

地方自治團體의 組織管理 改善*

Improving Organizational Management in Local Governments

金 判 錫

(仁川大 行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 序 論 | IV. 組織管理의 改善方向과 改善方案 |
| II. 自治組織權과 組織管理의 限界 | V. 結 論 |
| III. 研究方法 | |

<ABSTRACT>

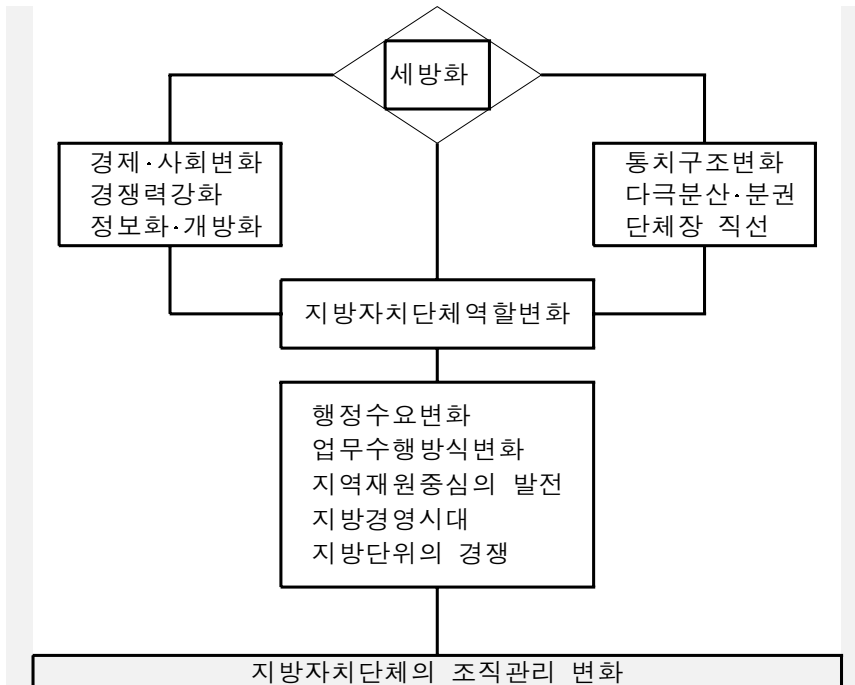
An Era of a full-scale local autonomy began in South Korea. This means that the role and status of local government have been changed significantly since June of 1995. It also implies that independence and self-reliance of local governments have become major factors in terms of organizational management. Along the line of such environmental changes, this article deals with a question of how local governments should manage their organizations effectively and independently to meet new demands of the public in an era of local autonomy. In the past, local governments were not free in exercising central government's tight control mechanism. New era calls for new organizations as well as different types of organizational management. Accordingly, this paper first review problems of organizational management in local governments followed by discussions on directions for further improvement. Most importantly, reform measures in terms of organizational hardware such as structural issues and organizational software dealing with managerial and behavioral issues within organization are suggested.

* 이 논문은 1995년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었으며, 연구 초기에 한세포럼에서 간추려 발표한 것을 경험적으로 수정보완한 것이다.

I. 序 論

세계화와 지방화(세칭 世方化, glocalization)가 동시에 진행되고 있는 국내의 상황 속에서 생존과 발전을 위한 신속한 대응이 모든 분야에 요청되고 있으며, 중앙은 중앙정부대로, 지방은 지방자치단체대로 행정환경의 변화에 따른 보다 효과적인 대책이 마련되어야 한다는 인식이 높다. 아래 그림에서처럼 지방자치단체는 과거와는 매우 다른 행정환경에 놓이게 되었다. 중앙의존 혹은 중앙중심적인 구조에서 벗어나 독립적인 권한이 팽창하면서 동시에 그에 대한 책임도 가중되게 되었다. 특히 재정적인 한계를 극복하고 효율적으로 지방 행정 조직을 운영하기 위해서 민간분야의 경영기법을 도입해야 한다든지, 경쟁력을 강화해야 한다든지, 조직 내의 업무수행방식을 대폭 변화시켜야 한다는 주민의 요구가 어느 때보다 높아지고 있기 때문이다.

<그림 1> 조직관리변화와 개선의 필요성



지방화라는 과제를 두고 지금까지는 주로 행정계층의 축소나 행정구역의 개편이라는 국가 전체적 이해차원의 정부구조 변경에 그 논의의 주안점이 모아졌었다. 그 결과 6.27선거 후에 지방자치단체가 어떠한 방향으로 조직관리를 개선해야 할 것인가에 대한 연구는 활성화되지 못했다. 따라서 본 연구는 그 동안 소홀히 되어 왔던 지방자치단체 자체의 조직발전과 조직혁신에 그 연구의 주된 초점을 두고, 지방자치단체(특히 시·도 급)의 조직관리(하드웨어와 소프트웨어)의 문제점을 살펴보고 그에 따른 개선책을 실용적인 입장에서 현실적 개선방안을 모색해 보고자 한다.

근래에 와서 강하게 제기된 탈중앙집권화 현상으로 지방행정의 민주화, 지방화, 분권화, 자율화가 주요 과제로 등장했다¹⁾. 따라서 인사와 조직관리 측면에서 독자성, 자주성, 참여성을 확대하는 방향으로 구조와 운영방침이 변화하게 되었으며, 동시에 조직의 생산과 서비스 활동의 능률성, 경제성, 합리성도 동시에 신장되어야 한다는 복합적 문제점들이 제기되었다. 이를 해소하기 위해서는 지금까지 지나칠 정도로 세분화 되어 있는 조직구조와 중앙중심(혹은 중앙의존)적인 조직관리체계를 벗어나야 한다는 지적이 많다. 또한 조직을 구조와 인원으로만 볼 것이 아니므로 조직소프트웨어 분야에도 많은 개선이 필요하다. 따라서 본 고에서는 조직의 하드웨어와 소프트웨어 양 영역 중 주요 이슈를 다루어 본다.

II. 自治組織權과 組織管理의 限界

지방자치(local autonomy)는 매우 다의적인 개념이지만, 행정현장에서 주로 이해되는 개념을 정리하면, 일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여 국가의 적정한 감독하에 그 지역 내의 사무를 자기재원을 가지고, 지역주민의 의사와 책임하에 스스로 또는 그 대표자를 통하여 처리하는 과정(혹은 일정한 지리적 경계 내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통해 지역적 성격을 지닌 문제를 자주적으로 처리하는 양식)을 의미한다고 볼 수 있다(정세욱, 1994; 김병준, 1994; 이성복, 1993; 손재식, 1991). 이러한 정의에는 일정한 지역과 주민, 지방공공단체, 지방적 사무, 자치권, 자주재원, 주민참여, 국가의 적정감독, 지방자치단체 스스로의 자립과 자족의지 등의 요소가 내포되어 있다²⁾.

1) 그동안 지방자치단체의 내부 행정조직의 개편에 관한 의견들이 부분적으로 개진되어 왔지만, 논지의 대부분은 대개 지방행정의 민주성과 능률성의 조화라는 절충론적 입장으로 수렴되고 있다. 우선 지방행정의 민주성을 확보하기 위해서는 주민의 의사를 충실히 반영할 수 있는 조직구조를 모색해야 하는 데 반면, 이러한 조직은 행정의 적시성과 능률성(경쟁력)을 제약하는 요인도 될 수 있다. 한편 행정의 능률성을 전적으로 강조한다면 상대적으로 행정의 민주성과 대응성이 위축될 수 있으므로 결국 어느 정도의 상쇄(tradeoff)가 필요하다.

일반적으로 자치권의 내용은 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 그리고 자치재정권 등을 포함하며, 본 고에서는 주로 자치조직권 영역에서 6.27선거 후의 본격적인 지방자치시대를 맞아 지방자치단체가 내부적으로 개선해 나가야 할 조직관리 문제들을 현실적인 입장에서 논의해 본다. 자치조직권이란 지방자치단체가 해당 자치단체 스스로의 조직을 자주적으로 정하는 기능을 말한다. 특히 우리나라의 지방자치법은 헌법에 의거하여, 지방의회의 조직, 권한, 의장, 위원회, 집행기관장의 선거, 보좌기관, 행정기관, 지방자치단체의 조직의 대강을 규정하고 있으며, 그 밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 각 지방자치단체로 하여금 일정한 범위 내에서 자치입법, 의결 등의 형식으로 스스로 조직하거나 또는 조직에 참여할 수 있는 권한을 부여하였다(정세욱, 1994; 김도창, 1981).

그러나 현재 지방자치단체의 행정기구, 공무원 등에 관한 사항은 전반적으로 대통령령으로 정하도록 되어 있으므로(지방자치법 제 101조-제107조) 자치조직권의 폭은 매우 좁은 것이 현실이다. 특히 지방자치법 제 102조는 지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 시·도에 있어서는 “대통령령이 정하는 범위 안에서” 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다고 명시되어 있다.

1994년 12월 31일에 공포된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정이 올 1995년 5월 16일에 개정되었으며, 동 대통령령 개정령 (대통령령 제 14,647호)의 주요골자는 다음과 같다³⁾.

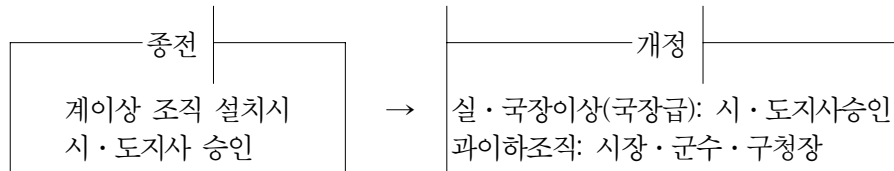
- ① 시·군·자치구의 기구설치에 관한 승인권자인 시·도지사의 승인범위를 명확히 하기 위하여 현 정수 범위 내에서 과장·담당관이하의 조직을 설치하는 경우에는 시·도지사의 승인을 받지 아니하도록 하고, 시·도지사는 실·국·과·담당관에 대한 표준기구와 설치범위를 정하여 운영할 수 있도록 하였다 (동령 제10조 제3항, 제5항). 즉 국조직 이상에 대한 시·도지사의 승인권은 존치하고 시·군·구 기초단체에 대한 과이하 조직에 대한 자율조직권을 부여했다⁴⁾.

2) 그리고 지방자치단체의 자치권을 논하면서 자치권이 개인의 천부인권적 기본권에 해당하는 자치단체의 고유권인가 또는 국가로부터 수여된 전래권인가에 대한 학설의 대립이 있음은 주지의 사실이다. 다수설은 제도적 보장설로서 이는 전래권과 같이 자치권이 국가의 통치권에서 나오는 것이라고 하면서도 헌법에 지방자치의 규정을 들으로써 지방자치제도가 보장된다고 주장하는 것으로서 우리나라의 지방자치도 헌법에 규정되어 있다. 본 고에서는 이러한 학설을 논하고자 하는 것이 아니므로 이에 대한 구체적 논의는 생략한다.

3) 대한민국 관보 제 13,014호 (1995년 5월 16일), pp. 8~10.

4) 시·군·구의 실·국과의 균형관리를 위한 표준기구 관리 및 실·국·과 설치상한 범위를 도 규칙으로 관리토록 하였다.

② 시장·군수·구청장은 총정원의 범위 내에서 공무원을 증원하는 경우에도 중기인력 수급계획을 수립하여 미리 시·도 지사와 협의하도록 하였다 (동령 제14조 제3항).



③ 정부조직개편에 따라 시·도 교통관광국 또는 지역경제국의 교통행정기능을 건설교통국으로 통합하고, 교통관광국을 폐지하였다 (동령 별표1)⁵⁾.

④ 정부의 맑은 물 대책 추진체계의 일원화에 따라 시·도의 하수행정기능을 환경관련 업무 소관부서인 환경녹지국 또는 보사환경국으로 이관하였다(동령 별표2)⁶⁾.

⑤ 시·도의 소방본부에 재난구조와 관련한 인명구조 및 구급업무의 추진체계를 확보하기 위하여 시·도 본청에 두는 과·담당관의 설치상한을 상향조정하였다(동령 별표1).

⑥ 그리고 지방자치단체의 행정사무의 하부기관 이양 등 기능이양 추세에 따라 하부소속기관의 정원을 조정하여 본청의 기구를 증설할 수 없도록 하였다(동령 제15조 제5항).

이상의 변화는 1994년 12월 23일 중앙정부 조직이 개편된 이후 지방정부의 조직도 개편될 것이라고 예견되어 왔던 내용들을 다수 포함하고 있다. 그와 같은 맥락에서 1995년 5월 16일 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 중 개정령”이 공포되었다. 특히 상기 대통령령에는 실·국·본부의 설치범위와 과·담당관의 설치범위가 시도별로 정해져 있다.

5) 부산·경기·경남의 건설국이 건설교통국으로, 대구·인천·광주·대전의 건설주택국이 건설교통국으로, 강원·충북·충남·전북·전남·경북의 건설도시국이 건설교통국으로 바뀌었다.

6) 광역시의 건설주택국 하수과가 환경녹지국으로, 도의 건설국 등 상하수도 기능이 보사환경국으로 이관되었다.

<표 1> 실·국·본부와 과·담당관의 설치범위

구 분	설치범위(이내)	
	실·국·본부	과·담당관*
서울특별시	15	71
부산광역시	13	57
대구광역시	12	48
인천광역시	12	46
광주광역시	12	44
대전광역시	12	44
경기도	12	50
강원도	11	45
충청북도	10	44
충청남도	10	45
전라북도	10	44
전라남도	11	47
경상북도	10	45
경상남도	12	47
제주도	10	34

* 국제통상협력실을 포함한다.

여기서 지방자치단체의 조직관리상의 여러가지 한계를 찾아볼 수 있다. 첫째, 지금까지의 지방자치체계 및 조직관리는 지나친 중앙통제에 묶여 있었다는 점이다. 위의 표에서 나타난 것처럼 여러가지 정치·경제·사회·문화적 배경이 다른 각 시·도가 거의 일률적으로 몇 개의 국과 과가 획일적으로 있어야 한다는 발상은 앞으로 폐기되어야 한다. 위와 같은 예시 외에도 각종 법령, 훈령, 규제, 지침, 재정분배 등을 통하여 지방자치의 영역은 매우 축소되어 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 대통령령 제 14480인 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정” 제5조에 의하면 기구설치의 일반요건으로 국은 3개과 이상을 과는 3개계 이상의 하부조직을, 계는 3인이상의 정원을 필요로 하는 경우에 설치한다고 되어 있다. 이 또한 너무 정형화된 조직관리규정이다. 국의 크기는 주로 업무량에 비례하는 것이지, 국이라는 조직기구 그 자체의 비중으로 반드시 3개과의 하부조직을 가져야 한다는 논리는 비현실적이다⁷⁾. 같은 국규모라도 업무량의 성격에 따라 업무량의 양과 요구되는 사무처리 기술정도에 따라 국의 규모가 얼마든지 다를 수 있다. 예를 들면 일본에는 국아래에

7) 조직을 정형화 (1국3과, 1과3계 등)한 이유가 해당조직의 하부단위를 3개 이상 늘리지 말자는 취지에서 나온 것이라고도 한다. 하지만 그러한 취지와는 달리 오히려 3개 이상 되지 않아도 될 부분도 3개의 하부단위를 유지하고 있는 경우 (fat 조직)가 많다.

부가 있고 부 아래에 과가 있는 경우가 많은데, 한 부가 2개의 과만 가지고 있는가 하면, 어떤 부는 8-9개의 과를 가지고 있는 경우도 허다하다⁸⁾.

둘째, 지방행정조직에 대한 주민의 기대가 신장되었고, 이에 따라 지방행정조직과 인력은 규모 면에서 확대될 전망이다. 도시화, 산업화의 급속한 진전으로 행정수요가 증가되었다. 지방자치 실시 기반조성기인 1987년 이후 지방공무원 수가 급속한 신장추세를 나타내고 있다⁹⁾. 지방자치단체의 지방자치 능력 함양과 지역개발사업 등으로 지방행정환경도 양적·질적으로 커다란 변화를 가져왔다.

셋째, 지방행정 여건이 새로운 시대(세계화와 지방화시대)를 맞고 있다. 특히 WTO체제의 출범에 따른 지방경제(공업, 상업, 농업, 수산업) 관련 조직개선과 지방의 세계화를 위한 전략과 조직의 새로운 변화가 요구되고 있다. 따라서 그 지방의 현재 산업구조를 바탕으로 미래의 산업구조까지 예측하여 각기 경쟁우위를 확보할 수 있는 쪽으로 산업구조를 강화하거나 재편할 필요성이 높아졌다. 경제성이 없는 부분을 정치·사회적인 이유로 유지 혹은 강화하는 것은 정부실패로 향하는 길이다.

넷째, 위에서 지적한 새로운 변화의 열망이 높음에도 불구하고 지방조직의 자체조정 노력이 아직은 부족하다는 점이다. 그 동안 주민생활 수준의 향상에 따른 복지 행정수요 증가, 도시화, 산업화 등으로 새로운 행정수요가 많이 발생하였고, 따라서 기구나 인력에 있어서 많은 증가가 있었다. 그러나 행정환경의 변화에 따라 기능이 쇠퇴되고, 위축된 분야도 있었음에도 불구하고 조직 통폐합 및 인력감축 등의 적극적인 자체 조정 노력이 미진했다는 점도 간과할 수 없는 문제점 중의 하나이다.

다섯째, 복지욕구의 팽창으로 서비스업무에 대한 새로운 행정수요가 폭증하고 있으므로 이에 대한 조직의 탄력적 대응이 필요하다. 따라서 이에 상응한 내부 조직구조의 혁신과 탄력적인 운영관리 체계가 필요하다. 물론 확대 일변도의 조직관리체계를 지양하고, 과학성과 합리성에 바탕을 둔 총정원제 실시 등으로 인력을 보다 효율적으로 활용하는 방향으로 조직을 관리해야 할 것이다.

마지막으로, 중앙과 지방의 역할 재정립과 지방분권이 촉진되고 있다. 따라서 지방행정의 정보화, 과학화, 전문화가 요구되고 있다. 그 외 파킨슨의 법칙이나 피터스의 원리 등 여러 가지 병리현상이나 경영마인드의 부재로, 가치신장이나 가치창출보다는 비용을 정당화하는

8) 일본 니이가타시의 경우 기획재정국에는 기획부와 재정부가 있는데, 기획부는 2개과에 30명정원이고, 재정부는 8개과에 288명의 정원을 가지고 있어 부의 크기를 정형화 해 놓지 않았다. 동시에 과의 크기도 여성정책 과의 경우 7명, 자산세과에 69명, 아동복지과에 367명 등 그 차이가 현저하고 다양하다.

9) 1985년에 2.7% 였던 지방공무원 증가율이 1991년에는 8.3% 증가라는 높은 기록을 세웠다.

쪽으로 관리가 이루어져 왔으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

Ⅲ. 研究方法

지방 행정조직의 실제 관리상태와 현황을 파악해야 조직관리 개선방안을 도출할 수 있을 것으로 보고, 지방공무원들을 대상으로 한 경험적 조사방법을 통한 연구가 필요하다고 판단되었다. 여러 도시나 지방을 동시에 조사하기에는 현실적·재정적으로 무리라고 생각되어, 편의상 한 광역시를 설문대상으로 선정하였다. 설문지를 만들기 전에 현장 인터뷰와 비공식적인 기초의견조사를 실시하여 설문지를 만드는데 참고하였다. 설문조사 외에도 “행정현장 내면의 목소리를” 듣고자 개별인터뷰나 소그룹 워크샵 등을 병행하였다. 설문지를 돌리기 전에 인터뷰일지 등을 활용하면서 많은 인터뷰를 실시했으며, 이 과정을 통하여 조직의 전반적 분위기를 파악하고 해결해야 할 주요문제 내지는 조직원들의 주요 관심사를 걸러내었다. 이러한 인터뷰과정은 조직원들의 조직진단에 대한 관심을 유도하는 역할도 겸하게 되었다. 그리고 이 인터뷰과정은 직원들의 그동안 누적된 불만 등이 표출되는 기회가 되기도 하였다. 이 인터뷰는 설문 실시 직전까지 계속했으며 인터뷰 대상은 단체장과 관리층을 비롯하여 가능한 한 광범위하게 실시하였다. 개별면담을 주로 하였으며, 집단면담도 부분적으로 실시하여 보충하였다. 앞의 인터뷰 과정의 자료를 참고로 하여 설문 문항 설계를 하였다. 이 과정에서 물론 사전 설문조사(많은 숫자의 세부적인 질문보다, 소수이면서 비교적 덜 세부적인 문항으로 핵심사항에 대한 사전설문)를 실시하였으며, 아울러 사전에 설문을 시험 테스트해 보았다¹⁰⁾. 광역시산하 공무원 중 1,000명을 층화표본추출방법에 의하여 임의로 선택하여 질문지를 배부하였다. 그 중 816명이 응답해 주어 81.6%의 응답율을 기록하였다. 응답내용면에서 눈에 띄는 현상은 리커트 척도의 중간, 즉 “그저 그렇다”라는 항목에 비율적으로 대체로 높은 분포를 보였는데, 이는 응답자가 모두 공무원이라는 신분적 보수성이나 행정문화상의 특질을 반영하는 것이 아닌가 추정된다.

Ⅳ. 組織管理의 改善方向과 改善方案

현재의 지방자치단체의 내부 행정조직은 대개 조직편제의 획일성, 관리지원부서의 비대화, 기구간 기능의 중복, 전문인력의 부족, 기획과 조정능력의 부족, 공무원 인사제도의 폐

10) 설문의 시험테스트를 위해 10여명 정도에게 설문시험테스트를 실시하여 용어의 의미, 이해도, 소요시간, 전반적 인상, 오자, 인적사항, 기재율 등을 사전에 수렴하여 최종 설문지를 만드는데 도움이 되도록 하였다.

쇄성 등의 여러가지 문제점을 가지고 있다. 따라서 이러한 지방행정 조직체계로는 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 경쟁력 있고 생산적인 지방정부로 도약하는 데는 많은 제약이 있다는 점에서 이제 지방 자치단체의 내부행정조직 혁신에 더 많은 준비가 필요하다.

여러 가지 대외여건의 변화에 따라 사회의 각 분야별로 일대 변화가 예상된다. 본 연구에서도 설문 응답자의 거의 3분의 2 이상이 “어떤 형태로든 새로운 변화가 필요하다”고 지적했다. 정보화시대에 대비한 전산화, 자치시대를 대비한 중앙과 지방간의 역할 분담, 해당 지역 스스로의 자체 자원을 바탕으로 한 경영혁신 및 전략적 인력관리 등이 요구되고 있고, 아울러 행정 조직관리에도 새로운 접근이 요청되고 있다. 다시 말해서 행정환경의 변화에 따른 새로운 조직관리가 필요하다는 말이다.

<표 2> 지방 행정조직관리의 개선방향

관료적 패러다임	탈관료적 패러다임
공익	결과지향의 시민중심 가치
능률	질과 가치
행정	생산
통제	규범에 충실한 승리
기능, 권위, 구조 세분화	임무, 서비스, 고객, 결과확인
비용 정당화	가치부가
책임강요	책임정립(세움) 실무관계강화
규정과 절차준수	규범이해 및 응용 문제파악 및 해결 계속적 개선절차중시
행정제도운영	통제와 서비스 분리 규범지원체제 확립 고객선택확대 팀활동 권장 유인동기 부여 결과측정 및 분석 환류활성화

자료: Michael Barzelay, 『Breaking through Bureaucracy』 (Berkeley, CA: University of California Press, 1992), p. 118.

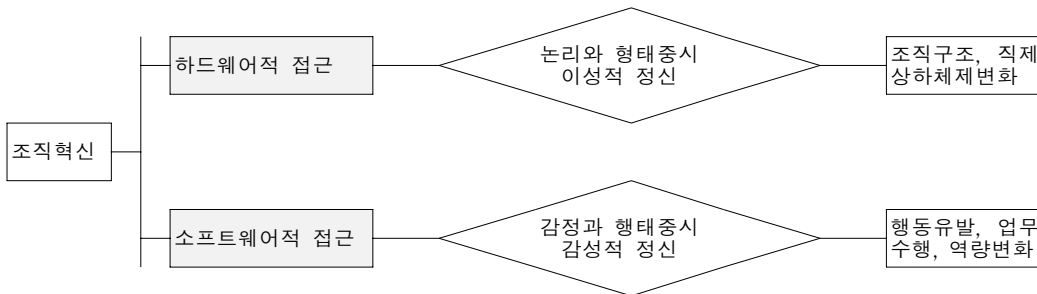
위 표에서 제시된 대로, 지방자치단체는 지금까지 주로 행정내부관리나 관료제적인 것들에 치중하던 관리방식을 벗어나 탈관료제적인 것으로 전환하여 지방행정 조직관리를 새로운 방향으로 선도할 필요가 있다. 그 동안의 양적 확대 지향에서 질을 높이는 방향으로, 사람중심 관리에서 일 중심 관리로, 능률성을 강조하던 것에서 질과 가치를 중시하는 방향으로

로 전환해야 한다. 아울러 지금까지 규제나 통제에 의존하고 책임을 강요하던 방식에서 벗어나, 규범에 부합된 책임을 세워 주면서 실무관계를 강화해 주고 자율성을 신장해 주는 방향으로 나아가야 할 것이다.

그리고 지금까지의 조직체계가 획일성과 경직성에 얽매었다면, 앞으로는 다양성과 탄력성이 제고되어야 할 것이다. 지방자치시대에 적합한 조직체계 구축과 원활한 조직관리를 위해서는 지역적인 적합성, 환경의 변화에 부응하는 환경적합성, 조직비대화를 경계하는 규모의 적정성과 조직구성원의 능력 적합성, 행정편의위주의 조직관리보다는 주민편의극대화 중시, 그리고 조직의 권한 못지 않게 그에 따른 책임 준수도 중요한 원칙들이다.

지방자치단체의 조직관리를 개선하기 위해서는 다음 <그림 2>와 같이 하드웨어와 소프트웨어 두가지 면을 공히 개선해 나가야 할 것이다. 조직 하드웨어적 접근은 인간의 이성을 중시하고 논리적인 관점에서 개선방향을 모색하는 것이라면, 조직 소프트웨어적 접근은 인간의 감정과 관련이 깊은 동기와 행태에 관한 변화를 유도하는 것이다. 조직혁신을 해 가는 과정에서 비교적 쉬운 과제는 곧바로 조직개편을 단행하여 개선할 수도 있을 것이고, 어려운 과제는 중·장기적으로 검토해 볼 수 있을 것이다.

<그림 2> 조직혁신의 접근방법



지방자치단체의 조직관리 개선과제로서 여러 가지를 다룰 수 있겠지만, 해당 연구지역에서 제일 중요한 현안으로 떠오른 것은 대개 다음과 같았다¹¹⁾. 조직 통·폐합, 중앙과 지방의 사무기능 재배분, 업무 재배분, 조직의 신축성제고 및 직제개편, 관리자의 자질 및 조직관리 능력 제고, 의사소통, 고객지향적 정부, 경영마인드 도입 등이었다. 이들 8가지 영역을 정리하여 하드웨어적 접근과 소프트웨어적 접근으로 나누어 설명하고자 한다¹²⁾.

11) 연구지역의 해당 지방자치단체의 공무원들과 집단워크숍과 개별인터뷰 등을 거쳐서 집약된 항목들임을 밝힌다.
 12) 그동안 정부의 행정개혁시에 구조적 접근방법을 많이 활용하여 왔으므로, 본 고에서는 하드웨어적 접근방법을 다루되, 소프트웨어 쪽에 더 많은 비중을 둔다. 그리고 편의상 하드웨어와 소프트웨어로 나누었지만, 실제

1. 하드웨어적 接近

1) 조직의 통폐합

조직구조형성에는 여러 가지 원리가 있다. 이를테면, 조직구조형성의 외재적 원리로서 분화와 통합의 원리, 조직구조형성의 내재적 원리로서 권한과 책임의 원리, 그리고 조직구조형성의 행동적 원리로서 행동공식화의 원리 등을 들 수 있다. 여기서 분화와 통합의 원리는 조직의 통·폐합과 깊은 관련이 있는 원리이다. 분화(fragmentation)와 통합(consolidation)이라는 개념을 2분법적 사고틀 안의 양극으로 볼 것이 아니라, 이 둘은 하나의 스펙트럼 선상에서 혼합의 정도나 배열위치에 따라 여러 가지 형태로 나타나는 다양하고 복합적인 개념으로 이해할 필요가 있다. 따라서 분화와 통합 중 어느 하나가 좋다고 단정할 수 없다. 이는 그 시대의 행정환경과 여러 가지 정치·행정·경제·사회적 요인에 따라 각기 다른 평가가 나올 수 있다. 다시 말하면 조직구조를 개편하는 것이 분화가 좋기 때문에 분화를 하거나 통합이 좋기 때문에 통합을 하는 것이 아니라, 분화가 지나치면 통합이 필요하고, 통합이 지나치면 분화가 필요하다는 이치이다.

<표 3> 조직구조와 역할 변화에 대한 의견

단위: 명 (%)

항 목	응답자 수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
행정조직 및 체제전반에 변혁이 필요하다	816	4(0.5)	19(2.4)	257(32.0)	400(49.8)	123(15.3)	13(0.4)
조직간의 통폐합이 필요하다	816	11(5.4)	78(25.6)	323(33.9)	307(27)	94(7.7)	3(0.6)
직제 개편이 필요하다	816	4(1.6)	51(13.4)	281(33.7)	365(40.3)	111(10.8)	4(0.4)
분청·구청간의 역할분담이 필요하다	816	1(2.9)	31(20.5)	246(34.3)	407(35.6)	125(6.5)	6(0.2)
구청·동사무소간의 역할분담이 필요하다	816	2(0.9)	41(7.8)	257(31.9)	385(51.3)	125(7.4)	6(0.7)
부서간의 업무 및 기능이 재배분되어야 한다	816	3(1)	53(10.5)	281(32.2)	368(35.3)	110(20.6)	1(0.4)

- | | |
|-----------|--------------|
| 1. 전혀 불필요 | 2. 별로 필요치 않음 |
| 3. 조금 필요 | 4. 상당히 필요 |
| 5. 정말 절실 | 6. 무응답 |

본 연구에서도 위 <표 3>에서 나타난 것처럼 응답자의 3분의 1 이상이 조직 통·폐합이 필요하다고 지적하였는데, 이는 그간의 조직이 지나치게 세분화되었거나, 조직이 행정환경

둘간의 상관관계는 높다.

에 부적합하거나 또는 이 둘의 복합적인 이유로 조직 통·폐합의 필요성을 지적했다고 추정해 볼 수 있다. 그리고 응답자의 약 3분의 2 이상이 행정조직 및 행정체제전반에 대한 개혁의 필요성을 제기한 것으로 보아서 행정조직 전반에 상당한 불만이 팽배해 있음을 알 수 있다. 그 외에도 다수의 응답자가 직제개편, 지방정부 하부조직간의 역할분담 및 업무 재배분 등을 지적했다.

막스 웨버의 관료제 원형은 관료제화(bureaucratization)될 수록 조직의 효과성(organizational effectiveness)이 향상된다는 논리를 갖고 있다. 그러나 후레드 리그스는 이미 오래 전에 다음과 같이 지적하고 있다. “조직구조가 지나치게 세분화될수록 조직문란과 근무태만 가능성이 높고 마치 정교한 시계가 단순한 해시계보다 고장율이 높듯이”라는 반론을 제기하고 있다(Riggs, 1970).

아래 <표 4>에서 제시된 것처럼 응답자의 약 4분의 1이상이 조직의 문제점으로서 조직의 보수성과 경직성, 관례의 중시 등을 지적했다. 그리고 위계질서 중시, 법률만능주의(형식주의에 빠져 목표대치), 업무에 대한 상부의 지도점검 등에 대해서는 응답자의 반 이상이 주요 문제점으로 지적했다.

<표 4> 조직변화에 대한 의견

단위: 명 (%)

항 목	응답자수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
조직세분화에 따른 업무낭비가 심하다	816	55(6.7)	239(29.4)	283(34.6)	179(21.9)	57(7)	3(0.4)
조직이 보수적·전통적·관료적이다	816	44(5.4)	208(25.6)	276(33.9)	220(27)	63(7.7)	5(0.6)
위계질서가 중시된다	816	13(1.6)	109(13.4)	275(33.7)	328(40.3)	88(10.8)	3(0.4)
경직된 사고를 많이 갖고 있다	816	24(2.9)	167(20.5)	280(34.3)	290(35.6)	53(6.5)	2(0.2)
법률만능주의에 빠져 있다	816	7(0.9)	64(7.8)	261(31.9)	418(51.3)	60(7.4)	6(0.7)
업무에 대한 지도점검이 너무 많다	816	8(1)	86(10.5)	263(32.2)	288(35.3)	168(20.6)	3(0.4)
관례를 중시하고 새로운 시도를 하지 않는다	816	28(3.4)	244(29.9)	304(37.3)	209(25.6)	28(3.4)	3(0.4)

- 1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않은 편이다
- 3. 중간 4. 그런 편이다
- 5. 정말 그렇다 6. 무응답

실제 조직일선에서 업무분장이나 기능을 지나치게 세분화했을 경우, 업무협조가 안될 뿐더러 업무를 중복하여 담당할 가능성이 높은 것이 현실이다. 기능이 분산되어 있거나 중복

되어 있는 부서가 많다는 지적이 많다. 조직구조로서 현재 분화되어 있으나 실제 이들이 수행하는 기능이 상당히 중복되거나 제한적인 경우가 많다. 지방자치단체의 전결규정이나 업무분담에 관한 문건 등을 바탕으로 업무가 중복되는 실례를 든다면 다음과 같다.

<표 5> 연구지역기관의 업무 중복사례

업무	국	과	계	업무내용
환경업무	환경복지국			내무국·건설교통국 일부업무 중복
	내무국	사회진흥과	자연보호계	국토환경가꾸기, 자연보호운동추진
	건설교통국	하수과		하수처리관련 시설 및 유지관리
복지업무	가정복지국			보건사회국 일부업무와 중복
	보건사회국	사회과	사회계	사회복지시설관리, 장애인복지증진
			복지계	사회복지관설치 및 운영
의료보호계			저소득층 의료보호	
관광업무	교통관광국	관광과		내무국 일부업무와 중복
	내무국	문화체육과	문화예술계	지역문화 진흥육성, 공연예술업무
			문화재계	문화재보호, 문화재관련 운영 및 지원, 문화재 복원 및 보수
여론업무	내무국	시정과	여론계	시민여론접수처리
	공보관실			홍보물제작
비상대책 업무	기획관리실	비상대책담당관		재해대책예방
	내무국	민방위담당관		민방위시설, 장비확충, 경보상황실운영 등

특히 중앙부처의 조직개편이후 중앙과 지방간의 조직 연계성이 부족하다는 점도 있다. 따라서 부서 통폐합이 필요한 부서는 대체로 아래와 같다: 교통업무(교통관광국, 도시계획국, 건설주택국); 복지업무(가정복지국, 보건사회국); 관광업무(관광과, 문화체육과); 도로업무(종합건설본부의 도로관리사업, 구청의 도로관리업무), 도시개발 및 택지개발업무; 중소기업지원업무(본청의 지역경제과, 공업과); 여론업무(여론과, 공보관실, 홍보과); 사회복지업무(장애인시설, 부랑인시설, 정신요양시설, 노인시설, 부녀아동시설); 지하시설물 관리업무(하수, 방재, 상수도, 가스관 등); 기타(비상대책과와 민방위과의 중복업무 및 정수장과 위생처리장의 중복업무, 그리고 유사한 사업소의 통폐합 등) 등을 들 수 있다.

조직혁신을 실시하는 과정에서 조직확대가 예상되는 분야와 조직축소가 예상되는 분야 등이 있을 수 있다. 우선 조직확대가 예상되는 분야는 다음과 같다¹³⁾. 대민부서(환경,교통,

13) 또한 지방행정기능 강화는 필연적으로 조직의 확대 및 인력보강이 수반되어야 하나, 이는 작은 정부 구현과 상치됨으로 결국 기초자치단체들은 효율적 행정운영과 전략적 인력관리 등을 통해 행정경비의 증가를 가능한 억제하고, 자원봉사를 유도하고, 공공사업과 사회복지분야의 전문인력확보를 위해 비상근직 제도도 활용

위생, 복지, 관광 등)의 수요증대가 우선과제로 부상하고 있다¹⁴⁾. 그리고 환경분야(지하수업무, 상하수관리, 공원관리 등), 경영합리화 차원에서 경영수의 사업부서의 증설이라든지 품질관리계 확대, 국제협력 및 통상창구, 정보통신부서(전자계산외에 정보통신, 케이블TV, 방송 등)의 신·증설, 종합조정부서의 신설 등을 들 수 있다. 그리고 최근에 발생했던 대형사고 예방을 위한 사후관리부서나 구조구급부서의 기능강화 등을 지적할 수 있다. 그 외에도 지방 노사관계나 외국인 근로자문제 등을 체계적으로 전담할 부서의 확대가 필요하다. 그리고 지방의 지속적인 경제발전을 위해 보다 적극적으로 경제활성화를 주도해 나갈 경제발전부서(Economic Development Department)의 기업가적인 역할신장도 절실한 과제 중의 하나이다¹⁵⁾. 미국의 일반적인 시의 경우 경제발전부서의 역할이 시 발전에 핵심적 역할을 담당하며, 그 직원들은 거의 세일즈맨(salesmen)화 되어 새로운 산업을 유치하거나 고용을 창출하는 데 기업인 이상으로 적극적이고 사업가적인 수완을 발휘하고 있다(Kim, 1995). 특히 그 지방 특유의 경쟁우위 산업이 있으면 이를 적극 지원하여 국내 뿐만 아니라 세계 속에서 경쟁할 수 있도록 지원해야 할 것이나 아직 우리 나라의 지방자치단체에는 “개발”의 개념을 가진 부서가 거의 없다. 또한 인사권이 중앙정부나 시·도 본청에 광범위하게 집중되어 있다. 인사권을 점차 기초자치단체에 이양하여야 하며 향후 자치단체장 선거의 실시에 따른 인사문제 대책마련과 지방공무원의 전문성확보를 위하여 현재의 총무과 소속인 인사계를 인사과 수준으로 전환할 필요성이 있다. 효율적인 인력개발을 위해 교육훈련 업무까지도 인사과가 포함할 필요가 있다.

축소되어야 할 부서로서는 관리지원부서의 축소를 지적할 필요가 있으며, 앞으로는 본청의 기획이나 내무업무는 현업부서나 하부조직으로 부분적인 권한이양을 실시하여 축소할 필요가 있다. 연구지역의 지방정부 기능조사에 의하면 실·국수준에서 제일 많은 인력을 차지하고 있는 부서는 내무국(전체의 20%)과 기획관리실(13.4%)이었다¹⁶⁾. 광역시청의 경우 시정과나 사회진흥과의 일부업무는 시대정신에 맞지 않는 부분이 있으므로 축소가 필요하다. 그리고 사업소 본부와 지역사업소간의 업무중복, 관리소 업무를 축소할 필요가 있으며,

하는 등 다양한 전략구사가 요구된다.

14) 민원사항의 폭등에 대비하여 종합민원실도 완전한 one stop service로 운영해야 할 것이고 이를 위해서는 원활한 행정전산망 활용이 병행되어야 할 것이다.

15) 그리고 대부분 재정자립도가 취약한 상태에 있으나 국세의 지방세로의 이전확대 및 지방재정의 확대에 따른 재무관련 업무의 증대는 담당기구의 확대개편을 필요로 한다. 그리고 지방경영시대의 지역경제발전에 따라 민간분야의 국제적 협력교류의 범위가 확대되리라 예상된다. 따라서 민간기업의 해외진출과 교류를 지원할 전담부서가 시·군·구에도 독자적으로 필요하다.

16) 그 다음이 지역경제국 (10%)과 건설주택국 (8.7%) 순이었다.

산하기관 중 문화·예술·체육시설관리 기능 등을 담당하는 기관의 일부업무를 민간위탁 (contracting-out)하던가 부분적 기능축소를 검토해 볼 만하다. 그리고 민방위국과 소방본부를 통합할 필요가 있다. 또한 소방서비스에 ‘사용자부담 개념’을 도입하여 비용을 절약하고, 자원소방대, 소방서비스회원제, 계약제 등의 여러가지 민간화 방법을 도입해 조직을 정비하고 서비스의 가격을 인하하는 것도 검토할 필요가 있다.

그리고 현재의 대부분의 광역시의 경우 12개(부산의 경우는 13개) 실·국·본부로 구성되어 있는 대도시의 조직도 지방자치단체가 “스스로 손댈 수 없는 실·국·본부(표준기구)”와 지방자치단체가 “임의로 손댈 수 있는 실·국·본부(임의기구)” 등으로 적절히 구분하여 지방자치단체에 자치조직권을 부여하든지, 아니면 차제에 아예 그러한 규제를 철폐하는 것도 나쁘지 않다. 왜냐하면 완전자율화해도 꼭 필요한 부서는 지방자치단체에 분명히 존속할 것으로 보기 때문이다. 민선자치단체장이나 내무부가 앞으로의 조직개편때 고려해야 할 현안으로서 다음과 같은 점을 들 수 있다. 지방의 특성에 맞는 몇 개의 실·국·본부라도 지방자치단체가 별 어려움이 없이 스스로 조절하여 설치할 수 있도록 해야 할 것이다.

특히 현재 정형화되어 있는 조직구조를 비정형모델로 바뀌어야 한다. 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 지방정부의 공무원 정원배정은 업무분야별로 그리고 행정단위별로 획일적으로 정해져 있다. 다시 말하면 광역시나 도, 시·군·구의 자체성격과는 상관없이 광역시면 광역시, 도면 도에 해당하는 정원비율을 일률적으로 공히 적용한다는 것은 급변하는 현대사회의 발전방향과는 맞지 않는다. 따라서 조직의 활성화와 지방화를 위해서는 이러한 기준이나 지침이 개정 내지는 차제에 철폐되어야 하겠다.

<표 6> 지방공무원 업무분야별 정원비율 (%) 기준

구분 분야별	서울시	광역시	도	시	군	자치구
일 반 관 리	15*	22*	30*	45*	42*	54*
세 정	1-2	1-2	2-3	6-7	7-8	6-7
사 회 복 지	15-16	13-14	10-12	18-19	20-21	18-19
개 발 건 설	35-39	34-35	10-12	16-17	9-10	12-13
문 화 관 광	1-2	3-4	2-3	2-3	2-3	1-2
1 차 산 업	1*	4*	15*	6*	13*	2*
2·3차 산 업	3-4	5-6	3-4	4-5	3-4	4-5
특 별 행 정	25*	22*	27*	4*	4*	48

*표는 “이내”를 의미한다.

자료: 내무부 (1995년 5월 10일).

아울러 현재의 지방행정 조직구조(시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동)를 향후에는 축소 하도록 해야 할 것이다. 이 문제는 그 동안 많은 논의가 있었고, 정치적으로도 많은 합의가 포함되어 있으므로 충분한 시간적 여유를 두고 합리적으로 개선해야 할 것이다¹⁷⁾. 이 문제를 접근할 때, 지금까지 지나치게 중앙정부에서 획일적으로 논의한 듯하다. 이제는 지방정부가 자발적으로 혹은 시범적으로 실시하게 중앙정부가 지원하여, 지방의 문제는 지방에서 해결할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이다.

2) 중앙과 지방의 기능 재배분

조직 외형적 측면에서 중앙과 지방간에 사무기능이 조속히 재배분되어야 할 것이다. 이 분야는 사실 중앙정부 차원에서 명확한 방침을 설정하고 착실히 이행해야 할 부분이다. 국가사무(중앙부처가 스스로 또는 그 소속기관에서 수행하는 국가직접처리사무), 지방위임사무(중앙정부의 사무이나 자치단체의 장에게 위임한 기관위임사무), 지방사무(자치단체가 자율적으로 처리하는 자치단체사무) 등에 대한 명확한 개념정립과 계획성 있는 집행이 필요하다. 여기에서 꼭 지적해야 할 것은 국가사무부분이 아직도 너무 많다(전체의 4분의 3을 차지)는 점이다. 다시 말하면 현재의 지방화계획이 과거보다 훨씬 진전된 것이라고 하지만, 아직도 중앙정부가 너무 막대한 힘을 가지고 있다는 점을 부인할 수 없다. 특히 산업경제 부문의 지방사무는 전체사무의 1할 미만에 그치는데, 이것이 지방화에 많은 걸림돌이 될 것임은 자명하다(총무처, 1994). 다시 말하면 지방자치단체가 자주적으로 경제발전전략을 개발하고 그것을 실천하고자 할 때, 아직도 중앙정부가 많은 규제력을 발휘할 수 있게 되어 있다는 점이다.

일반적으로 중앙정부가 해야 할 사항으로는 전국적 통일성·광역성·전문성을 요하는 정책적 사무(국가의 존립을 위하여 직접 필요한 사무, 전국적 규모의 종합적 관리와 기준의 통

17) 내무부는 현행 제도와 관행으로 인해 지나치게 축소된 지방의회와 지방자치단체의 권한을 실질적으로 확장시키는 데 필요한 각종 법령의 개폐는 물론 중앙 각 부처의 각종 규제권한이 지방자치단체로 대폭 이양되도록 선봉적 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 첫째 내무부 명칭을 우선 지방자치부로 개편할 필요가 있다. 즉, 지방자치부는 지방정부를 지원·육성하기 위해 설치되기 때문이며, 비록 중앙에 위치하고 있으나 지방정부를 대표해서 지방정부의 이익을 대변하는 기관이 되어야 하기 때문이다. 둘째, 제도적으로 지방자치의 발전을 저해하고 있는 제반 법률과 명령의 개폐작업부터 하여야 할 것이다. 셋째, 지방자치단체가 필요로 하는 재원을 확보할 수 있도록 도와주어야 한다. 즉 현행 지방자치 제도상 지방정부의 재정자립도가 취약함으로 이와 관련하여 중요한 것은 지역간의 재정불균형을 어떻게 조정하느냐 하는 것이 문제가 된다. 이 문제를 담당해야 할 부처가 바로 지방자치부인 것이다. 이를 위해 지방자치부는 예산당국과의 설득과 협상을 통해 현재의 지방교부세율을 장기계획하에 일정수준까지 끌어올려야 한다. 넷째, 지방정부의 효율적 인사관리를 지원하기 위해 기존의 통제 위주의 인사관행을 철폐하고 전문적인 인사행정 전담연구기구를 설치하여 인사행정의 전반적인 문제점을 개선하도록 노력하여야 할 것이다.

일성을 요하는 사항, 국제화 대응 및 국가적 시책으로 추진해야 할 사항 등)이다. 이 중에서 규제성이 많은 부분이 전 사무기능의 반을 능가하는데, 앞으로 중앙정부의 기능을 줄려면 규제기능을 대폭 풀어서 지방으로 위임해야 할 것이다(총무처, 1994)¹⁸⁾. 국가사무별, 지방위임사무별, 지방사무별 기능을 살펴보면 아래와 같다.

① 국가사무(국가직접처리사무):

- 전국적 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부에서 직접관장하는 사무
- 사무처리의 경비는 국가에서 전액부담

② 지방위임사무(기관위임사무):

- 전국적 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하나 사무처리의 경제성 및 국민편의 등을 위해 지방자치단체의 장에게 위임처리하는 사무
- 지방자치단체의 장이 중앙정부의 하급기관과 같은 지위에서 국가의 지휘감독을 받아 수입사무를 처리
- 자치단체에 대한 국가의 지휘·감독 기능(사전·사후감독 등 포함)
- 사무처리의 경비는 국가가 부담

③ 지방사무(자치단체사무):

- 처리권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무(지방자치단체에고유한 사무, 즉 자치사무; 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게된 사무, 즉 단체위임사무)
- 자치단체가 자기의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리할 수 있는 진정한 의미에서의 자율적 사무경비는 자치단체가 전액 부담하는 것이 원칙이며, 다만, 단체위임 사무의 경비는 국가와 지방이 분담할 수 있음
- 자치사무에 대하여 국가는 소극적 감독권(사후감독, 합법성감독)을 행사할 수 있음

특히 자치기능 확대를 위한 권한이양 추진이 필요하고, 지역주민의 복지와 관련된 기능을 이양 중점분야로 선정하여, 종합적으로 이양을 추진해야 한다(지역개발, 지역교통, 환경보전 등 대상기능의 심층분석). 이를 위해서는 먼저 이양가능사무, 이양불가사무, 장기검토사무로 구분하고 체계화하여 이양 가능사무의 조속한 이양이 추진되도록 하고 장기검토사

18) 이를 위해서는 어떤 원칙들이 있어야 할 것이다. 예를 들면 다음과 같은 것들에 대한 합의가 있어야 할 것이다. 기초자치단체 우선의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률의 원칙, 행정수요의 특수성 적합의 원칙, 정책집행 분업의 원칙, 이해관계 범위고려의 원칙, 상호협력의 원칙, 재정 기술능력의 원칙 등이다.

무는 매년 정기적으로 이양여부를 평가하고 지방위임사무의 단계적 자치단체 사무화를 활성화해야 한다. 즉 전수조사 결과에 나타난 지방위임사무(1,920건)를 전면적으로 재검토하여 업무가 단순화 또는 표준화되어 있는 사무나 인·허가 등 민원사무, 단순 집행적 성격의 사무를 우선 이양할 필요가 있다(총무처, 1994). 그리고 지방자치체가 강화될수록 중앙과 지방, 지방의회와 집행기관, 자치단체 상호간, 집단이나 단체 상호간의 마찰과 불화가 더 심해질 것이고, 지역이기주의가 확산될 것이므로 이에 대한 예방 및 조정처리전략도 필요하다.

3) 업무재배분

업무처리의 효율성을 제고하기 위한 연구방법으로서 우선 정확한 직무분석이 있어야 한다. 왜냐하면 그러한 직무분석을 통해서만 업무량과 인력배분간의 적절한 균형점을 찾을 수 있기 때문이며 이를 통해 권한, 책임, 능력의 조화를 실현할 수 있기 때문이다. 현재는 직무 그 자체에 대한 업무분석이 하나 하나 소상하게 되어 있지 못한 것이 현실이므로, 조만간에 전 정부차원에서 “직무분석기획단”과 같은 한시조직을 만들어 공무원조직 전체의 직무분석을 실시하여 직위분류제를 정착하고 전략적인 인력관리를 위해서도 실행되어야 할 사안이다¹⁹⁾.

응답자의 약 40% 이상이 업무가 과다하다고 응답했다(표 5). 그리고 동료간 업무배분도 불균형적이라는 비판이 4분의 1 이상이 되었다. 특히 그 내용을 개별 인터뷰를 통해 알아보았더니 업무의 배분이 업무량에 바탕을 두고 일 중심으로 배분된 것이 아니라 사람중심으로 편성되다보니 업무배분의 편중현상이 발생하였다는 지적이 있었다²⁰⁾. 또한 부서별 업무배분에 차이가 많다는 의견에 응답자의 59%가 동의를 표시하고 있다. 아울러 인력관리 체제를 개선하여 유희인력 등을 활용하여야 할 것이다.

효율적인 업무수행을 위해서는 불필요한 업무과다 현상을 과감히 감소시켜야 한다. 기타 설문자료에 의하면 행사동원(행사에 한번 동원되면 2시간 이상 소모한다고 한 응답자가 33%였으며 특히 동사무소 직원의 경우가 심각했다), 불요불급한 회의(1주일에 2회 이상 회의에 참석한다고 응답한 사람이 27%였으며, 회의에 참석하면 최소한 1시간 이상 소비한다고 대답한 사람이 31%였다), 불필요한 보고(응답자의 37%가 자기시간의 5분의 1이상을 불필요한 보고에 소비한다고 대답) 등을 줄여야 한다. 중앙정부의 정보통신부에서 실시하고 있는 컴퓨터결재를 지방정부에도 확산할 필요가 있다. 그리고 보고시에도 반드시 문서로

19) 직무분석과 더불어 정원산출기법 및 업무성과지표 개발 등도 병행되어야 한다.

20) 설문조사와는 별도의 개별 인터뷰를 통해서 나타난 자료는 대개 업무분장이 지나치게 세분화되어 있어서, “나의 일이 아냐”(it's-not-my-job)현상이 발생하여 다른 사람이 처리해 줄 수 있음에도 불구하고 기피하는 경우가 발생하여, 세분화가 조직전체로 파서는 오히려 효율성을 감소시키는 경우가 있다는 지적도 있었다.

보고할 것이 아니라 가벼운 사안은 구두나 전화보고로 대신케 하고, 불필요한 면담보고 등을 대폭 감소시켜야 한다. 그리고 부서업무를 하위직에 과다배정한 현상을 종종 볼 수 있다. 다시 말하면 관리자에 해당되는 사람들은 의자에 앉아서 신문을 보거나 자리를 자주 비우는 사례를 종종 경험할 수 있다. 그리고 지나치게 야근이나 특근을 많이 하는 부서도 직무분석의 대상에 포함시켜 업무량이 형평성에 맞게 배분되도록 해야 할 것이다. 그 외 불필요한 낭비적 업무를 줄이기 위해서는 결재의 다단계를 축소해야 하며, 위임전결을 정착하거나 결재권한을 하부조직에 위임하여(예, 반복성 업무의 계장선 처리 등) 업무처리의 효율성을 제고해야 할 것이다. 그리고 서류양식을 계속해서 개선하여 지나치게 복잡한 서류(특히 회계서류 등)들과 법규중시에 따른 민원제도개선을 위해서도 각종 서류를 간편하게 만드는 작업(paperwork reduction)이 필요하다. 그 외 사무자동화나 전산화를 확대하여야 하며 아울러 정보처리 업무를 수행할 수 있는 공무원의 자질도 개선해 주어야 한다.

<표 7> 업무에 관한 의견조사 결과

단위: 명 (%)

항 목	응답 자수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
업무가 과다하다	816	41(5)	111(13.6)	312(38.3)	248(30.4)	103(12.6)	1(0.1)
동료간의 효율적인 업무배분이 이루어진다	816	36(4.4)	178(21.8)	346(42.4)	236(28.9)	16(2)	4(0.5)
부서별 업무배분에 차이가 많다	816	16(2)	95(11.6)	219(26.8)	324(39.7)	158(19.4)	4(0.5)
직책/직급에 맞는 권한이 주어져 있다	816	59(7.2)	202(24.8)	303(37.2)	222(27.2)	28(3.4)	2(0.2)
효율적으로 인력관리가 되고 있다	816	52(6.4)	154(18.9)	351(43)	176(21.5)	32(3.9)	51(6.3)
한가롭게 지내는 사람이 많다	816	164(20.1)	276(33.8)	194(23.8)	133(16.3)	45(5.5)	4(0.5)

- 1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않은 편이다
- 3. 중간 4. 그런 편이다
- 5. 정말 그렇다 6. 무응답

<표 8>은 변경·조정해야 할 업무를 열거하고 있다. 행정환경의 변화에 따라 새로운 업무도 발생하지만, 가치를 잃어버린 무목적 업무도 발생하게 된다. 그러한 무목적 업무는 폐지되어야 마땅하며, 그러한 것을 추진하기 위해서는 원점으로 되돌아가 생각하던가 아니면 부정발상법(이 업무를 하지 않으면 어떻게 되는가)을 활용하여 무용업무를 파악할 수 있다. 그리고 무의식적으로 업무를 정당화시키거나 보신을 위하여 업무를 방어적으로 유지하는 것은 시정되어야 하며, 방어적 업무(손실을 줄이거나 위험요소를 줄이는 소극적 업무)는 가능한 한 공격적 업무(보다 나은 부가가치를 높이기 위한 적극적 업무)로 전환하는 것이 필요하다(엄재욱, 1992). 그 외 과잉업무나 중복업무도 삭감할 필요가 있다. 이를 위해서는

“半으로 하자”와 같은 캠페인을 벌이는 것도 검토할 만하다. 다시 말하면 대상업무의 전부를 다하여야 하는가라는 자성적인 질문을 통해서 대체안을 도출해 낼 수 있을 것이다²¹⁾.

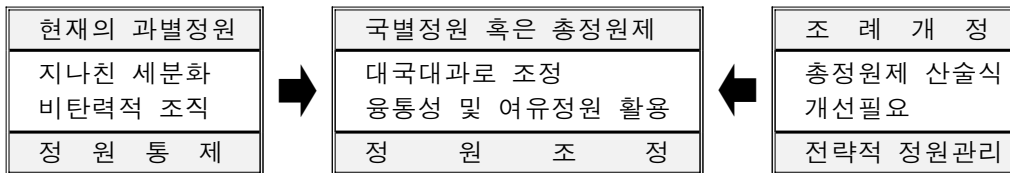
< 표 8> 변경·조정해야 할 업무

업 무	내 용
무 목 적 업 무	업무의 목적이 끝난 업무의 유지
방 어 적 업 무	업무의 목적이 잘못된 경우
저 가 치 업 무	업무의 가치가 적은 업무
과 잉 업 무	계속적인 요구사항의 증가
중 복 업 무	관계부분간의 업무조정의 잘못

4) 조직의 신축성 제고 및 직제개편

현재 시행되고 있는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(대통령령)을 보면 국은 물론 과단위까지 친절하게 예시해 놓고 있어서 이 기준을 따르지 않을 수 없게 되어 있고, 정원도 과단위까지 정해져 있다. 이런 경우 매우 바쁜 부서일지라도 인원을 증원하기 힘들며, 매우 한가한 부서라도 당장 감원할 수 없는 형국이다. 혹은 한가한 부서의 인력을 업무량이 급증한 부서로 이동시키기가 어려운 것이 현실이다. 따라서 이러한 폐단을 시정하기 위해서는 현재의 과단위 정원관리체제를 개선해야 한다<그림 3>. 다시 말하면, 과별 정원관리는 조직의 경직성을 초래하므로 정원을 본청전체를 기준으로 한 총정원제 혹은 국별 정원관리체제로 전환하여 업무량의 변화에 신축적으로 대응하여 인력배치 및 조직을 효율적으로 편성할 수 있게 만들어야 한다. 그리고 현재 수준의 업무를 수행할 경우에는 효율적인 업무배분 등을 통해 정원을 증가시키지 않고도 업무를 처리할 수 있겠으나, 고객만족이나 주민복지를 위한 선진·선단행정을 구현하고자 할 경우에는 당분간 정원 증가가 불가피할 것이다.

<그림 3> 정원관리 개선 방안



21) 증가인원에 해당하는 인원수를 현재업무를 폐지하는 데서 전환하여 인원증가를 방지하는 스크랩 앤드 빌드 (scrap and build) 등을 활용할 필요가 있다.

그 외 조직의 신축성 제고를 위한 것으로서 다음의 것들을 들 수 있다. 첫째, 현재의 조직은 환경변화에 적절히 대응할 수 없다. 탄력적인 조직을 갖추기 위해서는 대과주의, 태스크포스(task force), 프로젝트팀(project team) 등을 활성화해야 한다. 둘째, 대민 행정부서의 조직과 인원이 부족하여 효과적인 대민업무수행이 어렵다. 현재의 지원/관리부서를 감축하고 잔여인력을 대민부서로 전환하여 대민부서를 강화해야 한다. 셋째, 지역특성을 살린 조직이 미흡하므로 지역특성을 살릴 수 있는 조직을 갖추어야 한다. 예를 들면, 해양도시인 경우에 항만관리과/계, 해양개발과/계, 관광진흥과/계 등을 신설한다거나, 도농복합도시의 농촌지역 편입시 농수산 관계부서의 확대, 중소기업 육성이 시급한 경우에 중소기업 지원 부서 설치, 대도시 주변에 여러 도시가 연결되어 있는 경우에는 “광역(자치)행정과”를(정부간/intergovernmental relations 업무수행) 설치하는 것 등을 들 수 있다²²⁾. 넷째, 종합행정부서의 경우 업무가 주로 복합적인데도 불구하고 인원은 단일직을 배치한 경우 종합적 대처가 어렵다. 특히 대민행정부서의 경우 복합민원 전담부서의 설치가 필요하다. 다섯째, 현재 구청에 설치되어 있는 생활기동반은 계단위로 운영되고 있으나 그 업무수행기능이 주로 복합적인 것인데 인원과 장비가 분산되어 있고 부족하여 민원의 신속처리가 어렵다. 과단위로 승격시켜 사소한 돌발민원(도로파손, 상수도 파열 등)의 즉시 처리가 가능토록 해야 한다. 그 외에도 조직의 계층구조를 현재의 3단계(국장-실과장-계장)에서 1단계(계장) 줄이 자(flat)는 의견이 대두되고 있으며, 이를 통해 결재의 다단계로 인해 발생하는 조직의 낭비 요소도 줄일 수 있을 것이다. 특히 지방자치단체장의 현재의 결재건수를 반으로 줄이는 것이 효과적인 업무배분으로 생각되며, 그로 인해 남는 여유시간을 지방의회와의 조율이나 대외업무 추진에 활용하는 것이 필요하다.

그리고 직제개편을 위해서 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 현재의 직급직렬 위주의 직제는 너무 경직되어 있다. 유동적인 직제관리를 위해서 현직제를 기능별로 구성할 필요가 있다. 둘째, 별정직에 대한 인사차별이 있다고 한다. 별정직을 일반적으로 전환해 달라는 의견이 있다(예로서 “부녀복지업무 담당부서의 별정직을 행정직으로 전환해 달라”).

22) 중앙정부와 지방자치단체간의 협력이 중요한 현안으로 떠올랐다. 지금까지 지방자치단체에 대한 중앙정부의 기능이 통제·지도위주의 역할이었다면 앞으로는 지원·위임하는 역할로 변해야 한다. 상호협력이 효율적으로 이루어지기 위해서 필요한 제도적 장치는 다음과 같다: (1) 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원의 한계를 명확히 해야 한다; (2) 조정위원회 설치; (3) 행정협의회 기능강화; (4) 지방자치단체의 권한을 명확하게 해야 한다; (5) 효율적 기능 배분; (6) 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 권한 배분; (7) 지방분권화 및 중앙사무의 지방이전 등이다. 현재는 행정협의회는 장이 내무부 차관으로 되어 있기 때문에 그 실효성이 의문시된다. 따라서 그러한 기구가 실효성을 갖기 위해서는 조정기구를 국무총리 산하에 설치하고, 그 조직의 결정에 상당한 구속력을 부여하여야 한다. 코리아리서치센터, 국정여론 (1995년 5월), 79 쪽

별정직과 일반직간의 갈등과 별정직의 인사차별문제가 제기되므로 인사차별방지는 물론 별정직(일용직과 더불어)에 대한 근본적 검토가 필요하다. 셋째, 직렬이 지나치게 세분화되어 있다. 직렬의 재조정이 필요하다. 넷째, 복수직렬로 인한 직원간 갈등이 있을 수 있으므로 복수직렬제의 효과성에 대한 기관별 및 부서별 검토가 필요하다. 다섯째, 시공무원 중 국가직공무원을 지방직으로 전환해 달라는 요구가 있으므로 지방직으로의 전향적 단일화가 필요하다. 그리고 여섯째, 현재의 일용직에 대한 양성화가 필요하다. 현재의 일용직의 일부를 일정 교육과정을 거쳐 기능직으로 양성화하는 방법을 검토할 만하다.

2. 소프트웨어적 接近

1) 관리자의 자질 및 조직관리 능력 제고

아래 <표 9>에서 보면 관리자들이 솔선수범하지 못한 점과 자질부족, 무능, 그리고 부하를 제대로 이끌지 못한다는 지적이 공히 전체 응답자의 15 % 이상을 차지하였다. 그리고 조직장악 능력과 책임감, 전문지식이 필요하다는 의견도 비슷한 수준으로 지적되었다. 이를 위해서는 지방자치단체 스스로의 교육훈련 프로그램 개발이 있어야 할 것이다. 특히 다양화되고 다원화되는 21세기를 대비하기 위해서는 자체 교육훈련프로그램 외에 위탁교육이나 파견교육훈련도 조직의 인력인프라 구축과 평생교육이라는 시각에서 활발히 개발해 나가야 할 것이다²³⁾.

특히 국·실장의 관리능력(전략가, 리더, 관리자, 문제해결자 역할 등)이 제고되어야 하며 그 중에서도 전략기능이나 미래대처능력(proactive)이 중요하므로, 부분적 외부수혈 외에도 현재 실·국장의 재교육과 재충전이 필요하다. 아울러 기관장의 지시에 무조건 따르는 해바라기형 예스맨(yes-man) 행태를 개선하고 국장들간의 힘겨루기나 부서할거주의를 최소화해야 한다²⁴⁾. 과거의 실·국장은 주로 임명직 기관장 아래에서 수동적인 위치에 머물렀으나, 앞으로의 실·국장은 지방자치시대의 의미를 되새겨 지방정부의 “작은 장관”이나 다름없다

23) 지방자치단체의 교육연수원의 교수요원과 전임교관요원의 확충이 절실하고, 아울러 해당지역의 전문인력을 활용할 수 있도록 강의수당도 현실화해야 한다.

24) 개별 인터뷰나 워크샵에서 일반 공무원들이 선호한 바람직한 과장상은 직원사기 양양형이었다. 인터뷰에서 나온 현장 표현을 그대로 옮기면 “쥐잡기형”(부하를 쥐잡듯이 재촉)이나 “오탈자 교정형”(업무를 모르거나 하기 싫어서 결재서류의 오탈자나 교정)을 싫어했다. 그리고 바람직한 간부의 관심영역 기준으로서 내부지향과 외부지향의 조화를 이룰 것을 희망했다. 과장은 조직장악력을 키워 직원간 의견통합이나 계층간 완충역할을 해야 한다는 의견도 많았다. 그리고 계장은 독촉형보다는 실무형이 적절하며 솔선수범하고 합의를 존중해야 한다고 지적했다. 진정한 리더는 부하에게 어떤 일을 맡겼을 때 옹기 시행하도록 돕거나 살피는 것이며, 리더가 아닌 자는 부하가 왜 옹기 시행하지 못하는지 걱정만 한다는 것을 유념할 필요가 있다.

는 소명의식을 가져야 한다. 실·국장은 해당 지방정부의 핵심 관리팀의 일원이라는 사실을 인식해야 한다. 실·국장에 대해서는 개별책임제가 엄격히 적용되어야 할 시점에 왔으며 정책집행에 실패할 경우에는 반드시 책임을 질 줄 알아야 한다. 따라서 지방자치단체에 계약임명제(특히 실·국장급을 우선적용)나 정책·행정실명제를 더욱 확산할 필요가 있다.

<표 9> 관리자에 관한 의견조사 결과

단위: 명 (%)

항 목	응답자 수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
관리자들이 부하를 제대로 통솔하고 있다	816	16(2)	108(13.2)	302(37)	344(42.2)	37(4.5)	9(1.1)
권한을 위양받을 만한 자질이 갖추어 있다	816	15(1.8)	113(13.8)	332(40.8)	314(38.5)	33(4)	9(1.1)
관리자들이 대체로 솔선수범한다	816	22(2.7)	113(13.8)	281(34.5)	342(41.9)	54(6.6)	4(0.5)
관리자들이 유능하다	816	27(3.3)	97(11.9)	357(43.7)	278(34.1)	53(6.5)	4(0.5)
관리자들이 책임감이 강하다	816	16(2)	101(12.4)	267(32.7)	344(42.1)	83(10.2)	5(0.6)
관리자들이 전문지식이 많다	816	27(3.3)	130(15.9)	350(42.8)	247(30.3)	54(6.6)	8(1)

- 1. 전혀 그렇지 않다
- 2. 그렇지 않은 편이다
- 3. 중간
- 4. 그런 편이다
- 5. 정말 그렇다
- 6. 무응답

2) 의사소통

일방적 권위주의적 의사결정이나 상하간 의사소통의 부족현상을 개선해야 한다는 의견이 많았다. 신속한 의사결정이 이루어지고 있는가, 조직 내에서 유용한 정보가 하부구조에까지 잘 전달되는가라는 질문에 대해서 응답자의 약 3분의 1정도만이 긍정적인 답변을 함으로써 의사소통상의 문제점을 노출하고 있다(표 10). 또한 실무자의 의견이 정책에 반영되지 못한다는 지적도 비슷한 수준을 나타냈다. 하의상달이나 정보전파가 제대로 이루어지지 않다고 보는 견해가 4분의 1 이상이었다. 따라서 의사결정 과정에 실무자가 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 상하간·부서간에 사후통보보다는 사전협의를 거침으로써 서로간의 이해를 높이는 것이 조직소프트웨어 구축에 유용한 길이다. 더욱이 의사소통 채널의 다양화가 필요하며, 관리자 특히 고위간부들의 의견수렴 자세의 전환이 필요하다²⁵⁾.

25) 상사에게 무조건 복종하고 타협적인 사람이 조직 내에서 승진가능성이 높다거나, 상사가 부하에게 혹은 공무원이 민원인에게 논리적으로 밀릴 때 “정부방침이니 어쩔 수 없다”는 말로 임기응변하는 사례가 많다는 지적을 유념할 필요가 있다.

<표 10> 의사소통에 관한 의견조사 결과

단위:명(%)

항 목	응답 자수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
신속한 의사결정이 이루어지고 있다	816	39(4.8)	191(23.4)	302(37)	248(30.4)	32(3.9)	4(0.5)
하의상달이 이루어지고 있다	816	35(4.3)	171(21)	272(33.3)	296(36.2)	39(4.8)	3(0.4)
유용한 정보가 하부에 잘 전달된다	816	39(4.8)	199(24.4)	314(38.5)	230(28.2)	32(3.9)	2(0.2)
실무자의 의견이 정책에 반영이 못되고 있다	816	26(3.2)	232(28.4)	255(31.3)	223(27.3)	76(9.3)	4(0.5)

- 1. 전혀 그렇지 않다
- 2. 그렇지 않은 편이다
- 3. 중간
- 4. 그런 편이다
- 5. 정말 그렇다
- 6. 무응답

개인차원의 부서간 의사소통에도 변화가 수반되어야 한다. 즉 상이한 국의 과 또는 계간의 대화부족이나 책임회피현상을 개선해야 하는데 이는 의사소통 개선만의 문제는 아니다. 사무실배치나 실내구조(layout)를 바꾼다든지 조직기구표상의 위상조정 등을 통해서 상·좌우간의 의사소통 채널을 조절하고, 의사결정과정 중에 부서간의 권한 차이나 정보독점주의 등으로 인한 문제를 감소시켜야 한다. 그리고 과대과, 국대국으로 올라갈 수록 정보교류가 어려워므로 부서간의 정보공유의지가 신장되어야 하므로 간부회의 때 부서간 정보공유를 활용해야 한다. 그 외에도 행정직과 기술직간의 의사소통도 어려운 만큼 인적교류의 활성화가 필요하다. 이를 위해 부서차원의 연찬회, 연구회, 집담회, QC 서클, 혹은 WIC(work improvement team), 발표회 등을 활용할 필요가 있다²⁶⁾.

3) 고객지향적 정부

아래 표에서 처럼 주민서비스에 관한 항목들(주민 서비스에 열심, 고객만족을 위한 노력, 서비스 개선을 위한 노력)에서 긍정적인 대답의 비율이 예상보다는 비교적 높게(거의 50%) 나타났다. 이는 공무원들 스스로 주민서비스 향상을 위해 노력하고 있거나, 아니면 당위적으로 그렇게 되도록 노력해야 할 것이라는 규범적 인지나 인식변화의 결과라고 볼 수도 있다. 그러나 고객이 요구하는 것이 무엇인지를 실제 얼마나 파악하고 있는지는 구체적 물음에 대한 답은 그보다 훨씬 낮은 39% 수준이었다. 이러한 사실은 공무원들 스스로가 이제 고객만족을 위해 노력해야 된다는 행정환경 변화나 시대적 요구를 수용하려는 방향으로의 의식변화로 해석할 수 있으면서도, 아직 그것이 행정 실무현장에 구체적으로 적용되

26) 1994년 현재 서울시에는 21세기 미래연구모임, 지방자치시대를 연구하는 모임, 깨끗한 환경을 만드는 모임, 풍요로운 내일을 구상하는 모임, 대중교통을 생각하는 모임 등 여러 시정연구회가 있다.

고 정착되는 데는 상당한 시간이 걸릴 것이라는 예상을 덧붙임 해준다. 그러므로 앞으로는 고객(주민고객이나 기업고객)의 요구과약을 위해서 주민의사 수렴장치를 실질적으로 상시 구축하는 것이 필요하다²⁷⁾. 실제 지방의 현장에서 여론 모니터제나 각 부서의 민원안내 전화번호 등을 담은 소개 책자나 명함 크기의 안내문 등을 발행하는 아이디어는 상징적으로나 실질적으로 효과가 있을 것이며 또한 비용 부담도 크지 않기 때문에 당장 추진해 볼 만하다²⁸⁾.

<표 11> 주민서비스에 관한 의견조사 결과

단위:명(%)

항 목	응답 자수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
공무원들이 주민서비스에 열심이다	816	11(1.3)	86(10.5)	326(40)	320(39.3)	68(8.3)	5(0.6)
고객만족을 위해 노력하고 있다	816	21(2.6)	91(11.2)	312(38.2)	277(33.9)	105(12.9)	10(1.2)
고객이 원하는 것이 무엇인지 파악하고 있다	816	20(2.5)	124(15.2)	341(41.8)	254(31.1)	67(8.2)	10(1.2)
행정서비스의 개선에 많은 노력을 기울인다	816	22(2.7)	88(10.7)	309(37.9)	309(37.9)	78(9.6)	10(1.2)

1.전혀 그렇지 않다 2.그렇지 않은 편이다
 3.중간 4.그런 편이다
 5.정말 그렇다 6.무응답

복합민원 전담부서의 신설/확대 혹은 전통적인 사무실 배치를 은행식 고객위주 구조로 바꾼다든지, 흩어져 있는 유관업무를 한 곳에 모음으로써 국민/고객들이 짧은 시간에 가급적 한 곳에서 일을 마칠 수 있도록 해주어야 한다. 그리고 접수창구도 일원화하여 민원인이 여러 군데의 접수창구를 가지 않고 한번의 접수로 모든 것이 끝까지 처리될 수 있도록 해야 한다.

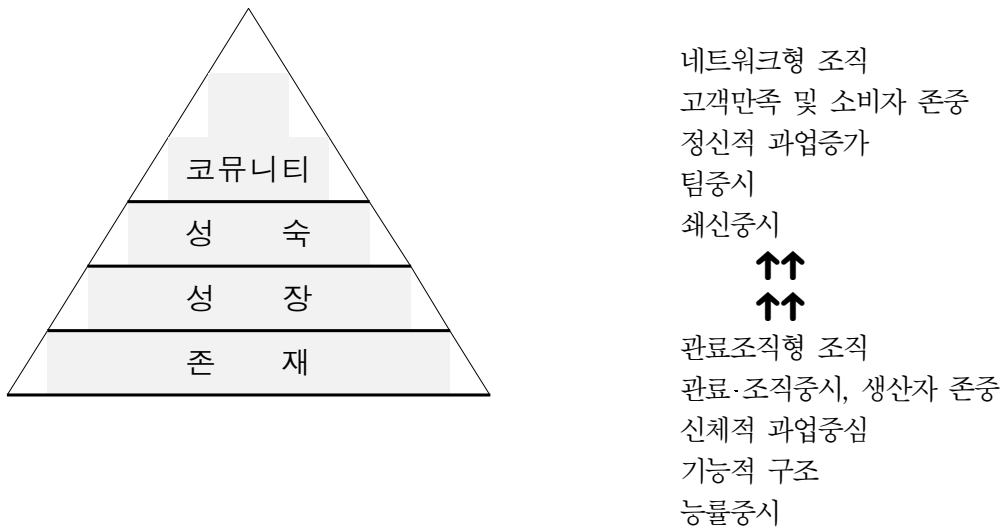
그리고 현재의 정부조직은 관위주로 만들어진 틀이다. 행정계층구조가 다단계로 되어 있고 정부기구가 방만하게 난립되어 있어서 국민들이 민원을 처리하기 위해서 각기 다른 기관을 찾아다녀야 하는 불편을 겪고 있다. 따라서 지방정부의 조직형태도 국민편의의 측면에서 새롭게 통·폐합되어야 한다. 이러한 조직 재구성(restructuring)은 새로운 사고를 필요로 하며 업무의 흐름을 재조정하는 리엔지니어링이 요구된다. 조직의 발전단계를 마스로우(Maslow)의 이론을 응용하여 표현하면 아래 그림과 같다. 초기에는 생존에 매달리다가 성장을 피하게 되고, 성장단계를 지나면 질을 중시하는 성숙단계를, 그리고 결국에는 하나의

27) 여론수집부서나 감사실의 기능을 고객만족 차원에서 개편하는 것도 하나의 방법이다.

28) 현재 미국이나 홍콩 등에서는 이를 실제 활용하고 있다.

공동체(community)를 형성하는 쪽으로 조직이 발전되지 않을까? 이러한 발전방향은 물론 상향적으로만 이루어지지 않고, 순환(life cycle)을 거치면서 때로는 성장과 성숙에서 퇴보하거나 낙후될 수 있을 것이다. 그러면서도 전체적으로 생존에서 커뮤니티를 지향하는 쪽으로 조직은 발전되어 갈 것이며, 요즘에는 지구적으로 고객을 중시하며 학습하는 방향으로 정부조직도 발전되어 가고 있다 하겠다.

<그림 4> 마스로우적 조직발전 모형



특히 위 그림에서 나타나 있는 것처럼 고객만족을 지향하고 질 좋은 행정서비스를 제공하기 위해서는 하드웨어적인 조직구조 개편 및 소프트웨어적인 업무수행방식 등이 복합적으로 이루어져야 하며 다음과 같은 여러 가지 아이디어를 활용해 볼 만하다:

대민창구의 신설·확대(one stop service 등 기능통합 및 민원박사팀 가동), 인·허가 업무안내 개선 및 처리절차 단순화, 전화자동응답안내, 우편·팩스·전화를 통한 민원처리(주요 민원 전화번호 안내를 위한 명함크기 홍보물 제작보급), 신용카드 등을 이용하여 공과금 등을 납부할 수 있는 지불방식 개선, 민원부서의 토요일 전일 근무(안산시 등에서 실시), 시민헌장(citizens charter 혹은 service pledges) 제정을 통한 서비스 질 향상과 대민약속 공포, 민원처리시간 명시 및 현실화, 민원절차의 재설계(reengineering), 고객연락부서(customer liaison group) 설치나 주기적으로 시민/고객과의 모임 활용, 법령정비를 통한 민원거부행위 근절, 행정절차법 제정, 음부즈만제도 활용이나 고충처리의 전문화(지방에도 상설화), 간이·이동출장소 및 이동기관장실 운영, 제3섹터, 읍·면·동 단위까

지 외국인을 위한 생활안내문 보급, 동사무소의 완전개방 및 주민생활 편의시설(우체통, 팩스, 현금자동지급기 등) 설치 등을 검토할 필요가 있다²⁹⁾.

그러나 새로운 제도 도입도 중요하지만 해당 공무원들의 의식전환과 행태변화가 함께 수반되어야 할 것이며, 행태변화나 사기관리에는 적절한 보상도 뒤따라야 한다는 점도 간과해서는 안된다³⁰⁾.

4) 경영마인드 도입

민간분야의 경영기법을 지방정부에 도입하기 위해 노력하느냐는 질문에 대해서 긍정적인 대답이 약 27%였고 부정적인 대답이 약 29% 였다. 그리고 행정조직 관리에 있어서의 원가개념의 정착여부에 관한 질문에서 긍정적인 대답은 단지 21%에 머물렀으며, 중간(그저 그렇다)이라는 대답 항목에 51.9%라는 분포를 보임으로써 정부분야에서 원가개념이라는 것이 아직은 생소한 것이 아니냐 하는 추정을 낳게 한다. 생산성제고, 사무간소화, 경쟁력 강화 부분에서는 긍정적인 대답이 30% 이상 나왔으나 경영마인드와 관련있는 나머지 항목들(민간경영기법 도입, 경제관념, 원가개념, 예산운영, 비용편익분석, 연구개발분위기)에서는 긍정적인 대답이 30% 미만을 기록하였다. 특히 연구개발 분위기에 대한 것은 19%만이 긍정적으로 대답함으로써 지방정부내의 연구개발 분위기는 매우 열악한 것으로 보인다³¹⁾.

29) 일본의 여러 도시에서는 시민현장을 제정하여 대국민 서비스 약속을 활용하고 있으며 대전광역시 동구청에서는 친절봉사운동의 일환으로 EMEM운동 (민원인의 눈/eye, 입/mouth, 귀/ear, 마음/mind)을 벌여 호응을 얻었다.

30) 필자가 다른 글에서도 밝혔듯이 총체적 질관리 (TQM)나 100PPM (PPM=Parts Per Million으로 하자·불량률을 백만분의 100, 즉 만분의 일로 줄이자는 운동) 등을 단순히 관리혁명으로만 다룰 것이 아니라 의식개혁까지 포함한 종합관리 개혁운동으로 다룰 수 있을 것이다.

31) 경영마인드에 관한 질문에 대한 대답에서 특이한 것은 리커트 척도상의 중간 즉, 그저 그렇다라는 항목에서 다른 질문보다 더 높은 비율이 분포되었다는 점이다. 이는 아마도 경영마인드에 대한 인식이 응답자는 물론 사회전체에서 아직은 일반화되거나 정립되어 있지 못하다는 것을 반영하기 때문이라고 판단된다. 이 문제를 보완하기 위하여 사전에 기초의견조사를 실시할 때 (즉, 설문지의 중요한 설문 항목 중의 하나인 경영마인드에 관한 질문을 만들기에 앞서 기초의견조사 실시) 개별 인터뷰와 집단 워크샵 등을 통하여 경영마인드가 무엇인지를 파악하고자 하였다. 그리고 개념에 대한 타당성 (Validity)을 높이기 위해 경영 전문가들에게도 자문을 구하였다. 기초조사에 대한 응답의 대부분은 성과를 중시하는 것, 비용절감 (최소의 비용으로 최대의 효과를 내고자 하는 것), 예산 및 인력의 전략적 관리, 심사평가제도 개선, 그리고 모든 것을 고객위주로 생각하는 것 등으로 이해하였으며, 공조적의 구성원도 이제는 경영마인드를 가져야 한다는 원론에 대부분 공감했다.

<표 12> 경영마인드에 관한 의견조사 결과

단위:명(%)

항 목	응답 자수	응 답					
		1	2	3	4	5	6
민간의 경영기법도입을 위해 노력한다	816	61(7.5)	176(21.6)	329(40.2)	158(19.4)	61(7.5)	23(2.8)
생산성제고를 위해 노력한다	816	31(3.8)	103(12.6)	364(44.6)	240(29.4)	69(8.5)	9(1.1)
사무간소화를 위해 노력한다	816	37(4.5)	132(16.2)	319(39.1)	264(32.4)	59(7.2)	5(0.6)
경쟁력강화에 노력한다	816	28(3.4)	135(16.5)	369(45.3)	236(28.9)	44(5.4)	4(0.5)
경제관념이 두루 잡혀 있다	816	30(3.7)	162(19.9)	377(46.1)	214(26.2)	26(3.2)	7(0.9)
조직에 원가개념이 정착되어 있다	816	33(4)	170(20.8)	423(51.9)	144(17.6)	29(3.6)	17(2.1)
예산운영이 적절하다	816	39(4.8)	159(19.5)	376(46.1)	203(24.8)	32(3.9)	7(0.9)
비용편익 분석을 행하고 있다	816	40(4.9)	162(19.9)	395(48.4)	173(21.2)	36(4.4)	10(1.2)
연구개발 분위기가 되어 있다	816	51(6.3)	179(21.9)	279(34.2)	132(16.2)	23(2.8)	151(18.6)

1. 전혀 그렇지 않다 2. 그렇지 않은 편이다
3. 중간 4. 그런 편이다
5. 정말 그렇다 6. 무응답

앞에서도 지적했듯이 경영마인드에 대한 응답자들의 대답은 다른 설문들의 응답과 차이가 있다. 특히 중간(그저 그렇다)의 분포가 비교적 높다는 점은 경영마인드에 대한 응답자의 인지도가 낮거나 경영마인드의 개념이 아직은 정립되어 있지 못하다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 경영마인드를 지방정부의 행정현장에 실질적으로 접목하는 문제에 대해서는 다른 부분과 비교해 볼 때, 비교적 낮은 응답률을 보임으로써, 행정에 경영개념을 확산하는 것이 현재로서는 생소한 단계에 있다고 보아야 될 것 같다. 따라서 생산성 향상을 위한 노력, 행정/사무절차의 간소화, 경쟁력 강화, 경제관념 및 원가개념의 정착, 효율적 예산운영, 연구개발 분위기의 조성, 비용-편익분석, 새로운 서비스와 행정창출 등 행정조직관리에 경영마인드가 접목되어 행정처리의 시간, 인력, 장비, 예산의 낭비를 줄일 수 있기 위해서는, 우선적으로 실용/응용가치가 있는 교육훈련 프로그램을 개발하여 경영마인드에 대한 개념이 해와 인지도를 높여야 할 것이다. 아울러 민간경영기법에 대한 기술적인 지식을 보급하여 전문성과 현실적 응용가능성을 제고하여야 할 것이다. 그리고 지방정부에 경영개념을 도입하는 과정에서 여러 가지 장애요인이 많을 것이므로 이에 대한 전략 수립도 필요하다³²⁾.

32) 지방정부의 제한된 재량권, 중앙정부의 경영마인드 부족, 행정조직의 보수성, 관료주의, 개선의지나 기술부족, 공무원의 자질, 그리고 행정조직의 공익적 특성 등이 장애요인으로 작용할 수 있다.

V. 結 論

이상에서 살펴본 바와 같이 조직의 외형적 구조나 틀(하드웨어)을 바꾸는 것 외에도 조직내면의 운용체제와 관련이 있는 소프트웨어에 앞으로 더 많은 개선이 이루어져야 하겠다. 그러한 개혁을 추진하기 위해서는 시에는 시정쇄신위원회를 그리고 도에는 도정쇄신위원회와 같은 기구를 설치하여 지방자치시대에 걸맞게 지방정부의 독자적인 행정개혁을 실시할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 그리고 이를 중앙정부 차원에서 뒷받침하기 위해서는 현재의 지방정부 조직과 정원에 관련된 대통령령 등 관련법령을 지방의 자율성을 신장하는 방향으로 현실성 있게 개선해 주어야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치단체의 조직통·폐합은 주민의사와 지방자치단체 스스로의 노력 못지 않게 현재로선 중앙정부와의 연계성 아래 진행될 수밖에 없기 때문이다. 그리고 현재 정형화되어있는 단일조직구조를 비정형모델이나 다원조직모델로 바뀌어야 한다. 다시 말하면 1국-3과, 1과-3계, 1계-3인의 정형화된 고리(chain)나 관례를 깨뜨려야 한다.

아울러 이러한 조직관리개선 못지 않게 조직발전을 위해 중요한 것은 지방자치단체가 지금까지의 행태에 대한 반성으로부터 출발해야 한다. 지방자치단체가 지금까지의 비자발적이고 의존적 행태에서 벗어나 향후에는 보다 “자발적이고 주체적인 자세”를 확립하여 지역 문제는 그 지역에서 독자적으로 해답을 찾아 해결하고 성장 발전시켜 나가는 자주적 노력이 필요한 때이다. 지방화시대라는 말은 지금까지의 “국가단위별 경쟁체제에서 지방정부단위별 경쟁체제로 전환됨”을 함의하고 있으므로, 지방정부가 중앙정부에 의존하던 체제와 행태를 일탈해야 한다는 의미이다. 특히 금번 6.27 지방자치단체장·의원 선거를 계기로 지방화가 가속화되어 감에 따라 중앙과 지방간의 갈등은 물론, 지방간의 심한 경쟁이 예상된다. 따라서 해당지역에서는 각 분야별로 경쟁력을 강화하지 않으면 안될 것이며, 그러한 변화의 흐름을 지방정부 스스로 체득하고 유도해 나간다면 더욱 바람직할 것이다. 따라서 지방정부 조직관리의 중·장기예측을 가능하게 하고 정부조직의 비효율적인 팽창요인을 억제하기 위해서 지방자치단체 내부조직의 혁신방안 모색이 그 어느 때보다도 필요하다. 조직에 대한 비용개념과 경영마인드 도입 등으로 조직의 생산성과 능률성을 제고하는 것이 절실하다. 이를 위해서는 조직운용의 현황과 개선방안을 과거와는 다른 새로운 시각에서 검토해 보아야 할 것이다.

<그림 5> 환경변화와 학습조직

결론적으로 말해서 앞에서 열거한 여러 가지 형태의 조직혁신을 지속적으로 추진하고, 조직을 하드웨어적으로 개선하고 그리고 소프트웨어적으로 활성화시켜 나가기 위해서는, 조직발전 양태에도 변화가 있어야 한다. <그림 5>에서는 여러 가지 조직양태를 살펴 볼 수 있다. 환경은 끊임없이 변화하고 있으며, 그 변화의 속도와 폭은 예상보다 빠르고 넓다. 따라서 이를 두고 불확실성의 시대나 혼돈의 시대라고 말하기도 한다. 그러면 이러한 행정 환경의 변화나 도전을 두고 행정조직은 과연 어떻게 대응·변화하고 있는가라는 질문을 던져 볼 때 여러 가지 형태의 조직들을 살펴볼 수 있다(McAndrew, 1994). 첫째, 불변조직(unchanging organization)을 들 수 있는데, 이는 환경이야 어떻게 변하든 전혀 무감각하거나, 무시하거나하여 새로운 것을 받아 드리거나 변화를 시도하지 않는 무반응·무감각한 조직을 말한다. 두 번째 유형은 비학습조직(unlearning organization)으로서 이는 행정환경 변화에 대하여 약간의 반응과 시도는 있으나, 성공적으로 적응하지 못하고 실패하여 소멸에 이르는 조직을 말한다. 셋째, 돌변조직(big bang organization)은 환경변화에 지속적으로 적절히 대응하지 못하다가 갑자기 인식의 변화를 일으켜 조직변화를 시도하는 경우로서 이는 위기상황을 극복하는 과정에서 있을 수 있는 모형이지만, 변화의 당시에 조직 구성원들에게 돌아가는 부담이 크며 지속적인 변화를 추구하는 데는 부적절한 모형이다. 넷째, 학습조직(learning organization)은 환경의 변화에 적절히 적응하고 대처하며 여러 순환과정(life cycle)을 잘 극복하면서 계속해서 개선·발전해 나가는 변화모형이라 할 수 있다. 따라서 앞

으로 지방자치단체가 새로운 시대(세계화, 지방화, 정보화, 민주화 등)를 맞아 바람직한 방향으로 지속적으로 조직하드웨어와 조직소프트웨어 양면에서 발전해 나가기 위해서는, 지방행정조직이 학습조직으로 전환되어 가야 할 것이다. 특히 각 지방자치단체는 특화되고 차별화된 비전을 확립하여 계속적으로 중단없이 개선·개혁해 가는 노력을 경주해야 할 것이다. 이를 위해서 실질적인 조직진단이나 경영진단 등을 주기적으로 실시하여 문제점을 파악하고 개선해 가는 선진화된 지방행정을 펼쳐 가야 할 것이다.

다가오는 시대에는 예상을 뛰어넘는 조직이 필요하며(Crazy times call for crazy organizations), 또한 일상의 이성(reason)으로부터 벗어나 때로는 역설적인 것(paradox)도 수용하고, 근본을 되찾거나(go back to basics) 또는 역으로도 살펴보는(upside down) 주장도 있다(Peters, 1994; Handy, 1990). 「후기자본주의 사회」(Post-capitalist Society)를 저술한 피터 드러커도 “현대의 관리자는 새로운 탄생을 위해서는 자기가 아는 모든 것을 과감히 버릴 준비도 필요하다”고 지적하고 있는 것처럼 기존의 생각과 틀을 새로운 행정환경에 부응할 수 있도록 전환할 필요가 있다(Drucker, 1992, 1993). 최근 비즈니스 세계에서는 또다른 유행어가 회자되고 있다: “현대의 관리자는 오직 두 가지 형태의 관리자만 있는데 하나는 빠른 사람(the quick)이고, 다른 하나는 죽은 사람(the dead)이다(McQuaig, 1991).” 이 말은 빠르게 변하는 문화와 환경(a nanosecond culture)을 파악하고 새로운 방향으로 재빨리 변신하지 않으면 자멸하게 된다는 것을 지적한 말이다. “세상에서 변하지 않는 것은 없고, 변하지 않는 것이 있다면 그것은 변화 그 자체일 것이다”(Peters, 1994). 따라서 지방행정 조직에서도 조직혁신을 계속해나가야 할 필요성이 그 어느 때보다도 강하게 제기되고 있고, 선택여하에 따라 특정 지방자치단체의 21세기에서의 위상이 예상보다 크게 달라질 것이다.

參 考 文 獻

- 강천석 (외), 「지방경영시대」, 서울: 조선일보사, 1994.
 구병삭, 「지방자치법」, 서울: 법문사, 1991.
 김도창, 「일반행정법론」 (하), 서울: 청운사, 1981.
 김병국, “지방행정조직.인사의 쇄신방향”, 「지방자치」, 1993. 2.
 김병준, 「한국지방자치론」, 서울: 법문사, 1994.

- 김안제, 「지역개발과 지방자치행정」, 서울: 대명출판사, 1988.
- 김 원, 「도시행정론」, 서울: 박영사, 1987.
- 김관석, “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색”, 「한국행정학보」, 28권, 1994, 가을호.
- 김관석, “세계화시대의 정부부문 경쟁력 강화 방안 모색”, 「한국행정학보」, 28권 1994, 겨울호.
- 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울: 박영사, 1994.
- 김호정, “지방자치제 실시 후 지방공무원의 의식변화”, 「한국행정학보」, 28권, 1994, 가을호.
- 내무부, 「행정구역 및 인구현황」, 서울: 내무부, 1994.
- 내무부, 「한국도시년감」, 서울: 내무부, 1994.
- 노용희, 「한국의 지방자치」, 서울: 녹원출판사, 1987.
- 노정현 (편), 「행정개혁의 이론과 실제」, 서울: 나남, 1994.
- 박수영, 「도시행정론」, 서울: 박영사, 1990.
- 서울시정개발연구원, 「區정경영 사례연구」, 서울: 서울시정개발연구원, 1994.
- 서울특별시, 「조직연혁표」, 서울: 서울특별시, 1994.
- 손재식, 「현대지방행정론」, 서울: 박영사, 1991.
- 엄재욱, 「사무혁신 실천기법」, 서울: 한국능률협회, 1992.
- 오석홍, 「행정개혁론」, 서울: 박영사, 1995.
- 오연천, 「한국지방재정론」, 서울: 박영사, 1987.
- 우동기, “세계화시대의 지방정부경영과 행정개혁”, 「지방자치」, 1995. 1.
- 이달곤, “광역자치단체: 축소지향의 도 개편이 필요하다”, 「지방자치」, 1993. 3.
- 이성복, “지방정부의 발전방향에 관한 연구: 지방의회 구성과 지방자치단체장의 주민 선출을 중심으로”, 「한국행정학보」 27권, 1993, 가을호.
- 이성복, 「도시행정론」, 서울: 법문사, 1993.
- 이성복·김익식, “자치구역개편의 이상과 현실.” 한국정치학회 10월 15일 발표논문, 외교안보연구원, 1994.
- 이수만, “기초자치단체: 서비스업으로의 발상전환을”, 「지방자치」, 1993. 3.
- 인천광역시, 「조직연혁표」, 인천: 인천광역시, 1993.
- 정세욱, 「지방행정학」(2정증보판), 서울: 법문사, 1994.

- 정창무·이상경, “공공조직 정원산정을 위한 지표방식에 관한 소고”, 『서울시정연구』, 1권, 1993, 여름호.
- 조정제, 『도시경영』, 서울: 법문사, 1990.
- 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1991.
- 조창현, 『지방자치백과사전』, 서울: 청계출판사, 1991.
- 진재구, “정부조직개편, 그 배경과 전망”, 『지방자치』, 1995. 1.
- 총무처, 『중앙·지방 사무총람』, 서울: 총무처, 1995.
- 최창호, “직할시의 행정구역 개편문제”, 『지방행정』, 1994. 5.
- 한국사회학회(편), 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, 서울: 나남, 1994.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 사무목록』, 서울: 한국지방행정연구원, 1992.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치제도 중기발전계획 (안)』, 서울: 한국지방행정연구원, 1993.
- 한원택, 『도시·지방행정론』, 서울: 법문사, 1994.
- 현대사회연구소, 『한국지방자치년감』, 현대사회연구소, 1993.
- Ahn, Chung Si, 『The Local Political System in Asia: A Comparative Perspective』, Seoul: Seoul National University Press, 1987.
- Barzelay, Michael and Armajani, Babak J., 『Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government』, Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
- Caiden, Gerald, “Administrative Reform: American Style”, 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. March/ April.
- Cox, Raymond W., “The Winter Commission Report: The Practitioner’s Perspective”, 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. March/ April.
- DiIulio, John J., Garvey, G. and Kettl, D. F., 『Improving Government Performance: An Owner’s Manual』, Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.
- Drucker, Peter, “The New Society of Organizations”, 『Harvard Business Review』, 1992. September/ October.
- Drucker, Peter, 『Post-Capitalist Society』, New York: HaperCollins, 1993.
- Elling, Richard C., “The Line in Winter: An Academic Assessment of the First Report of the National Commission on the State and Local Public Service”, 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1993. March/ April.

- Golembiewski, Robert T. and Gabris, Gerald, "Today's City Managers: A Legacy of Success-Becoming-Failure", 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1993. November/ December.
- Handy, Charles, 『The Age of Unreason』, London: Arrow Books, 1990.
- Heckscher, Charles and Donnellon, Anne. (eds.), 『The Post-Bureaucratic Organization』, Thousands Oaks, CA: Sage Publications, 1994.
- John, DeWitt, Kettl, D. F., Dyer, B., and Lovan W. R., "What Will New Governance Mean for the Federal Government?", 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. March/ April.
- Khademian, Anne M., "Reinventing a Government Corporation: Professional Priorities and a Clear Bottom Line", 『Public Administration Review』, Vol. 55, 1995. January/ February.
- Kim, Pan Suk, "Foreign Direct Investment and the Role of Local Government: The Case of Hampton Roads in Virginia", 『Urban Affairs Review [formerly Urban Affairs Quarterly]』, Vol. 30, 1995. March.
- Lan, Zhiyong and Rosenbloom, David H., "Public Administration in Transition?", 『Public Administration Review』, Vol. 52, 1991. November/ December.
- Levin, Martin A. and Sanger, Mary B., 『Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results』, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- McAndrew, Brian, 『Changing Organizations』, London: Longman, 1994.
- McQuaig, Linda, 『The Quick and the Dead: Brian Mulroney, Big Business and the Seduction of Canada』, New York: Viking, 1991.
- Miller, T. I and Miller, M. A., "Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services", 『Public Administration Review』, Vol. 51, 1991.
- Moore, Barbara H., "Managing Cities and Counties: ICMA Activities and Resources", 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. January/ February.
- Moran, Robert T. and Riesenberger, John R., 『The Global Challenge: Building the New-Worldwide Enterprise』, New York: McGraw Hill, 1994.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, 『Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector』, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Peirce, Neal R., 『Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World』,

- Washington, DC: Seven Locks Press, 1993.
- Perlmutter, Felice D. and Cnaan, Ram A., "Entrepreneurship in the Public Sector: The Horns of a Dilemma", 『Public Administration Review』, Vol. 55, 1995. January/February.
- Peters, B. Guy and Savoie, Donald J., "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. September/ October.
- Peters, Tom, 『The Tom Peters Seminar』, London: Pan Books, 1994.
- Pomerleau, Raymond, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming", Book Review in 『Administrative Theory and Praxis』, Vol. 15, 1993.
- Riggs, Fred, 『Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing』, Beverly Hills, CA: Sage, 1970.
- Rusk, David, 『Cities without Suburbs』, Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 1993.
- Sassen. S., 『The Global City』, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- Van Wart, Montgomery, "Book Reviews: Learning and the Reinvention of Public Service Organizations", 『Public Administration Review』, Vol. 54, 1994. November/December.
- Wagenheim, G. D. and Reurink, J. H., "Customer Service in Public Administration", 『Public Administration Review』, Vol. 51, 1991.
- Winter, William F. [National Commission on the State and Local Public Service], 『Hard Truth/Tough Choices: An Agenda for State and Local Reform』, Albany, NY: Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1993.