 혹은 부문적 시행과 시범적 시행 등과 관련한 방향을 정함에 있어서는 지방자치단체의 특성을 반영하는 탄력적 대응이 필요하다.

나. 조직운영 다양성에 대한 조직분석 및 평가에 관한 정책안 마련

행정안전부는 상기의 조치를 취한 후에 시책이 제대로 지방자치단체에서 작동되고 있는 지에 대한 검토 및 평가를 행하여야 한다. 현재 지방자치단체의 행정기구와 정원등에 관한 규정에 의하면 조직분석을 통한 조직진단을 권고할 수 있다. 조직운영시스템 다양화 시책에 대한 행정안전부의 평가권을 강화하여 차기 총액인건비 산정에 반영하고, 우수한 자치단체로 평가된 경우 조직분석에 대한 조직진단을 실시를 면제하는 등의 세부적인 지침을 마련하는 것이 필요하다. 또한 지방자치단체 조직운영시스템 추진계획 등을 마련하여 시행하되, 별도의 평가시스템 및 인센티브제를 운영하는 것도 검토할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 김명환(2006), “조직간 제도설계의 다양성에 관한 다수준적 접근방법 -조직사회학적 제도론 관점에서-”, 한국정부학회, 한국행정논집, 제18권 제1호.
- 김창수·이유경(2011), “경영환경 변화에 따른 전략, 조직구조, 조직문화 간 적합성에 관한 연구”, 한국경영과학회, 경영과학, 제28권 제3호.
- 김태룡·안희정(2006), “팀제가 조직성과에 미치는 영향 : 행정자치부에 도입된 팀제를 중심으로”, 한국행정학보, 제40권 제4호.
- 김태룡·안희정(2007), “한국형 팀제가 조직효과성에 미치는 영향”, 한국행정논집, 제19권 제1호.
- 김호정(2004), “조직구조와 조직효과성”, 한국조직학회, 한국조직학회보, 제1권 제2호.
- 大住莊四郎(2010), 行政マネジメント, ミネルヴァ書房.
- 박종혁(2011), “다기능프로젝트팀의 설계, 팀코칭, 팀개발과 성과”, 한국콘텐츠학회, 한국콘텐츠학회논문지, 제11권 제8호.
- 박종혁·권석균(2009), “다기능프로젝트팀의 다양성, 조직맥락, 팀 개발 기간이 팀 효과성에 미치는 영향”, 한국경영학회, 경영학연구, 제38권 제5호.
- 백기복(2004), 조직행동연구, 창민사.
- 上山信一·檜森隆一(2008), 行政の解體と再生, 東洋經濟新聞社.
- 이종민(2007), “네트워크 조직설계에 대한 연구”, 한국산학경영학회, 산학경영연구, 제20권 제1호.
- 임창희(2010), 조직론, 학현사.
- 정재영(2012), 해체 트렌드와 비즈니스의 미래, LGERI리포트, LG경제연구원
- 佐藤郁哉·山田眞茂留(2008), 制度と文化:組織を動かす見えない力, 日本經濟新聞出版社.
- 村松岐夫(2008), 公務改革の突破口, 東洋經濟新聞社.
- 최홍석·한승주(2008), “정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구”, 한국행정학회, 한국행정학보, 제42권 제1호.
- 波頭亮(2006), 組織設計概論:戰略的組織制度の理論と實際, 産業能率大學出版部.
- 행정안전부(2011), Smart 정부 시대 일하는 방식 선진화 방안 연구.
- 행정안전부(2011), 국민과 하나되는 세계 최고의 전자정부 구현을 위한 스마트 전자정부

(Smart Gov) 추진계획(안).

허문구(2004), “프로세스 조직의 설계와 효과: 상황적 접근” 한국경영학회, 경영학연구, 제33권 제4호.

현선해·최세경·윤위석·서문교(2010), 조직설계의 기초, 무역경영사.

Jay R. Galbraith(2001), Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process, New and Revised, Jossey-Bass Inc./김현주·정재상 역 (2005), 전략, 구조, 프로세스 통합을 위한 조직설계방법론, 시그마인사이트컴.

Mark Easterby-Smith & Marjorie A. Lyles(2003), The Blackwell Handbook of Organizationaql Learning and Knowledge Management, Blackwell.

Oscar G. Mink, Barbara P. Mink, Keith Q. Owen & Elizabeth A. Downes(1994), Open Organizations, Jossey-Bass Inc./유영만 역(1997), 열린조직 열린경영, 한·인.

Quinn, R & J. Rohrbaugh(1983), “A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis”, Management Science, 29.

Richard M. Burton & Borge Obei(2004), Strategic Organizational Diagnosis and Design, Third edition. Kluwer Academic Publishers.

Arts Council of Fairfax County (2012). Your Voice for the Arts, http://www.artsfairfax.org/downloads/jobs/CAPs_Internship_Spring_2012.pdf.

Barrington Area Council of Governments (2012). 2012 Legislative Platform Adopted by the Executive Board. www.bacog.org.

Bills. Nelson & David Gross (2005). Sustaining Multifunctional Agricultural Landscapes: Comparing Stakeholder Perspectives in New York(US) and England(UK). Land Use Policy. 22: 313-321.

Chamber PAC (2009). Contracting Out Study. Joint Initiative(Public Policy Project).

County of Fairfax (2008). Analysis of Suggestions for Improvement as Part of the FY 2010 County's Line of Business & Schools Program Review Processes. The Health Department of Fairfax Country.

Environmental Protection Agency (1999). Profile of Local Government Operations, EPA 310-R-99-001.

HR Hanover Research (2011). Best Practices for District Office Organizational Structures

and Change Management Processes. <http://www.hanoverresearch.com/toolkit/pdf/Best%20Practices%20for%20District%20Office%20Organizational%20Structures%20and%20Change%20Management%20Processes-%20Membership.pdf>.

Lindstrom, Bonnie (1997). Regional Cooperation and Sustainable Growth: A Study of Nine Councils of Government in the Northeastern Illinois Region. A Great Cities Institute Working Paper.

Metropolitan Washington Council of Governments(2008). Commuter Connections: Employer Telework Case Study. www.mwcog.org/commuter2.

Minnesota Department of Health(2009). Blueprint for Successful Local Health Department Work Group First Meeting Summary.<http://www.health.state.mn.us/divs/cfh/ohph/system/schsac/workgroups/docs/bpwg-meetingsummary070109.pdf>.

Minnesota Public Health Research To Action Network (2011). Governance and Organization of Local Public Health Services in Minnesota. http://www.health.state.mn.us/divs/cfh/ohph/resources/docs/1103ran_brief.pdf.

The California Endowment (2010). Healthy Returns Initiative: Multidisciplinary Teams. http://www.healthyreturnsinitiative.org/pdf/HRI_MDT.pdf.

제천시(2007), 제천 Nice 팀제 조직운영 분석 - 전국 최초의 자치형 혁신 성과조직 -

충청투데이(2007.09.11.), “제천시 '팀제' 오히려 팀워크 깬다”

뉴스스(2012.6.4.), “제천시장 “팀제 청산” …조직개편안 확정”

■ ■ Abstract

Diversification Alternatives of System Operating Organizations of Local Autonomous Entities

Several kinds of conditions of local communities have changed and administrative demands have been diversified as well. Therefore, these changes and demands are requiring new organizational structures and alternatives for efficient operation of local governments. In other words, local governments need to craft and develop contextual and diversified operation systems which meet these dynamic changes and administrative demands, rather than uniform and mechanic approach. Accordingly, we review several problems of current organizational structure and uniform operation and seek to develop new alternatives to diversify the operation of local autonomous entities. In order to make further progress, we investigate problems and limitations of organizational operation based on operating body and operating types (structural design, role type, working type), and suggest cardinal guideline and applicable alternatives for efficient organizational operation.

The procedures for this study are as follow; first theoretically discussing meanings and realities of institutional/realistic operation, need of diversification, second analyzing survey for diversification of organizational operation and Korean and foreign cases related in-depth, and suggesting policy implication from the analyses, third presenting diversification alternatives of organizational operation.

First, this study discusses that local governments need to efficiently deal with changes of political-administrative environment in terms of need of diversifying organizational operation, In addition, we suggest that they should seek to maximize performance with their own resources and efficiently achieve organizational purposes through promoting members' job commitments.

Second, this study explores the realities and problems of organizational operation

system of local autonomy entities in terms of two categories: operation realities, recognition realities. We investigate realities of cardinal operation ways and other operation ways in terms of operating body and operating behaviors (structural design, role type, working type). This study then analyzes recognition of civil servants in charge by survey and interview. Based on these analyses, we draw inefficient problems resulting from ways establishing a entity (in term of operating body), hierarchical perception of organizational operation (in terms of structural design), stiff approach and authoritative thinking on organizational placement (in terms of role), and non-openness of organizational culture and problems of personnel management (working type).

Finally, this study suggests alternatives to diversify organizational operation system in terms of operating body and operating types. For, operating body, this study provides direct management, contracting out, and joint management as applicable ways. For operating type in terms of structural design, we suggest multi-functional team, project team, network, and amorphous team as appropriate ways. For operating type in terms of role type, integrate operation of headquarter and directly belonging agencies and integrate operation of headquarter and local offices as applicable ways. For operating type in terms of working type, this study suggests telecommuting, smart work, and flexible work to efficient cope with changes of working environment. This study expects that many local autonomous entities try to apply these suggestions to operating their own organizations.

【부록1】

지방자치단체 조직운영시스템 조사(1차)

안녕하십니까?

한국지방행정연구원 자치행정연구실입니다.

먼저, 이번 설문조사에 적극적으로 참여해 주신 점에 대하여 진심으로 감사드립니다.

현재 우리나라 지방자치단체들은 효율성과 전문성을 제고시켜서 더 나은 행정서비스를 제공하기위해서 다각적으로 노력하고 있습니다. 그래서 많은 자치단체들이 조직운영시스템을 다양화시키고 있고 더 발전된 운영시스템을 창안하기 위해서 노력하고 있습니다. 이러한 시대적 기대에 기여하고자 각 자치단체의 업무 특수성을 적극적으로 반영하면서 행정서비스의 전문성과 효율성을 제고시킬 수 있는 조직운영시스템의 밑그림을 그려주고 다양한 대안들을 제시하고자 설문조사를 실시하고자 합니다. 향후 자치단체 조직운영시스템의 방향을 제시해주는 연구이니 바쁘시지만 시간을 할애해 주셔서 설문에 응해 주시면 대단히 감사하겠습니다. 그리고 분석결과를 원하시면 공유할 수 있으니 성실한 답변 부탁드립니다.

본 설문조사의 **설문내용 및 개인정보는 통계법 제33조(비밀의 보호 등)와 제34조(통계작성사무종사자들의 의무)에 의해 비밀이 철저히 보장됨**을 알려드립니다.
감사합니다.

2012. 5.

주관기관: 한국지방행정연구원

연구책임자: 김병국 선임연구위원(02-3488-7311)

연구참여자: 권오철 연구위원(02-3488-7319)

하현상 수석연구원(02-3488-7367)

◇ 설문유의사항 ◇

1. 각 설문 문항은 응답표시는 **응답항목에 뚜렷하게 "r", "o" 표하거나, □ 안에 번호 또는 숫자를 기입**해 주십시오. 또한 **별도요청이 있을 경우, 한 개 이상의 답을 기입**해 주십시오.
2. 본 설문 응답에서 인식조사는 **평소에 갖고 계신 귀하의 생각에 가장 가까운 문항을 선택**해 주시고 구체적인 데이터를 요구하는 것은 번거롭지만 가능한 객관적 자료를 토대로 응답해주시면 정말 감사하겠습니다. 설문작성 시 의문사항이 있으시면 언제든지 담당자()에게 연락주십시오.
3. 작성된 **설문지는 담당자 이메일()로 회신**해 주시면 정말 감사드리겠습니다.

자치단체명은 무엇입니까?

()

Module 1: 조직운영시스템의 문제점

1. 해당 자치단체의 조직을 운영하는데 있어서 가장 심각한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (가능하다면 3가지까지 순서대로 적어주십시오).

| | 문제점 | 순서 | 빈도 | | | | |
|-----|---------------------------------------|----|------------|---------|--------|--------|-----------|
| | | | 매우 심각함 (1) | 심각함 (2) | 보통 (3) | 약함 (4) | 매우 약함 (5) |
| (1) | 조직구조문제 (기능별 특성을 고려하지 않은 조직 체계) | | | | | | |
| (2) | 기능계열문제 (유사기능 간 연계수행 취약) | | | | | | |
| (3) | 인력배치문제 (조직구성원 개개인의 역량발휘 및 활용 미흡) | | | | | | |
| (4) | 업무협력문제 (부서 간 이기주의에 의한 협력문제) | | | | | | |
| (5) | 조직문화문제 (권위주의적 계층제 조직문화 만연과 혁신 분위기 취약) | | | | | | |
| (6) | 조직규모문제 (조직기구의 규모와 인력의 적정성) | | | | | | |
| (7) | 인사관리문제 (승진직체 등 직무사기저하) | | | | | | |
| (8) | 기타 | | | | | | |

Module 2: 조직운영시스템의 변화 필요성

2. 현재의 조직운영시스템이 변화할 필요가 있다고 생각하십니까?

| 전혀 필요없음 (1) | 필요없음 (2) | 보통 (3) | 필요함 (4) | 매우 필요함 (5) |
|-------------|----------|--------|---------|------------|
| | | | | |

[참조]

- 테스크포스 : 새로운 프로그램이나 사업계획을 수행하기 위해 기존 조직 내의 여러 부서에서 관련자들을 차출하여 팀을 구성
- 다기능팀제: 조직 간의 수직적/수평적 장벽을 허물고 보다 자율적인 환경 속에서, 인재의 폭넓은 활용으로 경영자원의 효율성을 극대화하기 위해 기능별 팀을 구성하여 내부운영에 유연성을 부여한 새로운 조직형태
- 스마트워크: 사업이나 업무를 모바일 서비스 장비를 활용하여 시간장소의 한계를 넘어서 처리하는 업무형태
- 프로젝트팀: 특정한 사업계획을 수행하기 위해서 그 계획에 가장 적합한 능력을 가진 인원을 결집하고, 그들의 각자에 따라서 문제를 집중적으로 처리시키는 일시적인 조직
- 네트워크: 위계와 기능적 경계가 거의 없고 핵심 과정을 중심으로 팀이 구성되며 팀이 성과가 보수의 기준이 되는 조직형태
- 공동관리: 재정부담, 소유권, 경영권에서 공동/분할배분에 의해서 관리책임이 부여되는 조직형태
- 위탁관리: 업무의 일부 또는 전부를 여타 조직 및 개인에서 계약을 토대로 책임을 부여하여 운영하는 형태
- 재택근무: 일정한 시간에 집합장소에 모여서 일을 하지 않고 각자가 개인의 주거환경에 업무영역 및 설비를 갖추고 사무를 하는 형태
- 무정형조직: 정형화되지 않으며 특정한 형태가 없고 조직목표나 환경변화에 따라 유연하게 재편됨
- 매트릭스: 구성원 개인을 원래의 종적 계열과 함께 횡적 또는 프로젝트 팀의 일원으로서 임무를 수행하게 하여 이원적으로 조직을 관리하는 형태

Module 4: 대안도입시 고려사항

5. 현재 자치단체 조직운영 시스템을 개선하기 위해서 생각하고 있는 개선안은 있습니까? (모든 가능한 개선안을 적어주십시오)

| | 문제점 | 개선안 |
|----|-----|-----|
| 1) | | |
| 2) | | |
| 3) | | |

6. 대안으로 고려된 조직형태를 도입시 반드시 고려해야 할 중요한 요인이 있다면 적어주십시오.

| | 고려대상 | 순서 | 빈도 | | | | |
|-----|--------|----|------------------------|------------------|-----------|------------|------------------|
| | | | 전혀 중요치 않음 (1) | 중요치 않음 (2) | 보통 (3) | 중요함 (4) | 매우 중요함 (5) |
| (1) | 조직/인사 | | | | | | |
| (2) | 법률적 적용 | | | | | | |
| (3) | 재정 | | | | | | |
| (4) | 조직문화 | | | | | | |
| (5) | 조직융합 | | | | | | |
| (6) | 기타() | | | | | | |

Module 6: 통계처리를 위한 정보

9. 해당 자치단체에서 이 통계자료의 분석결과를 원하시면 공유할 수 있습니다. 분석 결과를 원하십니까?

(1) 예 () (2) 아니오 ()

10. 결과를 원하시면 이메일 주소와 전화번호를 부탁드립니다.

(이메일: , 전화번호:)

11. 정보를 입력하신 분의 부서와 직책은 무엇입니까 ?

(부서: 직책:)

12. 당신은 얼마나 오랫동안 해당 자치단체에서 일하셨습니다 ?

(년)

- 협조해주셔서 대단히 감사합니다. -

【부록2】

조직운영시스템에 대한 실태조사(2차)

안녕하십니까?

당 연구원은 지방자치단체의 조직운영 다양화방안 마련을 위한 연구를 수행중에 있습니다. 본 조사는 전체 자치단체를 대상으로 한 지난 1차 기본 설문조사에 이어 자치단체 유형별로 2개 자치단체를 선정하여 운영에 대한 직접적인 경험을 듣고자 2차로 조사를 실시하는 것입니다.

귀 자치단체의 경험은 조직운영시스템의 다양화를 통하여 지방자치단체의 서비스 제공역량을 강화하고, 이에 의하여 보다 주민지향적이고 생산적인 시스템을 구축하는데 많은 참고사항이 될 것으로 생각합니다.

다소 시간이 소요되더라도 끝까지 응답하여 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2012. 8

한국지방행정연구원

※ 조사에 대하여 의문사항이 있는 경우 다음 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

○ 한국지방행정연구원 : 137-070 서울 서초구 서초동 1552-13

자치행정연구실 지방행정체제연구센터

- 소장/선임연구위원 김병국(02-3488-7311)

- 연구위원 권오철(02-3488-7319)

- 수석연구원 하현상(02-3488-7369)

○ 자료회수 : pje@krila.re.kr (객원연구원 박지은)

[참고자료] 응답전 다음 사항을 먼저 참조하여 주시기 바랍니다. 지방자치단체에서의 조직운영은 다양한 방식에서 접근가능하며, 현재 지방자치단체 수준에서 논의되고 있는 운영방식에는 다음과 같은 것들이 있습니다.

〈참고1〉 조직운영방식의 유형

| 구분 | | 기준 | 조직운영방식 유형(예) |
|------|---------|-------|---|
| 운영주체 | | 관리주체 | <ul style="list-style-type: none"> - 위탁관리(기관 또는 중기능 이상 단위/ 단위사무 위탁 제외) - 공동관리(지방자치단체간 또는 지방자치단체-민간 공동설치에 의한 직접관리) |
| 운영형태 | 구조설계 형태 | 설계 형태 | <ul style="list-style-type: none"> - 다기능팀조직(특정 기능수행을 위하여 관련 전문성 보유직원으로 구성, 자체과제해결을 위한 과단위의 고정적 조직) - 테스크포스조직(특정 프로젝트수행을 위한 다분야 협업의 임시조직) - 무정형(아메바형)조직(특정 프로젝트수행을 위하여 고정된 조직형태 없이 상황 및 일의 특성에 따라 자유로이 구성되는 조직형태) |
| | 역할수행 형태 | 수행 역할 | <ul style="list-style-type: none"> - 역할분리(본청, 직속기관, 사업소 각각 분리된 기본구조) - 역할통합(본청기능+직속기관기능, 예 : 농정+농기, 보건+복지 등) - 역할통합(본청기능+사업소기능, 예 : 본청에서 사업소 기능수행 또는 사업소에서 본청기능(정책기획 등) 수행) |
| | 근무수행 형태 | 근무 위치 | <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간탄력제(탄력근무제, 재량근무제 등) - 스마트워크(재택근무제, 스마트워크센터 등) |

〈참고2〉 지방자치단체 수행기능과 고려가능한 조직운영방식 유형(예시)

| 구분 | 사무(예) | 운영시스템(예) | |
|------|-------|-----------------------------|--|
| 조직유지 | 기획예산 | - 기획, 예산 등 | |
| | 일반관리 | - 총무, 서무, 회계 등 | - 종합처리부서 - 부분 위탁관리 |
| | 재원확보 | - 세정, 부과, 징수, 세외수입 등 | - 테스트포스(징수) |
| | 민원처리 | - 일반민원, 복합민원, 지적 등 | - 다기능팀제 |
| 수행사업 | 고객지원 | - 복지, 보건 - 교육, 문화, 체육 등 | - 스마트워크(스마트기기 활용 통한 현장연계업무) - 프로젝트팀 |
| | 지도감독 | - 환경, 위생, 교통지도 등 | - 스마트워크(스마트기기 활용 통한 현장 연계업무) |
| | 소득창출 | - 투자유치, 유통, 관광, 자원활용(휴양림) 등 | - 프로젝트팀(지역단위 종합소득창출전략) - 테스크포스(단일소득창출전략) - 공동관리형 + 프로젝트 or 테스크포스 |
| | 도시관리 | - 도시계획, 공원, 도로 등 | - 프로젝트팀(유기적 도시관리 사업수행) |
| | 위기대응 | - 방재, 소방, 산림(산불감시) 등 | - 네트워크형조직(현장책임, 부문간 경계 제거) - 공동관리형조직(지역연계 자치체간) |
| | 연구시험 | - 농업기술, 환경연구 등 | - 공동관리(자치체간) - 위탁관리(자치체간) |
| 일선행정 | 일선행정 | - 읍면동 | - 다기능팀제 |

Q1. [실제 운영경험사례] 위 표에서 논의된 조직운영방식중 실제 도입경험이 있는 것은 무엇입니까?

(1) 유형

(2) 적용분야 및 방법

(3) 성과('양적 성과' 또는 조직문화 등 '질적 성과' 포함)

(4) 문제점

(5) '현재 중단 이유' 또는 '향후 계속 추진시 보완조치'

(1) 유형

(2) 적용분야 및 방법

(3) 성과('양적 성과' 또는 조직문화 등 '질적 성과' 포함)

(4) 문제점

(5) '현재 중단 이유' 또는 '향후 계속 추진시 보완조치'

※ 추가적인 논의내용이 있는 경우 별지에 응답부탁 드립니다.

Q2. [조직수준 검토유형] 앞에서 제시된 조직운영다양화방안중 도입되지는 않았지만
귀하의 자치단체 내부적으로 논의(검토)해 본 경험이 있는 것은?

- (1) 유형
- (2) 예상적용분야(부서 또는 기능영역)
- (3) 논의목적(기대효과)
- (4) 실제 도입하지 못한 이유
- (5) 향후 도입가능성 여부(단체장 관심, 조직관리수요, 주민수요 등 측면에서)
- (6) 도입추진시 전제조건(관련조치)

- (1) 유형
- (2) 예상적용분야(부서 또는 기능영역)
- (3) 논의목적(기대효과)
- (4) 실제 도입하지 못한 이유
- (5) 향후 도입가능성 여부(단체장 관심, 조직관리수요, 주민수요 등 측면에서)
- (6) 도입추진시 전제조건(관련조치)

Q3. [조직운영전문가 검토유형] 내부적으로 도입이나 논의는 없었지만, 선생님께서 조직관리전문가의 입장에서 향후 중점적인 검토가 필요하다고 생각하는 조직운영 방식은?

(1) 유형

(2) 예상적용분야(부서 또는 기능영역)

(3) 검토이유(기대효과)

(4) 향후 도입가능성 여부(단체장 관심, 조직관리수요, 주민수요 등 측면에서)

(5) 도입추진시 전제조건(관련조치)

(1) 유형

(2) 예상적용분야(부서 또는 기능영역)

(3) 검토이유(기대효과)

(4) 향후 도입가능성 여부(단체장 관심, 조직관리수요, 주민수요 등 측면에서)

(5) 도입추진시 전제조건(관련조치)

○ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안

발행일 : 2012년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

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

ISBN 978-89-7865-354-1