

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

이승희* 이홍희** 이성철***

목 차

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

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

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.

* 금오공과대학교 산업경영학과 교수, marketing@kumoh.ac.kr, 016-655-2551

** 구미시 혁신정책담당관, lhh954040@egumi.org, 011-544-6294

*** 구미시 정책개발팀장, Lsc7727@egumi.org, 011-9579-3195

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)의 지대추구이론에서 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 신축적인 결정구조로, 단순한 부서간의 지원체계에서 복합적인 정책이슈에 대한 통합조정체계로의 전환을 필요로 하게 되었다. 하지만 지방자치단체의 행정은 이러한 환경변화에 대응할 수 있는 법적, 제도적 장치가 취약하여 부서간의 갈등이 자주 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 부서이기주의 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 제공함으로써 「위대한 구미 찬란한 구미」의 모토를 실현하기 위함이다.

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 능력과 민주성을 해할 뿐만 아니라 예산 낭비도 초래하게 된다. 갈등 유형에는 업무의 관할과 집행절차상의 실질적인 문제 이외에 유관 기관 간, 부서간의 소집단이기주의, 책임기피 등이 있다. 동일한 사안에 대한 개별법 적용의 해석을 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 이행

함과 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 경향이기 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 요청을 반영하여 행정조직의 업무는 상당부분이 2개 이상의 부서와 중복되거나 절차상의 규정을 두고 있다. 또한 대부분의 주요 시책문제들이 여러 관련부서들의 관할 영역에 복합적으로 연계되어 있거나 아니면 소관이 불명확하여 행정업무수행에는 타 부서들과의 협의와 조정이 요구된다.

부서협력의 기본적인 전략으로 갈등상황이나 출처를 근본적으로 변동시키지 않고 거기에 적응하도록 하는 전략과 조직상의 배열을 적극적으로 변동시켜 갈등상황을 제거하는 해소전략이 있다. 부서간의 갈등을 해소하는 방법으로는 ①갈등을 일으킨 당사자들이 직접 접촉하여 원인이 되는 문제를 공동으로 해결하는 방법 ②갈등을 일으킨 당사자들에게 공동으로 추구해야 할 상위목표를 제시함으로써 갈등을 완화하는 방법 ③희소자원을 서로 더 많이 차지하려고 경쟁하는 데서 비롯된 갈등을 해소하기 위해

자원을 늘리는 방법 ④갈등상황에 처한 당사자들의 접촉 방지, 갈등행동의 억압 하는 방법 ⑤당사자들의 대립되는 주장을 부분적으로 양보하여 공동의 결정에 도달하게 하는 방법 ⑥공식적인 권한에 근거한 상관의 명령에 의하여 부하들의 의견대립을 해소하는 방법 ⑦조직의 구조적 요인(예 인사교류, 조정담당기구 설치, 이의제기제도 실시, 갈등을 일으킨 조직단위들의 합병 또는 분리, 지위체계의 개편, 업무배분 변경)을 변화시켜 갈등을 좀더 근본적으로 해소하는 방법 등이 있다

Ⅲ. 구미시 부서 간 협력실태 분석

1. 설문조사 대상 및 방법

구미시 부서 간 협력실태를 조사하기 위하여 2006.4.3~4.4일까지 2일간 실시하였으며, 이 기간 동안 각 실·과·소 혁신업무담당자를 통해 본청·출장소직원에 대해 설문지를 작성케 하였다. 구미시 전체직원에 대하여 설문조사를 할 계획이었으나 운영상의 문제로 전수조사는 불가하게 되었으며 부서장 실·국장은 조사에서 제외하였다. 총 250명에 대하여 설문지를 배부하여 236부가 회수되어 90%의 응답률을 기록하였으며, 수집된 자료는 통계분석프로그램(SPSS)을 사용하여 분석하였다. 설문에 응답자별 분포특성은 <표1>과 <표2>와 같다.

<표 1> 설문지 응답자별 분포특성

구분	근 무 지								직 급				
	계	기획정보실	행정지원국	복지환경국	경제통상국	건설도시국	선산출장소	무응답	계	5급	6급	7급	8급 이하
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	성 별				연 령						근무경력				
	계	남	여	무응답	계	20대	30대	40대	50대	무응답	계	5년미만	10년미만	20년미만	20년이상
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)

설문지의 문항구성을 살펴보면 일반요인과 부서 협력에 영향을 미치는 부서협력 영향요인으로 구분하였다. 일반요인은 성별, 연령, 소속, 직급, 근무경력, 직렬별로 6개 분야로 구성하였다. 설문지의 구성은 ① 통

계처리용 질문 ② 조직의 분위기 진단 ③ 부서 간 협조실태 ④ 부서 간 win-win을 위한 개선방안 찾기로 4개 분야 22개 문항으로 구성하였으며 각 요인에 대한 세부내용은 다음과 같다.

<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

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. 우리시의 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 세부 집단별로 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 나타났

다. 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, 행정지원국, 복지환경국, 건설도시국은 만족도가 중간 정도로 나타났다. 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.

<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	
	선산출장소	3.5000	0.82572	
직급	8급 이하	3.0909	0.78106	7.942(0.000)***
	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	

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

2) 구미시 행정발전의 저해요인

구미시의 행정조직 발전의 가장 큰 저해요인에 대한 조사결과, 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 조성에 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 협조관계에 대한 평가에서는, 협조미약 96명(40.7%), 보통 92명(39%), 협조안됨(43명(18.2%))의 순으로 나타나 부서 간 협조가 상당히 저조한 것으로 보이며 이에 대한 해결책이 시급한 상황이다. 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.

<표 6> 부서 간 협조미약의 원인

항 목	빈 도	백분율(%)
잡은 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, 부서 간 업무이질화에 따른 이해부족 84명(35.6%), 책임

에 대한 우려 69명(29%), 평소의 고정관념 46명(19.5%), 간부 공무원들 간의 경쟁관계 23명(9.7%)의 순으로 나타났다.

<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. 결 론

1. 연구의 요약

부서 이기주의는 복지부동 행정의 전형으로 행정의 경쟁력을 약화시킨다. 약화된 경쟁력은 행정수요를 증가시키고 예산과 인력 운용의 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. 누구나 합의할 수 있는 공약이란 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 발생

될 수 있다. 구미시가 추진하고 있는 기업사랑본부는 그동안 기업민원에 대한 원스톱 서비스의 가장 큰 걸림돌이 유관기관 또는 관련부서간의 견해의 차이에서 오는 업무협이나 조정의 장기화를 근원적으로 신속하게 해결한 우수사례이다. 또한 제도적인 장치를 통해 시책조정을 해나가는 것도 중요하다. 이제까지의 조직개편 등은 사실 이러한 갈등을 최소화하기 위한 노력이었다고 볼 수 있다. 자치단체의 부서 간 협력체제 구축은 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

구미시의 가장 우선적인 과제는 언제 어디서나 공통적인 요인이라 할 수 있는 인사제도의 혁신으로 나타났으며, 아직도 우리

조직이 권위와 불신, 리더십의 부재가 강하게 나타나 이를 극복해 나가는 정책적 배려가 요망된다.

또한, 조직업무의 진단이 시급히 시행되어야 하고, 원활한 순환보직을 통하여 부서간 이기주의를 불식시켜 나가야 할 것이다. 또한 담당 급에 대한 업무연찬회, 합동 Work shop 등을 개최하여 동료애와 조직관리 마인드 향상 및 리더십 역량을 강화시켜야 할 것이다.

혁신의 제일이라 할 수 있는 버려야 할 일과 권위주의, 협력의 틀 구축 등도 부서간 조직 갈등 해소를 위하여 평소 걸림돌로 작용되어 왔음을 알 수 있다. 이를 위하여 상위의 부서장들의 과감한 의식전환과 직원들을 돌아볼 줄 아는 건전한 조직문화의 형성이 요청된다.

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 자료 요구 자재, 팀워크 향상 프로그램 개발, 스스로 주인 의식 고취가 선행되어야 하며, 공정한 인사원칙 수립 시행, 담당업무 연찬회 정례화, 부서 간 대화의 기회 마련, 성과에 대한 평가결과의 공동 배분, 주요부서 권위주의 타파, 부서 간 업무 재조정 및 조직개편 등을 들 수 있다.

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 장기 비전 있는 정책결정을 요하고, 새로운 업무개발만큼 현 업무의 내실화도 중요(실적주의, 생색내기에 치중하는 경향), 실국장 협의회를 통한 부서 간 갈등 해소를 위한 주제회의 개최를 요망하고, 불필요한 일 줄이기와 형식적, 강제성에서 자율적인 분위기 조성을 기대하고 있다.

참 고 문 헌

1. 구미시정책연구위원회, "제5권 제2호 구미시 정책연구집", 구미시, 2006.
2. 김규정, 신판 행정학원론, 서울 : 법문사, 1997.
3. 김영근, "행정학", 국가전문행정연수원 기획지원부, 2004.
4. 박운성, 최신 인사관리, 서울, 진명문화사, 1985.
5. 안용식 · 김천영, 지방정부간 권력관계론, 서울, 대영문화사 1995
6. 오열근, 조직의 관성과 조직간 관계, 한국행정학회, 1995년 춘계 학술발표대회 논문집
7. 이한검, 현대적 인간관계론, 서울, 형설출판사, 1988
8. Anderson, J.E., Public Policy-Making, 3rd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
9. 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.