

# 수준진단을 통한 지방행정혁신 고도화 방안

- C 도 혁신진단 조사를 바탕으로 -

## Altitude Plans of Local Administration Innovation Through Level Diagnosis

이승희\*, 노규성\*\*

### 목 차

- |                              |                        |
|------------------------------|------------------------|
| I. 서론                        | III. C 도 지방행정혁신 수준진단분석 |
| II. 지방행정혁신의 의미와 수준진단의<br>필요성 | 1. 진단조사의 개요 및 분석방법     |
| 1. 혁신의 의미, 계기, 성공요건          | 2. 조사응답자의 특성           |
| 2. 참여정부의 행정혁신의 개요            | 3. 조사결과                |
| 3. 지방행정혁신의 필요성               | IV. 분석결과 및 고도화 방안      |
| 4. 혁신수준진단의 필요성과 역할           | 1. 분석결과 종합             |
|                              | 2. 고도화 방안              |
|                              | V. 결론                  |

Key Words : Local Administration Innovation, Level Diagnosis, RWA(Readiness, Will, Ability)

### Abstract

Local decentralization and administration innovation is the most important problem the government confronted with at the present time. So local government must be follow them. Therefore, local government need to prepare whole process on this. From now on, local government must be develop own innovation model and strategy then, forward with innovation plan classified by step. This study reviewed the significance and necessary of local administration and examined the necessary of level diagnosis of local administration innovation. And We diagnosed administration innovation of C province, then analyzed the result and proposed Altitude plans of administration innovation.

\* 국립금오공과대학교 산업경영학과 교수, marketing@kumoh.ac.kr, (054)478-7846

\*\* 선문대학교 경영학부 교수, ksnoh@sunmoon.ac.kr, (041)530-2548

## I. 서론

참여정부 출범이후 추진해온 지방분권과 자율의 정책기조는 어느 정부 때 보다 확고한 신념과 구체적인 정책대안을 가지고 추진되고 있다. 그러나 이러한 지방분권과 자율이 참여정부가 지향하는 국정방향으로 성공하기 위해서는 추진의 모든 구성체가 힘을 모아야 할 것이다. 또한 지방의 문제를 지방이 스스로 해결하는 데는 많은 대안과 문제가 있을 것으로 보인다. 많은 대안과 문제를 발굴하고 선택하는 것뿐만 아니라 문제 해결도 지방이 스스로 해야 할 것이다.

1990년대 이후 선진 주요 국가들은 정부혁신 차원에서 공공부문의 성과평가를 활발히 진행하고 있는데 그 기본 전략 및 핵심적인 내용은 결과중심의 관리체제를 구축하려는 것으로 볼 수 있다. 이는 기존의 공급자 중심의 행정에서 고객주의 행정으로의 전환을 의미하는 큰 변화라 할 수 있다. 고객위주의 행정은 다양한 의미를 함축하고 있으나 그 핵심은 행정을 고객인 주민의 입장에서 수행함으로써 생활의 질을 제고하는 노력이라 규정할 수 있다.

본 연구에서는 지방행정혁신의 의미와 필요성 그리고 지방행정혁신의 수준진단의 필요성과 그 역할을 살펴보고 C 도의 도정 행정혁신을 사례로 진단하여 그 결과를 분석하고 C 도의 행정혁신의 고도화 방안을 제시하고자 한다.

## II 지방행정혁신의 의미와 수준진단의 필요성

이 장에서는 행정혁신의 의미, 계기, 성공요인을 살펴보고 참여정부의 행정혁신의 개요와 지방행정혁신의 필요성 및 지방행정혁신 수준진단의 필요성과 활용에 대하여 살펴보기로 한다.

### 1. 행정혁신의 의미, 계기, 성공요건

#### 1) 행정혁신의 의미

행정혁신이란 공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성 등을 극적으로 증대시키기 위해 행정체제나 정부조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다. 이러한 변화는 공공조직의 목적, 유인체제, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성 될 수 있다.

정부의 행정혁신이 가장 관심 있게 주목받기 시작한 데에는 몇 가지 이유가 있는데 즉 정부비대화의 한계, 재정적자와 공공부채의 증가, 내·외부 환경의 변화압력, 공공부문의 비효율성, 시민의 요구 증대, 정보기술의 발달 등이 그것이다.

이러한 시대적 조류에 맞물려 중앙정부는 물론 지방자치단체들도 행정혁신을 확대해 나가고 있는데 이러한 경향은 특히 분권화의 촉진과 관련이 깊다. 왜냐하면 집권화의 체제 속에서 각 지방자치단체는 자율적 권한과 책임을 가지고 혁신을 추진할 수 없기 때문이다.

이러한 행정혁신은 대체로 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다(박호숙, 2005, p. 17).

첫째, 혁신은 근원적인 재고과정(fundamental rethinking)이다. 근원적인 재고라는 것은 혁신대상에 관련된 어떤 전제나 고정관념, 조건을 전제함이 없이 영점상태(Zero)에서 출발한다는 것을 의미한다.

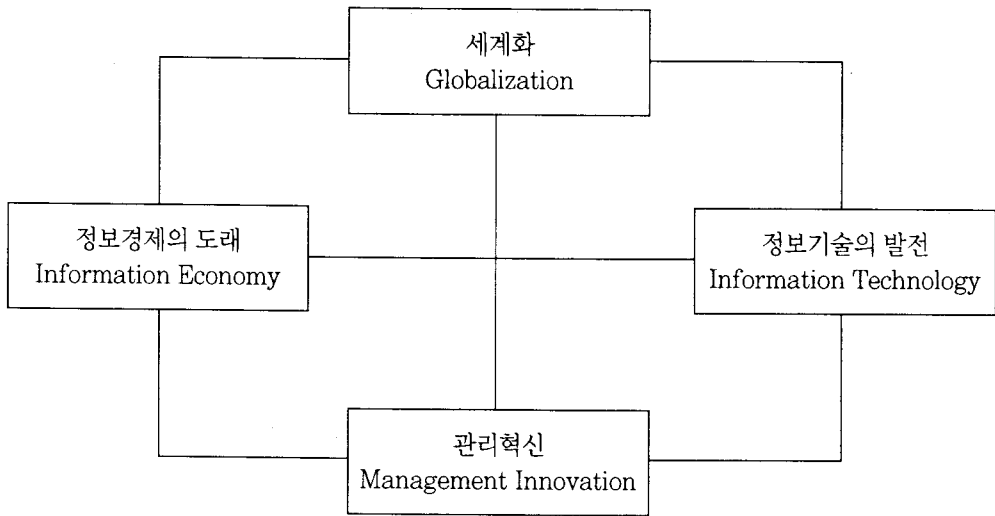
둘째, 혁신은 철저한 재설계(redical redesign)를 뜻한다. 여기에서 철저하다는 의미

는 미봉적·가식적·편의주의적인 방법이 아니라 근본적인 재창출(reinventhing)을 의미한다.

셋째, 혁신은 핵심적인 요소에 관한 극적인 지위향상(발전)을 의미한다. 극적인 지위향상(발전)이란 점증적·순차적 향상에 대칭되는 말로서 온건하고 미온적인 방법이 아니라 쇄신적 방법을 뜻하는 것이다.

## 2) 혁신의 계기

혁신은 조직이나 주변 환경이 안정된 경우보다는 상황이 급격한 변화를 동반하거나 조직이 동태적일 때 일어나기 쉽다. 혁신이 일어나기 쉬운 경우는 살펴보면 다음 <그림 1>과 같다(LG전자, 2000, pp. 22~25).



<그림 1> 혁신의 계기

자료 : 박호숙, “분권화시대의 지방행정 혁신전략 ; 목표와 성과전략”, 『지방행정』, 2005. 2. p. 18.

첫째로 세계화 추세를 지적할 수 있다. 현대는 국경을 초월한 경쟁체제로의 진입이며 이러한 변혁은 행정이나 기업에 있어서 위협인 동시에 기회요인으로 작용하고 있다. 이러한 세계화로 이제 행정이나 기업은 관리나 투자의 결정을 경기 사이클 보다는 해외의 경쟁자가 어떻게 행동하는가, 범세계적인 경쟁상태가 어떠한가에 더 큰 영향을 받게 되었다. 따라서 행정이나 기업에게 세계화는 경쟁의 극대화를 의미하며, 생존의

문제로 인식하게 되었다.

둘째로 정보기술의 발전을 지적할 수 있다. 국제경쟁에서 경쟁우위를 확보하기 위해서는 다른 국가나 행정조직, 기업보다 훨씬 기민해야 하며, 정보기술은 바로 이러한 활동의 민첩성을 제공하는 결정적 수단이 되고 있다. 정보기술의 발전은 행정이나 정책 활동의 오류방지, 신속·정확한 의사소통 및 생산성향상을 가능케 함으로써 정책관리나 행정운영에 매우 중요한 요소로 작

용하고 있다.

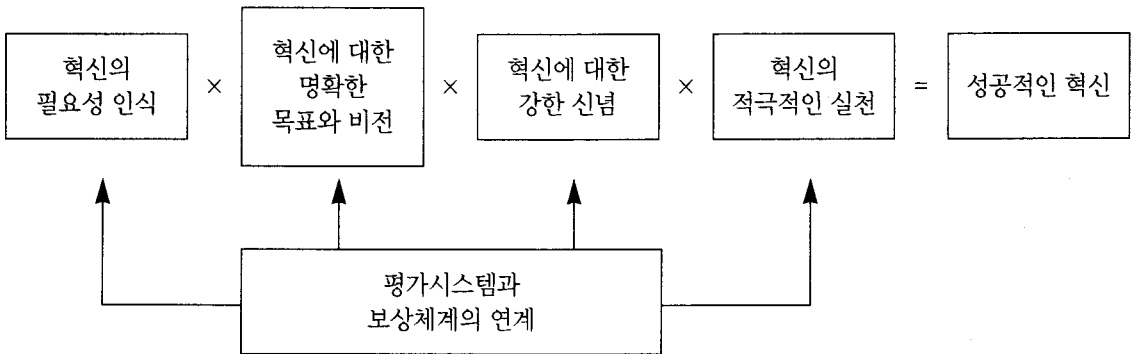
셋째, 관리혁신의 일환으로서 계층제(hierarchy)의 완화와 기관의 수평화현상을 들 수 있다. 현재 수많은 행정기관이나 기업들은 정보기술의 도움을 받아 테일러리즘(Taylorism)을 타파하고 조직계층을 축소 관리하는 관리혁신을 추진하고 있다. 조직 내 계층을 줄임으로써 신속한 정책결정을 가능케 하는 동시에 유연하고 적응력이 높은 관리시스템, 팀 중심의 인센티브제 등의 장점을 살리고 있다.

마지막으로 정보경제의 도래를 지적 할 수 있다. 미국의 경우 1991년 사상 처음으로 컴퓨터 및 전기통신분야에 대한 기업투자가 산업 전반에 걸쳐 전통적인 경제설비(old economy equipment)에 대한 투자규모를 초과하였다. 이

러한 정보경제시대의 도래는 가치창출의 비중을 물질 자산에서 지적자산으로 이동시킴과 동시에 행정이나 정책 활동을 더욱 신속하고 효율적으로 수행할 수 있게 해주고 있다.

### 3) 혁신의 성공요건

혁신은 변화를 추구하는 것이기 때문에 이에 대한 저항이 나타나기도 하고 때로는 조직구성원들이 소극적인 태도를 보일 수도 있다. 따라서 혁신이 성공하기 위해서는 조직구성원들이 혁신의 필요성을 정확히 인식하고 적극적으로 동참하며 계획의 실천에 능동적으로 동참해야 한다. 이러한 여건조성을 위한 혁신의 성공조건을 살펴보면 다음과 <그림 2>와 같다(LG전자, 2000, pp. 25~27).



<그림 2> 혁신의 성공요건

자료 : 박호숙, “분권화시대의 지방행정 혁신전략 ; 목표와 성과전략”, 「지방행정」, 2005. 2. p. 21.

첫째, 적당한 긴장감과 위기의식은 조직성원이 혁신의 필요성을 인식하는데 도움이 된다. 너무 평이하고 변화가 없는 상태에서는 혁신의 동기가 생기지 않는다. 또한 너무 위기가 강력하고 그 충격이 클 때는 혁신을 촉진하기 보다는 조직

구성원들을 좌절하게 만들기 쉽다.

따라서 환경변화, 기술혁신 등이 우리 주위에서 지속적으로 일어나고 있음을 인식하고 이를 구성원들이 공유하는 것은 혁신의 필요성 인식에 절대적 요건이다.

둘째, 미래에 대한 비전설정이 필요하다. 현실 안주에서 벗어나 변화가 지향하는 비전과 목표를 명확히 설정하고 이를 달성하기 위한 실행프로세스를 구체화하여야 한다. 목표는 미래의 가치를 충분히 반영한 창조적 구상이 포함되어거나 현재의 여러 가지 문제를 해결함으로써 달성하고자 하는 바람직한 상태를 충분히 담고 있어야 한다. 왜냐하면 혁신은 행정목표나 수단의 측면에서 볼 때 기존의 행정 또는 행정운영방법과는 다른 전혀 새로운 요소를 많이 포함하고 있기 때문에 기존의 프로세스로서는 이를 적절히 처리하기 힘들기 때문이다.

셋째, 조직구성원들이 혁신의 성공에 대하여 확고한 신념을 갖는 것이 중요하다. 혁신에 대하여 조직구성원이 가질 수 있는 부정적 태도 유형은 다음과 같이 몇 가지로 나누어 볼 수 있다.

- ① 무관심 : 본인의 이해관계와 무관하거나 거의 관련이 없을 경우이다.
- ② 고의적 저항 : 본인의 지위가 손상되거나 혜택이 감소하는 등 자신의 이해에 어긋나는 경우이다.
- ③ 무력감 : 과거 반복적인 실패경험이나 형식적인 혁신운동이 있었던 경우이다.
- ④ 혼란 : 혁신의 방향이 분명치 않은 유사한 운동들이 동시에 단행 될 경우이다.
- ⑤ 방관 : 혁신의 목표나 업무프로세스 설계 등에 참여기회가 없었을 경우이다.
- ⑥ 불신 : 혁신의 본래 취지와 외형적으로 공표된 목표가 다르게 인식되는 경우이다.

이상에서 예시한 혁신에 대한 부정적인 태도를 적극적 태도로 유도하거나 불가피한 경우에는 최소한 중립적 태도를 갖게 하여야 혁신은 실패하지 않는다.

넷째, 혁신을 실천하는 실천력의 확보이다. 실

천력은 보통 주관적 합리성(subjective rationality)의 측면에서 구성원의 의욕, 적극성 등을 의미하는데 이를 위해서는 객관적 합리성(objective rationality)의 측면에서 혁신내용의 구체성이 전제되는 것이 좋다. 혁신내용의 구체성이 결여되면 구성원들은 혁신을 위하여 자신이 무엇을, 언제, 어떻게 해야 할지를 정확히 파악하지 못하는 경우가 발생하여 실천력이 급격히 저하되는 경향이 있다.

다섯째, 평가·보상시스템의 구축이 필요하다. 혁신에 필요한 행동을 유발하고 이를 통하여 성과를 개선할 수 있는지를 적절히 평가할 수 있는 평가시스템이 구축되어야 한다. 평가시스템은 내부시스템과 외부시스템으로 나누어 볼 수 있는데 내부시스템은 혁신을 추진한 당사자들이 그 결과를 평가·사정하는 것이다. 외부시스템은 혁신 아이디어 제공자나 이를 실제 집행한 직접적 당사자가 아닌 제3의 기관에 의하여 혁신의 효과를 평가하는 것이다.

## 2. 참여정부의 행정혁신의 개요

참여정부가 추진하고 있는 지방정부혁신은 현재 지방행정혁신 표준모델을 개발하고 시범적인 선도자치단체를 선발하여 혁신을 도모·확산하려는 의지를 가지고 있다. 이러한 의지는 지방자치단체가 직접적인 대민업무와 집행적 업무를 중심으로 수행되고 도시형과 농촌형으로 구분될 수 있어 각기 혁신역량수준이 다르기 때문에 중앙정부의 행정혁신모델을 지방자치단체에 직접 적용하기에는 한계를 가지고 있다는 점에 기인한다. 그래서 행정자치부는 지방자치단체의 여건과 특성을 반영할 수 있는 지방자치단체의 고유 혁신모델을 개발하고 있고 단계별 혁신활동

과 성공사례를 매뉴얼로 개발하여 보급하려고 한다.

현재 지방행정의 혁신모델을 구성하고 있는 요소로 논의되는 것은 첫째로 지방행정 혁신목표는 고객중심 행정서비스 제공과 성과중심 지방행정 구현으로 구분된다. 둘째로 지방행정 혁신전략은 고객중심 행정서비스 제공의 경우 주민만족도 제고, 지방행정의 대응력 강화, 행정서비스 질제고 그리고 고객중심 행정실현이며, 성과중심 지방행정 구현의 경우 현장중심 조직운영, 역량중심 인사관리, 성과중심 사업추진 그리고 실적 중심 평가로 구분된다. 셋째로 지방행정 혁신과제는 형신전략을 지원하는 것들로 주민협력적 과제(주민참여, 갈등관리 등), 정책품질 향상적 과제(양질의 행정서비스 생산, 업무절차 개선, 민원제도 개선 등) 그리고 행정혁신 기반적 과제(조직관리, 인사관리, 평가관리)로 구분된다. 넷째로 지방행정 혁신문화는 혁신 리더십, 혁신의식 및 혁신실천 활동으로 구성되는 혁신역량을 중심으로 한다(김병국, 2005, pp. 27~28).

### 3. 지방행정혁신의 필요성

#### 1) 중앙집권체제에서 지방분권체제로의 전환에 따른 역량강화 필요성

과거 중앙집권체제 하의 중앙-지방관계는 권력적 통제관계로서 중앙정부는 기획 및 정책수입기능을 수행하며 지방자치단체는 정책집행기능을 수행하는 관계로 이해하고 있다. 따라서 지방이양추진위원회에서 중앙정부의 기능을 이양·의의할 경우 지방자치단체의 역량이 부족하고 지방공무원의 전문성이 낮다고 판단하기 때문에 중요도가 높지 않거나 작은 단위의 사무만

을 이양대상으로 하였다.

실제로 광역자치단체와 일부 큰 규모의 기초자치단체를 제외한 인구규모가 적은 자치단체의 행정수행역량과 인적자원의 기획능력이 취약하다는 연구가 다수 있다. 이 외에도 중앙정부가 공문을 시도에 송부하면 시도는 이를 일부 수정하여 시군구에 하달하고 시군구는 이를 읍면동에 송부하여 자료를 취합한 후 시도에 송부하고 시도는 이를 다시 중앙정부에 제출하는 과정을 거쳤기 때문에 시도는 경우기관으로서의 성격이, 시군구는 자료수합기관으로서의 성격이 강한 것으로 보고 핵심역량이 취약한 것으로 판단하기도 하였다. 또한 읍면동과 시군구는 민원업무 등 단순집행업무를 수행하는 기관으로 이해됨에 따라서 전문적인 정보를 필요로 하지 않은 것으로 판단한 것도 사실이었다.

그러나 이제는 중앙집권체제 하에서 지방자치단체와 지방공무원의 역량이 제고될 수 없었던 행태적·제도적 여건이 지방분권체제로의 전환에 따라 변화되기 시작함으로써 지방자치단체의 생산성 제고와 지방공무원의 전문성 제고라는 틀 하에서의 역량강화는 자신들의 몫이 되고 있다.

#### 2) 지방자치단체의 내부역량 강화 필요성

지방자치단체는 지방분권을 통하여 자치행정권, 지치재정권, 자치입법권 등을 보장받아 자율성을 확보하는 반면에 책임성의 부담을 갖게 된다. 동시에 지역주민의 행정참여 기회 확대 및 견제를 용인해야 한다. 그렇다면 지방자치단체는 중앙이 이양한 권한으로 지방 스스로 기능을 수행 기능을 수행하되 지역주민의 협력을 얻어 양질의 행정서비스를 제공하고 지역의 경쟁력을 확보해야 하는 과제에 대응하여야 한다.

이러한 과제를 수행하려면 무엇보다도 지방자치단체 내부적 역량이 확보되는 것이 중요하다. 우선 지방자치단체를 둘러싼 행정구조가 지방의 특성을 반영할 수 있는 체제로 구성되어 있거나 지방자치단체 운영의 주체인 단체장/지방의원/공무원의 역량이 제고되어 있거나 지방자치단체의 행정조직·업무의 생산성이 확보되어 있어야 지방역량을 갖춘 것으로 볼 수 있다.

그러나 우리나라 지방자치단체의 내부역량은 고비용저효율의 자치2계층구조, 일부 단체장의 선심성 행정과 인사권 전횡, 일부 지방의회의 비생산적 운영, 공무원의 전문성 취약, 업무의 생산성 저하 등으로 인하여 취약하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제들의 개선을 위해선 내부역량의 강화가 필연적인 과제라고 할 수 있다.

### 3) 조직·인력관리 패러다임 적응 필요성

참여정부가 현재 추진하고 있는 새로운 지방관리조직체제는 자율성을 보장하고 책성을 부여하는 기본적인 구조 하에서 중앙정부는 지방공무원의 총액인건비를 결정하고 지방자치단체는 인건비 범위 내에서 기구수와 정원수를 자율적으로 결정하는 권한을 보장받으며, 그리고 중앙정부는 지방조직을 평가하고 지방자치단체는 조

직운영상황을 주민에게 공시하고 지방의회의 조직관리에 대한 관여를 인정하는 것이라고 할 수 있다. 결국 새로운 조직관리체제의 구축은 조직관리시스템의 기반이 표준정원제에서 총액인건비제로 전환된 것, 조직관리주체가 중앙정부에서 지방자치단체로 전환된 것, 조직관리방향이 획일성(형평성 중시)에서 차별성(개성화 중시)로 전환된 것, 그리고 조직관리방법이 고정적 조직운영에서 탄력적 조직운영으로 전환된 것을 의미한다고 할 수 있다.

이상과 같이 지방자치단체의 자치조직원 확대에 의한 새로운 지방조직관리 패러다임의 구축은 향후 지방자치단체 조직·인사관리의 혁신을 유도함으로써 지방의 역량을 강화시키는 중요한 정책적 이슈로 부각될 것이다.

## 4. 혁신수준진단의 필요성과 역할

일반적으로 혁신의 변화상태에 대한 객관적 진단을 위하여 혁신 수준진단을 하게 되는데 이러한 혁신 수준진단은 대개 변화상태 진단과 이해관계자 진단의 2개의 과정으로 구성되어 있다.

〈표 1〉 이해관계자 역할 관계 양식 (예)

변화관리 역할	역 할	구체적 활동/책임 분야
후원자: 기관장 혹은 차관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화의 총괄 관리 및 지원을 한다.</li> <li>• 해당 조직의 우선순위가된 주요 변화 전달</li> <li>• 목표 대상에 대한 top-down 커뮤니케이션 라인 설정</li> <li>• 관리 조직 변화의 개념, 구조 및 기술 확인과 지원</li> <li>• 시너지 환경창출</li> <li>• 후원자격은 위양할 수 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화의 승인 -자원 제공 -변화추진조직 및 거점 확보</li> <li>• 변화 공표</li> <li>• 변화 관리자 역할에 대한 정당성 부여</li> </ul>
지속적인 후원자: 프로젝트 관리팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화지원자에게 필요한 자원확보 및 자원배분</li> <li>• 향후 변화 지원 방안 수립</li> <li>• 성실한 정치적 환경구축 및 유지</li> <li>• 포괄적 후원관계 구축(지속적인 후원자에게 프로젝트의 적극적인 지원을 직접 전달)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화에 대한 참여유지</li> <li>• 지속적으로 해당 조직에 메시지 전달 및 추진력 유지</li> <li>• 실행 과정에 직접 참여</li> </ul>
변화 관리자: 지정 프로젝트 변화 관리자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화와 관계된 발전 상황과 문제점에 대해 대상과 후원자와의 피드백 제공 및 유지</li> <li>• 전 계층의 변화 수혜자 교육 및 홍보</li> <li>• 다양한 커뮤니케이션이 가능한 시너지 환경 조성</li> <li>• 각 변화 단계마다 모니터 및 평가, 요구사항 대응 및 장애요소 처리를 위해 실행 계획 개발 및 보완</li> <li>• 후원자가 설정한 기준 부합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 후원자 관계 구축 및 후원</li> <li>• 변화추진조직에 변화 관리 적용</li> <li>• 지속적인 후원자 대표 및 변화추진조직에서의 변화 관리 촉진</li> <li>• 실행에 있어 핵심 연락</li> </ul>
변화 주창자: 중간 관리자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실제 변화와 그 영향/효과 홍보</li> <li>• 변화 대변인 역할</li> <li>• 주요 문제 전문가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화 지원</li> <li>• 구축 지원</li> <li>• “오피니언 리더(여론 선도자)”역할</li> </ul>
변화 목표: 현장 및 일선 직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화가 어떻게 본인에게 적용되고 타인이 영향 받는지 학습</li> <li>• 영향정도 결정</li> <li>• 변화 지원 혹은 저항을 위해 주변여건 활용</li> <li>• 기대 인식</li> <li>• 실행을 지원할 수 있도록 준비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화 실행 및 생활화</li> <li>• 변화 수용 및 참여, 확산, 준비</li> </ul>

자료 : 행정자치부, 「'05 진단·혁신관리 매뉴얼」, 2005, p. 417.

이러한 진단의 목적은 구성원들의 변화에 대한 정서적 수용수준과 변화실행 능력을 객관적으로 분석하여 이를 기초로 변화추진 방향을 설정하는데 활용하기 위함이다.

분석의 대상은 처음 변화를 시도한 부처의 경

우 변화에 대한 준비상태, 변화 실행의지, 변화 실행에 필요한 역량 보유 정도를 RWA에 의해 진단한다. RWA는 변화계획 초기에 간단하게 사용할 수 있는 것으로 조직 구성원들의 변화에 대한 준비도(Readiness), 변화 의지(Will), 그리고



변화에 필요한 역량(Ability)을 갖추고 있는지를 평가하게 된다. RWA의 척도는 미국 보스턴 컨설팅 그룹에서 사용하는 것으로 변화에 필요한 세 가지 요소인 준비, 의지, 역량의 상대적 크기를 비교할 수 있다.

한편, 변화 이해자 집단의 진단의 목적은 변화를 추진하는데 있어서 이해관계자가 누구이고 이해관계자별 주요 이슈 사항을 파악하여 이에 대한 대책 수립과 실행을 통하여 변화실행 방안 수립에 활용하기 위함이다.

분석대상은 이해관계자 규명, 이해관계자별 변화에 따른 손실과 이익 요소 규명, 이해관계자별 변화참여 수준 등을 파악하게 된다. <표 1>은 이해관계자 역할 관계 양식에서 알 수 있는 바와 같이 변화를 추진하는데 있어서 이해관계자의 역할을 구체적으로 설정하고 주요 활동 사항과 책임영역을 구체화하고 관련자에게 역할과 책임 관계를 사전에 알려 주는 것이 필요하다.

### Ⅲ. C 도 지방행정혁신 수준진단분석

3장에서는 직접 지방자치단체를 사례로 지방행정혁신의 수준을 진단하고 그 결과를 분석하여 개선방안을 도출하고자 한다.

#### 1. 진단조사의 개요 및 분석방법

본 연구의 진행을 위한 설문조사의 주요목적은 혁신동력 및 수준, 그리고 혁신변화에 대한

인식과 장애 등에 대한 의견을 조사하는 것이며, 조사내용으로 크게 5가지 분야인 ① 변화의 필요성과 혁신추진에 대한 의견, ② 혁신변화에 대한 자신의 생각, ③ 혁신과 변화에 관한 자신의 생각, ④ 혁신과 변화에 대한 장애요인, ⑤ 혁신의 중요요소와 과제를 조사하였다. 변화계획의 초기단계를 진단하는 변화의 준비, 의지, 역량을 묻는 조사에는 RWA 척도를 사용하였으며, 기타 혁신에 대한 의견조사는 행정자치부에서 개발된 매뉴얼을 이용하였다.

조사대상은 C 도 본청 및 직속기관, 사업소 등에 근무하는 전체 공무원 중 153명을 표본 추출하여 조사하였으며, 이중 누락된 설문을 제외한 151명을 대상으로 2005년 10월 10일~14일 사이 5일 동안 C 도청의 협조를 받아 조사를 실시하였다.

실태조사 분석은 통계패키지 SPSS PC+ 10.0으로 분석하였으며, 분석방법은 빈도분석, 분산분석(ANOVA)을 하였다.

#### 2. 조사응답자의 특성

조사응답자의 인구 통계적 특성을 살펴보면 <표 2>와 같다. 성별로 살펴보면 남성 82.1%, 여성 17.9%의 분포를 보이고 있다. 연령별로 보면 20대 1.3%, 30대 29.8%, 40대 41.1%, 50대 이상 27.8%의 분포를 보이고 있다. 직급별로는 8급 이하 11.3%, 7급이 21.9%, 6급이 33.8%, 5급이 20.5%, 4급 이상이 12.6%의 분포를 보이고 있다. 또한 공무원의 소속 부서별로는 본청이 51%, 소방본부 0.0%, 도의회 0.0%, 직속기관이 19.0%, 사업소가 29.1%의 분포를 보이고 있다.

〈표 2〉 표본의 인구 통계학적 특성

변수	항목	빈도	비율(%)	변수	항목	빈도	비율(%)
성별 (N=151)	남성	124	82.1%	부서별 (N=151)	본청	77	51.0%
	여성	27	17.9%		소방본부	0	0.0%
연령별 (N=151)	20대	2	1.3%		도의회	0	0.0%
	30대	45	29.8%		직속기관	30	19.9%
	40대	62	41.1%		사업소	44	29.1%
	50대 이상	42	27.8%				
직급별 (N=151)	8급 이하	17	11.3%				
	7급	33	21.9%				
	6급	51	33.8%				
	5급	31	20.5%				
	4급 이상	19	12.6%				

### 3. 조사결과

#### 1) 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견

아래의 〈표 3〉과 같이 C 도의 혁신동력에 대한 수준진단으로 변화의 필요성과 혁신추진에 관한 자신의 생각에 대하여 빈도분석을 해 본 결

과 “현재하고 있는 혁신 활동이 과거에 했던 혁신활동과는 크게 다르다고 생각 한다”의 문항에서 보통으로 나온 비율이 38.4%이었고 나머지 문항들에서는 질문에 대한 답변이 “모두 그렇다”가 가장 많이 나타났다.

〈표 3〉 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견

문항	항 목	전 혀 그렇지 (빈도/%)	그렇지 않 다 (빈도/%)	보 통 이 다 (빈도/%)	그렇다 (빈도/%)	매 우 그렇다 (빈도/%)	계 (빈도/%)
1	변화의 필요성 절감		9(6.0)	39(25.8)	92(60.9)	11(7.3)	151(100.0)
2	무혁신 시 주민으로부터 외면		10(6.6)	15(9.9)	98(64.9)	28(18.5)	151(100.0)
3	외부적 도전 요소 직면	1(7)	9(6.0)	39(25.2)	90(58.9)	14(9.3)	151(100.0)
4	업무활동의 획기적인 변화		9(6.0)	33(21.9)	87(57.6)	22(14.6)	151(100.0)
5	역할과 책임 변화의향 의지	2(1.3)	4(2.6)	36(23.8)	99(65.6)	10(6.6)	151(100.0)
6	도전 극복의지		7(4.6)	27(17.9)	100(66.2)	17(11.3)	151(100.0)
7	위기 극복 역량 보유	1(7)	17(11.3)	35(23.9)	84(55.6)	13(8.6)	151(100.0)
8	자신감	2(1.3)	15(9.9)	53(35.1)	66(43.7)	15(9.9)	151(100.0)
9	과거와 현재혁신 다름	8(5.3)	26(17.2)	58(38.4)	54(35.8)	5(3.3)	151(100.0)
10	새로운 비전 실천의지	2(1.3)	2(1.3)	20(13.2)	111(73.5)	14(9.3)	151(100.0)

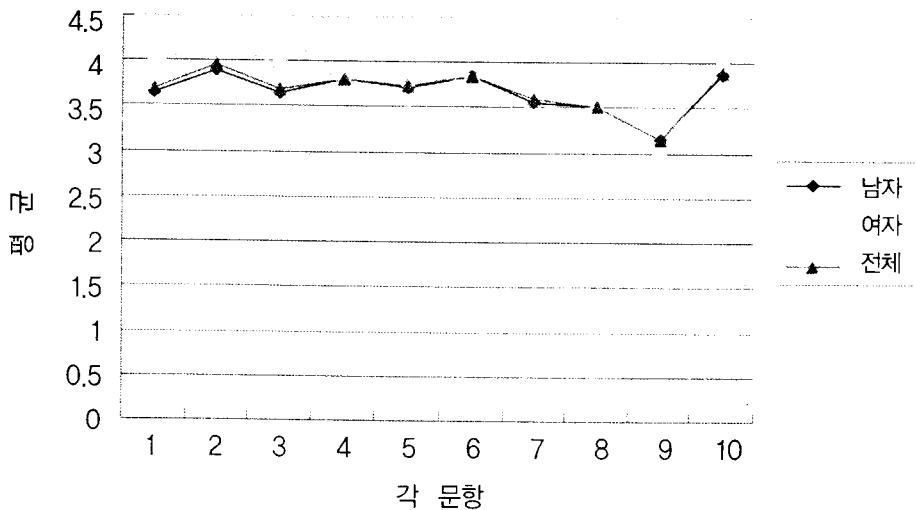
(1) 성별에 따른 차이  
 한편 <표 4>와 같이 성별에 따라 C 도의 혁신  
 동력에 대한 수준진단으로 변화의 필요성과 혁  
 신추진에 관한 자신의 생각에 대하여 빈도분석

을 해 본 결과 문1의 “변화의 필요성 절감”과 문  
 2의 “무혁신 시 주민으로부터 외면”에서 여성이  
 남성에 비해 더 높은 것으로 나타났다..

<표 4> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견(성별 차이)

문 항	세부항목	성 별 평 균		남 자			여 자			전 체		
		평균	N	표준편차	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차		
1	변화의 필요성 절감	3.64	124	.68	3.96	27	.71	3.70	151	.69		
2	무혁신 시 주민으로부터 외면	3.89	124	.76	4.26	27	.59	3.95	151	.74		
3	외부적 도전 요소 직면	3.65	124	.75	3.93	27	.68	3.70	151	.75		
4	업무활동의 획기적인 변화	3.80	124	.74	3.85	27	.82	3.81	151	.75		
5	역할과 책임 변화의향 의지	3.72	124	.69	3.81	27	.62	3.74	151	.68		
6	도전 극복의지	3.85	124	.68	3.81	27	.68	3.84	151	.67		
7	위기 극복 역량 보유	3.55	123	.85	3.85	27	.66	3.61	151	.83		
8	자신감	3.50	123	.88	3.54	26	.76	3.50	151	.86		
9	과거와 현재혁신 다름	3.16	124	.97	3.07	27	.68	3.15	151	.93		
10	새로운 비전 실천의지	3.86	122	.67	4.04	27	.34	3.89	151	.63		

<표 4>를 그림으로 나타내면 <그림 3>과 같이  
 나타낼 수 있다.



<그림 3> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견(성별 차이)

즉, <표 5>와 같이 성별에 따라 C 도의 혁신동  
 력에 대한 수준진단으로 변화의 필요성과 혁신  
 추진에 관한 자신의 생각에 대하여 분산분석  
 (ANOVA)을 해 본 결과 유의수준  $P < .05$ 에서 문1

의 “변화의 필요성 절감( $f=5.038$ )”과 문2의 “무  
 혁신 시 주민으로부터 외면( $f=5.748$ )”에서 여성  
 이 남성에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

<표 5> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견과 성별에 따른 차이(분산분석표)

		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
문1/ 성별	집단-간	2.354	1	2.354	5.038	.026
	집단-내	69.632	149	.467		
	합계	71.987	150			
문2/ 성별	집단-간	3.071	1	3.071	5.748	.018
	집단-내	79.605	149	.534		
	합계	82.675	150			
문3/ 성별	집단-간	1.649	1	1.649	2.998	.085
	집단-내	81.941	149	.550		
	합계	83.589	150			
문4/ 성별	집단-간	.063	1	.063	.111	.740
	집단-내	85.367	149	.573		
	합계	85.430	150			
문5/ 성별	집단-간	.209	1	.209	.450	.503
	집단-내	69.195	149	.464		
	합계	69.404	150			
문6/ 성별	집단-간	.023	1	.023	.050	.824
	집단-내	68.163	149	.457		
	합계	68.185	150			
문7/ 성별	집단-간	1.979	1	1.979	2.935	.089
	집단-내	99.814	149	.674		
	합계	101.793	150			
문8/ 성별	집단-간	.039	1	.039	.052	.820
	집단-내	109.210	149	.743		
	합계	109.248	150			
문9/ 성별	집단-간	.169	1	.169	.195	.659
	집단-내	128.626	149	.863		
	합계	128.795	150			
문10/ 성별	집단-간	.688	1	.688	.187	
	집단-내	57.594	149	.392		
	합계	58.282	150	1.755		

(2) 연령대별에 따른 차이

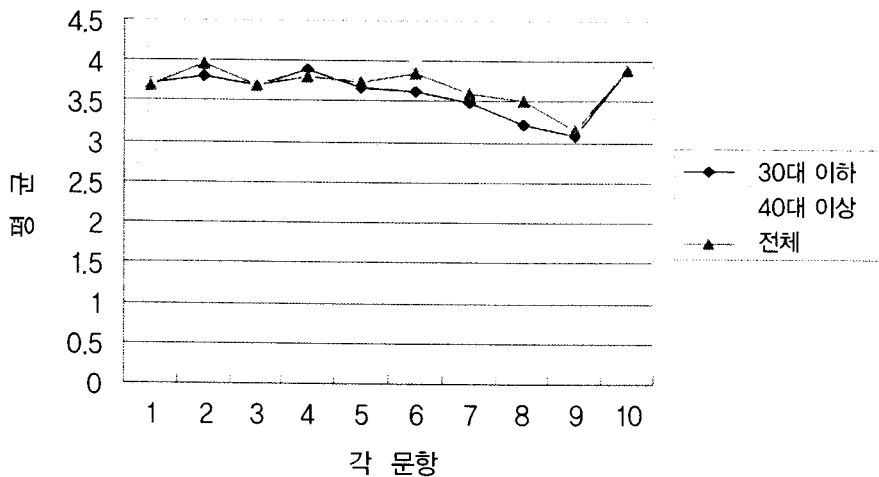
한편 <표 6>과 같이 연령대별에 따라 C 도의 혁신동력에 대한 수준진단으로 변화의 필요성과 혁신추진에 관한 자신의 생각에 대하여 빈도분

석을 해 본 결과 문6의 “변화의 필요성 절감”과 문7의 “무혁신 시 주민으로부터 외면”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

<표 6> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견(연령대별 차이)

문항	세부항목	30대 이하			40대 이상			전체		
		평균	N	표준편차	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차
1	변화의 필요성 절감	3.72	47	.71	3.68	104	.69	3.70	151	.69
2	무혁신 시 주민으로부터 외면	3.81	47	.82	4.02	104	.70	3.95	151	.74
3	외부적 도전 요소 직면	3.68	47	.78	3.71	104	.73	3.70	151	.75
4	업무활동의 획기적인 변화	3.89	47	.73	3.77	104	.77	3.81	151	.75
5	역할과 책임 변화의향 의지	3.66	47	.73	3.77	104	.66	3.74	151	.68
6	도전 극복의지	3.62	47	.71	3.94	104	.64	3.84	151	.67
7	위기 극복 역량 보유	3.49	47	.83	3.66	103	.82	3.61	150	.83
8	자신감	3.22	46	.84	3.63	103	.84	3.50	149	.86
9	과거와 현재혁신 다름	3.09	47	.97	3.17	104	.91	3.15	151	.93
10	새로운 비전 실천의지	3.89	46	.53	3.89	103	.67	3.89	149	.63

<표 6>을 그림으로 나타내면 <그림 4>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림 4> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견(연령대별 차이)

즉, <표 7>과 같이 연령대별에 따라 C 도의 혁신동력에 대한 수준진단으로 변화의 필요성과 혁신추진에 관한 자신의 생각에 대하여 분산분석(ANOVA)을 해 본 결과 유의수준  $P < .05$ 에서

문6의 “도전 극복의지( $f=7.881$ )”과 문8의 “자신감( $f=7.706$ )”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

<표 7> 변화 필요성과 혁신추진에 대한 의견과 연령대별에 따른 차이(분산분석표)

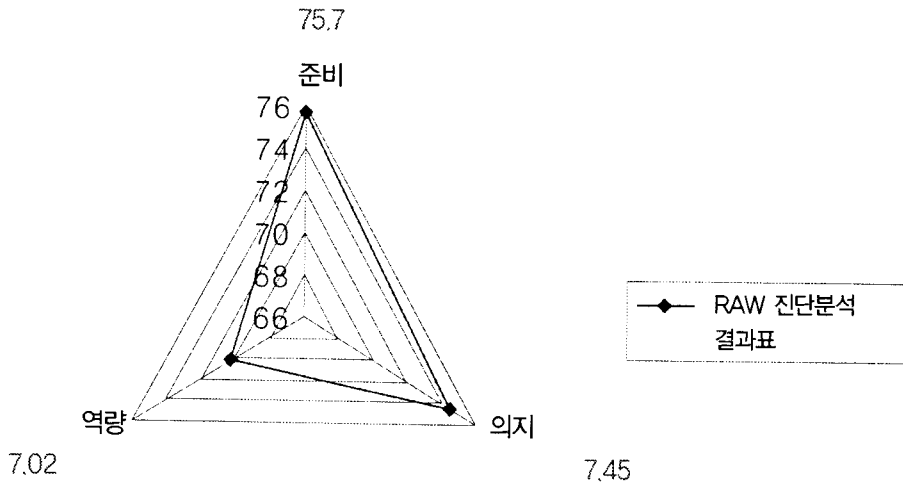
		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
문1/ 연령	집단-간	5.365E-02	1	5.365E-02	.111	.739
	집단-내	71.933	149	.483		
	합계	71.987	150			
문2/ 연령	집단-간	1.437	1	1.437	2.636	.107
	집단-내	81.238	149	.545		
	합계	82.675	150			
문3/ 연령	집단-간	3.048E-02	1	3.048E-02	.054	.816
	집단-내	83.559	149	.561		
	합계	83.589	150			
문4/ 연령	집단-간	.501	1	.501	.879	.350
	집단-내	84.930	149	.570		
	합계	85.430	150			
문5/ 연령	집단-간	.389	1	.389	.840	.361
	집단-내	69.015	149	.463		
	합계	69.404	150			
문6/ 연령	집단-간	3.425	1	3.425	7.881	.006
	집단-내	64.760	149	.435		
	합계	68.185	150			
문7/ 연령	집단-간	.3942	1	.942	1.382	.242
	집단-내	100.851	149	.681		
	합계	101.793	150			
문8/ 연령	집단-간	5.442	1	5.442	7.706	.006
	집단-내	103.807	149	.706		
	합계	109.248	150			
문9/ 연령	집단-간	.251	1	.251	.290	.591
	집단-내	128.544	149	.863		
	합계	128.795	150			
문10/ 연령	집단-간	1.147E-04	1	1.147E-04	.000	.986
	집단-내	58.282	149	.396		
	합계	58.282	150			

(3) RAW 진단분석 결과

앞에서 <표 3>은 RAW척도를 활용하여 분석한 것으로 변화역량의 세 가지 차원에 걸쳐 해당 문항들을 합산하여 채점하게 된다. RWA에 의하면 변화준비는 문항 1~4번에 해당하며, 변화의지는 문항 5,6,7번이고 변화 역량은 6,7,8번에 해당한다.

한편, RWA에 의한 분석을 통하여 C 도의 혁

신상태를 진단해 볼 수 있는데 이를 통한 각 차원 당 평균점수를 살펴본 결과가 <그림 5>와 같다. RWA 분석결과에 의하면 충청북도의 경우 변화의 준비단계가 75.7이고, 변화의 의지가 74.5, 변화의 역량이 70.2로 변화에 대한 준비와 의지는 높은 편이나 변화의 역량이 아직 미흡한 것으로 나타났다.



<그림 5> RAW 진단분석 결과표

2) 혁신변화에 대한 자신의 생각

다음의 <표 8>과 같이 최근 시도되고 있는 혁신변화에 대한 자신의 생각을 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 그렇다고 답변한 응답자가 “혁신교육 참여도”는 43.0%, “일하는 방식 개선”이 43.0%, “변화와 혁신에 대한 노력”이

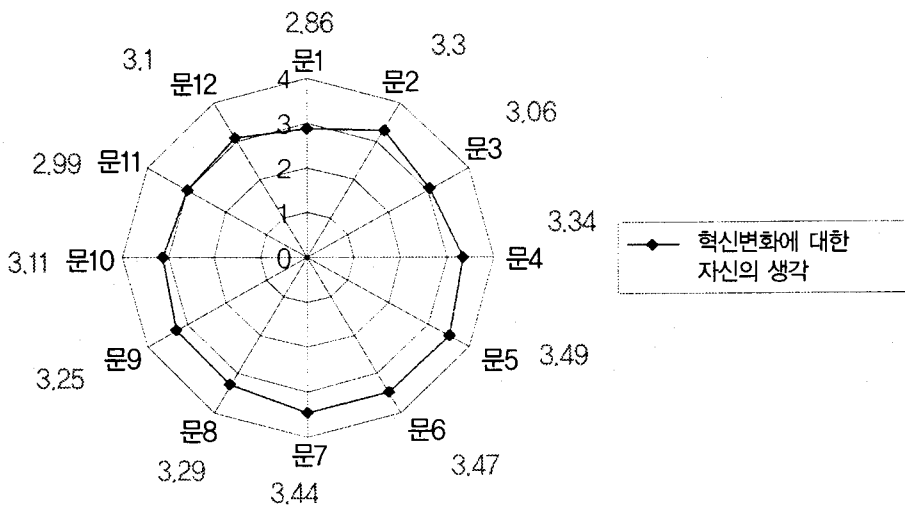
45.7%, “혁신과제 발굴 및 추진”이 43.7%, “혁신과제 진행상황 점검”이 44.4%, “혁신수행에 대한 인센티브”가 41.7%, “혁신추진조직 권한부여”가 40.4%로 가장 높았고 나머지 문항들에서는 질문에 대한 답변이 “모두 보통이다”가 가장 많이 나타났다.

〈표 8〉 혁신변화에 대한 자신의 생각

문항	항목	전혀 그렇지 않다 (빈도/%)	그렇지 않다 (빈도/%)	보통 이다 (빈도/%)	그렇다 (빈도/%)	매우 그렇다 (빈도/%)	무응답 (빈도/%)	계 (빈도/%)
1	토론조직과 동아리 활성화	6(4.0)	51(33.8)	52(34.4)	42(27.8)	-	-	151(100)
2	혁신교육 참여도	2(1.3)	26(17.2)	53(35.1)	65(43.0)	5(3.3)	-	151(100)
3	일감 절약 성과	5(3.3)	32(21.2)	63(41.7)	49(32.5)	1(0.7)	1(0.7)	151(100)
4	일하는 방식 개선	4(2.6)	19(12.6)	56(37.1)	65(43.0)	7(4.6)	-	151(100)
5	변화와 혁신에 대한 노력	2(1.3)	15(9.9)	53(35.1)	69(45.7)	12(7.9)	-	151(100)
6	혁신과제 발굴 및 추진	1(0.7)	18(11.9)	53(35.1)	66(43.7)	12(7.9)	1(0.7)	151(100)
7	혁신과제 진행상황 점검	1(0.7)	15(9.9)	59(39.1)	67(44.4)	8(5.3)	1(0.7)	151(100)
8	혁신수행에 대한 인센티브	2(1.3)	24(15.9)	57(37.7)	63(41.7)	4(2.6)	1(0.7)	151(100)
9	혁신추진조직 권한부여	3(2.0)	25(16.6)	57(37.7)	61(40.4)	4(2.6)	1(0.7)	151(100)
10	업무성과의 공정평가	2(1.3)	26(17.2)	76(50.3)	44(29.1)	1(0.7)	2(1.3)	151(100)
11	업무성과에 따른 인사시스템	7(4.6)	31(20.5)	72(47.7)	39(25.8)	2(1.3)	-	151(100)
12	효율적 의사결정과 업무집행 조직구조	5(3.3)	26(17.2)	71(47.0)	47(31.1)	2(1.3)	-	151(100)

한편, 혁신변화에 대한 자신의 생각 답변을 5점 척도로 하여 각 항목 당 평균점수를 살펴본 결과 〈그림 6〉과 같이 문항 5의 “변화와 혁신에 대한 노력”이 가장 높은 3.49로 나타났고 문항 6

의 “혁신과제 발굴 및 추진”이 다음 순위로 3.47로 나타났다. 가장 낮은 점수는 문항 1의 “토론 조직과 동아리 활성화”가 2.86의 점수를 나타내었다.



〈그림 6〉 혁신변화에 대한 자신의 생각 문항별 평균점수



(1) 성별에 따른 차이  
 한편 <표 9>와 같이 성별에 따라 C 도의 혁신  
 변화에 대한 자신의 생각에 대하여 빈도분석을

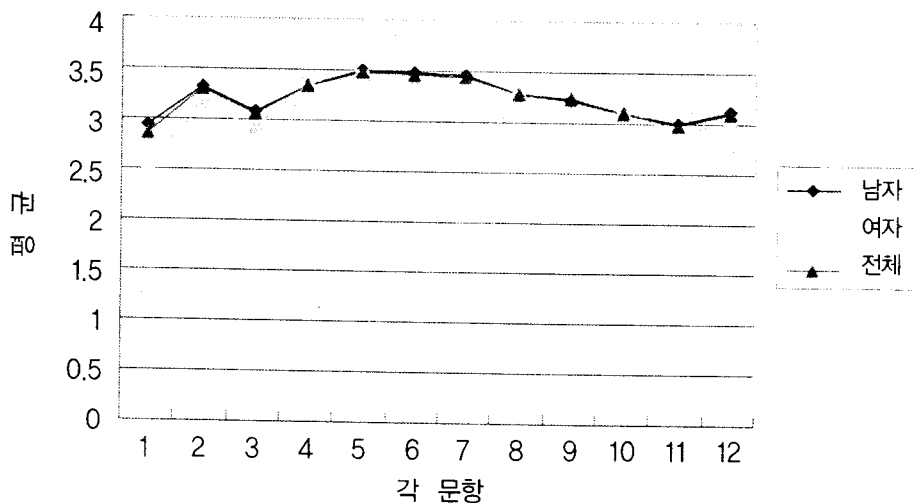
해 본 결과 문1의 “토론조직과 동아리 활성화”에  
 서 남자(2.94)가 여자(2.52)에 비해 더 높은 것으  
 로 나타났다.

<표 9> 혁신변화에 대한 자신의 생각(성별 차이)

문 항	세부항목	성 별 평 균		남 자			여 자			전 체		
		평균	N	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차
1	토론조직과 동아리 활성화	2.94	124	.86	2.52	27	.85	2.86	151	.87		
2	혁신교육 참여도	3.33	124	.83	3.15	27	.86	3.30	151	.84		
3	일감 절약 성과	3.09	123	.83	2.93	27	.87	3.06	150	.84		
4	일하는 방식 개선	3.34	124	.85	3.37	27	.88	3.34	151	.86		
5	변화와 혁신에 대한 노력	3.50	124	.82	3.44	27	.89	3.49	151	.83		
6	혁신과제 발굴 및 추진	3.49	124	.84	3.35	27	.80	3.47	150	.83		
7	혁신과제 진행상황 점검	3.47	123	.78	3.30	26	.72	3.44	150	.77		
8	혁신수행에 대한 인센티브	3.29	123	.79	3.26	27	.94	3.29	150	.81		
9	혁신추진조직 권한부여	3.23	123	.84	3.37	27	.84	3.25	150	.84		
10	업무성과의 공정평가	3.10	122	.75	3.15	27	.66	3.11	149	.74		
11	업무성과에 따른 인사시스템	3.00	124	.86	2.93	27	.78	2.99	151	.84		
12	효율적 의사결정과 업무집행 조직구조	3.12	124	.82	3.00	27	.78	3.10	151	.81		

<표 9>를 그림으로 나타내면 <그림 7>과 같이  
 나타낼 수 있다. 이를 분산분석(ANOVA)을 해  
 본 결과 유의수준 P<.05에서 문1의 “토론조직과

동아리 활성화(f=5.211)”에서만 남성이 여성에  
 비해 더 높은 것으로 나타났다.



<그림 7> 혁신변화에 대한 자신의 생각(성별 차이)

(2) 연령대별에 따른 차이

한편 <표 10>과 같이 연령대별에 따라 C 도의 혁신변화에 대한 자신의 생각에 관한 자신의 생각에 대하여 빈도분석을 해 본 결과 문5의 “변화와 혁신에 대한 노력”, 문10의 “업무성과의 공정

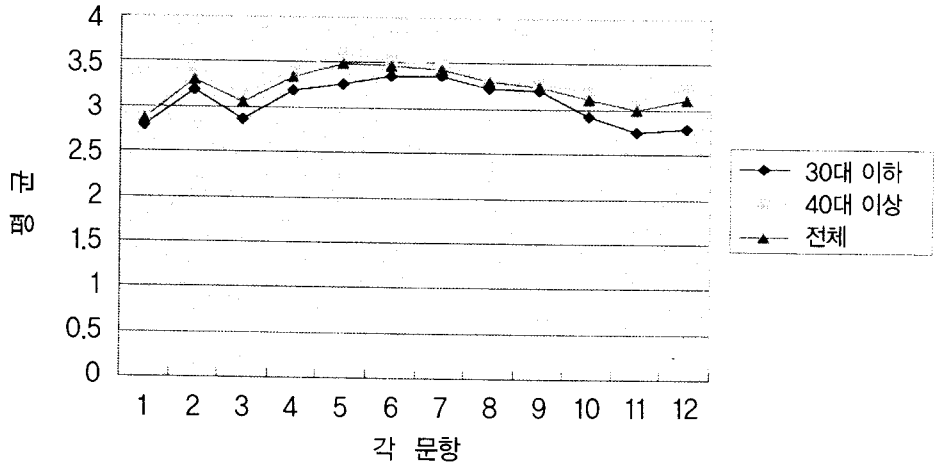
평가”, 문11의 “업무성과에 따른 인사시스템”, 문12의 “효율적 의사결정과 업무집행 조직구조”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

<표 10> 혁신변화에 대한 자신의 생각(연령대별 차이)

문 항	세부항목	성별 평균		30대 이하			40대 이상			전 체		
		평균	N	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차	평균	N	표준편차
1	토론조직과 동아리 활성화	2.79	47	.91	2.89	104	.86	2.86	151	.87		
2	혁신교육 참여도	3.19	47	.90	3.35	104	.81	3.30	151	.84		
3	일감 절약 성과	2.87	46	.81	3.14	104	.84	3.06	150	.84		
4	일하는 방식 개선	3.19	47	.88	3.41	104	.84	3.34	151	.86		
5	변화와 혁신에 대한 노력	3.26	47	.94	3.60	104	.76	3.49	151	.83		
6	혁신과제 발굴 및 추진	3.35	46	.90	3.52	104	.80	3.47	150	.83		
7	혁신과제 진행상황 점검	3.35	46	.82	3.48	104	.75	3.44	150	.77		
8	혁신수행에 대한 인센티브	3.23	47	.84	3.31	103	.80	3.29	150	.81		
9	혁신추진조직 권한부여	3.20	46	.88	3.28	104	.82	3.25	150	.84		
10	업무성과의 공정평가	2.91	47	.78	3.20	102	.70	3.11	149	.74		
11	업무성과에 따른 인사시스템	2.74	47	.71	3.10	104	.88	2.99	151	.84		
12	효율적 의사결정과 업무집행 조직구조	2.79	47	.75	3.24	104	.81	3.10	151	.81		

<표 10>을 그림으로 나타내면 <그림 8>과 같이 나타낼 수 있다. 이를 분산분석(ANOVA)을 해 본 결과 유의수준  $P < .05$ 에서 문5의 “변화와 혁신에 대한 노력( $f=5.605$ )”, 문10의 “업무성과의 공정평가( $f=4.810$ )”, 문11의 “업무성과에 따

른 인사시스템( $f=5.843$ )”, 문12의 “효율적 의사결정과 업무집행 조직구조( $f=10.666$ )”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.



〈그림 8〉 혁신변화에 대한 자신의 생각(연령대별 차이)

3) 혁신과 변화에 관한 자신의 생각

아래의 <표 11>과 같이 혁신과 변화에 대한 자신의 생각과 일치하는 것을 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 그렇다고 답변한 응답자가 “변화에 앞서 해결과제 많음”이 45.0%, “변화를 위한 변화”가 37.1%, “변화에 부화뇌동”이

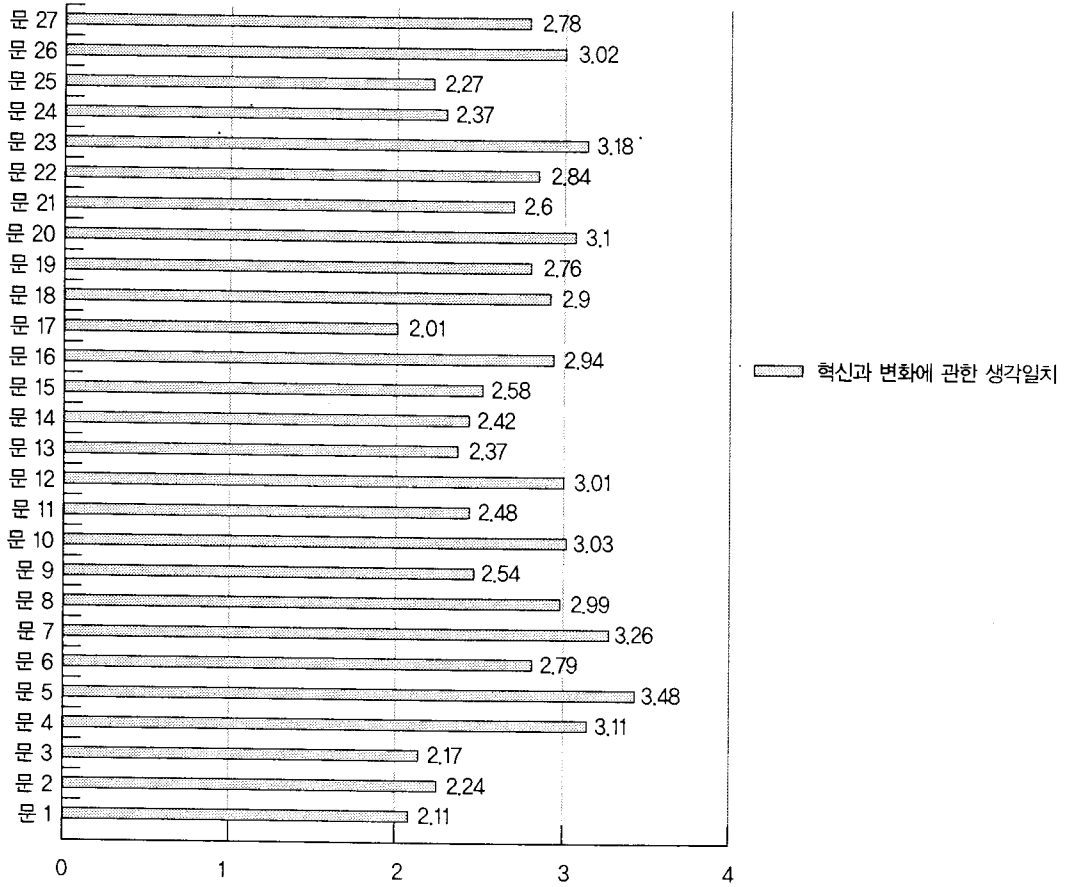
31.1%, “변화는 많은 장애를 발생”이 32.5%, “변화가 업무부담 가중시킴”이 35.8%, “변화를 너무 서두름”이 29.8%로 가장 높았고 나머지 문항들에서는 질문에 대한 답변은 “보통이다”와 “그렇지 않다”로 양분되어 나타났다.

〈표 11〉 혁신과 변화에 대한 생각

문항	항 목	전 혀 그렇지 (빈도/%)	그렇지 않 다 (빈도/%)	보 통 이 다 (빈도/%)	그렇다 (빈도/%)	매 우 그렇다 (빈도/%)	무응답 (빈도/%)	계 (빈도/%)
1	변화의 필요성 못 느낌	47(31.1)	55(36.4)	36(23.8)	12(7.9)	1(0.7)	-	151(100)
2	변화가 더 일을 어렵게 함	40(26.5)	62(41.1)	24(15.9)	23(15.2)	2(1.3)	-	151(100)
3	변화 없이도 생존가능	42(27.8)	58(38.4)	35(23.2)	15(9.9)	1(0.7)	-	151(100)
4	변화시도가 잘 안됨	8(5.3)	32(21.2)	55(36.4)	48(31.8)	8(5.3)	-	151(100)
5	변화에 앞서 해결과제 많음	6(4.0)	21(13.9)	37(24.5)	68(45.0)	19(12.6)	-	151(100)
6	변화의 진짜 이유 설명 안함	15(9.9)	45(29.8)	52(34.4)	34(22.5)	5(3.3)	-	151(100)
7	변화를 위한 변화	9(6.0)	29(19.2)	42(27.8)	56(37.1)	15(9.9)	-	151(100)
8	변화에 부화뇌동	17(11.3)	35(23.2)	41(27.2)	47(31.1)	10(6.6)	1(0.7)	151(100)
9	변화의 시기 좋지 못함	18(11.9)	66(43.7)	40(26.5)	22(14.6)	5(3.3)	-	151(100)
10	변화의 현실은 좋지 못함	11(7.3)	46(30.5)	36(23.8)	43(28.5)	15(9.9)	-	151(100)
11	기관장 변화에 대한 비신뢰	24(15.9)	58(38.4)	45(29.8)	20(13.2)	4(2.6)	-	151(100)
12	변화에 동의하지 않음	9(6.0)	39(25.8)	53(35.1)	41(27.2)	9(6.0)	-	151(100)
13	변화가 사기저하 시킴	29(19.2)	59(39.1)	44(29.1)	16(10.6)	3(2.0)	-	151(100)
14	변화하지 않아도 나쁜 일 없음	23(15.2)	61(40.4)	48(31.8)	18(11.9)	1(0.7)	-	151(100)
15	변화에 대해 모두 무신경	17(11.3)	58(38.4)	51(33.8)	22(14.6)	3(2.0)	-	151(100)
16	변화를 위한 자원부족	14(9.3)	34(22.5)	56(37.1)	41(27.2)	6(4.0)	-	151(100)
17	변화가 중요치 않음	43(28.5)	69(45.7)	35(23.2)	2(1.3)	2(1.3)	-	151(100)
18	변화는 많은 장애를 발생	19(12.6)	40(26.5)	36(23.8)	49(32.5)	7(4.6)	-	151(100)
19	변화를 통한 이득 모름	22(14.6)	46(30.5)	34(22.5)	44(29.1)	5(3.3)	-	151(100)
20	이전 경험시 효과 없었음	9(6.0)	30(19.9)	59(39.1)	43(28.5)	10(6.6)	-	151(100)
21	변화에 대한 정보단절	24(15.9)	44(29.1)	56(37.1)	23(15.2)	4(2.6)	-	151(100)
22	변화가 무엇을 이루려는지 모름	18(11.9)	40(26.5)	47(31.1)	40(26.5)	6(4.0)	-	151(100)
23	변화가 업무부담 가중시킴	10(6.6)	41(27.2)	29(19.2)	54(35.8)	17(11.3)	-	151(100)
24	변화가 우리사업에 좋지 않음	25(16.6)	61(40.4)	47(31.1)	17(11.3)	-	1(0.7)	151(100)
25	변화 없이 조직성장 가능	34(22.5)	62(41.1)	36(23.8)	18(11.9)	1(0.7)	-	151(100)
26	변화를 너무 서두름	11(7.3)	42(27.8)	42(27.8)	45(29.8)	11(7.3)	-	151(100)
27	변화하지만 이전으로 돌아감	17(11.3)	49(32.5)	45(29.8)	31(20.5)	9(6.0)	-	151(100)

한편, 〈그림 9〉는 혁신과 변화에 대한 자신의 생각이 일치하는 지에 대한 문항별 평균점수를 나타내 보았다. 가장 높은 점수를 보인 문항 5는 “변화에 앞서 해결과제 많음”으로 3.48이고, 다

음이 문항 7인 “변화를 위한 변화”로 3.26이고, 그 다음이 문항 23인 “변화가 업무부담 가중시킴”으로 3.18이었다.



〈그림 9〉 혁신과 변화에 대한 자신 생각의 문항별 평균점수

#### 4) 혁신과 변화에 대한 장애요인

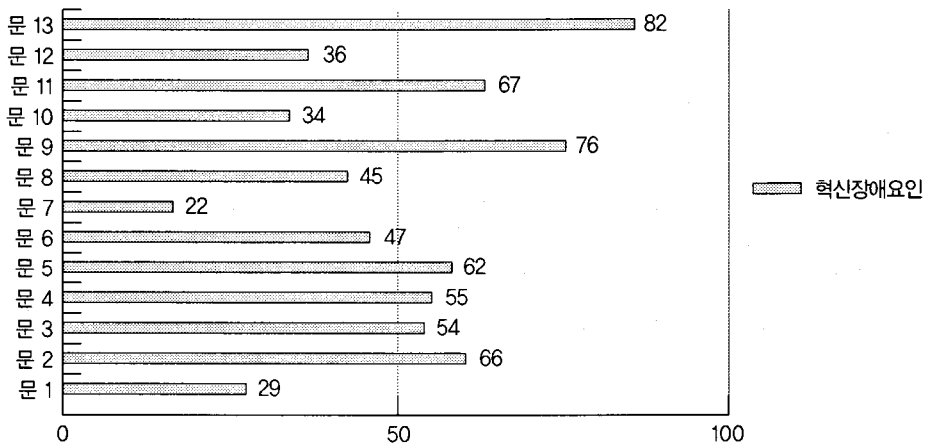
〈표 12〉와과 같이 혁신과 변화에 대한 장애요인을 묻는 복수응답 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 “관료적인 조직문화”가 12.14%로 가장 많았고 다음으로 “형식적인 부서 성과평가와 인

사 관행”이 11.25%, 3위가 “성과에 대한 지원기대 불분명”이 9.92%로 나타났다. 이외에도 장애요인으로 다양한 요인들에 대해 고른 응답을 나타내었다.

〈표 12〉 혁신과 변화에 대한 장애요인

문항	항 목	빈 도	비율(%)
1	기관장의 혁신의지 미약	29	4.29
2	직원의 혁신 인식부족	66	9.77
3	혁신 목표와 방향 부재	54	8.00
4	혁신 추진조직 추진력과 전문성 취약96	55	8.14
5	형식적 혁신과제 선정/추진	62	9.18
6	혁신과제 실행력 부족과 관리부재	47	6.96
7	혁신관련 교육의 부족	22	3.25
8	혁신에 대한 정보공유부족	45	6.66
9	형식적인 부서성과평가와 인사관행	76	11.25
10	혁신성과에 대한 보상미비	34	5.03
11	성과에 대한 지원기대 불분명	67	9.92
12	혁신 리더십 부족	36	5.33
13	관료적인 조직문화	82	12.14
	합 계	675	100.0

아래의 〈그림 10〉은 혁신과 변화에 대한 장애 요인을 묻는 복수응답 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과를 가로 막대차트로 나타내 본 것이다.



〈그림 10〉 혁신과 변화에 대한 장애요인

5) 혁신의 중요요소와 과제  
아래의 <표 13>과 같이 우리 기관의 혁신의 중요요소를 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결

과 “명확한 혁신에 대한 목표와 방향”이 29.5%로 가장 높게 나왔으며, “혁신의지와 실천역량”이 25.2%로 다음 순위를 나타내었다.

<표 13> 혁신의 중요요소

중요요소 구분	(1) 혁신의지와 실천역량	(2) 제도와 시스템	(3) 리더십	(4) 예산	(5) 명확한 목표와 방향	(6) 기타	계
빈도	76	62	20	25	89	30	302
비율(%)	25.2	20.5	6.6	8.3	29.5	9.9	100.0

한편, 아래의 <표 14>와 같이 우리 기관의 혁신의 과제를 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 “행정제도의 개선”이 31.5%로 가장 높게

나타났으며, “성과관리 및 인사제도개선”이 25.2%로 다음 순위를 나타내었다.

<표 14> 혁신의 과제

중요요소 구분	(1) 구성원 혁신교육	(2) 행정제도 개선	(3) 성과관리 및 인사제도개선	(4) 대민원서비스 개선	(5) 지역경제 활성화	(6) 기타	계
빈도	41	95	80	27	24	35	302
비율(%)	13.6	31.5	26.5	8.9	7.9	11.6	100.0

## IV. 분석결과 및 고도화 방안

앞장에서 분석한 결과를 종합하여 정리하여 보고 이에 따른 C 도의 도정혁신 수준을 진단해 보고 그 고도화 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 분석결과 종합

첫째, C 도의 혁신동력에 대한 수준진단으로

변화의 필요성과 혁신추진에 관한 자신의 생각에 대하여 빈도분석을 해 본 결과 대부분의 경우가 매우 긍정적인 결과를 나타내었다. 또한 RWA에 의한 분석에서 C 도의 혁신상태 진단 분석결과에 의하면 C 도의 경우 변화의 준비단계와 변화의 의지가 높았고, 변화의 역량은 아직 미흡한 것으로 나타났다. 한편, 성별에 따라서는 “변화의 필요성 절감”과 “무혁신 시 주민으로부터 외면”에서 여성이 남성에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 또한 연령대별에 따라서는 “변화

의 필요성 절감”과 “무혁신 시 주민으로부터 외면”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

둘째, 혁신변화에 대한 자신의 생각을 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 그렇다고 답변한 응답자와 “보통이다”이라고 응답한 내용이 혼재하여 나타났다. 한편, 혁신변화에 대한 자신의 생각은 “변화와 혁신에 대한 노력”과 “혁신과 제 발굴 및 추진”이 높게 나타났다. 가장 낮은 항목은 토론 조직과 동아리 활성화로 나타났다. 한편, 성별에 따라서는 “토론조직과 동아리 활성화”에서 남자가 여자에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 또한 연령대별에 따라서는 “변화와 혁신에 대한 노력”, “업무성과의 공정평가”, “업무 성과에 따른 인사시스템”, “효율적 의사결정과 업무집행 조직구조”에서 40대 이상이 30대 이하에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

셋째, 혁신과 변화에 대한 자신의 생각과 일치하는 질문에서는 응답자가 “변화에 앞서 해결과제 많음”, “변화를 위한 변화”, “변화에 부화뇌동”, “변화는 많은 장애를 발생”, “변화가 업무부담 가중시킴”, “변화를 너무 서두름” 순으로 높았고 나머지 문항들에서는 질문에 대한 답변은 “보통이다”와 “그렇지 않다”로 양분되어 나타났다.

넷째, 혁신과 변화에 대한 장애요인을 묻는 복수응답의 결과는 “관료적인 조직문화”가 가장 많았고 다음으로 “형식적인 부서 성과평가와 인사 관행”, “성과에 대한 지원기대 불분명” 순으로 나타났다. 이외에도 장애요인으로 다양한 요인들에 대해 고른 응답을 나타내었다.

다섯째, 우리 기관의 혁신의 중요요소를 묻는 항목에 대한 빈도분석을 해 본 결과 “명확한 혁신에 대한 목표와 방향”이 가장 높게 나왔으며, “혁신의지와 실천역량”이 다음 순위를 나타내었다. 우리 기관의 혁신의 과제를 묻는 항목에 대

한 빈도분석을 해 본 결과 “행정제도의 개선”이 가장 높게 나타났으며, “성과관리 및 인사제도 개선”이 다음 순위를 나타내었다.

## 2. 고도화 방안

앞에서 지적한 C도의 수준진단 결과 변화의 역량을 강화할 필요성이 제기 되었고 혁신변화에 대한 구성원들의 생각과 혁신에 대한 장애요인 및 혁신의 과제 등을 종합적으로 고려해 볼 때 다음과 같은 고도화 방안을 제시할 수 있겠다.

### 1) 고객지향의 조직관리

먼저, 고객 지향적 조직운동을 행하기 위해서는 행정내부의 업무효율화를 추구하는 것이 중요한 요인이라 할 수 있다. 유기한 민원업무와 중앙정부-상급자치단체와 연계된 업무의 경우 업무처리절차를 도식화한 후 불필요한 과정을 축소하고 위임전결규정의 전면적인 개정을 통하여 내부결재 단계를 축소하는 노력이 필요하다. 동시에 행정규제사무를 발굴하여 과감하게 완화 시킴으로써 주민편의를 도모하는 등의 조치가 취해져야 한다.

또한 행정조직 내부의 효율성을 제고하여 양질의 행정서비스를 주민에게 제공하기 위해서는 부서간 통·폐합을 추진할 필요가 있다. 기능 및 부서통합을 적극 검토해 볼 수 있는데 예를 들어 본청의 농정과와 농업기술센터가 유사중복업무를 수행하는 경우, 농업행정의 전문화 및 효율화를 목표로 하여 일원적인 농업 행정서비스를 제공할 필요가 있는 경우 등이 여기에 해당된다.

### 2) 성과지향의 인사시스템 운영

지방공무원에 대한 성과평가를 중심으로 인사



에 반영하는 시스템을 구축하도록 하는 것이다. 지방공무원교육에 대한 책임운영 기관제를 시범적으로 시행한 후 결과를 보아 전국적으로 확대하고 특히 향후에 독자성이 있다고 판단되는 사업소에도 적용할 필요가 있다.

### 3) 명확한 평가·보상시스템의 구축

평가는 그 자체가 목적이 아니라 혁신의 내용과 수단상의 장·단점을 발견하여 이를 현재 수행중인 혁신이나 차후의 유사상황에 환류시켜 평가정보를 최대한 활용하자는데 있다. 따라서 평가시스템에 의하여 밝혀진 내용들은 충분히 행정혁신에 반영되어야 한다. 그렇게 함으로써 평가결과를 토대로 조직구성원들의 노력에 알맞은 개별적·집단적 보상체계가 형성되어야 한다.

### 4) 지방공무원의 전문성 제고

우수한 지방행정의 서비스 질을 높이기 위해서는 공직입문 이전에 우수하고 전문성을 가진 고급 인재를 확보하는 전략이 필요하다. 또한 공직입문 이후 재직하고 있는 지방공무원에 대한 교육훈련제도를 혁신적으로 개편하는 것이 요구된다. 따라서 C도의 경우 특성화 교육프로그램을 설치하여 공통적으로 운영하거나 사이버 전문교육에도 관심을 가져야 할 것이다.

### 5) 개방적 인사시스템의 구축

지방자치단체의 개방형 직위제는 현재 시도단위에서 4급 직위를 대상으로 정용되고 있는데 향후 시도의 경우 5급 직위까지 확대해야 한다. 개방형 직위제의 본래적 목적을 달성하기 위하여는 경력직 공무원 출신보다는 민간인 비율을 제고하되 예를 들어 공보/법무/박물관장/문화예술포럼/정보통신/국제교류/통상직위만이라도

이를 준수할 수 있도록 해야 한다.

또한 인적교류 기반을 확고히 구축할 필요가 있다. 중앙과 지방간, 시도와 시군구간 인사교류가 원활하게 이루어지지 않기 때문에 한정된 인력에 의한 행정수행으로 인하여 생산성을 제고시키지 못하고 있다.

### 6) 인사 공정성 확보기관 구축

우선 단체장은 중요부서·직위에 대한 공개모집제를 확산시켜 인사의 공정성을 확보할 필요가 있다. 또한 응모자를 객관적으로 실적 및 역량을 평가하여 임명하는 시스템이 구축되어야 한다. 또한 다면평가제를 활용한 인사시스템을 제도적으로 구축할 필요가 있다. 예컨대 인사위원회의 실질심사기능을 강화하기 위하여 퇴직공무원의 인사위원회 위원 비율을 축소하고 인사위원회에 대한 보상을 현실화하며, 서면심의안건을 사전에 지정하는 등이 조치가 강화되어야 할 것이다.

## V. 결론

지방분권과 행정혁신이 지금 이 시대에 주어진 국정과제라고 한다면 지방자치단체도 이를 거부하거나 배타적으로 대응할 수 없다는 점에서 지금부터라도 착실히 준비해 가는 것이 필요하다.

이제 지방행정혁신은 행정서비스의 직접 이용자인 주민들을 고객의 개념으로 파악하고 주민의 만족도에 의해 행정을 평가받아야 한다. 또한 현장중심의 행정이 고객만족 행정의 지름길임을 명심해야 할 것이다.

관리자나 하위공무원들 모두 성과평가를 통해

서 성과에 대하여 더욱 더 관심을 갖게 되고 또한 조직운영을 보다 잘 이해할 수 있게 된다. 또한 성과평가의 활용을 통해서 공사조직 모두 조직의 비효율적인 절차가 조직성과의 주요 방해요인임을 알 수 있게 된다. 결과적으로 성과평가는 종종 더 높은 수준의 성과를 얻기 위한 업무재설계를 촉진하는 역할을 한다.

즉, 지방정부의 행정서비스가 지향하는 궁극적 목적은 지역주민의 만족을 극대화하는 것이다. 그리고 이러한 행정서비스의 성과는 분명 서비스의 질과 수준에 달려 있다 할 수 있다.

본 연구는 지방행정혁신의 수준진단의 필요성과 그 역할을 살펴보고 사례로 C도의 도정 행정

혁신을 진단하여 그 결과를 분석하고 C도의 행정혁신의 고도화 방안을 제시하였다. 혁신의 시작은 구성원들의 변화에 대한 수준을 진단하여 변화추진의 방향을 설정하고 냉철한 상을 인식하는데 그 목적이 있다. 따라서 강력한 변화를 추진하고 점화시키기 위해서는 변화에 대한 장애요인을 발견하고 이를 개선하여 구성원들이 적극적으로 혁신에 동참할 수 있게 만드는 일이 혁신의 시작단계에서 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 또한 공공기관과 중앙정부의 혁신과는 다르게 지방자치단체의 혁신은 아직 초기 단계에 머물고 있기 때문에 이러한 혁신수준진단은 시작단계에서 필요한 중요한 과제가 아닐 수 없다.

## 참 고 문 헌

1. 강문규, “지속가능한 발전을 위한 국가정책과 지방정부의 역할”, 『지방의제21』, 전국협의회, 2001.
2. 김병국, “지방자치단체의 조직·인사관리 혁신전략”, 『지방행정』, 2005. 6.
3. 김순은, “우리나라 지방분권의 특징과 과제; 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 12(2), 2001.
4. 김종성, “특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능 재배분”, 『행정논총』, 38(2), 2000.
5. 김판석·사득환, “지속가능한 발전에 대한 이해와 개념 정립”, 한국정치학회보, 32(4), 1998.
6. 김형기, “지방분권과 지역혁신: 지역발전의 새로운 비전”, 『한국민족문화』제16집, 부산대 한국민족문화연구소, 2000.
7. 노규성·이승희, “혁신관리에 있어서 장애와 저항의 극복방안”, 디지털정책연구 제3권 제1호, 2005. 6.
8. 박양호, “분권과 혁신을 향한 지역균형발전 방안”, 대구사회연구소 분권혁신정책세미나 발표논문, 2001.
9. 박호숙, “분권화시대의 지방행정 혁신전략; 목표와 성과전략”, 『지방행정』, 2005. 2.
10. 이승희, “신제품 수용과정에서의 있어서의 소비자의 혁신저항에 관한 연구”, 성균관대학원 경영학과, 박사논문, 1992
11. 장명수, 『지방분권과 지역발전 과제』, 월간 국토, 국토연구원, 2003.2.
12. 정순관, “지방정부혁신의 내용과 과제”, 『지방행정』, 2004. 12.
13. 최진혁, “지방분권과 지역균형발전의 성공적 실현을 위한 발전적 제안”, 행정포커스, 한국행정연구원, 2003.
14. 행정자치부, 『'05 진단·혁신관리 매뉴얼』, 2005
15. Scott, A. J. and M. Storper, “Regions, Globalization, Development,” *Regional Studies*, 37, 2003.
16. Biemans, W. G., *Managing Innovation within Networks*, Routledge, Chapman and Hall, Inc., New York, 1992.