

◆ 목 차 ◆

ABSTRACT

제1장 서 론.....1

 제1절 연구의 목적.....1

 제2절 연구의 범위와 방법.....2

제2장 지방행정조직 개선에 관한 이론적 고찰.....4

 제1절 자치시대 지방행정조직의 의의.....4

 1. 자치시대 지방행정의 개념.....4

 2. 자치시대 지방행정의 이념과 유형.....5

 3. 자치시대 지방행정의 특성과 성격.....8

 제2절 지방행정 환경변화에 따른 지방행정조직 개선의 필요성.....10

 1. 지방행정수요의 변화.....10

 1)지방행정수요의 개념과 특징.....10

 2)향후 지방행정수요의 동향.....11

 2. 국내외 정부혁신의 사례와 추세.....15

 1)각국 정부의 정부혁신의 추세.....15

 2)한국의 정부혁신.....19

 3. 새로운 환경변화에 따른 행정조직개선의 필요성.....21

 1)지방행정환경의 변화.....21

 2)지역주민의 요구 증대.....24

 3)행정의 경영마인드 도입.....25

제3장 지방행정조직의 실태와 문제점	28
제1절 지방행정조직의 특징	28
제2절 지방행정조직의 실태	30
1. 수직적 구조의 실태.....	31
2. 수평적 구조의 실태.....	36
3. 지방행정조직체계의 장점 및 단점.....	39
제3절 지방행정조직의 문제점	40
1. 수직적 구조의 문제점.....	41
2. 수평적 구조의 문제점.....	43
제4장 지방행정조직의 개선방안	48
제1절 지방행정조직 개선의 기본방향	48
1. 분권화되고 정책지향적인 조직.....	49
2. 환경변화에 유연하고 전문화된 조직.....	50
3. 직무중심의 조직개편.....	50
4. 분화와 통합을 통한 주민선택형 행정조직.....	51
제2절 지방행정조직 문제점의 개선방안	52
1. 수직적 구조의 개선방안.....	52
2. 수평적 구조의 개선방안.....	56
3. 팀제의 도입.....	62
제5장 결 론	67
참고 문헌	70

◆ 표 목 차 ◆

<표 2-1> 지방행정의 이념의 정의.....	5
<표 2-2> 미·영·일·뉴의 정부개혁 개요 비교.....	18
<표 3-1> 지방행정계층구조의 역사적 변천내역.....	32
<표 3-2> 현행 지방행정계층구조.....	33
<표 3-3> 지방자치단체의 기능배분실태.....	34
<표 3-4> 특별지방행정기관 현황.....	38
<표 4-1> 현행 조직구조와 재구조화를 위한 기본방향.....	51
<표 4-2> 팀 구성원의 기본적인 사명·책임·권한.....	63

◆ 그림 목 차 ◆

<그림 2-1> 행정수요와 환경변화 및 지방행정조직과의 관계.....	14
--	----

ABSTRACT

A Study on the Improvement the Local Administrative Organization of Korea

Li, Sheng Chun

Advisor: Prof. Lee, Key-man, Ph. D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

Korea has achieved a high economic progress since 1960s when the rapid industrialization and urbanization were accelerated. This brought many changes in the general society, people's way of thought and behaviors, however, as the administrative system strengthened its centralism to lead and support a high economic progress, local administration degraded to a means of national administration and had many problems to play its role as a local government.

Since the inauguration of local autonomous entities as of June 1, 1995 as a result of popular election for chairmen of local entities on June 27, 1995, there have been many changes in various fields. There were great changes in the behaviors of public officials as in fields of administrative systems, civil affairs service, and a tax system, atomization of local economy, social welfare and environment.

Among the various changes since the enactment of local autonomy system, this study focused on organizational reform in particular and suggested a more

efficient and competitive model of the organization.

The scope of the study limited to chairmen of executive organs, subsidiary organs and attached organs among the administrative organizations of metro-autonomous entities, which belong to the administrative structure.

The contents of each chapter are as follows. In chapter 1, it describes the objective, a scope and a method of research, in chapter 2; it presents the necessity of region administrative system improvement. In chapter 3, it analyzed the actual condition and a problem point of region administrative system. In chapter 4, reform measures of the administrative structure were suggested and chapter 5 is a summary and conclusion of this paper.

The research advanced mainly with lower part by method. Demand of the objective investigation against a region administrative system and region administration, Against the change of region administrative environment preceding research dissertation, It referred the literature of the government publications and the inside and outside of the country scholars.

The various statistical data the literature of the region administrative research workers and the inside and outside of the country scholars referred a data and the contents, which are recorded. Also there was a recently reorganization plan and referred to describe the various literature which is published a research dissertation.

As the result of research, in the local administrative organization, local administrative needs emerged by the outer environment as an open system, which is in a state of reciprocal action with the surrounding environment and the need to reform an organization, and the contents are determined concretely by the inner environment. From this point of view, the reform measures to actively cope with local administrative needs are as follows.

First, organizations should change to decentralized and policy –oriented structures.

Second, organizations should be reorganized to structures flexible to environmental changes and expertise organization.

Third, organizations should change to reduced task-oriented organizations.

Fourth, organizations should change to administrative organizations of a citizen choice type through classification and unification.

Fourth, must changed to the citizen-centered administrative system which leads a devolution and integration.

Therefore, local administrative officials and administrative environment-related officials have to change their recognition and conventions and managers of the organization have to accomplish goals of the local administration through the continuous self –reflection and renovation.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

인간이 살고 있는 사회의 가장 뚜렷한 특징의 하나가 바로 조직사회라고 할 수 있을 정도로 현대사회에서 조직이 차지하고 있는 비중이나 그것이 미치는 영향이 크다.

인간은 사회의 일원인 동시에 조직의 일원이다. 따라서 인간을 사회적 동물이라고 함은 인간이 조직구성원의 불가피성을 전제로 한다. 조직은 인간의지 실현의 주요 도구이며, 인간생활 전반에 걸쳐 중대하고도 광범위한 영향을 미친다. 현대를 변동의 시대라고 하거니와 변동과 사회발전의 속도가 빠르면 빠를수록 인간생활에서 조직이 차지하는 비중은 날로 높아 가지 않을 수 없는 것이다.¹⁾

현대조직이 직면하고 있는 주요과제는 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 외부 환경으로부터 끊임없이 가해지고 있는 각종 도전과 압력에 능동적으로 대처하는 것이다. 환경변화에 신속하고도 효과적으로 대응할 수 있는 조직을 만드는 것은 율타리 없고 갈수록 치열해지는 경쟁 속에서 살아 남아야 하는 기업뿐만 아니라 행정조직에 있어서도 대단히 중요한 일이다.

한국의 행정조직은 1960년대 이후로 고도경제성장을 주도하고 지원하기 위하여 중앙 집권적 행태를 강화시켜 왔으며, 「국민의 정부」, 「참여정부」 출범을 계기로 정부조직 개편의 문제가 대두되었다. 이에 따라 지방행정조직은 1991년 지방의회의 구성, 1995년 제4대 지방선거의 실시로 하여 외형적으로 지방자치제가 완비되었고 지역정치의 부재 속에서 지역민 위에 군림하는 행정체제가 이루어졌으나 지방자치의 추진주체로서 그 역할을 다하기에는 많은 문제점을 안고 있다.

지방자치제 실시 이전의 행정조직으로 대부분은 중앙정부조직을 능률적으로 뒷

¹⁾ 박연호·오세덕, 『현대조직관리론』(서울: 법문사, 1996), p.29.

받침하기 위한 지방행정조직이 편제 되어 운영되어 왔으며 중앙정부가 내려준 지침이나 행정지시 등을 관련 부서(하위조직)에서 지역실정에 맞게 일부 개선하여 실행하는 다람쥐 쳇바퀴형 조직체제로 운영되어왔다. 이는 현행 지방행정 계층구조는 주민생활을 위하기보다는 통치의 용이함과 행정의 편의성에 근간을 두고 있고, 관료제와 통솔의 원리를 바탕으로 다단계 계층구조로 형성되어 있으며 지방행정조직 구조는 경직되어 있음을 말해주고 있다.

이러한 지방행정조직은 자치행정의 수요를 충족시킬 수 없는 것이다. 즉 지방자치단체의 주민들이 지방정부(지방자치단체)를 상대로 공익적 차원에서 제반 지역문제의 해결을 바라는 물질, 정신적 욕구를 만족시킬 수 없는 것이다.

따라서 지역 주민들의 행정 참여에 대한 다양화 · 고도화된 요구를 충족시키고 지역실정에 적합한 행정구조와 창의적이고 기업가적인 관리체제를 구축하며 지역경쟁력을 확보하기 위해서는 현재의 지방행정체제와 관리방식의 틀을 탈피하여 자기 혁신의 바탕 위에서 새로운 지방경영의 토대를 마련하고 지방행정조직의 효율성을 제고시킬 수 있는 지방경영의 전략을 모색해야 한다.

이에 본 연구는 지방자치에 따른 행정수요 및 행정기능의 변화와 지역실정에 맞는 지방자치행정체제를 확립하기 위해 지방행정조직의 실태와 문제점을 진단하고 새로운 행정환경에 능동적인 대처가 가능하도록 조직의 능률성과 적합성 · 탄력성이 확보될 수 있는 지방행정조직체제의 구축을 위한 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

행정조직을 중심으로 하여 야기되는 행정행태는 복합적인 것으로서 그 변수는 행정인, 행정구조, 행정관 환경간의 관계로 파악하는 것이 일반적인 경향이다. 따라서 어떤 행정현상을 연구하고자 할 때, 행정행태와 관련된 제 변수를 고려하여

종합적으로 연구하는 것이 바람직스럽지만, 연구자의 한정된 능력과 자료의 한계성으로 인하여 연구대상을 제한 하는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에 있어서도 지방자치가 실시됨에 따라 변화하는 행정수요에 대응하여 지방행정조직의 효율적인 개선방안을 모색하는데 있으므로, 그 범위를 행정인·구조·환경 등에까지 확대시켜야 되나 현실적인 한계 때문에 행정조직의 구조적 측면에 중점을 두어 분석하고자 한다. 또한 개선방안에 대한 모색으로써 구조를 수직적 구조와 수평적 구조로 나누어 주민편의성의 제고와 전문성, 그리고 대응성의 측면에서 개선방안을 모색해 보았다.

본 연구는 주로 아래와 같은 방법에 의해 진행되었다.

지방행정조직에 관한 이론적 고찰과 지방행정의 수요, 지방행정환경의 변화에 대하여는 선행연구논문, 정부간행물과 국내외 학자들의 문헌을 참조하였다.

각종 통계자료는 지방행정연구원, 국내외 학자들의 문헌 등에 수록된 자료 및 내용을 인용하였다. 또한 개편방안에 있어서는 최근 발행된 각종 문헌과 연구논문을 참조하여 기술하였다.

본 논문의 구성은 제1장에서는 연구의 목적 및 연구의 범위와 방법을 다루었고, 제2장에서는 행정조직에 대한 이론적 고찰로서 자치시대 지방행정의 의의와 지방행정환경의 변화에 따른 지방행정조직 개선의 필요성 등을 기술하였다. 제3장에서는 행정환경의 변화에 따른 지방행정조직의 특징과 실태를 분석하는 것을 통하여 그 문제점을 도출하였다. 제4장에서는 지방행정조직 개선의 기본방향 및 방안을 제시하였고 제5장에서는 이상의 논의 및 연구결과를 요약하고 결론을 맺었다.

제2장 지방행정조직 개선에 관한 이론적 고찰

제1절 자치시대 지방행정조직의 의의

1. 자치시대 지방행정의 개념

행정조직이란 행정목적 달성을 위하여 형성된 조직이며, 행정권이 그 기능을 수행하기 위하여 편성한 조직을 말한다. 일반적으로 조직이란 “일정한 환경 하에서 특정 목표를 추구하기 위하여 일정한 구조를 가진 사회”를 의미한다. 조직은 인간의 모든 사회목적 달성을 위한 수단으로써의 성격을 띠고 있으나, 그 개념에 포함되어 있는 고도의 추상성으로 말미암아 정확한 개념을 밝히기란 어려운 일이다.²⁾

지방자치 실시 이전에는 지방조직이란 국가 행정조직의 일부로서 수단적인 의미가 부여되었다. 따라서 행정학에서의 조직연구도 중앙의 행정관료체조직의 연구에 집중되었고 지방조직은 등한시되는 경향이 있었다.

그러나 지방자치시대에는 과거에 비하여 지방행정을 담당하는 조직이 많아졌고 이들의 자율성이 증가되었다. 물론 과거에도 권력작용으로의 지방행정은 사실상 존재하고 있었으나 임명 직 국가공무원에 의해 지방의 자치업무가 처리되었기 때문에 관치라고 여겨져 왔다. 따라서 지방자치실시 이전에는 지방조직의 중앙정부에 대한 의존도가 높았고 일반 주민들과의 상호작용은 약하였다. 그러나 지방자치시대에는 지역공동체의 주민이 주인이며 지방의 공공조직도 이러한 환경의 변화에 적응해야 한다.

지방행정은 지방에서 이루어지는 모든 행정이라 할 수 있고 이런 의미에서는 지방자치단체의 행정만 아니라 중앙정부의 일선기관 행정도 포함된다. 그러나 통상적

²⁾ 김규정, 『행정학 원론』 (서울: 법문사, 1990), p.204.

인 지방행정의 의미는 지방자치단체에 의한 종합행정으로 파악하고 있다.³⁾

2. 자치시대 지방행정의 이념과 유형

1) 지방행정의 이념

지방행정의 이념이란 지방행정이 지향하고자 하는 기본형식 내지 규범을 의미한다. 이것은 지방행정의 존립근거가 되는 철학적 요소인 동시에 지방행정의 질을 결정하는 중요한 변수이며, 지방행정에 대한 평가기준이 된다.

이와 같은 지방행정이념은 국가(중앙)행정 이념과의 불가피한 관계 속에서 설정되는데 행정권이 중앙에 집중된 나라에서는 중앙행정이념의 하위개념으로서의 특성이 강하게 나타나고 있다.

국가행정이념으로서는 민주성, 공정성, 신뢰성, 합법성, 효과성, 개별성, 다원성, 합리성, 능률성, 생산성 등을 제시하고 있으나,⁴⁾ 학자들이 지금까지 제시한 지방행정 이념의 정의를 <표 2-1>과 같이 요약 정리할 수 있다.

<표 2-1> 지방행정의 이념 정의

구분	지방행정의 이념 정의
정세욱	지방행정이 추구하는 가치와 이상 및 준수해야 할 지도원칙 지방행정의 발전정도를 측정하는 평가기준
노유희	국가발전 후행기의 국가사회 환경변화에 적응·발전할 수 있는 행정철학 혹은 행정관
최창호	지방행정이 추구하는 가치와 지향하는 이상 및 준수하여야 하는 원칙으로, 지방행정의 발전지표
한석용	지방화시대의 새로운 요구에 대응하여 지방행정이 지향해야 할 지방행정의 행동양식

자 료: 정세욱, 『지방행정학』(1993), 발췌 정리.

2) 지방행정이념의 유형

³⁾ 손재식, 『현대지방행정론』(서울: 박영사, 1981), p.21.

⁴⁾ 정세욱, 『지방행정학』(서울: 법문사, 1993), p.27.

지방행정은 국가행정의 영향을 강하게 받을 수 밖에 없다는 점에서 그 중요이념으로 지방자치법상의 민주성과 능률성을 비롯하여 국가행정의 중요 이념인 합법성과 효율성 외에도 형평성을 포괄하고 있다.

중요한 것은 지방행정이념 자체가 목적은 아니며 지방자치의 목적가치를 달성하기 위한 수단 가치인 것이다.⁵⁾ 그런데 문제는 세가지 이념을 동시에 추구하기는 대단히 어려운데 그것은 이 세가지 이념간의 관계가 상충관계에 있기 때문이다. 그렇기 때문에 어느 하나의 행정이념이 절대적으로 옳다거나 그르다고 평가할 수 없으며 그들의 환경적 여건에 따라 상호 보완성을 가져야 하며 지방자치행정의 목적을 최대한 구현하기 위해 적절하게 조화되어야 하는 것이다.

(1) 민주성

민주성은 행정에 가치판단문제와 재량문제가 상당히 부여되고 있는 오늘날에 와서는 행정과정의 민주화가 절실히 요구되고 있다.⁶⁾

지방행정에 있어서의 민주주의적인 행정이란 지역주민을 위하고 주민의 뜻에 따라 행정을 한다는 의미이다. 행정업무의 수행에서 우선적으로 지역주민이 중시되어야 한다.

Frederickson은 신행정 또는 현대행정에서 추구하여야 할 가치로서 반응성, 의사결정에서 근로자와 주민의 참여, 사회적 형평, 주민의 선택, 프로그램의 효과성에 대한 행정의 책임을 제시하고 이것을 달성하기 위한 구조적 및 관리적 수단들을 열거하고 있다.⁷⁾

민주성은 본래 행정과정보다 정치과정에 더욱 요구되는 개념이었으나, 행정의 재량영역과 가치창조영역이 확대됨에 따라 민주성이 강하게 요구되었다. 지방행정의

⁵⁾ 한국지방행정연구원, “구자치제의 효율적 운영방안에 관한 연구,” 1990, p.12.

⁶⁾ 김호정, “한국공무원의 행정이념과 행정행태,” 한국지방행정연구원, 『지방행정연구』, 제5권 제1호(1990.2), p.103.

⁷⁾ H.George Frederickson, “The Lineage of New Public Administration,” in Carl J. Mass, ; Allyn and Bacon, Inc., 1980), p.p.47~48

민주성이란 지방행정에 있어서의 주민의 여망과 의사를 존중하고 이를 지방행정에 반영함으로써 주민전체를 위하여 열심히 봉사하고 주민에 대한 행정책임이 보장되는 것을 의미한다.

지방화 시대의 지방행정기능의 제일의 목표는 참여를 통한 주민의 정치적 욕구 충족과 지역실정에 적합한 지역 발전이다. 따라서 지방화 시대의 지방행정체제의 유형은 다원화된 행정수요에 적절히 대응할 수 있도록 행정이념의 종전의 효과성 위주에서 당연히 민주성으로 전환되어야 할 것이다.

(2) 능률성

넓은 의미에서의 능률성은 절약이나 투입/산출 비의 최소화를 포함하여 능률적인 업무수행이나 능률지향의 관념 및 제도에서 어느 정도 구체적으로 드러나는 속성과 특징까지 포함하고 있으며 그러한 속성이나 특징으로 전문화와 전문직업화를 들 수 있는데 이것은 측정, 생산, 제한된 관리방향, 능력, 전문기술, 지식, 과학적 전문재직 등으로 설명되고 있다.⁸⁾

지방행정에 있어서 능률성이란 적은 투입으로 산출을 극대화 시키는 것이며 제한된 자원으로 행정목표를 최대로 성취할 수 있는 행정기술을 의미한다. 능률성이 지방행정의 중요 이념으로 간주되는 이유는 능률성이야말로 주민에 대한 적은 조세의 부담으로 보다 많은 공공서비스를 제공해야 한다는 현대 지방행정의 요구를 충족시키는 이념이기 때문이다.

(3) 형평성

지역간·계층간의 격차를 해소하고 진정한 지역주민의 권익과 자유를 보장하기 위해서는 민주성과 능률성으로는 부족하며 다른 차원에서 행정의 정신적 지주가 될만한 이념이 필요하다. 이러한 측면에서 등장한 행정의 중요한 이념이 형평성이

⁸⁾ D.Waldo, *The Enterprise of Public Administration : A Summary View* (Cal : Chandler & Sharp Publishers, Inc., 1980), pp.175~176.

다.

형평성은 사회정의와 유사한 개념으로서, 인간의 기본적 자유와 권리가 모든 사람에게 동등하게 부여되는 실질적 자유와 인간의 존엄성을 바탕으로 한 실질적 평등을 강조하고 있다. 사회적 형평성의 내용으로 J. Rawls의 두 가지 정의원칙을 들 수 있는데 제1의 원칙은 평등한 권리의 원칙이며, 제2의 원칙은 최소수혜자에게 최대의 이익이 되도록 사회적·경제적 불평등이 조정되어야 된다는 차등의 원칙과 공정한 기회균등의 조건 하에서 공직과 직위는 모든 사람에게 개방되어야 한다는 기회균등의 원칙으로 이루어져 있다.⁹⁾

자치시대 지방행정의 발전목표가 지역 발전이므로 지역간, 계층간, 기능간의 격차를 시정하기 위한 행정이념이 바로 형평성이라고 할 수 있다.

3. 자치시대 지방행정의 특성과 성격

지방자치 하에서의 자치행정은 현대민주국가의 지방행정에 있어서 기본적인 요소이다. 아울러 지방행정은 중앙정부로부터 독립된 공법인으로서의 지방단체가 설치되어 지역의 행정을 주민의 의사에 따라 당해 지역단체가 자주적으로 수행하는 것이다.

이로 볼 때 지방행정은 아래와 같은 특성을 가지고 있다.¹⁰⁾

첫째, 지방행정은 국가 안의 한 지역공동사회를 단위로 하여 각 지방이 가지고 있는 특수적 조건 속에서 개별적, 다원적으로 실시되는 「지역행정」이다.

둘째, 지방행정은 주민과 직접 접촉하여 그들과의 대화를 통하여 지방의 발전을 실제로 구현해 나가는 「일선행정」이다.

셋째, 지방행정은 주민들의 일상생활 하나 하나를 그 대상으로 하는 「생활행정」이며, 따라서 구체적으로 현실에 바탕을 둔 현실적인 행정인 것이다. 뒷골목

⁹⁾ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge press, 1971), p.302.

¹⁰⁾ 최창호, 『지방자치 제도론』 (서울: 삼영사, 1995), p.34.

청소, 미곡반출입, 연료공급, 물가, 영농 등 주민들의 생활 그 자체가 곧 지방행정의 대상이 된다.

지방자치시대 지방행정이 갖는 특징을 위와 같이 볼 때 지방행정의 성격은 다음과 같은 것으로 정립되어야 한다.

첫째, 지방행정이 주민을 규제하는 것이 아니라 그들에 봉사하는 것이 되어야 한다. 즉 주민들의 거래, 영업, 주택, 소방 등에 걸쳐 그 제어가 아니라 이들을 위하여 협조, 조정, 봉사, 조장하는 행정이 되어야 한다는 것이다.

둘째, 지방행정이 주민에게 지시하는 것이 아니라 그들에게 정보제공을 하는 것이 되어야 한다. 즉, 언제까지 못자리를 끝내라, 추수를 하라, 새 품종을 심어라, 무슨 비료를 사용하라는 등 지시 일변도가 아니라 증산과 생활개선에 관한 연구결과를 제공하여 주민들에게 판단과 행동의 자율성을 주어야 한다는 것이다.

셋째, 지방행정의 행정편의적이 아니라 주민권익 보호적인 것이어야 한다. 즉, 건축허가 후의 빈번한 도시계획변경, 도로포장 후의 빈번한 전선이설, 상하수도공사, 특산물 투자장려 후의 무책임한 정책변경 등으로 인한 주민의 권익침해가 없도록 보다 장기적이고 종합적이며 일관성 있는 정책과 계획을 수립, 집행하여야 한다는 것이다. 이것은 지방행정에 있어서 주민들의 권익보호를 위한 충분한 행정절차 제도가 확립되어야 한다는 것을 의미한다.

제2절 지방행정 환경변화에 따른 지방행정조직 개선의 필요성

1. 지방행정수요의 변화

1) 지방행정수요의 개념과 특징

(1) 지방행정수요의 개념

지방행정 수요란 행정의 구체화된 사회적 수요이며 행정에 대한 주민 서비스의 요구를 의미한다. 즉 지방행정에 의해 해결되기를 바라는 지역주민의 기대와 요구를 뜻한다.¹¹⁾

따라서 지방행정수요는 지방자치단체의 주민 등이 지방정부를 상대로 공익적 차원에서 제반지역 문제의 해결을 바라는 물적·정신적 기대라 할 수 있다.¹²⁾ 이러한 지방행정수요는 체제로서의 지방행정조직과 그것을 둘러싸고 있는 환경 과를 매개하여 지방행정조직이 본래의 목적에 기여할 수 있게 하는 기초가 된다. 지방행정수요는 구체적으로 표출된 개인 또는 집단의 요구를 통하여 형성되는 현재적 행정수요와 외부세계에 표출되지 않았지만 행정에 의해 해결되기를 기대하거나 바라고 있는 욕구를 뜻하는 잠재적 행정수요로 나눌 수 있다.

(2) 지방행정수요의 특징

지방행정수요가 가지는 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다.¹³⁾

첫째, 지방행정수요의 내용은 자치단체의 종류, 주민소득수준별로 다양화 되어 있고, 지역의 발전관이나 문화적 특성에 따라 그 내용을 달리하는 경우가 많다. 따라서 그것의 파악은 용이하지 않다.

둘째, 지방행정수요를 충족시키려면 대부분 적정한 재원을 필요로 한다. 특히 도시화와 산업화에 따른 도시행정수요의 급증에 대응할 수 있는 시정의 재원에는 한

¹¹⁾ 최봉기, “지방행정수요 변동과 행정대응기능 강화방안,” 계명대 사회과학연구소, 『지방화와 정책과제』, (1986), pp.78~79.

¹²⁾ 서울대 행정조사연구소, “2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구,” (1989), p.3.

¹³⁾ 최봉기, 전계논문, p.79.

계가 있다.

셋째, 지방행정수요는 그 잠재성을 파악하기가 용이하지 않다. 특히 중앙 집권적 국가에서는 지방주민의 욕구가 요구로 변화하여 현재적 수요로 전화되기 때문에 잠재성이 강하고 측정하기도 어렵다.

넷째, 지방행정수요는 양적으로 팽창하고 질적으로 복잡한 양상을 보일 것이다. 그것은 오늘날 지방국가적 성격이 더욱 강하게 되어감에 따라 행정이 해결해야 할 일들은 더욱 늘어가고 행정수요란 일반적으로 대상관계를 수반하지 않아서 행정수요를 충족할수록 기대수준이 상승하여 새로운 행정수요의 충족을 요구하게 되며 행정이 점차 복잡화·전문화·개별화 되어가기 때문이다.

2) 향후 지방행정수요의 동향

국제화, 정보화, 지방화 시대의 지방행정수요는 사회의 성장발전과 지방행정을 둘러싸고 있는 환경의 변화에 따라 지방정부에 대한 요구와 기대도 변화하게 된다.¹⁴⁾

향후 대두될 지방행정수요의 변화전망을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 진정한 지방자치의 정착으로서의 변화가 예상된다. 민주화와 지방자치제 실시에 따라 발생한 자치행정수요는 민주적인 지방정치의 확립을 위시하여 자치단체의 존립을 위한 기능수행, 지역주민의 참여와 요구를 수용하고 처리하기 위한 제도마련과 그 운영 등으로 나타날 것이다.

둘째, 지역별 특색 있는 행정의 변화가 예상된다. 이는 지역별 특수성을 개발·육성하기 위한 경제·사회적 및 문화·교육적 행정수요를 말한다. 지방자치제의 실시와 지방화 시대의 전개는 지역 주민들로 하여금 특색 있는 자기고장을 개발하고 다른 지역보다 살기 좋은 고장으로 발전시키고자 하는 의욕과 노력을 고취토록 할

¹⁴⁾ 한국지방행정연구원, 『지방자치 실시에 따른 지방행정 수요변화와 대응방안』 (1991.10), pp.23~25.

것이며, 이는 곧 지방행정의 새로운 과제로 등장하게 될 것이다.

셋째, 지역경제의 활성화를 위한 기반강화가 예상된다. 이는 지역의 기반을 강화하기 위한 행정수요의 지속적 증대를 말하는데 주민의 일상생활과 산업 및 유통활동을 편리하게 하고 촉진함으로써 정주여건을 강화하고 지역경제를 활성화하기 위한 기반시설의 확충에 노력한다.

특히 토지의 안정적 공급과 관리, 상·하수도, 문화공간, 주택보급 등의 생활편익시설의 개선, 교통·통신망과 수자원등의 사회간접자본 확충 등은 앞으로 계속되어야 하며, 따라서 이와 관련된 지방행정의 역할은 더욱 강조될 것이다.

넷째, 복지행정을 위한 변호가 예상된다. 앞으로 전개될 지방행정의 초점은 지역주민의 복지증진에 두어야 하고 특히 주민공동의 사회 복지적 영역과 개인, 또는 민간차원에서 하기 어려운 부문에 대한 행정의 관여가 필요하게 될 것이다. 의료·보건, 청소·환경, 노인과 청소년, 신체불구자 및 노동불구자, 영세민, 실업자 등의 사회적 문제는 더욱 확대되고 이를 담당해야 할 행정수요는 증가하게 될 것이다.

다섯째, 광역행정의 변화가 예상된다. 지역주민의 생활 및 경제활동의 공간적 확대와 더불어 규모의 경제성 확보, 투자효율성 제고, 관리편익성의 강화 등의 필요성에 따라 광역적 기능이 증가하고 있으며 이와 같은 경향은 향후 더욱 심화될 것으로 보인다. 특히 대도시와 그 주변지역에 걸친 상수도, 쓰레기 및 분뇨처리, 교통, 화장장 및 묘지, 환경보전, 공원, 유원지 등의 자연보존 및 위락공간 등은 광역적 성격을 띠고 있어 광역행정의 역할이 더욱 필요하다.

여섯째, 세계화, 정보화로 인한 행정의 과학화가 예상된다. 과학기술의 발달로 인하여 끝없이 수요는 진전될 것이고, 이는 행정부문에다 영향을 주어 행정의 과학화가 촉진될 것이다. 정보체계의 확대, 컴퓨터의 실용화, 행정장비의 과학화, 사무처리의 과학화, 행정절차의 표준화, 재택서비스, 지방정부간의 교류 등에 의한 행정의 능률성과 주민의 편의성을 제고 시켜야 하며 이를 가능케 하기 위한 제도수립, 인력확보, 체제개편, 장비마련, 교육훈련 등의 행정수요가 늘어나게 될 것이다.

지방자치 시대를 맞아 앞으로 지방행정의 추세는 양적 및 질적인 기능확대로 나

아갈 것이 확실하다. 양적 확대는 수요증대의 자연적 현상과 새로운 수요의 발생으로 인해 일어날 것이고, 질적 확대는 산업구조의 고도화와 국민복지에 대한 기대향상에 의해 더욱 가속화 될 것이다.

또한 지방자치의 실시로 중앙정부가 가진 권한과 기능의 지방이양에 의한 분권화에 따라 지방행정이 다루어져야 할 범위와 영역이 더욱 넓어지게 될 것이다.¹⁵⁾

그리고 앞으로의 자치행정수요는 그것이 양적으로 확대되고 질적으로 다양화된다는 점 이외에도 해당 지역적 특성과 지역주민 의식수준 및 욕구 행태에 따라 서로 달라진다는 점을 간과해서는 안 된다. 그리고 과거와 같이 중앙정부의 권위적, 획일적 지시에 의하여 지방행정이 수행되는 행정행태는 지양되어야 하며, 지역주민의 행정참여가 강조되는 지방자치 시대에 있어서 지역특성과 주민의 욕구를 능동적으로 수렴, 충족해 나가기 위해서는 이를 뒷받침하는 지방행정조직이 적합성을 지녀야 한다.

따라서 앞으로 지방행정은 점증하는 지역적 욕구에 대응이 가능하도록 현재의 집권적 행정기능에 분권이 이루어져야 하며, 지방자치단체는 지역주민의 제 욕구를 해소하기 위한 대응적 행정기능을 수행하여야 할 큰 과제를 안고 있다.

지방자치에서의 지방행정은 현존하는 다양한 행정수요를 적절히 수용해야 할 뿐만 아니라, 주민의 기대를 전망하고 예측함으로써 새로운 행정수요를 창출해 나가는 적극적인 대응과 노력이 요청된다. 따라서 지방자치시대에 예상되는 새로운 행정환경 변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 이에 걸맞도록 지방행정조직에 대한 재진단과 개편이 전제되어야 할 것이다.

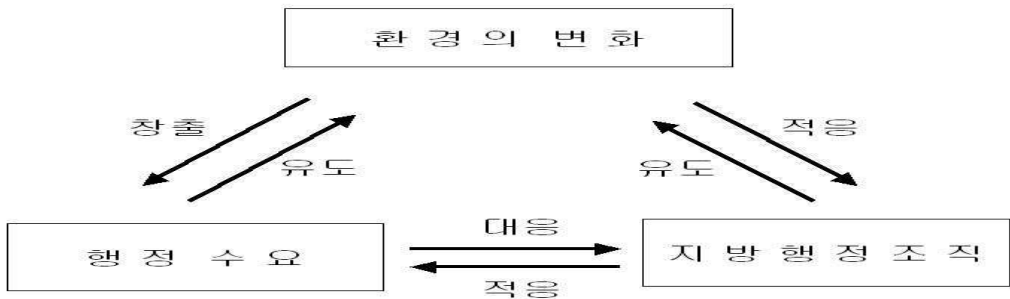
즉, 지방자치단체의 자치능력과 관련하여 더욱 강조되고 있는 것은 그 지방자치단체가 다양한 행정환경의 변화 속에 지역주민의 욕구 등 행정수요를 여하히 해결하도록 조직화되어 있느냐 하는 점이다. 지방행정조직은 행정수요에 부응하여 설계될 뿐만 아니라 새로운 행정환경의 변화에도 적합성을 가져야 한다. 또 행정수요는 환경의 변화를 야기할 뿐만 아니라 환경의 변화가 새로운 행정수요를 창출하기도

¹⁵⁾ 유종해, “지방행정의 이념과 공직윤리,” 한국지방행정연구원, 『지방행정』, (1989. 4), pp.9~10.

한다.

<그림 2-1>에서와 같이 행정수요의 원천으로서의 환경은 독립변수 이고, 지방행정조직은 종속변수이며, 뒷 단계에서 행정공급의 원천으로 지방행정조직은 독립변수이고 환경은 종속변수가 된다.¹⁶⁾

<그림 2-1> 행정수요와 환경변화 및 지방행정조직과의 관계



이와 같이 환경의 변화에 따른 행정수요와 지방행정조직과는 상호 작용 관계로 맺어져 있어, 행정수요에 따라 지방행정조직의 개선이 요구되고, 지방행정조직의 성격에 따라 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있다.

지방자치 시대에 있어서 지방정부의 권한이 확대됨과 동시에 점증하는 행정수요에 대응하는데 전적인 책임을 져야 하는 지방행정조직의 구조적 기능과 역할은 지극히 중요하다.

따라서 지방자치 시대에 예상되는 여러 가지 환경변화와 행정수요 증대에 적극적으로 대응해 나가기 위해서는 우선 각급 지방행정조직의 효율적 관리방안을 모색해 봄으로서 각 지방자치단체의 위상을 재정립할 필요가 있는 것이다.

¹⁶⁾ 김안제, “2000년대 환경변화와 지방행정.” 한국지방행정연구원, 『2000년대 지방행정의 좌표』, (1989. 5), p.29.

2. 국내외 정부혁신의 사례와 추세

1) 각국 정부의 정부혁신의 추세

(1) 미국: 정부의 재창조

① 정보조직의 다운사이징(Down sizing)

미국정부는 비교적 환경변화에 따른 대응과 변화에 능한 나라였으며, 시대적 변화에 따른 변신과 폭과 속도가 다른 나라를 앞선 입장이었으나, 산업화의 단계를 넘어 정보화의 단계로 이행하면서부터 기존의 정부조직의 문제해결 능력에 대해 불신이 높아졌다.

이러한 요구에 대응하여 1990년대 이후 클린턴 행정부부터 시작하여 ‘작고 효율적인 정부’의 기치 하에 연방정부의 축소와 인원감축 등을 통해 경비절감 및 효율성 제고에 노력을 기울여 왔다.

② 추진성과

현재 미국의 경제·행정시스템은 여타 선진국을 능가하는 강한 정부 경쟁력을 보유하고 있는 상태임에도 불구하고 정보화, 지식산업화의 물결에 대응하기 위하여 시장메카니즘에 입각한 고객지향의 정부혁신을 추진해 왔다. 그러나 클린턴 정부에서 시작된 연방정부의 재창조는 10년을 계획하여 진행된 것으로 아직 규제완화, 정부부처별 내부효율성 추구 등 일부 부문에서만 개혁의 성과를 보이고 있다.

정부조직에 대한 감량을 위해 기구 통폐합과 인력이 낭비되고 있다고 판단되는 정부조직을 대상으로 인원감축을 실시하고 있다. 정부의 능률성을 제고하기 위해 시장기능을 도입하고 정부 기관 내 업적평가, 예산 및 경비내역에 대한 기업차원의 회계감사, 각 부처, 기관별로 국민을 최우선으로 하는 민원서비스 확대방안 마련 등 기업적 경쟁도입에 의한 대민 서비스의 질적 향상 노력은 `90년대 이후 미국기업의 경쟁력 회복의 주요요인으로 작용하게 되었다.

(2) 영국: 고객지향적 정부혁신

① 고객지향적 정부

영국의 정부혁신은 1979년 이래 보수당 정부 하에서 정부개혁을 위한 노력의 일환으로 중앙부처와 NHS(National Health Service)조직의 대폭적인 인원감축을 실행하여 중앙정부부처의 공무원수는 `80년의 70만 5,000명 선에서 `94년 53만 3,000여명으로 24.3%가 감소하였다.

고객지향적 정부혁신을 위해 재정운용전략 (FMI: Financial Management Initiative) 도입, The Next Steps(후속조치)프로그램 실시, 시민헌장 제정, 시장성 시험(M arket Testing)을 통한 개혁의 확장, 민영화의 추진 등을 실시하였다.

② 추진성과

영국에서는 `79년 이래로 정부의 비용을 줄이고 정부생산성을 제고하기 위해 공직사회의 규모 축소, 다양한 차별화 된 급여시스템 도입, 그리고 고위직의 공개채용 등과 같은 노력을 경주해 왔는데, 아직도 영국정부는 거대한 복지서비스의 집단적인 제공을 포함한 많은 기능을 주관하고 있어서 개혁이 계속 진행 중이라고 평가할 수 있다.

민영화 측면에서는 영국은 다른 선진국들보다 공기업의 민영화를 먼저 추진하였을 뿐만 아니라 민영화의 효과가 민간경제 활성화와 경쟁력 향상으로 나타나고 있는 성공사례라는 점에서 다른 나라에 대해 많은 시사점을 제시하고 있다.

그러나 인원감축으로 “공직사회 전반의 공복의식이 결여되고 있다”, “과도한 경제성의 추구는 공공서비스의 본질을 해친다”는 비판이 많았던 점은 영국 정부혁신의 후유증으로 볼 수 있다.

(3) 일본: 정부개혁

① 최근의 개혁논의 주요내용

일본경제가 엔고, 버블의 소멸, 금융시스템의 불안, 미국 등의 구조조정요구와

무역구조 변화의 필요성 등 대내외 여건의 급격한 변화를 겪으면서 `90년대 들어서 장기불황을 초래하였고, 일본적인 경제·행정시스템의 문제점이 많이 노출되어 왔다.

최근의 행정개혁 논의는 부분적인 개혁만으로는 이와 같은 일본의 구조적 문제를 해결하는데 불충분하다는 평가를 하였으며 대표적인 행정개혁 논의들로는 ‘제3차 임시행정개혁추진심의회 최종답신’, ‘평성유신회의 개혁안’, ‘PHP연구소의 의뢰에 의한 야야마의 개혁안’, ‘하시모도의 정부개혁안’ 등이 있다.

② 추진성과

일본의 정부·행정개혁의 논의를 살펴보면 지금까지 기득권층의 개혁 회피로 인해 계획과는 달리 성과가 미미한 상태였으나 정치개혁 없는 행정개혁은 성과를 거둘 수 없다는 것을 시사해 주고 있으며, 행정개혁이 ‘임시행정조사 회’나 ‘임시행정개혁추진심의회’ 등 관련기구의 제도화, 법제화를 통해 추진되어 왔다는 점은 참고할 만하다.

(4) 뉴질랜드: 정부혁명

① 뉴질랜드의 정부혁명 주요 내용

뉴질랜드는 경제위기에 대한 정부의 시장개입 정책이 실패로 끝나면서, 1984년 노동당 정부가 들어선 이후 개혁을 추진하게 되었다.

뉴질랜드의 정부개혁은 정부역할의 재정립, 정책적 조연과 교육·환경·보건 등을 정부 고유업무로 한정, 정부조직·인원감축, 결과중심의 인사·관리체계 도입, 예산·회계제도의 개혁을 통해 이루어졌다.

② 추진성과

뉴질랜드의 정부혁신은 정부와 민간의 역할을 전환시키고 시장기능을 활성화하여 경제·사회시스템의 개혁에 따른 다소의 어려움을 극복하고 경쟁력을 배가 시켰다. 스위스 국제경영평가연구원(IMD)의 경쟁력에 따르면, `97년 뉴질랜드 정부의 경쟁력은 홍콩, 싱가포르를 제외하고 세계에서 가장 높다는 평가를 받고 있다.

뉴질랜드의 정부 리엔지니어링의 기본원칙은 정책기획부서의 잔류, 정책집행부서에의 기업운영요소 도입을 통해 정부기구도 대내외적인 경쟁원리 하에서 효율성을 추구하는 것으로서 비용 및 인원의 감축, 정부서비스의 생산성 향상을 이루었다는 점은 주목할 만하다.

이상 각 나라 정부의 행정개혁사례를 요약 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 미·영·일·뉴의 정부개혁 개요 비교

구 분	미 국	영 국	일 본	뉴질랜드
시 기	1990년대	1980년대	1990년대	1980년대
목 표	일은 더 잘하고 비용은 적게 드는 정부의 창출	고객주의에 입각 한 개혁행정	21세기 일본을 향한 개혁	경제부흥을 위한 중단 없는 개혁
추진방법	점진적 추진	대폭·중기적 추진	대폭적 계획	급격한 추진
성 과	공무원 감축 경쟁도입	정부생산성 향상 공무원 감축 시장기능 활성화	-	정부효율 향상 공무원 대폭 감소 시장경제 활성화

자 료: 전국경제인연합회, “선진국의 작은 정부 지향 개혁사례”, 1997, 발췌 정리.

미국, 영국, 일본, 뉴질랜드 등 선진국의 정부혁신의 사례를 통하여 각국의 정부 혁신의 추세를 살펴보면 아래와 같다.¹⁷⁾

첫째, 향후 정부의 역할은 크게 바뀌어 각국들이 작고 효율적인 정부를 추구하게 될 것이며, 정부가 하는 일은 어떤 사업을 실제로 수행하기보다는 여건조성을 위해 기반을 구축하는데 중점을 두고 나머지 집행기능적 사업은 민간부문에 일임하여 정부의 생산성을 높이는 방향으로 정부의 행정기능을 전환시켜 나갈 것으로 보인다.

둘째, 선진국의 정부혁신 사례는 경쟁과 개방의 시대에서 개혁은 시장위주의 경쟁원리 도입으로 ‘경쟁과 개방의 시대에 적합한 경쟁력 강화와 납세자의 만족을 위

¹⁷⁾ 전국경제인연합회, “선진국의 작은 정부지향 개혁사례,” (1997), p.30.

한 공무원들의 효율적, 창조적인 업무수행 체제확립'을 목표로 추진되어야 성공의 가능성이 높아짐을 보여준다.

2) 한국의 정부혁신

(1) 제1공화국

제1공화국의 행정개혁은 대상이 정부기구에 한정되었고, 개혁의 범위는 광범위했으나 제도화에는 한계가 있었으며, 독립국가로서의 형식을 구비하는 데 만족해야 했다. 행정 체제의 전반적인 성향은 소극적이고 현상 유지적이었기 때문에 행정개혁에 필요한 이론적·기술적·재정적 자원은 궁핍한 상태였다.

(2) 제2공화국

제2공화국 정부가 추진했던 제도개혁과 인사쇄신은 대체로 민주주의의 구현을 명분으로 하는 것이었다. 정부는 사회 기강이 해이해진 가운데 일시에 폭증한 국민적 기대 속에서 많은 노력을 했던 시기이다. 그러나 단기간에 개혁을 시도하고 준비했기 때문에 개혁의 성과를 거두기에는 역부 적인 측면이 있었다.

(3) 제3공화국

군사정부는 행정기구를 목표 달성을 위한 수단으로 간주하고, 목표 달성을 위해서는 기구의 증설도 과감하게 추진했다. 군사정부의 주도 세력은 정부의 안정성과 능률성을 기초로 하고 근대화화 및 빈곤의 추방에 목표를 두어 강력한 정부가 이를 추진한다는 전제아래 능률성과 효율성에 더 중점을 두고 행정개혁을 단행했다.

(4) 제4공화국

‘유신시대’로 표현되는 이 시기에는 정권 유지를 위한 민심수습 차원에서의 변화를 야기할 필요성, 발전행정 과정에서 쌓여온 행정적 폐해의 해소, 그리고 행정 선진화의 요청 등으로 행정개혁이 필요한 상황적 조건들이 조성되었다. 특히 이 시기의 행정개혁은 부정부패 방지를 위한 정화운동 인 ‘서정쇄신운동’이라는 광범위한

개혁활동의 일환으로 전개되었다.

(5) 전두환 행정부

집권 초기인 1981년 10월 15일 행정개혁을 단행하여 중앙행정기구를 개편하고 행정 기능을 조정하여 관리적인 측면의 개선을 동시에 도모하였다. 또한 집권 초기에 추진한 ‘사회정화운동’의 일환으로 많은 행정개혁이 추진되었다. 특히 공직자윤리법을 제정해 공무원 재산등록제를 채택했다.

(6) 노태우 행정부

제6공화국의 행정개혁은 정부가 ‘행정개혁위원회’라고 하는 공식적인 기구를 구성해 추진했다. 1988년 5월 13일부터 1989년 7월까지 활동한 행정개혁위원회는 중앙정부의 기구 개편, 공무원제도의 개선, 중앙정부와 지방정부의 관계 개편, 지방정부제도의 개편, 민원행정제도의 개편 등 크게 네 가지 범주에 걸쳐 개혁 처방을 제시했다.

(7) 김영삼 행정부

김영삼 행정부는 1993년 취임사에서 새로운 정부를 ‘문민정부’라고 규정하고, 과감한 과거 청산과 역사 재창조적 개혁에 대한 강한 의지로 출발했다. 행정개혁은 주로 행정쇄신위원회를 중심으로 이루어 졌으며, 특히 규제 완화, 불합리한 행정행태와 관행의 개선, 인·허가 등 민원행정 개선, 행정수행 체제의 개선 등 구조보다는 행정운영 체계의 개선에 많은 관심을 기울였다.

(8) 김대중 행정부

정부 출범과 동시에 기획예산위원회 신설, 공보처 폐지 및 공보실의 신설, 재정경제부와 예산청의 분리, 총무처와 내무부의 통합으로 행정 자치부 신설, 부총리 폐지 등을 내용으로 하는 정부조직 개편을 시도하였다.

종합적으로 평가할 때 IMF 경제위기는 김대중 행정부가 정부개혁의 불가피성에 관한 국민적 합의를 도출하는 데 크게 도움이 되었다. 이는 정부의 구조조정과 행정관리상의 개선에 수반된 상당한 수준의 불이익과 불편함에도 불구하고 정부내의 이해 당사자들로 하여금 개혁을 받아들이게 하는 데 결정적인 공헌을 함으로써 정

부개혁을 용이하게 했다. 그러나 개혁을 추진하는 과정에서 IMF 경제위기에서 비교적 신속하게 벗어날 수 있었던 점, 여소야대의 정치 상황으로 인해 정부개혁 추진에 어려움이 있었던 점, 전면적 개혁의 접근방법을 채택함으로써 개혁 피로감이 급속하게 나타난 점 등의 이유로 당초 의도와는 다른 한계도 보여 주었다.¹⁸⁾

(9) 노무현 행정부

2003년 출범한 노무현 행정부는 ‘참여정부’라는 명칭에 걸맞게 국민 참여와 지방분권 그리고 균형 발전이라는 개혁목표를 제시했다. 이와 같은 지방분권과 국가 균형 발전 문제는 지역간 국민들의 이해관계가 직접적으로 관련되고 재정과 권한 측면에서 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부 간에 의견이 가시적으로 노출되고 충돌할 가능성이 높은 구체적인 사안으로 행정조직 및 내부 행정관리에 초점을 맞추어진 행정관리 개혁 분야보다는 상대적으로 높은 관심을 가지고 추진되고 있다.

3. 새로운 환경변화에 따른 행정조직 개선의 필요성

1) 지방행정환경의 변화

(1) 사회적 측면

지방행정과 관계가 깊은 사회적 환경으로 첫째, 교육기회의 확대와 매스컴의 발달로 지역주민의 의식수준이 합리적이고 과학적인 방향으로 변화되어 가고, 행동양식도 발전되었다. 지역주민의 사회활동을 위시한 정치·행정에의 참여도 확대되어 정부에 대한 참여와 비판은 강화되므로 지방정부는 이를 수용하고 처리할 능력의 확보가 필요하게 된다.

둘째, 계속적으로 도시화가 추진되고 있다. 도시화 율은 점점 높아가는 추세를 보이고 있으며 대도시의 인구는 도시인구 가운데서 차지하는 비중이 점점 작아지

¹⁸⁾ 이종수·윤영진외 공저, 『새 행정학』(서울: 대영문화사, 2005), p.683.

게 됨으로써 중소도시 인구의 비중향상을 가져올 것이다.¹⁹⁾ 이러한 도시화는 농촌 사회에서는 제기되지 않았던 여러 가지 문제를 야기시키고 특히 지역간의 심한 불균형의 시정과 지방행정의 중심을 도시로 전환시켰고, 지방행정의 계층과 지방행정 체계를 변화시켰다.

셋째, 교통·통신의 발달에 따라 사회적 유동성이 크게 증가되었고, 이러한 변화는 지역적 폐쇄성 타파에는 크게 기여하였으나 전통문화는 점차 위축되었다. 이의 발달은 국토공간체계를 변화시켰고 향후에도 경제권과 생활권을 새로운 형태로 변화시킬 것이다.

넷째, 산업화, 도시화, 핵가족화에 따라 서구의 선진사회가 겪고 있는 부작용이 표출되고 있으며 이의 예방과 해결이 중요한 과제가 될 것이다.

다섯째, 중산 계층의 확대는 그 도안의 계층간의 갈등이 완화될 것으로 기대되며, 의학의 발달로 평균수명이 연장되었고 노령화 사회가 도래할 것으로 전망된다. 이러한 노령인구의 증가로 노인문제가 더욱 부각되고 사회복지부문에의 재정투자를 더욱 강요하게 될 것이다.

(2) 경제적 측면

경제적 환경의 변화는 지방행정에 대해 국가의 경제성장을 지원한다는 분담적 역할과 더불어 각 지역의 독자적 경제기반의 구축을 필요로 한다. 지방자치에 있어서 이러한 경제기반은 지방정부의 실질적인 자율을 위해서 아주 중요한 요소이다.

첫째, 기술의 지속적인 진보로 말미암아 경제는 큰 폭으로 성장되었으며, 산업구조도 기술 및 지식집약형으로 전환되어 가기 때문에 지방행정은 기술개발 및 기술교육에 힘을 기울여야 한다.

둘째, 주민의 소득향상이 향상되면서 이로 인한 각종 행정수요의 증대와 지역간 균형발전을 위한 노력으로 지역간 격차가 다소 완화될 것이며, 생활의 질적 변화에

¹⁹⁾ 한국지방행정연구원, 『지방자치 실시에 따른 지방행정 수요변화와 대응방안』 (1991.10), pp.11~14.

따른 공공욕구에 대하여 탄력적으로 대처하여야 한다.

셋째, 사회가 점차 산업화, 전문화, 고도화되어 가고 지역경제의 활성화로 말미암아 노사문제, 복지문제, 환경문제 등의 해결을 위한 행정수요가 증가하게 된다.

넷째, 주민이 지방행정에 대한 기대역할의 변화, 즉 사회복지역할의 증가와 계층간 소득격차 완화 등을 위한 재정수요의 팽창으로 주민의 조세 부담율은 커질 것이다.

다섯째, 산업구조가 비 농림어업부문 위주로 전환되므로 농업의 기계화 및 기업화가 요망되고 농업인구의 기타 업으로의 직업변경에 따른 마찰적 실업문제가 발생하게 될 것이다.

(3) 생활환경적 측면

첫째, 통신수단의 발달, 전자산업의 발달, 컴퓨터의 보급 확산 등으로 이른바 정보화 사회가 전개되고, 특히 교통·통신의 발달로 행정의 수요도 급속도로 광역화하게 될 것이다.

둘째, 국토개발로 인한 환경의 파괴와 오염, 산업화, 도시화로 인한 하천, 대기의 오염 등으로 환경의 질이 크게 떨어지게 되어 지방정부는 이러한 환경의 보존을 위한 투자와 노력을 강조하게 될 것이다.

셋째, 도시화의 진전으로 말미암아 도시가 대단히 과밀화 현상을 가져오게 됨에 따라 주택 및 용수의 수요가 급격히 증가하고 토지 부족에서 오는 토지이용의 적정화와 토지개발의 우선 순위화의 필요성이 강조되고 토지의 공공성이 더욱 부각되어 행정력의 작용이 더욱 강화된다.

(4) 정치행정적 측면

지방행정수요를 정치·행정적 환경을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

첫째, 정치발전과 더불어 국민의 정치참여는 점차 증대되 가고, 책임정치의 신장은 필연적으로 공정한 가치배분, 계층간의 격차해소 등 정부의 기능을 점차 증대

²⁰⁾ 한국지방행정연구원, 『지방행정조직의 발전적 개편방안』(1991,2), p.14.

시킬 것이며 결정모체의 다원화로 횡적, 종적으로 분권화가 이루어질 것으로 보아 이에 따른 지방행정이 결정주체로서의 기능 또한 증대될 것이다.

둘째, 통제·구제중심에서 지도·지원형태로 그 행정방식이 바뀌어짐으로써 공공업무 중 일부는 공사 또는 민영화 혹은 자율화로 전환되어 갈 것이다.

셋째, 중앙 및 지방행정의 조직과 구조 및 인사는 민주성과 능률성을 함께 고려하여 조화시키는 방향으로 개선·운영됨에 따라 현재 보다는 의사결정과 그 집행이 시간상 지체되고 절차상 복잡하게 될 것으로 예상된다.

넷째, 행정장비가 현대화되고 과학화되어 업무처리능력과 기동력이 향상되며 행정절차가 능률화 되고 기계화됨으로써 행정의 신속성과 더불어 국민생활의 편의성이 제고될 것으로 전망된다. 따라서 지방공무원의 전문화와 기술화를 초래하게 된다.

다섯째, 국가권한과 중앙정부기능의 이양에 따른 지방분권화와 촉진은 지방정부에 대한 자치권의 신장과 더불어 이를 수용·처리할 능력확보를 요망하게 된다.

2) 지역주민의 요구 증대

지방자치제 실시 이후 주민의 생활수준의 향상으로 지역주민의 행정에 대한 참여의 확대, 이익집단적 성격, 지역경제와 관련한 다양한 주민의 요구를 현재로서는 열악한 재정규모로 효율적인 공공서비스의 제공을 해야 할 새로운 행정조직의 구축이 필요하게 되었다.

3) 행정의 경영마인드 도입

(1) 지방정부를 「어떻게 운영할 것인가」에 대한 혁신의 논리

지방행정의 경영화 전략은 지방행정체제와 관리방식, 그리고 지방경영의 틀을 쇠신하기 위한 하나의 전략으로서 기업적 경영원리 또는 기업가적 정신을 도입하고자 하는 것이다. 특히 종전의 정부개혁 논리가 주로 정부가 「무엇을 해야 하는

가」에 초점을 두고 있었다고 한다면 지방행정의 경영화 패러다임은 정부를 「어떻게 운영할 것인가」의 문제를 주로 다루고 있으며, 관료제의 혁신 전략으로서 기업가정신과 경쟁원리를 도입하고자 하는 것이다. 즉 지방행정의 경영화 전략은 종전의 관료주의적 지방정부를 기업가형 지방정부로 전환하고, 권위주의적 지방공무원을 기업가형 지방공무원으로 전환시키자는 것이다. 아울러 지방화·세계화 시대에 지역간, 국가간 경쟁 환경에 효과적으로 대응하기 위하여 지방정부 운영과정에 시장원리와 경쟁원리를 도입하고, 혁신적 기업가정신을 촉발할 수 있는 새로운 인센티브 시스템과 제도적 환경을 정비함으로써 기업가적 지방경영체제를 구축하자는 것이다.

(2) 주민복지의 극대화

기업가형 지방경영은 지방정부 운영 및 지역경영에 있어 기업적 경영원리의 도입을 통해 지역 주민들의 삶의 질 또는 주민 복지극대화를 도모하고자 한다. 기업가형 지방경영은 단순히 지방정부의 역할을 민간으로 이전하고, 서비스 제공에 있어서 시장메카니즘을 도입하여 경비절감을 도모함으로써 「값싼 지방정부」 또는 「작은 지방정부」를 구현하고자 하는데 그 목적이 있는 것은 아니다. 「값싼 지방정부」보다는 지역 주민들의 요구에 대한 대응성을 높이고 서비스의 질적 수준을 고도화하는 「성과 지향적인 지방정부」를 구현함으로써 궁극적으로 지역 주민들의 삶의 질과 복지를 극대화하고자 하는데 그 목적을 두고 있다.

따라서 기업가형 지방경영은 종전의 감축관리나 행정서비스의 축소를 통한 「작은 정부 지향」의 논리와는 구별되는 것이다. 다만 기업가적 지방경영을 추구하는 과정에서 지방행정의 효율화 노력의 결과로 행정조직과 인력의 감축이 이루어질 수 있는 것이다. 그렇지만 기업가형 지방경영이 감축관리와 행정서비스의 축소 그 자체를 목적으로 추구하고 있는 것은 아니라는 것이다.

(3) 비용에 대한 가치 확보 지향

지방행정의 경영화 전략은 공공서비스의 공급에 있어서 담세자로부터의 비용 부담이라는 개념을 적극 원용하여 동일한 조건 하에서 담세자의 부담을 최소화하거나 아니면 동일한 부담 하에서 정부활동의 성과를 극대화하는 경영마인드 적 정부 운영, 관리방식을 지향하고 있다. 지방정부의 관리에 있어서 효율성은 투입·산출비율의 극대화에 초점을 맞춘 기술적 측면의 투입요소 결합방식의 개선을 포함한 비용효과(cost effectiveness) 개념 뿐 아니라 사회적 편익(social benefit)을 일정 제약 하에서 극대화 하고자 하는 사회적 효율측면도 아울러 고려해야 한다. 지방행정의 경영화 전략은 바로 이러한 취지를 지방정부 운영과정 및 지방경영에 적극 도입하고자 하는 것이다.

이와 같이 지방행정의 경영화 전략은 「최소의 비용으로 최대의 서비스를 창출하는 것」을 목표로 삼고 있다. 따라서 공무원들이 열심히 효율적으로 업무를 수행함으로써 실질적으로 지역 주민들의 조세부담을 낮추어 주는 효과를 거둘 수 있다. 지방행정의 경영화 패러다임에서는 이러한 기대 효과를 구현하기 위한 수단으로 기업가적 경영원리 또는 창조적 기업가정신을 공공부문에 도입하고자 하는 것이다.

(4) 탈권력적·서비스 지향적 행정

지방행정의 경영화 전략은 그 동안 공권력주체로 인식되어 왔던 지방정부를 사업주체로서의 생활정부로 전환시키기 위한 전략이라고 할 수 있다. 이런 점에서 기업가형 지방경영은 지방정부가 안고 있는 관료주의를 타파하기 위한 자기혁신의 과정이라고 할 수도 있다.

또한 지방행정의 경영화 전략은 그 동안 공급자 위주의 지방행정을 수요자 위주의 지방행정으로 전환하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있다. 그 동안 지방정부는 생산자 본위의 활동에 익숙해져 왔다. 그러나 이제 경쟁의 시대를 맞게 되면서 지방정부의 존립 기반을 넓히고, 정당성을 확보하기 위해서는 고객지향적 경영체제를 구축하여야 한다. 이를 위해 행정 활동의 궁극적 지향점을 주민 만족에 두고, 주민 편의 위주로 모든 업무를 수행하는 한편 관련 제도를 개혁하고, 서비스의 질

적·양적 수준을 확충해 나가고자 하는 것이다.

(5) 지방의 잠재력 발굴의 극대화 지향

지방행정의 경영화 전략은 단순히 행정 관리과정에 민간기업의 경영원리나 경영기법을 도입하여 지방정부의 효율성을 제고하는데 그 목적이 있는 것은 아니다. 그 보다는 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키고 복지향상을 도모하기 위하여 지방정부가 관할하고 있는 지방(지역) 전체를 대상으로 경영 활동을 전개하는 것이다. 지역 주민들의 삶에 관계되는 지방의 사회체제, 경제체제, 공간체제가 모두 기업가형 지방경영의 대상에 포함되는 것이다. 따라서 기업가형 지방경영에서는 지방이 가지고 있는 모든 자원과 잠재력을 발굴하여 이를 극대화 시키기 위하여 노력한다.

지방이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 여러 가지 요소들이 유기적으로 갖추어져야 한다. 지역인력의 생산성, 지역산업에 유용한 응용기술, 지역경제인의 경영능력, 사회간접자본, 지방금융과 지역재정, 지역경제구조, 지방정부의 질 등이 이러한 요소로 언급될 수 있다. 지역의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 공공부문과 민간부문이 지닌 특성과 장점을 총동원함과 동시에 상호협력토록 함으로써 지역의 모든 역량을 결집시켜야 한다.

제3장 지방행정조직의 실태와 문제점

제1절 지방행정조직의 특징

지방행정조직은 환경과 상호 작용하는 하나의 동태적인 실체로서 사회체제를 구성하는 여러 하위체제 들 중의 하나이다. 따라서 개방사회의 지방행정조직은 변화하는 다른 하위체제 들과 영향을 주고 받는다. 지난 1960년대 이후 정보주도하의 국가발전 과정에서 한국의 행정영역은 팽창을 거듭하여 왔다. 행정영역의 확대는 공무원수의 증가, 행정제도나 기구의 확대 등 양적인 확대를 가져왔으나 이에 상응하는 질적 발전이 제대로 뒷받침되지 못하였으며 결과적으로 행정체제의 구조와 과정은 여러 가지 왜곡 현상을 드러내게 되었다.

한국 행정체제의 기본방향 역시 아직까지 비통합적, 전통적인 것을 완전하게 불식하지 못하고 있으며 임무중심적이 라기 보다는 권한중심적, 지위중심 적인 성향을 띠고 있다.²¹⁾ 또한 목적체계의 확립과 조직관리 및 인력관리의 장기적 계획화를 이루지 못하고 무질서한 기구증설, 위인설관, 지나침 고층구조화의 문제에 효과적으로 대처하지 못하였으며 권위적, 획일적, 관료적 구조의 특성이 심화되어 왔다고 볼 수 있다.

지방행정조직의 또 다른 특징은 중앙에서 최하위 행정단위에 이르기까지 조직된 계층간의 관계이다.²²⁾ 어떤 행위체제의 특성은 그 계층만에 국한시켜 봐서는 부분적인 이해밖에 불가능 하기 때문에 상호 작용하는 환경도 포함해서 이해하여야 한다.

한국의 지방조직과 같은 계층별 조직의 핵심적 특징은 조직간 계서적 관계이며 이는 상급기관이 하급기관을 통제할 수 있는 권한을 부여 받고 있다는 데에서 나온다. 중앙정부 - 광역자치단체 - 기초자치단체 - 읍·면·동으로 이어지는 계서관계는 단순히 명령-복종 혹은 감독-피감독의 관계를 넘어 상급단위에서 하급단위로 모든 조직적 특성까지 전이되는 현상을 낳게 된다. 다시 말하면 계층마다 독특한 조직적 특성을 발전시키지 못하고 매우 유사해지는 모방효과를 가져온다.

21) 오석홍, “행정개혁의 문제선정: 우리나라 행정개혁의 일반과제,” 서울대 행정대학원, 『행정논총』, 제21권 제2호 (1983), p.86.

22) 임도빈, 『지방조직론』 (서울: 박영사, 1997), pp.386~389.

각 계층에 존재하는 행정기관에는 관료제적 속성이 나타난다. 단체장, 간부급 직원, 일반 직원들 사이에 벌어지는 게임의 내용은 상급 기관이든 하급 기관이든 별 차이가 없이 관료제적 특성을 보인다. 또한 수평적으로 볼 때 다른 자치단체의 행정기구와도 차별성이 생기지 않는다. 즉, 지방자치의 실시로 변한 환경의 요구에도 불구하고 관료조직 자체에서 나오는 타성은 그대로 강하게 작동하고 있다. 구체적으로는 공무원간의 상하 계서관계, 횡적협조의 결여, 주요한 동기부여 요인으로서 승진 등을 예로 들 수 있다.

첫째, 일반행정 업무, 즉 일반 사무의 비중이 여전히 크고 이를 담당하는 직원이 다른 직원에 대하여 우월한 권력관계에 있다.

둘째, 관료제 내부의 부성화의 원리는 상급기관과의 대응의 원리이다. 즉 지방행정기관은 중앙 혹은 상급행정기관의 축소판과 같다.

셋째, 단체장이나 간부 직원들은 부하에 대한 동기부여 수단을 결여하고 있기 때문에 승진 유인을 사용할 수 밖에 없고 그 결과 조직의 팽창경향을 억제할 수 없다.

넷째, 동급의 부서나 동료와의 관계보다는 상하간의 관계가 발달되어 있다. 단일 조직 내에도 그 규모에 관계없이 기관장-부기관장-국장-과장-계장-직원 등 4내지 6단계의 수직적 분업을 하게 된다.

이상의 특징들은 단체장(혹은 기관장) 1인에게 권한이 집중되고, 단체장은 행정조직을 다수인 부하직원 들을 가장 효율적으로 통제할 수 있도록 운영하기 때문에 파생된다. 효율적인 통제를 위하여 서비스를 직접 산출하는 사업소나 직속기관 보다는 지원 업무를 담당하는 본 청이 우대 받고, 본 청을 비롯한 각 단위조직에서는 전문직보다 일반행정직이 우대 받는다. 단체장 입장에서는 전문성 위주의 조직을 운영하면 이를 담당하는 부하들이 자기들의 고유영역을 확보하려 하기 때문에 그만큼 통제가 힘들어 지는 반면, 행정직 위주로 운영하면 통제가 용이하기 때문이다. 물론 그러한 특성은 중앙행정 조직에서도 똑같이 찾아 볼 수 있는 현상이다.

따라서 지방자치가 실시된 후 의욕적인 단체장들이 부분적으로나마 시도하는

탈 관료제적 개혁조치 들도 별로 실효가 없을 수 밖에 없다. 민선 단체장은 주민의 평가에 민감하기 때문에 탈 관료제적 조치 등을 통하여 자신의 부하들이 관료조직에 충격을 가함으로써 효율적으로 만들어 보려고 하고 관료들은 이에 저항하는 것이 조직개혁의 실체이다. 즉 단체장이 주도하는 모든 조직개혁 조치와 인사가 기존 관료체제의 균형을 깨뜨리려는 시도라고 볼 수 있지만, 대부분의 경우 단체장이 관료제 앞에 무력하다, 그러나 행정관료제는 환경 혹은 고객의 요구에 둔감하기 때문에 주민 위주의 지방자치 실시는 어렵게 된다.

제2절 지방행정조직의 실태

지방행정조직은 점증하는 행정수요와 변화되고 있는 환경 속에서 상호작용 하는 하나의 동태적인 실체로서 사회체제를 구성하는 여러 하위체제 들 중의 하나이다.

지난 1960년대 이후 정부주도하의 국가발전과정에서 한국의 행정영역은 팽창을 거듭하여 왔다. 행정영역의 확대는 공무원수의 증가, 행정제도나 기구의 증대 등 양적인 확대를 가져왔으나 질적인 발전이 제대로 뒷받침 되지 못했으며, 결과적으로 행정체제의 구조와 과정은 여러 가지 왜곡현상을 드러내게 되었다.

한국의 행정체제의 기본형 역시 아직까지 비결합적, 비민주적인 것을 완전히 불식하지 못하고 있으며, 역할중심적 이라기보다는 권한 중심적, 지위중심적 성향을 띠고 있다.²³⁾

또한 지방행정조직은 목표에 의한 관리확립과 조직화 및 인력관리의 장기적 계획화를 이루지 못하고 무질서한 기구증설, 위인설관, 지나친 고위인사제도의 문제에 효과적으로 대처하지 못하였으며 권위적, 획일적, 행정관료의 구조적 특성이 심화되어 왔다고 볼 수 있다.

²³⁾ 오석홍, “행정개혁의 문제선정 - 우리나라 행정개혁의 일반과제,” 서울대 행정대학원, 『행정논총』, 21권, (1983), p.87.

중앙정부내의 이러한 분위기는 행정의 일방통행 적 간여와 통제로 연결되었고 실질적인 주민참여에 대해서는 형식에 불과하였다.

이러한 현상은 지방행정의 경우에도 마찬가지였다. 중앙집권화로 지방행정은 경직화, 획일화 되었으며, 이는 지방행정의 조직에도 그대로 반영되어 왔다.

앞으로 지방행정은 지방지치를 둘러싸고 급격한 환경의 변화가 예상되며 더불어 더욱 복잡하고 다양해질 것으로 전망된다. 또한 지방행정은 지방자치시대로 접어들수록 주민들의 의식수준 향상과 정보사회의 진전에 따른 사회변화가 행정조직변화에 한층 더 영향을 줄 것이다.

1. 수직적 구조의 실태

1) 지방행정계층구조

한국의 지방행정계층구조는 1413년(태종13년)에 현행 구역의 모체가 되는 8도제가 정립되었고 1895년 을미개혁에 의거하여 23부 336군으로 대개혁을 단행하였으며 이는 외견상 간편하여 합리성을 지닌 것으로 보이나 종래의 뿌리깊은 8도제를 무시한 것이었기 때문에 실시 1년 만에 폐지되고 13도제가 채택되었다.²⁴⁾ 그리고 1910년에 면·방·사를 면으로 통합하여 법정구역 화 하였고 1914년에는 행정구역을 대폭 통합하고 군과 면의 규모를 확대하여 현행 행정구역의 규모와 명칭의 기틀이 되었다. 1931년에는 읍 제의 실시로 1917년에 실시된 지정면을 읍으로 명칭을 변경하였으며, 1949년 지방자치제의 도입이래 행정계층과 자치계층을 2원적으로 운영하였다. 도·직할시 - 시·군 - 읍·면제로 개편하고 시·읍·면을 기초자치단체 화 하였고, 그 후 1961년에는 기초자치단체를 시·읍·면에서 시·군으로 개편하였다.²⁵⁾ 한국 지방행정계층구조의 역사적 변천내역을 <표 3-1>과 같

²⁴⁾ 최창호, 『지방행정조직론』(서울: 삼영사, 1991), p.105.

²⁵⁾ 행정개혁위원회, 『행정개혁에 관한 건의』(서울: 고려서적주식회사, 1989), p.93.

이 표시할 수 있다.

<표 3-1> 지방행정계층구조의 역사적 변천내역

시대	실시년도	지방행정계층				
		계층 수	제1계층	제2계층	제3계층	제4계층
고구려	평양천도 후	2	경, 부	부, 진성		
백제	부여천도 후	2	부, 방	항(방), 군		
신라	통일이전	2	경, 주	부, 군, 현		
	통일이후	3	경, 주	부, 군	현	
고려	1009-1413	4	경기,도,계	경,목,대도호부,도호부	도호부,군,현,부	군, 현, 진
조선	1413-1894	2	한성부,개성부,도	부,대도호부,목도호부,군,현		
	1895-1896	2	부	군		
	1896-1910	2	한성부, 도	부, 목, 군		
일제시대	1910-1930	3	도	부, 군, 도	읍, 면	
	1931-1945	3	도	부, 군, 도	읍, 면	
건국이후	1949-1961	3	특별시, 도	시, 군	읍, 면, 동	
	1962-1988	3	특별시, 직할시, 도	시, 군	읍, 면, 동	
	1988- 현재	4	특별시, 광역시*, 도	시, 군, 자치구	행정구	읍, 면, 동

* 직할시에서 광역시로 명칭이 변경된 것은 1994년도 임.

출 처: 김병국 외, “지방자치(행정)체제의 개편방안 -지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로-”, (한국지방행정연구원, 1998), p.37.

현행 지방자치법에 의하면 한국의 지방행정계층은 자치권을 행사하는 자치계층과 행정업무만을 담당하는 행정계층으로 2원화 되어있다. 자치계층은 광역자치단체로서 특별시, 광역시, 도와 기초자치단체로서 시, 군, 자치구의 2계층제를 이루고 있다. 이에 비해 행정계층은 이러한 2단계의 자치계층에 읍·면·동을 포함한 3계층제가 원칙이지만 인구 50만 이상의 시에는 시와 동 사이에 행정구를 둘 수 있어 이 경우에는 4계층제이다. 따라서 지방행정 계층구조는 자치계층과 행정계층을 합하면 3계층 내지 4계층제로 이루어져 있다(<표 3-2>참조).

<표 3-2> 현행 지방행정계층구조

구 분		자치계층		행정계층	
		계층수	내 용	계층 수	내 용
도시 지역	특별시, 광역시	2	특별시, 광역시_자치구	1	동
	인구 50만 이상 시	2	도_시	2	구_동
	인구 50만 미만 시	2	도_시	1	동
도농 복합 지역	광역시	2	광역시_자치구, 군	1	읍, 면, 동
	인구 50만 이상 시	2	도_시	2	구_읍, 면, 동
	인구 50만 미만 시	2	도_시	1	읍, 면, 동
농촌 지역	군	2	도_군	1	읍, 면

출 처: 김병국 외, “지방자치(행정)체제의 개편방안 -지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로-”, 한국지방행정연구원 1998, p.39.

자치계층으로서 광역자치단체는 서울특별시와 부산광역시 등 6개 광역시, 경기도 등 9개도를 합하여 총 16개이며, 기초자치단체는 72시, 91군, 69자치구로서 총 232개 이다. 서울특별시와 광역시에는 원래 자치구만 두었으나 국토균형개발 차원에서 광역시에도 군을 두고 있다. 행정계층으로서 기초자치단체인 시, 군, 구의 하부행정기관으로서 읍, 면, 동이 3718개, 그리고 기초자치단체인 시 중에서 8개시에 21개의 일반행정구가 있다.²⁶⁾

2) 행정기능의 수직적 배분

(1) 국가와 지방자치단체의 기능수행 현황

국가기능에는 국가유지기능(통합, 국방, 안보, 외교, 치안, 법무 등), 경제기능(경

²⁶⁾ 박승주 외, 『마지막 남은 개혁@2001』 (서울: 교보문고, 1999), p.76.

제정책, 유통, 재정, 농림, 수산 등) 및 관리지원기능(기획, 조정, 통제)이 있다. 기능수행체계를 놓고 보면 중앙행정기관에서 수행하는 것이 65%좌우며 특별 지방행정기관과 지방자치단체의 활용, 그리고 양자의 동시활용이 35%좌우이다.

지방자치단체 기능의 내용을 보면 일반행정, 산업경제, 사회, 민방위기능 등이 있고, 기능성질별로 볼 때 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지방자치단체의 기능배분실태(%)

	고유사무	단체위임 사무	기관위임 사무	일반행정	산업경제	사 회	민 방 위
시·도	40.6	6.8	52.6	22.9	41.9	30.5	4.7
시·군	43.4	5.2	29.2	29.4	38.6	23.9	8.1

출 처: 최창호, 『지방자치제도론』 (서울: 삼영사, 1990), p.289.

(2) 내무부와 지방자치단체 간의 기능 및 역할관계

내무부는 지방행정, 선거 및 국민투표, 치안 및 해양경찰, 민방위, 지방자치단체 사무의 감독 등에 관한 사무를 장관하고, 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 관장한다. 내무부와 행정 각 부는 지방자치단체에 대하여 지도하고 감독할 권한을 갖고 있다. 행정 각 부는 지방자치단체를 통한 소관기능의 수행과정에서 원칙적으로 내무부에 포함한 다른 부처의 횡적 조정을 받지 않으나, 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령에 대하여 예외적으로 행정 각 부의 장이 사전에 내무부 장관의 의견을 청취하도록 규정되어 있다.

3) 행정조직내부의 권한관계

대부분의 정책은 행정조직내의 계선을 통하여 국민들에게 전달되는데 일반적으로 계선조직은 단체장-부 단체장-실·국장(구청장)-과장-계장-직원으로 이루어진다. 지방행정조직의 각 보조기관은 자체가 규정한 직제와 내부위임 또는 전결규

정 등에 따라 각자의 사무처리에 대한 권한을 행사한다. 그리고 단체장은 일반적으로 인사권, 예산편성권, 정책의 결정권 내지 집행권을 갖는다고 볼 수 있다.

(1) 인사권

단체장은 정무직으로서 정치적 임명이 되어 있고, 단체장은 소속 공무원에 대한 임명권과 임명제청권을 갖는다. 즉 단체장은 지방공무원에 대한 임명권을 갖고 있고 국가공무원에 대한 임명제청권을 가짐으로써 실제적인 인사권을 행사하고 있는 것이다. 여기서 국가공무원에 대한 임명제청권은 내무부 장관과 총무처 장관을 경유하여 대통령이 허가한다. 단체장의 인사권 행사에는 기획관리실장이나 내무국장 등의 의견을 취합하고 반영하지만 본인의 의사가 많이 반영되고 있다.

(2) 조직권

자치조직권은 지방자치단체가 그 행정기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례·규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권한을 말한다. 이 자치조직권은 지방자치단체가 자치행정을 구현하기 위한 자신의 행정조직을 자주적으로 정하는 권한이므로 넓게는 자치행정권이 포함된다. 헌법에 기초한 자치행정부 등에서는 지방자치단체의 행정조직에 대한 대강만 정하고 구체적이고도 개별적인 행정조직의 세부사항은 각 지방자치단체의 자주적인 결정에 맡기는 것이 획일성을 탈피하는데 필요할 뿐만 아니라 지방자치의 뜻에도 맞기 때문에 지방자치단체에 자주적인 행정조직의 결정권을 인정하고 있다.

(3) 정책의 결정권 및 집행권

모든 정책은 행정조직내에 계층을 따라 집행되는 것이 보통이고 계층이 상위일수록 행사하는 권한의 폭이 큰 것이 일반적이다. 그런데 국·과장이나 계장들은 자기의 권한으로서 정책을 결정하거나 집행하도록 되어 있음에도 사후의 일에 대한 책임 때문에 계층의 상층부의 의견을 타진하는 경우가 많다.

2. 수평적 구조의 실태

1) 일반행정기관

지방자치단체의 일반행정기관은 일반적으로 아래와 같이 구성되어 있다.

(1) 공보관, 주요 업무는 공보행정의 종합기획 및 조정, 정부시책의 홍보와 공보요원교육 등이다.

(2) 기획관리실, 기획관리실은 국가3급인 실장과 기획담당관, 예산담당관, 법무담당관, 전산담당관 등 5개 담당관과 담당공무원으로 구성되어 있다.

(3) 감사실, 주요 업무는 감사에 관한 종합계획 및 조정, 회계에 관한 실지검사, 공무원 비위조사 처리 등이다.

(4) 내무국, 주요한 업무는 총무, 인사, 민원, 생활체육, 문화예술 등이다.

(5) 재무국, 지방세와 세외수입과 관련된 제반업무, 세출예산 경리 및 결산과 물품의 구매, 수선, 운반 임차대, 계약, 그리고 물품정수관리, 국유재산의 관리업무를 맡고 있다.

(6) 보건사회국과 가정복지국, 보건사회국은 주요하게 시민복지행정의 종합기획, 수립과 조정, 노동행정, 환경위생과 식품위생 등 업무를 담당한다. 가정복지국은 노인, 아동, 여성, 청소년 등의 복지사무를 담당한다.

(7) 지역경제국, 주요업무는 지역의 상업 및 공업 등 지역경제발전에 관한 지원, 지도감독업무와 농업 및 축산과 양곡관리에 관한 사무를 담당한다.

(8) 교통관광국, 기존의 도시기획국의 관광운수과가 도시교통문제의 심각성과 관광행정의 종합기획 기능을 보강하기 위해 확대 개편된 업무를 취급한다.

(9) 도시기획국, 도시재개발 사무 등 도시기본기획의 수립조정과 관련된 제반업무를 취급한다.

(10) 환경녹지국, 주요업무는 환경보호, 폐기물관리, 녹화산업과 관련된 제반업무

를 취급한다.

(11) 주택건설국, 주요업무는 건축허가와 주택건설에 관한 제반 인·허가 및 지도감독과 도로 및 도로관련시설에 관한 사무를 담당한다.

(12) 민방위국과 소방본부, 민방위국의 주요업무는 국가비상사태에 대처하기 위한 민방위에 관한 업무를 담당하며 소방본부는 화재 등 소방에 관계된 제반업무를 담당한다.

(13) 지방공무원 교육원, 지방공무원의 능력발전을 위한 지방공무원의 교육훈련에 관한 기획, 교육, 평가에 대한 사무를 담당한다.

2) 일반행정기관과 직속기관 및 사무소와의 관계

직속기관의 설치는 지방자치단체 산하 공무원교육, 농촌지도사무, 소방사무 등의 관리와 사무소의 설치는 동일한 과정, 절차, 공정을 거쳐서 계속적이고 반복적으로 성과를 측정할 수 있는 여러 사업, 즉 도로포장, 사수도, 하수도 사업, 보도사업, 도로시설 등의 관리를 위함을 목적으로 이루어 지고 있다.

3) 일반지방행정기관과 특별지방행정기관의 관계

국가업무의 지방적 처리에 있어서 전문성 확보와 광역적 처리의 필요성에 의해 보통 종합행정기관 인 지방자치단체(일반지방행정기관)에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 않을 경우, 국가가 지방에 행정기관을 직접 설치하여 국가사무를 처리할 때 특별행정기관에 의하여 지방행정이 이루어 진다.

지방종합행정기관 인 지방자치단체가 지방적 사무를 처리함에 있어 사무배분의 원리에 따라 관련사무를 가급적이면 모두 자치사무로 처리함이 바람직한 것이다.

이러한 원칙에 따르면 성질상 부득이 국가사무로 존치할 필요가 있는 사무도 가급적이면 자치단체나 그 기관에 위임처리 함이 지방행정의 종합성을 확보하고 주

민편이나 통제면에서 유리할 것이라는 논거는 충분한 이유가 있다. 따라서 특별행정기관의 자치단체로의 통합문제는 오래 전부터 검토되어 왔다.

특별지방행정기관은 성격상 일반행정사무 담당기관과 체신, 철도 등 현업기관으로 대별해 볼 수 있는 바, 설치현황의 유형별 내역은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 특별지방행정기관 현황

유 형 별	주 요 업 무
일반행정기관	국토관리, 환경, 병무, 보훈, 노동, 통계
현업행정기관	철도, 통신
조세행정기관	국세, 관세
공안행정기관	경찰, 소방, 출입국관리, 검찰
기 타	조달, 광산, 항공, 항만(구)

출 처: 한국지방행정연구원, 『한국지방행정사(상권)』, p.212.

4) 일반행정기관과 민간부문과의 관계

1960~1970년대 정부 주도형의 고도성장정책은 국가기능의 행정에의 과도한 집중현상을 초래 시켜 행정력의 한계와 행정의 비대화를 가져왔다. 그러나 지방자치단체로 하여금 다양하고 복잡한 주민요구에 대처할 수 있는 적응성 있는 행정체제로의 전환을 요구하고 있으며 이런 측면에서 행정의 바람직한 기능분산체제가 필요한 시점에 이르렀다. 따라서 지방행정이 분담해야 할 영역을 원점에서 새로이 확정하고 나아가 민간부문의 활용방안을 더욱 적극적으로 검토하여야 한다.

지방조직법 제5조 3항에서는 “행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관 사무 중 조사, 검사, 검정, 관리사무 등 국민의 권리, 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.”라고 규정하여 행정사무의 민간위탁의 법적 근거를 마련하였다. 하지만 행정사무의 민간위탁은 아직 초보적인 단계에 있는 실정이다.

3. 지방행정조직체계의 장점 및 단점²⁷⁾

1) 지방행정조직체계의 장점

(1) 민주화와 정치발전에의 기여: 지방자치행정이 실시되는 과정에서 전체 주민의사를 대표하는 대의기능이 원활히 수행되게 된다. 정부활동에 더 많은 사람이 쉽게 접근하는 것이 가능하여 지역공동체의 일에 주민이 자발적으로 참여함으로써 다양함 속에서 성원의식과 일체감은 주민의 정치의식 고양에 이바지하게 된다.

(2) 지방행정 계층구조와 중층제로 행정기능을 분업적으로 수행: 현대와 같이 복잡한 사회 속에서 기초자치단체는 일상생활과 직결되는 사무를, 광역 자치체는 광역적 행정사무를 각각 담당, 처리하여 기초자치단체의 기능을 보완해 줄 수 있다.

(3) 지역 실정에 맞는 탄력성 있는 행정: 지방행정에 맞는 탄력 있는 행정을 할 수 있고 관계된 여러 사람을 참여 시켜 하부층이나 지방공무원의 사기를 높이고 창의력을 높일 수 있다.

2) 지방행정조직체계의 단점

(1) 지방자치를 실시하는 과정에서 지방정부가 지역적 이기심에 치우쳐 국가 전체의 이익에 배치될 우려가 있고, 지방자치단체의 상호간의 협력이 어려워질 가능성이 있다.

(2) 지방정부의 업무 중 많은 부분이 국가에 의해 위임된 업무이며, 중앙정

²⁷⁾ 한국지방행정연구원, “남·북한 지방행정체제의 비교분석과 개편방안,” 『지방행정연구』, 제 8권 1호, (1993), p.41.

부에서 조례 및 예산승인 뿐만 아니라 자치단체의 인사 및 일반행정에 대한 광범위한 감독과 통제를 하고 있으므로 지방자치단체가 실질적으로 국가 기관화된다.

제3절 지방행정조직의 문제점

인간조직의 방법으로서 가장 적합하고 능률적인 것이라고 인정되어 왔던 행정조직은 환경의 변화에 따라 모순과 한계를 들어내고 있으며 이러한 현황은 조직 자체뿐만 아니라 사회나 인간에 대해서도 중대한 문제를 제기하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조직에 대한 전통적인 관념이나 이념을 수정하고 이에 따라 새로운 조직화의 방법을 정립해야 할 것이다.

조직이 해결해야 될 문제들은 그 원인이 되고 있는 환경변화가 그러하듯 매우 복잡하고 또한 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 여러 각도에서 검토해 볼 수 있다. 아래에 앞에서 서술한 내용에 근거하여 지방행정조직의 문제점을 도출해 보기로 한다.

1. 수직적 구조의 문제점

1) 지방행정계층구조

첫째, 현재의 지방행정계층구조는 계층구조가 너무 많아서 주민의 행정참여가 불편하거나 형식적인 것이 되기 쉽다. 즉 계층구조가 기능의 원리에 따라 이루어진 것이 아니라 중앙통제를 용이하게 하기 위하여 다 계층으로 이루어져 소위 「터널 행정」이라는 용어가 있을 정도이다. 따라서 계층간 기능과 지도·감독의 중복으로 민원처리가 지연되며 기초자치단체의 주민참여가 형식화되고 있는 현실이다.

둘째, 지방자치제의 실시에 따라 지방재정의 확충, 지역경제의 활성화 등의 기능의 상당부분을 지방정부가 담당해야 하나, 현재 지방행정의 계층수가 많고 경직성 정도가 심하기 때문에 위의 기능을 원활하게 수행할 수 있는지가 의심된다.

셋째, 지방자치로 인한 자치단체의 자율성 증대에 따라 광역행정이 어려움 못지 않게 광역행정의 필요성이 증대될 것이라는 관점에서 행정계층구조를 살펴볼 때, 계층수가 많은 것은 광역행정을 어렵게 만드는 요인이 될 것이다. 왜냐하면 계층수가 많을수록 하위 행정단위가 많아질 것이고 각기 나름대로의 입장을 표명하기 때문이다.

또한 행정전산화의 진행에 따라 행정의 역량이 증가할 것이고 이는 곧 지방행정 단위가 넓은 구역까지도 관리할 수 있을 것인 바, 행정계층 구조가 많을 필요가 없다는 것이다.

2) 행정기능의 수직적 배분

첫째, 행정기능 배분에 있어서 과도한 중앙집권화 경향은 주민의 행정참여에 부정적인 영향을 주었다. 즉 중앙집권화에 따른 참여비용의 증가, 참여의 효과성에 대한 회의 등으로 인하여 주민이 행정에 참여하는데 있어서 소극적이거나 더 나아가 포기하기에 이르는 경우가 많았다.

둘째, 국가기능의 이양 시 이에 따른 인력과 재원을 동시에 조치하지 못함으로써 지방자치단체의 재정적 부담이 가중되고 있다. 따라서 지방자치의 필수조건인 자치재정에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 특히 기관위탁사무는 국가 또는 상급 자치단체만이 이해관계를 가지고 위임한 기관이 경비의 전부를 부담함을 원칙으로 하기 때문에 그에 소요되는 경비를 동시에 조치하지 않을 경우 지방자치단체의 재정적 부담은 그만큼 커진다.

셋째, 중앙에서 지방으로 기능을 이양함에 있어서 기관기능을 총체적으로 이양하지 않고 부분적으로 이양하여 권한과 책임의 불일치 현상을 초래하고, 형식상의 기

능이양과 동시에 여러 가지의 사전적 통제수단이나 조건을 부가하여 기능이양의 실효성을 저해하여, 실질적 권한을 주지 않고, 조사·확인 등 경미한 부수적인 사무만을 위임하여 자치단체의 사무부담을 가중시키고 사무이관의 효과를 반감시키는 경우가 많다.

자치단체의 기능 및 사무 가운데 국가위임사무가 높은 비중을 차지하기 때문에, 상대적으로 지방자치단체의 고유사무의 비중이 너무 낮고, 국가위임사무로 인한 국가의 과도한 감독은 지방자치단체의 자율성을 위축시키게 된다.

행정 각부의 지방행정에 대한 지도·감독은 자율적으로 할 수 있으나 그 실효성의 확보가 곤란한 결과 특별행정기관과 산하단체를 설치, 운영하게 하고, 지방자치단체에 부담되는 행정 각부의 법률안에 대한 내무부와 사전협의는 실질적으로 내무부의 조정권을 설정하는 효과가 된다. 결국 지방자치단체는 행정각부와 내무부로부터 이중적으로 지도·감독을 받게 된다는 문제가 있다.

3) 지방행정조직내부의 권한관계

첫째, 자치단체의 행정권의 대부분을 단체장이 갖고 있는 실정이다. 따라서 주민 참여시 정책결정에 있어서 바로 단체장에게 의견을 표출할 것이다. 이러한 현상은 단체장이 공정한 시정을 수행하는데 막대한 지장을 초래할 것이라는 문제를 야기시킨다.

단체장의 선임방식에 있어서 임명제를 취할 경우, 단체장은 정부의 여당 지향적인 인사가 임명된 것이기 때문에 단체장과 부 단체장 이하의 보조기관과의 원만한 관계가 유지될 것이다. 반면에 지방의회의원의 다수가 야당 지향적인 인사로 구성된다면 단체장과 지방의회와의 갈등이 야기될 수 있다는 점에서 문제에 봉착화 된다.

둘째, 앞으로 지방행정의 전산화가 진전됨에 따라 전산담당기구의 기능이 증대되고 있고 전산담당원의 전문성이 강조되고 있는데 전산담당관에 비전문가를 보하는

등 문제가 있으며 또한 전산업무같이 전문적인 사무를 담당하는 기구의 경우에는 낮은 직급의 직원에게 당해 전문사무에 대한 전결권이 많이 부여되어 이의 관리가 소홀히 되고 있다. 즉 전산실 팀워크의 운영면에서 기획·조정프로그램 등에 관하여 중간관리직 공무원이 미약하다는 문제가 있다.

2. 수평적 구조의 문제점

1) 일반행정기관의 문제점

일반행정기관의 수평적 구조는 그 형식배경에서 알 수 있듯이 각 부문마다 구색 갖추는 식으로 부문을 증설했기 때문에 중요성이 적은 조직이 상위수준으로 있는 반면 중요한 조직이 하위수준으로 있는 경우가 있다. 또한 업무수행에 있어서 전문성의 부족 등을 이유로 지방자치단체에 해당기관이 있음에도 불구하고 중앙부처마다 특별행정관서를 설치함에 따라 기능중복과 예산낭비를 초래하고 있다

지방자치가 실시됨에 따라 비능률적인 조직을 과감히 통폐합하고 지방정부를 지향해야 하나 중앙정부기능의 실질적 지방이양에 따른 사무의 증가는 오히려 지방행정조직을 확대시키는 방향으로 작용하고 있다.

(1) 주민참여와 관련된 조직

주민의 행정참여가 날로 증가하고 있는 실정인데 현 행정조직으로 이러한 사항에 대비가 미흡하다고 볼 수 있겠다. 행정에 주민의 의사를 반영하기 위한 현재의 조직으로서 시정과와 같은 여러 조직들이 있지만 이러한 조직들은 그 본래의 기능을 충실히 수행하지 못하는 실정이다.

(2) 지역경제와 관련된 조직

지역경제의 활성화를 위해선 지역개발을 적극 추진하고, 지역금융을 활성화해야 하나 이에 관련된 조직이 적으며 첨단공업 이거나 지역의 특성을 띤 산업을 위하여 서비스를 제공하는 전문조직이 없는 실정이다.

(3) 가정복지국과 관련된 조직

가정복지국의 설립배경의 상당부분이 실질적인 복지기능보다는 복지국가의 실현이라는 국정지표에 어울릴 수 있도록 구색을 갖추는 경향을 띠고 있는게 문제이다.

그 근거로 가정복지에 관한 전문인력의 미확보, 적은 공무원수와 예산 등을 들 수 있다

(4) 기획감사실과 관련된 조직

지방자치단체들은 중앙 집권적 행정기능 하에서는 중앙정부 정책의 집행사무를 주로 수행해 왔기 때문에 자체기획능력이 매우 떨어진다. 또한 기획에 필요한 전문인력을 확보하지 못하고, 상대적으로 우수한 몇몇 소수의 직원에게 중요한 정책의 기획을 일임함으로써 당사자는 과중한 사무에 시달리는 반면 여타 인력은 사기가 저하되고 능력발전의 기회가 줄어들어다는 문제가 있다.

정보화시대에 대비하기 위해서 전산화에 박차를 가하고 있는 전산직공무원의 승진의 한계, 비전문가들의 관리직에 임용 등의 문제점과 아울러 기획과정의 전산자료의 이용도가 낮다고 하는 문제점도 안고 있다.

(5) 내부조직관리와 관련된 조직

지방자치의 성공적 운영에 필요한 것은 권위적 집행의 색채를 띠고 있는 내무국의 팽창보다는 오히려 기획사무, 보건환경, 사회, 복지, 지역경제 분야의 조직을 확충하는 것이다.

(6) 민방위사무와 관련된 조직

민방위사무와 소방사무는 비상대비관련이라는 유사한 기능을 수행하므로 별개의 수준으로 존치시키는게 의문시 되며, 민방위 자체의 규모도 너무 크기 때문에 민방위와 소방본부를 현 수준으로 두는 것은 예산낭비와 유사시 상호협조의 어려움에 따른다는 문제가 있다.

2) 일반행정기관과 직속기관 및 사무소 관계의 문제점

사무소의 설치기준은 실로 모호하다. 또한 사무소장 직급도 비교적 높은 편이어서 자치단체 공무원의 승진형식으로 임명되었다가 일정시간이 경과하면 다시 자치단체 분청으로 돌아오는 등 원래의 사무소의 설립취지에 어긋난다. 즉 그 분야의 전문가가 아닌 일반 행정공무원이 승진의 매개로 사무소장 직을 활용하고 있는 실정이다. 또한 기능이 유사한 사무소일지라도 제각기 하부 기관을 두고 있기 때문에 인력, 예산의 낭비를 초래하고 있다.

3) 일반행정기관과 특별행정기관 관계의 문제점

중앙부처가 자기의 사무를 처리하기 위하여 중앙부처의 하급행정기관을 설치함으로써 생기는 문제는 다음과 같다.

(1) 보훈업무에 관한 문제점이다.

하나의 국가가 성립, 존속, 발전하려면 국가의 성장발전에 기여한 희생자나 그 유가족 등에게 일정한 보상을 해주어야 하는데, 이러한 국가유공자에 대한 보훈업무는 국가적 차원의 업무라 할 수 있지만, 한편 수혜자는 그 행정을 담당하는 기관이 접근이 용이해야 할 것이다.

보훈업무는 크게 보상과 자립지원으로 나눌 수 있는데, 보훈업무는 거의 지방보훈청에서 담당하고 자립지원업무는 지방보훈청과 자치단체에서 각각 수행하고 있는데 지방보훈청의 업무가 대부분 연금지급 등 단순업무의 처리면서 관할구역의 광활로 민원인의 불편을 느끼고 있고, 앞으로 보훈대상자의 자립지원이 중요문제가 됨에 따라 종합적 지원정책이 요청된다.

(2) 통계기관업무에 관한 문제점이다.

한국의 각종 통계자료는 그 동안의 통계가 집적돼 있지 못하고, 현재 각 기관별로 통계업무를 하고 있어 통계행정의 난립을 초래하고 있는데 이의 재조정이 문제점으로 지적된다.

(3) 노사 및 환경기관의 문제점이다.

환경문제와 노사문제는 특히 중요한 바 환경행정의 경우 2원적 추진으로 소관 혼돈 등, 주민에게 불편을 줄 수 있고 환경문제 또한 자치단체의 주민과 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 지역주민의 협조 없이는 실효를 거둘 수 없는 것이면서도 환경문제가 전국적 차원의 문제이고 전문적 인력과 시설이 필요하다는 측면에서 관장기관이 단일화에 어려움이 많다. 노동행정의 경우 노사분쟁이 급증하고 과격화 되고 있는데 이를 관장하는 노동기능의 다차원화는 신속하고 효율적이고, 책임 있는 지도, 조정감독에 어려움이 야기될 수 있다. 실제로는 지역단위기관에서 밀접한 협조로 해결해 나가고 있기는 하나하나 기능의 분화는 문제가 아닐 수 없다.

(4) 국토관리와 관련된 문제이다.

국토관리행정은 크게 건설과 유지관리로 구분된다. 공업상수도용수 건설의 조사 측량설계와 시공감독, 기간국도, 국유하천 등 건설은 주로 국토관리청에서 관장하고 유지관리는 국토관리청과 자치단체가 함께 관장하고 있는데 이는 관리기능의 2원화로 비능률적이고, 대상영역의 광역으로 적응성이 결여 및 민원인의 불편을 초래하고 건설사업 등 중앙과 지방계획이 연계 및 주민의사 반영이 미착 등으로 지방자치단체의 종합관리기능 수행과 주민에 대한 책임 있는 봉사에 차질을 가져온다.

(5) 병무행정과 관련된 문제점이다.

병무행정의 경우 지방병무청이 병무행정에 대한 지도감독의 중간기구로 별도 설치된 점에서 이중관리에 따른 예산인력소요의 증가와 민원인의 불편을 야기할 소지가 있다.

4) 일반행정기관과 민간부문관계의 문제점

지방자치제의 실시는 기존의 지방행정의 내용을 더욱더 지역주민의 요구에 부합될 것을 요구한다. 그러나 기존의 민간위탁은 지역주민의 참여증대와 그를 통한 업무의 효과성의 증진이라는 측면보다 주로 관리업무의 대행에 치중한 점이 있다. 이

러한 사례는 물가조사, 소비자보호, 방법업무 등에서 나타난다.

경제적 환경변화의 대응성 측면에서 나타나는 문제점은 첫째, 순수한 사경제적인 성질을 가진 업무를 행정의 관장하여 민간부문을 위축시키고 있고 둘째, 행정사업 중에서 민간부문과 똑같이 경쟁 되는 사무를 취급함으로써 민간경제의 활성화를 저해하고 있다.

이러한 결과 민간경제부문에 과도한 행정개입이 나타나게 되고 결국 행정의 비대화와 지역경제 위축이라는 현상이 초래되고 있다. 과학, 기술의 전문분야, 기획, 연구분야 등은 민간부문에 위탁하는 것이 업무의 효율성 증진에 도움이 될 것인데 실제로 이러한 분야의 위탁은 아직 초보단계에 있으며 위탁했을 경우 위탁기관에 부당한 독점적 이익을 부여한다면 문제가 되는 것이다.

제4장 지방행정조직의 개선방안

제1절 지방행정조직 개선의 기본방향

20세기를 특징짓는 핵심단어가 산업사회, 냉전체제, 내셔널리즘(nationalism), 중앙 집권적 정치체제, 획일성이었다 한다면, 21세기에 진입한 현재 세계는 정보화사회, 경제제일주의, 리저널리즘(regionalism)과 글로벌리즘(globalism), 분권적 정치

체제 다양성의 사회로 급격하게 변화하고 있다.²⁸⁾

즉, 20세기를 특징지었던 대량생산의 제조업 중심 산업사회가 정보와 지식이 새로운 권력의 원천으로 등장한 정보화 사회로 전환되고 있으며 냉전체제하의 국가안보 제일주의는 냉전의 종식으로 경제제일주의로 재편되면서 세계 질서가 국가안보보다는 경제문제를 우선시 하고 있다. 또한 글로벌리즘의 확산은 일반 시민들도 국가를 선택하는 상황이 벌어지게 될 것이며, 특히 지방자치단체의 경우 지역 주민들의 선택을 바탕으로 비효율적인 지방자치단체가 효율적인 지방자치단체에 의해 인수·합병(M&A)의 대상이 되는 상황도 벌어질 것으로 보인다²⁹⁾는 견해도 있다.

중앙 집권적인 행정조직 체계는 사회의 모든 분야를 담당하여 왔으나, 환경에 민감하게 대처하는 대응능력 및 다양성과 지역특성에 적합한 정책을 요구하는 정보화·지방화 시대에는 부적합한 것으로 나타나 있다. 극심하게 복잡하고 다원화된 현대 사회에서는 중앙정부가 법률이나 규정 등으로 지방적 업무를 포함한 모든 중앙업무를 구체화 한다는 것 자체가 불가능하기 때문이다. 정보기술의 급속한 발달로 오히려 중앙행정조직의 하부 및 지방자치단체가 중앙행정조직의 상층부보다 사회현상, 지역사정, 지역주민 등에 관해 많은 정보를 가지면서 좀 더 현실적으로 대처하고 있는 현실에 비추어 볼 때 획일적이고 중앙 집권적인 행정조직 체계는 그 의미가 상실 될 수 밖에 없다. 특히 한국의 경우 경제성장의 발전과 더불어 국민의 의식수준이나 생활수준이 향상되어 전통적 권위주의와 국가우선주의가 개인의 책임과 자율성이 강조되는 개인주의로 전환되고 있으며, 국민 개개인의 권리에 대한 인식이 제고됨에 따라 행정집행과정의 민주화 및 공개화가 불가피하게 되었다는 것을 의미한다.

1997년 IMF국제 구제금융으로 국가경제가 위축되면서 사회 전반적인 구조조정의 필요성이 제기되어 온 가운데 세기의 전환점을 눈앞에 둔 한국은 무한경쟁 시

²⁸⁾ 한국경제연구원 “21세기 세계인류에의 제언,” 서울: 한국경제연구원, 『21세기 정책과제 보고』, (1997), p.11.

²⁹⁾ 김완기, 『정부조직의 혁신』 (서울:대영문화사, 1998), p.37.

대를 성공적으로 헤쳐 나가는데 행정조직의 개혁이 꾸준히 이루어져야 한다.

1. 분권화 되고 정책지향 적인 조직구조

지금까지 한국의 지방자치단체 조직은 강력한 중앙 집권적 조직이었다. 따라서 지방자치단체 조직은 중앙정부의 지방조직으로서 중앙정부에서 수직적·하강적으로 내려오는 정책과 기획을 기계적으로 집행하고 관리하는 일이 대부분을 차지하였다. 그러나 이제는 지방자치가 전면적으로 실시되고 있는 현실에서 지방정부는 이제 스스로 자치조직권을 가지고 지역의 공동문제를 해결하기 위한 정책결정과 기회를 담당하고 집행하는 주체가 되어야 한다. 이것은 중앙정부가 가지고 있는 막강한 권한을 광역자치단체에 이양하고 광역자치단체는 기초자치단체에 분권화함으로써 실현될 수 있다 이와 함께 전문화되고 분화되는 조직과 기능들을 통합·조정하는 기구의 확충이 이루어 져야 한다. 그렇지 않으며 조직과 기능들의 유기적인 구심적 체제를 잃고 무질서와 할거주의에 빠질 가능성이 증대하게 된다. 이러한 점에서 본청 내에서 다양한 네트워킹(Networking)적인 기능을 수행하는 내부조직의 확충을 통해 기획과 정책개발기능을 강화시켜야 할 것이다.

2. 환경변화에 유연하고 전문화된 조직

미래의 지방자치단체의 행정을 둘러싸고 전개될 상황 및 환경은 그 내용이 더욱 복잡하고 다양하며, 이질적이고 그 변화는 더욱 급속하고 역동적이며 광범위 할 것이다.

이러한 상황에 대응하기 위해서는 행정조직이 구조적으로 적응적·기동적·유기적이어야 하며 보다 고차원적인 전문적 문제해결 능력을 구비하여야 한다. 그것은 지금까지의 행정조직 구조의 특성인 기계적이며 경직된 관료제 조직구조의 개편과

새로운 조직구조의 도입을 통해서 이루어질 수 있다. 이러한 적응적·유기적 조직의 편성과 이용은 우선 기존의 행정조직이 해결하기 어려운 특수하고 복잡하며 전문성이 요구되는 분야, 예를 들면 환경, 교통 등의 분야에서 이루어지는 것이 바람직하다. 소위 프로젝트팀(Project Team)이나 매트릭스 조직(Matrix Organization)의 편성을 통해 환경변화에 유연하고 전문적인 조직으로 재구조화하여 공공문제를 해결해 나가는 방법을 강구하여야 할 것이다.

3. 직무중심의 조직개편

지방자치단체가 다루어야 할 공공문제는 앞으로 더욱더 복잡하고 다양해질 것으로 예상되며 시민들의 행정수요 또한 그 양과 질에 있어서 큰 변화를 보일 것이다.

따라서 행정조직 또한 직무중심으로 재구조화하여 과제해결형 조직으로 개편하여야 할 것이다. 그리고 유사기능의 통합·폐합을 통해 대국대과 형태로 조직을 개편하여 상위직급을 축소하고 계선기능과 막료기능의 명확한 분담이 요구되며 조직을 과감히 개편하여 작지만 능률적인 조직으로 재구조화하여야 한다.

4. 분화와 통합을 통한 주민선택형 행정조직

공공조직의 경직적이며 비생산적인 조직체계와 분화와 통합을 통해 민간활력을 도입하고 보다 생산적인 주민의 수요에 따라 선택 가능한 행정서비스를 공급해 주는 경영행정조직의 구축이 바람직하다. 규제일변도 중심의 구조조직에서 탈피하여 민간부문의 자율성을 신장시키는 행정조직으로 재구조화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 특정의 행정서비스를 시민에게 직접 공급하고 있는 직할기관과 사업소 조직의 과감한 정비가 요구된다. 이상에서 열거한 조직개편의 기본방향을 가장 잘

실현시킬 수 있는 조직형태로서 장기적으로는 다음의 네 가지 조직형태가 그 대안이 될 수 있을 것이다.³⁰⁾ (<표 4-1>를 참조)

즉 <표 4-1>와 같은 오케스트라(Orchestra)형 조직, 행렬(Matrix)조직, 일몰(Sun set)조직, 탄력적인 여백 있는 조직의 도입 등이 대안적인 형태이지만 현재 바로 이러한 조직형태를 도입하기에는 적지않는 부담이 뒤따를 것이다. 그러나 중·장기적으로는 이러한 원칙 하에 지방행정조직을 재구조화 함으로써 보다 경쟁력 있는 행정조직으로 발전할 수 있을 것이다.

<표 4-1> 현행 조직구조와 재구조화를 위한 기본방향

수직적 단단계 조직➔	오케스트라형 횡적 조직구조
<ul style="list-style-type: none"> * 조직의 집권적 구조 - 관치분권중심의 조직체계 - 규제중심의 업무유지 - 불명확한 기능배분 * 조직의 직급화 - 횡적 협조 결여 - 자치조직의 이기주의 * 조직의 관료적 속성 고착 - 전문적 직무능력배양을 위한 노력부족 - 의사결정의 신속성 결여 	<ul style="list-style-type: none"> * 참여적 기업조직으로 유도 * 기획과 정책기능의 강화 * 자치구도의 과감한 기능배분 * 유사기능의 통합함으로 감축관리 * 업무관계의 제한적 도입으로 직업공무원제의 긴장체계 유지
경직되고 폐쇄적인 조직➔	환경변화에 유연한 조직
<ul style="list-style-type: none"> * 조직의 경직화 * 환경변화에 대한 대응부족 * 조직의 보수성과 확대성 	<ul style="list-style-type: none"> * 개방적 조직체계 * 목표에 의한 관리가 가능한 조직 * 조직개편의 필요성에 대한 적시성 * 친밀감을 주는 조직명칭의 변경 * 세계화에 대응 가능한 조직구축
직위중심의 조직분화➔	직무중심의 조직
<ul style="list-style-type: none"> * 승진을 위한 조직개편 - 조직의 확대 - 기능중심이 아닌 업무대상별 분화 - 조직구성원의 전문능력 취약 * 조직단위의 계속적 증가 	<ul style="list-style-type: none"> * 과제 해결형 조직 - 기능직무 중심성 * 대국대과 형태의 조직개편 - 상위직급 축소 * 계선기능과 막료기능의 명확화

³⁰⁾ 우동기, “광역자치단체 행정조직의 재구조화,” 『지방행정』, 1994년 9월호, p.30.

- 획일적인 조직확대	
다양성과 경쟁성이 없는 서비스 공급체계➔	주민선택형 서비스 공급체계
<ul style="list-style-type: none"> * 다양화, 고도화 된 질적 서비스공급 미흡 * 경영성이 도외시된 공기업운영 * 민간에너지 활용의 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> * 수익자 부담원칙에 근거한 서비스 공급 * 저소득층을 위한 소득 재배분적 행정서비스 공급 * 민간에너지 활용

제2절 지방행정조직 문제점의 개선방안

1. 수직적 구조의 개선방안

행정조직 계층구조의 개선은 그 미치는 효과가 광범위하고 중요한 것으로서 신중하게 국민의 합의를 바탕으로 해야 할 것이기에, 여기서는 현재의 계층구조가 너무 많은 수로 이루어져 있다는 문제의식 하에 주민참여와 주민편의의 제고, 능률성, 대응성, 전문성의 확보가 가능한 방향으로 진행되어야 한다는 맥락에서 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 행정기능의 수직적 배분

(1) 국가와 지방자치단체 간의 기능배분의 선별원칙

기본적으로 지방자치는 중앙의 기능을 지방으로 배분해야 하므로 분권화의 취지에 맞도록 해야 할 것이다. 즉 형식적 배분이 아니라 실질적 배분이 되기 위해서는 다음과 같은 원칙들을 지켜야 한다.

① 행정의 현지성과 민주성을 높일 수 있어야 한다. 집행적 성격을 가진 행정업무는 최대한 지방자치단체에 이관하여 행정봉사의 현황적응성을 높여야 한다. 지역주민의 자치역량의 배양은 물론 자치체의 정책결정 및 집행역량을 제고할 수 있도록 자치체에 많은 자율성이 주어져야 할 것이다.

② 행정책임을 명확히 하고 행정의 효율화를 도모할 수 있도록 권한과 책임이 확실하게 하여야 하고, 획일적 기능배분으로 인하여 행정의 효율성이 저해되니 말도록 해야 한다. 또한 지방의 자율성을 강조한다 해서 무조건 많은 기능을 배분하여 전국적 기능이나 규모의 이익을 고려할 기능조차 배분하지는 말아야 할 것이다.

③ 특히 지방자치의 성공적 실시를 위해선 지역개발에 관한 기능, 사회복지에 관한 기능, 환경보존 및 문화에 관한 기능을 가능한 많이 지방에 이양해야 한다.³¹⁾

(2) 내무부와 지방자치단체 간의 기능 및 역할관계

① 지방자치단체의 자치능력 향상을 위해 내무부는 지식과 기술의 제공, 지방행정의 실시착오 예방과 시정 및 국민생활의 기본수준확보를 위한 재정지원자로서의 역할을 수행하도록 하며, 이를 위하여 아이디어 및 자료의 제공과 아울러 지역간의 균형발전도모를 위한 지원을 하여야 한다.

② 중앙부서의 지방자치단체에 대한 부당한 간섭이나 과중한 재정부담, 입법에 의한 지나친 규제 등을 자치단체의 입장에서 방어하고, 권익의 보호와 국정에서의 지방자치단체의 이익대변 역할을 수행하여야 한다.

③ 중앙정부와 자치단체, 자치단체 상호간, 지방의회와 자치단체장 간에 야기되는 이해대립과 분쟁·갈등을 중앙행정차원에서 조정하는 역할을 수행해야 한다.

(3) 광역자치단체와 기초자치단체의 기능배분

광역자치단체와 기초자치단체와의 기능배분 원칙은 지방자치법 제10조 및 동법

³¹⁾ 서울대학교 행정조사연구소, “2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구,” (1989), pp.50~54.

시행령 제8조, 제9조에 잘 명시되어 있다. 이러한 기능배분은 원칙적인 것이고 소 기능단위 기능배분에 있어서 예외가 있을 것임과 각 기초자치단체에도 인구, 면적, 산업의 여하에 따라 신축적인 조정이 필요하다는 것을 아울러 밝혀둔다.

2) 지방행정조직 내부의 권한관계

지방자치단체 내부의 권한관계는 조직권과 인사권 및 정책의 결정권이 어디에 있느냐에 따라서 달라지게 된다. 인사권을 논하는데 있어서 지방자치단체의 공무원 중 국가 직 공무원의 문제를 앞으로 어떻게 처리하는냐가 매우 중요하다. 즉 진정한 지방자치를 위해서는 기본적으로 지방자치단체의 공무원은 지방 직을 보하여야 한다는 것이다. 이러한 취지에서 국가 직에 보한 불가피한 이유가 없는 이상 지방직으로 보해야 한다.

(1) 인사권

지방자치단체 소속 공무원에 대한 인사권은 지방자치단체 스스로가 행사할 때에 이러한 권한을 어느 수준에 두느냐가 문제가 아닐 수 없다.

① 자치단체장이 계속 임명될 경우

현행처럼 자치단체장이 계속 임명될 경우에는 주민에 대해서 정치적으로 책임질 기관이 없으므로 문제가 된다. 이러한 문제를 보완하기 위해서는 국장급 이상의 간부를 임명할 때에 지방의회의 동의를 받게 하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다.

똑 같은 맥락에서 기초자치단체장도 상급의회의 동의를 받아 임명하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

② 지방자치단체장이 민선 될 경우

지방자치단체장이 민선 될 경우에는 주민에 대한 정치적 책임은 확보할 수 있으나 행정의 안정성과 계속성에 있어서 문제가 될 수 있다. 이러한 문제는 지방행정의 민주성과 능률성 조화의 문제와 그 파를 같이 한다고 할 수 있으며 그 방안으

로서 부 단체장과의 권한의 적절한 업무배분을 통해 양자의 갈등을 이화 시키는 방안을 탐색하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 임명된 부 단체장에게 지나친 권한위임은 지방자치의 본질을 저버리는 것이 될 것이고, 그렇다 하여 민선단체장에게 권한이 집중되면 행정의 혼란이 예상될 것이다. 따라서 부 단체장을 임명할 때 그 자격요건의 강화와 함께 의회의 동의를 요하도록 하여 부 단체장의 역할을 증대 시키도록 하여야 할 것이다.

그리하여 지방공무원 인사는 원칙적으로 부 단체장이 주도를 하여 직업공무원제의 기반을 확고히 해야 할 것이다. 장기적으로는 단체장의 권한은 점차 늘어나가되 문제점을 보완하는 방향으로 조정할 것이 요청된다.

(2) 조직권

지방자치의 본격적 실시와 함께 자치조직권을 지방자치단체가 가질 경우에 그 조직권을 어느 수준에 두어야 할 것이며 어떠한 절차를 밟아야 할 것인가가 문제이다.

기본적으로 자치조직권은 지방의회의 의결을 거쳐 조례의 형식에 의해야 할 것이다. 그러면 구체적으로 조직의 변동에 담당할 기구는 무엇인가에 대한 해결책으로 조직평가위원회를 들 수 있겠다. 조직평가위원회의 설치목적은 조직의 신설·폐지 등에 있어서 조직의 생리상 관료의 이익을 위한 파킨슨법칙의 폐단을 막아보자는 데 있다. 즉 관료로 하여금 조직을 다루게 하면 불필요하고 낭비에 가까운 조직의 폐지에 인생하고, 조직의 확대개편 등의 문제가 따를 수 있기 때문이다. 그리하여 행정기관과는 독립적인 위원회 형식의 조직평가위원회가 제시한 조직개편은 의회에서 확정하도록 하는 것이다.

이 조직평가위원회의 구성은 내부공무원과 외부인사 및 관련 전문가에 의해 구성할 수 있다.

(3) 정책의 결정권

정책의 결정권은 지방자치의 의미와 걸맞게 계층제이 상부에 집중시키지 말고 점차 하위계층으로 위임 시켜야 할 것이다. 즉 지방자치단체가 자기와 독자적 사무를 원칙적으로 중앙정부의 간섭을 받지않고 처리하는 권능을 바탕으로 해서 권력 행정작용의 측면에서는 계층제의 상부와 연계성을 가지나 관리행정작용의 측면에서는 과감한 위임이 선행되어야 할 것이다.

2. 수평적 구조의 개선방안

1) 일반행정기관

(1) 신설 행정기구

주민의 행정참여와 지방자치단체 대의회의 관계를 다룰 새로운 부서를 단체장 직속에 두고 지방행정에 관한 주민의 여론을 조사분석하고 여론조사결과를 시정에 반영하였는가를 분기별로 확인, 보고하며 지방정부의 대의회 관계를 관리하는 업무를 담당하게 한다.

(2) 감사실의 위치변경

현재 감사실은 단체장, 부 단체장 이하의 일반계선에 있으나, 그 소속을 지방의회로 변경한다. 그 이유는 정치교육장으로서의 지방자치라는 취지와 또한 지방의회의 기능에서 시정감사권이 없으며 자치단체장의 민선이 보장되어 있지도 않고 정치행정 참여도가 높다는 것이다. 대체적으로 감사실장은 지방의회의장이 임명하고 감사업무는 독립적으로 수행하고, 감사결과를 지방의회에 보고하도록 한다.

(3) 지역경제국의 개선방안

지역경제국의 경우 지역발전의 활성화를 위해 지역개발을 책임지는 부서를 신설하고 농업과 관련되는 업무를 대폭 이양하여 본청에는 일원화를 실현한다. 그리고

기술과 금융지원을 책임지는 부서도 신설할 수 있다.

(4) 가정복지국의 개선방안

복지기능이 실질적 수행을 위해 가정복지와 보건을 책임지는 부서를 하나로 통합한다. 한편 사회체육, 문화예술 등도 사회복지의 일환으로 정착하기 위하여 내무국내의 생활체육과 문화예술을 관장하는 새로운 부서를 신설한다.

(5) 기획관리실의 개선방안

기획사무의 전문화와 인력의 최대한 활용을 위하여 기획담당관실의 조직관리 기능을 조직평가위원회에 이관한다. 따라서 이관되지 않은 업무는 시정연구부서에서 담당한다. 한편 국제화시대에 대응하기 위한 해외협력부서를 기획담당관실에 신설한다. 기획에 있어서 전산기법을 활용하고 전산담당직원의 사기를 높이기 위해서 비전문가의 관리직 임용을 금함과 동시에 전산담당관의 직급을 올린다. 나머지 조직은 현행과 같이 운영한다.

(6) 내무국의 개선방안

앞에서 지적했듯이 내무국은 조직개선이 있을 때마다 자국확장에 주력한 나머지 부서나 공무원수에 있어서 가장 거대한 조직이다. 그러나 전문성에 있어서는 이렇다 할 진전이 없었기 때문에 지방자치제의 실시와 대를 같이 하여 내무국의 대폭적인 개선을 단행한다. 즉 생활체육과 문화예술을 담당할 부서를 하나로 설치하는 것이다.

(7) 민방위국과 소방본부의 개선방안

민방위 기능과 소방기능의 연속이 필요하기 때문에 양자를 같은 조직으로 일원화하는 것이 지방자치의 요구에 부합될 것이다.

2) 일반행정기관과 사무소와의 관계

사무소의 설립에 있어서 특별한 기준이 없어서 문제가 되므로 이러한 문제의 해결을 위해 기준을 정하는게 필요할 것이다.

우선 생각할 수 있는 것이 사업소 중 공공성의 정도가 떨어진 것, 능률성과 조화되어야 할 것, 굳이 자치단체에서 관리하지 않아도 기능수행에 지장이 없을 것 등을 엄격하게 분류하여 공사화하고 아울러 민영화의 방안을 모색해야 한다고 생각한다. 예를 들면 주택조성을 위한 공영개발단과 차량등기사무소 등을 공사화 해도 큰 무리가 따르지 않을 것이고, 유적지 내지 사회단체를 관리하는 사무소는 유족회, 후원회의 주관으로 관리를 위임하되, 불가피할 경우에 한하여 보조금을 지급하는 방안을 생각할 수 있겠다.

또한 각 사무소를 문화시설, 체육시설, 공원 등 성질별로 나누어 통합운영하고 예외를 인정할 불가피한 사유가 있는 경우에 한해서 분리 운영할 수 있도록 한다.

위에서 제시한 기준의 채택, 및 조직조정의 역할 또한 조직평가위원회에서 담당하도록 한다.

3) 일반행정기관과 특별행정기관과의 관계

(1) 검토기준

지방행정은 지역실정에 맞게 주민의 참여와 통제하에 자주적으로 추진되는 것이 가장 바람직하다. 이런 맥락에서 특별행정기관의 자치단체어로의 효율적 통합여부를 위한 검토에는 몇 가지 기준이 있어야 할 것이다.³²⁾

① 국가적 입장에서

- 행정수행의 책임성
- 업무처리의 능률성

³²⁾ 이병구, “지방자치와 특별행정관서,” 『지방행정』, 1988, 9월호, P.31.

- 예산부담의 절감효과

② 주민의 입장에서

- 당해 기관에의 접근편리성
- 업무처리의 용이성과 종합성
- 주민참여에 의한 통제의 가능성

③ 자치단체의 입장에서

- 사무처리를 위한 전문인력의 불 확보
- 재정적 부담능력의 구비

이상의 기준에서 볼 때 특별행정기관의 기능에서 자치단체가 처리하기 곤란하거나 행정수행책임이나 효율상 별도 기관의 설치가 불가피한 경우가 아니면 지방자치단체로의 기능통합이 이루어지는 것이 바람직 하다.

(2) 조정방향

① 병무행정은 앞으로 지역단위의 통합방위 체제 구축과 비상대처능력을 강화해 나가야 할 입장에서 볼 때 현재의 이원화체제는 일반지방행정기관으로의 일원화가 바람직 하다.

② 보훈행정은 보훈시책에 대한 국민적 관심의 제고측면에서 보훈청의 독자성을 무시할 수 없으나 주민의 접근가능성과 작은 정부의 이상에 맞추어 지방자치단체로의 일원화가 바람직 하다.

③ 국토관리행정은 광역에 걸친 기본적 국가건설사업은 건설부 직할사업으로 하고 자치단체 관할구역내의 한정된 건설사업이나 시설물 유지관리 사업은 자치단체에 위임처리하게 한다.

다만 고도의 기술이나 방대한 사업재원을 소요하는 시설사업은 당분간 국토관리청이 직접 관장하고, 일상적 관리업무는 시설물의 지정구분에 관계없이 자치단체로 일원화하는 것이 바람직하다.

④ 환경행정은 환경오염의 심각성과 환경문제의 심각성에 비추어 환경청과 환경

관리 하부 부서들이 상호 이원화로 중복성을 갖고 있어, 그 시정이 요구된다. 환경청은 광역적, 국가적 차원의 환경기준 설정과 지도감독을 주로 담당하고 자치단체에서는 지역수준의 환경대책을 수립하고 양자가 긴밀히 협조할 수 있는 체제를 구축한다.

⑤ 노동행정은 국가의 안보와 무관할 수 없다는 점에서 일원화에는 최소한 전문적이 관장부서로의 개편이 필요하다.

⑥ 통계행정은 통계기관의 다원화는 통계치의 유사 중복 등 불일치 요인이 되고 낭비요인도 있으므로 지방자치단체의 통계기능을 보완하여 일원화하는 것이 바람직하나 자치단체의 전문인력의 확보문제와 국가적 차원의 통계업무의 필요성이 문제점으로 남는다.

4) 일반행정기관과 민간부문과의 관계

(1) 민간부문에 위탁을 요구하는 사무

①전문적, 학문연구 적 능력을 요구하는 분야로서 행정기능의 수행능력이 없는 사무, ②행정기관의 사무과다와 전문인력의 부족으로 처리가 지연되거나 불가능한 사무, ③민간단체에 위탁함으로써 자율적 규제가 가능하고 바람직한 사무, ④비조리적 요소가 있고 반복적이고 단순한 집행업무.

(2) 위탁기관의 선정기준의 정립

공공업무의 민간위탁에는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

① 민간위탁기관에 대한 기술보유정도, 실적, 인력, 기구, 자본금, 업무처리능력, 책임성, 공공신뢰정도 등을 종합적으로 고려해야 한다.

② 전문적이고 기술적인 업무는 그 책임성이 문제되므로 공공단체에 한하여 위탁하도록 하여야 한다.

③ 청소, 수리 등 단순 반복적이고 재량의 여지가 없는 집행사무는 개인법인에게

위탁하여도 무방하다.

(3) 권한과 책임도의 명확화

일단 위탁된 사무에 대해서는 위탁기관이 전책임을 지고 수행하되 위탁기관은 이를 통제, 감독할 방법이 확보되어 있어야 하고 특히 독점이나 압력단체화의 폐단을 방지하여야 한다.

따라서 자치행정책임을 보장하기 위해서는 그 행정에 대한 여러 측면의 통제가 가해져야 한다. 지방의회에 의한 통제라든가 중앙정부 또는 주변에 의한 통제 등이 그것이다. 그러나 행정책임의 보장수단이 아무리 제도적으로 완비되어 있다 하더라도 그것이 행해질 수 있는 기본조건이 선행되지 않으면 실효를 거둘 수가 없다. 따라서 사회적 다원성이라든가 주변사이의 기본적 합의 등 심리적 안정 등의 선행조건이 필요하다고 본다.

(4) 위탁에 대한 종합조정

위탁의 적용업무가 어느 한 부분만이 아니고 전체적인 경우 일반적으로 사무개선 추진주관부서에서 적용업무의 검토와 위탁범위, 비용, 효과 등에 대하여 종합적인 입장에서 분석, 평가하여야 한다.

(5) 민간위탁에 수반되는 부작용에 대한 검토

행정사무를 민간에 위탁함으로써 일어나기 쉬운 부작용, 즉 처리지연, 불필요한 서류요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수, 공공성의 결여 등 관련문제점을 광범위하게 면밀히 검토하여 사전에 보완조치를 하여야 한다.

3. 팀제의 도입

1) 효율적 팀제운영의 일반적 방안

팀의 효율적인 운용을 의해서는 우선 무엇보다도 팀 구성원간의 명확한 역할배분이 이루어 져야 한다. 이러한 역할의 명확한 배분이 없을 시에는 목표달성을 위한 팀 구성원의 공동의 노력을 통한 팀의 시너지 효과를 기대하기 힘들기 때문이다.³³⁾

(1) 팀장의 역할 및 권한

기존의 조직에서와 같이 감독하고 지시하고 통제하는 것이 팀장의 역할이 아니다. 팀장의 역할은 팀을 활성화를 통한 목표의 성취라고 할 수 있다. 팀 조직의 효과적인 운영을 위해 중요한 요인으로서 팀장의 역할이다. 팀장은 조직자, 지원자, 대화자로서 역할을 수행하여야 하며, 관리자가 아닌 리더로서 참여적 리더십을 발휘해야 한다.

팀장의 권한은 팀 내부의 운영구조를 결정할 수 있는 의사결정권이 있으며, 팀원 개개인에게 업무수행 책임과 권한을 부여할 수 있고, 팀원 육성·평가하고 보상할 수 있다. 또한 팀에 부여된 인적·물적자원의 활용권을 가지고 있으며, 팀의 대표권을 가지고 있다.

(2) 팀원의 역할

팀원은 기존의 조직의 구성원과는 달리 자신의 책임 하에 업무를 수행하여야 하며 이는 또한 자신의 동료에게 영향을 미치고 영향을 받는다. 그러므로 자신의 업무분야에 대해 전문적 지식을 소유하고 있어야 하며 또한 이를 위하여 부단히 노력하는 자세를 견지해야 한다.

아래에 예로 LG화학의 팀제에서의 팀의 구성과 팀 구성원의 책임과 역할을 표시하면 <표 4-2>와 같다.

³³⁾ 이장우, “팀제의 효과성에 관한 실증적 연구,” (행정학석사학위논문, 한양대학교, 1996), pp.29~31.

〈표 4-2〉 팀 구성원의 기본적인 사명·책임·권한

구 분	역 할	책 임	권 한
팀 장	팀장은 상,하 컨센서스과정을 통하여 팀의 사명, 목표를 명확히 하고 인재 육성을 통하여 이를 달성한다.	1. 팀의 사명달성을 위한 업무목표의 명확화 및 이의 달성 2. 팀원의 능력개발과 공정한 평가, 보상 3. 팀 분위기 활성화 4. 팀의 대표로서 사내외에 적절한 서비스 제공	1. 팀내 인재의 활용과 평가권한 - 팀 내부구조 결정 - 개인별 책임, 권한부여 - 팀원의 육성, 평가, 보상 2. 팀내 의사결정과 팀 대표권 3. 예산,비품,장비 등 팀에 부여된 물적자원 활용권
독립담당	팀장으로부터 자신에 부여된 업무목표를 달성하는 한편, 팀원으로서 팀 전체의 시너지 창출에 기여한다.	1. 팀장과 합의하여 자신의 업무목표를 명확히 하고 이를 달성 2. 팀원으로서 팀 전체 업무목표 달성 및 능력개발 활동에 참여	1. 자신의 업무책임 달성을 위해 팀장으로부터 위임 받은 권한 행사 2. 전체 팀의 운영에 있어서 팀장으로부터 위임 받은 권한 행사
파트리더	팀장으로부터 파트에 부여된 업무목표를 달성하는 한편, 팀원으로서 팀 전체 시너지 창출에 기여한다.	1. 팀장과 합의하여 파트의 업무목표를 명확히 하고 이를 달성 2. 파트원의 능력개발 및 적절한 지원 3. 팀원으로서 팀전체 업무목표 달성 및 능력개발 활동에 참여	1. 팀장으로 부터 파트에 부여된 책임과 권한을 파트원에게 부여하고 지휘통솔 2. 파트원의 육성, 평가, 보상에 관해 팀장에게 의 건제시 3. 파트내 의사결정권과 파트 대표권
파 트 구성원	파트리더로부터 부여된 업무목표를 달성하는 한편, 파트 및 팀 전체의 시너지 창출에 기여한다.	1. 자신에게 부여된 업무 목표 달성 2. 파트 및 팀의 업무추진 활동과 능력개발 활동에 참여	자신의 업무책임 달성을 위해 파트리더로부터 위임 받은 권한 행사

2) 지방행정조직의 팀제운영 방안

21세기 지방행정의 환경변화에 능동적으로 대응하고 경쟁력 있는 지방정부로 발전하기 위해서는 지방행정의 개혁이 요청된다. 앞으로 지방행정조직의 팀제 발전방안에 요청되는 요건은 다음과 같다.³⁴⁾

³⁴⁾ 한국은행, 『한국은행의 조직개편』 (1999.12), pp.148~153.

(1) 문제해결 능력이 높은 직원전문화

현대행정은 전문화를 특징으로 하며 효율성과 생산성을 중시하게 된다. 따라서 지방자치단체는 지역문제를 가장 효율적으로 처리하기 위한 스스로의 의사결정 능력, 즉 고도화된 문제해결 능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 직원의 전문화가 필요하다. 교육이나 훈련을 통해서 공직자들의 능력을 개발시키는 한편 공직 내에 전문성을 갖춘 인재를 적극적으로 영입해야 한다. 둘째, 권한구조의 개혁이 필요하다. 지방자치단체 내에서도 권한의 합리적인 배분과 공무원의 창의성을 살리기 위한 자율책임 행정체제로 변화가 바람직하다. 집권화 된 구조 하에서는 조직구성원의 능력을 최대한으로 활용할 수 없으며 문제해결능력이 제고될 수 없다. 상위직에서 모든 일을 다 결정해 버리면 하위직에서는 보조적인 역할 이외에 할 일이 없어지기 때문에 반세기동안 사용해 왔던 일본식 다단계 방식을 과감히 폐지하고 권한(보수)-책임(업무부담)일치형 의사결정 체계로 전환함으로써 정보화·지식화 시대에 부응해 나가야 한다.

(2) 권한위임

팀제도하에서 중앙부서 또는 상급부서의 규정에 따라 획일적인 관리가 이루어진다면 팀제의 생명인 융통성 또는 특수상황에 가장 적절한 대응활동을 할 수 없을 것이며, 따라서 권한의 전권이 팀장이하로 위임되어야 하며, 조직전체에 관계되는 부문만 중앙통제 하는 방식으로 되어야 한다. 팀이 조직 내 기본단위로서 업무처리의 자율성과 창의성을 발휘하기 위해서는 관리, 통제부문의 축소가 필요하며 팀의 계획, 실행조치를 팀 내에서 하도록 권한을 부여 받은 점에서 실행과 관리, 통제부문이 분리되어 있는 전통적인 조직과는 다르다고 하겠다. 즉 팀제도 하에서 권한 위임은 전적으로 팀장에게 주어져 팀 업무처리의 자율성과 창의성을 발휘하도록 하여야 하며 팀 구성원의 개인적인 성장과 더불어 조직의 성장을 유도하여야

하는 것이다.³⁵⁾

(3) 직위와 직급의 분리

팀제도의 기본취지는 직위와 직급의 분류 체계이다. 직급은 개개인이 갖고 있는 학력, 근속년수, 연령, 능력, 공헌도의 기준으로 단지 봉급을 주는 기준이 되는 것이며 직위란 Post의 장으로 팀장, 과장, 부장, 등의 역할지위의 개념이다. 또한 과거의 연공서열이 중심이 된 기존의 위인설관 식 인사체계로 팀제도의 기본이념인 능력주의 인사제도와 맞지 않으므로 팀제도하에서는 능력주의 인사제도를 도입하여야만 하며 팀장의 결정은 직급의 자격이 아니라 능력에 의해서만 가능해야 한다.

(4) 급여체계의 개편

급여가 연공서열에 따라 일률적으로 책정되어 있고 직무의 종류나 특성과 상관없이 직위에 따라 지급되는 방식이다. 직무의 상대적 가치 및 직무수행 성과에 따라 급여를 차등화 함으로써 급여의 공정성을 제고 시키고 투명성을 높이는데 연봉제 제도를 도입해야 할 것이다. 자신의 업무성과가 급여로 바로 연결되면 업무능력이 떨어지거나 업무처리를 소홀히 하는 사람의 급여는 지속적으로 감소하거나 적어도 상대적으로 덜 오를 것이므로 능력개발과 성과지향의 강력한 유인이 될 것이다.

(5) 의식구조 전환

팀제 하에서는 직원들이 당연하게 여기던 “평생직장”이라는 신념을 깨뜨리고 언제든지 직장을 옮길 수 있다는 것으로 조직문화를 탈바꿈함으로써 급변하는 시대의 흐름에 주도적으로 대응하고 조직전체의 생산성과 효율성을 크게 제고하여야 한다.

조직개혁이 성공적으로 정착되기 위해서는 무엇보다도 직원 모두가 시대적 흐름을 정확히 파악하고 사고방식과 의식구조를 새로운 패러다임으로 조속히 전환함으

³⁵⁾ 송창호·김명형·허문구, 『어떻게 조직변화에 성공할 것인가』 (서울: 명진출판사, 1996)

로써 실천해 나가야 한다.

(6) 능력주의 인사관리

직무에 필요한 역량요건을 분석하고 그러한 요건을 갖춘 인물을 그 직무에 채용, 이동 배치하거나 승진시키는 능력주의 인사관리를 하여야 한다. 양보다 질을, 단기 업적보다는 장기업적을, 보상보다는 행동변화를 지향하고 있기 때문에 장기적인 시각에서 조직구성원 개개인의 능력개발을 촉진시킴은 물론 조직의 창의성과 생산성을 높이는데 중요한 역할을 할 것이다.

제5장 결 론

오늘날 지방자치행정의 환경은 급변하고 있다. 관련 수요 또한 매우 급격하게 증가하고 있다. 따라서 자치행정은 나름대로의 미래지향적 인 고유의 지역발전정책을 중장기적으로 형성하고 생존의 차원에서 이를 실현시키기 위한 세부전략을 수립해야 한다. 전략적인 상위목표를 정립함과 동시에 우선 순위를 설정하고 가능한 한

신속하게 이에 필요한 자원을 충당해야 한다. 지방에 가장 적합하면서도 필수불가결한 개발사업을 스스로 설정할 수 있는 지방행정의 독특한 자치능력이야말로 지방자치행정의 본질이라 할 수 있는 것이다.³⁶⁾

지방행정조직은 주변환경과 상호교환작용 상태에 있는 개방체제로서 외적 환경에 의하여 지방행정수요가 발생되고 내적 환경에 의하여 조직개선의 필요성과 내용이 구체적으로 결정된다는 관점에서 볼 때, 외적 변수로서 지방자치의 실시와 이에 따른 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따라 지방행정조직도 변화의 요구에 직면해 있는 현실이다. 변화하고 있는 지방행정의 수요에 적극적으로 대응하기 위한 지방행정조직 개선의 기본방향을 결론적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 분권화이고 정책지향적인 조직구조로 변화해야 한다.

한국의 지방자치단체 조직은 강력한 중앙집권적 조직이었다. 따라서 지방자치단체 조직은 중앙정부의 지방조직으로서 중앙정부에서 수직적·하강적으로 내려오는 정책과 기획을 기계적으로 집행하고 관리하는 일이 대부분을 차지하였다. 지방화 시대에는 지방정부가 스스로 자치조직권을 가지고 지역의 공동문제를 해결하기 위한 기획을 담당하고 집행하는 주체가 되어야 할 것이다.

둘째, 환경변화에 유연하고 전문화된 조직으로 재구성되어야 한다.

미래 지방행정을 둘러싸고 전개될 환경은 그 내용이 더욱 복잡하고 다양하며, 그 변화는 더욱 급속하고 역동적이고 광범위할 것이다. 이런 지방행정 상황에 대응하기 위해서는 행정조직이 구조적으로 적응적·기동적·유기적이어야 하며 보다 고차원적인 전문적 문제해결 능력을 구비해야 할 것이다.

셋째, 직무중심의 감축조직으로 개선해야 한다.

지방자치단체가 다루어야 할 공공문제는 앞으로 더욱더 복잡하고 다양해질 것으로 예상되며 시민들의 행정수요 또한 그 양과 질에 있어서 큰 변화를 보일 것이다. 따라서 행정조직 또한 직무중심적인 감축조직으로 개선되어야 할 것이다.

³⁶⁾ 이승철, “지방자치시대 기초자치단체의 새로운 조직개편방안에 관한 연구,” 한남대학교, 『사회과학 논문집』 (1997), p.58.

넷째, 분화와 통합을 위한 주민선택형 행정조직으로 바뀌어야 한다.

공공조직의 경직적이며 비생산적인 조직체계의 분화와 통합을 통해 민간활력을 도입하고 보다 생산적인 주민의 수요에 따라 선택 가능한 행정서비스를 공급해 주는 경영조직의 구축이 바람직하다.

이제 21세기 지식정보화 사회에 대비한 창조형 행정체제 구축이라는 시대적 사명아래 국가 및 지방경쟁력의 확보차원에서 지방행정조직의 개혁이 이루어져야 할 것이다. 생산성, 효율성, 공공서비스의 질 향상을 도모하기 위하여 행정의 고객인 시민의 삶의 질 향상을 위해 복지 및 환경보존 기능을 과감히 확대하는 조직으로 개편하면서 가급적 행정의 가외성을 줄이고 선진국형 조직화를 이룰 있도록 공무원이 도리어 주인 노릇을 하는 공급자 중심의 행정체제에서 국민이 진정한 주인이 되는 공급자 중심의 행정개혁이 이루어져야 한다.

끝으로, 본 논문의 한계성을 들면 지방행정조직의 능률성 제고와 민가부문의 활성화를 위하여 지방행정과 민간부문의 관계를 밀도 있게 다룰 필요가 있었으나 부분적으로 밖에 다루지 못했다는 점, 그리고 문헌조사 및 연구자의 경험에 의한 결과의 도출로 인하여 가장 합리적이고 타당성이 있는 개편방안이라고는 볼 수 없다는 것이다.

그러나 지방행정조직에 관하여서는 최선의 모형이란 있을 수 없으며, 생명력이 있는 지방행정조직을 유지하는 유일한 길은 행정환경의 변화에 적합한 탄력적인 지방행정조직을 부단히 모색해 나가는 길 뿐이다.

지방자치단체의 행정조직은 앞으로도 변화하는 국내외 상황과 행정수요에 적절히 대응하여 불필요하고 중복적인 지방행정기능을 과감히 정비·축소함과 아울러 합리적인 조직 및 인력배치를 계속 추진해 나가야 할 것이다.

『참 고 문 헌』

I. 국내문헌

1. 단행본

- 김규정. 『행정학 원론』. 서울: 법문사, 1990.
- 김완기. 『정부조직의 혁신』. 서울:대영문화사, 1998.
- 박승주 외. 『마지막 남은 개혁@2001』. 서울: 교보문고, 1999.
- 박연호·오세덕. 『현대조직관리론』. 서울: 법문사, 1996.
- 백완기. 『행정학』. 서울: 박영사, 1992.
- 손재식. 『현대지방행정론』. 서울: 박영사, 1981.
- 송창호·김명형·허문구. 『어떻게 조직변화에 성공할 것인가』, 서울: 명진출판사, 1996
- 정세욱. 『지방행정학』. 서울: 법문사, 1993.
- 오석홍. 『행정개혁론』. 서울: 박영사, 1995.
- _____ 외. 『행정학의 주요이론』. 서울: 법문사, 2000.
- 윤영진·이종수 외. 『새 행정학』. 서울: 대영사, 2005.
- 이창순. 『조직이론』. 서울: 박영사, 2001.
- 임도빈, 『지방조직론』. 서울: 박영사, 1997.
- _____. 『한국지방조직론』. 서울: 박영사, 2004
- 최창호. 『지방행정조직론』. 서울: 삼영사, 1991.
- _____. 『지방자치 제도론』. 서울: 삼영사, 1995.
- 행정개혁위원회. 『행정개혁에 관한 건의』. 서울: 고려서적주식회사, 1989.
- 한국지방행정연구원. 『한국지방행정사』(상권), 서울 : 내무부한국지방행정연구원, 1988.
- 한국은행. 『한국은행의 조직개편』, 1999, 12.

2. 논문

- 김광웅. “정부조직개편의 평가와 대안.” 1999년도 특별세미나 발표논문.
- 김병국 외. “지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안

- 을 중심으로.” 한국지방행정연구원, 1998
- 김안재. “2000년대 환경변화와 지방행정.” 『2000년대 지방행정의 좌표』, 한국지방행정연구원, 1989.5, p.4.
- 김영수. “지방자치제 실시에 따른 지방행정수요변화와 대응방안.” 한국지방행정연구원, 1991
- 김호정. “한국 공무원의 행정이념과 행정행태.” 『지방행정연구』, 제5권 1호, (1990,2), p.103.
- 심덕섭. “행정기관에의 팀제 도입 방안: - 행정자치부 조직개편을 중심으로-.” 『정책&지식』, 제177호(2005.4.4)
- 오석홍. “행정개혁의 문제선정: 우리나라 행정개혁의 일반과제.” 『행정논총』, 제21권 2호, p.86.
- 우동기. “광역자치단체 행정조직의 재구조화.” 『지방행정』, (1994년 9월), p.30.
- 유종해. “지방행정의 이념과 공직윤리.” 『지방행정』, (1989년 4월), pp.9~10.
- 이계만. “제5공화국 지방행정체제의 변천분석.” 조선대학교, 사회과학연구소 『사회과학연구』, (1987,10)
- 이병구. “지방자치와 특별행정관서.” 지방행정, 서울: 대한지방 공제회, 1988, 9월호, p.31.
- 이승철. “지방자치시대 기초자치단체의 새로운 조직개편방안에 관한 연구.” 한남대학교 『사회과학 논문집』, 1997, p.58.
- 최봉기. “지방행정수요 변동과 행정대응기능 강화방안.” 계명대학교 사회과학연구소, 『지방화와 정책과제』, 1986, pp.78~79.
- 하태권, 최영출. “조직진단을 통한 지방자치단체의 행정조직 개편.” 『지방자치연구』, (1995.12), p112.
- 서울대학교 행정조사연구소. “2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구.” 1989, p.3.

서울대학교 행정조사연구소. “2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구.” 1989, pp.50~54.

전국경제인연합회. “선진국의 작은 정부지향 개혁사례.” 1997, pp.8~17.

한국경제연구원. “21세기 세계인류에의 제언.” 『21세기 정책과제 보고』, 1997, p.11.

한국지방행정연구원. 『구자치제의 효율적 운영방안 연구』 1990, p.12.

_____. 『지방행정조직의 발전적 개편방안』 1991, 2, p.14.

_____. 『지방자치 실시에 따른 지방행정수요변화와 대응방안』 1991, 10, pp.11~14.

_____. “남·북한 지방행정체제의 비교분석과 개편방안.” 『지방행정 연구』, 제8권 1호, 1993, p.41.

강준배. “지방행정조직의 개편방안에 관한 연구: 충청남도의 조직개편을 중심으로.” 행정학석사학위논문, 배재대학교, 1998.

김동룡. “지방자치시대에 대비한 지방행정조직개편.” 행정학석사학위논문, 경북대학교, 1996.

김병옥. “지방행정조직의 설계와 관리방향.” 행정학석사학위논문, 한양대학교, 2002.

김시갑. “지방행정조직의 개편방안에 관한 연구.” 행정학석사학위논문, 한양대학교, 2000.

김현민. “읍,면 행정조직의 실태와 개선방안에 관한 연구: 횡성군 읍,면 행정조직을 중심으로.” 행정학석사학위논문, 강원대학교, 2002.

박금례. “지방정부의 구조조정에 관한 연구.” 행정학석사학위논문, 전남대학교, 1999.

신창호. “경기도 지방행정조직구조 개선방향에 관한 연구: 경기도 시·군·행정구를 중심으로.” 행정학석사학위논문, 안양대학교, 2003.

정윤주. “지방행정조직의 개편방안에 관한 연구.” 행정학석사학위논문, 전남대학교,

1999.

정해영. “지방행정조직에서의 팀제 도입과 운영에 관한 연구.” 행정학석사학위논문, 중앙대학교, 2000.

오기정. “지방행정조직 개편방안에 관한 연구: 광주·대전광역자치단체를 중심으로.” 행정학석사학위논문, 원광대학교, 2003.

윤순학. “한국 행정조직의 개혁방향에 관한 연구: 행정조직의 변천을 중심으로.” 행정학석사학위논문, 조선대학교, 1999.

이교만. “지방행정조직의 개편방안에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로.” 행정학석사학위논문, 전남대학교, 1997.

이장우. “팀제의 효과성에 관한 실증적 연구.” 행정학석사학위논문, 한양대학교, 1996

임은식. “지방행정조직의 개선방안에 관한 연구: 경기도 구리시를 중심으로.” 행정학석사학위논문, 고려대학교, 1998.

최종성. “지방행정조직 계층구조개편에 관한 연구: 안양시의 사례를 중심으로” 행정학석사학위논문, 연세대학교, 1998.

II. 국외문헌

Carl J. Bell one (ed.), *Organization Theory and the New Public Administration*, (Boston, Mass.; Ally and Bacon Inc., 1980).

D.Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary view* (Cal:

Chandler & Sharp Publishers, Inc., 1980.

Gerald E. Caiden. *Public Administration. Pacific Palisades*, (Calif: Palisades Puvlishers, 1982).

H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration." In Carl J. Mass, Allyn and Bacon, Inc., 1980.

Kuldeep Mathru, "*Administrative Decentralization in Asia*" Decentraliza-tion and Development, (Baverly Hills: Sagepublication, 1983).

Michael I. Harrison, *Diagnosing Organizations: Methods, Models, and Process*, (Newbury park, CA, Sage, 1989).

Rawls John, *A Theory of Justice* (Cambridge press, 1971).