

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구

연구진 강 영 주(연구 위원)
김 지 수(연구 위원)
박 해 육(선임연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-527-9

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

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



서 문

PREFACE

전 세계 정부들이 지역 주민들의 변화하는 요구를 충족하기 위해 노력함에 따라 최근 몇 년 동안 지방정부의 책임성에 대한 개념이 점점 더 많은 관심을 받고 있다. 책임성 확보는 조직 성과와 공공 신뢰를 향상시키는 중요한 요소이기 때문이다. 조직 내 책임성의 강화는 투명성과 신뢰성을 높이며, 이는 결국 조직의 전반적인 성과와 효율성을 증진시킨다. 책임성은 단순히 오류를 감지하고 수정하는 것을 넘어서, 조직의 목표와 가치에 부합하는 행동을 장려하는 데에 중요한 역할을 한다. 이러한 맥락에서 책임성의 강화는 지속 가능한 성장과 발전을 위한 필수적인 요소로 간주된다. 효과적인 책임성 메커니즘을 이해하고 구현하는 것이 중요해지고 있는 이 시점에서 지방정부의 책임성을 조직관리 차원에서 살펴본 본 연구는 의미가 있다.

본 연구는 지방 정부 내 책임성의 다면적인 성격을 탐구하고 있으며, 특히 조직관리 관점에서 책임성을 확보하기 위한 다차원적인 수단에 초점을 맞춘다. 또한 조직관리 정책에서 책임성 확보를 위한 새로운 설계를 위하여 책임성 인식 분석에서부터 해외 사례 검토 등에 이르기까지 방대한 작업을 하였다. 이는 정책수단과 거버넌스 차원의 이론적 근거에 의하여 뒷받침되고 있어 학술적으로나 실무적으로도 매우 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

본 보고서는 강영주 연구위원의 책임 하에 박해육 선임연구위원과 김지수 연구위원이 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며, 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼하게 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내 연심회 위원들과 외부 자문위원들께 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구진의 의견이며, 본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

본 연구에서는 지방자치단체 조직관리 영역에서의 책임성 문제를 논의하고 있다. 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하겠다는 논의는 계속되어 왔으나 최근 들어 더욱 활발해지고 있다. 이는 지자체 조직관리 영역에서도 마찬가지이다. 따라서 현재의 책임성 확보 제도가 적정한지를 살펴보고, 보완할 부분에 대해서는 재설계가 필요한 시점이다.

본 연구에서 주장하는 바는 지방자치단체 조직관리 영역에서도 책임성 개념의 확대가 필요하며 기존의 중앙정부와 지방정부의 관계를 주축으로 하는 계층제·법적 거버넌스뿐만 아니라 자체적인 거버넌스 즉, 지방의회와 주민까지 포함한 네트워크 거버넌스도 필요하다는 것이다.

이러한 주장을 뒷받침하기 위해 본 연구에서는 우선 지자체 조직관리와 책임성, 수단 설계에 관한 이론을 살펴보았다(2장). 그리고 국내외 사례 검토와 책임성 인식 분석에 근거하여 각각의 거버넌스별로 타당성 있는 책임성 확보 수단을 제시하였다(3, 4장). 마지막으로는 각각의 수단들이 실효성을 확보할 수 있도록 성과에 영향을 미치는 조건(맥락)을 검토하여 이를 반영한 수단 설계 방식과 장단기 실행방안을 제시하였다(5장).

각 거버넌스에서 작동되는 다양한 책임성 확보 수단들이 필요한 만큼 각 수단들을 결핍과 과잉의 문제가 나타나지 않도록 균형과 조화의 원리에 기반하여 설계하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 각 수단들을 거버넌스와 정책 과정에 따라 구분하여 체계적으로 제시하였다.

중앙정부와 지방정부와의 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스에서는 조직관리의 비용이 국가 전체에 있음을 인식하도록 하는 것을 목표로 국가 차원의 총체적 합리성(도구적 합리성)을 제고하는 방향으로 설계하였다. 각 정책 과정별로 다음과 같은 책임성 확보 수단의 개선 또는 신규 도입 방안을 제시하였다. 정책기획단계에서는 기준인건비제 패널티 부여 시 복수 기준 적용, 중기기본인력운용계획 준수 의무 규정 도입 및 인력 증원시 인건비 추계 내용 필수 포함 내용 구체화, 정기적 사무재평가 사업 도입 등의 내용을 제시하였다. 정책집행단계에서는 중기기본인력운용계획 집행 모니터링, 사무재평가 모니터링, 주민민원 상시 모니터링, 사무

재평가 모니터링 등의 수단을 제시하였다. 정책평가환류단계에서는 지자체 조직관리 공시 지표 개선, 지자체조직관리정보공유 시스템 마련 등의 수단을 제시하였다.

지자체와 지방의회, 주민과의 관계를 주축으로 하는 네트워크 거버넌스에서는 조직관리의 편익이 지역 주민에게 고루 돌아갈 수 있도록 하는 것을 목표로 지자체 차원의 국지적 합리성(합의적 합리성)을 제고하는 방향으로 설계하였다. 정책 과정별로 아래와 같은 책임성 확보 수단의 개선 또는 신규 도입 방안을 제시하였다. 정책기획단계에서는 조직관리위원회 지역 주민 포함, 민관합동 조직진단반 지역 주민 포함, 중기기본인력운용계획 시민의견 청취, 지자체 조직진단시 시민의견, 청취, 시민 조직진단 의뢰 제도, 시민참여조직진단 운영 등의 수단을 제시하였다. 정책집행단계에서는 주민민원 상시 모니터링, 민원 빅데이터 수집 및 분석에 기반한 조직설계기법 마련 등의 수단을 제시하였다. 정책평가환류단계에서는 지방의회 행정감사에 주민모니터링단 참여, 독립적인 감사기구의 조직관리통제, 전문평가위원회 운영, 시민배심원들의 평가 참여 등의 수단을 제시하였다.

이와 같이 제시된 수단들이 모든 지자체에서 모두 다 잘 작동되기는 어렵다. 각 지자체의 맥락에 따라 실효성 여부가 달라질 것이다. 맥락에 따라 조직관리 거버넌스 참여자들 간의 상호작용 방식이 달라질 것이기 때문이다. 따라서, 지자체 조직관리 거버넌스 참여자들의 동기와 전략 스펙트럼을 분석하였다. 이들은 각기 지자체 조직관리 책임성 확보 혹은 조직건전성 확보에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 또한 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 확인하였다. 이를 고려한 수단 조합의 방향은 각 주체에 대하여 책임성의 결핍 또는 과잉이 일어나지 않도록 견제와 균형의 원리에 따라서 설계가 되어야 한다는 것이다. 각 수단의 조합은 지자체마다 다르게 나타날 수 있다. 각 지자체의 상황이 다른 만큼 각기 다른 수단의 조합이 나타나 진보과정을 거치게 될 것이다.

마지막으로 장단기 실행방안을 제시하였다. 우선 책임성 확보 수단의 제도 설계 및 관리 방안을 제시하였다. 표준조례안 마련 등 자치입법 설계 방안, 기구정원 규정 개선 방안, 기타 법규 제개정 방안 디지털 플랫폼을 통한 정보 공유 및 주민 참여 방안 등이 그것이다. 장기적으로는 사회적 인식 전환이 필요한만큼 이를 위해서



는 각 지자체가 조직건전성에 관한 조직학습을 하여야 하며, 공무원 교육, 시민 교육, 청소년 교육 등을 통해 이를 촉진하여야 할 것을 제안하였다.

이같은 제도적 보완 노력은 궁극적으로 지방의 권한 확대의 안전판으로 작용하여 부작용을 최소화하는 지방분권 실현에 이바지할 수 있을 것이다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
제2장 이론적 논의	9
제1절 지자체 조직관리에 대한 논의	11
1. 지자체 조직의 의의	11
2. 지자체 조직관리의 의의	12
3. 지자체 조직관리와 거버넌스 논의	20
4. 본 연구에의 적용	24
제2절 지자체 조직관리 책임성 논의	27
1. 책임성의 의의	27
2. 조직관리와 책임성 논의	33
3. 책임성 확보 방안에 관한 논의	34
4. 본 연구에의 적용	41
제3절 수단 설계에 관한 논의	43
1. 정책수단의 의의	43
2. 정책수단 선택에 관한 논의	46
3. 정책수단과 거버넌스 논의	49
4. 본 연구에의 적용	50
제4절 연구의 분석틀	53
제3장 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 제도 현황 및 운영 실태	55
제1절 분석 개요	57



제2절 상위 기관에 의한 책임성 확보 제도 및 운영 현황	58
1. 국회의 통제수단	58
2. 중앙부처의 통제수단	59
3. 감사원의 통제수단	65
4. 기준인건비제도	68
제3절 지자체 자체 책임성 확보 제도 및 운영 현황	70
1. 중기기본인력운용계획	70
2. 조직관리위원회	71
3. 자체감사기구에 의한 자체감사	73
4. 지방의회의 감사	81
제4절 주민에 의한 책임성 확보 제도 및 운영 현황	84
1. 정보공개제도	84
2. 주민참여제도	88
3. 민관합동조직진단반	93
제5절 소결	97

제4장 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 99

제1절 재설계 방향	101
제2절 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 도출	102
1. 분석 개요	102
2. 계층제(법적) 거버넌스 적용 책임성 확보 수단 도출	103
3. 네트워크 거버넌스 적용 책임성 확보 수단 도출	139
4. 요약 및 시사점	166
제3절 지자체 조직관리 책임성 인식 분석	170
1. 분석 개요	170
2. 지자체 조직관리 책임성에 관한 지방의회의 인식 분석	171
3. 지자체 조직관리 책임성에 관한 참여주체별 인식 분석	185

제4절 책임성 확보 수단의 재설계 방안	206
1. 타당성 판단 기준	206
2. 재설계 방안	207
제5절 소결	215
제5장 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 실효성 확보 방안	217
제1절 분석 개요	219
제2절 지자체 조직관리 책임성 확보에 영향을 미치는 맥락 검토	220
1. 분석 모형	220
2. 행위자별 전략 분석	221
3. 소결	235
제3절 지자체 책임성 확보 수단의 실행 방안	236
1. 책임성 확보 수단의 제도 설계 및 관리 방안	236
2. 사회적 인식 전환 방안	247
제4절 소결	252
제6장 결론	253
제1절 연구의 요약	255
제2절 연구의 의의 및 향후 연구 방향	257
1. 연구의 의의	257
2. 향후 연구 방향	257
참고문헌	258
부록1: Q설문지	274
부록2: 설문 기초통계자료	280
Abstract	282



표 목차

<표 1-1> 연구 내용	6
<표 1-2> 연구 방법	7
<표 2-1> 거버넌스와 행정개혁	22
<표 2-2> 다층적 거버넌스 모형: 분석 단위와 행동 수준	23
<표 2-3> 책임성의 유형	29
<표 2-4> 책임성의 순차적 개념	31
<표 2-5> 책임성 유형에 관한 선행 연구 정리	32
<표 2-6> 행정이론별 책임성 확보 방안	35
<표 2-7> 지방자치단체 조직관리에 관한 책임성 확보 수단	40
<표 2-8> 정책수단의 개념	43
<표 2-9> 정책수단의 유형	45
<표 2-10> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 유형	46
<표 2-11> 정책수단 선택 영향요인	47
<표 2-12> 정책 목표-정책 수단간 합리성 평가 기준	48
<표 3-1> 분석 개요	57
<표 3-2> 지방자치단체에 대한 국회 국정감사의 법적근거	58
<표 3-3> 지방자치단체에 대한 중앙부처 감사의 법적근거	60
<표 3-4> 행정안전부 감사(2016년 지방자치단체 조직운영 실태 감사) 결과	63
<표 3-5> 지방자치단체에 대한 감사원의 감사 법적근거	65
<표 3-6> 감사원 지적사항 유형	67
<표 3-7> 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」 제4조	69
<표 3-8> 지방자치단체 중기기본인력운용계획 법적근거	70
<표 3-9> 지방자치단체 조직관리위원회 법적근거	71
<표 3-10> 지방자치단체 조직관리 운영 현황	72
<표 3-11> 지방자치단체 자체감사 법적근거	74
<표 3-12> 자체감사기구 설치에 관한 법적근거	77

<표 3-13> 자체감사기구 현황	78
<표 3-14> 제주도 감사위원회 법적근거	79
<표 3-15> 충청남도 감사위원회 법적근거	80
<표 3-16> 대전광역시 서구 감사위원회 법적근거	81
<표 3-17> 지방의회 감사의 법적근거	82
<표 3-18> 정보공개제도의 법적근거	85
<표 3-19> 주민참여의 법적근거	89
<표 3-20> 「A시 행정기구 및 정원 조례」에 관한 시민 의견 및 검토 결과	90
<표 3-21> 「B시 행정기구 및 정원 조례」에 관한 시민 의견 및 검토 결과	92
<표 3-22> 민·관합동 조직진단반의 근거	93
<표 3-23> 지자체 조직관리 거버넌스별 책임성 확보 제도 분류	97
<표 4-1> 재설계 방향	101
<표 4-2> 분석 개요	102
<표 4-3> 지자체 조직관리 계층제 거버넌스에 적용할 국내외 사례 선정	104
<표 4-4> 지방재정관리제도 및 공공기관 조직관리의 법적근거	105
<표 4-5> 필치규제 완화의 구체적인 사례	112
<표 4-6> 지방자치단체 규정변화 연혁	113
<표 4-7> 일본 정원관리 모델 유형(3종)	116
<표 4-8> 지자체 내부 통제에 관한 논의 연혁	117
<표 4-9> 재무사무집행 리스크를 최소한 평가해야 하는 리스크로 삼은 이유 ..	118
<표 4-10> 지침서(안)의 구성	119
<표 4-11> 일본의 내부통제 수단	120
<표 4-12> 주별 직급상한제명령 관련 현황 비교	126
<표 4-13> 사무재평가 유형의 특징 비교	128
<표 4-14> 지자체 조직관리 적용 방안 검토	138
<표 4-15> 정책과정에 따른 시민참여 국내외 사례	140
<표 4-16> 시민참여 사례 분석 개요	141
<표 4-17> 국민참여 조직진단 운영과정	143



<표 4-18> 국민참여 조직진단 운영과정	145
<표 4-19> 서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한조례 ..	148
<표 4-20> 시민감사 옴부즈만 위원회 운영	149
<표 4-21> 민원배심제 운영 방식	150
<표 4-22> 민원배심제 운영 사례	151
<표 4-23> 오레곤주 시민배심제 운영	154
<표 4-24> 영국 시민배심제 사례 요약	157
<표 4-25> 미국 시민참여 계획 규정 2항 전문	160
<표 4-26> 푸에르토리코 시민자문위원회 운영의 법적근거	163
<표 4-27> 지자체 조직관리 적용 방안 검토	165
<표 4-28> 국내외 사례를 근거로 한 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 도출 ..	168
<표 4-29> 분석 개요	170
<표 4-30> 분석 대상	172
<표 4-31> 분석 자료: 2차 정리본	174
<표 4-32> 쟁점 및 키워드 도출 예시	175
<표 4-33> 전체-쟁점 키워드 빈도분석	178
<표 4-34> 전체-이유 워드클라우드	179
<표 4-35> Q-방법론 수행절차	186
<표 4-36> Q-분석에 따른 요인적재량	187
<표 4-37> 인식유형의 상관관계 표	188
<표 4-38> 유형별 선호 응답 순위표	189
<표 4-39> 공통된 vs. 쟁점이 되는 진술문	193
<표 4-40> 책임성 확보 수단 타당성 검토 기준	207
<표 4-41> 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 방안	213
<표 5-1> 분석 개요	219
<표 5-2> 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 제도화 방안	244
<표 5-3> 시민의 지자체 조직관리 참여 관련 행동강령 예시	249

- <표 부록 2-1> 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 지자체 유형별 분포 ... 280
- <표 부록 2-2> 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 나이별 분포 ... 280
- <표 부록 2-3> 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 직급별 분포 ... 281



그림 목차

[그림 2-1] 지방자치단체 조직관리의 변천과정	17
[그림 2-2] 거버넌스 유형과 정책과정	23
[그림 2-3] 지자체 조직관리 거버넌스	26
[그림 2-4] 지자체 조직관리 책임성 다양화	42
[그림 2-5] 거버넌스별 정책과정과 수단의 예시	50
[그림 2-6] 거버넌스와 정책과정과 수단	51
[그림 2-7] 분석틀	54
[그림 3-1] 조직운영 5대지표 공개(서울특별시 성동구 예시)	87
[그림 3-2] 행정안전부 민·관합동 정부조직단 추진단 추진체계 및 추진경과 · 95	
[그림 4-1] 정원 및 급여 상황의 공개 개요	115
[그림 4-2] 사무재평가의 대상 구분	129
[그림 4-3] 시민배심제 운영	156
[그림 4-4] 푸에르토리코 시민참여 방법	162
[그림 4-5] 분석절차	174
[그림 4-6] 전체-쟁점 워드클라우드	177
[그림 4-7] 전체-이유 워드클라우드	179
[그림 4-8] 연도별-쟁점 네트워크	180
[그림 4-9] 지역별-쟁점 네트워크	181
[그림 4-10] 지역 내 책임성 확보 네트워크	183
[그림 4-11] 지역 내 책임성 확보 네트워크	184
[그림 4-12] 인식유형1(합리주의자)의 인식	196
[그림 4-13] 인식유형2(책임이양옹호자)의 인식	198
[그림 4-14] 인식유형3(참여주의자)의 인식	200
[그림 4-15] 인식유형4(직업윤리옹호자)의 인식	202
[그림 4-16] 인식지도	204

[그림 5-1] 분석모형	221
[그림 5-2] 중기기본인력운용계획에 관한 설문응답 결과	237
[그림 5-3] 조직관리위원회 운영에 관한 설문응답 결과	238
[그림 5-4] 기준인건비제 패널티 부과 기준 다양화에 관한 설문응답 결과 ...	239
[그림 5-5] 민관합동조직진단 운영에 관한 설문응답 결과	241
[그림 5-6] 빅데이터 수집·분석에 기반한 조직설계기법 마련에 관한 설문응답 결과 ..	242
[그림 5-7] 정보공유 및 공개를 위한 디지털 플랫폼에 관한 설문응답 결과 ..	243
[그림 5-8] 공무원 교육에 관한 설문응답 결과	248



Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 현재 수준을 짚어보고 실효성 있는 책임성 확보 수단 설계 방안을 제시하는 것이 목적이다. 정부 활동의 책임성 확보의 중요성은 민주주의 사회에서 아주 오랫동안 그리고 중요하게 항상 다루어지고 있는 주제이다. 그러나 환경이 변함에 따라 책임성을 바라보는 시각이 달라질 수 있으며 따라서 책임성을 확보해나가는 수단의 적정성을 판단하는 기준에 대해서도 새롭게 논의되어야 한다.

지방분권이 확대되어 감에 따라 지자체 조직관리의 자율성 확대에 대한 요구와 필요성이 증가하고 있다. 지방자치단체는 인구 감소, 기후 위기, 팬데믹 발생 등 급변하는 글로벌 환경에 직면하면서도 지역주민의 질 높은 공공서비스 요구에 부응해야 하는 상황에 처해 있다. 이를 해결하기 위해서는 유연한 대응이 요구되므로 효율적 조직 운영이 필요한 상황이다.

그러나 자율성의 확대는 반드시 책임성의 확보와 동시에 논의되어야 한다. 지자체의 재정자립도가 높지 않은 상황에서 조직관리 비용을 자체적으로 부담하지 않게 된다면 이는 공유지의 비극으로 나아가게 될 가능성이 높기 때문이다.¹⁾

지방자치단체의 조직관리 자율성 제고와 책임성 확보라는 두 가지 목표 달성을 위해 보다 실효성 있는 책임성 확보방안을 모색할 필요가 있다. 현재까지 여러 각도에서 책임성 확보 수단 논의는 있었으나 급변하는 행정 환경의 맥락 속에서 각각의 수단들이 얼마만큼 실효성 있게 작동할지에 관한 논의는 여전히 미흡하다. 따라서 본 연구에서는 지자체 조직관리 영역에서 작동하는 주요 책임성 확보 수단들을 도출하고 실효성 있는 설계 방안을 제시하는 것이 목적이다.

1) 또한 파킨슨의 법칙에 따르면, 조직은 이를 통제할 수 있는 제도적 장치가 없는 한 지속적으로 그 규모를 키워나가게 되어 있다고 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구에서는 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 실태를 분석하고 실효성 있는 책임성 확보 수단 설계 방안을 제시하는 것이 목적이므로 다음과 같은 세 가지 연구 문제를 제시할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단은 현재 충분한가?

- 수단은 어떻게 분류될 수 있는가?
- 수단의 다양화가 필요한가?

둘째, 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 재설계 방향은 무엇인가?

- 현재 수단에서 보완할 점은 무엇이며, 어떤 새로운 수단이 도입되어야 하는가?
- 최적 수단의 조합은 어떠해야 하는가?

셋째, 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성을 어떻게 확보할 수 있는가?

- 각 수단이 실효성 있게 작동하기 위한 요인은 무엇인가?
- 각 수단이 실효성 있게 작동하기 위한 관리 및 제도화 방안 등 장단기 실행 방안은 무엇인가?

본 연구의 연구 대상은 지방자치단체 조직관리 정책에서 책임성 확보 수단(제도)이다. 우리나라에서 현재 법령 또는 조례 등에 근거하여 운영되는 지자체 조직관리 책임성 확보 수단(제도)이 우선적으로 분석의 대상이 된다.²⁾ 지방자치단체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행정안전부)이며, 지방자치단체는 조직관리 정책의 결정자이자 집행자라고 할 수 있다. 따라서 연구의 공간적 범위는 우리나라 지자체 조직관리 정책이 시행되는 전국 지자체를 아우르게 된다.

앞에서 제시한 연구 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 연구 절차를 거치게 될 것이다. 첫 번째 연구 문제인 ‘지방자치단체 책임성 확보 수단은 현재 충분한가?’는 제3장에서, 두 번째 연구 문제인 ‘지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 재설계 방

2) 다른 나라에서 운영되는 정부 조직관리 책임성 확보 수단 역시 검토 대상이 된다

향은 무엇인가?’는 제4장의 연구 내용을 토대로 해결하고자 한다. 세 번째 연구 문제인 ‘지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성을 어떻게 확보할 수 있는가?’에 관해서는 제5장에서 다룰 것이다. 각 단계별 연구 절차와 연구 내용은 아래의 <표 1-1>에 요약하여 제시하였다.

우선 2장에서 다루게 될 이론적 논의이다. 지방자치단체 조직관리에 관한 논의, 책임성의 개념과 유형화에 관한 논의, 그리고 수단 연구에서 다루는 수단 유형화 논의와 수단 조합에 관한 논의, 제도 설계에서 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 이론적 실증적 논의를 짚어보고자 한다.

3장에서는 제도 및 운영 현황을 제시한다. 지자체 조직관리 정책을 다룬 법제도에 서 책임성 확보 수단에 관한 내용을 분석하고 실제로 어떻게 운영되는지에 관해서 살펴볼 것이다.

4장에서는 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 파트이다. 국내외 유사제도 분석을 통해 기존의 조직관리 수단을 보완할 수 있는 수단들을 도출해본다. 그리고 지자체 조직관리 책임성 인식을 분석하여 정책 목표를 도출해보고 도출한 수단과의 부합성 검토를 통해 수단의 타당성을 살펴본다.

5장은 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안이다. 책임성 확보 성과에 영향을 미치는 요인들을 분석하고 이를 토대로 방안을 제시하는 파트이다. 책임성 확보 수단이 실효성이 있으려면 각 행위자들의 동기에 부합하여 실제로 작동되는 규칙을 설계하는 것이 핵심이다. 즉, 여러 행위자들 간의 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 조건-맥락-들을 발굴하고 이를 제도화하기 위한 방안을 제시하는 것이다.

표 1-1 연구 내용

연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ● 이론적 논의 (제2장) <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 조직관리에 대한 논의 - 지방자치단체 조직관리 책임성 논의 - 지방자치단체 책임성 확보 수단 설계에 관한 논의
<ul style="list-style-type: none"> ● 제도 및 운영 현황 분석 (제3장) <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보를 위한 법제도적 현황 및 운영 실태 분석 - 거버넌스별·정책 과정 단계별 책임성 확보 수단 분류 - 현재 수단의 충분성 평가
<ul style="list-style-type: none"> ● 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 (제4장) <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 조직관리 정책의 책임성 확보 수단 도출 - 지방자치단체 조직관리 정책의 책임성 인식 다양성 분석 - 지방자치단체 조직관리 정책의 목표 다양성에 부합하는 책임성 확보 수단의 타당성 검토
<ul style="list-style-type: none"> ● 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안 (제5장) <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 성과에 영향을 미치는 맥락 분석 - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안 - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보를 위한 장단기 실행 방안 도출

2. 연구의 방법

본 연구에서는 각각의 연구 내용별로 다음과 같은 연구 방법을 적용하고자 한다. 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 설계 방안 도출을 위하여 미시적 차원에서의 분석과 거시적 차원에서의 분석이 동시에 적용될 필요가 있다. 앞에서 제시한 연구 내용별 연구 방법은 아래 <표 1-2>에서 제시한 바와 같다.

우선, 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 연구를 위해서는 문헌분석, 데이터 분석, 국내외 사례분석 방법이 적용될 것인데, 일본, 독일 등 여러 해외 국가들의 사례를 분석해보고자 한다. 물론 각 나라는 분권 관련 제도가 상이하지만 오히려 다양한 분권 수준에서의 각 정책관련자들의 관계가 어떻게 달라지는지를 보면서 우리 실정에 적용해볼 수 있을 것이다. 그리고 각 정책관련자들 특히 중앙정부와 지자체 간의 책임성에 관한 인식 차이 분석을 위해 네트워크 분석과 Q방법론을 적용한다.

지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 확보 방안 연구를 위해서는 성과에 영

향을 미치는 맥락 조건을 추출하기 위해 지방의회, 시민 또는 시민단체들에 대한 심층면담, 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 등의 연구 방법을 적용하게 될 것이다.

표 1-2 연구 방법

연구 내용	연구 방법			
	문헌 분석	데이터분석	사례 분석	심층면담 등
<ul style="list-style-type: none"> • 이론적 논의(제2장) - 지방자치단체 조직관리 책임성에 관한 이론적 논의 - 책임성 확보 수단 유형화 - 책임성 확보 성과에 대한 영향요인 도출 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 분석 - 이론 관련 문헌 			
<ul style="list-style-type: none"> • 제도 및 운영 현황 분석(제3장) - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보에 관한 법제도 분석 - 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 운영에 관한 실태 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 분석 - 법령 및 조례 문헌 - 공문서 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 분석 - 조직관리 실태 등 데이터 		<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 담당자 심층면접 - 제도 운영 현황 분석
<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계(제4장) - 지자체 조직관리 책임성 확보 정책 목표 분석 - 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 분석 - 법령 및 조례 문헌 - 공문서 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 분석 • Q(방법론³⁾) - 정책관련자들간의 인식 차이 분석 • 텍스트 분석 - 지방의회 의사록 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 사례 분석 - 유사 제도 분석 • 해외 사례 분석 - 일본, 독일의 조직 관리 사례 - 영국, 미국 등의 시민참여제도 사례 	<ul style="list-style-type: none"> • FGI
<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안(제5장) - 조직관리 제도 운영의 맥락 분석 - 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안 - 지자체 조직관리 책임성 확보를 위한 장단기 실행 방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 분석 - 법령 및 조례 문헌 - 공문서 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 조직관리 담당 공무원 대상 설문조사 - 지방자치단체 조직관리 자율성-책임성 인식, 영향요인분석, 대안 선호도 등 		<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 참여 주체에 대한 심층면접 - 지자체 조직관리 담당자들의 동기 및 행태 분석, 지방 의회의 집행부 통제의 동기 및 행태 분석, 조직 관리에 관한 주민 참여의 동기 및 행태 분석

3) Q 방법론은 인간의 태도와 행동을 연구하기 위해 철학적, 심리학적 그리고 통계학과 관련된 개념을 통합한 방법론으로서 상관분석과 요인분석을 적용하여 인간의 주관성을 정량적으로 분석할 수 있는 특수한 통계기법이다(<http://contents.kocw.or.kr/KOCW/document/2014/Pusan/kimsukwoo/12.pdf>).

2

이론적 논의

제1절 지자체 조직관리에 대한 논의

제2절 지자체 조직관리 책임성 논의

제3절 수단 설계에 관한 논의





Korea Research Institute for Local Administration

제2장

이론적 논의

제1절 지자체 조직관리에 대한 논의

지방자치단체는 공공조직의 하나로서 공공조직 이론을 적용받게 되므로 이하에서는 공공조직 논의를 토대로 지자체 조직관리 책임성 논의를 전개해 나가도록 한다.

1. 지자체 조직의 의의

본 연구의 논의를 본격적으로 진행하기에 앞서 우선 ‘지방자치단체 조직’에 대해 정의내려볼 필요가 있다. 지방자치단체 조직에 대한 정의도 ‘조직’ 그 자체의 정의만큼이나 다각도의 관점에서 다양하게 논의될 수 있다(임도빈, 2004). 조직의 정의는 구조론, 행태론, 과정론 등 조직의 본질에 대한 견해에 따라 다를 수 있고 공식적 조직, 비공식적 조직 등 공식화의 정도에 따라 달라질 수 있다(Harmon et al, 1986).

임도빈(2004)은 지방조직을 지방자치단체 내에서 공공의 사무를 처리하기 위하여 행위자들이 서로 상호작용하는 유형화된 행위구조와 과정 이라고 정의하였다. 이러한 정의에는 다음과 같은 의미가 포함되어 있다. 첫째, 도청, 시청, 군청과 같은 공식적 조직의 틀보다는 도청 직원, 시청 직원, 군청 직원 등을 중심으로 일어나는 행위에 관심이 있다(임도빈, 2004). 즉, 공식적 조직이라는 개념보다는 조직 속에서 이뤄지는 행위자의 행위를 중시한다. 둘째, 행위자들간의 직접적인 지시, 협조, 통제 등의 상호작용 행위 중 일시적인 것보다는 반복적이고 어느정도 지속된 것에 관심을 가진다(임도빈, 2004). 셋째, 지방조직과 환경과의 경계는 반드시 공식적인 경계만을 의미하지 않기 때문에 엄밀한 의미에서는 ‘조직’ 보다는 ‘행위체제’ 개념에 가깝다(임도빈, 2004). 체제란 조직 활동의 결과로 생겨나는 일련의 규칙적 상호작용 기제들의 총합으로 반복적인 상호작용 속에서 생긴 규칙성은 일종의 규율 혹은 규제의 성격을 갖게 된다(임도빈, 2004). 이러한 규칙성은 체제유지를 위한 메커니즘의 총체라고 할 수 있으며 규칙성은 조직구성원들의 행위를 제안하지만 다른 한편으로는 개인들의 전략적 행위에 의해 수정 또는 결정된다(Crozier et al., 1977).

2. 지자체 조직관리의 의의

1) 자치권으로서의 지자체 조직관리

(1) 자치조직권의 의의

지자체의 조직관리에 대한 개념은 흔히 자치조직권으로 대표된다(김정숙·하동현, 2021). 자치조직권은 법률 및 규정 내에서 지방자치단체가 스스로 조직을 설치·변경·폐지할 수 있는 권한(김명용, 2015) 또는 “지방자치단체가 보유하는 자치권의 하나로, 지방자치단체가 그 존립 목적을 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능(right of local autonomy)”으로 정의된다(최창호, 2005: 206; 금창호·권오철, 2005: 5 재인용). 현실에서 자치조직권은 각 지방자치단체가 처한 행정환경에 대응하여 시민들에게 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 조직의 기구와 인력을 자율적으로 배분하는 것으로 표현된다. 따라서 지방자치단체가 자치조직권을 확대하는 과정은 자율적으로 필요한 인력과 기구를 확보해 나가는 것을 의미하고, 기구 및 정원과 관련한 각종 권한을 가지는 것을 말한다(김정숙·하동현, 2021). 자치조직권은 자치권을 구성하는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권의 네 가지 요소 중 하나로 조직의 구성과 운영에 관한 자율권에 한정된다(조창현, 1991; 73). 위의 네 가지 개념은 독립적이지만 자치조직권이 확대되는 과정에서는 네 가지 개념이 상호 연관되어 이루어진다. 즉, 자치조직권이 확대되는 과정은 지방자치단체가 조직의 기구와 공무원 총정원과 관련된 제도를 갖출 수 있도록 자치입법권을 확대함을 의미하기 때문에 둘간 관계는 보충성을 갖춘다고 볼 수 있다(김정숙·하동현, 2021).

(2) 자치조직권의 내용

지방정부의 독자적인 활동을 위해 필요한 자치권들 중 자치조직권은 중요 내용 중 하나이다. 영미권 국가에서는 자치권을 자율성의 측면에서 파악하고 구조적 자율성, 기능적 자율성, 재정적 자율성, 인사자율성의 4가지로 구분한다. 반면, 대륙법 계통의 국가에서는 지방자치단체의 자치권을 고권(Hoheit)이라는 용어를 사용하여 조례고권, 조직고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권으로 구분한다(이시원·하정봉, 2015). 우리

나라에서도 자치단체의 자치권에 대해 많은 논의가 이루어졌다. 주로, 지방행정을 연구하는 학자들의 시각과 행정법에서 지방자치를 연구하는 학자들의 시각에 영향을 받았다. 전자는 주로 영미권의 시각에서는 자치조직권을 사용하며, 후자는 대륙법계통의 영향을 받아 고권이라는 용어를 사용한다(이시원·하정봉, 2015). 조직고권을 사용하는 학자들을 “지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 있는 권한”(홍정선, 2009: 56), “지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”(이기우·하승수, 2007: 49)을 의미한다. 영미권 국가의 시각에 따르든 대륙법 계통 국가의 시각에 따르든, 자치조직권의 핵심적인 내용은 지자체가 자신의 활동에 필요한 기구를 자율적으로 설치하고, 조직의 인력을 자율적으로 책정하여 활용할 수 있는 권한을 갖는다는 것이다(이시원·하정봉, 2015). 따라서 자치조직권을 확대한다는 것은 지자체의 행정기구 설치 및 정원 책정과 관련한 자율성을 보장하고, 이에 따른 책임성을 확보한다는 것을 의미한다(이시원·하정봉, 2015). 조직고권은 내부 조직을 스스로 정비할 권능, 즉 자신의 재량으로 행정청, 공공시설의 일자리를 설치하고, 변경하고, 폐지하고 이것을 기능에 적절하게 정돈하고, 행정장비를 감독하고 조정 체계를 확정할 권능으로, 보장 대상은 사무분장, 업무규칙, 직위의 결정, 기관의 설치 등에 관한 내부적 조직권과 시장과 지방의회 같은 지방 헌법기관 간의 관할권의 분배에 관한 외부적 조직권이다(고경훈, 2014).

행정학적인 시각에서 지방행정을 연구하는 학자들은 조직고권이라는 용어를 거의 사용하지 않으며 자치조직권을 사용한다(윤영근·박해육, 2017). 자치조직권은 “지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능”(이경운, 2002), 또는 “지방자치단체가 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권능”(하동현 외, 2011)으로 규정하고 있다. 즉, 조례 또는 규칙을 수단으로 하는 자치입법권을 통해 지방자치단체의 기관을 설치 운영하고 그에 필요한 공무원을 임면과 보수, 사무분장 등을 결정하는 것이 주요 내용이다(윤영근·박해육, 2017; 최창호, 2005; 박혜자, 2003; 심상복, 2007). 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질과 직접적인 관련을 갖고 있다는 점에서 (김미정, 2009: 107) 지방자치권은 실질적인 자치행정 구현에 있어 중요한 요소이며 (이경운, 2002: 20-21), 지방자치단체가 행사하는 지방자치권의 핵심 수단이 된다.

(3) 자치조직권의 특성

자치조직권은 지방자치단체의 자치권의 일종으로 자치권이 갖는 일반적 특성을 함축하고 있다(금창호·권오철, 2007). 기존 논의에 따라 자치권의 특성을 예측성, 자주성 및 차별성 등으로 제시하고자 한다.

예측성은 지자체의 자치조직권이 국가와 완전히 독립된 권한이 아니라는 것을 말한다(금창호·권오철, 2007). 지방자치단체의 자치권을 제도적 보장으로 해석하는 경우 자치조직권은 국가주권 내의 권한이고, 그 범위 역시 상위법에 의해 정해진다(금창호·권오철, 2007). 즉, 조직관리에 대한 권한 분배는 국가에 의해 결정되고, 권한의 행사는 국가의 감독과 통제를 받게 된다. 지방자치단체의 자치조직권은 국가에 의해 일정 수준의 예측을 받는 권한이지만, 국가에 따라 자기결정권의 범위가 다소 달라질 수 있다.

자주성은 독립성 혹은 자기 책임성이라고 불리기도 하며 예측성과 상반되는 특성으로 자치단체가 중앙정부의 통제나 간섭 없이 자율적으로 당해 기구의 설치와 운영을 결정할 수 있는 권한을 의미한다(금창호·권오철, 2007). 이는 지방자치단체가 지역적 여건에 근거하여 적합한 조직을 스스로 결정할 수 있는 능력을 갖추는 것을 말한다. 자치조직권에 대한 자주성은 자치단체의 자기결정권과 관련되며, 예측성과는 반대되는 개념이다.

지자체의 자치조직권은 계층에 따라 차별적으로 부여되며, 지자체 간에는 자치조직권의 구체적인 내용과 범위가 다양하게 나타난다(금창호·권오철, 2007). 광역자치단체와 기초자치단체는 상위계층과 하위계층으로 구분되며 서로 다른 자치조직권이 부여되며 이로 인해 조직의 자율적 운영에 관한 권한 범위와 내용이 다양해진다. 또한, 동일 계층 내에서도 지방자치단체의 규모에 따라 자치조직권의 내용이 다르게 규정되고 있고 이러한 차별성은 인구규모에 따라 기구설치의 범위를 달리 하는 것이 대표적인 예이다.

2) 자치조직권에 대한 제약의 근거

지자체의 자치권은 헌법과 법률에 의해 보장되지만, 다수의 특별법과 행정실무에서는 상당 부분 침해되고 제약되며 이러한 제약은 자치권의 구성요소인 자치조직권 역시 당연히 갖고 있는 한계이다(윤영근·박해육, 2017). 자치조직권이 갖는 제약을 보면 다음과 같다(김해룡, 1998: 11-18).

우선, 국가의 지역사무 법제화이다. 현대 국가에서는 정부실패로 인해 정부규제를 완화하는 추세를 보이고 있지만, 국민 생활 전반에 걸친 공적 서비스 제공은 법제화를 피할 수 없는 현상이다(서원우, 1987: 85). 이로 인해 국가의 입법 개입이 증가하면서 자치단체의 자치권은 축소되고, 특히 상급자치단체와 기초자치단체 간에도 기초자치단체의 자치권 행사 범위가 위축될 수 있다(금창호, 권오철, 2007: 14). 현행 지방자치법 제8조 제3항은 기초자치단체가 법령과 상급지방자치단체의 조례에 위반하여 사무를 처리할 수 없음을 규정하고 있다. 이는 상급자치단체가 지역사무를 조례로 규정할 경우, 기초자치단체의 자치권 범위가 그만큼 줄어들게 됨을 의미한다. 지방자치단체는 국가의 법령에, 기초자치단체는 상급자치단체의 조례에 의해 자치권이 제약을 받고 있는 현실이 있다.

다음으로는 국가 및 상급지방자치단체에 의한 계획화이다. 국가행정의 다양한 분야에서 계획화는 법적 형식으로 이루어진 경우 뿐만 아니라 비법적인 시책이나 정책조정에도 적용되어 지방자치단체의 자치 영역을 축소하는 결과를 초래하고 있다(금창호·권오철, 2007: 14; 윤영근·박해육, 2017). 광역자치단체는 중앙정부에 의해 제약을 받으며, 기초자치단체는 광역자치단체의 계획에 구속되기 때문에 특히 지방자치단체의 지역개발이나 토지 이용과 관련된 계획을 실현하는 데 제약 요인이 된다.

셋째, 지방자치단체의 재정의 국가의존도가 높다는 점이 주요 제약 요인으로 작용한다(윤영근·박해육, 2017). 현재 지방자치단체의 재정은 지방세와 국가보조금에 크게 의존하고 있으며, 국세와 지방세의 조정 등을 통한 재정 개선이 이루어지지 않는다면 중앙정부의 실질적인 개입을 피할 수 없다(윤영근·박해육, 2017). 이는 지방자치권을 제약하고 형식적인 지방자치를 위기 상황으로 이끌 수 있다.

마지막으로, 지자체에 대한 국가의 감독 권한이다. 지방자치단체는 자기책임 원칙

에 따라 고유사무를 처리하는 것이지만, 현실적으로는 국가의 일부로서 지역적 부분사회의 역할을 하므로 국가 내의 지방행정을 담당하는 행정기관으로서의 지위를 갖게 된다(윤영근·박해육, 2017). 따라서 지방자치단체는 국가 법령의 집행 작용과 함께 자치행정권을 행사하는 주체로서 존재한다. 국가의 통일성을 요하는 행정체제에서는 자치단체의 권한 행사가 사법심사의 대상이 되지 않으므로, 행정적 통제의 필요성이 제기된다. 이에 따라 국가는 다양한 방법으로 지방자치단체를 감독하며, 국가의 법적 감독권은 훈령이나 감독행위 등의 형태로 행사된다.

3) 지자체의 조직관리 제도

지자체 조직관리는 앞서 살펴본 자치조직권에 대한 제약의 근거에 의해서 중앙정부에 의한 관리와 개입이 정당화되고 있다. 중앙정부에 의한 지자체 조직관리제도는 다음 [그림 2-1]과 같이 변화되어 왔다. 지방자치가 중단된 기간인 1987년까지는 개별승인제가 사용되다가 1988년 지방자치법 개정으로 기준정원제가 도입되었고, 1994년에는 표준정원제로 전환되었다. 이후 2004년에는 총액인건비제 도입이 계획되어 2007년부터 전면 실시되었고, 2014년부터는 기준인건비제가 도입되어 현재까지 이어져왔다(금창호·권오철, 2007).

개별승인제는 지방자치가 중단된 1961년부터 1987년까지 적용되었으며 이는 지방자치단체의 자치조직권이 잠정적으로 유보되어 내무부장관의 승인을 받아야만 조직 운영이 가능했다(금창호·권오철, 2007). 「지방자치에 관한 임시조치법」 제6조에 따라 행정기구의 설치에 도와 직할시는 대통령령에, 시군은 내무부장관의 승인이 필요하였다.

그림 2-1 지방자치단체 조직관리의 변천과정

	1987년	1988년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제도	▶ 기준정원제도	▶ 표준정원제도	▶ 총액인건비제도	▶ 기준인건비제도
관계 법령	「지방자치에 관한 임시조치법」	「지방자치단체의 지방공무원정원기준 등에 관한 규칙」(내무부령), 「지방행정기관의 조직과정원에 관한 통칙」(내무부훈령)	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령, 내무부장관 승인	기준범위 내 규칙으로 정함	기준범위 내 조례나 규칙으로 정함, 인력 불균형 다소 시정	총 인건비 범위 내 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

출처: 금창호·권오철(2007: 17) 재구성

기준정원제는 1988년 제8차 지방자치법 개정으로 도입되었다. 이 제도는 조직의 효율적인 운영을 위해 인원수를 통제하고 관리하는 공식적인 제도이며 조직활동에 필요한 적정 인원을 보장하고 인력의 불필요한 팽창과 재정적 부담을 규제하는 것이 목적이다(금창호·권오철, 2007). 기준정원제는 지방자치단체가 정원을 관리할 수 있도록 해주며, 동시에 지방자치단체 간의 정원 균형을 추구한다. 지방자치단체를 15개 유형으로 구분하고, 각 유형에 맞는 기준정원을 설정한 후, 해당 범위 내에서 지방자치단체의 정원을 관리한다. 분야별 및 직종 직급별로도 정원이 사전에 제시되며, 정원 모형은 다른 자치단체와의 비교를 통해 결정된다. 이처럼 기준정원제는 기준정원의 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 정원을 관리할 수 있는 제도로 개별승인제에 비해 자치조직권의 자율성이 높아졌지만 여전히 구조적 및 운영적 측면에서 일부 한계가 있다. 먼저, 자치조직권 측면에서는 자율성이 강화되었지만, 분야, 직종, 직급별로 관리기준을 두어 충분한 자율성이 부여되지 않았다. 또한 정원 산정에서는 거시적인 접근을 따라 업무량이나 행정수요의 질적인 측면을 충분히 반영하기 어려웠으며, 이로 인해 지방자치단체의 행정수요에 적합한 인력 산정이 어려웠다. 마지막으로 운영적 측면에서는 시와 자치구의 행정동 수를 정원 산정의 기본변수로 삼았기 때문에, 지방자

치단체 간에 기준정원이 불균형해지는 문제가 발생하였다(윤영근·박해육, 2017).

표준정원제는 지방자치단체의 행정기구와 정원을 통합 관하는 제도로 개별 지방자치단체의 행정기구 설치범위와 정원범위를 규정하고, 그 범위 내에서 자율성을 부여한다(윤영근·박해육, 2017). 기준정원제와 유사한 맥락을 가지고 있지만 자치조직권의 강화에 더 초점을 두고 있으며 기준정원제와 마찬가지로 중앙정부의 통제가 유지되었다(윤영근·박해육, 2017). 제도적 측면에서는 표준정원의 산정 방식은 기준정원제와 유사하게 거시적 방식을 그대로 적용하였기 때문에 행정수요량 대비 필요인력의 산출이 근본적으로 어려우며 운영적 측면에서는 정원산정의 기본변수 구체화와 보정변수의 활용을 통해 지방자치단체별 특성을 반영하려고 노력하였지만, 인구, 면적, 행정수요량이 유사한 지방자치단체 간에는 인력규모의 불균형을 원천적으로 해소하는 데 한계가 있었다(윤영근·박해육, 2017).

총액인건비제는 이전의 표준정원제와는 다르게 자치단체의 공무원 정원 한도를 정하면서도 자율성을 부여하기 위해 추가적인 통제장치를 도입하였다. 그러나 총액인건비제는 정원, 상위직급 책정, 기구 설치를 총액인건비라는 하나의 기준으로 관리하는 제도로, 기구 정원에 대한 승인절차를 완전히 폐지하여 자치조직권을 대폭 확대하는 것이 특징이다(금창호·권오철, 2007).

2014년 이후 정부는 총액 인건비제의 경직성을 완화하기 위해 기준인건비제를 도입했다. 기준인건비제는 행정안전부가 사전에 제시하는 범위 내에서 지방자치단체의 정원관리를 자율화하기 위해 시행되었다(윤영근·박해육, 2017). 특히, 지방자치단체는 자율운영 범위 내에서 자체 재정력을 고려하여 1~3% 범위 내에서 현안수요에 대응하기 위해 추가적인 인건비를 허용받을 수 있으며 이는 기준인건비와 자율범위 내에서 행정안전부의 승인 없이 자율적으로 운영할 수 있는 특징이 있다.

4) 조직건전성

조직건전성(organization health)의 개념은 '건강(health)'이라는 개념에서 비롯된다(민진, 2009). WHO(1948)는 건강을 의료적 용어로서 단순히 병이 없거나 허약한 상태만이 아닌 육체적, 정신적, 그리고 사회적 안녕의 상태라고 하였다. 이러한 개념

에서부터 시작된 조직 건강 또는 조직 건강성에 대한 개념은 위에서 제시한 상태(state)로서의 개념보다는 과정으로서의 개념 혹은 능력이라는 측면에서 인식되고 있다(민진, 2009).

학자들은 조직건강을 조직의 '최적의 기능 상태'로 생산(목표달성)기능, 유지기능, 환경적응기능 등으로 구분한다(민진, 2009). 오석홍(1970)은 생산기능 측면을 강조하여 조직건강을 '조직의 생산 유지 적응능력'으로 규정하였다. Bennis(1965:51)는 조직건강을 '환경에 대한 적응력과 정체감, 현실검증 능력'으로 강조하고 조직의 사회적 유기체로서의 능력과 기능을 강조하였다. 나아가 환경적응능력에서 조직의 생존과 성장 및 발전에까지 외연을 확대하기도 한다(민진, 2009). Miles(1965: 437-432)는 조직건강을 '조직이 현재 처한 환경 속에서 능동적으로 생존해 나갈 뿐만 아니라 미래에도 계속 생존, 적응해 갈 수 있는 조직의 능력'이라고 정의한다(민진, 2009). Cornillot(1977:92-94)는 환경적응 기능을 강조하며 조직의 내부적 기능성과 외부적 적응성을 함께 강조하여 조직건강을 '조직의 내성, 보상, 적응의 능력'으로 정의하였고, 박경원(2002)은 '환경의 변화에 적절히 대처하며 지속적으로 발전을 이루고, 조직목표와 사명을 효과적으로 달성하는 과정과 능력'을 강조하는 개념이라 한다. 이처럼 조직건강이라는 용어는 조직의 기능수행능력에 초점을 맞추며 조직의 실적이나 결과보다는 과정을 중시하는 개념으로 이해할 수 있다(민진, 2009).

또한 조직건전성은 경쟁업체 대비 더욱 신속하게 조율, 실행 및 변화를 추진할 수 있는 조직적 역량이다(Keller & Price, 2011). 지자체 조직건전성의 '건전성'은 업무 성과와 관련되어 이해할 수 있다. 성과는 조직이 재무 및 운영적 측면에서 이해관계자들에게 제공하는 것이다. 이는 순영업이익, 자본 고용률에 대한 수익률, 주주에게 제공되는 총 수익, 순영업 비용, 재고 회전 등의 지표를 통해 평가된다. 건전성은 기업이 경쟁사보다 빠르게 조정, 실행 및 개선할 수 있는 능력으로 지속적인 우수한 성과를 유지하기 위한 것이다. Keller & Price(2011)는 조직건전성에 기여하는 13가지 요소로 책임성, 역량, 조정 및 통제, 문화 및 풍토, 방향성, 외부 지향, 혁신 및 학습, 리더십, 그리고 동기부여를 제시하였다.

유사개념이자 지방자치단체에서 중요시되는 개념인 재정건정성은 조직이 자원을 효율적으로 운용하고, 재정적인 책임과 투명성을 갖추며, 재정상의 위험을 관리하는

것을 의미한다(김홍환, 2014). 두 개념은 서로 상호작용하는 측면이 있는데, 재정건전성이 유지되지 않으면 조직의 신뢰와 명성에 영향을 미칠 수 있으며, 조직건전성의 부재는 재정적인 위험을 증가시킬 수 있다. 따라서, 조직은 재정건전성과 조직건전성을 함께 강화하여 조직의 지속적인 성공과 믿음직한 이미지를 구축하는데 기여할 수 있다.

3. 지자체 조직관리와 거버넌스 논의

1) 거버넌스의 의미

거버넌스(governance)는 다양한 시각에서 정의되고 있으며 학자들의 지속적인 관심과 노력에도 불구하고 일반화된 정의는 이루어지고 있지 않다. 거버넌스는 기존의 정부와 시장에 대한 이분법적인 사고를 지양하고 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 주체들 간의 수평적이고 협력적인 관계를 강조하는 새로운 통치 방식을 의미한다. 거버넌스는 다양한 의미로 사용되지만, 일반적으로 관련 주체들이 함께 참여하여 사회적 가치를 배분하고 공동으로 결정하며 상호 이익을 모색하고 차이를 조정하는 과정, 관계, 제도를 포함하는 개념이다. 거버넌스는 다차원적이고 다양한 접근성을 가지지만, 거버넌스의 개념 속에서 공통적으로 사회적 가치의 배분, 공동 결정, 상호 이익 조정, 그리고 과정, 관계, 제도적인 측면 등의 특징을 가지고 있다(Stoker, 2000; Rhodes, 2000; Rhodes, 2007).

거버넌스는 접근 시각에 따라 국가 중심적, 시장 중심적, 시민사회 중심적 거버넌스로 구분할 수 있다(김석준 외, 2000). 먼저 국가 중심적 거버넌스는 관리주의 시각을 따르며 시장 중심적 거버넌스는 시장주의적 시각을 취하며, 시민사회 중심적 거버넌스는 민주주의적 시각을 가지고 있다(Stoker, 2000). 또한 거버넌스에 대한 접근 방식에 따라 구조적 거버넌스와 과정적 거버넌스로 분류할 수 있는데 구조적 거버넌스는 다시 계층적, 시장, 연결망, 공동체 거버넌스로 구분된다. 그리고 거버넌스를 과정적 시각으로 보는 관점은 방향잡기 및 조정과정으로 파악하는 것이다.

또한 거버넌스는 참여자의 이해관계에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 분류할 수 있다(배응환, 2005). 갈등적 거버넌스는 이해관계가 상반되고 갈등 상태인

경우를 의미하며, 상호배타적이고 적대적인 관계를 형성한다. 이러한 거버넌스는 공식적이고 지속적인 협의보다는 갈등과 논쟁이 주로 존재한다. 반면, 협력적 거버넌스는 이해관계가 일치하는 경우에 나타나며 대화와 타협을 통해 행위자들이 대응하는 방식으로 이루어진다. 이는 협의의 공간이 존재하며, 지속적이고 공식적인 형태로 이루어져 위원회나 협의회 등이 제도화 될 수 있다. 4)

본 연구에서도 연구 대상이 되는 지자체의 조직관리 영역에서도 거버넌스가 적용될 수 있다. 책임성 확보라는 성과가 관련된 참여자들의 전략적 행위의 성과물임을 고려한다면 이를 분석할 수 있는 거버넌스적 관점이 필요할 것이기 때문이다(권혁주, 2007).

2) 거버넌스 개혁

거버넌스의 핵심은 권위(authority)와 정부에 의한 제재(sanction of government)에만 통치를 의존하는 것이 아니라 급여(grants), 계약(contracts), 협의(agreements) 등 다양한 통치 메커니즘(governing mechanisms)을 구축하는 것에 있다(Hupe & Hill(2005:21)에서 재인용). 따라서 어떤 사회 문제의 해결을 거버넌스의 관점에서 본다면 시시각각으로 변하는 사회 문제에 부합하는 새로운 유형의 거버넌스의 유형을 탐색하고 다양화하는 ‘거버넌스 개혁’을 고민하지 않을 수 없다. 이명식(2021)은 이와 관련하여 ‘행정개혁’과 ‘거버넌스 개혁’이 함께 가야함을 주장하고 있다. 마찬가지로 지방자치단체의 조직관리 방식을 고민하는 본 연구에서도 거버넌스 차원의 개혁을 고민할 필요가 있다.

4) 반면, 푸코(통치, 통치성 주장)의 자아의 주체와, 자아의 기술의 관점에서는 거버넌스 논의를 관통하고 있는 개인의 자유, 자율성을 비판적으로 보기도 한다(이문수, 2009:21).

표 2-1 거버넌스와 행정개혁

거버넌스		행정개혁	행정개혁 대상/주제
전통적 거버넌스	계층제 거버넌스	정책개혁	<ul style="list-style-type: none"> • [계층제 거버넌스] 정부가 결정하고 전통적 정책도구인 공공재정과 법적 강제력을 사용하여 집행하는 공공정책의 내용
		관리개혁	<ul style="list-style-type: none"> • [계층제 거버넌스] 정부가 조직되고 운영되고 일하는 방법
협력적 거버넌스	네트워크 거버넌스	거버넌스 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • [전통적 거버넌스] 정부와 민간이 함께 정책을 결정/집행하는 방법 (전통적 참여)
			<ul style="list-style-type: none"> • [민-관 거버넌스] 정부와 민간이 함께 사회문제를 해결하는 방법(새로운 참여) • [정부 간 거버넌스] 다수의 정부/정부부처가 함께 사회문제를 해결하는 방법 • [민간 거버넌스] 다수의 민간기관이 스스로/함께 사회문제를 해결하는 방법(새로운 참여)

출처: 이명석(2017)의 재구성; 이명석(2021: 289) <표 1>에서 인용

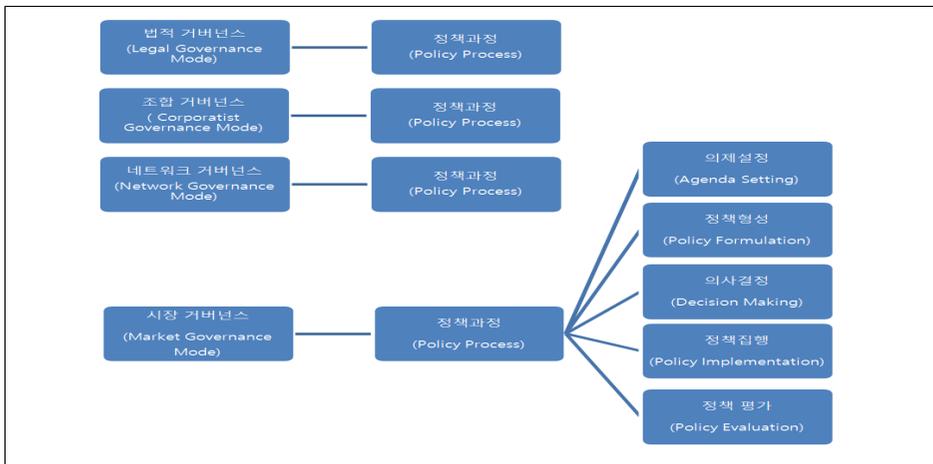
거버넌스는 제도의 수준에 따라서 다양하게 적용될 수 있다. Hupe & Hill(2006)은 행동 수준(action level)에 따라 달라지는 세 가지 거버넌스 즉, 구성적 거버넌스(constitutive governance), 명령적 거버넌스(directive governance), 운영적 거버넌스(operational governance)의 개념을 제시하였다(아래 <표 2-2> 참고). 또한 각 거버넌스별로 나타나는 정책과정은 다를 것인데, Howlett(2011)은 이와 관련한 이론적 근거를 제시하고 있다(아래 [그림 2-2] 참고).

표 2-2 다층적 거버넌스 모형: 분석 단위와 행동 수준

분석 단위 (Level of analysis)	행동 수준(Action levels)		
	구성적 거버넌스 (Constitutive Governance)	명령적 거버넌스 (Directive Governance)	운영적 거버넌스 (Operational Governance)
체제 (System)	제도 디자인 (Institutional desing)	전반적인 규칙 설정 (General rule setting)	전략 관리 (Managing trajectories)
조직 (Organization)	상황 맥락 개발 (Designing contextual relations)	상황 맥락 관리 (Context maintenance)	관계 관리 (Managing relations)
개인 (Individuals)	전문적인 규범 개발 (Developing professional norms)	상황에 따른 규칙 적용 (Situation bound rule application)	연락 관리 (Managing contracts)

출처: Peter L. Hupe and Michael J. Hill, "The Three Action Levels of Governance" 23쪽 인용; 권기현(2021) <표 4-3>에서 재인용

그림 2-2 거버넌스 유형과 정책과정



출처: Howlett(2011: 23) [그림 2-2]에서 인용

4. 본 연구에의 적용

1) 지자체 조직의 정의

본 연구의 논의를 본격적으로 진행하기에 앞서 우선 ‘지방자치단체 조직’에 대해 정의내려볼 필요가 있다. 지방자치단체 조직에 대한 정의도 ‘조직’ 그 자체의 정의만큼이나 다각도의 관점에서 다양하게 논의될 수 있다(임도빈, 2004:4). 그러나 본 연구는 지방자치단체 조직관리에 있어서 책임성 확보 수단 마련이 주제이니만큼 조직을 단순히 구조적 차원에서만 보는 것이 아니라 동태적 차원에서 보게 된다. 다양한 활동과 의사결정이 이루어지는 하나의 체제(system)로 보게 되며 이 속에서 여러 주체들은 게임적 상황에 처하고 지속적인 행위 즉 행태를 가진다. 이러한 관점에서 본다면 임도빈(2004:4)의 ‘지방조직’에 대한 정의를 그대로 차용하여도 무방할 것이다. 따라서 본 연구에서 지방자치단체 조직의 정의는 ‘지방자치단체 내에서 공공의 사무를 처리하기 위해서 행위자들이 서로 상호 작용하는 유형화된 행위구조와 과정’이다.

2) 지자체 조직 관리의 범위

본 연구에서 지자체 조직관리는 통상적으로 언급되는 조직관리의 범위 즉, 기구 설계와 인력 규모 결정 및 인력 배분 등 좁은 범위에서의 조직관리 정책을 포함한다. 더불어 기구 설계와 인사 관리 영역이 분리되기가 어렵다는 점에서 그리고 인사 관리가 조직의 성과에 미치는 영향이 크고 직접적이라는 점에서 인사 관리 영역을 포함한 넓은 의미에서의 조직관리 개념을 적용할 것이다. 또한 지자체 본청과 지방 공기업의 기능은 상호 연계되어 있으므로 지자체 조직 관리의 범위를 지방 공기업까지도 포함할 필요가 있다.

3) 지자체 조직관리의 목표로서의 조직건전성

지자체 조직관리의 목표를 조직건전성으로 보았을 때, 조직건전성은 좁은 의미에서는 적정 규모를 의미하지만 넓은 의미에서는 조직의 사명을 달성할 수 있는 능력이라고 할 수 있다. 지자체는 행정 수요 대응에 필요한 적정 규모의 조직을 운영하기 위해

노력하면서도 또한 주민의 요구에 최대한 부응하기 위해 노력한다. 이는 필연적으로 나라 전체 차원에서의 합리성 즉, ‘총체적 합리성’과 지자체 자체 차원에서의 합리성 즉, ‘국지적 합리성’ 간에 긴장을 유발하게 된다.

4) 다층적 거버넌스 및 메타 거버넌스 적용

전통적 관점에서는 하나의 정책 영역에 하나의 거버넌스가 적용된다고 보나 최근 들어서는 다양한 거버넌스가 적용되는 것이 당연시되고 있다. 문제를 가장 효율적으로 해결하기 위해서는 다양한 거버넌스의 장점을 극대화하고 단점을 보완하여 시너지효과를 창출하기 위하여 거버넌스 유형을 “혼합(mix)”해야 한다는 것이다(Rhodes, 1997; 이명석, 2021:287).

또한 다양한 거버넌스가 적용되면서도 각각의 거버넌스가 보완되어야 함을 전제할 것이다. 지방자치단체 조직관리 정책 역시 여러 정책 수준에 걸쳐 운용되고 있으며 각 정책 수준별로 다른 성격의 거버넌스가 운용되고 있다. 본 연구에서는 중앙 차원의 정책 수준(Policy Level 또는 Action Level)에서는 구성적 거버넌스(Constitutive Governance), 지방자치단체 조직관리 관련 제도를 관장하는 중앙부처인 행정안전부와 지자체와의 관계 수준에서는 법적 거버넌스(Legal Governance), 지자체의 조직관리 운용 수준에서는 네트워크 거버넌스(Network Governance)가 작동된다고 할 수 있다.

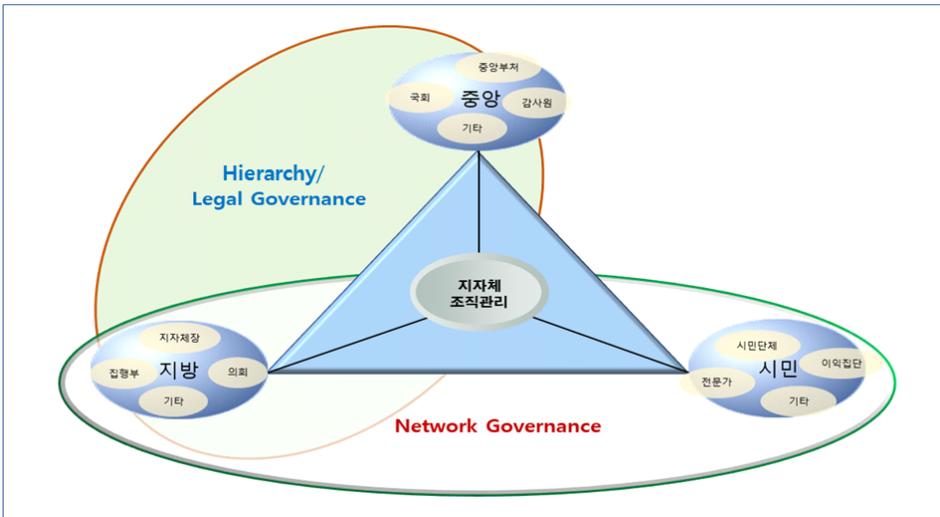
세 가지 차원의 거버넌스 중에서 본 연구에서는 중앙 차원에서의 거버넌스와 중앙과 지방 차원의 거버넌스를 합쳐서 ‘중앙-지방 차원’과 ‘지자체 차원’의 두 가지 유형으로만 구분하여 이후의 논의와 분석을 진행할 것이다. 그 이유는 첫째, 세 가지 차원의 거버넌스가 정확히 분리되어 작동된다고 보기는 어려울 수 있기 때문이다. 그리고 본 논의에서는 지자체의 자체적인 조직관리 거버넌스 구축을 위해 지자체의 자체적인 노력과 중앙정부의 역할에 무게 중심을 두기 때문이다. 따라서, 중앙-지방 차원의 거버넌스를 ‘계층제(법적) 거버넌스’로, 지자체 차원의 거버넌스를 ‘네트워크 거버넌스’로 명명한다.⁵⁾

5) 본 연구의 대상이 되는 지방자치단체는 공공행정을 수행하게 되므로 지방자치단체에 적용되는 계층제적 영향은 거의 대부분 법령을 근거로 하게 된다. 따라서 본 연구에서는 계층제적 거버넌스를 법적 거버넌스와 거의 동일시하여 생각하여도 무방할 것이다.

또한, 거버넌스는 정책 관련 의사 결정 단계를 거치면서 정책에 참여하게 되므로 지자체 조직관리 거버넌스를 정책과정별로 앞의 [그림 2-2]에서와 같이 정리할 것이다.

각각의 거버넌스는 분리되어 작동하는 것이 아니라 끊임없이 상호작용하며 궁극적인 목적으로 나아가게 된다. 따라서 지자체 조직관리 거버넌스의 지향점도 협력적 거버넌스와 메타 거버넌스로 나아가는 것으로 상정할 것이다.

그림 2-3 지자체 조직관리 거버넌스



출처: 저자 정리

제2절 지자체 조직관리 책임성 논의

1. 책임성의 의의

1) 책임성의 개념

지자체 조직의 책임성 확보수단을 논의하기에 앞서 책임성의 개념을 파악할 필요가 있다. 그러나 이는 생각보다 쉽지 않은데 책임성의 개념이 시대에 따라 변하는 가변적인 개념이기 때문이다(정우일 외, 2013; 김제선, 2021).⁶⁾ 그럼에도 불구하고 책임성의 개념을 논의하지 않을 수 없는 이유는 이를 어떻게 인지하느냐에 따라 학습방식이 달라지고 행태가 달라지며 궁극적으로 정책의 성패를 결정짓게 되기 때문이다(최태현, 2015; 김제선, 2021).

우선 선형 논의에서 책임성의 개념을 어떻게 정의하였는지를 살펴보면 세 가지 차원에서 논의되는 것을 알 수 있다. 첫째, 법적·윤리적 의무의 관점에서의 정의이다. 이와 같은 관점에서는 책임성은 관료들이 직무를 수행하는데 있어 법률, 규칙, 그리고 윤리적 규범에 따라서 행동해야 할 의무로 정의된다(최승범, 2002; 구자용, 1990). 둘째, 정치와 행정간 관계라는 관점에서의 정의이다. 이와 같은 관점에서는 행정책임은 정치기관의 위임을 받은 행정기관 또는 관료가 국민에 대해 지는 책임으로 정의된다(김운태, 1984). 셋째, 상징정치적 관점에서의 정의이다. 상징정치적 관점에서는 '좋은 정부'라는 이미지를 전달하거나 정치적 지지를 이끌어내기 위한 일종의 수사적 도구로서 책임성이 정의된다(Bovens, 2005).

일찍이 행정학 분야에서 행정책임의 문제는 매우 중요한 문제로 다루어져 왔는데, 행정책임의 개념이 등장한 서구 여러 나라에서는 행정책임이 여러 가지 용어로 표현되어 왔다. 책임성을 “accountability”로 보는 관점이 있고 “responsibility”로 보기도 한다. 정우일 외(2013)는 “accountability”을 책무성으로 “responsibility”을 책임성으로 번역하여 논의를 전개하고 있다. 행정의 책임성과 책무성에 대한 정치적·법적·행정적 고민들은 주로 통치자와 피통치자 사이에 통제와 권한 간의 균형을 달성하는 것과 관련

6) 김제선(2010)은 사회복지정책 영역에서의 책임성 개념의 변화에 관하여 비판적 시각에서 고찰한 바 있다.

된 논쟁이며 ‘책임성’과 ‘책무성’은 종종 상호 교환적으로 사용되는 개념이다(정일우 외, 2013). 책임성이란 “행위를 하는 권한, 통제하기 위한 권력, 옳고 그름을 판단하려 할 때 합리성·신뢰성·일관성을 갖추고 행위를 스스로 하는 능력을 소유한 것”을 의미한다. 책무성이란 “자신들의 행위에 대하여 해명하고, 보고하고, 설명하고, 이유를 제기하고, 외부의 판단에 순응하는 것”을 의미한다. 책임성과 책무성에 대한 개념을 정의하고 이들 간의 차이를 구별하는 것은 관료들의 행위에 대한 실재를 묻는데 커다란 의미가 있을 것이다. 김병식(2000)은 “responsibility”를 수임자 또는 공복으로서의 광범위한 도의적 책임으로, “accountability”를 변명적·법률적 책임으로, “responsiveness”를 민의에 반응·대응·응답적 책임이라는 의미로 사용한다. 행정책임은 개인적 차원에서는 행정관리자 개개인에 대한 의무임과 동시에 국가 및 행정조직의 차원에서는 국민 전체에 대한 국가 및 행정조직의 역할의 정당성을 확인하는 것이라고 할 수 있다(윤형오 외, 1997: 186-187). 이와 같이 책임성과 책무성을 구분하여 보기도 하나, 책무성과 책임성의 개념은 호환적으로 사용되고 있다고 보기도 한다. 이 때에는 일반적으로 영어의 “accountability”라고 정의된다(박홍식, 2016; 한유성, 2023).

역사적으로 행정의 책임성에 관한 논의는 1940년 초 H. Finer와 C. Fredirich의 논쟁에서부터 표면화되기 시작하였다(김종산, 2015:19). 양자의 시각은 근본적으로 행정책임의 의미가 무엇인가와 관련되어 있다. C. Fredirich는 내재적 동기부여를 통한 책임성을 강조한 반면, H. Finer는 관료에 대한 외재적 통제를 통한 책무성을 강조한다. H. Finer는 관료가 책임있는 행동을 하도록 강제 하는 것(enforcing responsible conduct)에 초점을 두고서 이를 위해 관료에 대한 명확한 행동지침 및 통제에 불응할 경우 그에 대한 처벌 등의 명시적 행위가 있어야 한다고 강조한다. 반면, C. Fredirich는 관료가 책임있게 행동하게끔 유도 하는 것(eliciting responsible conduct)에 초점을 두며 그것은 교육, 훈련, 준사법적 독립성과 재량 부여와 같은 조치들을 포함한다. 관료의 전문기술을 강화하고 이 강화된 전문기술을 통해 단지 최소 수준을 충족하거나 또는 형식적 업무 수행을 넘어 정책목표를 실질적으로 집행하게 하는 것이다.

2) 책임성의 범위와 유형

책임성의 개념은 다양한 관점에서 정의되어 왔을 뿐만 아니라, 지속적으로 확장되어 왔다(Thomas, 2003; Romzek & Ingraham, 2000). 책임성의 유형을 구분하는 방법은 “책임을 묻는 자”의 위치와 “책임성의 판단 기준”의 특성을 조합하여 분석할 수 있다. 첫 번째 기준인 ‘책임을 묻는 자’의 위치에 따라 행정기관과 공무원은 기관 내부의 책임을 묻는 자와 기관 외부의 책임을 묻는 자로 구분된다. 이 구분은 행정통제의 원천이 되며, 기관 내부 구성원은 내부적으로 책임을 공유하고 협력하여 조직 목표를 달성해야 하며, 기관 외부 이해관계자는 행정기관의 요구와 기대에 부응해야 한다. 두 번째 기준인 ‘책임성의 판단 기준’은 의무에 대한 세밀한 규정과 행정 행위에 대한 조사 등을 포함할 수 있으며, 이에 따라 책임을 지는자에게 상대적으로 낮은 자율성이나 상대적으로 높은 자율성을 부여할 수 있다. 이는 행정통제의 수준을 결정하는 요소로 작용한다. 이러한 두 기준을 조합하여 계층적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 책임성을 구분할 수 있다.

표 2-3 책임성의 유형

		‘책임을 묻는 자’의 위치	
		조직 내부(내부 통제)	조직 외부(외부 통제)
‘책임성 판단 기준’의 특성	낮은 자율성 부여 (높은 통제수준)	계층적(bureaucratic)	법적(legal)
	높은 자율성 부여 (낮은 통제수준)	전문가적(professional)	정치적(political)

출처: Romzek & Dubnick(1987) 재구성

각 책임성 유형의 내용과 세부적 특성은 다음과 같다(Romzek & Dubnick, 1987). 첫째, 계층적 책임성은 내부적인 책임 관계로 상급자의 감독, 명령, 조직 내 규칙 및 규율 준수에 따라 책무를 수행하는 것을 의미한다. 계층적 책임성 하에서는 상급자가 벌칙을 부과할 수 있으므로 자율성 수준이 낮다. 둘째, 법적 책임성은 외부의 개인이나 집단과의 의무적 관계에서 발생하며 법적 제재나 계약적 의무를 부과한다. 이는 입

법자와 집행자 사이에 관계나 당사자 간의 관계에서 나타나는 책임성을 말하며, 계층적 책임성과 다르게 상호 자율적인 두 당사자 간의 공식적이거나 암묵적인 신탁 관계에 근거한다. 이를 확보하기 위해 헌법 및 입법구조, 사법적 심판, 회계 감사, 의회로부터의 통제 등이 중요한 역할을 한다. 셋째, 전문가적 책임성은 기술과 전문지식을 가진 관료들이 복잡한 정책문제에 대한 해답을 제공하는 상황에서 발생한다. 전문가적 책임성은 관료들이 자신의 업무에 대한 재량 권한과 자율성을 통해 내재화된 규범에 따라 의사결정을 내리는 것을 의미한다. 내재화된 규범은 전문가로서의 사회화, 개인적 신념, 교육과 훈련, 업무 경험 등을 기반으로 한다. 넷째, 정치적 책임성은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성(responsiveness)을 강조한다. 이는 관료들이 선출직 정치인, 고객 집단, 일반 대중들과 같은 외부의 이해관계자의 필요에 대응하는 것을 의미한다. 정치적 책임성은 정부 내에서 특정 집단을 선호하거나 부패를 촉진할 가능성이 있지만, 동시에 공개적이고 대표성이 강한 정부의 형성에 기여할 수도 있다.

또한 Cooper(1982)는 행정책임을 객관적 책임과 주관적 책임, 법적 책임과 재량적 책임, 도의적 책임과 법적 책임, 내재적 책임과 내외적 책임, 정치적 책임과 기능적 책임을 유형화하여 설명하였다. 먼저, 객관적 책임은 외부로부터 주어진 행동기준을 따라야 할 책임으로서 법령 준수, 조직 상하계층 관계 책임, 공익 봉사 책임을 의미하며 이는 법적, 조직적, 사회적 요구에 대응하는 책임이다. 주관적 책임은 개인의 내면적, 정신적 추구와 관련된 책임으로 충성심, 양심, 일체감 등 가치관과 윤리적 기준에 충실하려는 책임을 의미한다. 다음으로 법적 책임은 법령을 위반하지 않을 책임으로, 대외적으로는 입법부, 사법부에 대한 행정부의 책임을, 대내적으로는 상사에 대한 행정인의 책임을 의미한다. 그리고 재량적 책임은 공익을 확보하고 윤리적 기준에 위배하지 않을 책임을 의미한다. 행정이 법률 집행뿐만 아니라 정책 결정과 가치 창조적 활동을 수행하게 되면서 공익의 가치 결정에 대한 책임 문제가 제기된다. 도의적 책임은 광범한 책임으로 국민의 수임자 또는 공복으로서의 책임을 의미하며 법적 책임과 달리 도의적 책임은 분담될 수 있다. "Responsibility"는 주로 도의적, 포괄적, 개인적, 응답적 책임을 의미하고, "Accountability"는 공식적, 법적, 객관적, 변명적 책임을 의미한다. 내재적 책임은 상급자나 감독자에 대해 지는 책임을 의미하며 외재적 책임은 입법부, 사법부 또는 국민에 대해 지는 민주적 책임을 의미한다. 정치적 책임은

행정조직이나 행정인이 국민에 대해 지는 민주적 책임을 의미하며 기능적 책임은 전문 직업인으로서의 직업윤리와 전문적, 기술적 기준을 따라야 할 책임을 의미한다.

권혁주(2022)는 책임성을 권한을 위임받은 자가 그 권한을 행사함에 관해 설명해야 하는 책임으로 정의하기도 하는데, 이 때 설명은 권한 행사에 대한 정보 제공, 질문과 토론 및 결과 평가로 구성된다고 본다(권혁주, 2022:109).

표 2-4 책임성의 순차적 개념

책임의 발생	책임의 수행	결과에 대한 책임
공무에 대한 권한을 위임 받음	위임받은 권한을 집행	업무 수행 결과로 의도한 효과 창출 및 평가
직무를 수행할 책임	업무 과정을 설명하고 정당화할 책임	직무 결과에 대한 책임

출처: 권혁주(2022: 110) <표 3-1>에서 인용

그 밖에도 여러 학자들이 책임성의 유형에 관해 정의하였으며, 이를 정리하면 다음의 <표 2-5>에서 보는 바와 같다. 아래 표에서 알 수 있듯이 책임성의 개념과 정의는 학자의 시각과 시대마다 다양하게 제시되고 있다. 현재에 이르러서는 행정환경의 변화로 인해 국민은 다양하고 복잡한 행정수요와 정책문제를 공무원에게 요구하고 있다. 이에 따라 책임성의 복합적 개념이 보편적으로 받아들여지고 있다. 즉, 책임성을 법적, 조직적, 재무적, 전문적, 정치적, 도덕적 측면 등을 모두 고려하는 복합적 개념으로 정의하며, 다양한 유형의 책임성을 하나의 이론적 틀에서 통합적으로 분석하게 된다. 이러한 복합적 책임성 개념은 계층적 관계 뿐만 아니라 시민참여, 직업윤리, 민주적 절차, 사회적 형평성, 성과 등과 같은 현대 행정의 다양한 특성과 가치를 고려하여 책임성을 이해하는 데 기여할 수 있다(모창환, 2005; 엄석진, 2009).

표 2-5 책임성 유형에 관한 선행 연구 정리

학자	책임성 유형
Sinclair (1995)	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 책임성: 행정적 행위에 대해 주주들의 동의를 얻기 위해 공공행정에 대한 책임성을 포함 • 정치적 책임성: 공무원, 그리고 시민들로부터 발생한 요구의 막바지 단계인 정치적 단계에 책임을 부과하는 일반 경영자 사이에 존재하는 연계를 중시 • 경영적 책임성: 투입, 산출, 결과에 대한 끊임없는 검토 필요 • 행정적 책임성: 투입 변화과정에 대한 지속적 통제 필요 • 전문가적 책임성: 공공행정에 대한 강한 소속감이 시민들로부터 행정적 만족도를 이끌어낼 수 있음 • 개인적 책임성: 공공부문에서 일하는 개인에게 도덕적 책임성이 요구
Stone (1995)	<ul style="list-style-type: none"> • 상향식 책임성: 행정 부서와 의회에 대한, 그리고 공공 기관에 대한 책임성 • 하향식 책임성: 사용자, 동료, 이익 집단과 시민에 대한 책무성
Roberts (1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 자기중심적 책임성: 어떠한 위계구조가 단일 목표를 구체화하고 성과 정도를 결정하는가? • 사회적 책임성: 객체와 주체 간의 상호 의존성을 강조하고 통제는 전문적 법, 가치, 그리고 신뢰를 바탕으로 이루어짐
Johnston & Romzek (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • 위계적 책임성: 규칙, 기준, 절차를 통해 권위에는 복종에 기반 • 법적 책임성: 규범과 많은 외부적 통제에 기반 • 전문가적 책임성: 이전의 요소들과 행정 내에서 보이는 실재에 기반 • 정치적 책임성: 계약적 규제가 없더라도 주주들의 요구에 응답할 수 있는 능력을 포함
Caperchione & Pezzani (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부적 책임성: 공공행정 관리자들이 그들의 책임성을 나타내기 위해서 그들의 행위와 성취한 결과에 대해 책임을 짐. 관리자들은 그들의 투명성을 보이기 위해 주주들과 소통해야 함 • 내부적 책임성: 공공행정 관리자들은 달성해야 하는 목표에 대한 지식을 습득할 상당한 범위의 자율성을 확보하기 위해 의사결정에 있어서의 태도를 보여 주어야 함. 결국 목표를 달성하기 위한 의사결정에의 책임성을 부과할 필요
Cendón (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적(political) 책임성: 정부가 적용한 정치적 절차 및 프로그램화된 규정 수행 • 행정적(administrative) 책임성: 법적 규정과 절차에 대한 순응 • 전문적(professional) 책임성: 직업적 기술 및 규칙-관례 순응 • 민주적(democratic) 책임성: 사회의 요구나 이익을 위함
Taylor & Rosair (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 신탁의 책임성: 규범과 절차를 존중 • 경영의 책임성: 효율성과 효과성을 만족시켜야 함
Behn(2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 재무적 책임성: 책임성의 판단기준이 회계 • 법적 책임성: 책임성의 판단기준이 법적 절차 • 성과 책임성: 책임성의 판단기준이 성과 목표
Kearns (1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 성과 기준에 기반한 책임성(외적 및 내적) • 책무성 절차에 있어서 기관 행위에 기반한 책임성(반응적 또는 전략적인)
Burke(2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 상향 책무성: 아랫사람이 윗사람에게 지는 책임 • 하향 책무성: 참여적인 의사결정에서 관리자가 하급자에게 지는 책임 • 내부 책무성: 대리인이 전문적윤리적 기준에 따라 행동함 • 외부 책무성: 외부의 고객, 이해집단, 지지자 등 대중 일반에게 반응함

출처: Giosi et al.(2008: 35-36), 김윤권(2012: 211) 토대로 저자 정리

2. 조직관리와 책임성 논의

1) 공공조직에서의 책임성

공공조직은 사조직에 비해 경계를 초월하여 외부의 정치적·경제적·문화적 요인들과 상호작용하고 서로 간에 영향을 미치게 되는 정도가 더욱 크다(정우일, 2006:26). 이는 책임성의 범위가 사조직에 비해 더 넓다는 의미이기도 하다.

공공조직은 여타 다양한 사회·경제적 조직과 정책 전반의 과정에서 다양한 역할을 공유하며 교환관계를 맺게 되며 그 중에서 가장 중요한 교환관계는 공공서비스를 받고 있는 시민이다(정우일, 2006:26). 공공조직의 전반적인 목적은 공공정책의 범위 내에서 정의되며, 정책의 집행을 확인하기 위하여 사조직과는 달리 보다 더 다양한 통제 즉, 감독, 회계감사, 국회의 감시 등의 수단들을 적용하게 된다(정우일, 2006:27).

2) 지자체 조직관리의 책임성

지방자치단체의 조직 책임성은 내·외부의 책임성에 대한 보고·이행의 대상들에게 조직에 대한 내·외적 통제, 의사결정 및 결과 등을 포함한 제도, 업무, 방식에 대한 결정 권한을 확보하고 책임성 있게 이행하는 태도이다(김정숙·강영주, 2020). Rousseau (1985)는 조직이 지닌 책임성은 조직 내의 업무 방식 등을 결정할 수 있는 권한으로 보았고, 일부 학자들은 책임성은 조직 내·외부에서 이루어지는 통제, 업무 및 의사결정에 대한 책임을 뜻한다고 설명한다(Friedrich, 1940; Finer, 1940; Kearns, 1996; 김정숙·강영주, 2020; 14; 재인용). 이러한 논의에서는 지방자치단체의 조직 책임성 개념 내에 조직관리에 대한 권한과 이의 결과를 책임지는 태도를 포함한다.

지방자치단체의 조직관리 책임성과 관련한 민주적 책임성은 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 데에서 시민을 대표한 지방의회 의원들이 결정한 조례에 따라 운영하며, 조직 관리의 내용과 결과에 대해 지방의회에 보고·응답할 의무를 지니고 있음을 의미한다. 또한 행정적 책임성은 지방자치단체가 자치조직권을 행사하는 데에서 위계적 질서 내의 상위적 정치기구 및 행정기구인 중앙정부를 대상으로 법적으로 규정된 규칙 및 절차에 순응해야 할 의무를 지님을 의미한다. 마지막으로 재정적 책임성은

지역 주민과 중앙정부를 대상으로 지방자치단체의 조직관리에 대한 회계 책임과 성과 책임을 준수하여 중장기적 예산 운용에 대응해야 할 의무로 정의할 수 있다.

지방자치단체의 조직관리 책임성은 자율성과 서로 상반성을 갖는 동시에 상호보완적 특성을 갖는다. 이제까지 중앙정부가 지방자치단체를 통제하며 주인-대리인의 관계를 형성했던 점을 고려할 때 지방자치단체가 갖는 지방조직에 대한 자율성과 책임성 간 관계는 상반될 수 있다. Frumkin(2001)은 주인-대리인의 관계에서 자율성과 책임성은 서로 상반성이 강한 개념이라고 설명한다. 이는 중앙정부가 시민으로부터 위임받은 집행 권한을 토대로 지방자치단체를 통제한다면, 지방자치단체는 그만큼 책임성 의무를 지니게 되며 지방조직 관리의 자율성이 축소된다고 설명한다. 반면, 앞서 살펴본 관계와 달리 지방자치단체가 갖는 지방조직 자율성과 책임성은 상호보완적 특성을 지닐 수 있다. 지방자치단체는 지역 주민과 전 국민을 대상으로 공공서비스를 제공하며, 복잡하고 다양한 행정수요에 대응해야 할 역할을 지니기 때문에, 이러한 역할에 근거한 복잡한 책임성 관계를 고려할 때 지방자치단체는 지방조직의 자율성을 확보하고 이에 응당한 책임성을 충족하기 위한 내부통제 시스템을 필요로 한다(박희정, 2004). 따라서 지방자치단체는 지방조직 자율성을 강화하면서 이를 보완하는 책임성 기제를 갖출 필요가 있다.

3. 책임성 확보 방안에 관한 논의

1) 책임성 확보를 위한 다양한 이론적 논쟁

(1) 행정통제: 내부 통제와 외부 통제

책임성 확보를 위해 학자들은 다양한 이론적 논쟁을 펼치고 있다. 대표적인 논쟁 중 하나는 '책임을 묻는 자'에 대한 문제이다. 이 논쟁은 관료제의 책임성을 보장하기 위해 내부 통제를 강조하는 것과 법과 제도에 의존하는 외부 통제를 중심으로 할 것인지에 대한 논쟁이다. 이러한 논의에서는 두 가지 주요 흐름으로 첫째는 전문가 집단의 내부 자기 통제를 강조하는 Friedrich(1940)의 주장이 대표적이다. 이 관점은 현대의 복잡한 정책 문제는 전문가들에게 높은 전문성을 요구하며, 내부적인 통제는 전문가들의 기준, 행동 및 윤리에 의해 이루어져야 한다는 것이다. 다른 하나는 Finer(1941)에

의해 대표되는 외부 통제 모델로 내부적인 통제는 부패로 이어질 수 있으며 민주주의적인 외부 권위에 의한 통제만이 대안이라는 주장이다.

(2) 행정이론별 책임성 확보 방안

책임을 묻는 자에 대한 논쟁은 행정이론 속에서도 계속 이루어지며 고전적 행정이론, 신행정학, 신공공관리론, 거버넌스 시각에서의 책임성 확보 방안을 논의해 볼 수 있다.

고전적 행정이론은 법적 책임성 확보를 위한 방안으로 의회의 관료제 통제를 강조하며 계층적 책임성 확보 방안으로 1) 조직구조적 측면에서 조직 내의 직무들이 수직적으로 계층화되고 그들 간에 통제를 할 권한이 구체화되는 것이 조직운영의 원칙이 되어야 하며 2) 조직행태적 측면에서 합리적 계층제 내의 모든 직원들은 자신에게 주어진 몰인격적인 질서에 복종하고 상관의 명령을 수행하는 도덕적 의무와 체계적인 규율과 통제를 준수하는 자제심을 가져야 한다고 한다(엄석진, 2009). W. Wilson은 계층적 책임성을 확보하기 위해 명확한 책임구조를 강조하고 계층제적 통제, 실적제, 명확한 법규와 절차, 전문화와 과업의 세분화, 명확한 명령계통의 확립 등과 같은 구조적 개혁을 통해 정부의 책임성 확보를 제안한다.

표 2-6 행정이론별 책임성 확보 방안

행정이론	책임성 확보 방안
고전적 행정이론	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 책임성 확보를 위한 방안으로 의회의 관료제 통제를 강조 • 계층적 책임성 확보 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 조직구조적 측면: 조직 내의 직무들이 수직적으로 계층화되고 그들 간 통제 권한이 구체화되는 것이 조직운영의 원칙이 되어야 함 - 조직행태적 측면: 합리적 계층제 내의 모든 조직원들은 자신에게 주어진 몰인격적인 질서에 복종하고 상관의 명령을 수행하는 도덕적 의무와 체계적인 규율, 통제를 준수하는 자제심을 가져야 함 • Wilson은 명확한 책임구조를 강조하며, 행정책임성 확보를 위한 개혁방안으로 계층제적 통제, 실적제, 명확한 법규와 절차, 전문화와 과업의 세분화, 명확한 명령계통의 확립 등과 같은 구조적 개혁 실시
신행정학	<ul style="list-style-type: none"> • 행정학 교육 방향 1) 기존의 공공관리, 정책분석 등에 더하여 환경, 복지, 도시 등과 같은 구체적인 전문분야 교육 필요, 2) 공직윤리와 공익, 사회적 형평

행정이론	책임성 확보 방안
	성 등 행정가치에 대한 교육 강화 • 행정의 반응성을 제고하기 위해 시민들이 정책결정 과정에 직접 참여하는 것이 가장 효과적이라고 주장
신공공관리론	• 미시적 수준: 계약 및 성과관리를 통해 주인-대리인간의 유인체계를 일치시켜 책임성 확보 • 거시적 수준: 조직 내·외부적인 구조 조정을 추진하여 조직의 효율성 향상과 권한의 위임에 따른 성과에 대한 책임을 강화하는 체제 구성
거버넌스	• 내부적, 비공식적 통제의 성격 • 공식적 외부통제가 불가한 체제 속 상호 인지와 학습, 반복적 관계 형성을 통한 암묵적 규범의 공유 및 상호 존중, 호혜성과 공정성 등에 기반한 내부통제 기제 중요 • 어느 행정이론보다도 강한 행위자들의 도덕성과 윤리를 요구

출처: 엄석진(2009: 25-34)재구성

신행정학은 전문가적 책임성을 강조하며 전문성 제고와 가치 중심적인 접근, 성찰적인 접근, 시민 서비스를 위한 관료 육성 등 내부 통제를 강조한다. 신공공관리론은 미시적 수준에서 계약 및 성과관리를 통해 본인-대리인 간의 유인체계를 일치시켜 책임성 확보하고 거시적 수준에서 조직 내외부적인 구조조정을 추진하여 조직의 효율성 향상과 권한의 위임에 따른 성과에 대한 책임을 강화하는 체제의 구성을 목표로 한다. 거버넌스이론은 내부적이고 비공식적인 통제의 성격을 가지고 있으며 정치적 책임성을 강조한다. 또한 네트워크 거버넌스 참여자 간의 상호인식, 학습, 암묵적인 규범 공유 및 행위자의 도덕적 태도를 강조한다. 그러나 신행정학자들의 주장은 고전적 행정이론과 신공공관리론으로부터 비판을 받고 있다. 관료제의 영향에서 개별 관료가 스스로 해방될 수 있는지에 대한 비판이 있으며 조직 내부의 효율성과 생산성을 개선해야 하는 압박으로 인해 시민과 사회에 대한 책임이 간과될 수 있는 것도 문제로 지적된다.

(3) 대리인 이론과 청지기 이론

주인-대리인 이론의 기본적 가정은 대리인이 주인을 위해 업무를 수행하지만, 주인은 대리인이 업무에 적합한 능력을 가지고 있는지 혹은 얼마나 열심히 업무를 수행하고 있는지 직접적으로 관찰하지 못한다는 것이다(권일웅, 2012). 대리인이 주인보다 특정

한 과업에 대하여 더 많은 지식과 능력을 갖고 있기 때문에 주인은 대리인에게 위임 업무에 관하여 상당한 재량을 부여하게 되고, 대리인은 그 재량의 범위 안에서 자신의 능력과 지식을 활용하여 업무를 처리하게 되지만, 그 처리의 효과는 궁극적으로는 주인에게 귀속된다(권순만·김란도, 1995: 78). 그러나 계약을 체결할 때 주인과 대리인 간에는 정확하고 객관적인 정보교환이 이루어지지 않으며 계약이 체결된 이후에도 주인은 대리인의 행동을 감독하는 것이 어렵기 때문에 어떻게 하면 대리인이 주인의 이익을 위하여 기여하게 할 것인가가 대리인 이론의 핵심이다(원구환, 2008). 이러한 시각에서 대리인 이론은 주로 외부 통제에서 책임성을 확보할 수 있는 방안을 탐색한다.

대리인 이론의 외부통제 중심적 책임성 확보방안에 대해 반론을 제기하는 이론은 청지기 이론이다(원구환, 2008). 청지기 이론은 외부통제 중심의 접근 방식이 계약 통제의 어려움과 감독 권한의 부족 등으로 인해 근본적인 책임성을 확보하기 어렵다고 주장하며(Dwivedi & Jabbar, 1998: 1-16; Romzek & Dubnick, 1994: 263-294; Kettle, 1993), 대리인 이론의 한계를 비판하며 새로운 책임성 확보 방안을 제시한다. 즉, 대리인 이론은 책임성을 확보하기 위한 방안의 하나로 주인의 대리인에 대한 외부 통제(법률적·관료제적 규정, 청문회나 선거와 같은 정치적 감시권 등)를 주장하는데 비해 청지기 이론에 의하면 주인과 대리인이 공통의 핵심가치를 공유할 때 내적 책임감(internal accountability)이 생성되고 이에 따른 책임 있는 행동이 유발된다는 것이다(원구환, 2008).

(4) 사회적 담론을 통한 공유된 인지모형

그 밖에도 책임성 확보 방안으로서 공유된 인지 모형을 살펴볼 필요가 있다. 최태현 외(2015)는 전자정부의 구축 과정에서 책임성 확보 수단으로 사회적 담론을 활용한 공유된 인지모형을 개발하여 제시하였다. 공유된 인지모형은 조직 내에서 구성원들 간에 공유되고 조직화된 관련 지식에 대한 이해를 의미하며, 사회적 수준에서는 담론을 통해 구성원들의 집단적 학습 결과로 간주된다. 이를 위해 정보통신기술과 정책관련 집단들 간에 사회적 의미 구성을 통해 정보와 기술에 대한 공유된 인지모형을 개발해야 한다고 주장하였다. 그러나 전자정부의 관리지향적 모형과 민주적 모형은 가치 딜레마를 형성하는데 이러한 딜레마는 정보와 정보기술의 속성에 대한 이해를 바탕으로

해결되어야 한다고 보았다. 즉, 사회적 구성을 통해 공유된 인지모형을 개발하는 것은 특정 정보통신기술과 처리되는 정보가 사회적으로 어떤 의미를 가지며, 어느 부분이 사회적으로 중요하며, 어떤 수단과 사회적 자원을 활용하여 전자정부 시스템을 구축하고 운영할 것인지에 대해 당사자들이 의미를 부여하고 공통된 이해를 형성하는 것을 의미한다. 이러한 공유된 인지모형은 집단적 학습과 해석의 결과로서 합의된 전자정부에 대한 이해를 제공할 것이라고 보았다(최태현 외, 2015).

2) 지자체 조직관리에서 책임성 확보에 관한 논의

(1) 책임성 확보 논의 배경: 지자체 인력 규모 적정성 논쟁

지자체 조직관리 책임성 확보 논의의 배경 중 하나는 지자체 인력 규모가 적정 수준보다 과다하다는 인식이 전제되어 있는 경우가 있다. 이 경우를 뒷받침하는 이론으로서 대표적인 것이 바로 파킨슨 법칙이다. 행정수요와 관계없이 관료들의 효용극대화를 위해 정부 규모가 확대된다는 것으로서 과대정부모형을 설명하고 있다. 반면, Lowery & Berry(1983)는 수요 측면의 요인들을 고려하고 있다. 행정환경 변화에 따라 시민들이 요구하는 다양한 행정서비스 수요 증가에 대응하기 위해 정부 규모가 확장되고 있다는 것이다.

현재의 정부 규모가 과다하다고 보는 입장에서는 주료 전자의 입장을 취하게 되며, 현재의 정부 규모가 과다한 것만은 아니라고 보는 입장에서는 후자의 입장을 취하고 있다. 정부 규모가 현재 과다하다고 생각하거나 과다해질 것을 우려하는 입장에서 책임성 문제를 더욱 강조하게 되는 경향이 있다. 다만, 책임성의 개념을 확장해서 생각한다면 시민들의 요구에 더 잘 부응하기 위한 책임성 논의까지도 고려할 필요가 있다.

(2) 책임성 확보 방안

지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 크게 두 가지 접근방식이 있을 것이다. 우선은 자치조직권을 강화하여 지자체가 스스로 책임성을 확보하도록 하는 것이다. 다른 방안으로는 지자체의 법적·계층제적 특성을 활용하여 행정책임성을 확보하도록 하는 것이다. 먼저, 자치조직권의 이양 수준을 결정해야하며 이에 따라 지방조직관리의 내용적의

범위를 현재와 어떻게 다르게 규정할 것인지, 또한 자치조직권 이양에 따른 지방자치단체의 행정책임성 확보 장치를 무엇으로 규정할 것인지로 구분하여 접근해야 한다.

우선, 지방자치단체의 조직관리를 위한 자치조직권의 강화는 우선 다음의 두 가지 방식으로 접근할 수 있다. 첫째, 자율형 조직관리체제를 선택한 조직운영으로 전환하는 것이다. 즉, 자치단체 스스로 조직운영의 효율화를 도모하여야 하며 지방 정책의 핵심적인 행위자인 지방의회, 시민사회단체, 지역주민들이 지방자치단체의 조직 운영에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 하동현·주재복·최홍석(2011)은 이에 대해 각 지방자치단체의 조직관리위원회가 지방자치단체의 구조 및 인력운영계획의 수립 단계부터 조직분석 및 진단 등과 같은 조직관리 과정 전반에 참여할 수 있는 보장이 필요하며 지속적인 조진진단 시스템을 구축해야 한다고 제시한다. 또한, 지방자치단체의 조직관리를 효율화하기 위해서는 조직의 문제점을 상시적으로 발굴하고 개선조치의 강구하는 노력이 필요하다. 따라서 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 이와 같이 자율형 체제를 구축하기 위한 기본 방향을 설정하고 법률로 최소한의 기준을 규정한 후 단계적으로 이양을 추진해야 한다. 둘째, 시도와 시군구의 역량에 적합한 차등형 조직관리권 이양을 실시해야 한다. 광역자치단체와 기초자치단체 간에는 인구규모, 행정조직체계, 수행기능 등의 차이가 있으므로 필요에 따라 이양 수준을 다르게 규정할 수 있어야 한다. 유형화된 자치단체를 세분화하여 유형별로 자치조직권의 범위와 수준을 설정할 수 있다.

다음으로 행정책임성 확보 차원에서 지방자치단체의 조직 책임성을 확보하기 위해서는 자치행정의 책임성과 조직운영의 자율성이 조화를 이루도록 해야 한다. 자치조직권의 강화를 위해 이양수준과 책임성 확보수준을 적절하게 구축하되, 자치조직권의 강화는 주민 부담과 국가경제 부담을 증가시켜서는 안된다. 지방자치단체의 인력 및 행정기구 수 증가로 인한 총액인건비 증가를 피하기 위해 매년 적정 규모를 설정하는 것이 중요하다. 이를 위해 객관적인 자료를 마련해야 한다. 또한 행정안전부에서 주기적인 메타 조직진단을 실시하여 자체 조직진단의 적절성을 분석하고 문제점을 발견할 수 있도록 해야한다(하동현·주재복·최홍석, 2011). 아래 <표 2-7>에서는 우리나라의 지자체

조직관리 책임성 확보 수단들의 현황을 정리한 것이다. 외부 통제와 내부 통제 그리고 직접적인 수단과 간접적인 수단으로 구분하여 제시하였다(박해육 외, 2020:224).

표 2-7 지방자치단체 조직관리에 관한 책임성 확보 수단

구분	통제 유형		내부 통제		외부 통제
			자체 통제	상위기관 통제	주민/언론
직접적인 통제방식	감독	지도		자치사무에 대한 지도와 지원 각종 승인이나 협의, 보고 등의 요구	
		명령·통제		시정명령 및 취소·정지 지방자치단체장에 대한 직무이행명령 지방의회 의결의 재의와 체소 자치조직권(지방정부의 조직·인력에 관한 사항_대통령령)	
			분쟁조정 등		
	감사		내부감사(자체감사)	감사원 감사	
		지방의회감사(행정사무감사 및 행정사무조사 등)	행정감사(정부합동감사 등)		
		감사위원회			
간접적 통제 방식	평가	자율평가	5대 행정정보시스템 자기진단(self-check)제도 공직윤리 자기관리시스템 상시모니터링		
		진단 및 성과 평가 (상시적인 조직진단 시스템 구축)		정부합동평가	국민참여 조직진단 (수요자중심)
	정보공개 및 참여	인센티브	포상 (담당조직 혹은 공무원 시상)	포상 (자치단체 혹은 공무원 시상)	
		정보공개			조직성과 지표 자치단체 홈페이지 공개
	(자치단체 조직정보공개시스템)			자치단체 조직운영 핵심지표(5개) 홈페이지 공개	
	자율적 참여		기준인건비제 시행		

출처: 박해육 외(2020: 224). <표 2-148>, <표 2-149>에서 인용

4. 본 연구에의 적용

1) 책임성 개념의 다양화

본 연구에서는 다소 확장된 개념의 책임성의 개념을 적용하도록 한다. 최근 지자체는 더 복잡해지고 급변하는 환경에 대응하여 다양한 지역문제를 해결하도록 요구받고 있는데 조직은 이를 해결하기 위한 주요 수단이 되며 조직의 책임성의 개념 역시 복잡적이고 확장되어야 할 것이다. 우선 ‘누구에 대한 책임인가(책임의 대상)’ 차원에서 지자체는 ‘법적 책임성’과 ‘민주적 책임성’을 진다. 공공조직으로서 전통적으로 요구되는 ‘법적 책임성’을 기반으로 지역 주민의 요구에 충실히 부응하여야 하는 지방자치의 본질상 ‘민주적 책임성’을 가져야 한다. 최근 들어서는 효율성 차원에서나 민주성 차원에서나 참여가 강조되고 있어 민주적 책임성이 점차로 커지고 있으므로 지자체 조직관리 영역에서도 이를 반영해야 할 필요가 있다. 또한 이에 더하여 ‘어디까지 책임질 것인가(책임의 범위)’ 차원에서는, 기존의 책임성의 유형에 관한 연구에서 많이 언급되지 않았던 ‘절차적(과정적) 책임성’과 ‘결과적 책임성’을 포함한다. 지자체 행정에서도 소통과 협력을 통해 갈등 해결이 중요시되고 있으므로 업무 과정을 설명하고 정당화하는 ‘절차적 책임성’과 최종적인 결과에 대해 책임을 지는 ‘결과적 책임성’도 포함시킬 필요가 있다(권혁주, 2022:110). 마지막으로 조직관리의 영역에서도 여타의 정책 영역에서와 같이 해당 영역에 적용되는 규칙과 관례에 관한 전문 지식이 필요하며, 기구 및 인력의 설계와 관련해서는 다소 더욱 전문적인 지식이 필요하다.⁷⁾ 따라서 ‘전문적 책임성’도 고려해야 한다.

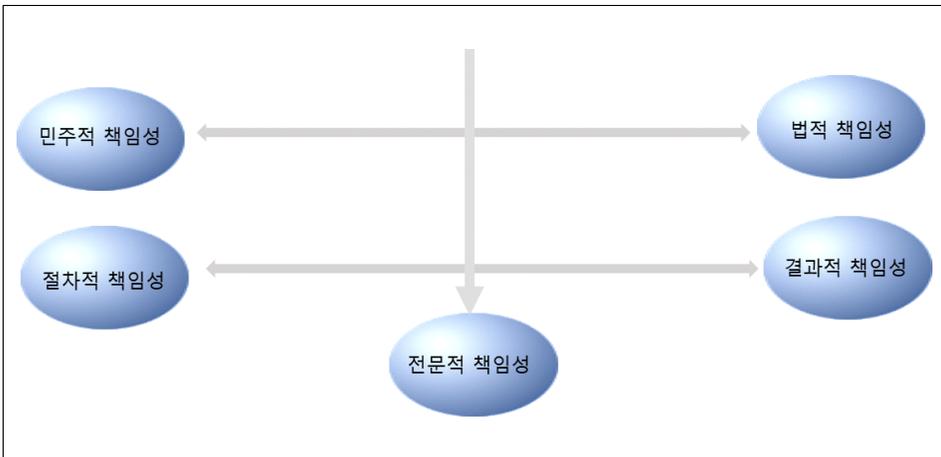
본 연구에서는 거버넌스별로 우선시되는 책임성의 개념이 다를 수 있음을 전제할 것이다. 또한 각 정책 과정별로도 그러할 수 있는데 정책기획 단계에서는 법적 책임성과 민주적 책임성, 정책집행 단계에서는 절차적 책임성, 정책평가·환류 단계에서는 전문적 책임성, 결과적 책임성이다. 그리고 만약 절차적 책임성을 인지 공유를 위한 설명 절차라고 정의한다면 이는 정책 과정 전반에 걸쳐 적용되는 것으로 본다.

7) 더욱이 최근에는 과학적 지식을 기반으로 하는 정책 결정 과정을 요구한다

2) 책임성 인식과 제도(수단) 설계의 연관성

본 연구에서는 책임성 인식을 수단 설계에 있어서 중요한 요소로 본다. 책임성 인식은 제도보다 앞서갈 수도 있고 미치지 못할 수도 있다. 책임성 인식 수준이 조직관리 영역에서의 책임성 확보 제도에 비해 앞서가는 부분에 대해서는 제4장에서 논의할 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 타당성 검증에 적용할 것이다. 따라서 각 거버넌스 별로 또는 정책과정별로 주요하게 적용되는 책임성에 부합하는 수단이 설계되어 있는지 또는 충분한지를 검토하게 된다. 반면, 책임성 인식 수준이 제도 설계에서 목표로 하는 수준보다 미치지 못하는 부분에 대해서는 제5장에서 논의할 책임성 확보 수단의 실효성 검토에 적용하게 된다.

그림 2-4 지자체 조직관리 책임성 다양화



출처: 저자 작성

제3절 수단 설계에 관한 논의

1. 정책수단의 의의

1) 정책수단의 개념

정책수단(policy instruments)은 정책도구(policy tools) 또는 거버넌스 수단 등의 용어와 유사하게 사용되어 왔다(최하예, 황성수, 2018). “Tools” 또는 “Instruments”는 “공공 문제를 다루기 위해 집합 행위 (Collective Action)가 구성되는 식별 가능한 방법”으로 정의할 수 있다(Salamon, 2002: 19). 대체로 초기 문헌에서는 수단(instruments)이라는 표현이 도구(tools)라는 표현보다 많이 쓰여졌으나, 최근에는 후자를 선호하는 경우도 많다(Salamon, 2002; Hood & Margetts, 2007). 두 용어를 구별하여 개념적 차이를 설명한 학자는 찾기 어려우며, 정책수단에 관한 최근 연구가 수록된 Eliadis et al. (2005)의 공저자들도 두 용어를 혼용하여 쓰고 있음을 감안하여 본 연구에서도 두 용어의 구별 없이 사용하고자 한다. 많은 학자들이 공통적으로 제시하는 정책수단 개념의 구성요소는 다음 <표 2-8>과 같다.

표 2-8 정책수단의 개념

학자	정의
Doern & Phidd(1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것
Ringeling(1983)	사회과정에 영향을 주고 지배하는 것에 중점을 둔 성격을 보여주는 정책 활동의 집합
Hoogerwerf(1989)	하나 또는 그 이상의 목적의 달성을 위해 행위자가 사용하거나 잠재적으로 사용할 수 있는 모든 것
Schneider & Ingram (1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단 (means of intervention)
Howlett(1991)	정책산출 또는 정책효과를 실현하기 위하여 정부기관이 사용하는 대상물, 활동 또는 테크놀로지
Schneider & Ingram (1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들(elements in policy design)
Vedung(1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)

학자	정의
Salamon(2002)	공적 문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법 (identifiable method)
Howlett & Ramesh (2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치(actual means or devices)
정정길 외(2003)	정책목표 달성을 위한 수단
Howlett(2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스 기법
전영한(2007)	정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단
남궁근(2008)	정부 또는 정책결정자가 정책목적 달성을 위하여 활용할 수 있는 수단
이성우(2013)	공권력과 공적자원의 뒷받침을 받는 정책목표를 달성하는 도구

출처: de Bruijn & Hufen(1998), 전영한(2007), 남궁근(2008), 최하예·황성수(2018) 재구성

위에서 보는 바와 같이 정책수단은 다양한 개념과 구성요소를 가지고 있지만 학자들은 보편적으로 정책수단을 다음과 같이 설명하고 있다. 정책수단은 1) 의도적으로 개발된 기법이나 기술이며, 2) 정부나 유사한 공적 행위자에 의해 활용되며, 3) 정책목표의 달성이나 집합적 문제의 해결을 위해 목적지향적(goal-directed) 성격을 갖는다.

Salamon(2002)은 정책수단을 광범위하게 정의하여 정책수단이 가지는 다양한 속성을 설명하고 개별 수단을 비교할 수 있는 기준을 제시하였지만 전영한(2007)은 개념적 복잡성은 분석단위(Unit of Analysis)와 분석수준(Level of Analysis) 설정의 어려움을 초래한다고 하였다. 예를 들어, 공공정책, 정책 프로그램, 제도과 같은 유사한 개념들 간의 차이를 명확하게 정의 내리는 것은 쉽지 않다. 특히, 하나의 독립된 분석단위로서 각 정책수단을 설정하는 것은 쉽지 않다. 현실의 정책수단이 대부분 도구조합(Instrument Mix)의 상태로 존재하기 때문이다(최하예·황성수, 2018). 정책수단의 끊임없는 변화로 인해 정책수단 유형분류 또한 쉽지 않다(전영한, 2007).

2) 정책수단의 유형

정책수단(policy instrument)은 정부가 사회 변화를 유도하거나 정책목표를 달성하기 위해 의도적으로 사용하는 다양한 수단(means)이며 기법의 총체(set of techniques)이다(Salamon, 1989; Vedung, 1998; 전영한, 2007; 문명재, 2008). 이는 규제, 조세 지출 또는 감면, 보조금, 직접 지출, 바우처, 정책홍보, 설명회, 도

덕적 설득 등의 다양한 형태로 나타난다. 고전적 정책수단으로 처방(prescription), 권한부여(enabling), 긍정적 저지(positive deterrence)가 강조되었다면(Bardach, 1979), 1990년대 후반 행정 패러다임이 거버넌스로 변화되고 정책협의·조정과 같은 절차적 정책수단이 중요한 정책도구로 등장하고 있다.

표 2-9 정책수단의 유형

학자	분류
Bardach(1980)	강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)
Doern & Phidd (1983)	강제성 정도에 따른 설득(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적소유(public ownership)
Hood(1986)	정보제공(nodality), 권위(authority), 재정(treasure), 조직(organization)
McDonnel & Elmore(1987)	권한(mandate), 유인책(inducements), 역량 형성(capacity-building), 시스템 변화(system-changing)
Linder & Peters (1989)	운영복잡성, 공적 가시성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상정밀성, 시장의존성
Schneider & Ingram(1990)	권위적 수단 (authority tools), 유인적 수단(incentive tools), 역량적 수단(capacity tools), 상징 및 권고 수단(symbol and hortatory tools), 학습 수단(learning tools)
Vedung(1998)	채찍(sticks), 당근(carrots), 정보제공(sermons)
Salamon(2002)	직접적/간접적 수단으로 분류
전영한(2007)	직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등
이성우(2013)	권력, 정보, 자금, 조직

출처: 전영한(2007), 최하예·황성수(2018) 재구성

전영한(2007)은 이러한 논의를 종합하여 강제성과 직접성을 기준으로 정책수단을 9가지로 유형화하였다(아래 <표 2-10>). 먼저, 강제성은 Vedung(1998)의 분류에 따라 규제, 유인, 정보제공 순으로 3가지 범주로 나누고, 직접성은 정부조직과 민간조직의 중간 영역에 존재하는 준정부조직에 의한 수단운용을 추가하여 세 가지 차원으로 나누었다. 이를 통해 전영한(2007)은 정책수단을 직접규제/직접유인/직접정보, 준직접규제/준직접유인/준직접정보, 간접규제/간접유인/간접정보 9가지로 구분하였다(송성화·전영한, 2015).

표 2-10 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 유형

		강제성(coerciveness)		
		높음	중간	낮음
직접성 (directiveness)	높음	직접규제	직접유인	직접정보
	중간	준직접규제	준직접유인	준직접정보
	낮음	간접규제	간접유인	간접정보

출처: 전영한(2007: 288)

2. 정책수단 선택에 관한 논의

1) 수단 선택

정책수단의 선택요인과 관련하여 다양한 관점에서 연구가 진행되어 왔다. 지난 이십년간 연구자들은 이해관계(Peters, 2005), 이해집단 네트워크의 특성(Bressers & O'Toole, 2005), 이데올로기와 사회규범(Doern & Phidd, 1983; Peters, 2005; Ringeling, 2005), 정책유형(Van Nispen & Ringeling, 1998; Ringeling, 2005), 조직적 관습 혹은 관성(Peters, 2002; 문명재, 2008), 역사적 선택 혹은 경로의존성(De Bruijn & Hufen, 1998; Landry & Varone, 2005; Peters, 2005), 정책학습 및 적응(Hood & Margetts, 2007), 국가적 집행맥락(Howlett, 2005) 등 다양한 요인을 제시하였다.

정책수단의 선택은 기존의 이해관계 분포를 변화시키며 특정 정책수단이 선택되거나 혹은 배제된다. 이는 정책수단의 선택이 정치적으로 중립적이지 않고 특정 정책수단의 선택으로 인해 누군가는 이득을 또 다른 누군가는 손해를 보게 된다는 의미이다. 이러한 정책수단의 정치·경제적 함의는 왜 특정 수단이 다른 수단을 제치고 선택되는지 설명 가능하다(전영한·이경희, 2010). 경제적 이득과 손실은 특히 정부규제에 관한 정치경제학적 문헌에서 정부규제의 도입 혹은 완화를 설명하는 중요한 변수로 강조된다(최병선, 1992).

정책수단의 선택에 관한 논의는 다양한 접근법으로 논의되었다. 첫째, 합리적 접근으로 공공선택 관련 학자들은 인센티브 구조와 인식을 강조하여 공공영역에서의 처방

(민영화, 공공영역에의 준시장적 개념 도입, 계약, 지역통제, 특별구 설치 등)과 개인의 최적의 결과를 창출할 수 있는 제도의 설계를 강조한다(오민수·김재일, 2009). 둘째, 신제도주의적 접근으로 제도적 요인, 특히 구조와 문화가 정책수단의 선택과정에 핵심적인 변수임을 제시하였다. 셋째, 정책네트워크(policy network)로 정책문제에 관심을 갖는 행위자간의 네트워크이다. 즉, 정책수단의 특성이 기존 네트워크 특성을 유지하는데 도움을 준다면 그러한 정책도구가 정책형성과정에서 채택될 가능성이 높다는 것이다. 넷째, 정치적 요인을 강조하여 정책수단은 단순히 기술적 문제라기보다 정치와 신념(faith)의 중요성을 강조한다. 정책수단은 자원의 제약, 정치적 압력, 법적 제약, 과거 정책수단 선택 실패를 통한 학습에 의해 형성된다(Hood, 1986; 오민수·김재일, 2009). 다섯째, 통합적 접근으로서 Schneider & Ingram(1990)는 정당주의, 경쟁, 공적의견, 이익집단의 강도, 행정 또는 입법 전문가주의, 정책분석의 영향 등 과정 변수(process variable)와 엘리트 파워, 각국의 역사적 과정, 정책참여수준, 정치문화 등과 같은 영향요인을 제시하였다(Schneider & Ingram, 1990: 522-523).

한편, Linder & Peters(1989)는 정책수단에 영향을 주는 요인들을 설명하기 위해 미시적(micro), 중범위적(meso), 거시적(macro) 변수를 종합적으로 고려한 모델을 아래 <표 2-11>에 제시한다. 정책수단은 외생 요인과 내생 요인으로 구분할 수 있으며, 외생 요인을 설정의 맥락과 문제의 맥락에서 분류하고, 설정의 맥락은 다시 체제 변수와 조직변수로 구분할 수 있다.

표 2-11 정책수단 선택 영향요인

외생요인			내생요인
설정 맥락		문제맥락	
체제변수(거시)	조직변수(중범위)	문제특정변수(중범위)	개인변수(미시)
국가정책스타일	조직문화	정책영역	배경
정치문화	외적 연계	요구조건	역할
사회적 분열		계약	인지적 요소

출처: Linder & Peters(1989)

2) 정책 목표와 정책수단의 타당성

정책수단은 정책목표를 달성하기 위해 정부가 사용할 수 있는 각종 수단을 의미한다(노시평·박희서·박영미, 2006; 유훈, 1992, 심상택 외, 2018). 그리고 공공문제를 해결하기 위해 의도적으로 고안된 기법 또는 기술로 정부 또는 유사한 공적행위자에 의해 활용되며 정책목표의 달성 또는 집합적 문제의 해결이라는 목적지향적인 성격을 가지고 있다(전영한·이경희, 2010: 95). 정책수단은 국민들의 이해관계에 직접 영향을 미친다는 점에서 정책의 구성요소들 중 가장 중요하다(노시평·박희서·박영미, 2006: 21). 정정길 외(2023)은 성공적인 정책 집행은 목표 달성과 적합한 정책수단을 명확하게 결정하고, 바람직한 정책 내용을 가지며, 충분한 자원을 보유하는 것에 달려있다고 하였다. 이러한 조건이 충족되면 정책 집행은 쉽게 성공할 수 있다. 따라서, 정책의 명확성과 일관성을 보장하며 정책 목표를 달성하기 위해 유용한 정책수단을 사용하여 현장에서의 정책 실행 가능성을 높여야 한다. 정책수단이 정책 목표 달성을 위한 적절한 도구인지를 다음 <표 2-12> 정책 목표 - 수단 합리성 평가 기준을 통해 판단할 수 있다.

표 2-12 정책 목표-정책 수단간 합리성 평가 기준

구분		연계성	
		높음	낮음
영향력	높음	적절	미흡
	낮음	미흡	부실

출처: 김영록·신동면(2016: 49) <표 2-3> 인용

이는 정책수단과 정책 목표가 연계되어 있는지를 나타내는 연계성과 정책수단이 정책 목표에 직접적으로 영향을 미치는지를 나타내는 영향력을 중심으로 부실, 미흡, 적절 3단계로 평가한다(김영록·신동면, 2016). 먼저, 부실은 정책 목표와 수단간 연계성이 높지 않고, 정책 목표에 직접적인 영향을 미치지 않는 것을 말하고 미흡은 정책 목표와 수단간 연계성이 높지 않지만 정책 목표에 직접적인 영향을 미치거나, 반대로 정책 목표와 수단간 연계성이 높지만 직접적인 영향을 미치지 않는 사업을 말한다. 적

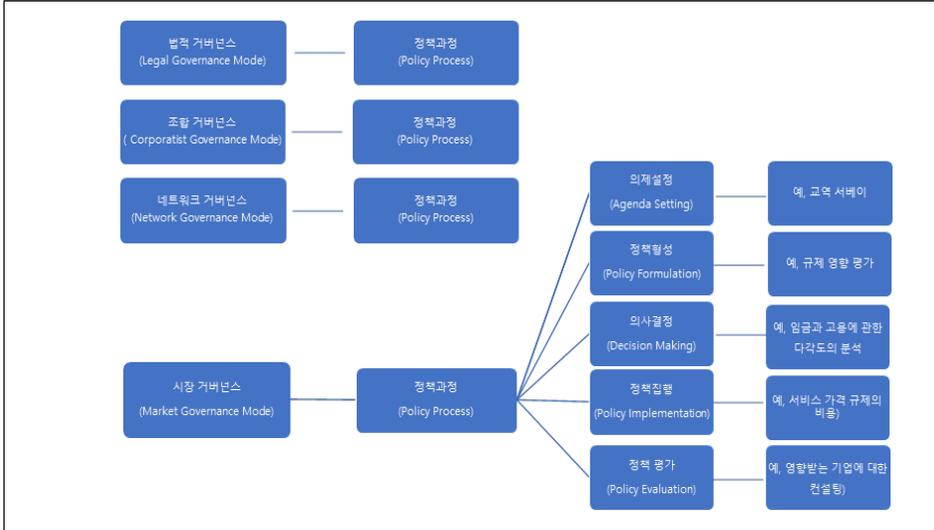
절은 정책 목표와 수단간 연계성이 높고 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 사업이다.

수단조합(instrument mix) 문제는 동시에 사용되는 복수의 정책수단들 사이의 상호작용 때문에 발생하는 이론적 및 경험적 연구의 어려움을 말한다(전영한·이경희, 2010). 과거 도구주의적 전통에서는 정책수단들을 독립적으로 분석하는 것이 일반적이었지만 현실에서는 정부가 정책목표를 달성하기 위해 단일 수단이 아닌 다양한 수단을 동시에 사용하는 경우가 많다. 이러한 정책 현실은 기존의 단일도구 중심적 정책수단 분석의 제약을 제기하게 되었다. 만약 정책수단의 조합이 일반적인 현상이라면, 정책수단 선택의 성과 분석은 복잡하고 어려운 과제가 되기 마련일 것이다. 정확히 어떤 정책수단이 선택되었을 때 독립적인 효과를 식별하는 것은 어려우며 복수의 정책수단 사이의 서로 보완되거나 충돌하는 상호작용에 대한 연구가 필수적일 것이다. 예를 들어, van der Doelen(1998)은 동일한 정책목적을 위해 다른 정책수단들 사이의 "주고받기(give-and-take)" 전략을 통해 상호보완성을 달성할 수 있다고 주장하였다(전영한, 이경희, 2010). 그러나 Bressers & O'Toole(2005)은 정책수단 선택 시 예상하지 못한 상충적인 효과가 발생할 수 있다는 우려를 표명하였다. 관련된 연구들을 통해 정책수단의 상호작용과 영향력에 대한 이해가 필요하다.

3. 정책수단과 거버넌스 논의

거버넌스별로 펼쳐지는 정책 과정 단계에서 각 단계별로 적합한 정책수단은 다를 수 있다(Howlett, 2011). 각 수단은 다른 거버넌스에서 다른 목적과 의미를 가질 수 있기 때문에 동일한 수단이라도 맥락에 따른 효과를 잘 판단하여 설계하여야 한다. 특히 목표가 다양한 경우에는 더욱 그러하므로 세심한 설계가 필요하다. 아래 [그림 2-5]에서는 각 거버넌스별로 나타나는 정책과정에 따라 적합한 수단이 다를 수 있음을 예시적으로 보여주고 있다(Howlett, 2011).

그림 2-5 거버넌스별 정책과정과 수단의 예시



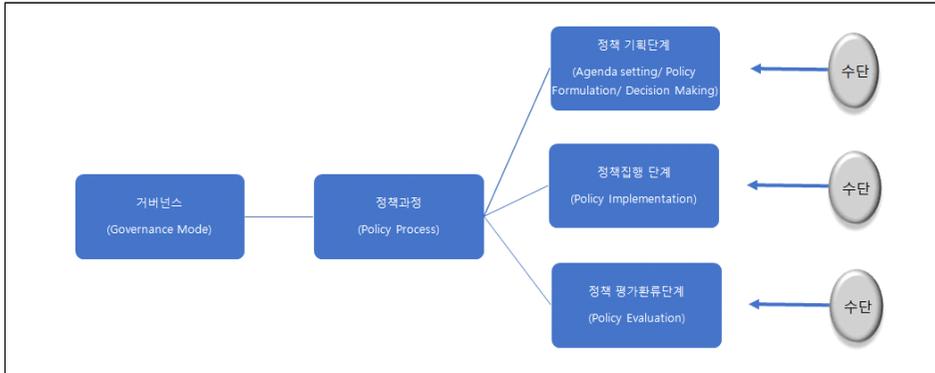
출처: Howlett(2011: 23) [그림 2-2]에서 인용

4. 본 연구에의 적용

1) 각 거버넌스별 정책과정에 따른 정책수단 적용

정책수단은 적용되는 상황에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 따라서 정책 설계를 할 때에는 정책수단의 기술적 측면만이 아니라 거버넌스 특성과 그것이 작동되는 정책 맥락까지 잘 알아야 한다(Howlett, 2019). 본 연구에서는 지자체 조직관리 영역에서 작동되는 두 가지 종류의 거버넌스에 따라 더 잘 적용되는 정책수단이 다를 수 있음을 전제로 할 것이다. 또한 정책수단은 모든 정책과정에서 나타나는 것이므로 각 거버넌스별 정책 과정별로 적용되는 정책수단을 검토할 것이다. 본 연구에서는 정책 단계를 간략화하여 정책기획단계, 정책집행단계, 정책평가환류단계의 3단계로 보고자 한다.

그림 2-6 거버넌스와 정책과정과 수단



출처: 저자 작성

2) 정책수단 선택의 기준

본 연구에선 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 재설계는 다음의 두 단계에 걸쳐 진행될 것이다. 우선은 목표 부합성을 기준으로 수단의 타당성을 검토해보고, 맥락 적합성을 기준으로 수단의 실효성을 고민하고자 한다.

(1) 목표 부합성

앞에서 살펴본 바와 같이 지자체 조직관리 영역에서는 변화하는 환경에 부합하는 다층적 거버넌스의 적용이 필요하며, 각 거버넌스에서 추구하는 합리성은 다르다. 이는 정책 목표가 다양할 수 있음을 의미하여, 이와 같이 다중 목표를 해결하기 위해서는 정책수단의 다양한 조합이 필요하다. 우선 거버넌스의 특성에 의한 정책 목표를 생각해보면, 중앙-지방 관계에서의 계층적(법적) 거버넌스에서는 지자체 조직관리의 목표를 ‘수단적(도구적) 합리성’에 근거하여 설정하게 되고, 지자체-시민 관계에서의 네트워크 거버넌스에서는 목표를 ‘합의적 합리성’에 근거하여 설정하게 된다(Schneider & Ingram, 1997; Howlett, 2019). 구체적으로는 계층적(법적) 거버넌스에서 추구하는 수단적(도구적) 합리성에서는 지자체 조직관리에서 인력 운영의 비용과 인력 운영

의 편익의 불일치를 최대한 해소해 나가는 것을 주요 목적으로 한다고 본다. 네트워크 거버넌스에서는 주민이 지자체 조직관리에 대해 관심을 가지고 조직관리가 주민의 수요에 부합하도록 최대한 다양한 주민의 편익이 반영되도록 하면서도 조직관리의 비용을 인지하여 통제해 나갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다고 본다. 본 연구에서는 이와 같은 복합적인 정책 목표를 고려하여 각 거버넌스별 정책수단의 연관성을 검토할 것이다.⁸⁾

(2) 맥락 정합성

앞에서 아무리 이상적인 정책수단을 설계하였다 하더라도 이들이 실제 상황에서 잘 작동하지 않는다면 이는 탁상공론에 불과할 것이다. 따라서 정책 현실에 대한 면밀한 검토를 통해 실효성을 제고할 필요가 있다. 우선은 이미 설계된 정책수단과의 정합성을 검토하여야 한다. 충돌 가능성을 제거하고 보완 가능성을 타진해 보는 것이다.⁹⁾ 우리나라 지자체 상황은 매우 다양하고, 상황에 따라 효과성 여부와 정도가 달라질 수 있다. 지자체별 맞춤형 적용 모델과 단계별 차등 적용 방식도 고민해야 한다.

8) 이러한 목적들은 앞에서 논의한 책임성과도 연관성이 있는데 수단적(도구적) 합리성에서는 전문적 책임성, 법적 책임성, 성과적 책임성과의 연관성이 높다면, 합의적 합리성에서는 민주적 책임성, 절차적 책임성과의 연관성이 높다.

9) Howlett(2019:34)은 변화하는 환경 하에서는 응급처방(patch)식 수단 설계가 필요할 수도 있다고 하고 있다.

제4절 연구의 분석틀

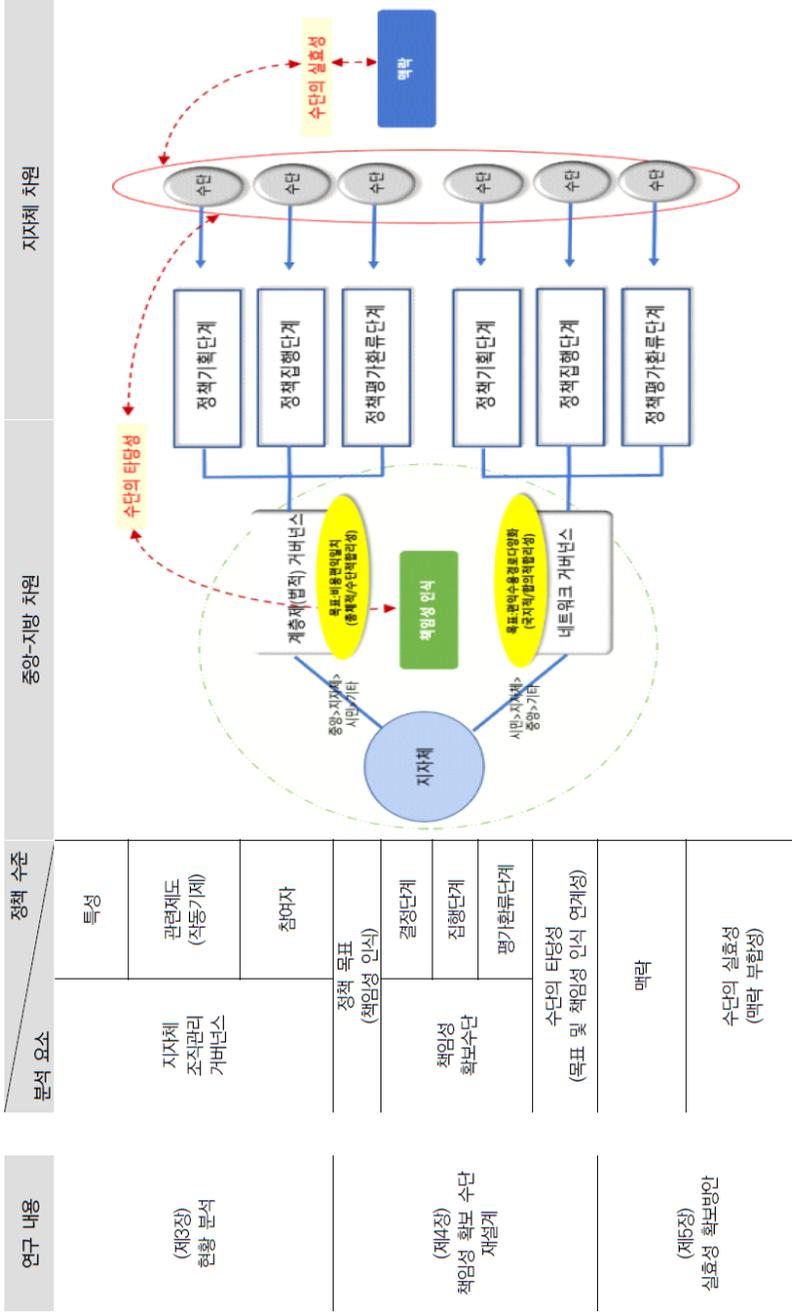
앞에서 논의한 바에 따른 본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 각 장에서 다룰 주요 분석 요소를 제시하였고, 이들 간의 관계를 개략적으로 [그림 2-7]로 나타내었다.

우선 지자체 조직관리 정책에서 책임성 확보를 위한 제도들의 실태 분석을 위한 틀을 아래 그림에서 제시하였다(제3장에 적용). 현재 우리나라의 지자체 조직관리에 관련된 법적 제도 현황과 실제 운영 상황을 살펴보고 거버넌스와 정책과정별로 분류하여 제시할 것이다.

또한 지자체 조직관리 정책에서 책임성 확보 수단의 재설계를 위한 틀을 제시하였다(제4장에 적용). 지자체 조직관리의 정책목표는 무엇인지, 지자체 조직관리 거버넌스 참여자들은 책임성을 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보고 이를 토대로 정책 목표에 부합하는 수단의 재설계방향을 제시한다.

지자체 조직관리 정책에서 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안 제시를 위한 분석틀을 제시하였다(제5장에 적용). 앞에서 발굴한 각 수단 또는 수단간 조합이 각 행위자들 간의 관계 속에서 실효성 있게 작동하기 위한 방안을 도출하는 것이 목적이다. 즉, 여러 행위자들 간의 거버넌스가 작동하는 맥락적 요인들을 검토해보고 앞 장에서 발굴한 책임성 확보 수단이 실제로 작동할 수 있는 공식적·비공식적 규칙들을 구체화하여 이를 제도화하기 위한 방안을 제시하는 것이다.

그림 2-7 분석틀



출처: 저자 작성

3

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 제도 현황 및 운영 실태

제1절 분석 개요

제2절 상위 기관에 의한 책임성
확보 제도 및 운영 현황

제3절 지자체 자체 책임성 확보
제도 및 운영 현황

제4절 주민에 의한 책임성 확보
제도 및 운영 현황

제5절 소결





Korea Research Institute for Local Administration

제3장

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 제도
현황 및 운영 실태

제1절 분석 개요

본 장에서는 현재 우리나라의 지자체 조직관리 정책에서 책임성 확보를 위한 제도 실태를 파악하고자 한다. 제도 개선을 위한 수단 재설계를 하기 전에 지자체 조직관리에 관련된 법적 제도 현황과 실제 운영 상황을 살펴보고 현재 수단이 충분한지를 평가해 본다. 이는 이후의 수단 재설계의 토대가 될 것이다.

앞의 <표 2-7>에서 제시한 지자체 조직관리에 대한 통제 수단들을 분석 대상으로 한다. 상위기관에 의한 통제 수단, 지자체 자체적인 통제 수단, 주민에 의한 통제 수단들로 묶어서 살펴본다. 이를 앞 장의 분석틀에서 제시한 거버넌스와 정책과정별로 분류하여 충분성 여부를 평가한다.

표 3-1 분석 개요

구분	내용
분석 목표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 현황은 어떠한가? ▪ 지자체 조직관리 책임성 확보 수단은 충분한가?
분석 내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 조직관리 책임성 확보를 위한 법제도적 현황 및 운영 실태 <ul style="list-style-type: none"> - 상위기관에 의한 통제 수단 - 지자체 자체적인 통제 수단 - 주민에 의한 통제 수단 ▪ 거버넌스별·정책 과정 단계별 책임성 확보 수단 분류 ▪ 현재 수단의 충분성 평가
분석 방법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌 분석 ▪ 지자체 조직관리 담당자 면담

출처: 저자 작성

제2절 상위 기관에 의한 책임성 확보 제도 및 운영 현황

1. 국회의 통제수단

1) 국회 국정감사의 목적 및 법적근거

지방자치단체에 대한 국회의 국정감사는 「헌법」 제61조, 「국회법」 제127조, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 제2호와 제4호 및 제7조의2에 규정되어 있다. 지방자치단체는 많은 부분 국가사무를 처리하고 있으며, 국가보조금을 지원받는 사무가 존재하기 때문에 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 제2호에 따라 국회의 국정감사를 받게 된다.

표 3-2 지방자치단체에 대한 국회 국정감사의 법적근거

구분	세부내용
헌법	제61조 ①국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.
국회법	제127조(국정감사와 국정조사) 국회의 국정감사와 국정조사에 관하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.
국정감사 및 조사에 관한 법률	<p>제7조(감사의 대상) 감사의 대상기관은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「정부조직법」, 그 밖의 법률에 따라 설치된 국가기관 2. 지방자치단체 중 특별시·광역시·도. 다만, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다. 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 4. 제1호부터 제3호까지 외의 지방행정기관, 지방자치단체, 「감사원법」에 따른 감사원의 감사대상기관. 이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 한정한다. <p>제7조의2(지방자치단체에 대한 감사) 지방자치단체에 대한 감사는 둘 이상의 위원회가 합동으로 반을 구성하여 할 수 있다.</p>

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

지자체에 대한 국정감사 사례를 살펴보았다. 2015년도에 10개의 광역자치단체(서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 대구광역시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도)에 대한 국정감사가 이루어졌다. 이중 부산광역시의 경우에는 자치단체의 재정건전성과 관련하여 산하 공기업의 경영 상태를 재진단하고 부채문제의 해결방안을 마련해야 하며, 부단체장·실국 수 조정 등 자치조직권 강화에 대한 세부적인 노력 성과가 필요하다고 지적받았다. 또한 「지방공무원 임용령」에 따른 시·군·구 공무원 보직관리기준을 마련하여 운영하고 있는지, 부산시 및 소속 기초지방자치단체 공무원에 대한 보직관리 기준을 즉시 마련하고 이 과정에서 당사자인 공무원들의 여론을 수렴할 필요가 있는 등 제도적 개선점 등을 지적받았다. 또한 경기도의 경우에도 도 내 지방자치단체에 고용되어 있는 무기계약직 근로자에 대한 최저임금 위반 사례를 파악하여 개선할 것을 지적받았다.

2020년도에도 10개의 광역자치단체(서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 경상북도, 세종특별자치시, 제주특별자치도)에 대한 국정감사가 이루어졌다. 이중 광주광역시의 경우에는 비정규직 비율이 높고 비정규직 근로자의 월평균 임금이 전국 평균보다 낮아 임금조건이 열악하므로 이를 개선할 필요가 있음을 지적받았고 울산광역시는 지자체 산하 위원회의 정비가 필요함을 지적받았다. 또한 세종특별자치시는 산하기관인 세종도시교통공사에서 직원을 채용하는 과정에서 부정채용의 문제가 발생함에 따라 산하기관에 대한 관리감독 강화의 필요성이 지적되었고, 제주특별자치도는 직원들의 비위에 있어 징계기준을 지키지 않고 있다는 지적을 받았다.

2. 중앙부처의 통제수단

1) 중앙부처 감사의 목적 및 법적근거

지방자치단체에 대한 중앙부처의 감사에 관한 사항은 「지방자치법」 제184조 제1항 및 제185조, 제190조, 제191조, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제2조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제9조에 규정되어 있다.

정부합동감사에서는 개발사업, 시책사업, 인허가 업무, 재해관리, 재정·인사운영 등 지방자치단체의 주요업무를 대상으로 법령위반, 예산낭비, 업무 방치, 공직기강 해이 사례 여부를 중점으로 감사를 실시하고 이를 통해 지방재정의 책임성과 건전성을 확보하고 지방공무원의 공직기강을 확립하며, 국정의 환류기능을 수행하는 것에 목적을 두고 있다.

또한 행정안전부는 「지방자치단체 기구정원규정」제34조에 근거하여 지방자치단체의 기구 및 정원 운영에 관해 감사를 실시할 수 있다.

표 3-3 지방자치단체에 대한 중앙부처 감사의 법적근거

구분	세부내용
지방자치법	제184조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료 제출을 요구할 수 있다. -이하생략-
	제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
	제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ① 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령 위반사항에 대해서만 한다.
	제191조(지방자치단체에 대한 감사 절차 등) ① 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대해서는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 감사 대상에서 제외하고 종전의 감사 결과를 활용하여야 한다.
지방자치단체에 대한 행정감사규정	제2조(정의) 이 영에서 “감사”란 주무부장관, 행정안전부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 「지방자치법」(이하 “법”이라 한다) 제185조, 제190조 및 제191조에 따라 다음 각 호의 사무(이하 “감사대상사무”라 한다)에 관한 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제185조제1항에 따른 지방자치단체(제주특별자치도는 제외한다. 이하 같다)나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무 2. 법 제185조제2항에 따른 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 특별시·광역시 또는 도의 사무 3. 법 제190조제1항에 따른 지방자치단체의 자치사무

구분	세부내용
	<p>제3조(감사의 종류) 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사가 실시하는 감사는 다음 각 호와 같이 구분한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부합동감사: 주무부장관과 행정안전부장관이 법 제191조제2항에 따라 지방자치단체에 대하여 같은 기간 동안 함께 실시하는 감사 2. 시도종합감사: 시·도지사가 시·군 및 자치구의 감사대상사무 전반에 대하여 실시하는 감사 3. 특정감사: 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사가 지방자치단체의 감사대상사무 중 특정한 분야에 대하여 실시하는 감사 4. 복무감사: 행정안전부장관 또는 시·도지사가 법 제185조, 제190조 및 제191조에 따른 감사대상 지방자치단체에 소속된 사람이 감사대상 사무와 관련하여 법령과 직무상 명령을 준수하는지 여부 등 그 복무에 대하여 실시하는 감사
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	<p>제9조(권한의 위임 및 위탁에 따른 감사) 위임 및 위탁기관은 위임 및 위탁사무 처리의 적정성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리 상황을 수시로 감사할 수 있다.</p>
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	<p>제34조(조직분석·진단 등) ① 행정안전부장관은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 조직운용의 효율성이 지나치게 낮은 지방자치단체에 대하여는 조직진단을 실시하여야 한다. -중략-</p> <p>④ 행정안전부장관과 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 기구와 정원이 효율적으로 관리·운영되도록 하기 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체 기관의 행정수요와 업무량 분석, 기능배분과 정원배정의 적정성 분석·평가 등 정원관리실태에 관한 감사를 실시할 수 있으며, 그 결과에 따라 시정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체에 대하여 즉시 시정조치를 명하여야 한다.</p>

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황: 정부합동감사 사례

(1) 정부합동감사 사례

2021년도 충청남도의 정부합동 감사결과 보고서를 살펴보면, 감사는 2021년 9월 27일부터 10월 15일까지 13일 동안 수행되었으며, 8개 부·처·청 39명의 감사반원이 참여하여 2018년 7월 이후 충청남도에서 추진한 업무 전반에 대하여 감사를 실시하였다. 감사는 주요 국비사업 추진실태, 회계 및 예산집행의 적정성, 소극적 행정행태, 규제개혁 저해행태, 국민안전 소홀, 지방재정 비효율 위법·부당한 업무처리 등에 중점을 두고 이루어졌으며, 사전컨설팅감사 및 적극행정면책을 통해 적극행정을 지원하고

지역현안을 해결하도록 감사를 실시하였다. 감사결과 총 132건을 지적하여 신분상(징계 4건, 기관(장) 경고 3건, 훈계 34건(130명), 시정 44건, 주의 41건, 통보 등 6건), 재정상(회수징수 7,914 백만원, 감액반납 등 3,194 백만원) 조치를 요구하였다. 지적사항 내용을 구체적으로 살펴보면 임기제공무원의 채용업무 부당 처리, 일반임기제공무원 및 개방형 직위 채용 부적정, 휴직자 복무 관련 업무처리 부적정, 지역개발사업 국고보조금 정산 부적정, 사회복지법인 및 사회복지시설 지도·감독 사무 소홀, 각종 공사 관련 업무 처리 부적정 등에 관한 사항이 해당하였다.

2022년도 전라남도의 정부합동 감사결과 보고서를 살펴보면, 감사는 2022년 5월 9일부터 5월 25일까지 13일 동안 수행되었으며, 10개 부·처·청 43명의 감사반원이 참여하여 2019년 4월 이후 전라남도에서 추진한 업무 전반에 대하여 감사를 실시하였다. 감사는 주요 국비사업 추진실태, 회계 및 예산집행의 적정성, 소극적 행정행태, 규제개혁 저해행태, 국민안전 소홀, 지방재정 비효율 위법·부당한 업무처리 등에 중점을 두고 이루어졌으며, 사전컨설팅감사 및 적극행정면책을 통해 적극행정을 지원하고 지역현안을 해결하도록 감사를 실시하였다. 감사결과 총 157건(행정안전부 48건, 국토교통부 10건, 환경부 17건, 보건복지부 16건, 농림축산식품부 18건, 농촌진흥청 11건, 산림청 6건, 식품의약품안전처 6건, 소방청 18건, 해양수산부 7건)을 지적하여 신분상(징계 3건, 기관(장) 경고 6건, 훈계 26건(111명), 시정 67건, 주의 44건, 통보 등 11건), 재정상(회수징수 2,840 백만원, 감액반납 등 37,207 백만원) 조치를 요구하였다. 지적사항 내용을 구체적으로 살펴보면 근무성적평정 업무처리 부적정, 각종 보조사업 관리 부적정, 일반임기제공무원 채용 부적정, 휴직자 복무 관련 업무처리 부적정, 지방공무원 보수·수당 업무처리 부적정, 겸직허가 관련 업무처리 및 복무관리 부적정, 공사비 과다 계상 등에 관한 사항이 해당하였다.

(2) 행정안전부 감사 사례

2016년 행정안전부는 광주광역시와 강원도 산하 시군구 포함 25곳의 조직운영 실태에 관한 감사를 실시하였다. 법령에서 정한 기구·정원 기준 준수 여부와 비합리적인 조직운영 개선을 중점을 두어 실시되었으며, 감사대상은 2015년도 조직 분석 결과에 따라 조직관리의 효율성이 낮은 지방자치단체를 우선적으로 선정하였다. 광주광역시

에 대해서는 2016년 4월 28일~4월 29일까지 감사를 수행했으며, 강원도에 대해서는 2016년 5월 3일~5월 4일까지 감사를 수행하였으며 감사결과 기관주의 1건, 시정요구 36건, 개선권고 8건이 도출되었다. 감사결과를 구체적으로 살펴보면 광주광역시는 기관주의 등 3건, 강원도는 시정요구 등 3건이 적발되었으며, 법령 및 기준을 위반한 23개 지자체, 총 45건을 적발해 해당 지자체에 시정조치 및 동일사례 재발방지를 위한 자체 개선계획의 수립을 요구했다. 주요 위반사례는 법령과 기준에 불부합한 기구 운영사례, 복수직렬 정원책정 부적정 사례, 비합리적인 조직 운영 사례가 있으며, 이 외에도 기준인건비제도의 정확한 운영을 위한 처분 사례가 있었다.¹⁰⁾ 자세한 감사결과는 아래의 <표 3-4>에 제시하였다.

표 3-4 행정안전부 감사(2016년 지방자치단체 조직운영 실태 감사) 결과

사례	내용	감사결과
법령과 기준에 불부합한 기구 운영	<p>▶ 한시기구*를 당초 협의·요구한 사항과 다르게 기존 상시업무를 편제하는 등 사실상 여타 국(局)처럼 상시기구화 하여 운영</p> <p>* 긴급한 한시적 행정수요 대처를 위해 기존의 행정기구로 감당할 수 없을 부득이한 경우에 설치·운영하는 것으로서 시군구 한 시기구는 시도에서 협의</p> <p>-광주동구 (협의) 문화수도추진단(문화관광, 환경위생, 청소업무) → (설치) 문화경제국(문화관광, 인권정책, 경제업무)</p> <p>-광주남구 (협의) 문화교육특구추진단(문화정책, 특구지원, 문화홍보, 교육지원업무) → (설치) 문화경제국(문화관광, 교육지원, 도서관, 경제, 지역경제순환업무)</p> <p>-광주북구 (협의) 문화인권도시추진단(문화관광정책, 민주인권교육업무) → (설치) 문화경제국(경제정책, 기업지원, 문화관광, 위생, 인권정책업무)</p>	<p><시정요구> 협의요건에 부합하게 재요구(광주 동구·남구·북구), 연장 타당성 재검토(광주시)</p>
	<p>▶ 자치구에서 당초 협의결과와 다르게 부적정한 한시기구를 연장요청 했음에도 별도의 시정조치 없이 요구대로 협의</p>	<p><기관주의> 적정 협의기준 등 재발</p>

10) 행정안전부에서는 복지사각지대 발굴 및 찾아가는 서비스 확대를 위해 [자치 단체 사회복지 담당공무원 확충 시행지침]을 전국 지자체에 시달하고, 보편적 복지업무 직위를 '행정' 단수직렬에 정원으로 책정 및 관리하기 위하여 복지업무 수행 행정직(행정직 순증+ 행정직 재배치) 정원을 괄호표기로 명시하도록 규정하였으나, J시는 기준인건비 제도에 따라 복지업무 수행 행정직의 증원을 표기하지 않아서 감사처분에서 시정 요청을 받았다.

사례	내용	감사결과
	-광주시 : 광주 동구·남구·북구 한시기구 연장협의시 부적정사례 검토 소홀 ▶ 지자체 행정기구는 조례로 정하여 운영토록 규정하고 있는데 임시조직(TF)을 1년 이상 계속·상시 운영하면서 직제에 미반영 -강원도 : 4급 건설추진단TF ('12.9.27 설치) → 3년 8개월 운영 -강릉시 : 5급 시민소통담당관TF ('14.7.16 설치) → 1년 10개월 운영 -홍천군 : 5급 경제현안사업추진단TF ('15.1.1 설치) → 1년 5개월 운영	방지를 위한 자체 개선 계획 수립(광주광역시) <시정요구> 기구설치기준에 부합하게 정비(폐지 또는 직제 반영) (강원도, 강릉시, 홍천군)
복수직렬 정원채정 부적정 사례	▶ 자격증 또는 전문성이 필요한 분야에 행정직을 복수직렬로 책정 -광주서구 : 결핵환자 치료(행정·보건·간호), 가로등 관리(행정·공업) -광주남구 : 약무업무(행정·의료), 치매상담센터 운영(행정·의료) -춘천시 : 복지관 신축공사 감독(행정·시설) -강릉시 : 청사 전력·설비관리(행정·공업), 청사 승강기 관리(행정·시설) ▶ 해당 직위와 큰 관련성이 없는 직렬을 복수직렬로 책정 -속초시 : 의사업무 기록(속기·사무운영·시설관리) -홍천군 : 도서관 자료실 운영(행정·사서·시설) -양양군 : 기획·예산·징수 등 12개 직위(행정·세무·사서)	<시정요구> 업무관련성에 부합하게 정원 재조정(조례·규칙 반영) (광주 서구·남구, 춘천시, 강릉시) <시정요구> 업무관련성에 부합하게 정원 재조정(조례·규칙 반영) (속초시, 홍천군, 양양군)
비합리적인 조직 운영 사례	▶ 최근 3년간 개최실적이 전무한 유명무실한 위원회(조례 근거)를 폐지 또는 통폐합 등 개선대책 없이 존치 -21개 지자체 : 총 59개 부적정한 위원회 존치 ▶ 사업소 설치기준(현장성, 집행기능 등)에 부합하지 않은 기구를 본청 보조기관이 아닌 사업소로 부적정하게 협의·운영 -원주시(창조도시사업단) : 개발사업 지원업무 수행, 시청 내 사무실 운영	<시정요구> 지침에 부합하게 폐지 등 위원회 정비(21개 지자체) <시정요구> 기준에 부합하게 재요구 (원주시), 타당성 재검토 (강원도)

출처: 행정안전부 보도자료(2016.06.08)

3. 감사원의 통제수단

1) 감사원 감사의 목적 및 법적근거

지방자치단체에 대한 감사원의 감사에 관한 사항은 「헌법」 제97조 및 「감사원법」 제22조와 제23조, 제24조에 규정되어 있다. 「감사원법」 제22조에서는 회계검사에 대한 필요적 사항을 규정하고 있고 제23조에서는 선택적 사항을 규정하고 있으며, 제24조에서는 직무감찰에 대한 사항을 규정하고 있다.

동법 제20조에 따르면 감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고 회계에 대한 상시 검사 및 감독하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정 운영의 개선과 향상을 도모하는 임무를 부여받은 기관이다. 이러한 사항을 통해 지방자치단체에 대한 감사원의 감사는 지방자치단체의 회계와 지방자치단체의 사무, 공무원에 대한 감사를 통해 행정운영의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있음을 유추해볼 수 있다.

표 3-5 지방자치단체에 대한 감사원의 감사 법적근거

구분	세부내용
헌법	제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.
감사원법	제22조(필요적 검사사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 검사한다. 1. 국가의 회계 2. 지방자치단체의 회계 3. 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계 4. 다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계 ② 제1항과 제23조에 따른 회계검사에는 수입과 지출, 재산(물품·유가증권·권리 등을 포함한다)의 취득·보관·관리 및 처분 등의 검사를 포함한다.
	제23조(선택적 검사사항) 감사원은 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검사할 수 있다. 1. 국가기관 또는 지방자치단체 외의 자가 국가 또는 지방자치단체를 위하여 취급하는 국가 또는 지방자치단체의 현금·물품 또는 유가증권의 출납 2. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계 3. 제2호에 규정된 자가 그 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 다시 교부한 자의 회계

구분	세부내용
	<ol style="list-style-type: none"> 4. 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계 5. 제4호 또는 제22조제1항제3호에 규정된 자가 출자한 자의 회계 6. 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계 7. 「민법」 또는 「상법」 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계 8. 국가, 지방자치단체, 제2호부터 제6호까지 또는 제22조제1항제3호·제4호에 규정된 자와 계약을 체결한 자의 그 계약에 관련된 사항에 관한 회계 9. 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계 10. 제9호에 따른 자가 그 기금에서 다시 출연 및 보조한 단체 등의 회계 <p>제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무 2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무 3. 제22조제1항제3호 및 제23조제7호에 규정된 자의 사무와 그에 소속한 임원 및 감사원의 검사대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으로 관련이 있는 직원의 직무 4. 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무-이하생략-

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

2011년 감사원의 보고서인 「감사결과 처분요구서-지방자치단체 조직·인사 운영실태」에서는 서울특별시 등 44개 지방자치단체(광역 13개, 기초 31개)와 서울특별시 성북구 등 21개 지방자치단체를 대상으로(전자는 조직, 인사 분야 업무 전반에 대하여, 후자는 특정 사안을 확인하는 방향으로 감사가 이루어졌다) 지방자치단체의 조직·인사 분야에 대한 종합적이고 체계적인 점검을 수행한 결과가 제시되어 있다.

해당 보고서에 따르면, 감사는 지방자치단체장의 인사권 남용, 특별채용 비리 등 고질적인 인사비리를 엄단하고 재발을 방지하는 한편, 합리적인 인사 운영을 위한 제도 개선을 유도할 목적으로 실시되었다. 당해 처분요구서의 경우에는 각 유형별로 제도 및 실체를 검토하고 문제점을 지적한 후 ‘조치할 사항’을 통하여 통보, 주의, 징계 요구 등의 처분을 내리는 형식을 취하고 있으며, 특히 분야별 지적 사항유형을 제시하고 있다.

표 3-6 감사원 지적사항 유형

분야	유형 (건)	세부내용
조직 관리	5(7)	임시기구 부당 설치·운영 부단체장 직급 운영 및 승진임용 절차 부적정 정원을 초과하여 부당 승진임용 초과현원을 해소하기 위해 임시기구 부당 설치·운영 통합 창원시 정원 책정 등 부적정
특별채용 등 채용	9(42)	특정인을 법적 채용절차도 거치지 않고 비공개 특별채용 5급 상당으로 채용한 계약직공무원을 부시장급으로 과도하게 대우 지방자치단체장의 친·인척 등 부당 채용 채용자격기준을 위인설관(爲人設官)식으로 부당 변경한 후 특정인 채용 채용자격기준 미달자를 부당 채용 공개채용시험 불합격자를 부당 특별채용 무기계약직 채용 관련 지도·감독 부적정 지방자치단체 출연기관 채용제도 운영 부적정
근무 성적 평가	4(16)	근무성적평정 순위 등 부당 변경 근무성적평정제도 운영 부적정 자격증 가점 부여 부적정 실적가점 부여 부적정
승진	7(21)	특정인을 승진시키기 위해 승진예정인원 등 부당 변경 인사시기를 늦추어 특정인 부당 승진 별도정원 승인을 받지 않고 결원 보충 승진후보자명부를 작성하지 않거나 승진임용순위명부의 순위와 달리 승진임용 인사위원회의 권한을 침해하여 승진심사위원회 운영 인사위원회의 권한을 침해하여 승진대상자 사전 결정 승진소요연수가 지나지 않은 자를 부당하게 승진임용
기타 조직·인사 운영	4(15)	지방자치단체의 직무대리제도 운영 부적정 별정직공무원을 상위 직급 직무대리로 부당 지정 징계의결 요구 업무처리 부적정 민간근무휴직제도 운영 부적정

출처: 감사원(2011). 감사원 감사결과 처분요구서-지방자치단체 조직·인사 운영실태

4. 기준인건비제도

기준인건비제도는 정원관리에 관한 지자체의 책임성 확보 수단으로 볼 수 있다. 1978년까지 개별승인제로 운영되어 오던 지방자치단체의 정원관리제도는 1988년 「지방자치법」이 개정되면서 기준정원제로 운영되었으며 1994년 「지방자치단체의 행정기구 및 정원 등에 관한 규정」에 따라 표준정원제로 전환되었다. 이후 2007년부터는 정원을 총인건비의 범위 내에서 조례로 정한다는 총액인건비제가 도입되었으며, 2014년부터는 재정력에 따라 총액인건비를 운영하는 기준인건비제로 전환되었고 현재까지도 운영되고 있다.

지방자치단체의 정원관리를 위한 제도 가운데 개별승인제, 기준정원제, 표준정원제는 지방자치단체가 자율적으로 정원관리를 할 수 있는 여지가 적었으며, 해당 제도들은 중앙정부의 통제를 통한 정원관리제도로 평가할 수 있다(윤영근·박해육, 2018). 2007년부터 도입된 총액인건비제는 지방자치단체의 정원관리의 큰 전환점이 되었다. 총액인건비제는 지역의 행정수요를 반영하여 적정인력규모를 산정하고 이를 기구·인력 운영의 기준으로 삼았다. 총액인건비를 기준으로 지방자치단체는 자율적으로 인력 운영에 관한 대부분의 사항을 결정할 수 있게 되면서 자치조직권이 신장되었다고 평가할 수 있으며, 중앙정부가 관리하던 지자체 기구 및 정원 관련 권한이 지자체의 자율적 설치 및 관리 영역으로 점차적으로 허용되면서(김홍주, 2019) 정부간 관계가 통제형에서 자율형으로 전환하는 전환점이 되었다고 평가할 수 있다. 총액인건비제는 지방자치단체의 정원 운영의 자율성을 보장함과 동시에 지방의회 및 주민통제를 강화함으로써 지방자치단체의 정원관리에 대한 책임성의 확보를 강조하였다(행정안전부, 2015). 그러나 총액인건비제는 총정원과 인건비 총액을 이중으로 관리함에 따른 자율성 및 탄력성이 저하되는 재정적인 문제가 발생하였고 이에 대한 대안으로 2014년 기준인건비제를 도입하였다(강영주·손화정, 2018).

2014년 개정된 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」 제4조의 내용을 살펴보면 기준인건비제는 지방자치단체가 행정여건의 변화에 탄력적으로 대응하여 자율적으로 조직관리가 가능할 수 있도록 함과 동시에 지방자치단체의 행정기구 및 정원 운영의 책임성을 높이기 위한 목적을 가지고 있다. 해당 조항을 통해 지방자치단체의 정원 운영을 기준인건비를 기준으로 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되

기 위해 일정 수준을 법령으로 제한하고 있으며, 이는 지방자치단체의 정원관리 책임성이 자율성을 행사하기 위한 필수 요건임을 명시하고 있는 것이라고 볼 수 있다.¹¹⁾

표 3-7 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」 제4조

연도	개정내용
2014. 3. 5	<p>제4조(기준인건비제 운영)① 지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위(이하 “자율범위”라 한다)를 함께 통보할 수 있다.</p> <p>-이하생략-</p>
2018. 2. 20	<p>제4조(기준인건비제 운영)① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>-이하생략-</p>

출처: 국가법령정보센터

11) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령 제32581호) 의하면 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 지자체 조직관리 담당자와의 인터뷰 내용 중에는 지방자치단체와 지방의회의 인력관리에 관한 협의 내용이 행정안전부로부터 새로 산정된 기준인건비를 통보받는 시점 보다 이를 경우, 협의 내용을 준수하는데 한계가 있다는 의견도 있었다.

제3절 지자체 자체 책임성 확보 제도 및 운영 현황

1. 중기기본인력운용계획

1) 법적근거

중기기본인력운용계획은 기구정원규정 제23조를 근거로 하며 5년 간의 연간계획을 세우도록 하고 있다. 작성 주체는 지방자치단체장이다. 시도지사는 행정안전부장관과 시군구청장은 시도지사와 협의하여야 하며, 시도지사는 시군구와의 협의 결과를 행정안전부장에게 보고하도록 되어 있다.

표 3-8 지방자치단체 중기기본인력운용계획 법적근거

구분	세부내용
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	제23조 (인력운용계획의 수립·시행) ① 지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획(이하 “기본인력계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하되, 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 연계되도록 하여야 한다. ③ 기본인력계획을 수립할 때 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)와 협의하여야 하며, 시·도지사는 시·군·구와의 협의결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. <개정 2012. 6. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 제3항에 따른 협의를 하기 이전에 기본인력계획을 해당 지방의회에 보고하여야 한다. ⑤ 제3항의 경우 행정안전부장관과 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 기본인력계획의 적정성 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 알려야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2012. 6. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ⑥ 기본인력계획에 포함할 사항은 행정안전부령으로 정한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

중기인력운용계획은 다소 형식적으로 운영되고 있으며, 현재로서는 실효성을 가지고 있다고 보기 어렵다(박현욱·최지민, 2021). 효율적 인력계획이 되기 위해서는 연도별 인력계획의 연계성이 있어야 하나 현재로서는 그렇지 못하며, 중기재정계획과의 연계성도 부족하다. 또한 조직진단과 연동하거나 시뮬레이션 모델 분석 등의 과학적 방법을 근거로 하고 있지 않아서 실제 적실성과 활용도가 낮은 것으로 평가되고 있다.

2. 조직관리위원회

1) 법적근거

기구정원규정에서는 조직관리위원회를 두고 지자체의 조직운영정책과 관련한 여러 사항들을 심의할 수 있도록 하고 있다. 위원장을 포함한 10명 이내의 위원들로 구성하도록 하고 있다.

표 3-9 지방자치단체 조직관리위원회 법적근거

구분	세부내용
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	<p>제39조 (조직관리위원회의 설치 등) ① 지방자치단체의 기구와 정원의 효율적인 관리에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장 소속으로 조직관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다. <개정 2019. 4. 30.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부정책과 연계한 해당 지방자치단체의 조직운영정책 수립 2. 기본인력계획의 수립 3. 해당 지방자치단체의 조직진단 4. 해당 지방자치단체의 기구 증설에 관한 사항 5. 제9조의2제3항에 따른 평가에 관한 사항 6. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조직운영에 관한 주요사항 <p>② 위원회는 위원장을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원회의 위원장은 해당 지방자치단체의 부단체장으로 하며, 위원은 관계 공무원과 지방행정조직에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 지명하거나 위촉하되, 위촉위원의 수가 전체 위원 수의 2분의 1 이상이어야 한다. <개정 2019. 4. 30.></p>

구분	세부내용
	④ 위촉위원의 임기는 2년으로 한다. <신설 2019. 4. 30.> ⑤ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2019. 4. 30.> ⑥ 위원회에는 위원장의 명을 받아 위원회의 사무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체의 소속 공무원 중에서 간사와 서기를 둔다. <개정 2019. 4. 30.> ⑦ 위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 출석수당과 업무수행에 필요한 실비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 업무와 직접 관련하여 회의에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2019. 4. 30.>

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

2021년 현재 광역지자체 중에서도 설치된 곳이 충남, 전북 등 몇 군데가 되지 않을 정도이고 총 21개만이 설치되어 있어 여전히 설치 수가 미흡하다(아래 표 참고)

표 3-10 지방자치단체 조직관리 운영 현황

광역자치단체	본청설치유무	조직관리위원회 설치한 기초지자체 수	해당 지방자치단체
서울특별시	x	3개	금천구, 동작구, 마포구
부산광역시	x	0개	-
대구광역시	x	1개	북구
인천광역시	x	0개	-
광주광역시	x	2개	북구, 서구
대전광역시	x	0개	-
울산광역시	x	0개	-
경기도	x	2개	안산시, 여주시
강원도	x	0개	-
충청북도	x	1개	충주시
충청남도	o	2개	논산시, 당진시
전라북도	o	1개	김제시
전라남도	x	1개	여주시

광역자치단체	본청설치유무	조직관리위원회 설치한 기초지자체 수	해당 지방자치단체
경상북도	x	4개	김천시, 안동시, 영천시, 포항시
경상남도	o	0개	-
제주특별자치도	o	0개	-
세종특별자치시	x	0개	-

출처: 박현욱·최지민(2021: 48) <표 3-3>에서 인용

3. 자체감사기구에 의한 자체감사

1) 지방자치단체 자체감사의 법적근거

지방자치단체에 대한 감사는 「공공감사에 관한 법률」과 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에서 자체감사기구의 구성을 명시하고 있으며, 지방자치단체의 자체감사와 관련해서는 지자체별 조례 및 규칙에 의해 규정된다. 다만, 「공공감사에 관한 법률」에서는 제2조에 '자체감사'라는 용어를 정의하고만 있으며, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에서는 지자체에 대한 감사에 관한 사항을 규정하고 있고 지자체별 조례 및 규칙에서 자체감사에 관한 사항들을 구체적으로 규정하고 있다.

「공공감사에 관한 법률」 제2조 제1항에서는 자체감사를 지방자치단체장은 자체감사를 통해 자신이 속한 기관의 모든 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것으로 정의하고 있다. 또한 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제1항에서는 「지방자치법」 제185조, 제190조 및 제191조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에서 준용하는 경우 포함)에 따라 지자체 및 시·도 교육청에 대한 감사관련 사항들을 규정하고 있다고 명시하고 있다. 「지방자치법」 제185조에서는 국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독에 관한 내용을 규정하고 있으며, 제190조에서는 지방자치단체의 자체사무에 대한 감사에 관한 내용을 규정하고 있다. 동법 제191조에서는 지방자치단체에 대한 감사 절차 등을 규정하고 있다.

지방자치단체감사는 「공공감사에 관한 법률(약칭: 공공감사법)」에 근거해서 수행된다. 「공공감사에 관한 법률」 제1조에 명시되어 있듯이 지방자치단체 감사는 지방자치

단체의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항들에 대한 감사를 통해 지방자치단체의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하기 위함이다.

동법 제37조에 따라 구체적인 감사기준은 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준(감사원규칙)」에 규정되어 있다. 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」 제3조에서는 감사원의 지방자치단체감사의 적용범위를 지방자치단체에서 실시하는 자체감사에 적용한다고 규정이 되어 있으며, 제4조에서는 감사활동의 목적을 기관 운영의 적정성, 공정성 확보와 국민에 대한 책임성 확보로 규정하고 있다.

이상을 종합하면, 지방자치단체의 감사의 권한은 「지방자치법」에서 찾을 수 있지만 법령 내에서는 ‘자체감사’라는 용어를 규정하거나 명시하지 않고 있다. 이는 지방자치단체의 자체감사에 관한 사항은 지자체별 개별 조례와 규칙에서 찾아야 함을 의미한다.

서울특별시의 경우, 해당 사항을 「서울특별시 행정감사 규칙」에 규정하고 있다. 자치구 차원에서는 서울특별시 마포구의 경우 「서울특별시 마포구 행정감사 규칙」에 내용을 규정하고 있다. 「서울특별시 행정감사 규칙」과 「서울특별시 마포구 행정감사 규칙」을 살펴보면 두 규정의 목적과 감사의 종류는 동일하나, 적용범위에서 차이가 있는 것을 알 수 있다.

표 3-11 지방자치단체 자체감사 법적근거

구분	세부내용
공공감사에 관한 법률	<p>제1조(목적) 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.</p> <hr/> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “자체감사”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다. -이하생략-</p>

구분	세부내용
	<p>제37조(감사기준 등) 감사원은 이 법에서 규정한 사항 외에 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장 및 감사담당자가 자체감사활동을 할 때에 일반적으로 준수하여야 할 감사기준 및 감사활동수칙을 협의회의 협의·조정을 거쳐 감사원 규칙으로 정할 수 있다.</p>
지방자치단체에 대한 행정감사규정	<p>제1조(목적) 이 영은 「지방자치법」 제185조, 제190조 및 제191조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 지방자치단체 및 시·도교육청에 대하여 실시하는 감사의 절차와 방법 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
지방자치법	<p>제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. ② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.</p> <p>제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ① 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령 위반사항에 대해서만 한다. ② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 감사를 하기 전에 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 등을 확인하여야 한다.</p> <p>제191조(지방자치단체에 대한 감사 절차 등) ① 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대해서는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 감사 대상에서 제외하고 종전의 감사 결과를 활용하여야 한다. ② 주무부장관과 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감사를 하려고 할 때에는 지방자치단체의 수감부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 같은 기간 동안 함께 감사를 할 수 있다. 1. 제185조에 따른 주무부장관의 위임사무 감사 2. 제190조에 따른 행정안전부장관의 자치사무 감사 ③ 제185조, 제190조 및 이 조 제2항에 따른 감사의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준	<p>제1조(목적) 이 규칙은 「공공감사에 관한 법률」 제37조에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장 및 감사담당자가 자체감사활동을 할 때에 일반적으로 준수하여야 할 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(적용범위) ① 이 규칙은 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 실시하는 자체감사에 대하여 적용한다. ② 이 규칙은 다른 법령에 저촉되지 아니 하는 범위 안에서 법 제35조 또는 「감사원법」 제50조의2에 따라 감사원 감사를 대행하거나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제52조에 따라 감사원 감사를 위탁받아 실시하는 감사에 대하여 준용한다.</p> <p>제4조(자체감사활동의 목적과 방향) ① 자체감사활동은 감사대상기관의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하여 내부통제를 내실 있게 수행하고 기관 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성 확보를 목적으로 한다. ② 자체감사활동은 감사대상기관의 문제점을 미리 예방하고 발견된 문제점을 효과적으로 해결하는 데에 중점을 둔다.</p>

구분	세부내용
서울특별시 행정감사 규칙	<p>제1조(목적) 이 규칙은 「공공감사에 관한 법률」 및 같은 법 시행령, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」, 「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 따라 서울특별시장이 그 소관사무에 대하여 실시하는 감사에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
	<p>제2조(적용범위) 서울특별시 감사위원회 또는 시민감사옴부즈만위원회(이하 "위원회"라 한다)가 다음 각 호의 기관(이하 "감사대상기관"이라 한다)에 대하여 실시하는 감사에 관하여 다른 법령과 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 바에 따른다. <개정 2015.7.1, 2018.1.18., 2022.1.13></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 본청 및 그 소속기관 2. 시급고 및 시비 보조단체·기관 3. 시에서 설립한 지방공사·공단과 시에서 출자 또는 출연한 법인 4. 자치구, 자치구금고 및 자치구비 보조단체·기관(「지방자치법」제185조 및 제187조부터 제190조까지의 규정에 따른 사항에 한한다)
	<p>제3조(감사의 종류) 이 규칙에서 사용하는 감사의 종류는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "종합감사"는 감사대상기관의 주기능·주임무 및 조직·인사·예산 등 업무 전반의 적법성·타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 감사를 말하며, 각 기관별 종합감사의 주기는 별표와 같다. 2. "특정감사"는 특정한 업무·사업·자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임 소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위하여 실시하는 감사를 말한다. 3. "재무감사"는 예산의 운용실태 및 회계처리의 적정성 여부 등에 대한 검토와 확인을 위주로 실시하는 감사를 말한다. 4. "성과감사"는 특정한 정책·사업·조직·기능 등에 대한 경제성·능률성·효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사를 말한다. 5. "복무감사"는 감사 대상기관에 속한 사람의 복무의무 위반, 비위(非違)사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시하는 감사를 말한다.
서울특별시 마포구 행정감사 규칙	<p>제1조(목적) 이 규칙은 「공공감사에 관한 법률」 및 같은 법 시행령, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」, 「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 따라 서울특별시 마포구청장이 그 소관 사무에 대하여 실시하는 감사에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
	<p>제2조(적용범위) 서울특별시 마포구청장(이하 "구청장"이라 한다)이 다음 각 호의 기관(이하 "감사 대상기관"이라 한다)에 대하여 실시하는 감사에 관하여 다른 법령·조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 바에 따른다. <개정 2017.8.31.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 서울특별시 마포구(이하 "구"라 한다) 본청 2. 보건소, 사업소 및 동 주민센터 3. 구 금고와 구비 보조단체·기관 4. 구에서 설립한 공단 및 구에서 출자·출연한 법인

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

지방자치단체의 자체감사는 내부기구로서 감사담당부서를 두고, 자체감사규칙에 의해 감사를 수행한다. 「공공감사에 관한 법률(공공감사법)」 제5조 제1항에서는 기관의 규모와 자체감사 대상기관의 수등으로 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구를 두어야한다고 규정하고 있다.

표 3-12 자체감사기구 설치에 관한 법적근거

구분	세부내용
공공감사에 관한 법률	<p>제5조(자체감사기구의 설치) ① 중앙행정기관등에는 자체감사기구를 둔다. 다만, 중앙행정기관등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구로 두어야 한다.</p> <p>② 중앙행정기관등은 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있다.</p> <p>③ 중앙행정기관등은 자체감사에 관하여 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 감사자문위원회를 둘 수 있다.</p> <hr/> <p>제6조(합의제감사기구의 운영) ① 제5조제2항에 따른 합의제감사기구는 위원장 1명을 포함한 3명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 합의제감사기구 위원의 임용, 임기, 자격, 직급, 결격사유 및 직무 등에 관한 사항은 제8조부터 제15조까지, 제20조, 제28조제2항, 제29조, 제38조제3항 및 제39조제5항의 감사기구의 장에 관한 규정을 준용한다. 다만, 공공기관의 합의제감사기구의 위원에 대하여는 제8조부터 제11조까지 및 제13조부터 제15조까지의 규정을 준용하지 아니한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 합의제감사기구의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

출처: 국가법령정보센터

자체감사기구 설치 방법으로는 독립제와 합의제의 두 가지 유형이 있다. 독립제 내부 감사기구는 내부 공무원을 중심으로 구성되므로 자치단체장으로부터 독립성을 확보하기 어려워 단체장의 권한을 효과적으로 견제할 수 없고 공정한 감사행정 집행에 취약하다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 합의제 외부 감사위원회를 통해 기존 독립제 내부 감사기구의 자율성과 독립성의 한계를 극복하고 투명하고 공정한 감사

행정이 필요하다는 논의가 이어졌다. 2023년 현재 자치단체의 합의제 감사기구인 광역자치단체 10곳과 기초자치단체 3곳에서 설치되어 운영되고 있다. 광역자치단체의 경우 제주특별자치도(2006), 충청남도(2011), 세종특별자치시(2014), 서울특별시(2015), 광주광역시(2015), 강원도(2018), 부산광역시(2019), 경상남도(2021), 대구광역시(2022)에서, 기초의 경우 대전시 서구(2015), 충청남도 아산시(2016), 전라북도 익산시(2020)에서 설치되어 운영되고 있다.

표 3-13 자체감사기구 현황

구분	지역	명칭	전담여부	소속	합의제 행정기관
광역	서울특별시	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	부산광역시	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	대구광역시	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	인천광역시	감사관	전담	부기관장 직속	
	광주광역시	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	대전광역시	감사위원회	전담	기관장 직속	합의제 행정기관
	울산광역시	감사관	전담	부기관장 직속	
	세종특별자치시	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	경기도	감사관	전담	부기관장 직속	
	강원도	감사위원회	전담	기관장 직속	합의제 행정기관
	충청북도	감사관	전담	부기관장 직속	
	충청남도	감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
	경상북도	감사관	전담	부기관장 직속	
	경상남도	감사위원회	전담	기관장 직속	합의제 행정기관
	전라북도	감사관	전담	부기관장 직속	
	전라남도	감사관	전담	독립	
	기초	제주특별자치도	감사위원회	전담	도지사 직속
대전광역시 서구		감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
충청남도 아산시		감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관
전라북도 익산시		감사위원회	전담	독립	합의제 행정기관

출처: 공공감사 홈페이지(<http://www.pasa.go.kr/>)

우리나라 지방자치단체 가운데 가장 먼저 감사위원회를 도입한 제주특별자치도와 그 다음에 설치한 충청남도, 기초자치단체 가운데 가장 먼저 감사위원회를 설치한 대전광역시 서구의 예시를 통해 감사위원회에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제주특별자치도 감사위원회는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제131조의 규정에 따라 자치감사 수행을 위해 도지사 소속 하에 직무상 독립된 지위를 갖는 합의제 행정기관인 감사위원회를 설치하였다. 2006년 7월 제주특별자치도의 출범과 함께 자치권을 광범위하게 인정받게 되면서 감사권의 독립과 강화를 위해 합의제 행정기관인 감사위원회를 설치하였고, 사무국을 두어 자치감사활동을 처리하며, 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 통해 구성 및 운영되고 있다. 제주특별자치도 감사위원회는 자치감사대상기관에 대한 감사 및 감사결과에 따른 시정 등의 요구, 개선요구 및 권고, 공무원 징계 및 문책처분 요구, 감사결과 처분 요구에 대한 재심의, 공직기강 감찰활동, 공무원 비위조사 처리, 진정 등 민원사항 처리, 도민감사관 운영, 사전컨설팅감사 제도 운영, 적극행정 면책제도 운영 등의 기능을 담당하고 있다.

표 3-14 제주도 감사위원회 법적근거

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제131조

제131조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 「지방자치법」 제190조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 존용되는 경우를 포함한다) 및 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 제주특별자치도와 그 소속기관 등 도조례로 정하는 기관(이하 “감사대상기관”이라 한다) 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 이 법 제135조에 따라 그 결과를 처리하는 사무(이하 “자치감사”라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속으로 감사위원회(이하 “감사위원회”라 한다)를 둔다.

② 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 “감사위원장”이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 감사위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

③ 감사위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉하되, 감사위원 중 3명은 도의회가 추천한 사람을 위촉하고, 1명은 도교육감이 추천한 사람을 위촉한다.

④ 제주자치도 소속 공무원이 아닌 감사위원의 임기는 3년으로 한다.

⑤ 자치감사의 구체적인 방법과 범위, 자치감사 활동의 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 마친 후 감사위원장이 정한다.

⑥ 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고, 조직·인사 및 감사활동에 필요한 예산의 편성에서 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 감사위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

출처: 국가법령정보센터

충청남도 감사위원회는 「지방자치법」제116조와 「공공감사에 관한 법률」 제5조 규정에 따라 자체감사 업무를 전담하기 위하여 공정하고 투명한 감사행정을 실현하기 위해 독립된 합의제 행정기관인 감사위원회를 설치하였다. 충청남도 감사위원회는 2011년 전국 최초로 독립된 기관으로 출범하였으며, 「충청남도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」에 따라 설치, 구성 및 운영되고 있다. 충청남도 감사위원회는 감사정책 및 주요 감사계획 수립에 관한 사항, 각종(종합, 재무, 특정, 성과, 복무) 감사시행 및 처분, 감사심사 분석, 감사 통계 및 징계 등 처분자요구자 사후관리, 책임감사관제 운영, 컨설팅 감사 추진, 보조금 특정감사 시행 및 처분, 적극행정면책제도 운영, 반부패 청렴종합대책 추진, 감사원·정부합동감사 수감 지원, 도민감사관제 운영 등의 기능을 담당하고 있다.

표 3-15 충청남도 감사위원회 법적근거

「충청남도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제2조

제2조(합의제 감사기구 설치 등) ① 「공공감사에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제5조에 따른 자체 감사업무를 전담하기 위하여 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다) 소속으로 충청남도감사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 3명이상 7명이하의 위원으로 구성하며, 위원장은 개방형으로 도 지사가 임용한다.

③ 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄한다.

④ 위원은 상임 또는 비상임으로 위촉할 수 있다. 다만 상임위원은 비전임(시간제)계약직으로 임명할 수 있다.

⑤ 위원회 심의·의결 기능을 보좌하기 위하여 5급상당의 상임위원 1명을 둘 수 있다.

출처: 국가법령정보센터

대전광역시 서구 감사위원회는 「지방자치법」제116조와 「공공감사에 관한 법률」 제5조 규정에 따라 공정하고 투명한 감사행정실현을 위해 독립된 합의제 행정기관인 감사위원회를 설치하였다. 대전광역시 서구 감사위원회는 2015년 기초자치단체 중 최초로 감사위원회가 출범하였으며, 「대전광역시 서구 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」에 따라 설치, 구성 및 운영되고 있다. 대전광역시 서구 감사위원회는 감사종합계획 수립 및 시행, 각종(재무, 특정, 성과, 복무 등) 감사시행 및 처분, 구 본청·의회·사

업소 및 하부행정기관에 대한 감사시행 및 처분, 구청장의 지도 감독을 받는 국·시·구 비 보조단체 감사시행 및 처분, 공직기강 감찰 추진, 각종 진정민원 조사 및 처리, 계약심사제도 운영, 일상감사제도 운영, 주민감사청구제도 운영, 주민옴부즈맨에 관한 사항, 지방세 납세자보호관 제도 운영 등의 기능을 담당하고 있다.

표 3-16 대전광역시 서구 감사위원회 법적근거

「대전광역시 서구 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제2조

제2조(합의제감사기구 설치 등) ① 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사업무를 전담하기 위하여 대전광역시 서구청장(이하 "구청장"이라 한다) 소속으로 대전광역시 서구 감사위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 3명 이상 7명 이하의 위원으로 구성하며, 위원장은 개방형 직위로 구청장이 임용한다.

③ 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄한다.

④ 위원은 상임위원 또는 비상임위원으로 위촉할 수 있다. 다만, 상임위원은 시간선택제임기제공무원으로 임명할 수 있다.

⑤ 위원회의 심의·의결 기능을 보좌하기 위하여 6급 상당의 상임위원 1명을 둘 수 있다. 이 경우 상임위원은 갈등 및 고충민원에 대한 조정·중재 역할을 수행하는 갈등조정관을 겸한다.

출처: 국가법령정보센터

4. 지방의회의 감사

1) 지방의회 감사의 목적 및 법적근거

지방의회의 감사는 지방자치법 제49조(행정사무 감사권 및 조사권) 제1항과 제3항, 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질문응답), 제150조(결산)에 근거하여 수행된다. 「지방자치법」 제49조에서는 매년 1회 지방의회는 지방자치단체의 사무에 대하여 감사를 실시할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제150조에서는 지방자치단체의 장은 결산서를 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 하며, 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 지방자치단체 또는 해당 기관에 시정을 요구할 수 있다고 명시하고 있다.

해당 법률에 근거할 때 지방의회의 감사는 지방자치단체의 행정사무와 결산에 관한 사항을 감사하며, 이를 통해 지방정부의 정책과 예산의 부실을 방지하고 동시에 집행기관의 행정활동을 견제하는 제도적 장치임을 알 수 있다(이영균·이재영, 2009).

지방의회 감사는 자치사무, 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군·자치구의회에서 실시하며(행정안전부, 2020), 지방자치단체의 결산에 대한 감사도 수행한다.

「지방자치법」 제49조제1항에 따르면, 지방의회는 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

표 3-17 지방의회 감사의 법적근거

구분	세부내용
지방자치법	<p>제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 찬성이 있어야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.</p> <p>-이하 생략-</p>
	<p>제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답) ① 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 답변할 수 있다.</p>
	<p>제150조(결산) ① 지방자치단체의 장은 납입 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증명서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.</p>

출처: 국가법령정보센터

2) 운영 현황

지방의회는 행정사무에 관한 감사 또는 조사와 관련하여 필요하면 현지 확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체장 또는 관계 공무원이나 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 의견 진술을 요구할 수 있다. 행정사무의 경우 지방의회는 본회의의 의결로 감사조사 결과를 처리하며, 그 결과 해당 자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구한다. 반면, 결산의 경우 지방자치단체장이 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 해당 자료를 지방의회에 제출한 후 감사를 실시한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 시정 요구할 수 있다. 행정사무 감사에 대한 결과보고서는 각각 지방의회 홈페이지에 공개하고 있다.

제4절 주민에 의한 책임성 확보 제도 및 운영 현황

주민에 의한 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단은 자체 책임성 확보 수단과 상위기관에 의한 책임성 확보 수단에 비해 미흡한 상황이다. 일반적으로 지방자치단체의 조직관리에 관한 내용을 홈페이지를 통해 주민들에게 공개하는 소극적인 책임성 확보 수단만이 운영되고 있는 현실이다. 다만, 최근 일부 지자체에서는 지방자치단체의 조직개편(행정기구 및 정원 조례 개정)에 관한 시민들의 의견을 수렴함으로써 책임성을 확보하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 다음에서는 해당 사례들에 대해 간략히 논의하고자 한다.

1. 정보공개제도

1) 정보공개제도의 목적 및 법적근거

정보공개제도는 공공기관이 정보를 국민의 청구에 의하여 열람, 사본, 복제 등의 형태로 청구인에게 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령 등의 규정에 의해 의무적으로 보유하고 있는 정보를 배포 또는 공표 등의 형태로 제공하는 제도이다. 정보공개제도는 업무수행과정과 결과에 대한 국민들의 감시와 비판을 제도화한 것으로 공직 사회의 부패를 사전에 차단하고 투명한 업무수행을 통해 국민의 신뢰를 제고하는 것을 목적으로 한다. 정보공개제도는 「헌법」 제21조(표현의 자유)와 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 법적 근간으로 하고 있다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제1조에 근거하여 정보공개제도의 목적은 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민에게 제공함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하는 것이다. 동법 제4조에 따라 지방자치단체는 소관 사무에 관해 법령의 범위에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있고 지방자치단체의 주민은 조례에 근거하여 정보공개 청구권을 가질 수 있다.

표 3-18 정보공개제도의 법적근거

구분	세부내용
<p>헌법</p> <p>공공기관의 정보공개에 관한 법률</p>	<p>제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.</p> <p>제1조(목적) 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정(國政)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “정보”란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서)를 포함한다. 이하 같다) 및 전자매체를 비롯한 모든 형태의 매체 등에 기록된 사항을 말한다. 2. “공개”란 공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 말한다. 3. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 국가기관 <ol style="list-style-type: none"> 1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관 3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회 나. 지방자치단체 <ul style="list-style-type: none"> 다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관 라. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 <p>제4조(적용 범위) ① 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 지방자치단체는 그 소관 사무에 관하여 법령의 범위에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다.</p>
<p>지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정</p>	<p>제40조(기구·정원 운영 현황의 공개 등) ① 지방자치단체의 장은 제9조의2제3항에 따른 평가 결과와 매년 기준인건비 집행 현황 등 기구와 정원의 관리·운영 현황을 해당 기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개하고, 해당 지방의회에 제출하여야 한다. 이 경우 공개 및 제출의 대상, 시기 및 방법 등 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 공개한 제9조의2제3항에 따른 평가 결과 및 기구와 정원의 관리·운영 현황을 종합하여 공개할 수 있다.</p>

출처: 국가법령정보센터

2) 지방자치단체의 조직운영 5대지표 홈페이지 공개

지방자치단체의 조직운영 5대지표 공개는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제40조에 근거한다. 해당 규정에 따르면 자치단체장은 매년 홈페이지를 통해 지자체의 기구와 정원 운영 현황을 공개하여야 하며, 공개대상과 시기, 방법은 행정안전부장관이 정한다. 조직운영 5대지표는 주민과 언론의 관심도가 높은 지표로 공무원정원, 과장급 이상 비율, 공무원 1인당 주민수, 소속기관 및 현장공무원(읍·면·동) 비율, 재정규모 대비 인건비 비율이다.

서울특별시 성동구과 구미시의 조직운영 5대지표 공개내용(2022년 12월말 기준)을 살펴보았다. 공통적으로 5대지표의 공개는 해당 지자체와 비교지자체의 평균 수치를 표와 그래프로 함께 제공하며, 비교지자체의 현황도 제시하는 것을 알 수 있다. 다만, 제시하는 방식은 약간씩 차이가 있을 수 있다.¹²⁾

12) 예를 들어, 도농복합시의 구미시와 특별시 자치구인 서울특별시 성동구를 비교했을 때 성동구는 동일 공무원의 비율을 제시하지 않고 있었으나 구미시는 소속기관별 읍면동 공무원의 비율을 추가적으로 제시하고 있었다.

그림 3-1 조직운영 5대지표 공개(서울특별시 성동구 예시)
출처: 서울특별시 성동구 홈페이지(<https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1304>)

2. 주민참여제도

1) 조례·규칙의 제정·개정·폐지에 대한 주민참여의 목적 및 법적근거

행정기구 및 정원 조례 개정에 관한 시민 의견의 청취는 지방자치단체의 조직개편에 관한 주민의견을 수렴하는 과정을 통해 책임성을 확보하는 수단으로 이해할 수 있다. 주민의 의견 청취 및 수렴은 주민참여를 통한 행정통제로 이해할 수 있다. 주민참여(citizen participation)는 주권자인 시민이 권리와 의무를 행사하는 것을 의미하며(이승중·김혜정, 2018). 이를 행정통제의 관점에서 보면 주민 또는 시민이 개인적으로나 또는 집단적으로 지역사회의 주된 문제와 관련한 정책결정이나 집행에 통제를 가하는 과정으로 이해할 수 있다(이광중, 2005). 행정통제 수단으로서 직접적인 시민 또는 주민의 참여는 1960년대 후반부터 나타나기 시작하였으며, 민주주의의 가장 기본적인 특징으로 이해되고 있다. 주민참여를 통한 행정통제는 행정의 기능이 확대되면서 기존의 상위기관에 의한 행정통제만으로는 행정의 책임성을 충분히 확보하지 못한다는 한계에서 출발하였다. 주민참여에 의한 행정통제는 지방분권이 강조되고 있는 흐름에서 행정의 민주화와 지방자치의 활성화를 위해 매우 필요하고 유익한 것이라고 볼 수 있다.

지자체의 행정기구 및 정원 조례 개정안에 대한 주민참여의 법적근거는 「지방자치법」 제19조와 제20조에서 찾아볼 수 있다. 「지방자치법」 제19조 제1항에서는 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제20조 제1항에서는 주민은 권리·의무와 직접 관련되는 규칙의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다고 규정하고 있다.

표 3-19 주민참여의 법적근거

구분	세부내용
지방자치법	제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. ② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
	제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출) ① 주민은 제29조에 따른 규칙(권리·의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다. ② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다. ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다. ④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

출처: 국가법령정보센터

2) 지자체 조직관리에 대한 주민 의견청취 사례

(1) A시

A시는 2022년 11월 18일부터 2022년 11월 27일까지 A시의 행정기구 및 정원 조례 일부개정안과 관련해서 76명의 개인 또는 단체의 의견을 검토하였다. 개인 또는 기관의 제출 의견과 이에 대한 지자체의 검토결과를 살펴보면, 일부 의견을 개정안에 반영했음을 알 수 있다. oo연합회 등 13명이 동물보호 업무의 증가로 동물복지팀을 동물보호팀으로 명칭변경 제시한 데에 대해 이를 반영하였으며, △△중앙회 등 27명이 신도시 개발로 인구 유입이 증가하고 이에 따른 인력이 필요하므로 현행부서의 유지를 요청한 데에 대해 이를 반영하여 기존의 개편안 내용은 필요한 경우 향후 조직개편 시에 고려한다고 제시하였다.

표 3-20 「A시 행정기구 및 정원 조례」에 관한 시민 의견 및 검토 결과

제출자	제출의견	검토결과
○○연합회 등 13명	<ul style="list-style-type: none"> • 현행부서 유지 <ul style="list-style-type: none"> - (개편안) 도시농업과 +식품위생과 ⇒ 식품위생농업과 - (제출안) 도시농업과 현행유지 • 명칭변경 <ul style="list-style-type: none"> - (개편안) 식품위생농업과, 동물복지팀 - (제출안) 농식품위생과, 동물보호팀 - 변경사유:농업인구수는 감소하였으나, 농업지원 업무 및 동물보호 업무 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 기구인력 운영방침에 따른 유사업무 통폐합 및 인력재배치 사항으로 통폐합이 타당하다고 판단되며, 동물보호팀 명칭은 반영하되, - 현재 도시농업과 내 업무량 및 인력 운영 현황 등에 대한 전반적인 진단 및 검토 후 조정이 필요한 경우 향후 조직개편시 반영 추진
△△중앙회 등 27명	<ul style="list-style-type: none"> • 현행부서 유지 <ul style="list-style-type: none"> - (개편안)도시농업과 + 식품위생과 ⇒ 식품위생농업과 위생정책팀 + 식품안전팀 ⇒ 식품위생팀 - (제출안)식품위생과, 위생정책팀, 식품안전팀 현행유지 - 변경사유:신도시 개발로 인한 인구 유입 증가에 따른 위생업무 및 민원 증가 등 식품소비 환경업무 대응을 위한 조치 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 기구인력 운영방침에 따른 유사업무 통폐합 및 인력 재배치사항으로 통폐합이 타당하다고 판단되나, 지속적인 도시 개발에 따른 식품소비환경업무 증가를 감안하여 위생정책팀, 식품안전팀은 유지 함이 타당하다고 판단됨 - 현재 식품위생과 내 업무량 및 인력 운영 현황 등에 대한 전반적인 진단 및 검토 후 조정이 필요한 경우 향후 조직개편시 반영 추진
이○○	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭변경 <ul style="list-style-type: none"> - (개편안)도시브랜드담당관 ⇒ 공보담당관 - (제출안)도시브랜드담당관 ⇒ 홍보담당관 - 변경사유:도시브랜드담당관 명칭변경의 필요성은 있으나, 공보는 보도자료의 배포 등 좁은 의미의 홍보를 의미함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 미반영 <ul style="list-style-type: none"> - 공보가 좋은 의미의 홍보를 의미한다고 볼 수도 있으나, - 현재 자치행정과 내 시민 소통팀을 두고 있으며, 열린시장실, 이동시장실 등 시민과의 소통을 위한 다양한 창구를 운영하고 있으므로, 공보담당관명칭이 타당하다고 판단되며, - 해당부서의 업무성격과 명칭변경의 필요성에 대한 전반적인 진단 및 검토 후 향후 조직개편 시 반영 검토
□□협의회 등 32명	<ul style="list-style-type: none"> • 사무조정 <ul style="list-style-type: none"> - (개편안)사회적경제업무 이관(→일자리경제과) - (제출안)기업지원과 사회적기업팀 에너지관리 업무 이관(→환경안전국) 	<ul style="list-style-type: none"> • 미반영 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적기업은 영리와 비영리의 중간형태로 고용노동부의 인증을 받으며, 사회적기업 육성을 통해 지속가능한 일자리 제공, 지역사회 활성화, 사회서비

제출자	제출의견	검토결과
		<p>스 확충에 의의를 두고 있으므로, 일자리경제과로 이관함이 타당하다고 판단됨.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 또한 에너지관리 업무의 경우 산업통상자원부 소관으로 환경분야보다는 산업경제관련 분야에서 처리함이 타당하다고 판단됨. - 아울러 지난 조직개편 시 사회적기업 협의회는 사회적경제 업무를 일자리경제국 소관으로의 변경을 요청한바 있음.

출처: A시 입법예고 의견 검토보고 자료

(2) B시

B시는 2022년 7월 29일부터 2022년 8월 18일까지 B시의 행정기구 및 정원 조례 전부개정안 외 4건에 대해 27명의 개인 또는 단체의 의견을 검토하였다. 개인 또는 기관의 제출 의견과 이에 대한 지자체의 검토결과를 살펴보면, 일부 의견을 개정안에 반영했음을 알 수 있다. 환경녹지국 설치에 대한 사단법인 000000의 의견은 문화환경국으로 개편함으로써 일부반영을 하였으며, 정보통신과 인력 확충에 대한 □□협회의 의견은 디지털산업과 정원 추가로 변경해서 반영하였다. 또한 2개 기관이 공통적으로 제출한 일부 과들의 분리 필요성이 없다는 의견에 대해 시민주권·대외협력담당관의 개편에 따른 주민자치 등 업무 수행을 위해 자치행정과 신설, 민선8기 핵심산업 추진을 위한 투자유치과·기업지원과 분리, 공공시설과의 개편·이관에 따라 건축과, 공동주택과 분리했음을 제시함으로써 해당 의견이 미반영된 사유를 제시하였다. 그 밖에 일부 과에 대한 명칭 변경 반대와 부서 지정·변경 의견 등에 대해서는 시민의 의견을 수용하였다.

표 3-21 「B시 행정기구 및 정원 조례」에 관한 시민 의견 및 검토 결과

제출자	제출의견	검토결과
사단법인 000000	1.디자인과 폐지 → 도시디자인과 2.자치행정과, 총무과/건축과, 공동주택과 분리 필요성 없음 3.공원과 → 녹지공원과 명칭변경 반대 4.환경녹지국 설치: 청정 관광 이미지 보존을 위 한 환경·생태·녹지 유기적 결합	1.디자인과 업무는 도시계획과 디자인 팀에서 기능 수행(미반영) 2.기존 시민주권·대외협력담당관의 개편 에 따른 주민자치 등 업무 수행을 위해 자치행정과 신설, 공공시설과의 개편·이 관에 따라 건축과, 공동주택과 분리(미 반영) 3.반영 4.문화관광국 → 문화환경국(문화, 관 광, 환경, 자원순환, 녹지공원)으로 개편 (일부반영)
△△ 협동조합	1.녹지공원과 명칭 변경 반대 2.국가호수정원 관련 부서 녹지공원과 지정 3.녹지공원과와 산림과는 동일한 국 체계안에 포함: 유기적 소통 필요 4.공원과 산림은 환경부서와 협력 필요 5.자치행정과, 총무과/투자유치과, 기업지원과/ 건축과, 공동주택과 분리 필요성 없음	1.반영 2.반영 3.녹지공원과 산림의 행정 연관성 적음 (미반영) 4.기존 시민주권·대외협력담당관의 개편 에 따른 주민자치 등 업무 수행을 위해 자치행정과 신설, 민선8기 핵심산업 추 진을 위한 투자유치과·기업지원과 분리, 공공시설과의 개편·이관에 따라 건축과, 공동주택과 분리(미반영)
□□ 협의회	1.전문경력관 확충: 첨단지식산업도시 조성 및 지역대표산업 추진할 수 있는 전문경력관 필요 2.데이터산업과장을 행정, 방송통신, 공업, 환경 사무관으로 변경 3.스마트시티 담당부서 필요 4.정보화 인력과 정보통신과 직원 확충: 첨단지식 산업도시 조성을 위한 ICT전문역량 직원 추가배 치	1.필요시 추후검토(미반영) 2.반영 3.부처별 사업이 다양하여 전담부서 총 괄 불가, 부처별 해당과에서 사업 담당 (미반영) 4.정보통신과는 내부행정업무 담당, 디 지털산업과에서 디지털산업, 데이터산업 등을 추진하므로 디지털산업과 정원 추 가(변경반영)
그 외 단체	1. 행정기구 설치 조례 시행규칙 일부개정규칙 안 별표 변경(부서조정)	1.환경정책과 → 기획예산과로 부서조 정 의견 반영
김OO	1.녹지공원과 → 공원과 명칭 변경 반대 2.녹지공원과 → 도시건설국 또는 사업소로 변 경	1.반영 2.문화환경국(환경+기후변화+녹지공원) 으로 개편(미반영)

출처: B시 입법예고 의견 검토보고 자료

3. 민관합동조직진단반

1) 민·관합동 조직진단반의 목적 및 법적근거

민·관합동 조직진단반은 정부 조직진단을 수행하는 정부-학계-분야별 전문가로 구성된 민·관 공동체로 2022년 7월 중앙부처 민·관합동 정부조직진단 추진단이 구성되었으며, 기초자치단체에서는 2022년 9월에는 창녕군¹³⁾, 10월에는 하남시¹⁴⁾, 11월에는 청주시¹⁵⁾에서 민·관합동 조직진단반이 출범한 것을 시작으로 타 지자체에서도 설치하고 있다.

행정안전부에 따르면 민·관합동의 조직진단은 국정과제인 ‘유연하고 효율적인 정부 체계 구축’을 위해 정부의 기능최소·비효율 분야를 발굴하고 유사·중복 분야의 기구·인력의 효율화 등을 위해 추진된다. 다만, 민·관합동 조직진단의 운영에 관한 법적근거는 없으며, 현재는 행정안전부의 정부조직관리지침에 따라 수행되고 있다. 「2023년도 정부조직관리지침」에 따르면 민·관합동 조직진단 추진단의 운영은 신속·효율적인 조직관리를 위한 범정부 조직진단과 관련 부처별 자체 조직 진단내용의 충실성을 확인하고 진단하는 역할을 담당한다.

표 3-22 민·관합동 조직진단반의 근거

구분	세부내용
범정부 조직진단	(1) 각 부처는 행정환경 변화 등을 반영하여 자체 조직진단을 실시한다. (2) 행정안전부는 ‘ 민관합동 정부조직진단 추진단 ’을 운영하여 부처별자체 조직 진단내용 충실성에 대한 확인진단을 실시한다. (3) 부처별 자체 조직진단 및 확인진단 결과는 통합활용정원 감축, 정기 및 수시 직제 검토 등 조직관리 전반에 활용할 수 있다. (4) 행정안전부는 부처별 자체 조직진단 충실성, 조직효율, 업무수요 등을 고려하여 조직체계 개선방안에 대한 진단·컨설팅을 실시할 수 있다. (5) 행정안전부는 각 부처 조직의 효율적 관리·운영을 위하여 각 부처의 행정수요 및 업무량 판단, 기구 및 정원의 운영실태, 기능배분의 적정성, 다수 부처에 관련되는 기능의 수행체계 등을 분석·평가하는 조직진단을 실시할 수 있다.

출처: 행정안전부. 「2023년 정부조직관리지침」

13) 시사저널. (2022. 09. 15). <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=246393>

14) e시티뉴스. (2022. 10. 19.). <http://m.ctnews.co.kr/36006>

15) 동양일보. (2022. 11. 17.). <http://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=681120>

2) 민·관합동 조직진단반 추진사례

(1) 행정안전부 민·관합동 조직진단 추진단

행정안전부는 2022년 7월 13일 정부-학계-분야별 전문가로 구성된 민·관합동 정부조직진단 추진단을 출범하였으며 추진단은 민간위원 120명을 포함한 총 220명으로 구성되어 있으며 조직진단 전반을 기획·총괄하는 총괄진단반(7명)과 부처별 현장진단반(213명, 부처별 민간위원 2~3명, 행안부 1명, 부처 1명)으로 구성되었다. 특히, 현장진단은 정부행정·정책 연구·현장 경험이 풍부한 교수, 연구원, 상담사(컨설턴트) 등 다양한 분야의 민간 전문가와 행안부 및 각 부처 조직관리 담당공무원이 협업하여 진행되었다.

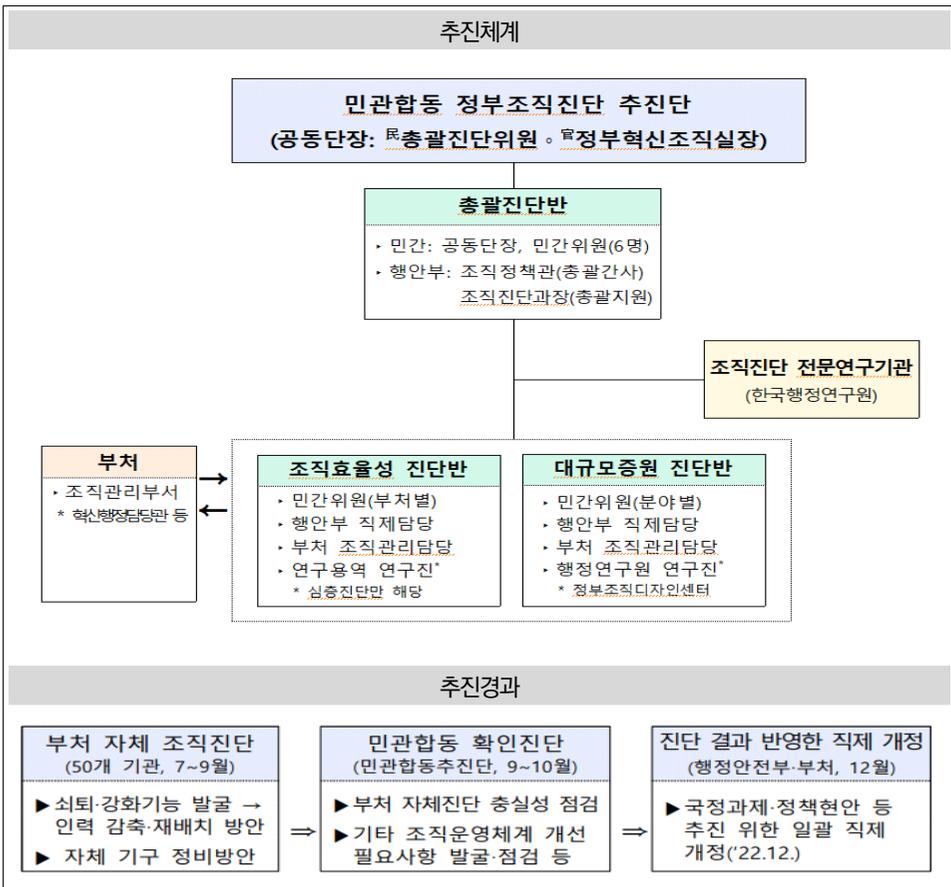
분야별 조직진단의 내용과 절차를 살펴보면, 각 부처는 당해 8월 말까지 자체적으로 조직진단을 실시한 후 진단결과를 행정안전부로 제출한다. 부처는 자체적으로 조직의 기능, 기구, 인력 운영의 비효율성에 대한 전면적인 점검을 수행하고 이를 통해 인력 재배치·효율화 및 기구 정비방안을 도출하게 된다. 이후 9월부터 민·관합동 정부조직 추진단은 부처별 자체 조직진단 결과를 확인하고 업무수요 대비 조직의 효율성 등을 분석하며, 조직운영체계의 개선·조치 필요사항을 점검하는 등 현장에 대한 종합진단을 실시한다. 민·관합동 조직진단 추진단은 종합진단 결과에 따라 추가적으로 조직관리의 효율성에 대한 진단이 필요한 부처의 경우에는 심층진단을 실시할 수 있다.

2022년 민·관합동 정부조직진단은 총 50개 기관을 대상(18부 4처 18청 6위원회, 기타4)으로 수행되었으며 감축·재배치와 기구개편을 중심으로 이루어졌다. 감축·재배치와 관련해서는 쇠퇴기능, 유사중복 등의 효율화를 통해 통합활용정원으로 부처 간 재배치, 나머지는 부처 내 핵심업무 분야로 재배치를 내용으로 하고 있으며, 기구개편과 관련해서는 행정환경 변화를 반영하여 실·국 명칭변경, 실·국 간 기능 조정, 현행 기구 범위 내 대체 신설 등 부처 핵심 업무 강화를 위한 자체 기구 정비방안 마련을 내용으로 하고 있다.

2022년 12월 행정안전부는 민·관합동 정부조직 진단 과정을 통해 국정과제 비중과 정책현안 수요 등을 종합적으로 검토하여 통합활용정원 범위 내에서 기구·인력을 재정비하는 일괄 직제개정을 추진하게 되었다. 2022년 12월 6일 국무회의에서 심의·의결

된 20개 부처의 직제개정안에는 정부의 기구개편 및 기능조정 등 효율화 추진에 관한 내용과 통합활용정원을 통한 국정과제·정책현안 대응 인력 재배치에 관한 내용이 포함 되어 있다.

그림 3-2 행정안전부 민·관합동 정부조직단 추진단 추진체계 및 추진경과



출처: 행정안전부 보도자료

(2) 하남시 민·관합동 조직진단반

하남시는 2022년 10월 18일 조직인력 운영의 비효율적인 요소 점검하고 조직진단의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 민·관합동 조직진단반을 구성하였다. 하남시의 민·관합동 조직진단반은 기존 인력 전환 재배치와 유사중복 분야 기구인력 효율화 등 기존의 비효율적인 조직 운영요소를 점검하고 개선방안을 마련하게 된다. 하남시는 민·관합동 조직진단반의 분석 결과를 토대로 행정환경의 변화와 조직이 당면한 복합적 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 조직체계와 핵심역량을 갖추고 조직진단과 자문 결과를 반영한 조직개편안을 마련하고 행정절차를 걸쳐 2023년 1월 조직개편을 시행할 계획을 발표하였다.

하남시의 민선 8기 조직개편안을 살펴보면 청년 일자리 문제 해결을 위해 ‘청년일자리과’를 신설하였으며 비대해진 업무의 효율적 분담을 위해 문화체육과가 ‘문화정책과’와 ‘체육진흥과’로 분리되었다. 기존의 207개 팀을 통폐합 및 폐지·분리하면서 4개의 팀을 신설하고 14개의 팀을 줄여 총 193개의 팀으로 조직을 개편할 것이라고 발표하였고 같은 해 11월 27일 입법예고하였다.

제5절 소결

지금까지 살펴본 지자체 조직관리 책임성 확보 수단을 계층제(법적) 거버넌스 차원과 네트워크 차원으로 구분하고 정책단계별로 분류하여 정리하면 아래 표에서 보는 바와 같다. 네트워크 거버넌스는 지자체 자체적인 책임성 확보 수단과 주민에 의한 책임성 확보 수단으로 다시 구분하여 볼 수 있다.

지자체 조직관리 책임성 확보 수단들은 계층제(법적) 거버넌스 차원에서의 수단으로만 치우쳐 있으며, 현재로서는 대부분이 평가환류단계에 집중되어 있다. 평가환류단계의 수단들은 직접적이고 강한 수단인 반면, 기획단계의 수단들은 강제성이 없는 임의적인 수단이어서 운영되지 않는 곳도 많다. 네트워크 거버넌스에서는 최근 민관합동 조직진단반과 같이 기획 및 집행단계에서도 책임성 확보를 위한 수단을 운영하려는 노력이 이루어지고 있으나 이 또한 임의적이고 아직 운영되지 않는 곳도 많아서 여전히 매우 미흡한 상황이다.

표 3-23 지자체 조직관리 거버넌스별 책임성 확보 제도 분류

분석 요소	정책 수준	계층제(법적) 거버넌스	네트워크 거버넌스	
			지자체	주민(시민)
지자체 조직관리 거버넌스	특성	계층제 거버넌스 (법적 거버넌스)	네트워크 거버넌스	
	참여자	대통령, 국회, 감사원, 중앙부처, 행정안전부, 지자체장, 지자체 조직관리 담당자, 지방4대협의회	지자체장, 조직관리 담당자, 지방의회	주민(시민)
	관련제도 (작동 기제)	지방자치법, 지방공무원법, 기구정원규정 (기준인건비제도)	기구정원조례	

분석 요소	정책 수준	계층제(법적) 거버넌스	네트워크 거버넌스	
			지자체	주민(시민)
책임성 확보 수단	기획단계	중기기본인력운용계획 중앙지방협력회의 민관합동 조직진단반 임시 TF	중기기본인력운용계획 조직관리위원회 지방의회 (위원회) 회의 지방의회 비공식적 협의 조례입법예고 민관합동 조직진단반	주민 민원 민관합동 조직진단반
	집행단계	지도 명령·통제	민관합동 조직진단반	민관합동 조직진단반
	평가환류 단계	국회 감사 감사원 감사 행정사무 감사	자체평가 감사위원회 지방의회 행정감사 지자체 조직운영 핵심지표(5개) 공개 민관합동 조직진단반	지자체 조직운영 핵심지표(5개) 공개 민관합동 조직진단반

출처: 저자 작성

4

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계

제1절 재설계 방향

제2절 지자체 조직관리 책임성 확보
수단 도출

제3절 지자체 조직관리 책임성 인식
분석

제4절 책임성 확보 수단의 재설계
방안

제5절 소결





Korea Research Institute for Local Administration

제4장

지방자치단체 조직관리 책임성
확보 수단 재설계

제1절 재설계 방향

본 장의 목적은 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계이다. 우선 국내외 유사 제도들과 사례들을 분석하여 기존의 조직관리 수단을 보완할 수 있는 수단들을 도출해 본다. 지자체 조직관리 책임성 인식을 분석하여 정책 목표를 도출해보고 도출한 수단과의 부합성 검토를 통해 수단의 타당성을 살펴보기로 한다.

이를 위하여 다음의 단계를 거친다. 첫째, 정책 수단 도출을 국내외의 유사 제도 사례를 검토하여 도출한다. 지방자치단체 조직관리 제도와 동일한 제도를 찾기 어려우므로 행정의 내용과 거버넌스의 유사성을 토대로 사례를 선정하여 분석한다. 둘째, 지자체 조직관리 책임성 인식에 관한 분석은 Q방법론과 텍스트 네트워크 분석을 동시에 적용하여 보다 다채로운 시사점을 도출한다. 마지막으로 이 두 가지 내용을 바탕으로 수단의 타당성을 검증한다.

표 4-1 재설계 방향

구분	내용
연구 목표	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계
연구 내용	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직관리 정책의 책임성 확보 수단 도출 지자체 조직관리 정책의 책임성 인식 다양성 분석 지자체 조직관리 정책의 목표 다양성에 부합하는 책임성 확보 수단의 타당성 검토
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 유사 제도 분석 Q방법론 네트워크 분석

출처: 저자 작성

제2절 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 도출

1. 분석 개요

본 절에서는 국내외의 유사 제도 사례를 검토하여 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해 도입할만한 정책 수단을 도출하는 것이 목적이다.

앞에서 도출한 지자체 조직관리 거버넌스별로 국내외 사례를 검토한다. 조금 더 구체적으로는 각 거버넌스에서의 정책 과정별로 정책 수단을 검토하여 지자체 조직관리의 정적인 측면과 동적인 측면을 동시에 고려할 것이다.

검토 대상이 되는 사례의 선정은 지방자치단체 조직관리 제도와 동일한 제도를 찾기 어려우므로 행정의 내용과 거버넌스의 유사성을 기준으로 한다. 또한 선정된 국내외 사례에 대해서 지자체 조직관리 적용을 위해 기존제도에서 누락되어 있는 수단에 대한 우선 검토와 기존 제도와와의 정합성을 기준으로 한 보완을 중심으로 검토한다.

표 4-2 분석 개요

구분	내용
사례 분류 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 거버넌스 및 정책 과정 단계별 분류 <ul style="list-style-type: none"> - 계층제(법적) 거버넌스 및 네트워크 거버넌스 - 정책 기획 단계/ 정책 집행 단계/ 정책 환류·평가 단계
사례 선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 조직관리 제도와 유사성 <ul style="list-style-type: none"> - 행정의 내용 및 거버넌스 유사성
사례 적용 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 조직관리 제도와 정합성 <ul style="list-style-type: none"> - 누락되어 있는 수단 보완 가능성 - 기존 제도의 수정 및 보완 가능성

출처: 저자 작성

2. 계층제(법적) 거버넌스 적용 책임성 확보 수단 도출

1) 분석 사례의 도출

계층제(법적) 거버넌스에 적용할 책임성 확보 수단을 도출하기 위해 국내외 유사 사례를 살펴보고자 한다. 우선, 국내외 지방자치단체의 조직관리 사례를 분석하기 위해서는 크게 두 가지 관점에서 접근하고자 한다. 먼저, 중앙정부와 지방자치단체의 정부간관계에서 책임성 확보를 위해 관리를 수행하는 사례로 지방재정관리제도를 살펴본다. 이는 조직관리라는 영역적 유사성은 낮으나, 중앙과 지방의 정부간관계에서 책임성을 확보한다는 목적의 유사성이 존재하기에 중요한 사례라고 판단된다. 다음으로, 공공기관의 조직관리 사례를 분석한다. 공공기관은 공기업과 책임운영기관, 출자·출연기관을 포함하는 것으로, 중앙부처 혹은 개별 상위기관에 의한 조직관리 책임성 확보 사례를 살펴보고자 한다. 이는 조직관리 책임성 확보라는 관점에서 수단적 유사성을 가지나, 중앙과 지방의 관계와 달리 수직적 통제의 상황에 있는 기관간 관계를 분석하는 것이라는 한계가 존재한다.

다음으로, 국의 사례로서는 일본과 독일을 사례로 선정하여 관련 제도에 대해 심층적으로 연구하기로 한다. 사례 선정의 기준을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 일본과 독일은 우리보다 앞서서 오랜 세월 동안 지방자치를 실시하고 있어서 다양한 자치제도를 벤치마킹할 수 있는 국가라는 점을 들 수 있다. 둘째, 지방자치제도 발전에 있어서 각 국가들이 서로 직·간접적인 영향을 받고 있어서 제도적 유사성 또는 특이성을 발견하기가 용이할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 일본은 지방자치법 제정 당시에 독일의 영향을 많이 받았으며, 우리나라의 경우도 새로운 자치제도 도입·적용 시 일본의 사례를 많이 참고한 것은 주지의 사실이다. 셋째, 일본과 독일은 우리나라와 마찬가지로 대륙법(Continental Law)을 토대로 한 법률 체계를 가지고 있어서 지방자치법을 비롯하여 관련 법률의 제·개정 시 활용될 가능성이 큰 점을 들 수 있다.

표 4-3 지자체 조직관리 계층제 거버넌스에 적용할 국내의 사례 선정

단계 구분	기획	집행	평가환류
국내 사례	지방 재정 관리 제도	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산제도 지방재정공시제도 지방재정분석진단제도 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정공시제도 지방재정위기관리제도 지방재정인센티브제도 (지방교부세) 지방재정분석진단제도
	공공 분야 조직 관리	<p><공공기관></p> <ul style="list-style-type: none"> 조직운영기본원칙¹⁶⁾ 조직확대(인력증원) 시 주무기관장 및 기재부장관과 사전협의 자회사 신설 시 주무기관장 및 기재부장관과 사전협의 조직 및 경영진단을 통한 조직관리 <p><책임운영기관></p> <ul style="list-style-type: none"> 공무원의 총정원 한도는 대통령령으로 정함 인사교류 시 소속중앙행정기관 장과 협의 후 실시 	<p><공공기관></p> <ul style="list-style-type: none"> 조직 및 경영진단을 통한 조직관리 공공기관 경영평가 편람에 따른 조직 및 인력관리평가¹⁷⁾
국외 사례	일본	지방공공단체 정원관리 연구회	지방자치단체 급여·정보공표 시스템
	독일	사무재평가	지방감사원

출처: 저자 작성

- 16) 조직과 인력의 최소한도 운영원칙, 적정인력운영원칙(정원과 현원의 일치), 핵심사업 중심 인력배분 원칙, 업무폐지 또는 신규기능 추가 시 인력효율화 및 인력재배치 우선원칙, 기구확대 및 인력증원 시 소요예측 및 예산반영 후 추진원칙, 처우개선이나 상위직 증원을 위한 유사직급운영 금지원칙
- 17) 조직 및 인적자원 운영계획 수립, 핵심업무를 고려한 조직의 역할과 책임설정, 적절한 인력배분의 노력과 성과, 설립목적 달성과 경영성과 확보를 위한 노력과 성과, 출연·출자시 정부 사전 협의 등 적정절차 준수 여부, 구성원의 역량을 개발·향상시키기 위한 노력과 성과, 인력운영의 전문성 제고를 위한 노력과 성과, 인사 및 승진제도, 일가정양립 등 노력과 성과

2) 국내 사례 검토

(1) 지방재정관리제도

본 연구의 대상이 되는 지방재정관리제도와 공기업 및 준정부기관 그리고 책임운영기관의 법적근거는 아래 <표 4-4>에서 보는 바와 같다.

지방재정관리제도 중 지방재정영향평가제도는 지방정부의 장이 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하고자 할 때 미리 해당 지방정부의 재정에 미칠 영향을 평가하고, 그 평가결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 하는 제도이다. 지방재정영향평가제도는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등이 본래 취지와 달리 해당 지역의 재정부담을 초래하는 경우가 있고, 동시에 중앙관서의 법령·예산안에 의한 일방적인 비용부담 전가로 지방재정의 건전성이 악화될 수 있는 문제점을 해소하고자 도입하였다.

표 4-4 지방재정관리제도 및 공공기관 조직관리의 법적근거

구분	제도명	법적근거
지방재정관리 제도	지방재정영향평가제도	「지방재정법」 제27조의6
	중기지방재정계획제도	「지방재정법」 제33조
	지방재정투자심사제도	「지방재정법」 제37조
	지방재정분석진단제도	「지방재정법」 제55조
	지방재정공시제도	「지방재정법」 제60조
	주민참여예산제도	「지방재정법」 제39조
	지방재정위기관리제도	「지방재정법」 제55조의2 내지 제55조의5 및 제56조
	지방비부담협의제도	「보조금 관리에 관한 법률」 제7조
	지방재정인센티브제도	「지방교부세법」 제8조의3 「지방교부세법 시행령」 제8조
공공기관 조직 관리 및 평가 제도	공기업 및 준정부기관	「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」
	책임운영기관	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」

출처: 저자 작성

중기지방재정계획이란 지방정부의 발전계획과 수요를 중장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 자원배분을 통한 계획적인 지방재정운용을 위해 수립하는 5년 간의 연동화 계획(rolling plan)이다. 중기지방재정계획은 다음과 같은 목적에서 필요성이 인정된다. 먼저, 중장기적 시계에서 지방재정의 계획적인 운용 및 국가계획과 지방계획의 연계를 위해 5개년계획을 수립하고, 경제·사회 여건 변화를 반영한 연동화 계획으로 운영된다. 또한, 국가재정운용계획에서 제시하는 중장기 중점재원 투자방향, 주요 사업계획을 반영하고 중앙부처 의견을 수렴, 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보할 수 있다.

지방재정투자심사는 지방예산의 계획적 효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 도입된 제도이다. 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성 효율성 등을 심사한다. 지방재정법에 의거하면 지방정부의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다고 명기되어 있다.

지방재정분석진단제도는 지방정부가 결산자료 등을 토대로 작성한 재정운용보고서를 기초로 재정현황과 운영실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미한다. 반면, 재정진단은 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 지방정부를 대상으로 정밀분석을 실시, 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 의미한다. 재정분석진단의 목적은 지방정부의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 자료를 토대로 종합분석 평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고 재정확충 및 예산절감 노력을 진작시키고자 하는 데 있다. 또한, 지방정부별 재정운영결과를 분석 공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하고, 재정운영의 불건전성, 비효율성 등을 사전에 파악하는 조기경보시스템의 역할을 수행한다. 재정진단 및 재정건전화계획 이행평가 등으로 재정상황 및 효율성이 미흡한 지방정부의 재정여건 개선을 위한 실질적 지원역할을 수행하기도 한다.

지방재정공시제도는 지방정부 재정운용상황에 대해 주민의 이해를 돕고 주민에 대한 재정적 책임성을 확보하기 위하여 필요할 뿐만 아니라 재정운용에 대한 자율통제기반을 확립하여 자발적인 건전재정운용 노력을 유도하기 위하여 필요하다. 공시방법은 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시정률, 구독율 등을 종합적으로 고려하여 최

선의 수단과 방법(홈페이지, 일간지, 지역방송 등)을 선택해야 하며, 홈페이지는 의무적으로 공시하도록 하고 있다.

주민참여예산제도는 지방정부의 장과 지방의회의 인기위주 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하는 지방재정 운영에 대한 지역주민의 직접참여제도인 동시에 지방재정운영에 대한 사전적인 시민통제장치의 성격을 가진다.

지방재정위기관리제도는 일정한 공공서비스수준 하에서 수입과 지출 간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적인 부족에 의해서 발생한 현상이라고 볼 수 있으며, 지방정부의 재정위기는 세입과 세출추이를 고려한 재원부족의 측면과 채무상환능력을 고려한 채무부담의 측면으로 나누어 볼 수 있다. 재정압박(fiscal stress)은 재정위기의 징후로서 재정지출의 지속적 팽창과정에서 이를 충당할 만한 재정수입이 확보되지 않아 재정유동성에 문제가 발생하여 재정적자가 누적되는 상황을 나타낸다.

이상의 관리제도 이외에도, 중기지방재정계획제도(지방재정법 제16조), 지방비부담 협의제도(지방재정법 제23조), 지방재정인센티브제도(지방교부세법), 지방재정상황 주민공개(지방재정법 제118조의3) 등이 있다.

(2) 공공기관의 조직관리

공기업 조직운영의 기본원칙은 2007년 4월 11일 제정된 “공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침” 제16조에 명시하고 있으며, 다음과 같다. (2009년 1월 29일 일부개정). 첫째, 경영합리화를 위하여 조직과 인력을 최소한도로 운영한다. 둘째, 조직과 인력은 그 업무의 성질과 업무량을 정확히 분석하여 적정규모를 유지하고, 원칙적으로 정원과 현원은 일치시켜 운영한다. 셋째, 해당 기관의 인적자원이 대국민 서비스 및 핵심사업 분야에 중점 배분되도록 경영지원 기능을 최대한 효율적으로 운영한다. 넷째, 업무폐지, 자산매각 등의 경우 관련 인력을 감축하고, 업무량 변동 등에 따른 기구 신설이나 확대, 인력 증원 요소가 발생하는 경우 원칙적으로 방식개선, 업무 프로세스 개선, 정보화, 업무효율화 등을 통한 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소한다. 다섯째, 기구 확대와 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 그 소요를 미리 예측하여 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진한다. 여섯째,

임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사 직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우 반드시 이사회 의결을 거친 후 시행한다.

조직 확대(인력증원)를 위해서는 협의하도록 하고 있는데, 공기업은 조직 확대, 인력 증원의 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의 필수이다. 다만 시장형 공기업이 해당 연도 기관의 예산에 반영된 총인건비 내에서 추진하는 경우는 그러하지 않다. 준정부기관이 조직 확대, 인력 증원의 경우 주무기관의 장과 사전협의 필수. 다만 정부 재정지원 기관으로 해당 연도 기관이 예산에 반영되지 않은 조직 확대나 인력 증원의 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전 협의 필수이다. 공기업·준정부기관은 조직, 인력의 변동 시 지체없이 그 변동내역을 기획재정부에 통보(경영혁신지침 제17조)한다.

자회사를 신설하는 경우도 협의사항으로 하고 있다. 공기업·준정부기관이 출자·출연을 통해 자회사를 설립할 경우 주무기관장 및 기획재정부장관과 사전협의 필수이다. 아울러 지사 등 일선 기관을 설치·운영함에 있어 고객수요와 환경여건의 변화 등을 감안하여 지형·교통 중심의 광역단위로 운영되도록 노력하여야 하고, 단순 중간 감독기관 성격의 지방 일선 기관을 정비하는 등 계층구조를 합리적으로 조정하도록 노력하여야 한다. (경영혁신지침 제18, 21조).

조직 및 경영진단을 통해 조직관리를 수행하고 있다. 공기업·준정부기관은 해당 기관의 조직구조, 기능, 인력에 대해 과학적으로 전문적인 경영진단을 실시하는 등 조직과 기능의 합리적 운영을 위해 노력하여야 한다. 만일 해당 기관의 기능이나 업무를 외부에 위탁할 경우에는 위탁하는 업무의 내용과 수준, 기존의 성과수준과 소요예산 등에 철저한 사전분석을 거쳐 이를 실시한다(경영혁신지침 제20, 22조).

공공기관 경영평가 편람에 따라, 조직관리에 대한 평가를 실시함으로써 책임성을 확보하고 있다. 조직·인사 일반을 평가지표로 하며, 100점 만점에 2점을 차지하고 있다. 지표의 정의는 “조직 및 인적자원 관리와 성과관리 체계의 구축·운영 노력과 성과를 평가한다”이며, 세분평가내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로, 경영전략과 연계된 조직 및 인적자원 운용계획 수립, 핵심업무를 고려한 단위조직의 역할과 책임 설정 및 적절한 인력 배분을 위한 노력과 성과를 측정한다. 이를 위해, 인력 재배치계획 수립

여부 및 적정성, 추진실적 등을 살펴본다. 둘째로, 출연·출자기관의 설립목적 달성과 경영성과 확보를 위한 노력과 성과를 출연·출자시 정부 사전 협의 등 적정절차 준수 여부, 출자 회사 진단에 따른 개선·구조조정 노력 및 성과를 살펴본다. 세 번째로, 구성원의 역량을 개발·향상시키기 위한 노력과 성과를 살펴본다. 이 외에도, 합리적 조직·개인 성과평가시스템 구축을 위한 노력과 성과, 인력운영의 전문성 제고를 위한 노력과 성과(기관 특성에 따른 개방형계약직제 및 전문직위제의 운영), 인사교류제도 및 특별승진제도의 근거규정 마련 등 제도 기반 구축, 순환보직 원칙 수립 등의 성과, 육아휴직 활용, 장시간 근로 해소 등 일가정 양립을 위한 다양한 노력과 성과(가족친화 인증 여부, 자동육아휴직제, 남성근로자 육아휴직 이용률, 유연근무제(탄력근무제, 원격근무제 등) 활용실적, 현혈공가 도입 여부 등)를 평가한다.

책임운영기관이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성(公共性)을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 의미한다. 공무원과 임기제공무원으로 운영되므로 대통령령과 행정안전부령을 통해 조직과 정원을 정하고 있다. 구체적으로 책임운영기관의 하부조직설치와 업무분장은 기본운영규정에 따르도록 하고 있으며, 공무원의 총 정원한도를 대통령령과 총리령 또는 부령으로 정하고 있다. 또한, 정원을 조정할 필요가 있을 때는 소속중앙행정기관장에게 계획을 제출해야 하며, 중앙행정기관의 장은 이에 대해 행정안전부 장관과 협의하도록 하고 있다. 또한, 업무상 필요에 의하여 계약직공무원을 임명할 수 있다.

책임운영기관의 임용권자는 「국가공무원법」 제32조제1항 및 제2항, 그 밖의 공무원 인사 관계 법령에도 불구하고 소속책임운영기관 소속 공무원에 대한 일체의 임용권을 가진다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 임용권의 일부를 기관장에게 위임할 수 있다. 책임운영기관의 소속 공무원의 임용시험은 기관장이 실시하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 기관장이 단독으로 실시하기 곤란한 경우에는 중앙행정기관의 장이 실시할 수 있으며, 다른 시험실시기관의 장과 공동으로 실시하거나 대통령령으로 정하는 다른 기관의 장에게 위탁하여 실시한다.

한편, 책임운영기관 간 인사교류가 가능하다. 책임운영기관 간 공무원의 전보가 필

요하다고 인정되는 경우에는 기관장 간의 협의를 통해 실시할 수 있다. 채용된 소속책임운영기관 소속 경력직공무원이 다른 행정기관의 경력직공무원으로 전보 또는 특별채용할 때 인사 관계 법령(전보 또는 특별채용 직위에 적용되는 법령을 말한다)에서 정한 절차에 따라 임용된 공무원의 경우 외에는 특별채용시험을 거치도록 하고 있다.

(3) 검토결과 종합 및 한계

지방자치단체의 조직 및 정원관리의 책임성 확보를 위한 방안을 도출하기 위해, 공공분야의 조직 및 정원관리의 책임성을 확보하기 실질적으로 수직상하관계에 있는 공기업이나 책임운영기관의 경우, 조직관리의 과정에서 자율성을 제고하는 방향보다는 관리 및 통제의 관점에서 상위기관인 정부부처나 행정안전부 장관과의 협의를 의무화하고 있어, 지방자치단체의 조직관리에 직접적인 시사점을 제공하고 있지는 못하다.

다만, 조직 및 인사관리를 공기업 경영평가나 책임운영기관 평가 등을 통해 지표체계를 두어 평가하고 있으며, 이러한 평가체계를 정부업무평가의 지방자치단체 합동평가에 반영하는 것을 고려할 수 있다. 지방자치단체 합동평가는 「정부업무평가기본법」 제21조에 따라, 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책 등에 대하여 지자체를 대상으로 행안부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 수행한다. 5대 국정목표에 대해 116개의 지표로 구성되어 있으며, 이 중 조직관리 및 정원에 대한 평가지표는 '5급 이상 관리직 여성공무원 임용 목표 달성률' 이외에는 현재 존재하지 않는다¹⁸⁾. 지방자치단체의 조직관리 및 정원에 대한 평가지표를 행정안전부가 관리하는 평가지표로서 포함시키는 것을 고려할 필요가 있다.

다음으로, 기관간 인사교류의 측면에서 시사점을 확보할 수 있다. 지방자치단체의 경우 지역을 기반으로 개별적으로 운영되고 있으나, 동일한 광역자치단체 혹은 생활권을 구성하고 있는 지역간 인사교류를 통해 인사관리의 효율성을 제고하는 것이 가능하다. 이를 확장하여, 지역간 공동사무를 설정하여 인력절감을 확보하는 지방자치단체에 대해 추가적인 정원을 인센티브로 부여하는 등의 제도를 고려할 수도 있다.

18) 행정안전부. 2022년('21년도 실적)지방자치단체 합동평가 결과. 2022. 4. 15.

3) 국외 사례 검토

(1) 일본

① 필치규제의 완화와 정원관리 변화

일본의 지방자치단체는 우리나라와 유사성이 높으며, 조직관리 및 정원에 대한 제도를 검토하여 책임성 확보의 관점에서 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 일본의 「지방자치법」 제158조는 지방자치단체 조직 편성의 권한을 조례에 따라 지방이 자율적으로 설치하도록 하고 있으며, 단체장에 대하여는 조직 운영의 효율성 및 합리성을 충분히 고려해야 할 의무를 동시에 부여하고 있다¹⁹⁾.

지방자치단체의 행정조직은 지방자치법에 따른 조례로 규정된 조직과 법령에 따라 규정된 조직(필치기관)으로 나뉜다. 이 중 필치규제는 지방자치단체의 개별성과 특수성을 반영하지 못하기 때문에 효율성을 저하시키는 원인이 되므로 지방의 자주조직권을 존중하고, 행정의 종합화 및 효율화를 위해 폐지하거나 완화하는 추세이다. 일본의 지방육단체 지방분권개혁추진본부에 따르면, 2005년부터 2013년까지의 제1기 지방분권개혁을 통해 지방자치단체의 자주조직권을 존중하는 관점에서 필치규제에 대한 재검토를 통해 폐지나 완화가 도모되었다²⁰⁾. 필치규제는 국가가 지방 공공 단체에 대하여, 법령이나 법령에 근거하지 않는 보조 요강 등에 의해, 특정 자격 또는 직명이 있는 직원, 지방공공단체의 행정기관 또는 시설, 심의회 등의 부속 기관을 반드시 두어야 하는 것 등을 의무화하고 있는 것을 말한다. 필치 규제의 폐지·완화를 통해, 지방공공단체가 지역의 주민 요구에 정확하게 응하기 위해 필요한 직원의 배치나 시설의 통폐합 등을 실시할 수 있어, 보다 지역의 실정에 맞는 조직 체제로 할 수 있으며, 지방공공단체가 간소하고 효율적인 행정을 자주적으로 전개할 수 있게 되어 조직·정원관

19) 제158조(도도부현의 局部·分課, 시정촌의 部課)

① 보통지방공공단체의 장은 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 필요한 내부조직을 설치할 수 있다. 이 경우, 해당 보통지방공공단체의 장의 직근하위의 내부조직의 설치와 분장사무에 대해서는 조례로 정하도록 한다.

② 보통지방공공단체의 장은 전항의 내부조직의 편성에 있어 해당 보통지방공공단체의 사무 및 사업의 운영이 간소하고 효율적으로 되기 위하여 충분히 배려하지 않으면 안 된다.

20) 地方六團體 地方分權改革推進本部

<https://www.bunken.nga.gr.jp/activity/chronology/bunken/hicchikisei/>

리의 적정화 등 행정개혁의 추진에 기여할 수 있다. 또한, 지방공공단체에서 유사한 내용을 심의하고 있는 심의회 등을 통합할 수 있다.

표 4-5 필치규제 완화의 구체적인 사례

구분	구체적인 사례
직원의 자격·직명 및 직원 배치 기준의 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> 공립도서관 관장의 국고보조를 받을 경우 사서자격규제 및 전임규정 폐지 복지 사무소의 현업 소원의 전임 규제의 완화·배치 기준의 탄력화 공영 주택 감리원, 개량 주택 감리원의 필치 규제의 폐지 농업위원회에 두는 농지 주사의 필치 규제의 폐지 청년 학급 주사 및 청년 학급 강사의 필치 규제의 폐지
행정기관·조직·시설 설치 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> 복지에 관한 사무소의 법률에 의한 배치 기준의 폐지 아동상담소와 다른 행정기관 등과의 통합을 가능하게 하는 설치 형태 등의 탄력화 보건소와 복지 사무소 등과의 통합 등 설치 형태의 탄력화 가축 보건 위생소나 병해충 방제소의 「위치 및 시설」등의 기준의 폐지 및 간소화 지적장애인강생상담소나 신체장애인강생상담소의 명칭 및 설치형태의 탄력화
심의회 등 부속 기관의 설치의 완화·탄력화	<ul style="list-style-type: none"> 신산업도시건설협의회의 임의설치화 공민관 운영 심의회의 임의 설치화 스포츠 진흥 심의회의 조직·명칭 규제의 탄력화 수방협의회의 임의 설치화(설치하지 않는 경우에는, 방재 회의에서의 조사 심의가 필요) 도도부현 자연 환경 보전 심의회의 조직·명칭의 탄력화

출처: 주재복·고경훈(2019)에서 재인용(<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/start/1-3-4.html>)

지자체의 정원관리는 기본적으로 각 자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정하고 있다. 국가가 규정하는 인원(필치규제)을 제외하고는 스스로가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정한다. 일반적으로 “00자치단체 직원 정수조례”가 정원관리의 기본 근거가 된다. 조례에서 사무부국별 인원 정수를 결정하며 해당 사무부국의 책임자가 정수 범위 내에서 내부 부국(部局) 및 각 부속기관별 인원을 자유롭게 배분하도록 하고 있다. 광역자치단체 규모별로 국·부의 수를 제한하기도 하였으나 관련 규정과 기구의 설치나 폐지 시에 중앙과의 협의를 전제하는 규정도 폐지되었다.

표 4-6 지방자치단체 규정변화 연혁

지방자치법 제정 초기에는 도(都)는 2부8국, 도부현(道府縣)은 7부를 설치하였고 소관 사무들을 제시하는 등 법률로 엄격하게 규정해 옴
 1952년부터 인구에 따라 조직 수를 규제하기 시작했고, 그 이후 설치 수는 변화되었으나 조항 자체는 2003년까지 지속됨. 조직 명칭, 분장사무 규정, 조직 수가 변경될 때는 총무성(이전, 자치성)에 신고하도록 하였고, 만일 법정부수(法定部數)를 초과하려고 할 때는 주무대신과 협의하도록 함
 1991년부터 부국 명칭, 분장사무의 예시가 폐지되었고, 1997년에는 법정부수를 초과하는 부국의 설치가 신고제로 완화됨. 2002년에는 법정부수의 규제 자체가 철폐됨
 2003년부터 지자체의 상황에 맞게 조직을 자유롭게 설치하도록 지방자치법이 개정되었고, 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 함

출처: 하동현·주재복·최흥석(2011)

정원관리 측면에서 자치단체 정수 조례를 통해 지방정부의 책임에 기반한 자율성을 부여하되 중앙정부는 정책을 유도하거나 정보를 제공하는 방식의 간접적인 개입을 하고 있다. 우선, 정보제공과 관련하여, 총무성은 각 지방자치단체에 공무원 수의 증가를 가져오는 각종 정책의 억제를 요청하는 동시에, 법령으로 부과된 자치단체의 의무 시설 설치나 인원 배치 기준 등을 수정하거나 폐지하여 왔으며, 정원조정의 필요성과 지방자치단체의 정원관리를 하는데 참고가 되는 자료와 관련 정보를 제공한다. 이 때, 참고 지표로 활용되는 것이 유사단체별 직원 수의 상황, 정원모델, 정원회귀모형이며 해당 자치단체는 내부의 분석을 통해 조직 인원의 적정성을 파악한다.

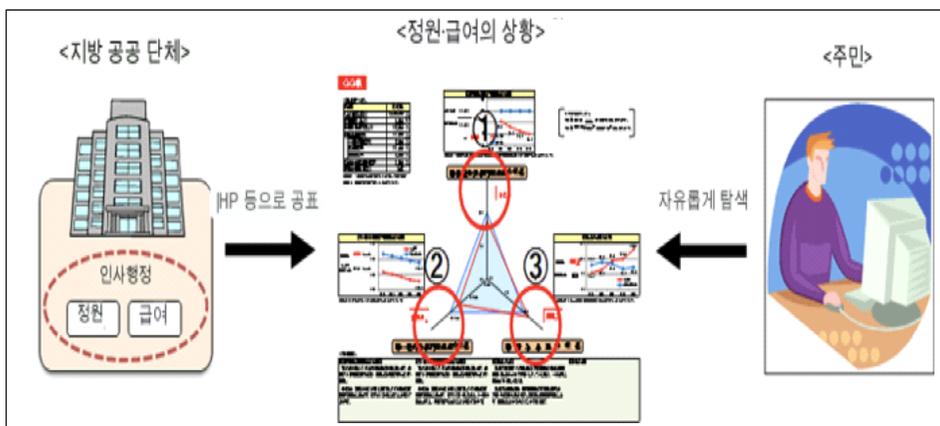
다음으로, 자치단체 정원과 인건비정보를 홈페이지에 제공하는 “지방자치단체 급여·정보공표 시스템(地方公共団体給与情報等公表システム)²¹⁾”이나 정원관리를 위한 다양한 참고지표들을 제공함으로써 중앙정부의 정책방향을 관철시키는 동시에 지방자치단체 ‘자기규제’의 작동을 유도하고 있다. 지방자치단체는 정원과 급여에 관한 상황을 주민에게 공개하여, 자유롭게 관람할 수 있도록 하고 있다. 주요 내용으로는 보통회계직원수의 상황, 일반행정부문직원수의 상황, 그리고 급여수준의 상황을 포함하고

21) 총무성 지방공공단체 급여 정보 등 공개 시스템 개요 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/ 공표양식 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/sample_r03_1.html

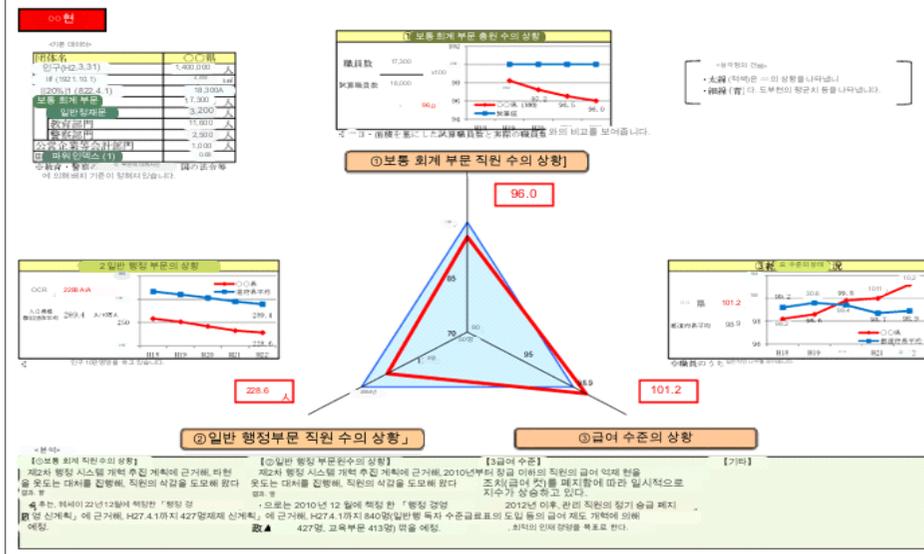
있다. 보통회계직원 수의 상황은 인구나 면적을 기준으로 계산한 직원 수(정원회귀지표)와 실제의 직원 수와의 비교이며, 일반행정부문지원수는 유사단체의 인구당 평균 직원수와 실제 직원수의 비교한 것이다. 또한, 급여수준 상황은 라스파이리스 지수로 도도부현 및 지정도시평균을 비교하여 제시한다.

구체적으로 라스파이리스 지수의 변화와 전국 평균이나 유사 단체와의 비교 그래프(2012년부터 참고치를 추가), 인사위원회 권고에서 공민 급여의 비교, 일반 행정직, 교육직 등의 직종마다의 급여 상황과 유사 단체나 나라와의 비교(2007년부터 기술 노동직에 대해서는, 민간의 유사 직종과의 비교를 추가), 특수 근무 수당을 포함한 모든 수당 상황, 급별 직원 수의 상황을 나타내는 그래프, 특별직의 보수 등의 상황(퇴직 수당도 포함한다), 정원의 유사 단체와의 비교, 연령별 인원 구성 그래프 등, 공영기업 직원에 대해서도 상기에 준하여 공표하고 있다.

그림 4-1 정원 및 급여 상황의 공개 개요



참고 지표에 의한 직원 수 등의 현상·분석 시트



출처: 일본 총무성 홈페이지(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/bunseki.html)

표 4-8 지자체 내부 통제에 관한 논의 연혁

연도	내용
2009. 3.	'지방공공단체 내부통제 방식에 관한 연구회' 보고서 공표
2009. 6.	제29차 지방제도조사회 「향후 기초자치단체 및 감사·의회 제도의 기본방향에 관한 답신」
2011. 1.	「지방자치법 발본 개정에 대한 생각(2010년)」
2013. 3.	「지방공공단체 감사제도에 관한 연구회 보고서」, 「주민소송에 관한 검토회 보고서」
2014. 2.	'지방공공단체 내부통제 정비·운영에 관한 검토회' 보고서 공표
2016. 3.	제31차 지방제도조사회 '인구감소사회에 적확하게 대응하는 지방행정체제 및 거버넌스 방식에 관한 답신'
2017. 6.	「지방자치법 등의 일부를 개정하는 법률」공포(2020년 4월 1일 시행)
2017. 10.	'지방공공단체 내부통제·감사에 관한 연구회' 설치
2018. 7.	지방공공단체 내부통제·감사에 관한 연구회 '지방공공단체 내부통제제도 도입·실시 가이드라인'

출처: 제33차 지방제도조사회(2018)

지방자치법 개정에 따라 도도부현 지사 및 지정도시의 시장은 「담당하는 사무 중 재무에 관한 사무 등의 관리 및 집행이 법령에 적합하고 적정하게 이루어지는 것을 확보하기 위한 방침」(내부통제에 관한 방침)을 정하여 공표하고, 필요한 체제를 정비·운영하게 되었다.

또한, 그 운용 결과를 단체장이 스스로 평가해 내부통제 평가보고서를 작성하고, 감사위원의 심사를 받은 뒤 의회에 보고서를 제출·공표하는 것이 의무화됐다. 지정도시 이외의 시정촌, 즉 다마·도서 지역의 39개 시정촌은 노력을 기울여야 합니다.

지자체의 내부통제 제도화에 있어서 내부통제의 단계적인 발전을 촉진한다는 관점에서 재무사무 집행 리스크가 지자체의 최소한 평가해야 할 중요한 리스크로 여겨졌다. 재무사무집행 리스크란 '재무에 관한 사무집행에 있어서 법령 등 위반(위법 또는 부당)의 리스크', '결산의 신뢰성을 저해하는 리스크', '재산보전을 저해하는 리스크' 등 3가지 리스크를 말한다. 재무에 관한 사무란 구체적으로는 「지방자치법」 제2편제9장에서 규정하고 있는 재무에 관한 사무를 의미하는 것으로, 「예산의 집행, 수입, 지

출, 계약, 현금 및 유가증권의 출납 보관, 재무관리 등의 사무의 집행」을 말한다.

재무사무 집행 리스크를 최소한 평가해야 하는 리스크로 삼은 이유는 제31차 지방제도조사회의 답신이나 '지방공공단체 내부통제 정비·운용에 관한 검토회' 보고서에 따르면 다음과 같은 3가지다.

표 4-9 재무사무집행 리스크를 최소한 평가해야 하는 리스크로 삼은 이유

1. 일반적으로 지자체에 있어서 영향도가 크고, 또 발생 빈도도 높아 중요한 리스크라고 생각할 것
2. 지자체 사무처리의 대부분은 예산에 기초한 것이므로 명확하고 포괄적으로 보완할 수 있으며, 내부통제 대응의 계기가 될 것.
3. 기업의 내부통제를 참고하면서 내부 통제가 효과적으로 작동하기 쉬운 분야가 되어야 함

출처: 제31차 지방제도조사회(2016)

이에 더해 재무사무는 감사위원이 실시하는 재무에 관한 사무집행 감사의 대상이다. 따라서 재무사무 집행 리스크에 대해 내부통제를 정비·운용함으로써 감사위원이 감사해야 할 부분을 중점화할 수 있어 감사의 실효성을 보다 높일 것으로 기대된다.

재무사무 집행 리스크는 지자체가 내부통제에 대한 이해를 높이는 계기가 되고, 또한 내부통제가 조직문화로서 정착될 것으로 기대되어 적어도 처음부터 평가해야 할 리스크로 설정된 것이다. 또한 재무사무 집행 리스크는 어디까지나 최소한 평가해야 하는 리스크이므로, 단체장이 필요에 따라 재무사무 집행 리스크 이외의 리스크에 대응할 수도 있다.

지방자치법 개정에 따라 총무성은 지자체 직원과 지식인 등으로 구성된 '지방공공단체 내부통제·감사에 관한 연구회'를 2017년 설치했다. 이 연구회로부터 2018년 7월 27일에 「지방공공단체의 내부통제제도 도입·실시 가이드라인」(이하, 가이드라인이라 함)이 공표되었다. 이것은 국가가 자치체에 대해 기술적인 조언을 할 수 있다고 한 지방자치법 제245조의4 제1항의 규정에 근거해 내부통제를 도입 및 실시할 때 참고가 되는 기본적인 틀이나 요점을 제시하는 것이다. 또한, 가이드라인의 확정판은 2018년도 총무성에 의해 공표되었다.

표 4-10 지침서(안)의 구성

구분	내용
지방공공단체 내부통제의 기본틀	지방공공단체의 내부통제 내부통제에 관한 유의점 및 한계 내부통제 관계자의 역할
내부통제의 방침	내부통제에 관한 방침의 결정 내부통제에 관한 방침의 공포 내부통제에 관한 방침의 재검토
내부통제체제의 정비	전청적 체제의 정비 업무 관련 대응책의 정비
내부통제평가보고서의 작성	내부통제의 평가 유효성의 평가 내부통제평가보고서의 작성·보고
감사위원의 내부평가보고서 심사	내부통제평가보고서의 심사 내부통제평가보고서의 심사와 기타 감사 등과의 관계

출처: 지방공공단체 내부통제·감사에 관한 연구회의 '지방공공단체 내부통제제도 도입·실시 가이드라인'(2018. 7.)

일본의 경우 지방자치단체의 내부통제의 6가지 구성요소로 구분하고 있는데, 이를 간략하게 살펴보면, 첫째, 통제환경은 조직풍토나 조직 구성원의 의식과 주로 관련되며, 다른 요소의 기초가 되는 요소라 할 수 있다. 둘째, 리스크 평가와 대응은 조직목표 달성을 저해하는 요인(리스크)을 식별·평가하고, 이를 회피·저감하기 위한 일련의 대응을 의미한다. 셋째, 통제활동은 리스크 회피·저감을 위한 방침과 절차에 관한 것이다. 넷째, 정보와 전달은 정보를 적절히 식별·파악·처리하여 조직 내외 관계자에게 올바르게 전달하는 구조와 관련되어 있다. 다섯째, 모니터링은 내부통제가 효과적으로 기능하고 있음을 지속적으로 평가하는 일련의 대응이며, 일반적으로는 일상적 모니터링과 독립적 평가로 구분할 수 있다. 여섯째, IT의 이용은 업무 수행에 있어서 조직 내외의 IT에 대한 적절한 대응을 판단하기 위한 요소이다.

지방자치단체의 내부통제의 6가지 구성요소를 평가요점과 평가항목으로 구분하여 보다 구체적으로 제시하면 아래의 표와 같다. 이러한 예시는 지자체 전체 조직에 대한 내부통제를 위한 평가의 틀이다.

표 4-11 일본의 내부통제 수단

	평가요점	평가항목	검증자료
통제 환경	성실성과 윤리관에 대한 자세가 표명되어 있는가?	내부평가기본방침에 명시	내부통제의 방침
		직원 규율 규칙·행동 규범 내용	직원 징계 기준에 관한 규칙
		업무위탁선정업자기준의 내용	계약규칙
		직원표창, 처분, 평가기준	직원 징계 기준에 관한 규칙
		상기기준의 공표	홈페이지
	업무와 조직의 대응 및 권한과 책임이 명확한지?	조직도, 분장규정	행정기구도 및 사무분장
		권한규정	사무결재규칙
		내부통보제도	공약통보등 처리요령
	적절한 인사관리 및 교육연수가 이루어지고 있는지?	채용 방침·채용 루트	직원채용에 관한 규칙
		인원배치의 적절성	직원정원조례
		인재육성, 능력개발제도	인재 개발 프로그램
		내부통제 이행과 관련된 인사평가	직원의 인사평가에 관한 규칙
리스크 평가와 대응	중요한 리스크와 그 회피·경감을 위한 대책을 명시하고 있는가?	업무 목적별 중요 리스크 명시	위험 조사표
		회피·경감 방안 명시	위험 조사표
		상기에 대응하는 업무플로우 명시	사무 처리 안내서
	리스크와 대책은 적절히 재검토되고 있는가?	리스크의 정확한 인식	내부관리 관리방침
		리스크에 대한 대책의 중복·과잉 여부	내부관리관리설문지
		업무·예산의 적절히 재검토	내부관리 관리
	횡령·유착 등의 부정, 인명·건강·재산에 대한 리스크를 고려하고 있는가?	부정 가능성에 대한 대책	공익정보등 처리요령
		안전에 대한 배려	시민 협동 마을 조성 조례
		안심에 대한 배려	시민 협동 마을 조성 조례
통제 활동	업무의 적정성과 유효성·효율성 확보를 위한 방침·절차가 적절하게 정비 운용되고 있는지?	규칙·요강·매뉴얼 등의 과부족 유무	예규 법령 검색 시스템
		규칙·요강·매뉴얼 등의 적절한 운용	요강링크집(행정관리과)
		과내에서의 운용상황 체크	국 총무과 합의 시 근거 법령 등
		미비점이 있는 경우의 시정조치 상황	각 과 법규 주임의 체크

	평가요점	평가항목	검증자료
	방침·절차에서 상호 견제 기능이 도모되고 있는가?	권한과 책임의 명확성	사무 결재규칙
		승인제도의 적절성	사무 결재규칙
		직무 분리·겸임의 적절성	사무분장표
정보와 전달	신뢰성 있는 정보를 작성·발신하는 체제가 구축되어 있는가?	필요한 충분한 정보를 작성·전달·공표하는 체제	홈페이지
		정보공개제도에 대한 대응상황	정보공개규칙과 그 운용
		개인정보의 관리상황	개인정보보호조례
	국내외에서 입수한 정보는 충분히 검증되어 청 내에서 적절하게 공유되고 있는가?	입수한 외부 정보의 평가·검증·대응	홈페이지(시민의소리)
		입수한 외부 정보의 관련 부서로의 전달	홈페이지(시민의소리)
입수한 외부 정보의 유효 이용 상황	직원 정보 시스템		
오정보를 감지한 경우 조치의 적절성	N/A		
모니터링	일상적 모니터링과 독립적 평가가 적절하게 실시되고 있는가?	국총, 부장, 국장에 의한 체크 체제	사무결재규칙
		부국의 지휘 명령 하에 없는 자의 체크 체제	지정관리자제도
		독립적평가 실시현황	N/A
	모니터링의 실효성은 충분히 확보되어 있는가?	독립적 평가 결과에 대한 시정 조치	N/A
		상기 결과 시정조치의 타당성 검토 상황	N/A
모니터링, 독립적 평가결과 보고체제	N/A		
감사의견에 대한 시정조치 타당성 검토	행정부에서 검토		
IT의 이용	ICT 이용의 합리성·타당성이 충분히 검토되고 있는가?	ICT 이용에 관한 방침의 명확성	정보시스템 최적화 프로그램
		ICT 이용의 필요성, 정도 검토의 적절성	정보시스템 최적화 프로그램
		ICT 이용의 비용대비 효과, 합리성 평가	업무감사계약
	시스템 운용 상황은 충분히 통제되고 있는가?	시스템의 유지보수·운용·접근관리 상황	보안 감사 계약
		입력 정보의 망라성·정확성 확보 체제	각 과의 점검 자료
에러 대응이나 데이터 보관 등의 운용 관리	정보보안정책		

출처: 지방 공공 단체의 내부 통제 및 감사에 관한 연구회 2017년 회의 자료
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_naibu/index.html

(2) 독일

독일 정치·행정체계의 구조는 우리나라의 헌법에 해당하는 기본법(Grundgesetz)을 통하여 확인할 수 있다. 기본법 제20조와 제28조는 국가질서의 원칙을 5개 - 공화국, 민주주의, 법치국가, 사회(보장)국가 및 연방국가의 원칙 - 로 구분하여 제시하고 있다.

연방국가는 이러한 원칙 중의 하나이며, 이 원칙은 기본법이 개정되어도 지속성이 보장되도록 규정하고 있다. 연방주의에 근거한 국가구성으로 인하여 연방과 주간의 권한 배분에 관한 사항을 기본법에 구체적으로 제시하고 있다. 독일 연방주의(Föderalismus)의 특징은 연방(Bund)과 주(Land)가 하나의 국가로서의 권한을 가지고 있고, 기본법에 주의 독립성을 보장하고 있다.

연방과 주간의 관계는 기본법 개정으로 변화될 수 있으며, 특히 연방과 주간의 사무배분의 변화는 주정부, 그리고 지방자치단체까지 영향을 미치게 된다. 특히, 2000년대 이후의 연방주의 개혁으로 인하여 연방과 주의 사무배분, 재정관계 등에 관한 변화를 경험하게 되었다. 특히, 독일의 경우는 우리와는 달리 연성헌법이어서 헌법 개정이 상당히 빈번하게 이루어지고 있으며, 이로 인하여 연방과 주 간의 권한관계가 변하고 있으며, 주 권한의 확대에 따라 지방자치단체도 시대에 따라 많은 크게 변화였다.

① 지방자치단체의 자치조직권

지방자치의 제도적 보장은 독일의 기본법(Grundgesetz) 제28조제2항에 근거하고 있다. 그러나 기본법에 우리의 자치조직권에 해당하는 조직고권(Organisationshoheit)에 대해 직접적으로 규정하고 있는 것은 아니나 지방자치의 제도적 보장 범위 안에 자치조직권도 포함되는 것으로 인식되고 있다.

또한 기본법 제72조제1항에 근거하여 개별 주들이 지방자치에 관한 입법권을 행사하고 있으며, 각각의 주들은 독자적으로 지방자치법을 제정·적용하고 있다. 주정부 헌법에 명시된 지방자치 관련 규정도 연방 기본법의 규정에 부합하도록 되어 있다는 점에서 자치조직권은 연방 기본법과 개별 주(Land)의 헌법에 근거하여 지방자치단체에게 부여된 권한으로 인식되고 있다.

독일의 경우 지방자치단체의 자치권은 일반적으로 조례고권(Satzungshoheit), 조직고권(Organisationshoheit), 인사고권(Personalhoheit), 재정고권(Finanzhoheit), 계획고권(Planungshoheit) 등으로 구분할 수 있으나 추가적으로 협력고권(Kooperationshoheit)과 구역고권(Gebietshoheit) 등을 포함시켜 논의하기도 한다(Schmidt, 2011). 일반적으로 조직고권은 자치조직권을 의미하며, 학자에 따라서는 조직자치권이라는 용어를 사용하기도 한다. 여기에서는 ‘조직자치권’(오준근, 2013)이라는 용어 대신에 조직고권과 자치조직권이라는 용어를 혼용하기로 한다.

독일의 경우 지방자치단체의 조직고권은 기본법 제28조제2항 1문의 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)에서 도출된 것으로 간주하며, 헌법상 보장되는 자치권 중의 하나이다. 일반적으로 조직고권을 포함하여 인사고권, 재정고권 및 계획고권 등도 자기책임성에서 도출되는 것으로 간주되고 있다. 이에 대해 덧붙이자면, Lange(2019)는 게마인데(Gemeinde)는 그 사무를 처리하기 위한 수단을 자기책임 하에 결정할 수 있으며, 그 수단으로서 각 고권이 있는 것으로 설명하고 있다.

조직고권은 통상적으로는 게마인데의 조직을 형성하는 권능을 의미다. 예를 들어, Burgi는 조직고권에 대하여 사무처리에 관련한 행정조직을 독자적으로 구축하는 것 혹은 조직의사결정의 절차뿐만 아니라, 공기업 조직의 법형식 선택을 결정하는 권능도 포함하는 것으로 본다(Burgi, 2015: 65). 조직고권의 내용을 보다 구체적으로 보면, 행정청이나 산하기관, 그리고 공공시설의 설치·변경·폐지를 스스로의 재량에 따라 할 수 있는 것, 이러한 배치나 감독 등 체계를 정하는 것을 들 수 있다.

조직고권 내용의 이러한 광범위성에 대해서 Pagenkopf는 이미 1970년대에 자신의 저서에서 조직고권은 “개념적으로는, 근간적 혹은 내부적 조직을 스스로 형성하여, 스스로의 권력에 기초한 행정을 구축하며, 그 업무의 수행관리를 결정하는 단체의 권리”(Pagenkopf, 1975)라고 정의하였다. 구체적인 예시로서 게마인데의 의사형성기관을 스스로 정하여, 행정청이나 산하기관을 설립하고, 인적·물적 자원을 조달하며, 사무와 권한을 배분하며, 전체 행정조직을 지도 및 감독하는 것이라고 주장하고 있는 것에서도 조직고권의 범위가 넓은 것을 엿볼 수 있다.

Schmidt-Jortzig는 조직고권과 동의라고 할 수 있는 조직권력(Organisationsgewalt)에 대하여, “조직을 설치하고, 그 수행능력을 상시 감독하며, 경우에 따라서는

조직을 재검토(개편)하는 법적 권력”(Schmidt- Jortzig, 1979: 53)이라고 정의하고 있으며, 이러한 정의에서도 조직의 설치나 개폐뿐만 아니라, 조직의 기능 측면에 관한 것도 당연한 것으로 개념 내용에 포함시키고 있다. 즉, 조직의 ‘형성’을 조직의 설치·개폐에 한하는 것 같은 협소한 파악 방식을 취하고 있는 것이 아니라, ‘형성’에 기능 면도 포함시키고 있다. 또한, 조직고권의 내용에는 사법상의 조직형태를 이용하는 권능을 포함한다.

지방자치단체에게 부여된 자치조직권으로 인하여 지방자치단체의 장이 기구설치 권한을 가지고 있기는 하나 조직을 설치하여 운영할 수 있는 권한은 외부적인 환경으로부터 많은 제약이 따르는 구조이다. 1970년대 말부터 지방자치연합체(KGSt²²)는 인구규모에 따라 조직설치 표준안을 작성하여 배포하였으며, 이러한 표준안에 근거하여 조직을 설치할 것을 권고하였다.

KGSt는 인구수를 기준으로 군(Kreis)은 4단계로 구분하였으며, 게마인데(Gemeinde)는 6단계로 구분하여 기구설치안을 제시하였다. 기초자치단체인 시와 게마인데의 경우 지방자치단체를 GK1(400,000명 이상), GK2(200,000명 이상 - 400,000명 미만), GK3(100,000명 이상 - 200,000명 미만), GK4(50,000명 이상 - 100,000명 미만), GK5(25,000명 이상 - 50,000명 미만), GK6(10,000명 이상 - 25,000명 미만)으로 구분하였다(KGSt, 1979). 반면에 군(Landkreis)은 GK1(250,000명 이상), GK2(150,000명 이상 - 250,000명 미만), GK3(100,000명 이상 - 150,000명 미만), GK4(100,000명 미만)로 구분하였다(KGSt, 1979).

각각의 유형별로 기구설치안을 제시하고 있으며, 이러한 기구설치안들은 인구규모별로 지방자치단체가 수행하는 사무와 밀접하게 관련되어 있다. 즉, KGSt는 지방자치단체의 사무수행에 필요한 기구설치안을 게마인데의 경우 6가지 유형, 군의 경우 4가지 유형을 제시하였다.

그러나 KGSt의 기구설치안은 하나의 예시에 불과하기 때문에 채택의 강제성이 부

22) KGSt는 ‘Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung’의 축약어로서 “행정간소화를 위한 지방자치연합체”를 의미하나 2005년 11월에 기존의 명칭을 ‘Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement’로 변경하였으나 축약어는 이전과 동일하게 KGSt를 사용하고 있다.

여되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 KGSt에 가입된 많은 지방자치단체들이 표준안을 기준으로 삼아 행정기구를 설치하였다. 물론 KGSt에 가입하지 않은 비회원의 경우도 자율적인 선택을 통하여 KGSt의 표준안을 활용하거나 이와 유사한 형태의 행정기구를 설치하게 되었다. 지방자치단체의 기구설치가 KGSt의 모델을 많이 활용한 이유 중의 하나는 지방자치단체의 효율성 준수가 주헌법에 규정하고 있는 원칙 중의 하나이며, 이에 대한 주감사원의 관여 및 권고 등과도 밀접한 관련이 있다.

② 지방자치단체 기구설치 관련 제도

지방자치단체에게 부여된 자치조직권으로 인하여 개별 지방자치단체의 기구설치의 자율성은 어느 정도 확보된 것으로 볼 수 있으나 기본적인 기구구성 및 운영의 프레임은 법적인 통제로부터 자유로운 것은 아니다.

아래에서는 지방자치단체의 기구설치와 더불어 인력관리는 어떻게 이루어지고 있는지에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 우리나라와 같이 중앙부처가 개별 지방자치단체별로 정원을 확정하여 관리하는 방식은 아니다. 그러나 지방자치단체의 규모에 따라서 지자체별로 설치할 수 있는 상위직급의 수 또는 비율은 법률과 명령(Verordnung)에 의하여 결정되도록 하였다.

1970년대 이후로는 주로 연방 전체의 공무원제도에 대한 통일성 유지 차원에서 연방공무원보수법 제26조제3항에 근거하여 연방직급상한제명령(Bundesobergrenzenverordnung)을 제정·운영하였다. 이러한 연방법령에 근거하여 개별 주(Land)들도 직급상한제명령(Stellenobergrenzenverordnung)을 적용하게 되었다. 그리고 연방공무원보수법 제26조제4항에 근거하여 개별 주들은 지방자치단체 이외에도 공법상의 자치단체, 영조물, 재단 등의 대상에 대해서도 상위직급에 대한 제한을 두었다.

통일 이후 직급상한제명령은 새로이 편입된 5개 주에 도 도입·적용되었으나 2000년대 이후로는 연방공무원보수법에 기초한 직급상한제명령은 점차 폐지되는 추세로 나아가고 있다. 2003년부터 2006년까지 실시된 제1차 연방주의 개혁에서는 주 및 지방자치단체의 공무원제도를 포함한 연방의 대강입법(Rahmengesetzgebung)을 규정한 기본법 제75조가 폐지되면서 공무원제도에 대한 권한이 연방에서 주정부로 대폭 이양되었다.

연방과 주 차원의 권한 관계 변화에 따라 연방정부의 법률과 명령이 아닌 주정부의 법률과 명령에 의해서 지방자치단체의 규모에 따른 상위직급 설치를 제한할 수 있게 되었다. 연방정부 권한에서 주정부 권한으로 이양됨에 따라 지방자치단체의 상위직급 설치에 대한 제한은 대부분의 주에서 주공무원보수법(Landesbesoldungsrecht)에 규정하게 되었다.

지방자치단체의 행정기구 설치 시 둘 수 있는 최고위직의 직급과 인원 또는 비율을 제한하고 있다는 점이 직급상한제명령의 큰 특징이라고 할 수 있다. 지방자치단체에서 근무하는 공무원 보수표에 제시된 직급을 기준으로 상위직급을 정하였다. 그러나 2000년 이후에 실시한 연방주의 개혁의 일환으로 주 및 지방자치단체 공무원 관련 권한을 주정부로 이양함에 따라서 공무원 관련 제도들이 더욱 다양해지고 있다.

표 4-12 주별 직급상한제명령 관련 현황 비교

주명	과거		현재	
	제정	폐지	주 공무원보수법 규정	
구 서독	바덴-뷔르템베르크	1981. 12.	2017. 9.	제27조
	바이에른	1978. 4.	2010. 8.	제26조
	헤센	1978. 11.	2020. 12.	제27조
	니더작센	1977. 11.	2012. 12.	제24조
	노르트라인-베스트팔렌	1976. 12.	2005. 5.	제27조
	라인란트-팔츠	1977. 12.	2013. 6.	제28조
	자르란트	1978. 11.	유지	제29조
	실레스비히-홀스타인	1978. 10.	2018. 2.	제27조
구 동독	브란덴부르크	1994. 12.	유지	제24조
	메클렌부르크-포어포메른	1991.11.	2021. 5.	-
	작센	1992. 9.	2008. 6.	제26조
	작센-안할트	1991. 9.	유지	제22조
	튀링겐	1993. 9.	2014. 7.	제23조

출처: 각 주의 법령정보에 근거하여 작성함

이러한 변화는 연방국가의 특성상 연방과 주 간의 권한 관계 차원에서 본다면 상당히 중요하다고 볼 수 있으나 지방자치단체 시각에서 본다면 상위직급 제한은 계층제적 거버넌스의 틀 속에서 작동하도록 규정하고 있어서 큰 변화가 있는 것으로 보기 어렵다.

③ 사무재평가를 통한 기구·인력의 슬립화

사무재평가는 1974년 KGSt가 처음으로 제안하였으며, 전체 사무를 대상으로 그 필요성(Notwendigkeit)을 검증하는 하나의 절차이다. 사무재평가는 1970년대 이후로 지속적으로 추진되고 있으며, 연방, 주 및 지방자치단체의 모든 정부 수준에서 적용되고 있다. 물론, 연방주의 국가의 특성상 사무재평가의 적용 여부는 주에 따라 차이가 있다. 사무재평가를 체계적으로 실시하고 있는 주로는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen), 브란덴부르크(Brandenburg), 자르란트(Saarland), 튀링겐(Thüringen), 라인란트(Rheinland-Pfalz) 등을 대표적으로 들 수 있다(Steiner et al., 2016: 13).

1970년 이후 시기별로는 사무재평가를 크게 강조하지 않은 시기가 있었던 것도 사실이나 사무재평가의 필요성에 대해서는 의문을 제기하지 않았다. 사무재평가는 일회성으로 추진되는 절차가 아니라 지속성을 가지고 추진되어야 한다는 점에서 공공부문의 지속적 과제(BMI, 2018: 95)로 인식되고 있다. 특히, 공공부문의 개혁을 통해서 사무를 체계적으로 관리할 필요성에 대해서도 공감대가 형성되어 있어서 사무재평가는 “행정현대화의 하나의 핵심적인 이슈”(Färber 1998: 189)로 인식되어 왔다.

사무재평가는 연방, 주 및 지방자치단체 차원에서 모두 추진되고 있으나 법적근거가 명확한 경우와 권고의 형태로 추진되는 경우도 있어서 행정수준별로 많은 차이를 보이고 있다. 그리고 사무재평가에 대한 정의도 정부기관이나 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다.

우선적으로 KGSt에 따르면, 사무재평가는 사무재고(Aufgabenbestand)를 제한하거나 사무 증가를 억제하기 위한 체계적인 절차이다(KGSt, 1974: 4). 사무재평가는 공공사무의 존속, 사무이행에 투입되는 수단과 행정절차에 대한 계획적인 의문 제기예 관한 하나의 절차(Färber, 1998: 190)를 의미한다. 따라서 이러한 절차는 공식적인 제도를 필요로 한다는 점에서 “하나의 제도화된 평가절차와 통제절차”(Gaentzsch,

1994: 320)로 간주되고 있다. Franz(2013)는 사무재평가를 국가가 어떤 공공사무를 수행해야 하는지에 대해 판단적 평가(wertende Beurteilung)를 하는 것으로 정의하고 있다(Franz, 2013: 191).

사무재평가는 일반적으로 목적재평가(Zweckkritik)와 집행재평가(Vollzugskritik)²³⁾로 구분할 수 있다. 이러한 분류는 KGSt가 처음으로 구분하였으며(KGSt, 1974), 목적재평가는 사회적 니즈와 그 긴급성과 관련하여 사무의 수행 여부와 사무 수행의 범위를 어느 정도로 할 것인지에 관하여 사무가 필요한지 또는 불필요한지에 대해 검토한다. 목적재평가가 의도하는 것은 중요하지 않은 사무를 발굴하여 폐지하거나 축소하고, 중요한 과제를 수행하도록 하는 것이다.

목적재평가는 협의적 의미의 사무재평가이며, 사무를 반드시 수행해야 할 것인지에 대한 수행 여부를 검토하게 된다. 즉, 사무를 통해서 달성하려던 목표를 반드시 이행해야 하는가에 대해서 검토하는 것을 의미한다. 지방자치단체가 올바른 것을 생산하고 있는지, 그리고 의무로 부과된 서비스에 집중하고 있는지에 대해 검토하게 된다.

집행재평가는 사무수행을 위해서 확정된 집행조치들을 제한할 수 있는지에 대해서 검토하게 된다. 지방자치단체가 서비스를 효율적으로 제공하고 있는지, 서비스 품질과 관련하여 최소기준을 보장하고 있는지를 검토한다. 집행재평가의 대상은 사무 자체가 아니라 주로 행정의 구조와 과정에 관한 것이다(Brüner, 1983: 128). 목적재평가와 집행재평가의 특성을 비교하면 아래의 표와 같다.

표 4-13 사무재평가 유형의 특징 비교

구분	목적재평가	집행재평가
기본질문	정당한 사무를 수행하고 있는가?	사무를 정당하게 수행하고 있는가?
의도	사무 재고(목록)의 감소	사무수행의 개선
지향성	사회의 니즈와 그것의 긴급성	기존 사무와 조치기준
담당자	지방의회, 시민과 행정	행정(일부는 지방의회)
수단	사무 유형화, 보고의무의 확정, 의도한 프	업무흐름의 조직, 지원수단의 투입, 인적

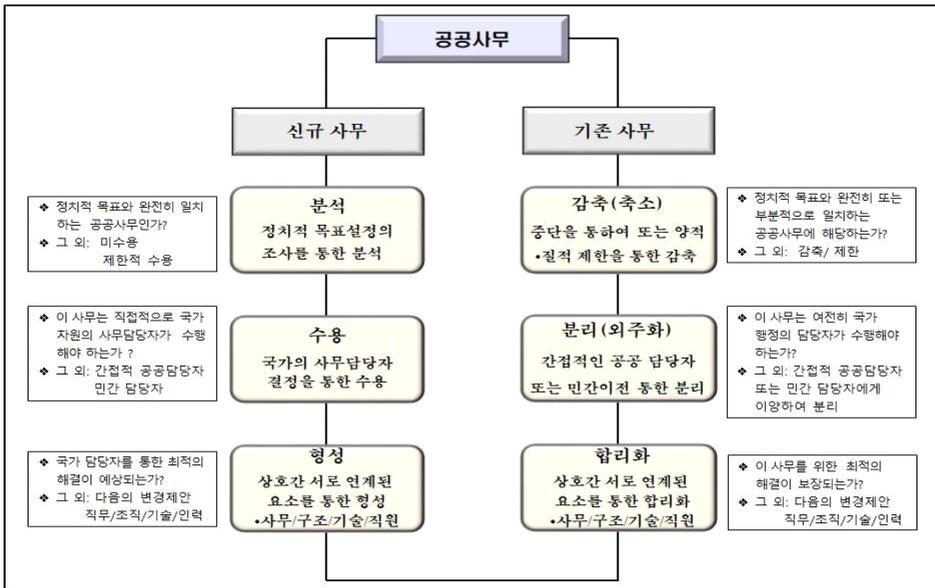
23) 학자에 따라서는 집행재평가를 절차재평가(Verfahrenskritik)로 분류하기도 한다(Schimanke, 1984).

구분	목적재평가	집행재평가
	로그래의 테스트, 지속적으로 처리할 수 있고, 행정과 정치의 업무단계 구성요소인 체크리스트의 개발	물적 수요의 조사, 경제성 계산, 조정기법, 행정인력의 동기부여
강점	결과지향성, 정치적 행위재량 확대 가능, 사회적 니즈와 사무목록 간의 격차를 조기에 발견	기존 자원의 효과성 제고, 세부적이고, 일부 테스트를 거친 모든 수단, 상시적이고 제도화된 절차
약점	사회적 갈등 발생 확률이 높음, 고비용 또는 테스트하지 않음	자원부족을 해결하기 어려움

출처: Brünner(1983), 일부 수정

사무재평가의 대상사무는 현재 수행하고 있는 사무뿐만 아니라 새로운 행정수요 발생 등으로 수행이 예상되는 사무를 모두 포함하고 있다. 또한 기존사무와 신규사무에 대한 사무재평가로 구분하여 추진하였다.

그림 4-2 사무재평가의 대상 구분



출처: Mäding(1978)

사무재평가는 1970년대 말에 시작되었음에도 불구하고 현재까지 주정부, 지방자치단체 등에서 지속적으로 실시하고 있다. 일부 주의 경우에는 법률에 근거하여 사무재평가를 실시하고 있으며, 지방자치단체의 경우는 지방자치단체연합, 민간 컨설팅회사 등을 통하여 사무재평가를 실시하기도 한다.

일부 지방자치단체의 경우는 사무재평가에 많은 시간과 노력이 필요하여 지방자치단체의 전체 사무를 대상으로 하기 보다는 특정분야의 사무를 중심으로 사무재평가를 실시하기도 한다. 지방자치연합체는 회원인 지방자치단체를 중심으로 사무재평가에 대한 컨설팅, 평가보고서(Gutachten) 작성 등에 대한 업무를 수행하고 있다.

1970년대 이후 많은 시간의 경과와 더불어 행정환경이 크게 변화하였음에도 불구하고 사무재평가는 지속적으로 실시되고 있으나 지방자치단체 차원에서의 행정개혁의 추진 정도에 따라 추진동력의 강도는 많은 차이가 있다. 그리고 지방자치단체 차원에서의 행정개혁 추진으로 사무재평가는 다소 소강 국면에 접어들게 되었다. 그러나 일부 주정부는 관련 법률을 제정하여 현재까지 지속적으로 사무재평가를 실시하고 있다.

④ 행정개혁을 통한 효율적인 조직·인력관리

지방자치단체 수준에서의 사무재평가가 다소 주춤한 이유 중의 하나는 행정개혁이 지속적으로 추진되고 있기 때문이다. 1960년대 말과 1970년대 초에 추진된 행정구역 개편을 필두로 지속적으로 행정개혁을 추진해 오고 있다. 행정구역개편은 현재까지 진행 중이며, 행정구역 개편은 기능개혁(Funktionalreform)과 밀접한 관련성을 가지고 있다.

행정구역 개편으로 인하여 게마인테의 총수는 1968년에서 24,282개에서 1978년 8,518개로 감소하여 감소율은 64.9%나 되었다(박해육, 2006). 이 시기 이후에는 독일 통일과 더불어 구동독지역을 중심으로 행정구역 개편이 광범위하게 추진되면서 기능개편도 동시에 추진되는 특징을 보이고 있다.

기능개혁은 지방자치단체의 권한 강화 차원에서 국가사무를 지방으로 이양하는 데에 목적이 있다. 독일의 경우는 보충성의 원칙에 근거하여 사무는 가능한 한 지역 수준에서, 그리고 서비스 수혜자 가까이에서 추진되도록 하고 있다. 즉, 법적 차원 및 역량 차원에서 가능하고, 그리고 정치적 책임분담과 관련하여 적절하다면 사무는 역량

을 갖춘 최하위 행정단위에서 수행되어야 하는 것을 의미한다.

기능개혁의 범위 내에서 기초자치단체들이 통합을 통하여 규모가 확대되는 경우 군(Landkreis)의 사무들이 게마인데(Gemeinde)로 이양될 수 있는지에 대해서 검토하는 것이 일반적이나 경우에 따라서는 군의 사무를 주정부로 이양하게 되었다. 이와 같은 기능개혁은 사무의 확대 및 축소를 초래하게 되며, 이에 따라 지방자치단체의 기구 확대 및 축소에도 영향을 미치게 되었다. 즉, 기능이양에 따른 사무의 변동은 기구와 사무를 담당하는 인력의 변동을 초래하는 것으로 나타났다.

1990년대에 들어와서는 신공공관리(new public management)의 독일식 버전인 신조종모델(Neues Steuerungsmodell)을 도입하여 추진하였다. 지방자치연합체(KGSt)가 지방행정개혁을 위한 하나의 대안으로 제시한 신조종모델(Neues Steuerungsmodell)은 독일식 신공공관리라고 볼 수 있다. 즉, 지방자치연합체는 1992년 이후 독일에서 논의되고 있는 지방행정개혁에 관한 모든 조치나 수단들 전체를 포함하는 개혁의 대명사로 신조종모델을 제시하였다.

신조종모델은 정치행정의 명확한 구분, 계약관리, 분권적 자원책임, 결과지향성, 경쟁의 활성화, 현대적 인사관리 등과 같은 요소들을 포함하고 있다. 이 모델에서 새로운 요소는 경쟁과 준경쟁의 활성화, 고객지향성과 산출지향성의 강조, 분권화된 자원책임성, 고객의 참여와 동기부여의 강조 등을 들 수 있다.

이후로 신조종모델은 20년 이상 지속되었다는 점에서 장기간에 걸쳐 행정개혁이 추진되고 있음을 알 수 있다. 이 시기에는 지방자치단체를 효율적으로 관리하기 위하여 시장기제를 적극적으로 활용하기 위해 노력하였으며, 민간위탁을 적극적으로 활용하여 행정비용을 절감하려고 하였다. 지방자치단체 서비스 생산에 있어서 생산품의 폭과 깊이에 대한 검토를 통하여 비용을 절감하였고, 또한 서비스의 공동생산 등을 통하여 민간과의 책임분담이 이루어지게 되었다. 따라서 지방자치단체가 서비스 공급 주체로서의 생산책임에서 벗어나 서비스를 누가 공급하는지는 중요하지 않으며, 다만 제3섹터, 민간 등에 의해서 서비스 공급이 이행되도록 하는 이행책임의 중시로 책임관계가 변하게 되었다.

민간위탁, 서비스 공동생산 등으로 인하여 지방자치단체가 수행하던 사무가 줄어들게 될 경우, 지방자치단체의 기구 및 인력은 감소하는 결과를 초래하게 된다. 독일의

지방자치단체는 수행해야 한 사무를 중심으로 조직의 설계 및 인력의 배치가 이루어진다는 점에서 조직인력의 감축이라는 결과를 초래하였다.

⑤ 주감사원의 조직의 효율적 관리방안에 대한 관여

연방정부의 운영에 있어서 효율성(Effizienz) 및 경제성(Wirtschaftlichkeit)의 중시는 기본법에 정하고 있는 원칙으로 인식되고 있다. 연방감사원의 경우는 연방부처를 대상으로 조직의 효율적인 관리를 위한 기본방향 및 원칙들을 제시하고 있다.

주의 경우에는 주감사원(Landesrechnungshof)이 주 관할 내에 있는 지방자치단체를 대상으로 조직·인력관리에 대해 권고적 성격을 지니는 자문적 발언(beratende Äußerung)을 할 수 있으며, 이러한 발언은 일반적으로 자문보고서를 작성하여 공개하는 방식으로 이루어지고 있다. 개별 주의 예산법(Haushaltsordnung)에 자문적 발언을 하는 것을 감사원의 업무로 규정하고 있어서 필요 시 조직 및 인력에 대해 주감사원이 관여할 수 있는 길을 터 놓고 있다.

지방자치단체의 정책결정자, 지자체의 감독기관 등은 자문보고서의 내용에 따라 행정기구를 효율적으로 운영하고, 적절한 수준의 인력규모를 유지하기 위해서 노력해야 한다. 주감사원은 유사자치단체 간의 인력비교를 통해서 지자체별 인력의 과소를 판단하여 인력 감축을 권고하기도 한다. 인력 감축의 경우에는 단년도에 모두 실행할 수 없는 경우들이 많기 때문에 계획을 세워 연차적으로 추진하도록 하고 있다.

일부 주감사원의 경우는 인구규모가 유사한 지방자치단체 간 비교를 통하여 조직규모의 적정성을 판단하고, 경우에 따라서는 지방자치단체 규모에 적합한 기구설치안을 제시하기도 한다. 기구설치 방안을 제시하는 경우는 주 내무부와 도시 또는 게마인데 연합체의 대표자들과 협의하여 지방자치단체에 적용 가능한 방안을 제공하고 있다.

4) 시사점: 지자체 조직관리 적용 방안 검토

국내 사례로는 지방재정관리제도와 공공분야 조직관리제도를 중심으로 살펴보았으며, 해외 사례로는 일본, 독일을 살펴보았다. 국내의 사례를 통해 살펴본 조직관리를 위한 대부분의 제도는 기획과 평가 및 환류 단계에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있

다. 지방자치단체의 조직관리의 자율성이 강화되는 추세에서 책임성을 확보할 수 있는 방안으로 사전적인 방법과 사후적인 방법으로 나눌 수 있는데, 사전적인 방법은 자율성의 강화라는 추세와 정합성이 낮으며, 중앙에 의한 관리 및 통제의 관점이 강한 측면이 있다. 다만, 지방자치단체가 스스로 조직관리의 자율성을 바탕으로 책임성을 가질 수 있도록 조직관리를 위한 정보와 방향을 제시하는 방식의 기획단계의 사전적 접근이 가능할 것으로 보인다. 사후적인 접근의 경우, 일단 자율성을 부여하고 문제가 발생할 경우 중앙의 통제가 이루어지는 방식으로 책임성 확보라는 관점에서 보다 효과적인 접근으로 판단된다. 또한, 그 과정에서 지방자치단체의 정원 및 급여에 관한 정보를 주민에게 공개하고, 주민의 참여와 지방의회에 의한 통제를 활용할 수 있다. 이하에서는 앞서 살펴본 국내의 사례를 바탕으로 우리나라 지방자치단체의 조직관리 책임성 확보를 위한 방안을 제시하고자 한다.

① 지방자치단체 조직관리 정보의 공시

지방자치단체의 조직관리 현황에 대해 주민이 이해하기 쉬운 형태로 제시하여, 조직관리가 방만하게 이루어지는 것을 스스로 통제할 수 있는 수단이 될 수 있으며, 지역주민과 지방의회가 조직관리에 대해 감시자로 참여할 수 있는 제도적인 기반으로 작동할 수 있다. 지방재정공시제도를 통해 광역 및 기초자치단체의 예산규모, 재정여건, 재정운용계획, 재정운용성과를 홈페이지 및 다양한 채널을 통해 공시하도록 하고 있다. 또한, 동종 지방자치단체의 평균을 함께 공시하여 지방자치단체 간 비교를 가능하게 한다. 일본의 경우도 총무성이 「지방공공단체 급여 정보 등 공개 시스템」을 운영하고 있으며, 정원과 급여에 대한 정보를 공개하고 있으며, 유사 지방자치단체와의 비교가 가능하도록 하고 있다. 현재 내고장알리미²⁴⁾를 통해 조직운영의 5대 지표를 공개하고 있다. 조직운영 5대 지표는 공무원 정원(유사 지자체 평균), 과장급 이상 비율, 공무원 1인당 주민수, 현장공무원 비율, 재정규모 대비 인건비로 구성되어 있다. 이는 일본의 정원 및 급여 공개 시스템에 비해 지표체계가 단순하며, 급여 정보가 포함되어 있지 않아 직접적인 비용으로 인식되지 못하는 문제가 있다. 지방자치단체의 조직 및 정원에 대한 정보가 직접적인 비용으로 인식될 수 있도록, 인력증원에 대한 비용추계

24) 내고장알리미. <https://laiis.go.kr/>

결과를 공표하도록 하는 방안(조례에 대한 입법예고 시, 인력을 증원하는 경우 관련 비용을 추계하여 제시하도록 함), 주민1인당 공무원 인건비, 자체재원 대비 공무원 인건비 비중 등과 함께 지방자치단체 공무원의 급여 정보도 일본의 수준으로 제공하는 것을 검토해 볼 수 있다.

② 조직관리에 대한 평가와 인센티브 활용

지방자치단체의 조직관리에 대한 평가를 정례화 및 구체화 하여, 그 결과에 따른 인센티브와 위기관리제도를 검토할 수 있다. 현재 지방행정연구원이 수행하고 있는 지방자치단체에 대한 조직진단 및 컨설팅을 정례화하고, 그 결과에 따라 문제점이 발견된 지자체에 대해서는 지방재정위기관리제도의 방식을 도입하여, 조직관리의 자율성을 회수하고, 중앙의 통제기제를 적용하는 방안을 검토할 수 있다. 또한, 조직관리 평가의 정례화와 관련하여 정부업무평가의 지방자치단체 합동평가에 행정안전부와 관리하는 조직관리 관련 지표를 추가하여 매년 상시적인 점검을 수행할 수 있다.

이러한 평가의 결과 우수한 평가를 받은 지방자치단체에 대해서는 인센티브를 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 조직관리의 평가결과가 우수한 지방자치단체에 대해 현재의 지방교부세의 인센티브를 부여하는 방안이다. 현재 지방교부세법 시행규칙 [별표 6]에 따라 세출효율화와 세입확충의 노력에 대해 인센티브를 제공하고 있다. 이 중 세출효율화의 반영항목으로 인건비 건전운동을 고려하고 있으며, 기준인건비 대비 인건비 결산액의 비중이 낮을수록 인센티브를 받을 수 있도록 산식을 구성하고 있다.

③ 복합지표 및 적정 정원규모 제시 등 조직관리 정보제공

조직관리를 점검할 수 있는 지표로서 기준인건비 초과율이나, 재정대비 인건비 결산 등 조직관리 및 정원과 관련된 지표를 복합적으로 검토하여 패널티를 부여(네거티브 인센티브)하는 방안을 고려할 수 있다. 이 때, 패널티는 지방교부세를 감액하는 것과 같은 재정적 측면이거나 아니면 기준인건비에 직접 영향을 미치는 조직적 측면을 모두 고려할 수 있다. 한편, 조직관리의 복합지표는 지방자치단체의 조직관리의 역량을 강화하고, 방향성을 제시할 수 있는 역할을 수행할 수도 있다. 일본의 정원관리연구회와 같이 기준인건비와 정원에 관한 분석을 바탕으로 지방자치단체별 조직 및 정원관리의

기준을 제시함으로써 합리적인 정원관리를 가능케 할 수 있다.

활용가능한 복합지표를 추가적으로 고려해 볼 수 있으며, 중요한 기준은 유사한 지방자치단체에 비해 인건비 수준이 높은 경우, 즉, 유사 지방자치단체의 기준인건비 수준보다 더 많은 인건비를 지출하지 않도록 하는 것이다. 특히 지방자치단체가 스스로의 확보할 수 있는 재정력에 비해 인건비의 비중이 높은 경우 더 심각한 상태로 판단할 수 있다. 현재는 내고장알리미를 통해 총 예산 대비 인건비를 제시하고, 유사 지자체의 평균을 제시하고 있으나 보다 강력한 지표로 자체예산 대비 인건비 비중을 제시할 필요가 있다. 군 지역의 대부분이 자체예산 대비 인건비 비중에서 타 지역보다 높을 것을 예상할 수 있으나, 유사 지방자치단체들 간의 비교를 통해 기준을 정한다면 군 단위 지방자치단체 미치는 충격을 완화할 수 있을 것이다.

④ 중기기본인력운용계획 실효성 강화

행정서비스 수요의 다양화와 급격한 변화를 고려하여, 일몰법, 임시조직(에드혹크라시: 프로젝트조직, TF팀, 네트워크조직 등)을 적극적으로 활용하고 전보나 인력교류를 원활하게 하여 조직관리의 유연성을 높이는 방안을 검토할 수 있다. 다만, 현실적으로 한시기구의 취지를 왜곡하여 새로운 기구 신설에 대한 제한을 우회하거나, 승진을 위한 자리를 늘리는 도구로 활용하는 경향이 있었다. 이와 같은 오용의 가능성을 막을 수 있는 조건하에서 임시조직의 활용을 장려할 필요가 있다. 지방재정관리제도에서는 중장기재정계획을 수립하고, 대규모 재정지출이 필요한 경우 중장기재정계획에 반영된 경우에 한하여 가능하도록 하고 있다. 마찬가지로 조직 및 정원의 증원을 포함한 변화는 중장기인력계획에 반영된 경우에 한하여 가능하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한, 임시조직을 승진을 위한 자리를 마련하는 방안으로 활용하는 상황을 방지하기 위해, 지역의 급격한 행정수요에 대응하는 단기적인 조직의 필요성에 의해 임시조직을 운영할 때 승진발령을 제한하는 규정을 둘 필요가 있다.

⑤ 기준인건비 측정방식의 개선

지방자치단체의 적정 인력규모와 조직구조를 결정하는 방법에 대해 다양한 접근과 노력이 진행되어 왔다. 일본의 정원관리연구회나 우리나라의 기준인건비 산정 모델 등

은 인구나 지역특성 등을 반영하여 필요한 총정원을 산출하고 있다. 한편, 지방자치단체별 필요한 적정인력을 도출하는 과정에서 업무량분석을 활용하는 방식도 있다. 업무량에 대한 설문을 통해 측정하거나, 설문에 간주관성을 반영시키기도 한다. 객관적인 업무량 측정을 위한 노력도 존재하는데 업무량 상시측정을 위한 시간활용을 측정하거나, 결재문서에 대한 분석. 업무단위별로 소기능단위별로 단위별로 시간측정 등의 방법이 있다. 이러한 객관적 업무량 측정을 위해서는 관련 매뉴얼을 통해 동일한 측정이 가능하도록 각 지방자치단체에 배포하고 교육하는 것이 필요하다. 한편, 초과근무 시간을 통해 업무량을 측정하기도 하는데, 초과근무시간의 발생에 대해 실제 업무량을 반영한다는 의견과 기관이나 소속부서의 문화적 특성이 반영된 결과라는 의견 등 실제 업무량으로 보기 어렵다는 주장도 있다. 업무량의 측정은 지역특성 변수를 설명변수로 하는 총 정원 추정모델에 대한 보완적인 방법론으로 활용가능하나 측정방식에 대한 합의가 필요한 상황이라고 할 수 있다. 이상의 논의와 같이, 지방자치단체의 기준인건비를 산정할 때, 총정원모델과 업무량 방식 등에 대한 개선을 통해 합리적인 기준마련의 노력이 필요하다.

⑥ 지방감사원 설치 검토

독일의 경우, 우리나라와는 달리 지방자치단체의 자치조직권의 범위가 상당히 넓은 것은 사실이나 자치조직권은 주의 법률의 범위 내에서 행사되어야 한다. 게마인데도 주(州)라는 국가기구의 구조적 틀 안에 있는 것이기 때문에, 게마인데라는 행정주체로서의 기능이 저해되어서는 안 되는 것과 마찬가지로 게마인데의 활동으로 인하여 주 전체의 행정수행도 동일하게 저해되어서는 안 된다는 취지로 이해할 수 있다. 주 차원에서 지방자치체도의 구조적 통일성을 유지하기 위한 각 주의 지방자치법(Gemeindeordnung)이 게마인데 조직에 대하여 광범위하게 정하고 있는 것은, 이러한 이해에 기반하고 있다고도 할 수 있다.

지방자치단체에게 부여된 자치조직권의 행사는 1차적으로는 주헌법과 지방자치법의 영향을 받게 된다는 점에서 계층적(법적) 거버넌스의 영향을 직접적으로 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 연방주의 개혁을 통하여 연방과 주 간의 권한 관계 변화로 인하여 연방의 직급상한제명령은 폐지되고, 주 공무원보수법에 이와 관련된 사항을 규정

하고 있다는 점에서 주와 지방자치단체 간의 새로운 계층제적 거버넌스 체계가 구축된 것으로 볼 수 있다.

주감사원이 주 관내 지방자치단체의 조직·인력관리에 직·간접적으로 관여할 수 있으며, 유사 지방자치단체의 조직 및 인력규모에 대해 종합적으로 검토할 수 있는 권한을 가지고 있어 자문보고서를 통하여 조직 및 인력의 감축, 예산절감 등을 권고하고 있다. 지방자치단체의 효율적 관리를 위해서는 적정 규모의 조직 설치 및 인력 배치가 필요한데, 주감사원은 이러한 분야에서 감시자의 역할을 잘 수행해 오고 있다.

지방자치단체 조직·인력관리에 주감사원이 관여할 수 있는 권한을 가지고 있는 것처럼 우리도 감사원이 지방자치단체의 조직관리에 관여할 수 있다면 기구설치에 관한 권한을 지방자치단체로 이양하더라도 기구의 남설이나 불필요한 인력의 확충은 방지할 수 있을 것으로 보인다.

⑦ 사무평가제도 도입

다음으로는 지방자치단체 차원에서 자율적으로 조직 및 인력을 효율적으로 운영하기 위한 방안에 대해서 살펴보기로 한다. 우선적으로 사무재평가제도를 들 수 있다. 이 제도는 지방자치단체 차원에서 자체적으로 수행하는 체계적인 사무재검토를 추진하는 절차라는 점에서 이를 중심으로 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 조직개편과 인력 채용이 사무재평가를 전제로 이루어지도록 하여 사무량의 단순 증가에 따른 조직 확대와 인력증원을 억제하는 데에 기여하였다. 둘째, 일부 주정부의 경우는 법률을 제정하여 사무재평가를 지속적으로 추진하고 있으며, 일반적으로 3년 주기로 사무재평가를 지속적으로 실시하여 행정환경의 변화에도 불구하고 효율적인 사무관리가 이루어지고 하였다. 셋째, 사무재평가를 지방자치단체의 행정개혁의 주요 분야로 인식할 뿐만 아니라 지속적으로 관리되어야 하는 사무로 인식하여 체계적으로 관리하도록 하고 있다. 넷째, 사무재평가를 행정 효율화의 관점에서 지속적으로 관리하고 있다. 사무가 증가하면 사무에 비례하여 조직과 인력이 거의 자동적으로 증가하는 것을 방지하는 데에 사무재평가가 큰 역할을 수행하였다. 다섯째, 사무재평가는 사무수행의 최적화를 가능하게 하였는데, 사무수행이 불필요하거나 이중적으로 수행되는 사무를 발굴하여 폐지하거나 하나의 사무로 통합하여 관리하는 것을 가능하게 하였다.

독일의 경우는 사무재평가 이외에도 행정구역 개편에 따른 기능개혁을 통하여 지방자치단체의 사무를 하급기관 또는 상급기관으로 이양하는 사례들이 발생하여 지방자치단체가 수행하는 사무의 수가 증가하거나 감소하게 되었으며, 이로 인하여 지방자치단체의 기구 및 정원을 조정하게 되었다. 또한 신조정모델에 근거한 행정개혁의 지속적인 추진을 통하여 사무감소에 따른 조직의 슬림화를 지속적으로 추진하였다.

독일의 사례를 살펴보면, 지방자치단체의 자치조직권 확대는 조직권을 중앙부처가 행사하느냐 또는 지방자치단체가 행사하느냐 하는 이분법적이고, 정치적인 차원으로 해결하기 어려운 것을 알 수 있다. 자치조직권이 확보될 수 있는 법적 장치의 확보 이외에도 견제와 균형의 원리에 입각하여 자치조직권이 법적인 구조 내에서 잘 작동될 수 있는 거버넌스 체계의 구축이 필요하며, 거버넌스에 참여하는 행위자들의 책임성 확보가 그 어느 때보다도 필요한 것으로 판단된다.

표 4-14 지자체 조직관리 적용 방안 검토

구분	지방재정관리제도	공공기관 조직관리 및 평가제도	일본	독일
제도적 측면	사전적 통제에서 사후적 책임성 확보	중앙정부(상위기관)의 관리 및 통제 중심	지방자치단체의 조직관리의 자율성 부여 및 책임성 확보노력	공무원보수법을 통한 인건비 통제 노력
운영적 측면	주민참여 및 지방의회의 역할 강화	기관 간 인사교류, 인력재배치 우선적용	조직관리(정원 및 급여 등) 정보를 알기 쉽게 제공 노력	
정책기획 측면	중장기계획에 따른 예측가능성 제고 조직 및 인력변경 시 영향평가(조직진단)	상위기관과의 협의 의무화	정원관리연구회를 활용한 적정 정원관리 정보제공	사무평가제도 도입
정책집행 측면	조직관리 정보의 공시 주민참여를 통한 모니터링	조직관리 및 업무량 측정의 일상화	정원 및 급여에 관한 정보의 공개	
정책평가 측면	사후적 분석진단을 통한 인센티브 제공	지자체 조직관리에 대한 평가를 통한 관리 및 통제		지방감사원 설립

출처: 저자 작성

3. 네트워크 거버넌스 적용 책임성 확보 수단 도출

1) 분석 사례의 도출

(1) 사례 선정 기준

지자체 조직관리 네트워크 거버넌스에 적용하기 위한 국내의 사례를 분석하기 위해 사례 선정에서 다음의 기준을 적용하였다.²⁵⁾ 첫째, 시민참여의 방식에 있어 정책 단계별 참여의 유형과 사례를 분류하고 다시 이러한 유형을 시민참여의 대표성 또는 정보지향성으로 나누어 사례를 분류한다. 둘째, 국외 시민참여 사례를 분석하기 위하여 우리나라와 정치체제 또는 행정체제가 유사한 국가들의 사례를 선정하고 국내 시민 참여 사례에 있어, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 수준을 고려한다.

본 연구는 정부가 제공하는 시민참여의 방법과 관련하여 그 지향성에 대한 이론적 논의를 우선 검토하였다. Franklin, Ho, & Ebdon(2009)은 시민참여의 방법을 광범위하게 핵심그룹논의(focus group), 정책시뮬레이션(simulations), 자문 및 위원회(advisory boards and committees), 공청회(public hearings), 타운홀 미팅(townhall meeting), 설문(survey)등으로 구분하였다. 다시 Simonsen & Robbins(2000)은 이러한 시민참여의 방법을 두 가지 유형을 구분하였는데, 첫째, 시민참여의 대표성 지향(representative citizen participation)이다. 시민참여의 대표성 지향의 목적은 가능한 많은 시민을 정책단계에 참여시켜 그 정당성(legitimacy)을 확보하는 것이다. 불특정 다수의 시민이 참여하여 자신의 의견을 자유롭게 이야기하는 장(venue)을 만드는 것이다. 이러한 방식의 시민참여는 공청회, 타운홀 미팅, 설문등을 포함하고 있는데 장점으로는 시민 의견의 정당성을 확보할 수 있고 어느 한쪽으로 왜곡되지 않게 할 수 있다는 점이다(Wang & Wan Wart, 2007). 그러나 단점으로는 시민들이 정책의 환경 고려는 없이 자신의 의견만 제시할 수 있으며, 현실과 맞지 않는 의견을 제시할 가능성이 있다(Marlowe & Portillo, 2006). 둘째, 시민참여의 정보성 지향(informative citizen participation)이다. 시민참여의 정보성 지향은 시민의 의견을 실질적으로 정책

25) 네트워크 거버넌스에 핵심 주체라고 할 수 있는 시민을 중심으로 우선 살펴보고자 한다. 지자체 현장에서는 지역 주민이라는 개념이 더 적합하나 이론의 적용 등을 위하여 범용적으로 활용되는 '시민'이라는 개념을 적용하였다.

에 반영하기 위하여, 전문성을 갖춘 시민을 포함하여 참여의 기회를 제공하는 것이다. 핵심그룹논의, 정책시뮬레이션, 자문 및 위원회등이 포함되는데 전문성을 갖춘 시민의 의견을 통해 정책을 조정하는데 실질적인 역할을 기대할 수 있는데 반해 자칫 시민참여가 특정 이해관계자(interest groups and stakeholders)에 의해 주도되고 의견이 왜곡될 수 있다는 우려를 가지고 있다(Franklin, Ho, & Ebdon, 2009). 따라서 Ebdon & Franklin(2006)은 시민참여를 하는 방식에 있어 어느 한쪽을 지향하는 것이 아닌 여러 가지 방식을 복합적으로 제공하는 것이 각각의 단점을 보완하고 실질적인 참여를 도출할 수 있다고 주장하였다. 따라서 본 연구에서는 시민참여 사례를 선정하는데 있어 정책과정을 고려할 뿐만 아니라 시민참여의 지향성을 고려하여 각각의 사례가 가지고 있는 특징을 통해 최종 선정하여 분석하였다. 선정된 사례는 아래 표에서 보는 바와 같다.

표 4-15 정책과정에 따른 시민참여 국내외 사례

구분	정책기획 (policy design)		정책집행 (policy implementation)	정책평가 (policy evaluation)
	시민참여에 있어			
		전문적 지식 불필요	←-----→	전문적 지식 필요
시민참여의 대표성 지향	국외	영국 포레스트 지역 및 미국 오레곤주 시민배심제 미국 지역개발교부금 참여제도	미국 지역개발교부금 참여제도	영국 포레스트 지역 및 미국 오레곤주 시민배심제 (전문가자문 활용)
	국내	국민참여조직진단 (중앙부처)	국민참여조직진단 (중앙부처)	서울시 시민감사 옴부즈만 위원회
시민참여의 정보성 지향	국외	영국 포레스트 지역 및 미국 오레곤주 시민배심제 미국 지역개발교부금 참여제도	미국 지역개발교부금 참여제도	영국 포레스트 지역 및 미국 오레곤주 시민배심제 (전문가자문 활용)
	국내	-	-	서울시 시민감사 옴부즈만 위원회

출처: 저자 작성

(2) 분석틀

본 연구에서는 선정된 시민참여의 사례를 다음과 같은 분석틀을 통해 소개한다. 첫째, 시민참여제도를 운영하게 된 배경을 언급함으로써 정부가 왜 제도를 운영하는지에 대한 동기를 살펴본다. 둘째, 시민참여의 운영목적과 관련하여, 현재 제도를 운영하는 궁극적인 목적을 탐색하고 이러한 운영목적이 행정환경의 변화와 어떻게 연계되는지를 소개한다. 또한 시민참여제도의 목표와 대상을 탐색하여, 제도를 통해 얻을 수 있는 정부의 이익과 정부내에 어떠한 조직이 참여의 대상이 되는지 분석한다. 셋째, 시민참여를 어떻게 운영하는지에 대한 구체적인 방법을 분석한다. 예를 들어 주민소환 제도인지, 주민회의제도인지, 집중 토론 그룹인지, 위원회 및 자문위원회인지 알아본다. 이를 통해 주민참여의 사례가 이론적으로 대표성을 위한 것인지 또는 정보성을 위한 것인지 판단할 것이다. 운영방법과 관련하여 제도의 법적근거와 제도를 운영하기 위한 내부 규정 및 규칙을 살펴봄으로써 제도의 정합성을 살펴볼 것이다. 운영 과정에서 시민이 어떠한 역할을 하는지에 대해 분석한다. 예를 들어, 시민은 단순 의견을 제시하는 것인지, 의사결정에 직접적으로 참여하는지, 평가 및 감사를 수행하는 것인지 살펴본다. 마지막으로 시민참여를 원활하게 하기 위하여, 내부 운영지원조직을 분석한다. 운영상 쟁점과 이슈와 관련하여 시민참여 운영의 장단점을 분석하고 마지막으로 조직 관리에 적용할 수 있는 부분을 탐색한다.

표 4-16 시민참여 사례 분석 개요

구분 \ 단계	정책 기획	정책 집행	정책 평가 환류
개관	<ul style="list-style-type: none"> 시민참여 운영배경은 무엇인가? 		
운영목적	<ul style="list-style-type: none"> 시민참여 운영목적은 무엇인가? 운영목적에 따른 행정환경의 변화는 무엇인가? 시민참여에 있어 목표와 대상은 무엇인가? 		
운영방법	<ul style="list-style-type: none"> 운영의 구체적인 방법은 무엇인가?(예: 주민소환, 주민회의 등) 주로 대표성을 위한 주민참여인가? 또는 정보성을 위한 주민참여인가? 주민참여의 제도의 법적근거는 무엇인가? 주민참여에서 시민의 역할은 무엇인가? 시민은 어떻게 참여하는가? 운영지원조직은 무엇이며 어떻게 활동하는가? 		

구분 \ 단계	정책 기획	정책 집행	정책 평가 환류
운영상 쟁점 및 이슈	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 운영상의 장단점은 무엇인가? 		
시사점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직관리에 있어 적용점은 무엇인가? 		

출처: 저자 작성

2) 국내 사례 검토

(1) 국민참여조직진단 사례(중앙정부)

2019년 행정안전부는 조직운영의 효율성을 강화하기 위한 국민참여 조직진단을 실시할 것을 발표하였다. 중앙정부 부처에서 행정환경의 변화에 따라 인력이 급격하게 늘어나거나 국민이 체감할 수 있는 서비스를 대상으로 국민참여 조직진단을 실시하고 있다. 국민참여 조직진단은 2018년 경찰청과 고용노동부에서 시범사업으로 실시하였으며, 참여하였던 국민의 호응과 결과에 따라 2019년부터 전부처로 확대하였다. 지금까지는 행정수요 변화를 전문가들이 분석하여 행정안전부와 해당 부처간 논의를 통해 인력증원 및 조직개편을 합의했던 것과는 달리 국민참여 조직진단은 국민이 조직인력 운용의 적정성을 직접 확인하고 의견을 제시한다는 점에서 다르다고 할 수 있다.

국민참여조직진단은 먼저 정책기획과 정책집행의 과정에 속하는 시민참여의 형태라고 볼 수 있다. 국민참여조직진단의 첫 번째 목적은 정부의 인력이 대규모 충원되는 부처와 서비스에 대해 국민에게 설명하고 그 정당성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 국민참여 조직진단의 대상은 전부처의 해당 행정서비스가 될 수 있다. 이 제도의 두 번째 목적은 각 부처에서 기획된 행정서비스가 국민의 욕구(public demands)와 부합하는지에 대해 확인하고 실제 이와 관련된 아이디어를 청취하고 정책에 반영함으로써 행정서비스의 효율성과 효과성을 동시에 충족시키는 것이라고 할 수 있다.

국민참여 조직진단의 법적근거는 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」의 대통령령 8조에 근거하여 국무총리의 승인을 얻어 제정된 정부조직관리지침을 따른다. 정부조직관리지침에서 책임운영기관의 자율성과 책임성을 강화하기 위하여 국민이 참여하는 점검과 평가를 위한 위원회를 구성할 수 있도록 하였다(정부조직관리지침, 2022). 특히, 지침에는 현장의견 수렴 및 소통채널을 확대하는 일환으로 국민이 직접 일선기

관을 방문하고, 기능효율에 대해 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

국민참여 조직진단의 운영과정을 살펴보면, 먼저 사전단계에서는 조직진단이 필요한 정부부처와 정책을 선정한다. 선정된 부처는 국민참여조직진단을 위한 기본계획을 수립하고 이를 위한 예산을 확보한다. 두 번째로 실행단계에서는 국민참여점검단을 모집한다. 국민참여점검단에 참여할 수 있는 국민의 특정한 자격은 없으며, 성인이면 누구나 참여할 수 있고 각 부처는 참여의 활성화를 위해 홈페이지, SNS 등을 활용하여 모집한다. 국민참여단을 모집하는데 특정한 자격이나 전문적인 지식을 요구하지 않으며, 가능한 국민의 대표성을 고려하여, 최종인원은 연령, 남녀, 지역을 종합적으로 고려하여 최종 구성한다. 따라서 국민참여 조직진단의 시민참여 형태는 대표성 지향의 시민참여(representative citizen participation)라고 볼 수 있다.

국민참여 조직진단에 있어 시민의 활동은 워크숍, 현장점검 및 토론, 심화토론 중심으로 구성되어 있다. 한 가지 특징은 불특정 다수의 국민이 참여를 할 수 있지만 국민참여 조직진단 위원회가 구성되면, 그 과정은 대표성을 가지고 있는 참여 국민에게만 활동을 할 수 있는 권한이 주어진다. 제도의 특성상 불특정 다수의 국민이 해당 정책에 대한 전문성이 부재할 수 있기 때문에 사전에 워크숍을 통해 정책을 설명할 수 있는 시간을 가진다. 이때 정부부처는 정책의 목표, 향후 방향, 필요성, 운영계획에 대해 국민에게 설명하고 관련 자료를 제공한다.

표 4-17 국민참여 조직진단 운영과정

단계	세부과정	내용	
사전 단계	1단계	진단대상선정	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여진단이 실제로 필요한 정부부처와 관련된 분야와 정책을 선정
	2단계	추진계획수립	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여진단이 필요한 대상 부처는 국민참여를 하기 위한 세부 수행계획을 자체적으로 수립하고 이를 실행하기 위한 예산을 확보
실행 단계	3단계	국민참여점검단 모집	<ul style="list-style-type: none"> 각부처는 홈페이지 및 SNS등 다양한 소통채널을 통해 국민참여단을 모집 이때 국민참여단은 불특정 다수로부터 누구나 지원할 수 있게 하며, 최종인원선발은 연령, 남녀, 지역등을 종합적으로 고려하여 대표성을 가질 수 있도록 구성

단계	세부과정		내용
	4단계	사전워크숍	<ul style="list-style-type: none"> 구성된 국민참여단을 대상으로 각부처는 진단 대상이 되는 정책과 취지에 대해 설명하고 관련 자료를 제공
	5단계	현장점검 및 토론	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여진단 대상 정책과 관련된 현장을 실제로 국민참여단이 방문할 수 있게 하며, 이후 정책에 대해 국민참여단이 자체적으로 토론을 실시
	6단계	심화토론	<ul style="list-style-type: none"> 현장답사후 토론은 12명으로 구성되나 심화토론의 경우 5-7명으로 구성되어 실제 국민의 의견이 실현 가능한지, 어떠한 분야와 연관성이 있는지에 대해 심층 토론 실시 이때 해당분야 공무원이 배석하여 토론을 청
	7단계	결과보고회	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여단은 최종 제안에 대한 결과를 상호 공유하고 국민참여제도의 개선을 토의
사후 단계	8단계	성과 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 국민제안사항이 실제 정책에 반영되었는지를 확인하고 이를 정리하여 공개
	9단계	환류	<ul style="list-style-type: none"> 실제 국민참여단의 제안에 따라 개선된 행정서비스에 대한 결과를 홈페이지 등에 개시

출처: 행정안전부(2019). 국민참여조직진단 메뉴얼

사전 워크숍을 통해 정책이해도가 높아지면 참여 국민은 실제 현장에 가서 점검하는 활동을 하게 된다. 현장방문에서 서비스 제공 담당자(공무원)와 국민은 상호 질의응답을 통해 정책의 문제점등을 공유하고 이를 바탕으로 국민참여위원회는 자체 토론을 실시한다. 자체토론은 12명으로 구성되어 1차 토론을 하게 되고 2차 토론에서는 다시 5명의 소수 인원을 통해 심화토론을 실시한다. 심화토론에서는 담당공무원이 배석하여 국민이 제안한 의견에 대해 청취하고 정책적으로 반영가능성이 있는지에 대해 상호 토의한다. 토의 결과를 공개하고 국민참여제도 개선을 위한 토의를 시행한다. 사후단계에서는 국민의 제안이 실제 정책에 반영되고 있는지를 모니터링하고 환류를 통해 정책을 개선에 반영한다. 국민참여 조직진단을 위한 운영조직은 각부처에서 개별적으로 구성하여 지원한다.

표 4-18 국민참여 조직진단 운영과정

국민참여조직 진단 사례	진단 내용	정책반영	진단내용	정책단계
재범방지(법무부)	고위험군 범죄자의 재범 방지를 위한 화상시스템 심리치료	지리적 여건을 반영하여 시범 실시	제도개선	정책집행
항공관제(국토부)	항공교통량 증가에 따른 관제석 추가 운영	시간별로 항공교통량을 분석하여 관제석에 대한 단력적 운영	인력충원	정책집행
해상안전(해경청)	빅데이터를 활용한 치안수요 예측 및 취약지역 감시 강화	낚시어선 조업지, 불법어선, 레저 밀집지역사고현황, 선박 통항량등의 종합분석	제도개선	정책기획
수산물 안전(해수부)	수산물 안전성 조사 비중을 선진국 수준 강화	현행 10%조사에서 20%조사로 확대	제도개선	정책집행
감염병 검역(복지부)	국민건강보호를 위해 해외 감염병 발생지역 입국자 및 제3국 경유자에 대한 검역강화	제3국 경유자에 대한 여행자 정보를 통한 집중 검역실시	제도개선	정책집행
수입식품(식약처)	국민안전을 위해 부적합이 자주 발생하는 수입식품의 집중검사 시행	부적합이 자주 발생하거나 위해가 우려되는 수입식품에 국내기준에 맞는 검사성적서 제출 의무화	제도개선	정책집행
해외직구(관세청)	해외직구 물품의 운송장 번호 없이도 통관정보를 쉽게 확인할 수 있는 방법	관세청에서 각 개인에게 발급되는 개인통관고유번호를 이용해 통관내역 일괄조회 가능 시스템 개선	제도개선	정책기획
자연휴양림 (산림청)	휴양림 이용활성화를 위한 지역특성을 살린, 시골밥상 도시락의 연계서비스 도입	농산촌 휴양패키지 상품 24개소 확대	제도개선	정책기획
빅데이터(통계청)	데이터를 주문형이나 센터 방문을 통해서가 아닌 등급에 따라 개방하고 원격으로 제공	개인정보 유출 위험이 낮은 데이터는 기본처리후 온라인 제공	제도개선	정책집행

출처: 행정안전부(2019). 2019 내가받는 서비스 내가 직접확인합니다: 정부조직 국민참여진단 사례집

2019년 국민참여 조직진단의 결과를 살펴보면 총 9개 부처에서 국민참여를 통한 조직진단을 수행하였다. 참여 부처는 법무부, 국토부, 해경청, 해수부, 복지부, 식약처, 관세청, 산림청, 통계청 등이 있었으며, 진단내용 분석 결과 주로 제도개선에 대한 국민의 제안이 있었으며, 일부 인력충원에 대한 요구가 있는 것으로 파악 되었다. 정책 단계를 살펴보면, 9개 국민참여 조직진단 사례에서 새로운 서비스를 제안하는 정책 기획분야가 3개 있었으며, 기존 정책의 집행을 개선하거나 확대하는 제안등이 6개 있었다. 그러나 정책평가에 해당되는 기존의 조직규모가 현재 서비스를 차질 없이 공급할 수 있는가? 인력이 더 필요하지 않는가? 또는 인력의 감원이 있어야 하는가? 에 대한 조직진단은 파악되지 않은 것으로 보인다.

결과적으로 국민참여 조직진단의 운영상의 단점은 국민이 기존 행정서비스에 대한 개선과 확대등에 대한 아이디어를 공유하거나 새로운 서비스 수요를 정부에 알려주는 방식으로의 한계가 있다. 이는 국민이 단기간에 현재 행정서비스와 운용인력에 대해 충분히 이해할 수 없는 물리적인 한계가 있는 것이 상당부분 작용한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 장점으로는 실제 국민이 체감할 수 있는 행정서비스의 경험을 정부에 생생하게 전달함으로써 보다 적합한(optimal) 서비스를 제공함으로써 행정의 효율성과 효과성을 높이는데 기여할 수 있는 가능성을 제시한 것이다.

조직진단과 조직관리의 궁극적인 목적이 현재 서비스제공에 있어 인력운용이 적절 한가에 대한 것과 향후 서비스 수요 증가에 있어 인력을 어떻게 충원하거나(또는 수요 감소에 의한 인력 감원)에 대한 것임을 볼 때 이를 국민이 판단할 수 있는 제도적 지원을 하는 것이 실질적인 국민참여 조직진단을 할 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다. 따라서 사전 워크숍의 보다 다양한 활용, 전문가를 통한 정부조직진단의 이해의 사전 과정이 포함되어야 할 것이다. 그러나 조직이 제공하는 서비스에 있어 국민의 의견을 적극적으로 활용할 수 있는 소통채널을 확보한다는 점에서 향후 지방자치단체 조직진단 국민참여에 적용할 수 있는 여지가 충분하다고 볼 수 있다. 특히, 사전단계, 실행 단계, 사후단계등으로 체계화하여 지방정부의 조직운용의 적절성을 판단하기 위해 현장점검, 일반토론, 심화토론등은 시민참여의 운영적 측면에서 긍정적인 측면이라고 볼 수 있다.

(2) 서울시 시민감사 옴부즈만 위원회

1996년 서울시는 시민감사청구제도를 운영하여 2000년 「서울특별시 시민감사관 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」를 제정하였다. 초기 시민옴부즈만 제도의 목적은 서울시 시정운영에 대한 부당함에 대해 시민이 감사를 청구할 수 있는 제도로 출발하였다. 따라서 초기 시민옴부즈만 제도는 시민참여의 개념보다는 간접적으로 시민이 감사를 요구하는 수준이었다. 그러나 이러한 제도가 첫째, 감사청구라는 시민의 간접적인 참여의 방식으로서 실질적 시민참여가 아니라는 점과, 둘째, 시민이 직접 감사의 과정과 결과를 확인할 수 있는 참여제도가 아니라는 지적으로 인해 실질적 참여 시스템을 만들기 위하여 2015년 「서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한조례」를 제정하여 2016년 ‘시민감사옴부즈만 위원회’를 공식적으로 출범하여 현재까지 운영하고 있다. 이후 2020년 「서울특별시 민원배심제 운영조례」를 제정하여 정책적 판단을 실제 시민이 할 수 있도록 개선하였다.

제도의 목적은 크게 감사, 고충민원/청원, 공공사업 감시, 위원회 운영으로 구성되어 있다. 감사, 고충민원, 공공사업을 감시하기 위하여 상시 위원회를 조직하여 시민을 통한 감사를 진행할 수 있게 하였다. 관련 조례를 살펴보면 「서울특별시 시민감사 옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한조례」 3조 1항-4항까지 주요 운영 목적이 나와 있다. 1항의 “감사·조사 및 공공사업 감시·평가의 계획과 결과처리에 관한 사항”의 경우 정책단계에서 감사를 포함한 평가의 업무를 하고 있으며, 2항의 경우 “징계·징계부가금 및 문책, 변상 명령 처분 요구에 관한 사항”의 경우 정책 집행에 관련된 판단과 정책평가에 관련된 의사결정을 시민옴부즈만 감사위원회를 통해 할 수 있게 하였다. 3항의 경우 “시정, 제도개선등의 요구, 권고 및 의견표명등에 관한사항”으로 제도의 개선 요구를 할 수 있게 하여 정책평가와 환류에 대한 판단이 가능하게 하였다. 4항은 “적극행정 면책 및 재심의에 관한 사항”으로 행정 결과에 대한 면책과 재심의에 대한 정책 평가의 권한을 가질 수 있게 하였다.

표 4-19 서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한조례

조례 내용		정책단계
제3조 1항	감사·조사 및 공공사업 감시·평가의 계획과 결과처리에 관한 사항	정책 평가
2항	징계·징계부가금 및 문책, 변상명령 처분요구에 관한 사항	정책 집행 및 평가
3항	시정, 제도개선 등의 요구, 권고 및 의견표명 등에 관한 사항	정책 평가 및 환류
4항	적극행정 면책 및 재심에 관한 사항	정책 평가

출처: [https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시시민감사옴부즈만위원회운영및주민감사청구에관한조례/\(8539,20221230\)](https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시시민감사옴부즈만위원회운영및주민감사청구에관한조례/(8539,20221230))

서울시 시민감사 옴부즈만 위원회의 운영의 특징은 정책평가에 해당하는 감사제도가 전문적인 지식을 요구한다는 점에서 시민참여의 대표성 방식과 정보성 방식을 동시에 활용하였다. 그러나 대부분의 운영제도에서 정보성 방식을 강조하고 있다. 시민감사 옴부즈만 위원회의 운영은 감사를 할 수 있는 전문인력을 상시로 구성하여 운영하고 서울시민이 감사가 필요하다고 하는 사안에 대해 요청하면 자체적인 심의를 거쳐 실제 시민감사 옴부즈만 위원회가 시민의 입장에서 감사를 실시하는 것이 주요 운영 방법이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방법은 시민의 직접적인 참여 사례가 될 수 없으며, 모든 시민의 감사청구가 실제 감사로 이어지기 어렵다는 한계점이 있다.

표 4-20 시민감사 옴부즈만 위원회 운영

구분	청구대상	청구방법	참여방식
시민 감사	서울시 및 그 소속직원이 처리한 사무에 대하여 위법·부당함이 인정되는 경우	수기서명방법 : 서울시민을 대상으로 시민감사 청구인 명부 서식에 수기로 50명 이상의 서명을 받아 청구서와 함께 시민감사옴부즈만위원회 시민감사팀에 접수	간접참여 (청구)
		전자서명방법 : 전자서명 등록신청서를 작성하여 시민감사옴부즈만위원회 시민감사팀에 접수하고, 이후 온라인 전자서명을 통하여 50명 이상의 서명을 받아 청구서 제출	
주민 감사	자치구 및 구청장의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우	해당 자치구 조례로 정하는 18세 이상 주민 일정 수 이상의 서명후 감사청구서 제출	간접참여 (청구)
고충 민원	서울시의 위법/부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인한 시민의 권리를 침해할때	민원내용을 홈페이지, 전화, 우편 및 방문을 통해 게시	간접참여 (청구)
민원 배심제	시민감사 옴부즈만위원회의 감사과정에 직접참여 분야별 전문가 및 일반 시민으로 구성된 배심원단이 민원인과 관련기관 간 주장·반박 및 질의·답변 과정을 통해 사안을 파악하고, 충분한 토론을 거쳐 최종 판단을 하는 제도	민원배심을 실시하기로 한 고충민원에 대하여 배심원 후보단 중에서 5명 이상 7명 이내로 배심원단을 선정(관련 분야 및 전문성, 연령-성별 등을 고려하여 시민감사옴부즈만, 시민참여옴부즈만, 전문가배심원, 시민배심원을 각 1명 이상 3명 이내로 구성함)	직접참여

출처: 서울시 시민옴부즈만 감사위원회 홈페이지(www.ombudsman.seoul.go.kr)

감사청구 제도는 시민감사와 주민 감사로 구성되며 시민감사의 경우 서울시를 대상으로 하며, 주민감사는 주로 자치구를 대상(서울시도 가능)으로 한다는 점에서 차이가 있다. 청구 방법으로는 청구를 하는 시민이 연서를 통해 일정 이상의 시민 서명을 받으면 대표의 자격으로 감사를 청구할 수 있다. 고충 민원의 경우에는 서울시의 위법/부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 시민이 권리를 침해 당했다고 생각

했을 때 청구할 수 있다. 청구방법으로는 민원의 내용을 홈페이지, 전화, 우편 및 방문을 통해 게시할 수 있다.

감사 참여제도가 간접적 참여 중심으로 운영된다는 한계를 극복하기 위하여 2020년 서울시는 민원배심단을 구성하도록 하였다. 민원 배심은 행정분야별 전문가와 일반시민으로 배심원단을 구성하여 실제 감사진행시 민원인과 감사 기관의 주장을 객관적으로 청취하고 질의응답과 토론을 통해 결과를 최종결정하는 것이다. 즉, 민원 배심원단은 시민감사청구 사례에서 제3자의 입장에서 객관적으로 판단하고 조정할 수 있는 것이다. 시민배심원단 구성은 (1) 시민감사옴부즈만, (2) 시민참여옴부즈만, (3) 전문가 배심원, (4) 시민배심원이 있으며, 각 3명 이내로 참여할 수 있다. 민원배심제 운영의 가장 큰 목적은 실제 시민이 감사에 참여할 수 있다는 점이다. 그러나 행정에 대한 전문지식이 상대적으로 부족한 시민의 참여를 보완하기 위하여 시민감사옴부즈만 위원회 위원, 시민참여옴부즈만, 전문가 배심원이 동시에 참여를 할 수 있게 하고 있다.

표 4-21 민원배심제 운영 방식

구성	구성인원	비고
시민감사옴부즈만	시민청구를 통해 실제 감사를 진행하는 옴부즈만 (공무원 및 전문가)	각 3명 이내
시민참여옴부즈만	시민감사 옴부즈만 위원회에 자문과 참여를 할 수 있는 전문가	
전문가 배심원	해당분야 전문가	
시민배심원	연령, 성별을 고려한 일반 시민	

출처: 서울시 시민옴부즈만 감사위원회 홈페이지(www.ombudsman.seoul.go.kr)

민원배심제 운영에 대한 조례안이 통과되기 이전 시범적으로 운영한 총 사례를 살펴보면 2016년부터 2022년 현재까지 25개 민원이 배심제를 통해 결정되었다. 총 25개의 민원배심사례중 19개(76%)의 사례가 권고 또는 일부 권고결정으로 많은 사례가 실제 민원을 제기한 시민의 의견을 반영한 것을 볼 수 있다.

표 4-22 민원배심제 운영 사례

연도	민원내용	결정
2022	연결통로 설치부담 취소 및 재정비 촉진계획 변경요청	의견표명 결정
2022	미술관 사업부지내 청산법인 소유재산 처분 허가요청	권고결정
2021	아파트 재건축 사업에 따른 '호선 역 출입구 및 환기구 이설 공사 준공요청	기각결정
2020	서울시 및 시설공단의 부당한 행위로 인하여 발생한 손해에 대한 보상 및 시정조치 요청	의견표명
2020	공공임대주택 계속 거주 요청	권고 결정
2021	핵심앵커시설 용도변경절차 거부의 부당함 시정 요청	권고 결정
2019	장기전세주택 매입비용 산정의 부당함 시정 요청	권고 결정
2019	재해 관련 소송비용 환급 요청	권고 결정
2018	보조금반환금액 조정 및 자동차 압류해제 요청	권고 결정
2018	건설정보관리시스템상 하수급인 재해이력 삭제 요청	권고 결정
2018	장기전세 임대주택 임대차 계약 부당해지 철회 요청	권고 결정
2018	공공임대아파트 테라스 동파 시설 수리 요청	권고 결정
2018	임대차계약해지 철회 요청	권고 결정
2017	장기전세주택 임대차계약 해지 철회 요청	권고 결정
2017	철거민 국민주택 특별공급 요청 건	기각 결정
2017	서울시 oo센터 환수금 반환에 관한 요청	권고 결정
2017	부동산 보유기준 초과에 따른 장기전세 임대주택의 임대차계약 해지에 대한 이익제기	권고 결정
2017	법인잔여재산 처분 불허에 대한 취소 요청	기각 결정
2017	공공임대아파트 명의이전 요청	기각 결정
2016	철거민대상 특별공급 관련 시정 요청	권고 결정
2016	법인해산신고 반려처분에 대한 취소 및 해산신고 수리요청	권고 결정
2016	대규모점포 등 관리자변경 요청	권고 결정
2016	공공임대아파트 퇴거명령 철회 요청	일부 권고 결정
2016	서울 지하철 건설 공사로 인한 건물 피해 보상 요청	일부 권고 결정
2016	용지매매대금 부당 연체료 반환 요청	일부 권고 결정

출처: 서울시 시민옴부즈만 감사위원회 홈페이지(www.ombudsman.seoul.go.kr)

그러나 민원배심제의 대부분의 청구 사례가 감사보다는 고충에 대한 것이 많아 운영의 목적에 대한 한계가 있는 것이 사실이다. 또한 배심구성에서 전체의 4분의 3이상의 인원이 전문가로 구성되어 실제 전문적인 지식이 없는 것으로 간주될 수 있는 시민의 의견이 얼마나 반영될 수 있는지에 대해서도 좀 더 면밀하게 살펴야 할 부분으로 생각된다.

서울시 시민감사 ombudsman위원회 제도는 정책평가의 한 분야인 감사제도에 시민 참여의 사례를 적용했다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. 그러나 단점으로는 첫째, 시민이 주로 감사를 청구할 수 있다는 점에서 간접적인 참여나 단순 요청의 방식으로 운영되고 있다는 점이다. 둘째, 청구를 받은 후 실제 감사를 진행하는 시민감사 ombudsman위원회는 공무원과 전문가들로 구성되어 감사과정에서 시민의 의견이 정확하게 반영될 수 없다는 단점이 있다. 셋째, 제도의 중요한 목적이 감사를 청구하고 진행하는 것이나, 대부분의 경우 시민의 청구가 현재 자신에 부당한 처우에 대한 요구로 한정되어 있는 것이다. 따라서 정책평가와 감사의 주요한 목적인 행정의 성과결과를 확인하고, 잘못된 부분을 바로잡는다는 것과는 달리 시민감사 ombudsman위원회 제도가 그 취지와는 달리 운영되고 있는 부분이 있다.

서울시 시민감사 ombudsman위원회의 장점은 첫째, 시민참여의 대표성과 정보성을 동시에 추구할 수 있다는 점이다. 대표성의 경우 서울시민 18세 이상이라면 누구나(예외 대상 제외) 청구를 통한 참여를 할 수 있다는 점이다. 또한 상시 ombudsman위원회 운영을 통해 서울시민의 입장에서 전문적인 감사를 진행할 수 있어 실제 시민참여의 정보성을 충족하기 위한 노력을 한 제도라고 할 수 있다. 둘째, 직접적인 시민참여를 위한 시민배심제를 운영하여 참여의 수단을 다양화하였다. 시민배심제를 통해 실제 시민은 청구와 해결의 과정에 참여할 수 있고 의사결정을 할 수 있도록 하였다. 셋째, 최근 시민참여 모델의 제안이 되는 시민-전문가-정부로 구성된 운영사례를 제공하여 향후 다른 사례로의 적용 가능성을 높이고 있다.

조직진단의 목적중 하나가 현재 업무에 대한 조직인력의 적정가능성을 판단하는 정책평가의 기능이 포함된다는 점에서 서울시 ombudsman위원회는 중요한 벤치마킹 사례가 될 수 있다. 첫째, 조직의 적정성 또는 행정서비스의 적정성에 대해 시민들이 조직진단을 실시할 수 있게(또는 행정서비스 진단) 청구의 장을 열어놓을 수 있다. 시민들이

행정서비스의 질이 부족하거나 그 취지에 맞지 않는다고 생각할 경우 해당 부서의 조직진단 또는 행정서비스 진단을 마이크로하게 할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 둘째, 조직진단시 시민배심제를 운영하여 전문가와 함께 진단을 할 수 있고 시민들이 그 과정에 의견을 주거나 모니터링 할 수 있는 방법을 고려할 수 있다. 조직진단 또는 행정서비스 진단의 경우 그 적정성 판단에 있어 전문가의 지식이 필요함을 고려할 때 시민-전문가-정부로 구성된 조직진단 배심원팀을 구성하여 조직진단에 시민참여를 활용할 수 있을 것이다.

3) 국외사례 검토

(1) 영국 포레스트 지역 및 미국 오레곤 시민배심원제

미국의 네드 크로스비는 1971년 처음으로 논문에서 시민참여에 의한 갈등해결을 위한 시민배심제를 제안하였다. 이후 시민배심원제를 본격적으로 실행할 수 있는 전문기관인 제퍼슨 센터(Jefferson Center)를 설립하고 현 '새로운 민주적 과정을 위한 센터(Center for New Democratic Processes)'(이하 CNDP)로 명명하여 운영되어 오고 있다. 현재 센터가 운영하는 시민배심원제는 미국 뿐만아니라 영국, 호주 등에서 다양하게 활용되어 오고 있다. 초기 CNDP의 활동은 1974년 미국보건의료 계획에 대한 시민배심원제를 개최하는 것에서부터 시작되었다. 이후 1976년 대통령 후보의 공약을 시민배심원제를 통해 평가하는 것으로 미국 전역에서 시민배심원제를 인식하게 되는 계기를 만든다.

시민배심원제는 정부의 정책을 시민이 평가하고 제안하는 목적이 있지만 정부가 제공하는 시민참여의 형식이 아닌 자발적 시민참여의 사례라고 할 수 있다. 따라서 초기에 제도화 안에서의 시민참여가 아니었기 때문에 정부 또는 정치인이 참고를 하는 정도로 인식되었다. 현재 미국 오레곤주에서 실시되는 시민발의심사(Citizens' Initiative Review)의 경우 오레곤주 전역에서 선출된 일반시민이 배심원단을 구성하여 선거에서 출마한 정치인들의 정책을 평가하고 있다.

오레곤주 시민배심제의 경우 2009년 오레곤주 의회에서 하원 법안 2895로 공식화 하였다는 점에서 의미가 있다. 오레곤주 시민배심제 운영 과정은 1단계 배심원단을 구

성하게 된다. 배심원단은 오레곤주에서 투표의 권한이 있는 유권자 10,000명에게 시민배심원제 초청에 대한 우편을 보낸다. 초청에 응한 유권자중에서 최종적으로 20-24명의 시민배심원단을 지정하는데 오레곤주의 인구구성과 정치적 성향을 종합적으로 고려하여 대표성이 보장될 수 있도록 배심원단을 구성한다.

표 4-23 오레곤주 시민배심제 운영

1단계: 배심원단 구성	2단계: 훈련
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10,000명의 등록된 유권자들에게 배심원단 초청에 대한 우편을 보냄 ▪ 그중 약 20-24명의 유권자를 무기명과정을 통해 선발하고 인구학적, 정치적 성향과 관련하여 주의 현재 상황을 대표할 수 있는 배심원단을 구성함 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선발된 배심원단은 정책을 평가하기 위한 소정의 교육을 이수함 ▪ 정책평가를 위한 평가 지표등의 분야에 대해 교육을 받음
3단계: 질의응답	4단계: 숙의
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 캠페인 관계자와 전문가들에 대해 정책에 대한 질의응답을 하여 정책에 대한 이해와 평가를 용이하게 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 배심원단내 소그룹으로 나누어 토의하고 다른 그룹과 정책에 대해서 논의를 함 ▪ 논의의 주제는 (1) 정책의 장단점, (2) 정책의 비용과 효과, (3) 정책의 가치등에 대해 토의함 ▪ 이러한 과정을 통해 다른 각기 다른 정치적 성향의 정책을 비교하고 이해함
5단계: 시민의견 결정	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최종적으로 시민들은 미리 만들어진 지표에 따라 정책을 평가하고 왜 해당정책에 대해 투표를 결정하고 그렇지 않을 것인지에 대한 심사 결과를 작성함 ▪ 심사 의견은 오레곤주의 모든 유권자에게 전달되어 투표에 고려할 수 있도록 함 	

출처: <https://healthydemocracy.org/programs/citizens-initiative-review/>(검색일: 2023. 6. 8.)

2단계는 정책평가를 위해 배심원단은 소정의 교육과정을 이수한다. 정책을 평가하는 방법은 무엇인지, 정책평가를 위한 지표는 어떻게 구성되는지, 지표를 활용한 정책평가 과정은 무엇인지에 대해 교육을 받는다. 이를 통해 배심원단은 정책평가에 대한 기초적인 지식과 일부 전문적인 지식을 습득한다. 3단계는 질의응답 단계로서 정책을 제안한

선거캠페인 관계자와 전문가들에게 질의응답을 하여 이해도를 높인다. 이때 정책의 취지와 정책의 효과에 대해 질의응답을 하여 객관적인 정책평가가 될 수 있도록 한다. 4 단계는 숙의를 하는 단계로서 소그룹을 통한 개별 토의 다시 소그룹간의 토의를 진행한다. 이때 정책의 장단점, 정책 비용과 효과, 정책의 가치등에 대해 종합적으로 토의하여 최종적인 결론을 도출해낸다. 마지막으로 시민들은 정책평가에 대한 의견을 확정하고, 의견과 관련하여 왜 이정책이 필요한지 또는 그렇지 않은지에 대해 기술한다. 확정된 의견은 오레곤주 모든 유권자에게 전달되어 투표시에 고려할 수 있게 한다.

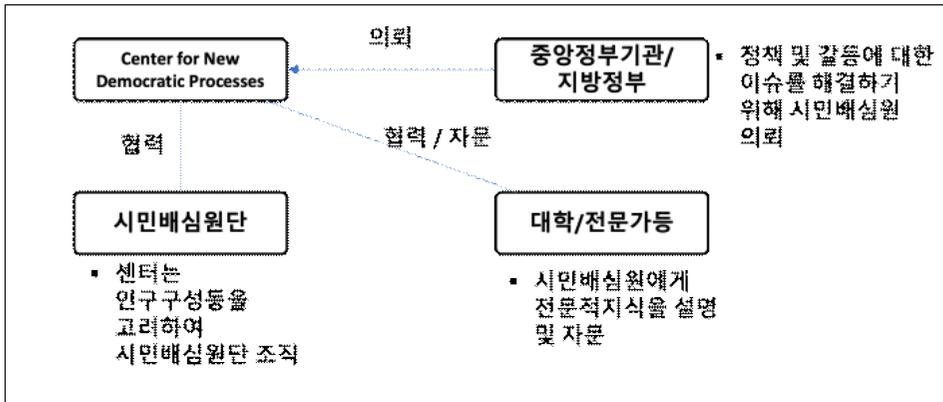
오레곤주의 시민배심원제도는 실제 정부가 의견을 취합하여 정책에 활용하는 것이 아닌 배심원의 정책의견을 일반에게 전달하여 유권자의 투표에 반영한다는 점에 있다. 그러나 CNDP의 경우에는 시민배심원제도를 정부와 협력하여 의사결정에 활용하고 있다. 오레곤주의 시민배심원제의 경우에도 네드 크로스비의 제안에 의해 제도가 시행되었지만 CNDP의 활동이 좀 더 폭이 넓다고 볼 수 있다.

CNDP의 운영과정은 중앙정부의 기관 및 지방정부가 갈등과 시민의 의견이 필요한 정책 주제에 대해 CNDP에 의뢰하게 된다. 의뢰를 받은 CNDP는 배심원제 구성에 착수하여 인구학적 특성과 정치적 성향등을 고려하여 배심원단을 조직한다. 이때 지역의 대학과 전문가들과 협력하여 시민배심원에 자문하고 전문적인 지식에 대해 쉽게 설명한다. 배심원단은 의견보고서와 최종적으로 정책의 향후 방향에 대해 의견을 전달하고 의뢰를 한 정부기관은 이를 통해 의사결정을 한다(또는 시민배심원단이 직접 투표를 통해 의사결정을 한다)

시민배심원제의 가장 큰 특징은 첫째, 자발적으로 결성된 비영리 단체계 시민참여의 과정을 대행한다는 점에 있다. CNDP는 이를 수행하는 전문적인 비영리 단체로서 미국, 영국, 호주 등에서 정책 판단이 필요한 의뢰를 받은 주제에 대해 시민배심원 운영의 전반을 주도한다. 따라서 타운홀 미팅, 주민참여예산제, 공청회등 정부에서 직접적으로 제공하는 참여의 형태와는 근본적인 차이가 있다. 즉, 주민참여예산제의 제도를 운영할 때 이 과정을 담당하기 위한 정부의 운영인력이 비영리 단체를 통해 외주화 되었다고 볼 수 있다. 둘째, 비영리단체의 주도로 시행되는 시민배심제의 특성상 제도화가 되어 의무적으로 시행한다기 보다는 정부에서 필요에 의해 한시적으로 운영한다는 점이다. 오레곤주의 경우 주 하원에서 제도화를 하였지만 시민배심제의

경우 정부가 CNDP에 의뢰하고 일정주제와 기간동안 과제(project)단위로 운영한다는 점이 특징이다.

그림 4-3 시민배심제 운영



출처: 저자 작성

셋째, 시민배심원제는 정부-시민의 직접적인 관계에 운영을 담당하는 비영리단체의 세 개의 축으로 운영되면서 자연스럽게 전문가가 참여의 과정에서 포함되어 배심원단을 지원할 수 있는 체계가 구축된 것이 특징이다. CNDP가 비영리 단체로서 시민의 참여가 원활하게 이루어지기 위해서는 전문가의 역할이 중요하다는 점에 착안하여, 시민참여 이전에 교육 프로그램을 통한 전문가로부터의 교육, 토의 과정에서 전문적인 지식을 쉽게 설명해줄 수 있는 위원을 선정하여 시민배심제를 운영하고 있는 것이다.

CNDP에서 수행한 포레스트스 지역(Forest of Dean District)의 지역 병원의 설립 위치와 관련된 사례는 다음과 같다. 영국의 포레스트 딘 지역은 여러 지역병원들이 복잡하게 위치하여 운영되고 있었다. 지역의 보건을 책임진다는 점에서 그들은 상당한 자부심이 있었으며, 지역 보건의로 발전에 기여하는 활동을 지속적으로 하였다. 그러나 대부분의 병원들은 영세하고 시설이 낡아 이를 개선하는 것이 시급하다는 결론을 짓게 된다. 그러나 시설개선을 위한 비용의 한계가 있어 지역에서 두 개의 병원을 개원하기로 하였다. 그러나 이것은 지역주민들과 병원들과의 미묘하게 얽힌 문제들로 인해 쉽

게 결론을 도출하기가 어려웠다. 그래서 영국의 국가의료서비스(National Health Services)의 정부기관들은 시민배심제를 통해 이를 해결하려하였고 CNDP를 지정하여 운영하게 되었다.

시민배심원단의 가장 큰 목적은 향후 지역에서 의료서비스를 담당할 병원의 개원 위치가 어디에 있어야 하는지에 대한 평가를 하는 것이다. 2018년 18명의 지역주민들로 구성된 시민배심원단이 구성되었으며, 영국의 Lydney, Cinderford, Coleford 중에서 지역병원이 위치했을 때의 각각의 장단점과 비용과 편익에 대해 판단하는 역할을 하였다. 시민배심제를 운영하기 위하여 영국의 글로체스터셔어 국가의료서비스 기관(Gloucestershire Care Services NHS Trust)과 국가의료서비스 글로체스터셔어 클리닉 그룹이 지원하였다. 시민배심제를 운영하기 위한 전문가 그룹으로는 인구학전문가, 교통전문가등을 초빙하여 설명하였다.

표 4-24 영국 시민배심제 사례 요약

시민배심제 요약
<ul style="list-style-type: none"> • 병원의 위치: 영국포레스트 지역내 • 단위: 지역단위의 프로젝트 • 기간: 2018년 7월 30 - 8월 3일까지 • 배심 기간: 5일 • 시민배심인원: 18명 • 시민배심인원 자격: 포레스트지역 주민 • 구성방법: 임의추출 방식 • 결과: 공공보고서 발간

출처: CNDP 홈페이지(<https://www.cndp.us/forest-of-dean-citizens-jury/> 검색일: 2023. 6. 8.)

시민배심원들은 투표로 결정하기에 앞서 먼저 국가의료서비스 대표로부터 지역의료의 의의와 역사에 대해 청취한다. 다음에 병원이 위치하게 될 세 후보지역의 지역대표들로부터 왜 해당지역이 병원이 유치되어야 하는지에 대한 발표를 듣는다. 또한 전문가들로부터 병원이 지역의 경제, 지역 계획, 교통등에 미치는 영향에 대해 종합적으로 설명을 듣게 된다. 시민배심원단은 병원의 서비스 내용, 지역의 위치, 미래인구, 교통, 통원시간등을 종합적으로 고려하여 새로운 병원 위치에 대해 권고하게 투표를 통

해 권고하게 된다. 최종적으로 Cinderford 지역이 가장 최적의 유치 장소로 투표가 되었고 다른 두 지역(Lydney와 Coleford)은 각각 5표를 얻었다. 영국의 국가의료서비스 기관은 만장일치로 시민배심제가 추천한 지역에 대해 병원을 설립하기로 의결하였다.

시민배심원제는 현재 미국, 영국, 호주등에서 광범위하게 활용되고 있다. 시민배심원제는 지역 시민들을 배심원으로 초빙하여 일반시민이 대표성을 가지고 참여할 수 있게 하였으며, 정책기획, 집행, 평가의 전 단계에 적용하여 활용되어 오고 있다. 시민배심원제의 단점으로는 첫째, 운영을 담당하는 비영리단체의 역량이 부족하게 되면 시민배심원을 구성하는데서부터 그 대표성을 잃게 될 수 있고 배심원의 판단 결과에 대한 의구심으로 이어질 수 있다. 둘째, 오레건주의 경우 제도화가 되었지만 그 결과는 정부가 아닌 유권자의 판단을 돕는 것이 목적이다. 또한 시민배심제의 경우 제도화 보다는 특정 이슈에 대해서 사례별 접근을 하기 때문에 정부가 적극적으로 의견을 수용해야 하는 등의 부담이 없다. 셋째, 일단 배심원의 구성이 대표성이 있다고 간주되기 때문에 이후 회의는 일반시민에게까지 확대되지 않고 배심원 내부에서 이루어진다. 따라서 일반시민의 폭넓은 의견을 반영하기가 어려워질 수 있다.

그러나 시민배심원제는 다음의 장점을 가지고 있다. 첫째, 시민참여의 운영상의 중립성을 확보할 수 있다. 운영을 전문적인 비영리단체에서 수행하기 때문에 정부가 직접 운영위원회를 조직함으로써 발생될 수 있는 정부중심의 의견으로의 유도등을 방지할 수 있다. 둘째, 전문가 그룹을 운영하여 시민의 전문적 지식 부족을 개선하여 시민이 현실적인 의견을 개진할 수 있도록 도와줄 수 있다. 셋째, 배심원제는 정책기획, 집행, 평가의 전과정에 적용이 가능하다. 특히, 전문가그룹을 운용하고 시민이 직접 의사결정을 한다는 점에서 정책평가에 참여하기 위한 전문적 지식등을 보완할 수 있다.

시민배심원제는 민간의 비영리단체가 먼저 제안을 하고 시민참여를 위한 활동을 했다는 점에 중요한 의미를 가진다. 조직진단의 목적이 조직의 적정성 판단, 행정서비스의 수요와 변화에 맞는 조직개편임을 고려할 때 시민배심원제의 활용도는 높을 수 있다. 특히 조직적정성의 경우 오레곤 시민배심제 운영처럼 사전에 시민들에게 관련 전문지식을 이수하게 함으로써 실질적인 조직진단단계에서 조직의 적정성에 관련된 평가를 시민이 직접 하는데 어려움이 없게 할 수 있다. 지방자치단체의 조직진단이 매년

실시되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 운영의 과정을 비영리단체등 중립적인 기관에게 맡겨 객관적 시민의 의견이 반영될 수 있도록 하고, 운영을 하는 정부입장은 상시운영 조직 유지에 대한 부담을 덜 수 있다.

(2) 미국 지역개발 교부금 참여제도

미국의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)는 1975년 포드대통령에 의해 주택 및 지역개발법(Housing and Community Development Act of 1974)을 제정하였다. 이법의 목적은 미국내 지역의 빈곤탈출, 구도심 개발, 지역경제개발 등에 대응하는 것이다. 특히, 저소득층 거주 지역등을 새롭게 개발하기 위한 연방정부의 교부금을 지원하는 것이 주 목적이다. 연방정부는 지역개발교부금(Community Development Block Grant)라는 명목으로 각 주에 필요한 지원금을 제공한다. 지역개발교부금의 가장 큰 특징은 지역개발에 관련된 용도라면, 주정부 및 지방정부에서 비교적 자유롭게 예산을 사용할 수 있다는 점이다. 지금까지 연방정부의 보건등에 관련된 대부분의 교부금이 특정한 행정 서비스를 제공하기 위하여 용도가 지정된 성격의 지원금이었다면 지역개발교부금은 비교적 사용자인 주정부와 지방정부에 집행권한을 상당부분 이전했다는 점이 가장 큰 차이점이다. 지역개발교부금을 사용한 지방정부의 경우 매년 성과평가에 대한 보고서를 연방정부에 두 번 제출하나 집행의 권한은 여전히 주정부와 지방정부에 있는 것이 사실이다.

지역개발교부금은 지금까지 상당한 비판에 직면해왔다. 특히, 저소득층의 주거지역 등의 개선과 경제개발을 위한 목적으로 정책이 시행되었으나 실제로는 그렇지 않다는 것이 지적되었다. 낙후된 지역의 개발에 쓰여야 할 예산이 도시의 인프라 개선에만 쓰이고 실제 예산 집행 후에 저소득층의 생활 개선에 대한 영향이 없다는 점 역시 문제점으로 대두되고 있었다. 트럼프 정부에서는 이러한 문제점들을 지적하고 2017년 지역개발교부금을 없애려는 시도를 하였고 메사추세츠, 메릴랜드, 오클라호마의 일부 지방정부의 강한 반발에 직면하기도 하였다. 2015년 미국 주택 및 도시개발부는 지역개발교부금의 사용에 대한 규정을 자체적으로 마련하기에 이른다.

표 4-25 미국 시민참여 계획 규정 2항 전문

(2) Encouragement of citizen participation.

(i) The citizen participation plan must provide for and encourage citizens to participate in the development of the consolidated plan, any substantial amendment to the consolidated plan, and the performance report. These requirements are designed especially to encourage participation by low- and moderate-income persons, particularly those persons living in areas designated by the jurisdiction as a revitalization area or in a slum and blighted area and in areas where CDBG funds are proposed to be used, and by residents of predominantly low- and moderate-income neighborhoods, as defined by the jurisdiction. A jurisdiction must take appropriate actions to encourage the participation of all its citizens, including minorities and non-English speaking persons, as provided in paragraph (a)(4) of this section, as well as persons with disabilities.

(ii) The jurisdiction shall encourage the participation of local and regional institutions, Continuums of Care, and other organizations (including businesses, developers, nonprofit organizations, philanthropic organizations, and community-based and faith-based organizations) in the process of developing and implementing the consolidated plan.

(iii) The jurisdiction shall encourage, in conjunction with consultation with public housing agencies, the participation of residents of public and assisted housing developments (including any resident advisory boards, resident councils, and resident management corporations) in the process of developing and implementing the consolidated plan, along with other low-income residents of targeted revitalization areas in which the developments are located. The jurisdictions shall make an effort to provide information to the PHA about affirmatively furthering fair housing strategy, and consolidated plan activities related to its developments and surrounding communities so that the PHA can make this information available at the annual public hearing(s) required for the PHA Plan.

(iv) The jurisdiction should explore alternative public involvement techniques and quantitative ways to measure efforts that encourage citizen participation in a shared vision for change in communities and neighborhoods, and the review of program performance; e.g., use of focus groups and the Internet.

출처: 미국국가기록원 연방규정 홈페이지(<https://www.ecfr.gov/current/title-24/subtitle-A/part-91/subpart-B/section-91.105>, 검색일 2023. 6. 9.)

2015년 ‘시민참여 계획; 지방정부(Citizen Participation Plan; Local Governments)’ 규정은 지역개발교부금 사용에 있어 시민의 의견을 청취하여야 할 것을 제도화 한다. 특히 지역개발교부금의 목적이 저소득층의 주거 개선 및 지역개발이라는 원래의 목적에 부합할 수 있도록 지역개발계획에서 저소득층의 의견이 반영되어야 한다고 명시하였다. 또한 시민참여에 있어 지역과 관련된 기관들(기업, 비영리단체등)이 함께 할 수 있도록 하였다. 또한 시민참여지역개발 계획에서 지역주민의 자문 그룹, 지역주민위원회, 지역기업들이 참여하여 계획에 대한 아이디어와 평가를 할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다고 명시한다.

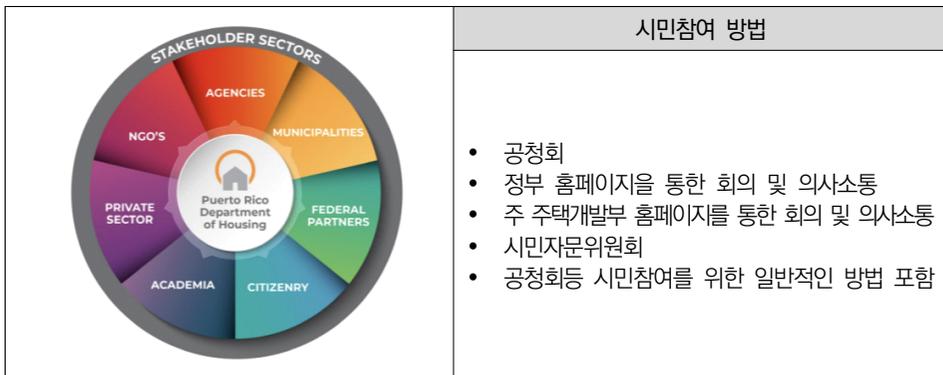
미국의 시민참여계획의 사례에서 가장 중요한 점은 시민참여에 대한 점을 연방정부의 부처차원에서 규정으로 제도화하였다는 것이다. 또한 시민참여규정의 제3항을 살펴보면 시민들은 지역개발교부금으로 집행될 계획에 대하여, 의견을 제기할 수 있고 수정을 할 수 있는 권한을 명시하였다. 연방정부의 규정을 살펴보면, 시민참여 계획은 지역주민에게 홈페이지를 통해서 게시되어야 하며, 가장 중요한 점은 시민의 의견에 의해서 개정된 계획이 실제로 저소득층의 개선에 어떻게 기여하는가가 명시되어야 있어야 한다.

연방정부 규정은 시민참여계획을 수립하기 위하여 구체적으로 시민참여의 방법을 명시하고 있다. 지방정부는 시민참여계획을 수립하기 위하여 (1) 공청회, (2) 타운홀 미팅을 하여야 한다고 규정하고 있으며, 일부 전문적인 지식이 없는 참여 시민들(저소득층 시민등)을 위하여 기술적 지원을 참여의 과정에서 반드시 해야 한다고 명시되어 있다. 이러한 차원에서 시민참여계획은 참여의 정보성보다는 대표성 중심의 참여제도라고 할 수 있다. 또한 시민참여계획에서 시민들에게 성과지표를 공개하고 이를 이해시키는 과정에서 일부 정책평가의 기능을 가지고 있다고 볼 수 있다. 시민참여의 정책평가의 기능을 수행하는 과정은 시민들에게 성과지표를 공개하고 그 내용에 대해 충분히 설명하여 향후 성과결과를 공유하는 과정이라고 할 수 있다. 그러나 이는 성과를 시민들이 직접 평가하기 보다는 그 과정을 관찰(monitoring)하는데 있어 사실상 제도의 목적은 정책기획과, 집행에 관해 시민의 의견을 청취하는 것이라고 할 수 있다.

미국 푸에르토리코는 지역개발교부금에 시민참여를 통해 계획을 수립한 것을 볼 수 있다. 특히 지역개발 및 경제개발 프로그램등에서 시민참여의 의견을 청취 하였는데,

지역의 약 30가 넘는 협동조합 및 사회적 기업, 은행, 모기지 회사등의 의견과 시민의 의견을 종합하여 계획을 수립하였다. 푸에르토리코는 시민참여에서, 지방정부, 관련 부서, 비영리단체, 민간기업, 연방정부부서, 시민, 학계를 모두 포함하려는 노력을 하고 있다. 이러한 기관은 시민들과 함께 자문그룹으로서 활동한다. 자문그룹은 의제에 대한 투표인원으로 15명이하 최소 11명으로 구성하고 임기는 18개월 동안 활동한다. 자문그룹은 지역, 인종, 사회경제적 다양성(푸에르토리코의)을 고려하여 구성하는데, 푸에르토리코의 경우 재난지역의 주민을 특별히 고려한다(푸에르토리코 자문위원회 운영규정, 2022). 규정에서 연속을 두 번 참여하지 않은 참여인원은 자동적으로 제외된다. 시민자문위원회는 이사회를 구성하는데 다수로부터 지정된 5명의 이사가 선임되어 회의를 개최하며, 2년의 임기를 갖는다. 푸에르토리코의 시민자문위원회는 연방 규정의 의거하여 운영한다.

그림 4-4 푸에르토리코 시민참여 방법



출처: 푸에르토리코 시민참여계획 홈페이지(<https://cdbg-dr.pr.gov/en/>, 검색일 2023. 6. 9.)

푸에르토리코의 시민자문위원회의 법적근거는 연방 주택 및 지역개발부에서 제시한 공지에 따라서 지방정부는 시민 컨설팅 위원회를 반드시 설립하여, 포럼등을 적어도 연 2회 개최하여야 한다는 규정을 따른다. 시민자문위원회는 특히 정책집행에서도 역할을 하고 있다. 법적근거에서 정책집행과 관련하여, 지역개발교부금이 집행되는 것에

대한 투명성을 높이기 위해 지방정부는 시민참여의 제도적 운영을 하여야 한다고 명시하고 있다.

표 4-26 푸에르토리코 시민자문위원회 운영의 법적근거

The Citizen Advisory Committee (CAC or Committee) for the Community Development Block Grant - Mitigation (CDBG-MIT), was created through the Federal Register Notice, Vol. 84, No.169 (August 30, 2019), 84 FR 45838. The Federal Register Notice sets forth the rules established by the U.S Department of Housing and Urban Development (HUD) for the participation of the CAC in the CDBG-MIT Program as follows:

After the approval of the action plan, each recipient must create one or more citizen consulting committees that will meet in an open forum, at least, twice a year with the purpose of providing greater transparency in the implementation of the CDBG-MIT funds, to request and respond to the comments and contributions from the public in relation to the recipient's mitigation activities, and to serve as a continuing public forum that offers feedback to the recipient's CDBG-MIT projects and programs. The recipient can also opt to form one or more of these committees as part of their preparation process for the initial presentation of the CDBG-MIT action plan to HUD.

출처: 푸에르토리코 자문위원회 운영규정(2022)

미국의 지역개발교부금 제도의 시민참여계획은 교부금의 특성상 지방정부가 상당한 권한을 가지고 집행하여 과정과 결과를 확인하기 어렵다는 점을 고려하여 시민들로 하여금 대신 감시를 할 수 있도록 연방정부 차원에서 공식화 했다는 점이다. 많은 시민참여가 지방정부 차원에 이루어지고 있는 것을 볼 때 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 미국 시민참여계획의 단점으로는 시민참여가 자문위원회 중심으로 운영된다면, 위원들이 지역의 대표성을 고려하여 구성되었다고 하더라도 자칫 의견이 왜곡될 수 있다는 점이다. 둘째, 연방정부의 규정에서 시민참여의 자세한 방법이 명시되어 있지 않아 일부 지방정부에서는 실질적 시민참여가 이루어지지 않을 가능성이 있다. 장점으로 는 첫째, 연방정부 차원에서 시민참여를 공식적으로 제도화하였다는 것이다. 또한 분 권으로 인한 지방정부의 책무성에 대한 문제를 시민의 역할 강화로 해결하려고 하였다는 점이다. 둘째, 시민참여에서 공청회, 타운홀 미팅, 자문위원회를 복합적으로 제공 할수 있게 하여 시민참여의 정보성과 대표성을 동시에 만족할 수 있다는 점이다.

현재 우리나라에서 시대가 지나면서 많은 권한들이 지방정부로 이전되고 있다는 점에서 중앙정부에서 시민참여를 제도화 했다는 점에서 미국의 시민참여계획은 충분히 적용가능성이 있다는 점이 있다. 또한 중앙정부에서 시민참여의 대표성과 정보성을 동시에 충족할 수 있도록 참여의 기본 전제를 해놓아 지방정부에서 특정 시민참여를 통한 정책 수립에서 발생될 수 있는 왜곡현상을 최소화 할 수 있는 장치를 마련했다는 점에서 주목할 만하다.

4) 시사점: 지자체 조직관리 적용 방안 검토

지금까지 국내외 시민참여의 사례를 통해 지자체 조직관리에 대한 적용방안을 다음과 같이 고려할 수 있다. 첫째, 제도적 측면에서는 영국과 미국의 시민배심제에서처럼 조직진단이 필요한 사안에 대해 조례를 통해 시민참여를 적극적으로 활용해야 한다는 방안과 미국의 지역개발교부금 사용에서 주택 및 도시개발부에서 연방정부의 규정에서 교부금 사용에 있어 시민참여의 규정을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 운영적 측면에서는 국민참여 조직진단의 사례에서처럼 사전단계(진단대상 선정, 추진계획수립), 실행단계(국민참여 점검단 모집, 사전워크숍, 현장점검 및 토론회, 심화토론회, 결과보고회), 사후단계(성과모니터링, 환류)등을 적용할 수 있을 것이다. 또한 서울시 시민감사옴부즈만에서처럼 시민참여에 의한 조직관리를 실행할 수 있는 중앙정부내의 상시조직을 신설하여 지자체의 조직개편에 활용될 수 있는 방안도 고려할 수 있다. 그렇지 않다면, 연구원 또는 비영리단체를 통해 조직관리와 관련된 시민참여운영을 위탁할 수 있는 방안이 있다. 또한 이러한 운영상의 제도는 중앙정부 차원에서 그 방법을 명시할 수 있을 것이다.

셋째, 정책기획적 측면에서는 국민참여조직진단 사례와 같이 조직관리에 있어 필요 서비스 도출 및 새로운 조직/인력의 확충과 관련하여, 시민의 의견을 반영할 수 있을 것이다. 또한 이러한 활동을 중앙정부의 규정에 명시하여 지자체가 조직관리에 있어 시민참여를 적극적으로 활용할 수 있게 한다.

넷째, 정책집행의 측면에서는 현재 지자체가 제공하는 서비스의 비효율성 및 부당성 등에 대하여 시민이 소정의 절차를 거쳐 조직진단을 요청할 수 있는 시스템 구축을 고

려할 수 있다. 또한 서울시 시민감사옴부즈만 사례에서 조직진단시에 시민배심제를 활용하여 운영할 수 있다.

다섯째, 정책평가측면에서는 조직진단에 대한 감사 및 성과 평가가 관련 전문지식이 필요할 수 있다는 점에서 전문가를 적극적으로 활용할 수 있다. 즉, 전문평가위원회를 구축하여 시민이 조직진단을 요구할 때 전문평가위원회를 통해 조직진단을 할 수 있는 방안을 마련할 수 있다. 영국 및 미국의 사례처럼 시민배심원들이 또는 시민참여 위원들이 전문지식을 습득할 수 있도록 정책평가방법에 대한 교육을 이수후 조직진단에 같이 참여할 수 있는 시스템을 구축할 수 있을 것이다.

표 4-27 지자체 조직관리 적용 방안 검토

구분	국민참여 조직진단	서울시 시민감사 옴부즈만	영국 및 미국 시민배심제	미국 시민참여계획
제도적 측면	-	-	시민 또는 지자체가 조직진단이 필요한 사안에 대해 의뢰할 수 있는 자체 제도 마련(조례등)	중앙정부부서 차원에서 조직진단 과정에서 시민참여의 조항을 규정
운영적 측면	조직의 행정서비스 아이디어 청취시 그룹으로 운영 실제 견학을 통한 의견 개진 방법(세부 실행단계 벤치마킹)	지자체 또는 중앙부처의 자체 상시 시민참여 운영조직을 설립	조직진단 시민참여 운영을 연구원 / 전문 민간기관(비영리단체)에 위탁 관리 실제 정책판단을 시민배심제에서 하나 전문성을 보완할 수 있는 자문 그룹 운영	중앙정부차원에서 시민참여의 운영의 기본적인 방법을 명시

구분	국민참여 조직진단	서울시 시민감사 옴부즈만	영국 및 미국 시민배심제	미국 시민참여계획
정책기획 측면	지자체의 조직진단시 행정서비스와 관련된 시민의 의견 청취에 적용	-	-	향후 조직운영계획 중장기 인력계획에 시민의 의견을 청취할 것을 명시
정책집행 측면	-	조직운영 및 부서의 행정서비스 집행에 대한 부당함을 시민이 발의할 수 있는 민원 배심제 운영	-	
정책평가 측면	-	전문평가위원회를 운영하여 시민이 요구할 때 조직진단을 실시	시민배심원들이 정책평가방법에 대한 교육을 이수후 평가에 대한 의사결정	

출처: 저자 작성

4. 요약 및 시사점

지금까지 검토한 국내외 사례들을 토대로 계층제(법적) 거버넌스 및 네트워크 거버넌스 각각에 적용될 수 있는 수단들을 정책단계 및 참여 주체별로 다음과 같이 도출하고 각 수단별로 쟁점과 이슈들을 아래 표에 정리해보았다. 계층제(법적) 거버넌스와 네트워크 거버넌스에 참여하는 참여 주체들은 유사할 수 있다. 다만, 이들 중 누가 주도하느냐에 따라 거버넌스의 특성이 달라지게 된다. 따라서 참여주체별로 역할을 정리해보면 다음과 같다.

우선, 중앙정부는 현재 지자체 조직관리 주요 거버넌스인 계층제(법적) 거버넌스에서 주도적인 역할을 하게 되는데 정책기획단계에서는 지자체 각각의 고유성을 고려한 조직관리 범위를 제시하되 정책평가 단계에서는 준수 여부에 대한 확실한 평가와 보상 기제를 갖추도록 하여야 한다. 또한 중앙정부는 네트워크 거버넌스에서 주민과 지자체가 스스로 통제할 수 있도록 하되 이러한 거버넌스가 잘 작동되도록 관리하는 ‘메타거버너’의 역할을 하여야 한다.

지자체는 중앙정부가 주도하는 계층제(법적) 거버넌스와 시민이 주도하게 되는 네트워크 거버넌스에 동시에 속하면서 다양한 책임성에 직면하게 된다. 다중적 통제 장치의 제약 속에서 국가 전체의 총체적 합리성과 지자체 자체의 국지적 합리성의 긴장 속에서 균형을 잡을 수 있게 되는 것이다.

주민은 공공행정에 대한 이해도와 지식의 수준에서 차이가 있거나 행정에 참여할 동기의 유무와 종류가 다양하여, 지자체 조직관리에 관여하는 주체들 중에 가장 다양한 스펙트럼을 가진 집단에 해당한다. 따라서 정책 과정 각 단계마다 시민 집단 중에서도 다른 특성을 가진 시민들이 참석하도록 유도할 수 있다. 정책기획 단계에서는 주로 지자체 행정서비스 수요에 대한 표출과 그와 관련된 기구 또는 인력에 관한 의견을 제시하도록 하는 것이 자연스럽다. 시민 집단 중에서도 공공행정에의 참여 경험이 높거나 지자체 조직에 관한 전문 지식이 있는 경우에는 정책 집행 단계나 정책 평가·환류 단계에서 참여하도록 유도할 수 있다.

그 외 기타 공공기관이나 전문 연구 기관의 역할도 중요하다. 지자체는 중앙정부가 제공하는 행정서비스의 집행 기능을 상당부분 담당하고 있으므로 어느 정도 이해관계가 갈을 부분이 있다. 모든 이해관계를 배제하고 완전한 독립성을 가지고 지자체를 통제할 수 있는 공공기관, 예를 들어, 국회나 감사원과 같은 국가 감사기구 등의 참여 기제를 만드는 것도 중요하다. 공무원은 선출직인 정무직에 비해 행정에 관한 전문성이 높은 편이나 정책 결정을 위한 과학적인 근거를 창출하는 전문성이 있는 것이 아니다. 조직관리 영역에서도 적정 수준의 인력이나 기구 설치 규모를 산정하는 데에는 상당한 과학적 전문 지식이 필요하다. 이와 같은 역할을 하는 전문 연구기관의 역할이 있다.

표 4-28 국내외 사례를 근거로 한 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 도출

구분	주체	내용	제안근거	쟁점/이슈	
정책 기획 단계	계층제 (법적) 거버 넌스	중앙 정부	• 기준인건비 선정 방식 개선	• 일본 정원관리연구회	• 기준인건비 선정 산식 적용의 강제성 부여 여부
			• 지방조직관리 정보 공시 • 인력증원 비용추계 결과 등 공표	• 지방재정공시제도 • 일본 지방공공단체 급여 정보 등 공개 시스템	• 주민이 알기쉬운 지표 제공
		• 사무재평가	• 독일 사무재평가 제도	• 평가 대상 사무의 범위 • 법적 강제성 부여 여부	
	지자체	• 중기기본인력운용계획 실효성 강화	• 중장기재정계획	• 지자체의 인력전망 역량 강화, 중장기계획의 강제성 부여 여부	
	네트 워크 거버 넌스	주민	• 중기기본인력운용계획 시민의견 청취	• 미국 시민참여계획	• 시민참여의 대표성이 확보될 수 있으나 중장기 인력계획 의견에 대한 정보성에 대한 우려
			• 지자체 조직진단시 시민 의견 청취	• 서울시 시민감사 옴부즈만	• 상시운영조직 마련에 대한 비용 • 전문가등 운영위원회 구성에 대한 적절성
		• 시민 조직진단 의뢰 제도 (조례마련)	• 영국 및 미국 시민배심제	• 의뢰의 요건성립에 대한 조건(200명의 동의서등)	
		지자체	• 시민참여조직진단 운영	• 국민참여조직진단 • 서울시 시민감사 옴부즈만	• 조직개편안에 대한 시나리오 워크숍 방식 활용 가능 • 시민참여조직진단 위원회의 전문성제고를 위한 교육계획 방안
		중앙 정부	• 지침 및 표준조례안 마련	• 미국 시민참여계획	• 중앙정부차원의 지침이 각 지자체의 특성에 맞게 조례로서 구현될 수 있는 방안 강구
	정책 집 행	계층제 (법적) 거버 넌스	지자체	• 중기기본인력운용계획 실효성 강화	• 중장기재정계획

구분	주체	내용	제안근거	쟁점/이슈	
단계	네트워킹 거버넌스	주민	<ul style="list-style-type: none"> 민원배심제 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 시민감사 옴부즈만 	<ul style="list-style-type: none"> 민원배심원의 교육 및 전문성을 지원할 수 있는 전문가그룹 운영
		지자체	<ul style="list-style-type: none"> 상시 시민참여 운영조직 설립(자체 또는 위탁 운영)과 자문 그룹 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 시민감사 옴부즈만 영국 및 미국 시민배심제 	<ul style="list-style-type: none"> 상시운영조직을 중앙정 부차원 또는 지자체 차원 으로 각각 운영할지 위탁을 통해 연구원 및 비영리단체에 운영할지 결정
		중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> 표준 조례안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 시민참여계획 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안의 내용과 깊 이가 각 지자체의 특성을 반영할 수 있는가에 대한 고려
정책 평가 환류 단계	계층제 (법적) 거버넌스	중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> 복합지표 활용 및 적정 정원규모 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 일본 정원관리연구회 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비 선정 산식 적용의 강제성 부여 여부 기준인건비 산정모형 타당성 제고
		중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 평가 및 인센티브 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정위기관리제도 지방교부세법 시행규칙 [별표6] 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 평가피로 및 비용문제 상시적 모니터링 수준으로 수행 조직관리에 문제가 있는 지자체 선별 후 심층 평가 실시 등 방안
		중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> 지방조직관리 정보 공시 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정공시제도 일본 지방공공단체 급여 정보 등 공개 시스템 	<ul style="list-style-type: none"> 정보에 대한 접근성 및 가독성 제고 주민이 알기쉬운 지표의 개발
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 감사위원회 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 독일 지방감사원 	<ul style="list-style-type: none"> 감사위원회 감사 대상 조직관리 분야 강화 필요 	
네트워킹 거버넌스	주민	<ul style="list-style-type: none"> 전문평가위원회 운영 시민배심원들의 평가 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 시민감사 옴부즈만 	<ul style="list-style-type: none"> 전문평가위원회의 구성과 권한이 시민참여와 비교했을 때 어떻게 다른지에 대한 고려 	
			<ul style="list-style-type: none"> 영국 및 미국 시민배심제 	<ul style="list-style-type: none"> 평가를 위한 시민배심원의 전문성 교육 프로그램 마련 	

출처: 저자 작성

제3절 지자체 조직관리 책임성 인식 분석

1. 분석 개요

본 절에서는 지자체 조직관리에 있어서 책임성을 어떻게 인식하고 있는지에 대해 분석하고자 한다. 앞서 이론적 배경에서 지자체 조직관리에서 책임성의 유형이 다양함을 논의하였다. 이러한 이론적 논의가 실제로는 어떻게 나타나고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

우선 실제 지자체 조직관리 현장에서는 조직관리의 건전성에 관해 어떻게 논의하고 있는지에 관해 조직개편과 관련된 안건을 다루는 의회 의사록을 분석해 보고자 한다. 이를 근거로 책임성을 어떻게 인식하고 있는지를 유추해 볼 수 있다. 이와 더불어 지자체 조직관리 거버넌스에 참여하는 여러 이해관계자들의 책임성에 관한 인식을 살펴본다. 이는 주관적 인식으로서 일반화할 수는 없으나 이를 토대로 책임성의 양상과 책임성 확보 방향에 관한 단초를 얻을 수 있다.

표 4-29 분석 개요

분석 방법	분석 대상	분석 목적
<ul style="list-style-type: none"> • 텍스트 분석 • 네트워크 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의사록 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 인식하는 조직관리의 목표 즉, 조직건전성은 무엇인가? • 지방의회를 통해 지자체 조직관리 책임성 확보에 어떻게 기여할 수 있게 되는가?
<ul style="list-style-type: none"> • Q-방법론 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 거버넌스 참여주체 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조직관리 영역에서의 책임성 양상은 어떠한가? • 다양한 참여 주체간 공유된 인지가 있는가?

출처: 저자 작성

2. 지자체 조직관리 책임성에 관한 지방의회의 인식 분석

1) 조사설계

(1) 분석대상

본 현재 지방자치단체의 조직권은 단체장의 고유한 권한으로 행정안전부의 유권해석에 따르면, 조직개편에 관한 내용은 담은 조례의 발안권은 지방자치단체의 전속권한이다(행정안전부, 2022: 69).²⁶⁾ 그러나 지방의회는 지방행정조직의 합리적 운영과 건전한 재정운영을 위해 기구의 축소나 통폐합, 정원감축을 의결할 수 있다. 따라서 지방자치단체 조직개편은 최종적으로 의회의 의결을 거쳐 확정된다. 지방의회는 이의 결과과정에서 조직개편의 타당성 등에 대해 검토·논의할 수 있으며, 부적절하거나 충분한 논의가 되지 않았다고 판단될 경우 재심의 등을 결정할 수 있다.

따라서 지방의회의 회의록을 살펴보면, 지방자치단체의 조직개편과 관련된 논의가 어떻게 전개되었고 지방의회가 어떤 관점에서 비판적 검토를 하고 있는지에 대해 알 수 있다. 즉, 지방의회가 지역 내부의 감시자로서 지방자치단체의 조직운영 책임성을 검토하고 있는 내용을 파악할 수 있다.

2020년부터 2023년 5월말 현재를 기준으로 전국의 광역 및 기초자치단체의 지방의회 회의록을 전수조사하여, “조직개편”이라는 키워드를 포함하는 논의가 있었던 사례는 총 272건이었다. 이 중 광역의회의 회의록이 78건이었으며 분석이 가능한 내용이 없어 제외한 6건의 회의록을 제외하면 최종 72개 회의록이 분석 대상이 되었다.

53개 회의록은 <표 4-30>과 같이 분포되며, 광역지자체 중에서는 상대적으로 특광역시에서 빈도가 높게 나타났다.

26) 행정안전부. (2022). 2022 지방의회 운영 가이드북. 행정안전부.

표 4-30 분석대상

연도	지역명	빈도	단체장-다수당 일치여부	특이사항
2020	대구광역시	1	일치	
	대전광역시	1	일치	
	부산광역시	1	불일치	4.23. 갑작스러운 단체장퇴임
	울산광역시	2	일치	
	제주특별자치도	3	불일치	
2021	대구광역시	3	일치	
	부산광역시	3	불일치	
	경기도	1	일치	
	경상남도	1	일치	
2022	서울특별시	6	일치	6월 전국동시지방선거
	광주광역시	2	일치	
	대구광역시	1	일치	
	부산광역시	12	일치	
	세종특별자치시	1	불일치	
	강원도	1	일치	
	경기도	2	일치	
제주특별자치도	2	일치		
2023	서울특별시	3	일치	
	대구광역시	2	일치	
	부산광역시	1	일치	
	경상북도	2	일치	
	제주특별자치도	2	일치	

출처: 저자 작성

단체장과 의회다수당 간의 일치여부를 확인한 결과 대체로 일치하는 경우가 많았으나, 갑작스런 단체장의 퇴임, 전국동시지방선거 등 정치적 사건(event)가 발생되거나 잦은 조직개편이 이루어지는 경우(예: 부산광역시 등) 등에 대해서는 관련 심의가 다수 발생하는 사례가 나타났다.

그러나 더 주목해야 할 부분은 조직개편과 관련된 논의가 약 3년 5개월의 기간 동안

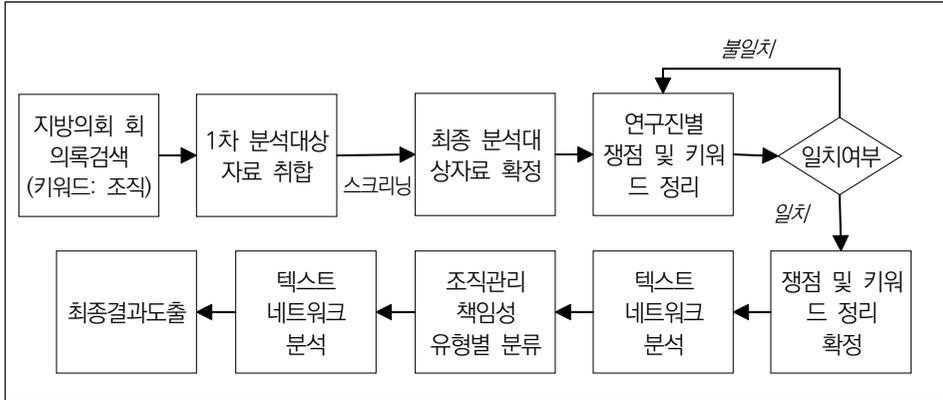
전혀 없었던 광역자치단체도 많았다는 점이다. 이는 현 시점에서 의회가 조직개편과 관련된 심의를 심층적으로 진행하는 경우가 많지 않다는 것을 보여주는 것이다. 그러나 본 연구에서 분석의 대상이 된 소수의 사례는 의회가 지자체의 조직개편에 대해 문제제기를 하고, 그 적정성에 대한 문제를 지적하고 있다는 점에서 장차 지방의회가 지자체의 조직관리 책임성을 검증할 수 있는 지역 내 감시기관 역할을 수행할 수 있는 가능성을 보여주는 것이기도 하다. 따라서 의회가 어떤 쟁점에 대해 어떤 문제제기를 하고 있는지를 정리해 봄으로써, 지방의회가 지방자치단체에게 조직관리의 어떤 책임성을 요구하고 있는지 파악해 볼 수 있는 의미 있는 자료가 된다.

(2) 분석방법

지방의회 회의록의 내용 중 의원의 발언을 원문 그대로 발췌하여 1차 분석대상 자료를 구축하였으며, 53개 회의록의 총 발언분량은 90,231글자 868개 문단, A4용지 61 페이지(폰트10) 분량이다.

1차 분석대상자료에 대한 스크리닝 결과, 의원의 발언내용 그대로의 텍스트를 사용할 경우, 텍스트 분석 결과에 대한 해석이 불가능하므로, 아래의 <표 4-33>와 같이 각 발언의 내용을 의미를 기준으로 정리하여 65개의 분석대상자료를 구성하였다. 이 자료는 1차 분석대상자료에 대한 연구진 3명의 정리결과를 상호교차분석하여 최종 100% 일치될 때 까지 반복함으로써, 연구자의 주관을 최대한 배제하는 방식으로 신뢰도·타당도를 확보하고자 하였다. 그 절차와 문장 재정리 과정의 예시는 [그림 4-5], <표 4-31>과 같다.

그림 4-5 분석절차



출처: 저자 작성

표 4-31 분석자료: 2차 정리본

일련 번호	연도	지역 유형	지역	쟁점	키워드1	키워드2	키워드3 ~ 키워드9
1	2023	특별시	서울특별시	기능수행부서 일원화	전문성제고	시민편의제고	
2	2023	특별시	서울특별시	업무중복	업무분장유사성	선별기준불명확	
3	2023	특별시	서울특별시	기구확대	미래업무량반영	권역별사업추진 예정	

이하 중략(자세한 내용은 부록에 제시)

출처: 저자 작성

표 4-32 쟁점 및 키워드 도출 예시

회의록 원문	쟁점 및 키워드
<p>OO광역시, 2021-6-17 제297회 기획경제위원회 제1차회의</p> <p>○ [OOO 위원] 조직개편을 하는 이유가 뭔가요? ○ [OOO 위원] 방향과, 방향성과 틀. ○ [OOO 위원] 이를 위해서는 흔히 말하면 저희들이 시가 나아가야 될 중·단기 계획들이라든지 그리고 시장님이 선거 때 내걸었던 공약을 실현을 잘하기 위해서 조직개편을 하는 거라 보여집니다. 맞습니까? ○ [OOO 위원] 그런데 아시다시피 앞에 우리 동용회 위원장님께서 말씀 하셨지만 저한테는 지금 손에 3개의 조직개편안이 있어요. 흔히 2개가, 원래는 본안이고 원래 현행대로 된 거고 그다음 2개가 더 있습니다. 하나는 우리 본청 예비 입법예고안, 그다음에 지금 최종으로 나온 개편 수정안 이렇게 해 가지고 원래 현안 해 가지고 3개가 있습니다. 그러면 적어도 앞에서 방금 기획관님이 말씀하셨다면 그러한 내용대로 조직개편이 이루어져야 한다면 처음에 저희들 의회에 입법예고안에 그 내용이 담겨 있어야 됩니다. 그죠? 그런데 이 예고안에는 방금 말씀하셨다시피, 우리 앞에 위원장님 말씀 하셨지만 다시 저희 시민사회단체라든지 시의회에서 이리이러한 문제점이 있으니 다시 살펴보라니까 그 뒤에 다시 저희들에게 수정개편안을 제출한 거예요. 이 얘기가 무슨 말이나면, 물론 시의회와 시민사회단체의 적극적인 의견 수렴을 거쳤다는 말씀을 하실 수 있겠지만 처음에 조직개편안을 만들 때 시작의 첫 단추가 잘못되었다는 거예요. 그 내용이 처음부터 조직개편 하는 이유가 부산시의 나아갈 방향성과 공약 실현을 위해서 최적에 맞는 조직을 만들기 위한 안이었다면 그때 벌써부터 이게 그 안이 나왔어야 되는 거죠. 그러면 그 안이었다면 이렇게 같이 시의회라든지 시민사회단체가 문제 제기한다 해 가지고 바뀔 사항은 아니라고 보여지는 거죠. 제 말씀은 첫째, 제일 처음에 조직개편안 만들 때 고민이 부족했고 어떻게 이끌 것인가 부족한 상태에서 그냥 시의회에 던졌다는 이 자체에서 문제가 있는 거예요. 거기에서 모든 문제가 발생하는 겁니다. 그 소통이 안 되었으니까 바로 시의회가 왜 소통을 안 하느냐, 시의회는 시와 협치하겠다는 말씀을 드렸는데도 불구하고 왜 협치를 안 하느냐 하고 시민사회단체에서는 왜 시민사회단체 의견을 수렴하지 않느냐 그 얘기가 나오는 거예요. 이러한 부분들이 생략되다 보니까 최적의 안이 나오지 않고 다시 한번 더 그런 불편과 불민과 이의 제기를 하니까 다시 개편 수정안을 낸 거잖아요. 애초에 처음부터 그러면 시장님이 생각하는 철학들이 반영되지 않는 조직개편안이었다는 거예요. 아닌가요? ○ [OOO 위원] 그제 바로, 그제 바로 문제점이라는 거예요, 계속. 시는 정무라인에서 그런 얘기를 하시더라고요. 이렇게 먼저 안을 제출해오면이 의견을 수렴하고 소통이 시작되지 않느냐는데 지금까지 시와 시의회가 소통할 때 이런 식으로 했습니까? 아니죠. 전반기에 제가 운영위원장을 했었어요. 조직개편 한다면 조직개편 하는 취지를 얘기하고 “이렇게, 이렇게 조직</p>	<p>쟁점: 절차문제 키워드: 의회 의견수렴 부재, 시민사회 의견수렴 마비, 첫 단추 잘못 끼워짐 사전 취지 설명 부재, 협치</p>

을 개편하려고 합니다. 시의회도 의견을 주십시오. 시민사회단체도 의견을 주십시오.” 그렇게 의견을 반영해 가지고 안을 만드는 작업들을 하고 그때 서야 그 안을 시의회에 던지는 거예요. 방금 말씀하셨듯이 앞부분이 생각되고 뒷부분부터 던지고 이때부터 소통 시작이라면 우리가 볼 때 시의회가 소통이라고 보겠습니까? 시민사회단체가 소통이라고 보겠습니까? 이게 협의입니까? 시장님이 말씀하시는 협치가 저는 아니라고 보여지는데요.

**OO광역시, 2020-11-11
2020년도기획행정위원회행정사무감사**

○ [OOO 위원] 그래서 조직 개편이, 직원들도 사실은 일하는데 좀 뭔가 깊게 있게 해야 되는데 자꾸 바뀌재끼니까 되질 않고. 그리고 이번에 코로나 때문에 조직 개편 또 한번 했지만 시민행복교육국 없어지고 시민건강국 생겼지요? 거기 보면 소위 힘 있는 이런 부서는 절대 안 없어지고 남은 부서에서 하나씩 뽑아서 짜깁기한 부서는 또 없어져요. 공중분해 돼요. 직원들이 굉장히 불만 많습니다. 솔직한 말로 시민들도 혼란스럽고. 조직 개편은 제가 봤을 때는 새로운 임기가 들어와서 특별한 거 없으면 그대로 가야 되고 생기는 것 신설이나 하고 이런 것만 시대의 흐름에 맞는 것만 좀 조정해야 되지 즉흥적으로 하면, 연구해서 했다고 하는 게 이런데.

○ [OOO위원] 그리고 또한번, 여기보면 공유재산관리계획변경계획안 승인할때도 보면 2018년도에 엑스코전시관건립와 가지고 공사하는데 처음에 2018년도에 어디에왔는지 압니까? 정책기획관실에서 업무를했어요. 하다가 1년뒤엔가 1년도안돼서 도시개발시설본부로 가서 조금하다가 또폐지되 어버린거라. 그래서 또 어디갔습니까? 이번에 조직개편하면서 다른데 가있다가 일자리투자동상과인가 국이 또 옮겨졌어요. 세 번. 중요한건 옮겨서 잘되 면출는데 그과정에서 중요한, 공유재산관리심의해서 의회승인받아야되는데 그거 다패싱시키고보고도 안하고 이렇게했어요. 그래서 나중에 따지니까 맞는데 아니라고 해서했잖아요. 그리고 나중에 공사이것도하기전에 예산받아 갔으면, 그다음에 공사착공 다하고난이후에 논란한번있었잖아요. 그래서 제가 이결자료를보면, 물론 다른부서에도 해당되는거 이야기하겠지만 매년공유재산심사를 안받고 한게 많아요. 내가 전체자료파악했는데 나중에 따로이 이야기하겠지만. 그러니까 조직개편을 하도 바꾸고 하다보니까 사실은 직원들이 중요한 부분을 놓치는 거예요. 하여튼 이번에 또바뀌서 다음에 내년도예, 또연말 때 바꿀지 모르지만 조직개편 이런부분은 좀신중해야되고 직원도 자기의 소속감이나 이런걸좀해서 심도있게 해야되는데 6개월 붙여놔다가 또 떼어버리고 다시또 오니 그게 일이되겠습니까, 그사람들이? 인구 이 것도 사실은 언제나와야되느냐? 내가 이거나 올 때 시정질의하려고 기다렸는데 1년 넘었어요. “왜그렇냐?” 물어봤지. 부서를 6개월 마다 바꾸니까 이것 입찰을 쥐고할 사람이 없는 거예요. 그러니까 1년 늦은거야. 2019년 3월달에 나와야 되는게 올해 봄에 나왔어요. 그러니까 위에서 아무리 해봤자 직원들이 열심히 일할 수 있는 조직시스템을 안만들어주면 따로놈니다. 따로국밥입니다.따로국밥.

→ **쟁점:** 잦은조직개편
키워드: 짜깁기부서, 직원불만심각, 의회승인 패싱, 직원들실수유발, 따로국밥

출처: 저자 작성

〈표 4-32〉에 대한 텍스트 네트워크 분석은 오픈소스 프로그램인 노드엑셀(NodeXL)을 활용하여 진행하였으며, 전체분석, 연도별분석, 쟁점별분석 등 3가지 방식으로 분석을 실시하였다.

2) 분석결과

(1) 전체분석결과

지방의회회의록에서 나타난 〈표 4-33〉의 쟁점을 분석한 결과는 다음과 같았다. 회의록에 언급된 이슈 중 부서 이관에 관한 이슈가 51번으로 가장 많았으며, 절차문제(33번), 잦은 조직개편(23번), 명칭변경(18번), 조직확대(14번), 기능수행부서일원화(11번), 부서폐지(7번), 전문기관에 의뢰(7번), 업무 중복(6번), 방향성모순(6번), 부서통합(6번), 국신설(5번) 순으로 의제가 언급되었음을 확인할 수 있었다.

그림 4-6 전체-쟁점 워드클라우드



출처: 저자 작성

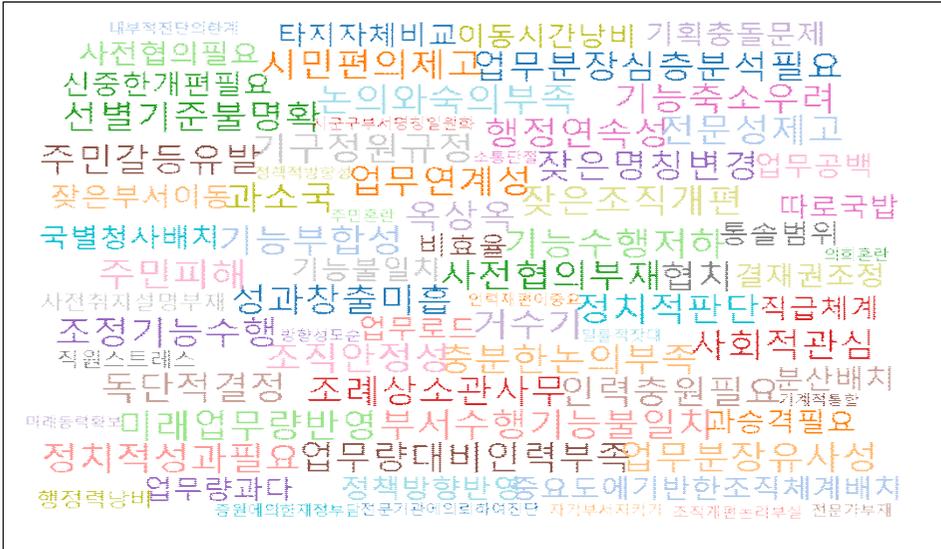
표 4-33 전체-쟁점 키워드 빈도분석

키워드	언급수	키워드	언급수
부서이관	51	조직축소및부서이관	4
절차문제	33	부서통폐합	4
찾은조직개편	23	조직개편취지	4
명칭변경	18	부서신설	3
조직확대	14	청사이원화	3
기능수행부서일원화	11	소관상임위불일치	3
부서폐지	7	기구확대	2
전문기관에의뢰	7	조직축소	2
업무중복	6	의회의원한	2
방향성모순	6	의회사무국	2
부서통합	6	조직구조	1
국신설	5	소수직렬	1

출처: 저자 작성

또한 지방자치단체의 조직개편에 대한 의원의 문제제기의 논거로 제시된 내용에 대해 담론을 분석해 보면 다음과 같았다. 회의록에 언급된 이슈 중 성과창출미흡, 기능부합성이 10번으로 가장 많이 언급되었으며, 업무연계성, 충분한 논의 부족, 사전협의 부재는 3번씩 언급되었다. 기능수행저하, 조례상 소관사무, 부서수행기능 불일치, 잦은 명칭변경, 거수기, 업무량 대비 인력 부족, 인력충원필요, 행정연속성, 조직안정성, 협치, 기구정원규정, 과소국, 잦은 조직개편, 정치적 판단, 논의와 속의 부족, 업무 분장 심층분석 필요가 2번씩 언급되었으며 나머지 문제제기의 이유는 1번씩 언급되었음을 알 수 있다.

그림 4-7 전체-이유 워드클라우드



출처: 저자 작성

표 4-34 전체-이유 워드클라우드

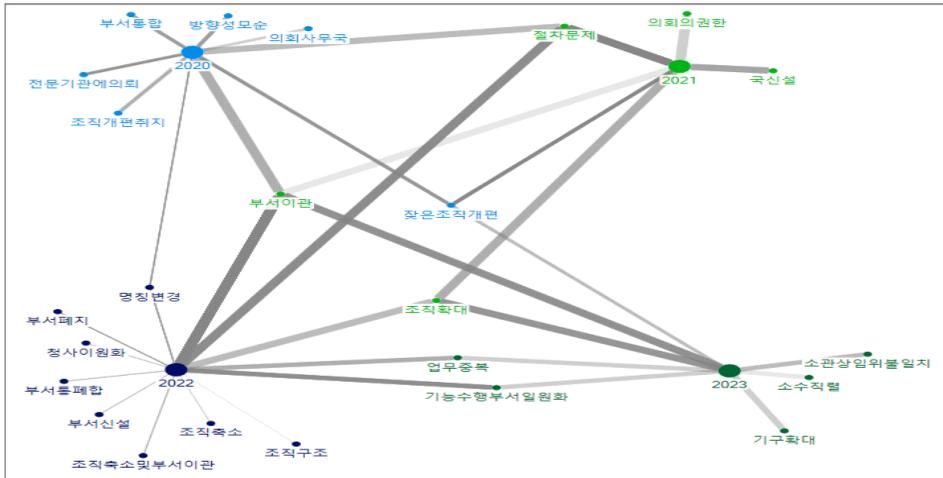
키워드	언급수	키워드	언급수
성과창출미흡	10	인력충원필요	2
기능부합성	10	행정연속성	2
업무연계성	3	조직안정성	2
충분한논의부족	3	협치	2
사전협의부재	3	기구정원규정	2
기능수행저하	2	과소국	2
조례상소관사무	2	찾은조직개편	2
부서수행기능불일치	2	정치적판단	2
찾은명칭변경	2	노의와숙의부족	2
거수기	2	업무분장심층분석필요	2
업무량대비인력부족	2	-	-

출처: 저자 작성

(2) 연도별 분석결과

연도별 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 연도별 전체 답론 중 부각되는 쟁점을 살펴보자면 2020년에는 부서통합, 방향성모순, 의회사무국, 전문기관에 의뢰, 조직개편취지이며 2021년에는 의회의 권한, 국신설이며, 2022년에는 부서폐지, 청사이원화, 부서통폐합, 부서신설, 조직축소 및 부서이관, 조직축소, 조직구조이며 2023년에는 소수직렬, 소관상임위원일치, 기구확대로 나타나고 있다.

그림 4-8 연도별-쟁점 네트워크



출처: 저자 작성

연도별 중첩되는 답론은 우선 절차문제의 경우 2020년, 2021년, 2022년 중첩되어 언급되고 있다. 다음으로 작은조직개편의 경우 2020년, 2021년, 2023년 언급되고 있으며, 부서이관은 전년도에 걸쳐 언급되고 있음을 알 수 있다. 조직확대의 경우 2021년, 2022년, 2023년에 언급되고 있으며 업무중복, 기능수행부서일원화는 2022년 2023년에 언급되고 있다. 명칭변경의 경우 2020년과 2022년에 언급되고 있으며 아래 그림에서 노드의 굵기는 언급 횟수에 비례하므로 굵기가 굵을수록 더 많이 언급되었음을 알 수 있다.

3) 소결론

지방의회가 문제제기한 지방자치단체의 조직개편에 대한 문제제기를 분석한 결과를 <표 4-33> 전체-쟁점 워드 클라우드의 키워드를 토대로 본연구의 책임성 유형에 따라 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 부서이관, 부서통폐합, 부서신설, 조직확대, 명칭변경, 기능수행부서일원화, 부서폐지, 기구확대 등과 같은 조직개편의 주요 내용에 대하여, 그와 같은 변화가 업무분장이나 기능에 부합하여 일하기가 좋은지, 기능수행역량에 영향을 미쳐 성과창출에 영향을 미친다는 등에 대한 문제제기를 하였다. 이는 지방의회가 지방자치단체의 조직개편에 대하여 목표-조직구조의 부합성, 증거에 기반한 분석 등 전문적 책임성, 결과적 책임성을 요구하고 있다는 것을 알려준다.

둘째, 부서의 명칭이나 통폐합의 문제에 대해서는 주로 주민에 대한 대응성을 근거로 비판하고 있다. 특히 부서명칭과 수행기능이 불일치하거나, 유사 명칭이 많아 주민들로 하여금 혼란을 가져올 수 있는 경우, 대민업무가 많은 부서에서 잦은 부서명 변경 또는 통폐합이 발생할 경우 이를 자제하도록 하는 의견을 제시하고 있다. 이와 같은 문제제기는 지방의회가 주민의 대표로서 지방자치단체 조직관리의 대응성 제고를 강조하고 있다는 점을 알려주며, 민주적 책임성을 강조하고 있음을 알려준다.

셋째, 잦은 조직개편이 있는 특정 지역의 경우(대구, 부산) 지방의회가 그로인해 발생하는 업무연계성저하, 직원의 기능수행저하에 따른 조직 성과저하, 의회와의 효율적 업무협조의 한계, 주민혼란등을 문제제기하며 조직개편에 관한 비판적 검토가 이루어지는 것을 볼 수 있었다. 특히 반복되는 지방자치단체의 일방적인 조직개편안 제출에 대해 의회와의 사전논의 부재에 대한 절차적 문제를 제기하기도 했다. 이와 같은 문제제기는 의회-지자체 간 갈등이 고조되면서 전문적 책임성과 결과적 책임성 문제, 민주적 책임성과 절차적 책임성 문제를 포괄적으로 언급한 것으로 보인다.

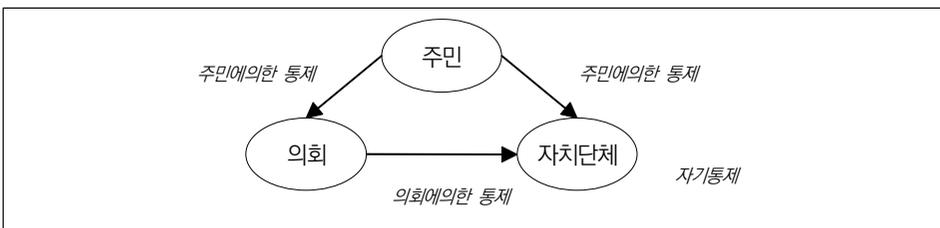
넷째, 마지막으로 절차적 책임성의 문제이다. 근본적으로 지방자치단체의 조직권은 단체장의 고유권한이지만, 이에 대한 의회의 심의를 거쳐야 하는 상황에서 관련 사전 설명 또는 의견수렴 등이 전혀 이루어지지 않은채 채택을 통보하게 되는 경우 발생되는 문제이다. 의회-단체장 간에 유대관계가 긴밀하여 사전에 공식-비공식적 논의가

이루어진 경우에는 큰 문제가 되지 않았으나, 선거 전후 기관장의 방침 변화에 따른 조직개편 등에 대해서는 비교적 강도높은 갈등이 발생된다. 이 경우 민주적 책임성, 절차적 책임성의 문제가 강도높게 제기되면서 갈등이 고조되는 특성이 있다.

이와 같은 결과를 종합할 때, 지방의회는 현행법상 지방의회가 지방자치단체의 조직개편에 관한 감시·감독 권한이 비교적 취약한 상황임에도 지방의회가 비교적 활발하고 다양한 논거를 들어 문제제기 및 심의를 해 나가는 모습을 확인할 수 있었다. 따라서 지역 내에서 지방의회에 의한 지방자치단체의 조직관리 책임성 확보도 충분한 가능성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 많은 경우 형식적인 심의절차가 진행되는 사례가 대부분이라는 점과 조직개편안의 과학적 타당성보다 단지 정쟁의 대상이 되는 하나의 이슈로 활용됨으로써 지방자치단체의 조직관리 효율성을 저해하는 원인이 될 수 있다는 한계는 존재한다. 따라서 이에 대해서는 주민의 적극적 참여와 의회에 대한 모니터링이 필요하며, 이에 다음과 같은 책임성확보의 네트워크가 지역 내에서 확보될 필요가 있음을 보여준다.

예를 들어 OO시에서는 지방의회는 행정감사에 주민모니터링단이 참석하여 의회의 행정감사활동을 살피기도 한다(김지수 외, 2022). 이 경우 주민을 의식한 지방의회가 보다 체계적·적극적인 행정감사를 실시함으로써, 지방자치단체의 책임성 확보에 기여할 수 있다.

그림 4-10 지역 내 책임성 확보 네트워크



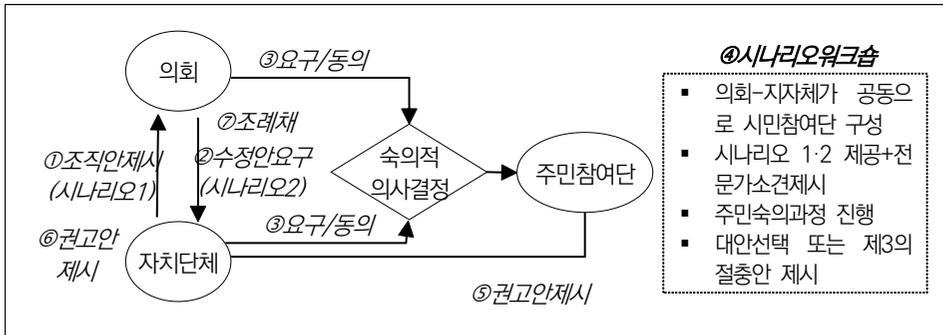
출처: 저자 작성

다른 사례로는 교육부의 대입공론화 사례를 참고해 볼 수 있다(참여관찰²⁷⁾). 해당

사례에서 교육부는 대학입학이라는 교육분야의 가장 핵심적인 쟁점의 방향을 정하기 위해 시민참여형 조사를 실시하였다. 전문가가 개발한 3가지 정도의 대안 시나리오로 삼아, 시민참여형 시나리오워크숍을 운영하는 것이다. 이 경우 시민들은 3가지 시나리오에 대한 학습과 토론을 바탕으로 적절하다고 판단되는 시나리오를 채택하였다.

이와 같은 방식은 현재 중앙부처 등에서 시도된 국민참여형 조직진단이 가지는 근본적 한계, 즉 조직운영 및 관리에 대한 주민의 이해도 저하에 따른 보여주기식의 참여를 지양하고 숙의적·실질적인 참여를 할 수 있게 하는 대안이라고 볼 수 있다. 현재의 법제도 내에서도 만약 단체장의 의지가 있다면, 단체장이 제시하는 조직개편안과 의회가 제시하는 수정안 등을 두고 전체 또는 부분의 쟁점에 대한 주민참여형 시나리오워크숍을 실시할 수 있을 것이다. 이처럼 의회에 의한 통제와 주민에 의한 통제, 그리고 이 두가지 주체에 의한 통제를 결합한 방법을 활용하여 지역 내에서 지방자치단체의 조직관리 책임성 확보를 위한 혁신적 아이디어를 개발할 수 있는 가능성이 있다.

그림 4-11 지역 내 책임성 확보 네트워크



출처: 저자 작성

27) 연구자가 직접 당시 대입공론화 절차의 타당성 확보를 위한 검증단으로 참석하여 현장의 상황을 모두 참관하였음

3. 지자체 조직관리 책임성에 관한 참여주체별 인식 분석

1) 분석의 필요성

본 절에서는 지자체 조직관리 책임성과 밀접한 관련이 있거나 의사결정에 주요한 영향을 미칠 수 있는 이해관계자들의 인식지도를 그려 보고자 하며 그것의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 통상적인 설문조사로 알기 어려운 인간의 심층적인 인식을 파악할 필요가 있기 때문이다. 개인의 주관적 선호와 인식의 차이는 인간의 인식, 감정, 태도, 뿐만 아니라 의사결정과 행동에 결정적인 영향을 미치기 때문에 이를 파악하는 것은 중요하다. 하지만, 통상적 설문조사의 방법은 모집단의 일반적인 생각을 파악하기에는 용이하나, 개인의 주관적 선호나 인식을 파악하기는 어려움이 있다. 특히, 지자체 조직관리 책임성이라는 복잡 모호한 주제에 대해 심층 인식을 객관적으로 파악할 필요가 있다.

둘째, 인식들간의 상호관련성을 파악할 필요가 있기 때문이다. 인간의 주관적 인식은 다른 주관적 인식들과의 상호작용을 통해 현실에서 드러나며, 많은 갈등 상황과 개인의 의사결정은 주관성들간의 상호작용의 결과로 볼 수 있다. 본 연구의 주제인 지자체 조직관리 책임성 또한 다양한 인식들의 상호작용의 결과로 방향성과 지향이 결정될 것이기 때문에 그것에 대한 기초자료를 수집 분석할 필요가 있다.

셋째, 객관적인 방법을 통해 파악할 필요가 있기 때문이다. 주관적 인식은 객관적 과학적 연구대상이 되기 어려운 측면이 있다. 특히, 연구자의 주관적 관점이 강하게 투사될 수 밖에 없는 주관적 인식의 해석(interpretation)으로부터 객관성을 담보할 필요가 있다. 본 연구에서 활용하고자 하는 Q-방법론은 개인이 드러낸 자결적 주관적 선호를 원자료(raw data)로 하여 요인분석(factor analysis)의 방법을 변용하여 통계적으로 응답자들간의 유사한 선호 집단을 군집화 해내는 방법이며, 이를 통해 어느 정도 응답자들의 주관적 선호를 객관적으로 파악할 수 있다.

2) 분석방법: Q방법론

Q방법론은 인간의 심층적 주관적 인식을 객관적으로 탐구하기에 적절한 연구방법론으로 알려져 있다(Brown, 1993; 김흥규, 2008; Stenner & Watts, 2012). Q방법론의 5단계 과정에 대한 개요는 다음과 같다. 28)

표 4-35 Q-방법론 수행절차

단계	명칭	핵심성공요인	연구계획
1	Q-진술문 작성	다양한 의견을 수집하여 적절히 진술문을 추출하였는가?	44문항
2	P-셋선정	의견에 대한 유의미한 생각을 가진 응답자를 선정하였는가?	18명
3	Q-분류	충분한 시간을 가지고 진술한 의견이 표출되었는가?	온라인
4	Q-분석	적절한 과학적 방법으로 수행되었는가?	Ken Q analysis
5	Q-해석	연구자가 전문성과 근거를 바탕으로 해석하였는가?	사후인터뷰

주: Q설문지는 부록1 참고

출처: 저자 작성

3) 분석 결과

(1) 기초정보

응답자별 유의수준 5% 이하에서 유의미하게 식별된 응답자의 요인적재량(factor loadings)를 나타내면 다음 표와 같다.

28) 첫째, Q-진술문의 작성이다. Q-진술문은 해당 주제를 둘러싼 다양한 의견의 종합(Concourse)과 이를 대표적 진술문으로 추려내는 Q-sampling과정으로 이루어져 있다. 둘째, 응답자의 선정(P-set)이다. 응답자는 일반적인 연구에서의 변수와 같은 기능을 한다. 따라서, 이들은 추출된 Q 진술문에 대해 유의미한 의견을 피력할 수 있는 대상으로 작위적으로 선정되어야 한다. 셋째, Q-응답(Q-sort)이다. Q응답은 진술문에 대해 응답자가 분류하는 과정을 의미하며, 서열화(ordered)된 형태로 응답값이 도출되어야 한다. 넷째, Q-분석의 과정이다. Q-방법을 위해 최적화된 분석 프로그램(Ken Q-analysis, PQ-method)를 활용하거나 일반적 통계 패키지 프로그램을 활용하여 분석할 수 있으며, 통상적으로 요인분석의 방법을 변용하여 유형이 도출된다. 다섯째, 마지막 다섯번째의 과정은 도출된 결과의 해석이다. 해석은 도출된 요인의 절대적 극단값(가장동의하는 문장과 동의하지 않는 문장 등)과 다른 유형에 비해 상대적으로 차이나는 진술문, 모든 유형이 동의하는 진술문 등을 근거로 수행된다. 때때로 사후 인터뷰 등을 통해 분석결과의 신빙성과 타당성을 높이기 위해 추가 연구를 수행하기도 한다

표 4-36 Q-분석에 따른 요인적재량

Q sort	Factor 1	Factor 2	Factor 2	Factor 3
1_지자체공무원1	0.5853	-0.087	0.5289	-0.2569
2_연구직3	0.0446	0.0808	0.0136	0.7*
3_중앙부처공무원1	0.0928	0.7963*	-0.0783	0.0793
4_지자체공무원3	-0.1421	0.0501	0.5725*	0.3931
5_중앙부처공무원2	-0.3971	0.7234*	0.2834	-0.0719
6_연구직1	0.3653	0.0252	0.1597	0.6509*
7_지자체공무원4	-0.3066	-0.075	0.6591*	0.2214
8_연구직2	0.0177	0.4023	0.2006	0.3933
9_연구직4	0.8056*	-0.013	-0.0304	0.0357
10_중앙부처공무원3	0.3055	0.6574*	0.2331	-0.0139
11_시민단체1	0.4836*	0.2497	-0.0162	0.4126
12_지자체공무원5	0.2018	0.0101	0.7577*	0.0271
13_시민단체2	0.4841*	0.0105	-0.004	0.3932
14_시민단체3	0.1059	-0.1072	-0.0243	0.7976*
15_지자체공무원6	-0.025	-0.4935	0.5209*	0.1406
16_시민단체4	0.7583*	-0.1294	0.0615	0.3819
17_중앙부처공무원4	-0.2197	0.7316*	-0.2275	0.0708
18_지자체공무원6	0.1727	0.2126	0.7247*	-0.2048
설명력	15	15	15	14

주: *유형은 별 5%이하에서 유의미하게 분류된 응답자

출처: 저자 작성

전체변량 가운데 4개의 구분되는 요인이 설명하는 부분으로 해석될 수 있는 설명력은 59%로 나타나고 있다. 각 유형별 응답자는 다음과 같은 특성을 지닌다. 제1유형으로 분류되는 응답자는 총 4명으로, 시민단체 3명, 연구직1명으로 시민단체가 다수를 차지하고 있으며, 설명력은 15%이다. 제2유형으로 분류되는 응답자는 총 4명으로, 중앙정부 공무원이 4명으로 전원이 중앙부처 공무원으로 구성되어 있으며, 설명력은 15%이다. 제3유형으로 분류되는 응답자는 총 5명으로, 전원이 지방정부 공무원으로 구성되어 있으며, 설명력은 15%이다. 제4유형으로 분류되는 응답자는 총3명으로, 연

구직 2명, 시민단체 활동가 1명으로 구성되어 있어 연구직이 다수를 차지함. 설명력은 14%이다. 각 유형별로 소속집단이 뚜렷이 드러나는 특성을 지니고 있다. 유형별 상관관계는 다음과 같다. 상관관계는 유형들간의 관계를 정량적으로 나타내주는 지표이다. 결과값에 따르면, 유형별 상관관계의 절대값은 2유형과 3유형이 0.0205으로 가장 낮으며, 유형1과 유형4의 상관관계가 0.3867로 가장 높게 나타나고 있다. 유형들간의 관계는 독립적인 관계를 가진 것으로 판단할 수 있다.

표 4-37 인식유형의 상관관계 표

구분	factor 1	factor 2	factor 3	factor 4
factor 1	1	-0.0775	0.0922	0.3867
factor 2	-0.0775	1	0.0205	-0.0207
factor 3	0.0922	0.0205	1	0.128
factor 4	0.3867	-0.0207	0.128	1

출처: 저자 작성

지금까지의 기초정보의 특성을 종합하면 다음과 같다. 설명력은 최저 14%~최고 15%로 특정한 인식유형이 우세를 점했다거나 지배적인 견해라고 보기는 어렵다. 무엇보다 응답자들의 분포가 소속 기관이나 특성에 따라 확연히 구별되는 특성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 Q방법론은 일반화를 위한 방법론이 아니기 때문에 해당 집단의 특성인지 개인의 성향인지에 대해서는 판단하기 어렵다.

유형별로 가장 선호하는 응답에서부터 선호하지 않는 응답까지를 서열로 나타내면 다음과 같다. 이때, 서열이 높을수록 각 유형이 가장 동의하는 진술문이며, 낮을수록 가장 동의하지 않는 진술문으로 이해할 수 있다.

표 4-38 유형별 선호 응답 순위표

번호	진술문	factor 1	factor 2	factor 3	factor 4
		Rank	Rank	Rank	Rank
1	지자체의 조직운영은 자치조직권의 원칙을 충실하게 구현할 수 있어야 한다	37	8	37	38
2	지자체는 조직운영의 효율성을 우선적 가치로 두어야 한다	8	35	30	11
3	지자체의 조직운영은 정치적 기준이 아닌 합리적이고 과학적인 기준 하에 관리되어야 한다	18	41	40	32
4	지자체의 조직관리 책임성은 법률의 범위를 벗어나지 않도록 조직을 운영하도록 하는 것이다	3	15	28	18
5	지자체의 조직설치 권한은 민주적 선거로 당선된 지자체장의 의지를 실현할 수 있도록 제도화되어야 한다	41	16	33	23
6	지자체의 조직설치 운영에 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 관련 권한이 제도화되어야 한다	40	13	6	26
7	지자체의 조직관리 책임성 확보는 지자체가 궁극적으로 국가에 대해 책임을 지는 것을 의미한다	21	17	20	2
8	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 중앙정부의 역할이 중요하다	44	40	15	17
9	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 해당 지방의회 역할이 중요하다	35	31	7	25
10	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 참여가 중요하다	43	21	4	29
11	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해서는 해당 지자체 내부에서의 엄격한 자체감사가 중요하다	20	19	25	10
12	나에게 책임성은 법과 규정의 준수 여부를 의미한다	5	25	27	16
13	나에게 책임성은 국민 전체에 대한 책임성이 확보되었는지 여부로 인식된다	12	44	26	13
14	나에게 책임성은 조직 내부 최고결정권자의 지시 이행 여부를 의미한다	6	12	16	1
15	나에게 책임성은 양심과 윤리에 기반한 임무(업무) 수행으로 인식된다	28	43	39	22

번호	진술문	factor 1	factor 2	factor 3	factor 4
		Rank	Rank	Rank	Rank
16	나에게 책임성은 임무(업무) 수행 시 민원인에 대한 책임으로 여겨진다	7	10	21	8
17	나에게 책임성은 소속 조직의 미션과 비전의 실현 여부로 이해된다	31	30	38	3
18	나에게 책임성은 지자체 기구와 인력을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다	27	37	44	4
19	나에게 책임성은 지자체가 기구와 인력을 방만하지 않게 운영하는 것을 의미한다.	29	34	41	6
20	나에게 책임성은 법과 규칙에 정한 절차를 통해 확보된다.	15	28	31	7
21	지자체의 조직 자율성은 지금보다 확대되어야 한다	39	4	42	37
22	향후 지자체 조직관리에 관한 책임성을 확보하기 위해 보다 엄격한 통제 장치가 필요하다	17	33	8	21
23	향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입이 필요하다	34	6	43	42
24	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해 시민의 직접 참여수단이 적극 활용되어야 한다	38	9	10	31
25	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 책임수행 여부가 조직 차원의 인센티브(시상금, 교부세 등)와 연계되도록 해야 한다	10	38	14	20
26	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 명확한 내부 규칙이 존재해야 한다	23	26	22	30
27	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스 체계를 구축해야 한다	33	18	17	40
28	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 공직자의 윤리 교육이 강화되어야 한다	30	5	13	12
29	지자체 조직관리를 합리적으로 하기 위해서는 국가 전체의 공무원 인력관리 방향을 설정한 다음 지자체에도 동일하게 적용해야 한다	4	24	1	15
30	향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 인구 변화에 따라 조직의 적정규모를 예측할 수 있는 모델이 필요하다	22	42	35	44
31	현재 지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 통제 장치는 충분하다	25	1	18	5

번호	진술문	factor 1	factor 2	factor 3	factor 4
		Rank	Rank	Rank	Rank
32	현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 효율성을 저해하고 있다	13	2	34	34
33	현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 자율성을 저해하고 있다	24	14	36	36
34	지방자치의 심화는 지방행정조직의 방만한 경영이라는 부작용을 초래하고 있다	2	27	3	9
35	지자체장의 인기영합주의는 지방행정조직의 비효율적 운영을 초래하고 있다	26	22	24	35
36	최근 정보통신기술의 급격한 발달은 정보의 투명성을 신장시켜 지자체 조직관리의 책임성 확보를 용이하게 한다	32	7	12	27
37	현재 지자체의 조직운영 자율성은 많이 확대되었으나 그에 비례하여 책임성이 확보되지 않았다	19	39	11	24
38	지자체 조직관리를 위한 인력이나 조직의 기초 정보들이 제대로 수집·관리되지 않아서 우선적으로 이 문제부터 해결해야 한다	1	23	19	39
39	지방의회는 지자체의 조직을 축소하고 인력을 줄이는 것을 싫어하는 경향이 강하다	9	20	2	19
40	중앙정부는 지자체의 현실을 모른 채 통제하려는 경향이 강하다	11	3	29	33
41	지자체 집행부는 조직의 규모를 확대하고, 인력을 지속적으로 증원하려는 경향이 강하다	36	36	32	43
42	지자체장은 임기 내에서만 책임을 지기 때문에 중장기적인 관점에서 조직과 인력을 관리하는 것을 경시하는 경향이 있다	42	32	9	41
43	지자체 조직관리를 위하여 행안부에서 배포한 조직진단 매뉴얼은 거의 활용되지 않는다	14	11	5	14
44	조직진단 매뉴얼이 완벽하지는 않지만 지자체의 조직인력을 산정할 때 적용할 수 있는 합리적인 기준을 제공한다	16	29	23	28

주: 해석은 순위가 높을수록 유형이 적극 동의하는 진술문이며, 순위가 낮을수록 유형별로 적극 반대하는 진술문임

출처: 저자 작성

(2) 합의된 vs. 쟁점이 되는 인식

Q분석의 결과 다양한 진술문에 대하여 모든 인식유형이 공통적인 인식을 가지는 합의가능성이 높은 진술문(Consensus Statements)이 있는가하면, 인식유형 간의 선호 차이가 극명하여 쟁점이 되는 진술문(Disagreement Statements)도 존재한다. 본 부분에서는 합의된 인식(Consensus statements)와 쟁점이 되는 인식(Disagreement Statements)를 확인하고 이에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

우선, 합의된 인식에 대해 설명하면 다음과 같다. 지자체 집행부의 조직규모 확대 경향이 강하다는 진술문(41번)에 대하여 모든 인식유형이 공통적으로 반대하는 성향이 나타나고 있다. 즉, 현재의 지자체는 현실적으로 조직 규모 확대를 하기 자율적으로 성취 하기 어렵거나 그러한 의사가 없다는 점에서 공통된 인식이 형성되어 있다고 볼 수 있다. 다음으로, 행안부가 제작 배포한 조직진단 매뉴얼이 실효성이 없다는 진술문(43번)에 대하여 모든 인식유형이 어느정도 동의하고 있다. 이는 현재의 지자체 조직관리 상황이 만족스럽지 않으며 개선이 필요하다는 점에서 공통된 인식을 공유하고 있다고 해석할 수 있다.

다음으로 쟁점이 되는 인식에 대해 설명하면 다음과 같다. 지역주민 참여에 대한 의견을 보여주는 진술문(10번)에 대하여 유형3은 강하게 동의하는 반면 유형1은 강하게 반대하여 상반된 인식을 보여주고 있다. 유형1은 과학적분석을 토대로 지자체 조직관리를 주장하는 반면, 유형3은 다양한 이해관계자의 참여를 통해 합의적 의사결정을 선호하기 때문이다.

한편, 지자체 조직 자율성 확대 주장(진술문 21, 23번)에 대하여 유형2는 동의하는 반면 유형3, 4는 강력히 반대하는 입장이며, 유형1도 반대하는 입장이다. 유형2는 지자체 조직관리는 지자체가 책임지고 관리하는 것을 선호하는 반면 유형3은 지방정부가 아닌 지역사회 참여를 유형4는 현재의 제도 개선보다 개인의 윤리를 강조한다는 점, 유형1은 권한 이양보다 과학적 관리를 강조한다는 점에서 상반된 인식을 보여주고 있다.

그리고, 책임성에 대해 현재 주어진 역할을 충실히 수행하는 것을 강조한 진술문(18번)에 대하여 유형4는 강력히 동의하는 반면 나머지 인식유형은 반대하는 성향이 나타나고 있다. 이는 유형4는 책임성에 대해 개인윤리의 관점에서 보는 성향이 강한 반면 다른 유형은 책임성 확보의 관점이 다르기 때문인 것으로 해석 할 수 있다.

표 4-39 공통된 vs. 쟁점이 되는 진술문

번호	진술문	유형				표준 편차	
		1	2	3	4		
합 의	41	지자체 집행부는 조직의 규모를 확대하고, 인력을 지속적으로 증원하려는 경향이 강하다	-3	-3	-2	-5	.141
	43	지자체 조직관리를 위하여 행안부에서 배포한 조직진단 매뉴얼은 거의 활용되지 않는다	2	2	4	2	.155
쟁 점	10	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 참여가 중요하다	-5	0	4	-1	1.417
	21	지자체의 조직 자율성은 지금보다 확대되어야 한다	-3	4	-4	-3	1.516
	23	향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입이 필요하다	-2	3	-5	-4	1.61
	18	나에게 책임성은 지자체 기구와 인력을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다	-1	-3	-5	4	1.652

출처: 저자 작성

공통된 그리고 쟁점이 되는 인식에 대한 논의의 시사점을 제시하면 다음과 같다. 현재 체 조직관리는 자율성이 낮아 방만한 경영을 하기 어려우며, 지금의 관리 상태는 개선의 여지가 있다는 점에서 인식을 공유한다. 그러나, 어떤 방향과 방법으로 개선해야 하는지에 대해서는 의견이 엇갈리는데, 특히 지역주민의 참여, 지방정부의 자율성 확대, 개인직업윤리의 강화 부분에서 이견이 존재한다. 이하에서는 지자체 조직관리 책임성에 대한 유형별 인식을 분석하여 심층적 인식을 탐구하고자 한다.

(3) 인식유형1: 합리주의자

분석과정은 다음과 같다. 인식유형1에 대하여 절대적 극단값, 상대적 극단값을 중심으로 해석하고, 특징을 드러낸다음 이를 바탕으로 적절한 명칭을 부여한다.

유형1에 대한 개요는 다음과 같다. 이 유형은 지자체 조직관리에 대해 현재 체계적 과학적 분석이 되지 않고 있음에 문제의식을 가지고 있으며, 이를 보완할 수 있는 합리적 체계를 마련하고, 이것을 적절히 법제화하여 적용할 필요가 있음을 주장하는 인식 유형이다.

본 유형은 합리적사고에 기반한 과학적 지자체 조직관리를 옹호하는 “합리주의자”로 명명코자 한다. 구체적 특성은 다음과 같다. 첫째, 1유형으로 분류된 주관성의 직업적 특성은 시민단체 다수이다. 본 유형으로 분류된 주관성은 총4명으로 식별되었으며, 그들의 직업은 시민단체 종사자 3명, 전문연구자 1명으로 분류되어 시민단체 종사자가 다수를 차지하고 있다. 둘째, 본 유형은 지자체 조직관리를 위해 과학적 정보 수집, 분석, 조직인력관리 모델 구축 옹호한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형1의 선호는 다음과 같다.

(+5, *)²⁹⁾ 38. 지자체 조직관리를위한 인력이나 조직의기초정보들이 제대로수집·관리되지 않아서우선적으로 이 문제부터해결해야 한다

(+4, *) 29. 지자체 조직관리를합리적으로 하기 위해서는국가 전체의 공무원 인력 관리방향을 설정한 다음지자체에도 동일하게 적용해야한다

(+1, **) 3. 지자체의 조직운영은 정치적 기준이 아닌 합리적이고 과학적인 기준 하에 관리되어야 한다

이런 점에서 보면 이 유형은 조직기초정보를 수집 분석하여 모든 지자체에 공통적으로 적용될 수 있는 공통된 조직관리 모델을 구축하여 적용하기를 바라는 합리적 모형을 지지하는 입장으로 해석할 수 있다.

이러한 인식의 배경에는 다음과 같은 인식이 존재한다. 현재 지자체 조직관리가 방만하게 운영되고 있으며, 중앙정부도 적절한 기능을 못하고 있다는 인식이다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형1의 선호는 다음과 같다.

29) 독해법: (1) 진술문의 값은 -5~+5로 분포되어 있다. +5에 가까울수록 강력히 동의함을 -5에 가까울수록 강력히 부동의함을 의미한다. (2) 진술문은 다른 유형과 통계적으로 구분된 값을 가질 수 있다. ‘*’은 유의수준 0.05이며, ‘**’은 유의수준 0.01에서 통계적으로 다른 유형과 구별되어 그 유형의 고유한 특성임을 나타낸다.

(+5) 34. 지방자치의 심화는 지방행정조직의 방만한 경영이라는 부작용을 초래하고 있다

(+2, *) 40. 중앙정부는 지자체의 현실을 모른 채 통제하려는 경향이 강하다

(+3, **) 32. 현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 효율성을 저해하고 있다

이 유형은 책임성의 의미에 대하여 법률에 근거한 관료제적 질서의 준수를 옹호한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형1의 선호는 다음과 같다.

(+4) 4. 지자체의 조직관리 책임성은 법률의 범위를 벗어나지 않도록 조직을 운영하도록 하는 것이다

(+ 4, *) 12. 나에게 책임성은 법과 규정의 준수 여부를 의미한다

한편 이 유형은 지방분권, 중앙정부권한 강화에는 강력히 반대한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형1의 선호는 다음과 같다.

(-5, **) 10. 지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 참여가 중요하다

(-5, *) 8. 지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 중앙정부의 역할이 중요하다

(-4, **) 5. 지자체의 조직설치 권한은 민주적 선거로 당선된 지자체장의 의지를 실현할 수 있도록 제도화 되어야 한다

인식유형1의 입장을 종합하면 다음과 같다. 현지자체 조직관리는 현실을 정확히 모르는 중앙정부와 지방정부의 과도한 정치적 활동으로 인하여 제대로 되지 않다고 판단한다. 지자체 책임성 확보는 적절한 법규정과 질서의 확립을 통해 가능하며, 이를 위해서는 무엇보다 과학적이고 합리적인 정보수집, 체계적분석, 적절한체계 구축을 통해 통일적으로 적용되어야 한다고 믿는다. 따라서, 본 유형은 “합리주의자”의 관점으로 명명하고자 한다.

그림 4-12 인식유형1(합리주의자)의 인식

	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다	지방자치단체의 책임성 확보가 위해 지역주민의 관심과 참여가 중요하다
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 행정기관의 책임이 중요하다											
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 공무원의 책임이 중요하다											
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 시민의 책임이 중요하다											
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 국회의 책임이 중요하다											
지방자치단체의 책임성 확보가 위해 대통령의 책임이 중요하다											

출처: 저자 작성

(4) 인식유형2: 책임이양용호자

인식유형2의 개요는 다음과 같다. 이 유형은 지자체 조직관리에 대해 현재 행안부 중심의 조직관리 체계에 문제가 있다고 인식하고 있으며, 적절한 준비과정을 거쳐 지방정부의 조직관리는 지방정부가 책임지는 것이 합당하다고 생각하는 인식 유형이다. 이 유형으로 분류된 주관성은 모두 중앙정부의 공무원이다. 이 유형은 적절한 준비를 통해 지자체가 자율적으로 조직관리를 해야한다는 신념을 드러내고 있다는 점에서 “책임이양용호자”로 명명된다.

인식유형2의 특성은 다음과 같다. 첫째, 본 유형으로 분류된 주관성의 직업적 특성이다. 본 유형으로 분류된 주관성은 총4명으로 식별 되었으며, 그들의 직업은 전원 중앙부처 공무원이다.

둘째, 이 유형은 현재 중앙정부 중심의 지자체 조직관리체계에 대한 비판적 의식을 강하게 가지고 있다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형2의 선호는 다음과 같다.

(+5, **) 32. 현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 효율성을 저해하고 있다

(+4, *) 40. 중앙정부는 지자체의 현실을 모른 채 통제하려는 경향이 강하다

(-4, *) 8. 지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 중앙정부의 역할이 중요하다

셋째, 지자체 조직관리에 대해 지방정부의 자율성 확대에 긍정적인견을 피력하고 있다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형2의 선호는 다음과 같다.

(+4, *) 21. 지자체의 조직 자율성은 지금보다 확대되어야 한다

(+3, **) 23. 향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입이 필요하다

넷째, 지방정부 자율성 확대를 위해서는 개인의 윤리의식 강화, 자율성에 대한 책임이 확보할 수 있는 제도 마련 필요성을 촉구한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형2의 선호는 다음과 같다.

(+4) 28. 향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 공직자의 윤리 교육이 강화되어야 한다

(+5) 31. 현재 지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 통제 장치는 충분하다

(+3, **) 23. 향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입이 필요하다

이 유형은 현재 중앙정부 중심의 지자체 조직관리 체계가 비효율적으로 운영되고 있음에 문제의식을 가지고 있다. 지금 상태에서 새로운 전국적 제도를 보완하기 보다는 지방정부로의 조직관리 자율성확대와 책임확보를 위한 제도를 마련하고 개인수준의 책임의식을 강화할 것을 중시하는 인식유형으로 해석할 수 있다. 따라서 본 유형은 “지방정부분권 옹호자”로 명명할 수 있다.

(+4) 34. 지방자치의 심화는 지방행정조직의 방만한 경영이라는 부작용을 초래하고 있다

(+4, *) 43. 지자체 조직관리를 위하여 행안부에서 배포한 조직진단 메뉴얼은 거의 활용되지 않는다

(+2, **) 42. 지자체장은 임기 내에서만 책임을 지기 때문에 중장기적인 관점에서 조직과 인력을 관리하는 것을 경시하는 경향이 있다

(+5, *) 39. 지방의회는 지자체의 조직을 축소하고 인력을 줄이는 것을 싫어하는 경향이 강하다

셋째, 지자체 조직관리를 위해서는 국가전체의 틀을 합리적으로 마련하고, 시민과 지방의회의 적극적 참여를 통한 비판과 감시가 중요하다는 의견을 피력한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형³의 선호는 다음과 같다.

(+5, *) 29. 지자체 조직관리를 합리적으로 하기 위해서는 국가 전체의 공무원 인력관리 방향을 설정한 다음 지자체에도 동일하게 적용해야 한다

(+4, **) 10. 지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 참여가 중요하다

(+3, **) 9. 지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 해당 지방의회의 역할이 중요하다

본 유형의 인식을 종합 요약하면 다음과 같다. 본 유형은 현재 지자체 조직관리는 정부 중심의 조직관리로 인하여 문제점이 발생함을 지적한다. 다양한 이해관계자 특히 시민과 지방의회의 참여를 통해 지자체 조직관리의 책임성을 확보하자는 것을 강조하는 인식을 드러낸다. 결론적으로 본 인식유형은 지자체 조직관리를 다양한 외부의 핵심주체들이 참여하기를 바라는 '참여주의자'로 명명하고자 한다.

그림 4-14 인식유형3(참여주요자)의 인식

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
<p>행위 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입을 원한다</p>	<p>지자체의 조직운영을 행정적 관료의 아닌 합리적인 기층의 인사 합리적이고 과학적인 기준에 의해 운영되어야 한다</p>	<p>현재 지자체 조직관리의 행태는 내재적 책임성을 확보하기 위한 정당한 절차를 통해 확보된다. 다만 책임성이 확보되었는지 여부를 인식한다</p>	<p>내재적 책임성을 국민 전체에 대한 책임성이 확보되었는지 여부를 인식한다</p>	<p>내재적 책임성을 확보 규범의 준수 여부를 의미한다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보는 지자체가 궁극적으로 국가에 대해 책임을 지는 것을 의미한다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보하기 위해 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>지방자치의 실패는 지방행정조직의 불완전한 운영을 인적적인 영향을 받았을 경우 발생할 수 있다</p>	<p>지방자치의 실패는 지방행정조직의 불완전한 운영을 인적적인 영향을 받았을 경우 발생할 수 있다</p>
<p>내재적 책임성을 지자체가 자율성을 보장할 수 있도록 권유하는 것을 의미한다</p>	<p>내재적 책임성을 지자체가 자율성을 보장할 수 있도록 권유하는 것을 의미한다</p>	<p>지자체 집행부는 조직의 자율성을 보장하는 권유가 중요하다</p>	<p>내재적 책임성을 확보 규범의 준수 여부를 의미한다</p>	<p>내재적 책임성을 확보(일부) 이상 인정한다</p>	<p>내재적 책임성을 확보(일부) 이상 인정한다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>
<p>지자체의 조직 자율성을 보장해야 한다</p>	<p>내재적 책임성을 소속 조직의 인식과 비전으로 실현 하도록 권유한다</p>	<p>지자체의 조직관리 권한은 민주적 수단을 통한 내부 자율성을 보장할 수 있도록 권유한다</p>	<p>지자체의 조직관리의 책임성을 확보하는 것은 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>
<p>내재적 책임성을 향상과 실현에 기반한 행위(일부) 수행으로 인식한다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>
<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>
<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>	<p>행위 지자체 조직관리의 책임성 확보를 위한 행정행위의 참여가 중요하다</p>

출처: 저자 작성

(6) 인식유형4: 직업윤리옹호자

인식유형4의 개요는 다음과 같다. 인식유형4는 현제도의 개선보다는 이를 담당하고 있는 책임자의 윤리적 의식을 강조하는 입장으로 요약될 수 있다. 이런점에서 보면 개인의 윤리의식의 고양과 직업 윤리를 강조하는 입장으로 해석된다. 개인의 윤리와 역할을 충실히 수행하는 것에서 조직관리 책임성을 찾고 있다는 점에서 직업윤리옹호자로 명명하였다. 구체적 특성은 다음과 같다. 첫째, 유형으로 분류된 주관성의 직업적 특성이다. 본 유형으로 분류된 주관성은 총3명으로 식별 되었으며, 그들의 직업은 연구직2명, 시민단체1명으로 연구직이 다수를 차지하고 있었다. 둘째, 현 지자체 조직관리는 국가에 대한 책임이라 생각하며, 현재의 지자체 책임관리 제도에 대한 문제의식이 낫다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형4의 선호는 다음과 같다.

(+5, **) 7. 지자체의 조직관리 책임성 확보는 지자체가 궁극적으로 국가에 대해 책임을 지는 것을 의미한다

(+4, *) 31. 현재 지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 통제 장치는 충분하다

(-5) 41. 지자체 집행부는 조직의 규모를 확대하고, 인력을 지속적으로 증원하려는 경향이 강하다

(-5,) 30. 향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 인구 변화에 따라 조직의 적정규모를 예측할 수 있는 모델이 필요하다

셋째, 따라서 개인수준에서의 책임확보를 위한 노력이 무엇보다 중요하다고 생각한다. 그 근거가 되는 진술문과 드러난 인식유형4의 선호는 다음과 같다.

(+5, **) 14. 나에게 책임성은 조직 내부 최고결정권자의 지시 이행 여부를 의미한다

(+4, **) 17. 나에게 책임성은 소속 조직의 미션과 비전의 실현 여부로 이해된다

(+4, **) 18. 나에게 책임성은 지자체 기구와 인력을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다

(+3, **) 19. 나에게 책임성은 지자체가 기구와 인력을 방만하지 않게 운영하는 것을 의미한다

이러한 특성을 바탕으로 유형의 특성을 종합하면 다음과 같다. 이 인식유형은 지자체 조직관리는 국가에 대한 책임확보를 위해 수행되어야 한다는 믿음을 가지며, 지금 중앙정부가 위계적으로 통제하는 현 제도에 대한 문제의식은 낮다. 지자체 조직관리 책임확보를 위해서는 개인수준에서의 윤리의식 제고와 효율적 운영을 위한 노력을 강조하는 인식으로 이해할 수 있다. 따라서 이 유형은 개인의 직업윤리를 중시한다는 점에서 “직업윤리옹호자”로 명명할 수 있다.

(2) 유형의 종합: 두개의 축과 인식지도

식별된 4개의 인식유형은 다음의 두 개의 축에 따라 구분해 볼 수 있다. 가로축은 지자체 조직관리 의사결정의 주체가 다수의 공적주체의 참여(다주체)를 지지하나 아니면 소수의 엘리트(엘리트)가 의사결정하나에 따라 구분할 수 있다. 1유형, 4유형은 소수의 엘리트가 의사결정해야 한다는 의견으로 위치할 수 있다. 즉, 1유형은 합리적 사고를 수행할 수 있는 연구자와 같은 전문엘리트가 의사결정해야 하며, 4유형은 현재의 상태 그대로 중앙정부가 통제하고 지방정부가 집행해야 한다는 의견으로 해석할 수 있다. 한편 3유형은 현재보다 다양한 이해관계자가 참여해야 한다는 의견이기 때문에 지금보다는 참여자가 늘어난다는 것을 지지하는 것으로 해석할 수 있다. 다시 말해, 시민사회와 지방의회가 활발히 참여하여 지자체 조직관리의 책임성을 확보해야 한다는 의견이다. 하지만, 2유형은 지방정부의 엘리트로 책임주체를 분권해야 한다는 의견이며, 중앙정부와 지방정부 모두 의사결정에 주요한 역할을 해야한다는 입장이다.

세로축은 지자체 조직관리 의사결정의 기준으로 구분할 수 있다. 하나의 극단에는 과학적 합리적 의사결정을 옹호하는 입장이다. 1유형은 과학적 합리적 의사결정을 적극적으로 지지하는 입장이며, 2유형은 과학적합리적 의사결정에 대해 반대하지 않는 입장이다. 4유형 또한 현재의 제도를 긍정한다는 입장에서 중립적인 입장으로 해석할 수 있다. 다른하나의 극단은 정치적 합의적 의사결정을 지지하는 입장이다. 3유형은 다양한 주체의 참여를 통해 정치적으로 모두가 합의할 수 있는 의사결정을 지지하는 입장으로 해석할 수 있다.

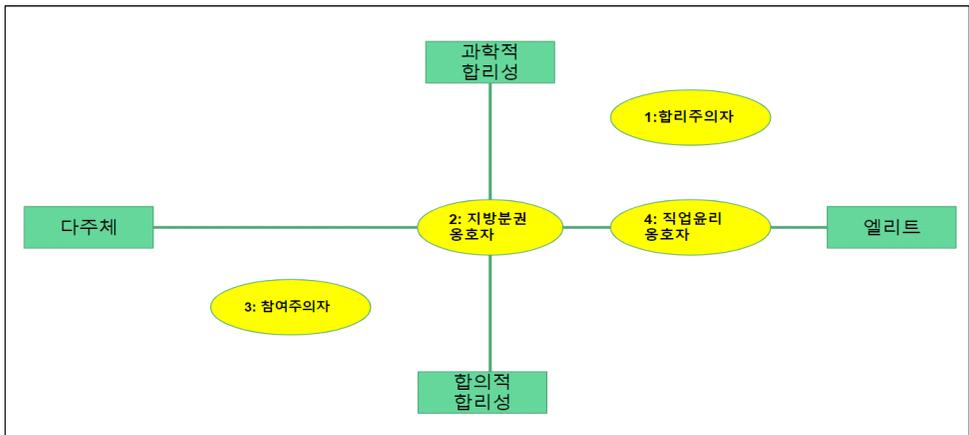
이상의 두축을 바탕으로 인식지도를 나타내면 아래 그림과 같다. 이 인식지도가 시사하는 바는 다음과 같다. 현재의 지자체 조직관리에 대한 제도에 대한 문제의식이 없는 경우가 출발점으로 이해할 수 있으며 이는 제4유형에 위치한다고 볼 수 있다. 한편, 제도나 운영에 대한 개선방향에 대한 의견이 어디에 있느냐에 따라 1,2,3유형으로 발전할 수 있다. 1유형은 과학적 합리성에 초점을 2유형은 중앙정부에서 지방정부로의 분권에, 3유형은 외부 참여의 확대에 초점이 맞춰져 있다.

무엇보다 1,2,3,4유형은 대립하거나 갈등하는 관계는 아님을 주의할 필요가 있다. 합의적 의사결정을 지지하는 3유형의 경우에도 합리적 과학적 분석에 바탕한 의사결정을 반대하는 것은 아니며, 엘리트 중심의 의사결정을 지지하는 1,4 유형의 경우에

도 정보의 투명성과 비판과 견제에 바탕한 건전한 의사결정을 반대할 가능성은 적을 것이다.

그러한 점에서 합리적 의사결정을 지향하되 다양한 주체가 참여해서 의견을 피력할 수 있고 투명한 정보 공개에 바탕을 둔 지자체 책임성을 확보하는 방향에 대해 고민할 필요가 있을 것이다.

그림 4-16 인식지도



출처: 저자 작성

5) 시사점

지자체 조직관리의 책임성은 궁극적으로는 어느 것이 지자체의 성과확보에 유리한 지에 대해 고민할 필요가 있다. 인식지도에 비추어 보면 과학적 합리성을 중시할 경우 1번 방향으로, 합의적합리성을 중시할 경우 3번 방향으로 나아가야 할 것이다.

하지만 앞서서도 밝혔듯이 이는 대립적인 관계는 아니다. 즉, 합의적 합리성의 토대 위에서 과학적 합리성을 추구하여 이해관계자 사이에 신뢰를 구축할 필요가 있다.

결국, 신뢰구축을 위한 거버넌스 체계 확립이 핵심적인 지향이 될 것이다. 이를 위해서는 참여 확대에 기반한 과학적 합리성 체계 구축, 적절한 거버넌스 구축을 하여

이해관계자가 합의하고 지역주민이 만족할 만한 조직관리체계를 구축할 필요가 있다. 이러한 전환과정에서 정보공개, 성과중심관리, 시범적용과 같은 정책수단들을 적극 활용할 필요가 있다. 즉, 조직관리에 대한 투명한 정보공개를 통하여 과학적 분석 및 이해관계자 사이의 신뢰를 구축하고 과학적 성과지표를 수립하여 정치적 논란을 최소화하며 새로운 제도에 대한 시범적용등을 활용한 신중한 적용을 지역주민이 만족하고 국가의 한정된 자원을 효율적으로 활용하는데 기여할 필요가 있다.

제4절 책임성 확보 수단의 재설계 방안

1. 타당성 판단 기준

이번 절에서는 앞에서 검토한 여러 수단들을 대상으로 수단의 타당성을 제고하기 위한 재설계 방안을 제시하고자 한다. 앞에서 논의한 지자체 조직관리의 책임성 확보 제도의 목표와 책임성 인식에 관한 분석을 토대로 타당성 판단 기준을 설정하여 분석하기로 한다. 구체적인 검토 기준은 아래 표에서 제시한 바와 같다.

우선, 국가 전체적 차원에서는 지자체 조직 운영의 비용과 편익을 일치시키기 위한 노력이 필요한데, 앞서 논의한 바와 같이 재정 분권 수준이 높지 않은 우리나라 상황에서는 지자체 각자는 비용과 편익의 불일치가 발생하므로 비용에 관한 인식을 제고시키는 방향으로 나아가야 한다. 지자체 자체적으로도 장기적으로는 지자체 재정건전성을 토대로 한 조직 운영에 관한 인식을 제고하여야 하며, 또한 조직규모 적정성과 운영 방식에 관해서는 최대한 다양한 의견 수렴을 통한 합리적 결정으로 나아가야 한다.

책임성 인식 내용을 토대로도 타당성 검토 기준을 도출할 수 있는데, 목표를 기준으로 한 논의와 완전히 분리되지는 않으나 좀 더 다양하고 풍성한 논의를 위하여 검토할 필요가 있다. 민주적 책임성 제고 차원에서는 주민의 의견을 좀 더 적극적으로 반영하기 위한 방안인지를 검토해 볼 필요가 있으며, 이러한 다양한 논의를 위한 전제로서 투명한 정보와 과학적 근거를 토대로 한 의사 결정에 관한 방안도 제고되어야 한다. 조직관리의 영역에서는 이해관계가 참여하게 대립될 수 있는데 이런 상황일수록 서로 협의하고 소통하는 절차적 책임성이 중요하므로 이에 근거한 수단의 보완을 검토하여야 한다. 또한 이와 동시에 목표로 한 결과에 대한 책임을 지도록 하는지에 대해서도 살펴보아야 한다. 물론 공공행정의 필수적인 요소인 법과 규율에 근거하는 책임성을 기준으로 검토해야 한다.

표 4-40 책임성 확보 수단 타당성 검토 기준

구분	가치	검토 기준	
목표	총체적 합리성 (도구적 합리성)	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 비용에 대한 인식 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 불이행시 강력한 사후 제재 마련
	국지적 합리성 (합의적 합리성)	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 편익 수용 경로 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> 조직규모 적정성과 운용 방식에 관한 다양한 의견 수렴 필요 지방재정건정성에 근거한 조직 운영 전제 필요
책임성 인식	민주적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 의견을 정책 과정마다 반영하려 노력하는가? 	
	전문적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 투명한 정보와 과학적 근거를 토대로 한 의사 결정을 지원하는가? 	
	절차적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 참여 주체 간에 의견을 조정하려는 노력을 기울이는가? 	
	결과적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 목표로 한 성과를 산출하였는가? 	
	법적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 법과 규율에 근거하여 행동하는가? 	

출처: 저자 작성

2. 재설계 방안

지자체의 조직관리는 한 번의 의사결정으로 마무리되는 정태적인 활동이 아니라 단기 또는 장기간의 기간 동안의 주기를 가지고 이루어지는 동태적인 과정이다. 지자체 담당자는 정책 단계-정책기획 단계, 정책집행 단계, 정책평가·환류 단계-별로 여러 주체들을 동시에 맞닥뜨리면서 책임성 확보 노력을 기울이게 되므로 이하에서는 정책 단계별로 책임성 확보 수단 재설계 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 정책기획 단계

(1) 조직관리 특성

정책기획 단계에서 지자체는 단기 또는 중장기의 적정 인력 규모를 결정하고, 지자체 행정 수요 특성에 부합하는 인력 배분을 결정하게 된다.

(2) 제도설계 목적

국가 전체적인 합리성 관점에서는 지자체 재정건전성을 해치지 않는 범위 내에서 인력 규모 결정이 이루어지도록 하는 것이다. 지자체 차원의 국지적인 합리성 관점에서는 지자체의 다채로운 수요를 반영할 수 있도록 기능을 설정하고 인력을 배분하는 결정이 이루어지도록 하는 것인데 이 또한 지자체 재정건전성의 제약 하에서 고려하도록 하는 것이다.

(3) 재설계 방안

① 계층제(법적) 거버넌스 차원

현재는 조직관리 관련 법령과 조례, 그리고 행정안전부의 조직관리지침이 주요 통제 수단이다. 지자체는 매년 기준인건비제 하에서 기준인건비와 기준인력을 통보받고 있으나 기준인건비와 기준인력을 초과하여 운영하더라도 이에 대한 불이익이 없는 방향으로 제도 개선이 되어 왔었다.³⁰⁾ 조직운용의 편익과 비용 부담이 다소 분리되어 있는 우리나라의 자치 제도 하에서 이는 인력의 확대 운용 결과를 가져올 여지가 크다. 이에 대한 방안으로서 우선은 조직 운용의 비용을 현재보다 더욱 가시화하고 조직관리에 관한 결정에 이를 반영하도록 하는 것이다. 더욱 근본적으로는 조직관리를 효율화하여 비용을 줄이도록 하는 것이다.

우선 조직 운용의 비용을 현재보다 더욱 가시화하는 방안으로서 인건비추계와 결합한 중기인력운용계획을 작성하여 이를 준수하도록 할 필요가 있다. 이는 중앙정부와 지자체가 동시에 수행해야 하는데 중앙정부는 전체 공무원 수에 대한 중기인력계획을 작성하고 이를 준수하도록 노력하고, 지자체도 자체 인력 규모에 대한 중기인력계획이 유명무실화되지 않도록 준수 의무를 가져야 한다. 중앙정부나 지자체의 중기인력계획에는 지자체 본청의 인력 뿐만 아니라 지방 공사,공단 등 공기업에 관한 조직관리 내용도 포함될 필요가 있다. 본청과 공기업의 기능은 상호 연계되어 있어서 지자체 기능 수행의 효율화를 위해서는 동시에 고려할 필요가 있기 때문이다. 또한 본청의 인력을 축소하면서 지방 공기업의 규모를 확대할 유인도 있기 때문에 지자체 조직관리의 대상

30) 다만, 기준인건비 초과에 대한 패널티가 부활되어 올해 운용 결과에 대한 패널티가 부여되게 된다.

은 지방 공기업을 포함하여야 한다.

지자체가 인력을 증원할 때에는 비용을 추계하여 제시하도록 하는 영향평가제도를 도입할 수 있다. 인력 규모가 장단기적으로 지방 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 추계하고 이를 홈페이지에 공개하도록 한다.

조직 규모 결정에 조직 운용의 비용을 반영하도록 하는 가장 강력하고 직접적인 수단은 기준인건비제에서 패널티를 다시 부활하여 지방교부세에서 일정 부분 불이익을 받도록 하는 것이다. 다만 기준인건비제 준수 여부를 판단하는 기준은 단순지표보다는 복합지표를 활용하는 것이 바람직하다. 지자체의 순응을 확보하고 합리성을 제고하기 위함이다.

더욱 근본적으로 조직관리를 효율화하여 비용을 줄이도록 하는 방안은 지자체가 수행하는 사무에 대해 상시 점검하여 효율화하는 것이다. 지자체 수행 사무를 주민의 필요와 긴급성 등의 기준으로 평가하면서 행정 수요 반응성을 높일 수 있다. 지자체가 수행하는 사무 중에서 더 이상 수행하지 않으나 업무분장에는 남아 있는 사무들에 대한 검토, 타 지자체와 공동으로 생산할 수 있는 사무에 대한 검토, 상위 정부나 특별 자치단체에 이양할 사무 검토 등을 통해서 효율화가 가능하다.

② 네트워크 거버넌스 차원

현재는 지자체 조직관리에 주민이 참여할 수 있는 여지는 많지 않다. 기구정원규정 제39조에 조직관리위원회가 있으나 설치할 수도 있는 임의 규정이고 구성원은 특정되지 않은 채 지자체장에 의해 임명되므로 지역의 수요를 반영한다는 보장이 있는 것은 아니다. 최근에는 지자체로 하여금 민관합동조직진단반을 구성하도록 지침으로 권고하고 있으나 학계와 전문가로 구성하도록 되어 있어서 전문성을 토대로 조직관리의 적정성 제고를 도모할 수 있으나 역시 지역의 수요를 반영한다는 보장이 없다. 따라서 현재 운영되는 제도에서 시민의 참여를 제고하는 방향으로의 개선이 필요하며, 또한 주민의 수요를 직접적으로 반영할 수 있는 다양한 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 시민이 조직진단을 의뢰할 수 있는 시민의 조직진단 의뢰 제도 또는 시민이 직접 조직진단에 참여하는 시민참여 조직진단 등이 그것이다. 물론 조직관리 영역은 상당한 전문성을 요하기 때문에 현장 서비스를 제공하는 일부 기능에 대한 참여를 우선적으로

실시해보는 것을 검토할 수 있다. 또는 여러 조직 개편안에 대해 전체 또는 부분의 쟁점에 대한 주민참여형 시나리오워크숍을 실시할 수 있을 것이다. 이와 같은 숙의를 통해 조직관리의 혁신 아이디어를 산출하도록 유도할 수 있다. 물론 이는 단번에 되지 않을 수 있으므로 지속적인 훈련과 학습이 필요하다,

이와 같은 내용을 담은 시민참여 표준 조례안을 행정안전부가 마련하여 계층제(법적) 네트워크 뿐만 아니라 네트워크 거버넌스까지도 관리하는 메타 거버너의 역할을 수행할 필요가 있다.

2) 정책집행 단계

(1) 조직관리 특성

정책집행 단계에서 지자체는 조직의 환경 변화에 따른 행정 수요에 조직의 운용이 부합하고 있는지를 지속적으로 모니터링하여 당초 계획에 대한 실효성 제고를 위하여 미세 조정하는 단계이다.

(2) 제도설계 목적

앞서 정책기획 단계에서 계획한 바를 잘 수행할 수 있도록 환경변화 상황에 대해 상시 모니터링을 통해 미시적인 수정·보완 사항을 검토하고, 여러 주체들과 소통·협력을 지속하게 하는 것이 목적이다.

(3) 재설계 방안

① 계층제(법적) 거버넌스 차원

중기인력계획에 대한 중앙과 지자체 각각의 상시적인 모니터링이 되어야 한다. 글로벌적인 환경 변화에 따라 정부의 대응은 시시각각 달라져야 하며 이를 위해 지자체 전체 공무원의 규모에 대한 중기인력계획의 타당성에 대한 검토를 상시적으로 또는 최소 분기별로 수행해야 한다. 또한 이는 기능 조정 여부 등을 전제로 하기 때문에 사무재평가제도와 연계되어 운영되어야 한다. 현재 행정안전부 차원에서 운영되고 있는 민관

합동조직진단반과 지자체 자체적으로 운영하는 민관합동조직진단반에서 이러한 역할을 수행할 수 있다.

② 네트워크 거버넌스 차원

주민의 민원을 상시 모니터링하여 조직 관리에 반영할 만한 행정 수요 판단 근거로 활용하도록 할 필요가 있다. 주민의 민원에 관한 자료 수집에는 주민이 민원을 더욱 적극적으로 표출할 수 있도록 채널을 다양화하는 방식이 있고, 자체적으로 민원 관련 빅데이터를 상시 수집하여 활용하는 방안이 있다.

3) 정책평가·환류 단계

(1) 조직관리 특성

정책평가·환류 단계에서 지자체는 당초 계획에 부합하게 조직을 운영하였는지에 관하여 평가를 하고 중장기 인력운용계획의 조정 여부를 판단하게 된다. 또한 조직의 성과를 검토하여 현재 수행하는 기능의 배분이 적절한지에 관한 재검토를 하는 단계이다.

(2) 제도설계 목적

기획단계와 집행 단계에서 확정되고 미세 조정된 목표와 계획대로 잘 수행되었는지를 확인하고 그 성과를 검토하여 지자체 조직관리의 계획을 재조정하는 것이 목적이다.

(3) 재설계 방안

① 계층제(법적) 거버넌스 차원

현재 우리 나라 제도는 국가 전체 차원에서 그리고 지자체 자체적인 감사 제도를 마련하고 있다. 그런데 아직까지는 지자체 자체적인 감사 제도가 잘 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라 중앙에 의한 감사는 법적 감사 위주다. 향후 조직관리 자율성이 확대되어 기구정원규정에서 기구 설치 규정 등이 폐지될 경우에는 감사의 근거가 사라지게 되므로 성과 감사 등의 전환을 고민할 필요가 있다. 또한 지자체와 독립적인 감사기구를

통한 조직관리 통제가 필요하다.

지자체의 조직 운용의 성과 등을 비교할 수 있도록 조직관리정보공개시스템을 개선할 필요가 있다. 현재 내고장알리미에는 일부 지표만이 나와 있어 실효성이 없다. 또한 조직관리 5대 지표가 지자체 자체 홈페이지에 공개되고 있으나 눈에 띄지 않고 접근성이 어려우며 제공하는 정보가 적어 역시 실효성이 없다. 이를 전면적으로 개편하여 지자체 조직관리에 관한 좀 더 상세한 지표들이 제공되어야 하며, 이는 또한 유사 지자체별로 비교하여 제시되어야 한다. 이러한 정보들은 주민과 정책의사결정자들 그리고 관련 전문가들의 판단에 도움이 될 수 있을 만큼 충분해야 한다.

② 네트워크 거버넌스 차원

지방의회의 조직개편안에 관한 회의 개최 시 주민모니터링단을 활용하여 조직관리에 관한 이중 통제 장치를 마련할 수 있다. 현재 운영되는 지자체 통제 제도에서는 조직관리 영역은 포함되지 않는 경우가 많아 현재 제도의 제도 개선을 통해 조직관리 책임성 제고를 할 필요가 있다. 특히 어느 정도 전문성을 갖춘 시민들의 참여를 전제로 전문평가위원회와 시민배심원제 도입 등도 검토가 필요하다.

표 4-41 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 방안

정책 단계	조직관리		수단			책임성	
	거버넌스	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입		
정책 기획 단계	계층제 (법적) 거버 넌스	중앙	현재	▪ 기준인건비제 패널티	▪ 기준인건비제 패널티 산정 방식에 복합지표 고려	법적 책임성	
		중앙		▪ 지방자치단체 조직관리지침	-	법적 책임성	
		중앙, 지자체		▪ 중기기본인력운용계획	▪ 중기기본인력계획 준수 의무 규정 및 인건비추계 포함	법적 책임성 전문적 책임성	
		중앙, 지자체	신규	-	▪ 사무재평가	전문적 책임성	
		지자체		-	▪ 인력증원 비용추계 결과 등 공표	전문적 책임성	
	네트 워크 거버 넌스	지자체	현재	▪ 조직관리위원회	▪ 조직관리위원회 지역 주민 포함	민주적 책임성	
		지자체, 주민		▪ 민관합동 조직진단반	▪ 민관합동 조직진단반 지역 주민 포함	민주적 책임성	
		지자체		▪ 중기기본인력운용계획	▪ 중기기본인력운용계획 시민의견 청취	민주적 책임성	
		지자체, 주민		▪ 지자체 조직진단	▪ 지자체 조직진단시 시민의견 청취	민주적 책임성	
		지자체, 주민		▪ 주민 민원	▪ 주민 민원 접수 통로 다양화	민주적 책임성	
		중앙		신규	-	▪ 조직진단 시민참여 표준 조례안 마련	민주적 책임성
		주민			-	▪ 시민 조직진단 의뢰 제도 (조례마련)	민주적 책임성
	지자체, 주민	-	▪ 시민참여조직진단 운영		민주적 책임성 전문적 책임성		
	정책 집행 단계	계층제 (법적) 거버 넌스	중앙, 지자체	현재	▪ 중기기본인력운용계획	▪ 중기기본인력운용계획 집행 모니터링	민주적 책임성 과정적 책임성

정책 단계	조직관리		수단			책임성
	거버넌스	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입	
정책 평가 환류 단계		중앙, 지자체	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> 사무재평가 모니터링 	전문적 책임성 과정적 책임성
	네트 워크 거버넌스	지자체, 주민	현재	<ul style="list-style-type: none"> 주민민원 	<ul style="list-style-type: none"> 주민민원 상시 모니터링 	민주적 책임성
		지자체	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> 민원 빅데이터 수집 및 분석에 기반한 조직설계 기법 마련 	전문적 책임성
	계층제 (법적) 거버넌스	지자체, 주민	현재	<ul style="list-style-type: none"> 지방조직관리 정보 공시 (5대 지표) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방조직관리 정보 공시 개선(지표 개선) 지자체조직관리정보공유 시스템 마련 	전문적 책임성
		국회		<ul style="list-style-type: none"> 국정감사 	-	법적 책임성
		감사원		<ul style="list-style-type: none"> 감사원감사 	-	법적 책임성
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 정부합동감사 	-	법적 책임성
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 정부합동평가 	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 평가 지표 확대 	법적 책임성
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 행정사무감사 	-	법적 책임성
		지자체	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 평가 및 인센티브 강화 	결과적 책임성
네트 워크 거버넌스	지자체	현재	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 행정감사 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 행정감사에 주민모니터링단 참여 	민주적 책임성	
	지자체		<ul style="list-style-type: none"> 감사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 독립적인 감사기구의 조직관리통제 	성과적 책임성	
	지자체		<ul style="list-style-type: none"> 자체감사 	-	성과적 책임성	
	주민, 전문가	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> 전문평가위원회 운영 	민주적 책임성	
	주민		-	<ul style="list-style-type: none"> 시민배심원들의 평가 참여 	민주적 책임성	

출처: 저자 작성

제5절 소결

본 장의 목적은 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계이다. 우선 현재 책임성 확보 수단의 개선 또는 신규 수단 도입을 위하여 국내외 사례를 검토하였다. 계층제(법적) 거버넌스에 적용될 수단들을 검토하기 위하여 국내 제도 중에서는 지방재정관리제도와 공공기관의 조직관리 제도를 살펴보았다. 해외 사례로서는 일본과 독일의 조직관리제도를 살펴보고 우리나라에 적용할 수단들을 도출하였다. 네트워크 거버넌스에 적용될 수단들을 검토하기 위해서는 중앙정부 조직관리에 적용되었던 국민참여 조직진단 사례와 서울시 시민배심원제를 살펴보았고, 해외 사례로서는 영국, 미국 등의 시민배심원제 등 시민 참여 사례를 분석하여 우리나라 지자체 조직관리에 대한 시사점을 도출하였다.

다음으로는 지자체 조직관리 책임성 인식을 분석하였다. 지방의회 회의록 텍스트 분석을 바탕으로 책임성 인식 유형의 다양성을 확인하였다. 거버넌스 참여자들의 인식 유형을 Q방법론을 적용하여 분석한 결과 4가지 유형으로 구분되었으며, 이는 대립적인 관계가 아니어서 각 참여자들 간에는 공유된 인지를 기반으로 한 신뢰 구축이 가능함을 확인하였다.

마지막으로는 도출한 수단들이 조직관리의 비용이 국가 전체에 있음에 관한 인식 제고를 목표로 국가 전체 차원의 총체적 합리성(도구적 합리성)을 제고하는지와, 조직관리의 편익이 지역 주민에게 고루 돌아가도록 하는 것을 목표로 지자체 차원의 국지적 합리성(합의적 합리성)을 제고하는지를 검토하여 수단의 타당성을 살펴보았다. 그리고 이는 다양한 책임성 유형을 포괄하는 방향으로 설계되었음을 알 수 있었다.

5

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안

제1절 분석 개요

제2절 지자체 조직관리 책임성
확보에 영향을 미치는 맥락
검토

제3절 지자체 책임성 확보 수단의
실행 방안

제4절 소결





Korea Research Institute for Local Administration

제5장

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단의
실효성 확보 방안

제1절 분석 개요

본 장의 목적은 지자체 조직관리 책임성 확보의 실효성 확보 방안 도출이다. 앞에서는 지자체 조직관리 영역에서도 다중적 다층적 거버넌스가 존재하며 각 행위자와 연관된 수단들을 도출해 낸 바 있다. 본 장에서는 이들 행위자들 간의 전략적 상호 작용에 따라 앞에서 도출한 수단들의 성과가 달라질 수 있음을 보일 것이다. 즉, 앞에서는 제도(수단) 중심의 논의를 전개하였다면 본 장에서는 행위자 중심의 논의를 추가하는 것이다. 이를 위해 거시적 관점의 제도와 미시적 관점의 행위자를 모두 고려하는 행위자 중심 제도주의의 관점을 적용하고자 한다.

표 5-1 분석 개요

구분	내용
연구 목표	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 확보 방안 도출
연구 내용	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직관리 책임성 확보에 영향을 미치는 맥락 분석 지자체 조직관리 책임성 확보 수단의 실효성 제고 방안 장단기 실행 방안
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 심층 면담 분석 <ul style="list-style-type: none"> 2023.4.1.~9.27.일까지 지자체9³¹⁾, 지방의회1, 중앙공무원1, 시민단체1 설문 분석 <ul style="list-style-type: none"> 2023.9.21.~9.27일까지 지자체 조직관리담당자(광역, 기초포함) 71명³²⁾

출처: 저자 작성

31) 광역지자체 2, 기초지자체 7(50만미만시 4, 도농복합시1, 광역시자치구1, 5만미만군 1)

32) 본 설문은 2023년도 지방자치단체 조직분석진단 연구 과제의 설문 통계 자료를 활용하였다. 기초통계자료는 [부록 2] 참고

제2절 지자체 조직관리 책임성 확보에 영향을 미치는 맥락 검토

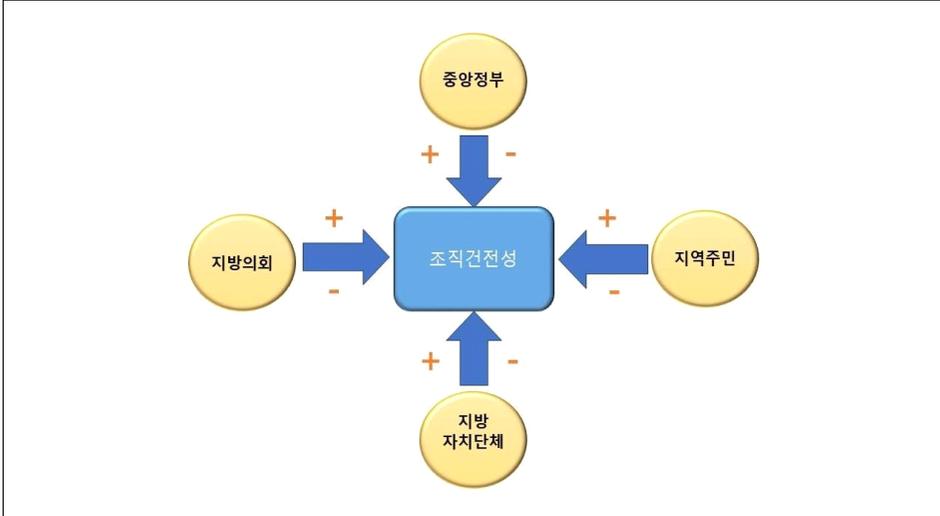
1. 분석 모형

전술한 정책수단들이 조직관리에 책임성을 제고하는 실질적 효과를 낼 수 있을지는 지자체의 조직관리에 참여하는 행위자들과 그 상호작용에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 동일한 정책수단을 도입한다고 하더라도, 그와 관련된 조직 및 개인의 이해관계는 무엇인지, 실제 행태는 어떻게 관찰되는지에 따라서 지자체의 조직관리 양상은 판이하게 나타날 수 있다.³³⁾ 즉, 참여자간 상호작용에 영향을 미치는 맥락에 따라 성과가 달라질 수 있다는 의미이다. 실제로 지자체 조직관리 제도가 기능하는 맥락을 살펴보면, 주민투표를 권력의 기반으로 하는 지방자치단체장과 지방의회, 정권의 기조와 권한의 제약을 받는 중앙부처, 인력 예산의 제약과 권한 및 지자체장 지향성을 동시에 고려해야하는 지방자치단체 조직관리 담당자 등 주요 행위자들의 상호작용에 따라 제도의 효과가 달라질 수 있다. 이들은 각기 다른 임기, 선호, 권한, 이해관계를 가지고 있으며, 정책수단에 내포된 책임성의 다양한 차원들에 대해 서로 다른 가중치를 두기 때문이다.

따라서 이하에서는 지금까지 제도들에 주목하였던 시각을 각 행위자들과 그 상호작용으로 전환하여 분석하고자 한다. 앞에서 제시한 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 모든 참여자들을 분석 대상으로 하기는 어렵다. 지자체 조직관리에 있어서 주요 참여자들을 대상으로 할 것이다. 각 행위자들이 각기 다른 이해, 선호, 권한을 가지고 있다는 전제 하에 각 행위자의 입장에서 조직건전성에 미칠 수 있는 영향을 긍정적 요인과 부정적 요인으로 나누어 살펴본다. 이러한 내용을 바탕으로 조직관리의 책임성 확보를 위한 정책수단의 설계 방식을 도출하고 또한 최적의 환경을 조성하여 모든 행위자들이 책임성있는 조직관리에 대해 공유된 인지와 협력체계를 구축해나갈 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

33) 행위자 중심 제도주의에서는 “제도뿐만 아니라 제도 안에서 이루어지는 행위자 간 상호작용의 양상이 정책을 결정한다”고 주장한다(Scharpf, 2000). 제도를 운영하는 행위자들은 자신의 선호와 이익, 행위자 간 권력관계에 따라 다양한 행위유형과 운영의 묘를 발휘하며, 제도는 이 과정에서 행위의 맥락으로 작용한다는 것이다.

그림 5-1 분석모형



출처: 저자 작성

2. 행위자별 전략 분석

1) 지자체장(집행부)

① ‘조직건전성’ 제고 방향

지자체장은 조직인사에 관한 자신의 권한을 활용하여 부서이기주의, 칸막이행정, 책임회피 상황 등 조직 내부의 비효율을 시정하기 위하여 조직을 통합하거나 폐지하고, 성과급제도를 통해 동기부여를 하는 등 조직효율화를 주도하는 구심점 역할을 할 수 있다.

“부서 간의 협업 상황이 워낙 안 되다 보니까 시장님이 취임하고 나서 막 업무 보고도 받고 정책을 펼쳐 나가는데... 보고를 해봐라 하면 우리 (부서 일) 아닙니다.. 아무도 책임지려고 하지 않는 거야. (그래서 시장님이) 너네 통폐합을 해라. 예전에는 좀 팀이나 과를 많이 늘려놔서 세분화를 시켜봤다면 그거를 다시 좀 더 효율적으로 묶

이라고 하셨어요.” (H시 조직담당팀)

“나중에는 시장님이 그러면 성과를 좀 성과 보상을 좀 철저하게 해라. 인사 운영 계획도 다시 개편해서 ... 잘한 사람한테는 과감하게 표창도 주고 대신에 못한 사람에 대해서는 좀 더 감사나 이런 쪽으로도 좀 강하게 하시는 편이에요.” (H시 조직담당팀)

“외부의 시민들이 원하는 거에 대해서 법적으로 검토를 좀 더 세분화하라 하셔서 그렇게 이제 추진을 하고 변호사를 채용해서 확실하게 어떤 정책을 펼칠 때 이게 법적으로 문제가 있는지 없는지를 확실하게 ”(H시 조직담당팀)

지자체장이 공직 경력이나 연구경험을 바탕으로 인력제도에 대해 풍부한 경험과 지식을 가지고 인력관리에 관여할 때, 지자체 공무원들 역시 조직건전성 제고를 위해 적극적인 노력을 경주할 수 있다.

“시장님이 오히려 저희 기준인건비 이번에 건의서 만들 때 시장님이 직접 거치기도 하시고 진짜 직접 거의 컨펌을 정말 수도 없이 받았어요. 수정하고 나면 정말 좀 완성도 있는 보고서가 나오거든요.” (H시 조직담당팀)

② ‘조직건전성’ 약화 방향

선출직인 지자체장은 자신의 임기 내에 공약을 이행하기 위하여 이를 중심으로 조직을 신설하고 인력을 집중하려는 유인을 가지고 있어 조직개편에서 조직건전성 보다 자신의 관심분야를 우선순위로 고려할 여지가 있다.

“제도의 문제가 아니라고 어쨌거나 사람의 문제니까.. 제도를 조금 풀어준다 해도 무너지거나 그렇진 않겠지만 지휘부나 이제 시장스타일에 따라 이제 조금 방만할 수도 있고 조금 다른 스타일 수도 있고 그런 것 같아요.” (C시 조직담당팀)

“시장이 바뀌다 보니까 저희 의견이랑 또 인수위랑이랑 또 이제 많이 좀 상충되는 부분도 있어가지고 거기서 원해서 좀 많이 만든 것도 있죠. 저희 시장님은 딱히 이제

딱 원하시는 거 몇 개 외에는 관여 안 하셨고 인수위에서 많이 설치를 했죠.”(C시 조직담당팀)

지자체장 지역의회나 관료들을 회유하고 재선가능성을 높이기 위한 일환으로 조직 인사권을 행사하는 경우 조직건전성을 해칠 우려가 있다.

“읍면동장 직급 좀 올려달라. 그 다음에 저희 상설정책협의회가 있거든요. 도의회랑 저희랑 상설정책협의회를 하면 거기서 나오는 게 아까 말씀하신 그 조직과 관련한 거 사전에 협의해라 예산 편성에 대해서 사전에 협의해라.”(J도 조직담당팀)

“챙겨줄 사람들 챙겨줘야 되니까 업무량 계산한 게 아니고 조직 진단 분석을 해서 어디가 좀 해서 해야 되는데, 야 재 승진시켜야 되니까 저기 어떻게든 만들어봐. 이런 구조로 가는 거예요. 지방자치단체가 그렇게 늘어난 부분이 상당해요.”(O시 조직담당팀)

“저기 패널티 폐지되면서 제가 보기에는 정치적인 걸로 정치적으로 좀 많이 늘어났다고 보여요. 인구 증가율은 2% 3% 정도 근데 그거에 업무량이 그렇게 막 늘어나겠어요. 근데 조직이.. 이때다 싶으면서 막 국 과 늘리고”(O시 조직담당팀)

광역수준의 지자체장은 조직인사권에 대한 권한은 광범위하게 행사하는데 반하여, 대외업무와 지역업무까지 관할하여 조직건전성에 관심과 노력을 기울이는데 한계를 보이기도 하였다.

“도본청에서는 지사는 워낙 바빠. 또 더 큰 행보를 해야 되니까. 그러면은 이제 자기 관심사항 일부만 가지고 돌아가게 되는 거고. 이게 조직 관리 관점에서 보면 이거는 안 맞는 거죠. 조직의 책임성 관점에서”(J도 의회전문위원)

2) 지자체 조직관리 담당자(집행부)

① ‘조직건전성’ 제고 방향

지자체 조직관리 담당자는 지자체장과 지방의회의 소속정당 차이로 갈등이 빚어질 때, 조직관리제도와 조직 내부 상황에 대한 높은 이해도를 바탕으로 양측을 설득하며 조직건전성을 제고하기 위한 방향을 제시하는데 최적임자가 될 수 있다.

“의장님하고 시장님 당이 다르면 치열하게 싸울 수밖에 없거든요. 근데 저희는 당이 다르긴 해요. 그런 게 있으면 충분히 의견을 듣고 시장님과 충분히 커뮤니케이션을 통해서 좀 수정할 거 수정하고 해서 가져가죠.” (H시 조직담당팀)

“조례와 관련 없이 그 밑에 시행 규칙만으로도 충분히 할 수 있는 것들이 있거든요. 네 저희가 개편해서 처리하는 대신에 그때도 이제 의원님들 의견을 얘기하죠. 의견을 얘기하면 수렴도 하고 사실 저희가 받아서 고칠 부분을 좀 고쳐서 시장께 보고 드리고” (C시 조직담당팀)

“의장님하고 먼저 얘기를 하고 의장님의 의중을 듣고 의장님께서 위원님들의 의견을 모아서 나중에 얘기하실 때도 있고 아니면 주례 회의 때 가서 전체 의원님들 모셔서 설명드리고 그때 의견을 받기도 하고 그런 식으로 하고.. 의원님들마다 관심 분야가 있거든요. 관심 분야에 대한 거는 그 의원님께 가서 일단 의견을 한번 들어보고 수정하는 경우도 있고”(C시 조직담당팀)

조직관리 담당자는 부서들의 업무재배치 기피현상이나 부처 증원요청을 상시 직면하게 되는데, 각 부서가 자기조직의 이해와 관점을 대변할 때, 조직 전체의 관점을 가지고 주어진 인력 내에서 최적의 업무재배치를 하기 위해 최선의 방안을 고민하고, 각 부처를 설득하기 위한 타당한 근거를 고민함으로써, 지자체 상황에 맞는 조직건전성 제고방안에 전문성을 발휘할 수 있다.

“(조직의 업무배정 기피현상에 관하여) 이걸 우리가 시작하면 마무리까지 해야 된다는 그런 부담감을 사실 직원들이 갖거든요.” (H시 조직담당팀)

조직관리자는 최대한 업무량을 객관적으로 분석하기 위한 방안을 자체적으로 개발함으로써 조직건전성을 제고하기도 하였다. 조직관리자 입장에서는 기존업무의 감소와 신규업무의 증가 균형을 맞추어 업무배치를 했다고 생각하는 반면, 공무원들은 신규업무가 추가 되도 기존업무를 책임져야한다는 생각 때문에 업무량은 지속적으로 증가한다고 인식하는 경향이 있어, 이 인식의 간극을 해소하고 공유된 인지를 구축하는 통로가 될 수 있겠다.

“결제 문건에 대해서는 키워드를 뽑아가지고 ... 4개의 등급으로 나눠서 ... 예를 들어 .. 결제권자가 높을수록 난이도가 어려울 거 아니에요. 혹은 ‘계획’ ‘기획’ 이런 키워드가 있는 문서는 난이도가 높은 걸로 산정하게끔 저희는 내부적으로 프로그램을 만들었어요.” (J도 조직담당팀)

“부서 자기들 자체도 할 수 없고 그걸 몇만 건을 일일이 하실 수 없으니까 .. 매뉴얼을 업그레이드 하는 거를 계속 개발을 할 거예요.” (J도 조직담당팀)

“실질적으로 이제 부서에서 생각하는 거랑 숨겨진 업무량이라든지 이걸 찾아내기가 되게 어려워요. 저희들은 되게 의지를 많이 하는 게 뭐냐면 ‘면담 담당 부서’.... 저희들이 부서에다가 초과 근무 시간을 제출하라고 하면 되게 민감하거든요. 파악을 조용히 우리가 다 들어가서 하는데 ..” (J도 조직담당팀)

“보통 보면 업무 줄 때 이 업무가 좀 줄었으니까 네 이 업무 해도 되겠다라고 생각을 하는데 네 근데 거기는 이제 신규 업무가 더 왔으니 이제 또 좀 더 우리는 인원이 더 필요하다 이렇게 생각을 해요.... 줄어드는 거에 대해서는 좀 치고 나가는 게 있어야 되는데 거의 다 갖고 있다보니까 자기 업무 주면 안 된다 이런 생각이 또 팽배해서” (C시 조직담당팀)

“한 사람이 어떤 업무를 할 수 있느냐는 정말 사람마다 달라요. 그래서 이게 같은 그런 어떤 체계가 구축이 된다고 해도 뭐 예를 들면 ○○도는 그걸 한 명이 하는데 ○○시는 한 명이 못하는거예요. 변수가 개입이 되고, 한 명의 업무능력에 대한 오차범위를 어느 정도까지 볼 것이냐” (중앙정부 공무원)

지자체에 따라서 기준인건비로 페널티를 받은 경험을 바탕으로 조직의 비효율에 대한 경각심을 가지게 되어, 인력 증원의 규모와 시기, 지자체 구성원 연령구조 등을 바탕으로 한 장기적인 인력계획을 세워 조직건전성을 제고하고자 하는 노력을 보이기도 하였다.

“봉급은 계속 올라가니까 (기준인건비가 안오르면 인원을) 계속 줄여야 될 것 같고 ..”(C시 조직담당팀)

“2019년도에 이제 처음 이제 국 하나 늘린다고 했을 때 그때 이제 그게 폐지된 거고 네 2018년도에 폐지되고 나서 2019년도에 이제 조직 개편을 한다고 할때 이제 저는 국을 왜 늘리냐 그냥 부족하면 실무 인력이나 늘리고 팀장 자리나 늘리고 그냥 이렇게 하면 되지 국까지 뭐하러 늘려서 그 또 과를 왜 더 늘리냐 이렇게 그런 얘기했다가 니가 왜 간섭을 해. 제가 영향력이 없잖아요. 그런 과거를 봤을 때 기준 인건비 페널티 제도는 좀 필요하다고 보여요.”(O시 조직담당팀)

② ‘조직건전성’ 약화 방향

조직관리 담당자는 부처들의 내부상황에 대한 이해도와 친분이 쌓이면서 중립적인 태도를 일관하기 어려울 위험이 있다.

“조직관리 담당자 입장에서는 어쨌든 최대한 중립을 지키셔서 웬만하면 짜내려고 노력을 하는데 정말 너무 힘들어서 왔다 이렇게 하시는 분들도 많고 지금 우리 아파트가 그만큼 늘어났는데.. 근거를 자꾸 갖고 오시면은 저희도 더 이상 할 말이 없는 거예요. 해 주고 싶긴 한데 정원은 어디 날 데는 없고.. 다 늘려달라는 거지 줄여달라는데 한 군데도 없어요.”(G시 조직담당팀)

“팀 내에 라포가 형성된 경우 조직 담당자가 계약직의 계약종료에 대한 심적 부담을 느끼는 부분도 정규직에 대한 선호요인으로 작용하였다.”(G시 조직담당팀)

지자체 공무원들은 타 지자체나 조직과의 횡단적 업무량 비교를 통해 자기 조직에 대한 업무량과 인력상황을 객관화 하고 기존업무량을 조절하기보다 추가업무에 대한 인력 확보만 주장하는 경향이 있어, 조직효율성 관점에서 기여하는데 한계가 있다.

“조직정보 공개를 하고 있지만 아무도 안 봐요. 비교를 할 수 없으니까. 주민 1인당 공무원 수 외에 무수히 많은 비교 관점들이 있는데 그걸로 비교를 하기는 어렵죠.”
(중앙부처 공무원)

“결국은 조직과 인력에 대한 문제는 사무량도 연결해서 생각할 수밖에 없는게. 일을 줄여야 되는데 그런 생각은 안하고 일만 계속 늘리니까” (중앙부처 공무원)

지자체는 대민업무 증가, 행정수요 변화에 역행하는 참여시민과 단체들의 조직 유지 및 확장 요구, 참여시민들의 지역주민 대표성에 대한 낮은 신뢰도로 인해 민관협력 거버넌스에 대해 소극적인 태도를 가지고 있어, 조직의 다변화에 장애요인이 될 수 있다.

“그러니까 사실은 저희 맨날 이쪽 본청 쪽 위에서 집행부 쪽에 일하다가 이렇게 거버넌스를 짜면 되게 골치 아픈 거거든요. 그쪽은 근데도 그럼에도 불구하고 저는 그게 좀 장기적으로 필요하다고 생각하는 게 앞으로는 많이 넘어올 거예요.” (C시 조직담당팀)

3) 지방 의회

① ‘조직건전성’ 제고 방향

지방의회는 조직개편안을 부결시키거나 수정의결하는 방식으로 지자체의 무분별한 조직 확장을 견제하여 조직건전성을 제고할 수 있다.

“우리나라는 지자체장이 어쨌든 파위가 제일 세니까 그래도 의결권이 조직 개편안도 의결권이 의회에 있으니까 요즘에는 막 부결시키고 수정 의결하고 이런 사례들이 발생

하더라고요. “ (O시 조직담당팀)

“우리는 농촌이고 이러다 보니까 주민들보다는 의회에서 견제를 하시죠. 조례할 때 견제를 하시죠. 의회 때 이제 조직 개편안에 대해서 틀기도 하고” (J도 조직담당팀)

지방의회 의원들은 지역에 연고지를 두고 있어 높은 지역정체성과 주민친밀도를 바탕으로 당파성을 넘어 주민의 행정수요와 지자체의 조직건전성을 고민하는데 적극적인 역할을 할 수 있다.

“저도 지역 출신이기도 하지만 소명의식 때문에 지금 하는 거예요.” (J도 의회 전문위원)

“여기는 지역 사회거든요. 그러니까 이제 다 연결이 돼 있어요. 저는 이게 긍정적으로 이걸 사회적 자본이 굉장히 높은 많이 축적된 사회라고 이렇게 얘기를 하는데 당보다는 지역 주민을 먼저 생각하세요. 그러니까 다 필요하다 그러면 다 동의하십니다. 당 색깔은 없다고 보시면”(J도 의회 전문위원)

② ‘조직건전성’ 약화 방향

지방의원들은 지자체장처럼 재선을 우선순위로 두는 행위자로, 선거 공약이나 자신의 관심분야에 대한 조직과 인력 확보를 조직건전성 보다 우위에 둬으로써 조직건전성을 저하시킬 수 있다.

“선출직 분들이시다 보니까 사업을 또 많이 하고 싶어 하시고 크게 하고 싶어 하시다 보니까 늘리고 싶어 하시고” (C시 조직담당팀)

“(의원님들은) 본인이 원하는 분야에 부서를 확대를 요청하시는 경우가... 행정사 무감사를 하면 항상 그런 얘기를 많이 하시더라고요 그래서 그 부분을 이번에 좀 반영을 했어요. 의원님들이 원하시는 부서 개편에 대한 좀 확대했으면 좋겠다라는 부분은 좀 반영해서 가져갔어요.” (H시 조직담당팀)

“저희가 평생교육과를 미래 교육과 쪽으로 이렇게 옮기려고 그랬는데 평생교육과는

12년 동안 전 시장님께서 맡았던 구청 명칭이거든요. 시장님께서 이거를 좀 바라지 않는 부분인데 의원님들이 전 시장님과 같은 당이다 보니까 그걸 그냥 이어가고 싶어 하는 거예요. 시장님의 조직에 대한 권한인데 그런 부분까지 터치해야 되는 거냐라는 그런 의문이 있는 거예요." (O시 조직담당팀)

지자체의 입장에서는 조례를 통과시키기 위해서는 지방의회의 협력과 의결이 필요하므로, 지방의회의 의회조직 증원 요청을 외면하거나 의회조직 효율화를 위해 개입하기 어려운 측면이 있어 의회조직의 조직건전성을 제고하는데 한계가 있다.

“의회 조직까지 저희가 관리를 하잖아요. 근데 거기에서 늘려달라고 그러고 하면은 저희는 어쩔 수 없이 늘려줄 수밖에 없거든요. 솔직히 의회 조직은 좀 따로 떨어졌으면 좋겠다라는 생각이거든요. 왜냐하면 저희가 통제할 수 없으니까 거기서 해달라는 대로 다 해줄 수밖에 없는 입장이다 보니까 그 거기 조직은 관리를 했으면” (H시 조직담당팀)

“우리가 안건 제출을 했는데 (의회가) 본회의에 안건으로 채택을 안 한 거예요. 이번에는 내부적으로 다 정리해서 올려놓고 명칭 부분만 수정을 하셨어요.... 변경 부분도 저희가 사실은 부서 의견을 다 듣고 한 부분이거든요. 그런 부분까지 (의회가) 임의대로 다 변경을 하는 게 할 수 있는거냐... 저희가 크게 이의를 제기할 수 있는 상황도 아니고.” (O시 조직담당팀)

4) 주민

① ‘조직건전성’ 제고 방향

시민들은 지역 현장에 대한 이해와 주민들 간 상호이해를 바탕으로 현장감 있는 지역수요에 대해 가장 정확한 정보를 전달함으로써, 지자체가 행정수요에 맞게 업무와 인력을 재배치하는데 기여할 수 있다.

“저희가 채널을 많이 이제 기존보다는 많이 만들고 소통을 하려고 노력을 하고 있는데 피드백이 이렇게 잘 오지 않거든요. 그래서 이제 주로 설문조사를 하는데. 저희가 예산 편성할 때도 설문조사를 하거든요. 시민들이 진짜 우리 시에 부족한 부분이 뭐라고 생각하나라고 했을 때” (H시 조직담당팀)

“시민사회의 의견을 듣기 위해... 저희도 모니터링단이 있고 시민참여 혁신위원회라고 해서 그런 단체는 지금 많이 만들어요. 근데 거기에 들어오시는 분들 면면이 보면, 지금은 많이 좋아졌어요.” (H시 조직담당팀)

시민들의 행정관리 참여는 지자체, 지방의회, 지역주민이 상호에 대한 이해와 정보공유를 바탕으로 신뢰를 형성하도록 유도함으로써, 행위자들의 이해관계를 넘어서서 지역공동체 발전에 관한 공유된 인지를 바탕으로 조직인력관리를 하도록 기여할 수 있다.

② ‘조직건전성’ 약화 방향

시민들의 조직관리 참여 방식이 참여자의 다양성과 대표성을 담보하지 않거나 시민들의 의견수렴의 장이라기보다 지역유지들의 이해관계 대변의 장으로 변질되고 오히려 조직건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

“예전에는 정말 그냥 지역에서 소위 말하는 명성 있는 사람들 힘 있는 사람들 돈 있는 사람들이 들어오시거든요. 그럼 자기네가 원하는 것만 얘기해요. 이게 진짜 시민들이 원하는 방향인가라는 의구심이 사실 들거든요.” (H시 조직담당팀)

언론, 시민단체, 지역주민들은 자신의 관심사, 생업, 지원금 등 이해관계에 관련된 행정조직을 유지시키고자 하는 경향이 있어 환경과 행정수요 변화에 맞는 조직의 축소나 통폐합을 하는데 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

“저희가 봤을 때는 좀 쇠퇴하는 분야다 보니까 조금 인력을 줄이고 기구도 좀 개편하고 사실 그렇게 했는데 본인들 입장에서는 자기네들에 대한 지원이나 이런 게 축소

될 거라는 좀 어려움을 아마 토로를 많이 하시잖아요.”(C시 조직담당팀)

“언론에서도 줄이는 것에 대해서 뭐라고 하시지 늘어나는 것에 대해서는 그냥 그 동안에 계속 늘려왔기 때문에 오히려 거기는 관대하고 별로 얘기를 안 하셨는데 왜 줄이냐 줄인 사례가 언제부터 있냐 그랬었어요.”(C시 조직담당팀)

“농민이면 자기네 밥줄하고도 관련이 있을 수 있어서.. 환경단체에서는 보조금이 있고 뭐 이런 게 자기는 영향이 있으니까”(O군 조직담당팀)

“저희도 저희 8월에 예고했을 때 한 이메일로만 한 4, 50건 정도 받은 것 같아요. 예전에 지속가능팀이 있었어요. 한 사람이 하는 업무다 보니까 이걸 환경 쪽으로 돌리고 팀을 없애려고 했는데 그걸로 (환경단체에서 메일) 20통 정도가 왔었고..... 환경정책과를 옮기지 말라해서.. (지속가능팀은) 시민의 의견을 받아서 살아있는거예요.”(C시 조직담당팀)

“녹지공원을 이제 좀 저희가 이름 바꾸거나 국을 좀 변경하고 하려고 했는데 그걸로도 한 10군데에서 의견이 왔었거든요.”(C시 조직담당팀)

“조직 개편안 입법 예고를 했더니 소위 시민단체에서 그렇게 막 자기네 관련 과를 왜 없애냐 예를 들면 복지나 농어촌과 왜 없애냐고”(C시 조직담당팀)

“전에 청장님이... 세무 관련 팀을 없앴다가 민원이 발생해서 다시 또 생겨났어요..... 지구 측면에서는.. 인력이 분산돼버리니까 사실 저는 비효율적인 거라고 생각 하기는 하는데 민원 때문에 없앨 수는 없다고 워낙 오래 그 지역 주민들이 생각하고 있는 게 있어서”(I구 조직담당팀)

“환경단체가 모여서 하는거다보니까 보조금이 있고 영향이 있으니까... 정원도 줄이려고 10명을 줄여서 입법예고 했는데 그걸로도 이제 엄청 많이 정원을 왜 줄이냐고”(C시 조직담당팀)

“여기도 농촌 지역이니까 농민들이 자기네 관련된 과 조금 축소한다 하면 막 난리가 난다고 하더라고요. 다른 지자체에서는 그리고 시민단체가 조금 센 데에는 환경 관련된 과 같은 걸 좀 줄인다. 예를 들어 또 노인복지 장애인 이런 거 이제 조금 통합한다. 이러면 왜 우리 거는 없어지냐 막 이렇게 되게 항의가 심하시다고 하더라고요.”(J도 조직담당팀)

5) 중앙정부

① ‘조직건전성’ 제고 방향

중앙정부는 지방정부가 조직과 예산확보를 위해 재정상황에 안맞는 사업을 추진하거나 방만한 운영을 하는 경우, 사전적 사후적 통제수단을 바탕으로 지방정부의 효율화를 견인하는 역할을 함으로써 조직건전성의 방향을 제시할 수 있다.

“기본적으로 우리가 지방분권으로 가려고 한다면 본인들의 재정 상황에 맞게 인력 운영을 하려고 해야하는데 일단은 막 쓰고 재정은 중앙정부에 기대는거죠. 예를 들어서 김포도시철도도 일단은 만드는거죠. 국비 지원하나도 안받고 만든거거든요. 그러면 예타도 면제되고 하니깐. 그러다가 사고가 생기면 특교세 달라고 하고.” (중앙정부 공무원)

중앙정부에서는 지자체와의 상시적인 소통을 통해 각 지역과 지자체의 특수한 상황에 대한 이해도를 가지고 있는 지역균형발전을 기조로 하고 있어, 조직운영의 효율성화 형평성을 동시에 고려하는 정책을 주도하는데 적합한 행위자라고 할 수 있다.

“인력도 자치단체가 돈이 부족한 상황에서도 늘리려고 하는게 있어서 기본적으로는 자기가 감당할 수 있는 범위 안에서 해야 한다는게 제 생각이고. 그런데 그렇게 생각하면서도 고민했던 거는 자치단체마다 다 재원이라는 관점에서 보면 동일한 출발선상에 있지 않잖아요. 어떤 자치단체는 굉장히 부유하고 어떤데는 아니고. 형평성이 높지 않다고 생각을 했죠.” (중앙부처 공무원)

중앙정부는 그동안 축적된 지자체의 데이터를 바탕으로 지자체가 타지자체의 조직운영에 대한 정보를 얻고 비교하여 자정작용을 해나갈 수 있도록 정보와 기준을 가장 잘 제시해줄 수 있다.

“중앙정부가 통제를 놓고 자치단체가 의회라든지 시민이라든지 자체 자정 작용으로 관리해야 한다고 생각은 하는데 그 때도 말씀드렸다시피 자치단체가 스스로 못할거라고 생각해요. 적어도 지금은. 왜냐면 정보가 너무 없어요. 자치단체들도 그 때 그 때 자기 자료만 올리고 끝나고. 그러니까 자치단체들도 다른 지자체랑 비교하는게 어렵죠.” (중앙부처 공무원)

“자동차 관리 기본계획을 세우는데 우리는 두 명이 있는데 너희는 한 명이 세우느냐 이런 세세한 분야에 대해서도 전부 비교가 될 수 있는 시스템이 갖추어져야 어느 정도 우리가 더 많이 쓰고 있구나 파악이 되고 그리고 시민들과 의회도 그런 정보를 구체적으로 알고 있어야 이제 이들이 많이 쓰고 있구나 생각이 되는데” (중앙부처 공무원)

“시민이나 의회는 오히려 그 조직을 축소하고 인력을 줄이면 그걸 싫어해요. 일단은 늘리는게 우리한테 도움이 된다고 생각하는데 그거에 대한 객관적인 시각도 중앙정부 외에는 없다.” (중앙부처 공무원)

“중앙부처가 자치단체에 넘기는 사무들을 분석해서 좀 통폐합을 시키고 수 있는 줄일 수 있는 방안을 같이 고민을 해줘야 하는 것 같아요.” (중앙부처 공무원)

중앙정부는 국가의 비전 및 수요를 중심으로 공공서비스와 행정을 전환시키는데 선도적인 역할을 함으로써, 조직의 발전에 긍정적 기여를 할 수 있다.

“AI 시대에 늘어나야 되는 서비스는 요양 서비스 복지 서비스. 이런 건 사람 밖에 못 하니까 그런 거에는 사람이 좀 많이 늘어나서 좀 케어를 잘 받을 수 있게 하고” (중앙부처 공무원)

장애인과 출산육아자에 대한 지자체 조직의 기피현상이 만연한 가운데, 중앙정부는 균형인사제도, 육아지원제도 등 조직과 인력의 다양성을 위한 제도들을 구축하고 지원함으로써, 공공조직의 다양성에 대한 가치를 설득하고 견인하는 역할을 할 수 있다.

“인사에서 보면은 장애인을 일정 비율대로 뽑게끔 하잖아요. 들어오신 분들을 보면은 이게 한 명의 업무량이 안 되시는 분들도 있어요. 그러다 보니까 우리는 그런 분이

있어서 우리는 한 명의 업무량이 안 되니까 너무 힘들다 인원이 더 필요하다라는 데도 있고" (G시 조직담당팀)

② ‘조직건전성’ 약화 방향

중앙정부는 지자체의 인력관리와 통제를 위한 제도들을 운영하는데 있어, 다양한 상황의 지자체가 모두 동의하고 신뢰하는 기준을 제시하고 공개하는데 한계가 있어, 제도에 대한 지자체의 수용과 신뢰를 구축하는데 어려움이 있을 수 있다.

"저희는 근데 계속 늘어나는 인구가 늘어나는데 다른 데는 오히려 줄었는데도 오히려 인구가 줄었는데도 기존 인건비 1인당 산출하는 거는 좀 더 늘고 이렇게 되다보니까 그런 거에 대한 신빙성이 좀 없다그래야 될까요. 투명하게 공개해도 될 것 같은데 그걸 왜 비공개하면서 하는지에 대해서 이해를 잘 못하겠습니다." (C시 조직담당팀)

"발표를 안 하는 것 자체가 네 요즘 시대와는 좀 역행하는 게 아닐까라는 생각이 들어요. 왜냐하면 요즘에 다 공개하라고 해서 공개를 하는데 그런 것도 공개를 안 한다는 것 자체는 좀 뒤에서 입김이 들어가지 않는 이상은 제가 생각할 때는 그렇습니다." (H시 조직담당팀)

"다들 그렇게 얘기를 했는데 (기준인건비 기준을) 왜 그걸 비공개하냐. 지역 사정도 다 있겠지만 그거 다 어쨌든 다 대입해서 산식 나온 건데 그 산식을 비공개하는 이유는, 저도 중앙정부에서 봤지만 약간의 이제 입김이 있으면 바뀌거든요." (C시 조직담당팀)

중앙부처에서 내려오는 사업들의 업무유사도나 동일성이 높은 경우, 사업별로 수반되는 기본적인 행정업무가 추가되기 때문에, 중앙부처 간 중복업무에 대한 검토와 협의 과정이 누락된다면 지자체 조직의 비효율을 유발할 수 있다.

"팬 하나 주는 바우처가 왔는데 그다음에 또 똑같은 팬을 하나 추가 지급하는 바우처 업무가 내려와도 담당자가 다르고 과가 달라서 그런지 새로운 부처의 새로운 사업으로 온다고. 그러니까 이게 일선에서는 똑같이 팬 지급하는 건데 기안은 3개 4개 해

야 되고 대상자 산정도 3번 4번 해야 되고 그러니까”(C시 조직담당팀)

“저희가 재배치를 하려고 그래도 중앙부처에 내려오는 사업이 엄청 많죠. 스포츠 바우처 문화바우처.. 복지부 내에서는 똑같은 건데.. 관료들 사이에 좀 문제라서 좀 고치기 힘들 수도 있지만”(C시 조직담당팀)

3. 소결

지자체 조직관리 거버넌스 참여자들의 동기와 전략 스펙트럼은 다양하며 지자체 조직관리 책임성 확보 혹은 조직건전성 확보에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 또한 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 확인하였다. 따라서 각 수단의 효과성을 증진시키기 위해서 정치적 역학관계를 고려한 섬세한 수단 설계가 필요하다.

이를 근거로 제시할 수 있는 수단 조합의 방향은 다음과 같다. 우선, 거버넌스 참여자들 일부에게만 권한이 치우치지 않도록 다양한 책임성의 확보 수단의 조합이 이루어져야 할 것이다. 견제와 균형의 성공 여부가 지자체 조직관리에서 건전성 확보의 성공 여부를 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 그리고 어떤 주체에 대하여 책임성의 결핍 또는 과잉이 일어나지 않도록 하여야 한다. 어떤 주체에 대하여 과도하게 책임성이 부여된다면 복지부동 행태가 나타나게 될 것이며 반대로 책임성의 결핍은 도덕적 해이를 유도할 수도 있기 때문이다(한유성, 2023). 마지막으로는 수단 간의 상충이 일어나지 않도록 하되 서로 보완되도록 설계할 필요가 있다. 각각의 수단은 비록 약점이 있다 하더라도 서로간의 강점을 결합한다면 효과성이 증대될 것이다(정우일 외, 2013).

모든 지자체에게 동일하게 적용될 수 있는 수단의 조합을 제시하기는 어렵다. 다만 각 지자체별 맥락에 맞는 진보과정을 거쳐야 할 것이다. 여러 디자인 중 성공적인 디자인은 살아남아 반복되고 확산의 경로를 밟을 것이고, 성공적이지 못한 디자인은 도태되고 종국에는 특정한 목적과 환경에 적합한 디자인만 존재하게 될 것이다(전영한 외, 2010).

제3절 지자체 책임성 확보 수단의 실행 방안

1. 책임성 확보 수단의 제도 설계 및 관리 방안

제4장 제4절에서 제시한 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 각각에 관해 구체적인 실행방안을 아래의 <표 5-2>에 제시하였다. 앞의 4장 4절에서 제시한 표가 정책단계별로 구분한 후에 거버넌스별로 수단을 정리한 것과 달리 여기서는 거버넌스별로 먼저 구분하고 다음으로 정책단계별로 정리하였다. 2장 이론적 배경 4절에서 제시한 분석틀에서 제시한 순서와 일치시키기 위함이다. 그리고 각 수단들을 재분류하고 종합하여 기술하였다. 각 방안과 관련된 설문조사-지방공무원을 대상으로 한-결과도 함께 제시하였다. 이는 지자체의 수용성 지표로 활용될 수 있을 것이다.

1) 자치입법 설계 방안

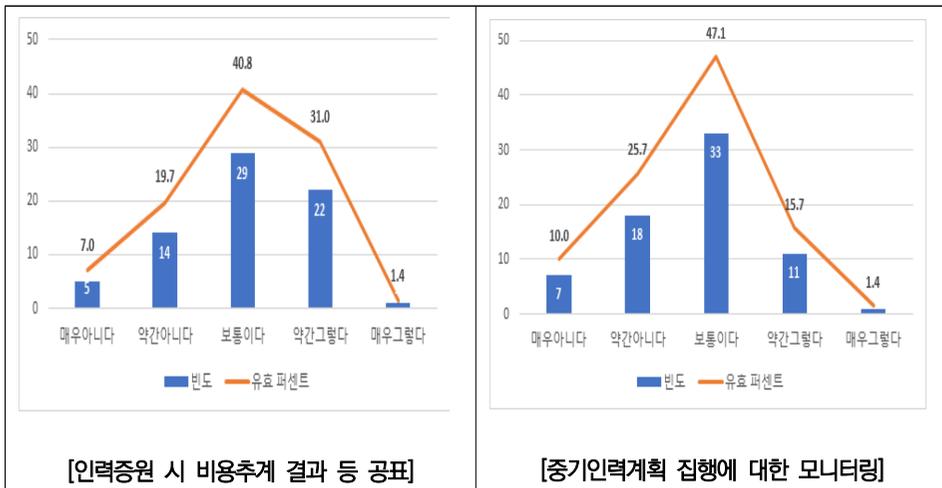
본 연구에서는 지자체 조직관리 영역에서도 네트워크 거버넌스 구축이 필요하며 지역 주민의 참여가 필수적임을 피력하였다. 이를 위한 조례 마련이 필요하다. 이미 주민 참여에 관한 조례들이 많이 있다. 그러나 이들 중에서 조직관리 참여에 관한 내용은 찾아보기 힘들다. 개선방안으로서 첫째는 지자체 조직관리 전반에 관한 규정을 포함하는 '지자체 조직관리 주민 참여에 관한 표준조례안(이하 표준조례안)'을 제시하는 것이다. 물론 이 때 표준조례안은 지나치게 상세하기보다는 대략적인 지침의 형태로 나타나야 할 것이다(신정원 외, 2020:421). 아래 <표 5-2>에서 제시된 내용인 시민조직진단 의뢰 제도, 시민참여조직진단 운영, 지방의회 행정감사(조직운영 관련 포함)에 주민모니터링단 참여, 전문평가위원회 운영, 시민배심원들의 평가 참여 등의 내용을 포함할 수 있다. 또는 각각의 내용에 관한 개별 조례를 제개정하도록 하는 것이다. 지자체 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제개정시 조직관리 분야에 대한 감사를 강화하도록 하거나, 지자체 조직관리 전문평가위원회 운영에 관한 조례, 지자체 조직관리에 관한 시민배심원제 운영 조례를 제정할 수 있다.

2) 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」관련 개선 방안

(1) 중기기본인력운용계획 실효화 방안

현재 중기기본인력운용계획은 지자체 현장에서는 구속력있는 계획으로서 활용되고 있지 못하다. 이를 실효화하기 위하여 고려할 사항은 다음과 같다. 우선은 인력 증원 시 향후 인건비 증가 추이 등 추계내용을 필수적으로 포함하도록 하는 것이다. 이는 인력을 증원시키는 것에 관한 일종의 내부 규제가 됨과 동시에 인력 증원과 그에 수반하는 비용 증가에 대해 시민에게 정보를 제공함으로써 중기기본인력운용계획의 실효성을 확보하는 방안으로서의 효과도 있을 것이다. 다음으로는 중기기본인력운용계획 마련 시 시민의견을 청취하도록 하고 집행 과정에 관해 지속적으로 모니터링을 받게 하는 것이다. 이러한 과정을 통해 중기기본인력운용계획의 형식적 운용을 방지할 수 있게 될 것이다. 또한 중기재정운용계획과 반드시 연계되도록 할 필요가 있다.

그림 5-2 중기기본인력운용계획에 관한 설문응답 결과

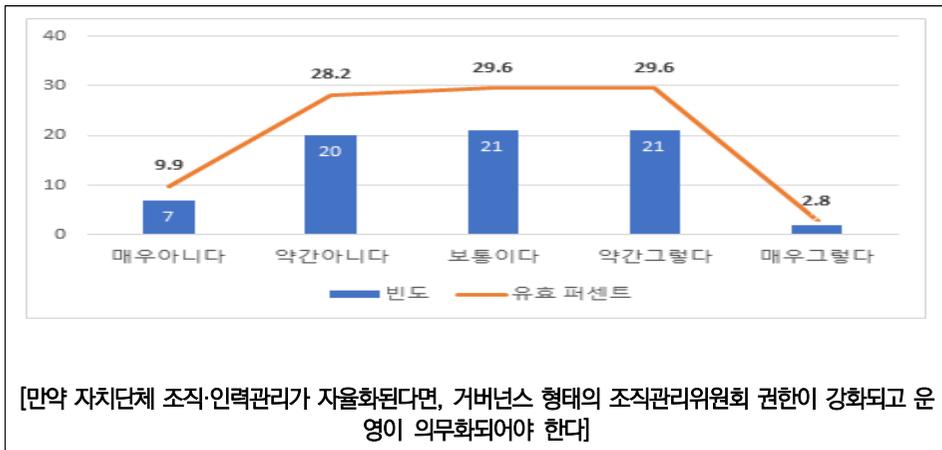


출처: 저자 작성

(2) 조직관리위원회 활성화 방안

조직관리위원회는 기구정원규정에 규정된 자문기구이나 임의규정이어서 현재까지도 도입되어 운영되고 있는 지자체가 그리 많지는 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 지자체 조직관리 담당자들에 의하면 지자체 조직관리 영역에서 자율성이 지금보다 확대된다면 조직관리위원회 운영의 필요성이 있음을 인지하고 있었다.³⁴⁾ 다만, 지자체에 따라서 조직관리위원회 구성이 쉽지 않은 문제가 있으므로 강행규정으로 전환을 장기적으로 고려하되 우선적으로는 활성화하기 위한 지원 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

그림 5-3 조직관리위원회 운영에 관한 설문응답 결과



출처: 저자 작성

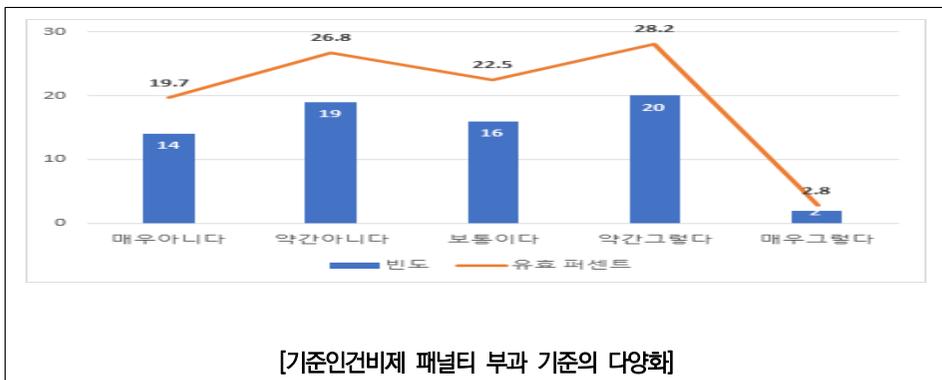
(3) 기준인건비 패널티 부여시 복수기준 제시

최근 지방교부세법 별표 규정의 개정으로 인하여 기준인건비 초과시 패널티를 부여하는 방향으로 지자체 조직관리 방향이 전환되었다. 기준인건비를 초과하는 만큼 지방

34) "재정 여건 대비 인건비나 이런 거는 낱알이 공개가 되기 때문에 누가 물어보셔도 좀 시민분들이 궁금하시면 당연히 납득이 갈 때까지 설명을 드려야 되는게 맞다고 생각을 해서 그냥 합리적으로 좀 하고자 하거든요. 그래서 우려하시는 것처럼 그냥 마음대로 늘릴 수 없는거예요." (G시 조직담당자)

교부세를 일정 금액 감액한다는 것인데, 이에 대해서는 복수기준을 검토하는 것을 제안하고자 한다. 기준인건비를 초과하더라도 자체재정 대비 인건비 수준을 건전하게 유지하고 있는 지자체가 있는가하면 기준인건비는 초과하지 않더라도 자체재정 대비 인건비 수준이 매우 높은 지자체도 있다.³⁵⁾ 물론 이는 지자체의 재정 여건에 따라 달라질 것이다. 두 번째 기준을 적용하는 이유는 기준인건비가 초과되는 이유가 조직의 방만한 운용이 아닌 급작스런 행정 수요의 증가인 경우에 구제하기 위한 것이다. 기준인건비를 산정하는 통계 모델에서는 이러한 상황을 즉각적으로 반영하기가 쉽지 않다. 그러나 급작스런 행정 수요 증가로 인해 지자체 재정 요건이 좋아지는 지자체라면 이에 부응하기 위하여 인력을 증원하여 행정력을 강화하는 것이 정당화될 수도 있을 것이므로 이런 상황이라면 구제가 되도록 하는 보완책 마련이 필요하기 때문이다.

그림 5-4 기준인건비제 패널티 부과 기준 다양화에 관한 설문응답 결과



출처: 저자 작성

35) "원래 저희가 인건비 산출을 해가지고 입법 예고시에 붙여야 되잖아요. 개편할 때, 근데 계산을 해 보니까 마이너스더라고요... 저희가 무보직 6급이 사실.. 상반기 퇴직분들이 좀 많으셔서 이제 정말 이제 퇴직이 없거나 그럴 때 직원들 사기를 너무 저하시키지 않는 수준으로 상반기에 (증원)을 고려해보자 말씀드리고 줄이고, 조직 개편하면서 6급을 줄였어요." (G시 조직담당팀)

3) 기타 법규 제·개정 방안

지자체의 조직관리는 지자체가 무슨 일을 하느냐에 관한 정리가 우선되어야 한다. 즉 사무재평가가 이루어져야 한다. 이에 관한 필요성을 모두 인지하고 있음에도 현실에서는 실행하기가 쉽지 않으므로 공식적 제도화가 필요하다. “(가칭)공공사무 관리에 관한 특별법” 제정 등을 검토해 볼 필요가 있다. 일정한 기간(가령 5년주기)을 정해 사무의 존속여부, 사무에 투입되어야 하는 적정인력규모 등에 대해 재검토함으로써 필요 인력을 적재적소에 재배치하기 위함이다. 또는 사무신설시 그에 대한 일몰조건을 부여하는 것을 검토하도록 하는 것도 하나의 방안이라고 할 수 있다.

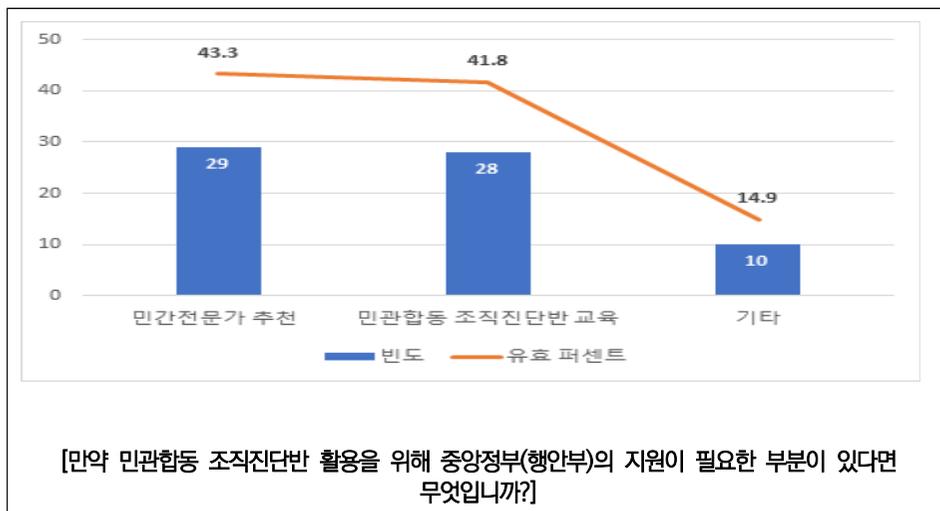
또한 현재 마련되어 있는 평가환류 단계에서의 제도들이 지자체 조직관리 분야에 대해서도 작동할 수 있도록 개정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 현행법 상 감사원법 제24조(감찰사항), 지방자치법 제49조(행정사무 감사권 및 조사권), 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제33조(시정요구) 등에 의한 시정요구 등 지방자치단체의 조직관리에 대한 감사원, 지방의회, 행안부 차원의 감시·감독체계는 존재한다. 그러나 이 중 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제33조(시정요구)” 외에 조직관리에 관한 문제가 감찰 또는 감사·조사의 중심에서 논의되는 경우는 매우 드물다(지방자치단체 조직담당자 면담, 2022. 10.). 이 중 지방의회의 행정사무감사 및 조사는 지방자치단체 내부에서 지방의회에 의한 행정통제를 할 수 있는 방안이기 때문에 활성화되기 위한 방안이 검토될 필요가 있다. 이때 광양시의회 주민참여형 행정사무감사 사례를 참조하여, “지방자치법 제49조(행정사무 감사권 및 조사권)”에 조례에 의해 ‘주민모니터링단의 참여’를 채택할 수 있도록 개정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

4) 컨설팅 지원 방안

민관합동조직진단반은 조직진단에 있어서 민간과의 거버넌스 구축을 위한 제도로서 작년부터 시행이 권고되었다. 여전히 실제로 도입하여 운영하는 지자체가 그리 많지는 않으나 그 참여의 필요성은 지자체 현장에서 인정하고 있는 분위기이다. 다만 민관합동조직진단반 구성에 있어서 가장 큰 애로사항은 민간 전문가를 구하기 어렵다는 것이었

다. 현재 대부분의 정부 조직인력 관련 전문가는 구정, 시정보다는 중앙 혹은 공공기관 자문 등에 집중되어 있는 경향이 있다. 또, 조직인력관리의 전문가만이 참여하는 경향이 있다. 조직인력관리 참여풀의 개방성을 제고하여 다양한 분야의 전문가가 참여하고 기존에 진행되고 있는 지자체 참여예산제, 주민자치회 등의 참여인력 중 조직인력관리를 위한 전문자원을 연계하고 풀(pool)로 관리하여 이들의 다양한 지식과 정보와 경험이 상호공유 가능하도록 자기주도적 교육 프로그램을 미리 준비하는 것도 바람직할 것이다. 또한 전문가와 지자체를 매칭하는 서비스를 지원하거나 지역 주민을 민간 전문가로 교육시키는 프로그램을 도입을 검토해 보아야 한다.³⁶⁾

그림 5-5 민관합동조직진단 운영에 관한 설문응답 결과



출처: 저자 작성

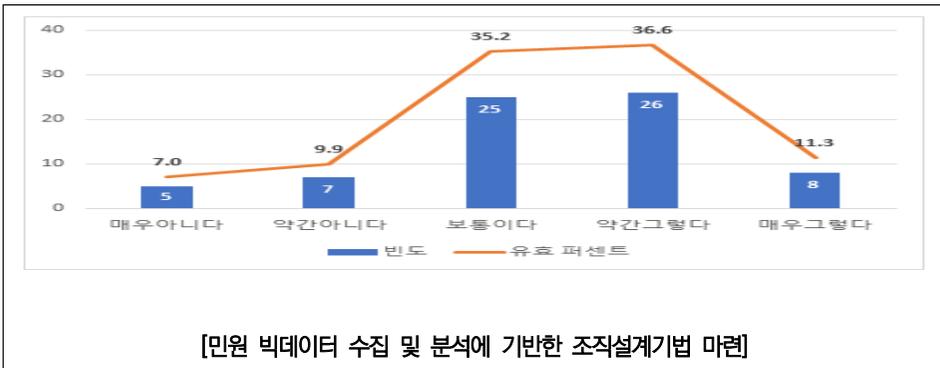
기준인력 산정과 기준인건비 산정에 있어서 전문기관의 지원이 필요하다. 일본의 '지방자치단체 정원관리 연구회' 운영 방식을 참고할 필요가 있다. 이를 참고한다면

36) "저희 정원 조례 정도에 이걸 담았어요. 행정사에서 의견을 받거든요. 자체적으로 행정사에서 조직 진단해라. 읍면동 하고" (J도 조직관리팀)

‘(가칭)지자체 정원관리 연구회’를 행정안전부 산하에 구성하고 학계 및 전문가들로 참여하게 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 빅데이터를 활용한 조직진단기법을 개발하여 지자체의 고유한 자체적인 수요에 적합하도록 조직을 설계하는 방안을 제공할 수 있다.

그림 5-6 빅데이터 수집 분석에 기반한 조직설계기법 마련에 관한 설문응답 결과



출처: 저자 작성

5) 디지털 플랫폼을 통한 정보 공유 및 주민 참여 방안 제시

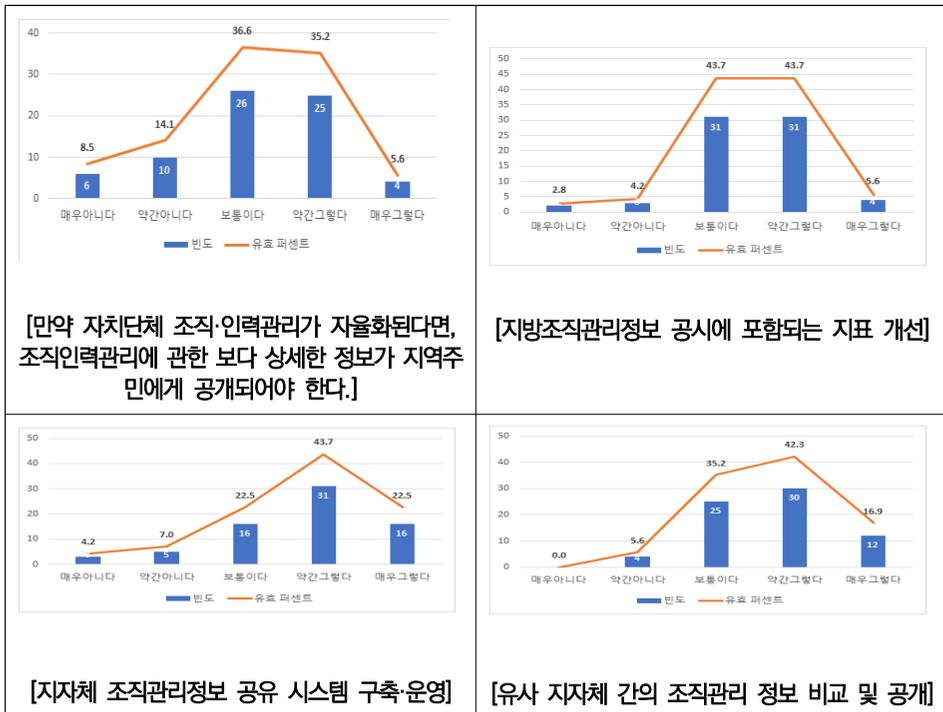
주민의 참여를 제고하려면 주민 참여의 비용을 줄여야 한다. 최근 급속히 발전되고 있는 디지털 기술은 관리의 효율성을 증진시키고 주민의 행정 참여에 있어서 그 비용을 줄여줄 것으로 기대되고 있다.

관리의 효율성을 위해서는 조직관리 정보 공유를 위한 플랫폼이 마련되어야 한다. 현재로서는 지자체 조직담당자들조차도 타 지역의 조직관리 정보를 공유하고 활용하여 해당 지자체에 활용하기가 쉽지 않다. 또한 중앙정부와 조직관리 정보를 공유하는 방식도 정형화되어 있지 않다. 양자간의 비용을 줄이기 위한 플랫폼 즉, 조직관리정보 공유시스템이 필요하다.

또한 주민 참여를 위하여 투명한 정보 공개 뿐만 아니라 온라인상 참여가 이루어질

수 있는 디지털 플랫폼이 구축되어야 한다. 참여 방식에의 디지털 플랫폼 도입과 관해서는 우리나라에서도 행정안전부와 17개 시도의 협업하에 주민참여 온라인 플랫폼 ‘주민이(e) 직접 서비스’가 2022년 2월 8일에 개설되었다. 이 곳에서는 주민조례제안, 주민감사청구, 주민소환청구 등과 같이 법제도상 보장되어 있는 주민의 지방자치단체의 행정에 대한 권리를 행사하기 쉽게 서비스하고 있다. 앞서서와 같이 지자체 조직관리에 대해서도 입법 설계가 마무리된다면 이 플랫폼을 활용할 수 있다. 물론 이 플랫폼의 활용도가 현재 그리 높지 않으므로 활용성 제고의 문제는 별개로 고민할 일이다. 이에 더하여 블록체인 기술을 활용한 투표 제도 도입(안병준, 2021), 민간플랫폼을 활용한 주민참여 제고(남태우 외, 2021) 등도 함께 논의해 보면 좋을 것이다.

그림 5-7 정보공유 및 공개를 위한 디지털 플랫폼에 관한 설문응답 결과



[만약 자치단체 조직·인력관리가 자율화된다면, 조직인력관리에 관한 보다 상세한 정보가 지역주민에게 공개되어야 한다.]

[지방조직관리정보 공시에 포함되는 지표 개선]

[지자체 조직관리정보 공유 시스템 구축·운영]

[유사 지자체 간의 조직관리 정보 비교 및 공개]

출처: 저자 작성

표 5-2 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 제도화 방안

조직관리		수단				제도화 및 관리 방안			
거버넌스	정책 단계	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입	해당 법규 및 조례 등	개선 방안		
계층제 (법적) 거버넌스	정책 기획 단계	중앙	현재	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비제 패널티 부과 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)기준인건비제 패널티 부과기준의 합리화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조 (기준인건비제 운영) 지방교부세법 시행규칙 별표6 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비제 패널티 산정 방식에 복합지표 고려 자체재정대비 인건비 기준 기준 포함 고려 		
				<ul style="list-style-type: none"> 조직관리 지침 	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제35조(조직관리지침의 통보) 	(해당없음)		
		중앙, 지자체	신규	<ul style="list-style-type: none"> 중기기본인력운영 계획 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)중기기본인력운영계획 준수 의무 규정 및 인건비추계 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행) 	<ul style="list-style-type: none"> 규정 개정 인력 증원시 인건비 추계 내용 필수 포함 내용 구체화 		
		중앙, 지자체		-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)정기적 사무재평가 사업 도입 	(해당규정없음)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행)에 포함 또는 (가칭)공공사무에 관한 법률 제정 		
	정책 집행 단계	중앙, 지자체	현재	-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)인력증원 비용추계 결과 등 공표 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)중기기본인력운영계획 집행 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행)에 포함 디지털 플랫폼에 공표 홈페이지에 공시 	
					중앙, 지자체	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)사무재평가 모니터링 	(해당규정없음)
		중앙, 지자체	신규	-	-	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행)에 포함 또는 (가칭)공공사무에 관한 법률 제정시 조항 신설시 내용 포함
									<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 (인력운영계획의 수립·시행)에 포함 또는 (가칭)공공사무에 관한 법률 제정시 조항 신설시 내용 포함

조직관리			수단			제도화 및 관리 방안	
거버넌스	정책 단계	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입	해당 법규 및 조례 등	개선 방안
정책 평가 환류 단계		지자체, 주민	현재	<ul style="list-style-type: none"> 지방조직관리 정보공시(5대 지표) 	<ul style="list-style-type: none"> (개선) 지방조직관리 정보공시 개선(지표 개선) (개선) 지자체 조직관리정보 공유 시스템 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제26조(주민에 대한 정보공개) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙 제40조(기구·정원 운영 현황의 공개) 	<ul style="list-style-type: none"> 공시 대상 확대 및 비교정보 제공 조직관리시스템 구축 디지털 플랫폼 구축 및 활용
		국회		<ul style="list-style-type: none"> 국정감사 	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> 국회법 제127조(국정감사와 국정조사) 국정감 및 조사에 관한 법률 제7조(감사의 대상), 제7조의 2(지방자치단체에 대한 감사) 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 유지
		감사원		<ul style="list-style-type: none"> 감사원 감사 	<ul style="list-style-type: none"> (개선) 지자체 조직인력관리 감사 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 감사원법 제24조(감찰 사항) 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직인력관리에 관한 실효성 확보
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 정부합동감사 	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법제 제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) 제191조(지방자치단체에 대한 감사 절차 등) 지방자치단체에 대한 행정감사규정 제3조(감사의 종류) 제1호 정부합동감사 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 유지
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 행정사무감사(행정안전부) 	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제190조 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제34조(조직분석·진단 등) 제4항 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 유지
		중앙		<ul style="list-style-type: none"> 정부합동평가 	<ul style="list-style-type: none"> (개선) 지자체 조직관리 평가 지표 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 정부업무평가기본법 제21조 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제34조(조직분석·진단 등) 제8항 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체에 대한 정부합동평가에 조직관리 평가지표 포함 및 지속적 관리
네트워킹 거버	정책 기획 단계	지자체	현재	<ul style="list-style-type: none"> 조직관리위원회 	<ul style="list-style-type: none"> (개선) 조직관리위원회 필수 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제39조(조직관리위원회의 	<ul style="list-style-type: none"> 강행규정으로 전환(장기) 컨설팅 지원

조직관리			수단			제도화 및 관리 방안	
거버넌스	정책 단계	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입	해당 법규 및 조례 등	개선 방안
년스	년스	지자체, 주민		<ul style="list-style-type: none"> 민관 합동 조직진단반 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)민관합동 조직진단반 지역 주민 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직관리지침 	<ul style="list-style-type: none"> 컨설팅 지원
				<ul style="list-style-type: none"> 중기기본 인력운용 계획 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)중기기본 인력운용계획 시민의견 청취 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 행정 기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조(인력 운용계획의 수립 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> 규정 개정
				<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조직진단 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)지자체 조직진단시 시민의견 청취 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 디지털 플랫폼 활용
				<ul style="list-style-type: none"> 주민 민원 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)주민 민원 접수 통로 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 디지털 플랫폼 활용
		중앙		-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)시민참여 표준(기본) 조례안 마련 및 조직관리 분야 포함 	<ul style="list-style-type: none"> (참고) 서울특별시 시민참여 기본 조례 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례 제정 및 운영
		중앙, 지자체	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)시민 조직진단 의뢰 제도(조례마련) 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 개별 조례 마련
		지자체, 주민		-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)시민참여 조직진단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 시민참여형 시나리오 워크숍 활용 시민행동강령
		정책 집행 단계	지자체, 주민	현재	<ul style="list-style-type: none"> 주민민원 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)주민민원 상시 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음)
	지자체, 전문 기관		신규	-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)민원 빅데이터 수집 및 분석에 기반한 조직설계기법 마련 	<ul style="list-style-type: none"> (해당규정없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 컨설팅 지원
	정책 평가 환류 단계	지자체, 주민	현재	<ul style="list-style-type: none"> 지방의 회 행정감사 	<ul style="list-style-type: none"> (개선)지방의회 행정감사에 주민모니터링단 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제49조 (행정사무 감사권 및 조사권) 	<ul style="list-style-type: none"> 규정 개정
		지자체		<ul style="list-style-type: none"> 자체감사 감사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> (신규)독립적 인 감사기구의 조직관리통제 	<ul style="list-style-type: none"> 공공감사에 관한 법률 제5조(자체감사기구의 설치) 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제정 및 운영

조직관리		수단				제도화 및 관리 방안	
거버넌스	정책 단계	주체	구분	현재	개선 및 신규 도입	해당 법규 및 조례 등	개선 방안
						<ul style="list-style-type: none"> 공공감사에 관한 법률 제6조(합의제감사기구의 운영) (지자체) 행정감사 규칙 	<ul style="list-style-type: none"> 감사 메뉴얼에 포함
		지자체, 주민, 전문가	신규	-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)전문평가위원회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> (참고)지역주민의 지자체 시책사업평가 참여 관련 조례(예: 충청남도 도민평가단 등의 구성에 관한 조례) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 또는 지자체 조직관리 전문평가위원회 운영에 관한 조례 제정
		지자체, 주민		-	<ul style="list-style-type: none"> (신규)시민배심원들의 평가 참여 	<ul style="list-style-type: none"> (참고)서울특별시 민원배심제 운영 조례, 민원배심원제 운영 조례 (김천시·나주시 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 표준조례안에 포함 또는 지자체 조직관리에 관한 시민배심원제 운영 조례 제정

출처: 저자 작성

2. 사회적 인식 전환 방안

1) 각 지자체별 조직건전성에 관한 조직학습

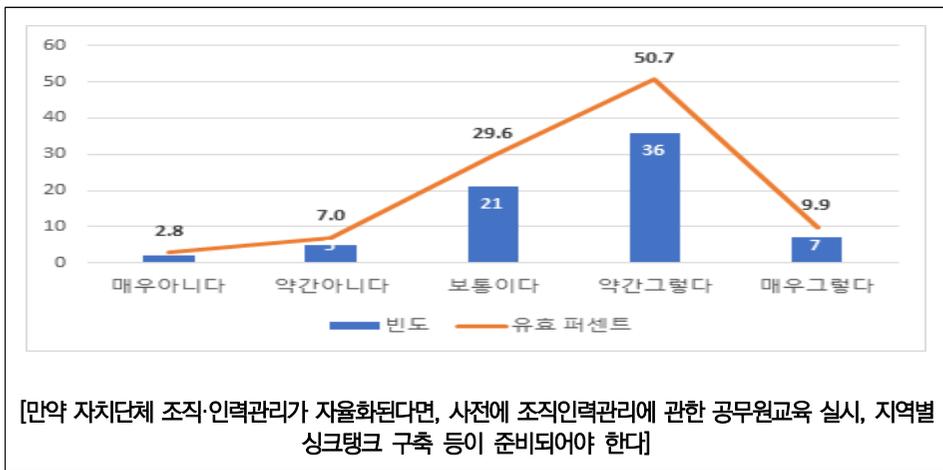
지자체 각자의 조직건전성의 내용은 지자체 각자가 결정해야 한다. 다만 지자체 제정의 한계 하에서는 지자체는 계층제 거버넌스에서 제시된 국가 전체 관점에서의 조직관리 기준을 평균적인 틀로 삼아야 한다. 그런 다음 네트워크 거버넌스를 통해 자체적인 적정 규모 즉 조직건전성 내용을 구체화 나갈 수 있다. 비록 시간이 소요되더라도 조직학습이 이루어지기까지 반복해야 한다.

2) 공무원 교육

조직관리에서 이 같은 시민참여를 위한 정부의 역할, 소통의 변화와 환경변화 대응 능력 제고도 중요하다. 각 지자체는 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위해 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장하고 시민 공익활동의 가치를 존중하면서 이를 위촉시키는 제도와 관행을 없애는 데 노력해야 한다. 하지만 여전히 지자체가 허용하는 범

위 내에서 관리, 지원 차원의 민관협력 조직체계와 인사운영 시스템, 교육 프로그램을 운영하고 있어, 그 개선방안 마련이 시급하고 절실하다. 특히 정부 조직관리에서 시민 참여는 고도의 소통협력 능력이 필요하다. 관련 담당인력의 배치, 업무별 맞춤형 공무원 소통협력교육 등 인사제도 차원의 개선방안도 강구해야 할 것이다. 기존의 관리, 통제, 지원 중심의 협력 조직을 소통과 협력을 중심으로 개편하고 관련 연구원내 정책 소통협력 연구센터 등 기구 설치를 통한 환경변화 대응 연구지원도 추진할 만하다. 각 지자체의 규모별 '운영 매뉴얼'의 마련도 필요할 것이다. 일례로 서울시 산하 각 기초자치단체에서 운영했던 '민관협력학교' 혹은 아카데미 프로그램의 사례를 원용하여 시민협력을 위한 대 공무원 교육 프로그램 마련도 고민해볼 필요가 있다.

그림 5-8 공무원 교육에 관한 설문응답 결과



출처: 저자 작성

3) 시민 교육

아직까지 우리나라의 시민 참여 수준은 그리 높지 않다. 지자체 행정에서 지역 주민의 참여를 기대할 수 있는 지역은 더군다나 아직까지 그리 많지 않다. 그렇다 하더라도 지역 주민들이 꾸준히 행정에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 지자체 행정에 관해 학습하는 과정을 통해 주민의 참여 역량이 길러질 것이다.

또한 건전한 시민자원의 참여를 위한 운영개선책 마련 또한 필요하다. 이해충돌상피 제도, 참여자들의 행동강령(Code of Conduct) 같은 것도 필요하다(아래 <표 5-3> 참고). 그간 조직개편을 위한 대부분의 작업은 전문가 참여가 주였다. 물론 전문가도 시민이지만 각자의 전문영역과 이해관계가 있어서 완전히 중립적이기 어렵다. 참여자의 구성에 있어 이해관계를 대변하지 않는 선량하고 중립적인 사람을 널리 물색하고, 내부의 규제와 규범, 기본자세 정립을 통해 자기통제가 가능하게끔 해야 할 것이다.

시민참여라는 실험의 결과에 대해 현재로서는 철저하고 균형잡힌 견해를 가질 수 있다고 확신하기는 어렵다. 그러나 그러한 시도는 추진되어야 한다. 왜냐하면 많은 학자들은 시민참여와 행정에 대한 시민의 관여는 참여 없이는 얻을 수 없는 시각과 견해를 정부에게 제공해 주어, 불이익을 받는 집단의 경험을 정부에 제공하여 이미 봉사하도록 되어 있는 사람들에게는 더욱 부응하도록 촉구할 수 있다고 믿기 때문이다(정우일, 2013).

"참여행정 모형을 고안하고 실험하는 데에 따르는 비용이 상당할지라도 그럼에도 시도조차 하지 않는다면 미래에 훨씬 값비싼 대가를 치르게 될 것이다."(정우일 외, 2013:38)

표 5-3 시민의 지지체 조직관리 참여 관련 행동강령 예시

민, 관의 조직인사관리 참여 관련 대응 요령과 기본자세(예시)

1) 민과 관 모두, 관계 법제의 내용을 알아두는 것이 기본이다

우선, 지지체의 담당자를 비롯한 실무부서 관계자는 「정부조직법」과 동 시행령, 동 시행규칙, 각 지지체의 해당 조례나 기관별 규정을 숙지하도록 한다. 또, 행정안전부와 자치단체 등의 관련 '운영 매뉴얼'의 내용을 두루 살피고 익히면서, 수시로 상위기관의 조직인력관리 운영부서의 담당자와 협의하거나 조력을 구한다.

2) 민의 경우, 각 지지체의 조직인력관리와 관련된 정책자료, 관심 있는 정보의 유무나 내용을 살피고 필요한 정보자료를 청구, 요청하도록 한다.

먼저 조직인력관리와 관련된 정보공개 목록을 확인해보는 게 도움이 된다. 정보공개포털

(www.open.go.kr), 내고장알리미(www.laiis.go.kr), 프리즘(prism.go.kr), 알리오(alio.go.kr), 클린아이(cleaneye.go.kr), 각 지자체의 연구원, 유관 시민사회단체의 홈페이지나 발간물도 좋은 참조 대상이다.

3) 조직인력관리와 관련 민관 간 자세의 기본은 상호존중과 신뢰다. 마치 산마루턱에 앉아 위쪽과 아래쪽을 두루 살피듯 '역지사지'의 자세로 서로를 대해야 할 것이다.

조직인력관리의 참여자와 담당 행정공무원은 민관이 만나는 새로운 접점이자, 열린 행정과 시민참여의 최전선이다. 담당자는 '나를 통해 시민은 기관을 판단하고 평가한다'는 점을 명심해야 한다. '나에게 시민은 여럿 중 하나이지만, 시민에게는 내가 전부일 수 있다'는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 참여자는 기관 구성원 짜증나게 하고 괴롭히는 존재로 여기지 말고, 경청과 친절에 힘써야 한다. 비밀주의와 권위주의에 빠져 관련 공공정보를 독점하려는 구태에서도 벗어나야 한다.

공직자와 시민의 조직인력관리에 관한 '눈높이'가 다르다는 점도 항상 염두에 두어야 한다. 관의 민에 대한 불신 못지않게 민의 관에 대한 불신도 크고 뿌리 깊다는 점을 깊이 새겨야 한다. 성심으로 질의와 요구를 대하고 관련 자료의 제공을 소상히 안내해주는 게 바람직하다. 필요한 절차와 적절한 방법을 알려주면서도 자신의 소관사항, 책임과 권한의 범위를 분명히 밝혀, 혹 지나친 기대를 하지 않게끔 해야 한다.

4) 민은 해당 기관의 이모저모와 행정문화를 될 수 있으면 정확히 알고 접근하는 게 좋다. 공공기관의 업무처리 절차와 과정도 존중해야 한다.

이곳저곳 무분별하게 연락하고 온갖 요구를 늘어놓거나 무조건 상급기관 또는 윗선을 찾는 일도 삼가야 한다. 특히 민원해결의 목적으로 이 수단을 활용해서는 안되는 원하는 정보의 내용과 범위를 명확하고 구체적으로 제시해야 한다. 정부 조직인력관리 관련 법제와 그 운영절차만이 아니라, 그 조직의 업무자체의 유관 법제와 기관에 관한 지식과 정보에 대해서도 관심을 가지고 다가가야 한다.

지역사회와 시민사회단체 등의 도움도 청할 수 있다. 간단하고 합리적인 시민정신으로, 개인의 문제해결만이 아닌 우리 사회 전체의 발전도 함께 추구한다는 공동체 의식도 가져야 한다.

5) 관련 참여기재의 운영과 관련하여 행동요령, 사전체크 사항을 점검한다.

사안과 관련하여 사전에 직접적인 이해관계, 관련인과의 연계성 등의 이해충돌 사안이 발생했을 때는 즉시 담당자에게 알리고 해당사안을 회피하여야 한다.

프로그램의 참여시 참여자의 발언은 균등하게 순서대로 진행해야 하고 타인의 의견표명을 중단하는 행위는 금지한다.

타인의 의견을 경청하고 가능한 반대를 위한 반대보다는 합리적인 근거와 데이터를 바탕으로 대안을 제시하기 위해 노력한다.

출처: 저자 작성

4) 청소년 교육

지역의 역량있는 시민은 하루 아침에 길러지지 않는다. 청소년 시기부터 공공문제에 관해 관심을 갖고 참여하는 것이 당연시되도록 교육 프로그램이 마련되어야 한다. 지식 위주의 전달이 아닌 참여형 학습이 주요 내용이 되어야 한다. 건전한 참여자원을 계속적으로 충원하고 조직화하기 위해 각 지역의 학교와 연계하여 청년들이 유관 프로그램에 참여할 수 있도록 하고 일정 정도 실제 참여를 보장해야 한다. 예를 들어, 행정개혁시민연합에서는 각 대학과 연계하여 정책실습 프로그램을 통해 각 공공기관과 지자체의 갈등관리, 반부패, 정보공개, 혁신 관련 청년옴부즈만 프로그램을 운영하고 있다. 청년의 자기주도적 정책제안 학습과 공공의 행정현장을 탐방하며 간접경험을 통해 공공의 조직, 인사, 재정, 문화에 관한 이해를 키우면서 중앙, 지역, 공공기관의 일에 관심도를 높여 건실한 사회적 자본을 형성해주는 민주시민교육 프로그램이다. 이러한 방식으로 각 지역의 대학들과 연계하여 조직인력관리를 위한 정책랩, 사례연구, 정책제안 등의 교육프로그램과 참여를 연계하는 방안도 모색할 필요가 있다.

제4절 소결

본 장에서는 제4장에서 도출한 책임성 확보 수단이 지자체 현장에서 실효성을 가지기 위해 고려해야 할 요소들을 검토해 보는 것을 목적으로 하고 있다. 지자체 조직관리 거버넌스 참여자들의 전략의 스펙트럼은 다양하며 이는 지자체 조직관리 책임성 확보 혹은 조직건전성 확보에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 또한 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 확인하였다. 따라서 거버넌스 참여자들 일부에게만 권한이 치우치지 않도록 즉, 견제와 균형이 이루어지도록 다양한 책임성의 확보 수단의 조합이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 중앙정부 차원에서의 노력 뿐만 아니라 지자체 자체적인 노력이 필요하다. 법령 제개정 등과 같은 중앙정부의 제도 설계 노력 뿐만 아니라 조례 등을 통한 지자체의 제도 설계 노력이 필요하다. 본 장에서는 제시된 각 수단들이 현실화되기 위한 제도적·관리적 방안에 관해 제시하였다. 장기적으로 지자체마다 조직학습이 이루어지기까지의 시간이 필요하다는 전제로 공무원 교육, 시민 교육 나아가 청소년 교육 방안도 제시하였다. 물론 이는 예시적 제안이므로 좀 더 구체적인 방안에 관해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.



Korea Research Institute for Local Administration

제1절 연구의 요약

본 연구에서는 지방자치단체 조직관리 영역에서의 책임성 문제를 논의하고 있다. 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하겠다는 논의는 계속되어 왔으나 최근 들어 더욱 활발해지고 있다. 이는 지자체 조직관리 영역에서도 마찬가지이다. 따라서 현재의 책임성 확보 제도가 적절한지를 살펴보고, 보완할 부분에 대해서는 재설계가 필요한 시점이다.

본 연구에서 주장하는 바는 지방자치단체 조직관리 영역에서도 책임성 개념의 확대가 필요하며 기존의 중앙정부와 지방정부의 관계를 주축으로 하는 계층제·법적 거버넌스뿐만 아니라 자체적인 거버넌스 즉, 지방의회와 주민까지 포함한 네트워크 거버넌스도 필요하다는 것이다.

이러한 주장을 뒷받침하기 위해 본 연구에서는 우선 지자체 조직관리와 책임성, 수단 설계에 관한 이론을 살펴보았다(2장). 그리고 국내외 사례 검토와 책임성 인식 분석에 근거하여 각각의 거버넌스별로 타당성 있는 책임성 확보 수단을 제시하였다(3, 4장). 마지막으로 각각의 수단들이 실효성을 확보할 수 있도록 성과에 영향을 미치는 조건(맥락)을 검토하여 이를 반영한 수단 설계 방식과 장단기 실행방안을 제시하였다(5장).

각 거버넌스에서 작동되는 다양한 책임성 확보 수단들이 필요한 만큼 각 수단들을 결핍과 과잉의 문제가 나타나지 않도록 균형과 조화의 원리에 기반하여 설계하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 각 수단들을 거버넌스와 정책 과정에 따라 구분하여 체계적으로 제시하였다.

중앙정부와 지방정부와의 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스에서는 조직관리의 비용이 국가 전체에 있음을 인식하도록 하는 것을 목표로 국가 차원의 총체적 합리성(도구적 합리성)을 제고하는 방향으로 설계하였다. 각 정책 과정별로 다음과 같은 책임성 확보 수단의 개선 또는 신규 도입 방안을 제시하였다. 정책기획단계에서는 기준인건비제 패널티 부여 시 복수 기준 적용, 중기기본인력운용계획 준수 의무 규정 도입 및 인력 증원시 인건비 추계 내용 필수 포함 내용 구체화, 정기적 사무재평가 사업 도입 등의 내용을 제시하였다. 정책집행단계에서는 중기기본인력운용계획 집행 모

니터링, 사무재평가 모니터링, 주민민원 상시 모니터링, 사무재평가 모니터링 등의 수단을 제시하였다. 정책평가환류단계에서는 지자체 조직관리 공시 지표 개선, 지자체조직관리정보공유 시스템 마련 등의 수단을 제시하였다.

지자체와 지방의회, 주민과의 관계를 주축으로 하는 네트워크 거버넌스에서는 조직관리의 편익이 지역 주민에게 고루 돌아갈 수 있도록 하는 것을 목표로 지자체 차원의 국지적 합리성(합의적 합리성)을 제고하는 방향으로 설계하였다. 정책 과정 별로 아래와 같은 책임성 확보 수단의 개선 또는 신규 도입 방안을 제시하였다. 정책기획단계에서는 조직관리위원회 지역 주민 포함, 민관합동 조직진단반 지역 주민 포함, 중기기본인력운용계획 시민의견 청취, 지자체 조직진단시 시민의견, 청취, 시민 조직진단 의뢰 제도, 시민참여조직진단 운영 등의 수단을 제시하였다. 정책집행단계에서는 주민민원 상시 모니터링, 민원 빅데이터 수집 및 분석에 기반한 조직설계기법 마련 등의 수단을 제시하였다. 정책평가환류단계에서는 지방의회 행정감사에 주민모니터링단 참여, 독립적인 감사기구의 조직관리 통제, 전문평가위원회 운영, 시민배심원들의 평가 참여 등의 수단을 제시하였다.

이와 같이 제시된 수단들이 모든 지자체에서 모두 다 잘 작동되기는 어렵다. 각 지자체의 맥락에 따라 실효성 여부가 달라질 것이다. 맥락에 따라 조직관리 거버넌스 참여자들 간의 상호작용 방식이 달라질 것이기 때문이다. 따라서, 지자체 조직관리 거버넌스 참여자들의 동기와 전략 스펙트럼을 분석하였다. 이들은 각기 지자체 조직관리 책임성 확보 혹은 조직건전성 확보에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 또한 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 확인하였다. 이를 고려한 수단 조합의 방향은 각 주체에 대하여 책임성의 결핍 또는 과잉이 일어나지 않도록 견제와 균형의 원리에 따라서 설계가 되어야 한다는 것이다. 각 수단의 조합은 지자체마다 다르게 나타날 수 있다. 각 지자체의 상황이 다른 만큼 각기 다른 수단의 조합이 나타나 진보과정을 거치게 될 것이다.

마지막으로 장단기 실행방안을 제시하였다. 우선 책임성 확보 수단의 제도 설계 및 관리 방안을 제시하였다. 표준조례안 마련 등 자치입법 설계 방안, 기구정원 규정 개선 방안, 기타 법규 제개정 방안 디지털 플랫폼을 통한 정보 공유 및 주민 참여 방안 등이 그것이다. 장기적으로는 사회적 인식 전환이 필요한만큼 이를 위해서는 각 지자체가 조직건전성에 관한 조직학습을 하여야 하며, 공무원 교육, 시민 교육, 청소년 교육 등을 통해 이를 촉진하여야 할 것을 제안하였다.

이같은 제도적 보완 노력은 궁극적으로 지방의 권한 확대의 안전판으로 작용하여 부작용을 최소화하는 지방분권 실현에 이바지할 수 있을 것이다.

제2절 연구의 의의 및 향후 연구 방향

1. 연구의 의의

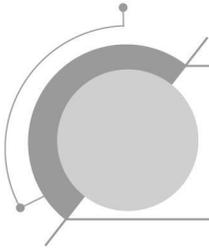
본 연구가 가지는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방시대에 맞는 조직관리 책임성 제도설계에 활용될 수 있을 것이다. 국가 차원의 단순 통제방안이 아닌 지방분권 활성화 전제로 한 책임성 제고 방안이라는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

둘째, 정책수단 연구와 거버넌스 연구 그리고 조직에 대한 연구를 결합하여 현실 세계에서 실제로 일어나는 역동적인 상황들을 보다 세밀하게 포착하고자 노력하였다. 이는 정책 수단이 정책성과에 미치는 영향에 관한 연구에 새로운 이론적 틀을 제시하는 것이라 할 수 있겠다(전영한·이경희, 2010)

셋째, 제도 설계 연구에 있어서 다각도의 방법론을 적용하였다. 책임성 제고 수단의 도출을 위하여 국내외 제도들을 분석하였을 뿐만 아니라 실효성 확보를 요인을 추출해 내기 위하여 면담 자료를 근거로 한 행태 차원의 분석과 결합하였다. 뿐만 아니라 텍스트 분석, Q방법론 등을 적용하여 보다 심화된 방법론을 적용시키고자 하였다.

2. 향후 연구 방향

본 연구에서 제시하는 네트워크 거버넌스는 지자체가 자체적으로 구축해야 하는 것으로 지자체의 역량과 과거 역사적 경험에 따라 그 성과는 매우 다를 수 있음을 고려할 필요가 있다. 더 나아가 자체적인 네트워크 거버넌스 구축에 매우 오랜 시간이 걸릴 수도 있음을 염두에 두어야 한다. 따라서 지자체의 유형별로 변용된 방식의 거버넌스를 구체화하는 방향의 연구가 추가로 진행될 필요가 있다.



참고문헌

- 강영주·손화정. (2018). 「지방자치단체 적정 인력 규모 추정 모형에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 고경훈. (2008). 지방자치단체의 조직 자율성·책임성 확보방안. 「자치발전」, 2008(8): 24-32.
- 고경훈. (2014). 「미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 구자용. (1990). 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 토론 검토. 「한국행정학보」, 24(2): 875-889.
- 권기현. (2019). 「정책분석론」. 서울: 박영사.
- 권기현. (2021). 「정책학의 성찰」. 서울: 박영사.
- 권순만·김란도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(1): 77-95.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. (2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(1): 51-74.
- 권오성·안혁근·황혜신. (2008). 「공공기관 책임성 제고방안」. 한국행정연구원.
- 권일웅. (2012). 공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론. 「행정논총」, 50(2): 113-142.
- 권혁주. (2007). 정책집행과 정책책임성: 거버넌스적 접근의 가능성과 한계. 「국정관리연구」, 2(1): 59-78.
- 권혁주. (2022). 「갈등사회의 공공정책: 자유와 책임의 관점에서」. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 금창호·권오철. (2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 금창호 외. (2021). 「지방자치 30년 평가」. 한국지방행정연구원 용역과제.
- 김대건. (2005). 한국적 거버넌스 패러다임의 모색: Local 거버넌스 2; 지방정부의 조직변화와 행정수요 변화와의 정합성 분석 -동작구를 중심으로-. 「한국행정학회 동계학

- 술발표논문집, (13): 9-23.
- 김명용. (2015). 지방자치단체의 자치조직권의 확대를 위한 제언. 「한국법제연구원」, 48: 32-39.
- 김미정. (2009). 지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구. 「한국지역혁신논집」, 4(2): 107-128.
- 김범식·박원석·송영필. (1999). 지방자치단체의 '재정위기'에 대한 실증분석. 「지역연구」, 15(1): 75-92.
- 김병식. (2000). 사회복지행정의 책임성과 통제에 관한 연구. 「한국사회복지행정학」, 2: 29-50.
- 김석준 외. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김영록·신동면. (2016). 「정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로」. 한국행정연구원 기본연구과제. 1-490.
- 김운태. (1984). 현대 관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰. 「행정논총」, 22(2): 190-201.
- 김윤권. (2012). 「정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관법인화 특별지방행정기관 책임운영기관을 중심으로」. 한국행정연구원 기본연구과제. 1-600.
- 김정숙·강영주. (2020). 「지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책과제.
- 김정숙·하동현. (2021). 한국과 일본의 지방조직관리제도 비교 연구: 지방조직의 자율성과 책임성 간 관계를 중심으로. 「지방행정연구」, 35(4): 113-144.
- 김제선. (2010). 사회복지의 책임성 변화에 대한 비판적 고찰. 「한국사회복지행정학」, 12(2): 22-42
- 김제선. (2021). 인공지능 안전과 책임 확보를 위한 법제 논의에 관한 검토—유럽연합 인공지능 관리 법제 논의에 기초하여—. 「행정법연구」, (64): 157-181.
- 김종산. (2015). 「지방의회의 통제가 지방자치단체장의 책임성에 미치는 영향에 관한 연구」. 건국대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도 - 총액인건비제의 도입을 중심으로 -. 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김종용·손광락·이병근. (2003). 자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구: 재정평가지표를 이용한 경상북도의 사례를 중심으로. 「경제연구」, 12(3): 171-197.

- 김해룡. (1998). 지방자치권의 내용과 그 침해구제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 1-24.
- 김흥규. (2008). 「Q 방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용」. 커뮤니케이션북스.
- 김흥환. (2014). 지방자치단체 파산제 도입 관련 이해관계자간 입장 및 논점 분석. 「한국사회와 행정연구」, 25(2): 77-100.
- 김흥희. (2005). 협동 거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성. 「한국행정논집」, 17(4): 1123-1138.
- 김흥희. (2020). 부패 통제수단으로서의 내적 통제의 관리. 「한국부패학회보」, 25(4): 147-169.
- 나민주·하봉운·이현국·하정윤·차지철·심현기·장우천. (2021). 「지방교육행정기관 총액인건비 제도의 성과와 과제」. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서.
- 남궁근. (2008). 「정책학: 이론과 경험적 연구」. 서울: 법문사.
- 노시평·박희서·박영미. (2006). 「정책학의 이해」. 서울: 비.앤.엠.북스.
- 모창환. (2005). 책무성을 적용한 지방공기업 경영평가제도에 대한 상위평가: 대구도시철도공사 사례분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 183-210.
- 문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?. 「정부학연구」, 14(4): 321-346.
- 민진. (2009). '조직 건강'의 개념 분석 및 재개념화. 「행정논총」, 47(2): 31-59.
- 박경원. (2002). "조직진단의 평가 기준." 한국행정학회 조직학연구회 편. 「정부조직진단」. 서울: 대영문화사.
- 박동서. (1981). 지방행정의 발전적 과제. 「행정논총」, 19(1): 1259-1273.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1-135.
- 박해육 외. (2020). 「지방자치단체 조직분석진단 연구」. 한국지방행정연구원 용역과제.
- 박현욱·최지민. (2021). 「지방자치단체 조직 자율성 확대 기반 구축 연구」. 한국지방행정연구원 정책과제.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 5-25.
- 박홍식. (2016). 한국행정책임성 연구 60년: 행정통제, 공직윤리, 공직부패를 중심으로. 「한국행정학회보」, 50(5): 339-366.

- 박희정. (2004). 지방분권에 대응한 지방정부의 내부혁신. 「한국행정포럼」, 105: 13-16.
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 배인명. (2019). 지방자치단체의 유형화에 대한 연구: 지방재정분석제도에서의 활용을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 24(3): 131-168.
- 서원우. (1987). 「현대행정법론」. 서울: 법문사.
- 서인석·기영화·이승종. (2016). 커뮤니티웰빙 지표를 활용한 지역 커뮤니티의 탐색적 유형화 - Kee의 커뮤니티웰빙 6자본요인 및 지표의 활용. 「한국행정연구」, 25(1): 49-75.
- 서정섭. (2004). 우리나라 지방재정의 건전성 분석. 「지방행정연구」, 18(4): 237-256.
- 서정섭·이창균. (2009). 「지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 송성화·전영한. (2015). 정책수단의 효과성 인식에 관한 탐색적 연구-한국 중앙행정기관 공무원을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(4): 91-124.
- 송인엽·이환범. (2020). 우리나라 지방자치단체의 조직운영 효율화를 위한 자치조직권 개선에 관한 연구. 「한국행정논집」, 32(1): 27-49.
- 심상복. (2007). 지방정부의 자치조직권 확대. 「자치연구」, 17(1·2): 49-64.
- 심상택·김숙진·유기종·안경섭. (2018). 정책의 목표·수단 및 성과 간 관계에 대한 탐색적 분석: 산림병해충방제정책 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 18(4): 1-28.
- 양지숙. (2017). 「지방자치단체 감사제도에 관한 주요 이슈 분석」. 감사연구원.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.
- 오민수·김재일. (2009). 정책도구 조합과정 분석틀의 모색. 「한국공공관리학보」, 23(4): 309-332.
- 오석홍. (2005). 「조직이론」. 제5판. 서울: 박영사.
- 오세덕 외. (1998). 「현대조직관리론」. 서울: 법문사.
- 원구환. (2019). 지방공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 제도적 방안. 「한국지방공기업 학회보」, 15: 1-22.
- 유승원. (2018). 「공기업의 정치경제: 사례와 데이터로 이해하는 공기업 정책」. 서울: 박영사.
- 유태영. (2010). 녹색성장전략: 기업의 사회적 책임과 재무적 성과를 동시에 달성하는 방안. 「한국경제연구」, 28(1): 123-151.

- 유훈. (1992). 정책수단에 관한 고찰. 「행정논총」, 30(2): 135-161.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 1-138.
- 윤종설 외. (2013). 「민군 갈등관리의 쟁점과 해소방향」. 충남발전연구원.
- 윤태범 외. (2017). 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」. 한국행정학회.
- 윤형오 외. (1997). 「새행정학」. 서울 : 대영문화사.
- 은재호·양현모·염일열·서성아. (2009). 「협력적 거버넌스의 책무성 확보방안 연구-주민자치센터 운영실태 및 개선방안을 중심으로」. 한국행정연구원 기본연구과제. 1-184.
- 이경운. (2002). 현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향 : 지방분권 관련 법제를 중심으로. 「저스티스」, 69: 5-31.
- 이광종. (2005). 「행정책임론」. 서울: 대영문화사.
- 이기우·하승수. (2007). 「지방자치법」. 서울: 대영문화사.
- 이달곤. (1994). [정책학] 한국 지방정치의 변화전망. 「고시계」, 39(10): 266-280.
- 이명석. (2017). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. 「한국행정연구」, 26(4): 1-32.
- 이명석. (2021). 거버넌스 신드롬? : 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계. 「국정관리연구」, 16(3): 279-311.
- 이문수. (2009). 통치(Government), 통치성(Governmentality), 거버넌스 그리고 개인의 자유. 「한국거버넌스학회보」, 16(3): 71-91
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구: 인구증가 군과 인구감소 군의 비교를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): 795-814.
- 이승종·김혜정. (2018). 「시민참여론」. 서울: 박영사.
- 이시원 외. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. 한국지방자치학회.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석. 「지방정부연구」, 19(1): 353-380.
- 이영균·이재영. (2009). 지방의회 행정사무감사의 실태분석. 「지방행정연구」, 23(2): 165-193.
- 이필남·이정미·박재윤·김철희·오세희. (2010). 「국립대학 법인화 정책연구」. 한국교육개발원.
- 이효·이희재. (2017). 「지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 기본과제.

- 이희재·이효. (2021). 지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 26(1): 85-115.
- 일리노 오스트럽 저. 윤홍근 역. (1999). 「집행행동과 자치제도」. 서울: 자유기업센터.
- 임도빈. (2004). 「한국지방조직론」. 서울: 박영사.
- 임도빈 외. (2015). 「실패한 정책들: 정책학습의 관점에서」. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 편. 서울: 박영사.
- 임상수·최항석. (2017). 세입 구조로 살펴본 지방자치단체의 세출 특징에 관한 연구: 의사결정나무 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3): 221-244.
- 임성일. (2001). 「지방재정의 건전성 제고방안. 지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방안」. 2001년도 지방재정세미나 최종보고서. 한국지방재정공제회
- 장은주·김병준·조규영. (1999). 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구. 「한국정책학회보」, 8(3): 257-275.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4): 259-295.
- 전영한·이경희. (2010). 정책수단 연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 「행정논총」, 48(2): 91-118.
- 정우일. (2006). 「공공조직론: 공·사조직의 비교」. 서울: 박영사.
- 정우일·금재덕·박선경·양승범·이영균·이희선·하재룡·하현상·황성수(2013). 「정부통제론」. 서울: 박영사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2023). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 조석준·임도빈. (2019). 「한국행정조직론」. 서울: 박영사.
- 조성규. (2014). 지방재정과 자치조직권. 「지방자치법연구」, 14(4): 65-95.
- 조정래·박지윤. (2017). 정책수단과 정책만족도: 문화예술인의 정책만족도를 중심으로. 「정부학연구」, 23(2): 283-319.
- 조창현. (1991). 「지방자치사전」. 청계연구소.
- 주재복. (2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 기본과제.
- 주재복·고경훈. (2019). 「지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방

행정연구원.

- 최승범. (2002). 한국의 지방 관료제: 자율, 통제와 책임성. 「한국행정학보」, 26(1): 173-192.
- 최영훈. (2017). 지역정보화의 재개념화: 유형화를 사용하여. 「The Korean Journal of Local Government Studies」, 20(4): 47-67.
- 최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰. 「공법학연구」, 15(3): 171-204.
- 최창호. (2005). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 최태현·김덕수·하정연. (2015). 전자정부 책임성 구현을 위한 대안적 접근: 맥락적 정의와 공유된 인지모형. 「한국행정학보」, 49(4): 181-206.
- 최하예·황성수. (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 22(3): 75-99.
- 하동현·주재복·최흥석. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 「지방행정연구」, 25(1): 277-314
- 한상일. (2013). 한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색. 「한국조직학회보」, 10(2): 123-151.
- 한유성. (2023). 정부관료제 책무성의 다양성: 분석모형 개발과 활용방안. 「정부학 연구」, 29(1): 105-134.
- 행정안전부. (2015). 「지방자치 20년사」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020). 「지방의회 운영 가이드북」.
- 허만형, 김은경. (2018). 지방정부의 재정자립도와 사회복지예산의 관계 연구: 지방정부 유형별 비교분석. 「국가정책연구」, 32(1): 139-155.
- 허명순. (2011). 지방재정 건전성 측정방법 : 재정압박지수 개발을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(1): 177-210.
- 홍정선. (2009). 「신지방자치법」. 서울: 박영사.
- 홍정선. (2018). 「신지방자치법」. 서울: 박영사.
- 황광선. (2015). 정부 성과관리시스템에서 책임성 이해하기: 책임성 (Accountability) 과 성과 (Performance)의 의미 분별. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 2015: 1723-1745.
- 황광선·김판석·김홍주. (2016). 책무성 (Accountability) 과 성과 (Performance) 의 호혜성과 차별성에 대한 이론적·실증적 고찰. 「정부학연구」, 22(2): 169-194.

- Barberis, P. (1998). The New Public Management and A New Accountability. *Public Administration*, 76(3): 451-470.
- Bardach, E. S. (1980). *Implementation Studies and the Study of Implements*. Graduate School of Public Policy, Berkeley: University of California.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Inst Press.
- Bennis, W. G. (1965). Theory and method in applying behavioral science to planned organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 1(4): 337-360.
- Berne, R., & Schramm, R. (1986). *The Financial Analysis of Governments*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Blumenthal, J. M. (1983). Candid Reflections of a Businessman in Washington. In J. L. Perry and K. L. Kraemer(eds.), *Public Management*. Palo Alto, CA: Mayfield.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, J. Laurence E. Lynn & C. Pollitt, (ed). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bressers, H. T. A., & O'toole, L. J. (2005). Instrument selection and implementation in a networked context. *Designing government: from instruments to governance*, 132-153.
- Brewer, G. A. & Selden, S. G. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 413-439.
- Brown, S. R. (1993). A primer on Q methodology. *Operant subjectivity*, 16(3/4): 91-138.
- Brujin, D. (1998). *The traditional approach to policy instruments*. (No Title), 11.
- Brünner, C. (1983). Aufgaben der Verwaltung. Wenger, K, et al. (Hrsg.). *Grundriß der Verwaltungslehre*, 89-139. Wien/Köln: Hermann Böhlhaus.
- Buchanan, B. (1974). Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment, *Public Administration Review*, 35: 339-347
- Burgi, M. (2015). *Kommunalrecht*. 5. Aufl., München: C.H. Beck.
- Burke, J. C. (2005). *The many faces of accountability. Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands*. Jossey-Bass
- Caperchione, E., & Pezzani, F. (2000). *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale* (pp. 1-198). Egea.

- Cendon, A. B. (2000). Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 22-61.
- Chun, Y. & Rainey, H. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 529-557.
- Congress, U. S. (1985). *Congressional Budget Office, 1988. New Directions for the Nation's Public Works*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Cooper, T. L. (1982). *The Responsible administration: an approach to ethics for the administrative role*. Kennikat Press.
- Cornillot, P. (1977). Health, Higher Education and the Community: Towards a Regional Health University. *Report of an International Conference at OECD*. University of Paris III.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*.
- Dahl, R. A. & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York, NY: Harper Collins.
- De Bruijn, H. & H. Hufen. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In Peters, G. and F. van Nispen (ed.), *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Deleon, L. (1998). Accountability in a 'reinvented' government. *Public Administration*, 76(3): 539-558.
- Doern, B. & R. Phidd. (1983). *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Toronto: Nelson Canada.
- Doern, G. B. (1974). The concept of regulation and regulatory reform. *Issues in Canadian public policy*, 8-35.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Cambridge University Press.
- Dwivedi, O. P. & Jabbara, J. G. (1998). Public Service Responsibility and Accountability. In J. G. Jabbara & O. P. Dwivedi(ed.), *Public Service Accountability*. West Hartford, CT: Kumarian. 1-16.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, 66(3): 437-447.

- Eliadis, P., M. Hill & M. Howlett, (ed.). (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Etzioni, A. (1975). *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*. New York: Free Press.
- Färber, G. (1998). Instrumente und Bedingungen für wirksame Aufgabenkritik. In Jann, Werner u. a. (Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. 189-216. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Franklin, A. L., Ho, A. T., & Ebdon, C. (2009). Participatory budgeting in midwestern states: Democratic connection or citizen disconnection? . *Public Budgeting & Finance*, 29: 52-73.
- Franz, T. (2013). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4): 335-350.
- Friedrich, C. J. (1940). *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. in Bureaucratic power in national politics*. Boston: Little, Brown
- Frumkin, P. (2001). *Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahom*. Retrieved from http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_6.pdf.
- Gaentsch, G. (1996). *Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Bestandaufnahme und Kritik*. 4. Aufl., Speyerer Forschungsberichte 113, Speyer.
- Giosi, A., Testarmata, S. & Brunelli, S. (2008). *Agencies as tool of NPM: Models of Accountability in the Italian case*. Retrieved from <http://ceses.cuni.cz/CESES-125-version1-Giosi.pdf>.
- Groves, Sanford M. & Maureen Godsey V., (1994). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. ICMA.
- Groves, S. M., Nollenberger, K., Valente, M. G., & International City/County Management Association. (1986). *Evaluating financial condition: A handbook for local government. (No Title)*.
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4): 370-374.

- Harmon, M. M., & Mayer, R. T. (1986). *Organization theory for public administration*. Boston: Little, Brown.
- Hay, Leon E. & Wilson, Earl E. (1995). *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*. Irwin.
- Hendrick, R. (2004). The role of slack in managing local government fiscal conditions. *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, April (Vol. 15).
- Hoek, F., Montfort, C. V. & Vermeer, C.. (2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. *OECD JOURNAL ON BUDGETING*, 5(2): 69-85.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Bloomsbury Publishing.
- Hoogerwerf, A. (1989). Het gebruik van de geschiedenis in het beleidsproces. *Leidschrift: Geschiedenis buiten de perken*, 5(Speciale uitgave): 63-74.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation, *Policy Studies Journal*, 22(4): 631-651.
- Howlett, M. (2005). What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementation Styles. In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.), *Designing Government: from instruments to governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's Press-MQUP.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge
- Howlett, M. & M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. Peters, B. G and Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: SAGE.
- Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2): 279-299.
- ICMA. (1986). *Evaluating Financial Condition. A Handbook Local Government. (No Title)*.
- Johnston, J. M., & Romzek, B. S. (1999). Contracting and accountability in state Medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality. *Public Administration Review*, 383-399.

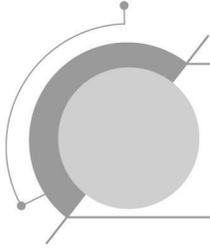
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass.
- Keller, S., & Price, C. (2011). Organizational health: The ultimate competitive advantage. *McKinsey Quarterly*, 2(6): 94-107.
- Kettle, D. (1993). *Sharing Power*. Washington, DC: Brookings Institution.
- KGSt(Hrsg.). (1974). *Aufgabenkritik*. Bericht Nr. 21, Köln.
- KGSt(Hrsg.). (1979). *Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Aufgabengliederungsplan, Verwaltungsgliederungsplan*. KGSt-Gutachten.
- Kloha, P., C. S. Weissert & R. Kleine. (2005). Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Stress. *Public Administrative Review*, 65(3): 313-323.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lange, K. (2019). *Kommunalrecht*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Landry, R. & F. Varone. (2005). Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and the Interactive Approaches. In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance in Britain*. Houndmills: Palgrave.
- Linder, S. & G. Peters. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1): 35-58.
- Lowery, D., & Berry, W. D. (1983). The growth of government in the United States: An empirical assessment of competing explanations. *American Journal of Political Science*, 665-694.
- Lynn, L. E. (1981). *Managing the Public's Business*. New York, NY: Basic Books.
- Marlowe, J., & Portillo, S. (2006). Citizen engagement in local budgeting: does diversity pay dividends? . *Public Performance & Management Review*, 30(2): 179-202.
- McDonnell, L. M. & R. F. Elmore. (1987). *Alternative Policy Instruments*. Santa Monica, CA: Center for Policy Research in Education.
- Mädig, E. (1978). Aufgabenkritik. In König, Herbert(Hrsg.)(1978). *Reform kommunaler Aufgaben*, 196-228. Bonn: Eichholz-Verlag.
- Meier, K. J. (1987). *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of*

- government. (No Title).*
- Meier, K. J. (2000). Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government. Ft. Worth, TX: Harcourt Brace. of U.S. States. *Public Budgeting & Finance*, Summer: 1-21.
- Miles, M. B. (1969). Planned Change and Organizational Health: Figure and Ground. in F.D.Carver et al. (ed.).(1969). *Organization and Human Behavior*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Pagenkopf, H. (1975). *Einführung in die Kommunalwissenschaft*, 3. Aufl., Münster: Aschendorff.
- Perry, J. L. & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy, *Academy of Management Review*, 13: 182-201.
- Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of management review*, 7(1): 89-98.
- Persson, T. & G. Tabellini. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MITPress.
- Peters, B. G., Eliadis, P., Hill, M., & Howlett, M. (2005). Conclusion: The future of instruments research. *Designing government: from instruments to governance*, 353-363.
- Peters, B. G & Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. London: SAGE.
- Peters, G. (2005). Conclusion: The Future of Instruments Research. In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: Mcl-Queen's University Press.
- Pierre, J. & G. Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C. (2011). Performance blight and the tyranny of light. *Accountable governance: Problems and promises*, 81-98.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations* (3rd eds.). San Francisco, CA: Jossey-Bass/Wiley.
- Rainey, H. G., Backoff, R. & Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36: 233-244.

- Rainey, H. G. & Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 447-469.
- Rainey, H. G. & Chun, Y. (2005). Public and Private Management Compared. In E. Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. NY: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. (1997). From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters. *Public Policy and Administration*, 12(2): 31-50.
- Rhodes, R. A. (2000). Forward in Soker G. (ed). (2000). *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan Press Ltd.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8): 1243-1264.
- Ring, P. & Perry, J. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10: 276-286.
- Ringeling, A. (2005). Instruments In Four: The Elements of Policy Design. In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press
- Robert Berne & Richard Schramm. (1986). *The Financial Analysis of Governments*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Roberts, N. C. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.
- Rohr, J. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. KA: University Press of Kansas.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenge tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1994). Issues of accountability in flexible personnel systems. In *New Paradigms For Government: Issues For The Changing Public Service*. edited by Patricia Ingraham and Barbara Romzek, 1st ed., pp. 263-94. San Francisco: Jossey-Bass Inc., U.S
- Romzek, B. S. & Ingraham, P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative,

- Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash, *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Rosair, M., & Taylor, D. W. (2000). The effects of participating parties, the public and size on government departments' accountability disclosures in annual reports. *Accounting, Accountability & Performance*, 6(1): 77-97.
- Rousseau, J. J. (1985). *The government of Poland*. Hackett Publishing.
- Rumsfeld, D. (1983). A Politician-Turned-Executive Surveys Both World. In J. L. Perry and K. L. Kraemer(eds), *Public Management*. Mountain View, CA: Mayfield.
- Salamon, Lester M. (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sayre, W. (1953). Premises of Public Administration. *Public Administration Review*, 18: 102-3.
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, 33(6-7): 762-790.
- Schmanke, D. (1984). Aufgaben/Aufgabenkritik, In Voigt, R. (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Kommunalpolitik*. 52-56. Opladen: Westdeutland Verlag.
- Schmidt, T. I. (2011). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmist-Jortzig, E. (1979). *Kommunale Organisationshoheit, staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung*. Göttingen: Schwartz Verlag.
- Schneider, A. & H. Ingram, (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2-3): 219-237.
- Steiner, R. et al. (2016). *Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden. Entwicklung einer Aufgabentypologie und eines Prüfschemas*. 2. Aufl, Bern: KPM-Verlag.
- Stenner, P., & Watts, S. (2012). Doing Q methodological research: Theory, method & interpretation. *Doing Q Methodological Research*, 1-248.
- Stoker, G. (2000). *The new politics of British local governance*. Palgrave Macmillan Ltd.
- Stone, B. (1995). Administrative accountability in the 'Westminster' democracies: Towards a new conceptual framework. *Governance*, 8(4): 505-526.

- Thomas, P. (2003). Introduction of Accountability. In B. Guy Peters & Jon Pierre. (ed). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publication.
- Transparency International. (2003). *Transparency International Corruption Perceptions Index 2003*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2003>.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C.: Public Affairs Press.
- Van der Doelen, F. C. (1998). The “give-and-take” packaging of policy instruments: optimizing legitimacy and effectiveness. *Carrots, sticks & sermons*, 129-152. Routledge.
- Van Nispen, F. & A. Ringeling. (1998). On Instruments and Instrumentality: a Critical Assessment. In Peters, G. and F. van Nispen (ed.), *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Vedung, Evert. & F. van der Doelen. (1998). The Give-and-Take Packaging of Policy Instruments. In Bemelmans-Videc, M., Ray C. Rist. and Evert Vedung (ed.), *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick NJ. USA.
- Wang, X., L. Dennis & Y. Tu. (2007). Measuring Financial Condition: A Study of US states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2): 1-21.
- Wang, X., & Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers’ perceptions. *Public administration review*, 67(2): 265-278.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- World Health Organization. (1948). *“What does “Health” mean to you?”* [Online]. Available: <https://www.emro.who.int/about-who/rc60/what-does-health-mean-to-you.html>.



부록1: Q설문지

지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계를 위한 핵심이해관계자 인식유형 분석

안녕하세요?

한국지방행정연구원은 현재 “지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구”를 진행중에 있습니다. 연구 과정 중 선생님의 고견을 조사하고자 다음의 설문을 의뢰합니다. 선생님의 응답은 향후 지자체 조직관리 책임확보 수단을 설계하는데 귀중한 기초 자료로 사용될 것입니다. 정답이 있는 것이 아니라 귀하의 솔직한 생각과 의견을 밝혀주시면 됩니다.

설문지는 1페이지의 안대문과 기본정보 기입란, 2페이지의 설문 작성법, 3페이지부터는 설문지 내용으로 구성되어 있습니다. 순서대로 천천히 읽으시고 작성부탁 드립니다. 우선, ① 아래의 간단한 기본정보를 작성해 주시고, ② 2페이지에 있는 <Q 설문 작성법>을 반드시 확인하신 후, 이에 따라 ③ 3페이지부터 설문을 작성 하시면 됩니다. 끝으로, 작성 후 이메일로 회신 부탁드립니다. 핵심은 응답 작성 시 자신의 의견과 일치하는 주장일수록 높은 점수를 부여하시되 각 문장의 점수는 달라야 합니다. 귀하의 응답내용은 통계법에 의거하여 철저히 보장되고 어떠한 불이익도 없으며, 응답의 소요시간은 약30분 정도로 예상됩니다.

끝으로 설문에 참여해 주신 여러분께 다시 한번 깊이 감사드립니다.

책임연구원: 지방행정연구원 지방행정혁신실장 강영주 드림
설문문의: 경상국립대 행정학과 교수 은종환
HP: 010-4377-3299
e-mail: kyj77@krila.re.kr

기초정보	성별		연령		근속기간
	중양부처 공무원	지자체 공무원	연구직	시민단체	기타

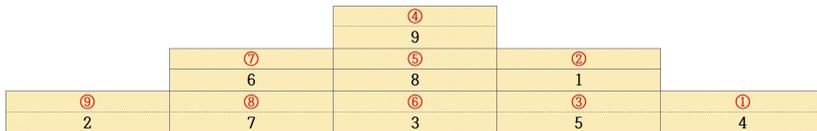
< Q 설문 작성법 >

1. 설문지는 41개의 진술문으로 구성되어 있으며, 3단계로 구분되어 있습니다.
2. 각 진술문을 읽어보시고 동의하는 정도에 따라 0에서 99까지의 점수를 부여하신 뒤, 점수를 기입하시면 됩니다.
 - 1단계
 - 자신의 의견과 가까울수록 높은 점수를, 반대의 경우 낮은 점수를 부여하시면 됩니다.
 - 이때, **점수가 같은 문장이 있어서는 안 됩니다.**
 - 2단계
 - 낮은 점수부터 높은 점수까지의 문항번호를 노란색 박스에 기입해 주세요
 - 3단계
 - 마지막 장의 주관식 응답 작성 부탁 드립니다.
 - 설문지를 사진이나 파일로 첨부하여 메일로 제출 부탁 드립니다.

< 간단 예시 >

연번	Q 진술문	점수		
		0-33	34-67	68-99
1	직업을 선택하는 데 가장 중요한 것은 안정적인 수입이다.			88
2	직업을 선택하는 데 가장 중요한 것은 그 회사의 복지수준이다.	20		
3	나는 사회적으로 존경받을 수 있는 직업을 갖고 싶다.		54	
4	남들이 뭐라 해도 나는 내가 하고 싶은 것을 해야 한다.			99
5	출퇴근 시간이 짧은 직장을 가지고 싶다.			77
6	출퇴근 복장이 자유로운 곳이었으면 좋겠다.		37	
7	채택근무가 활성화 된 직장이기를 바란다.	30		
8	해외지사가 많아 파견갈 수 있는 직업을 갖고 싶다.		60	
9	직업 선택에 있어 가족들의 의사가 가장 중요하다		62	

<그림1> 가장 점수가 낮은 문항 번호부터 높은 문항 번호까지 기입 해 주세요



* 가장 점수가 낮은 문항 번호부터 높은 문항 번호까지 노란색 칸안에 채워주시면 됩니다.

▶ 위의 예시에서, 응답자는 4번 문장에 가장 높게 동의하고, 그 다음 1번, 5번 순이며, 반면 2번에 가장 동의하지 않으며 6,7번 순으로 자신의 의견을 나타내고 있습니다. (①에서부터 ⑨까지의 순서로 기입)

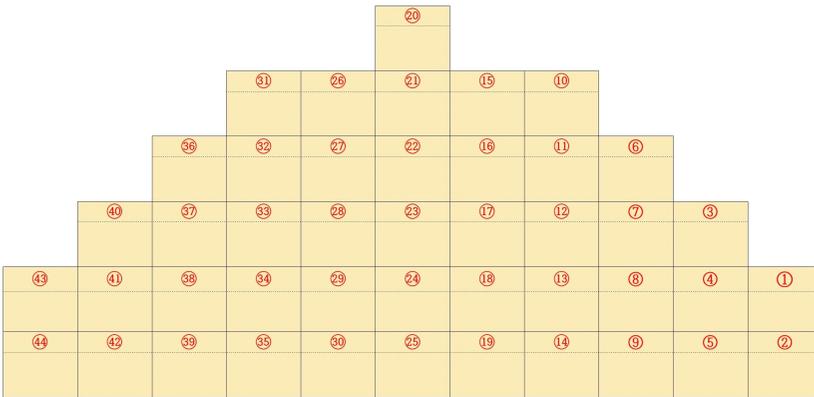
1. 자신의 주관적 생각과 가까울수록 높은 점수를 멀수록 낮은 점수를 부여하시면 됩니다.
 단, 같은 점수가 있어서는 안됩니다.

번호	Q 진술문	점수		
		0-33	34-67	68-99
1	지자체의 조직운영은 자치조직권의 원칙을 충실하게 구현할 수 있어야 한다			
2	지자체는 조직운영의 효율성을 우선적 가치로 두어야 한다			
3	지자체의 조직운영은 정치적 기준이 아닌 합리적이고 과학적인 기준 하에 관리되어야 한다			
4	지자체의 조직관리 책임성은 법률의 범위를 벗어나지 않도록 조직을 운영하도록 하는 것이다			
5	지자체의 조직설치 권한은 민주적 선거로 당선된 지자체장의 의지를 실현할 수 있도록 제도화 되어야 한다			
6	지자체의 조직설치·운영에 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 관련 권한이 제도화되어야 한다			
7	지자체의 조직관리 책임성 확보는 지자체가 궁극적으로 국가에 대해 책임을 지는 것을 의미한다			
8	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 중앙정부의 역할이 중요하다			
9	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 해당 지방의회의 역할이 중요하다			
10	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 참여가 중요하다			
11	지자체의 조직관리 책임성을 확보하기 위해서는 해당 지자체 내부에서의 엄격한 자체감사가 중요하다			
12	나에게 책임성은 법과 규정의 준수 여부를 의미한다			
13	나에게 책임성은 국민 전체에 대한 책임성이 확보되었는지 여부로 인식된다			
14	나에게 책임성은 조직 내부 최고결정권자의 지시 이행 여부를 의미한다			
15	나에게 책임성은 양심과 윤리에 기반한 임무(업무) 수행으로 인식된다			
16	나에게 책임성은 임무(업무) 수행 시 민원인에 대한 책임으로 여겨진다			
17	나에게 책임성은 소속 조직의 미션과 비전의 실현 여부로 이해된다			
18	나에게 책임성은 지자체 기구와 인력을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다			
19	나에게 책임성은 지자체가 기구와 인력을 방만하지 않게 운영하는 것을 의미한다.			
20	나에게 책임성은 법과 규칙에 정한 절차를 통해 확보된다.			
21	지자체의 조직 자율성은 지금보다 확대되어야 한다			

번호	Q 진술문	점수		
		0-33	34-67	68-99
22	향후 지자체 조직관리에 관한 책임성을 확보하기 위해 보다 엄격한 통제 장치가 필요하다			
23	향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 지자체 자율성에 기반한 제도 도입이 필요하다			
24	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해 시민의 직접 참여수단이 적극 활용되어야 한다			
25	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 책임수행 여부가 조직 차원의 인센티브(시상금, 교부세 등)와 연계되도록 해야 한다			
26	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 명확한 내부 규칙이 존재해야 한다			
27	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스 체계를 구축해야 한다			
28	향후 지자체 조직관리 책임성 확보를 위해서는 공직자의 윤리 교육이 강화되어야 한다			
29	지자체 조직관리를 합리적으로 하기 위해서는 국가 전체의 공무원 인력관리 방향을 설정한 다음 지자체에도 동일하게 적용해야 한다			
30	향후 지자체 조직관리의 책임성을 확보하기 위해 인구 변화에 따라 조직의 적정규모를 예측할 수 있는 모델이 필요하다			
31	현재 지자체의 조직관리 책임성 확보를 위한 통제 장치는 충분하다			
32	현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 효율성을 저해하고 있다			
33	현재 지자체 조직관리 정책의 주된 결정자는 중앙정부(행안부)인데, 이는 지자체의 조직관리의 자율성을 저해하고 있다			
34	지방자치의 심화는 지방행정조직의 방만한 경영이라는 부작용을 초래하고 있다			
35	지자체장의 인기영합주의는 지방행정조직의 비효율적 운영을 초래하고 있다			
36	최근 정보통신기술의 급격한 발달은 정보의 투명성을 신장시켜 지자체 조직관리의 책임성 확보를 용이하게 한다			
37	현재 지자체의 조직운영 자율성은 많이 확대되었으나 그에 비례하여 책임성이 확보되지 않았다			
38	지자체 조직관리를 위한 인력이나 조직의 기초정보들이 제대로 수집 관리되지 않아서 우선적으로 이 문제부터 해결해야 한다			
39	지방의회는 지자체의 조직을 축소하고 인력을 줄이는 것을 싫어하는 경향이 강하다			
40	중앙정부는 지자체의 현실을 모른 채 통제하려는 경향이 강하다			
41	지자체 집행부는 조직의 규모를 확대하고, 인력을 지속적으로 증원하려는 경향이 강하다			
42	지자체장은 임기 내에서만 책임을 지기 때문에 중장기적인 관점에서 조직과 인력을 관리하는 것을 경시하는 경향이 있다			
43	지자체 조직관리를 위하여 행안부에서 배포한 조직진단 매뉴얼은 거의 활용되지 않는다			
44	조직진단 매뉴얼이 완벽하지는 않지만 지자체의 조직인력을 산정할 때 적용할 수 있는 합리적인 기준을 제공한다			

2. 표현된 자신의 의사와 문장들을 비교하며, 가장 점수가 낮은 문장 번호부터 높은 문장까지 문장번호를 노란색 박스에 넣어 주세요. 왼쪽이 가장 낮은 점수의 문장 번호이며 오른쪽으로 갈수록 높아지면됩니다.

<그림1> 문장 번호로 드러난 나의 의견



← 나의 생각과 일치하지 않음

나의 생각과 일치함 →

*가장 점수가 낮은 문장 번호부터 높은 문장 번호까지 노란색 칸안에 채워주시면 됩니다. 왼쪽이 가장 낮은 점수의 문장번호이며 오른쪽이 가장 높은 점수의 문장번호입니다.(①부터 ④까지 순서대로 기입)

3. 주관식 설문입니다. 가장 높은 점수를 준 문항 3개와 가장 낮은 점수를 준 문항 3개에 대해 그 문항이 무엇인지 그리고 그 이유를 밝혀주세요)

번호	가장 높은 점수를 부여한 문항번호와 이유
번호	가장 낮은 점수를 부여한 문항번호와 이유

※ 모든 설문이 끝났습니다. 끝까지 응답해 주셔서 감사드리며, 파일을 메일로 회신 부탁 드립니다.

e-mail: kyj77@krila.re.kr

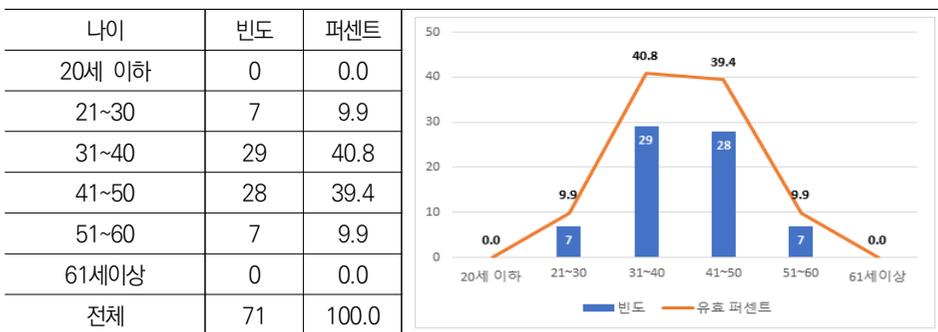
책임연구원: 지방행정연구원 지방행정혁신실장 강영주 드림
설문문의: 경상국립대 행정학과 교수 은종환(010-4377-3299)

부록2: 설문 기초통계자료

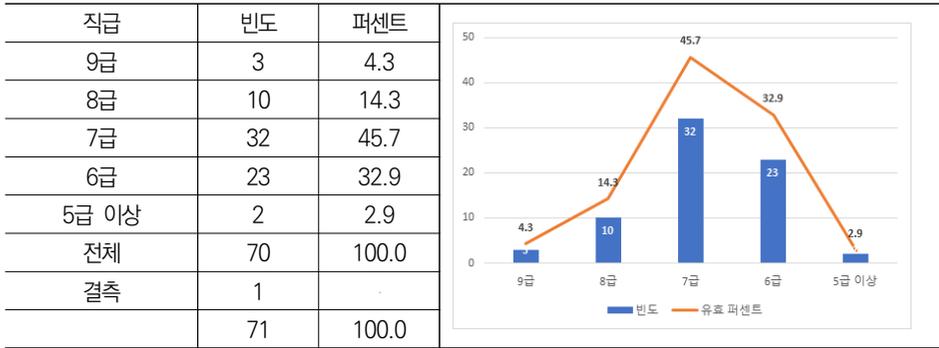
표 부록 2-1. 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 지자체 유형별 분포

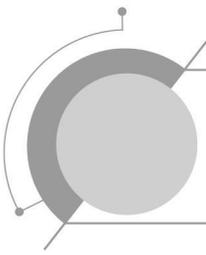


표 부록 2-2. 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 나이별 분포



표부록 2-3 지자체 조직관리 담당자 대상 설문 기초통계자료: 직급별 분포





Abstract

A Study on the Design of Instruments for Securing Local Government Organizational Management Accountability

This study investigates accountability challenges within the domain of organizational management for local governments. The discourse surrounding the decentralization of authority from central to local governments has not only persisted but also gained momentum in recent times, significantly impacting the management structures of local municipalities. Consequently, it becomes imperative to critically assess the effectiveness of existing accountability frameworks and contemplate their redesign to address any identified shortcomings.

The central argument of this study calls for a broader understanding of accountability within local government organizational management. It asserts that beyond the traditional hierarchical and legal governance structures, which are predominantly centered on the relationship between central and local governments, the implementation of self-governance or network governance is crucial. Such an approach ought to extend beyond local councils to effectively include citizens.

To this end, this study first explores theories related to organizational management, accountability, and instrument design within local government entities (Chapter 2). Drawing upon analyses of domestic and international case studies and perceptions of accountability the research proposes viable accountability mechanisms for each type of governance (Chapter 3, 4). Finally, it reviews the conditions (context) influencing effectiveness to ensure the proposed mechanisms can achieve desired outcomes, thereby outlining instrument design methods and strategic plans for both short- and long-term implementation (Chapter 5).

Given the necessity for diverse mechanisms to safeguard accountability across distinct governance frameworks, it is essential to systematically organize each mechanism. Consequently, the study systematically categorizes these mechanisms according to governance models and policy processes.

In the context of hierarchical (legal) governance, the design aims to foster the overall rationality (instrumental rationality) at the national level. This is accomplished by elucidating that the costs of organizational management are distributed across the nation.

For each stage of the policy process, the study suggests improvements or introduces new measures to secure accountability.

During the policy planning phase, recommendations include applying multiple criteria when imposing penalties under the standard labor cost system, introducing obligations to adhere to the mid-term basic manpower management plan, mandating the inclusion of labor cost estimates in personnel augmentation proposals, and initiating regular administrative reevaluation projects. The policy execution phase emphasizes the importance of monitoring the implementation of the mid-term basic manpower management plan, administrative reevaluation, constant resident complaint monitoring, and administrative reevaluation monitoring. For the policy evaluation feedback stage, improving the local government organizational management disclosure index and establishing a local government organizational management information sharing system are proposed.

For network governance the objective is to ensure that the benefits of organizational management are equitably distributed among local residents. This involves enhancing local-level rationality (consensual rationality) through the inclusion of local residents in the organizational management committee, joint public-private organizational diagnosis teams, and by soliciting citizen feedback on the mid-term basic manpower management plan in the policy planning stage. In the policy execution stage, proposals include regular monitoring of resident complaints and developing organizational design techniques based on big data analysis of such complaints. In the policy evaluation feedback stage, involving citizen monitoring groups in the local council's administrative audits, establishing independent audit mechanisms for organizational management control, and encouraging citizen juror participation in evaluations are suggested.

Given the diverse contexts of local governments, the effectiveness of these proposed mechanisms will vary, influenced by the interaction dynamics among organizational management governance participants. Therefore, this study analyses the motivation and strategy spectrum of local government organizational management governance participants. They confirmed that their involvement can have both positive and negative impacts on securing organizational management accountability or organizational health. The approach to combining these means should adhere to the principle of checks and balances, ensuring that accountability is neither lacking nor excessive for any entity involved. Given the varying circumstances of each local government, the combination of different means will naturally differ and evolve through a progressive process, ensuring alignment.

Finally, the study presents a short- and long-term implementation strategies including system design and management plans for enhancing accountability. This encompasses drafting standard ordinance proposals, improving regulations on organizational quotas, revising other legal measures, and facilitating information sharing and citizen participation via digital platforms. To foster long-term social awareness, it is imperative for each local government to engage in organizational learning regarding organizational health. This should be facilitated through educational initiatives targeting public officials, citizens, and youth, thereby promoting awareness and understanding.

Such efforts to supplement institutional frameworks ultimately act as safeguards for the expansion of local authority, contributing to a decentralized governance model that minimizes adverse effects, thereby enhancing accountability and organizational integrity within local governments.