

지방행정의 구조조정 폭포와 방안

탁 세 정 (경络대학교 행정학과)

본 논문은 지방행정분야에 있어 구조조정의 필요성과 구조조정 작업이 지향해야 할 방향을 모색해보고, 이러한 방향에 근거한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 우선 구조조정의 필요성은 주로, 지방행정이 처한 환경적 요인을 중심으로 논하였다. 구조조정이 목표로 삼아야 할 방향성으로는 지방행정의 집합적인 문제해결능력과 효율성을 들었다. 마지막으로 구조조정 방안으로는 자치단체의 윤바른 기능설정, 자치기반의 확립, 조직관리체계의 선진화, 업무처리방식의 혁신, 공직자들을 움직이게 만드는 "게임의 규칙"의 개혁을 제시하였다.

I. 서 론

한국 우리나라가 IMF 관리체제 이후 사회전분야가 뜻은 어려움을 겪고 있다. 혹자는 군군이 토 토로의 유기하고 좋 파장을 표현할 정도이다. 기업이 연착륙으로 도산을 하고 있고, 이에 따라 대중실업이 속출하고 있다. 과거 경기에 영향을 전혀 받지 않고 성역으로 얹겨지던, 정부안정기관, 대학, 실지역 일반행정기관에까지 이같은 악화가 미치고 있다.

이와 함께 국가적 유기의 근본적인 원인에 대해서는 다양한 설명이 가능하겠지만, 국가전반의 취약한 경쟁력이 주된 원인이라는 분석이 지배적인 것 같다. 이에 따라, 오즈음 우리나라에는 경쟁력을 높이기 위한 수단으로써 강력한 구조조정작업이 활발히 진행되고 있다. 물론 구조조정이 시급한 곳은 단간부분이 될 것이다. 경쟁력을 갖추지 못하고는 기업이 살아남을 수 없기 때문이다. 그러나 단간부분 뜻지 않게 구조조정이 절실히 필요한 곳이 정부 부문이다.

정부는 인체로 비유하면 뇌에 해당된다. 만약 정부가 국가경쟁에 있어 방향을 잘못잡거나, 판단을 잘못 내리게 되면 국가전체에 치명적인 결과를 초래할 수 있다. 이번 IMF사태와 국가경제파탄은 이같은 사실을 아주 성성하게 증명해 보인 단적인 예라고 하겠다. 그만큼 정부는 국가에서 매우 중요한 기능을 수행하고 있다. 이렇게 중추적인 역할을 하는 정부부문의 경쟁력은 현재 매우 취약한 상태에 있다. 그 주된 이유는 우리나라 정부부문은 아직도 과거 개발년대 시절의 체계를 거의 그대로 유지하고 있기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이 오늘날 우리가 살고 있는 이 사회는 과거 농경사회나 산업사회와는 근본적으로 다르다. 혼히들 정보사회 또는 지식사회로 부르는 오늘날의 사회는 과거와는 전혀 다른 「게임의 규칙」을 요구하고 있다. 이러한 요구에 부응하지 못할 때, 경쟁력을 상실하게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재 우리나라 정부부문은 후기산업사회에 적합한 행정체제를 갖추지 못하고 있다. 그 결과 과거 개발도상국의 발전 도형으로서 인식되던 한국정부가 이제는 국가발전의 걸림돌로 추락하는 시계에 이르게 되었다.

지난 연말의 선거에서 승리한 김대중 연합정부는 사태의 심각성을 인지하고, 정부부동의 구조조정 필요성을 분명히 하였다. 출범 5개월 째에 접어든 신 정부는 이미 중앙정부의 조직개편을 단행하였고, 신설된 기획예산위원회를 통해 일련의 개혁조치를 발표하였다. 지금까지는 주로 중앙정부의 개혁에 초점을 맞춰왔으나, 금명간 지방정부에 대한 개혁작업이 시작될 것으로 생각된다.

이러한 시점에서, 본 논문에서는 향후 지방행정의 구조조정에 대해서 논의해 보고자 한다. 이 글은 크게 네 부문으로 나눌 수 있다. 첫째는, 지방행정에 있어, 구조조정의 필요성에 관한 논의이다. 여기서는 구조조정의 개념에 관한 논의도 함께 다루어진다. 둘째는, 구조조정의 방향에 관한 논의이다. 지방행정의 구조조정작업은 어떠한 목표를 향해 추진되어야 할 것인지에 관한 얘기가 되겠다. 구조조정의 좌표나 방향성을 설정해주기 위한 것이다. 셋째는, 구체적인 구조조정 방안에 관한 논의이다. 무엇을 구조조정 할 것인가에 관한 얘기라 할 수 있다. 마지막으로, 결론부문에서는 지방행정개혁이 성공하기 위한 몇 가지 전제조건이 간략히 논의된다.

II. 구조조정의 개념 및 필요성

1. 구조조정의 개념

요즈음 우리사회에 구조조정 태풍이 몰아치고 있다. 이같은 구조조정 작업은 이미 IMF사태 이전부터 널리 확산되어 왔다. 1997년 무역협회가 조사한 바에 따르면, 국내 50대 그룹의 82%가 구조조정중이거나 곧 구조조정을 실시할 것으로 조사되었다(조선일보, 1997. 8. 27). 이같은 구조조정 노력은 비단 기업뿐 아니라, 교육, 문화, 출판, 각종 조합·협회에까지 확산되고 있다. 심지어는 종교계까지도 구조조정 작업에 착수한 것으로 보도되고 있다. 그런데, 정작 이렇게 널리 쓰이고 있는 구조조정이란 말은 통일된 개념을 갖지 못하고 있다. 학술적인 논문은 물론, 기타 국어사전이나, 경제학사전, 경영학사전 어디에서도 이 용어와 관련한 개념정의를 찾을 수 없다. 현재에는 이 말이 상당히 다양한 의미로 이해되고 있으며, 논자에 따라 조금씩 다른 개념으로 쓰이고 있다. 이 같은 현상은, 학술적 논의에 있어서는 바탕직하지 못한 것 같다. 왜냐하면 논의가 초점화 되지 못하고, 연구에 있어, 진전을 가져오기 어렵기 때문이다. 이런 맥락에서, 본 연구에 있어서는 최소한의 개념정의를 시도하였다. 그 방법으로는, 연구자 나름의 독자적인 개념정의를 내리기보다는, 현재 실무계에서 진행되고 있는 다양한 구조조정 작업의 공통점을 찾아 이것을 중심으로 구조조정에 관한 개념을 설정해보는 것이다. 그 공통점을 몇 가지 유형별로 나눠보면, 다음과 같다.

첫째는, 기업의 사업영역을 조정하는 것이다. 수익성이 낮거나 사양산업의 업종에서 과감히 철수하고, 또한 경쟁력이 낮은 업종, 소위 한계사업을 정리하고, 자신 있는 분야(핵심역량)에 노력과 자원을 집중하는 것이 이 부류에 속한다. 그 동안 언론에 많이 보도된 대기업간의 '딜'이라는 것도 이같은 범주에 속한다. 전세계적으로 초일류경영체라 평가받아온 GE(General Electric)가 이같은 형태의 구조조정을 거친 대표적인 기업이다. 가장 근본적이고, 거시적인 측면의 구조조정이다.

둘째는, 기업의 내부조율이다. 조직을 간소화시키고, 유연하게 하는 것, 를 필요한 인력을 축

소하는 것 등은 이런 범주에 속한다. 이외에 기업의 전반적인 일하는 향속을 제설제하여, 조직의 효율성을 높이는 것도 같은 범주에 속한다. 조직, 제도, 절차를 재정비하는 것이다.

셋째는, 조직구성원을 움직이게 만드는 제도와 규칙을 바꾸는 것이다. 과거 종시되던 연공서열과 위계를 태파하고, 실적과 능력을 중시하도록 만드는 인사관리체제의 개혁은 그 대표적인 예다 할 수 있을 것이다.

넷째는, 재정적 측면의 개혁이다. 기업 보유 부동산을 대각하거나, 증자(增资)를 통해 기업의 부채-자본 비율을 낮추고, 전반적인 재무구조를 조정하게 하는 것이 이 범주에 속한다. 우리나라 기업의 경우는, 이같은 재정적 측면의 개혁이 매우 시급한 과제이다.

이들을 요약 정리해 보면, 구조조정이란 특정기업이 추구하는 주요 사업영역을 재정비하고, 조직의 체계, 제도, 절차, 자본 구조를 개혁해서 경쟁력을 키우려는 의도적인 변화노력이라 정의할 수 있을 것이다.

여기서 한가지 살고 넘어가야 할 것이 있다. 정부부문을 개혁하는데, 굳이 기업에서 주로 쓰이는 구조조정이란 용어를 사용하는 이유는 무엇인가 하는 것이다. 그 뿐만 아울러, 경영적 사고를 가지고 정부부문을 개혁해보자는 의도에서이다. 민간부문은 경쟁의 논리가 지배하는 세계이다. 따라서 민간부문의 개혁은 정치의 논리, 할의 논리보다는 합리의 논리에 의해 지배된다. 경쟁에서 우위를 차지해, 살아남기 위해서는 필연적인 요건이다. 오즈음 기업의 경우는, 과거에 상상을 할 수 없었던 개혁작업이 구조조정이란 타이틀 하에 진행되고 있는 이유다. 바로 여기에 있는 것이다.

이에 비해 그 동안 우리나라 정부부문의 개혁은 늘 정치의 논리에 의해 지배되어 왔다. 정치란 문제를 끄나 힘(세력)으로 해결하는『개일의 규칙』이기 때문에 합리성과는 거리가 멀다. 과거 정부개혁이 대부분 실패로 끝난 주된 이유는, 이같은 정치의 논리가 지나치게 강하게 작용했기 때문이다. 선진국의 경우에도, 정부부문의 개혁에는 정치적 요인이 작용한다. 그러나 우리 나라에서는 갈아 장하게 작용하지는 않는 것 같다.

2. 구조조정의 필요성

지방행정에 있어 구조조정의 필요성은 다음과 같은 몇 가지 요인을 들어 설명할 수 있을 것이다. 첫째, 지방행정의 환경변화를 들 수 있을 것이다. 잘 알려진 바와 같이, 지난날 우리 나라의 지방행정은 중앙정부의 지점역할을 수행하였다. 이 당시에는 대부분의 중요한 의사결정은 중앙에서 이루어지고, 지방정부는 주로 집행에 주력하였다. 따라서 이러한 체계상의 공무원에게 요구된 것은 건강한 돔과 최소한의 지적수준이었다. 손, 발로 뛰는 행정이란 이를 두고 하늘 말이다. 행정이 해결해야 할 과제가 단순하고, 행정의 제반 환경이 안정적이고, 예측 가능성이 높을 때 가능한 방식이었다.

오늘날의 지방행정 여건은 과거와 현저히 다르다. 우선 지방정부가 해결해야 할 전반적인 사회문제가 매우 복합적이고, 복잡하여, 과거처럼 중앙정부가 모든 해결책을 제시하고, 지방정부는 그 지침에 따라 집행만 하는 방식은 이제 더 이상 효과적일 수 없게 되었다. 이제는 오히려 지방정부가 지방 고유의 문제를 독자적으로 해결해야 할 때가 되었다. 또한 오늘날에는 지역주민들의 욕구가 매우 다양하고, 또한 이 욕구가 매우 변덕스러워 과거와 같은 질문화된 관료체계로부터 대처방법으로는 효과적으로 대응하기 어렵게 되었다.

이와 더불어 오늘날의 지방행정은 사회전반의 변화에 발을 맞춰야 한다. 주제하는 바와 같이

오늘날의 사회를 정보사회, 지식사회라고 부른다. 과거의 산업사회나 농경사회와 같이 다른 이름을 붙인 이유는 양자사이에는 근본적인 차이점이 있기 때문이다. 본질적인 차이점 하나를 들어 보겠다. 과거 산업사회는 물질중심의 경제였다. 널리 알려진 바와 같이, 산업사회 시대에는 물건을 생산, 운반, 판매하는 과정에서 부가가치를 층층히 향상시켰고, 그 결과 부를 축적하였다(Hammer, 1996; Drucker, 1993). 인력구조면에서도, 이와 관계된 사람들이 근로자의 주류를 이루었다. 대체로 이들은 단순한 노동을 하는 사람들이었다.

그러나 오늘날의 경제구조는 현격히 다르다. 오늘날에는 정보나 지식을 가공해 새로운 정보나 지식을 만들어내는 과정에서 높은 부가가치를 창출한다(Stewart, 1997; Quinn, 1992). 경제가 물질중심에서 정보와 지식중심으로 바뀐 것이다. Toffler(1990)는 이를 두고 경제의 연성화라고 불렀다.

경제구조가 물질중심에서 정보나 지식중심으로 전환되면, 당연히 그에 따른 인력구조도 달라질 수밖에 없다. 과거 산업사회에서는 단순 육체노동이나 단순 사무 근로자가 주류를 이루었다면, 후기 산업사회에서는 정보나 지식을 종점적으로 다루는 두뇌노동자, 지식근로자의 비율이 높아진다. 그 이유는, 오늘날 과학기술의 발전은 육체노동이나, 단순 서기적 사무를 상당부분 기계화시킬 수 있기 때문이다. 사람은 기계가 할 수 없는 일을 해야 경쟁력을 갖게 되었다. 이와 같은 사회변화의 흐름은, 지방행정체제 전반에 흡수되어야 한다.

둘째, 국가차원의 경쟁력 제고를 위해서 지방행정의 구조조정은 필수적이다. 오늘날 세계적으로 국가경쟁력 제고가 국가마다 최우선 과제로 부상되고 있다. 과거 이념중심의 구도에서 경제중심의 구도로 바뀐 이후의 현상이다. 국가경쟁력을 구성하는 요인은 여러 가지가 있는데, 그 중의 하나가 정부부문이다.

참고로 국제경영개발원(IMD=International Institute for Management Development)이나 세계경제포럼(WEF=World Economic Forum)에서 국가경쟁력을 평가하는데 있어, 중요시되는 요인중의 하나가 정부부문이다. 국가경쟁력을 좌우하는 요인에 정부가 포함되는 것은 지극히 당연하다고 하겠다. 정부는 어느 나라나, 그 국가의 두뇌에 해당하기 때문이다. 좀더 구체적으로, 정부는 권력기관으로써 그 권력을 어떻게 행사하느냐에 따라, 국가전반의 부정적 결과를 가져오기도 하고, 긍정적인 결과를 가져오기도 한다. 또한 앞에서 잠시 언급되었듯이, 정부는 국가를 지배할 각종 제도와 규칙을 만드는 권력기관의 성격을 갖고 있다. 만약 이 제도와 규칙이 국내 기업활동을 위축시키고, 외국인 투자를 저해한다면, 국가경쟁력을 낮아지는 것이다. 참고로 한국의 경우, 정부의 시장개입도(市場介入度)는 세계 1위로 조사했다(국가경쟁력 강화 민간위원회, 1996).

이와 더불어, 정부는 막대한 재원을 사용한다. 1998년도의 중앙과 지방정부의 예산만 약 120조에 이른다(행정자치부 행정관리국, 1998). 이같은 엄청난 재원이 정부부문에서 비효율적으로 사용된다면, 정부부문의 생산성이 상대적으로 높은 나라에 비해서, 국가경쟁력면에서 불리할 수밖에 없는 것이다. 여기에 정부부문의 구조조정의 필요성이 요구되는 것이다.

지방정부로 눈을 돌려보면, 지방정부는 중앙정부와 함께 정부를 구성하는 양대 축이다. 그런데 그 동안 정부개혁은 늘 중앙정부를 대상으로 하였다. 그러나 중앙정부에 듯지 않게 지방정부의 개혁도 시급한 과제이다. 그 이유는 우리나라의 지방행정은 지난 정부수립이래, 지금까지 한번도 근본적인 구조조정을 거치지 못하였기 때문이다. 이는 지난 20여년간 정권이 바뀔 때마다, 개혁이 단행된 중앙행정과는 대조적이다. 지방자치의 실시가 지방행정에 있어 가장 큰

변화라고는 할 수 있겠으나, 이로 인해서 오늘날의 시대 여건에 부응하는 지방의 변화는 사실상 인지되지 못하고 있다.

다른 한편에서 보면, 그 동안 지방행정체제는 절적 변화 없이 주로 양적인 팽창단을 지속해 왔다. 조직과 인력의 경우, 인구 증가보다 훨씬 빠른 속도로 증가되어 왔다(총무처 통계연보, 1997). 이렇게 된 배경에는 공직자들의 승진욕구와 소외, 정당성이 부족한 관료자들이 정권을 확보하거나, 유지하기 위한 차원에서, 지방행정을 관리해 왔기 때문이다. 그 결과, 현재 지방 정부가 사용하는 예산은 중앙정부의 예산을 초과하고 있고, 인력규모도 경찰과 교사를 제외하면, 중앙정부를 훨씬 상회한다. 이 과정에서 비능률과 낭비요인이 독박되었던 것은 것도 사실이다. 이런 맥락에서 지방행정의 개혁은 정부부문의 경쟁력제고를 위해 더욱 시급하고 중요할 것이다.

셋째, 주요선진국의 끊임없는 행정개혁의 단행이다. 그 동안 언론보도와 학술학회, 둔현을 통해서 보고된 바와 같이, 주요선진국들은 지난 10여년간 대대적인 행정개혁을 단행하여 왔다 (Maloney, 1996; Osborne & Plastrik, 1997; Barzelay, 1992; 총무처 직무분석기획단, 1997). 물론 행정개혁에는 지방행정부문도 포함된다. 이를 국가에 있어 행정개혁의 적절적인 종기는 국민에 대한 서비스제고와, 행정부문의 효율화에 있었지만, 궁극적으로는 정부부문의 경쟁력 제고를 통한 국가경쟁력을 높이는데 있었다. 정부개혁작업이 가장 두드러진 나라는 영국, 미국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 주로 영어권 국가들이다. 이를 국가의 정부개혁 과정은 대체로 성공적이었고, 이는 국가의 총체적인 경쟁력강화로 이어졌다¹⁾. 특히 뉴질랜드와 영국의 경우는 정부개혁을 성공적으로 추진해, 현재 우리나라가 겪고 있는 어려움과 같은 위기에서 벗어날 수 있었다(총무처 직무분석기획단, 1997). 이같은 정부개혁의 성공사례는 다른 국가들에게 많은 자극제가 되었고, 개혁의 교과서 역할을 하게 되었다.

서구제국에서 일고 있는 행정개혁의 특징은, 기존의 패러다임을 뛰어넘는 정도의 근본적인 개혁이라는 점이다. 예를 들면, 과거 독점적 지위를 누리던 정부부문에 경쟁요인을 도입하고 있다. 영국의 경우, 쓰레기 수거, 도로청소, 세금부과 및 징수 등의 업무에 대해 자치단체와 민간기업간에 강제 경쟁입찰을 통하여 최상의 조건을 제시하는 단체에게 사업권을 부여한다(권오철, 1997).

또 다른 특기할 만한 예로는, 강력한 책임경영체제의 도입이다. 정부부문에도 사업실적이 통시되고, 그 결과에 따라 상응하는 혜택이나 불이익이 돌아가게 된다. 주로 영국이나 뉴질랜드 등에서 두드러진 현상이다. 이들 나라의 경우, 집행기능이 강한 상수도 사업, 철도, 우편, 인쇄 등과 같은 분야에 대해서는 이 사업을 담당하는 책임자에게 달성해야 할 핵심지표를 주고, 그것을 달성하지 못할 경우 적개는 상여금 삭감에서부터 크게는 계약해제에 이르기까지 다양한 방식으로 책임을 묻는다.

요컨대, 이들 국가에서 일고 있는 행정개혁의 내용은 과거 산업사회와 정부를 지배한 관료체에 대한 근본적인 수술이라고 할 수 있다. 이 같은 시도는 많은 고통을 수반하지만 드물게 시대에 국가경쟁력의 우위를 점하기 위해서는 어쩔 수 없는 추세이다. 한 가지 분명한 것은, 앞으로는 이 보다 더 강도 높은 정부개혁이 지속될 것으로 보인다. 지금 OECD권의 서구 유럽국가들 사이에서 일고 있는 지방행정개혁을 위한 학습 네트워크는 이를 뒷받침하는 좋은 사

1) 정부개혁의 교과서로 불리는 뉴질랜드와 영국의 경우, 1998년 IMD의 결과를 보면, 경쟁경쟁력 평균에서 세계 4위와 10위에 올라 있다(표1참조).

례가 될 것이다(Prohl, 1997). 이러한 세계적인 행정개혁의 추세는, 향후 우리나라의 중앙정부뿐 아니라 지방정부의 개혁에도 당연히 강력한 개혁유인으로 작용할 것이다.

III. 구조조정의 방향

구조조정작업은 그 작업을 가이드 할 방향을 설정하고, 추진되어야 한다. 방향을 설정하는 이유는, 구조조정의 우선 순위를 설정하여, 개혁작업이 지엽적인 측면에 치우치지 않도록 하고, 개혁의 성과를 극대화시키기 위해서이다. 또한 구조조정의 방향설정은, 개혁과정에서의 시행착오를 최소화시킨다.

1. 공직의 전반적인 문제해결능력의 제고

산업사회시절의 정부는 「적극적 정부(positive state)」, 「큰 정부」로 대변된다. 그 만큼 정부가 다양한 기능을 수행하였다. 그러나 후기산업사회에 접어들면서, 정부기능은 최소화의 수준에 머물러야 한다는 견해가 전세계적으로 지배적이다(Barzelay, 1992; Osborne & Plastrik, 1997). 지난 10여년간 OECD국가를 중심으로 담행된 정부개혁의 내용을 보면, 대체로 과거의 비대한 정부기능을 축소하는 것이 공통된 추세이다. 축소되는 기능을 보면, 집행적 성격의 기능(쓰레기 수거, 도로 청소 등), 지원·관리적 성격의 기능(회계, 토지구매, 차량 관리, 전산 등), 시장의 논리가 적용될 수 있는 영역 등이다. 이와 같은 일은 기계화, 의주화, 혹은 민영화시킬 수 있기 때문이다. 이러한 구조조정을 거친 후의 정부가 담당해야 할 기능은 주로 국가가 나아가야 할 방향을 설정하고, 국가를 지배할 주요한 제도와 규칙을 만드는 일이다. 이외에 국가의 재민 바람직한 활동을 촉진하도록, 자원을 적절하게 배분하고, 동원하는 일 이 여기에 포함된다. 또한 사회내에 존재하는 공공의 문제와 갈등을 해결하는 것도 21세기 정부의 주요기능이다.

요컨데 오늘날의 정부는 포괄적인 의미에서 문제해결기능에 주력해야 한다. 부연하면, 문제를 예측, 인지, 대안탐색, 해결방안을 제시하는 기능에 집중해야 한다는 말이다. 그런데 정부의 문제해결기능이 성공적으로 작동되기 위해서는 공직전반의 집합적인 문제해결능력이 뒷받침되어야 한다. 과거에도 물론 정부의 문제해결능력은 중요시 되었다. 그러나 과거에는 특정소수계층에서 이 문제해결기능을 주로 담당했기 때문에, 절대다수의 하위공직자에게는 문제해결능력이 중요시 되지 않았다. 산업사회를 지배한 관료제적 패러다임의 특성이다.

그러나 오늘날과 같은 행정환경하에서는 과거의 방식이 무력할 수밖에 없다. 행정이 해결해야 할 과제가 매우 복잡하고, 뛰어넘어 있으며, 신속한 문제해결이 요구되고 있기 때문이다. 국제통상교류, 지역경제 활성화, 교통서비스 개선, 학교폭력 근절, 지역의 환경오염개선 등은 그 몇 가지 예라 할 수 있을 것이다. 이와 같은 과제에 시의 적절하고, 효과적으로 대응해 나가기 위해서는, 공직전반의 집합적인 문제해결능력이 제고되어야 한다. 요즈음 학계를 중심으로 제기되고 있는 지능형 조직이란, 이와 같이 집합적인 문제해결능력이 높은 조직을 의미한다.

Toffler(1990), Pinchot & Pinchot(1993), Drucker(1993) 등에 따르면, 정보화시대에 는 지능화된 조직이 경쟁력을 갖는다고 주장한다. 즉 조직의 집합적인 지능화 수준이 경쟁력을 좌우한다는 것이다. 이는 지능수준이 높은 조직일수록 정보사회에서 경쟁우위를 갖는다는 것을

의미한다. 지능수준이 높은 조직은 몇 가지 특징을 갖지만, 그 중에서도 대표적인 특징은 지능수준이 낮은 조직에 비해 상대적으로 두뇌노동자의 비율이 높다는 점이다. 고지능형 조직(高能型組織)의 경우는, 단순노동, 즉 두뇌사용을 필요로 하지 않는 일(mindless work)은 자체로 기계화하거나 외부에 위탁을 시킨다. 사람은 주로 기계가 할 수 있는 일에 주력한다. 자체로 이러한 일은 머리를 많이 쓰는 일트써, 지식 집약적이고, 정보 집약적인 일이다. 지능수준이 높은 조직이 경쟁력을 갖는 이유는 단순, 반복적인 일을 기계가 처리하기 때문에, 그렇지만 조직에 비해 조직구성원이 좀 더 부가가치가 높은 일에 — 예를 들면, 제품개발, 서비스 개선, 각종 문제 해결, 고객과의 상호 — 주목할 수 있기 때문에, 조직전체의 전반적인 성과를 제고시킬 수 있다.

지금까지 오늘날의 행정에 있어, 문제해결능력이 중요하다는 얘기를 하였다. 이러한 관점에서 보면, 우리나라의 지방행정은 상당한 취약성을 안고 있다. 아직도 지방행정은 과거의 기관적 질행체제에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 권한과 정보는 극단적으로 질증화되어 있고, 절대다수의 공직자들은 단순노동에 시달리고 있다. 이들은 전통적 의미의 행정요원이자, 분야별 전문가가 아니고, 문제해결자가 아니다. 문제해결은 상부의 어디에선가, 아니면 외부에서 이루어 질 것으로 생각하고 있다. 어떤 의미에서, 우리나라 지방자치단체는 일종의 거대한 아파추어 질단이자, 시대에 비해 매우 우둔한 조직이다. 사실 중앙정부의 경우도, 정도의 차이는 있으나, 차친가지이다.

시대는 전문가를 요구하고 있는데, 현실은 아마추어가 행정을 담당하고 있는 것이다. 혼자 우리나라가 여러 가지 어려운 여건에 통착한 근본적인 이유는, 정부의 전반적인 문제해결능력이 취약하기 때문이다. 그로 인해 야기되는 문제는 매우 심각하다. 국민에게는 열청난 교통, 불편, 불안감을 주고 있고, 국가적으로는 락대한 손실을 초래하고 있다. 이런 맥락에서 향후 지방행정의 발전을 위해 가장 시급하고도 중요한 작업은 지방행정 전반의 문제해결능력을 제고시키는 것이다.

2. 효율성의 제고

효율성이란 주어진 임무를 얼마나 최소의 노력으로 달성하는가 하는 정도를 의미한다고 하겠다. 그 동안 효율성은 행정을 가이드 하는 주요 가치로써 인식되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 정부부문의 효율은 최근에 들어와 그 어느 때보다도 강조되고 있다. 그 동안 주요 선진국에서 추진된 행정개혁의 주된 목표중의 하나는 효율성의 제고이다. 또한 현재 정부개혁에 경영관리적 접근이 지배하고 있는 이유도, 효율성을 제고하기 위해서이다(Rosenbloom, 1997).

정부부문에서 효율성이 새토이 강조되는 주된 이유는 세계적으로 경제여건이 좋지 못하기 때문이다. 선진국의 경우는 1980년대 초부터, 우리나라의 경우는 1990년대 초부터 경제가 저성장국면에 돌입하였다. 상식적인 얘기이지만, 정부재정의 원천은 국민의 세금이다. 그런데 국가경제가 위축되면, 세원(tax base)이 줄게 되어 정부재정은 그에 따라 축소될 수밖에 없다. 이외는 대조적으로, 정부가 해야 할 일은 과거 어느 때보다도 늘어나고 있다. 즉 정부가 해야 할 일이 늘어나고 있다는 말이다. 이같은 상황을 협평하게 극복하기 위한 혁신의 방법은 정부부문의 효율성을 높이는 것이다.

이와 더불어 세계 경제의 개방구조는 국가의 충체적인 경쟁력이 그 어느 때보다도 중요한

상황이 되게 만들었고, 이는 결국 정부부문의 효율에도 관심을 갖게 만드는 요인이 되었다. 국가간의 경제전쟁이 일고 있는 상황에서 공공부문의 비효율은 국가적으로 가능 가능한 재원의 상당부분을 애곡시키는 결과를 가져와, 궁극적으로 국가전체의 효율을 떨어뜨리기 때문이다.

이런 맥락에서 지방행정부문을 점검해 보면, 많은 문제점을 찾을 수 있다. 그동안 우리나라 지방정부는 사실상 효율과는 거리가 멀게 운영되어 왔다. 효율적으로 지방행정을 운영할 유인이 별로 없었기 때문이다. IMF사태 이전까지만 하더라도 경제는 전반적으로 성장기조를 유지했고, 이와 더불어 행정의 효율을 강제할 수 있는 행정통제 메카니즘이 거의 없었다. 이 중에서도 행정통제 메카니즘의 부재가 더 큰 문제이다. 선진국의 경우, 의회, 특별된 감사실, 시민단체 등에 의해 지방정부가 입체적으로 감시된다. 이외에 국민소환, 옴부즈만제도, 시민에 의한 조례제정 등으로 지방정부에 대한 통제를 가할 수 있다. 우리나라의 경우는, 이러한 통제 메카니즘이 거의 없다. 지방의회가 있다고는 하지만, 질행부를 견제할 만한 능력을 갖추지 못하고 있고 권한이 매우 부족하다. 결국 이 모든 요인은 지방정부내의 비효율을 촉적시키는데 기여했다.

IV. 구조조정 방안

1. 자치단체의 올바른 임무설정 및 임무수행 방식에 대한 재조정

지방정부가 무슨 일을 해야 하며, 어떤 방식으로 수행할 것인가에 관한 논의이다. 현재 우리나라의 지방정부는 매우 다양한 기능을 수행하고 있으며, 그 중에는 지방 정부가 수행하는 것과 바람직하지 못한 것이 많다. 향후 구조조정작업이 해야 할 일은, 지방정부가 담당해야 할 기능과 그렇지 않은 기능을 구별해 내는 것이다. 그 기준으로써 생각해 볼 수 있는 것이, 우선 시장성 테스트를 들 수 있겠다. 시장성 테스트란, 시장의 논리, 이윤의 논리가 적용될 수 있는가 없는가 하는 것이다. 지방정부는 당연히 시장의 논리가 적용될 수 없는 성격의 일에 한정되는 것이 바람직하다. 이윤이 창출될 수 있는 성격의 사업에 대해서는 기업으로 이관하는 것이 국가 전체로 볼 때 더 효율적이다. 행정관청은 예산·조직·인력 및 각종 관료주의적 절차·의 제약 때문에 기업만큼 사업가 정신을 발휘할 수 없고, 성과를 내기 어렵기 때문이다. 이와 같은 관점에 볼 때, 현재 지방정부가 경쟁적으로 벌이고 있는 경영수익사업은 재고(再考)될 필요가 있다.

한편, 시장의 논리가 적용될 수는 있으나, 수익성이 낮거나 풍공성문제 때문에 기업이 운영주체가 되기 어려운 사업의 경우는, 민간기업에 위탁하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 하수증 말처리장, 각종 시설물 관리, 시험소 등이 그 대상이 될 수 있을 것이다. 위탁하는 근거는, 정부사업에 경쟁유인을 도입해 주민에 대한 서비스의 향상과 효율을 제고하기 위해서이다.

이에 비해 공공성이 매우 강하여, 시장논리가 적용되기 어려운 영역에 대해서는, 사업성격의 논리, 자율의 논리에 따라 사업수행 방식을 바꿔야 한다. 사업성격의 논리란, 자치단체가 수행할 업무의 성격이 집행적인가, 정책적인가 하는 구분을 의미한다. 지방자치단체가 수행하는 기능을 체계적으로 분석해서, 집행적 성격의 업무에 대해서는 이를 정책적 기능과 분리해서, 별도의 사업소 형태의 기관으로 독립시킬 필요가 있다. 이 기관들은 현재 기획예산위원회

에서 구상중인 책임경영 행정기관에 해당된다. 이를 집행기관에 대해서는 적용기능하고, 의미 있는 성과지표를 개발해, 기관장이 이 지표에 의해 평가될 수 있도록 책임경영체제를 확립할 필요가 있다. 이를 기관의 장은 가능한 관련분야에 전문성이 있는 사람들을 채용해서, 일기를 보장해 줄 필요가 있다. 이와 함께 이들이 능력을 발휘할 수 있도록, 그에 상응하는 권한을 부여해야 한다.

자율의 논리를 민간부문이 스스로 알아서 할 수 있는 일은 민간부문의 자율이 말기자는 의도에서 적용되는 기준이다. 그동안 우리나라의 지방행정기관은 민간부문이 자율적으로 행동하고, 사고할 수 없다는 가정하에, 각종 규제와 관련된 업무, 지도·계통 성격이 강한 많은 업무를 담당해 왔다. 1993년 당시 총무처 자료에 따르면, 우리나라 정부가 수행하는 총기능 중 규제적 성격의 기능이 국가전체적으로 31%를 차지하는 것으로 나타났다(총무처, 1994). 이보다 4년 후인 1997년에 경상북도가 실시한 자체조사에 따르면, 도(시·군·구, 읍·면·동 포함) 전체 기능 중 규제(인·허가 포함)와 관련된 기능이 37%에 이르렀다²⁾. 지방공무자 3령 중 최소 1명은, 국민의 행위를 규제하는 업무에 투입되고 있는 것이다. 여기에다 공직내부간의 규제기능까지 합치게 되면, 규제와 관련된 일련의 제도들은 훨씬 더 늘어난다. 이에 비해, 국민의 제반활동을 조장하고, 지원하는 기능은 단 8%에 불과했다. 규제기능의 비율이 너무 높은 것이다. 한국정부의 시장개입도가 세계 제1위라는 조사보고는 이 통계를 보면, 설득 수긍이 간다고 하겠다.

앞으로 지방정부는 과다한 규제기능을 혁파해야 한다. 그래야만 관청 내에 친연해 있는 부패의 먹이사슬을 끊을 수 있고, 이는 결과적으로 국가경쟁력을 제고시키는 데 크게 기여하게 될 것이다. 그 방법으로는 우리보다 경제선진국이 생각되는 국가의 규제력을 훤히 따칭해서, 최소한 그 이상을 목표로 삼아 규제개혁을 단행해야 한다. 그렇지 않고는 헌재 우리가 치한 경제여건을 극복하기 어려울 것이다. 규제혁파에 필수적인 요건이, 민간부문을 신뢰하고 자율을 부여하는 것이다. 민간부문의 성숙도가 낮아, 규제완화가 어렵다고 판단되면, 성숙도를 높일 수 있도록 다양한 여건을 제공하고, 민간부문내의 자율규제능력을 강화주어야 한다. 이를 들면, 다양한 시민단체, 소비자보호단체를 만들어, 기업의 횡포나 부른적하지 못한 행태를 억제시키도록 하는 것이다. 「환경연합」, 「경실련」, 「소비자를 생각하는 시민의 토임」 등은 그런 예이다. 현재 우리나라에는 이같은 단체들이 각 지역별로 상당히 활발하게 활동하고 있다.

지·치단체가 수행하는 각종 지도나 계통적 성격이 강한 업무도 다찬가지다. 현재 지방자치단체내에는 이와 관련된 업무가 상당히 많은 편이다. 「내고장 상품이 융운동」, 「저축축전 흥보」, 「자연보호운동」, 「에너지절약운동」, 「교통사고 줄이기 캠페인」 등은 현재에도 추진되고 있는 몇가지 예이다. 그러나 이러한 업무들은 지극히 형식화되고 있어, 실효는 거의 없는 것으로 공직자 스스로 평가하고 있다. 민의 판에 대한 신뢰가 부족하기 때문이고, 또한 추진하는 공직자들의 사명감 결여와 추진방식의 후진성 때문이다.

앞으로 이와 같은 국민의 의식이나 행태를 바꾸려 하는 계몽이나 지도성격의 기능은 가능한 일체 민간으로 넘기는 것이 바람직하다. 이제는 민간부문의 주요 종교단체, 시민단체들이 어느 정도 성숙해 있고, 상당한 노하우를 축적한 상태에 있다. 지방행정기관은 이 단체들이 시민을 움직일 수 있도록 제반여건을 조성해 주는 역할을 해야 한다.

요약하면 21세기의 지방정부는 과거의 지방정부와는 그 역할이나 임무에서 근본적으로 달

2) 경상북도 내부자료임.

해야 한다. 향후 지방정부가 해야 할 일은 지역주민들의 의견을 체계적으로 수렴해, 이를 현실화 시킬 수 있도록 정책화시키고 이에 필요한 자원을 동원하고, 배분하는 일에 주력하는 것이다. 정부는 구조적으로 이같은 기능에 한해서 민간부문보다 경쟁력을 가질 수 있기 때문이다.

2. 자치기반의 확립

앞으로 지방행정의 경쟁력을 제고하기 위해서는, 자치단체장이 사업가 정신을 발휘하고, 지방행정 전반의 문제해결능력이 제고될 수 있도록 여건을 만들어 주어야 한다. 민선 이후, 많은 언론기관과 관련단체에서, 자치단체장을 평가하였다. 그러나 이와 같은 평가결과가 얼마나 의미있고, 신뢰할 수 있는지에 대해서는 매우 의문이다. 현재와 같은 여건 하에서는, 자치단체장의 독자적인 경영능력이 빛을 발하기 어렵기 때문이다. 예를 들어, 자치단체장이 자신이 관할하고 있는 도시를 살기 좋은 곳으로 만들려고 해도, 자신의 의지만으로는 불가능하다. 살기 좋은 곳이란, 깨끗하고, 배적하고, 안전하고, 편리한 도시라 할 수 있을 것이다. 이러한 도시를 만들기 위해서는 환경오염을 개선해야 하고, 범죄로부터 시민을 보호해야 하며, 교통소통이 잘 되어야 한다. 또한 지역경제 여건이 좋아야 한다. 현 상황하에서는 이중 어느 것 하나라도 자치단체장의 재량으로 할 수 있는 것이 별로 없다. 대부분 중앙의 협조나 승인을 받아야 하고, 관계기관의 협조를 받아야 한다. 얼마 전까지 언론에 대대적으로 보도 된, 학교폭력의 경우를 보자. 학교폭력에 효과적으로 대처하기 위해서는 학교, 경찰, 교육당국, 일반 행정기관, 지역주민들이 모두 머리를 맞대어 협력해야 한다. 이것이 가능하라면 어느 한 기관이 총괄조정을 할 수 있어야 한다. 의국의 경우는, 대체로 자치단체장에게 이같은 권한이 부여되어 있다. 그러나 우리나라의 경우는 그렇지 못하다. 현재에는 관계기관이 서로 독립적으로 움직여, 상당한 노력이 낭비되고 있다.

앞으로는 자치단체장이 일을 할 수 있도록 하고, 지방행정의 틀을 재정비해야 한다. 이러한 관점에서, 신 정부에서 추진중인 지방경찰제는 필연적이라 생각된다. 지방경찰제는 경찰에 대한 주민의 영향력을 강화함으로써 방법체제와 국민에 대한 치안서비스가 상당부분 개선될 수 있을 것으로 본다. 경찰 뿐 아니라 지방교육청도 자치단체장의 영향력 하에 두는 것이 바람직하다.

이와 함께, 현재 각종 중앙의 특별행정기관이 유사·증복기능을 수행하는 지방자치단체의 형편하고 있는데, 이들을 교통정리 할 필요가 있다. 환경, 노동, 병무, 원호, 종소기업, 통계 등의 업무가 여기에 해당된다. 현재의 문제점은 지방행정기관과 특별행정기관간의 유사·증복기능이 상당부분 존재하고, 이에 따라 민원인들 입장에서는 유사한 성격의 일로 여러 기관을 찾아다녀야 하는 불편이 유발되고 있다는 점이다(최유성, 1996). 환경분야의 경우, 지역기업인들은 지방환경청도 찾아가야 하고, 관할 지방행정기관(시와 구청 모두)을 드나들어야 한다. 자치단체의 입장에서 보면, 자치단체장이 독자적으로 환경정책을 추진해 나가기 어렵게 되어 있다. 또한 현재의 여건 하에서는 같은 지구에 있는 공장들이라 하더라도, 공장의 위치에 따라 환경부지청, 광역자치단체, 기초자치단체로 관할권이 나누어져 있다. 대구 성서지역의 경우, 얼마 전까지만 해도 공업지역으로 지정된 곳은 환경부지청, 준공업지역에 위치한 큰 배출업소는 대구광역시 본청, 소형배출업소는 구청에서 담당하였다. 같은 지역이라도 다리하나를 사이에 두고 관할 관청이 서로 다를수 있다. 이와 같은 상황에서 이 지역의 환경문제가 효과적으로 다루어 질 수 없는 것이다. 앞으로는 특별행정기관과 지방행정기관에서 증복되어 수행되는 기

능은 어느 한쪽으로 몰아, 단일화시켜야 한다.

3. 조직관리 체계의 선진화

조직이란 인간의 활동을 염는 기술로써, 이 기술여하에 따라 특정단체가 추구하는 목적을 성이 크게 영향을 받는다. 이러한 이유 때문에, 그 동안 군·관, 학계·실무자를 불러하고, 조직관리는 매우 중요한 관심의 대상이 되어 왔다. 그러나 이러한 일반적인 추세에는 달리, 우리나라의 지방정부는 조직관리에 매우 등한시 해 왔다. 그 결과 지방정부의 조직관리 노력우는 상당히 취쳐져 있으며, 당연한 결과로 지방행정조직체계는 매우 노후화되어 있다. 몇 가지 주요한 문제점을 지적하면, 다음과 같다. 우선, 인력의 누수가 지나치게 과다하다. 우리나라 지방행정의 경우는, 인력규모에 비해 실제로 국민을 위해 일을 할 수 있는 사람의 비율이 매우 낮다. 불합리한 계층구조, 과다한 관리자의 비율, 관리부서의 비대 등을 이같은 문제점을 야기하는 주요 요인이다.

제충구조의 경우를 보자. 우리나라의 지방행정계층구조는 다른 주요 선진국에 비해 대단히 구조를 가지고 있다. 다단계구조는 상대적으로 그렇지 않은 경우에 비해 수직적 계층구조간의 사소통을 자체시키는 일반적인 문제점을 갖는다. 이보다 더 큰 문제는, 다단계로 인해 비현장 인력, 비실무인력을 불필요하게 많이 양산한다는 점이다(박세정, 1995). 우리나라의 행정체계 하에서선는 최종 행정행위가, 계층구조를 따라, 최일선에서 주로 일어나는 특성을 가지고 있다. 다른나라의 경우는, 중앙행정기관의 지방청이나, 광역자치단체(미국의 주정부, 일본의 도, 도, 부, 현 등)에서도 상당한 집행기능이 부여되어 있어, 여기에서도 최종행정행위가 발생한다. 우리의 경우는, 이 비율이 매우 낮다. 대부분 읍·면·동이나 시·군·구의 일부에서 주로 최종 행정행위가 이루어지기 때문이다. 따라서 시·도나 시·군·구의 일부 부서는 단순히 종계역할이나 지도·감독기능에 그치고 있다. 참고로 경상북도가 자체조사한 결과에 따르면, 도 전체 기능 중 지도·감독기능만 34%에 이른다. 기획기능은 단지 7%에 그치고 있다³⁾.

여기에서 계층구조별 기관유지인력을 합하게 되면, 지방자치단체의 누수되는 인력의 비율은 엄청나게 높아진다. 경상북도의 경우, 충무, 감사, 예산·회계 등 기관유지기능을 담당하는 부서의 인력비율이 약 36%에 이른다. 기초자치단체의 경우 이 비율이 약 30%에 이른다. 다른 시·도의 경우도 사정은 비슷하다. 결국 이 모든 것을 고려하게 되면, 지방자치단체의 인력 중 순수하게 국민에게 직접적으로 서비스하는 인력, 기타 집행적 실무인력의 비율은 낙락하게 절아야 30%에도 미치지 못할 것으로 추정되고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 향후 지방행정계층구조의 단축은 지방행정의 경쟁력 제고차원에서 최우선 과제이다.

관리자의 경우도 마찬가지다. 우리나라 지방자치단체의 관리자 비율은 지나치게 높은 편이다. 미·일과 비교해 볼 때, 약 2~6배에 이른다(박세정, 1995). 특히 관리자의 역할이 균순히 결재나 부하직원의 감독에 그치고, 고유 업무영역이나 달성해야 할 구체적인 실적 목표치가 없어, 이로 인한 인력누수가 극심한 편이다. 강원도 춘천시의 경우, 시본청 594명 중 관리자만 137명(23%)이다. 거의 4명중 1명인 셈이다. 군지역의 경우 이 비율이 더욱 높아, 강성군의 경우는 관리자 비율이 무려 31%에 이른다. 참고로 강원도 전체 평균적 수치는 약 27%에 이르고, 전국 평균치는 약 26%에 이른다⁴⁾.

3) 경상북도 내부자료임.

향후, 지방행정조직의 개혁은 이같은 문제점들을 최소화하는 방향에서 추진되어야 한다. 그 방안으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다.

- 계층 구조의 단축

특별시, 광역시의 경우는 시·구 체제로 단축. 이 경우 구(區)는 지금보다 적은 규모로 축소하고, 구의회폐지, 단체장은 임명제화 시킴. 도의 경우는, 도·시·군·구의 2 계층구조로 하되, 지역의 특성(오지, 벽지, 섬)에 따라 출장소 형태를 둘 수 있을 것임.

- 수평적 자치단체간의 인력편차의 조정

현재에는 자치단체간의 상대적 인력편차 매우 큰 편임. 표3은 대구시의 예를 보여주고 있음.

- 행정수요와 연계된 조직 편제

- 자치단체의 기능 전단 : 기능을 규제, 조장·서비스, 유지관리로 분류, 규제와 유지·관리 기능을 대폭 축소.

- 업무량/업무의 가치에 따른 단위 부서간의 인력재조정

- 세분화된 기구들을 통·폐합해, 적정한 규모를 유지토록 조정

- 정규직제의 최소화, 예를 들면 과이하의 기구에 대해서는 직제에 두지 말고, 부서장이 상황에 따라 적당히 활용할 수 있도록 할 것. 팀조직과 같은 일시 조직을 적극적으로 활용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침.

4. 업무 혁신 — 업무처리방식의 재구조화

지방자치단체의 업무를 전단해 보면, 공직인력의 절대시간이 저가치적 성격의 일에 허비되고 있다. 행정이 목적보다는 수단적인 일, 문제해결 자체보다는 절차나 규정, 형식을 갖추는데 치중하기 때문이다. 구체적으로 과다한 문서 작업과 복잡한 문서관리체계, 각종 형식적인 내·외부 보고, 복잡하고 비현실적인 업무처리 절차 및 규정, 형식적으로 작성해야 하는 대장이나 장부 등이 이 범주에 속한다. 문서작업의 경우, 우리나라 지방공직자들은 절대적으로 처리해야 할 문서량이 지나치게 많다. 이는 비단 일반행정기관 뿐 아니라, 경찰, 교육계통도 마찬가지다. 미국이나 일본에 비해 불필요하게 처리해야 할 문서량이 최소 3~5배에 이를 것으로 추정되고 있다.

업무처리절차가 복잡한 것도 문제이다. 시간외 근무수당을 지급하는 것과 같이 사소하고, 지엽적인 업무의 경우에도, 이와 관련된 인력 시간, 첨부해야 할 서류의 양이 미국이나 일본에 비해 최소 3~4배에 이른다. 생활보호대상자를 선정하는 작업의 경우, 우리나라는 2개기관을 거쳐야 하고, 관여해야 할 공직자의 수가 20~30명에 이른다. 이에 비해 미국의 경우, 1개기관에서 실무자와 감독자(계장급)의 권한으로 업무가 완결된다. 물론 이와 관련해서 유발되는 문서도 우리나라에서 훨씬 더 많이 생산된다(박세정, 1995).

업무처리방식의 후진성은, 지방공직자들을 사무실내에 뚫어 두어, 현장경영을 어렵게 한다. 즉 공직자들이 현장에 나가, 판내에서 어떤 일이 벌어지고 있고, 주민들이 무엇을 원하고 있는지를 파악할 수 있는 시간을 빼앗고 있다는 말이다. 또한 공직자들의 귀중한 시간을 가치가

4) 내무부에서 1996년도에 발간한 <지방행정조직개편백서>의 자료를 분석한것임. 강원도의 구체적인 자료는 표2를 참조할 것. 여기서 관리자라 함은 계장이상의 간부를 의미함.

낮은 일상적이고, 단순한 일에 둑어 놓아, 주민과 지역발전을 위해서 연구할 수 있는 시간을 빼앗고 있다. 이는 결과적으로 공직자들을 단순근로자로 만들어 그들의 능력개발에 결정적인 걸림돌로 작용하고, 이는 다시 지역의 문제해결을 더디게 한다. 일종의 악순환을 갈을 것이다.

앞으로는 기초와 광역자치단체가 합동으로 대대적인 업무진단을 실시해, 업무효율화, 고도화를 기해야 한다. 업무진단의 방법은, 우선 자치단체가 수행하고 있는 사무들을 총점검해, 이를 가시화시키는 것이다. 가시화작업을 통해, 공직자들이 어떤 내용의 일을, 왜, 어떤 방법으로, 얼마간의 시간을 들여 처리하고 있는지 밝혀 내는 것이다. 가시화 작업은 매우 중요하다. 그 이유는 공직자들이 수행하고 있는 대부분의 사무업무는 블랙박스화 되어, 담당자 이외에는 업무가 어떻게 처리되는지 알기 어렵게 되어 있기 때문이다. 심지어 담당자 자신도 잘 모르는 경우가 종종 있다. 그 동안 지방공직자들은 자신이 맡은 업무가 왜 필요하고, 어떤 의미와 가치가 있는지, 개선의 여지는 없는지 따져 보지 못했다. 이러한 상황이 지난 40여년간 계속되어 왔다. 그 결과 목적이나 근거 없이 선례답출로여 내려온 업무들이 엄청나게 늘어났다.

업무진단의 목적은 보이지 않는 수면 밑의 업무구조를 수면위로 떠올려, 비판적인 점검을 통해 효율화의 여지를 찾는데 있다. 효율화의 방법은, 목적이나 근거를 찾을 수 있는 업무를 과감히 폐지하고, 법령이나 조례상 폐지하기 어려운 경우에는, 방법을 개선해 효율화의 여지를 찾는 것이다. 방법의 개선이란; 절차의 간소화, 업무처리의 기계화, 단간위탁 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 효율화작업에는 가치사고, 목적사고, 비용사고와 같은 활성화 전환이 있어야 한다. 만약 과거와 같은 관리만능주의, 계급이 중시되는 권위주의가 지배하는 한 업무효율화는 기대하기 어렵다.

민선 이후, 사무효율화를 시도한 자치단체가 일부 있었으나, 대체로 흉내내는 정도에 그쳤다. 여러 가지 걸림돌이 있기 때문이다. 이러한 이유 때문에, 시·도·시·군·구·읍·면·동 수직적 기관간에 연합팀을 구성해서 합동으로 업무효율화 작업을 실시해야 한다. 이런 IMF사태를 맞아 근본적인 업무혁신이 이루어지기를 기대한다.

5. 공직자들을 움직이게 만드는『게임의 규칙』의 개혁

지방행정이란 산업적 성격에서 본다면, 서비스 지배적이거나 지식지배적 산업으로 분류할 수 있을 것이다. 이러한 성격의 산업에 있어서 가장 중요한 요인은 사람이다. 또한 최근의 일반적인 추세로 보면, 민·관을 불문하고 조직내 사람의 중요성이 그 어느 때 보다도 강조되고 있다 (Myers, 1996; Quinn, 1992; Boyett & Boyett, 1995; Pfeffer, 1994).

이러한 맥락에서 본다면, 지방행정의 사람을 움직이는 기술은 매우 취약하다. 그 결과 조직 내에 투사안일이 지배하고 있고, 수동적이고, 소극적인 행태가 팽배해 있다.⁵⁾ 특히, 풀티자들의 경우는, 그 정도가 매우 심각한 상황이다. 일부 자치단체의 경우는, 단체장이 파장 이상의 간부들을 아예 포기한 상태로 방치하는 사례까지 발생하고 있다. 지방행정에 있어 가장 실각한 문제점 중의 하나라 할 수 있을 것이다.

이같은 상황이 발생하는 이유는, 물론 동기부여기술이 부족한 면도 있으나, 제도적으로 깊은 디비전이 있기 때문이다. 앞으로 지방행정의 구조조정작업을 추진하게 된다면, 공직자들을 적

5) 출자기: 전국의 2500여명의 공직자를 대상으로 교육을 실시할 때, 시행한 설문결과임. 이 설문에서 공직자들로 하여금, 그들이 근무하고 있는 직장의 조직풍토를 가장 잘 반영하고 있다고 생각하는 관여를 청탁하게 하여, 그 빈도를 구한 것임.

극적으로 움직이게 만드는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그 방안으로 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

- 부서장에 대한 책임경영체제의 확립
- 일부 주요 부서장에 대한 의부전문가의 영입, 부자치단체장, 간사·실장, 행정개혁단장, 정보통신담당관, 교통국장, 기획 관리실장 등
- 기관의 주요사업 실적에 대한 연도별 공개와 전반적인 주군의 시정에 대한 평가설자 및 그 결과 공개
- 부서별 핵심사업에 대한 평가지표 설정과 실적에 대한 공개
- 내부고객 만족도 측정 및 공개. 여기에는 관리부서에 대한 사업부서의 평가가 포함됨
- 권한 구조의 개혁
- 외부감사 및 외부경영진단의 의무화

V. 결 론

지방행정의 구조조정은 정부경쟁력을 제고하고, 궁극적으로 국가경쟁력을 확보하는데, 필연적이라 할 수 있다. 그러나 앞에서 논의된 구조조정작업이 성공적으로 실행되기 위해서는, 엄청난 난관이 있을 것으로 생각한다. 과거 정부개혁이 대부분 기대한 성과를 거두지 못하고, 龍頭蛇尾화된 것은 이같은 어려움을 반영하는 것이다. 우리나라에서 정부개혁이 어려운 주된 이유는 여러 가지 요인을 들 수 있으나, 그 중에서도 가장 핵심적인 것은 관료집단의 조직적인 저항과 반발이라 할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 앞으로 지방행정의 구조조정작업은 엄청난 저항에 직면할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 향후 지방행정의 구조조정노력이 성과를 거두기 위해서는, 공직내의 저항을 최소화하는 방안을 연구해 보아야 한다. 다음과 같은 전략을 생각해 볼 수 있을 것이다.

첫째는, 구조조정작업을 지방자율적으로 실시하도록 유도해 보는 것이다. 연구자의 의견으로는 구조조정을 자발적으로 시행하고자 하는 지역(광역, 기초 포함)을 선정해, 해당 자치단체에게는 특별법을 적용해 구조조정과 관련한 걸림돌을 제거해 주는 것이다. 이때, 구조조정을 통해 나타난 성과에 대해서는, 일정부분 해당 자치단체에 돌려주는 방식을 고려해 봐야 한다. 앞에서 논의된 구조조정방안은 공직자들에게 상당한 기독권을 포기하도록 요구하기 때문에, 이에 대한 반대급부적 보상이 어느 정도 이루어져야 한다. 예를 들어, 자치단체 스스로 상당한 인력감축과 인건비를 절감해, 생산성을 대폭적으로 증가시킬 경우, 어느 정도 그에 상응하는 급여인상이나, 후생복지의 개선이 이루어져야 한다. 이같은 인센티브가 제공된다면, 현재 우리나라의 몇몇 자치단체는, 상당한 강도의 구조조정을 자발적으로 단행할 수 있을 것으로 생각한다. 제주도같은 경우가, 그 대표적인 사례에 해당된다. 현실적으로, 지방행정의 구조조정 작업은, 전국적으로 획일적인 기준과 지침하에 시행되는 것은 두리이다. 바람직한 방법은 계층구조단축, 지방재정 확충을 위한 조세구조 개편, 주요 법령의 정비와 같이 중앙정부의 개입이 필요한 부분을 제외하고는, 지방의 자율에 맡기는 것이다. 중앙정부의 역할은 지방행정의 개혁을 적극적으로 유도하는 것이다.

둘째로, 구조조정작업은 철저한 분석과 객관적으로 검증된 데이터를 가지고, 추진되어야 한-

다. 누구나 부인할 수 없는, 객관적인 자료를 제시할 수 있어야, 저항과 저울이 축소화 된다. 그동안 우리나라의 정부개혁은 대체로 이같은 과학적 접근노력이 매우 미흡했다. 과거에 있었던 都·農통합 같은 경우를 보면, 이로 인해서 발전률 유 tín인력의 처리나, 지역주민에 대한 불편, 관청청사 이전 문제, 통·폐합되는 양 자치단체 직원간의 심리적 통합 등에 대해서 사전에 충분한 연구와 대책없이 즉흥적으로 이루어져, 이즈까지도 그 후유증이 남아 있는 상황이다. 이와같이 개혁이 늘 주체구구식으로 이루어지고, 조만 힘에 의해 끌어붙여져 왔기 때문에, 공직자들의 개혁에 대한 시각은 매우 부정적이다. 이는 비단 일반행정 뿐만 아니라 경찰, 교육 등 다른 분야도 마찬가지다. 개혁에 대한 불신은 매우 심각한 수준에 있다. 이같은 상황에서 개혁에 대해 적극적인 협조가 이루어지기는 사실상 불가능하다. 앞으로는, 어떠한 과거의 실수를 되풀이하지 말아야 한다.

이런 측면에서, 향후 지방행정의 구조조정작업에는 철저한 사전 준비작업이 선행되어야 한다. 이 준비작업 단계에서 행정의 현실을 철저히 진단하고, 이 결과를 객관화시켜, 지역주민들이 공유할 수 있게 해야 한다. 특히 시민 단체는 매우 중요한 후원집단이 될 수 있다. 현재 우리나라의 실정으로 볼 때, 정부개혁에 대한 평화들의 저항을 막아낼 집단은 통치권자도 아니고, 간사원도 아닌, 지역주민과 시민단체들이나, 민주통제가 비교적 잘 되어 있는 미국이나 일본의 경우조차도, 정부개혁을 실질적으로 가능하게 하는 주체는 시민집단이다. 일본 푸사시노市의 경우, 민선시장이 공직자들에게 불리한 행정개혁을 단행하였을 때, 평화를 위한 열정난 저항이 있었다. 이 때 이를 잠재운 것은, 일본의 총리도 아니고, 일본의 회계원도 아니었다. 그것은 다른 아님 푸사시노市의 주민이었다.

참 고 문 헌

- 권오철. (1997). 「외국 지방자치단체의 행정개혁 사례분석」. 한국지방행정연구원.
- 국가경쟁력 강화 민간위원회. (1996). 「한국의 국가경쟁력」.
- 김번웅. (1997). 행정개혁 어떻게 해야 하는가? : 정부의 디이어트와 행정의 DNA분석. 국가 경쟁력강화 민간위원회. 전국경제인연합회.
- 김성진. (1997). 「97년 한국의 재정」. 서울: 매일경제신문사
- 김승평·양승경(역). (1997). 「사업철수. 구조조정전략매뉴얼」. 서울: 21세기 북스
- 내투부. (1996). 「지방조직개편백서」(Ⅰ), (Ⅱ)
- 박세정. (1995). 「세계화 시대의 일류행정」.
- 박세정. (1996). 「지방자치단체의 조직개혁 추세와 방향」.
- 오석홍. (1994). 「행정개혁론」. 서울: 박영사
- 유홍림. (1998). 「중앙정부 기능의 민간이양」. 정부조직 어떻게 축소할 것인가?. 한국행정학회 조직학 연구회. 한국행정연구원. 41-47.
- 총무처. (1994). 「정부기능총람」.
- _____. (1997). 「신정부혁신론」. 총무처직무분석기획단.
- 최유성. (1996). 「지방자치단체의 현황조사」. 한국행정연구원.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking bureaucracy*. CA: University of California Press.

- Boyett, J. & Boyett, J. T.(1995). *Beyond workplace 2000*. N. Y.: A Dutton Book.
- Drucker, P. (1993). *Post-capitalist society*.
- Hammer, M (1996). *Beyond re-engineering*, N. Y.: Harper Business
- Myers, P.S.(1996). *Knowledge management and organizational designs*. Boston: Butterworth-Heinemann
- Osborne, D. & Gaebler, T.(1992). *Reinventing government*. Reading, MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy*. Reading, MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pfeffer, Jefffrey(1994). *Competitive advantage through people*. Boston, MA:Harvard Business School Press.
- Pinchot, Gifford & Pinchot, Elizabeth(1993). *The end of bureaucracy and the rise of the intelligent organization*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, Inc.
- Prohl, M.(1997). *International Strategies and technique for future government: cities of tomorrow*. Bertelsmann Foundation Publishers.
- Quinn, J.B. (1992). *Intelligent enterprise*. N.Y.: The Free Press.
- Ray, M. & Ringler, A.(1995). *The new paradigms in business*. N. Y.: G. F. Putnam's Sons.
- Rosenbloom, D.H.(1998). *Public administration*. N.Y.: MacGraw-Hill Companies, Inc.
- Stewart, Thomas A.(1997). *Intellectual capital*. New York:Doubleday Currency.
- Toffler, A.(1990). Power shift.

〈표 1〉 세계각국의 정부경쟁력 순위: 1998년

국 가	순 위	국 가	순 위
싱가폴	1	인도네시아	24
후우	2	페루	25
말레이시아	3	헝가리	26
뉴질랜드	4	일본	27
칠레	5	인도	28
아일랜드	6	포트루갈	29
캐나다	7	아르헨티나	30
스위스	8	남아프리카	31
호주	9	호주	32
영국	10	아스파엘라	33
룩셈부르크	11	한국	34
노르웨이	12	스웨덴	35
이란	13	독일	36
대만	14	러시아	37
핀란드	15	터키	38
칠레	16	베네수엘라	39
네덜란드	17	체코	40
아이슬란드	18	콜롬비아	41
풀리핀	19	프랑스	42
렌마크	20	그리스	43
트라蹩	21	이태리	44
벨기	22	벨기	45
스페인	23	풀란드	46

자료: 스위스 국제경영개발원, 1998

(표 2) 강원도 기초자치단체의 관리자 비율

구분 자치단체	전체 직원수(A)	전체 관리자수(B)	B/A
춘천시	594	137	0.2306
원주시	558	132	0.2365
동해시	370	91	0.2459
태백시	344	87	0.2529
속초시	341	83	0.2434
삼척시	418	111	0.2655
홍천군	259	73	0.2818
횡성군	559	70	0.3097
영월군	232	67	0.2887
정선군	256	70	0.2734
철원군	249	69	0.2771
화천군	216	65	0.3009
양구군	205	63	0.3073
인제군	223	66	0.2959
고성군	219	69	0.3150
양양군	215	66	0.3069

자료:내무부 지방조직개편백서, 1996

〈표 3〉 대구시 산하 8개 기초자치단체의 인구대비 공무원수

	1987		1995	
	인구수	공무원수	인구수	공무원수
중구	178,811	248	115,368	739
동구	336,204	269	354,290	916
서구	604,798	253	344,134	842
남구	387,673	239	229,970	730
북구	340,842	257	380,733	937
수성구	317,625	247	457,130	915
달서구			483,690	835
달성군			120,662	346
총			2,485,977	6,560

자료: 1998년, 1996년 대구광역시 통계연보

朴世正: 미국 University of Georgia에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: A critical assessment of evaluative studies on quality circles change programs:Character, design and outcomes), 현재 계명대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 조직개발, 정보관리, 행정개혁이며, 논문으로는 “an examination of the determinants of successful QC programs: Testing the influence of eleven situational features(1991)”, “정부조직관리의 개혁(1996)” 등이 있다. 주요경력으로는 한국행정연구원 수석연구원, 국무총리실 정책평가 자문위원을 역임한 바 있다.