

## 자율책임조직원리에 따른 지방자치단체 조직혁신 방향\*

박 회 풍 (대전대학교 국제학부)

본 연구는 지방자치단체의 특성에 맞는 조직개혁이 이루어져야 할 뿐 아니라, 조직개혁은 지방자치단체 조직구성원인 지방공무원의 적극적인 참여에 의해 이루어져야 한다는 취지에서 지방공무원의 조직개혁에 대한 인식과 지방조직의 자율책임조직화 방법에 대해 논의한다. 지방공무원의 조직개혁에 대한 전반적인 인식과 필요성을 요약하면 ① 균무조건에 대해 기본적으로 만족하고, ② 자신이 달고 있는 업무를 잘 수행하고 있다는 평가를 하고 있고, ③ 현재의 위치를 지키려는 보신주의적 성향을 띠고 있는 한편, ④ 주변 환경 변화에 따른 군형 조직개혁의 필요성을 인정하고 있으며, 그에 따라 ⑤ 맡은 업무에 대해 자율권이 확보되었던 업무개선이 있을 것이라는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 지방조직을 자율책임조직화 한다면 ⑥ 자율책임조직체제, ⑦ 자율운영팀제, ⑧ 내부인력시장제, ⑨ 자율책임조직체제 수상제도, ⑩ 실현조직의 운용 등의 방안이 있을 것을 논의하였다.

### I. 서 론

1998년과 1999년 우리 나라 지방자치단체는 2차례 결쳐 조직개혁을 단행했다. 그러나 그 내용을 살펴보면 인력감축에 초점을 둔 조직개혁이었다. 인력감축 이외에도 전혀 새로운 조직을 만들기 위한 노력도 없지는 않으나, 그 내용은 조직 이론의 변경, 기능의 변화는 없이 기존의 계통으로 명명, 인원과 기능은 그대로 둔 채 부서단을 통합, 일선 행정조직은 줄이고 새로운 사업부서의 신설, 일관적 공무원 수는 그대로 두고 일용직 단위를 감원 등 전체적으로는 전히 개혁이 와 부를 수 없는 경우가 대부분이다. 즉 2차례 결친 지방조직개혁 방법은 조직능력을 증대시킬 수 없을 뿐 아니라 공무원의 사기를 저하시키게 될 우려가 있다. 또한 조직개혁을 위해서 지금 지방자치단체는 조직진단을 시행하고 있는데 현재의 조직진단은 조직구조의 변화에 초점을 두기 때문에 시간과 예산이 많이 들여 조직구조를 바꿨다 하더라도 새로운 문제가 발생하는 등 조직환경이 급격히 변화하는 현대에 와서는 새로 행한 조직진단을 얼마나 가지 않아 또 다시 해야하는 악순환이 연속될 뿐이다.

조직개혁을 실행할에 있어서 가장 우선적으로 고려해야 하는 사항은 조직개혁으로 인해 조직의 능력이 증진, 즉 기존의 조직을 개혁한 이후 업무를 보다 효과적이고 합리적으로 수행하게 될 것인가이다. 조직개혁은 지금까지 수행해 온 방법과 같이 기존의 조직을 폐쇄 또는 축소, 변형할 것이 아니고, 조직의 능력을 어떻게 증대시킬 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 현재 이루어지고 있는 조직개혁과 같은 방법으로는 조직능력을 증대하기 어렵다. 또한 업무가 그

\* 이 논문은 1999학년도 대전대학교 학술연구비 지원에 의한 것임. 본 글을 읽고 정성스럽게 조언해 주신 익명의 실사위원께 깊이 감사한다.

양하고 복잡한 지방자치단체에서 자치단체장을 비롯한 소수의 지도부가 업무를 모두 파악할 수 없기 때문에 위로부터 도식적으로 행해지고 있는 조직개혁은 성공할 가능성이 희박하다. 업무를 가장 잘 파악하고 있는 사람은 그 업무를 담당하고 있는 담당 공무원이다. 따라서 조직개혁의 성패는 업무담당자의 새로운 아이디어와 업무개선을 이끌어 낼 수 있는 방법을 찾아내는데 달려있다.

이론적으로 West가 지적했듯이 행정 아이디어는 1) 문제 및 해결에 관한 정보와 지식, 2) 의견통합 및 이견의 조율, 3) 선도적 수행, 4) 기획 등으로 분류할 수 있다(West & Berman, 1997: 447-449). 이것은 행정 아이디어를 개발, 수행하기 위해서는 필연적으로 여러 행위자들과 협력이 있어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 지방자치체의 발전을 위해서는 지방행정을 수행하는 지방공무원의 지역사회 발전에 대한 적극적인 관심과 참여가 필수적이다.

수적 측면에서 소수의 지도부가 이끄는 상의하랄식 조직개혁보다는 절대다수의 지방공무원의 적극적인 참여 하에 아이디어가 개발될 수 있는 환경을 만들 필요가 있다. 더욱이 단체장의 리더십을 현실화하기 위해서도 지방공무원들이 적극적으로 지방행정에 참여하는 분위기가 중요한 것이다. 이러한 측면에서 지방자치의 발전을 위해서는 다수의 지방공무원들이 적극적 행위자로 나설 수 있는 분위기를 만들기 위해 지방자치단체 조직을 공무원의 책임책임을 강화시키는 방향으로 조직화할 필요가 있다. 특히 현재와 같이 변화가 심한 행정환경 속에서 지방자치단체가 지속적으로 발전하기 위해서는 조직 구성원 모두가 최대한 자신의 역량을 발휘하여 문제를 해결해야 한다. 지방자치 시대에 지방자치단체를 책임지고 있는 단체장의 리더십을 도모하기 위해서, 그리고 지역사회 발전을 위한 창조적 아이디어를 개발하기 위해서는 다수의 지방공무원이 창조적일 수 있도록 지방조직을 활성화할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 특성에 맞는 조직개혁이 이루어져야 할 뿐 아니라, 조직개혁은 지방자치단체 조직구성원인 지방공무원의 적극적인 참여에 의해 이루어져야 한다는 취지에서 지방공무원의 조직개혁에 대한 인식을 바탕으로 지방조직개혁은 하부조직 및 조직구성원들이 스스로 개혁에 동참하고 아이디어를 내도록 유도하는 책임책임조직화가 이루어져야 한다는 전제하에 지방조직개혁의 방향을 제시해 본다. 이 글에서 지방공무원의 인식 분석을 위한 통계자료는 포천군 본청에 근무하는 735명의 공무원 중 설문에 응답한 531명의 공무원을 대상으로 일반적인 군정 전반에 관한 질문지를 만들어 배포, 회수함으로써 만들었다.

## II. 지방자치단체 조직의 책임조직화의 필요성

모든 행정조직의 경우와 같이 지방자치단체 조직의 기본적인 구조는 관료조직구조를 갖고 있다. 이러한 관료조직구조는 기계가 생산을 일률적으로 하는 것과 같이 행정과정을 규칙화하여 1) 행정목표 및 과정에 있어서 최고의 합리성과 효율성을 추구하며, 2) 하부조직의 정확한 통제에 의해 일사불란한 행정목표 달성을 가능케 하고, 3) 조직구성원의 책임소재를 명확히 하여 통일된 행정의 효율성과 서비스 제공을 가능케 하며, 4) 조직구성원의 전문성을 유지할 수 있도록 하는 장점을 갖고 있다(박희봉, 1998: 128-134).

그러나 이와 같은 장점은 어디까지나 1) 해야 할 일이 정해져 있고, 2) 환경이 안정돼 있으며, 3) 일정한 산출물을 생산하기를 바라고, 4) 정확성이 요구되며, 5) 조직구성원이 법규에 정해진 대로 행동할 때 발휘되는 것이다(Morgan, 1986: 34). 이것은 오늘날 급변하는 상황

에서 예기치 못한 문제가 발생했을 때 판로조직은 대응방법을 찾지 못한다는 것을 의미한다. 즉, 안정적 상황에서는 판로조직이 본래의 기계적 장점을 살릴 수 있으나, 변하는 환경에서는 제 기능을 다할 수 없다. 기계적으로 구조화된 판로조직은 환경변화에 적응하기 어렵다. 왜냐하면 조직이 정해진 목표를 수행하기 위해 설계되었지 혁신을 위해 설계되지 않았기 때문이다(Morgan, 1986: 35). 의무적 요인에 따른 금속한 변화로 공공 서비스가 강조될 때 이러한 내부 판로체계 문화는 위기를 자초하는 주요한 요인이 된다. 판로체계 문화가 한때는 국가발전과 활동의 성공적인 특징으로 이해되기도 했지만, 자체 능력에 따라 통제되는 것보다 더욱 높은 도순을 양산하는 이유가 여기에 있다(Kirkpatrick and Lucio, 1995: 22).

전통적인 판로조직은 기본적으로 조직구조가 규정에 의해 형성되어 있기 때문에 탄력성이 약하다. 기획, 예산, 조직, 통제, 출도 등의 기능도 철저히 규정에 의해 틀이 정해져 있다. 따라서 조직구성원의 시야를 혈소하게 만들고, 조직구성원들도 신축적, 반응적, 활동적이지 못하다(Metcalf & Richards, 1987: 40). 조직목표와 조직구성원의 대응방법이 정해져 있기 때문에 예상된 문제는 해결할 수 있으나, 환경변화에 따른 예기치 못한 문제에 대해서는 대응 능력이 없다. 판로조직은 정해진 목표를 위해 설계되었지 혁신을 위해 설계되지 않았기 때문이다(Morgan, 1986: 35). 일부책임에 대한 기계론적 정의는 많은 조직 구성원이 “내가 직면한 문제가 아니다” 혹은 “내 책임이 아니다” 등과 같은 문제의식 없는 태도에 길들여지게 한다(Morgan, 1986: 36). 결국 판로조직은 문제해결을 위한 적절적인 활동적인 조직구성원의 창의성을 배제하고, 책임이 부과되는 문제해결을 위한 세로운 도전에 대처 특지 부동하는 결과를 낳게 된 것이다.

조직구조 측면에서도 지방조직의 경우 1) 기관 부서와 선호 부서의 혼란한 구분, 2) 업무가 과중한 부서와 업무가 적은 부서의 경쟁한 구분, 3) 부서간 수평적 조장 및 협의 미흡 등이 지적되고 있다. 아울러 행정환경 변화와 행정수요를 고려할 때 수행해야 할 기능과 현재 수행 중인 기능간의 괴리현상까지 발생하기도 한다(김상록, 1996).

이러한 의미에서 판로조직은 오늘날 빠른 행정상 문제 중 매우 부분적이고 일상적인 업무처럼 능숙 짝에 갖지 못한 조직으로 평가되고 있다. 따라서 오늘날 판로조직을 이끄는 장의 티퍼실에 크게 기대를 걸고 있으나, 티퍼실도 앞에서 설명한 바와 같이 모든 조직구성원의 일상활동까지 책임질 수는 없다. 그렇다고 판로체계의 조직구성원들에 대한 법적 통제 또는 윤리적 책임만으로 이러한 균원적 문제를 해결할 수는 없다. Weber가 지적했듯이 판로조직구조 자체가 인간 생활의 모든 국면을 규칙화하고 기계화하는 경향이 있어, 특정한 행동을 위한 인간 정신과 능력을 폐괴한 결과이기 때문에(Weber, 1989: 182) 이것은 보다 근본적으로 판로조직 자체 자체를 혁신하지 않으면 안 되는 수준까지 이룬 것이다.

이것은 현대사회의 새로운 도전, 즉 조직환경의 변화와 예기치 못한 문제 등에 대응할 수 있는 세로운 조직체계와 접근방법이 필요하다는 것을 의미한다. 그 대안은 최소한 다음의 조건을 만족시켜야 할 것이다.

첫째, Galbraith가 불확실한 상황하에서의 정보과정과 조직설계 간의 관계를 설명한 티와 같이(Morgan, 1986: 82) 조직환경의 불확실성이 커지면 조직은 상황 대응에 필요한 활동을 프로그램하고 규정하기 어렵다. 상황이 바뀌면 조직은 활동을 통합하고 통제하기 위해 다른 규칙과 프로그램, 계층제, 목표와 목적을 다시 설정해야 한다. 그러나 군변하는 상황에서 대처방안을 체계화하는데는 시간과 노력이 따라야 하기 때문에 세로운 대응방안을 지속적으로 창

출해내기는 쉽지 않다. 따라서 불확실성이 증가하면 조직은 규정과 프로그램을 통한 태도를 통제하기보다는 하부조직 또는 조직구성원 스스로에게 목표와 목적을 정하게 하고, 상위조직에서는 그 결과를 통제하는 방법을 찾는 것이 한 방법이다(Morgan, 1986: 82).

둘째, 복잡하고 변화하는 환경에서는 불확실성을 받아들이는 개방성 및 반영성을 증진할 수 있도록 체제를 구조화해야 한다. 이것은 조직구성원에게 전설적 방법으로 불확실성을 다루도록 하는데 기초한다. 이것은 특히 환경이 급변하는 곳에서 중요하다. 조직이 다루고 있는 상황의 문제점을 이해하고 받아들이기 위해 종업원을 격려하는 것이 필요하다. “경험에 반하는 학제적 하자를 최소화하는 것이 받아들여져야 한다” 또는 “부정적 사건 또는 발견이 지식의 원천 또는 우수한 실제적 가치로 이용된다”는 등의 철학이 세워져야 한다(Morgan, 1986: 91).

셋째, 하부조직 또는 조직구성원들에게 다양한 시각을 개발할 수 있도록 권한을 이양하고 복잡한 문제의 분석 및 해결에 대한 접근방법을 개발할 수 있도록 해야 한다. 이것은 하부조직 또는 조직구성원이 스스로 이슈 및 문제점을 구성할 수 있도록 하여 조직을 변화하는 환경에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위함이다. 이것은 상황의 다양한 측면을 이해할 필요성을 인정하고, 다양한 관점들간의 전설적인 갈등을 확인하고 논의하게 하는 경영철학이 수립되어야 한다는 것을 전제로 한다. 조직이 행동의 정해진 틀을 개발하기보다는 이러한 깊이 있고 도전적 의문에 스스로를 개방하여야 조직의 문제해결 능력 증진을 위한 트대가 마련되는 것이다.

넷째, 조직된 틀에 행동을 구조화하지 말아야 한다. 이것은 문제의식을 이끄는 행동의 중요성과 관련되어 있다. 기획과정에 하위상단 또는 참여적 접근방법을 증진함으로서 환경에 대한 학습이 더욱 순조롭워질 수 있다. 전통적 조직관리철학은 설정된 목표에 전반적 계획을 설정하는 반면, 새로운 조직관리 접근방법은 갈등을 정의하고 도전하는데 초점을 두는 것이 현명하다는 것을 가정한다. 조직은 하나의 산출물 또는 시장의 부분에 대한 과도한 의존, 궁금의 특정한 원천에 대한 과도한 의존, 산출체제의 비탄력성, 종업원에 대한 부차별 해고 등 일방적 조직관리방법은 탈피되어야 한다. 적절한 한계 또는 가치를 개발하고 정의하는 탄력적 조직관리 접근방법을 장려해야 지속적으로 환경에 대한 대응력을 증가시킬 수 있다.

다섯째, 조직이 환경의 변화를 인식하여 조직이 처한 문제를 직시하여 문제를 판단, 대처할 수 있기 위해서는 조직구조의 과정이 이러한 환경대처가 가능도록 설계되어야 한다. 즉 급변하는 환경에서 복잡한 문제를 해결하기 위해 조직은 환경변화에 대한 즉각적인 판단 및 자율적인 정책 및 전략수립, 그에 따른 업무수행, 통제와 조정, 정보교환 등이 조직 내에서 득립적으로 이루어질 수 있도록 조직체제가 설계 되어야 한다. 단일한 업무를 행할 수 있도록 구조되어서는 환경변화에 즉각적으로 대응할 수 없으며, 완전한 생존체제로서 득립적이고 일체적인 기능을 수행할 수 있도록 조직이 설계 되어야 한다.

여섯째, 조직 또는 체제는 환경의 주요 국면들을 감지하고, 통제하며, 견사해야 한다. 또한 조직 또는 체제는 이러한 정보를 체제 행동을 지도하는 운영 규범에 연결할 수 있어야 하며, 이러한 규범으로부터 중요한 편차를 감지하여 올바른 판단을 하여 행동을 이끌 수 있어야 한다. 이러한 조건이 충족될 때, 조직 또는 체제는 환경과 정보교환의 지속적 과정을 유지하게 되고, 체제는 환경의 변화를 감지하여 적절한 대응을 주도할 수 있게 된다(Morgan, 1986: 87). 이렇게 대응하는 조직 또는 체제는 스스로 통제하며 환경에 대응하는 조직이라 할 수 있다. 이것은 조직 또는 체제내의 하위조직 또는 하위체제, 그리고 조직구성원에게도 마찬가지로 적용될 것이다.

이상의 조건은 조직 또는 하위조직, 조직구성원이 모두 상황에 대처하는 방법을 스스로 갈지하고 대응방법을 찾아 자신이 처한 문제를 해결하는 창조적 능력을 갖도록 하는데 초점을 둔다. 변화하는 환경에서는 조직의 단위가 자신이 하는 일에 대해 적절한 문제의식을 갖고 새로운 환경에 적응할 수 있는 행동을 개발하도록 해야 어떤 조직이든 자신이 처한 문제를 해결 할 수 있기 때문이다. 이것은 지방자치단체의 행정조직에도 적용된다. 지방행정조직 또는 공무원들도 특질하고 글변하는 환경에 대응하기 위해 지속적으로 자기개발을 해야 하며, 환경파의 풍요로운 상호작용을 통해 행동양식을 판단, 수행할 수 있어야 한다는 것은 같은 논리이다. 결국 지역주민의 다양한 수요와 욕구라는 새로운 도전과 문제에 직면하고 있는 지방자치단체에게 가장 중요한 것은 이러한 문제를 해결할 수 있는 능력이다. 그런데 전통적인 관료조직으로는 이러한 문제에 즉각적으로 대응할 수 있는 능력이 부족하다. 따라서 지방행정조직에도 자율적으로 판단하고 행동할 수 있는 자율책임조직체제가 요구되는 것이다.

### III. 지방공무원의 조직에 대한 인식과 개혁의 필요성

지방공무원의 조직운영에 관한 전반적인 인식과 개혁의 필요성을 살펴보기 위해 ① 균무환경, ② 업무수행, ③ 균무조건, ④ 조직개혁의 필요성, ⑤ 자율권 확보 등 5개 부문에 관한 인식을 조사했다. 이러한 인식조사의 이유는 지방공무원들이 자신이 속한 조직에 대한 인식을 조사하여 일반적인 조직의 분위기를 살펴보고, 조직개혁의 필요성과 자율권 확보에 관한 인식을 살펴봄으로써 자율책임조직화의 가능성을 타진하기 위한 것이다.

#### 1. 균무 환경에 대한 인식

지방공무원들은 합리적으로 업무를 수행할 수 있는 분위기가 정착되어 있는 것으로 인식하고 있다고 평가할 수 있다. 즉 <표 1>에 나타난 바와 같이 결재과정은 합리적이고(응답자의 44.9%), 업무에 대한 수평적 협의 및 협조과정 역시 합리적(응답자의 33.5%)이라고 대답했으며, 업무와 관련된 규정된 업무규칙과 처리절차가 명확하다(응답자의 55.1%)고 대답했다. 부서간의 업무협조에 대해서도 긍정적(응답자의 39.4%)으로 대답했고, 부서간의 전반적인 협조관계는 협력적(응답자의 42.9%)이라고 대답했다. 상위직 즉 과장급간의 정보전달 상태에 대해서도 원활(응답자의 33.5%)하다고 대답했고, 상위직과 하위직 간의 정보전달 상태, 즉 과장급과 일반직원과의 정보전달 상태 역시 원활한 것으로(응답자의 33.4%) 나타났다. 등교직원과 상호간의 정보전달 상태에 대해서도 대체로 원활한 것으로(응답자의 59.2%) 대답했다. 한편 균무하는 동료직원간의 관계를 묻는 질문에 대해서는 대부분 협력적이라고 대답(응답자의 75.7%) 대답했고, 부서에 대한 전반적인 만족도(응답자의 55.5%) 역시 높게 나타났다. 부서 내 의사전달 또는 의사결정과정에의 참여 등 조직관리의 민주성에 관한 질문에는 대체로 민주적(응답자의 33.5%)이라는 반응을 나타냈으며, 군청 일원이 된 것에 만족하느냐는 질문에는 대부분 만족(응답자의 57.3%)하는 것으로 대답했다. 군청 조직의 발전 가능성에 대해서는 가능성이 높은 것으로(응답자의 63.8%) 대답하였다.

〈표 1〉 지방공무원의 근무환경에 대한 인식

(백분율)

구 분	부 정	증 립	긍 정
결재과정의 합리성	9.8	45.2	44.9
업무의 수행적 협조	15.4	51.1	33.5
업무처리 절차의 명확성	10.0	34.9	55.1
부서간 업무협조	18.7	41.9	39.4
부서간 협조관계	9.8	47.2	42.9
상위직간 정보전달	14.2	52.4	33.5
상하간 의사소통	23.2	43.4	33.4
동료간 의사소통	6.7	34.1	59.2
동료간 관계	3.2	21.0	75.7
부서에 대한 만족	10.2	34.3	55.5
조직관리의 민주성	20.8	45.7	33.5
소속감	5.0	37.7	57.3
조직발전 가능성	6.6	29.6	63.8

## 2. 업무수행에 대한 인식

지방공무원들은 자신의 업무를 적극적으로 수행하고 있다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 즉 달당 업무에 대해 스스로 전문성(응답자의 58.1%)이 높다고 대답했으며, 자신이 담고 있는 업무에 대한 만족도(응답자의 50.6%)도 높게 나타났다. 업무성취감 역시 높은 것으로(응답자의 63.2%) 응답했고, 주민을 위해 바람직한 일이라면 어떤 개인적 희생이 있어도 최선을 다하느냐는 의지(응답자의 68.0%)를 보였다. 달당업무가 아니더라도 주민이 원한다면 힘들더라도 기꺼이 업무를 수행하겠다고(응답자의 69.2%) 대다수의 공무원이 대답했으며, 업무수행에 있어서 개인적인 이해관계 보다 부서와 조직의 이익을 우선적으로 취급(응답자의 62.3%) 하겠다는 태도를 보였다. 힘든 업무에 대해 회피하지 않겠다는(응답자의 64.5%) 의지를 보였으며, 업무를 처리할 때 본인의 이익보다 합리성 또는 규정·선례를 중요시(응답자의 41.1%) 한다는 태도를 보였다. 군청조직의 전반적인 업무성과에 대해서도 대체로 긍정적인 평가(응답자의 35.1%)를 하는 경향을 나타냈다.

〈표 2〉 지방공무원의 업무수행에 관한 인식

(백분율)

구 분	부 정	증 립	긍 정
업무의 전문성	8.1	33.8	58.1
업무 만족도	14.2	35.3	50.6
업무 성취감	6.5	30.4	63.2
주민에 대한 열정	5.1	26.9	68.0
주민에 대한 봉사의식	5.4	25.3	69.2
부서와 조직이익의 우선	8.2	29.5	62.3
어려운 일에 대한 회피	64.5	23.8	11.7
합리성보다 규정과 선례 중시	41.1	30.4	28.6
조직업무에 대한 긍정적 평가	7.9	57.0	35.1

### 3. 근무조건에 대한 인식

지방공무원들은 위에 나타난 바와 같이 근무환경에 대해서는 긍정적으로, 자신의 업무수행에 대해서는 적극적인 자세로 일하고 있다고 평가하는 한편, 자신이 처한 근무조건에 대해서는 부정적으로 평가하는 이중성을 나타내고 있다. 이것은 현재 지방자치단체 조직에 대한 구조조정이 단행되고 있기 때문에 자신을 보호하기 위한 것으로 풀이된다.

즉 자신이 수행하고 있는 업무량이 과중하여(응답자의 52.0%), 골탕하고 있는 업무량 및 중요도를 기준으로 할 때 보수 등의 금전적 보상이 부족(응답자의 45.8%)하여, 사무실 등 공간의 희석도에 있어서도 불만족(응답자의 42.8%)하다고 대답했다. 달랑 부서의 인력규모 역시 부족(응답자의 60.8%)하다고 대답했고, 조직규모에 대해서도 확대(응답자의 45.3%)가 오히려 된다고 대답했으며, 전체조직의 인력규모에 대해서도 확대(응답자의 41.6%)되기를 바랐다.

**(표 3) 지방공무원의 근무조건에 대한 인식**

(백분율)

구 분	부 정	총 량	공 정
업무량의 과증	2.9	45.1	52.0
금전적 보상에 대한 만족	45.8	35.9	18.3
근무공간의 희석도	42.8	33.1	24.1
달랑부서의 인력규모 적절성	60.8	34.7	4.6
조직규모 확대	18.0	36.7	45.3
공무원 수 증가	18.5	39.9	41.6

### 4. 조직개혁 필요성에 관한 인식

위에서 보는 바와 같이 지방공무원들은 자기 자리를 지키고자 하는 이기주의적 생각이 있음을 빼고 불구하고 조직개혁 등 변화의 필요성은 인정하고 있다. 자신이 속한 기관이 공무원의 자기진작을 위해 대체로 노력하지 않는다는 평가(응답자의 39.1%)를 하고 있으며, 인사·및 승진에 있어서 실적주의에 의해 합리적으로 이루어지고 있지 않다는 반응(응답자의 50.1%)을 보였다. 인사관리에 있어서도 불공정(응답자의 42.3%)하다고 인식하고 있고, 행정의 질적 향상을 위해 실적에 의한 인사관리가 필요하다는데 대체로 공감(응답자의 49.0%)하였다. 업무량에 따른 인력배분 역시 부적절(응답자의 42.9%)하다는 인식이 있으며, 조직이 비합리적으로 편성(응답자의 38.0%)되어 있다는 의식이 다수를 점했다. 반면 개인적인 손해가 있더라도 조직 전체를 위해 변화를 수용(응답자의 69.7%)하겠다는 태도를 하여 지방공무원들의 조직개혁이 필요하다는 데 공감하고 있었다.

〈표 4〉 지방공무원의 조직개혁 필요성에 관한 인식

(백분율)

구 분	부 정	총 립	긍 정
조직의 공무원 사기진작 노력	39.1	33.0	28.0
인사 및 승진의 합리성	50.1	42.4	7.6
인사관리 공정성	42.3	47.4	10.4
실적에 따른 인사관리 필요성	21.6	29.4	49.0
인력배분의 적절성	42.9	37.8	19.3
조직편제의 합리성	38.0	44.5	17.6
조직의 변화 수용도	5.1	25.2	69.7

## 5. 자율권에 대한 인식

지방공무원들은 업무에 대한 책임의식이 높고, 자발적으로 업무를 행하겠다는 의식이 있어 자율적으로 업무를 할 수 있도록 제도개혁을 할 필요가 있는 동시에, 자율책임행정체제의 실현 가능성이 높을 것으로 판단된다. 업무에 대한 재량권이 대체로 낮다(응답자의 44.6%)는 반응을 보인 데 반해 담당하고 있는 업무에 대한 책임은 매우 높다(응답자의 88.7%)고 대답했으며, 책임과 권한의 일치 정도에 있어서는 권한보다 책임이 과증(응답자의 63.2%)하다는 반응을 보였다. 하지만 업무 수행에 있어서의 전문능력에 대해서는 긍정적인 반응(응답자의 54.9%)을 보였고, 자신이 수행하고 있는 업무간에 대한 전문부합성 역시 적절(응답자의 39.7%)하다는 반응을 보였다. 업무를 수행하는데 필요한 자질에 대해서도 긍정적인 입장(응답자의 65.1%)을 보였으며, 업무에 대해 자발적으로 노력(응답자의 71.6%)하고 있다는 반응을 나타냈다. 부서 내 의사결정 참여 역시 적극적(응답자의 43.2%)이라고 대답했으며, 조직의 득표달성을 위해 자발적으로 노력(응답자의 55.7%)하고 있다고 하였다. 근무의욕 역시 높다(응답자의 81.5%)는 응답을 하였고, 업무 수행에 있어서 득립적(응답자의 41.5%)으로 수행하고 있다는 반응을 보였다. 또한 소관업무에 대해 자발적(응답자의 55.3%)으로 하겠다는 등 업무에 대해 매우 적극적인 반응을 보였다.

〈표 5〉 공무원의 자율권 확보에 관한 인식

(백분율)

구 分	부 정	총 립	긍 정
총분한 업무 재량권	44.6	28.7	26.7
담당 업무 책임성	1.3	10.0	88.7
권한과 책임 일치	63.2	33.6	3.2
전문 능력	9.8	35.3	54.9
전문성 부합도	17.6	42.7	39.7
업무 자질	5.1	29.8	65.1
업무 자발성	13.4	14.9	71.6
의사결정 참여에 대한 적극성	14.1	42.7	43.2
발전을 위한 자발적 노력	14.6	29.7	55.7
근무의욕	4.4	14.1	81.5
부서 의사준성	13.4	45.1	41.5
업무에 대한 자발성	12.5	32.2	55.3

## IV. 자율책임조직화를 위한 제도적 장치

이상과 같이 지방공무원의 문정에 대한 전반적인 인식과 개혁의 필요성에 대한 설문결과를 요약하면, 포천군 공무원은 1) 근무조건에 대해 기본적으로 만족하고, 2) 자신이 맡고 있는 업무를 잘 수행하고 있다는 평가를 하고 있고, 3) 현재의 위치를 지키려는 보수주의적 성향을 띠고 있는 한편, 4) 주변 환경 변화에 따른 문정 조직개혁의 필요성을 인정하고 있으며, 그에 따라 5) 맡은 업무에 대해 자율권이 확보되면 업무개선이 있을 것이라는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉, 지방공무원들은 군 공무원으로서 긍지를 가지고 업무에 일하고 있으며, 자신이 업무를 합리적으로 수행하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그리고, 국가적인 정부조직 측면의 현 상황에 대처해 불만이 있고 위기감을 느끼고 있기는 하지만, 전반적으로 포천군 조직 역시 개혁되어야 할 여지가 많이 있으며, 자신들이 업무에 대한 의욕이 든 한들 공무원 스스로 일할 수 있는 체계로 전환되기를 원한다고 볼 수 있다.

전통적인 기관론적 조직으로는 현대사회 문제를 더 이상 해결할 수 없다는 것은 일반화된 차적이다. 조직을 보는 패러다임이 전환되어야 하고, 관료조직을 대체할 이론에는 어떤 것이 있는지는 헌서까지 많은 논의가 있다. 그렇지만 조직을 운용하는 실제 현실에서는 이와 같이 혁명적인 패러다임의 전환에 의해 전혀 새로운 모델로 조직을 운영하는 것은 쉽지 않다. 그러나 관료조직이론에 대한 비판과 함께 제시된 몇몇 대안 및 제도적 보완장치들은 매우 현실적일 뿐만 아니라, 따라서 여기에서는 기준에 제시되고 있는 관료조직이론의 현실적 대안을 중심으로 지방정부조직의 기본적인 틀을 인정하면서 자율책임조직화 할 수 있는 제도적 장치를 소개해 본다.

### 1. 자율책임조직체제

자율책임조직체제는 하부조직에 스스로 조직을 운영할 수 있는 책임과 권한을 주어 스스로 전략기획을 수립하고, 자체적으로 조직일무, 목표, 성과향상을 위한 구체적인 강령, 성과측정방법 및 한계 등을 작성하여 보고하드를 하여 모든 정부기관이 스스로 통제하고 활동할 수 있는 제도적 장치를 마련하려는 시도이다. 이 체제는 현재 행정개혁의 한 방법으로 미국과 영국에서 시행하고 있다. 미국에서는 정부성과및결과법(Government Performance and Results Acts)을 법규화 하여 모든 연방정부 기관에서 시행하고 있으며, 영국에서는 Next Steps<sup>6</sup> 의해 단위 사업에 대해 책임운영기관을 운영하고 있다.

이 체제를 운영하게 되면 모든 하위 부서에서 조직의 전반적인 전략계획을 수립하고 조직 구성원들이 자체적으로 조직을 이끌어갈 수 있는 기반을 마련하게 된다. 따라서 부서간의 상호 의존성을 최소화함으로써 관료제의 문제점인 조정과 협력의 어려움을 극복할 수 있으며, 지방자치단체의 최고관리자는 질행 부서에 대한 일상적인 조직관리의 부담을 경감시켜 지방자치단체의 전체적인 관리 및 창조적 턱더십을 증진할 수 있게된다(김상득, 1998).

둘째, 자율책임조직에게는 그 계획을 추진할 수 있도록 권한을 부여하여 조직의 탄력성을 갖고시킨다. 또한 조직에 권한을 부여하는 만큼 그 조직이 성과와 실적에 대해 책임을 지도록 조직에 대한 통제수단을 바꾸는 것이다. 이를 위해 조직의 자체적인 전략기획, 즉 제안서를 상위기관에서 절검하여 이를 제안자들이 실천할 수 있도록 권한을 부여한다. 이 권한에는 상위기관의 각종 규제를 면제하고 자율권을 행사할 수 있는 인사, 조직, 예산 등의 권한을 포함한다.

셋째, 자율책임조직체제는 법규에 의한 조직통제를 최소화하고 결과에 대한 책임을 끌어 정부조직 구성원 개인의 창의성을 개발하는 체제이다. 법규 및 상위기관의 통제를 따르면 책임을 면할 수 있기 때문에 무사안일과 복지부동이 보편화되어 있는 관료조직체제를 근본적으로 해결하려는 시도이다. 자율책임체제 하에서는 자기개발과 성과개선을 끊임없이 추구하지 않으면 다른 조직에 비해 경쟁력이 떨어지게 되어 그 기관은 감축대상으로 전락하고 만다. 따라서 지방자치단체내 하부조직간의 긍정적 경쟁을 유도하는 한편, 조직구성원들은 성과개선을 위해 끊임없이 노력하게 되어 조직구성원이 자발적으로 문제를 해결하도록 유도할 수 있다.

넷째, 자율책임조직체제의 원리에 따르면 성과측정 방법을 보다 획기적으로 개선할 수 있다. 공공기관의 효율성이 떨어지는 가장 중요한 이유 중 하나가 바로 성과측정이 용이하지 않기 때문이다. 결론부터 말하자면 공공업무 성과측정의 완전한 방법은 없다. 미흡하기는 해도 성과를 측정해야 성과개선을 기약할 수 있다. 자율책임조직은 성과측정의 방법까지 스스로 고안하여 지속적인 개선이 가능한 전략기획을 작성하여야 포괄적인 권한을 이양 받을 수 있기 때문에, 해당 업무에 대해 가장 파악이 잘 되어 있는 당사자는 가장 좋은 성과측정의 방법을 수립하려고 노력할 것이다. 즉 자율책임조직체제 하에서 모든 정부조직이 보다 많은 권한을 부여받기 위해서는 정부기관 스스로가 객관적인 성과측정방법을 타당성 있게 제시하여야 하기 때문에 보다 발전적인 성과측정방법 개발을 유도할 수 있을 것이다.

다섯째, 자율책임조직의 운용으로 정부조직의 규모와 인원을 공직자 스스로의 합의에 의해 감축할 수 있다. 자율통제조직체제 하에서는 모든 정부조직이 전략기획을 합리적이고 타당성 있게 작성하여야 권한을 부여받게 되므로 임무설정과 추진에 있어서 정부조직간 상호경쟁을 유발시킨다. 따라서 각 정부조직은 임무 및 기능을 확장하여 권한을 얻기 위해 경쟁적으로 최소의 인원과 자원으로 성과를 증진할 수 있는 방법을 연구하게 될 것이다. 그렇게 되면 각 정부조직은 자체적으로 여분의 인원과 자원을 감축하게 되고, 자체 역량을 발휘할 수 있는 방안을 강구하게 될 것이다.

자율책임조직체제는 또한 후술하는 성과평가 및 수상제도, 내부인력시장제, 조직단위의 자율운영팀제와 연계하게 되면 그 효과가 더욱 증가될 것이므로, 자율책임조직체제로 하부조직을 운영하게 되면 각 하부조직은 결국 생존체제모델이 제시하는 기능을 갖추게 될 것이다.

## 2. 자율운영팀제

자율운영팀은 자율책임조직체제의 연속선의 마지막에 있는 것으로 더 이상 자율책임조직화 할 수 있는 하부구조가 없는 조직의 단위에 대해 자율권과 책임을 부여하는 것이다. 자율운영팀은 업무의 자기완결성을 증진하여 팀별로 담당업무에 대한 기획 및 관리, 운영을 모두 담당하도록 한다. 즉, 팀원들이 업무를 수행할 뿐만 아니라 업무에 대한 계획 수립, 업무수행방법의 선정, 실적관리 등 제반 관리업무도 스스로 수행하도록 한다. 자율운영팀제의 도입은 업무의 신속한 처리 및 행정수요에의 밀접한 대응이 가능하도록 한다. 또한 업무에 대한 권한과 책임의 일치를 통해 인력관리와 성과평가를 연계시킬 수 있으며, 양질의 행정서비스 제공과 결과에 대한 명확한 책임규명이 동시에 가능하도록 만든다(김상목, 1998). 따라서 자율운영팀은 그 자체로 하나의 완전한 체제로 역할을 하게 된다. 하지만 자율운영팀을 계획한대로 운영하기 위해서는 팀에 대한 공동평가와 내부인력시장제가 동시에 운영되어야 의도한 본래 기능을 수행하게 될 것이다.

### 3. 내부인력시장제

내부인력시장(inner human resource market)이란 모든 공무원들이 원하는 업무를 괄광하도록 하는 기회를 제도적으로 보장함으로써 전문성과 근무성과를 증진시키기 위한 제도적 장치이다(이성복외, 1996: 49-51). 내부인력시장은 인사배치가 선발자와 지원자 양자에 의해서 등식에 이루어진다는 점이 큰 특징이다. 지방자치단체의 하부조직의 장, 즉 실·국장 또는 과장에게 인력의 선발자 입장에서 각 행정조직의 정원 범위 내에서 소속 공무원을 선발할 수 있는 권한과 선발된 공무원을 각 과별로 배치할 수 있는 권한을 부여한다. 하부행정조직의 장은 자기 조직에 필요하다고 생각되는 부하직원을 우선 순위로 지명하고, 각 하부조직의 직원 우선권은 상위조직에서 전년도 업무평가 순위 등을 기초로 부여하여 매년 혹은 2년마다 전체 공무원을 대상으로 선발할 수 있도록 한다.

같은 방법으로, 지원자의 입장에서는 회망하는 부서를 선택할 수 있도록 한다. 즉 지원자에게도 매년 또는 2년마다 회망하는 부서를 선택할 수 있게 하고, 개인의 근무성적 또는 자신이 속한 부서의 근무평점을 기준으로 개별 공무원의 우선 순위를 두는 것이다. 결국, 선발자와 지원자 양자의 우선권과 선택에 의해 직원을 배치하자는 것이다.

이 제도를 시행하게 되면, 선발자의 경우 필요한 능력과 자질을 갖춘 직원을 선택할 수 있게 되어 조직의 업무수행능력을 향상시킬 수 있으며, 이를 통해 조직의 효과성 및 경쟁력이 향상시킬 수 있다. 전체 공무원의 전문성 향상 및 능력발전, 직무만족도 및 근무의욕 교육으로 효과가 있고 조직 전반의 응집력이 증대된다. 한편 지원자의 경우도 자신이 원하는 부서에서 일할 수 있기 때문에 근무능력 및 근무의욕의 증대를 가져올 수 있고, 직무수행을 통한 만족도가 증대된다. 아울러 필요한 지식과 기술을 습득하기 위한 부단한 자기개발과 교육훈련에 보다 적극적이고 자발적인 참여를 유도하고 직무교육의 효과를 증진시키기 때문에 전문성 향상에 기여한다. 이 제도는 선발자가 필요한 인원을 선발하고, 지원자는 회망하는 조직을 선택할 수 있는 기회를 제공함과 동시에, 개인의 근무성적뿐 아니라 자신이 속한 조직의 평가가 우수해야 우수한 인재도 선발할 수 있고 원하는 조직에 근무할 수 있게 함으로써 개별 공무원과 조직간 위로 하역을 보다 적극적인 업무활동에 참여할 수 있도록 하자는 취지이다.

### 4. 자율책임조직체제 수상제도

자율체제 수상제도는 자율책임조직체제 도입시 고려해야 할 요소들을 제시하여 각 조직을 이끄는 조직책임자의 사고와 행태를 재정립할 수 있도록 하여, 지방자치단체 조직의 체제를 변환시키자는 것이다. 또한 자율책임조직체제를 활발히 도입하여 조직혁신을 이끈 단위조직에게 인센티브를 주어 단위조직에게 자율책임조직체제를 적극적으로 도입하도록 유도하는 역할도 있다.

특히 자율책임조직체제 수상제도에 있어서의 조직평가는 단순히 공공조직의 성과를 평가하는데 그치는 것이 아니라 그 성과에 대해 보상함으로서 기본적으로 조직전체의 체제를 개선하여 조직혁신을 유도하고, 조직체제 전반의 역량을 증대하는데 초점을 둔다. 조직을 평가함으로써 과거의 업무성과를 측정하는데 그치는 것이 아니라 변화하는 상황에 적응할 수 있는 미래지향적인 체제변화를 유도하고 조직체제능력을 향상시키려는 것이다. 더욱이 이 수상제도를 시행하여 우수한 단위조직에 인센티브를 제공하면 자율책임조직체제를 적극적으로 도입, 활용하-

기 원하는 다른 조직에 벤치마킹을 위한 모범사례로 제시된다는 점에서 개혁 속도를 더할 수 있다.

더욱이 수상을 위해 응모하는 조직은 상을 받는다는 것보다 수상기준에 응답해 볼으로서 외부 기준에 의거하여 자체 조직을 평가해 보는 기회가 된다. 이러한 자체평가와 심판관의 종합적인 환류보고서를 비교·분석함으로서 각 조직은 개선되어야 할 주요 결함을 발견할 수 있고, 개선의 우선 순위를 정할 수 있다. 또한 개선 성과에 대해 평가받음으로서 자신 있게 개선 속도를 가속화할 수 있다. 평가는 성과향상을 측정하고 조직 내 모든 사람들이 한가지 목표에 초점을 맞추는 효과적인 수단을 제공하기 때문이다.

## 5. 실험조직의 운용

실험조직의 운용은 자율책임조직화를 현실적으로 무리 없이 받아들일 수 있는 방별이다. 즉, 지방자치단체의 하부조직 모두가 일시에 이 체제를 받아들이는 것은 무리가 따를 수 있으므로 우선적으로 이 체제를 도입하기에 적절한 단위조직부터 실행하고 나타나는 문제를 다른 단위조직에 도입하기 전에 해결하는 등의 방법으로 새로운 제도를 도입함에 있어서 적절한 완충장치를 두는 것이다. 여기에서 선행실험조직으로 선발된 조직에 있어서는 인센티브를 주어 적극적인 단위조직들이 조기에 이 제도를 시행할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 즉 자율책임조직체제를 전면적으로 실시하기 전에 선행실험조직을 미리 운용함으로서 장단점을 파악하고 문제점을 보완하기 위한 조치이다.

## V. 결 론

공공조직이 급변하고 복잡한 조직환경을 맞이하여 새로운 도전에 직면함에 따라 이를 해결하기 위해서는 조직을 관리하는 패러다임이 전환 되어야 한다. 전통적 조직이론에서는 조직환경이 변화하지 않고, 그에 따라 조직이 해결해야 하는 문제도 정형화된 상태여서 조직구조는 계층적 구조를 갖는 것이 가장 효과적인 조직으로 간주했다. 그러나 조직환경이 급변함에 따라 조직이 해결해야 하는 문제도 비정형적인 것으로 계층체적 조직구조로는 이러한 문제를 해결할 수 없다. 조직 전체 또는 조직을 구성하는 하부조직 모두 변화하는 환경에서 비정형적인 문제를 해결하기 위해서는 새로운 도전을 스스로 판단하고 즉각적으로 대응할 수 있는 조직체제가 요구되는 것이다. 따라서 모든 조직 또는 하부조직은 독립적으로 사고하고 판단하는 창의성을 갖추어야 하는 것이다.

이에 따라 본 글에서는 모든 조직의 하부조직이 자율책임조직화해야 한다는 것을 전제로 지방공무원들이 지방조직을 바라보는 인식을 토대로 실제 지방자치단체에 적용하기 위해 현실 가능한 제도적 장치를 소개하는 것이다. 지방공무원들에 대한 설문 결과 조직개혁이 필요하다는 점과 하부조직에 대한 자율권을 증가시켜야 한다는데 인식을 같이 하고 있었다. 지방조직 역시 급변하는 행정환경, 특히 지방자치제를 실시한 이후 주민의 다양하고 새로운 욕구가 분출됨에 따라 이러한 욕구에 즉각적이고 효과적으로 대응하기 위해서는 현재의 관료조직구조로는 한계가 있기 때문이었을 것이다. 또한 지방자치제 실시 이후 다수의 민선자치단체장이 티더십을 발휘하여 이러한 주민들의 욕구에 대처하고 있지만 결국 지방자치단체장의 티더십을 실현하는 행위의 주체가 단위지방조직 및 공무원이기 때문에 환경에 대응하는 조직의 대응방식이

혁신적으로 바뀔 필요가 있다. 이러한 측면에서 각 지방자치단체의 하부조직단위를 드자체인 책임과 권한을 갖고 자신이 처한 문제를 인지하고 대처할 수 있는 조직체제로 전환시킬 필요가 있다.

자율책임조직체제로 지방조직이 전환하게 되면 하부조직의 학습과 자치 능력을 증가시킨다. 조직이 변화하는 환경의 도전과 고객의 요구에 대응할 수 있도록 혁신하고 전화할 수 있도록 하부조직에 권한을 이양하게 되면 하부조직 운용이 탄력성을 부여할 수 있다. 하부조직에 조직 운용상 자율책임권한을 제공하게 되면 하부조직은 자율권을 확보하여 상의하달식 목표가 아닌 조직 스스로의 판단에 의한 목표를 설정하게 됨으로써 단위조직 및 조직구성원이 자발적으로 아이디어를 개발할 수 있게 된다. 또한 한정된 합리성 추구를 목표로 하는 관료조직을 그 이상의 근원적인 조직목표를 수행하도록 할 수 있다. 또한 지방행정조직이 자율책임조직화 하여도 발전된 정보체계를 가지고 있어야 한다. 그러나 대부분의 경우 새로운 정보 및 기술체계는 관료제적 원칙을 강화하는데 이용되었고, 따라서 행정조직에 있어서 새로운 기술이 도입, 실현되거나 않고 있는 실정이다. 따라서 역설적으로 지방행정조직이 자율책임조직화 되면 권한이 부여된 단체 조직운영에 대한 책임을 권한 사용자가 져야하기 때문에 단위조직은 본질적인 조직 효과성을 추구하기 위해 새로운 정보기술, 즉 컴퓨터 및 사이버네트 등의 기술 도입을 앞당길 수 있다(Morgan, 1986: 108). 또한 이러한 신기술의 도입으로 행정업무의 많은 부분을자동화함으로써 조직의 인원을 줄이는 동시에 품질개선 결과로 나타날 수 있다.

한편, 자율책임조직체제는 자체 학습 및 조직화의 영향으로 기존의 권력 및 통제구조와 갈등이 생길 여지가 있다(Morgan, 1986, 108). 관료조직으로부터 자생조직으로의 전환은 조직 내 권력과 통제의 새로운 배분이 수반되기 때문이다. 이것은 기존의 관리자가 불안을 가질 수 있고, 그에 따라 조직 내 변화를 저해시키는 요인으로 작용한다는 점에서 현실적 도입에 어려움이 발생할 수 있다. 자생조직은 조직전반에 일어나는 권력작용과 행태를 재편시킬 것이다. 기존의 관료조직과 비교할 때, 수동성보다는 활동성을 강조하고, 의존보다는 독립성, 엄격성보다는 탄력성, 경쟁보다는 협동, 폐쇄보다는 개방, 권위적 신념보다는 민주적 의문으로 전환시킬 것이다. 따라서 지방행정조직을 자생조직으로 전환시키는데는 많은 시간과 노력, 현실적인 제도적 보완이 따라야 할 것이다. 현실적으로 자생조직모델의 구조만을 기계적으로 이용하기보다는 지방공무원들로 하여금 조직에 대한 일반적인 내용 및 모델을 공유하여 사고의 세트유통을 갖게 하는 것이 필요하다. 결국 관료조직을 탄력적으로 변환시키기 위해서는 조직구성원들의 창조적 노력이 필요한 것이고, 이것은 자생조직모델을 도입함에 있어서 현재의 조직상황에 맞추어 적용해야 한다는 것을 내포한다.

### 참 고 문 헌 .

- 김동현. (1994). 정부관리의 새로운 패러다임. 성균관대 사회과학연구소. 「사회과학의 등향화 전망」. 서울: 한울아카데미.
- 김상득. (1996). 지방자치단체에 대한 조직진단 : 경상북도 상주시청을 중심으로. 「동국논집」. 15: 219-237.
- 박희봉. (1997). 미국정부의 경영합리화를 위한 TQM 수상제도의 도입에 관한 연구. 「지방행정연구」. 12(2): 177-199.
- 박희봉. (1998). TQM: 탈관료제를 위한 대안. 「행정과 정체」. 4(1): 118-148.
- 이성복·김상득·조일홍. (1996). 「인사정책발전방안」. 수원: 경기쇄신위원회.
- 이창원·최창현. (1996). 「새조직론」. 서울: 대영문화사.
- Barzelay, Michael, Armajani, Babak J. and Altshuler, Alan A. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Beer, Stafford. (1989). The Viable System Model: its provenance, development, methodology and pathology. Raul Espejo and Roger Harnden (eds). *The Viable System Model*. New York : John Wiley and Sons Ltd.
- Caiden, Gerald E. (1994). Administrative Reform-American Style. *Public Administration Review*. 54(2): 123-128.
- Espejo, Raul. (1989). The VSM revisited. Raul Espejo and Roger Harnden (eds). *The Viable System Model*. New York : John Wiley and Sons Ltd.
- Espejo, Raul & Gill, Antonia, *The Viable System Model as a Framework for Understanding Organizations*. [www.phrontis.com/vsm.htm](http://www.phrontis.com/vsm.htm).
- Fox, Charles J. (1996). Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics. *Public Administration Review*. 56(3): 256-262.
- Goodsell, Charles T. (1993). Did NPR Reinvent Government Reform? *The Public Manager*. 22: 7-10.
- Landau, Martin. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*. 29: 346-358.
- Lerner, Allan W. (1986). There is more than one way to be redundant. *Administration and Society*. 18: 334-359.
- Mascarenhas, R.C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*. 53(4): 319-328.
- McCurdy, Howard E. (1977). *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, Ca: Cummings Publishing Co.
- Metcalfe, L and Richards, S. (1987). *Improving Public Management*. Newbury Park, Ca: Sage Publications.
- Moe, Ronald C. (1994). The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting

- the Problem. Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54(2): 111-122.
- Morgan, Gareth. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- Osborne, David. (1993). Reinventing Government: Creating an Entrepreneurial Federal Establishment. Will Marshall and Martin Schram, Eds. *Mandate for Change*. New York: Berkley Books.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society I*. Berkeley: University of California Press.
- West, Jonathan P. & Evan M. Berman. (1997). Administrative Creativity in Local Government. *Public Productivity and Management Review* 20(4): 446-458.
- Wilson, Laura A. and Durant, Robert F. 1994. Evaluating TQM: The Case for a Theory Driven Approach. *Public Administration Review*. 54(2): 137-146.
- Wrong, Dennis. (1970). *Max Weber*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

---

**朴熙峯:** 미국 Temple University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea, 1994), 현재 대전대학교 조교수로 재직중이다. 지방자치, 정부개혁, 행정철학 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 「정부조직의 혁신」(중저, 1998), 논문으로는 “관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성: 관료제 문제 극복을 위한 대안 모색”(1998), “TQM: 탈관료제를 위한 대안”(1998), “외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구”(1998), “알콤 볼드리지 모델을 이용한 지방자치단체 조직평가”(1999), 등을 발표하였다.