

2002년 도 기본과제

충남도정의 시스템 행정
도입방안 연구

연구수행 : 최 병 학 박사



2002. 12.

발 간 사

민선자치시대는 주민의 욕구에 부응하기 위한 능동적, 대응적인 자치행정을 펼치지 않으면 안된다. 이제는 환경요건을 충분히 고려한 행정이 이루어져야 하는 하며, 수요자 입장에서 주민을 행정의 주인이자 고객으로 대접해야 한다. 따라서 행정의 환경여건을 충분히 고려해야만 하고, 그러한 의미에서 이제는 시스템에 입각한 행정이 요구된다 할 수 있다.

이미 충남도정에서는 2002년부터 "시스템행정"을 도입, 추진하겠다는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다. 그러나 여기에 대해 學界에서조차 아직까지 명확한 개념정의나 구성요인 등에 대해 밝혀진 바가 없는 상태이다. 이에 따라 여기에서는 "시스템행정"의 논리구조를 세워보고, 이를 실증적으로 접근하여, 충남도정에서 추진코자 하는 도입방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 충남도정은 권한-책임관계가 명확하고, 끊임없이 업무노하우를 개발하기 위해 노력하는 학습조직으로서의 지식공유를 통한 개방적인 조직운영을 "시스템행정"의 측면에서 접근할 것이 요구되고 있다. 여기서 "시스템행정"은 운영절차가 효율적이며 기대되는 성과를 얻을 수 있는 행정운영방식의 하나로 인식된다.

이번 연구에서는 학문적으로나, 실무적으로나 충분히 검토되지 않은 시스템 행정분야를 충남도정에서 먼저 시도해 보고자 한 의의가 있다. 그럼에도 불구하고, 연구자는 시스템이론과 자치행정의 실재를 나름대로 연계, 접목시켜 가면서 충남도정의 행정운영 실재를 객관적으로 분석, 진단하고 앞으로의 개선 방안을 제시하였다. 모쪼록 본 연구가 충남도정의 합리적·생산적 행정체제 구축에 보탬이 되기를 바라마지 않는다.

2003. 2.

충남발전연구원장

목 차

| | |
|------------------------------|----|
| 제 1 장 서 론 | 1 |
| 제 1 절 문제제기 및 연구목적 | 1 |
| 제 2 절 연구의 범위 · 방법 · 한계 | 3 |
| 제 2 장 이론적 논의 및 분석모형 | 5 |
| 제 1 절 최근 지방자치행정의 변화인식 | 5 |
| 1. 환경변화와 자치행정의 正位置 | 5 |
| 2. 민선자치체제의 지향과 혁신 | 9 |
| 제 2 절 선진국의 행정혁신 추진사례 | 18 |
| 1. 미 국 | 18 |
| 2. 영 국 | 21 |
| 3. 캐나다 | 23 |
| 4. 뉴질랜드 | 25 |
| 5. 호 주 | 27 |
| 제 3 절 "시스템행정"의 기본구상 | 29 |
| 1. 시스템과 시스템이론 | 29 |
| 2. '시스템행정'의 논의기반 | 32 |
| 제 4 절 분석모형과 연구가설 | 35 |
| 1. "시스템행정"의 기본틀 | 35 |
| 2. "시스템행정"의 구성요인과 문항설계 | 38 |
| 3. 연구가설의 설정 | 45 |

| | | |
|--------------|-------------------------------------|----|
| 제 3 장 | 충남도청 공무원에 대한 실증적 분석 및 논의 | 46 |
| 제 1 절 | 설문조사 개요 | 46 |
| 1. | 조사내역 | 46 |
| 2. | 조사도구 : 설문지 | 47 |
| 제 2 절 | 문항분석과 표본특성 | 48 |
| 1. | 시스템행정의 구성요인에 대한 요인분석 | 48 |
| 2. | 표본특성 | 51 |
| 제 3 절 | 설문조사의 분석결과 및 시사점 | 55 |
| 1. | 조사영역(Ⅰ) : 투입 요인 | 55 |
| 2. | 조사영역(Ⅱ) : 전환 요인 | 58 |
| 3. | 조사영역(Ⅲ) : 산출 요인 | 62 |
| 4. | 조사영역(Ⅳ) : 환류 요인 | 65 |
| 5. | 조사영역(Ⅳ) : 환경 요인 | 68 |
| 제 4 절 | 연구가설의 검증 및 논의 | 71 |
| 1. | 연구가설의 검증 | 71 |
| 2. | 분석결과에의 논의 | 73 |
| 제 4 장 | 충남도정의 시스템행정 도입방안의 모색 | 46 |
| 제 1 절 | 기본방향의 설정 | 74 |
| 1. | 21세기 시대변화와 행정대응성 제고 | 74 |
| 2. | “시스템행정”에 입각한 도정혁신기반 구축 | 76 |
| 제 2 절 | 충남도정의 행정시스템 개선 | 77 |
| 1. | “환류 → 투입” 및 “환경 → 투입” 단계의 개선 | 77 |
| 2. | “전환” 단계와 “산출” 단계의 개선 | 81 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| 제 3 절 자치도정의 행정혁신 고도화 | 84 |
| 1. 고객만족형 지방경영 혁신 | 84 |
| 2. 선의의 경쟁지향적 자치행정체제 정착 | 88 |
| 3. 도민봉사형 자치행정체제 발전 | 95 |
| 제 4 절 지방행정 운영방식의 합리적 개선 | 100 |
| 1. 인센티브제 운영과 학습조직으로의 전환 | 100 |
| 2. 평가·감사시스템 개선과 지방행정혁신 | 111 |
| 제 5 장 결 론 | 115 |
| 제 1 절 연구결과의 시사점 | 115 |
| 제 2 절 연구의 한계와 향후과제 | 117 |
| 참고문헌 | 119 |
| 부록 : 설문지 | 125 |

표 목 차

| | |
|--|-----|
| 〈표 2-1〉 전통적 행정체제와 혁신적 행정체제의 비교 | 7 |
| 〈표 2-2〉 미래사회로의 10가지 구조변동방향 | 8 |
| 〈표 3-1〉 설문지의 배포 · 회수 · 사용현황 | 46 |
| 〈표 3-2〉 설문지의 문항구성 | 47 |
| 〈표 3-3〉 16개 문항간의 상관계수 | 48 |
| 〈표 3-4〉 요인분석의 결과 | 49 |
| 〈표 3-5〉 5개 요인에 의한 공통도(Communality) | 49 |
| 〈표 3-6〉 5개 요인의 인자부하량(Factor Loading) | 50 |
| 〈표 3-7〉 시스템행정 구성요인별 각 요인의 상관계수 | 71 |
| 〈표 4-1〉 보상과 성과의 관계 | 100 |

그림목차

| | |
|--|----|
| [그림 2-1] 일반적인 시스템모델 | 35 |
| [그림 3-1] 성별 분석결과 (Q25) | 51 |
| [그림 3-2] 연령별 분석결과 (Q25) | 51 |
| [그림 3-3] 최종학력(재학중 포함)별 분석결과 (Q27) | 52 |
| [그림 3-4] 직급(직종)별 분석결과 (Q28) | 52 |
| [그림 3-5] 담당분야별 분석결과 (Q29) | 53 |
| [그림 3-6] 근속기간별 분석결과 (Q30) | 53 |
| [그림 3-7] 교육 및 연수기간별 분석 (Q30) | 54 |
| [그림 3-8] 신규사업을 계획하는데 있어 과거사례 참조여부 (Q1) | 55 |
| [그림 3-9] 업무착수 단계에서 채용조달 및 자원확보 해결 (Q2) | 56 |
| [그림 3-10] 업무추진계획 수립시 시간비용의 고려여부 (Q3) | 57 |
| [그림 3-11] 업무수행시 의사결정과정의 합리성 (Q4) | 58 |

| | |
|--|-----|
| [그림 3-12] 업무상 본인의 권한과 책임의 일치도 (Q5) | 59 |
| [그림 3-13] 업무추진 과정시 감사 및 확인평가의 고려여부 (Q6) | 60 |
| [그림 3-14] 업무추진시 관련부서들과의 협조관계 여부 (Q7) | 61 |
| [그림 3-15] 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대여부 (Q8) | 62 |
| [그림 3-16] 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성 (Q9) | 63 |
| [그림 3-17] 업무수행이나 시책성과의 도정발전기여 여부 (Q10) | 64 |
| [그림 3-18] 차기계획 업무수립시 평가의 반영여부 (Q11) | 65 |
| [그림 3-19] 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획 수립 (Q12) | 66 |
| [그림 3-20] 목표관리제상의 성과추진과 차기계획수립의 관계 (Q13) | 67 |
| [그림 3-21] 추진효과가 충분한 시책사업이나 아이디어 적용 (Q14) | 68 |
| [그림 3-22] 업무수행시 지식정보의 공유여부 (Q15) | 69 |
| [그림 3-23] 충남의 지역특성과 주민여망의 반영여부 (Q16) | 70 |
| [그림 3-24] 시스템행정 구성요인별 상관관계 | 72 |
| [그림 4-1] 문제해결중심 학습모델 구성도 | 111 |

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

원래 시스템은 특정기능을 수행하는 조직화된 전체를 말한다. 이러한 시스템은 환경과 구분되는 일정한 경계를 지니고 있으며, 내부는 하위시스템(subsystem)으로 구성되어 있고, 상호의존관계를 지니고 상호작용을 한다. 특히 시스템은 환경으로부터 투입을 받아 전환과정을 거쳐 산출을 내고, 이는 다시 환류되는 등의 특징을 지니고 있다.

그런데 시스템은 폐쇄시스템과 개방시스템으로 구분되는데, 前者는 환경으로부터 격리되어 있음이 강조되며, 後者는 환경과의 상호관련 및 상호작용하는 실체를 강조한다. 개방시스템이론의 개척자인 버트랜피(Ludwig von Bertalanffy; 1950)에 따르면, “개방체제란 물질을 환경과 교류하는 시스템”으로 정의한다. 이는 생물학적 유기체론(생태론)을 바탕으로 삼고 있다.¹⁾

한편, “행정은 하나의 시스템”이다. 행정은 이를 둘러싼 환경(여건) 속에서 끊임없이 자원(인적·물적자원)을 투입 받고 전환과정(행정과정)을 거치면서 일정한 산출물(공공서비스)을 내어놓으며, 이는 계속 반복된다. 본질적으로 행정조직은 행정환경(여건) 속에서 존재한다. 眞空 속에는 존재할 수 없다.

한편, 민선 3기의 충남도정에서는 “시스템행정”의 도입을 예의 검토하고 있다. 아직까지 이론체계가 정립되지 않은 새로운 개념으로서 “시스템행정”이 왜 실무 차원에서 제기되고 있는가?

과거의 행정은 기본적으로 관료제모델(bureaucratic model)로서 자신이 속한

1) 따라서 개방시스템은 ①환경과의 교호작용 속에서 투입·전환 혹은 변형·산출·환류의 역동적 작용을 계속하여 수행한다. ②항상성(homeostasis)과 균형상태(equilibrium)를 유지한다. ③스스로 무질서해지고 쇠약해지는 현상을 막는 일종의 逆엔트로피(negentropy)의 기능을 수행한다. ④규모가 커지고 기능이 증가하면 분화현상이 일어나며, 이러한 분화가 심화되면 통합의 필요성이 발생하고 이것이 증대된다.

환경과의 관계를 그다지 중시하지 않았다. 한마디로 행정은 하나의 시스템으로서 그 요건(역할)을 갖추지 못하였다 할 수 있다. 그러나 시대가 바뀌고, 특히 지방자치가 실시되고 있는 현시점에서, 행정은 과거의 모습으로부터 변화될 것을 크게 요구받고 있다. 이제는 주민을 위한 자치행정을 펼쳐야 하는 때인 것이다.

이에 따라 높은 주민의 욕구에 부응하기 위한 능동적, 대응적인 자치행정을 펼쳐지 않으면 안된다. 이제는 환경요건을 충분히 고려한 행정이 이루어져야 하는 것이다.²⁾ 그러므로 행정은 수요자의 입장에서 주민을 행정의 주인이자 고객으로 대접해야 한다. 행정의 환경여건을 충분히 고려해야만 한다. 따라서 이제는 시스템에 입각한 행정이 요구된다.

사실 근본적으로 세금에 의해 제공되는 행정서비스에 대해서도 소비자가 다른 서비스와 같이 고품질-저비용의 행정서비스를 제공받기를 기대하는 것은 당연하다. 따라서 행정서비스현장제도는 기존의 공급자 위주의 행정서비스 공급방식에서 탈피하여 수요자 위주로 본격 전환하여 지방자치행정의 대응성(responsiveness)을 강화하고 공무원들의 행정서비스 품질에 대한 관심을 제고하는데 중점을 두는 것이 마땅하다.

이미 충청남도정에서는 2002년부터 "시스템행정"을 도입, 추진하겠다는 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다. 그러나 여기에 대해 學界에서조차 아직까지 명확한 개념정의나 구성요인 등에 대해 밝혀진 바가 없다. 이에 따라 여기에서는 "시스템행정"의 논리구조를 세우고, 이를 개념화해 볼 필요가 있으며, 본 연구에서는 "시스템행정"을 일단 "시스템에 입각한 행정"이라는 의미로 사용하면서 논의를 펼쳐보기로 한다.

근간 행정자치부에서는 「일하는 방식의 개선」을 중앙정부 및 지방정부에서 공통적으로 추진토록 하여, 기존의 비효율적 행정관행과 비생산적 업무처리과정을 혁신하는 기회를 마련하였고, 이에 충청남도는 2001년도에 전국 최우수기관으로 선정되었다.

2) 예컨대 주민의 요구나 餘望에 크게 귀기울이지 않았으며, 행정조직 내부의 요구에 충실하였다. 그 결과 과거의 행정은 공급자(supplier)의 입장에 서있었고, 주민을 고객(customer)으로 여기지 않았다. 행정의 환경여건을 충분히 고려하지 않았다.

그런데 관료제 조직인 행정조직은 신축성이 결여된 조직구조를 보여주고 있으며, 이는 일반사회조직에 비해 개방성, 탄력성, 혁신성이 상대적으로 낮다. 충남도청 역시 관료제 조직의 특징을 지니고 있다. 따라서 권한-책임관계가 명확하고, 끊임없이 업무노하우를 개발하기 위해 노력하는 학습조직으로서의 지식공유를 통한 개방적인 조직운영을 “시스템행정”의 측면에서 접근할 것이 요구되고 있다.

여기서 기본입장은, 행정은 하나의 시스템이며 행정은 일정한 환경여건 속에서 끊임없이 자원을 투입 받고 전환과정(업무수행과정)을 거치면서 일정한 산출물을 내어놓으며, 이는 계속 반복된다는 점이다. 따라서 “시스템행정”은 조직운영상 내부운영의 절차가 효율적이며 기대되는 성과를 얻을 수 있는 행정운영방식의 하나로 인식된다.

그렇기 때문에 환경변화에 應하는 행정구조가 새롭게 모색되어야 한다. 이것이 “시스템에 입각한 자치행정의 틀에 접근하는 기본인식이라 할 수 있다. 이를 토대로 충남도정에 적용할 수 있는 ”시스템행정“의 내용을 짜야 한다. 이러한 배경에서 충남도정의 시스템행정 도입방안이 제기된 것이다.

제 2 절 연구의 범위 · 방법 · 한계

앞서 언급한 연구의 필요성과 직·간접적으로 관련된 선행연구와 국내외 관련사례를 통해 “시스템행정”을 구체화하는데 요구되는 기본틀 및 접근방법론을 구상, 개발해야 한다. 특히 “시스템행정”이 개념적으로 불분명하고 접근방법상 고정된 기준이 없어, 우선적으로 이 문제에 대한 정리작업부터 선행되어야 하기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 다음과 같은 연구의 범위와 방법에 입각하고자 한다.

첫째, “시스템행정”에 관한 논리체계를 구성하고자 한다. 여기에는 “시스템행정”의 개념구조를 비롯하여 구성요인, 접근방법 등을 구상, 제안하는 것이 포함된다.

둘째, 이를 토대로 “시스템행정”에 대한 실증적 분석을 실시한다. 즉, “시스

템행정”을 도입하고자 하는 충청남도의 본청 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 실증적으로 분석함으로써, 행정여건의 변화에 상응하는 행정조직의 변화 양식(mode)으로서의 “시스템행정”에 대한 기본인식과 적용가능성을 파악하고자 한다.

셋째, 이와 같은 실태분석을 바탕으로 앞으로 충남도정에서 추진하고자 하는 “시스템행정”의 도입방안을 모색, 제시해 보고자 한다. 즉, 자치시대의 여당에 부응하고, 시대변화에 탄력적으로 대응하면서, 내부적으로는 행정의 효율과 생산성을 제고하는데 기여할 수 있는 “시스템행정”의 도입방안을 구상해 보고자 한다.³⁾

본 연구의 취지는 1차적으로 실무적 요청에 부응하기 위해 시도된 것이다. 그러나 이러한 시도가 실효성을 담보하기 위해서는 일련의 논리적 절차를 거쳐야 하고, 경험적 근거에 의해 객관성을 확보할 수 있을 때, “시스템행정”이 ‘구호’가 아닌 ‘지침’이 될 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 “(재)구성적 논리”(re/constructional logic system)에 입각하여 진행될 것이며, 방법론상의 객관성 유지 및 균형 있는 접근시각이 전제될 수 있을 때 충남도정에의 적용기반이 확보될 것이다.

더욱이 첫째, 민선 1, 2기를 통해 도정철학으로 확고히 자리매김한 충남도정의 「인본·경영행정」이 민선 3기에 들어와 「인본복지행정·지식경영행정」으로 고도화되면서, 꾸준히 수요자 중심의 행정서비스 제공을 표방해 오고 있는 충청남도에서는 “시스템행정”을 통한 고품질의 행정서비스를 창출, 제공하기 위한 실천방안이 꾸준히 모색되어 왔다는 점도 감안하지 않으면 안된다.

다만, 본 연구의 출발점이 행정실무 차원에서 제기되었다는 점에서 개념정립, 일반화, 도입방안 제시 등에 한계가 예상되며, 시간제약 등 연구여건상의 어려움 등이 있으나 조속히 이를 충실히 보완토록 해야 할 것이다.

3) 충남도정에서는 ISO9001 인증획득과 관련하여 지속적으로 행정혁신을 추진해 왔고, “디지털충남”을 선언하고 디지털도정을 역점 추진해 왔다. 이에 더하여 민선 3기에서는 행정혁신 프로그램으로서 “시스템행정”을 도입, 추진하고자 하는 것이다.

제 2 장 이론적 논의 및 분석모형

제 1 절 최근 지방자치행정의 변화인식

1. 환경변화와 자치행정의 正位置

21세기에는 종래 고비용-저효율의 운영시스템은 민간부문이나 공공부문이나 할 것 없이 하루빨리 바꾸지 않으면 안된다. 이미 전세계적으로 ‘무국경(borderless)’의 경쟁시스템은 보편화되어 가고 있으며, 우리 경우도 사회 전반에 걸쳐 구조조정 작업에 한창이다.¹⁾ 최근 강도 높게 추진된 일련의 구조조정은 직제개편 및 정원감축 등 단지 외형적으로 파악할 것이 아니라, 그 바탕에는 저비용-고효율을 지향하려는 행정혁신이 깔려 있다. 이는 종래 고착화 되다시피한 우리의 행정시스템에 인위적인 부서통폐합, 정원감축, 정년하향조정, 실적제 도입은 물론, 일부는 계약제와 연봉제 실시까지 계획되는 ‘상황인식’을 보여준다.

이러한 일련의 시대적 흐름은 어차피 넘어야 할 산이다. 그러지 않고서야 어찌 2000년에 진입할 수 있겠는가? 문제는 어떻게 산을 넘고, 어떻게 강을 건너야 하는가이다. 그런즉, 적합한 방법(method)의 선택도 중요하지만, 비전을 세우는 것과 목적(goal)을 어떻게 설정하는가는 더욱 중요하다.²⁾

-
- 1) 여기서 의식(행태)이 변하는 것이 근본적으로 중요하면서도, 왜 제도(구조)변화가 수반되어야 하는가 그 까닭을 생각해 된다. 지만원 (1993), 「신바람이나, 시스템이나」 (서울: 현암사), 32~37면 참조.
 - 2) 전략수립에 있어 가장 중요한 것은, 먼저 ‘비전’을 제시하고 여기에 합당한 ‘목적’을 설정하는 것이다. 그런 후 ‘목표’(object)를 세우고나서 여기에 적합한 방법을 채택하는 것이다. 여기서 간과될 수 없는 것은, 그러한 목적이나 목표를 조직 내부적(자체적)으로만 설정할 수 없고, 반드시 주변여건이나 환경조건을 감안해야 한다는 것이다. 이는 달리 말하여, (다윈주의하에서) 조직의 목표는 주변환경에 의해 만들어진다는 것이다. 결국 어떤 조직을 둘러싼 외부환경과 그 조직의 구조가 適合性(relevancy)을 가지게 될 때 一類質同像(isomorphism)을 이루게 될 때— 그 조직의 운영효율은 극대화되며, 이런 상태(desired state)가 곧 조직의 목표가 된다. 그래서 “구조는 전략을 따른다”(The structure follows strategy)는 것이며, 흔히들 장기발

사실 우리나라의 지방자치를 제도화시켜야 할 중대한 사명을 안고 출범한 민선자치체제는 그동안 주민위주의 지방행정을 수행하기 위해 의식개혁과 제도개혁을 동시에, 꾸준히 추진하여 왔다. 자치행정은『주민지향적 행정서비스』(citizen-oriented administrative service)를 제공하는데 있다.³⁾

여기서 우리는 ‘주민지향적 행정 서비스’의 의미를 깊이 성찰해야 한다. 과연 어떻게 하는 것이 주민을 위하는 행정이며, 고품질 행정서비스란 무엇인가라는 원론적 질문에 답하지 않으면 안된다. 현재 지방정부들은 급증하는 행정수요와 낮은 재정자립도 속에서도 주민지향적 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위한 방법과 조건을 찾고자 부심하고 있다

그렇다면 이러한 노력의 목표는 무엇이겠는가? 21세기를 넘어선 둔 현시점에서, 앞으로 전개될 행정환경 —세계적, 국가적, 지방적— 에 적합한 행정체제를 갖추고 그 운영효율을 고도화하여 자치역량을 극대화하는 것이다.

이로써 초일류 행정서비스를 고품질의 도민만족행정, 혁신적인 도정운영과 공직프로화를 통한 자치행정체제를 구축하며, 특히 경쟁체제 도입을 통한 저비용-고효율의 운영시스템 정착 및 행정생산성 극대화 추진은 물론, 국가사회적 난제인 IMF 조기극복을 위한 행정지원체제의 고밀도 채구성도 가능해 질 것이 기대된다.

아울러 최고·최선의 성과추구라는 공직풍토를 확고히 만들어 나가는 것이 무엇보다 중요한 것인 바, 이는 최선의 노력으로 최고의 성과 창출을 목표로 삼고, 경쟁력 강화를 위한 자치역량 신장시킴으로써, 행정의 주인인 도민에게 고품질의 행정서비스를 제공하는데 부족함이 없도록 새로운 출발을 다짐해야만 한다.

그러한 점에서 금번에 이루어진 구조조정을 통해 그간 ‘팽창지향적’이고 ‘확대재생산 구조’였다는 비판을 받아온 지방행정관료제를 ‘작지만 강한 지방정

전전략을 수립할 때 반드시 미래상을 상정하는 까닭도 이 때문이다. Alfred D. Chandler (1962), *Strategy and Structure* (Cambridge, Mass.: MIT Press) ; H.I. Ansorff (1979), *From Strategic Planning to Strategic Management* (New York: Willey & Sons), p.44.

3) 지방정부는 행정수요, 지역여망, 선거공약, 민원제기에 능동적으로 대응하면서 주민들로부터 부여받은 民主的 受託에 대한 公共的 責任을 성실히 완수해야 한다.

부'로 탈바꿈시키는 중요한 단초를 마련했다 할 수 있다. 또한 여기에 깔려진 기본논리를 살펴보면, 단적으로 전통적인 행정체제가 규칙위주·투입중심·사후처리방식임에 반해서, 21세기를 지향하고자 하는 혁신적인 행정체제는 임무위주·성과중심·사전대응방식의 특징을 보여주고 있다.⁴⁾

〈표 2-1〉 전통적 행정체제와 혁신적 행정체제의 비교

| 전통적 행정체제 | 혁신적 행정체제 |
|-------------------|------------------------|
| 노젓기(rowing) | 방향잡기(steering) |
| 직접 처리해 줌(service) | 할 수 있도록 해줌(empowering) |
| 서비스의 독점적 공급 | 서비스제공에 경쟁도입 |
| 규칙중심의 관리 | 임무중심 관리 |
| 투입중심 예산 | 성과연계 예산 |
| 관료 중심(공급자 중심) | 고객 중심(수요자 중심) |
| 지출지향 및 사후치료 | 수익창출 및 예측·예방 |
| 집권적 계층(명령과 통제) | 참여와 팀웍(협의와 네트워크 형성) |
| 행정메카니즘 | 시장메카니즘 |

그런데 지난 IMF 구제금융체제와 관련, 우리의 경제난 극복문제는 논외로 치더라도, 급속히 불어닥치는 ‘世方化’(glocalization)가 갖는 시대적 특징은 과연 우리에게 무엇을 시사해 주고 있는가? 이러한 구조변동은 비단 사회구조 차원에 머물지 않고 인간의 삶의 질 자체까지도 파급을 확산시켜 나가고 있다.

이제 21세기는 우리에게 ‘새로운 시대의 새로운 임무’를 부여하고 있다. 포기도 엄밀한 의미에서 선택의 하나라고 할 수 있다면, 결국 인간은 선택적 존재임에 틀림없다. 그러한 맥락에서 인간은 분명 ‘미래인간’(Homo Futures)인 것이다.⁵⁾ 분명 현대사회는 복잡성·다변화·역동성·개방화·예측불능이 심화되고 있는 격동의 장(tubulent field)인 것이며, 더욱이 정보화사회로의 급속한 진전은 우리로 하여금 미래사회에 대한 낙관적 기대와 비관적 전망을 동시에

4) David Osborne and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: A Plume Book).

5) 이는 ‘인간만이 미래를 창조할 수 있다’는 전제에서 ‘인간만이 미래를 계획한다’고 표현한 것이다. 임길진 (1995), 「미래를 향한 인간적 계획론」 (서울: 나남출판사), 5면.

안겨주고 있기 때문이다. 도래할 미래사회에 대해 우리가 선택하고 갖추어야 할 대응양식이 무엇인가를 더 늦기 전에 예비하지 않으면 안된다.⁶⁾

이미 미래사회에 대한 관심은 미래학자들(futurists)에 의해 일찌기 제기된 바 있는데, 그 중 낙관론자인 토플러(Alvin Toffler)를 비롯하여 네이스비츠(John Naisbitt)는 ‘정보화-복수다원화의 미래사회’로 그 전망을 펼친 바 있다. 이러한「미래사회로의 10가지 구조변동방향」을 통찰함으로써 지역발전을 위한 정책개발에 매우 유용한 시사점을 얻을 수 있다.⁷⁾

〈표 2-2〉 미래사회로의 10가지 구조변동방향

- ① 산업사회에서 「정보화사회」로 (industrial society → information society)
- ② 경성기술에서 「유연고도기술」로 (forced technology → high tech/high touch)
- ③ 국가경제에서 「세계경제」로 (national economy → world economy)
- ④ 단기간에서 「장기간」으로 (short term → long term)
- ⑤ 집권화에서 「분권화」로 (centralization → decentralization)
- ⑥ 제도지원에서 「자기해결」로 (institutional help → self-help)
- ⑦ 대표민주주의에서 「참여민주주의」로 (representative democracy → participatory democracy)
- ⑧ 위계조직에서 「망상조직」으로 (hierachies → networking)
- ⑨ 북의 시대에서 「남의 시대」로 (north → south)
- ⑩ 양자택일에서 「복수선택」으로 (eighter/or → multiple option)

이와 관련해 볼 때 근간 지방자치의 본격적인 실시에 따라 우리의 생활세계(Lensraum; world of life)인 ‘지방의 세계’를 그동안 제대로 인식하지 못하고 있다는 사실로부터 오랫동안 우리 사회가 바람직한 가치체계를 정립하지 못했음을 다시 일깨워 주었다.

6) 미래란 새로운 세계관의 대상인 만큼 중단없이 펼쳐내는 인간활동의 착실한 축적 과정을 통해서만 미래의 선택이 실로 가능하다. 따라서 단순한 예단(prejudgement)에 입각한 지나친 낙관론이나 비굴한 비관론도 모두 부적절한 것임을 깨달을 필요가 있다.

7) John Naisbitt (1982), *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives* (New York : Warner Books, Inc.), pp.xxi~xxxii).

2. 민선자치체제의 지향과 혁신

1) 수요자 중심적 자치행정으로의 전환

원래 지방자치란 행정의 기능·역할을 주민에게 가까이 가져가기 위한 부단한 접근과정이다. 그리하여 분권화와 작은 정부(small government)가 모색되는가 하면, 지방민주주의(local democracy)가 논의된다. 그렇기 때문에 우리의 지방행정은 반드시 지방자치의 목적과 본질 이내에서 이루어져야 한다.

민주주의는 정치체도가 그 형태만 갖추었다고 해서 저절로 이루어지는 것이 아니라 구성원들의 능력과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회·문화적으로도 정착되어야 한다. 따라서 민주적인 제도를 마련하고 운영하는데 있어서 그 구성원들에게 요구되는 능력과 태도는 지방자치의 성공을 위해 무엇보다 중요하고 결정적인 요소로서 이는 자치의식의 근간이 된다.⁸⁾

지방자치시대에는 수많은 문제들이 산적해 있다. 그러나 우리의 지방자치 역사나 경험이 짧고 현재 초기단계에 있으므로 민선자치체제를 통해 모든 지역발전 문제를 일시에 성취하기는 어렵다.

문제는, 어떻게 지방시대를 운영해 나가야 하는 것이 중요하다. 혹자는 ‘자치단체 파산선고제’를 거론한 적이 있고, 일부에서는 열악한 재정자립도 때문에 중앙정부에의 강력한 재정적 의존이 불가피함을 역설하는 경우마저 있다. 현재의 국세와 지방세의 비율은 도저히 지방자치를 제도화시킬 수 없는 제약 조건이다. 따라서 조세구조를 전면 재조정해야 한다는 것은 매우 타당하다.⁹⁾ 그리하여 현시점에서 각급 지방자치단체에서는 재정확보, 예산협상 및 자구책으로 경영수익 사업을 추진하는데 크게 부심하고 있다. 더욱이 과거 임명직 체제에서 민선자치체제로 전환되면서 불가피하게 수반되는 선거공약은 지방살

8) 육동일 (1997. 4. 16), “人本主義 자치행정의 이념과 본질,” 「人本行政 학술대회 발표논문집」, 충청남도지방공무원교육원·충남대학교 유학연구소 주최, 102면.

9) 그러나 이 문제와 관련하여 상당량의 국가사무를 지방사무로 위임하지 않으면 안 된다는 현실적 전제조건이 있다. 김병준 (1997), 「한국지방자치론」 (서울: 법문사), 101~107면.

림살이를 사실상 어렵게 만들고 있다.

특히 지역발전을 성공적으로 추진하기 위해서는 실질적인 지역발전정책이 필요하다. 이 점에서 자치시대의 지역발전은 참으로 중요한 의미를 가질 수밖에 없다. 이 때문에 관선체제에서의 지역발전 패러다임과 민선체제의 그것은 확실히 구분되어야 한다. 물론 기존의 개발이론에도 하향식개발과 상향식개발 중 전자는 국가주도계획 및 그 이행전략으로서의 성장거점전략을 위주로 하는 기능적 접근으로서, 그리고 후자는 주민기초수요와 주민참여를 중시하는 균형개발전략으로 각각 설명되고 있다.¹⁰⁾

오랫동안 관주도 방식으로 다분히 물리적 개발에 치중하였던 종전의 지역개발은 자치시대의 요구를 감당하는데 역부족인 경우도 많다. 또한 지방자치시대에서는 지방정부를 대표하는 민선단체장이 전반적인 지역발전을 위한 조정자·후원자로서의 새로운 역할·책무가 강조되고 있다.

지역정책은 당초 입안단계에서부터 해당 지역주민들의 의사를 충실히 타진하고 이를 효율적으로 수렴할 수 있도록 책임 있는 세심한 정책적 배려를 다해야 한다.¹¹⁾

그러므로 지방자치시대의 지역발전은 어떠한 목표에 입각하는 것이 타당하며, 또한 지역발전을 효과적으로 추진하기 위해서는 어떠한 목표를 설정해야 옳은가에 대한 해답을 구하지 않으면 안된다. 이를 위해서는 민선자치체제에서의 현실문제를 세밀히 검토해 봄으로써 전체적인 특성변화를 파악하고 이를 토대로 우선순위(priority)를 가려내는 것이 중요하다.

더욱이 민선자치체제에서는 주민들이 더 이상 지방행정의 단순한 시혜대상자일 수 없고 오히려 조세지불자로서의 권리주장자들로 바뀌게 된다는 점이 강조된다. 이에 자치행정은 지역주민을 고객(customer)으로 대접해야 할 때가 된 것이다.

10) Dewar, Todes, Watson (1986), *Regional Development and Settlement Policy* (London: Allen & Unwin), pp.11~19, pp.118~119 참조.

11) 특히 지방자치단체의 사업추진에는 해당 지방의원들이 주민대표성과 입법전문성에 입각하여 공정한 사업타당성 평가가 전제되어야 한다. 따라서 개발사업이 의도하는 정책목표는 무엇이고, 불가피하게 발생하게 될 부수효과(side effects)가 과연 무엇인가를 깊이 고민하지 않으면 안된다. 이와 같은 측면에서 현장행정, 대화행정, 환류행정이 강조된다.

2) 지방자치행정의 자기혁신

그동안 한국의 지방행정은 지역여건이나 특성을 고려하지 않은 채 중앙에서 획일적으로 시달된 정책을 집행하는 역할에 충실한 공급자 중심의 행정만이 모든 것을 할 수 있다는 「행정만능주의」 사고로 인해 행정영역이 지속적으로 방만하게 확장되어왔음은 물론, 행정여건 변화에 미온적으로 대응하여 경쟁력 면에서 크게 뒤쳐져 왔다 할 수 있다.

그러나 21C를 맞이하여 행정환경이 급격히 변화함에 따라 근본적으로 행정에 대한 시각도 변하고 있다. 지방정부는 지방자치단체로서의 성격과 국가사무를 위임 처리하는 한도내에서 국가의 보통 지방행정기관의 지위에 있다.¹²⁾

종래의 단순 산업시대에는 국가경영의 모든 계획과 집행이 중앙정부에 의해서 획일적으로 주도되었다. 그러나 고도 산업시대와 다원화시대에는 획일적인 중앙정부의 통제만으로는 각 지방의 다양한 행정수요에 효과적인 대응과 능률적·생산적인 경영목표를 달성하기가 어렵게 되었다.

이러한 관점에서 아직 우리나라의 지방화는 행정권한의 지방정부로의 이양이 보다 광범위하고 실질적으로 이루어져야 하고 그 행사를 위한 민간부문의 활용이 적극적으로 추진되어야 한다는 점에서 향후 지방화의 추진이 지속화될 것이다.

지방자치단체는 주민의 권리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 들 수 있으며 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 지방정부는 일정한 지역을 기초로 하는 자치적 공공단체를 말한다. 따라서 지역사회를 기반으로 하여 주민이 그들의 공통적 이해관계 사항을 스스로 처리하도록 법인격이 부여된 공법인이라고 할 수 있다.

우리나라가 1995년도 지방자치제가 실시되면서 서비스 공급체계 등이 주요 관심사로 부각되고 있는 것도 사실이다. 자치단체장을 직접 주민의 손으로 뽑게 되면서 단체장은 주민과 동등한 위치에 있게 되었고 동등한 위치에 있는

12) 자치행정이란 국가의 관치행정에 대응하는 형태·방식으로서 국가내의 일정한 법인이 구성원의 공공복리를 증진하기 위하여 어느 정도 국가의사로부터 독립하여 그 자신의 사무로 수행하는 행정을 말한다.

주민들은 그에 대한 요구사항이 예정에 비해 상당히 증가되었다. 이에 주민의 대표인 단체장은 요구사항에 대하여 모두 처리하지는 못한다.¹³⁾

앞으로 지방화의 추진과 지방행정에 대한 전문분야의 행정서비스의 수요증대는 행정서비스의 민간공급 형태를 증가시킬 것이다. 특히 지방정부에 대한 재정부담의 과중은 민간부분에 의한 행정서비스의 공급형태를 증가시키게 된다. 이와 함께 정부부분과 민간부분이 결합된 제3섹터에 의한 지방정부의 관리체계가 증가될 전망이다. 지역단위에서 택지 및 여러 가지 개발로 인하여 발생하는 이익을 지역차원에서 이용하기 위해서는 공공과 민간이 결합된 이용체계가 바람직하다.

지방화의 진전에 따라 중앙정부와 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체 상호간의 협조 및 조율 장치가 미흡한 상황에서 국제 공항, 발전소, 쓰레기 소각장 등 국가적으로 중요하고 필요한 시설들이 지역이기주의와 지역간의 과도한 경쟁에 따라 계획대로 추진되지 못하는 사례가 많아질 것에 대비하여, 중앙정부와 지방자치단체간의 경제 행정의 역할 분담을 명확히 하고 지방자치단체간의 갈등을 원만히 해결하기 위한 중앙정부의 협의·조정기능이 강화되어야 할 것이다.

이상과 같이 경제 운용 방식이 변하더라도 민간이 담당하기 어려운 부문, 즉 SOC 확충, 교육, 환경, 국토 이용 등 공공재의 효율적인 공급과 농어촌 발전, 사회복지 등 사회의 그늘진 부문에 대한 배려는 향후에도 정부가 하지 않으면 안될, 오히려 역할을 더욱 강화해나가야 할 부문이라고 할 수 있다.

이러한 행정분야의 혁신의 추세를 보면 행정은 조직을 통해 민간분야와 연결되어 있다. 그러나 조직은 일반적으로 일단 만들어지고 나면 새로운 환경변화에 제대로 적응하지 못하게 된다. 이러한 점에서 조직을 환경변화에 신속적으로 조정해 나가는 구조상의 변화가 요청된다.¹⁴⁾

13) 중요도에 따라 우선순위가 결정되어지고 중요한 사항임에도 처리 못하는 사항이 다반사이다. 자치체가 되면서 조그만 중, 소도시의 경우 재정자립도가 30%도 안 되는 경우가 있기 때문이다. 각 지방자치단체는 각종 사업을 유치하여 지역경제 활성화에 보탬이 되도록 하는가 하면 대중스포츠의 활성화 차원이라던가 사업준공 후 영업시에 시 재정자립도에 도움이 되도록 한다.

14) 이주희 (2001), 「디지털시대의 지식기반행정전략」 (서울: 한국자치개발연구원) ; David Osborne and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: A Plume

첫째, 조직구조의 일몰제도가 도입되어야 한다. 조직은 만들어지고 나면 관료화되고 고정된 부품처럼 운영되어 조직의 경쟁력을 약화시킨다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해 모든 조직구조를 재점검하여 필요부서를 제외하고는 한시적으로 운영되도록 해야 할 필요성이 있다.

둘째, 조직구조가 항상 환경변화에 대응하고 민간분야의 행정수요에 탄력적으로 기능할 수 있도록 정기적인 리스트럭처링을 실시한다.

셋째, 조직운영이 신축적으로 이루어질 수 있도록 부서별로 해당 사무의 성격을 고려하여 최대한의 자율권을 확대하여 최고의 생산성을 달성할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 행정업무의 능률화를 증진시키기 위해 Out-sourcing이나 Curtail system의 도입이 요청된다. 행정업무중에선 반드시 행정 부서에서 처리해야 할 업무들이 아니면서 민간분야에서 전문화된 인력이나 기업이 있다면 민간분야에 위탁하거나 Out-sourcing하여 처리하도록 하는 것이 보다 생산적이고 양질의 서비스를 공급할 수 있다.

인적자원관리는 고객의 만족과 기업의 실적을 증진시키는데 중요한 요소로 아무리 개혁을 추진한다고 하더라도 실제 업무를 수행하는 공무원들의 가치관과 태도가 변화하지 않고서는 개혁이 실천되지 못한다. 따라서 행정개혁에 있어서 공무원들의 인력관리를 효율화하는 방안이 모색되어야 한다.

첫째, 개방형 인력관리방식의 도입이 필요하다. 이로서 공무원들이 적극적으로 자신의 능력을 개발하고 환경변화에 신속하게 대응하는 자세를 지닐 수 있도록 민간분야의 우수한 인력들이 언제나 행정분야에 들어올 수 있는 개방형 인력관리방식의 도입이 필요하다.¹⁵⁾

둘째, 조직내 비공식 조직의 활성화가 필요하다. 조직에는 공식적인 의사전달통로가 있으나 이는 매우 한정된 양의 정보만을 처리할 수 있다. 따라서 비공식의사전달 통로가 필요하며 동시에 업무상의 정보를 공유함으로써 새로운 아이디어를 창출할 수 있는 조직분위기가 필요하다.

Book) 각각 참조.

15) 일반적으로 조직이나 사람은 최소한의 경쟁이라도 노출되지 않으면 현실에 안주하게 되는 속성을 지니고 있기 때문이다.

셋째, 실적제도(merit system)를 철저하게 실행해야 한다. 현행의 우리 행정 체제는 연공서열 방식의 조직운영으로 인해 참신하게 일하는 신규인력들이 자신의 능력을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 또한 능력과 성과에 대한 인사상의 혜택이 미미하기 때문에 조직성원의 사기를 저하시키는 요인이 되고있다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위해 우수한 인재들에 대해 성과에 부합하는 실적제도가 보편화되어야 한다.

넷째, 공무원들에 대한 교육과 훈련(education and training)이 지속적으로 실시되어야 한다. 급변하는 현대사회의 복잡·다양성과 세계화 추세는 해당업무에 대한 전문성을 지니지 않고서는 업무처리에 한계를 지니게 된다. 따라서 이러한 문제를 극복하고 전문인력을 양성하기 위해 주기적인 교육과 훈련이 실시되어야 한다.

한편, 현재 우리나라의 감사행정은 회계감사, 직무감찰 등 기존의 합법성감사의 틀을 벗어나고 있지 못할 뿐만 아니라 정부재정 및 행정활동의 정확성과 합법성에 초점을 맞추는 한편, 감사대상 기관들과 그 소속직원들의 제반활동이 법이나 규칙에 맞게 수행되었는지 여부를 감사하는데 중점을 두고 있다.

성과감사가 활성화 될 경우 감사활동의 산물로 얻어지는 부분은 공공관리혁신으로 이어질 수 있으며 궁극적으로는 주민들의 복리향상을 가져다 줄 것이다.¹⁶⁾ 이와 같은 행정원칙이 세워지게 되면 당연히 공공감사의 목표와 전략도 성과의 달성여부와 결과 그리고 책임을 묻는 방향으로 수립 될 것이며, 피수감자적 입장에서 이러한 행정원칙에 의하여 업무를 수행하게 됨은 당연할 것이다.

하지만 우리나라에 있어서 성과감사 도입의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 지방정부의 열악한 감사기구, 즉 한정된 인원과 전문성의 결여로 기존의 합법성 감사를 수행하기조차도 어려운 실정에 있으며, 특히 자치단체장의 의도에 민감하게 작용하기 때문에 성과감사는 더욱 더 어렵다고 아니할 수 없다. 또한 감사원이나 상급기관의 감사 대비와 그 밖의 업무로 인해 성과감사의 적극적인 운영과 활성화는 매우 요원한 실정이다. 그러나 이러한 여건에도

16) 이와 동시에 정부기관의 운영, 정책수단의 채택, 사업의 집행 등에 있어 법령상의 규칙이나 절차의 준수보다는 경제성, 능률성, 효과성에 주안점을 두고 이를 위해서 시장, 경쟁, 책임, 고객지향을 강조하는 기업가형 행정시스템을 가동할 수 있는 것이다.

불구하고 성과감사의 필요성은 중요하게 대두되고 있으며 그 활성화를 위한 방안이 제시되고 있다.

첫째, 자체적인 성과감사의 점진적인 확대 및 강화와 성과감사의 결과에 대하여 환류와 함께 예산배정, 인사관리, 조직개편 등과 연계가 되어야 할 것이다. 이를 위해서 자치단체의 고유사무에 대해서는 자치단체 주관으로 시행하는 것을 원칙으로 하고 상급기관의 중복감사를 감소시켜 자체 감사부서의 업무를 경감하고, 장기적으로는 성과감사의 결과가 최고관리자층과 기획·관리 부서에 환류되어 정책운영의 중요한 참고자료로 활용되어야 할 것이다.

둘째, 성과감사에 대한 조직과 역량을 강화해야 할 것이다. 즉 감사부서와 기획부서에서는 성과감사에 대한 상호 정보교환이 필요하고, 경우에 따라서는 성과감사와 사업평가가 합동으로 이루어져야 할 것이다. 그와 더불어 성과감사의 효과 과급을 위하여 감사기법의 지속적인 훈련이 필요하며, 특히 다양한 사회과학기법의 습득으로 성과감사의 전문성을 확보하여야만 한다.

셋째, 주요기관과 부서별로 성과 측정시스템을 구축하고 성과측정지표를 개발해야한다. 한편 성과측정지표는 객관성을 유지하기 위해서 당해 기관이나 부서가 기획·예산·감사부서와 공동으로 개발하는 방식을 취해야 할 것이다. 즉, 기관활동의 결과를 반영할 수 있어야 하겠고 활동목표의 달성여부와 활동계획의 실현정도를 쉽고 충실히 나타낼 수 있는 지표를 제시해야 한다는 것이다.

넷째, 성과주의적 행정문화와 제도를 도입하고 강화해야 할 것이다. 즉 성과향상과 책임성 확보가 행정의 목표이자 관리준칙이 되어야 하며 이를 바탕으로 본격적인 성과감사의 확대가 가능하다.

이를 위해서 각 기관과 부서의 자율성과 권한을 확대하고 이를 통해 얻어진 결과를 정책에 반영하고 사업의 수정과 예산의 결정 등 중요한 정책수립의 자료로 활용해야 할 것이다. 이러한 제반요소들이 충족되었을 때 책임경영제가 도입될 수 있을 것이며 현재 수없이 많은 질책을 받고있는 성과 상여금제 또한 올바르게 정착될 수 있을 것이다. 성과주의 예산운영제도는 집행자들에게 상당한 자율성을 보장해 주지만 실패에 대해서는 그에 상응하는 벌칙이 부가되는 것을 원칙으로 삼고 있다.¹⁷⁾ 즉, 효율적인 예산운영과 동시에 집행자에게 책임성을 제고하자는 제도인 것이다.

선진국가에서 1980년대부터 자리잡기 시작한 성과감사제도가 아직까지 우리나라에서 자리잡지 못한 것은 지방자치제의 도입이 늦었다는 것도 이유가 되겠지만 중앙정부로부터의 확실적인 정책으로 인한 자치단체의 의욕상실이 더욱 크게 작용한 것 같다. 새로운 시대에 걸맞는 조직구성과 주민들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이며, 그에 따른 성과감사가 병행되어 진정한 복지국가로의 문턱에 다가갈 수 있도록 정부의 획기적인 변화가 필요하다고 할 것이다.

지방자치가 실시됨으로써 민선단체장은 임명직 단체장과는 달리 임기동안 신분이 보장되므로, 주민의 신임과 지지를 바탕으로 지역발전과 주민복지증진을 위한 과감한 개혁과 정책을 소신을 가지고 수행할 수 있게 되었으며, 행정의 탈권위주의화, 주민에 대한 봉사행정으로의 전환은 우리 행정에 하나의 큰 획을 그었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

이제 민선단체장들은 높은 사람들의 눈치나 살피는 근시안적인 그런 행정이 아니라 주민들의 입장에서, 지역의 전통과 역사성을 중시하고 장기적인 안목을 가진 행정에 초점을 두게됨에 따라, 행정이 다루는 시야와 영역이 한층 넓어지고 있다.

그러나 이제 지방자치의 발전논리는 주민참여에 의한 상호경쟁이 되고 있어 자치단체간의 공업단지유치, 관광자원개발, 민자유치 등 종전보다 경쟁이 치열해지고 있으며, 지역간 발전의 불균형과 갈등현상이 더욱 심화될 가능성이 높다.

또한, 주민의 위치가 강화되어 목소리가 커지고 행정기관의 정책형성과 집행과정에서 주민들이 적극적으로 참여하려 하며, 주민의 생활민원과 지역숙원사업 해결 등 행정의 무게가 주민중심으로 변화되고 있어, 주민의 지지와 협조가 없는 정책은 시행과정에서 많은 어려움을 겪게 됨에 따라 각종 정책은 주민의사를 사전에 충분히 반영해야 하는 입장으로 변하고 있다.

이제 지방의 자주성이 어느 정도 확보됨에 따라 지방주도의 발전 전략이 보다 활발하게 전개되고 있으며, 지역의 자원과 잠재력을 종합적으로 활용하게

17) 성과주의 예산은 품목별 예산편성과는 달리 투입이 아닌 산출과 그 효과에 중점을 두고 목표, 성과, 재원을 연결하는 입체적인 예산운영 방식이다.

18) 과거 관선시대의 지방행정은 상부명령과 지시사항의 전달통로였고 사실상 주민을 위한 행정이 아닌 측면이 많았다.

되는 소위 지역경영시대를 맞이하고 있다. 따라서 지방자치단체도 지역경영을 통해 지역이 갖고 있는 인적·물적자원을 최대한 활용하여 지역발전의 果實이 주민들에게 직·간접으로 환원되도록 해야 하며, 고비용 저효율과 같은 비능률적 낭비요인을 과감히 제거하는 경영적 행정을 해야 살아남을 수 있는 시대가 되었다. 이러한 환경의 변화에 적응하기 위하여 지방공무원들의 경영마인드 제고, 전문화, 행태변화가 크게 요구되고 있어 과감한 자기혁신과 변화를 모색하지 않으면 안되는 입장이 되고 있다.

대민서비스도 과거에는 민원인에게 서류만 제대로 발급해 주면 고맙게 생각하던 시절이 아니라 한 걸음 더 나아가 민원인을 찾아가서 서비스를 제공해야 만족을 느끼며, 또한 행정서비스도 품질을 따져야 하는 시대를 접하고 있다.

자치시대 지방정부의 사활은 열린행정, 투명성이 확보되는 공개행정, 현장행정, 고품질의 행정서비스 제공이 가능하게 될 것이다. 앞으로는 지방정부가 주민수와 경제력으로만 비교되는 시대는 지나가고 지혜의 경쟁시대가 도래하고 있으므로 지방공무원은 자신의 경쟁력을 제고시켜 나가야 할 것이다.

지방정부 조직구조의 문제점은 더욱이 현 지방정부들의 조직구조에는 공공서비스 생산 및 전달체계의 효율성이란 측면에서 볼 때 큰 문제가 있다. 즉 서비스 대응적인 조직편제를 제대로 갖추지 못하고 있고, 일하는 조직보다는 관리, 통제조직의 비중이 크다. 따라서 불필요한 곳에 필요 이상의 조직과 인력이 집중되어 있다.

지방행정과정의 문제점은 한마디로 행정과정이 너무 복잡하고 절차가 까다롭다. 또 시대착오적 관행에 의한 행정절차상 군살도 많아 공공서비스의 신속한 전달에 적지 않은 한계를 드러내고 있다.¹⁹⁾ 예컨대 자치단체간의 마구잡이식의 사업추진의 경우 자기지역의 여건을 생각지도 않고 무조건식의 흉내를 내어 필요 없는 예산이 낭비되기도 한다. 물론 선의의 경쟁이 필요하지만 따라하기 식의 사업추진도 상당부분 차지하는 것이 현실이다.

19) 일선에서 공공서비스를 생산, 전달해야 할 우리 지방공무원들의 행정능력은 더욱 심각하다. 과거 중앙집권적 행정체제 하에서 각종 지원에 안주해온 채 기계적 집행업무에만 익숙하여 온 이들의 실상을 고려할 때 폭발적으로 표출될 공공 서비스 수요의 정확한 예측능력과 효율적인 서비스 생산능력을 당분간 이들에게서 크게 기대하기는 힘들 것이다.

제 2 절 선진국의 행정혁신 추진사례

1. 미 국

이미 1970년대 후반 국가경쟁력이 현저하게 저하되고 재정적자 규모가 커지게 됨에 따라 미국에서도 정부부문에의 개혁압력이 내·외부적으로 거세게 일어났다.

그러한 이유는 불어나는 연방예산규모에 반비례하여 정부의 비효율과 경직성이 증대되고 서비스수준이 저하되는 등 행정기능이 저조상태에 빠졌다는 비판과 국민신뢰도가 최악수준으로 떨어지게 되었기 때문이었다.

클린턴 대통령은 취임 후 연방공무원 10만명 감축지시를 내린 바 있으며, 엘고어 부통령에게 「정부를 완전히 새롭게 재창조」(Reinventing Government) 하기 위한 방안강구를 요구하였다.

이에 따라 당시 엘고어 부통령의 주도 아래에서 「국정성과평가팀」(National Performante Review; NPR)을 설치하고, 본격적으로 일련의 개혁작업에 착수하게 되었다.²⁰⁾

1) NPR의 「정부재창조」 작업

NPR에는 약 250명 공무원이 참여하고 있는데, 작지만 보다 생산적인 정부로 재창조하기 위하여 「Works Better & Costs Less」를 모토로 국가적 차원에서 추진한 바 있다.

이를 통하여 형식적 절차주의(red tape)의 제거, 고객우선주의 실현, 결과중심의 관리개혁, 불필요·중복사업과 기능의 배제 및 경비절감 등을 정부재창조 개혁작업의 기본원칙으로 제시한 바 있다.

20) David Osborne and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector* (New York: A Plume Book).

2) 주요 개혁입법

(1) 행정성과 및 결과에 관한 법률

OECD국가 지방정부의 체계적인 성과관리를 위한 개혁경험을 토대로 제정된 이 법은 종래 자금이나 인력 등 투입(inputs) 위주에서 산출(outputs) 중심의 성과목표(performance targets)를 관리하는 탄력적 행정체제로 전환하기 위해 일련의 계획평가절차를 확립하는데 주된 목적을 두고 있다.²¹⁾

(2) 연방인력재편법

이것은 연방정부 인력의 12%(1993년 정원기준) 감축목표를 설정한 NPR 건의에 따라 입법화된 것으로, 조기퇴직자에 대하여 25,000달러의 일시금 지급권을 행정부에 부여함과 동시에 1999년까지 총정원의 연도별 상한선을 명시적으로 규정하고 있다.

(3) 정부관리개혁법

이는 1990년 제정된 재정책임관 관련법(Chief Finance Officers Act; CFO)에 의해 일부기관에 부여된 재무제표에 대한 기업방식의 회계감사 실시요건을 재정책임관이 임명되어 있는 24개의 연방기관 전체로 확대 적용토록 규정하고 있다.

(4) 정보기술관리개혁법

행정개혁에서 정보기술의 활용을 강조하고 있는 점이 미국의 행정개혁에서 발견되는 두드러진 특징 가운데 하나로 제시되고 있다. 즉, 전산화에 의한 신

21) 총무처 직무분석기획단 (1997), 「新정부혁신론 : OECD국가를 중심으로」 (서울 : 동명사), 39면.

속한 업무처리와 업무의 능률성 제고는 지난 1996년에 제정된 「정보기술관리 개혁법」을 통해 제도화되었다. 이에 따라 '미국에 접근'(access America)이라는 범정부 차원의 전자정부 구축을 위한 계획이 실현되도록 하는 법적 발판이 마련된 것이다.

3) 제2기의 정부개혁

1997년 2월 재집권에 성공한 클린턴 대통령과 고어 부통령은 집권 1기 때부터 추진해 온 정부재창조의 경험과 성과를 바탕으로 향후에도 지속적인 정부 개혁을 추진해 나갈 것을 천명하였다.

즉, “큰 정부(big government) 시대는 이미 지나가고는 있으나, 큰 도전(big challenges) 시대는 우리 앞에 여전히 남아 있다”고 강조하면서 집권 2기의 개혁실천의 지침을 시달하였다.

4) 전자정부 추진

‘전자정부’란 미국의 클린턴 정부가 출범하면서 “국민들의 삶의 질을 향상시키고 경제에 활력을 불어넣는데 정보기술을 사용하고자 한다”라고 발표한데서부터 유래하고 있다.²²⁾ 미국은 1993년부터 정보기술을 통한 행정업무 재설계 대상을 선정, 추진하여 왔다.

그리하여 전자적 복지서비스를 제공(EBT : Electronic Benefit Transfer) · 시행하고, 행정정보 및 서비스의 통합적 · 전자적 접근, 방법개발 등 13개의 과제를 추진하고 있다. 또한 「문서작업감축법」에 의한 이용자인 국민의 문서부담 감소와 「정보자원관리개혁법」에 의한 법적 지원 및 정보자원관리의 효율화를 높이고 있다.

1997년에는 인터넷 등 새로운 정보기술활용과 함께 정부혁신활동의 평가를

22) 그러한 의미는 “정부의 고객인 국민의 요구에 따라 국민들과 상호작용하고 국민에 봉사하는데 정보기술을 사용하는 정부”로서 세계각국이 행정개혁의 성공적 완수를 위한 수단으로 현재 경쟁적으로 추진하고 있다.

기초로 한 “국민이 원하는 조건의 서비스 제공”의 21세기형 개혁안을 제시하였다.

2. 영 국

경제불황과 높은 실업률에 시달려 온 영국은 1979년 보수당 대처(Thatcher) 수상의 취임을 계기로 OECD국가 중 가장 먼저 정부개혁을 시도하였다.

당시에 당면했던 경제·재정적 위기의 타개책은 시장경제 원리에 입각한 「작고 효율적인 정부」로 되돌아가야 한다는 신보수주의의 정치이념과 강력한 리더십을 바탕으로 대대적인 민영화정책 추진과 과감한 정부혁신작업을 꾸준히 추진해 오고 있다.

특히, 영국의 정부개혁은 대처 정권에서의 능률성 진단, 재무관리개혁, Next Steps에 의한 책임집행기관화 추진, 그리고 메이저(Major) 수상에 의한 시민헌장 제정, 공무원제도의 개혁과 능률계획제도의 시행으로 이어지는 개혁드라이브를 추진해 오고 있다.

1) 능률성 진단

대처 수상은 백화점 사장인 레이너(Rayner) 경을 수상능률고문으로 임명하고 내각사무처 내에 민관 혼합으로 소수(14명)의 능률팀(Efficiency unit)을 구성, 부처별 주요업무에 대한 「능률성진단」(Efficiency Scrutiny) 작업을 추진하도록 함으로써, 불필요한 직무의 폐지·축소·민간이양, 절차 및 서식의 개선·간소화, 내부감사의 강화, 공무원 정원관리의 강화 등을 추진하였다.

2) 재무관리개혁

1982년도에는 관리개혁을 위한 다음단계 조치로 영국정부는 재무관리개혁(Financial Management Initiative; FMI)에 착수하였다.²³⁾ FMI의 목적은 종래

의 각 부처에 대한 중앙(대장성)의 강력한 예산통제를 완화하여 정원상한(staff ceiling) 및 총괄운영예산(total running costs)의 한도내에서 자율적으로 운영해 나가도록 재무관리권한을 폭넓게 허용해 주되, 모든 관리자에게 자신의 업무목표를 설정하도록 하고, 실적에 대한 비용효과성을 평가, 개인적 책임을 지도록 한다는 것이다.

3) Next Steps 개혁

1988년에 능률팀에서 작성한 「Next Steps 보고서」는 공무원제도와 정부조직을 개혁하는데 있어 가장 혁신적 계기를 마련해 준 것으로 평가된다. 이 보고서는 추진한 개혁조치로 인해 공무원의 비용의식이 높아지고 특히, 인력감축과 예산체제 개혁으로 공무원의 태도·관행을 변화시키고 책임관리제가 자리잡히도록 하는데 성과가 컸다.²⁴⁾

4) 시민헌장

메이저(Major) 수상에 의해 주창된 「시민헌장제도」(Citizen's Charter, 1991)는 행정서비스의 질적 향상을 목표로 하는 향후 10년간 개혁프로그램이다.²⁵⁾

전임자인 대처 수상이 추진해 온 능률성진단과 Next Steps 등의 개혁조치가 주로 경제성과 효율성에 초점을 맞추었다면, 이는 열악한 상태의 대민서비스 문제에 눈을 돌려 효과성 개념에 중점을 둬으로써 행정의 궁극적인 목표인 고객서비스의 질을 향상시키는 것을 주요한 목표로 삼고 있다.²⁶⁾

23) 개별사업에 대한 능률성진단 작업결과, 공무원의 업무관리방식에 근본적 결함이 발견되었으며, 이러한 문제인식을 바탕으로 재무관리개혁이 추진되었다.

24) 박중훈 (1997), 「영국·일본의 행정개혁 사례」 (한국행정연구원), 16면.

25) Jerome L. Kaufman and Harvey M. Jacobs (1987), "A Public Planning Perspective on Strategic Planning," *Journal of the American Planning Association*, Vol.53 (Winter), pp.12~33.

26) 원래 시민헌장은 영국 노동당의 집권시 한 지방정부에서 출발하였으며, 1988년 대처정부 시절부터 "The Next Step" 사업을 통해 효율성 증진을 위한 정부관리개혁을 추진해 오고 있었으나, 시민이라는 공공행정의 수요자입장에서 시민

5) 공무원제도 개혁 및 능력개선계획

1993년에 영국의 내각사무처 능력팀에서 공무원의 충원 및 보직관리, 후임 승계계획제도의 검토작업을 실시하였으며, 이들의 권고를 채택한 정책백서인 「공무원 : 지속과 변화(The Civil Service: Continuity and Change)」가 1994년에 발표되었다.²⁷⁾ 그 이후로는 「고급공무원단」(Senior Civil Service) 및 「새로운 정부」(The New Government)를 위한 정부개혁이 계속되고 있다.

6) 전자정부 추진

영국은 1996년에 정보기술을 이용하여 정부가 새로운 서비스를 일반국민과 기업에게 제공하는 형태의 전자정부정책을 발표하여 전자적 간이합동민원실, 전자서식, 정부에 직접접근 등 7개 시범사업을 추진하고 있다.

3. 캐나다

캐나다의 본격적인 정부개혁은 1989년 말 「Public Service 2000」이라는 정책백서가 발표되면서부터 시작되었다.²⁸⁾

이러한 「PS 2000」 개혁정책은 서비스 질의 향상과 공직간소화를 목표로 하고 있다. 여기에는 서비스기준 제도의 도입, 일선관리자에게 보다 많은 인사·

의 생활과 직결된 유연하고도 효과적인 공공행정의 수행을 위해 당초 10년을 기한으로 시민현장사업을 추진하게 되었다. 그리고 존 메이저 정부 시절 1991년 7월 시민현장에 관한 백서를 발표하고 이를 전국 규모로 확대 시행하게 된 것이다.

27) 또한 1994년에는 고위공무원(사무차관 포함)의 「개방임용계약제」가 도입되었다.

28) 이는 과거 외부인 위주의 개혁추진으로 인한 실패를 경험삼아 주요부처 사무차관과 부차관급 등 최고위관료들이 직접 10개의 작업팀을 구성하고 영국, 뉴질랜드 등 다른 영연방국의 개혁사례를 2년간이나 분석·연구하여 캐나다의 공공부문을 새롭게 변모시키기 위한 종합적 개혁방안(일명 「Public Service Renewal」)을 제시하게 된 것이다. The Public Service 2000 Task Force on Service to the Public (1990), *Public Service 2000 : Learning from Success, Exemplary Practices in Service to the Public*, pp.46~48.

재무관리상의 융통성 부여, 정보기술 활용의 극대화, 규제 전면 재검토, 행정의 품질관리 및 지속적인 학습, 기업방식으로 운영되는 특별운영기관(Special Operating Agency: SOA)의 확대 등을 포함하고 있다.

1) 인사관리권한의 위임

1992년, PS2000의 개혁권고에 따라 공무원개혁법을 제정하여 공무원인사관리절차의 간소화를 추진하였다. 이 법은 실적주의에 따른 임용원칙을 규정하고 있는 기존의 공무원임용법을 수정한 것으로써, 인사위원회(PSC)의 공무원 임용에 관한 권한을 각 부처 사무차관(deputy head)에게 대폭 위임하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

채용권한의 위임은 PSC와 각 부처의 사무차관 사이에 위임협약(delegation agreement)을 체결하는 방식으로 이루어지며, 위임의 내용은 주로 채용방법의 선택, 자격기준의 설정, 경쟁선발분야, 후보자평가, 중앙에서 정해진 직군 및 직급 내에서의 직위구분 등에 대한 사항을 포함한다.

2) 정부조직의 개편

캐나다의 대대적 정부조직개편은 1993년 Campbell 수상 집권기에 이루어졌다. 32개에 달하는 부처의 수를 23개로 축소하는 조치를 단행하였다. 대표적인 예로서 과학기술부와 지역산업개발부를 산업부로 통합하고, 에너지·광산·산업임업부를 통합하여 천연자원부를 만들었다.²⁹⁾

3) 공공사업의 재검토

1993년 말에 집권한 자유당정권은 엄격한 재정억제 목표를 구체적으로 실현

29) 이로써 종래 35명이던 각료급장관의 수가 24명으로 줄어들고 사무차관·부차관 등 고위관리직의 수가 대폭 감소되었다. 총무처 직무분석기획단, 앞의 책, 594~596면.

하기 위하여 먼저 추밀원 중심으로 사회보장, 국방, 자원, 행정 관리, 외교, 문화, 사법, 산업, 과학, 교통 등 연방정부의 사업전반에 대한 재검토(Program Review)작업을 추진하였다.

이에 따라 정부사업과 기능에 대한 우선순위, 조직구조, 연방과 지방정부 및 민간부문의 관계 등을 백지상태에 놓고 엄격한 검토과정을 거쳤다.³⁰⁾

4) 성과중심의 관리체제

PS2000정책에 따라 1993년부터 운영예산제도(Operating Budgets)를 범정부적으로 도입하여 보수 및 행정운영경비를 하나의 총액항목으로 통합하여, 각 부처의 재원활용 및 정책수단 선택의 탄력성을 높임과 동시에, 부처내에서도 관리자들의 권한을 강화해 주었다.

5) 서비스기준, 정보기술, 규제개혁

PS200 개혁정책에 따라 1994년부터 캐나다에서도 영국의 시민헌장제도와 같이 각 부처 및 기관으로 하여금 서비스기준(service standards)을 제정, 공표하도록 하고 있다.

또한 정부의 구조개편(restructuring)과 행정의 리엔지니어링을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 정보기술의 적극적인 활용을 강조하고 있다. 특히, 범정부적인 정보관리체제의 발전을 위한 장기비전과 리더십을 제공하기 위하여 재정위원회 내에 정보기술관리시스템 부서를 설치하였다.

4. 뉴질랜드

뉴질랜드는 OECD 회원국 가운데 가장 급진적인 추진전략으로 정부개혁을 성공시킨 국가로 평가되고 있다. 1980년대 중반부터 다른 어느 나라보다도 광

30) 사업재검토 작업은 자의적 또는 천편일률적으로 감축하는 방식을 취하지 않고 체계적인 테스트를 신중하게 수행하였다.

범위한 개혁을 일관성 있게 추진해 옴으로써 불과 10년만에 정부체제와 구조를 완전히 다른 모습으로 변화시켰다.³¹⁾

1) 개혁의 근거입법

뉴질랜드의 정부개혁을 일관해 온 핵심원리는 ①민간부문과 지역단체에 대한 정부개입 최소화, ②사업기능을 담당하는 정부기업을 민간기업방식으로 구조전환, ③부처조직이 담당하는 상충적 기능의 구분(특히 정책/집행기능의 분리와 상업/비상업기능의 분리), ④부처관리자들에게 운영권한 위임(투입에 대한 중앙통제의 최소화) 및 책임성 확보, ⑤실제 시장요인에 따른 정부활동비용 결정(산출물의 질, 양, 비용을 생산자 선호가 아니라 구매자 요구에 의하여 결정) 등이다.

2) 구조적 개편

개혁 초기(1984~1987년)에는 주로 정부예산과 부채감소를 위하여 비용효과를 제고하고 경쟁적 환경을 도입하는데 목표를 두고 상업화, 기업화, 민영화와 함께 집행기능의 분리 등 정부조직구조를 급진적으로 개편하는데 중점을 두고 추진하였다.

3) 교육 및 의료조직 개편

1988년 「Tomorrow's School」 전략을 발표하고 교육행정분야에 대한 대대적인 개편을 단행하였다. 지방교육위원회를 폐지하고 그 기능을 학교단위의 선출직 관리위원회로 이관하였다. 또한 교육부를 전면 재편하여 핵심정책만을 수행하는 새로운 부처조직(Ministry of Education)으로 대체하고 나머지 감독 및 사업기능은 독립기관으로 전환하였으며, 의료보건체계를 대폭 재편하였다.

31) B. Walker (1996), "Reforming the Public Sector for Leaner Government and Improved Performance : The New Zealand Experience," *Public Administration and Development*, Vol.16, No.4, p.363.

4) 관리체제 개편

1988년 이후부터는 정책핵심부처와 독립기관 및 공기업을 모두 포함하는 공공부문 전체의 성과와 책임을 향상시키기 위하여 성과관리혁신을 추진하였다.

먼저 1988년에 「공무원법」을 제정하여 75년간 지속되어 온 공직자에 대한 중앙통제의 전통을 과감히 종식시켰다.

5) 「2010년으로 가는 길」

뉴질랜드 정부는 지난 10년간의 정부개혁이 가져다 준 값진 재정적·경제적 성과에 만족하지 않고 21세기 뉴질랜드의 장기비전인 「2010년으로 가는 길(Path to 2010)」을 국민들에게 제시하였다. 이 보고서는 소득증대, 공동체 강화, 교육 및 훈련, 환경보호, 세계화, 경제성장 등 내각에서 최우선적인 과제로 합의한 전략성과분야(Strategic Result Areas; SRAs)에 대한 핵심정책과 목표를 담고 있고, 이를 통해 국민들에게 꿈과 희망을 부여해 주고 있다.

5. 호 주

호주 역시 정부개혁 추진의 기본방향은 뉴질랜드와 영국처럼 성과중심으로 전환하는데 두고 있다. 정부조직의 구조적 개편과 인사 및 예산제도를 개선하고 성과관리체제를 강화하는 한편, 서비스기준과 생산성 향상을 위한 경쟁적 관리환경을 조성하고 상업화와 기업화를 과감하게 추진하는 등 광범위한 개혁작업을 지속적으로 추진해 옴으로써 성공적인 정부개혁 사례의 하나로 평가되고 있다.³²⁾

1) 정부조직 개편

1987년에는 대대적인 정부조직개편을 단행하여 26개에 달하던 중앙부처의

32) 총무처 직무분석기획단, 앞의 책, 417~419면 참조.

수를 16개로 축소하여 유사기능 통합(예: 외무부와 무역부, 교통부와 통신부, 보건주택부와 지역서비스부의 통합)으로 부처규모를 확대 개편(broadbanding)하였다.³³⁾

2) 예산제도 개혁

호주는 1985년부터 중기재정운영계획과 다년도(3년) 예산추정제도, 단일항목의 운영경비예산제도를 도입하였으며, 운영경비에 대한 회계연도간의 이월과 차용을 허용하고, 능률성배당제도(efficiency dividend)를 실시, 재무관리의 신축성과 효과성을 제고하였다.

또한 1987년에는 종래의 항목별 예산을 성과주의예산으로 전환하여 사업관리예산제도(Programme Management and Budgeting)를 도입하였다.]

3) 인사제도 개혁

1984년에는 공무원개혁법의 제정으로 종래의 다단계 직급체계를 단순화하여 크게 고급공무원단(Senior Executive Service; SES), 관리직(Senior Officer; SO) 및 행정직(Administrative Service Officer; ASO)으로 조정하는 한편, 근속년수보다는 능력에 따른 승진원칙을 강조하고, 직위신설 및 조정에 대한 권한을 각 부처로 대폭적으로 위임하였다.

4) 서비스기준 및 상업화

1992년부터는 각 행정기관으로 하여금 서비스기준을 마련하도록 하고 있으며, 다른 기관이나 외국의 최고 모범사례를 기준으로 벤치마킹 방법을 활용, 서비스의 품질을 개선해 나가도록 촉구하고 있다.

33) J. Halligan, et al (1990)., "Major Changes in the Structure of Government Institutions," in J. Power (ed.), *Public Administration in Australia: A Watershed* (Sydney : Hale and Iremonger Pty), pp.33~37.

제 3 절 "시스템행정"의 기본구상

1. 시스템과 시스템이론

1) 시스템의 개념과 특성

일반적으로 「시스템」은 상호의존작용 관계 속에서 질서와 통일성을 유지하면서 환경과 끊임없이 영향을 주고받는 제반 구성요인 또는 제반 변수의 집합체 내지 실체를 의미하고, 특정기능을 수행하는 조직화된 전체를 말한다.

그리고 체제론적 접근방법이란 연구대상이나 관리 및 문제를 체제라는 개념을 기본으로 해서 설명하고 분석하는 것이다. 결국 체제론적 접근방법은 하위체제간의 기능상의 조화·균형관계를 전체 체제적인 관점에서 밝히고자 하는 것을 주된 연구목적으로 삼고 있다.³⁴⁾ 대표적인 학자로는 파슨스(T. Parsons), 버터랜피(Bertalanffy),³⁵⁾ 스콧트(Scott), 에치오니(Etzioni) 등이 있다.

전체로서의 시스템은 하나 또는 그 이상의 명시적인 속성(property)이나 기능을 가지고 있다. 시스템의 각 부분 또는 구성요인(components)는 그 부분이나 구성요인이 속한 전체의 행태나 속성에 영향을 미친다. 이 부분들은 하위시스템(subsystem)을 이루며, 이 경우 시스템 자체는 하위시스템들의 상위시스템(supersystem) 또는 환경을 이룬다. 하나 또는 그 이상의 환경에서 전체의 명시적 기능을 수행하는데 충분한 부분들의 부분집합(subset)이 있다.

시스템의 긴요한 부분이 시스템의 행태나 속성에 영향을 주는 방식은 적어도 다른 하나의 긴요한 부분의 행태나 속성에 달려 있다. 시스템의 긴요한 부분들로 구성된 하위집합이 그 시스템에 주는 전체적인 영향은 적어도 시스템

34) 이는 “전체란 각 부분의 총합 이상의 것”(The wholeness is greater than the sum of its parts)이라는 아리스토텔레스의 일반명제에서도 볼 수 있다.

35) Ludwig von Bertalanffy (1950), “The Theory of Open System in Physics and Biology,” *Science* (Jan.), pp.23~29; _____ (1971), “General System Theory: A New Approach to Unity of Science,” *Human Biology* (December), pp.302~361.

의 다른 긴요한 부분들로 구성된 하위집합의 행태에 달려있다. 즉, 시스템이 해체(disassembled) 된다면, 그 시스템은 명시적인 기능을 상실하게 되는 것이며, 그 시스템의 부분들도 같은 처지에 놓이게 된다는 것이다.

일반적인 시스템의 특징은 환경(environment)으로부터 투입(input)을 받아 전환과정(throughput)을 거쳐 산출(output)을 내고, 이는 다시 환류(feedback) 되는 등의 특징을 지니고 있다.³⁶⁾

2) 시스템이론의 전개

시스템은 크게 폐쇄시스템(closed system)과 개방시스템(open system)으로 구분되는데, 전자는 환경으로부터 격리되어 있음이 강조되며, 후자는 환경과의 상호관련 및 상호작용하는 실체를 강조한다. 따라서 시스템은 환경과의 교호 작용 속에서 투입·전환 혹은 변형·산출·환류의 역동적 작용을 계속하여 수행한다.

폐쇄체제는 체제를 둘러싸고 있는 환경과 관련이 없다는 전제로부터 이를 일종의 자급자족적 실체(self-sufficient entity)로 파악하는 방식이다. 이는 하나의 기계적 사고(mechanic thinking)의 방법으로써 체제의 작동과 기능을 체제내부의 각 부분과 구성요인간의 관계로서만 보는 방식이다. 따라서 폐쇄체제는 그 환경으로부터 격리된 상태이기 때문에, 계속하여 엔트로피(무질서도)가 증가하면서 결국에는 균형상태에서 그 체제과정이 정지되어 버린다.³⁷⁾

따라서 폐쇄체제의 특징은 체제가 존재하고 있는 환경으로부터 격리되어 있다는 데 있다. 다시 말하면 환경의 영향은 무시되거나, 그 영향이 고려된다고 해도 거의 중요성을 갖지 않는 것으로 취급된다. 그러나 실제로 폐쇄체제라는 것은 단순한 이론적 가정에 불과한 것이며, 완전한 폐쇄체제란 현실적

36) John W. Sutherland (1983), *A General Systems Philosophy for the Social and Behavioral Sciences* (New York: George Braziller).

37) 이것은 체제를 보는 시각이 정태적이며, 체계의 구조와 기능이 환경변화에 의해 변형되는 것을 전혀 고려하지 않는다. 주로 전통적 조직론에서의 조직관이 이러한 경우에 속한다.

으로는 존재하지 않는다는 점에서, 이것이 주는 시사점을 잘 이해할 필요가 있다.

여기에 비해서 개방체제란 어떠한 조직이나 사물을 그것을 둘러싸고 있는 환경과의 상호관련 및 상호작용하는 실체로서 파악하는 사유방식이다. 개방체제이론의 개척자인 버트랜피(Ludwig von Bertalanffy)에 따르면, “개방체제란 물질을 환경과 교류하는 체제”라고 정의를 내리고 있다.³⁸⁾ 이와 같은 기계적 모형에 입각한 폐쇄체제와는 달리 개방체제는 생물학적 유기체론(또는 생태론)을 바탕으로 삼는 것이다.

체제는 부단히 환경과 에너지 및 물질(또는 자원)을 상호교류하고 작용함으로써 기능을 동태화시켜 때로는 새로운 체제로 변화될 수 있다. 이러한 개방체제는 다음과 같은 특징을 갖는다고 한다.³⁹⁾

첫째로 개방체제는 환경과의 교호작용 속에서 투입·전환 혹은 변형·산출·환류의 역동적 작용을 계속하여 수행한다.

둘째로 개방체제는 항상성(homeostasis)과 균형상태(equilibrium)를 유지한다. 체제는 그것을 둘러싼 내외의 환경과 교호작용 속에서도 그 실체의 항상성과 균형을 나름대로 적절히 유지하는 속성을 갖는다.

셋째로 개방체제는 그 체제가 무질서해지고 쇠약해지는 현상을 막는 일종의 逆엔트로피(negentropy)의 기능을 수행한다.

넷째로 개방체제는 규모가 커지고 기능이 증가하면 분화현상이 일어나며, 이 분화가 심화되면 통합의 필요성이 발생하고 이것이 증대된다.

체제는 각 구성요인과 환경과 구분되는 하나의 집합체로서 전체성을 지녀야 한다. 경계 보유는 각 하위체제는 다른 하위체제와 구별되는 경계를 지니며 전체체제는 그 상위체제인 환경과 구별되는 경계를 지닌다.

개방체제와 폐쇄체제의 체제는 환경과 상호작용을 하는 개방체제와 환경과 상호작용을 하지 않는 폐쇄체제로 구분된다. 투입-전환-산출-환류의 사회체제는 투입-전환-산출-환류의 기능적 구조를 가진다. 부정적 엔트로피사

38) Ludwig von Bertalanffy (1988), *General Systems Theory: Foundation, Development, Applications* (New York: George Braziller), pp.14~15.

39) 강신타 (1985), 「사회과학연구의 논리」 (서울: 박영사), 369면; 정인홍 외 (1992), 「행정학」 (서울: 박영사), 133~134면 각각 참조.

회의 체제는 소멸과정을 극복할 수 있는 성격을 지니므로 반영구적으로 존속이 가능하다. 환류기능의 동태적 균형(동태적 항상성)을 유지하기 위해서는 환류기능·작용, 그러한 장치를 가지고 있어야 한다.

순기능·역기능 보유의 체제는 목표달성에 기여하는 순기능과 상반되는 역기능을 보유한다. 분화경향은 사회적 체제는 점점 분화·특수화되어 가는 경향이 있다. 시스템을 파슨스(T. Parsons)는 사회가 체제로서 존속하기 위해서는 다음의 두 가지 기능이 필요하다고 주장하였는데,⁴⁰⁾ 행정체제의 기능 역시 마찬가지이다.

첫째, 적응기능은 환경의 변동에의 적응기능을 말한다. 행정체제로서는 공무원의 모집·채용, 징세와 예산의 조달, 국민의 요구에 대한 반응, 사회적 지지와 정당성의 획득 등이 이에 관련된다.

둘째, 목표달성 기능은 행정체제 자신의 목표를 체계적으로 설정하며 구체화하는 기능이다.

셋째, 통합기능은 각 하위체제의 노력, 활동을 원활하게 조직화하고 상호조정하는 기능이다. 행정체제로서는 행정지도·기획조정·행정질서의 유지·제재 등이 이에 관련된다.

넷째, 체제유지기능은 체제의 자기유지·존속 기능을 말한다. 행정체제의 경우에는 교육훈련, 보수 및 연금제도와 상벌제도의 운영, 그리고 복지후생제도의 관리 등이 이에 관련된다.

2. ‘시스템 행정’의 논의기반

1) ‘시스템 행정’의 필요성

“행정은 하나의 시스템”이다. 행정은 이를 둘러싼 환경(여건) 속에서 끊임없이 자원(인적·물적자원)을 투입 받고 전환과정(행정과정)을 거치면서 일정한 산출물(공공서비스)을 내어놓으며, 이는 계속 반복된다. 본질적으로 행정조직

40) Talcott Parsons (1960), *Structure and Process in Modern Societies* (New York: The Free Press), pp.4~58.

은 행정환경(여건) 속에서 존재한다. 진공 속에는 존재할 수 없다.

조직은 그 조직을 구성하는 사람을 통하여 일을 한다. 이는 일을 할 수 있는 여건에 따라 조직의 성과가 나타난다. 그러나 일반적으로 관료제적 조직구조를 가진 행정조직은 신축성이 결여된 조직구조를 보여주고 있으며, 이로써 다른 일반사회조직에 비해 비교적 경직성이 높다. 충남도청 역시 일반적인 관료조직의 특징을 지니고 있으며, 특히 권한-책임관계의 일치 및 학습조직 및 지식기반행정으로서의 구비능력이 그리 넉넉치는 못하다 할 수 있다.

여기서는 권한-책임관계가 명확하고, 끊임없이 업무노하우를 개발하기 위해 노력하며, 지식공유를 통한 개방적인 조직운영을 “시스템행정”의 측면에서 살펴보고자 한다.

따라서 여기서의 기본입장은, 행정은 하나의 시스템이며 행정은 일정한 환경여건 속에서 끊임없이 자원을 투입 받고 전환과정(업무수행과정)을 거치면서 일정한 산출물을 내어놓으며, 이는 계속 반복된다는 점이다.

그러므로 “시스템행정”은 조직운영상 내부운영의 절차가 효율적이며 기대되는 성과를 얻을 수 있는 행정운영패턴의 하나로 조작적 정의를 내리는 입장을 갖는다.

2) ‘시스템행정’의 성립기반

과거의 행정은 기본적으로 관료제모델(bureaucratic model)로서 자신이 속한 환경과의 관계를 그다지 중시하지 않았다. 주민의 요구나 여망에 크게 귀기울이지 않았으며, 행정조직 내부의 요구에 충실하였다.

그 결과 과거의 행정은 공급자(supplier)의 입장에 서있었고, 주민을 고객(customer)으로 여기지 않았다. 행정의 환경여건을 고려하지 않았다. 한마디로 행정은 하나의 시스템으로서 그 요건(역할)을 갖추지 못하였다.

그러나 시대가 바뀌고, 특히 지방자치가 실시되고 있는 현시점에서, 행정은 과거의 모습으로부터 변화될 것을 크게 요구받고 있다. 주민들이 단체장을 직선으로 선출하여, 이제는 주민을 위한 지방자치행정을 펼쳐야 하는 때인 것이다. 이에 따라 높아지고 있는 주민의 욕구에 부응하기 위한 능동적, 대응적인

(reponsiveness) 자치행정을 펼치지 않으면 안된다.

이제는 환경요건을 충분히 고려한 행정이 이루어져야 하는 것이다. 그러므로 행정은 수요자(user)의 입장에서 주민을 행정의 주인(master)이자 고객(customer)으로 대접해야 한다. 행정의 환경여건을 충분히 고려해야만 한다. 그러한 측면에서 ‘시스템행정’이 요구되고 있다 할 수 있다.

조직은 그 조직을 구성하는 사람을 통하여 일을 한다. 따라서 조직의 성과는 조직을 구성하는 사람의 능력과 태도에 밀접하게 연계되어 있다.

여기서 중요한 점은, 충분히 개인적으로 일을 잘할 수 있도록 동기부여가 되어 있다 하더라도, 이것이 조직구성적으로 가능한 조건으로서의 ‘시스템행정’이 뒷받침되어 있지 못하다면, 결국 개인의 지향(정향)과 조직의 지향(정향)이 서로 어긋나면서 조직성과는 기대에 못미치게 될 것이다. 따라서 이러한 상황에서는 시너지효과는 기대하기 사실상 매우 어렵다.⁴¹⁾

이러한 맥락에서 ‘시스템행정’은 행정기관에서 제대로 일할 수 있는 일련의 조건들이라고 조작적 정의를 내릴 수 있을 것이다.

41) 이러한 논거는 대부분의 정부 행정조직 관료조직구조의 형태를 띠고 있으며, 특히 관료조직구조는 기계가 생산을 일률적으로 하는 것과 같이 행정과정을 규칙화하여, ①행정목표 및 과정에 있어서 최고의 합리성과 효율성을 추구하며, ②하부조직의 정확한 통제에 의해 일사불란한 행정목표 달성을 가능케 하고, ③조직구성원의 책임소재를 명확히 하여 통일된 행정의 효율성과 서비스 제공을 가능케 하며, ④조직구성원의 전문성을 유지할 수 있도록 하는 장점을 갖고 있다. 박희봉 (1998a), “관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성: 관료제 문제해결을 위한 대안모색,” 『한국정치학회보』, 제32권 2호, 128~134면. 이와 같은 장점은 어디까지나 ①해야 할 일이 정해져 있고, ②환경이 안정되어 있으며, ③일정한 산출을 생산하기를 바라고, ④정확성이 요구되며, ⑤구성원이 법규에 정해진 대로 행동할 때 발휘되는 것이다. 그러나 이는 오늘날 급변하는 상황에서 예기치 못한 문제가 발생했을 때 관료조직은 대응방법을 찾지 못한다는 점을 뜻한다. 안정적 상황에서는 관료조직이 본래의 기계적 장점을 살릴 수 있으나, 변하는 환경에서 관료조직은 제기능을 다할 수 없다. 기계적으로 구조화된 관료조직은 환경변화에 적응하기 어렵다. 왜냐하면 조직이 정해진 목표를 수행하기 위해 설계되었지 그것이 조직의 쇄신을 위해 설계되지 않았기 때문이다. Morgan, Gareth (1986). *Images of Organizations*. Beverly Hills, Cal.: Sage Publication, Inc., p.35.

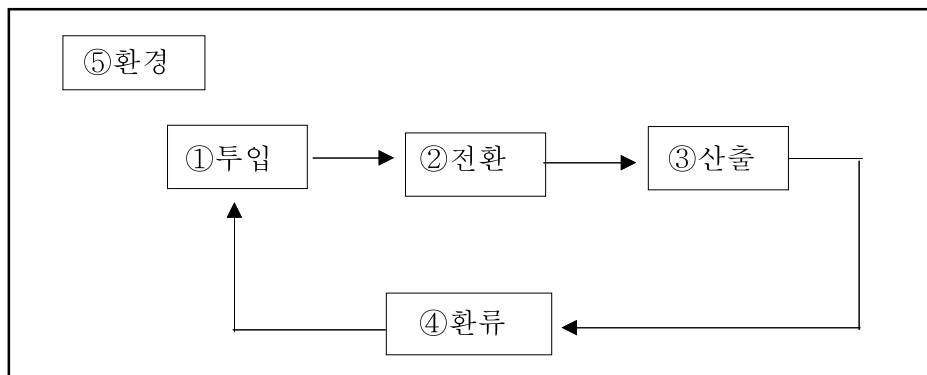
제 4 절 분석모형과 연구가설

1. "시스템행정"의 기본틀

1) '시스템행정'의 기본틀 구상

먼저 일반적인 시스템모델을 보면 다음과 같다.

[그림 2-1] 일반적인 시스템모델



첫째, 투입이란 환경으로부터 행정체제의 전환과정에 전달되는 것을 말한다. 국민의 요구, 이해, 지지, 반대, 무관심 정부부문·입법부·사법부의 요청·판단·지시·법규 등의 형태로 제기된다.

둘째, 전환이란 투입물을 산출물로 변형시켜 가는 과정으로서 행정체제내의 모든 요소의 유기적인 의존작용이 전개되어 이루어진다. 전환은 공식구조나 정책결정 절차, 행정인의 개인적 성향·경험과 가치관의 갈등, 이러한 현상을 조정하고 해결하는 과정에서 이루어진다.

셋째, 산출이란 행정활동의 결과를 환경으로 보내는 것으로서 이는 환경에 응답하는 결과라고 할 수 있다. 이러한 산출로서는 공공 재화·서비스, 법령·

정책·계획, 사회구성원에 대한 행동규제 등이 있다.

넷째, 환류란 특정시기의 산출이 환경과 상호작용하여 다음 시기의 투입에 미치는 영향으로서 평가 및 시정조치, 통제 또는 자동조정 등으로 이해되고 있다. 이러한 환류는 행정책임 문제, 행정평가제도, 행정통제, 행정개혁 등과 관련이 깊다. 환류과정은 정치·행정체제 외적인 피드백과 정치, 행정체제 내적인 피드백으로 크게 대별되며 성격상 Error Detector로서의 기능, Action Monitor로서의 기능 및 정치, 행정체제의 능력증대를 위한 에너지 지원의 기능을 수행하게 된다.

다섯째, 환경은 행정체제의 외부환경은 정치적·사회적·문화적 제반현상을 포괄하는 것이고, 행정체제에 대하여 문제를 제기하며 자극한다. 또한 그러한 문제를 해결하려는 행정체제의 활동에 도움을 주거나 때로는 방해가 되기도 한다.

한편, 시스템은 Herbert G. Hicks⁴²⁾과 Richard F. Gonzalez⁴³⁾ 등 여러 학자들이 정의를 내렸으며, Webster's New World Dictionary은 "a set or an arrangement of things"라고 보고 있다.⁴⁴⁾

원래 일반체제이론은 인간의 경험세계의 일반적인 관계를 설명하기 위한 이론적인 준거틀(frame of reference)을 개발하는데 관심을 둔 결과였던 것이며, 이로써 여러 학문영역에 걸쳐 과학적인 지식체계를 통합하는 기초가 되었다.

따라서 이러한 일반체제이론은 종합과학적 성격을 띠는 것이며, 기존의 학자들이 하나의 복합체(complex whole)를 단순한 부분들로 나눈 것과는 달리 통합분석(synthetic analysis)의 방법을 적용하여 복잡한 체제분석이 가능할 수 있도록 한 것이다.⁴⁵⁾

42) Herbert G. Hicks (1972), *The Management of Organization: A Systems and Human Resources Approach* (New York: McGraw-Hill), p.461.

43) Claude McMillan and Richard F. Gonzalez (1968), *Systems Analysis: A Computer Approach to Decision Making Models* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin), p.1.

44) *Webster's New World Dictionary* (New York: Simon & Schuster, 1968), p.1.

45) Ludwig von Bertalanffy, *op. cit.*, p.15.

2) 지식기반행정 측면에서 본 ‘시스템행정’

기본적으로 지식활동은 조직과 개인에게 體化(체질화·체내화)되어 있는 지식의 창출-공유-학습-축적의 전체 프로세스인 바, 충남도정에서는 다음과 같은 일련의 지식과정을 심도 있게 인식, 충분히 활용하여 21C 지식기반행정에 적용시킬 수 있어야 할 것이다.⁴⁶⁾

첫째, 창출(creating)은 새로운 지식을 만들어 내는 행정활동 즉, 참신한 ‘지식마인드’를 바탕으로 創發的 업무노하우를 만들어내는 것이다.

둘째, 共有(sharing)는 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직간 보유지식을 상호 교류하도록 하는 활동 예컨대, 행정지식정보를 상호교환·교류함으로써 행정조직의 목표달성에 활용도·기여도를 높이는 것이다.

셋째, 학습(learning)은 지식을 창출, 공유, 축적하는 과정에서 새로운 지식을 배우는 활동 즉, 업무 노하우를 발굴, 이용, 관리하는 과정에서 또 다른 지식을 터득하여 고도화시키는 것이다.

넷째, 축적(storing)은 지식을 목적에 맞게 체계적으로 획득, 보유, 분류하는 활동 즉, 지식을 체계적으로 활용할 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

일반적으로 행정부문 지식활동의 기반은 조직인프라(제도·문화 포함), 휴먼인프라, 정보인프라의 세 가지 영역으로 구성된다. 그렇다면 이것이 충남도정 차원에서의 지식기반행정에는 어떻게 적용될 수 있는가?

조직인프라는 지식기반행정을 위한 조직구조, 조직문화, 인력운용, 채용, 보상, 평가, 과정, 교육 등 조직 차원의 공식·비공식적 제도 및 장치화 등이고, 휴먼인프라는 지식기반행정이 원활하게 일어날 수 있도록 최고책임자의 리더십, 지식관리자, 지식촉진자, 프로젝트 매니저 등 소위 ‘지식공무원’ 등의 조직화와 역할의 정립이다.

정보인프라는 지식기반행정의 창조-공유-학습-축적을 지원하는 그룹웨어, 전자게시판, 각종 하드웨어 및 소프트웨어 등 정보기술시스템이다. 특히, 지식인프라는 지식기반행정의 중요한 기초가 된다. 지식인프라는 필수자원으

46) 필자 (2001), 「충남도정의 지식기반 행정체제 구축방안 연구」, 충남발전연구원, 22~25면 참조.

로 지식기반행정을 추진하기 위한 기초가 되는 바, 조직·사람·정보인프라는 해당조직의 특성에 맞도록 각각의 역할과 기능이 명확히 정의되어야 한다.

특히, 충남도정에서는 발전비전과 추진목표에 걸맞게 지식을 결합하여 이를 바람직한 방향으로 활용하는 전략적 지식기반행정이 중요하다.

이러한 유일한 자치행정의 유용한 전문가(expert) 집단으로 직업전문주의(professionalism)를 표방해야 하며, 이에 공직역량의 질적 향상을 획기적으로 기할 수 있는 지식기반행정의 조직정착에 역점을 두어야 할 것이다.

2. "시스템행정"의 구성요인과 문항설계

여기서는 '시스템행정'과 관련하여 충청남도 본청공무원을 대상으로 실태조사를 실시하기 위한 전단계로서, 일반적인 시스템 구성요인에 따라 실제 설문조사 문항으로 사용하기 위해 작성한 것이다. 엄격한 의미에서는 각 문항(측정요소)별로 조작적 정의를 내려야 하겠으나, 여기서는 일반적인 5개의 시스템 구성요인을 적용, 실제 측정을 위한 문항을 구성하고, 이를 간략하게 설명하는 방식을 취했음을 밝혀둔다.

1) 투입 요인

(1) 신규사업을 계획하는데 있어서 과거경험이나 사례의 참조

투입단계에서의 행정계획은 단기적인 능률과 효율성 문제에만 집착하기보다는 근본적인 목표설정의 문제를 우선적으로 고려하는 목표지향성을 지녀야 한다. 신규사업이나 특정시책을 계획하는데 있어서는 그 추진배경, 근본의의, 과거의 경험사례, 주변동향 여부 등을 충분히 살펴본 후 추진하는가 하는 문제는 매우 중요하다. 특히, 조직개편에 있어서는 조직이 자주 바뀌어 업무의 연속성이 없어지는 한편, 공무원의 근무안정성이 낮아지는 측면을 감안한다면, 주먹구구식의 성급한 계획을 지양하고 체계적인 직무분석을 토대로 실효성 있는 추진계획으로 수립되도록 해야 할 것이다.

(2) 업무착수 단계에서 재원조달 및 자원확보 해결

업무의 착수단계에서의 재원조달 및 자원확보 해결에서는 미흡한 점을 충실히 보완하여 신규사업이나 특정시책을 착수하는 것이 투입단계에서는 매우 중요하다. 따라서 새로운 업무의 착수시에는 충실하게 사전조사 및 앞으로 발생할 가능성에 대해서도 많은 고려가 있어야 하겠으나, 그중에서 재원조달 및 가용자원 확보문제 등을 어느 정도로 해결하는가는 매우 중요하다.

(3) 업무 추진계획 수립시 시간비용의 고려

업무추진계획 수립시 시간비용을 얼마나 중요하게 고려하는가는 “시간이 곧 돈”이기 때문이다. 그동안 시간은 하나의 비용으로 크게 고려하지 않았던 측면이 강하다. 그러나 지금은 시간문제가 일의 성패를 가름하는 결정요인의 하나로까지 인식되고 있는 실정이다. 왜냐하면 시간문제(timing)는 업무성과의 적용에 있어서 매우 크게 영향을 미치기 때문이다. 예컨대 충청남도의 “경영행정시간제”는 이러한 경우를 대변하는 바람직한 케이스라 할 수 있다. 담당자들은 업무를 추진하는 데 있어서 시간비용을 충분히 고려하면서 업무를 수행하는 것이 매우 중요하다.

2) 전환 요인

(1) 업무수행시 의사결정과정의 합리성

업무수행시 현행 의사결정과정이 얼마나 합리적인가 하는 문제는 행정관료제의 특성과 한계와 관련되는 대단히 본질적인 측면의 문제가 아닐 수 없다. 행정업무처리에 대한 의사결정과정의 합리성에는 권한과 책임의 문제, 업무수행의 여건 등 많은 관련변수가 포함된다. 일반적으로 행정의사결정과정에는 과도한 형식논리나 양결재에 따른 업무 이외의 변수가 작용하는 경우도 적지 않으며, Red tape와 낮은 업무연계성으로 인한 행정의 생산성이 저하되는 경

우가 비일비재하다.

그러므로 불필요하고 비생산적인 행정업무처리과정을 전반적으로 재검토하여, 조속히 합리적인 의사결정이 이루어지도록 적절한 리엔지니어링이 이루어져야 한다.

(2) 업무상 본인의 권한과 책임의 일치

업무상 본인의 권한과 책임의 일치 여부는 명목상의 측면과 함께 현실적인 측면이 혼재하는 상태의 문제가 아닐 수 없다. 1차적으로는 직제규정이나 사무분장에 의해 공식적으로 권한과 책임의 한계가 명시되나, 문제는 이것이 실질적으로 어떻게 이루어지는가 하는 것이다.

따라서 이 문제의 본질은 명목가치보다 오히려 실질가치에 있다고 보는 것이다. 왕왕 실무에서 권한은 부여하지 않고 책임만 전가하는 경우가 적지 않으며, 물론 그 逆의 관계도 성립할 수는 있으나, 우리의 일반적인 행정풍토나 관료제문화로 미루어볼 때 실질적인 권한과 책임의 일치도는 그다지 높다고 보기는 어렵다. 이는 정확히 말하여 “권한은 위임하되 책임은 위임할 수 없는 것”이다. 따라서 여기에서 책임행정이나 신뢰행정이 정착되지 못하는 이유를 찾을 수 있을 것이다.

(3) 업무추진 과정시 감사 및 확인평가의 고려

업무수행 중에 감사 및 확인평가 등 사후요인의 압박 정도를 얼마나 인식하는가의 문제는 업무수행의 質에 상당한 영향을 미친다고 할 수 있다. 대부분의 행정업무는 관련규정에 따라 일정한 규제를 받고 있으며, 여기서 설정한 기준에 따라 업무를 수행하고 있으나, 문제는 법제적인 요인은 항상 현실반영이 늦다는 점이다.

따라서 차후의 감사를 우려해서 생산적이지 못한 업무처리를 현상유지(status quo) 상태로 진행시키는 많은 경우는 결과적으로 행정성과를 저하시키는 큰 요인이 된다. 여기서 중요한 포인트는 개인의 歸責 여부와 적극적인

로 일을 하는데 요구되는 재량범위 및 “실수인정제” 등이 될 것이다.

(4) 업무추진시 관련부서들과의 협조관계

대부분의 행정업무는 소관부서가 정해져 있음에도 불구하고 많은 관련부서들의 협조관계 속에서 이루어지고 있다. 이는 집행부 내부는 물론이려니와 의회는 물론 대외적으로는 주민대표나 시민단체와의 협력관계의 중요성이 계속 높아가고 있음에서 잘 알 수 있다.

이는 행정업무가 각 분야별로 유기적으로 구성, 연계되어 있어 이들의 협력과 조율을 필요로 하기 때문이다. 더욱이 오늘날의 행정은 “파트너십”, “네트워킹”, “인테그레이션”이 강조되는 로컬거버넌스 체제 속에서 유지되고 있음을 부인하기 어렵다. 특히, 대외적으로는 의사소통 및 정보교류 촉진, 환류기능 강화와 특히 행정의 정당성 확보를 위해 중요성이 더 높아가고 있다.

3) 산출 요인

(1) 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대

사업의 종료시 가시적 성과(visible performance)에 대한 기대 여부가 업무담당자의 실적을 결정하는 중요한 요소임을 부인하기 어렵다. 그러나 문제는 “가시적 성과”는 글자 그대로 “눈에 보이는”(visible) 것에 국한된다는 의미로서, 오히려 중요하지만 밖으로 잘 드러나지 않는 “비가시적”(invisible) 측면이 무시된다는 점에 있다.⁴⁷⁾

여기에 성과를 상대방(상관이나 주민)에게 “단기적·직접적으로” 드러내고자 하는 성향이 강한 관료제적 특성과 함께 민선체제의 특성을 감안한다면, 이러한 가시적 성과에 대한 기대나 집착의 정도는 그리 간단히 설명될 수는 없는 것이다.

47) 이를 조직문화의 관점에서는 ‘드러난 문화’(overt culture), ‘감추어진 문화’(covert culture)로 간주할 수 있다.

(2) 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성

업무담당자들의 시책추진 성과와 도정책임자의 방침(공약사항 포함)간에는 일정한 관련성이 존재한다고 볼 수 있다. 최고책임자의 업무방침은 관련규정의 범위를 넘을 수는 없으나 그 영향력은 사실상 매우 강한 것이며, 따라서 최고책임자의 방침을 적극적으로 수용한 상태에서 이루어지는 시책추진 성과는 이들간에 내적 일치도(internal consistence)가 높을 것이라고 어렵지 않게 추측할 수 있다. 물론 이것이 주는 示唆는 도정책임자로서의 조직목표달성, 방침의 정통성(정확도), 조직역학, 윤리적 기반의 문제와 함께, 업무담당자들의 자율성, 창의력, 책임감 등에도 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

(3) 업무수행이나 시책의 도정발전 기여

담당자 개개인의 업무수행이나 시책추진이 전체적으로 충청남도 민선자치도에 얼마나 연계되고 또한 기여하는가의 문제는 매우 중요하다. 예컨대 소극적으로는 단순히 주어진 일상적 업무수행으로 간주하는 경우도 있을 것이며, 보다 적극적으로 현재 담당하고 있는 업무나 시책이 도정발전의 중요한 요소로 간주하는 경우도 있을 것이다. 물론, 이 경우에도 담당업무나 시책 자체의 중요도 여부가 다를 수 있다. 그러나 기본적으로 담당업무나 시책추진에 있어서 그 자체내로 국한시키는가, 아니면 보다 큰 틀 속에서 유기적으로 연계시키는가에 따라서 업무수행의 질이나 성과는 매우 큰 차이를 보일 수 있다.

4) 환류 요인

(1) 차기 업무계획 수립시 평가의 반영

차기업무 계획수립과 관련하여 주민의사, 시민단체 견해, 여론의 평가 등을 얼마나 구체적으로 반영하는가 하는 것은 업무수행의 質관리는 물론, 독단적인 행정에서 탈피하여 주민과 함께 하는 행정(즉, ‘與民’행정)의 관점에서는 행

정의 정당성 확보를 위해 매우 중요하다.⁴⁸⁾

또한 이와 같은 환류기능으로서의 평가결과 반영 노력이 이루어지는 경우와 그렇지 않은 경우에는 차기업무 계획수립의 개선 여부에 큰 영향을 미친다는 것이다. 즉, 오차수정가능성(error collectability) 여부는 특히 공공조직의 생존가능성(accountability)의 기반이 된다는 측면은 물론, 학습조직 측면에서도 중요성을 갖는다.

(2) 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획 수립

차기계획이란, 시점을 변경하면 바로 현재의 계획이 된다. 이는 이미 문제점을 파악하여 나름대로 보완한 상태에서 새로운 출발이 가능한 계획이어야 함을 의미한다. 따라서 환류단계에서는 일반적(공통적) 오류와 함께 개별적인(특수한) 오류를 가능한 해소한 상태에서 신규계획 추진으로 진입하는 것이 바람직하다.⁴⁹⁾ 여기서 중요한 포인트는 기존의 오류가 구조적인가, 아니면 상황적인 것인가에 따라 이후 계획추진의 기본성격이나 취급내용의 한계에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

(3) 목표관리제상의 성과추진과 차기계획 수립의 관계

성과관리시스템 구축의 일환으로 현재 목표관리제가 시행되고 있다. 그런데 목표관리제는 시행 초기단계로서 아직도 양적 평가에 치중되고 있고, 여러 가지 이유로 질적 평가는 아직 시행되지 못하고 있다.⁵⁰⁾ 어쨌든 목표관리제상의 성과를 토대로 차기계획을 수립해야 하는 것은 당연하다. 문제는 이것이 얼마나 제대로 이루어지고 있는가 하는 점이다. 앞서도 언급되었듯이, 차기계획 수

48) 물론, 이 경우에도 행정의 정당성 확보를 위해 형식적으로 ‘들러리’를 세우는 경우도 없지 않다. 이는 형식주의(formalism)의 또 다른 원인이 될 것이다.

49) 실무적 차원에서 볼 때 해결하지 않았거나, 해결할 수 없거나 미결된 상태에서 또 다른 새로운 시책추진으로 진입하게 된다면, 이미 오류를 내재화한 상태에서 출발하는 셈이다.

50) 이는 본질적으로 행정이 공공재로서 시장가치로 환산하기 어렵다는 인식에 기초를 두고 있으나, 소위 “경영행정” 입장에서는 계량화의 중요성을 강조한다.

립에는 환류기능이 이미 전제되어야 하기 때문이다. 따라서 이 환류의 내용에는 목표관리제상의 성과 여부가 포함되어야 한다. 그런데 행정실무에서 이와 같은 부분이 내재화(internalization)되어 있는가는 환류기능의 제도화(institutionalization) 수준을 가름하는 척도로도 볼 수 있을 것이다.

5) 환경 요인

(1) 추진효과가 충분한 시책사업이나 정책아이디어 적용

많은 경우에, 다소 비용은 들지만 추진효과가 충분히 예상되는 시책사업이나 정책아이디어가 여러 가지 이유로 사장되거나 포기되는 경우가 적지 않다. 이는 과감한 시도, “새로운 실험”을 위한 신축적·탄력적인 행정운영이 허용되지 않는 조직환경에 기인한다고 볼 수 있다. 현실적으로 볼 때 시책추진에 있어서 추진효과가 충분한 경우에도 아직도 미비한 수준에 그치고 있는 경우를 종종 볼 수 있다. 이와 같이 적극적인 신규시책 발굴이나 과감한 정책아이디어 제안, 반영의 노력은 그러한 시도가 허용될 수 있는 조직분위기 즉, 개방된 조직환경 여부로 이해될 수 있다. 즉, “새로운 시도”가 용인되고 장려되는 조직은 학습조직으로서의 가능성을 갖추고 있다 할 수 있다.

(2) 업무수행시 지식정보의 공유

업무수행시 각종 지식정보나 업무상의 노하우의 공유는 매우 중요하다. 이는 지식정보의 공유화가 자신의 지식정보 가치를 축소시키는 것이 아니라, 오히려 지식정보 가치를 확대시킨다는 점에서 개인적으로나 조직 전체적으로 바람직한 일이다. 그러나 현실적으로 볼 때 경쟁체제로 일부 진입하고 있는 오늘날의 공직사회에서 얼마나 지식정보가치의 공유화가 이루어지고 있는가는 중요한 문제가 아닐 수 없다.

특히 학습조직에서는 지식정보의 공유화 문제가 매우 중요한 요소로 작용한다. 이러한 노력과 시도는 개별적으로 이루어질 수도 있으나, 조직 전체적으로

이를 허용하고, 권장하며 수용하는 분위기, 그러한 조직환경이 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

(3) 지역의 특성과 주민여망의 반영

지역특성이나 주민여망에 능동적으로 부응하고, 이를 업무수행에 지속적으로 반영하는 것은 자치행정 수행에 있어서 가장 중요한 일이다. 앞서 강조되었듯이, 현재 업무담당자의 직무수행이 한낱 개별적으로 인식되는 경우도 있으며, 또한 조직 전체적 맥락에서 중요한 업무의 하나를 분담하고 있다는 인식도 있다. 더욱이 과거와 달리 민선체제에서는 지역의 특성과 주민의 여망을 반영하면서 업무수행이 이루어져야 하는 것은 당연한 일이 아닐 수 없다. 그러나 업무담당자 개인의 경우 이러한 문제의식이 어느 정도 동기부여가 되어 있는가는 유심히 살펴보아야 한다.

3. 연구가설의 설정

앞서 언급한 시스템 구성요인별 측정지표를 토대로 할 때, 다음과 같은 연구가설의 설정이 가능하다. 다만 여기서는 개별적이고 구체적인 연구가설의 설정이 아니라 본 연구의 취지와 의도에 따라 포괄적인 연구가설을 설정해 보기로 한다.

따라서 연구가설은 투입-전환-산출-환류-환경으로 이어지는 각 시스템 구성요인(측정지표)간에는 유의미한 상관관계가 존재하지 않을 것이다 라는 점이다.⁵¹⁾ 즉, “시스템행정”이 논의·요구되는 배경(까닭)이 현재의 행정운영은 “시스템적으로, 시스템에 입각하여” 즉 “체계적으로” 운영되지 않고 있다는 현실인식인 것이며, 이는 그러한 논리적 근거를 바탕으로 삼는다.

이를 위해 前者는 일원변량분석을, 後者는 상관관계분석을 각각 필요로 할 것이다.

51) 물론, 이는 각 인적요인(인구통계학적 요인)에 따라 각 시스템 구성요인(측정지표) 별로 유의한 차이도 고려할 수 있을 것이다.

제 3 장 충남도청 공무원에 대한 실증적 분석 및 논의

제 1 절 설문조사 개요

1. 조사내역

충남도청의 시스템행정 관련 행정운영 실태분석을 위해 설문지를 道本청 공무원을 대상으로 총 400부를 배포하고, 그 중에서 353부를 회수하여(회수율 88.25%), 전량 사용하여(사용율 100%) 설문조사 결과를 분석하였다. 조사기간은 2002년 10월 4일부터 10월 18일까지 2주간이 소요되었다.

〈표 3-1〉 설문지의 배포·회수·사용현황

| 구 분 | 배 포(율) | 회 수(율) | 사 용(율) |
|--------|------------|--------------|------------|
| 도청 공무원 | 400부(100%) | 353부(88.25%) | 353부(100%) |

조사문항수는 총 23문항(4개 조사영역, 기본문항 16개 문항, 인구통계학적 문항 7개 문항)이었으며, 기본문항은 모두 4점 등간의 서열척도(ordinal scale)를 적용하였다. 인구통계학적 요인은 서열 및 명목척도(nominal scale)를 혼용하였으며, 이는 성별, 연령별, 학력별, 직급·직종별, 담당분야별, 총 근속기간별, 교육 및 연수기간별이었다.

통계처리는 SPSS 통계패키지를 이용하였으며, 문항분석을 위한 요인분석과 기초통계분석을 중심으로 인구통계학적 요인과 기본문항간의 교차분석(χ^2 Test) 및 특히, 행정이 “시스템적으로” 운영되는 경우에는 각 단계의 상관계수를 클 것이라는 전제하에 독립변수군별로 나누어 상관계수를 구하였다.

2. 조사도구 : 설문지

조사도구인 설문지상의 조사영역, 문항구성, 사용척도를 보면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 설문지의 문항구성

| 조사영역(요인) | 조 사 문 항 (측 정 지 표) | 번호 | 소계 |
|----------------------------|--|---|----|
| 〈조사영역Ⅰ〉 : 투입 요인 | ① 신규사업계획시 추진배경, 의의, 과거사례 참조여부 ② 업무착수단계에서 자원조달 및 자원확보 해결여부 ③ 업무계획 수립시 시간비용의 고려여부 | Q1 Q2 Q3 | 3 |
| 〈조사영역Ⅱ〉 : 전환 요인 | ① 업무수행시 의사결정 과정의 합리성 ② 업무상 본인의 권한과 책임의 일치성 ③ 업무추진과정시 감사 및 확인평가의 고려여부 ④ 업무추진시 관련부서들과의 협조관계여부 | Q4 Q5 Q6 Q7 | 4 |
| 〈조사영역Ⅲ〉 : 산출 요인 | ① 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대여부 ② 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성 ③ 업무수행이나 시책성과의 도정발전기여 여부 | Q8 Q9 Q10 | 3 |
| 〈조사영역Ⅳ〉 : 환류 요인 | ① 차기계획업무 수립시 평가의 반영여부 ② 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획수립 ③ 목표관리제상의 성과추진과 차기계획수립의 관계 | Q11 Q12 Q13 | 3 |
| 〈조사영역Ⅴ〉 : 환경 요인 | ① 추진효과가 충분한 시책사업이나 아이디어 적용 ② 업무수행시 지식정보의 공유여부 ③ 충남지역특성과 주민여망의 반영여부 | Q14 Q15 Q16 | 3 |
| 소 계 | ▶ 기본문항 : 4개 조사영역, 16개 문항 | | |
| 〈조사영역Ⅵ〉 : 인구통계학적 요 인 | ① 성별 ② 연령별 ③ 학력별 ④ 직급·직종별 ⑤ 담당분야별 ⑥ 총 근속기간별 ⑦ 교육 및 연수기간별 | Q17 Q18 Q19 Q20 Q21 Q22 Q23 | 7 |
| 소 계 | ▶ 인구통계학적 문항 : 7개 문항 | | |
| 합 계 | ▶ 5개 조사영역 → 총 23개 문항 | | |

제 2 절 문항분석과 표본특성

1. 시스템행정의 구성요인에 대한 요인분석

시스템행정이 모두 5개의 구성요인으로 구성되어 있는가와 각 구성요인을 측정하기 위한 설문문항의 적합성 여부를 요인분석을 통해 규명하였다.

먼저 사용한 16개 문항들간에 상관관계를 추출한 결과는 다음과 같다.

〈표 3-3〉 16개 문항간의 상관계수

| 구분 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q6 | Q7 | Q8 | Q9 | Q10 | Q11 | Q12 | Q13 | Q14 | Q15 | Q16 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Q1 | 1.000 | 0.163 | 0.227 | 0.123 | 0.068 | 0.186 | 0.145 | 0.070 | 0.067 | 0.167 | 0.114 | 0.176 | 0.181 | 0.131 | 0.165 | 0.281 |
| Q2 | 0.163 | 1.000 | 0.087 | 0.239 | 0.221 | 0.045 | 0.071 | 0.078 | 0.126 | 0.102 | 0.160 | 0.002 | 0.138 | 0.214 | 0.228 | 0.122 |
| Q3 | 0.227 | 0.087 | 1.000 | 0.199 | 0.131 | 0.079 | 0.196 | 0.076 | 0.105 | 0.215 | 0.313 | 0.327 | 0.273 | 0.183 | 0.086 | 0.219 |
| Q4 | 0.123 | 0.239 | 0.199 | 1.000 | 0.476 | 0.225 | 0.257 | 0.150 | 0.163 | 0.152 | 0.253 | 0.170 | 0.226 | 0.305 | 0.344 | 0.226 |
| Q5 | 0.068 | 0.221 | 0.131 | 0.476 | 1.000 | 0.135 | 0.247 | 0.060 | 0.136 | 0.166 | 0.206 | 0.153 | 0.225 | 0.294 | 0.326 | 0.273 |
| Q6 | 0.186 | 0.045 | 0.079 | 0.225 | 0.135 | 1.000 | 0.194 | 0.229 | 0.134 | 0.166 | 0.265 | 0.146 | 0.194 | 0.075 | 0.132 | 0.119 |
| Q7 | 0.145 | 0.071 | 0.196 | 0.257 | 0.247 | 0.194 | 1.000 | 0.148 | 0.132 | 0.161 | 0.309 | 0.302 | 0.266 | 0.175 | 0.276 | 0.252 |
| Q8 | 0.070 | 0.078 | 0.076 | 0.150 | 0.060 | 0.229 | 0.148 | 1.000 | 0.194 | 0.164 | 0.236 | 0.210 | 0.187 | 0.116 | 0.188 | 0.195 |
| Q9 | 0.067 | 0.126 | 0.105 | 0.163 | 0.136 | 0.134 | 0.132 | 0.194 | 1.000 | 0.338 | 0.262 | 0.275 | 0.234 | 0.266 | 0.192 | 0.263 |
| Q10 | 0.167 | 0.102 | 0.215 | 0.152 | 0.166 | 0.166 | 0.161 | 0.164 | 0.338 | 1.000 | 0.340 | 0.253 | 0.317 | 0.258 | 0.217 | 0.341 |
| Q11 | 0.114 | 0.160 | 0.313 | 0.253 | 0.206 | 0.265 | 0.309 | 0.236 | 0.262 | 0.340 | 1.000 | 0.408 | 0.365 | 0.246 | 0.335 | 0.389 |
| Q12 | 0.176 | 0.002 | 0.327 | 0.170 | 0.153 | 0.146 | 0.302 | 0.210 | 0.275 | 0.253 | 0.408 | 1.000 | 0.533 | 0.279 | 0.285 | 0.444 |
| Q13 | 0.181 | 0.138 | 0.273 | 0.226 | 0.225 | 0.194 | 0.266 | 0.187 | 0.234 | 0.317 | 0.365 | 0.533 | 1.000 | 0.236 | 0.268 | 0.345 |
| Q14 | 0.131 | 0.214 | 0.183 | 0.305 | 0.294 | 0.075 | 0.175 | 0.116 | 0.266 | 0.258 | 0.246 | 0.279 | 0.236 | 1.000 | 0.433 | 0.385 |
| Q15 | 0.165 | 0.228 | 0.086 | 0.344 | 0.326 | 0.132 | 0.276 | 0.188 | 0.192 | 0.217 | 0.335 | 0.285 | 0.268 | 0.433 | 1.000 | 0.371 |
| Q16 | 0.281 | 0.122 | 0.219 | 0.226 | 0.273 | 0.119 | 0.252 | 0.195 | 0.263 | 0.341 | 0.389 | 0.444 | 0.345 | 0.385 | 0.371 | 1.000 |

이어서 각 문항들이 어떻게 요인별로 묶일 것인가를 검정하기 위하여 상관행렬을 이용, 요인분석을 실시하였다. 요인분석 결과 고유치가 1 이상인 요인은 5개 추출되었으며, 요인분석 결과는 다음과 같다. 즉, 5개의 요인에 의해서 설명되는 분산은 56.28%이며, 베리막스의 직교회전결과 제1요인은 14.769, 제2요인은 13.679, 제3요인은 11.967, 제4요인은 8.378, 제5요인은 7.488%이었다.

추출된 요인에 의해서 설명되는 공통도(communality)는 “신규사업 계획시 과거사례 참조여부”(Q1)가 0.741로 가장 높고, “업무 및 시책성과의 도정발전 기여여부”(Q10)가 0.469로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-4〉 요인분석의 결과

| 성 분 | 초기 고유값 | | | 추출 제곱합 적재값 | | | 회전 제곱합 적재값 | | |
|-----|--------|--------|---------|------------|--------|--------|------------|--------|--------|
| | 전 체 | % 분산 | % 누적 | 전 체 | % 분산 | % 누적 | 전 체 | % 분산 | % 누적 |
| 1 | 4.370 | 27.311 | 27.311 | 4.370 | 27.311 | 27.311 | 2.363 | 14.769 | 14.769 |
| 2 | 1.409 | 8.809 | 36.119 | 1.409 | 8.809 | 36.119 | 2.189 | 13.678 | 28.447 |
| 3 | 1.115 | 6.968 | 43.087 | 1.115 | 6.968 | 43.087 | 1.915 | 11.967 | 40.415 |
| 4 | 1.093 | 6.830 | 49.917 | 1.093 | 6.830 | 49.917 | 1.340 | 8.378 | 48.792 |
| 5 | 1.018 | 6.363 | 56.281 | 1.018 | 6.363 | 56.281 | 1.198 | 7.488 | 56.281 |
| 6 | 0.887 | 5.545 | 61.826 | | | | | | |
| 7 | 0.827 | 5.170 | 66.996 | | | | | | |
| 8 | 0.746 | 4.665 | 71.661 | | | | | | |
| 9 | 0.726 | 4.537 | 76.198 | | | | | | |
| 10 | 0.698 | 4.360 | 80.558 | | | | | | |
| 11 | 0.667 | 4.171 | 84.729 | | | | | | |
| 12 | 0.597 | 3.734 | 88.463 | | | | | | |
| 13 | 0.544 | 3.400 | 91.863 | | | | | | |
| 14 | 0.480 | 3.003 | 94.866 | | | | | | |
| 15 | 0.430 | 2.689 | 97.556 | | | | | | |
| 16 | 0.391 | 2.444 | 100.000 | | | | | | |

추출된 요인에 의해서 설명되는 공통도(communality)는 “신규사업 계획시 과거사례 참조여부”(Q1)가 0.741로 가장 높고, “업무 및 시책성과의 도정발전 기여여부”(Q10)가 0.469로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-5〉 5개 요인에 의한 공통도(Communality)

| 구 분 | 초기 | 추 출 | 구 분 | 초기 | 추 출 |
|------------------------------|----|-------|-------------------------------|----|-------|
| Q1 신규사업을 계획하는데 있어 과거사례 참조여부 | 1 | 0.741 | Q9 현재의 시책성과와 최고 책임자와의 연계성 | 1 | 0.552 |
| Q2 업무착수 단계에서 자원 조달 및 자원확보 해결 | 1 | 0.568 | Q10 업무수행이나 시책의 도정발전기여 여부 | 1 | 0.469 |
| Q3 업무추진계획 수립시 시간 비용의 고려여부 | 1 | 0.526 | Q11 차기계획업무 수립시 평가의 반영여부 | 1 | 0.486 |
| Q4 업무수행시 의사결정과정의 합리성 | 1 | 0.617 | Q12 충분한 원인분석, 보완책을 가진 차기계획수립 | 1 | 0.669 |
| Q5 업무상 본인의 권한과 책임의 일치성 | 1 | 0.611 | Q13 목표관리제상 성과추진과 차기계획수립의 관계 | 1 | 0.494 |
| Q6 업무추진과정시 감사 및 확인평가의 고려여부 | 1 | 0.685 | Q14 추진효과가 충분한 시책 사업이나 아이디어 적용 | 1 | 0.555 |
| Q7 업무추진시 관련부서들과의 협조관계여부 | 1 | 0.486 | Q15 업무수행시 지식정보의 공유여부 | 1 | 0.500 |
| Q8 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대여부 | 1 | 0.527 | Q16 충남지역특성과 주민여망의 반영여부 | 1 | 0.519 |
| ※ 추출 방법 : 주성분 분석 | | | | | |

16개의 문항이 각 요인과 어떠한 관계를 나타낼 것인가를 알아보기 위해 요인부하량을 계산하였다.

〈표 3-6〉 5개 요인의 인자부하량(Factor Loading)

| 구 분 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Q5 업무상 본인의 권한과 책임의 일치성 | 0.769 | 0.138 | 0.020 | 0.019 | -0.005 |
| Q6 업무추진시 감사 및 확인평가의 고려여부 | 0.791 | 0.121 | -0.027 | 0.290 | 0.171 |
| Q4 업무수행시 의사결정과정의 합리성 | 0.738 | 0.135 | -0.004 | 0.212 | 0.095 |
| Q7 업무추진시 관련부서들과의 협조관계여부 | 0.515 | 0.374 | -0.107 | 0.254 | -0.071 |
| Q12 충분한 원인분석, 보완책의 차기계획수립 | 0.061 | 0.752 | 0.306 | 0.048 | -0.054 |
| Q13 목표관리제상 성과추진과 차기계획 관계 | 0.149 | 0.615 | 0.271 | 0.125 | 0.062 |
| Q11 차기업무계획의 수립시 평가의 반영여부 | 0.215 | 0.505 | 0.316 | 0.290 | 0.024 |
| Q9 현재의 시책성과와 최고책임자와 연계성 | 0.078 | 0.415 | 0.057 | 0.290 | -0.050 |
| Q10 업무수행이나 시책의 도정발전기여 여부 | 0.261 | 0.019 | 0.636 | 0.059 | 0.168 |
| Q8 사업종료시 가시적 성과에 대한 기대여부 | 0.059 | 0.030 | 0.595 | 0.161 | -0.070 |
| Q14 추진효과가 있는 시책사업, 아이디어 적용 | 0.161 | 0.487 | 0.583 | 0.177 | 0.091 |
| Q16 충남 지역특성과 주민여망의 반영여부 | 0.463 | 0.242 | 0.059 | 0.501 | 0.169 |
| Q15 업무수행시 지식정보의 공유여부 | 0.177 | -0.181 | 0.354 | 0.466 | 0.036 |
| Q1 신규사업계획시 과거사례 참조여부 | 0.234 | -0.012 | 0.033 | 0.420 | 0.169 |
| Q2 업무착수단계에서 재원조달, 자원확보해결 | 0.361 | 0.045 | -0.030 | -0.072 | 0.622 |
| Q2 업무추진계획수립시 시간비용의 고려여부 | -0.236 | 0.428 | 0.243 | 0.005 | 0.520 |
| ※ 요인추출 방법 : 주성분 분석. | | | | | |
| ※ 회전 방법 : Kaiser 정규화가 있는 베리맥스 | | | | | |

제1요인은 4, 5, 6, 7문항과 요인부하량이 크기 때문에 산출분야, 제2요인은 9, 11, 12, 13문항과 요인부하량이 크기 때문에 환류분야로 볼 수 있는데 이 연구에서 산출분야의 9번 문항이 포함되어 있다.

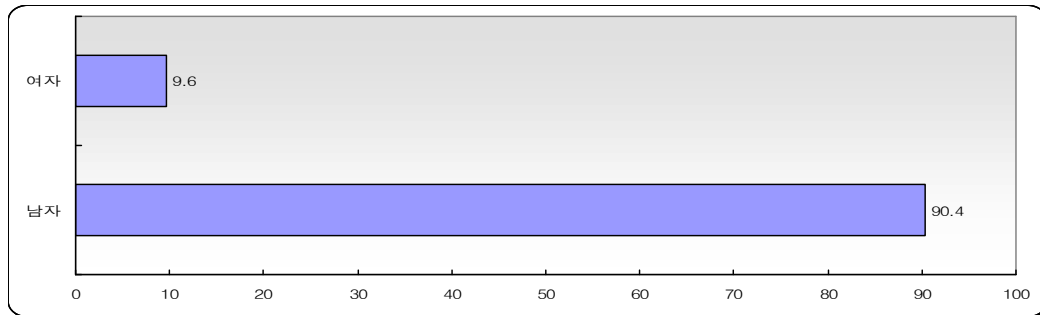
제3요인은 8, 10, 14문항과 요인부하량이 크기 때문에 산출분야로 볼 수 있는데 이 연구에서 환경분야의 14번 문항이 포함되어 있다. 제4요인은 1, 15, 16문항과 요인부하량이 크기 때문에 환경분야로 볼 수 있는데 이 연구에서 투입분야의 1번 문항이 포함되어 있으며, 제5요인은 2, 3문항과 요인부하량이 크기 때문에 투입분야로 볼 수 있다.

이상의 요인분석의 결과를 판단할 때, 각 하위영역별 문항의 선택은 일부를 제외하고 대체로 무난하게 선택되었음을 알 수 있다. 또한 일부 문항이 다른 영역에 포함되어 있는데, 이런 것은 시스템에서 각 분야가 확연하게 구분되기 보다는 상호연계 속에서 작동하는 것을 나타낸다고 볼 수 있다.

2. 표본특성

1) 성별 분석

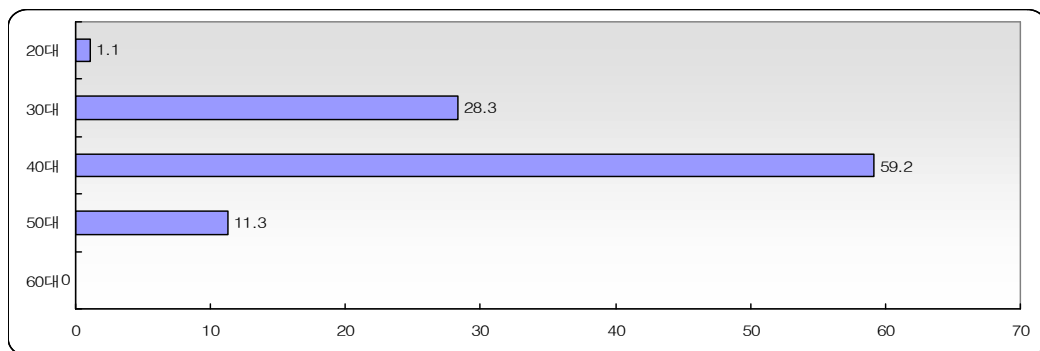
[그림 3-1] 성별 분석결과 (Q25)



성별 분석결과, 충남도청의 여성이 9.8%를 응답하였고, 남성의 90.4%가 설문조사에 응하였다. 이는 충청남도 본청 공무원의 대다수가 남성으로 구성된 바에 기인한다.

2) 연령별 분석

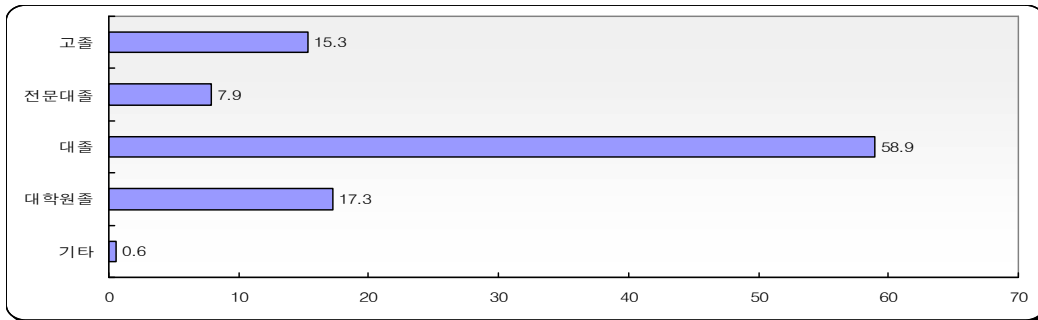
[그림 3-2] 연령별 분석결과 (Q25)



연령별 분석결과, 40대가 59.2%로 가장 많았고, 30대가 28.3%로 그 다음을 차지하여 30~40대가 전체의 약 4/5 이상인 87.5%를 차지하였으며, 그 다음은 50대 11.3%와 20대 1.1%의 순으로 나타났다.

3) 최종학력(재학중 포함)별 분석

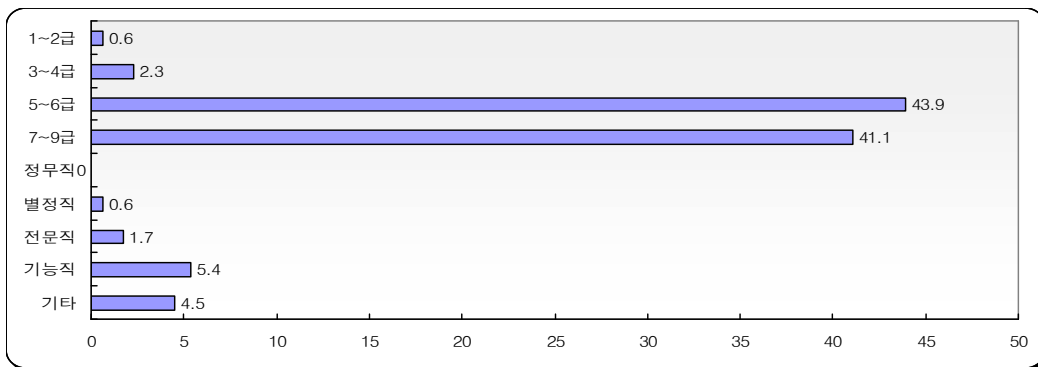
[그림 3-3] 최종학력(재학중 포함)별 분석결과 (Q27)



학력별 분석결과, 대졸이 58.9%를 차지하여 가장 많은 비율을 나타냈고, 다음으로 대학원졸 17.3%, 고졸 15.3%, 전문대졸 7.9%의 순으로 나타났다. 여기서 대학·대학원졸은 전체의 $\frac{3}{4}$ 이상인 76.2%에 달하며, 전문대졸까지 포함하면 84.1%가 된다.

4) 직급·직종별 분석

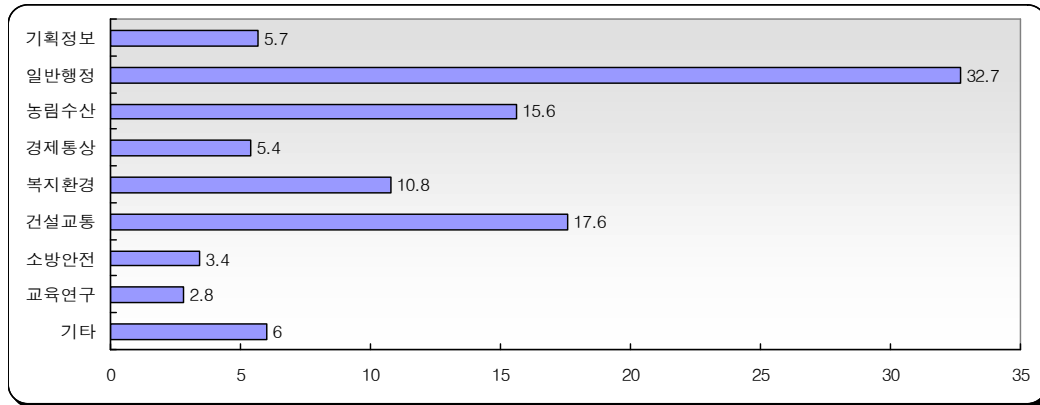
[그림 3-4] 직급(직종)별 분석결과 (Q28)



직급별 분석결과, 5~6급이 43.9%로 절반 가까운 비율을 나타냈으며, 이보다는 약간 작게 7~9급이 41.1%로 나타나 이 둘을 합하면 전체의 91%가 응답하였다. 나머지는 기능직 5.4%, 기타 4.5%, 3~4급 2.3%, 전문직 1.7%, 1~2급 0.6%의 순이었다.

5) 담당분야별 분석

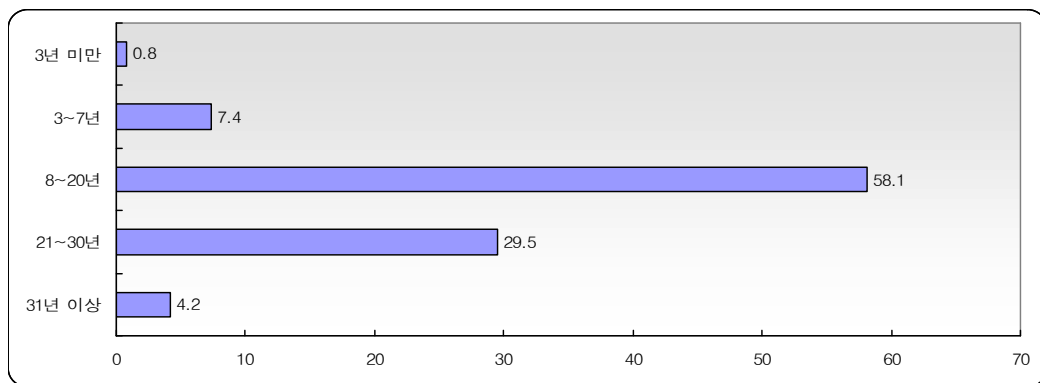
[그림 3-5] 담당분야별 분석결과 (Q29)



담당분야별 분석결과, 일반행정이 32.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 건설교통 17.6%, 농림수산 15.6%, 복지환경 10.8%, 기획정보 5.7%, 경제통상 5.4%의 순이었다.

6) 근속기간별 분석

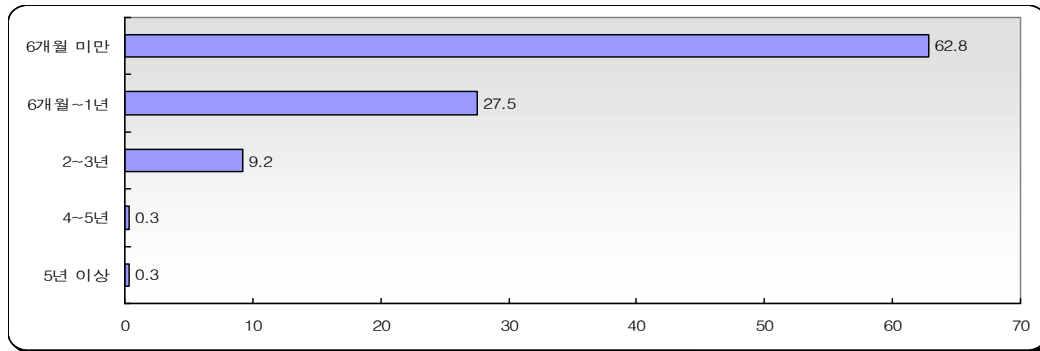
[그림 3-6] 근속기간별 분석결과 (Q30)



근속기간별 분석결과, 8~20년이 58.1%로 가장 많았고, 그 다음으로는 21~30년 29.5%으로 나타나 이 둘을 합하면 절대다수인 87.6%를 차지하고 있다. 나머지는 3~7년 7.4%, 31년 이상 4.2%의 순이었다.

7) 교육 및 연수기간별 분석

[그림 3-7] 교육 및 연수기간별 분석 (Q30)



교육·및 연수기간별 분석결과, 6개월 미만이 62.8%로 상당부분을 차지하였으며, 다음은 6개월~1년 27.5%, 2~3년 9.2%의 순이었다. 전체적으로 볼 때 6개월 이상은 37.2%로서 주로 단기교육 및 단기연수에 치중함을 알 수 있다.

여기서 종합적으로 표본의 특성을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 성별로는 남자가 전체의 90% 이상을 차지하여 여전히 여성이 적었다.

둘째, 연령별로는 40대가 약 60%, 30대가 약 28%, 50대가 약 11%로서, 40대를 기점으로 젊은 계층이 상대적으로 두터운 층을 이루고 있다.

셋째, 최종학력(재학중 포함)별로는 대졸이 약 59%, 대학원졸이 약 17%, 고졸이 약 15%, 전문대졸이 약 8%로서, 상당히 고학력구조로 변화되고 있음을 볼 수 있다.

넷째, 직급·직종별로는 중간급인 5~6급이 약 44%, 하위급인 7~9급이 약 41%로서 이들이 전체의 85%를 점하였다.

다섯째, 담당분야별로는 일반행정 약 33%, 건설교통·농림수산·복지환경이 약 11~18%를 차지하고, 기획정보·경제통상이 약 5~6%를 차지하였다.

여섯째, 근속기간별로는 8~20년이 약 59%, 21~30년 약 30%로 장기근속이 많았다.

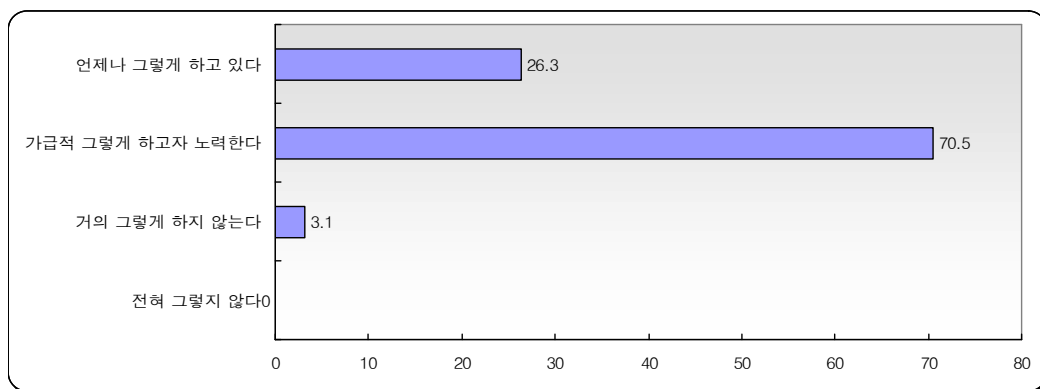
일곱째, 교육 및 연수기간별로는 6개월 미만이 약 63%, 6개월~1년이 약 28%로 주로 단기교육 및 단기연수에 머물러있다.

제 3 절 설문조사의 분석결과 및 시사점

1. 조사영역(Ⅰ) : 투입 요인

1) 신규사업을 계획하는데 있어 과거사례 참조여부

[그림 3-8] 신규사업을 계획하는데 있어 과거사례 참조여부 (Q1)



신규사업이나 특정시책을 계획하는데 있어서 추진배경, 근본의의, 과거의 경험사례, 주변동향 여부 등을 충분히 살펴본 후에 추진하는가에 대한 분석결과, 응답자의 대부분이 대체로 그렇게 하고 있다고 응답하였다.

- ① 언제나 그렇게 하고 있다 (26.3%) ② 가급적 그렇게 하고자 노력한다 (70.5%)
- ③ 거의 그렇게 하지 않는다 (3.1%) ④ 전혀 그렇지 않다 (0%)

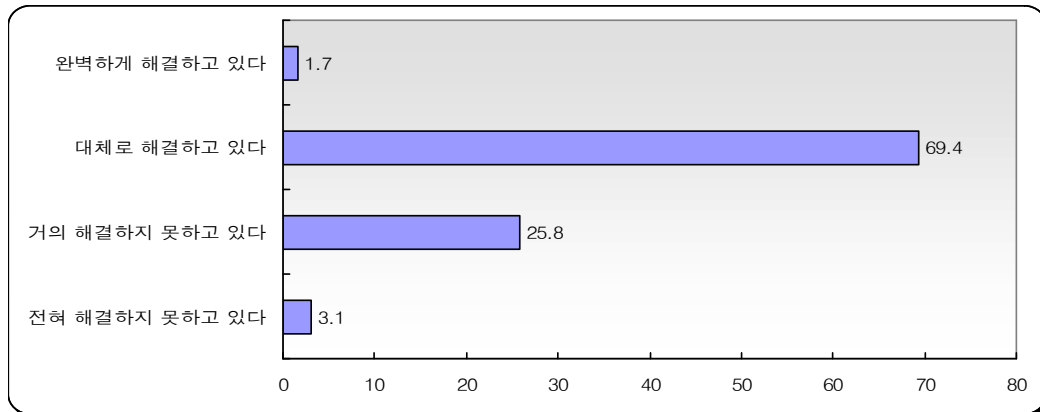
이러한 분석결과는 연령별로 40대에서 과거 사례를 가장 많이 참조하여 유의한 차이를 나타내고 있고($\chi^2=12.669$, d.f=6, $p=0.049$), 담당분야별로도 소방안전분야와 일반행정분야에서 높게 나타나 유의한 차이를 나타내고 있다($\chi^2=51.778$, d.f=16, $p=0.000$).

충남도정을 포함하여 행정운영상의 첫단계인 투입요소가 바로 “계획입안”이 아닐 수 없다. 첫단추를 잘 꿰는 것이 무엇보다 중요한 것처럼,¹⁾ 신규사업이나 특정시책의 입안단계에서는 근본적인 추진배경이나 실패사례까지 포함하여 과거의 경험 등을 심도 있게 살펴본 후, 구체적인 추진계획으로 成案하는 것이 중요하다.

1) 이는 흔히 과학철학에서 논의되는 「제3종 오류」(the 3rd type error)로 설명된다.

2) 업무착수 단계에서 재원조달 및 자원확보 해결 여부

[그림 3-9] 업무착수 단계에서 재원조달 및 자원확보 해결 (Q2)



새로운 업무의 착수단계에서 재원조달 및 가용자원 확보문제 등을 어느 정도로 해결하는가에 대한 분석결과, 약 70%의 응답자가 대체로 해결하고 있다고 답했으나, 그렇지 못하다는 응답도 약 30% 정도 나왔다.

① 완벽하게 해결하고 있다 (1.7%)

② 대체로 해결하고 있다 (69.4%)

③ 거의 해결하지 못하고 있다 (25.8%)

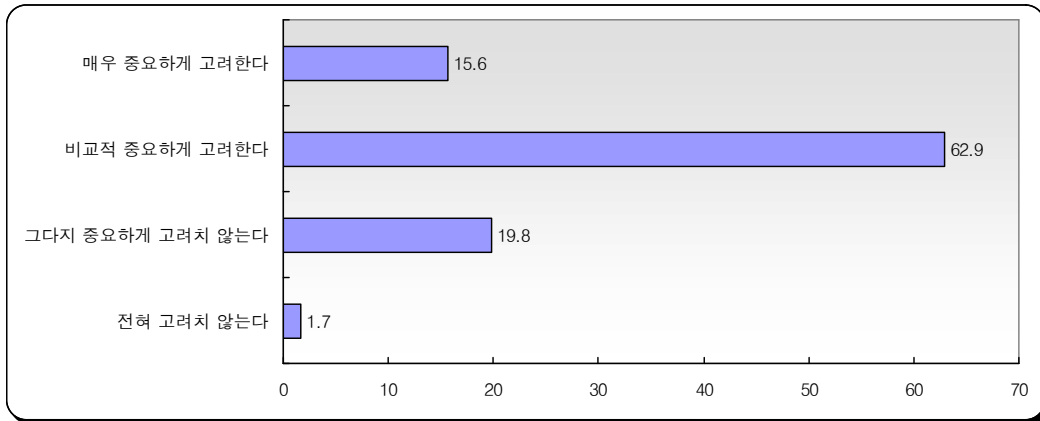
④ 전혀 해결하지 못하고 있다 (3.1%)

이러한 분석결과는 연령별로 20대가 가장 높게 나타난 반면 50대가 가장 적게 나타났으나 유의한 차이를 나타내고 있지 않으며($\chi^2=15.615$, $d.f=9$, $p=0.075$), 현재 직급별로도 1~2급과 별정직이 높게 나타났으나 유의한 차이를 나타내고 않았다($\chi^2=17.740$, $d.f=21$, $p=0.665$). 또한 성별로도 여성보다 남성이 높게 나타났지만 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=1.394$, $d.f=3$, $p=0.707$).

앞서 분석결과(Q1)와 같이 충실한 계획입안이 실효성(실행가능성)이 높은 만큼, 투입요소로서의 재원조달이나 가용자원 확보 문제는 실로 중요하다. 응답자의 대부분은 대부분 그렇다고 응답했으나, 30% 정도는 그렇지 않다는 반응을 나타냈다. 현실적으로 물적자원 관리가 완벽하게 이루어지는 것은 매우 어려운 일이며, 재정형편이 어려운 지방정부인 충남도정의 경우에도 그럴 개연성이 있는 것 또한 사실이나, 문제는 사전 예산계획에 제대로 반영치 못하고 마치 응기응변적으로 신규사업을 추진하는 경우, 가시적 성과도 기대하기 어렵거니와 그것의 실효성에 한계가 발생한다는 것이다.

3) 업무추진 계획수립시 시간비용의 고려여부

[그림 3-10] 업무추진계획 수립시 시간비용의 고려여부 (Q3)



업무추진계획 수립시 시간비용(time cost)을 얼마나 중요하게 고려하는가에 대한 분석결과, 비교적 중요하게 고려한다가 62.9%, 매우 중요하게 고려한다가 15.5%로 응답자의 대부분이 시간비용을 고려하고 있음을 볼 수 있다.

- ① 매우 중요하게 고려한다 (15.6%) ② 비교적 중요하게 고려한다 (62.9%)
 ③ 그다지 중요하게 고려치 않는다 (19.8%) ④ 전혀 고려치 않는다 (1.7%)

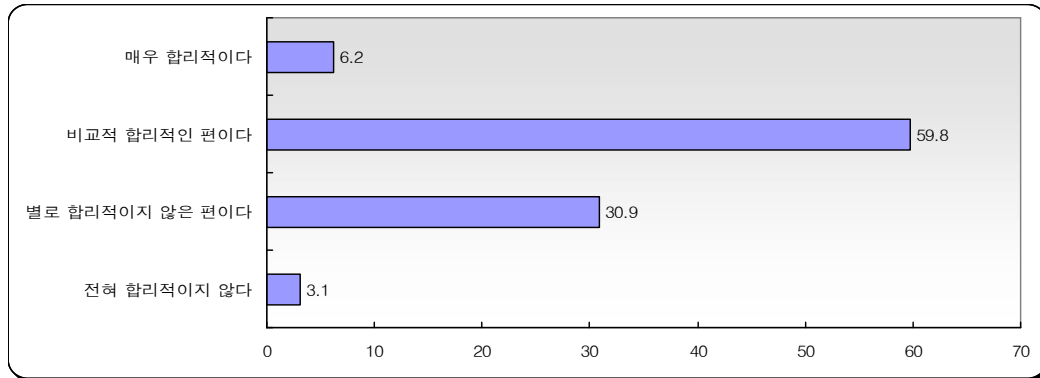
이러한 분석결과는 현재 직급별로 5~6급과 7~9급이 높게 응답하여 유의한 차이를 나타냈으나($\chi^2=53.612$, d.f=21, $p=0.000$), 근속기간별로는 8~20년 근무가 높았으나 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=16.840$, d.f=12, $p=0.156$). 또한 최종학력별로 대졸자가 높고 기타가 낮아 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=7.818$, d.f=12, $p=0.799$).

시간비용은 최근들어 ‘행정혁신’ 측면에서 크게 강조되고 있다. 과거에는 시간을 하나의 자원으로 간주하지 않았으나, 이제는 시간 변수를 중시하지 않을 수 없게 되었다. 이는 급속한 주변환경의 변화에 행정이 신속하게 대응하지 않으면 행정의 생존가능성(accountability)이 확보될 수 없기 때문이다. 더욱이 경쟁체제로 진입하게 되는 상황에서는 투입요소로서의 시간자원을 처음부터 중요하게 고려치 않으면 사업추진의 성공은 보장될 수 없다. 다행히도 충남도정에서는 민선 1기 때부터 “경영행정시간제” 및 “스피드행정” 등을 통해 “시간은 곧 돈”이라는 인식이 보편화되었다고 할 수 있다.²⁾

2. 조사영역(Ⅱ) : 전환 요인

1) 업무수행시 의사결정과정의 합리성

[그림 3-11] 업무수행시 의사결정과정의 합리성 (Q4)



업무수행시 현행 의사결정과정이 얼마나 합리적인가에 대한 분석결과, 응답자의 약 3/4가 합리적이라고 답했으나, 34%는 그렇지 않다는 부정적 반응을 보였다.

① 매우 합리적이다 (6.2%)

② 비교적 합리적인 편이다(59.8%)

③ 별로 합리적이지 않은 편이다 (30.9%)

④ 전혀 합리적이지 않다 (3.1%)

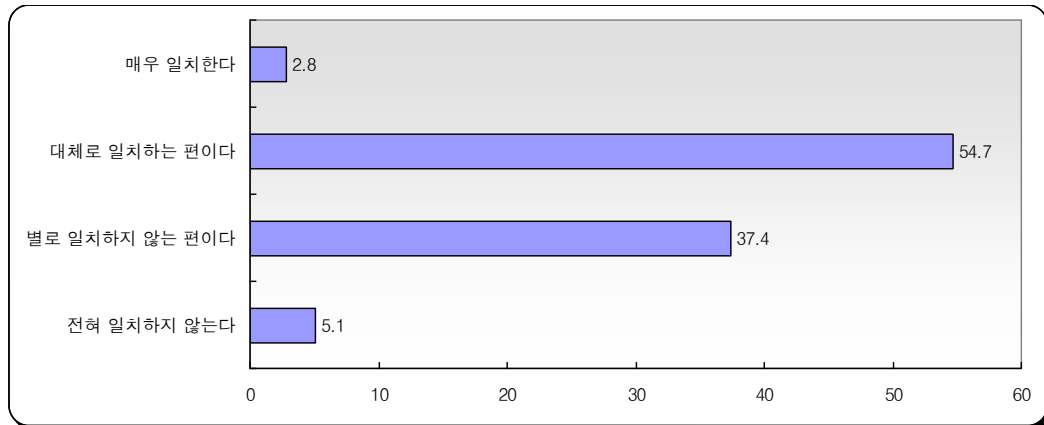
이와 같은 분석결과는 현재 직급별로는 1~2급과 정무직이 가장 높고 3~4급이 가장 낮아 유의한 차이를 나타내고 있으며($\chi^2=51.080$, d.f=21, $p=0.000$), 담당분야별로 소방안전·건설교통분야에서 높은 반면 교육연구분야에서 가장 낮아 차이를 나타내고 있다($\chi^2=44.395$, d.f=24, $p=0.007$), 그러나 학력별로는 기타가 가장 높고 전문대졸이 가장 낮았으나 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=12.579$, d.f=12, $p=0.400$).

“행정은 바로 의사결정과정”이라 할 정도로 의사결정은 매우 중요하며, 이는 어디까지나 문제해결을 전제로 하는 것이다. 물론 사이몬(H. A. Simon)의 주장처럼 “제한된 합리성”(bounded rationality)이 현실적인 의사결정의 모습이다. 문제는 “합리추구적인 의사결정”이 이루어지고 있지 못하다면, 투입단계에서부터 구조적 한계를 안게 된다는 데 있다. 아직도 충남도정에서는 의사결정의 합리성을 제고해야 할 여지가 존재한다. 더욱이 직급별로 인식차이가 있다는 점은 주목해야 할 대목이 아닐 수 없다.

2) 이는 시테크전략으로 접근할 수 있다. 그러나 충남도정은 아직 이 단계는 아니다.

2) 업무상 본인의 권한과 책임의 일치도

[그림 3-12] 업무상 본인의 권한과 책임의 일치도 (Q5)



업무상 현재 본인에게 주어진 권한과 책임이 어느 정도 일치하는가에 대한 분석 결과, 대체로 그렇다는 편이 약 58%로 나타났으나, 그렇지 않다는 경우도 약 43%로 나타나 아직까지 권한과 책임의 일치 여부는 미흡하다는 점을 알 수 있다.

① 매우 일치한다 (2.8%)

② 대체로 일치하는 편이다 (54.7%)

③ 별로 일치하지 않는 편이다 (37.4%)

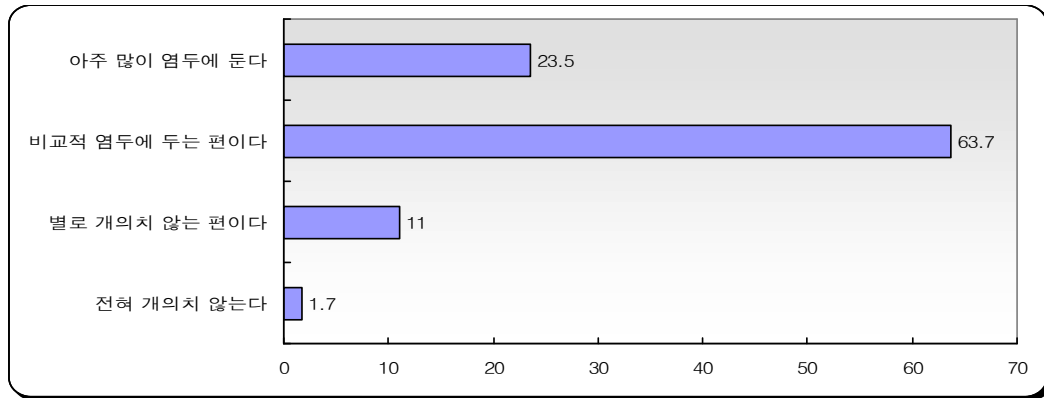
④ 전혀 일치하지 않는다 (5.1%)

이와 같은 분석결과는 근속기간별로 31년 이상이 가장 높고, 3년 이하가 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈고($\chi^2=47.708$, $d.f=12$, $p=0.000$), 직급별로도 1~2급과 별정직이 가장 높은 반면 전문직에서 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=38.707$, $d.f=21$, $p=0.011$). 그러나 성별로는 여성인 남성보다 높았으나 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=0.421$, $d.f=3$, $p=0.936$).

전통적 행정관리론에서는 권한, 책임, 직책(직위)을 “삼면등가의 법칙”으로 설명하였으며, 이는 오늘날에도 여전히 적용되고 있다. 오히려 유능한 리더십에서는 부하에게 권한을 대폭 위임하면서 책임은 본인에게 귀속시키는 경우를 상정한다. 그러나 현실적으로는 권한은 위임하지 않으면서 책임만 지우는 경우도 비일비재하다. 권한과 책임의 불일치 문제는 제도보다도 행태에 달려있다는데 ‘비극’이 존재한다. 권한은 없고 책임만 있는 경우, 업무처리과정은 매우 소극적·형식적일 것이며, 냉소적인 경향을 보일 것이기 때문이다. 권한과 책임을 동시에 부여하는 것이 바람직하다.

3) 업무추진 과정시 감사 및 확인평가의 고려여부

[그림 3-13] 업무추진 과정시 감사 및 확인평가의 고려여부 (Q6)



업무추진과정에서 나중(또는 중간)에 있을 감사 및 확인평가를 얼마나 염두에 두고 있는가에 대한 분석결과, 응답자의 절대다수인 약 87%가 “염두에 둔다”고 하였으며, 그렇지 않다는 경우는 약 13%에 그쳤다.

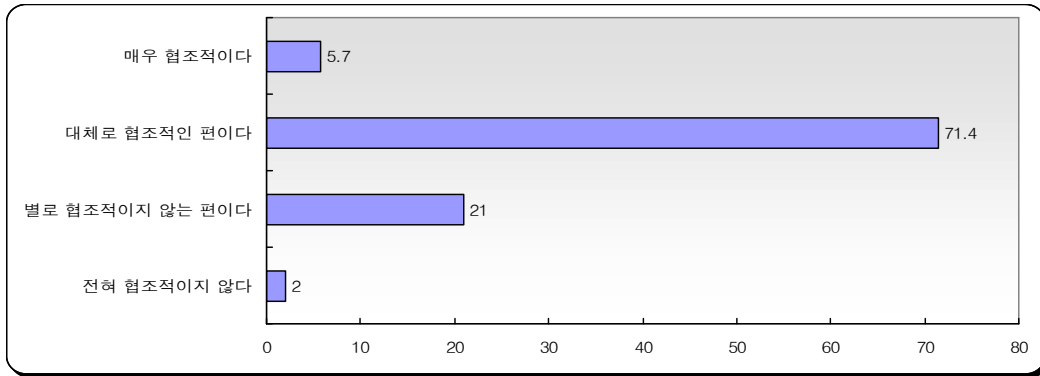
- ① 아주 많이 염두에 둔다 (23.5%) ② 비교적 염두에 두는 편이다 (63.7%)
 ③ 별로 개의치 않는다 (11%) ④ 전혀 개의치 않는다 (1.7%)

이와 같은 분석결과는 성별로 남성이 여성보다 높게 응답하여 유의한 차이를 나타냈으며($\chi^2=12.497$, d.f=3, $p=0.006$), 연령별로는 30대가 가장 높아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=66.526$, d.f=9, $p=0.000$), 그러나 연수기간별로는 4~5년과 5년 이상이 염두에 둔다고 하였으나 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=14.842$, d.f=12, $p=0.311$).

행정은 규정된 틀 속에서 이루어진다. 그렇다고 항상 규정에 얽매인다는 것은 아니다. 문제는 어느 정도로 “법규제약적”인가 하는 점이다. 과거의 행정은 법집행이 주된 기능이었으나, 오늘날의 행정은 서비스제공이 주된 기능이 되었다. 또한 법규의 개정은 항상 행정행위보다 후순위이다. 그만큼 행정행위의 기능이나 패턴, 또는 존재양식이 크게 변화된 것이다. 그러나 합법성을 경시하는 것은 부패소지의 개연성을 확대시킨다. 민선체제에 들어와 투명성, 공정성이 문제시되고 있는 것은 이를 반증한다. 문제는 “합목적성”인 것이다. 법규제약적 행태는 자신의 歸責을 가장 두려워하여 감사나 확인평가에 크게 집착할 수밖에 없다.³⁾

4) 업무추진시 관련부서들과의 협조관계 여부

[그림 3-14] 업무추진시 관련부서들과의 협조관계 여부 (Q7)



업무추진에 있어 도의회를 비롯한 일반업무관련 부서들과 어느 정도로 긴밀한 협조관계를 유지하는가에 대한 분석결과, 약 77%는 관련부서들간에 대체로 협조적이라고 응답하고 있으나, 23%는 그렇지 않다는 반응을 보였다.

① 매우 협조적이다 (5.7%)

② 대체로 협조적인 편이다 (71.4%)

③ 별로 협조적이지 않은 편이다 (21%)

④ 전혀 협조적이지 않다 (2%)

이는 연령별로 30대가 가장 높고 20대가 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈으며 ($\chi^2=120.584$, d.f=9, p=0.000), 직급별로 1~2급이 가장 높게 응답하고 있어 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=65.437$, d.f=21, p=0.000), 그리고 근속기간별로 31년 이상이 높은 반면 3년 미만이 낮아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=163.623$, d.f=12, p=0.000).

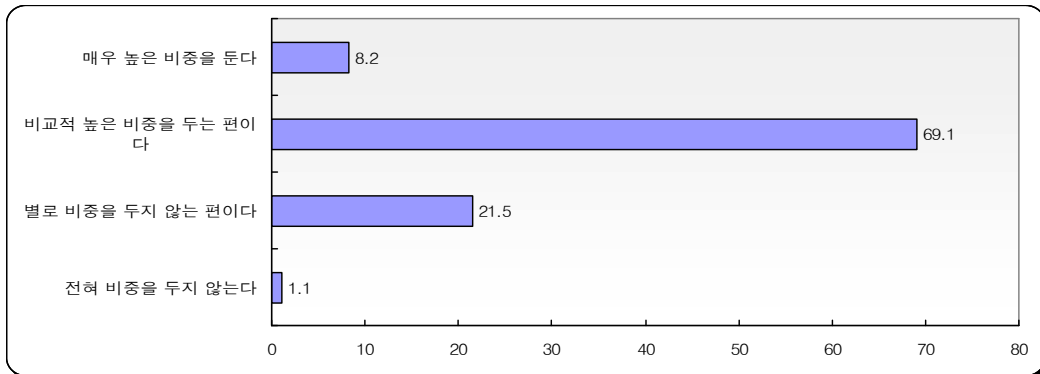
전반적으로 충남도정의 업무상 협조관계 유지는 道의회를 포함하여 일반업무 관련부서와 비교적 긴밀한 협조관계를 유지하고 있으나, 아직도 적지 않은 부분이 그렇지 않은 것으로 나타나고 있다. 물론 집행부와 견제관계에 있는 의결기관인 道의회와 같은 집행부서 내의 관련부서는 그 입장이 다르다. 어떠한 단순 집행업무를 제외하고 복합적이며, 규모 및 비중이 큰 업무나 시책일 수록 대내외적 협조관계의 필요성은 높아진다. 분석결과, 신세대인 20대는 개별성이 강하여 협조관계를 상대적으로 중시하지 않고 있으나, 소수의 고위직과 장기근속자의 경우는 협조관계를 중시하고 있다.⁴⁾

3) 법규를 준수하면서도 새롭고 건설한 대안 마련을 의욕적으로 시도하는 경우를 보호할 수 있는 “실수인정제”나 또는 “올해의 실패상”(failure prize of the year) 도입이 필요하다.

3. 조사영역(Ⅲ) : 산출 요인

1) 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대여부

[그림 3-15] 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대여부 (Q8)



특정시책이나 사업의 종료시 우선적으로 눈에 보이는 가시적 성과물에 대하여 얼마나 비중을 두는가에 대한 분석결과, 응답자의 약 77%가 비중을 둔다고 하는 반면 약 23%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 높은 비중을 둔다 (8.2%)

② 비교적 높은 비중을 두는 편이다 (69.1%)

③ 별로 비중을 두지 않는 편이다 (21.5%)

④ 전혀 비중을 두지 않는다 (1.1%)

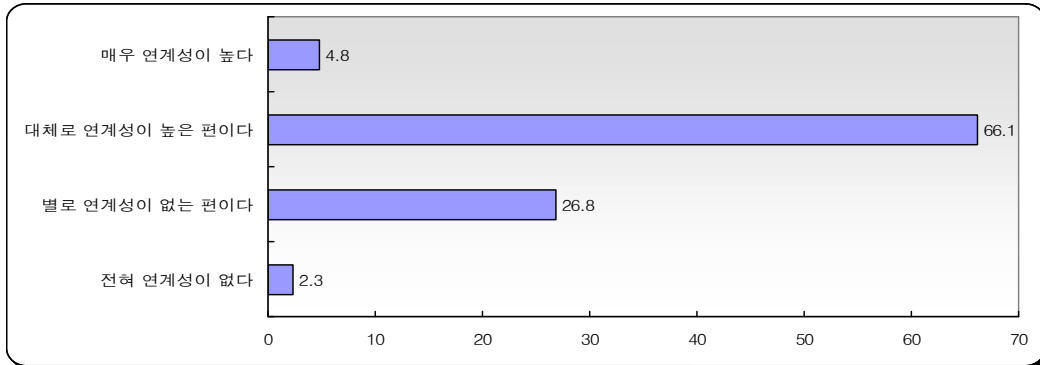
이와 같은 분석결과는 근속기간별로는 3~7년과 8~20년이 높게 응답하여 유의한 차이를 나타냈으나($\chi^2=25.946$, $d.f=12$, $p=0.011$), 연령별로는 30대와 40대가 높은 응답을 하였지만, 유의한 차이를 나타내고 있지 않았다($\chi^2=12.751$, $d.f=9$, $p=0.174$). 또한 연수기간별로도 4~5년과 5년 이상이 가시적 성과물에 높은 비중을 두고 있는 것으로 나타났으나 유의한 차이를 나타내고 있지 않았다($\chi^2=19.923$, $d.f=12$, $p=0.069$).

가시적 성과물(visible outcomes)이란 산출분야에서 가장 구체화된 형태의 것이라 할 수 있다. 흔히 말하는 “손에 잡히는 성과물”이다. 그러나 이는 단기간에 산출되는 경우가 많으며, 따라서 중장기적으로 추진하는 경우에는 해당되지 않고 다만 “기반조성”에 한정되는 사례에 해당된다 할 수 있다. 문제는 그러한 성과, 단기적인 성과에 대한 집착이다. 만일 중장기 사업의 기초(토대)로서의 성과라면, 반드시 가시적일 수만은 없을 수도 있기 때문이다. 이는 속성상 質 보다는 量에 치중하는 경향이 짙다.

4) 그러나 이러한 분석결과는 대내적인 것이며, 주민이나 NGO 등 대외적인 것은 아니다.

2) 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성

[그림 3-16] 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성 (Q9)



현재 수행하는 시책추진의 성과는 중장기 정책방향이나 도정 최고책임자의 공약사항과 어느 정도 연계성이 유지되고 있는가에 대한 분석결과, 전체의 약 71%는 그렇다고 응답하였으나, 약 29%는 그렇지 않다고 응답하였다.

- ① 매우 연계성이 높다 (4.8%) ② 대체로 연계성이 높은 편이다 (66.1%)
 ③ 별로 연계성이 없는 편이다 (26.8%) ④ 전혀 연계성이 없다 (2.3%)

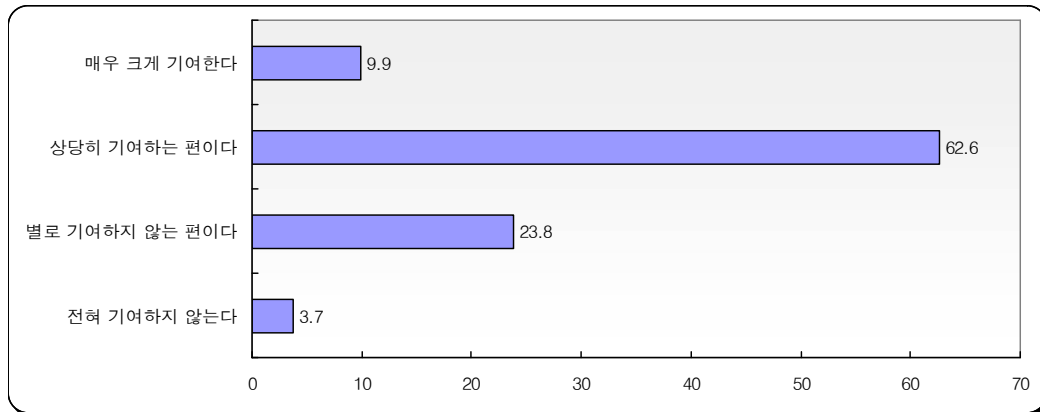
이러한 분석결과, 연수기간별로는 4~5년 및 5년 이상이 높게 나타나 유의한 차이를 나타냈으며($\chi^2=30.502$, d.f=12, p=0.002), 담당분야별로 복지환경 및 건설교통분야에서 높게 응답한 반면 기타는 약 50%를 유지하여 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=42.372$, d.f=24, p=0.012). 그러나 연령별로 50대가 가장 연계성이 높다고 한 반면 20대가 가장 낮았으나 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=5.768$, d.f=9, p=0.763).

담당자의 업무수행이 개별적인 것으로 간주되는가 아니면 중요한 전체 조직의 일로 간주되는가는 업무특성(업무의 중요도 등)에 따라 달라지겠지만, 중요한 것은 본인의 인식 여부라 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 현재 수행하는 시책추진의 성과가 충남도정의 중장기 정책방향이나 도정 최고책임자의 공약사항과 얼마나 연계되는가 역시 학습동기나 별도의 사명의식이 크게 작용한다 할 수 있다. 문제는 담당업무를 개인수준에서, 도정책임자를 대신하여 얼마나 대표성을 지각하고 있는가에 달려 있다.

5) 그렇다고 해서 이러한 인식이 업무담당자 개인의 완전한 자율성을 전제한 것은 아니다.

3) 업무수행이나 시책성과의 도정발전기여 여부

[그림 3-17] 업무수행이나 시책성과의 도정발전기여 여부 (Q10)



현재 담당하는 업무수행이나 시책성과가 도민의 삶의 질 향상이나 자치도정 발전에 얼마나 기여하는가에 대한 분석결과, 전체의 약 72%가 기여한다고 응답한 반면, 약 28%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 크게 기여한다 (9.9%)

② 상당히 기여하는 편이다 (62.6%)

③ 별로 기여하지 않는 편이다 (23.8%)

④ 전혀 기여하지 않는다 (3.7%)

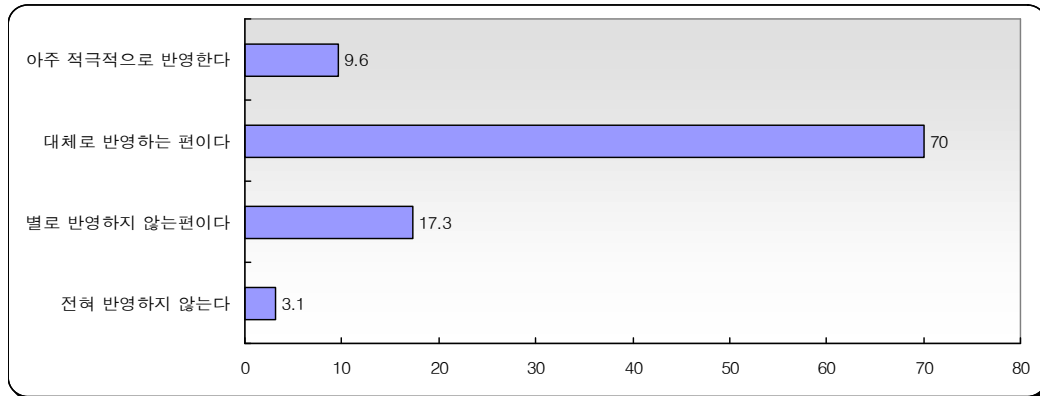
이러한 결과는 연령별로 50대가 상당히 기여하고 있다는 반면 20대는 50% 밖에 응답하지 않아 대조를 이루어 유의한 차이를 나타냈으며($\chi^2=44.539$, $d.f=9$, $p=0.000$), 직급별로는 별정직이 높은 반면 기타에서 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=79.493$, $d.f=21$, $p=0.000$). 그러나 담당분야별로 교육연구 분야에서 가장 높게 응답한 반면 기획정보분야에서 가장 낮아 유의한 차이가 없었다($\chi^2=28.958$, $d.f=24$, $p=0.222$).

앞의 분석결과(Q9)와 같이 업무 및 시책성과가 자치도정발전에 대한 기여도 인식에서는 연령별로 50대와 20대간의 차이가 두드러지고 있으며, 이는 신세대 계층의 가치관이나 의식구조의 단면을 보여주고 있다 할 수 있다. 또한 담당분야별로 기획정보분야의 업무특성상 자치도정발전에 대한 기여도가 높을 것이라는 예상과 달리 낮게 나온 것은 개별적 요인이 크게 작용한 것으로 해석된다. 분명한 사실은 개인적으로 담당하고 있는 업무 및 시책추진의 성과는 자치도정발전으로 귀결되고 있다는 것이다.

4. 조사영역(Ⅳ) : 환류 요인

1) 차기계획 업무수립시 평가의 반영여부

[그림 3-18] 차기계획 업무수립시 평가의 반영여부 (Q11)



차기 업무계획 수립과 관련하여 주민의사, 시민단체 견해, 여론의 평가 등을 얼마나 구체적으로 반영하는가에 대한 분석결과, 전체의 약 80%가 그렇다고 응답했으나, 약 20%는 그렇지 않다고 응답하였다.

- ① 아주 적극적으로 반영한다 (9.6%) ② 대체로 반영하는 편이다 (70%)
 ③ 별로 반영하지 않는 편이다 (17.3%) ④ 전혀 반영하지 않는다 (3.1%)

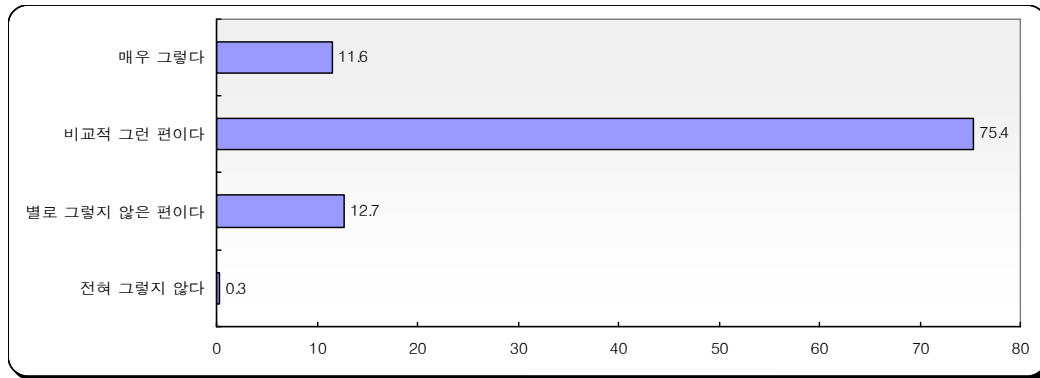
이와 같은 분석결과는 건설교통분야에서 가장 높고 기타와 복지환경분야 순으로 높아 유의한 차이를 나타냈으며($\chi^2=52.611$, d.f=24, p=0.011), 성별로는 여성보다는 남성이 높아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=26.549$, d.f=3, p=0.000). 또한 연수기간별로 5년 이상과 4~5년이 높아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=21.529$, d.f=12, p=0.043).

앞서 간접적으로 관련된 분석결과도 있었듯이, 차기 업무계획 수립을 위해 주민, 시민단체, 여론의 평가결과를 반영하는 것은 환류단계에 있어서 중요하다. 물론 이러한 환류기능은 전환단계에서도 얼마든지 있을 수 있으나, 일단 단위업무나 단위시책의 종료와 함께 이루어지는 객관적인 외부평가는 당연히 차기 업무계획 수립에 반영되어야 하는 것이다.⁶⁾ 그러나 현재 그렇지 못한 20%는 여전히 문제로 남아 있다.

6) 이렇게 하는 것은 공개행정, 투명행정을 위해 반드시 필요한 절차이다. 따라서 이것이 제도화(정례화)되었다 해서 학습조직으로 간주하는 것은 과대평가라 할 수 있다.

2) 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획 수립

[그림 3-19] 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획 수립 (Q12)



부서에서 시책추진 결과상 미흡한 부분에 대해서는 충분한 원인분석 및 보완책을 마련하여 차기계획에 반영하는가에 대한 분석결과, 87%가 압도적으로 그렇다고 응답했으며, 그렇지 않다는 경우는 13%에 불과하였다.

① 매우 그렇다 (11.6%)

② 비교적 그런 편이다 (75.4%)

③ 별로 그렇지 않은 편이다 (12.7%)

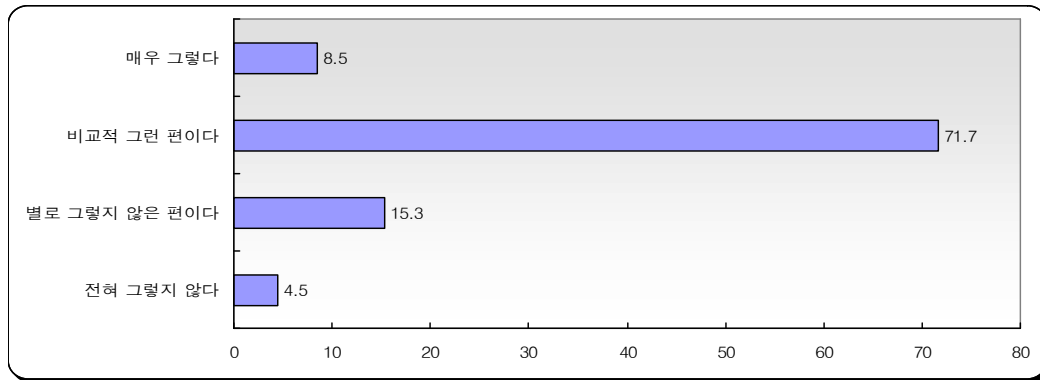
④ 전혀 그렇지 않다 (0.3%)

이와 같은 분석결과는 근속기간별로 21~30년간의 장기근속자가 원인분석 및 보완책을 마련하여 차기계획에 반영하는데 가장 높게 응답하였으나 3년 미만은 가장 낮게 응답하여 유의한 차이를 나타냈고($\chi^2=26.237$, d.f=12, $p=0.010$), 직급별로 1~2급과 별정직 공무원이 높게 응답한 반면 기타에서 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=100.909$, d.f=21, $p=0.000$). 그러나 연령별로는 30대와 50대가 높게 응답했으나 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=10.592$, d.f=9, $p=0.305$).

한편, 이러한 분석결과는 앞의 외부평가(Q11)에 비해 내부평가의 의미를 지니고 있다. 도정운영 실제에서는 단위업무내지는 단위시책의 종료와 더불어 내부적으로 자체평가를 제도화(정례화)하고 있다. 중요한 점은 이것이 얼마나 정확하고 타당성이 있으며, 실질적으로 차기계획에 얼마만큼 반영하고 있는가 하는 것이다. 또한 이것이 내부평가라는 한계가 있으므로 반드시 외부평가가 있어야 한다는 점이 강조된다.

3) 목표관리제상의 성과추진과 차기계획수립의 관계

[그림 3-20] 목표관리제상의 성과추진과 차기계획수립의 관계 (Q13)



당초에 제시된 목표관리제상의 성과추진 여부를 면밀히 검토하여 이를 충분히 보완하는 방향에서 차기계획을 수립하는가에 대한 분석결과, 전체의 약 80%가 그렇다고 응답했으나, 약 20%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 그렇다(8.5%)

② 비교적 그런 편이다 (71.7%)

③ 별로 그렇지 않은 편이다 (15.3%)

④ 전혀 그렇지 않다 (4.5%)

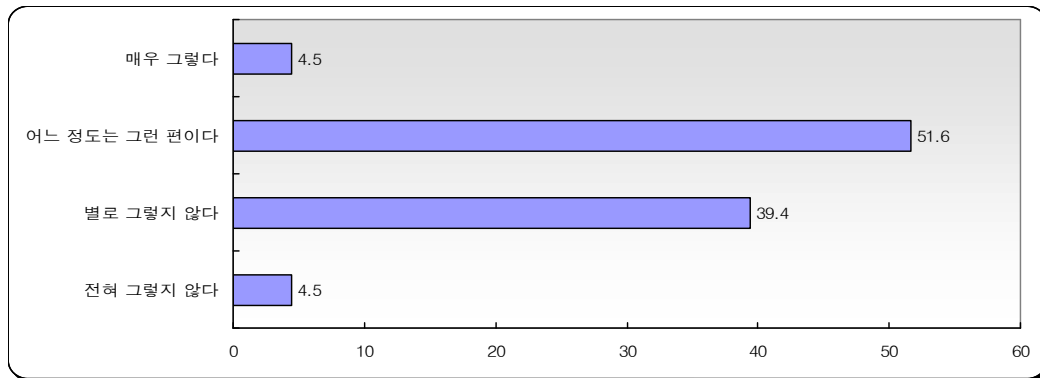
이와 같은 분석결과, 담당분야별로는 소방안전분야에서 가장 높고 그 다음은 건설교통분야, 기타분야 및 기획정보분야가 가장 낮게 응답하여 유의한 차이를 나타냈으나($\chi^2=50.861$, d.f=24, $p=0.001$), 성별로는 남성이 여성에 비해 높게 응답했음에도 불구하고 유의한 차이를 나타내지 않았다($\chi^2=1.846$, d.f=3, $p=0.605$).

앞서 언급했듯이, 충남도정을 포함하여 특히 지방행정에서는 아직 목표관리제가 정착되어 있다고 보기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 목표관리제를 연간 주요업무 실천계획의 기준으로 삼아 여기에서 이루어진 추진성과의 구체적 사항을 검토, 보완하여 차기계획을 세우는 것은 도정업무의 체계적 관리를 위해서나, 단위부서의 효율적 업무수행을 위해서나 매우 바람직한 일이다. 그런데 소방안전분야가 현장업무의 특성이 강하며, 기획정보분야가 관리업무의 특성이 강하다는 점을 감안한다 해도, 목표관리제의 업무소관인 기획담당부서의 경우는 상당수 업무가 “비정형화”되어 있다는 점에서 현실여건을 극복하는데는 자체내 일정한 한계를 내포하고 있는 것으로 분석된다.

5. 조사영역(Ⅳ) : 환경 요인

1) 추진효과가 충분한 시책사업이나 아이디어 적용

[그림 3-21] 추진효과가 충분한 시책사업이나 아이디어 적용 (Q14)



근무하는 부서에서 다소 비용이 들지만 추진효과가 충분히 예상되는 시책사업이나 정책아이디어를 어렵지 않게 적용하는가에 대한 분석결과, 약 56%가 그렇다고 응답했으나, 약 44%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 그렇다 (4.5%)

② 어느 정도는 그런 편이다 (51.6%)

③ 별로 그렇지 않다 (39.4%)

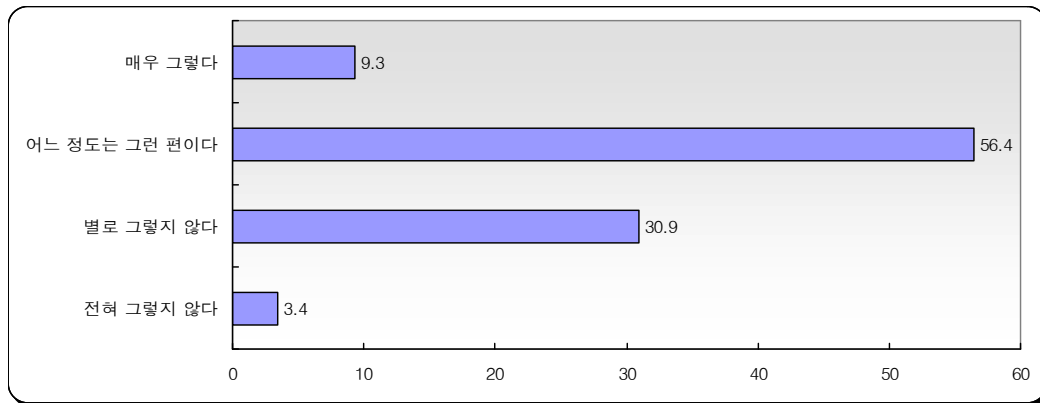
④ 전혀 그렇지 않다 (4.5%)

이와 같은 분석결과는 성별로는 남성이 여성에 비해 약간 높아 유의한 차이를 나타냈고($\chi^2=11.382$, d.f=3, $p=0.010$), 연수기간별로 5년 이상 연수자가 모두 ‘그렇다’에 응답하여 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=34.027$, d.f=12, $p=0.001$). 또한 직급별로는 1~2급과 별정직 공히 ‘매우 그렇다’에 모두 응답하여 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=115.706$, d.f=21, $p=0.000$).

환경요소로 볼 때, 비용부담은 있으나 성과가 크게 기대되는 경우에 이를 조직내부에서 얼마나 수용할 수 있는가, 또한 이와 유사하게 참신한 정책아이디어가 얼마나 조직운영에 받아들여지는가의 문제는 기본적으로 조직환경의 개방성, 신축성, 비판과 토론의 제도화 등 “조직풍토의 학습조직화”와 연결된다. 그런데 충남도정에서는 직급별로 고위직과 별정직에서 긍정적으로 응답하고 있으며, 마찬가지로 장기연수자에 있어서 같은 입장을 표명하고 있어 혁신 의지와 교육훈련의 중요성을 잘 시사하고 있다.

2) 업무수행시 지식정보의 공유여부

[그림 3-22] 업무수행시 지식정보의 공유여부 (Q15)



업무수행 환경(근무수행 여건)이 각종 지식정보나 업무상의 노하우를 상호간에 큰 부담감 없이 충분히 공유하는가에 대한 분석결과, 약 66%가 그렇다고 응답한 반면, 약 34%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 그렇다 (9.3%)

② 어느 정도는 그런 편이다 (56.4%)

③ 별로 그렇지 않다 (30.9%)

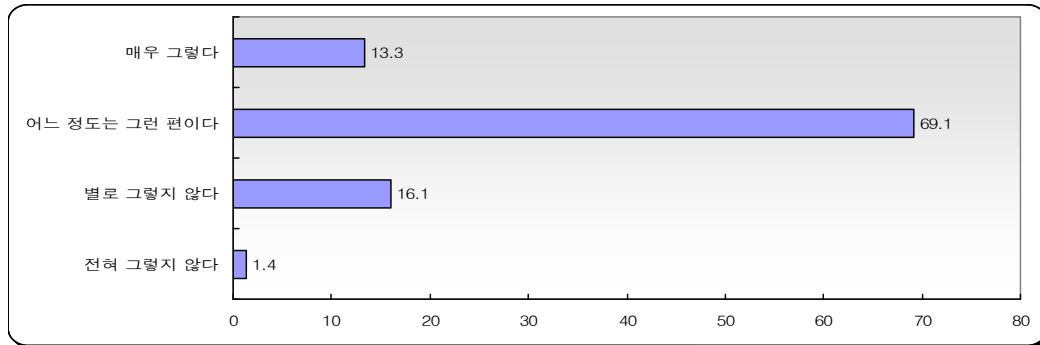
④ 전혀 그렇지 않다 (3.4%)

이와 같은 분석결과는 직급별로는 1~2급과 별정직이 가장 높고 3~4급이 가장 낮아 대조를 이루면서 유의한 차이를 나타냈고($\chi^2=41.285$, d.f=21, $p=0.005$), 연령별로는 30대가 가장 높은 반면 40대가 가장 낮아 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=34.202$, d.f=9, $p=0.000$). 그러나 성별로는 남성이 여성에 비해 약간 높았으나 유의한 차이를 나타내지는 않았다($\chi^2=2.555$, d.f=3, $p=0.465$).

기본적으로 지식정보나 업무상 노하우의 공유화(sharing)는 지식기반행정 또는 학습조직에서 다루어지는 중요한 아이템이다. 여기에는 업무협조의 현실적 필요, 업무의 복합적 성격도 작용하지만, 오히려 지식정보화의 보편적 추세라는 현실이 더 크게 작용할 수도 있다는 점이다. 그런데 분석결과를 보면 고위직과 별정직이 높은 반면, 3~4급이 낮은 결과를 보여주었다. 이는 계선조직의 골간을 이루는 국장·과장직의 구조적 특성이 반영된 결과로 이해할 수 있으며, 또한 20대 신세대는 지식정보의 공유화에 적응적인 반면, 도정운영의 중추를 이루는 40대는 그렇지 못한 것으로 이해된다.⁷⁾

3) 충남의 지역특성과 주민여망의 반영여부

[그림 3-23] 충남의 지역특성과 주민여망의 반영여부 (Q16)



충남의 지역특성이나 주민여망에 능동적으로 부응하고, 이를 업무수행에 지속적으로 반영하고 있는가에 대한 분석결과, 약 82%가 그렇다고 응답하였으나, 약 18%는 그렇지 않다고 응답하였다.

① 매우 그렇다 (13.3%)

② 어느 정도는 그런 편이다 (69.1%)

③ 별로 그렇지 않다 (16.1%)

④ 전혀 그렇지 않다 (1.4%)

이와 같은 분석결과는 담당분야별로 소방안전 및 건설교통분야가 그렇다에 가장 많이 응답하여 유의한 차이가 있었으며($\chi^2=48.435$, $d.f=24$, $p=0.002$), 직급별 분석결과도 1~2급과 별정직이 가장 높고 3~4급이 가장 낮아 유의한 차이가 있었다($\chi^2=52.101$, $d.f=21$, $p=0.000$), 그러나 연령별로 40대가 가장 높고 20대가 가장 낮았지만 유의한 차이를 나타내지는 않았다($\chi^2=15.368$, $d.f=9$, $p=0.081$).

개별적 업무수행에 있어 충남의 지역특성이나 도민여망에 부응하면서 이를 지속적으로 반영한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니나, 분명한 사실은 이것이 자치도정 수행의 본연의 모습이라는 점이다. 이는 분야별로 소방안전 및 건설교통분야가, 직급별로는 1~2급과 별정직에서, 그리고 연령별로는 40대에서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 어떻게 개별적 업무수행도 조직(부서)단위로 이루어지는 것이며, 이는 충남도정이라는 틀 속에서 이루어지고 있으므로, 그 핵심은 “수요자 중심 행정” 차원에서 논의되어야 할 것이다.

7) 이런 맥락에서, 현재 국장·과장의 직무특성이 주로 “종합화”하는 쪽에 무게가 실려있다는 점, 그리고 40대는 신세대와 구세대의 중간세대(‘깁세대’)의 특징을 잘 보여준다.

제 4 절 연구가설의 검증 및 논의

1. 연구가설의 검증

1) 시스템행정 구성요인별 상관관계수

당초에 설정한 연구가설은 “투입-전환-산출-환류-환경으로 이어지는 각 시스템행정의 구성요인(측정지표)간에는 유의미한 상관관계가 존재하지 않을 것이다”였다.

이는 행정(충남도정)이 “시스템적으로” 즉, “시스템 지향적으로” 운영되는 경우에는 각 요인의 상관관계수는 클 것이라는 전제하에 독립변수군별로 나누어 상관관계수를 구하고자 하였던 것이다.

그 결과 시스템행정 구성요인별 각 요인의 상관관계수는 다음과 같다.

〈표 3-7〉 시스템행정 구성요인별 각 요인의 상관관계수

| 구 분 | | 투 입 | 전 환 | 산 출 | 환 류 | 환 경 | 종 합 |
|-----|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 투 입 | 상관계수 | 1 | .323(**) | .242(**) | .377(**) | .348(**) | .605(**) |
| | 유의확률 | . | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 전 환 | 상관계수 | .323(**) | 1 | .320(**) | .427(**) | .454(**) | .741(**) |
| | 유의확률 | 0 | . | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 산 출 | 상관계수 | .242(**) | .320(**) | 1 | .449(**) | .415(**) | .667(**) |
| | 유의확률 | 0 | 0 | . | 0 | 0 | 0 |
| 환 류 | 상관계수 | .377(**) | .427(**) | .449(**) | 1 | .504(**) | .771(**) |
| | 유의확률 | 0 | 0 | 0 | . | 0 | 0 |
| 환 경 | 상관계수 | .348(**) | .454(**) | .415(**) | .504(**) | 1 | .775(**) |
| | 유의확률 | 0 | 0 | 0 | 0 | . | 0 |
| 종 합 | 상관계수 | .605(**) | .741(**) | .667(**) | .771(**) | .775(**) | 1 |
| | 유의확률 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | . |

** 0.01 수준(양쪽)에서 유의

2) 시스템행정 구성요인별 상관관계수

이를 설명하고, 다시 그림으로 보면 다음과 같다.

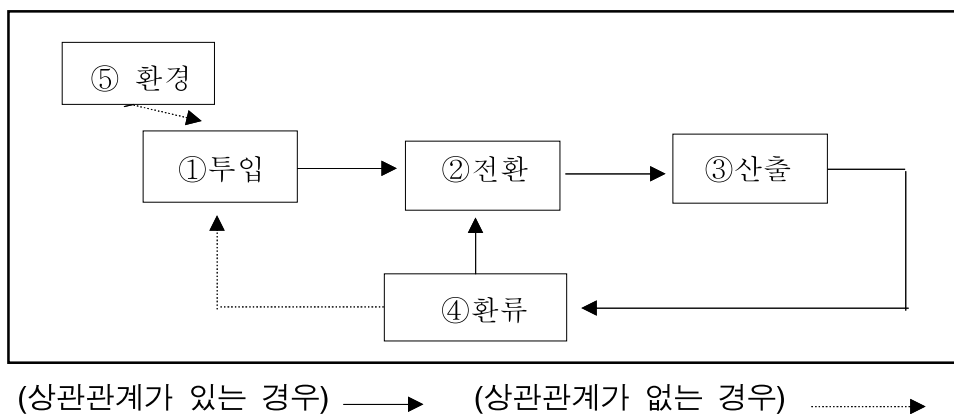
첫째, 현재 충청도정에 대한 시스템행정의 구성요인별 각 요인(시스템 단계)들간의 상관관계수를 보면, 모든 관계들이 0.01 수준에서 유의하게 나타났다. 이 중에서 상관관계가 상대적으로 높게 나타난 것은 환류-환경, 전환-환경, 산출-환류, 전환-환류, 산출-환경의 순으로 나타난 반면, 상관관계가 상대적으로 낮게 나타난 것은 투입-산출, 전환-산출, 투입-전환의 순이었다.

둘째, 충청도정이 얼마나 “시스템적으로” 이루어지고 있는가를 보면 유의미한 상관관계가 있는 전환-환경, 환류-환경, 산출-환경, 전환-환류, 산출-환류, 전환-산출의 순으로 나타난 반면, 투입-전환, 투입-산출, 투입-환류는 무의미하였다.

셋째, 현재 충청도정에서는 환류에서 투입, 그리고 환경에서 투입으로 문제가 내재하고 있으며, 나머지는 일반적인 행정시스템 운영과정이 비교적 순조롭다 할 수 있다. 즉, 중간과정보다는 시작단계에서 내·외부적 관계에 문제가 개재되어 있다는 것이다.

그렇다면 과연 어떤 내용이 환류에서 투입, 그리고 환경에서 투입에 해당되는가를 찾아 여기에 적절한 처방을 내리는 것이 중요하다.

[그림 3-24] 시스템행정 구성요인별 상관관계



2. 분석결과의 논의

1) 상관관계가 있는 경우

투입에서 전환으로, 그리고 전환에서 산출로 이어지는 과정은 “시스템적으로” 운영되고 있다 할 수 있으며, 이는 내부운영과정이 대체로 효율적으로 이루어지고 있음을 뜻한다. 따라서 그 인자들을 활성화시키는 것이 필요하다.

2) 상관관계가 없는 경우

투입을 기준으로 해서 보면 환류는 그 연속적인 과정이다. 환류행정이나 행정환경(여건)의 중요성을 말할 때는 바로 그동안 추진해 왔던 시책이나 사업에 대한 평가적 입장을 전제로 하여 차기계획 수립 즉, 새로운 투입요인으로 작용한다. 또한 환경요인은 특히 투입단계에 있어서 적지 않은 영향을 미치게 되며, 이는 개방시스템을 전제로 할 때 더욱 강조되는 사항이 아닐 수 없다.

문제는 투입단계에서 환류기능이나 환경요인이 제대로 반영되지 못하고 있다는 데 있다. 즉, 투입에서 전환, 그리고 산출로 이어지는 단계에서는 “시스템적으로” 운영되고 있으나, 환류와 환경에서 투입으로 이루어지는 단계는 그렇지 못하고 있는 것이다. 여기에 대해서는 여러 가지 논의가 있을 수 있겠으나, 일단 수립된 계획을 일련의 절차에 따라 산출에까지 이르는 과정은 “시스템적”으로 운영되고 있는데 반해, 신규시책이나 사업을 착수하는 단계에서는 환류기능이 제대로 작동되지 못하고 있으며, 아울러 환경요인이 제대로 수용, 반영되지 못하고 있는 것이다.

만일, 투입에서 전환, 그리고 산출로 이어지는 일련의 흐름이 효율적이고 따라서 그 성과도 높았다고 했을 때, 환류나 환경요인에 대한 고려가 상대적으로 낮은 비중으로 취급되지는 않았는가? 내부운영과정에 치중하다 보니, 환류나 환경에 대한 고려가 미쳐 따르지 못하였는가? 아니면 다른 이유가 있는가에 대해서는 깊은 검토가 필요하며, 이를 토대로 처방을 내려야 할 것이다.

제 4 장 충남도정의 시스템행정 도입방안의 모색

제 1 절 기본방향의 설정

1. 21세기 시대변화와 행정대응성 제고

지금까지 자치행정 혁신논의와 국내외 사례검토 및 시스템행정의 필요기반에 관한 이론적 논의를 거쳐 충청남도 본청 공무원을 대상으로 조사분석 및 논의를 펼쳐보았다. 그렇다면 이제는 충남도정의 시스템행정을 어떻게 구축할 것인가를 심도 있게 검토해야 한다.

시스템행정은 행정수행의 경쟁력이 바로 시스템에 입각한 운영에 있으며, 따라서 행정운영을 시스템적으로 관리·운영하는 것이 중요하다는 사고방식이나 행위양식을 말한다.¹⁾ 여기에서 충남도정 차원에서 시스템행정의 구축이 요청되는 所以를 행정여건의 변화추세와 관련하여 살펴보면 다음과 같다.²⁾

첫째는 계속 다양화·다변화되고 있는 사회변화에 따라 생활양식(life mode)의 소프트화·서비스화 추세는 국가행정은 물론 민선자치 행정체제의 구조적 변화를 초래하게 되었으며, 이것은 종래의 ‘양적 증축’으로부터 이제는 ‘질적 고도화’로 행정수요가 급속히 변화하는 것과 무관치 않다.

이와 함께 사회경제 패러다임이 전자적 거래를 기반으로 하는 디지털 경제체제로 급속히 이동되고 있고, 이에 따라 산업구조의 변화추세도 점차 국제화·지식정보화·서비스화의 확대추세로 이행함에 따라 기술·자본의 고도화

1) 여기에는 고객(주민)과의 관계, 행정조직 프로세스 및 조직내에 축적되어 있거나 공유하고 있는 지식(업무지식, 노하우, 데이터베이스, 실무개선방법론, 정책마인드, 혁신적 사고 등)을 광범위하게 포함한다.

2) 필자 (2000. 8), 「21세기 충남도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」 (충남발전연구원), 2~3면 참조.

가 급속하게 진전되고 있다.

둘째는 사회구성원 의식의 다양화, 고도화는 행정의 ‘감성화’를 불러오고 있다. 즉, 사회구성원들의 생활양식이 편리성과 인간화를 추구하고 있으며, 첨단 정보화 진전에 따라 일상생활이 편리해지고 지식정보환경이 점차 구비되어 가면서 여가, 안락함, 선택적 삶 등이 크게 선호되고 있다.

과거와는 달리 생활가치로서의 ‘생존적 삶’으로부터 ‘생활적 삶’을 추구하며 쾌적성(amenity)과 생활감각이 크게 강조되고 있다. 더욱이 사회구성원들은 시간가치를 중시하고 국제적 감각, 생활밀착형 지식정보를 지향하며, 사회성과 감성의 자유로운 교류 및 자기연출에 비중을 높여가고 있다. 특히 이러한 현상은 중앙이나 지방(지역사회)에서도 거의 비슷한 양상을 보이고 있다.

셋째는 이와 같은 사회제도 및 운영방식의 소프트화가 행정의 지능화, 네트워크화에 크게 영향을 미치고 있다.³⁾ 즉, 과학기술의 큰 과급성과 생활여건의 다양성으로 인해 대·내외적 관계가 복잡해지고, 그 운영방식도 전통적 틀을 탈피하려는 움직임이 거세게 일고 있다.

특히, 21C 지식정보화 진전에 따라 공식적·비공식적인 의사소통 및 사회제도의 양상이 크게 변모하고 정책영역과 내용, 관련법률이 수정되거나 새롭게 재구성됨은 물론, 사회를 운영하는 기존의 규칙과 절차, 행정서비스 전달방식, 의사소통양식, 규범, 문화 등이 계속 ‘離合集散’되는 양상을 보이고 있다.

그러므로 21세기의 시대적 변화에 능동적으로 부응할 수 있는 「행정대응성」(administrative responsiveness)의 제고는 충청도정의 경우에도 지식기반 행정체제 구축을 위한 중요한 전제조건이라 할 수 있다.⁴⁾

여기서 중요한 포인트는 행정의 대응성은 “시스템행정”의 산물일 수도 있다는 점이다. 외부환경의 변화에 적절히 적응하는 내부구조의 혁신 즉, 類質同像인 것이다. 그런 면에서 시스템행정은 중요성을 갖는다. 이는 기존의 단순한 내부구조의 개선이 아니라 외부환경 변화에 대한 능동적 대응이라는 사실을 내포한다.

3) J. S. Evans (1991), "Strategic Flexibility for High Technology Maneuvers: A Conceptual Framework," *Journal of Management Studies*, 28, pp.69~79.

4) 필자, 「충청남도 수요자 중심의 지식기반행정 추진전략 연구: 21C 지식기반행정과의 연계구조 試案」(충남발전연구원, 2000. 5), 43~44면.

2. “시스템행정”에 입각한 도정혁신기반 구축

충남도정은 과거패턴과는 다른 21세기 행정의 모습(指向像)인 “시스템행정”은 바람직한 행정운영을 투입-전환-산출-환류-환경요인에 있어서 합리적이며 효율적 행정활동을 도정운영에 접목, 행정생산성을 높이자는 것이다.⁵⁾ 그렇다면 충남도정의 시스템행정의 새로운 패러다임은 어떠한 것인가?

첫째는 「연성행정」(soft administration)의 요구이다. 시스템행정이 요구되는 까닭은 사회구조적 경직성이 완화될 뿐만 아니라, 인간의 사고방식이나 행위양식이 상당부분 ‘연성화’된다는 점에서, 충남도정에서도 유연성(탄력성) 확보가 필요하다는 점에 근거한다.

둘째는 「감성행정」(sensitive administration)의 요구이다. 시스템행정은 지식의 체계적 활용과 새로운 지식의 창조를 통해 급변하는 시대적 흐름에 동참하면서, 고도화되는 주민의 충남도정에 대한 다양한 욕구를 ‘센스 있게’ 적극적으로 충족시켜 나가는 것이다.

셋째는 「네트워크행정」(network administration)의 요구이다. 하드웨어 보급을 중심으로 하는 과학기술 인프라가 중심이 되는 전산화와 連動技術에 의해 연계된 네트워크화, 그리고 지식정보 네트워크의 사회적 융합이 급속히 진행되는 상황에서, 의사결정 및 행정서비스 공급과정에서 네트워크 활용의 확대는 충청남도 시스템행정의 필요성을 크게 고무한다.

특히, 충청남도가 「지식기반 지방정부」(knowledge-based local government)를 지향하는 측면에서는 “정책결정의 지식화”, “행정서비스의 지식화”, “혁신기반확충의 지식화” 등이 중요하게 추진되어야 할 실천방향이 되고 있다.

그렇다면 시스템행정을 통해 행정운영 개선을 어떻게 이룰 수 있는가? 앞서 설문조사 분석 및 가설검증과 관련된 여러 논의도 있었듯이, 시스템행정을 추진하기 위한 다양한 방법론이 있을 것이다. 이를 토대로 충남도정발전을 기대할 수 있는가의 문제가 중요한 연구의 포인트가 될 것은 분명하다.

5) 이렇게 해서 충남도정의 총체적인 생산성(productivity)을 높이자는 것이다. 따라서 여기에 실현가능한 접근방법론을 만들어내는 일이 중요한 과제이다. 이로써 행정혁신을 이룰 수 있으며, 근본적으로는 자치역량 증진의 밑바탕이 된다.

제 2 절 충남도정의 행정시스템 개선

1. “환류 → 투입” 및 “환경 → 투입” 단계의 개선

1) 투입 단계의 문제의식

앞서 가설의 검증에서 볼 수 있었듯이, 현재 충남도정에서는 “환류 → 투입” 및 “환경 → 투입” 부분에서 원활하게 행정시스템 운영이 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이 문제에 대한 적절한 처방안을 모색하기 위해서는 먼저 투입요인을 기준으로 문제의식을 새롭게 가져야 하며, 이를 기준으로 환류요인과 환경요인의 작용관계를 면밀하게 살펴보는 것이 필요하다.

당초 충남도정에 대한 시스템행정의 투입요인 해당문항은 신규사업을 계획하는데 있어 추진배경, 의의, 과거사례 참조 여부, 업무착수단계에서 재원조달 및 자원확보 해결 여부, 업무계획 수립시 시간비용의 고려 여부의 3개 문항이었다. 이들의 분석결과와 관련하여 몇 가지 기본적인 문제의식을 덧붙여보면 다음과 같다.

첫째, “시스템행정”의 첫단계로서 투입요인은 계획입안, 자원확보, 시간제약 등이 주요내용을 이룬다. 그러나 행정의 실재에 있어서는 루틴한 업무처리의 연속과정으로 되풀이되는 경우도 적지 않으며, 또 중장기계획의 경우에는 몇 단계로 나누어 연차계획으로 추진하는 경우도 많기 때문에, 언제나 새롭게 접근한다는 것은 현실적으로 어려움이 있다는 것이다.

둘째, 이와 관련하여 연속적으로 진행되는 중장기계획이나 연차별사업의 경우에 있어서도, 민선체제의 속성상 ‘이미지 부각’을 필요로 하는 측면이 강하다. 흔히 ‘구호’에 그치고 마는 것이 ‘새로운 것’과 ‘연속적인 것’을 분별하지 못한다는 오해는 오해이다.

셋째, 재원조달 문제는 차치하고라도 자원관리에는 ‘시간’이 매우 중요한 비중을 차지한다는 점이다. 이제 행정은 ‘시간과의 싸움’이라 해도 과언이 아니

다. 여기에서 반드시 짚고 넘어가야 할 것은, 일선공무원의 경우 ‘시간문제’(timing)를 조직내부의 문제로 간주하는 경향이 있다. 상부에 대한 보고 등 관료조직의 구조적 속성에서 비롯되는 것이다. 그러나 ‘시간자원’은 비단 경영 행정 측면에서 비용의 개념에 속하기도 하지만, 더 중요한 것은 수요자에 대한 행정서비스의 품질을 시간이 결정하는 측면이 강하다는 사실이다.⁶⁾ 고객에 대한 ‘시간만족’을 위해 내부운영을 효율화해야 하는 것이다.

한편, 투입단계의 계획은 조직의 목표달성과 이를 위한 접근방법론에 입각하여 모든 담당자들이 책임의식을 가지고 상호 협력하는 근무풍토에서 공동수행기능을 강화한 업무패턴 구축이 중요하다. 특히, 기획담당부서가 신규시책이나 사업을 입안, 추진하는데 있어서는 그 시책이나 사업의 추진목표를 얼마나 합리적으로 설정하였는가 하는 문제는, 결과적으로 담당자들의 업무추진이 얼마나 계획한대로 추진되었는가로 나타난다는 점에 유의할 필요가 있다.

2) “환류 → 투입” 단계의 개선

당초 충남도정에 대한 시스템행정의 환류요인 해당문항은 차기계획업무 수립시에 평가결과의 반영 여부, 충분한 원인분석 및 보완책을 가진 차기계획수립, 목표관리제상의 성과추진과 차기계획수립과의 관계의 3개 문항이었다.

따라서 이러한 환류요인이 투입요인과 유기적인 관련을 맺기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 개선대책이 필요하다.

첫째, 원래 환류작용은 수시로 일어나는 것이다. 모니터링기능이 있기 때문이다. 다만 단위사업이나 단위시책의 종료단계에서 공식적으로 성과평가가 이루어지면서 그것이 차기계획으로 환류되는 경우가 많다. 이 또한 “업무循期”가 있기 때문이다. 여기서 중요한 것은, 환류기능의 전제조건이 되는 평가를 내부화하느냐, 외부참여를 통해 객관화(공개화·투명화)하느냐이다. 앞서 강조되었듯이, 기본적으로 내부평가는 관료제 논리에 속하는 것이며, 따라서 주민

6) 이러한 문제의식이 당초 “시스템행정”을 상징할 때 행정조직의 내부구조는 외부환경의 변화요구에 의해 규정되며, 따라서 이들간의 적합성(fitness) 여부가 중요하다는 것이다.

참여, 전문가참여, 시민단체참여 등 외부참여를 통해 행정의 정당성, 충남도정의 문제해결방식에 있어서 합리적 근거 확보와 함께 개방적이고 투명한 행정 운영패턴을 유지하는 것이 중요하다.⁷⁾

둘째, 차기계획은 그 자체로서 이미 ‘독립적’이지 않다. 이미 기존(既 추진)계획으로부터 환류된 부분이 내포되어 있기 때문이다. 그러나 ‘새로운 출발’을 다지기 위해서는 ‘Zero Base’에서 출발하지 않으면 안된다. 기존계획의 답습, 모방은 안되기 때문이다. 어쨌든 차기계획 수립에는 전단계 추진계획의 문제점, 한계, 교훈, 시사점, 그리고 보완대책이 포함되어야 한다. 문제는 어떻게 하는 것이 바람직한가이다. 실무적 개선과제를 도출, 제시하는 것이 1차적이거나, 전문가집단 또는 주민대표단을 통해 보다 본질적이고도 요긴한 개선점을 마련할 수 있다.⁸⁾

셋째, 현행 목표관리제에 연동하여(rolling) 성과평가가 환류되는 것은 매우 바람직하다. 본래 목표관리제의 의의가 바로 여기에 있기 때문이다. 다만 현행 목표관리제는 계량적 요구가 크다 보니, 質 관리가 어려운 것이 사실이다. 아직까지 평가척도의 개발이 미진한 것도 중요한 이유이다. 그러나 앞에서도 강조되었듯이 내부평가는 행정의 주인이자 진정한 고객이며 수요자인 주민의 입장에서 평가되는 것이 아니다. 따라서 논리적으로는 아무리 목표관리제가 잘 운영된다 해도 그것은 행정관리상의 범위에 국한되는 것이다. 그렇다면 목표관리제 운영에 주민평가 결과를 필수적으로 포함시키는 방법이 빨리 강구되어야 한다.

한편, 행정기관의 일반적인 성과추진에 있어서 시스템 운영과정을 보면 기획(plan), 집행(do), 확인평가(see)의 세 단계 중 plan과 do의 두 단계수준에 머물고 있는 실정이다. 이러한 현상은 see의 개념에 대한 업무담당자들의 의식부족과 적절한 기법의 부재가 빚은 결과로 진단되고 있다. 따라서 목표관리

7) 즉, 환류기능은 성과의 평가적 요소에 국한되는 것이 아니라, 오히려 행정수행의 정당성을 환류시킨다는 점이 더욱 중요하다. 그러나 기존의 환류이론은 다분히 기술적 측면에 치중하는 경향이 짙다보니, 이러한 논의는 거의 없었던 것으로 보여진다.

8) 진행체(going concerning)로서의 행정은 나선형의 순환과정을 겪으면서 발전되어야 한다.

제 도입, 운영은 그 성과추진에 있어서 어느 정도 차기계획을 수립하며 행정 가치 실현에 부합될 수 있느냐에 그 성패가 달려있다 할 수 있다. 업무담당자들이 이를 도외시하고 행정내부의 단순한 산술적 평가에 의한 목표관리제를 시행한다면, 이는 매우 부적절한 처사가 아닐 수 없다.

충남도정에 혁신경영기법이 제대로 정착되기 위해서는 시행단계에서부터 철저한 사전분석과 차기계획을 수립하는데 있어 사후에 야기될 예상문제점까지 정확히 파악, 진단할 수 있는 대안을 가질 것이 요구된다. 그러므로 목표관리제의 도입으로서 차기의 철저한 계획수립이 성공하려면 계획단계부터 단순 산술평가로 성과를 획득하기 위한 발상부터 버려야 한다.

3) “환경 → 투입” 단계의 개선

한편, 충남도정에 대한 시스템행정의 환경요인 해당문항은 추진효과가 충분한 시책사업이나 정책아이디어 적용, 업무수행시 지식정보의 공유 여부, 충남의 지역특성과 주민여망의 반영 여부의 3개 문항이었다.

따라서 이러한 환경요인이 투입요인과 유기적인 관련을 맺기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 개선대책이 필요하다.

첫째, 기본적으로 조직의 목표설정은 조직 스스로 하는 것이 아니라, 그 조직을 둘러싸고 있는 환경의 요구를 받아들여 이를 목표로 삼는다는 인식이 중요하다. 이것이 바로 개방시스템의 원리이다. 그렇다면 환경의 요구 즉, 주민들이 진정으로 바라는 바가 무엇인가를 파악, 이를 가장 체계적으로 조직화(organizing)하는 것이 필요하다.⁹⁾ 이런 맥락에서 자치시대의 계획입안은 ‘책상’과 ‘머리’에서 하는 것이 아니라 ‘현장’과 ‘가슴’으로 하는 것이라는 점을 깊이 되새길 필요가 있다.¹⁰⁾

둘째, 오늘날 공공·민간조직을 불문하고 지식정보의 공유화 문제는 이미

9) 다만 일부 또는 특정 주민의 의사를 주민의 일반의사로 간주하거나, 또는 불특정 다수일 지라도 일시적·피상적인 요구를 받아들여 목표로 설정하는 것은 ‘선정주의’에 해당된다.

10) 필자, 「21C 지방정부의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」, 충남발전연구원 (2000. 8) 참조.

거스를 수 없는 시대적 요청이 되고 있다. 컴퓨터가 일상화되고, 인터넷이 상용화되면서 충청남도정에서는 일찌감치 ‘디지털도정’을 선언하고, 본격적으로 관련시책들을 추진해 오고 있다. 그런데 지식정보의 공유화와 관련하여 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어 중에서 사용자집단인 휴먼웨어에는 ‘디지털마인드’와 함께 ‘디지털 개혁인프라’가 구축되어야 한다.¹¹⁾ 특히, 지식정보의 공유화가 조직의 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있다는 오해는 빨리 불식되어야 한다는 “지식경영” 쪽의 지적에 깊이 유념할 필요가 있다.

셋째, 주민여망이나 지역발전을 위해 추진효과가 충분한 시책사업이나 정책 아이디어를 필요에 따라 반영하려는 노력은 조직의 자율성 문제와는 별도로 업무담당자의 사명감 내지는 公職觀 차원에서 논의될 문제라 할 수 있다. 앞서도 시사되었듯이, 조직의 개방성은 정책의 수용성과 통한다. 따라서 이러한 문제의식이 우선적으로는 개인 차원에서 취급되어야 하겠으나, 이것이 학습조직 차원에서 논의될 수 있을 때 제도화수준으로 발전할 수 있다. 여기서 중요한 포인트는, 새로운 시도 또한 규정범위를 초과하는 것이 쉽지 않은 일이기 때문에 외부전문가의 조력이 적절히 지원되어야 한다는 것이다.¹²⁾

2. “전환” 단계와 “산출” 단계의 개선

1) 전환 단계의 개선

충청남도정에 대한 시스템행정의 전환요인 해당문항은 업무수행시 의사결정과정의 합리성, 업무상 본인의 권한과 책임의 일치성, 업무추진 과정시 감사 및 확인평가의 고려 여부, 업무추진시 관련부서들과의 협조관계 여부의 4개 문항이었다.

따라서 이와 같은 전환단계에서는 다음과 같은 문제들에 대한 개선대책이

11) 충청남도연구단, 「디지털시대의 지방행정서비스 개혁방안 연구: 수요자 중심 행정서비스의 경험적 접근」, 제39회 지방행정 연수대회 발표논문 (2002. 10. 24~25). 필자는 충청남도연구단 지도교수로 참여했다.

12) 이러한 이유로 현재 충청남도정에서는 정책자문교수단, 충남발전연구원, 충남여성정책개발원, 그리고 현안별로 여러 실무지원단을 구성, 운영하고 있다.

필요하다.

첫째, 행정조직의 구조적 특성상 의사결정과정, 직무수행패턴, 합법성 요구와 직무재량의 관계, 업무협조관계 등이 제약요인으로 작용할 개연성이 높다. 그러나 이를 합리적으로 개선하지 못한다면 “시스템행정”의 전환단계에서 업무수행이 무리 없고 바람직하게 진행되기 어렵다.

둘째, 그러므로 의사결정은 어디까지나 문제해결을 위한 것으로 확실하게 인식되어야 하며, 따라서 의사결정 자체를 위한 의사결정이 되지 않도록 하는 것이 매우 중요하다.¹³⁾ 이를 위해서는 결재단계를 대폭 줄이고 비대면결재, 녹색결재, 전자결재를 확대 운영해야 한다. 특히 실무자(업무담당자)에게 실질적으로 ‘일을 할 수 있는’ 권한을 부여해야 하며, 어디까지나 최종책임은 책임자에게 귀속되는 것이다.¹⁴⁾

셋째, 합법성 준수와 재량권 행사는 일견 이율배반적인 것 같으나, 실무에서는 반드시 그렇지만은 않다. 권한이 상대적으로 작은 업무담당자의 경우에는 그렇게 받아들일 가능성이 높으나, 상급자의 경우에는 반드시 그렇지 않기 때문이다. 요컨대 상급자가 보고를 받는다는 것은(하급자가 보고를 한다는 것은) 당면한 문제를 해결하는데 필요한 조력을 지원하기 위한 기회를 갖는다는 의미이다. 그런데 업무수행에 있어서 규정과 절차에 얽매어 직무발전을 위한 절호의 기회마저 놓치는 경우도 적지 않다. 추후에 있을 감사가 부담스럽기 때문이다. 그래서 “실수인정제”나 “정책감사제”가 필요하다.

넷째, 오늘날의 행정업무는 더 이상 단순하지 않다. 종전과 달리 道단위 업무에는 기획·정책기능이 내포되어 있는 경우가 많기 때문이다. 따라서 단순 집행이나 현업의 경우에는 그 정도가 다르겠지만, 대부분의 업무는 연관부서와의 협조관계 유지는 매우 중요하다. 더욱이 의회관계나 대외관계에 있어서도 그 중요성은 마찬가지이다. 이러한 이유에서 과거와 달리 조정, 협상, 중재기능이 중시되고 있다.

13) 즉, “보고를 위한 보고”인 것이다.

14) 그러나 현실적으로 볼 때, 업무담당자는 ‘실무적 책임’만을, 그리고 책임자는 일 전체(일 자체)를 책임지는 것이다.

2) 산출 단계의 개선

충남도정에 대한 시스템행정의 산출요인 해당문항은 사업의 종료시 가시적 성과에 대한 기대 여부, 현재의 시책성과와 최고책임자와의 연계성, 업무수행이나 시책성과의 도정발전기여 여부의 3개 문항이었다. 따라서 이와 같은 산출단계에서는 다음과 같은 문제들에 대한 개선대책이 필요하다.

첫째, 구태여 “시스템행정”을 거론하지 않더라도 산출은 능률성(효율성), 효과성, 생산성으로 측정되고 평가된다. 여기서 중요한 대목은 ‘가시적 성과’이다. 글자 그대로 ‘눈에 보이는, 손에 잡히는’ 구체적인 행정성과를 지칭한다. 문제는 행정의 최종산출물이 계량화하기 어려운 행정서비스라는 점이다. 따라서 행정내부의 성과(官本논리)와 행정외부의 성과(民本논리)는 근본적으로 다른 것이다.¹⁵⁾ 혹여 주민평가와 무관하게 내부적으로 自評하는 것은 별 의미가 없는 것이다.

둘째, 앞의 가시적 성과와 관련하여, 민선체제의 속성상 임기내에 사업을 완료하고자 하는 경향이 짙다. 그러나 이것은 과거 관선체제에서도 사실 마찬가지였다 할 수 있다. 왜냐하면 업적주의나 전시행정은 그 뿌리가 깊기 때문이다. 다만 민선체제는 공약사항이 압박요인으로 크게 작용하는 것이 다를 뿐이다. 따라서 전임자의 일정기준 이상 사업이나 시책에 대해서는 후임자가 임의로 변경하거나 백지화할 수 없도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 특히 대형중장기 추진사업의 경우에는 더욱 그렇다. 이런 맥락에서 성과에 대한 엄정한 평가가 필요하다.

셋째, 담당자가 수행하는 업무의 성과는 최고책임자의 의지·비전·방침(지침)과 어떻게 연계되는가, 또한 이것이 조직전체의 발전이나 나아가서는 도정발전·지역발전 전반에 얼마나 기여하는가의 문제는 매우 중요하다. 이는 그 자체에 국한되는 기술적인 것도 있겠으나, 많은 경우에는 道를 (기능적으로) 대표하여 일을 처리하는 것이기 때문이다.¹⁶⁾

15) 이러한 사실을 명확하게 인식할 수 있을 때 ‘관료이익’과 ‘주민이익’을 분별할 수 있다.

16) 복수의 담당자가 수행하는 동일한 행정업무란 존재하지 않으며, 따라서 엄밀한 의

제 3 절 자치도정의 행정혁신 고도화

1. 고객만족형 지방경영 혁신

1) 자치역량의 능동적 배양

중앙정부는 물론 각급 지방정부에도 혁신경영의 원리나 기법을 도입해야 한다는 당위성이 강조되어 온 지도 상당기간이 경과하였다. 그동안 일부 지방정부는 지방행정에 혁신경영마인드를 도입, 적극적으로 경영행정 및 경영수익사업을 추진하고 있으며, 그 중에는 공공부문과 민간부문의 민관합작의 형태를 취하는 제3섹터 개발방식이나 일부지역에서는 대규모의 민자유치를 추진하는 사례까지 등장하고 있어 앞으로 귀추가 주목된다. 어쨌든 앞으로 지방정부의 경영행정은 더욱 활기를 띠 것이며 취급분야도 다양해질 것이 전망된다.¹⁷⁾

이와 같은 경영행정은 혁신·효율·품질·경쟁의 가치를 강조하는 방향에서 정책개발을 촉진시킨다. 그러나 행정경영화 차원에서 적용되고 있는 경영행정, 경영수익사업의 추진에 있어 꼭 고려해야 하는 것은 지방행정은 ‘주민을 위해 존재한다’라는 정당성의 목표에 최우선순위를 두어야 마땅하며, 주민이 행정의 권리주체가 되는 민선자치시대에는 더욱 그렇다. 따라서 주민복리를 위해서는 지방행정을 적정범위(optimum range) 내에서 고도로 ‘경영화’하지 않으면 안 된다.

사실 중앙정부의 정책을 단순히 집행하던 종전에는 이러한 문제의식이 아무런 의미를 가질 수 없었다. 그러나 이제는 책임 있는 지방행정, 주민본위의 생활행정, 자족체제를 구축해야 하는 경제행정, 그리고 자치수요에 입각하여 스

미에서 담당자의 직무수행은 특히 대외적으로 최고책임자(도지사)를 대신해서 이루어지는 것이다. 즉, 담당자 자신의 입장이 아니라 어디까지나 도정책임자의 입장에서 수행하는 것이다. 그러므로 이것이 가능하도록 필요한 권한이 부여되어야 하는 것이며, 최종책임은 도지사에게 귀속된다. 이에 내부적으로 담당자는 도지사에게 책임을 지는 관계에 있다.

17) 박상돈 (1996), 「지방자치와 우열의 법칙」 (서울 : 한국경제신문사), 84~88면.

스로 정책개발을 할 수 있는 지방행정이 그 어느 때보다 절실한 시점에 당도해 있다.

그러나 경영행정은 지역주민들의 피부에, 실생활에 직접 전달되어야만 가치가 있으며, 경영수익사업 역시 지역의 개발수요(development demand)와 성장잠재력과 적합성(fitness)을 갖추지 않은 채 추진된다면, 그러한 사업추진의 목적달성 여부는 차치하고서라도 사업추진 자체에 심각한 문제가 발생한다.

여기에서 우리는 얼마 전까지 유행처럼 번졌던 리엔지니어링 열기가 왜 생명력을 잃고 쇠락하였는가를 깊이 숙고해야 한다. 예컨대 ‘감량경영’(다운사이징)이 경제계에서 단지 인력감축으로 인식되어 감원열풍으로 치달은 결과가 그러한 대표적인 사례인 것이다. 귀한 인력자원을 단지 재원부담원으로 간주하여 무리하게 감원 조치한 결과, 근로자들의 근무의욕과 생산성이 떨어지고 전문가(expert)를 잃어버리는 우를 범하고 만 것이다.¹⁸⁾

이러한 맥락에서 지방정부의 경영행정과 경영수익사업은 실효성 있게 추진되어야 한다. 그리하여 지방정부가 사회적 책임(social responsibility)에 입각하여 경쟁력을 갖춘 기업처럼 값싸고 품질 좋은 공공서비스를 생산하는 주체가 되어야 한다. 지방관료가 지역주민과 지방기업 편에서 창조적 문제해결능력을 발휘함으로써 기업가형 지방경영 패러다임을 지역특성에 맞게 새롭게 짜야 한다.

한편 지방의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 지방의 문화와 전통의 발굴, 지역특화산업의 육성 등에 지방정부가 적극 관심을 기울여야 한다. 또한 민간 스스로 창의성을 발휘할 수 있는 지역개발방식을 활용하는 한편, 자본과 기업의 유치에 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

지방의 잠재적 개발을 극대화하는데 있어서 핵심적 요소는 인적자원이다. 따라서 창조적·혁신적 기업가정신을 갖춘 지역인재를 육성하는데 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서는 지방정부와 지방고등교육기관과의 수평적, 유기적 연계활동이 보다 강화되어야 할 것이다.

지방이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 여러 가지 요소들이 유기적으로

18) 이주희 (1996), 「초일류 자치단체를 만들자 : 지방의 개혁적 지도자의 길」 (서울 : 한국지방자치연구원), 80~110면 참조.

갖추어져야 한다. 지역인력의 생산성, 지역산업에 유용한 응용기술, 지역경제인의 경영능력, 탄탄한 사회간접자본, 지방금융과 지역재정, 지역경제구조, 지방정부의 운영의 질 등이 이러한 요소로 언급될 수 있다. 결국 지역의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 공공부문과 민간부문이 지닌 특성을 결집시킴과 동시에 상호 협력토록 함으로써 지역의 모든 역량을 증대시켜야 한다.

2) 고품질의 고객서비스 제공

최근 자치시대에 걸맞는 행정서비스를 창출, 제공하기 위해서는 체질부터 과감히 바꾸어야 한다는 주장이 제기되어 눈길을 끌고 있다. 물론 행정서비스의 체질전환(habitude shift)은 제도개혁을 통해 가능한 것이지만 주민만족을 위한 행정서비스의 제공주체가 어디까지나 공직자라는 점에서 이를 의식개혁 차원에서 접근할 필요가 크다고 할 수 있다.

이 점은 중요한 의미를 지닌다. 통상 제도개혁은 ‘하향식’(top down) 방식의 타율적 속성이 강하며, 반면에 의식개혁은 ‘상향식’(up ward) 방식의 자율적 속성이 강한 것이다. 다만 이들 모두가 개념적 혼란과 동시적용에 따른 복잡성 증가로 그 성격구분과 적용범위에 한계가 드러났다.

어떻든 행정서비스란 행정기관이 주민이나 기업의 편의를 도모하기 위해 대외적으로 제공하는 일체의 인적·물적 서비스를 말한다. 우리나라에서의 행정서비스는 최근에 들어와 일반화되었기 때문에 아직까지도 제도상으로는 행정기관의 기능·역할·사무 등의 용어로 표현되고 있다. 그러나 일본이나 서양에서는 이미 일반화되어 있다. 한편, 현대사회 속에서의 정부조직의 부정적 특성을 꼬집어 관료형정부(the bureaucratic type government)라고 칭하는 경우가 적지 않다.¹⁹⁾

그러나 본래 고객만족(customer satisfaction)은 이익창출을 위해 기업의 모든 경영활동을 집중시키는 혁신경영기법의 하나이다.²⁰⁾ 이로써 지금까지의 운

19) 이러한 관료형정부는 조직내부에 낭비적 요소가 만연되어 있다는 비판을 받고 있으며, 상호경쟁과 생존의 절박성을 느낄 수 없기 때문에 창의적인 측면은 거의 무시되는 상태를 지칭한다.

영방식은 공급자위주였으나 자치시대에 들어와서는 소비자주권이 강조되면서 모든 행정기관이 주민만족을 위한 운영방식을 채택하고 있다.

이제 오늘날의 행정은 ‘열린행정’을 지향해야만 한다. 민선자치체제의 출범은 ‘자치시대의 열린행정’(the open administration in the age of self-government)의 도래를 가능케 했다. 과거와 달리 새롭게 탈바꿈된 자치시대의 지방행정은 바로 열린행정을 지칭한다. 이제 닫힌행정은 우리의 언어 속에서 사라져야 한다. 열린행정은 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정이기 때문이다.

이를 위해서는 지방행정에 내적 성장과 미래지향적 발전을 위한 스스로의 변화와 개혁을 추구해야 한다. 민선자치체제로 전환된 현시점에서 우리의 지방행정은 지방적 자율성과 국가적 통합성 간의 조화를 꾀하면서 내실 있는 지역발전을 이루기 위해 부단히 자기혁신을 시도하지 않으면 안된다.

의식이 먼저인가, 제도가 먼저인가를 따지기 앞서 그것이 자율성(autonomy)에 입각하지 않는다면 그다지 생명력이 길지 않음을 다시 한번 깨달아야 한다. 물론 모든 것이 사람의 문제라 한다면 곧 의식의 문제가 된다. 그러나 사람의 의식 또한 恒久無變할 수 없음도 알아야 한다. 그래서 이를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있게 된다.

3) 지방공직자의 행태변화 촉진

지방행정을 최고수준의 공공서비스산업으로 전환하기 위해서는 지방행정에 참신하고 혁신적인 경영마인드 도입이 무엇보다 중요하며, 따라서 이것이 양질의 주민만족형 행정서비스를 창출, 제공할 수 있도록 정책개발에 주력해야 한다.

아울러 민선자치시대에 있어 지방경영과 지역발전을 쓸모 있게 펼치기 위해서는 지방공무원의 행태적 변화(behavioral change)가 선행되어야 한다. 여기에는 과거와는 달리 새로운 지역인식(regional perception)이 요구된다.²¹⁾

20) 윤순봉 외 (1996), 「열린시대 열린경영」 (서울: 삼성경제연구소, 1996), 121~122면.

21) 이는 배타적인 지역감정·지역분리주의가 아니라 바람직한 향토정신·애향심, 그

이러한 문제제기는 이미 운영초기에 들어가 있는 민선단체장체제가 주민직선에 의해 ‘민주적 수탁’(democratic trust)을 부여받았으며, 따라서 주민위주의 지방 행정을 통한 삶의 질 향상과 지역경쟁력 강화가 이루어져야 한다는 기본 전제에서, 지방공무원으로서 과거와는 다른 수임태도와 복무의식이 필요하다는 점이다.

그러므로 이는 지방행정문화(local administrative culture)의 측면에서 접근할 필요가 충분하며, 이 때는 종래의 관선단체장체제와 민선단체장체제 간의 본질적 차이를 감안하지 않으면 안된다. 아울러 주민들이 느끼는 민선자치체제와 공무원들의 그것은 다르다는 점도 고려되어야 한다.

한편 지방화시대의 공직사회를 ‘신바람과 한마당’의 측면에서 접근할 수도 있다. 이것이 앞의 경우와 다른 점은 ‘신바람’이나 ‘한마당’이 한데 어울어짐으로써 인화단결·상호이해를 도모할 수 있는 풍토조성이 현실적으로 필요하다는 점에 있다. 이처럼 자치시대에 절실히 요구되는 지방공무원의 행태변화란 지방경영에 걸맞는 의식과 태도의 변화, 곧 경영마인드를 갖추는 일이다.

2. 선의의 경쟁지향적 자치행정체제 정착

1) 합리적 경쟁체제의 도입·운영

일반적으로 경쟁체제는 행정효율성을 제고시키고, 공공기관에게 고객의 욕구에 부응토록 하며, 혁신을 유도하는 등의 긍정적인 기능을 수행한다. 문제는 공공부문 대 민간부문이 아니라, 경쟁체제 대 독점체제라는 인식이 있어야 한다는 것이다.²²⁾ 이러한 점을 살리기 위해 지방정부에 경쟁요소를 도입할 경우에는 다음과 같은 방식을 생각해 볼 수 있다.

그러므로 통상 정부조직은 기존의 정보나 자료를 민간부문에서 제공하고 수

리고 건전한 주체의식을 말한다.

22) David Osborne and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: A Plume Book), chap.3.

익을 올릴 수 있는 경우라도 이를 추진하는데 별로 큰 관심이 없다. 현재의 예산운영시스템 속에서는 예산절감 노력을 기울이거나 수익을 창출하더라도 공무원들에게 인센티브를 줄 수가 없다.

그러한 결과로 사업수행과정에서 낭비를 조장하고 있거나 사업기회를 적절히 이용하지 못하는 경우가 많다. 따라서 지방정부도 비교우위가 있는 분야를 대상으로 한 수익사업을 전개함과 아울러 이익창출부문에 인센티브를 부여하는 노력이 필요하다.

그동안 지방정부는 지출의 주체로만 인식되어 왔으나, 기업가형 지방경영모델에서는 지방정부가 수익성을 최대한 반영하여 이윤을 창출해 낼 수 있고, 또한 그렇게 하는 것이 실질적으로 공익에 도움이 된다고 보고 있다. 기업가형 지방경영에서는 주민위주의 서비스행정을 펼쳐야 한다는 점을 전제조건으로 보면서, 주민현장의 제정과 시행에 있어서 준수해야 하는 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.²³⁾

첫째는 행정서비스의 수준 제시로서, 지역주민들이 합리적으로 기대할 수 있는 명료한 행정서비스의 수준을 설정, 발표함과 동시에 이에 대한 실천결과를 반드시 공표토록 한다.

둘째는 행정정보의 공개로서 이는 행정서비스의 운영상황, 소용비용, 추진현황 등에 대한 모든 정보를 지역주민에게 적시적소에 제공한다.²⁴⁾

셋째는 선택과 합의로서, 공공부문은 가능하면 지역주민들에게 서비스 선택의 기회를 부여해야 하며, 또한 공공서비스를 제공받는 주민들과 정기적으로 체계적인 협의를 거쳐야 한다. 행정서비스의 수준을 결정하는데 있어서 주민참여를 통해 의견을 수렴함으로써 사업우선순위를 고려해야 한다.²⁵⁾

23) 정진호 외 (1995), 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」 (서울: 한국경제연구원), 80~81면.

24) 정보공개는 정책결정에 있어서 주민능력을 고취시키며, 자발성과 자율성에 입각한 동의를 다지게 됨으로서 다수지배의 정당성을 토대로 사회갈등을 해소하며, 나아가 민주적 통합성을 지향한다는 것이 실증되고 있다. J.V. Cunningham (1972), "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review*, Vol. X X X II (Oct.), pp.589~602.

25) Stuart Langton (1978), "What is Citizen Participation," Langton(ed.), *Citizen Participation in America* (Lexington: D.C. Heath and Co.), pp.1~16.

넷째는 겸손하고 적극적인 봉사로서, 공무원들은 지역주민에게 도움이 되는 행정서비스를 겸손하고 친절하게 제공하여야 한다.

다섯째는 잘못된 행정은 반드시 시정하는 것으로서, 만일 업무가 잘못 처리되어 주민들의 불만을 사게 되면 곧바로 시정하고, 필히 불만처리절차를 공표하여 주민고충을 빠른 시일내에 처리하여야 한다.

여섯째는 투자에 대한 가치확보로서, 가용재원 범위내에서 효율적이고 경제적인 행정서비스의 전달, 그리고 설정된 행정서비스 수준에 대한 실적평가를 객관적으로 실시토록 한다.

2) 성과지향적 예산운영

일반적으로 지방정부는 예산지출의 결과보다는 예산분배에만 관심을 두어 왔다. 결과가 평가되지 않기 때문에 사업의 평가가 높지 않았다. 따라서 지방정부의 성과지향형 활동을 촉진하기 위해서는 의사결정권의 분권화 및 통솔 범위의 확대, 결과에 대한 책임확보를 위한 공공실적평가제도의 도입, 업무수행에 필요한 수단의 제공, 사무환경의 개선 및 신축적 근무시간제도의 도입 등의 방안을 고려해 볼 수 있다.

이 중에서도 특히 공공실적평가제도는 성과지향적 활동을 촉진하는데 매우 유효한 수단이라고 할 수 있다. 정부실적평가제도는 지방정부의 각 부서들이 소관업무를 얼마나 효율적으로 수행하고 있는가, 얼마나 공익목표에 부합하고 있는가, 주민의 반응을 얼마나 적절히 수용하여 다음 단계의 시책을 반영하고 있는가 등 지방정부가 얼마나, 어떻게 소관기능을 지역주민들의 기대수준에 부합하여 효과적으로 수행하고 있는지를 점검하는 것이다.²⁶⁾

사실상 적절한 평가제도의 운영이야말로 지방행정의 질을 높이는 전형적인 장치라고 말할 수 있다. 그동안 새롭게 정책이나 시책을 추진하는 노력에 비해 정책을 사후에 평가하려는 노력은 형식적인 수준에 머무르고 있었다고 해도 과언이 아니다.

26) 정진호 외, 앞의 책, 86~88면.

지방정부의 활동에 대한 주기적이고 과학적인 평가장치가 부재할 경우, 지역주민의 후생증진을 위한 적극적인 노력을 회피하려는 무사안일한 태도가 배태하게 되는 결과, 지방정부의 성과향상이 벽에 부딪히게 된다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 공공활동에 대한 평가는 공공부문 내부의 경쟁요소를 도입하고 지방정부 자체의 자기반성을 촉발하게 된다고 할 수 있다.

첫째, 지방정부 활동의 결과를 측정함으로써 원하는 결과를 얻기 위해서는 어느 부분의 지출을 증가시켜야 하는지, 지출을 삭감할 경우 어떤 결과가 예상되는지 등 정책결정자가 현명한 결정을 하는데 필요한 정보를 제공할 수 있다. 효과적인 성과분석이 행해졌을 경우 정부는 분석결과를 보수를 지급하는데 사용하거나, 조직운영을 효율화하기 위한 경영정보로 활용할 수 있으며, 또한 이를 예산집행에 연계시킬 수도 있다.

둘째, 정책과정에 대한 평가는 행정조직으로 하여금 어떻게 관리능력을 향상시킬 수 있는가에 대한 지침을 제공해 줄 수 있다. 내부과정을 평가함으로써 과정 중에 어디에 문제가 있고, 어떻게 이를 고쳐야 하는가를 파악할 수 있다.

셋째, 평가제도를 통해 공무원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기부여를 보다 강화할 수 있으며, 평가결과를 분석함으로써 목표추진과정에서 나타난 문제점을 진단하여 수정할 수 있을 뿐만 아니라, 차기목표를 수립함에 있어서의 주요한 기준을 설정할 수 있다.

3) 원스톱-논스톱(일괄처리) 행정운영 정착

지방정부는 무엇보다도 지역과 주민을 위한 존재이어야 한다. 지방정부의 역할과 임무는 항상 지역의 장래와 주민의 입장에서 도출되어야 한다. 그러나 우리나라의 지방행정기관은 수백년간 계속된 관치적이고 중앙통제적 행정방식에 길들여져 왔다.²⁷⁾ 따라서 기업가형 지방경영의 기본원리에 따라 고객본위, 지역민위주로 주민만족의 극대화를 도모할 수 있도록 하기 위해서는 다양한

27) 육동일 (1990), “자치행정의 본질과 과제에 관한 연구,” 「지역사회개발논총」, 창간호, 연세대학교 지역개발연구소.

전략과 기법이 개발, 적용되어야 한다.

고객지향적 지방경영은 지방정부가 지역주민들에게 봉사하기 위해 존재한다는 원칙에 입각해 있다. 지방정부가 제공하는 재화나 서비스를 수혜자이자 비용부담자인 지역주민의 입장에서 생산하여 배분하고 지역주민들에게 선택의 여지를 부여하고자 애쓰며, 지역주민들의 선택에 따라 평가받고자 노력하는 지방정부가 바로 고객 지향적 정부인 것이다.

지역주민들이 재화나 서비스를 공급받는 경로는 시장에서 기업이 생산한 서비스를 개별적으로 가격을 지불하고 구입하는 경우와 조세를 납부하고 지방정부가 제공하는 재화와 서비스를 향유하는 경로로 나눌 수 있다. 물론 두 공급주체가 제공하는 재화와 서비스의 성격이 다른 측면도 있다.

예컨대 지방정부가 제공하는 것은 원칙적으로 치안, 상하수도 시설, 공교육 등 공공재적 성격을 띤 것들이고 사기업이 제공하는 것은 개인의 편익을 위해 개인적으로 소비되는 사적재인 재화와 서비스가 보통이다. 그러나 지역주민들이 비용을 지불하고 그 편익을 향유한다는 측면에서 본질적으로 동질성이 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 일반국민이나 공공서비스를 공급하는 지방정부의 시각은 이 두가지를 전혀 별개의 것으로 취급하는 경향이 있었다.

따라서 소비자에게 무한한 선택가능성을 제공하기 위해 애쓰고 끝없이 새로운 수요를 창출하여 상대적으로 경쟁자보다 양질의 서비스를 제공하기 위해 노력하는 기업들의 행동원리는 정부활동과 아무런 상관이 없는 것으로 생각되어져 왔다.²⁸⁾

그러나 기업활동에 의한 시장원리가 고도로 발전하고 경쟁적인 공급자들로부터 제공되는 다양한 재화와 서비스에 익숙해진 사람들이 늘어나면서 획일적인 공공서비스에 대한 불만의 소리가 높아지게 되었다. 왜 똑같은 비용을 지불하고 구입하는 재화와 서비스를 수요자가 선택할 수 없으며, 공급자가 보다 양질의 서비스를 제공하려는 노력을 기울이지 않는가에 대한 불만이 팽배해지고 있다. 행정서비스에 있어서도 고객으로 대접받고 싶은 욕구가 점차 강해지

28) 물론 독점적 지위에 있고 비용의 징수나 서비스의 배분에 권력적 수단을 사용하는 지방자치단체에게 그러할 유인이 없었던 것이 가장 큰 이유이고 주민들의 입장에서 이를 당연하게 여기는 문화가 지배해 왔기 때문이라고 할 것이다. 백완기 (1982), 「한국의 행정문화」(서울: 고려대학교 출판부), 55면.

고 있다.

이런 점에서 고객지향적 지방행정서비스의 제공활동이 전개될 수 있도록 하기 위해서는 우선 고객이 무엇을 원하는지를 파악하고, 다음으로 고객의 요구사항을 충족시키는데 필요한 능력(공급자로서의 능력, 업무처리과정의 개편, 생산성 증대 등)을 갖추도록 노력하여야 한다. 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 잠재적 행정수요를 발굴하고 고객인 지역주민의 편의를 최대한 반영하기 위한 노력을 전개하여야 한다. 둘째, 행정서비스에 품질관리기법을 도입하는 것이다. 이것은 고객인 지역주민의 선택에 따라 해당 서비스의 품질을 평가하고 개선하기 위한 노력이다. 셋째, 고객의 요구에 민감하게 반응하여 그들의 욕구를 충족시키고자 하는 노력이다. 예컨대 정책결정에 앞서, 또는 사후적으로 설문조사를 실시하여 지역주민들의 행정수요를 주기적으로 조사하는 것, 전자우편이나 부가가치 통신망을 통해 행정정보를 공개하여 지역주민들의 이해를 구하며 지역주민의 의견을 청취하는 것, 민원불만에 대한 직통전화를 설치하는 것, 민원처리 과정을 검토하여 불만을 추적하는 시스템을 갖추는 것 등을 들 수 있다.

특히 정보통신기술을 활용하여 이와 같은 고객지향적 서비스 제공을 도모하고자 하는 것이 원스톱 행정서비스제도이다. ‘원스톱(one stop) 행정서비스’란 행정기관의 업무(기능)를 행정전산망을 통해 수평적으로 연계함으로써 주민개개인이 어떤 행정기관을 통해서든 해당 행정서비스를 한꺼번에 일괄적으로 받을 수 있도록 하는 것이다.²⁹⁾

행정업무간의 수평적 연계를 구축하여 행정내부 정보의 공동활용체제를 마련한 뒤, 한가지 서비스를 제공하는데 필요한 정보 중 행정내부 정보는 서비스 수요자가 산출, 제출토록 하지 않고 담당부서와 상관없이 행정부 전체에서 내부적으로 생산, 전달, 처리되도록 하는 것이다.³⁰⁾

원스톱 행정서비스 제도가 도입될 경우 행정정보화의 진전으로 행정정보가 효율적으로 관리됨으로써 행정내부적으로 정보에 대한 접근가능성이 극대화되

29) 충청남도 (2002), 「도정종합정보시스템 발전계획」, 79면.

30) 이를 주민의 입장에서 보면, 원스톱 행정서비스제도는 단일기관에서 멀티서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있다.

고 서비스 전달수단이 다양화되어 시간적, 공간적 제약을 극복함으로써 행정 서비스의 수요자는 언제, 어느 곳에서든 표준화된 행정서비스를 한번의 신청만으로 제공받을 수 있게 된다.

원스톱 행정서비스제도는 가까운 공공기관의 이용, 중앙정부-지방정부간 관할영역의 탈피, 창구의 일원화 등의 측면에서 접근되고 있다. 가까운 공공기관의 이용은 소관업무와 상관없이 우체국, 초등학교, 등 접근이 편리한 공공기관에서 모든 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하는 것이다. 중앙정부-지방정부간 관할영역의 탈피는 중앙정부와 지방행정기관을 초월한 서비스 제공을 목표로 추진되고 있다.

국민의 입장에서는 가까운 지방정부에서 중앙정부가 담당하고 있는 관련 서비스를 제공받을 수 있게 된다. 또한 원스톱 행정서비스제도는 각종 인·허가신청이나 의견제시, 건의사항 제출창구를 일원화하는 것도 포함한다. 즉 여러 기관이 관련된 복합민원의 해결이나 행정서비스에 대한 상담, 행정시책에 관한 의견 제시 등을 행정정보의 공동활용을 통해 통합적으로 처리함으로써 주민들이 여러 관청을 돌아다니는 수고를 덜 수 있게 된다.

현재 영국의 중앙정부와 지방정부에서 함께 도입하여 활용하고 있는 ‘주민헌장제도’(citizen charter)는 고객만족 행정을 구현하기 위한 가장 체계적인 프로그램의 하나이다.³¹⁾

이에 따라 모든 행정서비스는 중앙이든 지방이든 관계없이 각 부문별로 주민헌장을 제정하여 주민들에게 공개함으로써 정부가 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 그 실천을 약속하고, 그 결과에 대해 주민들로부터 평가를 받도록 하고 있다.

이 제도는 1991년 7월 메이저 총리가 창안하여 시행하고 있는 행정개혁시책의 하나로서 국민들의 가장 기본적인 필요에 부응하고, 모두에게 최고로 높은 가능한 서비스 수준을 제공하는 것을 기본이념으로 삼고 있다. 이 제도의 시행목적은 첫째, 행정서비스의 사전공개와 주민공약을 통한 주민기대감 충족 및 신뢰성의 증진, 둘째 경쟁을 통한 행정서비스 수준 향상으로 주민만족도의

31) 즉, 주민헌장제도는 공공서비스의 수준을 향상시키고 공공서비스가 주민들의 요구사항에 부합되도록 하기 위한 행정서비스의 질적 향상 프로그램이다.

증진, 셋째 가장 효율적인 서비스 공급을 통한 경영행정의 실현, 넷째 폭 넓은 주민참여를 통한 민주행정의 실천 등으로 집약되고 있다.

더욱이 지식과 정보를 기반으로 형성되는 21세기 지식기반사회는 사회시스템 및 구성요인이 상황적응적이며, 변화대응적이라는 점에서 연성적 특징을 강하게 드러낼 것이다.

즉 지식창출과 적용, 가공, 재생산, 확산 등의 과정이 사회전반에 걸쳐 이루어지면서 나타나는 특징으로서 다양화, 탄력화, 복합화, 개성화, 분산화, 수시화와 같은 일련의 동태적 흐름이 지방정부의 “지식정보화”를 크게 촉진시킬 것이 기대된다.³²⁾

3. 도민봉사형 자치행정체제 발전

1) 도민봉사의 좌표설정

지난 6.27 지방선거 이후 민선자치체제 출범으로 지방행정의 여건변화가 급속히 나타나면서 급기야 무한경쟁시대로 치닫게 되었으며, 이로써 현실적 상황에서 각급 지방자치단체별로 선의의 또는 불가피한 경쟁체제로 진입하지 않을 수 없게 되었다.

이 과정에서 자치역량(capacity-in-self government) 곧 ‘지방자치행정의 경쟁력’을 갖추기 위해서는 효율·혁신·성과·품질에 역점을 두는, 그리하여 ‘저비용-고품질’을 추구할 수 있는 새롭고도 파격적인 혁신장치들이 필요한 것은 너무나 당연한 일이 아닐 수 없다.

그리하여 지방경영시대에서 최근 강도 높게 강조되는 자치단체의 책임경영체제, 대규모 민자유치에 따른 경쟁구도, 자체 경영수익사업의 추진, 고객만족(CS)을 위한 신기법·노하우를 배우기 위한 공직자들의 대기업연수원 위탁교육 실시 등은 예전에는 상상하기 어려웠던 일이다.

사실 현재의 민선지방정부들은 산적한 지역현안을 등에 업고 있다. 높은 주

32) 한세익 (1999), “지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성,” 『한국행정연구』, 제8권 3호, 한국행정연구원), 240면 참조.

민욕구, 과도한 선거공약, 역대 가용자원의 제약, 특히 ‘민선체제 1기’에 부여된 무거운 책임과 함께 내외적 도전에 둘러싸여 있다. 그러므로 이를 넘어서 수 있는 유일한 해법이란 적정규모(optimum size)의 경영행정의 도입, 추진을 통해 자치역량을 성공적으로 강화하는 일이다.

이처럼 민선자치체제에서의 경영행정은 현재 각급 지방정부자치단체들의 현실적 필요에 의해 추진되고 있으나, 이것이 실효성을 갖고 추진되기 위해서는 반드시 참신하고 혁신적인 경영마인드가 필요하다.³³⁾ 다시 말해서 자치단체의 경영행정은 분명 현실적 필요에 의해 이루어진다. 그렇다고 해서 행정의 본분을 외면한 채 경영수익사업에만 매달릴 수는 없다.

사실 이러한 지적은 곧 ‘행정의 수비범위’(the defence area in administration)와 직결된다. 경영행정을 민선자치체제 속에 도입하려 할 때 가장 중요한 원리가 무엇인가를 반드시 고려해야 한다. 따라서 근본적으로 행정의 수비범위를 미리 숙고하지 않으면 안된다.³⁴⁾

2) 자치행정역량의 체계적 신장

원래 경영행정은 지역주민들의 피부에, 실생활에 직접 전달되어야만 가치가 있으며, 경영수익사업 역시 지역의 개발수요와 성장잠재력과 적합성(fitness)을 갖추지 않은 채 추진된다면, 그러한 사업추진의 목적달성 여부는 차치하고서라도 사업추진 자체에 심각한 문제가 발생한다.

‘아메리칸 페레스트로이카’를 통해 소위 「기업형 정부건설」(Enterprizing the Local Government)에서 제시된 바 있는 소위 ‘기업형 지방정부의 10대 원칙’과 ‘기업가형 지방관료’는 지방정부 개혁을 위한 미국의 놀라운 혁신적 발상인

33) 삼성경제연구소 (1993), 「기업가정신을 도입한 행정개혁의 추진방향」, 9~11면.

34) 앞에서도 강조되었듯이, 얼마전 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정을 주장한 레빈(Levin)과 생거(Sanger) 교수는 경영행정이 기업가정신과 경영기법 도입을 통한 공공부문의 효율성 제고를 강조하는데 역점을 두었다면, 앞으로는 ‘효율과 공공적 책임수행의 균형’이 더욱 중요하며, 너무 경영효율화에 치중하게 되면 형평·복지 등 공공부문이 주민으로부터 위임받은 책임을 제대로 수행할 수 없다는 지적에서 많은 것을 배울 수 있다. 이연호·김선빈 공역 (1996), 「선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정」 (서울: 삼성경제연구소).

바는 틀림없으나, 이것이 그대로 우리의 현실 속에 적용될 수는 없다. 문화와 역사가 다르고 특히 ‘상황적 맥락’이 다르기 때문이다. 따라서 우리에게 필요한 것은 재빠르게 수용하되 반드시 우리의 현실을 고려, 이들과 적합관계를 맺도록 해야만 한다.

여기에서 우리는 얼마전까지 유행처럼 번졌던 리엔지니어링 열기가 왜 생명력을 잃고 쇠락하였는가를 깊이 숙고해야 한다. 예컨대 ‘감량경영’(다운사이징)이 경제계에서 단지 인력감축으로 인식되어 감원열풍으로 치달은 결과가 그러한 대표적인 사례인 것이다. 귀한 인력자원을 단지 재원부담원으로 간주하여 무리하게 감원 조치한 결과, 근무의욕과 생산성이 떨어지고 전문가(expert)를 잃어버리는 우를 범하고 만 것이다.

이러한 맥락에서 우리의 경영행정은 경영마인드와 경영수익사업을 밀접하게 연계하면서 성공적으로 추진되어야 한다.³⁵⁾ 지방관료가 지역주민과 지방기업 편에 서서 창조적 문제해결능력을 발휘함으로써 이른바 ‘기업가형 지방경영 패러다임’을 지역특성에 맞게 새롭게 짜야 한다. 이를 위해서는 지방공직자들의 의식·행태에 우선적으로 경영마인드부터 붙여넣어야 한다.

민선단체장체제는 기존의 관선임명직체제와는 그 성립기반이 다르고, 따라서 행정과정에서 과연 ‘누구에 의해’, 그리고 ‘누구를 위한’ 것인가 라는 근본적인 문제를 제기한다. 여기에서 중요한 사실은 전자는 후자에 비해 주민지향성(citizen orientation)이 더욱 강조되고 있다는 사실이다.³⁶⁾

그러므로 민선자치시대에 있어서 ‘권리주체로서의 주민’ 개념과 ‘거래의 당사자로서의 고객’의 개념을 분별없이 혼동해서는 안될 것이다. 본래 행정의 역할은 시대와 상황에 따라 계속 변화될 수 있으나 행정이 궁극적으로 추구하려는 목적가치는 실로 항구무변하다. 위민행정의 본질과 목적은 바로 시대정신과 동일한 궤도를 그리기 때문이다.

우리의 지방정부는 지난 6.27 지방선거를 통한 주민직선에 의해 소위 정치

35) 그리하여 지방자치단체가 사회적 책임(social responsibility)에 입각하여 경쟁력을 갖춘 기업처럼 값싸고 질 좋은 공공서비스를 생산하는 주체가 되어야 한다.

36) 이는 중앙정부에 의해 임명된 경우와 주민직선에 의해 이루어진 경우는 그 체제의 성립기반이 다르며, 이로써 민선자치단체장의 권한발생은 물론 귀책사유가 다를 수밖에 없기 때문이다.

적 정당성(political legitimacy)을 확보하게 되었으며, 이로써 민선자치행정체제가 성립하게 된 것이다. 그러므로 자치체의 성격이나 지향성이 종전 것과는 뚜렷이 구별될 수밖에 없다.

그러므로 자치단체가 주민본위의 지방행정을 충실히 수행하려면 그에 걸맞는 양질의 행정서비스 제공과 주민편의 및 행정관리상의 책임을 다해야 한다. 이를 위해서는 지방행정의 내부경영혁신(=내부경영화)과 외부경영관리(=외부경영화)가 동시에, 그리고 효율적으로 이루어져야만 한다.

3) 예방지향적 관리체제의 재정비

예전에는 정부부문도 예방적 차원의 활동을 많이 했으나 오늘날 사회문제가 점점 복잡해지고 확대됨에 따라 서비스 공급확대와 사후처리 문제에 급급하고 있다. 그 결과 오늘날 관료조직은 새로운 문제가 발생했을 경우 거의 위기로 인식될 때까지 방치했다가 겨우 치유책을 모색하곤 한다.

그러나 예방적 차원의 정책수행이 사태발생에 따른 문제해소보다 비용이 적게 든다. 예방차원의 관리서비스는 단순한 전달보다는 문제해결을 지향한다. 따라서 미래에 대비한 정부관리방식을 도입하고, 인센티브제를 개편하여 사전 예방적인 지방정부를 지향해야 한다.

사전예방적 지방정부를 구현하기 위해서는 새로운 행정수요 또는 잠재적인 행정수요를 적극 발굴하고, 이를 제도화하는 노력이 체계적으로 전개되는 것이 필요하다.

지금 당장 현재화되지는 않고 있으나 장차 커다란 정치사회적 문제로 치달을 수 있는 잠재성을 가지고 있는 이슈들을 발굴하기 위해서는 지방정부 업무 전반에 대한 여론조사, 모니터링시스템에 의한 전문가 여론조사, 정책공동체의 운영, 산하단체 등과의 협의체 구성, 운영 등 다양한 실천적 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 활동을 통해 잠재적 행정수요를 발굴한 다음에는 사안의 성격에 따라 적절한 대응방안을 마련해야 한다. 경우에 따라서는 발굴된 잠재적 수요에 기초하여 이를 특정정책으로 개발할 필요도 있을 것이고, 또는 제도적 장치를

통해 뒷받침되어야 하는 경우도 있을 것이다.³⁷⁾

이 점과 관련하여, 행정의 역할은 시대와 상황에 따라 계속 변화될 수 있으나 행정이 궁극적으로 추구하려는 목적가치는 실로 恒久無變하다는 것이다. 행정의 본질과 목적 그 자체로서는 어떠한 시대정신(der Zeit)에도 구속받지 않기 때문이다.

이러한 사실은 유학정신인 ‘修己治人’이나 실학사상인 ‘以重民生’에서도 잘 알 수 있으며,³⁸⁾ 미국 행정학자 왈도 박사의 표현을 빌린다면, 그간 행정의 ‘Focus’(핵심, 초점)는 변치 않고 단지 그 ‘Locus’(소재, 범위)만 변해 왔다는 언명에서도 확인된다.³⁹⁾ 이것은 과연 무엇을 시사하고 있는가? 이는 행정의 핵심인 위민봉사는 변치 않으면서 양질의 공공서비스를 효율적으로 제공키 위해 유효적절한 운영방식을 필요로 했다는 사실을 의미한다.

물론 지식사회가 도래하면서 행정에서 지식관리는 문제해결이나 가치창출을 위한 정책형성뿐만 아니라 정보생산·확산·접근·활용 등의 측면에서 강조될 것이다. 이에 따라 행정활동에 직간접으로 영향을 미치는 지식의 체계적 관리 및 활용이 중요한 관심사가 된다. 지식은 조직내부, 국민, 여론, 국회, 전문가로부터 생성되어 정책과정에 적용된다.

특히, 집행과정에서 정보수집활동은 필수적이다. 수집된 정보는 처리된 후 집행 및 사후평가과정에 활용되며, 다시 환류과정을 통해 정책개발 및 형성에 직간접적으로 이용된다. 그러므로 지식을 근간으로 하는 정책과 행정활동의 기반으로 행정조직의 변화가 예상된다.⁴⁰⁾

37) 발굴된 행정수요의 제도화 노력은 새로운 행정수요에 대응하기 위한 조직개편 노력과 관련하여 정책이나 업무수행을 위한 법적 근거의 마련 등을 통해 이루어질 것이다.

38) 「全書1」 ‘湯論’; 「牧民心書」 ‘兵典應變’.

39) Dwight Waldo (1968), *The Administrative State* (New York: Ronald Press), pp.94~95.

40) 즉, 지금까지의 행정조직은 사회변화 및 기능적 필요에 따라 크게 달라질 것이다. 이는 지식관리와 정보기술 혁신 그리고 행정기능 변화에 대응하는 미래지향적 조직형태로서 지식·정보중심조직으로의 진화가능성에 시사점을 제공한다.

제 4 절 지방행정 운영방식의 합리적 개선

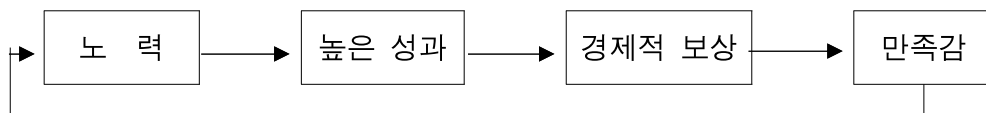
1. 인센티브제 운영과 학습조직으로의 전환

1) 인센티브제(incentive system)의 도입

원래 보상(compensation)은 조직 구성원이 조직체에서 수행한 일에 대한 경제적 대가로서, 인적자원의 유지와 활용은 물론 전체 인적자원관리에서 가장 중요한 기능이 하나로 인식되고 있다. 보상관리란 근본적으로 구성원과 조직체간의 관계를 경제적 측면에서 조정하는 인적자원관리 과정으로서 구성원의 행동과 조직체 성과에 많은 영향을 미친다. 즉, 업무성과에 따른 경제적 보상에 대한 기대감과 이로 인한 만족감은 그의 노력(동기부여)을 한층 더 강화하고, 그 결과로 그의 업무성과는 향상된다는 것이며, 따라서 이는 인센티브제와 밀접한 관계를 가진다.

다음의 표는 보상과 성과의 논리적 관계를 단적으로 보여주고 있다.

〈표 4-1〉 보상과 성과의 관계



그러나 많은 조직체에서 이와 같은 효과를 실제로 얻지 못함으로써 보상관리에 많은 문제가 나타나고 있다. 경제적 만족감만 보더라도 임금과 복지혜택이 우리 나라 근로자들의 직무불만족의 큰 원인⁴¹⁾이 되고 있고, 임금수준이 높은 선진국에서도 미국의 경우 노동인력의 45%가 정당한 보상을 받지 않고 있다고 느끼고 있다 한다.⁴²⁾

41) 이학중 (1993), 「한국의 기업문화: 한국기업의 문화적 특성과 기업문화개발」 (서울: 박영사), 115~117면.

42) Demmis J. Kravetz (1988), *The Human Resources* (San Francisco, Calif:

보상의 중요성은 조직구성원의 만족과 성과뿐만 아니라 그의 불만족과 이로 인한 역기능적 행동에 있어서도 그 중요성이 명백히 나타나고 있다. 보상에 대한 불만족은 보상금액 자체뿐만 아니라 보상에 대한 불공정성,⁴³⁾ 그리고 보상 정보자료의 비밀 등 여러가지 요소에 의하여 형성된다. 그리고 역기능적인 행동은 성과의 저하는 물론 이직과 결근 그리고 불평·불만 등 여러가지 형태로 나타난다.

이와 같이 보상은 구성원행동과 조직체 성과에서 많은 영향을 미치는 중요한 요소로서 인적자원관리 과정에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

임금과 봉급은 같은 의미로 사용되는 경우가 많고, 보상도 급여(pay)와 같은 의미로 사용할 때가 많다. 우리나라에서 상여금은 원래 구성원 및 조직체의 성과와 연결하여, 그리고 각종 수당은 구성원의 특별한 자격과 업무내용 그리고 그의 인적 상황과 연결하여 지불하는 목적으로 각각 설정되었다. 그러나 이러한 목적이 제대로 달성되지 않음에 따라서 우리나라 조직체에서의 임금 구성요인에 대한 논의가 오랫동안 계속되어 왔고, 근래에는 경영혁신과 관련하여 많은 조직체에서 중요한 개혁의 대상이 되었던 것이며, 이것이 최근에는 인센티브제로 연결되기에 이른 것이다.

인센티브제를 적용하여 경쟁력을 유도하고 생산성을 확보하기 위해서는 시·군 기초자치단체에 대해 어느 정도로 유인성을 갖추어야 한다. 이는 개별 인센티브제와 그룹인센티브제에 대한 적당한 조화를 통하여 가능할 것이다.

개별인센티브만 적용하는 방안을 적극적으로 도입하는 것도 현정부에서 논의되고 있는 목표에 의한 관리(MBO)나 성과급제, 심지어 연봉제 등 적용된다면 자연스럽게 지방정부에도 적용이 가능하겠지만 실제로 적극적인 적용을 해 나가는 데는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 또 집단인센티브제만 적용하는 방법도 기존의 시상금제도의 실시에서 보았듯이 많은 문제점을 가지고 있다. 즉 유인성을 갖추기가 어려워 형식적인 관계를 벗어나기 어렵다는 것이다.

따라서 인센티브제의 다양한 수단을 개발하여 유인성을 갖출 수 있는 방안 에 대한 별도의 대책이 필요하다.

Jossey-Bass Publisgers), p.80.

43) 정연양 (1993. 5), “임금만족도에 관한 연구,” 「한국노동연구」, 49~69면 참조.

2) 자기개발과 학습조직의 지향

(1) 목표달성과 자기개발의 연계

행정조직내 개인은 행정환경변화에 적절히 대응하기 위해 부단한 자기개발을 시도하지 않으면 안된다. 자기개발을 위한 전략은 개인, 집단과 조직의 효과성을 증진하기 위해서 교육훈련, 조직개발, 경력개발은 물론 인사고과나 보상관리 등을 통합적으로 활용하는 일련의 활동을 수행하도록 요구한다.

행정조직내의 개인을 위하여 개인차원에서 개인능력의 향상을 위한 다양한 교육프로그램을 개발하고 운영하는 데에서 그치는 것이 아니라, 조직차원에서 조직원들에 대한 경력개발계획과 조직의 활성화를 이루려는 조직개발활동까지도 고려되어야 하는 광범위한 개념임을 의미한다.

결국, 자기개발을 인적자원개발 활동의 일부분으로 파악하여 이를 단편적인 접근방법을 사용하는 것보다는 개인과 조직차원의 효과성을 높이기 위한 모든 개발 가능한 실행활동을 혼합하여 사용하는 것이 중요하다. 자기개발의 종류로는 가장 일반적으로 사용되고 있는 교육훈련을 포함하여, 인사고과, 경력개발, 특히 그 유용성이 높아지고 있는 학습논리(logic of learning) 등을 들 수 있다.

(2) 교육훈련의 내실화

교육훈련은 계획된 학습을 통하여 개인이 현재 혹은 미래의 직무를 수행할 수 있도록 하는 핵심자질을 확인하고, 이를 개발할 수 있도록 도움을 주는데 초점을 맞추고 있다. 교육훈련활동에서는 문제해결을 위한 수단으로서 훈련(Training), 직무교육(OJT; On the Job Training), 지도(Coaching) 및 기타 다양한 방법을 활용하여 계획적이고 조직적인 학습활동을 수행하게 된다.

특히 인적자원개발(HRM)의 측면에서 교육훈련의 목적은 조직구성원으로 하여금 조직체의 목적에 기여할 수 있는 귀중한 자원으로서의 능력(잠재적·현재적)을 개발하는 것이다. 따라서 교육훈련의 목적을 효율적으로 달성하려

면 교육훈련의 기본체계는 물론, 교육훈련 프로그램에 있어서 학습(learning)에 관한 기본원리가 효율적으로 적용되어야 한다.

따라서 교육훈련의 궁극적인 목적은 조직구성원의 능력개발을 통한 성과향상이다. 다시 말해서 교육훈련은 구성원의 단기적 또는 장기적 성과를 향상시키기 위하여 이에 필요한 자질과 능력의 개발을 목적으로 한다.

일반적으로 교육훈련의 효과는 교육훈련의 내용에 대한 학습효과의 측정과 실무에서 나타나는 성과상의 효과측정의 두 가지 유형으로 구분된다. 그 중에서 성과상의 효과가 더욱 중요한 것은 물론이다.⁴⁴⁾ 교육훈련을 통해서 길러내고자 하는 대상으로는 지식(Knowledge), 기능(Skill), 태도(Attitude), 행동(Behaviour)의 네 가지 요소를 균형 있게 중시하고 있다.

(3) 합리적 인사고과

인사고과는 조직구성원이 조직체 목적달성에 얼마나 기여하고 있는지를 평가하는 인적자원관리기능으로써, 이는 조직구성원의 발전과 보상결정에 중요한 기준이 되고 있다.

이에 따라 많은 경영자들이 인적자원관리의 매우 중요한 기능으로 이를 강조하고 있고, 특히 조직을 활성화시키는데는 가장 중요한 인적자원 기능으로 인식하고 있다.⁴⁵⁾ 그리하여 많은 조직체에서는 구성원들의 성과를 정확히 그리고 공정하게 평가할 수 있는 인사고과시스템의 설계와 고과자에 대한 교육훈련에 많은 노력을 기울여 왔으며, 우리나라 조직체에서의 인사고과는 아직도 인적자원관리에서 가장 문제가 많은 분야의 하나로 인식되고 있다.

44) 그러나 성과상의 효과는 교육훈련 뿐만 아니라 교육훈련과 관련이 없는 개인과 조직체 및 경영관리의 오염요소(contamination factor)에 의하여 많은 영향을 받으므로, 교육훈련의 정확한 효과측정이 매우 어렵다. 따라서 교육훈련 효과를 측정하는데 있어서 교육훈련과 성과 간의 상관관계를 전제로 하여 교육훈련 내용을 중심으로 학습효과를 측정하고 있다. Irwin L. Goldstein (1974), *Training : Program Development and Evaluation* (Monterey Calif.: Brooks Cole Pub. Co.), pp.55~57.

45) Andrall E. Pearson (1987), "Muscle Build the Organization," *Harvard Business Review* (July-Aug.), pp.49~53.

다만 근래에 들어와 우리나라에서 강력히 추진되고 있는 경영혁신운동과 관련하여 많은 발전이 있을 것으로 기대된다. 인사고과의 중요한 목적은 구성원들이 얼마나 만족한 성과를 거두고 있고 조직체의 기대수준에 얼마나 접근하고 있는지를 구성원에게 알려주는데 있으며, 이와 같은 성과피드백은 구성원의 동기부여는 물론, 그의 성과향상에도 크게 기여하며, 구성원의 인력개발과 경력개발에도 매우 중요한 역할을 하기 때문에 기업체로서는 소홀히 할 수 없다.

사실 인간이 조직활동을 영위해 나갈 때에는 개개인의 종업원이 조직목적에 합당한 공헌도의 평가가 반드시 필요하게 된다. 즉, 사람은 능력, 소질, 근무성과 등이 다르기 때문에 한 조직에 대하여 얼마나 효과성이 있는 가를 평가함으로써 그들의 상대적 가치를 결정할 필요가 있는 것이다. 인사고과는 구성원들의 내재적 만족과 외재적 만족을 통하여 그들의 개인적인 목적을 달성하게 하고, 여기서 느끼는 만족감은 그들의 열망(aspiration)과 성취동기를 더욱 북돋아 줌으로써 구성원들의 계속적인 동기행동으로 연결시키는데 전략적 목표를 둔다

결국 인사고과는 구성원들의 성과를 평가하는 과정에서 그들의 인지과정과 욕구동기 그리고 만족감에 영향을 미쳐 그들의 성과달성에 중요한 요소로 작용하게 된다. 그리고 구성원들의 공정성(equity) 개념도 동기형성에 영향을 미친다.

합리적 인사관리란 종업원을 그 사람의 능력에 알맞은 직위에 배치하여 그 사람의 능력을 충분히 발휘토록 하는 것이 중요하다. 요컨대 종업원이 지니고 있는 능력을 발휘하도록 하고 신장시키는 것이 인사관리수단으로서의 인사고과가 짊어지고 있는 중요한 역할이다. 따라서 인력개발의 필요성과 특히 조직구성원 각 개인의 인사고과를 실시하는데 있어서 많은 도움을 줄 수 있다. 인사고과는 단편적인 것이 아니라 종합적으로 실시되는 것이 바람직한 것은 두 말할 필요가 없다.

그러한 점에서 종합적인 인사고과의 평가제도(personnel assessment)는 중요하다. 이는 평정자들이 여러 가지의 평가기법을 사용하여, 특히 대상후보들의 성격과 행동경향 그리고 잠재능력을 과학적으로 측정·평가할 뿐 아니라,

평가과정을 통해 피평정자가 자신의 강점과 취약점을 인식하도록 크게 도움을 준다.

따라서 인사고과의 종합평가제도는 인적자원개발의 필요성을 과학적으로 측정·평가하는 이외에도 피평정자의 경력계획에도 많은 도움을 주고 그의 교육훈련에 대한 태도에 있어서도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 특히 이러한 인사고과의 활용은 상담, 승진, 훈련과 개발, 유임 및 해고, 임금관리 및 상여금증대, 상여금지급, 이익배당지급 등에 널리 활용되고 있다.⁴⁶⁾

(4) 경력개발프로그램의 정착

인력개발이 보다 효과적으로 실천되려면 조직체의 인력개발 필요성 뿐만 아니라 구성원의 경력개발(career development) 욕구도 충족되어야 한다. 특히 근래의 조직체 내외환경 변화와 더불어 개인과 조직간의 통합성 문제가 점점 중요해짐에 따라 인력개발에 있어서 조직구성원의 경력개발이 점차 중시되어 왔다.⁴⁷⁾

경력개발계획이란 조직체에서 요구하는 인적자원과 조직구성원이 희망하는 목적을 통합시켜 구성원의 경력진로(career path)를 체계적으로 계획·조정하는 인적자원관리과정을 말한다. 따라서 경력계획은 조직체 계획과 인력계획, 인적자원의 확보와 개발, 인사고과와 보상, 그리고 인사이동과 인적자원 정보시스템 등 전체적으로 인적자원관리의 모든 기능과 밀접한 관계를 맺고 있다.

그러므로 경력개발계획은 조직체의 인력수요를 적시에 충족시키고, 구성원에게 앞으로의 경력진로의 기회를 알려주며, 현행 인력계획과 인력개발 프로그램을 활용하여 조직체의 인적자원개발과 조직구성원의 경력희망욕구를 동시에 만족시켜 주는 것을 기본목적으로 삼고 있다.

사실 경력개발계획은 인력계획과 교육훈련 그리고 직무분석과 인사고과 등 여러 가지 인적자원관리과정과 밀접한 관계를 맺고 있고, 실제로 경력계획과

46) 김식현 (1991), 「인사관리론」 (서울: 무역경영사), 130면.

47) C. Brooklyn Derr (1986), *Managing the New Careerists* (San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Pub.), pp.143~145.

정에 있어서도 조직체와 관리자 그리고 조직구성원 모두의 협력과 책임을 요구한다.⁴⁸⁾

오늘날의 종업원들은 그들의 직업을 개별적이고 무관한 여러 과업의 연속으로 보지 않고 전체적 관점의 경력으로 인식하기 시작하여 차츰 더 많은 승진 기회와 보람 있는 근무여건, 책임 있는 과업을 요구하는 경향이 늘어났다. 그리하여 ‘근로생활의 질’(QWL)에 많은 관심을 가지게 되었다. 동시에 그들은 오늘날과 같은 동적인 조직 속에서 그들의 경력을 관리하기 위해서는 기업의 적극적인 지원이 없으면 안된다는 것을 인식하게 되었다.

결국 경력개발이란 조직구성원과 조직사이의 성숙한 경력촉진 노력을 가져오게 하는 구조화된 활동과정이다. 경력개발은 교육훈련 담당자, 인사담당자, 조직관련 컨설턴트들 사이에서 인적자원개발전략의 일환으로 간주되고 있다.

일반적으로 경력개발프로그램은 조직구성원들이 장래의 경력경로(career path)를 검토해 볼 수 있고, 조직의 니즈와 부합된 개인의 성장, 개발에 대한 니즈가 조화를 이룰 수 있도록 자신의 능력과 관심을 분석하는데 도움을 준다. 여기에서 조직의 경력개발프로그램의 유용성을 보면, 조직내부로부터 조직구성원을 개발하고 촉진시키며, 조직구성원의 이직을 감소시키고, 긍정적인 고용이미지를 심기 위한 방법으로 널리 활용된다는 점이다.⁴⁹⁾

(5) 공정한 보상관리체제

보상관리(compensation management)란, 근본적으로 구성원과 조직체간의

48) 이러한 경력개발은 1955년 미국 의회에 제출된 후우버위원회의 인사부문권고안에 의해서 당시 미국 연방정부조직의 비능률에 대한 비판의 소리가 높아졌을 때 관리인력의 과잉현상과 인건비의 부담증대 등을 해소하기 위한 타개방안으로서 관리자로서의 잠재능력을 가진 사람을 파격적으로 채용, 장기적이고 계획적인 인재육성을 실천하기 위한 경력개발제도(CDP : Career Development Program)의 구상에서 구체화되었다.

49) 이와 같은 경력개발프로그램이 성공적으로 운영되는 기업조직에서는 다음과 같은 통합된 활동이 가능해진다. ①미래의 조직 니즈를 예측할 수 있다. ②업무수행 평가에 널리 활용할 수 있다. ③직무에 대한 사전안내와 인력배치가 가능하다. ④종업원을 위한 경력경로를 만들 수 있다. ⑤이는 훈련과 개발 활동의 자료로 활용할 수 있다. ⑥지속적인 보상체계를 개발, 적용할 수 있다.

관계를 경제적 측면에서 조정하는 인적자원관리과정으로써 구성원의 행동과 조직체의 성과에 많은 영향을 준다. 즉, 업무성과에 따른 경제적 보상에 대한 기대감과 이로 인한 만족감은 그의 노력을 한층 더 강화시키고 그 결과로 그의 업무성과는 향상된다는 것이다.

그러나 많은 조직체에서는 이와 같은 효과를 실제로 얻지 못함으로써 보상 관리에 많은 문제가 나타나고 있다. 경제적 만족감만 보더라도 임금과 복지혜택이 우리나라 근로자들의 직무불만족의 근원이 되고 있고, 임금수준이 높은 선진국에서도 미국의 경우 노동인력의 45%가 정당한 보상을 받지 못하고 있다고 느끼고 있다고 한다.⁵⁰⁾

이미 세계 각국은 고도의 과학기술 발달 속에서 사회문화와 경제발전을 이룩해 왔다. 특히 1960년대 이래에 과학기술의 발달은 더욱 고도화되어 사회경제 환경에 많은 변화를 가져왔다. 이러한 환경적 변화는 조직체에도 많은 영향을 주게 되었으나, 종업원들에 대한 각종 보상체계의 내용들인 급여수준, 복지후생은 물론 고용안정과 사기양양 및 제안제도운영 등은 충분히 뒤따르지 못했다. 새로운 경영기술의 도입과 직무구조의 개선 그리고 조직개편 등 조직체의 변화는 조직구성원의 합리적인 보상체계가 전제되지 못하면 많은 저항과 반발을 야기시킬 수 있다. 그리고 새로운 경영기술에 대한 교육훈련과 새로운 행동의 조성 등 인력개발도 조직구성원으로부터 예기치 않은 저항을 받을 수 있다.

조직구성원의 이러한 저항을 극복하지 못하는 경우 조직체는 항상 변하는 환경에 적절히 적응하지 못하고 점점 도태되어 침체되어 버리고 말 위험성이 있다. 이러한 측면에서 인적자원개발은 현대조직의 생존은 물론 그 지속적인 발전에 중요한 요소의 하나로 인식되어야 한다.

사실, 보상은 조직구성원에게는 경제적 생계의 원천인 동시에 조직체에게는 가장 중요한 비용의 하나이다. 특히 조직체의 입장에서는 경제가 발전하고 조직체의 경영수준이 올라갈 수록 인건비의 비중이 점점 커진다. 따라서 조직체는 인건비를 절약하기 위하여 각종 선진기술을 도입하여 생산 또는 사무의 기

50) Dennis J. Kravets (1988), *The Human Resource Revolution* (San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Pub.), p.80.

계화 및 자동화에 힘쓰게 된다. 그러나 인건비의 비중은 계속 증가하며, 따라서 조직체 전체의 인건비 관리는 물론 조직구성원의 각자의 정당한 보상관리가 더욱 중요해진다.

그런데 조직체에서 주어진 직무를 수행하고 성과를 달성하는 과정에서 구성원은 자기의 기술과 능력을 개발해 나간다. 따라서 보상은 조직구성원의 노력에 대한 대가일 뿐만 아니라 인적자원의 개발을 위한 투자(investment)라 할 수 있다. 인적자원으로서 조직구성원의 능력개발은 직무설계와 권한이양 등 조직체 내부의 여러가지 요소로부터 영향을 받는다.

그러므로 구성원의 능력개발은 이들 상황 여하에 따라서 불확실한 성격을 가지고 있다. 따라서 보상관리는 이들 요소가 구성원의 능력개발에 적용하도록 촉진적 역할을 해 줄 수 있다는 데에도 큰 의의가 있다.

물론 보상관리는 조직구성원의 만족과 성과의 중요성에 지대한 영향을 미치고 있는 것인만큼, 가장 실질적인 측면에서 보상은 조직구성원의 만족감(satisfaction)에 많은 영향을 미치고, 나아가서는 그의 성과(performance)에도 크게 작용한다.

(6) 학습조직(learning organization)으로의 전환

근간 조직이론에 있어 그 유용성이 크게 입증되고 있는 학습논리(logic of learning)는 기업조직은 물론 행정조직에 이르기까지 파급효과는 매우 크다.

학습논리로 볼 때, 가장 ‘바람직한 조직문화인’에 해당하는 성인학습자는 자기지시적·자율적 특성을 가지고 있으며, 학습활동에 능동적으로 참여할 때 효과적이고 풍부한 경험을 소유한 유능한 학습자로서의 특성을 지니고 있다. 성인학습과정의 단계로는 우호적인 학습분위기의 조성, 학습자의 능력수준에 비추어 필요를 진단, 학습자와 촉진자의 상호협력 아래 학습목표를 설정, 상호협력의 아래 학습계획을 설계, 동료와 촉진자 또는 전문가의 준거기준에 따라 학습목표를 평가하는 등을 들 수 있다.

여기에서는 예시적으로 성인학습원리의 가정, 성인학습의 조건, 자신감이 부족한 학습자의 학습조건, 반응시간 학습조건을 살펴보고자 한다.

먼저 성인학습원리의 기본가정이다.

- ① 학습자는 학습과정에 참여하기를 원한다.
- ② 성인학습자는 자신 경험, 지식체계, 요구를 학습장면에 가지고 온다.
- ③ 성인학습자는 자신감, 자아개념, 자가지각을 학습장면에 가지고 온다.
- ④ 성인은 자아가 위협받지 않을 때 가장 잘 학습한다.
- ⑤ 성인학습자는 스스로 학습방법을 개발할 줄 안다.

다음은 성인학습의 조건이다.

- ① 학습내용과 관련 있는 일을 말하게 하거나 학습자로부터 그런 경험을 말하도록 유도한다.
- ② 학습자가 학습에 관한 선입견을 없애는 기회를 제공한다.
- ③ 필수적이거나 관련 선행조건을 포함하고 있는 경험을 학습자가 재생하게 한다.
- ④ 학습자의 경험수준에 맞추어 과제를 제시한다.
- ⑤ 학습자의 작업장면 맥락에서 정보나 기술을 제공한다.
- ⑥ 학습자가 조직된 자료에 개인적 경험을 연결하도록 도와준다.
- ⑦ 작업경험의 사례를 단서, 도움말, 학습연결수단으로 활용한다.
- ⑧ 작업환경을 활용하여 학습을 강화시킨다.
- ⑨ 학습자가 새로운 정보, 기술을 과거의 작업경험에 적용토록 한다.
- ⑩ 학습자가 새로운 학습이 과거경험을 어떻게 변화시킬 수 있으며, 또 미래경험을 어떻게 변화시킬 수 있을 것인가를 심사숙고하게 만든다.

또한 자신감이 부족한 학습자의 학습조건이다.

- ① 학습자에게 미리 학습에 관련된 개념과 기능을 학습하였는가를 효과적으로 재생시킨다.
 - ② 학습방법이나 실습방법을 제안한다.
 - ③ 잘못 이해하고 있는 내용을 지적한다.
 - ④ 정확한 수행행동과 부정확한 행동에 대한 지원적 논평을 제공한다.
- 그리고 반응시간 학습조건이다.
- ① 분명한 학습방향을 제시한다.
 - ② 속도보다 정확도를 강조한다.

- ③ 충분한 시간배당을 한다.
- ④ 정확도를 강화한다.
- ⑤ 속도증가를 강화한다.
- ⑥ 다양한 국면에서 놀라운 일을 예상할 수 있는 경험을 제공한다.

특히, 문제해결형 학습모델(problem-solving learning model)은 긍정적 사고, 협조적 풍토, 직무발전을 위한 노력의 분위기, 특히 ‘공동승자모델’(non-zero sum game, win-win model)에 입각한 「성인학습모델」(adult learning model)이 중요성을 갖는다. 이는 문제해결중심 학습을 개별학습에서 습관화시키고 팀학습에서 일반화시키는 일이 학습을 가장 잘하게 하는 방법에 초점을 두고 있다.⁵¹⁾

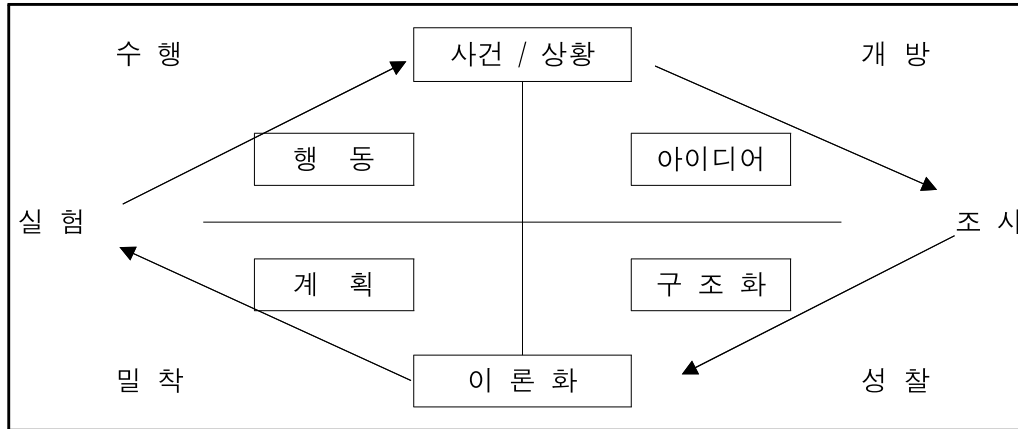
여기서 문제해결중심 학습의 도입시 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

- ① 어떤 사건이나 상황에 처해 있을 때 문제해결을 위하여 개방적 분위기에서 아이디어를 창출, 새로운 관점을 추구해야 한다. 불확실성에 대한 두려움이 없어야 하고 인간중심적으로 사고해야 한다.
- ② 아이디어에 대한 검색과정을 거친 다음에 깊은 비판적 사고과정을 통하여 구조화시켜야 한다.
- ③ 구조화된 틀을 중심으로 논리를 세우고, 만들어진 논리를 밀착시켜 새로운 계획을 짜고 필요한 절차를 마련하여야 한다.
- ④ 모의실험이나 모의연습을 거친 후에 실제 행동으로 옮겨 문제를 해결해야 한다

이러한 문제해결중심 학습모델의 구성도를 그림으로 나타내면, 다음과 같다.

51) 이와 관련된 깊은 논의를 위해서는 다음을 참조. Bo L. T. Hedberg (1981), "How Organization Learn and Unlearn," in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to their Environments*, Vol.1 (London: Oxford Univ. Press), pp.3~27; Chris Argyris and D. A. Schön, *Organizational Learning*, pp.157~159; Paulo Freire (1970), "Cultural Action and Conscientization," *Havard Educational Review*, 40, pp.452~477.

[그림 4-1] 문제해결중심 학습모델 구성도



2. 평가·감사시스템 개선과 지방행정혁신

1) 다면평가제(360-Degree Evaluation) 도입과

‘올해의 실패상’(Failure of the Year) 제정

먼저 다면평가제란 평가관리상의 한 방법으로 전통적으로 직속상사가 실시하는 단면평가의 차원에서 직속상사, 관련부분의 상사,⁵²⁾ 동료, 부하직원에 의한 평가, 그리고 자기평가 등을 포함한 의미이다. 인력관리 측면에서는 관리자와 실무자 모두에게 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 채찍의 역할을 하며, 실무자들(부하직원들)에게는 잠재력 발휘를 위한 자극제의 역할을 한다고 한다.

이는 결과적으로 조직문화에도 영향을 미쳐 조직원 개개인이 리더십을 발휘하고 챔피언십을 느끼게 되며, 동료의 일에 협조하고 조직의 결정에 따르는 노력을 함으로써 조직발전을 이룰 수 있다.

특히, 행정개혁의 측면에서도 행정서비스 질의 향상을 위해서는 공무원들의 능력을 배양하는 것인데, 정확하고 객관적인 다면평가를 통하여 공무원 개개인의 약점과 강점을 평가분석하여, 적성에 맞는 업무배당과 필요한 훈련을 제

52) 이는 대각선 평가라 하여 한 개인이 팀에 속해 있을 때 그 팀을 관장하는 관리자에 의한 평가를 의미한다.

공함으로써 잠재능력을 최대한 시킬 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 모든 평가자가 자신들의 입장에서 객관적으로 공정하게 측정할 수 있는 기준설정과 척도의 개발이다. 특히, 동료평가가 심각한 경쟁을 유발하고 동료간의 반목을 초래하며, 상하간 교차평가의 결과 상사가 부하직원들에게 보복을 가할 수 있는 가능성이 매우 많다. 따라서 이를 사전에 방지할 수 있는 제도적 장치의 마련과 이러한 실적평가방식과 절차에 익숙해 질 수 있도록 직원들의 의식변화를 유도하여야 한다.

다음으로 「올해의 실패상」은 근무성적 평가결과로서는 당연히 나쁜 성적을 받아야 하나, 업무수행과정 상에서 보았을 때 행정서비스의 질을 향상시키기 위해 혁신적이면서 창의적으로 위험부담을 감수하면서 최선을 다하여 일을 하였을 경우 오히려 좋은 점수를 주고 표창까지 하는 제도이다. 우리나라의 경우는 이미 제주도청에서 「실수인정제」⁵³⁾를 공공부문에서는 처음으로 실시해오고 있다.

인력관리 측면에서 근무성적평정·동기부여·보상·징계 등과 연계되어 혁신적인 제도로 인식되고 있다. 조직발전 및 전환적인 측면에서는 비록 실패는 하였더라도 그 실패를 바탕으로 새로운 업무수행방법을 터득하여 나감으로써 학습의 효과를 높일 수 있으며, 행정개혁적인 면에서는 직원의 적극적인 참여를 유도하여 행정서비스의 질을 지속적으로 향상시킬 수 있는 효과를 가져올 수 있다.

그러나, 조직의 문화가 직원들이 실패도 마다 않고 과감히 새로운 방식에 의해서 업무를 수행하겠다는 의식을 가지고 있지 않고, 관리자는 그 실수를 인정할 준비가 되어 있지 않는 한 이 제도의 도입은 쉽지 않다.⁵⁴⁾

53) 실수인정제는 제주도 훈령 제 674호로 1996년 3월 7일에 공포된 제주도공무원의 “실수인정과 관용처리규정”에 해당하는 사항으로 “민선 지방자치시대에 있어서 … 주민편의와 고객 위주의 적극적이고 긍정적인 행정행위를 수행토록 함으로써 … 소신과 양심에 따라 … 행정행위를 합목적적으로 수행하면서 발생하는 실수를 도지사·시장·군수가 책임을 지고 이를 관용처리함으로써 열심히 소신있게 일하는 성실한 공무원을 보호하는 제도”라고 설명되어지고 있다.

54) 그러나 한편으로는 어떤 혁신적인 방법을 사용하여 실패했는지, 그것을 어떻게 객관적 기준을 설정하였다 하더라도 평가자의 주관적 판단에 의존할 수밖에 없다는 어려움이 현실적으로 개재하므로 이에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

2) 정책자문 감사제 및 시스템감사제 도입

(1) 사전 지도·자문감사방식

종래의 비리적발 및 회계감사(accounting audit) 위주의 감사의 실시로 인하여 업무의 수행과 관련하여 개인과 조직의 잘못된 부분을 적발하여 그 결과에 인하여 고발, 파면, 감봉, 훈계 등 징계처리하는 감사활동은 네거티브적 관리통제의 조직문화로서 뿌리깊게 내재화되었다.

그러나 최근 행정환경이 급변하고 있으며 민선지방자치가 실시되면서 행정조직 또한 자율적 행정관리 방식을 대거 도입·운영하면서 오로지 감사만 의식한 직무수행은 일련의 한계가 있음이 밝혀지고 있다. 즉, 사후약방격의 감사활동보다는 사전예방적인 지도·자문형 감사활동이 효과적이며 바람직하다는 것이다.

특히, 이를 학습조직이론과 결부시켜 보면, 부정적 학습은 조직문화의 변화에 비생산적, 비능률적, 회피적 등 부정적 영향을 미치기 때문에 바람직한 조직문화로의 변화에 저해되는 요인이 된다. 현행 감사방식은 비위적발, 징계처리에 주안점을 두는 감사체제로서, 이것이 지방행정의 조직문화에 부정적으로 영향을 미치고 있음을 부인하기란 어렵다.

물론, 행정활동에 있어 감사기능은 필수적이다. 그렇지만 그 감사의 기준이 바람직한 조직문화로의 변화에 부정적으로 영향을 미칠 것이 아니라 긍정적인 영향을 미치면서 감사의 목적을 달성할 수 있도록 변화되는 것이 필요하다. 따라서 사전예방의 지도·자문(guidance & consulting) 위주의 감사는 지방행정을 창의적으로, 능률적으로, 경제성 있게, 발전적으로 수행하는데 큰 도움을 줄 수 있다는 것이며, 이러한 점에서 현행 감사의 기준, 또는 감사의 방법을 대폭 개선해야 한다.

결국, 이러한 사실은 종래의 비리적발과 처벌위주의 감사, 그리고 회계위주의 감사방식에서 벗어나 정책적 조언, 직무수행상 애로사항에 대한 협의, 그리고 말단지엽적 감사보다는 구조(시스템)의 개선을 위한 자문지향적 감사로 전환되어야 한다는 것을 의미한다.

(2) 부분지엽적 감사에서 시스템감사로의 전환

시스템의 개념 없이는 사전감사를 수행할 수 없으며, 사전감사 없이는 낭비를 예방해 내지 못한다. 예컨대 정부예산의 낭비 중 눈에 보이는 금액을 적발해 내기 위해 감사기관에 의해 소모되는 금액은 기백배가 될 것이다. 그러나 이러한 낭비는 시스템 시각이 없는 사람들에게는 감지되지 않는다.

품질관리(QC)에서 문제점을 사전에 예방하듯이 감사에서도 문제를 사전에 예방해야 한다. 생산과정의 전단계에서 문제를 사전에 예방해야 한다. 사후검사로써는 검사로부터 얻는 이득도 없지만 많은 과정 하나하나를 사후에 검사한다는 것 자체가 불가능한 일이기 때문이며, 이는 낭비적이며 비효율적이다.

그러한 의미에서 감사기관은 시스템 감사와 사전 감사에 하루 빨리 눈을 돌려야 한다. 기업경영이던 지방경영이던 간에 품질관리는 예방지향적이어야 하며, 따라서 지방행정의 품질관리, 고품질 행정서비스를 위해서는 감사체제를 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다. 언필칭 ‘칼’로 비유되는 감사의 개념이 바뀌기 전에는 행정공무원의 소신은 유지되기 어렵고, 소신껏 일할 수 있는 공직풍토를 조속히 조성하기 위해서라도 작은 실수는 관용할 수 있는 감사방식이 도입되어야 한다.

예컨대 미국 감사관들은 기업의 ‘내부통제시스템’(internal control system)을 가장 먼저 평가한다고 한다. 이는 회사의 원가정보가 얼마나 신뢰성 있는 것인가를 평가하는 감사인데, 실례로 재정을 관장하는 부서와 회계기록을 관장하는 부서 그리고 수입과 지출을 결재하는 부서 상호간에 독립성이 보장되어 있지 않거나, 이들간의 개별 접촉을 금지시키지 않는다면, 이와 같은 회사나 기관이 제출한 원가 자료는 전혀 신뢰성을 인정받지 못한다.⁵⁵⁾

결국 내부시스템에 대한 신뢰도가 높으면 ‘표본(샘플)감사’가 정당화될 수 있고 따라서 간편하고 신뢰성에 기반을 감사가 뿌리내릴 수 있다는 것이다.

55) 이러한 견제와 균형시스템은 부서와 부서간에는 물론 장부와 장부간에도 내재되어 있어야 한다. 회사 구석구석에 견제 시스템이 잘 형성되어 있으면 회사의 내부 통제시스템이 건전한 것으로 판정된다. 그 건전성은 신뢰도라는 수치로 표현된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 시사점

혁신적인 업무조정은 진화의 과정을 거친다. 정부조직에 활력을 불어넣고자 하는 관리자에게 필요한 것은 결코 새롭거나 독창적인 개념이 아니다. 가장 효과적이고 기발한 계획들에서 우리가 발견할 수 있었던 것은 전부터 있어온 것들이 적응해 나가는 그 주목할 만한 과정이었다. 진화란 점차로 발전을 거듭해 가는 과정이며 계획상의 각 요소들을 주어진 실제 여건에 맞추어 적응시켜 가는 세심한 관리의 과정이다.

성공적인 혁신은 업무현장에서 학습에 몰두할 줄 아는, 유연한 태도를 가진 관리자들에게 달려있다. 많은 성공적인 혁신사례들이 보여주는 것은 바로 무수한 시도와 실수, 그에 따른 적응, 반복, 그리고 과오의 수정 등으로 가득 찬 혁신과 탐험의 과정이 될 것이다. 이에 충남도정의 시스템행정의 도입단계는 유효한 다음의 세 가지 질문에 대한 답변으로 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 행정기능의 무엇을 폐기하는가? 이의 기준으로 효과가 없는 것들, 효과를 낸 적이 없는 것들, 유용성과 공헌에 대한 기여가 기능폐기 1순위가 될 것이다.

둘째, 행정의 무엇이 효과가 있는가? 이제 행정은 효과가 있는 것들, 성과를 내고 있는 것들, 조직의 수행능력을 증진하는데 집중하며, 조직은 성과가 있다고 입증된 것들을 더 많이 회복시켜야 한다.

셋째, 무엇을 더 하여야 하는가? 반쯤 성공하고 반쯤 실패한 것에 대한 분석을 기초로 수행되지 않는 분야를 폐기하고, 가능한 효과가 있는 것을 수행토록 하는 것이다.

특히, 시스템 사고는 학습조직의 구성에 있어서 또는 조직학습의 실천에 있어서 기본이 되는 사고방식을 말한다. Peter Senge는 그의 저서 「제5의 경영」에서 학습조직의 분과학인 다섯 가지의 영역, 시스템 사고, 개인적 숙련, 정신

모델, 공유비전 만들기, 팀학습을 제시하고 이들이 시스템 사고에 의해서 통합 및 융해된다고 언급하고 있다.

그는 시스템에 의해서 문제가 발생하는 것에 대해서는 모두가 책임을 공유한다는 생각으로 임해야 하며 어느 누구의 책임이 될 수 없다고 말한다. 시스템 사고방식을 익히는데 있어 기본적으로 강화피드백과 조절피드백 그리고 지연을 기본단위로 하여 시스템의 원형을 이해하여야 하며, 이를 통해 경영자들이 사고하고 나서 시작하고, 시스템 사고가 일상 속에서 실질적인 動因이 되어, 계속적으로 현실화해 나가는 방법을 만들어 내는 조직만이 학습조직이라고 한다.

그러므로 시스템 사고는 결코 새로운 사고방식이 아니며 모든 것이 유기적으로 관련이 있는 것으로 인식하고 문제요인들의 순환적인 인과관계와 피드백 루프를 강조하는 사고방식이다. 이는 특히 모든 조직의 의사결정에 있어 크게 의미를 갖는다. 시스템 사고와 구별되는 단선적 사고가 가져온 많은 정책실패들이 시스템 사고의 중요성을 말해주고 있다. 단선적 사고는 다음과 같이 열한 가지의 유형으로 나눌 수 있다.

- ① 하나의 원인이 하나의 결과를 가져온다.
- ② 모든 성장은 좋은 것이며, 또한 달성 가능하다.
- ③ 쓰레기통에 버리면 깨끗이 사라진다.
- ④ 어떤 문제든지 기술로 해결할 수 있다.
- ⑤ 미래는 예측되는 것이지, 선택되거나 창조되는 것이 아니다.
- ⑥ 문제를 측정할 수 없으면, 그 문제는 존재하지 않으며 중요하지 않다.
- ⑦ 모든 것의 존재 이유는 ‘경제성’에서 찾을 수 있다.
- ⑧ 관계성은 직선적이고, 시간지연이 없으며, 연속적이다.
- ⑨ 투자한 만큼 결과를 얻는다.
- ⑩ 모든 시스템들이 분리되어 있다.
- ⑪ 기존의 시스템은 견딜 만하고 또 그다지 나빠지지 않을 것이다.

이상의 열 한가지 단선적 사고의 유형은 우리가 일상생활에서 항상 경험해 온 것들이며, 혹은 어떠한 문제가 발생했을 때 역설적으로 우리가 지적해 온

문제이기도 하다. 과거의 삼풍백화점 붕괴사건에서 볼 수 있었던 것처럼, 삼풍백화점의 경영자 및 직원, 담당 공무원, 건설업체, 건설허가과정, 뇌물수수과정 등 수없이 많은 문제들이 총체적으로 연관되어 일어난 문제였다. 물론 사건의 책임을 물어 삼풍그룹은 해체되었다.

그러나 얼마 후 다시 성수대교가 무너지고, 지하철공사 중 가스관이 폭발하는 등 문제는 해결되어지지 않았다. 그 때에서야 우리는 비로소 ‘구조적 모순’을 실감할 수 있었다. 즉, 최초의 사건발생시 단선적 사고에서 비롯한 눈에 보이는 해결책만을 강구한 것이 근본적인 문제해결에 전혀 도움이 되지 못했던 것이다.

특히, 첫째, 지방화·세계화·지식정보화에 따라 민선체제는 더욱 대응적으로 변모하지 않으면 안된다. 그의 핵심은 지방정부가 ‘고품질의 주민지향적 행정서비스’를 어떠한 방법과 조건을 통해 효율적으로, 가치있게 제공하느냐에 달려 있다는 점에서 시스템행정의 도입은 그 의의가 있다 하겠다..

결국, 시스템 사고는 앞에서 언급한 단선적 사고와는 반대되는 개념으로, 동태적 사고와 내부순환적 피드백 구조를 강조하는 사고 그리고 사실적 사고를 강조하는 개념이다. 공공생산성의 발현을 목적으로 공공조직을 학습화하려는 목적에서 볼 때, 충남도정의 “시스템행정” 도입에 선행되는 것은 바로 시스템 사고로서 이는 행정혁신에 필수불가결한 요소라 하겠다.

제 2 절 연구의 한계와 향후과제

본 연구를 통해 나타난 한계를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 설문조사 결과분석에 있어서 요인분석이나 경로분석 등 다양한 통계기법을 활용하여 인구통계학적 요인별 응답정보에 대한 심층분석을 실시하는 것이 필요했으나 그렇지 못했다는 점이다.

둘째, 충남도정의 시스템행정 도입방안의 모색에 있어서 가능한 일관된 추진전략을 제시하는 것이 필요하였으나, 현실여건상 그렇지 못했다는 점이다.

그 외 연구의 한계는 적잖으나, 이를 보완하는 연구가 조속히 뒤따라야 할

것으로 기대된다.

또한 본 연구를 통해 앞으로 추가로 연구해야 할 과제를 몇 가지 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 충청도정의 시스템행정을 어떻게 도입할 것인가 라는 당초 문제제기와 관련하여, 이는 결국 조직내부적으로는 행정혁신을 이룩하고, 조직외부적으로는 고품질의 행정서비스를 수요자인 도민에게 제공할 수 있어야 한다는 두 가지 필요충분조건이 갖추어져야 한다는 점에서, 더욱 밀도 있는 연구와 분석이 요구된다.

둘째, 지방정부 시스템행정의 도입목적은 결국 주민복지를 위한 행정개혁에 있는 것이며, 따라서 이를 위해서는 주민의 ‘알권리’(정보접근권)와 ‘공직자의 알릴의무’(informing charge)간에 주민의 일반의사가 수렴되기 위한 행정참여로 ‘정보민주주의+참여민주주의’를 지향해야 한다는 것이다.

셋째, 특히 시스템행정의 도입, 추진은 충청도정 운영의 큰 축이도 한 ‘수요자 중심행정’(user-centered administration)의 핵심논리라는 점이며, 이는 근본적으로 「인본행정」의 또 다른 표현이기도 하다는 점에서 여기에 대한 깊은 통찰을 요한다.

넷째, 시스템행정 개혁은 적어도 내부적으로는 「지식경영」(knowledge-based management)에 입각하지 않으면 안된다는 것이다. 이는 단지 정보화 차원에 머물지 않고 방법지·실천지까지 내재화하는 지식경영체제를 지향하는 것이며, 따라서 이를 구체화하는 모델구성 및 방법론 개발의 연구가 시급하다. 이 경우 지식정보화는 ‘열린(신뢰받는) 행정’을 실현하기 위한 유용한 도구가 되어야 할 것이며, 충청도민의 뜻을 오롯이 담아내고 민-관 교감이 어우러지는 고품질의 행정서비스를 제공하기 위한 방법과 절차를 조속히 연구해야 한다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 강신택 (1985), 「사회과학연구의 논리」, 박영사.
- 곽상만 (2000), “학습조직과 시스템 역학,” 「학습조직의 이론과 실제」, 삼성경제연구원.
- 김병준 (1995), 「한국지방자치론 : 지방정치 · 자치행정 · 자치경영」, 법문사.
- 김식현 (1991), 「인사관리론」, 무역경영사.
- 김안제 외 (1995), 「민선지방자치단체장 : 누가 무엇을 어떻게 하나」, 대영문화사.
- 김영평 외 (1998), “새시대를 향한 도전의 正體,” 「지구촌시대의 한국」, 나남출판사.
- 김태훈 (2000. 9. 25), “지식정보화 사회에서의 지방정책 과제,” 「지방자치정보」, 한양대학교 지방자치연구소.
- 대한상공회의소 (1991), 「한국기업 근로자들의 의식구조」.
- 박중훈 (1997), 「영국 · 일본의 행정개혁 사례」, 한국행정연구원.
- 박희봉 (1998a), “관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성: 관료제 문제해결을 위한 대안모색,” 「한국정치학회보」, 제32권 2호.
- _____ (1998b), “TQM: 탈관료제를 위한 대안,” 「행정과 정책」, 제4권 1호.
- 백완기 (1982), 「한국의 행정문화」, 고려대학교 출판부.
- 삼성경제연구소 (1993), 「기업가정신을 도입한 행정개혁의 추진방향」.
- 송영필 (2000), “디지털시대 지방의 대응과 전략,” 「충북리포트」, 충북개발연구원.
- 안해균 (1986), 「한국행정체제론: 정치 · 행정분석의 체계적 접근」, 서울대학교출판부.
- 오연천 외 (1995), 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 한국경제연구원.

- 육동일 (1990), “자치행정의 본질과 과제에 관한 연구,” 『지역사회개발논총』, 창간호, 연세대학교 지역개발연구소
- _____ (1997. 4. 16), “人本主義 자치행정의 이념과 본질,” 『人本行政 학술대회 발표논문집』, 충청남도지방공무원교육원·충남대학교 유학연구소.
- 윤순봉 외 (1996), 『열린시대 열린경영』, 삼성경제연구소.
- 윤재풍 (1985), 『조직학원론』, 박영사.
- 이연호·김선빈 공역 (1996), 『선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정』, 삼성경제연구소.
- 이은구 외 (2001), 『지방정부 경영전략론』, 법문사.
- 이주희 (1996), 『초일류 자치단체를 만들자』, 한국지방자치연구원.
- _____ (2001), 『디지털시대의 지식기반행정전략』, 한국자치개발연구원.
- 임길진 (1995), 『미래를 향한 인간적 계획론』, 나남출판사.
- 임성일 외 (1997), 『지방자치시대의 행정변화』, 한국지방행정연구원.
- 정인홍 외 (1992), 『행정학』, 박영사.
- 정진호 외 (1995), 『지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원.
- 지만원 (1993), 『신바람이나, 시스템이나』, 현암사.
- _____ (1999), 『추락에서 도약으로 시스템 요법』, 도서출판 석필.
- 충무처 직무분석기획단 (1997), 『新정부혁신론: OECD국가를 중심으로』, 동명사.
- 최병학, (1997. 8), 『인본·경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리』, 충청남도.
- _____ (2000. 8), 『21C 충청남도 지식기반행정의 발전방안』, 충남발전연구원.
- _____ (2001. 8. 31), “공공부문 Single PPM 품질혁신운동과 행정서비스현장의 접목방안,” 『각 시·도 및 중소기업청 Single PPM 담당관 연수』, 중소기업청·Single PPM 품질혁신추진본부 공동개최.
- _____ (2002. 2. 20), “지방정부의 문제해결능력과 정책혁신 : 충청남도 정책혁신사례를 중심으로,” 『지방자치발전 및 행정혁신, 2001년도 동계학술세미나집』, 한국지방자치학회 발표논문.

- 최병학 (2002. 4. 19), “지방정부의 수요자 중심 행정체제 구축방향 연구: 충청남도 행정서비스현장제도 운영과 관련하여,” 「시민정신과 민주행정, 2002년도 춘계학술대회자료집」, 한국행정학회 발표논문.
- _____ (2000. 8), 「21C 충남도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」, 충남발전연구원.
- _____ (2002. 8), “도민이 중심이 되는 자치충남: 민선 3기 충남도정의 운영기조와 추진전략 구상,” 「열린충남」, 제29호, 충남발전연구원.
- 충청남도 (1999. 1), 「21C형 경영행정 비전: 수요자중심 도정운영의 새로운 패러다임」.
- _____ (2002), 「2002 주요업무 실천계획」.
- _____ (2002), 「충청남도의 행정 무결점운동 추진사례: ISO, Single PPM을 통한 디지털행정 추진」.
- _____ (2002. 6. 18), 「민선 2기 업무결산 자료집」.
- 충청남도·충남발전연구원 (2001. 12), 「충남2010 정책비전」.
- 충청남도연구단 (2002. 10), 「디지털시대의 지방행정서비스 개혁방안 연구: 수요자중심 행정서비스의 경험적 접근」, 제39회 지방행정 연수대회 발표논문.
- 하태권 외 (1991), 「조직학의 주요이론」, 서울: 경세원.
- 한세억 (1999), “지식행정에 대한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」, 제33권 3호, 한국행정학회, 가을호.
- _____ (1999), “지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성,” 「한국행정연구」, 제8권 3호, 한국행정연구원.
-
- Churchman, C. W., 홍부길 역 (1975), 「시스템스 어프로치」, 일신사.
- Drucker, Peter F., 이재규 역 (1999), 「21세기 지식경영」, 한국경제신문사.
- Garvin, David A., 유영만 역 (2001), 「살아있는 학습조직」, 세종서적.
- SK C&C, 유영만 역 (1999), 「지식경영과 지식관리시스템」, 도서출판 한언.

II. 국외문헌

- Argiris, Chris and Schön, D. A. (1970), *Organizational Learning*.
- Ansorff, H. I. (1979), *From Strategic Planning to Strategic Management*, New York: Willey & Sons.
- Bertalanffy, Ludwig von (Jan. 1950), "The Theory of Open System in Physics and Biology," *Science*.
- _____ (Dec. 1971), "General System Theory: A New Approach to Unity of Science," *Human Biology*.
- Bertalanffy, Ludwig von(1988), *General Systems Theory: Foundation, Development, Applications*, New York: George Brazille.
- Chandler, Alfred D. (1962), *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cunningham, J.V. (Oct. 1972), "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review*, Vol.X X X II.
- Derr, C. Brooklyn (1986), *Managing the New Careerists*, San Francisco, Calf.: Jossey-Bass Pub.
- Freire, Paulo (1970), "Cultural Action and Conscientization," *Havard Educational Review*, 40,
- Goldstein, Irwin L. (1974), *Training: Program Development and Evaluation*, Monterey Calif.: Brooks Cole Pub. Co.
- Evans, J. S. (1991), "Strategic Flexibility for High Technology Maneuvers: A Conceptual Framework," *Journal of Management Studies*, 28.
- Halligan, J. et al (1990)., "Major Changes in the Structure of Government Institutions," in J. Power (ed.), *Public Administration in Austraria: A Watershed*, Sydney: Hale and Iremonger Pty.
- Hedberg, Bo L. T. (1981), "How Organization Learn and Unlearn," in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to their Environments*, Vol.1, London: Oxford Univ. Press.

- Hicks, Herbert G. (1972), *The Management of Organization: A Systems and Human Resources Approach*, New York: McGraw-Hill.
- Kravetz, Demmis J. (1988), *The Human Resources*, San Francisco, Calif: Jossey-Bass Publisgers.
- Kaufman, Jerome L. and Jacobs, Harvey M. (1987), "A Public Planning Perspective on Strategic Planning," *Journal of the American Planning Association*, Vol.53 (Winter).
- Kellogg, Wendy A. (1999), "Community-based Organizations and Neighbourhood Environmental Problem Solving : A Framework for Adoption of Information Technologies," *Journal of Environmental Planning & Management*, Vol. 42, No.4.
- Langton, Stuart (1978), "What is Citizen Participation," Langton (ed.), *Citizen Participation in America*, Lexington: D.C. Heath and Co.
- McMillan, Claude and Gonzalez, Richard F. (1968), *Systems Analysis: A Computer Approach to Decision Making Models*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Morgan, Gareth (1986), *Images of Organizations*. Beverly Hills, Cal.: Sage Publication, Inc.
- Naisbitt, John (1982), *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, New York : Warner Books, Inc..
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1993), *Reinventing Goverment: How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector*, New York: A Plume Book.
- Parsons, Talcott (1960), *Structure and Process in Modern Societies*, New York: The Free Press.
- Pearson, Andrall E. (1987), "Muscle Build the Organization," *Harvard Business Review*, July-Aug.
- Peters, Thomas J., and Waterman, Robert H.(1984), *In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies*, New York: Harper & Row, Pub. Inc.

- Porter, Michael E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press.
- Prichard, Robert D., et. al.(1989), "Incentive Systems: Success by Design," *Personal*.
- Sutherland, John W. (1983), *A General Systems Philosophy for the Social and Behavioral Sciences*, New York: George Braziller.
- The Public Service 2000 Task Force on Service to the Public(1990), *Public Service 2000: Learning from Success, Exemplary Practices in Service to the Public*.
- Waldo, Dwight (1968), *The Administrative State*, New York: Ronald Press.
- Walker, B. (1996), "Reforming the Public Sector for Leaner Government and Improved Performance : The New Zealand Experience," *Public Administration and Development*, Vol.16, No.4.
- Watson, Dewar Todes(1986), *Regional Development and Settlement Policy*, London: Allen & Unwin.
- Webster's New World Dictionary* (1968), New York: Simon & Schuster.

■ 집 필 자 ■

최 병 학 (崔秉鶴)

- 충남발전연구원 연구위원
- 행정학박사(자치행정 · 정책개발 · 안전관리)

기본연구과제 2002-04

충남도정의 시스템행정 도입방안 연구

발 행 자 : 김 대 길(충남발전연구원 원장(직))

발 행 일 : 2002년 12월 31일

발 행 처 : 충남발전연구원

302-120 충남 논산시 두마면 금암리 10번지 충청남도 계룡출장소 3층

전화 : (042)841-9503

팩스 : (042)841-9452

인 쇄 처 :

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단으로 전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

ISBN : 89-89552-18-4 03350

<비 매 품>