



지방자치 정책 Brief

2024. 7.
NO.179

지방자치단체 조직관리 책임성 확보를 위한 새로운 패러다임

강영주 지방행정혁신실장

주요내용

지자체 조직관리 자율성 확대와 책임성 확보 수단 재설계 필요성

- 글로벌 환경 변화에 대응하고 질 높은 행정서비스에 대한 주민의 수요에 부응하기 위해서는 지자체 조직의 유연성과 자율성이 필요하며 최근 제도 변화로 어느 정도 가능하게 되었음
- 조직관리 비용에 관한 부담을 지지 않은 채 조직 관리의 권한만 갖게 된다면 이는 적정 규모 이상의 조직 확대의 결과로 이어지게 될 가능성이 높으므로 변화된 상황에 부합하는 실효성 있는 책임성 확보 방안을 모색할 필요가 있음

지자체 조직관리 책임성 확보 수단 현황

- 지자체 조직관리는 상위기관에 의한 통제, 지자체 자체적인 통제, 주민에 의한 통제에 의해 책임성이 확보되도록 제도가 마련되어 있음
- 현재 지자체 조직관리 책임성 확보 수단들은 중앙-지방 간 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스 차원에서의 수단에만 치우쳐 있을 뿐, 주민-의회-지자체 간 관계를 주축으로 하는 네트워크 거버넌스 차원의 통제 수단들은 부족한 상황임

지자체 조직관리 책임성 확보 방안 제언

- 중앙-지방 간 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스 차원에서는 직접적인 수단에서 간접적인 수단으로의 전환이 필요하며, 조직관리 정보 공개 강화 등을 통해 주민의 조직관리 참여 비용을 낮추는 제도 마련에 힘쓸 필요가 있음
- 주민-의회-지자체 간 관계를 주축으로 하는 네트워크 거버넌스 차원의 책임성 확보 수단은 정책기획단계에서부터 집행, 평가·환류 단계에까지 전반적인 보완이 필요함
- 책임성 확보 수단의 실효성을 확보하기 위해서는 지자체 조직관리 주민 참여에 관한 표준조례안 마련, 민간 전문가가 참여할 수 있도록 전문자원 풀(pool) 관리 및 연계, 지자체 공무원의 소통·협력 역량 강화 등의 노력을 기울여야 함

01

지자체 조직관리 자율성 확대와 책임성 확보 수단 재설계 필요성

지방분권 확대에 따른 지자체 조직관리 자율성 확대 요구

- 인구 감소, 기후 위기, 팬데믹 발생과 같은 글로벌 환경 변화와 질 높은 행정서비스에 대한 주민의 수요에 부응하기 위해서는 조직의 유연성과 자율성이 필요함
- 지자체의 고유한 상황에 부합하는 조직 설계가 가능하도록 최근 국장급 기구 설치 자율화 등 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 제도 변화가 있었음

환경 변화에 부합하는 지자체 조직관리 책임성 확보 수단 재설계 필요성

- 조직관리 비용에 관한 부담을 지지 않은 채 조직 관리의 권한만 갖게 된다면 이는 적정 규모 이상의 조직 확대의 결과로 이어지게 될 가능성이 높음(공유지의 비극)
 - 지자체의 기구설치 확대와 인력 규모 증가는 조직관리 비용을 증가시키나 재정자립도가 높지 않은 경우에는 조직관리 비용을 자체적으로 부담하기 어려운 경우가 많음
- 지자체 조직관리 자율성 제고에 부합하는 실효성 있는 책임성 확보 방안을 모색할 필요가 있음

02

지자체 조직관리 책임성 확보 수단 현황

지자체 조직관리 책임성 확보 수단 분류

- 지자체 조직관리는 상위기관에 의한 통제, 지자체 자체적인 통제, 주민에 의한 통제에 의해 책임성이 확보되도록 제도가 마련되어 있음
 - 상위기관에 의한 통제는 국회·중앙부처·감사원의 통제, 행정사무 감사, 기준인건비제도 등을 통해 이루어지며, 지자체 자체적인 통제는 중기기본인력운용계획, 조직관리위원회, 자체감사, 지방의회 감사 등을 통해, 그리고 주민에 의한 통제는 정보공개제도, 주민참여제도, 민관합동조직진단반 등의 제도를 통해 이루어지고 있음
- 지자체 조직관리 제도에 대해 거버넌스 관점과 정책 단계별 관점을 적용하여 아래 표와 같이 분류하였음
 - 조직관리는 조직 내 행위자들의 상호작용의 결과물이라고 본다면, 책임성 확보라는 성과 역시 조직 내 참여자들의 전략적 행위의 성과물이므로 상위기관(중앙정부), 지자체, 의회, 주민 등의 여러 주체들의 관계를 고려하는 거버넌스적 관점의 적용이 필요함
 - 조직관리 역시 정책적 의사 결정 과정의 하나이므로, 기획 단계, 집행 단계, 평가·환류 단계의 정책 3단계를 적용하였음

지자체 조직관리 거버넌스별 책임성 확보 제도 분류

분석 요소	정책 수준	계층제(법적) 거버넌스	네트워크 거버넌스	
			지자체	주민(시민)
지자체 조직관리 거버넌스	특성	계층제 거버넌스(법적 거버넌스)	네트워크 거버넌스	
	참여자	대통령, 국회, 감사원, 중앙부처, 행정안전부, 지자체장, 지자체 조직관리 담당자, 지방4대협의체	지자체장, 조직관리 담당자, 지방의회	주민(시민)
	관련제도 (작동기제)	지방자치법, 지방공무원법, 기구정원규정(기준인건비제도)	기구정원조례	
책임성 확보 수단	기획단계	중기기본인력운용계획 중앙지방협력회의 민관합동 조직진단반 임시 TF	중기기본인력운용계획 조직관리위원회 지방의회 (위원회) 회의 지방의회 비공식적 협의 조례입법예고 민관합동 조직진단반	주민 민원 민관합동 조직진단반
	집행단계	지도 명령·통제	민관합동 조직진단반	민관합동 조직진단반
	평가환류 단계	국회 감사 감사원 감사 행정사무 감사	자체평가 감사위원회 지방의회 행정감사 지자체 조직운영 핵심지표(5개) 공개 민관합동 조직진단반	지자체 조직운영 핵심지표(5개) 공개 민관합동 조직진단반

* 자료: 강영주 외(2023) pp.97-98. <표 3-23> 인용

지자체 조직관리 확보 수단의 충분성 평가

- 현재 지자체 조직관리 책임성 확보 수단들은 중앙-지방 간 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스 차원에서의 수단으로만 치우쳐 있으며 평가환류단계에 집중되어 있을 뿐만 아니라, 평가환류 단계의 수단들은 직접적이고 강한 수단인 반면 기획단계의 수단들은 강제성이 없는 임의적인 수단이 대부분임
- 최근 도입된 민관합동조직진단반 제도는 기획, 집행, 평가·환류 단계를 모두 아우를 수 있으나 아직 운영되고 있지 않은 지자체가 많음

03

지자체 조직관리 책임성 확보 방안 제언

거버넌스별 책임성 확보 수단 재설계 방안

- 지자체 조직관리의 궁극적 목표는 ‘조직건정성(organization health)’이며 이는 정책단계별로 구체화될 수 있음
 - 정책기획단계에서는 재정건전성을 해치지 않는 범위 내에서 지자체의 다양한 수요를 반영할 수 있도록 인력 규모와 기능 설정을 하는 것이고, 정책집행단계에서는 조직의 환경 변화 상황에 대한 상시 모니터링을 통해 미세 조정하는 것이며, 정책평가·환류 단계에서는 당초 계획 부합 여부를 평가하고 재검토하는 것임

- 중앙-지방 간 관계를 주축으로 하는 계층제(법적) 거버넌스 차원의 책임성 확보 수단은 직접적이고 강제적인 수단에서 간접적인 수단으로의 전환이 필요하며, 조직관리 정보 공개 강화 등을 통해 주민의 조직관리 참여 비용을 낮추는 제도 마련에 힘쓸 필요가 있음
 - 정책기획단계에서는 정기적 사무재평가 사업 도입 등, 정책집행단계에서는 중기기본인력운용계획 모니터링 강화 등, 정책평가단계에서는 지방조직관리 정보공시 5대 지표 개선 등을 제안함
- 주민-의회-지자체 간 관계를 주축으로 하는 네트워크 거버넌스 차원의 책임성 확보 수단은 정책기획단계에서부터 집행, 평가·환류 단계에까지 전반적인 보완이 필요함
 - 정책기획단계에서는 조직관리위원회 설치 강행 규정 마련 등, 정책집행단계에서는 민원 빅데이터 수집 및 분석 기법에 기반한 조직설계기법 마련 등, 정책평가단계에서는 전문평가위원회, 시민배심원의 조직평가 참여 방안, 주민모니터링단의 참여 방안 등을 제안함



지자체 조직관리 책임성 확보 수단 실효성 제고를 위한 실행방안

- 표준조례안 마련, 지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(기구정원규정) 개선, 기타 법규 제개정 등을 통한 법제도 설계 방안
 - 지자체 조직관리 주민 참여에 관한 표준조례안 마련, 중기기본인력운용계획 실효화 방안, 조직관리위원회 활성화 방안, 기준인건비 패널티 부여시 복수기준 제시 등을 포함한 기구정원 규정 개선, 사무재평가 제도화를 위한 (가칭)공공사무 관리에 관한 특별법 제정 등을 제안함
- 컨설팅 지원 방안 및 디지털 플랫폼을 통한 정보 공유 및 주민 참여 방안
 - 지자체 조직관리에 민간 전문가가 참여할 수 있도록 전문자원 풀(pool) 관리 및 연계, 기준인건비 산정에 관한 전문기관의 지원이 필요함
 - 주민 참여 활성화의 핵심은 참여 비용을 줄이는 것이므로 투명한 정보 공개와 온라인상의 참여 활성화를 위한 디지털 플랫폼 구축이 필요함
- 지자체 각자의 상황에 부합하는 조직건전성에 관한 조직학습 필요
 - 중앙정부에서 제시한 국가 전체 관점에서의 조직관리 기준을 평균적인 틀로 삼고, 자체적인 네트워크 거버넌스를 통해 적정 규모 등 조직건전성의 내용에 관한 조직학습이 필요함
- 공무원·시민·청소년 각각에 대한 맞춤형 교육 필요
 - 관리, 통제 중심의 책임성 확보 기제에서 소통·협력 중심의 책임성 확보 기제 중심으로 전환되기 위해서는 고도의 소통 능력, 행정과 조직관리에 관한 이해 능력, 공공행정에 관한 참여와 관심도 등이 높아져야 하며 이는 전문가 및 시민단체와의 협업 프로그램을 통해 개발이 가능함

참고문헌

강영주·김지수·박해욱(2023) 「지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 기본과제

내용문의

강영주 한국지방행정연구원 지방행정혁신실장(033-769-9845, kyj77@krila.re.kr)