

충남리포트 제119호

ChungNam Report

2014. 07. 30.

충청남도 자기주도 행정체계의 지속적 관리방안

주운현

건양대학교 국방공무원학과 교수, joowh@konyang.ac.kr

본 연구의 목적은 충청남도의 자기주도행정을 지속적으로 관리할 수 있는 방안을 제안하는데 있음.

요 약

- 본 연구의 결과에 따르면, 인적차원의 경우 자기주도행정의 필요성에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있음. 그러나 공무원들의 자기주도행정의 주도적인 의지와 관련해서는 부정적인 인식을 하고 있어 필요성은 느끼지만 주도적으로 추진하는 것에 대해서는 미흡한 측면이 있음. 또한, 조직차원에 있어서는 자기주도행정을 받아들이는 수용성 측면에서 부정적인 의견이 대다수를 이루고 있어 이에 대한 적극적인 조치가 필요할 것임. 그리고 마지막으로 문화차원의 경우에도 자기주도적인 행정문화조성에 대해서 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 매우 높게 나타남
- 따라서 행정환경변화 등으로 인하여 자기주도행정이 지속되지 않을 가능성이 높다고 판단되는 바, 지속적인 방안의 마련이 필요함
 - 즉, 지속적인 자기주도행정을 위해서는 전략방향을 재설계하여야 하며, 이를 위해서는 원인을 분석하여 대안을 마련하기 위한 노력이 필요할 것임
 - 결국, 자기주도행정은 특정 시점에 완성되는 것이 아니라 환경의 변화와 고객인 주민의 요구에 끊임없이 대응하면서 지속적으로 추진되어야 할 것임
- 이를 위해 자기주도행정의 지속적 관리전략을 3가지의 차원으로 제시하면 다음과 같음
 - 첫째, 인적차원의 경우 구성원들이 조직내에서 필요한 자기주도행정이 무엇인지를 인지할 수 있도록 스스로 노력하여야 할 것임
 - 둘째, 조직차원의 경우 일선공무원들이 자기 책임하에 자기주도행정을 위한 사업을 추진할 수 있도록 권한을 위임하여야 할 것임
 - 마지막으로 문화차원의 경우 협력문화가 무엇보다 중요하다고 할 수 있음

CONTENTS

〈요 약〉

1. 들어가며
2. 충남 자기주도 행정의 지속화 요인과 결과
3. 충남 자기주도 행정의 지속화 관리 전략

- 충청남도는 좋은 지방정부를 만들기 위해 3농(농어업·농어촌·농어업인)과 행정, 지방분권 등 3대 혁신을 내세우고 있음
 - 행정혁신의 경우 원칙과 규칙, 인권과 자유, 시장이 불공정으로부터 보호하는 것으로 어떤 국가보다 좋은 세계 최고의 정부를 만드는 것을 목표로 함
 - 특히 자기주도 행정구현을 위한 학습토론 분위기 조성 과 업무 결과에 대한 자긍심과 책임성 강화 장치를 마련하기 위하여 독서대학 운영(연 5회, 약 1,500명 참여), 저자초청 독서토론(연 4회, 약 500명 참여), 정책실명제(주요정책 결정·집행과정 실명등록 11개 사업) 등을 실시하고 있으며, 이를 토대로 자기주도적 행정문화 정착을 위한 부서 평가를 2012년부터 실시하고 있음
- ‘자기주도적 행정’은 충남도에서 처음 사용하는 개념으로 행정혁신이라는 목표를 위한 하나의 수단의 관점으로 바라볼 수 있음
 - 즉 공무원 개인이 자신의 현재 상황을 진단하고 목표를 세우며 방법을 선정한 후 그 결과 평가까지의 전 과정을 스스로 이끄는 것이라 할 수 있음. 이러한 자기주도적 행정은 고객의 수요에 부응하고 조직문화혁신을 이루기 위해 고도의 사고기능과 창의력을 높이고 공유하며 창조하는 활동이라 할 수 있음
- 이러한 자기주도행정에 있어서 가장 중요한 것은 환경변화에도 불구하고 지속적으로 행정혁신을 할 수 있는 방안들의 모색임.
 - 즉, 현재 충청남도가 자기주도행정의 성과를 위해 시행중에 있는 방안들을 객관적인 평가를 통해 향후 자기주도행정이 조직구성원에게 내재화되어 지속적으로 추진할 수 있는 방안을 도출하고 그러한 것이 유지할 수 있는 체계를 모색하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있음

▶ 충남 자기주도행정의 지속화 요인과 결과

- 충청남도의 자기주도행정의 지속화방안요인을 분석하기 위해 아래의 <표 1>와 같이 3가지 차원으로 설문조사를 실시하였으며, 설문결과는 다음과 같음

<표 1> 자기주도적행정의 지속적 관리에 영향을 미치는 요인과 역량

요인	내부역량	
내 부 변 수	인적 차원	① 자기주도적 행정에 대한 인식(이해, 성공가능성,지속성)
		② 자기주도적 행정에 대한 수용성(비전, 목표, 부담)
		③ 자기주도적 행정능력(업무수행, 학습, 갈등관리)
		④ 리더십(단체장)
	조직 차원	① 의사소통구조(Bottom-up)
		② 자기주도적 행정에 대한 수용성 및 학습
		③ 지원노력(제도적 차원)
		④ 성과관리(인사혁신, 시스템, TQM)
		⑤ 갈등관리
	문화 차원	① 분위기조성
		② 협력문화

● 인적차원

- 자기주도 행정의 필요성에 대해서는 긍정적인 인식을 가지고 있음. 그러나 자기주도 행정의 주도적 의지와 관련해서는 부정적인 인식을 하고 있어 혁신에 느끼지만 주도적으로 하는 것에 대해서는 미흡한 측면이 있음
- 또한, 추진요인과 관련해서는 단체장의 의지보다는 예산상의 지원이 더 큰 요인이라 인식하고 있으며, 내부구성원의 공감대 및 참여가 무엇보다 중요하다는 인식도 하고 있음
- 자기주도 행정에 대한 인센티브가 충분치 않다는 것으로 인식하고 있으며 특히 성별, 연령, 직급 보다는 현재 근무년수에 따른 차이가 있는 것으로 나타나고 있음

● 조직차원

- 자기 책임하에 자기주도 행정을 추진함에 있어서는 부정적인 인식이 더 높게 나타나 한계가 있다는 것을 말함. 향후 권한위임에 대한 개선방안이 필요할 것으로 보이며, ‘시민단체 참여’와 관련해서도 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 높게 나타나 자기주도적 행정에 시민참여가 미흡한 것으로 나타났음
- 특히, 수용성의 경우 모든 항목에서 부정적인 의견이 대다수를 이루고 있어 이에 대한 적극적인 조치가 필요할 것으로 보임
- 그리고 ‘갈등존재’에 대해서는 갈등존재를 인정하는 응답이 그렇지 않는 응답 보다 높게 나타나고 있으며, 더구나 ‘갈등 원인’에 대해서는 ‘혁신추진부서와 일반부서들간의 갈등’이라고 응답하고 있어, 추진부서가 공감대를 형성하는 것이 부족한 것으로 추정됨. 향후 활발한 의사소통을 통하여 자기주도적 행정에 대한 명확한 개념정립과 더불어 혁신부서가 왜 이러한 것들을 추진하게 되는 지에 대한 배경 및 목표 등에 대해서 구성원들에게 설명할 필요가 있겠음

● 문화차원

- ‘인정성’과 관련해서는 부정적인 응답이 높게 나타나고 있어, 자기주도 행정에 대한 아이디어 제안시 제대로 평가를 받지 못하는 분위기가 있다는 것으로 판단됨
- 그리고 ‘적극성’과 관련해서도 역시 부정적인 응답이 높게 나타나고 있어, 자기주도 행정에 대한 아이디어 제안시 능동적이고 적극적이기 보다는 수동적이고 소극적인 태도를 보이고 있는 것으로 인식하고 있음
- 또한, ‘협조성’과 관련도 부정적인 응답이 높게 나타나고 있어, 자기주도행정에 대한 부서 간 협조체제가 잘 이뤄지지 않는 것으로 판단됨

03

▶ 충남 자기주도행정의 지속화 관리 전략

● 기본방향

- 지금까지 충남형 행정혁신에서 진행된 자기주도 행정(독서를 통한 자기주도 학습의 실천, 직무성과 계약시 자기주도적인 업무성과의 선정, 융복합 행정이나 거버넌스 행정에 대해 자기주도적으로 도전하는 경우 가점을 부여하는 등의 방법을 도입)을 단기적 및 장기적으로 구분하여 강제적으로 지속화시켜야 한다는 것임
- 즉, 자기주도적이라는 말 자체가 의미하듯이 자기주도적 행정은 제도적인 방법으로 강제하게 되면 이미 자기주도성을 잃게 되기 때문에 행정에서 이를 적용하는 것이 대단히 어려운 점이 있음. 그럼에도 불구하고 혁신의 출발점은 개인이며, 그것도 자기주도적인 개인만이 혁신적이 될 수 있다는 점을 고려할 때 자기주도적 행정은 앞으로 모든 혁신의 기초가 될 수밖에 없을 것임. 결국 자발성과 강제성을 조화롭게 이루기 위해서는 자기주도적 참여기회의 확대 및 객관적인 성과평가, 그리고 인센티브의 현실화 등을 통해 개선을 하여야 할 것임
- 또한, 추진과정에서는 혁신리더인 기관장의 관심이 무엇보다 중요함에도 불구하고 민선지방자치단체장이라는 특성을 반영하지 않은 채 자기주도 행정을 추진함에 따라 장애요인이 발생할 수 있음. 결국 자기주도행정은 특정 시점에 완성되는 것이 아니라 환경의 변화와 고객인 국민의 요구에 끊임없이 부응하면서 지속되어야 할 것임
- 이에 이러한 기본방향을 중심으로 자기주도적 행정의 지속적 관리전략을 단기와 장기로 구분하여 제시하고자 함

● 단기전략

- 첫째, 독서대학의 경우 독서를 통해 새로운 지식을 습득할 수 있어 가장 손쉽고 저항감이 적은 역량개발의 방법임. 나아가 개인적인 독서활동을 구성원이 함께 책을 읽고 토론하는 방식으로 확대하면 이를 통해 지식과 정보, 기술, 노하우, 아이디어, 영감 등을 서로 소통

하고 공유하게 되어서 조직의 새로운 학습문화를 정착시킬 수도 있을 것임. 그러나 현재 충청남도 독서대학의 경우 형식적으로 운영하는 측면이 있음 즉, 독서를 통해 문제해결 능력을 키우고 창의성 있는 행정혁신을 이끌기 위해 평가를 하고 있는 산식의 경우 단순하게 토론회 개최 횟수를 중요시하고 있으며, 감점대상도 독서대학 미수료자로 선정하고 있음. 이에 부서평가산식을 수정하는 것도 독서대학의 소기의 목적을 달성함에 있어 도움이 될 것임

- 둘째, 행정혁신대학의 경우도 교육대상인원 대비 부서별 교육참여자수라는 정량평가에 실제 정책 또는 사업에 어느 정도 반영되는지를 같이 평가함으로써 토론문화가 실질적으로 정착될 것이다.
- 셋째, 지식소그룹의 경우 부서혁신평가에서도 부진한 결과를 보이고 있어 이에 대한 개선 방안이 중요하다 하겠음. 즉, 지식소그룹의 활성화를 위해 전략적 관심 대상으로서의 지식소그룹 리더와 직무 전문 지식을 넘어서는 통합적 리더십을 갖춘 지식소그룹 리더의 육성을 고려해봐야 함. 이는 리더들이 단순히 우수한 직무 지식을 보여주는 사례자 이외에도 전체적인 촉진자의 역할을 수행할 수 있도록, 해당 직무관련 지식 교육과 함께 커뮤니케이션 기술을 비롯한 신뢰형성을 포함한 리더십 교육도 함께 병행한다면 현재 보다 지식소그룹 활동을 통한 지식 공유에 더욱 긍정적인 역할을 기대할 수 있을 것임
- 넷째, 이밖에도 명상, 여행, 대화 등 자기주도적이 되게 하는 다른 방법들을 단독 혹은 복합적으로 활성화 하도록 해야 할 것임. 그간 추진하고 있는 독서대학과 독서토론회의 주제에 2014년부터 추진하려고 하는 명상, 여행, 대화 등을 활성화 하는 것도 한 방법일 것임

● 장기전략

(1) 인적차원

- 첫째, 인적차원단계에서는 먼저 구성원들이 조직 내에서 필요한 자기주도행정이 무엇인지를 인지할 수 있도록 노력하여야 함. 이를 위해서는 일방향식 학습시스템을 탈피하고 구성원들이 참여할 수 있는 학습시스템을 구축할 필요가 있음
- 둘째, 다양한 과제를 제안하도록 유도(참여직원에 대한 인센티브 부여 등을 통하여 노력을 인정)할 필요가 있음. 해당 부서에 필요한 과제가 무엇인지를 인지할 경우 그 다음은 인지된 과제를 발굴하기 위한 노력이 있어야 함. 해당과제는 Top-Down방식과 Bottom-Up방식이 혼합된 형태로 발굴되는 것이 바람직하며, 특히 현장에서 발굴되는 과제가 적실성을 가질 수 있는 바, Bottom-Up방식에 의하여 과제를 발굴하도록 한 후 Top-Down방식에 의하여 발굴된 과제들과 연계하여 살펴볼 필요가 있음
- 끝으로, 제안된 과제들을 대상으로 공무원 의견수렴, 시민 의견수렴 그리고 전문가의 자문 등을 통하여 프로그램을 확정할 필요가 있음


(2) 조직차원

- 첫째, 일선공무원들이 자기 책임하에 자기주도행정을 위한 사업을 추진할 수 있도록 권한을 위임해주어야 함. 관련 프로그램을 개발 및 운영하는 과정에서 일선 공무원들이 느끼는 것 불만사항 중에 하나는 권한은 없으면서 책임만 묻는 분위기 때문에 다양한 과제를 발굴하여 운영할 수 없다는 것임. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 일정한 범위 내에서 자기 책임에 의하여 프로그램을 개발하여 운영할 수 있도록 자율성을 부여할 필요가 있으며, 동시에 자기주도 행정프로그램을 발굴하여 운영하였으나 기대하였던 성과가 창출되지 않았을 경우 부정적 인센티브를 부여하지 않도록 하여야 할 것임
- 둘째, 자기주도 행정을 추진하는 과정에서 발생하는 가장 큰 문제점 중에 하나는 전담부서와 사업부서간 갈등일 수 있는 바, 이를 방지하기 위한 노력이 필요하임. 즉, 조직 전체를 조망하면서 자기주도 행정을 추진할 수 있도록 하되 혁신전담부서에서 구상하고 있는 자기주도 행정의 추진방향이 정확하게 전달되도록 조직체계가 구성되어야 한다는 것임
- 셋째, 혁신전담부서는 해당 조직 내에서 운영되고 있는 다양한 프로그램에 대한 모니터링을 실시하여야 함. 현재 충남도는 정기적으로 실시하는 혁신활동에 대한 평가시스템을 보유하고 있음. 그러나 이러한 평가가 자기주도 행정의 목적을 달성하는데 꼭 필요한 것인지에 대해서는 의문시 됨. 이에 현재 혁신활동 평가 지표 등의 개선을 통해 정기적으로 자기주도 행정의 계획수립과 집행과정을 모니터링 함으로써 해당 프로그램이 정상적으로 작동

하고 있는지 등을 정확하게 파악함으로써 원하는 성과를 창출할 수 있을 것임

- 넷째, 성과관리에서는 자기주도 행정의 성과에 대하여 적절한 인센티브를 부여함으로써 혁신이 지속될 수 있도록 노력하여야 함. 성과를 창출한 공무원들이 원하는 인센티브는 재정적 보상, 해외연수 등 다양하나 그 중에 핵심은 인사상의 우대임. 이를 위한 방법으로 근무성적평정제도와 연계 방안도 고려할 필요가 있음
- 이밖에도, 프로그램을 추진하여 성과를 창출한 부서와 개인을 연계하는 것도 고려할 필요가 있음. 이럴 경우 프로그램에 대한 성과평가결과는 개인단위가 아닌 담당을 대상으로 하여 등급화 하면 다음과 같은 인센티브 부여장치를 마련할 수 있을 것임

(3) 문화차원

- 자기주도행정이 효율적으로 운영되기 위하여 협력문화가 무엇보다 중요하다고 할 수 있음. 이는 위에서 살펴본 인적조직차원의 구체적인 실행을 위해서는 전담부서와 일선 사업부서들간의 협조가 무엇보다 필요하고 이를 통하여 자기주도행정의 추진능력과 리더십 역량을 제고할 수 있을 것임. 또한 조직차원에서 의사소통채널 구축 및 성과, 갈등해소도 가능할 것으로 보임 

주 윤 현

건양대학교 국방공무원학과 교수

041-730-5544, joowh@konyang.ac.kr

◆ 참고 자료 ◆

- 권오철, 2007, “지방자치단체 연구회활동의 개선방안 연구—A시의 학습동아리 운영을 중심으로 —”, 「지방행정연구」 21(4) : 3-27.
- 김대건, 2006, “지속가능한 정부혁신과 고성과 조직을 위한 조직리더십의 역할”, 「한국행정학보」 40(1) : 29-49.
- 김한별, 2005, “조직 내에서의 자기주도적 학습에 대한 비판적 접근”, 「Andragogy Today」 9(2) : 31-51.
- 이성흠, 2006, “자기주도 학습 강화를 위한 공무원 E-Learning 활성화 방안”, 「행정논총」 44(2) : 51-80.
- 이윤옥, 2007, “자기주도학습 개념 분석 및 측정도구 개선방안에 관한 제언”, 「아동교육」 16(1) : 19-30.
- 주용국, 2007, 「지식근로자 육성을 위한 평생학습체제의 구축」, 교육인적자원부.
- 진영은 외, 2007, “자기주도학습에 관한 국내 연구동향 및 과제”, 「한국교원교육연구」 24(1) : 221-249.
- 최지경, 2009, “상시학습체제 도입에 따른 공무원 교육환경 변화에 대한 연구— 한국보건복지 인력개발원의 지방직공무원 교육을 중심으로—”, 「공무원 교육과 정책」 1 : 11-40.
- 최종진 외, 2008, “창의적 학습동아리 활동을 통한 차세대 지식경영 구현사례 : 포스코”, 「지식경영연구」 9(1) : 147-160.

2014년도 충남리포트

구분	제 목	집필자	발행일
2014-01	동아시아 철새 보전, 서천갯벌에 달렸다	정옥식	2014.01.01
2014-02	통합브랜드 구축으로 도시의 경쟁력을 높인다	이충훈	2014.01.09
2014-03	충남의 협동조합, 정체성을 높이고 지역사회발전에 기여할 수 있어야	송두범	2014.01.21
2014-04	이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다	이상진	2014.01.27
2014-05	활력 넘치는 전통시장 되살리기, 상품권 사용 활성화가 필요하다	이민정	2014.01.28
2014-06	조류인플루엔자(AI) 관리 대책, 예방이 최우선이다!	정옥식	2014.02.11
2014-07	지원·참여형 문화소외계층 정책으로 충남형 문화복지시책을 추진하자	이인배	2014.02.13
2014-08	FTA를 수출확대의 기회로 삼아야	김양중	2014.02.20
2014-09	사라지는 농촌마을! 한계(限界)마을정책 도입해야	조영재	2014.02.25
2014-10	2014년 충남경제 전망과 시사점	김양중	2014.02.28
2014-11	다기능농업을 활성화하자	이관률·정현희	2014.03.06
2014-12	충청남도 벤처기업 현황과 발전방안	임형빈	2014.03.13
2014-13	충남 고령자 교통안전 대책이 필요하다	김원철	2014.03.27
2014-14	충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제	최병학	2014.04.03
2014-15	충남의 행복지표와 정책 연계 방안이 필요하다	고승희	2014.04.16
2014-16	충남 논·밭의 생물상 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2014.05.08
2014-17	2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제	임준홍·홍성호	2014.05.15
2014-18	내포광역도시권 형성을 위한 지역간 연계·협력 추진 방안	오명택·김정연	2014.06.12
2014-19	충남의 미래 성장을 견인할 자동차부품산업	김양중	2014.06.19
2014-20	민선6기 충남도 및 기초자치단체 당선자 공약 분석	송두범	2014.06.24
2014-21	자살예방을 위한 정책적 노력이 필요하다	이수철	2014.07.14
2014-22	지역을 위한 농협 혁신 성공 전략	이호중	2014.07.16
2014-23	대등하고 협력적인 중앙-지방간 재정관계 정립을 위한 제도개선	이정만·고승희	2014.07.17
2014-24	충남 보육정책 진단과 공공성 강화 방안	최은희	2014.07.21
2014-25	충남 자동차부품산업의 기술도약을 위한 정책과제	김양중	2014.07.23
2014-26	충남 협동조합의 조직화와 공급생태계 조성의 필요성	장종익	2014.07.28

■ 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

■ 본 연구보고서는 충남발전연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.