

지방행정혁신 확산을 위한 부서간의 협력증진에 관한 정책적 연구

A Study of Policy on the Win-Win Strategy of the Department for the Largest
Local Administration Innovation

이승희¹⁾, 이홍희²⁾, 이성철³⁾
Seung Hee Lee, Hong Hee Lee, Sung Chil Lee

: Abstract

The purpose of this paper is to find an appropriate policy for local government innovation step by step. In order to accomplish this purpose, we considered the characteristics and situation of Gumi city. Specifically, we analyzed the win-win strategy of the department for the largest local administration innovation. Finally, we found that the chief executive's leadership and other strategies such as the adjustment of the innovation propulsion system are key factors. Also, Managing the resistance to change appeared during the process of local administrative innovation is important. The failure of the policy for local government innovation is caused by the failure to manage the resistance. Thus, for government innovation to succeed, correct information provision, comprehensive participation of public officials and effective management of resistance is necessary.

Key Words : Policy, Innovation, Local Administration, Win-Win Strategy

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 지방자치단체의 부서 간 협력실태 분석사례
 1. 설문조사 대상 및 방법
 2. 설문조사 결과 및 분석
- IV. 결론
 1. 연구의 요약
 2. 대응방안 및 정책적 제언

I. 서론

현대 조직은 기능적 합리성을 최적화하기 위하여 기능적 분화를 추구한다. 물론 지방자치단체도 예외는 아니다. 그러나 지방자치단체내의 기능적으로 분화된 부서가 일종의 작은 부서주의로 전락하여 자치단체 전체의 효율성을 저하시키는 역기능적인 모습을 보이고 있다. 즉, 부서간의 이견 조정 협조가 제대로 이루어지지 않아 행정의 수혜자인 주민의 입장에서는 행정의 대응성이 저해되는 것이다. Buchanan(1980)⁴⁾의 지대추구

1) 금오공과대학교 산업경영학과 교수, marketing@kumoh.ac.kr, 016-655-2551 2) 구미시 혁신정책담당관, lhh954040@egumi.org, 011-544-6294 3) 구미시 정책개발팀장, Lsc7727@egumi.org, 011-9579-3195

이론에서 보면 부서이기주의는 사회적 비용과 부담을 증대시키는 행정의 실패를 초래하게 되는 것이다.

현대사회가 복잡하고 다양화됨에 따라 부서 간에 연관된 복합적인 성격의 업무가 증대되고, 이러한 환경변화는 수직적, 폐쇄적, 경직적인 정책과정으로부터 수평적, 개방적이고 신속적인 결정구조로, 단순한 부서간의 지원체계에서 복합적인 정책이슈에 대한 통합조정체계의로의 전환을 필요로 하게 되었다. 하지만 지방자치단체의 행정은 이러한 환경변화에 대응할 수 있는 법적, 제도적 장치가 취약하여 부서간의 갈등이 자주 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 부서이기주의의 현상을 진단하고 이러한 역기능적인 모습을 극복하고 지속적이고 안정적인 측면에서의 협력관계 형성을 통해 각 부서의 발전은 물론 조직전체의 발전을 위한 방안을 모색해 보고자 한다. 또한, 실질적이며, 구체적인 정책적 대안을 모색하여 조직전체의 발전을 추구하고 궁극적으로 날로 치열해지는 지방자치단체의 경쟁에서 우위를 확보하고, 행정의 수혜자인 주민들에게 최고의 행정서비스를 제공하기 위해서이다.

II. 이론적 배경

조직 내 부서이기주의는 부서간 자기부서의 기능과 예산확보를 위하여 이견의 조정과 통합이 이루어지지 않아 수혜자인 주민의 입장에서 자치단체의 대응성 및 효율성의 저하를 가져오는 역기능적 현상을 의미한다. 부서이기주의는 조직의 합리성을 기하기 위한 일환으로 분업화와 전문화를 추구하는 기능적 분화의 역기능적 측면이므로 이들 간의 개념적 구분도 명백히 할 필요가 있다.

부서 이기주의에 의한 갈등은 행정의 능률과 민주성을 해할 뿐만 아니라 예산 낭비도 초래하게 된다. 갈등 유형에는 업무의 관할과 집행절차상의 실질적인 문제 이외에 유관 기관 간, 부서간의 소집단이기주의, 책임 기피 등이 있다. 동일한 사안에 대한 개별법 적용의 해

석을 둘러싸고 업무추진 방향이 표류하는 경우도 종종 발생한다. 이러한 부서 이기주의 현상은 각 부서의 시책에 대한 접근이 주관적이고 편협한 데서 기인되는 현상이다.

이렇듯, 부서협력 저하로 인한 역기능은 첫째, 주민의 지방자치단체에 대한 불신과 행정 관료들의 사기저하이다. 주민들은 행정의 서비스 공급에 있어서 종합적이고 체계적이며 적시에 서비스를 기대한다. 하지만 이러한 주민들의 기대에도 불구하고 부서간의 협력 및 협조 부족으로 주민이 기대하는 종합적이고 적시에 최상의 서비스를 제공하지 못한다면 주민은 지방자치단체에 대해 불신을 가지게 될 것이다. 주민의 불신을 받은 지자체의 공무원들은 자기 직무에 대한 몰입을 기대하기 힘들고 주민들과의 의사소통도 단절될 수 있다. 둘째, 기능적 분화의 장점을 기대하기 어렵다.

조직의 합리성을 제고하기 위해 조직의 분화가 이루어지고, 분화된 조직은 조정과 협력을 통해 조직 전체의 생산성·효율성을 달성할 수 있다. 부서에서 각자의 기능을 충실히 이행함과 동시에 타 부서와의 협력을 통해 시너지 효과를 얻을 수 있다. 하지만 부서 간 협력이 제대로 이루어지지 못하면 조직 전체의 기능이 원활히 수행되지 못한다.

현대 행정체계는 너무도 방대할 뿐만 아니라 점차 확대되는 경향이기에 때문에 제도의 효율과 능률을 위해서는 불가피하게 업무를 분할하고 있다. 이 과정에서 모든 업무를 확실하게 분류하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 못하다. 업무가 특정한 부서의 책임자 1인에게 귀속되는 경우 폭넓은 의견을 수렴 할 수 없을 뿐만 아니라 통제와 감시를 어렵게 함으로써 부정과 부조리의 요소가 될 수 있다.

이런 현실적·제도적 요건을 반영하여 행정조직의 업무는 상당부분이 2개 이상의 부서와 중복되거나 절차상의 규정을 두고 있다. 또한 대부분의 주요 시책문제들이 여러 관련부서들의 관할영역에 복합적으로 연계되어 있거나 아니면 소관이 불명확하여 행정업무수행에는 타 부서들과의 협의와 조정이 요구 된다.

부서협력의 기본적인 전략으로 갈등상황이나 출처를

근본적으로 변동시키지 않고 거기에 적응하도록 하는 전략과 조직상의 배열을 적극적으로 변동시켜 갈등상황을 제거하는 해소전략이 있다.

부서간의 갈등을 해소하는 방법³으로는 ①타부서가 하는 일에 대해 존중하는 마음을 가지게 하여라. ②부서간 원활한 의사소통을 통해 기업 가치를 공유하도록 하여라. ③부서간 정기 혹은 비정기적 인적교류가 활발히 일어나도록 하여라. ④ 부서간 수평적 업무 교류가 빈번히 일어나도록 하여라(개방적 토론문화 정착) 등이 있다.

Ⅲ. 지방자치단체의 부서 간 협력실태 분석 사례(구미시)

1. 설문조사 대상 및 방법

부서 간 협력실태를 조사하기 위하여 2006.4.3~4.4

일까지 2일간 설문조사를 실시하였으며, 이 기간 동안 각 실·과·소 혁신업무담당자를 통해 본청·출장소직원에게 대해 설문지를 작성케 하였다. 전체직원에게 대하여 설문조사를 할 계획이었으나 운영상의 문제로 전수조사는 불가하게 되었으며 부시장 실·국장은 조사에서 제외하였다.

총 250명에 대하여 설문지를 배부하여 236부가 회수되어 90%의 응답률을 기록하였으며, 수집된 자료는 통계분석프로그램(SPSS)을 사용하여 분석하였다. 설문 응답자별 분포특성은 <표 1>과 <표 2>와 같다.

설문지의 문항구성을 살펴보면 일반요인과 부서 협력에 영향을 미치는 부서협력 영향요인으로 구분하였다. 일반요인은 성별, 연령, 소속, 직급, 근무경력, 직렬별로 6개 분야로 구성하였다. 설문지의 구성은 ① 통계처리용 질문 ② 조직의 분위기 진단 ③ 부서 간 협조실태 ④ 부서 간 win-win을 위한 개선방안 찾기로 4개 분

<표 1> 설문지 응답자별 분포특성

구분	근무지								직급				
	계 정보실	기획 지원국	행정 환경국	복지 통상국	경제 도시국	건설 출장소	선산	무응답	계	5급	6급	7급	8급이하
인원(%)	236 (100)	41명 (17.4)	44명 (18.6)	38명 (16.1)	23명 (9.7%)	49명 (20.8)	34명 (14.4)	7명	236 (100)	8 (3.4)	52 (22)	98 (41.5)	78 (33.1)

<표 2> 설문지 응답자별 분포특성

구분	성별				연령						근무경력				
	계	남	여	무응답	계	20대	30대	40대	50대	무응답	계 미만	5년 미만	10년 미만	20년 이상	20년
인원(%)	236 (100)	192 (81.4)	42 (17.8)	2명	236 (100)	12 (5.1)	56 (23.7)	122 (51.7)	42 (17.8)	4명	236 (100)	30 (12.7)	19 (8.1)	110 (46.6)	77 (32.6)

<표 3> 요인별 설문내용

구분	내용	문항
통계처리용 질문	성별, 연령, 소속, 직급, 실 근무경력, 직렬	I-1,2,3
조직의 분위기 진단	만족도, 조직문화, 조직발전의 저해요인	II-1,2,3,4,5
부서 간 협조실태	협조관계 현 실태, 협조부족의 원인, 부서갈등의원인, 개선방안	III-1,2,3,4,5,6,7
협력증진을 위한 개선방안	협력방안, 우수사례	IV-1,2,3,4

야 22개 문항으로 구성하였으며 각 요인에 대한 세부내용은 <표 3>과 같다.

2. 설문조사 결과 및 분석

1) 직장(조직)의 분위기

직장분위기는 조직체가 주어진 환경에 적응하는 과정에서 형성된 자체의 독특한 조직풍토이며, 구성원들의 행동에 많은 영향을 주고 있다.

구미시의 직장분위기에 대한 만족도는 약간만족과 약간불만이 유사한 정도로 나타났고, 보통정도로 평가한 사람이 가장 많은 비중을 보였다. 이러한 결과를 좀 더

정밀하게 분석하기 위하여 분위기 만족도를 응답자의 특성 변수에 대해 각 세부집단별로 어떠한 차이를 보이는가에 대한 추가적인 차이검정을 실시하였다. <표 4>에 나타나 있는 바와 같이, 연령과, 소속, 직급, 근무경력 변수에 대해서는 분위기 만족도에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

① 먼저, 연령별 분위기 만족도 측면에서는 20대와 50대는 만족도가 높게 나타났으나 30-40대는 만족도가 비교적 낮게 나타났다. ② 소속부서별 분위기 만족도 측면에서는 선산출장소가 가장 높게 나타났고 경제통상국이 가장 낮게 나타났다. 나머지 부서인 기획정보실,

<표 4> 응답자의 특성변수별 분위기 만족도에 대한 차이검정 결과

		평균	표준편차	F값(유의확률)
성별	여성	2.9048	0.84995	1.812(0.180)
	남성	3.1047	0.87631	
연령	20대	3.3333	0.77850	3.601(0.014)**
	30대	2.9286	0.80582	
	40대	3.0000	0.85635	
	50대	3.4286	0.94075	
소속	기획정보실	3.1500	0.97534	2.947(0.013)**
	행정지원국	3.0227	0.62835	
	복지환경국	3.0000	0.95860	
	경제통상국	2.6522	0.93462	
	건설도시국	3.0408	0.84061	
직급	선산출장소	3.5000	0.82572	7.942(0.000)***
	8급 이하	3.0909	0.78106	
	7급	2.8673	0.85720	
	6급	3.2308	0.87706	
	5급	4.2500	0.70711	
근무경력	5년 미만	3.0667	0.90719	2.917(0.035)**
	10년 미만	3.1053	0.87526	
	20년 미만	2.9083	0.77628	
	20년 이상	3.2857	0.94392	
직렬	행정직렬	3.0265	0.89103	0.517(0.597)
	기술직렬	3.1481	0.89598	
	기능직렬	3.0250	0.76753	

** : $\alpha \leq 0.05$, *** : $\alpha \leq 0.01$

행정지원국, 복지환경국, 건설도시국은 만족도가 중간 정도로 나타났다. 이는 담당하는 업무의 특성에 따라 만족도가 다르게 나타난 것으로 판단된다. ③ 직급별 분위기 만족도 측면에서는 5급에서 가장 높고, 7급에서는 가장 낮게 나타났으며, 8급 이하와 6급은 중간 정도로 나타났다. ④ 근무경력에 따른 분위기 만족도는 20년 이상 근무경력 집단이 만족도가 가장 높게 나타났고, 10-20년 사이 경력집단은 가장 낮게, 10년 미만 경력자들은 만족도가 중간 정도로 나타났다. 기타의 변수들 즉, 성별, 직렬 변수들은 분위기 만족도에 큰 차이를 보이지 않았다.

2) 행정발전의 저해요인

행정조직 발전의 가장 큰 저해요인에 대한 조사결과(〈표 5〉참조), 부서 간 협조체계 미흡과 평가·인사공정성 결여·인센티브 부족이 전체 응답자중 각각 121명씩(0.51%)이 응답하여 가장 큰 문제점으로 지적되었다.

다음으로는 지연·혈연·학연의 개입이 76명(0.32%), 관리자의 조직발전 마인드 부족이 50명(0.21%)으로 나타났다. 이러한 결과는 바람직한 조직분위기 구성에 가장 중요한 요인으로 부서 간 협조와 지원체계, 상호신뢰 구축, 원활한 의사소통이 필요한 것과 일관되게 해석할 수 있으며, 추가적으로 조직발전을 위해서는 인사의 공정성과 성과에 대한 인센티브 등 보상시스템을 재정비할 필요성을 시사해준다.

〈표 5〉 구미시 행정발전의 저해요인

항 목	빈 도	백분율(%)
관리자의 조직발전 마인드 부족	50	21
부서 간 협조체계 미흡	121	51
평가·인사 공정성 결여 및 인센티브 부족	121	51
지연, 혈연, 학연의 개입	76	32
업무개선 노력이 부족한 직원	23	10
담당분야에 대한 전문성 결여	38	16
중요업무 및 정책개발을 회피하는 팀장	9	4
기타	2	1

* 해당되는 사항 2가지 응답

3) 부서 간 협조관계 평가

부서 간 협조가 안 되는 원인에 대해서는, 부서이기주의에 의한 경쟁 80명(34%), 현 업무과중에 의한 협조기피 72명(31%), 빈번한 보고 및 자료요구 64명(27%), 협조과정에서의 부당한 간섭과 지연 37명(16%) 순으로 나타났다. 결국 타 부서와 협조를 해서 조직 전체의 목표달성을 위해 노력해야 하는데 경쟁관계로 인식한다는 점이 가장 큰 문제점으로 밝혀져 인식의 전환이 가장 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

〈표 6〉 부서 간 협조미약의 원인

항 목	빈 도	백분율(%)
찾은 회의 및 교육차출	13	6
빈번한 보고 및 자료요구	64	27
협조과정에서의 부당한 간섭과 지연	37	16
부서이기주의에 의한 경쟁관계	80	34
현 업무과중에 의한 협조기피	72	31
기타	7	3

4) 부서 간 갈등원인

부서 간 갈등원인으로는(〈표 7〉 참조), 부서 간 업무이질화에 따른 이해부족 84명(35.6%), 책임에 대한 우려 69명(29%), 평소의 고정관념 46명(19.5%), 간부 공무원들 간의 경쟁관계 23명(9.7%)의 순으로 나타났다. 부서 간 업무 이질화를 해결하기 위해서는 순환보직제도 등을 시행하여 타 부서 업무에 대한 이해도를 높이고 록 노력해야 할 것이다.

〈표 7〉 부서 간 갈등원인

항 목	빈 도	백분율(%)
간부 공무원들 간의 경쟁관계	23	9.7
팀장과 직원들의 반목과 질시	7	3.0
부서 간 업무 이질화에 따른 이해 부족	84	35.6
평소 누적되어 온 고정관념	46	19.5
돌아올 책임(귀책사유)에 대한 우려	69	29.2
기타	1	0.4
무응답	6	2.5
계	236	100

IV. 결론

1. 연구의 요약

부서 이기주의는 복지부동 행정의 전형으로 행정의 경쟁력을 약화시킨다. 약화된 경쟁력은 행정수요를 증가시키고 예산과 인력운용의 비효율성을 확대시킬 것이다. 그리고 각 부서의 업무전문성의 수준도 약화시켜 행정 신뢰도도 정체되거나 하락할 것이다.

앞에서 살펴본 것과 같이 각 부서간의 이해관계는 시책의 집행과 민원처리 단계에서도 끊임없이 작용하는 행정현상이다. 누구나가 합의할 수 있는 공익이란 존재하지 않으며 시책조정이란 결국 시민을 위한 것이라는 입장에서 보면 이는 그다지 큰 문제가 될 수 없을 것이다. 즉 부서들 간의 시책조정은 자치단체의 목표달성에 부합되는 방향으로 합리적으로 이루어져야 마땅하다. 그리고 이러한 갈등의 근본요인을 타파하기 위해서는 무엇보다도 그 문제의 근원인 부서이기주의의 해결이 선행되어야 할 것이다.

그 해결 방안으로는 각 부서간의 파트너십을 들 수 있다. 부서이기주의로 인해 손해를 다투는 중요한 사업들이 부서간의 협의과정에서 지연되거나 무산된 예도 발생될 수 있다. A지자체에서는 기업사랑본부를 추진하여 관련부서간의 견해의 차이에서 오는 업무협이나 조정의 장기화를 근원적으로 신속하게 해결하고 있다. 또한 제도적인 장치를 통해 시책조정을 해나가는 것도 중요하다.

이제까지의 조직개편 등은 사실 이러한 갈등을 최소화하기 위한 노력이었다고 볼 수 있다. 자치단체의 부서간 협력체제구축은 중요한 의미를 가진다. 협력이라 하여 당사자 간의 자발적 행위에 의지해야 한다고 하면 너무 순진한 생각이다.

부서간의 협력을 저해하는 요인들이 결코 요원한 것도 타의에 의한 것들이 아니라 연구 분석한 결과 인간관계와 조직관계에서 생성되는 자연적인 현상들이며, 역지사지의 입장에서 개선방안들을 찾아 해결하고, 정책적 대안들을 차곡차곡 만들어 간다면 그리 어려운 문제가 아니라는 결론에 도달했다.

2. 대응방안 및 정책적 제언

부서 간 업무를 이해하고 수평적 협력관계를 모색하기 위해서는 역지사지의 자세로 상호 신뢰를 구축하는 것이 시급하다.

정보화에 의한 자료공유, 친선도모를 위한 단합행사 및 동호회 모임 활성화, 반복적 자료요구 자재, 팀워크 향상 프로그램 개발, 나 스스로 주인의식 고취가 선행되어야 하며, 공정한 인사원칙 수립 시행, 담당업무 연찬회 정례화, 부서 간 대화의 기회마련, 성과에 대한 평가 결과의 공동 배분, 주요부서 권위주의 타파, 부서 간 업무 재조정 및 조직개편 등을 들 수 있다.

〈표 8〉 대응방안

문제점	해결방안	비고
저해요인	· 담당 급에 대한 업무 연찬회 개최 · 합동 워크샵 등을 개최하여 동료애와 조직관리 마인드 향상	
미약요인	· 조직업무 진단 실시 · 원활한 순환 보직	
갈등요인	· 공정한 인사원칙 · 상호신뢰 구축 · 친목도모를 위한 단합행사 및 동호회 모임	

고정관념과 수직적 권위주의, 현실과 괴리된 지시에서 당부와 대안제시를 조정하고, 업무 간 주관부서에 대한 교통정리(중재), 부서별 소관업무의 정확한 판단, 실질적으로 고생하는 부서에 대한 인센티브와 관심도 제고로 소외감 해소를 바라고 있다.

또한 공정하고 투명한 인사제도 구축으로 신뢰회복, 형식적인 행정행태 탈피, 토론문화 정착과 공유로 장기비전 있는 정책결정을 요하고, 새로운 업무개발만큼 현업업무의 내실화도 중요하며(실적주의, 생색내기에 치중하는 경향), 실국장 협의회를 통한 부서 간 갈등 해소를 위한 주제회의 개최를 요망하고, 불필요한 일 줄이기와 형식적, 강제성에서 자율적인 분위기를 조성 하도록 해야 한다.

참고 문헌

1. 김규정, 신판 행정학원론, 서울 : 법문사, 1997.
2. 안용식, 김천영, 지방정부간 권력관계론, 서울, 대영문화사 1995.
3. 라이터스, 부서 이기주의 극복방안, 라이터스 출판부, 2005.
4. Buchanan, J.M., Rent Seeking and Profit Seeking, In James M. Buchanan, Robert D. Tollison & Gordon Tullock(ed.), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, 3-15, College Station, Texas: Texas A&M University Press, 1980.