

# 지방자치단체 조직설계에 관한 연구

- 기능연계모형(BRM)에 의한 적합성을 중심으로 -

The Study for Organization Design in Local Government

- From the perspective of organizational fitness based on BRM -

2008. 12.

## 연구진

고 경 훈 (수석연구원)

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

## 서 문

새로운 정부가 들어서면서 정부의 국정철학을 반영하기 위한 조직개편이 추진되어 왔습니다. 이러한 조직개편의 방향은 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에도 적용되어 왔는데 문제는 조직개편 과정에서 자치단체의 현실 및 행정환경을 반영하는 조직설계가 이루어지지 않고 각 자치단체마다 획일화된 기구 편성이 이루어지고 있는 실정입니다. 특히 총액인건비제 실시 이후 나타난 일부 자치단체의 방만한 조직운영이 문제되고 있는 시점에서 꼭 필요한 일을 수행하면서 기능의 중복에 따른 비효율성을 제거하고 대부처로 개편된 중앙정부의 기구개편에 대응하기 위한 자치단체 조직의 정비가 필요한 시점이라고 할 수 있습니다.

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 기능연계모형(Business Reference Model : BRM Model)에 근거하여 기능중심의 조직설계를 제안하고 있습니다.

이를 위해 전국의 지방자치단체를 7개의 유형으로 구분하여 각 자치단체의 기능과 이러한 기능을 수행하는 조직 간의 기능별 적합성을 검증하였습니다.

지방행정은 종합행정, 고객접점행정, 서비스 전달, 정책집행 및 사업추진 중심 등의 여러 가지 특징을 갖습니다. 이러한 특징은 지방자치단체의 조직이 다양하고 이질적인 업무를 수행해야 함을 의미하며, 또한 일선현장에서 주민이라는 고객을 대하면서 이들의 다양한 수요에 부응하기 위한 조직의 대응성이 중요함을 전달하고 있습니다.

이러한 중요성을 감안할 때 자치단체의 비전과 미션이 Cascading을 통해 상/하위 조직의 기능과 연계되어야 하며 조직의 설계도 이러한 원칙을 반영하여 이루어져야 할 것입니다.

본 연구는 이러한 문제에 대한 대안으로 자치단체 조직이 기능중심의 조직(Function Focused Organization)으로 설계되어야 함을 제시하고 있습니다. FFO가 되기 위해서는 자치단체의 비전을 달성하기 위한 하위목표들을 발견하며 이 하

위목표들을 현실적으로 실천하는 것이 중요할 것입니다.

아무쪼록 본 연구가 지방자치단체와 학계에 많은 함의를 제공해줄 수 있기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 고경훈 박사의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서의 집필과정에서 유용한 조언을 아끼지 않은 학계 전문가 여러분에게도 깊은 감사를 드립니다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

## 요 약

새로운 정부가 들어설 때마다 정부조직 개편은 새로운 정부의 국정철학을 실천에 옮기고 국민들로 하여금 지지를 이끌어내면서, 정통성을 강화하는 정치적 목적과 더불어 이러한 국정철학을 실천에 옮기기 위한 정책적 목적을 다 같이 추구하고 있다. 이는 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에도 해당된다. 그러나 조직개편 과정에서 자치단체의 현실 및 행정환경을 반영하는 조직설계가 이루어지지 않고 각 자치단체마다 획일화된 기구 편성이 이루어지고 있는 실정이다. 총액인건비제 실시 이후 나타난 일부 자치단체의 방만한 조직운영이 문제되고 있는 시점에서 꼭 필요한 일을 수행하면서 기능의 중복에 따른 비효율성을 제거하고 대부처로 개편된 중앙정부의 기구개편에 대응하기 위한 자치단체 조직의 정비가 요구된다.

그러나 자치단체의 조직운영의 건전성을 확보하기 위해 간과해서는 안될 점은 구조중심의 일방적 감축보다는 기능중심의 조직설계가 바람직할 것이다. 특히 자치단체 각 조직부서가 담당하는 기능은 해당 자치단체의 행정수요 및 행정환경을 반영한다고 볼 수 있기 때문에 이를 반영할 수 있는 조직설계가 필요할 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 고객접점의 일선기관인 기초자치단체의 조직설계를 기능 중심의 관점에서 논의하였다. 이를 위해 다음과 같은 연구목적을 설정하였다.

먼저 자치단체의 효과적인 조직설계를 위한 유형별 기능적합성을 검증하였다.

이를 위해 첫째, 7개의 자치단체 유형별로 시책을 통해 달성하고자 하는 기능과 이에 상응하는 담당조직의 현황을 비교분석하였다. 둘째, 행정수요를 대리하는 인구와 행정공급능력을 대리하는 재정력지수를 중심으로 자치단체별 담당조직의 수를 분석함으로써 거시적인 관점에서 조직설계에 문제가 나타날 수 있는 자치단체를 분류하였다. 셋째, 자치단체유형별로 시책을 통해 달성하고자 하는

기능과 이에 상응하는 담당조직의 수가 연계되는지를 상관분석을 통해 살펴보고, 넷째, 위의 기본적인 분석을 전제로 행정수요, 행정공급능력을 통제된 상태에서 기능에 상응하는 적적 담당조직 수는 어느 정도인지를 각 자치단체유형별로 추정모형을 산출하였다.

이상의 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인구와 재정력지수를 기준으로 담당조직의 수를 분석한 결과, 행정수요와 공급능력이 상대적으로 낮음에도 불구하고 많은 담당조직 수를 가지고 있어 조직구조가 비효율적으로 설계되었을 가능성이 높은 자치단체가 일부 존재함을 알 수 있었다.

둘째, 기능과 조직의 연계를 분석한 결과 자치단체 유형별로 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다. 도시형 광역단체는 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 농촌형 광역단체는 복지환경분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 대도시형 기초단체는 경제발전분야, 복지환경분야에 상응하는 담당조직이 부족한 것으로 나타났다. 중소도시형 기초단체는 상위 기능과 조직설계간의 연계가 상대적으로 잘 이루어지고 있었으며, 특히 도시분야가 가장 잘 설계된 것으로 판단된다. 제한도시형 기초단체는 경제발전분야에 상응하는 담당조직설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 도농형 기초단체는 도시분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족하였다. 농촌형 기초단체는 경제발전분야를 제외한 나머지 기획행정분야, 도시분야, 복지환경분야와 연계된 담당조직이 부족한 것으로 나타났다.

셋째, 다중회귀분석을 통한 추정결과 자치단체유형별로 다소 차이는 있으나, 기획행정분야에 상응하는 행정관리 담당조직과 도시분야에 상응하는 도시관리 담당조직은 기능과 조직이 잘 연계되어 설계되어 있으나, 그 외의 기능과 조직은 잘 연계되었다고 일반화하기는 힘든 것으로 나타났다. 그리고 자치단체 유형별로는 도시형광역단체가 다른 유형에 비해 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질에 상응하는 담당조직의 규모가 상대적으로 컸고, 중소도시형기초단체, 제한도시형 기초단체의 경우는 평균적으로 경제산업과 관련된 담당조직의 수가 다른 유형에

비해 작음을 알 수 있었으며, 도농형기초단체의 경우는 다른 유형에 비해서 행정 관리와 관련된 담당조직 수가 많은 것으로 나타났다.

지방행정은 종합행정, 고객접점행정, 서비스 전달, 정책집행 및 사업추진 중심 등의 여러 가지 특징을 갖는다. 이러한 특징은 지방자치단체의 조직이 다양하고 이질적인 업무를 수행해야 함을 의미한다. 또한 일선현장에서 주민이라는 고객을 대하면서 이들의 다양한 수요에 부응하기 위한 조직의 대응성이 중요함을 의미하고 있다.

이는 곧 단체장이 자치단체의 비전과 미션을 명확히 제시해야 하며 이 또한 일방적 제시가 아닌 조직 구성원들과 외부 전문가 그리고 주민들과의 공동의 노력에 의해 제시되어야 한다. 이렇게 제시된 비전과 미션을 실천하기 위한 전략은 구체적이고 실천적으로 마련해야 함을 의미한다.

이 때 필요한 작업이 자치단체 각 부서별로 조직이 담당하는 기능이 자치단체의 비전과 미션에 어느 정도 부합하느냐이다. 즉, 자치단체의 비전과 미션이 Cascading을 통해 상/하위 조직의 기능과 연계되어야 하며 조직의 설계도 이러한 원칙을 반영하여 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 자치단체 조직이 기능중심의 조직(Function Focused Organization)으로 설계되어야 할 것이다. FFO가 되기 위해서는 자치단체의 비전을 달성하기 위한 하위목표들을 발견하며 이 하위목표들을 현실적으로 실천하는 것이 중요하다. 이때의 일련의 하위목표들의 수행체계(비전 달성을 위한 전략목표와 성과목표들)를 전략이라고 부른다. 이러한 전략들이 실행되는 것이 더 중요한데 전략들의 실행은 결국 전술이라 불리는 전략적 과제에 의해 가능한 것이다.

전략적 과제를 중심으로 해서 조직의 능률성과 효과성을 증진시키기 위한 수단으로 전략관리의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 전략관리는 장기적 관점에서 조직의 장기적 목적 달성을 위한 기획, 집행, 점검, 및 평가의 유기적이고 일관된 과정을 의미한다. 즉, 전략관리는 조직의 운영체계를 장기적 관점에서 조직의 목적 달성과 통합시킴으로써 예기치 못한 환경변화와 미래의 불확실성에 적절히 대처하기 위한 전략적 선택과정이다. 이러한 과정의 핵심이 바로 기능중심

조직설계이다. 조직의 기능을 중심으로 전략적 과제와 목적 그리고 조직을 연계시켜 전략의 실행가능성을 높이는 과정이 이에 해당된다. 또한 기능중심의 조직을 설계하는데 있어서 고려해야 할 사항은 성과관리와의 연계이다. 실행된 전략은 평가과정을 통해 그 성과가 규명되고, 여기서 도출된 문제점들이 수정되고 보완되어야 한다.

조직의 진정한 성과 창출은 각 부서와 구성원들 간 경쟁과 협력의 적절히 균형과 조화에서 찾을 수 있다. 여기에는 경쟁(Competition)과 협력(Cooperation)의 합성어인 코피티션(Co-Petition)이란 개념을 생각해 볼 수 있다. 이는 하나의 조직이 타 조직과 경쟁과 협력을 동시에 수행할 때 보다 많은 성과를 발휘할 기회를 가질 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 자치단체 내부에도 그대로 적용된다. 즉, 각 부서 간 경쟁과 협력을 균형 있게 추구한다면 더 많은 부서가 성과를 내고 결국 자치단체 전체의 성과도 더 좋아질 수 있기 때문이다.

□ Key Word: 조직설계, 기능적합성, 기능연계모형(BRM), 기능중심조직(FFO)

## 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	1
1. 문제제기 및 연구목적 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	4
<b>제2장 이론적 배경</b> .....	6
1. 조직개편의 기본방향 .....	6
2. 행정기구 변화관련 선행연구 .....	10
3. 조직 설계 .....	22
4. 정부기능연계모형 .....	29
<b>제3장 지방자치단체 조직실태 및 기능중심 조직설계</b> .....	41
1. 자치단체 조직실태의 문제점 .....	41
2. 지방자치단체의 기능중심 조직설계 .....	45
<b>제4장 자치단체 기능 및 조직에 대한 실증분석결과</b> .....	60
1. 자치단체 유형별 정책영역(분야) 현황 및 비교분석 .....	60
2. 자치단체 유형별 기능 수행 담당조직 현황 및 비교분석 .....	66
3. 행정수요 및 공급능력과 기능별 조직담당 분석 .....	74

4. 정책분야(영역)에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	86
5. 자치단체기능에 따른 담당조직 수에 대한 다중회귀분석 .....	95
<b>제5장 결 론</b> .....	102
1. 결과 요약 .....	102
2. 정책적 제언 : 기능집중형 조직 .....	103
<b>참고문헌</b> .....	107
<b>Abstract</b> .....	113
<b>부 록</b> .....	117

# 표 목 차

〈표 2-1〉 조직설계 원리 비교: 분화와 통합의 원리 ..... 24

〈표 2-2〉 미국 BRM 구성 ..... 31

〈표 2-3〉 BPR, BRM, BPM의 비교 정리 ..... 37

〈표 3-1〉 참여정부 이후 공무원 증감 현황 ..... 41

〈표 3-2〉 일반직 공무원 기준인력 대비 비율 ..... 44

〈표 3-3〉 질서, 경제, 복지분야별 지방행정기능분류체계와 관련 부서 ..... 48

〈표 3-4〉 지방자치단체 행정기능 유형화 ..... 49

〈표 3-5〉 예산서의 기능분류를 토대로 한 지방정부의 기능분류 ..... 50

〈표 3-6〉 지방행정조직의 기능에 대한 연구자들의 유형분류종합 ..... 50

〈표 3-7〉 시범 자치단체 목적별 분류체계 현황 ..... 55

〈표 3-8〉 지방자치단체의 행정기능분류 ..... 57

〈표 4-1〉 지방자치단체의 유형별 기획행정분야 정책영역 비교 ..... 61

〈표 4-2〉 지방자치단체의 유형별 도시분야 정책영역 비교 ..... 62

〈표 4-3〉 지방자치단체의 유형별 경제발전분야 정책영역 비교 ..... 63

〈표 4-4〉 지방자치단체의 유형별 복지환경분야 정책영역 비교 ..... 65

〈표 4-5〉 지방자치단체의 유형별 행정관리기능의 수행 담당 수 비교 ..... 66

〈표 4-6〉 지방자치단체의 유형별 도시관리기능의 수행 담당 수 비교 ..... 68

〈표 4-7〉 지방자치단체의 유형별 경제산업기능의 수행 담당 수 비교 ..... 71

〈표 4-8〉 지방자치단체의 유형별 삶의 질 기능의 수행 담당 수 비교 ..... 72

〈표 4-9〉 행정수요와 행정관리 담당조직 간 조직설계 분석 ..... 76

〈표 4-10〉 행정수요와 도시관리 담당조직 간 조직설계 분석 ..... 77

〈표 4-11〉 행정수요와 경제산업 담당조직 간 조직설계 분석 ..... 78

〈표 4-12〉 행정수요와 삶의 질 담당조직 간 조직설계 분석 .....	80
〈표 4-13〉 행정서비스공급능력과 행정관리 담당조직 간 조직설계 분석 .....	81
〈표 4-14〉 행정서비스공급능력과 도시관리 담당조직 간 조직설계 분석 .....	82
〈표 4-15〉 행정서비스공급능력과 경제산업 담당조직 간 조직설계 분석 .....	83
〈표 4-16〉 행정서비스공급능력과 삶의 질 담당조직 간 조직설계 분석 .....	85
〈표 4-17〉 도시형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	87
〈표 4-18〉 농촌형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	87
〈표 4-19〉 대도시형 기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	88
〈표 4-20〉 중소도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	89
〈표 4-21〉 제한도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	90
〈표 4-22〉 도농형기초자치단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	90
〈표 4-23〉 도농형기초자치단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	91
〈표 4-24〉 도시형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	92
〈표 4-25〉 농촌형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	93
〈표 4-26〉 대도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	93
〈표 4-27〉 중소도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	94
〈표 4-28〉 제한도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	94
〈표 4-29〉 도농형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	95
〈표 4-30〉 농촌형 기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석 .....	95
〈표 4-31〉 자치단체기능에 따른 담당조직 수에 대한 다중회귀분석 .....	96
〈표 4-32〉 도시형 광역단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	98
〈표 4-33〉 농촌형 광역단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	99
〈표 4-34〉 대도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	99
〈표 4-35〉 중소도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	100
〈표 4-36〉 제한도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	100
〈표 4-37〉 도농형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	101
〈표 4-38〉 농촌형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형 .....	101

## 그림목차

〈그림 2-1〉 Blau의 규모와 복잡성에 대한 이론 .....	14
〈그림 2-2〉 조직의 규모와 기구분화 관계 .....	16
〈그림 2-3〉 BRM 체계 예시 .....	30
〈그림 2-4〉 정부기능연계의 분류 내용과 체계 .....	34
〈그림 2-5〉 BPR과 BRM의 통합으로 BPM .....	36
〈그림 3-1〉 시 도 공무원 증감 현황 .....	42
〈그림 3-2〉 시군구 공무원 증감 현황 .....	42
〈그림 3-3〉 정부기능연계모델(BRM) 및 프로세스 개발 .....	52
〈그림 3-4〉 중앙부처 - 지방자치단체 BRM 연계관계 .....	53
〈그림 3-5〉 기능별 분류 체계 .....	54
〈그림 3-6〉 자치단체 BRM 시스템 연계 개념도 .....	56
〈그림 4-1〉 지방자치단체의 유형별 행정관리기능의 수행 담당 수 비교 .....	68
〈그림 4-2〉 지방자치단체의 유형별 도시관리기능의 수행 담당 수 비교 .....	70
〈그림 4-3〉 지방자치단체의 유형별 경제산업기능의 수행 담당 수 비교 .....	72
〈그림 4-4〉 지방자치단체의 유형별 삶의 질 기능의 수행 담당 수 비교 .....	74





## 제1장 서론

### 1. 문제제기 및 연구목적

새로운 정부가 들어설 때마다 정부조직 개편은 앞으로의 정책방향을 제시하는 방향타이자 정부의 활동을 담는 그릇을 재정비하는 작업으로 이해되어 왔다.

역대 정권에서 새로 출범하는 정부는 쇄신, 개혁, 혁신의 이름으로 변화의 청사진을 제시하면서 정부조직을 개편하여 왔다.

이러한 정부조직 개편은 새로운 정부의 국정철학을 실천에 옮기고 국민들로 하여금 지지를 이끌어내면서, 정통성을 강화하는 정치적 목적과 더불어 이러한 국정철학을 실천에 옮기기 위한 정책적 목적을 다 같이 추구하고 있다.

그러나 과거 참여정부는 기구통폐합 같은 구조적 개편보다는 업무 프로세스의 조정, 일하는 방식, 성과평가의 강화 같은 점진적 혁신을 추진하였다. 정부 출범 이후 정부조직의 통폐합은 최소화하면서 정치적, 사회적 수요가 높은 부문의 조직 신설이나 확대를 추진하였다. 그 결과 기관 수의 증가와 더불어 기관의 지위격상이나 고위 공무원의 증가를 통해 전체 정부조직의 규모는 확대되었다. 또한 참여정부 들어서 지방분권을 핵심적인 국정과제로 제시하면서 자치단체 차원에서의 자율 조직권의 확대를 위한 노력이 강화되었다. 이러한 차원에서 전국적으로 총액인건비 제도가 실시되었지만 일부 자치단체에서 조직운영의 체계성은 고려하지 않고 방만한 조직운영이 이루어지고 있었다.

이러한 현상은 조직구조의 획일성뿐만 아니라 부서 간 업무 떠넘기기와 부서이기주의, 책임전가 현상 등의 부정적 효과가 노정되면서 부작용이 심화되고 있고 특히 지원부서의 규모가 확대되면서 불필요한 감독 및 통제기능이 강화되

고 있으며, 자치단체의 현실 및 행정환경을 반영하는 조직설계가 이루어지지 않고 각 자치단체마다 획일화된 기구 편성이 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 자치단체의 외부 고객인 주민뿐 아니라 내부고객 만족을 위해서도 조정, 총괄, 통제 기능은 축소하고 감독 및 간섭 기능보다 지원 및 협력 기능을 강화해야 할 필요가 제기되고 있다.

새로 출범한 실용정부는 과거 참여정부와의 차별화를 위해 선진일류국가와 작고 효율적인 정부를 지향하면서 국민과 공무원에서 가시적으로 보여줄 수 있는 상징으로 작은 정부를 의미하는 정부조직의 축소개편을 설정하였다. 특히 참여정부의 공무원 수 증가, 고위직의 비대화, 인건비의 급증 등에 대한 문제의식을 토대로 정부 및 공공부문에 대한 전체적인 감축과 민간부문의 활성화 노력을 전개하고 있다. 이미 대통령의 선거공약을 중심으로 중앙부처의 조직개편이 완료되었고<sup>1)</sup> 지방자치단체를 대상으로 조직개편 및 조직설계에 관련된 논의가 진행 중에 있다.

이에 따라 새 정부 들어 효율성과 성과위주의 행정기조가 강조되고, 또한 세계화, 선진화라는 국정기조에 부응하는 방향으로 지방자치단체 조직설계의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 맥락에서 실용정부는 대국대과 체제와 공무원 정원 동결, 사회복지 및 교육·보건·치안·방재 분야같이 국민들의 생활에 밀접한 관련이 있는 분야로의 인력재배치 등을 추진하고 있다.

또 불필요한 규제를 혁파하고 경제성장에 초점을 둔 정책방향을 실현하기 위해 이를 조직개편 지침에 반영하고 있다.

또한 실질적 지방분권을 달성하기 위해 지방재정 확충과 교육자치, 자치경찰제의 확대와 더불어 특별지방행정기관의 정비 및 지방이양을 추진하고 있으며, 지방자치단체도 이러한 기조에 따라 大局大課 체제와 공무원 정원 동결, 사회복지, 보건, 교육 분야 인력재배치, 교육자치와 경찰자치의 확대실시가 예상되고

1) 이러한 흐름 하에 작은 정부를 지향하면서 실용정부는 과거 참여정부 당시의 18부 4처의 중앙조직을 15부 2처로 축소하는 정부조직 개편을 완료하였다.

있다.

이와 같은 추세에 따라 고객접점 행정기관으로서 자치단체는 주민들이 체감할 수 있는 행정서비스를 제공해야 할 필요성은 더욱 강조될 것이다.

이러한 방향 하에 자치단체는 중복기능의 통폐합 및 불필요한 기능 폐지를 통해 조직운영의 효율성을 도모해야 하며, 특히 경제성장을 위해서는 과감한 행정규제의 혁파를 추진하면서도 식품안전, 산업안전, 방재 및 교통안전, 환경안전에 대한 규제는 고품질화 하겠다는 방향은 변하지 않을 것이다. 이를 위해 총액 인건비제 실시 이후 나타난 일부 자치단체의 방만한 조직운영이 문제되고 있는 시점에서 꼭 필요한 일을 수행하면서 기능의 중복에 따른 비효율성을 제거하고 대부처로 개편된 중앙정부의 기구개편에 대응하기 위한 자치단체 조직의 정비가 요구된다.

그러나 자치단체의 조직운영의 건전성을 확보하기 위해 간과해서는 안될 점은 구조중심의 일방적 감축보다는 기능중심의 조직설계가 바람직할 것이다. 특히 자치단체 각 조직부서가 담당하는 기능은 해당 자치단체의 행정수요 및 행정환경을 반영한다고 볼 수 있기 때문에 이를 반영할 수 있는 조직설계가 필요할 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 고객접점의 일선기관인 기초자치단체의 조직설계를 기능 중심의 관점에서 논의하고자 한다.

이를 위해 다음과 같은 연구목적을 설정하고자 한다.

먼저 자치단체의 효과적인 조직설계를 위한 유형별 기능적합성을 검증하고자 한다.

기능적합성을 검증하기 위해 우선 각 자치단체가 제시하는 주요시책과 현재 조직이 수행하는 기능을 중심으로 대응성을 분석하고자 한다. 즉, 현재 자치단체의 조직이 자치단체의 정책목표를 달성하는데 걸맞는 조직인지 여부를 판단하게 된다.

이를 위해 자치단체 주요시책을 중심으로 정책영역 및 정책분야를 분류한 후 이에 대응하는 자치단체 조직 및 기능을 분류하여 적합성 여부를 검증하게 된다.

아울러 자치단체 조직구조 및 설계와 관련하여 자치단체의 행정수요를 대표하는 인구수와 행정서비스 공급을 대표하는 재정능력을 중심으로 자치단체의 기능별 조직구조를 판단하고자 한다.

또한 자치단체 유형별로 각 자치단체가 추진하고자 하는 주요 정책영역을 중심으로 담당조직과의 관련성을 파악하여 자치단체 조직설계의 적합성을 분석하고자 한다.

마지막으로 자치단체 기능과 이에 상응하는 담당조직 수에 대한 회귀분석을 통해 담당조직의 규모에 대한 적정성 여부를 판단하고자 한다.

## 2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 자치단체를 대상으로 자치단체의 유형화를 통해 각 유형별 대표 자치단체를 선정하여 자치단체의 조직분석을 실시하여 그 문제점 및 대안을 중심으로 조직설계 모형을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 2장에서는 정부조직 개편 및 기능중심연계모형(BRM)에 관련된 선행연구를 조사하여 이론적 배경을 파악하고 3장은 우리나라 자치단체 조직의 문제점을 개략적으로 살펴보고 자치단체의 기능중심 조직설계를 위한 자치단체 기능의 유형화를 제시한다.

4장은 기능중심으로 각 유형별 자치단체 조직의 현황과 문제점을 구체적으로 알아보기 위해 실증분석을 시도 한다. 이를 토대로 5장에서는 기능중심의 조직설계의 방향과 정책적 대안을 제시하게 된다.

본 연구의 분석단위는 자치단체의 조직 및 기능이고 아울러 자치단체의 주요 시책을 정책영역과 분야로 구분하여 연구를 진행한다.

본 연구를 수행하기 위한 방법은 각 유형별 자치단체의 조직편람 및 조직도와 업무분장표를 중심으로 조직의 구조 및 기능을 분석한다.

기본적 데이터를 수집하기 위해 「2008년 지방행정조직편람」 및 전체 자치단체의 업무분장표와 조직도를 통해 조직관련 자료를 확보하였고, 자치단체의 행정환경 및 행정수요를 파악하기 위해 「2008년 지방자치단체 기본현황」을 입수

하여 1차자료를 확보하였다. 또한 「2008년 지방자치단체 기본현황」에서 제시된 자치단체 주요시책을 변수화하여 이를 정책영역과 정책분야로 구분하여 기능분석의 준거로 활용하고자 한다.

이러한 작업을 수행하기 위해 먼저 자치단체를 유형화하여 분류를 시도하였다. 지방자치단체의 유형화를 위해서는 지방자치단체 간 유사성 또는 동질성을 파악하기 위한 기본변수를 선정하여야 하는데 지방자치단체 간 유사성 또는 동질성을 파악하기 위한 기본변수로는 “법적기능”과 “행정수요 및 재정여건”을 제시할 수 있다. 이와 관련하여 “법적 기능”은 주로 지방자치단체의 법적 지위로 나타나고 “행정환경 및 재정여건”은 인구, 경제적 여건 등으로 제시할 수 있다.

이러한 기본변수는 지방자치단체의 유형화를 위해 단계별로 적용되어야 하는데 “행정수요 및 재정여건”은 각 자치단체의 행정환경을 나타내기 때문에 반드시 자치법상의 “법적 기능”의 적용 후에 적용되는 것이 논리적 타당성을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 전체 지방자치단체를 대상으로 “법적 기능”을 1차적으로 적용하고, 그 결과를 근거로 “행정수요 및 재정 여건”을 2차적으로 적용함으로써 최종적으로 유사한 지방자치단체의 범주를 확정할 수 있을 것이다.

이러한 기준에 근거하여 자치단체를 먼저 광역과 기초자치단체를 구분하고 광역자치단체는 특별시 및 광역시와 도를 구분하며, 기초자치단체는 시군구를 대상으로 행정수요와 행정환경을 고려하여 시의 경우 인구 50만 이상의 대도시, 50만 미만의 중소도시, 도농복합시의 3가지 유형으로 구분하고, 군과 자치구는 각각 단일유형으로 구분하여 분석을 시도할 예정이다.

이렇게 분류된 자치단체를 유형별로 기능중심의 조직적합성을 검증하기 위해 통계적인 분석 중 빈도분석, 상관분석 및 다중 회귀분석을 실시할 계획이다.



## 제 2 장 이론적 배경

### 1. 조직개편의 기본방향

국내에서 정부조직 개편에 관한 논의는 문민정부 들어서 활성화 되었다. 당시 정부실패에 대한 반작용으로 등장한 신자유주의 및 신공공관리론의 영향으로 ‘작고 효율적인 정부’라는 행정개혁의 패러다임 하에 정부개혁은 지속적으로 추진되어 왔다. 정부조직 개편에 관한 국내 학자들의 논의는 합리적이고 이상적인 모델이 존재한다고 믿는 입장과 정치적이고 현장중심의 입장에서 이러한 모델이 존재하지 않는다는 입장으로 구분되어 왔다.

외국에서는 합리적인 모델이 존재한다는 신념 하에 20세기 초 영국과 미국을 중심으로 과학적 관리법 같은 조직모델의 개발이 이루어져 왔다. 그러나 정치적 영향력이 정부개혁에 개입되면서 많은 경험적 연구들이 정치적 과정의 중요성을 중시하게 되었다. 그러나 이 과정에서 합리적 행정과정을 거치더라도 정부조직 개편은 본래 의도했던 효과를 거두지 못한다는 점이 제기되고 있는 실정이다.

최근의 연구들은 정부조직 개편의 다양한 환경적, 정치적 요인들을 같이 고려해야 한다는 주장이 설득력이 있음을 보여주고 있다.

이러한 사실은 우리나라의 정부조직 개편에도 적용될 수 있을 것 같다. 실상 문민정부 이후 참여정부를 제외하고는 모두 정부조직 개편을 실시해왔다. 이와 같은 현상은 정치적 요인도 관여되어 있겠지만 정부와 국정에 대한 대통령의 전략적 선택도 중요한 변수로 등장하였다고 볼 수 있다. 국민의 정부에 출범한 행정자치부나 건설교통부는 IMF 상황을 거치면서 ‘작은 정부론’을 실천하는 과정에서 나타나게 되었고, 이는 당시 대통령의 국정 시각과 방향을 담고 있다고 보

아야 할 것이다. 정부조직 개편안은 국정관리에 대한 새로운 시각으로 볼 수 있으며 새로운 정부조직의 환경 패러다임을 설정하는 좌표가 되기도 한다.

현재 실용정부는 대부처주의로의 조직개편을 지향하면서 기능중심의 정부조직 개편을 실시하였다. 현재 실시된 정부조직 개편은 행정환경의 변화를 거시적으로 조망하여 이에 대응하고자 하는 시각이 반영되어 있다. 이러한 시각은 기능통합을 통한 서비스 제공의 효율화를 목적으로 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 시각의 변화는 향후 지방자치단체의 조직개편에도 매우 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다.

중앙정부가 되었던 지방자치단체가 되었던 조직개편은 사회문제를 정부조직을 통해 해결하고자 하는 조직정책(organizational policy)의 역할을 수행하게 된다. 조직개편을 통해 정부환경의 불확실성을 해소하고 행정수요에 대응하며, 나아가 정부에 대한 불신을 해소하고 고객만족을 지향하는 방향타 역할을 수행할 수 있는 것이다.

이러한 맥락에서 현재 실용정부가 추진하고 있는 정부조직 개편의 준거모형은 미국의 행정개혁 특히 클린턴 정부에서 시행하였던 행정개혁 모델을 전범으로 삼고 있다고 할 수 있다.

클린턴 대통령은 정부관료제 내에서 추구하고 있는 사안과 문제점에 대하여 깊은 관심을 가지고 1992년 대통령 선거 시, “미국 정부를 새로운 차원에서 새롭게 기능할 수 있도록 하겠다.”는 공약을 제시하였고, 대통령으로 당선된 직후 일명 고어(Gore)위원회로 알려진 국정성과평가단(National Performance Review)을 설치하여 국가차원에서 정부를 새롭게 설계하고 새롭게 창출하여 새로운 활기를 띤 관료문화로의 전환을 시도했다.

클린턴 대통령과 고어 부통령은 그들의 저서 ‘Putting People First’에서 정부운영방법을 급진적으로 변화시켜야 할 시점이라고 하면서 기업가적인 정부로의 전환을 강조하고 있다<sup>2)</sup>. 고어 보고서는 서두에 위원회 작업에 관하여 연방정부

2) Bill Clinton and Al Gore, Putting People First, New York Times Book, 1992.

의 관료제에서 나타난 공무원들의 태도를 비판하면서 기업가적인 정부형태의 필요성을 역설하면서 기업가적인 정부는 ‘사명감의 창출’ 및 ‘사업결과에 기초한 예산배정’에 의해서만 가능하다는 점을 지적하고 있다<sup>3)</sup>.

1993년 9월 ‘더 적은 비용으로 더욱 일 잘하는 정부’를 내세운 NPR 보고서에 대해 클린턴 대통령이 전폭적인 지지를 하고, NPR 건의서를 실행에 옮기도록 추진시키는 한편, 각 연방기관도 내부적 개혁 작업을 추진하도록 함으로써 정부개혁 1단계가 시작되었다. 정부개혁의 주요원칙별 건의내용을 보면, 다음과 같다.

첫째, 관료주의적인 형식주의의 제거이다. 예산과정의 간소화, 인사권한의 분권화, 조달업무의 간소화, 행정내부의 과잉규제 완화 및 지방정부에 대한 권한 위임을 추진하였는데, 그 결과로 인력규모의 통제방식이 정원상한식 통제에서 운영경비 상한식으로, 1만 페이지에 달하는 인사관리지침의 폐지, 4,500페이지에 달하는 조달절차 및 규정의 간소화, 55개 분야의 연방교부금을 6개 분야로 통합하여 교부금 지원의 탄력성을 높이는 등의 개혁조치를 취하였다.

둘째, 고객우선주의와 시장경쟁원리의 도입이다. 고객에게 의사표시 및 선택의 기회 부여, 서비스 개선을 위해 행정조직에 경쟁원리와 역동적인 시장원리의 도입, 경쟁체제 도입이 적절하지 않은 경우 독점구조를 유지하되 기업체 조직으로 변화시켜 시장경제에 적응토록 하였다.

셋째, 성과산출을 위한 공무원의 권한 강화로 의사결정권을 일선공무원에게 위임하고 관리계층을 줄이며, 대통령과 장·차관간의 협약서를 체결하여 업무수행결과에 대한 책임감을 제고하고, 목표달성도의 측정과 같은 정책을 통하여 비용절감과 효율성 증대라는 두 가지 가치를 추구하였다. 또한 각 행정기관으로 하여금 현재의 조직·사업·규제를 재검토하여 그 존재 필요성이 입증되지 못하는 조직을 축소하거나 폐지토록 하였다. 그 결과 그로부터 5년 내에 연방정부 인력의 12%(252,000명)를 감축하여 1조 80억 달러를 절약함과 아울러 업무 효율성 제고와 공무원에 대한 권한 이양을 통해 광범위한 혁신 문화를 연방정부에

3) Al Gore, ‘The Gore Report on Reinventing Government & Creating a Government that Works Better and Costs Less’, Washington US Government Printing Office, 1993.

정착시키게 되었다.

클린턴 정부의 정부 개혁은 행정부 전반에 걸쳐 효율성의 증대, 정부 역량 제고, 대국민 서비스 증대 등을 도모했다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 개혁이 단시간에 추진되어 장기적인 측면에서의 성공을 거둘 수 있는 기회가 다소 약화되었다는 평가도 아울러 제기되고 있다. 민주당 클린턴 정부를 이어 집권한 공화당 부시 정부는 앞선 정부의 혁신노력을 포기하지 않고 이어받지만, 그 기초에 있어 상당한 변화를 추구한다. 곧, NPR 2기에 도입된 정책 네트워크 강화 방안이 포기되고, 신공공관리론에 입각한 관리기법이 훨씬 집중된 형태로 전개되는 것이다.

이러한 방향에서 진행된 미국의 행정개혁은 새롭게 출범한 우리나라 신정부의 조직개편에도 많은 영향을 주었다. 특히 새로운 사회문제의 발생과 행정수요의 증가에 따른 행정의 탄력적 대응능력과 관리능력이 중시되면서 현 정부는 행정부처간의 단절적이고 수직적인 기존의 일하는 방식을 근본적으로 개선함으로써 행정부처간의 갈등을 없애고, 경계 없는 업무처리 및 서비스 제공이 가능하도록 공무원의 기능과 업무의 흐름을 재정립해야 한다. 이는 공무원의 일하는 방식의 근본적인 개선이 현존하는 정부구조와 단위업무를 중심으로 이루어지는 단순한 통합이 아니라 불필요한 일의 제거, 기능의 단순화, 중복업무에 대한 과감한 통합을 통한 행정 효율성과 생산성을 지향할 때만 가능한 것이다.

본 장에서는 조직개편과 관련된 선행연구를 살펴보고 나아가 효율적인 조직운영과 행정의 생산성을 제고하기 위한 차원의 조직설계 관련 이론을 조사하여 이를 토대로 정부 특히 지방자치단체의 조직개편 방향에 대해 알아보기로 한다.

## 2. 행정기구 변화관련 선행연구

### 1) 행정기구변화의 유형에 대한 연구

행정기구변화에 대한 기존의 연구는 주로 기구변화의 유형을 나누어 어떤 유형의 변화가 주로 일어나는가에 대한 실증연구를 통하여 정부기구변화의 특성을 밝혀내고자 하는 연구가 대다수이다. 행정기구를 그 기구가 수행하는 기능을 기준으로 분류하고 기능별 행정기구의 변화에 대한 연구는 거의 없다. 행정기구 변화에 대한 연구는 처음에 행정기구가 사라질 성질의 것인가 알기 위해 행정기구변화의 유형을 나누어 어떤 유형의 변화가 주로 일어나는가를 분석하고 정부기구 변화의 특성을 밝혀내고자 하는 Kaufman(1971, 1976)의 연구를 시작으로, Kaufman 기구변화의 유형을 더욱 세분화하여 연구를 수행한 Peters(1988)의 연구, 기구변화를 조직의 성장측면에서 바라본 Marshall W. Meyer et. al(1985)의 연구, Bill Mckelvey(1982)의 연구를 들 수 있다.

우리나라에서는 Peters의 기구변화 유형을 활용하여 우리나라 중앙행정기구 변화의 유형에 대한 연구로 김근세 등의 연구(1996), 중앙행정기구 변화의 정치경제에 관한 연구(김근세 등, 1998), 경찰조직에 특화하여 기구변화를 분석한 김진혁의 연구(2003), 정부 조직의 조직변동에 대해 연구를 수행한 민진의 연구(2006)가 있다. 특히 민진(1993)은 각국의 중앙행정조직을 대상으로 기구분화의 양태와 그 영향요인을 연구하였다.

Kaufman(1976)은 당시 논란이 되고 있던 정부조직의 영속성에 대한 실증분석을 통하여 정부조직의 변화가능성을 살펴보았다. 정부조직의 변화를 공식적인 조직에서의 기구신설(birth), 유지(survival), 폐지(death)의 세 가지 유형으로 나누어, 미국의 10개 중앙행정부서와 대통령 직속기관을 대상으로 연구하였다. Kaufman의 연구는 조직의 변화를 공식구조에 초점을 맞추어 분석하였으며, 분석결과 한번 만들어진 조직은 오래 지속된다는 전통적인 논의를 뒷받침할 수 있다는 사실을 경험적으로 증명하였다. 또한, 조직구조는 사라질 수 있으나 조직

이 담당하던 기능은 사라지지 않고 어떤 형태로든 다른 조직의 기능으로 흡수된다는 것을 발견하였는데, 이는 공식조직의 변화만으로는 조직이 담당하던 기능의 변화를 모두 보여줄 수 없다는 것과 공식조직의 변화는 그 조직이 담당하던 기능변화를 양적으로 보여줄 수 있을 뿐이라는 것을 반증하는 것이다.

Peters는 정부조직(government organization)에 대한 연구를 어렵게 만드는 근본적인 문제는 연구대상 즉, 설명대상인 종속변수로서 조직의 변화가 쉽게 관찰되지 않는다고 한다. 정부기관에서 부처청 단위의 조직이 새로이 생겨나거나 소멸되는 예는 그다지 빈번한 일이 아니기 때문이다. 그러나 개별부처의 내부기관의 신설, 폐지, 승계는 해마다 일어날 수 있다.

이런 개별부처 내부의 조직 변화는 조직이 담당하는 프로그램의 변화를 내포하고 있으며, 조직의 예산상의 변화를 반영하는 것이기 때문에 분석단위로 개별부처(조직)를 정하고, 개별부처 내부 조직의 변화를 설명하는 것은 조직연구에서 종속변수가 초래하는 문제를 어느 정도 완화시켜주게 된다.

Peters는 전통적인 입장에서 조직의 안정성과 항구성에 대한 연구는 조직의 생존과 사멸이라는 이분법적인 측면만을 고려했고(McKelvey, 1982), 조직의 형태와 기능이 변화할 수 있다는 가능성을 고려하는데 실패했다. 이에 따라 Peters는 조직의 변화 유형을 신설(Initiations), 유지(Maintenance), 폐지(Termination), 승계(Succession: 대체)로 구분하고 승계를 선형대체(linear replacement), 통합(consolidation), 분화(splitting), 일부폐지(partial termination), 비선형대체(nonlinear replacement), 혼합형대체(complex replacement)로 구분하여 정부조직의 변화 유형에 대한 실증연구를 수행했다.

민진(1993)은 정부체제가 정부기능에 영향을 미치고 정부기능이 중앙행정기구의 분화에 영향을 미친다는 가정 하에 귀납적인 연구를 수행했다. 중앙행정기구의 분화정도를 총부처수로 측정하였고, 정부기능이 정부부처를 통해서 구체화 될 수 있다고 판단하여 중앙행정기관의 부처명을 기능에 따라 구분하였다. 이런 구분을 토대로 정치체제, 경제체제, 경제수준, 인구, 국토 등과 기구분화의 관계를 분석하였다.

김근세 등(1996)은 Peters의 정부기구 변화의 유형을 약간 변형하여 정부조직 변화유형을 신설, 폐지, 승계(선형대체, 비선형대체, 통합, 분화)로 구분하여 1945년부터 1987년 기간동안 우리나라의 중앙정부조직의 기구변화를 연구하였다. 중앙부처의 국을 대상으로 연구한 결과 정부조직변화 중 폐지보다 승계가 높은 비율을 보였다. 또한 정부조직은 행정환경에 따라 계속적인 변화를 보였는데, 중앙부처는 외청 및 외국보다는 안정성을 보였지만, 폐지율에 있어서는 대통령부서가 더 안정적이었다. 그리고 다른 국가기구유형과 비교해 생산기구가 신설, 폐지, 승계에 있어서 가장 많은 변화를 보인다는 점을 발견했다.

김근세 등(1998)은 행정기구의 변화를 역사적으로 분석하여 한국 국가기구의 구조적 특성을 이해하고자 하였다. 정부기구의 변화와 사회경제적 조건과의 연관성에 대해 분석을 목적으로 국가기구의 변화를 설명하는데 활용되는 국가이론에서 분석틀을 차용했다. 한국행정기구의 변화과정을 Clark & Dear의 모형(1984)을 적용하여 국가기구를 합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기구로 구분하고, 경제사회발전단계를 수입대체산업화단계, 수출주도성장1기, 수출주도성장2기, 권위적 경제자유화단계로 4분하여 각 단계별로 어떤 기구가 강화되는지를 분석하였다.

김진혁(2003)은 경찰이 수행하는 기능을 몇 가지 범주로 나누고 각 기능에 해당하는 경찰기구의 변화의 유형을 신설, 폐지, 통합, 분화, 대체의 네 가지로 구분하여 시대별로 변화 양상을 측정하였다.

민진(2006)은 우리나라 중앙행정기관(각 부처 내부의 실국이 분석단위가 아님)을 중심으로 정부조직의 변동에 대한 연구를 수행했다. 중앙행정기관(부처청위원회)을 대상으로 1948년부터 1987년까지의 정부조직의 변동과 관련하여 정부조직의 수명과 정부조직의 변동유형을 신설, 승계, 폐지의 3가지로 구분하고 정권별, 시대별, 조직형태별 변동의 특성을 중심으로 분석하였다.

조직의 변동과정과 조직의 수명에는 조직의 환경적 요인이 영향을 주는 것으로 보았다. 특히 정부조직의 변천에는 정치적, 경제사회적 환경이 영향을 주는 것으로 보고 이러한 환경을 나타내는 것으로 대상기간 동안의 시대별(공화국별

(정부별), 10년 단위별(연대별)로 차이가 있는지를 분석. 또한 조직변동의 유형을 신설, 승계, 통합과 분화, 폐지로 구분하였다.

## 2) 조직의 구조변화에 영향을 미치는 요인에 대한 연구

지방행정기구변화에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 매우 부족하다. 특히 지방행정기구의 내용인 지방행정기능과 그 변화에 영향을 끼치는 요인과 관련된 실증적 연구는 드물다. 현재 진행된 연구는 기구분화(differentiation)에 대한 결정요인으로 조직규모에 대한 연구의 경향이 주류를 이루고 있다.

이때 기구의 분화는 조직구조의 결정요인 중 조직구조의 복잡성에 대한 연구이다. 이와 함께 국내에서는 지방자치단체의 행정환경이 조직구조변화에 어떤 영향을 주는지에 대한 연구가 비교적 최근에 등장하고 있다.

우선, 기구분화에 대한 주된 선행연구는 다음과 같다.

기구분화로 측정되는 조직복잡성에 대한 연구, 즉 복잡성에 영향을 미치는 요인과 관련된 연구가 주를 이룬다. 대표적으로 조직구조 공식조직의 분화에 대한 연구는 Blau의 조직복잡성에 대한 연구가 있다. Blau는 조직의 규모가 커지면 기구분화가 일어나고, 기구분화가 확대될수록 분화된 구조간에 조정과 의사소통 문제가 강화되기 때문에 조직의 관리기구가 확대될 것이라는 점을 연역적 분석을 통해 주장하였다(Blau, 1970).<sup>4)</sup>

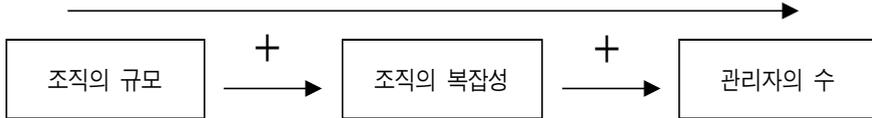
Child(1973)는 82개 영국기업을 대상으로 조직규모와 기술, 조직의 복잡성의 관계에 대해 연구했다. 연구결과 근로자 수로 측정된 조직의 규모와 기술의 통합성과 자동화가 복잡성에 큰 영향을 미치고,<sup>5)</sup> 조직의 복잡성이 증가할수록 공식화가 증대되는 것으로 나타났다. Blau의 연구는 다음과 같은 모형으로 구성될

4) Blau는 조직규모를 조직원의 수로 측정하였고, 기구분화는 지점의 수, 직원의 수, 수직적 분화(수직적 계층), 부서의 수로 측정하였는데, 이는 이후 조직구조연구에서 일반적으로 받아들여지는 규모와 복잡성의 측정지표가 되고 있다.

5) 특히, 인력규모에 log 값을 취했을 때 조직구조와의 선형관계가 더욱 분명해 진다고 한다 (Child, 1973).

수 있다(Goldman, 1973).

〈그림 2-1〉 Blau의 규모와 복잡성에 대한 이론



자료: Paul Goldman, 1973, p.90을 재인용.

Goldman은 Blau(1970)의 연구가 횡단면적인 자료만을 토대로 분석하였다는 것을 지적하면서 조직의 규모가 시간적으로 증가하는 동적인 과정에서 조직 복잡성과 어떤 관계가 있는지를 Blau가 연역적으로 추론한 이론을 토대로 분석하였다(Goldman, 1973).<sup>6)</sup> 연구결과 규모가 증가할수록 조직의 수평적 분화가 증가하게 된다. 또한 규모가 증가할수록 관리기구의 수평적 분화가 촉진되는데, 다만, 조직의 규모가 증가해도 기구분화가 일어나지 않는 경우에도 관리기능의 분화만 일어나는 것을 밝혀냈다(Goldman, 1973; 95). 이는 조직의 규모가 증가하는 경우에 직원간 조정과 통제를 위하여 통합을 담당할 관리기구의 분화가 필요하기 때문인 것으로 설명하였다(Goldman, 1973; Scott, 1975).

Milet et al(1977)은 미국 캘리포니아 주에 있는 연방 및 주의 행정기관을 표본으로 활용하여 조직규모와 지리적 분산, 수직적 분화, 수평적 분화의 관계를 경로모형을 통하여 분석하였다. 특히 독립변수와 종속변수의 선형성에 대한 지적(Kimberly, 1976)에 따라 규모를 측정하는 구성원수의 로그값을 취하고 OLS 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 규모와 수직적·수평적 분화 사이에는 양의 관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 수직적 분화에 대한 조직규모의 영향력이 수평적 분화에 대한 영향력보다 큰 것으로 나타나 조직규모는 수평적 분화 보다는 수직적 분화에 더 크게 영향을 주는 것으로 나타났다.<sup>7)</sup> 이후 이들의 연구는 80

6) 횡단면적 사례를 대상으로 연구한 것은 Child(1973)의 연구도 동일하게 가지고 있던 한계였다.

7) 이러한 결론은 Blau & Schoenherr(1971)의 연구결과와 반대의 것이다. Blau와 Schoenherr의

년대를 거치면서 다양하게 연구되었다(Hsu, 1983).

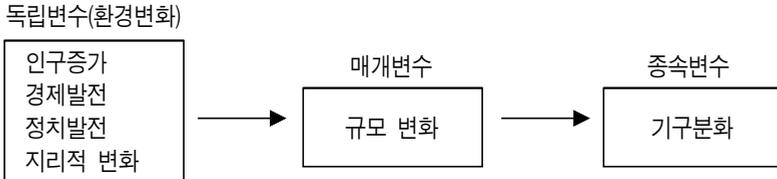
Stevenson(1986)은 효율성이라는 이름으로 행해지는 정부관료제의 변화와 개혁은 결국 더 큰 관료조직과 관리비용을 야기한다는 전제하에, 정부조직을 대상으로 환경변화에 따른 조직의 구조단위의 수(구조분화)와 근로자의 수(규모)의 변화를 실증적으로 분석했다. 분석을 위하여 1890년부터 1975년까지 시카고, 디트로이트, 필라델피아 주정부의 자료를 활용하여 ARIMA 모형을 활용하여 시계열 분석을 실시하였다. 환경변화에 대한 측정은 조직개혁과 구조조정에 대한 요구를 대리변수로 하여, 2차대전 이후를 연도별로 6개의 구역으로 나누어 각 구역별로 행정수요가 다를 것을 가정하여, 시간영역별로 조직의 규모와 기구분화수의 관계를 시계열분석 하였다. 분석결과 조직의 관리자들은 외부변화의 요구에 대응하여 기구를 증가시키는 것으로 나타났다.

Blau와 Goldman, Child, Stevenson 등 조직의 규모와 조직구조와 관련된 연구자들은 조직의 규모와 기구분화의 관계에 대한 연구에서 환경적인 요소를 모형에 포함시키지 않았다는 문제를 안고 있다. 환경적인 요소를 고려했을 때 환경이 조직규모와 구조분화에 영향을 미치고, 조직규모가 조직구조의 분화에도 영향을 미칠 수 있다. 이들의 문제를 지적하면서 조직의 환경의 변화나 발전이 조직의 규모에 영향을 주고 조직규모가 변화함에 따라 조직이 발전한다는 시간이 등장하였는데, Raadschelders(1997)의 연구가 이에 해당된다. Raadschelders는 조직의 규모와 기구분화간의 선후관계에 대하여 선행연구들의 상반된 주장을 지적하면서, 종단면적인 관점에서 조직의 규모와 기구분화의 관계를 분석하였다.

---

분석결과 수평적 분화가 수직적 분화에 영향을 주는 것으로 나타났기 때문이다. Blau et al은 이런 현상을 규모가 증가하면 구성원들을 세부적인 조직단위로 특화시키기 위하여(전문화) 조직을 분화시키고(선행변수), 분화된 조직을 조정하고 통제하기 위하여 수직적 분화가 일어난다는 설명이었다(Blau & Schoenherr, 1971). 그러나 Miledi et al의 연구는 인과관계를 보여주는 것이 아니라 공변관계를 보여주는 것으로, 상황에 따라 달리 적용될 수 있다고 하였다(Miledi et al, 1977; 215).

〈그림 2-2〉 조직의 규모와 기구분화 관계



자료: Raadschelders, 1997, p.428을 참고로 재구성.

그러나 Raadschelders의 연구는 독립변수로서 환경변화를 분석에서 배제하고 있다는 한계를 가지고 있다. 환경변화가 규모변화를 매개하여 기구분화에 간접적으로 영향을 미칠 수 있지만 환경변화가 직접 기구분화에 영향을 미칠 수 있는데, 이를 모형에서 제외하였다.

조직의 규모와 구조변화에 대한 연구는 민간기업을 대상으로 한 연구들이다. 공공조직의 구조변화에 대한 연구들 중에서 조직환경 및 상황변수(규모, 기술 등)와 조직구조변수(복잡성, 공식성 등)의 관계에 대한 연구는 거의 없다. 국내의 사례를 대상으로 이루어진 비교적 최근의 연구들로 대개 정보화를 대변하는 기술변화가 조직구조 변화에 어떤 영향을 미치는지를 연구한 것들이고(최근열 등, 2006; 엄석진 등, 2005), 조직의 분권화에 영향을 미치는 상관계수에 대한 연구(김호섭, 2001)이 있을 뿐 기구개편을 통해 이루어지는 조직의 복잡성의 변화에 대한 영향요인에 대한 연구는 없다.

### 3) 행정환경의 변화에 따른 조직의 대응에 대한 연구

행정기구, 특히 지방행정기구의 변화에 대한 환경요소의 영향을 분석한 선행 연구들을 검토하면 다음과 같다. 우선, Noell(1974)은 지방정부를 둘러싼 행정환경이 지방행정기구에 끼친 영향을 연구하기 위하여, 정부의 공식적인 조직에서 관찰되는 조직구조의 패턴이 사회시스템의 패턴과 관련이 있는지를 연구하였다.

설명대상인 지방행정기구를 공무원 수로 측정되는 정부의 공식적인 관료제의

상대적 크기와 기능분화로 측정되는 복잡성으로 놓고, 종속변수의 변화에 영향을 미치는 요인으로서 주별 인구수, 토지면적, 소득으로 사회규모를 판단하고 도시화, 인종구성, 산업화, 교육수준을 통하여 사회체제의 복잡성을 측정하여 양자의 상관관계를 실증적으로 분석하였다.

손재식(1987)은 지방행정수요의 증가추세를 요인별로 제시한 뒤 수요추세를 반영한 재정운영개선방안을 제시하는 규범적 연구를 수행했다. 손재식은 행정수요가 시간이 지날수록 증대되는 성질을 가진 것으로 증대일로에 있는 행정수요를 어떻게 충족할 것인가 지방자치단체가 직면한 근본적인 과제라고 지적하였다.

특히, 행정수요를 증가하게 하는 양적 요인으로 인구의 증가, 인구의 고령화와 핵가족화, 자동차의 증가, 산업화 및 도시화의 진행을 제시하고, 질적 요인으로 소득수준의 향상으로 인한 주민요구의 다양화, 여가의 증대, 행정서비스에 대한 기대수준 향상, 개인복리에 대한 요구 증대를 제시하는데 이에 대한 대응도 수요측면에 대한 대응과 공급측면에 대한 대응으로 구분하여 제시하였다. 손재식의 연구는 규범적인 연구로 지방행정수요의 특징을 잘 지적하고는 있으나, 실증적인 분석을 통하여 지방행정수요의 방향과 그에 대한 대응 방향을 제시할 필요가 있다.

신환철(1990)은 지방행정수요의 변화가 국민의 기대와 요구에 이루어지기 보다는 중앙정부의 국정운영 방침에 따라 변화되고 있다는 문제의식 하에, 증대되고 있는 지방복지수요와 그에 대한 지방정부의 대응실태를 분석하여 행정수요 증대를 효율적으로 대응할 수 있는 지방행정조직의 개선방안을 제시하였다<sup>8)</sup>.

신환철은 사회복지수요의 증대원인으로 1) 빈부격차의 증대, 2) 노인인구의 증가, 3) 고등교육인구의 증가를 제시하였다. 이런 수요변화에 대응하여 지방행정

8) 현재 지방자치단체에 두는 기구와 정원에 관한 규정에 따르면, 1개국은 최소 4개과를 관할할 정도의 사무를 가지고 있어야 하고, 1개과는 3개 이상 팀(담당)을, 1개 담당은 적어도 3명 이상의 직원으로 구성되어야 하기 때문에, 조직구조상 1개 팀(6급)의 증설은 적어도 3명 이상의 지방공무원을 필요로 하게 된다. 김대건은 이와 유사한 연구를 비슷한 논리로 수행했다(김대건, 2005).

기능(세출규모와 지방행정 조직의 규모)은 적합하지 않은 방향으로 강화 및 전개되었다는 점을 지적하였다.

지방행정조직을 구성하는 공무원 규모의 결정요인에 대한 연구는 이명석에 의해서 수행되었다(이명석, 1998). 이명석은 지방자치단체에서 공무원 수가 증가한 현상이 지방자치단체의 행정수요의 증가에 따른 것인지 여부를 실증적으로 검증하기 위하여 지방자치단체 공무원 규모에 영향을 미치는 수요측면의 요인들의 영향을 분석하였다. 공무원 수의 증가가 수요 증가에 대응하는 것이 아닌 경우 ‘과잉인원’이 되어 지방자치단체가 비효율적으로 운영되는 것을 의미한다고 가정하였다.

분석은 1986년부터 1996년까지의 광역시와 특별시를 제외한 57개 도시를 대상으로 실시하였고, 지방자치단체 공무원규모를 결정하는 요인으로 인구, 동수, 차량등록수, 건축허가수, 세출결산, 지방세징수액, 면적, 생활보호대상자, 의원선거, 단체장선거를 선정하여 집적시계열분석(pooled-time series analysis)을 실시하였다.

분석결과 우리나라 도시정부의 지방자치단체공무원 규모는 부분적으로 수요측면의 요인들에 의해 증가했다고 할 수 있다. 그러나 행정수요가 감소한 경우에 지방자치단체 공무원 규모가 감소하지 않는 경향이 있음이 확인되었다. 지방자치단체에서 인력규모는 조직구조에 의해 결정된다. 따라서 지방자치단체의 관료는 인력규모에 관심을 갖기보다는 조직구조상 국이나 과의 자리를 더 많이 확보하고자 노력하게 된다. 왜냐하면 조직개편과정에서 자신의 승진에 더 큰 관심을 갖게 되고, 그 경우 인력규모를 증가시키는 것에 앞서 새로운 자리를 더 많이 만들고자 시도하게 될 것이기 때문에, 새로운 고위직 한 자리가 증설되면 그에 따른 인력규모가 자연스럽게 증가하게 되는 것이다. 따라서 인력규모의 결정요인 연구에 앞서 조직기구의 결정요인에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

김도희(2001)는 ‘삶의 질’ 환경변화와 행정조직의 변천을 울산광역시 행정조직을 중심으로 연구하였다. 지방정부 행정조직의 변화는 조직환경의 변화와 그에 대한 조직의 대응전략에 의해 결정된다는 가정 하에 행정조직개편과정에 영

향을 미친 행정환경 요인을 정치적 환경, 사회문화적 환경, 경제적 환경, 기술적 환경 요인으로 구분하여 어떤 환경 요인이 행정 조직변화에 큰 영향을 미쳤는지를 울산시를 사례로 분석하였다. 분석결과 정치적 환경요인은 조직개편에 직접적인 영향을 미치는 반면, 사회적·경제적·기술적 환경은 행정변화와 관련된 수요에 변화가 오고 그 변화가 조직개편에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김도희의 연구는 지방정부의 행정조직은 조직환경의 변화에 대응한다는 것을 전제로 행정조직의 환경변화를 독립변수로 놓고, 행정조직변천을 종속변수로 보고 분석을 실시했으나, 양자의 관계를 엄밀하게 계량화된 방법을 활용하여 검증하지 않고 외부상황의 변화의 추세가 이리한데, 삶의 질과 관련된 행정조직이 어떻게 변화했다라는 방식으로 이루어졌기 때문에 양자의 관계를 엄밀하게 검증하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있다.

김대건은 지방정부의 조직변화와 행정수요 변화와의 적합성을 동작구청을 사례로 분석하였다(김대건, 2005). 지방자치의 궁극적 목적이 지역주민들의 실생활과 관련되어 다양한 공공서비스를 제공하는 것에 있다는 것을 전제로, 지역특성에 맞는 조직구조를 갖춘 조직이 지역민들의 행정수요에 더 적절하게 대응할 수 있다는 가정 하에 지방정부의 조직변화가 지방행정수요변화에 적합성이 있는 것인지를 서울시 동작구를 대상으로 분석하였다. 분석을 위하여 기초자치단체인 동작구의 행정기능을 민원행정, 보건의료, 교통 및 도로, 공원 및 환경관리, 사회복지, 문화, 세무 및 지역 경제, 도시관리의 8대 기능으로 분류하여 동작구 공무원에 대한 설문조사를 통해 동작구 행정수요 변화인식을 조사하여 각 기능별로 향후 수요변화를 예측하였다.

이와 동시에 1980년부터 2003년까지의 동작구 행정기구 중에 과와 담당을 대상으로 하여 기구의 신설, 폐지, 승계가 어떻게 이루어졌는지를 분석하였다. 분석결과 제도적 제약 하에서 기초자치단체가 행정수요에 부응하는 조직정비를 할 가능성이 있음에도 불구하고 지역사회의 수요와 환경변화의 내용을 자율적으로 반영했다기보다는 중앙정부와 서울시의 결정에 따라 획일적인 조직변화가 이루어진 경향이 있음을 확인하였다.

김대건의 연구는 지방정부 조직변화에 대한 실증적 연구를 시도한 것으로 의의가 있다. 그러나 수요변화와 조직변화의 정합성을 분석하기 위해서는 지방행정수요변화의 양상을 실증적으로 검토하고 이에 맞게 해당기능을 담당하는 지방조직 측면에 어떻게 변화해 왔는지를 보아야 함에도 불구하고 해당지역을 관찰하는 기초자치단체 공무원을 대상으로 수요를 측정하였다는 한계가 있다. 또한, 단일 기초자치단체의 사례를 통해 일반적으로 기초자치단체의 조직 변화를 설명하기에는 한계가 있다.

#### 4) 정부조직개편에 대한 영향요인

##### (1) 정부조직개편의 목적

Stanton에 따르면 정부조직개편의 목적은 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 관심이 높은 공적 목표를 수행하는데 있어서 조직의 초점과 책임감을 강조하기 위해 여러 정부기관의 기능을 한 기관에 통합하기 위한 것이다. 둘째, 정보가 적정 수준의 정부기관에 도달해서 그 정부기관이 그 정보를 통해 어떤 행위를 취할 수 있게 하기 위한 것이다. 셋째, 정부 자원들이 우선순위가 높은 곳에 사용되기 위해 정책적 강조를 바꾸기 위해서이다. 넷째, 특정 정부행위에 대해 누가 통제와 책임을 가져야 하는지를 명확하게 하기 위함이다.

또한 Sistare 역시 정부조직개편의 4가지 목적을 주장했다. 첫째, 정부가 더 일을 잘하도록 하기 위해 중복된 업무를 줄이고, 새로운 기능을 부가하고, 투명성을 높이고, 정책의 우선순위를 명확하게 하기 위한 것이다. 둘째, 정부의 중복기능들을 줄이는 과정을 통해서 재정적 절약을 하기 위한 것이다. 셋째, 정치적 차원으로 ‘권력의 증진’을 제시한다. 권력 증진은 대통령이 정부조직개편을 통해 통제권이 강해진다는 것이고, 좁은 개념에서는 정부조직개편을 통해 특정 부처의 권력이 높아진다는 것이다. 넷째, 사회적 문제를 제기하기 위한 목적이다. 상징적 차원에서 새로운 부처를 만드는 것은 특정 사회문제를 제기하고 해결하기 위한 것이다.

## (2) 환경적 요인

정부조직개편에 대한 환경적 요인으로 사회·문화적 환경, 경제적 환경, 행정 체제, 정치적 환경, 기타 환경 등으로 구분할 수 있다. 대부분의 해외 연구들은 이 중 정치적 환경을 가장 중요시 여기고 있다. 정치적 환경은 대통령의 권력, 강한 야당의 존재 여부, 시민사회의 성숙 정도, 의회 의사결정과정의 성숙도 등이 포함될 수 있다.

대통령의 권력이 강하고 야당의 영향력이 약할수록 정부조직개편은 원래의 목적을 달성하기 용이해진다. 반대의 경우라면 정부조직개편이 완전히 실패하거나 의도한 목적과 다른 방향으로 갈 수 있다. 또한 성숙되지 못한 시민사회는 특정 이익집단에게 유리한 정부조직개편을 강요할 수 있기도 하고, 미숙한 원칙주의를 내세워 실용적인 정부조직개편이 가능하지 않게 하기도 한다. 의회의 의사결정과정의 성숙도가 낮을 경우에는 각종 이익집단들의 영향력이 강해지면서, 아무리 합리적 차원에서 준비된 정부조직개편안이라고 해도 의회의 의사결정과정을 통과하면서 왜곡되어질 가능성이 높아진다.

경제적 환경은 정부조직개편의 목적에 가장 큰 영향을 준다. 대부분의 국가에서 정부조직개편을 할 경우, 개편 결과가 국민의 양적 삶의 질에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 합리성을 제시하지 않을 수 없다. 경제성장의 정도가 높을수록 경제적 환경은 소득분배나 시장의 합리화 등을 추구하는 차원에서 환경적 요인이 된다.

사회·문화적 환경은 정부조직개편에 있어서 특히 통폐합에 있어서 성공여부를 결정한다. 집합주의적 성격이 강한 국가에서 일체감을 가지고 있는 조직들을 외부적 힘에 의해 통폐합을 할 경우 통합 이후의 내부적 갈등을 해결할 가능성이 작아진다. 지역 문화가 잘 발달된 국가의 경우는 적은 수의 부처로도 국가관리가 가능하다. 중앙정부가 직접 나서서 해결하지 않아도 될 사회문제들이 많기 때문이다.

행정체제적 환경은 전통적인 정부관리 기법이나, 정부기능의 중복 정도 등으로 볼 수 있다. 순환보직이 일반화되어 있는 환경에서는 정부의 통폐합과 같은

조직개편은 오히려 공무원의 전문성을 저하시킬 가능성이 높다. 권위적이고 계층적인 체제에서도 정부통합의 성공가능성이 낮게 된다. 전통적 계층성에서부터 새로운 계층성으로 전환시키기 용이하지 않기 때문이다.

### (3) 과정적 요인

정부조직개편에 있어서 기능이라고 하는 부분을 원리로 받아들이는 경향이 줄어들기는 하지만, 기능은 여전히 과정적 측면에서는 가장 중요시 고려되는 요인이다. 기능을 고려한 정부조직개편에 있어서 전통적 과정은 ‘기능분석’이다. 한국의 하드웨어적 정부조직개편을 주장하는 연구에서도 기능분석은 우선시되어야 할 가장 중요한 과정으로 인식되고 있다.

최근 OECD 국가들은 중앙정부의 조직개편은 민영화, 규제완화, 책임운영기관화의 결과로 보는 경향이 커지고 있다. 중앙부처끼리의 기능조정이란 측면이 역사적으로 성공적이지 못하였던 경험을 바탕으로 국가의 기능에 대한 정부기관의 수준 간, 정부와 민간 간의 기능조정의 결과로 중앙정부의 정부조직개편이 이루어질 수 있다는 것이다.

## 3. 조직 설계

### 1) 조직 설계의 개념 및 필요성

조직의 변화란 구성원이 공유하는 가치와 조직이 소유하는 자원, 그리고 업무수행을 위한 공식적 또는 비공식적 프로세스 및 조직문화 등 조직을 구성하는 시스템을 새롭게 바꾸자는 것이다. 즉, 조직이 새롭게 나아가고자하는 전략적 방향에 맞도록 조직의 구성요소를 재배열하는 것을 의미한다. 이러한 변화와 혁신을 통해 조직은 내부적으로 효율성을 극대화 해 핵심역량을 강화하고, 대외적 경쟁력을 제고함으로써 지속적으로 성장하게 된다.

조직을 구성하는 다양한 요소 중 조직의 구조와 운영체계를 수정하는 조직설

계는, 환경의 불확실성과 급격한 변화에 대응하기에 기존 조직으로 한계가 있을 경우 이를 극복하기 위해 추진한다. 따라서 조직설계는 짧은 시간에 비교적 적은 갈등을 겪으면서 변화를 추구할 수 있는 유용한 수단이다. 조직설계를 통해 기능별, 서비스별, 고객별 등 다양한 기준에 의해 업무가 통합되거나 분화되고, 조직운영 방향에 따라 권한과 책임을 명확히 하며, 다양한 규모의 책임단위로 조직을 조정하게 된다.

그러나 조직설계의 궁극적인 목적이 조직의 변화를 통한 전략적 목표의 달성이라고 볼 때, 새롭게 조직을 구성하고 계획된 방안에 따라 조직을 개편하는 것으로 완료되는 것은 아니다. 무엇보다도 새로운 조직에 대한 지속적 변화관리가 중요한 요소로 작용한다. 아무리 잘 설계된 조직일지라도 실행력을 확보하지 못하면 조직설계의 의미는 퇴색될 수 밖에 없기 때문이다.

기업들은 조직 분위기 쇄신, 혁신 및 변화와 추구, 직면하는 문제 해결 등을 위해 종종 조직설계 방법을 활용한다. 조직설계는 짧은 시간에 비교적 적은 갈등을 겪으며 변화를 추구할 수 있다. 또한 주요 전략의 변화 포인트가 무엇인지를 명확하게 제시하고 특정한 이슈들에 대해 집중할 수 있도록 하는 것이 가능하다. 그러나 때로는 조직설계 결과가 최초에 기대했던 만큼 효과가 발생하지 않는 경우가 있다.

## 2) 조직 설계의 원칙: 분화와 통합의 원리

중앙행정기구 설계에 대한 이론적 틀은 ‘분화의 원리(principle of division)’와 ‘통합의 원리(principle of coordination)’를 중심으로 체계화된 전통적인 조직설계 이론과 그 맥락을 같이 한다. 분화의 원리는 특정한 부서가 독립적으로 분화될 경우에 적용할 원칙과 기준을 제시해 준다. 부성화의 원리는 기본적으로 기능과 업무, 절차, 장소, 고객 등이 동질적이거나 상호연관성이 높을 경우 이를 한 조직으로 묶어 독립된 조직단위를 만들어야 한다는 것이다.

분화의 원리가 적용된 사례로는 영국과 같이 웨일즈, 스코틀랜드 지역 등 지

역의 이익을 대변하는 부서를 둔다든지 아니면 스위스나 미국처럼 에너지 자원의 중요성 때문에 에너지 문제를 관장하는 독립부처를 두는 경우 등이 있다(단, 현재에는 각 지역에 웨일즈 의회와 스코틀랜드 의회가 설치).

전문성과 동질성을 중시하는 분화의 원리와는 대조적으로 조정을 지향하는 통합의 원리도 중요한 조직설계의 원칙이다. 분화된 조직 간의 조정이 어렵거나 유기적인 협력 관계가 형성되지 않을 경우에 높은 거래비용이 발생하기 때문이다. 효율성과 책임성의 제고, 명령의 통일 및 계통의 원칙도 통합의 원리를 구성하는 중요한 축이다. 정부의 기능조정과 통합원리를 적용한 사례로는 외교와 통상기능을 통합한 한국의 외교통상부, 그리고 9·11테러사태 이후 각종 수사와 이만, 재난방지 기능 등을 합친 미국의 국토안보부(Department of Homeland Security)를 예로 들 수 있다.

이러한 분화와 통합의 원리는 서로 다른 장단점을 가지고 있어, 현실에서는 조직의 특성과 목표, 그리고 상황적 변수와 정치적 목적에 따라서 함께 적용되고 있다. 실제로 많은 경우에 행정개혁의 흐름에 따라 분화와 통합의 원리가 축을 이동하며 반복적으로 적용되고 있으며 장기적으로는 두 원리가 수렴되어 정부조직에 반영되어 왔다.

〈표 2-1〉 조직설계 원리 비교: 분화와 통합의 원리

		분화의 원리	통합의 원리
특	징	수평적 조직 분화	조직 통합(수직적 조직 분화)
원	칙	부성화의 원칙	계층제의 원칙
		계선과 참모의 분리원칙	명령통일의 원칙
		동질성의 원칙	명령계통의 원칙
		기능명시의 원칙	통솔범위의 원칙
조직의 형태	소조직	대조직	
장	점	전문성, 균형과 견제 제고	기능조정과 효율성 제고
단	점	과대 분화는 조직의 비효율성을 가져오며, 조정 기능 저하	집권화 문제, 관료제 대두

자료: 문명재, ‘정부조직개편의 설계원리와 주기적 반복성에 대한 소고’, KAPA 포럼 121호, 한국행정학회, 2008.

외국의 조직개편에 대한 연구는 오랜 역사를 가지고 있다. 영국이나 미국은 20세기 초에 원리를 바탕으로 하는 과학적이고 합리적인 정부조직모델이 존재한다고 믿었다. 그러나 많은 시행착오를 거치면서 특정 원리에 기초한 이상적 정부조직모델은 존재하지 않는다는 결론을 내리고 있다<sup>9)</sup>. 미국 학자들의 경험적 연구도 한국과 마찬가지로 대부분의 정부조직개편은 정치적인 과정을 중시하였으며, 그 결과로 더 효율적인 정부가 만들어진 경우는 없다는 결과를 발표하고 있다. 합리적인 행정과정을 거치더라도, 결국 정치가 개입되면서, 정부조직개편은 본래의 효과를 나타내지 못한다는 것이다.

최근의 정부조직개편에 대한 학문적 논의들은 더욱 현실화되고 있다. 정부조직개편 그 자체가 가지는 효과에 대해서는 의문을 제기하면서, 다양한 환경적, 과정적 요인들이 같이 이루어져야 함을 강조하고 있다.

### 3) 조직설계의 고려사항

조직설계시 조직들은 예기치 못한 문제점들에 직면하게 된다. 첫째, 조직은 권력을 위해 경쟁하는 다양한 개인, 그룹 등으로 구성된 정치적인 시스템이다. 따라서 조직설계를 통해 이루어지는 변화가 조직 내 상대적인 권력관계에 주요한 영향을 주는 경우 이를 방지하려는 활동들이 나타나게 된다.

둘째, 조직설계가 나에게 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 조직 구성원 모두는 궁금해 하고 두려워한다. 그렇기 때문에 방향성이나 결과가 제시될 때까지 구성원들은 많은 불안감과 스트레스를 느끼고 때로는 보다 자신에게 유리한 방향으로 조직이 설계될 수 있도록 설계 방향을 왜곡하려고 한다.

셋째, 조직 통제에서 발생하는 문제점이다. 조직 변화 시점은 새로운 시스템이 아직 작동하지 않고 기존의 관리·통제 시스템은 이미 사라진 과도기이다. 그러므로 기존에 정상적으로 작동하던 사업 흐름이 일시적으로 혼란을 겪을 수 있으며 이에 따라 고객과의 장기적 관계가 흔들리고 구성원들은 자신들의 업무와 고

9) 조성환, '정부조직구조의 영향요인', kapa포럼(2008 봄, 통권 121), 한국행정학회, 2008.

객에 초점을 맞추어 조직 몰입도를 높이는데 상당한 시간이 필요할 수 있다.

결국 조직설계가 단지 단기적 이익을 위해 무계획적으로 추진되는 경우 개인과 조직이 지불해야 하는 비용이 매우 커질 수 있는 것이다.

#### 4) 조직 설계를 위한 전략적 요소

##### (1) 조직 설계의 방향설정

조직설계가 성공적으로 이루어지기 위해서는 우선적으로 설계의 방향을 명확히 보여주는 기본 방침을 설정해야 한다. 기본 방침이 정해져야만 중요 포인트를 중심으로 조직설계의 목표를 좁혀가고 일의 우선순위를 분명히 정하는 것이 가능하게 된다. 초점이 없는 조직설계는 불필요한 활동의 전개, 구성원들의 불안감 고조 등 조직에 오히려 부작용만 불러일으킬 수 있다. 반면, 왜 조직설계가 필요하고 그것을 달성하기 위해 어떠한 노력을 기울여야 하는지를 구성원들에게 명확히 전달할 수 있다면 조직설계의 성공 가능성은 높아지게 된다.

##### (2) 전략과 연계

조직은 전략의 성공적 실행을 뒷받침할 수 있어야 한다. 조직 설계 시 자치단체의 비전과 전략을 필수적으로 고려해야 하는 것이다. 예를 들어 기존의 행정서비스만을 제공하고자 하는 방어적 전략을 실행하는 자치단체는 비용절감이나 고품질의 서비스 제공 등을 통해 이러한 목적을 달성하려고 한다. 이 경우에는 집권화된 통제 및 공식적 의사소통을 중시하는 위계형 조직이 바람직할 수 있다. 반면, 새로운 행정서비스의 제공 및 행정수요의 발굴에 중점을 둔 전략을 추진하는 자치단체의 경우는 환경변화, 행정수요의 변화를 조사할 수 있는 분석능력 및 기술 혁신을 중요시 한다. 이와 같은 전략 실행에서는 유연성이 중요하기 때문에 조직 구조도 유연성을 지녀야 한다. 따라서 수평적 의사소통이 활발하게 이루어지고 공식화의 정도가 낮은 분권화된 조직 설계가 바람직하다.

그런데 자치단체의 외부 환경은 중앙정부의 방침, 제도변화, 정부의 규제, 기

술 혁신 등으로 인해 지속적으로 변화한다. 이러한 환경의 변화는 전략의 변화를 가져오기 때문에 지속적으로 새롭게 조직을 설계할 필요성이 생기게 된다.

### (3) 해당 조직에 대한 특성 이해

조직들은 조직 설계 시 어떤 과업이나 상황에도 적절하게 적용할 수 있는 최적의 조직을 설계하고자 한다. 하지만 조직 설계에 있어 절대적으로 옳은 것이란 없다. 문제 해결을 위해 한 측면을 강화하여 조직을 설계하면 다른 곳에서 문제가 발생할 수 있다. 그렇다고 모든 쪽을 만족시키기 위해 어중간한 조직을 설계하면 쌍방에 마이너스 효과만을 가져오기 쉽다. 따라서 조직 설계시 자치단체의 비전 및 환경 등을 고려하여 적절한 선택을 해야 한다.

특히 많은 자치단체들은 자신들이 현재 직면하고 있는 행정 환경이나 특성을 전혀 고려하지 않고 단순히 성공적으로 사업을 영위하고 있는 타 자치단체를 무의식적으로 벤치마킹하여 해당 자치단체의 조직도를 그대로 활용하는 경우가 있다. 그러나 이는 바람직하지 않다.

비전 달성을 위한 경영 전략을 추진하는 실질적 주체인 조직은 수많은 업무를 수행하게 되는데 이러한 업무들은 나누어지고(분화), 묶이고(통합) 연결되면서 나름대로의 조직 모습을 갖추게 된다. 이렇게 업무가 분화되고 통합되는 방식은 기능별, 서비스별, 고객별 등 다양한 기준에 의해 이루어질 수 있으며 조직 설계 시 고려해야 하는 기본적인 요소이다.

### (4) 적절한 시점 결정

조직설계를 성공적으로 이끌기 위해서는 설계의 적절한 시점이 언제인가를 고려하는 것도 중요하다. 물론 언제가 조직설계의 적절한 시기인가를 결정해 줄 수 있는 단순한 공식은 존재하지 않는다. 이것은 결국 단체장이 직면하는 가장 힘든 의사결정 중의 하나라고 말할 수 있다. 따라서 단체장은 조직설계 고려 시 조직이 이러한 계획을 받아들일 수 있는지 그리고 실제로 계획된 것을 실행할

수 있는 지를 자문해 보아야 한다. 또한 조직설계가 필연적으로 가져올 갈등과 마찰 등의 비용을 상쇄하고도 남을 수 있는 효과가 무엇인지도 생각해야 한다.

일반적으로 구성원들은 신 정부 출범에 따른 정부조직 개편 관련 주요 이슈가 있을 때 변화를 좀 더 받아들이려는 경향이 있다. 또한 환경의 변화에 따라 전략이 변화해야 하는 경우 전략 및 환경 등의 요소가 조직과의 정합성 있는 연계 부족으로 낮은 성과가 발생할 때 조직설계의 필요성을 느끼게 된다. 조직설계는 상당한 비용이 요구되므로 현재의 조직 형태로 더 이상 문제를 해결할 수 없다고 판단될 때 시행하는 것이 바람직하다. 이때 중요한 것은 시기적으로 압박하거나 문제가 발생한 이후가 아닌 상황이 예측되는 시기에 재설계를 실시해야 한다는 것이다.

### (5) 문화 변화라는 인식

조직의 혁신은 가치관의 변화를 가져올 수 있는 결과를 인식해야 한다. 일반적으로 조직설계는 조직 내부에 깊이 박혀있는 문화에 의해 실행이 어려운 경우가 많다. 지금까지 일해 온 조직은 익숙하기 때문에 보다 쉽게 업무를 처리할 수 있는 반면 새로운 조직은 지금과는 다른 행동과 업무 처리를 요구하기 때문에 구성원들의 거부감이 클 수 있다. 하지만 일하기 쉬운 조직이 바람직하다고 잘라 말할 수 없다. 외부 특히 고객과의 관계가 원활해질 수 있다면 업무 처리가 조금 어렵다 하더라도 좋은 조직이라고 말할 수 있다. 현재의 상황을 너무 의식하면 근본적인 개혁을 할 수 없다. 때로는 과감히 바꾸고 상황에 따라 일부를 조정해 나가는 것이 보다 효과적일 수 있다.

조직설계는 단순히 부서를 재구조화하거나 보고 관계를 수정하는 것이 아니다. 전략, 과업, 사람, 문화 등을 전반적으로 고려하여 조직 역량을 최대화할 수 있도록 조직 구성 요소를 재배치하는 과정이다. 또한 최고의 조직 설계도 잘못된 실행으로 실패할 수 있다. 세심한 계획과 관리가 필요하다.

조직설계와 관련한 이러한 문제점을 해결하기 위해 제시된 모형이 BRM (Business Reference Model, 정부기능 연계모델)이다. BRM은 정부가 수행하는 업

무들을 수행기관과 관계없이 기능중심으로 체계화한 모델로서, 행정프로세스 혁신 대상 및 정보화의 적정범위를 도출하려는 시스템이다. 본 연구에서는 위에서 언급한 문제점을 해결하기 위한 BRM을 제시하여 이를 기반으로 한 정부의 조직개편방향에 대해 살펴보도록 한다.

## 4. 정부기능연계모형(BRM:Business Reference Model)

### 1) BRM의 의미

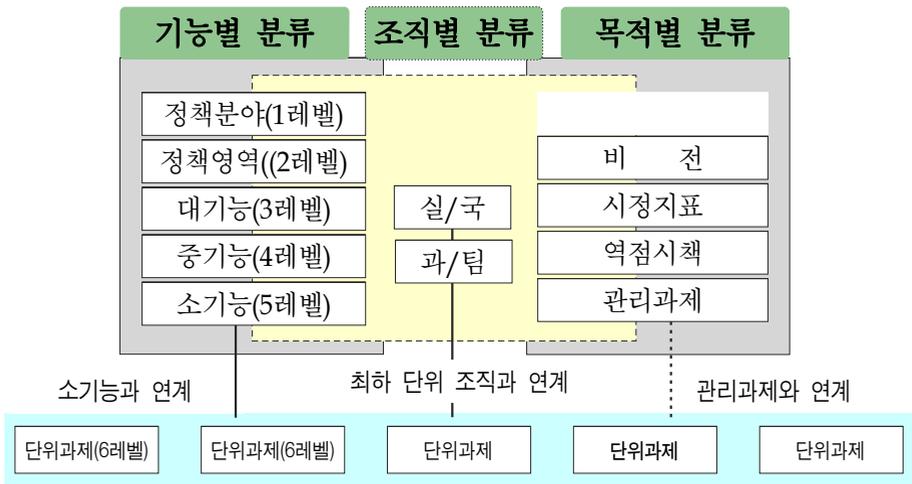
정부기능연계모델(BRM, Business Reference Model)<sup>10)</sup>은 정부가 수행하고 있는 모든 기능들을 개별 부처 관점이 아닌 유사한 성질 혹은 동일한 목적 달성을 위해 수행하는 공통적 기능의 관점에서 체계적으로 정리한 것이다. 즉, 정부기능연계모델은 정부조직도(組織圖) 상의 개별부처에 주목하여 정부를 이해하는 전통적인 정부이해의 방식에서 탈피함으로써 정부를 기능중심으로 구조화하여 정부의 모습을 수평적으로 이해할 수 있도록 해준다. 정부기능연계모델을 정부가 수행하는 기능인 업무와 서비스를 체계적으로 표현한 일종의 ‘기능도(機能圖)’라고 부르는 이유가 여기에 있다. 이는 수요자의 입장에서 정부가 제공하는 서비스를 정의하고 개별 서비스와 관련된 예산, 법령, 규제, 업무처리 프로세스 등에 대한 다양한 정보를 체계적으로 분류하고 연계시켜주는 기능중심의 체계이다. 체계를 구성하는 정부업무와 서비스들은 다양한 범위와 수준에 따라 분류될 수 있는데, 예를 들면, ‘서비스 및 업무 수행과 관련된 이해관계자(예: 수혜자)가 누구인가?’, ‘어떤 근거(법령)에서 기능이 수행되는가’ 또는 ‘누가(담당조직), 어떠한 수단(규제)과 예산을 가지고 해당기능을 수행하는가?’ 등에 따라 기능을 구분하여 이를 기준으로 기능간 연관관계를 파악하게 해 준다(양기근 외, 2005).<sup>11)</sup>

10) BRM을 업무참조모델 또는 정부기능참조모델이라고 번역하기도 한다.

11) 양기근 외(2005)는 특히 사업장 안전분야의 규제정비사례에 정부기능연계모델을 적용시켜 분석하고 있다. 이 연구에서 중복규제를 줄이면서 재난발생의 가능성을 억제하는 하나의 이론적 틀로서 정부기능연계모델의 유용성이 제시된다.

정부기능연계모델이 갖는 중요한 의미는 국민 관점에서 정부 조직들이 제공하는 서비스와 기능간 관계를 살펴보고 부처간 협업 촉진을 통해 정부 운영의 효과성 및 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.<sup>12)</sup>

〈그림 2-3〉 BRM 체계 예시



이러한 BRM(Business Reference Model) 개념을 처음 정립한 곳은 미국의 관리예산처(OMB)로, 개별 부처 중심의 업무 운영과 정보화 추진에 따른 예산의 중복투자와 비효율성을 방지하기 위해 개발한 범정부적 업무처리 모델을 말한다.

미 연방정부 BRM의 목적은 정부의 각 기관들이 업무를 모델링할 때 전체적으로 통일되지 않는 형태로 모델링되는 것을 방지하고자 했다.

예를 들어 모든 조직에 항상 포함되는 인사 기능을 모델링할 때 인사 관련 기능을 채용·교육·승진으로 구분할 수도 있을 것이고, 채용·퇴사·승진으로 모델링할 수도 있다.

12) 최근 화물연대 파업사태가 발생했을 때, 정부업무관리시스템에서 정부기능연계모델을 활용하여 화물연대와 관련된 업무를 수행하고 있는 관련기관별 담당자 및 업무카드가 어떻게 제시될 수 있는지를 보여준 사례가 있다.

〈표 2-2〉 미국 BRM 구성

업무 영역	업무 계열	세부 기능	정의	
국민을 위한 서비스	외부 업무 분야	19개	65개	국민을 위한 업무 영역은 국민에게 제공되는 서비스에 대한 미국 정부의 임무와 목적을 설명한다. 이것은 일반 국민들의 이익과 권익 보호를 위한 연방정부의 서비스와(또는) 책임과 같은 국민 중심의, 그리고 공공의 재화나 이익을 포함한다.
제공 방식 (내부)	내부 업무 분야	7개	24개	제공 방식 업무 영역은 정부의 목적 달성이나 국민을 위한 서비스를 위해 정부가 이용하는 메커니즘에 대해 설명한다.
서비스 제공 지원		8개	35개	서비스 제공 지원은 연방정부의 운영 지원을 위한 주요 정책, 사업과 관리의 기초를 제공한다.
정보자원 관리		5개	28개	정부자원 관리는 정부의 효율적인 운영을 가능하게 하는 후방(back office) 지원 활동을 말한다.

<표 2-2>에서 보듯이, OMB는 정부 업무를 4개 영역, 39개 분야, 152개 기능으로 분류한 참조모델을 마련했다. 각 부처에서 신규업무를 추진하고자 할 경우 이 모델을 활용하도록 했다.

즉 업무를 모델링하는 관점에 따라 모델링의 결과는 다양하게 나올 수 있을 것이다. 이렇듯 관점에 따라 동일한 기능에 대해 업무 구조를 구축해도 그 결과는 서로 다를 수 있다.

이를 통해 중복투자를 방지하고 기관 간 협력으로 비용을 절감할 뿐만 아니라 국민을 위한 서비스를 개선하는 데 활용하고 있으며, 개별 부처는 새로운 사업계획에 대해 타 기관과의 협력 가능성을 검토하는 데 참조하고 있으며, 또한 의회에서도 예산관련 의사결정과 감시에 BRM을 활용하고 있다.

## 2) 정부기능연계모델(BRM)의 등장 배경

1960년대 이후 경제 및 사회발전의 주도적 역할 수행을 위해 확대 개편되던 정부조직은 80년대 이후의 세계화, 지방화, 자율화의 바람으로 정부기능의 축소를 지향하는 정부개혁을 추진하게 되었다. 그동안의 정부개혁의 추진과정을 보

면, 조직이 수행하는 기능(software)을 우선적으로 정리하고 그에 맞추어 조직을 개편했다기보다는 조직의 수, 공무원의 수, 예산의 규모 등 주로 조직의 하드웨어 중심의 작은 정부를 지향하였다. 그 결과 정권말기에는 그 규모면에서 오히려 커지는 현상을 초래하였다(한국전산원, 2003: 6).

이러한 의미에서 하드웨어적으로 일부 기구의 통폐합이나 조정 등을 통해 정부를 바꾸기에는 한계가 있으며, 근본적으로 전면적인 변화를 통해 성과내지 실적을 높이려면 정부조직의 주요 소프트웨어(DNA)를 우선적으로 바꿔야 한다(Osborne and Plastrick, 1997). 따라서 조직개편 중심의 정부개혁에서 탈피하여 소프트웨어 중심의 정부개혁을 추구함으로써 정부의 일하는 방식을 전환시키는 것이 필요하다. 그러한 정부조직의 소프트웨어는 정부가 수행하는 업무와 수행의 근거(법령)가 무엇이고, 어떠한 방식으로(민간이양, 규제), 얼마의 자원(예산)을 가지고 누구의 책임(책임구조)하에 추진하여야 하는가(성과 혹은 목표체계)에 대한 내용이며, 이를 종합적으로 고려할 수 있는 정부개혁 모델의 필요성이 제기되고 있다.

정부기능연계모델(BRM)은 중복규제를 지속적으로 줄여나갈 수 있는 지렛대가 되어 행정의 효과성, 능률성은 물론 새로운 환경과 문제에의 적응력을 증진시키는데 중요한 참조 역할을 할 수 있을 것이다.

### 3) 정부기능연계모델(BRM)의 내용 및 체계

전 세계적으로 볼 때 정부의 BRM을 본격적으로 시도한 국가는 그리 많지 않다. 그중에 미국의 경우는 1997년 연방정부에 투자되는 막대한 정보화 예산의 효율적 집행 관리를 위하여 정보기술관리혁신법(ITMRA)을 제정하고 이 법을 통하여 정부 각 기관의 정보화책임관(CIO)도입과 함께 정보화책임관의 임무로 전사적 아키텍처의 개발 및 유지보수를 의무화 하는 등 그 움직임이 가장 활발하다.

미국의 BRM은 ‘국민을 위한 서비스’, ‘서비스제공방식’, ‘서비스제공지원’,

‘정부자원관리’의 4개 층으로 구성되어 있으며 각 계층은 업무영역과 세부기능으로 구성되어 있다.

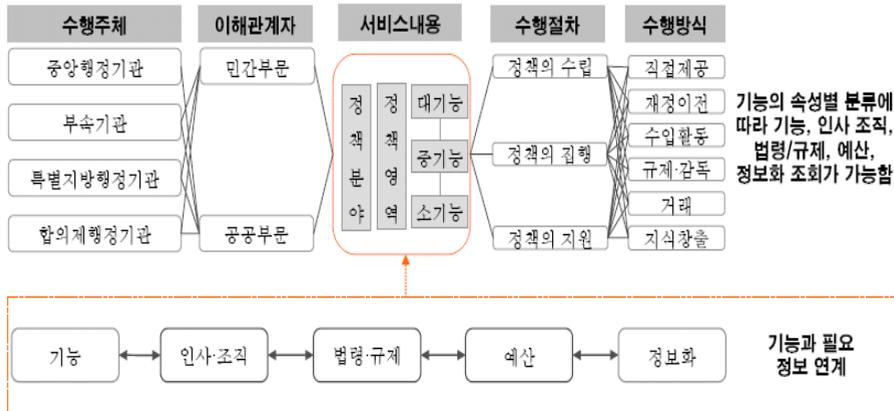
‘대국민서비스계층’은 미국시민을 위해 제공되는 서비스에 대한 미국정부의 임무와 목적을 설명한 것으로 일반 국민들의 이익 및 보호를 위해 연방정부가 제공하는 서비스 또는 책임 등 국민중심의 재화 또는 이익을 포함한다. 대국민 서비스 영역은 국방 및 국가안보 등 19개의 업무 영역과 65개의 세부기능이 포함된다. ‘제공방식 계층’은 국민을 위한 서비스제공이라는 정보의 목적 달성을 위해 정부가 사용하는 메커니즘의 서비스 제공 영역이다. 재정 및 직간접적인 정부의 용역제공을 포함한다. 7개의 업무 계열과 24개 세부기능으로 구성되어 있다. 7개 업무 계열과 24개 세부기능으로 구성되어 있다. ‘서비스공급지원 계층’은 8개 업무영역과 35개 세부기능으로 구성되었으며 연방정부 운용을 지원하는 주요 정책과 프로그램으로 구성되고 관리되는 기반을 제공한다. ‘정부자원관리’계층은 5개 업무영역과 28개 세부기능으로 구성되어 있으며 정부의 효율적인 운영을 가능하게 하는 백오피스(Back-Office)지원활동으로 구성되어 있다. 이러한 구성이 모든 국가별로 동일하게 적용하는 것은 아니지만 수십 개 연방정부의 업무기능을 공통적으로 표현하기 위해 많은 분석을 하였다는 측면, 수년간 시행착오 끝에 완성하였고 지속적으로 업그레이드되고 있다는 측면 전자정부의 추진에 있어 미국이 한국과 유사한 단계에 있다는 측면을 고려할 때 우리의 상황에 많은 참고가 될 수 있는 사례라 할 것이다.

정부기능연계모델이나 이를 기반으로 한 정부업무관리시스템 모두 기본적으로 기능중심의 접근을 하고 있다. 물론 이러한 접근은 업무프로세스 혁신을 위한 한계점으로 지적할 수 있으며 향후 보완되어서 발전되어야 할 것으로 지적될 수 있다. 정부기능 분류의 목적은 업무와 정보관리를 위한 분류체계를 마련하고, 타 분류 시 참조할 수 있는 정부기능분류체계의 표준을 제시하며 정부업무관리시스템의 기준 정보를 제공하는데 있다.

따라서 정부의 기능분류는 글자 그대로 기능 중심이며 이의 분석에 있어서 최종단위는 단위사무를 기준으로 하여 이루어졌다. 나아가 정책분야와 정책분야

에 따른 단위사무의 체계는 기능, 인사조직, 법령규제, 예산, 정보화 등을 그 내용으로 하고, 이를 다시 수행주체, 이해관계자, 수행절차, 수행방식이라는 기능과 관련된 속성정보들을 추가하여 정리한 것이 정부기능연계모델(BRM)의 분류 체계이다.

〈그림 2-4〉 정부기능연계의 분류 내용과 체계



#### 4) 정부기능연계모델과 정부개혁

그 동안의 정부개혁의 추진과정에서 볼 수 있는 일반적 현상은 정부조직 또는 구조의 개편에 중점을 두는 하드웨어적 개혁이었다. 이러한 ‘조직도’ 중심의 개혁은 공무원의 일하는 방식의 변화와 같은 소프트웨어적인 개혁 프로그램이 동반되지 않는 이상 그 효과를 달성하기란 쉽지 않다(Osborne and Plastrick, 1997). 그동안 정권교체기마다 이루어졌던 정부조직개편을 통한 개혁정책들이 큰 효과를 보지 못한 채 여전히 비슷한 노력의 반복을 거듭하고 있는 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 따라서 정부개혁의 효과를 달성하기 위해서는 정부기능 및 업무의 흐름을 중심으로 하는 기능적 개편이 필요하며, 이러한 기능중심의 개혁은 정부기능연계모델에서 해답의 일부를 찾을 수 있다. 이렇게 본다면 정부기능연계모델

은 행정부처간의 단절적이고 수직적인 업무수행구조를 개선함으로써 경계 없는(seamless) 업무처리 및 서비스의 제공이 가능하도록 정부의 기능과 업무의 흐름을 재정립하는 정부혁신을 가능하게 하는 틀을 제공한다고 볼 수 있다. 이를 통해 정부의 기능을 수평적으로 연계시켜 체계화된 정부기능 및 서비스의 구성에 따라 유사한 기능을 종합적으로 수행하고 서비스를 제공하는 조직간의 유기적인 협조를 이끌어 낼 뿐 아니라, 이를 통한 자원의 중복투자를 방지하고 궁극적으로 제정의 효율성을 증진시킬 수 있게 된다.

정부조직의 소프트웨어는 정부가 수행하는 업무와 서비스의 근거가 무엇이고, 어느 정도의 자원으로, 누구의 책임 하에, 어떠한 조직간 연계를 통해서, 누구에게 필요한 서비스를 수행할 것인가에 대한 내용을 가리키며, 이를 종합적으로 고려할 수 있는 정부혁신 모델로서의 정부기능연계모델은 정부운영의 중요한 구성요소들인 목표체계, 업무, 책임구조, 예산 등을 체계화하고 연계시킬 수 있는 모델이라고 할 수 있다.

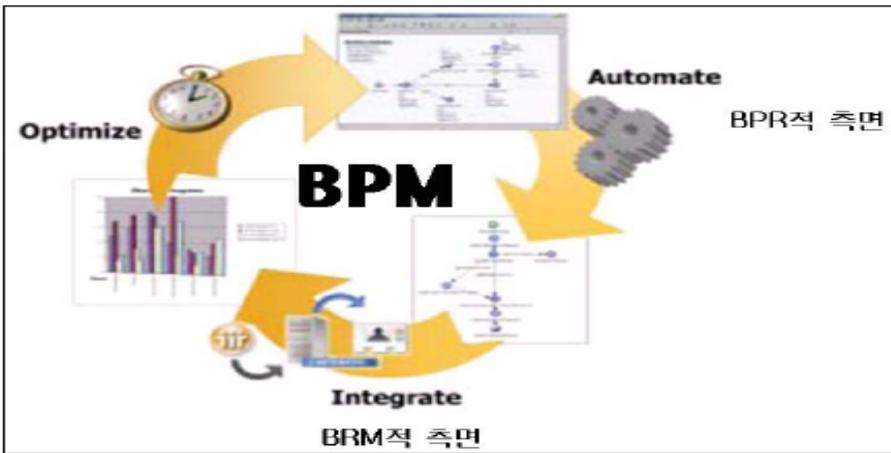
## 5) 유사개념과 비교를 통한 조직설계에 BRM 적용

정부업무에 있어서 프로세스 혁신은 국민의 정부 이래 BPR(Business Process Reengineering)의 개념을 가지고 중앙정부는 물론 지방정부까지 확산되어 추진되고 또 확산되어 왔다. 참여정부에 들어와서 전자정부 31대 사업의 하나로 정부기능연계모델이라는 이름으로 BRM이 도입되어 수행되었고 그 결과가 2004년 말에 발표되어 향후 그 활용가능성에 대한 다양한 시도들이 논의되고 있는 실정이다. 이제 2003년부터 민간업계를 중심으로 BPM(Business Process Management)<sup>13)</sup>이 논의되고 있으며 업무프로세스 혁신의 핵심적인 방법론으로 논의되고 있는 것이

13) BPM(Business Process Management)은 환경에 유연하게 대응하기 위한 프로세스를 관리하기 위한 방안이다. BPM에서 프로세스를 관리한다는 것은 프로세스를 정의하고 정의된 프로세스에 맞게 활동을 수행하며, 적절한 평가기준과 지표에 따라 측정하고, 측정의 결과에 의한 필요에 부응하여 개선과 혁신을 수행하는 일련의 활동을 행하는 것이라고 할 수 있다. 경영전략을 실행에 옮기는 것, 즉, 기업의 프로세스를 관리하는 활동 자체를 위한 인프라로서 BPM이 등장한 것이다.

현재의 상태이다. 민간부문에서는 물론 공공부문에서도 일부 BPM을 활용한 사례들이 등장하고 있으므로 향후 활용가능성이나 확대 가능성에 대한 관심이 높아지고 있다.

〈그림 2-5〉 BPR과 BRM의 통합으로 BPM



이제 아래에서는 지금까지의 논의를 간략히 정리하기 위해 업무프로세스혁신을 의미하는 BPR과 전자정부 31대과제 중 하나로 수행된 BRM 그리고 현재 논의되고 있는 BPM의 목표, 핵심대상, 접근방법, 추구하는 효과 등을 비교 정리하고자 한다. 이 표에 나타난 것처럼 사실상 BPM은 BPR에서 추구하는 목표와 BRM에서 추구하는 목표를 모두 포함할 뿐만 아니라 이러한 목표를 통합하고 또 더욱 쉽게 구현할 수 있도록 해주려는 것이라 할 수 있다.

BPR에서 추구하던 전사적인 업무프로세스 혁신은 정보기술의 혁신과 아울러 일하는 방식과 조직자체의 획기적인 혁신이 동시적으로 진행되어야 한다. 다시 말해서 BPR의 결과는 기본적으로 사람에 의해 새로운 전자적 업무프로세스로 구축되어야 했기 때문에 민첩성과 지속적인 변화관리 측면에서 약점을 가지고 있었다. 이러한 이유에서 BPR의 실질적 효과가 구현되지 못한 경우도 많았던

것이다.

이에 비해 BPM은 조직구조나 일하는 방식을 획기적으로 변화시키지 않아도 현재 사용하는 애플리케이션에 포함되어 있는 프로세스를 발견(discover), 설계(design), 적용(deploy), 실행(execute), 상호작용(interactwith), 운영(operate), 최적화(optimize) 및 분석(analyze) 등을 하는 종합적인 능력을 갖추는 것이다. 다시 말해, BPM은 업무 프로세스의 전 life-cycle을 완벽히 통제할 수 있도록 해주는 것이라 할 수 있다.

〈표 2-3〉 BPR, BRM, BPM의 비교 정리

	BPR	BRM	BPM
목 표	업무프로세스 개선	업무모델개발을 통한 기능분류	프로세스 지속적 개선
대 상	사람과 문서중심 프로세스	조직전체 업무와 구성요소	시스템 및 사람을 포함하는 조직전체 life-cycle
접 근 방 법	급격하고 혁신적인 변화, 하향적	구조기능적 중심, 하향적	전사적 혁신을 통한 변화, 상하향적
변 화 빈 도	일회적	일회적	반복적
추 구 효 과	프로세스 혁신을 통한 업무효율성 제고	조직내 협력과 기능적 통합을 통한 조직개편	업무효율성 제고 및 민첩한 대응

한편 BRM은 업무의 측면에서든 조직전체의 활동을 기능 중심으로 분류하여 나타나는 핵심적인 공통요소들을 중심으로 조직전체의 업무를 모델링하는 것이다. 이러한 모델링을 참조하여 정보시스템을 구축하거나 서비스를 제공하므로 보다 투자 효율적이고 효과적인 통합적 서비스가 가능하도록 하고자 하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 BRM은 조직의 기능구조에 바탕을 둔 업무모델의 안정적 지속성을 전제로 하고 있기 때문에 변화대응성이나 유연성을 가지기 어렵다. 아울러 기능중심이므로 인해 이를 실제로 구현하는 구체적인 프로세스에 대해서 추가적인 모

텔링이 별도로 요청된다. 그러므로 BRM을 기반으로 BPM을 추진하는 경우, 일 정부분 BRM에서 제시된 통합가능성을 전략적으로 활용할 수 있을 것이다. 그러나 여전히 BPM의 적용을 위해서는 BRM에서 제공하지 않는 프로세스 모델링이 추가되어야만 한다고 할 수 있다. 아울러 BRM을 활용해서 통합을 이루어 나가는 데 필요한 응용프로그램간의 통합도구를 BPM이 제공한다고 할 수 있다.

그러나, 이러한 특징을 갖는 BPM은 그러나 공공부문 특히 지방자치단체에 적용하기에는 현실적인 어려움이 많다.

BPM이란, 기업 내외부의 업무 프로세스를 가시화하고 업무 규칙(Business Rule), 관련된 조직, 시스템을 프로세스에 맞게 실행시키고 통제하며, 업무 프로세스를 지속적이며 효율적으로 관리하고 최적화할 수 있도록 지원하는 시스템이라고 할 수 있다. BPM은 단순히 정보기술 차원의 시스템만을 의미하는 것이 아니라 ‘프로세스 관리’라는 프리즘으로 조직의 업무를 진단, 운영하는 방법론이자 동시에 이를 실현하기 위한 도구이기도 하다. 따라서 이를 공공부문의 조직에 도입하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 EAI(Enterprise Application Integration) 솔루션을 기반으로 기간 IT 시스템이 갖춰져야 한다. 나아가 실제적인 BPM의 도입은 BPM을 적용할 핵심 업무 프로세스를 선정하고 이에 대한 사전조사와 구체적인 BPM 도입 전략을 수립하는 것이다. BPM 도입전략이 수립이 되면, 조직의 정보자원에 대한 평가에 따라 적절한 아키텍처를 구상하고 이에 대응하는 솔루션을 선택하여 본격적인 개발을 하게 되고 이러한 과정은 관련되는 사람에 대한 교육훈련을 동반해서 진행되어야 성공적인 BPM 도입을 보장할 수 있다.

따라서 BPM이 성공적으로 도입되기 위해서는 많은 시간과 비용 그리고 노력이 소요된다. 더구나 전사적으로 추진되는 BPM이 추구하는 이상적인 모델임에는 틀림없으나 실질적으로 구현된 대부분의 BPM들은 전사적이라 하더라도 특정한 영역에 포커스를 맞추어서 전략적으로 추진될 수 밖에 없는 것이 현실이다.

따라서 예산의 제약을 안고 종합적인 행정서비스를 제공해야 하는 자치단체의 조직개편 모형으로는 한계를 가질 수 밖에 없는 것이 현실이다.

이러한 솔루션으로서의 통합적 BPM이 자치단체에 적용되는 경우에는 기본적으로 부서단위 특히 국 단위의 BPM 도입에 한정될 것이다.

이렇게 부서단위로 BPM을 추진하는 것을 한정하는 이유는 다음과 같다.

첫째로 우리나라의 지방행정은 통합적이라기보다는 여전히 부서단위를 중심으로 독립적인 단위로 운영되고 있는 것이 현실이다. 조직과 예산이 전사적으로 유연한 민간부문과는 달리 자치단체에서는 법규에 의해 조직의 기본적인 사명과 이에 대응하는 조직구조가 결정되어 있으므로 상황에 대한 유연한 대응이 기본적으로 제한되어 있을 수밖에 없다.

따라서 조례에 의해 유지 존속되고 있는 부서단위의 자치단체 조직 및 예산 구조를 변화시키는 입법이나 제도 변경이 선행되지 않는 한 이러한 정보화 사업은 불가능하다고 할 것이다. 나아가 정보화 사업을 위해서 입법이나 제도변경을 하려고 하는 경우라면 이것은 정보화 사업이 아니라 전혀 다른 측면에서의 정책 활동이 되는 것이라고 할 수 있다. 결국 공공부문의 정보화 사업은 기존 법제도를 주어진 것으로 받아들여진 상태에서 추진할 수밖에 없다고 보아야 한다.

두 번째로 업무프로세스의 순환 사이클의 문제이다. 민간부문의 경우 업무프로세스의 순환 사이클은 가능한 최소한의 시간을 추구하고 있다. 예를 들어 상품의 개발에서 생산, 판매 그리고 A/S에 이르는 전 과정이 가능하면 가장 짧은 시간 안에 이루어질 것을 추구하고 있다. 즉, 상품의 A/S과정에서 나타난 제품의 결점은 가능한 빠른 시간 내에 신상품의 개발에 반영될 것을 목표로 업무프로세스가 구성되고 관리되어진다.

민간부문 BPM에서 강조되는 RTE(Real Time Enterprise)는 가능하면 실시간에 이렇게 업무프로세스간의 순환이 일어나도록 하자는 것이다. 그러나 지방행정 부문에서는 이렇게 민간부문 BPM에서 초점을 두고 있는 RTE의 측면이 덜 중요시 되는 특성을 가지고 있다. 예를 들어, 자치단체 업무프로세스가 기반을 두고 있는 예산제도는 기본적으로 1년 단위로 계획되고 추진하며 평가하는 업무 사이클을 가지고 있다.

다시 말하면 사업이 기획되고 추진되며 나아가 그 결과가 환류되는 과정은

기본적으로 민간부문에서처럼 실시간을 추구하는 것이 아니라 그보다는 훨씬 장기간인 1년 정도의 시간을 두고 업무프로세스의 순환사이클이 구성되어 있다는 말이다. 결국 자치단체에서 업무프로세스를 실시간 기반으로 통합구축 할 필요성이 긴박하게 요구되지 않는 것이 현실이라고 할 수 있다.

셋째, BPM을 적용하기 위해서는 전사적인 정보네트워크나 정보기반이 구축되어 있을 것을 전제로 한다. 그러나 현재 우리나라 자치단체는 전체를 걸쳐 통합적인 정보기반을 갖추고 있는 것이 없다고 할 수 있다. 따라서 범정부적인 정보기반이 갖추어지지 않은 상태에서 자치단체 전반에 걸친 혹은 타부서간의 BPM을 구축하는 것은 실질적으로 불가능하다.

이러한 이유 때문에 본 연구는 기능통합 중심의 접근방법을 강조하는 BRM의 관점에서 조직설계 모형을 제시하고자 한다.



## 제3장 지방자치단체 조직실태 및 기능중심 조직설계

### 1. 자치단체 조직실태의 문제점

참여정부 이후 지속적으로 정부규모가 확대되어 오면서 지방자치단체도 이러한 경향에서는 예외가 아니었다. 참여정부 말인 07년 12월 기준으로 자치단체 총 정원은 282,476명으로 참여정부 출범 초기인 02년 12월 대비 13.8%인 34,335명이 증가하였으며 이들 중 소방직 5,368명을 제외한 일반직은 28,967명이 증가하여 같은 기간 중앙부처 공무원 증가율 7.5%를 훨씬 상회하고 있다.

〈표 3-1〉 참여정부 이후 공무원 증감 현황

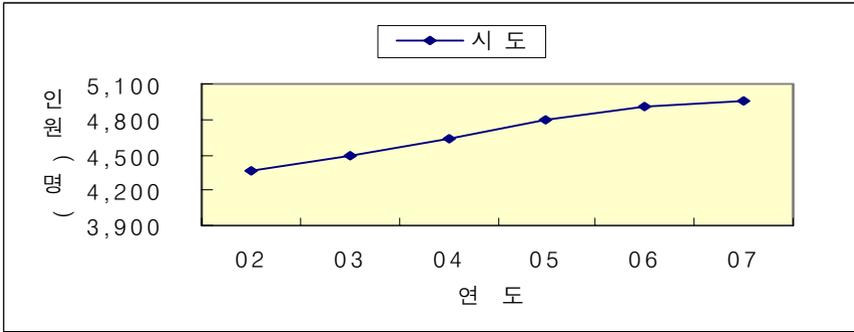
연도	'02	'03	'04	'05	'06	'07
정원	248,141	256,581	264,533	274,400	279,826	282,476
증감	5,344	8,440	7,952	9,867	5,426	2,650
	2.2%	3.4%	3.1%	3.7%	2.0%	0.9%

\* 282,476명 = 일반직 252,059명(국가직 57포함) + 소방직 30,417명 (국가직 22포함)

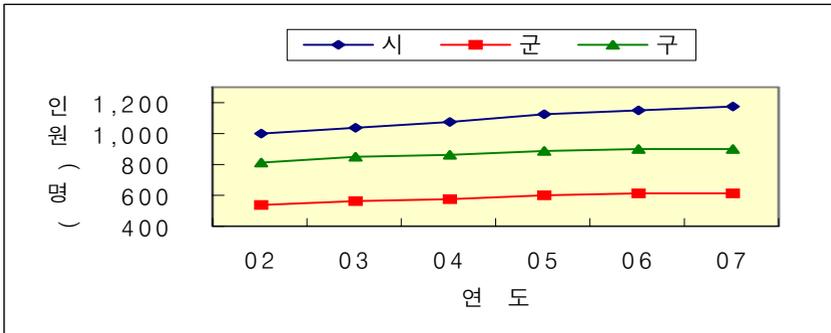
이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ◆ 시·도(16개) / 596명 증(4,361명 → 4,957명)
- ◆ 시(75개) / 171명 증(1,003명 → 1,174명)
- ◆ 군(86개) / 73명 증( 543명 → 616명)
- ◆ 구(69개) / 82명 증( 818명 → 900명)

〈그림 3-1〉 시·도 공무원 증감 현황



〈그림 3-2〉 시·군·구 공무원 증감현황



'08년 총액인건비(제주제외)는 총 17조 3,357억원으로서, 이중 일반직공무원 인건비가 12조 5,774억원으로 전체의 72.6%를 차지하고 있다.

인원뿐 아니라 자치단체의 조직도 계속적으로 팽창하여 '07년 12월 기준으로 시·도(16개) 평균 11室·局, 54課를 보유하고 있어서 참여정부 초기 대비 시·도 평균 課의 개수가 43개 → 54개로 11개가 증가하였으며 기초자치단체는 시의 경우 23課, 군은 13課, 구는 20課를 평균적으로 보유하고 있다.

이렇게 지방자치단체의 인력 및 조직이 확대되면서 여러 가지 많은 문제점이 나타나고 있다.

먼저, 인구 등 행정수요 변동에 대한 인력운영의 탄력성이 낮은 문제점을 들 수 있는데, '02~'07까지 인구가 감소한 152개 시·도, 시·군·구 중 149개 자치단체의 공무원 수가 오히려 증가하는 현상이 나타나고 있고 특히 98개 자치단체는 인구가 감소함에도 「인구 1천 명당 공무원 수」의 평균 증가율(16.4%) 보다 더 크게 공무원이 증가하는 결과를 가져오기도 하였다. 이중 6개 자치단체는 「인구 1천 명당 공무원 수」 평균 증가율보다 2배(32.8%) 이상 되어 정원이 거꾸로 운영되고 있어 자치단체의 인력운용에 관한 도덕적 해이의 수준까지 다다르고 있다. 이러한 문제점에도 불구하고 해당 자치단체들은 행정환경 변화에 따른 기능최퇴분야의 발굴 노력이 부족한 것 또한 사실이다.

그러나 이러한 문제의 책임을 전적으로 자치단체에만 돌릴 수는 없다. 이러한 현상이 나타나게 된 까닭에는 정부의 책임도 무시할 수 없다. 즉, 정부의 일방적 증원요구 관행으로 정원운영의 경직성이 심화된 측면도 있다. 예를 들어 지난 5년간 과거사 정리 등 중앙정부의 권고로 늘인 인력만 11,776명으로, 전체 일반직 인건비의 약 5%에 해당되며, 권고인력 대부분이 지역실정과 관계없이 일방적으로 배치되고, 사업목적이 달성된 경우에도 적절한 사후관리가 부재하여 유희인력으로 간주되고 있는 실정이다.

조직차원에서도 세계화·정보화 등 시대 흐름과 동떨어진 기구 편제로 인하여 인구가 5천명도 안되는 과소·동이 132개(전체의 6%)에 달하고 일부 자치단체는 인사적체 해소를 위해 기준에 부적합한 기구를 설치하고 사업소를 신설하는 경향마저 나타나고 있다. 시·군·구 사업소는 지난 5년간 36개(정원 2,895명)가 증가하였고, 기준에 적합하지 않은 정원 4명 이하 사업소도 16개가 존재하고 있으며, 업무 효율성·창조성 제고를 위한 민간위탁은 저조한 수준으로 특히 상수도사업 중 검침업무 같이 민간위탁이 효율적인 경우 민간위탁으로 우수율을 10% 향상시키고 있으나, 단지 10개 자치단체만 시행하고 있는 실정이다. 특히 '03년 이후 시·군·구를 중심으로 사업소가 크게 증가하고 있다. 즉, 02년 12월 기준 사업소 수 및 정원은 571개 12,144명에서 07년 12월 기준 607개소 15,039명으로 급격히 증가(36개소 2,895명)하였으며, ○○군은 같은 기간 동안 인구가 1

천명 감소하였음에도 사업소는 3개나 증가하는 경우가 있었다. 이에 비해 같은 기간동안 시·도 사업소는 13개(252 → 239), 정원은 513명(17,686 → 17,173) 감소하였다. 사업소를 인사해소 수단으로 인식하는 등 비용개념 없이 설치할 경우 자치단체의 재정압박 요인이 될 우려가 크다.

또한 아직도 조직운영에 비용개념이 전반적으로 취약하여 기초 자치단체 60%(140개)가 지방세로 인건비 해결이 곤란함에도 138개 단체에서 정원이 꾸준히 증가하고 한편으로 자치단체 간 인력절감 운영노력에 상당한 차이가 있어 기준을 초과하여 운영하는 경우도 발생하고 있다.

이러한 경향은 출장소 설치도 마찬가지여서 다음과 같은 문제를 드러내고 있다. 교통·통신의 발달, 온라인 민원처리 등 행정여건의 변화로 원격지 주민의 편의도모라는 출장소 설치 취지가 퇴색하고 있는 현실이고 불구하고 '07. 12. 현재 시·도출장소 3개소 451명, 시·구출장소 17개소 861명, 읍·면은 55개소 143명을 설치·운영하고 있다.

이러한 결과 '08년 총액인건비 일반직공무원 기준인력 대비 '07.12 정원비율은 최고 108.1%에서 최소 92.3% 수준으로 평균 99.0%에 달하고 있다.

〈표 3-2〉 일반직 공무원 기준인력 대비 비율

비율	97이하	97초과~100이하	100초과~103이하	103초과
자치단체수	40	116	79	10개

\* 제주 제외

또한 형식적인 위원회 운영 등으로 불필요한 행정비용이 발생하고 있다. '06. 12. 현재 자치단체 위원회는 약 1만5천여 개, 위원은 20여만 명으로서 지난 5년 동안 25.9%(3,812개)가 증가하였으며 이에 따라 유사중복 및 불필요한 위원회가 많아 행정책임성을 저하시키고 행정비용을 증대하는 결과를 가져오고 있을 뿐만 아니라 지역 내 전문 인력의 한정으로 인한 중복 위촉, 위원회 기능과 무관한 인사 위촉으로 인한 전문성 저하 등의 문제가 발생하고 있다.

## 2. 지방자치단체의 기능중심 조직설계

### 1) 행정기능의 유형분류

조직변화의 분석을 위하여 행정기능을 분류하는 실익은 행정기구의 변화가 내용적으로 행정기능상의 변화를 의미하기 때문이다. 즉, 생산기능이 강화되면 생산을 담당하는 조직이 강화되거나 분화되고, 사회복지기능이 강화되면 사회복지지를 담당하는 조직이 강화되거나 분화되기 때문에 행정기구의 변화를 설명하는 데에는 행정기능의 변화를 그 기준으로 활용할 수 있기 때문이다.

행정기능은 연구자에 따라, 그리고 정부가 수행하는 기능의 유형에 따라 다양하게 분류된다. 우선, 조직을 개방체제로 이해하는 Kats & Khan은 조직이 성장함에 따라 조직의 기능은 다섯 가지로 분화된다고 하였다(1978).<sup>14)</sup> 우선 생산기능은 조직의 전환과정의 효율성을 개선시키고 관리하는 기능을 의미한다. 전환기능은 조직과 외부환경과의 호의적인 관계유지를 위한 조직의 통제를 촉진하는 기능이다. 유지기능은 조직이 효과적으로 목표 달성을 할 수 있도록 각 부서를 관리하는 기능을 의미한다. 적응기능은 조직이 변화하는 환경에 적응하는 것을 가능케 한다. 관리기능은 부서 간 혹은 부서 내 활동의 조정과 통합 활동을 의미한다.

Katz & Kahn의 다섯 가지 하위 시스템 분류는 환경요소를 중심으로 한 기능 분류가 아니라 개방체제로서 조직이 환경에 대응하는 과정에서 분화되어 수행하는 조직의 하위시스템의 기능을 중심으로 분류한 것이다(Kats & Khan, 1978: 59). 따라서 이들의 유형분류를 중심으로 환경요소의 내용변화에 대한 조직의 변화를 추적하기 위한 기능구분으로 활용하는 데는 한계가 있다. 또한 생산이나 전환기능에도 어느 정도의 관리기능이 발견되기 때문에 Kats & Khan의 지적대

14) Katz & Kahn의 5가지 조직기능은 개방체제인 조직에서 보편적으로 존재하는 것으로서 조직을 구성하는 5가지 하위시스템을 말한다. 조직은 환경으로부터 투입을 전환하여 산출을 내는 개방체제로서, 체제가 존속하는 동안 조직을 유지하는 기능이 필요하다(Katz & Kahn, 1978). Katz & Kahn의 기능구분은 체제의 기능수행을 기준으로 한 기능구분이다.

로 각 하위시스템간 기능수행은 상호 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 상호 연관되어(interactive) 이루어지는 것이다(Katz & Kahn, 1978: 55). 따라서 각 기능별 기구를 비교할 때 기능별 독립성이 확보되지 않는다는 문제가 있다.

Mintzberg는 조직을 구성하는 기본부문을 다섯 가지로 설명하고 있는데, 이는 조직의 다섯 가지 기능으로 분류할 수 있다(Mintzberg, 1981).<sup>15)</sup> 우선 핵심운영 부분은 현장에서 실제로 제품이나 서비스를 생산해 내는 것을 말한다. 전략기능은 조직에 대해서 전반적으로 책임을 지고 전사적인 관점에서 조직을 관리하는 최고경영기능을 말한다. 기술구조기능은 조직 내의 기술적인 문제를 전문적으로 다루는 조직 내 과업과정과 산출물의 표준화를 담당하는 분야이다. 지원스태프기능은 조직의 기본적인 과업 외에 발생하는 문제에 대해서 간접적인 지원을 하는 스태프 기능이 해당된다.

이들의 유형 이외에 정부기능을 크게 다음의 세 가지 유형으로 구분하는 경우가 있다(행자부·한국시스템다이내믹스학회, 정부 인력규모 예측 모델개발, 2004). 첫째, 법령에 근거한 기능분류이다. 행정기관별로 직제, 직제시행 규칙 및 위임결정규정에 근거하여 기능수행의 수준에 따라 대기능(실, 국), 중기능(과), 소기능(계)으로 구분한다. 둘째, 정부가 기능을 수행하기 위해서 사용하는 수단을 중심으로 한 분류이다(Dunleavy, 1991; Fesler & Kettle, 1991; 정용덕, 1993; 김근세·권순정, 2000). 이러한 기능으로는 전달기능, 규제기능, 이전기능, 계약기능, 통제기능, 거래기능 등으로 구분할 수 있다. 이를 근거로 정부기관을 전달기관(delivery agency), 규제기관(regulatory agency), 계약기관(contracts agency), 통제기관(control agency), 거래기관(trading agency)으로 분류할 수 있다. 셋째, 기능을 수행하는 조직보다는 정부가 수행하는 정책과 사업에 초점을 두고 예산의 과목구조체계에 의한 기능분류이다(정세욱, 2000; 김재훈·홍준현, 2003). 이와 관련하여 UN의 정부기능분류체계(COFOG: Classifications of the Functions of Government)에 따르면 정부기능은 정부관리지원(General public service), 국방(Defence), 공공질서 및 안전(Public order

15) Mintzberg는 기능이라는 말 대신 조직의 부문이라는 용어를 사용했으나, 조직의 부문은 조직의 기본기능으로 볼 수 있기 때문에 여기서는 조직이 수행하는 기능으로 분류하였다.

and safety), 경제산업(Economic affairs), 환경(Environmental Protection), 공공건설(Housing & Community amenities), 보건(Health), 문화(Recreation, culture & religion), 교육(Education), 복지(Social protection) 등 크게 10개의 영역으로 분류하고 있다.

이런 유형분류는 기준 중에서 본 연구의 행정조직의 변화와 관련된 기능 분류 기준은 첫째기준인 법령에 근거한 기능분류이다. 우리나라의 행정조직은 법령에 의해 설치 및 변동되고, 실무적으로 행정기관별로 직제, 직제시행규칙 및 위임전결규정에 근거하여 기능수행의 수준에 따라 대기능(실, 국), 중기능(과), 소기능(계)로 구분하고, 조직 또한 이런 기준에 따라 분화되어 있다.<sup>16)</sup> 이러한 기준은 행정조직이 수행하는 업무를 중심으로 조직의 기능을 분류한 것이다.

## 2) 행정기능에 따른 행정기구의 분류

지방자치단체에서 수행하는 업무를 중심으로 기능을 분류하는 유형은 매우 다양하다. 지방자치법은 우리나라 지방자치단체의 사무에 대하여 규정하고 있고,<sup>17)</sup> 지방자치단체의 예산은 또한 기능별로 구분되고 있다. 따라서 이들 두 가지 기준이 지방자치단체의 행정기능을 분류하는 중요한 기준이 된다. 그러나 연구자별로 이 두 가지 기준은 다양하게 적용되고 있다. 우선 박동서(1981)는 우리나라 지방행정의 주요기능을 지방행정의 수요와 관련지어 규범적으로 질서유지 기능과 경제개발기능, 복지기능으로 3분하여 시대마다 지방행정기능의 우선순위 비중이 변화할 것으로 예측했다.<sup>18)</sup> 허영민·신환철·백종인(1990)은 박동서

16) 행정기능의 계층체계를 대기능, 중기능, 소기능, 세기능 등 4개로 나누기도 한다(한국지방행정연구원, 1987: 2).

17) 지방자치법에 규정된 지방자치단체의 기능과 사무는 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림상공업 등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치, 관리에 관한 사무, ⑤ 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 나누어 규정하고 있다(법 제9조).

18) 박동서 교수는 50년대에는 질서유지기능이 중심이 되었다가, 60년대와 70년대에는 질서유지기능에 경제개발기능이 추가되고, 80년대에 와서 복지기능이 추가되었으며, 향후 90년대 이후에는 복지기능이 대폭적으로 강화되지만 질서유지나 경제개발기능이 축소되지

가 제시한 지방행정의 3대기능인 질서유지기능, 경제개발기능, 사회복지기능을 세분하여 9개의 중기능으로 분류하고 이를 소기능으로 상세구분한 뒤 각 기능에 해당되는 지방행정 관련부서를 분류하였다(허영민·신환철·백종인, 1990; 신환철, 1991; 정연길, 1992; 1998).

〈표 3-3〉 질서, 경제, 복지분야별 지방행정기능분류체계와 관련부서

3대 분야	중기능	소기능	관련부서
질서 유지	내무	서무, 인사, 기획, 예산, 감사, 교통, 법무, 하부자치단체 행정지도감독, 선거 및 투표, 지방의회 운영, 새마을운동, 민원업무	기획담당관실, 감사담당관실 등
	민방위	민방위 훈련, 소방관리, 비상대책운영	민방위과, 소방과 등
	재무	세정관리, 지적관리, 세외수입 회계, 재산관리, 자금관리 운용	세정과, 회계과, 지적과 등
경제 개발	1차산업	농림, 식산, 산림, 수산	농어촌개발과, 축정과 등
	상공·지역개발	상정관리, 수출진흥, 공업지도육성, 관광개발, 온천개발, 지역종합개발계획조정, 국토이용관리	지역경제과, 상정과, 관광과 등
	건설	건설행정관리, 주택관리, 도로관리, 치수관리, 도시개발, 상하수도관리	도시과, 주택과 등
사회 복지	사회보장	사무복지, 생활구호 및 지원, 노정관리, 장애인복지, 가정, 아동복지	사회과, 가정복지과 등
	환경위생	식품위생, 환경위생, 환경보건, 오물청소	위생과 등
	보건의료	보건행정, 의무행정, 약무행정, 보건연구	보건과 등

자료: 허영민 등 재구성

이와 유사한 분류로서 김대건(2005)은 지방자치단체의 기구를 행정수요에 대응시키고, 지방행정수요와 지방자치단체의 행정기구를 대응시켰다. 행정기구를 민원행정기능, 보건의료기능, 교통 및 도로기능, 공원 및 환경관리기능, 사회복지

는 았을 것으로 예측했다.

지기능, 문화기능, 세무 및 지역경제 기능, 도시관리(정비) 등의 8가지 기능으로 구분하였다. 또한 장은주 등(1999)은 지방자치단체가 수행하는 공무원의 정원관리를 위하여 지방자치단체가 수행하는 기능을 11개로 분류하였다. 구체적으로는 일반내부조직의 행정관리, 지방의회기능, 삶의 질 향상 등 주민생활 직결분야인 보건·복지, 환경, 문화관광분야, 농림축수산, 경제통상, 재난위기관리, 소방기능이 이에 해당된다. 그리고 행정자치부는 2006년 새로운 정원관리제도인 총액인건비제를 준비하는 과정에서 지방자치단체의 행정기능을 기획조정, 행·재정, 문화관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택의 8대 중기능으로 유형화 하고, 각 중기능에 해당되는 소기능을 제시하였다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 행정기능 유형화

중기능	소기능
기 획 조 정	기획, 예산, 감사, 법무, 홍보(공보), 행정개혁, 확인평가
행 · 재 정	일반관리, 총무, 행정, 자치행정, 세무, 회계, 관재, 민원, 전산, 통신, 교육
문 화 관 광	문화예술, 문화재, 체육, 교육, 청소년, 관광
보 건 복 지	보건, 위생, 아동보육, 여성, 장애인, 노인복지
산 업 경 제	농업, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 고용노동, 투자통상
환 경 관 리	수질, 대기, 청소, 폐기물, 환경관리, 상하수도
도 시 주 택	도시계획, 지적, 토지, 주택, 건설, 건축
지 역 개 발	도로, 교통운수, 하천, 소호

라휘문, 한표환(1999)은 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발 시 자치단체의 핵심산출물에 대한 조사결과를 토대로 민원, 기획·감사·예산, 보건, 사회복지, 환경보호, 도시·건설·교통, 문화·관광·체육, 지역경제, 세정, 재난위기관리의 10개 기능으로 분류하였다. 한원택 등(2000)은 지방자치단체의 기능수행방식의 변화를 분석하기 위해 예산서의 기능분류를 고려하여 일반행정기능, 보건복지기능, 환경관리기, 산업경제기능, 지역개발기능, 교육문화기능 위기관리기능 등

7개의 대기능으로 분류하고 각 대기능별로 중기능과 소기능을 제시하였다.

(표 3-5) 예산서의 기능분류를 토대로 한 지방정부의 기능분류

대기능	중기능
일반행정기능	기획관리기능, 국제교류기능, 행정관리기능, 재정세제기능, 의정기능
보건복지기능	건강증진 및 위생기능, 보건관리 및 의료기능, 사회복지기능, 가정복지기능, 여성복지기능
환경관리기능	환경보전기능, 공원기능, 수질보전기능, 상하수도건설 및 관리기능
산업경제기능	농업진흥기능, 축산진흥기능, 임업진흥기능, 해양수산진흥기능, 상공진흥기능, 투자유치 및 지원기능, 경제행정기능, 관광진흥기능
지역개발기능	치수기능, 도로건설 및 관리기능, 도시 및 지역개발기능, 도시계획 및 정비기능, 건설행정기능, 건축지도 및 감독기능, 주택건설 및 관리기능
교육문화기능	문화예술진흥기능, 체육진흥기능
위기관리기능	민방위기능, 소방기능, 재난관리기능

자료: 한원택 등, 2000, p.70.

여러 연구자들이 제시한 지방행정조직이 수행하는 기능을 정리하면 아래의 표와 같다.

(표 3-6) 지방행정조직의 기능에 대한 연구자들의 유형분류종합

연구자	대기능	중기능	기능분류의 목적	적용 범위
박동서 (1981)	질서유지 경제개발 복지기능	-	행정수요변화에 대응하는 지방행정의 변화방향제시	기초 + 광역
허영민· 신환철· 백종인 (1990), 신환철 (1991)	질서유지 경제개발 사회복지	내무, 민방위, 재무, 1차산업, 상공·지역개발, 건설, 사회보장, 환경위생, 보건의료	지방행정수요에 대응하는 조직관리	특정 자치 단체

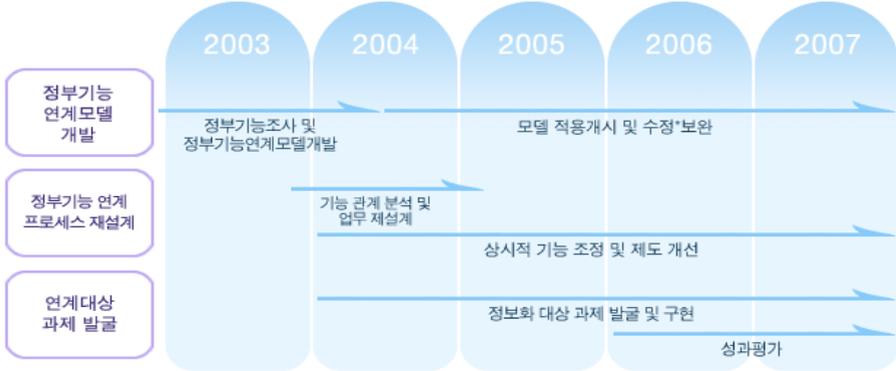
연구자	대기능	중기능	기능분류의 목적	적용 범위
김대건 (2005)	-	민원행정, 보건의료, 교통도로, 공원 및 환경, 사회복지, 문화, 세무 및 지역경제, 도시관리	지방행정수요변화와 지방행정조직변화	특정 기초 자치 단체
정연길 (1992, 1998)	질서유지 경제개발 사회복지	일반행정, 안전·방위, 재무행정, 1차산업, 상공· 지역개발, 건설, 사회보장, 환경위생, 보건의료	지방행정수요에 대한 지방정부의 대응	특정 자치 단체
행정 자치부 (2006)	-	기획조정, 행재정, 문화관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발	지방자치단체 기능별 정원관리 모색	기초+광역
장은주 (1999)	-	행정관리, 지방의회, 보건· 복지, 환경, 문화관광, 농림축수산, 경제통상, 재난위기관리, 소방	지방자치단체 기능별 정원관리 모색	기초+광역
라휘문· 한표환 (1999)	-	민원, 기획, 감사·예산, 보건, 사회복지, 환경보호, 도시·건설·교통, 문화· 관광·체육, 지역경제, 세정, 재난위기관리	지방자치단체 성과평가를 위한 지표개발	특정 기초 자치 단체
한원택 (2000)	-	일반행정, 보건복지, 환경관리, 산업경제, 지역개발, 교육문화, 위기관리	자치제도변화와 자치단체 기능변화	기초 자치 단체

이러한 논의를 종합하여 앞서 살펴본 BRM 모형을 적용하여 보면 다음과 같다.

### 3) 지방자치단체 BRM 모델

BRM을 기반으로 한 조직개편은 참여정부 때부터 발전되어 왔으며, 현 정부에서도 구축되고 있다.

〈그림 3-3〉 정부기능연계모델(BRM) 및 프로세스 개발



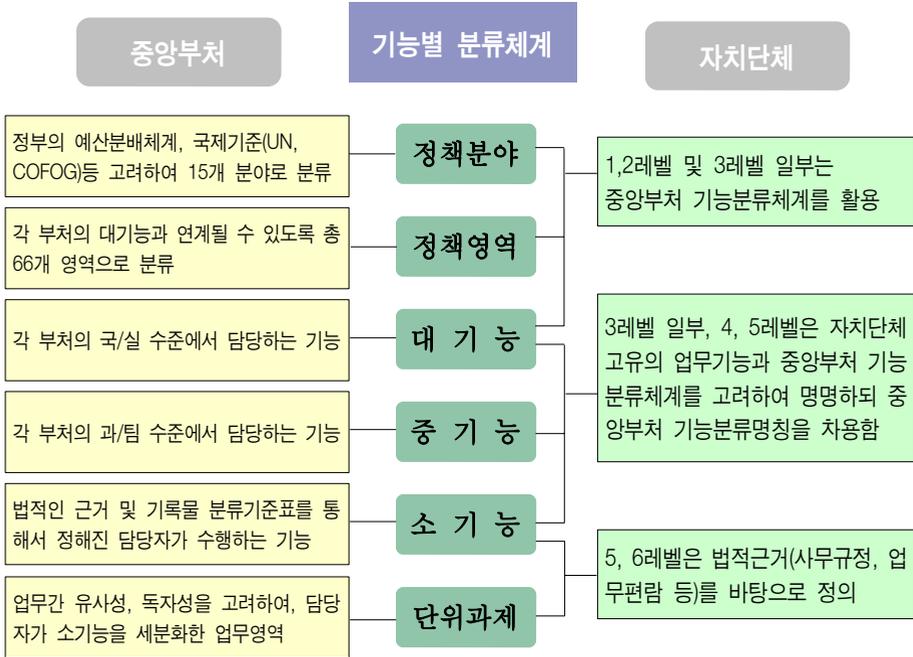
<그림 3-3>은 는 참여정부의 전자정부 로드맵(31대 과제)의 하나인 정부기능 연계모델(BRM) 및 프로세스 개발 맵이다.

자치단체의 BRM은 자치단체 전체 부서별로 공통기반을 구축함으로써 부서의 기능 간 연계를 명확히 하고, 자치단체 부서별 사업 추진 시 정보의 공동 활용과 협업을 원활하게 하기 위한 일종의 참조모델(reference model)로서 제시된 것이다. 따라서 BRM의 기본목적은 자치단체의 일하는 방식 개선은 물론 ‘고객 중심의 지역 서비스 전달체계’를 개선하려는 데 있으며, 이를 위해 자치단체가 수행하는 기능을 체계적으로 관리하고, 단위업무를 재정의 하며, 표준화하기 위한 관리 체계를 구축하는 것이다.

### ① 기능별 분류

자치단체가 법령·조례·규칙 등에 근거를 두고 상시적으로 수행하는 기능을 15개(일반공공행정, 지역개발, 환경보호, 사회복지, 통신 등) 정책분야별로 나누어 체계적(6단계<레벨>)으로 분류한다.

〈그림 3-4〉 중앙부처 - 지방자치단체 BRM연계관계



〈그림 3-5〉 기능별 분류 사례



## ② 목적별 분류

매년 연초에 각 자치단체가 수립한 업무계획을 단계별로 분류한다.

〈표 3-7〉 시범 자치단체 목적별 분류체계 현황('06년 기준)

구분	경기					인천		대구			
	경기도	용인시	화성시	평택시	연천군	인천시	서구	대구시	수성구	달성군	
1레벨	비전	비전	비전	비전	비전	비전	비전	비전	비전	기본 목표	
2레벨	도정운영 방향	시정 지표	운영 방향	시정 방침	군정 방침	기본 목표	역점 시책	시정 목표	목표	기본 방향	
3레벨	주요 정책	역점 시책	역점 시책	시정 목표		발전 과제	실행 과제	시정 지표	혁신 목표	역점 시책	
4레벨	실행 과제	추진 계획	실행 과제	실행 과제		10대 과제	세부 과제	10대 과제			
5레벨	세부실행 계획	실행 과제	실행 계획			실행 과제		실행 과제			
	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	단위 과제	

## ③ 조직별 분류

각 자치단체의 조직형태별로 분류한다. 예를 들면, 시·도, 시·군·구-실·국-과·사업소-단위과제로 분류할 수 있다.

이처럼, 자치단체에서 시행하거나 시행예정 중인 BRM 시스템의 개념도를 그림으로 나타낼 수 있다.

〈그림 3-6〉 자치단체 BRM 시스템 연계 개념도



이 가운데 6레벨(단위과제)은 업무담당자가 수행하는 최하위 단위의 기능으로 기본정보, 속성정보, 유관정보 및 업무편람으로 구성되어 있으며 기본정보는: 단위과제명, 문서보존기간, 협조부서, 관리과제여부 등이 해당되고, 속성정보는 수행주체, 위임/고유여부, 정보공개여부, 핵심영역, 수행절차, 서비스제공방식, 이해관계자 등이며, 유관정보는 단위과제와 관련된 유용한 사항(조직/인사, 법령/규제, 예산, 정보화 사업)으로써 관련 정보시스템과 연계되어 있어 업무의 인수인계 또는 관련업무 담당자가 참조하여 업무에 효과적으로 활용 가능한 정보를 의미한다.

#### 4) 본 연구의 분석 모형

지방행정은 중앙부처에서 수행하는 기능을 일선에서 집행하는 종합행정이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup> 지방자치단체의 행정기능은 크게 자치단체의 운영과 관련된 기능에 해당되는 행정관리기능, 지역의 경제활성화를 위한 경제산업기능, 지역개발을 위한 도시관리기능과 사회복지 등 삶의 질 향상기능으로 구분될 수 있다.

이렇게 4개로 대분류 된 지방자치단체의 행정기능은 각 유형별로 세분화된

19) 따라서 중앙정부에는 국토해양부가 있고, 지방자치단체에는 건축과나 교통과가 있다.

다. 첫째, 행정관리기능은 기획조정기능, 행정기능, 재정기능으로 분류될 수 있다. 둘째, 경제산업기능은 농업, 공업, 임업, 상업, 노동, 고용, 투자유치, 축제, 관광진흥 같은 경제활성화 기능으로 구분할 수 있고, 셋째, 도시관리기능은 도시주택기능, 지역개발기능으로 분류되고, 넷째 삶의 질 기능은 문화관광기능, 보건위생기능, 환경관리기능으로 세분될 수 있다. 각 기능을 담당하는 행정기구는 아래 표와 같다.

또한, 분석하고자 하는 대상인 지방행정기구는 지방자치단체의 집행기구로 자연환경, 사회경제적 환경이 매우 다양하고 때로는 이질적이기도 하다. 따라서 설명의 적실성을 위해서는 분석대상을 유사한 지방자치단체의 유형별로 묶어 구분할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체를 중 자료가 확보된 자치단체를 앞서 언급한 7가지 유형으로 분류하여 각 유형별로 조직구조변화를 분석코자 하였다.<sup>20)</sup> 또한 이들 자치단체를 모두 합하고, 각 자치단체의 고유한 특성을 가변수로 통제한 후 우리나라 자치단체 행정기구 변화에 대한 일반화된 설명을 하고자 시도하였다.

〈표 3-8〉 지방자치단체의 행정기능분류

대기능	중기능	행정기구(담당기준)
행정관리기능	기 획 조 정 기 능	기획, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보 등
	행 정 기 능	조직, 인사, 자치행정, 민원, 전산, 통신, 교육, 지적, 민방위 등
	재 정 기 능	재무, 회계 등
도시관리기능	도 시 주 택 기 능	도시계획, 토지, 주택, 건설, 건축, 토목, 건축물관리, 가로정비, 상하수도 등
	지 역 개 발 기 능	도로, 교통, 하천, 치수, 새마을, 개발, 국토미관 등
경제산업기능	경제활성화기능	농업, 상공, 수산, 임업, 운수, 노동, 고용, 투자유치, 관광진흥 등
삶의 질 기능	보 건 위 생 기 능	보건, 위생 등
	문 화 복 지 기 능	이동보육, 여성, 노정, 고용, 장애인, 노인복지 등
	환 경 관 리 기 능	수질, 대기, 폐기물, 산림, 녹지 등

20) 이러한 시군구의 유형은 지방자치단체가 처한 제도적 환경이라고 할 수 있다.

이에 앞서 행정조직의 조직설계에 미치는 영향 요인에 대한 상관관계 분석을 위해 조직대내외적 변수로 행정수요(인구 규모)와 행정공급(재정력) 등을 변수로 설정하여 살펴볼 예정이다.

인구 규모가 클수록 조직규모의 수가 크고, 행정공급 역량이 높을수록 조직규모의 수가 큰 것이 마땅하나, 실제로 7개 유형별 지자체에서는 이와 같은 기본적인 대내외적 영향요인에 따라 조직설계를 하고 있는지 분석해 보고자 한다. 여기서 분석된 상관관계와 영향 정도는 후에 다중회귀분석에서의 정책분야별 조직설계의 연관성 등을 살펴볼 때 변수로 활용될 것이다.

다음으로 자치단체의 기능 분석을 통한 조직설계의 분석틀의 설정은 다음과 같은 점을 고려하였다.

첫째, 본 연구에서는 자치단체의 주요시책이 지방행정의 환경 변화를 의미한다는 전제 하에 주요시책을 기능분석의 주요 기준으로 활용하고자 한다.

이를 위해 해당 자치단체를 유형별로 주요시책을 기획행정분야, 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야로 구분하여 분류한다. 이러한 분류를 기준으로 현재 자치단체가 수행하는 지방행정기능이 적합한 지를 실증적으로 분석하게 된다.

지방행정기구는 지방자치단체장을 정점으로 실·국, 과, 담당, 직속기관 사업소로 구성되는데, 지방행정기구를 구성하는 각 조직단위들은 지방자치단체가 수행하는 고유 기능을 의미한다. 따라서 자치단체의 기능을 담당하는 조직을 기능중심으로 분류하여 이를 비교분석한다.

둘째, 지방행정기구가 수행하고 있는 행정기능은 여러 가지로 분류될 수 있으나 가장 기본적인 분류는 기구가 담당하는 업무를 중심으로 한 내용상 분류이다. 지방행정기관의 행정기능은 크게 행정관리기능, 경제산업기능, 도시관리기능, 삶의 질 기능으로 구분할 수 있다. 행정관리기능은 기획조정, 행정기능, 재정기능으로 구성되고, 경제산업기능은 경제활성화를 위한 기능으로 이루어져 있으며, 도시관리기능은 도시주택, 지역개발기능으로 구성된다. 또한 삶의 질 향상 기능은 보건위생기능, 복지문화기능, 환경관리기능으로 세분된다. 본 연구는 이런 4가지 대기능과 9가지 중기능을 수행하는 행정기구 수의 변화(분화)를 통하

여 행정조직의 기능상 변화를 분석코자한다.

셋째, 대부분의 지방자치단체나 지방자치제 구현 이전의 지방행정기구개편의 주관부서인 행정안전부는 지방행정수요에 대응하기 위하여 지방행정기구를 개편한다는 주장을 편다. 이는 지방행정기능이 일차적으로 지방행정환경의 구성요소인 지방행정수요에 대응하도록 되어 있기 때문이다. 또한 자치단체의 행정서비스 공급능력을 파악하기 위한 재정력 지수도 자치단체의 조직규모에 영향을 미치는 요인이고 또한 자치단체의 유형화에 따른 구분도 자치단체의 행정수요와 행정공급 능력에 영향을 미치는 주요 변수이다.

따라서 지방행정수요를 대신할 수 있는 지표로서 인구 수, 지방행정공급을 대신할 수 있는 지표로서 재정력 지수, 각 자치단체의 유형은 지방행정기능 분류의 가장 중요한 영향요인이다. 지방행정수요는 지방행정기구의 행정환경에 해당된다. 위에서 제시한 지방행정기구가 수행하는 9대 기능에 따라 행정기구를 분류할 때 각 행정수요를 대리하는 행정환경변수에 대응하는 행정기능이 변화하는지를 실증적으로 분석하는 것은 지방행정기구의 변화가 지방행정수요에 얼마나 탄력적으로 변화하고 있는지를 볼 수 있는 좋은 기회가 된다. 이를 위하여 각 기능별로 행정수요를 나타낼 수 있는 대표적인 지표들을 선정하였고, 수요와 조직구조간의 관계를 통하여 행정수요와 행정기능의 변화를 분석하고자 한다.



## 제 4 장 자치단체 기능 및 조직에 대한 실증분석결과

### 1. 자치단체 유형별 정책영역(분야) 현황 및 비교분석

본 연구에서는 각 자치단체가 추구하는 정책을 크게 기획행정분야, 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야로 구분하고, 각각의 하위영역에 해당된다고 판단되는 세부정책의 수를 분석하고자 한다. 이는 지방자치단체가 외부환경과 내부수요를 고려하여 비전을 설정하고, 이를 구체적으로 실행시키기 위한 시책을 구현한다는 측면에서 각 자치단체의 세부 기능을 대리한다고 할 수 있다. 즉, 자치단체에 요구되는 기능이 상이할 수 있으며, 어떠한 기능에 초점을 두고 있는가를 조직유형별로 살펴보고자 한다.

즉, 각 상위의 정책분야 중 어느 자치단체 조직유형이 더 해당 분야에 몰입해서 중요성을 두고, 업무의 초점을 두고 있는지를 조사해 보고자 한다. 각 7개 자치단체 유형별로 해당 정책 영역에 대해 진행 중인 관련 업무들의 개수를 세어 기술 통계 분석을 하였다. 이에 따라 평균적인 업무 빈도수와 표준 편차 등을 통해 자치단체 유형별 중심 업무와 정책 분야를 비교 할 수 있다. 업무 구성은 각 자치단체별 편람과 홈페이지 및 각종 내부자료를 통해 과업을 정성적으로 분석하였다.

<표 4-1>을 통해 각 자치단체 조직유형별 기획행정 분야와 관련된 영역의 분포를 살펴볼 수 있다. 우선 도시형 광역자치단체에 해당되는 특별시 및 광역시에 비해서 농촌형 광역자치단체인 도와 기초자치단체에 해당되는 유형에서 대체로 기획행정 분야의 기능이 상대적으로 활성화되어 있음을 알 수 있고, 이 가운데서도 주로 전략기획 영역과 자치행정 영역의 기능이 강조되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-1〉 지방자치단체의 유형별 기획행정분야 정책영역 비교

코드		전략기획 영역	자치행정 영역	재정 영역	기획행정 분야
도시형 광역단체	N	7.00	7.00	7.00	7.00
	평균	0.00	0.71	0.00	0.71
	표준편차	0.00	0.49	0.00	0.49
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	0.00	1.00	0.00	1.00
농촌형 광역단체	N	9.00	9.00	9.00	9.00
	평균	0.78	0.78	0.00	1.56
	표준편차	0.67	0.67	0.00	0.73
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	2.00	2.00	0.00	2.00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8.00	8.00	8.00	8.00
	평균	0.13	1.13	0.00	1.25
	표준편차	0.35	0.83	0.00	0.89
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	3.00	0.00	3.00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00	15.00	15.00
	평균	0.53	0.87	0.00	1.40
	표준편차	0.99	0.52	0.00	1.30
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	3.00	2.00	0.00	4.00
제한 도시형 기초단체 (자치구)	N	69.00	69.00	69.00	69.00
	평균	0.16	0.83	0.00	0.99
	표준편차	0.37	0.69	0.00	0.85
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	3.00	0.00	3.00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52.00	52.00	52.00	52.00
	평균	0.12	0.69	0.02	0.83
	표준편차	0.32	0.54	0.14	0.65
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	2.00	1.00	2.00
농촌형 기초단체(군)	N	86.00	86.00	86.00	86.00
	평균	0.06	0.65	0.02	0.73
	표준편차	0.24	0.61	0.15	0.66
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	3.00	1.00	3.00
전체	N	246.00	246.00	246.00	246.00
	평균	0.15	0.74	0.01	0.91
	표준편차	0.42	0.62	0.11	0.79
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	3.00	3.00	1.00	4.00

〈표 4-2〉 지방자치단체의 유형별 도시분야 정책영역 비교

코드		도시관리 영역	지역개발 영역	도시 분야
도시형 광역단체	N	7.00	7.00	7.00
	평균	1.14	1.00	2.14
	표준편차	0.69	1.53	1.46
	최소값	0.00	0.00	1.00
	최대값	2.00	4.00	5.00
농촌형 광역단체	N	9.00	9.00	9.00
	평균	0.44	1.33	1.78
	표준편차	0.53	1.00	1.20
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	3.00	4.00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8.00	8.00	8.00
	평균	0.88	0.38	1.25
	표준편차	0.83	0.52	0.89
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	2.00	1.00	3.00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00	15.00
	평균	0.67	0.47	1.13
	표준편차	0.49	0.64	0.83
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	2.00	3.00
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69.00	69.00	69.00
	평균	0.61	1.30	1.91
	표준편차	0.69	1.83	1.97
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	2.00	7.00	8.00
도농형기초단체(도농복합시)	N	52.00	52.00	52.00
	평균	0.42	0.67	1.10
	표준편차	0.75	0.76	1.19
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	4.00	3.00	5.00
농촌형 기초단체(군)	N	86.00	86.00	86.00
	평균	0.27	0.99	1.26
	표준편차	0.66	1.30	1.57
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	4.00	7.00	7.00
전체	N	246.00	246.00	246.00
	평균	0.47	0.97	1.44
	표준편차	0.70	1.36	1.58
	최소값	0.00	0.00	0.00
	최대값	4.00	7.00	8.00

<표 4-2>를 통해 각 자치단체 조직유형별 도시 분야와 관련된 영역의 분포를 살펴볼 수 있다. 여기서는 도시형 광역자치단체가 다른 자치단체 유형에 비해서 도시 분야의 기능이 상대적으로 활성화되어 있음을 알 수 있으며, 상대적으로 지역개발영역에 비해서 도시관리영역의 기능에 초점을 두고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 기초자치단체로 갈수록 도시 분야에 해당되는 기능의 활성화수준은 다소 약하나, 상대적으로 도시관리영역에 비해서 지역개발영역의 기능이 중시되고 있다는 점에서 상이한 차이를 보이고 있다.

〈표 4-3〉 지방자치단체의 유형별 경제발전분야 정책영역 비교

코드		지역경제 영역	경제발전 분야
도시형 광역단체	N	7.00	7.00
	평균	2.43	2.43
	표준편차	1.13	1.13
	최소값	1.00	1.00
	최대값	4.00	4.00
농촌형 광역단체	N	9.00	9.00
	평균	3.00	3.00
	표준편차	1.41	1.41
	최소값	1.00	1.00
	최대값	6.00	6.00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8.00	8.00
	평균	1.00	1.00
	표준편차	0.53	0.53
	최소값	0.00	0.00
	최대값	2.00	2.00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00
	평균	1.47	1.47
	표준편차	1.85	1.85
	최소값	0.00	0.00
	최대값	7.00	7.00

코드		지역경제 영역	경제발전 분야
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69.00	69.00
	평균	0.88	0.88
	표준편차	0.61	0.61
	최소값	0.00	0.00
	최대값	2.00	2.00
도농형기초단체(도농복합시)	N	52.00	52.00
	평균	2.56	2.56
	표준편차	1.51	1.51
	최소값	0.00	0.00
	최대값	8.00	8.00
농촌형 기초단체(군)	N	86.00	86.00
	평균	2.58	2.58
	표준편차	1.50	1.50
	최소값	0.00	0.00
	최대값	8.00	8.00
전체	N	246.00	246.00
	평균	1.99	1.99
	표준편차	1.51	1.51
	최소값	0.00	0.00
	최대값	8.00	8.00

<표 4-3>를 통해 각 자치단체 조직유형별 경제발전 분야와 관련된 영역의 분포를 살펴볼 수 있다. 주로 도시 및 농촌형 광역자치단체, 도농복합시에 해당되는 자치단체가 상대적으로 경제발전분야와 관련된 기능이 중시되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 지방자치단체의 유형별 복지환경분야 정책영역 비교

코드		건강보건 영역	교육문화복지 영역	환경 영역	복지환경 분야
도시형 광역단체	N	7.00	7.00	7.00	7.00
	평균	0.00	2.43	1.00	3.43
	표준편차	0.00	0.79	0.58	0.98
	최소값	0.00	2.00	0.00	2.00
	최대값	0.00	4.00	2.00	5.00
농촌형 광역단체	N	9.00	9.00	9.00	9.00
	평균	0.00	1.44	0.78	2.22
	표준편차	0.00	0.73	0.67	1.20
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	0.00	2.00	2.00	3.00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8.00	8.00	8.00	8.00
	평균	0.00	2.50	1.00	3.50
	표준편차	0.00	0.53	0.00	0.53
	최소값	0.00	2.00	1.00	3.00
	최대값	0.00	3.00	1.00	4.00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00	15.00	15.00
	평균	0.07	1.73	1.00	2.80
	표준편차	0.26	0.96	0.65	1.57
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	3.00	3.00	7.00
제한 도시형 기초단체 (자치구)	N	69.00	69.00	69.00	69.00
	평균	0.10	2.28	0.90	3.28
	표준편차	0.30	1.08	0.57	1.32
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	1.00	5.00	3.00	8.00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52.00	52.00	52.00	52.00
	평균	0.23	2.00	0.77	3.00
	표준편차	0.67	1.28	0.70	1.36
	최소값	0.00	0.00	0.00	1.00
	최대값	3.00	7.00	2.00	7.00
농촌형 기초단체(군)	N	86.00	86.00	86.00	86.00
	평균	0.13	2.17	0.55	2.85
	표준편차	0.43	1.19	0.61	1.50
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	3.00	7.00	2.00	8.00
전체	N	246.00	246.00	246.00	246.00
	평균	0.13	2.13	0.76	3.01
	표준편차	0.44	1.14	0.63	1.39
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	3.00	7.00	3.00	8.00

<표 4-4>를 통해 각 자치단체 조직유형별 복지환경 분야와 관련된 영역의 분포를 살펴볼 수 있다. 여기서는 광역과 기초에 해당되는 자치단체 유형별로 다소 차이를 보이고 있으나, 전반적으로 복지환경분야의 기능이 유사하게 중시되고 있음을 알 수 있다. 이를 세부 영역별로 나누어 살펴보면, 교육문화복지영역에 많은 자치단체가 초점을 두고 있고, 그 뒤를 이어 환경, 건강보건의 순을 보이고 있다.

## 2. 자치단체 유형별 기능 수행 담당조직 현황 및 비교분석

지방자치단체 조직유형별 기능 수행 담당조직의 현황 및 차이를 살펴보기 위하여 평균비교 분석을 실시하였다. 앞서 제시한 바와 같이 본 연구에서는 지방자치단체 조직유형별 기능을 크게 대기능, 중기능, 담당기능으로 분류하였으며, 대기능의 경우는 국단위, 중기능은 과단위, 담당기능은 담당단위의 수준에서 해당 부서가 존재하는가와 관련된다. 즉, 본 연구에서는 담당기능에서 본 연구에서 설정한 세부 행정기구의 존재여부를 토대로, 중기능과 대기능을 수행하는 담당조직의 현황은 어떠하며, 자치단체 유형별로 어떠한 차이를 보이고 있는가를 살펴보고자 한다.

〈표 4-5〉 지방자치단체의 유형별 행정관리기능의 수행 담당 수 비교

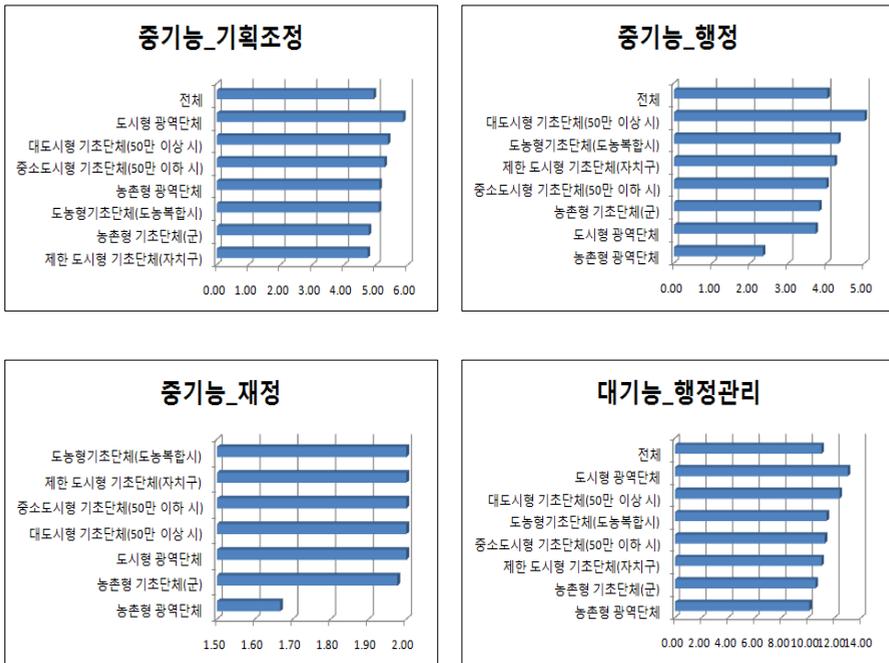
코드		기획조정	행정	재정	행정관리
도시형 광역단체	N	7,00	7,00	7,00	6,00
	평균	5,86	3,71	2,00	13,00
	표준편차	0,38	1,11	0,00	0,89
	최소값	5,00	2,00	2,00	12,00
	최대값	6,00	5,00	2,00	14,00
농촌형 광역단체	N	9,00	9,00	9,00	9,00
	평균	5,11	2,33	1,67	10,11
	표준편차	1,27	1,12	0,71	2,52
	최소값	3,00	0,00	0,00	5,00
	최대값	6,00	3,00	2,00	12,00

코드		기획조정	행정	재정	행정관리
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8,00	8,00	8,00	8,00
	평균	5,38	5,00	2,00	12,38
	표준편차	0,52	1,20	0,00	1,51
	최소값	5,00	3,00	2,00	10,00
	최대값	6,00	6,00	2,00	14,00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15,00	15,00	15,00	15,00
	평균	5,27	4,00	2,00	11,27
	표준편차	0,46	1,13	0,00	1,22
	최소값	5,00	2,00	2,00	9,00
	최대값	6,00	6,00	2,00	14,00
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69,00	69,00	69,00	65,00
	평균	4,74	4,22	2,00	11,02
	표준편차	0,61	1,32	0,00	1,42
	최소값	2,00	2,00	2,00	8,00
	최대값	6,00	7,00	2,00	14,00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52,00	51,00	52,00	52,00
	평균	5,10	4,31	2,00	11,40
	표준편차	0,80	1,14	0,00	1,58
	최소값	3,00	1,00	2,00	7,00
	최대값	6,00	6,00	2,00	14,00
농촌형 기초단체(군)	N	85,00	85,00	85,00	85,00
	평균	4,78	3,81	1,98	10,56
	표준편차	0,45	0,81	0,15	0,93
	최소값	3,00	2,00	1,00	8,00
	최대값	5,00	6,00	2,00	13,00
전체	N	245,00	244,00	245,00	240,00
	평균	4,93	4,02	1,98	11,02
	표준편차	0,67	1,16	0,17	1,43
	최소값	2,00	0,00	0,00	5,00
	최대값	6,00	7,00	2,00	14,00

<표 4-5>와 <그림 4-1>을 통해 각 자치단체 조직유형별로 도시형 광역단체, 대도시형기초단체, 도농형기초단체, 중소도시형기초단체 등의 순으로 행정관리 기능을 수행하는 담당수가 많음을 알 수 있다. 이를 세부 기능별로 나누어 살펴 볼 경우에 해당되는 조직유형이 다소 상이함을 알 수 있다. 즉, 기획조정에서는

도시형광역단체, 대도시형기초단체와 중소도시형 기초단체가 많이 나타났고, 행정에서는 대도시형기초단체, 도농형기초단체, 제한도시형기초단체가 높았으며, 재정과 관련해서는 도농형기초단체, 제한도시형기초단체, 중소도시형기초단체가 다소 높게 나타나고 있다.

〈그림 4-1〉 지방자치단체의 유형별 행정관리기능의 수행 담당 수 비교



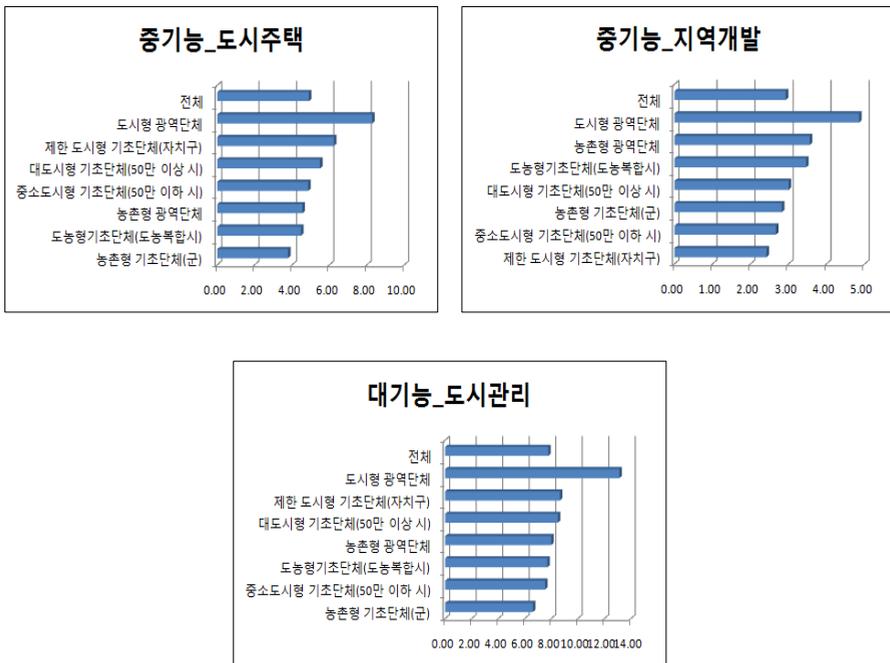
〈표 4-6〉 지방자치단체의 유형별 도시관리기능의 수행 담당 수 비교

코드		도시주택	지역개발	도시관리
도시형 광역단체	N	7.00	7.00	7.00
	평균	8.29	4.86	13.14
	표준편차	0.76	0.90	1.35
	최소값	7.00	3.00	11.00
	최대값	9.00	6.00	15.00

코드		도시주택	지역개발	도시관리
농촌형 광역단체	N	9,00	9,00	8,00
	평균	4,56	3,56	8,00
	표준편차	1,42	1,24	1,69
	최소값	2,00	2,00	5,00
	최대값	6,00	6,00	10,00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8,00	8,00	8,00
	평균	5,50	3,00	8,50
	표준편차	1,41	0,93	1,69
	최소값	4,00	2,00	6,00
	최대값	7,00	4,00	11,00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15,00	15,00	15,00
	평균	4,87	2,67	7,53
	표준편차	0,99	0,82	1,46
	최소값	3,00	1,00	4,00
	최대값	6,00	4,00	9,00
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69,00	69,00	69,00
	평균	6,25	2,42	8,65
	표준편차	1,30	1,06	1,99
	최소값	3,00	0,00	5,00
	최대값	9,00	5,00	13,00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52,00	52,00	52,00
	평균	4,48	3,46	7,71
	표준편차	0,98	1,81	1,24
	최소값	3,00	0,00	4,00
	최대값	7,00	14,00	10,00
농촌형 기초단체(군)	N	85,00	85,00	85,00
	평균	3,79	2,82	6,62
	표준편차	1,13	1,20	1,56
	최소값	1,00	0,00	4,00
	최대값	6,00	5,00	11,00
전체	N	245,00	245,00	244,00
	평균	4,91	2,93	7,78
	표준편차	1,62	1,37	2,03
	최소값	1,00	0,00	4,00
	최대값	9,00	14,00	15,00

<표 4-6>와 <그림 4-2>을 통해 각 자치단체 조직유형별로 도시광역단체, 제한 도시형기초단체, 대도시형기초단체 등의 순으로 도시관리기능을 수행하는 담당 수가 많음을 알 수 있다. 이를 세부 기능별로 나누어 살펴볼 경우에 도시형광역 단체가 가장 많으나, 그 다음의 조직유형별로는 다소 상이함을 알 수 있다. 즉, 도시주택에서는 제한도시형기초단체, 대도시형기초단체가 많이 나타났고, 지역 개발에서는 농촌형광역단체, 도농형기초단체가 높게 나타나고 있다.

<그림 4-2> 지방자치단체의 유형별 도시관리기능의 수행 담당 수 비교

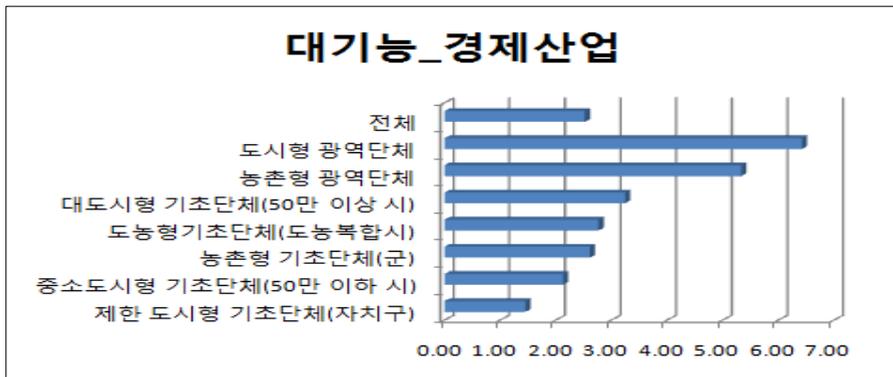


〈표 4-7〉 지방자치단체의 유형별 경제산업기능 수행 담당 수 비교

코드		경제활성화	경제산업
도시형 광역단체	N	7.00	7.00
	평균	6.43	6.43
	표준편차	1.81	1.81
	최소값	5.00	5.00
	최대값	9.00	9.00
농촌형 광역단체	N	9.00	9.00
	평균	5.33	5.33
	표준편차	1.12	1.12
	최소값	4.00	4.00
	최대값	7.00	7.00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8.00	8.00
	평균	3.25	3.25
	표준편차	1.39	1.39
	최소값	1.00	1.00
	최대값	5.00	5.00
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00
	평균	2.13	2.13
	표준편차	1.06	1.06
	최소값	1.00	1.00
	최대값	4.00	4.00
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69.00	68.00
	평균	1.45	1.46
	표준편차	0.88	0.89
	최소값	0.00	0.00
	최대값	4.00	4.00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52.00	52.00
	평균	2.79	2.77
	표준편차	1.26	1.26
	최소값	0.00	0.00
	최대값	5.00	5.00
농촌형 기초단체(군)	N	85.00	85.00
	평균	2.52	2.61
	표준편차	1.08	1.49
	최소값	0.00	0.00
	최대값	6.00	12.00
전체	N	245.00	244.00
	평균	2.49	2.52
	표준편차	1.51	1.63
	최소값	0.00	0.00
	최대값	9.00	12.00

<표 4-7>와 <그림 4-3>을 통해 각 자치단체 조직유형별로 도시광역단체, 농촌형광역단체, 대도시형기초단체 등의 순으로 경제산업기능을 수행하는 담당수가 많음을 알 수 있다.

<그림 4-3> 지방자치단체의 유형별 경제산업기능의 수행 담당 수 비교



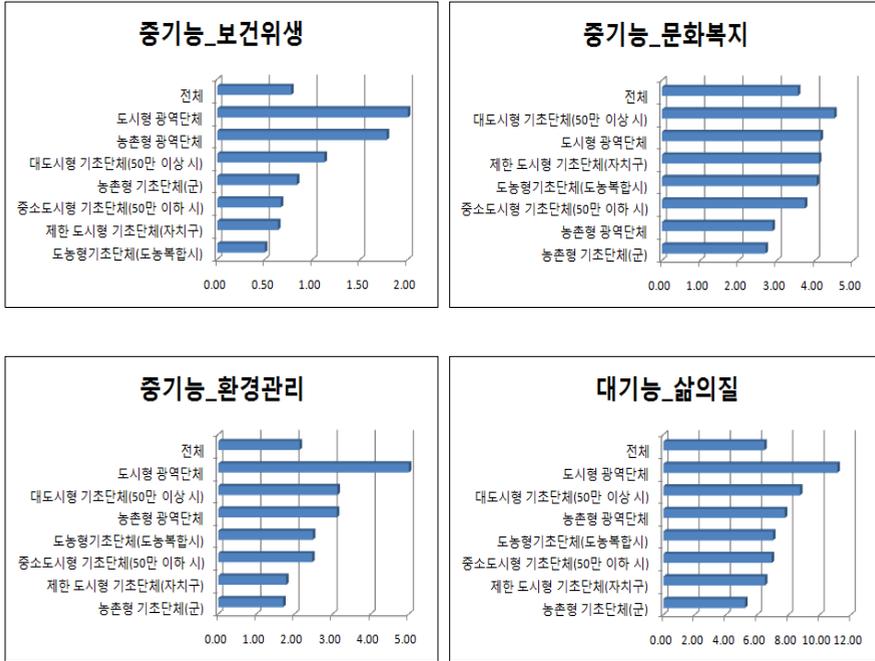
<표 4-8> 지방자치단체의 유형별 삶의 질 기능 수행 담당 수 비교

코드		보건위생	문화복지	환경관리	삶의질
도시형 광역단체	N	7,00	7,00	7,00	7,00
	평균	2,00	4,14	5,00	11,14
	표준편차	0,00	0,90	0,00	0,90
	최소값	2,00	3,00	5,00	10,00
	최대값	2,00	5,00	5,00	12,00
농촌형 광역단체	N	9,00	9,00	9,00	9,00
	평균	1,78	2,89	3,11	7,78
	표준편차	0,67	1,27	1,05	2,17
	최소값	0,00	0,00	2,00	5,00
	최대값	2,00	4,00	5,00	11,00
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	N	8,00	8,00	8,00	8,00
	평균	1,13	4,50	3,13	8,75
	표준편차	0,35	0,76	1,55	1,98
	최소값	1,00	3,00	0,00	6,00
	최대값	2,00	5,00	5,00	11,00

코드		보건위생	문화복지	환경관리	삶의질
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	N	15.00	15.00	15.00	15.00
	평균	0.67	3.73	2.47	6.93
	표준편차	0.49	0.80	0.99	1.53
	최소값	0.00	2.00	1.00	5.00
	최대값	1.00	5.00	4.00	9.00
제한 도시형 기초단체(자치구)	N	69.00	69.00	69.00	69.00
	평균	0.64	4.10	1.78	6.51
	표준편차	0.48	0.88	1.17	1.71
	최소값	0.00	1.00	0.00	3.00
	최대값	1.00	6.00	4.00	10.00
도농형기초단체 (도농복합시)	N	52.00	52.00	52.00	52.00
	평균	0.50	4.04	2.48	7.02
	표준편차	0.50	1.14	1.31	1.92
	최소값	0.00	1.00	0.00	2.00
	최대값	1.00	6.00	5.00	11.00
농촌형 기초단체(군)	N	85.00	85.00	85.00	84.00
	평균	0.84	2.71	1.71	5.24
	표준편차	0.37	0.96	0.97	1.65
	최소값	0.00	0.00	0.00	2.00
	최대값	1.00	5.00	5.00	10.00
전체	N	245.00	245.00	245.00	244.00
	평균	0.78	3.55	2.13	6.46
	표준편차	0.55	1.17	1.29	2.10
	최소값	0.00	0.00	0.00	2.00
	최대값	2.00	6.00	5.00	12.00

<표 4-8>와 <그림 4-4>을 통해 각 자치단체 조직유형별로 도시광역단체, 대도시형기초단체, 농촌형광역단체 등의 순으로 삶의 질 기능을 수행하는 담당수가 많음을 알 수 있다. 이를 세부 기능별로 나누어 살펴볼 경우 조직유형별로는 다소 상이함을 알 수 있다. 즉, 보건위생에서는 도시형 및 농촌형광역단체가 많이 나타났고, 문화복지에서는 대도시형 기초단체, 도시형광역단체가 높게 나타났으며, 환경관리에서는 도시형광역단체와 대도시형기초단체가 높음을 알 수 있다.

〈그림 4-4〉 지방자치단체의 유형별 삶의 질 기능의 수행 담당 수 비교



### 3. 행정수요 및 공급능력과 기능별 조직담당 분석(Mapping)

지방자치단체는 행정수요를 반영하여 기능을 설정하고, 행정서비스의 공급능력을 고려하여 조직을 설계할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 거시적인 측면에서의 외부적 행정수요를 대리하는 인구규모와 내부적 행정서비스 공급능력을 대리하는 재정력지수를 중심으로 기능별 조직담당 규모에 대한 분석을 시도한다. 즉, 수요와 공급의 측면을 거시적으로 고려하였을 때, 실제로 자치단체 유형별 기능 조직담당 수의 어떠한 분포를 보이며, 어떠한 문제점이 존재할 수 있는가에 대한 가능성을 모색해보고자 한다.

여기서의 분석은 수요 또는 공급능력을 한축으로 하고 이에 따라 기능의 담당규모가 어떠한지를 2×2의 매트릭스를 가정하여 상대적으로 문제가 될 수 있

는 자치단체가 조직유형별로 어느 정도 수준을 차지하며, 그 대상이 무엇인가를 살펴보는 것이다. 즉, 행정수요를 대리하는 인구와 관련해서는 행정수요가 많은 자치단체에 많은 기능이 존재할 수 있으며, 이에 따라 조직담당의 규모가 많을 가능성이 높다. 공급역량을 대리하는 재정력지수가 높은 자치단체일수록 많은 기능에 대한 공급역량을 가졌다고 할 수 있으며, 이에 따라 조직담당의 규모가 많을 수 있다. 그러나 반대로 행정수요가 상대적으로 작거나 공급역량이 부족한 자치단체의 경우는 많은 기능을 필요하지 않으므로 상대적으로 조직담당의 규모 작을 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려해볼 때 문제가 되는 경우는 행정수요나 공급역량이 크에도 불구하고 담당조직의 규모가 작은 경우, 반대로 행정수요나 공급역량이 작음에도 불구하고 담당조직의 규모가 큰 경우일 것이다.

이러한 점을 고려하여 7개의 자치단체 유형별로 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질 담당조직에 대해서 분석을 시도하고, 시사점을 도출 한다.

### 1) 행정수요(인구)와 기능별 조직담당에 대한 분석

행정수요와 행정관리 조직담당에 관한 <표 4-9>를 보면, 7개의 자치단체 유형에서 모두 수요와 담당조직 간 불균형적으로 조직설계의 문제가 존재하고 있음을 알 수 있다. 도시형 광역단체의 경우, 상대적으로 적은 인구에 비해 지나치게 규모가 큰 담당조직을 둔 광주광역시과 부산광역시가 존재한다. 농촌형 광역단체 역시 담당조직의 초과로 과대한 담당조직을 둔 충청남도가 존재하고 있다.

대도시형 기초단체에서는 안양시가 담당조직의 과대화로 조직 수를 초과하고 있으며, 반대로 성남시는 많은 인구에 비해 담당조직이 부족한 것으로 조직설계의 문제가 드러났다. 중소도시형 기초단체는 오직 의정부시만 성남시와 같은 문제가 있는 것으로 나타났다.

또한, 제한 도시형 기초단체에서는 서울 종로구가 인구에 비해 넘치는 담당조직의 조직설계를 보이고 있으며, 인천 부평구가 부족한 담당조직의 수가 보충되어야 한다. 기타 도농형 기초단체와 농촌형 기초단체의 경우, 남원시와 영양군이

모두 적은 인구에 비해 거대한 담당조직이 문제가 되고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-9> 행정수요와 행정관리 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	서울특별시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	울산광역시, 인천광역시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	광주광역시, 부산광역시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	전라북도
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	충청남도 등
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	고양시, 수원시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	청주시, 전주시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	안양시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	성남시
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	군포시, 시흥시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	동두천시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	의정부시
제한 도시형 기초단체 (자치구)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	강남구
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 종로구
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	인천 부평구
도농형기초단체 (도농복합시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	제천시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	남원시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	울산 울주군
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	진안군
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	영양군
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음

행정수요와 도시관리 조직담당에 관해 분석한 <표 4-10>을 보면, 행정관리 조직담당에 비해 훨씬 조직설계의 문제가 적은 것으로 나타나고 있다. 대도시형 기초단체와 제한 도시형 기초단체에 속하는 지방자치단체들 모두 조직설계에 문제가 없는 것으로 분석되었다. 다만, 농촌형 기초단체의 경우, 각각 예천군과

대구 달성군이 수요 대비 과도한 담당조직과 행정수요에 못 미치는 과소 공급으로 나타나는 두 가지 문제에 모두 해당되고 있다.

또한, 광주광역시도 행정관리 조직담당에서와 마찬가지로 도시관리 조직담당에서도 행정수요에 비해 과도한 담당조직을 가지고 있어 이에 대한 심각성이 느껴진다.

〈표 4-10〉 행정수요와 도시관리 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	서울특별시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	울산광역시, 인천광역시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	광주광역시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	전라북도, 경상북도
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	충청북도
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	수원시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	안양시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	의정부시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	태백시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	하남시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
제한 도시형 기초단체(자치구)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	김천시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	인천옹진군
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	예천군
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	대구 달성군

경제산업 조직담당자의 조직설계를 분석한 <표 4-11>을 보면, 행정관리와 마찬가지로 조직설계의 문제가 전혀 나타나지 않은 자치단체 유형 없이, 7개 유형별로 각각 한 개 이상의 지방자치단체들이 문제를 보이고 있다. 특히, 경제산업을 담당하는 조직들은 행정수요에 비해 과도하게 담당조직이 설계되어 있음을 알 수 있는데, 이는 자치단체 모두에게 중요한 능력 가운데 하나로 빠질 수 없는 경제 관련 부문이기 때문일 것이다.

농촌형 기초단체의 달성군, 중소도시의 의정부시, 대도시형 기초단체의 수원시, 농촌형 광역단체의 경기도의 경우에만 행정수요에 비해 담당조직이 부족한 것으로 나타났다. 행정관리와 도시관리 조직담당에서 문제가 없었던 부산광역시도 경제산업 조직담당을 위한 조직설계에서 과도한 담당조직 설계의 문제를 보이고 있다.

<표 4-11> 행정수요와 경제산업 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
대도시형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 없음	서울특별시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	광주광역시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 존재	부산광역시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 없음	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	강원도
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 존재	전라북도
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	경기도
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 없음	없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	안양시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 존재	안산시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	수원시
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 없음	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	과천시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의 문제점 존재	해당없음
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	의정부시

코드	구분		대표 자치단체
제한 도시형 기초단체(자치구)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	울산 동구
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 종로구
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	용인시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	계룡시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	통영시, 서산시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	화천군
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	태안군
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	달성군

행정수요와 삶의 질 조직담당에 관해 분석한 <표 4-12>의 결과의 특징으로 도시형 광역단체를 제외한 6개 유형별 자치단체의 조직 설계 문제가 모두 수요에 비해 과도한 담당조직이 설계되어 있다는 점을 찾을 수 있다. 농촌형 광역단체의 경상남도와 전라북도, 대도시형 기초단체의 청주시, 중소도시형 기초단체의 동두천시와 하남시, 제한 도시형 기초단체의 서울 중구, 도농형 기초단체의 영천시, 농촌형 기초단체의 창녕군 모두 이에 해당하는 경우이다.

또 한 가지 특이한 점으로는 서울특별시가 넘치는 행정수요에 비해 삶의 질을 담당하는 조직의 수가 부족한 것으로 분석되었다는 것이다. 이는 다른 자치단체와 비할 수 없는 인구규모를 자랑하는 서울시의 어쩔 수 없는 현실임과 함께, 역설적으로 거대 인구가 집중된 서울시민들의 삶의 질 향상을 절감할 때는 반드시 담당조직이 보충되어야 할 것으로 보인다.

〈표 4-12〉 행정수요와 삶의 질 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	인천광역시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	대구광역시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	서울특별시
농촌형 광역단체	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	충청북도
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	경상남도, 전라북도
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	성남시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	안양시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	청주시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	시흥시
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	태백시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	동두천시, 하남시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
제한 도시형 기초단체(자치구)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	대구 달서구
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	부산 동구
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 중구
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	서울 관악구
도농형기초단체 (도농복합시)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	계룡시
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	영천시
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	인구 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	대구 달성군
	인구 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	울릉군
	인구 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	창녕군
	인구 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음

## 2) 재정능력(재정력지수)와 기능별 조직담당에 대한 분석

행정서비스 공급능력과 행정관리 조직담당에 관한 분석을 보여주는 <표 4-13>을 보면, 7개의 자치단체 유형 중 유일하게 농촌형 기초단체에 속한 자치단체들이 조직설계의 아무런 문제가 없는 것으로 나타났다. 도시형 광역단체의 경우가 이와는 반대로 공급능력에 비해 과도하게 설계된 담당조직을 가진 광주광역시와

부족하게 설계된 담당조직을 가진 인천광역시가 있어 두 가지 타입의 설계 문제가 모두 있는 것으로 분석되었다.

농촌형 광역단체의 전라남도, 제한 도시형 기초단체의 서울 서대문구, 도농형 기초단체의 춘천시와 여수시는 공급능력에 비해 모두 과도하게 담당조직이 설계되어 있으며, 반대로 대도시형 기초단체의 성남시와 중소도시형 기초단체의 과천시 는 공급능력에 비해 부족한 담당조직이 설계되어 있음을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 행정서비스공급능력과 행정관리 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	광주광역시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	인천광역시
농촌형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	전북
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	전남
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	전주시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	성남시
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	동두천
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	과천시
제한 도시형 기초단체(자치구)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 강남구
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	서울 광진구
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 서대문구
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	제천시, 경산시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	춘천시, 여수시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	울산 울주군
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	진안군
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음

<표 4-14>의 도시관리 조직담당 분석 결과를 보면, 대도시형 기초단체 이하의 자치단체 유형에서 모두 공급능력에 비해 부족한 담당조직을 설계한 문제점이 없는 것으로 나타났다. 반대로 이러한 사실은 재정력을 지원하는 공급능력에 비해 다소 무리하게 담당조직을 설계하는 경우만 있다는 것인데, 이는 지방자치단체의 도시관리 업무가 가지는 의미와 업무 특성 등으로 인해 대부분의 자치단체가 도시관리 조직담당을 늘리고 싶어 하는 것으로 해석된다.

도시형 광역단체의 광주광역시, 농촌형 광역단체의 전라남도, 중소도시형 기초단체의 진해시, 제한 도시형 기초단체의 서울 성동구, 도농형 기초단체의 안동시와 김천시, 농촌형 기초단체의 예천군과 봉화군 모두 여기에 해당된다. 한편, 대도시형 기초단체들만 도시관리 조직담당에서 어떠한 유형의 조직설계 문제도 발견되지 않았다.

〈표 4-14〉 행정서비스공급능력과 도시관리 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	서울특별시
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	광주광역시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	경상북도
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	전라남도
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	전주시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	태백시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	진해시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음

코드	구분		대표 자치단체
제한 도시형 기초단체(자치구)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	부산 서구
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서울 성동구
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	익산시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	안동시, 김천시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	신안군, 완도군
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	예천군, 봉화군
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음

경제산업 조직담당의 경우, 행정관리와 도시관리 영역에 비해 조직설계의 문제가 자치단체 유형별로 일관성 없게 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 즉, 대도시형 기초단체들과 제한도시형 기초단체들은 모두 조직설계의 문제가 없는 것으로 나타났으나, 농촌형 광역단체는 두 가지 조직설계의 문제가 모두 나타났다. 전라남도에는 공급능력에 비해 담당조직이 과도하게 설계되었으며, 경기도는 반대로 공급능력에 비해 담당조직이 부족하게 설계되었다.

〈표 4-15〉 행정서비스공급능력과 경제산업 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	서울특별시
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	광주광역시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	인천광역시
농촌형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	강원도
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	전라남도
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	경기도

코드	구분		대표 자치단체
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	목포시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	과천시
제한 도시형 기초단체(자치구)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	부산 수영구, 광주 남구
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	용인시
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	계룡시, 사천시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	서산시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	봉화군
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	울산 울주군

행정서비스 공급능력에 비해 삶의 질 조직담당의 조직설계는 앞의 세 가지 조직 기능 영역에 비해 가장 조직설계의 문제가 많은 것으로 나타났다. 서울특별시와 인천광역시는 재정능력에 비해 부족한 조직을 갖고 있는데, 특히 서울특별시는 수요와 공급 측면 모두에 비해 담당조직이 부족하게 설계된 것으로 주목된다.

농촌형 광역단체의 전라북도, 대도시형 기초단체의 청주시, 중소도시형 기초단체의 동두천시, 제한 도시형 기초단체의 대구 수성구, 농촌형 기초단체의 창녕군 등은 공급능력에 비해 과도하게 담당조직이 설계되었다.

〈표 4-16〉 행정서비스공급능력과 삶의 질 담당조직 간 조직설계 분석

코드	구분		대표 자치단체
도시형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	광주광역시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	서울특별시, 인천광역시
농촌형 광역단체	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	경기도
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	경상북도
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	전라북도
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
대도시형 기초단체 (50만 이상 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	성남시
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	청주시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	태백시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	동두천시
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	과천시
제한 도시형 기초단체(자치구)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	부산 수영구
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	대구 수성구
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
도농형기초단체 (도농복합시)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	계룡시
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	해당없음
농촌형 기초단체(군)	재정 ↑, 담당조직 ↑	조직설계의	해당없음
	재정 ↓, 담당조직 ↓	문제점 없음	청양군
	재정 ↓, 담당조직 ↑	조직설계의	청녕군
	재정 ↑, 담당조직 ↓	문제점 존재	기장군

## 4. 정책분야(영역)에 따른 담당조직과의 상관분석

### 1) 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

이상적인 조직은 수행해야하는 기능에 맞게 조직이 설계된 것이다. 이러한 맥락은 지방자치단체도 예외일 수 없으며, 외부의 행정수요와 내부의 공급역량을 적절이 반영하여 추구하고자 하는 기능에 맞게 조직이 존재해야한다. 이에 본 연구에서는 각 자치단체의 시책을 통해 분류한 정책영역과 이에 상응하는 담당조직의 규모와의 관련성이 존재하는 가를 살펴봄으로써 지방자치단체의 조직설계의 적합성을 분석하고자 한다.

이를 위해서 7개의 자치단체 조직유형별로 상관분석을 실시하였으며, 이를 통해 기능과 조직의 연계가 잘 이루어지고 있는가를 분석하고자 한다.

<표 4-17>에는 도시형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 이에 해당되는 표본이 7개에 불과하여 각 영역과 이에 상응하는 담당조직과의 상관분석 결과가 통계적으로 유의미하지 않거나, 결과 자체가 존재하지 않는 경우도 일부 존재하였다. 그러나, 이는 표본 추출에 의한 통계분석이 아니라 전수조사에 의한 분석이므로 상관계수의 수치를 통해 기능과 조직의 연계 정도를 파악할 수 있다.

분석결과, 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 자치행정영역, 지역개발영역, 경제활성화영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미한다고 할 수 있다. 그 외의 도시관리영역, 교육문화복지영역은 (+)의 계수를 보이고 있어 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-17〉 도시형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson 상관계수		.(a)	-0.18	.(a)	0.23	-0.12	-0.19	.(a)	0.13	.(a)

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

<표 4-18>에는 농촌형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 교육문화복지영역, 환경영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미한다고 할 수 있다. 그 외의 전략기획영역, 자치행정영역, 재정영역, 도시관리영역, 지역개발영역, 지역경제영역, 건강보건영역은 (+)의 계수를 보이고 있어 기능과 조직설계간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 특히, 농촌형 광역단체의 경우, 도시 관리 영역의 조직설계가 뛰어나다고 할 수 있다.

〈표 4-18〉 농촌형 광역단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson 상관계수		0.33	0.11	.(a)	0.80	0.13	0.08	.(a)	-0.48	-0.67

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

대도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석을 보면, 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 전략기획영역, 지역경제영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미한다고 할 수 있다. 그 외의 자치행정영역, 도시관리영역은 (+)의 계수를 보이고 있어 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

대도시형 기초단체의 조직설계는 다른 자치단체 유형에 비해 특정 영역에 과하거나 부족함 없이 대체로 고른 설계 분포가 이루어져 있는 편이다.

<표 4-19> 대도시형 기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson	상관계수	-0.29	0.14	.(a)	0.06	0.00	-0.38	.(a)	0.00	.(a)

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

<표 4-20>에는 중소도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 중소도시형기초단체의 영영 중 자치행정영역, 지역개발영역, 교육문화복지영역 기능에 연계된 담당조직의 설계는 상대적으로 부족함을 보이고 있다.

그렇지만, 전략기획영역, 도시관리영역, 지역경제영역, 건강보건영역, 환경영역 등에 대한 조직설계는 대체로 잘 이루어지고 있다고 보여 진다. 특히, 지역경제 영역은 높은 상관관계를 보이고 있어 중소도시형기초단체에서 중시하는 시책과 조직 간 연계가 원만하게 추진될 것으로 예측된다.

〈표 4-20〉 중소도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson	상관계수	0.14	-0.12	.(a)	0.34	-0.23	0.40	0.19	-0.38	0.22

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

<표 4-21>에는 제한도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 전략기획영역, 지역경제영역, 건강보건영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미한다고 할 수 있다. 그 외의 자치행정영역, 도시관리영역, 지역개발영역, 교육문화복지영역, 환경영역은 (+)의 계수를 보이고 있어 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

중소도시형과 제한도시형기초단체의 조직설계의 차이는 전자는 지역경제와 도시관리에 주력하는 반면, 후자는 지역개발에 보다 주력하고 있다. 정책 시책으로 비교하면, 비슷해 보일지 모르나 실제로 지역 개발은 보다 지역의 특성과 환경을 감안한 지역 위주의 관광, 경제 활동 발굴 등에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 난다.

〈표 4-21〉 제한도시형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson 상관계수		-0.01	0.06	.(a)	0.13	0.33	-0.15	-0.15	0.11	0.03

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

<표 4-22>에 나타난 도농형기초자치단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과를 보면, 지역개발영역과 건강보건영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미하며, 앞서 살펴본 다른 유형의 자치단체들이 주력하는 시책과 영역별 상관관계를 살펴볼 때 다소 차이가 있다.

그렇지만, (+)의 계수를 보이고 있는 전략기획영역, 자치행정영역, 도시관리영역, 지역경제영역, 교육문화복지영역, 환경영역 가운데 환경영역에 대한 높은 조직 설계의 연계는 도농형기초자치단체가 삶과 생업의 터전으로 삼고 있는 환경 관리에 대한 관심과 수요를 보여준다 하겠다.

〈표 4-22〉 도농형기초자치단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson 상관계수		0.18	0.03	.(a)	0.04	-0.12	0.05	-0.12	0.11	0.27

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

<표 4-23>에는 농촌형기초단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 분석결과, 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 지역개발영역, 교육문화복지영역에 상응하는 담당조직은 (-)의 계수를 보이고 있다. 이는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 의미한다고 할 수 있다. 그 외의 전략기획영역, 자치행정영역, 재정영역, 도시관리영역, 지역경제영역, 건강보건영역, 환경영역은 (+)의 계수를 보이고 있어 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-23〉 도농형기초자치단체의 정책영역에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계 분석	중기능	기획 조정	행정	재정	도시 주택	지역 개발	경제 활성화	보건 위생	문화 복지	환경 관리
	담당 조직	전략 기획	자치 행정	재정	도시 관리	지역 개발	지역 경제	건강 보건	교육 문화 복지	환경
Pearson 상관계수		0.01	0.01	0.02	0.06	-0.17	0.03	0.06	-0.20	0.06

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 하나 이상의 변수가 상수이므로 계산할 수 없습니다.

## 2) 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

앞에 제시한 정책영역의 상위 범주인 정책분야의 경우는 크게 기획행정분야, 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야로 구분된다. 기획행정분야에는 전략기획영역, 자치행정영역, 재정영역이 포함되고, 도시분야에는 도시관리영역, 지역개발영역이 포함된다. 그리고 경제발전분야는 지역경제영역의 단일한 영역으로 구성되며, 복지환경분야에는 건강보건영역, 교육문화복지영역, 환경영역이 해당된다. 그리고 이에 상응하는 담당조직을 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질로 구분하였다. 결과적으로 정책분야에 상응하는 담당조직과의 상관분석은 좀더 상위 수준에서 기능과 조직과의 연계가 잘 이루어져 있는가를 살펴보는

데 목적이 있다.

<표 4-24>에는 도시형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 이에 해당되는 표본이 7개여서 각 분야와 이에 상응하는 담당조직과의 상관분석 결과가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그러나, 이는 표본 추출에 의한 통계분석이 아니라 전수조사에 의한 분석이므로 상관계수의 수치를 통해 기능과 조직의 연계 정도를 파악할 수 있다.

분석결과, 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 기획행정분야와 연계된 담당조직만이 (+)의 계수를 나타내고 있어, 상위 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나, 그 외의 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야에 상응하는 담당조직은 모두 (-)의 계수를 보이고 있어, 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

<표 4-24> 도시형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.43	-0.27	-0.19	-0.08

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 도시형 광역단체

<표 4-25>에는 농촌형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 기획행정분야, 도시분야, 경제발전분야와 연계된 담당조직은 상위 기능과 조직설계간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그렇지만, 복지환경분야에 상응하는 담당조직은 모두 (-)의 계수를 보이고 있어, 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

농촌형 광역단체는 도시형 광역단체에 비해 삶의 질 분야에서 상위 조직과의 연계성이 상대적으로 크게 부족해 보인다. 이는 아마도 다양한 분야에 걸쳐 있는 삶의 질 관련 정책들을 소화하기 위해 어려움을 겪고 있기 때문일 것이다.

〈표 4-25〉 농촌형 광역단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.44	0.68	0.08	-0.70

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 농촌형 광역단체

<표 4-26>에 나타난 바와 같이, 대도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 존재하는 것 가운데 기획행정분야, 도시분야와 연계된 담당조직은 (+)의 계수를 나타내고 있어, 상위 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 특히, 도시관리 분야의 상관관계는 0.48점으로 다른 자치단체 유형에 비해 높은 점수를 보이고 있다. 한편, 경제발전분야와 복지환경분야에 상응하는 담당조직 모두 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

〈표 4-26〉 대도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.03	0.48	-0.38	-0.27

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 대도시형 기초단체(50만 이상 시)

<표 4-27>에 나타난 중소도시형 기초단체의 경우, 경제 산업과의 상관분석결과가 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 행정관리와 삶의 질 분야가 각각 비슷한 수준의 조직 연계가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그 가운데, 도시분야의 경우는 계수값이 0.85로 나타나 기능과 조직이 약 85% 정도 공동변화하고 있음을 알 수 있다. 중소도시형 기초단체는 다른 유형별 자치단체에 비해 모두 (+)값

을 보여 전반적으로 조직연계가 잘 운영되고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-27〉 중소도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.20	0.05	0.40	0.20

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 중소도시형 기초단체(50만 이하 시)

제한도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관관계 중 가장 잘 연계되어 있는 분야는 도시관리 분야로 상위 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그렇지만, 경제발전분야에 상응하는 담당조직은 모두 (-)의 계수를 보이고 있어, 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

〈표 4-28〉 제한도시형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.05	0.45	-0.15	0.00

\*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 제한 도시형 기초단체(자치구)

도농형 기초단체의 경우, 도시분야를 제외한 나머지 기획행정분야, 경제발전 분야, 복지환경분야와 연계된 담당조직은 (+)의 계수를 나타내고 있어, 상위 기능과 조직설계 간의 연계가 대체적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그렇지만, 도시분야의 경우는 해당 기능에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

〈표 4-29〉 도농형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		0.15	-0.02	0.05	0.15

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

\*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 도농형기초단체(도농복합시)

<표 4-30>에는 농촌형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석결과가 제시되어 있다. 분석결과, 경제발전분야를 제외한 나머지 기획행정분야, 도시분야, 복지환경분야와 연계된 담당조직은 (-)의 계수를 나타내고 있어, 상위 기능과 조직설계 간의 연계가 상대적으로 부족함을 보여주고 있다.

〈표 4-30〉 농촌형 기초단체의 정책분야에 따른 담당조직과의 상관분석

상관관계	대기능	행정관리	도시관리	경제산업	삶의 질
	담당조직	기획행정 분야	도시 분야	경제발전분야	복지환경분야
Pearson 상관계수		-0.13	-0.13	0.00	-0.03

\*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

\* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

a 코드 = 농촌형 기초단체(군)

## 5. 자치단체기능에 따른 담당조직 수에 대한 다중회귀분석

<표 4-31>에는 자치단체기능에 상응하는 담당조직 수에 대한 다중회귀분석이 제시되어 있다. 이는 거시적인 행정수요를 대리하는 인구와 행정서비스공급능력을 대리하는 재정력지수, 그리고 7개의 자치단체유형을 통제한 상태에서 자치단체가 추구하는 기능에 상응하는 담당조직의 규모는 어떠한지를 보여주고 있

으며, 이를 통해 기능과 조직담당을 어떻게 연계시킬 것인지에 대한 개괄적인 모형을 설정할 수 있다.

〈표 4-31〉 자치단체기능에 따른 담당조직 수에 대한 다중회귀분석

		종속변수 : 담당조직 수							
		행정관리		도시관리		경제산업		삶의질	
		B	베타	B	베타	B	베타	B	베타
행정 수요	ln인구(명)	-0.007	-(0.006)	0.641***	(0.376)	0.336***	(0.248)	0.909***	(0.518)
행정 서비스 공급 능력	재정력 지수3년평균	0.874**	(0.203)	0.424	(0.069)	0.459	(0.094)	0.344	(0.054)
자치 단체 기능	기획행정 분야	0.214*	(0.119)	-0.297**	-(0.116)	0.029	(0.014)	0.174	(0.066)
	도시 분야	0.176***	(0.193)	0.118*	(0.091)	0.068	(0.065)	-0.100	-(0.075)
	경제발전 분야	-0.065	-(0.069)	-0.056	-(0.041)	0.059	(0.055)	0.116	(0.084)
	복지환경 분야	-0.017	-(0.017)	0.078	(0.053)	-0.065	-(0.055)	-0.069	-(0.046)
자치 단체 유형	도시형 광역단체=1	1.639**	(0.179)	3.537***	(0.291)	2.154***	(0.221)	2.265**	(0.180)
	농촌형 광역단체=1	-1.007	-(0.134)	-0.915	-(0.080)	1.160	(0.135)	-1.173	-(0.105)
	대도시형 기초단체 (50만 이상 시)=1	0.891	(0.112)	-0.239	-(0.021)	-0.556	-(0.061)	0.864	(0.073)
	중소도시형 기초단체 (50만 이하 시)=1	0.143	(0.024)	0.149	(0.018)	-1.005**	-(0.148)	0.525	(0.060)
	제한 도시형 기초단체(자치구)=1	-0.015	-(0.005)	0.679	(0.150)	-1.772***	-(0.489)	-0.133	-(0.029)
	도농형기초단체 (도농복합시)=1	0.623**	(0.179)	0.117	(0.024)	-0.412	-(0.104)	0.427	(0.083)
	(상수)	10.328***	-	-0.381	-	-1.181	-	-4.768**	-
R제곱	0.219		0.460		0.441		0.404		
F-value	5,301***		16,401***		15,200***		13,028***		

분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구가 가장 관심을 가지는 자치단체 기능에 대해서 기획행정분야와 관련된 시책을 주로 추진하는 자치단체는 행정관리와 관련된 담당조직의 수는 평균적으로 많을 수 있으나, 상대적으로 도시관리와 관련된 담당조직이 작을

수 있음을 보여준다. 도시분야와 관련된 시책을 주로 추진하는 자치단체는 행정관리와 도시관리와 관련된 담당조직이 평균적으로 많은 것으로 나타났다. 그러나 경제발전분야와 복지환경분야의 경우는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 일반화된 결론을 언급하기가 힘든 것으로 판단된다. 이상의 내용을 종합해볼 때, 기획행정분야에 상응하는 행정관리 담당조직과 도시분야에 상응하는 도시관리 담당조직은 기능과 조직이 잘 연계되어 설계되어 있으나, 그 외의 기능과 조직은 잘 연계되었다고 결론 내리기는 어려움을 시사한다.

둘째, 행정관리와 관련된 담당조직을 종속변수로 할 경우를 제외하고 도시관리, 경제산업, 삶의 질과 관련된 담당조직을 종속변수로 할 경우 인구는 (+)의 계수로 모두 통계적으로 의미를 가진다. 이는 인구가 큰 자치단체일수록 평균적으로 도시관리, 경제산업, 삶의 질과 관련된 담당조직의 수가 많을 수 있음을 의미한다.

셋째, 재정력지수의 경우는 행정관리와 관련된 담당조직을 종속변수로 할 경우만 (+)의 계수로 유의미하였다. 이는 행정서비스를 공급할 수 있는 재정역량이 큰 자치단체일수록 평균적으로 행정관리를 위한 담당조직의 수가 많을 수 있음을 의미한다.

넷째, 자치단체 유형별로는 도시형광역단체가 다른 유형에 비해, 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질에 상응하는 담당조직의 규모가 평균적으로 높음을 알 수 있다. 그리고 중소도시형기초단체, 제한도시형기초단체의 경우는 평균적으로 경제산업과 관련된 담당조직의 수가 다른 유형에 비해 작음을 알 수 있다. 마지막으로 도농형기초단체의 경우는 다른 유형에 비해서 행정관리와 관련된 담당조직 수가 많은 것으로 나타났다.

이상의 결과는 통계적으로 의미를 가지는 일부 변수에 초점을 두어 해석한 것이나, 본 연구의 대상이 전수조사임을 고려할 때 위의 회귀분석결과는 분석에 포함된 변수가 통제되었을 때 자치단체의 평균적인 변화를 보여준다고 할 수 있다. 결과적으로 이를 통해 각 자치단체유형별로 기능에 상응하는 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질과 관련된 담당조직의 추정모형을 다음과 같이 제시

할 수 있다.

다음으로 7개 유형별 자치단체의 정책분야별 담당조직의 수 및 연계관계를 도출해 보는 상관회귀분석 모델을 도출해 보고, 그 특징 및 시사점을 살펴보고자 한다. 아래 <표 4-32>는 도시형 광역단체의 지자체에 관한 것으로 삶의 질 분야에서 가장 크게 작용하는 변수는 인구가, 행정관리 분야에는 재정력 지수임을 알 수 있다.

대규모 인구나 상대적으로 풍족한 재정력을 보유하고 있는 도시형 광역단체들은 변수 간에 큰 격차가 존재하지 않고 있으며, 이는 다시 말해 기본적인 행정수요와 공급이 전제가 될 때, 담당조직의 규모와 연계가 원만히 이루어진다고 볼 수 있다.

<표 4-32> 도시형 광역단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10,328 - 0,007 \cdot \ln \text{인구} + 0,874 \cdot \text{재정력지수} + 0,214 \cdot \text{기획행정분야} + 0,176 \cdot \text{도시분야} - 0,065 \cdot \text{경제발전분야} - 0,017 \cdot \text{복지환경분야} + 1,639$
도시관리	$Y = -0,381 + 0,641 \cdot \ln \text{인구} + 0,424 \cdot \text{재정력지수} - 0,297 \cdot \text{기획행정분야} + 0,118 \cdot \text{도시분야} - 0,056 \cdot \text{경제발전분야} + 0,078 \cdot \text{복지환경분야} + 3,537$
경제산업	$Y = -1,181 + 0,336 \cdot \ln \text{인구} + 0,459 \cdot \text{재정력지수} + 0,029 \cdot \text{기획행정분야} + 0,068 \cdot \text{도시분야} + 0,059 \cdot \text{경제발전분야} - 0,065 \cdot \text{복지환경분야} + 2,154$
삶의 질	$Y = -4,768 + 0,909 \cdot \ln \text{인구} + 0,344 \cdot \text{재정력지수} + 0,174 \cdot \text{기획행정분야} - 0,100 \cdot \text{도시분야} + 0,116 \cdot \text{경제발전분야} - 0,069 \cdot \text{복지환경분야} + 2,265$

농촌형 광역단체의 경우, 아래의 표와 같이 도출되었으며, 주로 행정관리 분야에 조직 설계가 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한, 지자체의 공급 역량(재정력지수)이 정책분야별 조직 설계에 미치는 영향이 다른 변수보다 크다. 도시형 광역 단체들의 행정 관리 분야는 재정력 지수에 따라 가장 크게 영향을 받으며, 이는 도시관리와 경제산업, 삶의 질 부분에서도 같은 결과가 나타난다.

〈표 4-33〉 농촌형 광역단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야} + 1.639$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야} - 0.915$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} + 1.160$
삶의 질	$Y = -4.768 + 0.909 \cdot \ln \text{인구} + 0.344 \cdot \text{재정력지수} + 0.174 \cdot \text{기획행정분야} - 0.100 \cdot \text{도시분야} + 0.116 \cdot \text{경제발전분야} - 0.069 \cdot \text{복지환경분야} - 1.173$

대도시형 기초단체들은 <표 4-34>의 결과와 같이 행정관리 분야와 삶의 질 분야에 대한 조직설계가 원활하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한, 복지환경 분야에 대한 조직 설계가 다소 미흡한 것으로 나타났는데 경제발전 분야에 대한 조직 설계 부분과 반대 경향을 가지고 있는 점이 주목된다.

〈표 4-34〉 대도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야} + 0.891$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야} - 0.239$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} - 0.556$
삶의 질	$Y = -4.768 + 0.909 \cdot \ln \text{인구} + 0.344 \cdot \text{재정력지수} + 0.174 \cdot$

중소도시형 기초단체들은 대체로 도시분야와 기획행정 분야에 대한 조직 설계가 잘 되어 있는 것으로 나타났다. 다른 유형별 자치단체들과 차이를 보이는 점으로는 행정수요(인구)가 미치는 영향이 다소 적은 것을 들 수 있다.

〈표 4-35〉 중소도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야} + 0.143$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야} + 0.149$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} - 1.005$
삶의 질	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} - 1.772$

제한도시형 기초단체들은 아래 <표 4-36>과 같이 복지환경을 제외한 대부분의 변수들에 의해 정책분야별 담당조직 규모가 고르게 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한, 특히, 도시관리 부문에 있어서는 높은 조직 설계에 대한 연계 정도를 짐작할 수 있다.

〈표 4-36〉 제한도시형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야} - 0.015$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야} + 0.679$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} - 1.772$
삶의 질	$Y = -4.768 + 0.909 \cdot \ln \text{인구} + 0.344 \cdot \text{재정력지수} + 0.174 \cdot \text{기획행정분야} - 0.100 \cdot \text{도시분야} + 0.116 \cdot \text{경제발전분야} - 0.069 \cdot \text{복지환경분야} - 0.133$

도농형 기초단체들은 주로 자치단체들이 강조해 온 시책에 따라 도시분야, 기획행정 등에 대한 담당조직 충원이 이루어진 것으로 보이며, 조직의 규모나 인구가 크기 않아 해당 지자체의 재정 부문에 대한 의존도가 높은 것으로 보인다.

〈표 4-37〉 농촌형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야} + 0.623$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야} + 0.117$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야} - 0.412$
삶의 질	$Y = -4.768 + 0.909 \cdot \ln \text{인구} + 0.344 \cdot \text{재정력지수} + 0.174 \cdot \text{기획행정분야} - 0.100 \cdot \text{도시분야} + 0.116 \cdot \text{경제발전분야} - 0.069 \cdot \text{복지환경분야} + 0.427$

농촌형 기초단체들은 주로 복지환경 분야보다 도시 분야와 경제발전 분야에 대한 관련 조직 연계 및 담당 조직의 수가 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 행정수요(인구)에 대한 반응이 고르게 정책 분야에 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

농촌형 기초단체들은 다른 조직 유형들에 비해 경제산업 분야와 도시관리 분야가 삶의 질 분야와 가지는 상관관계가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-38〉 농촌형 기초단체의 정책분야별 담당조직 수 도출 모형

정책 분야	회귀분석에 따른 담당조직 수(Y)
행정관리	$Y = 10.328 - 0.007 \cdot \ln \text{인구} + 0.874 \cdot \text{재정력지수} + 0.214 \cdot \text{기획행정분야} + 0.176 \cdot \text{도시분야} - 0.065 \cdot \text{경제발전분야} - 0.017 \cdot \text{복지환경분야}$
도시관리	$Y = -0.381 + 0.641 \cdot \ln \text{인구} + 0.424 \cdot \text{재정력지수} - 0.297 \cdot \text{기획행정분야} + 0.118 \cdot \text{도시분야} - 0.056 \cdot \text{경제발전분야} + 0.078 \cdot \text{복지환경분야}$
경제산업	$Y = -1.181 + 0.336 \cdot \ln \text{인구} + 0.459 \cdot \text{재정력지수} + 0.029 \cdot \text{기획행정분야} + 0.068 \cdot \text{도시분야} + 0.059 \cdot \text{경제발전분야} - 0.065 \cdot \text{복지환경분야}$
삶의 질	$Y = -4.768 + 0.909 \cdot \ln \text{인구} + 0.344 \cdot \text{재정력지수} + 0.174 \cdot \text{기획행정분야} - 0.100 \cdot \text{도시분야} + 0.116 \cdot \text{경제발전분야} - 0.069 \cdot \text{복지환경분야}$



## 제5장 결 론

### 1. 결과 요약

본 연구에서는 다음과 같은 실증분석을 시도하였다. 첫째, 7개의 자치단체 유형별로 시책을 통해 달성하고자 하는 기능과 이에 상응하는 담당조직의 현황을 비교분석하였다. 둘째, 행정수요를 대리하는 인구와 행정공급능력을 대리하는 재정력지수를 중심으로 자치단체별 담당조직의 수를 분석함으로써 거시적인 관점에서 조직설계에 문제가 나타날 수 있는 자치단체를 분류하였다. 셋째, 자치단체유형별로 시책을 통해 달성하고자 하는 기능과 이에 상응하는 담당조직의 수가 연계되는지를 상관분석을 통해 살펴보고, 넷째, 위의 기본적인 분석을 전제로 행정수요, 행정공급능력을 통제된 상태에서 기능에 상응하는 적적 담당조직 수는 어느 정도인지를 각 자치단체유형별로 추정모형을 산출하였다.

이상의 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인구와 재정력지수를 기준으로 담당조직의 수를 분석한 결과, 행정수요와 공급능력이 상대적으로 낮음에도 불구하고 담당 조직의 수가 많아 조직설계가 비효율적으로 설계되었을 가능성이 높은 자치단체가 존재함을 알 수 있었다.

둘째, 기능과 조직의 연계를 분석한 결과 자치단체 유형별로 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다. 도시형 광역단체는 도시분야, 경제발전분야, 복지환경분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 농촌형 광역단체는 복지환경분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 대도시형 기초단체는 경제발전분야, 복지환경분야에 상응하는 담당조직이 부족한 것으로 나타났다. 중소도시형 기초단체는 상위 기능과 조직설

계 간의 연계가 상대적으로 잘 이루어지고 있었으며, 특히 도시분야가 가장 잘 설계된 것으로 판단된다. 제한도시형 기초단체는 경제발전분야에 상응하는 담당조직설계가 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 도농형 기초단체는 도시분야에 연계된 담당조직의 설계가 상대적으로 부족하였다. 농촌형 기초단체는 경제발전분야를 제외한 나머지 기획행정분야, 도시분야, 복지환경분야와 연계된 담당조직이 부족한 것으로 나타났다.

셋째, 다중회귀분석을 통한 추정결과 자치단체유형별로 다소 차이는 있으나, 기획행정분야에 상응하는 행정관리 담당조직과 도시분야에 상응하는 도시관리 담당조직은 기능과 조직이 잘 연계되어 설계되어 있으나, 그 외의 기능과 조직은 잘 연계되었다고 일반화하기는 힘든 것으로 나타났다. 그리고, 자치단체 유형별로는 도시형광역단체가 다른 유형에 비해, 행정관리, 도시관리, 경제산업, 삶의 질에 상응하는 담당조직의 규모가 평균적으로 높음을 알 수 있었고, 중소도시형기초단체, 제한도시형기초단체의 경우는 평균적으로 경제산업과 관련된 담당조직의 수가 다른 유형에 비해 작음을 알 수 있었으며, 도농형기초단체의 경우는 다른 유형에 비해서 행정관리와 관련된 담당조직 수가 많은 것으로 나타났다.

## 2. 정책적 제언 : 기능집중형 조직(Function Focused Organization)

위의 분석결과를 토대로 현재 우리나라 지방자치단체의 조직과 기능의 적합도를 파악해본 결과 많은 자치단체에서 불일치가 발견되고 있음을 알 수 있었다.

지방행정은 종합행정, 고객접점행정, 서비스 전달, 정책집행 및 사업추진 중심 등의 여러 가지 특징을 갖는다. 이러한 특징은 지방자치단체의 조직이 다양하고 이질적인 업무를 수행해야 함을 의미한다. 또한 일선현장에서 주민이라는 고객을 대하면서 이들의 다양한 수요에 부응하기 위한 조직의 대응성이 중요함을 의미하고 있다. 또한 민간기업의 경우 선택과 집중을 살려서 이익창출이라는 대의명분 아래 효율성 높은 조직의 변화를 꾀하는 데 반해, 공공조직은 공익이

라는 대명제 하에 효율성의 논리만으로는 움직일 수 없는 것이 민간과의 근본적인 차이이다. 단 한사람의 주민이 있어도 공공부문이 서비스해야 할 것은 서비스해야 한다. 따라서 특정한 자치단체가 상위전략의 차원에서 특정부문만을 전략으로 내세울 수 없다. 동일한 비중으로 환경도 중요하고 자치역량도 중요하고 교통도 중요하다. 이것이 바로 어느 자치단체를 가나 도정, 시정 목표가 크게 다를 것이 없는 이유이다(이석환: 2008). 따라서 많은 공공조직들이 공공부문의 입장에서 모든 목표를 다 나열해 가지고는 전략이라고 하는 말을 체감할 수 없다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 단체장이 자치단체의 비전과 미션을 명확히 제시해야 하며 이 또한 일방적 제시가 아닌 조직 구성원들과 외부 전문가 그리고 주민들과의 공동의 노력에 의해 제시되어야 한다. 이렇게 제시된 비전과 미션을 실천하기 위한 전략은 구체적이고 실천적으로 마련되어야 한다.

이 때 필요한 작업이 자치단체 각 부서별로 조직이 담당하는 기능이 자치단체의 비전과 미션에 어느 정도 부합하느냐이다. 즉, 자치단체의 비전과 미션이 Cascading을 통해 상/하위 조직의 기능과 연계되어야 하며 조직의 설계도 이러한 원칙을 반영하여 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 자치단체 조직이 기능중심의 조직(Function Focused Organization)으로 설계되어야 할 것이다. FFO가 되기 위해서는 자치단체의 비전을 달성하기 위한 하위목표들을 발견하며 이 하위목표들을 현실적으로 실천하는 것이 중요하다. 이때의 일련의 하위목표들의 수행체계(비전 달성을 위한 전략목표와 성과목표들)를 전략이라고 부른다. 이러한 전략들이 실행되는 것이 더 중요한데 전략들의 실행은 결국 전술이라 불리는 전략적 과제에 의해 가능한 것이다(이석환: 2008).

전략적 과제를 중심으로 해서 조직의 능률성과 효과성을 증진시키기 위한 수단으로 전략관리의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 전략관리는 장기적 관점에서 조직의 장기적 목적 달성을 위한 기획, 집행, 점검, 및 평가의 유기적이고 일관된 과정을 의미한다. 즉, 전략관리는 조직의 운영체계를 장기적 관점에서 조직의 목적 달성과 통합시킴으로써 예기치 못한 환경변화와 미래의 불확실성에 적절히 대처하기 위한 전략적 선택과정이다. 이러한 과정의 핵심이 바로 기능중심

조직설계이다. 조직의 기능을 중심으로 전략적 과제와 목적 그리고 조직을 연계시켜 전략의 실행가능성을 높이는 과정이 이에 해당된다. 또한 기능중심의 조직을 설계하는데 있어서 고려해야 할 사항은 성과관리와의 연계이다. 실행된 전략은 평가과정을 통해 그 성과가 규명되고, 여기서 도출된 문제점들이 수정되고 보완되어야 한다.

그런데 이미 많은 자치단체에서 조직과 개인의 성과를 연계하여 평가가 이루어지고 있지만, 성과 자체에 대한 평가보다는 외부적 요인, 예를 들어 개인적 관계, 서열중심의 평가문화, 수평적 Communication 보다는 권위적, 수직적 Communication 등으로 인해 이와 같은 고려가 반영되지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 각 부서 간의 이기주의로 인한 사일로 효과<sup>21)</sup>가 심각하게 나타나 조직의 성과 및 효과성 달성에 장애요인으로 작용하고 있다.

조직의 진정한 성과 창출은 각 부서와 구성원들 간 경쟁과 협력의 적절히 균형과 조화에서 찾을 수 있다. 여기에는 경쟁(Competition)과 협력(Cooperation)의 합성어인 코퍼티션(Co-Petition)이란 개념을 생각해 볼 수 있다. 이는 하나의 조직이 타 조직과 경쟁과 협력을 동시에 수행할 때 보다 많은 성과를 발휘할 기회를 가질 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 자치단체 내부에도 그대로 적용된다. 즉, 각 부서 간 경쟁과 협력을 균형 있게 추구한다면 더 많은 부서가 성과를 내고 결국 자치단체 전체의 성과도 더 좋아질 수 있기 때문이다.

조직 내에서 발생하는 부서 간 장벽은 어쩌면 개인 간 갈등과 마찬가지로 조직의 필연적인 현상일 수도 있다. 조직의 성과를 높이기 위한 선의의 경쟁이라 하더라도 경쟁은 갈등을 야기는 속성이 있기 때문에 갈등은 관리되지 않으면 업무상 갈등이 관계상의 감정적인 갈등으로 악화될 수 있는 눈덩이 효과를 지니고 있다. 평소에 갈등의 발생을 방지하는 노력과 함께 갈등 발생 시 신속하고 효과적인 대응이 가능한 체계를 갖추는 것이 중요하다. 정형화된 갈등 관리 프로세

21) 조직 장벽과 부서 이기주의를 의미하는 용어인 ‘사일로 효과 (Organizational Silos Effect)’는 최고관리자 아래 사업부별로 늘어선 부서들이 외부와 답을 쌓고 다른 부서와의 협력과 교류 없이 내부적 이익만을 추구하는 모습이 마치 사일로와 닮아 있다는 데서 유래.

스는 동일한 문제의 반복적인 발생을 줄이는 효과를 노릴 수 있기 때문이다.

따라서 진정한 성과 창출을 위해 자치단체는 평소에 경쟁과 협력을 균형 있게 이끌어가는 부서 간 코피티션 역량의 강화에 신경을 쓸 필요가 있다.

이러한 역량강화를 위해서라도 자치단체 조직이 기능중심의 조직(Function Focused Organization)으로 설계되어야 할 필요성은 더욱 커진다. 즉, 조직이 기능중심적으로 설계될 때 경쟁과 협력의 조화를 달성할 수 있기 때문이다.



## 1. 국내문헌

- 김근세·권순정. (2000). 한국 중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석 :  
 더리비의 기관유형을 중심으로, 「한국행정학보」, 35-1. pp.19-34.
- 김근세·오수길·정용일. (1998). 한국 중앙행정기구 변화의 정치경제, 「한국행정  
 학보」, 32-3, pp.73-92.
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계, 「한국행정 학보」,  
 31-2
- 김대선. (2005). 지방정부의 조직변화와 행정수요 변화와의 정합성 분석 : 동작구  
 를 중심으로, 「한국행정학회 동계학술발표회 논문집」, 9-23.
- 김도희. (2001). 삶의 질 환경변화와 행정조직의 변천 - 울산광역시 행정조직을  
 중심으로, 「2001년도 한국행정학회 학술세미나 발표논문집」, 한국행정  
 학회, pp.201-219.
- 김재훈·홍준현. (2003). 사무와 재원의 적합도 제고를 통한 특별시, 광역시와 자  
 치구간 재원조정에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 15-1, pp.47-64.
- 김진혁. (2003). 한국경찰조직의 기구분화 분석, 「한국경찰학회보」 2, pp.45-66.
- 라휘문·한표환. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발, 「한국정책학  
 회보」, 8-2, pp.93-114.
- 문명재. (2008). 정부조직개편의 설계원리와 주기적 반복성에 대한 소고, KAPA  
 포럼 121호.
- 민 진. (1993). 중앙행정기구의 분화에 관한 연구, 「한국행정학보」, 27-3.
- \_\_\_\_\_. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로, 「한

- 국사회와 행정연구」 17-2, pp.1-23.
- 박동서. (1981). 지방행정의 발전적 과제, 「행정논총」, 19-1, pp.259-273.
- 손재식. (1987). 지방행정수요의 추세와 행재정운영의 개선, 「지방행정연구」, 2-2, pp.1-16.
- 신환철. (1990). 지방행정수요 증대에 대한 대응방안, 「호남정치학회보」, pp.59-88.
- 엄석진·김병섭. (2005). 행정정보화가 행정조직내 인력규모 및 인력구조에 미치는 영향에 대한 실증연구: 기초자치단체를 중심으로, 한국행정연구 14-3, pp.155-184.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증, 「한국정책학회보」, 8-3, pp.79-98.
- 이광희. (2003). 한국의 도시정부 성과에 관한 경험적 연구, 서울대학교박사 학위 논문.
- 이명석. (1998). 지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로, 한국행정학보 32-2, pp.183-199.
- 이석환. (2008). Unreasonable Objectives Focused Organization, 법문사.
- 장은주·김병준·조규영. (1999). 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리연구, 「한국정책학회보」 8-3, pp.257-275.
- 정세욱. (2000). 지방자치학, 법문사.
- 정연길. (1992). 「주민욕구와 지방정부기능에 관한 연구 - 충청지역을 중심으로」, 청주대학교, 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_. (1998). 지방자치 실시 이후 청주시의 행정수요에 대한 고찰, 「충북개발연구」, 9-2. pp.1-35.
- 정용덕. (1993). 한국 중앙국가의 구조적 조직, 「한국정치학회보」, 27-1.
- 조성한. (2008). 정부조직 구조의 영향요인, KAPA 포럼 121호.
- 최근열·정우열·박은미. (2006). 행정정보화가 조직구조 변화에 미치는 영향 : 경상북도를 중심으로, 한국행정논집, 18-3, pp.843-865.
- 한원택·박희정·라문휘. (2000). 지방자치 실시 이후 기초자치단체의 기능수행방

- 식과 핵심기능의 변화, 「한국지방자치학회보」, 12-3, pp.63-85.
- 허영민·신환철·백종인. (1990). 지방자치 시대의 지방행정 수요에 대응한 지방 행정조직 개편방안, 「전북대학교 법학연구」, 18, pp.11-42.
- 한국시스템다이내믹스학회. (2004). 정부 인력규모 예측모델 개발, 행정자치부.

## 2. 국외문헌

- Ashkenos, Ron et al. (1995). *The Boundaryless Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, Inc.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, LA.
- Bhaskar Chakravoti (2003). *The Slow Pace of Fast Change*. Harvard Business School Press.
- Boviard (Tony) & Loffler (Elke) (2001). *Emerging Trends in Public Management and Governance*, BBS Teaching and Research Review, Issue 5.
- Bree, Michael, *Organizational Change and Development: A System View*, Santa Monica, CA : Goodyear, 1980
- D. Osborne & P. Plastrik (1998). 「*Barnishing Bureaucracy*」. Addison Wesley Longman, INC, 1997.
- Dibben, Pauline and Dean Bartlett. (2001). *Local Government and Service Users: Empowerment through User Led Innovation?*, *Local Government Studies*, 27(3)
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton : Princeton University Press.
- Kaufman, H. (1976). *Are Government Organization Immortal?* The Brookings Institution.
- F. Moulaert & F. Sekia (2003). *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*.
- Frederickson, H. G. & J. M. Johnston (1999). *Public Management Reform and Innovation*. The University of Alabama Press.
- Frederickson, H. G. (1996). *Comparing the Reinventing Government with the New*

- Public Administration. PAR. 56(3).
- Goldsmith, M. (1995). *Autonomy and City Limits*. in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman, *Theories of Urban Politics*.
- Gurr, T. & King, D. (1987). *The State and the City*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1984). *Structural Inertia and Organizational Change*. *American Sociological Review*. 49: 149-164.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). *Structural Inertia and Organizational Change*. *American Sociological Review*. 49: 149-164.
- Harris, Michael and Rhonda Kinney. (2003). *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments*. New York: Lexington Books.
- Haunschild, P. R. (1993). "Interorganizational Imitation: The Impact of Interlocks on Corporate Acquisition Activity," *Administrative Science Quarterly*, 38: 564-592.
- Haunschild, P. R. and A. S. Miner. (1997). "Models of Interorganizational Imitation: The Effects of Outcome Salience and Uncertainty," *Administrative Science Quarterly*, 42: 472-500.
- Holmes, M. (1992). *Public Sector Management Reform: Convergence or Divergence?*. *Governance*. 5(4).
- Hood (Christopher) (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hughes (Owen E.) (2002). *Public management and Administration*.
- Kamensky, J. M. (1996). *Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform*. PAR. 56(3).
- Katzenbach, Jon R. and Douglas Smith. (1994). *The Wisdom of Teams*. New York: Harper Collins Publishers., Inc.
- Kaufman, H. (1971). *The Limits of Organizational Change*, The University of

- Alabama Press.
- Kettl (Donald F.) (2000). *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution.
- Kickert, Walter J.M. (1997). *Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms*. in J.E.Lane(ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage.
- March, James G. (1981). *Footnotes to Organizational Change*. *Administrative Science Quarterly*, 26:
- Matheson (A) & Kwon (Hae-Sang) (2003). "Public management in flux" in Boviard & Loffler (ed), *Public management and Governance*, London, Routledge.
- Minogue, M., Polidano, C. & D. Hulme (1998). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA.
- Mohr, Lawrence B. (1969). *Determinants of Innovation in Organizations*. *American Political Review*, 63(1):
- Osborne (David) & Gaebler (Ted) (1992). *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David and Peter Plastrik. (1998). *Banishing Bureaucracy: Readings*.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing*. Kansas: University of Kansas.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing Public Bureaucracies : Problems of Theory and Method*, University of Alabama Press.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*, Boston: Little & Brown.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and Public service: The Anglo-American Experience*, Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Public Administration Quarterly*: 57(1): 28-53.
- Quinn, R. E. & Kimberly, J. R. (1984). *Paradox, Planning, and Perseverance*:

- Guidelines for Managerial Practice. Kimberly, J. R. & Quinn, R. E. (eds).  
Managing Organizational Transitions. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin.
- R. K. Ormrod (1990). Local Context and Innovation Diffusion in a Well-Connected  
World. *Economic Geography*. 66(2): 109-119.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: governing without government.  
*Political Studies*.
- Teisman, Geert R. and Erikhans Klijn. (2002). Partnership Arrangements:  
Governmental Rhetoric or Governance Scheme?, *Public Administration  
Review*, 62(2).
- UNDPPA (2002), *Benchmarking E-Government: A Global Perspective, Assessing the  
Progress of the UN Member States*, NY, UNDPPA.
- Vanagunas, S. and J. Webb. (1994). "Administrative Innovation and the Training of  
Public Managers," *Public Personnel Management*, 23(3): 437-446.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and  
the Next Generation of Public Administration. *PAR*. 62(5).

**Abstract**

# The Study for Organization Design in Local Government

- From the perspective of organizational fitness based on BRM-

## 1. The Purpose of the Study

To secure the desirability in managing local government, it may be more valid to approach organization design based on function-centered perspective rather than one-sided reduction based on structure-centered perspective. Especially for the local government, organization design should be able to respond to the administrative circumstances and needs surrounding it, which are reflected in the functions each departments performs. To solve these questions, this study shed a light on the organization design of local government that contacts customer agency from the function-centered perspective. This study aims to verify the functional-fitness for each organizational types for effective organization design of local government. Firstly, we compared the initially assigned functions by policy with the corresponding organizations assuming the respective functions in actual. Secondly, based on the analysis of the number of organizations of each local government by population to substitute for demands and financial capacity index for supply in public administration, we categorized the local governments that have tentative problems in organization design from the macroscopic point of view. Thirdly, we confirmed whether there is a

correlation between the number of organizations of each local government and the functions of the corresponding organizations. Finally, this study is finished with establishing models that reflects the ideal numbers of organizations corresponding to the assigned function for the respective organizations according to the types of local governments, with controlled the administrative capability of supply and demand.

## 2. Summary of the Research Results

The result of this study is summarized like these. Firstly, the analysis of the number of organizations based on the population and financial capacity index indicates that some local governments reveals inefficiency in organization design in that their numbers of organizations exceed the administrative capability of supply and demand.

Secondly, the analysis on the correlation between the functions and the corresponding organizations shows that; as for metropolitan city, there were relatively few organization design in the filed of city, economic growth and welfare environment; as for province, there were few organization design in the field of welfare environment; as for large city government, there were few organization design in the field of economic growth and welfare environment; as for medium and small city government, there was a relatively well-interwined linkage between the higher-functions and the corresponding organization design, especially in the field of city; it seems to be required to strengthen organization design in the field of economic growth as for ward, in the field of city as for urban and rural complex city government and in the field of planning, city and welfare environment.

Thirdly, even though there was deviation according to the local governments, the results of multi regression presents that the functions and the corresponding organization designs are well associated in the field of planning and city, which is not in the other fields. On average, large city government has a large scale of organizations in the field of planning, city and economic growth compared to the

other types of local government. In the case of medium and small city government, ward, the scale of organizations appears relatively low in the field of economic growth. As for urban and rural complex city government, there seems to have large number of organizations in the field of administrative management.

### 3. Policy Recommendation

Public administration of local government is characterized as the administration of synthesized service, face to face contacts with clients on the spot, service delivery, policy implementation. These characteristics implies the heterogeneous and various roles of local governments. It also highlights the importance of organizational responsiveness to the demands of clients on the spot of public administration.

Accordingly, the mayor should play a key role in clarifying the goals and missions of local government, not one directionally but jointly with the internal members, external professionals and community inhabitants. The strategies for realizing the visions and missions should be practical and specific.

Therefore, it is noteworthy if the functions of the respective organizations are adequate for those visions and missions of local governments. That is to say, those should be intertwined with the functions of organizations through cascading as well as organization design.

In this aspect, it is necessary to take the 'Function Focused Organization' approach in designing organization of local government. Designing FFO is related to the discovery of visions and its lower-level goals of local government and

implementing them in practice. A series of the specific lower level goals - goals in strategies and performance - is referred as strategy, which can be realized by carrying out strategic assignments.

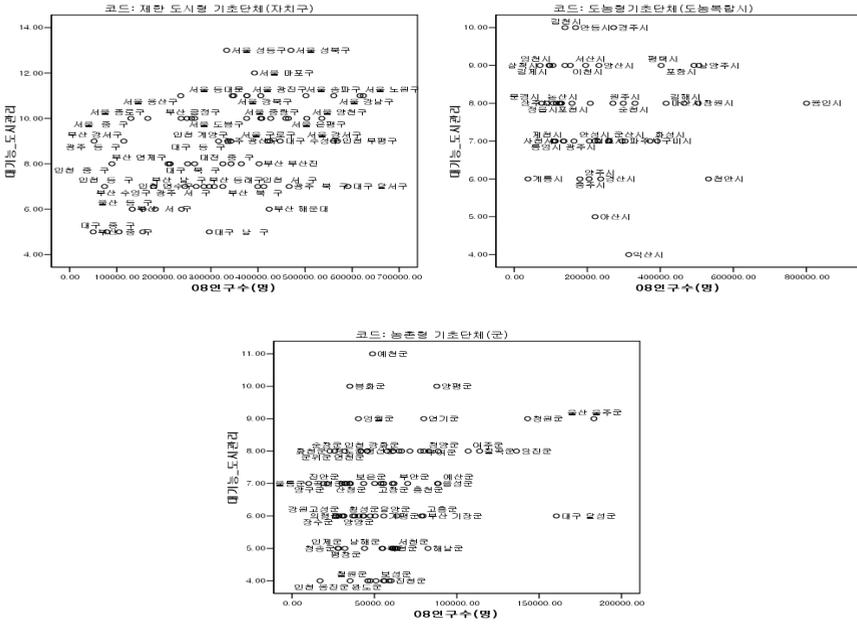
As a means of facilitating organizational efficiency and efficacy, strategic management

has come to be emphasized than before. In the long term perspective, strategic management means a series of consistent and organic process of planning, implementing, monitoring and evaluating. In other words, by integrating operation system of organization and goal achievement in the long term perspective, strategic management functions as the strategic selection process to deal with the unpredicted changes and uncertainties in the future. Designing 'Function Focused Organization' is the essential part of the process, which includes the process of raising the practicability of strategies by associating strategic assignments, goals and organizations. It is related to performance management as well. After executed strategies are evaluated by its performance, the problems abstracted from the assessment should be corrected and complemented.

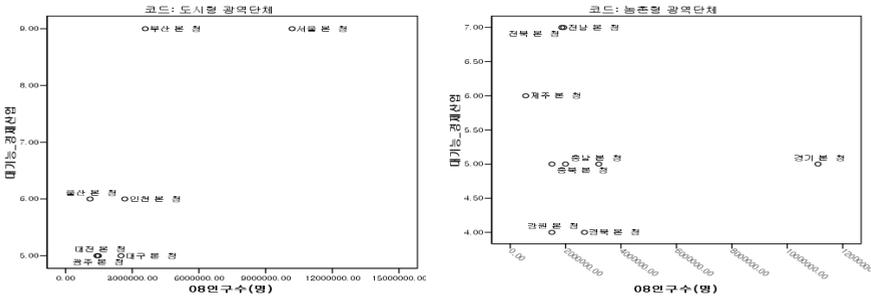
Authentic performance of organization can be evaluated through the balance and harmony in the competitions and cooperation among organization members, which can be constructed as a new concept, Co-petition. This concepts suggests that the more competition and cooperation an organization performs, the more chance to produce performance it has. This logic may work in the local government as well. In conclusion, the more cooperations and competitions among departments in balance, the more performance not only departments but also local governments will be able to expect.







〈그림 3〉 행정수요(인구)와 경제산업 조직담당에 대한 산점도













〈그림 8〉 행정서비스공급능력(재정력지수)와 삶의 질 조직담당에 대한 산점도

