

지방자치단체의 관리역량 강화 전략

Reinforcing Strategy of Management Competency
in Local Government

2011. 12

연구진

연구책임: 한 부 영 (연구 위원)

연구진: 고 경 훈 (수석연구원)

조 성 택 (선문대학교 교수)

김 동 환 (중앙대학교 교수)

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



21세기 세계화·지방화 시대의 분권과 자원의 흐름하에서 지방자치단체의 역할이 중요성을 더해가고 있습니다. 특히 실질적인 지방분권과 Local Agenda의 구현 그리고 지역사회의 문제해결을 위해서는 자치단체 공무원의 역량강화가 무엇보다도 중요하게 여겨질 것입니다. 또한 지역사회의 공동체 민주주의 실현과 실질적 경쟁력을 가진 자치단체의 위상을 정립하기 위해서는 자치단체의 중요한 역할과 기능에 대응할 수 있는 새로운 역량을 개발하고 필요한 역량을 강화할 수 있는 역량 모형을 정립하는 것이 중요한 전략이 될 것입니다.

이렇듯 국내외적으로 급격하게 변화하는 환경 속에서 우리나라의 지방자치가 주민복지 증진과 지역경쟁력 제고를 통해 능동적으로 문제해결에 대응할 수 있도록 한다는 점에서 자치단체의 관리역량강화라는 주제는 매우 시의적절하고 유의미한 주제라고 생각합니다.

본 연구는 지방자치단체의 기획 관리역량, 인적자원 관리역량, 정보화 관리역량, 갈등관리 역량을 중심으로 연구를 진행하였습니다.

먼저 기획관리 역량과 관련하여 자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 기존의 집행기능 중심의 지방행정 운영방식으로는 지역의 다양한 문제를 해결하기 어려운 상황에 직면하고 있습니다. 지방행정도 내·외부 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기획의 수립과 효율적인 추진 및 관리가 필수적으로 요구되고 있는 시점에서 이에 대한 대안을 모색하고 있습니다.

또한 지방자치단체의 환경 변화에 따른 행정 추진자로서 공무원의 역량이 중요한 요소이며, 이를 통한 지방자치단체의 공무원의 역량강화가 필요합니다. 지방공무원의 관리역량 제고를 위한 인적자원관리영역으로 채용, 보직, 인사교류, 교육훈련, 승진 등이 있으며, 이를 통한 인적자원 역량강화를 위한 전략을 추구하고 있습니다.

정보화 관련해서는 국내외 최신 동향 정리를 통해 어떻게 정보화 관련 경향과 추세가 나타나고 있는지를 분석하였다. 정보기술발전이 계속 발전되고 진화됨에 따라 이를 어떻게 수용하고 대응하고 있는지 등을 국내외 동향 분석하고 기존의 지방자치단체 정보를 어떻게 관리하고 있는지 역량측면에서 현황과 문제점을 분석하였습니다.

마지막으로 지방정부가 지역사회의 갈등을 합리적으로 관리하여 갈등이 민주적이고 체계적으로 해소될 수 있는 process를 구축하기 위한 갈등관리 역량이 무엇이며 이러한 역량을 확보하기 위한 전략 개발이 중요한데 이를 위해 지방정부의 갈등관리 역량을 ‘거버넌스 역량’(governance competencies), ‘사업 및 기관역량’(program and agency competencies), ‘기술적 역량’(technical competencies)으로 구분하여 갈등관리가 성공적으로 이뤄지기 위한 전략을 모색하였습니다.

이러한 연구가 지방자치단체의 경쟁력과 생산성을 제고하고 주민들에게 보다 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있는 계기가 되기를 기대합니다.

2011년 12월

한국지방행정연구원장 **한 표 환**



지방행정에 있어 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기획 수립과 효율적 관리의 필요성이 대두되고 있다. 지역 주민의 자치행정에 대한 요구와 수요가 질적으로 변화하고 있어 이에 대한 자치단체의 적절한 대응이 필요하며, 구태의 연한 낡은 행정을 초월한 적극적 행정 전략이 모색되어야만 한다.

자치단체가 발전 전략을 수립하는데 있어 제한된 자원을 가지고 행정의 성과를 제고하기 위해서는 자치단체의 개인적, 조직적 수준의 기획 역량이 확보되어야 할 것이다.

이 연구는 기획관리 측면에서 자치단체의 기획관리 운영 실태 및 문제점 분석 등을 통해 역량강화 전략을 탐색하는데 있다. 이를 위해 지방자치단체의 기획 역량을 강화하기 위한 변수를 설정하고, 기획관리 조직 및 기능 실태를 분석하고, 개선방안을 강구하고자 한다. 연구 목적을 위해 지방자치단체 기획관리부서의 전문가에 대한 면접조사와 문헌 연구 방법을 활용하였다.

연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개인 역량 강화를 위해서 종합적 기획관리 교육훈련 프로그램의 운영, 성과평가와 인센티브제도의 적극적 연계, 탄력적인 조직 및 인력 운영의 방안이 선행되어야 한다.

둘째로, 조직 차원의 역량 강화를 위해서 기획관리 부서의 통합조정 역량의 제고, 실무자 간 협의체계 구축, 기획관리부서 중심의 네트워크 형성 등이 필요하다.

셋째로, 단체장의 정책이념적 성향을 파악하여 대응함으로써 단체장의 정책의 지에 대한 성과가 창출되어야 한다.

넷째로, 기획관리 역량을 강화하기 위한 방안으로 전략적 정책망의 형성, 즉 민관협력 거버넌스 구축, 지역 주민·의회와의 협력창구 마련이 요구된다.

자치단체별 역량 수준의 진단 및 대책을 제시하지 못한 것은 본 연구의 한계점이라 할 수 있다.

인적자원 관리역량의 강화는 행정의 효율성 제고 뿐만아니라, 지역개발 및 경제 활성화, 행정서비스의 품질제고, 주민만족 행정을 구현할 수 있는 데 기여할 수 있다.

인적자원 관리역량에서 중요한 가치는 지방자치단체의 효율성과 생산성, 민주성과 공정성을 제고하기 위한 방안이다. 지방자치단체의 인사담당 공무원을 설문조사하여 문제점을 분석하고 대안을 발굴하고자 하였다.

인적자원 관리역량은 유능하고 다양한 전문성을 갖춘 인력의 임용에서 역량 강화의 우선적 기준이 되고 있다. 신규임용의 개방체제를 확대할 필요가 있으며, 또한 이에 대한 공정성과 효율성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

배치전환에서 중요한 관리역량 강화는 적재적소에 배치하는 것이며, 인사의 투명성과 공정성을 바탕으로 교육과 학습, 직무경력과 개인의 관심 등을 고려한 배치전환이 이루어져야 한다. 개인의 의견을 반영한 직위 및 보직 배치가 중요하다. 보직경로제는 이러한 요구에 대한 대안으로 현실적 실시를 통한 역량 강화의 도구로 활용되어야 한다.

인사교류는 지방자치단체에서 중앙정부, 지방자치단체간, 광역-기초간의 교류를 통한 효율성과 생산성을 제고할 필요가 있다. 현재 추진되고 있는 행정적, 재정적 지원프로그램을 실제화하여 역량강화를 위한 촉진제로서 역할을 기대한다.

임용, 배치전환, 인사교류를 통합적으로 운영하는 “완전개방형 보직공모제”의 도입을 제안하고 있다. 일부보직에 대해 지방자치단체 내부 공무원 뿐만아니라, 타 자치단체, 중앙정부 공무원, 외부 전문가에게 개방을 하여 책임자를 선임하는 방식이다.

능력발전을 위한 교육훈련과 상시학습체계는 프로그램을 다양화하여 직무연관성이 높은 프로그램을 선택·참여할 수 있는 기회를 확대하여야 할 것이다. 지방공무원교육원이 지방행정연수원과 공동으로 프로그램을 개발하여 생산성 높은 프로그램을 제공할 필요가 있다.

우리나라의 높은 정보화 성과는 익히 알려져 있다. 우리나라는 2010년 전자정부 발전지수 1위, 2009년 정보통신발전지수(ITU) 2위, 네트워크 준비지수 (WEF의 NRI) 11위 등 여러 국제 조사에서 상위에 랭크되면서 IT 강국으로 인정받고 있다 (한국지역정보개발원 2010). 하지만 우리나라의 높은 정보화 성과는 주로 국가 전체를 대상으로 한 정보화를 의미한다.

국가 전체의 정보화와 지역의 정보화는 다른 이야기이다. 우리나라의 지역정보화는 국가 전체의 정보화와는 달리 그다지 높은 평가를 받지 못하고 있다. 특히 지역정보화를 추진해 나갈 역할을 맡고 있는 지방자치단체의 정보관리역량은 열악한 것으로 인식되고 있다. 이는 오랜 기간 동안 우리나라의 정보화가 중앙정부 중심으로 추진되어 왔기 때문이다. 우리나라의 정보화에 있어서 중앙과 지역의 격차는 역량의 측면에서 뿌리 깊은 역사를 가지고 있으며, 아직까지 그 간격을 좁히는데 성과를 보이고 있지 못하다. 본 연구에서는 지방자치단체의 정보관리의 현황을 전반적으로 검토함으로써 지방자치단체의 정보관리역량을 강화하기 위한 방안을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 두 가지 연구방법을 사용하여 지방자치단체의 정보관리역량을 검토하고자 한다. 첫째는 기존의 연구 자료에 대한 검토이며, 둘째는 시스템 사고(systems thinking) 분석이다. 이러한 접근법을 사용하는 이유는 지방자치단체의 정보화 노력에 대한 기존의 연구가 지방의 정보화에 대한 평가 또는 지방자치단체의 홈페이지에 대한 평가 등과 같은 평가 중심의 연구였기 때문이다. 물론 평가 중심의 연구는 현황에 대한 귀중한 자료를 제공해 준다. 기존의 평가 중심의 연구는 지방자치단체의 정보화 성과가 중앙정부의 그것에 비해 대단히 큰 격차가 있다는 점을 보여주는데 기여한 것이 사실이다. 하지만, 왜 그러한 격차가 발생하고 있는지, 그리고 그러한 격차를 극복할 수 있는 전략은 무엇인지에 관하여는 심도있는 연구가 이루어지지 못하였다. 본 연구에서는 기존의 연구 문헌들을 심층적으로 검토하고, 시스템 사고의 인과분석을 통하여 기존의 연구 결과를 체계화함으로써 지방자치단체의 정보화관리 역량을 향상시킬 수 있는 전략적 방안을 도출하고자 한다.

지역사회에서 전개되는 공공갈등이 합리적으로 관리되어 사회적 역기능을 최소화하기 위해서는 지방자치단체의 갈등관리 역량을 강화해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 자치단체가 지역사회의 갈등을 합리적으로 관리하여 갈등이 민주적이고 체계적으로 해소될 수 있는 process를 구축하기 위한 갈등관리 역량이 무엇인지를 규명하고, 이러한 역량을 확보하기 위한 자치단체 갈등관리 역량 강화 전략을 개발하는 것을 목적으로 하였고 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

소속부서와 직렬에 관한 개인적인 특성을 가지고 실증분석을 실시하였고, 연구결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

차이분석(Gap Analysis) 결과에 따르면 갈등형성단계에서는 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 갈등전개단계에서는 갈등 관련 이해관계자 분석역량, 갈등조정 단계에서는 협상역량에서 필요역량과 현재역량의 차이가 큰 것으로 나타났다. 소속부서와 갈등역량에 관한 교차분석 결과에 따르면 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 갈등원인분석역량, 갈등관련 이해관계자 분석역량, 갈등동향 및 기회분석 역량, 참여적 의사결정역량, 협상역량, 과정 지향적 방법에 의한 분석 역량에서 사업부서와 지원부서간의 차이가 있는 것으로 나타났다.

직렬 부문과 갈등역량에 관한 교차분석 결과에 따르면 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 지표에 근거한 갈등분석 역량, 갈등원인분석역량, 갈등관련 이해관계자 분석역량, 갈등동향 및 기회분석 역량, 참여적 의사결정역량, 협상역량, 과정 지향적 방법에 의한 분석 역량에서 직렬간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 필수역량 중요도로 살펴본 빈도분석 결과에 따르면 소속부서간, 직렬간의 중요하다고 인식하는 역량이 다른 것으로 나타났다.

차 례

I. 연구체계	1
제1장 연구의 개요	3
제2장 연구의 기본방향	5
II. 기획관리 역량강화 전략	9
제1장 서 론	15
제2장 기획관리 역량에 관한 이론적 고찰	18
제3장 지방자치단체 기획관리 역량의 구조	30
제4장 지방자치단체 기획관리 역량강화 전략	57
【참고문헌】	67
III. 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화 전략	71
제1장 연구목적 및 범위	79
제2장 인적자원 관리역량의 이론적 고찰	84
제3장 인적자원 관리역량의 현황 및 문제점 분석	94
제4장 인적자원 관리역량 강화를 위한 조사분석	105
제5장 인적자원 관리역량 강화를 위한 전략	130
제6장 결론 및 정책적 함의	137
【참고문헌】	139
IV. 지방자치단체 정보화관리 역량 강화 전략	143
제1장 정보화관리 역량에 관한 이론적 검토	149
제2장 지역정보화의 전개와 지방자치단체의 정보화 수준	162
제3장 정보화관리 역량의 문제점과 강화 방안	186
제4장 결 론	197

【참고문헌】	198
V. 지방자치단체 갈등관리 역량강화 전략	199
제1장 서 론	207
제2장 연구의 이론적 배경과 분석틀	210
제3장 조사설계	223
제4장 갈등관리 역량의 분석결과	227
제5장 갈등관리 역량강화를 위한 전략	256
제6장 결 론	266
【참고문헌】	272
Abstract	277

I. 연구체계

한 부 영 (연구위원)



제1장 연구의 개요

1. 연구의 목적 및 필요성

세계화, 정보화의 빠른 진전은 지방자치단체의 높은 경쟁력을 요구하고 있으며, 또한 지방자치 실질적 분권화의 추진은 지방자치단체의 역할과 과제가 복잡 다양하게 요구되고 있다. 또한, 지방분권의 진전에 따라 지방정부 관리역량의 필요성과 그 성과의 범위가 확대되어지고 있다. 관리역량의 내용도 심화되어지고 있으며, 이에 부응할 수 있는 지방자치단체의 전략적 접근 및 대응방안이 필요한 시점에 있다.

지방자치단체의 생산성과 성과창출은 지방자치단체의 관리역량에 따라 산출을 달리하고 있다. 지방자치단체의 역량을 조직역량, 관리역량, 개인역량으로 구분할 수 있다. 지방자치단체의 관리역량 강화를 위한 도구로서 기획관리 역량, 인적자원 관리역량, 정보관리 역량, 갈등관리 역량이 핵심역량으로 나타나고 있으며, 본 연구는 지방정부의 4개 역량을 중심으로 지방자치단체의 역량 강화를 위한 전략을 연구하고자 한다.

2. 연구의 추진체계

지방자치단체의 관리역량 강화를 위한 요인들을 분석하여 대표성있는 핵심주제를 선정하여 세부 연구주제 및 과제로 선정하였다.

지방자치단체의 조직역량, 관리역량, 개인역량 중에서 지방정부의 관리역량 중에서 핵심수단이 되는 역량과제를 선정하여 연구를 진행하였다.

지방자치단체의 관리역량 중에서 인적자원관리, 기획관리, 갈등관리, 정보관리

를 핵심과제로 선정하여 연구를 추진하였다.

연구추진체계는 아래 그림과 같다.

■ 그림 1. 연구의 추진체계 ■



제2장 연구의 기본방향

1. 관리역량 강화의 의미

역량의 개념을 Sparrowsms는 조직역량, 관리역량, 개인역량으로 유형화하여 구분하고 있다. 조직역량은 조직의 전반적인 자원과 능력이고, 관리역량은 조직 밖에서 활동될 수 있도록 구체적으로 정의된 역량이며, 개인역량은 직무수행과 관련된 조직 내 개인의 행동양태이다.

행정에서 관리역량을 조직관리역량, 인적자원관리역량, 재무관리역량, 정책관리역량, 평가관리역량, 협상조정관리역량으로 구분할 수 있다.

지방자치단체의 역량을 지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되어지는 조직차원에서의 능력과 의지로 개념을 정립 할 때, 지방자치단체들이 효과적이 효율적으로 기능을 수행하며, 정당한 능력을 발휘할 수 있는 활동을 강화시켜주는 것이 역량강화로 볼 수 있다.

역량이란 용어가 Boyatis가 1982년에 저술한 ‘역량 있는 관리자’라는 책으로 인해 주목을 받게 되었다. 그는 과업성과자체가 아닌 성과와 관련된 행동에 초점을 맞추어 역량은 효과적 혹은 탁월한 성과와 결정적으로 관련되어 있는 동기, 특성, 과업의 마침, 자기 이미지, 사회적 역할, 지식체계 등 특정 개인에게 내재된 특성이라고 하였다.

역량개념은 1960년대 말에서 1970년대 초에 McClelland로 인해 출발하였으며, 개인의 지적 능력보다는 동기와 성격에 따라 실제수행에서 나타나는 성공의 원인과 자발적 사고의 행동으로 역량을 정의하고 있다.

Spencer&Spencer는 McClelland가 제시하는 역량의 기본 개념을 따르면서도 역량을 내적 특성, 효과적이고 탁월한 성과의 원인, 준거기준이라는 개념을 통해

보다 구체화시키고 있다. 1990년대에 Hamel & Prahalad는 개인 수준의 역량개념과 함께 발달하였던 조직핵심역량을 개인 수준의 역량과 조직의 역량을 연결하는 조직경쟁전략의 설계구성 요소로 연구하였다. Senge에 의하면 역량은 조직에서 사회학습과정의 결과로서 만들어지는 것이며, 내·외부 조직의 경영전략, 혁신적 프로세스, 개인의 역량이 표현되는 것이라 하였다.

David McClelland는 역량은 조직역량과 개인역량으로 구분되면 이는 높은 성과를 창출한 탁월한 성과자로부터 일관되게 관찰되는 행동특성이며 지식, 기술, 태도, 가치의 상호작용에 의해 성공적 결과를 이끌어낸 행동이라고 제시하였다. 역량의 특성은 첫째, 업무의 수행 과정에서 나타나는 구체적인 행동, 둘째, 조직의 변화를 지원하고, 셋째, 상황 대응적이며, 즉 역량은 조직이 제시하는 성과기준과 직무수행 환경에 따라 달라지며, 넷째, 성과에 초점을 맞추고 있으며, 다섯째, 개발이 가능하고, 여섯째, 관찰과 측정이 가능한 특징을 가지고 있다.

이상의 연구결과를 종합컨대, 역량은 조직의 효과성을 제고하기 위한 조직 구성원의 능력으로 조직구성원의 업무와 관련성이 높으며 조직에서 조직구성원의 역할과 업무특성에 의하여 변화하는 것으로 업무수행과정에서 타인과 다른 행동과 사고를 보이는 개인의 특성이고 이러한 특성을 가진 역량은 교육훈련과 개발을 통하여 향상시킬 수 있는 지식, 태도, 기술 등의 개인의 능력을 의미하는 것으로 요약할 수 있다.

2. 지방자치단체의 관리역량 접근방향

지방자치단체의 기획 관리역량 강화를 위한 전략으로서, 자치단체의 경쟁력 강화를 위해서는 기존의 집행기능 중심의 지방행정 운영방식으로는 지역의 다양한 문제를 해결하기 어려운 상황에 직면하고 있다. 이제 지방행정도 내·외부 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기획의 수립과 효율적인 추진 및 관리가 필수적으로 요구되고 있다. 이러한 맥락에서 자치단체의 기획관리 실태 및 문제점 등을 분석하고 또한, 국내의 우수 지방정부의 사례 및 동향을 토대로 지방자

치단체의 기획관리 역량강화 방안을 모색하고자 한다.

지방자치단체의 환경 변화에 따른 행정 추진자로서 공무원의 역량이 중요한 요소이며, 이를 통한 지방자치단체의 역량강화가 필요하다. 지방공무원의 관리 역량 제고를 위한 인적자원관리영역으로 채용, 보직, 인사교류, 교육훈련, 승진 등이 있으며, 이를 통한 인적자원 역량강화를 위한 전략이 요구된다. 지방자치단체의 정책 추진자로서 의사결정 리더십 제고를 위한 전략도 연구범위에 포함한다. 정책결정의 주체로서 지방공무원의 기획역량과 주민과의 상호 소통을 위한 역량 제고 방안을 연구하고자 한다.

정보화 관련 국내외 최신 동향 정리를 통해 어떻게 정보화 관련 경향과 추세가 나타나고 있는지를 분석하였다. 정보기술발전이 계속 발전되고 진화됨에 따라 이를 어떻게 수용하고 대응하고 있는지 등을 국내외 동향 분석하고 기존의 지방자치단체 정보를 어떻게 관리하고 있는지 역량측면에서 현황과 문제점을 분석하고자 하였다. 최신 동향 및 정보기술 발전동향, 기존의 현황과 문제점을 통해 살펴본 결과를 토대로 정보관리역량 강화를 위한 개선방안 제시하고자 한다.

지방정부가 지역사회의 갈등을 합리적으로 관리하여 갈등이 민주적이고 체계적으로 해소될 수 있는 process를 구축하기 위한 갈등관리 역량이 무엇이며 이러한 역량을 확보하기 위한 전략 개발이 중요하다. 이를 위해 지방정부의 갈등관리 역량을 ‘거버넌스 역량’(governance competencies), ‘사업 및 기관역량’(program and agency competencies), ‘기술적 역량’(technical competencies)으로 구분하여 갈등관리가 성공적으로 이뤄지기 위한 전략을 모색하였다. 이 때 갈등관리와 관련된 거버넌스 역량은 갈등해결을 위한 참여적 의사결정과 협상역량을 키워드로 모색하며, 사업 및 기관역량은 갈등요인을 사전에 예측하여 예방하고 이해당사자의 범위, 관심, 이익 등을 밝혀내서 합의의 도출을 위한 적절한 절차를 마련하는 것으로 접근하며 기술적 역량은 갈등영향분석 및 이해관계자 분석 역량으로 정의한다.

지방분권의 추진에 따른 지방자치단체에 새로운 역량이 요구되고 있으며, 이에 대한 시대적 필요한 성과를 분석하여 지방자치단체의 새로운 수요 예측이 가

능할 것이다. 지방자치단체의 내부적, 외부적 필요한 역량의 제고를 통한 지방자치단체의 효율성과 생산성, 정당성을 제고할 수 있을 것으로 기대한다. 지방자치단체의 역량 강화를 위한 많은 요인 중에서 핵심역량과제를 중심으로 연구하여 지방자치단체가 효과적으로 생산성을 제고할 수 있는 역량 강화 전략을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 기획관리 역량강화 전략

조 성 택 (선문대학교 교수)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서론15

 제1절 연구의 목적 15

 제2절 연구의 범위 및 방법 16

제2장 기획관리 역량에 관한 이론적 고찰18

 제1절 기획관리에 대한 논의 18

 1. 기획의 의미18

 2. 전통적 기획의 수정20

 3. 전략 기획 관리의 특성 및 한계22

 제2절 역량에 관한 기존 연구 탐색 25

 1. 역량 및 역량강화의 개념25

 2. 지방자치단체 역량강화28

제3장 지방자치단체 기획관리 역량의 구조30

 제1절 지방자치단체의 기획관리 역량의 수준 및 변수 30

 1. 지방자치단체의 조직수준별 역량수준30

 2. 기획관리 역량 강화를 위한 주요 변수31

 제2절 지방자치단체 기획관리 제도 현황 35

 1. 기획관리조직의 운영 형태35

 2. 기획관리실 업무 현황43

 3. 기획관리실 인력 배치46

 4. 핵심기능의 집중과 분산50

제3절 지방자치단체 기획관리 제도 분석	54
제4장 지방자치단체 기획관리 역량강화 전략	57
제1절 담당공무원의 개인역량 강화	57
1. 종합적 기획관리 교육훈련 강화	57
2. 성과평가와 인센티브제도의 적극적 연계	58
제2절 기획관리 기능의 연계성 강화	59
1. 통합조정 역량의 제고	59
2. 실무자 간 협의체계 구축	60
3. 기획관리부서 중심의 네트워크 형성	60
제3절 단체장의 정책의지 및 역량	62
1. 단체장 성향 분석	62
2. 단체장의 정책의지 실현	63
제4절 전략적 정책망의 형성	63
1. 민관협력 거버넌스 구축	63
2. 지역 주민·의회와의 협력창구 마련	64
제5절 연구의 시사점 요약	66
【참고문헌】	67



표 목 차



표 2-1. 전략적 관리 단계 22

표 2-2. 역량(competency) 정의의 다양성 27

표 2-3. 역량수준과 요소 29

표 3-1. 조직내부역량 평가체계 33

표 3-2. 역량 수준과 변수 34

표 3-3. 광역자치단체 행정기구 현황 36

표 3-4. 지방자치단체의 국가직공무원 현황 37

표 3-5. 기획관리실의 조직 구성(특별광역시) 37

표 3-6. 기획관리실의 조직 구성(도) 38

표 3-7. 기획관리 조직의 핵심 업무(특별광역시) 44

표 3-8. 기획관리 조직의 핵심 업무(도) 45

표 3-9. 광역 지방자치단체 공무원 정원 현황(특별광역시) 46

표 3-10. 광역 지방자치단체 공무원 정원 현황(도) 48

표 3-11. 기획조정실 인원과 평균인원 비교 49

표 3-12. 기획관리조직 유형 55

표 4-1. 기획관리 부서 중심 네트워크 61



그림 목 차



그림 1-1. 기획관리 역량 강화 전략 분석틀	17
그림 2-1. 전략기획의 세부 기능	23
그림 3-1. 지방정부의 조직수준별 역량수준	31
그림 3-2. 기능별 부서 구성 체계	35
그림 3-3. 서울특별시 기획조정실 조직도	39
그림 3-4. 경기도 기획조정실 조직도	40
그림 3-5. 부산광역시 정책기획실 조직도	41
그림 3-6. 충청남도 기획관리실 조직도	41
그림 3-7. 대전광역시 기획관리실 조직도	42
그림 3-8. 경상남도 기획조정실 조직도	42
그림 4-1. 지방의회와 지방정부 간 갈등구조	65

제1장 서론

제1절 연구의 목적

자치단체의 기존 집행기능 중심의 지방행정 운영방식으로는 지역의 다양한 문제를 해결하기 어려운 상황에 직면하고 있다. 이제 지방행정도 내·외부 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기획의 수립과 효율적인 추진 및 관리가 필수적으로 요구되고 있다. 정부기능의 분권화 확대는 지방자치단체의 기획역량의 중요성과 전략적 정책기능의 강화를 가져왔다. 우리나라는 지방자치 20년의 기간을 통해 중앙정부로부터 지방자치행정의 권한을 회복하는 자치행정의 회복과 중앙정부와의 협조적 분권을 추구하는 신지방분권화가 진행되었다고 평가할 수 있다. 과거의 지방분권이 방어적, 소극적 분권이었다면 신지방분권화는 중앙정부와 지방정부 간 협력적 분권이며, 중앙정부의 지도를 필요로 하는 참여적 분권이라 할 수 있는 것이다. 한편 지방자치의 구현에 더불어 시민의 자치행정에 대한 욕구와 수요가 질적으로 변화하고 있어 이에 대한 자치단체의 적절한 대응이 필요하게 되었다. ‘넓은 형식적 민원행정’을 초월한 적극적인 행정에 대한 주민의 바람이 자치단체의 발전 전략으로 산출되어야만 하는 것이다.

자치단체가 발전계획을 수립하는데 있어 제한된 정보와 자원이라는 한계 내에서 그 성과를 제고하기 위해서는 기획 역량을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다.

실현 가능성이 높은 계획을 수립하고 추진하는 것은 인적·물적·외부 변수의 상호작용을 적절하게 관리하는 것이다. 계획 수립 및 추진 성과를 측정할 수 있는 변수는 자치단체의 역량이며, 특히 기획관리 역량이 주요 변수이다.

지방분권화가 성숙한 단계로 접어드는데 있어 자치단체의 각 수준별 역량강화

를 통한 기획관리의 중요성이 부각되고 있는 시점이다.

지방자치단체의 역량강화에 관한 논의는 정부간관계 측면, 경영관리적 측면, 신공공관리적 측면, 기획관리적 측면 등 다양한 시각과 관점에서 접근할 수 있다. 기획관리적 측면의 접근은 지방행정을 보다 절차적이고 방법론적 측면에서 자치단체의 기획능력을 강화하는데 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 기획관리 측면에서 자치단체의 기획관리 실태 및 문제점 분석 등을 통하여 역량강화 방안을 모색하는데 있다. 이를 위해서 지방자치단체의 전략기획 역량을 강화하기 위한 역량 변수를 설정하고, 기획관리 조직 및 기능 측면의 실태를 분석하고, 개선방안을 강구하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

연구의 범위는 대상, 공간 및 내용 등에서 다음과 같이 설정한다. 분권화된 지방자치단체에서 기획관리 분야에서 필요한 다양한 역량이 요구되어진다는 것을 전제로 대상범위를 선정한다.

공간적 범위는 광역 지방자치단체를 대상으로 하며, 기획관리 주무부서인 기획관리실(명칭과 기능은 지자체별로 다를 수 있음)의 구조와 기능이 연구의 중점 분석 대상이 된다.

내용범위는 지방자치단체 기획관리실의 조직 구성상의 특징, 기능 배분 및 인력배치의 연계성 등 제도적 측면과 실제 기획관리실의 운영 실태 등의 운영적 측면을 연구내용으로 설정한다.

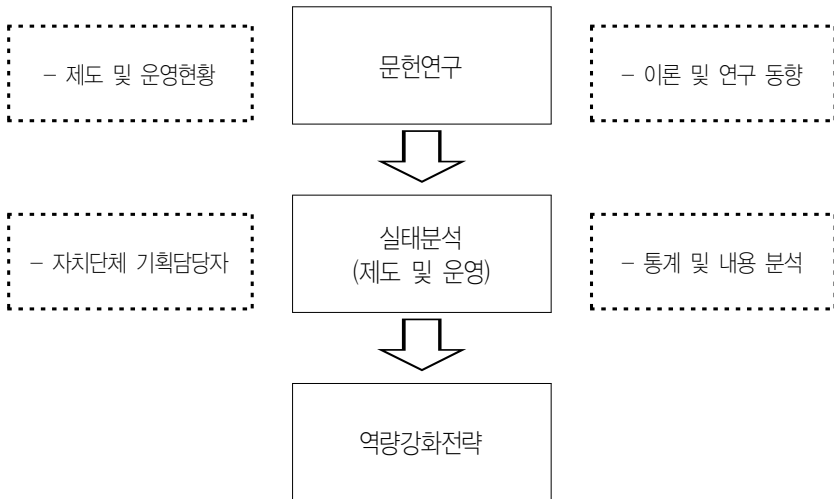
연구의 방법은 분석방법과 내용에 따라 차별적으로 활용하였으며, 기획관리 역량강화와 관련한 문헌 분석, 면접조사 등의 방법을 활용하였다.

기획관리 및 전략기획, 역량의 개념, 특성, 기획관리 제도 실태 등의 분석은 기존 연구자들의 논문 및 저서, 지방자치단체 업무계획서의 내용을 탐색하는 문헌분석의 방법을 활용하였으며, 지방자치단체의 기획관리 운영 실태 및 문제점

에 대해서는 전문가 및 지방공무원 면접 조사 실시 및 분석의 면접조사 방법을 활용하였다.

기존 연구의 검토와 해당 부서 담당자와의 면접을 토대로 지방자치단체의 기획관리역량 강화 전략 모색을 위한 분석 틀을 제시해 보고자 한다.

■ 그림 1-1. 기획관리 역량 강화 전략 분석틀 ■



이에 따라 분석의 내용 및 대안 제시의 내용은 아래와 같다.

첫째는, 지방자치단체의 기획관리 제도 및 운영실태 분석이다.

- ① 기획관리 관련 제도 및 기능 분석
- ② 기획관리부서 운영 실태 분석

둘째는, 지방자치단체 기획관리 역량강화 방안을 제시한다.

- ① 제도적 측면에서의 보완 및 개선방안
- ② 운영적 측면에서 공무원들의 의견을 기초로 한 대안제시

제2장 기획관리 역량에 관한 이론적 고찰

제1절 기획관리에 관한 논의

1. 기획의 의의

기획제도는 사회주의의 전유물이 아닌 선후진국, 경제제도 등을 구별하지 않고 보편화되었다. 기획제도는 위기극복을 프로젝트 수행 기능만을 의미하는 것이 아니라 지속적이고 장기적인 행정의 주요 기제로 발전해 왔다.

외부에서 수립된 목표들을 달성하기 위한 객관적 수단을 강구하는 기능에서 정치적 절충에 의한 각 집단의 이해갈등의 조정, 당위적인 가치판단에 의한 목표의 선택 등을 다루는 기능으로 변화하였다. 장기적이고 궁극적인 목표가 기획 활동 이전에 명확하게 결정되어 제시된다는 것은 어려운 일이며, 기획에서 중요한 것은 가치판단이나 목표설정기능이라는 입장이 대두되었다.

기획의 본질적인 목적은 장래 행정에 대한 사전결정이다(Newman, 1963). 기획(Planning)은 어떤 대상에 대해 그 대상의 변화를 가져올 목적을 확인하고, 그 목적을 성취하는 데에 가장 적합한 행동을 설계하는 것을 의미한다. 이에 대해 계획(plan)은 기획을 통해 산출된 결과를 의미하며, 사업계획(program)과 단위사업 계획(project)은 계획의 하위 개념으로 볼 수 있다.

또한 기획은 관리기능은 최초단계로서 장래의 행정을 정확하게 예측하고 통제 하려는 준비된 노력이다.

전통적인 기획관리의 패러다임이 변화한 것은 민간부문에서 비롯되었다. 전략 기획이 처음으로 논의된 것은 50년대였으나, 현재와 같이 민간부문의 경영자들

에게 필수적인 관리기법으로 자리 잡게 된 것은 70-80년대에 이후이다. 이 시기는 급속한 산업화에 따른 불확실성의 증가, 치열한 시장경쟁, 신기술의 혁신적 발전, 사회적 가치관의 변화, 장기불황의 지속 등과 같은 급변하는 내·외부적 환경에 신속하게 대응할 필요성에 기인한다.

미국의 Steiner(1979)는 전략기획은 본래 60년대에 이미 미국의 거대 산업체의 70%이상이 공식적 전략기획을 갖게 되었다고 보고하고 있으며, Denhardt(1985)는 80년대 중반까지 상장된 기업의 절반 이상이 일정한 유형의 전략기획을 활용하고 있다.

공공부문의 전략기획에 대한 주목은 80년대 레이건 행정부의 지방정부에 대한 예산삭감과 자조적(自助的) 프로그램으로서 전략적 지역경제개발계획에 대한 의도적 지원을 위하여 시작되었다고 볼 수 있는데(Kaufman & Jacob, 1987; Gerckens, 1988), 대처리즘(Thatcherism)이 지배적 가치로서 받아들여지고 있는 영국에서 다시금 각광을 받고 있는 실정이다. 특히 영국의 지방자치장관은 2000년 의회연설을 통해 지역의 자발적인 힘으로 지역사회를 발전시키는 구체적 방안으로서 ‘지역공동체 기반의 전략기획’을 강조한다(안영훈·장은주, 2000).

민간에서 개발된 전략적 기획 및 관리기법을 공공조직에 도입하는 문제에 대하여 비판적인 논쟁이 있음에도 불구하고 지난 30여 년간 지속적으로 전략적 기획의 활용이 확대되고 있으며, 전략적 기획은 성과관리와 연계하여 제도화되면서 정부개혁의 핵심적이 도구가 되었다.

전략적 정부 운영은 성과에 초점을 두고, 산출결과와 연결시키며, 예산을 전략적 우선순위에 따라 배정하고, 복잡한 문제를 이해하고, 목적 달성을 위하여 조직의 경계를 넘어서고, 이해관계자, 고객 및 구성원 욕구에 대응하고, 변화하는 상황에 적응하고, 조직의 환경에 영향을 미치고, 핵심적인 이슈에 초점을 둘 것을 요구한다(OECD, 1997).

2. 전통적 기획의 수정: 전략기획

전통적 기획이 단선적인 원인-결과의 구도로 진행된다면 전략기획은 다양한 환경변수를 지속적으로 고려하고 분석하는 것을 바탕으로 진행되는 차이점을 가지고 있다. 지방정부 입장에서 보면 과거 중앙집권적 행정체제 하에서는 중앙정부의 사무를 집행하는 기구에 불과하였으므로 전통적 기획 방식이 적합하였으나, 지방자치 하에 자치단체는 각자의 역량에 따라 자치 행정의 성과의 성패와 효율성이 노출되므로 전략적 기획 접근이 필요하게 되었다.

전략기획의 개념에 대한 학문적인 정의는 학자에 따라 다양하게 정의, 그러나 대부분의 정의가 공통적으로 포함하고 있는 핵심적 화두는 조직의 목적을 달성하기 위해 조직과 조직구성원들이 전략적으로 사고하고 행동해야 한다는 것이다. 이러한 개념적 정의의 배경에는 조직 간의 경쟁이 과거에 비해 훨씬 심화되었고, 조직 내외의 환경이 빠르게 변화하고 있으며, 불확실성의 정도가 증폭되고 있다는 상황적 인식이 자리잡고 있다.

이러한 맥락에서 전략기획은 조직의 효과성, 효율성을 제고시키며, 정치적 지지와 공공관계를 개선시키는 데에 유용한 수단으로 평가된다. 결국 전략기획의 핵심은 급변하는 조직내외부의 환경 속에서 조직이 살아남기 위한 상황적응 전략의 개발과정이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 국내 및 외국학자들의 전략기획에 대한 정의를 중심으로 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 국내학자들의 개념정의를 살펴보면, 구체적으로 전략기획은 조직을 환경과 조화시키는 방법(김정호, 2000), 그리고 조직이 무엇이며, 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지를 형성하고 지시해주는 기본적 결정과 행동을 위한 훈련된 노력(Bryson, 1995) 등으로 정의하며, 전략기획은 이러한 기본적 방향을 성취하기 위해 의사소통과 참여, 다양한 이해관계와 가치의 조정, 순차적 의사결정과 이의 성공적 집행을 촉진시키는 기능 수행한다.

다음으로 Olson과 Eadie(1982)는 전략기획을 헌법이 보장하는 테두리 안에서 정부활동의 성격과 방향을 설정하는 근본적인 의사결정을 하는 훈련된 노력으로

정의하고 있으며, Bryson(1998)은 Olson과 Eadie의 정의를 좀 더 발전시켜 전략 기획을 조직의 성격, 나아갈 방향, 그리고 그에 따른 조직 활동 및 조직이 그러한 활동을 해야 할 이유 등을 밝혀줌으로써, 조직이 외부의 환경변화에 잘 대처하여 올바른 결정을 하고 적절한 조치를 하도록 돕는 노력이라고 정의하고 있다.

Goodstein 등은 전략 기획이란 조직이 지도층이 조직의 미래를 결정하고, 조직의 미래를 달성하는데 필요한 절차와 운영방침을 개발하고, 그의 성공 여부를 측정하는 방법을 결정하는 지속적이고 체계적인 과정이라고 정의하였다 (Goodstein, Nolan, & Pfeiffer, 1992; 박홍윤, 2009: 27).

여기서 지도층이란 조직의 고위 부서장뿐만 아니라 직원이 될 수도 있으며, 의사결정에 참여하지 않으나 이에 영향을 주는 이해관계자나 고객도 포함될 수 있다. 미래를 달성하기 위한 절차와 운영방침이란 명확하고 장기적인 조직의 목적과 바람직한 성과를 달성하기 위한 조직 및 개인에 대한 인센티브, 자원배분, 인력개발 등의 활동을 연계하는 것을 의미한다.

성공여부에 대한 측정방법은 전략 기획은 기획이 성공여부나 진행정도를 평가하기 위해 적절한 측정방법을 이용해야 하는 것을 의미한다.

Allison과 Kaye(1997)는 조직이 그의 임무를 달성하는데 핵심이 되는 우선순위에 대한 합의를 통하여 조직환경에 대응하는 체계적 과정이라고 말한다. 동적이고 때론 적대적인 환경에 가장 잘 적응할 수 있는 방법을 선택하는 과정이며, 특정한 우선순위를 선택하는 광범위한 합의과정이므로 조직 전반에 대한 책임성을 제고한다.

Poister와 Streib는 조직의 전략적인 의제를 발굴하기 위한 모든 주요한 활동, 기능, 그리고 지시 등을 통합할 수 있는 집중적인 관리과정이라고 정의한다 (Poister & Streib, 1999).

이와 같이 기획, 특히 전략 기획에 관한 학자들의 개념 정의는 다양하다. 본 연구에서는 전략 기획을 조직의 역량과 외부환경 분석을 통한 전략적 이슈를 선택하고 이에 대한 우선순위를 정하며, 이러한 기본적 방향을 성취하기 위해 의사소통과 참여, 다양한 이해관계와 가치의 조정, 순차적 의사결정과 이의 성공적 집행을 촉진시키는 기능으로 정의하고자 한다.

3. 전략 기획 관리의 특성 및 한계

전통적 기획이 조직의 목표를 명확하게 하고 그것을 현재의 예산과 집행프로그램에 반영하는데 중점을 둔다면, 전략적 기획은 중요한 이슈의 확인과 해결에 중점을 둔다.

전통적 기획은 현재의 상황이 지속된다는 가정에 기초한 경우가 많고, 계획을 집행할 조직의 능력을 평가하는 데는 큰 관심을 두지 않으나, 전략 기획은 상황이 변할 수 있다는 가정 하에서 상황적응적인 계획을 수립하고, 이를 실행하기 위한 조직이 능력에 대한 지속적인 평가를 한다.

전통적 기획은 개연적인(probable) 미래를 기초로 필요한 조치를 강구하나, 전략 기획은 현재의 결정과 행동이 미칠 다양한 미래 가능성에 대해 고려한다.

기획은 환경변화에 적응하기 위한 계획 수립이라는 기획서 작성에 그치는 것이 아니다. 전략 기획은 조직의 비전을 제시하고, 조직 내외의 환경 분석, 조직이 직면한 전략적 쟁점을 확인하고 해결하며, 이러한 기능을 수행하기 위한 정보와 자료를 수집 분석하는 체계적이고 종합적인 과정이다.

전략 기획이 집행 과정에 잘 적용되어 바람직한 혹은 최대의 성과를 낼 수 있는 계획 및 조정이 되기 위해서는 체계적인 단계가 필요하겠다.

Allison과 Kaye(1997)의 전략적 관리를 7단계로 구분한다.

▮ 표 2-1. 전략적 관리 단계 ▮

1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계
준비	사명과 비전 명확화	환경평가	우선순위 합의	전략계획서 작성	집행	모니터링 평가
·전략기획 추진을 위한 조직의 합의	·조직임무안 작성, 비전성명서 작성	·조직의 주요 이슈목록, 우선순위 및 전략 선택 지원 데이터 베이스	·우선순위, 장기목적, 구체적 목표에 대한 합의	·전략적 계획	·연간 세부 운영계획과 예산	·전략기획과 정평가, 전략 및 운영계획 평가

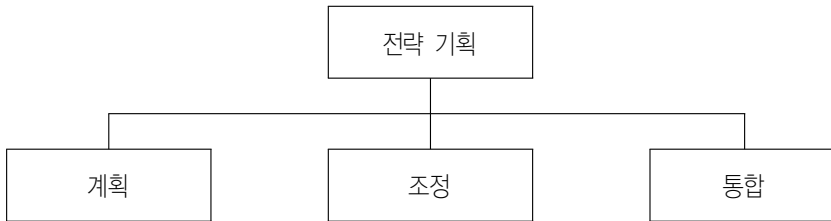
출처: Allison & Kaye, 1997; 박홍운, 2009: 93 내용 정리.

그러나 기획과정은 환경변화와 같은 외생적 요인에 의해 그 단계의 변경이 발생할 수도 있으며, 단계별 결정 내용 또는 결과물이 수정되기도 하는 것이다.

비전 실현을 위한 구체적 시책은 환경분석 및 내부조직의 역량 평가 등을 통한 합리적 선택의 결과라기 보다는 정치적 타협의 산물이라 본다면 기획관리는 조직내부의 의견 조정 뿐만 아니라 외부 환경의 정치적 지지를 기초로 하고 있다. 특히 지방자치 시대의 기획관리는 주민, 그리고 이를 모체로 하는 지방의회라는 환경변수가 작용하며, 조직 내부에서는 각 부서(실국) 간 정책적 우선순위의 갈등, 정형적인 업무와 혁신적, 전략적 업무 간의 이해 상충, 공무원 개개인 간의 이해관계 충돌 등이 빚어지게 마련이다. 전략적 기획은 변화하는 환경에 대응하기 위한 보다 진화된 기획이라 할 수 있다. 전통적인 기획의 정태성을 극복하기 위해서는 전략 기획의 방향은 조직의 내적 요인과 외부 요인의 적절한 관리와 통합을 바탕으로 이루어져야 한다.

전략적 기획관리 기능은 계획, 조정, 통합의 하위기능을 통해 이루어지며, 지방자치단체에서는 기획관리실이 이러한 핵심기능을 담당하고 있다.

■ 그림 2-1. 전략기획의 세부 기능 ■



첫째, 계획 기능은 지자체 발전전략의 수립과 비전제시를 말한다. 조직 내 합의에 의해 조직의 주요 이슈 목록을 정리하고 그 우선순위를 결정하며, 세부 운영계획을 수립하는 것이다. 좁은 의미의 계획 수립은 문제 진단⇒목표 설정⇒대안 설계·탐색 및 비교분석⇒최종안의 선택 과정을 거친다. 계획의 과정은 하나의 계획이 수립되어 시행되면 이에 대한 평가가 이루어지고 다음 계획 수립에 영향을 미치는 역동적 순환과정이라 볼 수 있다. 기획의 하위 기능으로서 계획

의 수립은 단위사업의 계획서 작성이 아니라 조직 전반에 대한 비전 제시, 목표를 달성하기 위한 수단으로서 조직 및 인사 등의 관리 계획, 예산·관련 법규 등을 포함하는 조직 전반을 포괄하는 종합적 준비과정이다.

둘째, 조정 기능은 지자체 조직 내부 및 외부와의 갈등 조정 및 업무협력을 말한다. 계획수립단계에서 집행, 평가의 모든 단계에 걸쳐 계획 및 정책에 대한 조직 내부의 역할 문제에 대한 갈등, 조직 간 정치적 긴장, 외부 조직 및 단체 등의 지지도 및 반발 등을 적절하게 관리하는 역량이 필요하다. 계획 수립은 부족한 자원의 배분, 계획 실행을 위한 역할 및 책임 분담의 문제가 발생하므로 이에 대한 첨예한 부서 간 경쟁이 야기된다. 또한 시책의 집행은 이해관계집단의 지지와 반대의 직면하게 되는데 이에 대한 관리 기능이 요구된다. 기획은 단순히 미래 예측과 환경 분석을 통해 작성되는 보고서가 전부는 아니며, 모든 상황변수를 고려하고 이에 대응하기 위한 전략적 기획이 되어야 한다. 이러한 의미에서 전략 기획에 있어 조정 기능은 매우 중요한 독립변수가 된다.

셋째, 통합 기능은 지자체 업무에 대한 종합적 관리로, 조직 구성, 인사 배치, 조직 전반 업무에 대한 리더십 등을 포함한다. 통합 기능이 효과적으로 발휘되기 위해서는 기획관리 부서 구성원의 인적 역량과 내부조직역량이 전제되어야 함은 당연하다. 또한 다른 부서에 비해 리더십을 발휘할 수 있는 조직 및 인사상의 우월성이 필요하다.¹⁾ 통합 기능은 즉 내부조직 구성 및 관리 기능이라 할 수 있다. 보다 넓은 의미로 보면 기획의 핵심 기능인 계획 기능을 보조하기 위한 기능을 포함한다고 할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 좁은 의미로 해석해 내부조직의 조직·기능의 재배치 기능으로 보고자 한다.

기획은 제한된 자원과 정보라는 한계 내에서 이루어지며, 이러한 한계와 제한을 극복하는 과정 자체가 전략적 기획이기도 하다.

지방자치체가 발전계획을 수립하는데 있어 미래라는 불확실성에 대응해 변화에 대한 예측과 계획의 타당성과 합리성을 수반한 결정이 필요하다.

미래 예측과 합리적인 정책결정을 위해서는 축적된 통계와 연구자료 그리고

1) 광역지방자치단체 기획관리실장은 국가직공무원으로 고위공무원이다.

정보가 뒷받침되어야 한다. 신뢰성있는 자료의 축적과 정보의 수집 및 분석을 통해 계획의 타당성을 제고해야 한다.

기획이 성공적으로 추진되고 좋은 성과를 얻으려면 정치지도자와 고위행정가의 기획의 중요성에 대한 인식과 행·재정적 지원이 필요하다. 반면 이들의 잘못된 정치적 개입은 기획과정을 흔들어 원하지 않는 결과를 가져오기도 한다.

체계적이고 실현가능성이 높은 계획을 수립하기 위해서는 전문분야에 대한 지식과 기획과정에 대한 소양을 갖춘 구성원이 필요로 한다. 기획업무를 담당하는 공무원에 대한 선발·교육훈련, 인센티브제도 등의 인사관리제도가 갖추어져야 할 것이다.

제2절 역량에 관한 기존 연구 탐색

1. 역량 및 역량강화의 개념

공공부문의 역량과 관련한 많은 연구들에서 역량의 개념은 연구의 분야에 따라 다양하게 정의되고 있다.²⁾ 역량 개념은 심리학자인 David McClland의 “지능 검사에 대한 역량의 우위성”이 발표 되면서 확산되기 시작하였다고 보는 게 대부분 학자들의 의견이다. 역량에 대한 관심이 민간분야의 조직·심리학에서 출발하게 됨에 따라 사람에 대한 역량을 중시하고 있으며, 이를 통해 채용 및 조직 내에서의 역량 발전에 대한 관심이 집중되었다(이재성, 2008: 105).

역량의 개념은 조직 또는 직무수행에 있어 개인의 업무성과 또는 개인의 특성으로 정의 되어 왔으나, 최근에는 개인 차원을 넘어 좀 더 광범위한 분석대상으

2) Hoffman(1999)에 의하면, 심리학에서는 능력의 측정수단으로 간주하고, 관리이론에서는 개인의 성과 향상을 통한 조직목표의 성공적 달성 여부를 정의하는데 사용하며, 인적자원관리분야에서는 채용, 배치, 교육, 평가 승진, 보상체계 및 인력기획 전략을 통해 전략적 방향을 실천하는 수단으로, 교육학 분야에서는 업무의 준비와 전문가적 인식에 대한 생각과 포괄적인 교육의 역량을 연관시키고 있다(박천오·김상목, 2004: 3).

로 확산되는 경향을 보이고 있다(박순애 외, 2010: 110).

최근 역량에 대한 연구자들은 competence, competency, capacity를 모두 역량으로 번역하고 있으며, competence, competency는 주로 민간경영 인사관리, capacity는 공공부문의 역량을 논의할 때 주로 사용하고 있다고 보인다(최길수, 2005). capacity는 1990년대에 유행되었던, 정치학 또는 행정학분야에서 다루어졌던 국가이론(state theory)에서 자주 논의되었으며, 국가가 국가공동체 구성원들 간에 합의된 국가목표와 국가이익을 자율적으로 정책이나 국가활동을 통해 실현할 수 있는 기능적, 조직적, 제도적 측면에서의 총체적 능력으로 정의되었다. 국가능력(state capacity)은 추출능력, 규제능력, 분배능력, 상징능력, 대응능력, 국내·국제적 능력 등으로 기능적 분류가 가능하다.

이와는 다르게 우리나라에서 공공부문(중앙정부, 지방자치단체)의 역량을 연구하고 있는 대부분의 연구자들은 David McClland의 개념에서 출발하면서 미시적 차원의 연구방법을 채택하고 있다. 또한 역량의 개념을 활발하게 도입하여 활용하고 있는 경영학의 연구방법을 차용하고 있음을 알 수 있다.

국내의 연구자들 간에 합의된 역량은 개념 및 구성요소는 없으며, 연구의 목적, 사례에 따라 개념을 재해석하고 그 구성요소를 설정하는 동시에 평가 지표를 창출하고 있다.

이흥민·김종인은 외국 학자들의 역량에 관한 개념을 정리하고 있는데(이흥민·김종인, 2003), 민간경영분야 개인 차원에서의 역량 개념을 정의하고 있다.

표 2-2. 역량(competency) 정의의 다양성

학 자	역량의 정의
Klemp(1980)	직무역량은 업무에서 우수한 수행을 하거나 뛰어난 결과를 내는 사람의 특성에 기초한다.
Boyatzis(1982)	역량은 어떤 개인이 어떤 역할을 수행함에 있어서 성공적인 결과를 가져 오는 그 개인이 가지고 있는 내재적 특성이다.
Mclagen(1982)	역량은 직무나 역할수행에서 뛰어난 수행자와 관련된 개인의 능력 특성 이다
Flecher(1991)	역량이란 규정된 기준에 따라 직무활동을 수행하는 능력이다
Corbin(1993)	바람직한 목표나 성과를 달성하기 위해 개인이 알아야 할 것과 할 수 있 어야 하는 것을 포함하는 능력이다
Dubious(1993)	역량은 삶에서의 역할을 성공적으로 수행하도록 사용하거나 소유하고 있 는 개인의 특성에 기초한다.
Spencer & Spencer(1993)	역량은 직무나 상황에 뛰어난 수행이나 준거 관련 효과와 관련된 개인의 특성에 기초한다.
Strebler & Evans(1996)	업무영역에서 새로운 상황에 지식과 기술을 전이하는 능력을 포함하는 광범위한 개념이다
Lassey(1998)	일반적으로 수용 가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감 등을 가지고 있는 것을 말한다.
Schippmann(1999)	역량은 측정가능하고, 업무와 관련되고, 개인의 행동적 특징에 기초한 특 성 또는 능력이다
Hoffmann(1999)	주어진 역할을 효과적으로 수행하기 위해 요구되는 지식, 기술, 행동 및 태도
Green PC,(1999)	직무 달성에 사용되는 측정 가능한 업무 습관 및 개인적 기술에 대한 증 거자료이다

자료: 이흥민·김종인, 2003: 3.; 강철구·소순창, 2004: 136.

영국의 ODPM은 지방정부의 개별적 상급 관리자의 자질을 기술할 때 capacity 로 쓰고 있으며, competence는 개별 운영수준의 관리자나 서비스 스태프들에게 준 재하고 요구되는 지식, 기술, 행태를 의미한다(이재성·임승빈, 2004)는 것이다.

이에 반해 공공부문의 역량강화와 관련한 개념은 capacity로 정리되고 있다(한 상우·최길수, 2006: 186).

Gargan(1981)은 지방정부의 역량은 지방정부가 하고자 하는 사업을 할 수 있

는 지방정부의 능력이라고 정의하였으며, Hondadle(1981)은 변화의 예측능력, 정책에 관한 지적인 결정능력, 정책집행 프로그램의 개발능력, 자원의 획득 및 관리능력, 그리고 미래지향적인 현재의 행동평가능력 등으로 정의한다.

Morgan(1997)은 개인, 집단, 조직이 그들의 기능을 수행하거나 장애에 바람직한 목표를 달성하기 위해 그들의 능력을 발전시키는 것, Milen(2001)은 합리적인 기능을 수행하고 효율적으로 목적을 달성할 수 있는 개인, 조직, 그리고 시스템의 능력이며, 역량강화는 핵심기능의 수행능력, 문제해결능력, 목표설정 및 달성 능력과 개발수요를 이해하고 처리하는 능력을 향상시키는 과정이라고 말한다.

이밖에 ODPM(2003)은 특정한 아젠다 또는 계획을 실행하기 위한 적합한 조직, 체제, 파트너십, 사람, 그리고 절차를 의미한다고 정의하며, UNDP(1998)는 기능을 효율적으로 그리고 지속적으로 수행할 수 있는 개인 및 조직의 능력으로 정의한다.

이렇게 볼 때 공공부문의 역량(capacity)은 공공조직의 목표, 기능, 계획 등을 수행하기 위한 개인, 조직, 시스템의 능력이며, 역량강화는 그러한 능력을 향상시키기 위한 일련의 과정 및 제도를 의미한다.

2. 지방자치단체 역량강화

지방자치단체의 역량에 관한 국내 초기 연구인 최봉기 등의 연구는 체제이론의 관점에서 지방자치단체의 자치역량에 초점을 두어 지방자치단체의 역량을 지방자치의 이념과 제도를 스스로 실현시킬 수 있는 지방정부의 능력으로 정의하였다. 또한 역량을 구조적 역량(조직적 역량, 재정적 역량, 권력적 역량), 기능적 역량(구성원들의 가치관, 행태 및 자치수행능력), 환경적 역량(환경유형, 요구와 대응방식)으로 구분하고 있다(최봉기 등, 1993). 연구의 목적이 초기 지방자치제의 성공적인 정착을 위한 시론적 연구였다는 점에 그 의의가 있다 하겠다.

이재성(2007)은 지방정부 역량의 충남도 실증분석을 통해 지방정부의 역량평가가 변수로서 인적역량(업무능력, 의지/태도)과 물적 역량(재정능력, 절차적 능력,

정보화능력)을 구분하였다. 김병국·권오철(1999), 이동기(2000)는 지방정부의 내부역량을 인적역량(업무능력, 의지/태도)과 물적 역량으로 구분하면서, 물적 역량으로 재정역량과 조직구조역량으로 세분하였다.

이에 대해 강철구·소순창은 지방자치단체의 전반적인 역량을 측정하기 위한 지표를 구체화하기 위해서는 역량의 구성요소를 재설정할 필요성이 있다고 주장하였다(강철구·소순창, 2004).

한상우, 최길수에 의하면, 역량구조는 역량요소와 역량수준으로 이루어져 있다.

▣ 표 2-3. 역량수준과 요소 ▣

출처	역량수준	역량요소
UNFPA (2003)	시스템	경제성장, 정치안정, 법규의 구조, 시민사회의 성숙, 의사결정의 분권화 정도
	조직	비전과 미션, 인적자원개발, 체제발전, 반복적인 기회, 점검, 평가과정, 조직간·조직 내 화합, 자원의 유통
	개인	인센티브와 동기, 조직의 기능을 수행할 수 있는 지식과 능력
Rep. of Indonesia (2001)	시스템	법률적 구조, 지원정책
	제도	MIS, 자원, 절차, 구조, 의사결정
	개인	지식, 기술, 능력, 직장윤리
UNDP (1998)	시스템	정책, 법규, 관리 또는 책임, 자원, 절차
	조직	미션과 전략, 문화/구조와 능력, 절차, 인적 자원, 재원, 정보원, 내부구조
	개인	조직 또는 광범위한 체제 내에서 효율적으로 기능할 수 있는 개인의 역량

출처: 한상우·최길수, 2006: 187.

영국의 ODPM은 역량의 요소를 ① 이용가능한 사람의 수, 지방정부 내의 고용된 인력과 외부에서의 적정한 인력공급을 포함하는 볼륨(volume), ② 업무관련 혹은 국가정책, 법적 규정, 전문적 기준, 최근 모범사례 등에 관한 지식(knowledge), ③ 커뮤니케이션, 협상, 영향력, 인력 및 자원관리, 정치적 인식, 기획과 성과관리를 포함하는 기술(skills), ④ 공무원들의 지식, 기술을 적용에 관한 방법으로서의 행태(behaviour) 등으로 제시한다(ODPM, 2003; 이재성 2008: 105-106; 최영출, 2003: 32-33).

제3장 지방자치단체 기획관리 역량의 구조

제1절 지방자치단체의 기획관리 역량의 수준 및 변수 — II

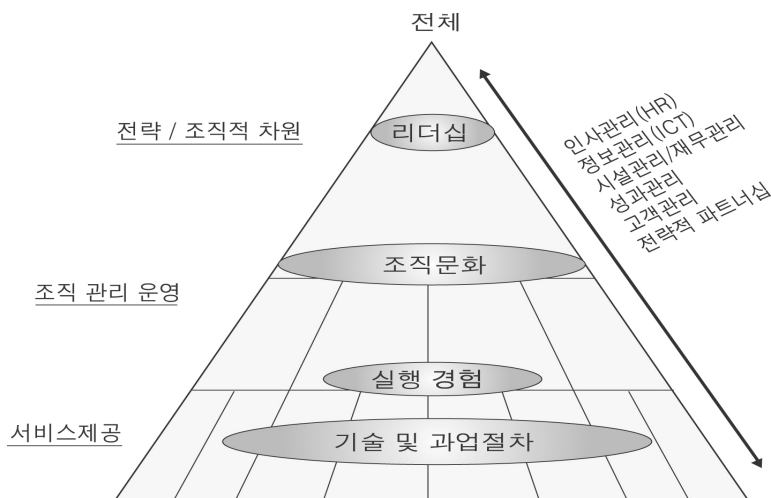
1. 지방자치단체의 조직수준별 역량수준

역량의 수준은 전체적인 차원, 전략적·조직적 차원, 조직관리 운영 차원, 서비스제공 차원으로 구분 할 수 있다(배정환·최호택, 2005: 4) 전략적·조직적 수준의 역량은 개별 지방자치단체의 최고위층 공무원들 및 기획담당 공무원들에 초점을 두고 있다. 조직관리운영 수준으로는 성과관리를 통하여 지자체의 기획들이 실제 집행으로 나타나는 단계로 운영 기술이 요구되는 수준이다. 서비스 차원은 지자체의 가장 하위수준과 관련되며, 일선민원행정이나 지자체 정책의 집행단계에 해당된다.

지자체에서 기획관리는 지자체 정책 및 사업의 실현을 위한 기본적인 결정 과정을 의미하며, 리더십을 필요로 하는 전략적·조직적 수준에서 진행된다.

영국 ODPM(2003)의 “지방정부의 역량강화(Capacity Building in Local Government)”에서 제시하고 있는 역량의 요소는 볼륨(volume), 지식(knowledge), 기술(skills), 행태(behaviour) 등이다.

■ 그림 3-1. 지방정부의 조직수준별 역량수준 ■



자료 : ODPM(2003; 5)에서 재구성

출처: ODPM, 2003; 5; 배정환·최호택, 2005; 4 재인용.

2. 기획관리 역량 강화를 위한 주요 변수

조직전체에 대한 역량이 아닌 조직 내부의 기능 혹은 하위조직의 역량이 가지고 있는 구성요소는 각 기능별 혹은 하위조직 간 공통점과 차이점이 병존할 것이다.

본 연구는 지방자치단체의 전략 기획역량강화 방안을 도출하는데 그 목적이 있다. ODPM에서 분류하는 것처럼 지자체의 기획관리 역량은 전략/조직적 차원의 역량을 의미한다.

역량과 관련한 대부분의 연구들에서 조직차원의 역량 및 시스템 차원을 별도로 구분한 것은 찾아보기 어렵다. 대부분의 경우 내부역량과 외부역량으로 구분하면서 내부역량을 인적 역량과 물적 역량으로 구분하고 조직수준의 역량을 물적 역량 안에 포함시키고 있다.

본 연구에서는 이러한 기존 구분에 준거하여 개인 역량과 조직역량(물적 역량)으로 구분하여 기획관리와 관련한 역량변수를 도출하였다.

1) 인적 역량(개인수준의 역량)

이승중 등(이승중 외, 2006)에 의하면, 지방정부 역량 측정변수 중 인적 역량 변수는 업무능력(전문성, 문제해결능력, 의사소통능력, 조정·통합능력, 자원확보능력, 업무추진력, 홍보능력, 리더십)과 의지태도(도덕성, 혁신성향, 시민지향성) 등으로 업무를 수행하는데 요구되는 전문기술 및 능력과 도덕성, 적극적 혁신성향 및 민주성 등이 포함된다.

강철구와 소순창(강철구·소순창, 2004)은 업무능력을 정태적 역량으로, 의지 및 태도를 동태적 역량으로 보면서, 정태적 역량의 변수로 전문성(교육정도, 경력), 행정관리능력(통솔력, 협상력, 문제해결능력, 책임성, 정보활용정도), 도덕성, 개인적 특성 등으로, 동태적 역량 변수로 리더십 유형, 사회적 개방성, 비전 제시, 시민지향성, 혁신성을 들고 있다. 이는 이승중 등의 연구와 역량 변수 및 지표의 내용 구분이 유사하다는 특징을 보이고 있다.

2) 조직 역량(물적 역량)

조직 차원에서의 역량 변수에 관해 김병국·권오철은 조직내부역량 평가체계를 제시하면서, 조직구성원 개개인에 대한 역량 분석이 아니라 조직 수준의 역량을 분석하고 내부조직역량의 공통적인 특성을 반영하고 있다고 주장한다.

내부조직역량 구체적으로, 조직구성원의 역량(1차 역량), 조직구조 역량과 조직문화역량(2차 역량) 간 상호관계를 통해 성과가 도출된다는 것이다.

즉 내부조직역량 분석을 위한 평가체계의 경우 조직구성원, 조직구조, 조직문화 각각의 영역에 대하여 능력과 노력의 두 가지 측면에서 영역을 2분화하였다. 그리고 이를 다시 능력 부문의 경우 내적 수행기반(능력)과 외적 대응기반(능력)을 기준으로, 노력 부문의 경우 노력의 동기형성이 외적이냐 내부적이냐를 기준으로 평가지표를 도출하였다.

표 3-1. 조직내부역량 평가체계

영역	변수	평가지표
조직구성원	직무능력	직무수행능력
		직무대응능력
	직무노력	직무몰입정도
		직무만족정도
조직구조	구조기반	환경대응능력
		물적기반정도
	조직네트워크	의사소통정도
		권한위임정도
조직문화	이념기반	고객지향정도
		혁신지향정도
	행동표출	책임성정도
		적극성정도

출처: 김병국·권오철, 1999.

이러한 평가체계의 내용을 분석해 보면 조직구성원의 역량은 개인역량이며, 직무능력은 전문성, 직무노력은 업무에 대한 의지를 달리 표현한 것이라 할 수 있으며, 조직구조는 물적 기반과 기능을, 조직문화는 업무에 대한 태도와 성향을 의미한다 할 수 있다.

조직역량은 환경대응을 위한 적절한 기능 분산 및 인력배치, 조직전체의 발전 전략을 추진하기 위한 조정, 통합 권한의 부여, 정책 실현을 위한 지지의 확보, 무엇보다 정책 공약에 대한 책임이 있는 단체장의 성향 및 리더십 등이 주요한 요소들이 된다.

기획관리 역량의 구성요소를 이루고 있는 각각의 변수를 도출해보면 다음과 같이 정리된다. 기획관리 역량의 개인 수준에서 주요 변수는 전문성과 태도이며, 단체장의 특성은 인적 역량이 아닌 조직 수준의 역량으로 분류하였다. 또한 환경적 요인인 외부역량은 제외하였다.

먼저, 기획관리 공무원의 개인역량은 기획관리 업무에 대한 능력성으로 경험, 자격, 리더십과 업무에 대한 태도로서 적극성 및 윤리이다. 기획보고서 작성과 같은 기초적인 능력부터 조직전반에 대한 비전 제시를 할 수 있는 능력까지를 모두 포함하고 있다. 조직전반의 발전 전략을 수립하기 위해서는 변화하는 환경에 대한 정보 수집과 주도면밀한 분석이 필요하며, 이에 기반한 실현가능한 추진전략의 작성, 그리고 전략 실행과정에서 나타나게 될 이해관계집단에 대한 리더십 및 조정이 필수적이다. 결국 개인 역량은 이러한 내용을 포함하고 있는 것이다.

▣ 표 3-2. 역량 수준과 변수 ▣

역량 수준	역량 변수	지표
개 인	전문성	- 경험, 자격, 리더십
	태도	- 업무에 대한 적극성, 윤리
조 직	내부구조	- 업무분장, 인적 자원
	타부서와의 기능 배분	- 조정, 통합 권한
	전략적 정책망	- 공식적 · 비공식적 정책망
	단체장의 특성	- 경력, 정책의지 및 정책이념

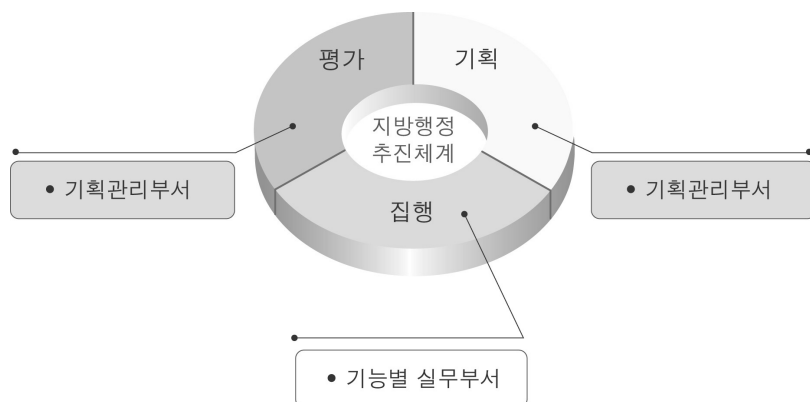
조직역량은 조직전체에서 기획관리조직이 차지하는 업무의 내용 및 중요도, 기획역량을 갖춘 인적 자원의 확보 및 활용, 기획을 성공적으로 실행하기 위한 조정, 통합 등의 권한 부여 여부, 자치행정의 전략적 발전계획을 원활하게 추진하기 위한 지지세력의 확보 여부 및 지지 확보를 위한 체계적인 네트워크 형성, 단체장의 정책공약에 대한 의지 및 정책적 이념성 등이다.

제2절 지방자치단체 기획관리 제도 현황

1. 기획관리조직의 운영 형태

기획관리와 관련된 이론적 논의를 토대로 이 연구에서는 자치단체의 기획부서를 대상으로 하여 해당 자치단체의 장기발전계획, 당해년도 주요업무추진계획, 그리고 성과관리계획에 나타난 내용을 기획 방법론 측면에서 살펴보고, 각 지방자치단체 기획관리부서의 조직 유형, 기능 배분 및 인력배치 현황을 분석한다.

■ 그림 3-2. 기능별 부서 구성 체계



현황분석은 지방자치단체 홈페이지와 업무추진계획, 지방행정조직편람 등 행정안전부 통계자료 등을 탐색하는 방법을 활용하였다. 또한 제도상의 실태만으로는 기획관리 운영 과정에서 나타나는 문제점을 면밀하게 파악하기 어려운 점이 있어 해당부서 담당자들에 대한 심층면접을 통해 그 내용을 문제점 및 개선방안에 참고하여 기술하였다. 다시 말해, 운영실태 파악을 위해 자치단체의 2011년도 주요업무계획서를 요청하여 이를 분석하였으며, 해당 부서의 공무원에 대한 인터뷰를 실시를 통해 자료의 내용 분석을 보완하고, 실제 운영상의 문제에

대한 답변을 정리하여 운영상의 문제점에 대한 대안 제시를 시도하였다.

사례분석에서 나타난 시사점 및 문제점을 토대로 해당 자치단체 담당자 및 전문가 심층면접을 통하여 고려해야 할 사항, 방법론적 대안들을 기초로 관리역량 강화방안을 모색한다.

여기서는 광역자치단체 조직 구성 및 기획관리실 조직 형태에 대해 살펴보고, 각 유형별 특성을 살펴본다.

▣ 표 3-3. 광역자치단체 행정기구 현황 ▣

시도별	실·국·본부				과·담당관												담당
	계	실 (관)	국	본부	계			국장급 (실·관)			과			담당관 (실·단)			
					계	상시 기구	한시 기구	계	상시 기구	한시 기구	계	상시 기구	한시 기구	계	상시 기구	한시 기구	
합계	183	25	118	40	923	907	16	64	63	1	717	706	11	142	138	4	3,640
서울	14	1	5	8	126	125	1	13	12	1	86	86		27	27		576
부산	13	1	5	7	78	78		5	5		53	53		20	20		301
대구	12	1	10	1	55	54	1	3	3		38	37	1	14	14		217
인천	12	1	8	3	63	59	4	3	3		54	50	4	6	6		270
광주	10	3	6	1	45	45		3	3		34	34		8	8		177
대전	9	1	7	1	50	49	1	3	3		39	39		8	7	1	207
울산	9	2	6	1	39	39		3	3		32	32		4	4		159
경기	19	4	13	2	98	98		5	5		72	72		21	21		401
강원	10	1	7	2	44	42	2	3	3		39	37	2	2	2		193
충북	9	1	7	1	41	41		3	3		34	34		4	4		179
충남	11	2	6	3	47	47		3	3		36	36		8	8		198
전북	10	1	7	2	43	43		4	4		39	39					191
전남	11	1	8	2	44	44		4	4		35	35		5	5		181
경북	11	1	7	3	56	52	4	4	4		42	41	1	10	7	3	
경남	11	3	7	1	50	48	2	3	3		43	41	2	4	4		225
제주	12	1	9	2	44	43	1	2	2		41	40	1	1	1		165

※ 한시기구인 제주 '특별자치도추진단'은 국에 포함

표 3-4. 지방자치단체의 국가직공무원 현황

시도 별	계	일반행정			소방행정			농업행정		
		소계	행 정 부 시 장 부 지 사	기 획 관 리 실 장	소계	소 방 본 부 장	소 방 학 교 장	소계	농 업 기 술 원 장	국 장
계	80	33	18	15	23	16	7	24	8	16
서울	5	3	2	1	2	1	1			
부산	4	2	1	1	2	1	1			
대구	3	2	1	1	1	1				
인천	3	2	1	1	1	1				
광주	4	2	1	1	2	1	1			
대전	3	2	1	1	1	1				
울산	3	2	1	1	1	1				
경기	9	3	2	1	3	2	1	3	1	2
강원	7	2	1	1	2	1	1	3	1	2
충북	6	2	1	1	1	1		3	1	2
충남	7	2	1	1	2	1	1	3	1	2
전북	6	2	1	1	1	1		3	1	2
전남	6	2	1	1	1	1		3	1	2
경북	7	2	1	1	2	1	1	3	1	2
경남	6	2	1	1	1	1		3	1	2
제주	1	1	1							

표 3-5. 기획관리실의 조직 구성(특별광역시)

시도	조직구성
서울특별시 (기획조정실)	정책기획관-기획담당관, 비전담당관, 조직담당관, 법무담당관, 창의담당관 경영기획관-예산담당관, 재정담당관, 평가담당관
부산광역시 (정책기획실)	정책기획담당관, 비전전략담당관, 규제개혁법무담당관, 계약기술심사담당관, 대외협력담당관
대구광역시 (기획관리실)	정책기획관, 예산담당관, 세정담당관, 규제개혁법무담당관, 교육협력담당관, 서울사무소
인천광역시 (기획관리실)	정책기획관, 광역기획담당관, 교육지원담당관, 예산담당관, 평가조정담당관, 법무담당관, 정보회통계담당관
광주광역시 (기획조정실)	창조도시정책기획관, 예산담당관, 세정담당관, 정보화담당관, 법무담당관
대전광역시 (기획관리실)	정책기획관, 예산담당관, 교육지원담당관, 정보화담당관, 법무통계담당관
울산광역시 (기획관리실)	기획관, 예산담당관, 법무통계담당관, 정보화담당관, 교육혁신도시협력관

자료 : 지방행정조직편람(1), 각 지방자치단체 홈페이지, 업무계획서

표 3-6. 기획관리실의 조직 구성(도)

시도	조직구성
경기도 (기획관리실)	정책기획관 - 기획담당관, 예산담당관, 평가담당관, 법무담당관 비전기획관 - 비전담당관, 분권담당관, 정보화기획단, 디자인총괄추진단
강원도 (기획관리실)	기획관, 지역발전담당관, 남북협력담당, IT정책, 예산담당관, 정보화담당관
충청북도 (정책관리실)	정책기획관, 예산담당관, 성과관리담당관, 법무통계담당관, 정보화담당관
충청남도 (기획관리실)	정책기획관, 예산담당관, 교육법무담당관, 혁신관리담당관, 균형발전담당관
전라북도 (기획관리실)	정책기획관, 예산과, 성과관리과, 세무회계과, 교육법무과
전라남도 (기획조정실)	정책기획관, 예산담당관, 법무통계담당관, 정보화담당관, 여수박람회지원관
경상북도 (기획조정실)	정책기획관, 예산담당관, 법무통계담당관, 정보통신담당관, 재정협력관실, 국회협력관실
경상남도 (기획조정실)	정책기획관, 예산담당관, 법무담당관, 정보통계담당관
제주특별자치도 (기획관리실)	정책기획관, 예산담당관, 세정담당관

자료 : 지방행정조직편람(1), 각 지방자치단체 홈페이지, 업무계획서

광역자치단체 기획관리부서는 실·국·본부의 조직형태 중 실 조직으로 그 명칭은 다양하여, 기획조정실, 기획관리실, 정책기획실, 정책관리실 등이다. 기획관리실장은 제주특별자치도를 제외하고는 국가직이며, 다른 국, 본부의 장에 비해 계급 상위이며, 고위공무원으로 되어있다.

대부분의 지자체의 기획관리실의 조직은 국가직인 기획관리실 아래 업무에 따라 3~4급에 해당하는 담당관으로 구성되어 있다. 서울, 부산, 경기의 경우는 타 지자체와 다른 조직 구성의 특징을 보인다.

기획관리실의 구성은 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다

- 유형 1) 실 - 2관 - 담당관(2~4)
- 유형 2) 실 - 담당관(2~3)
- 유형 3) 실 - 담당관(1)

유형 1은 실, 2관과 복수의 핵심 기능 담당관 체제이며, 유형 2는 실, 복수의 담당관 체제 유형 3은 실, 단수의 담당관 체제를 말한다.

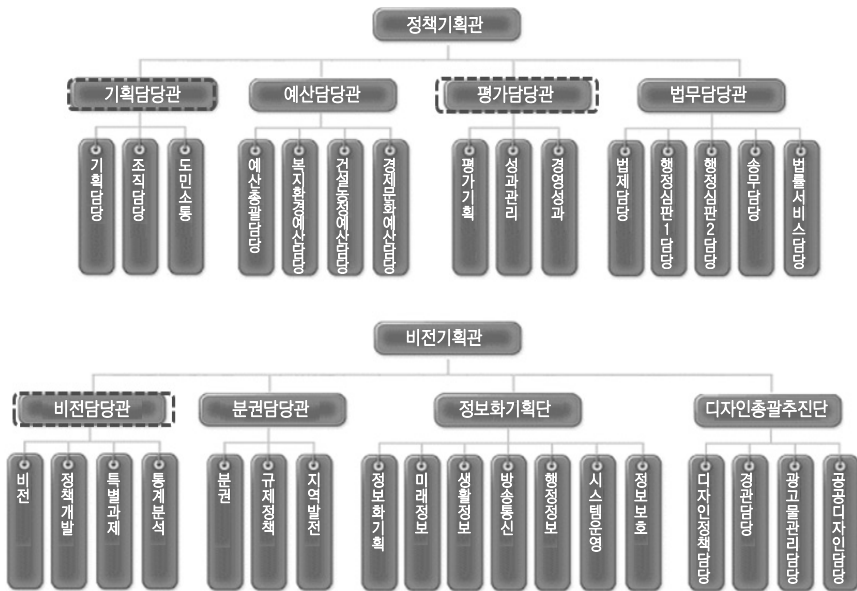
유형 1은 서울특별시와 경기도가 해당된다. 서울특별시의 경우 1실, 2관, 2담당관으로 기획조정실 아래 정책기획관과 경영기획관을 두고 있으며, 정책기획관 아래에 기획담당관, 비전담당관, 조직담당관, 법무담당관, 창의담당관을, 경영기획관에는 예산담당관, 재정담당관, 평가담당관을 두고 있다.

그림 3-3. 서울특별시 기획조정실 조직도



경기도 경우 기획조정실은 1실 2관 6담당관으로 구성되어 있다. 기획조정실, 정책기획관과 비전기획관을 두고 있으며, 정책기획관에는 기획담당관, 예산담당관, 평가담당관, 법무담당관을, 비전기획관에는 비전담당관, 분권담당관과 2개의 T/F조직이 있다.

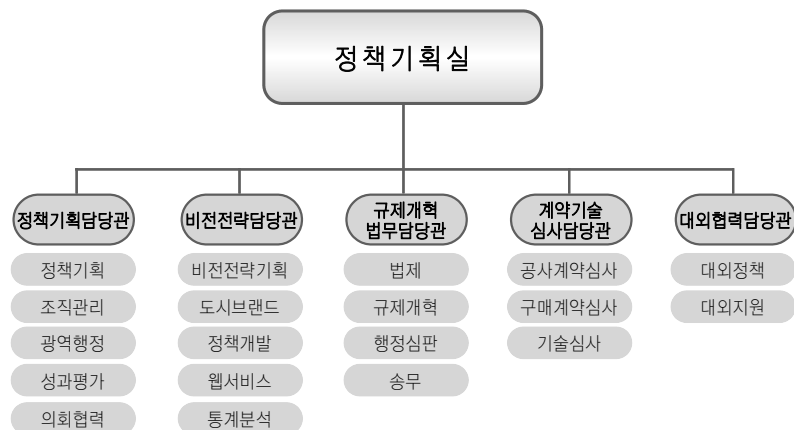
그림 3-4. 경기도 기획조정실 조직도



서울과 경기도를 제외한 지방자치단체는 기획관리실-담당관의 유형을 보이고 있다. 다만 부산광역시, 인천광역시, 강원도, 충청남도의 정책기획실의 경우 기획관리실-담당관 유형을 보이면서도 핵심 기획 기능을 두 개 이상의 담당관제로 분산하는 제2유형의 조직 특성을 보이고 있다.

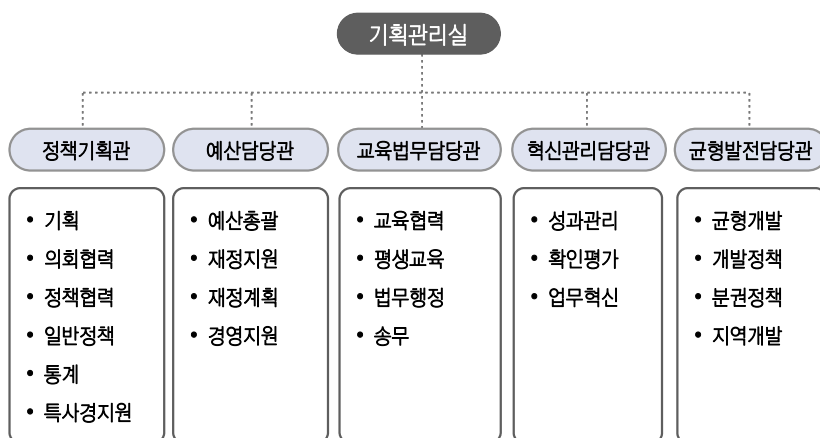
부산광역시의 경우 두 개의 담당관실로 기획업무를 분산하여 정책기획담당관실에서는 시정의 종합 기획·조정 총괄, 조직관리 전반에 대한 사무, 광역행정, 성과평가, 의회협력 등을 비전전략담당관실에서는 부산비전 수립·관리, 전략과제 발굴 및 추진, 도시브랜드 3개년 기본계획 수립 및 마케팅전략 개발, 정책개발 등의 기능을 분산하였다.

그림 3-5. 부산광역시 정책기획실 조직도



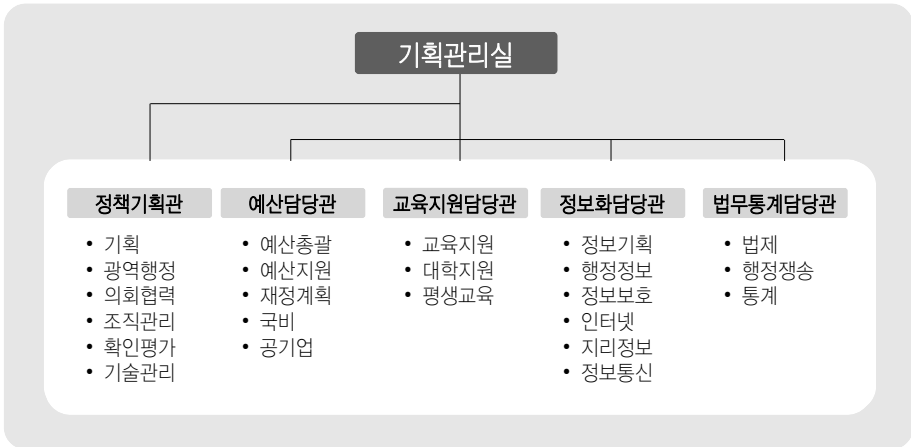
인천광역시는 정책기획관 이외에 광역기획담당관을 두어 광역행정 즉 광역 개발, 광역 협력, 분쟁조정, 민원협력네트워크 녹색성장에 관한 업무를 담당하도록 하고 있다. 강원도는 기획관과 지역발전담당관을 두고 있으며, 충청남도의 경우에는 정책기획관과 균형발전담당관을 두고 있다.

그림 3-6. 충청남도 기획관리실 조직도

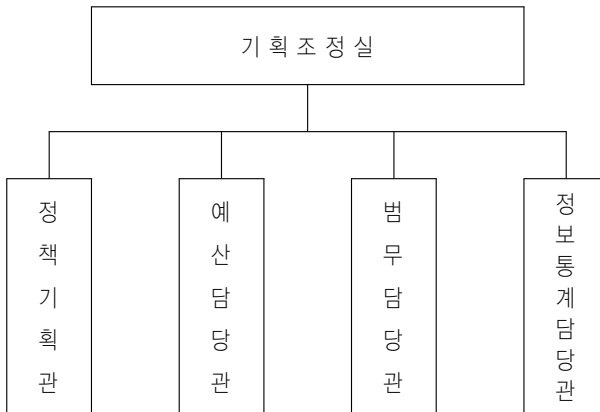


서울특별시, 경기도, 부산광역시, 인천광역시, 강원도, 충청남도를 제외한 지방 자치단체는 실·담당관 유형 즉 기획관리실-정책기획관 체제(유형 3)를 유지하고 있다.

■ 그림 3-7. 대전광역시 기획관리실 조직도 ■



■ 그림 3-8. 경상남도 기획조정실 조직도 ■



2. 기획관리실 업무 현황

16개 시도 기획관리실의 기능³⁾을 분석해 보기 위해서는 기획관리실 내 조직과 조직의 업무를 작성하고 이를 바탕으로 그 기능을 유형별로 정리하는 작업이 선행되어야 한다. 16개 시도 기획관리실의 업무 내용을 종합해 유형별로 구분한 결과 공통 업무를 정리하면 다음과 같다.

- 비전제시 및 광역행정 기획
- 조직 기획 및 관리
- 정책 협력
- 성과관리 및 경영평가
- 예산 및 재정 총괄
- 법무행정 및 통계
- 지역정보화
- 교육지원
- 기타 지자체 중점사무 등

기획관리 기능 중 핵심적 기능은 비전제시 및 광역행정, 조직기획 등의 전략적 기획 기능과 정책 계획 수립·집행을 위한 조정 및 통합 기능이라 할 수 있으며, 성과 관리, 예산, 법무, 정보화, 기타 지원 업무 등은 기획관리의 보조적 기능이라 할 수 있다.

본 연구에서는 기획관리실의 모든 기능을 주요 핵심기능과 보조기능으로 구분하였다. 또한 기획관리의 주요 핵심기능은 계획, 조정, 통합기능으로 구분하였다.

3) 인천시의 경우 기획관리실의 기능은 “시정의 모든 업무를 종합적으로 기획하고 조정하는 역할을 하는 곳으로 각종 시 조례(법규 등)를 만들고 없애고, 시의 살림살이 편성, 각종 통계의 작성, 행정정보와 사업의 추진 등의 일을 하며, 모든 부서에서 하는 일을 사전에 심사하여 적합성 여부를 가려내기도 한다. 또한 지방의회와 의사교류역할과 새로운 부서를 만들고 필요 없는 부서를 없애기도 하며 공무원 수를 알맞게 조정하기도 한다” 라고 규정하고 있다.

따라서 여기서는 보조 기능은 제외하고 핵심기능에 대한 고찰만을 시도하였다.

이러한 구분에 의해 각 시도의 기획관리 핵심기능은 부서별 구분이 가능하다.

서울특별시의 경우 기획담당관, 비전담당관, 조직담당관, 창의담당관, 부산광역시에는 정책기획담당관, 비전전략담당관, 인천광역시는 정책기획관, 광역기획담당관, 경기도의 경우 기획담당관, 비전담당관, 강원도는 기획관, 지역발전담당관, 충청남도는 정책기획관, 균형발전담당관 그 밖의 지방자치단체는 정책기획관(광주광역시의 경우 창조도시정책기획관)이 핵심기능의 주요 부서이다.

그러나 핵심기능을 담당하는 부서 내에는 보조적 지원 업무가 일부 포함되어 있는 것도 유의해야 할 사항이다. 또한 핵심업무를 담당하는 부서(담당관)의 업무 내용을 분석해보면 전체 업무 중 핵심적 업무의 비중은 그리 높지 않은 것으로 볼 수 있다.

표 3-7. 기획관리 조직의 핵심 업무(특별광역시)

시도	조직구성
서울특별시	기획담당관: 의회협력, 대외협력 비전담당관: 비전전략개발, 정책관리, 비전협력, 비전연구 조직담당관: 조직기획, 조직관리, 시정연구, 시정지식서비스 창의담당관: 창의기획, 창의실행, 시민제안, 창의지식
부산광역시	정책기획담당관: 정책기획, 조직관리, 광역행정, 의회협력 비전전략담당관: 비전전략기획, 도시브랜드, 정책개발
대구광역시	정책기획관: 기획, 정책협력, 의회협력, 조직관리, 정책개발
인천광역시	정책기획관: 기획, 의회협력, 조직관리 광역기획담당관: 광역기획, 녹색성장
광주광역시	창조도시정책기획관: 창조기획, 의회협력, 조직관리, 정책연구, 인재육성
대전광역시	정책기획관: 기획, 광역행정, 의회협력, 조직관리, 녹색성장
울산광역시	기획관: 기획, 조직관리, 광역행정, 의회협력 교육혁신도시협력관: 혁신도시

표 3-8. 기획관리 조직의 핵심 업무(도)

시도	조직구성
경기도	정책기획관 - 기획담당관: 기획, 조직, 도민소통 비전기획관 - 비전담당관: 비전, 정책개발, 특별과제, 분권담당관: 분권, 규제정책, 지역발전
강원도	기획관: 기획, 정책개발, 디자인정책, 의회협력, 교류협력, 광역경제, 지역협력 지역발전담당관: 지역발전, 남북협력담당: 남북협력
충청북도	정책기획관: 기획, 의회협력, 정책관리, 녹색성장
충청남도	정책기획관: 기획, 의회협력, 정책협력, 일반정책 균형발전담당관: 개발정책, 균형개발, 분권정책, 지역개발
전라북도	정책기획관: 기획, 정책개발, 시군정책협력, 균형발전, 조직관리, 녹색성장
전라남도	정책기획관: 기획, 정책개발, 의회협력, 녹색성장
경상북도	정책기획관: 기획, 정책개발, 의회협력, 조직관리
경상남도	정책기획관: 정책기획, 녹색성장, 광역행정, 의회협력, 창의분권, 조직관리
제주특별자치도	정책기획관: 기획, 조직관리, 의회협력

서울시의 경우 기획관리 기능 중 사업계획, 비전제시 등의 기능이 다른 시도와는 다르게 기획담당관, 비전담당관, 창의담당관에게 분산되어 있다.

- **기획담당관** : 주요업무계획 수립, 시정현안사항 기획·조정, 국회·시의회 관련 업무, 광역행정업무 총괄조정
- **비전담당관** : 중·장기 비전과제 발굴 및 계획수립, 시정운영 4개년 계획 수립, 정책진도 분석 및 점검 조정
- **창의담당관** : 상상뱅크, 천만상상오아시스 등 창의제안제도 운영, 창의활동 평가 및 서울창의상 운영

기획담당관은 시정 현안업무 처리를, 비전담당관은 시정 중장기 계획 발굴, 창의담당관은 창의제도 운영에 주요업무를 배치하고 있으며, 이는 전략적 기획의

기능을 업무의 성격과 내용에 따라 분산 배치함으로써 기획에 대한 책임성과 성과를 제고하기 위한 것이라 볼 수 있다.

이와 유사하게 기능을 분산 한 지자체는 부산광역시(정책기획담당관, 비전전략담당관), 인천광역시(정책기획관, 광역기획담당관), 울산광역시(기획관, 교육혁신도시협력관), 경기도(기획담당관, 비전담당관), 충청남도(정책기획관, 균형발전담당관) 등이다. 이를 제외한 지자체는 기능을 한 개 조직 내에 집중하고 있다.

3. 기획관리실 인력 배치

기획관리실의 인력배치 현황을 살펴보면, 지자체마다 차이를 보이고 있는데 총정원 대비 최저 5.4%에서 최고 15.5%를 보이고 있다. 서울특별시 5.9%, 부산광역시 5.4%, 대구광역시 11.2%, 인천광역시 11.0%, 광주광역시 12.7%, 대전광역시 11.2%, 울산광역시 12.8%이며, 경기도 8.7%, 강원도 6.7%, 충청북도 13.6%, 충청남도 9.4%, 전라북도 15.5%, 전라남도 7.9%, 경상북도 8.8%, 경상남도 8.9%, 제주특별자치도 8.8%를 보이고 있다.

▣ 표 3-9. 광역 지방자치단체 공무원 정원 현황(특별광역시) ▣

특별광역시	기획관리실 현원		시본청 총원	
	조직	인력배치		
서울특별시	기획담당관	30	220	3,668
	비전담당관	14		
	조직담당관	32		
	법무담당관	28		
	창의담당관	24		
	예산담당관	36		
	재정담당관	24		
	평가담당관	32		
부산광역시	정책기획담당관	34	105	1,942
	비전전략담당관	22		
	규제개혁담당관	22		
	계약기술심사담당관	21		
	대외협력담당관	6		

특별광역시	기획관리실 현원			시본청 총원
	조직	인력배치		
대구광역시	정책기획관	45	159	1,415
	예산담당관	29		
	재정담당관	33		
	규제개혁담당관	35		
	교육협력담당관	17		
인천광역시	정책기획관	21	168	1,520
	광역기획담당관	7		
	교육지원담당관	20		
	예산담당관	21		
	평가조정담당관	27		
	법무담당관	18		
	정보화통계담당관	54		
광주광역시	창조도시정책기획관	39	138	1,081
	예산담당관	26		
	세정담당관	23		
	정보화담당관	34		
	법무담당관	16		
대전광역시	정책기획관	35	125	1,110
	예산담당관	25		
	교육지원담당관	12		
	정보화담당관	37		
	법무통계담당관	16		
울산광역시	기획관	31	123	956
	예산담당관	21		
	법무통계담당관	16		
	정보화담당관	41		
	교육혁신도시협력관	14		

자료: 행정안전부, 2011; 각 지방자치단체 홈페이지.

참고: 1) 서울의 경우 국회협력반 인원은 제외, 대구는 서울사무소 인원 제외

2) 시본청 인원은 정원, 기획관리실 인원은 현원 기준임

표 3-10. 광역 지방자치단체 공무원 정원 현황(도)

도	기획관리실 현원		도본청 정원	
	조직	인력배치		
경기도	기획담당관	26	193	2,217
	예산담당관	31		
	평가담당관	14		
	법무담당관	23		
	비전담당관	23		
	분권담당관	14		
	정보화기획단	42		
	디자인총괄추진단	20		
강원도	기획관	35	72	1,061
	지역발전담당관	5		
	남북협력담당관	7		
	IT 정책실	7		
	예산담당관	9		
	정보화담당관	9		
충청북도	정책기획관	30	131	958
	예산담당관	27		
	성과관리담당관	17		
	법무통계담당관	16		
	정보화담당관	41		
충청남도	정책기획관	36	108	1,140
	예산담당관	23		
	교육법무담당관	21		
	혁신관리담당관	12		
	균형발전담당관	16		
전라북도	정책기획관	39	172	1,103
	예산과	29		
	성과관리과	21		
	세무회계과	62		
	교육법무과	21		
전라남도	정책기획담당관	28	95	1,188
	예산담당관	22		
	법무통계담당관	17		
	정보화담당관	17		
	여수박람회지원관	11		
경상북도	정책기획관	37	113	1,278
	예산담당관	25		
	법무통계담당관	18		
	정보통신담당관	31		
	국회협력관실	2		
경상남도	정책기획관	29	114	1,274
	예산담당관	23		
	법무담당관	21		
	정보통계담당관	41		
제주특별 자치도	정책기획관	32	78	886
	예산담당관	22		
	세정담당관	24		

자료: 행정안전부, 2011; 각 지방자치단체 홈페이지.

참고: 도본청 인원은 정원, 기획관리실 인원은 현원 기준임

시도본청 총정원 대비 실국별 평균 인원과 비교해 보면, 아래의 표와 같은 결과를 보인다.

■ 표 3-11. 기획조정실 인원과 평균인원 비교 ■

지방자치단체	실국본부수	평균인원	기획관리실인원*
서울특별시	14	262	100/220
부산광역시	13	149	56/105
대구광역시	12	117	45/159
인천광역시	12	126	28/168
광주광역시	10	108	39/138
대전광역시	9	123	35/123
울산광역시	9	106	31/123
경기도	19	116	63/193
강원도	10	106	40/72
충청북도	9	106	30/131
충청남도	11	103	52/108
전라북도	10	110	39/172
전라남도	11	108	28/95
경상북도	11	116	37/113
경상남도	11	115	29/114
제주특별자치도	12	73	32/78

* 핵심부서 인원/기획관리실 총원

기획관리실 내에서 계획, 조정, 통합 등의 핵심 기능을 담당하는 부서의 인원 비율을 보면, 서울특별시 47%, 부산광역시 53%, 대구광역시 28%, 인천광역시 16%, 광주광역시 28%, 대전광역시 28%, 울산광역시 25%이며, 경기도 32%, 강원도 55%, 충청북도 22%, 충청남도 48%, 전라북도 22%, 전라남도 29%, 경상북도 25%, 경상남도 25%, 제주특별자치도 41%를 보이고 있다.

서울특별시(47%), 부산광역시(53%)는 기획관리실 인원규모가 크고 담당관 수

가 많으나 핵심업무를 담당하는 인력의 비중이 크다는 특징을 보였다. 경기도의 경우는 정보화기획단, 디자인총괄추진단을 제외하면 같은 결과(47%)를 보이고 있으며, 기획관리실 인원규모가 작으나 핵심담당관 인원비중이 높은 지자체는 강원도(55%), 충청남도(48%), 제주특별자치도(41%)이다. 인천광역시(16%)는 기획관리실 규모에 비해 핵심기능 담당관 인력이 상대적으로 적은 비중을 보이고 있다. 이 밖의 지자체는 22%(충청북도)~32%(경상북도)의 비중을 보이고 있다.

이러한 인원 배치는 서울특별시와 부산광역시의 경우 기획관리 핵심기능 강화를 위해 여러 개의 담당관으로 그 역할을 분산한데서 기인하며, 인천광역시의 경우는 정보화통계담당관의 인원이 타 지자체에 비해 그 규모가 크기 때문이라 분석된다. 인천광역시를 비롯한 32% 미만의 지방자치단체는 핵심기능을 보조하기 위한 기능에 상대적으로 많은 인력이 배치되어 있어 핵심기능에의 인력 충원의 필요성을 간접적으로 시사하는 것이라 할 수 있다.

4. 핵심기능의 집중과 분산

앞서 살펴본바와 같이 정책기획관실 조직은 세 가지 유형으로 나뉜다. 서울특별시의 경우 실 - 2관 - 담당관(제 1 유형) 형태로 정책기획관 아래 기획담당관, 비전담당관, 조직담당관, 창의담당관이 기획의 핵심업무를 다루고 있다. 기획담당관의 업무내용을 살펴보면 전략개발, 비전제시, 내부조직간 이견 조정과 같은 기능보다는 시정현안처리에 중점이 놓여져 있고, 이는 지방의회와의 업무협력에 그 주요임무가 부여되어 있다고 할 수 있다.

비전담당관 내 비전전략개발팀은 서울비전 수립관리 및 전략과제 발굴을 총괄하고 이를 위한 정책자문단을 운영하고, 정책관리팀은 도시경쟁력 관련 조사 분석, 시정운영계획 수립 및 공약관리를, 비전협력팀은 시정운영계획 수립 및 공약관리와 창의서울 특강 관리, 도시경쟁력 관련 계획수립, D/B 구축 등을 다루고 있어 기획조정실 내 핵심 기능을 수행하고 있다. 조직담당관은 기구 및 정원관리, 조직진단, 직무분석, 위원회·시립대학교·시정개발연구원 관련 업무 및 각종

연구과제 관리 등을 다루며, 창의담당관은 시정 업무 개선을 위한 관련 행사 및 업무를 담당하고 있다. 서울특별시의 기획관리기능의 비중은 계획 > 통합 > 조정의 특성을 보이고 있다.

부산광역시도 실 - 담당관(2)의 제2유형으로 정책기획담당관과 비전전략담당관이 기획의 핵심기능을 담당하고 있다. 정책기획담당관은 시정 종합 기획·조정, 시정업무계획 수립, 기구·정원 조정 계획 수립 및 관리, 조직진단 및 직무분석, 광역경제권 연계협력사업 발굴·추진 및 광역발전계획·시행계획 작성에 관한 사항, 성과관리 전략계획 및 시행계획 수립추진, 중앙부처 평가 관련 업무, 의회협력 등을 담당하며, 비전전략담당관은 부산비전 수립·관리, 전략과제 발굴 및 추진, 도시브랜드 3개년 기본계획 수립, 시정정책개발 및 분석의 핵심기능과 웹서비스, 통계분석 등의 보조기능을 담당한다. 부산광역시의 기획관리 핵심기능의 비중은 계획 > 통합 > 조정의 특성을 지닌다.

대구광역시의 경우 실 - 담당관(1)의 제3유형으로 정책기획관이 핵심기능의 총괄부서이다. 메가프로젝트 발굴, 광역행정협력, 의회협력, 기구정원관리, 성과평가업무, 시장공약사항관리, 당면 주요정책 연구개발(도시주택, 건설방재) 등이 주요 업무이다. 대구광역시 정책기획관의 기능 인력 배치를 분석해 보면 계획·조정기능 보다는 통합기능이 성격이 강하다고 할 수 있다.

인천광역시는 기획관리실-정책기획관, 광역기획담당관의 제2유형에 해당하며, 정책기획관의 주요업무는 시정의 종합기획조정 광역기획, 예산 관련 협의 조정, 주요업무 시행계획의 수립, 실·과별 업무분쟁 조정, 중장기 비전 및 발전전략 수립에 관한 사항, 기구·직제·사무분장 및 정원관리, 의회관련 업무 등을 광역기획담당관은 광역개발사업계획 및 협력, 군·구간 분쟁 조정 등 갈등상생 관련업무와 민관협력 네트워크 구축 운영, 녹색성장 계획 및 운영 등이 주요 업무이다. 다른 시도에 비해 계획, 조정, 통합의 기능이 균형있게 분산 배치되어 있는 특성을 보이고 있다.

광주광역시는 실-담당관(1)의 제3유형에 해당하며, 창조도시정책기획관이 시정현안T/F팀 총괄, 전략기획연구, 민선5기 100과제 관리, 의회협력, 기구/정원 조

정 및 협의, 광주발전연구원·위원회 총괄 관리, 성과평가, 인재육성 등의 핵심업무를 담당하고 있으며, 통합 기능에 보다 많은 인력배치와 업무의 집중이 이루어져 있다.

대전광역시는 실·담당관(1)의 제3유형에 해당하며, 정책기획관이 시정 종합계획·조정, 지역 현안 관리, 광역행정 및 의회 협력, 행정기구 및 정원조정에 관한 사항, 시장 지시사항 및 공약사업 총괄, 성과관리, 건설공사 관련 관리 등의 업무를 담당하고 있으며, 그 차이는 미미하나 계획 > 조정 > 통합의 특징을 보인다.

울산광역시는 실·담당관(1)의 제3유형에 해당하며, 기획관은 시정의 종합기획조정, 의회관련 업무의 총괄 조정, 시정 주요정책연구·개발 및 방향 제시, 시정 혁신과제 발굴·추진, 행정기구 및 정원 승인·조정·관리, 사무배분 및 조정 등의 업무를 담당하고 있다. 계획 기능이 조정, 관리기능보다 중점 기능으로 부각되어 있는 것이 특징이다.

경기도는 실·2관·8담당관으로 제1유형에 속하며, 정책기획관 내 기획담당관은 도정의 종합 계획 수립 및 조정, 실·국별 주요 중·장기계획의 검토·조정, 광역행정 협력, 국회 및 도의회 관련업무, 행정기구 및 정원 승인·조정·관리, 도지사 공약 및 지시사항의 관리, 통계행정의 종합기획·조정 등을 주요업무로 하고 있으며, 비전기획관 내 비전담당관은 종합발전 기본계획 수립, 도정 핵심사업 관리 및 현안사업 조정, 정책개발 등을 주요업무로 하고 있다. 또한 분권담당관은 규제개혁과 관련된 업무를 담당하는 것으로 규정되어 있으나, 실제 업무내용은 중앙정부의 규제에 대한 대응 조직으로서의 역할 담당하고 있다. 상시조직으로 편성되어 있으나, 중앙정부와 비수도권광역지자체의 동향 및 전략에 대응하기 위한 전략적 조직의 성격이 강하다고 할 수 있다. 업무의 세부내용을 분석해보면 기획담당관은 기능의 비중도가 통합 > 계획 > 조정의 특징을 가지고 있으며, 비전담당관은 계획 중심의 조직이고, 분권담당관은 조정 중심의 조직이라 할 수 있다. 따라서 경기도의 경우 조직별로 계획, 조정, 통합기능을 분산하고 있다고 말할 수 있다.

강원도는 실·담당관(2)의 제2유형으로 분류되며, 기획관은 도정 기획, 시책업

무 추진, 지방의회 및 국회 협력, 위원회 운영, 중장기종합개발계획 수립, 디자인 강원 프로젝트, 평가관리, 교육지원, 통계 등을 업무로 하며, 지역발전담당관은 광역협력업무, 강원광역경제권 발전종합계획 및 시행계획 수립, 녹색성장 관련 추진 계획 및 정책수립, 산업계, 시민단체 등과의 협력 거버넌스 구축·운영 등이 주요 업무이다. 강원도의 경우는 기획관의 경우 도정 일반에 대한 계획과 조정, 지역발전담당관에는 특정프로젝트에 대한 계획과 조정 기능을 분리하고 있다.

충청북도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 정책기획관의 업무로 도정업무계획, 의회협력 및 대외협력, 충북발전 전략, 교육지원, 녹색성장 등의 계획, 조정 등이 주요 기능이나 조정 기능에 다소 그 무게가 실려 있다.

충청남도는 실-담당관(2)의 제2유형으로 분류되며, 정책기획관은 도정종합 조정, 정책협력개발, 대외협력, 통계, 특사경 운영 등을 주요 임무로 하며, 균형발전담당관은 지역균형발전사업 계획 및 추진을 담당한다. 정책기획관은 계획, 조정 기능 중 조정기능에 그 임무의 중심이 놓여있다.

전라북도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 정책기획관은 주요 정책개발, 광역행정협력, 국가예산확보대상사업 발굴 및 관리, 시군협력 업무 추진, 균형발전담당 업무, 조직관리 업무, 시군 기구 및 정원, 녹색성장 기획 및 추진 등을 담당하며 계획 > 통합 > 조정의 기능의 비중이다.

전라남도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 도정의 기획 조정, 의회협력, 정책 개발, 도 종합개발, 중장기계획의 수립 및 조정, 성과관리 등을 주요 임무로 하고 있다. 조정 기능에 비해 계획기능에 대한 업무와 인력배치 비중이 높은 것으로 평가된다.

경상북도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 정책기획관은 도정 시책개발, 조직관리, 의회협력, 성과평가 등을 주요 업무로 하고 있으며, 계획 기능이 조정, 통합 기능보다 업무와 인력배치상의 비중이 높은 것으로 볼 수 있다.

경상남도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 정책기획관은 의회협력, 도지사 공약 및 지시사항관리, 성과평가, 교육지원, 조직관리, 국회협력 등을 담당하나 주요한 임무는 조정 기능에 집중도가 높다고 할 수 있다.

제주특별자치도는 실-담당관(1)의 제3유형으로 분류되며, 정책조정, 조직관리, 의회협력, 성과관리, 광역경제, 통계 등을 담당하며 조정과 통합 기능에 중점이 놓여 있다.

이와 같은 결과를 종합해 보면 계획 기능에 조직의 집중도를 보인 지방자치단체는 서울특별시, 부산광역시, 울산광역시, 전라북도, 경상북도이다.

조정 기능에 업무와 인력배치의 집중도를 보인 지자체는 충청북도, 충청남도, 전라남도, 경상남도 등이며, 통합기능의 집중도가 높은 지자체는 대구광역시, 광주광역시 등이다. 이밖에 인천광역시, 대전광역시와 경기도의 경우는 그 차이가 미미하므로 계획, 조정, 통합의 기능이 큰 차이 없이 분산된 유형으로 분류할 수 있으며, 경기도의 경우는 그 기능을 세 개의 담당관에 분산하는 특징을 보였다. 강원도는 계획과 조정, 제주특별자치도는 조정과 통합 기능이 그 집중도가 높았다.

제3절 지방자치단체 기획관리 제도 분석

지방자치단체 홈페이지와 업무추진계획, 지방행정조직편람 등 행정안전부 통계자료 등을 분석한 결과, 먼저, 광역자치단체별 기획관리부서의 명칭은 기획조정실, 기획관리실, 정책기획실, 정책관리실 등이며, 실·국·본부의 조직형태 중 실 조직의 형식을 취하고 있다. 기획관리 부서장은 제주특별자치도를 제외하고는 국가직이며, 다른 국, 본부의 장에 비해 계급 상위이며, 고위공무원으로 되어있다.

둘째로, 대부분의 지자체의 기획관리 조직은 국가직인 기획관리실 아래 업무에 따라 3~4급에 해당하는 복수의 담당관으로 구성되어 있으며, 지방자치단체에 따라 조직형태가 다르며 세 가지 유형으로 정리된다.

■ 표 3-12. 기획관리조직 유형 ■

구 분	형 태	지방자치단체
유형 1	실-관-담당관(2~4)	서울특별시, 경기도
유형 2	실-담당관(2~3)	부산광역시, 인천광역시, 강원도, 충청남도
유형 3	실-담당관(1)	대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도

유형 1에 해당하는 서울특별시와 경기도의 경우 기획 기능의 강화라는 측면에서 보면 기능을 독립적으로 조직화함으로써 업무의 집중도를 높이고 있다는 점에서 긍정적으로 해석될 수 있을 것이다. 지역의 인구, 예산, 조직 규모가 타 시도에 비해 크기 때문에 조직의 기능분산도 비례할 것이라는 가정도 가능하나, 지방자치단체의 전략적 기능 수행을 위한 것이라고 보는 것이 합당하다고 생각된다. 부산광역시의 경우 유형 2에 속하나 기능의 배치만을 놓고 볼 때는 제1유형에 가깝다고 볼 수 있다.

유형 2에 해당하는 지방자치단체의 경우는 기획관리실 내에 정책기획관 외에 지역현안 중 균형 발전, 광역 협력 업무 등을 담당하기 위한 별도의 기획부서를 두고 있다는 공통점이 있다.

마지막으로 3유형은 1실-1담당관 유형 즉 기획관리실-정책기획담당관 체제로 정책기획담당관 내에 핵심 업무를 수행하지만 자치단체 전반에 걸쳐 다른 부서에 소속되지 않은 업무를 떠맡고 있거나, 단체장 및 의회협력 업무에 그 비중이 치우쳐 있는 점이 특성이다.

16개 시도 기획관리실의 업무 내용을 종합해 유형별로 구분한 결과 공통 업무를 핵심기능과 보조기능으로 분류하면 다음과 같다.

- 핵심기능 : 비전제시 및 광역행정 기획, 조직 기획 및 관리, 정책 협력, 기타 지자체 중점사무 등

- 보조기능 : 성과관리 및 경영평가, 예산 및 재정, 법무행정 및 통계, 지역정보화, 교육지원 등.

그러나 핵심업무를 담당하는 부서(담당관)의 업무내용을 정량적으로만 본다면 전체 업무 중 핵심적 업무의 비중은 그리 높지 않은 것으로 볼 수 있다.

기획관리실의 인력배치 현황을 살펴보면, 대체적으로 분모에 해당하는 총정원의 규모가 클수록 기획관리부서의 인원 비율이 낮은 것으로 나타났다. 기획관리실 내에서 계획, 조정, 통합 등의 핵심 기능을 담당하는 부서의 인원 비율을 보면, 기획관리실 인원규모가 큰 자치단체의 경우 담당관 수가 많으나 핵심업무를 담당하는 인력의 비중이 크다는 특징을 보였다. 이는 기획관리 핵심기능 강화를 위해 여러 개의 담당관으로 그 역할을 분산한데서 기인한다고 보인다. 기획관리실 인원규모가 작으나 핵심담당관 인원비중이 높은 지자체 도 있으며, 강원도, 충청남도, 제주특별자치도가 여기에 해당된다.

16개 시도의 기획관실 기능 중 핵심기능을 담당하는 부서의 업무 분석을 통해 파악할 수 있는 것은 실제로 규정상 업무를 추진하면서 단체장의 특명사항과 현안을 분담처리 하는 등 핵심기능 담당하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 기획관리실은 기능상 현안문제를 비롯한 부서 간 중복 또는 복합된 업무를 해결하는 조정자로서의 역할과 지휘부의 리더십을 보좌하는 종합조정부서이며, 자치단체 주요정책 및 핵심전략과제에 대한 효율적이고 생산적인 추진방안을 강구하는 선도자로서의 역할과 주요정책 등에 대한 전략화 방안 강구하는 선도부서, 그리고 지자체 여건과 상황을 고려한 부서 간, 기관·단체 간, 자치단체와 중앙 간 협력자로서의 역할 및 유기적인 지원·협조체제 구축하는 협력부서이다.

제4장 지방자치단체 기획관리 역량강화 전략

제1절 담당공무원의 개인역량 강화

1. 종합적 기획관리 교육훈련 강화

분권화된 사회에서 지방공무원이 갖추어야 할 지식과 기술은 과거 중앙집권시대에나 지방자치제의 초기단계에서 요구되었던 것과는 차원을 달리한다(한상우·최길수, 2006: 192).

한상우 등의 연구에서는 지방공무원의 일반적인 지식 및 기술에 관해 서술하고 있다. 지방공무원이 갖추어야 할 지식으로는 지방분권정책이 지자체에 미치는 영향, 정부혁신의 성공과 실패 사례, 지역경제 동향, 지역개발의 잠재적 강·약점, 지역의 역사와 문화 등이며, 습득해야할 기술로는 정보검색능력, 업무관련 전문영어, 발표력, 의사소통기법, 업무관련 지방의회 조례, 시민단체 현황, 고객인지 및 만족도 조사기법, 팀워크 기법, 해당분야 예산현황 등을 들고 있다.

앞서 다룬바와 같이 개인역량과 관련한 공통된 지표들은 경력, 외국어 구사능력, 문제해결능력, 정보화 활용정도, 윤리 등이다. 이는 공무원 개개인의 인적 역량이며, 전문화된 교육과 훈련을 통해 역량 개발이 가능하다.

지방공무원이 광역지자체이 설치된 지방공무원교육원 등을 비롯한 공무원 교육기관에서 직무교육 및 소양교육의 기회를 가질 수 있다.

지방공무원교육원, 중앙공무원교육원 등을 비롯한 각종 교육기관의 교육 프로그램의 내용을 검토해 보면 기획관련 내용은 찾아보기가 힘들 정도로 미약한 수준에 머무르고 있다.

중앙정부의 각 부처별 교육프로그램에 ‘기획서 작성 요령 교육’ 정도가 있으며, 중앙공무원교육원 교육 프로그램 중 사이버 교육이 가능한 역량에 관한 프로그램이 있는 정도이다.

기획과 관련한 리더십 등의 교육 프로그램이 존재하나, 기획관리와 관련한 종합적이고 체계적인 교육 과정이 필요하다고 본다.

필요시에는 민간연수원과의 공동협력 및 민간위탁을 통한 기획관리 교육 활용도 요구된다.

기존의 강제적 교육훈련 방식, 훈련성과에 대한 실질적 측정 및 반영의 미흡, 수요자 입장을 고려한 교육훈련과정 부족 등의 문제가 해결되어야 할 것이다.

2. 성과평가와 인센티브제도의 적극적 연계

업무에 대한 인센티브제도는 다른 부서와의 형평성을 바탕으로 마련되어야 할 것이며, 과제수행시 확실한 성과보상이 부여된다는 인식의 확산 노력이 필요하다

기존에 실시되고 있는 사례를 보면, 울산광역시는 직무평가제를 2009년부터 개선 운영하고 있다. 직무성과 평가제는 기관의 책임자와 관리자간에 성과목표(지표) 등에 합의 후 성과계약을 체결하여 당해 연도 개인의 목표달성도를 평가하고 그 결과를 인사관리에 반영하는 개인 성과평가제도이며, 성과중심의 조직 운영 및 간부급 공무원의 책임성 강화를 제고하기 위하여 실시하게 되었다.

2009년도 직무성과평가제는 고위공무원 2명, 과장급 이상 지방공무원 66명 등 총 68명의 평가대상에 대하여 직무성과계약을 체결하여 평가를 실시하였다. 평가방법은 실·국별 지표달성도에 대한 자체평가 70점, 성과지표 충실도 등을 고려한 업무평가위원회 평가 30점을 합산한 종합성과평가 점수의 80%와 상급자 평가 10점, 부서조정평가 10점으로 평가하였다 평가결과는 인사부서에 통보하여 근무성적평정과 성과연봉·상여금 지급 등의 자료로 활용토록 하였다.

이와 더불어 울산시의 종합성과 평가 실시에 대해 살펴보면,

종합성과 평가는 「정부업무평가기본법」 및 「울산광역시 주요업무 평가규칙」에 의거 매년 시정역점시책, 주요업무계획 등 핵심업무에 대한 성과를 종합평가하여 그 결과를 시정운영에 반영하고 인센티브를 제공하는 성과중심의 시정을 구현하기 위한 제도이다.

종합성과평가는 연2회(상반기, 하반기) 정기평가를 실시하며, 상반기평가는 중간평가로서 업무추진상황 및 문제점도출위주로, 하반기는 사후평가로서 집행 성과평가에 중점을 두었다.

2008년부터 종합성과평가결과 우수한 성과를 거둔 부서에 인센티브를 제공하는 부서 시상금제를 도입하여 창의적이고 역동적인 분위기를 조성하고 있으며, 2009년도에는 문화예술회관 등 5개 부서를 우수부서로 선정하여 총7백만 원의 시상금을 지급하였다.

전국에 확산 가능한 우수시책 개발의 경우 개인 및 시책에 대한 인센티브를 부여 하는 등의 제도적 개선노력이 필요하다.

시도의 핵심사업의 경우 사업 구성원을 공개모집하여 구성·운영하는 방안도 생각할 수 있다. 성공적인 과제 수행의 경우 승진, 인사가점 등의 체계화된 성과 보상 제도도 방안이 될 수 있을 것이다.

이 경우 업무환경에 대응할 수 있는 탄력적인 조직 및 인력 운영의 방안이 선행되어야 한다.

제2절 기획관리 기능의 연계성 강화

1. 통합조정 역량의 제고

기획관리부서의 통합조정 역량은 지자체 행정 전반에 영향을 미치게 된다.

시(도) 간부회의의 상시적 개최를 통해 시(도) 행정 전반에 대한 이해 동질성을 확보하려는 노력이 필요하고, ‘조정위원회’와 같은 부서간 업무 조정 및 통합

을 위한 T/F의 구성도 필요하다.

단순히 공식 채널만 유지하는 소극적 대응에서 벗어나, 일상적인 토론 중심의 간부회의 개최를 통해 지자체의 현안 및 정책의제 관리를 강화하고, 주요 정책과 관련하여 현장회의를 개최하는 것도 좋은 방법 중의 하나라 여겨진다.

조정위원회는 사안별로 수시 개최를 원칙으로 하고, 충분한 사전 검토 기회를 부여하며, 정책기획관리부서의 주도 하에 합리적 의사결정이 이루어지도록 한다.

2. 실무자 간 협의체계 구축

정책 조정은 간부 간 협력 체계도 중요하지만 실무 담당자 간 협의는 그 못지 않게 중요하다. 그러므로 정책 조정을 위한 실무자 간 협력 관계를 유지할 수 있는 제도 구축이 필요하다.

조정능력 제고를 위해서는 협의·협조가 절실하나 대부분의 지자체가 이행되지 않고 있어, 강제적인 제도 마련을 통해서라도 보완이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

지자체장 및 실국장 결재시 부서간 협의, 협조 이행여부를 확인하도록 하는 것도 좋은 예라 할 수 있다.

기초지자체의 협력은 광역행정의 성과를 기증하기 때문에 기초지자체의 성과 제고와 협력체계 구축은 당연하다

광역 및 기초 간 협력을 위한 정기적인 교류 및 정보 전파 노력이 필요하다

광역 및 기초 행정의 비교분석과 우수사례 전파, 행정추진 상의 제도 개선사항의 발굴 및 건의 등도 그 수단 중의 하나이다.

3. 기획관리부서 중심의 네트워크 형성

전략기획부서는 조직 전체, 즉 지방자치단체 전체의 총괄적 운영을 위한 계획을 수립, 집행과정에서의 모니터링, 사후 평가의 기능을 그 핵심기능으로 볼

수 있으나 이보다 지방행정 전체의 통합 역량이 제고되어야 한다.

지방행정의 세부적인 사업은 실무부서에서 직접 기획서를 작성하고 추진하게 되므로, 부서 간 추진 사업의 충돌이 빚어질 수 있으며, 동일한 사업을 둘러싼 책임 소재, 추진주체 등에 대한 공방이 발생하고 있다.

부서 간 대립 및 협조 누락 등은 예기치 않은 부작용으로 확산될 수 있으며, 행정 시스템의 비생산적 운영으로 몰아갈 수 있다.

신속하고 능동적인 업무 추진을 위해서는 기획관리부서의 직원 Pool 관리 체계가 구축되어 있어야 할 것이다. 단체장의 지시사항과 실국 간 협력사항을 처리를 위해 기획관리 부서를 중심으로 네트워크를 형성하여야 한다.

■ 표 4-1. 기획관리 부서 중심 네트워크 ■

<p>※ ‘책임분담제’ 시행 방안</p> <p>① 기획담당 : 지휘부 지시사항 + 홍보협력·감사·여성분야</p> <p>② 정책협력 : 대외협력 업무 + 농수산·환경·복지분야</p> <p>③ 일반정책 : 정책동향분석 + 건설교통·도청이전 분야 등</p>
<p>※ 정책개발 및 관리능력 제고를 위한 「T/F팀」 운영</p> <p>① 정책개발 : 도(정책기획관실) + 총발연(기획조정연구실)</p> <p>- 월1회 정기회 : 兩기관 발전방안 및 정책개발(대안)모색</p> <p>② 주요현안 : 도(실·국·원)+정책자문위원회(총발연+전문가+시민단체) 등</p> <p>- 도정현안에 대한 합리적이고 효율적인 추진방안 강구</p>

자료: 충청남도 기획관리실, 2011.

제3절 단체장의 정책의지 및 역량

1. 단체장 성향 분석

기획관리 역량과 관련한 가장 주요한 변수는 단체장이라 할 수 있다. 지방선거를 통해 선출된 지방자치단체장의 정치적 성향, 지역주민의 지지도, 단체장을 둘러싼 정책 네트워크의 성격 등은 주요한 세부 변수들이 된다.

지방정부 역량과 자치단체장 역량의 상관관계를 연구한 논문에서 자치단체장의 경험, 외국어 능력, 컴퓨터 활용능력, 학력, 도덕성을 지표로 활용하였다(임승빈·이재성, 2005)

이 논문의 분석결과 기초(시와 자치구)자치단체장의 개인적 의지와 역량은 자치단체의 역량과는 상관관계가 없는 것으로 나타났다

또한 단체장의 역량, 재정자립도, 재정지수 등의 변수와 자치단체의 역량과의 상관관계가 없는 것으로 분석되었다

그러나 위의 연구에서는 단순히 개인의 능력, 경험에 초점을 두었으므로, 관계적 변수 즉 단체장의 정치적 성향 및 지지도, 정책의 형성하고 집행하기 위한 정책 네트워크 등에 대해서는 전혀 언급이 없다.

또한 단체장의 능력, 경험이 직접적으로 지방정부의 성과로 연계될 것이라는 가정은 그 출발점이 잘못되었다고 평가 할 수 있다.

지방정부의 역량을 강화하기 위해서는 정책 자율성이 보다 폭넓게 확보되어야 한다는 결론은 결국 관계적 변수를 설명해야 한다는 것을 증명하고 있는 것이기도 하다.

자율적이고 창의적인 정책을 산출하고, 정책집행의 성과를 높이기 위해서는 지자체장의 권한이 확대되어야 한다는 주장에 동의할 수 있다.

다만 권한 확대가 높은 성과로 직결되지는 않는다는 것이다. 단체장에 대한 주민의 높은 지지도, 시민단체 및 지방의회와의 정치적 관계, 정책을 추진하기

위한 정책망의 확보 및 활용 등이 보다 중요한 요인으로 보완되어야 한다는 점이다.

상황변수로서 재정자립도, 재정력지수, 시민단체수, 인구수, 인구밀도, 단체장 득표율을 제시하고 있으나 대부분의 변수는 정태적인 것이며, 단지 단체장 득표율만이 동태적 상황적 요인을 반영하고 있다.

2. 단체장의 정책의지 실현

기획관리 역량강화와 관련해 단체장의 정치적 성향은 정책의 방향을 결정짓는 열쇠이다

기획관리 조직은 단체장의 정치적 성향과 정책의지를 실현하기 위한 핵심 부서로서 추진사업을 결정하고, 사업 간 우선순위를 선택하며, 사업에 필요한 가용 자원의 결정 및 하위 부서 간 갈등을 조정하고, 사업과 관련한 외부고객을 포함한 이해당사자와 정책의 모체인 주민의 이해를 획득하는 기능을 수행한다.

기획관리부서는 단체장의 싱크탱크이며, 단체장이 ‘특명사항’ 등을 신속하게 처리하는 부서이다.

지방정부 내 다른 부서에 대해서는 지침 시달, 조정, 협력 등의 기능을 수행하므로써 지방정부 전체의 조직역량을 주도하는 핵심적 부서가 된다.

단체장의 경력, 정치적 성향 등을 적절하게 정책 실현에 융화시키는 역량이야말로 지방행정의 성과 창출에 시발점이 될 수 있다

제4절 전략적 정책망의 형성

1. 민관협력 거버넌스 구축

대부분의 지자체가 자치행정의 민주주의 실현과 민관협력 거버넌스 구축을 위

해 ‘정책자문회의(혹은 위원회)’ 제도를 두고 있다.

정책자문회의는 정책입안, 집행, 평가, 심의 등의 각 과정에서 개최된다.

지역주민, 전문가(이론·현장), 정당인, NGO 등 인력 Pool로 구성되며, 최근 들어 주요정책 및 현안문제를 대상으로 온·오프라인 참여 확대되고 있다.

그러나 현실적으로 정책자문회의는 형식적인 자문 모임 수준으로 운영되고 있다. 정책사안별로 소집되어 회의를 개최하는 것이 아니라, 연 2회 정도의 정기회의에만 참여하므로써, 지자체 행정에 대한 지지모임의 수준으로 전략되었다는 것이다.

이는 전략기획의 정책지원 및 법률적·전문가적 자문 역할의 활성화가 필요한 시점이라 할 수 있다.

정책자문회의 또는 위원회 활성화를 위해서는 지방행정과 관련하여 핵심 중점 사업에 대한 심의, 검토, 집행과정에 대한 점검 및 평가, 사후 정책환류에 대한 자문 및 건의 등의 행정 전 과정에 대한 참여 개방이 요구된다.

전략적으로 자문위원에 대한 인센티브 제도 활용을 통해 참여율을 높이고, 각종 간담회, 워크숍, 설명회 등의 초청 노력이 필요하다

예를 들어 자문교수단에 대해 연구과제를 부여하고, 필요에 따라 자문료 및 연구용역비를 지원하는 것이다

2. 지역 주민·의회와의 협력창구 마련

특정 사업의 경우 지역 간·주민 간·단체 간 갈등문제를 빚을 수 있는 경우, 주민 참여를 통해 대립과 갈등의 문제를 해결하는 노력이 필요한데, 이러한 전략적 회의는 개최 목적을 충분히 홍보하고, 편파적·전략적 접근이 지양되도록 하는 노력이 부가되어야 한다.

대부분의 경우 이러한 회의는 그 목적과는 다르게 일부 정치적 편향성에 의해 주도됨으로써 정책 기획과 관련한 정책망 구축의 와해를 가져올 수 있다.

지역 내의 이해관계가 첨예한 사업의 선정 및 추진 시 지역주민과의 긴밀한

협력관계 구축이 요구되며, 특히 입안 단계부터 관련당사자들과의 충분한 협의 과정을 거쳐야 한다.

지방행정의 원만한 운영을 위해서는 지방의회와의 유기적인 「지원·협조·협력」 체계 구축이 필요하다.

지방선거의 결과가 행정부와 의회 모두 같은 정파가 우월하게 형성될 경우에는 큰 문제가 없으나, ‘여소야대’의 형태로 구성될 경우 지자체장의 전략적 자치 행정은 어려워질 수밖에 없다.

서울시의 학교급식문제와 같이 의회와 집행부 간의 갈등이 야기될 수 있으며, 의회에 대해 집행부가 독자적 운영을 추구할 개연성이 커진다.

전략적 관계를 더나 지방의회와 지방행정 간의 갈등 요인은 상존하고 있다

그림 4-1. 지방의회와 지방정부 간 갈등구조



지방의회와의 협력적 관계를 구축하고, 의회의 의정활동에 적절하게 대응하기 위해서는 의회와의 공식적 협력창구를 개설·운영할 필요성이 있다.

정기적인 간담회, 워크숍 등의 협의 토론체를 구성하고, 정책집행시 추진 상황 등의 정보를 신속하게 제공하고, 비공식 채널을 충분히 활용하여야 한다.

제5절 연구의 시사점 요약

지방자치단체의 환경은 각기 다르고 다양하다. 안정되고 평형을 이루고 있는 경우도 있는가 하면, 카오스적 무질서를 이루고 있는 경우도 있다. 또한 지방행정조직들은 그 조직이 속하고 있는 시스템의 성격이 다양하다.

본 연구에서는 지식기반사회, 무한경쟁의 사회에 적응하기 위한 지방자치단체의 역량, 특히 기획관리역량의 주요 변수를 찾아내고, 역량 강화를 위한 문제점 도출 및 개선방안을 모색하였다.

분석의 결과 기획관리 역량강화 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개인역량 강화를 위해서는 종합적 기획관리 교육훈련 프로그램의 운영, 성과평가와 인센티브제도의 적극적 연계, 탄력적인 조직 및 인력 운영의 방안이 선행되어야 한다.

둘째로, 조직 차원의 역량강화를 위해서는 기획관리 부서의 통합조정 역량의 제고, 실무자 간 협의체계 구축, 기획관리부서 중심의 네트워크 형성 등이 필요하다.

셋째로, 단체장의 정책의지 및 역량이 중요한데, 단체장의 성향을 제대로 파악하여 대응함으로써 단체장의 정책의지 실현에 성과가 창출되어야 한다.

넷째로, 기획관리 역량을 강화하기 위한 방안으로 주도적 정책망의 형성, 주민협력 거버넌스 구축, 지역 주민·의회와의 협력창구 마련이 요구된다.

본 연구에서 미처 다루지 못하였으나, 전략 집행의 평가 및 환류의 필요성도 지적될 수 있다. 현재 공·사 조직을 막론하고 전략적 기획과 관리과정에서 전략 집행의 결과에 대한 평가단계가 결여되어 전략의 평가정보에 의한 전략의 수정보완이 이루어지지 못함으로써 전략적 기획과 관리의 효과가 기대에 미치지 못하고 있는 경우도 있다.

공공부문 조직들의 전략적 기획과 관리에 있어서 전략집행결과에 대한 평가의 효과성을 증대시키고 전략적 관리의 실익을 극대화시키기 위해서는 전략의 평가가 이루어져야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강철구 외. (2006), “지방정부의 혁신역량에 관한 국내사례연구: 경기도, 전라남도, 부산광역시를 중심으로,” 한국행정학회 학술대회 발표논문.
- 강철구·소순창. (2004), “지방정부의 혁신역량 강화를 위한 지표개발,” 행정학회 학술대회 발표논문.
- 김광주·최근열. (2001), ‘지방자치단체의 성과평가모형개발,’ 한국지방자치연구, 2(1).
- 김병국·권오철. (1999), 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안, 한국지방행정연구원 보고서.
- 김수신(2006). 지방자치행정론, 한국방송통신대학교 출판부.
- 김관석. (2002), “공무원 핵심역량강화를 위한 민·관의 교육훈련 협력방향,” 한국정책학회보, 11(1).
- 김형빈·강성권. (2007), “지방정부 정책조정기능 강화방안,” 지방정부연구, 11(1).
- 노화준. (1999), “전략적 기획화 관리에 있어서 복잡성과 전략평가의 문제,” 행정논총, 37(1).
- 박순애 외. (2010), “지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구,” 한국지방자치학회보, 22(4).
- 박천오·김상묵. (2004), “정부산하단체 임원의 공통 직무수행역량 설정에 관한 연구,” 한국사회와 행정연구, 15(1).
- 박희정·조성호. (2004). ‘지방자치단체 평가체계의 비교에 관한연구,’ 한국행정연구. 13(3).
- 배정환·최호택. (2005), “지방정부의 역량강화 전략,” 행정학회 학술대회 발표논문.
- 소순창. (2006), “지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구,” 한국사회와 행정연구, 16(4).
- 소순창·이승중·최미옥. (2006), “지방정부의 역량과 혁신제도의 활용,” 한국정책과학학회보, 10(4).
- 손희준.(2006). “지방자치단체의 재정역량 강화방안: 개념정립과 지표구성을 위한시론,” 한국행정학회 학술대회발표논문.
- 안형기 외. (2004), “국회사무처 핵심역량의 실태 및 역량강화방안,” 한국사회와 행정연구, 15(1).
- 안희정·최은석. (2003), “역량모델의 개념과 구축방법론에 대한 개관,” 사회과학연구. 강원대

- 학교 사회과학연구소, 제42집.
- 오세희. (2008), “지역인적자원개발을 위한 지방공무원의 역량강화와 추진체제의 탐색,” 인제논총, 23(1).
- 윤두섭·오승은. (2007), “사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로,” 행정논총, 45(1).
- 이승중 외. (2006), “지방정부의 역량과 정책혁신: 인적역량과 혁신정책 성과의 관계를 중심으로,” 한국행정학회 학술대회 발표논문.
- 이영아. (2009), “지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석,” 한국지역지리학회지, 15(2).
- 이재성. (2007), “지방정부 역량의 실증분석: 충청남도 시·군을 중심으로,” 한국정책과학학회보, 10(4).
- 이재성. (2008), “전자지방정부의 역량 평가: 홈페이지 평가를 중심으로,” 한국지역정보학회지, 11(3).
- 이환범. (2002), “전략적 기획 및 전략적 관리에 관한 이론적 고찰: 신공공관리 시각,” 행정논총, 40(1).
- 임석준·이승중. (2005), “전자민주주의와 지방자치 역량: 기초자치단체의 홈페이지 분석,” 대한정치학회보, 13(1).
- 임승빈. (2005), 지방자치론, 법문사: 서울.
- 임승빈·이재성. (2005), “지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성,” 한국행정논집, 17(3).
- 임현만. (2006). “기초의회와 자치단체장의 정책역할에 관한 연구-재정상황과 정책역할 간 관계를 중심으로.” 한국행정논집. 18(2).
- 조성호. (2004), “지방자치단체의 정책관리와 예산관리의 연계에 관한 연구: 전략기획, 성과평가, 예산관리의 연계를 중심으로,” 지방행정연구, 8(3).
- 조성희. (2010). “역량강화가 서비스 질 자기평가에 미치는 영향: 충남지역 노인요양시설 종사자를 중심으로,” 한국노인복지학회, 노인복지연구, 50.
- 최길수. (2005), “지방정부의 자치역량에 관한 연구,” 한국지방자치학회 학술대회 발표논문.
- 최봉기·조용상·이시경·조병희. (1993), “지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로,” 대구·경북행정학회보, 5.
- 최영출. (2003), “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화,” 지방행정연구, 17(2).
- 한부영 외. (2010), 성과창출형 지방정부 시스템 구축, 한국지방행정연구원 연구보고서.

- 한상우. (2006), “지방정부의 행정역량개발에 관한 연구,” 정책분석평가학회보, 16(1).
- 한양대학교 지방자치연구소. (2007). 시군자치구 의회의정역량 강화방안. 시군자치구의회와의
장협의회.
- 행정자치부 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2005). 민선 지방자치 10년 평가:
1995-2005. 1·2 권.
- Allison, M. & Kaye Jude. (1997). *Strategie Planning for Nonprofit Organization*, WILEY.
- Brophy, M., & Kiely, T. (2002). Competencies : A New Sector. *Journal of European
Industrial Training*, 26.
- Bryson, J.M. (1998). *Strategy Planning for Public and Nonprofit Organization*, San
Francisco: Jossey-Bass.
- Hoffmann, T. (1999). The Meanings of Competency. *Journal of European Industrial
Training*, 23(6).
- Horton, S. (2000), Competency Management in the British Civil Service. *The International
Journal of Public Sector Management*, 13(4).
- Koteen, J. (1989), *Strategy Planning in Public and Nonprofit Organization*, New York:
Praeger.
- Nutt, Paul. C. & Backoff, Robert W. (2000), *Strategic Management of Public and Third
Sector Organization*, San Francisco: Jossey-Bass.
- ODPM.(2003). Capacity Building in Local Government research on capacity building
needs, *Final Iterim Report to ODPM*.
- Olsen, J.B & D.C. Eadie. (1982). *The Game Plan: Government with Foresight*,
Washington DC: Council of state Planning Agencies.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategy Planning: What Every manager Must Know*. New York:
Free Press.

Ⅲ. 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화 전략

한 부 영 (연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 연구목적 및 범위79

 제1절 연구의 목적 79

 제2절 연구의 범위 및 방법 80

 1. 연구의 범위80

 2. 연구 방법81

제2장 인적자원 관리역량의 이론적 고찰84

 제1절 인적자원 관리역량의 의의 84

 제2절 인적자원 관리역량 강화 전략 86

 1. 역량강화 접근방법87

 2. 역량강화 요소89

 제3절 연구의 분석틀 92

제3장 인적자원 관리역량의 현황 및 문제점 분석94

 제1절 임용제도 94

 1. 목적 및 배경94

 2. 현황 및 문제점95

 제2절 배치전환 97

 1. 목적 및 배경97

 2. 현황 및 문제점98

 제3절 인사교류 100

 1. 목적 및 배경100

2. 현황 및 문제점	100
제4절 능력발전	102
1. 목적 및 배경	102
2. 현황 및 문제점	103
제4장 인적자원 관리역량 강화를 위한 조사분석	105
제1절 조사분석의 개요	105
제2절 총괄 및 임용에 관한 설문	107
제3절 배치전환	115
제4절 인사교류	116
제5절 능력발전	118
제6절 관리역량 강화를 위한 인사제도 활용도	122
제5장 인적자원 관리역량 강화를 위한 전략	130
제1절 기본방향	130
제2절 인적자원 관리역량 강화 전략	131
1. 임용제도를 관리역량 강화	131
2. 배치전환을 통한 관리역량 강화	133
3. 인사교류를 통한 관리역량 강화	134
4. 능력발전을 통한 관리역량 강화 전략	135
제6장 결론 및 정책적 함의	137
【참고문헌】	139



표 목 차



표 2-1. 미국 ECQs의 관리지역량 90

표 2-2. 역량강화의 주요내용 91

표 2-3. 인적자원관리의 주요기능 92

표 3-1. 2009년 및 2010년 지방공무원 신규임용 97

표 3-2. 2010년 인사교류현황 101

표 3-3. 중앙-지방간 인사교류 현황 102

표 3-4. 연간 최저 교육이수 시간 104

표 4-1. 설문응답자 성별 106

표 4-2. 설문응답자 근무기관 106

표 4-3. 설문응답자의 담당업무 107

표 4-4. 설문응답자 공직 근무년 수 107

표 4-5. 인적자원 관리역량의 강화를 위한 가치 108

표 4-6. 관리역량의 분야별 중요도 110

표 4-7. 관리역량 세부제도별 중요도 111

표 4-8. 임용방식의 우선순위에 의한 중요도 112

표 4-9. 특수경력직(별정직 임용과 개방형 임용)에 대한 설문 114

표 4-10. 외부인적 자원 효율적 활용방식 116

표 4-11. 부분별 인사교류 필요도 117

표 4-12. 인적자원 관리역량 제고를 위한 교육훈련 개선과제 119

표 4-13. 상시학습체계 효율적 운영 방안 121

표 4-14. 신규임용제도 활용도 123

표 4-15. 보직임용제도 활용도 124

표 4-16. 직위임용제도 활용도 125

표 4-17. 개방형 채용제도 활용도 126

표 4-18. 교육훈련제도의 관리역량 기여도 127

표 4-19. 상시학습체계의 관리역량 기여도	128
표 4-20. 인사제도 활용 정도에 대한 종합 분석	129



그림 목 차



그림 1-1. 연구추진 흐름도 83

그림 2-1. 시대변화와 관리역량 강화 수요 89

그림 2-2. 연구의 체계도 93

그림 3-1. 인사교류절차 101

그림 3-2. 지방공무원 교육훈련 변천(4단계) 104

그림 4-1. 인적자원 관리역량 강화를 위한 논의(가치) 109

그림 4-2. 관리역량의 분야별 중요도 110

그림 4-3. 관리역량 세부제도별 중요도 111

그림 4-4. 임용방식의 우선순위에 의한 중요도 113

그림 4-5. 특수경력직(별정직 임용과 개방형 임용)에 대한 설문 114

그림 4-6. 외부인적 자원 효율적 활용방식 116

그림 4-7. 부분별 인사교류 필요도 118

그림 4-8. 인적자원 관리역량 제고를 위한 교육훈련 개선과제 120

그림 4-9. 상시학습체계 효율적 운영 방안 121

그림 4-10. 상시학습체계 효율적 운영 방안(가중치 포함) 121

그림 4-11. 신규임용제도 활용도 123

그림 4-12. 보직임용제도 활용도 124

그림 4-13. 직위임용제도 활용도 125

그림 4-14. 개방형 채용제도 활용도 126

그림 4-15. 교육훈련제도의 관리역량 기여도 127

그림 4-16. 상시학습체계의 관리역량 기여도 128

그림 4-17. 인사제도 활용 정도에 대한 그래프 129

제1장 연구목적 및 범위

제1절 연구의 목적

지방자치단체의 역량강화를 위한 요소 중에서 인적자원 관리역량이 중요한 부분을 차지하고 있으며 인적자원 관리를 통한 지방자치단체의 관리역량 강화 전략이 필요하다. 인적자원관리는 지방자치단체가 인사운영을 보다 효율적으로 수행함으로 개인의 발전을 유도하고, 개인의 역량 제고를 통한 지방자치단체 역량 강화 전략 방안이 필요하다.

지방자치단체의 역량에 따라 행정의 효율성 뿐만아니라, 지역경제 활성화, 행정서비스의 종류와 품질의 차별, 행정서비스에 대한 주민의 만족정도를 달리하고 있으며, 지방자치단체의 전략적 정책집행과 기획이 필요하다. 지방자치단체의 자치분권의 확대는 지방자치단체의 지방공무원의 자율적 기획과 전략적 정책기능의 범위가 확대되어지고 있다. 지방공무원의 역량에 따라 지역현안을 전략적으로 수행함으로 지역발전 및 경제 활성화를 달성할 수 있으며, 행정서비스의 생산성과 품질을 제고 할 수 있다.

지방분권의 진전은 다양하고 복잡한 지역의 새로운 과제를 발굴하고, 수행하게 되며, 새로운 과제에 대한 지방공무원의 의사결정 역량에 따라 지방자치단체의 정책성과를 달리하고 있다. 또한, 경제적 효율성과 정책성과에 대한 주민만족을 달리하고 있으며 이는 지방자치단체의 공무원의 역량에 좌우되고 있다.

인적자원 관리역량 제고를 위한 기치로서 인적자원관리의 효율성, 민주성, 생산성, 공정성을 지표로 하여 역량을 측정하고자 하였다. 효율성과 민주성은 오랜 행정학의 논점이 되고 있다. 효율성을 강조하면 민주성이 감소하는 효과를 가지

고 있으며, 이는 정치행정 일원론과 이원론의 주요 논점이 되고 있다. 생산성과 공정성은 또한 현상에서 상반되게 나타나는 개념으로 본 연구의 지표가 되고 있다.

지방자치단체의 인적자원 관리역량 제고를 위한 과제는 지방자치단체의 신규 인력 채용, 보직임용, 배치전환, 인사교류, 교육훈련을 통해 역량강화를 위한 대안을 마련하고자 한다. 인사제도 분석을 통한 관리역량을 제고하기 위한 전략을 연구하고 대안을 제시하는데 목적이 있다.

지방자치단체의 지방공무원 평가와 후생관리 등은 이번 연구범위에서 제외하였으며, 관리역량 제고를 위한 적극적 제도적 방안으로 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전을 인적자원 관리역량 강화를 위한 연구과제로 선정하였다. 임용, 배치전환, 인사교류는 지방자치단체의 인사제도를 통한 관리역량이며, 교육훈련 및 상시학습체계는 능력발전을 위한 관리역량으로 연구목적의 범위를 제한하였다. 현재 상시학습프로그램을 통한 공무원의 자기발전기회를 통한 전략기획역량을 강화할 수 있다.

이와 같은 지방공무원의 전략기획 역량강화를 위한 직무수행상의 획득할 수 있는 직무수행 과정에서 관리역량이 요구되는 임용, 보직, 직위, 인사교류 등과 지방공무원 교육기관을 통한 학습, 상시학습체계를 통한 자기발전기회 등을 활용한 지방공무원의 관리역량 강화를 위한 목적으로 연구수행한다.

이를 위해서 다양한 지방자치단체의 전략기획 수요에 부응할 수 있는 지방공무원의 역량을 측정하고, 그 결과에 따라 기존제도의 개선방안 및 신규제도의 도입방안 등을 강구하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

지방자치단체의 인적자원 관리역량에 대한 연구의 범위는 대상, 공간 및 내용

등에서 다음과 같이 설정하였다. 지방자치단체 인적자원으로 지방공무원을 대상으로 연구하며 분권화된 지방자치단체에서 지방공무원의 필요한 다양한 관리역량이 요구되어진다는 것을 전제로 대상범위를 선정하였다.

공간적 범위는 지방자치단체 광역 및 기초를 포함하며 정책역량이 특별히 요구되어지는 중상위직 공무원이 연구의 중점 분석 대상이 된다. 분권화의 추진은 하위직 공무원의 역량도 중요한 변수로서 일부 내용은 포함될 수 있으며 제한적으로 하위직 공무원의 관리역량도 포함하여 연구범위를 확정하였다.

인적자원 관리역량을 측정하기 위한 지표로서, 효율성, 생산성, 공정성, 민주성을 가치기준으로 설정하였다. 인적자원 관리역량을 측정하기 위한 지표로서 효율성과 생산성, 민주성과 공정성을 설정하였다. 역량이 제고되면 효율성과 생산성, 민주성과 공정성이 제고될 수 있다고 판단했으며 상충되는 의미도 있지만 4개 지표에 대한 달성도가 지방자치단체 내에서 인적자원 관리에서 목표에 대한 현수준의 차이가 있다는 전제에서 연구를 실시하였다.

인적자원 관리역량의 내용범위는 지방공무원의 인사관리에 포함되는 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전을 통한 역량제고가 필요하다는 목적에서 연구내용의 범위를 한정하였다. 임용에는 신규임용, 개방형 임용, 보직임용 등이 있으며 배치전환에는 적재적소에 배치하여야 관리역량이 제고된다는 점에서 보직임용, 직위임용, 보직경로제 임용 등의 수단이 있다. 지방분권이 강화되면서 강조되어지고 있는 인사교류는 중앙-지방, 지방자치단체간, 광역-기초, 지방자치단체와 민간부문과의 인사교류 방식이 있다. 능력발전을 위한 방안으로 교육훈련을 통한 역량 제고, 상시학습을 통한 자기개발이 연구내용에 포함되었다.

2. 연구 방법

인적자원 관리역량을 강화하기 위한 연구 방법으로는 문헌연구, 설문조사, 전문가 면담의 방법을 활용하였다. 선행연구를 분석하여 관리역량의 요인을 분석하여 연구범위를 확정하였다.

문헌분석을 통하여 지방자치단체의 인적자원 관리역량의 개념, 구성요소, 목적 등을 분석하였다. 관리역량 중에서 임용에서 교육훈련까지의 절차적 과정을 중심으로 연구범위와 방법을 설정하였다.

연구의 범위와 방향의 합리적 정립을 위해 학자, 전문가, 지방공무원의 자문을 실시하였으며 현재의 논점이 되는 분야를 집중하여 연구 범위를 선정하였다.

현황을 파악하고 지방공무원이 인식하고 있는 문제점을 분석하기 위해 설문을 실시하였다. 설문조사의 목적과 필요성, 응답의 타당성을 제고하기위해 전문가의 자문을 얻어 설문지를 작성하였다. 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위한 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전으로 설문문항을 구분하여 작성하였다. 설문대상은 지방자치단체 인사업무 담당자와 인사분야 업무를 수행한 경험이 있는 지방공무원을 대상으로 실시하였다.

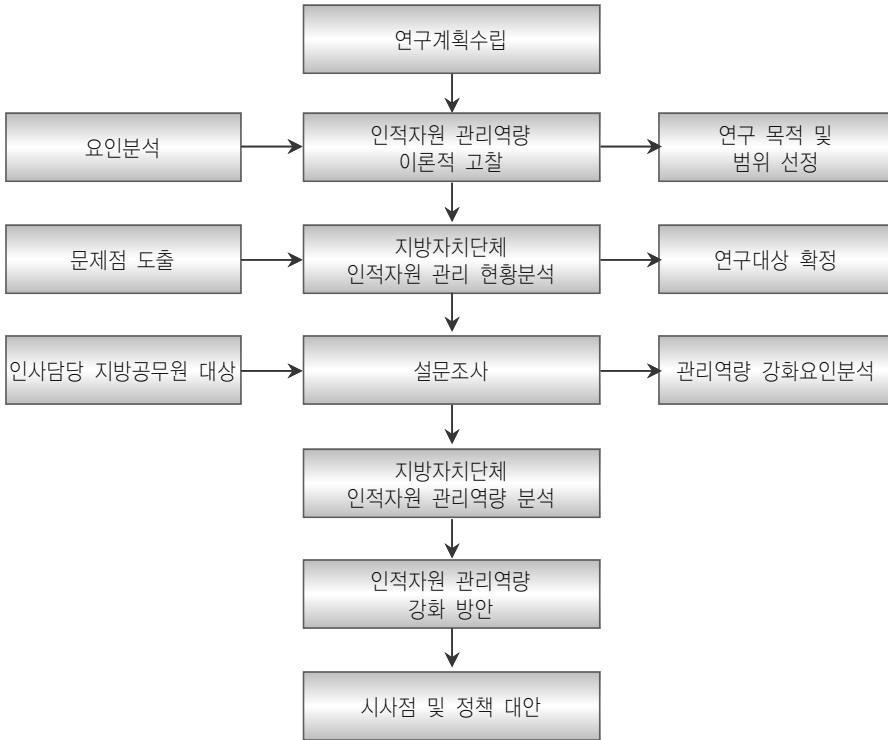
전체 광역 및 기초지방자치단체 인사담당공무원을 대상으로 설문을 실시하며, 연구내용을 요약 정리하여 제공함으로써 설문의 타당성과 객관성을 제고하고자 하였다.

해외사례 및 우수 지방자치단체의 경험과 현황을 벤치마킹하고 검토하여 연구 내용에 포함하였다.

지방자치단체의 관리역량 강화를 대주제로 선정하여 4개 과제가 연계성을 가질 수 있도록 연구방법을 조정하여 연구를 진행하였다.

연구분석을 위해 환경적 요인으로 제도적 환경, 성과제고 요인 변화, 인사권 분권화 정도를 기준으로 설정하였다. 관리역량 지표로서 효율성, 민주성, 생산성, 공정성을 선정하였으며 연구대상 범위를 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전으로 한정하여 분석하였다. 연구 결과는 인적자원 관리역량 강화방안으로 정책대안을 제시하고자 하였다. 이를 연구 추진방법을 제시하면 아래 그림과 같이 도식된다.

그림 1-1. 연구추진 흐름도



제2장 인적자원 관리역량의 이론적 고찰

제1절 인적자원 관리역량의 의의

지방분권의 진전에 따라 지방자치단체의 역할과 기능 그리고 환경 변화가 진행되어지고 있으며, 이에 따른 지방행정의 추진자로서 지방공무원의 역량이 중요한 요소로 등장하고 있다. 지방공무원의 역량 강화를 통한 지방자치단체의 역량강화가 전제될 수 있다. 이러한 전제를 해결하기 위한 인적자원의 관리역량이 지방자치단체의 핵심역량으로 중요한 연구의 필요성이 대두되고 있다.

중앙정부 및 지방자치단체의 역량강화를 위한 연구에서 역량(capacity)의 개념은 영국의 지방분권을 성공적으로 시행하기 위한 조건이라는 측면에서 사용한 용어로서 capacity building이라는 용어를 사용하였으며 이는 역량형성, 또는 역량강화를 의미한다고 볼 수 있다.

지방자치의 진전에 따라 인적자원관리 역량의 지향점이 변화되어 왔으며, 지방자치제도의 변화(제도적 환경), 성과측정 요소(성과제고 요인)의 변화, 그리고 인사권 분권, 정도에 따라 지방자치단체가 지방공무원에게 기대하는 역량의 우선순위 또는 중요도가 변화되어 왔다.

지방자치단체의 관리역량 강화의 필요성은 공공부문에서 민간부문이 활용하고 있는 관리기법의 도입을 통한 창의성, 효율성과 생산성을 제고할 수 있는 시장원리에서 전제되어 출발한다. 공공부문에 관리역량강화를 위해 도입된 다양한 공공관리기법은 효율성과 생산성을 강조하면서 창의성을 요구하고 있다.

인적자원 관리역량의 강화는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 비용편익 분석이 불가능한 분야로서 인식되어 왔으나 신공공관리기법이 공공부문에 도

입되면서 시장원리에 의한 행정의 관리기법이 변화하고 행정절차와 결과에 대한 논의가 제기되면서 인적자원 관리역량이 대두되었다. 영국을 비롯한 선진국가에서 신공공관리이론(new public management)이 제기되면서 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. 국가의 생산성은 지방자치단체의 경쟁력 또는 생산력이 국가역량의 척도가 되어지고 있다. 또한 인적자원 관리역량 강화는 지방공무원의 생산성과 국가 경쟁력의 척도로서 표출되고 있으며 인사시스템에 대한 새로운 패러다임이 요구되어 지고 있다.

인적자원관리 역량을 구성하는 요소는

① 인적자원(Human Capital) : 인적자원은 이용가능한 사람의 수를 말한다. 이는 지방자치단체내에서 직접적으로 업무에 종사하는 공무원들만을 대상으로 하는 것이 아니고, 지방자치단체 밖에 있는 사람들 중에서 가용한 적정인력의 공급을 포함한다. 이러한 인력은 특정서비스 공급을 위하여 기존의 인력으로 가능하지 않을 경우 외부개방형 충원, 계약직, 전문직, 자문위원회, 또는 전략적 파트너십을 통해 얻어질 수 있다.

② 지식(Knowledge) : 지식은 서비스의 개선을 위하여 어떠한 운영절차나 방법을 개선해야 하는지에 대한 방법을 충분히 이해하고 있는 지방공무원의 행동을 포함한다. 지방자치단체의 관리자나 중·하위직에 있는 공무원들의 훈련 및 개발 수요를 위한 광범위한 프레임워크 개발이 이루어지고 있으며 지식은 여기에서 중심적인 요소가 되어 왔다. 지식에는 업무관련적인 것이나 국가정책, 법적 규정사항, 전문적 수준 및 최근의 정책사례 등에 관한 지식들이 포함된다.

③ 재정(Finance) : 역량의 요소 중에서 재정은 자본 또는 현재와 미래의 발전에 요구되는 사용가능한 총수입과 관련된 자금이라고 할 수 있다. 재정과 관련된 역량강화 수준의 재정적 요소와 자금에 대한 명확한 조사는 매우 어려운 점

이 있지만 역량과 관련된 재정의 중요성은 매우 크다고 할 수 있을 것이다.

④ 시스템과 절차(System and Processes) : 시스템과 절차는 과업의 방법을 의미한다. 즉 업무와 관련되어 직무를 설계하고 의사소통의 체제를 만들며 의사결정과 개인별 능력의 최대 활용을 위한 보상과도 연계된다.

⑤ (Skills) : 인적자원이 가지고 있는 기술적 능력이라고 할 수 있으며 어떠한 과업을 수행하는데 있어서 적절한 관리기술을 가지고 있는가의 여부이다. 이러한 것들은 광범위한 분야의 기술은 커뮤니케이션, 교섭, 중재, 영향력 행사, 인력 및 자원관리, 정치적 문제인식 및 기획, 성과관리 등을 포함한다.

⑥ 행태(Behaviour) : 행태는 지방행정을 담당하는 공무원의 행동방침에서 파생되는 것으로 현재의 업무에 대해 개선 가능한 지식, 기술 등을 적용하는 것을 의미한다. 지방자치단체의 행정문화나 업무처리 절차 등에 영향을 미치는 요소로 매우 중요한 문제로 간주되며 지방자치단체의 역량은 지방자치단체가 필요한 지식, 기술 및 행태를 가진 충분한 수의 공무원이 얼마나 확보되느냐에 따라 결정되어진다. 이러한 요소들은 지방정부의 문화나 업무처리과정 등에 영향을 미치게 된다(최영출, 2003:33, 임승빈, 2008:19).

제2절 인적자원 관리역량 강화 전략

지방자치단체의 관리역량이 지속적으로 강화되었으며 인적자원 관리역량도 강화되어 왔으나 새로운 지방자치 패러다임의 변화와 지방자치단체 환경의 변화, 지방자치단체의 성과측정요소의 변화 그리고 주민의 욕구 수준의 변화는 새로운 관리역량의 제고를 요구하고 있다.

인적자원관리역량의 측정지표로서 민주성과 효율성이 중요한 변수였지만, 지방자치단체의 관리기능이 강조되면서 생산성의 개념이 강조되었으며, 정의라는 시대적 화두로부터 공정성이 중요한 가치로 제기되고 있다.

1. 역량강화 접근방법

지방공무원은 정책관리자로서, 행정의 집행자로서, 주민을 대신한 의사결정의 주체로서 그리고 주민에 대한 행정서비스의 제공자로서 관리역량이 요구되어진다.

조직의 성과를 얻는데 결정적 역할을 하는 것은 비교적 측정이 가능하고 비교우위에 있는 개인이나 조직의 독자적 역량의 집합이라고 볼 수 있다. 조직의 역량이라는 개념은 개인의 다양한 기능(Skills), 기술(technologies)과 지식흐름(knowledge streams)을 포함하는 통합적인 역량을 의미한다. 핵심역량은 일반적으로 우량가치를 창출하는 직원들의 전문성이나 업무추진에 필요한 핵심자질을 말하는 것으로, 직원들이 높은 성과를 획득할 수 있다. 그리고 높은 성과를 획득하기 위한 행태적 주요 특성을 말하기도 하며 이것은 조직의 가치와 문화가 반영되어 나타나기도 (김판석, 2002: 83-84)한다.

행정의 특성상 공익을 추구한다는 점에서 차이점이 존재하기 때문에 그 개념을 달리 정의할 필요가 있으며, 일부 학자들에 의해 핵심역량에 대한 개념화 작업이 진행해 왔다. 행정에서의 핵심역량에 대한 관점을 크게 미시적 관점과 거시적 관점으로 구분한다. 미시적 관점에서 행정의 역량은 정부조직의 문제해결 능력에 있고 그것은 궁극적으로 정부조직을 구성하는 공무원들의 전문지식과 가치관에 기반한다는 것이다. 김영평(1997:33-69), 박우순(2002)은 다양한 차원을 포용하여 국정수행능력, 문제해결능력, 정책수립능력, 조직관리능력, 국가경쟁력을 정부의 역량 개념에 포함시키면서 국가능력, 자원동원능력, 행정능력, 관리지식체계로 정부능력을 구분하여 그 구성차원을 제시하기도 한다.

거시적 관점에서 정부와 공무원이 갖추어야 할 역량으로 공무원들의 국제사회에 대한 폭넓은 이해와 국제협상역량, 효율적 정책 개발 및 관리역량, 민간부문의 이해관계 조정과 설득역량, 효율적 행정정보처리 및 관리역량, 유연화 변화 대응역량, 혁신마인드와 실험정신, 기업가적 마인드 등으로 보기도 한다(김석준 외, 2001).

최봉기 외(1993)는 ‘자치역량에 대한 시론적 연구’에서 역량을 지방자치의 이

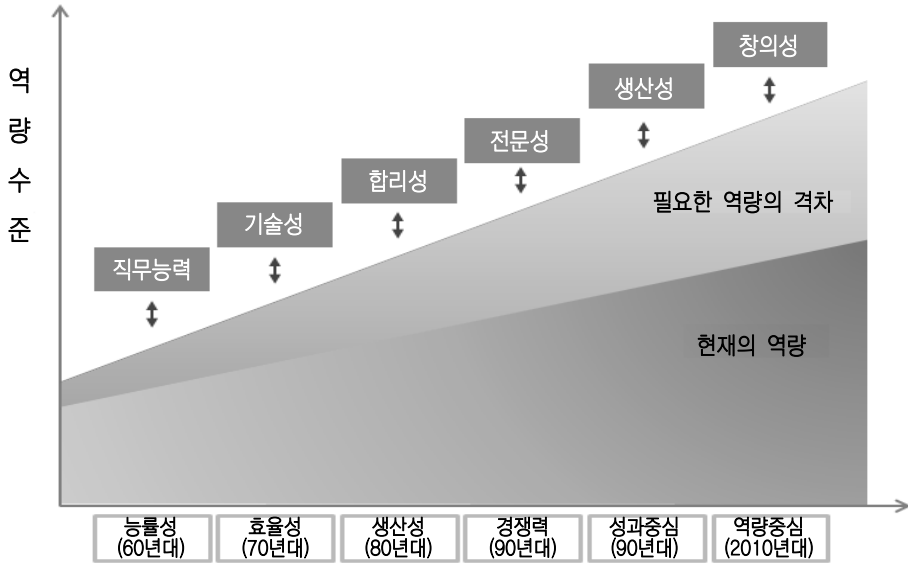
념 및 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력이라고 정의하고 있다. 이들은 지방정부의 자치역량을 분석하기 위하여 이론적 배경을 체제이론의 구성요소인 구조와 기능, 환경의 개념을 채용하여 구조적 역량, 기능적 역량, 그리고 환경적 역량으로 구분하였다.

행정부문에서의 핵심역량의 특성으로는 다음과 같이 열거할 수 있다(이흥민·김종인, 2003; 황인수·배응환, 2004). 첫째, 조직의 전략적 방향을 조직구성원의 행동과 연결할 수 있어야 한다. 둘째, 행동을 명료하게 표현하여 조직구성원이 실천가능해야 한다. 셋째, 직능이나 조직경계를 초월하여 최상의 실천기준을 제공하여야 한다. 넷째, 지속적 환류를 제공하여 능력개발의 기초자료를 제공할 수 있어야 한다. 다섯째, 조직변화와 조직학습에의 능동적 지원이 가능해야 한다. 여섯째, 각 조직계층에 따라 상이한 핵심역량이 요구된다.

우리나라에서 시대에 따라 공무원의 능력발전, 전문성 제고, 역량제고, 역량강화 등의 논의에서 키워드로 등장한 것을 도식하면 아래 그림 2-1과 같이 나타낼 수 있다. 공직에 충원되어지는 인력의 역량은 제고되고 있었지만 국가 또는 국민이 기대하는 역량은 필요 수준이 상승되어 왔다.

1960년대는 공무원의 직무수행 능력이 중요하였으며 행정의 능률성에 대한 논의가 중심이 된 시점이라고 볼 수 있다. 효율성, 생산성, 경쟁력, 성과, 역량으로 변화하면서 기술성, 합리성, 전문성, 생산성, 창의성 등이 대표적 가치로서 중심에 있었다고 볼 수 있다. 역량의 격차는 시대에 따라 임용, 보수, 교육훈련, 후생복지, 또는 평가 및 보상을 통해 격차를 줄여 가는 노력을 기울여 왔다.

그림 2-1. 시대변화와 관리역량 강화 수요



2. 역량강화 요소

공공부문의 민간관리기법을 도입하여야 한다는 신공공관리기법은 역량 강화를 위해 정부에 기업적 관리기법을 도입하여 경제성, 효율성, 효과성을 달성하는데 목표를 두고 있다.

전통적인 행정이론은 안정성, 규칙 그리고 법에 대한 대응성을 강조하고 있지만, 신공공관리기법은 변화 분권화, 고객에 대한 반응성, 성과 그리고 지출보다는 수익을 강조하고 있다(김영기의, 2007: 59). 신공공관리는 시장주의적 경쟁원리, 시민에 대한 대응성 강화를 위한 고객위주의 행정, 정부활동의 투입이나 과정을 강조하기보다는 성과에 초점을 두는 것을 기본원리로 보고 있다.

국가 행정기관에 대한 관리역량에 대한 시대적 가치는 아래 그림과 같이 변화되어지고 행정환경을 반영하고 있다. 국가 또는 지방자치단체의 역량이 감소한 것이 아니라 그림에서 나타나는 것처럼 지방자치단체와 공무원의 역량은 계속적으로 강화되었지만 요구하는 수준이 높아지고 있다. 행정의 업무영역이 확대되

어지고 행정을 관리하는 기술이 발달하였으며 행정의 성과가 빠르게 결과로서 도출되어지는 시대에 도달하였다.

지방자치단체의 역량은 보유하고 있는 내부 역량 중 핵심역량이 얼마나 큰가에 의해 좌우되며 핵심역량을 보다 구체적으로 보면 목표의 달성을 위해 자원을 최대한 동원하여 활용하고 있다. 전체 조직수준에서의 학습을 통하여 경쟁우위를 확보하며 조직이 가지고 있는 강점과 약점의 분석을 통하여 위기요인을 감소시키는 대신 기회요인을 제고시키는 것을 내용으로 한다. 또한, 최고관리자의 강력한 비전제시와 전 조직구성원의 참여에 의한 추진 등을 아울러 포함한다.

미국의 고위공무원단에게는 관리역량에 대한 자질로서 변화의 선도, 인력의 선도, 성과지향성, 업무지향성, 협력과 의사소통의 형성 등을 제시하고 있다. 특히 Executive Core Qualification(ECQs)로서 27개의 관리자 역량을 체계화하여 제시하고 있다. 이는 지방공무원 관리역량과 비교될 수 있다. 이들 관리역량은 교육훈련 수요를 예측하고 교과목으로 설정하고 있다(조선일보, 2009).

■ 표 2-1. 미국 ECQs의 관리자역량 ■

ECQs	관리자 핵심역량
변화 선도력	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적인 학습, 탄력성 - 창의성과 혁신, 서비스 동기부여 - 외부에 대한 인식, 전략적 사고 - 유연함, 비전
사람 선도력	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등관리, 성실성/정직성 - 문화에 대한 인식, 팀구축
결과 성취	<ul style="list-style-type: none"> - 책임성, 기업가 정신 - 고객서비스, 문제해결 - 과단성, 기술적인 신뢰성
사업가적 통찰력	<ul style="list-style-type: none"> - 재정관리, 기술관리 - 인적자원관리
협력/의사전달	<ul style="list-style-type: none"> - 영향력 미치기/협상하기, 협력하기, - 대인관계 기술 - 정치적 수완 구두로 하는 의사전달, - 문서로 하는 의사전달

지방정부의 역량강화를 위해서 고려되어야 하는 몇 가지 사항들이 있다. UNDP의 ‘분권화 지원을 위한 Capacity Building 프레임워크(2002)’와 USAID의 ‘Small Cities Capacity Building Strategy(2003), UNDESA(2000), GTZ(2003), ODPM(2003) 등에서 제시된 지방정부의 역량강화를 수행하는데 고려해야 할 사항들에 대해 정리하면 다음과 같다(최호택·배정환, 2005:6).

▮ 표 2-2. 역량강화의 주요내용 ▮

구 분	내 용
역량강화의 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 역량강화의 중요성 및 요구에 대한 인식 - 역량강화 방법 및 외적요소의 역할 - 역량강화 수단의 촉진 요인 - 역량강화의 기획 및 관리, 평가
역량강화의 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 역량강화의 범위는 역량강화의 단계와 일반적으로 일치하고 있음 - 개인수준, 조직수준, 시스템 수준(조직전체의 구조화 및 지역전체)
역량강화의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 다차원적 측면을 고려 : 단기, 중기, 장기의 단계적인 시간적 차이에 따른 계획의 구비 - 다양한 이해관계자들에 대한 고려 : 중앙정부, 지방정부, 민간 및 지역사회 등 - 수요에 맞는 역량강화 전략의 구체화 : 수요형성시 투명성과 책임성 확보 - 민간영역의 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 시스템 형성
역량강화의 주요사항	<ul style="list-style-type: none"> - 조직관리 운영의 지식과 정보 - 개방형 관리 및 현대적 관리체제 구축 - 참여적 정책환경 개선 - social capital 형성 - human capital 형성 - 지역경제 발전지원 - 정치적 분할 구조의 극복 - 행정서비스의 기술적 지원 및 고객 서비스 개선 - 중앙 및 지방정부간 네트워크 강화, 지역사회 네트워크 강화

자료 : UNDESA, 2000; GTZ, 2003; ODPM, 2003; USAID, 2003

공공행정에서 인적 자원 관리역량에 대해서 다양한 분류를 하고 있으나, 인적 자원의 관리과정별 인적자원의 확보, 개발, 유지·활용, 평가, 보상으로 구분하고 있다(유민봉, 2010).

인력기획기능 및 관리통제기능을 간조하는 인력계획, 임용, 능력발전, 동기부

여, 통제 등의 5단계로 나누기도 하며(강성철외 2007) 인력기획, 인력확보, 인력개발, 인력관리, 인력통제(박천오 외 2008) 등의 5단계로 구분하고 있다,

▣ 표 2-3. 인적자원관리의 주요기능 ▣

	인적자원관리의 주요 기능
유민봉 외(2008)	인적자원의 확보, 개발, 유지·활용, 평가, 보상
강성철 외(2008)	인력기획, 임용, 능력발전, 동기부여, 통제
박천호 (2008)	인력기획, 인력확보, 인력개발, 인력관리, 인력통제
Anthony 외(1999)	인적자원관리에 대한 전략적 접근
Schuler(1998)	충원, 훈련 및 평가, 보상, 업무환경 및 관계개선

인적자원 관리역량 강화를 위한 요소들을 비교해 볼 때, 인력관리 기획, 확보(임용), 인력관리(유지·활용), 능력발전(교육훈련), 평가(통제), 보상을 주요기능으로 볼 수 있다.

이와 같은 핵심역량의 중심에는 여러 가지 영향변수들이 함께 고려되어야 하겠지만 일반적으로 조직구성원의 능력인 인적역량이 놓여져 있으며 이는 인적역량이 우수한 지방자치단체의 역량이 높아진다는 것을 의미한다.

필요한 관리역량의 격차는 인사제도의 개선, 우수한 인재의 선발, 인사교류를 통한 지식의 공유, 그리고 전문성 및 전략기획 역량제고를 위한 교육훈련 등을 통하여 격차를 줄여가는 노력을 계속하여야 할 것이다.

제3절 연구의 분석틀

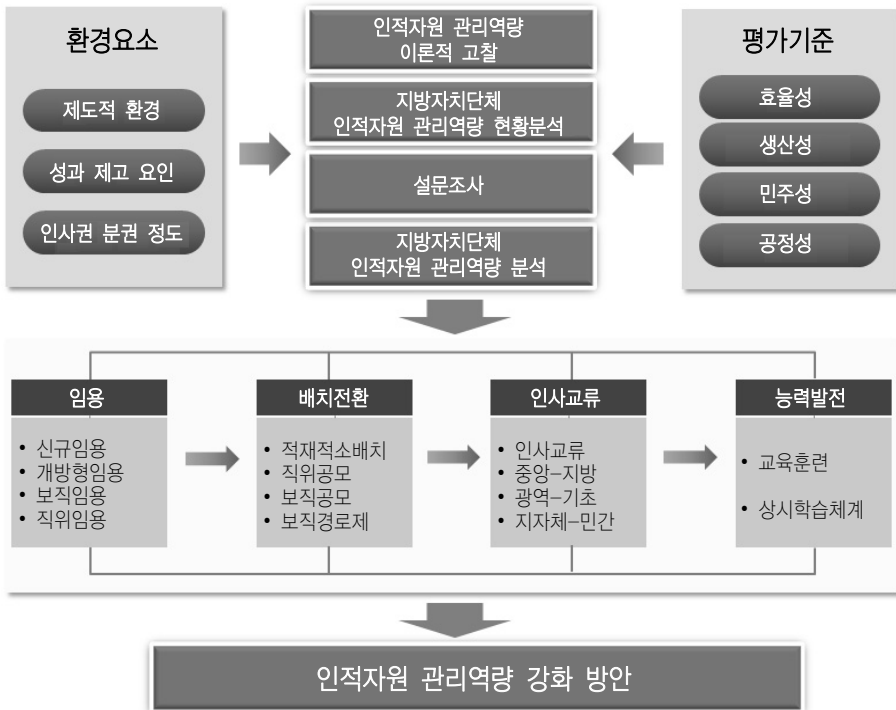
지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위한 전략을 발굴하기 위한 연구의 추진체계는 연구목적과 이론분석을 통해 구성하였다. 인적자원관리 역량에 포함되는 요소가 인력관리 기획, 인적자원개발, 확보(임용), 인력관리(유지·활용), 동기부여, 능력발전(교육훈련), 평가(통제), 보상을 주요 요소로 볼 수 있다.

본 연구에서는 관리역량의 절차적 과제인 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전으로 연구범위를 확정하였다. 연구분석을 심층적으로 실시하기 방안으로 후생복지, 평가, 보상의 과제는 본 연구에서는 제외하였으며 현재 지방자치단체에서 크게 이슈화되지 않고 있다. 세부과제는 신규임용, 개방형임용, 보직임용, 직위임용, 적재적소배치, 직위공모, 보직공모, 보직경로제, 인사교류, 교육훈련, 상시학습체제로 세부과제를 선정하였다.

인적자원 관리역량을 측정하는 평가지표로서 효율성, 생산성, 민주성, 공정성을 선정하였다. 전문가 면담이나 설문조사시 이 지표에 의한 연구결과 도출을 전제하여 실시할 것이다.

연구목표인 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위한 방안을 제시하는 연구추진체계를 도식하면 아래 그림 2-2와 같다.

■ 그림 2-2. 연구의 체계도 ■



제3장 인적자원 관리역량의 현황 및 문제점 분석

지방분권이 강화되면서 지방자치단체의 인적자원 관리역량에 대한 필요성이 중요하게 제기되고 있다. 분권화의 추진과 같은 제도적 환경의 변화, 지방자치단체의 생산성에 대한 주민의 요구, 분권화에 따른 지방자치단체의 인사권의 자율성은 인적자원관리에 대한 지방자치단체의 관리역량 제고가 필요한 시점에 있다.

인적자원 관리역량 제고를 위한 지방자치단체의 과제는 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전, 사기, 후생복지, 평가 등의 제도적 개선을 통해 관리역량을 강화할 수 있다. 본 연구에서는 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전의 절차적 단계에 중점을 두고 있다. 현재 지방자치단체의 인적자원 관리역량에서 4개 분야는 개선을 위한 노력에 비해 성과가 미흡한 것으로 판단되어 단계별 관리역량 제고를 위한 문제점을 분석하고 대안을 발굴하고자 한다.

제1절 임용제도

1. 목적 및 배경

지방자치단체의 관리역량을 강화하기 위한 요인으로 인적자원 관리역량의 강화가 우선 전제되어지며, 특히 신규임용의 성과는 지방공무원의 역량척도의 기본이 된다.

현재 시행되어지고 있는 지방자치단체의 임용제도는 지방공무원의 직위에 결원이 생긴 경우 임용권자는 신규임용, 승진임용, 겸임, 전직 또는 전보의 방법에 의하여 보임하게 된다.

임용제도는 신규임용, 보직임용, 승진임용으로 구분되어지며, 신규임용에는 공개경쟁시험에 의한 임용과 특별임용으로 구분되어지는데 특별임용은 일반적으로 외부 전문인력을 개방형으로 임용하는 방식으로 직업공무원의 경력과정을 준용하며 특별시험에 의한 선발하는 특별채용과 일정기간과 보직을 예상하여 선발하는 계약직 공무원으로 구분되어지고 있다.

신규임용에서 유능한 젊고 유능한 인력이 직업공무원으로 채용되기 위한 유인 방식과 특수경력직 채용제도에 대한 투명성과 공정성 그리고 전문성에 대한 논의가 있다.

2. 현황 및 문제점

일반경력직 지방공무원은 현재 사회적·경제적 평가가 비교적 높아 유인을 위한 동기부여가 크게 논의되고 있지 않다.

직렬을 나누어 신규채용을 실시하고 있지만 직무에 즉시 투입하는데 있어서 신규 임용시험의 한계를 제기하고 있다. 공직자로서의 소양과 전문성을 갖춘 인력을 선발한다는 점에서 타당성이 있다.

특별임용에 대한 자질과 역량에 대해서는 공정성 시비가 끊이지 않고 있다. 선거에 의한 엽관제 폐해, 특채가 특혜화 되는 사례가 종종 발생하고 있다. 2010년과 같이 지방자치단체 기관구성을 위한 선거가 실시된 경우 특별임용이 증대되고 있다.

특별임용과 특채는 지방자치단체 내 특별한 전문성과 경험을 갖춘 인력을 탄력적으로 임용하여 지방자치단체의 생산성을 제고하기 위한 방안이며 공직의 유연성을 제고하기 위한 방안이기도 하다.

현 정부는 “공정사회”의 구현을 위한 인사공정성을 핵심 아젠다로 선정하여 추진하고 있으며 인사의 불공정성은 사회적 문제로 대두되고 있다.

특수경력직 공무원은 지방자치법 제2조 3항에 규정하고 있으며 경력직 공무원(직업공무원으로 경력트랙을 가지고 있는 공무원)에 대비되는 개념으로 보고

있으며, 그 종류는 다음과 같다.

- 정무직공무원 :

- ① 선거로 취임하거나 임명할 때 지방의회의 동의를 필요한 공무원
 - ② 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원
- 별정직공무원: 특정한 업무를 담당하기 위하여 별도의 자격기준에 따라 임용되는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 별정직으로 지정하는 공무원
- 계약직공무원: 지방자치단체와의 채용계약에 따라 전문지식·기술이 요구되거나 임용에 신축성 등이 요구되는 업무에 일정 기간 종사하는 공무원
- 제3항에 따른 별정직공무원·계약직공무원 및 고용직공무원의 임용조건, 임용절차, 근무 상한연령, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정함

특별임용에는 변호사, 의사 등 특수한 자격증을 갖춘 인력이 특별임용의 조건이 되고 있으며 특별한 경력을 갖춘 전문가를 채용하고 있다. 일반직 임용시험이 선발할 수 없는 전문 인력을 별도의 선발과정을 거쳐 채용하는 방식이 특별임용방식이다.

지방공무원 신규임용에서 제기되고 있는 문제는 특수경력직 공무원채용의 자질과 역량에 대한 논란이다. 특수한 전문인력을 일반 경력직 채용방식으로 채용하기 어렵다는 당위성과 함께 공정성과 투명성에 대한 제도 보완을 요구하고 있다.

특수경력직 중에서 논의의 핵심은 지방자치단체장의 비서직 및 보좌직 공무원의 특별채용에서 선거에 기여한 사람을 능력과 경력을 고려하지 않고, 일정한 절차없이 채용하는 과정에서 발생하는 공정성의 제기이다.

지방선거가 실시된 2010년에 특수경력직과 특별임용이 2배가 증가하였으며 이는 선거에 의한 새로운 임용이 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 총액인건비에 의해 공무원 정원은 변화되지 않고 있으며 정규직 공채의 비율은 감소하였으며 특별임용과 특채가 증가하였다.

표 3-1. 2009년 및 2010년 지방공무원 신규임용

구 분		계	일반직	기능직	별정직	계약직	
신규 임용	계	2009	7,559	6,157	246	208	948
		2010	7,484	5,015	300	372	1,797
	공 채	2009	5,929	5,858	71		
		2010	4,376	4,339	37		
	특별임용	2009	474	299	175		
		2010	939	676	263		
	특 채	2009	1,156			208	948
		2010	2,189			372	1,797

출처 : 행정안전부

기능직 공무원의 채용과 정규직 전환이 지방자치단체의 불공정한 인사채용의 유형으로 논란이 되고 있다. 지방자치단체장의 친인척이 무기계약직으로 임용되어 임용기한이 만료되면서 정규직공무원으로 특채된 사례가 있다. 현재 제도개선을 통한 고용직 공무원의 정규직 전환이 이루어질 계획이 추진되어지고 있다. 전환과정에서 보다 투명한 인사운영이 필요하다.

제2절 배치전환

1. 목적 및 배경

지방공무원의 역량을 최대한 발휘하고, 자발적 관리역량 강화를 위한 전략의 필요성은 담당하는 직무에 대한 만족 정도가 기준이 될 수 있다.

직위와 보직은 직업공무원의 경력관리에 중요한 요인이 되며 지방공무원 관리역량 강화를 위한 동기부여의 촉매가 된다.

지방분권이 강화되면서 지방자치단체의 인사운영이 지방자치단체내의 폐쇄적

으로 운영되고 있으며 조직 내의 인적자원 풀을 활용할 뿐 조직외부 또는 타 조직으로 부터 인력을 수급하는 데에는 인색한 제도운명을 하고 있다고 볼 수 있다.

직위공모제는 주요업무나 현업부서로서 직무의 중요성과 업무의 복잡성 및 전문성이 요구되는 직위에 대해 조직 내부 경쟁체제를 도입하여 적재적소에 인력을 배치하고 자긍심을 고취함으로써 효율성을 제고하기 위한 방안이다.

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.

2. 현황 및 문제점

인적자원 관리역량 강화를 위해서는 지방공무원의 전문성 및 개인적 관심과 희망을 고려하여 공무원을 적재적소에 배치하여야 하지만 업무의 중요도, 조직의 기여도를 중심으로 보직의 선호도가 다르게 나타나고 있다.

설문조사 결과에서 보직임용에 대한 공무원의 절대적 만족도는 높게 나타나고 있으나 다른 지표에 비해 상대적 만족도는 다소 미흡한 것으로 나타나고 있다. 배치전환을 위한 기본적 전제는 직무분석을 통한 직위별 분장사무에 대한 전문성을 요구하는 명료한 직무분장이 요구되어진다.

인력의 합리적 배분을 위한 배치전환에서 지방선거의 결과가 보직임용에 악영향을 미치는 것으로 조사되어지고 있으며 지방선거이후 지방공무원에게 흔히 접하는 견해이다.

개방형 직위는 현재까지 개방형 임용제로서 지방자치단체에서 도입 운영되던 방식으로 2007년 4월에 지방공무원법이 신설되면서 개방형직위로서 법적 제도화되었다.

개방형 직위는 임용 시 직위에 적합한 능력과 전문성을 갖춘 인력을 선발하여 채용하는 방식의 제도로써 모든 직위에 대한 외부임용을 공개하는 직위분류제의 전형적 형태이다.

지방공무원법에 공모직위(지방공무원법 제29조 5항)가 신설되면서 법적인 제도로써 시행되게 되었다. 직위공모제가 조직내의 인력에 대한 배치전환방식으로 활용되었으나 신설 된 조항에서는 기관 내부 또는 외부의 공무원(국가공무원 포함)으로 제도개선을 시도하고 있다.

현재 실시되어지고 있는 보직공모제는 인기보직에서 보직임용은 당사자의 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있지만 비인기 보직에서는 인사권자에 의해 임용되어지고 있다.

직위 및 보직에 대한 공개모집은 일부 지방자치단체에서 현업부서를 중심으로 시행되어지고 있으며, 공모보직에 대해서는 3년을 근무할 수 있도록 제도보장을 실시하고 있다. 일부 지방자치단체의 보건환경위생국장, 여성국장, 재난안전관리과장 등이 개방형 보직으로 임용되어지고 있으며 개방형 보직의 경우 공무원 내부, 내부 공무원과 외부전문가, 또는 외부 전문가 중심, 경쟁체제로 시행되어지고 있다.

서울서초구의 경우 공모직위는 교육전산과 정보통신팀장, 교육전산과 EPS지원팀장, 도시계획과 주택정비팀장, 도로관리과 보상팀장, 반포4동 복지팀장, 내곡동 복지팀장 총6개 직위를 실시하고 있으며, 구미시의 경우 총무과장, 신성장 전략담당, 기획담당, 인사담당, 후생복지담당, 청소행정담당으로 6개 직위에 대해 직위공모제를 실시하고 있다.

지방자치단체의 산하기관에 대해서는 개방형 공모제를 실시하고 있으며 현직 공무원과 일반국민에게 개방하여 경쟁 체제를 운영하고 있다.

독일의 경우 계급제의 공무원제도를 운영하고 있지만 직위분류제적 요소를 도입하여 직위에 대한 공모를 일반적으로 활용되어지고 있으며 개인이 직위에 우선적으로 공모하는 공모지원제를 실시하고 있다.

직위에 대한 지원은 지방자치단체의 경계를 넘는 지원이 이루어지며 직무수행

성과에 대한 지방자치단체간 평가하는 시스템으로 이해할 수 있다.

제3절 인사교류



1. 목적 및 배경

지방자치단체의 전문성과 경험을 갖춘 인력을 단기간에 수혈할 수 있는 방안으로 인사교류가 제기되고 있으며 공직사회의 전문지식과 경험을 효과적으로 공유하기 위한 방안이다.

인사교류는 공직사회의 자칫 침체되기 쉬운 분위기를 새로운 전문인력의 충원으로 조직 분위기를 쇄신하기 위한 방안이기도 하다.

인사교류에는 중앙과 지방, 광역과 기초자치단체간의 인사교류도 중요하지만 광역지방자치단체간, 또는 기초지방자치단체간 인사교류도 중요한 역량을 공유할 수 있는 방안이다.

현재 일부 시행되어지고 있는 민간부문과의 인사교류는 기대하는 만큼의 성과를 거두지는 못하지만 필요성에 대한 인식은 높은 편이다. 중앙-지방간, 지방자치단체간의 인사교류는 정부의 의지만큼 활발히 운영되어지고 있지는 않지만 인사운영의 방안으로 필요성이 제기되고 있다.

2. 현황 및 문제점

지방자치단체가 지방공무원 관리역량 강화를 위한 우선적으로 활성화되길 바라는 분야는 공무원의 인사교류이며, 지방자치단체간, 중앙-지방자치단체간 더욱 확대하여 할 분야이다. 현재 지방자치단체와 중앙정부, 지방자치단체간, 지방자치단체와 민간기관간의 인사교류의 일반 현황은 아래 표 3-2와 같다.

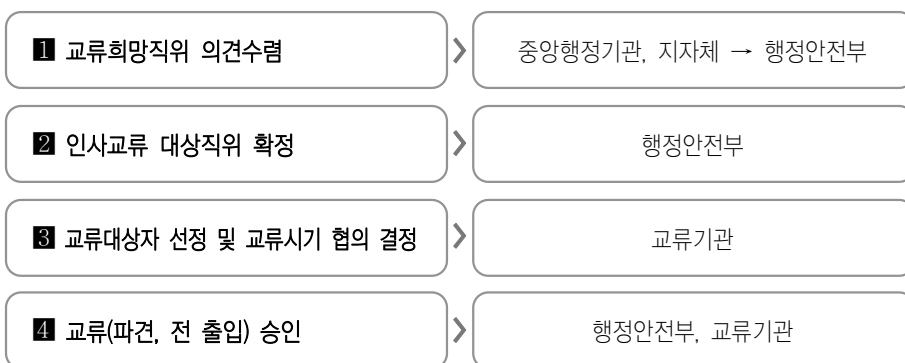
표 3-2. 2010년 인사교류현황

구분	계	전입							전출						
		소계	행안 부	행안 부외 국가 기관	타시 도	관내 시도	관내 시군 구	교육 청	소계	행안 부	행안 부외 국가 기관	타시 도	관내 시도	관내 시군 구	교육 청
계	15,122	7,644	101	443	793	1,707	4,590	10	7,478	62	288	793	2,484	3,831	20
시도	4,522	2,696	92	136	44		2,423	1	1,826	52	65	42		1,665	2
시군구	10,600	4,948	9	307	749	1,707	2,167	9	5,652	10	223	751	2,484	2,166	18

인적자원관리에서 인사교류는 새로운 전문성을 보완하고 중앙정부 또는 외부의 전문성과 경험을 신속하게 공유할 수 있는 방안으로 인사교류의 당위성이 있다.

지방-지방간 인사교류 정보제공 및 교류지원을 위하여 2007년부터 구축되어 운영되어 오던 「지방공무원 인사교류센터」를 2010년 12월 행정안전부 「나라일터」에 통합·일원화함으로써 지방-지방간 인사교류, 중앙-지방간 인사교류의 시스템 상 지원이 가능하도록 인사교류 활성화 기반을 마련하였다. 인사교류를 위한 절차는 아래 그림과 같이 교류희망직위 의견수렴, 인사교류 대상직위 확정, 교류대상자 선정 및 교류시기 협의 결정, 교류승인의 절차를 거쳐서 교류가 실시된다.

그림 3-1. 인사교류절차



그 결과 인사교류는 2004년 84명, 2005년 102명, 2006년 118명, 2007년 122명, 2008년 128명, 2009년 138명 그리고 2010년에는 160명으로 매년 늘어나는 추세이며 현황은 다음과 같다.

■ 표 3-3. 중앙-지방간 인사교류 현황 ■

단위:명

구분	2007년				2008년				2009년			
	계	3,4급	5급	6급 이하	계	3,4급	5급	6급 이하	계	3,4급	5급	6급 이하
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

지방공무원은 인사교류에서 광역자치단체간 및 기초자치단체간 수평적 인사교류의 필요성과 역량 강화를 위한 당위성을 제시하고 있으며 현재 잘 추진되지 않는 부분으로 응답하고 있다.

지방분권의 진행과정에서 인사교류의 제도 운영의 어려움이 제기되고 있으며 인사교류를 지방공무원의 인사상의 불이익으로 인식하는 경향이 높다.

제4절 능력발전

1. 목적 및 배경

지방자치단체의 능력발전 방안으로 교육훈련은 공무원의 현재 역량에서 필요한 역량수요를 단기간에 보완할 수 있는 제도로서 교육훈련기관을 통한 교육훈련과 상시학습체제를 통한 역량강화 방안이다.

교육훈련에 대한 지방공무원의 개선과제는 변화하는 행정수요에 대응할 수 있는 교육프로그램의 개발을 요구하고 있으며 교육기관의 다양화와 개방화로 보완할 필요가 있다.

지방공무원의 자기개발을 지원하고 전인 교육적 목적에서 실시되어지고 있는 상시학습체계는 지방공무원 역량제고를 위한 자발적 참여가 가능한 분야이며 지방공무원의 만족도가 매우 높게 나타나고 있다.

지방공무원의 교육훈련은 개인의 행태, 지식, 동기 그리고 잠재능력을 개발하기 위한 전략이며 인적자원 관리역량을 제고하여 조직의 목표달성에 기여할 수 있다.

지방공무원은 교육훈련을 통하여 업무능력의 향상, 근무의욕과 사기를 양양하며 개인능력의 개발을 통한 조직목표 달성에 기여하고 개인능력개발에 기여하며 더 나아가 국가 또는 지방발전에 기여할 수 있다.

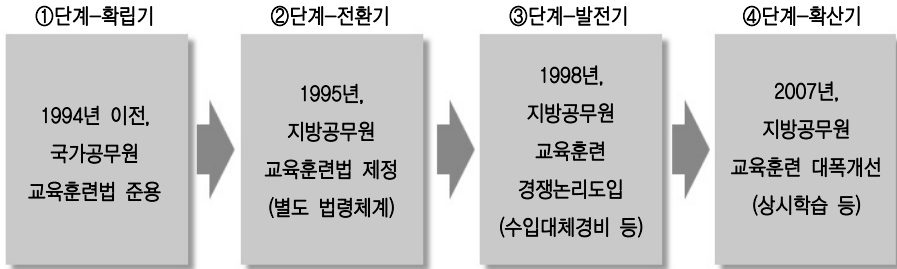
2. 현황 및 문제점

지방공무원에 대한 교육훈련의 실시근거는 지방공무원 교육훈련법 시행령 제4조의 5에 의해 의무화되어 있으며 교육훈련 이수시간은 승진 등 인사관리에 반영된다. 지방공무원 교육은 주로 광역자치단체에 설치되어있는 지방공무원교육원을 통해 이루어지고 있으며 고위직을 중심으로 중앙공무원교육원, 지방행정연수원이 수행하고 있다. 그 외 중앙정부의 지정하여 인증한 전문연수기관이 분담하여 수행하고 있다. 대학 등 민간교육기관에 위탁하여 실시하는 교육훈련에 지방공무원이 참여할 수 있다.

지방공무원의 교육훈련 적용 대상은 2급 이하 일반직 및 기능직 공무원 모두에 해당한다. 승진에 필요한 교육훈련시간을 충족하지 못한 공무원은 승진심사 또는 승진시험 응시대상에서 제외된다.

다만, 교육훈련시간을 충족하지 못한 공무원은 승진심사 등에서 제외하더라도 승진후보자명부에서 삭제하는 것은 아니다.

그림 3-2. 지방공무원 교육훈련 변천(4단계)



* '지방공무원 교육훈련 혁신방안' 추진내용 반영: 2007.1.3, 지방공무원 교육훈련법 개정

상시학습체계의 운영은 2011년부터 의무이수시간을 지방자치단체장이 결정하여 고시할 수 있도록 지방공무원법 시행령 별표1에 의거 최저이수시간을 규정하고 있다. 최저 이수시간은 아래 표와 같으며 직급별 이수교육시간을 명시하고 있으며 2011년부터 대폭 확대되었다.

표 3-4. 연간 최저 교육이수 시간

구 분	연간 교육시간			
	2급~3급	4급	5급 이하	기능직
2008년~2010년	20시간 이상	30시간 이상	50시간 이상	20시간 이상
2011년 이후	30시간 이상	50시간 이상	80시간 이상	30시간 이상

지방자치단체 인적자원 관리역량 강화 전략으로 상시학습체계의 효과성 제고는 교육훈련기관의 다양화와 인사제도와 연계함으로 달성할 수 있다.

상시학습체계의 교육 및 학습유형은 교육훈련 부서가 주관하는 학습, 지방자치단체가 주관하는 교육, 직무관련 개인학습 등으로 다양화하고 있다. 전문교육, 기본교육, 기타교육을 모두 교육훈련 실적으로 인정 가능하다.

제4장 인적자원 관리역량 강화를 위한 조사분석

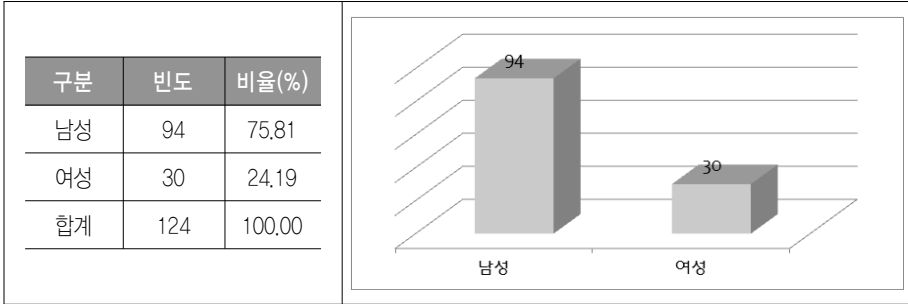
제1절 조사분석의 개요

인적자원 관리역량을 분석하기 위해 지방자치단체의 인사관련 담당공무원을 대상으로 설문을 조사하였다. 설문지의 작성은 전문가 자문과 면담을 통한 임용, 배치전환, 인사교류, 능력발전의 인사관리 과정별 핵심 관리역량을 도출하여 이를 중심으로 설문지를 작성하였다. 현재 이슈가 되는 개방형임용제도, 인적자원 관리역량에 대한 가치에 대한 설문도 실시하였다.

조사의 목적은 인적자원 관리역량을 제고하기 위한 지방공무원의 임용, 배치 전환, 인사교류, 능력발전의 과정에서 고려되어야 할 문제점, 개선과제, 현재의 추진정도를 인사관리담당 지방공무원을 통하여 측정하였다.

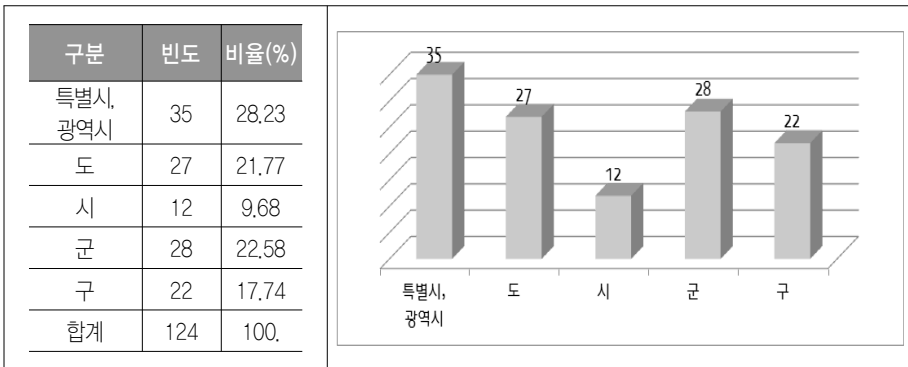
총 124명의 공무원을 설문하였으며 광역 및 기초자치단체의 공무원을 대상으로 실시하였다. 16개 광역자치단체에서는 1인 이상이 답변하였으며 기초자치단체는 자치단체별 1인씩이 답변하여 총 124명의 응답자를 중심으로 분석하였다. 남녀 성별 분류는 아래 【표 4-1】과 같이 75.8%가 남자로 구성되어 있다.

▣ 표 4-1. 설문응답자 성별 ▣



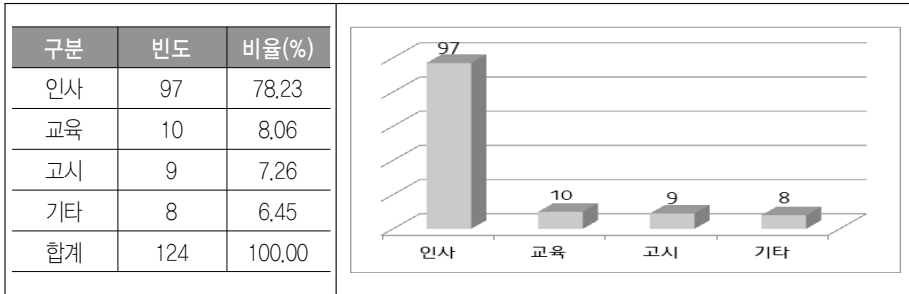
응답자의 근무지는 광역과 기초자치단체로 구분하였으며 광역시, 도, 시, 군, 구의 비율은 아래 【표 4-2】와 같다.

▣ 표 4-2. 설문응답자 근무기관 ▣



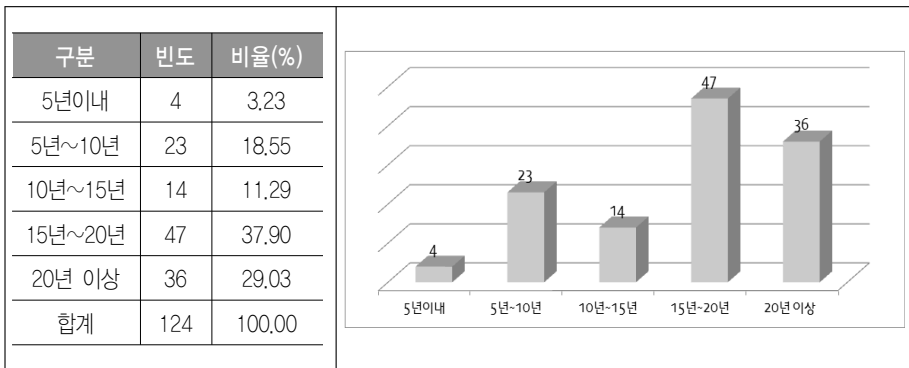
응답자의 담당업무는 아래 【표 4-3】과 같다. 인사담당 공무원을 중심으로 설문을 조사하였으며 인사담당공무원으로 인사분야를 담당하는 공무원이 대부분의 응답자로서 설문에 대한 직접담당공무원을 대상으로 실시하였다는데 큰 의미를 가진다.

■ 표 4-3. 설문응답자의 담당업무 ■



설문응답자의 공직 근무연수는 아래 【표 3-4】와 같다.

■ 표 4-4. 설문응답자 공직 근무년 수 ■



제2절 총괄 및 임용에 관한 설문

지방자치단체의 인사자원 관리역량에 대한 가치에 대한 설문은 효율성과 민주성에 대한 가치를 설문하는 것으로 생산성과 공정성에 대한 설문을 추가하였으며 인사권자의 신뢰성과 인사위원회의 독립성과 자율성에 대한 설문을 실시하였다. 복수응답이 가능하도록 설문하였으며 설문문항은 아래와 같다.

9. 귀하께서 근무하는 지방자치단체에서 인적자원 관리역량 강화를 위해서 우선적으로 필요한 논의(가치)는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 인적자원의 효율성 ② 인적자원의 생산성
 ③ 인사운영의 공정성 ④ 인사운영의 민주성
 ⑤ 인사권자의 신뢰성 ⑥ 인사위원회의 독립성과 자율성

■ 표 4-5. 인적자원 관리역량의 강화를 위한 가치 ■

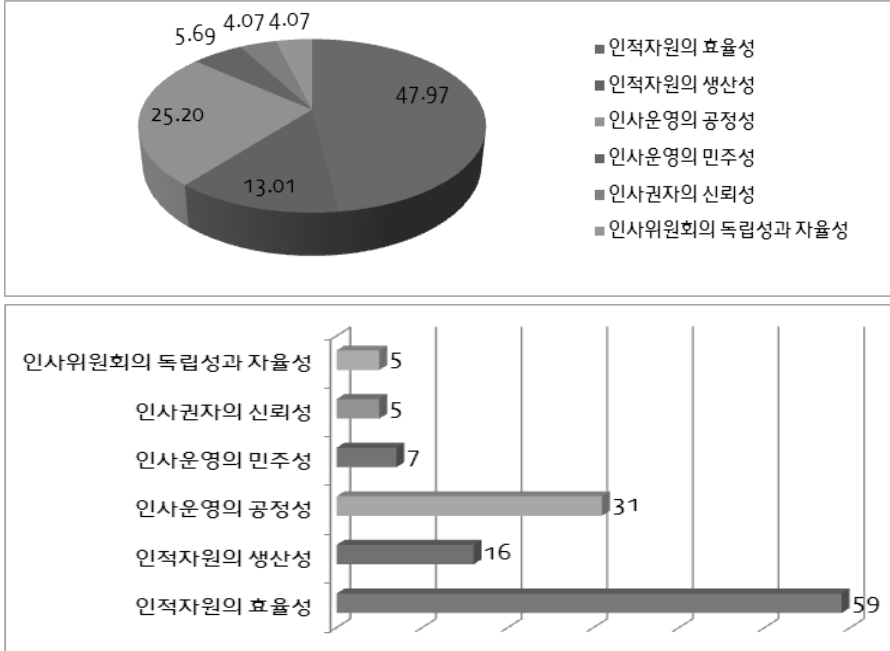
구 분	1순위		2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
인적자원의 효율성	59	47.97	0	0.00
인적자원의 생산성	16	13.01	2	18.18
인사운영의 공정성	31	25.20	2	18.18
인사운영의 민주성	7	5.69	1	9.09
인사권자의 신뢰성	5	4.07	6	54.55
인사위원회의 독립성과 자율성	5	4.07	0	0.00
합계	123	100.00	11	100.00

설문 응답결과는 위와 같이 인적자원 관리역량에 대한 효율성이 중요한 가치로 응답하고 있다. 관리역량이라는 질문에 대한 답변으로 인적자원을 효율적으로 관리할 수 있는 여기가 있다고 답변한 것으로 해석할 수 있다. 인적자원의 생산성에 대한 응답도 16명으로 효율성과 생산성이 인사관리의 역량제고를 위해 중요한 변수로 응답하고 있다.

인사운영의 공정성이 25%이상이 답변한 것은 현재의 지방자치단체가 인사운영의 공정성에 대한 인사관리 담당자의 바람이 포함된 것으로 해석할 수 있다. 현 정부에서 공정사회를 주창하고 있으며 이에 따른 인사공정성에 대한 개혁의지를 표방하고 있는데 이에 대한 영향도 반영된 것으로 해석되어진다.

인적자원 관리에 대한 가치에 대한 설문결과를 도식하면 아래 그림과 같이 도식될 수 있다.

■ 그림 4-1. 인적자원 관리역량 강화를 위한 논의(가치) ■



인적자원 관리역량에서 어떠한 분야의 관리역량이 중요한가에 대한 질문에 대한 응답은 인적자원관리역량으로 응답하고 있다. 설문대상자가 인사관리분야를 담당하는 지방공무원이라는 점에서 인적자원관리로 집중화될 수 있지만 지방자치단체의 관리역량 중에서 인적자원에 대한 관리역량이 우선적으로 요구되어지고 있다. 설문은 다음과 같은 설문내용으로 실시하였다.

1. 지방자치단체 공무원의 관리역량에서 중요한 것이 무엇이라고 생각합니까? 순서에 의해 답변해 주십시오.

- ① 기획관리역량 ② 인적자원 관리역량 ③ 갈등관리역량 ④ 정보관리역량

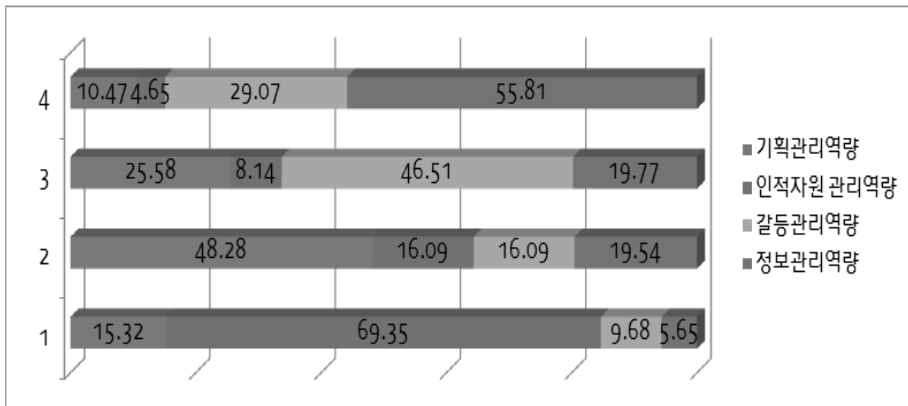
본 연구가 기획관리역량, 인적자원관리역량, 정보관리역량, 갈등관리역량을 중심으로 지방자치단체의 관리역량 제고를 위한 연구를 실시하고 있다. 인적자원 관리역량에 대한 우선순위를 가장 높게 평가하고 있으며 두 번째는 기획관리역

량을 높게 평가하고 있다. 이는 지방자치단체의 자치권의 확대와 함께 기획관리역량이 요구되어지고 있다고 볼 수 있다.

■ 표 4-6. 관리역량의 분야별 중요도 ■

구 분	1순위		2순위		3순위		4순위	
	빈도	비율 (%)	빈도	비율 (%)	빈도	비율 (%)	빈도	비율 (%)
기획관리역량	19	15.32	42	48.28	22	25.58	9	10.47
인적자원 관리역량	86	69.35	14	16.09	7	8.14	4	4.65
갈등관리역량	12	9.68	14	16.09	40	46.51	25	29.07
정보관리역량	7	5.65	17	19.54	17	19.77	48	55.81
합계	124	100.0	87	100.0	86	100.0	86	100.0

■ 그림 4-2. 관리역량의 분야별 중요도 ■



지방자치단체의 인적자원 관리역량 강화를 위한 세부과제 중에서 우선순위를 선정하는 질문이다. 이번 항목은 신규임용, 보직공모제, 직위공모제, 개방형 임용제, 인사교류, 교육훈련, 상시학습체계가 중요도를 설문하였다. 우선순위에 따라 3개항을 답변하도록 하여 선택의 폭을 확대하였으며 설문지는 다음과 같다.

2. 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 세부 제도 중에서 중요하다고 생각하시는 순서로 3개를 선정하여 주십시오.

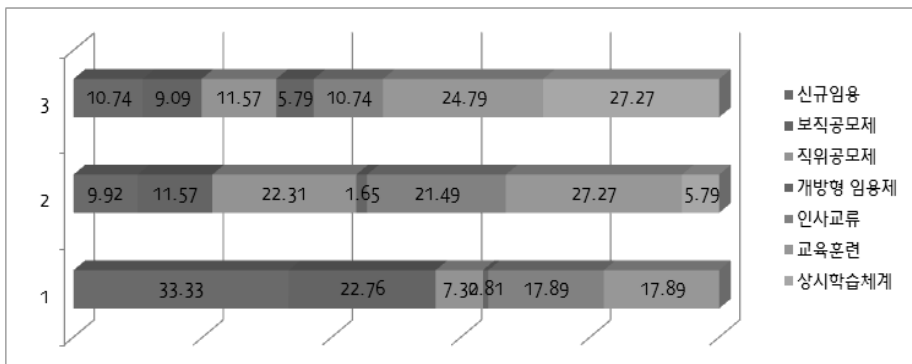
- ① 신규임용 ② 보직공모제 ③ 직위공모제 ④ 개방형 임용제
⑤ 인사교류 ⑥ 교육훈련 ⑦ 상시학습체계 ⑧ 기타

아래 표와 같이 신규임용에 대한 중요성을 우선적으로 답변하였다. 지방자치단체가 인사의 자율권을 확대하면서 신규임용에 대한 중요성을 인사담당자가 중요하게 생각하고 있다. 보직공모에 대한 응답도 22.78%로 비교적 높게 나타나고 있다. 교육훈련에 대한 관리역량 강화를 2순위 답변으로 가장 크게 응답하고 있다.

표 4-7. 관리역량 세부제도별 중요도

구 분	1순위		2순위		3순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
신규임용	41	33.33	12	9.92	13	10.74
보직공모제	28	22.76	14	11.57	11	9.09
직위공모제	9	7.32	27	22.31	14	11.57
개방형 임용제	1	0.81	2	1.65	7	5.79
인사교류	22	17.89	26	21.49	13	10.74
교육훈련	22	17.89	33	27.27	30	24.79
상시학습체계	0	0.00	7	5.79	33	27.27
합계	123	100.00	121	100.00	121	100.00

그림 4-3. 관리역량 세부제도별 중요도



임용방식의 유형별 중요도에 대한 설문으로, 신규임용, 보직임용(보직공모제), 직위임용(직위공모제), 개방형 임용제, 인사교류 임용에 대한 설문이다. 설문은 아래와 같다.

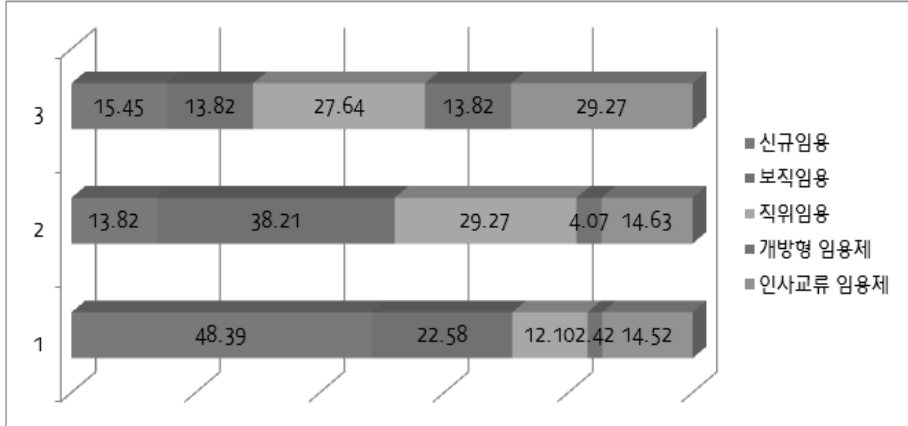
3. 임용과정에서 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 필요한 임용방식의 우선순위를 따라 3개항 열거해 주십시오.
- ① 신규임용 ② 보직공모제 ③ 직위공모제 ④ 개방형 임용제
 ⑤ 인사교류 ⑥ 교육훈련 ⑦ 상시학습체계 ⑧ 기타

설문결과는 신규임용에 대한 중요성을 가장 높게 평가하고 있으며 2순위로 보직임용에 대한 중요성을 응답하고 있다. 신규임용이 지방자치단체에서 중요한 관리역량의 지표가 되고 있다. 개방형 임용에 대해서는 가장 낮은 응답을 기록하고 있다. 개방형 임용제의 중요성은 낮게 평가되고 있으며 2010년의 개방형임용이 다른 해에 비해 많았던 부정적 이미지를 표출한 것으로 판단된다. 이에 대한 설문 결과는 아래 【표 4-8】 과 같고 이를 도식하면 아래 【그림 4-4】 와 같다.

▮ 표 4-8. 임용방식의 우선순위에 의한 중요도 ▮

구 분	1순위		2순위		3순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
신규임용	60	48.39	17	13.82	19	15.45
보직임용	28	22.58	47	38.21	17	13.82
직위임용	15	12.10	36	29.27	34	27.64
개방형 임용제	3	2.42	5	4.07	17	13.82
인사교류 임용제	18	14.52	18	14.63	36	29.27
합계	124	100.00	123	100.00	123	100.00

■ 그림 4-4. 임용방식의 우선순위에 의한 중요도 ■



인사공정성에 대한 현재 많은 논란이 되고 있는 특수경력직 중에서 별정직 임용과 개방형 임용에 대한 설문을 실시하였다. 중복가능한 답변을 실시하도록 하였다. 설문내용은 아래와 같다.

4. 특수경력직 중에서 별정직 임용과 개방형 임용에 대한 견해는 어떻습니까(중복답변 가능)?

- ① 매우 필요하며, 현재 잘 운영되어지고 있음
- ② 필요성은 인정되지만, 성과를 거두기에는 제도정착이 않됨
- ③ 분야에 따라서는 필요하지만 제도 개선이 필요함
- ④ 인사권자의 자의적 운영으로 목적 달성이 어려움
- ⑤ 제도남용으로 그다지 필요한 제도로 볼 수 없음
- ⑥ 개방형 임용제는 필요하지만, 별정직 제도는 필요없다고 볼 수 있음
- ⑦ 개방형 임용제는 필요없으며, 별정직 제도는 제도보완 후 정착 필요
- ⑧ 개방형임용제와 별정직 임용제의 정수가 일반 경력직 비율에 연동필요

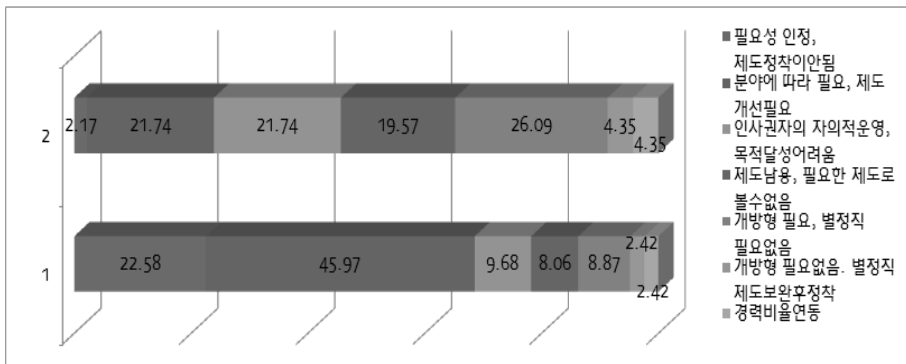
설문결과는 ‘필요성은 인정되지만, 성과를 거두기에는 제도정착이 않됨’이라는 응답이 가장 많았다. 또한 ‘매우 필요하며, 현재 잘 운영되어지고 있음’이라는 응답도 22.58%에 해당하고 있다. 특수경력직 제도의 필요성은 공감하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 제도개선에 대한 강한 요구가 응답결과에서 나타나고 있다. 인사권자의 자의적 운영에 대한 응답도 1, 2순위를 합치면 높은 비율

로 나타나고 있으며 공정성에 대한 제도보완이 필요하다고 볼 수 있다. 개방형 임용에 대해서는 비교적 수용정도가 높은 반면 별정직에 대해서는 부정적 이미지가 높은 것으로 이해될 수 있다.

표 4-9. 특수경력직(별정직 임용과 개방형 임용)에 대한 설문

구 분	1순위		2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
필요성 인정, 제도정착이안됨	28	22.58	1	2.17
분야에 따라 필요, 제도 개선필요	57	45.97	10	21.74
인사권자의 자의적운영, 목적달성어려움	12	9.68	10	21.74
제도남용, 필요한 제도로 볼수없음	10	8.06	9	19.57
개방형 필요, 별정직 필요없음	11	8.87	12	26.09
개방형 필요없음, 별정직 제도보완후정착	3	2.42	2	4.35
경력직 비율 연동	3	2.42	2	4.35
합계	124	100.0	46	100.00

그림 4-5. 특수경력직(별정직 임용과 개방형 임용)에 대한 설문



제3절 배치전환

배치전환에 대한 설문은 제도 도입의 우선순위에 따른 필요성에 관한 설문을 실시하였다. 외부 인적자원의 효율적 활용을 통한 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화 필요성에 대한 설문으로 외부인적자원의 활용을 위해서는 보완되거나 우선적으로 시행될 과제가 무엇인가에 대한 설문이다. 설문내용은 아래와 같다.

5. 외부 인적자원의 효율적 활용을 통한 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화가 필요하다고 생각합니다. 이를 위해서는 보완되거나 우선적으로 시행될 과제가 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 직위에 대한 개방형 공개 임용제도 실시
 - ② 보직에 대한 개방형 공개 임용제도 실시
 - ③ 인사교류 활성화를 통한 인적역량 보완
 - ④ 인사위원회의 정기적·실제적 운영
 - ⑤ 성과평가를 통한 성과중심 인사제도의 실제화

외부 인적자원의 효율적 활용에 관한 설문은 인사교류 활성화를 통한 인적역량 보완을 중요한 관리역량 강화 요인으로 37%가 응답하고 있다. 중앙-지방간, 지방자치단체간, 광역-기초간 인사교류를 통한 외부 인력을 효율적으로 활용할 수 있다고 인사담당공무원은 답변하고 있다.

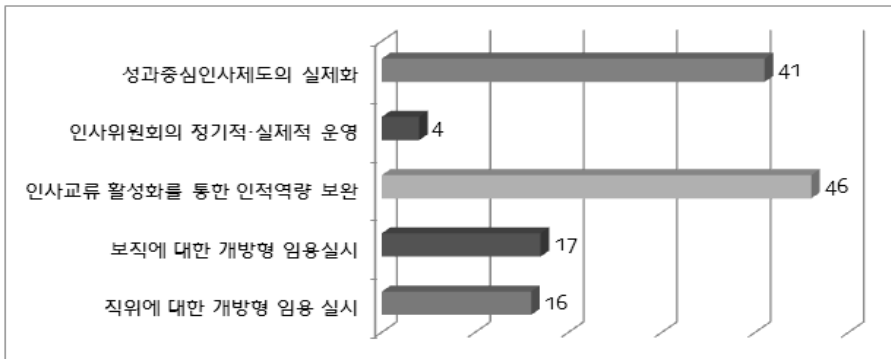
성과중심인사제도를 정착할 필요가 있다는 응답이 33%로서 비교적 높게 나타나고 있다. 성과중심인사제도의 실제화는 목표, 실적평가, 평가에 대한 인센티브가 성과중심인사제도로 이해될 수 있다. 이는 외부적 충원보다는 비교적 내부에서 평가를 통한 배치전환을 요구하는 것으로 해석할 수 있다.

설문결과와 이를 도식한 그래프는 아래와 같다.

표 4-10. 외부인적 자원 효율적 활용방식

구 분	1순위		2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
직위에 대한 개방형 임용 실시	16	12.90	0	0.00
보직에 대한 개방형 임용 실시	17	13.71	1	16.67
인사고료 활성화를 통한 인적역량 보완	46	37.10	2	33.33
인사위원회의 정기적·실제적 운영	4	3.23	0	0.00
성과중심인사제도의 실제화	41	33.06	3	50.00
합계	124	100.00	6	100.00

그림 4-6. 외부인적 자원 효율적 활용방식



제4절 인사고료

인사고료의 필요성에 대한 지방자치단체 인사담당자의 의견은 상기 설문에서 중요성을 응답하고 있다. 인사고료가 필요한 분야에 대한 설문을 아래 문항과 같이 실시하였다.

6. 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 어느 분야에서 인사교류가 활성화되어야 한다고 생각하십니까?
- ① 중앙정부와 광역지방자치단체 간 인사교류
 - ② 광역지방자치단체와 기초자치단체간 인사교류
 - ③ 광역지방자치단체 간 상호 인사교류
 - ④ 기초자치단체간 상호 인사교류
 - ⑤ 지방자치단체와 민간부문과의 인사교류

설문결과는 중앙정부와 광역자치단체간의 인사교류를 매우 필요한 것으로 답변하고 있다. 중앙정부의 전문성을 지방자치단체와 공유하기 위한 지방자치단체의 기대가 포함된 것으로 이해할 수 있다. 둘째로 비율이 높은 것은 광역지방자치단체와 기초자치단체간의 인사교류이다. 중앙과 지방, 광역과 기초자치단체간의 인사교류는 현재 보직경로의 한가지 방법으로 활용되는 것으로 제도권 내에서 인사교류를 희망하는 것으로 해석되어 질 수 있다.

지방자치단체와 민간부문과의 인사교류를 14.63%가 희망하고 있다는 것도 중요한 시사점을 가지고 있다. 민간부문의 관리기법을 배우고 경험함으로써 지방자치단체의 관리역량을 제고할 수 있다는 평가로서 이해할 수 있다.

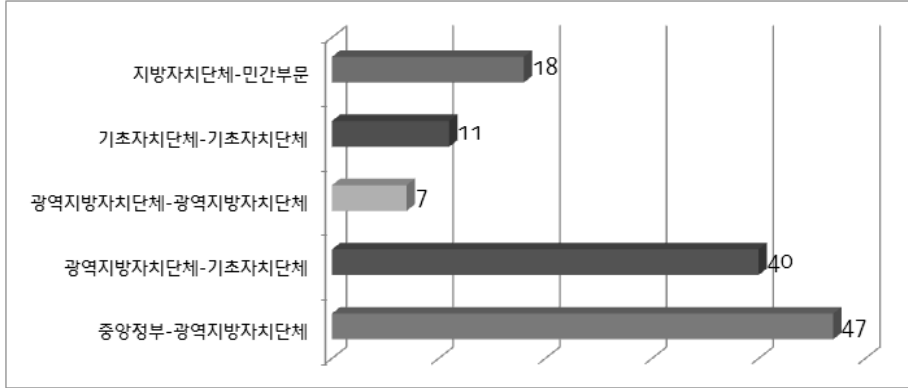
광역지방자치단체 간 또는 기초지방자치단체 간 인사교류는 진출의 성격을 가지고 있다. 현실적으로 인사교류의 추진실적이 적은 분야이며, 이러한 배경에서 필요성을 높게 평가하지 않은 것으로 해석되어진다.

분석결과는 아래 표와 같으며 이를 도식하면 아래 표 4-11, 그림 4-7과 같다.

▣ 표 4-11. 부분별 인사교류 필요도 ▣

구 분	1순위		2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
중앙정부-광역지방자치단체	47	38.21	0	0.00
광역지방자치단체-기초자치단체	40	32.52	3	60.00
광역지방자치단체-광역지방자치단체	7	5.69	0	0.00
기초자치단체-기초자치단체	11	8.94	1	20.00
지방자치단체-민간부문	18	14.63	1	20.00
합계	123	100.00	5	100.00

■ 그림 4-7. 부분별 인사교류 필요도 ■



제5절 능력발전

능력발전에는 교육훈련과 상시학습체계에 대한 설문을 실시하였다. 교육훈련을 통한 지방자치단체의 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 개선과제를 설문하였다. 전문가의 자문을 받아 우선적으로 논의 되고 있는 과제를 중심으로 설문 문항을 작성하였다. 설문 문항은 아래와 같다.

7. 교육훈련을 통한 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 우선적으로 개선해야 할 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 자발적 참여가 가능하도록 인사제도의 개선이 필요함
- ② 교육훈련프로그램을 다양화하고 직무연관성을 제고한 교육훈련 실시 필요
- ③ 교육훈련 강사의 자질과 전문성제고
- ④ 교육훈련시설을 다양화하고 교육환경 개선
- ⑤ 현재 근무부서에서 교육파견을 적극적으로 참여할 수 있는 여건 형성

교육훈련에서 가장 중요한 개선과제는 교육훈련 프로그램을 다양화하여 직무연관성이 높은 교육을 실시할 것을 요구하고 있다. 교육훈련프로그램이 지방공무원의 다양한 욕구를 충족하지 못하고 있으며 직무연관성을 제고할 수 있는 교

육훈련프로그램을 개발하여야 한다는 결과를 추정할 수 있다.

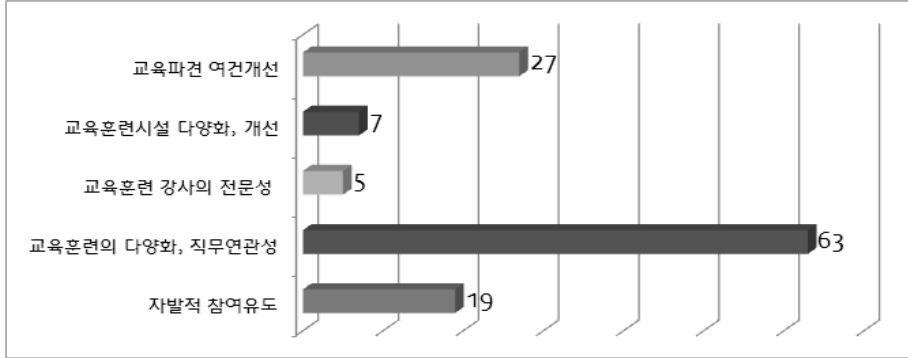
22.3%의 응답률을 가지고 있는 ‘현재 근무부서에서 교육파견을 적극적으로 참여할 수 있는 여건 형성’이라는 답변이 나왔다. 이는 교육훈련에 참여하는 것이 자발적 욕구에 의해서 참여하기에는 지방자치단체의 여건이 미흡한 것으로 답변하고 있다. 유능한 인력은 자기개발을 위한 교육훈련에 참여하기보다는 현업에 몰입하도록 분위기가 형성되어 있다는 것이다. 이러한 경향은 자발적 참여가 어렵다는 현실로 ‘자발적 참여가 가능하도록 인사제도의 개선이 필요함’이라는 답변도 15.7%가 응답하고 있다.

교육훈련을 통한 지방자치단체 인적자원 관리역량 강화를 위해서는 우선적으로 개선해야 할 과제에 대한 설문결과는 아래 표와 이를 도식한 그림으로 제시하였다.

▣ 표 4-12. 인적자원 관리역량 제고를 위한 교육훈련 개선과제 ▣

구 분	1순위		2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
자발적 참여유도	19	15.70	0	0.00
교육훈련의 다양화, 직무연관성	63	52.07	0	0.00
교육훈련 강사의 전문성	5	4.13	0	0.00
교육훈련시설 다양화, 개선	7	5.79	3	60.00
교육파견 여건개선	27	22.31	2	40.00
합계	121	100.00	5	100.00

■ 그림 4-8. 인적자원 관리역량 제고를 위한 교육훈련 개선과제 ■



평생교육을 통한 자기개발의 기회를 제공하기 위한 상시학습체제는 자발적 교육훈련에 참여함으로써 직무에 관한 전문성 및 개인적 관심영역을 개발할 수 있는 제도이다. 설문을 상시학습체제의 효율적 운영방안에 대한 설문을 실시하였다. 설문 응답을 2개의 복수로 답하게 함으로 우선순위를 측정하기 위한 방안이다. 설문 항목은 아래와 같다.

8. 공무원 자발적 능력개발을 위해 상시학습체제(평생교육시스템)이 도입되었습니다. 어떤 방식이 효율적 운영이 될 수 있는 방안이라고 생각하십니까? 2개만 나열해 주십시오
- ① 지방공무원교육기관 ② 민간기관교육 ③ 국내위탁교육 ④ 직장교육
 ⑤ T/F 또는 혁신활동 ⑥ 학습동아리 ⑦ 정책현장방문

상시학습체제를 위한 교육훈련프로그램이 아직도 지방공무원 교육원을 통해 이루어지기를 기대하고 있다는 결과를 나타내고 있다. 이는 지방공무원교육원이 지방공무원의 욕구에 어느 정도 반영하고 있다는 추론이 가능하다. 민간교육기관을 통한 다양한 교육을 이수하기를 바라는 경우도 30%로 비교적 높게 나타나고 있다.

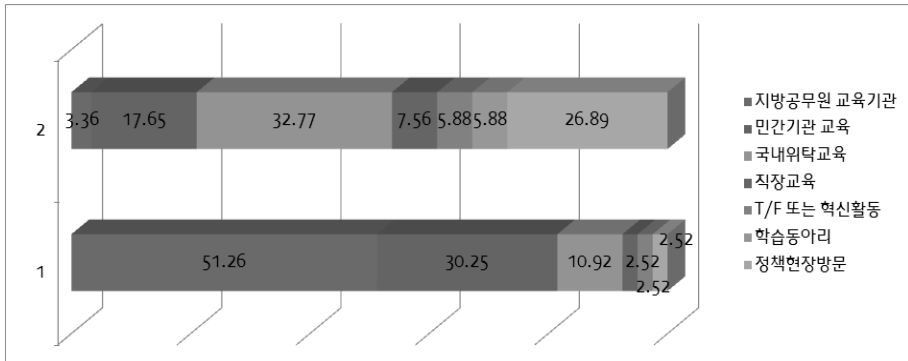
2순위에 응답은 ‘국내위탁교육’과 ‘정책현장방문’을 약 33%, 29%로 나타나고 있다. 이는 ‘지방공무원교육기관’과 함께 ‘국내위탁교육’을 선호하고 있으며, 정책현장을 방문하여 경험하는 것을 선호하는 것으로 평가할 수 있다.

1순위와 2순위를 점수화하여 평가한 결과 지방공무원 교육기관, 민간기관 교육, 국내위탁교육 순서로 아래 그림과 같이 답변하고 있다.

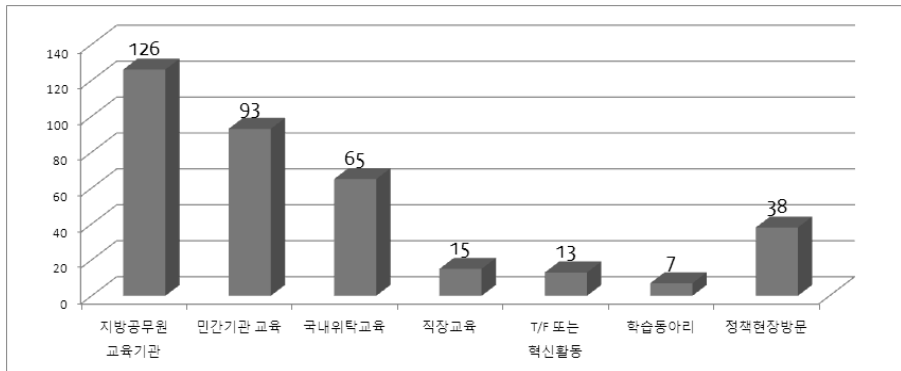
【 표 4-13. 상시학습체계 효율적 운영 방안 】

	1순위			2순위			합계
	빈도	비율(%)	점수화	빈도	비율(%)	점수화	
지방공무원 교육기관	61	51.26	122	4	3.36	4	126
민간기관 교육	36	30.25	72	21	17.65	21	93
국내위탁교육	13	10.92	26	39	32.77	39	65
직장교육	3	2.52	6	9	7.56	9	15
T/F 또는 혁신활동	3	2.52	6	7	5.88	7	13
학습동아리	0	0.00	0	7	5.88	7	7
정책현장방문	3	2.52	6	32	26.89	32	38
합계	119	100.00	-	119	100.00	-	-

【 그림 4-9. 상시학습체계 효율적 운영 방안 】



【 그림 4-10. 상시학습체계 효율적 운영 방안(가중치 포함) 】



제6절 관리역량 강화를 위한 인사제도 활용도

지방자치단체에서 인적자원 관리역량 강화를 위해서 지방자치단체의 인사제도의 활용정도에 대한 설문을 실시하였다. 이는 활용정도이기도 하지만 인사담당 공무원으로서는 제도에 대한 만족도적 성격을 가지고 있다. 5점 척도로 실시하였으며 설문지는 동일한 표로 설문함으로 비교분석하고자 하였다. 설문 문항은 아래 표와 같다.

설문항목이 현재의 추진되어지고 있기도 하지만 학계·전문가 그리고 행정안 전부가 지방자치단체에 합리적 추진을 권장하고 있는 제도임으로 설문의 유용성은 높다고 판단하였다. 특히 보직임용제, 직위임용제 개방형채용제도, 상시학습 체계는 제도 도입이 그다지 오래되지 않았다는데 활용정도에 대한 질문은 의미가 있다고 판단된다.

10. 지방자치단체에서 인적자원 관리역량 강화를 위해서 지방자치단체의 인사제도의 활용정도에 대한 질문입니다. 응답범주에 속하는 곳에 체크하여주십시오

5점	4점	3점	2점	1점
매우 그렇다	대체로 그렇다	보통이다	대체로 그렇지 않다	매우 그렇지 않다

- 1) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 신규임용제도를 잘 활용하고 있는가
- 2) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 보직임용제도를 잘 활용하고 있는가
- 3) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 직위임용제를 잘 활용하고 있는가
- 4) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 개방형 채용제도를 잘 활용하고 있는가
- 5) 교육훈련제도는 인적자원 관리역량 강화를 위해서 기여하고 있는가
- 6) 상시학습체계는 인적자원 관리역량 강화를 위해서 기여하고 있는가.

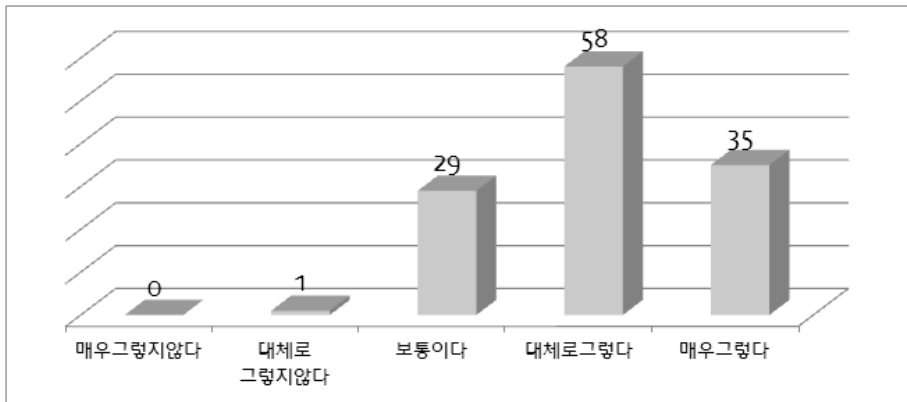
분야별 설문결과를 분석하면 아래와 같다.

10-1) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 신규임용제도를 잘 활용하고 있는가

표 4-14. 신규임용제도 활용도

구 분	빈도	비율(%)
매우 그렇지 않다	0	0
대체로 그렇지 않다	1	0.81
보통이다	29	23.58
대체로 그렇다	58	47.15
매우 그렇다	35	28.46
합계	123	100.00

그림 4-11. 신규임용제도 활용도



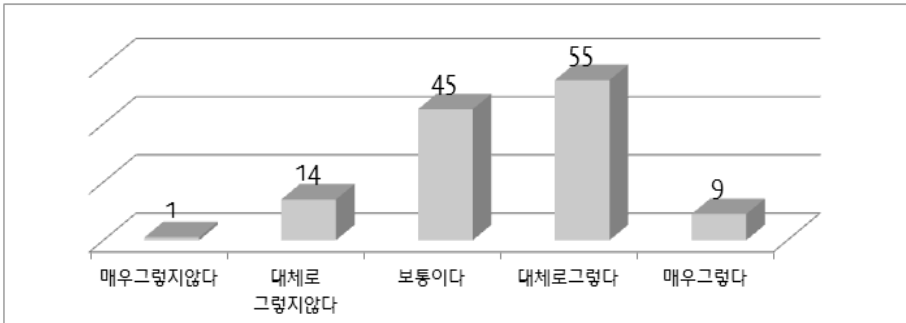
신규채용제도는 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 법적 근거에 의해 실시됨으로 부정적 의견이 거의 없다는 결과를 도출하고 있다. 신규임용은 규정된 절차에 의하여 임용대상자의 관리역량도 만족한 수준으로 평가할 수 있다.

10-2) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 보직임용제도를 잘 활용하고 있는가

■ 표 4-15. 보직임용제도 활용도 ■

구 분	빈도	비율(%)
매우그렇지않다	1	0.81
대체로 그렇지않다	14	11.29
보통이다	45	36.29
대체로그렇다	55	44.35
매우그렇다	9	7.26
합계	124	100.00

■ 그림 4-12. 보직임용제도 활용도 ■



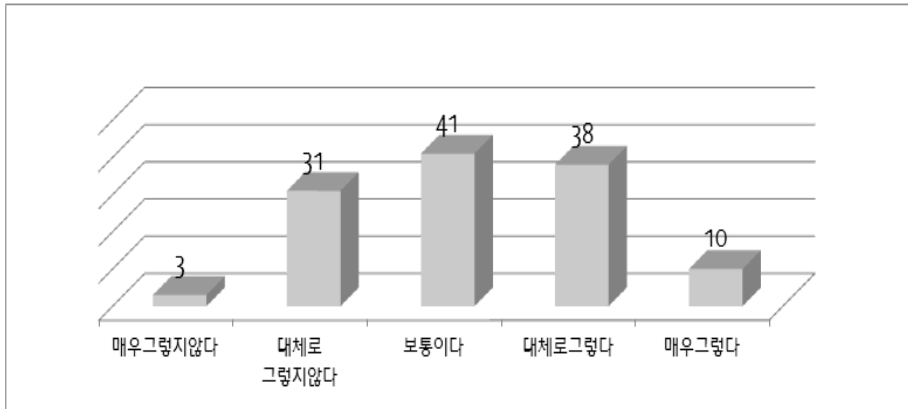
인적자원 관리역량 강화를 위한 보직임용제도는 공무원의 전문성, 경력, 관심과 미래에 대한 비전을 가지고 보직을 응모할 수 있는 제도로써 지방공무원의 관심이 많은 분야이다. 현재 ‘대체로 그렇다’가 가장 많은 대답을 하고 있지만, 부정적 응답을 한 인사담당자도 15명이나 되며 제도 시행을 위해서는 어려움이 많이 있지만 점차 제한된 보직내에서 시도해볼 필요가 있다.

10-3) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 직위임용제를 잘 활용하고 있는가

■ 표 4-16. 직위임용제도 활용도 ■

구 분	빈도	비율(%)
매우그렇지않다	3	2.44
대체로 그렇지않다	31	25.20
보통이다	41	33.33
대체로 그렇다	38	30.89
매우그렇다	10	8.13
합계	123	100.00

■ 그림 4-13. 직위임용제도 활용도 ■



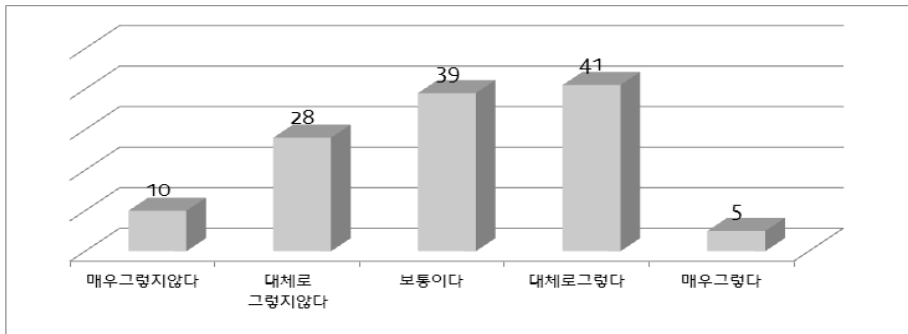
직위임용제는 직위에 대한 공모를 통하여 보임하는 방식으로 일반적으로 담당 및 과장급 보직에서 시행되어지고 있는 제도이다. 설문 결과는 보통이다를 중심으로 편차를 이루고 있다. 일반적으로 지방공무원 인사담당자의 의견이 엇갈리는 평가를 내리고 있다. 인사공정성을 통한 합리적 제도 정착이 필요한 것으로 판단된다.

10-4) 인적자원 관리역량 강화를 위해서 개방형 채용제도를 잘 활용하고 있는가

■ 표 4-17. 개방형 채용제도 활용도 ■

구 분	빈도	비율(%)
매우그렇지않다	10	8.13
대체로 그렇지않다	28	22.76
보통이다	39	31.71
대체로그렇다	41	33.33
매우그렇다	5	4.07
합계	123	100.00

■ 그림 4-14. 개방형 채용제도 활용도 ■



인적자원 관리역량 강화를 위해서 개방형 임용제도를 잘 활용하고 있는가에 대한 설문으로 개방형 임용제도가 공정하고 합리적으로 운영되어지고 있는가에 대한 질문이다. 그렇지 않다고 응답한 비율이 31%로, 결과는 비교적 부정적이라고 볼 수 있다.

개방형 임용제에서 비서직과 보좌직이 포함되면서 일반경력직 정원을 감소시킨 결과가 반영된 것으로 볼 수 있다. 실제 지방자치단체에서 총액인건비제도는 특수경력직과 일반경력직을 포함하여 총액을 산출하고 있다.

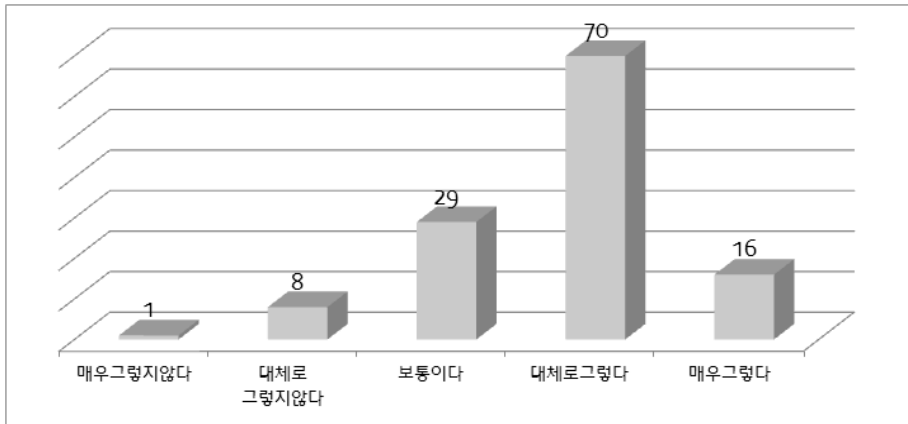
개방형 임용제도가 2010년 지방선거를 실시하고 개방형 임용이 증대하면서 부정적 이미지를 제공한 것으로 판단된다. 개방형 인사제도의 목적에 부합할 수 있도록 전문가를 개방형으로 임용할 수 있는 제도 정착이 필요하다.

10-5) 교육훈련제도는 인적자원 관리역량 강화를 위해서 기여하고 있는가

표 4-18. 교육훈련제도의 관리역량 기여도

구 분	빈도	비율(%)
매우그렇지않다	1	0.81
대체로 그렇지않다	8	6.45
보통이다	29	23.39
대체로그렇다	70	56.45
매우그렇다	16	12.90
합계	124	100.00

그림 4-15. 교육훈련제도의 관리역량 기여도



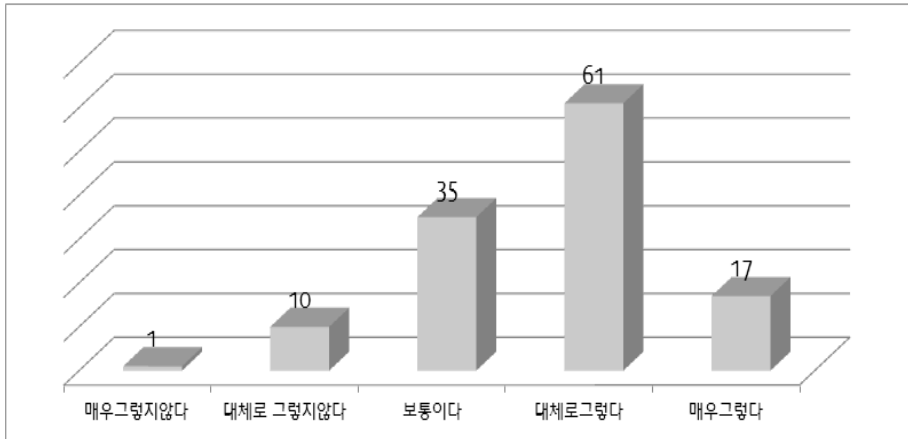
교육훈련제도가 인적 자원 관리역량을 강화하는데 어느 정도 기여하고 있는가에 대한 질문이다. ‘대체로 그렇다’가 70%에 해당하는 비교적 제도에 대한 만족을 응답하고 있다. 실제 관리역량을 제고하기위한 단기간에 실시할 수 있는 가장 보편적 제도이다.

10-6) 상시학습체제는 인적자원 관리역량 강화를 위해서 기여하고 있는가

표 4-19. 상시학습체제의 관리역량 기여도

구 분	빈도	비율(%)
매우그렇지않다	1	0.81
대체로 그렇지않다	10	8.06
보통이다	35	28.23
대체로그렇다	61	49.19
매우그렇다	17	13.71
합계	124	100.00

그림 4-16. 상시학습체제의 관리역량 기여도



제도 도입이 오래되지 않은 상시학습체제는 인적자원 관리역량을 강화하기 위한 맞춤형 제도로 볼 수 있다. 비교적 높은 기여도를 응답하고 있으며 부정적 의견이 적은 특징을 가지고 있다. 보통이다는 답변이 교육훈련보다 많이 나타난 것은 제도의 합리적 정착이 요구되어진다고 판단할 수 있다.

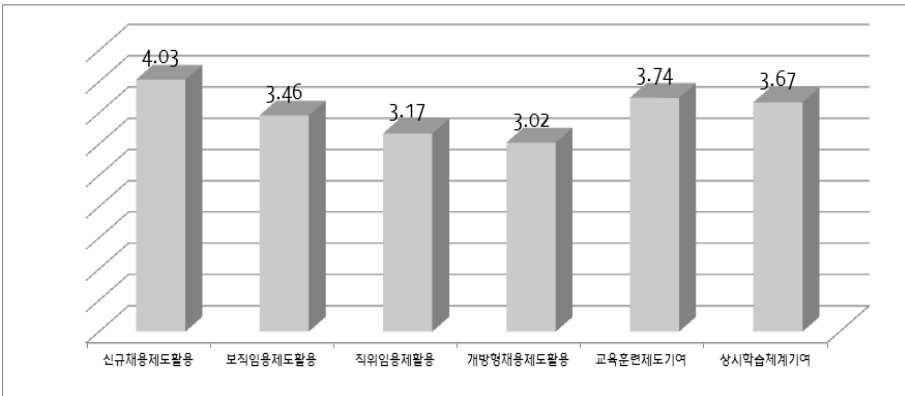
【인사제도의 활용 정도에 대한 종합분석】

인적자원관리역량 강화를 위한 지방자치단체에서 실시되어지는 인사제도의 활용정도에 대한 설문은 아래 표와 같이 비교적 긍정적으로 응답하고 있다. 신규 임용제도에 대한 활용도가 가장 높게 나타나고 있으며 개방형 임용제도에 대해서 가장 부정적 응답을 하고 있다. 개방형 임용제도에 대해서 제도보완을 통한 합리적 제도 보완이 필요한 것으로 응답되어졌다. 최빈값이 일반적으로 4점이지만 직위임용제에 대해서는 3점으로 활용도가 미흡하다는 부정적 시각도 많이 있다.

▣ 표 4-20. 인사제도 활용 정도에 대한 종합 분석(항목별 최빈값 및 평균 점수) ▣

	신규임용제도 활용	보직임용제도 활용	직위임용제 활용	개방형채용 제도 활용	교육훈련 제도 기여	상시학습체계 기여
평균	4.03	3.46	3.17	3.02	3.74	3.67
최빈값	4	4	3	4	4	4

▣ 그림 4-17. 인사제도 활용 정도에 대한 그래프 ▣



제5장 인적자원 관리역량 강화를 위한 전략

제1절 기본방향

인적자원 관리역량 강화를 위한 지방자치단체의 이념은 효율성과 공정성이 기초가 되어야 한다. 설문조사 결과에서 표출된 결과 같이 지방자치단체의 관리역량은 지방자치단체 관리 또는 경영이라는 효율성에 중요한 가치를 부여하고 있다. 인사관리에서 효율성은 많은 의미를 포함하고 있지만 인적자원을 적재적소에 배치함으로 효율성을 제고할 수 있다고 결론내릴 수 있을 것이다. 또 하나의 중요한 가치는 공정성으로서 지방자치단체의 인적자원 관리의 공정성을 확보할 수 있을 때, 관리의 정당성이 제고되고 역량으로 연결되는 것으로 판단된다.

분권화의 추진은 지방공무원의 관리역량이 주요한 의미를 가지며 신공공관리 기법에서 의미하는 조직관리 즉 기업적 마인드를 요구한다. 이것은 효율성과 생산성에 기초를 두고 있다고 볼 수 있다. 또한 기획관리 역량과 갈등관리 역량을 갖춘 관리역량이 요구되어진다.

지방자치단체의 인적자원 관리역량을 강화하기 위한 전략은 해당 직무에 대한 전문성과 경험을 갖춘 인력을 임용하는 것이 우선되어야 할 것이다. 직무에 대한 분석을 통해, 직위별 필요한 자질과 경험을 갖춘 인적자원을 신규임용, 보직임용, 직위임용 또는 개방형 임용을 통해 충원할 수 있는 제도적 보완이 필요할 것이다.

공직 사회의 유연성을 제고하고 외부로부터 전문성과 경험을 보완하기위한 방안으로 외부자원을 조직내에 임용하는 개방형임용이 필요하다. 현재의 개방형임용은 공정성에 대한 도전에 정당성을 확보하고 있지 못하다.

적재적소에 인력을 배치하여 관리역량 강화를 위한 배치전환은 지방공무원의 의견이 반영된 보임과 보직이 필요하다. 보직경로제가 제도로 정착하여 운영되지 못하더라도 상식으로 미래보직에 대한 예측을 할 수 있는 정도의 보직경로제가 도입될 필요가 있다.

중앙정부 및 지방자치단체가 인사교류의 필요성을 인식하고 있으면서도 실제 추진실적이 미흡한 분야이다. 인사교류를 통한 전문성보완이 직무에서 역량을 발휘할 수 있는 여건형성과 교류대상자의 재정적 지원이 실제화되어 부정적 요인을 최소화할 필요가 있다.

교육훈련과 상시학습체계는 직무 관련성이 높은 교육과정을 개발하여 공무원에게 제공함으로써 공무원의 능동적 참여를 유인하는 것이 능력발전의 성과를 좌우하는 척도가 되고 있다. 또한 자발적 교육훈련참여가 가능한 조직문화를 형성하는 것이 필요하다.

제2절 인적자원 관리역량 강화 전략

1. 임용제도를 관리역량 강화

일반경력직 지방공무원 신규임용에서 유능한 인력이 공직에 평생 근무하기를 원하는 젊은 인력이 많이 있다는 점에서 신규채용에 대한 적극적 모집보다는 다양한 분야의 전문성을 갖춘 인력의 지원을 유인할 필요가 있다. 지방공무원 직위분류체계를 조정하여 다양한 전문인력이 충원될 것을 기대하고 있으며, 채용방식의 다양화를 통한 전문인력이 공직에 충원될 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 임용방식이 단지 신규임용을 통해 이루어지는 것을 전제하지 않고 있다.

신규임용의 절차상의 공정성이 도전을 받고 있으며 특히 임용시기, 보직임용 등에서 임용자의 경험, 전문지식, 관심을 고려한 배치가 요구되어진다.

특수경력직 임용에서 계약직 임용과 별정직 임용에 대한 공정성을 확보할 수

있는 노력이 필요한 것으로 판단되어진다. 특히 비서직 및 보좌인력의 계약직 또는 별정직 채용과정에서 공정한 절차를 거쳐 임용할 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다. 개방형 임용에 대해서는 절차적 정당성으로 지방공무원의 수용성이 인정되어지지만 별정직에 대한 부정적 견해가 매우 높게 나타나고 있다. 개방형 임용제도가 절차를 명문화 하고 있듯이 별정직 공무원에게도 공고, 시험, 인사위원회 심의 채용명부작성 등의 절차를 실시함으로 임용된 공무원도 자긍심을 가지고 직무를 수행할 수 있을 것이다.

직위에 상응한 경력이나 자격요건을 제시하여 특혜의 논란을 최소화할 필요가 있으며 최소한의 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 지방자치단체장의 선거공약을 추진하는 데 일정부분 필요하다는 지방공무원들의 견해는 수용 가능하지만 정원과 임기에 대한 명문화된 규정이 필요하다.

미국, 일본, 독일의 경우 선거에 의해 임용되어지는 부자치단체장 및 정무직은 단체장의 임기와 동일하게 적용되어지고 있는 것도 우리에게 시사점을 주고 있다.

지방자치단체의 채용계약에 따라 전문 지식·기술이 요구되거나 임용에 신속성 등이 요구되는 업무에 일정 기간 종사하는 계약직 공무원은 임용절차를 투명하고 공정하게 실시함으로 인적자원 관리역량을 제고할 수 있다. 공개채용을 위한 공시를 인력수요를 예측하여 광역자치단체별 채용공고를 공동으로 실시함으로 채용의 투명성을 제고할 필요가 있다.

채용과정의 투명성과 공정성을 제고하기 위한 자격요건 및 선발방식을 표준화할 필요가 있으며 채용후보자 명부를 작성하게 되는 인사위원회의 권한도 독립적이고 투명하게 운영할 필요가 있다.

지방자치단체에서 기능적 업무를 담당하는 기능직 공무원 제도가 개선되면서 기능직 공무원으로 전환되어지고 있다. 단순한 노무에 종사하는 고용직 공무원으로서 신분이 보장되는 직업공무원으로 전환되면서 우려되는 문제를 보완할 필요가 있다. 임용상의 특례가 적용되어지던 분야로서 인사의 투명성을 제고하기 위한 제도보완이 필요하다.

2. 배치전환을 통한 관리역량 강화

지방자치단체의 인적자원 관리역량 강화를 위한 중요한 분야는 보직 및 직위에 대한 배치전환을 통한 합리적 인사관리라고 볼 수 있다. 지방공무원의 개별적 관심과 희망을 고려한 적재적소에 배치하는 것이 배치전환의 핵심 목표이다. 직업공무원제도에서 지방공무원이 장래에 수행하게 될 직무에 대한 예측을 할 수 있을 때 귀속감과 긍지를 느낄 수 있을 것이다. 직무를 통한 경험과 지식을 축적하고 새로운 미래의 과제를 준비할 수 있는 배치전환이 이루어져야 할 것이다.

보직이나 직위에 대한 공모제를 도입하여 내부 및 외부의 인력을 공개경쟁 시스템을 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. 현재 일부 지방자치단체에서 일부직위에 대한 공모제를 실시하고 있으며 이를 보완하고 정착시킬 필요가 있다.

지방공무원의 경력관리 및 경력 축적을 위한 방안으로 보직경로제가 시도되어지고 있으며 보직경로제는 행정인이 차기보직에 대한 예상을 할 수 있는 제도이다. 직무의 몰입도를 제고하고 전문성을 제고할 수 있는 장점을 가지고 있다. 보직경로는 승진에 대한 예측을 가능하게 함으로 지방공무원의 사기에도 기여할 수 있을 것이다.

보직 및 직위공모제가 지방자치단체간 또는 광역과 기초, 중앙정부와 지방자치단체의 인사교류를 통합하는 방식의 운영이 가능할 것이다. 인사행정의 투명성을 제고하고 성과목표의 객관적 설정과 성과측정을 통한 보직경로를 체계화하고 개인의 의사를 존중한다는 점에서 보직 및 직위공모제를 상시적으로 운영할 필요가 있다.

개인의 의견을 반영하고 능력과 전문성을 갖춘 인력이 적재적소에 배치될 수 있는 인적자원 관리역량 강화할 수 있는 인사제도로서 발전시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 과반수 이상의 보직과 직위에 대해 개방형 공모를 실시하여야 할 것이다.

3. 인사교류를 통한 관리역량 강화

지방자치단체의 업무영역이 확대되면서 새로운 경험과 전문성이 요구되어지고 있으며 이러한 욕구를 단기간에 보완할 수 있는 방안으로 전문성과 경력을 갖춘 인력을 인사교류를 통해 외부로부터 보임할 수 있다.

설문결과와 같이 중앙정부와 광역지방자치단체간, 광역-기초자치단체간 인사교류를 활성화시킬 필요가 있으며 지방공무원도 이를 희망하고 있다.

직위분류제의 틀을 유지하고 있는 영미국가는 인사교류가 임용계약의 형식으로 이루어지고 있으며 독일의 경우 희망자가 제안서를 제출하여 임용이 되었을 때 인사교류가 이루어지는 방식이다. 영미국가에서 고용계약을 갱신하는 과정에서 보직이동이 이루어지며 독일의 경우 상위직급은 직위의 공식 여부보다는 우선 지원하고 필요한 경우 임용하는 방식을 일반적으로 활용하는 특징을 가지고 있어 인사교류를 활성화하고 있다. 이는 우리나라에서 전출의 형식으로 이루어지는 인사교류로서 인사교류의 범위를 확대할 수 있는 방안이다. 지방자치단체간 직무성과가 탁월한 공무원이나 경험을 가진 인접 지방자치단체가 전문성과 경험을 공유할 수 있는 좋은 방안으로 국제행사 실행 경험, 지역경제 활성화 우수자치단체의 공무원을 인사교류하여 일정기간 동안 전문인력을 공유하는 방안이다.

보직공모제 또는 직위공모제와 같은 제도 운영을 소속기관의 경계를 넘어서는 제도로 운영함으로써 인사교류의 본래 목적을 달성할 수 있다. 인적자원 관리를 개방하여 공지함으로써 공모형 인사교류를 실시할 수 있을 것이다.

지방공무원과 중앙부처의 공무원간의 인사교류는 인적 네트워크를 확대시키고, 직무의 전문성을 제고할 수 있다. 인사교류를 위한 지방자치단체의 요구가 높은 수준이지만, 실제 활용면에서 전문성보다는 인사배치의 돌파구로서 활용되는 경향이 있다.

지방자치단체간 인사교류의 궁극적 수혜자는 지방자치단체이며 지역발전의 주춧돌이 될 우수 지역인재를 양성하고 지방자치단체간 이해와 협력을 통한 상

생발전을 위하여, 인사교류가 큰 가교역할을 할 수 있을 것이다.

2010년 12월부터 지방공무원 인사교류센터를 나라일터에 통합·설치하여 운영하고 있다. 인사교류 정보를 보다 쉽게 접하고, 절차를 간소화함으로써 활성화될 것으로 예상하지만 개별 공무원의 욕구가 반영될 수 있는 제도보완이 필요하다.

인사교류 법제화를 보완하여 근무환경 변화, 주거·자녀교육 문제 등으로 인사교류를 기피하는 등 현실적인 문제를 보완할 필요가 있다.

인사교류자의 실적가점을 소멸형이 아닌 당해직급 누적제로 활용하여 인사상의 혜택으로 제도화되는 방안을 실시할 필요가 있으며 재정적 지원(교류수당, 주택보조비, 유류비 지원 등)을 통한 인사교류의 활성화를 위한 시도가 필요하다.

4. 능력발전을 통한 관리역량 강화 전략

지방자치단체의 인적자원 관리역량을 제고하기 위한 교육훈련제도의 개선과제는 수요에 적합한 다양한 교육프로그램의 개발과 직무연관성을 제고해야 할 것이다. 이번 설문결과에서도 지방자치단체의 인사담당 공무원은 교육훈련프로그램의 다양성과 직무연관성에 관리역량강화가 가능하다고 52%가 응답하고 있다.

교육훈련프로그램의 개발은 미래의 행정수요를 예측하여 교육프로그램을 개발하여야 하며 지방공무원의 관리역량 강화를 위해서 중앙정부 또는 중앙공무원교육원, 지방행정연수원이 교육프로그램을 개발하여 지방공무원교육원이 선택하여 실시하도록 함으로 보다 효율적으로 미래수요에 대응할 수 있을 것이다. 지방공무원의 욕구를 반영한 교육프로그램의 개발, 즉 지방공무원이 희망하는 교육과정을 조사하여 프로그램을 개발하는 것이 합리적이지만 실제 운영상에는 실효성을 거두기 어렵다. 일반적으로 교육기관이 제공하는 프로그램 중에서 관심 영역과 합치되는 교육과정에 참여하게 된다.

지방공무원 교육이 직무에 대한 전문성 제고와 함께 공무원의 삶의 질 향상과 직무만족도를 제고하기 위한 평생교육의 방식으로 운용될 필요가 있다. 이러한

교육훈련이 무능공무원의 자리채우기가 아닌 보직경로에 따른 경력관리의 단계로서 관리역량 강화의 방안으로 인식되어질 수 있을 것이다.

교육과정을 개방하기 위해서는 교육과정 인증제를 도입할 필요가 있으며, 인증된 프로그램에 대해 관심영역과 직무에 관련하여 지방공무원이 자유롭게 선택할 수 있는 기회를 확대할 수 있다. 인증제의 실시는 교육 프로그램에 대한 교육환경, 교육강사의 수준, 강의의 품질 등을 고려하여 인증함으로써 공급될 교육프로그램의 기준이 되는 품질이며 교육훈련의 개방화를 실시할 수 있는 전제가 된다.

상시학습체계의 운영을 지방자치단체의 관심과 지방공무원의 관심영역을 고려한 프로그램을 개발하고 기회를 다양화함으로써 지방공무원의 역량을 제고할 수 있는 인적자원 관리 제도로 정착할 필요가 있다.

지방자치단체가 소속 공무원에게 제공되어지는 교육프로그램이 조직의 목표와 개인의 목표가 합치하는 교육프로그램을 개발하여 제공하여야 효과성이 높을 것이다.

상시학습체제가 지방공무원의 다양한 관심과 경험을 자가발전시켜 지방자치단체의 관리역량으로 승화시킨다는 점에서 다양한 위탁교육을 실시할 것을 요구하고 있다. 위탁교육기관을 다양화하여 지방공무원의 욕구에 부응할 수 있도록 지방자치단체의 재정지원을 확대할 필요가 있다.

총액인건비와 교육훈련예산이 연동될 수 있는 교육훈련의 의무화 방안 강구되어야 할 것이다. 직무와 교육, 사례와 현장, 이론과 실체가 연계된 교육으로 교육의 유용성을 확보 할 수 있어야 한다.

지방공무원 교육훈련법 제16조에 근거하여 교육훈련에 대한 행정안전부 장관이 주관하는 평가를 실시할 필요가 있다. 평가내용은 교육훈련 내용·방법·성과 등을 평가하고 이를 고시하도록 의무화 할 필요가 있다.

제6장 결론 및 정책적 함의

인적자원 관리역량 강화를 위한 지방자치단체의 과제는 매우 중요한 요소로서 지방행정의 추진자로서 지방자치단체의 역량을 측정하는 척도가 되고 있다. 인적자원 관리역량의 강화는 행정의 효율성제고 뿐만 아니라 지역개발 및 경제 활성화, 행정서비스의 품질제고, 주민만족 행정을 구현할 수 있는 데 기여할 수 있다.

지방자치단체의 효율성과 생산성, 민주성과 공정성을 제고하기 위한 인적자원 관리역량에서 중요한 가치는 효율성이며 또한 공정성을 강조하고 있다. 이는 현재의 사회현상을 반영한 결과이며 지방자치가 심화되면서 행정의 효율성이 강조되고 있으며 지방행정이 관리적 역량의 강화를 요구하고 있다. 또한 지방자치단체의 선거직 공무원이 증대되면서 나타나는 변화의 방향을 제시하고 있는 것으로 해석되어질 수 있다.

효율성과 공정성의 속에서 인적자원 관리역량은 유능하고 다양한 전문성을 갖춘 인력의 임용에서 문제의 해결책을 찾아야 한다는 결론에 도달한다. 신규임용의 방식도 경력직 공무원을 임용하는 것을 요구하고 있다. 이는 지방자치단체의 신규임용이 특수경력직의 과도한 채용과 노무직의 전환과정에서 능력있는 젊은 인력충원에 문제를 제기하고 있는 현상으로 임용의 효율성과 공정성을 요구하고 있다.

배치전환에서 중요한 관리역량 강화는 적재적소에 배치하는 것이며 인사의 투명성과 공정성을 바탕으로 교육과 학습, 직무경력과 개인의 관심 등을 고려한 배치전환이 이루어져야 하며 개인의 의견을 반영한 직위 및 보직 배치가 중요하다. 보직경로제는 이러한 요구에 대한 대안으로 현실적 실시를 통한 역량 강화의 도구로 활용되어야 한다.

인사교류는 지방자치단체에서 중앙정부, 지방자치단체간, 광역·기초간의 교류

를 통한 효율성과 생산성을 제고할 필요가 있다. 현재 추진되고 있는 행정적, 재정적 지원프로그램을 실제화하여 역량강화를 위한 촉진제로서 역할을 기대한다.

능력발전을 위한 교육훈련과 상시학습체계는 프로그램을 다양화하여 직무연관성이 높은 프로그램을 선택·참여할 수 있는 기회를 확대하여야 할 것이다. 지방공무원교육원이 지방행정연수원과 공동으로 프로그램을 개발하여 생산성 높은 프로그램을 제공할 필요가 있다.

지방자치단체에서 관리역량 강화를 위해 필요한 제도의 우선순위를 보면 신규임용, 교육훈련, 상시학습체계를 응답하고 있다. 이는 개방형 임용제보다도 신규임용자가 직무수행상 획득하는 역량이 효율성이 높다는 의미이며 경력관리상의 교육훈련과 상시학습체계를 통한 개인역량 강화가 관리역량강화로 연계된다고 해석할 수 있다. 이에 대한 전제는 공정하고 투명한 인사운영의 필요성을 제기하는 것으로 결론에 도달한다.

[참고문헌]

- 경기개발연구원. (2009), 「경기도 성과중심 인사관리제도의 개선방안에 관한 연구」, 경기개발연구원 보고서.
- _____. (2008), 「지방분권개혁의 전략과 과제」, 경기개발연구원 보고서.
- 고승희·백종섭·신유호. (2009), 「충청남도와 시·군간 인사교류 활성화 방안」, 공주: 충남발전연구원.
- 권경득. (2005). 분권화 시대의 지방행정 혁신전략: 지방정부 조직문화의 혁신전략. 「지방행정」. 51-55.
- 권경득·임정빈. (2003), 지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구. 「한국행정논집」. 15(1): 131-153.
- 권오철. (2010), 일본지방공무원의 인적관리 특징과 시사점, 한국지방행정연구원, 연구보고서.
- 김동수·장재홍·이두희. (2009), 「고급인적자원의 광역권 간 이동과 정책적 시사점」, 서울: 산업연구원
- 김미나. (2005), "지방공무원 인사제도의 형성과 변화", 서울행정학회, 한국사회와 행정연구 16(1)
- 김택·유종해. (2006), 「공무원 인적자원관리론」, 한국학술정보(주),
- 문원식. (2005), "지방정부 혁신평가에 대한 비교연구", 한국지방행정연구원, 지방행정연구 19(4).
- 박국홍. (2008), “지방공무원의 조직몰입과 혁신정향이 혁신형태에 미치는 영향”, 「한국행정학보」 제42권 제2호(2008 여름): 263-282
- _____. (2008), “지방공무원의 혁신성향”, 「한국조직학회보」 제5권 제1호
- 박해육. (2007), "지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안", 한국지방행정연구원, 지방행정연구 21(2).
- 박해육·이상묵. (2007), "영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점", 한국지방행정연구원, 지방행정연구 21(3).
- 박희봉·임승빈. (2004), “각국의 주요한 인사제도 개혁과 중앙인사행정 관장기구 역할에 관한 비교연구”, 한국행정학회 학술대회 발표 논문집. 227-252

- 양현모·황성원. (2010), “공무원 채용제도 개선에 관한 소고”, 한국거버넌스학회보17(1), 203-325
- 유민봉. (2010), 「한국 행정학」. 서울: 박영사.
- 이영범. (2005), "지방행정혁신의 설계와 집행전략", 경기개발연구원, 경기논단 7(4).
- 이종수. (2011), "지역사의 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할, 한국지방행정연구원, 지방행정연구, 25(1), 15-34.
- 이홍재·이영안. (2009), 성과지향적 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향. 사회과학연구. 35(2): 81-108.
- 전주상·정연정. (2006), "지방행정 혁신주체의 특성과 혁신성과의 관계 연구: 충남·북 28개 기초자치단체의 행위자 특성을 중심으로", 한국지방정부학회, 지방정부연구 6(1): 87-111.
- 정윤길·이규만·박용선, (2011), 지방자치단체 공무원의 경력몰입 예측변인과 그 효과간의 관계, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보 23(3): 185-206
- 조성호. (2010), 광역자치단체 역량 강화방안 연구, 경기개발연구원 연구보고서.
- 최용환·김대건. (2008), 「지방정부의 개방형 임용제에 대한 인식 연구」, 청주: 충북개발연구원.
- 한부영. (2007), 「지방자치단체 성과중심인사제도의 효율적 운영 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 한부영·주재복·김건위·라휘문. (2010), 「성과창출형 지방정부 시스템 구축」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 행정안전부. (2010), 「2010 행정안전백서」, 서울: 행정안전부.
- _____. (2010), 「지방행정조직편람 2010」, 서울: 행정안전부.
- 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.
- 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.
- Becker, Berend, öffentliche Verwaltung, R.S. Schulz, 1989.

- 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.
- Daley, Dennis M. (2002). *Strategic Human Resources Management: People and Performance Management in the Public Sector*. Upper Saddle River: Pearson Education Inc.
- 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.
- International City/County Management Association. (2010). *The Municipal Year Book 2010*, Washington D.C.: International City/County Management Association Press.
- Lee, Jong-Won. (2003). "Local Governance and Policy Innovation in Korea : Symbol and Reality", 서울행정학회, 2003 International Conference on Administrative Reform in the 21st Century 2003.
- Legge, Karen, (1995). *Human Resource Management, Rhetoric and Reality*. London: Macmillian.
- 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.
- Pitschas, Rainer (2003). *Human Resources Development and Training System for Government Officers in Germany*, LORC Ryukoku University, 2003. 10. 14.
- Proeller, Isabella, *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung: interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungs- heuristik*, Haupt Verlag, 2002

- Raffetseder, Georg, Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren der Verwaltungsmodernisierung, Lang Verlag, 2001
- Schuster, Wolfgang (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Deutscher Gemeindeverlag, 2002
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Westdeutscher Verlag, 2003
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1972.
- Wind, Ferdinand·Schimana, Rudolf· Wichmann, Manfred, Öffentliches Dienstrecht: das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, Deutscher Gemeindeverlag, 2002.

IV. 지방자치단체 정보화관리 역량 강화 전략

김 동 환 (중앙대학교 교수)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 정보화관리 역량에 관한 이론적 검토	149
제1절 정보화관리의 범위	149
1. 전자정부의 범위에 관한 논의	149
2. 정보화의 범위에 관한 논의	151
3. 정보화관리에 관한 연구의 구도	153
제2절 지방자치단체의 정보관리 역량	154
 제2장 지역정보화의 전개와 지방자치단체의 정보화 수준	162
제1절 지방자치단체의 정보화 과정	162
1. 국가정보화	162
2. 지역정보화	164
제2절 최근의 지역정보화 추세: 유비쿼터스 지역정보화	166
제3절 지방자치단체의 정보화 수준	173
1. 전자정부 차원의 정보화 수준	173
2. 지역사회 차원의 정보화 수준	179
3. 유비쿼터스 정보화 수준	182
 제3장 정보화관리 역량의 문제점과 강화 방안	186
제1절 지방자치단체의 정보화관리 역량 현황과 문제점	187
1. 개인적 역량 (인력)	187
2. 조직적 역량 (추진 조직)	189
3. 구조적 역량 (예산)	192

제2절 지방자치단체의 정보화관리 역량 강화 방안	194
제4장 결 론	197
【참고문헌】	198



표 목 차



표 1. 본 연구의 기본 구도	154
표 2. 역량의 요소와 수준 (최길수 2005)	158
표 3. 지방자치단체의 혁신역량 (이재성 2007)	159
표 4. 지방자치단체 정보화의 진화 단계	163
표 5. u-life 21 중점 추진과제 (행정안전부)	168
표 6. 지역인프라 정보화 추진 경과	170
표 7. 2009년 지역기반 u-서비스지원사업 추진내용	171
표 8. 시군구 행정정보화 추진경과	172
표 9. 기초자치단체의 기본 평가지표	174
표 10. 기초자치단체 전자정부 수준 평가결과	175
표 11. 지방자치단체 홈페이지 평가지표	176
표 12. 기초자치단체의 지역별 정보화수준	177
표 13. 지역별 정보화수준과 도시규모의 상관성	178
표 14. 광역시도별 인터넷 이용률 격차 추이	179
표 15. 최근의 지역별 인터넷 이용률 변화	180
표 16. 지자체의 공간정보화에 관한 조사 프레임	183
표 17. 지방자치단체 공무원의 혁신역량	188
표 18. 지방자치단체 정보화책임관(CIO) 현황	189
표 19. 광역자치단체별 정보화조직 구성현황	190
표 20. 기초자치단체의 정보화 전담부서 현황	191
표 21. 지역별 정보화사업 예산 (2006~2009)	193



그림 목 차



그림 1. 지방의 역량에 대한 이원적 접근 (윤두섭, 오승은 2007)	155
그림 2. 행정역량과 시민사회 역량의 관계	156
그림 3. 지방 정부의 정보관리 역량과 정보화 수준의 관계성	161
그림 4. 2010년도 지역별 인터넷 이용률	181
그림 5. 지역별 공간정보화의 수준 (김걸, 김영호 2010)	184
그림 6. 지방의 정보화에 관한 두 가지 메커니즘	194
그림 7. 지방자치단체 정보관리역량의 악순환 구도	195
그림 8. 선순환을 창출하는 중앙정부의 지역정보화	196

제1장 정보화관리 역량에 관한 이론적 검토

지방자치단체의 정보화관리 역량을 살펴보기 위하여는 무엇보다도 정보화관리 역량의 범위를 어떻게 볼 것이냐에 관하여 검토할 필요가 있다. 즉, 정보화관리를 지방자치단체의 행정적 업무의 전산화에 한정시킬 것인지 아니면 지역 주민들의 정보화까지 포괄할 것인지에 관한 이슈이다. 결론부터 말한다면, 본 연구에서는 정보화관리는 지방자치단체의 행정적 업무만이 아니라 지역의 정보화까지 포함하는 광의의 사업을 대상으로 하고자 한다. 지방자치단체 내부 업무의 정보화를 의미하는 전자정부 사업은 중앙행정기관이 일괄적으로 추진하여왔기 때문에 지방자치단체의 자체적인 역량을 논의하기 어렵기 때문이다.

제1절 정보화관리의 범위

1. 전자정부의 범위에 관한 논의

협회의 개념인 전자정부의 접근을 취한다고 할지라도, 전자정부의 개념을 어디까지 볼 것인가에 관한 논의는 지속적으로 제기되어 왔다. 먼저 이에 관하여 살펴보기로 한다.

정보를 체계적으로 관리하기 위한 조직의 노력인 경영정보체계(MIS) 연구는 1960년대에 본격적으로 일어나서 그 후 관리자에 대한 주안을 둔 컴퓨터 기반 정보체계에 초점을 맞추어 왔었다. 정보체계에 대한 연구가 처음 기술적인 미시 수준에서 이루어지기 시작하여 그 후 관리적 혹은 전략적, 그리고 포괄적인 거시수준으로 옮겨지는 현상을 발견할 수 있다.

행정정보체계의 특성은 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 민간부문에서는 정보를 사적재로 취급하고 있으나 행정정보체계는 공익에 기반을 둔 공공재를 산출해내기 때문에 유사한 기능을 가진 다른 기관과의 정보공유와 정부간 조율이 쟁점이 되었다. 둘째, 행정정보체계의 목표는 민간부문의 정보체계와는 훨씬 다양하고 갈등관계에 있기 때문에 이들 목표의 우선순위를 설정해야 하는 중요한 임무를 갖는다. 셋째, 행정정보체계는 정치적 영향에 크게 노출되어 있기 때문에 장기적인 계획에 장애요소로 등장하였다.

이처럼 복잡하고 다양한 기준의 행정정보체계를 이해하는데 기술적 접근 및 인식조사만으로는 그 한계가 너무도 명확히 드러난다. 발달된 정보기술로 인한 비용절감이 반드시 생산성 향상이나 조직의 역량을 증진시키는 것은 아니라 오히려 전체 조직체계의 성과를 최적화 하는 방안에 몰두함으로써 당면 문제를 해결해 나가는 역량을 신장시킬 필요가 있다.

다른 한편으로 Bozeman과 Bretschneider의 협의의 행정정보체계 논의를 고찰할 필요가 있다. 이들은 민간부문의 경영정보체계(MIS)는 조직내의 능률성 및 효과성을 목적으로 하는 체계이며, 이러한 조직정보체계의 개념은 개인과 조직의 수준으로 한정되어 이해되고 있고, 사회적 맥락에서 외부환경까지 포함한 시스템으로 고려되지 않고 있다고 제시한다. 기존의 조직내적 행정정보체계에 관한 연구에서 환경변수를 무시하고 있다는 문제점과 함께, 또 다른 문제점은 이를 분석하는 수준이 소집단 실험연구에 초점을 둔 의사결정맥락이나 개인의 인지과정변수를 중심으로 한 개인수준과 조직수준에 머물고 있다는 것이다.

보다 광범위한 정보관리체계의 정의는 Andersen과 Dawes의 종합적 논의에서 찾아볼 수 있다. Andersen과 Dawes (1991)는 정보체계의 관리에 관하여 보다 종합적인 접근방법을 제시하고 있다. 즉, 기술적 시각 뿐만이 아니라 경제적 시각과 조직적 시각 및 정책적 시각을 종합해야 한다는 것이다.

먼저 기술적 시각을 들 수 있다. 공공부문의 정보화 추진에 있어 기술적 시각에서의 중요한 점은 정보화정책이 정보기술의 적용뿐만 아니라 하드웨어, 소프트웨어의 발전 속도에 맞춰서 대응해 나가야 하는데, 미래를 내다본다는 것은

상당히 어려운 점을 고려해야 한다는 것이다. 정보화 추진에 있어서는 이러한 환경변화를 능동적으로 흡수할 수 있도록 관리·운영해야 하는 것이 기술적 시각에서의 중요한 함의이다.

두 번째는 경제적 시각이다. 경제적 관점으로 본다면 비용이 주된 초점이 되며, 정보화와 관련된 S/W, H/W 등의 비용 문제도 있다. 주목할 점은 정보화 추진을 위해서는 지속적인 재원의 뒷받침이 필요하다는 사실이며 또한 정보화에는 막대한 비용이 들어가는 관계로 그 사업의 타당성과 함께 효과성 및 중복투자로 인한 예산낭비의 소지를 없애는 것이 중요하다는 사실이다.

세 번째는 조직적 시각이다. 조직에 기술을 도입한 후의 관리적 측면에서 사업을 추진함에 있어서는 단지 S/W와 H/W적인 측면만을 중시할 것이 아니라 이 제는 관리적인 측면이 강조되어야 한다.

시스템을 운영·관리하는 인력의 교육과 훈련, 업무절차의 개선과 같은 비용은 거의 고려되지 않거나, 부수적으로 다루어지고 있는데 이는 조직의 일상 활동에서 뿐만 아니라 조직 예산편성에서 관심을 기울여야 한다.

네 번째는 가장 넓은 시각으로서 정책적 시각이다. 공공부문의 정보화에 따라 조직 각 부문의 관료적 보수성이 출현될 수 있기 때문에 이를 극복하는 전략을 만들고 대응해 나가는 것이야말로 정보화의 효과적 추진전략에 있어 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

2. 정보화의 범위에 관한 논의

이상에서 정보체계는 조직 내부의 효율적 업무 처리를 강조하는 좁은 관점에서 사회적 역할을 강조하는 넓은 관점으로 확산되어 왔다는 점을 지적하였다. 여기에서는 정보체계의 기능적인 진화를 논의하고자 한다. 즉, 정보체계의 기능이 컴퓨팅 기능에서 커뮤니케이션 기능으로 확산되어 왔다는 것이다. 전자를 지능성이라고 한다면, 후자를 사회성이라고 할 수 있을 것이다.

정보혁명이 인간사회에 가져다 주는 기능을 두가지 근원적인 차원에서 논의할

수 있다. 첫째는 인간의 두뇌가 제공하는 기능인 知能性(intelligence)이며, 두 번째 차원은 인간의 얼굴부분이 제공하는 기능인 社會性(social interaction/interface)이다. 전자는 정보의 컴퓨팅 기능을 중시하는 기능인 반면, 후자는 정보의 통신적 기능을 중시하는 기능이라고 할 수 있다.

컴퓨터의 지능성은 숫자처리의 단순한 계산기에서 지식처리의 인공지능에 이르기까지 급속히 발전하였으며, 통신의 사회성은 과거의 전화기에서 보듯 아날로그 정보에서 현대의 디지털 방식으로 변화됨으로써 지능적인 교환방식의 도입이 가능하게 되었다.

컴퓨터와 인간의 인터페이스 즉, 사회성은 컴퓨터의 본체와 명령을 입력하는 장치가 긴밀하게 연계되지 못했던 터미널에서 시작하였다. 특히 초기의 카드입력기나 터미널의 경우에는 한줄씩 입력을 하는 1차원의 입력방식이었다. 개인용 컴퓨터의 보급에 따라 컴퓨터와 인간간의 인터페이스는 2차원상의 평면입력을 의미하는 모니터로 발전하였으며, 여기에서는 메뉴방식이나 그래픽(아이콘)방식의 명령 입력장치가 보편화되었다. 최근 컴퓨터 기능의 복잡성이 급격히 증가함에 따라 컴퓨터 내부에 인간을 대신하여 명령을 내리는 대체(agent)가 등장하였으며, 이는 현실의 인간과 마찬가지로 3차원의 명령 입력공간을 지향하고 있다.

통신의 경우에서도 메시지의 양과 복잡성에 있어서 급격히 발전하고 있으며, 음성통신에 한정되었던 기존의 전화기에서 화상통신 및 동영상통신의 보편화를 위한 기술개발이 진전되고 있다. 마지막으로 방송의 경우를 보자. 기존의 일방향 방송으로 인하여 시청자들은 수동적이고 대중적인 정보소비자에서 벗어나지 못했지만, 최근의 CATV 기술의 발전은 쌍방향 방송을 가능케 함으로써 정보소비자는 프로그램에 참여하는 능동적이고 사회적 주체로써 정보생산자의 역할까지 수행할 수 있게 되었다.

이상과 같은 컴퓨터,통신,방송의 지능성과 사회성의 발전은 물질적인 공간에 더하여 정보공간을 창출시키고 있으며, 기존의 물질공간에 한계지워져 왔던 사회는 급속히 정보공간의 새로운 질서와 기회에 적응하여 가고 있다. 그러나 지능성과 사회성의 발전이 동시에 이루어졌던 것은 아니다. 대체적으로 보아 컴퓨

터의 발전을 축으로 하는 지능성의 발전이 먼저 이루어졌으며, 통신과 방송의 발전을 축으로 하는 사회성의 발전이 그 뒤를 이어 왔다고 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 초반에 우리나라 사회를 풍미했던 단어중의 하나가 조직이나 공장의 지능화/자동화를 의미하는 “전산화”였다면, 1990년대의 구호는 조직이나 사회의 네트워크화를 의미하는 “정보화”로 변화되었던 것이다. 그리고 최근에는 지능성과 사회성의 결합을 통해 창출되는 정보공간화로의 이행이 논의되고 있다.

3. 정보화관리에 관한 연구의 구도

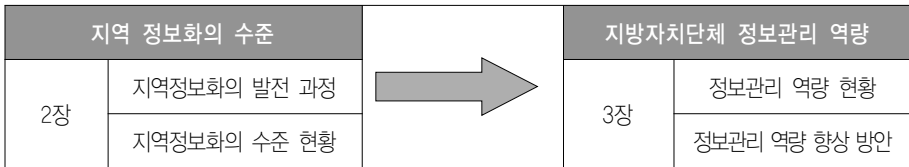
이렇게 볼 때에 정보관리체계 또는 지역 정보화의 범위를 지방자치단체 내부의 행정정보화로 국한시키는 것보다는 지역의 정보화 전체를 종합적으로 바라보는 것이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 관점을 취하여 지방자치단체의 정보관리 대상을 과거의 행정정보화에만 국한시키지 않고, 현재와 미래에 이르는 지역의 광범위한 정보화까지 포함시키고자 한다.

정보화의 범위와 함께 본 연구에서 중요하게 구분해야 할 점은 정보화의 수준과 역량에 관한 구분이다. 종종 지방자치단체의 정보화 수준을 측정하고서 그 자체를 지방자치단체의 정보화 역량이라고 논의하는 오류를 발견하곤 하기 때문이다. 본 연구에서 정보화 역량은 보다 근본적인 능력이나 환경을 의미하는 것으로 이해하고, 정보화의 수준은 지방자치단체 및 지역사회의 정보활용 수준을 의미하는 것으로 분리하여 이해하고자 한다. 이렇게 두 가지 개념을 분리할 때에, 정보화의 수준이 낮은 이유를 설명하는 근거로서 정보화의 역량을 논의할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 먼저 지역의 정보화가 어떠한 과정을 거쳐서 진행되어 왔는지 그리고 그러한 진행 과정을 통하여 지역의 정보화가 어느 정도의 수준에까지 도달하였는지를 검토하고자 한다. 이에 관한 검토는 2장에서 제시하고자 한다. 그 다음으로 지역의 정보화가 낮은 이유 또는 높은 이유로서 정보화 또는 정보관리의 역량이라는 개념을 논의하고자 한다. 이에 관하여는 3장에서 논의를 전

개할 것이며, 3장에서는 정보관리 역량의 향상 방안에 관한 시스템 사고 분석을 수행하고자 한다. 이러한 점에서 본 연구의 기본 구도는 아래와 같은 프레임으로 구성된다.

표 1. 본 연구의 기본 구도



제2절 지방자치단체의 정보관리 역량

본 연구에 있어서 두 번째 이론적 검토가 필요한 부분은 지방자치단체의 정보화관리 역량의 개념을 어떻게 규정할 것인가에 관한 질문이다. 지방자치단체 정보화의 개념을 광의로 규정할 때에 정보화관리 역량의 범위 또한 광의로 해석해야 할 것이다. 아울러 정보화의 성과를 의미하는 정보화 수준과 정보화를 추진할 수 있는 능력을 의미하는 정보화 역량의 구분 또한 필요하다. 본 절에서는 이에 관한 기존의 연구를 검토한다.

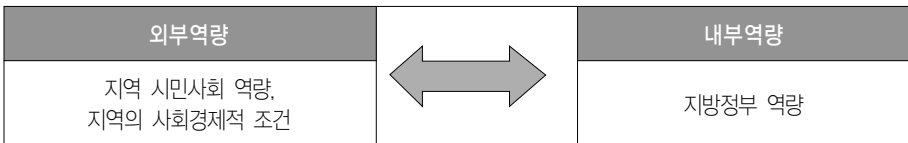
현 시대의 지역정보화를 감당할 수 있는 지방자치단체의 역량을 논의하기 위하여 보다 구체적으로 정보관리 역량이란 어떠한 의미를 지니는가를 살펴보기로 한다. 특히 여기에서는 기존의 연구에서 사용되었던 정보관리 역량에 관하여 검토하고자 한다.

앞서 논의하였듯이 역량이란 조직의 효과성을 제고하기 위한 조직 구성원의 능력으로 조직구성원의 업무와 관련성이 높은 특성을 의미한다. 이러한 정의를 정보관리역량에 적용한다면, “지방자치단체의 효과적 정보화를 제고하기 위한 조직 구성원의 능력으로서 정보화를 추진하고 관리할 수 있는 능력”을 지방자치단체의 정보관리 역량이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이렇게 역량의 개념을 정의한다고 하더라도, 명확하지 않은 용어들이 여전히 존재한다. 먼저 행위 주체로서 조직 구성원을 어디 까지 볼 것이냐의 문제이며, 정보화의 대상을 행정정보화에 국한시킬 것인가 아니면 지역 사회의 정보화까지 포함시킬 것인가, 그리고 개인의 능력으로 한정시킬 것인가 아니면 조직의 능력까지 포괄할 것인가의 문제이다.

먼저 윤두섭과 오승은은 그들의 연구를 통하여 ‘지방의 역량’을 지방자치단체의 역량을 의미하는 ‘내부 역량’과 지역시민사회의 역량을 의미하는 ‘외부 역량’으로 구분하고 있다 (윤두섭, 오승은 2007). 그리고 이들은 지방자치단체의 역량은 지역 시민사회의 역량과 밀접한 상관관계를 지니고 있음을 보여주고 있다. 이들의 분석은 지방자치단체의 역량과 지역 사회의 역량을 어느 정도 개념적으로는 구분할 수 있으나, 이들은 긴밀히 상호 연결되어 있다는 점을 보여준다. 이들의 분석 결과는 약간의 패러독스를 포함한다. 즉, 두 개념을 분리할 수 있으면서 동시에 분리하기 어렵다는 것이다. 이는 지역 정보화에 있어서도 마찬가지로의 곤란성을 제기한다. 지역의 행정정보화 역량과 지역 사회의 정보화 역량을 개념적으로 구분할 수는 있으나 실질적으로는 구분하기 어렵다는 것이다. 다만, 지역의 정보화를 선도적으로 추진하는 역할을 지방자치단체가 담당하고 있다는 점에서 여기에서는 시민사회의 역량보다는 지방자치단체의 역량에 초점을 두고자 한다.

■ 그림 1. 지방의 역량에 대한 이원적 접근 (윤두섭, 오승은 2007) ■



시민사회 역량과 행정 역량에 관하여 보다 심층적인 연구는 임석준과 이승중에 의해 2005년에 발표된 바 있다 (임석준, 이승중 2005). 이들은 시민사회의 역량과 행정역량이 독립적이라는 점을 가정하여, 2 by 2 매트릭스를 설정하고 있다. 즉, 시민사회의 역량도 낮고 행정역량도 낮은 경우를 ‘후견주의형 역량’이라

고 하여 정부와 사회는 개인적 네트워크를 통하여 정책을 집행한다고 하고 있다.

이에 비해 시민사회 역량도 높고, 행정역량도 높은 경우에는 ‘상호작용적 역량’이라고 하여 지방자치단체와 시민사회가 협력을 통해 정책을 집행한다고 한다. 하지만 행정역량은 높는데 시민사회 역량이 낮은 경우에는 ‘전제적 역량’이라고 하여 정부가 주도적으로 정책을 집행하는 경우를 의미하며, 거꾸로 시민사회 역량은 높지만 행정 역량이 낮은 경우에는 ‘다원주의 역량’이라고 하여 시민사회 구성원이 요구하는 정책을 정부가 추진하는 경우로 해석한다.

■ 그림 2. 행정역량과 시민사회 역량의 관계 ■

		시민사회 역량	
		낮음	높음
행정 역량	낮음	후견주의형 역량 정부와 사회는 개인적 네트워크를 통하여 정책을 집행함	다원주의 역량 정치적으로 강력한 시민사회 구성원이 요구하는 프로젝트를 정부가 실행함
	높음	전제적 역량 정부는 사회로부터 스스로를 격리시킴으로써 정부가 원하는 정책을 집행함	상호작용적 역량 지방정부와 시민사회가 배태적 (embedded) 관계를 형성함으로써 협력을 통해 정책을 집행함

(출처: 임석준, 이승중 2005)

임석준과 이승중의 연구를 지방자치단체의 정보관리 역량에 적용할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바에 의하면, 지방자치단체의 정보화 역량에 있어서 행정역량과 시민사회 역량은 상호 독립적이라기 보다는 상호 긴밀히 연결되어 있는 것으로 보인다. 즉, 시민사회의 정보화 역량은 높는데 지방자치단체의 정보화 역량은 낮은 경우, 또는 그 반대의 경우는 별로 없다는 것이다. 대체로 보면 시민사회의 정보화 역량과 지방자치단체의 정보화 역량이 동시에 높거나 낮거나 하는 것이 일반인 사례이다.

그렇다면, 우리나라의 지역 정보화에 있어서 ‘후견주의형 역량’의 사례와 ‘상호작용적 역량’의 두 가지 극단적 사례로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그런데 흥

미로운 것은 우리나라의 지역 정보화에 있어서 ‘후견주의형 역량’에 해당되는 지역의 경우 개인적 네트워크에 의해 정보화가 진행되었다기 보다는 중앙정부의 후견과 지원에 의해 정보화가 진행되었다고 해석하는 것이 옳을 것이다. 또한 ‘상호작용적 역량’의 모델은 광역시의 정보화에 해당되는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

다른 한편으로 지방자치단체의 역량이라고 할 때에 지방자치단체의 일반적인 역량과 정보관리 역량이 어떠한 관련성을 갖는가에 관하여 논의할 필요가 있다. 지방자치단체의 일반적인 역량을 규정하는데 있어서 정보관리 역량이 필수적으로 중요하다는 점은 강철구에 제기된바 있다 (강철구 2005).

“이런 점에서 지방정부의 IT 활용은 비용절감, 창의력 증대, 의사소통 개선, 서비스의 향상, 사기 양양, 업무처리에 있어서의 정확성과 신속성, 그리고 의사결정의 개선 등 변화를 수반하기 때문에, 지방자치단체의 혁신을 일으킬 수 있는 역량변수라고 볼 수 있으며, 행정변화 및 행정혁신 차원에서도 IT 정책은 지방정부의 혁신역량을 강화하는 가장 필수적인 요소임을 의미하기도 한다. (강철구 2005).”

이와같이 지방자치단체의 역량에 있어서 정보관리 능력 또는 정보화 능력이 고려되기 시작한 것은 비교적 최근에 들어서의 일이다. 최길수는 지방자치단체의 자치역량에 관하여 연구하면서, 역량의 요소와 수준을 검토한 바 있다. 여기에서 역량의 요소로서 정보관리 능력이 포함된 것은 인도네시아의 경우에 한정되었다. 특히 최길수의 연구에서 역량의 수준을 시스템, 조직, 개인으로 구분하고 있는 바, 정보관리 역량에 해당되는 MIS나 정보원은 조직에 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 유사한 분류를 이승중, 윤두섭(2005)의 연구에서도 볼 수 있다. 이들은 지방자치단체의 역량을 개인적 차원, 조직적 차원, 구조적 차원으로 구분하고 있다.

▣ 표 2. 역량의 요소와 수준 (최길수 2005) ▣

출처	수준	역량요소
UNFPA (2003)	시스템 (system)	경제성장, 정치안정, 법규의 구조, 시민사회의 성숙, 의사결정의 분권화 정도
	조직 (organization)	비전과 미션, 인적자원개발, 체제발전, 반복적인 기획·점검·평가과정, 조직간·조직내 화합, 자원의 유통
	개인 (individual)	인센티브와 동기, 조직의 기능을 수행할 수 있는 지식과 능력
Rep. of Indonesia (2001)	개인 (individual)	지식, 기술, 능력, 직장윤리
	제도 (institution)	MIS, 자원, 절차, 구조, 의사결정
	체제 (system)	법률적 구조, 지원정책
UNDP (1998)	시스템 (system)	정책, 법규, 관리 또는 책임, 자원, 절차
	조직 (Entity)	미션과 전략, 문화/구조와 능력, 절차, 인적자원, 재원, 정보원, 내부구조
	개인 (individual)	조직 또는 광범위한 체제내에서 효율적으로 기능할 수 있는 개인의 역량

지방자치단체의 정보관리 역량에 관하여 본격적으로 논의되기 시작한 것은 이 재성의 2007년도 연구에서 비롯되는 것으로 보인다. 그는 지방자치단체의 혁신 역량으로서 인적역량과 물적역량을 구분하면서, 인적역량의 전문성에 관한 지표로서 정보통신기술 활용을 포함시키고 있으며, 물적역량에 정보화 능력을 포함시켜 전자공공관리, 전자대민서비스, 전자민주주의를 지표로 활용하고 있다.

■ 표 3. 지방자치단체의 혁신역량 (이재성 2007) ■

대분류	소분류	변수	지표(설문문항 및 자료)
인적 역량	업무 능력	전문성	학력, 전문지식, 정보통신기술, 외국어
		문제해결능력	문제이해, 신속한 대응, 문제해결
		의사소통능력	청취기술, 의사전달기술
		조정능력	갈등예방, 설득, 조정·합의, 해결책 제시
		자원확보능력	협조관계 구축, 자원확보
		업무추진력	효율적 추진, 단호한 추진
		홍보능력	정책홍보, 여론수렴
	의지/ 태도	리더십	환경과 비전 연계, 명확한 비전 제시
		도덕성	투명한 업무처리, 부패방지제도 수립, 부패시정, 엄정 처리, 준법의식
혁신성향		혁신의지, 혁신아이디어 제시	
물적 역량	재정 능력	시민지향성	시민요구 파악, 신속 대응, 파트너십 형성, 대안제시, 피드백
		건전성	재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 세입세출총당비율, 지방채상환비율
	절차적 능력	효율성	세입예산반영비율, 투자비 비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율
		의사결정의 신속성	결재의 신속성
	정보화 능력	절차의 민주성	의견수렴
		전자공공관리	전자정부 구축 및 활성화 의지
		전자대민서비스	전자대민서비스 시스템 구축 수준
		전자민주주의	전자정부를 통한 시민참여 확대 의지

이재성은 이후의 연구에서도 정보화 능력을 지방자치단체의 정보관리 역량으로 등치시키고 있다 (이재성 2008).

“전자지방정부의 역량은 크게 세 가지 분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자적 공공관리(Digital Public Management)에 관한 분야, 전자적 공공서비스(Digital

Public Service)에 관한 분야, 전자적 참여민주주의(Digital Democracy)에 관한 분야이다. 지식정보시대에 지방정부의 정보화 능력은 이러한 세 가지 분야의 전자 지방정부 역량의 평가를 통해 살펴볼 수 있다. (이재성 2008)”

그러나 이재성이 전자지방정부의 역량이라고 나열한 세 가지 요소는 지방자치단체의 정보관리 역량이라기 보다는 지방자치단체의 정보화 수준에 해당되는 것이라고 할 수 있다. 전자적 공공관리, 전자적 행정서비스, 전자적 민주주의 등은 이미 제공되는 있는 정보 서비스를 의미하는 것이다. 정보관리 역량이란 왜 그러한 서비스가 잘 이루어지고 있는지 혹은 잘 이루어지지 않는지를 설명할 수 있어야 한다. 이는 마치 수험생이 좋은 성적으로 얻었다고 해서, 그 성적이 역량을 의미하는 것은 아닌 것과 마찬가지로이다. 역량이 뛰어난데도 불구하고 성적이 저조할 수도 있으며, 거꾸로 성적이 저조함에도 불구하고 역량이 뛰어난 수 있는 것이다. 이때에 성적과는 달리 개인적 능력으로서 IQ 또는 가정의 환경으로서 가정 수입, 그리고 학교의 수업 방식 등이 역량으로 분류될 수 있을 것이다.

이와 마찬가지로 지방자치단체의 정보화 수준 그 자체를 역량으로 분류하는 것은 현실에 대한 이해를 깊게 하기 보다는 오히려 혼란을 줄 위험이 있다.

지방자치단체의 정보관리 역량에 관한 혼돈을 줄이기 위하여 본 연구에서는 정보관리능력을 일반적인 역량을 구분하는 것과 마찬가지로 개인적 정보관리 역량, 조직적 정보관리 역량, 구조적 정보관리 역량으로 구분하고자 한다. 여기에서 개인적 정보관리 역량이란 지방자치단체에 정보관리를 담당하는 인력이 얼마나 많은가를 의미한다. 그리고 조직적 정보관리 역량이란 지방자치단체에 정보관리를 담당하기 위한 조직이 형성되어 있는가에 초점을 둔다. 특히 여기에서는 지방자치단체의 정보화 뿐만 아니라 지역사회의 정보화에 있어서 어떠한 조직이 주도하는가에 초점을 둘 수 있다. 마지막으로 구조적 정보관리 역량이란 정보화를 위한 투입을 의미하는 것으로서 정보화 예산과 시민의 요구를 포함시킬 수 있을 것이다. 이렇게 지방자치단체의 정보관리 역량을 정보화 수준과 분리하여 개념화하면 다음과 같은 분석틀을 도출할 수 있다.

■ 그림 3. 지방 정부의 정보관리 역량과 정보화 수준의 관계성 ■

지방 정부의 정보관리 역량			지역의 정보화 수준
개인적 역량	정보관리 담당자		➔
	공무원의 정보활용		
조직적 역량	지방자치단체의 정보관리 부서	지역사회의 정보화	
	지역사회 정보화 추진 조직		
구조적 역량	정보화 예산		
	시민의 정보 요구		

제2장 지역정보화의 전개와 지방자치단체의 정보화 수준

본 장에서는 우리나라의 지방자치단체에 있어서 정보화가 어떻게 진행되어 왔는지를 살펴보고, 최근 지방자치단체의 정보화 수준은 어떠한 상태에 도달하였는지를 검토한다. 이를 통하여 현재까지 지방자치단체의 정보화에 있어서 어떠한 문제점이 내포되어 있는지를 살펴본다.

제1절 지방자치단체의 정보화 과정

우리나라 지방자치단체의 정보화는 이원적으로 추진되어 왔다. 하나는 중앙정부 차원에서 일괄적으로 추진되어 왔던 국가정보화의 차원이며, 다른 하나는 지역의 재량성이 발휘될 여지가 많은 지역 정보화의 차원이다.

1. 국가정보화

우리나라 지방자치단체의 정보관리체계는 중앙정부 중심의 국가정보화의 일환으로 추진되어 왔다. 즉, 지방자치단체의 정보화가 본격적으로 추진되기 이전에 국가정보화가 추진되어 왔다는 것이다. 먼저 국가정보화는 다음과 같은 세 가지 단계를 거쳐서 이루어졌다 (한국지역정보개발원 2010).

- 1단계: 행정전산화의 추진 (1978- 1986)
- 2단계: 국가기간전산망의 보급과 이용 (1987-1996)
- 3단계: 국가사회정보화촉진 (1995-2010)

이러한 세 가지 발전단계는 기술적 변화의 단계이기도 하지만, 행정정보체계를 구축하고자 하는 법률의 정비단계와도 일맥상통한다. 먼저 1단계의 행정전산화 추진단계에서는 총무처(현 행정안전부)를 중심으로 하여 제 1차 행정전산화 기본계획 및 제 2차 행정전산화기본계획이 추진되는 시기였다. 두 차례의 행정전산화기본계획을 통하여 지방업무처리를 위한 도 단위 전산센터의 설치 및 통신망 구성에 이어 전 중앙행정기관의 상호연계 및 시군 단위까지의 정보망 형성을 통한 전국단위의 정보망 구축에 노력하였다.

2단계는 1986년에 제정된 전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률에 근거하여 움직이는 시기였다. 이러한 법률에 기초하여 1987년부터 행정전산망추진위원회가 가동되었으며, 이어서 금융전산망추진위원회, 교육연구전산망추진위원회 등이 설립되어 각자의 영역에서 정보화를 구축하였다. 이때에 설립된 국가기간전산망기본계획은 1987년부터 1996년까지 행정망, 공안망, 국방망, 금융망, 교육망의 5대 분야별 전산망 구축과 주전산기 보급을 주요 내용을 하였다. 이러한 국가기간전산망의 핵심은 행정전산망에 있었다. 행정전산망 추진위원회에서는 주민등록관리, 부동산관리, 자동차관리, 통관관리, 고용관리, 통계관리 등 6대 중점 업무를 추진 관리하였다.

표 4. 지방자치단체 정보화의 진화 단계

	1단계: 행정 전산화 (1978-1986)	2단계: 국가기간전산망 (1987-1996)	3단계: 국가사회정보화 (1997-2010)
목표	전산화	전산망	정보화
핵심	컴퓨터의 도입	네트워크의 구축	정보기능의 확산
범위	행정기관	행정부전체의 연결	행정부와 사회의 연결
주체	중앙정부	중앙정부 위원회	중앙정부 + 민간부문
정보	중앙집중	중앙-지방 분산	지방 분산
지방 역할	자료입력	자료유지	지역 정보화 (u-Korea)

(출처: 한국지역정보개발원 2010)

3단계는 1995년 7월에 제정된 정보화촉진기본법이 중점적으로 시행되었던 시기라고 할 수 있다. 이 시기는 이전의 2단계와는 완전한 차별성을 지닌다. 행정부의 입장에서는 초고속정보통신망을 구축하여 네트워크의 기능을 극대화시키고자 하였던 시기이며, 이에 부응하여 국가사회 전반에 걸친 인터넷의 보급이 급속히 확산되는 시기였다. 이 시기에 실행되었던 국가정보화 정책이 바로 1999년에 계획된 Cyber Korea 정책에 이어 2003년도의 e-Korea 정책 그리고 2006년도의 u-Korea 로 이어지는 대담한 정보화 정책이었다. Cyber Korea 정책은 물리 공간에 이어 가상적으로 구축되는 정보세계의 중요성이 강조되던 시기였으며, e-Korea 정책은 인터넷의 확산을 통하여 정보통신의 기능성이 사회 곳곳에 스며들게 하는 정책 목표를 지니고 있었다. 이에 비해 u-Korea 정책은 가상적인 정보세계를 물리적인 공간과 연결시킴으로써 물리적인 공간의 기능성을 극대화하고자 하는 정책이었다.

2. 지역정보화

지역정보화는 약간의 시간적 격차를 두고서 국가정보화를 따라 전개되어 왔다. 지역의 정보화는 지방자치단체의 주도에 의해서가 아니라 중앙정부의 주도 와 지원에 의해서 이루어져 왔기 때문이다. 한국지역정보개발원(2010)은 우리나라의 지역정보화를 다음과 같이 3단계로 구분하여 요약하고 있다.

1단계: 1980년대의 지방행정전산화의 시대

2단계: 1990년대의 지역정보화정책의 등장

3단계: 2000년대의 전자지방정부 및 지역정보화 도약

이러한 세가지 단계의 구분은 국가정보화의 단계에서와 마찬가지로 전산화, 전산망화, 그리고 정보화로 이어지는 발전단계라고 할 수 있다. 즉, 1980년대에는 지방자치단체 업무를 전산화하는데 초점을 두었으며, 1990년대에는 이를

네트워크로 연결시키는데 초점을 두었다고 할 수 있다. 특히 여기에서 주목해야 할 점은 1990년대에 비로소 ‘지역정보화’라는 용어가 등장하였다는 점이다. 이를 한국지역정보개발원(2010)은 아래와 같이 설명하고 있다.

“정부정책에 지역정보화라는 용어가 등장하게 된 것은 1990년 ‘정보사회종합 대책’에서부터이다. 이미 지방행정업무를 중심으로 전산화가 추진되었으나, 지역정보화는 더 이상 지역행정에만 국한되지 않았다. (한국지역정보개발원, 2010, p.38)”

이어서 2000년대에는 다양한 지방자치단체의 전산화 업무가 통합되어 오면서, 특히 u-Life 21 계획에 따른 유비쿼터스 컴퓨팅에 입각한 지역정보화가 추진되어 왔다. 즉, 2007년도에 3차 지역정보화추진기본계획으로 ‘u-life 21 기본계획’이 수립되었으며, 이후 u-City 구축사업을 목표로 다양한 사업이 추진되어 왔다. 이러한 노력은 이후 2009년도 국가정보화기본법의 제정에 따라 2010년 국가정보화 전략위원회가 구성되면서, 보다 자율적인 지역정보화가 추진될 법률적 기반이 조성되어 가고 있다. 하지만 과연 지방자치단체의 정보관리역량이 이를 감당할 수 있는가에 대해서는 지속적인 의문이 제기되고 있다. 이에 관하여 한국지역정보개발원은 다음과 같이 지적하고 있다.

“그러나 아직까지 실제 이러한 원칙을 실체화할 수 있는 역량이나 제도는 아직 미흡하며, 재정이나 인력 측면에서도 적극적이고 자율적으로 지역의 특성을 살린 지역정보화사업을 추진하는데 한계가 있다는 것 또한 현재 지역정보화를 바라보는 시각이다 (한국지역정보개발원, 2010, p.44).”

이상에서 개관한 지역정보화가 부드럽게 지속적으로 발전되어 온 것은 아니었다. 지난 30여년에 걸친 지역정보화는 최소한 다음과 같은 반복적인 문제점을 노정시켜 왔다.

첫째, 지역의 정보화는 지방자치단체가 아닌 중앙정부의 주도에 의해 추진되어 왔다.

둘째, 중앙 정부에 의해 추진된 지역정보화에 있어서 행정정보화는 비교적 통합적으로 추진되어온 반면, 지역사회의 정보화는 산발적으로 추진되어 왔다.

셋째, 지역정보화에 있어서 주도권을 행사하지 못해왔던 지방자치단체의 정보 관리역량은 정보화의 새로운 환경을 담당할 만큼 신장되지 못하였다.

제2절 최근의 지역정보화 추세: 유비쿼터스 지역정보화 —

최근에 이루어지고 있는 지역정보화의 가장 두드러진 특징 유비쿼터스 컴퓨팅의 접목이라고 할 수 있다. 유비쿼터스 컴퓨팅이 국가정보화에 접목되기 시작한 것은 하원규, 김동환, 최남희(2002)의 연구 이후 불기 시작한 u-Korea 정책에 기인한 바 크다. 이들은 u-city의 기본 구도에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.

“도시에는 수많은 공간(space), 사물(things), 그리고 사람(people)이 존재하며, 이에 따라 각기 다른 활동이 수행된다. 유비쿼터스 도시혁명의 발상은 이들을 하나로 연결시키는데 있다. 물리적인 요소들만을 대상으로 하는 전통적인 도시 계획은 이들을 하나로 연결시키지 못했다. 그것은 계획의 실패라고 하기 보다는 물리적 공간의 특성, 즉 시간과 거리, 그리고 공간의 고정성이라는 제약에서 비롯된 것들이었다. 인터넷과 같은 정보기술의 발달은 이러한 물리적 공간의 제약을 극복할 수 있는 실마리를 가져다 주었고, 지금 새롭게 부상하고 있는 유비쿼터스 정보기술 혁명은 공간, 사물, 사람, 그리고 활동을 어떻게 하나로 연결시켜 줄 수 있는가에 대한 해답을 제시해 주고 있다. (하원규, 김동환, 최남희, 2002)”

이러한 u-City의 구도는 보다 큰 u-Korea의 구도에서 나왔으며, u-Korea의 구도는 보다 큰 ubiquitous computing 구도에서 나왔다. 유비쿼터스 컴퓨팅은 1990년

대 초반에 제록스사에 근무하던 마크 와이저(Mark Weiser)에 의해 제시된 개념이다. 이는 기존의 전산화나 전산망화 또는 정보화와 궤를 달리하는 개념이었다. 마크 와이저가 제시하고자 하는 정보화의 비전은 물리공간에 존재하는 모든 컴퓨팅 기능을 정보공간으로 수렴시켜 사이버 공간을 만드는 것과는 정반대의 개념이었다. 그는 거꾸로 사이버 공간에 있는 정보기능들을 물리공간으로 끄집어 내어 물리공간에 뿌려놓으려고 한 것이었다.

유비쿼터스 컴퓨팅의 특성을 한 마디로 요약한다면, 컴퓨팅의 장소가 보편적인 공간과 사물로 확산되는 것이라고 할 수 있다. 이제까지의 정보화는 컴퓨터를 중심으로 하여 이루어져 왔다. 사무실 책상의 한 공간을 덩그러니 차지하고 있는 데스크탑 컴퓨터에 계산 기능, 문서작성 기능, 통신 기능 등이 집적되어 있다. 현대인은 무언가 작업을 하려면 사무실에 들어가야 하고, 사무실에 놓여있는 컴퓨터 앞에 앉아야만 한다. 1990년대 이후 급속하게 확산된 인터넷의 보급은 업무 뿐만 아니라 오락까지도 컴퓨터를 통하게 만들었다. 혈기왕성한 젊은이들이 PC방에 놓여있는 컴퓨터 앞에 하루 종일 죽치고 앉아서 게임에 열중하는 모습은 더 이상 놀라운 일이 아니다.

유비쿼터스 컴퓨팅은 정보화가 가져온 이러한 모습을 변화시킨다. 유비쿼터스 컴퓨팅은 컴퓨터에 집적된 기능들을 물리 공간과 사물들에게 이양시키고자 한다. 사무실과 공부방의 한 공간을 독재자처럼 차지하고 움직이지 않는 컴퓨터로부터 지적인 기능들을 환수하여 물리적인 공간과 사물들에게 넘기고자 한다. 이것이 바로 유비쿼터스 컴퓨팅을 처음으로 제안하였던 마크 와이저가 꿈꾸던 세계이다. 그는 “가장 심오한 기술은 스스로의 모습을 감추인 채 사라진 것처럼 보이는 기술이다”라고 선언하고 있다.

이와같은 유비쿼터스 컴퓨팅은 기존의 정보화와는 전혀 다른 노선으로 정보화의 방향을 틀어주었다. 이는 지역정보화에 있어서 획기적인 개념의 변화를 의미하는 것이었다. 기존의 정보화는 물리공간에 존재하는 기능들을 하나의 사이버 공간으로 집적시킨다는 점에서 하나의 세계로 집중시키는 개념이었지만, 유비쿼터스 컴퓨팅은 기존에 중앙집권화되어 있던 정보들을 지역에 산재되어 있는 물

리공간으로 원대복귀시키는 것을 의미하는 것이었다. 즉, 유비쿼터스 컴퓨팅은 정보화의 지역회귀 운동이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 유비쿼터스 컴퓨팅은 장기적으로 지역정보화의 방향성에 일대 혁신을 가져올 잠재력을 지니고 있는 것이다. 이를 반영하듯 2007년도 3월 3차 지역정보화촉진기본계획으로 ‘u-life 21 기본계획’이 수립되었다. u-Life 21 기본 계획에 제시되어 있는 중점 사업들은 많은 경우 기존의 정보화사업을 유비쿼터스 컴퓨팅 사업이라는 카테고리에 무리하게 포함시킨 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 유비쿼터스 컴퓨팅은 지역정보화에 활력을 가져온 측면이 있었다.

표 5. u-life 21 중점 추진과제 (행정안전부)

추진사업	구분	추진주체	기간(년)
지역정보 서비스 개발 및 보급	지역정보서비스 정보화전략계획	중앙부처	2007~2009 2011
	지역정보서비스 시범 및 확산사업	중앙부처	2008~2010 2009~2011 2008~2010
	지역정보서비스 공동사업 및 지역특화사업	자치단체	2008~2010 2009~2011
지역정보 플랫폼 개발 및 보급	지역정보플랫폼 정보화전략계획	중앙부처	2007
	지역정보플랫폼 시범개발 및 보급	중앙부처	2008~2009
지역정보 서비스 지원 및 확산	지역정보서비스 공모	중앙부처	2009~2011
	지역정보서비스 전국 보급	중앙부처	2009~2011
서비스 전달체계 수립	서비스 전달체계 정보화전략계획 수립	중앙부처	2009
	서비스 전달체계 시범 및 전국 확산	중앙부처, 자치단체	2010~2011
지역정보 통합센터 구축	지역정보통합센터 정보화전략계획	중앙부처, 자치단체	2007~2008
	지역정보통합센터 시범 및 전국 확산	자치단체	2008 2009~2011

추진사업	구분	추진주체	기간(년)
	지역정보통합센터 재해복구체계/보안관제/ 콜센터 구현	자치단체	2012~ 2008~2011 2008~2001
유비쿼터스 네트워크 정비	유비쿼터스 네트워크 정비 정보화전략계획	중앙부처	2008
	유비쿼터스 네트워크 정비 시범 및 확산	자치단체	2008~2011
	전자정부통합망 고도화	중앙부처	2012~
평가 및 인증체계 구축	평가 및 인증체계 정보화전략계획	중앙부처	2009
	평가 및 인증체계 시범 및 전국 확산	중앙부처	2010~2011
지역정보화 진흥지구 지정	지역정보화 진흥지구	중앙부처, 자치단체	2009~2011
지역정보화 법·제도 정비	지역정보화 관련법 정비	중앙부처	2008~2009
지역간 정보격차 해소 지원	정보화 기기 보급	자치단체	2009~2011
	정책수립 및 교육지원	중앙부처	2008~2011
지역정보화 기반조성	자치단체 공간행정체계 구축	중앙부처, 자치단체	2008~2011
	전자정부 정보보안/ 원격접속환경체계 구축	중앙부처, 자치단체	2008~2011
	자치단체 정보자원관리체계	중앙부처, 자치단체	2008~2011
자치단체 행정정보 시스템 고도화	시군구 행정정보시스템 고도화	중앙부처, 자치단체	2007~2011
	주민서비스 통합정보시스템 구축	중앙부처, 자치단체	2007~2011
정보화마을 조성	프로그램관리자 육성	자치단체	2007~2011
	정보화마을 운영위탁 등 위탁 용역 추진	중앙부처	2002~2014
	정보화마을 신규마을 조성	중앙부처	2002~2014

자료: 행정자치부, '제3차 지역정보화촉진기본계획' 「u-Life 21 기본계획」 2007.10.(재구성)

그러나 <표 5>와 <표6>에서 명확히 드러나듯이 유비쿼터스 지역정보화 사업의 대부분은 여전히 자치단체가 아닌 중앙부처에 의해서 추진되는 것으로 계획되었다. 자치단체가 주체가 된다고 하더라도, 기존 정보서비스의 통합과 확산을 담당하는 정도에 그치는 것이었다. 다음의 지역인프라 정보화 추진 경과를 보면, 이는 보다 명확해진다. 행정안전부에서는 u-City 구축기반 조성사업을 통하여 u-City 서비스 표준모델을 마련하고자 노력하여 왔으며, 공간정보 활용에 관한 융합서비스를 추진하여 왔다.

▣ 표 6. 지역인프라 정보화 추진 경과 ▣

사업명	범위/내용	문제점 및 개선방안
u-지역 인프라 구축 사업	<ul style="list-style-type: none"> • u-지역정보화 기본계획수립 연구용역 (2006.8~2006.12) • 제3차 지역정보화촉진 기본계획 (u-Life 21 기본계획) 수립(2007.10) • ‘지역정보서비스 전달체계 개선방안수립’ 사업추진(2008.12~2009.6) • 지역정보플랫폼 구축 사업(2009.9~) 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 시스템간 통합·연계를 통한 융·복합 서비스 창출을 위해 공통플랫폼의 개발·보급과 정보자원의 효율적 활용을 위한 지역 정보통합센터 구축 추진
u-city 구축 기반 조성 사업	<ul style="list-style-type: none"> • u-City 구축 활성화 기본계획을 수립 (2006) • u-City 6개 테스트베드 구축(2007.12~) • 서비스 표준모델을 마련(2009.12) 	<ul style="list-style-type: none"> • u-City간 서비스 상호운용성 확보와 정보보호 대책 강구
공간 정보 활용 행정 융합서비스 체계 구축 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 행정업무에 공간정보 연계·활용 방안 수립(2008.3) • 국토부와 중북투자 방지를 위한 통합 공동추진 합의(2008.6) • 행정융합서비스 구축 추진(2008.12~) • 관련법제도 정비방안 마련(2009~) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사범기관 대상으로 시범적용을 통한 성과와 제도개선사항을 사전 검증하고, 서비스수요를 분석하여 계획 수정
사이버침해 대응지원 센터 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 사이버침해대응체계 기본방향 검토안 작성(2006.9) • 시·도 사이버침해대응센터 설치계획수립 (2007.12) • 사이버침해대응지원센터 구축 및 시도연계 (2008.10~2009.5) 	<ul style="list-style-type: none"> • 침해사고 분석·대응을 위한 전문가 확보 • 사이버침해 및 사이버위협에 대한 유관기관과의 공조체계구축 및 경험의 축적

자료 : 2008 전자정부추진시행계획(안) 및 2009 행정안전부 정보화촉진시행계획(안)

물론 유비쿼터스 지역정보화 사업으로서 지방자치단체가 주체가 되어 지역의 고유한 상황에 특화된 사업도 추진되어 왔다. <표 7>에 제시되어 있는 사업들이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

▣ 표 7. 2009년 지역기반 u-서비스지원사업 추진내용 ▣

과제	지역	주요 내용
목조문화재 u-안전 관리시스템구축	전라 북도	• 국가, 도 지정 목조문화재 200개소(14개 시군)대상으로 침입감시, 화재 조기 발견 등의 재난관리체계 구축 및 대응체계 마련의 서비스 표준모델 개발
체험형 u-오동도자연 생태공원 서비스구축	여주시	• 오동도에 유비쿼터스 기술을 활용하여, 천혜의 자연생태환경을 과학적으로 관리하고, 관광객에게 u-생태체험 서비스 개발
u-비즈니스 선도 지역(ubi-Z) 구축	강릉시	• 기존 독립적으로 추진되던 환경, 헬스, 관광서비스를 경포도립공원, 시외버스터미널, 강릉휴게소를 연계한 융합서비스 모델개발
녹색IT기반 탄소배출량관리 서비스 구축	광주 광역시	• 공동주택/공공기관 탄소배출량 측정 및 감축 유도 서비스, 탄소배출권 모의거래시스템, 대기환경 모니터링 시스템, 스마트 계량시스템 구축 등 u-City 융·복합을 통해 u-환경 및 관광 서비스 모델 개발
u-IT기반 도시시설물 안전 서비스 모델 구축	부산 광역시	• 다양한 도시시설물의 안전을 실시간으로 관리하고, 재난에 신속히 대처하며, 체계적인 통합관제가 이루어질 수 있는 u-IT 기반 도시시설물 안전 서비스 모델 구축
새와 사람이 공존하는 u-천수만 생태관광 모델 구축	서산시	• 서산 천수만을 대상으로 수질오염 모니터링, 밀렵/쓰레기 무단투기 등의 환경감시 서비스, 농작물 피해예방 서비스, 생물다양성관리계약서비스 등의 단위 서비스 융·복합을 통해 u-환경 및 관광 서비스 모델 개발
u-상쾌한 문화공간 서비스 구축	경주시	• 경주지역 주요 문화재(대릉원, 첨성대, 안압지 일대) 및 세계문화 엑스포 공원에 u-체험서비스, 사적지 u-방범/방재 서비스, 안압지 수질모니터링, u-쉼터서비스, u-자전거서비스, 무인발권 서비스 모델 개발
USN기반 도심 시설물 안전관리 시스템 구축	제천시	• 도시조명관리, 결빙지역 안내관리, 도로시설물 원격안전 계측 및 독거노인 대상의 독거노인 안심서비스 등 융·복합 통합관리 서비스 개발
위치정보기반 u-Guide 서비스구축	인천 광역시	• 세계도시축전행사 중 u-IT 신기술을 활용한 u-City 기반조성 • 전시장 행사 및 관람동선을 연동하여 최적화된 관람스케줄 제공 • 관람객의 현재 위치에서 근접한 부대시설 및 행사장 정보 제공

(자료: 2010년 정보화백서)

유비쿼터스 지역정보화는 지역사회에 국한되는 것은 아니었다. 최근 지역정보화의 가장 큰 특징은 초기의 지방행정의 정보화와 함께 지역사회의 유비쿼터스 컴퓨팅화의 접목이라고 할 수 있을 것이다. 다음의 표는 이러한 경향성을 보여주고 있다.

표 8. 시군구 행정정보화 추진경과

단체	추진 내용
고도화를 위한 BPR/ISP [2004.10~2005.6]	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 21개 업무영역에 대한 프로세스 중심의 31개 영역으로 업무 재설계 • 고도화 추진전략 수립
시군구 정보화 공통기반 시스템 구축 사업 [2005.9~2006.12]	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 시군구 표준 공통기반환경 구축(HW 9종, 상용SW 14종 도입) • 사용자 규모에 따라 4가지 유형으로 구축(대형1, 대형2, 중형, 소형)
시군구 행정종합정보고도화 1차 구축사업 [2005.12~2006.8]	<ul style="list-style-type: none"> • 행정업무통합처리 표준시스템 구축 • 여성, 위생, 내부행정, 감사, 법제, 의회 6개 시스템 고도화
시군구 행정종합정보고도화 2차 구축사업 [2006.6~2006.12]	<ul style="list-style-type: none"> • 복지, 환경, 지역산업, 민방위 4개 행정업무 시스템 고도화 • 1차 사업 개발시스템 결과물 6개 시군구 시범 적용
시군구 행정종합정보고도화 3차 구축사업 [2007.5~2008.3]	<ul style="list-style-type: none"> • 1,2차 개발시스템을 전국 확산 보급(2007.5~ 12) • 수산, 도로교통, 농촌, 문화, 보건, 기획, 공보 7개 업무 추가 고도화 개발(2007.5~2008.3)
행정환경변화에 대응한 지원 [2010~]	<ul style="list-style-type: none"> • 공간정보 확산, 새주소체계 마련, u-City, 민원서비스 선진화 추진, 그린 IT추진, 행정구역 개편에 안정적 대응 • 시군구 CS전산장비(주민, 지적, 도로교통 등) 교체 추진

자료 : 행정안전부, '2008 전자정부추진시행계획' 및 2010 행정안전부 내부자료, 2009 정보화 백서 재인용.

2000년대에 들어서서 지방의 행정정보화는 초기에는 업무 프로세스 중심으로 재설계 및 고도화 사업에 초점을 두고 진행되다가 중반기에는 업무 프로세스의 통합에 역점을 두고 추진되어 왔다. 즉, 2004년에서 2008년까지는 기존의 행정업무 시스템의 통합과 고도화에 초점을 두어 왔다고 할 수 있다. 하지만 2010년도를 기점으로 하여 행정정보화의 초점은 '행정정보환경변화에 대응한 지원'이라는 방향으로 급격히 변화되고 있다. 이때 행정정보환경의 변화는 곧 유비쿼터스 지

역정보화를 의미하는 것이다. 즉, u-City의 확산은 물론이고 새로운 공간정보 서비스의 구상을 포함하는 것이다. 이처럼 최근의 유비쿼터스 지역정보화는 지역 사회의 정보화는 물론이고 지방행정의 정보화에 이르기 까지 깊숙이 영향을 미치고 있다고 할 것이다.

그러나 모든 u-city 사업이 이처럼 지역의 고유한 특성을 반영하는 것은 아니다. 김현성의 연구에서 지적하고 있듯이 지방자치단체의 독자적인 u-city 구축 노력이 경쟁적으로 이루어짐에 따라 민간 사업자에 대한 의존도가 높아지고, 이는 결과적으로 천편일률적인 u-city 구축 계획으로 이어지고 있다 (김현성 2009). 이는 근본적으로 지방자치단체의 정보관리 역량이 미흡한 상황에서 u-city 에 대한 과도한 욕심이 부른 부작용이라고 할 수 있을 것이다.

제3절 지방자치단체의 정보화 수준

앞서 논의한 바와 같이 우리나라 지방자치단체의 정보화는 크게 두 차원으로 진행되어 왔으며, 이는 각기 지방자치단체의 정보화 수준에 큰 영향을 미쳤다. 중앙정부 차원의 일괄적 국가정보화는 지방자치단체의 정보화 수준을 균등한 수준으로 끌어올렸다고 할 수 있다. 그러나 지역의 정보화 및 유비쿼터스 정보화 단계에 있어서 이러한 균등한 정보화는 보장되지 못하였다.

1. 전자정부 차원의 정보화 수준

그렇다면, 우리나라의 지역정보화는 시도별로 어떠한 수준으로 발전되어 왔는가? 여기에서는 이에 관한 기존의 연구를 검토하여 보고자 한다. 먼저 지방자치단체의 정보화 수준에 관한 지속적인 연구는 한국지역정보개발원에 의해 추진되어 왔다. 가장 최근의 연구는 2008년도에 제출된 보고서로서 '2007년도 지방자치단체 전자정부추진평가' 보고서를 들 수 있다. 여기에서는 자치단체의 전자정

부 수준을 평가하기 위하여 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 평가하고 있다.

<표 9>는 광역자치단체의 전자정부수준을 평가하기 위한 기본지표이다. 기초자치단체를 평가하기 위한 기본지표는 이와 거의 유사하다. 두 가지 평가지표간의 차이점은 광역자치단체에는 정보화마을 지원수준, 변화관리를 위한 제도개선 실적, 성과에 대한 시민 설문조사 등이 포함되는데 반하여, 기초자치단체에는 이러한 지표가 포함되지 않는다는 점이다 (한국지역정보개발원 2008).

표 9. 기초자치단체의 기본 평가지표

부문	측정항목	산식
투입	정보화 투자 예산비율	- (정보화투자예산총액 / 기관전체예산) x 100
	정보화인력비율	- {정보화인력 (5급이상*5점)+(6급*3점)+(7급이하*2점)+(기능직*1점)}/ 기관전체인력수
	정보시스템 구축 실적	- ((협의조정에서 추진허용 또는 조건부허용 건수*3점)+(신청 반려*1점))
변화 관리	정보화교육수준	- ∑(기관전체 공무원의 정보화교육 이수점수)/기관 전체공무원수
	자체 정보화 교육 실적	- 개최건수(50%) - {∑(참여공무원수*정보화교육별 교육시간)/기관 전체공무원수}(50%)
	주민정보화 교육실적	- {∑(과정별 참여주민수*과정별 교육시간)/기관 전체공무원수}
활용	시군구 행정정보시스템 활성화	- 이용활성화 계획 수립여부(10%) - 시스템 이용률(70%) - 시스템 기능개선 요청건수(20%)
	GIS 활용실적	- 10개 분야 47개 업무분류표 중 GIS 활용 업무수(40%) - GIS DB 구축종수(30%) - 도로, 상·하수도의 DB 구축비율(30%)
	m-Government 활용수준	- SMS 활용실적: SMS 발급건수 / 전체주민수(50%) - PDA 및 테블릿 PC 활용수준: PDA 및 테블릿 PC 활용 업무수 (50%)
	홈페이지 수준	- 부록 참조
성과	우수사례	- 우수사례에 대한 정성평가
공통	홈페이지 개인정보 노출건수	- 행정안전부의 공공기관 홈페이지 개인정보 노출 진단 결과 인용
	보안 수준	- 보안 활동 체크리스트 활용

(출처: 한국지역정보개발원 2008)

이러한 지표에 따른 평가 결과를 이 보고서에서는 명확하게 제시하지 않고 있다. 아마도 피평가기관인 지방자치단체들에게 돌아갈 불이익을 고려하여 평가결과를 명확하게 발표하지 않는 듯 하다. 그러나 <표 10>을 살펴보면 서울시의 기초자치단체들이 여타의 시도들에 비해 월등히 높은 점수를 받고 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 인천시의 기초자치단체들에 비하여 서울시의 기초자치단체들이 높은 점수를 받고 있다.

표 10. 기초자치단체 전자정부 수준 평가결과

측정항목	시도별														행정계층별			인구규모별					
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	시	군	구	10만 미만	10만 ~ 30만	30만 ~ 50만	50만 이상	
정보화투자 예산비율(%)	1.12	0.54	0.92	0.65	0.70	0.62	0.61	0.93	0.96	1.07	0.83	0.56	0.71	0.60	1.04	0.95	0.71	0.84	0.78	0.78	0.92	1.01	
정보화 인력비율(점수)	0.03	0.04	0.06	0.04	0.08	0.04	0.05	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	
자체정보화 시스템 구축실적(점수)	21.24	2.44	9.88	8.20	13.20	5.60	12.40	21.39	6.78	20.17	5.94	9.64	11.09	8.70	23.80	18.12	9.87	12.41	9.70	10.99	20.17	24.10	
정보화교육수준 (점수)	1.11	0.57	0.74	0.37	0.29	0.95	0.55	0.44	0.55	0.76	0.69	0.38	0.55	0.20	0.33	0.48	0.45	0.77	0.46	0.56	0.71	0.67	
자체 정보화 교육 실적	계획실적 (건수)	25.48	40.25	26.63	4.90	10.20	21.80	7.60	19.00	17.22	33.42	5.00	11.79	21.59	9.00	31.30	19.65	17.21	23.77	16.92	20.72	24.52	22.33
	교육실적 (시간)	5.94	3.94	3.80	2.89	3.13	2.08	3.33	5.11	2.69	10.00	3.30	2.31	3.73	3.23	4.26	4.52	3.76	4.41	3.72	4.54	4.66	4.36
주민정보교육수준 (시간)	0.45	0.35	0.30	0.37	0.30	0.13	0.35	0.58	0.39	1.44	0.69	0.22	0.59	0.24	0.67	0.56	0.58	0.33	0.56	0.51	0.36	0.47	
시군구 행정 정보 시스템 이용 활성화	계획 수립 및 이행여부 (점수)	3.04	4.75	4.13	4.00	4.60	4.00	4.06	4.94	3.00	2.44	3.64	5.23	2.70	4.90	4.00	3.86	3.94	4.01	3.89	3.86	3.86	
이용률(%)	이용률(%)	86.60	85.25	89.95	85.33	88.97	87.83	87.23	82.93	84.62	85.31	82.92	85.02	85.54	84.45	86.68	84.19	84.90	86.94	84.86	85.45	85.96	85.31
	기능개선 요청건수	22.44	31.19	11.88	25.00	33.40	26.60	13.80	23.39	16.22	16.42	10.44	11.43	17.77	10.26	21.35	22.11	11.45	25.01	11.61	21.35	24.62	33.52
GIS 활용 실적	GIS 활용 업무 수							16.61	5.50	3.67	3.00	5.00	5.00	3.17	12.90	16.23			1.68	8.97	5.00	9.95	
	GIS DB 구축중수							15.58	5.61	3.42	4.19	6.21	4.50	4.22	9.80	15.61			1.42	9.10	4.60	9.33	
	도로, 상하수도의 DB 구축 비율							77.16	21.61	11.63	18.37	24.94	20.02	27.06	41.30	72.70			7.63	38.81	22.82	47.91	
m-Government 활용수준	SMS 활용실적 (주민1인당 발급건수)	1.39	2.18	0.87	1.81	0.94	0.96	0.80	2.25	1.73	3.71	1.63	1.20	3.00	2.15	2.61	2.03	2.51	1.39	2.59	1.81	1.33	1.53
	PDA 및 테블릿 PC 활용업무수	5.84	3.13	3.00	2.70	4.00	3.00	2.60	6.13	5.17	9.75	4.50	1.79	5.23	2.87	7.65	6.67	3.97	4.13	4.11	5.52	4.71	6.71
홈페이지 수준(점수)	72.61	61.44	64.16	59.10	63.73	64.31	66.78	66.21	62.37	65.14	65.92	60.17	66.77	69.96	76.07	68.88	65.24	65.98	65.07	66.10	69.84	69.36	
우수사례(점수)	2.92	2.94	2.88	1.80	3.00	2.80	2.40	2.87	3.00	3.00	2.88	2.71	2.86	3.00	2.90	3.47	2.36	2.78	2.46	3.11	2.95	3.52	
홈페이지 개인정보 노출건수	108.52	63.94	14.50	6.70	211.60	431.00	62.40	317.5	14.00	358.17	81.31	60.50	41.50	82.70	110.60	185.23	90.08	106.86	84.16	74.07	219.76	306.86	
보안수준(점수)	8.40	7.25	8.75	7.10	8.80	7.20	7.30	8.32	7.11	10.50	7.31	7.86	8.18	6.57	9.30	8.40	7.72	7.91	7.77	7.92	8.43	8.43	

(출처: 한국지역정보개발원 2008)

2008년도 한국지역정보개발원의 연구보고서는 지방자치단체의 정보화수준에 대해서 명확한 평가결과를 제시하지 않고 있으며 이에 따라 지방자치단체들간의 명확한 비교를 보여주지도 않고 있다. 다만, 각 지표들간에 있어서 자치단체들간에 커다란 격차가 있다는 점을 보여주고 있다.

표 11. 지방자치단체 홈페이지 평가지표

평가 요소	평가항목	주요측정항목
전자적 공공관리	정보보호 Privacy Security	사이트에 프라이버시 또는 보안에 대한 정책이나 언급 프라이버시 정책에 접속여부 프라이버시 보호 조직이나 기관 명시 개인정보를 보유 명시 프라이버시 정책에 개인정보 유출 방지 공지 개인정보 이의제기의 수용여부
	접근성 Usability	홈페이지 길이 정보소외계층 사용의 편리성 사이트 맵 관련 서식의 제공여부 검색기능 사이트의 업데이트 정도
전자적 서비스	서비스 Service	관련 기관의 링크 지방정부의 조례나 규칙 제공 지방정부 부서의 미션을 명시 온라인으로 각종 간행물/발행물을 제공 외국어 사이트 제공 관련 공무원의 이메일 등 소통 정보제공
	내용구성 Contents	인·허가에 대한 확인 시스템 전자조달 제공 사이트 불만사항 제기 여부 게시판 운영 정도 온라인 민원처리 응답속도
전자적 시민참여	온라인 참여 Citizen Participation	온라인 의견 수용 단체장에게 직접 의견 제출 및 피드백 온라인 포럼(토론) 제공 전자회의 운영 설문조사

자료: 이재성 2008

지방자치단체들의 정보화수준에 대하여 보다 명확한 평가결과를 보여주는 것은 2008년도 이재성의 연구이다. 이재성은 기초지방자치단체 230여개의 홈페이지를 분석하여 그 정보화 수준을 평가하고 있는데, <표 11>은 그가 사용한 평가 지표이다.

여기에서 이재성은 크게 세가지 평가요소를 제시하고 있다. 첫째는 전자적 공공관리로서 이는 정보보호와 행정정보에 대한 접근성의 평가항목으로 구성된다. 둘째는 전자적 서비스로서 각종 정보 서비스와 전자적 행정민원 제공으로 그 평가항목이 구성된다. 셋째는 전자적 시민참여로서 시민들에 대한 온라인 의견 수용, 단체장에 대한 피드백, 온라인 포럼, 전자 회의, 설문조사 등의 여부를 통하여 평가한다.

■ 표 12. 기초자치단체의 지역별 정보화수준 ■

시도	Privacy Security		Usability		Contents		Service		Citizen Participation		합계
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
서울	16.12	0.66	27.64	2.17	33.64	2.05	47.20	2.30	31.52	3.38	156.12
부산	9.94	1.23	21.94	4.52	22.19	6.85	39.75	9.19	1306	4.55	106.88
대구	12.00	0.00	17.75	1.75	23.13	83	34.00	4.27	14.75	3.80	101.63
인천	12.80	1.22	20.20	3.25	23.40	1.57	31.60	2.06	16.30	5.71	104.30
광주	12.80	0.44	23.40	2.30	20.40	4.61	25.40	7.12	15.00	5.29	97.00
대전	13.20	0.44	23.40	3.20	23.00	3.08	29.60	4.27	19.60	5.77	108.80
울산	9.60	2.40	23.00	2.34	22.80	4.08	24.60	6.46	18.40	4.50	98.40
경기	13.52	4.56	24.35	3.30	27.65	6.97	22.74	8.74	18.71	6.27	106.97
강원	10.72	4.76	21.67	3.54	24.11	5.01	24.83	4.52	11.33	4.60	92.67
충북	8.67	2.42	21.17	2.29	21.67	3.62	24.17	3.71	12.33	7.15	88.00
충남	11.63	1.25	23.19	3.14	17.81	4.43	18.19	4.18	14.06	4.52	84.88
전북	12.14	2.95	21.21	2.80	26.07	4.46	19.14	3.25	11.50	4.25	90.07
전남	10.73	1.60	23.32	2.73	26.86	4.27	28.68	4.63	15.73	5.24	105.32
경북	11.65	4.34	22.74	2.91	22.30	6.89	21.00	5.752	14.17	7.06	91.87
경남	11.15	2.20	25.40	3.16	19.50	5.78	24.85	7.96	15.85	6.33	96.75
평균	11.78	2.03	22.69	2.89	23.64	4.30	27.72	5.23	16.15	5.23	101.98

자료: 이재성 (2008)

230개 기초자치단체에 대한 이재성의 평가결과는 아래와 같다. 여기에서 가장 높은 점수는 서울시의 기초자치단체들로서 156.12점을 얻었으며, 가장 낮은 지역은 충남의 기초자치단체들로서 84.88점을 얻었다. 최하점과 최고점은 거의 두 배

가까운 차이를 보이고 있으며, 이는 대단히 큰 격차를 의미하는 것이다. 더군다나 어느 하나의 자치단체가 아니라, 서울지역에 속한 기초자치단체들의 평균점수와 충남지역의 기초자치단체들의 평균점수가 두 배 가까이 차이를 보인다는 것이기 때문에, 그 격차는 이미 구조적인 뿌리를 지니고 있는 것으로 이해할 수 있다.

그렇다면 이러한 격차는 왜 발생하는 것일까? 이재성은 가장 중요한 원인중의 하나로 인구규모를 들고 있다. 아래의 표는 그의 분석 결과를 보여주고 있다. 이는 흥미로운 시사점을 제공해 준다. 즉, 인구가 작은 지역보다는 인구가 큰 지역이 높은 수준의 정보화를 보여주는 경향이 있는 것은 사실이지만, 인구가 너무 많은 경우에는 오히려 정보화 수준이 떨어진다는 분석 결과이다. 즉, 30만면에서 50만명 규모의 도시에서는 124점의 점수를 얻었지만, 50만명이 넘어서는 도시에서는 정보화 수준의 점수가 오히려 116점을 떨어지는 것이다. 가장 큰 차이는 전자적 민원 서비스에 있어서 중규모의 도시가 오히려 대규모의 도시보다 시민이 필요로 하는 서비스를 제공하기 쉽기 때문인 것으로 보인다. 또한 이러한 결과가 나타난 중요한 이유는 인구 규모가 대단히 큰 서울시의 경우에는 기초자치단체 구 단위의 홈페이지에 접속하기 보다는 서울시의 홈페이지에 접속하는 경우가 더 많기 때문인 것으로 평가된다. 즉, 규모가 큰 도시의 시민들은 기초자치단체의 전자정부 서비스를 이용하기 보다는 광역자치단체의 전자정부 서비스를 이용하기 때문인 것으로 평가된다.

표 13. 지역별 정보화수준과 도시규모의 상관성

구 분	Privacy Security		Usability		Contents		Service		Citizen Participation		합계
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	
10만 미만	11.21	3.57	22.07	3.46	22.77	6.12	24.28	7.20	13.18	5.61	93.52
10~30만 미만	12.04	3.48	23.43	3.24	24.08	6.21	27.19	10.16	16.54	6.89	103.29
30만~50만 미만	13.42	2.68	24.65	4.40	28.02	6.63	35.84	11.51	22.81	8.48	124.74
50만 이상	12.70	2.86	25.10	2.95	26.95	6.50	30.40	12.18	21.30	7.84	116.45
평 균	12.34	3.15	23.81	3.51	25.45	6.37	29.43	10.26	18.46	7.21	109.50

자료:이재성 (2008)

2. 지역사회 차원의 정보화 수준

앞에서는 지방자치단체의 내부적인 행정정보화 수준의 격차를 논의하였다. 여기에서는 지역사회의 정보화 수준에 관하여 살펴보고자 한다. <표 14>는 정보통신부가 해체되기 전까지 수행되었던 정보화실태조사의 결과이다. 여기에서 격차는 이용률이 가장 높은 도시와 가장 낮은 도시의 격차를 의미한다. 2007년도 현재 광역시도별 인터넷 이용율은 서울과 울산이 86%대를 기록하면서 가장 높았으며, 전남이 60%로 가장 낮았다. 이와 함께 충남, 경북, 경남 모두 60%대의 인터넷 이용률을 보여주고 있다.

표 14. 광역시도별 인터넷 이용률 격차 추이

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
전체	56.6	59.4	65.5	70.2	72.8	74.8	79.0	
지 자 체 별	서울	63.4	66.0	69.1	73.6	76.1	78.1	86.4
	부산	52.0	55.3	64.0	69.7	70.8	73.5	82.5
	대구	50.0	54.5	63.6	68.8	70.4	73.0	78.1
	인천	61.2	61.6	69.9	73.2	75.9	79.2	84.8
	광주	56.6	57.1	71.1	75.8	77.9	78.7	82.9
	대전	61.8	59.1	71.8	72.5	75.3	75.9	82.3
	울산	63.9	67.8	74.6	79.1	81.8	83.6	86.1
	경기	64.5	66.9	69.6	75.5	77.8	79.7	84.8
	강원	51.0	52.6	55.7	63.5	65.9	67.2	72.9
	충북	48.6	53.6	61.5	66.4	69.1	70.7	74.3
	충남	45.2	45.5	56.0	57.9	63.1	65.1	68.9
	전북	51.8	54.0	59.5	65.2	67.6	68.6	68.4
	전남	43.0	48.6	53.3	58.7	63.0	63.4	60.3
	경북	48.8	51.8	60.0	59.4	63.6	65.1	63.8
	경남	46.1	52.2	62.1	68.4	70.7	71.5	68.4
제주	56.1	61.8	59.6	66.9	67.8	70.1	74.3	
격차	20.9	22.3	21.36	21.2	18.8	20.2	26.1	

(출처: 한국인터넷진흥원, 2001-2007 정보화실태조사, 2008 정보화 백서)

문제는 이러한 격차가 시간이 흐름에 따라 지속적으로 감소되지 않고 있다는 데에 있다. 2001년도에는 가장 높은 이용율을 보인 서울지역과 가장 낮은 이용율을 기록한 전남의 격차가 20.9%였지만, 2007년도에는 이 격차가 오히려 26.1%로 증가한 것이다. 이렇게 지역간 정보화 수준의 격차는 시간이 흐를수록 점점 더 벌어지고 있다. 이는 인터넷 이용율에 그치는 것이 아니라고 생각된다. 휴대폰이나 스마트폰의 이용율 역시 지역에 따라 큰 격차를 보일 가능성이 높다.

표 15. 최근의 지역별 인터넷 이용율 변화

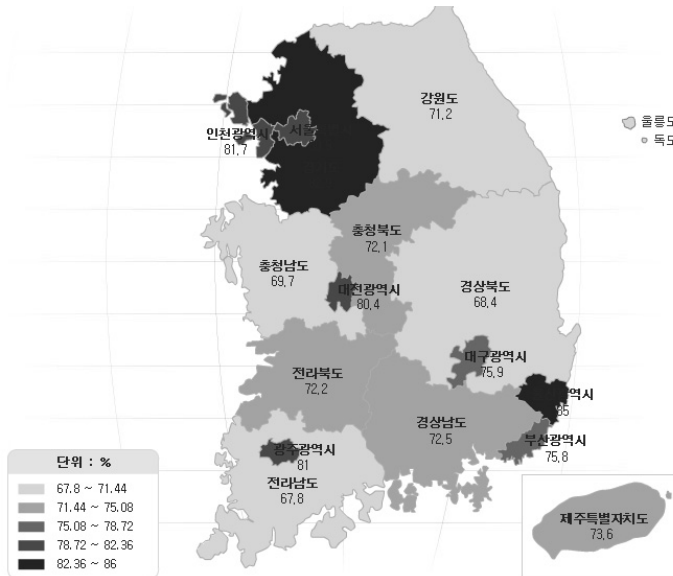
시도별	2007	2008	2009	2010
전국	75.5	76.5	77.2	77.8
서울특별시	79.5	80.1	80.6	80.9
부산광역시	73.6	74.2	75.0	75.8
대구광역시	73.5	74.1	74.7	75.9
인천광역시	79.0	80.7	81.3	81.7
광주광역시	78.7	79.6	80.2	81.0
대전광역시	76.1	77.3	78.8	80.4
울산광역시	82.9	83.6	84.0	85.0
경기도	80.5	82.0	82.6	82.9
강원도	68.7	70.2	70.7	71.2
충청북도	70.4	71.1	71.4	72.1
충청남도	66.9	67.7	68.4	69.7
전라북도	69.3	70.7	70.9	72.2
전라남도	65.3	66.5	66.6	67.8
경상북도	65.9	66.4	67.3	68.4
경상남도	71.2	72.0	72.2	72.5
제주특별자치도	70.3	71.2	72.2	73.6

자료: 2011년도 국가통계포털

<표 15>는 국가통계포털 사이트에 제시되어 있는 인터넷 이용율의 변화 추이다. 앞의 한국인터넷진흥원의 조사와는 다소 차이가 나는 통계자료이지만, 여전히 지역간 격차가 크다는 점을 보여주고 있다. 2010년도의 경우 가장 높은 정보화를 나타내는 곳은 울산광역시의 85%와 경기도의 82.9% 그리고 서울시의

80.9%를 들 수 있다. 서울시의 인터넷 이용율이 경기도보다 낮게 나타나 있는 것은 통계의 오류일 수도 있을 것이다. 이러한 점에서 한국인터넷진흥원의 과거 조사결과를 참고할 필요가 있다. 여기에서도 2007년도의 가장 높은 인터넷 이용율(울산 82.9%)와 가장 낮은 이용율(전남 65.3%)의 격차는 17.6% 였지만, 2010년도의 격차는 17.2%로서 그다지 개선되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다.

■ 그림 4. 2010년도 지역별 인터넷 이용률 ■



(2011년 국가통계포털 kosis.kr)

<그림 4>는 2010년도 지역별 인터넷 이용률의 분포를 지도상에서 보여주고 있다. <그림 4>에서 확인할 수 있는 것은 인구가 밀집되어 있는 대도시일수록 인터넷 이용율이 높다는 것이다. 이는 인구비율이 높은 도시지역일수록 인터넷 환경이 좋다는 것을 의미한다. 거꾸로 지역적으로 인구가 분산되어 있는 지역에 대한 인터넷 서비스가 열악하다는 점을 의미한다. 지역적으로 넓은 곳에 인구가 산재되어 있을 때, 인터넷 서비스를 위해 투입해야 하는 비용이 증가하기 때문인 것으로 보인다.

이와같은 지역간 정보화수준의 격차는 인터넷이 보편적 서비스로 인식되고 있는 21세기에 있어서 정부부문에서 지속적으로 지원을 해야 할 인프라로 생각된다. 특히 인구밀집지역에 대한 비용 투자가 집중적으로 이루어지고 있는 휴대폰 및 스마트 폰 시장을 고려한다면, 이와같은 지역간 격차는 앞으로 더욱 더 크게 벌어질 것으로 전망된다. 휴대폰과 스마트폰을 중심으로 하는 무선인터넷 환경은 향후 유비쿼터스 컴퓨팅 환경의 정보화 수준에 직결되는 IT 기반이다. 지역의 유비쿼터스 컴퓨팅 환경을 조기에 정착시키기 위하여는 지방 정부의 차원에서 또는 중앙정부의 차원에서 보편적 서비스 제공이라는 측면에서 무선인터넷 기반의 확충에 대한 공적 지원이 요구된다.

3. 유비쿼터스 정보화 수준

유비쿼터스 지역정보화의 핵심은 지역의 물리공간과 사이버 공간을 얼마나 원활하게 연결시킬 것인가에 달려 있다고 할 수 있다. 물리공간과 사이버 공간이 연결되는 경험은 이미 네비게이션을 통하여 경험한 바 있다. GPS 기기에 의해 전국의 모든 도로들이 인터넷상에서 제공되는 지도정보와 쉽게 연결되었다. 그러나 10m 내외의 오차를 지니는 GPS 위치정보만 가지고는 보다 정교한 유비쿼터스 정보화를 추진할 수 없다. 고도의 유비쿼터스 정보화를 위하여 절실히 요구되는 것이 물리적 공간의 정보화이다. 이는 장기적으로 u-City를 구현시키는데 있어서 초석이 될 뿐만 아니라, 각종 민원 서비스를 제공하는데 있어서도 출발점이 된다.

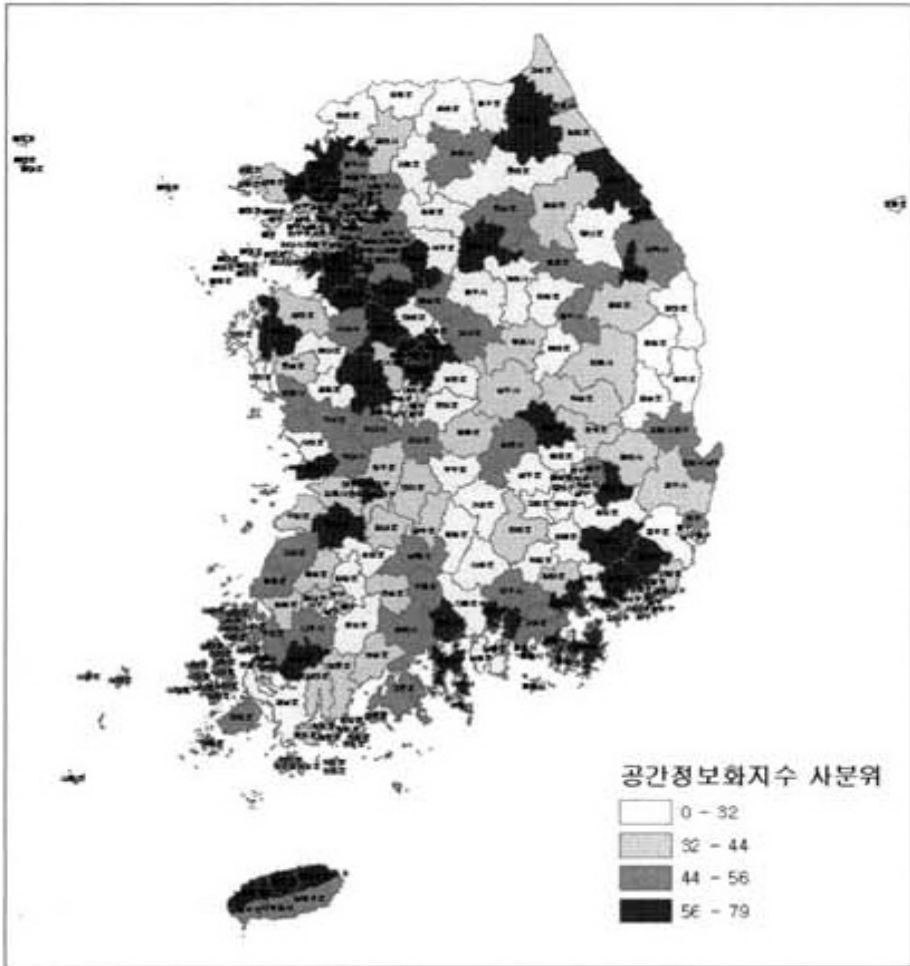
이와같은 공간정보화가 지방자치단체에서 어느 정도의 수준으로 이루어지고 있는지에 관하여는 김결과 김영호가 연구한 바 있다 (김결, 김영호, 2010). 이들은 아래와 같은 설문조사를 통하여 전국 248개 지방자치단체의 공간정보화 수준을 평가하였다.

표 16. 지자체의 공간정보화에 관한 조사 프레임

부문	조사항목	조사내용	발전단계			
			도입 단계	활용 단계	통합 단계	9-거버넌스
인프라 부문	기관장관심	GIS추진에 대한 자치단체장의 관심정도	●	●		
	GIS 전담조직	GIS전담부서 지정 여부	●	●	●	
	GIS 전문인력	지자체내 GIS 전담인력 수	●	●		
	GIS교육훈련	GIS전문지식 습득을 위한 교육훈련 지원 및 GIS 교육실적	●	●		
	GIS 계획/제도화	GIS 구축 및 운용관련 계획, 조례, 지침 재정과 운영		●	●	
	장비보유/성능	GIS SW라이선스 관리, DB 및 사용조건 대비 GIS HW용량 및 처리속도	●	●		
GIS 구축 및 활용 운영 부문	국가GIS사업 추진/활용	중앙정부가 추진하는 국가 GIS사업 추진 및 활용정도	●	●		
	수치지도 보유/개선	수치지형도(1/1000) 보유 및 보유량, 갱신여부	●	●		
	GIS활용시스템 구축/활용	자체 GIS활용시스템 추진 및 활용정도		●		
	대시민 GIS 서비스	인터넷을 통한 GIS 데이터 제공 수준		●	●	●
	공간정보유통	GIS 데이터를 국가공간정보 유통망에 제공하는 수준		●	●	
연계 통합 부문	SW일원화	지자체의 GIS 활용시스템을 위한 공통 GIS SW도입 여부	●	●		
	조직내 공간정보 공유	지자체와 부서간의 GIS 데이터 공유 정도		●	●	
	유관기관과 GIS 데이터공유	지자체와 GIS 데이터를 공유하는 유관기관의 범위			●	●
	공간정보 통합관리	지자체내 공간정보 통합관리 수준 (SDW 등)			●	●

자료: 김걸, 김영호 2010

그림 5. 지역별 공간정보화의 수준 (김걸, 김영호 2010)



<그림 5>에 나타난 이들의 연구 결과는 지역별 공간정보화의 수준이 높은 지역은 인구밀집도 높은 대도시 지역이라는 점을 보여준다. 즉, 공간정보화 지수는 “서울시를 포함한 광역시에서 두드러지 높은 수치를 보여주며, 도·시·구·군의 순으로 나타난다. 공간정보화지수의 평균값은 광역시 67.7점, 일반시 56점, 도 55.1 점, 구 40.4점, 군 34.4 점으로 광역시의 공간정보화 수준이 평균적으로 가장 높고, 군의 공간정보화 수준이 평균적으로 가장 낮게 나타났다. 전반적으로 광역시

의 공간정보화지수가 군의 두 배에 해당하며 이는 대부분의 공간정보화 사업이 광역시를 중심으로 이루어지고 있음을 시사한다 (김걸, 김영호 2010)”고 말하고 있다.

이들의 분석 결과에서 흥미로운 점은 광역시의 공간정보화가 군의 두 배에 해당된다는 점이다. 이는 앞서 논의하였듯이 서울시 기초자치단체의 홈페이지 수준이 충남의 그것보다 두 배에 달하고 있다는 이재성의 연구를 상기시켜 준다. 또한 공간정보화지수의 지도와 2010년 지역별 인터넷 이용율을 비교하여 보면, 상당히 유사한 분포를 보여주고 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 인터넷 이용이라는 전통적인 정보화에 있어서 지역간 격차가 유비쿼터스 컴퓨팅 환경에 있어서도 그대로 이어질 것이라는 점을 시사하여 준다. 이는 매우 중대한 문제이다. 유비쿼터스 컴퓨팅 환경은 지역적으로 분산되어 있는 물리적 공간에서 보다 더 요구되는 정보 서비스임에도 불구하고, 밀집도가 높은 광역시에서 유비쿼터스 컴퓨팅이 보다 원활하게 제공될 가능성이 높다는 점을 의미한다. 결국, 유비쿼터스 서비스를 보다 필요로 하는 지역에서는 오히려 유비쿼터스 서비스를 제공받는데 어려움을 겪을 가능성이 높다는 것이다.

이상의 분석을 통하여 세 가지 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 지방 정부의 행정정보화를 포함하는 지역정보화는 중앙정부의 주도에 의해 이루어져 왔다.

둘째, 지역정보화는 유비쿼터스 컴퓨팅 환경의 도래에 따라 공간정보화를 중심으로 하여 지방자치단체와 정보화와 지역사회의 정보화가 상호 긴밀한 연계를 지니면서 발전해야 한다.

셋째, 지방 정부의 정보화 수준은 지역별로 커다란 격차가 존재한다. 특히 광역시는 높은 정보화 수준을 보이는 반면, 인구 밀집도가 낮은 군 지역은 낮은 수준을 보이고 있다.

제3장 정보화관리 역량의 문제점과 강화 방안

2011년 현재에 있어서 지방자치단체의 정보화를 논의하는데 있어서 지방자치단체는 더 이상 객체로 머무를 수 없으며, 적극적으로 지역 정보화의 주체로 나서야 한다. 몇 가지 이유에서 그러하다.

첫째는 지난 30여년간 중앙정부 주도하에 지역정보화가 이루어졌으며, 중앙정부의 주도에 의해 표준화되어야 할 행정정보화는 이제 어느 정도 궤도가 올라섰기 때문이다. 이는 통일성과 표준화를 강조하는 중앙집중식 정보화가 강력히 요구되는 시기가 지나갔다는 점을 의미한다. 지역정보화의 현장에 있어서 중앙정부는 자연스럽게 주도권의 행사를 축소할 수 밖에 없으며, 그 빈 공간을 지방자치단체가 채워 나가야 할 때인 것이다.

둘째는 이미 지방자치제도는 정치적으로 성숙된 단계에 들어서 있기 때문이다. 자치단체와 지방의회간의 논의를 통하여 지역 주민이 가장 필요로 하는 서비스가 무엇인지를 결정할 수 있는 정치적 리더십이 이미 확보되어 있으며, 이러한 정치적 리더십의 토대 위에서 지방자치단체의 주도하에서 정보화를 이루어 나가는 것이 정치적으로 자연스러운 정책과정이다.

셋째는 정보화의 내용이 물리적 공간을 중심으로 하는 유비쿼터스 정보화를 지향하고 있다는 점이다. 더 이상 과거와 같이 전국에 있어서 하나의 가장 효율적인 사이버 공간을 구축하는 것은 정보화의 방향이 아니다. 거꾸로 지역마다 수백 개 또는 수천 개의 주민친화적 물리적 공간을 개발하고 이를 사이버 공간에 연결함으로써 그 공간적 가치를 최대화시키는 것이야말로 유비쿼터스 정보화가 지향하는 바이며, 이를 가장 잘 수행할 수 있는 주체는 지역주민과 지방자치단체이다.

이처럼 지방자치단체의 적극적인 주도(initiative)가 요구되는 것이 정보화의 시

대적 상황이자 요구라고 할 수 있다. 그러나 이러한 상황에서 자연스럽게 제기 되는 질문이 있다. 과연 지방자치단체가 그러한 시대적 소명을 감당할 수 있을 만한 역량이 있는가? 아직 그러한 역량을 갖추고 있지 못하다면, 향후 어떠한 방안을 통하여 지방자치단체의 정보관리 역량을 향상시킬 수 있을 것인가? 이는 현 시대의 지역 정보화를 새로운 차원으로 도약시키기 위하여 필수적으로 탐색해야 할 질문이다. 본 장에서는 이러한 질문들에 관하여 탐색하고 논의하고자 한다.

제1절 지방자치단체의 정보화관리 역량 현황과 문제점 — II

앞에서 살펴보았듯이 지방자치단체간 정보화 수준의 편차가 크다는 점 그리고 지방자치단체의 정보화 수준이 대체로 낮다는 점은 우리나라 지방 정보화의 큰 특징이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 특성이 발생하는 근본 원인은 지방자치단체의 정보관리역량의 편차와 미흡한 수준에서 찾을 수 있을 것이다. 본 연구에서는 지방자치단체의 정보관리역량을 앞서 지적하였듯이 개인적 역량(인력), 조직적 역량(추진 기관), 그리고 구조적 역량으로서 정보화 예산에 관하여 살펴보고자 한다. 이와같은 지방자치단체의 정보화관리 역량의 현황을 살펴본 다음에 본 장의 후반부에서는 지방자치단체의 정보화관리 역량을 어떻게 강화시킬 것인가에 관하여 논의한다.

1. 개인적 역량 (인력)

지방자치단체의 정보화 수준이 낮은 것은 지방자치단체의 공무원이 낮은 정보관리 역량을 지니고 있다는 점을 시사하여 준다. <표 17>은 지방자치단체 공무원의 혁신역량 중의 하나로서 정보통신활용 능력을 조사한 결과이다 (이승중 2006).

표 17. 지방자치단체 공무원의 혁신역량

행위자	전문지식	정보통신 활용	외국어	전문성 지수
단체장	79,314	61,724	57,726	66,255
부단체장	83,246	68,328	60,688	70,754
실·국장	77,250	64,410	51,994	64,551
과장급 이하	75,308	76,476	55,612	69,132
평균	79,150	68,000	56,750	67,966

자료. 이승종 외, 2006

위의 표는 지방 정부 공무원이 정보통신활용 능력이 외국어 활용 능력에 비해서는 높으나 전문지식의 수준보다는 훨씬 낮다는 점을 보여주고 있다. 또한 우리나라 지방자치단체 공무원의 정보관리 역량은 자신이 가지고 있는 종합적인 전문성 지수보다 낮은 단계라고 할 수 있다. 이러한 정도의 역량을 가지고 지방자치단체 또는 지역사회의 정보화를 추진하는데 있어서 주도권을 지닐 수는 없다 (노승용 2010).

특히 위의 표에서 정보관리능력이 높은 직급으로 갈수록 떨어진다는 점을 유의해서 살펴볼 필요가 있다. 전문지식이나 외국어 능력은 과장급 이하의 직원보다 단체장이나 부단체장의 능력이 높다. 이는 단체장이나 부단체장이 전문적인 업무나 외국어 구사가 필요한 국제 회의 등을 주도해 나갈 수 있다는 점을 의미한다. 그러나 정보관리능력에 있어서만큼은 과장급 이하의 능력에 비해 단체장이나 부단체장 및 실국장의 능력이 현저하게 떨어진다. 이는 지방자치단체에 있어서 상급자에 의한 정보화의 추진 또는 정보화 추진 상황에 대한 상급자의 감독이 효과적으로 이루어지기 어렵다는 점을 의미한다.

결국, 지방자치단체의 공무원들에게 있어서 정보관리능력은 각자의 업무 추진 능력에 비해서 낮은 상태라고 할 수 있다. 대외적으로는 지역사회의 정보화를 주도적으로 추진하기에 낮은 수준의 역량을 가지고 있을 뿐만 아니라, 대내적으로도 정보화를 추진하고 감독하기에는 지방자치단체의 고위직 공무원들의 정보관리역량이 현저하게 낮은 수준이라고 평가된다. 이는 결국 공무원들의 정보화

교육에 관한 필요성을 시사하여 준다. 하지만, 향후 지방 공무원들에 대한 정보화 교육은 하급직보다는 상급직에 초점을 두고 이루어져야만 실효성을 가질 수 있을 것이라는 점을 시사하여 준다.

이와 유사한 경향은 2010년 정보화 백서를 통해서도 관찰된다. 아래의 표에 의하면 지방자치단체에 있어서 정보화책임관은 광역자치단체에 있어서는 1급에서 3급에 이르는 고위직으로 임명되어 있는데 반하여, 기초자치단체의 경우 대부분의 정보화 책임관은 4급에서 5급 심지어는 6급의 하위직으로 임명되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 고위직 공무원에 의한 효과적인 정보화 추진이 어렵다는 점에서 향후 기초자치단체의 정보화책임관에 대한 직제 조정이 필요할 것이라는 점을 시사하여 준다.

▣ 표 18. 지방자치단체 정보화책임관(CIO) 현황 ▣

(단위 : 명)

구분	기관수	1급	2급	3급	4급	5급	6급	미지정
전체	246	1	16	9	51	157	5	7
광역	계	16	1	11	3	1	-	-
	특별시	1	1	-	-	-	-	-
	광역시	6	-	5	1	-	-	-
	도	9	-	6	2	1	-	-
기초	계	230	-	5	-	50	157	5
	시	75	-	4	6	11	50	1
	군	86	-	-	-	16	66	2
	구	69	-	1	-	23	41	2

자료 : 한국지역정보개발원, '자치단체 정보화조직 및 인력운용 개선방안연구', 2009, 2010 정보화 백서.

2. 조직적 역량 (추진 조직)

정부의 업무 추진은 공무원 개인의 역량에만 의존하는 것은 아니다. 개인적 역량이 부족하다고 하더라도 업무를 수행하기 위한 조직이 갖추어져 있다면, 조직에 기반을 두어 업무를 추진할 수 있다. 즉, 조직에 근거를 두어 정보통신 기

술을 흡수하고, 부족한 역량을 보완하기 위하여 민간기관의 업무 협조를 구할 수도 있다. 그렇다면 지방자치단체의 정보관리 역량에 있어서 조직적 역량은 개인적 역량의 부족함을 채우고 있는가? <표 19>는 그러한 가능성이 그다지 높지 않다는 점을 시사하여 준다.

표 19. 광역자치단체별 정보화조직 구성현황

시도	부서		담당(개)
서울	정보화기획단	정보화기획	정보기획, 글로벌전자정부, IT투자심사, 콘텐츠기획, 인터넷서비스, 통계정보, 통계분석(7개)
		정보시스템	IT기획, 정보자원통합, 지원, 개발, 행정포털(5개)
		지리정보	GIS기획, GIS개발, GIS운영(3개)
		정보통신	ICT기획, BCN, 개인정보보호, 사이버보안, 보안관제, 정보격차개선, 통신민원(7개)
		유시티추진	u-정책, u-서비스, u-인프라(3개)
부산	유시티정보담당관	유시티정보기획, 유시티사업, 유시티인프라, 정보자원관리, 도시정보, 생활정보, 정보보호, 정보시스템(8개)	
대전	정보통신과	정보기획, 인터넷, 행정정보, 정보보호, 정보통신, 공간정보(6개)	
인천	정보화담당관	정보기획, 행정정보, 도시정보, 인터넷, 정보관리, 정보보안, 통계분석, 정보통신(8개)	
광주	정보화담당관	정보기획, 행정정보, 정보보호, 정보통신(4개)	
대전	정보화담당관	정보기획, 행정정보보안, 인터넷, 지리정보, 정보통신(5개)	
울산	정보화담당관	정보기획, 생활정보, 행정정보, 도시정보, 정보통신, 방송미디어(6개)	
경기	정보화기획단	정보정책, u-정책, 도정정보, 시스템운영, 정보보호, 정보화지원, 통신민원, 정보통신(8개)	
	기획행정담당관	정보통신(1개)	
강원	정보화담당관	정보기획, 행정정보화, 지역정보화, 통신(4개)	
충북	정보화담당관	정보기획, 행정정보, 정보진흥, 인터넷, 정보통신, 정보보호(5개)	
충남	정보화담당관	유비쿼터스, 행정정보, 정보보호, 정보지원, 정보통신(5개)	
전북	행정지원관	정보화지원, 통신관리(2개)	
전남	정보통신담당관	기획보안, 지역정보, 행정정보, 정보통신(4개)	
경북	정보통신담당관	정보정책/진흥/보호, 행정정보, 통신(5개)	
경남	정보통계담당관	정보기획, 행정정보, 정보화진흥, 인터넷홍보, 정보통신, 통계(6개)	
제주	정보정책과	정보전략, 정보서비스, 정보관리, 정보통신(4개)	

자료: 한국지역정보개발원, 2010.

<표 19>에서 서울시는 비교적 방대한 규모의 정보화추진 조직을 갖추고 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 서울시 이외의 광역자치단체들의 정보화 담당 조직은 소규모로 이루어져 있어서 전통적인 행정정보화 업무만을 담당하고 있다. 이는 서울시와 여타 광역자치단체간의 정보화수준에 큰 격차가 발생할 수 밖에 없는 이유이다.

그렇다면 기초자치단체의 정보화 추진 담당기관은 어떠한가? 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 정보화추진 조직은 훨씬 더 열악한 형편이다. 아래의 표는 기초자치단체별 정보화전담 부서의 현황을 보여주고 있다. 여기에서는 시와 군의 기초자치단체간에 현격한 격차가 있음을 보여주고 있다. 즉, 시의 경우 전체의 절반 이상의 자치단체가 전담부서를 지니고 있지만, 군의 경우 전담부서를 지니고 있는 자치단체는 하나의 자치단체 뿐이었다. 이에 비해 구의 자치단체는 비교적 고른 분포를 보여주고 있다.

▣ 표 20. 기초자치단체의 정보화 전담부서 현황 ▣

	전담부서	전담/일반부서	일반부서
시	47	20	10
군	1	1	60
구	18	15	36
전체	66	36	106

자료: 한국지역정보개발원, 2010.

이처럼 군의 기초자치단체들에게 있어서 정보화 전담 부서가 거의 전무하다는 점은 지방자치단체의 정보관리역량에 있어서 조직적 역량의 차이가 현격하다는 점을 의미한다. 즉, 공무원의 개인적 역량은 전반적으로 낮은 수준으로서 자치단체간에 큰 차이를 보이지 않는다고 할지라도, 조직적 역량에 있어서는 자치단체간에 큰 차이를 보이는 것이다. 이지방자치단체 및 지역사회의 정보화 수준에 커다란 격차가 발생하는 이유로서 정보관리에 있어서 큰 격차를 보이는 지방자치단체의 조직적 역량에서 그 이유를 찾아야 할 것으로 보인다.

특히 이러한 조직적 역량의 차이는 최근 유행처럼 번지고 있는 유비쿼터스 지역정보화, u-City 사업의 추진에 있어서 두드러지게 나타나는 것으로 보인다. 앞의 표에서 유비쿼터스 지역정보화를 전담하여 추진하는 부서를 갖추고 있는 광역자치단체는 서울시가 유일하다. 여타의 자치단체는 전통적인 행정정보화를 담당할 정도의 전담 부서를 지니고 있거나 많은 기초자치단체의 경우 그나마 전담 부서도 가지고 있지 못하다.

이러한 상태에서 다양한 기술적 지원이 요구되는 유비쿼터스 지역정보화를 서둘러 추진하는 경우 부작용의 발생이 예상된다. 즉, 자치단체의 역량을 벗어나서 무리하게 추진하는 경우, 민간기업에 의존할 수 밖에 없다는 것이다. 이 경우 민간기업의 추진에 대해서 적절한 관리감독을 수행하기 어려울 경우, 민간기업의 주도권을 따라가게 되고, 결과적으로 지역 사정에 적합한 정보화를 추진하기는 어렵게 된다.

3. 구조적 역량 (예산)

개인적 역량과 조직적 역량이 부족한 상태에서 최후에 기대할 수 있는 것은 사회구조적 역량이다. 사회 구조적 역량으로서는 재정적인 측면에서 예산을 논의할 수 있다. 즉, 얼마나 많은 예산을 투입하는가이다. 예산은 구조적 역량의 대표적인 요소이다. 예산은 사회구조적인 요인 즉, 도시의 인구규모나 경제적 활동 수준에 의해 결정되기 때문이다.

아무리 개인적 역량과 조직적 역량이 부족하다고 하더라도 많은 예산을 투입한다면 정보화 수준을 높아질 수 있을 것이기 때문이다. 물론, 투입되는 예산이 곧 바로 정보화 수준을 높인다고 할 수는 없다. 아무리 많은 예산이 투입된다고 하더라도 공무원의 개인적 역량과 조직적 역량이 떨어진다면, 예산 투입이 정보화 수준을 향상시키는데에는 한계가 있을 것이다. 하지만 개인적 역량과 조직적 역량이 낮은 상황에서 투입되는 예산 규모마저 낮다면 지방자치단체의 정보화 수준은 낮아질 수 밖에 없을 것이다. <표 21>은 지역별 정보화사업 예산의 규모를 보여주고 있다.

표 21. 지역별 정보화사업 예산 (2006~2009)

구분	2006	2007	2008	2009	2008~ 2009 증감률	지역별 비교
계	396,475	504,714	290,626	312,969	7.7	100
서울	23,119	32,330	60,142	90,828	51.0	29.0
부산	51,455	2,937	9,987	14,505	45.2	4.6
대구	15,477	16,097	8,339	11,031	32.3	3.5
인천	3,056	5,925	18,484	28,643	55.0	9.2
광주	600	8,310	4,894	2,060	-57.9	0.7
대전	1,449	2,687	1,152	974	-15.5	0.3
울산	3,191	4,013	7,773	1,642	-78.9	0.5
경기	96,660	166,330	97,282	68,539	-29.5	21.9
강원	19,258	7,740	13,370	12,105	-9.5	3.9
충북	17,769	12,573	8,808	12,870	46.1	4.1
충남	20,378	173,016	18,508	8,515	-54.0	2.7
전북	9,334	9,178	7,747	5,423	-30.0	1.7
전남	32,422	15,484	9,252	7,536	-18.5	2.4
경북	14,785	10,704	7,991	17,853	123.4	5.7
경남	79,465	23,854	12,941	19,106	47.6	6.1
제주	8,058	13,535	3,957	11,339	186.6	3.6

자료 : 행정안전부, '정보화사업 협의조정시스템(2006~2009)'

<표 21>에서 확인할 수 있듯이, 지역별 예산 규모는 개인적 역량이나 조직적 역량보다도 더 큰 격차를 보여주고 있다. <표 21>의 지역별 비교를 보면, 서울시와 경기도가 전체 예산의 50%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 서울시의 경우 2008년도에서 2009년도까지 정보화사업예산이 50%이상 증가하였지만, 광주 지역이나 울산지역 등은 오히려 큰 폭으로 감소하였음을 보여준다. 물론 경북, 경남, 제주 지역의 정보화예산이 큰 폭으로 증가하였지만, 그 규모가 다른 지역에 비해 워낙 작았기 때문에, 정보화 사업에 큰 효과가 있었으리라고 추론하기는 어렵다.

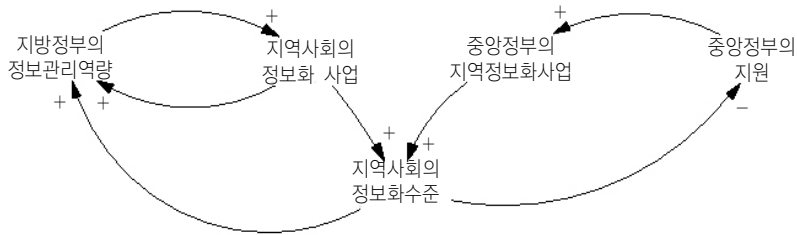
결국 지방자치단체의 정보관리역량은 개인적 역량과 조직적 역량 그리고 구조적 역량으로서 예산규모에 있어서도 지역별로 큰 격차를 보이고 있으며, 전반적

으로 정보화를 주도적으로 추진하기에는 미흡한 것으로 보인다. 이러한 역량의 한계는 특히 대규모 예산 투입이 요구되는 유비쿼터스 지역정보화에 있어서 두드러진다 (정지원, 2009).

제2절 지방자치단체의 정보화관리 역량 강화 방안

앞서 살펴보았듯이 지방자치단체의 정보화는 두 가지 종류의 방식에 의해 추진되어 왔다. 하나는 지방자치단체에 의해 독자적으로 추진되는 방식이며, 다른 하나는 중앙정부의 주도에 의해 추진되는 방식이다. 이제까지의 추진방식은 주로 후자에 의해 추진되어 왔다고 할 수 있다. 특히 행정업무의 골간을 이루는 행정정보화는 행정자치부의 주도에 의해 추진되고 또 통합되어 왔다. 이러한 지방의 정보화 메커니즘은 <그림 6>을 통하여 도식화될 수 있다.

■ 그림 6. 지방의 정보화에 관한 두 가지 메커니즘 ■

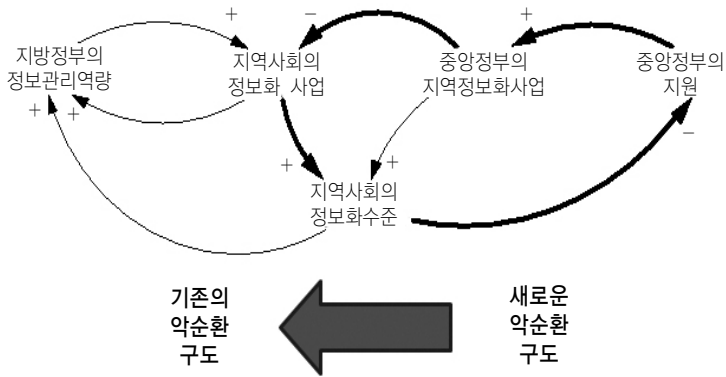


그러나 향후 지방의 정보화는 중앙정부에 의한 추진보다는 지방자치단체에 의한 추진이 훨씬 더 큰 역할을 할 것으로 보인다. 이러한 점에서 점점 더 지방자치단체의 정보관리 역량의 중요성이 부각되고 있다. 여기에서는 지방자치단체의 정보관리 역량을 향상시킬 수 있는 방안을 논의하고자 한다.

현재까지 지방자치단체의 정보관리 역량은 지방의 정보화에 비해 크게 향상되지 못하였다고 할 수 있다. 이는 지방자치단체의 정보관리역량을 저하시키는 악

순환 구도가 존재하기 때문이다. 즉, 지방의 정보화 수준을 향상시키려는 중앙정부의 개입이 오히려 지방자치단체의 정보관리 역량을 저해하여 온 것이다. 이에 관하여는 <그림 7>에 표현되어 있는 인과지도에서 악순환 구도가 어떻게 창출되어 왔는가를 보여주고 있다.

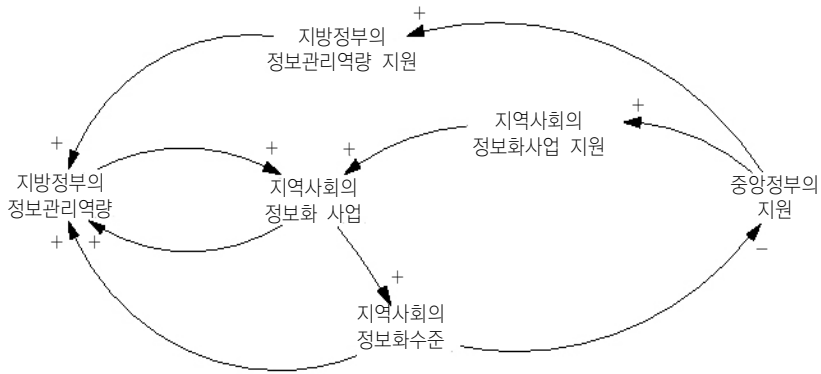
■ 그림 7. 지방자치단체 정보관리역량의 악순환 구도 ■



중앙정부의 주도하에 지역정보화 사업이 추진될수록, 지방자치단체의 정보화 사업이 약화된다. 이러한 지역정보화의 중앙정부 의존성은 지방자치단체가 스스로의 지역정보화를 주도할 필요를 느끼지 못하여 왔다. 이는 장기적으로 지방자치단체의 정보관리역량을 훼손하는 결과로 이어진다. 결국 중앙정부의 지역정보화사업은 지역사회의 정보화수준을 단기적으로는 향상시키지만, 장기적으로는 지방자치단체의 정보관리역량을 훼손함으로써 말미암아 지역사회의 정보화 수준을 향상시키는데 걸림돌로 작용한다는 것이다.

이러한 악순환 또는 패러독스를 극복하기 위하여는 지방자치단체와 중앙정부 간에 새로운 관계를 창출해 나가야 할 것이다. 이에 관한 메커니즘이 다음의 인과지도에 제시되어 있다. 즉, 중앙정부가 직접적으로 지역정보화 사업을 추진할 것이 아니라 지방자치단체와의 공동 사업을 추진하여야 한다는 것이다. 이를 통하여 지방자치단체의 정보관리역량을 향상시킬 수 있기 때문이다.

그림 8. 선순환을 창출하는 중앙정부의 지역정보화



즉, 지역사회 정보화의 조절자로서의 중앙정부 역할이 요구된다는 것이다. 지방자치단체의 정보관리역량을 강화시키기 위한 가장 중요한 조치는 중앙정부의 역할이 바뀌어야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 중앙정부의 지역사회 정보화 가이드라인이 설정되어야 할 것이다.

- 첫째, 지역 사회 정보화의 주관 기관은 지방 정부로 하되,
- 둘째, 중앙 정부는 주관 기관인 지방 정부를 지원하는 방식으로 사업을 하고,
- 셋째, 지방 정부의 정보화 능력이 갖추어지면 중앙정부의 사업을 이관받는 방식의 체제가 구축되어야 한다.

이처럼 중앙정부의 지역정보화사업은 지방자치단체의 공동사업 형태를 취하는 간접적인 방식으로 바뀌어야 할 것이다. 이는 단기적으로는 지역정보화의 속도를 느리게 하겠지만, 장기적으로는 지방자치단체의 정보관리역량을 향상시키고 이를 통하여 안정적인 사업추진을 가능하게 할 수 있을 것이다. 그 결과 지역간의 정보화 수준에 있어서 현재 관찰되고 있는 커다란 격차는 서서히 줄어들 것이다.

제4장 결론

본 연구를 통하여 지방자치단체의 정보화 수준을 살펴보았으며, 지역별 정보화 수준에 큰 격차가 있는 이유는 지방자치단체의 정보관리역량에 있어서의 차이에 기인한다는 점을 논의하였다. 특히 지방자치단체의 정보관리 역량에 있어서 공무원의 개인적 역량도 문제지만, 이 보다 더 큰 지역간 격차를 보이는 것은 조직적 역량과 구조적 역량(예산)이라는 점을 논의하였다.

이러한 차이점을 가져온 것은 지방자치단체의 정보화 방식이 이원적으로 추진되어 왔다는 점에서 찾을 수 있었다. 중앙정부에 의한 일괄적 정보화인 국가정보화는 지방자치단체간에 정보화의 격차를 줄이는 역할을 하였다면, 지방자치단체 간의 다양한 정보화를 추구해온 지역정보화는 개별적 역량에 좌우되는 편차를 보여 주었다.

그러나 중앙정부에 의한 국가정보화가 지역의 정보화에 긍정적인 영향을 주었다고만은 할 수 없다. 중앙정부 주도에 의한 정보화 방식으로 인하여 지방자치단체의 정보화관리 역량이 개발될 기회가 제공되지 못하였기 때문이다. 지방자치단체의 정보화관리 역량이 낮기 때문에 중앙에서 주도해야 하고, 중앙에서 정보화를 주도하기 때문에 지방자치단체의 정보화관리 역량을 향상시킬 필요도 기회도 없다는 악순환 구조가 지난 수십년간 작동하여 왔다는 것이다.

본 연구에서는 지방자치단체의 정보관리 역량을 향상시킬 수 있는 가장 전략적 방안은 중앙정부와 지역정부의 공동 정보화 사업에 있다는 점을 제시하였다. 중앙정부의 직접적인 지역정보화 사업은 장기적인 측면에서는 오히려 지역의 정보화를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 지방자치단체가 사업의 추진 주체로 기능하면서, 중앙정부에 의한 기술적 지원과 예산적 지원을 통하여 지방자치단체의 정보관리 역량을 향상시켜 나가면서 사업을 추진하는 방식이야말로 미래의 유비쿼터스 지역정보화를 실현시킬 수 있는 방식이라고 할 것이다.

[참고문헌]

- 2009 정보화 백서, 한국정보화진흥원.
- 2010 정보화 백서, 한국정보화진흥원.
- Andersen D., S. Dawes, 1991, Government Information Management: A Primer and Casebook, Prentice Hall.
- Bozeman B., S. Bretschneider, 1986, Public Management Information Systems, American Society for Public Administration.
- 강철구, 2005, 일본 지방정부의 혁신역량을 위한 IT 정책, 한국정책과학회보, 제 9권 3호.
- 김걸, 김영호, 2010, 지자체 공간정보화 수준분석 및 격차 완화방안, 한국도시지리학회지 제 13권 3호.
- 김현성, 2009, “유비쿼터스시대에 있어서 지역정보화의 딜레마와 전자정부서비스 활성화방안,” 한국지역정보학회지, 제 12권 1호, 103-129.
- 노승용, 2010, 지방공직자의 전문성 제고, 지방행정, 20-25.
- 윤두섭, 오승은 (2007) 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로, 행정논총 45권 1호.
- 이승중 외, 2006, 지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제, 서울: 박영사.
- 이재성, 2007, 지방정부 역량의 실증분석: 충청남도 시군을 중심으로, 한국정책과학회보, 제 11권 제 3호, 27-48.
- 이재성, 2008, “전자지방정부의 역량 평가: 홈페이지 평가를 중심으로,” 한국지역정보학회지, 제 11권 3호, 103-121.
- 임석준, 이승중, 2005, 전자민주주의와 지방자치 역량: 기초자치단체의 홈페이지 분석, 대한정치학회보, 13집 1호.
- 정지원, 2009, 지방정부 지역정보화사업 추진역량 제고 방안, 자치정보화조합.
- 최길수, 2005, 지방정부의 자치역량강화에 관한 연구, 한국지방자치학회 동계학회. 413-445.
- 하원규, 김동환, 최남희, 2002, 유비쿼터스 IT혁명과 제3공간, 전자신문사.
- 한국지역정보개발원, 2008, 2007 지방자치단체 전자정부추진평가, 행정안전부.
- 한국지역정보개발원, 2010, 한국의 지역정보화 추진과 성과 - 지역정보화 추진 과정과 사례를 중심으로.

V. 지방자치단체 갈등관리 역량강화 전략

고 경 훈 (수석연구원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



제1장 서 론	207
제1절 연구목적	207
제2절 연구의 범위 및 방법	208
1. 연구의 범위	208
2. 연구의 방법	208
제2장 연구의 이론적 배경과 분석틀	210
제1절 갈등과 갈등관리	210
1. 갈등 및 지역갈등의 의미	210
2. 갈등관리	215
제2절 갈등관리를 위한 역량	218
1. 역량의 개념	218
2. 역량의 유형	219
3. 갈등관리를 위한 역량	220
제3절 연구 분석틀	221
제3장 조사설계	223
제1절 조사대상	223
제2절 조사 분석방법	223
제3절 조사분석 내용	225

제4장 갈등관리 역량의 분석결과	227
제1절 기술통계 분석	227
제2절 갈등관리 역량 차이분석(Gap Analysis)결과	228
1. 갈등관리 역량	228
2. 갈등형성단계(사업 및 기관역량)	228
3. 갈등전개단계(기술적 역량)	229
4. 갈등조정단계(Governance 역량)	230
5. 갈등관리 역량 평균비교 분석	231
제3절 교차분석 결과	233
1. 소속부서와의 교차분석	233
2. 직급 부문과 교차분석	239
제4절 필수역량 중요도에 따른 빈도분석	247
1. 소속부서에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석	247
2. 직급에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석	250
제5절 필수역량 중요도에 따른 평균비교	252
1. 소속부서에서 필수역량 평균비교	252
2. 소속직급에서 필수역량 평균비교	253
제5장 갈등관리 역량강화를 위한 전략	256
제1절 총원계획	256
제2절 육성계획	258
1. 육성계획 일반론	258
2. 인력육성계획을 통한 인력관리방안	261
제3절 경력개발계획	262

제6장 결론266

 제1절 연구결과의 요약 266

 제2절 정책적 제언 268

 1. 갈등관리를 위한 개인 역량 강화268

 2. 갈등관리를 위한 법·제도 개선270

【참고문헌】272



표 목 차



표 4-1. 응답자 소속 지역별 현황	227
표 4-2. 응답자 직급별 현황	227
표 4-3. 응답자 소속부서별 현황	227
표 4-4. 갈등관리 역량의 중요도	228
표 4-5. 사업 및 기관역량의 Gap 분석결과	228
표 4-6. 기술적 역량의 Gap 분석결과	229
표 4-7. Governance역량의 Gap 분석결과	230
표 4-8. 소속부서별 역량 비교	231
표 4-9. 직급별 역량 비교	232
표 4-10. 소속부서별 갈등관련 법령 지식 역량 차이 원인분석	233
표 4-11. 소속부서별 지표에 근거한 갈등분석 역량 차이 원인분석	234
표 4-12. 소속부서별 갈등원인 분석역량 차이 원인분석	234
표 4-13. 소속부서별 전략적 갈등분석 역량 차이 원인분석	235
표 4-14. 소속부서별 이해관계자 분석역량 차이 원인분석	236
표 4-15. 소속부서별 동향 및 기회분석 역량 차이 원인분석	236
표 4-16. 소속부서별 참여적 의사결정 역량 차이 원인분석	237
표 4-17. 소속부서별 협상 역량 차이 원인분석	238
표 4-18. 소속부서별 과정지향적 분석 역량 차이 원인분석	238
표 4-19. 직급별 갈등관련 법령 지식 역량 차이 원인분석	239
표 4-20. 직급별 지표에 근거한 갈등분석 역량 차이 원인분석	240
표 4-21. 직급별 갈등원인 분석 역량 차이 원인분석	241
표 4-22. 직급별 전략적 갈등분석 역량 차이 원인분석	242
표 4-23. 직급별 이해관계자 분석 역량 차이 원인분석	243
표 4-24. 직급별 갈등동향 및 기회분석 역량 차이 원인분석	244
표 4-25. 직급별 참여적 의사결정 역량 차이 원인분석	245

표 4-26. 직급별 협상 역량 차이 원인분석 246

표 4-27. 직급별 과거 지향적 방법에 의한 분석 역량 차이 원인분석 247

표 4-28. 사업 및 기관역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 248

표 4-30. 기술적 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 249

표 4-31. 거버넌스 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 249

표 4-32. 사업 및 기관역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 250

표 4-33. 기술적 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 251

표 4-34. 거버넌스 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 251

표 4-35. 사업 및 기관역량 소속부서별 평균비교 252

표 4-36. 기술적 역량에서 필수역량 소속부서별 평균비교 252

표 4-37. 거버넌스 역량에서 필수역량 소속부서별 평균비교 253

표 4-38. 사업 및 기관역량 직급별 평균비교 253

표 4-39. 기술적 역량에서 필수역량 직급별 평균비교 254

표 4-40. 거버넌스 역량에서 필수역량 직급별 평균비교 255



그림 목 차



그림 1-1. 차이분석(Gap Analysis)의 예시 209

그림 2-1. 본 연구의 분석틀 222

그림 3-2. 차이분석(Gap Analysis)의 기본적 절차 224

그림 5-1. 갈등관리를 위한 역량중심의 인사 시스템 258

그림 5-2. 갈등관리를 위한 역량중심의 교육훈련 진행과정 260

그림 5-3. 갈등관리를 위한 공무원 교육체제 수립과정 261

그림 5-5. 일반적인 수행 관리 시스템 264

그림 5-6. 갈등관리 역량기반 경력개발활용 265

제1장 서론

제1절 연구목적

과거 권위주의 정권하에 공공분야의 갈등은 외부로 표출되기 보다는 잠재적으로 누적되어 왔으며, 특히 정책과정을 독점한 정부관료제 하에서 공공갈등이 표출되는 것은 매우 어려웠다. 그러나 민주화 이후 공공부문의 갈등은 점차 표출되기 시작하였고 특히 지방자치 시대가 열리면서 이러한 갈등은 더욱 심화되어 왔다. 또한 거버넌스의 등장하에 다양한 이해당사자가 정책과정에 참여하면서 공공부문의 갈등은 매우 중요한 사회문제로 등장하게 되었다.

그러나 이러한 공공갈등은 갈등이슈에 대한 이해당사자들간의 합리적 협상과 타협에 의해 해결되기 보다는 당사자들간의 대립을 통한 이익의 극대화를 추구하면서 전개되는 경향이 두드러지고 있다. 특히 지역적 공간에서 전개되는 갈등은 지역이기주의와 맞물리면서 개발과 보존의 가치를 둘러싼 갈등, 혐오시설 회피와 관련된 NIMBY(Not in my backyard), 선호시설 유치와 관련된 PYMFY(Please in my frontyard) 등의 다양한 형태로 갈등이 증폭되는 경향을 보이고 있다. 그 결과 지역갈등의 이해당사자들인 자치단체와 지역주민 그리고 환경단체와 이익단체들간의 갈등이 합리적으로 관리되지 못하고 증폭되면서 대립과 분쟁의 격화, 사회적 비용의 증가, 지역사회분열과 신뢰의 저하 같은 역기능이 부각되고 있는 것이다.

따라서 지역사회에서 전개되는 공공갈등이 합리적으로 관리되어 사회적 역기능을 최소화하기 위해서는 지방자치단체의 갈등관리 역량을 강화해야 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 많은 갈등관련 연구들은 자치단체의 갈등관리

역량보다는 갈등의 원인, 전개과정, 갈등 당사자의 전략 등에 초점을 두어 실질적으로 갈등이 합리적으로 관리되기 위한 사전적 조건에 대해서는 언급이 결여되어 있다. 본 연구에서는 자치단체가 지역사회의 갈등을 합리적으로 관리하여 갈등이 민주적이고 체계적으로 해소될 수 있는 process를 구축하기 위한 갈등관리 역량이 무엇인지를 규명하고, 현재 자치단체 공무원의 갈등관리 역량 수준을 측정하며 이를 토대로 갈등관리 역량을 확보하기 위한 자치단체 갈등관리 역량 강화 전략을 개발하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 다양한 분야의 공공갈등 중 자치단체가 관련된 갈등으로 한정하도록 한다. 특히 자치단체가 갈등의 당사자 혹은 제3자로서 개입한 지역갈등을 대상으로 자치단체 갈등관리를 위한 필요역량이 무엇이고 이러한 역량의 현재 수준은 어느 정도이며 필요수준과 현재수준의 차이가 발생한 원인과 이러한 차이를 줄이기 위한 전략은 무엇인지를 개발하는 데 연구의 범위를 설정한다.

따라서 본 연구의 대상은 지방자치단체 공무원의 갈등관리 역량에 국한한다. 갈등관리 역량은 조직적 차원, 구조적 차원 등이 있을 수 있으나 본 연구에서는 인적역량과 관련된 부분을 연구대상으로 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 갈등관리를 위한 필요역량과 부족역량을 진단하기 위하여 구조화된 설문지를 이용한 설문조사를 실시하였고, 설문구성시 선행연구를 통해 도출된 필요역량 항목들의 상대적 중요도를 평가하였다. 설문조사는 5점 척도로

구성하여 각 직무역량별 필요수준과 현재수준을 질문하며 역량부족 원인은 첫째, 전문성의 결여, 둘째, 역량제고 기회부족, 셋째, 역량제고 동기부족, 넷째, 역량보유자 미스매치로 구성하여 질문하였다.

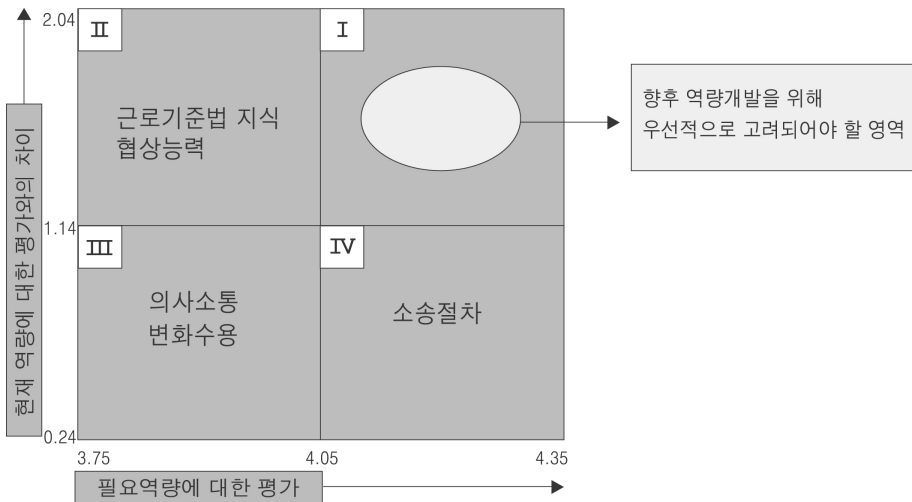
수집된 설문자료를 분석하기 위해서 필요역량과 현재역량과의 차이(Gap) 분석을 실시하였는데, Gap분석은 구성원들이 높은 미래가치를 부여하고 현재 상태에 대한 평가와의 차이가 크게 나타난 부분에 대한 갈등관리 역량을 산출하고, 이 역량이 향후 역량개발을 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 영역으로 판단하는 방식이다.

이러한 차이가 발생하는 원인을 파악하기 위하여 교차분석 및 빈도분석과 더불어 대상공무원들의 집단간 차이를 분석하기 비교를 실시하여 경험적 접근을 시도하였다.

■ 그림 1-1. 차이분석(Gap Analysis)의 예시 ■

GAP Analysis

- 예를 들어 구성원들이 높은 미래가치를 부여하고 현재 상태에 대한 평가와의 차이가 크게 나타난 부분이 “공무원 노사관련 직무역량”이라면 이 영역이 향후 역량개발을 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 영역임.



제2장 연구의 이론적 배경과 분석틀

제1절 갈등과 갈등관리

1. 갈등 및 지역갈등의 의의

Baron(1990)은 갈등을 개인 간 또는 그룹들이 Zero-sum의 상황에서 관심, 이익, 신념, 이해 등이 서로 대립되는 상태들에 대해 충돌을 인식하여 상호작용의 과정에서 좌절시키거나 시켰을 경우에 발생하는 과정이며 또는 둘 이상의 행동 주체가 다른 목표를 좌절하도록 유발하는 과정이라고 보았다.

Rahim(2002)은 갈등을 양립 불가능성, 의견충돌, 불화, 사회적 적대관계 등으로 상호작용할 때 나타나는 과정이라고 하고 있고, Barki와 Hartwick(2004)는 목적달성을 위해 방해와 의견충돌 중 부정적인 감정을 인식하여 당사자들이 상호 작용하면서 발생하는 역동적인 과정으로, Hatch와 Cunliffe(2006)는 둘 이상의 혹은 조직의 집단 사이에서 결과나 노력 등을 방해하거나 그것을 좌절시키려는 행동을 인식하여 발생하는 싸움으로 각각 개념정의 하고 있다.

한편, 박동서(2002)는 갈등이란 한정된 자원에 대한 경쟁이 있거나 선택의 기준이 분명치 못해 여러 대안 중 선택의 곤란을 겪는 상황을 뜻한다고 하여 앞선 정의와 유사한 관점으로 보고 있으나 경쟁은 목표가 양립될 수 없는 경우에 야기되는데 반하여 갈등의 경우는 목표가 양립될 수 있는 경우에도 발생할 수 있다고 함으로써 양자를 구별하고 있다.

강인호 외(2005)는 갈등을 둘 이상의 행동주체인 당사자 간 일어난 행동, 갈등주체, 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견불일치, 갈등당사자간 동태적 상

호의존적 과정이라고 하고 있으며, 권영규(2006)는 갈등을 정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간-조직간의 대립적 상호작용으로, 가상준 외(2009)는 양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등이 대립되는 상태로 당사자 간 적대적 인식, 심리적 상태, 그리고 이에 따르는 물리적 충돌로, 김진홍(2009)은 개인, 집단, 조직 등의 사회적 실체 내부 또는 그들 사이에서 희소자원의 배분, 목표, 가치, 인식 등의 차이로 인해 발생하는 심리, 행동 또는 그 양면에 나타나는 다양한 형태의 대립적 교호작용으로 각각 정의하고 있다.

이상의 갈등에 관한 정의들을 종합할 때 갈등은 일반적으로 행위주체 상호간의 대립현상으로서 어떠한 사회문제를 놓고 그것을 해석하고 대처하는 태도나 행동이 서로 다를 때 발생하는 현상이라고 할 수 있으며 행동 주체간의 심리적 대립감과 적대적 행동을 내포하는 동태적 과정이다. 즉, 갈등은 둘 이상의 행위주체 사이에 일어나는 현상으로, 이러한 갈등은 외부로 나타나는 대립적 행동만을 지칭하는 것이 아니라 대립적 행동이 표출되지 않더라도 당사자들이 갈등상황을 자각하고, 긴장·불안·적개심 등을 느끼기 시작하면 벌써 갈등이 있다고 보아야 하며, 갈등의 진행과정에서 표면화되는 대립적 행동도 싸움이나 파괴와 같은 폭력적 행동만이 있는 것이 아니라 그 양태가 매우 다양하다고 할 수 있다.

현대사회에서는 이념적이고 가치적인 갈등보다는 갈등당사자의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 증가하고 있고, 국가적 차원보다는 지역적 차원에서의 갈등 구조로 전환되고 있다. 특히, 지방자치가 실시되면서 지역주민들의 권리의식이 신장되었고 지역문제나 지역적 이해관계와 관련된 의사표출이나 집단적 민원체기가 두드러지고 있는 것이 최근 경향이다. 즉 지역의 이해관계를 둘러싼 지역간 또는 지방자치단체간 갈등이 다양화, 복잡화되었다.

즉, 각각의 지방자치단체는 자신의 목표를 달성하기 위하여 다양한 정책을 계속적으로 추진하게 된다. 그러한 과정에서 정책 주체들간의 충돌이 불가피해진다.(고경훈, 2003) 지방자치제도 실시 이후 지방자치단체의 기능이 다양해지고 복잡해질수록 정책목표의 차이는 심화될 가능성이 커지게 된다.(Dalton, 1959 : 464-465)

또한, 지방자치단체간 갈등의 원인이 되는 정책목표의 차이로는 목표의 중점을 어디에 두느냐에 따라 달라지는 것도 있다. 이와 같이 지방자치체 실시 이후 지역갈등의 문제가 점점 더 심각하게 대두되고 있지만, 아직까지 지역갈등에 초점을 둔 체계적인 이론적 연구가 없는 것이 실정이다. 지역갈등은 다른 형태의 갈등과 구별되는 특징이 있으므로 이에 대한 이론적 논의를 발전시킬 필요가 있다. 지금까지 논의한 갈등이론들과 지역갈등에 관한 선행연구들을 종합하여 지역갈등을 정의해보면, 우선 지역갈등이란 특정지역에서 발생하는 갈등을 말한다. 즉, 일정한 목표의 달성이나 문제의 해결을 둘러싸고, 지역의 정부기관, 지역단체, 지역주민과 같은 복수의 관련 당사자들 사이에 나타나는 동태적 상호관계를 지역갈등이라 할 수 있으며, 지역내의 갈등과 지역간의 갈등이 모두 포함된다. 우리나라에서 지역갈등에 관한 이해는 대부분 지역간 갈등으로 치우친 경향이 있으며, 특히, 지역감정과 지역이기주의에 바탕을 둔 갈등에 대한 연구가 대부분이었다. 그러나 본 연구에서 대상이 되는 지역갈등이란 지역내외에서의 관련당사자가 특정문제의 해결과 관련하여 상호작용을 하는 과정에서 특정지역에 발생하는 갈등을 의미한다. 특히 지방자치 실시 이후, 각 지역별 지방자치단체의 자율권과 독립권이 보다 많이 보장되면서, 지역문제를 해결하기 위한 정책의 결정이나 집행과정에서 정부와 시민 그리고 이익집단들의 상호작용과정에 적지 않은 갈등이 발생하고 있다. 정책갈등이 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 이와 관련된 행위주체들 사이에서 발생하는 갈등현상이라고 본다면, 지역갈등이란 지역내 지방정부간 권한, 지방정부와 주민, 혹은 지역과 지역간의 이해관계 등이 서로 얽혀 상호대립의 상태로서 갈등당사자간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태로 정의할 수 있다.

지역갈등의 발생원인으로는 과거 권위주의적인 정부에 대한 주민의 불신이다. 즉, 지역주민들과 정부가 갈등을 빚는 가장 큰 원인은 불신이며, 주민들의 집단 행동은 근본적으로 주민들과 협상하지 않으려는 공무원들의 권위주의적인 행태에서 비롯된다. 한편, 언론에서는 주민들의 의도와는 상관없이 주민들의 집단행

동을 문제 삼아 지역이기주의로 오도하는 경우가 종종 있다. 주민들은 우선 문제가 발생하면 관련 행정기관에 수차례에 걸쳐 의견서나 진정서 등 집단행동 전에 공식적인 의견개진활동을 하는 것이 일반적이다. 그러나 이 과정에서 주민들은 공무원들의 권위주의적이고 유연하지 못한 태도와 무관심 때문에 답답함과 무력함을 느낀다고 한다. 상황이 이렇게 되면 절박한 주민들은 결국 과격시위와 농성이라는 극단적인 의사표현수단을 선택하게 된다.

지역주민의 정부에 대해 불신감을 갖는 또 다른 원인은 과학기술과 운영에 관한 정부의 능력에 대한 불신이다. 특히, 쓰레기매립장이나 소각장과 같은 혐오시설의 경우 주민들을 설득하는 과정에서 ‘최첨단의 오염방지시설로 절대 안전’하다고 주장하면서도 실제로는 정책담당자 자신도 환경기술의 안전성을 자신할 수 없는 경우가 많다. 이처럼 정부의 관련 정책에 대한 지식과 능력의 부족으로 인해 부실시공되거나 운영단계에서 부실하게 관리된다면 최첨단 시설은 무용지물이 되고 결국 피해는 지역주민들에게 돌아갈 수 밖에 없는 것이다.

또 다른 지역갈등의 발생원인으로는 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 조정기구 및 조정능력이 부족하다는 점을 들 수 있다. 과거의 권위주의적 사고에서 탈피하지 못하고, 지역주민의 반대를 무조건 지역이기주의로 매도하는 행태는 지양되어야 한다. 또한, 갈등해소를 위한 노력에 있어서도 과거에는 객관적인 자료를 제시하여 계획의 정당성을 설명하고 주민을 설득하기보다는 이에 앞서 감정적인 대응이나 소수 대표만을 상대로 문제를 해결하려는 경향이 많았다. 그리고 지방자치제도가 실시되고 있다고는 하나 실질적으로 책임을 지고 의사결정을 내릴 수 있는 권한은 많지 않다는 점도 그 원인으로 지적할 수 있다. 많은 국가사무가 이양되었지만 아직도 지방사무의 대부분은 단순집행사무에 불과하여 행정사무나 재정력에 대한 실질적인 권한, 즉 최종권한은 중앙정부가 갖고 있기 때문에 자율성이 그 만큼 적은 것이다. 게다가 재정조차 열악하여 자치단체장이 결정할 수 있는 사항이 별로 없으니 협상에서 주고 받을 것이 없고, 그런 연유로 주민과의 대화에 적극적으로 나설 수도 없는 것이다. 지방자치단체간 갈등에서도 마찬가지다. 책임을 져야 할 일에는 서로 상급기관인 중앙정부나 광역

자치단체의 눈치보기에만 바쁘고, 이해관계가 얽힌 일에는 자치단체의 입장만 주장하기 때문에 갈등은 해소되기보다 더욱 깊어질 수 밖에 없게된다.

그러나 보다 근본적인 원인은 제도적, 구조적 측면보다 이러한 갈등을 체계적으로 관리하여 갈등의 역기능을 최소화 할 수 있는 자치단체 공무원들의 역량부족을 들 수 있다. 즉, 갈등관리를 위한 역량부족이 갈등을 사전에 예방하기 보다는 갈등을 방치 내지 증폭시키는 결과를 가져온 점을 들 수 있다.

지역갈등에 대한 연구를 종합해 보면 갈등은 다양한 원인에 의해 형성되고 영향을 받으며, 동시에 사회적 환경에도 영향을 주고받는 동적인 현상이라고 할 수 있다. 따라서 갈등을 설명할 수 있는 수많은 변수들이 존재하며 이러한 변수들에 의해 갈등의 결과도 상이해지게 된다. Minnery(1995)는 규제제도(The regulatory framework, 상호작용의 초점(focus of interaction), 갈등에 대한 인식(awareness), 지속성(continuity) 정도, 의사소통(communication)의 유무, 갈등해소 수단(means used), 목표의 초점(locus of the goals), 목표와 자원의 가용성(availability of goals and resources), 주관성과 객관성(subjectivity and objectivity), 갈등당사자의 특성(the nature of the parties), 갈등대표자(representation), 갈등 환경(the environment of the conflict), 시간적 측면(time dimention), 갈등에 대한 가치(the value placed on conflict) 등 다양한 변수를 제시하고 있다. 또한 Sandole(2003)은 갈등의 구성요소를 갈등당사자(parties: 개인, 집단, 조직, 사회, 지역(region), 국가), 갈등이슈(Issues: 갈등당사자가 갈등과정에서 제기하는 문제의 원인), 갈등의 목표(objectives), 수단(means), 갈등을 다루는 양상(conflict-handling orientations: 경쟁 또는 협력), 갈등환경(conflict environment: 내재적 환경과 외재적 환경) 등으로 구분하였다. 이외에도 많은 학자들이 다양한 갈등의 변수들을 제시하고 있으나, 대부분의 경우 크게 갈등당사자, 갈등과정, 갈등구조적인 측면 등에서 갈등을 설명하는 변수들을 설정하고 있다.

2. 갈등관리

1) 갈등관리의 개념

앞서 살펴본 것처럼 일반적으로 갈등은 적절히 관리된다면 긍정적인 영향을 미치지만 그렇지 않을 경우에는 관련 당사자들에게는 물론이고 주위환경에 대해서도 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 따라서 갈등은 적절히 관리되어야 한다.

갈등관리의 개념에 대한 선행연구를 살펴보면, Bercovich(1984)는 갈등관리를 갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것이라고 주장한 바 있다. 즉, 갈등관리는 갈등과정과 갈등의 결과가 생산적이고 갈등으로 인한 손실이 최소화될 수 있도록 지식을 공급해 주는 것이며, 보다 효과적인 갈등관리는 갈등을 없애거나 미리 방지하고 통제하는 것이 아니라 갈등당사자들의 가치와 혜택을 증가시키고 갈등으로 인한 손실과 불만족을 감소시키는 것이다.

Krauss(1984)는 갈등관리를 합의되지 않고 있는 갈등이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것으로 보고 있으며, 갈등관리는 갈등해소를 보장해주는 것은 아니고 단지 갈등해소를 용이하게 해 줄 수 있다고 주장하면서 갈등관리와 갈등해소를 구별하고 있다.

Ross(1993)는 갈등관리를 갈등당사자들이나 갈등관리자인 제3자가 갈등을 다루기 위해 거치는 단계로 보고 있으며, Lawton과 McKevitt(1995)는 갈등관리 전략을 갈등을 관리하기 위하여 취해지는 당사자의 제반활동을 말하며 한번 조치가 취해졌다고 해서 지속되는 것이 아니라 갈등 당사자가 변화하고 갈등에 대한 이해관계가 변화하기 때문에 갈등관리 전략은 과정적 차원으로 인식해야 한다고 하였다.

Mayer(2000)는 갈등관리를 갈등해결이라는 용어보다 현장에서 발생하는 이슈들을 보다 더 적절히 표현할 수 있는 용어로 보고 있고, Tjosvold 외(2001)는 등

관리를 문제해결과 효과성 증대, 관계를 강화하는 것이라고 주장하였다.

안광일(1994)은 갈등관리를 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정이라고 정의하고 있다.

한편, 유해운 외(1997)는 갈등관리를 역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 포괄적으로 지칭하는 개념으로 보고 있으며 박연호 외(1999)는 갈등관리를 조직관리의 핵심적 활동의 하나로서 조직에 해가 되는 갈등은 해소시키거나 완화시키는 동시에 조직에 유익한 갈등을 보장하는 행위로 보았다.

갈등관리에 대한 국내외의 개념을 종합컨대, 갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소시키거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며 갈등으로 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동이라고 할 수 있다.

2) 갈등관리의 중요성

살펴본 대로, 갈등은 경우에 따라서는 정태적이고 경직성을 지닌 조직으로 하여금 동태적인 발전의 계기를 마련해 주고 내적 응집성을 가져올 수 있지만 통합과 조화를 깨뜨리고 합리적 의사결정에 장애요소가 되는 부정적 효과를 동시에 가지고 있기 때문에 적절한 방법으로 갈등 관리가 이루어져야 한다.

그리고 갈등 특히 공공갈등은 정부의 정책수립 및 집행, 법규 제정 등 정책 전 과정에서 중앙정부나 지방자치단체 및 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하게 되며 사회·경제적으로 상당한 영향을 미치게 된다. 정부나 공공기관은 정책추진과정에 있어서 공공갈등에 따라 발생할 수 있는 역기능을 최소화하면서도 정책을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 갈등관리가 필요하다.

정부와 민간 그리고 중앙과 지방의 행정기관 간 갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 불가피하고 이 과정에서 정책의 거래 비용은 매

우 커질 수 있다. 이러한 이유에서 공공갈등은 제도권의 역량이 허용하는 한 이에 적극적으로 대처하여 그 부정적인 피해나 파급효과를 최소화할 필요가 있으며 정부의 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등을 정부가 나서서 적극적으로 관리해야 한다는 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

정부의 체계적인 갈등관리는 다음과 같은 역할을 수행하는데, 첫째, 중앙정부나 지방자치단체에서의 갈등관리는 갈등의 장기화를 막고 문제해결의 한계점을 극복하여 중앙정부와 지방자치단체의 권위의 위상을 높이고 행정의 신뢰성을 확보할 수 있다. 둘째, 갈등관리를 체계화·조직화함으로써 사회적 비용이 줄어들 수 있고 국가경영의 차원에서도 미리 갈등관리의 인프라를 구축하여 적기에 갈등을 예방하거나 해결할 수 있다. 셋째, 갈등관리를 통하여 당사자들 간의 의견을 명확하고 효과적으로 조율할 수 있다. 즉, 갈등의 편재성을 인정하기 보다는 쌍방적 관계로 발전하여 의사결정과정을 원활히 할 수 있게 되는 것이다. 마지막으로 갈등관리는 공공갈등의 실패 및 성공요인으로부터 개선을 가능하게 해준다. 갈등을 풀어나가는 과정에서 그 원인이 된 문제의 본질을 새롭게 이해할 수 있고 경우에 따라서는 기존 법제도의 문제점이나 결함을 찾아내 해결책을 강구하는 계기가 될 수도 있다.

갈등관리의 궁극적인 목표는 문제해결방식을 통하여 갈등을 해소시킴으로써 갈등당사가 모두가 최적의 만족을 얻을 수 있도록 하는데 있으며 특히 오늘날에는 사회가 복잡해지고 예전보다 더욱 격동적이고 불확실해짐에 따라 갈등관리가 더욱 중요해지고 있는 실정이다.

3) 갈등관리 방법

Rosenbloom(1989)는 행정관리적 측면에 따라 갈등관리 방법을 관리적 접근방법, 법적 접근방법, 정치적 접근방법으로 구분하고 있다. 먼저 관리적 접근방법은 효율적이고 효과적인 갈등해결 기제로서 경제적 측면을 통한 갈등해결 방법을 강조하는 방법이며, 법적 접근방법은 헌법적인 고결성, 적법절차의 중시, 실제적 권리의 보장 등을 통한 갈등해결의 방법이고, 마지막으로 정치적 접근방법

은 대표성과 책임성의 가치를 갈등해결의 방법으로 강조하고 있다.

Carpenter와 Kennedy(2001)는 전통·대체 활용여부에 따라 전통적 갈등관리 방법과 대체적 갈등관리 방법으로 구분하고 있으며, 전통적 갈등관리 방법은 다시 독자적 관리방식과 사법적 판결방식으로, 대체적 관리방식은 당사자가 절차와 결과에 대해 통제를 할 수 있는 협상, 제3자가 개입하는 조정 또는 중재 등으로 나누어진다. 독자적 관리방식은 권력을 가진 갈등당사자 한쪽이 주도적으로 갈등을 해결하는 방식을 의미하고, 사법적 판결방식은 사법기관의 강제적 결정에 의한 방식, 대체적 갈등관리 방법은 전통적 방식의 문제점을 보완하기 위한 것으로, 판결과 같은 사법적인 절차를 사용하지 않고 갈등을 해결하는 방식이다.

제2절 갈등관리를 위한 역량

1. 역량의 개념

역량은 다양한 학문 분야에서 다양한 의미로 사용되고 있는데 이에 대한 학자들의 개념 정의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, Boyatzis(1982)는 ‘관리자 역량에 대한 연구’에서 역량을 효과적이고 탁월한 업무수행의 원인이 되는 개인이 가지고 있는 내재적 특성이라고 정의하였으며 상황에 따라 개인의 역량이 다르게 나타나므로 직무성과가 효과적이려면 조직내부의 환경에 맞는 정책, 절차, 상황과 개인의 행동이 일치되어야 한다고 보았다. 윤두섭·이승종(2004)은 역량에 대해 ‘조직의 목적달성을 위한 조직 및 조직구성원의 특성으로서 인적역량과 물적역량을 포괄하는 것이라 하였으며, 윤기석·홍은경·김주환(2003)은 기관역량에 대해, 행정기관의 정책추진을 위한 체제와 관리상태, 개선의지를 포함하는 것으로 정의하였다.

이상의 연구결과를 종합컨대, 역량은 조직의 효과성을 제고하기 위한 조직구성원의 능력으로 조직구성원의 업무와 관련성이 높으며 조직에서 조직구성원의

역할과 업무특성에 의하여 변화하는 것으로 업무수행과정에서 타인과 다른 행동과 사고를 보이는 개인의 특성임을 알 수 있다. 그리고 이러한 특성을 가진 역량은 교육훈련과 개발을 통하여 향상시킬 수 있는 지식, 태도, 기술 등의 개인의 능력을 의미하는 것으로 요약할 수 있다.

2. 역량의 유형

역량의 접근법을 알기 위해서 역량의 개념과 더불어 역량의 유형을 살펴볼 필요가 있는데, 대표적인 연구는 다음과 같다. Sparrow(1996)는 역량의 개념을 세 가지로 유형화하여 조직역량(핵심역량), 관리역량, 개인역량(직무역량)으로 정리하면서 조직역량은 모든 구성원들이 공유해야 하는 역량이며, 관리역량은 개인 직무가 아니라 다른 조직에서도 활용될 수 있는 역량이며, 개인역량은 개인의 직무수행과 관련된 역량을 의미한다고 하면서 역량이란 개인이 수행하는 업무의 주요한 부분들에 영향을 주고 업무 성과와 관련성이 높고 조직에서 널리 받아들여지는 성과 기준에 대비하여 측정될 수 있으며 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식과 기술, 태도의 집합체로 정의하였다. 조직역량과 개인역량은 통합적 관점에서 바라보면 서로 다른 영역에 속하지만 일정한 중복지점을 가지고 있기 때문에 직무역량과 조직역량을 각각 개발하고 강화하는 작업이 중요한 동시에 조직역량에 연계된 직무역량을 강화하는 것이 전략적으로 매우 중요하다.

일반적으로 역량은 조직적 차원의 역량과 개인적 차원의 역량으로 구분할 수 있는데 조직적 차원에서는 Competence로, 개인적 차원에서는 Competency로 사용된다. 역량을 조직 차원에서 보면, 조직 목적에 가장 충실하고도 합당한 역량이며 개인 차원에서 보면 개인의 직무나 책무에 가장 적합한 역량이다.

인적자원관리와 관련하여 역량을 논할 때 일반적으로 분석의 수준은 개인 수준에 중점을 두고 있으며 개인 역량은 조직 역량의 중요 구성요소로서 기업 고유의 역량이 개인의 역량과 수렴되어 일관된 방향성을 가질 때 조직역량도 효과적으로 구체화 될 수 있다.

조직 수준의 역량은 조직의 전략적 목표를 달성하기 위해 그 조직이 고유하게 가지고 있는 자원 또는 능력의 묶음이라고 볼 수 있으며 어떤 조직이 다른 조직에 비해 우수한 원인으로 설명될 수 있다. 조직 수준의 역량 모형은 인적자원관리에 바로 적용하기 어려우며, 먼저 역량의 유형과 분류체계를 도출한 후 이를 행동지표 형태로 개인 수준의 역량으로 구성하여 인적자원 관리에 활용할 수 있다.

3. 갈등관리를 위한 역량

최근 국가 및 지방자치단체의 각종 개발로 인하여 갈등이 급증하고 있는데, 경부고속철 천성산 구간 통과를 둘러싼 갈등처럼 생태계 보전과 환경보호를 위한 순수갈등이 있는가 하면 평택 미군기지 이전 갈등이나 제주 해군기지 유치갈등, 산업단지나 신도시 개발을 둘러싼 갈등, 동남권 신공항 유치나 과학비즈니스벨트 갈등처럼 선호시설 유치를 둘러싼 갈등처럼, 중앙정부, 지방자치단체, 주민 등이 복합적으로 얽혀 있는 복합갈등의 양상을 띠는 것들도 많다. 이러한 갈등은 이해관계가 복잡하고, 이해 당사자 간의 불신과 가치관의 차이로 논쟁이나 협의과정이 부족해 해결책을 찾지 못하고 심각한 대립양상으로 발전하기도 한다. 그러나 정부나 지방자치단체의 갈등해결 역량이 취약하고 갈등문제를 제대로 풀어낼 전문가도 거의 없어 사회적 비용을 치르며 악순환을 되풀이하고 있는 실정이다.

위에서 언급한 최근의 갈등사례에서 가장 중요하게 나타나는 특징은 공공부문이 대부분의 갈등의 중심에 있으면서도 갈등해결의 주체가 되지 못할 뿐 아니라 공공부문을 향한 갈등이 갈등의 핵심요소를 차지하고 있다는 것으로, 이는 우리 사회가 과거 권위주의 체제의 공공부문의 일방적 결정을 국민이 수동적으로 따라야만 했던 시대와는 근본적으로 달라졌다는 사실을 의미한다. 지역주민, 지방자치단체 및 중앙정부가 대립하고 있는 상황은 이전과는 다른 관점에서 갈등 문제를 바라봐야 하는 상황이라는 점을 인식할 필요가 있겠다. 숙성되지 않은 정책형성이 지역에서 갈등으로 발생하고 있으며, 중앙정부의 일방적 개입 혹은 회

피 전략으로는 갈등을 해결하지 못한다는 것을 의미하며 또한 지방자치단체의 갈등회피 전략이 갈등심화의 원인으로 작용하고 있어 중앙정부나 지방자치단체의 갈등 관리 및 조정능력 부족이 거의 모든 갈등문제의 핵심원인으로 되고 있다는 점이다.

또한 갈등을 체계적으로 관리할 법적·제도적 시스템이 미비하고, 갈등을 해결할 사회적 인프라와 전문인력이 형성되어 있지 않은 점도 갈등을 예방하거나 발생한 갈등을 사회적 합의 속에 신속하게 해결하는 데 장애가 되고 있는 상황이다. 따라서 이러한 지역갈등을 해결하기 위해서는 효율적인 갈등관리 역량이 요구되며 특히 지방자치단체의 갈등관리 역량 강화는 성공적 갈등관리를 위한 필수조건이라고 할 수 있다.

제3절 연구 분석틀

Lane & Wolf(1990: 3)는 공무원이 지녀야 하는 역량을 세 가지 유형으로 나누고 있다. 이는 단계별로 구분할 수 있는데 먼저, 갈등형성단계에서는 ‘사업 및 기관역량’(program and agency competencies)이 해당된다. 이 역량은 사업과 정책을 추진하는 행정적 과정을 활성화하는 역량을 말하는데, 갈등관리와 관련된 사업 및 기관역량은 자치단체가 지역갈등을 사전에 예방하기 위한 절차로서 다음의 유형으로 다시 세분된다. 첫째, 갈등법령 지식역량으로, 갈등과 관련된 법령의 제·개정이나 갈등요인을 사전에 예측하여 예방할 수 있는 역량을 의미한다. 둘째, 갈등지표 분석역량으로, 갈등발생이 예상되는 상황에서 지표를 통해 갈등 상황을 진단하는 역량이다. 셋째, 갈등원인 분석역량으로, 갈등발생시 그 원인을 분석하여 이해당사자의 범위, 관심, 이익 등을 밝혀내서 합의의 도출을 위한 적절한 절차를 마련하는 것으로 정의한다.

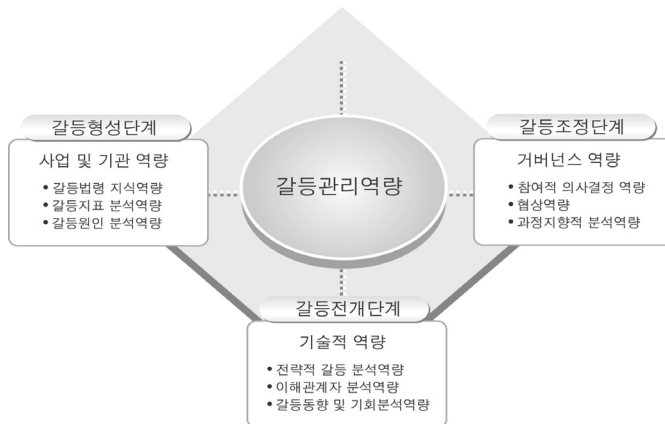
갈등전개단계에서는 ‘기술적 역량’(technical competencies)이 중요한데, 이는 정부를 운영하는데 필요한 기본적이고 직접적인 기술을 의미한다. 갈등관리와

관련된 기술적 역량은 전략적 갈등영향분석 및 이해관계자 분석 그리고 갈등동향 및 갈등해결을 위한 기회분석 역량으로 정의한다. 그런데 이들 역량들은 모든 수준의 공무원들에게 동일한 중요성을 가지지 않으며 계층에 따라 강조되는 역량이 다르다.

마지막으로 갈등조정단계에서는 정책이 정부의 모든 수준과 기관에서 효과적으로 작동할 수 있도록 조정할 수 있는 ‘거버넌스 역량’(governance competencies)이다. 이 때 갈등관리와 관련된 거버넌스 역량은 갈등해결을 위한 참여적 의사결정 역량 및 협상역량 그리고 과정지향적 방법에 의한 분석역량으로 구성된다.

본 연구에서는 이러한 역량의 유형을 중심으로 지역갈등을 갈등형성⇒갈등전개⇒갈등조정의 갈등 과정별로 단계적으로 접근하고자 한다. 즉 갈등과정별로 갈등관리를 효율적으로 진행하기 위한 역량을 구분하여 갈등형성 단계에서는 사전법령 정비 및 갈등해결 절차마련과 관련된 사업 및 기관역량을, 갈등전개 과정에서는 갈등영향분석 및 이해관계자 분석을 위한 기술적 역량을 핵심역량으로 간주하며 갈등조정 단계에서는 참여적 의사결정과 협상과 관련된 거버넌스 역량을 핵심역량으로 간주하여 각각의 갈등관리를 위한 정책과정에서 필요한 역량의 수준과 현재 역량차이를 측정한 후 이를 강화하기 위한 역량모델을 개발하고자 한다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

■ 그림 2-1. 본 연구의 분석틀 ■



제3장 조사설계

제1절 조사대상

지방자치단체의 갈등관리 역량을 측정하기 위해 전국의 지방자치단체 공무원들을 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 설문조사(Survey Research)를 실시하였다.

이 경우 모집단은 지방자치단체의 일반직 공무원 전체가 되지만, 대표성있는 표본추출과정을 통해 갈등관리 역량파악에 대해 관심과 이해관계를 가지고 있는 대상(Target Population)을 조사하는 것이 실익이 있다고 판단되어 자치단체 공무원 중 일부표본을 대상으로 조사를 실시하였다.

제2절 조사 분석방법

수집된 설문자료를 분석하기 위해서 필요역량과 현재역량과의 차이분석(Gap Analysis)을 실시하고 직렬별, 소속부서 등의 개인배경 변수를 중심으로 교차분석을 실시하였다.

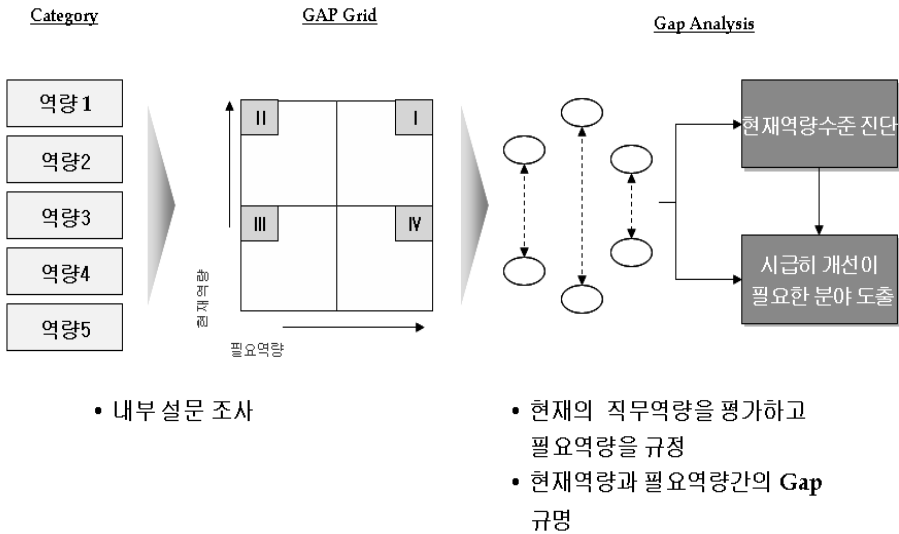
차이분석은 구성원들이 높은 미래가치를 부여하고 현재 상태에 대한 평가와의 차이가 크게 나타난 부분에 대한 갈등관리역량을 산출하고, 이 역량이 향후 역량개발을 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 영역으로 판단하는 방식이다.

차이분석의 기본적 절차는 다음과 같은 세 단계를 기본적인 절차로 하는데, 1 단계는 내부설문조사를 통해 각 부서별로 다양한 역량 가운데 핵심이 되는 역량

을 범주화하는 것이고, 2 단계는 범주화한 역량을 현재역량과 필요역량으로 구분하여 상대적인 수준을 조사한 후, 이를 2×2 매트릭스로 도식화하는 단계이며, 3단계는 현재역량 수준을 진단하고 현재역량과 필요역량 간의 차이(Gap)를 규명하여 시급히 개선이 필요한 분야를 도출하는 과정을 거치게 된다.

■ 그림 3-2. 차이분석(Gap Analysis)의 기본적 절차 ■

Gap Analysis Process



교차분석은 응답자의 직렬 및 소속부서의 성격(지원부서와 사업부서)에 따라 갈등관리에 필요한 역량과 현재수준과 필요수준의 차이 원인에 대한 분석을 시도하는 것이다.

제3절 조사분석 내용

갈등관리 역량은 갈등형성단계에서 사업 및 기관역량, 갈등전개단계에서 기술적 역량, 갈등조정단계에서 거버넌스 역량으로 구분할 수 있으며, 갈등단계별로 필요한 구체적 역량은 다음과 같다.

사업 및 기관역량은 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 지표에 근거한 갈등분석 역량, 갈등원인 분석역량 등이 이에 해당된다. 갈등관련 법령에 대한 지식역량은 갈등관리기본법을 비롯하여 행정법상 분쟁조정제도, 국토계획법, 환경영향평가법 등 갈등관련된 법률과 시행령에 대한 일반적 지식이 해당된다.

지표에 근거한 갈등분석역량은 잠재적인 갈등 및 폭력발생의 가능성을 탐지해 알려주는 조기경보 목적으로 가장 많이 활용되고 있고 갈등의 원인과 문제영역을 발견해 긍정적인 방향으로 영향을 미치고자 할 때 사용되며, 특정 갈등상황의 전체적인 복잡성을 파악할 때 유용하다. 갈등원인 분석역량은 갈등의 원인과 갈등을 지속시키는 요인을 구별하여 요인별 우선순위를 설정하고 갈등해소 촉진요인과 갈등해소 방해요인을 구분하여 분석하는 역량을 의미한다. 기술적 역량은 전략적 갈등분석역량, 갈등관련 이해당사자 분석역량, 갈등동향 및 기회분석역량 등이 이에 해당된다. 전략적 갈등분석 역량은 갈등의 구조적 원인 등을 파악해 전략과 프로그램을 설계하고자 할 때 이용되며, 갈등해결 방안의 질적인 수준을 제고시키는 데에 유용한 역량이다. 갈등관련 이해당사자 분석역량은 갈등행위자를 중심으로 이들의 이해관계를 분석하고 이해당사자간의 갈등관계 및 연합관계를 파악할 수 있는 역량으로 목표집단 결정 및 목표집단간의 구분을 통해 협력을 위한 파트너를 결정하는데 필요한 역량이다. 갈등동향 및 기회분석역량은 현재까지의 갈등의 전개현황을 파악하여 다음 단계의 전략형성과 계획을 수립하는데 필요한 역량으로 갈등조정을 위한 해결조치의 출발점이 되는 역량이라고 할 수 있다.

거버넌스 역량은 참여적 의사결정 역량, 협상역량, 과정지향적 방법에 의한 분

석역량 등이 해당된다. 참여적 의사결정 역량은 갈등관리를 위해 숙의적 민주주의의 원칙하에 함께 참여하여 갈등해결을 위한 방법을 모색하고 나아가 이해당사자 및 시민들의 참여를 촉진시키는 기법과 관련된 역량이다. 실제 2007년 2월 제정되고 5월부터 시행된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」의 제15조에서는 “갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는” 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있다고 규정하고 있는데, 이러한 규정이 말하는 참여적 의사결정은 광의가 아닌 협의의 참여적 의사결정으로 이해될 수 있다.

협상역량은 갈등적인 이해관계를 해결하기 위해 갈등당사자들이 분쟁의 조정을 통한 상호이해의 폭을 넓혀가면서 합의가능영역(Zone of Potential Agreement)을 확장시킬 수 있는 역량을 의미한다. 과정 지향적 방법에 의한 분석역량은 프로젝트 관리 사이클에 따라 과정별 갈등분석을 실시하고 미시적인 수준에서의 갈등분석을 통해 갈등을 단계별로 통제하고자 할 때 이용되는 역량으로 탄력적이면서도 동시에 각 과정별로 적합한 행동방안을 강조하기 때문에 갈등상황이 복잡한 경우에도 적용 가능한 역량이다.

제4장 갈등관리 역량의 분석결과

제1절 기술통계 분석

■ 표 4-1. 응답자 소속 지역별 현황 ■

응답자	서울/경기/강원	대전/충청	광주/전라	대구/경북	부산/경남
205	67	36	36	28	38

응답자의 소속 지역별 현황을 살펴보면 서울/경기/강원 지역 소속이 67명으로 가장 많은 빈도를 보였으며, 부산/경남 38명, 대전/충청, 광주/전라 순으로 나타났다.

■ 표 4-2. 응답자 직급별 현황 ■

응답자	5급이상	6급	7급	8급이하	기타
205	23	57	87	30	8

응답자의 직급별 현황을 살펴보면 7급이 87명으로 가장 많은 빈도를 보였으며, 6급, 8급이하, 5급이상 순으로 분포되었다.

■ 표 4-3. 응답자 소속부서별 현황 ■

응답자	사업부서	지원부서
205	135	70

응답자의 소속 부서별 현황을 살펴보면 사업부서가 135명 지원부서가 70명으로 응답한 것으로 나타났다.

제2절 갈등관리 역량 차이분석(Gap Analysis)결과

1. 갈등관리 역량

표 4-4. 갈등관리 역량의 중요도

갈등관리 역량	중요도
거버넌스 역량	7.66점
사업 및 기관 역량	7.92점
기술적 역량	7.42점

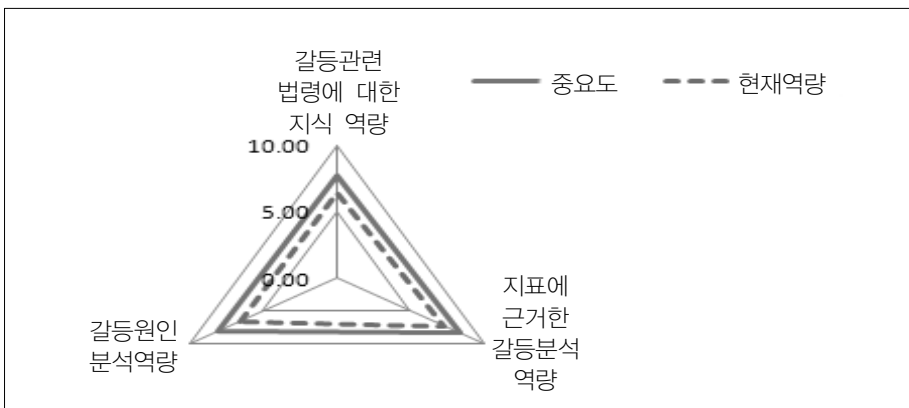
갈등관리를 위한 세가지의 주요역량이 공무원들에게 얼마나 중요한지를 살펴보면 사업 및 기관 역량이 7.92점으로 가장 높았으며, 다음으로 거버넌스 역량, 기술적 역량 순으로 나타났다.

2. 갈등형성단계(사업 및 기관역량)

표 4-5. 사업 및 기관역량의 Gap 분석결과

갈등관리 역량	Gap (a-b)	중요도 a	현재 역량 수준 b
갈등관련 법령에 대한 지식 역량	1.28	7.68	6.40
지표에 근거한 갈등분석 역량	1.08	8.32	7.24
갈등원인 분석역량	1.47	8.08	6.60

갈등형성단계에서는 중요도와 현재역량의 차이를 비교 하였을 때, 갈등원인 분석역량에서 1.47점으로 가장 큰 차이를 보이고 있으며, 다음으로 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 지표에 근거한 갈등분석 역량 순으로 나타났다. 따라서 갈등형성단계에서 사업 및 기관역량 분야 중 가장 시급한 보완이 필요한 역량은 갈등원인 분석 역량으로 파악되었다.



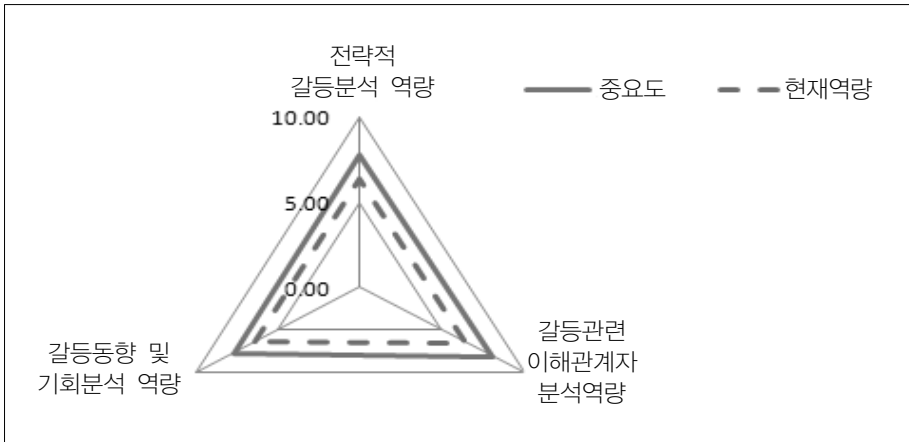
3. 갈등전개단계(기술적 역량)

표 4-6. 기술적 역량의 Gap 분석결과

갈등관리 역량	Gap (a-b)	중요도 a	현재 역량 수준 b
전략적 갈등분석 역량	1.37	7.79	6.42
갈등관련 이해관계자 분석역량	1.55	8.03	6.48
갈등동향 및 기회분석 역량	1.37	7.74	6.38

갈등전개단계에서는 중요도와 현재역량의 차이를 비교 하였을 때, 갈등관련 이해관계자 분석역량에서 1.55점으로 가장 큰 차이를 보이고 있으며, 다음으로 전략적 갈등분석역량, 갈등동향 및 기회분석 역량 순으로 나타났다. 따라서 갈등

전개단계에서 기술적 역량 분야 중 가장 시급한 보완이 필요한 역량은 갈등관련 이해관계자 분석역량으로 파악되었다.

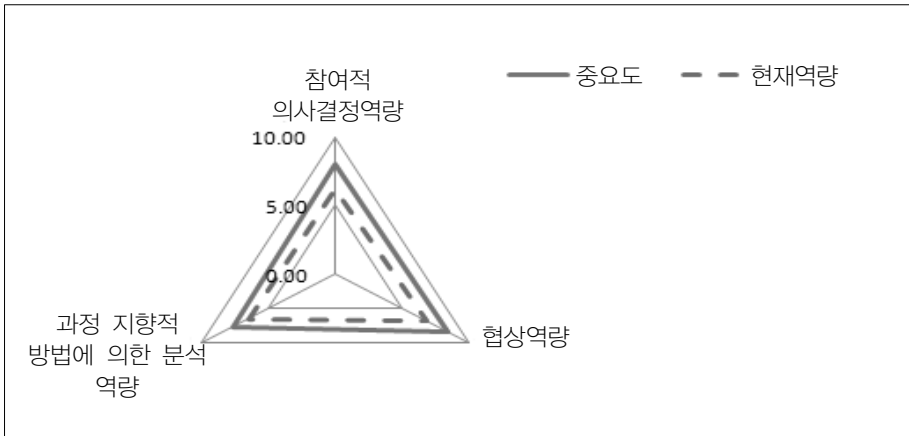


4. 갈등조정단계(Governance 역량)

표 4-7. Governance역량의 Gap 분석결과

갈등관리 역량	Gap (a-b)	중요도 a	현재 역량 수준 b
참여적 의사결정역량	1.73	7.97	6.24
협상역량	1.62	8.42	6.80
과정 지향적 방법에 의한 분석 역량	1.20	7.69	6.49

갈등조정단계에서는 중요도와 현재역량의 차이를 비교 하였을 때, 참여적 의사결정역량에서 1.73점으로 가장 큰 차이를 보이고 있으며, 다음으로 협상역량, 과정 지향적 방법에 의한 분석 역량 순으로 나타났다. 따라서 갈등조정단계에서 Governance 역량 분야 중 가장 시급한 보완이 필요한 역량은 참여적 의사결정역량으로 파악되었다.



5. 갈등관리 역량 평균비교 분석

표 4-8. 소속부서별 역량 비교

갈등관리 역량	소속부서	평균
거버넌스 역량	사업부서	7.60
	지원부서	7.77
사업 및 기관 역량	사업부서	7.83
	지원부서	8.10
기술적 역량	사업부서	7.24
	지원부서	7.76

갈등관리 역량을 부서별 평균비교를 살펴보면, 지원부서가 세 분야의 역량 모두 근소한 차이로 높은 것을 알 수 있다.

표 4-9. 직급별 역량 비교

갈등관리 역량	직급	평균
거버넌스 역량	5급 이상	7.78
	6급	7.51
	7급	7.61
	8급 이하	7.83
	기타	8.25
사업 및 기관 역량	5급 이상	8.04
	6급	8.18
	7급	7.97
	8급 이하	7.43
	기타	7.13
기술적 역량	5급 이상	7.57
	6급	7.25
	7급	7.59
	8급 이하	7.13
	기타	7.50

갈등관리 역량을 직급별 평균비교를 살펴보면, 거버넌스 역량은 8급이하, 기타 직급에서 높으며, 사업 및 기관 역량은 6급에서, 기술적 역량은 7급 직급에서 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

제3절 교차분석 결과

1. 소속부서와의 교차분석

1) 소속부서와 갈등형성단계의 사업 및 기관역량의 교차분석

(1) 갈등관련 법령에 대한 지식역량

■ 표 4-10. 소속부서별 갈등관련 법령 지식 역량 차이 원인분석 ■

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(36)	(22)	(58)
	26.7	31.4	28.3
역량제고 기회부족	(27)	(10)	(37)
	20.0	14.3	18.0
역량제고 동기부족	(20)	(10)	(30)
	14.8	14.3	14.6
역량보유자 배치오류	(6)	(5)	(11)
	4.4	7.1	5.4
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(45)	(23)	(68)
	33.3	32.9	33.2
모름/무응답	(1)	(0)	(1)
	0.7	0.0	0.5
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서의 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 지원부서에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비와 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 지표에 근거한 갈등분석 역량

표 4-11. 소속부서별 지표에 근거한 갈등분석 역량 차이 원인분석

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(41)	(23)	(64)
	30.4	32.9	31.2
역량제고 기회부족	(27)	(8)	(35)
	20.0	11.4	17.1
역량제고 동기부족	(22)	(15)	(37)
	16.3	21.4	18.0
역량보유자 배치오류	(6)	(7)	(13)
	4.4	10.0	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(36)	(17)	(53)
	26.7	24.3	25.9
모름/무응답	(3)	(0)	(3)
	2.2	0.0	1.5
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서, 지원부서의 응답 모두 전문성의 결여에 대한 응답이 가장 높게 나타나고 있다.

(3) 갈등원인분석역량

표 4-12. 소속부서별 갈등원인 분석역량 차이 원인분석

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(39)	(21)	(60)
	28.9	30.0	29.3
역량제고 기회부족	(30)	(9)	(39)
	22.2	12.9	19.0
역량제고 동기부족	(25)	(15)	(40)
	18.5	21.4	19.5
역량보유자 배치오류	(6)	(4)	(10)
	4.4	5.7	4.9
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(35)	(21)	(56)
	25.9	30.0	27.3
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서, 지원부서의 응답 모두 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 가장 높게 나타나고 있다.

2) 소속부서와 갈등전개단계의 기술적 역량과의 교차분석

(1) 전략적 갈등분석 역량

표 4-13. 소속부서별 전략적 갈등분석 역량 차이 원인분석

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(38)	(21)	(59)
	28.1	30.0	28.8
역량제고 기회부족	(36)	(11)	(47)
	26.7	15.7	22.9
역량제고 동기부족	(16)	(13)	(29)
	11.9	18.6	14.1
역량보유자 배치오류	(7)	(4)	(11)
	5.2	5.7	5.4
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(37)	(21)	(58)
	27.4	30.0	28.3
모름/무응답	(1)	(0)	(1)
	0.7	0.0	0.5
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서의 응답에서는 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비, 역량제고 기회부족 순으로 응답이 높게 나타난 반면, 지원부서에서는 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 갈등관련 이해관계자 분석역량

■ 표 4-14. 소속부서별 이해관계자 분석역량 차이 원인분석 ■

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(47)	(16)	(63)
	34.8	22.9	30.7
역량제고 기회부족	(26)	(11)	(37)
	19.3	15.7	18.0
역량제고 동기부족	(24)	(12)	(36)
	17.8	17.1	17.6
역량보유자 배치오류	(6)	(6)	(12)
	4.4	8.6	5.9
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(32)	(25)	(57)
	23.7	35.7	27.8
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서의 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 지원부서에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(3) 갈등동향 및 기회분석 역량

■ 표 4-15. 소속부서별 동향 및 기회분석 역량 차이 원인분석 ■

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(36)	(16)	(52)
	26.7	22.9	25.4
역량제고 기회부족	(31)	(15)	(46)
	23.0	21.4	22.4
역량제고 동기부족	(18)	(11)	(29)
	13.3	15.7	14.1
역량보유자 배치오류	(6)	(7)	(13)
	4.4	10.0	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(43)	(21)	(64)
	31.9	30.0	31.2
모름/무응답	(1)	(0)	(1)
	0.7	0.0	0.5
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서, 지원부서의 응답 모두 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

3) 소속부서와 갈등조정단계의 Governance 역량과의 교차분석

(1) 참여적 의사결정 역량

■ 표 4-16. 소속부서별 참여적 의사결정 역량 차이 원인분석 ■

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(30)	(16)	(46)
	22.2	22.9	22.4
역량제고 기회부족	(31)	(21)	(52)
	23.0	30.0	25.4
역량제고 동기부족	(23)	(6)	(29)
	17.0	8.6	14.1
역량보유자 배치오류	(7)	(7)	(14)
	5.2	10.0	6.8
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(44)	(18)	(62)
	32.6	25.7	30.2
모름/무응답	(0)	(1)	(1)
	0.0	1.4	0.5
전체	(135)	(70)	(205)
	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서의 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 지원부서에서는 역량제고 기회부족에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 협상역량

표 4-17. 소속부서별 협상 역량 차이 원인분석

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(47) 34.8	(18) 25.7	(65) 31.7
역량제고 기회부족	(24) 17.8	(16) 22.9	(40) 19.5
역량제고 동기부족	(19) 14.1	(12) 17.1	(31) 15.1
역량보유자 배치오류	(8) 5.9	(5) 7.1	(13) 6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(36) 26.7	(19) 27.1	(55) 26.8
모름/무응답	(1) 0.7	(0) 0.0	(1) 0.5
전체	(135) 100	(70) 100	(205) 100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서, 지원부서의 응답 모두 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

(3) 과정 지향적 방법에 의한 분석 역량

표 4-18. 소속부서별 과정지향적 분석 역량 차이 원인분석

	소속부서		[전체]
	사업부서	지원부서	
전문성의 결여	(29) 21.5	(18) 25.7	(47) 22.9
역량제고 기회부족	(30) 22.2	(13) 18.6	(43) 21.0
역량제고 동기부족	(36) 26.7	(16) 22.9	(52) 25.4
역량보유자 배치오류	(8) 5.9	(5) 7.1	(13) 6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(32) 23.7	(18) 25.7	(50) 24.4
전체	(135) 100	(70) 100	(205) 100

교차분석 결과를 살펴보면, 사업부서의 응답에서는 역량제고 동기부족에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 지원부서에서는 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

2. 직급 부문과 교차분석

1) 직급과 갈등형성단계의 사업 및 기관역량의 교차분석

(1) 갈등관련 법령에 대한 지식역량

표 4-19. 직급별 갈등관련 법령 지식 역량 차이 원인분석

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(7)	(15)	(27)	(8)	(1)	(58)
	30.4	26.3	31.0	26.7	12.5	28.3
역량제고 기회부족	(2)	(12)	(15)	(7)	(1)	(37)
	8.7	21.1	17.2	23.3	12.5	18.0
역량제고 동기부족	(4)	(5)	(15)	(4)	(2)	(30)
	17.4	8.8	17.2	13.3	25.0	14.6
역량보유자 배치오류	(0)	(5)	(4)	(2)	(0)	(11)
	0.0	8.8	4.6	6.7	0.0	5.4
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(10)	(20)	(25)	(9)	(4)	(68)
	43.5	35.1	28.7	30.0	50.0	33.2
모름/무응답	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)	(1)
	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급이상, 6급, 8급 이하의 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 7급 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 지표에 근거한 갈등분석 역량

표 4-20. 직급별 지표에 근거한 갈등분석 역량 차이 원인분석

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(9)	(21)	(21)	(12)	(1)	(64)
	39.1	36.8	24.1	40.0	12.5	31.2
역량제고 기회부족	(4)	(7)	(18)	(5)	(1)	(35)
	17.4	12.3	20.7	16.7	12.5	17.1
역량제고 동기부족	(3)	(11)	(15)	(5)	(3)	(37)
	13.0	19.3	17.2	16.7	37.5	18.0
역량보유자 배치오류	(1)	(5)	(5)	(2)	(0)	(13)
	4.3	8.8	5.7	6.7	0.0	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(6)	(13)	(25)	(6)	(3)	(53)
	26.1	22.8	28.7	20.0	37.5	25.9
모름/무응답	(0)	(0)	(3)	(0)	(0)	(3)
	0.0	0.0	3.4	0.0	0.0	1.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상, 6급, 8급 이하의 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 7급 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(3) 갈등원인분석역량

■ 표 4-21. 직급별 갈등원인 분석 역량 차이 원인분석 ■

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(5)	(16)	(25)	(13)	(1)	(60)
	21.7	28.1	28.7	43.3	12.5	29.3
역량제고 기회부족	(5)	(13)	(20)	(1)	(0)	(39)
	21.7	22.8	23.0	3.3	0.0	19.0
역량제고 동기부족	(4)	(12)	(19)	(3)	(2)	(40)
	17.4	21.1	21.8	10.0	25.0	19.5
역량보유자 배치오류	(2)	(4)	(1)	(2)	(1)	(10)
	8.7	7.0	1.1	6.7	12.5	4.9
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(7)	(12)	(22)	(11)	(4)	(56)
	30.4	21.1	25.3	36.7	50.0	27.3
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상의 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 7급, 8급 이하의 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

2) 직급과 갈등전개과정과의 교차분석

(1) 전략적 갈등분석 역량

표 4-22. 직급별 전략적 갈등분석 역량 차이 원인분석

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(8)	(15)	(22)	(12)	(2)	(59)
	34.8	26.3	25.3	40.0	25.0	28.8
역량제고 기회부족	(5)	(11)	(22)	(6)	(3)	(47)
	21.7	19.3	25.3	20.0	37.5	22.9
역량제고 동기부족	(6)	(6)	(10)	(6)	(1)	(29)
	26.1	10.5	11.5	20.0	12.5	14.1
역량보유자 배치오류	(0)	(5)	(3)	(3)	(0)	(11)
	0.0	8.8	3.4	10.0	0.0	5.4
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(4)	(20)	(29)	(3)	(2)	(58)
	17.4	35.1	33.3	10.0	25.0	28.3
모름/무응답	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)	(1)
	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상, 8급 이하의 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 7급 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 갈등관련 이해관계자 분석역량

■ 표 4-23. 직급별 이해관계자 분석 역량 차이 원인분석 ■

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(5)	(23)	(25)	(9)	(1)	(63)
	21.7	40.4	28.7	30.0	12.5	30.7
역량제고 기회부족	(1)	(8)	(24)	(3)	(1)	(37)
	4.3	14.0	27.6	10.0	12.5	18.0
역량제고 동기부족	(8)	(10)	(12)	(6)	(0)	(36)
	34.8	17.5	13.8	20.0	0.0	17.6
역량보유자 배치오류	(2)	(2)	(3)	(4)	(1)	(12)
	8.7	3.5	3.4	13.3	12.5	5.9
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(7)	(14)	(23)	(8)	(5)	(57)
	30.4	24.6	26.4	26.7	62.5	27.8
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상의 직급 응답에서는 역량제고 동기부족에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 7급, 8급 이하 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(3) 갈등동향 및 기회분석 역량

■ 표 4-24. 직급별 갈등동향 및 기회분석 역량 차이 원인분석 ■

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(4)	(17)	(22)	(9)	(0)	(52)
	17.4	29.8	25.3	30.0	0.0	25.4
역량제고 기회부족	(2)	(14)	(19)	(7)	(4)	(46)
	8.7	24.6	21.8	23.3	50.0	22.4
역량제고 동기부족	(3)	(9)	(13)	(4)	(0)	(29)
	13.0	15.8	14.9	13.3	0.0	14.1
역량보유자 배치오류	(3)	(4)	(5)	(1)	(0)	(13)
	13.0	7.0	5.7	3.3	0.0	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(11)	(13)	(27)	(9)	(4)	(64)
	47.8	22.8	31.0	30.0	50.0	31.2
모름/무응답	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)	(1)
	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상, 7급, 8급 이하의 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 8급 이하 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

3) 직급과 갈등조정과정과의 교차분석

(1) 참여적 의사결정 역량

■ 표 4-25. 직급별 참여적 의사결정 역량 차이 원인분석 ■

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(7)	(11)	(21)	(7)	(0)	(46)
	30.4	19.3	24.1	23.3	0.0	22.4
역량제고 기회부족	(5)	(13)	(25)	(6)	(3)	(52)
	21.7	22.8	28.7	20.0	37.5	25.4
역량제고 동기부족	(3)	(10)	(11)	(3)	(2)	(29)
	13.0	17.5	12.6	10.0	25.0	14.1
역량보유자 배치오류	(0)	(7)	(3)	(3)	(1)	(14)
	0.0	12.3	3.4	10.0	12.5	6.8
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(7)	(16)	(26)	(11)	(2)	(62)
	30.4	28.1	29.9	36.7	25.0	30.2
모름/무응답	(1)	(0)	(0)	(0)	(0)	(1)
	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상의 직급 응답에서는 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 7급 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(2) 협상역량

표 4-26. 직급별 협상 역량 차이 원인분석

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(6)	(21)	(27)	(9)	(2)	(65)
	26.1	36.8	31.0	30.0	25.0	31.7
역량제고 기회부족	(6)	(12)	(17)	(5)	(0)	(40)
	26.1	21.1	19.5	16.7	0.0	19.5
역량제고 동기부족	(3)	(8)	(16)	(3)	(1)	(31)
	13.0	14.0	18.4	10.0	12.5	15.1
역량보유자 배치오류	(1)	(4)	(2)	(5)	(1)	(13)
	4.3	7.0	2.3	16.7	12.5	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(7)	(12)	(24)	(8)	(4)	(55)
	30.4	21.1	27.6	26.7	50.0	26.8
모름/무응답	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)	(1)
	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.5
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상의 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급, 7급 직급 응답에서는 전문성의 결여에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

(3) 과거 지향적 방법에 의한 분석 역량

표 4-27. 직급별 과거 지향적 방법에 의한 분석 역량 차이 원인분석

	직 급					[전체]
	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전문성의 결여	(4)	(12)	(20)	(10)	(1)	(47)
	17.4	21.1	23.0	33.3	12.5	22.9
역량제고 기회부족	(6)	(13)	(21)	(3)	(0)	(43)
	26.1	22.8	24.1	10.0	0.0	21.0
역량제고 동기부족	(5)	(11)	(23)	(11)	(2)	(52)
	21.7	19.3	26.4	36.7	25.0	25.4
역량보유자 배치오류	(2)	(4)	(3)	(2)	(2)	(13)
	8.7	7.0	3.4	6.7	25.0	6.3
갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비	(6)	(17)	(20)	(4)	(3)	(50)
	26.1	29.8	23.0	13.3	37.5	24.4
전 체	(23)	(57)	(87)	(30)	(8)	(205)
	100	100	100	100	100	100

교차분석 결과를 살펴보면, 5급 이상의 직급 응답에서는 역량제고 기회부족과 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비에 대한 응답이 높게 나타난 반면, 6급 직급 응답에서는 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비, 7급, 8급 이하 직급 응답에서는 역량제고 동기부족에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다.

제4절 필수역량 중요도에 따른 빈도분석

1. 소속부서에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석

필수역량 중요도에서 9,10점을 1로 변환하여 3개 역량(사업 및 기관역량, 기술

적 역량, 거버넌스 역량)에서 각각 어떠한 부분이 중요한지에 대해 인식 수준을 보기 위해 빈도분석을 실시하여 소속부서별 특성이 나타나고 있는지 보기 위해 분석을 시도하였다.

▣ 표 4-28. 사업 및 기관역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 ▣

사업 및 기관역량		소속부서			전체
			사업부서	지원부서	
갈등관련 법령에 대한 지식역량	0	빈도	93	47	140
		%	68.9%	67.1%	68.3%
	1	빈도	42	23	65
		%	31.1%	32.9%	31.7%
지표에 근거한 갈등분석 역량	0	빈도	104	51	155
		%	77.0%	72.9%	75.6%
	1	빈도	31	19	50
		%	23.0%	27.1%	24.4%
갈등원인분석 역량	0	빈도	91	38	129
		%	67.4%	54.3%	62.9%
	1	빈도	44	32	76
		%	32.6%	45.7%	37.1%

분석결과를 살펴보면, 사업부서 및 지원부서 모두 3개의 역량 가운데 갈등원인 분석역량에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있다.

■ 표 4-30. 기술적 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 ■

사업 및 기관역량		소속부서			전체
			사업부서	지원부서	
전략적 갈등분석 역량	0	빈도	98	45	143
		%	72.6%	64.3%	69.8%
	1	빈도	37	25	62
		%	27.4%	35.7%	30.2%
갈등관련 이해관계자 분석 역량	0	빈도	89	42	131
		%	65.9%	60.0%	63.9%
	1	빈도	46	28	74
		%	34.1%	40.0%	36.1%
갈등동향 및 기회분석 역량	0	빈도	105	44	149
		%	77.8%	62.9%	72.7%
	1	빈도	30	26	56
		%	22.2%	37.1%	27.3%

분석결과를 살펴보면, 사업부서 및 지원부서 모두 3개의 역량 가운데 갈등관련 이해관계자 분석 역량에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있다.

■ 표 4-31. 거버넌스 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 ■

사업 및 기관역량		소속부서			전체
			사업부서	지원부서	
참여적 의사결정 역량	0	빈도	94	41	135
		%	69.6%	58.6%	65.9%
	1	빈도	41	29	70
		%	30.4%	41.4%	34.1%
협상역량	0	빈도	92	41	133
		%	68.1%	58.6%	64.9%
	1	빈도	43	29	72
		%	31.9%	41.4%	35.1%
과정 지향적 방법에 의한 분석 역량	0	빈도	96	52	148
		%	71.1%	74.3%	72.2%
	1	빈도	39	18	57
		%	28.9%	25.7%	27.8%

분석결과를 살펴보면, 사업부서 및 지원부서 모두 3개의 역량 가운데 협상역량에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있으며, 지원부서는 참여적 의사결정 역량 또한 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

2. 직급에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석

필수역량 중요도에서 9,10점을 1로 변환하여 3개 역량(사업 및 기관역량, 기술적 역량, 거버넌스 역량)에서 각각 어떠한 부분이 중요한지에 대해 인식 수준을 보기 위해 빈도분석을 실시하여 직급별 특성이 나타나고 있는지 보기 위해 분석을 시도하였다.

▣ 표 4-32. 사업 및 기관역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석 ▣

사업 및 기관역량		직 급						전체
			5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
갈등관련 법령에 대한 지식역량	0	빈도	17	40	57	21	5	140
		%	73.9%	70.2%	65.5%	70.0%	62.5%	68.3%
	1	빈도	6	17	30	9	3	65
		%	26.1%	29.8%	34.5%	30.0%	37.5%	31.7%
지표에 근거한 갈등분석 역량	0	빈도	17	46	63	23	6	155
		%	73.9%	80.7%	72.4%	76.7%	75.0%	75.6%
	1	빈도	6	11	24	7	2	50
		%	26.1%	19.3%	27.6%	23.3%	25.0%	24.4%
갈등원인분석 역량	0	빈도	15	37	53	19	5	129
		%	65.2%	64.9%	60.9%	63.3%	62.5%	62.9%
	1	빈도	8	20	34	11	3	76
		%	34.8%	35.1%	39.1%	36.7%	37.5%	37.1%

분석결과를 살펴보면, 대부분의 직급에서 갈등원인 분석역량에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-33. 기술적 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석

사업 및 기관역량		직 급						전체
		빈도	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
전략적 갈등분석 역량	0	빈도	17	42	58	22	4	143
		%	73.9%	73.7%	66.7%	73.3%	50.0%	69.8%
	1	빈도	6	15	29	8	4	62
		%	26.1%	26.3%	33.3%	26.7%	50.0%	30.2%
갈등관련 이해관계자 분석역량	0	빈도	17	36	53	22	3	131
		%	73.9%	63.2%	60.9%	73.3%	37.5%	63.9%
	1	빈도	6	21	34	8	5	74
		%	26.1%	36.8%	39.1%	26.7%	62.5%	36.1%
갈등동향 및 기회분석 역량	0	빈도	15	43	63	22	6	149
		%	65.2%	75.4%	72.4%	73.3%	75.0%	72.7%
	1	빈도	8	14	24	8	2	56
		%	34.8%	24.6%	27.6%	26.7%	25.0%	27.3%

분석결과를 살펴보면, 5급 이상 직급에서는 갈등동향 및 기회분석 역량이 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 6급과 7급 직급에서는 갈등관련 이해관계자 분석역량에 대해서 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-34. 거버넌스 역량에서 필수역량 중요도에 따른 빈도분석

사업 및 기관역량		직 급						전체
		빈도	5급 이상	6급	7급	8급 이하	기타	
참여적 의사결정 역량	0	빈도	16	41	56	19	3	135
		%	69.6%	71.9%	64.4%	63.3%	37.5%	65.9%
	1	빈도	7	16	31	11	5	70
		%	30.4%	28.1%	35.6%	36.7%	62.5%	34.1%
협상역량	0	빈도	13	35	61	20	4	133
		%	56.5%	61.4%	70.1%	66.7%	50.0%	64.9%
	1	빈도	10	22	26	10	4	72
		%	43.5%	38.6%	29.9%	33.3%	50.0%	35.1%
과정지향적 방법에 의한 분석역량	0	빈도	16	42	63	24	3	148
		%	69.6%	73.7%	72.4%	80.0%	37.5%	72.2%
	1	빈도	7	15	24	6	5	57
		%	30.4%	26.3%	27.6%	20.0%	62.5%	27.8%

분석결과를 살펴보면, 5급 이상, 6급 직급에서는 협상역량이 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 7급과 8급 이하 직급에서는 참여적 의사결정 역량에 대해서 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

제5절 필수역량 중요도에 따른 평균비교

1. 소속부서에서 필수역량 평균비교

표 4-35. 사업 및 기관역량 소속부서별 평균비교

사업 및 기관역량	소속부서	중요도 평균	현재역량 평균
갈등관련 법령에 대한 지식역량	사업부서	7.63	6.40
	지원부서	7.79	6.41
지표에 근거한 갈등분석 역량	사업부서	8.70	7.69
	지원부서	7.59	6.39
갈등원인분석 역량	사업부서	8.00	6.50
	지원부서	8.23	6.80

전체적으로 현재역량 평균보다 중요도 평균이 높은 것을 알 수 있으며, 지표에 근거한 갈등분석 역량에서는 사업부서에서, 갈등원인 분석역량에서는 지원부서에서 상대적으로 높게 조사되었다.

표 4-36. 기술적 역량에서 필수역량 소속부서별 평균비교

사업 및 기관역량	소속부서	중요도 평균	현재역량 평균
전략적 갈등분석 역량	사업부서	7.67	6.37
	지원부서	8.01	6.51
갈등관련 이해관계자 분석역량	사업부서	8.01	6.47
	지원부서	8.07	6.51
갈등동향 및 기회분석 역량	사업부서	7.64	6.26
	지원부서	7.93	6.60

지원부서가 모든 역량에서 조금씩 높은 것으로 나타났다.

■ 표 4-37. 거버넌스 역량에서 필수역량 소속부서별 평균비교 ■

사업 및 기관역량	소속부서	중요도 평균	현재역량 평균
참여적 의사결정 역량	사업부서	7.94	6.24
	지원부서	8.03	6.24
협상역량	사업부서	8.55	7.01
	지원부서	8.19	6.40
과정지향적 방법에 의한 분석역량	사업부서	7.70	6.44
	지원부서	7.66	6.59

참여적 의사결정 역량에서는 지원부서, 협상역량에는 사업부서가 높게 나타났으며, 과정지향적 방법에 의한 분석역량은 사업부서와 지원부서는 비슷하게 나타났다.

2. 소속직급에서 필수역량 평균비교

■ 표 4-38. 사업 및 기관역량 직급별 평균비교 ■

사업 및 기관역량	직급	중요도 평균	현재역량수준 평균
갈등관련 법령에 대한 지식역량	5급 이상	7.52	6.65
	6급	7.70	6.46
	7급	7.82	6.46
	8급 이하	7.37	5.90
	기타	7.75	6.63
지표에 근거한 갈등분석 역량	5급 이상	7.22	6.61
	6급	8.96	7.86
	7급	8.57	7.37
	8급 이하	7.60	6.23
	기타	6.88	7.13
갈등원인분석역량	5급 이상	7.91	6.65
	6급	8.05	6.53
	7급	8.22	6.62
	8급 이하	7.77	6.47
	기타	8.38	7.38

갈등관련 법령에 대한 지식역량에서는 7급 직급에서, 지표에 근거한 갈등분석 역량에서는 6급 직급에서, 갈등원인 분석역량에서는 7급과 기타 직급에서 상대적으로 높게 나타났다.

표 4-39. 기술적 역량에서 필수역량 직급별 평균비교

사업 및 기관역량	직급	중요도 평균	현재역량수준 평균
전략적 갈등분석 역량	5급 이상	7.48	6.43
	6급	7.75	6.51
	7급	7.85	6.29
	8급 이하	7.73	6.30
	기타	8.50	7.63
갈등관련 이해관계자 분석역량	5급 이상	7.70	6.48
	6급	8.14	6.47
	7급	8.08	6.41
	8급 이하	7.73	6.33
	기타	8.88	7.88
갈등동향 및 기회분석 역량	5급 이상	7.70	6.70
	6급	7.65	6.23
	7급	7.87	6.49
	8급 이하	7.50	5.90
	기타	8.00	7.00

전략적 갈등분석 역량에서는 기타, 7급 직급에서, 갈등관련 이해관계자 분석 역량에서는 6급 직급에서, 갈등동향 및 기회분석 역량에서는 7급과 기타 직급에서 상대적으로 높게 나타났다.

■ 표 4-40. 거버넌스 역량에서 필수역량 직급별 평균비교 ■

사업 및 기관역량	직급	중요도 평균	현재역량수준 평균
참여적 의사결정 역량	5급 이상	8.13	6.22
	6급	7.84	6.25
	7급	8.03	6.34
	8급 이하	7.73	5.80
	기타	8.63	6.88
협상역량	5급 이상	8.13	6.52
	6급	8.05	6.49
	7급	9.05	7.25
	8급 이하	7.50	6.13
	기타	8.63	7.50
과정지향적 방법에 의한 분석역량	5급 이상	7.48	6.35
	6급	7.72	6.58
	7급	7.70	6.34
	8급 이하	7.47	6.50
	기타	8.75	7.75

참여적 의사결정 역량에서는 기타, 5급 이상 직급에서, 협상역량에서는 7급 직급에서, 과정지향적 방법에 의한 분석 역량에서는 7급, 6급, 기타 직급에서 상대적으로 높게 나타났다.

제5장 갈등관리 역량강화를 위한 전략

전장의 분석결과가 말해주는 것처럼, 지방자치단체가 효과적으로 갈등관리를 하기 위한 필요역량은 현재역량에 미치지 못하고 있다. 또한 이렇게 현재역량과 필요역량에 차이가 나타나는 가장 큰 원인으로 지목된 것은 갈등관리에 관한 전문성 부족의 문제이다. 따라서 지방자치단체가 갈등관리를 위한 역량을 강화하기 위해서는 갈등관리에 대한 전문성을 확보하는 것이 가장 시급한 과제이다. 본 장에서는 갈등관리 역량 강화를 위한 전문성 확보를 위해 갈등관리 인력에 대한 충원계획, 육성계획, 경력개발계획 및 기타 인사관리계획으로 구분하여 갈등관리 역량강화를 위한 전략을 제시해보고자 한다.

제1절 충원계획

인력관리가 계획대로 잘 이루어지기 위해서는 무엇보다도 먼저 지역주민의 역할기대(role expectation)를 잘 헤아리고 이를 충실히 받아들이겠다는 역할지각(role perception)과 그것을 행동으로 옮길 수 있는 역할 수행능력(role capacity)을 가진 사람들을 잘 선별해서 충원해야 한다.

갈등관리 역량중심의 선발은 직무 요건과 개인 역량이 잘 연결될수록 직무 성과와 직무 만족이 높아질 것이라는 가정 하에 이루어진다. 환경변화에 대응하는 인력관리에 있어서 충원은 성, 지역, 장애인, 기술직을 차별하지 않고 균형있게 채용할 필요가 있고, 이를 위해서 수시로 인력상황을 파악하여 채용 시에 반영할 필요가 있다. 장기적으로는 목표를 구체적으로 수립하여 충원계획을 세우되, 단기적으로는 현원에서 부족한 인원을 채울 때, 우선적으로 채용하는 것을 고려

할 수 있을 것이다.

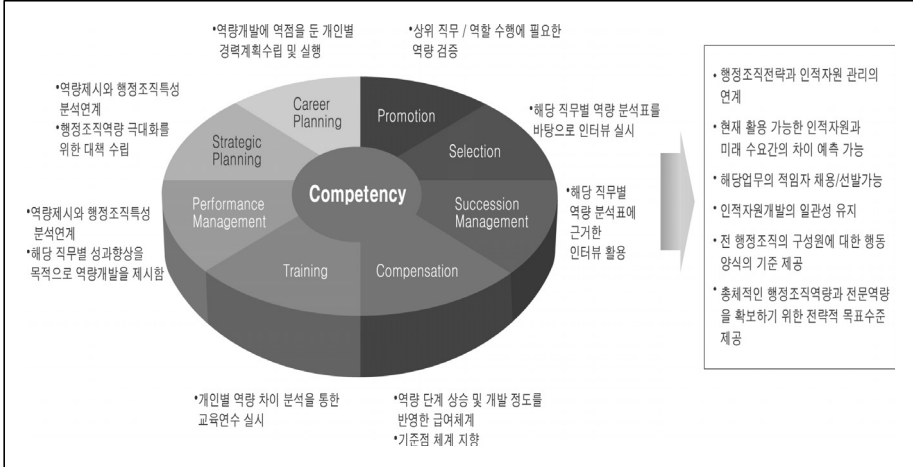
인력에 대한 구체적인 관리방안이 수립되고 구체화 이전에는 채용 시기에 사전에 인력수요조사를 실시하여 인력수급이 필요한 분야를 선정해서 공고하고, 장기적으로는 전체 인력에 대한 수요와 공급을 정하고 이에 기준하여 인력 충원 공고를 하여 인력을 선발해야 한다.

또한 핵심인재의 확보와 유지를 위해서는 인사관리 관행의 구조조정이 선행되어야 한다. 인재가 유출될 경우, 채용 비용에서부터 교육 훈련비용은 물론 생산성과 낮은 서비스 품질로 인한 비용, 동료의 이직으로 인해 떨어지는 사기 등의 막대한 손실이 야기될 수 있다. 전문성을 갖춘 개방직 직원들의 채용도 증가시킬 필요가 있다.

한편, 갈등관리 역량강화를 위해 인적자원 관리 관행을 개선하기 위해서는 구성원과의 솔직한 커뮤니케이션이 필요하다. 정보화의 진전에 따라 집약된 정보를 가진 우수 인재들이 경쟁기업으로 유출된다면 조직에 직접적인 위협이 되기 때문에, 어떻게 필요한 인재를 유지할 수 있는냐는 조직 생존의 관건이 될 수 있다. 구성원이 인정하지 않고 받아들이지 않는 정책은 성공할 수 없을 뿐 아니라 오히려 구성원과의 신뢰관계만 훼손시키게 되는 결과를 초래할 수 있기 때문에 이를 개선하기 위해서는 인사 철학을 바탕으로 한 다양한 인사제도를 구축하고, 실행의 일관성을 확보하는 것이 중요하다.

갈등관리를 위한 일부 역량은 생애이력(Biodata)을 통해 예측 가능하며, 관리자 및 동료 부하직원, 고객, 외부전문가, 심지어 가족까지 포함하여 여러 사람의 평가를 수집하는 평정으로 측정이 가능하다. 평정을 측정하는 방법은 역량 평가 설문, 역량 분류, 고객 설문 조사, 관리 스타일, 조직 풍토 등이 있다.

그림 5-1. 갈등관리를 위한 역량중심의 인사 시스템



제2절 육성계획

1. 육성계획 일반론

충원 이후에도 이들을 각자의 적성과 능력에 맞게 적재적소에 배치해주고, 그들이 항상 공직에 대한 직업적 긍지를 갖고 열심히 공직을 수행할 수 있도록 역할수행여건(working conditions)을 잘 조성해 주어야 갈등관리를 위한 역량 강화의 목적을 달성할 수 있다.

공무원의 육성은 직원들의 막연한 업무능력, 입소문식 평판, 기존 보직경로를 기준으로 하는 것이 아니라 공무원 개인의 희망, 적성, 전공, 특기를 반영해 본인이 근무하고 싶은 전문분야와 경력경로를 설정하고 이에 따른 보직관리, 교육, 훈련을 연계하여 운영해 당해 분야의 전문가로 체계적으로 육성해 나가야 한다. 적재적소의 배치, 체계적 직무전환과 교육훈련, 보수, 승진 등 제반인사제도의 확립이 필요하다.

또한 갈등관리 직무경력의 개발을 위해서 직무이동 및 부서 간 인사교류를 시

행할 필요가 있다. 교육훈련은 단기적으로는 필요한 교육내용의 수요를 파악하고 다양한 교육기관을 확보하여 공무원이 교육기관을 선택할 수 있도록 조치하는 것이다. 교육의 내용도 단기교육과제와 장기교육과제를 구분하여 시기를 세분화하는 것이 바람직한데, 장기적으로는 교육방법을 다양하게 할 필요가 있다.

교육시기와 내용은 (1) 입사시 집합교육 실시 → (2) 부서배치 후 체계적인 직장훈련 → (3) 직무심화단계에서 선택형 연수(자신의 경력에 필요한 교육내용 선택) 또는 선발형 연수(조직이 육성하고자 하는 방향에서의 적절한 교육을 위한 요원선발) 로의 순서로 옮겨가는 것이 바람직하다.

특히 직원들의 경우 업무과약에 6개월 정도소요 되며, 업무성격상 실제 업무를 다루어보면서 알아야 할 사항이 많아 교육원 등에서의 교육은 한계를 지닐 수 밖에 없기 때문에 최소 1년 반~2년간은 보직이동 없이 업무를 수행하도록 하는 것이 좋다.

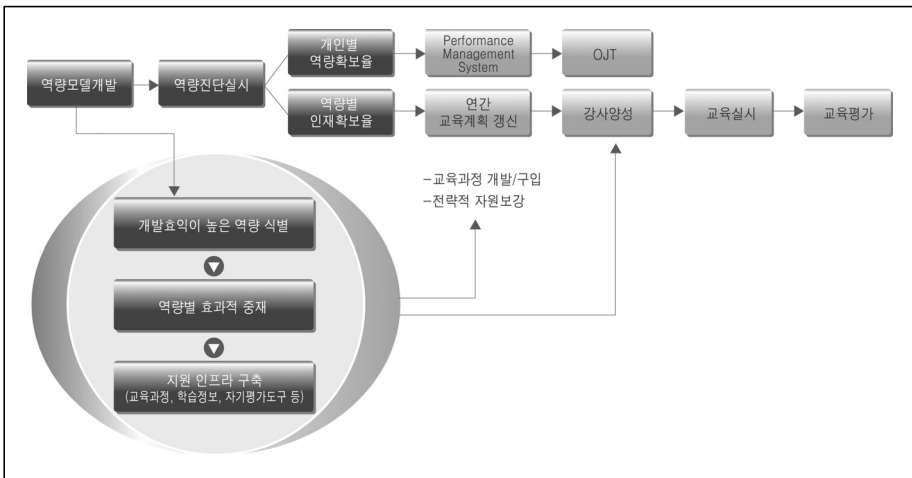
체계적인 갈등관리 공무원 육성의 절차는 먼저, 갈등관련 업무의 직무분석을 실시하여 직무내용, 직무수행자격요건 명시, 직무간의 연결관계와 승진패턴, 승진 경로를 분명히 하도록 하고, 두 번째, 경력개발기회와 경력개발의 선택방법을 조직구성원에게 알리며, 세 번째, 조직구성원의 인적자료를 수집, 정리하고, 네 번째는 경력상담과 경력목표설정, 다섯 번째는 능력개발 필요성 분석과 경력진로 및 경력개발계획의 구체적 설정, 마지막으로 성과분석 및 경력개발계획의 조정의 순서를 거치게 된다.

또한 갈등관리 공무원을 육성하기 위해서는 사기 증진이 필요한데 이는 인사, 조직운영 메커니즘 전반에 걸쳐 함께 어우러져야 한다. 다른 사기관리 요인들과 함께 서로 상승작용을 함으로써 그 효과가 배가 될 수 있기 때문이다. 이러한 측면의 요인들은 사기관리와 밀접히 연계되어 있기 때문에 갈등관련 역량강화를 위해 능력있는 공무원 육성을 지향해야 한다.

이러한 공무원 육성은 갈등관리 역량중심으로 이루어져야 하며, 역량중심의 공무원 육성을 위한 교육과 개발 활동에는 정규적인 훈련 프로그램, 개발 센터를 통한 피드백, 자기개발 지원, 컴퓨터와 대화형 비디오를 활용한 자기학습, 직

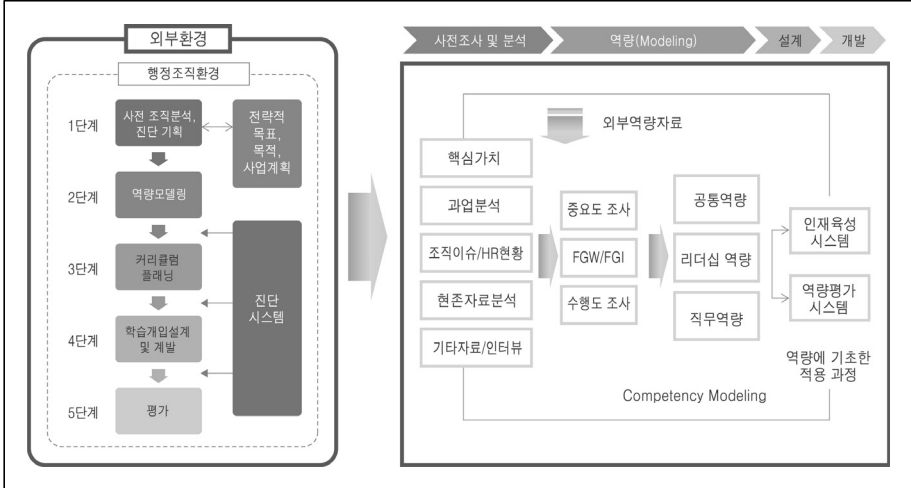
무배치, 멘토링, 개인역량 개발을 목적으로 한 조직구조와 문화 설계 등이 포함된다. 역량중심의 교육 중 교육원의 교육 등은 실무에 큰 도움이 되지 않을 수 있기 때문에 Coaching system의 구축이 선행될 필요가 있다.

그림 5-2. 갈등관리를 위한 역량중심의 교육훈련 진행과정



한편, 갈등관리 역량중심의 공무원 육성을 위해 역량을 가르치는 일도 가능하다. 성취지향성이나 자기 확신, 우울증적 귀인 스타일과 실패에 대한 두려움의 감소, 고유한 자기 개념 대 강요된 자기 개념 등의 동기나 특성과 관련된 역량까지도 교정이 가능하다. 역량 중심의 교육프로그램 개발 절차로는 역량모델의 개발, 훈련의 효익이 높은 역량 확인, 원가효익, 평가 방법 및 교과과정 개발, 트레이너 양성, 학습자를 위한 훈련 실시, 교육결과 평가 등이 있다.

그림 5-3. 갈등관리를 위한 공무원 교육체제 수립과정



2. 인력육성계획을 통한 인력관리방안

갈등관리를 위한 인력육성 방안을 살펴보면, 먼저 부족한 지식을 보완하기 위한 방법으로 공채, 자율채용 등 외부충원에서부터 내부승진, 전보배치 등 내부충원 그리고 교육훈련프로그램의 운영 등에 까지 다양하다. 전문성이 매우 높을 경우, 즉 교육 등을 통하여 보완할 수 없을 경우에는 1차적으로 내부충원방법을 활용하고 이를 넘어설 경우 외부충원방법을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 부족한 지식의 수준이 크지 않을 경우에는 교육훈련프로그램을 운영하는 것도 효율적일 수 있다. 교육훈련프로그램의 경우 내부교육을 통하여 보완할 수 있을 경우 내부교육프로그램을 개발하여 활용하고 그 정도가 클 경우 외부 전문기관에 위탁하는 방안 등을 강구하는 것도 고려해볼 수 있겠다.

제3절 경력개발계획



갈등관리 역량을 강화하기 위해서는 공무원의 활용에 있어서 인력이 적재적소에 배치되는 것도 중요하다. 또한 승진 및 근무성적 평정을 통해서 공무원이 능력을 발휘할 수 있도록 하여야 하며 조직구조의 변화가 있을 경우 재배치도 고려해 보아야 한다. 기존의 인력을 효과적으로 활용하기 위해서 적성에 맞지 않는 업무를 수행하는 공무원 인력의 재배치를 실시하고, 조직 내 공모를 통해서 사전에 선발한 뒤, 재배치 부서와의 협의와 재교육을 실시한 뒤에 재배치하는 것이 효율적일 것이다.

갈등관리 역량을 강화하기 위해, 장기적으로는 심사승진 방식을 개선해나갈 필요도 있다. 근무성적평정은 먼저 평정요소의 세분화, 평정항목의 적절화, 다양화 방안에 대한 양적 지표 개발을 하고, 점차 조직의 전략, 경영방침 결정, 내부적 과정 질적인 항목을 반영하여 평가를 양적인 단기평가보다는 갈등관련 부서의 중장기 전략수립 및 집행에 초점을 맞추어 나가야 한다.

특히 승진임용은 객관성이 보장되어야 하기 때문에 이를 위해서는 적절한 기준을 사용해야 하는데 현재는 경력과 근무성적평정, 훈련성적이 기준이며 5급으로의 승진 시에는 승진시험이 부가되는데 이 가운데 경력의 비중이 가장 크다. 경력은 가장 객관적인 기준이고 직무경험의 축적으로 능력의 향상을 전제할 수 있기 때문에 조직 내에서 반발은 가장 적다는 장점이 있지만 반면 조직이 침체되기 쉽고 유능한 인력의 활용이 어렵다는 단점이 지적되고 있다. 경력의 비중을 낮추는 것이 바람직한데 전 직급에 있어서 경쟁적 기준의 활용이 필요하며, 승진시험의 부과대상 직급을 확대할 필요도 있다. 이러한 경우 시험과목이나 내용은 이론적인 것보다는 실무능력을 통해 측정할 수 있어야 하며 지역갈등사례 연구를 시험에 도입하거나 실기시험의 활용 비중을 높이는 것이 요구된다.

승진임용의 개선을 통해 앞으로의 승진인사 패턴은 경력이나 정실보다는 개인의 능력과 경쟁력에서 앞서는 자가 인정받고 보상받는 시스템으로 변화하여야

한다. 따라서 우수한 인력이 발탁되고 투명한 인사운영이 되기 위해서는 근무성적 평적 결과를 공개하되 지금보다 더 과감히 공개범위를 확대해나가야 할 것이다.

또한 갈등관리 역량강화를 위해 경력개발에서 개선할 부분은 상호간 정보교류와 역량강화를 위해 인사교류가 활성화되어야 한다는 점이다. 사실상 근무성적 평정우대 및 경력가산점을 부여하고, 교류수당 및 주택보조비 지원 등을 통해 경제적인 부담이 되지 않도록 하며, 승진에 있어서도 불이익이 없도록 하여야 한다.

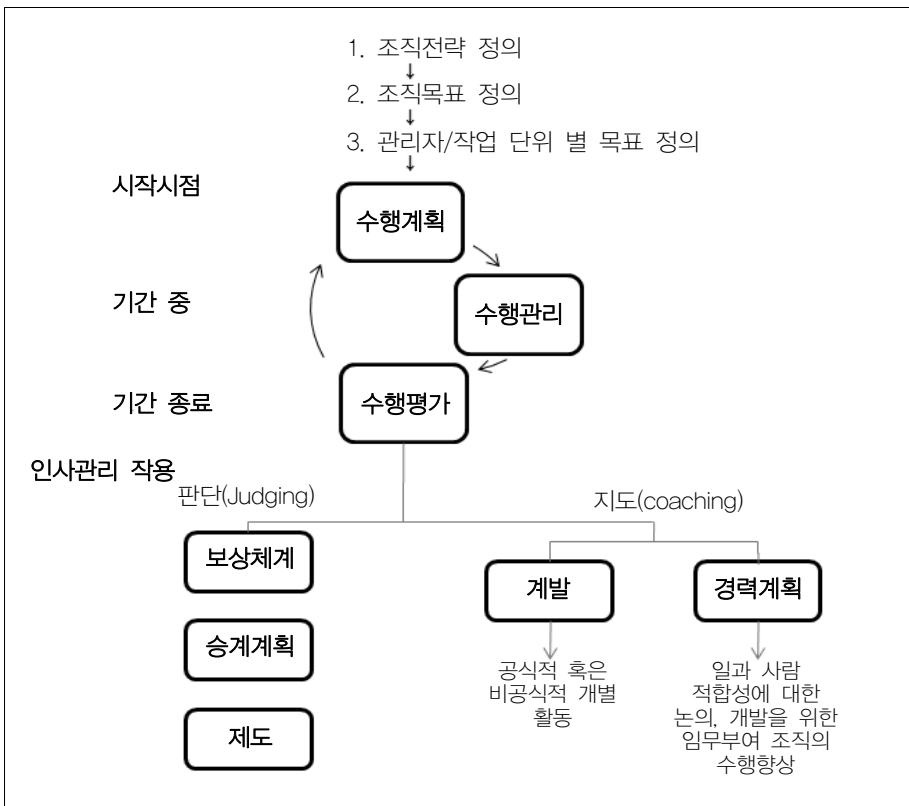
한편, 갈등관리 경력개발을 위해 승계계획에 대한 관리가 매우 중요하다. 승계 계획은 조직 내의 핵심직무에 공석이 생겼을 때, 그 자리를 승계할 자격이 있는 유능한 직원을 선발하기 위한 체계이다. 이 과정에서 현직자와 미래의 직무 사이에 연결이 이루어지는 것으로, 이때 미래 직무는 보통 현재 보다 상위직책이 된다. 그러나 최근 승계 계획의 대상 직무가 동일 직급 또는 하위 직급이 될 가능성도 있기 때문에 승계 계획은 수평적인 이동을 염두에 두고 이루어지는 경우도 많다.

갈등관리 역량중심의 승계 계획은 핵심직무의 역량 요건을 규정하고, 후보자의 역량을 평가한 다음, 일과 사람의 적합성을 고려해야한다. 경력 경로(career path)상의 진도표는 조직 내의 수평, 혹은 수직선상의 표적 직책으로 이동하기 위해 거쳐야 할 직무를 명시해야 하고, 역량에 따른 승계 계획 시스템에서는 후보 직무에 종사하는 몇 명의 직원이 승계 대상 직무를 수행할 수 있는 역량을 가지고 있는가 또는 그 역량을 개발할 잠재력을 가지고 있는가를 평가하게 된다. 이의 평가 방법은 두 가지로 후보 직무에 종사하는 사람들의 역량을 승계대상 직무의 역량요건과 비교하는 것과 가중절대차이 또는 프로파일 비교방식이 있다.

갈등관리 역량에 따른 승계 계획 개발 절차는 핵심직무의 규명, 표적 및 후보 직무의 역량모델의 개발, 승계후보자의 직무역량 평가, 현직자와 후보자에 대한 결정을 내리는 단계, 인력관리를 위한 정보 시스템의 개발, 육성·경력 개발 시스템의 개발단계로 나누어진다. 갈등관련 핵심직무의 규명을 위해서는 조직의 전략, 중요 직무, 갈등관리의 핵심요소 등을 정의 하는 것이 필요하며, 이는 현재

또는 미래의 갈등관련 부서를 이끌어가기 위해 핵심적이며, 수직적인 이동은 실무자, 일선 감독자, 부서, 기능 또는 프로젝트 관리자, 다수의 부서 또는 기능 관리자, 사업단위 관리자, 실국장급, 단체장 순으로 일반적으로 이루어진다. 역량에 따른 승계 계획 시스템의 마지막 단계인 육성·경력 시스템 개발은 선택사항으로 승계 계획 시스템은 역량에 따른 개발 및 경력 개발 시스템을 요구하며, 구성원이 일단 상위 계층의 역량 요건과 자신의 현재 역량과의 격차를 인정하면 이 격차를 줄이기 위해 기타 능력개발활동을 할 것이고 이러한 조직의 입장에서도 이러한 격차를 줄이기 위한 선발 및 개발 프로그램을 찾아야 할 것이다.

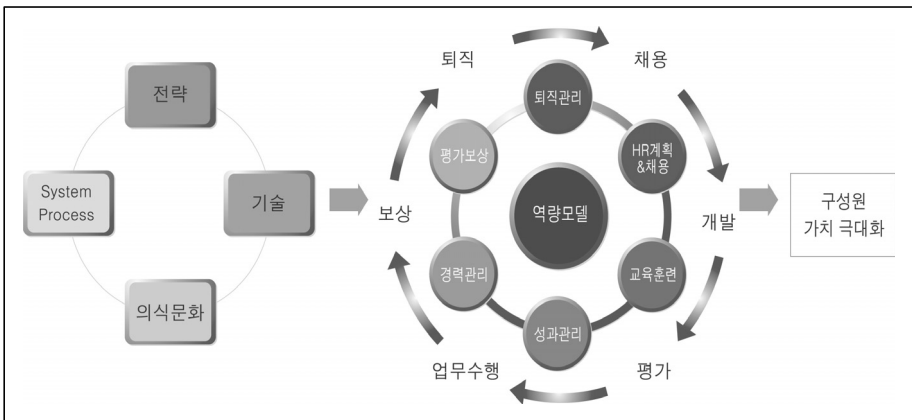
■ 그림 5-5. 일반적인 수행 관리 시스템 ■



앞으로 갈등관리 공무원의 경력개발을 위해서는 경력개발제도(Career Development Palan)의 도입도 필요하다. 현재 일반 행정직의 경우 다양한 부서에 매우 광범위하게 보임되어 업무의 연관성이 충분히 고려되지 않고 있으며, 이에 따라 직원들이 자신의 다음 보직이 어떤 분야인지 예측하지 못하고 인사이동시 충분한 준비를 하지 못하게 된다. 이러한 현상은 업무상의 전문성이라는 측면에서 단절을 가져오며, 특정분야 또는 관련분야에서의 역량강화에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이고 이는 조직의 입장에서도 직원들의 역량을 충분히 활용하지 못하게 되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해 경력개발제도를 도입할 필요가 있는 것이다.

갈등관리 경력개발제도는 조직 내 직원들을 업무의 유사성에 따라 몇 개의 집단으로 분류하고 직원들의 적성, 희망, 성과 등을 고려하여 주로 특정 집단내의 직위를 중심으로 근무하게 함으로써 전문성을 향상시키는 제도이다. 경력개발제도를 도입할 경우 직원들은 자신들의 적성과 선호도를 고려하여 특정분야에서 업무연관성이 높은 직위를 중심으로 근무함으로써 보직의 예상경로가 형성되며, 이는 직원들의 갈등관리 역량강화는 물론 조직의 효율성 향상에도 기여하게 된다.

■ 그림 5-6. 갈등관리 역량기반 경력개발활용 ■



제6장 결 론

제1절 연구결과의 요약

공공갈등은 민주화 이후, 다양한 이해당사자가 정책과정에 참여하면서 심화되어 사회문제로 등장하였다. 그런데 이러한 공공갈등은 갈등이슈에 대한 이해당사자들 간의 합리적 협상과 타협에 의해 해결되기 보다는 당사자들 간의 대립을 통한 이익의 극대화를 추구하면서 전개되는 경향이 두드러지고 있다. 특히 지역적 공간에서 전개되는 갈등은 지역이기주의와 맞물리면서 개발과 보존의 가치를 둘러싼 갈등 및 혐오시설 회피 또는 선호시설 유치 등의 다양한 형태로 나타나고 있다. 그 결과 지역갈등의 이해당사자들인 자치단체와 지역주민 그리고 환경단체와 이익단체들 간의 갈등이 합리적으로 관리되지 못하고 증폭되면서 대립과 분쟁의 격화, 사회적 비용의 증가, 지역사회분열과 신뢰의 저하 같은 역기능이 부각되고 있는 것이다. 따라서 지역사회에서 전개되는 공공갈등이 합리적으로 관리되어 사회적 역기능을 최소화하기 위해서는 지방자치단체의 갈등관리 역량을 강화해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 자치단체가 지역사회의 갈등을 합리적으로 관리하여 갈등이 민주적이고 체계적으로 해소될 수 있는 process를 구축하기 위한 갈등관리 역량이 무엇인지를 규명하고, 이러한 역량을 확보하기 위한 자치단체 갈등관리 역량 강화전략을 개발하는 것을 목적으로 하였고 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

소속부서와 직급에 관한 개인적인 특성을 가지고 실증분석을 실시하였고, 연구결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

차이분석(Gap Analysis) 결과에 따르면 갈등형성단계에서는 갈등원인 분석역

량과 갈등 관련 법령에 대한 지식역량이, 갈등전개단계에서는 갈등 관련 이해관계자 분석역량이, 갈등조정단계에서는 참여적 의사결정 역량 및 협상역량에서 필요역량과 현재역량의 차이가 큰 것으로 나타났다.

소속부서와 갈등역량에 관한 교차분석 결과에 따르면 갈등전개 단계, 갈등형성 단계 및 갈등조정 단계에서 역량차이가 발생하는 이유는 사업부서, 지원부서의 응답 모두 대체적으로 전문성의 결여와 갈등관리를 위한 법적, 제도적 시스템 미비를 원인으로 지목하는 응답이 높게 나타났다. 직급 부문과 갈등역량에 관한 교차분석 결과 역시, 갈등전개 단계, 갈등형성 단계, 갈등조정 단계에서 역량 차이가 발생하는 원인에 대해 대체적으로 전문성의 결여와 법적, 제도적 시스템의 미비로 응답하였고 전문성의 결여와 법적, 제도적 시스템의 미비 사이에서 직급별로 그 우선순위에 대해 차이를 보이기도 했다.

소속부서별 필수역량 중요도로 살펴본 빈도분석 결과에 따르면, 사업 및 기관 역량에서는 사업부서 및 지원부서 모두 3개의 역량 가운데 갈등원인 분석역량에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있었으며, 기술적 역량에서는 사업부서 및 지원부서 모두 갈등관련 이해관계자 분석 역량, 거버넌스 역량에서는 사업부서와 지원부서 모두 협상역량에 대해 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타나 소속부서에 관계없이 중요하다고 인식하는 역량은 유사하다는 것을 알 수 있었다. 직급별 필수역량 중요도로 살펴본 빈도분석 결과에 따르면, 사업 및 기관역량에 대부분의 직급에서 갈등원인 분석역량을 중요하게 인식하였지만, 기술적 역량에서는 직급별로 차이를 보였다. 5급 이상 직급에서는 갈등동향 및 기회분석 역량을 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 6급과 7급 직급에서는 갈등관련 이해관계자 분석역량에 대해서 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 거버넌스 역량에서는 5급 이상, 6급 직급에서는 협상역량을 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 7급과 8급 이하 직급에서는 참여적 의사결정 역량에 대해서 상대적으로 중요하게 인식하여 직급별로는 중요하다고 인식하는 역량이 다른 것으로 나타났다.

제2절 정책적 제언

1. 갈등관리를 위한 개인 역량 강화

지방자치단체가 효과적으로 갈등관리를 하기 위한 필요역량은 특히, 갈등원인 분석역량, 갈등관련 법령에 대한 지식역량, 갈등 관련 이해관계자 분석역량, 협상 역량이 현재 역량에 미치지 못하고 있다. 그리고 현재역량과 필요역량에 차이가 나타나는 가장 큰 원인으로 지목된 것은 갈등관리에 관한 전문성 부족의 문제로 나타난 만큼, 지방자치단체가 갈등관리를 위한 역량을 강화하기 위해서는 우선적으로 법령에 대한 지식역량, 갈등 관련 이해관계자 분석역량, 협상 역량 등을 강화하여 갈등관리 업무의 전문성을 확보하여야 한다. 이를 위해 보다 구체적인 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 원활한 협상수행을 위해 정책역량을 발휘할 수 있도록 협상 업무를 전담할 수 있는 협상전문가의 직위 신설 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 협상 관련 업무의 중요성이나 과중한 업무부담을 고려할 때, 협상 담당부서가 정상적으로 이끌어 가기 위해서는 관련 협상 전문가의 직위 신설 방안이 무엇보다 필요하다. 현재와 같은 계급제 하에서는 협상 담당부서 구성원의 평균 근무기간도 1-2년을 넘지 못하는데다 순환보직제로 인해 협상업무에 대한 노하우와 전문성을 축적하기 어려운 조직구조를 가지고 있기 때문이다. 따라서 업무의 연속성 보장과 인센티브의 개선을 통해 협상경험과 노하우를 가진 협상전문가가 양성될 수 있도록 협상경험을 가진 당사자 직위를 신설하는 등의 법적 근거가 마련되어야 할 것으로 생각된다.

둘째, 실무자의 갈등관리 역량 강화를 위한 적절한 교육 훈련을 제공하여야 한다. 갈등관리 역량을 강화하기 위해서는 먼저 교육 운영 형태의 방식 개선이 필요하다. 즉 공무원 협상 실무자 개인의 역량 강화를 위해 교육 훈련 내용이 현업 관련성을 높일 수 있는 교육 과정의 운영방식으로 바뀌어야 하며 성과지향적

이고 현장 중심적인 교육 형태로 탈바꿈해야 할 것이다. 효과적인 갈등관리를 위해서는 모든 정보활동 및 의사결정 과정, 협상전략, 전략적 계획 수립, 체계적 의사 결정 등에 이르기까지 갈등관리를 위한 전반지식을 갖추 수 있는 역량교육이 이루어져야 한다. 또한, 특히 법령에 대한 지식역량을 강화하기 위해서는 보다 특화된 교육이 별도로 이루어져야 한다. 공무원들의 자치입법 실무능력을 높여 잘못된 법 적용으로 인한 주민피해가 발생하지 않도록 법무행정 서비스에 다각적인 노력을 기울여야 한다. 행정업무 및 소송업무를 집행하면서 송무에 대한 지식과 경험부족으로 인해 겪는 어려움과 부담을 덜어줄 수 있도록 실무능력을 배양해야 한다. 법령해석 실무 및 사례, 법령해석방법, 행정심판 등을 사례위주로 교육을 실시해 이해를 도울 필요가 있다. 관련 이해관계자 조정 역량을 강화하기 위해서는 다양한 이해당사자가 관련된 사안에 대해 국가 또는 공공이익의 관점에서 판단을 하고 균형 있는 해결책을 제시할 수 있는 교육 훈련 프로그램이 제공되어야 한다. 이는 현실에 부합되는 갈등사례, 즉 실제로 발생할 가능성이 높은 현실적인 문제를 과제로 선택하여 경험적 학습효과를 극대화하는 방향이 되어야 할 것이다.

셋째, 공무원 협상 실무자의 역할수행과 협상역량 개발을 촉진시키기 위해서는 무엇보다 정부측 협상 실무자의 학습공동체 참여를 위한 재정적 지원이 필요하다. 이를 위해 학습공동체는 협상 업무와 관련된 주제를 학습하기 위해 자발적으로 구성하고, 업무외의 시간에 직접 모임을 갖거나 온라인을 통해서 상호작용을 하는 사람들의 공식적인 모임을 이루도록 하여 공무원 협상 실무자가 조직으로부터 공식적인 인정을 받고 재정적 지원을 받을 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 공무원 협상 현장에서 경쟁할 수 있는 능력과 자질을 갖춘 협상전문가에 대한 전문인력 창출이 필요하다. 즉 전문화된 교육훈련프로그램을 통하여 협상상황에 효과적이며 능동적으로 대처할 수 있는 협상역량을 가진 전문인력이 요구되는 것이다. 협상에 대한 이론교육을 통하여 협상에 대한 전문지식, 전략, 노하우 등을 갖추며 실전적인 협상연습을 통하여 협상능력을 배양하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 협상역량을 갖춘 전문인력을 창출할 수 있는 교육기관 등도 고려해 보아야 할 것이다.

2. 갈등관리를 위한 법·제도 개선

지방자치단체가 효과적으로 갈등을 관리하기 위해 현재역량과 필요역량에 차이가 나타나는 원인으로 지목된 것은 전문성 부족의 문제와 더불어 갈등관리에 대한 법·제도의 문제였다. 따라서 보다 효과적인 갈등관리를 위해서는 법적 측면에서의 지역협력에 관한 규정도 보완하여야 한다. 특히 지역간 협력사업의 추진시 행·재정상 우대조치의 근거를 명문화할 필요가 있다. 여기에는 지역간 협력의 원칙 및 정의를 분명히 하고, 지역간 협력의 추진기구의 설치 및 운영에 관한 사항, 지역발전투자협약의 체결에 관한 사항, 지역간 협력사업의 재정지원에 관한 사항, 지역협력기금의 설치 및 운용에 관한 사항이 포함되도록 하여야 할 것이다.

지역간 협력사업 추진에 관한 협력원칙, 대상, 협의절차, 분쟁해결방안, 추진체계, 기금설치 등을 종합적으로 규정한 지역간 협력을 촉진할 수 있는 법률을 신설할 필요도 있다. 현행 지역간 협력에 관련된 제도는 개별 법령에서 제각기 다루고 있으나 대부분이 선언적 또는 권고적 사항으로 규정되어 있어 실천성과 구속력이 매우 미흡한 실정이다. 또한 지역간 협력에서 가장 적극적 활용이 기대되는 당사자간 협약방식의 경우 별도의 법률에 따라 협력의 세부절차나 협력방식이 규정되어 있지 않은 채 당사자간 합의에만 의존하고 있어 구체적인 협약에 관한 절차 및 책임관계에 대해 별도로 규정할 필요가 있는 것이다. 따라서 지역간 협력에 요구되는 제반 사항을 종합적으로 규정하는 기본법의 제정이 적극 검토되어야 한다.

이 외에도 지방자치법이 규정하고 있는 광역협력제도에 대한 검토도 필요하다. 현행 지방자치법에는 광역행정의 일환으로 자치단체간의 행정협력을 촉진하기 위하여 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 제도를 규정하고 있다. 이렇게 지역간 협력을 통해 광역행정을 원활히 추진하기 위하여 비교적 다양한 제도적 장치를 두고 있으나 행정협의회를 제외하고는 활용이 적극적이지 못한 실정이다. 예컨대, 사무위탁의 경우 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라

모든 것을 협의로 정하도록 위임하고 있어 제도의 활성화를 제약하고 있으며, 행정협의회는 시·군간 협력에서 시·군 의회 뿐만 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 되어 있어 절차가 너무 복잡하며 역사·항만·지역의 명칭 등 일부 주요사항들이 협의대상에서 누락되어 있다. 사무위탁의 범위나 수탁사무의 집행방법, 경비의 조달 및 집행방법 등 사무위탁을 활성화하는데 필요한 세부지침과 절차를 구체적으로 명시하고, 사무위탁시 협약의 표준모델을 개발, 보급하여 이를 개선하여야 한다. 또한 분쟁이 발생하기 전에 협의로 문제를 해결하는 것이 의사결정 비용과 시간을 절약하고, 합의가능성을 높일 수 있는 방법이므로 자치단체들이 협의회의 참여자, 의제, 목적, 기간, 의결방법 등 구체적 내용에 미리 합의하여 협의결과를 성실하게 이행할 수 있도록 협의회 운영 규약의 기본모형을 제도화할 필요가 있다. 지방자치조합의 경우는, 조합에 대한 시·도지사 또는 행정안전부 장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행정안전부 장관의 해산·규약 변경 명령권 등에 관한 규정으로 인하여 자치단체의 자율성과 창의성을 침해할 소지가 있다. 따라서 지방자치단체 조합의 인력관리의 자율성과 재원관리의 안정성을 보장하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다. 또한 현행 지방자치법에서는 자치단체 당사자간 협력을 촉진하는 제도적 장치는 비교적 구체적으로 마련되어 있으나 지역간 협력을 조정 또는 지원하기 위한 중앙정부 또는 시·도지사의 역할에 대해서는 구체적 규정이 미비한 상태이다. 따라서 지방자치단체 조합의 인력관리의 자율성과 재원관리의 안정성을 보장하는 방향으로 제도를 개선하여야 한다. 그리고 궁극적으로 광역행정 및 지역협력제도가 자치단체간 자발적 협력을 촉진할 수 있는 제도로 정착될 수 있도록 다방면의 검토가 이루어져야 하겠다.

[참고문헌]

□ 국내문헌

- 고경훈. (2000). 지방정부의 정책형성 분석. 고려대학교 박사학위논문.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련한 지방정부간 갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어고등학교 유치사례를 중심으로. 「한국정책학회보」 12(3): 29-60.
- 권경득·안형기·임정빈·장우영. (2003). 비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등연구: 청주. 청원 광역쓰레기 매립장 조성사업을 중심으로. 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 김도희. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: ‘북구 화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역 유치사업’ 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」 13(1): 157-188.
- 김세기, (2008), 전략적 인적자원개발과 조직유효성간의 관계, 서울벤처정보대학원대학교 박사학위 논문.
- 김영평. (1994). 70년대와 80년대의 우리나라 정책갈등양상: 신문에 보도된 정책갈등의 내용 분석. 「한국행정연구」. 3(1).
- 김영평. 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울 : 고려대학교출판부. 1991.
- 김택·유종해.(2006). 『공무원 인적자원관리론』, 한국학술정보(주).
- 김필두. (1996). 「지방자치단체 상호간 갈등해소방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박천오 외. 『인사행정의 이해』, 서울: 법문사.
- 배귀희. (2007). 「전략적 인적자원관리 관점에서의 고위공무원단 후보군의 역량강화에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2007-27.
- 배종석(1999), “경쟁우위와 인적자원관리: 전략적 인적자원관리 연구의 비판적 고찰과 연구방향 모색”, 『인사조직연구』, 제7권 2호, 1-45.
- 배종석, 박오원, (2006), 전략적 인적자원관리와 조직의 혁신성과, 「인사조직연구」, 제13권 제2호, 147-186.
- 서희석. (2003). 비선호시설입지 갈등과 지역사회 협조모색에 관한 연구. 한국정책학회 동계 학술대회 발표논문집.

- 심문보. (1997). 지방자치단체와 주민간의 집단갈등 현상에 관한 고찰: 춘천시와 홍성군의 폐기물매립장 입지갈등 사례의 비교분석. 「한국지방자치학회보」. 9(4): 4231-4262.
- 이달근. (1992). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구. 「행정논총」
- 이시경. (2001). 지속가능한 수자원 관리를 위한 지방정부간 협력방안: 낙동강 유역을 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 정재훈 김준성(2002), “전략적 인적자원관리의 이론과 실천: 한국기업의 SHRM 방향설정을 위한 탐색적 연구”, 『인사관리연구』, 제26집 3권, 193-230.
- 주재복. (2001b). 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례연구. 「정부학연구」 7(1): 172-208.
- 주재복. (2003). 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리: 안양천 유역의 지방정부간 수질개선 사례를 중심으로. 「정부학연구」 9(2): 120-152.

□ 국외문헌

- Barney, J. B. 1991. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17: 99-120.
- Barney, J. B., & Wright, P. M. 1998. On becoming a strategic partner: The role of human resources in gaining competitive advantage. *Human Resource Management*, 37(1): 31-46.
- Becker, B. E., & Huselid, M. A. 1998. High performance work systems and firm performance: A synthesis of research and managerial implications. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 16: 53-101.
- Berman, Evan M. et. al.(2001).*Human Resource Management in Public Service: Paradoxes Process and Problems*. London: Sage Pub.
- Breslin and Jeffrey Z. Rubin. (eds.). (1998). *Negotiation Theory and Practice*. Harvard Law School. Cambridge. Massachusetts.
- Brown. David. (1983). *Managing Conflict at Organizational Interfaces*: Reading. MA: Addison-Wesley.
- Buntz C. G. & B. A. Radin. (1983). *Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Service*. PAR. 43(5): 403-410.
- Cayer,N.Joseph and Parkes, Sandra J.(2001). "Human Resource Management Change in

- State and Local Government." In Kuotasi Tom Liou(ed), Handbook of Public Management Practice & Reform. N.Y.:Marcel Dekker Inc.
- Chadwick, C., & Cappelli, P. 1999. Alternative to generic strategy typologies in strategic human resource management. In P. M. Wright, L. Dyer, J. W. Boudreau, & G. T. Milkovich (Eds.). Research in personnel and human resources management Supplement 4: 1-29, Greenwich, CT: JAI Press.
- Colbert, B. A. 2004. The Complex Resource-Based View: Implications for Theory and Practice in Strategic Human Resource Management. *Academy of Management Review*. 29(3): 341-58.
- Delery, J. E. & Doty, D. H. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Test of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Academy of Management Journal*. 39(4): 802-35.
- Deutch. M. (1973). *The Resolution of Conflict*. New Heaven: Yale University Press.
- Glasbergen. Pieter. (1995). *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Netherland: Kluwer Academic Publishers.
- Guest, D. E. 1999. Human resource management and performance: A review and research agenda. In R. S. Schuler & S. E. Jackson (Eds.). *Strategic Human Resource Management*: 177-190. Malden, MA: Blackwell.
- Holzer, Marc.1970, Productivity In Garbage Out: Sanitation Gains in New York, *Public Productivity Review*.
- Huselid, M. A. 1995. The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity and Corporate Financial Performance. *Academy of Management Journal*. 38(3): 635-72.
- Lan. Zhiyong. (1997). "A Conflict Resolution Approach To Public Administration." *Public Administration Review*. 57(1): 27-35.
- Latimore, james.1988, Indirect Provision of Government Services: Contracts and Productivity, in Rita Mae Kelly(ed), *Promoting Productivity in the Public Sector: Problems, Strategies and Prospects*, N. Y.: St Martin's Press.
- Martell, K.&Carroll, S.J.1995,"How Strategic is HRM", *Human Resource Management*, 34(2), P.255.

- Parkin, J. (1993). Judging plans and projects: Analysis and public participation in the evaluation process. Sydney: Avebury.
- Perry, James L.(1994). Revitalizing Employee Ties with Public Organizations. In P. W. Ingraham & B.S Romsek (eds.), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Pruitt, D. G. (1993). "Strategic Choice in Negotiation". in J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin. (eds.). *Negotiation Theory and Practice*. Harvard Law School. Cambridge. Massachusetts.
- Rogers. David L. and David L. Whetten. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory. Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Schellenberg. James A. (1982). *The Science of Conflict*. New york: Oxford University Press.
- Schelling. T. C. (1980). *The strategy of conflict* (Rev. ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Sullivan. T. (1984). *Resolving development dispute through negotiations*. New York: Plenum Press.
- Thibaut. J.. & Walker. L. (1978). A theory of procedure. *California Law Review*. 66. 541-566.
- Thompson. L. (2002). *The mind and heart of the negotiator*. Upper Saddle River. NJ: Prentice-Hall. Inc.
- Tichy, N. M., Formbrum, C. J., & Devanna, M. A.1982, Strategic human resource management, *Sloan Management Review*, 23, 2: 47-61.
- Tompkins, J. 2002. Strategic Human Resources Management in Government: Unresolved Issues. *Public Personnel Management*. 31(1):95-110.
- Ury. William L.. Jeanne M. Brett and Stephen B. Goldberg. (1989). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco. London: Jossey-Bass Publishers.
- Weiss. Janet A. (1987). "Pathways to Cooperation among Public Agencies." *Journal of Policy Analysis and Management*. 7(1): 94-117.
- Wright, P. M., & Snell, S. A. 1991. Toward an integrative view of strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 1: 203-225.

Abstract

Reinforcing Strategy of Management
Competency in Local Government



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

■ ■ Abstract

Reinforcing Strategy of Management Competency in Local Government

It is difficult to solve various local problem with the existing local government operation system focused on executive function. A local administration essentially requires the planning establishment and the effective promotion and management for the active with external and internal environment change.

This study has the purpose to strengthen the project management capability through the fact finding and problem analysis. Therefore, this study has set a capability variables for local government strategic planning and analysis the fact in terms of project management organization and function. In addition, this study tried to find out the ways of improvement.

According to this research, the capability reinforcement method of project management would be as follows

At first, the comprehensive project management education program, the aggressive connection of performance evaluation and the incentive system, and the resilient organization and human resource plan must be proceed in advance for personal capability reinforcement.

Secondly, the integrated control capability of project management department, the working level consulting system and the network system mainly with project management department shall be required for the organization-wide capability reinforcement.

Thirdly, it is important to have the willingness and capabilities of policy of local government head. A local government head shall achieve the outcome of policy willingness realization.

At last, it is important to have the leading policy network formation, the public-private partnership governance formation and the cooperation of local residence

and local congress.

Critical values for human resource(HR) management are efficiency, productivity, democracy and fairness. Therefore, enhancing competence of human resource management of local governments under current environment of local governments helps increase administrative efficiency. It also helps contribute to revitalize local economy, to improve service quality of local government, and to accomplish citizen-satisfaction-oriented administration.

This study conducts survey with a structured questionnaire for managers of personnel administration in Korean local governments, which is to distinguish current features and limits and then identify alternatives for improving human management practices. Based on the survey several strategies to be applied to local government human resource management are suggested.

First, it is necessary to enlarge boundaries of candidates through adopting wider open recruitment, which will work to boost HR management competency in local governments. To achieve this goal it also needs to design formal institutional arrangements that helps obtain higher degree of organizational fairness as well as efficiency.

Second, selection and placement of civil servants should be done in right place in right time to enrich HR management competency. This measure definitely helps transparency and fairness of personnel administration, which will be strengthened by providing appropriate opportunities of education and training and by considering each employee's demand. Career Path which serves each civil to know in advance his or her own next positions can be an excellent system to improve HR management practices.

Third, it is necessary to expand personnel exchange between local and central governments as well as among local governments to help civil servants get more professional knowledge and skills, which will ultimately work for increasing efficiency and productivity. It also needs to reinforce current programs of administrative and financial support for personnel exchange.

Lastly, it is necessary to widen opportunities of taking education and training through life-time education and development system such as on-line learning. The education and training programs should be advanced, which is able to be accomplished by strong cooperative efforts of Local Officials Training Institute under each provincial and metropolitan government and the Local Government Officials Development Institute under the Ministry of Public Administration and Security.

This study reviews the level of informatization of local governments in Korea. We found that there are great gaps among local governments in their informatization levels, which come from their differences in informatization capacity.

Our study shows that the differences in informatization capacity of local governments are mainly due to the vicious circle between low level of informatization capacity of local governments and high level of the central governments initiatives.

We proposed a strong cooperation program between the central government and local governments as a solution to overcome the long standing vicious circle of local informatization in Korea.

The purpose of this study is to develop a Core Competency Model for effective solutions to the local conflict management .

In Korean local governments, local conflicts have become rather serious problems. Most conflicts occur between local residents and local governmental organizations. For the effective management of local conflicts between local residents and local governments, it is necessary to develop official's conflict management competency and to reinforce cooperative attitudes and negotiation skills.

This study also helps to effectively manage local conflicts which will increase in the local governmental era.

The process of this study was as follows:

- 1) Identifying local conflict management competency.
- 2) Measuring local conflict management competency by Gap analysis.
- 2) Grouping local conflict management competency according to department

and job class.

According to Gap Analysis result, it was expose that necessity competency and difference of present competency are big in negotiation competency at conflict connection Stakeholder analysis competency, conflict control phase at knowledge competency about conflict connection statute, conflict unfolding phase at conflict formation step.

This showed that conflict management was achieved to focus on training and development and learning in local government.

Based on the results and conclusions, this study presents several ways to resolve local government conflicts effectively.

First, basic direction into solving the conflicts has to be local official's competency . Negotiation competency used in advanced countries should be learned.

Second, residents' opinions should be collected so that the location may not be chosen by government decision-makers only. Residents' active participation should be encouraged.

So participation competency is important to manage local conflict.

Third, rational standards should be provided so that residents' group conflicts can be properly managed. Unnecessary conflicts should be prevented.

지방자치단체의 관리역량 강화 전략

발행일 : 2011년 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 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-349-7

