지방자치
30년,
개혁과
성공의
새 길을 여는
KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

정책연구 2025-27

전북특별자치도 비전달성을 위한 자율적 조직진단 시스템 구축

김지수, 유자영, 강희송

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

참여연구진

저　　자 김지수, 유자영, 강희송

연 구 진 **연구책임자** 김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 유자영 | 한국지방행정연구원 부연구위원

강희송 | 한국지방행정연구원 전문연구원

연구요약

1. 연구개요

❍ (연구필요성) 환경분석 및 문헌연구를 통해 도출한 본 연구의 필요성

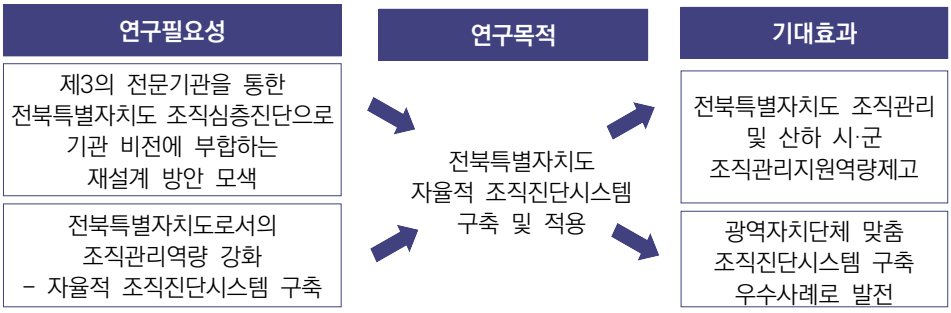
❍ 제3의 전문기관을 통한 전북특별자치도 조직심층진단을 통해 재설계 방안모색 필요

❍ 특별자치도로서의 조직관리역량 강화를 위해 기관비전에 부합하는 자율적 조직진단시스템 구축 필요

❍ (연구목적) 전북특별자치도 자율적 조직진단시스템 구축 및 적용

❍ (기대효과) 전북특별자치도 조직관리 및 산하 시·군 조직관리에 대한 지원역량 제고, 광역자치단체 맞춤 조직진단시스템 구축 우수사례 전파

| 그림 1 | 연구필요성·목적·기대효과에 관한 구조도



❍ (보고서구성) 보고서는 다음과 같은 5개 장으로 구성

- 연구개요(제1장)로부터 시작하여, 자율적 조직진단시스템 구축(제2장), 자율적 조직진단시스템 적용(제3장), 자율적 조직진단시스템 활용(제4장), 결론 및 함의(제5장)로 구성
- 자율적 조직진단시스템은 ① 민관합동조직진단반 구성 및 운영방식과 ② 자료수집 및 전북특별자치도 맞춤형 분석도구 개발로 구성

- 자율적 조직진단시스템의 적용은 ① 환경분석, ② 인식분석, ③ 기능분석, ④ 업무량분석, ⑤ 조직설계 등의 조직진단의 일반절차에 대해 제2장에서 개발된 시스템을 적용·분석결과를 도출하는 과정으로 구성
- 자율적 조직진단시스템의 활용은 전북특별자치도차원과 국가차원으로 구성

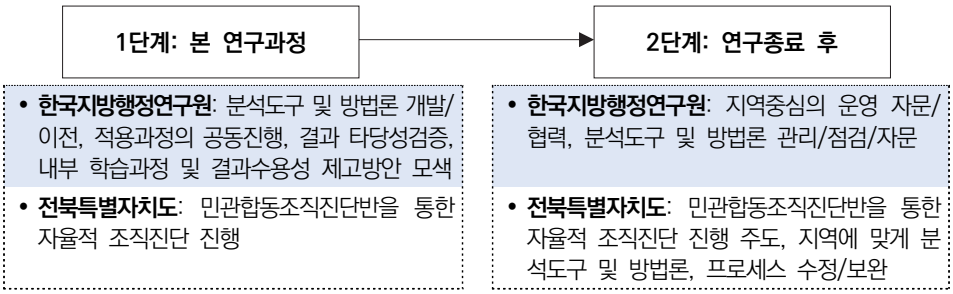
2. 연구결과

□ 자율적 조직진단 시스템 개발 결과

○ (민관합동조직진단반 운영체계 구축) 전북특별자치도-한국지방행정연구원 간 협력체계를 구축

- 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 개발 및 운영과정에 전문기관과의 지속적인 협력체계 구축
- 민관합동조직진단반에 전북연구원 등 지역연구원 및 전문가를 포함시켜, 지역기반의 조직관리역량 강화

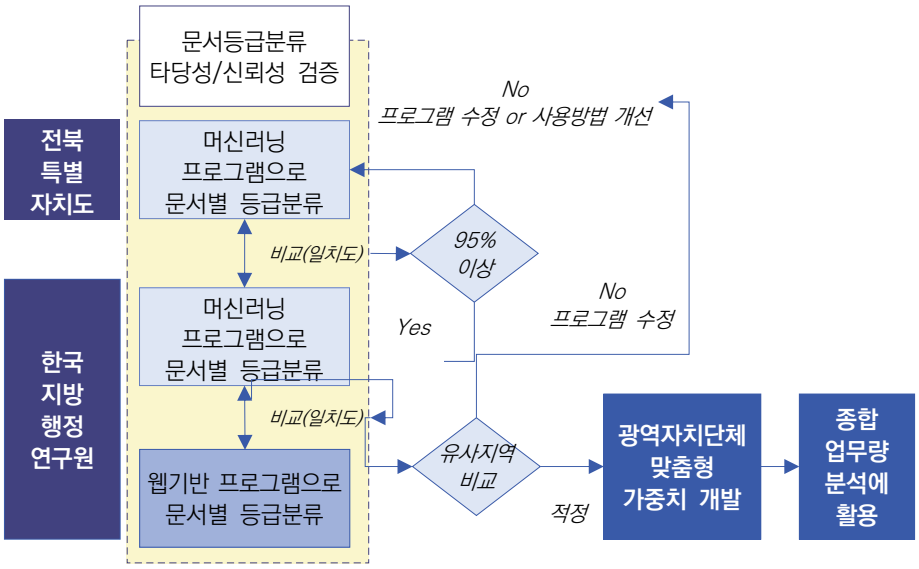
| 그림 2 | 민관합동조직진단반 내에서 단계별 역할변화



❍ (자율 적조직진단을 위한 맞춤형 도구개발) 전북특별자치도의 업무량과 근무형태 등에 맞춘 업무량측정산식 개발 및 조사표양식, 현재 시험운영 중인 머신러닝기반의 문서생산량분석프로그램 제공

– - [전북특별자치도 종합업무량산정 산식] = 문서생산량 + 비전자문서 비율×근무시간기반업무량(단, 비전자문서비율은 45% 상한 적용)

| 그림 3 | 지역맞춤형 업무량측정 개발절차



– (환경분석·기능분석·업무량분석 공동학습) 조직진단에 필요한 주요 분석 방법론과 도구(예: 직원의견 조사양식 등) 공유 및 학습(전북연구원 전문가 동참)

□ 조직분석결과 및 개편대안 제안

❍ (업무량분석결과) 적용결과 업무량을 고려한 필요인력 규모는 현재 정원과 동일하며, 현원대비 다소 높은 것으로 나타남

- 그러나 부서에 따라 업무량의 편차가 존재하며, 기획·조정·현안대응·계획수립 등 특별자치도 추진 전후 현재까지 업무의 난이도가 높고, 특례 관련 주관부서가 아니어도 관련 업무를 통한 단체장보고 빈도가 높아 직원의 체감되는 업무량이 많게 나타나고 있음이 확인됨
- 조직운영현황에 관한 광역자치단체 간 비교분석시 대부분의 조직관리 지표는 우수한 편이나, 유사 자치단체 대비 총정원증감율이 높고, 본청과 단위평균정원이 적은 편이며, 재정 대비 인건비가 많은 편으로 나타남. 그러나 기준인건비준수율이 유사자치단체 평균보다 낮고, 특별자치도 출범에 따른 특수한 상황이 있기 때문에 필요분야에 대한 적절한 인력충원을 검토할 필요 있음

❍ (기능분석결과) 대응성·연계성·수요성을 기준으로 실국단위 조직구성을 검토한 결과 다음과 같은 개편필요성이 검토됨

❍ (조직개편안) 위 분석결과를 종합한 조직개편을 위한 제안사항을 도출함

□ 정책적 제언

❍ (정기조직분석 및 환류시스템 적용) 분기별·연도별 조직관리시스템 운영을 제안

❍ (단기과제) 산하 시·군에 대한 조직관리지원 노하우를 축적하고, 각 시군의 중장기인력관리기본계획 수립을 점검·지원하는 방식으로 산하시군의 조직관리지원 노하우 확보 필요 + 자체 조직진단 체계화를 통해 역량강화 필요

❍ (장기과제) 5극3특의 지방자치 강화에 따라, 특별자치도로서 그간 국가가 온전히 부담해 온 조직관리비용에 관한 사회적 책임을 분담하는 방안 검토

❍ 단, 이와 같은 제언은 정부의 지방자치 정책방향 및 전북특별자치도의 상황을 고려하여 검토되어야 할 것임

| 그림 4 | 정기조직분석 및 환류시스템

1사분기	2사분기	3사분기	4사분기
• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 부서수요조사 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 부서수요조사 • 소폭조직개편 • 중장기인력기본계획 수립 및 반영

1년간의 조직관리

1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
• 중장기인력기본계획·수정 – 환경분석에근거한 ① 대규모조직개편 ② 인력재배치 ③ 증원/감축 검토 ④ 인력관리전략 수립 및 변경	좌동	좌동	좌동	좌동

□ 성과확산

❍ 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼”에서 광역-기초 구분의 사례로서 활용 + 우수사례로 확산

❍ 광역자치단체의 자율적 조직관리지원제도 모델로서 확산

목 차

제 1 장 연구개요

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구필요성 및 목적 ····· 5

제2절 연구 프로세스 ····· 7
1. 연구 내용 및 방법 ····· 7
2. 연구 범위 및 절차 ····· 10

제 2 장 자율적 조직진단시스템 구축

제1절 민관합동조직진단반 구성 ····· 13
1. 민관합동조직진단반이란? ····· 13
2. 민관합동조직진단반 구성 및 운영준비 ····· 13
3. 조직진단 프로세스와 민관합동조직진단반의 역할 ····· 16
4. 민관합동조직진단반의 활동계획 ····· 20

제2절 자료수집 및 맞춤형 분석도구 개발 ····· 21
1. 자료수집 ····· 21
2. 맞춤형 분석도구 개발 ····· 28

제 3 장 자율적 조직진단시스템 적용

제1절 환경분석 및 인식분석 ····· 41
1. 환경분석 ····· 41
2. 인식분석 ····· 62

제2절 기능분석 및 업무량분석 ····· 67
1. 기능분석 ····· 67

목 차

2. 업무량분석 ····· 71

제3절 조직설계 ····· 81

1. 조직설계 방향 ····· 81

2. 조직개편안 ····· 84

제 4 장 자율적 조직진단시스템 활용

제1절 전북특별자치도 차원의 결과활용방안 ····· 89

1. 정기 조직분석 및 환류시스템 개발 ····· 89

2. 산하 시·군 조직관리 지원방안 ····· 92

제2절 국가차원의 결과활용방안 ····· 94

1. 지방자치단체 조직진단 매뉴얼의 고도화: 광역특화 ····· 94

2. 광역자치단체 자율적 조직관리 지원제도 구축 ····· 95

제 5 장 결론 및 함의

제1절 연구결과 종합 ····· 99

1. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 구축 ····· 99

2. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 적용 ····· 101

3. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 활용 ····· 103

제2절 연구함의 및 한계 ····· 105

1. 연구함의 ····· 105

2. 한계 ····· 105

참고문헌 ····· 107

부록 ····· 109

표 목차

표 1-1 | 특별법 상의 조직·인사 특례 ····· 4
표 1-2 | 자체 조직개편의 장단점 ····· 5
표 1-3 | 보고서구성: 주요 연구내용 및 방법 ····· 9
표 2-1 | 전북특별자치도 민관합동조직진단반 ····· 14
표 2-2 | 지방자치단체 조직진단 프로세스와 민관합동조직진단반의 역할 ····· 17
표 2-3 | 전북특별자치도 기구 및 인력현황 ····· 22
표 2-4 | 인식조사를 위한 조사설계 ····· 25
표 2-5 | 문서생산량분석프로그램 비교 및 상호보완방법 ····· 29
표 2-6 | 분석결과 및 검증 ····· 31
표 2-7 | 기구 및 인력개편, 사무재배분 등에 관한 의견조사표 ····· 35
표 3-1 | 전북특별자치도 인구변화(5년단위) ····· 41
표 3-2 | 전북특별자치도 내 시군별 인구현황: 연령계층별(2024.11.) ····· 43
표 3-3 | 전북특별자치도 경제활동별 지역내총생산(2020년기준 2015-2023) ·· 44
표 3-4 | 이재명정부의 주요 전략과 지역의 연계성 ····· 48
표 3-5 | 전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법 주요내용 · 49
표 3-6 | 글로벌생명경제도시 5대목표 20대 전략, 75개 사업추진 ····· 52
표 3-7 | 전북특별자치도의 민선7기-민선8기 기능별 우선순위 변화 ····· 52
표 3-8 | 전북특별자치도 부서별 정원현황 ····· 54
표 3-9 | 전북특별자치도 기구·인력 운영실태분석결과 ····· 57
표 3-10 | 전북특별자치도 SWOT분석 ····· 61
표 3-11 | 기능 중요도 변화인식 ····· 63
표 3-12 | 기능분석기준 ····· 68
표 3-13 | 현재조직에 대한 기능분석결과: 실국단위 ····· 68
표 3-14 | 업무량측정결과 종합 ····· 72
표 3-15 | 부서별 특례사업 및 특례사업관련 연간 단체장 보고빈도에 관한 조사결과 · 73

그림 목차

그림 1-1 | 연구필요성·목적·기대효과에 관한 구조도 ····· 6
그림 2-1 | 지방자치단체 조직진단 매뉴얼 교육영상 및 자료 ····· 15
그림 2-2 | 조직담당자 등 실무자 사전회의 장면 ····· 15
그림 2-3 | 민관합동조직진단반 내에서 단계별 역할변화 ····· 20
그림 2-4 | 정현원 조사표양식 ····· 27
그림 2-5 | 지역맞춤형 업무량측정 개발절차 ····· 29
그림 2-6 | 업무량측정을 위한 조사표개발 결과 ····· 34
그림 3-1 | 전북특별자치도의 인구상황판: 인구추계 ····· 42
그림 3-2 | 전북특별자치도의 GRDP 변화 ····· 44
그림 3-3 | 전북특별자치도의 주요 행정수요: 유사 자치단체와 비교 ····· 46
그림 3-4 | 이재명 정부의 성장전략 ····· 47
그림 3-5 | 전북특별자치도 종합계획의 비전체계 ····· 51
그림 3-6 | 전북특별자치도 기능별 인력분포 분석: 유사자치단체 비교 ····· 56
그림 3-7 | 전북특별자치도 조직개편 안 ····· 86
그림 4-1 | 정기조직분석 및 환류시스템 ····· 90
그림 4-2 | 과제수행 전·후 역할변화 ····· 91
그림 4-3 | 광역특화 분석사례 ····· 95

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 연구 프로세스

Chapter 1

연구개요

제1절 연구배경 및 필요성

1. 연구배경

□ **전북특별자치도 출범**

❍ 2023년 1월 17일 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이 제정되고, 2024년 1월 18일 시행됨에 따라, 종전 '전라북도'는 '전북특별자치도'로 새로운 법적 지위와 명칭을 가진 지방자치단체로 출범

- (법적 근거) 특별자치도란, 「지방자치법」 상의 광역지방자치단체 종류 중 하나로(지방자치법 제2조 제1항 1.), 관할구역 내 법률이 정한 바에 따라 시 또는 군을 두지 않을 수 있음(동조 제2항). 제주·강원·전북 등 3개 지역이 현재 특별법에 근거하여 특별자치도로 규정됨
- (특별법에 따른 특징) 3개 특별자치도에 대한 특별법 규정 및 법제정의 이유를 토대로 특별자치도의 특징을 정리해 보면, 일반적인 행정구역(도)과 다른 특별히 높은 수준의 자치권한을 부여받음
- (특별법에 따른 특례) 전북특별자치도는 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 따라, 중앙행정기관으로부터 행·재정상 특별지원과 국가균형발전특별회계 계정 설치, 자치사무 등의 위탁, 주민투표, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발·채용 등에 관한 특례(특별법 제7조~제10조)를 부여받음

❍ 이후 특별법 전부개정을 통해 2024년 12월 27일 시행된 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」에 따라, 전북특별자치도만의 고유한 비전을 반영하기 시작함

- (새로운 특례) 글로벌생명경제도시개발 종합계획의 수립, 농생명산업육성

및 그에 따른 외국인 사증발급절차 및 체류기간 상한을 달리할 수 있는 특례, 금융산업 및 투자유치진흥, 환경영향평가 등에 대한 권한이양 등이 새롭게 추가되면서 전북특별자치도만의 고유한 색체를 가지게 됨[1)]

□ 전북특별자치도 출범에 따른 조직개편과 한계

○ 이와 같은 전북특별자치도 특례발굴과 법제화, 그리고 운영이라는 대변화의 과정을 거치는 동안 전북특별자치도의 조직역시 변화를 거듭함

- (조직특례 부재) 특별법의 내용을 살펴보면, 대변화를 이끌어가야 하는 조직·인사상의 특례는 '인사특례'에 집중되어 있음
- (인사특례) 특별법을 근거로 한 인사특례의 주요 내용은 〈표 1-1〉과 같음
- (인사 특례의 장단점) 이와 같은 인사특례는 특별자치도의 비전에 부합하는 인력을 확보하고, 직원의 동기부여를 통해 성과를 개선하는데 도움이 될 수 있으나, 조직내부의 갈등과 상위직확대 등의 원인이 될 수 있음

| 표 1-1 | 특별법 상의 조직·인사 특례

조직관리 상의 특례	인사관리 상의 특례
없음	• 공무원 정수의 5% 범위 내에서 국가-전북특별자치도 간 인사교류를 확대특례(특별법 제99조) • 우수공무원 특별승진(3급에서 2급승진은 제외)특례(특별법 제100조) • 공모직위 및 개방형직위 지정·운영특례(특별법 제101조) • 지역인재 선발 채용 특례(7급이하 공무원에 한함, 특별법 제102조)

출처: 특별법에서 발췌

○ 그러나 해당 시기 전북특별자치도 내에서 자체적으로 진행된 조직개편은 급격하게 변화하는 전북특별자치도의 비전에 맞춰 부분적·수시적으로 진행되었으며, 그와 같은 변화결과 기존의 전통적인 도 조직구조와 상당히 차별화되는 모습으로 구조화됨

- 이와 같은 조직개편은 다음의 〈표 1-2〉와 같은 장·단점을 가지고 있어, 한계를 개선하기 위한 방안 모색이 필요함

1) 구체적인 특례의 내용은 제3장 제1절 환경분석에서 상세히 분석할 예정

| 표 1-2 | 자체 조직개편의 장단점

장점	단점
• 전북특별자치도 조직에 대한 높은 이해도 • 지역특수성 반영이 뛰어남 • 특례신설 등이 빈번한 환경변화에 민감하게 대응하여 조직개편 가능	• 전북특별자치도의 특수성을 반영한 잦은 조직개편이 조직구성원이 체감하는 낯설음과 불편감, 조직개편에 따른 업무 적응의 어려움 등을 유발할 수 있어 내부 수용성 저하 요인 존재 • 자체 진단과정에서 발생되는 공정성 확보 및 데이터에 기반한 분석의 한계 등 존재

출처: 저자작성

2. 연구필요성 및 목적

□ 전북특별자치도의 현재 조직에 대한 제3의 전문기관에 의한 심층진단 필요

❍ 전북특별자치도는 이제 특별법 개정을 통해 본격적인 전북특별자치도의 비전을 펼치게 되는 2025년의 시작과 함께, 현재 조직이 이와 같은 비전을 달성하는데 부합하는지 점검할 필요가 있음

❍ 특히 제3의 전문기관에 의한 심층진단을 통해 조직구조와 인력배치의 타당성·적합성을 검토하고, 개선필요 사항을 반영함으로써 향후 성과도출에 기여할 수 있는 조직으로의 전환을 도모할 필요가 있음

❍ 또한 객관적 데이터에 기반한 분석과 진행과정의 투명한 공개를 통해 조직 내부의 수용성을 확보하는 것이 필요함

□ 전북특별자치도의 비전에 맞는 자율적 조직진단 시스템 구축 필요

❍ 전북특별자치도 비전에 맞는 조직의 개편은 향후에도 수시로 이루어질 필요가 있으며, 이는 조직의 생존전략이자 목표달성을 위한 성공전략임

❍ 전북특별자치도가 자율적으로 상시 조직진단을 할 수 있는 시스템을 구축하고, 향후 산하 시·도의 조직관리를 지원할 수 있는 역량을 제고함으로써 미래에 특별법 상 조직특례를 준비하는 발판을 마련할 필요가 있음

○ 이를 위해 전북특별자치도의 비전에 맞는 자율적 조직진단 시스템 구축이 필요함

□ 연구목적

○ 본 연구의 목적은 이와 같은 연구 필요성을 바탕으로, 전북특별자치도의 비전에 맞는 자율적 조직진단 시스템을 구축하는데 있음

- 이를 위해 전북특별자치도에 맞는 자율적 조직진단 시스템을 설계·적용함

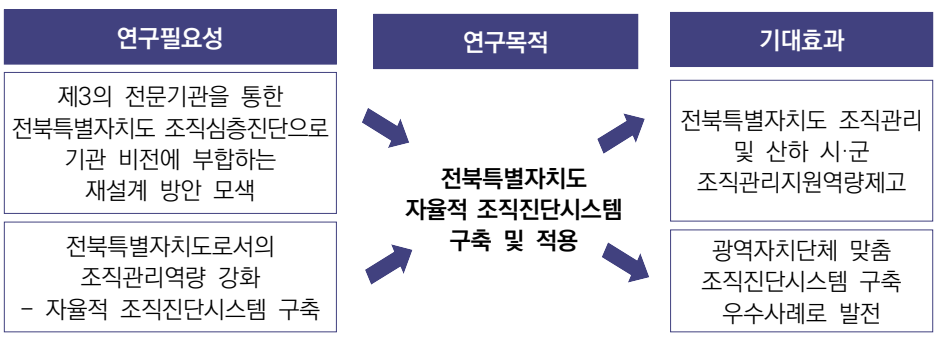
□ 연구의 기대효과

○ 본 연구의 결과는 향후 전북특별자치도의 자율적 조직진단 시스템 구축 및 활용과 산하 시·군에 대한 조직관리 지원 역량 제고, 나아가 특별법 상 조직특례 준비를 위한 발판을 마련하기 위해 활용될 수 있음

○ 또한 국가적 차원에서는 유사지자체 검증과정을 통해 광역자치단체에 대한 '지방자치단체 조직진단 매뉴얼' 고도화의 기초자료로 활용될 수 있을 것임

○ 전북특별자치도 조직관리 및 산하 시·군 조직관리에 대한 지원역량제고, 광역자치단체 맞춤 조직진단시스템 구축 및 우수사례 전파를 기대할 수 있을 것임

| 그림 1-1 | 연구필요성·목적·기대효과에 관한 구조도



출처: 저자작성

제2절 연구 프로세스

1. 연구 내용 및 방법

□ 주요 연구내용

❍ 본 연구는 크게 5개의 장으로 구성되며, 연구개요가 담겨있는 제1장과 결론 및 함의를 담는 제2장의 내용을 제외한 핵심 연구내용은 다음과 같음

- (제2장) 자율적 조직진단시스템을 구축
  - 자율적 조직진단시스템의 구축은 ① 조직진단의 전문성·투명성을 확보함으로써 결과의 타당성을 제고하고, 내부구성원의 수용성을 증대시키기 위한 '민관합동조직진단반'의 구성 및 운영방법(제1절)과 ② 진단을 위한 자료수집 및 분석도구의 개발과정(제2절)을 주요 내용으로 삼음
  - '맞춤형 분석도구 개발' 과정에서는 전북특별자치도 조직부서에서 상시적으로 취합·분석 가능한 수준의 데이터세트 구성방식과 이를 바탕으로 한 업무량측정 산식의 타당성검증과정이 진행됨. 또한 한국지방행정 연구원에서 2024년 개발한 머신러닝 기반의 지자체 문서생산량분석 프로그램(베타버전)[2] 시범적용 및 결과 검증을 통해 분석결과의 타당성·신뢰성을 제고함
- (제3장) 전북특별자치도의 현재조직에 대한 진단 및 재설계에 적용
  - 전북특별자치도의 현재조직에 대한 진단 및 재설계는 민관합동조직진단반의 운영을 바탕으로 수행됨
  - 핵심내용은 ① 환경분석(제1절), ② 인식분석(제1절), ③ 기능분석(제2절), ④ 업무량분석(제2절) 등으로 구성되며, 최종적으로 조직재설계 및 인력배치방안을 제시함(제3절)

2) 2024년 한국지방행정연구원이 자체 개발하고, 행정안전부 수탁연구용역과제의 수행을 통해 6월 전국 지방자치단체 대상의 공모를 통해 참여를 희망한 18개 지방자치단체와 함께 운영한 '지방자치단체 업무량 분석프로그램 개발 TF(6월-12월, 6개월간 운영)'에 의해 시범적용 및 검증과정을 거치고 있는 베타버전 프로그램으로, 아직 전국 자치단체에 배포되지 않았으며 현재 TF참여 자치단체 및 전북특별자치도에 시범적용 중에 있음(김지수 외, 2024)

- ‘제1절 환경분석 및 인식분석’ 내용의 일부는 전북연구원에서 수행된 선행과제의 조사내용을 활용함. 단, 연구의 연속성을 확보하기 위해 사전에 해당 연구를 위한 분석도구의 개발과정에서 본 연구진이 분석도구의 공유 및 자문을 진행함(2024년 하반기)[3)]

- (제4장) 향후 이 자율적 조직진단시스템의 활용방안
  - 국가(제1절) 및 전북특별자치도(제2절) 차원에서 향후 개발된 자율적 조직진단시스템을 활용할 수 있는 방안을 제시함
  - ① 전북특별자치도차원에서는 정기 조직분석 및 환류시스템의 개발결과 및 운영방안과 산하 시·군에 대한 조직관리 지원방안을 통한 조직특례준비[4)] 방안을 제시함
  - ② 국가차원에서는 광역자치단체 맞춤형 조직진단 매뉴얼 개발과 5극3특의 지방자치 강화를 위한 특별자치도의 조직권 논의를 담음
  - 장기적으로 지역기반 전북특별자치도 산하 연구기관인 전북연구원 주도로 전북특별자치도와 협력을 통한 자율적 조직진단시스템 운영이 가능하도록 지원

□ 주요 연구방법

❍ 연구방법론은 주로 제2장~제3장의 연구과정에서 활용됨
- (민관합동조직진단반 회의) 주로 제2장과 제3장의 연구과정에서 활용되고, 기관 간 MOU 체결을 바탕으로 향후 지속적인 조직관리시스템의 일부로 활용 가능
- (전문가자문회의) 연구의 전과정에서 적극적으로 활용
- (통계분석) 환경분석에서 주로 활용
- (조사표조사) 업무량측정에서 활용 → 각 부서 응답자의 이해도를 제고하고

3) 해당 내용은 본 시도정책연구과제의 사전협의과정에서 전북특별자치도 및 전북연구원 해당 연구진과의 협의를 통해 진행된 사안임을 밝힘

4) 이 부분은 가능성을 발굴하는 차원이며, 조직특례 제공 등에 대해서는 행정안전부와 사전에 협의된 바 없음을 밝힘

기관 내 협조에 관한 동기부여를 위해 연구진이 직접 작성방법에 대해 과서무 대상의 교육을 실시함

- (유사지자체비교) 환경분석, 기능분석, 업무량분석에서 종합적으로 활용

❍ 세부적인 연구방법론은 각장에서 상세히 기술함

| 표 1-3 | 보고서구성: 주요 연구내용 및 방법

보고서구성	주요내용	연구방법론
제1장 연구개요 제1절 연구배경 및 필요성 제2절 연구 프로세스	연구배경 및 필요성 연구목적 및 기대효과 주요 연구내용 및 방법 연구범위 및 절차	-
제2장 자율적 조직진단시스템 구축 제1절 민관합동조직진단반 구성 제2절 자료수집 및 맞춤형 분석도구 개발	민관합동조직진단반의 개념 및 구성, 역할, 운영프로세스 자료수집 및 전북특별자치도 맞춤형 분석도구 개발	전문가 자문회의 민관합동 조직진단반회의 통계분석
제3장 자율적 조직진단시스템 적용 제1절 환경분석 및 인식분석 제2절 기능분석 및 업무량분석 제3절 조직설계	환경분석 인식분석 기능 및 업무량분석 조직설계 및 피드백	통계분석 유사지자체비교 설문조사/면담 민관합동 조직진단반회의 조사표조사 업무량측정
제4장 자율적 조직진단시스템 활용 제1절 전북특별자치도차원의 결과활용방안 제2절 국가차원의 결과활용방안	광역자치단체 조직진단 매뉴얼 개발 정기 조직분석 및 환류시스템 개발 산하 시·군 조직관리 지원방안 및 조직특례준비방안 개발	전문가자문회의
제5장 결론 및 함의 제1절 연구결과종합 제2절 연구함의 및 한계	연구결과종합 연구함의 및 한계	-

출처: 저자작성

2. 연구 범위 및 절차

□ 연구범위

❍ 본 연구의 공간적 범위는 전북특별자치도입며, 시간적 범위는 2024년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년임[5)]
- 단, 연구에 필요한 비교를 목적으로 유사지자체 및 전북도청 시기의 자료를 활용 가능

□ 분석대상범위 및 단위

❍ 본 연구의 분석대상범위는 전북특별자치도 본청이며, 업무량측정을 위한 분석단위는 전북특별자치도 조직담당부서와의 협의를 통해 '부서(실, 과, 담당관 등)'임

□ 연구절차

❍ 연구를 위한 타임테이블은 다음과 같음
- 필요시 상시 온라인 화상회의 또는 서울소재 회의실에서 회의가능
- 4월 말 또는 5월초 연구결과를 바탕으로 민관합동조직진단반 회의를 진행하고, 조직설계안을 수정해 최종안을 도출함. 또한 자율적 조직진단 시스템의 활용방안에 관한 제4장의 연구를 수행함
- 2025년 6월 대통령선거가 실시됨에 따라, 그에 따른 환경변화를 반영하여 7월 최종보고와 함께 연구결과를 종합하고 과제를 마무리함

5) 단, 환경분석부분에서는 2025년 7월말현재까지의 변화상을 반영함

제 2 장

자율적 조직진단시스템 구축

제1절 민관합동조직진단반 구성

제2절 자료수집 및 맞춤형 분석도구 개발

Chapter 2

자율적 조직진단시스템 구축

제1절 민관합동조직진단반 구성

1. 민관합동조직진단반이란?

□ **개념 및 근거**

○ 행정안전부는「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의거, 지방자치단체 조직담당자가 변화하는 환경에 대응하여 객관적인 데이터에 기반한 조직분석 및 진단 후 그 결과를 바탕으로 조직개편 및 인력재배치 방안을 도출하는 것을 지원하기 위해 한국지방행정연구원과 공동으로 "지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2024)"을 개발해 배포하였음

○ '민·관합동 조직진단반'이란 해당 매뉴얼에 따른 지방자치단체의 자율적 조직진단을 수행하기 위한 내부 추진체계임

- 구체적인 구성 방식은 내부의 조직담당자와 외부전문가로 구성되며, 구체적인 형태는 각 지방자치단체의 여건에 맞도록 함(행정안전부, 2024)

2. 민관합동조직진단반 구성 및 운영준비

□ **전북특별자치도 민관합동조직진단반의 구성**

○ 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 구축을 위한 첫단계로, 전북특별자치도와 한국지방행정연구원이 MOU를 기반으로 민·관합동조직진단반을 구성함

- 향후 지속적인 자율적 조직진단시스템 운영을 위해 군산대학교, 전북연구원 등 지역기반의 민간전문가가 진단반에 참여할 수 있도록 함

❍ 민·관합동조직진단반을 통한 자율적 조직진단시스템의 공정성·중립성·투명성 확보 및 지역에 대한 이해도 제고를 위해 내부위원과 지역기반의 민간전문가가 공동단장으로 위촉됨

- 2025년 2월 10일 전북특별자치도의 내부절차를 거쳐 진단반 구성완료
- 위원추천은 2024년~2025년 한국지방행정연구원과 주요학회가 주관하는 공동세미나 참여를 통해 관련내용을 숙지하고, 행정안전부의 추천 전문가 명단[6]에 포함되어 있는 전문가 중 전북특별자치도의 최근 조직상황에 관한 이해도가 높은 전문가를 중심으로 선정함

❍ 민·관합동조직진단반의 구성은 다음의 표와 같음

| 표 2-1 | 전북특별자치도 민관합동조직진단반

구분		소속	직책	이름
내부	공동단장	전북특별자치도	정책기획관	이00
	위원	전북특별자치도	총괄지원과장	이00
외부	공동단장	군산대학교	교수	전00
	위원	한국지방행정연구원	지방행정혁신실장	김00
	위원	한국지방행정연구원	조직진단분석센터장	유00
	위원	전북연구원	연구위원	천00

출처: 저자작성

□ 전북특별자치도 민관합동조직진단반의 사전준비

❍ 민·관합동조직진단반의 외부전문가는 전원 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼”의 내용을 숙지할 필요가 있음

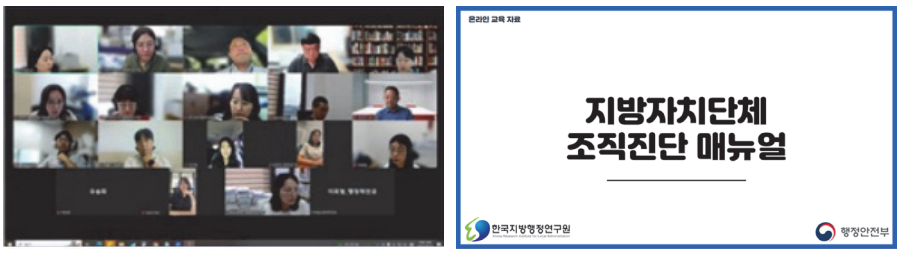
- 지방자치단체 조직진단에 관한 사전 경험이 많은 전문가 또는 조직담당자라고 하더라도 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼”에 기반한 조직진단 프로세스에 대한 이해가 필요함. 참여자 전체에 대한 사전학습과정이 필요

❍ 학습의 방법은 크게 두가지임

6) 명단은 한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 협조를 득함

- 첫째, 공동세미나 영상 및 매뉴얼 자료를 사전에 제공받아 관련 전체 프로세스 및 주요 개념, 목표에 대해 충분히 숙지하는 것임
  - (2025.2.12.) 교육영상자료 및 매뉴얼 책자가 사전 배포됨

| 그림 2-1 | 지방자치단체 조직진단 매뉴얼 교육영상 및 자료



자료: 김지수 외(2024)

- 둘째, 실무담당자의 경우, 구체적인 데이터의 취합 및 분류, 분석의 방법을 협의·결정·준비해야 하기 때문에 영상회의를 통해 관련 내용을 안내하고 자료를 공유함
  - (2025.1.14.) 온나라영상회의를 통해 진단을 위한 자료준비 방법을 안내하고, 향후 지속적인 자율적 조직진단을 위한 설계를 위해 조직 내부에서 준비해야 할 부분을 설명함[7)]

| 그림 2-2 | 조직담당자 등 실무자 사전회의 장면

출저: 저자작성

7) 전북연구원은 지속가능한 자율적 조직진단시스템 운영을 위해 실무자회의 과정을 지속적으로 참관함

3. 조직진단 프로세스와 민관합동조직진단반의 역할

□ 민관합동조직진단반의 역할

❍ 민·관합동조직진단반은 원칙적으로 조직담당자가 진행하는 조직진단과정에서 생산하는 주요 분석결과에 대한 분석 및 해석의 적정성을 검토하고, 다양한 분석결과에 대한 종합방식을 자문하는 역할을 수행하여 자체진단의 품질(quality)을 제고하는 역할을 수행함. 또한 자체진단의 전과정이 투명하고 합리적으로 진행되도록 지원하는 역할을 담당함

❍ 따라서 조직진단 프로세스에서 민관합동조직진단반의 역할은 〈표 2-2〉와 같이 요약될 수 있음

□ 매뉴얼 상의 조직진단 프로세스와 자율적 조직진단의 한계

❍ 행정안전부(2024)에 따르면, 지방자치단체의 조직진단 프로세스는 〈표 2-2〉와 같이 총 5개 단계로 진행되며, 전과정에서 행위주체는 조직담당자, 민관합동조직진단반, 각부서 등 3가지 유형으로 구분됨

- (1단계: 사전준비) 진단계획수립 및 추진체계구성, 단체장의 방침을 받아 조진딘단에 대한 공감대 형성이 주요 내용임. 추진체계구성은 사실상 민관합동조직진단반을 구성하는 것이 핵심임
- (2단계: 기초분석) 행정환경과 기구·인력현황을 분석하여 해당 지방자치단체의 조직·인력상 문제점을 분석하고 환경변화에 부합하는 적절한 조직개편 필요성을 탐색한 뒤 개선방향을 모색하는 것임
- (3단계: 기능기구인력분석) 조직이 수행하는 업무와 업무량을 분석하고, 직원이 체감하는 개편에 관한 의견을 조사하여 개선의 구체적인 방법을 도출하는 것임
- (4단계: 조직 효율화 방안도출) 환경분석 결과와 기능기구 인력분석 결과를 종합하여 인력관리방안과 조직설계 대안을 모색하는 것임
- (5단계: 진단결과 종합 및 활용) 최종결과보고서를 작성하고 기관 내 의견을 수렴하여 수정·보완 후 적용하는 과정임

| 표 2-2 | 지방자치단체 조직진단 프로세스와 민관합동조직진단반의 역할

단계			조직담당자	민관합동조직진단반	각부서
사전준비	진단계획 수립		• 자체 조직진단계획 수립	-	-
	추진체계 구성		• 민·관합동 조직진단반 구성	-	-
	단체장 방침 및 조직진단 공감대 형성		• 단체장 보고 및 방침 • 간부회의 및 담당자 회의 등을 통한 진단계획 설명 및 조직구성원들의 자발적 참여 유도	-	-
기초분석	행정 환경분석	행정수요 (needs) 분석	• (기관전체 차원) 인구·산업·정주여건 등 행정수요 분석 후 그에 따른 기능·기구·인력 개편 방향에 관한 의견 작성 • (개별부서 차원) 부서의견조사 및 취합	관련 자문 및 검토	개별부서차원에서 인구·산업·정주여건 등 행정수요 분석 후 그에 따른 기능·기구·인력 개편 방향에 관한 부서의견 작성 부서의견조사서 제출
		행정·정책 분석	• (기관전체 차원) 국가·지방자치단체(광역-기초)의 시책 및 우선순위, 업무프로세스 등에 관한 변화 검토 후 그에 따른 기능·기구·인력 개편 방향에 관한 의견 작성 • (개별부서 차원) 부서의견조사 및 취합	관련 자문 및 검토	
	기구·인력 현황분석	기구·인력 현황조사 및 운영실태분석	• (기관전체 차원) 해당 지자체의 기구·인력 현황조사 및 운영실태분석 • (개별부서 차원) 부서의견조사 및 취합	관련 자문 및 검토	
		유사 지자체 비교분석	• 진단지표를 활용한 유사 지자체 간 비교분석 • 개편 필요 사항 도출	관련 자문 및 검토	
기능기구인력 분석	수행업무 기능분류		• 수행업무를 기능분류체계(BRM)에 따라 분류(대-중-소)	관련 자문 및 검토	팀별 수행업무(기능) 리스트 분류
	기능·업무 조사	조사표 개발	• 지자체 여건에 맞게 조사표 개발(업무의 상세내용, 업무량, 기능·기구·인력 개편에 관한 부서의견 등)	관련 자문 및 검토	-

단계			조직담당자	민관합동조직진단반	각부서
		조사표 배포·취합	• 조사표 배포·취합	-	조사표 작성 및 제출 (팀별 작성→ 취합 제출) 부서 내 우선순위 조정
	기능별 업무량분석		• 조사표 기반 업무량 측정 • 문서생산량 기반 업무량 측정 • 기타 자료 기반 업무량 측정	관련 자문 및 검토	-
조직효율화방안도출	조직효율화방안	인력감축분야 발굴	• 기초분석 및 기능·기구·인력분석에 근거한 인력감축분야 발굴	관련 자문 및 검토	-
		인력재배치분야 발굴	• 감축된 인력을 신규수요 및 현장서비스 분야 등에 재배치 및 활용	관련 자문 및 검토	-
		기구정비 및 개편방안 마련	• 기구정비 및 개편방안 마련 • 결과보고서 초안 작성	관련 자문 및 검토	-
	부서의견수렴 및 조정		• 결과보고서 초안에 대한 부서의견 수렴 및 조정 • 최종안 확정	관련 자문 및 검토 최종안 확정	의견제시
진단결과종합 및 활용	최종 결과보고서 작성		• 최종 결과보고서 작성	작성 자문	-
	결과보고서 활용	조직관리위원회 심의·의결	• 안건 자료 작성(단, 조직관리위원회가 구성된 경우에 한함)	-	-
		단체장 보고·방침	• 단체장 보고·방침	-	-
		의회 심의·의결	• 조례 개정안 작성	-	-
		적용 및 점검	• 개편사항 적용 후 적정성 점검	관련 자문 및 검토	부서의견조사 작성(필요시)

출처: 행정안전부(2024)

○ 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2024)”에서는 모든 단계에서 민관합동조직진단반의 역할은 조직담당자의 조직진단과정에 대해 자문·검토하는 것으로 안내되어 있음

○ 이와 같은 매뉴얼 상의 프로세스는 다음과 같은 한계를 가짐[8)]
- 첫째, 전국을 대상으로 한 매뉴얼이기 때문에 매뉴얼에 기반하여 보다 적극적인 자율적 조직진단시스템을 구축·운영하고자 하는 지방자치단체의 경우 각 지역의 맞춤형 자료수집·분석체계의 개발방법이 구체적으로 제시되어 있지는 않음
- 둘째, 민관합동조직진단반이 일회성 자문형태의 활동이 아닌 보다 적극적·지속적 형태의 활동을 하면서 해당 지방자치단체의 자율적 조직진단을 지원하는 방식으로 운영될 경우 구체적인 역할과 활동방법에 대해서는 안내되지 않음
- 셋째, 다양한 업무량측정방법에 대한 결과가 도출되었을 때, 민관합동조직진단반이 이를 종합하는 방법을 제시하거나 조직설계에 대한 대안을 검증하는 등의 역할을 수행하는 방식에 대해서는 제시되어 있지 않음

○ 그 결과 현재의 매뉴얼 만으로는 민관합동조직진단반의 구성 의미와 기존 조직관리위원회와 차별화되는 운영 필요성을 찾는데 한계가 있음

□ 본 연구에서 새롭게 제시되는 민관합동조직진단반의 역할

○ 본 연구에서 새롭게 제시되는 민관합동조직진단반의 역할은 전북특별자치도가 향후 지속적으로 자율적 조직진단시스템을 갖추기 위해 투명성과 합리성을 모두 갖출 수 있는 체계적인 추진체계임
- 1단계, 2025년 본 연구과정을 통해 자율적 조직진단시스템을 구축하기 위해 한국지방행정연구원이 적극적·지속적인 역할을 수행함

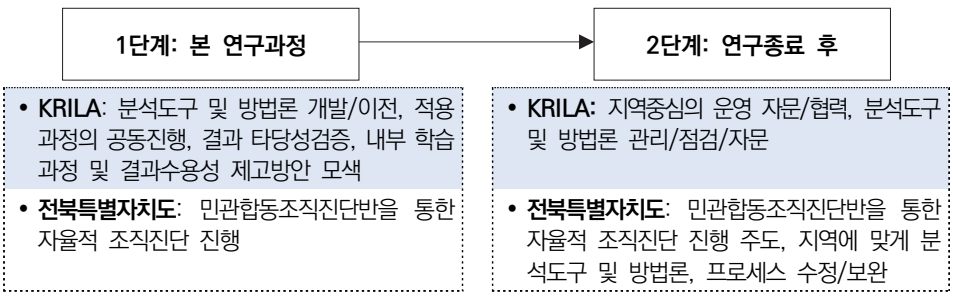
8) 이와 관련해서 다수의 지방자치단체에서 MOU채결 또는 용역과제 의뢰를 통해 외부 전문기관 주도의 조직진단 수행을 요청하고 있는 실정이며, 자치단체 업무량분석프로그램 개발 TF를 통해 대안 모색 필요성이 제기됨(김지수 외, 2024)

- 22단계, 본 연구과정 종료 후에는 전북특별자치도와 전북연구원을 중심으로 지역 중심의 자율적 조직진단시스템 운영이 지속가능하도록 함

❍ 따라서 〈표 2-2〉와 달리, 1단계에 해당되는 본 연구에서 한국지방행정연구원의 역할은 보다 적극적으로 전환됨. 전북특별자치도가 향후에 지속적으로 자율적 조직진단을 할수 있는 분석도구와 방법론을 개발·이전하고, 이를 적용하는 과정을 함께 진행할 뿐만 아니라 결과의 타당성 검증과 신뢰성제고, 내부학습과정과 수용성제고방안을 함께 모색함

- 이후 연구가 종료된 뒤에는 지역중심의 운영과정을 자문·협력하고, 연구과정에서 개발된 분석도구와 방법론의 관리 및 점검·자문의 역할을 함

| 그림 2-3 | 민관합동조직진단반 내에서 단계별 역할변화



자료: 저자작성

4. 민관합동조직진단반의 활동계획

□ 회의개최

❍ 민관합동조직진단반은 3월초와 4월말 등 2회 오프라인 방식으로 회의를 개최하며, 이 회의가 시도워크숍을 겸함

- 진단의 개시와 주요 분석결과의 보고, 1차 조직설계에 대한 확인 및 의견제시 등 주로 자문기구로서의 역할을 함

❍ 단, 민관합동조직진단반 구성원 중 본 연구진은 실질적인 진단 전반을 지원하는 상시 지원체계의 역할을 함(온·오프라인 상시 회의)

제2절 자료수집 및 맞춤형 분석도구 개발

1. 자료수집

1) 분석범위 및 단위

□ **시간적·공간적범위**

○ (시간적 범위) 2024.01.01.-2024.12.31.(1년)
- 필요시 비교를 목적으로 시간적 범위 전후로 연구 범위를 확장할 수 있음

○ (공간적 범위) 전북특별자치도
- 필요시 비교를 위한 목적으로 유사 특별자치도 또는 도 지역으로 연구범위를 확장할 수 있음

□ **분석대상범위**

○ (분석대상 조직범위) 본청(소방본부 제외) 및 합의제행정기구
- 전북특별자치도는 〈표 2-3〉과 같이 2025년 1월 1일 현재 본청 14국(3실 10국 1본부) 66과(1대변인 2관 2단 61과) 272팀으로 구성되며, 총 정원은 1,469명임
- 합의제 행정기구의 경우 자치경찰위원회와 감사위원회 등 2국 2과 11팀으로 구성되며, 총정원은 61명임

○ 전북특별자치도와의 협의에 의해, 의회 및 직속기관, 사업소에 대해서는 분석에서 제외하며, 본청 중 소방본부는 분석에서 제외함

○ 따라서 본청 중 1본부 6과, 정원 227명을 제외한 본청 13국(3실 10국) 60과 총정원 1,242명이 분석대상이 됨[9)]

9) 이 부분은 2025년 4월말 현재 전북특별자치도의 내부 자료 취합결과를 참조하여 작성한 것임

| 표 2-3 | 전북특별자치도 기구 및 인력현황

구분		본청	의회	직속기관	사업소	합의제
기구		14국 (3실 10국 1본부) 66과 272팀 (1대변인 2관 2단 61과)	4담당관 9전문위원 14팀	3원 15소방서 1관	11소	2국 2과 11팀
정원	합계	1,469	124	3,510	333	61
	일반직	1,242	124	277	333	61
	소방직	223	-	3,233	-	-
	경찰직	4	-	-	-	-

자료: 전북특별자치도 내부자료(2025.01.01. 기준)
출처: 전북연구원(2025)

□ 분석단위

○ (분석단위) 과단위
- 본 연구에서는 향후 전북특별자치도가 지속적으로 관리가능한 분석단위로서 '과단위'를 채택하였음
- 팀단위의 분석이 가지는 분석의 정밀성에도 불구하고, 조직·인사데이터의 특성상 대체로 수시로 변경되는 팀단위의 데이터가 아닌 과단위로 관리되고 있기 때문에 자율적 관리를 위해서는 과단위의 분석이 적절하다고 판단하였기 때문임

2) 환경분석을 위한 자료수집

□ 전북특별자치도의 정책환경과 특수성

○ 본 연구의 수행에서 전북특별자치도의 조직진단 시 중요한 부분 중 하나는 전북특별자치도의 급변하는 정책환경과 특수성을 반영한 조직설계로, 환경분석이 매우 중요하다고 볼 수 있음

○ 전북특별자치도는 본 연구진의 사전협조를 통해 전북연구원과 함께 별도의 연구를 진행하여 환경분석에 필요한 주요 자료를 수집·분석하였음

- 해당 과제에서 조사를 위해 필요한 기본적인 양식과 환경분석의 주요 항목은 본 연구진의 사전자문을 통해 구성됨

❍ (자료수집방법) 위와 같은 사유로 전북특별자치도의 정책환경 및 특수성에 관한 자료는 전북연구원에서 수행된 전북연구원(2025) 연구수행 과정에서 수집된 기초자료를 공유하였음
- (국가차원 환경분석) 국정과제 대상의 토픽모델링 분석[10] 결과 등[11]
- (지역차원 환경분석) 전북특별자치도의 민선8기 공약 및 전북특별법, 전북특별자치도의 실국별 75개 특례추진사업목록, 지역의 인구, 경제, 지리적 특성과 SWOT분석의 내용에 활용된 1차 자료를 활용해 재구성함
- 그밖에 추가적인 필요자료의 경우 전북특별자치도의 협조 및 온라인 검색을 통해 확보하였음

□ 유사지방자치단체와의 비교

❍ 전북특별자치도의 행정수요와 기능별 인력분포, 기구 및 인력운영의 특성에 관한 주요 특징은 한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 내부자료를 활용하여 분석되었음
- 그러나 주요 데이터의 경우 향후 공개된 통계자료 등을 통해 전북특별자치도가 자체 수집 가능하도록 함
- (유사지자체) 제주특별자치도를 제외한 '도'를 유사지방자치단체로 분류하였음
  - 강원특별자치도와 제주특별자치도 등 '특별자치도'의 지위를 가지고 있는 2개 지역의 경우 유사성이 더 높은 지역으로 세부 분류를 하기에는 동질성이 낮은 특성이 있기 때문에 제주특별자치도를 제외한 '도' 전체를 유사지방자치단체로 분류함

10) 토픽모델링(Topic Modeling) 분석기법 중 10개 주제별로 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 기법을 적용(전북연구원, 2025)

11) 단, 대통령선거 이후 변화된 환경에 관하여는 선거공약집, 국정기획위원회의 자료 등을 참조하여 직접적인 분석을 통해 작성함

○ (자료수집방법) 국가통계포털 및 재정365 등 공개된 데이터를 중심으로 데이터 수집

3) 인식분석을 위한 자료수집

○ 본 연구의 수행에서 전북특별자치도의 조직진단 시 중요한 부분 중 하나는 행정환경변화에 대한 체감 및 예측, 기능·조직·인력 변화 필요성에 대한 조직 구성원의 인식 등을 분석하는 것임
- 그러나 본 연구의 기간 및 자원 등의 한계로 인하여 직접적 연구수행에 한계가 존재함

○ 따라서 이에 대해 전북특별자치도는 본 연구진의 사전협조를 통해 전북연구원과 함께 별도의 연구를 진행하여 인식분석에 필요한 주요 자료를 수집·분석하였음
- 해당 과제에서 조사를 위해 필요한 기본적인 양식과 인식분석의 주요 항목은 본 연구진의 사전자문을 통해 구성됨
- 단, 〈표 2-4〉의 응답자분포에서 확인할 수 있듯이 공무원인식조사는 표본의 대표성에 다소 한계가 있어(응답율 약 15%), 필요시 조사 대상자를 팀장이상 또는 과장이상 관리자로 제한하여 재조사할 필요가 있음
- 또한 필요 시 새로운 조직설계를 통해 조직개편의 대상이 되는 주요 부서에 대해 추가적인 면담이 필요할 수 있음

○ (자료수집방법) 위와 같은 사유로 전북특별자치도의 인식분석을 위한 자료는 전북연구원(2025) 연구수행 과정에서 수집된 기초 자료를 공유하였음
- (공무원인식) 직원대상 설문조사 및 면담방식
  - 설문의 주요 내용은 '과 기능 강화·축소 부서에 대한 인식, 전북특별자치도 수립이후 기능별 중요도·만족도, 과거-미래의 기능변화정도, 과거-미래 체감-예상업무량 인식, 선호-비선호 부서인식, 부서별 현재-미래 행정수요 및 중요도, 전북특별자치도 비전달성을 위한 조직 적합성, 특별법 연계 강화되어야 하는 조직분야에 대한 인식' 등에 대한 기초통계 분석결과를 본 연구를 위한 기초자료로 활용함
  - 면담의 주요 내용은 조직개편 관련 해당 부서의 주요 의견 등 로우데이터를

본 연구를 위한 기초자료로 활용함

- (전문가인식) 전북연구원 도민행복정책모니터링단 대상 설문조사방식
  - 설문의 주요 내용은 '향후 비전 및 미션달성을 위해 자원배분이 증가-축소되어야 하는 부서, 전북특별자치도의 주요기능의 중요도와 현재 잘 수행되고 있는 부서, 전북특별자치도 주요 기능의 변화에 대한 인식, 전북특별자치도 비전달성에 대한 조직 적합도 인식, 특별법 관련성과 이를 위해 강화가 필요한 조직분야, 조직개편 시 고려사항' 등에 대한 기초통계 분석결과를 본 연구를 위한 기초자료로 활용함

| 표 2-4 | 인식조사를 위한 조사설계

대상	조사방법	대상자수	응답자수	구분	빈도
공무원	설문조사	직원전체 (소방직 제외 1,242명)	186 (응답율 약 15%)	9급	13
				8급	15
				7급	39
				6급	77
				5급	38
				4급이상	4
	면담	면담을 희망한 14개 부서			
전문가	설문조사	전북연구원 도민행복정책모니터링단 87명	67	대학교수	27
				연구원	19
				공공기관	7
				산업체	13
				기타	1

출처: 전북연구원(2025)

4) 기능 및 업무량분석을 위한 자료수집

□ 온나라문서대장

❍ 매뉴얼에 근거한 기능 및 업무량분석은 먼저 과단위 온나라문서대장(2024년) 상의 생산문서를 행정안전부 BRM 분류체계에 따라 다운로드한 데이터파일을 생성하는 것으로 부터 시작됨

- 따라서 기능 및 업무량 분석을 위한 1단계의 자료수집은 2025년 2월 6일 전북특별자치도의 온나라문서대장 파일임

❍ 해당 파일을 바탕으로 조사표를 개발하여 과단위의 업무량이 조사되며, 이를 통해 추가적인 기능 및 업무량 조사가 실시됨

□ 조직개편히스토리 및 부서별 업무분장표

❍ 전북특별자치도의 조직개편에 관한 최근 변화를 확인하고, 부서별 인력배치의 변화를 검토하기 위해 최근 1년 이내의 조직개편 히스토리 자료가 수집될 필요가 있음

❍ 또한 2024년 12월 31일(또는 2025년 1월 1일) 현재 기준 부서별 업무분장표를 확보하여 각 부서의 수행업무를 파악함으로써 향후 기능분석을 위한 자료를 수집함

□ 정현원 및 초과근무시간

❍ 과별 근무시간 측정을 통한 업무량산정을 위해 인사부서의 협조를 통해 부서별 정·현원과 상시 8시간 이하 근무자의 수, 초과근무시간을 집계함

- 본 연구에서 직원 1인당 1일 기본 근무시간은 8시간으로 가정됨. 그러나 최근 모성보호·육아시간 등 상시 8시간 이하 근무자가 증가됨에 따라 부서별 이와 같은 형태의 근무자 수를 집계하는 것이 필요함[12)]

❍ 이때 정현원 산정시 포함되어야 하는 직원의 범위에 관하여는 다음의 〈그림 2-4〉와 같은 양식을 제공하여 구체적인 안내를 통해 정확한 집계가 가능하도록 함

12) 이에 관하여는 전북특별자치도와의 협의를 통해 별도의 조사를 진행하지 않았음

- 정현원의 조사는 상세할 수록 좋지만, 향후 자율적 조직진단시스템에서 지속적인 운영가능성을 고려하여 반드시 집계가 필요한 부분에 한하여 조사하도록 함
- 일반직 정원과 정원외 직원(예: 기간제, 시간선택임기제, 공무직 등)[13]은 구분하여 집계되며, 일반직 정원 중 일반임기제와 시간선택임기제[14]가 구분하여 집계됨
- 일반직의 경우 업무량산정시의 필요에 의해 직위(국장, 과장 등)에 따라 구분하여 집계함
- 정원의 경우는 별도정원[15]과 정원을 구분하여 집계함
- 이렇게 다양한 방식으로 인력 활용 현황을 조사하여 현재 전북도의 실제 투입된 인력 대비 업무량에 근거하여 현실에 부합하는 조직관리방안을 제안할 수 있음

| 그림 2-4 | 정현원 조사표양식

부서		구분	정원								정원 외			
실국	과		일반직 정원 합산	부시장/부군수/부구청장	국장	과장	팀장	일반직원	일반임기제	시간선택제임기제	별정직	기간제	시간선택제임기제	공무직	비고(정원경찰 등)
00실	00과	정원													
		현원													
		별도정원													
		실제현원													
	00과	정원													
		현원													
		별도정원													
		실제현원													

자료: 저자작성

13) 정원외 직원의 경우 부서별 관리될 수 있어 취합이 어려운 경우 가능한 범위에서만 집계함

14) 지역에 따라 시간선택제임기제를 정원내 인력으로 활용하거나 정원외 기타 인력으로 활용하는 경우가 상이함. 따라서 가능한 광범위한 형식을 제공하고 전북도의 상황에 맞게 작성하도록 안내함

15) 공로연수, 장기교육, 파견, 질병, 가사, 유학, 동반, 연수, 병역, 육아 등으로 휴직중인 사람을 의미함. 별도정원이 있는 경우 해당 사유를 적시하도록 함

2. 맞춤형 분석도구 개발

1) 맞춤형 문서생산량 기반 업무량 측정방법 개발

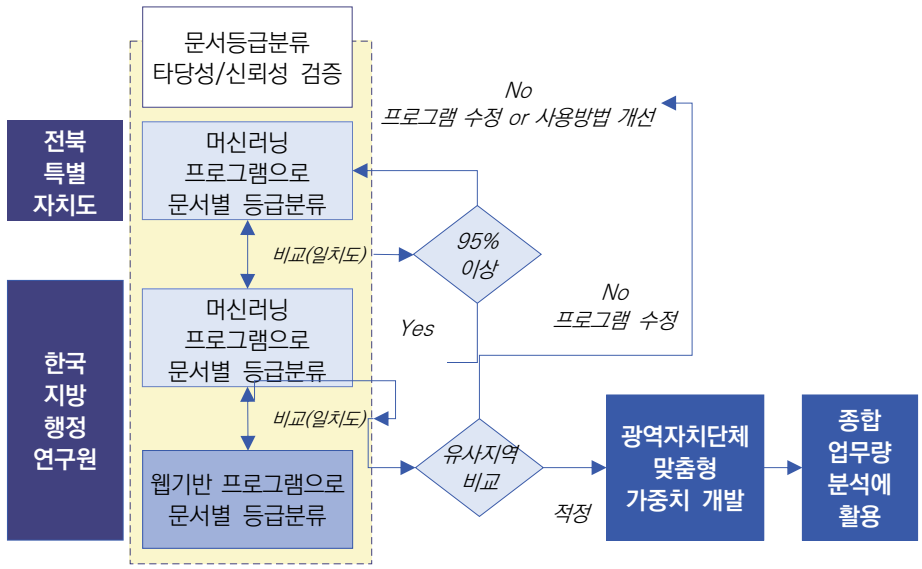
□ 개발 절차

❍ 온나라문서대상을 활용한 문서생산량 기반의 업무량측정이 진행되며, 이때 지역 맞춤형 업무량 측정도구 개발이 진행됨

- 머신러닝 프로그램을 활용한 분석이 실시됨. 전북특별자치도의 조직담당자에게 2025년 1월 14일 활용방법에 대한 사전안내가 진행되었으며, 자체적으로 데이터를 정리하여 분석을 진행하도록 함
- 동시에 한국지방행정연구원의 연구진이 동일방식으로 분석을 실시하여 분석결과를 검증함
  - 머신러닝 프로그램은 2024년 자치단체 업무량분석프로그램 개발 TF를 통해 개발되었으며, 2025년 4월 TF 참여 자치단체를 대상으로 시범사용될 예정임. 전북특별자치도 역시 시범적용 대상지역으로 해당 프로그램을 사용할 예정임[16)]
- 데이터분석결과의 타당성을 검증하기 위해 웹기반의 문서생산량 프로그램을 활용하여 분석결과를 도출함
  - 머신러닝 프로그램에 의한 분석은 아직까지 시범버전이므로, 한국지방행정연구원이 표준으로 사용하고 있는 웹기반의 프로그램을 통해 분석결과를 검증하고, 결과치의 차이가 있을 경우 조정값을 개발함으로써 향후 전북특별자치도가 머신러닝 프로그램을 사용하기 위한 가이드라인을 제공할 필요가 있음
  - 특히 유사 지방자치단체와의 데이터 교차검증을 통해 광역자치단체의 특성을 반영한 등급별 가중치 개발 등이 진행됨
- 세 가지 분석결과를 상호검증하여 결과의 신뢰성·타당성을 확보함

16) 프로그램의 사용비용은 없으나, 프로그램의 저작권은 한국지방행정연구원에 있으며 자체적인 조직관리 및 자치단체 업무량분석 프로그램의 개발 및 시험적용을 위한 목적 외에는 사용할 수 없음

| 그림 2-5 | 지역맞춤형 업무량측정 개발절차



자료: 저자작성

| 표 2-5 | 문서생산량분석프로그램 비교 및 상호보완방법

구분	웹기반	머신러닝
등급분류방식	• 입력된 키워드만을 바탕으로 분석	• 입력된 키워드 외의 단어가 포착되면, 사전훈련된 LL(Large Language Model)을 바탕으로 유사어에 관한 학습을 통해 분석
장점	• 누적된 데이터를 바탕으로 그간 충분히 검증된 키워드를 바탕으로 정확한 분석결과 도출 • 사용자가 지속적으로 필요 키워드를 추가-삭제할 수 있고, 그 결과가 즉각적으로 반영됨 • 분석시간이 짧게 소요됨	• 머신러닝에 의해 사전에 입력되지 않은 키워드에 대해서도 등급분류가 가능하여 다양한 환경에서 활용 가능 • 정부의 로컬컴퓨터에서 사용가능하기 때문에 자율적 조직진단을 위한 도구가 될 수 있음 • 추가적인 비용이 소요되지 않고, 보안상의 문제가 발생되지 않음
단점	• 다양한 환경에서 사용될 경우, 새로운 키워드에 대해서는 미분류로 남게 되며, 해당 키워드를 새롭게 추가해야 함 • 정부 내에서는 보안문제로 인해 활용 불가능하기 때문에 지방자치단체의 자율적 조직진단을 위한 도구가 될 수 없음 • 서버사용을 위한 비용이 발생됨	• 새롭게 학습된 키워드에 대한 분류의 경우 잘못된 학습이 발생 되면 오차범위가 지속적으로 확대될 수 있음 • 문제발생 및 추가키워드 보완 등에 대해 사용자의 개입/수정이 어려움 • 분석 시간이 길게 소요되며 부서 단위의 분석이 반복적으로 시행될 필요가 있음

구분	웹기반	머신러닝
상호 보완 방법	• 머신러닝 프로그램의 신뢰성·타당성 검증 장치로 활용	• 지방자치단체의 자율적 조직진단을 위한 도구로 개발(시범운영) • 장기적인 모니터링/관리를 통해 오차 최소화 방안 모색(지자체 참여 TF운영 등)

출처: 김지수 외(2024)를 참고하여 본 연구를 위해 보완작성

□ 개발결과

❍ (1단계) 전북특별자치도와 한국지방행정연구원이 각각 2024년 1년간 생산된 온나라문서대장 상 생산문서에 대한 업무량을 머신러닝 프로그램으로 분석한 결과 1차 사용방법 개선과정을 거쳐 분석결과가 100% 일치하였음

❍ (2단계) 머신러닝 프로그램을 통한 분석결과는 〈표 2-6〉과 같이 웹기반의 분석결과의 148%(약 1.5배)이며, 이 결과는 2개 광역자치단체에 대한 분석결과의 평균수준(머신러닝 평균 40.5%, 웹기반 평균 26.5%)으로 분석결과는 타당하다고 볼 수 있음

- 기초자치단체의 경우 머신러닝분석결과 평균이 웹기반 분석결과 평균의 약 1.3배(130%) 수준임과 비교한다면, 평균적으로 광역자치단체에서 격차가 더 크게 나타나는 특성이 있음

❍ (3단계) 본 연구결과를 고려할 때, 머신러닝분석결과를 그대로 문서생산량 값으로 활용할 경우, 중요도·난이도를 고려해 기초자치단체 대비 '광역업무 수행에 따른 가중치'를 반영하는 효과를 볼 수 있음

- 따라서 별도의 가중치 개발 없이, 머신러닝분석결과를 그대로 사용함

| 표 2-6 | 분석결과 및 검증

구분	머신러닝분석결과		웹기반분석결과	
총문서수	• 230,653건		• 229,010건 • 작성자, 부서, 문서제목, 작성시간 등이 완전히 일치하는 문서 제외	
분석제외 문서수	• 0건		• 1,643건 • 약 0.7%로 유사자치단체 평균수준	
기본산식적용 정원대비 필요인력(%)	• 약 40% • 웹기반 분석결과의 약 1.5배		• 약 27%	
비교지역 정원대비 필요인력(%)	• (00도) 약 39%	평균 약 40.5%	• (00도) 약 17%	평균 약 26.5%
	• (00시) 약 42%		• (00시) 약 36%	
	• (00시) 약 54%	평균 약 55.1% * 웹기반 분석결과의 약 1.3배	• (00시) 약 71%	평균 약 42.6%
	• (00시) 약 59%		• (00시) 약 27%	
	• (00시) 약 53%		• (00시) 약 24%	
	• (00시) 약 54%		• (00시) 약 51%	
	• (00시) 약 57%		• (00시) 약 25%	
	• (00구) 약 59%		• (00구) 약 55%	
	• (00구) 약 50%		• (00구) 약 45%	

출처: 저자작성

- 이처럼 상대적으로 광역자치단체에서 머신러닝-웹기반 분석결과 간 격차가 크게 나타난 이유는 머신러닝의 학습과정에서 기획업무 등에 해당되는 문서의 키워드가 상대적으로 더 높은 등급으로 분류되고, 단순반복 업무는 낮은등급으로 분류되게 한 결과라고 볼 수 있음
- 즉, 상대적으로 기획업무의 비중이 큰 광역자치단체에서 기초 대비 등급별 가중치를 가산한 것과 동일한 효과가 나타난 것이라고도 볼 수 있음
- 단, 광역시보다 '도'에서 웹기반의 문서생산량이 상대적으로 더 낮게 나타난 것은 대면보고 및 협의, 지역별 조정 및 장거리 출장 등 비문서화된 업무가 많은 조직문화 때문으로 해석될 수 있음
- 다른 한편으로는 상대적으로 내부 행정업무의 디지털 전환 수준이 낮은 지역특성이 반영되었기 때문으로도 해석될 수 있음[17)]

2) 맞춤형 조사표 기반 업무량 측정방법 개발

□ 조사표 개발 방법

❍ 동시에 해당 파일을 바탕으로 조사표 개발이 진행됨
- 과별 수행기능에 대한 BRM 리스트를 바탕으로, 조사표를 개발하고 배포를 위한 준비를 함
- 추후 자율적 조직진단을 할 때 상시 조사표조사를 실시할 필요는 없지만, 정기적인 조사표 조사를 통해 결과값의 타당성을 제고하는 것은 필요함
- 또한 종합업무량 산정을 위한 비전자문서비율 값 도출 및 부서별 가중치 개발을 위한 자료수집을 목적으로 조사표 개발이 필요함

❍ 그밖에 기능·조직·인력 개편을 위한 부서별 의견조사표가 별도로 개발됨
- 전북특별자치도의 특수성을 고려한 항목의 경우, 전북특별자치도 협조 및 전문가 자문회의를 거침

❍ 업무량측정 외에 조직, 기능, 인력 상의 개편의견이 있을 경우, 각 부서에서 해당 내용을 작성할 수 있는 조사표의 양식을 추가 구성하고, 필요시 보완자료를 제출하도록 함
- 관련 내용은 매뉴얼 상의 기본양식을 활용하되, 전북특별자치도의 특수성을 고려하여, “사무재배분, 합동업무, 민간위탁 등에 관한 의견”은 추가적인 문항을 통해 조사함

❍ 조사표 작성 방법에 대해서는 각 부서 총괄팀장(또는 차석) 등이 참석하는 회의(2025.03.14. 금. 오후 2시/전북특별자치도청 내 회의실)를 통해 설명자료[18]를 배포하고, 설명-질의-응답 시간을 가짐

---

17) 전북연구원에서 수행된 직원인터뷰에서, 사무자동화(RPA) 및 업무지원시스템 등 디지털 전환에 대한 기관차원의 적극적 도입이 비교적 소극적이어서 여전히 전통적 방식의 업무가 수행되는 경향이 있다는 의견이 있었음(전북연구원, 2025). 이에 비해 00광역시는 대표적인 디지털전환 선도지역으로 삼성SDS와 업무자동화(RPA) 기술검증 업무협약을 체결하고(인천투데이, 2020), 디지털트윈을 활용한 도시개발 의사결정을 지원하는 등(국민일보, 2024) 적극적인 활용을 하는 특성이 있음

18) [부록 1]에 첨부

□ 조사표 개발 결과

❍ 업무량 및 업무특성에 관한 조사표는 [그림 2-6]과 같음

- 과별 업무량을 조사하기 위해 각 부서의 생산문서를 기능분류체계 (BRM)에 따라 정리한 항목을 구분하여, 부서차원에서 세부 수행업무를 단위과제 수준에서 작성하도록 하는 공간을 만들고 단위시간과 업무빈도, 비전자문서 업무의 비율 등을 적도록 하는 기본 포멧은 표준양식을 사용함
- 작성시 팀장의 업무는 별도로 표기하며, 총괄업무조정 외의 업무분장상 업무가 있을 경우에만 추가항목을 만들어 상세내용을 기술하도록 함
- 그러나 민원업무의 비율, 일몰제 적용검토 필요여부, 별도의 업무시스템 이용여부, 특례사업 여부, 특례사업관련 연간 단체장 보고빈도 등을 조사하는 업무특성 조사항목의 개발은 전북특별자치도의 특수성을 고려하여 업무의 중요도와 난이도, 업무량 가중치 등을 판별하기 위한 목적에서 추가적으로 검토된 것이라고 볼 수 있음. 단, 업무특성조사항목의 경우 해당사항이 없을 경우 응답효시를 하지 않아도 됨

❍ 기구 및 인력개편, 사무재배분 등에 관한 의견조사표는 [표 2-7]과 같은 내용으로 구성되며, 엑셀서식에서 선택지를 고르고, 상세 내용을 작성할 수 있도록 함

- 이 중 사무재배분 등에 관한 조사는 2024년 행정안전부 수탁연구용역을 통해 인구 5만 미만의 군 20개 지역을 대상으로 개발된 조사내용을 광역자치단체의 상황에 맞게 수정한 것임

| 그림 2-6 | 업무량측정을 위한 조사표개발 결과

[1단계: 해당 자치단체의 온나라문서대장을 BRM 분류체계에 따라 정리]

	A	B	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
1	부서명(국)	부서명(과)	생산일자	문서제목	공개구분	최종결재자직위	생산자명	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	단위과제명	단위과제카드명
2	감사담당관	감사담당관	2022-01-03 14:00:01	2021. 연말 공직기강 확립 특별점검 결과 제출 (서구)	비공개	팀장	AAA	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	공직기강감찰	공직기강감찰계획및처분	공직기강감찰업무
3	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 09:14:02	2021년도 일상경비 집행잔액 반납	비공개	팀장	BBB	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	예산회계	(과공통)예산및회계	(과공통)일상경비지출
4	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 10:09:34	민원 신청에 따른 사실관계 조사	비공개	팀장	CCC	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	민원조사처리	각종민원조사처리	민원 조사 및 처리
5	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 10:16:57	계약심사 결과 통보(2022년 구립장애인직업재활시설 구내식당 식자재 구입)	비공개	팀장	DDD	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	기술감사	일상감사	일상감사
6	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 10:50:21	사전컨설팅감사 결과 통보(2022-2)	공개	담당관	EEE	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	감사일반	감사일반	컨설팅 감사
7	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 11:00:37	인천광역시 처분요구에 따른 조치 계획	비공개	미래기획실장	FFF	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	공직기강쇄신및감찰	소속공무원의징계의결요구	소속공무원의징계의결요구
8	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 11:22:14	2021년 4분기 각종 위원회 현황 제출	비공개	담당관	GGG	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	지도감사	(과공통)감사업무	(과공통)감사업무
9	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 13:33:34	2022년 청백-e시스템 유지관리 사업을 위한 침입차단시스템 포트허용 요청	비공개	담당관	GGG	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	감사	감사일반	상시모니터링추진	상시모니터링추진
10	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 14:06:16	2021년도 연가보상비 반납	비공개	담당관	HHH	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	서무	(과공통)서무업무	(과공통)서무업무
11	감사담당관	감사담당관	2022-01-04 14:06:45	2022년 14분기 일상경비 교부 요청	비공개	담당관	HHH	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	예산회계	(과공통)예산및회계	(과공통)일상경비지출

▼

[2단계: 중복문서제거 기능을 활용해 조사표 기본양식을 개발]

문화체육관광국 체육정책과

팀장표기란	부서명		BRM 및 업무명						업무수행시간					업무특성			
	부서명(국)	부서명(과)	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	단위시간 (단위: 시간)	빈도 (단위: 회)	업무수행시간 (단위: 시간)	비전자문서 업무비율 (단위: %)	민원업무 비율 (단위: %)	일몰제 적용검토 필요여부	별도의 업무시스템 이용여부	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
체육정책팀장	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	20	80	1600			X	X	X	X
생활체육팀장	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	20	80	1600			X	X	X	X
태권도스포츠산업팀장	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	20	50	1000	80	0	X	X	X	0
체육시설지원팀장	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	20	60	1200			X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	국제체육대회유치	각종국제체육대회	국제및전국규모대회유치	전문체육대회 지원	5	400	2000	50	30	X	X	X	0
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육정책수행	도체육회운영	전문체육사업 지원 등	15	250	3750	40	30	X	X	X	0
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육정책수행	체육진흥지원	전지훈련단유치등	10	200	2000	40	30	X	X	X	0
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	생활체육및체육행사지원	직장체육활동의지원	직장운동경기부 운영지원.	0.7	570	399	100	100	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육정책수행	체육진흥기금의관리운영	계획수립, 회의자료 작성 및 송부, 결과보고 등	20	43	860	30	20	X	O	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	예산회계	예산회계	3	431	1293	40	0	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	보안관리	비영리사단법인 허가 및 변경	40	8	320	10	10	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	서무	서무, 보안, 감사, 기록 등	0.6	3150	1890	0	5	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	총무	공무원및민간인체육대회포상및표창	공무원 및 민간인 체육분야 유공	8	15	120	0	15	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	생활체육및체육행사지원	생활체육진흥업무추진	생활체육진흥	8	380	3040	10	20	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	생활체육및체육행사지원	체육행사운영지원	시군체육대회 등 지원	6	550	3300	15	30	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	국제체육대회유치	각종국제체육대회	국제체육교류및국제경기대회유치지원	태권도단체 관련 업무	40	15	600	90	0	X	X	X	0
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	국제체육대회유치	각종국제체육대회	국제체육교류및국제경기대회유치지원	스포츠산업 관련 업무	20	25	500	70	0	X	X	X	0
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육시설관리	공공체육시설확충지원	체육진흥시설 지원사업 등	13	600	7800	80		X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육시설관리	공공체육시설확충지원	가상현실(VR) 스포츠실 보급	3	190	570	50		X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육시설관리	체육시설위탁관리	도 소유 공공체육시설 운영	3	200	600	40	30	X	X	X	X
	문화체육관광국	체육정책과	문화체육관광	체육	체육정책	체육정책수행	체육시설일반	체육시설 안전점검 등	10	300	3000	80	20	X	X	X	X
			문화체육관광	체육	국제체육대회유치	세계육상선수권대회유치	국제체육교류				0						
			문화체육관광	관광	관광산업	관광사업수행	관광시설유치				0						
			문화체육관광	체육	체육정책	생활체육및체육행사지원	체육행사운영지원				0						
			산업중소기업	무역및투자유치	통상협력	전시회운영	국내외전시회관련지원				0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	업무계획및평가				0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	총무	공무원및민간인체육대회포상및표창				0						
			수송및교통	도시철도	도시철도건설	도시철도건설사업(설계지원)	도시철도건설관련사업설계				0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	성과관리				0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	민원전화대응			0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	메모보고			0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	직접작성			0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	직접작성			0						
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	직접작성			0						
											37467	48.68421053					

자료: 저자작성

| 표 2-7 | 기구 및 인력개편, 사무재배분 등에 관한 의견조사표

<table>
<tr><th colspan="2">부서</th><th colspan="2">조직개편의견</th><th colspan="2">인력배치의견</th><th>우선순위</th></tr>
<tr><td>국</td><td>과</td><td>기구개편의견</td><td>기구개편
상세내용</td><td>인력재배치
의견</td><td>인력
재배치
상세
내용</td><td>순위</td></tr>
<tr><td colspan="2">선택지</td><td colspan="5">[기구개편의견] ▶ 신설, 분리, 통합, 폐지
* 신설/폐지: 조직이름 및 역할 기술, 사유
* 분리/통합: 신/구 조직명과 각 부서 업무분장 약술
[인력배치의견] ▶ 증원, 재배치(감축)
* 상세내용에는 규모에 관해 약술</td></tr>
<tr><td>국</td><td>과</td><td>기능조정의견</td><td>기능조정필요
업무개요</td><td colspan="2">이관부서명</td><td>유사업무
수행
부서(팀)명</td></tr>
<tr><td colspan="2">선택지</td><td colspan="5">[기능조정의견] ▶ (타부서로이관) 수행업무 중 타부서로 이관이 필요한 업무, (타부서로부터이관받음) 현재 다른 부서가 수행하고 있지만 우리 부서가 수행하는 것이 타당한 업무, (민간위탁) 수행업무 중 민간영역에서 수행하도록 위탁하는 것이 적절한 업무, (유사중복) 수행업무 중 유사업무를 여러 부서(또는 팀)에서 수행하는 경우</td></tr>
<tr><td>국</td><td>과</td><td>사무재배분필요
합동업무필요
민간위탁필요</td><td>약술</td><td colspan="2">중앙행정기관
인근광역자치단체
기초자치단체
민간기타</td><td>선택지</td></tr>
<tr><td colspan="2">선택지</td><td colspan="5">[이유] ▶ ① 국가 또는 도 차원의 통일적 처리를 요하는 사무
② 주민과 직접적인 대면/접촉/소통이 필요하지 않은 업무
③ 사무처리의 효과가 전북특별자치도의 경계를 벗어나는 사무
④ 전문지식, 고도의 판단이 필요해 상위기관에서 수행되는 것이 더 적절하다고 판단되는 경우
⑤ 해당 업무가 민간에서 수행되는 것이 더 적절하다고 판단되는 경우
⑥ 개별 기초자치단체가 수행하기에는 비용과 인력이 과다하게 투입되는 경우</td></tr>
</table>

자료: 저자작성

3) 근무시간 기반 업무량 측정방법

□ 기본산식의 적용

○ 근무시간 기반의 업무량측정은 본래 개별 직원의 연차사용 등 비근무시간을 제외한 실제 근무시간을 집계하여 부서별 합산을 통해 산정하지만, 많은 경우 직원의 부서이동 등에 관한 집계가 실시간으로 이루어지지 않는 등의 한계가 있음

○ 이 경우 적용되는 기본적인 산식은 다음과 같이 현원과 법정근로일수를 활용한 기본산식을 활용하는 것임(행정안전부, 2023)

- **[기본산식]** {(기본근무시간: 부서현원 × 법정근로일수 × 8시간) + 부서초과근무시간합계}÷1,800시간
- 단, 이때 초과근무시간은 수당시간이 아닌 실제 근무한 시간을 모두 반영함. 1인의 연간 근무시간을 1,800시간으로 적용한 것은 행정안전부의 지방자치단체 조직진단 매뉴얼을 참고하였음(OECD 기준 참조)

○ 전북특별자치도의 경우, 지속적인 사용가능성을 위해 기본산식을 그대로 적용할 것을 요청하였기 때문에 이에 관하여는 별도의 산식을 추가개발하지 않았음

- 향후 1일 8시간 미만 상시 근로자(모성보호, 일가정양립 등)의 확대와 교대근무 등 상시 근무방식의 차이로 기본근무시간 산정의 적절성에 대한 조직 내 논의가 필요할 경우, 이에 대한 별도의 조정이 필요할 수 있다고 판단됨

4) 맞춤형 조사표 종합업무량 측정산식 개발

□ 기본산식 수정 방안 개발

○ 각 업무량측정결과를 종합한 종합업무량 산정 산식은 원칙적으로 다음과 같으며, 지역의 특성을 반영하여 보다 활용하기 적합한 산식을 맞춤형으로 개발하여 제공함

- 일반적으로 다음의 [기본산식]에서 조사표 과다추정 문제를 개선하기 위해 근무시간을 상한으로 적용하는 [수정산식1]를 활용함
- **[기본산식]** 문서생산량 + 비전자문서비율 ×조사표업무량
- **[수정산식1]** 문서생산량 + 비전자문서비율 ×조사표업무량(단, 근무시간을 상한으로 적용)

❍ 지방자치단체의 경우 매번 전부서의 협조를 통해 조사표를 조사하기 어렵기 때문에 일반적으로 근무시간 데이터를 조사표업무량 대신 활용하는 [수정산식2] 를 활용함

- 김지수 외(2024)의 선행연구에서, 한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 진단사례에 관한 메타분석결과를 바탕으로 조사표 업무량과 근무시간 업무량은 약 5% 이내의 오차범위에서 일치하는 것으로 나타나 대체 가능하다고 검증함
- 따라서 아래의 수정산식은 기본산식에서 조사표업무량을 근무시간으로 대체한 것임
- 본 연구에서는 머신러닝분석 결과에 관하여 광역자치단체의 가중치를 반영한 결과로 보고 적절한 결과치 도출로 보았기 때문에, 표준 비전자문서 업무비율은 45%를 적용하는 것이 적절하다고 판단됨
- **[수정산식2]** 문서생산량 + 표준비전자문서비율(45%) × 근무시간업무량

□ 기본산식 수정 방안 개발결과[19)]

❍ [전북특별자치도 종합업무량산정 산식]

❍ = 문서생산량 + 비전자문서비율(단, 45% 상한 적용)× 근무시간업무량

- 위 산식을 개발하는 과정에서 대안으로 검토된 산식은 다음과 같음
  - [대안1] 문서생산량 + 비전자문서비율(단, 45% 상한 적용)× 조사표업무량

19) 개발결과에 관하여 한국정책분석평가학회 기획세션을 구성하여 전문가 자문을 받았으며, 그 결과를 반영함(4.11)

- [대안2] 문서생산량 + 비전자문서비율(단, 45% 상한 적용)× 조사표 업무량(단, 근무시간 상한 적용)
- [대안3] 문서생산량 + 비전자문서비율 × 조사표업무량(단, 기관의 평균 근로시간을 기준으로 적용)

– 이 대안 산식은 조사표업무량을 활용하기 때문에 향후 전북특별자치도가 매번 전 부서 대상의 조사표조사를 실시해야 하기 때문에 활용가능성 측면에서 적절하지 못하다고 판단하였음

– 따라서 전문가 자문회의를 통해 근무시간 기반의 업무량을 원칙적으로 사용하되, 조직구성원이 체감하는 업무량을 자기기입식으로 표현한 조사표의 내용을 가급적 반영하는 방식을 최종 채택하였음

❍ 단, 최종 채택된 산식의 분석결과는 1차적인 업무량분석에 따른 필요인력이라고 볼 수 있으며, 제3장 제1절 환경분석 및 인식분석결과에 따른 기능별 우선순위와 제2절 기능분석 및 업무량분석에서 조사표를 통해 조사된 업무특성(특례관련사업의 업무량 및 중요도, 민원업무비율 등), 조사표에 작성된 각 부서의 체감업무량 등을 종합적으로 검토하여 최종의견을 제시하여야 함

제 3 장

자율적 조직진단시스템 적용

제1절 환경분석 및 인식분석

제2절 기능분석 및 업무량분석

제3절 조직설계

`

Chapter 3

자율적 조직진단시스템 적용

제1절 환경분석 및 인식분석

1. 환경분석

※ "지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2024)" 5단계 중 '2단계: 기초분석'에 해당되며, '행정환경분석'과 '기구·인력현황분석'으로 구성됨
- (행정환경분석) 행정수요(needs)분석과 행정·정책분석으로 구성
- (기구·인력분석) 기구·인력현황조사 및 운영실태분석, 유사자치단체 비교분석으로 구성되나, 이 중 운영실태에 대한 평가인식은 제2절 '인식분석'에서 다룸

1) 행정환경분석

(1) 전북특별자치도의 행정수요분석

□ **전북특별자치도의 인구**

○ 전북특별자치도의 인구는 〈표 3-1〉과 같이 2001년 이후 전반적으로 감소하고 있어, 전북특별자치도 행정수요변화의 핵심요인이 인구감소에 있음을 알 수 있음

| 표 3-1 | 전북특별자치도 인구변화(5년단위)

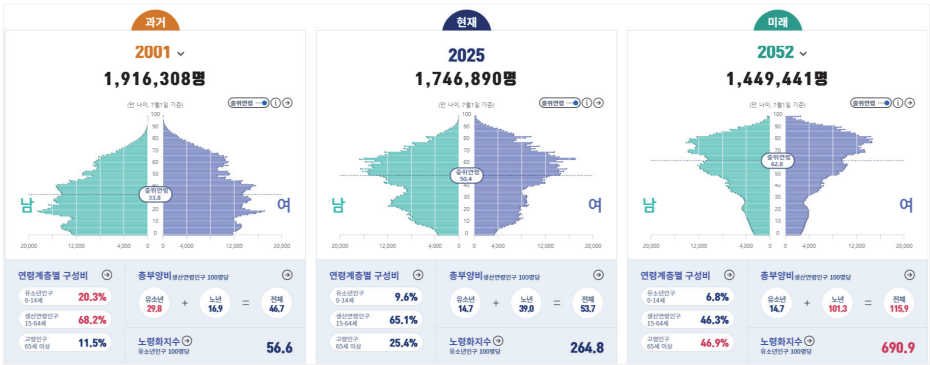
연도	주민등록인구(명)	인구변화(명)	비고
2001년	2,006,454		-
2006년	1,868,365	- 138,089	2002년, 2004년 급격한 감소
2011년	1,873,031	4,666	2010년~2011년 인구증가
2016년	1,864,791	- 8,240	2018년부터 연간 약 1,7백명 지속감소
2021년	1,786,855	- 77,936	2023년부터 인구감소세 소폭 감소 (연간 약 1,4백명 지속감소)
2025년1월	1,738,690	- 48,165	-

출처: 국가통계포털

○ 그 결과 국가통계포털에서 제시되고 있는 인구상황판은 전북특별자치도의 인구추계를 다음과 같이 예측하고 있음

- 〈그림 3-1〉과 같은 장래인구추계에서는 2023년까지의 인구변화를 기반으로 2025년과 2052년의 인구를 추계하고 있음
- 특히 2001년 대비 중위연령이 33.8세에서 50.4세로 급격히 높아졌으며, 이는 고령인구증가 등 인구구성적인 측면에서의 변화가 반영된 결과임
- 고령인구의 증가는 〈그림 3-1〉의 총부양비 증가로 나타나듯이 전북특별자치도의 행정수요변화 및 행정서비스 전달방식 변화 필요성, 지역 내 생산성과도 연계됨

| 그림 3-1 | 전북특별자치도의 인구상황판: 인구추계



출처: 국가통계포털

○ 특히 지역 내에서도 시군별로 전주시로의 인구, 특히 생산가능인구의 집중현상이 나타나고 있으며, 전북특별자치도 내에서도 도시-농촌지역 간의 인구양극화, 고령화 편중현상이 뚜렷하게 나타나고 있음을 알수 있음(전북연구원, 2025)

- 이와 같은 특징은 지역경제·산업구조, 주거·교통 여건, 교육·일자리 기회 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과이며, 동시에 각 지역에 맞는 다양한 행정서비스의 제공 필요성을 의미하기도 함

| 표 3-2 | 전북특별자치도 내 시군별 인구현황: 연령계층별(2024.11.)

시군	주민 등록 인구수	유소년 인구수	비중 (%)	생산가능 인구 인구수	비중 (%)	청년층 인구수	비중 (%)	노년층 인구수	비중 (%)
전북 계	**1,739,751**	**175,071**	**10.1**	**1,127,400**	**64.8**	**386,195**	**22.2**	**437,280**	**25.1**
전주시	636,721	114,168	17.9	445,732	70	170,690	26.8	116,821	18.4
군산시	258,175	28,128	10.9	170,287	66	66,007	25.6	59,282	23
익산시	268,058	25,741	9.6	177,865	66.4	61,785	23	64,452	24
정읍시	102,091	8,619	8.4	60,946	59.7	17,097	17.7	32,526	31.9
남원시	75,539	6,503	8.6	44,139	58.7	12,766	16.9	24,712	32.7
김제시	80,507	6,117	7.6	45,979	57.1	13,962	17.3	28,420	35.3
완주군	99,105	10,538	10.6	63,454	64	21,646	21.8	25,113	25.3
진안군	24,209	1,524	6.3	12,982	53.6	3,274	13.5	9,703	40.1
무주군	23,066	1,553	6.7	12,777	55.4	3,284	14.2	8,736	37.9
장수군	20,699	1,468	7.1	11,018	53.2	2,755	13.3	8,213	39.7
임실군	25,604	1,698	6.6	13,326	52	3,480	13.6	10,580	41.3
순창군	26,756	1,972	7.4	14,720	55	4,047	15.1	10,064	37.6
고창군	51,700	3,674	7.2	27,218	53.3	7,196	14.1	20,178	39
부안군	52,471	3,368	6.4	26,247	54.5	7,000	13.4	15,836	38.5

주: 유소년: 0-14세, 생산가능인구: 15-64세, 청년층: 18-39세, 노년층: 65세이상
자료: 국가통계포털, 출처: 전북연구원(2025)

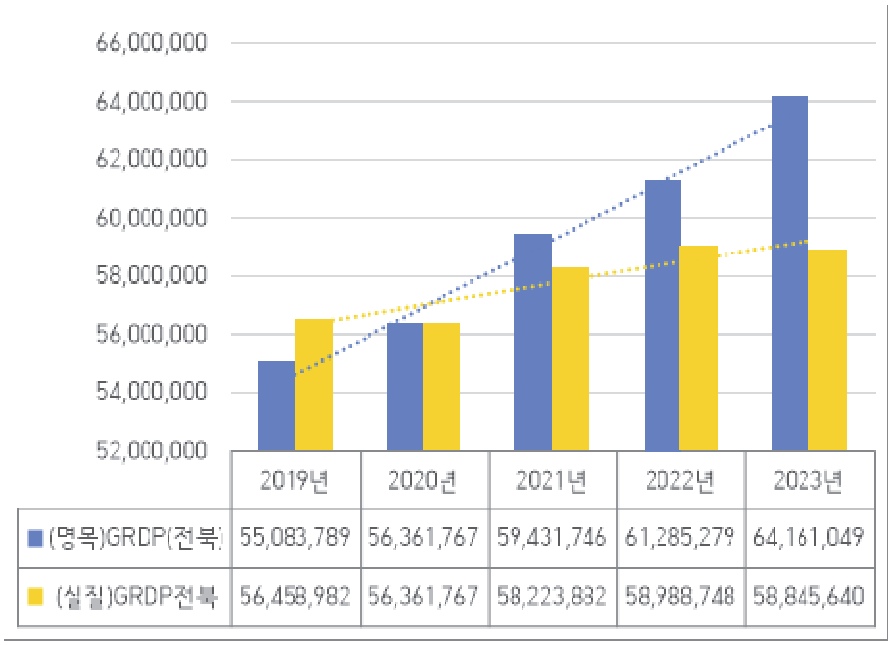
□ 전북특별자치도의 경제

❍ 전북지역의 현재 시장가격을 기준으로 삼은 GRDP(명목)는 지속적으로 증가되고 있지만, 물가변동을 반영한 DRDP(실질)는 2022년을 기점으로 유지 또는 다소 감소된 모습을 보임

- 세부 경제활동별 지역내총생산을 검토했을 때, 지역 내 GRDP성장에 대한 기여도를 의미하는 실질기여도가 가장 큰 분야는 서비스업(1.49)이며, 그 중 운수 및 창고업(0.44), 공공행정, 국방 및 사회보장행정(0.27), 보건업 및 사회복지서비스업(0.26) 등이 기여도가 높음
- 이에 비해 제조업은 규모 면에서는 약 12조규모로 가장 크지만 GRDP

성장에는 (-)실질기여도를 보이고 있어(-0.78), 제조업의 위기를 공공서비스 부문에서 보강하고 있다고 볼 수 있음

| 그림 3-2 | 전북특별자치도의 GRDP 변화



	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
(명목)GRDP(전북)	55,083,789	56,361,767	59,431,746	61,285,279	64,161,049
(실질)GRDP전북	56,458,982	56,361,767	58,223,832	58,988,748	58,845,640

자료: 국가통계포털

| 표 3-3 | 전북특별자치도 경제활동별 지역내총생산(2020년기준 2015-2023)

경제활동별	GRDP(명목)	GRDP(실질)	실질기여도
순생산물세	64,161,049	58,845,640	-0.24
총부가가치(기초가격)	4,776,493	4,071,085	-0.48
농업, 임업 및 어업	59,384,556	54,802,136	0.23
광제조업	3,430,647	3,290,124	-0.43
▶광업	13,971,243	12,184,355	-0.81
▶제조업	100,695	77,801	-0.02
▷음식료품 및 담배제조업	13,870,548	12,104,383	-0.78
▷섬유의복 및 가죽제품제조업	2,903,313	2,609,537	-0.14

경제활동별	GRDP(명목)	GRDP(실질)	실질기여도
▷목재종이인쇄 및 복제업	232,449	192,339	-0.04
▷석탄 및 석유 화학제품 제조업	742,042	591,188	-0.10
▷비금속광물 및 금속제품 제조업	2,807,799	2,580,410	0.09
▷전기전자 및 정밀기기 제조업	2,732,829	1,798,130	-0.22
▷기계운송장비 및 기타 제품제조업	799,398	878,488	-0.06
전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	3,652,718	3,608,865	-0.32
건설업	841,757	-1,614,865	-0.06
서비스업	4,135,748	3,597,392	0.03
▶도매 및 소매업	37,005,161	34,166,912	1.49
▶운수 및 창고업	3,529,573	3,098,409	-0.09
▶숙박 및 음식점업	2,208,753	2,282,614	0.44
▶정보통신업	1,755,833	1,428,181	0.00
▶금융 및 보험업	999,542	1,035,620	0.00
▶부동산업	3,288,759	2,896,730	0.16
▶사업서비스업	3,611,965	3,545,972	0.14
▷전문, 과학 및 기술 서비스업	2,932,385	2,582,688	0.21
▷사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	1,761,739	1,514,195	0.15
▶공공행정, 국방 및 사회보장 행정	1,170,646	1,067,388	0.05
▶교육서비스업	7,462,486	6,772,429	0.27
▶보건업 및 사회복지 서비스업	4,842,312	4,576,374	0.26
▶문화 및 기타서비스업	2,246,233	2,066,825	0.12
▷수도, 하수 및 폐기물처리, 원료재생업	645,778	629,688	0.01
▷예술, 스포츠 및 여가관련 서비스	633,454	589,896	0.07
▷협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	967,001	847,223	0.04

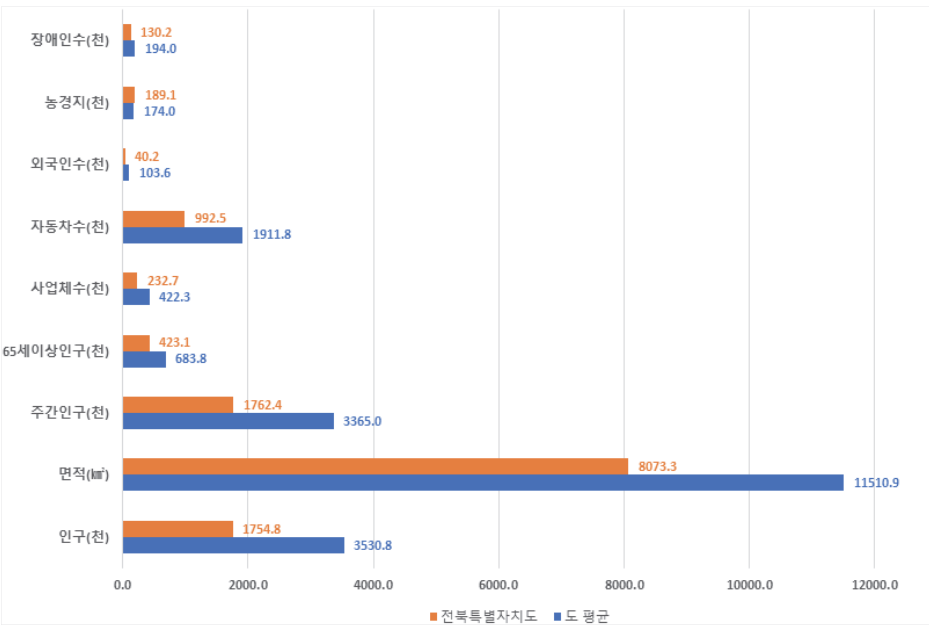
자료: 국가통계포털

□ 전북특별자치도의 주요행정수요

❍ 전북특별자치도의 적정정원규모 산정에 영향을 미치는 주요 지표를 중심으로 유사지방자치단체(제주특별자치도를 제외한 '도') 평균과 비교해 보면, 다음의 〈그림 3-3〉과 같이 상대적으로 평균보다 낮은 모습을 보임

- 예외적으로 농지면적을 제외한 모든 지표에서 평균대비 낮은 행정수요가 나타남
- 고령화의 지표라 할 수 있는 65세 이상 인구의 경우에도 전체 인구규모가 적기 때문에 고령인구의 총수는 평균보다 적게 나타남

| 그림 3-3 | 전북특별자치도의 주요 행정수요: 유사 자치단체와 비교



자료: 국가통계포털(기준일: 2024.12.31.)

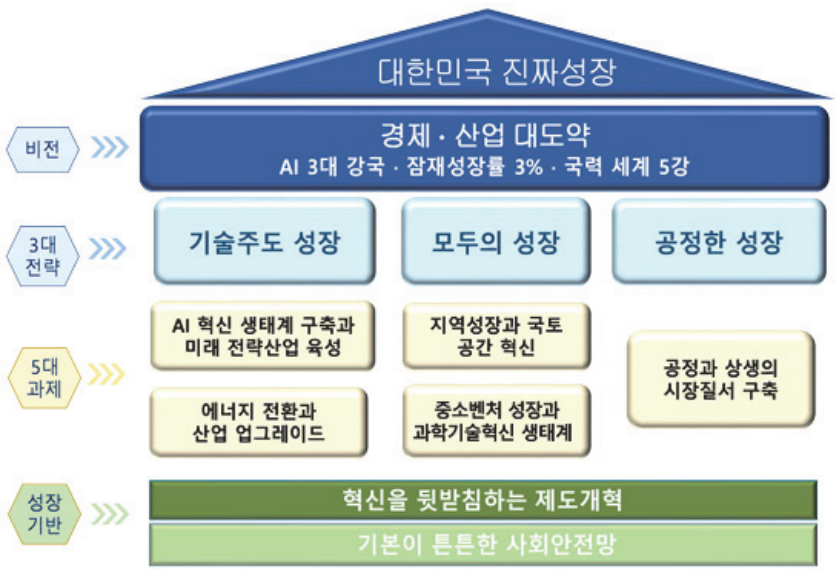
(2) 전북특별자치도의 행정·정책환경분석

□ 국가차원의 행정·정책환경 변화

❍ 2025년 6월 이재명 정부의 출범과 함께 발표된 국정기획위원회의 “대한민국 진짜 성장을 위한 전략(2025.06.)”을 살펴보면, “기술주도성장, 모두의성장, 공정한 성장”이라는 3가지 전략과 5대 과제를 제시함

- 특히 경제·산업차원에서 ① AI혁신, 미래전략산업육성(바이오, 문화, 방위산업 등), ② 에너지전환(탄소중립)과 산업 업그레이드(에너지산업 발전 및 전통제조업 구조개혁), ③ 지역성장과 국토공간 혁신(국토전체를 혁신생태계로 구축), ④ 중소벤처 성장과 과학기술혁신, ⑤ 공정과 상생의 시장질서구축 등이 5대 과제를 구성함

| 그림 3-4 | 이재명 정부의 성장전략



출처: 국정기획위원회(2025)

❍ 그 중에서도 서남권 주요 지역공약을 검토해 보면, ① AI와 금융산업 육성을 통한 고부가가치 산업 전환 지원, ② 재생에너지산업중심지로 조성, ③ 미래형 농생명, 식품산업, ④ 공공의료거점육성, ⑤ 2036년 하계올림픽유치 등이 언급됨(국정기획위원회, 2025)

- 그밖에 청년 및 지역중심 일자리정책과 기후대응 및 에너지산업의 육성, 여성가족분야와 인구정책의 결합도 공약집에서 언급된 바 있는 중점사안임(더불어민주당, 2025)

❍ 또한 5극(수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권)·3특(제주, 강원, 전북)의 국가균형발전을 위한 행정체계정비를 제안함

- 5극체제의 경우 특별지방자치단체구성 방식을, 3특은 자치권한 및 경쟁력 강화를 위한 특별법 개정을 추진함

❍ 이와 같은 상황은 전북특별자치도의 특별자치도 추진에 유리한 환경변화이며, 특히 대학과 산업, 보건·복지서비스업 전반에 지방자치단체를 중심으로 연계되는 구조가 강화 변화의 동력이 됨

❍ 또한 법정인구감소지역이 다수 분포하는 전북특별자치도의 경우, 지방소멸방지를 위한 국가차원의 지원과 특별자치도 특례를 통해 다양한 정책실험을 할 수 있는 기반이 마련되었다고 볼 수 있음

| 표 3-4 | 이재명정부의 주요 전략과 지역의 연계성

주요전략	지역과 연계된 핵심사업
AI와 금융산업육성, 공공의료거점육성, 제조업의 고부가가치산업전환 지원, 청년, 지역중심의 일자리정책, 미래형 농생명, 식품산업육성 청년, 지역중심의 일자리정책	지역특화 산업육성과 지역성장거점육성, 지방소멸방지를 위한 추진체계 강화 지역혁신중심의 대학재정지원사업(RISE), 공공의료거점육성, 정주+산업+일자리 연계
재생에너지산업중점육성	기후대응+에너지산업
하계올림픽유치	하계올림픽추진
5극3특, 지방소멸대응 행정체계개편	특별자치도 출범 확대, 초광역행정체제 등 행정체제 개편 관련 국가적 논의 확대

출처: 저자작성

□ 지역차원의 행정·정책환경 변화

❍ 전북특별자치도의 행정·정책환경변화의 핵심은 특별법 개정이 핵심이며, 〈표 3-5〉는 기존 특별법과 차별화되는 신설조문 중심으로 현행 특별법의 주요 내용을 정리한 것임

- 2024년 12월 28일 시행된 「전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법」은 동년 1월 18일 시행된 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」과 비교했을 때 구체적인 전북특별자치도의 비전과 방향을 담고 있다고 볼 수 있음
- 특히 새만금사업추진 관련 특별법과의 관계를 담은 제7조 신설과 주요 비전을 담은 제3~4편, 자치행정 및 감사와 관련한 내용을 담고 있는 제5편 등은 기존의 특별법과 차별화되는 신설조문임

| 표 3-5 | 전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법 주요내용

구분		전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법 (시행 2024.12.28.)
제2조 (정의)		• 생명경제: 생명과 친환경 성장을 목표로 지속가능성을 유지하며 공익적 부가가치를 창출하는 활동 • 글로벌생명경제도시: 생명경제활동이 최대한 보장되도록 규제를 완화하고, 국제적 기준을 적용하는 지역단위
제7조 (새만금사업추진 및 지원에 관한 특별법과의 관계)		• 새만금사업지역에 대해 사업 · 시책 · 지구 등을 시행 · 추진 · 지정하거나 사업 · 시책 · 지구 등의 시행 · 추진 · 지정을 허가 · 인가 · 승인하려면 미리 같은 법 제34조에 따른 새만금개발청의 장과 협의(강행) • 관련 사업은 새만금사업 기본계획과 실시계획을 충분히 고려하여 조화와 균형을 이루어야 함(강행)
제14조 (규제완화추진)		• 국제자유화지역 발전을 위해 규제를 우선정비하도록 노력 • 자치법규로 규정한 조례를 5년 이내의 기한을 정해 재검토하고 규제 개혁조치(강행)
제3편	제1장 (글로벌 생명경제 선도)	• 글로벌생명경제도시 종합계획수립/심의
	제2장 (생명산업육성)	• 농생명산업육성, 생명산업거점조성, 청정에너지산업진흥, 생명서비스산업육성
	제3장 (전환산업진흥)	• 첨단소재융복합 및 친환경 모빌리티산업진흥, 국제문화관광거점조성, 친환경산악관광진흥지구지정 등

구분		전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법 (시행 2024.12.28.)
	제4장 (생명경제기반 구축)	• 생명경제인재거점조성(출입국관리법특례 등), 금융산업 및 투자유치진흥
제4편	제1장 (생활환경개선 및 안전체계구축)	• 도서관조성에 관한 특례 • 민방위 경보전파대상건물 지정, 소방용수시설 설치기준, 화재안전취약자 지원, 가축방역관의 역할 및 공수의의 업무 등에 관한 특례
	제2장 (지역특화발전 및 민생경제활력)	• 지역중소기업지원 특례 • 학교 및 공공급식 등 지역산 농산물 공급 특례 • 식품위생에 관한 특례 • 수산종자산업 및 수산업 육성, 시험양식업, 낚시어선의 이용, 유어장 지정 등 특례
	제3장 (생태자원의 현명한 활용)	• 생명경제녹색도시조성 • 지역특화 환경교육 시범도시지정 및 육성 • 환경영향평가, 자연경관영향협의, 기후변화영향평가, 건강영향항목 추가 및 평가 등 특례와 특례의 존속기한 • 도립공원 지정 해제 및 축소에 관한 특례
제5편	제100조 우수공무원 특별승진 특례	• 우수공무원 특별승진(3급에서 2급 승진 제외) 요건사항을 행안부장관과 협의하여 도조례로 정할 수 있음
	제101조 공모직위 및 개방형직위 지정·운영특례	• 효율적 업무수행을 위해 필요시 특정직위를 공모직위로 지정해 운영 • 지방공무원법 상의 한계에도 불구하고 개방형직위의 지정 및 임용요건과 절차에 대해 도조례로 정할 수 있음
	제103조 (통합지방자치단체 특례)	• 도지사가 시장-군수의 의견을 들어 둘 이상의 시군통합을 지방시대위원회에 건의할 수 있음
	제104조 (읍면동구역특례)	• 읍면동폐지·통합·설치시 도지사 승인 후 조례로 정하고 행안부장관에게 보고(단, 사전에 미리 행안부장관과 협의함)
	제105조 (특별지방행정기관 사무이관)	• 특별지방행정기관사무가 도에서 수행하는 것이 효율적이라고 인정되면 사무의 이관을 심의하여 줄 것을 지원위원회에 요청할 수 있음 • 지원위원회는 이에 대해 관계중앙행정기관의 의견을 듣고 심의를 거친 뒤 공고하여야 함
	제3장 (자치교육의 실현 및 자치재정확보)	• 자율학교운영, 유아교육·초중등교육, 농어촌유학 특례 • 지역균형발전특별회계 계정설치에 관한 특례
	제123조 (비밀유지 및 신분보장)	• 감사위원회 감사위원의 신분보장에 관한 규정

구분		전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법 (시행 2024.12.28.)
	제124조 (정치운동의 금지)	• 감사위원회 위원의 정치운동 금지
보칙/벌칙		• 도지사의 청문, 감독, 공무원의 신분상 불이익 방지, 권한이양에 따른 과태료 등의 징수, 벌칙 적용에서의 공무원 의제, 벌칙과 과태료 등

자료: 전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법

○ 특별법의 내용은 민선8기의 도지사 공약(총 5개 분야 124개 사업)과 연계되며, 이러한 내용은 전북연구원의 "전북특별자치도 종합계획수립 연구용역(2025)"에 담겨 있는 글로벌생명경제도시 5대목표 20대 전략과 일치됨

- 이 전략을 바탕으로 실국별로 75개 사업이 추진됨

| 그림 3-5 | 전북특별자치도 종합계획의 비전체계

자료: 전북연구원(2025)

| 표 3-6 | 글로벌생명경제도시 5대목표 20대 전략, 75개 사업추진

5대목표	20대전략	특례실현
(1) 생명산업 육성	① 농생명산업 고도화 ② 의생명산업 거점화 ③ 청정에너지산업 진흥 ④ 생명서비스 산업화	75개 사업 추진
(2) 전환산업 진흥	⑤ 첨단소재 융복합화 ⑥ 친환경 모빌리티 미래화 ⑦ 국제 문화산업 거점 조성 ⑧ 권역별 웰니스산업 진흥	
(3) 도민행복 증진	⑨ 생활환경 개선·안전체계 구축 ⑩ 필수 의료·복지 체계구축 ⑪ 지역특화 발전·민생경제 활력 ⑫ 생태자원의 현명한 활용	
(4) 기반 기축	⑬ 이민 생활인구 확대 ⑭ 인재거점 조성 ⑮ 금융 및 투자 촉진 ⑯ 글로벌 SOC 구축	
(5) 자치 분권	⑰ 조직·인사권 확대 ⑱ 지역 주도 행정 강화 ⑲ 지속가능 재정 확보 ⑳ 교육자치 실현	

자료: 전북연구원(2025) 내용을 바탕으로 재구성

❍ 전북특별자치도 조직담당부서를 대상으로 특별자치도 출범 전·후 기능별 우선순위 비교를 요청한 결과, 다음의 〈표 3-7〉과 같음

- 대체로 그간 우선순위가 높았던 기능이 대부분 그대로 반영되었으며, 상대적으로 문화체육관광 및 환경기능의 중요성이 높아지고 지원기능의 중요성이 다소 낮아지는 모습을 보임. 이 기능은 특별법에서 핵심적인 특례가 신설된 영역 중 하나임
- 즉, 지역의 성장동력이 되는 산업경제기능의 중요성은 여전히 최우선순위이고, 행정지원기능의 우선순위가 낮아진 반면 문화체육관광과 환경 등 지역의 새로운 비전 및 특별법 관련 기능영역의 우선순위가 높아짐

| 표 3-7 | 전북특별자치도의 민선7기-민선8기 기능별 우선순위 변화

기능	지원	문화 체육 관광	보건	복지	산업 경제	환경	도시 주택	지역 개발	방재 민방위
특별자치도출범전	**2**	**3**	8	6	1	**4**	7	5	9
특별자치도출범후	**4**	**2**	8	6	1	**3**	7	5	9

주: 숫자는 우선순위를 의미하며, 굵은 숫자(Bold)는 순위가 변경된 경우를 표기한 것임
출처: 기관응답결과를 바탕으로 저자작성

□ **행정·정책환경 변화분석의 시사점**

❍ 국가차원의 환경변화가 전북특별자치도에게 긍정적인 정책의 창(policy window)을 열었지만, 최근 불확실성이 높은 정책환경의 영향 역시 크게 받게 되는 결과를 가져옴

❍ 전북특별자치도 특별법의 개정을 통해 전북특별자치도의 주요 비전은 비교적 명확해 졌지만, 그 과정에서 새롭게 제시된 75개의 사업은 도 조직 내부의 새로운 업무량으로 반영되었으며 조직·인력차원에서의 부담으로 작용될 여지가 큼

❍ 이에 비해 행정수요는 전반적으로 감소되고 있어, 필요 인력의 절대적 규모가 부족한 상황에서 신규수요에 대응하기 위한 노력이 오히려 조직 내부의 스트레스를 강화할 가능성이 높음

- 특히 다양한 사업추진 전반을 지원하는 지원기능의 중요도가 상대적으로 낮아지면서 전체 사업수행의 윤활유 역할이 제대로 발휘되지 않을 가능성이 있음
- 상대적 우선순위가 낮아졌으나, 지역의 인구구조 등을 고려할 때 여전히 수요가 높은 보건·복지기능 수행인력, 다양한 재난대응 및 지역 내 인프라 구축의 핵심적 역할을 해야 하는 도시주택 및 지역개발기능 수행인력의 경우도 과중한 업무부담을 경험할 가능성이 있음
- 따라서 전북특별자치도의 비전을 달성하면서도, 이와 같은 조직 내부의 부담감에 대한 종합적 분석을 통해 제한된 인력을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 조직설계가 필요함

2) 기구인력현황분석

□ **전북특별자치도의 부서별 인력현황**

❍ 전북특별자치도의 부서별 정현원현황은 현재 조사 중에 있으며, 2025년 1월 1일 현재 기준 분석대상 부서별 정원현황은 다음의 〈표 3-8〉과 같음

- 추후 정원외인력 등에 관한 필요자료 추가 작성 예정

| 표 3-8 | 전북특별자치도 부서별 정원현황

국	과	정원	현원	국	과	정원	현원
직속실과	대변인	17	17	복지여성보건국 (127/127)	사회복지정책과	28	27
	인권담당관	12	12		여성가족과	19	18
기획조정실 (122/115) (국가1)	정책기획관	39	35		보건의료과	18	18
	예산과	28	28		고령친화정책과	13	14
	인구청년정책과	20	18		장애인복지정책과	15	16
	행정정보과	21	20		건강증진과	15	15
	법무행정과	14	14		감염병관리과	19	19
도민안전실 (73/71)	안전정책과	27	27	환경산림국 (95/91)	탄소중립정책과	27	26
	사회재난과	12	11		생활환경과	20	20
	자연재난과	21	20		물통합관리과	23	21
	특별사법경찰과	13	13		산림자원과	25	24
행정자치국 (127/136) (국가1)	자치행정과	20	20	건설교통국 (103/102)	건설정책과	25	25
	총무과	43	52		도로공항철도과	19	19
	세정과	20	20		교통정책과	17	17
	회계과	44	44		주택건축과	27	26
문화관광국 (88/89)	문화산업과	26	27		토지정보과	15	15
	관광산업과	28	28	기업유치지원실 (99/94)	일자리민생경제과	28	26
	체육정책과	17	17		기업유치과	24	24
	유산관리과	17	17		기업애로해소과	16	14
					금융사회적경제과	18	17
					창업지원과	13	13
미래첨단산업국 (90/89)	이차전지탄소산업과	26	26	특별자치교육협력국 (49/45)	총괄지원과	18	16
	전환산업과	16	16		자치제도과	12	11
	청정에너지수소과	19	18		교육협력과	19	18
	바이오방위산업과	16	16	대외국제소통국 (50/49)	대외협력과	19	20
	디지털산업과	13	13		외국인국제정책과	13	12
농생명축산산업국 (120/116)	농생명정책과	23	23		소통기획과	18	17
	농촌사회활력과	19	19	새만금해양수산국 (70/69)	새만금지원수질과	24	23
	스마트농산과	23	22		수산정책과	27	27
	농식품산업과	21	19		해양항만과	19	19

국	과	정원	현원	국	과	정원	현원
	축산과	14	14	자치경찰위원회 사무국 (22/21) 국가3	자치경찰행정과	13	13
	동물방역과	20	19				
감사위원회 (39/39)	사무국	39	39		자치경찰정책과	9	8
미래첨단산업국 (90/89)	이차전지탄소산업과	26	26	특별자치교육협력국 (49/45)	총괄지원과	18	16
	전환산업과	16	16		자치제도과	12	11
	청정에너지수소과	19	18		교육협력과	19	18
	바이오방위산업과	16	16	대외국제소통국 (50/49)	대외협력과	19	20
	디지털산업과	13	13		외국인국제정책과	13	12
농생명축산산업국 (120/116)	농생명정책과	23	23		소통기획과	18	17
	농촌사회활력과	19	19	새만금해양수산국 (70/69)	새만금지원수질과	24	23
	스마트농산과	23	22		수산정책과	27	27
	농식품산업과	21	19		해양항만과	19	19
	축산과	14	14	자치경찰위원회 사무국 (22/21) 국가3	자치경찰행정과	13	13
	동물방역과	20	19				
감사위원회 (39/39)	사무국	39	39		자치경찰정책과	9	8

자료: 전북특별자치도 내부자료, 소방본부 및 직사업소, 의회사무처는 제외함

❍ 추후 직급별분포, 직렬별 분포, 과별 기능중복문제 등에 관한 분석을 추가할 예정임

□ 전북특별자치도의 기능별 인력현황

❍ 〈그림 3-6〉 그래프에서 전북특별자치도는 상대적으로 산업경제기능과 지원기능, 보건복지기능 인력은 도 평균보다 높고, 방재민방위기능과 문화체육관광기능은 상대적으로 도평균보다 낮게 나타남

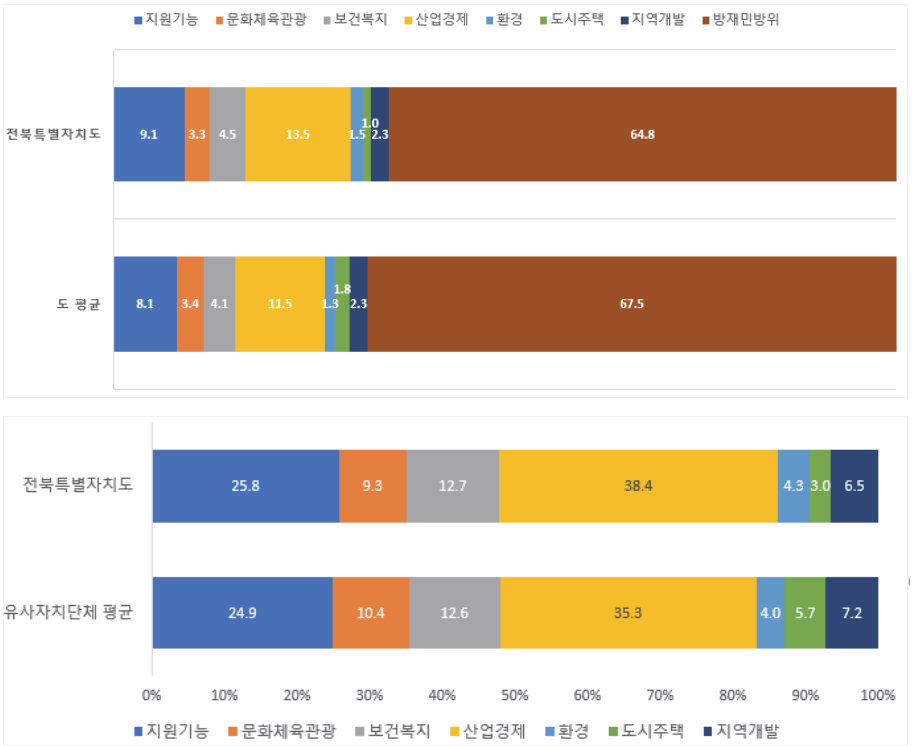
❍ 그러나 광역자치단체의 경우, 소방직으로 인하여 대체로 방재민방위 기능의 인력이 가장 많게 나타남(전북특별자치도: 64.8%, 전국평균: 67.5%)

- 따라서 이를 제외한 분포를 재검토해 보면, 〈그림 3-6〉의 하단 그래프와 같이 상대적으로 산업경제기능의 인력은 유사자치단체 평균에 비해 약 3%, 도시주택기능 2.7%, 문화체육관광기능 1.1%, 지역개발기능 0.7% 적은 편인 반면, 지원기능 0.9%, 환경기능 0.3% 많은 것을 볼 수 있음

❍ 방재민방위기능의 업무를 수행하는 인력중 일부는 소방직 외에도 존재하기 때문에 두가지의 분포를 모두 해석하는 것이 필요하다고 판단됨

- 이와 같은 인력의 분포는 전북특별자치도의 정책우선순위와 비교할 때 정현원 분석에 의한 기능별 인력분포를 보다 면밀하게 분석해야 할 필요성이 있다는 점을 시사함

| 그림 3-6 | 전북특별자치도 기능별 인력분포 분석: 유사자치단체 비교



유사자치단체: 제주특별자치도 제외 '전국의 도' 지역
출처: 저자작성, 자료: 한국지방행정연구원 조직진단분석센터 내부자료

□ 전북특별자치도의 조직인력 운영실태분석

❍ 제주특별자치도를 제외한 유사지방자치단체(도) 평균과 비교하였을 때, 전북특별자치도의 조직 및 인력 운영에 대한 분석결과는 다음과 같음

- 다음의 9개 지표는 행정안전부의 지방자치단체 기구·인력 운영 실태분석을 위한 지표이며, 2024년 분석결과에서 전북특별자치도는 기구부문의 운영은 우수하지만, 인력운영부분은 보통수준으로 평가됨
- 단, 기구부문에서도 과설치수 및 과소팀비율은 우수하게 관리되고 있으나 본청의 과단위 평균정원은 평균다배 다소 적은 편에 속했음
- 인력운영 측면에서 총결산액대비 인건비비율 및 재정자주도 대비 인건비 비율은 유사지방자치단체 대비 다소 높은 편이었으며, 특히 최근 총정원 증가율은 유사지방자치단체 대비 이례적으로 많은 편임

| 표 3-9 | 전북특별자치도 기구·인력 운영실태분석결과

구분	지표	전북특별자치도	유사자치단체 평균	분석결과	등급
기구부문	❶ 과단위 설치 수	66.00	*대외비*	-	*대외비*
	❷ 본청 과단위 평균정원	21.94	*대외비*	-	*대외비*
	❸ 본청 전체팀 중 과소팀 비율	0.00	*대외비*	-	*대외비*
인력부문	❹ 기준인건비 준수율	92.24	*대외비*	-	*대외비*
	❺ 총결산액 대비 인건비 비율	2.47	*대외비*	+	*대외비*
	❻ 재정자주도 대비 인건비 비율	6.89	*대외비*	+	*대외비*
	❼ 공무직 비율	6.93	*대외비*	-	*대외비*
	❽ 상위직 비율	5.35	*대외비*	+	*대외비*
	❾ 총정원 증감률	0.57	*대외비*	+	*대외비*

자료: 저자작성, 대외비정보에 관하여는 보고서에서 일괄삭제함

❍ 총정원증가율이 높은 것은 특별자치도 출범에 대한 수요대응에 따른 것으로 추정되며, 다만 기준인건비 집행율은 100%를 초과하지 않은 상태이고, 공무직 비율도 평균대비 낮은 편이어서 아주 우려되는 수준이라고 볼수는 없음. 그밖의 사안에 관하여는 추가적 분석을 통해 보완함

3) SWOT분석

□ SWOT분석의 개념 및 방법론적 적절성

○ 변화하는 행정환경에 대응하여 지방자치단체의 조직운영전략을 모색하기 위해 최근 환경분석의 중요성이 무엇보다 강조되고 있음
- 조직이 외부환경과 유기적으로 연계되어 있는 개방시스템(open system)이며, 변화하는 환경에 유연하게 적응할 때에만 생존할 수 있다고 인식하기 때문임(Katz & Kahn, 1966; Surton, 1996)

○ 그러나 정부 및 민간기업의 비전 및 장기계획 수립시 활용되는 STEEP분석 등은 다양한 외부환경을 분야별로 분석할 수 있다는 장점은 있지만 조직의 내부자원과 교차하여 조직운영전략을 도출하는 중간과정에 별도의 분석을 요하게 됨

○ 따라서 지방자치단체의 자율적 조직진단에서 환경분석을 실시할 경우, 환경분석을 기반으로 삼은 조직운영전략 도출을 위해 SWOT 분석이 적합함(Coopers & Lybrand, 1995: 6-7; 류재현, 2011 재인용)
- SWOT분석은 조직의 내·외부환경을 종합적으로 검토하여 전략적 방향을 도출하기 위해 수행하는 환경분석기법이기 때문임

□ SWOT분석의 기초자료 및 타당성 검증

○ 본 연구의 SWOT분석 기초자료는 본 연구 제3장 제1절의 환경분석에서 논의된 주요 자료이며, SWOT분석 결과의 타당성은 전북특별자치도에 관한 이해도가 높은 내부구성원과 외부전문가가 참여하고 있는 민관합동조직진단반의 검토를 통해 검증할 예정임

□ 기회(O)·위협(T)·강점(S)·약점(W)요인 도출

○ (기회요인) 전북특별자치도의 가장 큰 기회요인은 2025년 민선 지방자치 30년을 맞아 지방자치단체의 자치권 확대의 기회가 열리린다는 점과 특별자치도로서 이와 같은 시기에 보다 선도적인 역할을 할 수 있는 법적 지위를 선점하고 있다는 점임

- 최근 인구감소문제에 대한 사회적·국가적 대응이 집중되면서 오히려 절박한 인구감소문제가 정책적인 기회의 요인이 될 수 있는 가능성을 가짐
- 다양한 특례를 전제로 위기를 기회로 전환하기 위한 사업을 추진할 수 있는 제도적 기반을 가짐

❍ (위협요인) 인구감소와 청년층의 유출, 제조업의 약세 등 지역 전반의 경제성장 동력이 취약하다는 점이 전북특별자치도의 가장 큰 위협요인이며, 사회재난·자연재난에 취약한 지리적 조건과 산업구조, 노후화된 주택 등이 위협요인이라고 볼 수 있음

❍ (강점요인) 전북특별자치도가 가지는 고유한 지역자원을 바탕으로 지역특화 산업지원에 대한 높은 정책경험과 지원체계를 구축하고 있음
- 지역 내 학계-시민사회-지역주민과의 밀착된 네트워크를 기반으로 한 성과도출에 특화됨
- 지역밀착의 행정경험과 주민참여 활성화 경험이 많아 행정과 지역사회가 동떨어지지 않고 함께 변화를 도모할 수 있다는 장점을 가짐

❍ (약점요인) 특별자치도 전환과정에서의 급격한 변화로 조직이 적응을 위한 과도기를 경험하고 있음
- 전반적인 행정수요 감소로 인하여 다양한 사업추진에 필요한 여유인력을 확보하는데 한계가 있으며, 기업유치, 사업구상의 다양성에 한계가 발생되는 어려움이 있음
- 재정자립도의 한계와 중앙정부에 대한 의존도(중앙정부 재정지원 및 국책사업 선정 여부에 따른 추진전략 변동 가능성 등)가 높다는 점도 근본적인 한계 중 하나임
- 전반적인 운영시스템의 자동화, 시스템화, 평가체계-조직운영체계 등의 유기적인 연계에서 한계가 있음

□ 환경분석에 따른 조직운영전략

❍ 환경분석에 따른 전북특별자치도의 전략은 비교적 다양하게 제시될 수 있지만, 그 중에서도 조직운영전략의 도출은 비교적 제한적인 측면이 있음

○ 그러나 다음과 같은 측면에서 조직운영전략을 새롭게 제시할 수 있음

- (SO전략) 민선지방자치 30년 등 2025년 지방자치단체의 자치권 확대 기회의 창이 새롭게 열리는 만큼, 인구감소와 지역불균형 상황에서 산하 시군을 아우르기 위한 특별자치도의 새로운 조직관리 역할모델을 모색·제시함으로써 자치조직권 확대방안을 구상해 볼 수 있음. 또한 지역특화산업 추진을 위한 조직체계와 전문인력 확보를 위해 주요 특례 제도를 활용하고, RISE사업과의 연계를 통해 지역인재육성 및 활용체계를 구축할 수 있을 것임
- (WO전략) 국가차원의 인구감소대응정책 활성화가 지속됨에 따라, 오히려 인구감소가 심각한 사회문제로 언급되는 전북지역은 국가차원의 지원의 최우선 대상지역으로 검토될 수 있음. 전북특별자치도가 과감한 인사관리 제도 등을 통해 적극적인 대응정책을 시도한다면 우수인력을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 선도모델을 제시할 수 있는 가능성도 존재함. 또한 재난안전 대응을 위해 광역-기초 간 기능배분 및 조직체계, 지역내 거버넌스 재정비에 대한 선도적 모델을 제시할 수 있을 것으로 보임
- (ST전략) 자율적 조직관리시스템 구축을 통해 지역의 상시적 필요에 대응할 수 있는 조직운영방식을 구조화하고, 이때 지역 내 거버넌스를 활용한 민관합동조직진단반을 적극 활용할 수 있음. 이 시스템을 바탕으로 조직개편의 투명성·합리성을 확보한다면, 조직내 수용성을 제고하고 목표달성을 위한 조직구성원의 동기부여를 개선할 수 있음. 이와 더불어 행정안전부의 조직관리 우수모델로서 선정될 가능성이 있음

| 표 3-10 | 전북특별자치도 SWOT분석

□ SWOT 요인분석 □	
기회요인(O)	**위기요인(T)**
• 2025년 민선 지방자치 30년: 지방자치 단체의 자치권 확대 기회 • 특별자치도로서 선도적인 역할을 할 수 있는 법적 지위 선점	• 인구감소와 청년층의 유출, 제조업의 약세 등 지역 전반의 경제성장동력이 취약 • 사회재난·자연재난에 취약한 지리적 조건과 산업구조, 노후화된 주택
• 강점(S)	• 약점(W)
• 전북특별자치도가 가지는 고유한 지역자원을 바탕으로 지역특화산업지원에 대한 높은 정책경험과 지원체계를 구축 • 지역 내 학계-시민사회-지역주민과의 밀착된 네트워크	• 특별자치도 전환과정에서의 급격한 변화로 조직이 적응을 위한 과도기를 경험 • 전반적인 행정수요 감소로 인하여 다양한 사업추진에 필요한 여유인력을 확보하는데 한계, 기업유치 및 사업구상의 다양성에 한계발생 • 재정자립도의 한계와 중앙정부에 대한 의존도(중앙정부 재정지원 및 국책사업선정여부에 따른 추진전략 변동가능성 등)가 높음 • 전반적인 운영시스템의 자동화, 시스템화, 평가체계-조직운영체계 등의 유기적인 연계에서 한계
□ 조직운영전략 □	
SO전략(강점+기회 활용전략)	**WO전략(약점보완을 통한 기회활용전략)**
• 인구감소 및 지역간 불균형 상황에서 산하 시군을 아우르기 위한 특별자치도의 새로운 조직관리 역할을 모색·제시 • 지역특화산업의 추진을 위한 조직체계, 전문인력확보를 위한 주요 특례제도의 활용 • RISE사업과의 연계를 통한 지역인재육성 및 활용체계 구축	• 국가차원의 인구감소대응정책 활성화를 기회로 활용하여 보다 적극적인 대응정책수립 ▶ 인구문제 대응의 테스트베드로 과감한 인사관리제도 적용 • 재난안전대응을 위해 광역-기초간 기능배분 및 조직체계, 지역내 거버넌스 재정비로 국가차원의 선도적 모델 제시
• ST전략(강점활용을 통한 위협대응전략)	• WT전략(약점+위협 동시극복전략)
• 자율적 조직관리시스템 구축을 통해 지역의 상시적 필요에 대응할 수 있는 조직운영방식 구조화(민관합동조직진단반운영포함) • 조직개편의 투명성·합리성 확보로 조직내 수용성 제고 및 목표달성을 위한 조직구성원의 동기부여	• 디지털전환에 대한 적극적 노력을 통한 업무효율화 • 환경분석결과 도출된 정책우선순위에 부합하는 전략사업에 대한 재정·인력 우선배치

자료: 저자작성

- (WT전략) 디지털전환에 대한 적극적 노력을 통해 업무효율화를 도모할 필요가 있음. 조직·인사·민원관리에 필요한 많은 영역에서 사무자동화와 시스템화를 시도할 필요가 있음. 또한 환경분석결과 도출된 정책우선순위에 부합하는 전략사업에 재정·인력을 우선 배치함으로써 효율성과 효과성을 동시에 달성할 수 있음

2. 인식분석

1) 전북특별자치도 수립 이후 주요 기능 및 업무량 변화 인식

□ 기능 중요도의 변화

❍ 2024년 말 전북연구원이 실시한 공무원 인식조사에서 과거 10년간 상대적으로 보건(평균 3.92)·복지(평균 3.90)기능이 가장 중요했지만, 미래 10년간은 산업경제기능(평균 4.02)의 중요성이 이 두가지 기능(각각 평균 3.96, 3.92)의 중요성을 앞서게 될 것이라고 인식함(전북연구원, 2025)

❍ 이와 같은 특징은 전문가 인식조사에서도 동일하게 나타나, 과거 10년간 가장 중요한 기능은 복지(평균 3.88)·보건(평균 3.75)기능이었지만, 미래 10년간은 산업경제기능(평균 4.19), 복지(평균 4.10), 문화체육관광(평균 4.03), 보건(평균 3.91) 등의 순으로 나타남(전북연구원, 2025)

❍ 공무원과 전문가는 과거 복지·보건기능이 가장 중요한 기능이라고 인식했지만, 현재는 산업경제·복지기능이 가장 중요한 기능이라고 동일하게 인식하고 있음. 그러나 미래의 중요 기능에 대해 상대적으로 전문가는 문화체육관광기능을, 공무원은 보건기능을 상대적으로 더 중요하게 여기고 있다는 점에서 우선순위의 차이가 나타남

| 표 3-11 | 기능 중요도 변화인식

기능	공무원(평균)		전문가(평균)	
	과거10년	미래10년	과거10년	미래10년
지원기능	3.56	3.47	3.57	3.84
문화체육관광기능	3.62	3.78	**3.64**	**4.03**
보건기능	**3.90**	3.92	**3.75**	3.91
복지기능	**3.92**	**3.96**	**3.88**	**4.10**
산업경제기능	3.88	**4.02**	3.54	**4.19**
환경기능	3.67	3.80	3.46	3.75
도시주택기능	3.49	3.49	3.22	3.27
지역개발기능	3.47	3.61	3.36	3.66
재난방재·민방위기능	3.73	3.73	3.37	3.51

주: 5점척도에서 3점 이상이면 중요하다고 인식
자료: 전북연구원(2025)의 내용을 바탕으로 표 재구성

□ 공무원의 체감업무량에 관한 인식

❍ 2024년 말 전북연구원이 실시한 공무원 인식조사에서 공무원들은 평균적으로 “많은 편(5점척도에서 4.18점)”이라고 응답함(전북연구원, 2025)

- 그 이유에 관한 추가 인터뷰에서, 인력부족 및 과중한 업무등 일반적인 이유 외에도 “정책결정이 국장급 이상에 집중된 경직된 의사결정구조”와 “중앙부처의 신규제도시행 및 특별자치도 추진 후속조치에 따른 업무부담”, “감염병, 기후변화, 재난대응 등 24시간 비상근무” 등을 이유로 제시하였음(전북연구원, 2025) → ① 팀장이하 실무진에 대한 정책결정권한 위임, 부서간 자료요청 절차 간소화 및 협업강화, 중복보고 예방을 위한 클라우드 기반의 데이터관리 등 일하는 방식과 업무프로세스의 변화와 ② 민관협력, 민간위탁, 전문센터 설립, 탄력근무제도입 등 조직인사관리기법의 변화 필요성 제시
- 이와 같은 결과는 향후 AI 와 사무자동화, 일부일몰이 필요한 사업의 정리 등 일하는방식의 효율화가 이루어지지 않는다면, 전체 응답자의 약 53.8%(과반수 이상)이 현재보다 향후 10년 뒤 전북특별자치도의 수행업무

총량이 약 20% 이상 증가할 것이라고 인식하는 등 지속적인 업무량증가가 예상된다는 응답으로 표출됨(전북연구원, 2025)

□ 자원재배치에 관한 의견

❍ 따라서 제한된 자원의 재배치에 관한 공무원의 인식을 조사한 결과는 다음과 같음

- 전북특별자치도 수립 이후 기관의 비전과 미션달성을 위해 자원(인력 및 예산 등)을 많이 배분해야 하는 부서로 선정된 곳은 “기업유치과, 일자리민생경제과, 청년정책과, 이차전지탄소산업과, 정책기획관, 축산과, 고령친화정책과, 보건의료과” 등으로 나타났으며, 반대로 축소되어야 하는 부서로 선정된 곳은 “인권담당관, 자치제도과, 대변인, 총무과, 총괄지원과, 소통기획과, 대외협력과, 법무행정과, 특별사법경찰과, 자치행정과, 교육협력추진단(현 교육협력과)” 등의 순이었음(전북연구원, 2025) [20]
- 이와 같은 부서의 기능을 주로 살펴보면, 산업경제 및 보건복지기능을 중심으로 강화되고, 일반행정지원기능은 상대적으로 축소될 필요가 있다고 인식하고 있음

❍ 전문가들은 “기업유치과, 관광산업과, 고령친화정책과, 농생명정책과, 정책기획관, 일자리민생정책과, 이차전지탄소산업과, 외국인국제정책과, 청정에너지수소과, 문화산업과, 바이오방위산업과, 농식품산업과” 등을 강화 하고, “대변인, 소통기획과, 법무행정과, 회계과, 특별사법경찰과, 토지정보과, 총괄지원과, 인권담당관, 행정정보과, 총무과, 세정과, 체육정책과, 여성가족과, 새마음지원수질과” 등은 기능을 축소할 필요가 있다고 평가하였음

- 이와 같은 부서의 기능을 살펴보면, 산업경제, 관광문화, 노인복지기능을 강화하고, 일반행정지원, 여성·체육기능은 축소를 제안함

❍ 이와 같은 내용은 전반적으로 일반행정지원기능에 투입된 인력을 전북특별자치도의 우선순위 기능으로 재배치하라는 환경분석결과와 일치됨

- 다만 일부 부문에서 예외적인 강화필요 인식이 나타나(고령친화정책과,

20) 전체 응답 중 적어도 3% 이상의 응답을 선별하여 기술함

청년정책과, 보건의료과, 외국인국제정책과 등) 이와 관련해서는 업무량 분석 및 조사표 내용 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음

- 또한 총괄지원과의 경우 부서명으로 인해 특별자치교육협력국 내의 부서임을 명확히 인지하지 못하는 전문가도 있을 수 있어, 해석에 주의를 요함

2) 전북특별자치도 비전달성을 위한 조직 적합성 인식

□ 조직 적합성 인식

❍ 2024년 말 전북연구원이 실시한 공무원 인식조사에서 공무원들은 평균 3.33점으로 조직이 특별자치도 비전달성에 적합한 정도에 대해 '보통' 수준으로 인식함(전북연구원, 2025)

- 대표적으로 3대 목표 12대 전략이 부서별로 분배되어 있지만, 실제 조직과 매칭되지 않으며 구체적이지 않기 때문에 조직적 대응이 어렵고 유사업무가 여러 부서에 흩어져 있어 대응이 쉽지 않은 문제가 발생됨(전북연구원, 2025) → 협업이 원활하게 이루어질 수 있는 구조가 필요
- 특히 실국별 업무량편차-업무량대비 인력배치 불균형 문제가 존재하며, 의사결정의 신속성을 확보하기 어려운 구조적 문제가 존재해 비전달성을 위한 대응이 어려운 구조적 한계를 지니고 있다는 지적이 있음(전북연구원, 2025)
- 사업부서 강화-지원부서 축소, 특히 단순취합/정리 업무를 하는 부서는 축소하고 유사부서를 통폐합하는 것이 시급하며, 보건 및 방역 등 전문성 기반의 위기대응 전담기구, 농업, 첨단산업 등 전문성 기반의 핵심산업 육성 전담부서가 필요하다는 의견이 있음(전북연구원, 2025)

❍ 전문가의 경우 대부분의 공무원 의견조사 결과와 공통된 의견(평균 3.33점으로 동일)을 가지지만(전북연구원, 2025) , 그밖에 도민참여 및 정책소통체계에 대한 구축 필요성이 추가적으로 제안됨

- 도민의 정책 참여를 확대하고 특별자치도 출범에 따른 변화를 효과적으로 홍보하기 위해 도민 참여 플랫폼 구축, 온라인 홍보 강화, 지역 맞춤형 정책 정보 제공 등 소통 조직을 강화해야 함(전북연구원, 2025)

- 또한 특별법과의 연계 및 규제 완화 조직 신설과 글로벌 투자유치 등을 위한 지원/협력을 위한 조직신설 또는 내부 협업기능의 강화를 제안함(전북연구원, 2025)

3) 소결론

□ 환경분석 및 인식분석 결과의 반영 필요성

❍ 제2절의 기능 및 업무량분석시 제1절의 환경 및 인식분석 결과에서 도출된 결과의 반영이 검토될 필요가 있음

❍ 업무량분석결과를 바탕으로 해당 기관이 처한 환경적 특성과 소속 공무원 및 지역 전문가가 체감하고 있는 과거와 미래, 그리고 현재의 상황을 반영하여 적절한 조직개편안 및 인력재배치 방안을 모색할 수 있기 때문임

❍ 따라서 1차 업무량측정결과에 대한 보완시 제1절의 환경분석 및 인식분석 결과를 활용할 필요가 있음

❍ 또한 제1절과 제2절의 분석결과제안하게 될 조직설계안의 도출시에도 특히 인식분석에서 제시된 공무원 및 지역전문가의 의견을 적극적으로 검토할 필요가 있음

제2절 기능분석 및 업무량분석

1. 기능분석

1) 분석체계

□ **기능분석의 개념과 분석기준**

❍ 행정기능은 행정시스템의 비전이나 환경변화에 따라 상당히 다르게 분류될 수 있으나, 대체로 “비전부합성, 수행적합성, 수행효율성, 수요변화성”을 검토해 적합한 행정시스템을 도출하게 됨(박해육 외, 2019)

❍ 기능분석은 일반적으로 ① 해당 지방자치단체가 직접 수행할 필요가 있는 기능인지 여부(적합성), ② 환경변화에 따른 기능 간 상대적 중요도가 반영되었는지 여부(대응성), ③ 업무수행에 적절한 기능간 연계성을 확보해 배치하였는지 여부(연계성), ④ 조직구성원의 수요가 반영되었는지 여부(수요성)이 검토됨

- 본 연구에서는 특히 2025년 6월 이재명정부 출범에 따라 국가차원의 환경이 크게 변화되었기 때문에 이와 같은 변화를 고려한 비전부합성과 중요성 변화(대응성)와 업무 연계성을 증심으로 검토될 필요가 있음
- 수요성은 일반적으로 직무수행을 하고 있는 부서에 대한 조사를 바탕으로 검토되는데, 실제 부서별 상반되는 의견이 제시되거나, 기관 전체 차원의 운용가능한 인력규모 및 우선순위와 불일치하기도 하기 때문에 다른 종합적 분석결과와 함께 검토됨

❍ 또한 정책연구과제로 수행되는 본 연구에서 직원개인 또는 팀단위의 모든 업무를 세부적으로 분석하는 데에는 한계가 있으므로, 본 연구에서의 기능분석은 실·국 및 부서(과) 단위에서의 검토가 중심이 됨

- 다만 이때 업무량분석결과와의 연계를 통해 실국 및 부서신설 또는 재배치의 방향 적합성을 확인함. 또한 필요성은 인정되나, 업무량 등을 고려할 때 부서신설에 한계가 있을 경우 팀단위에서의 적용방안을 제언함

| 표 3-12 | 기능분석기준

분석기준		본연구적용여부
적합성	• 해당 지방자치단체가 직접 수행할 필요가 있는가?	×
대응성	• 환경변화에 따른 기능 간 상대적 중요도가 반영되었는가?	○
연계성	• 업무수행에 적절한 기능한 연계성을 확보해 배치하였는가?	○
수요성	• 직무수행하고 있는 부서 또는 기관의 수요에 부합하는가?	△

자료: 저자작성

2) 분석결과

□ 기능분석결과와 재배치에 관한 분석결과

❍ 2025년 1월 조직도를 기준으로 본 연구에서 실국단위의 구성을 검토한 결과, 다음과 같은 결과가 도출됨

| 표 3-13 | 현재조직에 대한 기능분석결과: 실국단위

구분	실국	기능	기능분석결과
도지사직속	소방본부	• 소방	
	기업유치지원실	• 일자리, 기업지원, 사회적 경제, 창업지원	• (연계성) 경제부지사로 이관 • (대응성) 일자리-인구 연계전환
	대변인	• 공보, 보도	• (수요성) 감축검토
행정부지사	인권담당관	• 인권	• (수요성) 행정부지사직속 독립부서로 유지 적절성 검토
	기획조정실	• 정책기획, 예산, 인구청년정책, 행정정보, 법무행정	• (대응성) 인구청년정책 중요성 강화 • 분리신설 검토필요
	도민안전실	• 안전정책, 사회재난, 자연재난, 특사경	• (연계성) 특사경 분산배치 검토 필요
	자치행정국	• 자치행정, 총무, 세정, 회계	• (연계성) 인구전략국 신설시 세정과를 기획조정실로 이전배치검토 필요 • (대응성·연계성) 5극3특 강화에 따라 특별자치교육협력국과 연계 강화 검토 필요

구분	실국	기능	기능분석결과
	문화체육관광국	• 문화, 체육, 관광, 유산	• (대응성) 올림픽대응 한시조직 검토 필요
	복지여성보건국	• 복지, 여성, 보건	• (대응성) 통솔범위과다 및 보건-복지 기능별분리 필요성검토 • (대응성) 여성가족-인구연계전환
	환경산림국	• 탄소중립, 환경, 물관리, 산림	• (대응성) 에너지와 연계필요성 검토
	건설교통국	• 건설, 도로항공철도, 교통, 주택건축, 토지정보	
경제부지사	미래첨단산업국	• 미래산업, 에너지, 바이오, 디지털, 전환산업	• (대응성) 에너지-환경과 연계 전환, AI 중요성 강화
	농생명축산산업국	• 농업, 식품, 축산	• (수요성) 동물방역 등 대응소요 증가
	특별자치교육협력국	• 특별자치, 교육	• (연계성) 특별자치 및 교육자치 기능은 행정부지사로 이관
	대외국제소통국	• 대외협력, 외국인, 국제협력, 소통기획	• (수요성) 독립된 국배치 부적절, 측소검토 • (연계성) 국제협력과 외국인 기능 분리, 외국인-인구 연계강화
	새만금해양수산국	• 새만금수질, 수산정책, 해양, 항만	• (수요성) 새만금 RE-100산단 조성 기능추가 필요

자료: 저자작성

❍ 연계성 차원에서 가장 큰 변화는 첫째, 현재 도지사직속으로 배치된 “기업유치지원실”은 수행기능을 고려할 때, 경제부지사 산하의 실국으로 배치하는 것이 적절하다고 판단됨

❍ 둘째, 특별자치교육협력국은 기능연계성과 대응성을 고려할 때, 산하 3개과 중 특별자치도추진과 관련된 “총괄지원과, 자치제도과, 교육협력과”는 기능을 고려하여 행정부지사 산하 자치행정국으로 이관함

❍ 대응성과 연계성을 종합적으로 고려할 때, 첫째, 인구전략 중요성이 강조되면서 “인구전략국” 신설을 제안함. 인구전략국은 인구, 청년, 일자리, 여성가족, 외국인 기능을 수행하는 것이 적절함. 따라서 기획조정실의 인구청년

정책과, 복지여성보건국의 여성가족과, 대외국제소통국의 외국인국제정책과 업무 중 국제협력기능을 제외한 외국인 기능을 분리해 외국인정책과로 명칭을 변경하고 이관하는 것을 제안함

❍ 둘째, 복지여성보건국은 보건-복지기능을 분리해 2개국으로 나누어 그간 상대적으로 약화된 기능을 강화하는 것을 제안함. 이때 여성가족과는 인구전략국으로 이관하되, 통합돌봄을 과로 신설하는 것을 검토해 볼 수 있음

❍ 셋째, 올림픽지원은 별도의 추진단을 구성하여 한시조직을 운영하는 것이 적절하고, 넷째, 환경산림국은 에너지기능을 이관받으면서 환경변화에 대응해 기후환경에너지국으로의 전환을 검토할 필요가 있음

❍ 다섯째, 새만금해양수산국은 해상풍력을 기반으로하는 “새만금 RE-100 산단” 조성 업무 수행이 필요함에 따라, 해당 기능을 추가검토하는 것이 필요하며, 이는 청정에너지수소과에 팀단위로 우선 신설을 제안함

❍ 또한 부서단위에서는 AI 관련 업무수행을 가시화하기 위한 부서명칭 변경(디지털산업과→AI디지털산업과)이 검토될 필요가 있음

□ 기능재배치에 관한 부서별 수요성 분석결과

❍ 마지막으로 〈표 3-13〉에 언급된 수요성은 앞에서 언급된 인식조사결과와 조사표를 통한 부서별 의견조사결과를 종합해 중첩되는 경우에 한하여 반영한 것임

❍ 기업애로해소과의 해외사무소기능은 외국인국제정책과 업무 중 국제협력기능과 통합해 대외협력관으로 이관하는 것이 적절함

❍ 도민안전실과 농생명정책과의 업무이관 등 대부분의 의견에 관하여는 검토가능하다고 판단되므로, 업무량을 고려해 반영하는 것이 필요함

□ 기능분석결과와 재배치 제언

❍ 2025년 1월 조직도를 기준으로 본 연구에서 실국단위의 구성을 기능분석 결과를 바탕으로 조정·반영하면 다음과 같음

- 실국 및 부서 수는 동일
- 2개 국(특별자치교육협력국, 대외국제소통국)은 폐지되고, 해당 국의 소속 부서들은 기능의 일관성 및 연계성이 높은 국으로 이관하거나 기구를 신설함
- 2개 국(인구전략국 신설, 복지여성보건국이 복지국와 보건의료국으로 분리)이 신설됨.
- 그밖에 국명칭변경은 1개 국(환경산림국->기후환경에너지국) 등임. 인구전략국 신설과 함께 또한 청년정책의 중요성을 강화하는 취지에서 청년보좌관 신설검토 필요
- 2개과 통합(총괄지원과+자치제도과=>특별자치지원과), 1개과 신설(통합돌봄과), 소통기획관, 대외협력관, 인사담당관, 청년보좌관을 신설함
- 인권담당관의 경우 단기 유지할 수 있으나, 추후 업무량을 고려하여 법무행정과 내 팀으로 축소조정하는 것을 제안함
- 그밖에 과명칭변경 및 업무분장 조정을 한 경우는 4개과(외국인국제정책과→외국인정책과: 외국인국제정책팀+외국인지원팀+가족다문화팀, 여성가족과: 성평등정책팀+여성권익팀+아동보호1·2팀+청소년팀, 교육협력과: 청소년팀 이관, 디지털산업과→AI디지털산업과) 임

2. 업무량분석

□ 업무량측정결과 종합

❍ 전북특별자치도의 부서별 업무량 분석 결과는 〈표 3-14〉와 같음

- 분석결과 1인 평균 연간 근무시간은 2,589시간으로 유사자치단체 평균대비 절대근무시간이 비교적 많은 편이며, 조사표를 통해 측정된 체감 업무량도 평균대비 높게 나타남
- 만약 근무시간대비 조사표 업무량이 지나치게 많게(10% 이상) 나타났다면 과다측정의 결과로 평가할 수 있지만, 약 3% 내외의 차이가 나기 때문에 과다측정되었다고 보기 어려움

- 따라서 실질적으로 업무량이 많으며 그 체감도 역시 높은 것을 알 수 있음. 즉, 특별자치도 추진 전·후 현재까지 실질적인 업무량이 많음을 알 수 있음
- 특히 비전자문서업무의 비율이 55%로 지방자치단체 평균 대비 10% 가량 높게 나타나, 주로 기획·조정, 현장방문·협의, 계획수립 등 문서로 표출되지 않는 업무량이 많음을 확인할 수 있음[21)]

| 표 3-14 | 업무량측정결과 종합

정현원		문서기반 필요인력	근무시간기반 필요인력	조사표조사결과	
정원	현원			조사표기반 필요인력	비전자문서 비율평균
1,198	1,169	485 - 정원대비 40% - 현원대비 42%	1,687 - 정원대비 141% - 현원대비 144%	1,720 - 정원대비 144% - 현원대비 147%	55%
종합업무량기반 필요인력 (전북특별자치도 산식적용)			1,198 - 정원대비 100.0%, 현원대비 102.5%		

자료: 저자작성

□ 특례사업에 관한 조사결과

❍ 각 부서에 대한 조사를 통해 해당 부서의 수행업무 중 특례사업과 관련된 업무가 존재하는지 여부와 해당 업무의 연간 단체장 보고빈도를 조사한 결과, 특례사업이 아닌 경우라도 그와 관련하여 단체장보고가 필요한 경우가 있음을 확인할 수 있었음

21) 다만 개별 부서단위에서 확인할 경우, 다소 과다하게 작성된 사례가 있어 이에 대해서는 조정이 필요해 지방자치단체 평균값이 45%를 상한으로 적용한 것은 타당하다고 볼 수 있음

| 표 3-15 | 부서별 특례사업 및 특례사업관련 연간 단체장 보고빈도에 관한 조사결과

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
기업유치 지원실	기업유치과	산업중소기업	무역및투자유치	통상협력	투자유치지원	투자유치종합지원	전북자치도투자 진흥지구 지정	O	10
기업유치 지원실	기업유치과	지역개발	산업단지	산업단지개발	산업단지지원	산업단지조성지원	첨단과학기술 단지 지정 및 조성	O	4
기업유치 지원실	기업애로해소과	산업중소기업	산업진흥고도화	기업지원	중소기업지원	중소기업홍보지원 및판로대책	중소기업제품 공공구매 확대 지원	O	3
기업유치 지원실	금융사회적경제과	산업중소기업	산업금융지원	산업및중소 기업금융지원	산업및중소기업 금융관련지원	기타	금융산업 육성 특례	O	12
기업유치 지원실	금융사회적경제과	산업중소기업	산업금융지원	산업및중소 기업금융지원	산업및중소기업 금융관련지원	기타	핀테크육성지구 지정	O	12
기업유치 지원실	금융사회적경제과	산업중소기업	산업금융지원	산업및중소 기업금융지원	산업및중소기업 금융관련지원	기타	특화금융 등 신규사업 발굴	O	12
기업유치 지원실	창업지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	20
기업유치 지원실	창업지원과	산업중소기업	산업기술지원	산업기술 개발육성	일반산업 기술지원	산업기술 개발및지원	도내외스타트업 유치지원, 창업대전 및 청년창업박람회 추진 등	O	20
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	O	12

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	농생명산업지구	농생명산업 지구운영	지구 운영관리	O	8
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	농생명산업지구	전북특별법	농생명산업분야 특례	O	12
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	농생명산업지구	기타	영농형태양광, 민원대응	O	4
농생명 축산산업국	농생명정책과	농림해양수산	농업농촌	농업기반시설	농지관리	농지분야 특례		O	
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	X	24
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	민원대응	X	6
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	인사	인사관리	인사업무	X	12
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	업무계획및평가		X	4
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	정책개발		X	4
농생명 축산산업국	농생명정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	국가예산 확보	X	24
농생명 축산산업국	농식품산업과	농림해양수산	농업농촌	농림진흥	농림수산식품 부소관사업관리	국가식품클러스터 추진	식품진흥원 운영	O	
농생명 축산산업국	축산과	농림해양수산	농업농촌	축산업진흥	축산업진흥사업 관리	축산업육성및경쟁력제고사업	곤충산업	O	5

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
농생명 축산산업국	축산과	농림해양수산	농업농촌	축산업진흥	축산업진흥사업 관리	축산업육성및경쟁력제고사업	양봉,양돈,사슴, 염소 등 지원	O	5
농생명 축산산업국	축산과	농림해양수산	농업농촌	축산업진흥	축산업진흥사업 관리	한우육성 및 낙농진흥	한우 및 낙농지원	O	5
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 특례 실행지침 연구 과제추진	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 특례 실행지침 세미나	O	
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 특례 실행지참안 마련	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 특례 실행지침 정치 권협의	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 특례 실행지침 법무부대응	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 개정입법 내부회의 참여	O	
대외국제 소통국	외국인국제정책과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	외국인정책	출입국 개정입법 중앙부처대응	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	통일외교	외교통상	국제교류	국제교류 정책수행	국제교류 및 협력추진	계획수립, 결과 보고	O	1
대외국제 소통국	외국인국제정책과	통일외교	외교통상	국제교류	국제교류 정책수행	국제교류 및 협력추진	공공외교 수요 조사, 선정	O	3

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
문화체육 관광국	관광산업과	문화체육관광	관광	관광정책	관광정책기획	관광종합계획수립 및운영	관광정책개발및 추진	O	
문화체육 관광국	관광산업과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	주요현안업무추진	국 제 회 의 산 업 육성	O	
문화체육 관광국	관광산업과	문화체육관광	관광	관광산업	관광지관리	관광특구지정운영 관리	산악관광지구지 정등	O	
문화체육 관광국	문화산업과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	
문화체육 관광국	문화산업과	문화체육관광	문화예술	문화사업관리	문화사업수행	문화콘텐츠 산업육성	문화산업진흥 지구 업무	O	2
문화체육 관광국	문화산업과	문화체육관광	문화예술	문화사업관리	문화사업수행	문화콘텐츠 산업육성	국제케이팝학교 설립 업무	O	6
문화체육 관광국	문화산업과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	국공통일반사무	기타	국 전북특별 자치도 특례 업무	O	6
문화체육 관광국	문화산업과	문화체육관광	문화예술	문화산업정책	문화산업 정책기획	문화산업및영상 산업육성	K-문화콘텐츠 지원센터 건립, 공약사업 추진	O	2
문화체육관 광국	유산관리과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	
미래첨단 산업국	청정에너지수소과	산업중소기업	산업진흥고도화	지역산업	지역산업지원	에너지산업 특례	(특례) 신재생 에너지 발전 지구 지정및개발 이익 공유화 기금 조성, 신재생에너지 이용권고 등 특 례발굴 및 실행	O	10

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
복지여성 보건국	보건의료과	보건	식품의약안전	의약품안전	부정의료의약품 지도감독	마약류관리사업	마약류 안전관리, 지도 점검, 예방 및 치료재활 사업 등	O	2
복지여성 보건국	고령친화정책과	사회복지	노인	노인생활안정	노인복지정책및 운영	특례	고령친화산업 복합단지조성	O	10
복지여성 보건국	감염병관리과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	정책개발	특례사업 발굴, 벤치마킹 등	O	10
복지여성 보건국	감염병관리과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	정책개발	조례제정	O	4
복지여성 보건국	감염병관리과	보건	보건의료	공중위생	공중(식품)위생 관리	식품위생관리 및 점검	식품위생업소 위생관리 및 지도점검 추진	O	
새만금해양 수산국	수산정책과	농림해양수산	해양수산어촌	수산자원관리 및조성	수면자원관리	수산자원조성및종 합개발계획수립	시험어업 및 낚시어선 특례 등	O	2
새만금해양 수산국	수산정책과	농림해양수산	해양수산어촌	수산자원관리 및조성	내수면어업관리 육성	내수면어업관련개 발및지원관리	내수면 양식, 어업 제도 및 지원 사업	O	2
새만금해양 수산국	수산정책과	농림해양수산	해양수산어촌	수산자원관리 및조성	내수면어업관리 육성	내수면어업관련개 발및지원관리	낚시터 및 유어장 관리 및 지원사업	O	2
특별자치 교육협력국	교육협력과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	6
특별자치 교육협력국	교육협력과	교육	유아 및 초중등교육	초중등교육	초중등교육지원	교육활성화지원	도교육청 협력 추진	O	

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
특별자치 교육협력국	교육협력과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	기획일반	대학 학생정원 조정 특례	O	6
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	6
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	O	4
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	특례발굴 총괄 (지휘부 보고 등)	O	6
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	사회협약위원회	O	2
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	국가공기업 발전협의회	O	2
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	X	10
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무 조정	X	8
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	4개시도 공동대응	X	6
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	전북-강원 공동대응	X	4
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	부처활동 대응	X	3
특별자치 교육협력국	총괄지원과	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	지방분권지원	지방자치권확대추진업무	국 회입 법 활동 대응	X	5

부서명		BRM 및 업무명						업무특성	
국	과	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	환경보전	환경보호관련제도	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정	O	3
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	기후	기후변화대응	탄소중립도시	탄소중립 도시 사업계획 수립 등	O	
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	기후	기후변화대응	탄소중립도시	탄소중립 도시 사업계획 수립 등	O	
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	기후	기후변화대응	탄소중립도시	탄소중립 도시 사업계획 수립 등	O	
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	환경보전	자연환경보호	자연환경보전정책 추진	도립공원관리	O	3
환경산림국	탄소중립정책과	환경보호	환경보호일반	환경보전	자연환경보호	환경교육	환경교육활성화	O	
환경산림국	산림자원과	농림해양수산	임업산촌	산림자원관리	영림계획및사업 시행관리	공원및자연휴양림 관리	산림복지단지 조성및관리	O	24

자료: 저자작성

□ 부서별 업무량 측정결과

❍ 각 부서별 업무량 측정결과는 다음의 〈표 3-14〉와 같음

- 각 부서의 업무량을 측정한 결과를 바탕으로 1차 종합업무량을 산정하였을 때, 전북특별자치도의 각 부서에서 현원대비 총 29명의 인력이 증가되어야 하는 것으로 검토되며, 이는 적어도 정원수준의 인력이 필요함을 의미함
- 그러나 제한된 현원의 규모 등을 고려하여, 환경분석을 통해 도출된 우선순위 가능(1위: 산업경제, 2위: 문화체육관광, 3위: 환경)과 최근 국가차원의 긴급한 우선순위가 발생되고 있는 재난안전분야에 기능적 우선순위를 부여함
- 또한 특례사업에 대한 조사결과 조사표를 통해 응답한 감염병관리과, 교육협력과, 수산정책과, 축산과, 총괄지원과, 그밖에 특례사업과 관련하여 단체장 보고를 하는 경우가 있다고 응답한 탄소중립정책과, 산림자원과, 기업유치과, 기업애로해소과, 금융사회적경제과, 창업지원과, 청정에너지소과, 농생명정책과, 보건의료과, 고령친화정책과, 감염병관리과 등에 대해서 우선순위와 사업특성 등을 종합하여 특례사업 가점을 인정하였음

❍ 그 결과 1차 종합업무량 기준 필요인력에 가감하여 최종 현원 증감 필요성이 검토됨(증가: +, 감소: -, 현행유지: 0)

- 최종 의견에 관하여는 전북특별자치도 부서의견을 검토하였으며, 조직관리위원회를 통해 조정과정을 거침

제3절 조직설계

1. 조직설계 방향

□ **도지사, 부지사 소관 기구 재배치**

○ 기능의 효과적인 수행을 위하여 소관 기구를 재배치함

○ 기업유치지원실을 도지사 직속에서 경제부지사 소관으로 전환함
- 민선8기 시작과 함께 도의 전략적 의지를 보여주기 위해 도지사 직속으로 배치하였으나, 해당 부서의 기능을 안정적으로 수행하고, 다른 부서와의 유기적 관계를 고려하여 경제부지사 소관으로 전환함
- 해당 부서는 공무원 및 전문가 모두 향후 기능이 강화될 필요가 있는 부서로 인식되고 있기 때문에, 업무량이 다소 적게 나왔음에도 불구하고 인력은 유지함

○ 경제부지사 소관의 대외국제소통국 소속 대외협력과, 소통기획과를 각각 담당관으로 변경하여 도지사 직속으로 배치함
- 대외협력과, 소통기획과의 업무는 통상적으로 정무적 판단과 관련이 있기 때문에 도지사 직속이나 행정부지사 소관으로 두는 것이 일반적임
- 다만, 대외협력관(구 대외협력과)과 대변인실과 기능이 다소 중복될 수 있어, 이에 대하여 추후 기능적 통합분리에 대한 고려가 요구됨

○ 도지사 직속이었던 인권담당관은 업무량과 수행업무 특성을 고려해 법무행정과 내 팀으로 변경함

□ **국 신설을 통한 기능 강화 및 확대**

○ 인구전략국을 신설하여 통합적 시각의 인구정책을 기획·조정하도록 함
- 즉, 저출산, 고령화, 외국인유입, 청년유출이라는 다양한 이슈에 직면한 전북특별자치도의 현안 이슈를 통합조망하여 정책을 수립함
- 인구청년정책과를 인구정책과와 청년정책과로 분리하고, 외국인정책과(구

외국인국제정책과에서 외국인정책만 이관), 여성가족과 등 서로 다른 국에 소속되어 있던 부서를 하나의 국에 소속시킴

- 이를 통해 범정부 차원의 인구감소 대응 정책이 지역에서 원활하게 수행되도록 지자체별 특성과 여건을 반영한 세부 전략을 마련하고, 기존에 각각 다른 부서에 분산되어 효과적인 통합 추진이 어려운 현실을 보완함
- 또한 추후 청년보좌관 신설을 통해 전북특별자치도의 청년관련 정책을 강화하는 것을 검토해볼 필요가 있음

❍ 2036하계올림픽유치단을 한시기구로 신설함

- 「체육진흥법」 제11조 국제대회 유치지원 근거 규정의 문화체육관광부의 '국제경기대회 유치 및 개최 종합계획'과 연계하여 법적 제도적 근거를 확보함
- 이를 기존 문화관광체육국 내 부서의 업무량을 고려하면, 한시기구를 구성하는 것이 바람직함
  - * 「지방자치단체의 행정기구 설치·운영에 관한 규정」 제4조에 근거하여 특정 목적 달성을 위한 한시조직 설치 가능
- 이 중 국제과는 수행업무의 특성이 잘 드러나도록 국제협력과로 명칭변경함

❍ 여성가족과는 정부의 방침 등을 고려해서 복지국 또는 인구전략국으로 둘 수 있음

- 전반적으로 인구는 감소하고 있지만, 고령층인구는 증가하고 있고, 관련 기능의 중요성 역시 높은 것으로 도출되었음
- 기존 복지여성보건국은 산하에 7개 과가 존재하여, 통솔범위 과다의 문제도 지적된 바 있으므로, 보건과 복지 기능을 분리하는 것을 제안함
- 최근 보건복지부에서 강조하고 있는 지역사회 통합돌봄수요가 증가하고 있어 이에 대한 대응을 위하여 통합돌봄과 신설을 제안함. 이를 통해 중앙과 기초자치단체의 가교역할을 할 수 있을 것이라고 판단됨
- 단, 여성가족과의 경우 인구전략국과 복지국 모두에 배치가 가능함. 우선 초기에는 복지국에 두어 업무를 수행하도록 하되 장기적으로 인구전략국에 기능강화를 위해 해당 국으로의 이관을 검토해 볼 수 있다고 판단됨

□ 국 폐지를 통한 기능 축소 및 재배치

○ 특별자치교육협력국을 폐지하고, 국 내 부서들을 기존 다른 국으로 분산배치하여 기능의 효율적 수행을 지향함

○ 특별자치교육협력국은 특별자치도 출범과 이를 지원하기 위한 부서로 구성되었기 때문에, 기존의 조직배치 상황을 고려해 자치행정국으로 복귀하는 것이 바람직함. 다만, 해당부서의 기능을 고려하여 특별자치행정국으로 명칭을 변경함

- 특히, 총괄지원과(특별자치도기획팀, 입법실행팀, 특례정책팀)와 자치제도과(자치제도팀, 규제혁신팀,제도평가팀)의 경우 자치행정국 "특별자치지원과"로 통합시키고, 청소년업무를 제외한 교육협력과도 자치행정국으로 이관하는 것이 적합함
- 단, 이 경우 통솔범위 등을 고려해, 자치행정국의 업무 중 세정과를 기획조정실로 이관하는 방안을 검토할 필요가 있음

○ 경제부지사 소관의 대외국제소통국은 단기적으로 유지하되, 장기적으로는 대외협력과, 소통기획과를 각각 담당관으로 변경하여 도지사 직속으로 배치함

- 대외협력과, 소통기획과의 업무는 통상적으로 정무적 판단과 관련이 있기 때문에 도지사 직속이나 행정부지사 소관으로 두는 것이 일반적임
- 다만, 대외협력관(구 대외협력과)과 대변인실과 기능이 다소 중복될 수 있어, 이에 대하여 추후 기능적 통합분리에 대한 고려가 요구됨

○ 도지사 직속이었던 인권담당관은 해당 업무의 상징성을 고려하여 현재 상태를 유지하되, 장기적으로 업무량과 수행업무 특성을 고려해 법무행정과 내 팀으로 변경하는 것을 제안함

□ 환경변화에 대응한 기능연계성 강화 방안

○ 환경산림국을 기후환경에너지국으로 명칭을 변경하고, 미래첨단산업국의 청정 에너지수소과를 이관하여 기능적으로 일관된 기구체계를 수립함

- 이재명정부의 환경 및 에너지 공약 등을 고려하여, 미래첨단산업국 중 청정에너지수소과는 환경관련 부서와 통합되는 것이 적절함
- 또한 청정에너지수소과는 기후환경에너지국의 주무과로 배치함

□ 기타 조직 효율화 방안

❍ 기능(부서 및 팀)과 업무분장이 일치하지 않는 경우가 종종 발견되어, 이에 대한 개선이 필요함

❍ 예를 들면, 외국인국제정책팀에서 수행중인 ① 해외파견자 선발, 장기국외훈련자 선발, 과 주요업무계획 수립 및 대응, 과 주요 현안 업무 대응, 과 소관 도의회 대응, 조직관리 및 인사 포상 등, 성관관리 업무, ② 해외 파견자 지원 및 수당 지급, 공무국외출장 심사·관리, 공무국외출장 여비 지급, 항공마일리지 관리, 과 예산, 회계, 서무 등은 등은 인사팀으로 이관하는 것이 바람직함

- 또한 해당 업무를 이관한다면, 연간 업무량을 고려하여 인력 재배치도 함께 이루어져 함
- 행정팀에서 수행중인 ① 재난취약시설 집중안전점검(국가안전대진단) 추진 - 추진계획 수립, 안전점검 대상지 선정 - 합동점검반 구성 및 안전점검 - 안전점검 추진상황 점검 - 시군 평가 및 지적사항 사후관리 등 ◦재난취약시기별 안전관리 계획 수립 및 추진 등의 업무는 안전정책팀으로, ② 지자체 합동평가 지표 관리(정성) - 우수사례 발굴 및 컨설팅, 평가 대응, 현장행정 추진 및 실적관리, 업무협약 추진 및 관리 등의 업무 역시 유사업무를 수행중인 자치지원팀으로 이관하는 것을 제안함

2. 조직개편안

□ 조직개편안 초안 도출 및 전문가의견반영 최종안 개발

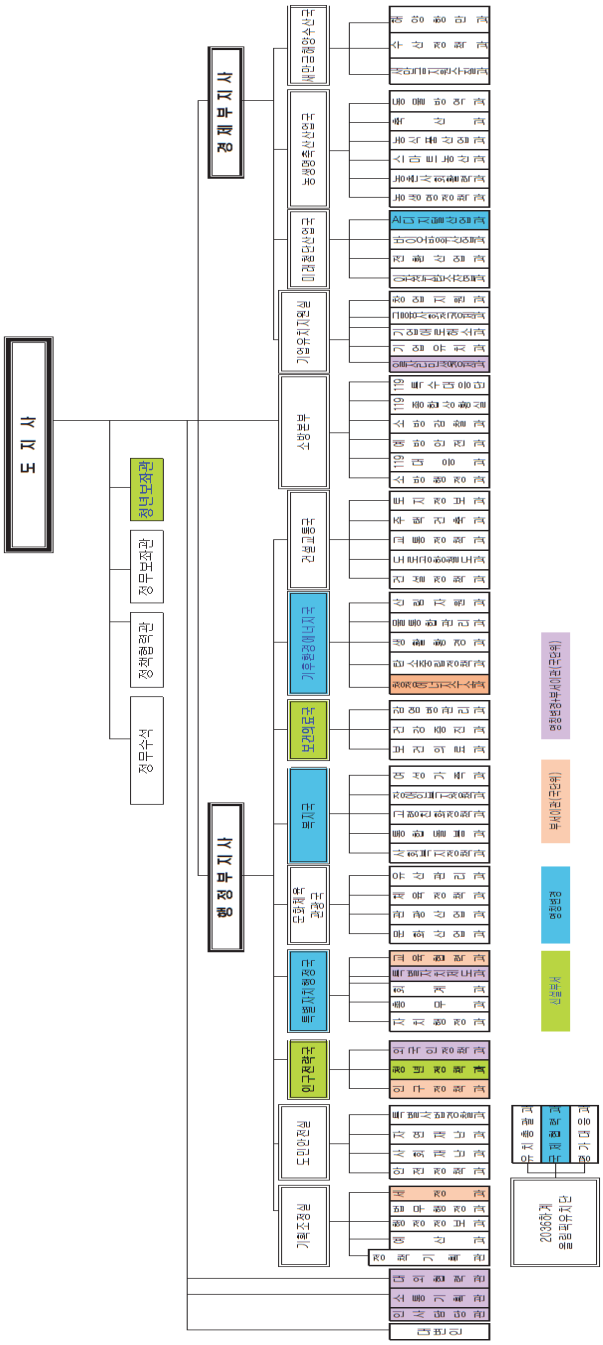
❍ 위 조직개편의 방향을 종합하여 1차 개발된 조직개편안 초안(7월초)에 대해 전문가자문 및 검토 등을 통해 수정한 결과는 〈그림 3-7〉과 같음

❍ 전북특별자치도와 3차 시도워크숍(7.29)을 통해 최종안을 도출함
  - 전북특별자치도 조직부서와 사전검토 완료된 뒤, 지역전문가 등에 대한 자문의뢰 통해 개편타당성을 제고하고 관련내용을 민관합동조직진단반을 통해 보고함

❍ 단, 이와 같은 조직도는 새정부의 국정과제수립 및 조정, 전북특별자치도의 정책/사업 변화 등 환경의 변화에 따라 실제 개편적용시에는 수정될 여지가 있음[22)]

22) 현재 정부조직 개편에 대한 확정안이 아직 제시되지 않은 상황이기 때문에 추후 이를 반영하여 보다 적합도가 높은 방식으로 대안을 수정할 수 있다고 판단됨

그림 3-7 전북특별자치도 조직개편 안



출처: 저자작성

제 4 장

자율적 조직진단시스템 활용

제1절 전북특별자치도 차원의 결과활용방안

제2절 국가차원의 결과활용방안

Chapter 4

자율적 조직진단시스템 활용

제1절 전북특별자치도 차원의 결과활용방안

1. 정기 조직분석 및 환류시스템 개발

□ 과학적 조직관리와 정기진단 필요성

○ 서론에서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 조직관리는 과학적 조직관리 기법에 의해 합리적으로 설명되기 보다는 조직 내 조직관리 담당부서와 기관장 및 임원(간부) 중심의 의사결정에 의해 정해지는 경우가 많음

○ 그 결과 조직관리는 연속성을 갖지 못하고, 제한적 합리성에 근거한 결정이 이루어지는 것이 현실임. 이와 같은 특징은 조직관리에 관한 의사결정 투명성을 제고하는데 한계가 발생되는 원인이 됨

○ 이와 같은 악순환의 고리를 끊고, 변화하는 환경에 적절히 대응할 수 있는 조직으로 민첩하게 변화하려면 과학적 조직관리와 정기진단을 통한 데이터 확보가 기본이 될 필요가 있음

□ 정기조직분석 및 환류시스템 개발안

○ 본 연구를 통해 제시한 전북특별자치도의 맞춤형 업무량분석 프로그램과 제3장을 통해 제시된 적용예시를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 정기 조직분석 및 환류시스템을 제안할 수 있음

- 첫째, 전북특별자치도는 분기별로 개발된 프로그램에 의거, 부서별 업무량을 측정하고, 상·하반기 연 2회 변화되는 업무량의 원인이 되는 법제도 및 정책변화 등 주요 환경변화에 대한 부서의 수요를 조사함

- 둘째, 부서별 업무량 측정결과를 분기별로 비교하여, 특이한 변화가 나타나는 부서를 중심으로 소폭의 조직개편을 진행함(예: 팀분할·통합 등)
- 셋째, 연 1회 기준인건비에 근거한 중장기 인력기본계획을 수립할 때, 변화하는 환경과 수요 분석, 자체 조직인력 관리에 관한 상황을 진단하고 이를 반영함(인력재배치, 증원, 대규모 조직개편 등에 관한 포괄적 검토)

| 그림 4-1 | 정기조직분석 및 환류시스템

1사분기	2사분기	3사분기	4사분기
• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 부서수요조사 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 소폭조직개편	• 종합업무량측정 – 문서생산량변화 – 근무시간변화 – 종합업무량변화 • 분기별 업무량비교 • 부서수요조사 • 소폭조직개편 • 중장기인력기본계획 수립 및 반영

1년간의 조직관리

1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
• 중장기인력기본 계획·수정 – 환경분석에 근거한 ① 대규모조직개편 ② 인력재배치 ③ 증원/감축 검토 ④ 인력관리전략 수립 및 변경	좌동	좌동	좌동	좌동

* 출처: 저자작성

□ 자체조직관리역량 제고를 위한 거버넌스 운영

❍ 전북특별자치도본청 조직부서 - 전북연구원(또는 지역대학) 간 조직분석 및 진단 협력체계 강화 필요

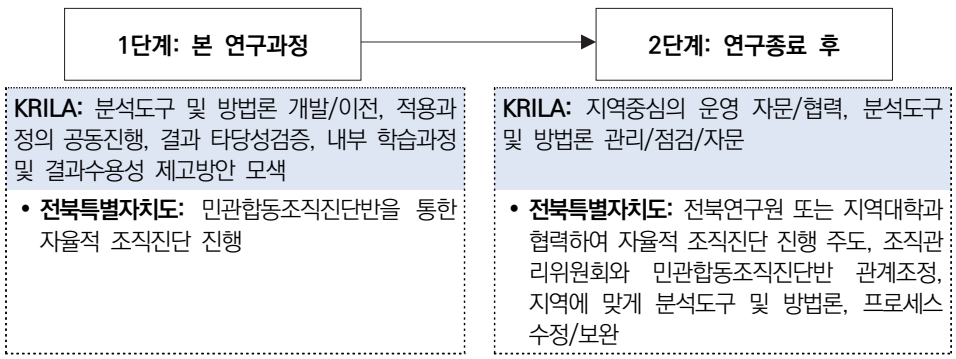
– 도 본청에서 자체적인 진단을 상시 수행하고 분석을 하는 데에는 한계가 있기

때문에 전북연구원에 관련 전담부서(센터)를 신설하거나 지역대학과 협력하여 상시 진단시스템을 운영하는 것을 권장함

❍ 제2장에서 언급한 바와 같이 과제종료 후에는 “전북특별자치도가 중심이 되는 관리+한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 지원” 구조로 전환하는 것을 제안함

- 단, 민관합동조직진단반을 조직관리위원회의 하부조직으로 운영하는 것이 효율적일 것으로 판단됨
- 이를 위해 조직관리위원회의 구성원에 민관합동조직진단반으로서의 역할을 할 수 있는 전문가[23]를 포함시키는 것이 필요하며, 가능하다면 한국지방행정연구원에서 주요 학회와 공동개최하는 매뉴얼 교육 등을 이수하도록 권장하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음

| 그림 4-2 | 과제수행 전·후 역할변화



자료: 저자작성

23) 이와 관련해서는 행정안전부 자치분권제도과 내에서 전문가 리스트를 관리하고 있기 때문에, 우수 전문가를 추천받을 수 있음

2. 산하 시·군 조직관리 지원방안

□ (장기과제) 5극3특, 산하 시군의 자치조직권과 특별자치도의 역할

❍ 전북특별자치도는 특별자치도로서, 자치조직권의 확대 방안을 모색하고 이를 위한 역량을 강화할 필요가 있음

❍ 특별자치도는 특별자치도로서 특별한 권한을 부여받지만, 동시에 산하 시·군에 관한 특별한 책임을 함께 부담할 수 있어야 함. 이와 같은 취지에서 전북특별자치도 스스로에 대한 조직권도 중요하지만, 특별자치도로서 산하 시·군에 대한 조직관리 권한을 확대함으로써 그동안 국가가 온전히 부담해 온 사회적 책임을 분담할 수 있음

❍ 향후 5극3특의 지방자치가 강화될 경우, 광역시와 도가 하나의 권역을 이루어 연대·협력을 통해 지역경쟁력을 강화하는 5극체제와 달리, 3개 특별자치도는 국가와의 긴밀한 협력, 인근의 시도와의 협력 등을 통해 자생적인 노력을 해나가야 함

❍ 특히 급격한 인구감소가 진행되는 법정인구감소지역을 다수 포함하고 있는 강원·전북특별자치도의 특성을 고려한다면 이와 같은 법정인구감소지역의 사무를 직접 집행하는 등 일반적인 도보다 더 많은 역할을 해야 할 수 있음(김지수 외, 2025)

❍ 이를 위해 필요한 인력을 운영하기 위해 일반 시도와 차별화되는 권한을 받을 것을 제안해 볼 수 있음

- 즉, 기초자치단체가 해당지역 주민의 기본권 보호를 위해 수행해야 하는 최소의 업무를 제외하고 특별자치도 내 행정수요 격차 등을 반영하기 위해 시군 간 인건비를 재배분하거나, 때로는 직접 집행하기 위해 특별자치도의 인건비를 확대해야 할 수 있음 24)
- 이와 같은 판단을 위해서는 과학적 분석과 타당성있는 진단기법의 활용, 장기간의 관련 분석자료 누적 등이 필요함. 산하 시군의 정원관리에 관한

24) 단, 이와 같은 검토를 위해서는 「지방자치법」 상 사무배분의 기준에 관한 규정을 유연화하거나, 이를 위한 특별법이 제정되는 등 법제도적 여건의 마련이 선재될 필요가 있음

권한을 특별자치도가 거시적인 관점에서 일부 개입·조정해야 하기 때문에 정확한 근거를 바탕으로 한 협의가 필요하기 때문임

- 동시에 이를 통해서 특별자치도 스스로 이와 같은 조직관리를 할 수 있는 역량이 강화될 수 있음

□ (단기과제) 산하 시·군에 대한 조직관리 지원 노하우 개발

❍ 위와 같은 장기적 변화에 도달하기 위해서는 전북특별자치도가 산하 시군의 조직관리를 지원하는 방식과 절차를 체계화하는 것이 필요함

❍ 이를 위해 첫째, 머신러닝프로그램을 활용하여 시군의 자율적 업무량측정을 지원하고, 둘째, 시군의 종합업무량측정에 관한 노하우를 축적하는 것이 필요함

- 이를 위해서는 한국지방행정연구원 조직진단분석센터와의 협력이 필요할 것으로 판단됨

❍ 이후 분석결과를 바탕으로 각 시군이 중장기 인력관리기본계획 수립을 점검·지원하는 방식으로 산하 시군에 대한 조직관리 지원 노하우를 확보하여야 할 것임

제2절 국가차원의 결과활용방안

1. 지방자치단체 조직진단 매뉴얼의 고도화: 광역특화

□ (단기과제) 지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2025): 광역-기초로 구분

❍ 행안부와 한국지방행정연구원이 함께 제작한 지방자치단체 조직진단 매뉴얼에 '광역자치단체'를 대상으로 한 분석방법과 산식을 추가하기 위한 기초자료로 본 연구가 활용될 수 있을 것임

- 광역-기초 간 수행기능의 차이 등으로 인해 업무량측정기법 등을 동일하게 적용하는 것이 적절치 않다는 의견은 다수의 실무자들을 통해 제시된 바 있음(지자체 업무량분석프로그램 개발 TF 회의록, 2024)
- 기본분석에 관한 안내 파트에 전북특별자치도의 사례를 들어 광역특화 분석방법과 산식을 안내하는 것을 검토해 볼 수 있음

❍ 17개시도의 자료를 모두 수집 분석한 것이 아니기 때문에, 전북특별자치도의 사례를 중심으로 지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2025)을 고도화하는 절차를 거치는 것을 고민해 볼 수 있음

| 그림 4-3 | 광역특화 분석사례

전북특별자치도의 적용사례

□ 지자체 업무량분석프로그램 개발 TF: 메타분석 결과
- [기본산식] 문서생산량 + 비전자문서비율 ×조사표업무량
- [수정산식1] 문서생산량 + 비전자문서비율 ×조사표업무량(단, 근무시간을 상한으로 적용)
- [수정산식2] 문서생산량 + 표준비전자문서비율(45%) × 근무시간업무량(* 조사표조사가 어려운 경우)

□ 지역업무량측정을 통한 사례분석
- 전북특별자치도에 대한 부서별 업무량측정결과를 보면, 다음과 같이 근무시간 기반 업무량 정원 대비 141%(연간 평균 근무시간 2,589시간), 조사표기반 업무량 정원대비 147%, 비전자문서업무비율 평균 55%로 나타남
- 총 업무량을 볼 때, 2024년 특별자치도 추진 및 특례발굴 등의 과정에서 각 부서가 체감하고 있는 체감업무량이 매우 높은 것을 확인할 수 있음. 그러나 공무원의 업무량은 실제 근무시간을 초과할 수 없기 때문에 전북특별자치도 조사표 업무량은 근무시간을 상한으로 조정될 필요가 있으며, 비전자문서비율 역시 45%를 상한으로 조정될 필요가 있다고 판단됨
- [전북특별자치도산식] 문서생산량 + 비전자문서비율(단, 45% 상한 적용)× 근무시간업무량
- 단, 산식의 분석결과는 1차적인 업무량분석에 따른 필요인력으로, 환경분석 및 기능분석, 인식분석 등의 결과를 종합하여 인력재배치에 관한 부서별 최종의견을 도출하는 것이 적절함
- 현재 머신러닝 분석결과 도출된 문서생산량을 그대로 적용하는 것이 타당함(A등급 10시간, B등급: 7.5시간, C등급: 5시간, D등급: 2.5시간)

자료: 저자작성

2. 광역자치단체 자율적 조직관리 지원제도 구축

□ 지방자치단체 자치조직권 강화와 국가의 지원

❍ 현재까지의 추세를 고려할 때, 향후 지방자치단체의 자치조직권 강화는 계속될 것이며, 다만 이때 책임성과 형평성을 확보할 수 있도록 하는 것이 국가의 역할이라 할 수 있음(김지수·안혜경·강희송, 2024)

❍ 따라서 장기적으로 볼 때, 광역자치단체가 지역 전문가(산하 시도연구원 또는 지역대학)와 함께 스스로 조직을 효율적으로 운영하고, 과학적 기법을 활용해 분석하도록 하는 것은 궁극적인 목표라 할 수 있음

❍ 이를 위해 행정안전부는 광역자치단체의 자율적 조직관리를 위한 지원제도를 고도화할 필요가 있으며, 적극적으로 조직관리역량을 제고하고 이를 적용하는

자치단체에 대한 인센티브를 제공하는 등 광역자치단체 조직관리역량 제고를 위한 혁신적인 대안을 검토해 볼 필요가 있음

- 이재명정부의 5극3특의 방향 등을 고려한다면, 광역자치단체 간 협력이 활성화될 것이고, 이와 같은 광역자치단체 연합이 일반 시도와 차별화되는 권한은 무엇인지에 대한 제도적 고민이 필요하기 때문임
- 따라서 이를 위한 테스트베드로 자율적 조직관리가 강화된 자치단체를 대상으로 기준인건비 또는 교부세 인센티브를 검토할 필요가 있음[25)]
- 이때, 자율적 조직관리가 강화되었다는 것은 ① 과학적 기법으로 효율적 정원관리를 하고 있는가, ② 정기적·과학적인 환경분석을 바탕으로 인력을 재배치하고 조직을 개편하고 있는가, ③ 자체 조직관리를 위한 지역거버넌스의 전문성과 체계성을 강화하였는가, ④ 산하 시군구에 대한 조직관리를 지원할 수 있는 역량을 갖추었는가, ⑤ 스스로 책임성과 형평성을 확보할 수 있는 통제시스템을 갖추었는가 등이 있음

□ 지역간 협력체계와 정보제공 강화

❍ 조직 및 인력에 관한 정보공개를 강화하여, 유사한 특성을 지닌 자치단체 간 조직 및 인력 현황 변화와 분석결과를 정보로서 공유하도록 하는 것이 필요함

❍ 지역간 협력을 통해 조직을 효율적으로 운영하는 방안을 모색하는 것에 대해 인센티브를 제공할 필요가 있음

- 지역간 특정사무에 관한 협력, 지역간 시설(인프라)의 공유와 공동운영체계 확립을 통해 조직을 효율적으로 관리한 경우 인센티브 등을 검토해볼 필요가 있음
- 가령 이를 통해 지역 내 거점도시를 중심으로 권역별 인구감소를 막는 인구의 댐 역할을 할 수 있도록 하는 행동을 유발하는 것임

25) 제주특별자치도 역시 지방자치단체 자치권 고도화의 테스트베드로서 고도의 자치권을 보장받은 바 있음

제 5 장

결론 및 함의

제1절 연구결과 종합

제2절 연구함의 및 한계

Chapter

5 결론 및 함의

제1절 연구결과 종합

1. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 구축

□ **민관합동조직진단반 구성 및 체계화**

○ 전북특별자치도는 향후 지속적인 자율적 조직진단시스템 운영을 위해 한국지방행정연구원과 지역기반의 민간전문가(군산대학교, 전북연구원 등)가 포함된 민관합동조직진단반을 구성함

○ 민관합동조직진단반은 향후 단계별 차별적인 역할을 수행하게 됨
- 1단계, 2025년 본 연구과정을 통해 자율적 조직진단시스템을 구축하기 위해 한국지방행정연구원이 적극적·지속적인 역할을 수행함
- 2단계, 본 연구과정 종료 후에는 전북특별자치도와 전북연구원을 중심으로 지역 중심의 자율적 조직진단시스템 운영이 지속가능하도록 함

□ **자료수집**

○ 전북특별자치도가 향후 스스로 조직진단을 수행할 수 있도록 현실적인 조건에서 자료수집, 분석도구를 개발하고 제안함

○ 분석대상범위는 다음과 같음
- 시공간범위: 최근 1년간의 전북특별자치도
- 대상범위: 본청 및 합의제행정기구
- 분석단위: 과단위

○ 환경분석 및 인식분석에 필요한 추가자료는 다음의 범위 하에서 수집함[26)]

26) 전북연구원(2025) 연구수행 과정에서 수집된 기초자료를 공유하였음

- (환경분석) 국정과제, 전북특별자치도의 민선8기 공약 및 전북특별법, 전북특별자치도의 실국별 75개 특례추진사업목록, 지역의 인구, 경제, 지리적 특성 등을 분석한 결과를 활용함
- (인식분석) 전북특별자치도 내부 공무원과 외부 전문가 대상으로 행정환경 변화에 대한 체감 및 예측, 기능·조직·인력 변화필요성에 대한 조직구성원의 인식 등을 분석함

❍ 기능 및 업무량분석을 위한 자료수집대상은 다음과 같음
- 온나라문서대장
- 조직개편히스토리 및 부서별 업무분장표
- 정현원 및 초과근무시간

□ 맞춤형 분석도구 개발

❍ 맞춤형 문서생산량 기반 업무량 측정방법 개발한 결과, 머신러닝 프로그램을 통한 분석결과는 한국지방행정연구원이 보유한 2개 광역자치단체 사례의 평균과 유사한 수준으로 도출되어 타당하다고 볼 수 있음
- 웹버전이 머신러닝 분석에 비하여 문서생산량이 적게 도출되나, 광역의 문서업무량을 고려하여 머신러닝 분석결과를 그대로 사용해도 무방할 것이라 판단됨
- 즉, 머신러닝분석결과를 그대로 문서생산량 값으로 활용할 경우, 중요도·난이도를 고려해 기초자치단체 대비 '광역업무 수행에 따른 가중치'가 됨

❍ 전북특별자치도의 특수성을 반영한 맞춤형 조사표 조사를 통해 업무량을 측정함
- 민원업무의 비율, 일몰제 적용검토 필요여부, 별도의 업무시스템 이용여부, 특례사업 여부, 특례사업관련 연간 단체장 보고빈도 등을 조사함

❍ 근무시간 기반 업무량 측정방법을 통해 조사표 기반 업무량과 비교함
- 현원과 법정근로일수를 활용한 연간 총근무시간을 계산하여, 객관적인 업무총량의 근거자료로 활용함

○ 맞춤형 분석도구에 기반한 종합업무량 측정산식 개발하여 부서별 업무량을 측정함
- 본 연구에서는 머신러닝분석 결과가 기초자치단체와 다른 경향으로 도출되었으나, 이를 광역의 가중치가 반영된 것으로 간주하여 '표준 비전자문서 업무비율'을 45%를 적용하는 것이 적절하다고 판단됨
- 한국지방행정연구원 조직진단분석센터의 진단사례에 관한 메타분석 결과와 광역의 특성을 반영하여 평균 45%를 적용하는 것이 적절하다고 판단됨
- [수정산식2] 문서생산량 + 표준비전자문서비율(45%) × 근무시간업무량

○ 이러한 1차적 업무량분석은 환경분석 및 인식분석결과에 따른 기능별 우선순위와 기능분석 및 업무량분석에서 조사표를 통해 조사된 업무특성(특례관련사업의 업무량 및 중요도, 민원업무비율 등), 조사표에 작성된 각 부서의 체감업무량 등을 종합적으로 검토하여 최종의견을 제시하여야 함

2. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 적용

□ 환경분석 및 인식분석 종합

○ (국가차원) 특별자치도 지정, 5극3특체제의 강조 등은 전북특별자치도에게 긍정적이면서도 불확실성이 높은 영향을 줌

○ (지역차원) 인구 감소에도 불구하고, 행정수요는 지속적으로 증가한 상황에서 필요 인력의 절대적 규모가 부족한 상황은 조직 내부의 부담으로 작용함

○ 전북특별자치도의 비전을 달성하면서도, 이와 같은 조직 내부의 부담감에 대한 종합적 분석을 통해 제한된 인력을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 조직설계가 필요함
- 업무량분석결과를 바탕으로 해당 기관이 처한 환경적 특성과 소속 공무원 및 지역 전문가가 체감하고 있는 과거와 미래, 그리고 현재의 상황을 반영해야 함

□ 기능 및 업무량분석

○ 기능분석의 기준이 되는 ① 적합성, ② 대응성, ③ 연계성, ④ 수요성 기준 중에서 대응성, 연계성 중심으로 검토한 결과는 다음과 같음
- 첫째, 인구전략 중요성이 강조되면서 “인구전략국” 신설하여 인구, 청년, 일자리, 여성가족, 외국인 기능을 수행함
- 둘째, 복지여성보건국은 보건-복지기능을 분리해 2개국으로 나누어 그간 상대적으로 약화된 기능을 강화함
- 셋째, 올림픽지원은 별도의 추진단을 구성하여 한시조직을 운영함
- 넷째, 환경산림국은 에너지기능을 이관받으면서 환경변화에 대응해 기후에너지국으로의 전환함
- 다섯째, 새만금해양수산국은 해상풍력을 기반으로하는 “새만금 RE-100 산단” 조성 업무 수행이 필요함에 따라, 해당 기능을 추가함

○ 업무량분석결과, 전북특별자치도의 각 부서에서 현원대비 총 29명의 인력이 증가되어야 하는 것으로 검토됨
- 다만, 제한된 정현원규모, 환경분석에 근거한 산업경제, 문화체육관광, 환경기능과 국가차원에서 강조되는 재난안전에 우선순위를 부여함
- 또한 감염병관리과, 교육협력과, 수산정책과, 축산과, 총괄지원과, 그밖에 특례사업과 관련하여 단체장 보고를 하는 경우가 있다고 응답한 탄소중립정책과, 산림자원과, 기업유치과, 기업애로해소과, 금융사회적경제과, 창업지원과, 청정에너지수소과, 농생명정책과, 보건의료과, 고령친화정책과, 감염병관리과 등에 대해서 특례사업 가점을 인정함

○ 그 결과 1차 종합업무량 기준 필요인력에 가감하여 최종 현원 증감 필요성이 도출하였고, 이에 관하여는 전북특별자치도 부서의견, 조직관리위원회를 통해 조정과정을 거침

□ 조직설계

○ (기본방향) 도지사, 부지사 소관 기구 재배치, 국 신설을 통한 기능 강화 및 확대,

국 폐지를 통한 기능 축소 및 재배치, 환경변화에 대응한 기능연계성 강화 등을 기본원칙으로 제시함

○ 전북특별자치도와 3차 시도워크숍(7.29)을 통해 최종안을 도출함(〈그림 3-7〉)
  - 단, 이와 같은 조직도는 새정부의 국정과제수립 및 조정, 전북특별자치도의 정책/사업 변화 등 환경의 변화에 따라 실제 개편적용시에는 수정될 여지가 있음

3. 전북특별자치도의 자율적 조직진단시스템 활용

□ 전북도 차원

○ 과학적이고 정기적인 조직분석 및 진단 운영이 필요함
  - 변화하는 환경에 적절히 대응할 수 있는 조직으로 민첩하게 변화하려면 과학적 조직관리와 정기진단을 통한 데이터 확보가 기본이 될 필요
  - 종합업무량에 기반한 조직분석 및 진단을 분기별로 수행하되, 이는 연 2회 부서수요조사와 연 1회 중장기인력기본계획에 근거하여 진행되어야 함. 또한 이에 반영하여 선순환적인 체계를 구성할 수 있음

○ 자체조직관리역량 제고를 위한 거버넌스를 운영할 수 있음
  - 전북특별자치도본청 조직부서 - 전북연구원(또는 지역대학) 간 조직분석 및 진단 협력체계를 강화함

○ 산하시군 조직관리를 적극적으로 지원함
  - 특별자치도로서 산하 시·군에 대한 조직관리권한을 확대함으로써 사회적 책임을 부담할 수 있음

□ 국가 차원

○ 지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2025) 고도화에 기여함
  - 기존 지방자치단체 조직진단 매뉴얼은 광역과 기초를 구분하지 않고 구성

된바 있으나, 실제 광역과 기초는 수행기능이 다르기 때문에 조직설계 원리, 인력배치 방식도 상이할 수 밖에 없음

- 특히, 광역자치단체은 중앙과 기초의 기능을 매개하는 역할을 하기도 하며, 이것이 조직설계에 반영되기도 함
- 예를 들어, 광역의 경우 중앙정부의 조직구조를 참조하는 경우가 많기 때문에 지역 현안이 아니더라도 조직이 존재할 수 있음. 이 경우 중앙과 형식성 유사성은 존재하나, 실질적인 업무량이 적은 부서가 존재하는 경향이 큼. 다만, 중앙과 기초를 매개하는 조직으로서 업무 협업이나 조정시, 해당 기능을 수행하고 있음을 보여주는 방식이 유용할 수 있음. 이는 기초자치단체와 동일한 업무량 측정방식으로 정현원 규모의 적정성을 판단할 수는 없음을 의미함
- 본 연구에서도 1차적인 업무량 분석에 더하여 전북특별자치도의 특수성을 고려한 정성적인 판단이 포함되었으므로, 추후 매뉴얼에는 광역자치단체가 직면한 '특수성'을 포함한 업무량측정 방식을 개발· 반영이 필요

❍ 다양한 인센티브를 활용한 광역자치단체 자율적 조직관리 지원제도 마련

- 광역자치단체가 지역 전문가(산하 시도연구원 또는 지역대학)와 함께 스스로 조직을 효율적으로 운영하고, 과학적 기법을 활용해 분석하는 것을 체계화하기 위하여 적극적으로 조직관리역량을 제고하고 이를 적용하는 자치단체에 대한 인센티브를 제공할 필요가 있음
- 지역간 협력과 정보제공에 기여한 자치단체에 인센티브를 제공함. 지역간 특정사무 협력, 지역간 시설(인프라) 공유와 공동운영체계 확립 등 조직을 효율적으로 관리한 우수사례를 발굴하고 이에 대한 확실한 인센티브를 제공함

제2절 연구함의 및 한계

1. 연구함의

□ **다양한 기능변화에 직면한 광역주도 조직진단의 기초 마련**

○ 최근 전북특별자치도가 직면한 기능변화를 고려하여 전략적으로 강화하거나 축소해야 하는 기능을 실제 기구와 인력에 연계할 수 있도록 분석함

○ 전북특별자치도의 인구감소에 대응하기 위한 기구설계 뿐만 아니라 농생명, 에너지, 탄소산업 육성을 위한 기구설계를 제안함

□ **특별자치도의 역할을 고려한 조직진단시스템 제시**

○ 전북특별자치도는 광역이지만, 광역시나 일반도와 다른 법적 기능적 특례를 부여받기 때문에 산하 시군의 조직과 인력에 대한 권한과 책임을 동시에 부여하는 방향으로 조직진단시스템을 제안함

○ 전북특별자치도 도입후 제도 전환기의 조직설계의 실효성을 확보하고, 전북특별자치도의 산업구조 특수성에 기반한 자율진단의 선도사례가 될 수 있음

2. 한계

□ **특별자치도의 특례 등에 관한 법제도적 한계**

○ 본 연구에서 제시된 제안의 적용을 위해서는 일부 특별자치도에 관한 법적 근거의 변화가 필요할 수 있음

□ **시스템 적용을 위한 교육과 학습 필요**

○ 본 연구의 궁극적인 목적이 자율적조직진단시스템을 구축하고 산하 시·군에 관한 조직관리역량을 제고하는 것이지만, 이를 위해서는 시스템의 활용을

전제로 이를 고도화 하려는 자체적 노력과 교육과 학습체제를 활용한 역량 강화가 전제될 필요가 있음
- 향후 이같은 측면에서의 협력체계 구축이 필요함

참고문헌

김지수 외. (2024). 2024년 지방자치단체 조직 분석 및 진단 연구용역. 한국지방행정연구원.

김지수, 안혜경, 강희송. (2024). 지방자치단체 조직관리 효율화 방안 연구. 한국지방행정연구원.

류재현. (2011). 울산광역시의 SWOT 이슈분석과 SWOT 전략모델. 지방정부연구, 15(1), 75-95.

박해육 외. (2019). 강동구 조직효율화 연구. 강동구청수탁연구용역. 한국지방행정연구원.

국정기획위원회. (2025). 대한민국 진짜 성장을 위한 전략.

더불어민주당. (2025). 이제부터 진짜 대한민국. 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집.

전북연구원. (2025). 전북특별자치도 비전달성을 위한 조직설계방향 연구. 전북연구원.

행정안전부. (2023). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.

행정안전부. (2024). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.

행정안전부. (2025). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.

국민일보. (2024). 부산시, 다양한 도시문제 '디지털 트윈'으로 푼다. 2024.07.24.

인천투데이. (2020). 인천시, 삼성SDS와 업무자동화 기술검증 협약 체결. 2020. 04.06.

Coopers, & Lybrand. (1995). Financial Statements. Annual Report of the Trustees of the Metropolitan Museum of Art, (126), 41-55.

Katz, D., & Kahn, R. L. (1996). The social psychology of organizations. New York: John Wiley.

Surton, J. (1996). Gibrat's Legacy'. London School of Economics and Political Science.

부록1. 설명회 자료집

조사표 작성 안내

2025.03.

한국지방행정연구원

목차

제1장 각 부서의 조사표 작성요령 ····· 111

1. 폴더 및 파일명과 엑셀시트의 작성 ····· 111
2. 부서의견 작성방법 ····· 112
3. 업무량 및 업무량특성 작성방법 ····· 117
4. FAQ ····· 120

제2장 조사표 취합 및 배포요령 ····· 121

1. 배포요령··· ····· 121
2. 조사표취합 ····· 121
3. 수정 및 보완 ····· 122

제1장 각 부서의 조사표 작성요령

1 폴더 및 파일명과 엑셀시트의 작성

□ 폴더명 : 실국명

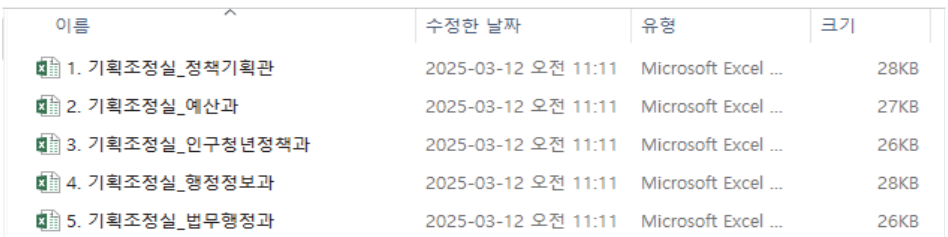
※현재 작성된 파일명을 변경하지 마세요

이름	수정한 날짜	유형	크기
2. 기획조정실	2025-03-12 오전 11:11	파일 폴더	

□ 파일명

❍ (파일명) 실국명+부서명 (예시) 1. 기획조정실 정책기획관

※현재 작성된 파일명을 변경하지 마세요



이름	수정한 날짜	유형	크기
1. 기획조정실_정책기획관	2025-03-12 오전 11:11	Microsoft Excel ...	28KB
2. 기획조정실_예산과	2025-03-12 오전 11:11	Microsoft Excel ...	27KB
3. 기획조정실_인구청년정책과	2025-03-12 오전 11:11	Microsoft Excel ...	26KB
4. 기획조정실_행정정보과	2025-03-12 오전 11:11	Microsoft Excel ...	28KB
5. 기획조정실_법무행정과	2025-03-12 오전 11:11	Microsoft Excel ...	26KB

□ 엑셀시트명

❍ (1.부서의견) 실국명+부서명 추가 (예시) 1. 부서의견_기획조정실_정책기획관

❍ (2. 조사표) 실국명+부서명 추가 (예시) 2. 조사표_기획조정실_정책기획관

2 부서의견 작성방법

□ 2-1. 기구 및 인력개편의견

1-1. 기구 및 인력 개편의견

부서		조직개편의견		인력재배치의견		우선순위
부서명(국)	부서명(과)	기구개편의견	기구개편상세내용	인력재배치의견	인력재배치상세내용	우선순위
		신설		*증원*		
		분리		*재배치(감축)*		

※ 아래의 내용을 삭제하지 마세요.

기구개편의견선택지	인력재배치의견선택지
신설	증원
분리	재배치(감축)
통합	
폐지	

❍ (부서명) 소속 실국과 부서(실, 과, 담당관)의 명칭을 작성
- 부서명칭: 공식명칭으로 작성(약자로 작성 ×)
- 만약 실국이 없을 경우 '부서명(국)'은 공란으로 비워둠

❍ (조직개편의견) 기구개편에 관한 의견에 대해 목록에서 '신설, 분리, 통합, 폐지' 중 하나를 선택하고 구체적인 기구개편상세 내용을 작성
- 만약 엑셀오류 등으로 인해 목록이 나타나지 않을 경우, 직접 작성
- (기구) 실국, 부서, 팀 등을 모두 포괄함
- (기구개편상세내용) 예시의 내용을 참조하되, 팀이 아닌 실국, 과단위로도 작성가능함
  * (신설) 신설될 조직의 이름과 역할을 기술
  * (분리) (구)OO팀->(신)aa팀+bb팀, 각 팀 업무분장 약술
  * (통합) (구)aa팀+bb팀->(신)OO팀
  * (폐지) 폐지될 조직 이름과 역할, 사유, 이후 해당 업무를 수행하게 될 팀 이름 기술

❍ (인력재배치의견) 조직개편여부와 관계없이 '증원' 또는 '재배치(감축)'에 관한 의견을 선택할 수 있음

- 조직개편이 불필요할 경우, 기구개편에 관하여는 선택지를 선택하지 않음
- 목록에서 '증원, 재배치(감축)' 중 하나를 선택하고 구체적인 인력재배치의 상세내용을 작성. 만약 목록이 활성화되지 않을 경우 직접 입력
- (인력재배치상세내용) 구체적인 재배치 인원과 그 이유 등을 작성

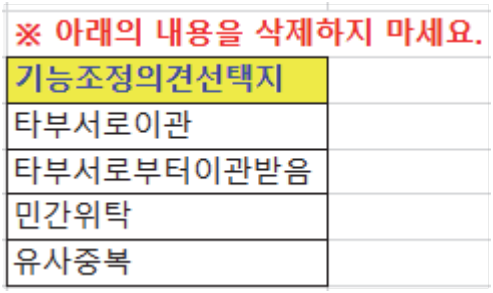
  * 간략하게 내용을 작성하고, 필요시 추가자료 별도제출 가능(파일제출시 첨부파일로 제출)

❍ (우선순위) 기구 및 인력재배치에 관해 작성한 모든 의견 중 가장 먼저 적용되어야 한다고 생각되는 것을 순서대로 번호입력

- 기구 및 인력개편에 관한 의견은 해당 자치단체의 상황에 따라 반영가능범위에 한계가 있음. 또한 조직확대 및 증원관련 요청이 반영가능범위를 초과할 경우 우선적용 가능성 검토시 당해 지자체의 환경분석결과와 제출한 의견을 참고할 예정임
- 단, 실제 정원반영여부와 무관하게 제출된 의견에 대하여는 컨설팅보고서에 모두 담을 예정임
- 우선순위의 결정은 부서장의 동의를 받고, 가능하다면 부서 구성원과 사전협의하는 것을 추천

□ 2-2. 기능조정의견

부서		기능조정의견		이관 및 유사업무수행부서(팀)명	
부서명(국)	부서명(과)	기능조정의견	기능조정필요업무개요	이관부서명	유사업무수행부서(팀)명
		타부서로이관			
		민간위탁			



❍ (부서명) 1-1과 동일

❍ (기능조정의견) 기능조정에 관한 의견에 대해 목록에서 '타부서로이관, 타부서로부터이관받음, 민간위탁, 유사중복' 중 하나를 선택하고 기능조정 필요업무의 개요를 작성

- 만약 엑셀오류 등으로 인해 목록이 나타나지 않을 경우, '타부서로이관, 타부서로부터이관받음, 민간위탁, 유사중복' 중 하나를 직접 작성
- (기능조정의견용) 예시의 내용을 참조하되, 팀이 아닌 실국, 과단위로도 작성가능함

* (타부서로이관) 수행업무 중 타부서로 이관이 필요한 업무

* (타부서로부터이관받음) 현재 다른 부서가 수행하고 있지만 우리 부서가 수행하는 것이 타당한 업무

* (민간위탁) 수행업무 중 민간영역에서 수행하도록 위탁하는 것이 적절한 업무

* (유사중복) 수행업무 중 유사업무를 여러 부서(또는 팀)에서 수행하는 경우

- (이관부서명) 타부서로이관 또는 타부서로부터 이관받아야 하는 업무가 있을 경우 해당 부서의 명칭을 작성

* 원칙적으로 부서명으로 쓰되, 팀이 특정될 경우 '부서명+팀명'으로 작성

- (유사업무수행부서명) 유사중복업무가 수행되고 있을 경우, 유사중복업무를 수행하는 모든 부서명을 작성(단, 팀이 특정될 경우 부서명+팀명을 작성)

□ 2-3. 사무재배분 및 합동업무, 민간위탁 등에 관한 의견

부서		의견				
부서명(국)	부서명(과)	유형	사무명(수행업무)	대상기관	이유	기타의견
		사무재배분필요		*중앙행정기관(산하기관포함)*	*국가 또는 시·도자원의 종일적 처리를 요하는 사무*	
		합동업무필요		*인근기초자치단체(산하기관포함)*	*개별 기초자치단체가 수행하기에는 비용과 인력이 과다하게 투입되는 경우*	
		민간위탁필요		*민간 기타*	*해당 업무가 민간에서 수행되는 것이 더 적절하다고 판단되는 경우*	

※ 아래의 내용을 삭제하지 마세요.		
선택지	선택지	선택지
사무재배분필요	중앙행정기관(산하기관포함)	국가 또는 도차원의 통일적 처리를 요하는 사무
합동업무필요	인근광역자치단체(산하기관포함)	주민과 직접적인 대면/접촉/소통이 필요하지 않은 업무
민간위탁필요	기초자치단체(산하기관포함)	사무 처리의 효과가 전북특별자치도의 경계를 벗어나는사무
	민간 기타	전문지식, 고도의 판단이 필요해 상위기관에서 수행되는 것이 더 적절한 경우
		해당 업무가 민간에서 수행되는 것이 더 적절하다고 판단되는 경우
		개별 기초자치단체가 수행하기에는 비용과 인력이 과다하게 투입되는 경우
		기타

❍ 조사목적

본 조사의 목적은 국가 및 광역자치단체, 기초자치단체, 각 지방자치단체의 산하기관 등과 사무(업무)의 재배분이 필요하다고 판단되는 업무를 조사하여 국가 차원의 지방행정체제개편 및 전북특별자치도의 특례개발시 제도개선 방안을 모색하기 위함입니다. 수행하고 계신 업무에 관해 평소 고민하고 계신 바가 있으시다면 작성을 부탁드립니다. 작성하신 내용은 향후 중요한 정책적·학술적 자료로 활용될 예정입니다.

❍ (부서명) 1-1과 동일

❍ (유형) 의견유형은 '사무재배분필요, 합동업무필요, 민간위탁필요' 세가지로 구분됨. 목록 중 하나를 선택하고 만약 엑셀오류 등으로 인해 목록이 나타나지 않을 경우, '사무재배분필요, 합동업무필요, 민간위탁필요' 중 하나를 직접 작성

* (사무재배분필요사무) 현재하고 계신 사무(사무) 중에서 국가 또는 기초지방자치단체가 수행하는 것이 보다 적합하다고 판단되는 업무
* (합동업무필요사무) 현재 수행하고 계신 업무(사무) 중에서 2개 이상의 광역자치단체가 협업하여 수행하는 것이 필요하다고 판단되는 업무(단순 협업 외에 초광역자치단체설립, 특별자치단체설립, 연합, 공동출자출연기관설립, 조합 등을 포괄)

* (민간위탁필요사무) 지방자치단체 보다 민간에서 수행하는 것이 더 적절하다고 판단되는 업무(해당지역에 사무를 수행할 민간이 있는지 여부 등을 고려하지 마시고 그 필요성에 관하여만 판단해 주시기 바랍니다)

❍ (사무명) 업무량작성 페이지의 '수행업무(J열)'에 작성한 업무명을 기준으로 작성(업무내용과 특성이 잘 드러나도록 표기)

❍ (대상기관) 사무를 이양받거나, 합동하여 업무를 수행해야 할 기관을 목록에서 선택하여 작성

- 만약 엑셀오류 등으로 인해 목록이 나타나지 않을 경우, '중앙행정기관(산하기관포함), 인근광역자치단체(산하기관포함), 기초자치단체(산하기관포함), 민간 기타' 중 하나를 직접 작성

❍ (이유) 왜 이와 같은 의견을 제시하였는지에 관해 선택

- 선택지는 다음과 같으며, 만약 엑셀오류 등으로 인해 목록이 나타나지 않을 경우 아래 목록을 복사하여 '이유'란에 붙임

번호	이유선택지
1	국가 또는 도차원의 통일적 처리를 요하는 사무
2	주민과 직접적인 대면/접촉/소통이 필요하지 않은 업무
3	사무 처리의 효과가 전북특별자치도의 경계를 벗어나는사무
4	전문지식, 고도의 판단이 필요해 상위기관에서 수행되는 것이 더 적절한 경우
5	해당 업무가 민간에서 수행되는 것이 더 적절하다고 판단되는 경우
6	개별 기초자치단체가 수행하기에는 비용과 인력이 과다하게 투입되는 경우
7	기타

- 만약 그밖의 이유가 있다면 '기타'를 선택한 뒤 '기타의견'란에 내용을 작성

3 업무량 및 업무특성 작성방법

팀장표기란	부서명(국)	부서명(과)	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	수행업무	단위시간 (단위: 시간)	빈도 (단위: 회)	업무수행시간 (단위: 시간)	비전자문서 업무비율 (단위: %)	면월업무 비율 (단위: %)	일몰제 적용검토 필요여부	별도의 업무시스템 이용여부	특례사업 여부	특례사업관련 연간 단체장 보고빈도
★팀장			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	총괄업무조정	팀총괄 및 업무조정			1000	100	20				
★팀장			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	전결대결	05	50	25	100	100				
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	인사	교육훈련	교육이비						O			
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	인사	교육훈련	교육결과						O			
			산업중소기업	기업지원	기업지원	기업관련지원											
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	정책개발										
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	서무										
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	예산회계										
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	과공통일반사무	인원관리										
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기획	혁신업무										
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	민원전화대응									
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	예모보고									
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	작문작성									
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	작문작성									
			일반공공행정	일반행정	일반행정지원	기타	기타	작문작성									
											1025	100					

□ 3-1. 팀장업무표기

❍ 팀장업무는 가장 상단에 작성

- 가령 부서 내에 3개 팀이 있을 경우, 3개 팀팀장 3명이 각각 따로 작성됨
- “팀명+팀장”으로 표기(팀장의 성명을 기술하는 것을 불필요)
- 팀장 1명의 업무량 총합은 팀장의 연간근무시간(초과근무시간포함) 총합을 초과할 수 없음

❍ 기본적인 ‘팀총괄 및 업무조정’에 해당되는 업무는 예시를 그대로 활용함(J열까지 그대로 사용)

❍ 만약 팀장이 이 업무 외에 업무분장표 상 별도의 업무를 수행하거나, 업무분장표 상에는 없으나 다양한 사유로 일반직원과 동일하게 특정한 업무를 수행해야 하는 경우 해당 업무를 예시와 같이 작성

- 이 경우 작성의 방법은 일반직원업무표기와 동일함

□ 3-2. 일반직원업무표기

❍ 일반직원은 팀장표기란을 공란으로 비워둠

❍ (부서명) 소속 실국과 부서(실, 과, 담당관)의 명칭을 작성

- 부서명칭: 공식명칭으로 작성(약자로 작성 ×)
- 만약 실국이 없을 경우 ‘부서명(국)’은 공란으로 비워둠

❍ (BRM 및 업무명) 현재 작성되어 있는 파란색음영의 BRM은 해당 부서가 지난 한해동안 온나라문서대상에서 생산한 문서에서 선택한 기능분류에 따라 업무의 유형을 나눈 것임

- 많은 경우 이 기능분류는 업무분장표 상의 업무와 불일치하기도 함. 따라서 업무분장표의 업무를 제공해 드린 기능분류에 따라 나누어 보시고, 세부분류가 필요하다고 판단되실 경우 열을 추가하신 뒤(7행과 8행), "수행업무(J열)"에 예시와 같이 각각의 내용을 작성함(빨간글씨)
- 단, 열을 추가할 경우, 샘플과 같이 BRM1~5단계는 모두 작성되어야 하며, 이때 기존의 파란음영부분을 참고할 수 있음
- 현재 수행하지 않는 업무 또는 부적합한 기능이 있다고 판단되실 경우 삭제할 수 있음. 또한 전혀 다른 타 부서의 내용이 담겨있다고 판단될 경우, 조사표 생성시 발생된 오류일 수 있으므로 소속기관 조직담당자에게 이를 고지하고 수정할 것을 요청할 수 있음
- 만약 현재 수행하고 계신 업무가 제공해 드린 기능분류 중 어떤 곳에도 포함되지 않는다고 판단되실 경우 "기타업무"에 작성할 수 있음(예시: 민원전화대응, 업무분장에 없는 각종 행사 및 축제지원, 주요 현안에 대한 타부서 요구사항 조정, 협의 등) 단, 가령 예시에서 가로수관리를 위한 조정 및 협의 등은 해당 업무에 동반되는 업무이기 때문에 기타업무에 해당되지 않음

❍ (업무수행시간) 각 업무별로 1년간 해당업무에 소요된 시간을 작성(단위: 시간)

- (산식) 단위시간 × 빈도 = 업무수행시간
- 단위시간: 법정처리일수 등이 아닌 실제 처리시간을 의미함
  * 지방자치단체 공무원의 연간근무시간은 약 1,800시간~최대 2,500시간(매일 최대초과근무시간을 한 경우)이며, 작성시간에 대하여는 실제근무시간, 유사자치단체평균값과 교차검증예정임
- 단, 업무특성상 단위시간과 빈도가 정확하지 않을 경우 업무수행시간만 기술할 수 있음

❍ (비전자문서업무비율) 모든 업무는 온나라문서대장 상의 전자문서를 통해 표현되지 않는 업무가 존재함. 전체 업무 중 출장, 사전준비, 부서간 협의, 별도의 시스템활용 등으로 인해 온나라문서대장 상의 전자문서만으로는 표현되지

않는 업무비율을 작성(단위: %)

❍ (민원업무비율) 해당업무수행시 민원대응(전화, 방문 등 법정민원 외에 민원발생에 대한 응대)에 소요되는 업무시간의 비율을 작성(단위: %)

❍ (업무특성) 작성하신 업무가 가지는 특성이라고 판단되면 '○'를 선택

- 해당되지 않을 경우 공란으로 두고 선택하지 않아도 됨

※ 갑작스러운 업무량의 증가, 또는 더이상 수행되지 않는 업무, 일반적인 업무량측정방식에 의한 측정이 곤란한 업무 등을 발굴하기 위한 목적의 조사입니다.

* (일몰제적용검토필요) 만약 국가차원에서 현재 수행하고 있는 지방자치단체의 업무 전반에 대해 일몰제 적용여부를 검토할 경우, 검토의 대상이 되어야 한다고 판단되는 업무

- 일몰제: 정책 및 사업 설계단계에서 사전에 일정기간이 도과되면 더이상 수행되지 않아 자동으로 더이상 수행하지 않아도 되는 업무로 지정하는 제도

* (별도의 업무시스템이용) 예를 들어 세무, 감사, 전산 등 온나라문서대장 외에 별도의 업무시스템을 이용하고 있는 경우→이 경우 온나라문서대장 상의 업무량은 다소 적게 측정될 수 있기 때문

* (특례사업여부) 전북특별자치도 추진에 따른 전략사업을 말하며, 특별자치도 종합계획 비전에 따라 추진되는 실국별 75개 주요사업을 말함

* (특례사업 관련 연간 단체장 대면보고빈도) 특례사업의 난이도, 중요도를 파악하기 위해 해당 부서에서 1년동안 해당 특례사업과 관련하여 단체장에게 보고한 빈도를 말하며, 월간, 주간 업무보고서에 공식적으로 기록된 내용을 포함하여 상시적 대면보고의 빈도 등을 어림잡은 수치를 포함하여 작성함

4 FAQ

1. 2024년에 있었던 부서(A)가 2025년 현재 2개의 부서(A'+B)로 나누어서 수행되고 있는 경우 어떻게 작성되나요?

- 현재 조사표는 조직개편내용을 참고하여 현재 해당 업무를 각각 수행하고 있는 부서에서 2024년의 업무수행내용을 작성하도록 했습니다. 즉, 2025년 현재 a업무는 A'부서에서 b업무는 B부서에서 수행하고 있다면 각 부서가 작성합니다.

2. 2024년에 있었던 부서(A)가 중간에 폐지되었는데, 이 경우 어떻게 작성되나요?

- 해당 부서가 폐지되고 업무도 현재 수행되지 않을 경우는 분석에서 제외하므로 작성이 불필요합니다. 그러나 해당 부서가 다른 부서(B)로 통합하여 폐지된 경우 통합된 부서(B)에서 작성하게 됩니다.

3. 2024년에 부서(A)가 수행하던 업무를 2025년에는 부서(B)가 수행하고 있다면, 누가 작성하나요?

- 부서B의 조사표에 작성란이 생성되어 있습니다.

4. 업무에 소요되는 시간이나 단체장 대면보고 빈도 등에 관한 정확한 자료를 제출해야 하나요?

- 그렇지 않습니다. 그러나 추론할 수 있는 정보를 바탕으로 작성해 주시기를 권유드립니다.

5. 혹시 실제와 달리 과다작성 또는 과소작성된 업무량이 있다면 어떻게 되나요?

- 1차 분석 후 해당 결과가 데이터의 오기에 따른 것인지 부서에 확인하는 절차가 있으며, 조사표 외 다양한 분석결과(예: 근무시간 등)를 종합하여 작성결과의 타당성·신뢰성을 검증 후 수정할 수 있습니다.

제2장 조사표 취합 및 배포요령

1 배포요령

□ **조사표배포**

○ 연구원에서 사전에 생성한 부서별조사표를 각 부서에 배포

○ 각부서의 조사표작성요령에 관한 설명자료 및 설명영상을 배포
- 동일질문이 반복될 경우, 연구원에서 Q&A 자료 추가 배포

2 조사표취합

□ **실국이 있는 경우**

○ 실국별로 분류하여 하나의 폴더에 취합·제출

○ 모든 부서의 조사표가 취합되었을 경우 제출

○ 일반적으로 배포시점으로부터 2주의 기간동안 작성 후 취합
- 구체적인 일정은 내부망을 통해 안내 예정

3 수정 및 보완

□ **조사표 오류확인시 조치**

○ 연구원으로 연락(033-769-9905, 강희송전문연구원) 또는 기관 내 조직담당 부서에 연락하여 조사표 오류에 관한 수정을 요청
- 조사표수정을 위한 소요시간: 1~2일 이내

□ **조사표 제출결과에 대한 보완요청**

○ 1차 제출된 조사표에 관하여 오류가 확인될 경우 연구원에서 조직담당자에게 연락하여 오류수정 또는 작성자에 대한 확인을 요청할 수 있음
- 간단한 오기의 경우 작성자에 대한 확인 없이 오류수정
- 주요 내용에 관한 오류일 경우 작성자에 대한 추가적 확인 및 재작성과정이 필요할 수 있음

감사합니다.

정책연구 2025-27

전북특별자치도 비전달성을 위한 자율적 조직진단 시스템 구축

저 자	**김지수**	한국지방행정연구원 연구위원 **유자영**	한국지방행정연구원 부연구위원 **강희송**	한국지방행정연구원 전문연구원

발 행 일	2025년 8월 2일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페 이 지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락