

# 성과창출형 지방정부 시스템 구축

A Study for Devising a Performance-Creating  
Local Government System

2010. 12

## 연구진

연구책임: 한 부 영 (연구 위원)  
주 재 복 (연구 위원)  
김 건 위 (수석연구원)  
라 휘 문 (성결대 교수)

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

## | 서 문

현대 사회는 지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 되는 시대이다. 따라서 국가발전 을 위해서는 지방정부의 경쟁력이 무엇보다 중요하며, 지방정부가 경쟁력을 가지기 위해서는 지속적으로 성과를 창출할 수 있어야 한다. 지방정부의 성과창출은 수십 년 동안 지방정부를 연구하는 학자들의 주요 관심사였다. 또한 지방정부 스스로도 환경 변화에 능동적으로 대응하고 성과를 향상시키기 위하여 많은 제도를 도입하였다. 그러나 이러한 관심과 노력에도 불구하고 지방정부의 성과창출에 대한 체계적인 모형 이 제시되지 못하고 있으며, 지방정부에 도입된 성과제도 역시 실제로 지방정부의 성 과창출에 얼마나 기여하였는지에 대해서는 의문이 든다. 본 연구의 목적은 이러한 문 제인식을 바탕으로 성과창출형 지방정부 시스템의 구축방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 지방정부 시스템을 조직, 인사, 예산, 그리고 관리의 네 가지 하위 시스템으로 분류하였다. 본 연구에서는 먼저 지방정부 시스템의 네 가지 하위 시스템별로 성과창 출 요인을 도출하여 제시하였다. 그리고 네 가지 하위 시스템의 성과창출 요인을 종 합하고 체계화하여 투입, 전환, 산출, 환류라는 시스템의 관점에서 성과창출형 지방정 부 시스템의 통합 모형을 제시하였다. 아울러 지방정부가 본 모형을 적용할 때 필요 한 추진 전략을 제시하였다. 본 연구는 지방의 경쟁력이 중요한 현 시점에서 성과창 출형 지방정부 시스템 모형을 제시하였고, 지방정부의 성과창출 요인을 구체적으로 도출하였다는 점에서 매우 의미가 있다. 본 연구가 지방정부의 성과창출을 통한 지방 의 경쟁력 향상에 기여하기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 성실하게 수행 한 연구자들의 노고에 감사를 드린다.

2010년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환

## 요 약

현대사회는 지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 되는 시대이다. 지방정부가 경쟁력을 가지기 위해서는 지속적으로 성과를 창출할 수 있어야 한다. 따라서 지방정부의 성과 창출은 지난 수십 년 동안 지방정부를 연구하는 학자들의 주요 관심사였다. 지방정부 스스로도 환경변화에 능동적으로 대응하고 성과를 창출하기 위하여 많은 제도들을 도입하였다. 그러나 이러한 관심과 노력에도 불구하고 지방정부의 성과창출에 대한 체계적인 모형이 제시되지 못하고 있으며, 또한 도입된 성과제도 역시 실제로 지방정부의 성과창출에 얼마나 기여하였는지에 대해서는 의문이 든다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 성과창출형 지방정부 시스템의 구축방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 지방정부 시스템의 하위 구성 요소로 조직, 인사, 예산, 그리고 관리시스템의 네 가지를 설정하였다. 본 연구에서는 먼저 지방정부 시스템의 하위 시스템별로 성과창출 요인을 도출하였다. 그리고 이러한 하위 시스템의 성과창출 요인을 종합하고 체계화하여 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략을 제시하였다.

먼저 지방정부 시스템의 하위 시스템별 성과창출 요인은 다음과 같다. 첫째, 성과창출형 조직시스템을 구축하기 위한 요인으로는 조직 운영의 유연성 제고 및 상시적 조직분석시스템의 확립, 의사결정 권한과 책임의 명확화, 실적 지향, 창의·혁신 장려, 그리고 자율적인 분위기의 조직문화 확립 등의 요인이 도출되었다. 둘째, 성과창출형 인사시스템을 구축하기 위한 요인으로는 경쟁력 중심의 인사채용, 균등한 기회의 인사배치, 고객만족의 인사교류, 전문성 중심의 교육과 학습, 공정한 인사관리, 성과 연계 인사관리 등의 요인이 도출되었다. 셋째, 성과창출형 예산시스템을 구축하기 위한 요인으로는 예산 편성의 유연성, 미래지향적 예산 편성, 절차를 존중하는 예산 편성, 경쟁지향 예산편성, 예산운영의 책임성 및 재량권 확보, 경쟁 중심의 예산 운영, 성과

와 연계된 예산 운영 등의 요인이 도출되었다. 마지막으로 성과창출형 관리시스템을 구축하기 위한 요인으로는 성과관리의 관심도 제고, 성과관리의 역량 강화, 체계적인 성과 측정, 성과관리의 전략계획적 실행, 성과관리의 수용성 제고, 성과관리의 효과적인 활용 등의 요인이 도출되었다.

지방정부 하위 시스템의 분석을 통하여 도출된 성과창출 요인들이 서로 연계되지 않고 독립적으로 작용한다면 지방정부 시스템이 성과를 창출하는데 한계가 있을 것이다. 따라서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 투입, 전환과정, 산출, 환류라는 시스템의 관점에서 접근하여 제시하였다. 본 연구에서는 지방정부 시스템의 산출을 지방정부의 지향점인 성과창출로 설정하고 지방정부가 성과창출을 위해서는 투입, 전환, 환류 요소를 어떻게 구축하여야 하는가를 모형으로 제시하였다. 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 먼저 투입 요소인 인력과 예산의 투입이 효율적이어야 한다. 인력과 관련된 최적의 투입은 주어진 인적자원의 범위 내에서 우수 인력을 영입하고 적재적소에 배치하는 것이다. 또한 예산과 관련해서는 적재적소에 필요한 예산을 편성하는 것이다. 따라서 지방정부의 인사시스템을 능력과 경쟁력 중심으로 인사를 채용하고 적재적소에 균등한 기회를 통하여 인력을 배분하는 노력이 필요하다. 또한 지방정부 예산시스템의 경우에는 유연하고 미래지향적으로 예산을 편성하고, 예산 편성의 절차를 존중하며, 경쟁지향적으로 예산을 편성하려는 노력이 필요하다.

둘째, 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 시스템의 전환과정이 주민의 요구에 부응하고 지지를 얻을 수 있고 성과를 창출할 수 있는 조직관리, 인사관리, 예산관리가 필요하다. 먼저 지방정부 조직시스템이 성과를 창출하기 위해서는 조직운영의 유연성을 제고 상시적인 조직분석진단체계를 확립하며, 목표 중심으로 조직구조를 설계하여야 하며, 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하여야 한다. 그리고 실적과 성과를 중시하고 창의와 혁신을 장려하며 자율적이고 개방적인 분위기를 조성하는 조직문화를 가져야 한다. 지방정부 인사시스템의 경우에는 고객이 만족하는 인사교류를 통하여 인적 역량을 강화하고, 전문성을 제고할 수 있는 교육훈련과 상시적인 학습체계를 구축하여야 하며, 인사 운영의 전 과정에서 공정성이 확보되어야 한

다. 지방정부 예산시스템의 경우에는 예산운영의 책임성과 재량권이 확보되어야 하며, 경쟁 중심의 예산운영이 이루어져야 한다.

셋째 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 환류가 지방행정시스템의 산출물인 성과를 평가하고 감사하고, 또한 평가와 감사 결과를 새로운 투입과 전환 활동에 반영하고 개선하는 역할을 하여야 한다. 따라서 환류 활동은 공정하고 객관적인 기준을 가지고 하여야 하며, 투입 요소와 전환 활동이 실질적으로 성과를 창출하도록 변화시키는 역할을 하여야 한다. 즉, 관리시스템의 경우 평가 및 감사에 대한 관심도 제고 및 역량 강화, 체계적인 측정, 전략계획적 관리, 수용도 증진 및 결과의 적극적인 활용이 필요하다. 그리고 관리시스템이 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 인사운영과 예산운영이 환류과정에서 성과와 연계되어야 한다는 것이다.

결국 지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 다양한 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소들이 개별적으로 제 역할을 다하여야 함은 물론 효과적으로 상호작용을 하여야 한다. 따라서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형이 실제 지방정부의 운영에서 적용되기 위해서는 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다. 첫째, 각 시스템간의 연계성 확보가 우선되어야 한다. 각 시스템이 별개로 작동할 경우보다는 서로 연계되어야 상승작용을 이룰 수 있다. 둘째, 각 시스템이 조화된 상태에서 경쟁력의 확보가 제고되어야 한다. 각 시스템이 연계되어 작동하더라도 각 시스템의 경쟁력이 담보되지 않으면 성과는 기대할 수 없을 것이다. 셋째, 각 시스템이 명확한 목표를 가지고 운영되어야 한다. 명확한 목표가 전제되지 않으면 실제 운영에 있어서 원하는 결과를 얻기 힘들 것이다. 넷째, 시스템이 작동하는데 있어서 구성원들의 인식이 전환되어야 한다. 시스템은 정적인 것이 아니라 동적인 존재이기 때문에 시스템을 구성하는 구성원들의 인식이 성과 중심으로 전환되어 시스템에 내재화되어야 한다. 다섯째, 경직적인 시스템보다는 유연화된 시스템을 통해 각 시스템간 유연성을 확보하여야 한다. 시스템은 동적으로 움직이는 것이기 때문에 각 시스템 간 흐름이 원활해져야 한다. 여섯째, 지방정부 시스템 설계에 대한 진단을 통해 체계적인 작동이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 시스템은 정기적인 진단과 관리를 통해 체계적으로 작동이 되어 지는지에 대한 점검 및 지속적인 보완이 필요하다. 마지막으로 본 연구에서 제안하는

통합 모형을 적용하는데 있어서 본 모형이 가지는 한계를 인식하고 있어야 한다. 본 모형은 외부 환경을 고려의 대상에서 제외하였다는 점, 본 연구에서 분석하지 못한 다양한 투입, 전환, 환류 요소가 있다는 점, 그리고 지방정부 시스템의 산출을 성과로 한정하였다는 점을 인식하여야 한다.







**목 차**



<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구 범위 및 방법 .....	2
1. 연구 범위 .....	2
2. 연구 방법 .....	3
제3절 연구의 추진체계 .....	4
<b>제2장 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 이론적 논의</b> .....	<b>6</b>
제1절 성과창출형 지방정부 시스템의 대두배경 및 개념 .....	6
1. 성과창출형 지방정부 시스템의 대두배경 .....	6
2. 성과창출형 지방정부 시스템의 개념 .....	8
3. 성과창출형 조직과 전통적인 조직의 차이점 .....	13
제2절 성과창출형 지방정부 시스템의 이론적·실제적 구성 요소 .....	16
1. 이론적인 구성 요소 .....	17
2. 실제적인 구성 요소 .....	24
제3절 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 연구모형 .....	25
<b>제3장 성과창출형 지방정부를 위한 조직시스템 구축방안</b> .....	<b>28</b>
제1절 이론적 논의 및 분석틀 .....	28
1. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 의미 및 특징 .....	28
2. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구성 요소 .....	30
3. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 분석 요인 .....	36
4. 성과창출형 지방정부 조직시스템 연구를 위한 분석틀 .....	49
제2절 지방정부 조직시스템의 현황 및 문제점 분석 .....	51

1. 지방자치단체의 조직 현황 .....	51
2. 지방자치단체 조직관리제도 현황 .....	53
3. 지방정부 조직시스템의 문제점 .....	60
<b>제3절 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축을 위한 조사분석 .....</b>	<b>64</b>
1. 조사설계 .....	64
2. 조사분석 결과 .....	65
<b>제4절 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안 .....</b>	<b>80</b>
1. 기본 방향 .....	80
2. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인 분석 .....	81
3. 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안 .....	86
<b>제4장 성과창출형 지방정부를 위한 인사시스템 구축방안 .....</b>	<b>92</b>
<b>제1절 이론적 논의 및 분석틀 .....</b>	<b>92</b>
1. 이론적 논의 .....	92
2. 연구의 분석틀 .....	97
<b>제2절 지방정부 인사시스템의 현황 및 문제점 분석 .....</b>	<b>100</b>
1. 지방공무원 현황 .....	100
2. 지방공무원 인사교류 현황 .....	104
3. 인사제도 운영 현황 .....	107
<b>제3절 성과창출형 지방정부 인사시스템 구축을 위한 조사분석 .....</b>	<b>109</b>
1. 성과창출형 인사시스템에 대한 평가 .....	111
2. 인력의 적재적소 배치 .....	113
3. 신규채용 .....	114
4. 개방형임용 .....	116
5. 보직 및 직위임용제도 .....	118
6. 인사교류 .....	120
7. 교육훈련 체계 .....	122
8. 상시학습체제 .....	123
9. 후생복지 .....	125

10. 노동조합 및 직장협의회 .....	127
11. 성과평가시스템 .....	128
<b>제4절 성과창출형 인사시스템 구축방안 .....</b>	<b>130</b>
1. 경쟁력 중심 인사채용 .....	130
2. 개인의 목표와 조직의 목표를 고려한 인사배치 .....	131
3. 고객지향적 인사교류 .....	133
4. 전문성 제고를 위한 교육훈련 .....	134
5. 성과지향적 인사관리 .....	136
6. 공정한 인사제도 .....	137
<b>제5장 성과창출형 지방정부를 위한 예산시스템 구축방안 .....</b>	<b>139</b>
<b>제1절 이론적 논의 및 분석틀 .....</b>	<b>139</b>
1. 이론적 논의 .....	139
2. 분석의 틀 .....	144
<b>제2절 지방정부 예산시스템의 현황 및 문제점 분석 .....</b>	<b>149</b>
1. 예산편성단계 .....	149
2. 예산집행 및 결산단계 .....	169
3. 분석결과 종합 .....	185
<b>제3절 성과창출형 지방정부 예산시스템 구축을 위한 조사분석 .....</b>	<b>188</b>
1. 조사설계 .....	188
2. 분석결과 .....	188
3. 분석결과 종합 .....	201
<b>제4절 성과창출을 위한 지방정부 예산시스템 구축방안 .....</b>	<b>203</b>
1. 기본방향 .....	203
2. 성과창출을 위한 예산시스템 구축방안 .....	204
<b>제6장 성과창출형 지방정부를 위한 관리시스템 구축방안 .....</b>	<b>219</b>
<b>제1절 이론적 논의 및 분석틀 .....</b>	<b>219</b>
1. 이론적 논의 .....	219

- 2. 선행연구 검토 ..... 222
- 3. 분석의 틀 ..... 230
- 제2절 지방정부 성과관리시스템의 현황 및 문제점 분석 ..... 231**
  - 1. 성과관리제도의 개요 ..... 231
  - 2. 지방자치단체 성과관리 ..... 238
  - 3. 지방자치단체 성과관리 사례 ..... 239
- 제3절 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축을 위한 조사분석 ..... 244**
  - 1. 분석개요 ..... 244
  - 2. 조사분석 결과 ..... 245
- 제4절 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축방안 ..... 261**
  - 1. 기본방향 ..... 261
  - 2. 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축방안 ..... 262
- 제7장 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 통합 모형 ..... 273**
  - 제1절 기본 방향 ..... 273
  - 제2절 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인 분석 ..... 275
    - 1. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인 ..... 275
    - 2. 성과창출형 지방정부 인사시스템의 요인 ..... 277
    - 3. 성과창출형 지방정부 예산시스템의 요인 ..... 280
    - 4. 성과창출형 지방정부 관리시스템의 요인 ..... 283
    - 5. 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인 도출 ..... 286
  - 제3절 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략 ..... 288
    - 1. 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 ..... 288
    - 2. 성과창출형 지방정부 시스템의 추진 전략 ..... 291
- 제8장 결 론 ..... 294**
  - 【참고문헌】 ..... 298**
  - 【Abstract】 ..... 307**



**표 목 차**



표 2-1. 성과창출형 지방정부 시스템 구축과 관련된 사례  
 : 행정안전부 2010년 연두업무보고내용 ..... 12

표 2-2. 전통적인 조직과 높은 성과를 내는 조직 ..... 13

표 2-3. 전통적인 책임성과 새로운 책임성 ..... 15

표 2-4. 전통적 정치행정이원론, 신공공관리론 그리고 신공공서비스론의 비교 .... 21

표 2-5. 행정개혁 패러다임의 모형과 특징 ..... 22

표 3-1. 성과창출형 조직의 구성 요소 및 특징 ..... 33

표 3-2. Quinn과 McRrath의 조직문화 유형 ..... 46

표 3-3. Cameron과 Quinn의 조직문화 유형 ..... 47

표 3-4. 광역자치단체의 실·국 조직 현황 ..... 51

표 3-5. 광역자치단체의 과·담당관 조직 현황 ..... 52

표 3-6. 기초자치단체의 조직 현황 ..... 52

표 3-7. 시·도의 실·국·본부 설치기준(별표 1) ..... 54

표 3-8. 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(제13조제1항 관련) ..... 54

표 3-9. 총액인건비제의 자치단체 유형 및 행정기능 분류 ..... 57

표 3-10. 회귀분석 산식 사례: 인구 50만 미만시의 경우 ..... 57

표 3-11. 지방자치단체 총액인건비 범위 ..... 58

표 3-12. 현재 조직관리제도의 지방정부 성과창출에 대한 기여도 ..... 67

표 3-13. 조직관리제도 개선방안: 총액인건비제 ..... 68

표 3-14. 조직관리제도 개선방안: 기구설치규정 ..... 69

표 3-15. 조직관리제도 개선방안: 조직분석진단체도 ..... 70

표 3-16. 지자체 조직구조의 성과창출에 대한 기여도 ..... 72

표 3-17. 지방자치단체 조직구조의 개선방안 ..... 73

표 3-18. 지자체 의사결정체계의 성과창출에 대한 기여도 ..... 75

표 3-19. 지방자치단체 의사결정체계의 개선방안 ..... 76

표 3-20. 지자체 조직문화의 성과창출에 대한 기여도 .....	78
표 3-21. 지방자치단체 조직문화의 개선방안 .....	79
표 3-22. 지방자치단체의 성과창출에 대한 인식 .....	82
표 3-23. 지방정부 조직시스템의 영향 요인 분석 .....	83
표 3-24. 제도적 요인 분석 .....	83
표 3-25. 구조적 요인 분석 .....	84
표 3-26. 과정적 요인 분석 .....	85
표 3-27. 문화적 요인 분석 .....	86
표 4-1. 자치단체별 공무원 정원(일반직, 기타직) .....	101
표 4-2. 자치단체별 직급별 정원(일반직) .....	101
표 4-3. 자치단체별 인구수, 공무원정원, 공무원현원, 별정직 정원 .....	102
표 4-4. 2009년 지방공무원 신규임용 .....	103
표 4-5. 2009년 일반직, 기능직 공무원의 채용 종류별 임용현황 .....	103
표 4-6. 중앙-지방간 인사교류 현황 .....	105
표 4-7. 2009년 지방공무원 인사교류 현황 .....	105
표 4-8. 년도별 지방공무원 인사교류 현황 .....	106
표 4-9. 2009년 일반직, 기능직 지방공무원 인사교류 세부현황 .....	107
표 4-10. 응답자 특성: 공무원 .....	110
표 4-11. 응답자 특성: 전문가 .....	111
표 4-12. 인사시스템에 대한 평가 .....	112
표 4-13. 인력의 적재적소 배치 실적 .....	113
표 4-14. 인력이 적재적소에 배치되지 못하는 이유 .....	114
표 4-15. 신규채용 .....	114
표 4-16. 신규채용제도 개선 사항 .....	115
표 4-17. 개방형임용 .....	116
표 4-18. 개방형 임용제를 통한 운영상 유연성과 전문성 제고 방안 .....	117
표 4-19. 보직 및 직위임용제도 .....	118
표 4-20. 성과창출 효과를 극대화 할 수 있는 보직임용제도 .....	119

표 4-21. 인사교류 .....	120
표 4-22. 인사교류의 우선적 과제 .....	121
표 4-23. 교육훈련 체계 .....	122
표 4-24. 교육훈련기관의 개선과제 .....	123
표 4-25. 상시학습체제 .....	123
표 4-26. 상시학습체제의 개선과제 .....	124
표 4-27. 후생복지 .....	125
표 4-28. 후생복지의 개선과제 .....	126
표 4-29. 노동조합 및 직장협의회 .....	127
표 4-30. 직장협의회 역할 .....	128
표 4-31. 성과평가시스템 .....	128
표 4-32. 성과평가 시스템이 성과창출에 기여하고 있지 못한 이유 .....	129
표 5-1. 현행 운영 중인 재정관리제도 .....	147
표 5-2. 자체심사의 심사대상 기준 .....	155
표 5-3. 의뢰심사(시도·중앙)의 심사대상 기준 .....	155
표 5-4. 연도별 중앙심사 실적 .....	156
표 5-5. 지방자치단체의 연도별 부채규모 .....	159
표 5-6. 회계별·지방자치단체별 지방채규모(2009) .....	160
표 5-7. 사업예산제도와 품목별예산제도의 차이비교 .....	164
표 5-8. 사업예산 성과관리추진단계 .....	167
표 5-9. 복식부기 재무보고서 .....	171
표 5-10. 2010년도 재정분석 지표체계 .....	176
표 5-11. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치 .....	183
표 5-12. 지방재정관리제도의 기준별 문제점 종합 .....	186
표 5-13 지방재정관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도 .....	189
표 5-14. 지방재정관리제도별 지방정부 성과창출에 대한 기여도: 예산편성단계 .....	190
표 5-15. 중기지방재정계획이 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 .....	191
표 5-16. 재정 투·융자심사제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 .....	192

표 5-17. 지방채발행승인제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유	194
표 5-18. 사업예산제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유	195
표 5-19. 지방재정관리제도별 지방정부 성과창출에 대한 기여도 : 예산집행 및 결산·환류단계	196
표 5-20. 복식부기 회계제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유	197
표 5-21. 지방재정분석진단제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유	198
표 5-22. 지방재정상황 주민공개가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유	199
표 5-23. 예산편성의 주민참여 및 공개 확대가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유	200
표 5-24. 중기지방재정계획의 분석기준별 문제점 종합	204
표 5-25. 지방재정투융자심사제도의 분석기준별 문제점 종합	205
표 5-26. 지방채발행승인제도의 분석기준별 문제점 종합	207
표 5-27. 사업예산제도의 분석기준별 문제점 종합	209
표 5-28. 복식부기회계제도의 분석기준별 문제점 종합	212
표 5-29. 지방재정분석·진단제도의 분석기준별 문제점 종합	213
표 5-30. 지방재정공시제도의 분석기준별 문제점 종합	215
표 5-31. 주민참여예산제의 분석기준별 문제점 종합	217
표 6-1. 응답자 특성: 공무원	244
표 6-2. 응답자 특성: 전문가	245
표 6-3. 성과관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도	245
표 6-4. 공무원 소속별 성과관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도	246
표 6-5. 개선방안: 합동평가	247
표 6-6. 개선방안: 자체평가	248
표 6-7. 개선방안: 자체감사	250
표 6-8. 평가지표설정의 지자체 성과창출에 대한 기여도	250
표 6-9. 공무원 소속별 평가지표설정의 지자체 성과창출에 대한 기여도	251
표 6-10. 공무원 개선방안: 평가지표설정	252
표 6-11. 전문가 개선방안: 평가지표설정	253



표 6-12. 성과측정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 .....	254
표 6-13. 공무원 소속별 성과측정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 .....	254
표 6-14. 개선방안: 성과측정 .....	255
표 6-15. 평가결과환류의 지자체 성과창출에 대한 기여도 .....	256
표 6-16. 공무원 소속별 평가결과환류의 지자체 성과창출에 대한 기여도 .....	257
표 6-17. 개선방안: 평가결과환류 .....	258
표 6-18. 관리차원 .....	259
표 6-19. 공무원 소속별 관리차원 .....	259
표 6-20. 개선방안: 관리차원 .....	260
표 6-21. 성과창출형 지방정부 관리시스템의 문제점 및 개선방향 .....	262



## 그림 목 차



그림 1-1. 연구의 추진체계 .....	5
그림 2-1. 중앙행정권한의 지방이양 건수 .....	8
그림 2-2. 성과의 개념 .....	10
그림 2-3. 이론적·실제적 구성요소간 연계고리: 예시 .....	17
그림 2-4. 지방정부 시스템의 주요 구성 요소 .....	24
그림 2-5. 연구의 모형 .....	27
그림 3-1. 높은 성과를 창출하는 조직의 구성요소 .....	34
그림 3-2. 연구의 분석틀 .....	50
그림 3-3. 총액인건비 기본 산정방식 .....	56
그림 3-4. 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안 .....	91
그림 4-1. 성과창출형 지방정부의 인사시스템 추진체계 .....	99
그림 4-2. 성과창출형 인사시스템 세부 추진체계 .....	100
그림 4-3. 인력이 적재적소에 배치되지 못하는 이유 .....	113
그림 4-4. 신규채용제도 개선 사항 .....	115
그림 4-5. 개방형 임용제를 통한 운영상 유연성과 전문성 제고 방안 .....	117
그림 4-6. 성과창출 효과를 극대화 할 수 있는 보직임용제도 .....	119
그림 4-7. 인사교류 우선적 과제 .....	120
그림 4-8. 교육훈련기관의 개선과제 .....	122
그림 4-9. 상시학습체제의 개선과제 .....	124
그림 4-10. 후생복지 개선과제 .....	126
그림 4-11. 직장협의회 역할 .....	127
그림 4-12. 성과평가 시스템이 성과창출에 기여하고 있지 못한 이유 .....	129
그림 5-1. 지방예산운영시스템 .....	146
그림 5-2. 성과창출형 지방정부 예산개혁의 방향 설계를 위한 연구 틀 .....	149
그림 5-3. 중기지방재정계획 수립절차 .....	151

그림 5-4. 품목별 예산제도와 사업예산제도의 비교 ..... 163

그림 5-5. 제도운영 흐름도 ..... 166

그림 5-6. 복식부기회계제도의 2중체계적 특성 ..... 170

그림 5-7. 지방재정과정 ..... 171

그림 5-8. 지표의 유형 ..... 178

그림 5-9. 중기지방재정계획이 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ..... 191

그림 5-10. 재정 투·융자심사제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ... 193

그림 5-11. 지방채발행승인제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ...194

그림 5-12. 사업예산제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유 .....195

그림 5-13. 복식부기 회계제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ... 197

그림 5-14. 지방재정분석진단제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ... 199

그림 5-15. 지방재정상황 주민공개가 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ..... 200

그림 5-16. 예산편성의 주민참여 및 공개 확대가 지방정부 성과창출에 기여 못하는 이유 ... 201

그림 6-1. 분석의 틀 ..... 230

그림 6-2. 지방자치단체의 성과관리 근거 ..... 239

그림 6-3. 경기도 성과관리관련 주요계획 체계도 ..... 240

그림 6-4. 경기도 중장기 계획간의 연계성 ..... 241

그림 6-5. 경기도 중장기계획-업무계획-성과관리계획 간의 연계성 ..... 243

그림 7-1. 성과창출형 지방정부 시스템 구축의 기본 방향 ..... 274

그림 7-2. 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인 ..... 287

그림 7-3. 시스템 관점의 통합 모형 ..... 289



## 제1장 서론

### 제1절 연구 배경 및 목적

세계화와 정보화의 급속한 진전으로 인하여 지방정부의 성과는 민주성, 능률성, 생산성과 경쟁력으로 표출되어지고 있으며, 지방정부의 경쟁은 국내적 지방정부간의 경쟁에서 국제적 지방정부간 무한경쟁의 시장에 놓여 있다. 개별 지방정부가 지금까지 국내의 지방정부와 제한적 경쟁 속에서 자율성을 보장받았다면, 독자적 정책결정과 집행을 실시할 수 있는 자치권의 확대와 함께 책임도 부담하여야 한다. 지방정부의 생산성과 경쟁력은 지방정부의 성과창출 역량에 따라 변화한다고 전제할 때, 지방정부의 성과창출을 위한 역량을 강화할 필요가 있다. 본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 성과창출형 지방정부의 구축을 위한 종합적 검토와 구축방안을 제시하는 것이다. 현재까지의 지방정부의 성과창출을 지방자치단체의 성과관리제도 내에서 연구되어 왔다. 그러나 효과적인 성과관리만으로는 종합적이고 체계적인 성과창출형 지방정부의 구축이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 성과창출을 조직, 인사, 예산, 관리시스템의 관점에서 종합적으로 분석하여 성과창출형 지방정부 모형을 제시하고자 한다.

전통적 관료제의 특성을 가지고 있는 지방정부는 변화에 능동적으로 대응하지 못하고 있다. 이제는 지방정부 스스로 지역사회의 발전을 위하여 적극적으로 변화를 유도하여 주민들이 윤택하고 만족할 수 있는 삶의 질을 조장해 나가도록 하기 위해서는 성과창출형 지방정부를 구현해야 할 것이다. 지역공동체를 창조해가는 역할을 담당하는 기관으로서 지방정부는 주민과의 소통을 통한 지역공동체의 통합을 달성하고 공정한 지역사회를 구현해 나가야 함은 물론, 이제는 보다 능동적으로 성과를 창출해

내는 지방정부로 거듭나야 한다. 성과창출을 위해서 지방정부는 지방정부의 내부 조직시스템, 인력시스템, 예산시스템, 그리고 관리시스템을 결집하여 효과성 높은 정책을 추진하고 관리하고 집행해 나가야 한다. 이러한 지방정부 내부의 효율성과 생산성은 성과창출을 위한 또 하나의 과제이다. 본 연구에서는 이러한 성과창출형 지방정부를 효과적으로 달성할 수 있는 추진 방안을 제시하고자 한다.

성과창출형 지방정부는 성과를 창출하기 위한 계획수립단계에서부터 성과가 창출되는 최종단계까지의 전 과정을 포함하고 있다. 여기에는 성과를 측정하고 관리하는 단계에서부터 성과 또는 산출물을 적극적으로 창조하는 것이 포함되어 있다. 따라서 본 연구에서는 성과창출형 지방정부 시스템 구축의 의미로 ‘지방정부를 운영함에 있어서 당초 설정한 목표(사업, 과업 등을 포함) 등 다양한 과업을 효율적으로 수행하되 가시적인 성과가 창출될 수 있도록 하고, 미래의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 하며, 지방정부를 구성하고 있는 다양한 요소들을 체계화하는 방안을 제시하는 것’으로 정의하였다. 또한 성과창출형 지방정부 시스템은 다양한 하위 시스템으로 구성되어 있다. 본 연구에서는 지방정부 시스템을 구성하고 있는 하위 시스템의 핵심 분야로 조직시스템, 예산시스템, 인사시스템, 관리시스템으로 구분하였다. 따라서 본 연구에서는 먼저 지방정부 시스템의 하위 시스템인 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 그리고 관리시스템을 성과창출형 시스템으로 구축하는 방안을 제시하고자 한다. 그리고 이러한 개별적인 시스템의 구축방안을 종합하고 체계화하여 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구 범위 및 방법

### 1. 연구 범위

성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위하여 본 연구는 지방정부의 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 그리고 관리시스템을 연구의 대상으로 한정하여 연구를 추

진하고자 한다. 이를 위하여 먼저 성과창출형 지방정부 시스템의 개념을 정립하고 지방정부 시스템의 핵심 요인과 성과창출에 대한 범위를 선정하기 위하여 다양한 전문가의 의견을 수렴하여 연구범위를 설정하였다. 지방정부가 성과를 창출하기 위해서는 지방정부 시스템에 관련된 요소인 조직, 인사, 예산, 정책, 기관구성, 의회, 시민사회, 지역주민 등 다양한 분야를 종합하여 연구되어야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 지방정부 시스템의 핵심 요소인 조직, 인사, 예산, 관리시스템의 4개 분야를 중심으로 연구를 하고자 한다.

조직, 인사, 예산, 관리시스템의 분야별 연구 대상 및 범위는 다음과 같다. 먼저 지방정부 조직시스템은 조직제도, 조직구조, 조직과정, 그리고 조직문화를 중심으로 연구범위를 설정하였다. 둘째, 인사시스템은 임용, 보임, 교육, 후생복지, 공무원노조, 인사평가를 중심으로 연구범위를 설정하였다. 셋째, 예산시스템은 예산의 편성, 집행, 결산, 환류의 단계에 따라서 연구범위를 설정하였으며, 마지막으로 관리시스템은 평가환경, 평가관심, 평가측정, 평가환류 등 평가단계와 내부 및 외부감사를 연구범위로 설정하였다. 마지막으로 이러한 개별 시스템의 분석결과를 종합하고 체계화하여 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 제시하고자 한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 이론적·경험적 접근방법을 취하고 있다. 이론적인 측면에서는 바람직한 지방정부의 상(image)을 설계하기 위하여 다양한 국내외 연구문헌을 검토하였다. 동시에 바람직한 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 설계 방향 및 대안들을 도출하기 위하여 전문가 및 실무자들을 대상으로 설문조사 및 면접조사를 실시하였다. 먼저 지방정부의 성과창출과 관련된 국내외 기존문헌을 검토하여 성과창출 및 지방정부 시스템의 개념을 정립하였다. 이 과정에서 다양한 전문가들과의 워크숍 및 심층 면접을 실시하였다. 즉, 기존의 연구문헌에 대한 이론적 검토와 전문가들의 의견을 종합하여 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 연구의 분석틀(Framework)을 도출하였다.

또한 성과창출형 지방정부 시스템의 장애 요인 및 구축 요인을 도출하고 합리적인

대안을 제시하기 위하여 성과창출형 지방정부의 운영 사례를 조사·분석하였다. 조사 방법으로는 전문가 면접, 브레인 스토밍, 설문조사 등의 방식을 활용하였다. 지방정부 시스템을 조직, 인사, 예산, 관리시스템을 구분하여 각 시스템별로 조사표를 작성하고 설문을 실시하여 문제점을 분석하고 대안을 탐색하였다. 설문대상자는 공무원의 경우 지방자치단체 조직, 인사, 예산, 성과관리 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 전문가의 경우 관련 학계를 중심으로 4개 유형으로 구분하여 설문조사를 실시하였다. 조직시스템 및 인사시스템은 한국지방자치학회 회원을 대상으로 하였다. 그리고 예산시스템은 한국지방재정학회 회원을 대상으로 하였으며, 그리고 관리시스템의 경우 정책분석평가학회 회원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과는 빈도분석, 회귀분석 등 연구 목적을 달성하는데 필요한 다양한 분석을 실시하였다. 통계분석은 통계 패키지인 SPSS v.12.0을 통하여 실시하였다.

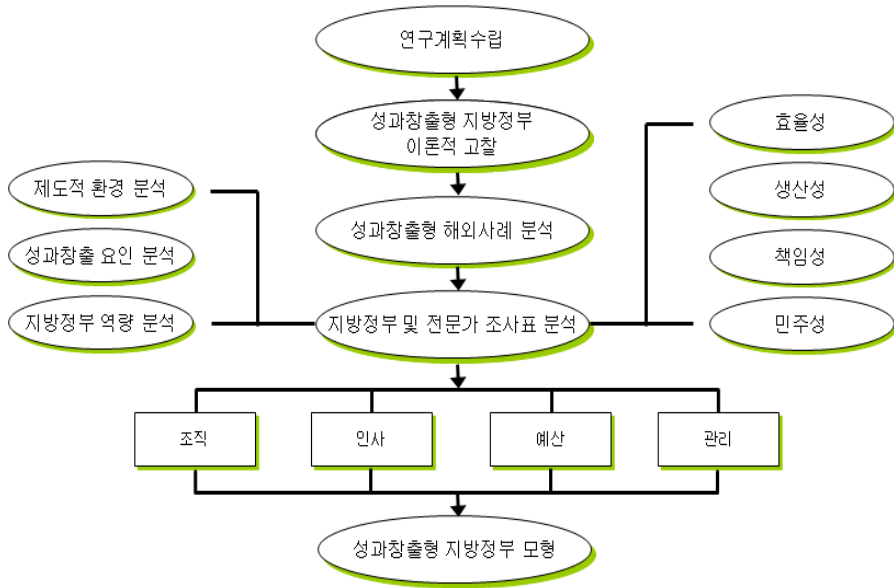
### 제3절 연구의 추진체계



지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 추진체계를 도식화하여 제시하면 [그림 1-1]과 같다. 먼저 연구방법으로는 성과창출형 지방정부에 대한 문헌연구를 통한 분석틀 도출, 성과창출형 지방정부에 대한 사례분석, 그리고 지방정부 공무원 및 전문가와의 설문조사 및 인터뷰 등을 실시하고자 한다. 그리고 성과창출형 지방정부 시스템의 하위시스템으로는 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 관리시스템으로 구분하여 연구 대상으로 설정하고자 한다. 마지막으로 주요 연구 내용으로는 지방정부 시스템의 제도 및 환경, 성과창출 요인, 지방정부 역량, 지방정부의 지향점 등을 중심으로 성과창출형 지방정부 시스템의 모형을 제시하고자 한다.



그림 1-1. 연구의 추진체계



## 제2장 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 이론적 논의

### 제1절 성과창출형 지방정부 시스템의 대두배경 및 개념 — II

#### 1. 성과창출형 지방정부 시스템의 대두배경

지방정부의 성과창출은 지난 수 십년 동안 지방정부를 연구하는 학자들의 주요 관심사였다. 그 동안 지방정부의 성과를 창출하기 위하여 많은 제도들이 도입되었고, 그 기반에는 신공공관리론(new public management)이 있었다. 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의를 결합해 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 등장한 이론이라 볼 수 있다. 정부관료제의 운영체제가 경쟁의 원리에 기반한 시장체제를 모방하여 계층제적 통제를 대체함으로써 정부관료제의 효율성을 높이는 것이다(이종수, 2009). 신공공관리론은 기본적으로 공공부문의 축소와 민간영역의 확대를 추구한다. 주요 국가들은 1980년대 중반 이후 지속적인 경기 침체와 재정적자, 그리고 공공서비스의 품질에 대한 불만 등으로 인해 정부관료조직의 비효율성과 정부능력에 대한 불신이 증대되었다. 이에 따라 관료제에 따른 병리를 극복하고 정부에 대한 신뢰를 회복하기 위해 전통적인 정부에 대한 시각을 전면 재검토하였다(경기도, 2004).<sup>1)</sup> 이와 같이 신공공관리론이 지배적인 패러다임으로 자리매김할 수 있었던 이유 중 하나는 정부관료조직의 비효율성과 정부능력에 대한 불신에 기반한다. 정부조직과 능력에 대한 비효율성과 불신 같은 현상이 발생한 원인 중

1) 신공공관리론에 대한 구체적인 내용은 제2장 성과창출형 지방정부 시스템 구축 관련 이론적 논의 제2절 성과창출형 지방정부 시스템의 이론적·실제적 구성요소에 대한 논의 1. 이론적인 구성요소를 참고하기 바란다.

하나는 정부조직을 둘러싸고 있는 환경이 급격하게 변화하고 있음에도 불구하고 이에 적응하지 못하였기 때문이다.

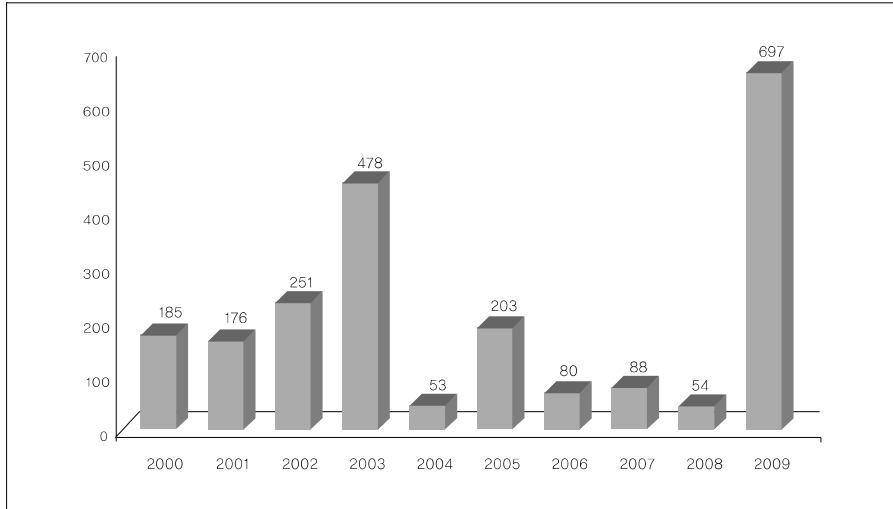
지방정부를 둘러싸고 있는 환경은 급격하게 변화하고 있다. 대외적으로는 세계화와 정보화의 급진전으로 국경 없는 경쟁이 치열해지고, 대내적으로는 고령화, 고실업, 저성장사회로 전환되고 있다. 이런 다양한 환경 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 기존의 권위적이고 중앙집권적 정치·행정·경제체제에서 벗어나 유연하고 민주적인 분권관계로 재편해야 할 필요성이 높아지고 있다. 즉, 중앙정부 주도의 일률적인 정책 수립 및 업무수행에서 벗어나 민간부분과 지방이 국내·외에서 역량을 발휘하는 분권형 사회로 전환하는 것이 국가 경쟁력을 제고 하는 길이다.

중앙정부와 마찬가지로 지방정부도 변화된 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 지역특성을 살린 경쟁력을 갖추어 다양한 수요 변화에 대응하여야 할 것이다. 건전한 지방자치체는 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공 서비스를 제공함에 효율성과 책임성이 전제가 될 때 제대로 정착이 되며, 이를 위해서는 지방분권이 확보되어야 한다. 다시 말해, 분권화는 지역 주민의 다양한 선호를 중앙정부의 획일적 공공서비스로서 제공되는 것보다 지방정부가 지역에 밀착된 지방공공서비스로서 공급하는 것이 자원배분의 효율성을 높이는 제도이다(송상훈 외, 2007).

앞에서 살펴본 바와 같이 지방정부는 대내외적인 환경변화에 부응하여야 생존할 수 있는 시대적 사명에 직면해 있다. 그 동안 지방정부는 다소 비효율적인 측면들을 보유하고 있더라도 이러한 사실이 생존에 직접적인 영향을 미치지 않았다. 그 이유는 중앙정부가 많은 권한을 보유하면서 지방정부를 일정 부분 관리함으로써 지방정부의 비효율성 부분을 일정 수준 보완할 수 있었기 때문이다. 그러나 중앙정부는 2000년 185건, 2003년 478건, 2006년 80건 그리고 2009년 697건 등 현재까지 2,265건의 사무를 지방으로 이양하였으며, 현재에도 지방분권촉진위원회 등에서 지속적으로 중앙권한을 지방으로 이양하고 있기 때문에 지방정부의 권한이 더욱 커지고 있다([그림 2-1] 참조).

그림 2-1. 중앙행정권한의 지방이양 건수

(단위: 건)



중앙권한의 지방이양으로 인한 지방정부의 권한 확대는 지방정부의 책임성이 더욱 커지고 있음을 의미한다. 이는 지방정부를 운영함에 있어서 지방정부 스스로 일정한 성과를 창출하여야 한다는 것을 의미한다. 이는 결국 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다. 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 명확한 개념 정의가 필요하다. 즉, 성과창출형 지방정부 시스템이란 무엇인가에 대하여 답을 할 수가 있어야 할 것이다. 이하에서는 이와 관련된 내용에 대하여 검토하고자 한다.

## 2. 성과창출형 지방정부 시스템의 개념

성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 먼저 성과창출형 지방정부 시스템의 개념을 파악하여야 한다. 성과창출형 지방정부 시스템의 개념을 정의하는 것은 연구의 방향 설정, 연구의 내용, 대안의 도출에서에 있어서 매우 중요하다. 성과창출형 지방정부 시스템의 개념을 파악하기 위하여 본 연구에서는 3단계의 접근을 시도

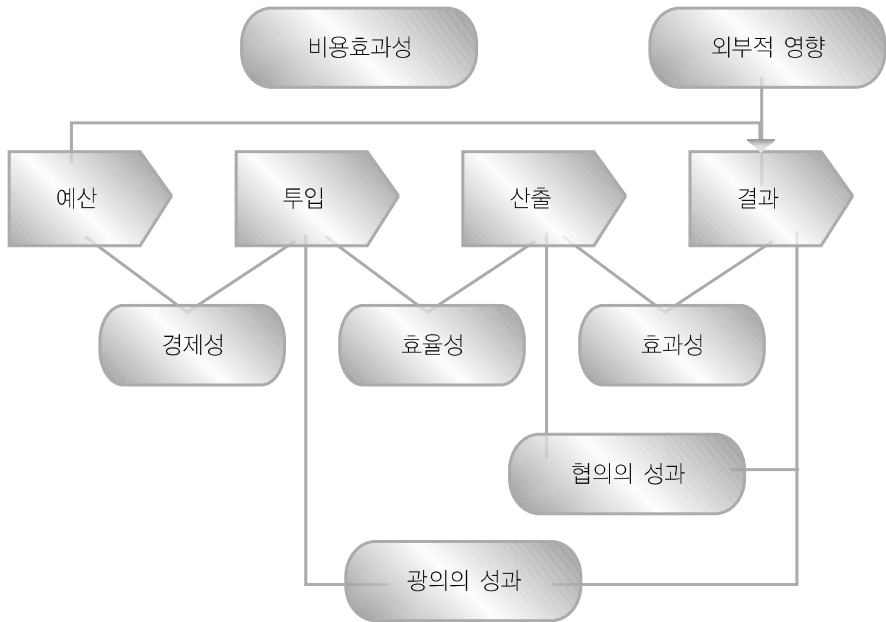
하고자 한다. 먼저 개념을 정의할 때 활용하는 접근방법에는 두 가지가 있다. 하나는 사전적 정의(또는 관례적 정의)이고 다른 하나는 약정적 정의이다. 사전적 정의(reportive definition)는 성과창출형 지방정부 시스템이라는 개념이 이미 정립되어 있어 그것을 활용하는 것을 의미한다. 그러나 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 개념은 구체적으로 정의되어 있지 않다. 따라서 새로운 개념정의를 필요한 부분이다. 이를 위해서 본 연구는 1단계로 성과창출형 지방정부 시스템을 구성하고 있는 성과, 창출, 지방정부, 그리고 시스템이라는 용어를 각기 분리하여 살펴본 후 이를 종합화하는 시도를 하고자 한다. 약정적 정의(stipulative definition)는 토론, 학문적 목적을 위하여 이미 사용되고 있는 용어에 새롭거나 제한적인 의미를 갖는 용어로 나타내는 것을 의미한다(McGaw & Watson, 1976: 120). 이를 위하여 본 연구에서는 2단계로 현재 정부에서 활용하고 있는 유사한 사례를 토대로 개념정의를 시도하고자 한다. 마지막으로 3단계는 사전적 정의와 약정적 정의를 토대로 도출된 성과창출형 지방정부 시스템의 개념을 종합하여 본 연구에서 활용하고자 하는 개념을 정의하고자 한다.

먼저 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 개념을 사전적 의미로 파악하기 위해서는 성과, 창출, 그리고 시스템 등에 대한 개념을 파악한 후 이를 종합하는 과정을 거쳐야 할 것으로 보인다. 먼저 성과(performance)라는 용어를 살펴보면, 성과는 다양한 용어로 정의가 가능하다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 도식화하면 [그림 2-2]와 같다.<sup>2)</sup> [그림 2-2]에서 보는 것처럼 성과는 협의의 성과 개념과 광의의 성과 개념으로 구분할 수 있을 것이다. 협의의 성과는 투입과 활동을 통하여 나타난

2) [그림 2-2]에 제시되어 있는 다양한 용어를 설명하면 다음과 같다. 먼저 경제성은 구입금액과 투입물사이의 관계를 나타낸다. 즉, 동일한 투입물을 보다 싸게 구입하였다면 또는 동일한 금액으로 보다 많은 투입물을 구입하였다면 경제성이 높다고 판단한다. 경제성의 개념이 관계성을 본다는 점에서 효율성과 유사한 측면을 보이고 있으나 이는 예산과 투입과의 관계성에 초점을 두는 것이지 투입과 산출 또는 결과와의 관계성에 초점을 두지 않는다는 점에서 차이를 보인다. 효율성이란 투입부터 과정 및 활동을 거쳐 산출까지의 전반적인 과정을 의미하며, 이 과정에서 투입대비 산출을 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 효과성은 해당 사업이 당초 달성하려 했던 목적을 달성하였는가의 여부를 나타낸다. 예컨대 어떤 사업이 효과적이었다는 것은 그 사업이 당초의 목적을 달성했음을 의미한다. 이때 투입량·산출량 등은 고려대상이 되지 않는다(고영선 외, 2004: 70). 투입은 사업추진에 필요한 자원, 인력 등을 나타내며 이는 사업추진의 효율성이나 생산성을 판단하는데 중요한 역할을 한다. 과정은 투입물을 활용하는 것을 의미한다. 산출은 회계연도 내에 완료된 사업의 산출과 서비스를 나타내는 것이다. 결과는 재정사업의 추진으로 발생한 물질적인 재화나 서비스로 인한 상황이나 행동의 변화를 나타낸다(한국조세연구원, 2003: 111-113).

산출(output)과 결과(outcome)만을 의미한다. 그리고 광의의 성과는 투입부터 결과까지의 전체 과정에서 나타난 결과를 모두 포괄하는 용어로 사용되기도 한다. 성과창출형 지방정부 시스템 구축방안이라는 본 연구의 목적을 고려한다면, 광의의 성과개념보다는 협의의 성과개념이 바람직할 것으로 보인다. 즉, 다양한 투입과 노력을 통하여 유무형의 무엇인가를 만들어낸 것을 성과라 볼 수 있을 것이다.

### ■ 그림 2-2. 성과의 개념 ■



다음으로 창출(creating or making)은 백과사전에 의할 경우 ‘전에 없던 것을 처음으로 생각하여 지어내거나 만들어 냄’이라고 제시되어 있다. 결국 무엇인가를 생기도록 하는 것이라 볼 수 있을 것이다. 마지막으로 시스템(system)은 특정 기능을 수행하는 조직화된 전체를 의미하는 것으로 다음과 같은 특징을 가진다(Hodge & Anthony, 1988; 이종수, 2009: 484). 먼저 시스템은 목표를 가지고 있으며, 환경과 구분되는 일정한 경계를 지니고 있으며, 내부는 하위시스템으로 구성되어 있다. 그리

고 하위시스템은 상호의존성을 지니고 상호작용을 한다. 또한 시스템은 외부로부터 투입을 받아 전환과정을 거쳐 산출을 내고 산출은 다시 환류된다는 등의 특징을 지닌다.

지금까지의 논의를 통하여 사전적 의미의 성과창출형 지방정부 시스템을 정의하면 다음과 같이 종합할 수 있을 것이다. 즉, 사전적 의미에서 성과창출형 지방정부 시스템은 “지방정부가 당초 설정한 목표(사업, 과업 등을 포함) 등을 이루어낼 수 있도록 조직화된 구성요소의 집합(상호의존성을 지니고 있는 하위체제의 합)”이라고 할 수 있다. 이와 같은 정의에서 또 다시 고려하여야 하는 것 중에 하나는 시스템이 구성요소의 집합이라고 할 때 여기에 어떤 것이 포함되는가에 대한 것이다.<sup>3)</sup>

다음으로는 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 약정적 정의이다. 이를 위해서는 일정한 사례를 통하여 기준을 파악한 후 활용할 필요가 있다. 개념 파악을 위하여 준거로 삼을 수 있는 사례를 살펴본 결과 2010년 대통령 업무보고 시 행정안전부가 제시한 내용 중 하나인 “성과창출형 정부시스템 구축”을 발견할 수 있었다. 여기에서의 성과창출형 정부시스템은 ‘국정운영의 가시적 성과창출을 적극 뒷받침하고, 저출산·고령화사회 등 미래에 능동적으로 대비하는 유연하고 효율적인 정부시스템’이다.

[표 2-1]에서 보는 것과 같은 사례를 토대로 하면 성과창출형 지방정부 시스템은 ‘지방정부운영의 가시적 성과창출을 적극 뒷받침하고 지방정부에서 구현되어야 하는 다양한 사업을 발굴하는 등 미래에 능동적으로 대비하는 유연하고 효율적인 시스템’이라고 볼 수 있다.

3) 자세한 내용은 2. 성과창출형 지방정부 시스템 구축에 필요한 요소를 참조하기 바란다.

표 2-1. 성과창출형 지방정부 시스템 구축과 관련된 사례: 행정안전부 2010년 연두업무보고내용

⑧ 성과창출형 정부시스템 구축

◆ 정부출범 3년차로서 국정운영의 가시적 성과창출을 적극 뒷받침하고, 저출산·고령화 등 미래에 능동적으로 대비하는 유연하고 효율적인 정부시스템 구축 추진

- 가시적인 국정운영 성과창출을 적극 뒷받침하기 위해
  - 「유동정원제」를 도입, 정원의 일부를 재배치하여 녹색성장, 친서민 등 핵심과제에 역량 집중
  - 정부기관 법인화(10년 서울대 등 4개기관) 및 책임운영기관 확대
  - 고위공무원의 역량을 강화하고, 「외부임용지수제」를 도입하여 개방형임용제를 개선하는 등 공직의 전문성 강화
- 특히, 저출산 고령화에 대비하여
  - 여성공무원에 대해 출산휴가 및 육아휴직을 활성화하는 한편, 「대체인력뱅크」를 활용한 적시 충원으로 업무공백 방지
  - 퇴직공무원의 숙련된 노하우를 자문위원, 공무원 채용시험 감독관 등으로 활용
- 공무원 노사관계 선진화를 위해
  - 공무원노조의 정치활동 금지범위를 명확히 하고, 노조 관리역량 평가 등 자치단체의 관리·감독체계 강화
  - 민·관협의체의 공무원보수 결정방식을 제도화하고, 각종 수당을 통폐합
- 최근 사회문제화 되고 있는 공직사회의 비리구조 혁파를 위해
  - 비리공직자의 공직배제기준 강화(금고형 → 징역죄 300만원 이상 벌금형)
  - 계약과정에서의 비리 및 부정 계약업체와는 계약해지를 의무화하고, 향후 입찰자격 제한
  - 장기근무에 따른 비리 개연성 차단 등을 위해 자치단체간 순환교류 의무화
- 비리에 대한 사전예방을 위해
  - 감사직의 개방임용을 확대하고, 감사실적을 외부에 공개 조치
  - 인·허가, 계약 등 전산모니터링 강화로 실시간 비리 감시체계 구축
- 공직자 비리에 대한 외부통제를 강화하기 위해
  - 청렴도 미흡 자치단체에 대해서는 특별감사 실시
  - 기초자치단체에 대한 시도 종합감사기능 강화
  - 「공직비리 신고포상금제」 도입

지금까지의 논의를 종합하여 성과창출형 지방정부 시스템 구축의 의미를 정의하면, “지방정부를 운영함에 있어 당초 설정한 목표(사업, 과업 등을 포함) 등 다양한 과업을 효율적으로 수행하되 가시적인 성과가 창출될 수 있도록 하고 미래의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 지방정부를 구성하고 있는 다양한 요



소들을 체계화하는 방안을 마련하는 것"이라고 볼 수 있다.

### 3. 성과창출형 조직과 전통적인 조직의 차이점

성과창출형 지방정부 시스템에 대한 개념을 보다 명확하게 하기 위해서는 성과창출형 정부시스템과 전통적인 정부시스템 간의 차이점을 비교하는 것이 의미가 있을 것이다. 성과창출형 정부시스템과 전통적인 정부시스템의 차이는 조직시스템의 차이를 통하여 살펴볼 수 있다. 많은 학자들이 성과창출형 조직과 전통적인 조직의 차이점을 제시하고 있지만, 그 중에 대표적이라 할 수 있는 논의는 Resnick-West 컨설팅(1994: 34)이 제시한 내용이다. Resnick-West 컨설팅은 사람, 결정체제, 인사제도, 구조, 재정관리, 가치문화 등으로 구분하여 전통적인 조직과 높은 성과를 내는 조직을 비교하고 있다. 구체적인 내용은 [표 2-2]와 같다.

표 2-2. 전통적인 조직과 높은 성과를 내는 조직

설계요소	전통적인 조직	높은 성과를 내는 조직
사람	좁은 전문성 개인	다가능 보유 팀플레이
결정체제	중앙집권화 폐쇄형	분권화 개방형
인사제도	표준화된 선발 틀에 박힌 교육훈련 직무급 좁고 반복적인 직무	실질적인 면접 지속적인 교육훈련 성과급 풍부하고 다양한 직무
구조	수직적이고 경직된 계층제 기능적인 부서체계	자율적인 팀운영 수평적이고 탄력적인 계층제
재정관리	통제 및 관리지향적 합법적 지출 초점	결과지향적 성과를 위한 유연성 초점
가치문화	순응을 권장 반복적인 형태	자족적인 사업체계 참여, 혁신 및 협동을 촉진

자료: Resnick-West(1994: 34), Benchmarking Worksheet, Resnick-West Consulting; 경기도(2004: 14), 「성과중심예산제도 도입을 위한 지표체계 구축」, 경기개발연구원 보고서에서 재인용

먼저 전통적인 조직을 보면 구성원의 경우 좁은 전문성을 보유하고 있으며 주로 개인 플레이를 한다. 전통적인 조직의 결정체제를 보면 중앙집권화되고 폐쇄화된 시스템을 보유하고 있다. 인사제도의 경우 표준화된 방식에 의하여 선발되고 틀에 박힌 교육훈련을 받으며 직무급이 중심이 되고 좁고 반복적인 직무를 수행하도록 설계되어 있다. 조직의 구조는 수직적이고 경직된 계층제 형태를 가지고 있으며 기능별로 분리된 부서체제를 보유하고 있다. 그리고 통제 및 관리지향적이며 합법적 지출에 초점을 맞추는 재정관리시스템을 보유하고 있으며, 순응을 권장하고 반복적인 형태가 바람직한 것으로 보여지는 조직문화를 가지고 있다.

반면 높은 성과를 내는 조직의 구성원들은 다양한 기능을 보유하고 있으며, 팀 플레이를 하는 사람들로 구성되어 있다. 결정체제적 기준을 적용하면 분권화·개방형 의사결정체제를 가지고 있다. 인사제도는 형식적인 면접이 아닌 실질적인 면접을 통하여 직원을 선발한 후 지속적인 교육훈련을 실시하여 역량을 개발하도록 설계되어 있다. 동시에 경쟁을 유도하고 이를 위한 성과급제도를 운영하며 좁고 반복적인 직무가 아닌 풍부하고 다양한 직무들을 보유한다. 조직의 구조는 자율적인 팀 운영, 수평적이고 탄력적인 계층제 형태로 설계되어 있다. 재정관리는 결과지향적이고 성과를 위한 유연성에 초점을 두고 있다. 조직의 문화는 순응 및 반복적이기 보다는 지속적으로 혁신을 유도하고 있으며 자기 스스로 업무를 처리하는 자족적인 체계를 가지고 있다.

지금까지의 논의를 토대로 하면 성과창출형 조직과 전통적인 조직 간에는 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 어떤 목표를 선택하느냐에 따라 즉, 성과창출형 조직을 지향하느냐, 전통적인 조직을 지향하느냐에 따라 사람, 결정체제, 인사제도, 구조, 재정관리, 가치문화 등의 설계 요소별로 각기 다른 모형을 설계할 수 있을 것이다.

또한 성과창출형 지방정부 시스템에 대한 개념을 보다 명확하게 하기 위해서는 과거에 제시된 정부 책임성의 개념이 아닌 새로운 정부 책임성의 개념이 정립될 필요가 있을 것이다. 즉, 높은 성과를 창출하는 조직이 되기 위해서는 책임성에 대한 개념을 변화시킬 필요가 있을 것이다. 이와 관련된 내용은 Popovich(1996)에 의하여 제안되고 있다. [표 2-3]에서 보는 것처럼 새로운 책임성은 전통적인 책임성과 많은 차이를 보이고 있다.

표 2-3. 전통적인 책임성과 새로운 책임성

구 분	전통적인 책임성	새로운 책임성
수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상세한 규제</li> <li>- 감사</li> <li>- 공청회와 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양해각서</li> <li>- 성과협정</li> <li>- 동반자협정, 성과측정</li> </ul>
과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 엄격히 규정된 특별 프로그램·규칙요구               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 프로그램 운영에 대한 보고</li> <li>· 비용배분</li> <li>· 서비스공급에 대한 절차화</li> <li>· 계획 프로그램 운영</li> <li>· 양질의 서비스에 대한 자격결정과 실효화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명백하고 공유된 이해               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 결과</li> <li>· 정의</li> <li>· 자금과 프로그램</li> <li>· 성과지표들</li> <li>· 장벽과 기회를 인식</li> <li>· 장벽을 제거하고 기회에 적절 행동</li> <li>· 지속적인 개선</li> </ul> </li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기만, 낭비, 남용 최소화를 위한 설계</li> <li>- 공평, 공정함을 확신하기 위한 설계</li> <li>- 형편없는 판단을 최소화하기 위한 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책이 개선된 조건을 만든다는 것과 공정하고 정직하게 수행된다는 확신을 주기 위한 설계</li> <li>- 건전한 판단을 사용할 권한을 부여하는 설계</li> </ul>

자료: Popovich, M. G(1996). *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*. Jossey-Bass Publishers.; 경기도(2004: 14). 「성과중심예산제도 도입을 위한 지표체계 구축」. 경기개발연구원 보고서에서 재인용

먼저 전통적인 책임성을 보면 상세한 규제, 감사, 공청회와 검토보고회 등과 같은 책임성 확보수단을 보유하고 있는 것이 바람직한 것으로 인식되었다. 그러나 새로운 책임성의 측면에서 보면 양해각서, 성과협정 그리고 동반자협정 및 성과측정과 같은 책임성 확보수단이 유용하다고 보고 있다.

그리고 책임성을 확보하는 과정을 보면 전통적인 책임성의 확보과정과 새로운 책임성의 확보과정에서 각기 차이가 존재한다. 전통적인 책임성에서 보면 프로그램 운영에 대한 보고, 비용배분, 서비스공급에 대한 절차화, 계획 프로그램 운영, 양질의 서비스에 대한 자격결정과 실효화 등과 같은 엄격히 규정된 특별 프로그램 및 규칙의 마련이 필요하다. 그러나 새로운 책임성의 확보과정을 보면 결과, 정의, 자금과 프로그램, 성과지표, 장벽과 기회의 인식, 장벽을 제거하고 기회에 적절한 행동, 지속적인 개선 등과 같이 명백하고 공유된 이해에 기반한다.

마지막으로 전통적인 책임성의 경우 기만, 낭비, 남용 최소화를 위한 설계, 공평,

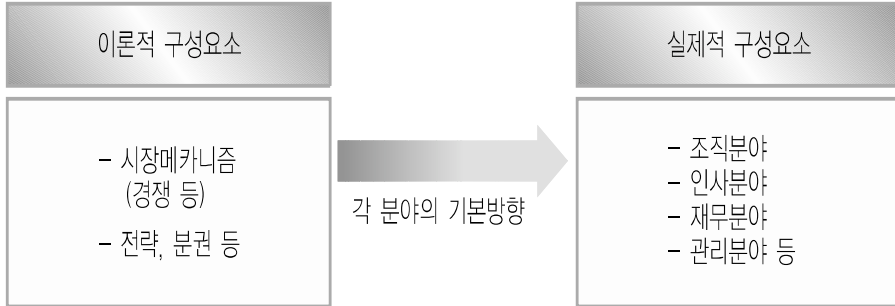
공정함을 확신하기 위한 설계, 형편없는 판단을 최소화하기 위한 설계 등이 목표이고 반면 새로운 책임성의 경우 정책이 개선된 조건을 만든다는 것과 공정하고 정직하게 수행된다는 확신을 주기 위한 설계, 건전한 판단을 사용할 권한을 부여하는 설계가 목표이다.

결국 수단적인 높은 성과를 창출할 수 있는 정부시스템을 구축하기 위해서는 전통적인 책임성과 관련되기 보다는 새로운 책임성과 연계될 수 있도록 할 필요가 있다. 책임성을 물을 수 있는 제도적 장치는 과거의 경우 감사 등을 통해서 이루어졌으나 성과창출형 조직과 관련해서는 성과협정 및 성과측정 등이 바람직하다. 엄격히 규정된 특별 프로그램이나 규칙보다는 명백하고 공유된 이해를 바탕으로 하는 것이 바람직하다. 그리고 책임성이 잘못되는 것을 최소화하기 위하여 설계하는 것이라기보다는 건전한 판단을 사용할 분명한 권한을 부여하기 위하여 설계가 필요한 것으로 인식된다.

## 제2절 성과창출형 지방정부 시스템의 이론적·실제적 구성 요소 — Ⅱ

성과창출형 지방정부 시스템의 이론적·실제적 구성요소에 대한 논의는 이론적인 측면에서 도출될 수 있는 핵심 개념, 그리고 실제 연구를 하는 과정에서의 분류 기준 등 두 가지가 포함된다. 이론적인 측면에서 도출된 핵심 개념을 실제적 구성요소에서의 분류기준에 반영되어 설계될 수 있도록 하고자 한다. 이와 관련된 것은 [그림 2-3]과 같다. 구체적으로는 이론적인 구성요소를 통하여 핵심 개념을 도출한 후 이를 실제적 구성요소인 연구분야의 기본방향으로 활용하고자 한다는 것이다.

### 그림 2-3. 이론적·실제적 구성요소간 연계고리: 예시



## 1. 이론적인 구성 요소

이론적인 구성 요소란 각 이론들의 핵심 개념을 의미한다. 즉, 성과창출형 지방정부 시스템과 관련된 이론들이 공통적으로 가지고 있는 주요 개념이 무엇인지를 발굴하는 것이다. 이론적인 의미에서 핵심 개념을 발굴한 후, 이를 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 과정에 포함할 수 있도록 조치하고자 한다. 이론적인 의미에서 성과창출형 시스템의 핵심 개념을 도출하기 위하여 행정개혁 및 정부혁신의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

### 가. 행정개혁 및 정부혁신의 주요 내용

선진국가들 뿐만 아니라 우리나라의 경우에도 명칭은 다르지만 과거부터 현재까지 지속적으로 행정개혁 및 혁신을 추진하여 왔다. 행정개혁 및 혁신은 각기 이론적인 토대를 가지고 있다. 이를 유형화하면 전통적 행정학, 공공관리론, 신행정학, 신공공관리론 그리고 뉴거버넌스 등이다. 이를 간단하게 살펴보는 이유는 각 이론별로 핵심 가치의 변화를 파악하기 위해서이다.

먼저 전통적 행정론은 관료제 패러다임을 의미한다고 볼 수 있다. 관료제는 각 학자들이 조금씩은 다르게 정의하고 있지만 이를 종합하면 “합리적으로 발전시킨 규칙

에 의거하는, 규정된 권위 관계의 체제를 갖는 대규모의 조직”이라고 할 수 있다(김운태, 1985: 770-777). 관료제는 국내외를 막론하고 대규모조직의 특성을 반영하고 있는 대표적인 조직형태라고 볼 수 있을 것이다. 관료제의 특징은 박수영의(2004: 101-102)에 의할 경우 권한의 명확성, 계층제의 원리, 문서주의, 공사의 엄격한 구분, 전문화, 직업화, 법규에 의한 행정, 고용계약의 자유계약성 등이다(박수영 외, 2004: 101-102).

다음으로는 공공관리론(Public Management)이 대두된다. 공공관리론은 과학적 관리법이 중심이 되는 사무관리론(하상균, pp.71-74)과 모든 조직에 공통으로 적용할 수 있는 원리를 발굴하기 위한 조직원리론의 두 가지로 구분할 수 있다. 사무관리론에는 테일러의 과학적 관리론과 포드즘이 자리잡고 있다. 조직원리론에서 강조하는 원리는 분업의 원리, 명령 통일의 원리, 통솔 범위의 원리, 부·성화(部·省化)의 원리 등이다. 사무관리론이든 조직원리론이든 이를 총칭하는 공공관리론은 결국 효율을 최상의 가치로 제시하고 있다. 이들이 말하는 효율은 최소의 투입(인력, 비용 등)으로 최대의 산출(결과포함)을 달성하는 것이다. 즉 투입과 산출의 비율을 의미한다.

신행정론(New Public Administration)은 1960년대 말 미국에서 일단의 행정학도들이 기존의 행정학에 도전하여 일으킨 전통 비관용에 붙여진 이름이다. 신행정론이 내 세우는 개념들로는 현실적합성 강조, 현상학 등 비실증주의적 철학의 사고방식 도입, 가치문제의 중시, 사회적 형평성의 추구, 고객중심의 행정, 능동적 행정의 추구, 반계서제적·반관료제적 성향의 구조설계 처방, 조직과 개인의 도덕성 강조(오석홍, 2008: 54-59) 등을 들 수 있다.

이러한 과정을 거친 후 신공공관리론이 탄생한다. 신공공관리론은 20세기 후반의 영향력 있는 사회과학 이론인 신자유주의, 신제도주의 이론과 연계하여 형성된 ‘시장적 공공관리’를 지칭한다. 신공공관리론은 앞서 살펴본 고전적 관리주의와 구분하여 신공공관리 혹은 신관리주의(New Managerialism)라고 불리는데, 영국에서는 신관리주의라는 용어가, 미국에서는 신공공관리라는 용어가 주로 사용되며, 현재에는 주로 신공공관리라는 용어가 주로 쓰이고 있다. 신공공관리는 이외에도 기업가적 정부, 기업가적 행정, 시장원리에 의한 행정, 국가 경영, 경영 행정, 국정 관리, 국정 경영 등

의 다양한 용어로 통용되어 사용되기도 하는데 1990년대의 시장적 효율에 기초한 정부 개혁의 흐름을 지칭하는 포괄적 용어로 사용되고 있다. 고전적 공공관리론이 중앙 집권화된 관료제에 의한 합리적 기획을 강조하고 민간 기업에서 사용되는 의사결정 기법의 도입에 의한 정부 관료제의 ‘의사결정 능력’의 향상에 관심을 두었던 반면, 신공공관리론의 주된 관심사는 어떻게 하면 치열한 시장경쟁에서 민간 기업을 살아 남게 하는 관리기법을 정부관료제에 도입하여 정부의 성과를 향상시킬 수 있는가 하는 것이다(이명석, 2001). Kettl(2000)은 서구 정부 혁신의 경험을 구체적인 사례 중심으로 분류할 때 ① 영국, 뉴질랜드, 캐나다 등 영연방을 중심으로 진행된, 국가 구조 개혁과 공공서비스 품질개선을 목표로 하는 웨스터민스터(Westminster)형 개혁과 ② 행정효율화를 통해 환경과 시민의 요구에 대응성(responsiveness)을 높여 궁극적으로 ‘기업가형 정부’(Osborne & Gaebler, 1992)를 목표로 하는 미국형 혁신(reinvention), 두 유형으로 나눌 수 있음을 보여 준다. 어느 것이 되었든 신공공관리론의 이론적 특성은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다는 것이 일반적인 관측이다. 하나는 선택과 경쟁의 원리에 기초하는 시장으로의 이행, 그리고 고객 지향적 가치구현(시장주의와 고객주의)을 지향하며, 다른 하나는 사명, 성과, 그리고 결정과 관리의 분리(신관리주의)를 지향한다(정정길, 2000). 여기에는 경쟁 가능성, 사용자 선택, 투명성, 유인구조 등 기업식 관리주의가 지향하는 결과중심의 행정개혁을 위한 재량권의 확대와 조직의 성과제고를 위한 전문직업주의적 관리가 포함된다. 곧, 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성의 강조, 유연성의 증대, 정보관리의 중요성 등을 지적하고 있는 것이다. 이 같은 주장의 이면에는 현대 공공조직의 가장 큰 문제점으로 독점을 들고 있음이 물론이다. 신공공관리론은 정부의 역할을 축소시키고 시장의 역할을 증대시키는 신자유주의를 그 이념적 기반으로 삼아 탈규제와 경쟁을 기본기치로 추구하고 있다(혁신이론연구모임, 2007: 33-37).

마지막으로 뉴 거버넌스(New Governance)론을 들 수 있다. 20세기 후반부터 신공공관리론에 대한 비판이 다양하게 제기되었다. 비판은 크게 두 가지 방향에서 전개되었다. 하나는 효율성만의 강조에 대한 반감이고 또 다른 하나는 정부의 약화에 대

한 우려이다. 효율성에 대한 집착이 비판받았던 가장 큰 이유는 그로 인해 방기되는 공공행정의 책임성, 국민들의 욕구에 대한 반응성 약화 때문이었다. 예를 들어 Minogue · Polidano · Hulme(1998)은 근대 행정의 관건이 단지 효율성에만 있는 것이 아님을 지적한다. 그것은 또한 국가와 국민에 대한 책임성에 관한 것이며, 국민이란 신공공관리론이 가정하듯 단지 소비자나 고객일 뿐 아니라, 정부의 작위적 혹은 부작위적 행정행위에 대해 책임을 추궁할 수 있는 시민들임을 강조한다. 시민들은 물론 효율적인 서비스, 그리고 (이상적으로는) 적은 세금을 선호하지만, 그들은 동시에 자신들의 권리가 보호받고 불만사항을 말하고 그들의 가치와 선호가 존중받기를 원한다는 것이다. 따라서 민주주의 사회에서 책임, 통제, 반응, 투명과 참여는 적어도 경제와 효율성만큼이나 중요한 이슈들임을 강조한다(혁신이론연구모임, 2007: 37-40). 뉴거버넌스의 개혁처방은 정부·준정부·시민단체·기업·개별적인 시민 등 다양한 행동주체들의 협력체제 발전, 정부와 국민사이의 신뢰관계와 파트너십 강화, 정부관료제에 대한 민주적 통제 강화, 정부기능의 민간화 촉진, 시장에 대한 정부개입의 축소, 정부부문에 대한 시장논리의 도입과 기업가적 정부의 발전, 행정관리의 고객중심주의·성과주의 강화, 행정관리 상의 분권화·힘실어주기·참여촉진, 효율적이고 투명한 정부의 발전, 전자정부의 발전 등이다(오석홍, 2008a: 67-71).

신공공서비스론은 행정서비스의 위상과 가치를 제고하려고 할 경우 정부가 신공공관리론이 강조하는 경영의 방식으로 운영되어서는 안 되며, 공공관료와 시민들의 참여와 민주적인 방식에 의해 운영되어야 함을 강조한다. 어느 정부에서든 공공관료들은 민주적 원칙에 입각해서 공공서비스를 제공해야 할 뿐만 아니라 공익, 거버넌스과정, 민주적 시민의식의 확대 등과 같은 민주적 이상실현을 위해 많은 관심을 기울여야 한다는 것이다. 이를 위하여 공공관료들은 새로운 시대적 도전들의 복잡성을 인식하면서 동료관료들과 시민들을 존중하면서 정책개발과 집행에 관련한 새로운 기술을 배워야 하며 국민에 대해 말하기보다는 듣기, 조정하기보다는 봉사한다는 점이 강조된다. 또한 일반국민들이 거버넌스과정에 적극적으로 참여함으로써 공공관료와 국민들간의 상호협력과 호혜적인 방향으로 공공문제를 정의하고 찾아내는 데 공동의 노력을 기울여야 한다. 신공공서비스론의 주요원리는 봉사하는 정부(serve rather than



steer), 공익의 중시(The public interest is the aim, not the by0product), 전략적 사고와 민주적 행동(Think strategically, act democratically), 시민에 대한 봉사(Serve citizens, not customs), 책임의 다원성(Accountability isn't simple), 인간존중(Value people, not just productivity), 시티즌십과 공공서비스의 중시(Value citizenship and public service above entrepreneurship) 등이다. 신행정서비스론을 전통적 정치행정이원론, 신공공관리론과 비교하면 다음의 [표 2-4]와 같다(오석홍, 2008b: 168-174).

▣ 표 2-4. 전통적 정치행정이원론, 신공공관리론 그리고 신공공서비스론의 비교 ▣

구 분	전통적 정치행정이원론	신공공관리론	신공공서비스론
이론적 기초	정치이론, 단순한 사회과학	경제이론, 실증주의적 사회과학	민주주의이론, 지식획득에 관한 다양한 접근방법
합리성·인간행태 모형	개괄적 합리성; 행정적 인간	기술적·경제적 합리성; 경제적 인간(자기이익추구적 의사결정자)	전략적 합리성; 합리성의 다양한 기준
공익관	정치적 결정, 법률에 의한 표현	개인적 이익의 집합을 반영	공동의 가치에 관한 토론의 결과
봉사대상	의뢰인과 유권자	고객	시민
정부의 역할	정책집행	시장의 활력을 위한 조타작용	공동의 가치창출에 기여; 시민에 대한 봉사
정책목표달성의 기제	기존의 정부기관을 통한 사업관리	민간 및 비영리조직을 통한 정책목표성취에 필요한 유인과 기제의 창출	합의된 목표의 성취를 위해 공공조직·비영리조직·민간조직의 연합형성
책임확보의 접근방법	계서제적 기제; 민주적으로 선출된 정치적 리더에게 책임지는 행정인	시장적 기제: 자기이익추구의 집합이 시민집단이 바라는 결과를 초래	다면적 기제: 법률·사회공동체의 가치·정치적 규범·직업상의 기준·시민의 이익에 대한 책임
행정적 재량	제약적	기업가적 목표성취에 필요한 넓은 재량권	재량은 필요하지만 절제되고 책임이 수반되어야 함
조직구조	조직내의 하향적 권한과 대외적 통제가 특징인 관료제적 조직	기관별로 통제권을 부여하는 분권적 조직	조직내외에 걸쳐 리더십이 분담되는 협동적 구조
동기유발의 기초	보수와 편익; 신분보장	기업가 정신; 정부의 규모를 감축하려는 이념적 갈망	공공봉사; 사회에 이바지하려는 갈망

자료: 오석홍(2008b), 『행정개혁론』, 서울: 박영사, p. 174.

## 나. 시사점 및 핵심 개념의 도출

지금까지 전통행정론, 공공관리론, 신행정론, 신공공관리론 그리고 뉴거버넌스론 등의 이론을 살펴보았다. 지금까지의 논의를 종합하면 [표 2-5]와 같다. [표 2-5]에 의할 경우, 이전의 개혁 패러다임이 가지고 있는 문제에 대한 반작용으로 새로운 이론들이 제시되고 있음을 알 수 있다. 즉, 전통행정론이 정당성·합법성, 관료주의적 합리성에 초점을 맞추고 있었으나, 공공관리론은 효율성, 전문성 등에 초점을 맞추고 있다. 신행정론이 분배에 초점을 맞추고 있다면 신공공관리론은 개발과 성장의 지원에 초점을 맞추고 있다.

[표 2-5]에 의하면 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하고자 할 때 토대를 제공할 수 있는 이론은 신공공관리론이다. 다만, 지나친 신공공관리론의 강조는 성과를 창출할 수 있는 정부를 구축할 수는 있으나 지방정부의 존재목적 자체를 저해할 수 있다. 즉, 신공공서비스에서 강조하고 있는 긍정적인 측면들을 훼손할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 전통행정론부터 뉴거버넌스에 이르기까지의 변화과정을 종합화한 후 시사점을 도출하여 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하는데 활용하고자 한다.

▣ 표 2-5. 행정개혁 패러다임의 모형과 특징 ▣

구 분	전통 행정론	공공관리론	신행정론	신공공관리	뉴거버넌스
국가의 역할	통치와 지배	관리	분배	개발과 성장의 지원	복지와 서비스
주요 가치	질서, 통합	효율성	형평성, 사회정의	능률과 효율성	책임성, 공동체주의
정부 관료제	계층적	계층적	탈계층제에 의한 문제해결	시장기제의 도입	수평적 교류
정책결정	권위적	과학적	권위적	거래적	호혜적
조정의 메커니즘	보이는 손	보이는 손	분권화된 보이는 손	보이지 않는 손	맞잡은 손
예시적 정책수단	국유화, 규제	사무자동화	분권	감축, 민영화, 탈규제	파트너십, 분권
추구가치	정당성·합리성관료적 합리성	전문성, 효율성	책임성, 공정성·중립성	탈규제, 경쟁·효율	반응성, 참여
혁신에 주는 시사점	근대적 행정체계와 운영원리 제공	합리적 행정관리 원칙제공, 행정효율화 추구	효율과 형평의 균형추구, 행정 책임성 원칙과 강화방안 제시	작은 정부와 시장경쟁 지향, 다양한 효율성 제고 경영기법 도입	참여·분권과 정책네트워크 강조

자료: 혁신이론 연구모임, (2007), 「이론으로 풀어본 정부혁신, 행정자치부, p.41.

지금까지의 논의를 토대로 할 때 다음과 같은 시사점과 지향하여야 할 핵심 개념을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 국가의 역할이 규제로부터 탈규제, 그리고 협치로 변화하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점을 토대로 한다면 성과창출형 지방정부 시스템을 구현한다고 할 때 한정된 자원 등을 고려하여 협치의 개념을 도입할 필요가 있을 것으로 보인다. 둘째, 효율과 형평이 이론적으로 순환되고 있음을 알 수 있다. 즉, 이전에 형평이 강조되었다면 그 다음에는 효율이 강조되고, 이전에 효율이 강조되었다면 그 다음에는 형평이 강조되는 순환고리를 형성하고 있다. 효율과 형평은 조화되기 쉽지 않은 개념이기는 하나 향후의 행정은 둘의 조화를 추구할 필요가 있을 것으로 보인다. 성과를 창출할 수 있도록 효율을 추구하되 지나친 효율의 강조보다는 최소한의 형평을 도모하면서 효율을 강조할 필요가 있을 것으로 보인다. 셋째, 정부관료제의 경우 엄격한 계층제로부터 수평적 교류로 변화되고 있다. 조직의 형태가 엄격한 피라미드형태에서 수평적 형태로 변화되어야 한다는 것을 의미한다. 성과창출형조직을 설계할 때 이러한 요소를 반영할 필요가 있을 것으로 보인다. 넷째, 정책결정과 정 역시 과거에는 권위적인 측면이 강조되었으나 현대에 오면서 점차적으로 호혜적인 측면이 중요시되고 있다. 이러한 점 역시 조직 및 인사제도의 설계시 반영될 필요가 있을 것으로 보인다. 다섯째, 조정의 메카니즘 역시 정부의 힘이 강조되었으나 점차적으로 시장기제 등이 강조되고 있다. 이는 지방정부를 설계할 때 지나치게 큰 지방정부 보다는 적정 규모 또는 작은 정부를 지양하여야 한다는 것을 의미한다. 여섯째, 정책수단 역시 정부의 힘이 강조되다가 점차 파트너십을 형성하는 방향으로 전환하고 있다. 이는 정부에게 독점적 지위를 인정하기 보다는 시민사회 등과의 파트너십을 형성할 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다. 마지막으로 성과창출형정부가 추구하여야 하는 가치 역시 합법성, 전문성, 효율성 등보다는 탈규제, 경쟁을 강조하되 시민참여 등을 권장하는 방향으로 전환될 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 경쟁을 추구하되 상호협력, 시민참여 등을 강조하는 방향으로의 변화를 도모할 수 있어야 할 것이다. 지금까지 살펴본 핵심개념들은 뒤에서 살펴볼 실제적인 구성요소별 나아갈 방향을 설정하는 준거기준이 될 수 있을 것이다. 이하에서는 실제적인 구성요소, 즉 연구를 위한 유형화작업을 시도하고자 한다.

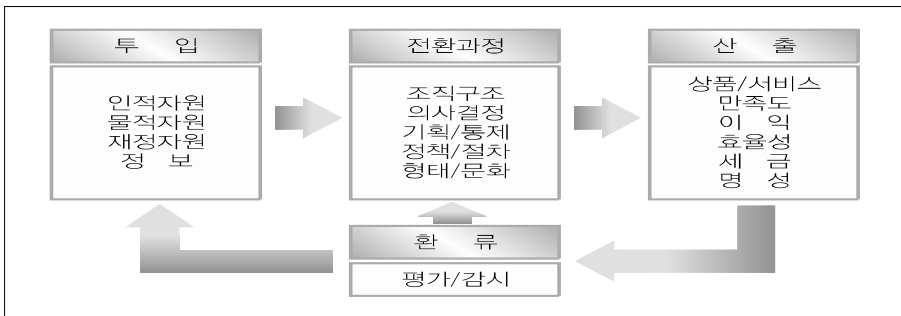
## 2. 실제적인 구성 요소

성과창출형 지방정부 시스템을 구분하여 살펴보면 목표가 성과창출이고 이를 달성하기 위한 구성과 관련된 것이 지방정부 시스템이라고 볼 수 있다. 따라서 보다 중요한 것은 지방정부 시스템에 있다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 지방정부 시스템을 어떻게 변화하여야 성과창출형 조직이 될 수 있는가에 초점이 있다는 의미이다.

지방정부의 구성요소는 외부적인 측면과 내부적인 측면으로 구분할 수 있을 것이다. 만약, 지방정부의 외부적인 측면까지 포함할 경우 매우 방대한 양의 연구가 진행되어야 하는 바, 시간적 여건을 고려할 때 어려운 점이 있을 것으로 예상된다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 내부적인 측면에 한정하여 논의하고자 한다.

지방정부 시스템의 구성 요소를 내부적인 측면에서 보면, 먼저 지방정부 시스템의 과정적 특성을 통하여 살펴볼 수 있다. 즉, [그림 2-4]를 보면, 지방정부 시스템은 다양한 투입 요소, 다양한 전환 요소, 다양한 산출 요소, 그리고 다양한 환류 요소로 구성되어 있다(Katz & Kahn, 1966; Hodge & Anthony, 1988). 지방정부 시스템의 투입 요소로는 인적자원, 물적자원, 재정자원, 정보 등이 있다. 지방정부 시스템의 전환과정의 요소로는 조직구조, 의사결정, 기획/통제, 정책/절차, 형태/문화 등이 있다. 또한 지방정부 시스템의 산출 요소로는 상품 및 서비스, 만족도, 이익, 효율성, 세금, 명성 등이 있다. 마지막으로 지방정부 시스템의 환류 요소로는 평가와 감사 등이 있다.

■ 그림 2-4. 지방정부 시스템의 주요 구성 요소 ■



지방정부의 구성요소를 내부적인 측면에 한정한다면 기구, 공무원, 예산 등과 같은 정적인 측면과 이를 운영할 수 있도록 하는 특정 제도와 같은 동적인 측면의 두 가지로 다시 구분할 수 있다. 다만, 본 연구는 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하는 방안을 마련하는 것이기 때문에 정적인 측면과 동적인 측면을 분리하여 살펴보기 보다는 상호 연계하여 통합적으로 살펴보는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

결국 성과창출형 지방정부 시스템 구축과 관련된 요소는 조직, 인사, 예산 등과 같은 정적인 측면과 이를 종합적으로 관리하는 통제수단 등과 같은 동적인 측면의 조합이라고 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 요소들을 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 다만, 그 방향은 지방정부에서 수행하는 다양한 업무, 목표, 사업 등과 관련하여 원하는 성과가 창출될 수 있도록 보다 새로운 대안을 마련하여 제시하는 것이다.

예를 들면, 다음과 같은 것이 고려될 수 있을 것이다. 조직적 측면에서는 경쟁력 있는 조직창출(칸막이식 행정기구에 대한 혁신방안, 산하기관 등의 통폐합, 부서간 경쟁을 통한 성과창출형 조직마련 등)을 고려할 수 있다. 인사제도 및 운영적 측면에서는 역량제고 프로그램 마련, 핵심과제에 인력재배치, 개방형임용제개선, 인력 휴직 등에 따른 업무공백 방지대책마련, 퇴직공무원의 활용방안 마련, 노사관계재정리, 보수 체계 개편, 예산측면에서는 기획-예산-사업-관리 등을 종합한 예산 관련 프로그램 마련, 그리고 관리수단은 부정부패 등 해소를 위한 대안 마련, 성과관리, 자체평가 등 자체통제와 외부평가, 외부감사 등 외부통제 등과 관련된 다양한 대안을 마련하는 것이 포함될 수 있다.

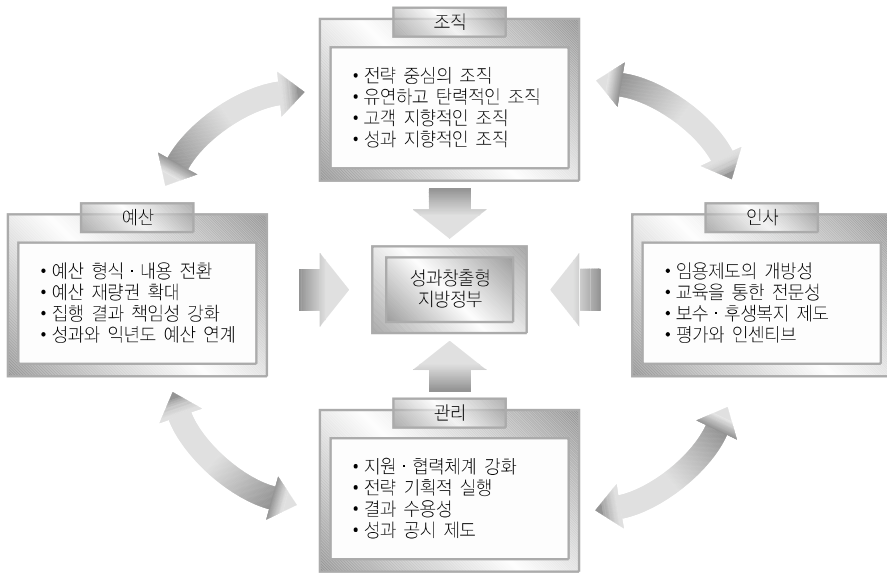
### 제3절 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 연구모형 — II

본 연구에서는 앞에서 살펴본 이론적인 구성요소와 실제적인 구성요소를 종합하여 다음과 같은 방향 하에서 논의를 진행하고자 한다. 먼저 앞에서 도출한 지방정부 시스템의 구성 요소를 보면, 지방정부 시스템의 핵심 요소는 조직, 인사, 예산 그리고

관리시스템이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 각 요소별로 투입-운영-성과창출과 같은 과정에 의거하여 다양한 대안들을 마련하고자 한다. 다만, 지방정부 시스템의 하위 시스템으로서 조직, 인사, 예산, 관리시스템은 일정한 지향점을 가져야 할 것으로 보인다. 본 연구에서는 연구의 지향점 내지 기본방향을 지방정부의 성과창출에 두었다. 즉, 지방정부 시스템의 산출을 성과창출로 설정하였다. 다음으로는 성과창출형 지방정부 시스템을 구성하는 요소는 매우 다양할 수 있다. 본 연구에서는 성과창출형 지방정부 시스템의 구성 요소로 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 관리시스템을 설정하였다.

먼저 지방정부 조직시스템의 경우 성과창출형 조직제도, 조직구조, 조직과정, 조직문화를 주요 요소로 제시할 수 있다. 이를 통하여 조직시스템을 선택과 집중형 조직, 유연하고 탄력적 조직, 성과지향적 조직으로 변화시키고, 결국 성과창출형 지방정부로 변화할 수 있을 것이다. 둘째, 인사시스템의 경우 역량을 보유한 인적자원 확보, 역량을 발휘할 수 있는 여건 조성, 미래에 급변할 수 있는 환경변화에 부응할 수 있는 인력 육성 및 운영을 주요 요소로 제시할 수 있을 것이며, 결국 이를 통하여 성과창출형 지방정부로 변화할 수 있을 것이다. 셋째, 예산시스템의 경우 기획, 예산, 사업 추진 그리고 관리가 종합적으로 어우러질 수 있는 통합형 프로그램 마련 및 운영을 주요 요소로 제시할 수 있을 것이며, 이를 통하여 성과창출형 지방정부로 변화할 수 있을 것이다. 마지막으로 관리시스템의 경우 자체적 관리수단과 외부적 관리수단을 동시에 고려하여 투명하고 신뢰할 수 있는 관리가 될 수 있도록 하는 접근이 주요 요소로 제시될 수 있을 것이다. 지방정부 시스템 하위 시스템인 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 관리시스템의 세부 요소를 예시적으로 설정하여 연구모형을 제시하면 [그림 2-5]와 같다.

■ 그림 2-5. 연구의 모형 ■



## 제3장 성과창출형 지방정부를 위한 조직시스템 구축방안

### 제1절 이론적 논의 및 분석틀

#### 1. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 의미 및 특징

성과창출형 지방정부 조직시스템의 의미를 알아보기 전에 먼저 지방정부 조직과 시스템의 의미를 살펴보고자 한다. 일반적으로 지방정부의 조직은 지방자치단체 내에서 공공의 사무를 처리하기 위하여 행위자들이 상호작용하는 유형화된 구조와 과정이라고 정의할 수 있다(임도빈, 1997). 따라서 조직구조와 조직과정은 지방정부 조직시스템의 주요 구성요소이다. 또한 조직을 시스템의 관점에서 이해하기 위해서는 시스템이론의 구성 요소인 투입-전환과정-산출-환류를 통하여 살펴보아야 한다. 시스템으로서의 조직은 투입요소로 인적, 물적, 재정적 자원 및 정보 등이 있으며, 전환과정으로는 조직구조, 의사결정, 정책, 절차, 문화 등이 있으며, 환류로는 평가 및 감사 등을 제시되고 있다 (Hodge & Anthony, 1988). 그러나 본 연구에서는 조직시스템을 전환과정(transformation process)을 중심으로 하였다.<sup>4)</sup>

결국 이러한 관점에서 보면, 성과창출형 지방정부 시스템의 하위 시스템의 하나인 성과창출형 지방정부 조직시스템은 지방정부가 가시적인 성과를 창출하도록 유연하고 효율적으로 조직을 설계하여 성과 중심의 조직체계를 구축하는 전환과정이라고 할 수 있다. 일반적으로 성과창출형 조직은 높은 성과를 창출하는 것을 목적으로 하기

4) 투입요소의 일부인 인적자원, 재정자원은 제4장과 제5장에서 부분적으로 다루고 있으며, 평가 및 감사는 제6장에서 부분적으로 다루고 있다.



때문에 고성과 조직(high-performance organization)으로 정의되기도 한다. Sharpe (2001)는 높은 성과를 창출하는 조직을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 일을 잘하면서 비용을 적게 쓰는 조직, 사용한 예산으로 중요한 결과를 성취할 수 있는 조직, 고객에게 높은 가치를 제공할 수 있는 조직, 상품과 서비스를 적기에 제공할 수 있는 조직 등으로 고성과 조직을 정의하고 있다. 또한 높은 성과를 창출하는 조직은 조직의 모든 구성원이 조직의 미션과 자신의 업무가 조직의 비전 달성에 어떻게 도움을 주는지를 이해하는 조직이며, 높은 수준의 신뢰, 의사소통, 열정, 재미를 가지고 있는 조직이며, 효과적이고 협력적인 노사관계를 가진 조직이며, 개인의 물질적 건강과 정신적 건강, 그리고 조직의 물리적 환경이 건강한 조직이며, 조직구성원들이 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기회를 부여하는 조직이며, 끊임없는 학습을 통하여 자기 지속적이고 자기 발생적인 조직을 의미한다(Sharp, 2001).

한편 높은 성과를 창출하는 조직의 특징으로 Sharpe(2001)는 다음과 같은 요인을 강조하고 있다. 첫째, 성공을 위한 높은 수준의 측정 가능한 성과 목표를 설정하여야 한다. 둘째, 조직은 구성원들의 창조적이고 새로운 아이디어를 적극적으로 장려하여야 한다. 셋째, 모든 조직의 자원을 효과적으로 활용할 수 있도록 전략적으로 배열하여야 한다. 넷째, 지속적인 평가와 개선을 통한 다차원 수준의 자원 환류가 있어야 한다. 여섯째, 효과적인 의사소통과 유연한 조직구조를 지속적으로 창조할 수 있도록 변화 관리 및 과업 관리를 하여야 한다. 일곱째, 구성원들의 변화를 유도하는 학습 환경 조성하는 등 지속적인 학습을 하여야 한다. 여덟째, 신뢰, 몰입, 가치를 바탕으로 조직을 구축하고 조직의 구성원에 대한 효과적인 훈련을 하여야 한다. 마지막으로 조직의 구성원들은 자기 주도적인 학습과 성장을 위하여 투자할 수 있는 준비된 개인이어야 한다. 또한 Clemmer(2001)는 높은 성과를 창출하는 조직의 구조 또는 특징으로 다음과 같은 것을 제시하고 있다. 즉, 고객과 시장 중심의 조직(Intense Customer and Market Focus), 팀에 기반 한 조직(Team-based), 자율적이고 분권화된 조직(Highly autonomous and decentralized), 봉사하는 리더십(Servant-Leadership), 네트워크, 파트너십, 그리고 협력적 조직(Networks, Partnerships, and Alliances), 전문화된 조직(Focused Staff Professionals), 그리고 통솔 범위의 적정화(Management Levels) 등

을 제시하고 있다. 결국, 성과창출형 지방정부 조직시스템은 다양한 의미와 특징을 가지고 있다.

따라서 성과창출형 지방정부 조직시스템을 구축하기 위해서는 먼저 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구성 요소들을 도출하여야 한다. 그리고 도출된 각 구성 요소들이 지방정부의 성과창출에 긍정적으로 작용하도록 조직시스템을 재설계하여야 한다. 이하에서는 성과창출형 지방정부 조직시스템의 일반적인 구성 요소에 대하여 살펴보고, 이를 토대로 본 연구의 성과창출형 지방정부 조직시스템의 분석 요인을 제시하고자 한다.

## 2. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구성 요소

높은 성과를 창출하는 조직을 분석해 보면 성과창출형 조직의 구성 요소는 다양하게 제시되고 있다. 먼저 미국의 생산성본부(Institute for Corporate Productivity, 2008)는 조직이 어떻게 높은 성과를 내는가에 대한 분석을 통하여 다음의 5 가지 요소를 제시하고 있다. 첫째 요소는 전략(Strategy)으로 조직 구성원들이 공동의 목표에 관심을 가지도록 사업 전략을 체계적으로 배열하여 하여야 한다. 둘째, 리더십(Leadership)으로 리더는 조직구성원에게 기대하는 성과 기준을 제시하고 조직구성원의 행태를 유도하여야 한다. 셋째, 재능(Talent)으로 인적 자원의 역량과 사업 가치가 조화를 이루도록 하여야 한다. 넷째, 문화(Culture)로 조직의 가치들이 모든 부서에 체계적으로 배열(alignment)되어 있어야 한다. 마지막으로 시장(Market)으로 조직 구성원들이 시장과 고객을 이해하여야 하고, 자신의 업무가 어떻게 사업의 결과에 영향을 미치는지를 알아야 한다.

성과창출형 조직의 구성 요소 및 주요 특징에 대하여 언급하는 학자들 역시 다양하다. 주요 학자들이 제시하는 성과창출형 조직시스템의 구성 요소를 임무 및 지향점, 리더십 및 직원관리, 업무설계 및 작업환경으로 나누어 살펴보면 [표 3-1]과 같다. 먼저 Gold(1982)는 명확한 임무와 목표를 임무 및 지향점으로 강조하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 직원들은 조직과 산출물에 대해 자부심(공지)을

가녀야 하며, 공개된 의사소통을 통해 직원들을 공정하고 존중하여야 하며, 가능한 넓게 책임성과 권위를 위임해야 하며, 직원들을 도전적이며 업무에 흥미를 가지도록 관리하여야 하며, 관리자들은 혁신적인 관리방법을 강조하여야 하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 조직 내 인적자원에 높은 가치를 두어야 하며, 명확한 업무와 목표를 설정하여야 한다고 주장하고 있다.

둘째, STEP(1985)은 임무 및 지향점으로 주민(고객)욕구를 파악하기 위한 밀접한 접촉을 강조한다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 관리자와 직원들에게 높은 재량권을 주고 자신의 책임성을 관리하도록 하여야 하며, 직원들의 참여를 높여서 그들의 지식, 기능 및 몰입을 증가시켜야 한다고 주장한다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 파트너십을 높여 지식, 전문성 및 기타 자산의 공유를 촉진하고, 생산성 향상을 위한 기법을 도입하고, 서비스 향상과 직원 평가를 기획하고 집행하는 기반으로써 측정방법을 개선하여야 한다고 주장한다.

셋째, Wilson(1989)은 임무 및 지향점으로 분명하고 공유된 임무(미션)와 서로 이해하는 조직문화, 그리고 외부의 정치적 지지를 제시하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 최고관리자들은 충성심을 요구하고, 명확한 임무를 표현하며, 능력 있는 인재를 유치하고, 부하직원에게 정확한 요구를 하여야 하며, 리더들은 동료들의 기대감이 조직을 위해 봉사하도록 하여야 하며, 실제 운영자들의 재량권을 극대화 하여야 하며, 최고관리자는 조직 유지의 책임을 져야 하며, 상향식 집행을 강조하여야 한다고 주장한다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 명확하게 규정된 목표, 중요한 업무가 수행되는 방법에 대한 폭 넓은 동의(합의), 업무설계 단계에서부터 운영 목표의 개발을 위한 기관 자율성의 확보, 적합한 시각에서 맥락적 목표를 관리하고 유지하는 능력의 확보 등을 강조하고 있다.

넷째, Denhardt(1993)는 임무 및 지향점으로 공공서비스에 대한 헌신과 주민 의도의 이해 및 민주적 가치를 대표하는 주민에 대한 봉사를 제시하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 리더 스스로 임무에 몰입하고 있음을 보여 주어야 하며, 관리자들은 조직 내에 공동체 의식을 형성하여야 하고 명확한 가치를 표현하여야 하며, 또한 관리자들은 높은 윤리적 기준을 강조하고 이양되고 공유된 리더십을 가져

야 하며, 직원들은 책임성을 수용하며 성과에 대해 책임감을 가져야 한다고 주장하고 있다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 실용적인 점진주의(변화는 자연스러우며 적절한 것), 창조적이고 인간적인 변화에 대한 접근방법의 활용, 가치에 대한 몰입적 참여 등을 강조하고 있다.

다섯째, Alliance(1994)는 임무 및 지향점으로 임무의 명확성과 임무에 대한 이해 및 이해관계자들과의 공개되고 생산적인 의사소통을 제시하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 직원들에게 권한을 이양하고, 지속적인 학습을 위해 자원을 배분하여야 하며, 직원들은 보상과 연결된 결과를 성취하기 위한 책임감을 지녀야 하며, 직원들의 성공을 독려하고 동기부여를 하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 결과의 명확화 및 성과에 초점을 둘 것, 새로운 업무과정을 제도화시킬 것, 새로운 상황에 대한 유연한 조절과 적응을 할 것, 성과달성을 위한 경쟁을 장려할 것, 주민(고객)욕구에 부응하도록 업무절차를 재구조화할 것 등을 주장하고 있다.

여섯째, Hale(1996)은 임무 및 지향점으로 중심적 임무는 조직구성원들과의 소통을 통해 명확히 할 것을 제시하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 학습, 소통, 유연성, 공유 및 비전 개발을 강조하는 리더십의 조장을 강조하고 있다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 학습을 강조하며, 학습, 위험 감수, 훈련, 소통 및 업무 측정을 지원하여야 하며, 팀워크, 참여, 유연한 권위, 효과적 보상과 인정을 지지하고 강조하는 공동체의 양성을 주장하고 있다.

일곱째, Holzer과 Callahan(1998)은 임무 및 지향점으로 주민(고객) 중심과 외부기관 및 시민과의 파트너십 형성을 제시하고 있다. 그리고 리더십 및 직원관리와 관련해서는 최고지도자의 지지를 얻은 전략적 장기 기획으로 품질을 관리하고, 인력자원을 개발하고, 팀 형성, 체계적 훈련, 인정, 및 직원과 조직 욕구의 균형을 통한 권한이양 등을 주장하고 있다. 또한 업무설계 및 작업환경과 관련해서는 자료에 대한 자유로운 접근, 생산성 향상을 위한 자동화 및 주민 요구를 전달하는 기술 등의 도입, 목표의 설정과 결과의 측정을 통해 성과를 측정하여 자원배분을 정당화하고 조직전략의 개선을 도모할 것 등을 주장하고 있다.

표 3-1. 성과창출형 조직의 구성 요소 및 특징

학 자	요 인	임무(미션)/공공성 지향점	리더십/직원관리	업무 설계/작업 환경
Gold (1982)		<ul style="list-style-type: none"> <li>명확한 임무 및 목표의 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직원들은 조직과 산출물에 대해 자부심(근지)을 지님</li> <li>정직하고 공개된 의사소통을 통해 직원들을 공정하고 존중하며 대함</li> <li>가능한 넓게 책임성과 권위를 위임</li> <li>직원들을 도전적이며 업무에 흥미를 가지도록 관리</li> <li>관리자들은 혁신적 관리방법을 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직 내 인적자원에 높은 가치를 둠</li> <li>명확한 업무와 목표의 설정</li> </ul>
STEP (1985)		<ul style="list-style-type: none"> <li>주인(고객)욕구를 파악하기 위한 밀접한 접촉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관리자와 직원에게 높은 재량권을 주고 자신의 책임을 다하도록 함</li> <li>직원들의 참여를 높여서 그들의 지식, 기능, 몰입을 증가시킴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>파트너십을 높여 지식, 전문성 및 기타 자산의 공유를 촉진</li> <li>생산성 향상을 위한 기법의 도입</li> <li>서비스향상과 직원평가를 기획·집행하는 기반으로 측정방법 개선</li> </ul>
Wilson (1989)		<ul style="list-style-type: none"> <li>분명하고 공유된 임무(미션)와 서로 이해하는 조직문화</li> <li>외부의 정치적 지지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최고관리자들은 충성심 요구, 명확한 임무 제시, 능력 있는 인재 유치, 부하직원에게 정확한 요구를 함</li> <li>리더들은 동료들의 기대감이 조직을 위해 봉사하도록 함</li> <li>실제 운영자들의 재량권을 극대화</li> <li>최고관리자는 조직 유지의 책임을 짐</li> <li>상향식 집행을 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>명확하게 규정된 목표</li> <li>중요한 업무가 수행되는 방법에 대한 폭 넓은 동의(합의)</li> <li>업무설계단계에서부터 운영목표의 개발을 위한 기관 자율성의 확보</li> <li>적합한 시각에서 맥락적 목표를 관리하고 유지하는 능력의 확보</li> </ul>
Denhardt (1993)		<ul style="list-style-type: none"> <li>공공서비스에 대한 헌신과 주민 의도의 이해</li> <li>민주적 가치를 대표하는 주민에 대한 봉사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>리더 스스로 임무에 몰입하고 있음을 보여 줌</li> <li>관리자들은 조직 내에 공동체 의식을 형성함</li> <li>관리자들은 명확한 가치를 표현함</li> <li>관리자들은 높은 윤리적 기준을 강조함</li> <li>이양되고 공유됨 리더십</li> <li>직원들은 책임성을 수용하며 성과에 대해 책임을 짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실용적인 점진주의</li> <li>창조적이고 인간적인 변화에 대한 접근방법 활용</li> <li>가치에 대한 몰입적 참여</li> </ul>
Alliance (1994)		<ul style="list-style-type: none"> <li>임무의 명확성과 이해</li> <li>이해관계자들과의 공개되고 생산적인 의사소통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직원들에 권한 이양</li> <li>지속적 학습을 위해 자원배분</li> <li>직원들은 보상과 연결된 결과를 성취하기 위해 책임을 짐</li> <li>직원들의 성공을 독려하고 동기 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>결과의 명확화와 성과에 초점을 둠</li> <li>새로운 업무과정을 제도화시킴</li> <li>새로운 상황에 대한 유연한 조절과 적응</li> <li>성과달성을 위한 경쟁</li> <li>주인(고객)욕구에 부응하는 업무 절차의 재구조화</li> </ul>

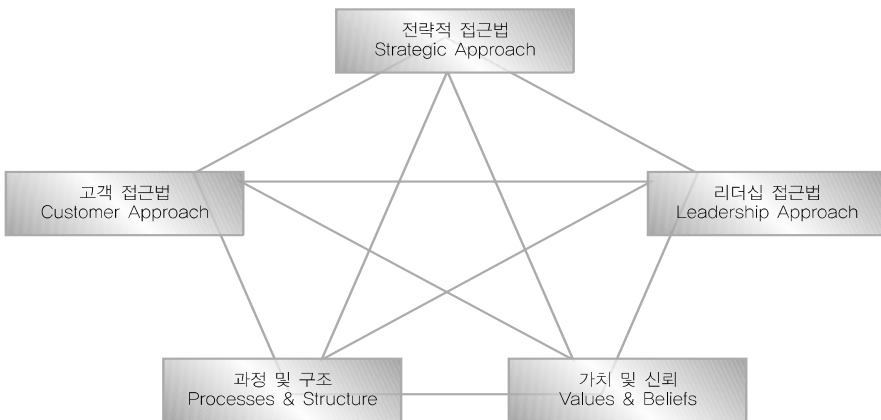
(계 속)

학 자 \ 요 인	임무(미션)/공공성 지향점	리더십/직원관리	업무 설계/작업 환경
Hale (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심적 임무는 조직구성원들과의 소통을 통해 명확히 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학습, 소통, 유연성, 공유 및 비전 개발을 강조하는 리더십의 조장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학습을 강조하며, 학습, 위험 감소, 훈련, 소통 및 업무 측정 지원함</li> <li>팀워크, 참여, 유연한 권위, 효과적인 보상과 인정을 지지하고 강조하는 공동체의 양성</li> </ul>
Holzer & Callahan (1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민(고객) 중심</li> <li>외부기관 및 시민과의 파트너십 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최고지도자의 지지를 얻은 전략적 장기 계획으로 품질을 관리함</li> <li>인력자원을 개발하고, 팀 형성, 체계적 훈련, 인정, 및 직원과 조직 욕구의 균형을 통한 권한 이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료에 대한 자유로운 접근, 생산성 향상을 위한 자동화 및 주민 요구를 전달하는 기술 등의 도입</li> <li>목표의 설정과 결과의 측정을 통해 성과를 측정하여 자원배분을 정당화하고 조직전략의 개선을 도모함</li> </ul>

자료: Rainey and Steinbauer(1999)에서 재정리.

또한 미국의 관리협회(American Management Association, 2007)는 베버(Weber)가 강조하는 조직의 구조와 과정의 중요성, 드러커와 반 드 벤(Drucker and Van de Ven)이 강조하는 행위와 전략의 통합 필요성, 그리고 데밍(Deming)이 강조하는 사람, 과정, 결과의 중요성 등을 고려하여 다음과 같이 높은 성과를 창출하는 조직 모델을 제시하고 있다. 즉, 기존의 조직 연구들을 종합하여 다섯 가지의 중요한 조직적 특성에 초점을 둔 조직성과 모델을 개발하여 [그림 3-1]과 제시하고 있다.

### ■ 그림 3-1. 높은 성과를 창출하는 조직의 구성요소 ■



첫째, 전략적 접근법은 조직이 일관된 전략을 가지고 있어야 한다는 것이다. 높은 성과를 창출하는 조직은 유연하고 성취 가능한 전략적 목표에 의해 지지되는 명확한 미래의 비전을 수립하고 있으며, 조직구성원의 행동을 표준을 규정하는 등 조직의 철학을 분명히 하고 있으며, 조직의 리더, 관리자 및 구성원들은 조직의 전략적 계획과 철학에 부응하며 일관적으로 행동하고 있다. 둘째, 고객접근법은 조직이 고객을 어떻게 대우하는가의 문제이다. 높은 성과를 창출하는 조직은 새로운 고객을 창출하고 유지시키는 분명한 방법을 가지고 있으며, 그러한 방법을 지원하기 위해 필요한 인프라와 과정을 구축하고 있다. 셋째, 리더십 접근법은 조직구성원들이 특정한 행동을 하도록 관리하는 리더의 전략으로, 경영자와 관리자들은 분명한 목표를 수립하고 조직원들의 능력을 이해하며 그들이 성과를 올릴 수 있도록 안내하여야 한다. 넷째, 과정과 구조는 조직의 전략을 수행하고 지원하기 위한 업무 프로세스, 정책, 그리고 절차를 명확히 정렬하는 방법을 말한다. 높은 성과를 창출하는 조직은 전략수행을 강화시키는 업무프로세스를 가지고 있는데, 이는 전략의 한도 내에서 조직구성원들이 내외부의 고객요구를 가장 효과적으로 충족시킬 수 있도록 도와주는 업무 흐름과 과제를 수립하는 것이다. 이러한 조직은 각각의 부서는 물론 조직 전체의 업무를 측정하기 위한 다양한 측정법을 활용한다. 마지막으로 가치와 신뢰는 조직의 전략을 수행하고 미션을 완수하는데 필수적이다. 높은 성과를 창출하는 조직은 조직구성원의 행동을 유인하고 대부분의 조직원들이 이해하는 잘 정비된 조직 가치를 보유하고 있다. 이러한 가치와 신뢰는 조직에 깊이 뿌리 내리고 있어야 하며, 조직의 리더십과 일치하여야 한다. 이러한 다섯 가지 요인은 조직 성과에 영향을 미치는 중요한 유인(동인)이며, 각각의 요인은 상호작용하며 서로 영향을 주고 받으며 하나의 시스템을 형성한다. 즉, 한 요인의 변화는 다른 요인의 변화를 유발하기 때문에 하나의 시스템으로써 연속적인 흐름(continual flux)으로 파악하여야 한다.

한편 성과창출형 조직시스템의 구축은 조직 개혁(organizational reform)과 깊은 관련이 있다. 조직개혁의 접근방법으로는 구조적 접근방법, 과정적 접근방법, 사업중심적 접근방법, 행태적 접근방법, 문화적 접근방법 등이 있다(Huse & Bowditch, 1973; Robbins, 1983). 먼저 구조적 접근방법은 조직의 구조적 설계를 개선함으로써

조직 개혁의 목적을 달성하려는 것이다. 둘째, 과정적 접근방법은 조직 내의 과정들 또는 일의 흐름을 개선하려는 접근방법이다. 셋째, 사업중심적 접근방법은 조직의 목표와 사업의 내용 및 자원을 대상으로 하여 산출의 양과 질을 개선하려는 접근방법이다. 넷째, 행태적 접근방법은 조직 내의 구성원들을 초점으로 하여 조직구성원의 태도와 행태를 개선하려는 접근방법이다. 마지막으로 문화론적 접근방법은 조직의 보다 근본적인 개혁을 위하여 조직문화를 개혁하려는 접근방법이다.

### 3. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 분석 요인

본 연구에서는 지금까지의 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구성 요소에 대한 지금까지의 논의를 바탕으로 성과창출형 지방정부 조직시스템에 영향을 미치는 하위 시스템 또는 분석 요인으로 조직제도(제도적 요인), 조직구조(구조적 요인), 조직과정(과정적 요인), 조직문화(문화적 요인) 등 네 가지 요인을 설정하였다. 먼저 제도적 요인은 현재 지방정부의 조직관리를 위하여 운영되는 조직관리제도를 의미한다. 둘째, 구조적 요인은 조직의 구조를 의미하는 것으로 성과창출형 조직의 구성 요소에서 제시하는 미션, 미국의 관리협회가 제시하는 전략적 접근법과 구조적 접근법, 조직 개혁에서 강조하는 구조적 접근방법과 사업중심적 접근방법을 포함한다. 셋째, 과정적 요인은 조직의 과정을 의미하는 것으로 성과창출형 조직의 구성 요소에서 제시하는 직원관리 및 업무설계, 미국의 관리협회가 제시하는 과정적 접근법, 그리고 조직 개혁에서 강조하는 과정적 접근방법과 행태적 접근방법을 포함한다. 마지막으로 문화적 요인은 조직의 문화를 의미하는 것으로 성과창출형 조직의 구성 요소에서 제시하는 작업환경 및 지향점, 미국의 관리협회가 제시하는 고객접근법과 가치 및 신뢰, 그리고 조직 개혁에서 강조하는 문화적 접근방법을 포함한다.

이하에서는 이러한 지방정부 조직시스템의 네 가지 분석 요인을 중심으로 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축을 위한 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 위하여 먼저 지방정부 조직시스템의 하위 시스템인 조직제도, 조직구조, 조직과정, 조직문화의 영향 요인에 대하여 자세히 살펴보고자 한다.<sup>5)</sup> 그리고 이를 통하여 이러한 네 가지 분석 요



인에 영향을 미치는 구체적인 구성 요소를 도출하고자 한다. 마지막으로 지방정부 조직 시스템의 분석 요인 및 영향 요인을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시하고자 한다.

## 가. 성과창출형 조직구조의 구성요소

### 1) 조직구조의 의미

일반적으로 구조(structure)는 하나의 조직을 구성하는 각 부분들의 특정한 관계형식을 의미하기 때문에 구조는 항상 과정(process)과는 상대적인 개념으로 받아들여진다(Kast & Rosenzweig, 1970). 과정이 하나의 시스템 내에서 에너지 혹은 정보가 동태적으로 변화하는 방식을 의미한다면, 구조는 조직 내의 직무 또는 부문 사이에 형성된 비교적 동태적인 관계라고 할 수 있다. 조직구조의 연구에서 가장 핵심적인 주제는 조직이 원하는 것을 위하여 어떻게 구조를 설계할 것인가이다. 조직구조는 일반적으로 복잡성, 공식화, 집권화의 세 가지 요소로 구성된다(Hodge & Anthony, 1988; 유민봉, 2010). 이들 구성요소는 조직 특성변수라고 하며, 조직을 설계하는데 직접적으로 영향을 미친다.

복잡성(complexity)은 조직에서 과업의 분화가 이루어지는 정도를 의미한다. 복잡성은 기본적으로 세 가지 방향에서 일어난다. 첫째, 수평적 분화는 조직이 여러 서로 다른 부서나 전문화된 하위단위를 가지는 정도를 의미한다. 일반적으로 조직내에 전문적인 지식이나 기술을 필요로 하는 직무와 직종의 수가 많을수록 조직은 수평적으로 더욱 복잡해진다. 둘째, 수직적 분화는 조직내의 계층의 수로 과업의 분화가 상하 관계를 가지고 이루어지는 것을 의미한다. 수직적 분화는 조직내의 명령계통과 관련되는 개념으로 계층(hierarchy)이라고 한다. 계층의 수가 많아질수록 조직은 수직적으로 더욱 복잡하게 되어 의사소통의 왜곡가능성이 커지며, 의사결정을 조정하기가 어려워진다. 셋째, 지역적 분산은 조직의 물리적인 시설과 인력이 지역적 또는 지리적

---

5) 조직제도에 대한 논의는 조직관리제도의 현황과 함께 다루는 것이 적합하다고 판단하여, 제3절 조직관리제도의 현황에서 자세하게 설명하였다.

으로 분산되는 정도를 의미한다. 조직이 지역적으로 분산되어 있을수록 의사소통, 조정 및 통제가 어려워진다.

공식화(formalization)는 조직내의 직무가 표준화되어 있는 정도를 의미한다. 즉, 조직 구성원들의 행동이나 태도가 문서화된 규칙이나 절차 등에 명시되어 있는 정도를 의미한다. 공식화가 높은 조직은 구성원들이 언제, 무엇을, 어떻게 해야 하는지를 미리 규정해 놓은 규칙이나 절차가 존재한다. 반면에 공식화가 낮은 조직은 사전에 규정된 규칙과 절차가 적어 구성원들이 직무를 수행하는데 있어서 상당한 재량권을 가진다. 공식화의 정도는 조직마다 다르며, 같은 조직내에서도 직무의 성격에 따라 상이하게 나타난다. 일반적으로 단순하고 반복적인 직무일수록 공식화의 정도가 높으며, 전문화된 직무일수록 공식화의 가능성은 줄어든다. 또한 조직내의 계층이나 기능에 따라서도 공식화의 정도는 달라진다. 즉, 조직의 상위계층으로 올라갈수록 공식화의 정도는 줄어들며, 생산기능보다는 판매기능이나 연구기능의 공식화 정도가 낮다.

집권화(centralization) 또는 분권화(decentralization)는 의사결정권이 조직내의 한 곳에 집중되어 있는 정도를 의미한다. 조직내의 권한위임의 정도가 낮아서 의사결정권이 대부분 최상위계층에 집중되어 있다면 그 조직은 집권화 조직이고, 의사결정의 많은 부분이 하위계층에 위임되어 있다면 그 조직은 분권화조직이라고 할 수 있다. 분권화 또는 집권화의 선택은 조직이 직면하고 있는 상황과 환경특성 등 여러 가지 요인을 복합적으로 고려하여 결정하여야 한다. 일반적으로 조직의 운영이 높은 탄력성을 요구하거나 신속한 반응과 창의성 및 능동성을 요구하는 경우 분권화 조직이 적합하다. 또한 조직의 규모가 크고, 직무상의 변화가 많고, 시장구조가 복잡하고, 기능이 다양하고, 외부환경이 예측하기 어려운 경우에도 분권화 조직을 선택하는 것이 적합하다.

## 2) 조직구조의 유형

조직구조의 유형에는 기능적 조직, 사업부제 조직, 프로젝트 조직과 매트릭스 조직, 자유형 조직 등이 있다(Hodge & Anthony, 1988; 박우순, 1998). 먼저 가장 기본적으로 널리 이용되고 있는 조직구조의 형태는 기능적 조직(functional

organization)이다. 기능적 조직은 업무기능을 기초로 하여 직무를 조합한 형태의 조직구조이다. 기능적 조직은 각 단위의 목표와 이익을 강조하기 때문에 조직 전체의 목표와 이익을 소홀히 하는 경향이 있으며, 수직적 커뮤니케이션을 강조하고 수평적 커뮤니케이션을 소홀히 하는 경향이 있으며, 기능들 간의 전체적인 협조와 통합이 어렵다는 등의 한계가 있다(Carlisle, 1969). 기능적 조직은 이러한 결함 때문에 분권화를 실시하기가 어려우며, 따라서 조직의 규모가 증대되고 시장이 복잡하게 되면서 부문화 경향이 나타나게 되었는데, 이를 사업부(divisions)라고 한다.

둘째, 사업부제 조직(divisionalized organization)는 해당 사업부문의 책임자가 모든 권한과 책임을 가지며, 자주적이고 독립적인 지위를 가진다는 특징이 있다. 그러나 조직의 본부 역시 전체 조직목표, 전략 계획 등 중요한 권한을 가지며, 사업부는 본부 조직의 지도하에 자신의 업무를 독립적으로 수행하게 된다. 그러나 모든 대형 조직이 사업부제 조직을 채택하지는 않는다. 왜냐하면 사업부제 조직은 조직의 업무를 독자적인 사업단위로 분할할 수 있어야 한다.

셋째, 조직이 어떤 특수한 과업을 수행하기 위하여 조직내에 장기적으로 유지할 필요가 없는 기구를 설치할 경우에도 전체 조직을 개편하게 되면 비효율이 증대하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 프로젝트 팀(project team) 또는 태스크 포스(task force)라는 조직구조가 나타나게 되었는데, 이를 프로젝트 조직이라고 한다. 프로젝트 조직은 신축성이 높기 때문에 과업의 상황과 필요에 따라서 설치와 해산이 자유로우며, 조직 구성원들이 주어진 과업에 집중할 수 있으며, 과업이 구체적이고 명확하기 때문에 조직구성원들의 성취감과 만족감을 높일 수 있다는 장점이 있다.

넷째, 매트릭스 조직은 프로젝트 조직과 기능적 조직의 장점을 통합한 조직구조의 형태이다. 매트릭스 조직에서는 기능적 부서의 장이 그 부서의 수직적 구조에서 전문가들에 대한 계선 권한을 행사한다. 따라서 매트릭스 조직은 전통적인 조직원리와 위배된다. 매트릭스 조직은 직원의 동기를 저하시키고, 조직의 일체감을 저해하고, 구성원의 역할인식, 조정, 의사전달에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 매트릭스 조직은 기술과 시간이 중요하고 고도로 전문화된 과업이나 불확실성이 높은 과업 등에서 유용하다.

마지막으로 자유형 조직(free-form organization)은 조직의 생존을 위하여 필요하면 끊임없이 형태를 변화시키는 아메바와 같은 조직구조이다. 자유형 조직은 위계, 엄격한 권한 규칙, 명령 계통, 상하관계의 공식화 등을 크게 강조하지 않는다. 자유형 조직은 기능이 아니라 이익 중심으로 운영되며, 따라서 결과지향적이고 목표달성을 위한 하나의 팀으로 관리된다. 또한 참여, 팀워크, 자기통제, 자율성을 통한 효과성이 강조된다. 자유형 조직은 급격한 시장변화에 신속성있고 창의적으로 대처할 수 있다는 장점이 있는 반면, 오히려 조직의 효율적인 변화를 불가능하게 하거나 적응방향을 상실하게 하는 위험도 있다.

### 3) 조직구조의 일반적 구성요소

조직의 구성 요소와 밀접한 관련이 있는 조직의 구성원리를 중심으로 조직의 구성 요소를 살펴보고자 한다. 일반적으로 제시되고 있는 조직의 구성원리로는 분업의 원리, 통솔범위의 원리, 계층제의 원리, 명령통일의 원리, 부서편성의 원리 등이 있다 (Hodge & Anthony, 1988; 박우순, 1998; 최향순, 2002). 분업의 원리는 업무를 질과 기능과 따라 업무를 분담하여 능률을 도모하는 것으로 조직 전체의 성과를 올리는 중요한 방법으로 수평적 분업과 수직적 분업이 있다. 하지만 한편으로 지나친 분업화는 업무에 대한 흥미를 잃게 하고 구성원의 능력발전을 저해하며, 부서의 할거주의로 인하여 오히려 업무의 능률을 저해할 수 있다. 계층제의 원리는 조직구성에 대한 권한과 책임의 정도에 부응하여 직무를 계층에 따라 나누고 상하 계층간의 직무상의 지휘와 감독과 복종의 체계를 이루도록 한다. 이는 조직의 질서와 통일을 유지하는 것이지만, 지나친 계층의 복잡화는 오히려 업무의 능률을 저해한다. 조정의 원리는 조직구성원 전체가 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 질서정연한 행동을 요하는 원리이다. 조정방법으로는 계층제나 위원회를 통한 방법, 업무의 표준화와 정형화를 통한 방법, 역할, 목표, 권한 및 책임의 명확화를 통하여 이루어진다. 그러나 지나친 조정의 강조는 조직구성원의 자율성과 창의성을 저해하기도 한다. 명령통일의 원리는 조직구성원들의 명령 및 보고 체계를 의미한다. 부서편성의 원리를 통해 조직의 질서를 유지하고 책임한계를 명확히 하며, 업무의 신속성과 능률성을

확보할 수 있다. 부서편성의 원리는 목적 또는 기능, 과정 또는 절차, 대상자 또는 지역 등의 기준에 따라 조직을 설계하는 것이다.

한편 최근에는 이러한 전통적인 조직의 구성 원리로는 변화하는 환경에 적응하는데 한계가 있다는 지적과 함께 팀(team)제가 조직을 구성하는 주요 사례로 활용되고 있다. 일반적으로 팀(team)이란 두 사람 이상이 각자 특정한 역할을 수행하며, 공동의 목적을 달성하기 위한 소규모 집단을 의미하며, 다음과 같은 특징이 있다(Katzenbath & Smith, 1993). 팀제는 행정수요의 지속적 증가와 새로운 수요 발생에 적극적, 능동적으로 대응하여 조직운영의 효율성 및 성과를 향상시키기 위하여 도입하고 있다. 이러한 조직형태는 고객지향성, 유연성, 신속성, 반응성을 추구하는 조직으로 21세기에 적합한 조직구조이다. 팀제의 성공을 위해서는 리더 중심의 조직구조와 조직문화를 넘어서는 것이 중요하다. 리더는 단지 조직시스템의 일부분이기 때문에 팀의 리더와 구성원들이 모두 참여하여 진정한 조직발전을 이루는 것이 중요하다. 이를 위해서는 전체적인 의사소통이 중요하며, 의사소통의 부족은 팀 와해의 근본적인 원인이 된다. 효과적인 팀 구성을 위해서는 조직적 지지, 리더십 지지, 구성원 지지의 세 가지 요소가 중요하다. 조직이 명확한 임무를 가지고 있거나 업무 수행에 필요한 기술적 자원에 대한 접근이 용이하도록 지원하는 경우 팀이 보다 효율적으로 기능할 수 있다. 또한 팀원들이 목표, 역할, 업무를 명확하게 하도록 지원하고, 모든 구성원들이 투입과 환류의 과정이 이루어질수록 팀 성공의 가능성은 높아진다. 물론 팀의 리더들은 열린 토론을 장려하고 갈등을 완화하고 해결하기 위하여 노력하여야 하며, 높은 성과기준을 설정하는 등 중요한 역할을 하여야 한다.

#### 4) 성과창출형 조직구조의 구성요소

성과창출형 조직구조를 구축하기 위해서는 위에서 제시한 다양한 조직구조 요인을 분석하여야 한다. 특히 조직은 내적 외적 환경을 정확하게 분석하여 조직을 재구성하여야 한다. 첫째, 지방정부의 조직구조는 지역의 다양한 환경의 변화에 적응해 나가기 위하여 조직의 재설계가 필요하다. 둘째, 현재사회의 기술변화가 조직의 구조에 영향을 미치며, 기술적 변화를 주도하는 조직이 성공할 수 있다. 지금까지 조직구조

의 개편은 주로 인력감축이나 기구의 재편과 같이 미래의 창조보다는 일시적인 개선 중심으로 이루어져 왔다. 또한 조직구조의 개편은 불필요한 작업을 제거하고 조직의 과정을 고객만족 향상으로 이어지도록 하는 과정의 재구축을 통하여 이루어졌다. 그러나 성과창출형 조직은 조직의 변신이 단순히 구조를 개편하고, 기구를 축소하고, 과정을 재구축하는 것이 아니라 조직구조가 조직의 비전, 목표, 전략과 연계되어 재구축되어야 한다.

따라서 본 연구에서는 지방정부의 조직구조가 성과를 창출하기 위한 구성 요소를 비전 부합도, 목표 적합도, 전략 연계도를 제시하고자 한다. 먼저 비전 부합도는 조직구조가 비전을 달성하기에 적합한 구조여야 한다는 의미이다. 둘째, 목표 적합도는 조직구조가 조직의 목표를 중심으로 설계되어야 한다는 의미이다. 마지막으로 전략 연계도는 조직구조가 조직의 핵심 사업을 달성하기 위한 전략 중심으로 설계되어야 한다는 의미이다. 즉, 조직구조가 비전에 부합하고, 목표를 달성하기에 적합하고, 전략 중심으로 설계되면, 조직의 성과를 창출할 수 있다는 것이다.

## 나. 성과창출형 조직과정의 구성요소

### 1) 조직과정의 의미

조직의 하나의 의사결정체계(decision-making system)이다. 의사결정은 여러 가지 대안 가운데 하나를 선택하는 행위이며, 조직의 성과 창출에 있어서 의사결정과정은 대단히 중요한 요소의 하나이다. 조직의 의사결정은 전통적인 관리기능, 즉, 계획, 조직화, 통제기능과 밀접한 관련을 맺고 있다(박우순, 1998; Hodge & Anthony, 1988). 또한 의사결정은 관리자가 수행하는 활동의 핵심을 차지하고 있다. 그러나 의사결정은 관리자가 단독으로 내리는 것이 아니라 많은 사람들이 개입하는 조직과정이다. 따라서 조직의 의사결정과정에는 조직의 이해관계자들의 의견이 반영되어야 한다. 특히, 조직의 최고 관리자가 내리는 전략적 결정은 조직의 목표와 성과에 중요한 영향을 미치기 때문에, 조직의 의사결정구조는 합리적이어야 한다. 특히 변화하는 환경에 대응하고 적응하기 위해서는 조직의 합리적인 의사결정이 필수적이다. 의사결정구조를

합리화한다는 것은 의사결정에 이르게 하는 사고의 결정요소를 제대로 구조화하는 것을 의미한다(김향규, 1995).

의사결정이 합리적으로 이루어지기 위해서는 의사결정구조가 분화성(differentiation)과 통합성(integration)의 구조를 가져야 한다(Diesing, 1962). 분화성이란 의사결정구조는 복수의 사실, 가치, 규범, 및 행동 대안의 제시가 가능해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 합리적 의사결정구조는 서로 다른 다양한 이념이나 견해를 가진 사람이 참여할 수 있어야 한다. 통합성이란 의사결정구조는 어떤 제시된 제안들을 통합하여 해결할 수 있는 방안이 가능해야 한다는 것을 의미한다. 의사결정구조에서의 다양한 견해들에 대한 통합성은 구성원들 간의 상호이해와 일체감 및 신뢰에 기초한다.

## 2) 조직과정의 일반적인 구성요소

지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 지방정부의 조직과정, 즉 결사결정체계가 성과창출에 기여할 수 있도록 설계되어야 한다. 먼저 지방정부가 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 현재와 같이 복잡한 지방정부의 의사결정구조를 단순화하여 신속한 의사결정이 이루어지도록 하여야 한다. 계층제는 조직으로 들어온 정보를 정리해준다는 장점이 있는 반면에, 정보의 왜곡가능성을 높인다는 문제도 가지고 있다. 특히, 정보의 왜곡 문제는 계층 간의 거리가 멀수록 심한데, 이는 분권화, 자율성, 권한의 위임 등을 통해서 해결해야 한다. 조직이 많은 계급을 만들어 의사결정구조가 복잡해질수록 정보의 왜곡과 절단현상이 심해지며, 이러한 문제를 극복하기 위해서 상부에서는 더욱 더 조직 구성원의 충성심을 강조하게 되고, 결국 조직 구성원들은 보수형의 조직인이 되어, 창의력과 창도력이 없어지게 된다. 따라서 신속한 의사결정이 필요한 경우 사업부제나 팀제 등을 활용하여 조직의 유연성과 창의력을 유도하고

둘째, 의사결정체계의 단순화와 함께 담당 부서 및 담당자의 의사결정의 권한을 명확히 하고, 아울러 책임도 명확히 설정하여야 한다. 일반적으로 업무를 기능별로 나누어서 업무를 처리하는 분업은 조직의 문제를 쉽게 해결하고 능률을 향상시키기도 하지만, 특정 부서들간의 비협조 문제를 유발할 수도 있다. 특히, 유사한 기능을

수행하는 부서를 지나치게 세분화하여 분업화시키면 상대방의 오류를 지적해주지 않음으로서 조직 전체로서는 큰 문제를 야기 시킬 수 있다. 또한 다른 사람이나 다른 부서에 책임을 전가하기도 한다. 따라서 사전에 조직의 구성원과 부서의 권한을 명확히 하고, 이에 따르는 책임 또한 명확히 하여야 한다.

셋째, 지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 최상부에 집중되어 있는 의사결정권한을 적극적으로 아래로 위임하여야 한다. 의사결정과정에서 권한의 집권화 정도는 조직 내의 권한배분 형태에 관한 것으로 주로 의사결정 권한이 어느 개인이나 집단에 집중되어 있는 정도를 의미한다. 집권화는 조직구성원이 조직의 규칙이나 규정에 어느 정도 부합하느냐의 정도인 업무결정의 자율성과 의사결정 권한이 누구에게 집중되어 있느냐의 정도를 의미하는 의사결정의 참여 정도의 두 가지 의미로 사용된다(김병섭, 1996; 김호섭, 2001). 일반적으로 의사결정 권한이 조직의 특징인이나 집단에 집중되어 있으면 집권화의 정도가 높아서 의사소통이 원활해지지 않아 권위주의적인 의사결정의 가능성이 높아진다. 반면에 의사결정 권한이 조직 내의 여러 부서에 분산되어 있거나, 하위 부서에 위임되어 있으면 집권화가 낮아지고 의사전달이 용이해져 조직이 활성화된다. 권한의 집중도가 높은 조직은 획일주의, 권위주의, 형식주의 등 관료제의 병폐가 나타날 수 있으며, 조직 구성원의 자발적인 창의력을 저하시킨다. 반면에 권한의 집중도가 낮은 조직은 조직 구성원의 참여의식을 고취하고 유능한 관리자를 양성할 수 있으며, 실정에 맞도록 업무를 융통성 있게 처리할 수 있다. 따라서 지방정부가 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 단체장이나 상위에 집중되어 있는 의사결정권한을 하위계층으로 과감하게 위임하여야 한다.

마지막으로 지방정부가 성과를 창출하기 위해서는 지방정부의 의사결정과정에 조직 구성원들을 적극적으로 참여시켜야 한다. 다수의 조직구성원들을 의사결정과정에 참여시킬 경우 의사결정이 합의에 이르지 못하거나 지연되는 경우도 있다. 그러나 조직 구성원들의 적극적인 참여는 특정인의 독단적인 의사결정을 방지할 수 있으며, 이것은 의사결정의 질 향상 및 합리적인 의사결정에 영향을 미친다. 또한 조직 구성원들을 의사결정에 참여시키는 것은 조직 구성원들의 사기진작과 근무의욕 고취, 나아가 자기실현의 욕구를 충족시켜 주기 때문에 장기적으로 조직의 발전에 긍정적인 영향



을 미치며, 결국 조직의 성과 향상으로 이어진다. 직원들의 참여를 통해서 조직의 성과를 개선하려는 노력의 하나가 참여관리이다. 참여관리의 핵심은 조직의 구성원들이 조직의 의사결정에 참여시키는 것이다. 참여적 의사결정은 관리자의 통제와 책임을 부하 직원에게 어느 정도 위임하는 것을 의미한다. 참여적 의사결정에 의하면 직원들의 참여가 내생적이고 개인적인 이익을 가져와 궁극적으로는 조직의 성과를 높이는 데 기여한다고 인식한다.

### 3) 성과창출형 조직과정의 구성요소

본 연구에서는 이러한 논의를 바탕으로 성과창출형 지방정부 시스템 조직과정의 구성 요인으로 의사결정구조의 단순화, 권한과 책임의 명확화, 의사결정권한의 위임, 조직구성원의 참여를 설정하였다. 즉, 지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 지방정부의 의사결정체계를 단순화하고 부서 및 개인의 권한과 책임을 명확히 하며(의사결정구조의 단순화 정도 및 권한과 책임의 명확화 정도), 의사결정권한을 하위 계층으로 위임하고 의사결정과정에 적극적으로 직원의 의견을 수렴하여야 한다(의사결정권한의 위임 정도 및 조직구성원의 참여 정도)는 등의 요인을 제시하고자 한다.

## 다. 성과창출형 조직문화의 구성요소

### 1) 조직문화의 의미

조직문화는 조직의 구성원들이 조직생활을 하면서 학습을 통해 공유하고 있는 가치, 신념, 이념, 규범 체계 등을 포괄하는 종합적인 개념이다(Rainy & Steinbauer, 1999). 따라서 조직문화는 조직구성원의 가치관과 사고방식 및 행동을 지배하는 근본 요소이며, 조직구성원의 행태는 물론 조직 전체의 행태와 성과에 영향을 미치는 기본 요소로 작용한다(Schein, 1985). 공공부문의 건전한 조직문화는 공유된 가치체계의 형성된 공감대를 토대를 조직의 효과성을 증대시키고, 협동심과 공익에 대한 관심을 높여서 조직성과 향상에 기여한다(Rainy & Steinbauer, 1999). 조직문화와 조

직성과간의 관계에 대한 연구들은 주로 두 가지 관점에서 연구되어지고 있다. 첫째, 생산적인 조직문화가 조직성과에 긍정적으로 영향을 미친다는 것이다(Posner, et al., 1985). 생산적 조직문화는 대다수 구성원들이 조직의 핵심적인 가치에 강한 집착을 보일 때 형성되며, 참여, 협동, 일체감 형성 등을 주요 특징으로 한다(Safford, 1988). 두 번째는 조직문화 유형이 조직성과에 영향을 미친다는 것이다. 즉, 조직문화의 기본적인 특성에 근거한 조직문화 모형을 통하여 유형화된 조직문화의 특성에 따라 조직성과를 측정하는 것이다. 조직문화 유형을 구분하는 이유는 조직이 어떤 특징적 요소, 즉, 유형화된 문화가 조직의 다른 부분과 연결되어 조직성과에 영향을 미치기 때문이다(Kets de Viries & Miller, 1986).

## 2) 조직문화의 일반적인 구성요소

조직구성원들의 성과창출을 유도하기 위한 조직문화는 매우 다양하다. 본 연구에서는 조직이 높은 성과를 창출하기 위하여 필요한 요인을 조직문화의 유형을 통하여 살펴보고자 한다. 먼저 기존의 조직문화 유형에 대한 논의를 살펴보면, 대표적으로 Quinn과 McRrath의 모형과 Cameron과 Quinn의 모형이 있다. 먼저 Quinn과 McRrath (1985)은 융통성과 안정성 및 외부지향성과 내부지향성의 두 가지 차원을 중심으로 조직문화 유형을 집단문화, 발전문화, 위계문화, 합리문화로 분류하고 있다. Quinn과 McRrath가 제시하는 조직문화 유형의 주요 특징은 [표 3-2]와 같다.

▣ 표 3-2. Quinn과 McRrath의 조직문화 유형 ▣

유형	주요특징
합리문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래 계획수립 강조</li> <li>- 조직의 명확한 목표설정 중시</li> <li>- 직무성과에 대한 높은 관심</li> <li>- 과업수행 시 능률성과 생산성 강조</li> </ul>
발전문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직의 목표달성 중시</li> <li>- 환경 적응과 창의성 강조</li> <li>- 자원획득을 중시</li> <li>- 조직의 성장 및 발전에 높은 관심</li> </ul>

(계 속)

유 형	주요 특징
집단문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성원의 단결과 응집력 강조</li> <li>- 구성원의 의사결정과정 참여 중시</li> <li>- 구성원의 사기와 능력개발에 대한 높은 관심</li> <li>- 인간관계, 조직분위기, 협력관계 중시</li> </ul>
위계문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안정성과 계속성 강조</li> <li>- 업무처리시 규칙과 절차에 관심 집중</li> <li>- 문서 및 형식 중시</li> <li>- 보고와 정보관리 중시</li> <li>- 명확한 책임소대 중시</li> </ul>

자료: 장지원·진종순, (2006)에서 재구성.

한편 Cameron과 Quinn(1999)은 Quinn과 McRath의 모형을 발전시켜 유연성과 융통성-안정성과 내구성, 조직응집력과 조화-조직간 분리와 독립의 두 가지 차원을 중심으로 시장문화, 상황적응문화, 씨족문화, 위계문화로 분류하고 있다. Cameron과 Quinn이 제시하는 조직문화 유형의 주요 특징은 [표 3-3]과 같다.

▮ 표 3-3. Cameron과 Quinn의 조직문화 유형 ▮

유 형	주요 특징
시장문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대외적 위상정립에 초점</li> <li>- 결과지향적인 조직 강조</li> <li>- 강력한 경쟁을 중시</li> <li>- 목표지향적인 문화</li> </ul>
상황적응문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원획득 중시</li> <li>- 높은 유연성과 개성</li> <li>- 외부의 지지와 성장 중시</li> <li>- 실험과 혁신 중시</li> <li>- 진취적 자세와 자유 중시</li> </ul>
씨족문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인간관계 중시</li> <li>- 고객에 민감</li> <li>- 책임의식이 높은 문화</li> <li>- 팀워크와 참여의식 중시</li> </ul>
위계문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안정, 통제, 내부 정비 초점</li> <li>- 형식, 절차, 규정 중시</li> <li>- 조직의 응집력과 형식적인 규정 중시</li> <li>- 안정과 실적 중시</li> </ul>

자료: 장지원·진종순(2006)에서 재구성.

### 3) 성과창출형 조직문화의 구성요소

조직문화는 조직구성원의 생각, 의사결정 및 행동에 방향성과 힘을 부여함으로써 조직구성원의 행태는 물론 조직 전체의 방향에도 영향을 주어 조직이 추구하는 성과의 수준에 영향을 미친다(박순애·오현주, 2006). 즉 조직문화는 조직의 성과창출에 매우 중요한 요인으로 작용한다. 성과지향적 조직문화는 조직목표 중의 하나로서 보다 나은 성과를 달성하기 위한 문화를 의미한다. 성과지향적 조직문화는 신공공관리론적 가치에 기반하고 있다. 신공공관리론에 기반하는 성과창출형 조직문화는 자율적인 조직문화, 실적지향적인 조직문화, 경쟁지향적인 조직문화, 집단적인 문화로 요약될 수 있다. 이러한 맥락에서 권경덕(2005)은 지방정부의 조직혁신전략으로 실적 중시 문화, 경쟁 지향 문화, 자율성 중시 문화, 혁신노력 중시 문화를 제시하였다. 본 또한 이홍재와 이영안(2009)은 성과지향적 조직문화로 자율문화, 집단문화, 실적지향 문화, 경쟁지향문화를 제시하였다. 성과창출형 조직문화와 관련이 있는 자율적인 조직 문화, 집단적인 조직문화, 실적지향적인 조직문화, 경쟁지향적인 조직문화의 주요 특징은 다음과 같다(Quinn & McRath, 1985; Cameron & Quinn, 1999; 이홍재·이영안, 2009; 권경덕, 2005)

첫째, 자율적인 조직문화는 신공공관리론에서 강조하는 행정환경에 대한 유연하고 탄력적인 대응과 분권을 주요 특징으로 하는 조직문화이다. 신공공관리론은 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 제고하기 위하여 권한의 이양과 권한의 부여를 강조한다. 권한의 이양과 부여는 상급자의 명령이나 공식적 절차보다는 하급자들이 더 많은 결정을 하도록 허용하는 것을 의미한다(Peter & Pierre, 2000). 둘째, 집단적인 조직 문화는 사람에 대한 배려, 고객에 대한 민감한 반응, 조직 내의 인간관계를 강조한다. 구성원의 소속감이나 상호신뢰가 핵심적인 가치이며, 구성원들은 책임의식과 참여의식, 팀워크와 협력에 높은 가치를 부여한다. 셋째, 실적지향적인 조직문화는 신공공관리론에서 강조하는 결과지향적 행정과 관련된 조직문화이다. 따라서 실적지향적인 조직문화는 목표달성과 과업달성, 직무성과, 성과에 따른 보상이 핵심 가치이다. 넷째, 경쟁지향적인 조직문화는 신자유주의의 이념에 기초한 시장주의에서 중시하는 경쟁원

리를 통해 형성되는 조직문화이다. 따라서 경쟁지향적인 조직문화는 구성원간, 부서간, 조직간 경쟁과 경쟁의 결과에 대한 차별적 보상을 강조한다.

본 연구에서는 이러한 성과지향 조직문화 유형에 대한 논의를 종합하여 성과창출형 조직문화의 구성 요소로 실적지향 조직문화, 경쟁지향 조직문화, 자율지향 조직문화, 그리고 창의혁신 조직문화로 구분하고자 한다. 첫째, 실적지향 조직문화는 성과와 실적을 중시하는 조직문화이다. 둘째, 경쟁지향 조직문화는 조직 구성원간의 경쟁을 강조하는 조직문화이다. 셋째, 자율적인 조직문화는 자율성과 개방성을 강조하는 조직문화이다. 넷째, 창의혁신 조직문화는 창의적이고 혁신적인 아이디어를 장려하는 조직문화이다.

#### 4. 성과창출형 지방정부 조직시스템 연구를 위한 분석틀

본 연구에서는 성과창출형 지방정부 조직시스템에 대한 기존의 문헌을 종합하여 성과창출형 지방정부 조직시스템의 하위 요인으로 제도적 요인, 구조적 요인, 과정적 요인, 문화적 요인 등 네 가지 요인 설정하였다. 먼저 제도적 요인은 현재 지방정부의 조직관리제도를 의미한다. 현재의 지방자치단체 조직관리제도가 지방정부의 성과에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 조직관리제도가 성과를 창출할 수 있도록 개선하여야 한다. 제도적 요인으로는 현재 운영되고 있는 인력관리제도(총액인건비제도), 기구관리제도(기구설치규정), 조직분석진단제도 등 조직관리제도를 제도적 요인으로 설정하였다.

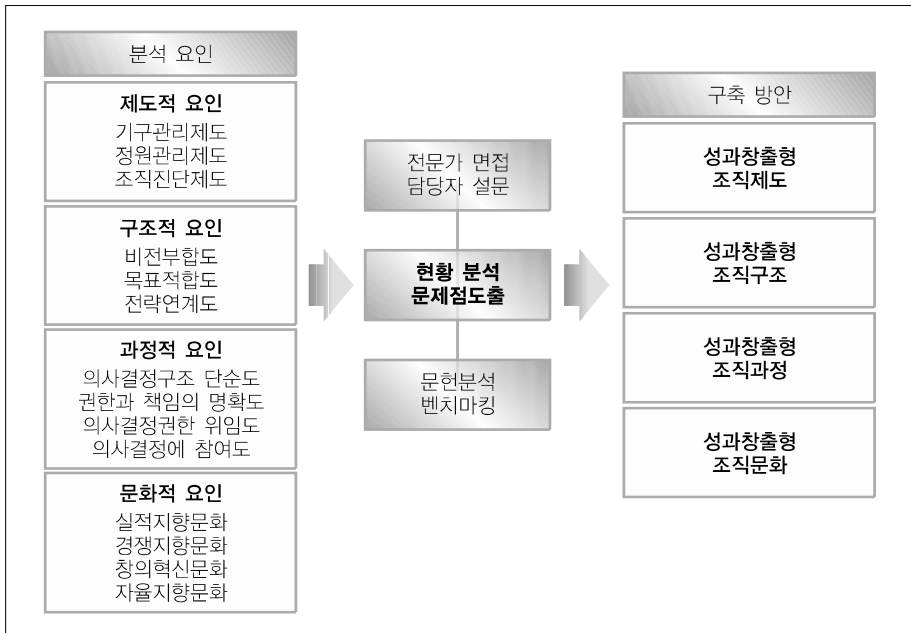
둘째, 조직의 구조는 조직의 성과창출과 밀접한 관련이 있다 따라서 구조적 요인으로는 지방정부의 조직구조가 비전에 부합하여 설계되어야 하며(비전 부합 정도), 조직의 목표를 달성하기에 적합하도록 설계되어야 하며(목표 적합 정도), 조직의 전략과 연계하여 전략 중심으로 설계되어야(전략 연계정도) 조직의 성과를 창출할 수 있다는 것이다.

셋째, 조직의 의사결정체계 역시 조직의 성과창출에 중요한 영향을 미친다. 따라서 과정적 요인은 업무 프로세스가 신속하게 이루어지고 업무처리 과정에서 소통이 원

활하여야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 의사결정구조를 단순화하고(의사결정 구조의 단순화 정도), 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하며(권한과 책임의 명확화 정도), 의사결정권한을 적극적으로 위임하고(의사결정권한의 위임 정도), 그리고 의사결정과정에 직원들을 적극적으로 참여시켜야(조직구성원의 의사결정 참여 정도) 한다는 것이다.

마지막으로 조직의 문화는 조직의 성과창출을 위한 기반이 된다. 따라서 문화적 요인은 조직문화가 조직의 성과를 창출할 수 있도록 변화시켜야 한다는 것이다. 즉, 지방정부의 조직문화가 성과와 실적을 중시하는 조직문화이고(실적지향 조직문화), 조직 구성원간의 경쟁을 강조하는 조직문화이고(경쟁지향 조직문화), 자율성과 개방성을 강조하는 조직문화이고(자율지향 조직문화), 그리고 창의적이고 혁신적인 아이디어를 장려하는 조직문화(창의혁신 조직문화)일 때, 조직의 성과를 창출할 수 있다는 것이다. 지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀을 도식화하면 [그림 3-2]와 같다.

■ 그림 3-2. 연구의 분석틀 ■



## 제2절 지방정부 조직시스템의 현황 및 문제점 분석

### 1. 지방자치단체의 조직 현황

먼저 광역자치단체의 경우 본청의 보조·보좌기관으로는 주로 실, 국, 본부를 최고 직위로 설치하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 본청의 보조·보좌기관으로 국을 설치하고 있는 자치단체가 가장 많았으며, 실과 본부를 설치하고 있는 자치단체는 비슷하게 나타났다. 그리고 직속기관을 평균 10개 정도 설치하고 있으며, 사업소는 평균 15개 정도 설치하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-4. 광역자치단체의 실·국 조직 현황

구 분 기관별	보조·보좌기관			직속기관	사업소
	실	국	본부		
서울	1	9	4	30	27
광역시	10	45	9	60	100
도	14	72	16	162	107
합 계	25	126	29	152	234

자료: 행정안전부. [지방행정조직편람], 2010. 1. 1.

또한 실, 국, 본부 산하에는 국장급의 실·관, 담당관급의 실·단, 그리고 그 산하에 과를 설치하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 상시기구 이외에 일부 자치단체에서는 한시기구를 설치하여 운영하는 것으로 나타났다. 한시기구의 경우 국장급 한시기구는 경우 서울시가 1개를 설치하고 있으며, 담당관급의 경우 광주시 1개, 충남 2개, 경북 2개, 경남 2개의 한시기구를 설치하고 있으며, 과장급 한시기구의 경우 대구시 1개, 인천시 4개, 경북 1개, 제주 1개를 설치하여 운영하는 것으로 나타났다.

표 3-5. 광역자치단체의 과·담당관 조직 현황

구 분 기관별	보조·보좌기관								
	국장급(실·관)			담당관(실·단)			과		
	계	상시 기구	한시 기구	계	상시 기구	한시 기구	계	상시 기구	한시 기구
서울	13	12	1	69	69	-	46	46	-
광역시	23	23	-	50	49	1	245	240	5
도	30	30	-	52	46	6	375	373	2
합계	66	65	1	171	164	7			

자료: 행정안전부. [지방행정조직편람]. 2010. 1. 1.

다음으로 기초자치단체의 경우 본청의 보조·보좌기관으로는 주로 실·국과 과·담당관을 설치하고 있는 것으로 나타났다. 시와 자치구의 경우 대부분이 실·국을 설치하고 실·국 하부 기구로 과·담당관을 설치하는 것으로 나타났다. 군의 경우에는 인구가 많은 일부 자치단체에서는 실·국을 설치하고 있으며, 대부분의 군은 과·담당관 체제로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 시, 군의 경우 대부분이 직속기관과 사업소를 설치하여 운영하고 있으며, 일부 시와 자치구에서는 출장소를 설치하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-6. 기초자치단체의 조직 현황

구 분 기관별	보조·보좌기관		직속기관	사업소	출장소	
	실·국	과·담당관				
시	275	1,773	156	361	11	
군	7	1,141	171	165	-	
구	자치구	265	1,553	69	42	5
	일반구	-	208	-	-	-
합계	547	4,675	396	568	16	

자료: 행정안전부. [지방행정조직편람]. 2010. 1. 1.



## 2. 지방자치단체 조직관리제도 현황

### 가. 지방자치단체 기구관리제도의 현황

국가가 국가행정을 수행하기 위하여 기관을 설치하는 것과 마찬가지로 지방자치단체도 지방행정을 수행하기 위하여 기구가 필요하다. 우리나라의 경우 헌법(제118조 2항)에 “지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고, 지방자치법 및 시행령 등을 비롯한 제법령에서 세부사항을 명시하고 있다. 특히 지방자치법(제102조 1항)은 “지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례”로 정하도록 하고 있으며, 직속기관, 사업소, 출장소 등에 대해서도 마찬가지로 규정하고 있다. 나아가 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙’에 의하여 지방자치단체의 행정기구 설치제한과 정원관리에 있어서의 제한 규정을 구체적으로 명시하고 있다. 예를 들면, 기구설치의 경우 정원증원을 수반하는 기구설치를 제한하고 있으며, 정원관리 역시 대통령령에 의해 표준정원이 정해져 있고 이를 초과하는 경우 행정자치부장관의 승인을 받아야 하며, 종류별·직급별 정원뿐만 아니라 부단체장의 정수 및 직급 등에 있어서도 사전규제를 받고 있다.

본청 기구는 부단체장, 실·국·본부 및 과·담당관 등을 의미한다. 지방자치단체는 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’에서 정하고 있는 기구설치 기준의 범위 이내에서는 기구개편, 명칭변경, 사무분장 등을 자율적으로 운영할 수 있다. 먼저 지방자치단체 부단체장의 경우 광역자치단체는 2인(서울시와 경기도는 3인), 기초자치단체는 1인을 두도록 하고 있다. 또한 행정기구의 경우 시·도는 실·국·본부의 설치기준은 [표 3-7]과 같으며(기구정원규정, 제9조), 시·도 본청에 두는 과·담당관의 설치에 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있다(기구정원규정, 제11조).

■ 표 3-7. 시·도의 실·국·본부 설치기준(별표 1) ■

구 분		실·국·본부
서울특별시		14개 이내
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	12개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	11개 이내
	인구 200만 미만	10개 이내
도	경기도	18개 이내
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	11개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이내

자료: 시·도의 실·국·본부 설치기준(별표 1)

한편, 시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으나, 시·군·구 본청에 두는 실·국이나 실·과·담당관의 설치기준을 [표 3-8]과 같이 제시하고 있다.

■ 표 3-8. 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(제13조제1항 관련) ■

구 분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		11개 이내
	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개 이내	
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	6개 이내	
	인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개 이내	

(계 속)

구 분		실·국	실·과·담당관
군	울릉군·옹진군		10개 이내
	증평군		11개 이내
	인구 3만 미만		11개 이내
	인구 3만 이상 5만 미만		12개 이내
	인구 5만 이상 10만 미만		14개 이내
	인구 10만 이상 15만 미만		16개 이내
	인구 15만 이상		18개 이내
	인구 15만 이상(광역시 관할구역 안의 군)	3개 이내	
구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	2개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내

자료: 시·군·자치구의 실·국·본부 설치기준(별표 2)

## 나. 지방자치단체 정원관리제도의 현황

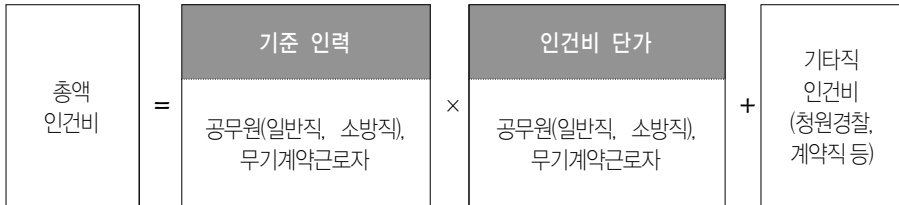
정원관리란 지방자치단체가 업무를 수행하기 위해 필요한 적정인력을 과부족 없이 배치하고, 한편으로는 인원의 불필요한 팽창을 규제하고 재정적인 부담을 경감시키고자 하는 조직관리제도이다. 정원관리제도는 공무원의 정원산정, 공무원의 증원 등에 대한 통제기능을 수행한다. 적절한 정원관리가 필요한 이유는 업무량에 적합한 최적 인원의 배치, 계획적인 인사관리의 추진, 인건비의 억제, 새로운 행정 수요에의 대응 등이 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 정원관리란 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따라 행정안전부 장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고(기구정원규정, 제4조), 지방자치단체는 산정된 총액인건비의 범위 안에서 조례로 정원을 책정할 수 있다.<sup>6)</sup>

지방자치단체 정원책정의 일반적인 기준을 보면(기구정원관리 제22조), 정원은 정

6) 총액인건비제도는 지방자치단체가 기구 및 정원의 운영에 수반되는 인건비성 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고, 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도이다.

원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형, 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다는 규정을 두어 지방자치단체의 정원책정권에 대해 제한을 하고 있다. 보다 구체적으로는(기구정원규정, 제4조), 지방자치단체는 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 하며, 행정안전부 장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하도록 하고 있다. 또한 총액인건비의 구성요소, 선정방법 등 총액인건비 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부 장관이 정하는 바에 따르도록 하고 있으며(기구정원규정, 제4조 제3항), 행정안전부 장관은 지방자치단체의 총액인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 년도 총액인건비에 반영하는 등 필요 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다(기구정원규정, 제4조 제4항). 먼저 현행 총액인건비의 기본 산정방식은 [그림 3-3]와 같다.

■ 그림 3-3. 총액인건비 기본 산정방식 ■



먼저 기준인력은 총액인건비 전면 실시 시작 년도인 2007년도에는 총액인건비 인력산정 모형에 따라 자치단체별로 기준인력을 산정하였고, 2008년도 이후부터는 행정수요 변화에 따라 매년 기준인력을 보정하였다. 그리고 자치단체의 유형은 시·도 4개 유형, 시·군·구 6개 유형 등 10개 유형으로 분류하였고, 행정기능은 11개 기능으로 분류하였다.

■ 표 3-9. 총액인건비제의 자치단체 유형 및 행정기능 분류 ■

자치단체 유형		행정기능 분류
시·도(4개 유형)	① 특별시 ② 광역시 ③ 경기도 ④ 도	① 기획조정기능 ② 행·재정기능 ③ 문화체육관광기능 ④ 보건복지기능 ⑤ 산업경제기능 ⑥ 환경관리기능 ⑦ 도시주택기능 ⑧ 지역개발기능 ⑨ 소방방재기능 ⑩ 지방의회기능 ⑪ 읍면동기능
시군구(6개 유형)	⑤ 50만이상 ⑥ 50만미만 ⑦ 도농통합시 ⑧ 군 ⑨ 특별시 자치구 ⑩ 광역시 자치구	

자료: 행정안전부 내부자료.

그리고 각 유형별로 인력을 예측하는 회귀분석 산식을 개발하여 자치단체의 인력을 산정하고 있다. 예를 들어, 인구 50만 미만시의 경우 인력예측 회귀분석 산식은 다음 [표 4]와 같다. 이와 같은 인력산식을 통해 도출된 인력에 중간인구, 특수인구, 해안선길이·오지지역 등 지역 특성을 반영하여 보정한 후, 각 자치단체별 적정 인력을 산출하고 있다.

■ 표 3-10. 회귀분석 산식 사례: 인구 50만 미만시의 경우 ■

행정기능	산 식
.	
.	
문화체육관광	$19,17072 + 2.44E-05 \times \text{인구} + 0.000118 \times (\text{문화시설면적} + \text{체육시설면적}) + 9.58E-05 \times \text{관광지면적} + 0.00158 \times \text{문화체육관광비}$
보건복지	$14.52822 + 3.63E-05 \times \text{인구} + 7.31E-07 \times \text{면적} + 0.79592 \times \text{읍면동수} + 0.00853 \times \text{보건시설면적} + 0.000105 \times (\text{노령인구수} + \text{기초생활보장자수} + \text{등록장애인수}) + 0.00162 \times \text{보건복지비}$
.	
.	
.	

자료: 행정안전부 내부자료

다음으로 인건비 단가의 경우 2007년부터 2009년까지는 인건비 9개 항목, 물건비 6개 항목, 경상이전비 4개 항목 등 총 19개 예산항목으로 인건비를 계산하였다. 2010년도에는 자치단체별 편차가 심한 6개 항목을 제외한 총 13개 예산항목으로 인건비를 산정하였다. 2010년도 인건비 범위에 포함된 예산항목은 [표 4]와 같다. 인건비 산정은 10개 자치단체 유형별 평균단가에 평균단가와 자치단체 개별단가간 차액의 50%를 보정하는 방식으로 하고 있다. 한편, 기타직의 경우 자치단체 유형별 기타직 보수 결산액에 공무원 인건비 인상율을 적용하고 있다.

▣ 표 3-11. 지방자치단체 총액인건비 범위 ▣

구 분	예산항목
인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 무기계약근로자보수
물건비	직급보조비(제외: 기관운영무추진비, 정원가산업무추진비, 부서운영무추진비, 직책업무무수행경비, 특정업무수행동비)
경상이전비	성과상여금, 연금부담금, 국민건강보험금(제외: 연금지급금)

자료: 행정안전부 내부자료.

## 다. 지방자치단체 조직분석진단제도의 현황

총액인건비제가 2007년에 지방자치단체를 대상으로 전면 실시되면서 지방자치단체의 기구와 인력운용의 자율성이 확대되었다. 즉, 지방자치단체의 특성에 따라 탄력적인 기구 및 인력운용이 가능해졌다. 또한 지방자치단체에 자율성을 부여함과 동시에 지방의회를 통하여 책임성을 확보하도록 하였다. 지방자치단체에 행정기구 인력운용의 자율성이 확대된 만큼, 동시에 지방자치단체는 조직구조의 건전성과 인력운용의 효율성을 확보하도록 노력하여야 한다. 조직분석진단제도는 지방자치단체가 총액인건비제의 범위 내에서 효율적으로 조직 및 인력을 운영하도록 지원하는 제도이다. 즉, 조직분석진단제도를 통하여 건전한 조직구조와 효율적인 인력운용을 위한 정책유도

및 개선노력에 대한 동기를 부여하고, 상시적 분석진단시스템을 구축하는 것이다. 조직분석진단제도는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조의 4항에 근거를 두고 있다. 제4조의 4항에 따르면, 행정안전부장관은 지방자치단체의 총액 인건비 운영에 대한 분석을 실시하고, 그 결과를 다음 연도 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

지방자치단체 조직분석진단제도의 추진절차와 추진체계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체 조직분석진단의 실시 절차는 조직분석진단지침 시달, 조직분석보고서 제출, 조직분석진단 시행, 조직분석진단 결과보고서 작성, 조직분석진단위원회 보고 및 활용으로 구성되어 있다. 먼저 조직분석진단지침 시달단계에서는 당해 연도 지방조직분석진단 기본방향 설정 및 조직보고서 작성요령 등 조직분석진단 매뉴얼을 제시한다. 둘째, 조직분석보고서 제출단계에서는 조직기구, 인력, 인건비 등 조직운영 상황 보고서, 계량 및 비계량 지표 등 조직분석지표 보고서, 관련 통계자료 등을 제출해야 한다. 셋째, 조직분석진단 시행단계에서는 지방자치단체가 제출한 조직보고서 등을 기초로 실시하는 서면분석과 서면분석 내용의 확인, 조직 및 인력운영의 적정성과 합리성 점검, 오류 검증 및 의견 청취 등 서면분석에서 누락된 부분을 보완하는 현장방문 분석이 이루어진다. 넷째, 조직분석진단 결과보고서 작성단계에서는 전국 단위, 지방자치단체 유형별, 기타 목적별 분류를 기준으로 한 조직분석 결과보고서를 작성하고, 조직상태 및 운영실적 현황과 문제점, 전년대비 실적, 우수 및 실패사례, 개선대책 등을 정리한다. 마지막으로 조직분석진단위원회 보고 및 활용단계에서는 지방조직에 대한 거시적, 미시적 위상을 종합하고, 조직분석 결과를 토대로 인센티브 및 패널티 부여, 정밀 조직진단 실시 여부 등 주요 정책을 결정하고, 조직분석 결과의 공개를 통하여 상호 비교와 자기학습을 고양하고 조직분석의 성과, 문제점, 향후 방안 등을 제시한다.

다음으로 조직분석진단의 추진체계를 보면, 먼저 지방자치단체 조직분석진단제도는 행정안전부가 관리 주체가 되고 제3의 독립기관(외부 전문연구기관)이 운영 주체가 되는 이원체제를 유지하고 있다. 제도 운영과 관련된 주요 정책결정, 정책적 활용 등의 사항은 행정안전부가 관장하고, 제도 운영의 기술적 측면과 실무 운영 측면은 제3

의 독립기관이 수행하고 있다. 따라서 지방자치단체 조직분석진단제도의 추진체계는 행정안전부와 지방조직분석진단위원회, 지방조직 분석실사단의 협력체계를 토대로 운영하고 있다. 조직분석진단위원회는 대학교수, 연구원, 회계사, 지방의원, 시민단체 등 관련 전문가 15인 내외로 구성되어 운영하고 있으며, 조직분석진단과 관련된 주요 정책사항을 심의하는 기능을 담당한다. 조직분석실사단은 행정안전부의 주도 하에 학계, 전문가, 공무원 등 약 30명-50명 내외로 구성되어 운영하고 있으며, 조직분석진단의 이론, 지표, 분석방법, 국내외 사례조사, 분석진단 수행 등의 기능을 담당하고 있다.

### 3. 지방정부 조직시스템의 문제점

#### 가. 조직관리제도 상의 문제점

##### 1) 기구관리제도

현재 우리나라 지방자치단체 조직관리의 가장 큰 문제점은 지방자치단체의 기구설치권을 지나치게 제약하고 있다는 점이다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따르면, 기구설치의 일반요건에서 실·본부, 담당관, 과의 설치요건을 엄격히 제한하고 있으며, 또한 제7조 기구설치기준의 적용에서도 실·본부의 설치기준, 인구 10만 이상의 시·군·구의 실·과·담당관의 설치기준, 인구 10만 미만의 시·군·구의 실·과·담당관의 설치기준을 별표에 의하여 제한하고 있다. 또한 시·도 본청의 실장·국장·본부장·담당관·과장의 직급기준을 정하여 준수하도록 제한하고 있으며(제12조), 시·군·구 본청의 실장·국장·과장·담당관의 직급기준 또한 정하여 준수하도록 제한하고 있다(제13조). 따라서 지방자치단체가 지역 여건이나 실정을 고려하여 탄력적으로 조직을 운영하는 데에는 한계가 있다.



## 2) 정원관리제도

현재 지방자치단체 정원관리의 기본은 기구정원규정 제3조에 따라 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다. 그러나 총액인건비 산정을 매년 행정안전부 장관이 산정하도록 하고 있으며, 또한 총액인건비의 구성 요소, 산정방식 등 총액인건비 산정과 관련된 구체적인 사항은 행정안전부 장관이 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 따라서 총액인건비제도는 중앙정부에서 정해 준 총액인건비의 범위 내에서 정원을 운영해야 하기 때문에, 지방자치단체의 정원관리의 자율성 확대라는 도입 취지를 살리지 못하고 있다. 즉, 지방자치단체에 대한 정원관리 방식이 표준정원 기준에서 총액인건비 기준으로 바뀌기는 하였으나 큰 차이를 보이지 못하고 있으며,<sup>7)</sup> 특히, 지방자치단체의 조직관리권에 대한 중앙의 직접적인 통제가 여전히 남아있다.

## 3) 조직분석진단제도

지방자치단체의 책임성을 가지고 조직을 관리해 나가게 하기 위해서는 가장 먼저 지방자치단체의 자체 조직역량이 강화되어야 한다. 그러나 현재의 조직분석진단제도는 중앙정부에서 주도하기 때문에 자체 조직관리 역량을 강화시키는 데에는 한계가 있다. 따라서 지방정책의 핵심적인 행위자인 지방의회, 시민사회단체, 지역주민들이 지방자치단체의 조직진단 및 운영에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다. 둘째, 지방자치단체의 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적인 문제점 발굴과 개선조치의 강구가 필요하다. 따라서 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 한다. 상시적인 자체 조직진단시스템을 구축하기 위해서는 조직과

7) 총액인건비제 모형 역시 표준정원제 모형과 마찬가지로 회귀모형을 설정하고 있기 때문에 표준정원제 모형에서 제시되었던 지방자치단체의 특성적인 수요변화를 제대로 반영하지 못한다는 결정적인 단점을 보완하지 못하고 있으며, 특히, 급격한 인구 증가 또는 감소지역의 행정수요와 지역 특성을 반영하는 변수가 적극적으로 적용되지 않고 있다는 비판을 받고 있다.

인사를 통합 관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점, 대안 등을 종합적으로 관리할 필요가 있다. 셋째, 현재 실시하고 있는 조직정보공개시를 보다 체계화하여 자치단체 간 비교평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 해당 지방자치단체가 자치단체 간 조직관리의 비교를 통하여 스스로 적정성과 건전성을 유지할 수 있도록 하여야 한다. 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체, 지역주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있다. 그리고 이에 근거하여 자치단체의 조직관리의 적정성을 판단하고, 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것이다. 마지막으로 지방자치단체의 적절한 조직관리를 유도하기 위해서는 적절한 수준의 유인책이 필요하다. 따라서 현재 조직분석진단의 인센티브는 실질적이고 효율적인 조직관리의 유인책이 되고 못하고 있다. 따라서 자치단체의 조직운영결과를 비교·평가하고, 평가결과 우수 조직관리 지자체에 대해서는 보통교부세에서 직접 인센티브를 부여하는 등 보다 실질적인 방안을 강구하여야 한다.

## 나. 조직시스템 상의 문제점

### 1) 조직구조 측면

현재 지방자치단체의 조직시스템은 행정수요나 여건 등에 대한 고려 없이 행정기구 및 정원이 총액인건비제로 통제를 받고 있기 때문에 조직구조와 인력운영의 자율성이 보장되지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 탄력적인 조직구조를 설계하고 운영하는 데에는 근본적으로 한계가 있다. 즉, 지방자치단체가 지방자치단체의 비전이나 미션에 부합하는 조직을 설계하거나 또는 조직의 목표를 달성하기에 적합하도록 조직체계를 구성하는 것이 중요함에도 불구하고, 현재의 조직관리제도 상으로는 탄력적인 조직구조 설계에는 한계가 있다. 또한 지방자치단체 내부적으로도 모든 지방자치단체가 전통적 계층제 구조로 조직을 운영하고 있으며, 이에 따라 기능의 중복현상으로 인한 행정낭비가 발생하기도 한다. 즉, 지방자치단체의 조직구조가 기능 중첩적이고 형식적인 위계질서 중심의 수직적 조직구조로 되어 있기 때문에 부서의 이익만을 우선시하는 부서 할거주의가 나타나고 행정의 통합성이 저해되고 있

으며, 집권화에 따른 행정의 비능률 노정 및 고객중심 행정 저해 등의 문제점이 나타나고 있다. 지방자치단체의 조직을 인력구조 측면에서 보면, 기관의 고유 업무인 사업기능을 수행하는 인력보다는 고유 업무를 지원하는 관리 및 행정업무를 수행하는 인력이 상대적으로 많다는 문제가 있다. 즉, 간접적인 관리업무를 수행하는 인원이 적게는 40%에서 많게는 70%에 이르고 있다. 더욱 심각한 문제는 간접인력의 상당 부분을 차지하는 관리부서가 기관의 핵심기능을 수행하는 사업부서나 대민부서에 비해 지나치게 과대한 영향력과 권한을 행사하고 있다는 점이다. 또한 지방조직의 구성 원리가 중앙기관과 축소판과 같다. 따라서 지방의 특수한 여건을 반영한 조직구성이 이루어지고 있지 않고 있다. 이와 같은 조직구조 및 인력운영은 지방자치단체의 효율적인 행정수행과 행정수요에의 대응이라는 측면에서 문제가 있으며, 근본적으로 성과를 창출하는데 한계가 있다. 따라서 수직적으로 경직되고, 시간을 소요하며, 대응성이 낮은 조직구조를 경직성을 완화하고, 현장 중심의 관리를 지향하며, 결정과정의 신속성을 제고할 수 있는 방향으로 재설계하여야 한다.

## 2) 조직과정 측면

지방자치단체가 조직을 운영하는 과정에서 제기되는 문제점은 아직까지도 의사결정단계가 복잡하여 의사결정의 지연 및 행정력 낭비 요인이 되고 있다는 점이다. 행정절차가 복잡하기 때문에 행정기관에서 민원인들이 기다려야 하는 시간이 많기 때문에 불필요한 거래비용을 지불해야 한다. 특히 현재의 행정업무의 상당부분이 여러 부서를 거쳐야 하거나 대외적으로 다수의 기관을 거쳐야만 처리될 수 있는 업무가 많다. 또한 결재시스템에서도 상향 결재의 경향으로 의사결정이 상층부에 집중되고 결국 상층부의 업무 부담을 초래하고 있다. 이와 같이 업무프로세스의 개선이 필요성함에도 불구하고 이에 대한 인식이 부족하고, 또한 불합리한 업무절차의 상존으로 행정낭비와 함께 고객의 불만족을 초래하고 있다. 또한 의사결정체계가 동급의 부서나 동료와의 관계보다는 상하간의 관계가 발달되어 있다. 즉, 부서의 규모에 관계없이 국·과·계·직원의 수직적 분업으로 업무를 처리하고 있어서, 조직 전체 차원에서 협력

적으로 의사결정을 할 수 없는 구조이다. 마지막으로 지방자치단체가 신속한 의사결정을 모모하고 불필요한 낭비를 줄이기 위해서는 지역 주민과의 접점에 가까운 기관이나 부서에서 서비스가 완결되어야 하나, 아직까지 행정서비스의 처리가 상부 기관이나 부서에 집중되어 있는 실정이다. 지방조직의 의사결정체계 역시 지방자치단체의 효율적인 행정수행과 행정수요에의 대응이라는 측면에서 문제가 있으며, 근본적으로 성과를 창출하는데 한계가 있다.

### 3) 조직문화 측면

지방자치단체가 높은 성과를 창출하기 위해서는 조직문화가 변화에 능동적으로 대응해 나가야 한다. 그러나 아직까지 지방행정조직의 조직문화는 여전히 공식적이고 형식적인 측면을 중시하고 있으며, 변화를 외치고는 있지만 기존의 방식 틀에서 큰 변화를 두려워하는 조직문화를 가지고 있다(김구, 2007). 따라서 현재의 지방행정조직의 조직문화 수준으로는 급변하는 행정환경과 행정수요에 능동적으로 대응하기 어렵고, 혁신적이고 창의적인 과제를 발굴하는데 한계가 있다. 따라서 지방자치단체에서는 다양한 프로그램을 통해서 조직구성원들이 성과창출에 적극적으로 참여하도록 하여야 하며, 또한 조직구성원들이 자기 책임 하에 업무를 자율적으로 처리하도록 하여야 한다.

## 제3절 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축을 위한 조사분석 — III

### 1. 조사설계

본 연구는 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 특히 제3장에서는 지방정부 조직시스템을 어떻게 설계하여야 지방정부의 성과가 창출될 수 있는지에 대하여 연구하였다. 이와 같은 연구목적을 달성하기 위하여

관련문헌 검토, 전문가 자문, 실무자 면담 등을 통하여 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축을 위한 설문지를 구성하였다. 전문가와 실무자 그룹으로 구분하여 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축을 위한 설문조사를 실시하였다.

설문 대상은 지방정부 조직관리 전문가 및 조직관리 담당자를 대상으로 하였다. 따라서 지방자치학회 회원 중 지방조직관리 전문가 80명, 지방자치단체 조직관리 담당 공무원 120명 등 총 200명을 조사대상으로 하였다. 설문조사 시기는 2010년 9월 1일부터 9월 30일까지 총 30일간 진행되었다. 조사방법은 구조화된 설문지<sup>8)</sup>를 구성하여 전화조사방식으로 실시하였다. 분석에 활용한 응답자 수는 설문문항별로 일부 약간의 차이가 있는데, 이는 설문문항별로 응답을 거부한 응답자가 존재하였기 때문이다.

설문대상자의 개인적 특성은 다음과 같다. 먼저 공무원의 개인적 특성을 살펴보면, 성별은 남성이 83명(69.2%), 여성이 37(30.8%)명으로 남성이 많았다. 연령은 30대 이하 33명(27.5%), 40대(60.8%), 50대 이상 14명(11.7%)이었다. 소속은 광역자치단체 13명(10.8%), 기초자치단체 107명(89.2%)이었으며, 기초자치단체의 경우 시청 소속 38명(31.7%), 군청 소속 37명(30.8%), 구청 소속 32명(26.7%)였다. 그리고 직급별로는 8급 이하 9명(7.5%), 7급 79명(65.8%), 6급 26명(21.7%), 5급 이상 6명(5.0%)였다. 다음으로 전문가의 개인적 특성을 살펴보면, 성별로는 남성 77명(96.3%), 여성 3명(3.8%)으로 남성이 압도적으로 많았다. 연령별로는 30대 이하 2명(2.5%), 40대 19명(23.8%), 50대 이상 59명(73.5%)이었다. 그리고 소속은 대학 소속이 43명(53.8%), 연구원 등 기타 소속이 37명(46.3%)으로 비슷하게 나타났다.

## 2. 조사분석 결과

### 가. 지방정부 조직관리제도

먼저 현재의 지방자치단체 조직관리제도가 지방정부의 성과창출에 기여하고 있는

8) 구체적인 설문문항은 부록을 참조하기 바란다.

지에 대하여 질문하였다. 즉, 현재 지방자치단체의 조직관리를 위하여 운영하고 있는 총액인건비제(인력관리제도), 기구설치규정(기구관리제도), 조직분석진단제도 등의 조직관리제도가 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하는지에 대해 질문하였다. 지방자치단체 조직관리 담당자들의 경우 10점 만점에 5.98점으로 평가 하였으며, 조직관리 전문가들의 경우에는 10점 만점에 5.70점으로 평가하였다. 전체 평균은 10점 만점에 5.87점으로 나타났다. 따라서 전반적으로 공무원집단과 전문가집단 모두 현재의 조직관리제도가 성과창출에 크게 기여하지 못한다고 평가하고 있었으며, 조직관리 담당자들보다 전문가들의 점수가 상대적으로 낮게 나타났다.

다음으로 현재 지방자치단체의 조직관리를 위하여 운영되고 있는 각각의 조직관리 제도가 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는지를 질문하였다. 먼저 전체 평균은 총액인건비제의 경우 10점 만점에 5.46점, 기구설치권의 경우 10점 만점에 5.78점, 그리고 조직분석진단의 경우 10점 만점에 5.82점으로 나타났다. 따라서 현재의 지방정부 조직관리제도 중에서 기구설치 제한규정이 지방정부의 성과창출에 상대적으로 높게 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 전체적으로 10점 만점에 6.0점 이하로 나타나 현재의 조직관리제도는 모두 지방정부의 성과창출에 크게 기여하지 못하는 것으로 분석되었다.

이러한 응답결과를 공무원집단과 전문가집단으로 구분하여 살펴보았다. 총액인건비제도와 조직진단분석제도는 공무원집단이 전문가집단보다 상대적으로 성과창출에 기여한다고 응답한 반면, 기구설치 제한규정은 오히려 전문가집단이 공무원집단보다 성과창출에 더 많이 기여한다고 응답하였다. 즉, 전문가집단은 조직분석진단제도가 지방정부의 성과창출에 많이 기여한다고 응답한 반면, 공무원집단은 기구설치규정이 지방정부의 성과창출에 많이 기여한다고 응답하였다. 종합적으로는 공무원집단이 전문가집단보다 현재의 조직관리제도가 지방정부의 성과창출에 기여한다는 응답이 많았다.

■ 표 3-12. 현재 조직관리제도의 지방정부 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분		조 직 관 리 제 도			
		총 합	총액인건비제	기구설치규정	조직분석진단제도
공무원	평균	5,975	5,358	5,942	5,692
	응답자수	120	120	120	120
	표준편차	1,849	1,952	2,010	1,978
전문가	평균	5,700	5,608	5,532	6,000
	응답자수	80	79	79	80
	표준편차	1,382	1,539	1,492	1,691
합계	평균	5,865	5,457	5,779	5,815
	응답자수	200	199	199	200
	표준편차	1,680	1,800	1,829	1,870

다음으로 지방자치단체 조직관리제도가 지방정부의 성과창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도개선 방안을 서술형으로 기술하도록 하였다. 먼저 총액인건비제도가 지방정부의 성과창출에 기여하도록 하는 방안으로 지방자치단체 조직담당들은 각 지자체의 실정에 맞도록 현실성 있게 책정되어야 한다는 의견이 12건, 총액인건비 산정방식에 기준 인력이 정해져 있어서 이중으로 규제되는 부분이 개선되어야 한다는 의견이 7건, 단순한 인구비례제는 불합리하기 때문에 지방자치의 행정 여건을 반영해서 자율적으로 시행되어야 한다는 의견이 5건, 중앙정부에서 가이드라인은 제시하고 각 지방자치단체의 특성에 맞게 지자체의 자율에 일임하여야 한다는 의견과 총액인건비제 산정방식이 투명해야 하고 공개되어야 한다는 의견이 4건, 지자체의 예산범위 내에서 지자체별로 인원 증원이 가능하도록 권한을 부여할 필요가 있다는 의견이 3건, 자율적인 테두리로 해야 하는데 지나치게 세부적인 통제가 이루어져 의미가 없다는 의견이 2건으로 나타났다.

다음으로 조직관리 전문가들은 각 지방자치단체별로 조건들이 다 다르기 때문에 인구수만을 가지고 총액인건비를 설정하면 안 되고, 지자체별로 면적 등 지역의 특성 등을 고려할 필요가 있다, 자치단체 간 객관적인 지표를 가지고 비교하여야 한다, 인구비례제는 불합리하므로 지방자치에 행정 여건을 반영해서 자율적으로 시행해야 한

다, 총액인건비제가 오히려 인사 요인을 저해하는 병폐가 있다, 부서별로 자율적 건의에 대해 성과급을 지급하는 등 총액인건비에 따른 인센티브를 개선할 필요가 있다는 등의 의견이 제시되었다.

표 3-13. 조직관리제도 개선방안: 총액인건비제

구분	개선방안(총액인건비제)	빈도 (건)
인 사 부 문	가이드라인은 제시하되, 각 지역의 특성에 따라 지자체 자율에 일임	4
	각 지자체에 맞도록 현실성 있게 책정되었으면 함	12
	계약직 같은 경우는 정확히 산출이 안되며, 단순 정원만 가지고 산출하므로 융통성이 없음	1
	구성원들의 전체적인 임금 분포가 정확히 반영이 안 되어 현실성이 떨어짐	1
	기준 인력이 정해져 있어서 이중으로 규제되는 부분은 개선이 필요	7
	무기계약직은 현원을 기준으로 적용해야 함	1
	부서(국) 설치시 광역시도 서울시 기준으로 해야함	1
	산정방식이 투명해야 하고 공개되었으면 함	4
	산출방식의 현실화가 필요	2
	지나치게 세부적(자율적인 테두리로 해야됨)으로 통제가 이루어져 의미가 없음	1
	예산범위 내에서 지자체별로 인원 증원이 가능하도록 권한부여가 필요	3
	인건비 상승에 비례하여 인력 규제 개선이 필요하고, 총액인건비 내에서 지자체가 해결하도록 권한부여가 절실	1
	인건비 안에서 해결해야 하는데 형평성이 어긋남	1
	인구비례제는 불합리하며, 지방자치에 행정 여건을 반영해서 자율적으로 시행해야 함	5
	전전년도 기준으로 인건비가 책정되는데, 인구가 계속 늘어나는 것에 비해 늦게 반영되고 있어 현실에 맞게 신속하게 책정되었으면 함	1
	중앙공무원에 비해 승진도 늦고 인건비도 적으며, 인건비를 유동성 있게 상황에 따라 조정하였으면 함	1
	지역별 기준점이 명확하지 않으며, 행정력을 강화하기 위해서는 명확성이 필요함	1
	직원 수에 비해 인건비가 적게 책정될 때가 많음	1
	총액인건비제를 확대하여야 함	1
	총액인건비제는 유동성과 자율성이 없어서 효율적이지 못함	1
	법에 없는 기존 정원제를 행안부에서 폐지해야 함	1
행안부에서 제시한 가이드라인이 실제적으로는 원칙과 어긋나고 있음	1	
공무원 계		
전 진 부 문	각 지자체별로 조건들이 다 다르기 때문에 인구수만을 가지고 설정하면 안 되고 지자체별로 면적 등 지역의 특성을 고려할 필요가 있음	52
	지자체간 객관적인 지표를 가지고 비교해야 함	1
	인구비례제는 불합리하며, 지방자치 행정 여건을 반영해서 자율적으로 시행해야 함	1
	인사 요인을 저해하는 병폐가 있음	3
	인센티브 개선이 필요함-부서별로 자율적 건의에 대해 성과급 지급 필요	1
전문가 계		1
총액인건비제 계		7



둘째, 지방자치단체의 기구설치규정이 지방정부의 성과창출에 기여하도록 하는 방안을 제시하도록 하였다. 먼저 조직관리 담당 공무원들은 지방자치단체의 기구설치에 대한 자율권을 보장하여야 한다는 의견이 6건으로 가장 많았으며, 기구 설치 권한을 지자체에 순수하게 권한으로 일임해야 한다, 기구설치 기준을 확대해야 한다, 기구설치규정을 폐지해야 한다, 중앙부처에서 내린 가이드라인이 오히려 지자체의 자율성을 축소한다, 예산범위 안에서 자율적으로 할 수 있게 완화해야 한다 등의 의견을 제시하였다. 즉, 대부분의 조직관리 담당 공무원들은 기구설치 규정을 두는 것에 반대하는 것으로 나타났다. 그리고 조직관리 전문가들은 조직기구를 신설 또는 폐지할 경우 절차가 간소화되어야 한다, 해당 단체장에게 권한을 위임해야 한다, 여러 가지 기구에 대한 경비를 충당할 수 있도록 예산이 필요하다는 등의 의견을 제시하였다.

표 3-14. 조직관리제도 개선방안: 기구설치규정

구분	개선방안(기구설치규정)	빈도(건)
공무원	기구 구성에 있어 시와 군의 차이를 두는 것을 개선해야 함	1
	지방 - 중앙간 교류가 필요	1
	기구 설치 권한을 지자체에 순수권한으로 일임	1
	광역단체별로 형평성이 결여되어 있음	1
	기구설치 기준 확대	1
	기구설치 규정 폐지	1
	예시 규정을 너무 많이 두고 있음(축소해야 함)	1
	인구관련 상위직급 규제에 대한 개선이 필요	1
	자치단체의 자율권 보장	6
	정원기준 한가지로만 관리해야함	1
	제한을 둘 때 예산범위 안에서 자율적으로 할 수 있게 완화했으면 함	1
	중앙부처에서 내린 가이드라인이 오히려 지자체의 자율성을 축소함	1
	직속기관인 경우 자율성이 부족함	1
	책임을 부여하는 것 인만큼 좀 더 자율성이 필요함	1
총액인건비에 나오는 규정 제1항처럼 개선할 필요성이 있음	1	
공무원 계		20
전문가	기구를 신설, 폐지할 경우 절차가 간소화되어야 함	1
	해당 단체장에게 권한을 위임해야 함	1
	여러 가지 기구에 대한 경비를 충당할 수 있도록 예산지원이 필요함	1
전문가 계		3
기구설치규정 계		23

셋째, 지방자치단체의 조직분석진단제도가 지방정부의 성과창출에 기여하도록 하는 방안에 대하여 서술하도록 하였다. 먼저 조직관리 담당 공무원들은 각 지방자치단체의 전문 담당자들이 먼저 조직을 분석하고 진단해서 설계를 한 후, 중앙정부에서 수정할 것만 지도해 주는 방향으로 개선해야 한다, 기구와 업무량과 정원(인원)을 다 같이 묶어서 분석하는 방향으로 개선해야 한다, 담당관제도를 확대해야 한다, 보다 세분화된 자료와 기본 작업에 대한 전반적인 개선이 필요하다, 전문성을 확보하기 위해 교육을 확대해야 한다, 조직진단을 필요한 경우에만 실시해야 한다, 현재보다 고위 직급의 상향조정이 필요하다는 등의 의견을 제시하였다. 그리고 조직관리 전문가들은 조직관리 담당 실무자의 의견이 잘 반영되어야 한다, 조직관리 규정에 정해진 규칙을 잘 지켜야 한다는 등의 의견을 제시하였다.

■ 표 3-15. 조직관리제도 개선방안: 조직분석진단제도 ■

구분	개선방안(조직분석진단제도)	빈도 (건)
공 무 원	각 지자체의 전문적 담당자들이 조직을 분석하고 진단해서 설계를 한 후, 중앙정부에서 수정할 것만 지도해 주었으면 함	1
	기구와 업무량과 정원(인원)을 다 같이 묶어서 분석했으면 함	1
	담당관제도 확대	1
	보다 세분화된 자료와 기본 작업에 대한 전반적 개선이 필요	1
	전문성을 확보하기 위해 교육을 확대했으면 함	1
	필요한 경우에만 실시해야 함	1
	현재보다 고위직급의 상향조정이 필요함	1
공무원 계		7
전 문 가	실무자의 의견이 잘 반영되지 않는다	1
	정해진 규정을 잘 지켜주시면 좋겠다	1
전문가 계		2
조직분석진단제도 계		9

## 나. 지방정부 조직구조

현재의 지방정부 조직구조가 성과창출에 기여하는지를 분석하기 위하여 현재의 지방자치단체 조직구조가 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는지를 물어 보았다. 먼저 지방자치단체의 조직관리 담당자들의 경우 10점 만점에 6.78점으로 나타났다으며, 조직관리 전문가들의 경우에는 10점 만점에 5.44점으로 낮다. 그리고 전체 평균은 10점 만점에 6.25점으로 나타났다. 따라서 전반적으로 공무원집단과 전문가집단 모두 현재의 조직구조에 대한 평가는 10점 만점에 7점 이하로 나타나 성과창출에 다소 기여하지 못한다고 평가하였다. 특히 공무원집단과 전문가 집단을 비교해 보면, 조직관리 담당자들보다 전문가들이 상대적으로 현재의 조직구조가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못한다고 평가하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 현재의 조직구조가 조직의 비전을 달성하기에 적합한가(비전 부합도), 조직의 목표를 중심으로 설계되어 있는가(목표 적합도), 조직의 전략과 연계하여 설계되어 있는가(전략 연계도)에 대하여 질문하였다. 먼저 비전 부합도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.59로 나타났다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 7.27점, 전문가집단은 5.56점으로 나타났다. 즉, 전체적으로 조직구조의 비전 부합도는 낮으며, 특히 전문가집단이 조직관리 담당자보다 조직구조의 비전 부합도를 매우 낮게 평가하고 있었다. 둘째, 목표 적합도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.59로 나타났다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 7.37점, 전문가집단은 5.43점으로 나타났다. 즉, 전체적으로 조직구조의 목표 적합도 역시 낮게 나타났으며, 목표 적합도와 마찬가지로 전문가집단이 조직관리 담당자보다 조직구조의 목표 적합도를 매우 낮게 평가하고 있었다. 셋째, 전략 연계도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.55로 나타났다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 7.27점, 전문가집단은 5.46점으로 나타났다. 즉, 전체적으로 조직구조의 전략 연계도 역시 낮게 나타났으며, 비전 부합도, 목표적합도와 마찬가지로 전문가집단이 조직관리 담당자보다 조직구조의 전략 연계도를 매우 낮게 평가하고 있었다.

표 3-16. 지자체 조직구조의 성과창출에 대한 기여도

구 분		조 직 구 조			
		성과 기여도	비전 부합도	목표 적합도	전략연계도
공무원	평균	6.783	7.267	7.367	7.267
	응답자수	120	120	120	120
	표준편차	1.641	1.395	1.414	1.505
전문가	평균	5.438	5.563	5.425	5.456
	응답자수	80	80	80	79
	표준편차	1.404	1.448	1.557	1.753
합계	평균	6.245	6.585	6.590	6.548
	응답자수	200	200	200	199
	표준편차	1.682	1.642	1.751	1.833

다음으로 지방자치단체 조직구조가 지방정부의 성과창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도개선 방안을 기술하도록 하였다. 먼저 지방자치단체 조직담당들은 업무량에 비례해서 부서의 인원이 배치되지 않는다는 의견이 4건, 현재의 조직설치기준을 폐지해야 한다는 의견이 2건, 담당자에 대한 교육을 강화하여 조직관리 전문성을 강화해야 한다, 앞으로 행정 수요가 다양해지므로 조직전담 부서가 신설되어야 한다, 지역 특성에 따라 늘려야 하거나 또는 줄여도 되는 부서들이 있는데, 그러지 못하고 인구에 따라 묶어 버리니 효율적인 면에서 많이 떨어진다, 현재의 피라미드형에서 역피라미드형으로 조직구조의 전환이 필요하다는 등의 의견이 1건으로 나타났다. 그리고 조직관리 전문가들은 서비스도 중요하지만 기능 중심으로 조직을 설계 했으면 한다, 조직구조가 획일적이고 지역특성을 살리지 못하고 있다는 의견이 각 2건, 각 지자체별로 조직구조가 너무 자주 바뀌다보니 직원 입장에서는 애로사항이 많다, 광역단체와 기초단체 간에 혼동되는 조직이 있으므로 공통적으로 되었으면 한다, 성과창출에만 치중하다 보면 실적만 중시하는 결과를 초래한다, 단체장들의 리더십이 중요하다, 조직관리를 위한 전문적인 인력이 부족하다, 지방자치단체의 조직구조가 권력에 의해서

움직인다, 조직개편 시 직원들의 의견을 수렴하여 반영할 필요가 있다는 등의 의견이 각각 1건으로 나타났다.

표 3-17. 지방자치단체 조직구조의 개선방안

구 분	개선방안(조직구조)	빈도 (건)
공 무 원	담당자에 대한 교육을 강화하여 조직관리 전문성 강화	1
	앞으로 행정수요가 다양해지므로 조직전담 부서가 신설되어야 함	1
	업무량에 비례해서 과의 인원(직원 수)이 배정되지 않음	4
	조직설치기준 폐지	2
	중앙과 지자체의 중간층인 광역단위 운영에 대한 재 고려가 필요	1
	중앙의 업무가 지자체로 너무 많이 내려오고, 인원이나 인건비에 비해 업무량이 많음	1
	지역 특성에 따라 늘려야 하거나 또는 줄여도 되는 부서들이 있는데, 그러지 못하고 인구에 따라 묶어 버리니 효율적인 면에서 많이 떨어짐	1
	현재의 피라미드형에서 역 피라미드형으로 조직구조 전환이 필요	1
공무원 계		12
전 문 가	각 지자체별로 조직구조가 너무 자주 바뀌다보니 직원 입장에서는 애로사항이 많음	1
	서비스도 중요하지만 기능 중심으로 조직을 설계 했으면 함	2
	광역단체와 기초단체간에 혼돈되는 조직이 있으므로, 공통적으로 되었으면 함	1
	성과창출에만 치중하다 보면 실적만 중시하는 결과를 초래함	1
	어찌하든 단체장들이 리더십이 있어야 함	1
	조직관리를 위한 전문적인 인력 부족	1
	지방자치단체의 조직구조가 권력에 의해서 움직임	1
	조직구조가 획일적이고 지역특성을 살리지 못함(중앙정부에서 통제를 하는 부분)	2
조직개편 시 직원들 의견 수렴하여 반영 필요	1	
전문가 계		11
조직구조 계		23

## 다. 지방정부 조직과정

현재의 지방정부 조직과정, 즉 의사결정과정이 성과창출에 기여하는지를 분석하기

위하여 현재의 지방자치단체 의사결정체계 및 의사결정과정을 종합적으로 판단해 볼 때, 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는지에 대하여 물어 보았다. 먼저 지방자치단체 조직관리 담당자들의 경우 10점 만점에 6.96점으로 나타났으며, 조직관리 전문가들의 경우에는 10점 만점에 5.3점으로 낮다. 그리고 전체 평균은 10점 만점에 6.31점으로 나타났다. 따라서 전반적으로 공무원집단과 전문가집단 모두 현재의 조직과정에 대한 평가는 10점 만점에 7점 이하로 낮게 나타나 성과창출에 다소 기여하지 못한다고 평가하였다. 특히, 공무원집단과 전문가 집단을 비교해 보면, 조직관리 담당자들보다 조직관리 전문가들이 상대적으로 현재의 의사결정체계 및 과정이 지방정부의 성과창출에 기여하지 못한다고 평가하였다.

다음으로 의사결정과정의 복잡도(현재의 의사결정과정이 복잡하다), 권한과 책임의 명확도(현재의 의사결정체계에서 개인의 권한과 책임이 명확하다), 상부권한의 집중도(현재 의사결정권한이 상부에 집중되어 있다), 그리고 직원의견 수렴도(의사결정과정에 직원들의 의견을 충분히 수렴하고 있다) 등에 대하여 질문하였다. 먼저 의사결정과정의 복잡도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 5.89로 나타나 현재의 의사결정과정이 다소 복잡하다는 의견을 보였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.31점, 전문가 집단은 5.28점으로 나타났다. 즉, 조직관리 담당자들이 전문가 집단보다 의사결정과정이 상대적으로 더 복잡하다고 평가하고 있었다. 둘째, 권한과 책임의 명확도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.05로 나타나 역시 전반적으로 낮은 수준을 보였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.84점, 전문가 집단은 4.86점으로 나타났다. 즉, 전문가 집단이 조직관리 담당자들보다 의사결정에 대한 권한과 책임이 덜 명확하다고 평가하고 있었다. 셋째, 권한의 상부 집중도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.94점으로 나타나 권한이 다소 상부에 집중되어 있다고 인식하였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.77점, 전문가집단은 7.21점으로 나타났다. 즉, 권한의 상부 집중도의 경우 전문가 집단이 조직관리 담당자들보다 권한이 상부에 더 집중되어 있다고 평가하였다. 넷째, 직원의견 수렴도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 5.87점으로 나타나 의사결정과정에 직원들의 의견을 충분히 수렴하지 않는다고 인식하였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.63점, 전문가집단은 4.73점으로 나

타났다. 즉, 직원의견 수렴도의 경우 전문가 집단은 매우 낮게 평가한 반면, 조직관리 담당자들은 다소 높게 평가하였다. 결국, 조직관리 담당 공무원들은 전문가들보다 의사결정과정의 복잡하고, 권한 및 책임이 명확하고, 상부에 권한이 덜 집중되어 있으며, 직원의 의견을 충분히 보다 많이 수렴하고 있다고 인식하였다. 반면에 전문가 집단은 조직관리 담당자들보다 의사결정과정의 덜 복잡하고, 권한 및 책임이 명확하지 않고, 상부에 권한이 더 집중되어 있으며, 직원의 의견을 충분히 보다 많이 수렴하지 않는다고 인식하였다.

■ 표 3-18. 지자체 의사결정체계의 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분		의 사 결 정 체 계				
		성과 기여도	의사결정과정 복잡도	권한·책임 명확도	상부권한 집중도	직원의견 수렴도
공무원	평균	6.958	6.308	6.842	6.767	6.625
	응답자수	120	120	120	120	120
	표준편차	1.475	1.762	1.528	1.859	1.450
전문가	평균	5.338	5.275	4.863	7.213	4.734
	응답자수	80	80	80	80	79
	표준편차	1.321	1.484	1.516	1.798	1.631
합계	평균	6.310	5.895	6.050	6.945	5.874
	응답자수	200	200	200	200	199
	표준편차	1.621	1.729	1.804	1.844	1.781

다음으로 지방자치단체 조직과정, 즉 의사결정체계 및 과정이 지방정부의 성과창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도개선 방안을 기술하도록 하였다. 먼저 지방자치단체 조직담당들은 의사결정권한이 상부 중심인데, 이것을 좀 더 하부로 하향 조정하여야 한다는 의견이 3건, 상의하달식 의사전달에서 하의상달식의 의견수렴체제로 변화시켜야 한다, 상부에서는 의사결정 가이드라인만 주었으면 한다, 의사결정과정에

직원들의 의견을 충분히 수렴하여 조직운영에 반영하는 노력이 필요하다, 집행기관과 지방의회의 쌍방적 의사결정이 필요하다는 등의 의견이 1건으로 나타났다. 그리고 조직관리 전문가들은 지자체의 의사결정 권한이 단체장에게 너무 집중되어 있어 부서별로 분산이 필요하다는 의견이 3건, 권한과 책임의 대폭적인 이양이 필요하다는 의견이 2건, 현 단체장의 권한을 행정 공무원과 부시장에게 위임하고 단체장은 상징적 권한만 부여하는 미국식 행정을 검토해야 한다, 의사결정과정에서 직원들의 의견을 적극 수렴하여 반영하여야 한다는 의견이 각각 1건으로 나타났다.

■ 표 3-19. 지방자치단체 의사결정체계의 개선방안 ■

구 분	개선방안(의사결정과정)	빈도 (건)
공무원	상의하달식 의사전달에서 하의상달식의 의견수렴체계를 변화	1
	상부에서는 의사결정의 가이드라인만 주었으면 함	1
	의사결정권이 상부 중심인데, 이것을 좀 더 하부로 하향 조정	3
	직원들의 충분히 수렴하여 조직운영에 반영하는 노력이 필요	1
	집행기관과 지방의회의 쌍방적 의사결정이 필요	1
공무원 계		7
전문가	현 단체장의 권한을 행정 공무원과 부시장에게 위임(단체장은 상징적 권한만 부여-미국식 행정)	1
	지자체의 의사결정이 단체장에게 너무 집중되어 있음 → 부서별로 분산이 필요	3
	권한과 책임의 대폭적인 이양이 필요	2
	의사결정과정에서 직원들의 의견을 적극 수렴하여 반영	1
전문가 계		7
의사결정과정 계		14

## 라. 지방정부 조직문화

현재의 지방정부 조직문화가 성과창출에 기여하는지를 분석하기 위하여 현재의 조직문화를 종합적으로 판단해 볼 때, 지방자치단체 조직문화가 지방정부의 성과창출에 기여하고 있는지에 대하여 물어 보았다. 지방자치단체 조직관리 담당자들의 경우 10



점 만점에 7.07점으로 나타났으며, 조직관리 전문가들의 경우에는 10점 만점에 5.21점으로 낮다. 그리고 전체 평균은 10점 만점에 6.31점으로 나타났다. 따라서 전반적으로는 현재의 조직문화가 성과창출에 기여하지 못한다고 평가하였다. 특히 공무원집단과 전문가 집단을 비교해 보면, 조직관리 담당자들보다 현재의 조직문화가 다소 성과창출에 기여하고 있다고 평가하는 반면, 조직관리 전문가들은 상대적으로 현재의 조직문화가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못한다고 평가하였다.

다음으로 현재의 조직문화를 실적지향문화(실적과 성과를 중시한다), 경쟁지향 문화(현재의 조직문화는 조직 구성원들 간의 경쟁을 강조한다), 창의혁신 문화(현재의 조직문화는 창의와 혁신적인 아이디어를 장려한다, 그리고 자율지향 문화(현재의 조직문화는 자율적이고 개방적이다) 등에 대하여 질문해 보았다. 먼저 실적지향 문화의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.42점으로 나타나 현재의 조직문화가 실적지향 문화라는 인식이 다소 부족하였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 7.09점, 전문가 집단은 5.41점으로 나타났다. 즉, 조직관리 담당자들은 상대적으로 현재의 조직문화가 실적지향 문화라고 인식한 반면, 전문가 집단은 매우 낮게 평가하였다. 둘째, 경쟁지향 문화의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.05점으로 나타나 전반적으로 낮은 수준을 보였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.57점, 전문가 집단은 5.24점으로 나타났다. 즉, 전문가 집단이 조직관리 담당자들보다 지방자치단체의 조직문화가 경쟁지향 문화라는 데에 부정적으로 평가하였다. 셋째, 창의혁신 문화의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.27점으로 나타나 전반적으로 낮은 수준으로 보였다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.98점, 전문가집단은 5.19점으로 나타났다. 즉, 조직관리 담당자들은 현재의 지방자치단체 조직문화가 창의혁신 문화라는 인식이 상대적으로 높으며, 조직관리 전문가들은 상대적으로 낮다고 평가하였다. 넷째, 자율지향 문화의 경우 전체 평균은 10점 만점에 5.74점으로 나타나 지방자치단체의 조직문화가 자율지향문화라는 인식이 다소 낮았다. 그리고 조직관리 담당자는 10점 만점에 6.36점, 전문가집단은 4.80점으로 나타났다. 즉, 조직관리 담당자들은 현재의 지방자치단체 조직문화가 자율지향 문화라는 인식이 상대적으로 높으며, 조직관리 전문가들은 상대적으로 낮다고 평가하였다. 결국 조직관리 담당 공무원들은 전문가 집단보다

상대적으로 현재의 조직문화가 성과와 실적을 중시하고, 조직 구성원들간의 경쟁을 강조하고, 창의와 혁신적인 아이디어를 장려하고, 자율적이고 개방적인 문화를 가지고 있다고 인식하였다.

표 3-20. 지자체 조직문화의 성과창출에 대한 기여도

구 분	조 직 문 화					
	성과 기여도	실적지향 문화	경쟁지향 문화	창의·혁신 문화	자율지향 문화	
공무원	평 균	7.067	7.092	6.567	6.983	6.358
	응답자수	120	120	120	120	120
	표준편차	1.454	1.523	1.510	1.614	1.608
전문가	평 균	5.213	5.413	5.244	5.188	4.800
	응답자수	80	80	78	80	80
	표준편차	1.490	1.548	1.539	1.849	1.858
합계	평 균	6.325	6.420	6.045	6.265	5.735
	응답자수	200	200	198	200	200
	표준편차	1.725	1.737	1.650	1.922	1.871

다음으로 지방자치단체의 조직문화가 지방정부의 성과창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 제도개선 방안을 기술하도록 하였다. 먼저 지방자치단체 조직담당들은 조직문화가 성과창출형으로 활성화되기 위해서는 무엇보다 승진, 급여 등 동기부여가 확실해야 하므로 동기부여가 될 수 있는 조직시스템을 만들어야 한다는 의견이 3건, 부서 간 칸막이 현상을 해소할 수 있는 다각적인 방안을 모색해야 한다는 의견이 2건, 그리고 의사결정에 신중을 기해야 하므로 조직의 변화가 어렵다, 지자체별 특성 있는 조직이 활성화 되도록 지속적인 지원 체제가 필요하다는 등의 의견 등이 1건 제시되었다. 그리고 조직관리 전문가들은 성과를 올린 직원에게는 인센티브를 주는 제도를 도입해야 한다는 의견이 2건, 더 조직적이고 전략적으로 나아가야 하며, 조직원들의

자율성과 창의성을 존중해주고 의사결정을 상부에서 독점하지 말아야 한다는 의견이 2건, 그리고 공무원 개별 주체가 스스로 바뀌어야 한다, 지자체 내부에서 경쟁을 해야 한다, 지자체의 모든 조직들을 획기적으로 바꾸고 달라져야 한다, 행정개혁위원회나 조직 전문가 등을 통해서 심층적으로 연구해야 한다, 현 체제를 창의적 조직으로 바꿔야 하며, 시민위주, 시민복리 위주의 창의적 조직으로 전환이 되어야 한다는 등의 의견이 1건 제시되었다.

표 3-21. 지방자치단체 조직문화의 개선방안

구분	개선방안(조직문화)	빈도(건)
공무원	문화행사에 직원들의 자발적이고 적극적 참여 유도	1
	부서간 칸막이 현상을 해소할 수 있는 방안 모색	2
	의사결정에 신중을 기해야 하므로 조직의 변화가 어려움	1
	조직문화가 성과창출형으로 활성화되기 위해서는 무엇보다 승진, 급여 등 동기부여가 확실해야 하므로 동기부여가 될 수 있는 조직시스템을 만들어야 함	3
	지자체별 특성 있는 조직이 활성화 되도록 지속적인 지원 체제가 필요	1
공무원 계		8
전문가	공무원 개별 주체가 스스로 바뀌어야 함	1
	성과를 올린 직원에게는 인센티브를 주는 제도를 도입해야 함	2
	좀 더 조직적이고 전략적으로 나아가야 하며, 조직원들의 자율성과 창의성을 존중해주고 의사결정을 상부에서 독점하지 말아야 함	2
	지자체 내부에서 경쟁을 해야 하는데, 중앙정부의 제약이 많음	1
	지자체의 모든 조직들을 획기적으로 바꾸고 달라져야 함	1
	지자체간 과다경쟁으로 조직이 너무 성과 지향적 단체장 중심으로 되고 있음(조직 내 갈등이 심함)	1
	행정개혁 위원회나 조직 전문가 등을 통해서 심층적으로 연구해야 함	1
현 체제를 창의적 조직으로 바꿔야 하며, 시민위주, 시민복리 위주의 창의적 조직으로 전환이 되어야 함	1	
전문가 계		10
조직문화 계		18

## 제4절 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안 ▮▮

### 1. 기본 방향

본 연구는 성과창출을 위한 지방정부의 조직시스템을 구축하고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 먼저 현재 지방자치단체의 조직관리제도의 문제점을 분석해 보았다. 그리고 전문가 및 실무담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 현행 조직관리제도가 가지고 있는 문제점을 도출해 보았다. 또한 현재 지방자치단체 조직시스템의 네 가지 핵심 요인들이 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는지에 대해서도 전문가와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 성과창출을 위한 지방정부 조직시스템의 개선 방안을 제시하도록 하였다. 이하에서는 이러한 분석결과를 토대로 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축방안을 도출하고자 한다. 본 연구는 다음과 같은 절차에 의거하여 성과창출을 위한 지방정부 조직시스템을 구축하고자 한다. 먼저 전문가와 공무원 설문조사를 통하여 도출된 지방정부 조직시스템의 문제점을 종합하였다. 그리고 지방정부 조직시스템의 구성 요소 중에서 지방정부의 성과창출에 의미가 있는 요인들을 중심으로 성과창출형 지방정부 조직시스템을 구축요인을 도출하고자 한다. 마지막으로 이러한 구축 요인을 종합하여 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축방안을 제시하고자 한다. 분석은 통계 패키지인 SPSS v.12.0을 활용하여 회귀분석을 실시하였다.<sup>9)</sup>

9) 회귀분석을 위하여 설문 내용을 리코딩하였다. 즉, 가장 부정적인 응답은 0점으로 가장 긍정적인 응답은 10점으로 통일하여 다시 코딩을 하여 분석하였다.

## 2. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인 분석

### 가. 지방정부의 성과창출에 대한 인식

먼저 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축 요인을 도출하기에 앞서 현재 지방자치단체의 성과창출 노력도(현재 지방자치단체는 조직의 성과를 창출하기 위하여 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까)와 성과창출의 정도에 대한 평가(현재 지방자치단체는 어느 정도 높은 성과를 창출하고 있다고 생각하십니까)를 하도록 하였다. 먼저 성과창출을 위한 노력도의 경우 전체 평균은 10점 만점에 6.30점으로 나타났다. 따라서 전반적으로 지방자치단체의 성과창출 노력이 다소 부족하다고 평가하는 것으로 나타났다. 이를 공무원 집단과 전문가 집단으로 구분하여 분석해 보면, 공무원 집단은 10점 만점이 6.93점으로 평가하였고, 전문가 집단은 5.36점으로 평가하였다. 따라서 전문가 집단이 공무원 집단보다 지방자치단체의 성과창출 노력도를 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 공무원들은 지방자치단체가 성과창출을 위하여 노력한다고 응답이 많은 반면, 전문가들은 지방자치단체가 성과창출 노력을 하지 않는다는 응답을 많이 하였다.

다음으로 현재 조직이 높은 성과를 창출하고 있는지에 대한 설문에서는 전체적으로 평균은 10점 만점에 6.30점으로 나타났다. 따라서 성과창출 노력도와 마찬가지로 전반적으로 현재 지방자치단체의 성과창출에 대한 평가 역시 다소 낮다고 할 수 있다. 이를 공무원 집단과 전문가 집단으로 구분하여 분석해 보면, 공무원 집단은 10점 만점이 6.97점으로 평가하였고, 전문가 집단은 5.30점으로 평가하였다. 따라서 성과창출 노력도와 마찬가지로 전문가 집단이 공무원 집단보다 지방자치단체의 성과창출 정도를 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 공무원들은 현재 지방자치단체가 높은 성과를 창출하고 있다는 응답을 많이 한 반면, 전문가들은 지방자치단체가 높은 성과를 창출하지 않는다는 응답을 많이 하였다. 따라서 지방자치단체가 성과창출을 위한 보다 적극적인 노력이 필요함을 알 수 있다.

■ 표 3-22. 지방자치단체의 성과창출에 대한 인식 ■

구 분		성과 창출을 위한 노력도	성과 창출에 대한 평가
공무원	평균	6.925	6.967
	응답자수	120	120
	표준편차	1.391	1.341
전문가	평균	5.363	5.300
	응답자수	80	80
	표준편차	1.830	1.470
합계	평균	6.300	6.300
	응답자수	200	200
	표준편차	1.754	1.613

#### 나. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인 분석

성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인을 도출하기 위하여 지방정부 조직시스템의 하위 시스템인 제도적 요인, 구조적 요인, 과정적 요인, 문화적 요인이 성과창출에 영향을 미치는 정도에 대하여 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 제도적 요인은 지방정부의 성과창출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에, 구조적 요인, 과정적 요인, 그리고 문화적 요인은 성과창출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부의 조직시스템을 성과창출형 조직시스템으로 변화시켜 성과창출형 조직시스템으로 구축하기 위해서는 현재의 지방자치단체 조직관리제도의 개선보다는 지방자치단체의 조직구조와 조직과정을 성과창출형으로 재설계하고, 조직문화를 성과창출형으로 변화시키는 노력이 필요하다는 것을 알 수 있었다.

■ 표 3-23. 지방정부 조직시스템의 영향 요인 분석 ■

모 형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
조직시스템	(상수)	1.048	.353		2.965	.003
	제도적 요인	-.051	.048	-.053	-1.070	.286
	구조적 요인	.175	.059	.182	2.968	.003
	과정적 요인	.362	.064	.363	5.639	.000
	문화적 요인	.344	.059	.368	5.793	.000
※ 종속변수: 성과창출 ※ R <sup>2</sup> : 0.608 / n=200						

다음으로 지방정부 조직시스템의 하위 시스템인 제도적 요인, 구조적 요인, 과정적 요인, 문화적 요인이 각각 성과창출에 영향을 미치는 정도에 대하여 회귀분석을 실시하였다. 먼저 제도적 요인에 대한 회귀분석 결과를 보면, 인력관리제도인 총액인건비제와 기구관리제도인 기구설치규정은 지방정부의 성과창출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 지방자치단체의 조직분석진단제도는 성과창출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부 조직시스템을 성과창출형으로 구축하기 위해서는 기구나 인력에 대한 직접적인 통제보다는 오히려 조직분석진단제도를 통하여 간접적으로 관리하는 것이 효과적이라는 것을 알 수 있다.

■ 표 3-24. 제도적 요인 분석 ■

모 형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
제도적 요인	(상수)	5.427	.379		14.319	.000
	인력관리제도	-.014	.017	-.060	-.855	.394
	기구관리제도	.021	.017	.087	1.230	.220
	조직진단제도	.143	.061	.165	2.331	.021
※ 종속변수: 성과창출 ※ R <sup>2</sup> : 0.041 / n=200						

둘째, 지방정부 조직시스템의 하위 시스템 중에서 구조적 요인이 지방정부의 성과창출에 미치는 영향을 분석하여 보았다. 조직시스템의 구조적 요인에 대한 회귀분석 결과를 보면, 지방자치단체 조직구조의 비전 부합도와 전략 연계도는 지방정부의 성과창출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 지방자치단체의 목표 적합도는 성과창출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부 조직구조를 재설계 할 때, 특히 조직의 비전이나 전략과의 연계보다는 조직의 목표를 달성하기에 적합하도록 조직구조를 재설계하여야 함을 알 수 있다.

▣ 표 3-25. 구조적 요인 분석 ▣

모 형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
구조적 요인	(상수)	1,841	.342		5,386	.000
	비전부합도	.130	.098	.133	1,333	.184
	목표적합도	.533	.092	.578	5,798	.000
	전략연계도	.013	.012	.054	1,059	.291
※ 종속변수: 성과창출 ※ R <sup>2</sup> : 0.500 / n=200						

셋째, 지방정부 조직시스템의 하위 시스템 중에서 과정적 요인이 지방정부의 성과창출에 미치는 영향을 분석하여 보았다. 조직시스템의 과정적 요인에 대한 회귀분석 결과를 보면, 지방자치단체 조직과정 요인 중에서 의사결정구조의 단순화 정도, 의사결정권한의 위임 정도, 의사결정에의 참여 정도는 지방정부의 성과창출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 지방자치단체의 조직과정 요인 중 권한과 책임의 명확화 정도는 성과창출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부 조직과정을 재설계 할 때, 특히 의사결정구조의 단순화, 의사결정권한의 위임, 의사결정에의 참여를 고려하기 보다는 의사결정 권한과 책임을 명확히 하는



의사결정체계의 설계가 필요하다. 이러한 결과는 의사결정 권한과 책임만 명확하게 설계되어 있으면 의사결정과정이 다소 복잡하거나 권한이 중앙에 집중되어 있어도 조직의 성과를 창출할 수 있다는 것이다. 또한 의사결정 권한과 책임만 명확하게 설계되어 있으면 조직 구성원의 의견 수렴이 다소 부족해도 조직의 성과를 창출하는데 문제가 없다는 것이다.

■ 표 3-26 과정적 요인 분석 ■

모 형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
과정적 요인	(상수)	3.457	.471		7.336	.000
	의사결정구조 단순도	-.072	.061	-.078	-1.190	.235
	권한/책임의 명확도	.530	.054	.592	9.757	.000
	의사결정권한 위임도	-.019	.054	-.022	-.350	.727
	의사결정예의 참여도	-.001	.013	-.005	-.092	.927
※ 종속변수: 성과창출 ※ R <sup>2</sup> : 0.387 / n=200						

마지막으로 지방정부 조직시스템의 하위 시스템 중에서 문화적 요인이 지방정부의 성과창출에 미치는 영향을 분석하여 보았다. 조직시스템의 문화적 요인에 대한 회귀 분석 결과를 보면, 지방자치단체 조직문화 중 경쟁지향 문화는 지방정부의 성과창출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에 지방자치단체의 조직문화 중에서 성과지향 문화, 창의혁신 문화, 자율지향 문화는 성과창출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부 조직문화를 지나치게 경쟁지향적으로 변화시키기 보다는 실적지향, 창의혁신지향, 자율지향적으로 변화시키는 것이 바람직하다. 즉, 조직의 문화가 실적과 성과를 중시하고, 창의와 혁신적 아이디어를 장려하고, 자율적이고 개방적인 조직문화가 형성될 때 조직의 성과가 창출된다는 것이다.

표 3-27 문화적 요인 분석

모 형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
문화적 요인	(상수)	1.514	.287		5.273	.000
	실적지향 문화	.374	.060	.403	6.240	.000
	경쟁지향 문화	-.011	.008	-.066	-1.452	.148
	창의혁신 문화	.223	.061	.265	3.642	.000
	자율지향 문화	.186	.059	.216	3.168	.002
※ 종속변수: 성과창출 ※ R <sup>2</sup> : 0.610 / n=200						

### 3. 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안

성과창출형 지방정부 조직시스템을 구축하기 위해서는 조직시스템의 하위 시스템인 제도적 요인, 구조적 요인, 과정적 요인, 문화적 요인이 조직의 성과를 창출할 수 있도록 재구축 또는 변화되어야 한다. 본 연구에서는 먼저 지방정부 조직시스템의 네 가지 요인별로 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축 방안을 제시하고, 이러한 요인을 종합하여 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축방안을 제시하고자 한다.

#### 가. 성과창출형 조직제도의 구축방안

먼저 지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 현재의 지방자치단체 조직관리제도에 대한 근본적인 개선이 필요하다. 현재 지방자치단체의 주요 조직관리제도는 총액인건비제, 기구설치규정, 조직분석진단체도가 있다. 이 중에서 총액인건비제와 기구설치규정은 지방정부의 성과창출과 크게 관련이 없는 것으로 나타났다. 따라서 현재의 정원관리 및 기구설치에 대한 규정은 폐지하여 지방자치단체의 조직운영의 유연성을 제고하는 것이 바람직하다. 조직의 유연성 제고는 지방자치단체가 자율적으로 지역 실정에 맞는 행정기구를 설치하거나 필요한 조직 형태를 구성하

고 필요한 만큼 공무원 정원을 정할 수 있게 함으로써 급변하는 행정수요에 신속적으로 대응할 수 있도록 하는 것이다. 지방조직의 유연성과 신축성이 제고되면 이와 아울러 지방자치단체가 스스로 중앙의 관여 없이 조직과 인력을 구성하고 운영할 수 있는 자체역량을 갖추어야 하며, 자율적으로 관리할 책임이 요구된다.

따라서 지방자치단체의 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적으로 조직운영의 문제점을 발굴하고 개선조치를 강구할 수는 역량이 있어야 한다. 먼저 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 한다. 또한 현재 실시하고 있는 조직정보 공개내용을 보다 체계화하여 자치단체 간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 해당 지방자치단체가 자치단체 간 조직관리의 비교를 통하여 스스로 적정성과 건전성을 유지할 수 있도록 하여야 한다. 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체, 지명주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있다. 그리고 이에 근거하여 자치단체의 조직관리의 적정성을 판단하고, 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것이다. 마지막으로 지방자치단체의 효율적인 조직관리를 유도하기 위해서는 적절한 수준의 유인책이 필요하다. 현재 총액인건비를 보통교부세 산정에 반영하는 것도 이러한 유인책의 하나이다. 그러나 이것만으로는 총액인건비제의 문제점인 지속적인 인건비 증가를 방지하지 못하는 등 실질적인 효율적 조직관리의 유인책이 되고 못하고 있다. 따라서 자치단체의 조직운영 결과를 비교·평가하고, 평가결과 조직관리 우수 자치단체에 대해서는 보통교부세에서 직접 인센티브를 부여하는 등 보다 실질적인 방안을 강구하여야 한다.

## 나. 성과창출형 조직구조의 구축방안

지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 지방자치단체의 조직구조를 비전 및 미션과 부합하여 재설계하여야 하며, 또한 조직의 장기적인 전략과 연계하여 재설계되어야 할 필요가 있다. 그러나 조직시스템의 구조적 요인에 대한 분석결과를 종합해 보면, 비전 부합도나 전략 연계도 보다 목표 적합도를 높이는 것이

조직의 성과창출에 보다 유용하다는 것이다. 따라서 조직의 구조를 목표 중심으로 설계하는 것이 조직의 성과창출에 매우 중요하다. 조직의 모든 구성원들이 조직의 존재 이유(미션)를 반드시 달성하여야 한다고 의견을 같이하는 것이 목표이다. 즉, 조직의 목표는 조직의 생존과 미션에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 조직의 구조를 조직의 미션과 조직 전체의 목표는 물론 각 부서의 목표를 달성하기에 적합하도록 설계하여야 한다.

이를 위해서는 먼저 조직의 목표를 명확히 설정하여야 한다. 조직이 추구하는 목표가 명확하지 못하면 이를 달성하기 위한 역할을 명확히 하기가 어렵고, 따라서 조직 목표에 적합한 구조를 설계하고 유지하는 것이 어렵다. 둘째, 조직의 목표가 명확하게 설정되면, 부서의 목표를 조직 전체의 목표에 부합하도록 조직화하고 설정하여야 한다. 사업 중심의 목표 설정이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 그리고 셋째, 각 부서의 목표는 구체적이고(Specific), 측정가능하고(Measurable), 합의에 의해(Agreed upon), 현실적으로(Realistic), 달성 기간을 명시하여(Time specific) 제시하여야 한다. 이와 같이 구체화된 부서의 목표와 조직 전체의 목표를 연계하여 목표 달성에 적합하도록 조직구조를 설계하여야 지방정부의 성과를 창출할 수 있다.

#### 다. 성과창출형 조직과정의 구축방안

지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 지방자치단체의 의사결정체계 및 과정을 성과 중심으로 만들어야 한다. 본 연구에서는 지방정부의 의사결정체계가 성과를 창출하는데 영향을 미치는 요인으로 의사결정구조의 단순화, 의사결정 권한과 책임을 명확화, 의사결정권한의 적극적 위임, 의사결정과정의 구성원 참여 등을 제시하고 분석해 보았다. 분석결과 의사결정구조의 단순화, 의사결정권한의 적극적 위임, 의사결정과정에 직원참여 보다는 의사결정 권한과 책임을 명확히 하는 것이 조직의 성과창출에 중요하다는 것을 발견하였다. 즉, 의사결정 권한과 책임이 명확하게 설계되면, 의사결정과정이 다소 복잡하고 권한이 중앙에 집중되거나 조직 구성원의 참여가 다소 부족하여도 조직의 성과를 창출할 수 있다는 것이다.

의사결정의 권한과 책임을 명확히 하기 위해서는 먼저 조직의 미션, 조직의 목표, 부서의 목표, 그리고 개인의 목표를 명확히 연계하고, 이들 각 목표를 상호 연계시켜 관리하여야 한다. 그래서 개인의 성과가 부서의 성과와 연계되고, 부서의 성과가 조직 전체의 성과와 연계될 수 있어야 한다. 그리고 개인과 부서에 명확한 권한과 책임을 부여하고 이를 성과 평가와 연계한다면, 조직 구성원들은 적극적으로 성과창출에 기여할 것이다. 둘째, 권한과 책임을 명확히 하게 위해서는 적절한 권한의 위임이 필요하다. 물론 잘못된 의사결정에서 오는 비용이 클수록 책임이 가중될 필요가 있고, 이러한 경우에는 권한의 집중이 필요하다. 또한 표준화와 일관성을 강조해야 할 업무는 분권화로 인한 혼란과 낭비를 가져 올 수 있기 때문에 집권화가 필요하다. 따라서 정확한 업무 분석이 중요하다. 업무 분석결과 권한의 위임이 가능한 업무는 모두 하위 부서로 권한을 위임하는 것이 바람직하다. 결국 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하고, 업무의 성과에 따르는 인센티브가 제공된다면, 조직의 성과는 창출될 수 있다.

#### 라. 성과창출형 조직문화의 구축방안

마지막으로 지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 지방자치단체의 조직문화를 성과 중심으로 변화시켜야 한다. 본 연구에서는 실적지향 문화, 경쟁지향 문화, 창의혁신 문화, 자율지향 문화를 성과창출형 조직문화의 하위 요인으로 설정하고, 이러한 요인이 지방정부의 성과창출에 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 그러나 분석결과 지나친 경쟁지향 문화는 오히려 구성원 간 또는 구성원 간 이기주의와 상호 불신으로 인하여 성과창출에 크게 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 반면에 실적지향 문화, 창의혁신 문화, 자율지향 문화는 지방정부의 성과창출에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 조직의 문화를 실적과 성과를 중시하고, 창의와 혁신적 아이디어를 장려하고, 자율적이고 개방적인 조직문화로 변화시켜 나가야 한다.

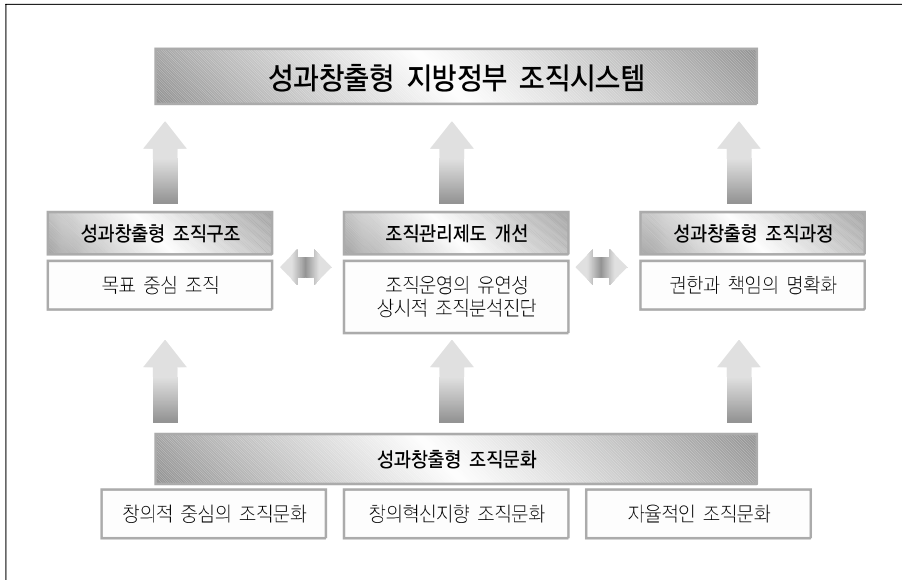
먼저 실적지향 문화와 관련해서는 조직의 인사 및 평가체계를 능력과 실적 중심으로 공정하게 개선하여야 한다. 능력과 성과 중심의 인사와 실적 중심의 공정하고 객

관적인 평가를 통해 실적지향 문화를 정착시켜 나가야 한다. 둘째, 창의혁신 문화와 관련해서는 조직구성원들이 창의적이고 혁신적인 다양한 아이디어를 자유롭게 제안할 수 있는 분위기를 만들어 주어야 한다. 조직구성원들의 진취적인 자세와 도전 정신을 장려하고, 조직의 성과창출에 기여하는 조직구성원들에 대해서는 적극적인 인센티브를 주어야 한다. 마지막으로 자율지향 문화와 관련해서는 조직구성원과 자율적인 토론과 학습 분위기를 장려하고, 조직 구성원 간의 정보교류를 활성화하여야 한다. 또한 탄력적이고 유연한 근무체계를 도입하여 조직구성원들이 자유롭고 자율적인 분위기에서 근무하도록 하여야 한다.

#### 마. 종합적 논의

지금까지의 논의를 종합하면, 성과창출형 지방정부 조직시스템을 구축하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 조직문화를 성과창출형 조직문화로 변화시키는 노력이 필요하다. 이러한 성과창출형 조직문화의 기반 하에 조직구조는 조직 전체의 목표와 부서의 목표를 중심으로 재설계하고, 조직과정은 책임과 권한을 명확히 재설정하여야 한다. 그리고 현재 조직관리제도는 조직운영의 유연성을 확보가 성과창출에 중요하기 때문에 정원 및 기구에 대한 규정은 폐지하여야 한다. 대신에 상시적인 조직분석진단 시스템을 보다 체계적으로 구축하여 사후적으로 조직을 관리해 나가야 할 것이다. 지금까지의 논의를 종합하여 성과창출형 지방정부 조직시스템의 구축방안을 도식화 하면 [그림 3-4]와 같다.

■ 그림 3-4. 성과창출형 지방정부 조직시스템 구축방안 ■



## 제4장 성과창출형 지방정부를 위한 인사시스템 구축방안

### 제1절 이론적 논의 및 분석틀

#### 1. 이론적 논의

성과창출형 지방정부를 구축하는 데 인사시스템은 중요한 분야로서, 지방정부의 성과창출을 위한 추진자로서 지방정부 시스템의 성패를 좌우하게 된다. 지방공무원에 대한 성과창출형 인사시스템은 시대변화와 함께 반복적으로 그 중요성이 강조되고 있으며 이러한 배경에는 변화하는 행정환경에 대한 지방정부의 대응능력에 대한 척도가 공무원의 역량이라고 볼 수 있다. 인사시스템에서 지방정부의 행정과정은 크게 임용, 교육훈련, 후생복지, 평가의 단계로 구성되어진다고 볼 수 있다.

성과창출형 인사시스템의 필요성은 공공부문에서 민간부문이 활용하고 있는 관리기법의 도입을 통한 창의성, 효율성과 생산성을 제고할 수 있는 시장원리에서 전제되어 출발한다. 성과창출형 인사시스템은 지방정부가 제공하는 행정서비스의 비용편익 분석이 불가능한 분야로서 인식되어 왔으나, 신공공관리기법이 공공부문에 도입되면서 시장원리에 의한 행정의 관리기법이 변화하고 행정절차와 결과에 대한 논의가 제기되게 되었다.

영국을 비롯한 선진국가에서 신공공관리이론(new public management)이 제기되었으며, 이는 공공부문이 민간부문에 비해 생산성이 낮다는 비판에서 공공부문의 민간기업의 관리기법을 도입하자는 데서 출발하고 있다. 세계화의 빠른 진전은 국가 간의 경쟁력도 개별 국가의 생산성, 특히 공공부문의 생산성이 경제적, 사회적 발전의 결과에 직접적 영향을 미치게 되었다. 또한 성과창출형 지방공무원의 생산성도 국가



경쟁력의 척도로서 표출되면서 성과창출형 인사시스템에 대한 새로운 패러다임이 요구되어진다.

신공공관리이론은 후드(C. Hood)에 의해서 처음 제기되었으며, 1970-1980년대 영·미 정부개혁의 모토로 등장하면서 시장원리에 의한 공공부문의 성과와 실적을 중시하는 공공관리기법이 제기되기 시작하였다. 고어(A. Gore) 부통령이 국가성과평가위원회(National Performance Reviews) 보고서에 신공공관리기법을 주장하면서 국제적 흐름으로 확산되었다.

성과창출형 인사시스템과 신공공관리이론은 시장원리에 의한 공공부문의 성과와 세계화의 진전 속에서 국가의 경쟁력이며, 지방정부의 생산성이라는 점에서 이론적 배경을 같이하고 있다. 영연방 국가에서 발전된 신관리주의는 신우파적 사고에 기초 하면서, 시장적 개인주의(market individualism)가 내재된 기업모형을 공공부문의 핵심적 가치에 이식시키거나 이와 일치시키려는 흐름으로 볼 수 있다(Self, 1993: 1-20; Mascarenhas, 1993: 320-321; Hood, 1995: 129; 김태룡, 2007: 375).

1990년대에는 영국의 신관리주의 기법을 따르기도 하지만, 정부의 기업적 관리기법인 고객의 인지를 중시하는 기법이 도입되면서 조직관리의 경제성, 효율성, 효과성을 달성하는데 초점을 두고 있다.

전통적인 행정이론은 안정성, 규칙 그리고 법에 대한 대응성을 강조하고 있지만, 신공공관리기법은 변화 분권화, 고객에 대한 반응성, 성과 그리고 지출보다는 수익을 강조하고 있다(김영기 외, 2007: 59). 신공공관리는 시장주의적 경쟁원리, 시민에 대한 대응성 강화를 위한 고객위주의 행정, 정부활동의 투입이나 과정을 강조하기보다는 성과에 초점을 두는 것을 기본원리로 하고 있다. 공공행정에서 고객의 개념이 도입되면서 신공공관리이론은 그 타당성이 증대되었다고 볼 수 있다.

공공행정의 민주성은 또 다른 측면에서 중요한 가치를 가진다. 민주성의 확보는 공공행정에서 형평성이 전제가 되고 있다. 현재 우리사회에서 논란이 되고 있는 공정의 이념은 이러한 사회적 정의를 실현하는 척도가 되고 있다.

성과창출형 인사시스템을 분석하기 위한 기본원리에는 시장지향성, 고객지향성, 서비시지향성, 목표지향성, 성과지향성, 공정성이 있다.

## 가. 시장지향성

행정행위가 정치적 부분과 경영적 부분이 구분되어지는 현상이 발생하게 되었으며, 이에 따른 행정의 재구조화가 요구되었다. 비교적 경영적 성격이 강한 행정행위의 경우 신공공관리의 가장 핵심적인 지도원리인 시장주의를 적용할 수 있을 것이다. 대개의 행정서비스의 경우 편익을 향유하는 자와 비용을 부담하는 자가 분리되어 있기 때문에 정부활동에 소요되는 자원의 배분이 왜곡되는 현상이 발생하고 효율성이 떨어지게 된다. 이러한 정부활동의 비효율성에 대한 처방으로 시장메커니즘을 들 수 있다. 독점과 비효율로 문제되는 정부영역에 자유경쟁원리의 시장메커니즘이 적용된 현실의 예로는 규제완화, 민영화, 민간위탁 등을 들 수 있다.

정부가 제공하는 행정서비스는 정부에 의한 공급자 중심으로 일방적 형식으로 이루어져왔다. 정부의 행정서비스는 편익을 누리는 주체와 비용을 부담하는 주체가 분리되어 있는 경우가 많이 있었다. 신공공관리론의 시장주의는 거시적 측면에서 복지비를 축소하여, 정부예산을 축소하고, 기업은 감소된 지출로 새로운 투자를 촉진하여 경기를 활성화하는 방안으로 정부 규제의 완화를 전제로 시장기능을 강화하는 현상으로 표출되었다. 미시적 관점에서는 정부업무나 공기업을 민영화하거나 행정 서비스 공급을 민간위탁하는 방안이다. 이러한 공공부문에서 시장주의의 개념은 사회민주주의 국가(social Demokratie Staat) 개념이 강한 서구 유럽국가에서 특히 관심과 호응을 얻게 되었다.

## 나. 고객지향성

신공공관리이론에서 민간관리기법의 도입은 공공부문에서도 민간기업의 고객에 대한 개념이 도입된 것이라고 볼 수 있다. 주민의 권리를 보장하는 것은 그 동안 우리나라 행정과는 거리가 먼 내용이었다. 관료중심적이고 통제지향적인 행정으로 인해 행정서비스의 소비자인 시민은 뒷전이였기 때문에 고객지향성은 우리나라 행정개혁에서 중요한 의미를 가진다.

고객지향성은 고객, 즉 시민의 행정서비스 요구에 대한 대응성의 문제와 밀접한

관련이 있다. 공공부문의 고객, 소비자인 시민의 요구에 얼마나 정확하게 그리고 빠르게 대응하는가의 문제가 고객지향성의 핵심이 된다.

1990년대 이후 선진국가의 정부혁신에서 고객지향적 행정의 개념이 도입되기 시작하였다. 지금까지의 권력 위임자로서의 국민에서 서비스의 대상으로 고객, 고용주로서 국민의 개념이 도입되게 되었다. 고객의 입장과 시각에 바탕으로 행정서비스의 선택, 행정서비스 구매자로서 주민, 또한 고객에 의한 평가가 고객지향성을 제기하는 요인이 되고 있다.<sup>10)</sup>

### 다. 서비스지향성

고객인 주민이 지방정부로부터 고용자로서 생산품을 요구하게 된다. 주민이 요구하는 것은 행정서비스의 산출물을 요구하게 된다. 지방정부가 고객에 제공하는 행정서비스는 주민이 만족할 수 있는 양과 품질을 요구하게 된다. 지방공무원의 전문성과 증지는 주민에 대한 서비스의 품질을 상승시킬 수 있는 사기가 되고 있다.

### 라. 목표지향성

막스 베버는 리더쉽의 가장 큰 덕목을 신념으로 정의하고 있다. 신념은 공직자의 근무행태이기도 하지만, 공직자의 자기발전을 위한 목표이며, 조직의 목표이기도 하다. 신공공관리 기법에서 목표지향성은 성과창출을 위한 목표를 설정하고 이를 효과적으로 달성할 수 있는가에 대한 척도이다. 인사시스템에서 목표지향성은 조직인의 역량을 결집하여 정책목표를 신속하고 효과적으로 달성하기 위한 것이다. Peter Drucker는 목표관리제를 조직 전체의 목표달성을 위해 각 직무를 지휘하는 과정으로 정의하고 있다. 조직인으로서 조직의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 역량을 강화할 필요가 있다.

성과창출을 위한 인사시스템에서 공직자의 목표를 설정하고 이를 달성하는 것이

10) 이러한 의미는 독일의 경우, Customerorientierte Verwaltung, Serviceorientierte Verwaltung, Buergernahe Verwaltung, 등의 용어로 제안되고 있음.

성과달성으로 평가되어지고 있다. 공직사회에서 목표관리가 성과측정의 방식으로 활용되어왔다. 현재는 지방자치단체마다 목표관리, BSC, 또는 변형된 지방자치단체의 상황에 맞는 평가를 실시하고 있으며, 목표의 설정은 평가를 위한 조건이기도 하지만 공직자의 근무 성과를 효율화하기 위한 수단이기도 하다.

### 마. 성과지향성

신공공관리에서 강조하는 성과주의는 설정한 목표를 어느 정도 달성했는가에 초점을 두고 있다. 종래의 투입지향적 평가를 지양하고 산출지향적 평가를 중시하고자 한다.

성과중심 인사제도에서 지방자치단체에 부여된 사명을 얼마나 잘 달성하는가에 대한 평가는 의도한 목표를 얼마나 달성하였는가에 대한 평가이다. 지방자치단체의 사명 또는 목표를 명확히 하고 이를 달성해 나타날 성과를 확보할 수 있다면 내부통제를 위한 각종 예산, 인사상의 규제를 완화해도 큰문제가 없다고 보는 것이다.

OECD는 개혁의 수단으로 정부업무 성과측정의 의의를 첫째, 경제성, 생산성, 실효성 및 서비스 품질을 향상시키고, 둘째, 고위관리자, 의회, 감사기관들의 통제를 증대시키며, 셋째, 정확하고 계량화된 성과정보를 예산과정에 반영시킬 수 있도록 하고 넷째, 공무원들에게 성과향상의 유인을 부여하는 것 등을 제시하고 있다(OECD, 1996).

고객지향적 행정을 추구한다는 점에서는 신공공관리이론은 현재 많이 논의되고 있는 거버넌스 이론과 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 또한 양이론은 공공부문의 문제 해결 방식이 사기업부문에서 추진하는 방식과 유사하다고 보고 있다. 특히 공공 서비스의 능률성에 대한 분야에서는 경쟁 개념의 도입을 통한 고객의 반응성을 중시하고 있다는 점이 유사하며, 양이론의 차이점은 거버넌스 이론이 과정에 초점을 두고 있는 반면, 신공공관리이론은 결과에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.

### 바. 공정성

8.15경축사에서 대통령도 공정한 사회를 제안하였다. 대통령도 공정한 사회를 “출

발과 과정에서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임을 지는 사회"가 곧 공정한 것이라고 규정하고 있다. 공직의 채용이나 보직임용과정에서 공정성을 확보할 수 있을 때, 성과창출형 인사시스템을 실현할 수 있을 것이다.

인사시스템에서 공정성은 행정서비스를 제공하는 행정기관 또는 공무원이 주민에게 균일한 서비스를 동일한 품질로 제공해야 한다는 공정성과 공직 인사시스템의 공정성이다. 정책의 형성이나 집행과정에서 공무원은 지역, 세대, 계층, 이념에 치우치지 않고 공정한 결정을 내려야 하고 집행하여야 할 것이다.

인사시스템에서 공정성은 성과창출형 지방정부를 구축하는데 있어서 많은 비판의 대상이 되고 있다. 채용과 보직임용, 평가 과정에서 공정하지 못한 사례를 종종 접하게 된다. 인사시스템에서 공정성의 상실은 지방정부의 정당성을 훼손하게 되는 결과를 가져온다.

## 2. 연구의 분석틀

지방정부의 직에 결원이 생긴 경우 임용권자는 신규임용, 승진임용, 겸임, 전직 또는 전보의 방법에 의하여 보임한다. 임용제도는 신규임용, 보직임용, 승진임용으로 구분되어지며, 신규임용에는 공개경쟁시험에 의한 임용과 특별임용으로 구분되어지며, 특별임용은 일반적으로 외부 전문인력을 개방형으로 임용하는 방식으로 직업공무원의 경력과정을 준용하며 특별시험에 의한 선발하는 특별채용과 일정기간과 보직을 예상하여 선발하는 계약직 공무원으로 구분하여 임용하게 된다.

성과창출형 지방정부의 인사시스템에서 임용제도는 보다 유능한 인재를 선발하여 적재적소에 배치함으로써 지방자치단체의 효율성을 제고하고 생산성을 향상시키는데 그 목적이 있다. 성과중심 인사제도의 임용단계에서는 조직내의 인력을 보임하는 과정과 신규인력을 임용하는 과정에서 성과중심인사제도를 정착시키는 데 목표를 가지고 있다.

지방공무원의 성과창출을 위한 지방정부의 실질적 발전을 견인할 수 있으며, 임용 과정을 통해 선발된 지방공무원을 직무에 대한 능력을 제고하고 전문성을 강화할 수

있는 방안으로 교육훈련이 이에 해당한다.

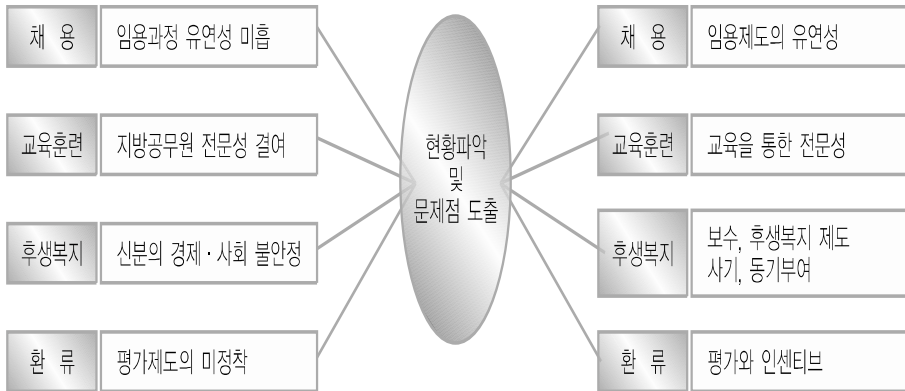
지방공무원교육체제가 현재의 직무수행을 위한 능력을 보충해주는 수준에 머물러 있으며, 앞으로는 미래에 대한 처방을 제시할 수 있고 창조적 정책결정이 가능한 인력양성이 필요하다. 지방공무원이 이러한 사회변동에 능동적으로 대처하고 처방을 내리는데 필요한 능력을 신속하게 보완해 줄 수 있을 때 성과창출이 가능할 것이다. 공무원의 교육훈련은 개인의 행태, 지식, 동기, 그리고 잠재능력을 개발하기 위한 전략이며, 조직의 목표달성에 기여할 수 있어야 한다. 지방공무원의 교육훈련을 통하여, 업무능력의 향상, 근무의욕과 사기를 앙양하며, 개인능력의 개발을 통한 조직목표 달성에 기여하고 개인능력개발에 기여하며, 더 나아가 국가 또는 지방발전에 기여할 수 있다.

성과창출을 위한 지방정부의 인사시스템에서 신분에 대한 경제적, 사회적 안정을 담보할 수 있을 때, 성과창출의 효과를 나타낼 것으로 볼 수 있다. 보수를 포함하는 신분상의 안정성은 탄력근무제, 퇴직자 지원프로그램, 노동조합을 통한 노사상생 프로그램은 성과창출을 위한 지방정부의 새로운 과제이며, 중요한 요인이 되고 있다.

성과창출형 인사시스템의 정착을 위해 또 다른 전략은 목표에 대한 달성된 결과를 평가하고 이를 피드백하여 관리하고 성과제고를 위한 대안을 발굴해가는 과정으로 평가가 요구되어진다. 선진국의 신공공관리에 근거한 지방행정개혁은 성과에 대한 체계적 평가가 그 기본 틀을 형성하고 있다. 지방공무원에 대한 성과평가를 실시하고, 평가결과를 경쟁심을 유도하고 책임성을 확보하는 수단을 활용하며, 인센티브의 기준으로 활용할 필요가 있다.

성과창출형 인사시스템의 분석틀은 4개 분야로 대분류하고 이에 따른 핵심과제를 중심으로 분석하고자 한다. 성과창출형 지방정부의 인사시스템을 위한 추진체계는 아래의 [그림 4-1]과 같다.

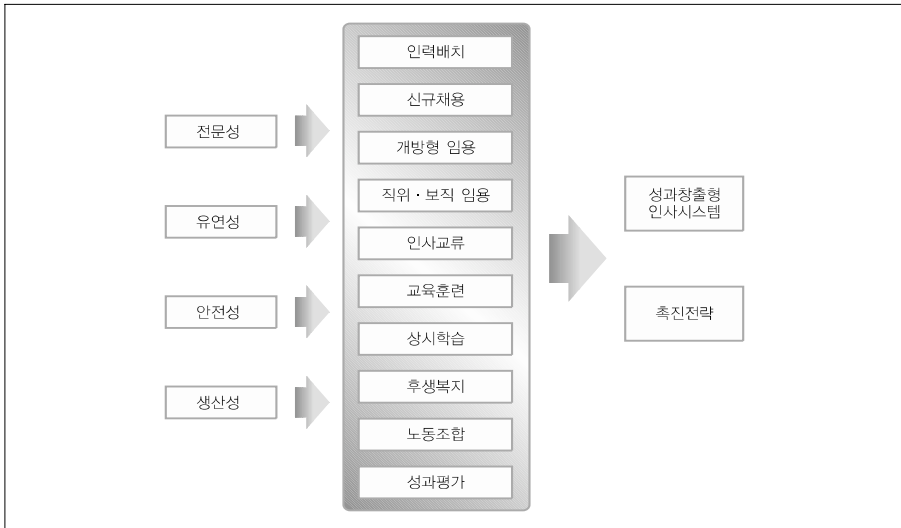
그림 4-1. 성과창출형 지방정부의 인사시스템 추진체계



본 연구에서는 일반적 4개 분야를 인사시스템상의 핵심과제를 발굴하여 이를 중심으로 연구하고자 한다. 지방정부 성과창출형 인사시스템에서 논의의 핵심이 되고 있는 것은 인력배치, 신규채용, 개방형임용, 직위·보직임용, 인사교류, 교육훈련, 상시 학습체계, 후생복지, 노동조합 및 노사협의회, 성과평가의 10개 분야를 핵심과제로 선정하였다.

인사시스템에서 성과창출을 위해 요구되어지는 전문성, 유연성, 안전성, 생산성을 제고하기 위한, 지방정부의 과제는 적재적소에 인력을 배치, 인력의 전문성 제고, 인사시스템의 유연성 확보, 노동조합을 통한 안정성 확보, 근무환경개선을 통한 동기부여, 공정한 평가와 결과에 따른 인센티브제도의 활용으로 볼 수 있다. 이러한 개선과제를 추진하기 위한 방식으로는 현재의 신규임용제도, 보직임용방식, 인사교류 등의 제도가 실시되고 있다. 이를 도식하면 아래와 같다.

그림 4-2. 성과창출형 인사시스템 세부 추진체계



## 제2절 지방정부 인사시스템의 현황 및 문제점 분석

### 1. 지방공무원 현황

성과창출형 지방정부의 인사시스템은 지방정부의 행정을 담당하는 인적자원의 역량과 전문성 그리고 사기가 높은 시스템을 구축하여 성과를 창출할 수 있는 토대를 만드는 과정으로 이해할 수 있다. 인사 시스템의 안정적 운영을 위한 환경조성이 전제되어야 할 것이며, 젊고 유능한 인력이 지방정부에서 보람을 가지고 일할 수 있는 여건의 형성이라고 볼 수 있다.

28만명에 이르는 지방공무원에 대한 적재적소의 배치는 관료제의 대표적 폐해로 논란이 되고 있는 조직과 인력이 거대한 규모를 가지고 있으며, 이러한 시스템 속에서 성과창출의 기회가 적고, 성과에 대한 평가가 모호하다는 점이다. 지방자치단체의 공무원 정원은 국가직 79명을 포함하여 277,122명으로 표와 같다.



표 4-1. 자치단체별 공무원 정원(일반직, 기타직)

(단위: 명)

구분	공무원 합계	일반직		기타직									
		소계	소계	정무	고위 공무원	별정직	소방직	자치 경찰 직	기능직	고용 직	연구직	지도직	교원
합계	277,122	187,923	89,199	252	39	3,969	33,696	127	42,420	0	2,903	4,515	1,278
국가직	79	0	79	2	39	0	22	0	0	0	8	8	0
지방직	277,043	187,923	89,120	250	0	3,969	33,674	127	42,420	0	2,895	4,507	1,278

지방자치단체별 일반직 공무원 정원은 서울시 30,393명을 비롯하여 아래 표와 같다.

표 4-2. 자치단체별 직급별 정원(일반직)

(단위: 명)

지자체	계	1 급	2 급	3 급	4 급	5 급	6 급	7 급	8 급	9 급
합계	187,923	11	63	301	2,580	15,174	48,996	58,676	43,396	18,726
서울특별시	30,393	5	23	42	360	2,366	7,281	9,442	7,574	3,300
부산광역시	10,947	0	4	26	176	962	2,633	3,404	2,874	868
대구광역시	7,097	1	2	21	116	616	1,753	2,288	1,708	592
인천광역시	8,209	1	3	25	155	811	2,109	2,556	1,906	643
광주광역시	4,310	0	1	17	95	438	1,116	1,328	975	340
대전광역시	4,415	0	3	14	91	446	1,160	1,368	1,008	325
울산광역시	3,512	0	2	13	73	359	895	1,105	788	277
경기도	30,201	1	10	35	366	2,293	7,626	9,612	6,939	3,319
강원도	10,641	0	1	12	147	823	2,924	3,283	2,345	1,106
충청북도	8,290	0	2	10	121	638	2,239	2,537	1,826	917
충청남도	11,341	0	2	12	143	868	3,173	3,601	2,556	986
전라북도	10,698	1	2	14	135	845	2,762	3,421	2,412	1,106
전라남도	13,452	1	1	15	158	1,011	3,770	4,191	2,907	1,398
경상북도	16,068	0	2	14	189	1,192	4,427	4,863	3,569	1,812
경상남도	15,418	1	3	14	177	1,163	4,276	4,759	3,503	1,522
제주도	2,931	0	2	17	78	343	852	918	506	215

출처: 행정안전부

표 4-3. 자치단체별 인구수, 공무원정원, 공무원현원, 별정직 정원

(단위: 명)

지자체	인구수	공무원정원	공무원현원	별정직정원
합계	49,773,145	277,122	278,303	3,969
서울특별시	10,208,302	46,342	47,360	540
부산광역시	3,543,030	15,980	15,937	112
대구광역시	2,489,781	10,802	10,860	114
인천광역시	2,710,579	12,968	13,093	88
광주광역시	1,433,640	6,539	6,607	73
대전광역시	1,484,180	6,784	6,856	78
울산광역시	1,114,866	5,152	5,177	53
경기도	11,460,610	42,909	43,053	382
강원도	1,512,870	15,939	15,810	233
충청북도	1,527,478	12,015	12,113	211
충청남도	2,037,582	16,488	16,462	329
전라북도	1,854,508	15,568	15,437	361
전라남도	1,913,004	19,554	19,620	451
경상북도	2,669,876	23,524	23,378	452
경상남도	3,250,176	21,579	21,641	331
제주도	562,663	4,979	4,899	161

현재 지방정부에서 신규채용을 위한 개방형 임용제도 등의 제도 개혁을 추진하고 있다. 중앙정부차원에서 연구하고 있는 행정고시제도의 개선도 보다 광범위한 전문인력의 공직 임용을 가능하게 하는 방안이다. 외부채용 외에 보직 및 직위 임용의 개방 제도는 지방정부의 인력활용의 유연성을 제고하기 위한 방안으로 기대되어지고 있다.

신규임용 지방공무원들은 공개경쟁 시험을 통해 채용되어지는 공채와 특별임용, 특채로 구분되어 진다. 공채에 대해서는 선발기준과 직무수행 역량이 비례하지 않는다는 비판이 있다. 직렬을 나누어 신규채용을 실시하고 있지만, 직무에 즉시 투입할 수 없다는 비판이지만, 공직자로서의 소양을 갖춘 인력을 선발한다는 점에서 일정한 타당성을 가지고 있다. 특별임용과 특채에 대한 자질과 역량에 대해서는 공정성 시비가 끊이지 않고 있다. 선거에 의한 엽관계 폐해, 특채가 특혜화 되는 사례가 발생하기도

한다. 특별임용과 특채는 지방정부내 특별한 전문성과 경험을 가진 인력을 탄력적으로 임용하여 지방정부의 생산성을 제고하기 위한 방안이며, 공직의 유연성을 제고하기 위한 방안이다

지방공무원 신규임용의 현황을 보면 아래 표와 같다.

■ 표 4-4. 2009년 지방공무원 신규임용 ■

구 분		계	일반직	기능직	별정직	계약직
신규임용	계	7,559	6,157	246	208	948
	공 채	5,929	5,858	71		
	특별임용	474	299	175		
	특 채	1,156			208	948

출처: 행정안전부

특별임용에는 변호사, 의사 등 특수한 자격증을 갖춘 인력이 특별임용의 조건이 되고 있으며, 특별한 경력을 갖춘 전문기를 채용하고 있다. 일반직 임용시험이 선발할 수 없는 전문 인력을 별도의 선발과정을 거쳐 채용하는 방식이 특별임용이다. 일반직 신규임용과 특별임용의 요건별 표는 아래와 같다.

■ 표 4-5. 2009년 일반직, 기능직 공무원의 채용 종류별 임용현황 ■

구 분	신규임용					※ 특 별 임 용 요 건 별												국가유 공채용 (기능직)					
	공개경쟁		특별임용		계	1호	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12호		※ 자치단체내				
	남	여	남	여		퇴직자	자격증	근무·연구	특수학과	1 Hiring	특수기관	국가·지방	특수학과	과학기술	장학생	외국어	한자근무		계	(7호) 국가·지방	지방·국가		
계	6,403	2,816	3,113	328	146	474	8	201	22	5	3	10	188	22	2	11		2	3	1	2	25	
서울	1,767	638	1,057	41	31	72	4	10	2		3		53										
부산	377	182	192	2	1	3		3															
대구	206	84	93	18	11	29		29															
인천	383	165	214	3	1	4		3									1						1

(계 속)

구 분	신규임용					※ 특 별 임 용 요 건 별												유 자 용 등 (기 직) 국 공 채 국 가							
	공개경쟁		특별임용		계	1호	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12호		※ 자치단체내						
	남	여	남	여		퇴 직 자	자 격 중	민 간 · 지 방	특 수 학 교	1 기 연 용	특 수 기 관	국 가 ↓ 지 방	특 수 학 과	과 학 기 술	장 학 생	외 국 어	한 지 그 무		계	(7호) 국 가 ↓ 지 방	지 방 ↓ 국 가				
광주	188	89	90	4	5	9	5	4																	
대전	69	26	33	9	1	10	8	2																	2
울산	80	25	29	18	8	26							22	4											1
경기	753	335	373	22	23	45	4	29					3	9											6
강원	209	119	66	18	6	24	16	8										3	1	2				2	
충북	214	114	90	8	2	10	7							2		1									1
충남	351	159	151	30	11	41	23	6	2						2	7	1								6
전북	302	164	118	13	7	20	16							4											3
전남	432	177	128	105	22	127	20		3			104													2
경북	686	351	292	30	13	43	24					9	5	3		2									1
경남	378	185	184	5	4	9	6					1	1			1									
제주	8	3	3	2		2	2																		

출처: 행정안전부

## 2. 지방공무원 인사교류 현황

공직사회의 전문지식과 경험을 효과적으로 공유하기 위한 방안으로 인사교류를 실시하고 있다. 특히 인사교류는 공직사회의 자칫 침체되기 쉬운 분위기를 쇠신하기 위한 방안이기도하다. 인사교류에는 중앙과 지방, 광역과 기초자치단체간의 인사교류도 중요하지만, 광역지방자치단체간, 또는 기초지방자치단체간 인사교류도 중요한 역량을 공유할 수 있는 방안이다. 또한 현재 일부 시행되어지고 있는 민간과의 인사교류는 기대하는 성과가 높은 편이다. 현재의 중앙-지방간, 지방자치단체간의 인사교류는 정부의 의지만큼 활발히 운영되어지고 있지는 않다.

보직공모제 또는 직위공모제와 같은 소속기관의 경계를 넘어서는 제도를 운영함으로써 인사교류의 본래 목적을 달성하고 조직의 경쟁력을 제고할 수 있는 대안이 되고 있다. 조직 내부 및 외부경쟁체제를 도입함으로써 보다 적극적으로 인사교류를 실시할 수 있으며, 이는 직위분류제의 틀을 유지하고 있는 영미국가는 인사교류가 임용계

약의 형식으로 이루어지고 있다. 독일의 경우 희망자가 제안서를 제출하여 임용이 되었을 때 인사교류가 이루어지는 방식이며, 상위직급은 직위의 공석 여부보다는 우선 지원하고 필요한 경우 임용하는 방식을 일반적으로 활용하는 특징을 가지고 있어 인사교류를 활성화하고 있다.

특히 공무원의 희망지역 또는 희망기관으로 진출이 가능함으로 사기제고에도 중요한 역할을 수행하게 된다. 중앙정부와 지방자치단체간 인사교류현황은 아래 표와 같다.

▣ 표 4-6. 중앙-지방간 인사교류 현황 ▣

(단위: 명)

구 분	2007년				2008년				2009년			
	계	3,4급	5급	6급이하	계	3,4급	5급	6급이하	계	3,4급	5급	6급이하
계	122	2	59	61	128	24	62	42	138	37	60	41
중앙부처	61	1	30	30	64	10	33	21	69	20	28	21
지방자치단체	61	1	29	31	64	14	29	21	69	17	32	20

출처: 행정안전부 심사임용과

광역지방자치단체와 기초자치단체간의 인사교류는 적재적소에 배치하기 위한 보직 및 직위임용의 타당성을 제고하기 위한 방안이기도 하지만, 현재 운영되어지는 시스템은 인사운영을 위한 순환보직 원리가 더 크게 작용하고 있다. 승진과 전보의 방식으로 활용되어지고 있으며, 후생복지, 즉 별거가족의 세대통합의 방식으로 활용되어지고 있다. 직무상 획득한 경험과 지식, 그리고 노하우를 지방자치단체간 공유한다는 점에서 수평적 인사교류의 중요성이 증대하고 있다. 세부 인사교류현황은 아래 표와 같다.

▣ 표 4-7. 2009년 지방공무원 인사교류 현황 ▣

구 분	계	전 입							전 출						
		소계	국가 기관 (행안부)	국가 기관	타시 도	관내 시군구	관내 시도	교 유 청	소계	국가 기관 (행안부)	국가 기관	타시 도	관내 시군구	관내 시도	교 유 청
계	13,671	7,008	88	559	698	3,729	1,926	8	6,663	49	238	698	3,729	1,926	23
시 도	4,411	2,745	81	372	64	2,226		2	1,666	36	66	58	1,503		3
시군구	9,260	4,263	7	187	634	1,503	1,926	6	4,997	13	172	640	2,226	1,926	20

출처: 행정안전부

표 4-8. 연도별 지방공무원 인사교류 현황

구 분	인사교류	지역 및 기관	2004년	2005년	2006년	2007년	
계	계	소 계	14,918	16,756	14,750	16,599	
		소 계	7,463	8,356	7,385	8,222	
	전입	국가기관	276	196	330	276	
		타시도	455	553	582	854	
		관내시군구	-	-	-	5,395	
		관내시도	-	-	-	1,687	
		교육청	8	7	7	10	
		당해시도(시군구)	4,444	5,142	4,408	-	
	전출	당해시군구	2,280	2,458	2,058	-	
		소 계	7,455	8,400	7,365	8,377	
		국가기관	278	238	347	408	
		타시도	444	556	546	879	
		관내시군구	-	-	-	4,159	
		관내시도	-	-	-	2,923	
	시도	계	소 계	4,750	5,374	4,866	4,939
			소 계	3,110	3,461	3,040	3,033
전입		국가기관	78	53	181	78	
		타시도	16	13	19	29	
		관내시군구	-	-	-	2,923	
		교육청	-	1	-	3	
		당해시도(시군구)	3,016	3,394	2,840	-	
		당해시군구	2,275	2,459	2,059	-	
전출		소 계	1,640	1,913	1,826	1,906	
		국가기관	128	94	145	161	
		타시도	83	69	112	56	
		관내시군구	-	-	-	1,687	
		교육청	1	2	1	2	
		당해시도(시군구)	1,428	1,748	1,568	-	
시군구		계	소 계	10,168	11,382	9,884	11,660
			소 계	4,353	4,895	4,345	5,189
	전입	국가기관	198	143	149	198	
		타시도	439	540	563	825	
		관내시군구	-	-	-	2,472	
		관내시도	-	-	-	1,687	
		교육청	8	6	7	7	
		당해시도(시군구)	1,428	1,748	1,568	-	
	전출	당해시군구	2,280	2,458	2,058	-	
		소 계	5,815	6,487	5,539	6,471	
		국가기관	150	144	202	247	
		타시도	361	487	434	823	
		관내시군구	-	-	-	2,472	
		관내시도	-	-	-	2,923	
	전출	교육청	13	3	4	6	
		당해시도(시군구)	3,016	3,394	2,840	-	
당해시군구		2,275	2,459	2,059	-		

출처: 행정안전부 자치제도기획관 지방공무원과

표 4-9. 2009년 일반직, 기능직 지방공무원 인사교류 세부현황

임용 구분	전												보			
	계	시·도 공무원이				시·군·자치구 공무원이				읍·면·동 공무원이						
		소계	본청내 실·과간	본청 에서 소속 기관 으로	소속 기관 에서 본청 으로	소계	본청내 실·과간	본청 에서 소속 기관 으로	본청 에서 읍면동 으로	소계	타읍 면동 으로	시군구 본청 으로	시군구 소속 기관 으로			
시도																
계	72,784	12,444	8,345	1,778	2,321	40,963	23,245	4,304	7,651	4,536	1,227	19,377	7,307			
서울	14,875	3,751	2,117	748	886	8,197	5,201	621	1,950	319	106	2,927	781			
부산	3,778	931	582	123	226	1,956	1,214	98	512	103	29	891	304			
대구	2,644	1,039	774	98	167	925	604	51	211	49	10	680	257			
인천	3,324	608	217	175	216	1,770	1,104	98	408	127	33	946	243			
광주	1,854	966	966			618	517	2	99			270	97			
대전	1,233	354	195	58	101	590	414	36	98	31	11	289	66			
울산	1,310	382	257	39	86	609	465	17	100	26	1	319	121			
경기	11,970	892	663	73	156	8,300	3,957	1,266	902	1,700	475	2,778	736			
강원	4,086	565	384	70	111	2,530	1,414	255	492	278	91	991	304			
충북	2,683	577	395	90	92	1,342	637	166	300	183	56	764	281			
충남	4,184	523	467	34	22	2,365	1,239	329	492	275	30	1,296	663			
전북	3,399	289	196	66	27	1,938	1,289	132	237	234	46	1,172	520			
전남	5,168	625	512	75	38	2,865	1,335	558	453	387	132	1,678	827			
경북	5,388	433	300	37	96	2,974	1,641	312	591	338	92	1,981	1,037			
경남	5,856	172	132	16	24	3,595	1,954	363	677	486	115	2,089	957			
제주	1,032	337	188	76	73	389	260		129			306	113			

출처: 행정안전부

### 3. 인사제도 운영 현황

보직공모제는 특정 직위에 대한 보직 담당자 임용을 조직내의 조직원에게 자유롭게 공모할 수 있도록 하여 보임하는 방식이다. 조직내의 공개적 보직임명을 가능하게 함으로 내부경쟁을 유도하고 보직임명의 투명성을 제고하여 민주성을 제고하기 위한 방안이다. 보직공모제의 목적은 공무원의 개별적 역량과 관심 그리고 능력개발을 극대화할 수 있는 방안으로 자기결정에 대한 자기책임을 강조하는 모형이다.

대부분의 지방자치단체에서 보직공모제를 실시하고 있으며, 경기도에서는 인사, 감

사, 의회분야에 대한 보직공모제를 실시하고 있고, 담당직원의 결원이 발생한 경우, 내부공개 모집을 통하여 충원하는 방식으로 운영하였다. 전북의 경우 3개부서(공보관실, 감사관실, 총무과)를 대상으로 실시하고 있다. 현재 실시되어지고 있는 제도는 인기보직에서 묵시적 보직임용에 대한 당사자의 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있지만, 비인기 보직에서는 인사권자에 의해 임용되어지고 있다.

지방정부의 성과창출형 인사시스템의 구축은 법과 제도에서 문제점을 도출하여야 할 것이다. 지방공무원에 대한 기본법은 지방공무원법이며, 법적 근거에 의한 제도 개선과 정착이 필요하다.

현재 근무환경 개선을 위한 제도 도입과 시행 중인 탄력근무제와 유연근무시간제(Job Sharing)가 있다. 이는 근무환경을 개선하여 창의적 근로여건을 개선할 수 있으며, 특히 여성 공무원의 역량을 공직에 수용할 수 있는 제도이다. 지방정부의 보육시설운용은 보다 안정된 직무수행을 보장하는 제도이며, 적절한 노동조합 활동을 통한 자부심과 소속감을 가지고 직무를 수행할 수 있는 제도적 장치로 이해할 수 있다. 주민에 봉사하고 지역의 문제를 해결한다는 자긍심과 투명한 인사운동을 통한 사기 제고가 필요하다.

성과창출을 위한 지방정부의 인적 자원은 직무에 대한 전문성을 보장할 수 있어야 하며, 인적자원의 전문성은 채용, 교육훈련, 직장교육 등을 통하여 보완될 수 있다. 지방행정인력의 전문성을 제고하기 위해서는 교육훈련을 통한 전문성의 보완뿐만 아니라, 정책형성을 위한 기획역량을 강화할 수 있는 방안이며, 단기간에 보완할 수 있는 제도이지만, 현재 지방정부의 교육수요에 즉시적으로 대응하지 못하고 있으며, 직무상의 전문성 수준에 부응하고 있지도 못하고 있다. 교육기관을 개방하여 교육훈련 기회를 확대하고 있지만, 자기발전을 위한 기회보다는 승진이나 보임에 필요한 요소로 활용되어지는 측면이 강하다.

지방공무원이 직무에 몰입하여 성과창출이 가능하게 하기 위해서는 근무여건의 합리적 개선과 성과창출을 위한 자기개발과 인센티브의 제공을 통해 이루어질 수 있어야 할 것이다. 자기주도적 업무 수행과 창조적 도전 의지가 성과창출을 위해 활용될 수 있는 여건 및 환경이 전제되어야 할 것이다. 공정한 평가를 통한 보상과 격려가 지



방정부의 인사시스템을 성과창출로 유인할 수 있으며, 직무와 평가가 연계되어지고 인센티브제도가 연계된 인사시스템 구축 필요하다.

성과창출형 인사시스템 정착을 위해서는 운영결과에 대한 보상제도로써 인센티브를 제공하여야 한다. 인센티브방식에는 인사상의 혜택으로 인사고과에 반영하여 승진이나 전보에 반영하는 방안과 성과연봉에 반영하는 방안 그리고 성과급 배분과정에서 이를 활용하는 방안이 있다.

현재 성과연봉제와 성과급제도는 행정안전부의 지침에 따라 실시되고 있으며, 4급 또는 5급 이상 공무원의 성과연봉은 호봉제에 관계없이 전년도 연봉을 기준으로 실시하고 있다. 성과연봉이 최대 15%의 차이로 연봉계약을 할 수 있는 현재의 연봉제도는 연봉의 차이를 이론적으로는 3년 안에 동일 직급내에 2배의 차이가 나타날 수 있는 제도이다.

인센티브제도로써 지방공무원의 욕구가 가장 큰 것은 승진으로 나타나고 있다. 그러나 지방분권이 이루어지면서 지방공무원의 인센티브로서 특별승진은 실질적으로 운영하기 어려운 현실에 놓여 있다. 지방자치단체 조직내에서 승진의 기회는 평가의 가점제도를 통한 승진소요연수를 줄여주는 방안이 현실적으로 수용가능하다는 면담결과를 가지고 있다.

인사시스템의 투명성, 공정성, 자율성에 대한 인사 혁신에서 전문성, 역량강화, 공직쟁력, 창의성이 강조되어지는 성과창출형 지방정부 인사시스템이 필요하다.

### 제3절 성과창출형 지방정부 인사시스템 구축을 위한 조사분석 — II

성과창출을 위한 지방정부의 인사시스템에 대한 설문조사를 2010년 9월에 실시하였다. 설문지 작성은 지방자치단체의 인사담당공무원과 학계 및 전문가들의 심층면접을 통하여 문제점을 발굴하고 이에 대한 설문서를 작성하였다. 설문지의 작성은 앞 절의 성과창출형 인사시스템 세부 추진체제와 연계하여 작성하였다.

설문분야도 핵심역량이 필요한 10개 과제를 지방정부에서 추진한 실적에 대한 평

가를 제1 질문으로 설문하였으며, 제1 질문에 대한 개선과제를 응답하도록 하여 빈도 조사를 하였다. 개선과제의 범례는 공무원 및 전문가의 심층면접을 통해 작성되었다.

유효 응답자를 담당공무원 120명과 전문가 80인으로 조사하여 결과의 타당성을 제고하였다. 담당공무원은 지방자치단체의 인사 관련 담당공무원으로 한정하였으며, 1 기관 1인의 답변으로 타당성을 높이고자 하였다. 전문가는 지방자치학회회원으로 한정하여 설문을 실시하였다.

조사방식은 전자메일, 팩스, 전화설문을 혼용하여 설문을 실시하였으며, 유효설문을 분석한 결과는 아래 표와 같다.

■ 표 4-10. 응답자 특성: 공무원 ■

구 분		응답자수(명)	비율(%)
전 체		120	100.0
성별	남성	99	82.5
	여성	21	17.5
연령	20대	2	1.7
	30대	24	20.0
	40대	78	65.0
	50대 이상	16	13.3
소속	광역시	7	5.8
	도	8	6.7
	시	34	28.3
	군	38	31.7
	구	33	27.5
직급	8급 이하	14	11.7
	7급 이하	103	85.8
	5급	2	1.7
	4급	1	0.8
지자체 특성	광역	15	12.5
	기초	105	87.5

▣ 표 4-11. 응답자 특성: 전문가 ▣

구 분		응답자수(명)	비율(%)
전 체		80	100.0
성별	남성	77	96.3
	여성	3	3.8
연령	20대	1	1.3
	30대	3	3.8
	40대	22	27.5
	50대 이상	54	67.5
소속	광역시	1	1.3
	도	6	7.5
	시	2	2.5
	군	1	1.3
	교수	47	58.8
	연구원	8	10.0
	기타	15	18.8

## 1. 성과창출형 인사시스템에 대한 평가

성과창출형 인사시스템을 구축하기 위한 현황분석을 위한 설문을 실시하였다. 적재 적소에 인력을 배치, 신규임용, 개방형임용, 보직·직위임용, 인사교류, 교육훈련, 상시학습체제, 후생복지, 노동조합 및 노사협의회, 성과평가에 대한 설문을 실시하였다. 현황을 분석하기 위한 설문으로 10점 척도방식을 사용하였다.

현재 성과창출을 위한 지방정부의 추진실적에 대한 설문이며, 추진실적에 대한 만족도도 포함된 개념으로 볼 수 있다. 인사담당공무원과 전문가의 설문답변결과는 아래 표와 같다.

표 4-12. 인사시스템에 대한 평가

구분	인력 배치	신규 채용	개방형 임용	보직·직위 임용	인사 교류	교육 훈련 기관	상시 학습 체제	후생 복지	노동 조합	성과 평가	
공무원	평균	7.942	7.350	7.576	7.765	5.092	7.533	7.100	6.850	5.983	6.308
	응답자수	120	120	118	119	119	120	120	120	118	120
	표준편차	1.355	1.708	1.814	1.511	2.147	1.571	1.741	1.841	2.025	1.846
전문가	평균	5.700	5.475	4.763	5.175	3.863	5.275	6.238	5.025	5.338	5.200
	응답자수	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
	표준편차	1.444	1.684	1.617	1.629	1.541	1.728	1.788	1.653	1.757	1.513
합계	평균	7.045	6.600	6.439	6.724	4.598	6.630	6.755	6.120	5.722	5.865
	응답자수	200	200	198	199	199	200	200	200	198	200
	표준편차	1.772	1.928	2.218	2.010	2.015	1.973	1.806	1.979	1.943	1.801

인력배치가 합리적으로 이루어지고 있다는 응답이 가장 높은 점수를 받았으며, 이는 공무원이 적재적소에 배치되고 있다고 판단할 수 있다. 인사교류제도는 4.588점으로 인사시스템에서 성과창출을 위해서는 가장 우선적으로 개선되어야 할 것이다. 공무원노동조합 또는 노사협의회가 개선되어야 할 분야이며, 성과평가 시스템도 개선되어야 할 것으로 평가되었다.

개방형 임용제도는 공무원은 비교적 잘 시행되는 것으로 판단하여 응답하였으나 전문가 그룹은 4.763점으로 매우 낮게 평가하였다. 내부와 외부가 개방형 임용제도를 보는 시각차를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 성과창출을 위한 인사교류도 가장 낮은 점수로 응답하고 있지만, 전문가는 3.863점으로 대부분 잘 운영되고 있지 않다고 응답하고 있다.

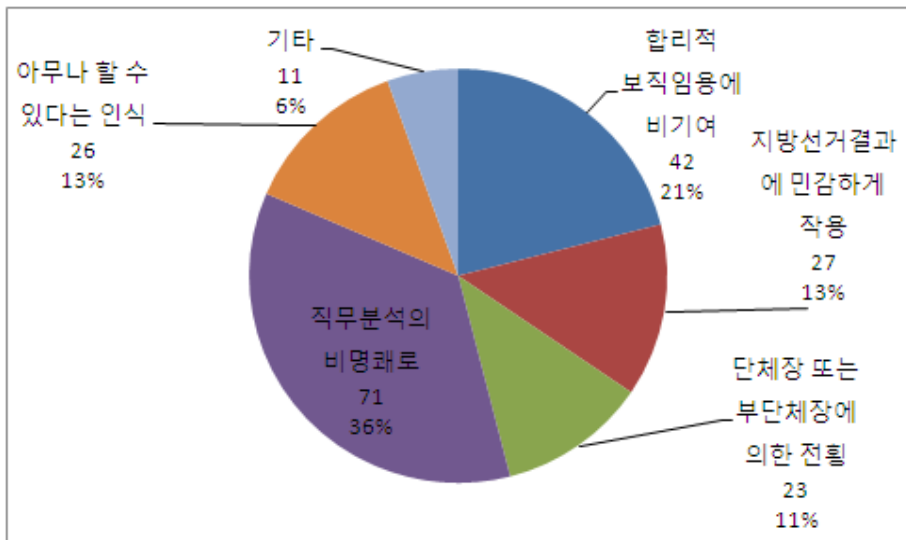
## 2. 인력의 적재적소 배치

표 4-13. 인력의 적재적소 배치 실적

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.942	120	1,355	5.7	80	1,444
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
7.045	200	1,772	6,950	5,205	6,250

성과창출형 인사시스템 구축에 대한 인력의 적재적소 배치에 대한 운영 만족도는 공무원 평균 7.942로 최고로 높은 점수를 보이고 있으며, 전문가도 5.7점으로서 높게 나타나고 있다. 보직임용은 지방자치단체에서 비교적 합리적으로 이루어지는 것으로 판단할 수 있다.

그림 4-3. 인력이 적재적소에 배치되지 못하는 이유



■ 표 4-14. 인력이 적재적소에 배치되지 못하는 이유 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
합리적 보직임용에 비기여	28	23.3	14	17.5	42	21.0
지방선거결과에 민감하게 적용	10	8.3	17	21.3	27	13.5
단체장 또는 부단체장에 의한 전횡	5	4.2	18	22.5	23	11.5
직무분석의 비명쾌로 직위별 전문지식 요구가 없음	48	40.0	23	28.8	71	35.5
아무나 할 수 있다는 인식	18	15.0	8	10.0	26	13.0
기 타	11	9.2	0	0.0	11	5.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

인사정책의 중요한 과제는 인력을 적재적소에 배치하여 조직의 생산성을 제고하고, 나아가 성과창출형 지방정부를 구현할 수 있는 인사시스템의 확립하는 것이다. 적재 적소에 배치될 수 있는 인사시스템의 구축은 직무분석을 통한 직위별 전문지식 또는 필요한 경험 등에 대한 직위별 직위분석표가 합리성을 가지고 작성될 수 있어야 한다는 결과를 볼 수 있다. 둘째로 제기된 문제점은 합리적 보직임용을 통한 성과 창출형 인사시스템의 구축이다. 단체장 또는 부단체장의 인사권전횡에 대해서는 공무원들이 크게 문제로 인식하고 있지 않으며 학계 등의 전문가그룹은 인사전횡의 문제가 아직도 상존하고 있어서 적재적소에 배치되는 데 한계를 가진다고 보고 있다.

### 3. 신규채용

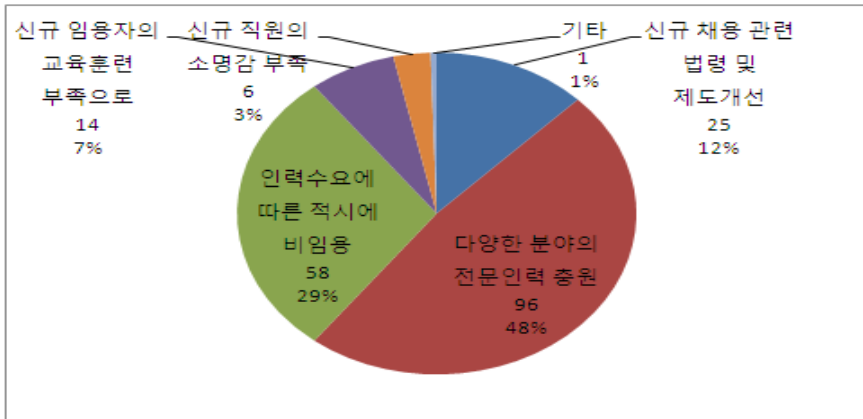
■ 표 4-15. 신규채용 ■

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.35	120	1.708	5.475	80	1.684
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.6	200	1.928	6,950	5,205	6,250

성과창출을 위한 지방정부의 신규채용에 대한 공무원, 전문가의 평가는 타 지표와 비교하여 평균적 인식을 보이고 있다. 광역 담당공무원은 8.333으로 가장 높게 평가한데 비해, 기초의 담당공무원은 7.210점으로 가장 낮은 수준으로 답하고 있다.

그러나 담당공무원의 신규채용에 대한 개선과제로 인식하는 수준이 광역에서 매우 중요하게 인식하고 있는 것에 비하여 군청 인사담당공무원의 인식은 매우 낮게 나타나고 있다.

■ 그림 4-4. 신규채용제도 개선 사항



■ 표 4-16. 신규채용제도 개선 사항

구 분	공무원		전문가		전체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
신규 채용 관련 법령 및 제도개선	8	6.7	17	21.3	25	12.5
다양한 분야의 전문인력 충원	47	39.2	49	61.3	96	48.0
인력수요에 따른 적시에 비임용	50	41.7	8	10.0	58	29.0
신규 임용자의 교육훈련 부족으로 현장 활용 불가	10	8.3	4	5.0	14	7.0
신규 직원의 소명감 부족	4	3.3	2	2.5	6	3.0
기 타	1	0.8	0	0.0	1	0.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

신규채용에 대한 개선과제에 대해서는 담당공무원과 전문가가 상반된 견해를 가지고 있다. 적시 임용에 대한 문제점을 인식하고 있는 공무원과 전문외부인력 충원에 대한 문제점을 개선과제로 제시한 전문가 집단과의 확연한 시각 차이를 보이고 있다. 전문가 그룹은 또한 법령 및 제도 개선을 통한 신규 채용에 대한 제도 개선을 성과 창출을 위한 인사시스템 개선에 주요한 변수로 보고 있다.

#### 4. 개방형임용

표 4-17. 개방형임용

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.576	118	1.814	4.763	80	1.617
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.439	198	2.218	6.950	5,205	6,250

인사시스템 운영상의 유연성과 전문성을 제고하기 위한, 개방형 임용에 대한 전문가그룹의 평가는 공직에 유연성이 4.763점으로 매우 낮다고 평가하고 있다. 공직에 외부 전문가 또는 경력자의 채용이 어려운 것으로 보고 있으며, 비교적 담당 공무원은 높은 점수를 주고 있다. 특히 광역지방자치단체는 개방형 임용제도가 잘 활용되는 것으로 판단된 8.067점을 주고 있는 특징이 있다.



그림 4-5. 개방형 임용제를 통한 운영상 유연성과 전문성 제고 방안

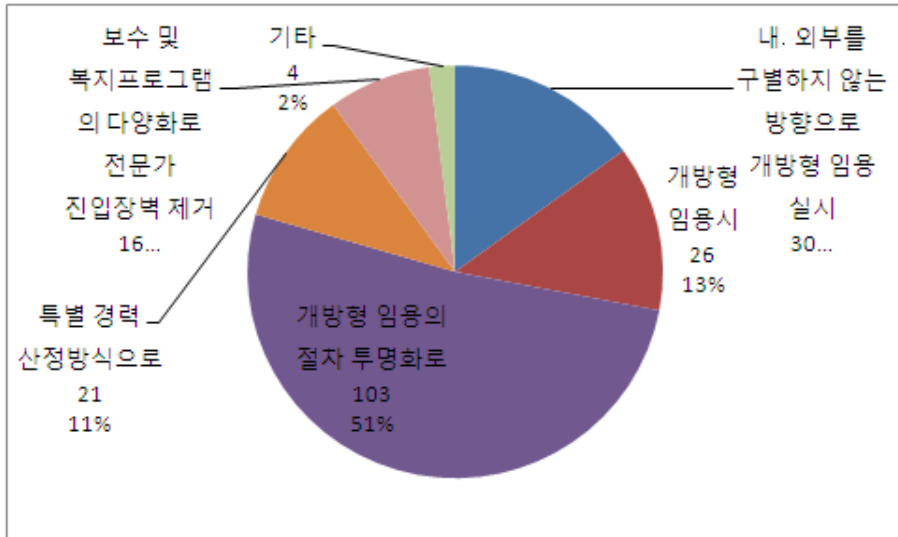


표 4-18. 개방형 임용제를 통한 운영상 유연성과 전문성 제고 방안

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
내·외부를 구별하지 않는 방향으로 개방형 임용 실시	17	14.2	13	16.3	30	15.0
개방형 임용시 연관제의 폐해를 최소화	15	12.5	11	13.8	26	13.0
개방형 임용의 절차 투명화로 공정성 확보	64	53.3	39	48.8	103	51.5
특별 경력 산정방식으로 계속적 근무여건 필요	13	10.8	8	10.0	21	10.5
보수 및 복지프로그램의 다양화로 전문가 진입장벽 제거	7	5.8	9	11.3	16	8.0
기 타	4	3.3	0	0.0	4	2.0
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

지방정부의 인사시스템 유연성을 제고하고 전문성을 보완하기 위한 방안으로 개방형 임용제도가 필요하다는 점에서는 공감하고 있다. 개방형 임용의 투명성과 공정성에 대한 필요성을 공무원 및 전문가 그룹이 개선의 필요성을 제기하고 있으며, 공정한 사회를 실현하기 위한 인사정책의 중요한 과제로 판단할 수 있다. 선거결과에 따른 엽관제의 폐해는 그다지 크지 않게 나타난 것으로 볼 수 있으며, 공직 내부에서 개방형 임용에 응모하고 채용될 수 있는 기회가 제공되기 바라는 의견이 비교적 높게 나타나는 특징을 보이고 있다.

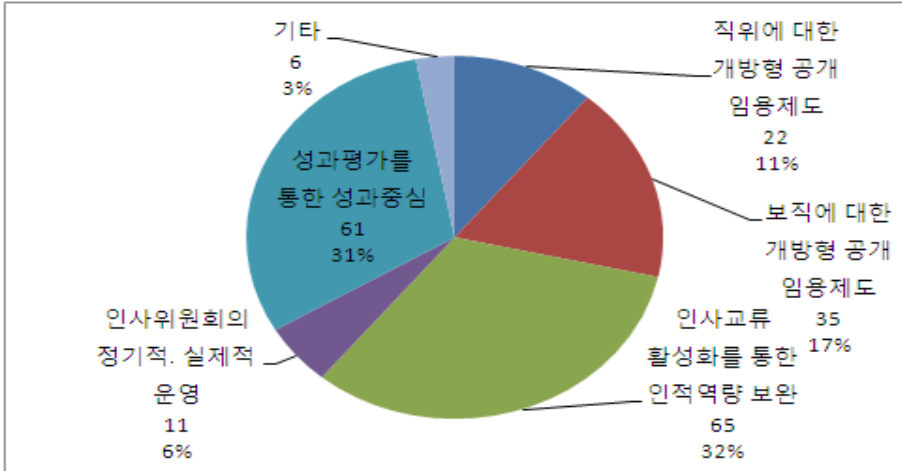
## 5. 보직 및 직위임용제도

표 4-19. 보직 및 직위임용제도

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.765	119	1,511	5.175	80	1,629
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.724	199	2,01	6,950	5,205	6,250

성과창출을 위한 지방정부의 보직 및 직위임용에 대해서는 담당 공무원의 평가는 인력배치에 대한 설문으로, 담당공무원의 평가는 높은 점수 7.765점을 부여하고 있다. 담당 공무원은 보직임용이 비교적 합리적으로 이루어지는 것으로 판단하고 있으며, 전문가 그룹은 평균치의 중간 점수대를 기록하고 있으며, 이는 개선의 필요성이 있다고 인식하는 것으로 판단된다.

■ 그림 4-6. 성과창출 효과를 극대화 할 수 있는 보직임용제도 ■



■ 표 4-20. 성과창출 효과를 극대화 할 수 있는 보직임용제도 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
직위에 대한 개방형 공개 임용제도	11	9.2	11	13.8	22	11.0
보직에 대한 개방형 공개 임용제도	21	17.5	14	17.5	35	17.5
인사교류 활성화를 통한 인적역량 보완	41	34.2	24	30.0	65	32.5
인사위원회의 정기적·실제적 운영	3	2.5	8	10.0	11	5.5
성과평가를 통한 성과중심 인사제도의 실제화	39	32.5	22	27.5	61	30.5
기 타	5	4.2	1	1.3	6	3.0
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

개선과제에 관하여는 보직 및 직위임용에 대한 설문에서 인사교류를 통한 보직 또는 직위에 대한 임용이 필요하다고 공무원 및 전문가 그룹이 높은 비율로 답변하고 있다. 직위 및 보직 임용에 대한 개선의 필요성은 인식하고 있지만 우선순위에서 그렇게 높지 않게 나타나고 있다. 그러나 성과평가를 통한 성과중심인사제도에 대해서는 인사교류 만큼 높은 필요성 30.5%을 제시하고 있다.

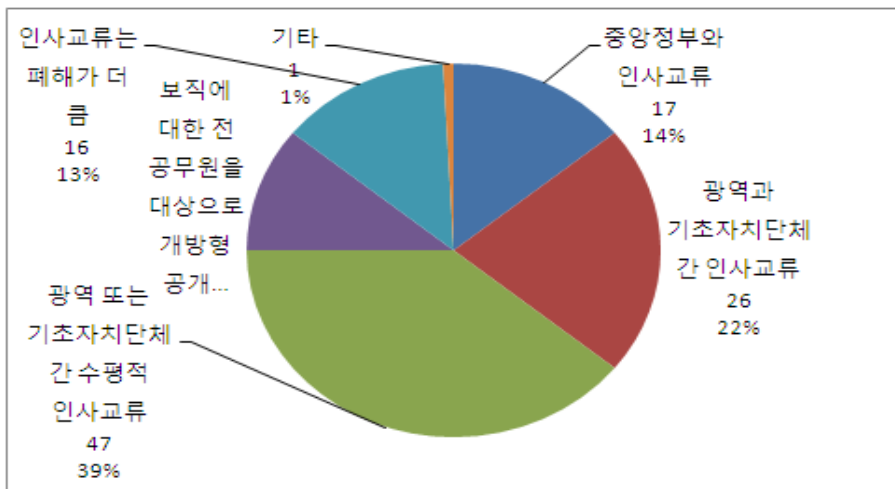
## 6. 인사교류

표 4-21. 인사교류

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
5.092	119	2.147	3.863	80	1.541
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
4.598	199	2.015	6.950	5.205	6.250

인사교류에 대한 평가는 4.598점으로 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 개선의 필요성이 가장 높은 과제이며, 특히 전문가가 평가하는 인사교류는 3.863으로 인사교류가 체감할 수 없는 정도라고 판단하고 있다. 전문가 역시 매우 낮게 평가한 것은 인사교류의 필요성이 상존하고 있음에도 현실에서 시행하는데 많은 어려움이 있음을 설문 결과가 보여주고 있다.

그림 4-7. 인사교류 우선적 과제



■ 표 4-22. 인사교류의 우선적 과제 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
중앙정부와 인사교류	17	14.2	17	21.3	34	17.0
광역과 기초자치단체간 인사교류	26	21.7	15	18.8	41	20.5
광역 또는 기초자치단체간 수평적 인사교류	47	39.2	20	25.0	67	33.5
보직에 대한 전 공무원을 대상으로 개방형 공개 임용	13	10.8	23	28.8	36	18.0
인사교류는 폐해가 더 큼	16	13.3	5	6.3	21	10.5
기 타	1	0.8	0	0.0	1	0.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

인사교류에 대한 낮은 점수는 실제 현장에서 수요에 충분히 제도운영이 되지 않는 것으로 볼 수 있다.

인사교류가 잘되지 않는 분야는 중앙정부보다도 광역 및 기초자치단체간 수평적 인사교류가 특별히 잘되지 않는다고 판단하여 개선의 필요성을 담하고 있다. 또한 광역과 기초자치단체간 인사교류도 잘되어야 한다는 점이 설문조사의 결과이다. 전문가 들은 전 보직에 대한 개방형 임용제도를 추천하고 있다. 이는 내부경쟁체제를 통한 수평적 수직적 인사교류가 개인의 지원에 의한 보임방식으로 인사교류 방식의 도입을 추천하고 있다.

설문에서 특이한 사항은 현재 잘 진행되어지지 않는 광역지방자치단체 또는 기초자치단체간의 수평적 인사교류를 공무원 사회에서 희망하고 있다는 점이다. 인사교류를 지방공무원간의 경쟁체제 속에서 평가할 수 있는 실효성있는 정책대안으로 볼 수 있다.

## 7. 교육훈련 체계

표 4-23. 교육훈련 체계

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.533	120	1.571	5.275	80	1.728
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.63	200	1.973	6.950	5.205	6.250

교육훈련기관과 운영에 대한 평가항목으로 비교적 상위에 평가되고 있다. 인사담당 공무원의 교육훈련 프로그램 및 운영주체에 대한 평가로서 중상위의 평가지만, 개선의 과제는 있다고 판단한 것으로 평가할 수 있다. 특히 전문가들은 5.2로서 보통으로 평가하고 있다.

그림 4-8. 교육훈련기관의 개선과제

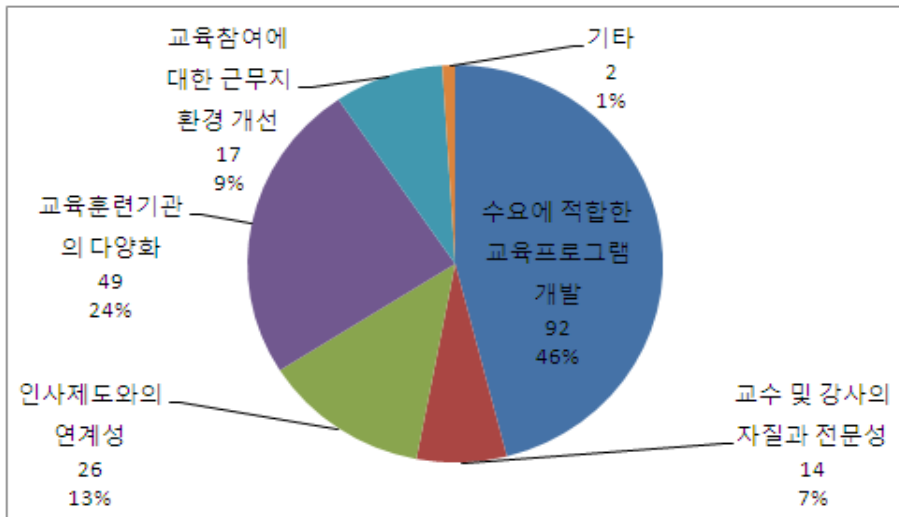


표 4-24. 교육훈련기관의 개선과제

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
수요에 적합한 교육프로그램 개발	59	49.2	33	41.3	92	46.0
교수 및 강사의 자질과 전문성	1	0.8	13	16.3	14	7.0
인사제도와 연계성	15	12.5	11	13.8	26	13.0
교육훈련기관의 다양화	34	28.3	15	18.8	49	24.5
교육참여에 대한 근무지 환경 개선	9	7.5	8	10.0	17	8.5
기 타	2	1.7	0	0.0	2	1.0
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

성과창출을 위한 지방정부의 교육훈련에 대한 개선과제는 변화하는 행정수요에 대응할 수 있는 교육프로그램의 개발을 중요한 개선과제로 보고 있다. 프로그램의 개발은 교육 참여자가 받고 싶은 교육, 그리고 직무에 필요한 교육프로그램의 개발이 필요하며, 46%의 압도적 다수가 선택하였다. 24.5%의 전문가와 공무원이 선택한 개선과제는 교육기관의 다양화이다. 교육기관이 지방공무원교육원 뿐만 아니라, 대학, 전문기관, 연수기관 등에서 다양한 교육을 체험하고 싶어 하는 것으로 판단된다.

## 8. 상시학습체제

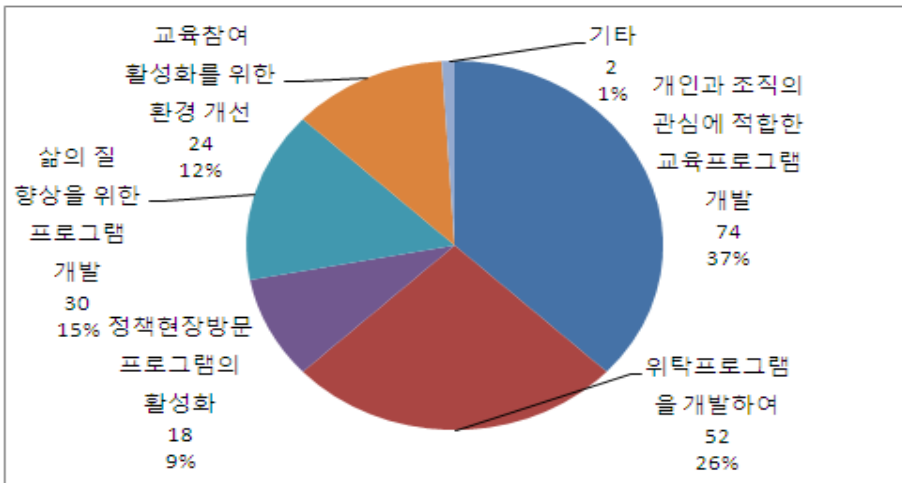
표 4-25. 상시학습체제

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
7.1	120	1.741	6.238	80	1.788
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.755	200	1.806	6.950	5,205	6,250

공무원의 평생학습 프로그램인 상시학습체제는 공무원들의 자기개발 지원을 위한

정책이며, 성과창출을 위한 전인교육적 목적을 가지고 있다. 상시학습에 대한 전문가의 평가는 다른 지표에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 성과창출을 위해 개인의 발전을 요구하는 것으로 평가할 수 있다. 공무원도 비교적 높게 평가한 것으로 볼 수 있다.

■ 그림 4-9. 상시학습체제의 개선과제



■ 표 4-26. 상시학습체제의 개선과제

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
개인과 조직의 관심에 적합한 교육프로그램 개발	48	40.0	26	32.5	74	37.0
위탁프로그램을 개발하여 다양하게 실시	30	25.0	22	27.5	52	26.0
정책현장방문프로그램의 활성화	7	5.8	11	13.8	18	9.0
삶의 질 향상을 위한 프로그램 개발	19	15.8	11	13.8	30	15.0
교육참여 활성화를 위한 환경 개선	14	11.7	10	12.5	24	12.0
기 타	2	1.7	0	0.0	2	1.0
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0



성과창출을 위해 상시학습체계는 조직과 개인의 관심에 적합한 다양한 프로그램이 개발될 것을 37%가 요구하고 있다. 위탁프로그램을 개발하여 다양한 지방공무원의 욕구를 충족하기를 기대하는 것으로 평가할 수 있으며, 비율도 26%에 해당한다. 개인의 취미 또는 장기를 개발할 수 있는 개인적 요구에 대한 평가도 15%로 비교적 높은 의견을 가지고 있다. 상시학습체계가 공직자의 직장 또는 개인생활에서 보다 만족할 수 있는 프로그램의 개발을 요구하고 있다.

## 9. 후생복지

■ 표 4-27. 후생복지 ■

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
6.85	120	1,841	5.025	80	1,653
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
6.12	200	1,979	6.950	5,205	6,250

공직자의 성과창출을 위한 안전망으로 후생복지에 대해 평균보다 낮은 평가결과를 보여주고 있다. 조금 더 후생복지에 관심을 가져주길 바라는 희망 섞인 결과로 평가할 수 있을 것이다.

그림 4-10. 후생복지 개선과제

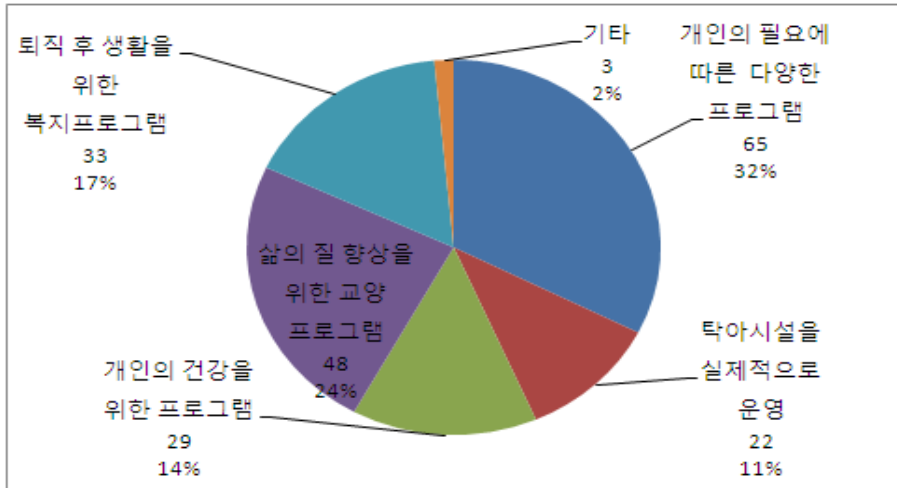


표 4-28. 후생복지의 개선과제

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
개인의 필요에 따른 다양한 프로그램	37	30.8	28	35.0	65	32.5
탁아시설을 실제로 운영	14	11.7	8	10.0	22	11.0
개인의 건강을 위한 프로그램	22	18.3	7	8.8	29	14.5
삶의 질 향상을 위한 교양 프로그램	28	23.3	20	25.0	48	24.0
퇴직 후 생활을 위한 복지프로그램	16	13.3	17	21.3	33	16.5
기 타	3	2.5	0	0.0	3	1.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

성과창출을 위해서는 복지프로그램의 다양화를 통한 개인적 어려움을 조력 받기를 원하는 조사결과로 분석할 수 있을 것이다. 개인의 건강과 삶의 질 향상을 위한 프로그램의 개발을 요구하고 있으며, 퇴직 후의 취업에 관련된 후생복지 프로그램에도 관

심을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

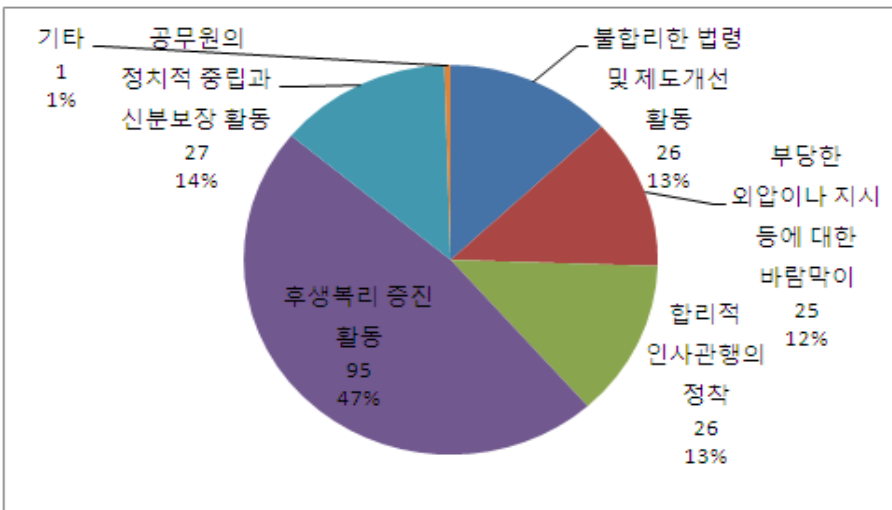
## 10. 노동조합 및 직장협의회

표 4-29. 노동조합 및 직장협의회

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
5.983	118	2.025	5.338	80	1.757
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
5.722	198	1.943	6.950	5.205	6.250

공무원직장노동조합과 직장협의회에 대한 담당공무원은 평균이상의 점수를 부여하고 있으며, 전문가들도 평균점수를 부여하여 보통의 실적을 제시하고 있다. 아직도 제도 정착을 위한 노동조합의 노력이 필요한 것으로 판단된다.

그림 4-11 직장협의회 역할



■ 표 4-30. 직장협의회 역할 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
불합리한 법령 및 제도개선 활동	17	14.2	9	11.3	26	13.0
부당한 외압이나 지시 등에 대한 바람막이	10	8.3	15	18.8	25	12.5
합리적 인사관행의 정착	4	3.3	22	27.5	26	13.0
후생복지 증진 활동	74	61.7	21	26.3	95	47.5
공무원의 정치적 중립과 신분보장 활동	14	11.7	13	16.3	27	13.5
기 타	1	0.8	0	0.0	1	0.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

노동조합 또는 직장협의회는 공무원들의 후생복지증진을 위한 활동을 기대하고 있는 것으로 47.5%의 응답자가 답변하고 있다 특히 담당공무원의 61.7%가 후생복지 증진을 위한 활동을 요구하고 있다. 법령 및 제도개선활동, 외압으로부터 중립성을 확보하기위한활동, 정치적 중립과 신분보장이 13%대의 비슷한 응답을 하고 있다.

## 11. 성과평가시스템

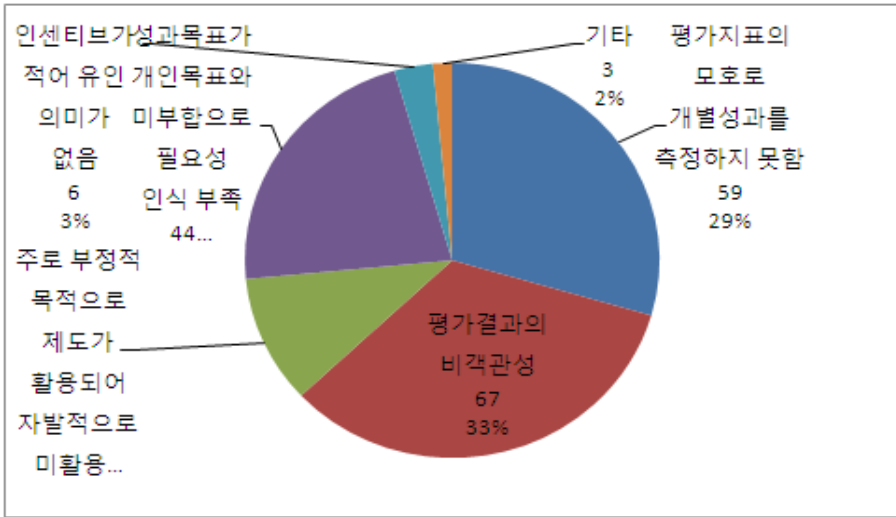
■ 표 4-31. 성과평가시스템 ■

공무원			전문가		
평균	응답자수	표준편차	평균	응답자수	표준편차
6,308	120	1,846	5.2	80	1,513
합계			전체평균		
평균	응답자수	표준편차	공무원	전문가	합계
5,865	200	1,801	6,950	5,205	6,250

성과창출형지방정부의 구축을 위한 성과평가시스템에 대하여 담당공무원은 6.950

점으로 비교적 낮게 평가하고 있다. 현재 지방자치단체에서 시행하고 있는 성과평가 시스템이 제 역할을 수행하고 있지 못하다는 결과를 도출할 수 있다. 전문가집단은 비교적 특별하지 못하다는 중간점수를 부여하고 있다.

■ 그림 4-12. 성과평가 시스템이 성과창출에 기여하고 있지 못한 이유 ■



■ 표 4-32. 성과평가 시스템이 성과창출에 기여하고 있지 못한 이유 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
평가지표의 모호로 개별성과를 측정하지 못함	42	35.0	17	21.3	59	29.5
평가결과의 비객관성	33	27.5	34	42.5	67	33.5
주요 부정적 목적으로 제도가 활용되어 자발적으로 미활용	12	10.0	9	11.3	21	10.5
성과목표가 개인목표와 미부합으로 필요성 인식 부족	28	23.3	16	20.0	44	22.0
인센티브가 적어 유인 의미가 없음	3	2.5	3	3.8	6	3.0
기 타	2	1.7	1	1.3	3	1.5
합 계	120	100.0	80	100.0	200	100.0

성과창출형 지방정부의 인사시스템 구축에서 성과평가는 중요한 과제임에도 불구하고 개선과제로서 평가결과가 객관적이지 못하다는 응답이다. 이는 성과측정이 정당을 상실하고 있다고 판단할 수 있다. 또한 평가지표가 모호하여 평가측정을 공정하게 하지 못한다는 응답이다. 성과목표와 개인의 공직에서 목표하는바와 일치하지 못한다는 점에서 22%가 답변하고 있다.

## 제4절 성과창출형 인사시스템 구축방안

성과창출형 지방정부를 구축하기 위한 핵심 영역으로 인사시스템의 개선과제를 살펴보고자 한다. 인사시스템의 중요성은 성과창출을 위한 활동을 주도적으로 역할을 수행하는 주체로서 공무원의 역할이 매우 중요하다. 공직의 전문성, 유연성, 안전성, 생산성을 제고하기 위한 전문가 면담, 담당공무원과 전문가 설문조사를 통한 구축방안은 다음과 같다.

### 1. 경쟁력 중심 인사채용

행정에서 시장논리의 도입은 행정인력의 경쟁력이 중요한 가치로 인식되어지고 이에 대한 생산성이 주요한 변수로 인식하게 되었다. 자유시장경쟁체제하에서 성과창출은 구매력을 동원할 수 있는 공무원의 역량이 요구되어 진다. 시장논리 속에서 공무원의 역량은 효율성, 생산성, 경쟁력을 갖춘 공무원의 임용과 적재적소에 배치함으로써 역량을 극대화하는 것이다. 시장원리에서 인건비에 대한 산출의 개념이 투입에 대한 산출로 분석되어질 수 있다. 또한 인사시스템에서 투입은 인력의 채용단계가 투입의 가장 중요한 변수이기도 하다.

성과창출형 인사시스템에서 시장논리에 의한 경쟁력 있는 인사제도로써 채용 및 보직·직위의 개방을 통한 경쟁체제를 강화하는 방안이다. 임용과정을 공개하여 유능한 젊은 인재가 공직에 보임할 수 있도록 기회를 확대하고, 자긍심을 가지고 정해진

입기를 마치기를 바라는 평생직장으로 공직에 임용되는 것이다. 지방공무원에 대한 사회적 평가가 공직의 유능한 인력채용의 중요한 요인이 될 수 있지만, 다양한 전문 인력의 채용을 위한 다양한 채용제도의 운영도 대안이 될 수 있다.

지방자치단체에 전문인력이 적절한 위치에 보임될 수 있는 개방형 임용제도를 확대할 필요가 있다. 이러한 제도 역시 경쟁력 중심 인사채용이라고 볼 수 있다. 채용 후 즉시 현장에서 역량을 발휘할 수 있는 장점도 있다.

보직임용에서 내부개방형 경쟁체제를 도입하여 직위 및 보직에 대해 내부와 외부 즉, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 중앙정부, 그리고 민간전문가에게도 개방하여 시장원리에 의한 보임을 할 수 있는 제도 개선이 필요하다. 이러한 개방형 임용제도의 확대는 인사교류의 경계를 초월하는 제도로써 설문조사에서도 나타났듯이 지방공무원과 전문가들이 교류의 필요성을 제기하고 있다.

시장논리에 따른 경쟁력 제고를 위해 필요한 분야는 공무원교육훈련 및 상시학습체제계이다. 현재 지방자치단체로부터 제공되는 교육 및 학습 프로그램은 시장에서 구매력이 약하다는 설문결과를 볼 때, 민간부문이 제공하는 교육프로그램보다는 직무에 직접적 도움이 될 수 있거나 개인의 관심영역을 충족시킬 수 있어야 할 것이다.

교육훈련프로그램이나 상시학습프로그램이 고객인 공무원의 관심과 이해관계를 충족시킬 수 있는 프로그램을 개발하고 충실한 양질의 내용을 전달할 수 있어야 할 것이다.

## 2. 개인의 목표와 조직의 목표를 고려한 인사배치

지방정부가 성과창출을 위해서는 지방공무원에게 역량을 발휘할 수 있는 공정한 기회를 제공하는 것이다. 시장원리에 의한 인사제도의 핵심과제는 역량을 극대화시킬 수 있는 적재적소에 인력을 배치하는 것이다. 개인의 역량과 경험 그리고 관심을 고려한 최적의 보직임용에 조직이 요구하는 최고의 성과창출을 가능하게 할 수 있다. 설문조사에서도 매우 높은 평가를 받는 것은 현재 지방자치단체에서 보직임용이 개인의 의견을 수렴하여 보직을 임용하는 절차가, 높은 평가를 가능하게 한 것으로 판

단된다. 인력을 적재적소에 배치하고 조직내 인력의 역량을 최고로 발휘하게 하기 위한 방안으로 현재 지방자치단체에서 보직경로제를 도입이 제기되고 있다. 보직경로제에서 중요한 장점은 조직인이 차기 보직에 대한 예상을 할 수 있는 제도로서 차기보직을 위한 준비를 할 수 있으며, 또한 필요한 역량을 준비할 수 있는 장점이 있다. 이는 적재적소에 인력을 배치할 수 있는 보편적 원리라고 볼 수 있다. 이는 조직인으로 하여금 공정한 기회를 제공하는 균등한 기회를 부여하는 것이다.

전문가, 공무원 면담 그리고 설문조사 결과 개인의 목표와 조직의 목표가 불일치하여 발생하는 인사시스템의 저해요인을 지적하고 있다. 보직에 대한 집중력이 감소되는 결과를 가져오기도 하고, 자긍심을 훼손하기도 한다. 이러한 결과는 적재적소에 보직배치가 이루어질 때, 개인의 목표와 조직의 목표가 일치되어진다고 볼 수 있다. 적재적소에 배치하는데 있어서 전제되어야 하는 것은 직위별 필요로 하는 역량을 명시한 직무분석이 전제되어야 한다. 직위별, 필요한 경험과 지식 그리고 자격증과 같은 전문성 요건을 명시함으로 직위에 합당한 인력이 지원할 수 있고, 직위에 대한 자긍심을 가지고 직무를 수행할 수 있을 것이다.

적재적소에 인력을 배치하여 직무 몰입도를 제고할 필요가 있으며, 목표를 고려한 인사배치로서 목표지향적 인사관리가 직무 몰입도를 제고 할 수 있다. 개인의 관심과 조직의 목표가 일치할 때 직무몰입도가 증가하며 보다 높은 관심 속에서 직무를 수행할 수 있을 것이다. 이러한 개인 또는 조직이 요구를 쉽게 수용할 수 있는 방법으로 교육훈련프로그램의 개발과 활용이며, 새로운 수요에 적합한 교육수요의 창출이 필요하다. 개인의 목표와 지방정부가 추구하는 목표를 통합할 수 있도록, 지방정부의 목표에 부합할 수 있으며, 또한 이를 보완하기 위한 교육프로그램의 개발과 상시학습 체계를 활용하여 개인의 역량을 개발하고, 직무에 연계할 수 있는 방안이 성과창출에 기여할 것으로 판단된다.

현재 인사시스템과 성과관리 시스템의 연계성을 강화하여 성과창출이 촉진될 수 있도록 제도보완이 필요하다. 성과와 보직임용은 성과관리의 환류기능으로서 성과에 대한 인센티브로서 중요한 동인이 되고 있다. 성과관리가 보직이 요구하는 실제적 역량을 측정할 수 있을 때 적재적소에 배치를 조장하고 촉진할 수 있으며, 성과관리시



시스템의 효과적 운영을 위한 성과창출형 목표지향 인사관리시스템을 개선이 가능할 것이다.

### 3. 고객지향적 인사교류

시장경제원리에 따른 납세자인 주민이 고객이며, 고객인 주민에 대한 행정서비스를 제공하며 이에 따른 보수를 지급받을 수 있다는 점에서 고객에 대한 공무원의 이념과 행태를 달리 해야 한다는 원리이다. 전통적 행정이 급부행정, 즉 인허가에 지방정부의 권위로 질서를 유지하던 개념에서 행정서비스를 제공하는 인사시스템으로 성과창출이 가능하다고 보는 견해이다.

아직도 권위주의적 관료제 병폐가 상존하는 지방정부에서 공무원의 인식전환을 통한 서비스 중심조직으로 변화되어야 하며, 이를 담당하는 공무원의 사세 변화를 요구하고 있다. 성과창출을 위한 창조형 공무원으로서 자질과 역량을 강화해야 한다. 새로운 환경에 대한 도전정신이 아직도 미흡한 것으로 나타나고 있다. 새로운 서비스를 개발하고 이에 대응하기 위한 공무원의 자기개발이 요구되어진다. 성과창출형 인사시스템은 고객이 만족할 수 있는 행정서비스를 제공하는 것으로서 공무원의 역량강화와 전문성 제고를 통한 서비스 품질의 제고라고 볼 수 있다.

공무원의 주민생활지원서비스에 대한 인식의 변화가 우선적으로 요구되어진다. 고객이 요구하는 행정서비스는 고객이 만족할 때까지 제공하여야 하며 서비스수준도 지방정부의 고객인 주민이 만족할 때까지 제고하여야 한다는 점이다. 설문조사 결과 지방공무원은 인식의 전환보다는 개인적 만족을 위한 능력발전에 더 많은 관심을 가지고 있다는 점에서 다소 부정적 요인이 도출되었다고 볼 수 있다. 공무원 노동조합 또는 직장협의회를 통한 후생복지증진을 요구하고 있으며, 개인발전을 위한 평생교육 프로그램의 개발 더 많은 관심을 가지고 있다. 개인의 관심과 조직의 목표가 동일시 될 때 상생효과를 가져올 수 있을 것이다.

지방공무원에 대한 면담과 설문조사결과 서비스중심 성과창출형 인사시스템은 인적 역량 보완을 위한 인사교류를 우선적으로 요구하고 있다. 인사교류를 통한 주민서

비스의 품질을 제고할 필요가 있으며, 인사교류를 통한 경험과 지식을 공유함으로써 서비스 품질을 제고할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 인사교류를 통한 서비스 품질의 개선은 고객이 원하는 행정을 효율적으로 수행할 수 있는 척도가 되고 있다.

시대변화에 대응할 수 있는 교육훈련 프로그램의 개발을 통한 행정서비스 품질을 제고할 수 있을 것으로 기대하고 있으며, 또한 성과평가 시스템의 합리적 지표개발을 통한 개별성과가 측정되어야 할 것이다. 주민에 대한 서비스 제공이 공무원의 성과평가에 반영되어지고 이에 대한 적절한 보상이 이루어지는 시스템을 요구하고 있다. 특히 민원행정에 대한 전문성을 확보하여 고객만족을 충실하게 달성할 수 있는 서비스 정신이 요구되며, 성과창출을 위한 인사시스템의 보완이 이루어질 것이다.

고객이 구매하고자 하는 상품에 대한 더 많이 마케팅하겠다는 원리로서, 현재 지방정부에서 주민이 더 많이 관심을 가지고 있는 업무영역을 개발하고 이에 대응할 수 있는 역량을 제고할 필요가 있다. 일자리창출, 어린이 안전확보 등의 업무에 지방정부의 업무우선순위를 달리해야 할 것이다.

#### 4. 전문성 제고를 위한 교육훈련

공무원의 자기발전을 위한 노력이 교육훈련, 상시학습 등의 방식으로 이루어지고 있다. 변화하는 시대적 흐름에 대응하기 위한 역량 뿐만 아니라, 지역의 변화를 창조해 가는 역할을 수행해야 한다. 직무수행 상에 획득하게 되는 지식과 경험도 중요한 역량에 속하지만, 합목적적이고 정당성있는 의사결정을 도출해가는 능력도 필요하다.

성과창출을 위한 목표지향적 인사시스템은 목표를 명확하게 함으로써 업무의 효율성 향상시키고 이로 인한 생산성과 경쟁력을 상승시킬 수 있다. 목표의 명확화는 조직인으로 하여금 목표에 대한 몰입도를 상승시켜 역량을 증가시킬 수 있는 장점을 가지고 있다. 분명한 목표는 또한 업무 능력개발을 능동적으로 추진할 수 있는 계기가 되며, 개인 능력향상에 기여할 수 있다. 또한 업적평가가 용이하여 성과평가와 이를 활용할 수 있는 장점을 가지고 있다.

지방정부의 성과창출을 위해서는 공무원의 역량제고가 필요하며, 이를 직접적으로

견인할 수 있는 교육훈련, 상시학습프로그램이 직무와 연관성이 높을 때, 실효성을 담보할 수 있다. 설문조사결과 성과창출을 위해 교육훈련분야에서 타당성있는 교육훈련프로그램의 개발이 중요한 것으로 응답하고 있다. 현재 교육훈련프로그램은 새로운 상황에 대응할 수 있는 역량을 보완해주는 데는 한계를 가지고 있다고 응답하고 있다. 교육훈련제도와 상시학습체계가 시대변화에 대응 가능한 지식과 경험을 교육훈련 프로그램을 통해 습득할 수 있어야 할 것이다. 교육훈련을 통해 요구되는 지방정부가 성과창출을 위해 지방공무원의 전략적 역량이 제도 되어야 한다.

지방분권이 추진되면서 지방정부의 공무원이 정책 형성과 정책결정과정에서 역할이 증대되고 있으며, 또한 정책의 범위도 확대되어지고 있다. 지방정부의 공무원의 전략기술과 역량은 지방정부의 성과창출의 척도가 되고 있다. 이러한 전략적 정책역량을 제고하기위한 교육훈련과 상시학습을 통한 지방공무원의 역량 제고가 필요하다. 이러한 역량은 다양한 경험과 지식속에서 합리적 정책결정을 도출할 수 있을 것이다. 교육훈련프로그램과 상시학습이 다양한 경험과 지식을 단기간에 습득할 수 있는 교육프로그램의 질적 개선과 다양한 환경 즉 외부의 다양한 프로그램을 접할 수 있는 기회를 제공하여야 할 것이다.

인력 배치, 인사교류, 직위 및 보직 경쟁체제의 도입, 개방형 임용제도의 효과적 활용이 행정인의 역량강화의 중요한 과정이며, 현장에서 일하며 배우는 학습의 장이다. 이는 중요한 경험을 통한 *Learning & Doing*의 방식이다.

성과창출의 최종목표는 주민에 대한 행정서비스의 제공이라고 볼 수 있다. 공공관리론이 도입되면서 주민이 행정의 고객으로 인식 전환이 강조된 것처럼, 행정인은 고객에 대한 행정서비스를 제공하게 된다. 고객이 요구하는 행정서비스에 대해 성과창출형 인사시스템은 고객이 만족할 수 있어야 한다. 고객지향적 인사시스템은 지방정부가 고객, 주민의 요구에 대해 얼마나 정확하고 빠르게 대응하는가에 밀접한 관계가 있다. 고객이 요구한 다양해지고 또한 높은 서비스 품질을 요구하고 있으며, 고객은 서비스 품질에 따라 이동할 수 있는 시대에 진입하였다. 이러한 다양한 욕구에 부응할 수 있는 공무원의 전문성과 지식, 경험을 요구하고 있으며, 이에 대한 지속적 자기개발이 요구된다. 이러한 고객인 주민에 대한 빠른 대응은 교육과 상시학습을 통

해 필요한 지식과 전문성 경험을 공유할 수 있을 것이다.

## 5. 성과지향적 인사관리

지방공무원의 성과창출을 위한 노력과 결과가 성과로 연결되어지고 이에 대한 합리적인 평가가 이루어지고 평가결과에 대한 환류과정을 통해 지방정부는 절절한 보상을 실시하며, 개인은 이에 대한 자기개발의 기준을 제시할 수 있을 때 성과창출형 인사시스템이 구축될 수 있을 것이다. 성과창출형 인사시스템에서 성과분석이 통제의 수단이라든지, 창조적 도전적 사고와 업무역량을 저해하는 현상이 발생하게 되기도 한다. 성과분석시스템이 공무원의 자발적 동인을 극대화하고 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 성과창출을 유도하는 긍정적 시스템으로 정착되어야 할 것이다.

성과창출형 지방정부의 인사시스템을 정착하기 위해서는 성과관리에 대한 정당성과 타당성이 전제되어야 한다. 현재 지방정부에서 다양한 성과지향적 정책을 수립하고 시행하고 있지만, 설문결과에서 같이 공무원의 부정적, 냉소적 정서를 부인할 수 없다. 특히 성과지표의 과학적 개발을 통한 직무와 성과평가가 연계될 수 있는 기반을 구축할 필요가 있다. 평가결과가 합리성을 가지고 조직인 개인이 이를 수용할 수 있을 때 성과관리제도는 성공할 수 있을 것이다.

관리분야에 대한 다음 장에서 성과에 대한 논의가 있겠지만, 인사시스템에서의 성과지향적 요소는 공무원의 자기 개발 및 혁신을 통한 생산품, 즉 성과물을 제시하게 하는 것이다. 실제 공공부문에서 성과물이 유형으로 제기되기는 어렵지만, 성과지향적 인사시스템에서는 과정을 중요성을 고려한 지향점이다.

성과창출을 위한 인사시스템은 탄력적 인사관리시스템을 통한 성과지향이다. 공정성과 투명성을 갖춘 전문인력의 충원으로 지방정부의 성과를 촉진할 수 있는 촉매의 역할을 기대할 수 있다. 성과를 지향하기 위해서는 인사 시스템하에서 평가지표의 타당성 제고와 평가결과와 객관성과 정당성이 필요하며, 대상공무원의 수용성이 높을 때 성과가 높을 것이다.

성과분석결과는 인사운영상의 보직이나 인사교류, 승진 또는 인센티브제공의 긍정

적 보상제도로 활용되어야 하며, 결과에 대한 공무원의 수용성을 제고하여야 한다. 지방정부가 인사관리의 합리성을 제고할 수 있는 인사관리의 자료로서 활용되어지기도 하지만, 공무원의 적극적 직무몰입을 유도할 수 있어야 성과창출형 인사시스템이 정착될 수 있을 것이다.

## 6. 공정한 인사제도

현재정부에서 가장 많이 사용하고 있는 용어 중에는 “공정한 사회”가 핵심 이슈이다. 공정한 사회에서 심한 갈등의 대상이 인사의 공정성이라고 볼 수 있다. 인사의 공정성은 지방공무원의 사기와 직접적 관계를 가지고 있으며, 자부심에 관련성이 높다.

공정한 인사시스템에서 임용제도 예로 신규임용, 보직임용, 직위보임, 개방형 임용에 대한 공정성, 투명성, 정당성이 제기되고 있다. 공정사회를 위한 임용제도의 투명성과 공정성을 확보할 수 있을 때, 지방정부의 공정성이 확보될 수 있을 것이다. 설문결과에서도 인사의 공정성에 대한 문제점을 제기하고 있다. 특히 개방형 임용과 보직임용에 있어서 인사상 공정성에 대한 바람을 표현하고 있다. 지방정부에서 시행되어지고 있는 인사위원회, 지방공사사장임명을 위한 지방공사사장추천위원회의 실질적 활동을 보장하고 투명성을 제고하는 방안이 제안될 수 있다.

지방정부의 인사투명성을 제고하기 위한 대안으로 공무원 노조 또는 직장노사협의회 안정적 정착을 통한 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 노동조합 또는 직장노사협의회가 인사에 직접 관여할 수는 없지만, 극도의 불공정한 인사에 대한 의견을 제출할 수는 있다고 볼 수 있다.

인사시스템이 점차 투명성 공정성이 증대되어지고 있으며, 지방정부의 인사의 전문성과 투명성은 지방정부의 성과창출을 위한 동인이 되고 있으며 개방형 임용제도의 경우 임용자의 역량에 따라 성과창출이 현저히 달라지는 것을 볼 수 있다.

인사시스템에서 공무원의 직위에 대한 권한과 책임을 분명히 할 수 있을 때, 공무원은 재량권을 가지고 책임성있는 직무를 수행할 수 있을 것이다. 공무원의 직무수행 과정에서 계속적 의사결정 과정을 거치게 된다 이러한 직무수행 과정에서의 책임성

확보가 중요한 요인이기도 하지만, 인사시스템의 공정성과 투명성을 확보하는 것도 중요한 책임성이다.

인사시스템의 과정 중, 채용, 보직·직위임용, 개방형 임용, 인사교류, 배치전환 과정에서 투명성과 공정성이 확보될 수 있어야 한다. 공정하고 투명한 인사시스템의 운영은 조직인이 자긍심을 가지고 직무를 수행할 수 있는 토대가 될 수 있다. 공정한 사회의 구현에서 인사시스템은 중요한 척도가 될 수 있으며, 인사관리의 출발과 과정에서 기회가 공평하게 제공될 수 있으며, 결과에 대해서 스스로 책임을 지는 성과창출형 인사시스템이 구축될 수 있을 것이다.

## 제5장 성과창출형 지방정부를 위한 예산시스템 구축방안

### 제1절 이론적 논의 및 분석틀

#### 1. 이론적 논의

##### 가. 성과창출형 예산시스템의 개념

성과창출형 지방정부를 위한 예산시스템 구축방안을 마련하기 위해서는 먼저 성과창출형 예산시스템이 무엇인지에 대한 정의가 있어야 한다. 그 이유는 성과창출형 지방정부를 위한 예산시스템이라는 용어의 의미가 너무 다의적이기 때문에 연구자별로 다양한 관점에서 바라볼 수 있기 때문이다.<sup>11)</sup>

성과창출형 지방정부 시스템 구축은 앞의 제2장에서 살펴본 것처럼 “지방정부를 운영함에 있어 당초 설정한 목표(사업, 과업 등을 포함) 등 다양한 과업을 수행하되 가시적인 성과가 창출될 수 있도록 하고 미래의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 지방정부를 구성하고 있는 다양한 요소들을 체계화하는 방안을 마련하는 것”이다. 이 장에서도 성과창출형 지방정부 시스템 구축은 이와 동일한 개념으로 보고자 한다. 다만, 성과창출형 지방정부를 위한 예산시스템 구축은 앞의 개념에서 본 것처럼 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 다양한 요소들 중 하나

11) 일반적으로 개념을 논의할 때는 그것이 연구자에게 필요하기 때문이다. 다시 말해서 현상을 설명·예측하고 더 나아가 문제에 대한 처방을 하려는 필요에서 개념이 요구되는 것이다. 따라서 연구자가 하나의 개념을 정의하면 현상은 그런 식으로 연구자에게 드러날 것이고 그것은 연구자가 독자를 이해시키는 방법이기도 한다. 이러한 의미에서 개념정의는 나름대로 목적이 있고 개념정의에 따라서 연구방향과 현상 이해의 길이 결정된다(신무섭, 2009: 41).

이다. 따라서 추가적으로 예산시스템에 대한 개념이 정리되어야 한다.

예산시스템은 예산과 시스템의 합성어이다. 예산은 Eckstein(1979: 18)에 의하면 “국가수입과 지출에 관한 예정적 계산 또는 명세서”이다. Lee & Johnson(1977: 17)은 “세입, 세출, 활동 그리고 목적에 관한 정보 등 조직의 재정상황을 표시한 문서”로 보고 있다. 그리고 Lynch(1977: 5)는 “일정기간 동안의 목적과 관련된 사업의 달성을 위한 계획”으로 개념정의하고 있다. 유훈(2003: 22)과 강신태(2006: 16-18)은 “일정한 회계연도 동안의 정부의 현실적인 경제능력을 감안한 그리고 화폐단위로 표시한 세입세출에 관한 계획”으로 보고 있다. 시스템은 제2장에서 살펴본 것처럼 특정 기능을 수행하는 조직화된 전체를 말한다. 시스템은 환경과 구분되는 일정한 경계를 지니고 있으며, 내부는 하위시스템으로 구성되어 있고 하위시스템은 상호의존성을 지니고 상호작용을 하며 시스템은 외부로부터 투입을 받아 전환과정을 거쳐 산출을 내고, 산출은 다시 환류된다는 등의 특징을 지닌다(이종수, 2009: 484). 지금까지의 논의를 종합하면 예산시스템은 일정기간동안 사업 및 정책에 관한 정보를 포함한 계획과 관련된 다양한 요소들의 전체라고 볼 수 있다.

여기에서 중요한 것은 예산시스템의 구성요소가 무엇인가에 대한 것이다. 이는 연구에 답아야 할 내용이 무엇인지를 결정하는 것이기 때문에 매우 중요하다. 본 연구에서는 최근 예산개혁의 특징과 지향점에서 이와 관련된 내용을 다루고자 한다. 그 이유는 이 부분이 중요하기 때문에 단순히 다루기보다는 예산제도 개혁의 배경을 검토한 후 그로부터 다양한 특징들을 도출하는 작업이 필요하다는 연구자의 판단에 기인한다.

## 나. 성과창출을 위한 예산제도개혁의 배경<sup>12)</sup>

예산제도는 예산의 종류, 예산의 분류, 예산관계 법률과 조직, 예산과정 등을 총칭하는 개념이다. 예산개혁은 정부 또는 조직이 예산운영에서 의도하였던 성과를 거두

12) 지방재정확충 등과 같은 내용은 포함하지 않고자 한다. 재정책출을 통해 지방정부가 수행하고자 하는 다양한 사업들에 지원할 경우 이 역시 성과창출에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 본 연구는 성과창출을 위한 제도개혁에 초점이 있다는 점에서 예산과정에 초점을 맞추어 논의하고자 한다.



지 못하였을 때 새로운 개념과 체제와 기법을 의식적으로 고안 적용하는 행동이라고 할 수 있다. 여기서 예산개혁에는 목표지향성,<sup>13)</sup> 새로운 방법의 고안과 적용,<sup>14)</sup> 의식적·인위적 노력<sup>15)</sup> 등이 중요한 요소로서 포함된다는 것을 알 수 있다(신무섭, 2009: 427-428). 따라서 예산제도개혁은 현재 활용하고 있는 예산의 종류, 예산의 분류, 예산관계 법률과 조직, 예산과정 등을 통해서는 의도하였던 성과가 창출할 수 없기 때문에 의식적으로 이를 개선하기 위한 행동을 의미한다고 볼 수 있다.

살펴본 것처럼 예산제도가 변화하는 것은 원하는 성과를 창출할 수 없기 때문이다. 원하는 성과를 창출할 수 없는 이유는 다양하나 대표적인 것 중에 하나는 환경적 변화가 발생하였기 때문일 것이다. 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

1980년대의 경제침체기를 맞이하여 주요 선진 국가들은 공공지출에 대한 낭비요인 제거부터 착수하여 민간부문과 효율성 경쟁이 가능한 수준까지 재정운영체계를 강화하고 있다. 즉, 공공부문 활동에 대해 통제지향을 넘어 가치적인 성과를 달성할 수 있도록 개편하면서 예산체제 역시 성과 혹은 결과 지향적 예산과정의 특성을 내포할 수 있도록 개편하고 있다. 또한 공공부문이 시민사회가 요구하는 일반적인 공익목적 을 정확히 파악하고 이를 달성할 수 있도록 예산지원체제가 작동해야 한다는데 합의하고 있다. 전통적인 예산개혁에서는 종전과 차별적인 새로운 예산형식을 개발하였지만 1990년대 예산개혁에서는 접근방법을 달리한다.

그 동안 추진되었던 각종 개혁과정에서 제시된 다양한 정책대안들이 복합적으로

13) 예산개혁의 목적지향성은 중요한 의미를 가진다. 정부가 예산운영에서 무엇을 강조하는가 하는 관점이 시대의 변천에 따라서 변하기 때문이다. 예산의 통제에 강조점을 두느냐, 아니면 예산 증가의 억제에 두느냐, 아니면 목표달성에 두느냐 또는 자원배분의 능률성에 두느냐 등에 따라서 예산개혁의 방향이 달라지기 때문이다. 그 뿐만 아니라 예산운영의 목표결정은 가치판단의 문제를 포함하고 있기 때문이다(신무섭, 2009: 428).

14) 예산개혁은 회계제도, 예산분류, 예산절차 등의 개선을 의미하므로 예산 관련자들이 새로운 방법과 기법을 이해하고 사용할 줄 알아야 한다. 그러나 이것보다 더 중요한 것은 새로운 방법과 기술이 함축하고 있는 정치 행정적 의미를 이해하여야 한다(상계서, 428).

15) 예산개혁은 의식적·인위적인 노력이며 계획된 활동이다. 그러나 이러한 노력은 예기치 않았던 결과를 초래하기도 하고 또는 관계자의 저항을 유발시키기도 한다. 특히 예산제도의 개혁은 그것이 절차의 변경에 지나지 않더라도 그것으로 인하여 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 생기게 되는 까닭에 명시적이든 묵시적이든 예산개혁에 저항하는 집단이 있기 마련이다(Wildavsky, 1961: 183-190; 상계서, 428-429에서 재인용).

등장하며 예산의 형식보다는 과정이나 기능에 초점을 맞추고 있다. 예산형식과 과정이 실질적으로 단체장의 관리스타일에 좌우되는 지방수준에서의 예산제도는 품목별, 성과측정 그리고 새로운 지출투자에 대한 개선된 패키지 등이 망라되고 예산서의 형식도 다양한 형태를 가지고 있다(경기도, 2004: 36-37). 이러한 과정에서 부각되고 있는 것은 성과주의 예산이다.

성과주의 예산은 목표, 결과 그리고 재원이 모두 연계되어 있어야 한다는 것이다(Schick, 1990: 27). 그러나 이를 현실 속에 적용하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그 이유는 성과주의 예산을 적용하기 위해서는 성과측정지표가 재원결과와 연계될 수 있도록 하여야 하나 이는 현실적으로 어려움이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 성과주의 예산은 선진국들을 중심으로 주목받고 있는 제도임에는 틀림없다.

우리나라의 경우에도 많은 변화가 있었고 향후에도 지속될 것으로 보인다. 즉, 우리나라 경제는 지속적으로 성장하였고 동시에 민주화 역시 진전되었다고 볼 수 있다. 이러한 과정에서 지방정부의 중요성은 더욱 커지고 있다고 볼 수 있다. 특히, 중앙과 지방의 재정을 통합한 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중이 점차적으로 높아지고 있는 추세이다. 이는 결국 지방정부가 전략적으로 재정을 운용할 필요가 있다는 것을 간접적으로 제시하는 것이다.

이러한 점들을 반영하기 위해서는 예산제도에 대한 개혁방안을 마련할 필요가 있을 것이다. 그리고 그 방향은 성과창출을 용이하게 할 수 있도록 하는데 있어야 할 것이다.

#### 다. 최근 예산개혁의 특징과 지향점

과거의 예산개혁은 합법성, 효율성 그리고 효과성을 추구하는데 주요 초점이 있었다. 그러나 최근의 경향을 보면 동기부여에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 의도하는 목적을 프로그램 관리자들에게 재원배분과 관련하여 보다 많은 권한을 주는 분권화된 인센티브 체제로 접근하고 있으며, 관리자들은 결과에 대해 책임을 져야한다.

최근 예산개혁이 지향하고 있는 점들을 보다 구체화된 형태로 살펴보기 위해서는

일정한 기준이 있어야 할 것이다. 다양하게 분류할 수 있을 것으로 예상되기는 하나 이와 관련된 선행연구는 그리 많이 존재하지는 않는다. 대표적인 연구 중 하나인 경기도(2004)의 보고서에 의할 경우 예산의 형식과 내용, 집행과정에서 재량권 확대, 결과에 대한 책임성 강조, 성과정보와 예산의 연계 등의 기준을 적용하고 있다. 이와 같은 기준은 본 연구에서 전반적으로 적용하고 있는 시스템 이론과 연계될 수 있을 뿐만 아니라 전체를 포괄할 수 있다는 점에서 활용하고자 한다.

먼저 예산의 형식과 내용적 측면에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 대부분의 예산 개혁은 예산의 형식에 대한 개혁에 초점을 맞추고 있다. 예산서의 형식이 달라지면 예산운용의 결과가 개선될 수 있을 것이라는 가정에서 출발하고 있는 것이다. 대표적인 예가 품목별 형식에서 사업별 형식으로의 전환이다. 지출품목이 아닌 사업단위별로 예산서가 작성되면서 개별 사업의 단위원가와 성과가 무엇인지(성과주의 예산), 중장기적 관점에서 어떻게 운용되는지(PPBS), 예산수준과 사업의 서비스 성과는 어떻게 연결되는지(ZBB), 그리고 개인별 목표와 단위사업의 예산은 어떠한 관계가 있는지(MBO) 등과 같은 주제로 예산이 개혁되었다.

이처럼 예산의 형식이 개혁되었기 때문에 선진국가들의 경우 최근에는 형식 속에 내재되어 있는 예산정보의 내용이 개혁에 초점을 맞추고 있다. 예산서에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 구체적으로 계량화된 성과지표를 중심으로 작성되어야 한다는 것이다(경기도, 2004: 39-40). 또한 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어야 한다는 것이 성과창출형 예산개혁의 특징이 될 수 있다.

다음으로 집행과정에서의 재량권확대와 관련된 내용을 살펴볼 수 있다. 사업을 추진함에 있어 담당자에게 재량과 유연성을 강조하는 추세를 의미한다. 전통적인 체제에서는 항목별로 예산을 엄격하게 통제하기 위하여 노력하였다. 그러나 현대에 들어 오면서는 예산집행과정에서 자유재량을 확대함으로써 사업의 효율적 추진을 도모하고 있다. 예를 들면 전통적 예산제도에서는 불용액이 발생할 경우 사업의 여건 등을 고려하지 않은 채 회수하는 장치를 마련하였고 이는 익년도 예산책정과 연계된다. 따라서 연도 말에 그 동안 지출하지 못한 예산을 지출하기 위하여 노력하였고 그 과정에서 과도한 지출이 일어난다. 그러나 이전 연도의 불용액을 차기 재원배분과 연계하지

않는다면 그리고 이월규모가 유연하다면 어떻게 될 것인가? 예산집행의 효율성이 도모될 것이고 결국 성과를 창출하는데 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 이러한 점들을 위해서는 예산항목에 대한 조정작업 그리고 이월규모의 확대 등 다양한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이며 실제로 이러한 노력들이 호주, 미국 등 선진국들을 중심으로 일어나고 있다.

다음으로 결과에 대한 책임강화 현상을 보면 다음과 같다. 예산집행과정에서 재량권을 확대하면 그에 따른 책임성이 강화되어야 할 것이다. 즉, 목표-권한-책임이 상호연계될 수 있도록 하는 작업을 수행하여야 할 것이다(Coethran, 1993: 450).

마지막으로 성과정보와 예산의 연계를 보면 다음과 같다. 사업수행성과를 예산의 증감이유로 활용할 수 있을 것이다. 기획-과정-결과를 상호 연계시켜 익년도 예산배정에 활용하는 것이다. 이러한 과정을 거치게 될 경우 불특정 다수를 상대로 한 보편적 서비스를 추구하는 행태를 보이고 있는 지방정부의 예산지출행태를 전략투자로 전환시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보여진다.

## 2. 분석의 틀

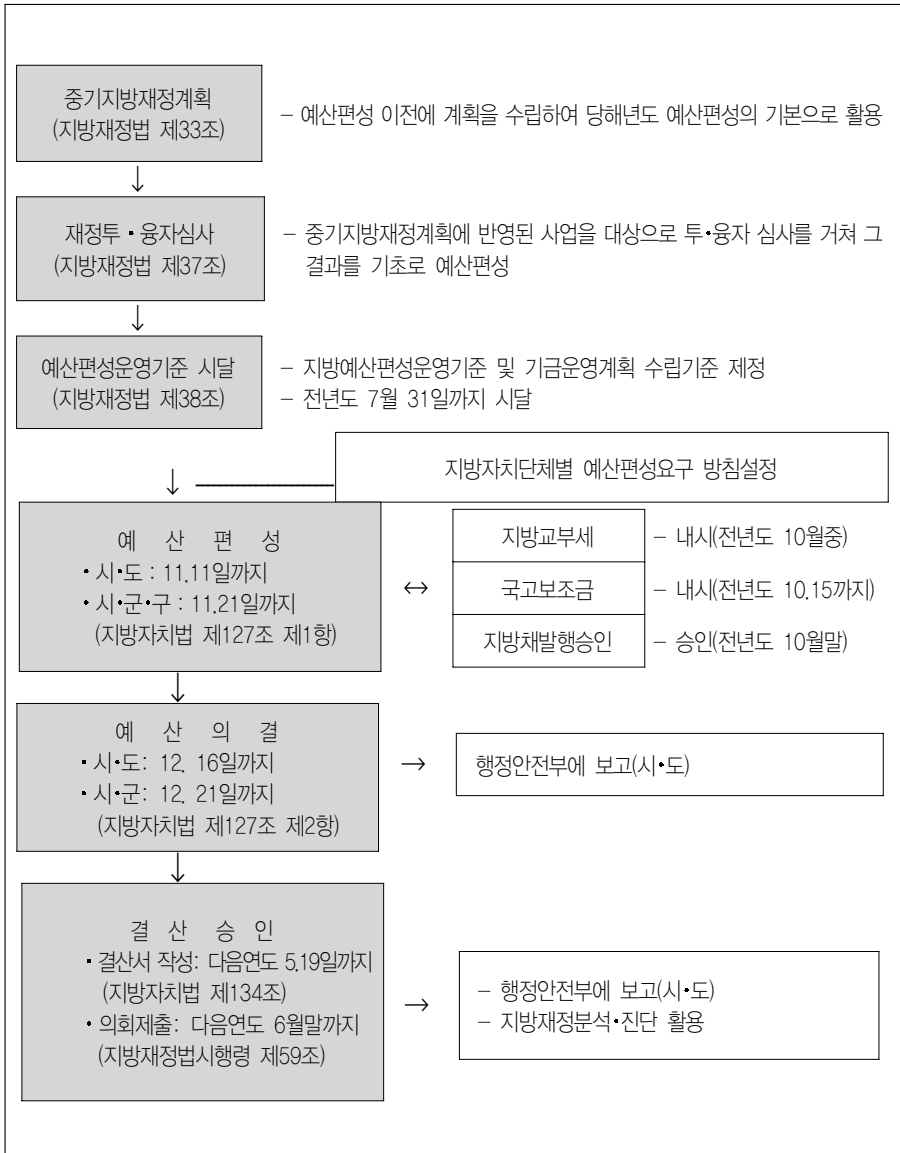
성과창출형 지방정부 예산개혁의 방향은 앞에서 살펴본 내용을 토대로 다음과 같이 설계할 수 있을 것이다. 먼저 앞의 논의를 통하여 예산의 형식과 내용, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치, 수립절차, 상호 경쟁성, 예산집행과정에서의 재량권, 예산집행결과에 대한 책임성 그리고 예산집행결과에 대한 성과정보 활용 등의 내용이 논의되어야 할 것이다. 이는 투입-과정-산출-환류로 연계되는 체제론적 접근방법을 준용한 것이다. 예산의 형식과 내용은 투입적 측면, 예산집행과정에서의 재량권은 과정적 측면, 예산집행결과에 대한 책임성은 산출적 측면 그리고 예산집행결과에 대한 성과정보 활용은 환류측면과 연계하여 살펴볼 수 있다.

예산은 일정한 과정을 통하여 편성되고 집행된 후 결산이 이루어진다. 지방자치단체의 예산과정을 보면 [그림 5-1]과 같다. 먼저 중기지방재정계획, 재정투융자심사, 예산편성운영기준시달, 예산편성 그리고 예산의결이 이루어진다. 여기까지를 투입과정

이라고 볼 수 있을 것이다. 다음으로는 예산집행과 관련된 내용이다. 다음의 그림에는 제시되어 있지는 않으나 예산의결이후부터 결산이전단계사이의 과정을 집행단계라 볼 수 있을 것이다. 마지막으로 집행 이후부터 결산승인까지의 과정을 사후관리단계라 볼 수 있을 것이다.

또한 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성 및 집행과정에서 이루어지는 『지방자치법』, 『지방재정법』 등에 규정된 각종 제도가 존재한다. 이를 재정관리제도라 명명하며, 여기에는 사전적 관리제도와 사후적 관리제도가 있다([표 6-1] 참조). 이와 같은 재정관리제도는 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위하여 존치하고 있는 현행 제도이다. 지방재정관리제도는 지방재정의 안정적 관리와 전체적인 투자효율의 극대화를 위한 단위 분야별 제도라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 점을 토대로 하면 성과창출형 지방정부를 구축하기 위해서는 지방재정관리제도에 대한 정비방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

그림 5-1. 지방예산운영시스템



자료: 행정안전부, 「2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 자금운용계획 수립기준

표 5-1. 현행 운영 중인 재정관리제도

구 분	재정관리제도	법 적 근 거
예산편성과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중기지방재정계획제도</li> <li>■ 투·융자심사제도</li> <li>■ 지방비부담 협의제도</li> <li>■ 지방채발행승인제도</li> <li>■ 사업예산제도</li> </ul>	지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제22조·제23조·제26조, 지방재정법시행령 제35조, 보조금의 예산및관리에관한법률 지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조 지방재정법 제5조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 복식부기회계제도</li> <li>■ 지방재정분석·진단제도</li> <li>■ 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도</li> <li>■ 지방재정상황 주민공개</li> <li>■ 예산편성의 주민참여 및 공개 확대</li> </ul>	지방재정법 제53조 지방재정법 제54~57조 지방교부세법  지방재정법 제60조 지방재정법 제39조

성과창출형 예산시스템을 구축하기 위해서는 예산과정, 예산과정별 재정관리제도와 앞의 이론적 논의를 통하여 도출된 지향점을 상호연계한 분석이 실시되어야 한다. 이를 종합적으로 표현하면 다음의 [그림 6-2]와 같은 분석의 틀이 완성된다.

[그림 6-2]는 먼저 시스템적 이론에 의거하여 예산편성단계, 예산집행단계 그리고 결산 및 환류단계로 예산단계를 구분하였다. 다음으로는 각 단계별로 현재 활용되고 있는 재정관리제도를 제시하였다. 본 연구에서는 재정관리제도를 분석대상으로 하고자 한다. 다만, 모든 지방재정관리제도가 아니라 본 연구에서는 지방비부담협의제도, 지방채발행승인제도, 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도는 다루지 않겠다. 그 이유는 성과

16) 지방비부담협의제도는 지방재정법 제25조-제28조에 제시되어 있다. 먼저 지방재정법 제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안)를 보면 “「정부조직법」 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관의 장(이하 “중앙행정기관의 장”이라 한다)은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 미리 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다”고 되어 있고 제 26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비)에는 “중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조의 규정에 의한 서류 또는 동법 제51조제2항의 규정에 의한 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다”고 제시되어 있다. 그리고 제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조)에는 “중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적

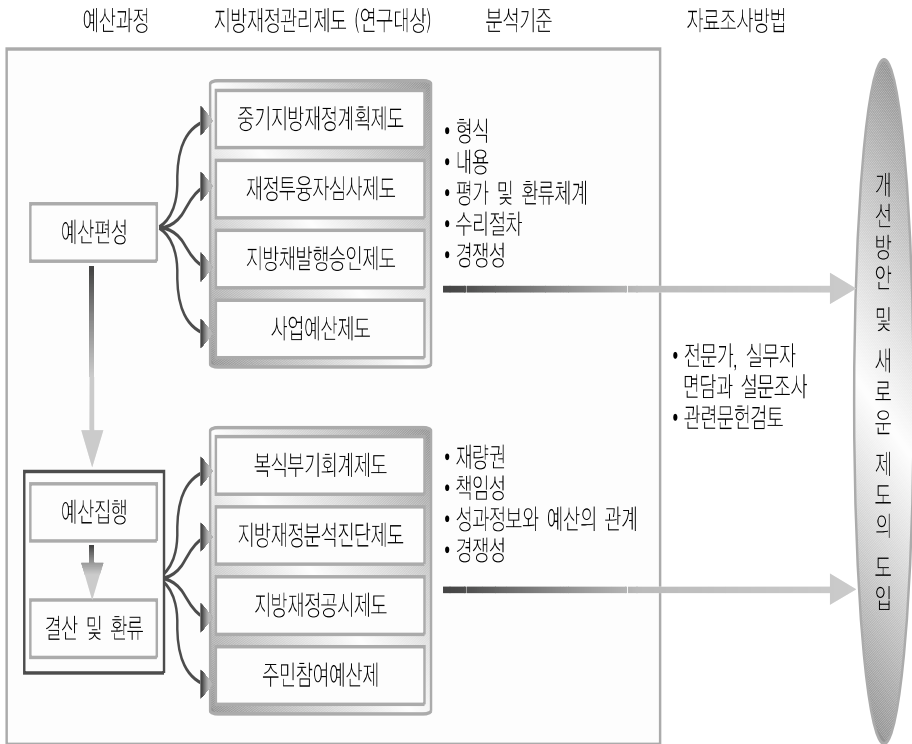
창출형 지방정부를 구축하고자 하는 본 연구의 목적과 긴밀한 연계고리를 형성하지 못하기 때문이다. 또한 지방재정관리제도를 분석할 때에는 일정한 기준을 가지는 것이 바람직하다. 이를 위하여 선행연구를 검토한 결과 예산편성단계에서는 형식의 다양성 및 개혁의 방향이 바람직한가, 정보의 내용이 개혁에 초점을 맞추고 있는가, 수립절차가 바람직한가, 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등과 같은 체크포인트가 도출되었다. 구체적으로는 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가, 내용이 중장기적인 관점에서 구체적으로 계량화된 성과지표를 중심으로 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 사업선정시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등이 될 수 있을 것이다. 예산의 집행단계에서는 사업을 추진함에 있어 담당자에게 재량과 유연성이 존재하는가 등에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 그리고 사후관리단계에서는 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등이 될 수 있을 것이다. 이와 같은 기준에 의거하여 재정관리제도를 분석하고자 한다. 분석에 필요한 자료는 전문가와 실무자를 대상으로 설문조사를 실시할 뿐만 아니라 관련문헌을 충분히 활용하고자 한다. 분석결과를 토대로 기존 제도를 개선하고 필요할 경우 새로운 제도를 도입할 수 있는 대안을 마련하고자 한다.

---

부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지한 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 제26조의 규정에 의한 행정안전부장관의 의견을 듣지 아니하는 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.”고 되어 있고 제28조(시·도의 사무위임에 수반하는 경비부담)에는 “시·도 또는 시·도지사가 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장으로 하여금 그 사무를 집행하게 하는 때에는 시·도는 그 사무집행에 소요되는 경비를 부담하여야 한다”고 되어 있다.



그림 5-2. 성과창출형 지방정부 예산개혁의 방향 설계를 위한 연구 틀



## 제2절 지방정부 예산시스템의 현황 및 문제점 분석

### 1. 예산편성단계

예산편성이란 다음 회계연도에 지방자치단체가 하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 세입·세출 예산안을 작성하는 것으로서 회계연도 개시 최소 6개월 전부터 재정관리제도 등 사전절차를 이행하고 예산요구, 조정, 예산안의 확정에 이르는 모든 과정을 포함한다. 예산과정 중에서도 특히, 예산편성 과정은 가장 전형적으로 정치적 성격을 띠고 있으므로 국가의 정책목표와 관련하여

그 합리적 배분이 요청되지만, 실제로는 예산구조에 참여하는 사람들 간의 권력관계나 동원된 정치권력, 영향력에 의하여 크게 좌우된다.

## 가. 중기지방재정계획제도

### 1) 현황

중기지방재정계획이란 지방자치단체의 발전계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 자원배분을 통한 계획적인 지방재정 운용을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획(Rolling Plan)이다. 중기지방재정계획에 대한 법적 근거는 지방재정법 제33조 및 동법시행령 제39조이다. 중기지방재정계획은 1988년에 도입되어 현재에 이르고 있다.<sup>17)</sup>

중기지방재정계획은 다음과 같은 점에서 그 필요성이 인정된다. 첫째, 중·장기적 시계에서 지방재정의 계획적인 운용 및 국가계획과 지방계획의 연계를 위해 5개년 계획을 수립하고, 경제·사회 여건 변화를 반영한 연동화 계획으로 운영되고 있다. 따라서 지방정부의 비전과 정책우선순위를 반영하여 발전계획을 수립하고 지방재정의 예측가능성을 제고할 수 있다. 그리고 개별사업 검토 중심의 단년도 예산편성 과정에서 놓치기 쉬운 전략적 자원배분 기능을 강화(다년도 예산, Multiyear Budget)할 수

17) 중기지방재정계획은 지방재정법 제33조와 지방자치단체 예산편성에 관한 규칙 제9조에 근거하고 있다. 먼저 지방재정법 제33조를 보면 다음과 같다. “① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다. ③ 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하고, 이를 국무회의에 보고하여야 한다. ④ 제1항 내지 제3항의 규정은 중기지방재정계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다. ⑤ 중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다. ⑥ 제5항의 규정에 의한 지방재정계획심의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 되어 있다. 그리고 지방자치단체 예산편성에 관한 규칙 제9조를 보면 다음과 같다. “투자사업비는 사업의 긴급성·중요성 및 필요성 등을 고려한 투자 우선순위에 따라 「지방재정법」에서 정하고 있는 중기지방재정계획과 재정투·융자심사 등 관계 절차를 이행한 사업만을 세출예산에 계상하여야 한다.”고 되어 있다.

있다는 장점을 가진다. 둘째, 국가재정운용계획에서 제시하는 중·장기 중점재원 투자방향, 주요사업계획을 반영하고 중앙부처 의견을 수렴, 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보할 수 있다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 즉, 중앙부처는 지역정책의 준거를 제시하고, 지방자치단체는 재정 운용의 기본 틀로 활용할 수 있다.

주요 내용을 보면 재정목표(지역발전의 목표·전략 등과 관련한 중기재정운영의 기본방향 설정), 재정전망(세입·세출추계 및 투자가용재원 판단), 투자계획(분야별 투자사업계획, 사업별 연차 투자계획 등) 등이다. 수립절차를 보면 중기지방재정계획 수립기준 시달(행정안전부 → 지방자치단체), 중앙부처의 의견을 들어 각 자치단체별 중기지방재정계획 수립(「지방재정계획심의위원회」 심의 후 자치단체장 확정), 지방의 회에 보고 후 제출(지방자치단체 → 행정안전부), 행정안전부에서 중기지방재정계획을 종합하여 국무회의 보고 등이다.

### ■ 그림 5-3. 중기지방재정계획 수립절차 ■



자료: 행정안전부(2008). 「2008-2012 중기지방재정계획 수립기준」

중기지방재정계획을 수립할 때에는 국가시책과 지방계획의 연계 강화, 사업예산제도와 연계, 재정공시 및 평가제도와 연계하여 계획의 예산 반영률 제고 등에 관심을 가질 필요가 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 거시경제지표, 이전재원 규모 등 국가재정운용계획을 반영하여 중기지방재정계획 수립, 자치단체 보조사업계획에 대한 관계부처 검토의견을 반영하여 중기지방재정계획 확정, 투자계획의 실효성 제고, 중·장기적 재원 배분 및 방향과 연계하여 사업중심으로 예산 편성, 사업구조화에서 제시하는 세부사업을 중기지방재정계획 수립의 기준으로 가능한 활용(자치단체별 자율 결정 사항임), 자치단체장이 공시사항 및 지방재정평가 항목에 “계획적인 재정운용” 포함, 계획적 집행을 담보 하는 등에 관심을 가져야 한다.

중기지방재정계획은 지방재정계획심의위원회 심의를 거쳐 확정된다. 지방재정계획심의위원회의 구성을 보면 위원의 1/2 이상을 지방의원·시민단체·관련 전문가 등 민간위원으로 구성하도록 되어 있다. 또한 간담회, 공청회 등을 통해 내·외부의 의견을 수렴하도록 권고하고 있으며, 이와 같은 과정을 통하여 확정된 중기지방재정계획은 예산안과 함께 의회에 제출하여야 한다(지방재정법시행령 제45조). 지방자치단체가 확정된 중기지방재정계획에 대해서는 의회에 출석보고 또는 서면보고를 하도록 되어 있다. 의회는 지방자치단체 중기재정계획에 대한 의견을 개진하고, 예산안 심사의 자료로 활용하며 또한 향후 재정운용 목표, 재원배분 방향 및 성과지표 등 계획적 재정운용 여부를 판단하는 기준으로 활용한다.

## 2) 문제점

중기지방재정계획의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 중기지방재정계획의 형식이 지방자치단체의 의견을 고려하고 있는가, 중기지방재정계획에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 사업선정시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등을 적용하여 도출하면 다음과 같다.

먼저 중기지방재정계획의 형식이 지방자치단체의 여건을 반영할 수 있도록 설계되어 있는가에 대하여 살펴보면 경제불안정 등과 같은 현상이 발생할 경우 미래를 예측하는 것은 매우 어려운 일이며, 이로 인하여 중기지방재정계획상 예산과 실질예산 간 격차가 존재할 수 밖에 없다. 중기지방재정계획상 명목상의 예산규모는 지속적으로 증가하지만 실질적인 예산규모는 변동될 수밖에 없는 바, 중기지방재정계획상의 예산규모와 실질적 예산규모간 괴리현상이 발생할 수밖에 없을 것이다.

다음으로 중기지방재정계획에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가에 대한 기준을 적용해보면 단기적인 예산에 관심을 가지고 있을 뿐 중장기적 예산에 대한 관심이 부족하여 형식적인 편성에 흐를 가능성이 높다는 문제점을 도출할 수 있다. 이러한 사실은 재정계획운영비율을 보면 알 수 있다. 재정계획운영비율이란 지방재정계획상 투자사업계획의 실제예산반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비대비 당해회계연도 사업예산액의 비율로 측정하며 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미한다. 2009년 도의 평균이 105.79%, 시의 평균이 103.98%, 군의 평균이 102.35%로 나타나 내용상 문제점이 있다는 것을 알 수 있다.

그리고 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가의 경우 자체평가시스템은 마련되어 있지 않으나 행정안전부가 주관하는 지방재정분석지표에 포함되어 있다는 점에서 부족하지만 의미있는 접근을 하고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가의 기준을 적용할 경우 민선지방자치단체장의 경우 임기 중에 장밋빛 청사진을 제공할 수밖에 없을 것이며, 이는 결국 지나치게 의욕적인 계획수립으로 연계될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 보다 엄격한 수립절차를 마련하여야 할 필요성이 있음을 알 수 있다. 그리고 중기지방재정계획에 포함하여야 할 사업에 대한 내용 중 경쟁적 요소가 있는가를 판단한 결과 중기지방재정계획에 포함된 사업의 경우 당연히 집행된다고 인식하고 있기 때문에 또 다시 새로운 사업이 추가될 수밖에 없는 바, 재정팽창의 요인으로 작용할 수 있는 여지가 존재한다는 점을 문제로 지적할 수 있을 것이다.

## 나. 투·융자심사제도

### 1) 현황

투·융자심사는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 도입된 제도이다. 주요투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 제도이다. 지방재정법 제36조에 의거하면 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다고 명기되어 있다. 따라서 법적 근거는 지방재정법 제36조, 제37조, 동법시행령 제41조 내지 제44조, 지방재정투·융자사업 심사규칙(부령) 등이라고 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 투융자심사제도는 1994년 지방재정법에 조문을 신설(지방자치단체장은 투·융자심사결과를 기초로 예산을 편성해야 함)한 후 일부 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

투·융자심사제도는 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정 운영, 한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영, 지방자치단체 주요투자사업의 타당성을 사전 검증, 중기지방재정계획과 연계된 계획적인 재정 운영 등의 측면에서 그 필요성이 인정된다.

행정안전부장관 및 시·도지사는 심사결과를 심사완료일로부터 14일 이내에 관련 기관 및 관계부처에 통보하고, 심사결과를 특별교부세, 국고보조금, 시·도비 지원 및 지방채발행 승인과 연계하여 운영한다. 투·융자심사 미이행 지방자치단체에 대하여는 교부세감액제를 적용(지방교부세법 시행령 제12조)하고 있다.

투자심사결과 유형(규칙 제5조)을 보면 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정 등이 있

18) 지방재정법 제36조 (예산의 편성)을 보면 “① 지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. ② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다. ③ 지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 제33조의 규정에 의한 중기지방재정계획과 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다”고 되어 있다. 그리고 제37조 (재정투·융자사업에 대한 심사)를 보면 “지방자치단체의 장은 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다”고 되어 있다.

다. 적정은 사업의 타당성이 인정되고 예산반영 등 채원조달대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우, 조건부 추진은 사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 채원조달 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우, 재검토는 사업의 규모, 시기, 채원조달대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우 그리고 부적정은 사업의 타당성 결여로 사업을 추진하여서는 아니 되는 경우를 의미한다. 기타 반려라는 제도가 있는데, 이는 사업추진시기·규모 및 채원조달계획 등에 있어 명백히 타당성을 결여한 사업을 말한다.

투자심사 대상사업은 자체심사와 의뢰심사로 구분된다. 자체심사의 심사대상 기준은 [표 6-2]와 같다. 그리고 의뢰심사 심사대상 기준은 [표 6-3]과 같다.

■ 표 5-2. 자체심사의 심사대상 기준 ■

심사주체	대 상 범 위
시·군·자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 20억원이상 50억원미만 신규 투·융자사업</li> <li>총사업비 5억원이상 10억원미만 공연·축제 등 행사성사업</li> <li>총사업비 20억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업</li> </ul>
시·도	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비가 40억원이상 300억원미만 신규 투·융자사업</li> <li>총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업</li> <li>총사업비 40억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업</li> </ul>

자료: 행정안전부, (2010). 「2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

■ 표 5-3. 의뢰심사(시도·중앙)의 심사대상 기준 ■

구 분	대 상 범 위
시·도심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 50억원이상 300억원미만 시·군·자치구 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 전액 자체재원 추진사업은 제외)</li> <li>2개이상 시·군·자치구와 관련되는 총사업비 10억원이상의 신규 투자사업</li> <li>시·군·자치구의 총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업</li> <li>전액 자체재원 부담 시·군·자치구의 분청 및 의회 청사 신축사업</li> </ul>
중앙심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 300억원이상 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 또는 시·도 전액 자체재원 추진사업은 제외)</li> <li>2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업</li> <li>외채발행, 차관 등 외국 자본이 도입되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업</li> <li>시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 30억원이상 공연·축제 등 행사성사업</li> <li>총사업비 10억원이상을 외국에 투자하는 모든 사업</li> <li>전액 자체재원 부담 시·도의 분청 및 의회 청사 신축사업</li> </ul>

자료: 행정안전부, (2010). 「2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

심사시기를 보면 기본계획 수립이후~실시설계용역 전단계까지 심사의뢰하면 된다. 정기심사는 상반기(4.30), 하반기(10.31) 2회 실시하되, 수시 심사가 있다. 재심사는 사업비 증가 또는 재원조달계획 변경 등의 사유로 다시 심사하는 경우이다. 심사절차를 보면 지방자치단체 심사의뢰 → 관계부처 의견수렴 → 실무검토 → 투·융자심사 소위원회 → 투융자심사 위원회 → 결과 통보(중앙심사 기준)의 순이다. 만약 투자심사를 실시하지 않았거나, 투자심사 결과 재검토된 사업의 예산을 편성·집행하는 경우에는 지방채 발행계획 미반영, 교부세 감액 및 관계부처와 협의하여 국고보조금 지원 중단 등 제재조치를 취한다. 그리고 투자심사사업에 대한 관리를 철저히 하고 있으며 사후평가를 실시하고 있다. 구체적으로는 사업부서와 연계하여 투자사업에 대한 추진상황을 정기적으로 점검관리하고 있고 투·융자심사 운영의 적정성을 매년 1회 평가하여 심사의 객관성·전문성을 촉진시키고, 평가결과를 공표하여 심사의 내실화를 도모한다.

표 5-4. 연도별 중앙심사 실적

(단위: 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총대상	329건 278,412	313건 288,054	301건 300,074	365건 405,822	317건 273,849	265건 307,764
적 정	276건(81%) 225,244	266건(85%) 243,484	244건(81%) 257,605	338건(93%) 391,685	276건(87%) 240,685	225(85%) 266,204
부적정	53건(19%) 53,168	47건(15%) 44,570	57건(19%) 42,469	27건(7%) 14,137	41건(13%) 33,164	40건(15%) 41,560

주: 적정 = 적정+조건부추진, 부적정=재검토+부적정+반려

자료: 행정안전부, (2010). 「2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

## 2) 문제점

지방재정투융자심사제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 지방재정투융자심사제도의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가, 지방재정



투융자심사제도에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 사업선정시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등을 적용하여 도출하면 다음과 같다.

먼저 지방재정투융자심사제도의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가에 대한 기준을 적용하면 다음과 같다. 투자심사기준으로 활용하고 있는 것이 국가장기 계획 및 경제사회정책과의 부합성, 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금 조달 및 원리금 상환능력, 재무적, 경제적 수익성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원, 수혜도 및 사업요구도, 사업규모, 사업비의 적정성 등인데, 너무 포괄적이어서 정확한 판단이 곤란하다. 즉, 지방자치단체의 여건을 고려하여야 한다는 측면에서 부족한 점이 발견된다.

다음으로 지방재정투융자심사제도에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 부적정비율을 통하여 간접적이지만 문제가 있다는 사실을 도출할 수 있다. 투자심사 시행실적을 보면 앞의 표에서 보는 것처럼 부적정의 비율이 2004년 19%에서 2007년 7%, 2009년 15%의 수준인 것으로 나타나 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 이는 재정책임성 저해요인으로 작용할 수 있을 것이다. 특히, 지방자치단체의 경우 중앙심사보다 더 낮은 실적을 보이고 있으며, 기초자치단체의 경우에는 거의 100%가 적정수준인 것으로 나타나고 있다.

다음으로 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 현재 투융자심사사업 예산편성비율이 행정안전부가 주관하는 지방재정분석지표에 포함되어 있다는 점에서 바람직한 점들이 발견된다.

그리고 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가에 대한 기준을 적용한 결과 두 가지의 문제점이 발견된다. 먼저 투자사업을 추진하기 위해서는 사전에 사업에 대한 타당성 조사를 실시하여야 하는데, 이때 타당성불가판정을 받은 사례가 극히 소수에 지나지 않은 바, 타당성 조사의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 타당성 조사에 대한 정확한 파악은 곤란하나 대다수 타당성 조사결과는 타당한 것으로 판정되는 것이 현 상황이다. 그리고 투융자심사위원회 위원장이 기초자치단체의 경우

부단체장, 광역자치단체의 경우 부단체장 또는 기획조정실장으로 되어 있는 바, 공정한 심사의 저해요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 사업선정시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가에 대한 분석결과를 보면 투자심사대상 사업으로 제공되는 정보가 해당 사업에만 한정되어 있는 바, 충분한 검토가 불가능하다는 문제를 지적할 수 있다. 예를 들면, 도서관 건립사업이라고 할 때 지역내 도서관의 수, 이용자 수, 인구수 등 다양한 정보가 제공되어야 하나 이러한 정보를 제공하지 않은 채 심사하게 된다. 심사위원회 위원 중 절반이상이 외부전문가라는 점을 고려한다면 심도있는 심사가 불가능해질 것이다. 또한 투자심사금액이 낮은 수준을 보이고 있는 바, 많은 사업이 투자심사대상이 됨으로써 내실있는 심사가 곤란해진다는 문제점을 지적할 수 있다.

## 다. 지방채발행승인제도

### 1) 현황

우리나라의 경우 지방채발행은 총액한도제로 운영하고 있다. 총액한도제란 지방자치단체가 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행가능한 지방채무 한도액을 의미(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조)한다. 지방재정의 건전성 유지를 위해 총액한도액을 초과하는 지방채, 외채, 지방자치단체 조합의 지방채 발행은 사업별 승인을 유지하고 있다. 총액한도는 지방자치단체의 재정규모, 채무상환 등을 고려하여 설정하되, 일반 재원의 일정비율(5~10%)로 설정한 후 매년 행정안전부장관이 지방자치단체에 통보하고 있다.

법적인 근거는 지방재정법 제11조, 제12조, 동법시행령 제8조~11조이다.<sup>19)</sup> 2009

19) 지방재정법 제11조(지방채의 발행)를 보면 “① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의

년말 지방채무현황을 보면 총 25.6조원이다. 연도별로 보면 2009년도에 대폭 증가한 것으로 나타난다.

■ 표 5-5. 지방자치단체의 연도별 부채규모 ■

(단위: 조원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
채무규모	18.7	17.7	17	16.5	16.9	17.4	17.4	18.2	19	25.5

발행방법 및 자금별 규모를 보면 증서차입이 22조 5,549억원(88.3%)이고 증권발행 이 2조 9,982억원(11.7%)이다. 증서차입의 경우 공공자금관리기금이 9조 4,768억원, 기타 정부자금 2조 6,081억원, 지역개발기금 8조 5,171억원, 청사정비기금 3,827억원, 민간금융기관 1조 5,702억원이다. 증권발행의 경우 도시철도공채 2조 213억원, 모집공채 9,740억원, 외채 및 기타 29억원이다.

상환기관별로 보면 1~4년채(단기채)가 3조 3,279억원(13.0%), 5~9년채(중기채)가 5조 4,396억원(21.3%), 10~15년채(중장기채)가 16조 1,977억원(63.4%) 그리고 16년이상(장기채)이 5,879억원(2.3%)이다. 사업별로 보면 도로건설 6조 7,788억원

승인을 얻어야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 발전과 관계 있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. ④ 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합(이하 “조합”이라 한다)의 장은 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 한다. ⑤ 제4항의 규정에 의하여 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다”고 되어 있다. 그리고 제12조 (지방채발행의 절차)에 보면 ① 제11조의 규정에 의한 지방채의 발행, 원금의 상환, 이자의 지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급기관은 대통령령으로 정한다. ② 제11조제1항 및 제4항의 규정에 의한 지방채 중 증권발행의 방법에 의한 지방채(이하 “지방채증권”이라 한다)의 발행에 관하여는 「상법」 제479조·제484조·제485조 및 제487조의 규정을 준용한다. 이 경우 「상법」의 규정 중 “사채”는 “지방채증권”으로, “사채권자”는 “지방채권자”로, “채권”은 “증권”으로 보고, 제479조 중 “기명사채”는 “기명지방채증권”으로, “사채원부”는 “지방채증권원부”로, “회사”는 “지방자치단체”로 각각 본다”고 되어 있다.

(26.5%), 상·하수도 3조 442억원(11.9%), 지하철 2조 7,869억원(10.9%), 문화체육시설 1조 4,120억원(5.5%), 재난재해 1조 1,560억원(4.5%), 공단조성 9,851억원(3.9%), 공원녹지 5,862억원(2.3%), 청사정비 5,588억원(2.2%), 쓰레기처리시설 5,043억원(2.0%), 기타 7조 7,408억원(30.3%)이다.

회계별·지방자치단체별로 보면 다음의 표와 같다. 전체 지방채규모는 2009년 기준 25조 5,531억원이다. 경기도가 3조 8,917억원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음은 서울특별시의 3조 963억원, 부산광역시 2조 7,217억원, 인천광역시 2조 4,774억원 그리고 대구광역시의 2조 531억원의 순이다.

■ 표 5-6. 회계별·지방자치단체별 지방채규모(2009) ■

(단위: 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>.

## 2) 문제점

지방채발행승인제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 지방채발행승인제도의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가, 지방채발행승인제도에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 지방채발행승인시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등을 적용하여 도출하면 다음과 같다.

먼저 지방채발행승인제도의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가에 대한 기준을 적용하면 지방재정의 건전성 유지를 위해 총액한도액을 초과하는 지방채, 외채, 지방자치단체 조합의 지방채 발행은 사업별 승인제를 유지하고 있고, 총액한도는 지방자치단체의 재정규모, 채무상환 등을 고려하여 설정하되, 일반 재원의 일정비율(5~10%)로 설정하고 있는 바, 큰 문제는 발견되지 않는다.

다음으로 지방채발행승인제도에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가라는 기준을 적용할 경우 문제점이 발견된다. 현행 지방채발행승인제도는 중장기적 관점을 반영하기 보다는 단기적인 관점을 견지하고 있다. 매년 일정 범위의 지방채발행을 승인해주고 있다.

다음으로 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 현재 행정안전부가 주관하고 있는 지방재정분석지표에 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대 부담비율, 지방세체납액 축소 등이 포함되어 있다. 이러한 점에서 보면 큰 문제가 발견되지 않는다.

다음으로 지방채를 승인하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가라는 기준을 적용하면 재정여건 분석을 통하여 시행하고 있는 바, 비교적 합리적이라고 볼 수 있다.

마지막으로 지방채발행승인시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가라는 기준을 적용하면 2005년 총액한도제로 전환했음에도 불구하고 지방채시장은 여전히 과거의 건전재정운영원리 및 비모체주의의 제약을 벗어나지 못하고 있다는 문제점을 지적할 수 있다. 총액을 정해주고 그 범위 내에서 자유롭게 발행하도록 하였으나 지방채 발행규모

는 적정수준에 이르지 못하고 있다. 소극적인 지방재정책을 견지함에 따라 발행한도액 대비 소진율이 낮은 수준을 유지하고 있으며, 적채기준에 의한 발행심사를 유지함으로써 행정적 규제양식을 고수하고 있다. 지방채 발행에 대한 자율성을 부여할 경우 지방채 시장이 활성화될 것으로 기대하였다. 그럼에도 불구하고 분석결과를 보면 공적자금에 의한 운영이 이루어지고 있을 뿐 시장이 활성화되지는 못하였다. 이러한 현상이 발생한 원인은 다양하나 그 중에 하나는 지방자치단체장의 정치적 입지(지역사회의 부정적 평가를 과도하게 의식) 때문으로 파악할 수 있다. 이로 인하여 기재자율권을 효과적으로 활용하지 못하는 실정이며 기초자치단체에서 이러한 경향이 심한 것으로 나타난다. 따라서 지방채 발행시장은 특별시·광역시 및 도(본청) 중심의 과점적 구조를 형성하고 있다. 그리고 지방채시장의 미시적 구조가 매우 취약한 실정이다. 기재사업이 주로 지하철, 도로, 상하수도, 재해복구 등 일부에 편중되어 있다. 그리고 지방채 인수자금의 대부분이 공공자금이며 금융기관 차입 및 공모채 발행과 같은 시장기능에 의한 발행은 3%에 불과할 정도로 미약한 수준이다. 광역자치단체의 경우 지역개발공채, 도시철도채권 등 첨가소화방식 의존도가 과도하여 지방채시장의 육성을 저해하고 있다.

## 라. 사업예산제도

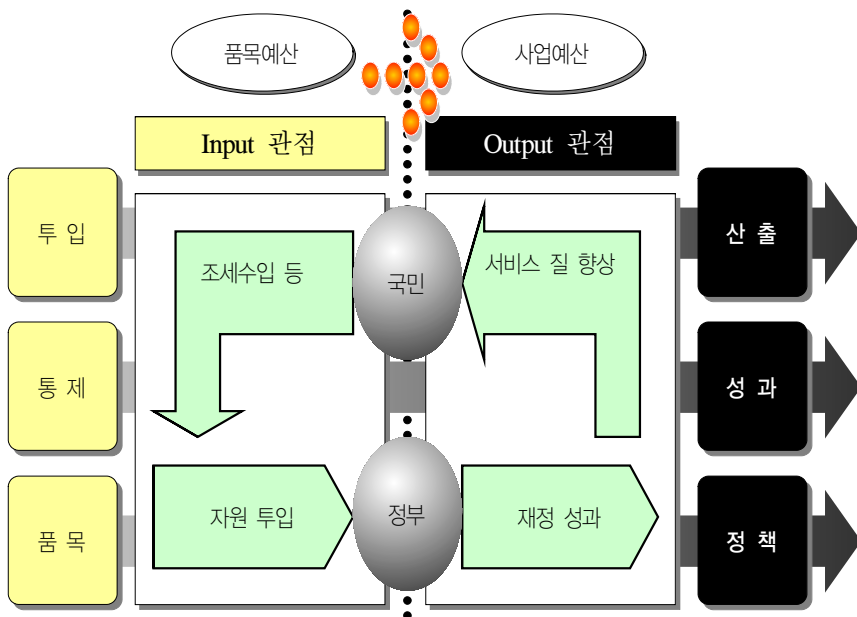
### 1) 현황

우리나라는 2008년부터 사업예산제도를 도입하여 운영하고 있다.<sup>20)</sup> 사업예산제도는 자율과 책임 기반 하에 지방자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정성과를 극대화하기 위한 예산제도이다(행정자치부, 2008: 2).

20) 사업예산은 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 정책사업(프로그램) 단위 중심으로 설정한 예산체계를 말한다. 여기서 정책사업(프로그램)이란 정부기능을 수행하기 위한 세부목표로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음을 의미한다(한국지방행정연구원, 2004: 7-9).

과거 품목예산제도 하에서는 사업을 예산과목에 맞추어 편성함으로써 사업에 소요 되는 지출내역을 일목요연하게 파악하기가 매우 어려웠으나 사업예산제도의 도입으로 예산을 사업별로 분류하여 편성함으로써 사업별 예산규모와 경비내역을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 정보시스템 개발에 따라 사업예산 내역 및 세부사항을 주민에게 공개 함으로써 재정운영의 책무성과 투명성을 강화하는데 기여할 수 있다. 사업예산제도의 도입은 조직부서의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 제도로써 정책목표를 달성하기 위한 정책·사업을 명확하게 설정하고 실제로 이들 사업들이 목표달성에 어느 정도 기여하고 있는가를 측정할 수 있다. 이에 따라 사업별로 성과지표를 설정·측정하고 이러한 성과측정의 결과는 다음해 기획단계와 예산편성에 반영함으로써 재정관리의 실질적 개선을 유도할 수 있을 것이다(이상용·이효, 2008: 1).

■ 그림 5-4. 품목별 예산제도와 사업예산제도의 비교 ■



자료: 행정자치부(2006). 「사업예산운영매뉴얼」.

여기에 더하여 사업예산과 성과관리를 긴밀하게 연계하기 위한 시도를 본격화하고 있다. 구체적으로는 ① 중장기 전략적 자원배분 ② 성과목표에 근거한 사업 예산편성 및 성과관리 ③ 재정집행의 가치(VFM)를 창출하기 위해서는 2008년부터 본격 도입된 사업예산제도를 토대로 성과와 예산을 연계한 사업예산 성과관리체계를 마련한다는 의미이다. 이는 곧 성과예산서의 형태로 나타나게 된다.

성과예산서는 구조화된 예산사업의 성과목표·지표, 평가결과 환류의 관리가 가능하도록 성과계획과 예산을 통합한 예산서이다. 예산과 성과의 직접 연계를 위하여 총성과관리에서 재정성과(총성과관리의 부분집합)를 융합하여 관리하는 것이다. 총성과관리와 재정성과관리를 융합·관리함으로써 예산목적과 집행의 결과에 입각한 예산성과를 보다 체계적으로 관리할 수 있을 것이다.

표 5-7. 사업예산제도와 품목별예산제도의 차이비교

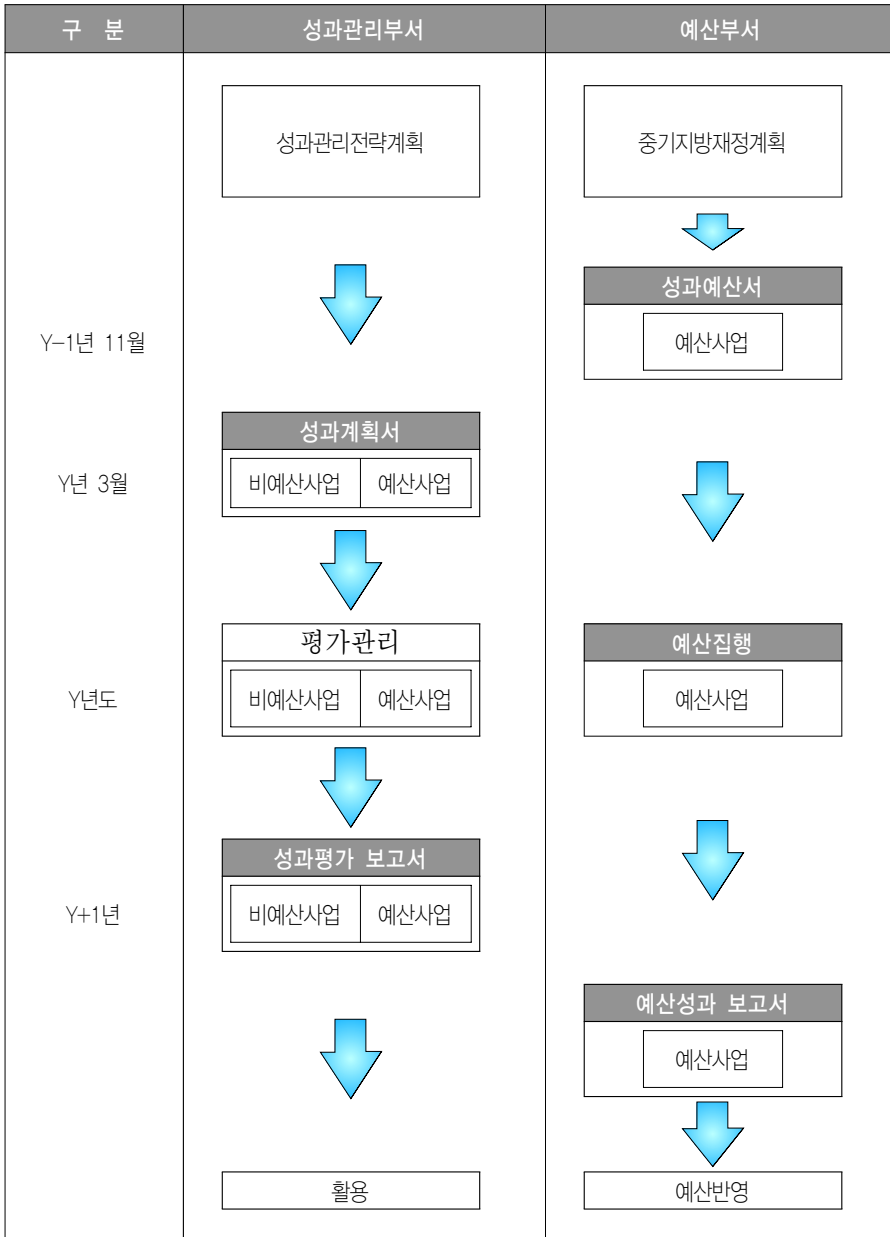
구 분	품목예산제도	사업예산제도
편 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 예산과목 위주 편성</li> <li>- 익년도 업무계획과 예산(안) 별도 작성</li> <li>- 목표, 계획, 예산 연계 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업 중심으로 편성</li> <li>- 중장기 목표에 입각하여 성과계획서와 예산(안) 동시 작성</li> <li>- 목표, 계획, 예산의 연계</li> </ul>
예산서 형 식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 품목별 예산서</li> <li>- 품목별 편성</li> <li>■ 목별 사업예산 내역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 성과중심 예산서</li> <li>- 사업단위 편성</li> <li>■ 성과목표별 사업내역</li> </ul>
예 산 운 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통제위주 예산운용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 성과위주 예산운용</li> </ul>
결 산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단편적·품목별 결산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 종합적-사업단위 결산</li> </ul>
심 사 평 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업진도분석 수준의 심사평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 목표와 연계된 성과중심의 평가</li> </ul>
환 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가장치가 없어 집행 결과가 다음 연도 예산에 반영되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 성과보고서를 통한 성과 평가 및 다음 연도 예산에 반영</li> </ul>
주민에 대한 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 품목 중심의 편제로 지방자치단체가 어떠한 사업을 수행하고 있는지 파악하기 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업을 파악하기 용이</li> <li>■ 투명한 예산운영 유도</li> </ul>

자료: 행정자치부(2008), 「2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정」, 행정자치부.



사업예산과 관련된 추진체계를 성과관리부서와 예산부서를 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전략계획 단계에서는 성과관리부서의 경우 지방자치단체 성과평가규칙 등에 따라 전략계획을 수립한다. 예산부서는 중기지방재정계획 및 성과예산 연계체계를 정립한다. 다음으로 성과예산서 단계에서는 예산부서의 경우 예산수립 이전에 재정사업을 대상으로 성과예산서를 작성한다. 성과예산서 작성시 소관부서가 작성한 예산성과지표를 검증하기 위하여 성과계획서 작성시의 성과지표 검증과 동일한 검증 절차를 시행하여야 한다. 성과계획서 단계에서 성과관리부서는 사업예산에 대한 성과예산서를 반영하여 비예산사업을 포괄한 성과계획을 수립한다. 평가 단계에서 성과관리부서는 전체사업에 대하여 성과계획에 따라 성과관리를 실시한다. 성과평가보고서 단계에서 성과관리부서는 성과계획에 따른 평가를 실시하고 평가보고서를 작성한다. 성과보고서 단계에서 예산부서는 성과관리부서가 작성한 평가보고서 중 예산사업분야에 관한 성과평가결과를 기준으로 성과보고서를 작성한다. 마지막으로 활용단계에서 예산부서는 성과관리부서의 평가 활용방안과 별도로 재정사업에 대한 성과평가결과 활용방안을 수립하여 활용한다. 지금까지의 내용을 종합적으로 제시하면 다음의 그림과 같다.

■ 그림 5-5. 제도운영 흐름도 ■



자료: 행정자치부(2008), 「2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정」, 행정자치부.

행정안전부의 계획에 의하면 사업예산 성과관리의 추진을 3단계로 구분하고 있다. 먼저 기반조성단계가 2010년까지이고 그 다음인 본격확산단계가 2013년 그리고 마지막 성숙단계가 2014년부터이다.

표 5-8. 사업예산 성과관리추진단계

구 분		기반 조성( ~'10)	본격 확산('11~'13)	성숙('14~)
대상 기관	광역	성과예산서(시범)	성과예산서 예산성과보고서(시범)	
	기초		성과예산서(선도기관)	예산성과보고서
평가방법		통합평가	좌 등	좌 등
법 제 화		-	-	의무화규정

## 2) 문제점

사업예산제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 사업예산서의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가, 사업예산서에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 사업예산편성시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가 등을 적용하여 도출하면 다음과 같다.

먼저 사업예산서의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가에 대한 기준을 적용한 결과 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사 등의 과정을 거치고 또한 편성단계에서는 성과관리부서, 예산부서간 긴밀한 연계고리를 형성하는 등 바람직한 점들이 발견된다. 다만, 대다수 지방자치단체의 경우 조직의 임무와 미션, 전략을 포함하는 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서가 미비되어 있고, 성과지표의 설정도 제대로 되어 있지 않아 예산과 성과관리의 연계 운영이 이루어지지 않고 있다는 것은 문제라고 볼 수 있다.

다음으로 사업예산서에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가

리는 기준을 적용하면 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 먼저 성과관리에서는 사업원가 개념에 입각하여 객관적으로 성과를 측정하는 것이 매우 중요하다. 그러나 현행 사업예산제도는 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 원가산정시스템이 매우 취약한 상태에 있다. 특히, 예산운영이 현금주의 회계원칙에 기초하므로 사업의 총비용 정보가 생성되지 않고 있으며 회계시스템이 발생주의로 전환되었으나 실제로 원가회계가 발달되지 못하여 프로그램에 대한 원가할당이 이루어지지 않고 있다. 이 외에 행정운영경비의 경우 기본경비의 범위를 부서 운영을 위한 기본적 행정사무비 또는 인원수에 비례하는 운영경비로 정의하고 있으나, 그 구분이 명확하지 않아 자의적으로 해석될 수 있고 인원수에 비례하는 운영경비의 구체적 산출근거가 불명확하여 지방자치단체별로 운영기준이 다를 수 있어 이에 대한 개선이 필요하다(이효·이상용, 2008).

다음으로 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가에 대해서는 사업성과를 측정된 후 익년도 사업계획과 연계하는 등의 측면을 고려할 때 일정부분 포함되어 있다고 볼 수 있다.

다음으로 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 사업단위(정책·단위·세부사업)가 조직부서(실·과)의 임무와 전략목표에 근거하여 체계적으로 설정되기보다는 각 재정사업을 유사한 성격별로 그룹화하는 방식을 통해 상향식으로 접근되고 실제로 실·과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업간에 일관성과 체계성이 부족하다는 문제점을 지적할 수 있다.

마지막으로 사업예산편성시 경쟁적 요소가 포함되어 있는가라는 기준을 적용하면 예산편성시 성과가 반영된다는 점에서 바람직한 점들이 포함되어 있다고 볼 수 있다.

## 2. 예산집행 및 결산단계

### 가. 복식부기 회계제도

#### 1) 현황

복식부기 회계제도는 지방재정 운영성과(수익, 비용)와 재정상태(자산, 부채)의 변동내역을 일반회계원칙에 입각하여 기록·분류하여 의회, 주민 등 이해관계자가 필요로 하는 재무정보를 제공하는 제도이다. 정부부문도 상장기업처럼 일반회계원칙에 입각한 회계처리와 재무 보고서를 작성, 공개하는 제도로서 주요 선진국(미국, 영국, 호주 등)의 경우 재정개혁시 채택하였다. 선진국 수준의 지방재정시스템 운영을 위한 재정정보 인프라의 구축과 고부가가치정보의 산출 및 이용이 가능하다.

복식부기회계제도를 추진하게 된 배경을 보면 정부는 정부회계제도 개혁 차원에서 복식부기 회계제도 도입의 필요성을 인식하였고, 1999년부터 국정과제로 선정, 재정경제부(중앙)와 행정안전부(지방)에서 추진해 왔다. 특히, 참여정부 이후 정부혁신지방분권위원회의 재정·세제 로드맵에 반영('03.4) 및 국정과제(정부혁신지방분권과제)로 채택('04.1)되어 추진되었다. 또한 복식부기 회계제도는 기존의 현금주의, 단식부기제도가 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해서 도입되었다. 기존의 현금주의·단식부기는 현금의 수입과 지출에 한정함으로써 일정기간의 사업성과와 일정시점의 재정상태를 파악하는 것이 불가능하였다. 또한 자산의 비용화(감가상각비) 개념이 없어 기간별 성과와 자산의 교체시기에 대한 정보를 제공하는데 어려움이 있었다. 그리고 지방자치단체간 또는 조직단위간 투입비용과 정책성과를 비교하기가 곤란하다는 문제점이 도출되었다. 결국 지방재정 운영결과에 관한 일목요연한 파악과 분석에 한계가 있는 바, 이에 대한 개선대안으로써 발생주의, 복식부기 회계제도를 도입한 것이다.

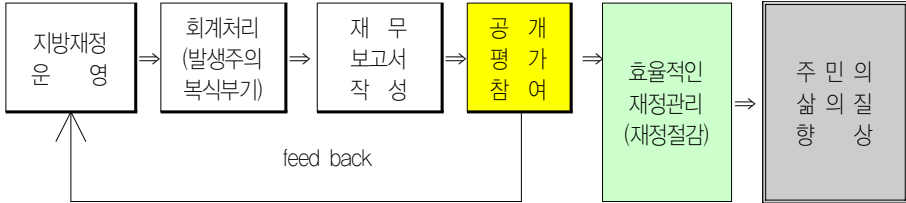
2007년 1월 전국 지방자치단체(246개)에 발생주의·복식부기 회계제도를 전면적으로 시행하였다. 기존의 예산회계를 대체하는 것이 아니라 현행 예산회계제도를 보완하여 통합재정정보를 동시에 산출하는 2중 체계(Dual System)를 유지하고 있다.

그림 5-6. 복식부기회계제도의 2중체계적 특성



이와 같은 복식부기 회계제도의 도입을 통하여 크게 세 가지의 효과를 기대하고 있다. 첫째는 통합재정정보 제공으로 종합적인 재정상황을 파악하는 것이 가능해질 것이라는 기대감이다. 구체적으로 보면 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태 및 운영결과 등에 대한 유용하고 가치 있는 정보를 객관적으로 제공할 수 있을 것이다. 또한 기간(시계열분석) 및 지방자치단체 간 비교 등을 통해 결과 중심적 예산운영으로 변화를 유도할 수 있고 이중확인 장치를 통한 자기검증과 재정행위의 투명화 효과를 발생시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 둘째는 지방재정의 책임성·효율성·투명성 제고에 기여할 수 있을 것이라는 기대감이다. 구체적으로 보면 지방자치단체가 보유하고 있는 경제적 자원으로서의 자산·부채 등 미래관리정보를 제공한다는 것이다. 그리고 지역주민들에게 지방재정 운영결과의 투명한 공개로 행정에 대한 신뢰성 제고 및 재정운영에 대한 주민참여증대·외부통제 강화 효과를 볼 수 있을 것이다. 셋째는 국제적 수준의 회계기준을 운영할 수 있다는 것이다. Global standard에 부합하는 회계기준 및 국가재정 통계(GFS) 산출 등을 통해 국가신뢰도 향상에 기여할 수 있을 것이라는 기대감이다.

### 그림 5-7. 지방재정과정



복식부기 재무보고서를 예로 보면 다음의 표와 같다.

### 표 5-9. 복식부기 재무보고서

재 정 상 태 보 고 서 (××년 12월 31일 현재)						재 정 운 영 보 고 서 (××년 1월 1일부터 12월 31일 까지)					
회계구분 과 목	1	2	3	4	5 계	회계구분 과 목	1	2	3	4	5 계
	자 산							I. 비용			
I. 유동자산						일반공공행정					
II. 투자자산						공공질서 및 안전					
III. 일반유형자산						교육					
IV. 주민편의시설						문화 및 관광					
V. 사회기반시설						환경보호					
VI. 기타비유동자산						사회복지					
자산총계						보건					
부 채						농림해양수산					
I. 유동부채						...					
II. 장기차입부채						II. 비용총계					
III. 기타비유동부채						III. 자치단체조달수익					
부채총계						...					
순자산						VI. 정부간이전수익					
I. 고정순자산						...					
II. 특정순자산						V. 기타수익					
III. 일반순자산						...					
순자산총계						VI. 수익 총계					
						VII. 운영차액(VI-II)					
						※ 성질별 비용정보 파악을 위해 성질별 운영보고서를 작성하여 필수보충정보로 제공					

주: 1. 일반회계, 2. 기타특별회계, 3. 기금, 4. 공기업, 5. 내 부거래

## 2) 문제점

예산의 집행단계에서는 사업을 추진함에 있어 담당자에게 재량과 유연성이 존재하는가, 사후관리단계에서는 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등의 기준이 이론적인 검토를 통하여 도출되었다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등의 기준을 적용하여 집행 및 결산단계에서 활용되고 있는 지방재정관리제도에 대한 문제점을 도출하고자 한다.

복식부기회계제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등을 적용하고자 한다.

먼저 재량권과 유연성이 존재하는가라는 기준을 적용하면 다음과 같은 문제를 지적할 수 있다. 복식부기회계제도가 가지고 있는 성격상 지방자치단체의 재량권과 유연성을 부여하는데 한계가 있다. 따라서 동 기준을 엄격하게 적용하기 보다는 여타의 문제점을 지적하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 보면 원가산정의 곤란, 즉 간접비의 집계 및 배분상 문제점이 발견된다. 적정한 비용정보를 산정하기 위해서는 간접비배부가 필연적이거나 예산이 직접비 위주로 배정되어 지출되기 때문에 비용정보를 생성하는데 한계가 있다. 간접비배분을 위해서는 간접비총액이 적절히 집계되어야 하는데, 현재로서는 인건비·교육훈련비 등을 비롯한 각종 간접비지출이 한 개부서의 예산에 집중되어 편성되어 사업별 간접비총액의 집계 자체가 곤란하다. 다음으로는 예산결산과 재무결산의 차이가 발생하고 있다. 지방자치단체의 결산제도는 2007년 복식부기·발생주의 회계제도 도입에 따라 예산결산 및 재무결산으로 결산체계를 이원화하고 있다. 뿐만 아니라 2008년에 도입된 사업예산제도는 현금주의를 기초로 설계하고 있어 각 제도간 결산정보에서 차이가 발생한다.



다음으로 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가라는 기준을 적용하면 복식부기 회계제도를 통하여 도출된 다양한 정보를 공시하고 있다는 점에서 책임성 확보장치가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 구체적으로는 공통공시항목에 복식부기 재무보고서가 포함되어 있다는 점에서 책임성 확보장치가 일부 존재한다고 볼 수 있다.

다음으로 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가라는 기준을 완화된 형태로 적용하면 생산성 측정 및 효율성 분석에 필요한 사업의 총비용 산출측면에서 미흡한 점이 발견된다. 지방자치단체의 경영관리와 의사결정 지원을 위한 경영정보로서의 다양성과 유용성 면에서는 부족한 점이 있다. 특히 사업단위별 원가산정을 위한 원가회계기준과 비용분석기법의 개발이 요구된다고 보여진다. 또한 복식부기 결산서류의 활용적 측면에서 미흡한 점이 존재한다. 현행 규정상 복식부기 재무제표는 현금주의 세입세출결산서의 첨부서류이다. 이는 지방재정법시행령 제59조(세입·세출결산서 등의 제출) 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 세입·세출결산서에는 세입·세출결산보고서, 계속비결산보고서, 지방자치단체의 채권·채무에 관한 보고서, 법 제53조제1항의 규정에 의한 재무보고서를 첨부하여야 한다(제2항)를 보면 알 수 있다. 뿐만 아니라 사업예산에 대해서는 별도의 규정이 마련되어 있지 않은 상황이다. 결산서류도 재무정보의 이해력을 높이고 일관성을 유지하는 관점에서 개선하는 것이 필요하다.

마지막으로 경쟁적 요소가 반영되어 있는가라는 점에서는 책임성 확보장치에서 제시한 것처럼 지방자치단체간 경쟁적인 요소가 포함되어 있다고 볼 수 있다.

## 나. 지방재정분석·진단제도

### 1) 현황

재정분석은 지방자치단체가 결산자료 등을 토대로 작성한 『재정운용보고서』를 기초로 재정현황과 운영실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미한다. 그리고 재정진단은 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 지방자치단체를 대상으로 정밀 분석을 실시, 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 의미한다. 재정진단 대상은 세입예산중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하게

나 채무 잔액이 과다한 경우, 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우, 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우, 그 밖에 행정안전부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우 등이다.

지방재정분석·진단제도의 근거규정은 지방재정법 제54조~제57조, 동법 시행령 제64조~제66조이다.<sup>21)</sup>

재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 자료를 토대로 종합 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고 재정확충 및 예산절감 노력을 진작시키고자 하는데 있다. 또한 지방자치단체별 재정운영 결과를 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하고 재정운영의 불건전성, 비효율성 등을 사전에 파악하는 조기경보시스템의 역할을 수행한다. 그리고 재정진단 및 재정건전화 계획 이행평가 등으로 재정상황 및 효율성이 미흡한 지방자치단체의 재정여건 개선을 위한 실질적 지원역할을 수행하기도 한다.

중기지방재정계획, 예산편성기준, 투융자심사제도, 지방채발행 승인 등은 적정기준

21) 지방재정법 제54조(재정운용에 관한 보고 등)를 보면 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사를 경유하여야 한다”고 되어 있다. 동법 제55조(재정분석 및 재정진단 등)에는 “① 행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제54조의 규정에 의한 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다. ③ 행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단결과를 토대로 해당 지방자치단체에 대하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다. ④ 행정안전부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단결과의 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하여야 한다”는 내용이 제시되어 있다. 그리고 제56조(지방재정분석·진단위원회 설치 및 운영)는 “① 행정안전부장관은 제55조의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정에 관한 전문가 등으로 구성되는 지방재정분석·진단위원회를 설치·운영할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 지방재정분석·진단위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 되어 있으며, 동법 제57조 (지방재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등)에는 “행정안전부장관은 제55조제1항의 규정에 의한 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 제55조제3항의 규정에 의한 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 「지방교부세법」 제9조의 규정에 의한 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다”는 내용이 제시되어 있다.

에 의거 예산을 편성하고, 불요불급한 예산의 편성집행을 억제하도록 하는 ‘사전적’ 재정관리제도인데 비해, 지방재정분석은 예산집행결과 분석을 통해 재정상태와 구조 등을 파악 하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정부운영에 환류하는 ‘사후적’ 재정관리제도이다.

재정분석결과는 다양한 용도로 활용되고 있다. 먼저, 재정분석 결과를 보통교부세와 연계하도록 하고 있다. 재정분석 「재정부운용 노력 지표」가 보통교부세 「자체노력 항목」과 목적·취지가 동일하고 지표도 상당부분 유사하다는 점을 고려하였다. 보통교부세 자체노력 항목을 확대·개편 하면서, 자체노력 수요·수입 산정시 재정분석 결과를 활용할 수 있도록 하였다. 2011년 보통교부세 산정시, '09년 재정분석 결과를 반영할 예정이다. 보통교부세 자체노력 항목 중 세출 절감 및 세입 확충 노력과 관련된 사항은 재정분석 결과를 활용하고, 기타 사항(지역경제 활성화, 녹색성장 추진 등)은 관련부서로부터 별도 취합하여 활용한다. 단, 제주특별자치도는 보통교부세 연계 제외, 자치구는 특·광역시에 포함 반영할 수 있도록 하였다. 둘째, 지방재정 사전 위기경보 시스템적 성격을 구비하도록 조정하였다. 재정분석 「재정상황 지표」에 지방재정 위기상황을 판단할 수 있는 지표를 일부 반영하였다. 지방자치단체 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응할 수 있는 시스템 구축('11년부터 가동 목표, e-호조 시스템 개선)하는 것이 목표이다. 셋째, 수시로 재정분석·진단을 실시하도록 추진하고 있다. e-호조 시스템을 통한 지방재정 운용상황 상시 모니터링 결과를 바탕으로 수시 재정분석·진단을 실시한다. 수시 재정분석·진단 결과, 합리적인 사유없이 낭비성 지출 과다 등으로 재정부운용 건전성이 훼손된 지방자치단체는 추경 편성시 관련 사항이 즉시 개선될 수 있도록 시정권고하고 있다. 넷째, 행정안전부 홈페이지 등을 통해 재정분석 결과를 통합 공개한다. 현재, 지방자치단체별 홈페이지를 통해 공개하고 있는 재정분석 결과를 재정고 등에 통합적으로 공개한다는 것이다. 주민의 이해를 돕고, 유사 지방자치단체간 상호 비교 등이 가능하도록 설명 및 도식화 작업을 보완하였다. 마지막 다섯째, 재정분석을 간소화하고 재정진단·컨설팅을 강화하는 방향으로 전환하고자 노력하고 있다. e-호조 시스템을 활용, 지방자치단체 결산결과 분석 및 검증 간소화노력을 전개하고 있다. 동시에 재정진단·컨설팅을 패널리틱 성격에서 전문적·현

실성있는 컨설팅 성격으로 전환하고, 대상 단체도 확대(3개~5~10개)하고 있다.

(수시 재정분석 과제 선정 예시)

- ㉠ 행사축제경비, 지방청사 관련 경비, 업무추진비 등 주요 관심경비를 과다 편성하거나 집행한 경우
- ㉡ 인건비·복지지출 등 법정·필수경비를 예산에 편성하지 못한 경우
- ㉢ 언론보도 등을 통해 재정운용 실태에 대해 문제가 제기된 경우 등

2010년 재정분석 지표체계를 보면 다음의 표와 같다.

■ 표 5-10. 2010년도 재정분석 지표체계 ■

분 야		분석지표	분석기간	대상회계	비고
I. 건전성 (재정상태 지표)		1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	국제기준
		2. 경상수지비율	단년도	통합회계	복식부기
		3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	
		4. 지방채무상환비율	4년 평균	통합회계	
		5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	복식부기
		6. 자체세입비율 (증감을 조합)	2년	일반회계	
II. 효율성 (재정운용 노력지표)	세 입	7. 지방세징수를 제고 노력도	2년	일반회계	보통교부 세 연계
		8. 지방세체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
		9. 경상세외수입 확충 노력도	4년	일반회계	
		10. 세외수입체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
		11. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	
	세 출	12. 인건비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		13. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		14. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		15. 행사축제경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
		16. 민간이전경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
III. 계획성		17. 중기재정계획반영비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		18. 예산집행률	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		19. 정책사업투자비비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	사업예산
		20. 투융자심사사업 예산편성비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	

## 2) 문제점

재정분석·진단제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등을 적용하고자 한다.

먼저 재량권과 유연성이 존재하는가라는 기준을 적용하면 확실적인 기준을 적용하는 것이기 때문에 재량권과 유연성을 부여하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 완화된 형태로 동 기준을 적용하면 재정분석·진단제도는 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하는 것이 아니라 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 보유하고 있는 바, 예방적 성격이 부족하다. 이를 구체적으로 살펴보면 재정분석 및 진단을 위해서 일정한 기준(지표)을 설정하고 있다. 각 기준은 상시적으로 적용하는 것이 아니라 익년도 초에 적용한다. 재정문제가 없다면 다행이나 문제가 발생하였을 경우에는 미연에 방지하는 것이 아니라 발생한 문제에 대해 어떻게 처방할 것인가에 초점을 맞추게 된다. 즉, 문제가 발생한 이후 대응방안을 마련하는 것이다.<sup>22)</sup>

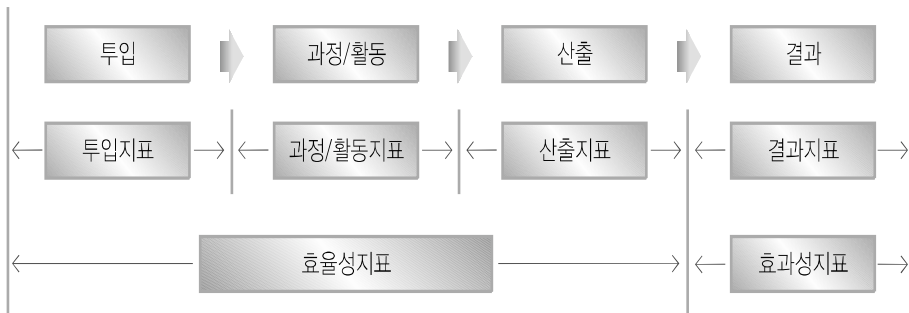
다음으로 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 우수기관에 대한 시상, 부진기관에 대한 재정진단 등이 실시되고 있다는 점을 고려할 때 바람직하다고 볼 수 있다.

다음으로 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 재정분석·진단제도의 경우 현상파악에 치중하고 있을 뿐 중장기적인 관점 뿐만 아니라 구체적인 처방책 등의 제시에는 미흡한 부분이 발견된다. 재정분석 및 진단제도의 경우 대체적으로 단년도 실적을 중심으로 살펴봄으로써 추세치를 반영하지 않고 있다. 현상을 파악하여 문제가 있는 부분에 대해서는 개선대안을 마련하기 위해 노력하나

22) 지침에 의하면 “수시로 재정분석·진단을 실시하도록 추진하고 있다. e-호조 시스템을 통한 지방재정 운용상황 상시 모니터링 결과를 바탕으로 수시 재정분석·진단을 실시한다. 수시 재정분석·진단 결과, 합리적인 사유없이 낭비성 지출 과다 등으로 재정부운용 건전성이 훼손된 지방자치단체는 추경 편성시 관련 사항이 즉시 개선될 수 있도록 시정권고하고 있다.”고 되어 있다. 그러나 이는 본래적 의미의 지방재정 분석·진단의 목적이 아니라는 점에서 보다 엄격하게 해석하여 문제임을 지적한 것이다.

적극적 의미의 컨설팅 기능 등이 취약하다고 볼 수 있다. 또한 재정분석 및 진단을 위한 기준이 성과에 초점을 맞추고 있다기보다는 활동지표 또는 산출지표에 치중해 있어 재정지출의 궁극적 성과에 대한 측정이 곤란하다. 다음의 그림에서 보는 것처럼 지표는 투입-과정/활동-산출-결과로 구분할 수 있다. 현행 재정분석지표는 건전성, 효율성, 계획성 등과 같이 3개의 분야로 구분한 후 20개의 재정분석지표를 활용하고 있다. 20개의 지표를 보면 과정/활동지표와 산출지표가 많은 비중을 차지하고 있다. 재정지출의 궁극적인 목적이 무엇인지를 고려할 경우 활동지표와 산출지표만을 기준으로 한다면 문제가 발생할 수밖에 없을 것이다.

■ 그림 5-8. 지표의 유형 ■



마지막으로 경쟁적 요소가 반영되어 있는가에 대한 기준을 적용하면 현재 행정안전부와 한국지방행정연구원 등이 주관되어 지방재정분석을 한 후 부진기관에 대하여 진단을 하는 등의 노력이 전개되고 있다. 이러한 점을 고려하면 지방자치단체간 경쟁적 요소가 반영되어 있다고 볼 수 있다.

## 다. 지방재정 공시제도 운영

### 1) 현황

지방재정 공시제도는 지방자치단체가 재정운용결과 및 재정운용에 대한 주민의 관심사항 등을 홈페이지, 일간지 등을 통해 주민에게 공개하는 행위를 의미한다. 이는 지방자치단체 재정운용상황에 대해 주민의 이해를 돕고 주민에 대한 재정적 책임성을 확보하기 위하여 필요할 뿐만 아니라 재정운용에 대한 자율통제 기반을 확립하여 자발적인 건전재정 운용 노력을 유도하기 위하여 필요하다.

법적 근거를 보면 지방재정법 제60조, 동법 시행령 제68~72조이다.<sup>23)</sup> 동 법률에 의거할 때 지방자치단체의 장은 「지방재정법」에 따라 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 편성 및 집행상황, 지방채 및 일시차입금 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다. 동 제도의 목적은 재정운영에 대한 책임성과 투명성의 확보 및 주민의 알권리 충족을 통한 삶의 질 향상 등에의 기여이므로, 지역 주민들에게 지방재정 운영결과를 알기 쉽게 제공하여야 하는데 있다.

공시주체는 244개 지방자치단체장이고 공시에는 공통공시와 특수공시가 있다. 공통공시는 지방재정법령에서 정한 자치단체의 일반적인 재정운용 상황에 대하여 공시하는 것이다. 총량적 재정운용결과(세입·세출 결산, 지방채무 현재액 등), 지방재정 분석·진단 결과, 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과, 그밖에 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부 장관이 정하는 사항 등이 그것이다. 그리고 특수공시는 당해 지방자치단체의 지역적 특징 등을 감안한 특수한 재정운용 상황에 대하여 공시하는 것이다. 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의위원회에서 결정한다. 공시의 시기는 정기공시와 수시공시로 구분

23) 지방재정법 제60조 (재정운용상황의 공시 등)를 보면 “① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다. 1. 세입·세출예산의 집행상황 2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액 4. 채권관리현황 5. 기금운용현황 6. 공유재산의 증감 및 현재액 7. 제59조의 규정에 의한 통합재정정보 8. 그 밖에 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항. ② 제1항의 규정에 의한 재정운용상황의 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 제시되어 있다.

되며 정기공시는 매년 8월에 정례적으로 실시하고 수시공시는 재정공시가 필요한 새로운 수요발생시 실시한다. 예를 들면 세입결손으로 인한 실행예산 운영 또는 다음년도 수입을 앞당겨 충당·사용한 경우 등이다. 공시의 방법은 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하여야 한다. 주로 지방자치단체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지, 지역방송, 시·군정지(반상회보) 등이다. 지방자치단체 홈페이지에는 의무적으로 공시하여야 한다. 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시를 유지하여야 한다.

재정공시 후에는 재정공시 결과보고서를 행정안전부에 제출하여야 하고 불성실재정공시사실이 발견될 경우 행정안전부 장관이 별도의 조치를 실시한다. 재정공시 후 10일 이내에 공시내용, 공시일시, 공시방법, 위원회 운영실적 등 재정공시 결과를 시·도를 거쳐 행정안전부에 보고(시행령 제71조)하여야 한다. 지방자치단체별 재정공시 결과가 미흡하거나 문제가 있는 경우, 행정안전부 장관은 해당 지방자치단체에 다시 공시하도록 권고(시행령 제72조)하고 재공시 권고를 이행하지 않거나 불성실하게 공시하는 경우 행정안전부가 직접 공시(시행령 제72조)할 수 있다. 행정안전부장관은 지방자치단체별 재정분석 및 공시 결과를 종합하여, 244개 자치단체의 유형별·분야별 비교·통합공개를 추진 검토하고 있다.

## 2) 문제점

지방재정공시제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등을 적용하고자 한다.

먼저 재량권과 유연성이 존재하는가에 대한 기준을 적용하면 공통공시와 특수공시로 구분되어 있으며, 공통공시는 전 지방자치단체가 획일적인 기준에 의하여 실시하여야 하고 특수공시는 개별 지방자치단체의 여건을 고려하여 실시할 수 있도록 되어 있다는 점을 고려할 때 재량권과 유연성이 일부 존재한다고 볼 수 있다.



다음으로 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가라는 기준을 적용하면 지방재정의 운영상황을 주민에게 공시한다는 차원에서 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 그 내용적 측면과 접근성 측면에서는 문제가 발견된다. 먼저 재정공시제도는 주민의 알권리를 보장한다는 차원에서 매우 중요한 책임성 확보수단이 될 수 있음에도 불구하고 주민의 요구에 부합되는 정보의 다양성 측면에서 부족한 점들이 발견된다. 주민들이 실제로 알고자 하는 정보가 무엇인지를 분명하게 파악하기 위한 노력이 부족하다. 총량적 재정운용결과(세입·세출 결산, 지방채무 현재액 등), 지방재정 분석·진단 결과, 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과, 그밖에 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부 장관이 정하는 사항 등을 공통공시항목으로 선정하고 있는데, 이것이 주민들이 원하는 것인지에 대해서는 명확한 근거가 없다. 또한 공개된 재정정보에 대한 주민접근성 차원에서도 충분하지 않은 측면이 발견된다. 많은 지방자치단체가 인터넷을 통하여 재정정보를 공시하고 있는 바, 모든 주민들이 접근하기에 한계가 있다고 보여진다. 이러한 현상은 일부 주민에게는 원천적으로 접근이 불가능한 상태가 될 수 있을 것이다. 그리고 불성실한 재정공시에 대한 제재조치는 존재하나 긍정적인 측면에서 성실한 재정공시를 위한 유인장치가 존재하지 않는다. 불성실하게 재정공시를 할 경우 행정안전부가 제공시 권고 또는 직접공시의 방법을 채택하고 있는데, 이는 실질적인 측면에서 볼 때 활용하기에 어려운 점이 발견된다. 마지막으로 지방재정공시심의위원회가 구성되어 공시내용과 수단의 적정성 등을 심의하고 자체적으로 평가하도록 하고 있으나 심의기준 등의 미설정으로 인하여 형식적인 심의가 이루어지고 있다는 문제점을 지적할 수 있다.

다음으로 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가라는 기준을 적용하면 계획과 실적, 예산과 결산의 연계 등의 측면에서 부족한 점들이 발견된다. 수립한 계획과 대비하여 어느 정도 실천되었는가를 분명하게 파악할 수 있도록 하여야 하나 공시되는 자료는 실제 어느 정도 지출하였는지를 제공하고 있기 때문에 주민들이 재정상황을 정확하게 파악하기 곤란하다. 그리고 예산대비 결산 상황 등을 정확하게 제시하고 이러한 현상이 발생한 원인을 분명하게 제시하여야 함에도 불구하고 충분한 정보를 제공하고 있지 않다.

마지막으로 경쟁적 요소가 반영되어 있는가라는 기준을 적용하면 재정고 등에서 모든 지방자치단체의 재정상황을 공시하고 있는 바, 관심있는 사람들이 쉽게 접할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 최신자료 업데이트, 쉬운 용어의 사용 등 다양한 측면에서 문제가 발견된다.

## 라. 주민참여예산제

### 1) 현황

주민참여예산제도는 집행부가 독점하여 왔던 예산편성을 주민참여라는 형식을 통해 지역주민이 예산편성 과정에 참여하는 것이다. 행정부제출예산제도가 법제화된 이후 지방자치단체의 행정기관이 독점적으로 행사해왔던 예산 편성권을 지역사회와 지역주민에게로의 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성 과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여 제도의 일종이다. 즉, 주민참여예산제도는 예산운영의 모든 과정에 납세자인 주민들이 참여하는 제도를 말한다. 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 협의를 거쳐 실현가능한 예산안을 편성하고 지역사업의 우선순위 결정 등에 지역주민들이 자신의 의견을 제시하는 것이 핵심이라고 볼 수 있다(박상렬, 2008).

살펴본 것처럼 주민참여예산제도는 예산운영의 모든 과정에 납세자인 주민들이 참여하는 제도를 말한다. 그러나 주민참여예산제도는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 즉, 실질적 의미의 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의 및 의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성에 참여하는 것이다.

▮ 표 5-11. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치 ▮

구 분	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	재정정보공개 (예산편성안, 예산공개)	주민참여예산제도
사후적	재정정보공개 (결산정보공개)	주민소송제도, 주민감사청구제도, 정보공개청구, 예산감시운동

자료: 객채기 (2005), “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략” 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문.

주민참여예산제도는 지방자치단체장과 지방의회의 인기위주 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하는 지방 재정운영에 대한 지역주민의 직접 참여제도인 동시에 지방재정운영에 대한 사전적인 시민통제장치의 성격을 가진다. 따라서 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화, 분산화를 통해 지방자치단체의 재정을 민주적이고 투명하고 효율적으로 운영할 수 있는 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종이라 할 수 있다(이학진, 2007).

주민참여예산제도의 목적은 첫째, 주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 사전적 시민통제기제이다. 둘째, 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화, 분산화, 공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종이라고 할 수 있다. 셋째, 과정적 측면에서 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등을 지향한다. 넷째, 결과적인 측면에서 주민참여예산제도가 지향하는 가치는 대응성, 효율성, 형평성 등을 들 수 있다.

주민참여예산제도에 대한 법적 근거는 지방재정법 제39조이다.<sup>24)</sup>

2010년 현재 총 102개(42%) 지방자치단체가 조례를 제정하여 운영 중에 있다. 주민참여방식은 공청회·간담회·설명회·토론회 등 지방자치단체별로 다양하게 운영되고 있다. 조례를 미제정한 지방자치단체의 경우에도 간담회, 설명회, 설문조사, 사업공모 등 다양한 방법의 주민참여를 실시하고 있다.

24) 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)에는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”고 되어 있다.

## 2) 문제점

주민참여예산제도의 문제점을 앞의 이론적 논의로부터 도출한 판단기준인 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등을 적용하고자 한다.

먼저 재량권과 유연성이 존재하는가라는 기준을 적용할 경우 미시적인 문제가 존재한다. 시민위원의 권한이 크지 않고 예산과정 참여가 제한적으로 이루어지고 있으며, 시민위원의 전문성 부족, 의회의 예산심의·의결권과의 충돌, 지방재정의 열악성 등이 제약요건으로 작용하고 있다는 것이다.

다음으로 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가라는 기준을 적용하면 간접적이지만 문제가 있다. 즉, 주민참여예산제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 주민들의 참여가 활성화되어야 할 것이나 선행연구들에 의하면 자발적인 주민참여의 수준이 높지 않은 것으로 나타난다. 인터넷이나 우편을 통한 의견수렴, 시민제안 또는 아이디어 공모차원에서 이루어지고 있는 것이 통상적이다. 주민참여예산제에 대한 충분한 홍보가 이루어지지 않아 동 제도에 대한 인지도가 높지 않은 수준이다.

다음으로 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가라는 기준을 적용할 경우 주민들에 의하여 도출된 의견을 어느 정도 예산에 반영하였는지가 공개되지 않고 있다는 문제점을 지적할 수 있다. 몇 건의 의견이 수렴되었고 이를 어떻게 반영하였는지를 명확하게 알려줄 수 있는 채널이 부족하다는 것이다.

마지막으로 경쟁적 요소가 반영되어 있는가라는 기준의 경우 사업선정시 우선순위 판단기준 등 구체적인 계획이 수립되어 있어야 하나 일정한 기준이 없이 자의적인 선정이 이루어지고 있는 것이 현실이다.

### 3. 분석결과 종합

예산편성단계, 집행 및 결산단계로 구분하여 8개 지방재정관리제도의 문제점을 분석하였다. 분석은 이론적인 검토를 통하여 도출된 몇 가지의 기준을 적용하였다. 구체적으로 보면 예산편성단계에서는 각 제도의 형식이 지방자치단체의 여건을 고려하고 있는가, 각 제도에 담겨져 있는 내용이 중장기적인 관점에서 작성되어 있는가, 창출된 성과에 대한 객관적인 평가와 체계적 환류장치가 마련되어 있는가, 수립하는 절차가 합리적으로 설계되어 있는가, 각 제도에 경쟁적 요소가 포함되어 있는가라는 기준을 적용하였다. 그리고 집행 및 결산단계에서는 재량권과 유연성이 존재하는가, 결과에 대한 책임성 확보장치가 마련되어 있는가, 성과정보와 예산이 상호 연계되어 있는가 그리고 경쟁적 요소가 반영되어 있는가 등의 기준을 적용하였다.

기준을 적용하여 문제점을 도출하는 과정은 다음과 같다. 먼저 관련분야 전문가, 실무자와의 면담을<sup>25)</sup> 통하여 문제점을 도출하고자 노력하였다. 다음으로는 관련문헌에서 제시된 문제점들을 망라하기 위하여 노력하였다. 이 과정에서 일정한 한계가 노정되었다. 즉, 모든 재정관리제도에 동일한 기준을 엄격하게 적용하는데에는 한계가 있다는 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 직접적인 적용이 가능한 기준의 경우 직접적 문제점을 도출하였고 직접적 적용이 불가능할 경우 보다 넓은 의미로 기준을 해석하여 다양한 문제점을 도출하고자 하였다. 분석결과 다음의 표에서 보는 것과 같은 문제점이 도출되었다.

25) 예를 들면 지방재정투융자심사제도에 대한 문제점은 특정 지방자치단체의 투융자심사위원회와 담당 공무원을 대상으로 면담한 결과를 정리한 것이다.

표 5-12. 지방재정관리제도의 기준별 문제점 종합

예산 과정	기 준	제 도	문 제 점
예산 편성 단계	형식	중기지방재정계획	• 중기지방재정계획상 예산과 실적예산의 격차 폭 증가
		투융자심사제도	• 투자심사기준의 추상성 등으로 인하여 정확한 판단 곤란
		지방채발행승인	-
		사업예산	• 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서 미비 • 성과지표의 설정 노력 부족
	내용	중기지방재정계획	• 중장기적 예산에 대한 관심부족으로 형식적인 편성 경향 노정
		투융자심사제도	• 부적정 비율이 지나치게 낮아 재정책임성 저하현상 발생
		지방채발행승인	• 중장기적 관점 보다는 단기적인 관점을 견지하면서 승인
		사업예산	• 원가산정시스템의 미흡 • 행정운영경비 중 일부 항목에 대한 구체성 결여로 혼란 초래
	평가와 환류장치	중기지방재정계획	-
		투융자심사제도	-
		지방채발행승인	-
		사업예산	• 예산과 성과관리의 연계운영이 곤란
	절차	중기지방재정계획	• 민선자치단체장의 지나치게 의욕적인 계획수립통제장치 미흡
		투융자심사제도	• 사전타당성조사제도의 미흡 • 투융자심사위원회의 위원장 부적절
		지방채발행승인	-
		사업예산	• 실과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업간 일관성과 체계성 부족
	경쟁요소	중기지방재정계획	• 중기지방재정계획에 포함된 사업의 경우 당면집행을 전제로 새로운 사업의 지속적 추가현상 발생
		투융자심사제도	• 외부 심사자들이 심사하는데 필요한 정보제공노력 부족 • 투자심사 대상금액이 지나치게 낮아 심사대상사업이 과다하게 되어 내실있는 심사 곤란
		지방채발행승인	• 지방채 시장의 미성숙 • 지방자치단체의 소극적 지방채 발행정책 견지 • 기재 사업의 일부 편중성 • 지방채 인수자금의 편중성 등
		사업예산	-

(계 속)

예산 과정	기 준	제 도	문 제 점
집행 및 결산 단계	재량권 (유연성)	복식부기회계제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원가산정의 곤란(간접비의 집계 및 배분상 문제)</li> <li>• 예산결산과 재무결산간 차이 발생</li> </ul>
		지방재정분석진단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제발생 예방적 성격의 미흡</li> </ul>
		지방재정공시제	-
		주민참여예산제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민위원의 권한 및 참여의 제한성 등의 문제</li> <li>• 시민위원의 전문성 문제</li> <li>• 의회의 예산심의·의결권과의 충돌</li> </ul>
	책임성	복식부기회계제도	-
		지방재정분석진단	-
		지방재정공시제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공시정보의 다양성 측면에서 문제가 있어 실질적 책임성 확보장치로서 기능 미약</li> <li>• 공시매체의 한정성으로 인하여 주민 접근성 제약</li> <li>• 불성실 재정공시에 대한 제재조치는 존재하나 성실 재정공시를 유도할 수 있는 제도적 장치 미흡</li> <li>• 지방재정공시심의위원회가 심의를 위한 기준 미제시로 형식적 심의현상 발생</li> </ul>
		주민참여예산제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 참여 부족</li> <li>• 홍보부족 등 다양한 원인에 의하여 인지도 부족</li> </ul>
	성과정보와 예산의 연계	복식부기회계제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산성 측정 및 효율성 분석에 필요한 사업의 총비용 산출측면에서 미흡한 점 발견</li> <li>• 지방자치단체의 경영관리와 의사결정 지원을 위한 경영정보의 다양성과 유용성 측면에서 부족</li> <li>• 원가산정을 위한 원가회계기준과 비용분석기법상 문제</li> <li>• 복식부기 결산서류의 활용 미흡</li> </ul>
		지방재정분석진단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단년도 실적 중심으로 중장기적 관점이 부족하여 성과정보로서의 역할 미흡</li> <li>• 문제해결 중심의 처방책 및 컨설팅 기능 미약</li> <li>• 재정분석지표의 성과반영노력 부족</li> </ul>
		지방재정공시제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획과 실적, 예산과 결산 등의 연계성 미확보</li> </ul>
		주민참여예산제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수렴된 의견, 의견에 대한 예산반영노력 등에 대한 정보 미공개</li> </ul>
		경쟁요소	-
	경쟁요소	복식부기회계제도	-
		지방재정분석진단	-
		지방재정공시제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 지방자치단체의 재정자료를 파악할 수 있는 재정고의 경우 자료 최신성 용어의 이해가능성 등의 측면에서 일부 문제 발견</li> </ul>
주민참여예산제		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민이 제시한 사업간 우선순위선정 등을 위한 기준 등이 마련되어야 하나 미비</li> </ul>	

## 제3절 성과창출형 지방정부 예산시스템 구축을 위한 조사분석 - II

### 1. 조사설계

본 연구는 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 특히 여기에서는 지방재정시스템을 어떻게 설계하여야 지방정부의 성과가 창출될 수 있는지에 대하여 연구하였다.

이와 같은 연구목적의 달성을 위하여 관련문헌 검토, 전문가 자문, 실무자 면담, 전문가와 실무자를 대상으로 한 설문조사 등 다양한 방식을 활용하였다.

설문은 구조화된 설문지를<sup>26)</sup> 가지고 지방재정학회 회원, 지방자치단체 공무원들을 대상으로 실시하였다. 설문시기는 2010년 9월 1일부터 9월 30일까지 총 30일간 진행되었다. 조사방법은 전화조사방식을 활용하였다. 공무원 120명과 전문가 80명 등 200명을 대상으로 실시하였다. 설문대상자는 지방재정학회 회원, 지방재정관련 연구수행자, 시도·시군의 예산담당공무원이다. 분석에 활용한 응답자수는 설문문항별로 차이가 있는데, 이는 설문문항별로 응답을 거부한 응답자가 존재하기 때문이다.

### 2. 분석결과

#### 가. 예산시스템 전반

예산시스템 전반에서는 지방재정관리제도를 예산편성단계와 예산집행 및 결산·환류단계로 구분한 후 각 제도가 지방정부의 성과창출에 기여하고 있는지를 질문하였다. 먼저 예산편성단계에서 활용하고 있는 다양한 제도들이 지방정부의 성과창출에 기여하고 있는 정도를 질문한 결과 10점 만점에 6.48점을 받은 것으로 나타났고 예산집행 및 결산·환류단계는 6.515점을 받은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 보

26) 구체적인 설문문항은 부록을 참조하기 바란다.



먼 예산집행 및 결산·환류단계가 예산편성단계에서 활용하는 제도들 보다 상대적으로 더 많은 기여를 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분하여 살펴볼 때 공무원의 응답과 일치하는 것이나 전문가의 응답과는 반대이다. 즉, 전문가는 예산편성단계가 지방정부의 성과창출에 더 많은 기여를 하고 있다고 응답하였다.

▣ 표 5-13 지방재정관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ▣

구 분		예산편성단계	예산집행 및 결산·환류단계
공무원	평 균	6,683	6,750
	응답자수	120	120
	표준편차	1,820	1,774
전문가	평 균	6,175	6,163
	응답자수	80	80
	표준편차	1,376	1,505
합 계	평 균	6,480	6,515
	응답자수	200	200
	표준편차	1,671	1,692

## 나. 예산편성단계

예산편성단계에는 중기지방재정계획, 재정투융자심사제도, 지방채 발행승인 제도, 사업예산제도 등의 재정관리제도가 있다. 각 제도가 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는가를 질문한 결과를 보면 다음의 표와 같다.

■ 표 5-14. 지방재정관리제도별 지방정부 성과창출에 대한 기여도: 예산편성단계 ■

구 분		중기지방 재정계획	재정 투·융자심사 제도	지방채 발행 승인 제도	사업 예산 제도
공무원	평 균	5.625	7.067	6.750	7.017
	응답자수	120	120	112	120
	표준편차	2.062	1.767	1.877	1.806
전문가	평 균	5.700	6.013	5.835	6.769
	응답자수	80	80	79	78
	표준편차	1.753	1.571	1.757	1.587
합계	평 균	5.655	6.645	6.372	6.919
	응답자수	200	200	191	198
	표준편차	1.940	1.765	1.879	1.723

표에서 보는 것처럼 전체를 기준으로 할 경우 사업예산제도가 10점 만점에 6.919점을 받은 것으로 나타나 가장 많은 기여를 하고 있으며 그 다음은 재정투융자심사제도의 6.645점, 지방채발행 승인제도의 6.372점이다. 가장 낮은 수준을 보이고 있는 것은 중기지방재정계획(5.655점)인 것으로 나타났다.

응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분하여 살펴보면 두 집단 모두 사업예산제도가 가장 많은 기여를 하고 있다고 응답하였다. 그리고 가장 낮은 기여를 하고 있는 것은 중기지방재정계획인 것으로 나타났다. 이러한 점들은 전체 응답결과와 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 재정투융자심사제도와 지방채 발행 승인제도의 순서는 공무원과 전문가집단 간 인식의 차이를 보이고 있다.

■ 표 5-15. 중기지방재정계획이 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
중기지방재정계획의 형식	22	40.0	8	26.7	30	35.3
중기지방재정계획에 포함되어 있는 내용	9	16.4	8	26.7	17	20.0
중기지방재정계획의 수립절차	10	18.2	10	33.3	20	23.5
지방정부간·사업간 경쟁적 요소	7	12.7	3	10.0	10	11.8
기 타	7	12.7	1	3.3	8	9.4
합 계	55	100.0	30	100.0	85	100.0

■ 그림 5-9. 중기지방재정계획이 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ■

보고서		예산평성단계	예산집행 및 결산·환류단계	중기지방재정 계획	재정 투입자 심사제도
공무원	평균	6.683	6.750	5.625	7.067
	N	120	120	120	120
	표준편차	1.820	1.774	2.062	1.767
전문가	평균	6.175	6.163	5.700	6.013
	N	80	80	80	80
	표준편차	1.376	1.505	1.753	1.571
합계	평균	6.480	6.515	5.655	6.645
	N	200	200	200	200
	표준편차	1.671	1.692	1.940	1.765

예산편성단계에서 활용하고 있는 지방재정관리제도가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못한다고 생각하는 이유를 질문하였다. 응답대상자는 설문문항별로 10점 만점에 5점 이하의 점수를 부여한 공무원과 전문가이다. 일정한 기준에 의거하여 질문하였는데, 이때의 기준은 앞의 이론적 논의를 통하여 도출한 형식, 포함내용, 수립절차, 경

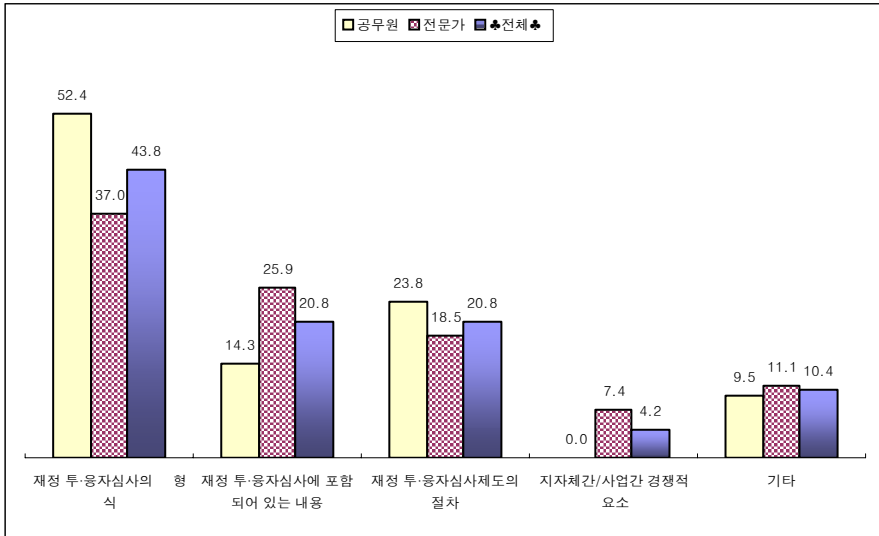
쟁적 요소 등이다.

분석결과를 보면 다음과 같다. 먼저 중기지방재정계획이 지방정부의 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 중기지방재정계획의 형식이 가장 큰 문제인 것으로 나타났다. 그 다음은 중기지방재정계획의 수립절차, 중기지방재정계획에 포함되어 있는 내용 등인 것으로 나타났다. 응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분한 분석결과를 보면 약간의 차이를 보인다. 공무원의 경우 중기지방재정계획의 형식이 가장 큰 문제라고 지적한 반면 전문가는 중기지방재정계획의 수립절차가 가장 큰 문제라고 지적하고 있다. 공무원은 중기지방재정계획의 수립절차가 중기지방재정계획의 형식 다음으로 문제라고 지적하였으며 전문가는 중기지방재정계획의 형식이 중기지방재정계획의 수립절차 다음으로 문제인 것으로 지적하고 있다.

▣ 표 5-16. 재정 투·융자심사제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ▣

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
재정 투·융자심사의 형식	11	52.4	10	37.0	21	43.8
재정 투·융자심사에 포함되어 있는 내용	3	14.3	7	25.9	10	20.8
재정 투·융자심사의 절차	5	23.8	5	18.5	10	20.8
지방정부간·사업간 경쟁적 요소	-	-	2	7.4	2	4.2
기 타	2	9.5	3	11.1	5	10.4
합 계	21	100.0	27	100.0	48	100.0

그림 5-10. 재정 투·융자심사제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유

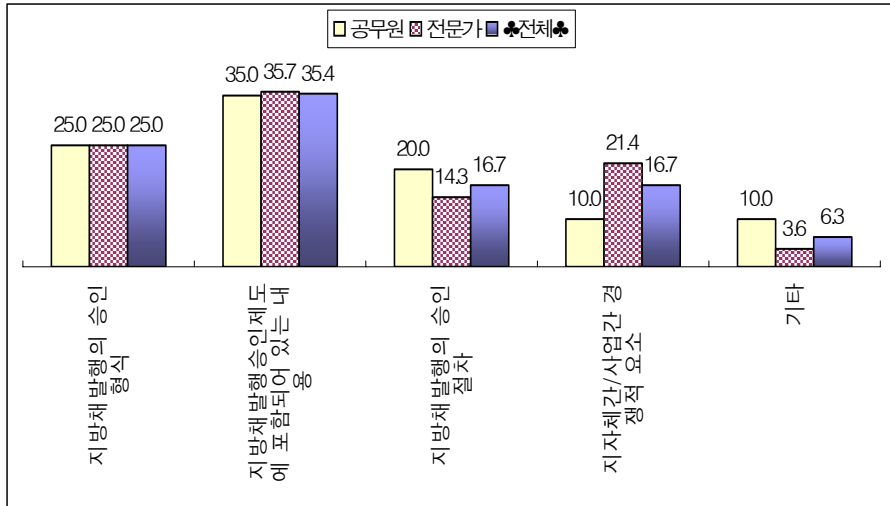


재정투융자심사제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 재정투융자심사의 형식이 가장 큰 문제인 것으로 나타났고 그 다음은 재정투융자심사의 내용과 절차인 것으로 나타났다. 응답자를 공무원과 전문가로 구분하여 살펴봐도 전체에 대한 분석결과와 큰 차이를 보이지는 않는다. 다만, 재정·투융자심사에 포함되어 있는 내용을 전문가는 두 번째 문제로 지적하였으나 공무원은 세 번째라고 지적하였고 재정투융자심사의 절차에 대해 전문가는 세 번째 문제라고 지적하였으나 공무원은 두 번째 문제라고 지적하는 등의 차이를 보이고 있다.

■ 표 5-17. 지방채발행승인제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
지방채발행의 승인형식	5	25.0	7	25.0	12	25.0
지방채발행승인제도에 포함되어 있는 내용	7	35.0	10	35.7	17	35.4
지방채발행의 승인절차	4	20.0	4	14.3	8	16.7
지방정부간·사업간 경쟁적 요소	2	10.0	6	21.4	8	16.7
기 타	2	10.0	1	3.6	3	6.3
합 계	20	100.0	28	100.0	48	100.0

■ 그림 5-11. 지방채발행승인제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ■



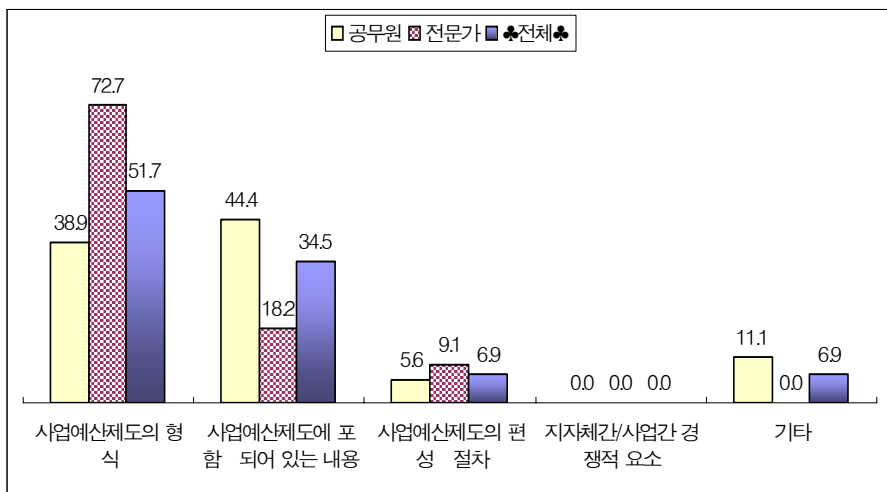
지방채발행 승인제도가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못하는 원인은 지방채발행 승인제도의 내용에 문제가 있다는 것이다. 다음으로는 지방채발행 승인의 형식 등

에 문제가 있다는 지적이다. 응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분하여 분석하여도 전체에 대한 분석결과와 동일한 결과를 보이고 있다. 물론 지방채 발행 승인절차와 경쟁적 요소 등의 측면에서는 순서상 차이를 보이고 있다.

▣ 표 5-18. 사업예산제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ▣

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
사업예산제도의 형식	7	38.9	8	72.7	15	51.7
사업예산제도에 포함되어 있는 내용	8	44.4	2	18.2	10	34.5
사업예산제도의 편성절차	1	5.6	1	9.1	2	6.9
지방정부간·사업간 경쟁적 요소	-	-	-	-	-	-
기 타	2	11.1	-	-	2	6.9
합 계	18	100.0	11	100.0	29	100.0

▣ 그림 5-12. 사업예산제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ▣



예산편성단계에 존재하는 지방재정관리제도 중 하나인 사업예산제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유는 사업예산제도의 형식인 것으로 나타났고 그 다음은 사업예산제도가 포함하고 있는 내용인 것으로 나타났다. 응답자를 공무원과 전문가 집단으로 구분하여 살펴보면 공무원의 사업예산제도가 포함하고 있는 내용이 가장 큰 문제가 있다는 것이고 전문가는 사업예산제도의 형식이 가장 큰 문제라는 지적이다.

#### 다. 예산집행 및 결산·환류단계

예산집행 및 결산·환류단계에는 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정상황 주민공개, 예산편성의 주민 참여 및 공개확대 등의 재정관리제도가 있다. 각 제도가 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는가를 질문한 결과를 보면 다음의 표와 같다.

■ 표 5-19. 지방재정관리제도별 지방정부 성과창출에 대한 기여도: 예산집행 및 결산·환류단계 ■

구 분		복식 부기 회계 제도	지방 재정 분석 진단 제도	지방 재정 상황 주민 공개	예산 편성의 주민 참여 및 공개 확대
공무원	평 균	6,316	6,575	6,342	5,992
	응답지수	114	120	120	119
	표준편차	1,801	1,939	1,813	1,985
전문가	평 균	6,813	6,925	6,713	6,575
	응답지수	80	80	80	80
	표준편차	1,600	1,412	1,655	1,813
합계	평 균	6,521	6,715	6,490	6,226
	응답지수	194	200	200	199
	표준편차	1,734	1,752	1,757	1,934

표에서 보는 것처럼 전체를 기준으로 할 경우 지방재정분석·진단제도가 10점 만점에 6.715점을 받은 것으로 나타나 가장 많은 기여를 하고 있으며 그 다음은 복식부기회계제도의 6.521점, 지방재정상황 주민공개제도의 6.490점이다. 가장 낮은 수준



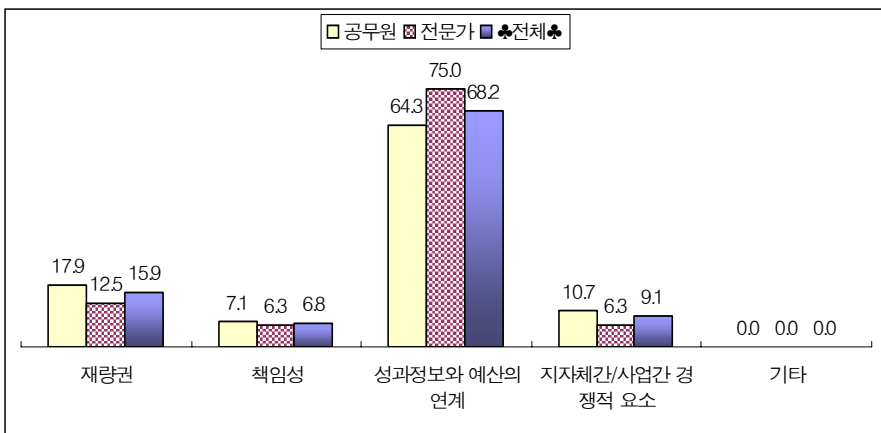
을 보이고 있는 것은 예산편성의 주민참여 및 공개 확대(6.226점)인 것으로 나타났다.

응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분하여 살펴보면 두 집단 모두 지방재정·분석진단제도가 가장 많은 기여를 하고 있다고 응답하였다. 그리고 가장 낮은 기여를 하고 있는 것은 예산편성의 주민 참여 및 공개 확대인 것으로 나타났다. 이러한 점들은 전체 응답결과와 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 복식부기회계제도와 지방재정상황 주민공개 순서는 공무원과 전문가집단 간 인식의 차이를 보이고 있다.

▣ 표 5-20. 복식부기 회계제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ▣

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
재량권	5	17.9	2	12.5	7	15.9
책임성	2	7.1	1	6.3	3	6.8
성과정보와 예산의 연계	18	64.3	12	75.0	30	68.2
지자체간·사업간 경쟁적 요소	3	10.7	1	6.3	4	9.1
기 타	-	-	-	-	-	-
합 계	28	100.0	16	100.0	44	100.0

▣ 그림 5-13. 복식부기 회계제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ▣



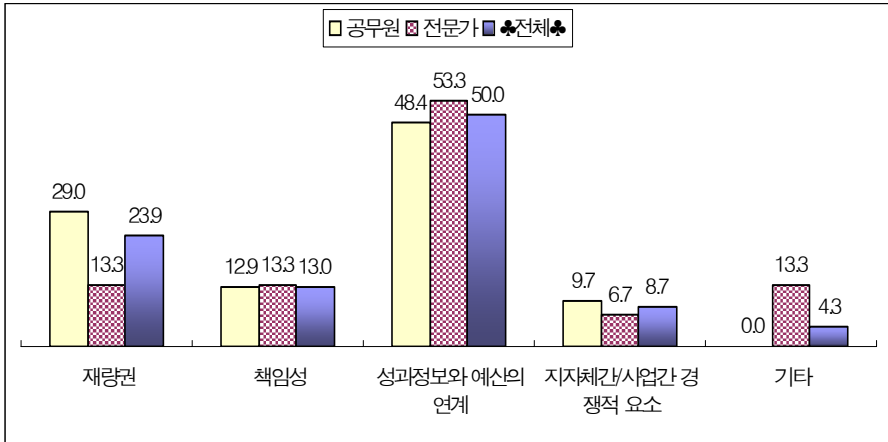
예산집행 및 결산·환류단계에서 활용하고 있는 지방재정관리제도가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못한다고 생각하는 이유를 질문하였다. 응답대상자는 설문문항 별로 10점 만점에 5점 이하의 점수를 부여한 공무원과 전문가이다. 일정한 기준에 의거하여 질문하였는데, 이때의 기준은 앞의 이론적 논의를 통하여 도출한 재량권, 책임성, 성과정보와 예산의 연계, 지자체간·사업간 경쟁적 요소 등이다.

분석결과를 보면 다음과 같다. 먼저 복식부기 회계제도가 지방정부의 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 성과정보와 예산의 연계측면에서 가장 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 그 다음은 재량권의 문제인 것으로 나타났다. 응답자를 공무원과 전문가집단으로 구분한 후 분석하여도 전체를 대상으로 분석한 결과와 차이를 보이지 않는다.

■ 표 5-21. 지방재정분석진단제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유 ■

구 분	공무원		전문가		전 체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
재량권	9	29.0	2	13.3	11	23.9
책임성	4	12.9	2	13.3	6	13.0
성과정보와 예산의 연계	15	48.4	8	53.3	23	50.0
지자체간·사업간 경쟁적 요소	3	9.7	1	6.7	4	8.7
기 타	-	-	2	13.3	2	4.3
합 계	31	100.0	15	100.0	46	100.0

그림 5-14. 지방재정분석진단제도가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유

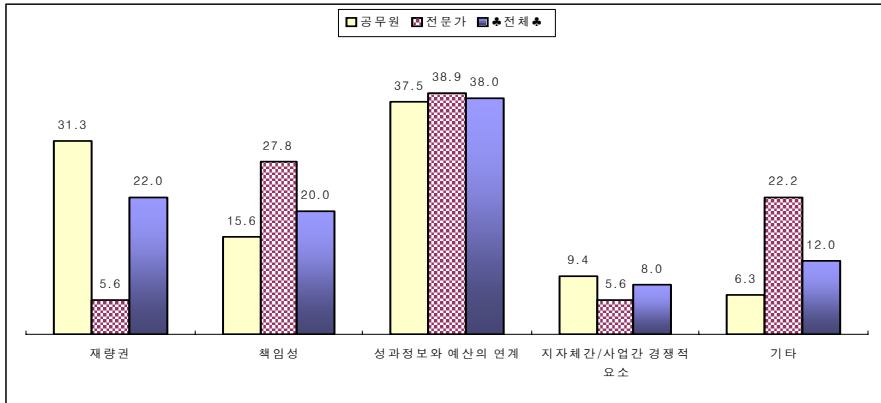


지방재정분석·진단제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 성과정보와 예산의 연계성 측면에서 가장 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 그 다음은 재량권이 부족하다는 것이 문제로써 지적되었다. 이는 앞의 분석결과인 복식부기 회계제도에서 지적한 문제와 동일한 현상이다. 응답자를 공무원과 전문가로 구분하여 살펴봐도 전체에 대한 분석결과와 큰 차이를 보이지는 않는다.

표 5-22. 지방재정상황 주민공개가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유

구분	공무원		전문가		전체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
재량권	10	31.3	1	5.6	11	22.0
책임성	5	15.6	5	27.8	10	20.0
성과정보와 예산의 연계	12	37.5	7	38.9	19	38.0
지자체간·사업간 경쟁적 요소	3	9.4	1	5.6	4	8.0
기타	2	6.3	4	22.2	6	12.0
합계	32	100.0	18	100.0	50	100.0

그림 5-15. 지방재정상황 주민공개가 성과창출에 기여하지 못하는 이유

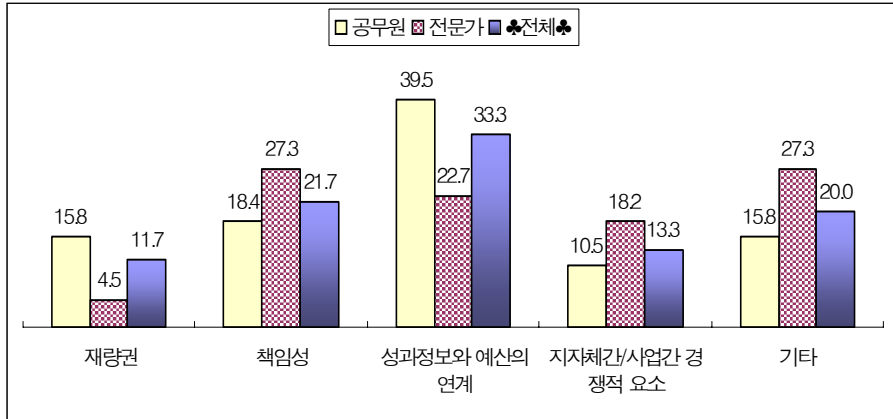


지방재정상황 주민공개제도가 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 성과정보와 예산의 연계성 측면에서 가장 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 그 다음은 재량권이 부족하다는 것이 문제로써 지적되었다. 이는 앞의 분석결과인 복식부기 회계제도, 지방재정분석진단제도에서 지적한 문제와 동일한 현상이다. 응답자를 공무원과 전문가로 구분하여 살펴보면 성과정보와 예산의 연계성 측면이 가장 큰 문제라는 것에는 동일한 견해를 보이고 있으나 재량권과 책임성의 측면에서는 공무원과 전문가간 인식의 차이를 보이고 있다. 공무원은 재량권이 더 문제이고 전문가는 책임성이 더 문제라는 것이다.

표 5-23. 예산편성의 주민참여 및 공개 확대가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유

구분	공무원		전문가		전체	
	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)	응답자 수(명)	비율(%)
재량권	6	15.8	1	4.5	7	11.7
책임성	7	18.4	6	27.3	13	21.7
성과정보와 예산의 연계	15	39.5	5	22.7	20	33.3
지자체간/사업간 경쟁적 요소	4	10.5	4	18.2	8	13.3
기타	6	15.8	6	27.3	12	20.0
합계	38	100.0	22	100.0	60	100.0

그림 5-16. 예산편성의 주민참여 및 공개 확대가 지방정부 성과창출에 기여 못하는 이유



마지막으로 예산편성의 주민참여 및 공개 확대가 지방정부 성과창출에 기여하지 못하는 이유를 보면 성과정보와 예산의 연계성 측면에서 가장 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 이는 앞의 분석결과인 복식부기 회계제도, 지방재정분석진단제도에서 지적한 문제와 동일한 현상이다. 그 다음은 앞의 분석결과와는 달리 책임성이 문제라는 것이다. 응답자를 공무원과 전문가로 구분하여 살펴보면 공무원은 성과정보와 예산의 연계성 측면이 가장 큰 문제라고 지적하고 있으며 전문가는 책임성이 가장 큰 문제라고 지적하고 있어 인식에 차이가 있다.

### 3. 분석결과 종합

공무원과 전문가를 대상으로 설문조사결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저 예산집행 및 결산·환류단계에서 활용하고 있는 다양한 재정관리제도들이 예산편성단계에서 활용하고 있는 재정관리제도에 비하여 성과창출에 더 기여하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 점수대가 6.6점보다 낮은 수준을 보이고 있는 것으로 나타난 바, 크게 기여하고 있다고 보이지 않는다.<sup>27)</sup>

예산편성단계에서 활용하고 있는 지방재정관리제도 중에서는 사업예산제

도, 재정투융자심사제도, 지방채발행승인제도, 중기지방재정계획의 순서로 성과창출에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 상대적인 기여도 차이는 있으나 5점에서 6점대의 점수를 보이고 있다는 점에서 보통수준으로 볼 수 있다.

예산편성단계에서 활용하고 있는 지방재정관리제도별 문제점을 이론적 검토를 통하여 도출한 형식, 내용, 수립절차, 경쟁요소 등을 적용하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중기지방재정계획은 형식적인 측면에서 가장 큰 문제가 있고 그 다음은 수립절차 그리고 내용인 것으로 나타났다. 재정투융자심사제도는 형식, 내용, 수립절차의 순서인 것으로 나타났다. 지방채발행승인제도는 내용, 형식의 순서로 문제가 있는 것으로 나타났다. 사업예산제도는 형식과 내용이 문제인 것으로 조사결과 나타났다.

예산집행 및 결산·환류단계에서 활용하고 있는 지방재정관리제도 중에서는 지방재정분석진단제도가 가장 많은 기여를 하고 있으며 그 다음은 복식부기회계제도, 지방재정공시제 그리고 주민참여예산제의 순서로 나타났다. 이 역시 6점대의 점수수준을 보이고 있는 바, 그리 높지 않은 수준임을 알 수 있다.

예산집행 및 결산·환류단계에서 활용하고 지방재정관리제도별 문제점을 이론적 검토를 통하여 도출한 재량권, 책임성, 성과정보와 예산의 연계, 경쟁적 요소 등의 기준을 적용하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정공시제도는 성과정보와 예산의 연계측면에서 문제가 있는 것으로 나타났고 그 다음은 재량권인 것으로 나타났다. 주민참여예산제는 다른 분석결과와 동일하게 성과정보와 예산의 연계측면에서 문제가 있는 것으로 나타났으나 그 다음의 문제는 재량권이 아니라 책임성인 것으로 나타났다.

분석결과 현행 지방재정관리제도들은 다양한 이유 때문에 지방정부의 성과창출에 기여하는 정도가 그리 높지 않은 수준임을 알 수 있었다. 이러한 점들은 개선되어야 할 것이다.

27) 0점부터 10점까지의 점수를 부여하도록 한 바, 이를 등간격에 의하여 3단계로 구분하면 미흡은 0-3.6점, 보통은 3.61-7.3점 그리고 우수는 7.31-10점으로 구분할 수 있을 것이다.

## 제4절 성과창출을 위한 지방정부 예산시스템 구축방안 — ||

### 1. 기본방향

본 연구는 성과창출을 위한 지방정부의 예산시스템을 구축하고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 연구의 목적달성을 위해서는 다양한 접근방법이 필요한데 그 중에 하나는 예산과정에 존재하는 지방재정관리제도들에 대한 문제점과 개선대안을 마련하는 것이다. 본 연구는 연구목적의 달성을 위하여 전문가 및 실무담당자 면담을 통하여 현행 지방재정관리제도가 가지고 있는 문제점을 도출하였다. 또한 전문가와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였고 그 결과를 토대로 개편의 방향을 설정하였다.

본 연구는 다음과 같은 절차에 의거하여 성과창출을 위한 지방정부 예산시스템을 구축하고자 하였다. 먼저 전문가와 공무원 면담을 통하여 도출된 지방재정관리제도의 문제점들을 종합하였다. 다음으로는 각 지방재정관리제도들이 지방정부의 성과창출에 어느 정도 기여하고 있는지를 전문가와 공무원에게 설문하였고 그 결과를 문제점 개선대안을 마련하는데 활용하였다.

본 연구에서 제시하는 대안은 크게 두 가지 방향이다. 먼저 성과창출을 위한 지방정부 예산시스템이 구축되기 위해서는 기존 제도가 가지고 있는 문제점을 극복할 수 있어야 하는 바, 이에 대한 개선대안을 마련하고자 하였다. 다음으로 현행 제도로는 해소할 수 없는 문제점의 경우 새로운 제도를 도입하는 대안을 제시하고자 하였다. 결국 기존제도의 개선 및 새로운 제도의 도입이 될 것이다.

성과창출을 위한 지방정부 예산시스템의 구축은 이론적인 검토를 통하여 도출한 몇 가지의 분석기준을 대안 마련의 기본방향으로 활용하였다.

## 2. 성과창출을 위한 예산시스템 구축방안

### 가. 예산편성단계

#### 1) 중기지방재정계획

중기지방재정계획에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 평가와 환류 절차를 제외한 다른 측면에서는 문제가 발견되었다.

▮ 표 5-24. 중기지방재정계획의 분석기준별 문제점 종합 ▮

기 준	문 제 점
형 식	• 중기지방재정계획상 예산과 실질예산의 격차 폭 증가
내 용	• 중장기적 예산에 대한 관심부족으로 형식적인 편성 경향 노정
평가와 환류장치	-
수립절차	• 민선자치단체장의 지나치게 의욕적인 계획수립통제장치 미흡
경쟁요소	• 중기지방재정계획에 포함된 사업의 경우 당연집행을 전제로 새로운 사업의 지속적 추가현상 발생

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 다음과 같은 개선대안을 모색하여야 할 것이다.

먼저 중기지방재정계획상 목표와 실제 현상간의 괴리를 축소하기 위해서는 과학적인 추계기법의 적용, 계획의 일관성 유지, 국가정책과의 긴밀한 연계 등의 노력이 필요하며 이를 위해서는 해당 업무를 수행할 수 있는 전문인력의 확보 및 양성이 필요하다. 각 지방자치단체는 이와 관련된 문제를 해소하기 위하여 노력하여야 한다. 동시에 개별 지방자치단체별로 시행하는 것도 의미가 있을 수 있으나 효율성을 고려할 때 행정안전부가 주관이 되어 실시하는 것도 바람직할 것으로 보여지는 바, 이를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다음으로 중기지방재정계획의 목적 중 하나가 중장기적 예산편성을 통하여 단기적인 예산편성이 가지고 있는 한계를 극복하는데 있다는 점을 고려할 때 중장기적 예



산편성에 관심을 가질 수 있도록 하여야 하며, 민선자치단체장이 지나치게 의욕적으로 장밋빛 청사진을 제공하는 것을 방지할 수 있도록 하여야 한다. 그 대안으로 고려할 수 있는 것은 지방재정공시항목에 포함하도록 조치하는 것이다. 구체적으로는 공통공시항목에 포함하되 중기지방재정계획에 포함되어 있는 사업이 예산에 반영되는 정도, 즉 중기재정계획 반영비율을 공통공시항목에 포함하는 것이 될 것이다.

다음으로는 중기지방재정계획에 포함된 사업의 경우 당연집행을 전제로 새로운 사업의 지속적 추가현상이 발생하여 재정압박요인으로 작용할 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 중기지방재정계획에 대한 평가를 실시하거나 자체적으로 상시적인 모니터링이 가능한 매뉴얼을<sup>28)</sup> 발간하여 배포하는 것을 고려할 필요가 있을 것이다.<sup>29)</sup>

## 2) 지방재정투융자심사제도

지방재정투융자심사제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 평가와 환류절차를 제외한 다른 측면에서는 문제가 발견되었다.

■ 표 5-25. 지방재정투융자심사제도의 분석기준별 문제점 종합 ■

기 준	문 제 점
형 식	• 투자심사기준의 추상성 등으로 인하여 정확한 판단 곤란
내 용	• 부적정 비율이 지나치게 낮아 재정책임성 저하현상 발생
평가와 환류장치	-
수립절차	• 사전타당성조사제도의 미흡 • 투융자심사위원회의 위원장 부적절
경쟁요소	• 외부 심사자들이 심사하는데 필요한 정보제공노력 부족 • 투자심사 대상금액이 지나치게 낮아 심사대상사업이 과다하게 되어 내실있는 심사 곤란

28) 중기지방재정계획을 수립하는 과정에서 고려하여야 할 항목들을 구체적으로 만들어 각 지방자치단체에 배포하기 위한 노력이 있어야 할 것이며, 그 형태는 체크리스트가 될 것이다.

29) 중기지방재정계획에 대한 평가를 별도로 시행하기 보다는 “지방재정관리제도에 대한 이행 평가”라는 새로운 제도를 도입하여 운영하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

먼저 투자심사기준의 추상성 등으로 인하여 정확한 판단이 곤란하다는 문제점을 해소하기 위해서는 보다 정량적인 심사가 될 수 있도록 기준을 명확하게 하는 것이 바람직하다.

다음으로 부적정 비율이 지나치게 낮아 재정책임성 저하현상이 발생하는 문제를 해소하기 위해서는 먼저 정량적 분석과 정성적 분석을 병행할 수 있도록 평가기준을 보다 구체화하기 위한 노력이 필요하다. 그리고 현재와 같이 사업유형에 관계없이 획일적인 기준을 적용하기 보다는 사업유형(예를 들면 수익성 사업과 비수익성 사업)별로 다른 기준을 적용할 수 있도록 하는 것이 보다 정확한 심사가 될 수 있을 것이다. 마지막으로는 각 기준별 점수제를 도입하여 일정한 점수이상을 획득한 경우에 한하여 적정평정을 할 수 있도록 하는 대안을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.

다음으로 사전타당성조사제도의 미흡 문제를 해소하기 위해서는 실효성을 높이기 위한 대안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 타당성조사를 보다 독립적이고 객관적으로 수행할 수 있도록 하여야 하며, 이를 위한 대안으로 고려할 수 있는 것은 행정안전부가 각 개별자치단체에서 시행하고 있는 타당성조사를 취합한 후 타당성 조사기관을 경쟁입찰을 통해 실시하도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다.

투융자심사위원회의 위원장 부적절의 문제는 현행 공무원에서 민간전문가로 변경하는 것이 심사의 공정성과 객관성을 도모하는데 바람직하다고 판단되는 바, 이에 대한 제도개선이 있어야 할 것이다.

외부 심사자들이 심사하는데 필요한 정보제공노력 부족문제를 해소하기 위해서는 투자심사대상 사업으로 상정할 경우 해당 사업에 대한 정보를 기본으로 하되 심사를 위하여 필요한 다양한 정보를 동시에 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 대상유형을 선정한 후 필요한 정보유형을 제시할 수 있도록 매뉴얼을 만들어 배포할 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다.

마지막으로 투자심사 대상금액이 지나치게 낮아 심사대상사업이 과다하게 되어 내실있는 심사가 곤란하다는 문제의 해소를 위해서는 중앙심사대상, 광역자치단체의 심사대상, 기초자치단체 심사대상 금액을 현재보다 상향조정할 필요가 있다.

### 3) 지방채발행승인제도

지방채발행승인제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 형식, 평가와 환류절차, 수립절차 등의 측면에서는 큰 문제점을 발견하지 못하였으나 내용적인 측면과 경쟁요소적 측면에서는 일부 문제가 발견되었다.

▮ 표 5-26. 지방채발행승인제도의 분석기준별 문제점 종합 ▮

기 준	문 제 점
형 식	-
내 용	· 중장기적 관점 보다는 단기적인 관점을 견지하면서 승인
평가와 환류장치	-
수립절차	-
경쟁요소	· 지방채 시장의 미성숙 · 지방자치단체의 소극적 지방채 발행정책 견지 · 기채 사업의 일부 편중성 · 지방채 인수자금의 편중성 등

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 개선대안을 고려할 수 있을 것이다.

먼저 종전의 기채승인제도에 비해서는 지방의 발행자율권이 확대되었으나 우리나라의 총액한도제는 여전히 중앙정부의 기채승인권을 유지하고 있다. 이는 지방채시장이 공공자금 중심으로 형성됨으로써 자금을 공여하는 중앙정부 입장에서는 사업타당성 등 적채조건을 검토할 수밖에 없는 특성에서 연유한다. 따라서 총액한도제가 본래 의미를 회복하고 기채자율권의 대폭적인 확대가 이루어지기 위해서는 무엇보다 지방채시장을 공공자금 중심에서 민간자금 중심으로 이동해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부에서 공여하는 각종 보조금적 성격의 인수자금을 축소하고 국고보조금으로 전환(주로 환경 관련 기채사업이 해당)할 필요가 있다. 또한 지역개발공채, 도시철도채권 등 강제참가소화방식의 공채발행을 폐지함으로써 주민부담을 해소함은 물론 지방채시장의 건전한 육성을 도모할 수 있을 것이다. 그리고 지방재정공제회에서 공여하는 청

사정비기금 등 공공자금의 축소방안 역시 검토할 필요가 있다. 대안으로 고려할 수 있는 것은 광역자치단체가 지역개발공채 및 도시철도채권으로 조성한 자금으로 기초 단체에 용자하는 지방채는 중앙정부의 기채승인권을 광역자치단체에 이관할 필요가 있다. 그리고 지방재정공제회의 공공자금 역시 기채승인권은 지방재정공제회에 이관하여야 하는 것을 고려할 필요가 있다.

이와 함께 지방자치단체의 자금조달비용을 저감하면서 지방채시장을 육성하기 위해서는 다양한 정책지원이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, BIS비용 산정시 위험가중치를 하향조정하여야 한다. “은행감독업무시행세칙”에 의거하여 지방자치단체, 지방공기업이 발행한 지방채는 0.1의 위험가중치를 적용하고 있으나 지방교부세에 의해 지지되는 지방자치단체를 지방공기업과 동격으로 취급하는 것은 부적절하며 중앙정부와 동등수준(위험가중치 0)으로 격상할 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체의 재무적 위험도(상환능력)와 관련한 재정정보를 체계적으로 공급할 필요가 있다. 즉, 지방재정분석·진단 결과를 은행대출시장 및 채권시장에 적극적으로 홍보하여야 한다. 셋째, 총액한도 대상 지방채무 범위를 확대할 필요가 있다. 규제회피행위(back-door financing) 예방 차원에서 공사·공단채를 확대할 필요가 있다. 넷째, 신용평가에 의한 기채자율권의 전면적인 보장을 대비하여 총액한도제 운용방식의 단계적 발전이 필요한 바, 한도기준과 관련하여 다음의 두 가지 대안을 상정할 수 있다. 먼저 지방재정분석·진단과 연계하여 행정안전부 주도하의 신용평가를 운용할 수 있을 것이다. 지방재정분석 중 재무적 건전성 확대·독립에 의한 행정안전부 자체 신용평가를 실시하는 것이다. 재무적 신용등급에 의하여 총액한도 설정기준을 개편 및 합리화한 후 재무적 건전도가 양호한 단체의 경우 기채자율권을 전면허용(행정안전부 차원의 적채심사 제외)하고 재무적 건전도가 불량한 단체는 발행신청 모든 기채사업을 심사하는 방식으로 운영하는 것이다. 다음으로는 현행 한도기준을 소폭으로 조정하는 대안을 상정할 수 있다. 지방채무상환비율은 원칙적으로 총액한도 기준으로 부적절하며 예산대비 혹은 세입대비 채무액(잔액기준) 등이 적절하다. 지방채무상환비율을 유지할 경우에는 미래기준으로 대체할 필요가 있다. 매년도 한도액 설정방식은 지방채무의 급격한 증가를 초래할 수 있으므로 잔액기준 설정방식으로 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.

연간 발행기준으로 할 경우 초기 채무액에서 지속적으로 증가하여 재정위기 가능성이 증가하기 때문이다.

또한 지방의 자율성을 확대하는 데는 긍정적이나 필연적으로 지방자치단체의 재정 위기(파산) 가능성을 고조시킬 수 있는 바, 기채자율권 확대에 대응하여 재정위기관 리제도 도입을 적극 검토하여야 한다. 먼저 중앙정부가 재정위기관리 대상단체를 선정하며 당해 지방자치단체가 수립한 재정건전화계획을 심의·승인한다. 재정건전화계획은 인력조정, 경비절감, 투자계획 재조정, 세입확충 등이 필수적으로 포함되어야 하며 매년 평가를 받도록 한다. 이와 같은 내용은(가칭)지방자치단체 재정위기관리법을 제정하여 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 구체적으로는 선정·해제기준, 재정건전화 계획수립·집행·평가 등 엄정한 규정이 필요하다. 지방단체장의 권한제한 등은 기채자율권 및 재정위기 수준에 좌우되나 최소한 예산편성·집행권에 대한 지방자치단체장의 권한제한을 적극 검토할 필요가 있다.

#### 4) 사업예산제도

사업예산제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 경쟁요소적 측면을 제외한 여타 기준에서는 일부 문제가 발견되었다.

■ 표 5-27. 사업예산제도의 분석기준별 문제점 종합 ■

기 준	문 제 점
형 식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서 미비</li> <li>• 성과지표의 설정 노력 부족</li> </ul>
내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원가산정시스템의 미흡</li> <li>• 행정운영경비 중 일부 항목에 대한 구체성 결여로 혼란 초래</li> </ul>
평가와 환류장치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산과 성과관리의 연계운영이 곤란</li> </ul>
수립절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업간 일관성과 체계성 부족</li> </ul>
경쟁요소	-

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 대안을 고려할 필요가 있을 것이다. 먼저 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서 미비문제이다. 이 문제를 해소하기 위해서는 비전, 미션, 중장기 전략목표 등에 대한 가치체계를 형성하고 구체화하여야 하며 이를 전 직원이 공유할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 성과관리 부서와 예산부서의 긴밀한 연계고리를 형성할 필요가 있다.

다음은 성과지표의 설정과 관련하여 도출된 문제의 해소이다. 이를 해소하기 위해서는 정책사업의 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과지표의 개발·설정이 요구된다. 사업예산제도에서 정책사업은 계획기간(예: 3-4년)에 추진할 성과목표를 명확히 하기 위하여 수치목표를 정하는 것이 필요하며, 성과지표는 사업수행의 결과 내지 효과를 나타내는 결과지표를 지향하되 성과목표의 성격과 정책사업의 수준·세분화 정도 등을 감안하여 자원의 투입효과 내지 과정지표 등을 사용하는 것이 필요하다. 특히, 성과측정에 있어서 투입비용 대비 사업성과를 분석하기 위한 원가정보의 활용을 적극 고려할 필요가 있다.

원가산정시스템과 행정운영경비와 관련된 문제는 사업예산제도의 안정적인 정착과 발전을 위하여 반드시 해소하여야 하는 문제이다. 행정서비스 공급에 있어서 사업의 성과를 파악하기 위해서는 산출물을 인식하는 동시에 사업수행에 소비된 원가정보를 정확하게 계산하는 것이 필요하기 때문이다. 만약 사업원가를 계산할 수 없으면 경제성이나 효율성을 판단할 수 없게 되고 투입비용을 고려하지 않은 단순한 목표달성도에 의한 효율성 측정은 의미가 없다. 특히, 사업원가의 산정에서는 사업수행에 소비된 모든 비용을 파악할 필요가 있는데, 이를 위해서는 직접비와 간접비를 포함하는 사업의 총원가를 계산하는 것이 중요하다. 정책사업에 대한 총원가를 계산하기 위해서는 사업의 직접비와 간접비를 구분한 후 이를 합산하여 투입된 사업의 총비용을 계산하는 것이 필요하며 다음과 같은 절차에 따라 사업원가를 선정하는 것이 요구된다. 첫째, 직접비는 사업수행에 직접적으로 관련되고 추적이 가능한 경비로 사업예산서상의 정책사업비로 표시된 금액을 사용한다. 둘째, 간접비는 직원의 인건비와 사회복지과 부서간접비를 의미한다. 직원인건비를 정책사업별로 안분하기 위하여 직원의 사업별 활동량에 기초하여 인건비를 배분(직원의 사업분담표 조사내용에 기초함)하고

부서간접비(예: 행정운용비)도 직원의 업무량을 기초로 정책사업별로 할당한다.

다음은 예산과 성과관리의 연계운영문제이다. 사업예산제도의 성공적 운영을 위해서는 성과관리 기반을 구축하여야 한다. 이것은 다시 말해 사업예산제도 하에서 성과와 예산의 연계를 강화하는 것으로 이를 위해서는 지방자치단체의 전략계획을 토대로 성과계획서를 수립하고 이에 적합하게 예산을 편성하도록 하고 정책사업의 성과목표와 성과지표를 통해 사업의 성과와 목표달성도를 객관적으로 측정하는 것이 필요하다. 특히, 성과계획서의 작성은 무엇보다 먼저 조직부서의 장기 전략목표에 따른 실·과별 임무에 따른 전략목표와 성과목표를 설정하되 BSC 성과관리제도와 연계시키는 것이 필요하다.

마지막으로 실과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업간 일관성과 체계성 부족문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 정책·사업을 체계화하는 과정이 필요하다. 이는 조직의 임무와 비전에 기초하여 설정된 전략목표와 사업단위간에 계층적 위계를 지니면서 목표·수단 관계를 형성하여 전략목표-정책사업-세부사업간에 일관성을 갖고 정책과 사업을 체계적으로 구조화하는 것이다. 특히, 이를 위해서는 성과관리의 기본단위인 실·과 단위에서 모든 업무를 조사한 후 각 업무의 대상·사업내용·목적에 파악하고 이를 토대로 정책사업을 분류하고 그룹핑하는 작업이 선행되어야 한다.

## 나. 예산집행 및 결산단계

### 1) 복식부기 회계제도

복식부기회계제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 재량권과 성과정보와 예산의 연계 측면에서 일부 문제가 발견되었다.

▣ 표 5-28 복식부기회계제도의 분석기준별 문제점 종합 ▣

기 준	문 제 점
재량권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원가산정의 곤란(간접비의 집계 및 배분상 문제)</li> <li>• 예산결산과 재무결산간 차이 발생</li> </ul>
책임성	-
성과정보와 예산의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 경영관리와 의사결정 지원을 위한 경영정보의 다양성과 유용성 측면에서 부족(복식부기 결산서류의 활용 미흡)</li> </ul>
경쟁요소	-

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 개선이 있어야 한다.

먼저 원가산정의 곤란(간접비의 집계 및 배분상 문제) 문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 사업별 총비용 산정방안을 마련하여야 한다. 사업별 총비용을 산출하기 위해서는 간접비가 적절히 배분되는 것이 필요하다. 그러나 현재는 총간접비의 집계 자체가 매우 어렵기 때문에 간접비배분이 매우 어려운 구조이다. 향후 원가회계 기준의 수립과 비용분석방법을 개발하여 조직부서/프로그램별로 총비용을 계산하고 이를 근거로 하여 생산성 향상 전략과 구체적인 실행방안을 강구하는 것이 필요하다.

다음은 예산결산과 재무결산간 차이 발생의 문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 복식부기 및 사업별 예산제도간 결산정보의 차이를 조정하여야 한다. 재무보고서(재무제표)를 중심으로 세입세출예산결산 관련 정보를 재무회계결산에 포함하여 양 제도를 통합하여야 한다. 이를 위해서는 현행 지방재정관련 여러 요소의 정비문제가 선행되어야 하는 어려움 있다. 이러한 문제를 고려하면 일시에 통합하기 보다는 현행의 형태를 유지하되 통합을 전제로 부분적인 개선이 필요하다.

마지막으로 지방자치단체의 경영관리와 의사결정 지원을 위한 경영정보의 다양성과 유용성 측면에서 부족문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 복식부기 결산서류의 체계화노력이 필요하다. 재무회계시스템이 복식부기제도로 통합조정되는 것을 전제로 결산서류 역시 복식부기 결산서를 중심으로 체계화하여야 한다. 복식부기회계에 의한 재무회계 결산서류를 중심으로 현행 예산회계 결산서류(사업예산 구조 및 사업예산 결산서류)를 보완 작성하여야 한다.



## 2) 지방재정분석·진단제도

지방재정분석·진단제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 재량권과 성과정보와 예산의 연계 측면에서 일부 문제가 발견되었다.

■ 표 5-29. 지방재정분석·진단제도의 분석기준별 문제점 종합 ■

기 준	문 제 점
재량권	· 문제발생 예방적 성격의 미흡
책임성	-
성과정보와 예산의 연계	· 단년도 실적 중심으로 중장기적 관점이 부족하여 성과정보로서의 역할 미흡 · 문제해결 중심의 처방책 및 컨설팅 기능 미약 · 재정분석지표의 성과반영노력 부족
경쟁요소	-

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 개선이 있어야 한다.

먼저 문제발생 예방적 성격의 미흡문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 재정분석 및 진단제도에 상시성을 보완할 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 행정안전부의 경우 익년도에 적용할 재정분석 및 진단을 위한 지표를 연말까지 설계한다. 설계한 분석 및 진단지표를 해당 지방자치단체에 송부한다. 해당 지방자치단체는 분석 및 진단지표에 의하여 재정을 관리한다. 지방자치단체가 재정을 관리하는 과정에서는 행정안전부에서 제공한 분석 및 진단기준을 보다 구체화된 형태로 정리하고 체크리스트 형식의 매뉴얼을 개발하여 상시적으로 적용할 필요가 있다. 또한 재정위기관리제도적 요소를 보다 다양하게 반영할 필요가 있다. 현재의 분석 및 진단은 행정안전부가 주관이 되어 실시하는 외부평가적 요소를 가지고 있다. 이러한 접근방식은 일회적이고 재정위기 관련 조치시 사후적일수밖에 없다. 상시적인 모니터링시스템 등을 도입하여 해당 지방자치단체가 자신의 재정여건 등에 대한 정확한 정보를 알 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 필요할 경우 재정위기상황을 경고

해주는 신호등체계방식을 도입하는 것도 유용할 것이다.

다음은 단년도 실적 중심으로 중장기적 관점이 부족하여 성과정보로서의 역할 미흡문제이다. 자료의 축적 및 보고서 발간시 다년간 결과치 포함 등 다양한 방식을 통하여 해소할 수 있도록 할 필요가 있다.

다음은 문제해결 중심의 처방책 및 컨설팅 기능 미약의 문제이다. 이러한 문제의 해소를 위해서는 재정분석 및 진단과정에서 다양한 컨설팅 기능을 제공할 필요가 있다. 재정분석 및 진단을 통하여 재정책임성을 제고할 수 있도록 하는 것이 제도 도입의 목적이다. 순위비교를 통하여 다양한 재정제도들과 연동하는 등 재정책임성을 유도하고 있는 현행 제도 역시 바람직하다. 다만, 상시성을 보완하기 위하여 지방자치단체가 스스로 도입한 재정분석 및 진단 매뉴얼의 적용 후 문제가 발견되었을 경우 각 지방자치단체는 문제해결을 위한 대안을 모색하게 된다. 이 과정에서 요청이 있을 경우 적극적으로 컨설팅을 전개하는 것이 바람직하다. 컨설팅을 위하여 관련분야 전문가로 구성된 컨설팅단을 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다음은 재정분석지표의 성과반영노력 부족문제이다. 재정분석 및 진단을 위한 기준(지표)을 설계하는 과정에서 outcome지표를 반영할 수 있도록 노력이 필요하다. 성과가 창출되지 않는 사업에 재정을 지출할 의미가 크지 않다는 점을 고려할 때 그 성과를 측정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

### 3) 지방재정공시제도

지방재정공시제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 재량권을 제외한 여타 기준에서 일부 문제가 발견되었다.

■ 표 5-30. 지방재정공시제도의 분석기준별 문제점 종합 ■

기 준	문 제 점
재량권	
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공시정보의 다양성 측면에서 문제가 있어 실질적 책임성 확보장치로서 기능 미약</li> <li>• 공시매체의 한정성으로 인하여 주민 접근성 제약</li> <li>• 불성실 재정공시에 대한 제재조치는 존재하나 성실 재정공시를 유도할 수 있는 제도적 장치 미흡</li> <li>• 지방재정공시심의위원회가 심의를 위한 기준 미제시로 형식적 심의현상 발생</li> </ul>
성과정보와 예산의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획과 실적, 예산과 결산 등의 연계성 미확보</li> </ul>
경쟁요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 지방자치단체의 재정자료를 파악할 수 있는 재정고의 경우 자료 최신성, 용어의 이해가능성 등의 측면에서 일부 문제 발견</li> </ul>

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 개선이 있어야 한다.

먼저, 공시정보의 다양성 측면에서 문제가 있어 실질적 책임성 확보장치로서 기능 미약, 공시매체의 한정성으로 인하여 주민 접근성 제약 등의 문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 접근을 고려하여야 한다. 재정공시의 목적이 주민의 알권리 충족과 투명한 재정집행에 있다고 할 때 주민들이 알고자 하는 정보가 주민에게 공시되는 것이 바람직하다. 행정안전부는 주민들이 알고자 하는 정보가 무엇인지 파악하기 위하여 주민설문조사를 실시하여 공통공시항목을 도출하여야 할 것이다. 특수공시의 경우 각 지방자치단체가 지역의 특성에 맞는 정보를 공시하여야 하는 것이다. 이를 위해서 지방자치단체 역시 지역주민을 대상으로 한 설문조사 실시 후 공시항목을 정하는 것이 바람직하다. 그리고 재정공시는 지역의 주민들이 해당 지방자치단체의 재정상황에 대하여 충분히 알 수 있도록 하는 것이다. 따라서 재정상황에 대하여 쉽게 이해할 수 있도록 그 내용을 공시하여야 한다. 단순한 수치를 중심으로 하는 것도 일면 타당성이 있으나 보다 바람직한 것은 수치가 의미하고 있는 것을 글로써 제시하는 것이다. 또한 공개된 재정정보에 대한 주민접근성을 높이기 위한 다양한 참여장치를 마련하는 것이 바람직하다. 그 일환으로 재정공시과정에서 시민단체,

재정전문가 등을 대상으로 한 설명회 등을 개최하는 것이 바람직하다. 또한 재정공시의 수단이 인터넷 등 다양하게 제시되어 있지만 실제 운영과정에서 보면 그리 많지 않은 수단을 활용하게 된다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 주민자치센터 등과 연계한 순회설명회, 주민자치센터내 일정한 공간에 비치 또는 부착 등의 방법을 활용하는 것이 바람직하다.

불성실 재정공시에 대한 제재조치는 존재하나 성실 재정공시를 유도할 수 있는 제도적 장치 미흡의 문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 성실한 재정공시를 유도할 수 있는 긍정적인 수단과 부정적인 수단을 동시에 보유할 수 있어야 할 것이다. 긍정적인 수단으로는 평가 등의 방식을 통하여 일정부분 인센티브를 부여하는 것을 고려해볼 수 있을 것이다. 부정적인 수단으로는 재정진단분석지표에 포함하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 또한 현재와 같이 권고 또는 직접공시의 방법으로 한계가 있을 것인 바, 불성실공시의 경우 감사원감사 등과 연계하는 것도 고려할 수 있을 것이다

지방재정공시심의위원회의 심의를 위한 기준 미제시로 형식적 심의현상 발생문제이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 즉, 지방재정공시심의위원회가 실질적으로 심사할 수 있도록 하기 위해서는 심의를 위한 별도의 기준을 제정하고 이를 조례에 반영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

계획과 실적, 예산과 결산 등의 연계성 미확보문제이다. 재정공시의 내용이 피상적인 수준에 흐르지 않도록 하기 위해서는 계획과 실적, 예산과 결산을 연계한 공시가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 계획대비 추진실적, 목표미달성 이유, 향후 조치계획 등이 충분히 제공되어야 한다. 예산대비 결산 상황의 제시, 차이발생원인 등을 정확하게 제시하여야 할 것이다.

전국 지방자치단체의 재정자료를 파악할 수 있는 재정고의 경우 자료 최신성, 용어의 이해가능성 등의 측면에서 일부 문제가 발견되었다. 최신자료가 올라와 있도록 주기적인 업데이트 과정이 있어야 할 것이다.

#### 4) 주민참여예산제

주민참여예산제도에 대한 문제점 도출결과를 보면 다음의 표와 같다. 재량권과 성과정보와 예산의 연계 측면에서 일부 문제가 발견되었다.

■ 표 5-31. 주민참여예산제의 분석기준별 문제점 종합 ■

기 준	문 제 점
재량권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민위원의 권한 및 참여의 제한성 등의 문제</li> <li>• 시민위원의 전문성 문제</li> <li>• 의회의 예산심의·의결권과의 충돌</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 참여 부족</li> <li>• 홍보부족 등 다양한 원인에 의하여 인지도 부족</li> </ul>
성과정보와 예산의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수립된 의견, 의견에 대한 예산반영노력 등에 대한 정보 미공개</li> </ul>
경쟁요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민이 제시한 사업간 우선순위선정 등을 위한 기준 등이 마련되어야 하나 미비</li> </ul>

이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 개선이 있어야 한다.

먼저 시민위원의 권한 및 참여의 제한성 등의 문제, 시민위원의 전문성 문제 등이 다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 주민참여예산제도를 획일적인 방식으로 운영하기 보다는 지역의 특성과 연계하여 운영할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 예를 들면 시민위원회 위원을 구성하여 하는 방식, 모든 주민이 직접 참여하는 방식 등 다양한 방식이 존재할 수 있다. 해당 지방자치단체의 인구규모, 예산규모 등 다양한 환경적 여건을 고려하여 결정하여야 할 것이다. 즉, 인구규모가 100만을 초과하는 지방자치단체와 3만내외의 지방자치단체가 있다고 할 때 100만을 초과하는 경우 대표자를 선정하는 방식이 바람직할 것이고 인구 3만내외일 경우 모든 주민이 참여하는 방식도 가능할 것으로 판단된다. 물론 도입과정에서는 보다 다양한 기준을 적용하여 결정하여야 할 것이며, 이를 위해서는 주민참여예산제도의 도입과 관련된 학습동아리 등을 구성하여 운영하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

다음으로 주민의 참여 부족, 홍보부족 등 다양한 원인에 의하여 인지도 부족 등의 문제이다. 시민참여를 활성화하는 대안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 정보제공, 홍보, 교육, 시민단체와의 연계프로그램 등을 활용할 필요가 있을 것이다. 예산편성과정에 주민들의 참여를 활성화하기 위해서는 사전에 충분한 재정정보가 공개되어 있어야 한다. 앞에서 살펴본 지방재정공시제도와 긴밀하게 연계되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보노력이 있어야 한다. 홍보 매체는 방송, 신문, 기관소식지, 홈페이지 등 다양하게 존재한다. 각 매체의 경우 지역별로 효과성 측면에서 차이가 있을 수 있다. 따라서 각 지역별로 홍보효과가 가장 크다고 판단되는 매체를 중심으로 주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보를 실시하여 인지도를 높이기 위한 노력이 필요하다. 물론 다양한 매체를 통하여 홍보함으로써 주민참여예산제도에 대한 인지도를 제고하기 위한 노력이 전개되어야 한다. 다음으로는 주민참여예산제도에 대한 교육프로그램을 개설한 후 교육을 통하여 인지도를 제고할 수 있을 것이다. 광주광역시 북구와 울산광역시 동구 등에서 활용하였던 예산학교 등이 다양한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 지방자치단체는 예산학교 수료자에게 제공할 수 있는 다양한 인센티브가 무엇인가를 찾기 위한 노력이 필요하다.

그리고 시민단체는 지방자치단체에서 제공하는 다양한 재정정보에 대한 감시기능을 수행할 수 있도록 하되 동시에 예산편성과정에 참여하여 다양한 의견을 제출할 수 있는 기능을 수행하여야 한다. 시민단체는 각종 재정통계, 재정보고서 등의 정확성을 검증하는 역할을 수행할 필요가 있다. 또한 지역내에 존재하는 다양한 시민단체들이 협력하여 예산편성과정에서 발생할 수 있는 불공정하고 편파적인 이익의 투입과 반영을 감시하고 통제하는 역할을 수행하는 것이 바람직한 바, 이러한 노력이 있어야 한다(강미선, 2008).

마지막으로 주민참여예산제도의 도입취지를 살리기 위해서는 일정규모 이상 사업에 대해서는 의무적으로 공청회 등과 같은 주민의견수렴장치를 마련하여 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 주민이 제시한 사업간 우선순위선정 등을 위한 기준 등을 마련하여야 하며 선정결과는 주민들에게 공개되어야 한다.

## 제6장 성과창출형 지방정부를 위한 관리시스템 구축방안

### 제1절 이론적 논의 및 분석틀

#### 1. 이론적 논의

##### 가. 성과관리 개요

공공부문에서의 성과관리(Performance Management)는 제한된 인적, 물적 자원을 효율적으로 활용하고 업무를 효과적으로 수행하여 높은 성과를 달성하기 위한 제반 활동으로 전략적인 계획, 활동과정, 평가 및 피드백을 효과적으로 관리하는 것이 핵심이라 할 수 있다. 다시 말해 성과관리는 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하여 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 평가하고 이를 의사결정에 환류(feedback)시키는 것이라 정의할 수 있다. 결국, 정부의 성과관리는 정부혁신의 일부인 결과중심주의(result-oriented)를 실천하기 위한 수단으로, 구성원의 활동과 성과를 조직의 전략과 목표에 합치하도록 하는 과정이라고 정의할 수 있다(Politt, 2002; 고영선 외, 2004; 나태준·김성준, 2003).

성과관리 전략계획과 관련하여 미국의 ‘정부업무성과및결과법(GPRA, 1996)’을 보면, 성과관리는 전략계획, 운영계획, 성과측정, 성과보고 및 활용의 4단계로 구성되어 있다. 첫째, 전략계획(strategic planning)은 행정환경을 고려하여 해당기관의 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 것으로, 주요기능과 활동에 대한 포괄적인 임무의 규정, 일반목표의 제시, 이러한 일반목표를 구체적으로 실현하는 활동과정의 제시, 인적·물적 자원에 대한 정보를 포함한다. 둘째, 운영계획(operational plans)이란 앞의

전략계획에서 제시된 해당기관의 임무와 목표를 달성하기 위한 구체적인 실현방법으로 이를 통해 달성되는 성과목표를 제시하게 된다. 셋째, 성과측정(performance measurement)은 전략계획과 운영계획에 따라 해당기관이 수행한 활동결과의 산출물, 서비스 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것이다. 넷째, 성과보고 및 활용은 앞 단계 성과측정의 결과에 대한 보고서를 작성하며 대내외적으로 공표하고, 결과를 바탕으로 인사 및 예산부문에서 인센티브를 제공하는 등 다양하게 활용하는 것을 말한다(GAO, 1996: 10).

미국의 GPRA 논의를 종합하면 성과관리의 개념에는 시민참여를 통해 해당 기관이 나아갈 방향의 우선순위를 설정하고, 이에 기초한 장·중·단기의 전략계획을 수립하며, 전략계획의 내용을 토대로 성과측정을 하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 GPRA의 성과관리 전략계획의 개념은 일본의 정책평가기본법, 우리나라의 정부업무평가기본법에도 중요한 요건으로 자리 잡고 있다.

## 나. 성과창출의 조작적 정의

먼저, 성과창출의 개념에 대한 명확화 시도가 필요하다. 이를 통해 연구내용 및 범위의 명확화를 기할 수 있기 때문이다. 성과창출은 우선 2010년 행정안전부의 청와대 연두업무보고서에서 나온 새롭게 등장한 개념이다. 그렇다면 기존의 성과와 관련된 다수의 개념과의 차별화 논의를 통해 그 개념의 명확화를 꾀할 필요가 있다.

사전적 의미로 창출(創出)은 ‘전에 없던 것을 처음으로 생각하여 지어내거나 만들어 냈다’를 의미하며, 순화해서 ‘새로 만들다’로 사용되고 있다. 사전적 의미에서의 핵심어는 ‘없던 것에서 무엇을 만들어낸다는 것이다. 이를 이 연구의 주제와 연결시켜 보면 성과가 미미하거나 제대로 만들어지지 않는 현상(없던 것)과 환경을 극복(만들 수 있는 여건)하는 것을 전제로 하고 있다고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체 조직체계 내에서 시스템적으로(성과창출형) 성과가 날 수 있도록 작동할 수 있게 적합한 관리 시스템과 장애요인을 극복하는 것이 핵심임을 알 수 있다.

공공부문에서 성과창출 여건을 조성한다는 것은 전통적 통제방식과 관료조직의 문



회를 근본적으로 바꾸는 것에 해당되는데, 성과창출을 위해 공무원들에게 요구되는 것은 절차와 규칙의 준수가 아닌 ‘결과의 달성’이라고 할 수 있다.

유사한 개념이라고 할 수 있는 성과관리에서 그 의미를 살펴보면, ‘성과중심의 관리체계’는 조직·인사·예산·회계 등의 모든 측면을 포괄하는 일반적인 관리체계를 의미하며, ‘성과관리체계’는 주로 사업의 성과를 측정하고 평가하기 위한 체계를 의미하는 것으로 사용(고영선 외, 2004)한다.

성과관리는 경우에 따라 여러 가치를 의미할 수 있지만, 과거의 집권적인 행정체계에서 성과관리는 주로 인사관리를 의미하였지만, 근래에는 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하고 이를 조직 전체와 개개인의 성과목표로 변환시키는 과정을 의미(Politt, 2002)한다. 즉 성과관리는 목표를 설정하고 사업을 설계·시행하며 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 평가하고 이를 의사결정에 환류시키는 일련의 과정(고영선 외, 2004: 1)을 의미한다.

결국, 정부개혁의 기본전략은 ‘성과중심의 관리체계(result-oriented management)’를 구축하는 것(이계식·문형표, 1995)이라고 할 수 있으며, 그 핵심적 역할은 ‘성과관리(performance management)’ 또는 ‘성과중심의 관리체계’를 도입하는데 있다고 할 수 있다. 성과관리를 통해 조직의 효율성과 책임성을 향상시키기 위해서는 진행과정에 대한 지속적인 점검과 그 결과에 대한 활용이 활성화되어야 함에 異論의 여지가 없을 것이다. 이러한 맥락에서 성과창출은 성과를 창출할 수 있는 통제 및 관리가 제대로 작동되지 않음에 따라 나타난다는 전제에서 그 의미를 살펴봐야 할 것이다. 성과창출은 성과가 만들어지기 위해 어떠한 문제점이 해결되어야 할 것인가를 살펴 보는데 중점을 두어야 할 것이다.

#### 다. 성과창출의 장애요인

지방자치단체에서 상황에 따라 적합한 성과관리시스템을 구축할 경우에는 이를 실행함에 있어 장애요인에 부딪힐 수 있다. 장애요인에 대한 설명 전에 저항요인과 장애요인에 대한 구분을 할 필요가 있다. ‘저항요인’이란 성과관리가 발생되기 전부터

내재해 있는 저항요인을 말하는 것이고, 성과관리를 실시하면서 나타나는 저항요인은 ‘장애요인’이라고 볼 수 있다.

장애요인(barriers)이라고 직접적으로 표현한 기존 연구는 거의 없다. 하지만 성공 요인, 활용가능성 등의 주제를 논하고 있는 연구는 결국 장애요인을 극복하거나 특정 요인이 일정 수준 이상 되어야 할 것을 전제로 하고 있기 때문에, 연구 이면에는 장애요인에 대한 전제가 깔려있다고 판단할 수 있다.

특히, Wildavsky(1972: 509)의 연구에서는 ‘모든 조직은 스스로 성과점검을 해야 하는데, 왜 조직이 스스로의 업무에 대한 평가를 실시하는데 실패하는가?’라는 문제 의식을 가지고, 누가 측정할 것인지, 측정결과에 따른 저항은 어떻게 나타나는지, 평가자들이 급변하는 환경 속에서 묵묵히 주어진 일을 할 수 있을 것인지, 성과결과 발생하는 정보는 어떻게 처리할 것인지, 관련 집단들의 지지를 획득하는 방법은 무엇인지 등에 대해 고찰하고 있다.

성과모니터링은 크게 2가지 측면에서의 장애요인을 극복해야 원하는 목표를 달성할 수 있다. 첫째, 성과점검과 결과보고서 작성과정에서의 장애요인(Wholey & Hatry, 1992:608), 둘째, 측정결과 활용에 있어서의 장애요인이다(Patton, 1980). 이는 성과 창출을 위한 통제시스템이 제대로 작동하기 위해 성과관리 과정을 점검하는 활동 (monitoring)과 결과를 보고하고 활용하는 일련의 활동이 모두 중요하기 때문이다.

## 2. 선행연구 검토

성과관리에 있어서 장애요인을 탐색하기 위해서는 일반적으로 다루어지는 성과관리 및 평가의 장애요인과 아울러 지방자치단체의 자체평가 장애요인을 분석한 연구를 동시에 살펴보는 게 의미가 있을 것이다.

## 가. 일반적 성과관리의 장애요인

### 1) Wholey & Hatry(1992)의 연구

이 연구에서는 6개의 요인을 성과점검 및 보고에 있어서의 장애요인(barriers to performance monitoring and reporting)으로 보고 있다.

첫째, 자체적 노력을 측정할 수 있어야 한다. 측정결과가 기관자체의 노력에 의해 나타난 결과인지, 외부의 요인에 따라 나타난 결과인지 여부에 대한 구분이 필요하다. 측정 관련자 입장에서는 기관자체 노력의 결과를 파악하고자 할 것이다. 즉, 측정지표를 개발함에 있어서 외부요인보다는 자체 노력을 측정할 수 있는 지표의 개발이 필요하다.

둘째, 타당성과 신뢰성의 확보가 필요하다. 올바른 결과를 측정할 수 있도록 타당하고 정확한 지표를 개발해야 하고, 달성이 불가능한 지표나 측정이 불가능한 지표의 개발은 자제해야 한다. 지표개발 시 발생할 수 있는 오류를 줄이기 위해서는 주기적인 감사 등이 필요하다.

셋째, 수용가능한 목표치의 설정이 필요하다. 공공부문 서비스에 대한 절대적인 표준치는 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 실현가능하고 수용가능한 목표치를 설정해야 성과를 관리할 수 있다. 이를 위해서 ① 최초 보고서에서 설정했던 목표치와 현재의 목표치를 비교하는 방법, ② 당해년도 초기에 설정한 목표치와 비교하는 법, ③ 인접 지역들 또는 주요 고객들 간의 성과를 비교하는 법 등이 있다. 이는 목표치를 수행가능한 수준보다 낮게 설정할 가능성을 방지하기 위함이다.

넷째, 성과관리에 소요되는 비용의 절감을 고려해야 한다. 성과관리에 소요되는 비용은 중요한 요인 중 하나이므로, 많은 재원과 충분한 시간의 확보는 통제체계에 있어 중요하다. 비용을 줄이기 위해서는 기존 자료를 활용하는 방법이나 내부 구성원을 통해 자료를 수집하는 방법이 있고, 관련 정보시스템 도입을 통해 자료수집 비용과 보고서 작성의 시간을 줄일 수도 있다.

다섯째, 측정결과의 공개가 수반되어야 한다. 통제담당자들은 측정결과에 따라 발생하는 해당 기관의 장, 이익단체, 언론 등의 공세나 질책에 대해 두려움을 가질 수

밖에 없다. 분야별 업무담당자들은 성과에 영향을 미칠 수 있는 사례별 특성, 경제적 상황과 같은 기타 요인 및 한정된 재원을 고려하는데 보고서를 이용할 것이다.

여섯째, 관리책임자의 활용성 부족문제를 해결해야 한다. 성과측정 결과의 최대 수혜자는 분야별 관리책임자라 할 수 있는데 실제로 관리책임자는 측정결과를 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 그 결과가 외부 책임성 확보용으로만 사용되고 관리책임자들이 그들의 업무 향상에 활용하지 않는다면 그 결과는 가치를 상실한다고 볼 수 있다. 이러한 관리책임자들의 활용을 방해하는 요인으로 ① 측정결과가 적시에 환류되어 오지 않는 경우, ② 과도한 측정결과가 수집되는 경우 등을 들 수 있다.

## 2) 윤수재(2002)의 연구

이 연구에서는 평가의 장애를 극복하고 수용도 확보를 위해 ‘평가자의 능력’, ‘평가도구의 합리성’, ‘평가과정의 효율성’이라는 세 가지 요인으로 크게 나누어 분석하고 있다. 첫째, ‘평가자의 능력’에 속하는 변수로는 ‘평가자의 권한, 평가자의 전문성, 평가자의 목적인식’을, 둘째, ‘평가도구의 합리성’에 포함되는 변수로는 ‘평가도구의 적절성, 신뢰성, 유용성’을, 셋째, ‘평가과정의 효율성’에는 ‘평가자·피평가자간 의사소통, 평가결과처리 촉진유인제도’를 들고 있다.

분석결과, 세 가지 요인 모두 평가 장애 극복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 중 ‘평가결과처리 촉진유인제도’ 구비가 평가 장애 극복에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이 연구는 피평가자 입장에서 장애를 극복하는데 고려해야 할 점을 분석했다는 점에서 기존 연구와 차별화된다고 볼 수 있다.

## 3) 공병천(2003)의 연구

이 연구는 중앙행정기관평가를 대상으로 기관평가제도의 탐색적 연구를 실시하였는데, 기관평가가 본래취지에 맞게 잘 운영되고 있는지의 여부를 제도의 실효성 차원에서 4가지 영역과 10가지 세부항목으로 나누어 분석하고 있다. 첫째, ‘평가대상과제 영역’에는 ‘평가대상과제 선정기준, 평가대상과제 선정절차’, 둘째, ‘평가과정 영역’에

는 ‘평가기간의 적정성, 평가관련기관간 협조’, 셋째, ‘평가결과의 활용영역’에는 ‘평가결과의 인센티브 활용, 평가결과의 예산 및 감사연계, 평가결과의 보고 및 공개’, 넷째, ‘평가업무의 조직·인력영역’에서는 ‘평가업무 조직의 독립성, 평가업무 인력의 양적 적정성, 평가업무 인력의 전문성’으로 변수를 구성하였다.

분석결과, 평가관련 기관간의 평가업무 협조 미흡, 평가기피 현상 및 평가본질에 대한 왜곡현상, 평가결과의 미활용, 평가업무 조직 및 인력의 양적·질적 부족 등이 나타나고 있었다.

## 나. 자체평가의 장애요인을 다룬 연구

### 1) Boyne et. al.(2004)의 연구

이 연구에서는 윌다브스키(Wildavsky)의 자체평가 관련 이론을 활용하여 자체평가 성공을 위해 극복해야 하는 장애요인을 ‘① 리더십 ② 재원 ③ 평가자료 ④ 참여 ⑤ 결과 공개 ⑥ 평가대상 과제수’로 선정하여 회귀분석을 통해 그 영향정도를 측정하고 있다.<sup>30)</sup> 6개의 변수 가운데에서 유의수준 0.05 범위 내에서 ‘참여’가 가장 많은 정(+)의 영향력(1.27)이 있었으며, 그 다음이 ‘리더십’(1.16)이었다. ‘평가대상 과제수’는 부(-)의 영향력(-0.16)으로 나타나서 과제수의 적정선 유지가 필요하다는 것을 밝히고 있다.

첫째, 리더십이 뒷받침되어야 한다. 리더십은 평가목적의 달성하는데 있어 핵심요인으로서, 리더십을 통해 조직성과의 개선이 가능하며 조직은 달성불가능한 것이 없다는 것을 내재화할 수 있어야 한다(Wildavsky, 1972: 519).

둘째, 평가 자료의 적절한 확보가 필요하다. Wildavsky(1972: 519)는 ‘적절한 정보(adequate information)’만을 언급했을 뿐 적절한 수준이 무엇인지를 구체적으로 밝히지 않고 있다. Lenz과 Lyles(1985)는 과도한 정보량은 오히려 의사결정에 방해

30) 종속변수는 ① 서비스전달수준에 대한 사용자들의 인식도 평가결과 ② 타 조직의 벤치마킹 ③ 서비스 수준에 대한 양적·질적 측정지표 사용 ④ 평가과정에 있어서의 담당자의 참여 등의 결과를 종합한 것으로 하고 있다.

가 될 수 있음을 지적하고 있다. Boyne et. al.(2004)은 평가관련 정보량이 많지 않아야 함을 강조하고 있다.

셋째, 참여가 충분해야 한다. 평가담당자 이외의 일반 직원의 자체평가과정 참여가 필수적이다. 대규모 조직들은 정책분석가들이 평가 및 최고경영자에 대한 컨설팅을 수행하고 있지만(Love, 1991) Wildavsky는 평가전문가가 아닌 분야별 일반 직원들이 자체평가에 참여하는 것을 중요하게 언급하고 있다. 이는 평가윤리(evaluative ethic)를 고취시키기 위함이고(Wildavsky, 1972:511) 일반 직원들의 태도에 따라 평가 행태가 다르게 관리되어질 수 있기 때문이다(Salancik, 1977; Legge, 1995; Bate, Khan, & Pyle, 2000).<sup>31)</sup>

넷째, 적절한 평가대상 과제 수를 유지해야 한다. Wildavsky(1972:517)는 조직에 있어서 자체평가가 엄청난 도전적 위치를 차지한다고 밝히고 있다. 그의 주장에 따르면 조직은 다소 나은(little more)평가가 될 수 있도록 점진적 추진(incremental program of evaluation)을 선호한다. 만일 조직의 모든 기능을 동시에 평가대상으로 한다면, 평가 진행 중에 평가가 마비(paralysis by analysis)되는 상황이 발생되어 평가 과정이 붕괴될 수도 있다(Fincham & Rhodes, 1999:393).<sup>32)</sup> 그러므로 핵심적인 대상만을 평가해야 할 것이다.

## 2) 박희정 외(2004)의 연구

이 연구에서는 장애요인을 극복하기 위해 추진해야 할 사안으로 ‘최고관리자의 적극적 관심과 지원, 평가역량의 강화, 자체평가 인프라 구축, 자체평가 활성화를 위한 법과 제도 정비’ 등을 들고 있다. 특히 자체평가시스템 요소로 ‘평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과활용’을 선정하여 자체평가 모형을 개발한 후, 2개 일반 시(광명시, 순천시)에 적용하였다.

31) 이는 곧 BSC방법론의 4가지 관점 가운데 하나인 학습 및 성장과 관련된다고 할 수 있다.

32) 많은 업무를 자체평가 대상으로 선정하는 것이 평가의 질을 높인다는 인식이 많은 우리나라 입장에서, 이 부분을 특히 유의해야 한다고 판단된다.

분석결과, 자치단체장 및 직원의 관심 부족, 평가전담부서 및 인력 부족, 전문성 및 역량 부족, 중앙정부의 지원부족 등을 가장 큰 장애요인으로 꼽았다.

### 3) 이해영 외(2004)의 연구

이 연구는 자체평가제도를 하나의 정책으로 보고 정책집행 이론을 적용하여 왜 자체평가가 지방수준에서 제대로 집행되지 않고 있는 것인지를 분석하였다. 첫째, ‘정책결정단계 요인(정책내용요인)’에서는 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법제도적 수단 확보를 변수로 삼고 있다. 둘째, ‘정책집행단계 요인’에서는 집행환경요인(중앙정부의 지원, 관련집단의 지지), 집행주체요인(집행주체의 능력, 집행주체의 재량, 중앙정부와 지방정부간 갈등요인), 집행대상자요인(집행대상자의 인센티브, 이해자 당사자간 갈등, 학습요인)으로 구분하고 있다.

분석결과, 법령·지침은 잘 구비되어 있지만 실제 평가업무를 추진하는 인적·조직적 자원은 충분하지 못하고, 관련집단의 지지가 미흡하며, 중앙정부의 지원이 부족하고, 평가담당자의 역량이 부족하다고 나타났다. 또한, 평가결과에 근거한 인센티브 제공 저조, 평가 관련자 간의 갈등 등이 자체평가제도 집행 성과를 낮추는 주요한 원인이 되고 있음을 보여주고 있다.

### 다. 성과감사와의 관련성

1960년대 말 미국, 캐나다, 영국, 스웨덴 등에서 성과감사(performance audit)가 최초로 도입된 이후, 1970년대 말 신공공관리(New Public Management, NPM)의 등장과 1980년대 선진국을 중심한 행정개혁에 따라 공공감사의 경우에도 성과감사로 전환되기 시작하였다(Pollitt et al., 1999; 이민영, 2004; 김병철, 2006).

우리나라의 경우에도 계통감사(1970년대)와 역점감사(1980년 초)를 중심으로 이루어지던 감사가 1985년 정책개선감사를 실시하였고, 1993년에는 성과감사를 제도적으로 도입하기에 이르렀다. 그러나 내용적으로는 성과감사가 제대로 이루어지지 못하다가 2003년 참여정부에 들어서 평가의 역할이 강조되면서 성과감사로의 실질적인 전

환을 이루게 되었다. 이러한 성과감사는 용어자체로 보면 정부활동의 성과<sup>2)</sup>에 대해 검사하는 것으로, 이는 정부조직이나 구성원이 수행하는 제반활동의 합법성을 조사하는 전통적인 감사와 달리 합법성뿐만 아니라 경제성, 능률성, 효과성도 검사하는 행위를 말한다(김명수, 2003: 324). 특히 우리나라의 경우 이전 감찰위원회에서 담당하던 '직무감찰'과 심계원에서 담당하던 '회계검사'와 구별되는 현대적 감사를 의미한다. 따라서 성과감사는 전통적인 감사로부터의 감사영역과 범위의 확장인 동시에 감사에 있어서의 사고방식(frame of mind)과 접근방법의 전환으로서(박준, 2007: 24), 본질적으로 성과감사는 합법성 감사보다 광범위하고 판단과 해석의 여지가 넓으며 다양한 조사와 평가방법을 활용하는 등 지식기반의 차이가 있다(INTOSAI, 2004: 12).

성과감사의 개념)에 대해 세계최고감사기구(INTOSAI, 1995)에서는 「감사기준」제 40조에서 '경제성, 능률성, 효과성과 관련이 있는 감사'라고 규정하고 그 대상은 정책, 사업, 조직, 기관운영이 포함된다고 하였다. 미국 감사원(GAO, 2003)의 경우 「정부감사기준」 2.09조에 성과감사를 '특정 사업·정책의 성과와 기관운영에 대해 독립적, 객관적, 체계적으로 검토·분석·평가하는 것'으로 규정하고 경제성, 능률성, 효과성 감사가 포함된다고 하였다. 한편 우리나라 「공공감사기준」(1999.8.28. 감사원규칙 제137호) 제2조에서는 성과감사를 '경제성, 능률성, 효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정사업이나 정책에 대하여 수행하는 감사'를 말한다고 규정하고 있다.

성과(成果)란 어떤 일을 통해 얻어진 결과를 의미하는 것으로, 여기서 일이란 조직이나 개인의 계획과 활동을 말한다(공병천 외, 2006: 30-32). 이를 정부부분으로 한정하면 성과란 정부 정책 및 사업의 집행에 따른 결과(효과)를 말하는 것으로 효과성을 비롯하여 적정성, 능률성, 형평성, 대응성 등 다양한 차원의 개념을 포괄한다(김현구, 2003: 73). 즉, 정부 기관이 정책이나 사업의 목표를 설정하고 자원을 투입하여 이를 집행하면 그에 따른 정책 및 사업의 결과(효과)가 발생하게 되는데, 이러한 일련의 과정에서 발생하는 것이 성과이다. 특히, 정책 사업의 결과(효과)는 성과의 중심 개념으로 그 발생단계에 따라 산출(outputs), 결과(outcomes), 영향(impact)으로 구분된다. 산출(outputs)은 정책 사업의 집행에 의해 직접적으로 나타나는 재화 서비스 제도 등의 구체적 단기적 산물인 반면, 결과(outcomes)나 영향(impact)은 정책이나



사업의 산출에 의해 나타난 ‘실질적 변화’로서 영향은 궁극적인 변화이며 결과는 산출에서 영향으로 진행되는 중간단계라고 할 수 있다(김현구, 2003:74).

성과감사에 대한 명칭은 국가마다 조금씩 차이가 있는데, 미국의 경우 성과감사(performance audit)라고 하고 영국, 캐나다 등에서는 VFM감사(value for money audit) 또는 효과성 감사(effectiveness audit)라고 하기도 한다(감사원, 2005:4).

이상의 내용을 종합해 보면, 성과감사란 ‘정부가 추진하는 정책 및 사업의 성과를 검사하는 것으로서 경제성, 능률성, 효과성 등을 객관적이고 체계적으로 검토·분석·평가하는 감사’라고 할 수 있다. 이는 감사의 차원에서 실시하는 정책·사업의 평가제도로서 성과감사를 통해 정책·사업의 목표달성 및 성과 향상에 기여하게 된다. 따라서 성과감사의 목적은 정부 정책이나 사업 등에 낭비와 비능률·비효과의 요소가 있는지, 있다면 그 원인은 어디에 있는지를 규명하고 문제해결을 위한 개선대안을 제시하여 정부 활동의 성과를 높이는데 있다. 또한 공공정책의 의사결정에 도움이 되는 정확하고 신뢰할 만하며 시의적절한 정보를 제공하는 데에도 그 목적을 두고, 궁극적으로는 이와 같은 과정을 통해 정부의 공공책임성(accountability)을 확보하도록 하는 데 최종 목적을 두고 있다(감사원, 2005: 6).

## 라. 선행연구 검토 정리

선행연구들의 종합적이고도 공통된 목적은 성과관리의 한 부분인 평가의 원활한 운영과 이를 통한 효과성 제고라고 할 수 있다. 기존 연구를 보면 평가를 추진함에 있어 어떠한 제도적 장애요인이 있다는 사실을 밝히고 있다. 따라서 기존의 연구들이 성과관리와 관련된 평가제도의 기술적인 측면을 이해하고 시사점을 파악하는 데는 유용하다고 할 수 있다. 다만, 현재의 지방자치단체에서의 대표적 평가제도인 자체평가가 어떻게 진행되고 있는지에 대한 실증적 분석결과는 거의 없다고 볼 수 있다. 실제 성과관리를 수행하는 과정에서 어떠한 장애요인에 부딪히게 된다면 어떠한 요인들로 인해 그러한 현상이 나타나는지를 설명하는 데는 기존연구에서 다루지 않은 부분이 있다. 따라서 이 연구에서는 기존의 연구에서 간과되어 왔던 성과관리와 유사한

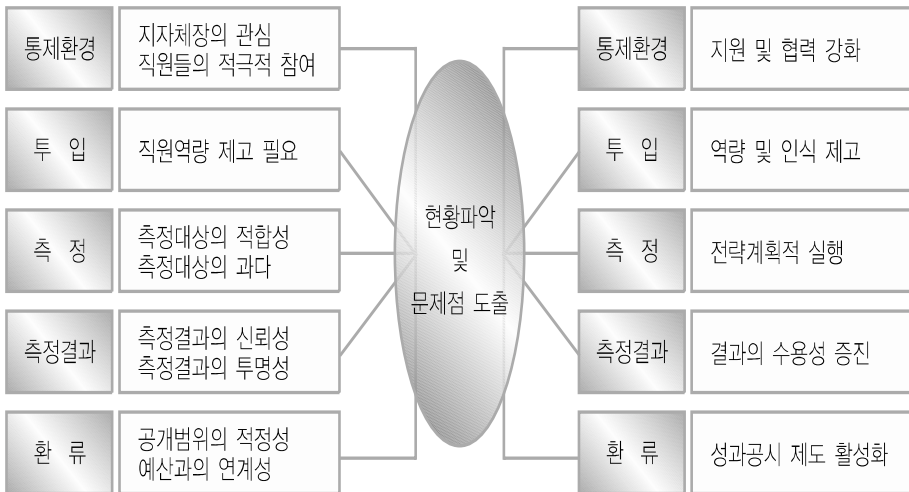
자체평가가 실제 평가수행과정에서 나타나는 장애요인을 공무원들의 인식을 중심으로 분석하는데 초점을 맞추고자 한다.

### 3. 분석의 틀

상기에서는 성과창출에 대한 조작적 정의에 대해 논의를 했고 이를 통해 성과관리와 관련된 7가지 가정을 했다. 그리고 성과관리와 유사한 성과평가의 적용에 있어서의 장애요인을 분석했다.

이 부분에서는 선행연구를 통해 도출된 각 성과관리의 고려사항 7가지와 장애요인들의 공통된 항목을 선정하여 분석의 틀을 구성하였다. 이 틀을 토대로 성과관리의 장애요인에 대해 공무원 및 전문가들의 인식을 측정하며, 필요시 심층 면접을 실시했다. 이 가운데 문제로 제시되는 부분에 대해 어떠한 처방이 필요한지 제시하고자 한다.

■ 그림 6-1. 분석의 틀 ■



## 제2절 지방정부 성과관리시스템의 현황 및 문제점 분석 — Ⅱ

### 1. 성과관리제도의 개요

우리나라의 경우, 외환위기 이후부터 성과관리에 대한 관심이 커지면서 공공부문의 조직, 인사, 예산 등 다양한 분야에서 성과관리제도가 도입되어 시행하고 있다. 목표관리제, 직무성과계약제, 다면평가제 등 다양한 성과관리제도를 운영하고 있다. 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도에서 기관평가제도로 전환되었고, 2001년에 ‘정부업무등의평가에관한기본법’의 제정으로 정부차원의 성과평가 추진체계를 확립하였을 뿐만 아니라 평가제도 정착의 기반을 제공하게 되었다.

참여정부에 들어 다양한 평가제도에 대해 논의 끝에 ‘정부업무평가기본법’이 제정되어 2006년 4월부터 효력을 발휘하고 있다. 現 ‘정부업무평가기본법’은 개별적이고 중복되는 평가제도 통합과 자체평가를 국정평가의 근간으로 정하여 자율적인 평가역량 강화 및 국정전반에 걸친 통합성과관리 체계를 구축하는 것을 목표로 삼았다.

이 법의 제정으로 ‘정부업무등의평가에관한기본법’이 시행된지 5년, 실제로 기관평가제를 도입한 지 7년 만에 통합평가체제로 전환하게 되는 계기가 되었다. 특히, 국정 전반에 걸쳐 성과관리가 강화되고, 평가제도의 통합 및 자체평가 중심의 평가를 시도하고 있다는 점에서 성과관리 및 평가 발전에 있어서 커다란 전기를 마련하게 되었다.

최근 지방자치단체 성과관리 및 평가의 객관성과 공정성을 높이기 위해서 ‘정부업무평가기본법’에서는 제18조 4항에 ‘행정안전부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다<개정 2008.2.29>’고 명문화하고 있다.

## 가. 자체평가

### 1) 자체평가의 개념 및 유형

자체평가(self-evaluation)는 기관의 활동 결과에 대한 해당 기관의 보고 및 평가를 말한다. 미시적 또는 사업수준에서 자체평가에 관심을 갖는 사람은 해당 사업추진의 정당성을 찾고자 하는 사업관련 책임자나 관계자들이다. 그러나 거시적 수준에서 이루어지는 자체평가는 해당 기관의 정책이나 프로그램에 대한 성과측정을 제공하고 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 피드백을 제공하고 있다(Ingram, 2002).

김명수(2000: 100)는 자체평가를 평가자의 소속에 따른 분류의 한 유형으로 보고 “정책이나 사업의 집행을 담당하는 사람들 자신이 평가를 수행하는 것”이라고 정의하고 있으며, 정정길 외(2004: 25)도 자체평가를 “정책의 결정·집행을 담당하는 사람들이 행하는 평가”로 보고 있다. 일반적으로 정책이나 사업의 수행주체가 누구이나에 따라서 자체평가, 내부평가, 외부평가 등으로 구분할 수 있으며, 자체평가는 중앙정부, 지방자치단체, 개별부처, 독립기관 등 다양한 수준과 기관에서 실시될 수 있다.

라휘문(2003: 3)은 자체평가를 “지방자치단체의 장이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당 사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는데 있다”고 보고 있다. 이러한 정의는 평가기본법에 규정된 자체평가 정의와 상당히 유사하다고 볼 수 있다.

평가기본법에 따르면 자체평가는 ‘행정기관이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가하는 것’(평가기본법, 제2조 제5항)을 의미한다. 법적인 의미에서 자체평가는 업무를 대상으로 이루어지며, 주로 집행성과 및 기관의 역량평가에 초점을 맞추고 있어서 그 적용범위가 제한되고 있다. 따라서 자체평가는 지방자치단체가 스스로 자신이 수행하는 주요 정책, 시책, 사업 및 업무에 대한 산출, 성과, 기관역량 등을 종합적으로 평가하는 것을 의미하며, 이러한 자체평가를 통하여 정책, 시책, 사업 및 업무의 개선 또는 행정서비스의 질적인 개선을 도모하고, 시민에 대한 책임성 확보와 자원의 효율적인 배분을 달성하는 데에 그

목적이 있다. 자체평가의 유형은 크게 3가지 유형, 즉 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형 등으로 구분할 수 있다(박희정 외, 2005). 심사평가형 자체평가는 정책과정 중 투입이나 과정단계에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 따라서 심사평가형 자체평가는 공급자(공무원) 입장에서 사업이나 프로그램의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지 그리고 해당 사업 및 프로그램의 산출물이 경제적, 효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 성과평가형 자체평가는 정책과정 중 산출 및 결과단계의 성과에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 성과평가가 기존의 심사평가와 다른 점은 관점면에서 공급자(공무원) 입장보다 수요자(주민) 입장에서 평가한다는 것이다. 따라서 성과평가는 직원들이 얼마 열심히 일을 하였나에 관심을 두기보다 그 결과 주민과 지역사회에 어떠한 결과를 초래하였는지에 관심을 가진다. 기관평가형 자체평가는 평가단위가 기관 전체를 대상으로 평가대상기관의 종합적 역량, 과정, 성과, 영향을 측정한다는 점에서 여타 평가도구와 차별화되며, 그 대표적인 예로 EFQM의 Excellence 모형을 들 수 있다.

## 2) 자체평가의 절차

성과관리의 수단으로서의 지방자치단체의 자체평가의 과정모형을 비전 및 미션 설정, 핵심업무 선정, 성과지표 및 목표치 설정, 성과관리계획 작성단계, 성과측정, 평정 및 결과 종합, 사후관리(보고서 작성 등) 등의 7개 절차로 구분할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전과 미션을 확인하는 데서 출발하며, 둘째, 부서가 달성하게 될 핵심업무를 선정하게 된다. 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데 지원부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주요 유형이 될 수 있다. 셋째, 핵심업무의 달성 및 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하게 되며, 넷째, 비전, 미션, 핵심업무 및 성과지표가 포함된 성과관리계획서를 작성하게 되며, 다섯째, 성과지표에 근거하여 핵심업무의 성과를 측정하게 되며, 여섯째, 핵심업무의 성과를 평정하는 과정을 들 수 있으며, 성과를 측정하기 위해서는 성과표준<sup>33)</sup>(performance standards)

이 필요하다. 마지막으로 사후관리 단계에서는 자체평가 결과가 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용되도록 하는 데에 중점을 둔다.

## 나. 합동평가

합동평가는 평가기본법 제6조에 의거하여 국정의 효율적인 운영을 위하여 중앙정부가 위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책 등이 지방에서 제대로 시행되고 있는지를 점검하는 평가이다. 합동평가의 목적은 광역자치단체에서 수행하는 국가위임사무, 주요시책 등에 대한 평가와 환류를 통하여 국정의 통합성과 책임성을 확보하고, 평가업무의 대한 지방자치단체의 부담을 완화하는 데에 있다.

광역자치단체 합동평가는 1999년 시범평가의 형태로 처음 실시되었으며, 2000년에는 종합평가라는 이름으로 실시되었다. 그러나 공식적인 시행은 2001년도 평가기본법에 의해 이루어지게 되었다. 그 이후로 매년 합동평가가 실시되어 2004년 합동평가까지 이루어졌으나 평가시기, 평가부문, 평가시책 등에 있어서는 연도별로 많은 차이가 있는 것으로 나타났다.

합동평가는 기관평가에 중점을 둔 1999년부터 2001년까지의 도입 단계와 2002년 이후의 정착 단계로 구분할 수 있다. 도입 단계에서는 합동평가가 기관평가모형에 입각하여<sup>34)</sup> 주요시책, 추진역량, 주민만족도 등을 평가하는데 중점을 두었으나(최창수, 2003: 16), 2002년부터는 주요시책과 만족도 조사만을 대상으로 합동평가가 실시되었다. 평가시기도 도입 단계에서는 당해연도에 평가를 하는 것에 중점을 두어 9월말 또는 10월말까지의 실적을 대상으로 평가하여 지방자치단체의 최종결과를 종합적으로 평가하지 못한다는 비판을 받았다(이종수, 2002; 최창수, 2003). 이를 해결하기

33) 성과를 측정하는 데 사용되는 성과표준의 유형으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다: 이전 기간의 성과, 유사한 조직단위 또는 지역의 성과, 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교, 다른 조직 또는 민간 부문의, 성과기간 초기에 설정한 목표 등(박희정 외, 2004).

34) 합동평가의 경우 지방자치단체의 시책에 대한 평가지표가 주류를 이루고 있는 반면에, 추진역량이나 혁신에 대한 문제는 소홀히 취급하고 있다는 점에서 기관평가라기 보다는 프로그램평가의 성격이 강하다(이종수, 2002: 43)는 주장도 제기되고 있다.

위해서 2002년 합동평가부터는 그 다음해 초에 1년간의 실적을 대상으로 평가가 이루어지도록 하였다.

1999년도 처음으로 실시된 시범평가에서는 재정역량, 정보화역량 등 2개 부문에 대한 기본역량평가와 지방공공혁신, 지방경제 활성화, 주민안전 관리, 정보화 촉진 등 4개 부문에 대한 주요정책평가를 실시하였다. 2000년도 평가에서는 행정관리, 재정관리, 정보화 촉진의 추진역량평가와 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제 진흥, 지역개발 확충, 주민안전 관리 등 5개 부문에 관한 주요시책평가 및 이에 대한 주민만족도를 평가하였다. 2001년도는 2000년도와 마찬가지로 3개 부문의 추진역량평가와 행정혁신, 보건복지·여성, 산업경제, 환경관리, 지역개발 확충, 안전관리 등 6개 부문의 주요시책평가를 실시하였으며, 주민만족도는 주요시책만족도 11개 영역과 민원서비스만족도 3개 부문에 대하여 실시하였다.

그러나 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 주요업무나 시책에 대한 성과평가를 통하여 지방행정의 합리적인 운영이나 개선에 도움을 주기보다는 지방자치단체가 수행하는 국가의 주요시책을 평가하여 중앙정부의 정책개선에 주로 활용되고 있다(이운식·김지희, 2004: 206). 또한 합동평가는 각 부처에서 통보한 시책을 중심으로 평가가 이루어져 평가과제별 크기나 비중이 차이가 있으며, 대표성을 지니지 못하여 지방자치단체가 수행하는 업무 전반을 포괄하지 못한다는 비판을 받고 있다(박우서, 2004).

## 다. 자체감사

### 1) 자체감사의 개요

우리나라의 현행 공공감사체계(또는 국가감사체계)는 크게 자체감사(내부감사)1)와 외부감사로 구분할 수 있다. 먼저 자체감사는 각급 기관이 자율적으로 실시하는 감사로서 행정감사규정 제2조에 “행정감사는 각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무 운영 실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서의 적정 운영여부와 공무원의 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용”으로 규정함으로써 자체감사를 정의하고 있다. 한편 감사원에서는 자체감사의지원및협의등에관한 규칙 제2조에 “감

사원의 감사를 받는 기관의 장이 실시하는 회계검사와 직무감찰을 말한다.”라고 규정함으로써 다소 협의적인 개념규정을 하고 있다. 여기서는 자체감사를 각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급 기관이 수행하는 업무의 운영 상태를 파악하여 그것을 적절한 수준으로 개선시켜 나기려는 자율적 작용으로 정의하고자 한다(김명수 외, 2007: 14).

그리고 외부감사는 국회, 감사원, 상급기관 등 외부기관에서 실시하는 감사로서 국회의 국정감사의 경우 헌법 제61조 및 국회법 제127조, 그리고 국정감사및조사에관한법률 등에 그 근거를 두고 있으며, 감사원 감사의 경우 헌법 제97조, 감사원법 제22조, 제23조 등에서 규정하고 있다. 특히 헌법 제97조에서는 “국가의 세입, 세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다”고 규정함으로써 각급 행정기관에 대한 외부감사로서 감사원 감사를 명확히 규정하고 있다. 또한 상급기관에 의한 감사로서 정부합동 감사의 경우 행정감사규정 제15조의 2, 지방자치치법 제156조, 제158조 등에서 행정감사와 회계검사에 대한 포괄적 감사권이 규정되어 있다.

## 2) 자체감사기구의 주요 구성요소와 기능

### 가) 구성요소

자체감사기구는 조직, 인력, 감사활동, 관련 기관과의 파트너십 등을 주요 구성요소로 한다. 자체감사기구의 조직은 자체감사를 수행하기 위하여 설치한 부서단위를 말하는 것으로 자체감사의 기능과 지향하는 목적을 효과적으로 수행하며 조직상 독립성을 확보할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 이를 위해 고려되어야 할 하위 구성요소로는 소속 및 전담 수준, 감사책임자의 직급, 감사책임자의 임용 방식, 감사경력 및 재임기간 등 자체감사기구의 위상과 관련된 사항이 해당된다.

자체감사기구의 인사관리는 감사조직의 직원 즉 감사담당자에 대한 배치 및 교육, 인센티브 등에 대한 관리를 말하는 것으로 업무상의 독립성 및 전문성을 확보하고 우수인력이 배치될 수 있도록 운영·관리되어야 한다. 따라서 고려되어야 할 하위 구



성요소로는 직원의 채용, 교육훈련, 경력관리, 인센티브제도의 운영 등이 해당된다.

그리고 자체감사 활동은 자체감사기구가 실시하는 감사활동 자체를 말하는 것으로 감사의 기획, 감사의 실시, 감사결과 확정 등의 과정을 통칭하는 개념이다. 구체적으로 감사계획의 수립 및 확정, 실시감사의 수행, 감사결과 확정 및 공개 등이 해당된다. 최근에는 국가감사체계의 효율화를 위하여 감사기구 간 지원 및 협력을 강조하면서 감사정보의 공유, 감사기구간 협력, 외부감사기구와 자체감사기구 간의 감사조정 문제 등의 파트너십도 중요하게 인식되고 있다.

## 나) 기능

감사원(1994: 52)은 감사의 기능으로 ① 법치행정의 실현과 행정내부의 질서유지를 위한 행정관리 및 행정통제, ② 위법한 감사대상행위에 대한 책임의 판단 및 심사 청구제도와 관련된 준수법적 기능, ③ 시정, 주의 등의 요구와 개선요구 기타의 처리 행위를 통한 행정에 관한 법적용에 있어서의 기준정립기능, ④ 법치행정과 행정질서유지를 실현하기 위한 행정개선의 보조기능 등을 제시하고 있다.

한편, 자체감사는 행정기관이 스스로 자신을 통제하여 자신이 수행하는 업무를 적정한 수준으로 유지·개선시키는 기능을 수행한다(김명수 외, 2007: 16). 즉, 재무정보의 신뢰성과 회계 건전성을 점검하고, 공무원 등의 위법·부당 행위 등을 감독하며, 주요정책 및 사업의 추진 상황 평가와 문제점 분석을 통해 개선방안을 제시하는 것이다. 이에 우리나라의 자체감사기구 또한 회계검사를 통해 재무정보나 개별 지출행위에 대한 완전성 및 신뢰성과 회계의 건전성을 점검하고, 직무감찰을 통해 공무원 등의 위법·부당 행위 등을 감독한다. 최근에는 비재무적 측면, 즉 성과감사가 강조됨에 따라 평가를 통해 주요 정책 및 사업에 대한 추진 상황 점검 및 문제점의 분석과 개선방안도 제시하고 있다. 궁극적으로 이상적인 자체감사의 역할은 국정에 대한 감시자로서 부정적발 및 순응감사, 사후적인 평가와 진단에 그치지 않고 사전적·예방적 컨설팅 기능을 수행하고 조직이 마련한 위험관리 시스템이 적절히 기능하도록 보증·확증해주는 데 있다.

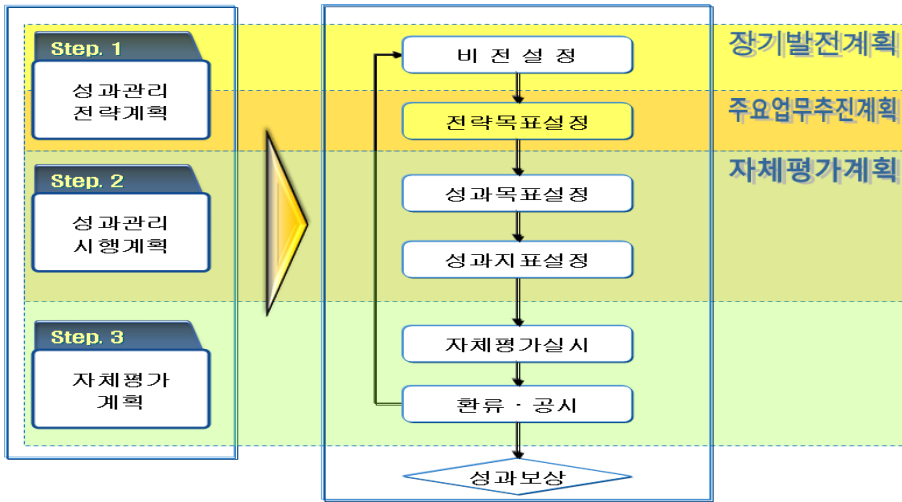
## 2. 지방자치단체 성과관리

지방자치단체 성과관리는 정부업무평가기본법(일부개정 2008.2.29, 법률 제8857호) 제18조에 법적 근거를 갖고 있다. 이외에도 정부업무평가기본법 제26조 및 부칙에도 명시되어 있다.

정부업무평가기본법 제18조(자치단체 자체평가)를 보면 ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 한다. ③ 지방자치단체장의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 제15조 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다. ④ 행정안전부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다. ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

지방자치단체 성과관리의 세부내용에 대해서는 「2008 행정안전부 자체평가 운영지침」에 명시되어 있다. 지방자치단체 성과관리는 법적 근거 하에 매년 주요업무 추진계획을 토대로 자치단체의 성과관리를 추진하고 있으며, 이러한 추진실적을 파악하고 환류하기 위한 성과평가 계획을 작성하고 있다.

그림 6-2. 지방자치단체의 성과관리 근거



### 3. 지방자치단체 성과관리 사례

사례로는 경기도를 대상으로 하고자 한다. 경기도는 도 가운데 인구 및 재정 측면에서 광범위하기 때문에 이를 사례로 운영실태를 분석하고자 한다.

#### 가. 경기도 성과관리관련 주요계획 개요

경기도 성과관리관련 주요계획은 크게 중장기 계획, 주요업무계획, 성과관리계획으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

우선적으로 중장기 계획에는 『경기2020: 비전과 전략』과 『경기2010: 비전과 전략』을 제시할 수 있으며, 단기계획은 연간 『도정업무계획』과 『성과관리계획』으로 볼 수 있다.

아래 그림은 주요계획상에 있는 전략체계도를 정리한 것이다. 보는 바와 같이 중장기계획별로 연간계획별로 전략체계도가 상이하게 설정된 것을 확인할 수 있었으며,

이는 경기도의 성과관리체계의 장애요인으로 작용하고 있다.

■ 그림 6-3. 경기도 성과관리관련 주요계획 체계도 ■



#### 나. 중장기 계획간 연계성 분석

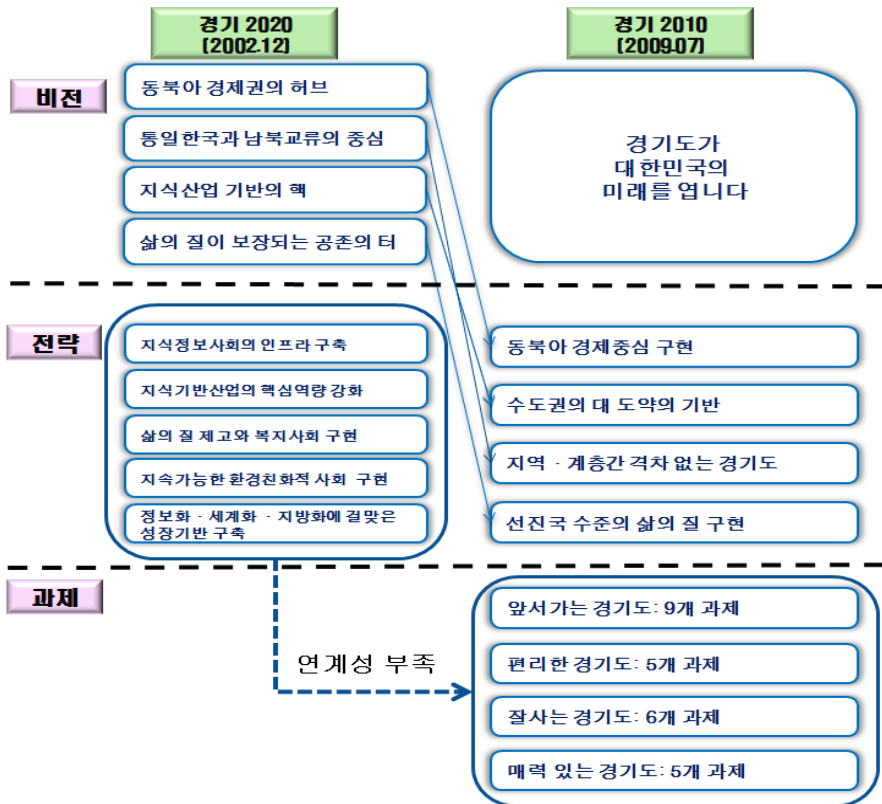
경기도는 ‘경기비전 2020’, ‘경기비전 2010’, ‘2009 도정업무계획’, 도지사 공약 등을 중심으로 비전이 수립되었다. 경기도는 2002년 민선3기 출범 후 「경기비전 2020」을 보고서를 발간하며, 경기도의 4대 비전인 ‘동북아 경제권의 중심’, ‘남북협력의 전진기지’, ‘지식기반 산업의 핵’, ‘삶의 질이 보장되는 공존의 타’를 제시하였다. 2006년 민선 4기에 들어서며, “경기도가 대한민국의 미래를 엽니다!”를 비전으로 내세우며, 4대 전략으로 ‘동북아 경제 중심 구현’, ‘수도권의 대도약 기반 마련’, ‘지역·계층 격차 없는 경기도’, ‘세계적 수준의 삶의 질 구현’을 수립하였다.

「경기비전 2020」과 「경기비전 2010」의 연계성을 살펴보면, 「경기비전 2020」에서 제시한 4대 비전이 「경기비전 2010」에서는 4대 전략으로 명칭이 변경된 것을 볼 수 있다.

예를 들어, 「경기비전 2020」, ‘동북아 경제권의 허브’는 「경기비전 2010」에서는 ‘동북아 경제중심 구현’으로 명칭이 변경되었으며, ‘통일한국과 남북교류의 중심’은 ‘지역·계층간 격차 없는 경기도’, ‘지식산업 기반의 핵’은 ‘수도권의 대도약의 기반’, ‘삶의 질이 보장되는 공존의 터’는 ‘선진국 수준의 삶의 질 구현’ 등으로 명칭이 변경된 것을 볼 수 있다.

「경기비전 2020」에서 제시한 추진전략은 「경기비전 2010」에서의 25개 추진과제로 확대되고, 민선3기에서 민선4기로 넘어가면서 ‘앞서가는·편리한·잘사는·매력 있는 경기도’로 4대 분야로 영역을 구분하면서 용어상 「경기비전 2020」 추진전략과 「경기비전 2010」 추진과제간의 연계성은 불명확하다.

그림 6-4. 경기도 중장기 계획간의 연계성



이는 민선 4기 초기 단계에서 현 도지사의 운영 철학을 유지하고자 하는 의도에서 이루어졌다고 보여지며, 조직구성원들의 의견이 충분히 반영된 미션 및 비전이 수립 되었다고 보기는 어렵다(남승하, 2008: 30). 이는 도지사가 제시한 공약사항에 근거하여 설정된 것을 확인할 수 있었다. 이럴 경우, 조직구성원 전체의 공감대 형성이 어려울 수도 있으며, 자치 통한성과관리측면에서 단순 하나의 과제로만 여기게 되어 본래 취지와는 다른 통상적 운용으로 그칠 수도 있다.

## 다. 전략목표간의 연계성

비전이 ‘조직이 무엇(what)을 할 것이냐에 해당한다면, 전략목표는 ‘비전을 어떻게(how) 달성할 것이냐에 해당한다(남승하, 2008: 30). 전략목표는 전략달성을 위한 계획과 방법을 의미하며, 비전달성을 위한 핵심요소이다(행정자치부, 2007).

경기도는 전략목표 수립에 앞서 경기도의 외부환경과 내부환경을 분석하였으며, 이를 기초로 하여 (업무)분야별로 따라 전략목표를 수립하였다. 「경기2020」에서는 분야별로 10대 실천적 전략목표를 제시하고 있다.

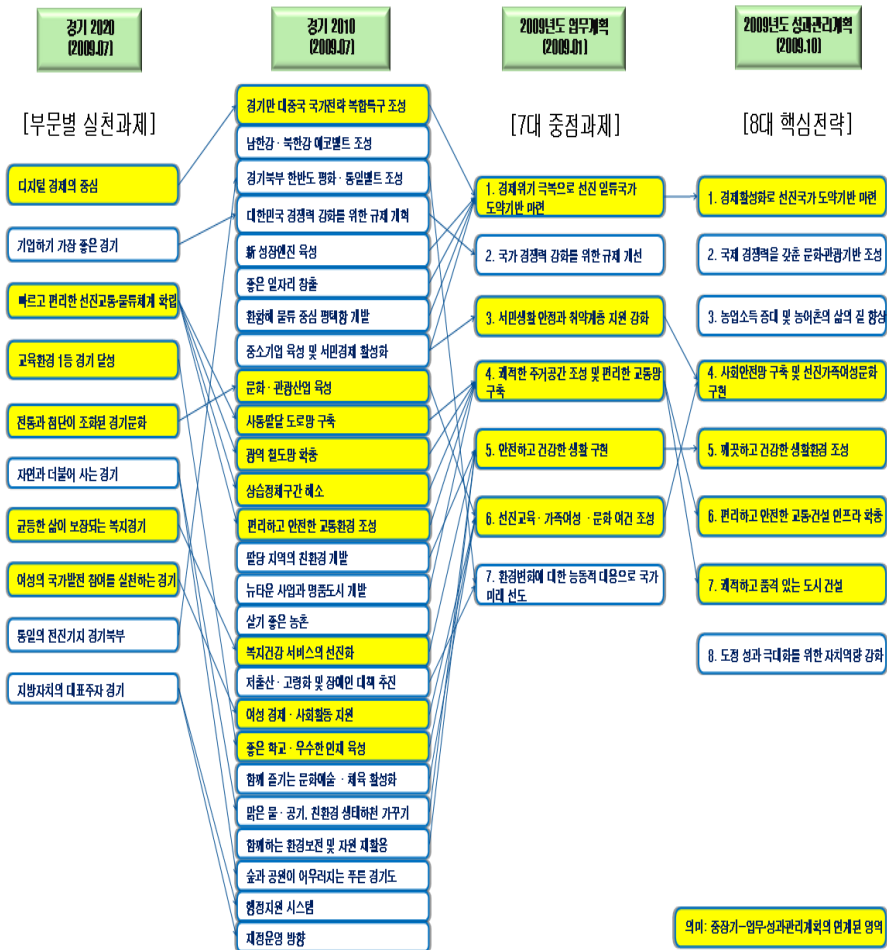
「경기2010」에서는 4대 분야의 25개 전략목표와 행정역량 강화의 2개 전략목표를 제시하고 있다. 반면 도정 업무계획인 「2009년도 업무계획」에서는 7개 중점정책(전략목표)을 제시하고 있다.

이를 통해 살펴보면 경기도에서 제시한 전략목표들은 서로 연계가 되지 않은 것을 볼 수 있다. 특히, 도정 업무계획과 성과관리계획의 연계성이 부족한 것으로 나타나고 있다.

도정 업무계획에서 제시한 7개의 전략목표와 성과관리계획에서 제시한 8개의 전략목표는 용어상 차이가 있으며, 우선순위에 있어서도 상이한 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 도정 업무계획의 ‘경제위기 극복으로 선진 일류국가 도약기반 마련’과 성과관리계획의 ‘경제활성화로 선진국가 도약기반 마련’은 용어상 차이는 있으나 전체적인 맥락상 동일한 목표로 볼 수 있다. 다만, 나머지 과제들의 경우 우선순위와 용어상의 통일성을 이루지 못하고 있다.

이렇듯, 경기도의 중장기 계획간의 연계성 부족은 도정 업무계획과 성과관리계획의 방향성을 제시하는데 한계가 있으며, 도정 업무계획과 성과관리계획간 전략목표의 차이는 통합성과관리시스템에 대한 모든 조직구성들의 충분한 공감대 형성을 못할 수 있다.

그림 6-5. 경기도 중장기계획-업무계획-성과관리계획 간의 연계성



### 제3절 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축을 위한 조사분석 —

#### 1. 분석개요

분석 자료는 2010년 9월-10월 사이에 시도 및 시군구 평가담당공무원과 전문가를 대상으로 수집되었다. 10점 척도로 작성된 설문조사를 통해 각 문항별로 유의미한 설문지만을 선정하여 분석하였다. 분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하면 다음과 같다.

표 6-1. 응답자 특성: 공무원

구 분		응답자수(명)	비율(%)
전 체		120	100.0
성 별	남성	66	55.0
	여성	54	45.0
연 령	20대	1	0.8
	30대	38	31.7
	40대	72	60.0
	50대 이상	9	7.5
소 속	광역시	6	5.0
	도	9	7.5
	시	37	30.8
	군	39	32.5
	구	29	24.2
직 급	9급	1	0.8
	8급	13	10.8
	7급	84	70.0
	6급	19	15.8
	5급 이상	3	2.5
지자체 특성	광역	15	12.5
	기초	105	87.5

연령별 특징은 40대가 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 광역은 1개 지자체를 제외하고는 거의 다 응답을 했으며, 기초의 경우에는 거의 절반 가까운 지자체에서



응답을 해주었다. 직급에 있어서는 7급이 가장 많은 응답을 해주었다.

■ 표 6-2. 응답자 특성: 전문가 ■

구 분		응답자수(명)	비율(%)
전 체		80	100.0
성 별	남성	75	93.8
	여성	5	6.3
연 령	20대	0	0.0
	30대	12	15.2
	40대	32	40.5
	50대 이상	35	44.3
소 속	대학	50	62.5
	연구원	12	15.0
	기타	18	22.5

전문가 응답자의 특징은 남성이 많은 비율을 차지하고 있으며, 40-50대가 절반 이상을 차지하고 있으며, 대학에 재직중인 교수들이 제일 많은 것으로 나타났다.

## 2. 조사분석 결과

■ 표 6-3. 성과관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분		성 과 관 리 제 도			
		합동평가	자체평가	자체감사	
공무원	평균	6.600	6.067	6.597	6.617
	응답자수	120	119	119	120
	표준편차	1.637	1.789	1.884	1.641
전문가	평균	5.888	6.038	5.600	5.494
	응답자수	80	79	80	79
	표준편차	1.599	1.652	1.860	1.880
합 계	평균	6.315	6.056	6.196	6.171
	응답자수	200	198	199	199
	표준편차	1.655	1.731	1.932	1.820

먼저 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 기여도를 묻는 질문에 대해서는 공무원의 경우 자체검사가 가장 효과적이라고 응답을 했으며, 전문가의 경우에는 합동평가가 효과적이라고 응답을 해서 결과상으로 대조를 보이고 있다. 전체적으로는 자체평가가 제일 효과적이라고 응답을 하고 있으며 그 다음이 자체검사로 나타나고 있다.

즉, 결과적으로 전체적으로는 자체평가가 성과창출 기여도에 있어서는 가장 효과적이라고 할 수 있으나, 공무원과 전문가의 입장에는 차이가 나타나고 있다고 할 수 있다. 이는 지자체 내부적 입장을 잘 파악하고 있는 공무원으로 보았을 때는 자체평가가 가장 효과적이라고 판단하는 것이며, 학문적 연구를 하는 전문가 입장에서는 합동평가를 통한 효과가 더 크게 나타난다고 보는 것으로 추정할 수 있다. 하지만 응답자 수에 있어서는 그리 큰 차이를 보인다고 볼 수는 없다.

■ 표 6-4. 공무원 소속별 성과관리제도의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분	성 과 관 리 제 도				
		합동평가	자체평가	자체검사	
전 체	6.600	6.067	6.597	6.617	
지자체 특성	광역	6.867	5.933	7.071	6.267
	기초	6.562	6.087	6.533	6.667
소 속	광역시	7.000	6.500	7.500	7.167
	도	6.778	5.556	6.750	5.667
	시	6.784	6.222	6.649	6.784
	군	6.205	5.615	5.923	6.436
	구	6.759	6.552	7.207	6.828

소속별로 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 기여도를 묻는 질문에 대해서는 광역지자체의 경우 자체평가가 가장 효과적이라고 응답을 했으며, 기초지자체의 경우에는 자체검사가 효과적이라고 응답을 해서 결과상으로 대조를 보이고 있다. 행정계층별로는 광역시도는 자체평가를 시군의 경우는 자체검사를 구의 경우는 자체평가가 제일 효과적이라고 응답을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

즉, 결과적으로 전체적으로는 규모가 상대적으로 큰 광역과 기초의 구의 경우 자

체평가가 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 기초의 경우는 자체검사가 더 효과적인 것으로 응답하고 있었다. 이는 자체평가가 시작단계에서 어느 정도 정착이 되는 것으로 추정할 수 있으나 단정짓기도 힘들다. 이는 이후에 사례를 분석해서 어느 정도의 검토가 필요할 것이다.

■ 표 6-5. 개선방안: 합동평가 ■

구분	개선방안(합동평가)	빈도 (건)
기초단체	각 지자체별 특성을 고려해(획일적이 아닌) 차별화된 잣대로 평가를 해야 함	2
	개별평가에서 합동평가로 하는데 결국 시·군 자료가 올라가서 통합평가 하지만 통합엔 관심이 별로 없고 자료만 올라가서 입력하는 상태인 것 같음. 행안부에서 전체적인 통합하는데 제대로 이루어지지 않는 것 같음	1
	광역단체와 기초단체간의 지표의 일원화	1
	국정의 입장에서가 아닌 자치단체 입장에서 실시	1
	농촌 시·군과 도시 시·군간 구분이 필요함. 성과물이 편중됨	1
	명확성 필요	1
	부처별 평가지표가 편중되어 있음(예: 보건은 많고 해양수산은 적음)	1
	상-하기관의 교류 활성화	1
	시·군 간에 구별된 평가지표 설정	1
	운영자의 전문성이 높고 관리자의 관심도가 제고될 때 성과창출은 높다고 생각함	1
	양적인 평가보다 질적인 평가가 우선 되어야 함	1
	일부 개별평가 항목까지 모두 합동 평가로 통합	1
	일부 지표가 시·군에 치중되어 있어 소지자체(읍·면)에 불리한 항목이 있음	1
	지표선정시 지방자치단체의 실정이나 전략이 반영된 지표 선정	2
	지표가 시·도(광역)와 소자치단체간 불리한 면이 존재	1
	지표의 발표시기가 조기에 이루어져야 함	4
	총괄부서에서 담당자 인원이 제한되어 있음. 시·구 연계 워크숍	1
	평가나 감사시 중복되는 일이 없도록 해야 함	1
	평가에 코드를 맞추다보니 업무에 차질. 한 부처, 한 기관이 아닌 모든 부처에 평가를 맞추다 보니 1년 동안 평가 위주 업무가 됨	1
	평가지표에 있어서 기준점을 시와 군간에 구분해야 함	1
하부 지자체 의견이 반영되어야 하나 현재는 대 지자체 위주로 반영됨	1	
합동평가와 자체평가의 통합 필요	1	
해당자치단체에 맞지 않은 지표항목이 많음. 업무성격과 맞지 않는 불합리성을 건의해도 행안부에 잘 반영되지 않고 있어서 피해를 보고 있는 입장	1	
현실과 동 떨어진 평가지표의 폐지로 평가 항목 축소	3	
공무원 계	31	

(계 속)

구분	개선방안(합동평가)	빈도 (건)
전문가	공정하게	1
	관련 공무원들의 의견수렴이 잘 이루어졌으면 함	1
	단시일 내에 하지 말고 분야별로 지식습득 뒤에 합동평가 필요	1
	비교가 되고 신중하게	1
	성과관리 측정시 좀 더 목표에 맞게 측정하고 책임지고 공개하는 것이 필요	1
	전문가들의 참여 필요	2
	지표를 평가자 간의 검토 후 의견조절이 잘 되어야 함	1
	평가위원들의 자격 기준 정확히 선정	1
	확실적인 것은 바람직하지 않음	1
	전문가 계	10
	합동평가 계	41

개방형 질문으로 합동평가에 대한 질의를 특징적인 것을 살펴보면 통합적 평가의 필요성을 많이 언급하고 있으며, 전문가 참여와 지표선정의 중요성을 언급하고 있다. 즉, 기존의 평가에 대한 부담이 있으며, 특히 지자체별 특성에 부합하지 않는 지표선정이 일부에서 이루어지는 것으로 추정할 수 있다.

■ 표 6-6. 개선방안: 자체평가 ■

구분	개선방안(자체평가)	빈도 (건)
공무원	객관적인 지표설정과 적용의 신뢰도 제고	1
	지표 선정이 불분명	1
	모든 구성원이 수긍할 수 있는 평가과정의 합리성 강화	1
	성과관리와 업무보고간 평가대상 사업방식이 다른데 최우선적으로 관심을 먼저 갖게 하고 난후 성과관리와 업무보고와 결합해서 처리했으면 함	1
	시·군의 평가지표 일정부분을 중앙정부에서 확정지어주는 것이 좋음	1
	자체평가의 범위의 구체화	1
	자치단체 의견 수렴 필요	1
	전체적으로 같은 시스템 구축되어야 하나 자치단체별로 차이가 있는 것 같음	1

(계 속)

구분	개선방안(자체평가)	빈도 (건)
공 무 원	중앙정부 포상 등 인센티브 필요	2
	지역별로 기준이 다르게 적용되어야 함	1
	지자체간 평가가 각각이다 보니 비교하기가 어려움	1
	평가관련 직원들 간의 교류	1
	직원들의 참여도를 높이기 위한 제도	1
	평가가 활성화 되려면 해당자치구의 인센티브 내용에 대해 정확하게 공개가 이루어져야 함	1
	평가나 감사시 중복되는 일이 없도록 해야 함	2
	평가에 대한 기준설정이 필요하다(일부 영역, 일부 자체시행)	1
	평가에 대한 직원들의 관심을 높일 수 있는 인센티브제도	1
	평가지표를 고도화, 전문화 해야 함	2
	평가항목을 줄이는 방안	1
	합동평가와 자체평가가 하나로 합쳐졌으면 함	1
	공무원 계	23
전 문 가	검증이 안 된 상태에서 시행될 때가 있는데 서로 Cross로 체크한 후, 시행되어야 함	1
	상위공무원들로 구성	1
	신뢰도가 떨어지기 때문에 외부인이 감사하는 것도 좋음	1
	연구원이 하지 말고 일선 현장의 근무자도 함께 참여	1
	자체평가 스스로 해결방안을 찾았으면 함	1
	자체평가제도가 불필요함	1
	지표를 평가자 간의 검토 후 의견조절이 잘 되어야 함	1
전문가 계	7	
자체평가 계	30	

개방형 질문으로 자체평가에 대한 질의를 특징적인 것을 살펴보면 참여도의 저조 및 지표선정의 중요성과 결과에 따른 환류의 필요성에 대해 언급하고 있으며, 전문성 제고의 필요성을 제기하고 있다. 특히, 전문가들은 전문성이 떨어지는 것을 문제점으로 지적하고 있었다.

■ 표 6-7. 개선방안: 자체감사 ■

구분	개선방안(자체감사)	빈도 (건)
공 무 원	감사인원 보충	1
	신뢰도가 떨어지기 때문에 외부인의 감사 필요	1
	적극행정에 대한 면책 범위 확대	1
	평가나 감사시 중복되는 일이 없도록 해야 함	2
	공무원 계	5
전 문 가	사전 정보 교환	1
	신뢰도가 떨어지기 때문에 외부인의 감사 필요	1
	전문가 계	2
	자체감사 계	7

개방형 질문으로 자체감사에 대한 질의를 특징적인 것을 살펴보면 평가와의 중복을 우려하는 언급이 있었으며, 신뢰도 저하문제를 언급하고 있어 전문성 제고의 필요성을 제기하고 있다.

■ 표 6-8. 평가지표설정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분		평 가 지 표 설 정					
		평가업무나 기능의 목표가 명확	전문가나 관리 층에서 평가지표 설정	평가지표간 상충	평가업무의 특성을 반영	평가지표가 많을수록 평가에 도움	
공 무 원	평균	6,375	6,261	5,916	4,353	6,075	5,308
	응답자수	120	119	119	119	120	120
	표준편차	1,671	1,768	1,778	2,098	1,636	1,965
전 문 가	평균	5,763	5,641	6,026	5,243	5,532	5,375
	응답자수	80	78	78	74	79	80
	표준편차	1,686	1,728	1,830	1,533	1,559	2,166
합 계	평균	6,130	6,015	5,959	4,694	5,859	5,335
	응답자수	200	197	197	193	199	200
	표준편차	1,699	1,774	1,795	1,946	1,624	2,043

먼저 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 평가지표설정의 기여도를 묻는 질문에 대해서는 공무원의 경우 평가업무나 기능의 목표가 명확할 경우 가장 효과적이라고 응답을 했으며, 전문가의 경우에는 전문가나 관리층에서 평가지표를 설정하는 것이 효과적이라고 응답을 해서 결과상으로 대조를 보이고 있다. 전체적으로는 평가업무나 기능의 목표가 명확할 경우 효과적이라고 응답을 하고 있으며 그 다음이 전문가나 관리층에서 평가지표를 설정하는 것이 필요함을 응답한 것으로 나타나고 있다.

즉, 결과적으로 전체적으로는 평가업무나 기능의 목표가 명확할 경우 기여도에 있어서는 가장 효과적이라고 할 수 있으나, 공무원과 전문가의 입장에는 차이가 나타나고 있다고 할 수 있다. 이는 지자체 자체평가를 실제 경험하는 공무원으로 보았을 때는 목표가 불명확함에 따른 지표선정의 곤란함을 인식하는 것이며, 학문적 연구를 하는 전문가 입장에서는 지표선정에 있어 전문성이 떨어짐에 따른 문제점을 우려하는 것으로 추정할 수 있다. 하지만 응답자 수에 있어서는 그리 큰 차이를 보인다고 볼 수는 없다.

▣ 표 6-9. 공무원 소속별 평가지표설정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ▣

구 분	평 가 지 표 설 정					
		평가업무나 기능의 목표가 명확	전문가나 관리 층에서 평가지표 설정	평가지표간 상충	평가업무의 특성을 반영	평가지표가 많을수록 평가에 도움
전체	6,375	6,261	5,916	4,353	6,075	5,308
지자체 특성	광역시	6,214	5,571	3,643	6,133	4,733
	기초	6,267	5,962	4,448	6,067	5,390
소속	광역시	7,200	6,667	3,167	6,833	6,500
	도	5,667	4,750	4,000	5,667	3,556
	시	6,595	6,216	4,027	6,378	5,486
	군	5,769	5,923	4,897	5,538	4,923
	구	6,517	5,690	4,379	6,379	5,897

소속별로 공무원을 상대로 한 평가지표설정의 지자체 성과창출에 대한 기여도를 묻는 질문에 대해서는 거의 모든 지자체에서 평가업무나 기능의 명확성을 제일 효과

적이라고 응답을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다음으로는 평가업무의 특성을 반영할 수 있어야 한다고 응답해서 현재 지표설정에 있어 세부적 연구가 더 필요할 것으로 판단된다.

표 6-10. 공무원 개선방안: 평가지표설정

구분	개선방안(평가지표 설정)	반도(건)
공무원	각 지자체별 인구, 기반시설 환경요인 등 여러 특성과 여건을 감안 이에 적합한 지표를 설정해야 함	4
	계속해서 시스템을 업그레이드 하면서 자치단체의 비전이나 목표에 맞게 설정되어야 할 것 같음	1
	공무원 조직의 성과를 계량화하여 평가하는 것은 곤란하고, 정성적 요소를 많이 고려해야 함	1
	광역과 기초단체간의 지표의 일원화	1
	군지표가 기준이 되어야 함	1
	달성도 낮은 것을 설정하는데 지표설정 고도화	1
	목표설정을 높게 잡아야 함	1
	부처에서 편익대로 하다 보니 자주 바뀌게 됨	1
	시·군별, 시·도별 상황이 다른데 합동평가는 무리임. 전체 부서별로 평가지만 여전히 개별평가	1
	같이 담당자가 이중삼중 업무부담으로 작용	1
	실무자와 토론방식으로 해서 지표를 확정하는 것이 좋을 것 같음	1
	자치단체와 평가지표가 현실성과 동떨어짐. 지표수가 난해하고 현실 타당성 부족	1
	지표설정이 가장 중요한데 현재 지표설정에 관한 교육이 전혀 이루어지지 않고 있음. 지표설정	3
	방법론과 관련, 정부차원에서 담당자들 교육 필요	
	주요업무가 누락되는 일이 없이 반영되어야 함	1
	중앙부처에서 표준지표를 만들어서 자치단체에 배부해 전국적으로 지표의 통일	5
	지자체간, 부처 간의 충분한 합의가 이루어져야 함	1
	지표가 너무 세부적이고 산출식이 어렵게 되어 있어 담당자도 이해가 어려움	1
	지표개발에 신중을 기해야 함. 지표개발을 어떻게 하느냐에 따라 평가결과가 대부분 판명	1
	나는 것 같음	
	지표설정의 어려움(주요 업무 정해진 것들이 변화가 있으면 좋겠음)	1
	지표설정과정에서 관리자의 참여가 높을수록 성과창출 기여도가 높아질 것으로 봄	1
	지표설정시 서로에 의견이 다른 부분이 많기 때문에 지표에 관련된 워크숍을 통해 시·군·구	1
담당자들과 많은 대화를 나눈 후 설정했으면 함		
지표설정에 전문가 참여가 필요(전문가와 담당직원간의 교류 통한 설정)	1	
지표설정을 판단하기 어려우니 타 시·도와 공유	1	
지표위주로 업무평가를 했는데 이러다보니 주요 업무와 핵심과제들이 반영이 안 되는 것이	1	
많음. 주요 업무와 핵심과제의 비중을 높여서 업무평가에 반영했으면 함		
평가 지표를 많이 만드는 것 보다 자체의 시책을 만드는 게 바람직	1	
평가의 차별성을 두고 보완	1	
평가지표가 효율적으로 행정에 적용될 수 있는 지표의 개발이 필요함	1	
공무원 계	35	



개방형 질문으로 공무원들이 인식하는 평가지표 설정과 관련된 특징적인 것을 살펴보면 지표설정에 대한 전반적 역량이 떨어지는 것을 언급하고 있다. 또한 지표설정을 어떻게 해야 하는지에 대한 중앙정부차원의 지원도 필요함을 알 수 있다.

■ 표 6-11. 전문가 개선방안: 평가지표설정 ■

구분	개선방안(평가지표 설정)	빈도 (건)
전문가	과도한 평가는 신뢰를 저버릴 수 있음	1
	관계 공무원 의견을 반영 필요	3
	기준지침이 전문가, 실무자간 토론식으로 이루어져야 함	1
	실적위주의 평가지표가 나와야 함과 동시에, 1년 단위로 평가	1
	외부평가로 이루어질 경우 정확한 실태 파악 부족	1
	일률적인 평가지표가 아닌 지자체간에 현실적인 지표 제시	1
	전문가 몇 명이 하기보다는 구성원이 전체가 모여서 만들어갔으면 좋겠음	1
	지방자치학 전공한 사람들에게 기준을 정하게 해야 함	1
	지역의 규모와 특성에 따라 평가지표를 차별화해야 하며, 지표를 너무 다양하지 않게 해야 함	1
	지표설정 하는 전문가들의 전문지식이 부족하다(공무원에 대한 이해도), 내부공무원들의 마인드가 바뀌어야 함	1
	지표설정에 있어 지표가 성과측정에 맞추어지지 않음	1
	질적인 것을 조금 많이 개발해서 질적인 것과 양적인 것을 균형있게 지표를 만들었으면 좋겠음	2
	최우선적으로 공개해야 하고 자치단체장의 관심과 의지가 있어야 한다고 봄	1
	평가절차 합의가 없이 일방적	1
	평가지표 문항들의 전문가와 잘 설정하여 더 좋은 방안으로 설정하길 희망.	1
항목을 너무 많이 만들지 말고 연도별 꼭 해야 하는 목표만을 세워서 조금하게 서두르지 말고 차근차근 해 나아가야 함	1	
핵심 업무 가중치를 중심으로 지표를 설정해야 하고 환류시 업무평가 결과에 업무개선이 반영되어야 함	1	
전문가 계	20	
평가지표설정 계	55	

개방형 질문으로 전문가들이 인식하는 평가지표 설정과 관련된 특징적인 것을 살펴보면 지표설정에 대한 의견 반영 및 전문가의 조언이 필요함을 언급하고 있다. 또한 지표설정을 위한 교육이 필요함을 파악할 수 있다.

■ 표 6-12. 성과측정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분			성 과 측 정		
			평가항목의 객관성	평가진행의 투명성	측정 오류나 에러정도
공무원	평균	6.150	6.325	7.642	4.800
	응답자수	120	120	120	120
	표준편차	1.689	1.676	1.781	2.221
전문가	평균	5.975	5.487	6.570	4.818
	응답자수	79	76	79	77
	표준편차	1.569	1.785	1.700	1.715
합계	평균	6.080	6.000	7.216	4.807
	응답자수	199	196	199	197
	표준편차	1.640	1.763	1.823	2.034

먼저 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 성과측정의 기여도를 묻는 질문에 대해서는 공무원과 전문가 모두가 평가진행이 투명할 경우 가장 효과적이라고 응답을 했다. 전체적으로 역시 전문가 모두가 평가진행이 투명할 경우 가장 효과적이라고 응답을 했다.

즉, 결과적으로 평가의 특성상 객관성이나 타 항목도 중요하지만, 평가진행이 투명하게 진행되어야만 신뢰를 높일 수 있으며 이로 인해 성과창출에 기여가 가능하다고 판단할 수 있다.

■ 표 6-13. 공무원 소속별 성과측정의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분			성 과 측 정		
			평가항목의 객관성	평가진행의 투명성	측정 오류나 에러정도
전 체		6.150	6.325	7.642	4.800
지자체 특성	광역	6.467	6.667	8.867	2.867
	기초	6.105	6.276	7.467	5.076
소 속	광역시	7.167	6.833	9.667	2.667
	도	6.000	6.556	8.333	3.000
	시	6.324	6.811	7.730	4.514
	군	5.462	5.641	7.333	4.949
	구	6.690	6.448	7.310	5.966

소속별로 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 성과측정의 기여도를 묻는 질문에 대해서는 모두가 평가진행의 투명성을 들고 있어 평가의 운영상의 묘를 살리는게 중요함을 볼 수 있다.

■ 표 6-14. 개선방안: 성과측정 ■

구분	개선방안(성과측정)	빈도 (건)
현무관	객관적이고 공정해야 함	1
	관리시스템을 행안부에서 지자체로 의무화할 수 있는 대체방안 모색	1
	담당자 역량 강화	1
	성과측정 기간이 너무 길어 측정 여부나 명확한 수치 나오기 어렵다	1
	수치화 할 수 있는 자료 필요	1
	시스템적으로 공유가 되어야 한다고 봄	1
	여론조사 및 만족도 조사의 비율을 높여야 함	1
	전문적이고 신뢰할 수 있는 기관에서 기준제시	1
	정성평가의 확대(비교대상이 구체화되기 힘들므로 노력도 평가가 이루어져야 할 것임)	1
	중앙부처에서 표준지표를 만들어서 자치단체에 배부	2
	지방자치단체의 성과측정 내지 관리의 성공여부는 성과지표 담당부서의 전문성과 관리자의 관심도에 있다고 생각됨	1
	지방자치단체의 재정상황을 고려해서 평가가 이뤄져야 함	1
	지표 품질검사 강화 필요	1
	지표를 잘 설정 해야 함(담당자의 마인드 중요, 교육 필요, 상부기관의 워크숍 필요)	1
	평가개념 단일화 필요	1
공무원 계	16	
전문가	가중치 문제에 과학적 근거를 보완해야 함	1
	객관적이고 공정한 측정을 해야 하고 오류를 최소화해야 함	3
	성과측정의 전문성 강화	1
	외부 성과 측정기준을 정해야 함	1
	일괄적인 단체설정 말고 자체평가를 중점을 두면 좋겠음	1
	지표가 많아 실제적인 질적인 평가가 필요	1
	평가체계구성에서 분류, 항목, 지표 선정시 광역, 기초자치단체의 특징 반영	1
	현장 근무가 없어 현실감이 없음	1
	확실히 검증된 자료로 측정할 것(항목이 많다고 좋은 것은 아님)	1
	효율이나 능률로만 평가하지 말고 질적 평가가 필요한 것 같음	1
전문가 계	12	
성과측정 계	28	

개방형 질문으로 성과측정의 개선과 관련되서는 다양한 의견이 제시되고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 성과측정에 있어서도 지표설정과 관련된 의견이 많이 나타나고 있어 이에 대한 역량 제고가 필요함을 알 수 있다.

▣ 표 6-15. 평가결과환류의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ▣

구 분		평 가 결 과 환 류			
		자체검토나 토론의 활성화 정도	외부공개로 인한 지자체 자체평가 활성화의 기여도	평가결과에 대한 직원들의 신뢰도	
공무원	평균	5.600	5.575	5.619	5.958
	응답자수	120	120	118	119
	표준편차	1.727	1.795	1.744	1.915
전문가	평균	5.225	4.779	6.113	5.250
	응답자수	80	77	80	80
	표준편차	2.025	1.931	2.158	1.673
합계	평균	5.450	5.264	5.818	5.673
	응답자수	200	197	198	199
	표준편차	1.856	1.885	1.932	1.850

먼저 공무원을 상대로 한 평가결과환류에 대한 지자체 성과창출에 대한 기여도를 묻는 질문에 대해서는 공무원의 경우 평가결과에 대한 직원들의 신뢰도가 가장 효과적이라고 응답을 했으며, 전문가의 경우에는 외부공개가 효과적이라고 응답을 해서 결과상으로 대조를 보이고 있다. 전체적으로는 외부공개가 제일 효과적이라고 응답을 하고 있으며 그 다음이 평가결과에 대한 직원 신뢰도로 나타나고 있다.

즉, 결과적으로 전체적으로는 직원들의 신뢰도가 성과창출 기여도에 있어서는 가장 효과적이라고 할 수 있으나, 공무원과 전문가의 입장에는 차이가 나타나고 있다고 할 수 있다. 이는 지자체 내부적 입장을 잘 파악하고 있는 공무원으로 보았을 때는 평가 결과에 대한 신뢰가 가장 효과적이라고 판단하는 것이며, 학문적 연구를 하는 전문가

입장에서는 외부공개를 통한 효과가 더 크게 나타난다고 보는 것으로 추정할 수 있다. 하지만 응답자 수에 있어서는 그리 큰 차이를 보인다고 볼 수는 없다.

■ 표 6-16. 공무원 소속별 평가결과환류의 지자체 성과창출에 대한 기여도 ■

구 분		평 가 결 과 환 류			
		자체검토나 토론의 활성화 정도	외부공개로 인한 지자체 자체평가 활성화의 기여도	평가결과에 대한 직원들의 신뢰도	
전체		5,600	5,575	5,619	5,958
지자체 특성	광역	5,733	6,200	5,857	6,800
	기초	5,581	5,486	5,587	5,837
소속	광역시	6,000	7,167	6,500	7,167
	도	5,556	5,556	5,375	6,556
	시	5,703	5,189	5,861	5,946
	군	4,897	5,128	5,205	5,308
	구	6,345	6,345	5,759	6,429

소속별로 공무원을 상대로 한 평가결과환류와 관련되서 지자체 성과창출에 대한 기여도를 묻는 질문에 대해서는 모든 지자체에서 직원들의 신뢰문제를 응답하고 있었다. 즉, 결과적으로 신뢰를 쌓기 위해서는 상기의 문항 등 다각적 검토가 필요하다고 보여지며 특히 평가과정의 투명성이 중요한 이슈로 자리매김할 가능성이 크다고 판단된다.

표 6-17. 개선방안: 평가결과환류

구분	개선방안(평가결과 환류)	빈도 (건)
공 무 원	개인평가와 인사에도 평가결과 반영	2
	공개하여 직원들에게 업무적으로 연계하도록	1
	공무원 조직의 성과창출 및 평가의 가장 큰 문제를 계량화가 어렵다는 것임	1
	난이도 평가에 대한 기준이 필요	1
	단체장과 부서장의 관심도를 높여야 함	1
	중점 관리지표 선정 및 결과 관리	1
	직원들의 인센티브 확충	1
	직원역량을 강화하는 방안(여행, 교육 핵심역량)	1
	직접적 성과금으로 지급	1
	평가의 개선방안까지 통보를 했으면 좋겠음	1
	평가결과와 실적의 상관성을 향상시키기 위한 노력의 정도를 평가지표로 설정하여 평가	1
	평가결과 환류가 너무 늦음. 공정한 평가도 좋지만 그 사이 인사가 이루어지면 책임성 여부 가리기 어려움	2
	평가결과 환류가 더욱 활성화되어야 함	1
	평가결과가 기초자치단체까지 공개 되었으면 함	1
	평가결과가 예산이나 업무계획안에 적극적으로 반영되어야 함	1
	평가결과에 대한 활용도를 높여야 하는데 지방자치단체도 중앙부처와 마찬가지로 인사나 성과상여금 등의 결정에 반영되어야 과거를 되돌아보고 한단계 업그레이드된 미래지향적인 성과지표를 만들어 갈 것임	1
공무원 계	18	
전 문 가	감사와 함께 실명제 필요	1
	공개 후 부서별로 관리자 제3자와의 토론이 필요한 것 같음	1
	업무평가 결과를 업무개선에 반영하되 인센티브 제도를 활용해야 한다고 봄	1
	일반주민에게 쉽게 평가에 대해 알려주었으면 함	1
	직원들의 보직순환 근무로 인한 책임성 결여. 환류 실명제나 결과보고서 실명제 도입	1
	철저한 평가가 필요	1
	평가 개선방안까지 통보를 했으면 좋겠음	1
	평가지표대로 적용이 잘 이루어지지 않고 있는데 잘 융화 될 수 노력해야 할 것임	1
	평가할 때 더 많이 나누어서 점수를 주면 좋겠다.	1
전문가 계	9	
평가결과 환류 계	27	

개방형 질문으로 성과측정의 개선과 관련되서는 다양한 의견이 제시되고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 성과결과에 대한 환류가 인사와 연계되어야 함을 언급하는 내

용이 있다. 또한 인사뿐만 아니라 다양한 인센티브의 도입을 통해 성과에 대한 효과성을 높이는 것도 검토될 필요가 있어 보인다.

▣ 표 6-18. 관리차원 ▣

구 분		평가에 대한 자치단체장의 관심도	직원들의 자체평가 참여도
공무원	평균	6.975	6.533
	응답자수	120	120
	표준편차	1.789	1.878
전문가	평균	6.481	5.662
	응답자수	79	77
	표준편차	2.068	1.882
합계	평균	6.779	6.193
	응답자수	199	197
	표준편차	1.915	1.923

공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 관리차원의 기여도를 묻는 질문에 대해서는 공무원 및 전문가 모두가 자치단체장의 관심도가 중요함을 꼽고 있었다. 지방 자치단체 관리차원에서는 우선적으로 자치단체장이 관심을 가져야만 상대적으로 직원들의 자체평가 참여도도 향상될 수 있으리란 추정이 가능하다.

▣ 표 6-19. 공무원 소속별 관리차원 ▣

구 분		평가에 대한 자치단체장의 관심도	직원들의 자체평가 참여도
전 체		6.975	6.533
지자체 특성	광역	6.933	7.200
	기초	6.981	6.438
소속	광역시	7.667	8.000
	도	6.444	6.667
	시	6.541	6.676
	군	6.846	5.923
	구	7.724	6.828

소속별로 공무원을 상대로 한 지자체 성과창출에 대한 관리차원의 기여도를 묻는 질문에 대해서는 광역지자체의 경우 직원참여도가 효과적이라고 응답을 했으며, 기초 지자체의 경우에는 자치단체장의 관심이 효과적이라고 응답을 해서 결과상으로 대조를 보이고 있다. 행정계층별로는 광역시도와 시의 경우에는 직원들의 참여를 군구의 경우에는 자치단체장의 관심이 효과적이라고 응답을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

즉, 결과적으로 전체적으로는 규모가 상대적으로 큰 광역과 기초의 시의 경우 직원들의 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 기초의 군구는 자치단체장의 관심이 효과적인 것으로 응답하고 있었다. 이는 규모면에 상대적으로 작은 일선 지자체의 경우는 자치단체장의 관심제도가 우선되어야 함을 알 수 있으며, 상대적으로 규모가 큰 지자체의 경우는 직원참여를 유도할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 볼 수 있다.

■ 표 6-20. 개선방안: 관리차원 ■

구분	개선방안(관리차원)	빈도 (건)
공 무 원	계층별 평가가 이뤄져야 함	1
	담당자의 역량 강화	1
	부서장의 관심도가 높아야 함	2
	효율적 성과관리를 위한 시스템인데 너무 평가 쪽으로만 치중되어 직원들의 수용도가 떨어짐	1
	성과평가에 대한 관리자들의 관심도를 높여야 함	1
	재정사업에 관해서 지자체에서도 평가할 수 있는 시스템 필요	1
	전산시스템 관리요원 필요	1
	중간평가(상반기)가 큰 의미가 없으니 최종평가(년 1회 평가) 실시	1
	중앙부처 차원의 선진지 견학 및 세미나 등 지원 필요	1
	직원들의 관심도와 참여도를 높여야 함	3
	평가 참여자(지표관리자, 운영자, 관리자)의 전문성 향상을 위하여 지속적 교육이 이루어져야 할 것임	1
	평가가 활성화되려면 각 지자체에 전담직원이나 부서가 존재해야 함	1
	평가지표를 연초에 사전 공개 후 지자체별 평가업무 수행 후 연말 평가	1
	피평가자가 수긍할 수 있는 제도적 장치 마련(계량화 곤란, 비교대상 논란)	1
	하나의 시스템으로 관리 필요	1



(계 속)

구분	개선방안(관리차원)	빈도 (건)
	공무원 계	18
전문가	관리자와 리더십과 상위공무원이 책임성을 갖고 해야 할 것 같다	1
	관리차원에서 사후적 모니터링 필요	1
	너무 성과창출에만 목표를 두고 있어서 신뢰도가 떨어지기 때문에 외부에서 한번 정도의 평가가 필요	1
	직원들의 관심도와 참여도를 높여야 함	2
	직원들의 성과평가를 인정하려는 단체장의 인식전환이 필요	1
	전문가 계	6
	관리차원 계	24

개방형 질문으로 성과측정의 개선과 관련되서는 다양한 의견이 제시되고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 부서장의 관심 및 직원들의 참여가 동시에 제고되어야 함을 언급하고 있다.

## 제4절 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축방안

### 1. 기본방향

지방자치단체의 성과관리는 지방자치단체에서 독자적으로 추진하는 정책 등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여는 책임이 확보될 수 있도록 실시하는 것으로, 업무성과·정책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 하는데 목적이 있다(정부업무평가기본법 제5조).

지방자치단체를 비롯한 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 하며, 이를 위한 조직 및 위원회를 구성·운영하여 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위한 조치와 성과제고를 위한 성과관리(자체평가)계획을

매년 수립하여 운영하고 있다.

“자체평가”에 있어서 “자체”란 지방자치 이후 지방자치단체에 이양된 권한과 사무가 주민복지증진과 지역발전을 제고하는 방향으로 추진되어야 하며, 지방행정의 책임성도 확보되어야 한다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 지방행정은 계획수립(plan)에서 실시(do) 및 평가(see)에 이르는 행정시스템의 주요요소들이 제도화된 연계성을 담보할 수 있도록 해야 한다. 이러한 것이 전제된 상태에서 나타난 운영상의 문제점들을 해결할 수 있을 것이다. 결과적으로 연계에 바탕을 둔 상태에서 도출된 문제점들을 개선하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 2. 성과창출형 지방정부 성과관리시스템 구축방안

성과관리에서 지향하는 방향은 성과관리에 대한 지원 및 협력강화, 성과관리 역량 및 인식제고, 평가수행에 있어 다양한 문제점들의 해소, 전략계획적 실행, 결과의 수용성 증진, 성과측정 결과의 효율적 활용 등이다.

표 6-21. 성과창출형 지방정부 관리시스템의 문제점 및 개선방향

문 제 점		개선방향
성과관리에 대한 지원 및 협력미흡	→	성과관리의 관심도 제고
역량 및 인식 저하	→	성과관리에 대한 역량강화
성과측정에 있어 다양한 문제점들의 도출(지표선정 등)	→	체계적인 성과측정
전략계획적 실행의 부재	→	전략계획적 실행
성과측정 결과의 수용성 저하	→	성과관리의 수용성 증진
성과측정 결과의 효율적 활용 미흡	→	성과측정 결과의 효율적 활용

이와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 차후 현행 제도들에 대한 분석이 있어야

하며 이를 통해 개선방안을 강구해야 한다. 먼저 문제점을 보면, 첫 번째로 성과관리에 대한 지원 및 협력강화가 미흡하다. 첫째, 지자체장의 관심도 및 직원참여를 미흡한 것으로 나타났다. 리더십과 관련해서는 규모가 상대적으로 큰 광역과 기초의 시의 경우에는 직원들의 입장에서는 참여의 제고가 성과창출에 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 기초의 경우에는 군구는 자치단체장의 관심이 효과적인 것으로 응답하고 있었다. 둘째, 참여와 협력을 이끌 제도 및 시스템을 구비되어 있지 않았다.

두 번째로 역량 및 인식제고가 미흡하다. 첫째, 평가담당자가 아닌 일반 직원의 인식수준은 현재로서는 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

세 번째로 성과측정 수행에 있어 다양한 문제점들을 해소해야 한다. 첫째, 설문결과, 성과측정 업무나 기능이 명확해야 함은 물론 성과관리업무의 특성을 반영해야 함을 응답한 것처럼 지표 선정에 대한 애로점이 상당하다고 할 수 있다. 둘째, 성과지표 개선방향과 관련해서는 성과목표와의 연계성이 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 적정수준의 성과측정 대상 수를 유지해야 하는데 많을수록 좋다는 의견이 다수 있어 이에 대한 조정이 필요하다. 넷째, 목표치 설정에 대한 고려가 미흡하여 합리적이지 못한 목표치가 설정되고 있었다.

네 번째로 전략계획적 실행이 제대로 이루어지고 있지 않다. 지방자치단체 성과관리체계는 상위계획과의 연계는 물론, 부서(국/실장, 실/과장)의 성과목표와 연계하여 운영이 제대로 이루어지고 있지 않았다.

다섯째, 성과측정 결과의 수용성 증진이 미흡하다. 첫째, 성과측정 결과를 신뢰하지 않는 현 상황에서 신뢰하지 않는 평가결과를 활용하는 것은 오히려 불만과 불신을 조장할 가능성이 높다. 둘째, 공정하고 종합적인 보고서가 되도록 평가관련자들이 평가보고서 작성에 참여하고, 성과측정 결과 보고서를 모든 관련자에게 배포하는 것이 필요하다.

여섯째, 성과측정 결과 활용을 효과적으로 해야 한다. 첫째, 성과측정 결과를 공개하는 것이 활성화 되어 있지 않다. 성과측정 결과 공개에 따라 질책으로 이어질 것인지에 대한 두려움과 본인이 하는 업무에 대한 정당성을 확보하려는 차원이 공존하고 있다고 판단된다. 둘째, 성과측정 결과에 따른 인센티브 제공이 적절히 조화를 이루

어지고 있지 않은 것으로 판단된다. 연구자가 심층면접한 대다수의 자치단체의 피평가자들은 지표 선정 및 평정결과를 신뢰하지 않기 때문에 인센티브가 부서 및 개인 간 갈등을 조장할 가능성이 있음을 토로하고 있었다. 따라서 준비가 안된 상태에서 성급하게 보상과 연계하는 것은 오히려 부작용만 야기시킬 수 있다고 보여진다.

### 가. 성과관리에 대한 지원 및 협력강화

첫째, 지자체장의 관심 제고 및 직원참여를 강화해야 한다. 리더십과 관련해서는 규모가 상대적으로 큰 광역과 기초의 시의 경우에는 직원들의 입장에서 참여의 제고가 성과창출에 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 기초의 경우에는 군구는 자치단체장의 관심이 효과적인 것으로 응답하고 있었다. 이는 규모면에 상대적으로 작은 일선 지자체의 경우는 자치단체장의 관심제고가 우선되어야 함을 알 수 있으며, 상대적으로 규모가 큰 지자체의 경우는 직원참여를 유도할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 볼 수 있다.

둘째, 참여와 협력을 이끄는 제도 및 시스템을 구비하는 것이 필요하다. 평가담당자는 일반 직원들이 자체평가에 참여가 필요함을 역설하다고 인식하고 있는데, 일반 직원들의 참여를 이끌기 위해서는 의식의 변화와 함께 조직문화의 변화도 병행되어야 할 것이다. 또한 직원들 간의 학습과 이를 통한 지식 습득이 동반되어야 할 것이다.

### 나. 성과관리 역량 및 인식제고

첫째, 평가담당자가 아닌 일반 직원의 인식을 제고하여야 한다. 해당 지방자치단체의 수많은 업무 중 올해 자체평가 대상업무로는 어떤 업무를 선정할 것인지, 어떤 기준으로 평가할 것인지 등을 담당하는 것이 평가담당자의 업무이지만, 일반 직원들과 협의하여 보다 참신한 시도를 할 수 있을 것이다.

둘째, 조직임무와 목표를 명료화하는 것이 공공조직의 책임성과 성과를 향상시키는 데 중요하다는 것을 인정한다면 모호성에 대한 이해는 전략개발에 필수적이라 할 수 있다. 이를 위해서는 구성원들의 참여와 강한 협의가 필수적이라 할 수 있다(전영환,

2005). 또한 지속적인 학습을 통한 목표의 명확화를 피하는 방법밖에는 없다고 할 수 있다. 하지만 이를 어느 정도 해결할 가이드 라인(Guide Line)을 제시하면 다음과 같다.

사업의 임무 및 목표가 무엇인지를 파악하기 위해서는 여러 가지 통로를 활용할 수 있다. 법·시행령·행정규칙 또는 예산서·사업계획서·연간보고서를 찾아볼 수도 있다. 또 부처내의 고위관리자, 사업담당부서의 직원, 서비스 제공을 직접 담당하는 실무자, 고객, 국회의원 또는 그 보좌관과 논의할 수도 있다. 또 고객들로부터 접수된 불만사항, 유사한 사업을 수행하고 있는 자치단체의 경험, 그리고 사업평가 또는 성과평가 결과를 참조할 수도 있다.

임무 및 목표선언문을 작성할 때는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다(Hatry, 1999).

첫째, 해당사업이 고객과 일반대중에게 어떤 영향을 미칠 것인가에 초점을 맞춘다. 둘째, 사업이 달성하고자 하는 모든 중요한 목적을 파악한다. 사업은 종종 여러 목적을 가지는데, 이들 목적을 모두 임무 및 목적선언문에 포함시키는 것이 바람직하다. 셋째, 사업의 부작용을 최소화시킬 필요성이 있음을 명시적으로 언급한다. 가령, 수송사업의 경우 공기·하천·땅의 오염을 줄이는 것이 사업목적 중의 하나임을 지적한다. 넷째, 목적 가운데 상충하는 것이 있다면 이들을 밝히고 이들 간에 조화를 이룰 필요가 있음을 명시한다. 다섯째, 서비스를 받기 위해 찾아온 고객뿐 아니라 찾아오지 않는 고객들의 수요도 충족시키도록 노력한다는 목적을 선언문에 포함시키는 방안도 고려한다. 여섯째, 서비스의 질이 고객들에게 특히 중요한 의미를 갖는 경우에는 이와 관련된 목적을 선언문에 포함시킨다. 일곱째, 불명확한 표현을 피한다. 가령, “모든 수송체계가 원활히 작동하도록 한다”는 표현은 목적의 달성여부를 어떻게 측정할 것인지 판단하기 어려우므로 바람직하지 않다.

또한 목표의 명확성을 위해서는 어느 정도 가시화된 방법론이 있어 나름대로 이를 응용할 필요는 있다고 할 수 있다. 구체적 방법론으로 거닝-포그지수(GFI: Gunning-Fog Index)를 사용할 수 있다. 교육학분야에서 텍스트 이해용이성을 측정하는 지표로 널리 알려진 척도이며, 미션진술 명료성에 관한 선행연구에서 사용된 바 있다(Weiss & Piderit, 1999). 가령, 거닝-포그지수가 높을수록 주어진 텍스트의 이해는

어렵다고 볼 수 있다(Gunning & Kalla, 1994). 이를 산출하는 방법은 다음과 같다. 첫 번째, 임무진술서 내 문장의 수와 단어의 수를 구하여 문장별 평균단어의 수를 계산한다. 두 번째, 전체 단어 중 3음절 이상 단어가 차지하는 백분율을 계산한다. 세 번째, 이 둘을 합산한다.

#### 다. 성과측정과 관련된 집행

첫째, 대표성 높은 평가대상을 선정해야 한다. 설문결과, 평가업무나 기능이 명확해야 함은 물론 평가업무의 특성을 반영해야 함을 응답한 것처럼 평가지표 선정에 대한 애로점이 상당하다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전략계획에 입각해서 전략계획과 평가를 연계시킬 경우 상기의 문제점을 어느 정도 해결할 수 있다고 본다.<sup>35)</sup>

문제점으로 지적한 평가지표 설정의 문제는 기본적으로 조직의 비전과 미션부터 분해해서 만들어지는 체계가 아니기 때문에 파생되는 문제라 할 수 있다. 성과지표를 개발하는데 조직의 성공비전이 중요한 역할을 한다는 것은 미국에서 1993년에 전략계획과 성과측정을 법제화한 미국의 ‘정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Result Act: GRPA)’에 규정된 성과지표를 작성하는 지침에서도 나타나고 있다. 이에 의하면 성과측정과 그 결과의 활용에 있어서 첫 단계는 미션과 소망되는 결과(desired outcome)를 정하는 것이라고 규정하고 있다(GAO, 1996: 10). 공공조직의 미션과 소망하는 결과를 정의하는 과정에는 이해관계자들이 참여하고 환경을 분석(assessment)하는 내용이 포함된다. 이것은 전략계획과정의 주요단계들이 성과지표개발에 기초가 되고 있음을 의미한다. 전략계획과정에서 성과평가지표의 개발은 조직에 부여된 미션에 대한 토의자료, 미션에 대한 기술, 미션을 달성할 수 있는 전략을 식별하는데 제기되었던 중요한 질문들(key question), 전략에 대한 기술, 전략을 평가하는데 적절하다고 제안되었던 기준(criteria)들에 대한 체크리스트

35) 전략계획과 평가체계를 연계시켜 성과지표를 개발할 방법론에 관한 세부적인 논의는 본 연구의 범위를 벗어나는 문제이기 때문에 개략적인 필요성과 과정만을 나타내기로 한다.

및 성공비전 등에 기초하여 그룹도의를 거쳐서 이루어져야 한다.

둘째, 성과지표 개선방향과 관련해서는 성과목표와의 연계성이 중요하다. 성과목표(CSF)와 성과지표(KPI)가 인과적으로 잘 연계되는지 논리모형을 통해 확인하여야 한다. 결과지향성과 관련해서는 공공부문의 특성상 산출지표가 불가피한 측면이 있는 것도 사실이나, 결과지향적인 지표 개발 노력이 필요하다. 특히 사업부서의 경우 고객입장에서의 변화를 어떻게 측정할 것인지 고려하여 결과지표를 보다 늘릴 필요가 있다. 결과지표를 도출하기 위해서는 논리모형(logic model)을 활용하거나 성과순서도를 활용하는 방안, 고객들을 포함한 포커스 그룹 인터뷰를 통하여 발굴하는 방법, 서비스 파트너들에 대한 씨베이 등의 방법을 활용할 수 있다.

셋째, 적정수준의 평가대상 수를 유지해야 한다. Wildavsky(1972: 517)와 Boyne et. al.(2004)의 연구에 의하면 평가대상 수가 많을 경우 조직에 위협을 안겨다 줄 가능성이 높은 것으로 주장하고 있다. 특히 Boyne et. al.은 평가대상 수가 자체평가 수행과 부(-)의 관계에 있는 것으로 결론짓고 있다. 전체 자치단체, 평가담당부서, 개인 수준마다 적절한 평가대상 수가 어느 정도인가 하는 것은 자치단체들에게 고민거리가 아닐 수 없다. 그러나 적절한 평가대상 수는 각 자치단체에 따라 달라질 수밖에 없다. 설문에 보면 평가지표가 많을수록 좋다는 의견도 상당수를 차지하고 있어 핵심적 지표선정이 중요함을 알 수 있다.

넷째, 목표치 설정에 대한 좀 더 많은 고려가 필요하다. 목표치(target)는 부서 핵심업무의 성과지표별로 확인된 특정(specific) 성과수준을 말한다. 어떠한 성과평가도 이러한 명시적인 목표치의 설정 없이는 효과적으로 추진될 수 없을 것이다. 성과평가는 미리 설정된 목표치(또는 성과표준)에 비추어 성과를 측정하기 때문이다. 그리고 목표치는 해당업무에 대해 기관이 기대하는 성과수준이며, 조직발전전략에 기여목표를 부여하는 것이다.

해당 핵심업무의 목표치는 미리(ahead of time), 그리고 관리자와 해당 업무의 담당자간의 협력적인 관계 속에서 결정되어야 한다. 해당업무의 성과지표별로 목표치를 설정할 때 준거기준이 되는 것은 전략계획상의 목표치, 전년도 실적치, 벤치마크(benchmark) 등이다. 전략계획(주요업무계획 등)에서 이미 해당 업무에 대한 연도별

목표치를 설정하고 있는 경우에는 그것을 그대로 적용하면 될 것이다. 그러나 전략계획을 운용하고 있지 않거나 전략계획에서 해당 업무의 목표치를 제시하지 않은 경우 전년도 실적치를 활용할 수 있을 것이다. 또한 연도별 변화가 심할 경우 과거 2-3년치를 기준으로 평균실적치를 따져 그것을 활용할 수 있을 것이다. 신규사업으로 실적치가 없는 경우는 시행 최초 3개월치를 년으로 환산하여 실적으로 간주할 수 있을 것이다.

해당 목표치의 적정성 여부를 판단하기 위해서는 비슷한 여건의 지방자치단체의 비교가능한 자료를 구득하여야 한다. 비교대상 자치단체의 최고 실적치를 벤치마크로 하여 목표치를 설정하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다. 한편, 목표치를 설정할 때 고려해야 할 사항들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 하나의 측정지표에 하나의 목표치를 설정해야 한다. 목표가 너무 많은 것은 없는 것과 마찬가지일 수 있기 때문이다. 직원들은 어느 정도 목표달성가능성이 기대될 때만 동기부여(motivation)가 되는 것이다. 둘째, 기급적 목표는 수치화되어야 한다. 목표는 구체적이고 현실적이어야 달성 가능할 수 있기 때문이다. 셋째, 목표치는 기대하고 있는 성과와 부합하여야 한다. 목표치의 설정은 해당업무의 개선에 기여할 수 있도록 이루어져야 한다는 것이다. 넷째, 전략적 과제의 해결과 관계성을 가져야 한다. 해당 업무의 성과지표와 목표치가 전략적 과제를 해결하는데 중요한 역할을 담당해야 하기 때문이다. 마지막으로 2년 목표치(two-year targets)가 가장 도전적일 수 있다. 단년도 목표치 설정으로는 문제를 해결할 수 있는 시간이 부족할 수 있기 때문이다. 계속 이러한 목표수준에 관련된 데이터가 매년 축적될 시 그에 대한 증감율을 확인할 수 있다. 그러기 위해서는 정보시스템 구현의 전제가 필요하지만, 요즘 대부분이 컴퓨터상에서 업무를 처리하고 있으며, 자치단체의 경우 내부 인트라넷과 정보시스템을 구축하고 있기 때문에 어렵지 않을 것으로 보인다. 다만, 이를 통해 변동이 심하지 않고 안정된 항목의 경우 축적된 데이터를 사용하여 보다 쉽게 목표치를 설정할 수 있을 것이다.



## 라. 전략계획적 실행

지방자치단체 성과관리체계는 상위계획과의 연계는 물론, 부서(국/실장, 실/과장)의 성과목표와 연계하여 운영하고 있다. 이는 성과관리(자체평가)와 직무성과평가의 연동을 통해 기관의 목표와 주요정책과제가 부서장 개인의 목표설정 및 성과관리와도 연계될 수 있도록 하는데 있다.

이러한 자체평가와 성과계약제의 연동은 도정 주요계획의 책임성 강화와 실행력 제고 측면에서 효율적인 성과관리수단이라 할 수 있다. 문제는 어떻게 연계시켜야 당초의 목적을 달성 할 수 있는가에 있다.

자체평가는 담당(계)수준에서 추진한 성과지표(업무)에 대한 평가결과의 합계를 과실 수준의 성과목표(사업)의 평가결과로, 국/실 수준의 전략목표(정책) 평가결과는 해당 과/실에서 추진한 성과목표(사업)의 평가결과의 합계를 적용하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 연계방식은 평가대상이 국/실 수준과 과/실 수준에 따라 평가대상과제의 수준이 다른 것을 고려한다면 국/실과 과/실 의 평가 기준에 차이를 두는 것이 합리적이다. 즉, 국/실 단위에서는 전략목표(정책)에 대한 추진성과에 초점을 둔 평가인 반면, 과/실 단위는 성과목표(사업)에 초점을 둔 평가이기 때문에 평가의 기준이나 관점에 차이가 있어야 한다. 이는 성과관리의 궁극적인 목적이 지방자치단체에서 추구하는 비전을 전략적으로 달성하기 위한 수단이기 때문에 평가기준이나 관점에 분명한 의도가 내재되어야 한다. 그러나 평가수준이나 관점으로 어떤 내용이 적합한 것인가는 전적으로 자치단체의 성과관리 방향성에 따라 달라질 수 있는 선택의 문제라 사료된다.

## 마. 성과측정 결과의 수용성 증진

첫째, 성과측정 결과에 대한 신뢰성을 확보해야 한다. 평가결과를 신뢰하지 않는 현 상황에서 신뢰하지 않는 평가결과를 활용하는 것은 오히려 불만과 불신을 조장할 가능성이 높다.

둘째, 다양한 평가결과 보고서 발간이 필요하다. 공정하고 종합적인 보고서가 되도

록 평가관련자들이 평가보고서 작성에 참여하고, 평가결과 보고서를 모든 관련자에게 배포하는 것이 필요하다.<sup>36)</sup>

## 바. 성과측정 결과 활용

성과측정을 통해 그 결과가 도출된 후에는 평가결과를 활용하는 것이 필요하다. 그 동안 우리나라의 평가는 결과에 따라 줄세우기식 경향을 보여서, 평가결과 활용은 오직 평가담당자 및 평가담당부서의 책임만으로 인식되어 왔다. 따라서 이러한 안 좋은 인식을 개선해야 한다.

첫째, 평가결과를 공개하는 것이 활성화 되어야 한다. 선진국의 경우 각종 매체를 통해 평가결과를 지역주민에게 공개하고 있다.<sup>37)</sup> 평가결과에 따라 선거에서 연임이 가능한 정치적 환경에 비추어 볼 때(Kaplan, 2000: 3), 평가결과와 공개는 상당한 이슈로 부각될 가능성이 크다고 하겠다. 평가결과와 중요한 고객은 예산을 승인해 주는 지방의회가 될 것이며, 이는 곧 납세자인 시민이 될 것이다. 결국 평가를 통해 지방자치단체의 성과를 보여줘야만 예산사용에 대한 정당성을 확보할 수 있다. 자치단체 입장에서는 민간부문과는 달리 평가결과 공개가 곤란할 수 있는 여지가 있으며 이에 대한 설문 결과를 보면 공개여부에 대해 명확치 않은 인식을 나타내고 있다. 즉, 평가결과 공개에 따라 질책으로 이어질 것인지에 대한 두려움과 본인이 하는 업무에 대한 정당성을 확보하려는 차원이 공존하고 있다고 판단된다.

둘째, 평가결과에 따른 인센티브 제공이 필요하다. 조직 내 보상체계를 적용하는 것은 조직의 역동성을 최대한 이끌어 내는 것으로, 보상체계를 통해 조직 내 구성원들을 독려하고 조직목표와 상응하는 방향으로 구성원의 행태와 노력을 이끌어 내려는 전략이다.<sup>38)</sup> 그러나, 연구자가 심층면접한 대다수의 자치단체의 피평가자들은 평

36) Scriven(1991)은 최종보고서 초안의 회람을 통해 보고서가 사전에 검토되어야 한다고 제안하고 있다(홍형득, 2002: 21).

37) 캐나다 온타리오 주는 세금고지서에 평가결과를 동봉하여 보냄으로써, 주민들에게 행정의 성과를 정기적으로 공개하고 있다(이혜영 외, 2004: 62).

38) 연구자가 심층면접한 결과, 광역시도인 경상북도의 경우 성과상여금, 성과연봉 반영, 성적우수 부서에

가지표 선정 및 평정결과를 신뢰하지 않기 때문에 인센티브가 부서 및 개인간 갈등을 조장할 가능성이 있음을 토로하고 있었다. 따라서 준비가 안된 상태에서 성급하게 보상과 연계하는 것은 오히려 부작용만 야기시킬 수 있다고 보여진다. 측정이 어려운 지표나, 측정이 가능하더라도 바로 보상과 연계시키기에 민감한 지표들이 존재하므로, 이 경우 이런 지표를 제외한 나머지 지표를 가지고 우선적으로 보상과 연계시키고 시간이 흐른 후 민감한 지표들이 안정되고 신뢰가 쌓이면 그 때 가서 그 지표들을 보상에 반영하는 단계적 접근법이 바람직하다고 할 것이다.

셋째, 성과공시와 관련하여 정부업무평가기본법 제26조(평가결과의 공개)를 보면, “국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.”라고 명시하여 자치단체에서 실시한 평가결과도 공개토록 하고 있음.

이 조항의 의미는 평가제도를 통하여 도(국)민에 대한 행정 설명 책임을 보다 강화하는데 있음. 따라서 지방자치단체정에 대한 평가결과 등의 정보를 주민이 용이하게 접근할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그러나 우리나라 대다수의 정부기관에서는 평가결과에 대한 정보이용이 불가능 하거나 제한적으로 공개하고 있는 것이 현실이다.

따라서 평가결과의 공개방법에 대한 지침이 필수적으로 요구되고 있으며, 지방자치단체를 포함한 자치단체의 경우 조례제정 등이 필수적으로 요구됨. 한편, 지침(조례)에는 평가결과(평가서) 뿐만 아니라, 평가와 관련된 상위계획의 수립목적이나 구체적인 내용은 물론 공개방법 등을 포함해야 한다.

또한, 평가결과에 대해 주민으로부터 의견수렴 창구를 마련하여 도정 전반의 수준과 질을 제고할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 평가결과의 접근성, 신속성, 내용 이해의 용이성 등을 고려할 필요가 있다.

이러한 측면을 감안해 볼 때, 가장 효율적인 수단은 도 홈페이지를 통한 공개, 평

---

대한 시상, 평가결과 순위공개가 이루어지고 있었다. 기초자치단체인 경기도 화성시의 경우, 첫째, 부진 또는 시행상의 문제점 등 시정을 요하는 사항에 대해서는 조치계획을 수립·시행하고 후년 및 차후년도 주요업무계획에 반영하며, 둘째, 예산조치 및 감사가 필요한 사항은 예산반영 또는 자체감사를 실시하였다. 셋째, 인터넷 등을 활용하여 평가결과를 공개하며, 넷째, 평가결과 우수부서 포상 및 근무평정 등 인사고과에 반영하는 조치를 하고 있었다.

가보고서의 작성 및 배포가 요구된다. 특히, 우리나라의 경우 국민들의 정보화 수준과 이용환경을 고려해 볼 때 지방자치단체 홈페이지를 통한 평가결과의 공개와 의견수렴은 매우 효율적인 공시의 수단으로 판단된다.

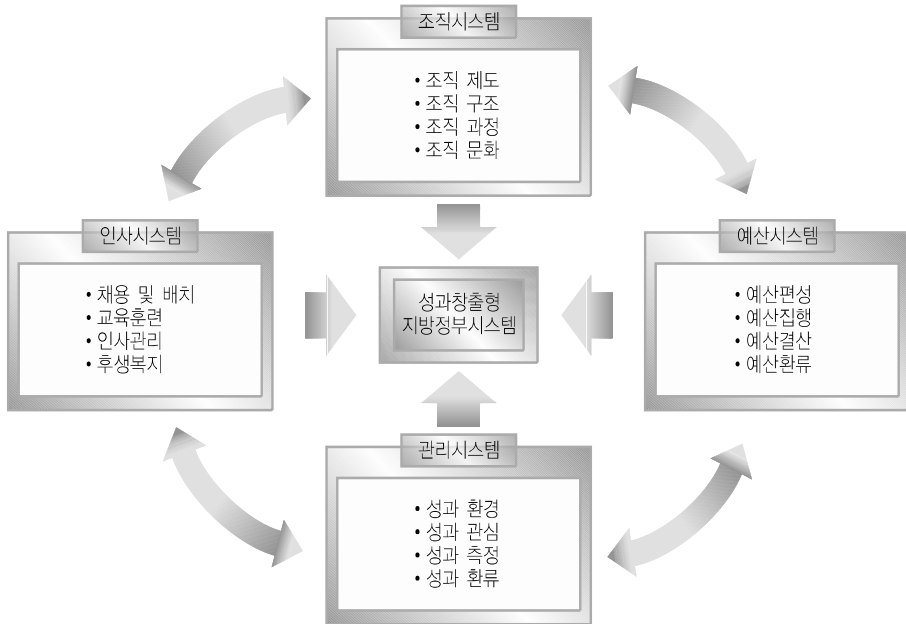
## 제7장 성과창출형 지방정부 시스템 구축을 위한 통합 모형

### 제1절 기본 방향

성과창출형 지방정부가 되기 위해서는 구성 요소인 조직, 인사, 예산, 관리시스템의 요소들이 체계적으로 연결되어 운영되어야 한다. 조직, 인사, 예산시스템이 상호 유기적으로 연계하여 지방정부의 성과창출을 가져오며, 관리시스템이 조직, 인사, 예산시스템의 유기적 연계를 강화하고 촉진하는 모형으로 기본 방향을 설정하였다.

성과창출을 위한 지방정부 시스템을 구축하기 위한 조직시스템은 조직제도, 조직구조, 조직과정, 조직문화를 기본 요소로 하였고, 인사시스템은 채용, 교육훈련, 후생복지, 환류로 설정하였다. 그리고 예산시스템은 예산편성, 예산집행, 예산결산, 예산환류로 기본 요소를 구성하였으며, 관리시스템은 성과환경, 성과관심, 성과측정, 성과환류를 기본 요소로 설정하였다. 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 구축하기 위한 기본 방향을 도식화 하면 아래의 [그림 7-1]과 같다.

그림 7-1. 성과창출형 지방정부 시스템 구축의 기본 방향



먼저 지방정부 시스템이 성과를 창출하기 위해서는 전체 시스템의 하위 시스템인 조직, 인사, 예산, 관리시스템이 개별적으로 지방정부의 성과를 창출하기 위해 필요한 각 영역에서 제 역할을 다해주어야 한다. 전체 시스템 내에서 나름대로 지향하는 가치를 가져야 하고, 그 가치를 실현하기 위하여 제시될 수 있는 문제점들을 교정하고 개선해 나갈 수 있어야 한다. 물론 각 영역에서 지향하는 가치는 성과창출형 지방정부 시스템이라는 최상의 가치와 긴밀하게 연계될 필요가 있다.

따라서 지방정부 조직시스템의 경우 조직제도, 조직구조, 조직과정, 조직문화 등 조직시스템의 구성요소들이 성과창출형 지방정부가 지향하는 가치인 성과를 창출할 수 있도록 변화되어야 한다. 또한 지방정부 인사시스템의 경우 인력의 채용 및 배치, 교육훈련, 인사관리, 후생복지 등 인사시스템의 구성 요소들이 성과창출형 지방정부가 지향하는 가치인 성과를 창출할 수 있도록 변화되어야 한다. 그리고 지방정부 예산시스템의 경우에도 예산의 편성, 예산의 집행, 예산의 결산, 예산의 환류 등 예산시

시스템의 구성 요소들이 성과창출형 지방정부가 지향하는 가치인 성과를 창출할 수 있도록 변화되어야 한다. 마지막으로 지방정부 관리시스템의 경우 성과관리의 환경, 성과에 대한 관심, 성과의 측정, 성과의 환류 등 관리시스템의 구성 요소들이 성과창출형 지방정부가 지향하는 가치인 성과를 창출할 수 있도록 변화되어야 한다.

결국 지방정부 시스템을 구성하고 있는 하위 시스템의 요인들이 성과를 창출하는데 기여하도록 작동하여야 성과창출형 지방정부 시스템의 구축이 가능하다. 이하에서는 이러한 기본 방향 하에서 먼저 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인을 종합하여 제시한다. 그리고 이러한 논의를 종합하여 시스템 이론의 관점에서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략을 정책적 제언에 대신하여 제안하고자 한다.

## 제2절 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인 분석 — II

### 1. 성과창출형 지방정부 조직시스템의 요인

#### 가. 조직운영의 유연성 제고

지방정부 조직시스템을 성과창출형으로 변화시키기 위해서는 조직운영의 유연성을 제고할 필요가 있다. 조직운영의 유연성 제고를 위해서는 먼저 현재의 총액인건비제와 기구설치규정을 완화하거나 폐지하는 것이 바람직하다. 현재의 정원관리 및 기구설치에 대한 규정의 완화 또는 폐지를 통하여 지방자치단체가 자율적으로 지역 실정에 적합한 행정기구를 설치하고 필요한 조직 형태와 공무원 정원을 정할 수 있도록 하여야 한다. 조직운영의 유연성 제고는 급변하는 행정수요에 신속적으로 대응할 수 있을 뿐만 아니라 조직의 성과창출에도 기여할 수 있다.

## 나. 상시적인 조직진단분석체계 확립

조직운영의 유연성이 제고되면, 지방자치단체는 중앙의 관여 없이 자기 책임 하에 조직을 구성하고 운영할 수 있는 역량을 갖출 것이 요구된다. 즉, 지방자치단체 스스로 조직관리를 최적화하기 위해서는 정례적으로 조직운영의 문제점을 발굴하고 개선 조치를 강구할 수 있어야 한다. 또한 현재 실시하고 있는 조직정보공개 내용을 보다 체계화하여 자치단체간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 적절한 조직관리를 유도하기 위해서는 적절한 수준의 유인책 역시 필요하다.

## 다. 목표지향 조직구조의 설계

지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하기 위해서는 지방정부의 조직구조를 목표 중심으로 설계하여야 한다. 목표 중심으로 조직구조를 설계하기 위해서는 조직의 목표를 명확히 설정하여야 한다. 조직이 추구하는 목표가 명확하지 못하면 이를 달성하기 위한 역할 구조를 설계하고 유지하는 것이 어렵기 때문이다. 또한 부서의 목표를 조직 전체의 목표에 부합하도록 조직화하고 설정하여야 한다. 그리고 각 부서의 목표는 구체적이고, 측정가능하고, 합의에 의해, 현실적으로, 달성기간을 명시하여 제시하여 상시적으로 평가하여야 한다.

## 라. 의사결정 권한과 책임의 명확화

지방정부 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하여야 한다. 의사결정과정에서 권한과 책임을 명확히 하기 위해서는 조직의 미션, 조직 목표, 부서 목표, 개인의 목표를 명확히 연계하고, 이들 목표를 연계시켜 관리하여야 한다. 그리고 개인의 성과가 부서의 성과와 연계되고, 부서의 성과가 조직 전체의 성과와 연계될 수 있어야 한다. 또한 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하기에 위해서는 적절한 권한의 위임이 필요하다. 정확한 업무 분석을 통하여 권



한의 위임이 가능한 업무는 모두 하위 부서로 권한을 위임하는 것이 바람직하다. 결국 의사결정 권한과 책임을 명확히 하고, 성과에 대한 인센티브를 강화하면, 조직의 성과는 높아질 것이다.

### 마. 실적, 창의, 자율 중심의 조직문화

지방정부의 조직시스템이 높은 성과를 창출하도록 하기 위해서는 지방자치단체의 조직문화를 실적지향 조직문화, 창의혁신 조직문화, 자율지향 조직문화로 변화시켜 나가야 한다. 첫째, 조직의 인사 능력과 성과 중심의 인사와 공정하고 객관적인 평가를 통해 실적지향 문화를 정착시켜 나가야 한다. 둘째, 조직구성원들이 창의적이고 혁신적인 다양한 아이디어를 자유롭게 제안할 수 있는 분위기를 만들어 주고, 조직의 성과창출에 기여하는 조직구성원들에 대해서는 적극적인 인센티브를 주어야 한다. 셋째, 조직구성원과의 자율적인 토론과 학습 분위기를 장려하고, 구성원들 간의 정보교류를 활성화하여야 하며, 탄력적이고 유연한 근무체계 등 조직구성원들이 자유롭게 자율적인 분위기에서 업무를 수행하도록 하여야 한다.

## 2. 성과창출형 지방정부 인사시스템의 요인

### 가. 경쟁력 제고를 위한 채용

성과창출형 인사시스템에서 지방정부의 경쟁력 제고를 위한 투입요인은 새로운 인력의 조직내 투입이라고 볼 때 채용은 경쟁력 제고를 위한 투입요인으로 그 중요성이 크다고 볼 수 있다. 전문성을 갖춘 유능한 인재가 공직에서 역량을 발휘할 수 있을 때 경쟁력을 제고 할 수 있다. 신규채용이 아니라도 보직 및 직위에 대한 임용도 투입단계로 볼 수 있으며, 개방을 통한 경쟁체제를 강화할 필요가 있다. 임용과정을 공개하고 적극적으로 유인하여 유능한 젊은 인재가 공직에 보임할 수 있도록 신규채용의 기회를 확대할 필요가 있다. 또한 전문인력이 적절한 위치에 보임될 수 있는 개방형 임용제도를 확대하여야 할 것이다. 개방형 임용제는 광역지방자치단체, 기초지

방자치단체, 중앙정부, 그리고 민간전문가에게도 개방하여 시장원리에 의한 보임을 할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이러한 개방형임용제도의 확대는 인사교류의 경계를 초월하는 제도로써 설문조사에서도 나타났듯이 지방공무원과 전문가들이 교류의 필요성을 제기하고 있다. 보직임용에서도 내부개방형 경쟁체제를 도입하여 직위 및 보직에 대해 내부와 외부에 개방하여 내부경쟁체제를 도입하여 개인의 관심과 조직의 목표에 적합한 인재를 광범위하게 모집하여 활용할 때 성과창출이 가능할 것이다.

## 나. 균등한 기회를 위한 인사배치

행정에서 시장논리의 도입은 행정인력의 경쟁력이 중요한 가치로 인식되어지고 이에 대한 생산성이 주요한 변수로 인식하게 되었다. 자유시장경쟁체제하에서 성과창출은 구매력을 동원할 수 있는 공무원의 역량과 함께 이들 역량을 결집할 수 있는 적재적소에 배치가 중요하다. 인사배치 과정에서 개인의 역량과 경험, 그리고 관심을 반영하여 적재적소에 배치할 때, 지방공무원의 역량을 최대로 발휘할 수 있으며 성과창출을 위한 지방정부의 역량도 제고 될 수 있다. 시장논리 속에서 공무원의 역량은 효율성, 생산성, 경쟁력을 갖춘 공무원의 적재적소에 배치함으로써 역량을 극대화하는 것이다. 시장원리에서 인건비에 대한 산출의 개념이 투입에 대한 산출로 분석되어질 수 있다. 인사의 투명성과 공정성은 인사배치의 합리성에서 기인한다고 볼 수 있다. 균등한 기회를 보장할 수 있는 인사배치는 지방정부의 공정한 사회를 실현할 수 있는 전환점이 될 수 있다.

## 다. 고객 만족을 위한 인사교류

설문조사에서도 나타났듯이 지방행정공무원이 가장 개선해야 할 과제를 인사교류로 응답하고 있다. 인사교류는 성과창출형 인사시스템을 정착하기 위한 내부 고객의 기대를 욕구에서 출발한다. 지방공무원 개인적 차원의 희망과 직무상의 능력발전을 위한 욕구 등이 배경이 될 수 있지만, 지방자치시대에서 인사교류는 더 많은 한계를

가지고 있다. 설문결과와 같이 인사담당공무원과 외부전문가가 가장 개선해야 할 분야로서 인사교류를 선택하고 있다. 이는 지방공무원이 인사교류를 희망하는 것이고, 외부전문가도 인사교류를 통한 서비스 품질제고를 기대하고 있다. 지방행정의 외부고객인 주민에 대한 만족할 수 있는 행정서비스를 제공하기위한 방안으로 인사교류가 제안될 수 있다. 고객인 주민을 위한 행정서비스의 품질개선을 위해서 전문성과 경험을 갖춘 외부인력을 충원할 수 있다는 점에서 인사교류는 공무원의 역량강화와 전문성 제고를 통한 서비스 품질의 제고를 달성할 수 있는 방안이기도 하다.

#### 라. 전문성 제고를 위한 교육훈련 및 상시학습

성과창출을 위한 지방정부의 단기간에 전문성을 제고할 수 있는 방안으로 교육훈련과 상시학습체계가 원활한 역할을 수행하여야 할 것이다. 현재 지방자치단체로부터 제공되는 교육 및 학습 프로그램은 시장에서 구매력이 약하다는 설문결과를 볼 때, 직무에 필요한 전문지식을 교육훈련 또는 상시학습 체계 속에서 습득할 수 있어야 할 것이다. 지방정부가 제공하는 교육프로그램이 민간부문이 제공하는 프로그램보다는 직무에 직접적 도움이 될 수 있거나 개인의 관심영역을 충족시킬 수 있어야 할 것이다. 교육훈련프로그램이나 상시학습프로그램이 고객인 공무원의 관심과 이해관계를 충족시킬 수 있는 프로그램을 개발하고 충실한 양질의 내용을 전달할 수 있어야 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

#### 마. 성과지향적 인사관리

성과창출형 지방정부의 인사시스템을 정착하기 위해서는 성과관리에 대한 정당성과 타당성이 전제되어야 한다. 공무원의 직무에 대한 성과가 개인의 능력개발을 위한 자료로서 가치에서부터, 공무원의 경력관리, 보직경로, 그리고 인센티브까지도 연계될 수 있어야 할 것이다. 현재 지방정부에서 다양한 성과지향적 정책을 수립하고 시행하고 있지만, 설문결과에서 같이 공무원의 부정적, 냉소적 정서를 부인할 수 없다. 인사시스템에서의 성과지향적 요소는 공무원의 자기 개발 및 혁신을 통한 생산품, 즉 성

과물을 제시하게 하는 것이다. 실제 공공부문에서 성과물이 유형으로 제기되기는 어렵지만, 성과지향적 인사시스템에서는 과정을 중요성을 고려한 지향점이다.

## 바. 공정한 인사관리를 위한 노동조합

현재정부에서 가장 많이 사용하고 있는 용어 중에는 “공정한 사회”가 핵심 이슈이다. 공정한 사회에서 심한 갈등의 대상이 인사의 공정성이라고 볼 수 있다. 공정한 인사시스템에서 임용제도 예로 신규임용, 보직임용, 직위보임, 개방형 임용에 대한 공정성, 투명성, 정당성이 제기되고 있다. 인사관리체계 속에서 지방공무원의 인사투명성을 제고하기 위한 보완장치로서 노동조합 또는 직장노사협의회가 있다. 노동단체는 공정한 인사관리를 위한 견제기구로서 노동조합의 역할 뿐만아니라, 설문조사에서 나타난 것 같이 후생복지에 대한 조합원의 의견을 취합하여 전달하고 이를 적극적으로 추진하게 하는 역할을 요구하고 있다. 공정한 지방정부를 위한 인사관리에서 투명성과 공정성을 확보할 수 있을 때, 지방정부의 공정성이 확보될 수 있을 것이다. 지방정부의 인사투명성을 제고하기 위한 대안으로 공무원 노조 또는 직장노사협의회의 안정적 정착을 통한 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

## 3. 성과창출형 지방정부 예산시스템의 요인

### 가. 예산편성단계

#### 1) 예산편성과정의 유연성: 유연한 형식의 예산편성

예산편성단계에서는 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있도록 각 재정관리제도가 유연한 형식을 지향하여야 한다. 이를 위하여 중기재정계획은 과학적인 추계기법의 적용, 전문인력의 확보 및 양성이 필요하며, 재정투융자심사는 투융자심사기준의 구체화(정량화), 사업유형(예를 들면 수익성 사업과 비수익성 사업)별 차등화 된 기준 적용, 각 기준별 점수제 도입 등이 필요하고, 사업예산제도는 비전, 미션, 중장기 전략

목표 등과 같은 가치체계의 형성 및 구체화, 전 직원 공유, 정책사업의 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과지표의 개발·설정 등이 필요하다.

## 2) 중·장기적 관점을 가지되 구체적인 내용을 반영한 제도의 설계: 미래지향적 예산편성

예산편성을 할 때에는 중장기적인 관점을 가지되 가능한 한 구체적인 내용을 담을 수 있도록 제도를 설계하여야 한다. 이를 위하여 중기재정계획은 계획의 일관성 유지, 국가정책과의 긴밀한 연계 등의 노력이 필요하고, 재정투융자심사는 타당성조사의 독립성과 객관성 확보가 필요하며, 지방채발행승인제도는 중장기적 관점에서 지방채 발행한도액을 책정할 수 있도록 시계열적 자료를 활용할 필요가 있으며, 사업예산제도는 사업수행에 소비된 원가산정노력 및 정책·사업의 체계화 과정이 필요하다.

## 3) 객관적인 평가와 체계적인 환류장치를 포함한 제도의 설계: 성과지향적 예산편성

예산편성시에는 객관적인 평가와 체계적인 환류장치를 포함하여 제도를 설계하여야 한다. 이를 위하여 사업예산제도는 예산과 성과관리의 연계운영이 곤란하다는 문제를 해결하여야 하며, 이를 위하여 성과관리의 결과를 예산과정에 환류할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

## 4) 제도설계과정의 절차적 합리성 도모: 절차 존중형 예산편성

예산편성단계에서는 제도설계과정의 절차적 합리성을 도모하여야 한다. 이를 위하여 중기재정계획은 중기재정계획 반영비율을 공통 공시항목에 포함하고, 재정투융자심사는 심사의 공정성과 객관성을 위하여 투융자심사위원회의 위원장을 민간위원으로 대체하여야 한다.

## 5) 지방자치단체 또는 사업간 상호 경쟁요소 도입: 경쟁지향적 예산편성

예산편성을 할 때에는 지방자치단체간 또는 사업간 상호 경쟁요소를 도입하여야 한다. 이를 위하여 중기재정계획은 평가 및 모니터링 시스템을 구축하여야 하고, 재정투융자심사는 외부 심사자들에게 충분한 정보 제공, 투자심사 대상금액의 상향조정 등이 필요하며, 지방채발행승인제도는 중앙정부에서 공여하는 각종 보조금적 성격의 인수자금을 축소하고 국고보조금으로 전환, 지역개발공채, 도시철도채권 등 강제첨가 소화방식의 공채발행 폐지, 지방재정공제회에서 공여하는 청사정비기금 등 공공자금의 축소, BIS 비율 산정시 위험가중치의 하향조정, 지방자치단체의 재무적 위험도(상환능력)와 관련한 재정정보의 체계적 공급, 총액한도 대상 지방채무 범위의 확대, 신용평가에 의한 기재자율권의 전면적인 보장, 재정위기관리제도 도입 등이 필요하다.

### 나. 예산집행 및 결산·환류단계

#### 1) 담당자에게 재량권과 유연성 부여: 예산집행의 재량권 부여

예산집행 및 결정단계에서는 담당자에게 재량권과 유연성을 부여하여야 한다. 이를 위하여 복식부기회계제도는 사업별 총비용 산정방안을 마련하여야 하고, 사업별 총비용을 산출하기 위한 간접비의 적절한 배분이 필요하며, 지방재정분석진단제도는 상시성을 보완하여야 하며, 주민참여예산제도는 획일적인 방식으로 운영되기 보다는 지역의 특성과 연계하여 운영할 수 있도록 조치하여야 한다.

#### 2) 결과에 대한 책임성 확보장치 마련: 예산운영의 책임성 부여

예산집행 및 결정단계에서는 결과에 대한 책임성 확보장치를 마련하여야 한다. 이를 위하여 지방재정공시제도는 주민들이 알고자 하는 정보의 제공, 다양한 채널을 활용하여 주민의 접근성 제고, 성실하게 재정공시를 유도할 수 있는 제도적 장치 마련, 지방재정공시심의위원회의 심의 기준 구체화 등이 필요하며, 주민참여예산제도는 시

민참여를 활성화하기 위하여 다양한 정보제공, 홍보, 교육, 시민단체와의 연계프로그램 등의 활용이 필요하다.

### 3) 성과정보와 예산의 상호 연계성 확보: 성과연계적 예산운영

예산집행 및 결정단계에서는 성과정보와 예산의 상호 연계성 확보가 필요하다. 이를 위하여 복식부기회계제도는 복식부기 및 사업별 예산제도간 결산정보의 차이 조정, 복식부기 결산서류의 체계화 노력, 재무회계시스템이 복식부기제도로 통합·조정되는 것을 전제로 결산서류를 복식부기 결산서 중심으로 체계화 등이 필요하다. 지방재정분석진단제도는 재정위기관리제도적 요소를 보다 다양하게 반영하고, 자료의 축적 및 보고서 발간시 다년간 결과치를 포함하고, 다양한 컨설팅 기능 제공, 재정분석 및 진단 기준을 결과(outcome) 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 지방재정공시제도는 재정공시의 내용을 계획과 실적, 예산과 결산 등이 연계될 수 있도록 하는 노력이 필요하며, 주민참여예산제도는 일정규모 이상 사업에 대해서는 의무적으로 공청회 등과 같은 주민의견 수렴장치를 마련하여 운영할 필요가 있다.

### 4) 지방자치단체 또는 사업간 상호 경쟁요소 도입: 경쟁적 예산운영

예산집행 및 결산단계에서는 지방자치단체 또는 사업간 상호 경쟁요소를 도입하여야 한다. 이를 위하여 지방재정공시제도는 최근의 자료가 재정고에 있도록 유관기관과 연계하고, 용어 설명집 등을 수록하여야 하며, 주민참여예산제도는 주민이 제시한 사업간 우선순위선정 등을 위한 기준 마련 및 선정결과의 주민 공개가 필요하다.

## 4. 성과창출형 지방정부 관리시스템의 요인

### 1) 성과관리의 관심도 제고

이와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 다음과 같은 실천과제를 발굴하여 관리하

여야 한다. 첫 번째로 성과관리에 대한 지원 및 협력강화이다. 첫째, 지지체장의 관심 제고 및 직원참여를 강화해야 한다. 리더십과 관련해서는 규모가 상대적으로 큰 광역과 기초의 시의 경우에는 직원들의 입장에서는 참여의 제고가 성과창출에 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 기초의 경우에는 군구는 자치단체장의 관심이 효과적인 것으로 응답하고 있었다. 둘째, 참여와 협력을 이끄는 제도 및 시스템을 구비하는 것이 필요하다. 평가담당자는 일반 직원들이 자체평가에 참여가 필요함을 역설한다고 인식하고 있는데, 일반 직원들의 참여를 이끌기 위해서는 의식의 변화와 함께 조직문화의 변화도 병행되어야 할 것이다.

## 2) 성과관리에 대한 역량강화

두 번째로 성과관리에 대한 역량 및 인식제고이다. 첫째, 평가담당자가 아닌 일반 직원의 인식을 제고하여야 한다. 해당 지방자치단체의 수많은 업무 중 올해 자체평가 대상업무로는 어떤 업무를 선정할 것인지, 어떤 기준으로 성과측정 할 것인지 등을 담당하는 것이 평가담당자의 업무이지만, 일반 직원들과 협의하여 보다 참신한 시도를 할 수 있을 것이다.

## 3) 체계적인 성과측정

세 번째로 성과측정상의 체계적 운영이다. 첫째, 대표성 높은 성과측정 대상을 선정해야 한다. 설문결과, 성과측정 업무나 기능이 명확해야 함은 물론 성과측정 업무의 특성을 반영해야 함을 응답한 것처럼 성과측정 지표 선정에 대한 애로점이 상당하다고 할 수 있다. 둘째, 성과지표 개선방향과 관련해서는 성과목표와의 연계성이 중요하다. 성과목표(CSF)와 성과지표(KPI)가 인과적으로 잘 연계되는지 논리모형을 통해 확인하여야 한다. 셋째, 적정수준의 성과측정 대상 수를 유지해야 한다. Wildavsky(1972: 517)와 Boyne et. al.(2004)의 연구에 의하면 성과측정 대상 수가 많을 경우 조직에 위험을 안겨다 줄 가능성이 높은 것으로 주장하고 있다. 적절한 성과측정 대상 수는 각 자치단체에 따라 달라질 수밖에 없다. 설문에 보면 성과측정지



표가 많을수록 좋다는 의견도 상당수를 차지하고 있어 핵심적 지표선정이 중요함을 알 수 있다. 넷째, 목표치 설정에 대한 좀 더 많은 고려가 필요하다. 목표치(target)는 부서 핵심업무의 성과지표별로 확인된 특정(specific) 성과수준을 말한다. 어떠한 성과성과측정도 이러한 명시적인 목표치의 설정 없이는 효과적으로 추진될 수 없을 것이다. 성과성과측정은 미리 설정된 목표치(또는 성과표준)에 비추어 성과를 측정하기 때문이다.

#### 4) 전략계획적 실행

네 번째로 전략계획적 실행이 필요하다. 지방자치단체 성과관리체계는 상위계획과의 연계는 물론, 부서(국/실장, 실/과장)의 성과목표와 연계하여 운영하고 있다. 이는 성과관리(자체평가)와 직무성과성과측정의 연동을 통해 기관의 목표와 주요정책과제가 부서장 개인의 목표설정 및 성과관리와도 연계될 수 있도록 하는데 있다.

#### 5) 성과관리의 수용성 증진

다섯째로 결과의 수용성 증진이 필요하다. 첫째, 성과측정결과에 대한 신뢰성을 확보해야 한다. 성과측정결과를 신뢰하지 않는 현 상황에서 신뢰하지 않는 성과측정결과를 활용하는 것은 오히려 불만과 불신을 조장할 가능성이 높다. 둘째, 다양한 성과측정결과 보고서 발간이 필요하다. 공정하고 종합적인 보고서가 되도록 성과측정관련자들이 성과측정보고서 작성에 참여하고, 성과측정결과 보고서를 모든 관련자에게 배포하는 것이 필요하다.

#### 6) 성과측정결과의 활용 활성화

여섯째로 성과측정결과 활용이 활성화되어야 한다. 성과측정을 통해 그 결과가 도출된 후에는 성과측정결과를 활용하는 것이 필요하다. 그 동안 우리나라의 성과측정은 결과에 따라 줄세우기식 경향을 보여서, 성과측정결과 활용은 오직 성과측정담당

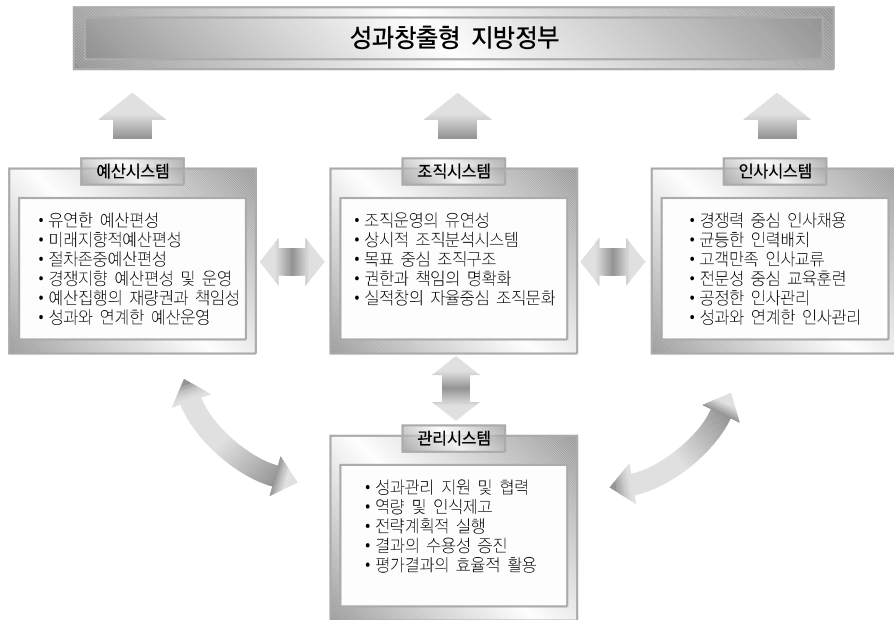
자 및 성과측정담당부서의 책임만으로 인식되어 왔다. 따라서 이러한 안 좋은 인식을 개선해야 한다. 첫째, 성과측정결과를 공개하는 것이 활성화 되어야 한다. 선진국의 경우 각종 매체를 통해 성과측정결과를 지역주민에게 공개하고 있다. 성과측정결과에 따라 선거에서 연임이 가능한 정치적 환경에 비추어 볼 때(Kaplan, 2000: 3), 성과측정결과와 공개는 상당한 이슈로 부각될 가능성이 크다고 하겠다. 둘째, 성과측정결과에 따른 인센티브 제공이 필요하다. 조직 내 보상체계를 적용하는 것은 조직의 역동성을 최대한 이끌어 내는 것으로, 보상체계를 통해 조직 내 구성원들을 독려하고 조직목표와 상응하는 방향으로 구성원의 행태와 노력을 이끌어 내려는 전략이다. 셋째, 성과공시와 관련하여 정부업무평가기본법 제26조(평가결과의 공개)를 보면, “국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.”라고 명시하여 자치단체에서 실시한 평가결과도 공개토록 하고 있다.

## 5. 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인 도출

지금까지 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위하여 지방정부 시스템의 하위 시스템별로 다양한 요인들을 도출해 보았다. 즉, 지방정부 시스템을 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템, 관리시스템으로 분류하여 각 시스템별 성과창출 요인을 도출하였다. 먼저 성과창출형 조직시스템을 구축하기 위한 요인으로는 조직 운영의 유연성 제고 및 상시적 조직분석시스템 확립하고, 의사결정 권한과 책임을 명확화 하며, 실적을 지향하고, 창의와 혁신을 장려하며, 자율적인 분위기의 조직문화 확립 등이 도출되었다. 둘째, 성과창출형 인사시스템을 구축하기 위한 요인으로는 경쟁력 중심의 인사채용, 균등한 기회의 인사배치, 고객만족의 인사교류, 전문성 중심의 교육과 학습, 공정한 인사관리, 성과 연계 인사관리 등이 도출되었다. 셋째, 성과창출형 예산시스템을 구축하기 위한 요인으로는 예산 편성의 유연성, 미래지향적 예산 편성, 절차를 존중하는 예산 편성, 경쟁지향 예산편성, 예산운영의 책임성 및 재량권 확보, 경쟁 중심의 예산 운영, 성과와 연계된 예산 운영 등이 도출되었다. 마지막으로 성과창출

형 관리시스템을 구축하기 위한 요인으로는 성과관리의 관심도 제고, 성과관리의 역량 강화, 체계적인 성과 측정, 성과관리의 전략계획적 실행, 성과관리의 수용성 제고, 성과관리의 효과적인 활용 등이 도출되었다. 지금까지 도출된 요인을 종합하여 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인을 제시하면 [그림 7-2]와 같다.

그림 7-2. 성과창출형 지방정부 시스템의 구축 요인



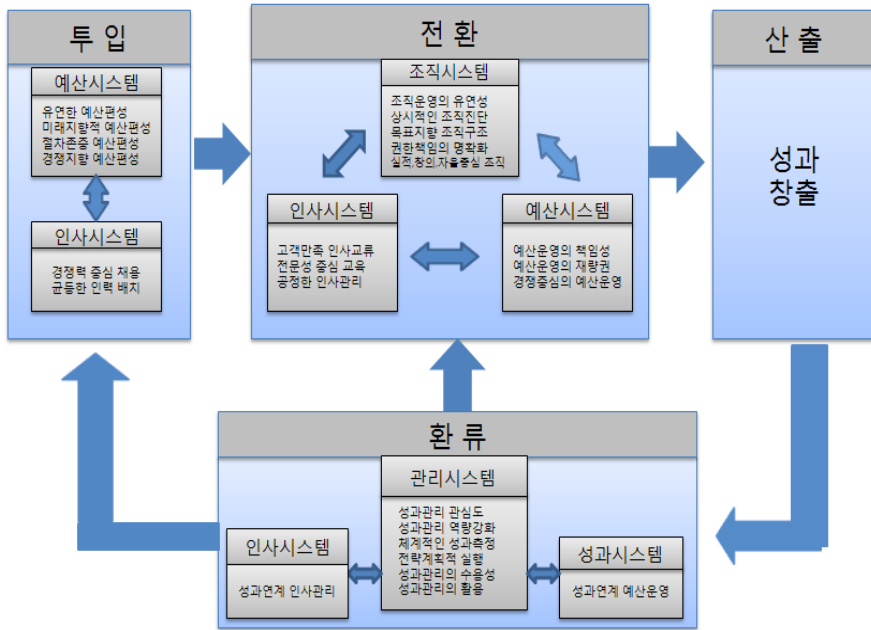
### 제3절 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략 — Ⅲ

#### 1. 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형

본 연구는 성과창출형 지방정부 시스템 구축의 의미를 “지방정부를 운영함에 있어 당초 설정한 목표(사업, 과업 등을 포함) 등 다양한 과업을 효율적으로 수행되도록 가시적인 성과가 창출될 수 있도록 하고 미래의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 지방정부를 구성하고 있는 다양한 요소들을 체계화하는 방안을 마련하는 것”이라고 정의하였다. 성과창출형 지방정부 시스템의 성과창출 요인을 중심으로 구축하는 것은 하위 시스템간의 연계성 문제가 있기 때문에 다양한 요소들간의 체계화 방안을 마련하려는 본 연구의 목적을 달성하기가 쉽지 않다. 즉, 하위 시스템의 요인들이 서로 연계되지 않고 독립적으로 작용한다면, 지방정부 시스템 전체의 성과를 창출하는데 한계가 있을 것이다. 따라서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 투입, 전환과정, 산출, 환류의 특성을 가지는 시스템의 관점에서 접근하여 통합 모형을 제시할 필요가 있다. 즉, 지방정부 시스템의 하위 시스템으로는 조직 시스템, 인사시스템, 예산시스템, 관리시스템의 성과창출 요인들을 종합하여 투입, 전환, 산출, 환류라는 시스템 이론의 관점에서 재정리할 필요가 있다. 이와 같이 시스템 이론의 관점에서 본 연구의 분석결과를 종합하여 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 도식화 하면 [그림 7-3]과 같다.<sup>39)</sup>

39) 참고로 유민봉(2010)은 행정을 체제모형의 관점에서 투입 요소를 법규, 자원, 요구, 지지로 설정하였으며, 전환 요소의 주요 요소를 조직시스템(조직구조, 조직관리과정), 결정시스템(정책결정, 미션·비전·전략·리더십), 집행시스템(정책집행, 행정서비스), 지원시스템(인사, 예산)으로 구성하였으며, 산출 요소를 정책, 그리고 환류 요소로 평가를 설정하였다.

그림 7-3. 시스템 관점의 통합 모형



먼저 지방정부 시스템의 산출에 대하여 살펴보고, 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소를 살펴보고자 한다. 우선 시스템 이론에서 산출은 투입 요소가 전환과정을 통하여 나타난 상품과 서비스, 이익과 세금, 정책 등을 의미한다. 본 연구에서는 지방정부 시스템의 산출을 성과(성과창출)로 설정하였다. 본 연구의 주제가 성과창출형 지방정부 시스템의 구축이기 때문에 지방정부 시스템의 지향점이 성과창출이 되어야 한다는 의미이다. 즉, 본 연구에서 분석하고 있는 지방정부 시스템의 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소가 제 역할을 다 할 때 지방정부 시스템이 성과를 창출한다는 것이다. 이하에서는 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소가 어떻게 운영되어야 지방정부의 성과가 창출되는지를 살펴보고자 한다.

첫째, 시스템 이론에서 투입은 주어진 자원을 효율적으로 투입하여 성과를 창출할 수 있도록 하는 활동을 의미한다. 본 연구의 범위에서 볼 때, 지방정부 시스템의 투입 요소로는 인력과 예산을 들 수 있다. 그러나 지방정부가 자체적으로 인력과 예산

을 줄이거나 늘리는 것에는 한계가 있다. 따라서 인력과 관련된 최적의 투입은 주어진 인적자원의 범위 내에서 우수 인력을 영입하고 적재적소에 배치하는 것이다. 또한 예산과 관련해서는 적재적소에 필요한 예산을 편성하는 것이다. 따라서 지방정부의 인사시스템을 능력과 경쟁력 중심으로 인사를 채용하고 적재적소에 균등한 기회를 통하여 인력을 배분하는 노력이 필요하다. 또한 지방정부 예산시스템의 경우에는 유연하고 미래지향적으로 예산을 편성하고, 예산 편성의 절차를 존중하며, 경쟁지향적으로 예산을 편성하려는 노력이 필요하다.

둘째, 시스템 이론에서 전환과정은 투입을 산출로 전환시키는 여러 가지 활동을 의미한다. 지방정부 시스템의 전환과정은 주민의 요구에 부응하고 지지를 얻을 수 있도록 지방의 정책을 결정하고 집행하기 위하여 자원을 관리하는 과정이다. 전환 과정은 전체 시스템의 하위 시스템들이 서로 일정한 관계를 유지하며 전체 체제의 목표 달성을 위해 활동하는 과정이다. 본 연구의 범위에서 볼 때, 지방정부 시스템의 전환 요소로는 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템을 들 수 있다.

지방정부 조직시스템은 전환 활동에 참여하는 사람들의 실제 활동이 이루어지는 장으로 본 연구에서는 조직제도적 측면, 조직 구조적 측면, 조직과정적 측면, 조직문화적 측면으로 나누어 분석해 보았다. 본 연구의 분석결과를 통하여 볼 때, 지방정부 조직시스템이 성과를 창출하기 위해서는 조직제도의 측면에서 지역의 특성과 여건을 반영한 조직관리가 이루어지도록 조직운영의 유연성을 제고하여야 하며, 상시적인 조직분석진단체계를 확립하여 지속적으로 조직관리가 이루어지도록 하여야 한다. 또한 조직구조적인 측면에서는 목표 중심으로 조직구조를 설계하여 조직이 목표를 효과적으로 달성하도록 하여야 하며, 조직과정적인 측면에서는 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하여 조직 구성원 개인과 부서가 자기 책임 하에 업무를 수행할 수 있도록 하여야 한다. 또한 조직문화적인 측면에서는 실적과 성과를 중시하고 창의와 혁신을 장려하며, 자율적이고 개방적인 분위기를 조성하는 등 조직문화를 변화시켜 나가야 한다는 것이다. 그리고 지방정부 인사시스템은 주민 생활에 직결되는 지역의 정책을 결정하고 재화와 서비스를 제공하는 활동을 효과적으로 지원하기 위하여 인적자원을 관리하는 조직 내부의 활동이다. 본 연구의 분석결과를 통하여 볼 때, 지방정부 인사

시스템이 성과를 창출하기 위해서는 담당자에게 예산운영의 재량권을 부여하고 예산 운영의 결과에 대한 책임성 확보장치를 마련하여야 한다. 또한 지방자치단체간 및 사업간 경쟁할 수 있도록 경쟁 중심으로 예산과정을 운영할 필요가 있다. 한편 지방정부 예산시스템은 주민 생활에 직결되는 지역의 정책을 결정하고 재화와 서비스를 제공하는 활동을 효과적으로 지원하기 위하여 예산을 관리하는 조직 내부의 활동이다. 본 연구의 분석결과를 통하여 볼 때, 지방정부 예산시스템이 성과를 창출하기 위해서는 고객이 만족하는 인사교류를 통하여 인적 역량을 강화하고, 전문성을 제고할 수 있는 교육훈련과 상시적인 학습체계를 구축하여야 하며, 인사 운영의 전 과정에서 공정성을 확보하여야 한다는 것이다.

셋째, 시스템 이론에서 환류는 시스템에 대한 통제과정으로 평가와 감사 등의 관리활동을 의미한다. 환류는 지방행정 시스템의 산출물인 성과를 평가하고 감사하고, 평가와 감사 결과를 새로운 투입과 전환 활동에 반영하고 개선하는 역할을 한다. 따라서 환류 활동은 공정하고 객관적인 기준을 가지고 하여야 하며, 투입 요소와 전환 활동이 실질적으로 성과를 창출하도록 변화시키는 역할을 하여야 한다. 본 연구의 분석결과를 통하여 볼 때, 지방정부 관리시스템이 성과를 창출하기 위해서는 전체적으로 평가 및 감사 등 성과관리가 성과창출에 도움을 주기 위해서는 성과관리에 대한 관심의도의 제고와 성과관리의 역량 강화가 필요 하며, 성과관리 과정에서 체계적인 성과측정이 이루어져야 하고, 상위계획과 연계하여 전략계획적으로 실행되어야 하며, 성과관리의 수용도 증진과 성과관리 결과의 적극적인 활용이 필요하다는 것이다. 그리고 관리시스템이 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 인사운영과 예산운영이 성과관리와 연계되어야 한다는 것이다.

## 2. 성과창출형 지방정부 시스템의 추진 전략

지금까지 시스템 이론의 관점에서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형에 대하여 살펴보았다. 결국 지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 다양한 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소들이 개별적으로 제 역할을 다하여야 함은 물론 효과적으로 상

호작용을 하여야 한다. 즉, 본 연구에서 제안하는 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형이 실제 지방정부의 운영에서 적용되기 위해서는 다음과 같은 점을 유념하여야 한다. 즉, 성과창출형 지방정부 시스템의 각 요인이 실제로 지방정부의 성과창출을 이끌어 내기 위해서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

첫째, 각 시스템간의 연계성 확보가 우선되어야 한다. 각 시스템이 별개로 작동할 경우보다는 서로 연계되어야 하며, 이를 통하여 상승작용을 이끌 수 있어야 한다. 각 요인들이 단절된 상태에서는 흐름의 행정이 막히게 되어 결국 성과창출은 기대하기 곤란하기 때문이다. 즉, 투입에서는 인사와 예산이 연계되어 투입되어야 하며, 전환과정에서는 조직시스템, 인사시스템, 예산시스템이 상호 연계되어 작동하여야 한다. 그리고 환류과정에서도 인사와 예산의 운영이 관리시스템과 적절하게 연계되어야 한다.

둘째, 각 시스템이 조화된 상태에서 경쟁력의 확보가 제고되어야 한다. 각 시스템이 연계되어 작동하더라도 각 시스템의 경쟁력이 담보되지 않으면 소기의 성과는 기대할 수 없을 것이다. 경쟁력은 상대적인 개념으로 이를 위해서는 높은 성과를 창출하고 있는 국내외 사례에 대한 벤치마킹을 통하여 각 시스템 중에서 상대적으로 문제가 있는 부분에 대해서는 진단과 평가를 통해 이를 극복해 나가야 한다. 그리고 보다 경쟁력을 높이기 위해서는 지역 실정에 맞도록 통합 모형에서 제시하는 요인들을 순차적으로 추진해 나가야 한다.

셋째, 각 시스템이 명확한 목표를 설정하고 이에 걸맞게 운영되어야 한다. 명확한 목표가 전제되지 않으면 실제 집행에 있어서는 원하는 결과를 얻기 힘들 것이다. 이를 위해서는 명확한 목표가 설정되어야 할 것이며, 이러한 목표를 기반으로 각 시스템이 운영되면서 요인들이 관리되어야만 성과창출이 가능할 것이다. 특히 각 시스템의 목표는 전체 시스템의 목표를 달성하기에 적합하도록 설정하여야 한다. 전체 시스템의 목표와 하위 시스템의 목표가 유기적으로 연계될 때 높은 성과를 창출할 수 있을 것이다.

넷째, 시스템이 작동하는데 있어서 구성원들의 인식이 전환되어 성과 창출에 기여할 수 있어야 한다. 시스템은 정적인 것이 아니라 동적인 존재이다. 이러한 시스템을 구성하는 구성원들의 인식이 성과 중심으로 전환되어 시스템을 내재화할 수 있어야



한다. 또한 이를 위해서는 각 구성원들의 인식전환과 아울러 개인 및 부서의 역량이 강화되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 높은 성과를 창출하는 구성원이나 부서에는 과감한 인센티브를 부여하여 성과지향적인 조직문화를 만들어가야 할 것이다.

다섯째, 경직적인 시스템보다는 유연화된 시스템을 통해 각 시스템간 유연성을 확보하여야 한다. 시스템은 동적으로 움직이는 것이기 때문에 유연화된 시스템이 되어서 각 시스템 간 흐름이 원활해져야 한다. 경직적 시스템은 각 시스템 간 장벽을 형성할 수 있기 때문에 이러한 시스템으로서는 성과창출이 곤란할 수 있기 때문이다. 하나의 시스템에서의 활동이 다른 시스템의 다음 활동으로 자연스럽게 연결될 수 있도록 지방정부의 운영과정을 개선해 나가야 할 것이다.

여섯째, 지방정부 시스템 설계에 대한 진단을 통해 체계적인 작동이 이루어질 수 있도록 제도가 설계되어야 할 것이다. 시스템은 정기적인 진단과 관리를 통해 체계적으로 작동이 되어 지는지 점검이 필요하다. 지방정부 시스템이 성과창출을 위해서는 이러한 진단을 통한 지속적인 제도적 보완이 필요하다.

마지막으로 본 연구에서 제안하는 통합 모형을 적용하는데 있어서 본 모형이 가지는 한계를 인식하고 있어야 한다. 먼저 본 모형은 외부 환경을 고려의 대상에서 제외하였다. 시스템 이론은 외부 환경과의 상호작용을 중요시 한다. 지방정부 시스템 역시 법적, 정치적, 경제적, 사회적 외부환경의 영향을 받는다. 따라서 본 모형을 현실에 적용할 때에는 외부환경에 대하여 심도 있는 검토가 선행되어야 한다. 또한 본 연구에서 분석하지 못한 전환 요소가 있을 것이다. 예를 들면, 지역 정책의 결정시스템, 지역정책의 집행시스템, 행정서비스의 전달시스템 등 다양한 하위 시스템이 지방정부 시스템에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구는 조직, 인사, 예산, 그리고 관리시스템만을 대상으로 통합 모형을 제시하였다는 점을 유의하여야 한다. 마지막으로 지방정부 시스템의 산출을 성과로 한정하였다는 것이다. 지방정부 시스템의 산출은 서비스, 정책 등 일차적인 산출물과 만족도, 성과 등 이차적인 산출물이 있다. 본 연구에서는 다소 모호한 개념이기는 하지만 성과를 산출물로 보고 연구를 하였다는 것이다. 이러한 다양한 한계를 보완할 수 있는 보다 발전된 성과창출형 지방정부 시스템 모형은 후속 연구를 통하여 진행하여야 할 것이다.

## 제8장 결론

현대 사회는 지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 되는 시대이다. 지방정부가 경쟁력을 가지기 위해서는 지속적으로 성과를 창출할 수 있어야 한다. 따라서 지방정부의 성과창출은 지난 수십 년 동안 지방정부를 연구하는 학자들의 주요 관심사였다. 지방정부 스스로도 환경변화에 능동적으로 대응하고 성과를 창출하기 위하여 많은 제도들을 도입하였다. 그러나 이러한 관심과 노력에도 불구하고 지방정부의 성과창출에 대한 체계적인 모형이 제시되지 못하고 있으며, 또한 도입된 성과제도 역시 실제로 지방정부의 성과창출에 얼마나 기여하였는지에 대해서는 의문이 든다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 성과창출형 지방정부 시스템의 구축방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 지방정부 시스템의 하위 구성 요소로 조직, 인사, 예산, 그리고 관리시스템의 네 가지를 설정하였다. 본 연구에서는 먼저 지방정부 시스템의 하위 시스템별로 성과창출 요인을 도출하였다. 그리고 이러한 하위 시스템의 성과창출 요인을 종합하고 체계화하여 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형 및 추진 전략을 제시하였다.

먼저 지방정부 시스템의 하위 시스템별 성과창출 요인은 다음과 같다. 첫째, 성과창출형 조직시스템을 구축하기 위한 요인으로는 조직 운영의 유연성 제고 및 상시적 조직분석시스템의 확립, 의사결정 권한과 책임의 명확화, 실적 지향, 창의·혁신 장려, 그리고 자율적인 분위기의 조직문화 확립 등의 요인이 도출되었다. 둘째, 성과창출형 인사시스템을 구축하기 위한 요인으로는 경쟁력 중심의 인사채용, 균등한 기회의 인사배치, 고객민족의 인사교류, 전문성 중심의 교육과 학습, 공정한 인사관리, 성과 연계 인사관리 등의 요인이 도출되었다. 셋째, 성과창출형 예산시스템을 구축하기 위한 요인으로는 예산 편성의 유연성, 미래지향적 예산 편성, 절차를 존중하는 예산 편성, 경쟁지향 예산편성, 예산운영의 책임성 및 재량권 확보, 경쟁 중심의 예산 운영, 성과와 연계된 예산 운영 등의 요인이 도출되었다. 마지막으로 성과창출형 관리

시스템을 구축하기 위한 요인으로는 성과관리의 관심도 제고, 성과관리의 역량 강화, 체계적인 성과 측정, 성과관리의 전략계획적 실행, 성과관리의 수용성 제고, 성과관리의 효과적인 활용 등의 요인이 도출되었다.

지방정부 하위 시스템의 분석을 통하여 도출된 성과창출 요인들이 서로 연계되지 않고 독립적으로 작용한다면 지방정부 시스템이 성과를 창출하는데 한계가 있을 것이다. 따라서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형을 투입, 전환과정, 산출, 환류라는 시스템의 관점에서 접근하여 제시하였다. 본 연구에서는 지방정부 시스템의 산출을 지방정부의 지향점인 성과창출로 설정하고 지방정부가 성과창출을 위해서는 투입, 전환, 환류 요소를 어떻게 구축하여야 하는가를 모형으로 제시하였다. 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 먼저 투입 요소인 인력과 예산의 투입이 효율적이어야 한다. 인력과 관련된 최적의 투입은 주어진 인적자원의 범위 내에서 우수 인력을 영입하고 적재적소에 배치하는 것이다. 또한 예산과 관련해서는 적재적소에 필요한 예산을 편성하는 것이다. 따라서 지방정부의 인사시스템을 능력과 경쟁력 중심으로 인사를 채용하고 적재적소에 균등한 기회를 통하여 인력을 배분하는 노력이 필요하다. 또한 지방정부 예산시스템의 경우에는 유연하고 미래지향적으로 예산을 편성하고, 예산 편성의 절차를 존중하며, 경쟁지향적으로 예산을 편성하려는 노력이 필요하다.

둘째, 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 시스템의 전환과정이 주민의 요구에 부응하고 지지를 얻을 수 있고 성과를 창출할 수 있는 조직관리, 인사관리, 예산관리가 필요하다. 먼저 지방정부 조직시스템이 성과를 창출하기 위해서는 조직운영의 유연성을 제고 상시적인 조직분석진단체계를 확립하며, 목표 중심으로 조직구조를 설계하여 야 하며, 의사결정의 권한과 책임을 명확히 하여야 한다. 그리고 실적과 성과를 중시하고 창의와 혁신을 장려하며 자율적이고 개방적인 분위기를 조성하는 조직문화를 가져야 한다. 지방정부 인사시스템의 경우에는 고객이 만족하는 인사교류를 통하여 인적 역량을 강화하고, 전문성을 제고할 수 있는 교육훈련과 상시적인 학습체계를 구축하여야 하며, 인사 운영의 전 과정에서 공정성이 확보되어야 한다. 지방정부 예산시스템의 경우에는 예산운영의 책임성과 재량권이 확보되어야 하며,

경쟁 중심의 예산운영이 이루어져야 한다.

셋째 성과창출형 지방정부 시스템을 구축하기 위해서는 환류가 지방행정시스템의 산출물인 성과를 평가하고 감사하고, 또한 평가와 감사 결과를 새로운 투입과 전환 활동에 반영하고 개선하는 역할을 하여야 한다. 따라서 환류 활동은 공정하고 객관적인 기준을 가지고 하여야 하며, 투입 요소와 전환 활동이 실질적으로 성과를 창출하도록 변화시키는 역할을 하여야 한다. 즉, 관리시스템의 경우 평가 및 감사에 대한 관심도 제고 및 역량 강화, 체계적인 측정, 전략계획적 관리, 수용도 증진 및 결과의 적극적인 활용이 필요하다. 그리고 관리시스템이 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 인사운영과 예산운영이 환류과정에서 성과와 연계되어야 한다는 것이다.

결국 지방정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 다양한 투입 요소, 전환 요소, 환류 요소들이 개별적으로 제 역할을 다하여야 함은 물론 효과적으로 상호작용을 하여야 한다. 따라서 성과창출형 지방정부 시스템의 통합 모형이 실제 지방정부의 운영에서 적용되기 위해서는 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다. 첫째, 각 시스템간의 연계성 확보가 우선되어야 한다. 각 시스템이 별개로 작동할 경우보다는 서로 연계되어야 상승작용을 이룰 수 있다. 둘째, 각 시스템이 조화된 상태에서 경쟁력의 확보가 제고되어야 한다. 각 시스템이 연계되어 작동하더라도 각 시스템의 경쟁력이 담보되지 않으면 성과는 기대할 수 없을 것이다. 셋째, 각 시스템이 명확한 목표를 가지고 운영되어야 한다. 명확한 목표가 전제되지 않으면 실제 운영에 있어서 원하는 결과를 얻기 힘들 것이다. 넷째, 시스템이 작동하는데 있어서 구성원들의 인식이 전환되어야 한다. 시스템은 정적인 것이 아니라 동적인 존재이기 때문에 시스템을 구성하는 구성원들의 인식이 성과 중심으로 전환되어 시스템에 내재화되어야 한다. 다섯째, 경직적인 시스템보다는 유연화된 시스템을 통해 각 시스템간 유연성을 확보하여야 한다. 시스템은 동적으로 움직이는 것이기 때문에 각 시스템 간 흐름이 원활해져야 한다. 여섯째, 지방정부 시스템 설계에 대한 진단을 통해 체계적인 작동이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 시스템은 정기적인 진단과 관리를 통해 체계적으로 작동이 되어 지는지에 대한 점검 및 지속적인 보완이 필요하다. 마지막으로 본 연구에서 제안하는 통합 모형을 적용하는데 있어서 본 모형이 가지는 한계를 인식하고 있어야 한다. 본

모형은 외부 환경을 고려의 대상에서 제외하였다는 점, 본 연구에서 분석하지 못한 다양한 투입, 전환, 환류 요소가 있다는 점, 그리고 지방정부 시스템의 산출을 성과로 한정하였다는 점을 인식하여야 한다. 이러한 다양한 한계를 보완할 수 있는 보다 발전된 성과창출형 지방정부 시스템 모형에 대한 후속 연구를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강미선. (2008). 「주민참여 예산제의 활성화 방안에 관한 연구」. 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
- 강신태. (2006). 「재무행정론」. 서울: 법문사.
- 경기개발연구원. (2008). 「지방분권개혁의 전략과 과제」. 경기개발연구원 보고서.
- 경기도. (2005). 「2004년도 주요업무 성과분석을 위한 도정 주요업무 평가결과」.
- \_\_\_\_\_. (2004). 「성과중심예산제도 도입을 위한 지표체계 구축」. 경기개발연구원 보고서.
- 경상북도. (2005). 「2004년도 주요업무 자체평가 결과」.
- 고경훈. (2005). “참여정부의 지방행정혁신에 관한 연구”. 한국행정학회. 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문집 별쇄본.
- 고승희·백중섭·신유호. (2009). 「충청남도과 시·군간 인사교류 활성화 방안」. 공주: 충남발전연구원.
- 고영선·윤희숙·이주호. (2004). 「공공부문의 성과관리」. 서울: 한국개발연구원.
- 공병천. (2003). “정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관평가를 중심으로”. 「한국정책학회보」. 12(4): 147-174.
- 곽채기. (2005). “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략” 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문.
- 광명시. (2005). 「2004년도 광명시 자체평가」.
- 광주광역시. (2004). 「광주광역시 성과관리계획」.
- 권경덕. (2005). “분권화 시대의 지방행정 혁신전략: 지방정부 조직문화의 혁신전략”. 「지방행정」. 51-55.
- 권경득·임정빈. (2003). “지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구”. 「한국행정논집」. 15(1): 131-153.
- 김동수·장재홍·이두희. (2009). 「고급인적자원의 광역권 간 이동과 정책적 시사점」. 서울: 산업연구원
- 김미나. (2005). “지방공무원 인사제도의 형성과 변화”. 서울행정학회. 「한국사회와 행정연구」. 16(1)
- 나중식. (2007). 「재무행정론」. 서울: 형설출판사

- 단양군. (2005). 「2004년도 단양군 자체평가」.
- 라휘문. (2007). “지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석”. 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」. 21(2)
- 라휘문·김영희. (2006) “지방행정혁신 평가모형의 적실성 평가”. 서울행정학회. 「한국사회와 행정연구」. 17(2).
- 문영세. (1996). 한국 중앙심사평가제도의 메타평가적 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집: 1-37.
- \_\_\_\_\_. (2005). “정부업무평가에 대한 메타평가: 국방부를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」. 16(1): 179-204.
- 문원식. (2005). “지방정부 혁신평가에 대한 비교연구”. 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」. 19(4).
- 박상렬. (2008). 「지방재정관리제도 개선에 관한 연구」. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박우순. (1998). 「현대조직론」. 서울: 법문사.
- 박종수. (2003). “정보화사업 메타평가를 위한 CIPOU 모형 개발”. 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집: 63-100.
- 박해육. (2007). “지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안”. 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」. 21(2).
- 박해육·이상목. (2007). “영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점”. 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」. 21(3).
- 박희정·박해육·이병기·김진위·이혜영. (2004). 「지방자치단체자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 신무섭. (2009). 「재무행정학」. 서울: 대영문화사.
- 유민봉. (2010). 「한국 행정학」. 서울: 박영사.
- 유 훈. (2003). 「재무행정론」. 서울: 법문사.
- 윤수재. (2002). “중앙행정기관 정책평가의 수용도에 대한 영향요인 분석”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 505-523.
- 이계식·문형표. (1995). 선진국 정부개혁의 전략과 교훈. 이계식·문형표(편). 「정부혁신: 선진국의 전략과 교훈」. 서울: 한국개발연구원.
- 이상용·이 효. (2008). 「사업예산제도의 운영실태와 정착방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이영범. (2005). “지방행정혁신의 설계와 집행전략”. 경기개발연구원. 「경기논단」 7(4).

- 이찬구. (2004). 과학기술계 연구회의 기관평가 제도 발전 방안. 『한국사회와 행정연구』. 15(1): 405-433.
- 이학진. (2007). “주민참여예산제 활성화 방안” 「제4기 고위정책과정 정책개발연구보고서」. 행정자치부 지방혁신인력개발원
- 이혜영 외. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석”. 『한국지방자치학회보』. 16(3): 43-65.
- 이혜영·김건위·박해욱. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석”. 『한국지방자치학회보』. 16(3): 43-65.
- 이홍재·이영안. (2009). “성과지향적 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향”. 『사회과학연구』. 35(2): 81-108.
- 임도빈. (1997). 『지방조직론: 한국 지방자치의 새로운 이해』. 서울: 박영사.
- 임성욱. (2003). “중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석”. 『정부학연구』. 9(2): 261-296.
- 전주상·정연정. (2006) “지방행정 혁신주체의 특성과 혁신성과의 관계 연구: 충남·북 28개 기초자치단체의 행위자 특성을 중심으로”. 『한국지방정부학회』. 지방정부연구 6(1): 87-111.
- 조기현. (2003). 『재정분권화와 지방재정정책의 발전방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 진천군. (2005). 『2004년도 진천군 자체평가』.
- 청원군. (2005). 『2004년도 청원군 자체평가』.
- 최용환·김대건. (2008). 『지방정부의 개방형 임용제에 대한 인식 연구』. 청주: 충북개발연구원.
- 충주시. (2005). 『충주시 자체평가시스템 구축 및 연구용역』.
- 충청북도. (2004). 『충청북도 자체평가 지표개발 연구용역』.
- 최향순. (2002). 『행정조직론』. 서울: 동성출판사.
- 한국지방행정연구원. (2004). 『예산성과관리제도 목표 및 지표개발에 관한 연구』.
- \_\_\_\_\_. (2004). 『기초자치단체 표준지표 개발연구』.
- 행정안전부. (2008). 『한국도시연감 2007』. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (2010). 『지방행정조직편람 2010』. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (2010). 『2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 자금운용계획 수립기준』.
- \_\_\_\_\_. (2008). 『2008-2012 중기지방재정계획 수립기준』.
- \_\_\_\_\_. (2009). 『세출예산집행기준 및 재무회계규칙 개정내용』.



- \_\_\_\_\_. (2010). 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정자치부. (2004). 「지방자치단체 자체평가 관련 운영상황 분석결과 및 개선계획 보고」
- \_\_\_\_\_. (2006). 「사업예산운영 매뉴얼」.
- \_\_\_\_\_. (2008). 「2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정」. 행정자치부.
- \_\_\_\_\_. (2010). 「사업예산 성과관리 시범작성 매뉴얼」. 행정자치부.
- 홍형득. (2002). “국가연구개발사업의 메타평가에 관한 실증연구”. 『한국행정논집』 14(4): 867-892.
- 황병상·강근복. (2005). “정부출연연구기관의 발전방안 논고: 기초기술회의 평가사례에 대한 메타평가를 중심으로”. 『한국정책학회보』 14(1): 121-148.
- Ammons, David N. (2008). “City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences: Perceptions among Persons Who Have Served as Both”, *The American Review of Public Administration* 38(1): 24-40.
- Ammons, David N. and William C. Rivenbark. (2008). “Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project”, *Public Administration Review* 68(2): 304-318.
- Andersen, Jon Aarum. (2010). “Public versus Private: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior”, *Public Administration Review* 70(1): 131-141.
- Avellaneda, Claudia N. (2009). “Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter?”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2): 285-312.
- Bate, P, Raza K.& Annie J.P. (2000). Culturally Sensitive Structuring: An Action Research-Based Approach to Organization Development and Design. *Public Administration Quarterly*, 23(4): 440-470.
- Becker, Berend, *öffentliche Verwaltung*, R.S. Schulz, 1989.
- Benton, J. Edwin. (2002). “County Service Delivery: Does Government Structure Matter?”, *Public Administration Review* 62(4): 471-479.
- Bilodeau, Nancy, Claude Laurin, and Aidan Vining. (2006). “Choice of Organizational Form Makes a Real Difference”: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada”, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 17(1): 119-147.

- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law, and Richard M. Walker, (2004). "Toward the Self-Evaluation Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model". *Public Administration Review*, 64(4): 463-473.
- Brown, William, (2006). "Strategies for Building Effective Municipal Teams", *Municipal Advocate* 22(4): 19-21.
- Brown, William, (2009). "In Face of Staff Cuts, Cities and Towns Need a New Management Roadmap", *Municipal Advocate* 24(4): 19-21.
- Carr, Jered B. and Shanthi Karuppusamy, (2009). "Beyond Ideal Types of Municipal Structure: Adapted Cities in Michigan", *The American Review of Public Administration*. 39(1): 304-321.
- Center for Performance Management. ICMA, (2008). *What Works: How Local Governments Have Made the Leap from Measurement to Management*. Washington D.C.: International City/County Management Association Press.
- City of Toronto. (2008). *Toronto Public Service: People Plan 2008-2011*, Retrieved July 2010 from the City of Toronto Web site:[http://www.toronto.ca/divisions/pdf/people\\_plan.pdf](http://www.toronto.ca/divisions/pdf/people_plan.pdf).
- Cothran. D. A. (1993). "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform". *Public Administration Review*. 53(5)
- Daley, Dennis M. (2002). *Strategic Human Resources Management: People and Performance Management in the Public Sector*. Upper Saddle River: Pearson Education Inc.
- Davis, Jonathan S. (2005) "Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network", *Policy Studies* 26(3/4): 311-335. De Lancer Julnes, Patria. (2009). *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Dollery, Brian E., Joseph Garcea, and Edward C. LeSage Jr. eds. (2008). *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Donahue, Amy K., Sally C. Selden and Patricia W. Ingraham, (2000) "Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems", *Journal of Public Administration Research and*

- Theory* 10(2): 381-411.
- Eckstein, Otto. (1979). *Public Finance*. Fourth ed. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall.
- Frederickson, H. George, Gary A. Johnson and Curtis Wood, (2004). “The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation”, *Public Administration Review* 64(3): 320-330.
- GAO. (2002). *Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans with Budgets and Financial Statements*. GAO-02-236. January.
- Garcea, Joseph and Edward C. LeSage Jr. eds.(2005). *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*. Don Mills, CA: Oxford University Press.
- Governing Toronto Advisory Panel. (2005). *The City We Want - The Government We Need*, Retrieved July 2010 from the City of Toronto Web site: [http://www.toronto.ca/governingtonto/pdf/govto\\_finalreport.pdf](http://www.toronto.ca/governingtonto/pdf/govto_finalreport.pdf).
- Government of Ontario. (2007). *The Municipal Councillor's Guide*, Retrieved July 2010 from the Government of Ontario Web site: <http://mah.gov.on.ca>.
- Han, Bu-Young, (2004). “Reform of Training systems of local government employees in Korea”. 「지방행정연구」 18(3): 123-146.
- Han, Bu-Young, (1997). Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik einer buergernahen und dezentralisierten Verwaltung im oeffentlichen Bereich, Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Hodge, B. J. and William P. Anthony. (1988). *Organization Theory*. Boston, London, Sydney, and Toronto. Allyn and Bacon, Inc.
- International City/County Management Association. (2003). *The Municipal Year Book 2003*, Washington D.C.: International City/County Management Association Press.
- International City/County Management Association. (2010). *The Municipal Year Book 2010*, Washington D.C.: International City/County Management Association Press.
- Jones, Randall S. and Tadashi Yokoyama. (2005). *Getting the Most Out of Public-Sector Decentralization in Korea*, OECD Economics Department Working Papers, No. 468, Paris: OECD.
- Kaplan, Robert S. (2000). *Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the*

- Public Sector*. Balanced Scorecard Report: 3-4.
- Katz & Kahn, (1966). *The Social Psychology of Organizations*. John Wiley and Sons, Inc.
- Katzenbach, J. K. and D. K. Smith. (1993). *The Wisdom of Team: Creating the High Performance Organization*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kettl, Donald and Stephen Goldsmith. (2009). *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government*. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- Kim, Soonhee. (2008). *A Management Capacity Framework for Local Governments to Strengthen Transparency in Local Governance in Asia*. Retrieved July 2010 from UN Project Office of Good Governance Web site:  
[http://www.ungec.org/pds/UNPOG\\_Local\\_Governance\\_Project\\_Report\\_SoonheeKim.pdf](http://www.ungec.org/pds/UNPOG_Local_Governance_Project_Report_SoonheeKim.pdf).
- Koenig, Heidi O. (2005). "Empowerment in Local Government Administration: The Case of Elgin, Illinois", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 10(1): 1-10, Retrieved July 2010 from the Journal Web site:  
<http://www.innovation.cc/all-issues.htm>.
- Lee, Jong-Won. (2003). "Local Governance and Policy Innovation in Korea : Symbol and Reality", 서울행정학회, 2003 Interantional Conference on Administrative Reform in the 21st Century 2003.
- Lee. R. D. Jr. & Johnson. R. W. (1977, 1980). *Public Budgeting Systems*. Baltimore: Univ. Park Press.
- Legge, Karen, (1995). *Human Resource Management, Rhetoric and Reality*. London: Macmillian.
- LeRoux, Kelly, Paul W. Brandenburger and Sanjay K. Pandey, (2010). "Interlocal Service Cooperation in U.S. Cities: A Social Network Explanation", *Public Administration Review* 70(2): 268-278.
- Liner, Blaine, Harry P. Hatry, Elisa Vinson, Ryan Allen, Pat Dusenbury, Scott Bryant and Ron Snell. (2001). *Making Results-Based State Government Work*, Washington. DC: The Urban Institute.
- Love, Arnold J. (1991). *Internal Evaluation Building Organizations from Within*. London: Sage Publications.
- Lynch. Thomas D. (1979). *Public Budgeting in America*. Englewood Cliffs. N.J.:

- Pretice-Hall. Miracle, Kris, (2004). "Case Study: The City of Virginia Beach's Innovative Tool for Workforce Planning", *Public Personnel Management* 33(4): 449-458.
- Nigro, Lloyd G. and Edward Kellough (2008) "Personnel Reform in the States: A Look at Progress Fifteen Years after the Winter Commission", *Public Administrative Review* 68(1): S50-S57.
- OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- Perrin, Burt, (2002). *Implementing the Vision: Addressing Challenges to results-focused Management and Budgeting*. Paris: OECD.
- Pitschas, Rainer, *Human resources development and training system for government officers in Germany*, LORC Ryukoku University, 2003. 10. 14.
- Politt, Christopher, (1998). Evaluation in Europe: Boom or Bubble?. *Evaluation*, 4(2): 214-244.
- Politt, Christopher, (2002). "Integrating Financial Management and Performance Management". *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Proeller, Isabella, *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung: interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungs- heuristik*, Haupt Verlag, 2002
- Raffetseder, Georg, *Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren der Verwaltungsmodernisierung*, Lang Verlag, 2001
- Rainey, Hal G. and Paula Steinbauer. (1999). "Gallopig Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9(1): 1-32.
- Salanick, Gerald R. (1977). "Commitment and the Control of Organizational Behavior and Belief." In Barry M. Staw & Gerald Salanick(eds.) *New Directions in Organizational Behavior*, 1-54. Chicago: St. Clair Press.
- Sancton, Andrew and Robert Young. (2009). *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sanger, Mary Bryna, (2008). "From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance", *Public Administration Review* 68(Supplement): S70-S85.

- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers.
- Schick, A. (1990). "Budgeting for Results: Recent Development in Five Industrialized Countries". *Public Administration Review*. 50(1)
- Schuster, Wolfgang (Hrsg.), *Die regierbare Stadt*, Deutscher Gemeindeverlag, 2002
- Scriven M. (1991). *Evaluation Treasures*. Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Siemer, Gunnar, *Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb*, Dt. Universität Verlag, 2002
- Steven Cohen. (2004). "Governing New York City: Progressive Government Reforms Hiding in Plain View", *Public Performance & Management Review*, 27(4).
- The PEW Charitable Trusts. (2010). *Policy Framework to Strengthen State Government Planning, Budgeting and Accountability*. Retrieved July 2010 from the PEW Charitable Trusts Web site: <http://pewcenteronthestates.org>.
- Toronto Mayor's Economic Competitiveness Advisory Committee. (2008). *Agenda for Prosperity*, Retrieved July 2010 from the City of Toronto Web site: Ammons, David N. (2008) "City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences: Perceptions among Persons Who Have Served as Both", *The American Review of Public Administration* 38(1): 24-40.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, Westdeutscher Verlag, 2003
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1972.
- Wholey, J. S & Harry p. Hatry, (1992). "The Case for Performance Monitoring". *Public Administration Review*, 52(6): 604-610.
- Wildavsky, Aaron, (1972). "The Self-Evaluating Organization". *Public Administration Review*, 32(5): 509-520.
- Wind, Ferdinand·Schimana, Rudolf· Wichmann, Manfred, *Öffentliches Dienstrecht: das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst*, Deutscher Gemeindeverlag, 2002.

## ■ ■ Abstract

### A Study for Devising a Performance-Creating Local Government System

It is widely recognized the importance of local competitiveness for improving national competitiveness. Local governments, in particular continuously need to enhance performance to be more competitive. Researchers have been interested in how to design high-performing local governments, and local government themselves have actively tried to adapt to changing environment and have introduced a variety of approaches to increase their performances. Despite such attempts, we have hardly had a robust framework on high-performing local government, and we are not sure to what extent those attempts have contributed to increase government performances in practice. Based on recognizing the limitations, this study tries to devise a comprehensive systemic model of high-performing local government system. Since local government is generally composed of four subsystems such as organization, human resources, budgeting, and control or management subsystem, this study first focuses on deriving critical factors of the four subsystems in terms of making high performance and then integrates them into a comprehensive framework, which is able to be adopted in practical applications of local governments.

First, five critical factors are proposed to construct a high-performing organizational structure and process: increasing flexibility in organizational operations and operating constant organizational analysis system; clarifying authority and responsibility of the decision-making; results-orientedness; encouraging creative innovation; and cultivating organizational culture of autonomy. Second, the following factors are recommended to consolidate a high-performing human resources management system: ensuring competence-based recruitment; providing profession-centered opportunities of training and education; results-based and fair HR management; and HR circulation for customer

satisfaction. Third, some factors for achieving a high-performing budgeting system are suggested as the following: enhancing flexibility of budget compilation; future-oriented budgeting; competition-oriented budgeting; ensuring responsibility and discretion of budget operation; and allocating budgets based on results. Last, the followings are recommended to accomplish a high-performing control and management system: enhancing interests in importance of the performance management; reinforcing performance management capability; systematic measuring of performances; strategic management of performances; improving acceptability of performance management; and utilizing outcomes of performance management.

These critical factors should be interconnected one another to maximize performances of local governments. Therefore, it is greatly necessary to integrate the subsystems into a comprehensive model which encompasses system components of inputs, conversions, outputs, outcomes and feedbacks. Based on the system perspective this study recommends a framework to be adopted, how local governments devise the systemic components to be a high-performing organization. In the comprehensive framework human resources and budgets are considered as inputs, which thus have to be managed in effective as well as efficient manners. Public employees should recruited by competence-based competition and assigned to right posts with allowing equal opportunities to all relevant candidates. Budgeting procedures should also be operated with flexibility, results-based and forward-looking ways. In the conversion process it is very important to respond to citizens' demands effectively and to acquire their supports, which requires proper management system of organization, personnel and budget.

In sum, all of the systemic elements are effectively interconnected and operated to bring about synergic effects. It is so critical to take the followings into account for ensuring local government system to improve performances. First, close links among subsystems should be prioritized. Independent relations among them clearly prevent local governments from producing high-performances. Second, competitiveness of each subsystem should also be enhanced under a balanced comprehensive system of local



---

government. The competitiveness of every subsystem is a necessary condition to attain high-performing local government under the well-interlinked government system. Third, each subsystem has to set clear objectives, which drive it to get intended consequences in rapidly changing contexts. Fourth, public employees need to change their minds towards innovations and performance improvements. As critical components of local government, civil servant and public managers have to recognize importance of performance per se and to embody it in the dynamic system, which leads to a systemized local government. Fifth, it has to ensure to increase inter-subsystemic flexibility. Information and resources should flow through whole government system which is dynamic in nature. Sixth, it has to fashion a regular diagnostic mechanism to examine and to help restore malfunctions of local government. Finally, during employing the proposed systemic framework it is significant to understand some limits of the study that it does not deal with external influences and that there may be other potential ingredients of inputs, processing and feedbacks. It is expected further researches to develop more sophisticated models of high-performing local government.



## 성과창출형 지방정부 시스템 구축

---

발행일 : 2010년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel : 02)3488-7300

판매처: 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-343-5

