

**지방자치단체 내부조직역량 평가체계의
구축 및 활용방안**

**A Study on the Evaluating System of Organizational
Competences in local governments**

1999. 12

한국지방행정연구원

연구진

김 병 국 (자치행정연구실 연구위원)

권 오 철 (자치행정연구실 연구원)

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

서 문

20세기를 마감하고 새로운 밀레니엄시대로의 진입하고 있는 지금, 한국행정의 변화방향을 주도하고 있는 주요 흐름은 고객중심적 행정운영과 조직운영의 효율화로 축약될 수 있을 것이다. 이와 같은 행정운영의 방향은 그러한 변화의 토대를 제공하는 지방자치단체의 기본적인 내적역량에 관심을 가지게 하였다.

지방자치단체의 내부조직역량은 조직생산성 제고 및 문제해결을 위한 총체적 능력으로 나타나는 바, 이에 대한 정확한 이해 및 평가는 지방자치단체의 제반 정책결정에 있어 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 행정학계 또는 실무계에서 이에 대한 이론적 내지 실제적 접근이 거의 없는 것이 또한 현재의 실정이기도 하다.

이에 따라 본 연구는 우선 이론적·경험적 선행연구결과를 통하여 지방자치단체의 역량, 특히 내부조직역량을 평가하기 위한 평가체계를 구성하고, 이를 지방자치단체에 실제 적용할 수 있는 방법과 적용에서 얻어진 평가결과를 구체적으로 활용하는 방안을 제시하고 있다. 아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 내부역량에 대한 논의와 실제 평가에 있어 학계 및 실무계에 다소나마 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진에게도 감사를 드린다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

요 약

지방자치단체의 조직역량은 조직생산성 제고 및 문제해결을 위한 총체적 능력으로 나타나는 바, 이에 대한 정확한 이해 및 평가는 지방자치단체의 제반 정책결정에 있어 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 이에 따라 본 연구는 우선 이론적·경험적 선행연구결과를 통하여 지방자치단체의 역량, 특히 내부조직역량을 평가하기 위한 평가체계를 구성하는데 1차적 연구목적을 두고 있다. 다음, 이를 지방자치단체에 실제 적용할 수 있는 방법과 적용에서 얻어진 평가결과를 구체적으로 활용하는 방안, 즉 지방자치단체에서의 역량관련 강약점을 진단하고, 핵심역량을 도출하여 조직 및 인력관리, 정책의 결정 및 추진시 활용방안을 제시하는데 2차적 연구목적을 두고 있다.

이에 따라 연구는 크게 세부분으로 구성되는데 첫째가 내부조직역량 평가체계의 설정부분이다. 내부조직역량의 평가체계성정은 다시 세단계로 이루어지는데 내부조직역량을 평가하기 위한 대영역, 세부영역을 설정하고 이에 의하여 각 영역별 평가지표를 제시하고 있다. 먼저 대영역의 도출을 위하여 조직관리의 구성요소론을 비롯하여 핵심역량이론, 지적자사이론, 조직능력이론에 대한 이론적 논의 및 기획예산처 주도의 경영진단사례를 검토하여 조직구성원 영역, 조직구조적 영역, 조직문화적 영역을 우선적으로 도출하였다. 다음 세부영역에서는 각 대영역별로 능력(기반)과 노력(의지)을 세부영역구분의 기준으로 하여 평가영역을 기존에 논의되던 역량(자원, 능력 내지 기반)뿐만 아니라 역량을 제고하기 위한 노력(또는 행동측면)에 대한 측면으로 이분화한다. 이에 따라 조직구성원 영역의 경우 직무를 기준으로 '직무능력'과 '직무노력'의 측면으로, 조직구조적 영역의 경우 능력으로서의 '구조기반요소'와 노력측면으로서 그러한 기반을 보다 효율적으로 운영하기 위한

‘조직네트워크의 활성화’를 분석대상으로 하며, 조직문화적 영역은 ‘이념’적 기반으로 내재화 되어 있는가 아니면 표출되어 ‘행동’화되는가로 나눈다. 마지막 세 번째 단계로 세부영역을 기름할 지표의 선정이 필요한데, 각 세부영역별로 다시 능력부문의 경우 내적수행기반과 외적수행기반으로, 노력부문의 경우 외적자극노력과 자발수행노력의 측면으로 이분화하여 각각 적정지표를 선정하였다. 그 결과 조직구성원 영역의 직무능력에 대해서는 ‘직무수행능력’, ‘직무대응능력’, 직무노력에 대해서는 ‘직무몰입정도’, ‘직무만족정도’를 제시하였다. 그리고, 조직구조적 영역의 구조기반에 대해서는 ‘환경대응능력’, ‘물적기반정도’, 조직네트워크에 대해서는 ‘의사소통정도’, ‘권한위임정도’를 제시하고, 조직문화적 영역의 이념기반에 대해서는 ‘고객지향정도’, ‘혁신지향정도’, 행동표출에 대해서는 ‘책임성정도’와 ‘적극성정도’를 선정하였다.

두 번째 연구내용은 내부조직역량 평가체계의 적용에 관한 것이다. 우선, 지방자치단체의 내부조직역량을 평가함에 있어 주체의 선정은 평가의 객관성 및 신뢰성 확보를 통하여 정확하고 공정한 결과를 얻어내기 위한 첫걸음이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 따라서 관계자외부평가 내지 전적인 자체평가는 어려운 점이 있는 바, 평가주체는 외부 제3자기관 내지 내부 공무원과 외부전문가가 혼합된 형태가 바람직할 것이다. 한편, 내부조직역량의 평가대상은 평가대상기관, 평가내용 등에 의하여 다양하게 분류될 수 있다. 다음, 내부조직역량 평가체계의 적용과 관련하여 조사방법은 설문조사와 인터뷰를 통한 자료수집방법이 있는데, 여기서는 양자의 상호보완적 사용을 통하여 양자가 가지는 각각의 장점을 제고하고 단점을 최소화하는 측면에서 대안을 제시하고 있다.

세 번째, 본 연구에서는 크게 두 가지 측면으로 나누어 내부조직역량 평

가결과의 활용을 도모한다. 우선, 역량결과의 일반적 활용가능성에 대한 검토작업이다. 여기서는 내부조직역량의 평가결과 강점으로 도출된 결과를 토대로 핵심역량화하는 문제, 약점으로 지적된 문제에 대하여 여타 우수 단체에 대한 벤치마킹을 통하여 약점을 보완하는 문제, 그리고 이러한 강약점을 모두 활용하여 조직 전략수립의 토대가 되는 SWOT분석에의 활용을 모색한다. 다음은 보다 실천적 측면에서의 활용방안으로 지방자치단체의 내부운영관리와 사업수행측면에서의 활용이다. 첫째, 내부관리에 있어 최적화를 도모한다는 것이다. 보다 구체적으로 내부관리의 주 대상인 조직관리와 인력관리에 있어 조직운영의 틀과 인력의 배분최적화·효율화를 도모하는 방향으로 내부조직역량의 평가결과가 활용되어야 한다는 것이다. 둘째, 지방자치단체의 내부조직역량의 평가결과를 통하여 자치단체가 수행하고 있는 내부사업수행에 있어서 적시(適時)화와 비용효과차의 최대화를 도모한다. 즉 사업수행시의 타이밍(timing)과 비용측면을 고려하기 위한 토대로 활용한다는 것이다.

목 차

제1장 연구개요 및 논의에 대한 이론적 검토	1
제1절 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위 및 방법	3
가. 연구범위	3
나. 연구방법	5
제2절 지방자치단체 내부조직역량의 개념 및 평가필요성	7
1. 지방자치단체 내부조직역량의 개념화	7
가. 지방자치단체 내부조직역량의 개념	7
나. 관련 개념과의 비교	9
2. 지방자치단체 내부조직역량 평가의 필요성	11
가. 내부조직역량평가의 의의	11
나. 내부조직역량평가의 필요성	14
다. 내부조직역량의 평가 및 활용을 위한 경영이론의 도입 : 논쟁과 가능성	17
제2장 내부조직역량 평가체계의 설정	24
제1절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 I :대영역 ..	24
1. 내부조직역량 영역설정에 대한 이론적 논의검토	24
가. 조직관리이론	24
나. 지식경영이론	25
다. 자치역량이론	33
2. 내부조직역량 영역설정에 대한 실증적 사례검토	34

3. 내부조직역량 1차 평가영역의 설정	37
가. 1차 평가영역설정의 논거	37
나. 영역별 주요 내용	39
제2절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 II : 세부영역	43
1. 내부조직역량 2차영역 유형화 기준	43
2. 내부조직역량 2차평가영역의 설정	45
가. 조직구성원(직무능력-직무노력) 영역	45
나. 조직구조적(구조기반-조직네트워크) 영역	47
다. 조직문화적(이념-행동) 영역	49
제3절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 III : 평가지표	51
1. 평가지표 선정의 기본방향	51
2. 평가지표의 선정	53
가. 조직구성원 영역의 평가지표	53
나. 조직구조적 영역의 평가지표	55
다. 조직문화적 영역의 평가지표	56

제3장 내부조직역량 평가체계의 적용 60

제1절 내부조직역량 평가체계의 적용과정	60
제2절 내부조직역량 평가의 주체 및 대상	62
1. 평가주체	62
2. 평가대상	64
제3절 내부조직역량 평가체계의 적용방법	66
1. 기본방향	66
2. 분석방법의 실증적 사례검토	68
3. 조사방법(안)	70
가. 제1안 : 면접조사방법	70
나. 제2안 : 설문조사방법	83
4. 기타 관련사항	87

제4장 내부조직역량 평가결과의 활용	89
제1절 기본방향	89
제2절 평가결과의 활용 I : 강약점 도출	90
1. 강점의 활용 : 핵심역량의 도출	91
가. 핵심역량의 의미	91
나. 핵심역량 도출에의 활용	92
2. 약점의 극복 : Benchmarking 대상의 선정	94
가. Benchmarking의 의미	94
나. Benchmarking에의 활용	95
3. 강약점을 통한 전략형성 : SWOT 분석	97
가. SWOT분석의 의미	97
나. SWOT분석에의 활용	99
제3절 평가결과의 활용 II : 내부관리	102
1. 지방자치단체 내부관리의 의미 및 활용방향	102
2. 내부관리부문에의 활용방안	103
가. 조직관리부문	103
나. 인적자원리부문	107
제4절 평가결과의 활용 III : 사업수행	113
1. 지방자치단체 사업수행의 의미 및 활용방향	113
2. 사업수행에의 활용방안	113
가. 사업수행방식의 결정	113
나. 사업영역의 확대	115
〈참고문헌〉	117
〈Abstract〉	124

표 목 차

〈표 2-1〉 핵심역량의 구성요소와 평가방법	27
〈표 2-2〉 지식자본의 구성영역과 평가방법	30
〈표 2-3〉 기획위 내부역량 구성요소 및 분석방법	36
〈표 2-4〉 조직구성원 역량의 표출형태	47
〈표 2-5〉 조직구조적 역량의 표출형태	49
〈표 2-6〉 조직문화적 역량의 표출형태	51
〈표 2-7〉 직무능력-직무노력영역의 평가지표선정	54
〈표 2-8〉 구조기반-조직네트워크영역의 평가지표선정	55
〈표 2-9〉 직무능력-직무노력영역의 평가지표선정	57
〈표 2-10〉 조직내부역량 평가체계	58
〈표 3-1〉 조직구성원 영역의 면접질문체계(예시)	75
〈표 3-2〉 조직구조적 영역의 면접질문체계(예시)	79
〈표 3-3〉 조직문화적 영역의 면접질문체계(예시)	82
〈표 3-1〉 설문서를 통한 내부조직역량 평가항목(예시)	85
〈표 4-1〉 SWOT분석에 따른 전략수립(원주시 참고자료)	101
〈표 4-2〉 과제해결방식과 문제해결방식의 차이	103
〈표 4-3〉 전략/구성원의 역할행태 및 인력자원관리정책	111

그림목차

〈그림 1-1〉 연구분석의 체계	6
〈그림 1-2〉 콜프/프록만 모형	12
〈그림 1-3〉 조직의 전략적 관리모형	15
〈그림 1-4〉 조직관리전략의 성공요인	16
〈그림 1-5〉 행정부문과 민간부문의 특성	23
〈그림 2-1〉 지식자본의 구성체계	29
〈그림 2-2〉 조직능력의 구성영역과 주요 내용	32
〈그림 2-3〉 역량간 영향관계	43
〈그림 2-4〉 조직구성원 역량의 유형화	46
〈그림 2-5〉 조직구조적 영역의 유형화	48
〈그림 2-6〉 조직문화적 영역의 유형화	50
〈그림 3-1〉 내부조직역량 평가체계 적용과정	61
〈그림 3-2〉 내부조직역량평가를 위한 분석단위	66
〈그림 4-1〉 내부조직역량의 영향관계	92
〈그림 4-2〉 핵심역량의 도출 기준	93
〈그림 4-3〉 내부조직역량 분석결과와 벤치마킹에의 활용	96
〈그림 4-4〉 SWOT 분석구조	98
〈그림 4-5〉 시나리오의 도출과정	99
〈그림 4-6〉 문제의 규명과 역량적용과정	102
〈그림 4-7〉 사업부문에 있어 투자의 결정	114
〈그림 4-8〉 새로운 행정서비스영역의 창출	115

제1장 연구개요 및 논의에 대한 이론적 검토

제1절 서론

1. 연구목적

20세기를 마감하고 새로운 밀레니엄시대로의 진입을 목전에 두고 있는 지금, 한국행정의 변화방향을 주도하고 있는 주요 흐름으로 고객중심적 행정운영, 조직운영의 효율화 등이 제시되어 왔는 바,¹⁾ 이는 지식화라는 새로운 변화동인에 내포되어 향후에도 행정변화의 주 내용으로 자리매김할 것으로 예견되고 있다. 지식화에 대해서는 이미 20세기 중반이후부터 그 일단이 논의되기 시작하였으나 본격화된 것은 아무래도 90년대에 들어와서라고 할 수 있다. 현재 우리의 경우에 있어서도 지식화의 흐름은 이미 민간부문 뿐만 아니라 정부부문에서도 관심의 대상을 넘어 다양한 적용방안을 모색하고 있는 실정이다.

1) 행정의 변화추세를 주도하는 사조가 정치적 동기와 무관하다고 할 수는 없지만, 당과나 이데올로기에 관계없이 주민만족과 효율성 증대는 지방자치단체 행정개혁의 제1목표가 되고 있다. 일본의 경우를 보더라도, 지방행정의 비정당화는 사회주의학자들로부터도 강력하게 주장되어졌고 있다. 일례로 片山潛은 “市政은 정치단체라기 보다는 오히려 행정단체이며, 재단법인성격의 회사이다. 시장은 사무원이고, 시민은 주주다. 손실을 즐겨워하고 무효주식을 소지하는 자가 없는 한 부당한 세금을 지불하고 시의 쇠퇴를 등한시할 시민은 없다”고 하였으며, 安倍幾雄은 “市政은 결코 순수 정치가 아니다. 오히려 사업이라고 말하는 편이 옳을 것이다. 과연 그렇다면 시의원이 시정을 다루는 것은 흡사 중역이 회사를 경영하는 것과 같지 않으면 안된다. 회사에 정당경쟁을 도입한다면 그 결과가 어떻게 되겠는가?”라고 하였다. 高壽昇三, 地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立, 東京: 學陽書房, 1988, p.22.

정부부문의 지식화는 일반적으로 지식을 활용하여 혁신을 주도하고 조장하는 역할이 요구되어진다. 여기에는 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능한데 지식경영의 도입을 통하여 조직과 운영을 혁신하는 정부운영의 지식화와 각 부문 지식주체들의 지식활동을 지원하는 지식기반 지원자로서의 역할이 그것이다. 이와 같은 역할의 수행은 중앙정부 뿐만 아니라 지역사회 네트워크의 중심에 있는 지방자치단체 역시 예외일 수 없다²⁾

이와 같은 지식화는 여러 가지 측면에서 지방자치단체의 조직관리에 영향을 미치는 바, 그중에서도 지식기반의 구축에 따른 총체적 업무수행능력, 즉 조직역량에 대한 관심이 제고되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 행정학계 또는 실무계에서 이에 대한 이론적 내지 실제적 접근이 거의 없는 것이 또한 현재의 실정이기도 하다.

다만, 최근 중앙정부 및 지방자치단체에 대한 경영진 단과과정에서 내부역량에 대한 중요성을 인식하고 이에 대한 분석틀을 설정하여 분석을 실시한 바 있다. 그러나, 행정분야에 있어서 역량에 대한 개념 및 선행연구의 부재 등으로 인하여 분석틀간 분석요소에 있어 상당한 편차 및 부분적으로 장단점을 내포하고 있는 실정이다.

지방자치단체의 조직역량은 조직생산성 제고 및 문제해결을 위한 총체적 능력으로 나타나는 바, 이에 대한 정확한 이해 및 평가는 지방자치단체의 제반 정책결정에 있어 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다.

이에 따라 본 연구는 우선 이론적·경험적 선행연구결과를 통하여 지방자치단체의 역량, 특히 내부조직역량을 평가하기 위한 평가체계를 구성하는

2) 지식화에 대해서는 아직까지 다양한 논쟁이 존재한다. 그러나 본 연구에서는 지식화를 지식경영에서의 고객, 조직구성원, 프로세스에 대한 혁신적 관리방식이라는 한정된 개념에 초점을 두고 사용한다. 권오철, "지방정부와 지식경영," 지방자치리포트, 제 50호, 한국지방자치학회, 1999, p.5.

데 1차적 연구목적은 두고 있다. 다음, 이를 지방자치단체에 실제 적용할 수 있는 방법과 적용에서 얻어진 평가결과를 구체적으로 활용하는 방안, 즉 지방자치단체에서의 역량관련 강약점을 진단하고, 핵심역량을 도출하여 조직 및 인력관리, 정책의 결정 및 추진시 활용방안을 제시하는데 2차적 연구목적은 두고 있다.

2. 연구범위 및 방법

가. 연구범위

앞서 논의한 바와 같이 본 연구는 지방자치단체 내부조직역량의 개념화 및 평가체계의 개발과 실제 활용방안의 모색에 초점을 두고 있는 만큼, 이러한 연구목적은 중심으로 연구범위를 다음과 같이 설정한다. 첫째, 분석대상 범위는 기본적으로 지방자치 단체이다. 우선 중앙정부와 비교하여 지방자치 단체를 분석대상으로 하게 된 것은 일반적으로 중앙정부수준에서 보다는 지방자치단체수준에서 보다 계량화하기 쉬운 서비스를 산출해 내는 바,³⁾ 그 토대가 되는 역량의 개념화 역시 보다 구체적일 것이라고 보았기 때문이다. 또한, 지방자치단체의 경우 주민과 가까이 있어 눈에 보이기 쉽고 그 결과 비효율도 쉽게 포착되며, 이에 따라 개선에 대한 동기부여도 그만큼 강하기 때문에⁴⁾ 이와 유기적인 관계를 맺고 있는 내부조직역량을 도출해 낼 수 있는 가능성이 그만큼 높다는데 연유하기도 한다. 한편, 지방자치 단체는 일반

3) B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996, p.51.

4) 강형기, "자치행정에 대한 품질관리제도: 일본 자체제의 품질관리제도를 중심으로," 한국행정학보, 제28권 제3호, 1994, p.1073.

적으로 본부·사업소 등을 포함하는 집행조직과 지방의회로 크게 나뉘어지는데, 본 연구는 지방자치 단체내 집행기관을 그 대상으로 한다.⁵⁾

둘째, 내용분석범위는 내부조직역량의 영역설정과 평가체계, 그리고 실제적 적용방법 및 평가결과의 활용방안을 그 대상으로 하였다. 즉, 역량에 대한 개념 규정(역량, 핵심역량, 지식역량 등) 및 조직생산성에 대한 논의를 토대로 내부조직역량에 대한 개념을 규정하고, 조직생산성이론, 핵심역량이론, 지적자산평가론 및 기존 내부역량 평가방법에 대한 검토·분석을 통하여 내부조직역량의 구성영역을 설정하며, 이를 토대로 각 영역별 평가지표를 추출하여 평가체계를 구축한다.⁶⁾ 다음, 이를 지방자치 단체에 적용함에 있어 논의가 요구되는 평가주체와 대상의 문제, 지표적용방식의 문제에 대하여 적용가능한 비교대안을 제시하는 한편, 적용결과를 어떻게 활용할 것인가에 대하여 강약점분석을 통한 전략수립의 측면, 조직·인력관리를 포함하는 내부관리 및 정책(사업)수행측면을 연구범위에 포함시키고 있다.

셋째, 분석시간범위는 내용분석단위에 따라 달리하고 있는데, 대부분의 분석은 시간범위를 90년대 이후로 현재까지의 논의로 한정하고 있는 반면, 조직이론부분에 있어서는 관련 이론의 형성기인 60년대 부터의 논의를 대상으로 검토하였다.

5) 역량평가의 대상에 대해서는 제3편 제2장 내부조직역량평가의 주체 및 대상에서 보다 구체적으로 제시한다.

6) 지표체계의 구축과 관련하여 점수의 종합화 및 가중치 부여의 문제가 논의될 수 있겠으나 본 연구가 지향하는 역량평가가 자치단체간 비교평가나 점수화에 목적이 있는 것이 아니라 개별 자치단체가 자신의 강점과 약점을 파악하여 개선방안을 모색하는데 의의가 있는 만큼 점수화나 가중치 부여는 논의의 대상으로 하고 있지 않다. 다만, 내부적으로 점수가 필요한 경우에 한하여 예외적으로 제3장에서 논의하고 있다.

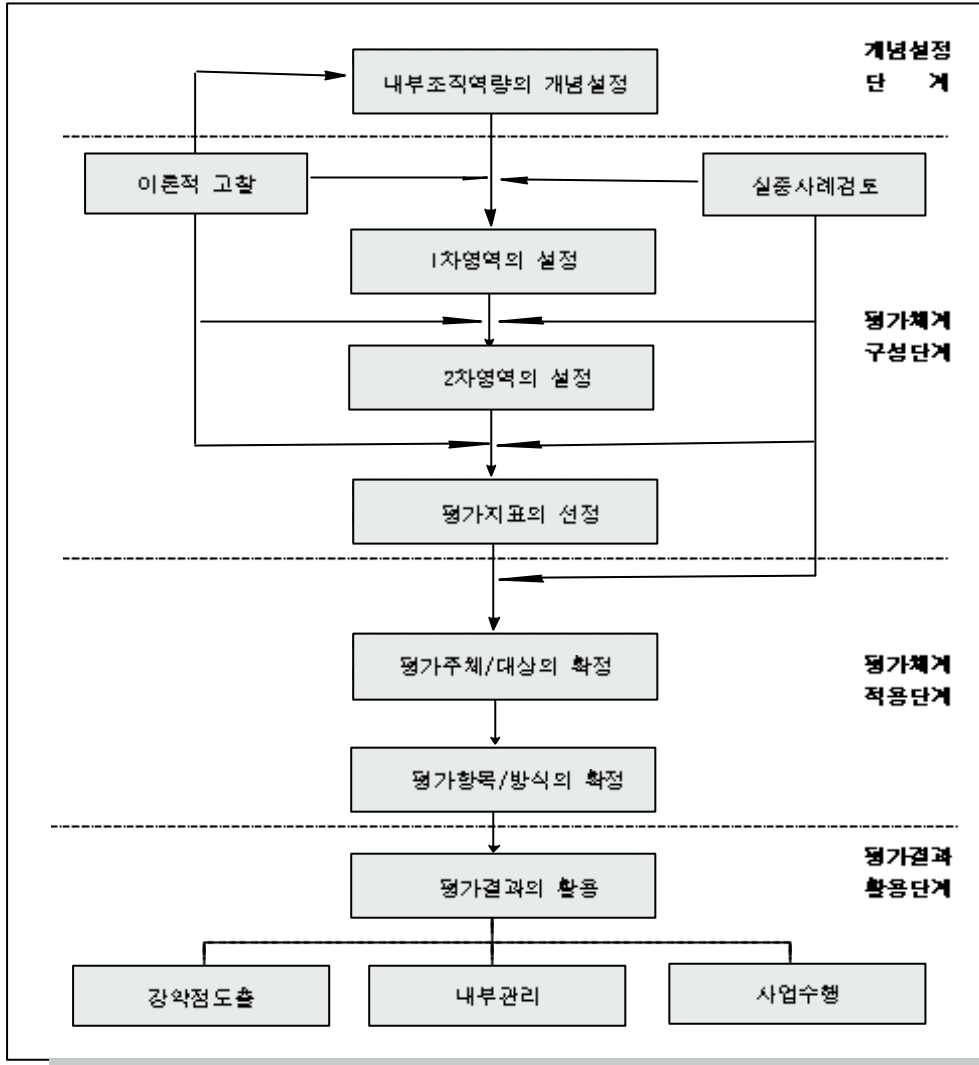
나. 연구방법

이상과 같은 연구목적의 수행을 위한 연구방법으로는 전체적 측면에서의 접근방법과 개별 부문측면에서의 접근방법으로 나누어 접근하였다. 먼저 전체적 측면으로는 기술적 방법과 처방적 방법을 병행하여 사용하고 있다. 즉, 논의의 필요성, 관련이론 및 기존 평가체계의 검토분석에서는 기술적 방법을 중심으로 연구를 진행하고, 이를 토대로 평가체계를 구축하고 이에 따라 실제 평가체계의 구축 및 적용·활용방안을 제시함에 있어서는 처방적 방법을 사용하고 있다.

한편, 부문별 측면에서의 연구방법은 면접조사와 문헌조사를 병행하여 사용하고 있다. 면접조사는 내부조직역량에 대한 전문적 지식을 보유하고 있는 학계 및 실무계의 전문가 workshop, 그리고 지방자치단체 관련 공무원과의 면담을 통하여 실제적인 부문을 파악하도록 하였다. 한편 법적 측면을 포함한 제도전반과 이론적 토대에 대한 심도깊은 분석을 위하여 해당 국가 관련문헌을 중심으로 문헌조사를 병행하여 실시하였다.

이러한 연구방법을 토대로 본 연구는 우선적으로 내부조직역량의 개념을 설정하고, 이에 따라 관련이론과 실증적 사례를 검토분석하여 1차(대)영역, 2차(세부)영역 및 평가지표의 선정을 통하여 평가체계를 구축한다. 이렇게 하여 평가체계가 구축되면 이를 지방자치단체에 실제 적용할 수 있는 제 방법을 모색하고, 마지막으로 평가를 통하여 얻어진 결과의 활용과 관련하여 강약점 분석을 통한 전략수립, 내부관리 및 사업수행에서의 활용방안을 제시한다(<그림 1-1> 참조).

〈그림 1-1〉 연구분석의 체계



제2절 지방자치단체 내부조직역량의 개념 및 평가필요성

1. 지방자치단체 내부조직역량의 개념화

가. 지방자치단체 내부조직역량의 개념

역량이라는 용어는 최근 개인 및 조직행태 일반에 있어 주요한 평가기준의 하나로 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 역량에 대한 개념화에 있어서는 이를 이야기하는 논자의 수만큼이나 다양하게 정의되고 있으며, 용어역시 통일되지 않고 있는 실정이다. 본 연구에서는 일반적으로 논의되어지는 역량의 개념과 관련 용어에 대한 비교검토를 통하여 지방자치단체의 내부조직역량에 대한 개념화를 시도한다.

일반적으로 역량의 개념에 대하여 Lassey는 “본질적으로 역량이 있다는 것(being competent)은 일반적으로 수용가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감 등을 가지고 있음을 의미”한다고 하였고,⁷⁾ Hamel과 Prahalad는 역량이란 지식, 기술, 그리고 능력의 보유를 의미하는 바, 역량은 ① 개인적 태도(personal attributes), ② 리더십(leadership quality), ③ 폭넓은 사업관(broad business perspective), ④ 기능적 전문성(functional expertise) 등으로 구성된다고 하였다.⁸⁾ 野中郁次郎과 紺野登은 능력(capability)이라는 용어를 사용하고, 이를 “조직차원의 지식 및 노하우, 그리고 잠재적인 가능성”이라고 하여 유사한 개념화를 시도하고 있다.⁹⁾ 이러한 역량개념에 대한 논의는

7) Peter Lassey, *Developing a Learning Organization*, London: Kogan Page, 1998, p.18.

8) Gary Hamel & C. K. Prahalad, "The Core competence of the corporation," *Harvard Business Review*, May/June, 1990

9) 野中郁次郎·紺野登, 知力經營, 東京: 日本經濟新聞社, 1994/나상의 역, 지식경영, 서울: 21세기북스, 1998, p. 69.

개인 또는 조직의 현재 및 장래 활동을 가능케 하여 조직의 성과를 만들어 내는 제반 보유 능력을 의미한다는 점에서 맥락을 같이 하고 있다.

그럼, 이와 같은 보유능력(또는 보유기반)이 조직성과를 담보해 줄 수 있는가? 여기에 대해서 한가지 흥미로운 조사결과가 있다. 미국의 「Public Agenda Forum」이 80년대 말 기업체 직원들을 대상으로 조사한 다음 결과를 보자. 설문조사에서 ‘당신은 최선을 다하는가?’라는 질문에 대해서는 약 25%만이 그렇다고 답한데 비하여, ‘마음만 먹으면 현재보다 더 효과적으로 일할 수 있다’라는 질문에 대해서는 약 75%가 그렇다고 답하고 있다¹⁰⁾ 이러한 결과는 업무수행에 있어 ‘능력’과 함께 일을 하고자 하는 ‘의지’ 내지 ‘노력’이 성과에 영향을 미치는 역량의 주요 구성요소가 됨을 알 수 있게 한다. 따라서 본 연구에서는 역량의 개념을 일반적으로 논의되어지고 있는 바와 같이 단순히 업무수행능력(기반)으로서의 정태적 의미에 한정하지 않고 지속적 추진력으로서의 ‘의지’와 ‘노력’을 내포하는 역동적 개념으로 파악한다.

한편, 본 연구에서는 지방자치단체의 내부조직역량이라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 내부역량중 조직역량을 의미한다. 여기서 내부역량이란 일반적으로 지방자치단체의 내부운동 구성요소로 인정되는 조직(인력관리 포함)부문, 재정부문, 정보화부문 각각의 역량측면, 즉 조직역량, 재정역량, 정보화역량을 통칭하는 것으로 사용한다¹¹⁾ 앞서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 이와 같은 세 역량중 조직역량측면에 초점을 두고 논의를 전개하는 바, 이를 지방자치단체의 내부조직역량이라 이름하고 “지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직차원에서의 능력과 의지(노력)”로 정의한다.

10) 이범일, 혁신의 늪: 혁신이 실패하는 8가지 이유, 서울: 삼성경제연구소, 1996, p.201.

11) 정부부문에서 제시되고 있는 지방자치단체의 역량은 일반적으로 조직역량, 재정역량, 정보화역량이며, 본 연구에서도 이에 따르고 있다.

나. 관련 개념과의 비교

역량은 앞서 개념규정에서도 본 바와 같이 ‘능력’ 등 상이한 명칭으로 사용되고 있으며, 그외에도 ‘핵심역량’, ‘지식역량’, ‘지식자본’, ‘무형자산’ 등의 개념에서 사용되고 있는 바, 이들 대부분의 용어들은 보다 심화된 용어로서, 또는 범위나 관점의 차이에서 연유하는 경우가 많다.

먼저 역량과 관련하여 가장 많이 사용되는 개념이 핵심역량이다. 핵심역량을 가장 먼저 논의한 Prahalad와 Hamel은 핵심역량을 “특정 조직이 보유하고 있는 우월적 역량”이라고 규정하고 있으며,¹²⁾ Coyne과 Clifford는 “핵심역량이란 조직구성원들이 보유하고 있는 기술과 지식의 조합을 의미하는 것으로서 그 분야 최고(world-class standard)의 자리를 확보하게 하는 능력”이라고 정의하고 있다.¹³⁾ 이렇게 보면 핵심역량은 조직이 보유하고 있는 여러 역량 중 하나로서 조직의 강점을 보다 부각시킬 수 있는 우월적 역량을 의미하는 것으로 중요도와 범위에 있어 차이를 갖는 것으로 이해할 수 있다.

이외 지식역량, 지식자본 및 무형자산이라는 용어가 사용되고 있는데 이들 용어들은 약간의 차이가 있는 것은 사실이나 유사하게 사용되고 있다.¹⁴⁾

12) C. K. Prahalad & Gary Hamel, *op. cit.*, pp.79-91.

13) Kevin Coyne & Trish Clifford, *op. cit.*

14) 지식관련이론에서 논의되는 지식의 개념은 기존에 우리가 일반적으로 사용해오던 개념과는 차이를 갖는다. ‘암’이라고 하는 고전적 의미의 지식개념과 달리 지식경영에서의 지식개념은 보다 협소한 의미에서 ‘주체의 비전달성을 위한 전략적 수단’으로서 정의된다. 윤순봉, “통합적 관점에서 보는 지식경영,” 삼성경제연구소, 지식경영심포지엄 발표집 : 지식경영과 한국의 미래, 서울 : 삼성경제연구소, 1999, p.14; 한편 노나카 이쿠지로의 논의를 통하여 흔히 혼용되는 ‘정보’와 ‘지식’의 비교를 통하여 지식경영에서 사용되는 지식개념을 보다 구체화 할 수 있다. 즉 ① 정보는 인간이 무언가를 전달할 때의 ‘내용’인 반면, 지식은 이러한 정보가 ‘축적된 형태’이다. ② 정보는 지식으로 승화되어야 의미를 갖는다. 조직관리에서 요구되는 것은 단순히 외부에서 수용된 단편적인 자료가 아니라 능동적으로 사고·가공·판단하여 의사결정 및

우선, '지식역량'이라는 용어를 사용하는 곳은 MS(Microsoft)사로서 "지식역량을 구성원의 기술과 비즈니스 능력"으로 정의하면서, 지식역량을 ① 기초 기술(foundation skills), ② 특정역량(unique competencies), ③ 글로벌역량(global competencies), ④ 보편적 역량(universal competencies)으로 구분하여 사용하고 이러한 "개인의 지식역량 확대를 통하여 조직역량의 확대를 도모"할 수 있다는 측면을 강조하여,¹⁵⁾ 조직구성원의 능력측면에 한정하여 사용하고 있다.

다음, '지적자본'이라는 용어는 최근 지식경영론의 확산과 함께 자주 사용되는 용어인데, 최초로 지식자본의 측정방법론을 만들어내고 이를 측정한 Edvinsson과 Malone에 의하면 "조직이 배우고 적용하는 능력"이라고 정의하고 이를 '무형자산'이라는 용어와 같이 사용하고 있다.¹⁶⁾ 이들 개념들은 일정부분 역량의 개념을 내포하면서도 다소의 차이를 보여주고 있는데, 각각의 구체적 내용과 역량과의 관련성에 대해서는 제2장에서 상술한다.

행동을 통한 가치관단에 영향을 줄 수 있는 지식이 되어야 한다는 것이다. 포스코 경영연구소, 지식경영, 서울 : 더난출판사, 1998, pp.51-56; 이와 같은 지식과 정보의 관계에 대해서는 Robert Dunham, "Knowledge : The new business battleground," <http://www.ktic.com/topic6/kmbattle.htm>에서도 유사한 입장을 발견할 수 있다.

15) 대림정보통신 지식경영위원회, 이것이 지식경영의 핵심이다, 서울: 도서출판 창해, 1998, pp.163-168.

16) Ief Edvinsson & Michael S. Malone, *Intellectual Capital*, Haper Collins Publishers, 1997/ 황진우 역, 지적자본, 서울: 세종서적, 1998, pp.13-14; 지적자본은 무형자산이라는 개념외에도 지식자본, 비재무적자산 등의 개념과 같은 의미로 사용되고 있다. 포스코경영연구소, 지식경영, 서울: 더난출판사, 1998, p.112.

2. 지방자치단체 내부조직역량 평가의 필요성

가. 내부조직역량평가의 의의

현재 우리의 민선자치단체장체제하 지방자치의 정착과정은 지방간 경쟁의 가속화 및 각 지방자치단체의 자기책임성을 강요받고 있다. 또한, 주민의 가치관이 다변화하고 생활수준이 향상됨에 따라 지방자치단체가 해결해줄 것을 바라는 주민수요 역시 그 양적 확대와 질적 고도화가 수반되면서 주민복지수준의 증진을 위한 지방자치단체의 역할에 대한 중요성이 지속적으로 증대하고 있는 실정이다. 그러나, 이에 대응해야 하는 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 제한적이라는 것은 이미 주지의 사실이다.

생산성 제고를 위한 지방자치단체의 노력 또한 다양한 형태로 나타나고 있다. ‘행정은 최대의 서비스산업’, ‘경영행정’, ‘주민만족’, ‘기업가적 마인드’ 등의 용어가 지방행정의 유행어가 되었고, 이에 따라 주민의 수요에 보다 대응적이고 효율적인 조직으로의 전환에 관심이 집중되고 있다. 이를 위하여 다양한 민간경영기법의 도입, 품질중심의 경영, 민간위탁, 공공-민간부문의 협력관계증진 등의 방안이 지방자치단체 수준에서 활발히 논의되고, 실제 적용되어지고 있다.

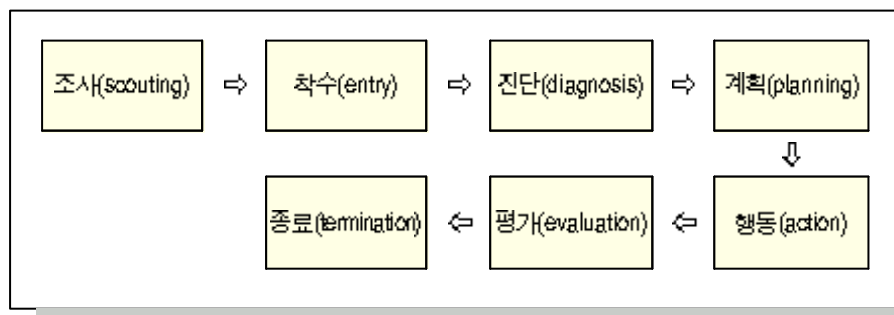
그러나 이러한 노력은 심도깊은 상황분석과 수요예측에 기반하기 보다는 많은 경우 전시행정적 성격으로 비판받은 것이 또한 현실이기도 하다. 때문에 이와 같은 제반 관리기법의 도입에 앞서 외부환경분석과 함께 내부상황분석의 일환으로서 내부조직역량에 대한 분석작업은 중요한 의미를 갖게 된다.

지방자치단체에 있어 내부조직역량평가란 지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직차원의 능력기반과 노력의 제반 요소를 찾

아내는 작업을 말한다. 이러한 내부조직역량평가는 앞서 논의한 바와 같이 조직의 변화관리 내지 전략과정에서 토대가 되는 기초적 과정으로서의 의의를 갖는다.

조직의 변화관리모형과 전략적 관리모형을 통하여 내부조직역량평가가 어떠한 의미를 갖는지 보다 구체적으로 살펴보기로 한다. 우선, 조직의 변화관리란 변화의 필요성을 인지하고 이를 구체화시켜 나가는 과정으로 논자에 따라 여러 모형이 제시되고 있으나 대동소이하다¹⁷⁾ 대표적인 모형으로 Kolb와 Frohman의 모형을 보면 다음 <그림 1-2>에서 보는 바와 같은 7단계의 변화관리모형을 제시하고 있다.¹⁸⁾

<그림 1-2> 콜프/프록만 모형



첫째, 조사(scouting) 단계로서 조직의 변화담당자와 변화대상으로서의 피변화자 서로가 상대방의 요구와 노력을 평가하여 변화관리를 위한 착수점을 결정하는 단계이다. 둘째, 착수(entry) 단계에서는 조직의 변화와 관련된 문

17) 본고에서 제시하는 콜프/프록만모형외 Lewin & Schein모형, Milan모형, Magerison모형 등이 있으나 기본적 절차는 유사하다. 조민호·설중용, 컬설팅프로세스, 서울: 새로운 제언, 1999, pp45-54.

18) D. A. Kolb & A. L. Frohman, "An organization development approach to consulting," *Sloan Management Review*, Fall 1970, pp.51-65.

제·목표·목적에 대한 정의를 내리고 상호 관심과 신뢰를 확인하며, 변화의 필요성에 대한 인식을 공고화하고 확산시키는 단계이다. 셋째, 진단(diagnosis)단계에서는 앞서 확인된 제반 문제와 목표의 정의를 위한 자료를 수집하고 이와 관련하여 이용가능한 자원을 평가하는 단계이다. 넷째, 계획(planning)단계에서는 구체적인 목적을 정의하고 목적달성을 위한 대안과 각 대안이 조직에 미치는 영향을 평가하여 실제적인 행동계획을 수립하는 단계이다. 다섯째, 행동(action)단계란 최선의 대안을 실행으로 옮기고 예기치 못한 상황이 발생할 경우에 행동계획을 수정하는 단계이다. 여섯째, 평가(evaluation)단계에서는 목적이 얼마나 달성되었는가를 평가하고 계속적으로 발전시킬 것인지 중지시킬 것인지를 결정하는 단계이다. 마지막으로 종료(termination)단계는 지금까지 변화관리과정의 결과에 의한 새로운 행동양식을 확인하고 새로운 변화관리를 위하여 환류시키는 단계이다.

여기서 내부조직역량과 관련을 가지는 단계가 3번째 진단의 단계이다. 물론 진단은 역량의 평가보다는 포괄적인 개념으로 Harrison이 정의한 바와 같이 “조직의 현재 상태를 분석·평가하고 문제점을 찾아내어 조직의 효율성을 증진시키기 위한 방법들을 개발하려는 과정”으로 볼 수 있다.¹⁹⁾ 내부역량평가는 이러한 진단의 세 측면중 하나로 이해된다. 그러나 종래 진단의 주내용이 문제점의 발견과 그 해소에 중점을 두고있는 반면, 역량의 평가는 조직의 현재상황을 평가한다는 점에서는 같으나 문제점(약점)과 함께 조직의 강점을 추출해내어 조직의 변화관리를 위한 토대로 삼는다는 점에서 보다 적극적인 의미의 진단개념이라고 할 수 있을 것이다.

19) Michael I. Harrison, *Diagnosing Organizations: Methods, Models, and Processes*, Newbury Park : Sage, 1987, p.1.

나. 내부조직역량평가의 필요성

지방자치단체에서 내부조직역량에 대한 평가를 실시하여야 할 필요성은 어디에 있는가? 지방행정을 둘러싸고 있는 환경이 다변화·급변화하고 있으며, 이에 따라 지역주민의 수요대응 노력에 대한 요구가 증대하는데 반하여 지방행정운영의 소요비용에 대해서는 오히려 압력이 높아지고 있음은 현재 모든 지방자치단체에서 목격되는 사실이며, 앞으로 역시 그러할 것으로 쉽게 예견되는 일이다.

이러한 사실은 지방자치단체에 있어서도 행정목표의 효율적 달성을 위하여 조직운영에 있어 전략의 개념이 중요함을 의미한다. 일반적으로 조직관리에 있어서 전략이란 조직의 기본적인 목표를 달성하기 위한 조직구성원의 종합적인 활동계획²⁰⁾이라는 포괄적 개념에서부터 조직의 경쟁우위를 구축하고 구체적인 경쟁방식을 선택하는 의사결정²¹⁾ 내지 조직의 한정된 자원을 효과적으로 배분하는 의사결정의 패턴²²⁾이라고 하는 구체적이면서도 보다 적극적인 개념까지 다양하다. 본 연구에서는 후자의 개념규정에 따라 전략을 '조직의 자원을 찾아내고 이를 효과적으로 배분하기 위한 의사결정 패턴'으로 규정한다. 이러한 전략과정은 일반적으로 상황에 대한 분석, 그에 따른 전략의 형성, 전략의 집행 및 평가의 과정을 거친다(<그림 1-3> 참조)

20) W. Glueck, *Business Policy and Strategic Management*, McGraw-Hill, 1980

21) M. Porter, "What is strategy," *Harvard Business Review*, November/December, 1996

22) J. Barney, *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*, Addison-Wesley Company, 1997.

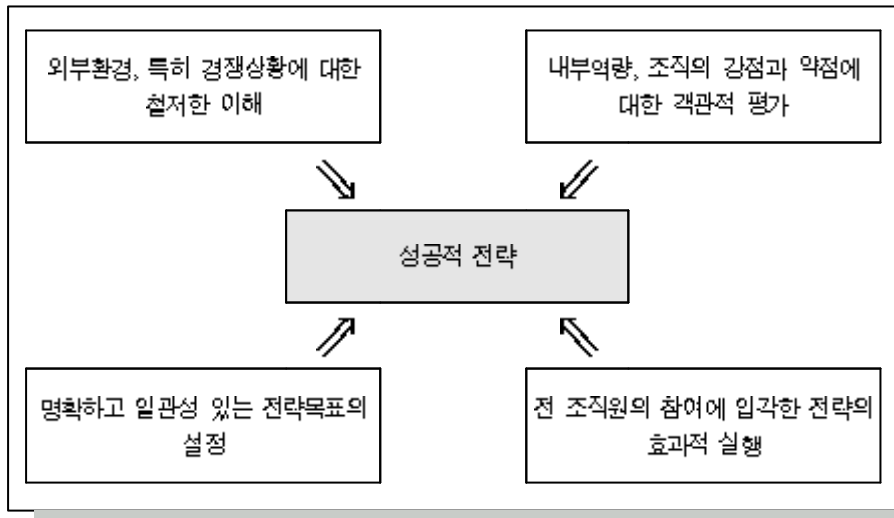
〈그림 1-3〉 조직의 전략적 관리모형



자료 : Mary K. Coulter, op. cit., p.77

이 과정에서 내부조직역량에 대한 평가작업은 전략형성의 전 단계로서 상황분석의 중요한 요소가 된다. 때문에 Grant는 전략의 성공적 수행을 위한 4가지 핵심요소의 하나로 내부역량에 대한 평가를 들고 있다(〈그림 1-4〉 참조). Grant에 따르면 성공적 전략은 외부환경에 대한 이해와 내부역량에 대한 정확한 평가를 토대로 명확한 전략목표를 설정하고 전 조직구성원이 효과적으로 참여할 때 가능하다고 제시하고 있다. 이처럼 조직내부의 강점과 약점의 규명을 위한 내부조직역량분석은 조직목표달성을 위한 전략수립 및 그 실행에 있어 주요 요소로서의 필요성을 갖는다.

<그림 1-4> 조직관리전략의 성공요인



자료 : R. Grant, *Contemporary strategy analysis*, Blackwell Publisher, 1998.

이상의 논의에서 보는 바와 같이 지방자치 단체로서는 조직이 가지고 있는 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 자원의 사용을 다변화시키고 역량을 결집시킬 필요가 있다는 점에서 그 토대가 되는 지방자치단체에 대한 역량평가의 필요성을 가지게 한다.

이처럼 사전적 평가를 통하여 내부관리 및 사업수행에 있어 강약점을 도출해내기 위해서는 내부조직역량에 대한 평가가 선행되어야 한다. 지금까지 지방자치단체에 대한 수많은 평가가 이루어져 왔으며, 현재도 진행되고 있지만 이들의 대다수가 현재의 상황 내지 과거 활동에 대한 결과상태를 평가하는 것이었다는데 대해서는 재론의 여지가 없다²³⁾ 여기에 대해서는 우리

23) 지방자치단체에 대한 기존의 평가체계는 기본적으로 자치단체간 비교평가에 초점을 두고있어 개별 지방자치단체에 대한 진단적 성격을 갖는 본 연구의 역량평가와는 본질적인 차이를 갖는다.

나라는 물론이고 일본의 경우에도 별반 차이가 없다. 지방자치단체에 대한 평가를 내용으로 하고있는 최근의 대표적 연구서인 上山信一의 「행정평가의 시대(行政評價の時代)」와 高壽昇三의 「지방자치단체의 행정평가시스템(自治體の行政評價システム)」를 보더라도 정책평가와 집행평가²⁴⁾, 정책평가, 시책평가와 사업평가²⁵⁾만을 논의하고 있을 뿐 조직의 성과에 영향을 미치는 제반 요인에 대한 관심은 보여주지 못하고 있으며, 실제 지방자치단체에 대한 평가에서도 마찬가지이다.

또한, 일부 지방자치단체가 자체적으로 평가체계를 구성하여 평가한 예, 그리고 평가체계를 구성한 많은 경우를 보더라도 성과의 평가라는 측면에 치중하고 있을 뿐 그에 영향을 미치는 사전적 측면에 대해서는 관심을 기울이지 못한 것이 사실이다. 물론 이러한 평가가 나름의 의미를 갖지 않는 것은 아니지만 지금까지 논의된 두 가지 측면, 강약점의 파악을 가능하게 한다는 점, 그리고 추후의 결과평가를 토대로 대안의 제시를 가능하게 한다는 점에서 사전적인 역량평가는 그 필요성을 갖는다.

다. 내부조직역량의 평가 및 활용을 위한 경영이론의 도입: 논쟁과 가능성

공공부문에서 민간부문의 제반 조직관리기법들을 도입·활용함에 있어서

24) 上山信一은 정책평가를 주민을 고객으로 여기고 고객의 행정에 대한 기대성과를 측정하는 것으로, 집행평가는 행정의 활동단위당 효율성을 측정하는 것으로 규정하고 있다. 上山信一 강용성 역, 정부개혁을 위한 행정평가, 서울: 일지사, 1998, pp. 11-15.
25) 高壽昇三은 평가의 대상에 따라 정책평가의 경우 행정전체를 대상으로, 시책평가의 경우 특정시책을, 사업평가의 경우 개별 사업을 대상으로 평가하는 것을 의미한다. 다만 정책평가의 경우 사전평가적 성격을 가지는 것으로 설명하지만 그가 의미하는 바의 사전평가는 사업수지, 이용상황, 공급형태 등으로 '역량'과는 성격을 달리하고 있다. 高壽昇三, 自治體の行政評價システム, 東京: 學陽書房, 1999, pp. 6-9.

그 기법의 적용가능성을 사전에 검증하지 않고 도입할 경우 도입시의 목적과 달리 부작용을 나타낼 수 있다는 것은 짐작가능한 일이다. 민간부문에서 성공적으로 이용되고 있는 혁신적 조직관리기법이라 하더라도 이를 공공부문에 적용할 경우 공공부문이 갖는 특성을 고려하지 않으면 민간기법의 도입은 실패할 수밖에 없고, 오히려 부작용을 유발하게 될 것이라는 것은 자명한 일이기 때문이다. 특히 역량관련이론과 그 활용방안이 모두 민간경영기법의 원용에 의한다는 점에서 볼 때 공공부문에의 민간경영기법 적용가능성의 사전적 고찰은 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 다시 말해 내부조직역량을 평가하고 이를 활용하는데 있어 민간부문의 다양한 경영이론을 논거로 활용하기 앞서 공공부문과 민간부문간 관계에 대한 논의를 개략적으로 살펴봄으로써 역량관련이론을 포함한 민간부문의 조직관리기법을 공공부문에 적용할 수 있는 가능성을 모색하고자 한다.

조직관리와 관련하여 공공부문과 민간부문의 관계에 대한 논의는 크게 세가지 흐름으로 나뉘어 진다. 첫째, 공공부문과 민간부문의 조직에는 차이가 없다는 입장으로서 행정학 태동기의 정치행정이원론의 입장과 맥을 같이 한다. 행정학의 태동초기 행정의 영역문제는 공공부문과 민간부문간의 문제가 아니라 행정부문과 정치부문과의 관계였다. 최초의 행정연구논문이라고 할 수 있는 'The Study of Administration'에서 Wilson은 행정은 정부활동 가운데 가장 분명한 부분 즉, 정부내의 집행적·운영적 부분으로 가장 가시적 측면(visible side)이라고 정의하면서,²⁶⁾ 행정의 분야는 정치를 제외한 관리(business)의 영역이라고 한다.²⁷⁾ 따라서 행정학은 집행과정에 있어 어떻게

26) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration(3rd)*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992, p.11.

27) *ibid.* p.18.

하면 최소의 비용을 들여 최대의 결과를 가져오느냐 하는 능률성의 문제가 중요시되는 분야라고 하여 민간부문의 조직관리와 차이가 없는 것으로 보았다. White 역시 행정을 국가목적달성을 위한 인간과 물질의 관리로 보았고,²⁸⁾ Gulick 또한 공공부문의 관리 또는 민간부문의 관리이든 기본적인 *善* (the basic good)은 효율성이며, 효율성은 조직관리의 가치척도에 있어 제일의 원리(axiom)이라고 하여 공공부문과 민간부문간 조직의 차이를 인정하지 않는다. 이러한 입장은 이후 Murray 등에게서도 나타나는데 그는 공공부문과 민간부문의 관리는 본질적인 차이가 없으며, 차이가 존재한다고 할지라도 그 차이는 본질이나 절차 및 방법의 실질적인 차이라기 보다는 형식성과 피상성에 있다고 주장한다.²⁹⁾ Knott도 내부관리의 기본기능, 즉 공동목표 추구에 있어 상호의존성, 비대칭적 정보, 이해갈등과 같은 문제해결의 측면에서 공공부문과 민간부문간에는 고정적인 차이보다는 유사성이 많음을 지적한다.³⁰⁾ 이러한 입장은 공·사조직의 구분이 모호하고 관리기능은 유사하다고 보는 대다수 조직론자 및 공사조직을 불문하고 대규모조직이 공통적으로 가지는 관료제적 속성을 중시하는 사회학자들에 의하여 나타난다.³¹⁾ 이처럼 공공부문과 민간부문간 차이성보다는 유사성을 강조하는 입장에서는 공공부문에의 민간경영기법 도입은 논의의 전개를 위하여 여과없이 당연히 도입

28) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Publishing Company, 1926; Leonard D. White, "Introduction to the Study of Public Administration," Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds), *op cit.*, p.58.

29) M. A. Murray, "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay," *PAR*, Vol.35, No.4, 1975.

30) 김광주, "한국행정조직에서 기업경영기법의 적용가능성에 관한 이론적 소고," 행정개혁과 정책조정: 1996 동계연례학술대회 논문집 II, 한국행정학회, 1996, p.179.

31) 김호정, "한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태 비교," 한국행정학보, 제30권 제3호, 1996 가을, p.55.

가능한 것이 된다.

둘째, 공공부문과 민간부문의 조직간에는 본질적인 차이가 있다는 입장으로서 이는 정치행정일원론자들의 주장과 그 맥을 같이 하고 있다. 이들의 주장에 의하면 정부는 다른 모든 사회활동과 분명한 차이를 가지며,³²⁾ 따라서 공공부문과 민간부문간 경계를 분명히 설정하고 있다. 특히 Dimock은 공공부문과 민간부문의 경계에 대하여 엄격하였는데, 그는 정치와 경제를 균형 있게 하는 최선의 방법중 하나는 민간부문과 공공부문을 각각 자신의 영역에 머물게끔 하는 것이며, 양자는 각각 다른 한편이 보다 적절하게 행하지 않으면 안되는 것을 행하려고 하는 유혹을 억제하는 것이라고 한다.³³⁾ 나아가 그는 두 영역을 분할할 수 있는 기본 원칙으로 민간부문에 대하여는 ① 경쟁을 하거나 그렇지 않으면 포기할 결심을 하라, ② 동정을 구하지 말라, ③ 정부를 이용하지 말라, ④ 정부를 경시하지 말라고 지적하고 있으며, 반면 공공부문에 대하여는 ① 경쟁을 촉진하라, ② 보조금의 부여나 부당한 통제를 통하여 경쟁을 약화시키고자하는 유혹을 억제하라, ③ 분권화하라, ④ 정부내에도 능률적 관리기법에 밝은 경력직을 발전시켜라는 점을 지적한다.³⁴⁾ Allison 또한 이러한 입장에서 공공부문과 민간부문에 종사하는 사람들과의 인터뷰와 문헌고찰을 통하여 연구한 결과, 공·사관리는 적어도 유사한 것 만큼이나 차이가 있으며, 그 차이는 유사성 보다 더 크다고 하였다.³⁵⁾ 때문에 이러한 입장에서는 공공부문의 현실적 상황에 대한 분석없이

32) Paul Appleby, *Big Democracy*, Alfred A. Knopf, Inc., 1945; Paul Appleby, "Government is Different" Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *op cit* p.144.

33) M. E. Dimock, *A Philosophy of Administration*, N.Y.: Harper & Brothers Publishers, 1958/ 정인홍·양시호(공역), *현대행정론*, 서울: 법문사, 1970, pp.74-75.

34) 위의 책, pp.81-82.

35) Graham T. Allison, Jr., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect," R. J. Stillman II (ed.), *Public Administration: Concepts &*

역량이론을 비롯한 민간경영기법을 도입함에 따른 부작용을 강조하게 된다.³⁶⁾ 요컨대 공공부문에 고유한 업무, 목표, 조건이 있는 것은 부인할 수 없으며, 이것은 공공관리에 요구되는 고유한 모형을 필요로 한다는 것이다.³⁷⁾ 이러한 공공부문의 고유한 성격에 대한 주장은 최근에 다양하게 도입되고 있는 민간부문의 각종 기법의 효용을 저하시키는 근거를 제공하고 있다.

셋째, 앞서 두 입장의 절충적 형태이다. 즉 공공부문과 민간부문의 조직특성은 어느 조직이나 혼재되어 있는 바, 양자의 차이를 정도의 문제로 보는 것이다. 이 입장은 Rainey, Backoff와 Levine이 경험적 연구를 바탕으로 공공부문과 민간부문의 조직간 차이에 대한 가설들을 체계적으로 조사한 후, 현존하는 지식을 가지고는 유사성과 차이점에 대한 명백하고도 정확한 답을 제시할 수 없다고 주장하였듯이³⁸⁾ 양자간 구별은 쉬운 일이 아니라는 입장이다. 이러한 입장에서 Bozeman 역시 모든 조직은 정도의 차이는 있지만 정치적 권력에 의해서 영향을 받고 있다는 전제 아래 공공성의 정도에 입각하여 조직이해를 시도한다.³⁹⁾ 즉 Bozeman은 모든 조직은 공적 성격을 가지는 바, 공공부문, 민간부문의 조직이라는 이분법적인 분류체계에 의해서 구별되는 것이 아니라고 한다. 상설하면, 공공 또는 민간이라고 하는 부문에 관계

Cases, Boston: Houghton Mifflin Company, 1988.

36) Gabris는 "기업경영기법 도입의 부작용이란 의도한 목적 또는 목표를 달성하기 위한 기법의 효력을 경감시키는 것"이라고 정의한다. G. T. Gabris, "Recognizing Management Technique Dysfunctions: How Management Tools Often Create More Problems than They Solve," *Public Productivity Review*, No.40, 1986.

37) J. Stewart & K. Walsh, "Change in the Management of Public Service," *Public Administration*, No.70, 1992, p.511.

38) H. G. Rainey, R. W. Backoff & C. H. Levine, "Comparing Public and Private Organizations," *PAR*, Vol.36, No.2, 1976.

39) B. Bozeman, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco Jossey-Bass, 1987.

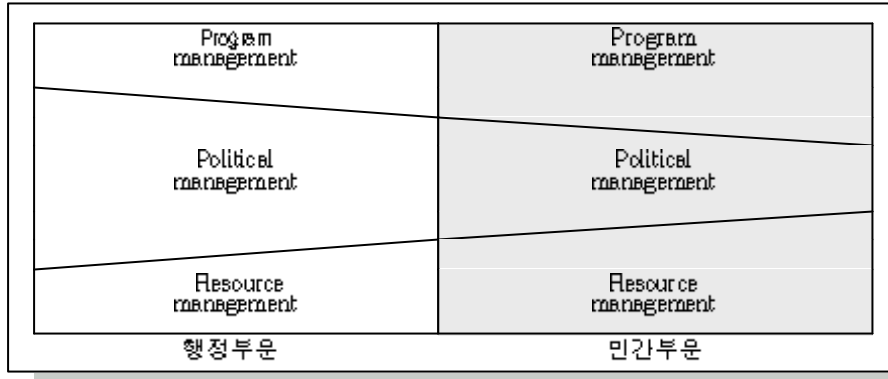
없이 현대의 조직은 정치적·경제적 권한에 의하여 영향을 받기도 하고, 영향을 행사하기도 한다고 다차원 이론을 강조한다. 모든 조직은 정치적 권한을 행사하고 또한 정치적 권한에 의해서 제한을 받는 정도로 공적이며, 경제적 권한을 행사하고 또한 경제적 권한에 의해 제한을 받는 정도로 사적이라는 것이다. 이러한 공공성의 다차원적 관점은 부문이 불명확한 혼합조직(hybrid organization)의 개념을 제시한다. Robertson과 Seneviratne 또한 모든 조직은 공공성을 지니고 있으므로 공사조직을 구분하지 않고 연속체로 보는 것이 타당하다고 하다고 하여⁴⁰⁾ 현대 조직의 복합적 성격을 제시하고 있다.

이상의 세가지 입장중 혼재설에 대한 지지가 일반적이라고 할 수 있다. 위의 Bozeman, Robertson과 Seneviratne 등의 주장에서 보듯이 대다수의 조직은 공공부문과 민간부문의 특성을 혼재하고 있다. 다시 말해 Starling이 적절히 지적한 바와 같이, 행정부문과 민간부문의 차이는 절대적 차이가 아닌 정도의 문제이다. Starling은 행정부문이든 민간부문이든 3가지의 관리부문, 즉 프로그램관리, 정치적 관리, 자원관리로 구성되는 바, 양자는 3가지 차원의 관리구성비에 따라 행정부문 또는 민간부문적 측면을 갖는다는 것이다.⁴¹⁾ 상설하면, <그림 1-5>에서 보는 바와 같이 행정부문이 정치적 관리의 비중이 민간부문에 비하여 높은 것은 사실이지만 프로그램을 기획하고 자원을 관리하는 것 역시 정도의 차이는 있을지라도 결코 무시할 수 없는 수준이다. 오히려 민간부문에 비하여 프로그램과 자원관리에 있어 보다 더한 책임성이 요구된다.

40) Peter J. Robertson & Sonal J. Seneviratne, "Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector," *PAR*, Vol.10, No.2, 1995, p.548.

41) Grover Starling, *Managing the Public Sector (3rd)*, Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1986, pp.14-21.

〈그림 1-5〉 행정부문과 민간부문의 특성



자료: Grover Stalling, *Managing the Public Sector (3rd)*, (Chicago, Illinois: The Dotsey Press, 1986), p.15.

이렇듯 실제로 역량이론을 포함한 민간경영이론이 행정부문에 적용가능한가에 대하여는 행정부문과 민간부문을 보는 관점에 따라 논쟁이 다양하지만, 이러한 논쟁이 행정부문에서의 수많은 경영이론의 도입을 막지는 못하였다.⁴²⁾ 뿐만 아니라 행정부문이든 민간부문이든 활동의 최종 목적이 고객만족에 있다는 점과 그러한 고객만족이 제품이나 서비스의 품질에 의존한다는 점을 고려한다면 행정부문에서의 경영이론 도입은 앞으로도 확대될 것으로 전망된다. 따라서 본 연구에서는 민간부문의 다양한 경영이론을 원용하여 평가체계를 구성하고 활용의 제 방안을 모색하는 토대로 삼고자 한다.

42) B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996, p.51.

제2장 내부조직역량 평가체계의 설정

제1절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 I : 1차(대)영역

1. 내부조직역량 영역설정에 대한 이론적 논의검토

지방자치단체의 내부조직역량의 영역을 설정하기 위하여 본 연구에서는 관련 조직이론 및 역량이론을 다양하게 비교고찰하여 공통되는 영역을 추출해 내고자 한다. 이를 위하여 조직이론에서는 조직관리의 구성요소에 대한 제반 논의를 통하여, 그리고 역량이론에서는 핵심역량이론, 지적자원이론, 조직능력이론에 대한 논의를 통하여 내부조직역량의 영역구성을 시도한다. 이와 함께 지방자치단체의 자치역량에 대한 관련논의의 분석을 통하여 내부조직역량의 구성영역 설정을 보완한다.

가. 조직관리이론

조직의 성과는 조직내·외의 다양한 요인에 의하여 영향받게 되는데, 그중 내부적 요인으로는 조직운영의 각 구성변수들을 들 수 있다. 조직운영의 구성변수에 대해서는 학자들마다 다양한 의견이 제시되고 있는데, Leavitt은 구조, 과업, 기술, 인간의 네가지 변수를 제시하면서 구조는 커뮤니케이션, 권한관계, 업무흐름의 체계를 그 내용으로 하고, 과업은 재화 및 서비스의 생산을 구성요소로 하며, 기술은 직접적 문제해결을 위한 수단을, 그리고 인간은 조직구성원으로서의 행위자를 대상으로 하고 있다.⁴³⁾

한편, Marcus는 구성변수로서 행위자, 목표, 위치(positioning), 구조의 네가지를 제시하면서, 행위자는 조직운영의 틀속에서 영향을 주고받는 조직내외의 관련자를 말하며, 목표는 전체적인 목표 뿐만 아니라 하부집단 및 개인의 다양한 목표를 포함하는 것으로, 그리고 위치는 행위자들간 정치적 역할의 네트워크관계를, 그리고 구조는 관료제가 가지는 제특성을 내포하는 개념으로 설명하고 있다.⁴⁴⁾ 이외에 Harrison이 조직에 대한 사전적 진단의 관점에서 조직운영의 구성변수를 목표, 문화, 기술, 구조, 행태의 다섯가지로 구분하였으며,⁴⁵⁾ 우리나라의 경우 이명재가 구조, 관리, 행태의 세가지 요소로 조직운영의 구성변수를 나타낸 바 있다.⁴⁶⁾

이상과 같은 조직운영 구성요소론에서의 구성요소 구분은 전체적으로 볼 때 영역구분의 명확화에는 유리하지만, 그 자체 평가를 위하여 나누어진 구성요소체계가 아니라서 평가체계의 구축을 위한 시사점을 얻기에는 다소 어려움이 있는 것이 사실이다.

나. 지식경영이론

1) 핵심역량이론

핵심역량이란 앞서 개략적으로 그 의미를 정의한 바와 같이 특정 조직이 보유하고 있는 우월적 내부역량을 의미한다. 보다 구체적으로 목표의 달성

43) H. J. Leavitt, "Applied organizational change in Industry: Structural, Technological and Humanitic Approaches," James G. March (ed.), *Handbook of Organizations* Chicago: Rand McNally, 1965, p.1145.

44) Leonard J. Marcus, "Processes of New Organizations: A Case Study," *Administration in Social Work*, Vol.12, No3, 1988, pp.94-96.

45) Michael I. Harrison, *Diagnosing Organizations: Methods, Models, and Processes*, Newbury Park: Sage, 1987, pp.23-25.

46) 이명재, *조직발전론*, 서울: 상명여대출판부, 1990, p.56.

을 위하여 자원의 최대한 활용을 도모하고, 전체 조직수준에서의 학습을 통하여 경쟁우위를 확보하며, 조직이 가지고 있는 강점과 약점의 파악을 통하여 위기요인을 감소시키는 대신 기회요인을 제고시키는 것은 물론, 최고관리자의 강력한 비전제시와 전 조직구성원의 참여에 의한 (단기적) 추진완료 등을 그 내용으로 한다.⁴⁷⁾

이와 같은 핵심역량은 일반적으로 조직구성원의 능력에 초점이 두어지는 경우가 대다수인데, 이는 조직의 변화를 도모함에 있어 여러 영향변수를 고려할 수 있겠지만 그중에서도 가장 핵심이 되는 것이 바로 인적요인의 능력에 의존한다는 사실에 연유한다.

조직의 핵심역량을 구성하는 주요 영역에 대해서는 여러 핵심역량론자들이 논의하고 있으나 대동소이하다. 예컨대 다음 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 Lassey의 경우 핵심역량의 구성요소로 직무수행능력, 변동대응능력, 의사소통, 직무/조직에 대한 이해, 적극적 태도, 확신/의지를 제시하고 있다. 이에 대하여 Mansfield와 Mathews는 과업기술(task skills), 상황관리기술(contingency management skills), 과업관리기술(task management skills), 역할/직무환경기술(role/job environment skills)를 제시하고 있다. 한편, Coyne과 Clifford 또한 핵심역량의 요소를 크게 통찰/예견력(insight/foresight competence : 과학적 지식, 데이터보유, 정보접근능력, 창의력, 분석능력)과 업무실행능력(frontline execution competence)로 나누어 설명하고 있으나, 위에서 제시한 세가지 연구 모두 그 실질적 내용에 있어서는 차이가 없음을 알 수 있다.⁴⁸⁾

47) C. K. Prahalad & G. Hamel, "The Core Competence of the Corporation," *Harvard Business Review*, May/June 1990; G. Stalk, P. Evans & L. E. Shulman, "Competing on Capabilities: The new rules of corporate strategy," *Harvard Business Review*, March/April 1992; 이순철, "핵심역량," 이순철, *신경영기법*, 매일경제신문사, 1996. 참조

〈표 2-1〉 핵심역량의 구성요소와 평가방법

학자	핵심역량 구성요소	비고
Lassey	직무수행능력 변동대응능력 의사소통 직무/조직에 대한 이해 적극적 태도 확신/의지	조직구성원의 역량에 초점
Mansfield & Mathews	과업기술(task skills) 상황관리기술(contingency management skills) 과업관리기술(task management skills) 역할/직무환경기술(role/job environment skills)	
Coyne & Clifford	통찰/예견력(insight/foresight competence) 업무실행능력(frontline execution competence)	

이상과 같은 핵심역량이론은 현재 역량이론의 중심이 되고 있으나, 역량의 구성영역이 조직구성원 개인의 업무능력범위에 초점을 두고 있는 한계를 가지고 있다.⁴⁹⁾

48) Kevin Coyne & Trish Clifford, *op. cit.*; P. Lassey, *Developing a Learning Organization*, London: Kogan Page, 1998을 참조

49) 일반적으로 핵심역량이 인적구성원 측면에 초점을 맞추고 있는 것이 사실이나 논자에 따라서는 지식·기술적 측면보다 프로세스의 탁월성에 초점을 두는 경우도 있다. 이에 대해서는 이순철, *신경영기법*, 서울 : 매일경제신문사, 1997, pp.118-119를 참조 한편, 코헨(P. Cohen) 역시 조직운영과정에서의 핵심은 구성원이나 결과물이 아니라 프로세스에 있다고 주장하여 유사한 입장을 보이고 있다. P. Cohen, "The process is more important than the result," <http://www.hci.com.au/hcistie/articles/theprocess.htm>.

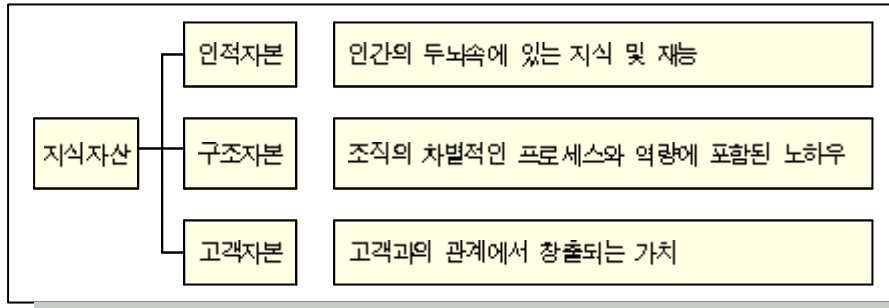
2) 지적자본이론

최근 지식경영이론의 확대와 함께 그 주요 과정의 하나인 지적자본의 측정이 중요하게 부각되고 있다. 지적자산의 측정이유는 지적자본에 대한 대한 이해를 통하여 빠르게 움직이고 있는 경쟁적인 환경에서 조직의 강점이 어디있는가 하는 점을, 그리고 반대로 조직의 약점이 무엇인가를 사전에 파악하여 해결방법을 모색할 수 있게 하여 주기 때문이다. 다시말해 지적자본에 대한 측정과 평가를 통하여 환경변화에 보다 민첩하게 대응하고 경쟁력이 지속되는 성공적인 조직을 만들어 낼 수 있다는 것이다. 때문에 지적자본의 평가를 통한 조직의 강약점 파악 및 그 해결과정은 핵심역량의 활용측면과 유사 맥락에서 이해가 가능하다.

세계 최초로 조직의 지적자본에 대한 평가체계 구성하고 실질적으로 측정한 것은 Edvinsson과 Malone에 의해서 이다.⁵⁰⁾ 이들은 우선 조직의 지적자본을 구성하는 영역을 구조자본, 인적자본, 고객자본의 세가지로 나누고 있다(<그림 2-1> 참조).

50) L. Edvinsson & M. S. Malone, *Intellectual Capital: Realizing Your Company's true value by finding its hidden brainpower*, Harper-Collins Publisher/ 황진우 역, 지적자본, 세종서적, 1998.

〈그림 2-1〉 지식자본의 구성체계



위 그림에서 보는 바와 같이 인적자본은 조직구성원 모두의 개인적 능력, 지식, 기술, 경험 등과 함께 창조성과 혁신성을 아울러 내포하는 개념이다. 한편 구조자본은 인적자본을 체현, 역동화시키는 간접자본으로서 지적자원을 저장하고 전달하는데 쓰이는 조직의 프로세스와 관리방식이다. 그리고 고객자본은 원래 구조자본속에서 논의되던 것을 따로 떼어내 독립시킨 것으로 고객과의 관계에서 파생되는 가치체계이다. 이들 세 영역간에는 지식자본에 대한 직접 영향요인(인적자본)과 간접 영향요인(구조자본, 고객자본)의 관계가 형성되는 바, 이는 앞서 논의된 바와 같이 지식자본 이론이 핵심역량 이론과 맥을 같이 하는 또 다른 근거이다.

이외에도 Brooking은 지식자본의 영역을 시장자산, 인간중심자산, 지적소유자산, 인프라자산으로 구분한 바 있으며,⁵¹⁾ ASTD(American Society for Training & Development)는 인적자본, 혁신자본, 프로세스자본, 고객자본으로 지식자본의 영역을 나누고 있다.⁵²⁾ 그러나 이들의 영역구분은 앞서 Edvinsson과 Malone에 의한 구분과 대동소이하여 별반 특징적인 차이를 갖

51) A. Brooking, *Intellectual Capital*, International Thompson Press, 1996, 김광영 역, 지식자본, 사람과 책, 1997.

52) 대림정보통신 지식경영위원회, 이것이 지식경영의 핵심이다, 창해, 1998. pp.85-90.

지는 않는다.⁵³⁾

지식자본의 구성영역과 평가방법에 대해서는 Celemi사의 경우를 보기로 하자. Celemi사의 평가영역과 방법은 Edvinsson과 Malone에 의한 Skandia사의 평가방법을 원용하여 발전시킨 것이다.⁵⁴⁾

〈표 2-2〉 지식자본의 구성영역과 평가방법

영역	세부영역	평가지표
고객자본	성장/개선	1. 수입의 성장 2. 이미지를 제고하는 고객
	효율성	1. 매출액/고객수의 변화
	안정성	1. 반복주문 2. 5대 고객의 %
구조자본	성장/개선	1. 정보기술투자의 부가가치 % 2. 조직을 제고하는 고객 3. 제품연구개발의 부가가치 % 4. 조직총투자의 부가가치 %
	효율성	1. 관리직원의 변화비율 2. 관리직원당 매출액의 성장
	안정성	1. 관리직원 이직율 2. 관리직원의 연공연수 3. 신입직원비율

53) 이와 같은 영역의 구분은 지식자본, 즉 무형자산의 일부 측면만을 특징적으로 나타낸 것이다. 이러한 점은 실제적으로 무형자산의 전체적인 이해는 사실상 불가능하며, 따라서 무형자산에 대한 총체적 접근이 계속하여 실패를 거듭한 원인이기도 하다. Karl Erik Sveiby, "Measuring intangible assets," <http://www.sveiby.com.au/intangass/measureintangiblesassets.html>.

54) Skandia사가 아니라 Celemi사의 평가방법을 소개하는 것은 ① Skandia사의 경우 약 200여개의 많은 지표가 상당수 재무관련 지표라는 점, ② Celemi사의 경우 Skandia사의 지표체계를 원용하여 보다 압축하고 있으며, ③ 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에 있어서도 Skandia사의 지표보다 적용가능성이 높다고 판단하였기 때문에 본 연구에서는 지적자본이론의 평가방법으로 Celemi사의 경우를 들고 있다.

(계속)

인적자본	성장/개선	1. 평균경험연수 2. 역량을 높이는 고객 3. 전문인력들의 총역량 연수 4. 평균교육수준 5. 전문인력당 부가가치 6. 직원당 부가가치
	안정성	1. 전문인력 이직율 2. 전문인력 연공연수 3. 전직원의 평균연령값

이상에서 보는 바와 같이 지적자본이론은 영역의 구분에 있어서는 인적구성원 측면, 구조기반적 측면, 그리고 이념 내지는 고객가치적 측면으로 나뉘어 논의되고 있음을 알 수 있으나, 평가방법에 있어서는 잠재적 지적자산의 능력에 초점을 두고 있는 것으로서 대부분 마케팅, 수익관련 지표와 연계되어 공공부문의 경우 영역구분의 직접적 평가지표의 원용에는 한계를 가진다.⁵⁵⁾

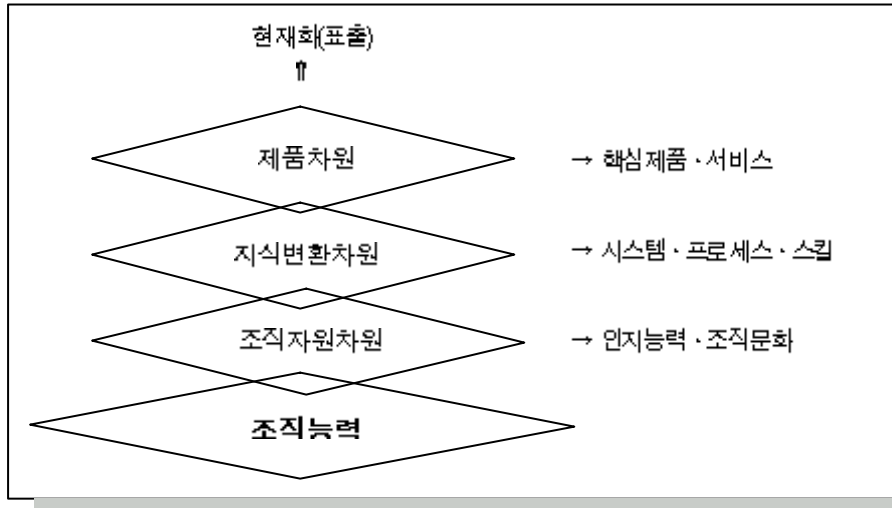
3) 조직능력이론

대표적 지식경영론자의 한 사람인 野中郁次郎은 핵심역량보다 그의 기반이 되는 이른바 조직능력(capability)에 초점을 두고 있는데, 그에 의하면 핵심역량은 조직능력을 모태로 하여 성립하는 것으로 본다. 野中郁次郎에 의하면 조직능력은 조직의 잠재적인 가용능력 내지 무형의 내부자원으로 앞서 앞서 논의한 지적자본이나 핵심역량과 비교하여 유사 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 野中郁次郎은 조직능력의 수준을 제품수준, 지식변환수준, 조

55) 지적자본에 대한 다양한 평가방법에 대해서는 David Skyrme, "Measuring intellectual capital: A plethora of methods," <http://www.skyrme.com/insights/24kmeas.htm>을 참조.

직지원수준의 세가지 영역으로 나누고 있으며, 그의 독특한 지식변환 프로세스⁵⁶⁾와 연계시켜 다음 표에서 보는 바와 같이 영역별 구성내용을 제시하고 있다(<그림 2-2> 참조).

<그림 2-2> 조직능력의 구성영역과 주요 내용



첫째, 제품차원은 제품과 서비스체계의 중추가 되는 제품·서비스자체의 질과 함께 가치내용으로 사업전략 구조시스템, 제품이미지 등을 포함한다. 일반적인 조직의 평가는 보통 이 수준에서 이루어진다. 이 제품수준은 위 그

56) 野中郁次郎의 지식변환 프로세스는 지식에 대한 그의 구분, 즉 암묵지와 형식지의 논의에서 출발한다. 여기서 암묵지란 구성원들이 암묵적으로 알고 있는 비체계적인 지식이며, 형식지란 데이터 형태 또는 문서화된 명시적 지식을 의미한다. 野中郁次郎은 이러한 암묵지와 형식지가 지식변환의 4가지 과정, 사회화(암묵지→암묵지), 외부화(암묵지→형식지), 종합화(형식지→형식지), 내면화(형식지→암묵지)의 과정을 거치면서 지속적으로 변환되면서 조직에서 요구하는 사항으로 가공, 변환, 창조된다고 한다. 노나카 이쿠지로·곤노 노보루, 앞의 책, pp.102-108.

림에서 보는 바와 같이 지적변환차원에 의하여 지탱되어진다. 둘째, 지식변환차원은 새로운 지식의 창출 내지 외부로부터 지식·정보를 조작·조정하는 능력에 해당하는 조직화의 프로세스, 네트워크 관리능력 등이 주요 구성요소가 된다. 마지막으로 조직능력의 가장 저변에 있는 것이 조직자원의 차원이다. 여기에는 주로 환경변화에 대한 인지적 능력, 조직의 미래에 대한 비전, 조직행동의 패턴, 조직풍토 내지 조직문화 등 형식화하기 어려운 '암묵적' 요소가 주를 이룬다.

野中郁次郎은 이들 세가지 차원의 영역이 상호관련성을 가지고 현재화(표출)과정을 나타낸다고 하였는데, 두 번째 지식변환차원이 기계의 엔진부분에 해당하고, 여기서 나오는 지식을 이익과 같은 성과로 연결시키는 시스템이 '제품차원'이다. 그리고 이러한 지식시스템의 원천이며 이들의 활동을 보완하는 것이 '조직자원차원'의 능력이라고 한다.

다. 자치역량이론

역량의 관점에서 지방행정 내지 지방자치를 분석한 예는 외국은 물론이고 우리나라의 경우에도 거의 없다. 다만 최봉기 등이 지방자치단체의 자치역량에 초점을 두고 역량모형에 대하여 이론적 구성을 한 것이 유일한 예이다.⁵⁷⁾

최봉기 등은 지방자치단체의 전반적 역량을 크게 구조적 측면에서의 역량과 기능적 측면에서의 역량으로 나누어 제시하고 있다. 첫째, 구조적 역량은 다시 권력구조능력, 조직구조능력, 인력구조능력, 재정구조능력의 구성영역으로 나누고, 기능적 역량의 경우 이를 세분화하여 여론수렴 및 문제인지능력, 행정관리 및 서비스제공능력, 정보관리능력, 변화관리능력으로 구분하고 있다.

57) 최봉기·조용상·이시경·조병희, "지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로," 대구·경북행정학회보, 제5집, 1993.

이상과 같은 최봉기 등의 논의는 비록 역량모형의 구축에 있어 자치 전분야를 망라한 선구적인 연구로서의 가치를 가지고 있음에도 불구하고, 지표체계의 도출과정이 불분명하다는 문제 등을 내포하고 있다.

2. 내부조직역량 영역설정에 대한 실증적 사례검토

외국은 물론 우리나라의 경우에 있어서도 실제적인 역량평가가 거의 없어 실증적 사례를 통해 영역을 구성해내기는 매우 어렵다. 유일한 예가 1998년도 11월부터 1999년 2월까지 연구된 정부조직 경영진 단과정에서의 내부역량평가이다.

정부조직 경영진 단은 중앙부처 전 부서를 대상으로 하고 있으나, 여기서는 그중에서도 중앙정부의 경우 교육부, 환경부, 해양수산부, 통계청의 예를, 그리고 지방정부의 경우 충남도청과 천안시, 연기군, 서울 강남구를 대상으로 한 역량평가의 영역설정방식을 검토한다.

첫째, 교육부에 대한 내부역량 평가방법은 구성영역을 조직구조(통솔범위, 의사결정 계층구조, 담당업무, 인간관계, 복리후생, 승진, 인사) 구성원의 만족도, 구성원의 가치관으로 나누어 자료조사 및 설문조사방식을 사용하고 있다. 교육부에 대한 내부역량 평가방법에서의 영역설정은 내부역량의 제 유형중 조직역량부문에 초점을 맞추고 있으나, 행태적 측면에만 초점을 두고 있다는 점, 특히 '능력' 내지 '기반' 측면에 치중하여 '의지' 내지 '노력' 측면의 요소를 결여하고 있다.

둘째, 환경부에 대한 내부역량 평가방법은 역량의 평가영역을 조직운영의 구성요소별로 나누는 것이 아니라 조직관리를 제 요소를 중심으로 전문성, 시너지창출, 현장체험지식, 經驗知/方法知, 부서간 지식공유, 직제구성도 등을

분석하고 있다.⁵⁸⁾ 삼성경제연구소의 내부역량 분석 영역은 최근의 지식경영 이론을 토대로 다양한 유형의 지식발견과 공유에 초점을 두고 있는 특징을 보여준다. 그러나 객관화에 너무 치중한 결과 인사관련 데이터에 한정하여 역량을 보고있는 한편, 앞서 교육부의 경우에서와 마찬가지로 조직구성원 개인의 노력을 구성하는 부문과 조직문화 측면을 결여하고 있다는 한계를 지니고 있다.

셋째, 해양수산부에 대한 내부역량 평가방법의 경우 조직역량의 측면을 보다 세분화하여 구체적으로 적시하고 있다.⁵⁹⁾ 즉, 인적자원, 리더십, 조직구조, 조직문화, 프로세스의 5개 영역으로 나누고 있어, 조직역량의 측면에서 내부역량을 설명하고 있다. 조직역량의 영역설정에 관한 한 앞서 두 방법보다 한 걸음 나아간 측면이 있으나, 조직역량을 내부역량 전체로 보고있어 앞서와 같은 연구범위설정상의 문제를 여전히 안고 있다.

넷째, 통계청에 대한 내부역량평가에서는 내부역량의 평가목적은 “향후 조직이 추구하는 변화에 대해 구성원들의 합의를 도출하고 이와 동시에 조직의 약점을 포착하여 예방조치를 취하기 위해서”라고 밝히면서, 내부역량의 구성영역을 리더십, 조직구조, 업무체계, 조직구성원의 4가지 영역과 변화준비도를 제시하고 있다.⁶⁰⁾

마지막으로, 지방정부에 대한 내부역량 평가방법의 경우 내부역량의 영역을 조직역량, 재정역량, 정보화역량, 인사·제도역량으로 나누고 있어 내부역량의 전체 영역을 포괄하고 있다는 장점을 가지고 있으나, 더 이상 영역의 세분화 작업이 이루어지지 않아 개별 역량의 내용이 구체화되지 못하고 있다.⁶¹⁾ 그리고 평가방법론에 있어서도 각 개별역량별 행태분석에 초점을 두

58) 삼성경제연구소, 환경부 경영진단보고서, 기획예산처, 1999.

59) 한국생산성본부·가립회계법인, 해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서, 기획예산처, 1999.

60) 세동경영회계법인·앤더슨컨설팅, 통계청 경영진단보고서, 기획예산처, 1999.

고 있어 생애적 조건분석을 결여하고 있다는 문제를 갖는다. 이상의 내용을 간략하게 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 기획위 내부역량 구성요소 및 분석방법

구분	내부역량 구성요소	분석방법	비고1	비고2
한국능률협회/한국지방행정연구원	조직역량 재정역량 정보화역량 인사·제도역량	설문조사	지방정부 내부역량	전체 내부역량 포괄, 개별 내부역량의 구체 화 미흡, 행태분석에 초점을 두고 생애적 조건분석 결여
매경경영연구원 모니터컴퍼니	조직구조 (통솔범위, 의사결정 계층구조, 담당업무, 인간관계, 복리후생, 승진, 인사) 구성원 만족도 구성원 가치관	자료분석 설문조사	교 육 부 내부역량	조직구조와 내부행태 초점, 체계성 미흡
삼성경제연구소	전문성 시너지창출 현장체험지식 經營知/方法知 부서간 지식공유 작제구성도	자료분석	환 경 부 내부역량	조직구조에 초점, 개인 의 노력을 구성하는 부문과 조직문화 측면 결여
한국생산성본부/가림회계법인	인적자원 리더십 조직구조 조직문화 프로세스	자료분석 (강약점 분석)	해양수산부 내부역량	역량도출근거 부재, 조 직문화측면 결여
세동경영회계법인/앤디스 컨설팅	리더십 조직구조 업무체계 조직구성원	조직진단용 설문	통계청 내부역량	

6) 한국능률협회·한국지방행정연구원, 지방정부 경영진단보고서, 기획예산처, 1999.

기획예산위(현 기획예산처)에 의한 이상의 내부역량 평가방법은 정부부문에 대한 내부역량분석을 통하여 조직의 핵심역량을 도출해 내고자한 최초의 실제적 시도라는 점에서 의의를 가지나, 전체적으로 개념규정을 비롯하여 이에 대한 세부영역 도출의 근거 및 분석틀의 부재와 같은 문제점을 가지고 있다.

3. 내부조직역량 1차 평가영역의 설정

가. 1차 평가영역 설정의 논거

지방자치단체의 내부조직역량의 1차 구성영역을 규정하기에 앞서 전제가 되어야 할 사항이 첫째, 연구범위에서 지적인 바와 같이 조직역량, 재정역량, 정보화역량을 포괄하는 내부역량의 개념중 조직역량에 한정하여 영역의 유형화를 시도한다는 점이다. 둘째, 조직역량의 영역유형 도출은 기본적으로 앞서 논의된 내용중 조직운영 구성요소론을 중심으로 영역을 구성하고, 여기에 지식경영이론 및 실제 내부역량평가 등에서 사용되었던 영역규정을 보완하여 내부조직역량의 영역규정을 시도한다는 점이다.

조직운영 내지 조직과정의 구성요소에 대하여 Leavitt의 경우 이를 구조, 과업, 기술, 인간의 네 가지 요소를, Marcus는 조직과정 분석을 위한 변수로 행위자, 목표, 위치(positioning), 구조를 들고 있다. 이러한 세 요소는 구조/관리적 측면과 인간/행태적 측면의 두 가지 형태로 묶을 수 있는바, 이는 이명재가 조직과정의 특성을 구조, 관리, 행태의 3자로 본 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, Harrison은 개방체제하 조직(전환)과정의 구성요소를 목표, 문화, 기술, 구조, 행태의 다섯가지로 제시하고 있다. 즉 앞서 Leavitt이

나 Marcus, 이명재 등이 제시하고 있는 유형적 요소외에 문화라고 하는 무형적 요소를 조직과정에 추가하고 있다. 이상과 같은 논의에서 조직과정의 요소는 크게 보아 세 가지 영역으로 묶을 수 있는 바, 조직구성원 측면(Leavitt의 인간, Marcus의 행위자·위치, Harrison의 행태), 조직구조(관리)적 측면(Leavitt의 과업·기술, Marcus의 목표, Harrison의 목표·기술), 조직문화적 측면이 그것이다.

이와 같이 규정된 세가지 측면의 유형화는 앞서 논의된 지식경영이론을 포함한 여타의 이론과 실제 평가방식의 계 구성요소들을 포괄하고 있다는 점에서 효용성을 가지고 있다. 즉, 조직구성원 측면의 경우 Lassey, Mansfield와 Mathews가 전개하는 핵심역량이론, Edvinsson과 Malone의 지적자본중 인적자본에 대한 논의 등은 최봉기의 모델중 기능적 역량의 일부, 기획위의 구성원 만족도 등과 함께 조직구성원이 가지는 특징적 측면으로 묶여질 수 있을 것이다. 다음, 조직구조적 측면 역시 지식경영이론의 경우 Edvinsson과 Malone이 말하는 구조자본, ASTD에서 논의하는 프로세스자산, 그리고 Brooking이 지적한 인프라자산 등이 이 범주로 묶여질 수 있겠고, 아울러 최봉기의 논의중 구조적 역량과 기획위에서 분석시도된 조직구조측면 등이 앞서 조직운영 구성요소론에서 묶여진 조직구조적 측면과 맥을 같이한다. 마지막으로 조직문화적 측면의 경우 조직운영 구성요소론에 있어서는 보다 최근의 연구 내지 작업결과에서 강조되고 있다. 즉, 조직운영 구성요소론에서는 다소 동한시 되었던 조직문화적 측면이 지식경영이론에서는 ASTD의 혁신자산, 지적자본중 고객자본의 일부 내용에서 보는 바와 같이 조직구성원의 행태에 영향을 미치는 주요 요인으로 등장하였고, 금년초 실시된 기획예산위의 각 팀별 내부역량평가에서도 조직문화적 요소가 조직역량을 구성하는 주요한 영역으로 묶여지고 있다.⁶²⁾

나. 영역별 주요 내용

1) 조직구성원 영역

조직구성원의 문제는 일반적으로 조직행태라는 이름으로 논의가 전개되고 있는 바, 이는 조직내의 혹은 조직차원에서의 인간행태,⁶²⁾ 또는 조직내 인간행태에 대한 이해, 예측, 통제 등과 관련된 것⁶³⁾으로 여겨지며, 그 범위는 개인, 집단 및 조직수준에서 매우 포괄적이다. 조직행태에 대한 개인수준의 범주에는 동기, 직무만족, 직무몰입 등이 주 논의의 대상이며, 집단수준의 경우 소집단과 의사소통, 의사결정, 리더십 등이 논의되고, 조직차원에서는 조직풍토와 조직문화가 주를 이루고 있다. 이와 같은 구성내용들은 후술할 여타의 구성영역, 즉 조직구조기반과 조직문화적 측면과 상당부분 중복되기도 한다. 이는 조직문화, 조직구조를 움직여가는 주체가 결국 인간이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 조직행태의 측면을 개인 수준에 두고, 조직 목표달성과의 관계에서 갖는 대응방식에 따라 보고자 한다.

62) 내부조직역량 분석을 위한 이와 같은 영역의 도출은 Mink 등이 주장하는 조직의 세 단계와 상당부분 일치하는 특징을 보여준다. Mink는 조직의 단계(levels of an organization)를 개인적 단계(individual level), 집단 또는 팀적 단계(group or team level), 조직적 단계(organization level)로 나누고 있다. 각각의 단계를 내부관계 측면에서 보면 먼저 개인적 단계는 자기, 자기감정, 자기욕구, 자기방어에 대한 인식 등이 추가되며, 팀적 단계는 팀의 운영과정과 팀구성원간의 상호작용 등이, 그리고 조직적 단계는 개인과 집단간의 연계측면으로서 조직의 목표, 가치, 비전 및 공유된 가치체계등을 반영하는 것으로 설명하고 있다. Oscar G. Mink, Babara P. Mink, Keith Q. Owen & Elizabeth A. Downes, *Open Organization*, Jossey-Bass Inc., 1994/유영만 역, 열린조직 열린경영, 서울: 한국언론자료간행회, 1997, pp.58-61.

63) 이상수·이상갑, *조직행위론*, 서울:진영사, 1997, p.8.

64) Fred Luthans, *Organizational Behavior(4th)*, New York McGraw-Hill, 1973, pp.5-8.

2) 조직구조적 영역

조직구조란 조직활동과 기대, 최고관리자, 중간관리자, 직원, 소비자 또는 고객간의 교환의 바람직한 양식(pattern)의 개요로서,⁶⁵⁾ 다음과 같은 세 가지 기능을 수행한다.⁶⁶⁾ 첫째, 조직구조는 조직의 산출물을 생산하고, 조직목적의 달성에 이바지한다. 둘째, 조직구조는 조직내에서의 개인적인 차이에서 오는 영향을 최소화하거나 적어도 규제할 수 있도록 통제하는 기능을 수행한다. 셋째, 조직구조는 조직행동의 장으로서 권력의 소재, 의사결정의 권한, 조직활동의 수행을 알려준다. 여기서 첫째 기능은 조직이 가지고 있는 물적기반의 측면을 나타내고, 나중의 두가지 기능은 조직내 네트워크관계를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

조직구조에 있어 물적기반의 조직네트워크측면을 특징지우는 요인으로는 여러 가지가 논의될 수 있겠지만, 그중 중요한 것은 권한의 소재와 공식성이다.⁶⁷⁾ 권한의 소재는 권력관계와 의사결정에서의 권한관계를 나타내는 것으로서 조직구조의 집권화와 분권화의 정도로서 표출된다. 일반적으로 조직의

65) L. G. Bolman & T. E. Deal, *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991, p.46.

66) 박우순, *현대조직론*, 서울: 법문사, 1996, pp.89-90

67) 김인수는 조직구조의 유형을 제시하면서 특징적 요인으로서 공식화 정도, 계층정도, 의사결정권한의 집권화정도 등을 제시하고 있다. 그는 이러한 특징을 기준으로 조직구조를 단순구조(simple structure)조직 - 낮은 공식화, 소계층, 의사결정권한 상부집중, 기계적 관료(machine bureaucracy)조직 - 높은 공식화, 집권화된 의사결정권한, 전문적 관료(professional bureaucracy)조직 - 낮은 공식화, 의사결정의 분권화 - 등으로 나누고 있다. 김인수, *거시조직이론*, 서울: 무역경영사, 1993, pp.377-401; Robbins의 견해도 이와 유사하다. 그는 조직구조의 기본적 차원을 공식화, 집권화, 복잡성의 세가지 차원으로 파악하는 것이 조직구조논의의 지배적 의견이라고 주장한다. Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure, Design, and Application(3rd)*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp.81-118.

입장에서 집권화(centralization)란 의사결정권과 명령지휘권이 최고관리자에게 유보되어 있는 것을 말하며, 분권화(decentralization)란 의사결정권과 명령지휘권이 하위계층에 위임·분산되어 있는 것을 말한다.⁶⁸⁾ 한편, 공식화란 조직구조가 계층제와 권한관계를 내용으로 인위적으로 만들어지고 법률, 규칙이나 직제에 의하여 명문화되어 있는 것을 의미하며, 비공식화란 조직구조내 인간관계에 의하여 자연발생적으로 형성되는 조직구성원의 실제적 행동양식의 정도라고 할 수 있다.⁶⁹⁾

3) 조직문화적 영역

조직문화의 개념이 완전히 새로운 개념은 아니지만, 학술적 의미에서 논의된 것은 그리 오래지 않다.⁷⁰⁾ 조직문화에 대한 최근의 관심은 조직내에는 조직문화가 존재하며, 이것이 조직 및 구성원의 행동양식에 큰 영향을 미치는 바, 이에 대한 심도깊은 이해가 필요하다는 사실이 조직을 연구하는 학자나 실무자들에게 인식되었기 때문이다. 이와 같은 조직문화의 연구는 보통 민간부문에서 기업문화에 대한 연구로 활성화되었는데, 조직의 활동이나 조직구성원의 행태에 영향을 미치는 조직문화의 존재에 대한 관심과 분석에 대하여 공공부문의 조직 역시 예외일 수는 없다.

조직문화란 거시적인 행정문화에 속하는 하나의 하위문화이며 단위조직의 차원에서 볼 때는 대상조직의 전체적인 문화이다. 이러한 조직문화에 대하여 Broms와 Gahrnberg는 “구성원들의 이미지체계에 작용하여 조직체의 이미지로서 구체화되어 있는 조직의 가치체계”⁷¹⁾라고 하며, Pettigrew는 “상징,

68) Fred Luthans, *op. cit.*, p.540.

69) 박연호·오세덕, *현대조직관리론* (서울: 법문사, 1997), pp.271-272의 내용을 참조

70) 미국에서 학술문헌에 조직문화의 개념이 처음 제시된 것은 1979년이다. Andrew M. Pettigrew, "On Studying Organizational Culture," *ASQ*, 24-4, 1979, pp.570-581.

언어, 이념, 신념, 의식, 전통 등의 조직체개념의 총체적 근원”⁷²⁾이라고 정의하였는 바, 박연호·오세덕은 이를 종합하여 포괄적 의미에서 조직문화를 “조직의 구성원들이 공유하고 있는 중요한 행동규범과 제가정의 집합”⁷³⁾이라고 본다. 본 연구에서도 포괄적 의미에서 조직문화를 조직구성원의 행동양식에 영향을 미치는 고유한 가치체계로 본다.

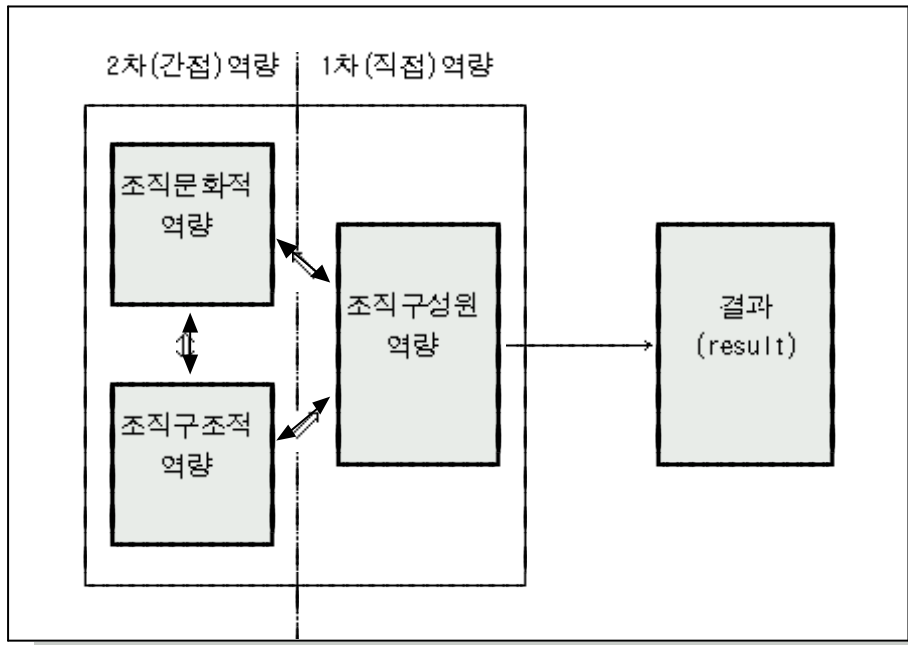
이와 같은 조직문화적 영역은 그 자체 역량요소로서 기능하기 보다는 조직구조적 영역과 함께 인적자원의 역량발휘에 영향을 미치는 2차적 역량요인으로서의 성격이 강하다. 조직구조적 역량과 조직문화적 역량이 구성원에 영향을 미쳐 성과의 변화를 유발하지만, 그 자체가 결과를 발생시키는 것은 아니기 때문이다. 그러나 문화적 요인이 인위적 노력에 의하여 변화가능하고(비록 시간상의 제약이 있으나) 인적구성원의 행태와 불기분의 관계를 갖는만큼 중요한 역량요소로 지적되고 있다. 이에 따라 조직구성원 영역, 조직구조적 영역, 조직문화적 영역의 역량간에는 다음과 같은 관계가 존재하게 된다.

71) H. Broms & H. Gahrberg, "Communication to Self in Organizations and Culture," *ASQ*, 28-3, 1983, p.482.

72) A. M. Pettigrew, "On Studying Organizational Culture," *ASQ*, 24-4, 1979, p.574.

73) 박연호·오세덕, 앞의 책, p.132.

〈그림 2-3〉 역량간 영향관계



제2절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 II : 2차(세부)영역

1. 내부조직역량 2차영역 유형화 기준

앞서 제1장에서는 내부조직역량의 1차 구성영역을 조직구성원 역량, 구조 기반적 역량, 조직문화적 역량의 세가지 측면으로 분류하였는 바, 제2장에서는 이러한 개별 역량영역을 한단계 더 유형화하여 평가지표 개발을 위한 세

부영역을 설정하는데 그 목적이 있다.

우선, 내부조직역량의 개념을 “정책이나 프로그램을 수행하기 위한 조직이 가용할 수 있는 능력과 의지(노력)”로 규정한 바, 역량이 능력과 의지(노력)라고 하는 두 부분으로 나뉘어 구성되어 있음을 알 수 있다. 이는 개별 역량의 영역을 세분화할 수 있는 하나의 기준을 제시하여 준다. 능력과 의지가 어우러져 하나의 역량체계를 구성함은 일찌기 심리학분야에서 중요하게 논의된 바 있으며, 최근 조직론자들 사이에서도 그러한 입장을 주장하는 경우가 늘어나고 있다.

먼저 심리학적 논의결과를 살펴보면, 노력의 유지와 능력에 대한 선행적 연구결과들은 양자가 정의 상관관계를 가짐을 보여주고 있다. 일례로 스스로의 능력이 낮다고 여기는 경우 내재적 동기를 훼손하거나 우울증과 무력감을 유발하게 된다는 연구결과, 그리고 한 과제를 수행하는 동안 스스로가 지각한 능력은 노력의 양과 지속정도에 영향을 준다⁷⁴⁾는 연구결과는 일의 추진에 있어 ‘능력’과 ‘노력’이 불가분의 관계에 있음을 보여준다. 한편 조직론분야에 있어서도 Peter Senge 등이 조직의 미래 역량을 나타내기 위해 조직은 몰입과 노력의 정도를 함께 고려해야 한다고 지적하고 있다.⁷⁵⁾ 이에 따라 본 연구에서도 각 영역별로 능력(기반)과 노력(의지)을 2차(세부)영역구분

74) E. L. Deci, "Intrinsic motivation and personality," in E. Staub (ed.), *Personality: Basic aspects and current research*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980; W. U. Meyer, "지각된 능력과 성취행동," 김언주·이재승 편역, *동기이론: 새로운 시좌*, 서울: 양서원, 1990, pp.83-85.

75) Senge는 「제5의 원칙(The Fifth discipline)」에서 "미래에 탁월성을 보여줄 조직은 조직내 모든 단계에서 조직원의 몰입과 능력을 조정하는 방법을 아는 그러한 조직이 될 것이다"라는 점을 강조하고 있다. Oscar G. Mink, Babara P. Mink, Keith Q. Owen & Elizabeth A. Downes, *Open Organization*, Jossey-Bass Inc., 1994; 유명만 역, *열린조직 열린경영*, 서울: 한국언론자료간행회, 1997, p.44.

의 기준으로 한다. 따라서 역량을 평가함에 있어서도 기존의 역량(자원, 능력 내지 기반)뿐만 아니라 역량을 제고하기 위한 노력(또는 행동측면)도 평가의 대상이 되어야 한다.

2. 내부조직역량 2차평가영역의 설정

가. 조직구성원(직무능력-직무노력) 영역

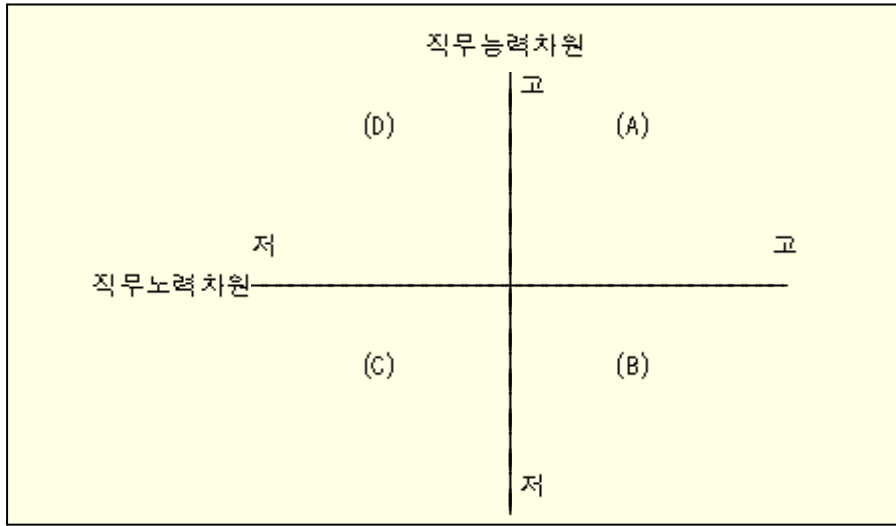
우선 조직구성원 영역의 경우 직무의 수행이 주를 이루는 만큼, 직무를 기준으로 능력과 노력의 측면을 분류하면 '직무능력'과 '직무노력'의 측면으로 나눌 수 있을 것이다. 여기서 직무능력이란 직무의 수행에 있어 요구되는 내적 전문능력을 포함하여 외부환경변화에 대응하기 위한 환경대응능력 등을 의미하게 된다. 한편, 직무노력은 직무를 받아들여 수행하여 나가는 정도를 의미하는 것으로 직무에 대하여 어느정도 만족하며 몰입하는 가가 주요한 구성요소가 된다.

조직구성원의 영역을 구성하는 두 축은 다음 그림에서 보는 바와 같이 4가지 분면을 만들어낸다(<그림 2-4> 참조).⁷⁶⁾ 이러한 2가지 기준에 의한 사분면의 도출은 각 세부영역이 갖는 의미를 명확히 하는 동시에 향후 강·약

76) 이와 같은 매트릭스(matrix)기법은 다차원의 세계에서 나타나는 복잡한 현상을 행과 열을 구비한 매트릭스로 정리하여 이를 바탕으로 여러 요인들간의 상호관계를 파악하여 문제를 해결하는 방식이다. 매트릭스기법의 진행절차는 ① 주제의 명확화, ② 변수의 규명, ③ 두가지 변수를 선택하여 매트릭스의 양축을 구성, ④ 각 변수의 요인 추출, ⑤ 변수별 추출 요인을 중심으로 매트릭스 작성, ⑥ 각 셀(cell)별 관련 데이터 기입하는 것이다. 조민호·설중용, 컨설팅프로세스, 서울 : 새로운 제언, 1999, pp.99-100

점 분석을 위한 기본틀의 역할을 하게 된다.

〈그림 2-4〉 조직구성원 역량의 유형화



그림에서 보는 바와 같이 직무능력차원과 직무노력차원의 교차를 통하여 조직이 보유하고 있는 구성원의 종합적 역량이 4가지로 유형화된다. 첫째, 직무능력이 높으면서 직무노력 또한 높게 나타나는 유형으로 이러한 유형은 고효율적 인적구성유형이라고 명명할 수 있을 것이다. 둘째, 직무능력은 높으나 직무노력정도가 낮게 나타나는 유형으로 조직내 동기부여나 사기 등에 문제가 제기되는 저효율적인 인적구성유형이다. 셋째, 직무노력은 높지만 직무능력이 낮은 구성원을 가진 조직은 전문인력의 충원 내지 교육이 요구되는 역시 저효율적인 인적구성유형에 속한다. 마지막으로 직무능력과 직무노력 모두가 낮은 유형은 조직구성의 존재를 다시 검토해보아야 하는 비생산적 인적구성유형이다(<표 2-4> 참조).

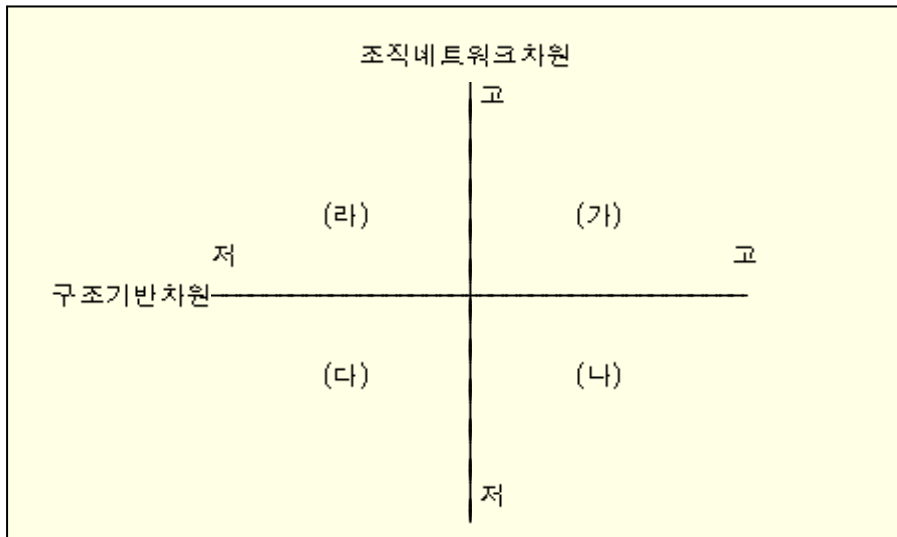
〈표 2-4〉 조직구성원 역량의 표출형태

구분		직무능력	
		고	저
직무노력	고	A (고효율적 인적구성)	B (저효율적 인적구성2)
	저	D (저효율적 인적구성1)	C (비효율적 인적구성)

나. 조직구조적(구조기반-조직네트워크) 영역

조직구조적 영역의 경우 능력으로서의 기반요소와 노력측면으로서 그러한 기반을 보다 효율적으로 운영하기 위한 조직네트워크의 활성화를 분석대상으로 한다. 즉, 구조기반적 측면과 조직네트워크적 측면의 2가지 기준에 의하여 조직구조적 영역을 유형화한다. 여기서 구조기반이란 조직이 수요에 대응해 나가기 위하여 기본적으로 요구되는 제도적·물리적 토대를 포함하여 외부환경변화에 대응하기 위한 조직의 환경대응능력 등을 의미하게 된다. 한편, 조직네트워크는 앞서 조직의 제반 기반요소, 즉 제도적·물리적 토대를 효율적으로 활용하기 위한 조직관리의 방식으로서 권한의 위임, 조직내 의사소통 등의 정도가 주요한 구성요소가 된다. 조직구조적 영역을 구성하는 두 축은 다음 그림에서 보는 바와 같이 4가지 분면을 만들어낸다(〈그림 2-5〉 참조).

〈그림 2-5〉 조직구조적 영역의 유형화



그림에서 보는 바와 같이 구조기반차원과 조직네트워크차원의 교차를 통하여 조직구조가 보유하고 있는 종합적 역량을 4가지로 유형화하였다. 첫째, 구조기반의 수준이 높으면서 조직네트워크 수준 또한 높게 나타나는 유형으로 이러한 유형은 대응적 응집구조라고 할 수 있을 것이다. 둘째, 구조기반의 수준은 높으나 조직네트워크 수준이 낮게 나타나는 유형으로 제도적 장치에 물리적 기반까지 갖추고 있음에도 의사소통이나 권한의 위임 등이 잘 이루어지지 않는 대응적 분절구조의 유형이다. 셋째, 구조기반의 수준은 낮지만 조직네트워크 수준이 높은 경우 제도적 기반의 조성과 각종 물리적 토대의 구축이 요구되는 비대응적 응집구조의 유형에 속한다. 마지막으로 구조기반의 수준과 조직네트워크 수준이 모두 낮은 유형은 전면적인 개혁이 요구되는 비대응적 분절구조라고 할 수 있다(<표 2-5> 참조).

〈표 2-5〉 조직구조적 역량의 표출형태

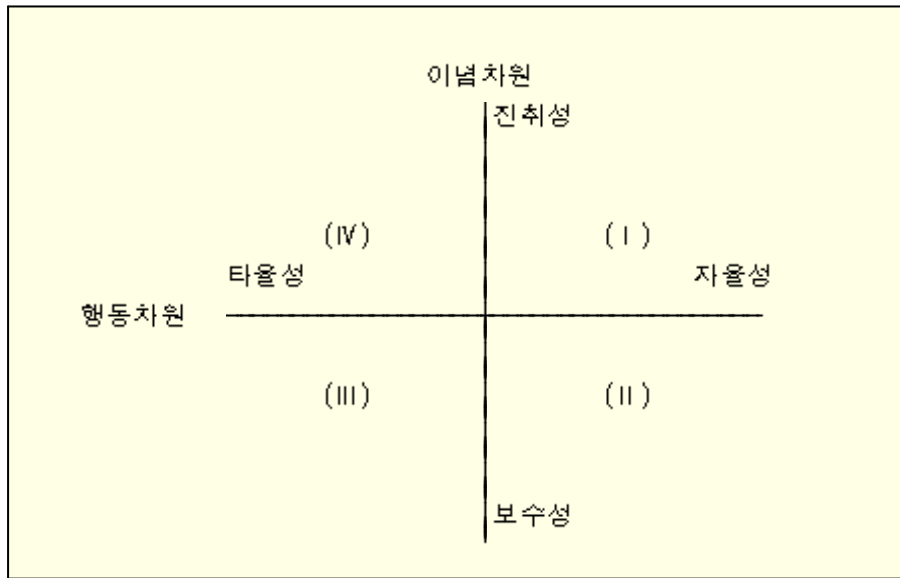
구분		구조기반	
		고	저
조직 네트워크	고	가 (대응적 응집구조)	나 (비대응적 응집구조)
	저	라 (대응적 분절구조)	다 (비대응적 분절구조)

다. 조직문화적(이념-행동) 영역

마지막으로 조직문화적 영역의 경우 능력(기반)과 노력의 기준에 의한 2분화는 조직문화적 요소가 이념적 기반으로서 내재화 되어있는가 아니면 표출되어 행동화되는가의 문제이다.⁷⁷⁾ 일반적으로 조직문화는 구성원들의 내적 이념체계와 이의 외적 표출체계로 구성되기 때문이다. 여기서 이념기반이란 행정을 수행해 나가는데 있어 조직의 미션설정 및 구성원의 직무행태를 지속시키는데 영향을 미치는 것으로서, 조직구성원의 내면에 존재하는 가치체계의 영역이다. 한편, 행동표출이란 내적 이념체계가 업무수행과정에서 실제로 나타나는 구성원들의 행동양식이며, 이는 적극화의 정도를 통하여 이념의 실현을 도모하는 수단(내지 노력)체계로서 기능하게 된다. 조직문화적 영역을 구성하는 두 축은 다음 그림에서 보는 바와 같이 4가지 특징적 유형을 만들어낸 다(<그림 2-6> 참조).

77) 조직문화를 이념차원과 행동차원으로 이원화하여 평가영역을 설정하게 된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 조직문화의 특성에 대한 연구는 70년대의 경우 주로 이념적 차원의 기준에 의하여 유형화되었으나(Harrison, 1972; Handy, 1978), 최근에 와서 행동차원에 대한 기준이 조직문화의 특성을 가늠하는 기준으로 부가되는 예가 증가하고 있다(이종두, 1996; Cameron & Quim, 1998).

〈그림 2-6〉 조직문화적 영역의 유형화



위 그림에서 보는 바와 같이 이념차원과 행동차원의 교차를 통하여 조직문화적 영역이 보유하고 있는 종합적 역량을 4가지로 유형화할 수 있다. 다만 조직문화적 영역의 경우 앞서 두가지 영역에서와 같이 높고(고) 낮음(저)을 세분화의 기준으로 사용하지 않고 이념차원의 경우 진취성과 보수성을, 그리고 행동차원의 경우 자율성과 타율성을 교차분면화를 위한 기준으로 사용하였다. 이는 문화의 영역이 높고 낮음의 차원이 아니라 가치판단의 영역에 속하는 것이기 때문이다. 따라서 앞의 두가지 영역과 차원을 달리한다는 문제가 제기될 수도 있겠지만 이념기반의 경우 진취성의 정도가 높으나 낮으나, 행동표출의 경우 자율성의 정도가 높으나 낮으나하는 점으로 볼 경우 그러한 문제는 해소될 수 있을 것이다.

유형화의 각 내용을 보면 첫째, 이념적으로 진취성을 가지면서 행동표출에 있어서 자율성이 높은 유형으로 이러한 유형은 적극적 조직문화유형이라고 할 수 있을 것이다. 둘째, 이념기반은 보수성을 가지나 행동표출은 자율적으로 나타나는 저항적 조직문화유형을 들 수 있다. 셋째, 이념차원이 보수적이면서 행동차원이 타율적인 경우 소극적 조직문화를 구성하게 되며, 마지막으로 이념차원은 진취성을 가지면서 행동차원이 타율적인 유형은 동원적 조직문화라고 할 수 있을 것이다(<표 2-6> 참조).

〈표 2-6〉 조직문화적 역량의 표출형태

구분		이념기반	
		진취성	보수성
행동표출	자율성	I (적극적 조직문화)	II (저항적 조직문화)
	타율성	IV (동원적 조직문화)	III (소극적 조직문화)

제3절 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 설정 III : 평가지표

1. 평가지표 선정의 기본방향

내부조직역량의 평가체계에서 1차영역과 2차영역에 대한 구성이 완료되면, 2차영역을 가름할 지표의 선정이 필요하다. 앞서 구성된 영역을 토대로 지표를 선정하는데는 여러 가지 방법이 사용될 수 있을 것이다. 그러나 지표

를 도출해 내는데 일반적으로 사용되는 방법은 크게 이론적 근거와 선행연구를 토대로 지표를 도출해 확정하는 방법과 관련성을 갖는 지표군을 선택적 연구를 토대로 또는 직관적으로 선정한 뒤 통계적 방법을 사용하여 확정해 내는 방법이 있다.

위에서 제시된 두가지 방법은 각자 나름의 특성을 가지고 있는데, 우선 전자의 경우 명확한 이론체계를 구성할 수 있다는 장점이 있는 반면 선정과정이 주관적이라는 비판을 면키 어렵다. 한편 지표군을 선정한 뒤 통계적 방법을 사용하여 지표를 구성해 내는 방법의 경우 지표선정과정의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있다는 장점을 가지는 것으로 주장되지만 그 타당성에 대해서는 의문이 제기되고 있는 실정이다.⁷⁸⁾

이상과 같은 두 가지 방법중에서 본 연구는 기본적으로 이론적 근거와 선행연구를 토대로 지표를 도출해 내는 전자의 방법을 사용하고자 한다. 이것은 무엇보다 지표구성체계의 논리적 연관관계를 분명히 할 수 있다는 점에서 이다. 아울러 이론적 근거를 통한 논리적 연관성의 부여는 통계적 방법으로 임의적으로 묶여지는데 따른 타당성의 결여를 방지할 수 있으며, 그 자체 객관성을 어느정도나마 담보해 줄 수 있을 것이기 때문이다.

한편 평가지표를 추출해내는 기준과 관련하여 ‘능력’의 경우 다양한 분류기준에 의하여 구분이 가능할 것이다. 그러나 여기서는 심리·교육적 측면에서 ‘일반인’으로서의 개인에 한정된 능력이론에서 벗어나,⁷⁹⁾ ‘조직인’으로

78) 지표개발의 체계 및 단계별 개발방법에 대해서는 한만중, 전략적 성과측정 시스템연구, 한국생산성본부, 1995, pp.28-31의 내용을 참조.

79) 심리학과 교육학 분야에서는 일찍부터 개인능력의 다양한 측면을 분석하여 왔는데, 정신적 능력과 육체적 능력의 구분이라는 가장 단순한 분류방식에서부터 Howard Gardner가 분류하는 논리능력(logic smart), 언어능력(word smart), 공간능력(picture smart), 음악능력(music smart), 운동능력(body smart), 관계형성능력(people smart), 자기성찰능력(self smart) 등 복잡하게 유형화하는 것까지 다양하다. 대림정보통신 지식경

서의 구성원과 조직 그 자체가 조직활동의 수행을 위하여 가져야하는 능력에 초점을 맞추며, 이에 따라 각 영역의 내적 수행기반(능력)과 외적 대응기반(능력)을 '능력'부분의 평가지표 선별 기준으로 하였다. 다음 '노력'부분의 경우 노력의 동기형성에 기준을 두고 평가지표를 선정하였다. 다시 말해 노력의 동기가 외부의 자극에 의한 것인가, 아니면 스스로에 의하여 유발된 것인가를 기준으로 하여 평가지표를 선정하였다. '능력'과 '노력'의 부분에 이와 같은 기준의 선정은 조직·인력관리에 있어 평가결과를 활용하여 대안을 모색하는 것을 염두에 둔 것이기도 하다.

2. 평가지표의 선정

가. 조직구성원 영역의 평가지표

조직구성원의 역량이란 상당히 다의적인 개념이어서 하나로 개념규정하기 쉽지 않다. Spencer 등은 조직구성원의 역량구조를冰山모델에 의하여 설명하고 있는데, 이에 따르면 조직구성원의 역량은 드러난 부분으로서의 지식, 기술과 감춰진 부분으로서의 자기개념, 특질, 동기 등을 내포하고 있다고 한다.⁸⁰⁾ 그럼에도 불구하고 조직구성원 역량에 대한 이러한 분류방식은 본 연구에서 앞서 세분한 직무능력과 직무노력의 유형화와 상당부분 맥락을 같이하고 있다.

조직구성원 영역에서 우선, 직무능력을 내적수행기반과 외적대응기반으

영위원회, 이것이 지식경영의 핵심이다, 서울: 창해, 1998, pp.164-165.

80) Spencer, Lyle M. & Sign M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior performance*, John Wiley & Sons, 1993/ 민병모·박동건·박종구·정재창 공역, 핵심역량모델의 개발과 활용, PSI컨설팅, 1998, pp.19-22.

로 다시 세분하여 평가지표를 확정지을 경우, 내적수행기반으로는 직무의 수행에 있어 요구되는 내적 전문능력(직무수행능력)을, 그리고 외적대응기반으로는 실제 환경변화에 대응하기 위한 직무대응능력을 추출해 낼 수 있다. 한편, 직무노력은 직무를 받아들여 수행하여 나가는 정도를 의미하는 것으로 이에 대하여 동기(자극)의 내외부성을 기준으로 세분화하여 평가지표를 도출하는 경우 직무에 대하여 어느정도 만족하며 몰입하는가가 주요한 구성요소가 된다.

〈표 2-7〉 직무능력-직무노력영역의 평가지표선정

구분	직무능력		직무노력	
	내적수행기반(능력)	외적대응기반(능력)	외적자극노력	자발수행노력
평가지표	직무수행능력	직무대응능력	직무만족정도	직무몰입정도

직무능력-직무노력의 영역에서 도출된 각 평가지표에 대하여 보다 구체적으로 설명하면, 우선 ‘직무수행능력’은 직무수행에 요구되는 개인적 차원의 기술, 정보 동원능력 정도를 의미하며, 직무대응능력은 직무수행시 야기되는 내외적 수요에 대처하는 능력 정도를 말한다.⁸¹⁾ 다음 직무노력을 구성하는 두 평가지표중 직무몰입정도는 자신의 직무와 심리적으로 동일시되어 자신에게 일이 중요하다고 인식하는 정도이며, 직무만족정도는 직무수행시 느끼는 직무자체 및 직무환경에 대한 만족/불만족 정도로서 직무노력에 있어 중요한 영향요인으로서의 역할을 해 온 것은 주지의 사실이다.

81) 그러나 이와 같은 직무수행능력이 적재적소에서 발휘되지 않으면 역량으로서의 의미를 잃게 된다. 마나스코(Britton Manasco)가 말한 것 처럼 지식과 기술은 ‘필요한 지점과 순간’에서 이용가능해야 한다. Britton Manasco, "Corporate knowledge nets and the learning imperative," <http://webcom.com/quanter/empire3.html>

나. 조직구조적 영역의 평가지표

조직구조적 영역에서 구조기반을 내적수행기반과 외적수행기반으로 세분할 경우 먼저 내적수행기반의 측면에서는 조직이 수요에 대응해 나가기 위하여 기본적으로 요구되는 제도적·물리적 토대(물적기반정도)를, 그리고 외적수행기반 측면에서는 외부환경변화에 대응하기 위한 조직의 환경대응능력을 추출할 수 있다. 한편, 조직네트워크의 영역에 대해서 동기의 내외부성을 기준으로 평가지표를 세분화하여 도출하는 경우 앞서 조직의 제반 기반요소, 즉 제도적·물리적 토대를 효율적으로 활용하기 위한 조직관리의 방식으로서 동기(자극)의 내외부성을 기준으로 볼 때, 권한의 위임, 조직 내 의사소통 등의 정도가 주요한 구성요소가 된다.

〈표 2-8〉 구조기반-조직네트워크영역의 평가지표선정

구분	구조기반		조직네트워크	
	내적수행기반(능력)	외적대응기반(능력)	외적자극노력	자발수행노력
평가지표	물적기반정도	환경대응능력	권한위임정도	의사소통정도

구조기반-조직네트워크 영역에서 도출된 각 평가지표에 대해서 보다 구체적으로 설명하면 먼저 구조기반영역에서 환경대응능력은 조직단위에서 외부 환경수요에 대처하는 능력 정도를 말하며, 물적기반정도는 조직운영에 요구되는 제도적·물리적 기반의 구비 정도를 의미한다. 다음, 조직네트워크 영역에서 의사소통정도는 조직구성원간, 부서간 의견 및 정보 등의 공유 정도를, 그리고 권한위임정도는 의사결정권한의 분권화 정도를 나타내는 것으로 규정한다.

다. 조직문화적 영역의 평가지표

조직문화적 영역에서 2차적으로 도출된 두가지 세부영역중 우선 이념기반이란 행정을 수행해 나가는데 있어 조직의 미션설정 및 구성원의 직무행태를 지속시키는데 영향을 미치는 것으로서, 조직구성원의 내면에 존재하는 가치체계의 영역을 의미함. 여기서는 T. J. Peters가 혁신적 조직의 가치기반으로 제시한 바 있는 고객지향성과 혁신지향성을 중심으로 논의를 전개한다.⁸²⁾ 한편, 행동표출이란 내적 이념체계가 업무수행과정에서 실제로 나타

82) 고객이라는 용어의 개념규정과 관련하여, 광의의 고객이란 본인을 제외한 모든 사람과 모든 조직을 포함하지만, 몇가지 기준에 따라 이를 세분해 볼 수 있다. 조직내외를 기준으로 하면 조직내의 내부고객과 외부고객으로 구분해 볼 수 있다. 내부고객은 횡적으로 부서와 부서간, 그리고 종적으로 상사-동료-부하간을 의미한다. 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객(일반적으로 상용하는 협의의 고객개념)을 의미한다. 고객의 영어표현은 'customer'이지만 이 구체적 의미는 'end-user'를 나타낸다. 여기서 end-user란 분명한 목적(end)을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 사람(user)을 말한다. 따라서 행정서비스에서 end-user란 어떤 특정의 행정서비스에 대한 사전기대를 가지고 그 행정서비스를 받은 사람을 뜻한다. 즉 고객을 end-user의 개념으로 볼때 고객의 개념이 전 시민모두를 지칭한다고 볼 수는 없다. 실제 제공되는 서비스를 받거나 경험한 시민 또는 그 대상자이다. 다시 말하면 제공되는 서비스를 이미 받았거나 지금 제공받고 있는 시민의 일부가 end-user인 것이다. 박중훈·김관석, 행정서비스 종합대책의 구상(I), 서울: 한국행정연구원, 1996, p.26. 물론 여기에 대해서는 비판이 없지 않다. 특히, 고객으로서의 시민과 관련하여 논란이 많은데, 시민은 정부의 고객이 아니라 소유자(owners)라는 점을 강조하면서, 보다 민주화된 현재에 와서 시민의 지위가 '주인에서 고객'으로 전락했다고 비판하면서 시민을 고객의 지위에서 분리할 필요가 있다. H. George Fredrickson, "Total Quality Politics: TQP," Jonathan P. West(ed), *Quality Management Today: What Local Government Need To Know*, Washington D.C.: ICMA, 1995, p.173 및 권해수, "한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰," 한국사회와 행정연구, 제8권 제1호, 관악행정학회, 1997, p.40. 그러나 여기서 고객이란 용어를 가지고 시민의 개념을 대체하자는 것은 아니다. 다만 서비스의 수요-공급관계를 명확

나는 구성원들의 행동양식으로 자율성·타율성의 개념을 통하여 적극성과 책임성의 정도를 분석한다.

〈표 2-9〉 직무능력-직무노력영역의 평가지표선정

구분	이념기반		행동표출	
	내적수행기반(능력)	외적대응기반(능력)	외적자극노력	자발수행노력
평가지표	혁신지향정도	고객지향정도	책임성정도	적극성정도

보다 구체적으로 이념기반 측면에 있어 내적수행기반이 되는 능력으로 고객지향정도를 제시하고 있는 바, 이는 자신의 고객이 누구인지를 인지하고 고객의 요구를 파악하여 업무에 반영하는 정도를 의미한다. 다음, 이념기반측면의 외적대응기반이 되는 능력으로서 혁신지향정도는 창의적 행태와 모험주의적 성향을 가지고 조직의 혁신을 계속적으로 수행해 나가는 정도를 말한다. 한편, 행동표출측면에 있어 외부적 자극에 영향을 받는 것으로서 책임성정도를 들고 있는 바, 이는 직무수행에 있어 책임소재에 대하여 느끼는 정도를 나타내고, 내부적 자극에 의하여 영향받는 적극성정도는 직무수행에 있어 자발성의 정도를 나타내는 것으로 본다.

이상의 논의를 토대로 내부조직역량의 전체 평가체계를 제시하면 다음과 같다. 즉, 내부조직역량분석을 위한 평가체계의 경우 조직구성원, 조직구조, 조직문화 각각의 영역에 대하여 능력(기반)과 노력의 두 가지 측면에서 영역을 2분화하였다. 그리고 이를 다시 ‘능력’부문의 경우 내적 수행기반(능력)과 외적 대응기반(능력)을 기준으로, 그리고 ‘노력’부문의 경우 노력의 동기형성이 외적이냐 내부적이냐를 기준으로 평가지표를 도출하여 제시하고 있다

히 함으로서 그 개념이 가진 현실적인 의미로 보완하자는 것이다.

(<표 2-10> 참조).

〈표 2-10〉 조직내부역량 평가체계

평가영역	세부영역	평가지표
조직구성원	직무능력	직무수행능력
		직무대응능력
	직무노력	직무몰입정도
		직무만족정도
조직구조	구조기반	환경대응능력
		물적기반정도
	조직 네트워크	의사소통정도
		권한위임정도
조직문화	이념기반	고객지향정도
		혁신지향정도
	행동표출	책임성정도
		적극성정도

이상에서 제시된 내부조직역량의 평가지표체계는 기본적으로 두 가지 측면의 전제를 내포하고 있다. 첫째, 위에서 제시된 평가지표체계는 내부조직역량을 구성하는 보편적 지표의 집합체라는 점이다. 즉, 조직별 특성이나 외부수요관계에 따른 차별성을 반영하지 않고, 내부조직역량의 공통적인 특성만을 반영하고 있다. 이 문제는 평가지표체계의 문제라기 보다는 분석에 있어 범위의 문제이다. 어떠한 조직도 현재 처하고 있는 상황과 주어진 여건이 상이하기 때문에 모든 조직에 적용가능한 평가지표체계를 만든다는 것은 불가능한 것이다. 다만, 조직의 공통적 특성을 통하여 일반적으로 적용가능한 지표체계를 구성하고, 구체적 적용시에는 개별 조직의 특성이나 수요여건을 반영하여 차별적인 지표를 추가적으로 추출하고 분석할 수밖에 없게 된다.

둘째, 조직구성원 개개인에 대한 역량분석이 아니라 조직(또는 집단)수준의 역량을 분석한다는 점이다. 물론 개개인에 대한 역량조사를 통하여 전체 조직(집단)을 보는 만큼, 개별 조직구성원의 역량총합이 조직의 역량을 나타낼 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 많은 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 조직구성원 영역에서의 구체적인 질문체계를 구성함에 있어 조직구성원 개인의 소여기반(학력, 전공, 재직연수 등)에 대한 분석보다는, 조직목표 내지 활동과 관련하여 조직구성원 개인이 느끼는 행태의 정도를 질문함으로써 그러한 점을 최대한 줄이고자 하고 있다. 또한 평가조사방법의 다원화를 통해서도(예컨대 설문조사방법과 면접조사방법의 병행 실시) 그러한 차이를 줄여나가는 방안을 모색한다.

제3장 내부조직역량 평가체계의 적용

제1절 내부조직역량 평가체계의 적용과정

일반적으로 조직운영과 관련된 평가체계를 구성하고 적용해 나가는 과정은 크게 평가계획수립단계, 평가체계적용단계, 평가결과활용단계의 세가지 단계를 취한다. 첫 번째 단계로서 평가계획의 수립단계는 기본적으로 프로그램의 설정과 적용할 지표체계의 구성이 주가 된다. 프로그램의 설정에서는 왜 평가를 실시하고 어떻게 활용할 것인가를 구상한 뒤, 누가 평가를 실시하고 무엇을 대상으로 할 것인가를 결정하게 된다. 이와 함께 지표체계의 구성에서는 평가지표를 추출해 내고 구체적 적용을 위한 메뉴얼을 작성하는 것이다. 이와 같이 지방자치단체에서 평가계획을 수립하는데는 관련 내용과 함께 단체장의 관심과 강력한 의지가 중요한 영향요인이 된다. 여타의 평가와 마찬가지로 단체장의 의지가 없이는 의도했던 성과를 기대할 수 없기 때문이다. 이와 함께 공무원들의 이해와 참여 또한 역량을 정확히 평가해 내는데 있어 핵심요소가 됨은 재론의 여지가 없다.

두 번째 단계로서 평가체계의 적용단계에서는 지표의 모니터링과 지표분석이 주가 된다. 우선, 지표모니터링은 관련 지표의 자료를 조사·수집하는 과정으로 공무원과 평가전문가의 협력이 중요하며, 지표분석에서는 전문가에 의한 수집자료의 분석단계이다.

마지막 단계는 평가결과의 활용단계로서 평가전문가의 조언을 통하여 단체장(또는 부서장)이 평가결과를 조직관리 등에 활용하는 단계이다. 이상의 내용을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 3-1〉 내부조직역량 평가체계 적용과정

단계구분		주요내용	비고
평가계획 수립단계	프로그램설정	- 평가목적 - 평가주체 - 평가대상 - 활용방안	- 단체장의 의지 중요 - 공무원들의 자발적 참여 중요
	지표구성	- 평가지표 추출 - 지표적용메뉴얼 작성	- 행정관료+전문가
↓			
평가체계 적용단계	지표모니터링	- 지표 자료수집	- 행정관료+전문가
	지표분석	- 수집자료 분석	- 전문가
↓			
평가결과 활용단계	경영판단/피드백	- 평가결과 경영판단	- 전문가+단체장

제2절 내부조직역량 평가의 주체 및 대상

1. 평가주체

지방자치단체의 내부조직역량을 평가함에 있어 주체의 선정은 평가의 객관성 및 신뢰성 확보를 통하여 정확하고 공정한 결과를 얻어내기 위한 첫걸음이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

내부조직역량에서의 평가주체 선정 역시 여타의 일반적인 평가체계에서의 주체선정과 다르지 않다. 평가주체의 선정은 다양하게 분류할 수 있으나 일반적으로 자체 평가와 외부평가, 그리고 혼합형태의 평가로 구분할 수 있다. 여기서 자체평가는 외부의 도움없이 전적으로 해당 지방자치단체내 공무원으로 구성되는 평가팀에 의하여 평가하는 방법을 의미한다. 다음, 외부평가는 상급기관과 같은 관계자 외부평가와 외부연구기관(컨설팅기관 포함) 등과 같은 제3자에 의하여 수행되는 평가를 말한다. 마지막으로 혼합형태의 평가방식은 해당 자치단체내 내부공무원과 외부전문가가 평가팀을 이룬 혼합한 형태의 평가수행방식을 의미한다.

각 평가주체별 특징을 살펴보면, 첫째 자체평가의 경우 외부전문가의 도움없이 자체적으로 진행되는 것으로서, 이를 위해서는 최소한 조직자체가 조직구성원들에 의한 평가결과 및 그에 따른 비판을 수용할 수 있도록 개방되어야 하며, 내부공무원으로 구성되는 평가팀은 내부조직역량평가 전반에 대한 자료수집 및 분석능력, 평가업무수행에 대한 책임감을 가지고 있어야 한다.⁸³⁾ 그러나, 내부공무원에 의한 자체평가방식은 지방자치단체의 현재 능력을 고려할 때 평가에 대한 전문적인 능력의 한계를 나타내는 한편, 평가

83) Michael I. Harrison, *op. cit.*, pp9-10.

결과와 독립성 확보라는 측면에서 볼 때 한계를 가진다.

둘째, 관계자 외부평가는 평가대상기관과 밀접한 관련을 맺고 있는 자가 평가를 담당하는 것으로서, 기초자치단체의 경우 광역과 중앙정부, 광역의 경우 중앙정부가 해당될 것이다. 이러한 방식은 평가자가 대상조직에 대하여 어느정도 정보를 사전에 수집·과약할 수 있으며 또한 심층적 정보에 대한 접근이 용이하다는 장점을 가지고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 평가자와 평가대상기관의 이해관계에 따라 평가의 독립성이 보장되기 어렵다는 단점을 아울러 가지고 있다.

셋째, 제3자에 의한 외부평가는 주로 평가대상기관과 관련이 없는 외부전문가에 의한 평가로 외부전문가는 평가전반에 대한 책임을 질 뿐만 아니라 평가결과와 활용측면에 있어서도 단체장(또는 부서장)이 의사결정을 하는데 있어 대안의 제시 등을 통하여 관여하게 된다. 이 방식은 소요비용의 과다 및 평가대상기관과 관련이 없는 외부전문가에 의한 평가로 평가대상기관의 비밀보호 곤란 등의 문제가 지적되는 것은 사실이나 효율적 평가 및 독립성 확보가 용이하다는 점에서 조직평가지 가장 일반적으로 이용되고 있다.

마지막으로 혼합형태의 평가는 자체평가와 외부평가가 가진 단점을 보완하기 위하여 평가단을 구성하여 운용하는 방식으로 최근 그 이용이 늘어나고 있는 실정이다.

이와 같이 다양한 평가주체 유형이 존재하지만 어떤 평가주체에 의하는 경우라도 평가결과와 신뢰성 및 타당성확보는 평가대상기관의 적극적인 협조와 함께 평가주체를 선정하는 방법에 크게 영향을 받게 된다. 따라서 평가자를 선정하는 경우에는 내·외부평가 주체에 관계없이 어느 경우에도 해당 분야에 대한 전문지식이 있고(전문성), 특정분야에만 국한되지 않고 관련된 여러 분야를 대표할 수 있으며(대표성), 평가자선정기준이 객관적임(객관성)

과 동시에 선정절차가 공정해야(공정성) 한다는 원칙이 지켜져야 한다.

이상의 논의를 토대로 볼 때 지방자치단체에 대한 내부조직역량평가는 개별 조직의 영향요인을 찾아내 조직운영에 활용한다는 점과 이를 위해서는 평가의 객관성과 정확성이 무엇보다 중요하다는 측면에서 볼 때, 관계자의 부평가 내지 전적인 자체 평가는 어려운 점이 있다. 따라서 지방자치단체에 대한 내부조직역량의 평가에 있어 주체는 외부 제3자기관 내지 내부공무원과 외부전문가가 혼합된 형태가 바람직할 것이다.

2. 평가대상

지방자치단체 내부조직역량의 평가대상은 평가대상기관, 평가내용 등에 의하여 다양하게 분류될 수 있겠으나, 평가내용은 앞서 평가체계에서 논의되었기 때문에 여기서는 대상기관에 대한 설명을 주로 하고 평가내용에 따른 대상에 대해서는 개략적으로 제시토록 한다.

지방자치단체 내부조직역량의 평가는 기본적으로 광역자치단체와 기초자치단체의 모든 행정기구 또는 일부의 행정기구를 그 대상으로 한다⁸⁴⁾ 보다 구체적으로 지방자치단체의 모든 행정기구를 대상으로 역량을 평가할 경우 본청, 직속기관, 사업소, 출장소, 하부행정기관 등이 대상에 모두 포함되는 것을 의미하고, 일부 행정기구를 대상으로 역량을 평가할 경우 상술한 행정기구 중 하나 내지 몇 개를 선정하여 집중적으로 분석하는 것을 의미한다.

84) 본 연구에서 제시하는 평가체계는 조직의 일반적 역량을 그 내용으로 하고 있기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체의 차이로 인하여 적용상의 문제점을 갖지는 않는다. 이는 후술하겠지만 지표에 따른 설문항목이 예시적으로 제시되고 있는 바, 개별 지방자치단체의 여건에 따라 관련 내용이 가감될 수 있음을 허용하고 있기 때문이다.

이처럼 내부조직역량을 평가함에 있어서 그 대상이 되는 지방자치단체들은 모두 행정특성상 차이가 있기 때문에 앞서도 지적한 바 있듯이 평가지표의 설정은 물론 평가결과를 해석함에 있어서 개별적 접근이 요구된다는 점을 전제할 필요가 있다. 다시 말해서 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구간의 행정특성으로 인한 차이를 염두에 두고 평가결과분석이 이루어져야 한다는 것이다. 또한 등급 계층의 자치단체라 할지라도 개별자치단체별 행정서비스에 대한 수요, 행·재정적 여건 등에 차이가 있기 때문에 평가결과분석에 있어서는 개별적 특징을 중시하지 않으면 안된다.

내부조직역량의 평가적용을 위한 대상의 분석단위는 앞서 지적한 바와 같이 내용중심의 대상과 기관중심의 대상으로 이분할 수 있으며, 이중 후자의 대상기관은 다시 조직적 측면과 인적 측면의 대상으로 나눌 수 있다.

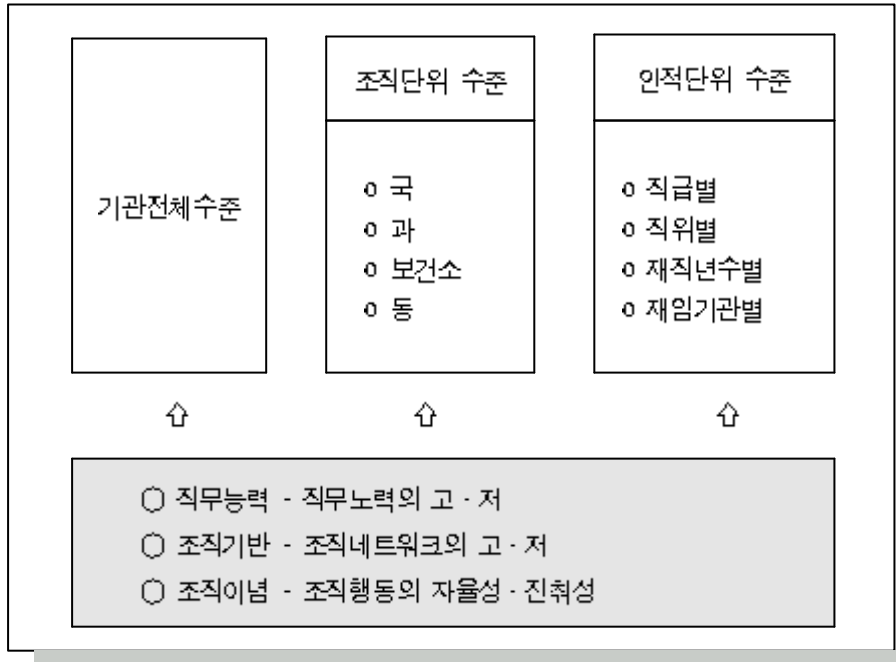
우선 내용중심 분석단위의 경우, 제2장에서 설명한 바 있는 제1차 영역(조직구성원 영역, 조직구조적 영역, 조직문화적 영역)을 기본틀로 하여 제2차 평가영역선정기준에서 설명한 바 있는 직무능력-직무노력의 고·저현황, 구조기반-조직네트워크의 고·저현황, 조직이념-조직행동의 자율성·진취성현황을 중심으로 세부적인 분석을 한다. 이러한 내용별 분석단위는 이하에서 설명하는 대상기관별 분석단위에 공통적으로 적용되는 특징을 가진다.

다음, 조직중심 분석단위의 경우, 우선적으로 지방자치단체 전반을 단위로 하고, 다음으로는 지방자치단체를 구성하는 개별 행정기구들을 분석단위로 한다. 전자의 경우는 조사대상 행정기구 모두를 총합하여 분석하고, 후자의 경우는 본청, 직속기관, 사업소 및 출장소, 하부행정기관별로 구분하여 분석을 실시한다. 더하여 본청의 경우 부서(실·국/과)단위를 기준으로, 직속기관의 경우 사업소를 기준으로, 하부행정기관은 동을 기준으로 분석한다.

한편, 인적중심 분석단위의 경우, 직급별, 직위별, 재직년수별, 현기관재임

년수별로 구분하여 분석된다. 조사대상기관의 경우도 상기와 같은 단위로 분석한다.

〈그림 3-2〉 내부조직역량평가를 위한 분석단위



제3절 내부조직역량 평가체계의 적용방법

1. 기본방향

지방자치단체 내부조직역량을 평가분석하는 과정은 크게 관련자료를 취합하는 과정과 취합된 자료를 평점화하는 것으로 대별할 수 있다. 우선, 관

련 자료를 수집하는 방법에 대해서는 지금까지 다양한 방법이 방법론의 과학화·객관화를 위하여 개발되고 이용되어져 왔다. 그러나, 여기서는 조사방법의 유형화⁸⁵⁾를 시도하기 보다는 현실적으로 지방자치단체에서 활용가능하고 실제 활용되고 있는 방법을 중심으로 내부조직역량평가에서의 적용방안을 모색한다.

일반적으로 지방자치단체를 대상으로 평가를 도모할 때 가장 많이 이용되는 자료수집방법은 설문조사와 인터뷰를 통한 자료수집방법이다⁸⁶⁾ 이외에 실험조사, 현지조사방법, 관찰조사방법 등이 조사방법론으로 제시될 수 있겠으나 지방자치단체 행정운용에 대한 실험통제의 어려움, 평가자가 지방자치단체 조직내부에서 장기간 상주하면서 공무원 내부문제를 알아낸다는 것이 현실여건상 불가능하다는 점 등에서 실효성을 갖지는 못한다. 따라서 본 연구에서는 설문조사와 인터뷰를 통한 면접조사방법에 중점을 두고 조사방법의 대안을 제시한다.

다음 평점화와 관련해서는 기존의 대다수 지방자치단체평가방식이 견지하고 있는 상대평가를 통한 비교를 지양하고, 개별 지방자치단체에 한정하는 절대평가방식을 사용함으로써 내부개발을 위한 동인이 되도록 한다.

85) 조사방법의 유형에 대해서 김해동은 ① 응용 정도에 따라 응용조사와 평가조사, ② 연구결과의 수준에 따라 기술적(descriptive) 조사와 설명적(explanatory) 조사, ③ 통제 정도에 따라 실험적 조사와 비실험적 조사 등으로 유형화를 제시하고 있으나, 하나의 조사방법이 이러한 분류에 의하여 반드시 명확하게 규정되는 것은 아니며 혼용되거나 상호보완적으로 사용되는 경우가 많음을 지적한다. 김해동, 조사방법론 : 이론과 기법, 법문사, 1988, pp.69-74.

86) 여기에 대해서는 후술할 중앙정부 및 지방자치단체에 대한 내부역량평가방식(기획예산처에 의한 경영진단)을 보면 쉽게 이해할 수 있다.

2. 분석방법의 실증적 사례검토

지방자치단체 내부조직역량평가에 대한 실증적 사례는 기획예산처가 주관한 정부조직경영진단에서의 내부역량평가가 유일한 예이다. 여기서는 지방자치단체에 대한 경영진단 사례 뿐만 아니라 일부 중앙부서에 대한 분석 방법을 아울러 살펴보기로 한다.

먼저 지방자치단체에 대한 내부역량평가로는 한국지방행정연구원·한국능률협회가 광역 및 기초지방자치단체(충남도청, 천안시청, 연기군청, 강남구청)를 대상으로 한 평가작업을 예로 들 수 있다.⁸⁷⁾ 여기서는 조직역량, 재정역량, 정보화역량, 인사·제도역량의 4개 부문에 대하여 세부 설문항목을 구성한 뒤 이를 5점적으로 평가하는 방식을 취하였다. 평점에 따른 역량수준은 별도로 정하지 않고 평가팀에서 기타 자료를 참고하여 주관적으로 판단하는 방법을 취하였으며, 평가대상에 대해서는 기관전체를 대상으로 하였다.

한편, 중앙정부에 대한 경영진단의 경우 대다수 유사한 방법을 취하고 있으나 다소의 차별성을 가지는 사례를 제시하면, 우선 세동회계법인·앤더슨컨설팅이 통계청에 대하여 실시한 내부역량평가방식을 들 수 있다.⁸⁸⁾ 여기서는 앤더슨컨설팅이 사용하는 조직진단설문(organizational diagnosis survey)을 이용하며, 설문은 5점적으로 구성되어 있다. 이에 따라 평점방식은 각 항목별로 -2에서 +2 까지의 값을 주고 각 영역의 세부항목에 대해 그 값이 0.5 이상인 경우 상대적으로 조직적 특성이 강하거나 효율적인 것으로, 0.5에서 0 사이인 경우 개선의 여지가 있는 것으로 그리고 0 이하는 취약한 것으로

87) 한국능률협회·한국지방행정연구원, 지방자치단체 경영진단보고서, 기획예산처, 1999.

88) 세동회계법인·앤더슨컨설팅, 통계청 경영진단보고서, 기획예산처, 1999, p.50.

로 분석하고 있다. 다만, 최종평점은 관찰이나 인터뷰의 부가적 방법을 통하여 평가팀이 조정할 수 있는 여지를 두고 있다. 또한 평가대상에 있어서는 조직구성원의 직급별, 근속년수별, 본청/지방사무소별로 그룹핑하는 방법을 사용하고 있다.

다음, 한국생산성본부·가림회계법인에 의한 해양수산부의 내부역량분석에서는 지표의 적용을 위하여 강약점분석을 실시하였다. 구체적 적용방식은 자료분석방법과 평가팀의 자체 workshop을 통하여 조직운영에 있어 강점과 약점을 도출해 내고 그에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 한편 평가대상에 대해서는 해양수산부의 조직을 기능별로 그룹핑하여 해양안전분야, 해운항만분야, 수산분야, 지원분야의 4개 그룹을 대상으로 하고 있다.

마지막으로 삼성경제연구소에 의한 환경부의 내부역량평가에서는 설문분석방법과 자료분석방법이 동시에 사용되고 있으나, 설문조사의 경우 인구통계학적 변수의 추출을 위하여 이용되며 주 분석은 인사관련데이터의 분석에 의하고 있다. 그리고 평가대상의 경우 조직편제상의 내부 실·국단위 조직을 그 대상으로 하고 있다⁸⁹⁾

이상에서 보는 바와 같이 평가를 위한 대상의 선정, 분석을 위한 자료의 수집 및 평점화는 제각기 다른 모습을 보여주고 있음을 알 수 있다. 평가대상의 경우 평가주체에 따라 기관전체를 그 대상으로 하기도 하고(충남도청 등에 대한 경영진단), 내부 부서별(환경부에 대한 경영진단), 또는 몇 개의 부서를 묶어 기능별(해양수산부에 대한 경영진단)로 보는가하면 조직구성원의 인적특성에 의거하여 대상이 규정(통계청에 대한 경영진단)되기도 하였다. 그리고 자료수집을 위한 조사방법에 있어서도 설문조사를 주로 하는 방법(충남도청 등, 통계청에 대한 경영진단)과 인터뷰나 자료제출요구를 통하

89) 삼성경제연구소, 환경부 경영진단보고서, 기획예산처, 1999, pp.76-80

여 취합된 데이터 분석을 주로하는 방법(해양수산부, 환경부에 대한 경용진단)으로 대별지어짐을 볼 수 있다. 한편, 평점방식에 있어서는 설문조사의 경우 일반적으로 5점척도를 사용한다는 점에서는 같지만, 동일한 설문체계를 민간부문에 적용한 데이터를 가지고 있는 앤더슨컨설팅의 경우 점수별 역량수준과 민간부문 조직과의 상대비교를 통하여 당해 조직의 역량정도를 제시하고 있다. 그러나 여타 경영진단 평가팀의 경우 비교대상없이 개별 지방자치단체(또는 내부조직)를 평가하는 주관적 절대평가방식을 취하고 있다.

3. 조사방법(안)

가. 제1안 : 면접조사방법

1) 면접조사방법의 의의

면접조사방법이란 일반적으로 평가자가 알고자하는 주제에 관해 직접 평가대상자와 대면하여 표준화되거나 비표준화된 질문을 함으로서 평가대상자의 반응을 얻어내는 자료조사방법이다. 면접질문방식에는 앞서 지적한 바와 같이 표준화된 면접과 비표준화된 면접이 있는데, 여기서 표준화된 면접이란 사전에 정해진 질문지에 정해진 내용과 순서를 지키면서 면접을 수행하는 방식을 의미하며, 비표준화된 면접이란 연구목적에 어긋나지 않는한 특정한 형식을 갖춘 설문지나 양식 및 순서에 관계없이 자유스럽게 면접을 수행하는 방식이다. 그러나 현실적으로는 표준화와 비표준화면접의 중간형태로 중요한 사항은 표준화하고 그 외의 질문은 비표준화 방식을 사용하는 준표준화 면접이 대다수이다.

지방자치단체의 내부조직역량을 평가함에 있어 이와 같은 면접조사방법

을 사용함은 다음에 제시될 제2안의 설문조사방식과 비교하여 기본적으로 다음과 같은 장점을 제공한다. 첫째, 가장 중요한 장점으로서는 자료수집에 있어서의 신속성이다. 설문조사방법이 집단 내지 조직전체 단위의 주요 역량을 평가해 내는데 유리하지만, 조직구성원의 개별 역량체계를 밝혀내는데는 한계가 있는 반면, 면접조사방법은 표준화면접에서 구성원능력에 대한 세부자료제출내역을 제출을 요구하던지 아니면, 준표준화면접에서 관련 질문을 통하여 파악해 내는 방법을 취할 수 있다는 점에서 평가항목 구성에 있어 유연성을 갖는다. 둘째, 직접적인 대면접촉이기 때문에 여타의 조사방법보다는 평가의 응답률을 보다 제고시킬 수 있다는 점, 그리고 표본의 분포상태를 고려하여 대상자 선정의 적정화를 모색하는 것이 가능하다는 점이다. 이에 대하여 면접조사방식의 단점으로는 설문조사방법에 비하여 과다한 평가비용과 시간을 요구한다는 점, 지방자치단체 전체를 대상으로 하는 경우 다수의 면접자가 요구되는 만큼 이들 다수 면접자에 대한 감독·통제가 어렵다는 점, 그리고 면접자에 따라 편견이 개입될 소지가 높다는 점 등이 지적되고 있다. 이상과 같은 문제점에도 불구하고 면접조사방법이 갖는 장점으로 인하여 보다 심층적인 자료수집의 경우 내지 설문조사방법의 보완 측면에서 여전히 평가자료수집방법으로서 높은 효용성을 가지고 있다.

한편, 실제적으로 지방자치단체의 내부조직역량을 평가에 있어서 면접조사방식을 통하여 자료를 수집하는 경우 다음 몇가지 사항에 대한 고려가 필요하다. 우선적으로 평가대상자에 대하여 조사의 필요성을 구체적으로 인지시키는 작업이 선행되어야 한다는 점이다. 일반적으로 공무원 조직의 경우 여타의 조직과 비교하여 폐쇄적이고 경직적인 조직특성을 가지며, 변화관리를 위한 평가에 상당한 저항을 보이는 만큼 역량평가 필요성을 충분히 인지시키도록 하여 저항을 최소화하여야 한다는 것이다⁹⁾ 다음 이를 위한 조치

로 평가대상자에 대한 신뢰감의 부여가 필요하다. 다시말해 평가자는 평가 대상자 및 대상기관과 평가목적의 공유를 통하여 일체감을 형성하고, 관련 자료의 제공 등을 통하여 안정감 내지 확신감을 부여하는 조치가 평가작업에 선행되어 이루어져야 한다.

2) 내부조직역량평가를 위한 면접조사구성체계

지방자치단체의 내부조직역량을 평가하기 위하여 각 평가지표별로 면접 조사시의 표준화된 질문이 필요하다. 사실 지방자치단체별, 그리고 하나의 지방자치단체라고 하더라도 부서별 내지 기능집단별로 조직의 미션 내지 서비스수요에의 대응양태에 따라 직무수행에 요구되는 능력을 포함하여 제반 역량요소가 상이한 만큼 일률적으로 적용가능한 표준화된 질문체계를 만드는 것은 쉽지 않다. 조직에서 요구되는 내부역량은 조직의 특성은 물론, 조직의 목표, 수요대응서비스에 따라 다르게 규정되어질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 제시하는 질문체계(예시)는 개별 조직의 세부 평가사항까지를 포괄하는 것이 아니라 조직의 일반적 역량을 밝혀내는데 초점을 두고 있다. 본 연구에서 제시하는 면접용 질문체계(예시)는 Coulter가 조직의 강약점분석을 위하여 사용한 질문체계⁹⁰⁾와 말콤발드리지상(Malcolm Baldrige

90) 조직변화에 대한 구성원들의 저항에 대해서는 여러 논자들에 의하여 그 원인이 규명되어 왔는데, O'Toole은 이러한 논의를 종합하여 33가지 가정을 제시하고 있다. 그중 몇가지를 제시하면 안정상태(homeostasis), 선례구속의 원리(stare decisis), 관성(inertia), 현상태에 대한 만족, 시기상조라는 생각, 두려움 등이 그것이다. James O'Toole, *Leading Change : The argument for values-based leadership*, New York : Ballantine Books, 1996, pp.161-164.

91) 쿨터의 조직강약점 평가를 위한 질문체계는 크게 3부분으로 구성되어 있는데 첫째, 기본적 활동과 활동과 관련된 사항으로 여기에는 다시 ① 내적관리시스템, ② 운영방식, ③ 외적공급시스템, ④ 마케팅, ⑤ 고객서비스에 대하여 3~5개의 질문을 제시하

national Quality Award) 선정을 위한 평가질문체계를⁹²⁾를 원용하여 지방자치단체 실정에 맞게 재구성한 것이다.

먼저, 조직구성원영역에서는 네가지 지표, 즉 직무수행능력, 직무대응능력, 직무몰입정도, 직무만족정도에 대한 질문체제로 구성된다. 첫째, 직무수행능력의 경우 조직의 목표달성을 위하여 필요한 지식과 기술을 어느정도 수준으로 보유하고 있는가 하는 점과 조직의 교육과 훈련이 조직구성원의 지식과 능력을 개발하고 성과향상에 기여하는 것과 관련된 주요 계획에 어떻게 포함되어 있는지를 물어봄으로서 직무수행능력의 현 상태를 보고자 한다. 이러한 질문과 함께 전자의 경우 조직구성원별 조직목표(또는 요구되는 서비스수요)와 관련된 지식과 기술의 보유정도(학력, 관련 자격증, 관련 교

고 있다. 둘째, 내부지원활동에 대한 평가질문으로서 ① 자원획득, ② 기술개발, ③ 인적자원관리, ④ 조직인프라에 대하여, 그리고 마지막 세번째로는 내부감사관련 질문으로서 ① 산출, ② R&D, ③ 재정/회계, ④ 관리, ⑤ 정보시스템/정보기술에 대하여 3~18개의 질문항을 제시하고 있다. Mary K. Coulter, *Strategic Management in Action*, Prentice-Hall, 1998, pp.129-136.

92) 말콤발드리지상(malcolm Baldrige national Quality Award)은 1987년 레이건대통령에 의하여 제정되었는데, 당시 상무장관이었던 발드리지(Malcolm Baldrige)의 이름을 딴 것으로 기업환경과 경영활동을 정부수준에서 평가하여 미국의 기업경쟁력을 제고시킨다는 목적에서 출발하였다. 이는 비록 민간부문에 대한 조직평가모형으로 제시되었지만 연방정부(Federal Quality Institute에서 제정한 The President's Quality Awards의 Quality Improvement Prototype Award는 앞서 말콤발드리지모형을 기준으로 거의 유사한 평가체제로 만들어졌다)나 지방정부에서도 동일하게 또는 일부 수정되어 광범위하게 활용되고 있다. 말콤발드리지의 평가방법은 면접질문이라기 보다는 자료요구방식이나 질문체계를 구성하는데 상당부분 원용가능한 요소를 담고 있다. 말콤발드리지의 평가체제는 기본적으로 7개 분야(리더십, 전략계획, 고객 및 시장, 정보와 분석, 인적자원, 프로세스관리, 사업성과)로 구성되며, 이는 다시 각 분야별로 2~5개의 세부영역으로 재구성되며 이러한 세부영역에 대하여 각각 2개 내외의 질문(자료요구)사항이 주어진다. 서울Q&I포럼, 경영품질의 세계기준 말콤발드리지, 한국언론자료간행회, 1999.

육이수정도 등), 개별 구성원의 지식활용제고를 위한 조직차원의 노력시행에 대한 증거를 제시토록 한다. 그리고 후자의 경우 교육·훈련과 조직의 목표를 연결시키는 전략적 훈련계획의 개발정도, 조직구성원의 개발과 성장을 위해 필요한 교육·훈련을 파악하는 체계적인 접근방법의 존재여부와 개별 조직구성원의 경력개발 계획의 수립 및 추진정도 등에 대하여 추가적으로 자료요구 내지 비표준화 질문을 한다.

둘째, 직무대응능력의 경우 외부환경 내지 수요변화에 조직구성원들이 대처하기 위하여 요구되는 제반 능력, 예컨대 위기관리능력, 적응력, 결단력 등이 발휘된 사례와 앞서 환경 내지 수요변화에 적시적으로 대응할 수 있는 능력의 배양을 위하여 조직에서 운용되고 있는 제반 노력에 대한 질문을 통하여 조직구성원의 직무대응능력을 평가토록 하였다. 이와 함께 전자의 경우 조직구성원의 위기관리가 조직성과와 연계된 증거사례를, 그리고 후자의 경우 교육·훈련 설계과정에서의 조직구성원의 참여여부, 교육·훈련을 결정할 때 피교육자의 특성(직급, 학력, 나이 등)이 고려된다는 증거 및 업무에 필요한 기술과 지식이 적시에 제공될 수 있도록 교육훈련이 계획되어 있다는 증거자료를 추가적으로 요구하도록 한다.

셋째, 직무몰입정도의 경우 자신이 수행하는 직무에 대하여 심리적 일치감, 즉 조직목표로서의 직무수행이 개인의 목표와 상반되지 않는다는 것을 업무수행과정에서 겪은 구체적 사례를 들어 질문하면서, 이와 관련하여 조직목표와 개인목표의 일치성을 보여주는 증거사례를 아울러 제출토록 한다.

넷째, 직무만족정도의 경우 조직이 조직구성원의 만족과 동기부여의 결과를 성과에 어떻게 관련시키고 있는가 하는 점과 조직은 어떻게 안전하고 건강한 직무환경을 유지하고 있으며, 복지후생적 요소가 어떻게 직무환경을 향상시키기 위한 활동에 포함되는지를 질문한다. 이와 함께 전자의 경우 직

만족과 관련된 개별 자료를 파악하기 위하여 시도된 연구 증거, 조직관리를 위한 의사결정에 직무만족요인이 고려되었다는 증거 등을 제시토록 한다. 그리고 후자의 경우 직무환경에 대한 불만제기 여부(소송제기 사례여부 등), 직무환경의 애로사항을 분석하기 위하여 체계적인 검사 및 조치의 절차가 존재한다는 증거 및 직무환경에 대한 자료수집의 빈도 및 수준 등을 추가적으로 제출토록 한다.

〈표 3-1〉 조직구성원 영역의 면접질문체계(예시)

A. 직무수행능력

면접질문(예시)	추가자료요구사항
<p>〈A-1〉 조직의 목표달성을 위하여 필요한 지식과 기술을 어느정도 수준으로 보유하고 있는가를 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 조직구성원별 조직목표(또는 요구되는 서비스수요)와 관련된 지식과 기술의 보유정도(학력, 관련 자격증, 관련 교육이수정도 등) - 개별 구성원의 지식활용제고를 위한 조직차원의 노력시행에 대한 증거
<p>〈A-2〉 조직의 교육과 훈련이, 조직구성원의 지식과 능력을 개발하고 성과향상에 기여하는 것과 관련된 주요 계획에 어떻게 포함되어 있는지를 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·훈련과 조직의 목표를 연결시키는 전략적 훈련계획의 개발정도 - 조직구성원의 개발과 성장을 위해 필요한 교육·훈련을 파악하는 체계적인 접근방법의 존재여부 - 개별 조직구성원의 경력개발 계획의 수립 및 추진정도

B. 직무 대응능력

면접질문(예시)	추가자료요구사항
<p>〈질문 B-1〉 외부환경 내지 수요변화에 조직구성원들이 대처하기 위하여 요구되는 제반 능력, 예컨대 위기관리능력, 적응력, 결단력 등이 발휘된 사례를 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 조직구성원의 위기관리가 조직성과와 연계된 증거사례
<p>〈질문 B-2〉 앞서 환경 내지 수요변화에 적시적으로 대응할 수 있는 능력의 배양을 위하여 조직에서 운용되고 있는 제반 노력을 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·훈련 설계과정에서의 조직구성원의 참여여부 - 교육·훈련을 결정할 때 피교육자의 특성(직급, 학력, 나이 등)이 고려된다는 증거 - 업무에 필요한 기술과 지식이 적시에 제공할 수 있도록 교육훈련이 계획되어 있다는 증거

C. 직무 몰입정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
<p>〈질문 C-1〉 자신이 수행하는 직무에 대하여 심리적 일치감, 즉 조직목표로서의 직무수행이 개인의 목표와 상반되지 않는다는 것을 업무수행과정에서 겪은 구체적 사례를 들어 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 조직목표와 개인목표의 일치성을 보여주는 증거사례

D. 직무만족정도

면접질문(예시)	추가지요요구사항
<p>〈질문 D-1〉 조직이 조직구성원의 만족과 동기부여의 결과를 성과에 어떻게 관련시키고 있는가를 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 직무만족과 관련된 개별 자료를 파악하기 위하여 시도된 연구 증거 - 직무만족과 조직성과간 상관관계를 파악하고자 노력한 연구결과 - 조직관리를 위한 의사결정에 직무만족요인이 고려되었다는 증거
<p>〈질문 D-2〉 조직은 어떻게 안전하고 건강한 직무환경을 유지하고 있는가? 또한 복지후생적 요소가 어떻게 직무환경을 향상시키기 위한 활동에 포함되어 있는지를 설명하고, 이러한 각 요소에 대한 주요 척도와 목표치를 설명하십시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 직무환경에 대한 불만제기 여부(소송제기 사례여부 등) - 직무환경의 예로사항을 분석하기 위하여 체계적인 검사 및 조치의 절차가 존재한다는 증거 - 직무환경에 대한 자료수집의 빈도 및 수준

다음, 조직구조적 영역에서도 물적기반정도, 환경대응능력, 의사소통정도, 권한위임정도의 4개 평가지표에 대한 질문체계로 구성된다. 첫째, 물적기반정도는 조직구조의 내부프로세스가 고객이나 운영성과가 요구하는 사항에 맞게 설계되어 있는지, 그리고 조직자원으로서의 인적·재정적·정보화 수준이 조직의 기능수행과 관련하여 어느정도 수준 확보되어 있으며 이러한 자원이 효과적으로 활용되고 있는 가를 질문한다. 이와 함께 전자의 경우 서비스 제공을 위한 조직프로세스의 특성, 조직구조의 특징이 효율성으로 연결된 증거를, 그리고 후자의 경우 목표달성을 위하여 자원을 합리적으로 사용한다는 증거, 여타 지방자치단체의 데이터 활용정도(벤치마킹 포함), 지방자치단체의 예산확보능력 및 지방자치단체의 정보화 수준(하드웨어적 측면

과 소프트웨어적 측면 모두를 포함)에 대한 관련자료를 아울러 요구한다.

둘째, 환경대응능력의 경우 부서의 내부운영, 제공하는 서비스 및 수행사업과 관련한 외부 위험요인에 대한 부서의 주요 대응방안과 부서는 현재 또는 미래의 내부운영, 서비스에 대한 수요를 어떻게 예상하고 이에 얼마나 적극적으로 대응하는가 하는 점을 질문토록 한다. 아울러 전자의 경우 업무환경 등 기타 요인변화에 근거한 계획의 수정, 환경변화의 대응방안을 협의하기 위한 검토회의 개최여부 등에 대한 자료를 제시토록 한다. 그리고 후자의 경우 조직이 자신의 운영, 제공 서비스 등에 영향을 미칠 미래의 수요를 예측하기 위하여 사용하는 데이터의 원천, 부서가 자신의 서비스에 대한 문제를 은폐하기보다는 발생가능한 문제점 예방을 위한 조치를 취한다는 증거 및 계획화 과정에서 체계적인 위험분석을 실시한 증거 등을 비표준화 질문 형식으로 질문하거나 관련자료로서 제출토록하여 질문을 보완할 필요가 있다.

셋째, 의사소통정도의 경우 조직내 각각의 수준(수직적 및 수평적 수준)에서 커뮤니케이션의 정도에 대하여 느끼는 정도에 대해서, 그리고 조직내 지식과 정보가 공유되고 있는 수준은 어느정도이며 이를 활성화시키기 위하여 어떠한 방법이 활용되고 있는지를 질문한다. 이와 함께 전자의 경우 수직적 커뮤니케이션(상급자와 하급자간) 정도, 수평적 커뮤니케이션(동급자간) 정도, 부서간 커뮤니케이션 정도 등을, 그리고 후자의 경우 지식관련 내부공유 네트워크의 구축정도 등에 대한 자료를 추가적으로 제출토록 한다.

넷째, 권한위임정도의 경우 조직구성원 각자가 직무수행에 있어 재량권을 발휘할 수 있도록 권한이 위임된 정도에 대하여 질문하면서, 관련된 자료로 전결권의 정도 및 이것이 제대로 수행되고 있다는 증거 내지 하부직원에게 재량권이 부여되고 있다는 실질적 사례를 함께 제출토록 한다.

〈표 3-2〉 조직구조적 영역의 면접질문체계(예시)

E. 물 적기반정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 E-1〉 조직구조의 내부프로세스가 고객이나 운영성과가 요구하는 사항에 맞게 설계되어 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 제공을 위한 조직프로세스의 특성 - 조직구조의 특징이 효율성으로 연결된 증거
〈질문 E-2〉 조직자원으로서의 인적·재정적·정보화 수준이 조직의 기능수행과 관련하여 어느정도 수준 확보되어 있는가, 그리고 자원이 효과적으로 활용되고 있는 가를 설명하십시오.	<ul style="list-style-type: none"> - 목표달성을 위하여 자원을 합리적으로 사용한다는 증거 - 전국, 여타 자치단체의 데이터 활용정도(벤치마킹 포함) - 지방자치단체의 예산확보능력 - 지방자치단체의 정보화 수준(하드웨어각 측면과 소프트웨어적 측면 모두를 포함)

F. 환경대응능력

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 F-1〉 부서의 내부운영, 제공하는 서비스 및 수행사업과 관련한 외부 위험요인에 대한 부서의 주요 대응방안에 대하여 설명하십시오.	<ul style="list-style-type: none"> - 업무환경 등 기타 요인변화에 근거한 제책의 수정 - 환경변화의 대응방안을 협의하기 위한 검토회의 개최여부
〈질문 2-가-2〉 부서는 현재 또는 미래의 내부운영, 서비스에 대한 수요를 어떻게 예상하고 있고, 이에 얼마나 적극적으로 대응하는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 조직이 자신의 운영, 제공 서비스 등에 영향을 미칠 미래의 수요를 예측하기 위하여 사용하는 데이터 원천 - 부서가 자신의 서비스에 대한 문제를 은폐하기보다는 발생가능한 문제점 예방을 위한 조치를 취한다는 증거 - 계획화 과정에서 체계적인 위험분석을 실시한 증거

G. 의사소통정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 G-1〉 조직내 각각의 수준(수직적 및 수평적 수준)에서 나타나는 커뮤니케이션의 정도에 대하여 느끼는 정도를 설명하십시오.	<ul style="list-style-type: none"> - 수직적 커뮤니케이션(상급자와 하급자간) 정도 - 수평적 커뮤니케이션(동급자간) 정도 - 부서간 커뮤니케이션 정도
〈질문 G-2〉 조직내 지식과 정보가 공유되고 있는 수준은 어느정도이며, 이를 활성화시키기 위하여 어떠한 방법이 활용되고 있는지를 설명하십시오.	<ul style="list-style-type: none"> - 지식관련 내부공유 네트워크의 구축정도

H. 권한위임정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 H-1〉 조직구성원 각자가 직무 수행에 있어 재량권을 발휘할 수 있도록 권한이 위임된 정도에 대하여 설명하십시오.	<ul style="list-style-type: none"> - 전결권의 정도 및 이것이 제대로 수행되고 있다는 증거 - 하부직원에게 재량권이 부여되고 있다는 실질적 사례

마지막으로 조직문화영역 또한 고객지향정도, 혁신지향정도, 책임성정도, 적극성정도의 4개 평가지표에 대하여 질문체계를 구성한다. 첫째, 고객지향정도에 대해서는 고객과의 관계를 강화하고, 현재 제공하는 서비스를 향상시켜 고객만족도를 제고시키기 위한 제반 노력사항을 제시하도록 요구한다. 이와 관련하여 고객들이 의견을 개진하거나 불평을 토로할 수 있는 적절한 방법의 존재유무, 고객불평의 원인에 대한 정보가 그 문제해결 담당자에게

피드백되고 있다는 증거, 부서의 미션이 고객요구에 대응하여 만들어졌다는 증거 등을 아울러 제출토록 요구하여 질문사항을 보완토록 한다.

둘째, 혁신지향정도의 경우 조직구성원들의 창의와 혁신을 지원하기 위한 제도적 장치가 존재하는지 하는 점과 조직구성원의 혁신성·창의성이 발휘되도록 하기 위하여 관리층이 조직분위기를 조성한 실제적 사례를 설명하도록 한다. 그리고 이러한 질문내용을 보완하기 위하여 전자의 경우 제안제도의 운영실적, 성과향상을 위한 아이디어 제안을 허용하는 정도(그들의 제안을 채택하고 있다는 증거), 조직구성원의 창의성에 대한 인센티브의 연계성 증거 등을 제출토록 하고, 후자의 경우 혁신적 아이디어의 실천중 실패한 구성원에 대하여 격려·재지원한 사례와 혁신적 아이디어의 적용을 위하여 업무절차에 유연성을 부여한 사례 등을 보완자료로서 제출토록 한다.

셋째, 책임성정도의 경우에는 본인이 수행하였거나 현재 하고있는 직무중 예기치 못한 문제가 발생하였을 때 본인의 책임하에 이를 해결한 사례를 설명토록 질문하고, 이와 관련된 증거자료를 제출토록 한다.

넷째, 적극성정도의 경우에도 본인이 수행하였거나 현재 하고 있는 업무중 상부의 지시없이 독자적으로 업무를 구상하고 처리한 사례를 설명하고, 그와 관련된 증거자료를 함께 제시토록 질문체계를 구성한다.

〈표 3-3〉 조직문화적 영역의 면접질문체계(예시)

I. 고객지향정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
<p>〈질문 I-1〉 고객과의 관계를 강화하고, 현재 제공하는 서비스를 향상시켜 고객만족도를 제고시키기 위한 제반 노력사항을 제시하시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 고객들이 의견을 개진하거나 불평을 토로할 수 있는 적절한 방법의 존재유무 - 고객불평의 원인에 대한 정보가 그 문제해결 담당자에게 퍼드백되고 있다는 증거 - 고객요구사항이 정확하게 파악되었고 목표 설정과 제확수함에 활용되었다는 증거(고객의 요구사항이나 불만사항이 잘 정리되어 서비스의 개선이나 새로운 조직설계에 반영되고 있다는 증거) - 부서의 미션이 고객요구에 대응하여 만들어졌다는 증거 - 고객의 요구사항과 기대를 파악하기 위해 적합한 자료수집 방법을 사용한다는 증거(고객요구사항 수집을 위한 체계적인 절차의 채택 및 사용여부)

J. 혁신지향정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
<p>〈질문 J-1〉 조직구성원들의 창의와 혁신을 지원하기 위한 제도적 장치가 존재하는지에 대하여 설명하시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제안제도의 운영실적 - 성과향상을 위한 아이디어 제안을 허용하는 정도(그들의 제안을 채택하고 있다는 증거) - 조직구성원의 창의성에 대한 인센티브의 연계성 증거
<p>〈질문 J-2〉 조직구성원의 혁신성·창의성이 발휘되도록 하기 위하여 관리층이 조직분위기를 조성한 실제적 사례를 제시하시오.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 혁신적 아이디어의 실천중 실패한 구성원에 대하여 격려·재지원한 사례 - 혁신적 아이디어의 적용을 위하여 업무절차에 유연성을 부여한 사례



K. 책임성정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 K-1〉 본인이 수행하였거나 현재 하고있는 직무중 예기치 못한 문제가 발생하였을 때 본인의 책임하에 이를 해결한 사례가 있으면 구체적으로 설명하시오.	- 관련 사례에 대한 증거자료

L. 적극성정도

면접질문(예시)	추가자료요구사항
〈질문 3-라-1〉 본인이 수행하였거나 현재 하고 있는 업무중 상부의 지시 없이 독자적으로 업무를 구상하고 처리한 사례가 있으면 구체적으로 설명하시오.	- 관련 사례에 대한 증거자료

나. 제2안 : 설문조사방법

1) 설문조사방법의 의의

일반적으로 설문조사는 필답용 조사지를 이용하여 평가대상자(기관) 스스로 자신의 반응을 기입케 함으로써 자료를 얻어내는 방법을 의미한다. 현재 설문조사방법은 지방자치단체에서 가장 많이 활용되고 있는 조사방법으로 공무원의 입장에서 볼 때 가장 친숙한 조사방법이기도 하다.

설문조사방법의 장단점에 대해서는 대체적으로 앞서 면접조사방법에서 제시된 장단점과 반대되는 면을 보여준다. 즉, 지방자치단체의 내부조직역량에 대한 설문조사 자료수집방법의 장점으로는 우선 무엇보다도 대규모 조사

에 용이하다는 점이다. 지방자치단체의 전 직원을 대상으로 조사를 실시하는 경우 설문조사방법의 여타의 방법은 현실여건상 적용가능성이 매우 낮다. 이렇듯 대규모적인 조사가 용이하면서 조사에 소요되는 비용이나 시간이 적게 든다는 점이 두번째 장점이 된다. 앞서 면접조사방법이 시간·비용의 제약상 전체 직원을 대상으로 하기 어려워 제한된 인원을 표본추출하여 실시할 수밖에 없는 반면, 설문조사방법의 경우 개별 지방자치단체 전직원을 대상으로 하는 경우라도 면접조사방법에 비하여 시간·비용상의 절감으로 가져올 수 있기 때문이다. 이와 함께 면접조사방법에서 문제가 되는 면접자의 편견 개입소지가 없다는 점, 그리고 대상자(응답자)가 충분한 시간을 가지고 응답에 신중을 기할 수 있다는 점 등 또한 주요한 장점이 아닐 수 없다. 한편 단점으로는 무응답율이 높게 나타날 수 있다는 점, 그리고 자료수집의 제약상 면접조사에 비하여 필요한 경우 일정한 문제에 대한 깊이있는 연구를 하기가 어렵다는 점 등이 지적되고 있다.

2) 내부조직역량평가를 위한 설문조사 구성체계

지방자치단체의 내부조직역량을 평가하기 위한 설문조사의 구성체계 역시 면접조사방법에서의 질문구성체계와 마찬가지로 지방자치단체 전체 내지 부서별 조직에 관계없이 일률적으로 적용가능한 표준화된 설문구성체계는 존재할 수 없다. 때문에 조직의 미션, 요구받는 행정서비스의 유형 등에 따라서 여타의 지방자치단체(또는 조직)와 차별성을 갖는 설문항목이 필요함은 당연하다.

그러나 본 연구는 앞서 밝힌 바와 같이 개별 조직의 세부 평가사항까지를 포괄하는 것이 아니라 조직의 일반적 역량을 밝혀내는데 초점을 두고 있는 바, 차별성·특이성을 갖는 지표는 일단 배제하고 공통적 특징을 갖는 평가

지표만을 선정하는 것이다.

한편, 본 연구에서 제시하는 설문조사용 문항체계(예시)는 평가지표별로 그 내용을 확인해 줄 수 있는 주도성 설문항과 함께 유사 내용을 포함하고 있는 1~5개의 관련 설문항으로 구성되어 있는데⁹³⁾, 여기서 제시되고 있는 설문항은 앞서 말씀드릴지모형에서의 평가항목, 미국 FQI(Federal Quality Institute)의 조직평가기준표, 조직내 근로의 질에 대한 질문서 등을 토대로 지방자치단체의 상황에 맞게 재구성하여 예시하고 있다.

〈표 3-1〉 설문서를 통한 내부조직역량 평가항목(예시)

평가지표	평가항목(예시)
업무수행 능력	1. 나는 주어진 정보를 최대한 활용하여 업무를 수행한다. 2. 나는 업무수행에 있어서 동료들이 제공하는 정보를 충분히 활용한다. 3. 나는 문제를 해결할 수 있는 충분한 능력을 가지고 있다. 4. 나는 업무와 연관된 정보를 충분히 가지고 있다.
위기대응 능력	1. 나는 위기상황에서도 일을 잘 마무리한다. 2. 나는 업무수행과 관련하여 필요시 결단력을 발휘한다. 3. 나는 조직에서 요구하는 새로운 과업에 잘 적응한다.
직무몰입 정도	1. 나는 내가 하고 있는 일에 정말 흥미가 있다. 2. 나는 다른 외적인 보상이 없다고 하더라도 나의 업무를 계속할 것이다. 3. 나는 업무를 시작한 처음 몇시간이 어떻게 지났는지 모를 정도로 일을 한다. 4. 나는 업무의 성취를 가장 중요하게 생각한다.

93) 이러한 설문항 구성방식은 자기평가설문서(self-rating questionnaire)를 통한 역량평가 방식에서 사용되어진다. 여기서는 주도성 설문에 대하여 다섯개 내외의 관련 설문항을 묶어 함께 제시하고 있는데, 이처럼 주도성 설문항에 대하여 수개의 관련 설문항을 두는 이유는 응답자의 왜곡반응(동념상 바람직한 방향으로 응답하는)을 교정하기 위함이다. Lyle M. Spencer, Jr. & Signe M. Spencer, *Competence at Work : Models for superior performance*, New York, : John Wiley & Sons, 1997/민병모 · 박동건 · 박종구 · 정재창, 핵심역량모델의 개발과 활용, 서울 : PCI컨설팅, 1998, p.236.

(계속)


직무만족 정도	1. 직무자체만족 2. 직무환경만족(보수수준, 보수 이외의 후생복지, 개인적 성장 및 발전전망, 직업의 인정성, 조직내 지위, 상하관계, 동료관계)
환경대응 능력	1. 내가 속한 부서는 새로운 요구에 부응하는 현안과제를 적시에 발굴·개선하고 있다. 2. 내가 속한 부서는 업무에 따라 프로젝트팀 등을 구성하여 신속적으로 활용하고 있다. 3. 내가 속한 부서는 상황변화에 따른 부서간 합동업무를 주도하는 편이다.
물적기반 정도	1. 조직이 행정기능과 관련하여 적절하게 편재되어 있다. 2. 조직내 기능수행과 관련하여 충분한 예산이 주어진다. 3. 조직내 기능수행과 관련하여 충분한 인적자원이 존재한다. 4. 조직내 기능수행과 관련하여 충분한 정보화기반이 구축되어 있다.
의사소통 정도	1. 부서간 의사소통이 잘 이루어진다. 2. 부서내 동료간 의사소통이 원활하게 이루어지고 있다. 3. 관리층과 하급직원간 정보공유의 폭이 넓다.
권한위임 정도	1. 상급자가 의사결정에 실질적인 영향력을 행사한다. 2. 내가 속한 부서는 담당자에게 업무에 관한 재량권이 충분히 부여되고 있다. 3. 내가 속한 부서는 전결권한의 행사가 제대로 이루어지고 있다. 4. 연간 업무목표를 상급자와 협의하여만 설정된다.
고객지향 정도	1. 나의 고객이 누구인지를 인지하고 있다. 2. 나의 고객이 요구하는 바를 잘 알고 있다. 3. 고객의 만족여부를 평가하는 장치가 있다. 4. 고객이 제기하는 불만은 바로 시정조치된다. 5. 업무가 고객의 편의를 높이는 방향으로 짜여져 있다. 6. 고객불만에 대한 자료가 정기적으로 주어진다.
혁신지향 정도	1. 실패가 허용될 뿐만 아니라 때로 실패에 대하여 격려를 받기도 한다. 2. 창의와 혁신을 위한 노력을 기울이도록 하는 제도적 뒷받침이 있다. 3. 모든 직원이 새로운 것을 고안(제안)해 내도록 지원받는다. 4. 효과적으로 일을 처리하면 규정이나 제도에 어긋나더라도 관용된다. 5. 구조조정 및 신 제도도입 등 새로운 개혁에 부정적이지 않다. 6. 조직목표 달성을 위한 세부실천계획에 입각하여 업무를 수행한다.
책임성정도	1. 일의 결과보다 근거서류를 남기는 것을 더 중시한다. 2. 업무상 문제가 발생하면 스스로의 책임하에 해결한다. 3. 조직의 품질과 생산성 개선은 나의 책임이라는 생각을 가지고 일한다.
적극성정도	1. 상관이 결정을 내리기 전에도 필요한 경우 일을 추진하기도 한다. 2. 지시받은 일 또는 주어진 일 이외에 유관된 일을 찾아서 처리한다. 3. 나의 전결사항이라도 상관의 승인을 받는다. 4. 사전에윗사람의 지시나 허락을 받고 일을 시작한다.

4. 기타 관련사항

평점화와 관련하여 현재 민간부문에서 이용되는 역량평가방식은 상대평가에 의한 점수부여방식에 의거하고 있다. 그러나 이 방법은 기존에 다수의 조직이 역량평가를 실시하고 그 결과가 공개되어 있는 상황을 전제로 할 때 가능한 것인 바, 현재와 같이 지방자치단체에 대한 내부역량평가가 일천하고 더구나 통일된 평가방식이 존재하지 않는 현실에서 상대평가는 불가능하며 우선적으로 개별 지방자치단체 내지 하부 소속조직에 대한 절대평가방식에 의존하지 않을 수 없다. 다만, 내부조직역량에 대한 평가가 보편화되고 대다수 지방자치단체가 공유하는 평가방식이 구축되는 경우 지방자치단체(또는 내부 조직)간 상대비교를 통하여 보다 객관화된 평점부여가 가능해 질 것으로 본다.⁹⁴⁾ 따라서 우선적으로는 절대평가에 의한 평점부여방식이 타당할 것이다.

개별 자치단체(또는 조직)에 한정하는 평점방식의 절대평가화는 적용방법상 여타의 제반사항에 대하여도 유연성을 부여한다. 우선, 수차에 걸쳐 언급한 바와 같이 조직의 내부여건특성과 외부수요특성을 반영하는 새로운 지표의 추가가 용이하다는 점이다. 이는 여타 자치단체(조직)와의 비교평가가 목적이 아니기 때문에 지표적용의 형평성 문제에 그만큼 덜 영향을 받기 때문이다. 나아가 이러한 사실은 지표의 연동화에 대해서도 유연성을 제공하게 된다. 또한, 이상과 같은 평점방식의 논의는 지표체계의 기중치부여에 있어서도 유연성을 제공한다. 평가를 적용하는 조직 또는 지방자치단체가 현재

⁹⁴⁾ 상대평가가 가능하다고 하는 점이 지방자치단체간 비교평가를 전제로 하고 있는 것은 아니다. 역량평가는 앞서도 지적한 바와 같이 기본적으로 자기개선을 위한 강약점의 파악에 주목적이 있는 만큼 상대비교에 의한다고 함은 개별 지방자치단체(또는 부서조직)이 자신의 역량정도를 파악함에 있어 참고자료로서의 의미를 가질 뿐이다.



여건 내지 향후 추진계획을 고려하여 자체적으로 가중치를 부여할 수 있는
여지를 가능하게 한다.

제4장 내부조직역량 평가결과의 활용

제1절 기본방향

행정수요의 양적·질적 증대에도 불구하고 지속적으로 확대되고 있는 행정비용의 절감요구는 더 이상 과거와 같은 경직적인 조직·인력관리를 허용하지 않고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 수행하는 각종 사업수행에 있어서도 효율성의 제고를 위하여 우선순위 내지 자원투입에 있어 보다 역량 집중적인 관리가 요구되고 있다.

이를 위하여 본 연구에서는 크게 두 가지 측면으로 나누어 내부조직역량 평가결과의 활용을 도모한다. 첫 번째는 역량결과의 일반적 활용가능성에 대한 검토작업이다. 여기서는 내부조직역량의 평가결과 강점으로 도출된 결과를 토대로 핵심역량화하는 문제, 약점으로 지적된 문제에 대하여 여타 우수 단체에 대한 벤치마킹을 통하여 약점을 보완하는 문제, 그리고 이러한 강약점을 모두 활용하여 조직 전략수립의 토대가 되는 SWOT분석에의 활용을 모색한다.

두 번째는 보다 실천적 측면에서의 활용방안으로 지방자치단체의 내부운영관리와 사업수행측면에서의 활용이다. 첫째, 내부관리에 있어 최적화를 도모한다는 것이다. 보다 구체적으로 내부관리의 주 대상인 조직관리와 인력관리에 있어 조직운영의 틀과 인력의 배분 최적화·효율화를 도모하는 방향으로 내부조직역량의 평가결과가 활용되어야 한다는 것이다. 둘째, 지방자치단체의 내부조직역량의 평가결과를 통하여 자치단체가 수행하고 있는 내부사업수행에 있어서 적시(適時)화와 비용효과차의 최대화를 도모한다. 즉 사

업수행시의 타이밍(timing)과 비용측면을 고려하기 위한 토대로 활용한다는 점이다.

제2절 평가결과의 활용 I : 강약점 도출

일반적으로 조직이 가지고 있는 강점(strengths)이란 경쟁적 이점을 가져다 주는 제반 자원을 의미하는 것으로, 그리고 약점(weaknesses)이란 이러한 경쟁적 이점이 결여된 형태의 제반 자원을 의미하는 것으로 규정되어 진다.⁹⁵⁾ 강약점을 도출해 내는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 본 연구에서는 앞서 언급한 바와 같이 평가체계의 구축을 위하여 2차영역의 설정과정과 정에서 제시되었던 2차원 교차그래프를 이용한 강약점 분석틀을 사용한다.

첫째, 조직구성원(직무능력-직무노력) 영역의 강약점을 분석하기 위해서는 직무능력차원과 직무노력차원의 교차를 통하여 대상자(기관)의 역량정도를 분석한다. 여기서는 조직이 보유하고 있는 구성원의 종합적 역량을 직무능력이 높으면서 직무노력 또한 높게 나타나는 유형(고효율적 인적구성유형)에서 직무능력과 직무노력 모두가 낮은 유형(비효율적 인적구성유형)으로 분석하고 있는 바, 이를 통하여 조직구성원 역량의 강약상태 규명한다.

둘째, 조직구조적(구조기반-조직네트워크) 영역의 강약점을 분석하기 위해서는 구조기반차원과 조직네트워크차원의 교차를 통하여 조직구조가 보유하고 있는 종합적 역량을 구조기반의 수준이 높으면서 조직네트워크 수준 또한 높게 나타나는 유형(대응적 응집구조)에서 구조기반의 수준과 조직네트워크 수준이 모두 낮은 유형(비대응적 분절구조)까지를 분석하여 조직구

95) Mary K. Coulter, *op cit*, pp.126-127.

조영역의 강약점을 도출한다.

셋째, 조직문화적(이념-행동) 영역의 경우 이념차원과 행동차원의 교차를 통하여 조직문화적 영역이 보유하고 있는 종합적 역량을 이념적으로 진취성을 가지면서 행동표출에 있어서 자율성이 높은 유형(적극적 조직문화유형)에서 이념차원은 보수성을 가지면서 행동차원이 타율적인 유형(소극적 조직문화)의 분석을 통하여 조직문화적 영역의 강약점을 도출해 내고 있다.

이상과 같은 방법을 통하여 도출된 조직구성원 영역, 조직구조적 영역, 조직문화적 영역의 강약점은 다음에서 제시되고 있는 다양한 영역에서 그 활용이 모색되어 질 수 있다.

1. 강점의 활용 : 핵심역량의 도출

가. 핵심역량의 의의

조직의 강점을 활용하는데는 다양한 방법이 있겠으나 여기서는 우선 일반적인 활용방안으로서 조직의 강점을 활용하여 핵심역량을 추출해 내는 방법을 살펴 본다. 일반적으로 핵심역량이 무엇을 의미하는가에 대해서는 특정 조직이 보유하고 있는 우월적 내부역량을 의미하는 것으로 이해되어진다. 보다 구체적으로 목표의 달성을 위하여 자원의 최대한 활용을 도모하고, 전체 조직수준에서의 학습을 통하여 경쟁우위를 확보하며, 조직이 가지고 있는 강점과 약점의 파악을 통하여 위기요인을 감소시키는데는 기회요인을 제고시키는 것은 물론, 최고관리자의 강력한 비전제시와 전 조직구성원의 참여에 의한 (단기적) 추진완료 등을 그 내용으로 함은 앞서 제2장에서 본바와 같다.

지방행정부문에 있어서 핵심역량의 개념이 중요한 의미를 가지고 논의된 것은 비교적 최근의 일이다. 행정환경의 급속한 변화로 지식·기술의 생명력이 급속히 단축되고 고객수요가 다양화·개성화·고급화되어 종래 서비스의 양적 대량공급체제에서 적정 수요처에 대한 질적 공급으로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 이에 대응하기 위해서는 공직자 개개인이 유연성, 창의력, 다기능적 전문성을 갖춘 인간자원이 되어야 하며 조직의 프로세스 역시 고도의 효율성을 담보해 줄 수 있는 차별적 능력의 필요성이 높아지고 있다.

나. 핵심역량 도출에의 활용

지방자치단체의 내부조직역량에 대한 평가를 통하여 이른바 핵심역량을 도출해 내기 위해서는 우선 내부조직역량과 핵심역량의 관계를 규명해 볼 필요가 있다. 양자의 관계에 대해서는 일반적으로 Coulter가 제시하는 바와 같이 내부조직역량중 특징적·우월적 역량을 의미한다(<그림 4-1> 참조).

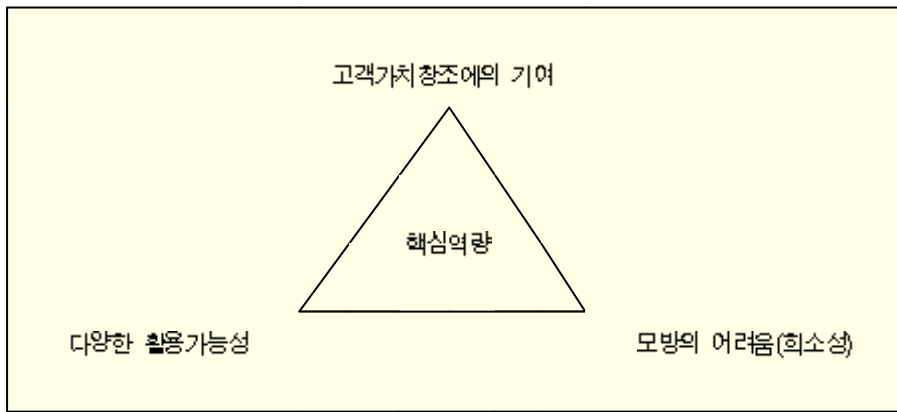
<그림 4-1> 내부조직역량의 영향관계



자료 : Mary K. Coulter, *Strategic Management in Action*, Prentice Hall, 1998, p.122.

위 그림에서 보는 바와 같이 내부조직역량으로부터 특징적 능력으로서 핵심역량을 추출해 내기 위해서는 기타 역량요소와 비교하여 핵심역량이 갖는 차별성에 주목하여 핵심역량을 도출해 내어야 한다.

〈그림 4-2〉 핵심역량의 도출 기준



첫째, 핵심역량은 경쟁조직 대비 차별적 우위에 있어야 한다. 핵심역량은 단순히 특정조직이 잘하는 활동을 의미하는 것이 아니라, 경쟁조직에 비해 우월한 상대적인 능력을 의미한다. 달리 말해서 핵심역량은 경쟁조직이 쉽게 모방할 수 없는 희소성이 있어야 한다. 핵심역량은 개별 기술 뿐만 아니라 조직자원과 능력에 의해 복합적으로 구성되고 집단적으로 학습될 때 모방하기가 더욱 힘들다. 지방자치단체의 내부조직역량 평가결과 강점으로 도출되었다고 하더라도 그것이 대다수 지방자치단체에 있어 일반적인 사항이라면 강점은 될 수 있을지언정 핵심역량이 될 수는 없다. 때문에 내부조직역량평가를 통하여 얻어진 강점일지라도 우선적으로 여타 조직과 비교우위에 있는가를 판단하여 결정되어야 할 것이다.

둘째, 핵심역량은 가치창조에 기여할 수 있어야 한다. 즉 고객에 대한 가치를 높이거나 그 가치가 전달되는 과정을 더 효율적으로 할 수 있어야 한다. 지방자치 단체에 대한 내부조직역량 평가결과에 있어서도 도출된 강점이 새로운 부가가치를 창출해 줄 수 있을 때만이 지방자치단체의 핵심역량으로 선정될 수 있을 것이다.

셋째, 핵심역량은 다양한 사업으로의 적용가능성이 가지고 있어야 한다. 민간부문의 예를 보면 Honda의 경우 엔진기술에서의 핵심역량은 모터사이클에서 시작하여 자동차, 모터보트, 제초기 등 다양한 사업분야로의 신규진출을 가능하게 하였다. 지방자치단체의 경우에 있어서도 강점이 인력관리를 비롯한 내부관리혁신의 동인으로, 그리고 사업수행방식을 결정하는데 있어서 판단의 기준으로 활용되는 등 다양하게 활용되어지는 경우를 들 수 있다.

2. 약점의 극복 : Benchmarking 대상의 선정

가. Benchmarking의 의의

벤치마킹은 주요 업무프로세스의 경쟁력 수준을 특정조직과 비교분석하고 격차극복을 위해 지속적인 학습과 개선을 도모하는 것을 의미한다. 일반적으로 벤치마킹은 비교대상에 따라 다음의 3가지 유형으로 나눌 수 있는데, 지방자치단체를 포함한 행정부문의 경우도 마찬가지이다.

첫째, 초우량조직 벤치마킹(World-class Benchmarking)은 부문에 관계없이 특정분야에 있어 세계 최고수준의 조직을 찾아내 비교하는 방법이다. 민간부문의 예를 들어보면 Xerox는 물류시스템을 개선하기 위해 카탈로그 통신 판매회사인 L. L. Bean을 벤치마킹하였고, First Chicago은행은 고객이 기다

리는 시간을 줄이기 위하여 American Airline과 같은 항공회사를 벤치마킹하였다. 우리나라 지방자치단체의 경우에도 고객에 대한 친절도 향상을 위해 은행을 벤치마킹하거나, 사무관리의 개선을 위하여 민간기업의 혁신사례를 벤치마킹하는 경우가 있다.

둘째, 경쟁조직 벤치마킹(Industry benchmarking)은 같은 부문내의 경쟁사와 비교분석하는 방법이다. 경쟁조직 벤치마킹은 직접적으로 비교가능한 정보를 얻을 수 있으나, 잘되어야 경쟁조직과 비슷한 개선에만 머무를 수 있는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 가장 일반적으로 활용되고 있는 벤치마킹 방식이기도 하다. 지방자치단체에 벤치마킹을 하는 경우도 대다수 이 유형에 속하는데, 여기에 속하는 대표적인 예로는 최근 지방자치단체간 벤치마킹의 활성화를 목적으로 영국에서 도입된 Beacon Council 프로젝트를 들 수 있다.

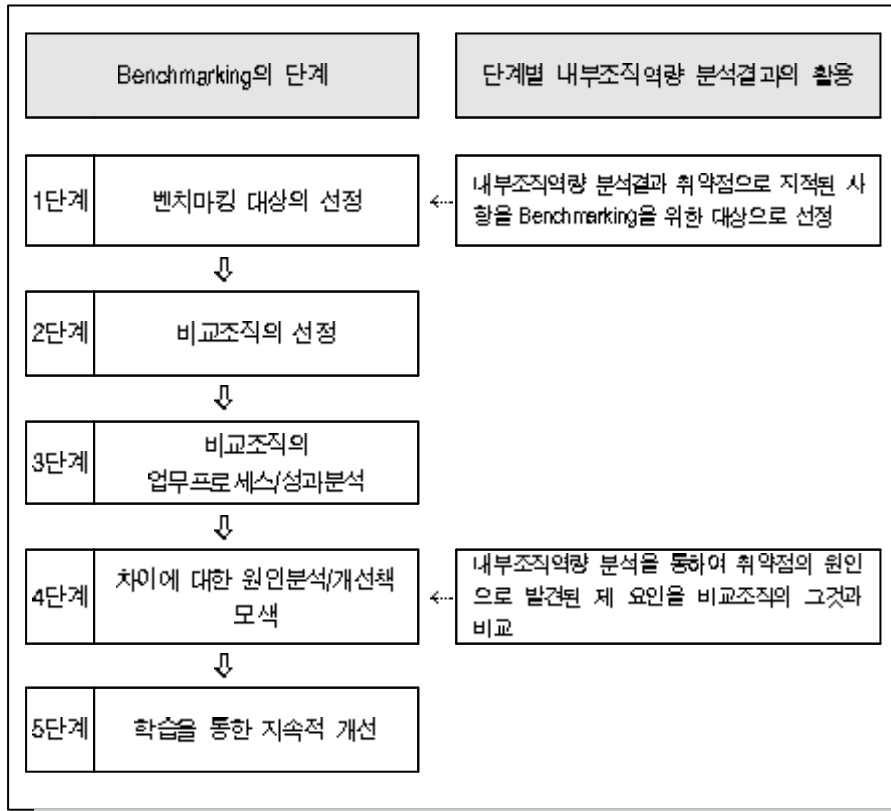
셋째, 내부조직 벤치마킹(Internal benchmarking)은 같은 조직내의 다른 사업단위(부서)를 비교하는 방법으로서, 데이터의 수집에는 용이하나 내부지향적이라는 한계가 있다.

나. Benchmarking에의 활용

지방자치단체가 내부조직역량 평가결과와 관련하여 벤치마킹에서 활용될 수 있다고 함은 벤치마킹의 과정에서 당해 조직이 무엇을 벤치마킹할 것인가를 추출해 내는데 있다. 지방자치단체가 그들의 능력과 관련된 제반 사항 중 무엇이 상대적으로 취약하고, 이러한 취약점중 무엇을 우선적으로 보강하여야 할 것인가를 결정하여 이를 벤치마킹의 대상으로 삼는 단계에서 내부조직역량의 강약점 분석이 활용되어질 수 있다는 것이다. 벤치마킹의 일반적인 과정을 통하여 강약점 분석의 활용방법을 보다 구체적으로 살펴보면

다음 그림에서 보는 바와 같다.

〈그림 4-3〉 내부조직역량 분석결과와 벤치마킹에의 활용



위 그림에서 보는 바와 같이 일반적으로 벤치마킹은 5단계의 과정을 통하여 이루어진다. 첫째, 벤치마킹을 할 주요 업무프로세스를 결정하는 단계이다. 초점이 없는 방문위주의 벤치마킹은 실패할 가능성이 높으므로 벤치마킹의 목적 및 대상에 대한 철저한 사전준비가 요구되는 단계이다. 둘째, 벤치마킹을 할 비교대상조직을 선정하고 이에 대한 예비조사를 실시하는 단계

이다. 셋째, 선정된 조직을 방문하여 업무프로세스 및 경영성과를 분석하는 단계이다. 넷째, 성과차이의 원인을 분석하고 격차극복을 위한 개선책을 모색하는 단계이다. 다섯째, 새로운 학습을 활용하여 지속적인 개선을 추구하는 단계이다.

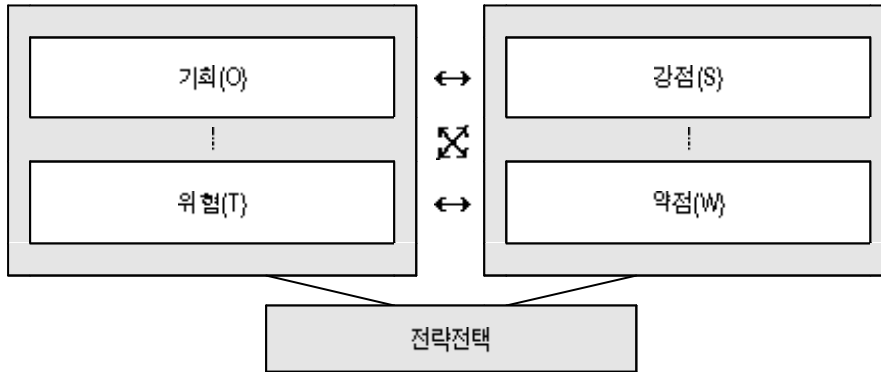
이러한 제 단계중 내부조직역량분석에서의 강약점평가 결과가 활용되는 단계는 기본적으로 벤치마킹의 대상을 선정하는 첫 번째 단계에서 내부조직역량 분석결과 취약점으로 지적된 사항을 Benchmarking을 위한 대상선정의 기초자료로 활용하는 것이다. 이 과정을 거쳐 비교조직과 당해조직간 차이에 대한 원인분석/개선책 모색하는 네 번째 단계에서 내부조직역량 분석을 통하여 취약점의 원인으로 발견된 제 요인을 비교조직의 그것과 비교하는데서 다시 한번 내부조직역량분석결과를 활용하게 된다.

3. 강약점을 통한 전략형성 : SWOT 분석

가. SWOT분석의 의의

SWOT분석은 외부환경의 기회요인(Opportunity)과 위협요인(Threat)을 파악하고 조직내부의 강점(Strength)과 약점(Weakness)을 분석한 후 전략적 대안을 도출하는 분석방법이다(<그림 4-4> 참조).

〈그림 4-4〉 SWOT 분석구조



자료 : 이승주, 경영전략 실천매뉴얼 (서울 : 시그마 인사이트 그룹, 1999), p.23.

SWOT분석을 통해 조직의 강점을 최대한 활용하면서 새로운 사업기회를 포착하고 약점을 최소화하면서 위협요인에 대처하는 전략을 다각적으로 모색할 수 있다. 최근 지방자치단체에 대한 진단·평가작업에서도 전략수립의 토대로서 SWOT분석을 실시하는 예가 늘어나고 있다⁹⁶⁾

지방자치시대는 경쟁의 시대이다. 주민이 선출하는 자치단체장의 경영능력과 지방공무원의 능력여하에 따라서 지방자치단체간 공공서비스 능력의 정도도 차이를 보일 것이라는 것은 분명한 사실이다. 다양한 지방자치단체가 행정개혁을 위하여 각기 다양한 조직관리전략을 시행하게 될 것이고, 자신들이 시험한 방법으로 성공한 지방자치단체가 있는 반면, 실패하는 지방자치단체도 나올 것이다. 이러한 시행착오의 과정을 거쳐 지방자치단체는 어떠한 관리전략이 가장 바람직한 방법인가를 알게 될 것이다. 이러한 점에서 정확한 SWOT분석의 실시는 그 중요성을 더한다고 할 수 있다.

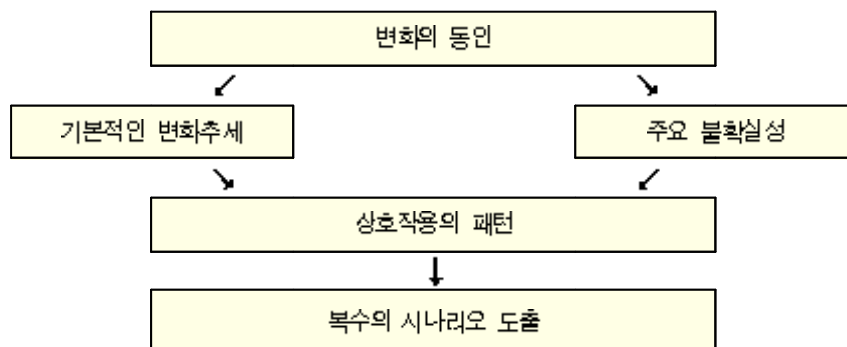
96) 지방자치단체에 대한 SWOT 분석의 예로는 한국능률협회, 원주시의 행정효율화를 위한 부서별 경영평가 및 발전전략, 1998, pp.16-17을 참조

나. SWOT분석에의 활용

SWOT분석은 기본적으로 내부 강약점에 대한 분석과 함께 외부환경의 기회·위협요인에 대한 분석을 아울러 요구한다. 내부 강약점에 대한 분석방법은 앞서 제시되어졌기 때문에 여기서는 외부환경분석에 대한 방법론에 대해서만 간단하게 제시한다.

외부환경을 분석하기 위한 기법으로는 민간부문의 경우 거시환경분석, 산업구조분석, 경쟁조직분석, 시나리오기법 등 다양하게 사용되고 있으나 지방정부 수준에서 이용가능한 분석방법으로는 시나리오기법을 들 수 있다. 미래에 대하여 복수의 상황을 설정하는 시나리오기법은 이미 행정학의 여러 분야에서 이용되고 있는 바, 그 적용과정은 다음과 같다. ① 외부환경의 변화추세와 불확실성의 주요 요인을 파악한다. ② 변화추세와 불확실성에 영향을 미치는 변화의 동인(drivers of change)을 파악한다. ③ 변화추세, 불확실성 및 변화의 동인간에 존재하는 상호작용의 패턴을 분석한다. ④ 상호작용 패턴에 대한 심도깊은 이해를 바탕으로 복수의 시나리오를 도출한다(<그림 4-5> 참조).

〈그림 4-5〉 시나리오의 도출과정



자료 : P. Schoemaker, "Scenario planning : A tool for strategic thinking," Sloan Management Review, Winter, 1995.

이상과 같은 과정을 거쳐 외부환경분석과 내부강약점분석이 완료되면 양자간 교차비교를 통하여 지방자치단체(또는 개별 부서)의 조직운영전략을 수립할 수 있게 된다. SWOT분석의 경우 4가지의 전략적 틀이 만들어질 수 있는데, SO전략(내부강점+외부기회), ST전략(내부강점+외부위협), WO전략(내부약점+외부기회), WT전략(내부약점+외부위협)이 그것이다.

구체적으로 첫째, SO전략은 SWOT 매트릭스분석에 의한 4가지 대응전략 중 지방자치단체(또는 개별 조직)가 궁극적으로 시도해 나가야할 전략으로 외부적 기회요인을 효율적으로 이용하여 조직의 내부적 강점과 함께 조직의 전략으로 활용하는 것이다.

둘째, ST전략은 조직내부의 강점을 적극적으로 활용하여 외부환경에 내재되어 있는 위협요인에 대응하는 전략으로 이와 같은 전략의 목적은 내부의 강점을 극대화시키는 동시에 위협요인을 극소화하려는 것이다.

셋째, WO전략은 내부의 약점을 최소화하고 외부의 기회를 극대화하려는 전략을 의미하는데, 이 전략의 주안점은 내부약점을 보완하는 방향으로 결정되는 것이다.

넷째, WT전략은 외부적 위협요인과 내부적 약점을 최소화하기 위한 방안의 마련에 주안점을 둔다. 즉 조직이 직면하고 있는 내부적인 위기나 문제점을 자체적으로 제거시키는 노력을 기울이는 동시에 조직을 외부적인 위협요인들의 영향으로부터 방어하고자 하는 전략의 형태이다.

이처럼 SWOT분석은 내부조직역량의 평가결과 도출된 강약점 분석내용과 기회요인 및 위협요인의 분석결과를 종합하여 조직사업의 발전전략수립에 유용하게 활용되어질 수 있다. 다음 표는 원주시가 발전계획을 모색하면서 수립한 SWOT분석의 개략적인 내용으로서 다소 불완전한 측면을 보여주고 있지만, 적용방법을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

〈표 4-1〉 SWOT분석에 따른 전략수립(원주시 참고자료)

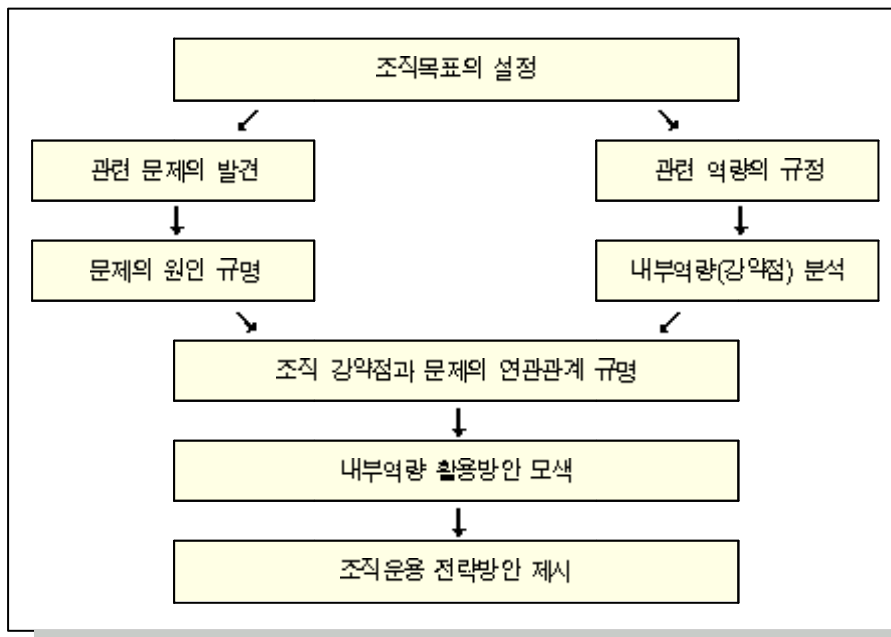
강 · 약점 기회 · 위협요인		강점(S)	약점(W)
		<ul style="list-style-type: none"> • 교통물류의 중심지 • 쾌적한 자연환경 • 지역내 다수 고등교육기관 • 수도권 인접 • 시민의 개방의식 	<ul style="list-style-type: none"> • 비교적 낮은 재정자립도 • 직장내 구성원간 갈등심화 • 직업공무원 의식미약 • 전반적 사기전하 • 시정홍모전략 미흡 • 군사도시로서의 이미지 • 부존자원의 부족 • 지역특산물 부재 • 조직운영의 경직성 • 기반산업구조의 취약 • 제조업구조의 취약 • 단순소비성산업 과다 • 성장주도산업의 부재 • 고부가가치산업의 부재 • 지역정보인프라 미흡 • 전통문화전승 취약 • 관광자원 미개발
<p>기회요인(O)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 강원권 개발정책 확대 • 지역균형개발 추진 • 중부, 강원지역 교통물류단지 조성계획 • 영동 · 중앙 · 동서고속도로 건설 • 수도권포화따른 지방분산 • 생활권의 광역화 • 지역내 개발위지 제고 • 자치체 권한강화 • 기업의 지방진출 	<p>(SO전략)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교통/물류시설 구축 • 산학연구단지 조성 • 산업기술연구복합타운 건설 • 전원도시 조성 • 예술 및 문화시설 구축 • 중소기업 전용공단 조성 • 자치체 홍보강화 	<p>(WO전략)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대외이미지 개선 • 공무원 일체감 형성 • 공무원 경영마인드 함양 • SOC 투자유치 • 전통문화 개발 • 관광산업 개발 	
<p>위협요인(T)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치체간 경쟁격화 • 행정의 주민참여욕구 확대 • 지방재정의 자립화 요구 • 행정수요의 고급화/다양화 • 공무원인력 및 예산의 감축 요구 	<p>(ST전략)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 행정서비스의 지속적 개선 • 주민일체감 형성 • 경영수익사업 개발 • 민간위탁사무 확대 • 지역밀착화 전략 • 사회복지시설 강화 • 행정조직의 개편 	<p>(WT전략)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역특산품 개발 • 체제적 인재양성 • 고급인력 적극유치 • 탄력적 조직운영 • 지역간 협력강화 	

제3절 평가결과의 활용 II : 내부관리

1. 지방자치단체 내부관리의 의의 및 활용방향

지방자치단체에 있어 내부관리란 여러 가지 측면에서 논의가 전개될 수 있겠지만, 본 연구에서는 기본적으로 조직(관리) 측면에 한정하여 내부역량을 보고 있는 바, 내부관리 역시 이에 따라 조직관리 및 인력관리에 한정하여 설명한다. 조직 및 인력관리에 있어서 기본적인 방향은 조직운영의 틀과 인력의 배분의 최적화·효율화를 도모하는 방향으로 내부조직역량의 평가 결과가 활용되어야 한다는 것이다.

〈그림 4-6〉 문제의 규명과 역량적용과정



이와 같이 역량평가의 결과를 활용하는 내부관리방식은 사전적 과제 해결 방식으로서의 특징을 가지며, 따라서 사후진단적 성격을 갖는 문제해결방식과는 상당한 차이점을 보여주기도 한다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 과제해결방식과 문제해결방식의 차이

차이점	과제해결	문제해결
시 점	사전대책	사후대책
대 상	개혁·향상형	현상유지형
해결방법	발상적	원인추구적
해결양식	제안·선행형	수행책임완수형
처리기간	장기전개형	단기해결형

위 표에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 역량은 업무수행의 전후와 관련하여 볼 때 사전적 의미에서는 과제 해결을 위한 전략형성의 도구로 사용되며, 사후적으로는 업무 내지 프로젝트에서 나타난 문제의 해결을 위하여 이용되어진다.

2. 내부관리부문에의 활용방안

가. 조직관리부문

1) 조직관리의 의의

지방자치제의 실시, 민선단체장체제의 출범이후 대다수의 지방자치 단체들은 지방행정환경의 급속한 변화와 더불어 지역주민들의 다양한 기대와 요

구에 직면하고 있는 실정이다. 이에 따라 지방행정수요가 급격히 증대하고 있으며 이는 지방행정조직의 합리적 개편 및 행정기능강화에 대한 절대적인 필요성을 제시하고 있는 바, 현재 우리나라의 지방자치단체가 이러한 지방행정수요의 양적·질적 변화에 적절히 대응하기에는 많은 문제를 가지고 있는 것으로 파악된다. 이러한 사실은 수요변화에 맞추어 지속적으로 조직관리의 변화를 모색해 나가야 함을 의미하는 것이기도 하다.

또한 이러한 사실은 정부부문에 있어서도 지금까지의 관리방식에서 벗어나 탈관료제적인 새로운 방향으로 패러다임의 전환이 일어나야 한다는 점을 의미한다. 즉 행정은 단순히 행정공익의 추구에서 벗어나 생산개념에 입각하여 서비스의 질과 가치를 중시하고 임무, 서비스, 고객, 결과의 확인 등을 우선시하는 반관료제적 방향을 지향하여야 한다는 것이다.

지방자치단체에 있어 조직관리는 어느 하나의 요인에 의하여 움직이는 것이 아니라 인력진단, 업무량분석, 직무분석, 행정수요변화분석 등 다양한 측면에 의하여 영향을 받는 것이 사실이다. 따라서 내부조직역량의 분석결과를 토대로 조직관리에 영향을 미치는 것도 그것이 조직관리의 전체를 결정하는 것이 아니라 다양한 변화요인중 하나라는 점을 전제하고 이해하여야 할 것이다.

2) 조직관리에의 활용

조직관리의 영역에서 논의의 대상이 되는 것은 조직의 목표설정에서 시작하여 조직구조, 조직환경 등 다양하다. 그러나 내부조직역량의 활용과 관련하여 가장 연관성을 가지는 분야가 조직구조 부문이다. 본 연구에서는 오늘날 지방자치단체의 조직구조가 조직관리의 적정화 측면에서 기본적으로 요구받고 있는 주요 변화방향 내지 원칙에 비추어 내부조직역량의 평가결과

가 어떻게 활용가능한지를 개략적으로 제시한다.

〈조직구조의 다변화와 내부조직역량 평가결과의 활용〉

조직은 한정된 에너지를 정해진 목표에 집중시킴으로써 목표를 달성해 나가는 바, 목표달성에 중요한 요소가 무엇인가에 따라서 조직화의 방법이 달라진다. 때문에 조직은 생존에 필수적인 요건에 조직의 역량을 결집시키고 그러한 역량을 배양하여야 한다. 현재 지방자치단체를 비롯한 정부부문에서도 지금까지의 관리방식에서 벗어나 탈관료제적인 새로운 방향으로 패러다임의 전환이 일어나고 있다. 즉 행정은 단순한 행정공익의 추구에서 벗어나 생산개념에 입각하여 서비스의 질과 가치를 중시하고 임무, 서비스, 고객, 결과의 확인 등을 우선시하는 반관료제적 방향을 지향하여야 한다는 것이다.

이러한 사실은 지방자치단체 수준의 조직관리에 있어서도 전통적 관리방식으로부터 새로운 관리방식으로의 변화가 이루어지고 있음을 보여준다⁹⁴⁾ 보다 구체적으로 지방적 수준에서 제시되고 있는 새로운 관리의 특징은, 우선적으로 지방자치단체 주민의 다양하고 변화되는 욕구를 충족하는 서비스에 계속적으로 적용할 수 있는 대응성(response)을 지녀야 한다. 둘째, 대규모 조직내에 소단위 집단을 창설하고 권한과 책임을 이양하는 소규모화와 분권화(decentralized)를 동시에 추구하여야 한다. 셋째, 다른 공공·민간·자발적 조직과 협력하는 협동성(cooperative)을 견지하여야 한다. 넷째, 고객과 시민의 견해를 반영하고 그들에게 서비스에 대한 영향력을 부여하는 고객통제(consumer-controlled)장치를 마련하여야 한다. 마지막으로 구조뿐만 아니라 과정과 조직체제 및 문화에 대하여 관심을 가져야 한다는 등의 특징을 가지

94) K. Walsh, *Marketing in Local Government*, Harlow: Longman, 1989, pp.3-5

고 있다.

이러한 변화를 반영하여 지방자치단체내 조직구조 역시 많은 변화를 가져오고 있다. 부문별 역량을 결집시킨 프로젝트팀의 경우 이미 일반화되어 이용되어짐은 물론 매트릭스구조, 네트워크구조, 수평조직 등의 활용이 가시화 되어가고 있는 실정이다. 이러한 기존의 관료제적 조직구조를 지양하는 다변화된 다양한 조직구조의 구성은 기본적으로 내부조직역량의 파악에서 출발한다. 이 말은 탈관료제적 조직의 구축이 기본적으로 인력과 자원의 효율적 투입을 통한 역량의 극대화를 전제로 하고 있기 때문이다.

우선 프로젝트팀의 경우 특정한 목표를 위해 정해진 기간에 인력과 자원을 집중시킬 필요가 있을 때 구성되는 바, 이를 위해서는 각 부문별(또는 개인별) 내부조직역량에 대한 평가가 필수적이다. 프로젝트구조와 기능적 조직구조가 통합된 매트릭스구조 역시 그러한 점에서 예외는 아니다. 한편, 최근 행정개혁의 사조속에서 급부상하고 있는 조직형태가 네트워크조직이다. 네트워크조직이란 수직적 계층제에 대조되는 수평적(flat) 조직형태를 의미한다. 현재 완전한 의미의 네트워크조직이라고 하기에는 무리가 있을 수 있겠지만 점차 증가하고 있는 민간위탁, 아웃소싱, 전략적 제휴 등은 지방자치단체의 조직관리에 있어서 네트워크화의 일면을 보여준다. 이와 같은 조직의 네트워크화에서도 내부조직역량의 분석은 필수적인 사항이 된다. 내부조직역량의 분석을 통한 부문별, 조직별 강약점을 통하여 민간으로의 위탁이나 자체조직의 아웃소싱(다음 제4절 2. 사업수행방식의 결정 부분을 참조)이라든지 여타 조직과의 전략적 제휴가 가능하게 되기 때문이다.

〈조직기능의 제고와 내부조직역량 평가결과외 활용〉

행정수요의 대응과 관련하여 조직유형(기획·지원부서, 정책집행부서 등)

에 따라 자원을 효율적으로 사용함으로써 조직기능의 제고를 도모할 수 있다. 현재 지방행정의 환경변화는 주민들에게 직접 행정서비스를 제공하는 정책집행부서에 대한 기능강화를 요구하고 있으며, 이에 반하여 행정관리 및 행정지원에 투입되는 부서의 기능과 인력의 규모는 축소되어가고 있는 실정이다. 지방자치 단체에 대한 내부조직역량분석은 행정수요의 확대, 축소에 따라 역량의 집중여부를 결정함으로써 조직의 기능제고를 위한 조직관리에 활용되기도 한다.

〈조직편재의 효율화와 내부조직역량 평가결과의 활용〉

지방자치단체의 조직관리는 기본적으로 조직편재방식의 일관성 유지를 요구한다. 행정업무의 수행에 있어서 일관성을 유지하고 동일 업무에 대한 부서간 중복을 피하기 위해서는 조직편재의 방식이 원칙적으로 기능별 또는 대상별로 일관되게 적용되어야 하며, 이러한 원칙의 적용이 곤란할 경우에는 우선적으로 기능별 조직편재방식을 준수하고 대상별 조직편재방식은 예외적으로 인정할 필요가 있다. 내부조직역량의 분석결과는 그룹핑에 따른 역량차이의 정도를 나타내 줌으로써 편재방식을 결정하는데 하나의 기준점을 제시하여 줄 수 있다.

나. 인적자원리부문

1) 인적자원관리의 의의

인적자원관리란 조직의 인적자원을 관리하는데 관련된 모든 기능과 활동으로서 인적자원의 계획과 확보, 활용과 보존, 그리고 보상과 개발을 포함하는 조직경영의 한 과정으로 정의되어 진다.⁹⁰⁾ 이러한 인적자원관리는 조직

관리와 함께 조직운영을 위한 내부관리의 중요한 한 측면으로서 조직의 전략적 계획과 장기적인 사업전략에 중요한 요소로 작용한다. 인적자원관리는 환경의 변화에 대응하기 위하여 조직의 전략적 관점을 강조하고 있는데, 이는 조직의 목표를 달성하는 것은 다름아닌 조직의 구성원들이며 인적자원을 어떻게 관리하는가에 따라 조직의 성패가 좌우되며,⁹⁵⁾ 조직의 효과성을 제고시킬 수 있는 경쟁적 이점을 차지할 수 있기 때문이다.

2) 인적자원관리에서의 활용

인적자원관리는 조직운영의 주요 관리전략방안중 하나로 다양한 기능들이 내포되어 있으나, 과정적 관점에서 볼 때 인적자원의 확보(in-take), 활용(utilization), 개발(development)의 3단계로 크게 나눌 수 있다. 여기서 인적자원의 확보란 조직에서 요구되는 인적자원을 확보하는 기능으로서 필요인력의 모집, 선발 등을 포함한다. 다음, 인적자원의 활용이란 조직의 성과달성을 위하여 실제적으로 인적자원관리에서 가장 큰 부분을 차지하는 기능으로서 관리자의 리더십, 인간관계, 인사고과, 보상관리 등의 내용을 포함한다. 마지막으로 인적자원의 개발은 인적자원의 잠재능력과 자질을 개발하는 것으로서 더 나아가 조직전체의 적응력과 바람직한 분위기를 개발하는 조직개발기능과 연결되는 것으로 교육, 훈련, 변화관리, 조직개발, 조직문화의 개발 등을 담고 있다.

95) Wendel L. French, *The Personnel Management Process*, Boston: Houghton-Mifflin, 1982, p.3; 이학중, *인사관리: 인적자원관리이론과 사례연구*, 서울: 세경사, 1989, p.7.

96) R. S. Schuler, "Repositioning the Human Resource Function: Transformation or Demise?" *Academy of Management Executive*, 4(3), 1990.

〈인적자원확보와 내부조직역량 평가결과의 활용〉

인적자원의 확보는 일반적으로 인력계획의 수립으로부터 시작하며 선발 과정을 거쳐 조직구성원을 확보하는 일련의 과정을 포함한다. 그러나 인적자원확보단계에서 가장 중요하면서도 내부조직역량 평가결과의 활용과 관련을 갖는 것은 인력계획의 수립이다. 이러한 인력계획을 수립하는 과정도 일반적인 계획수립과 크게 다르지 않다. 즉 조직의 외부환경 및 내부상황에 대한 분석을 토대로 현재 보유하고 있는 인적자원의 질과 양을 평가하고 향후 어떠한 유형의 인적자원을 얼마나 필요로 할 것이며, 그러한 인적자원을 얼마나 공급할 것인가를 결정한다.

이러한 인력계획수립과정에서 무엇보다 중요한 것은 인적자원의 수요예측인데, 이는 조직이 미래에 필요로 하는 인적자원의 양이 얼마나 되는 가를 미리 알아보는 과정이다⁹⁷⁾ 다시말해 인적자원에 대한 수요는 조직의 전략계획과 사업계획 등 조직이 어떠한 활동을 할 것인가에 직접적인 영향을 받는다. 조직이 어떠한 방향으로 나아가고자 하느냐에 따라 필요로 하는 인적자원의 질과 양은 달라지게 되기 때문이다. 내부조직역량 평가결과의 활용가능성은 바로 여기에서 발견할 수 있다. 인력계획을 위한 내부수요분석에서 분야별 조직구성원의 역량수준은 단순히 인적구성원의 양에 의존하여 수급계획을 작성하는데서 오는 문제점을 어느정도나마 해소시켜 줄 수 있다. 다시말해 내부조직역량 평가결과는 부서별, 기능별로 조직구성원의 양적·질적 수준을 나타내 줌으로써 부서별 또는 기능별로 인력확보의 필요성 여부를 보다 분명하게 찾아낼 수 있도록 해준다.

97) T. H. Stone & J. Fiorito, "A Perceived Uncertainty Model of Human Resource Forecasting Technique Use," *Academy of Management Review*, 11, 1986.

〈인적자원활용과 내부조직역량 평가결과의 활용〉

인적자원의 활용은 실제 조직운동에서 조직전략에 부합되게 조직구성원을 적절하게 관리하는 것으로 적정배치에서부터 인사고과, 보상관리, 참여관리 등 다양한 내용을 포함한다. 지방자치단체의 내부조직역량의 평가결과를 인적자원의 활용과 관련하여 생각하는 경우, 조직의 전략(조직구성원의 역할행태/인력관리정책에 대한 Schuler와 Jackson의 논의는 유용한 시사점을 제공하여 준다⁹⁸⁾

Schuler와 Jackson에 의하면 인적자원관리와 연계된 조직의 전략은 혁신전략(innovation strategy), 품질개선전략(quality enhancement strategy), 비용절감 전략(cost reduction strategy)의 3가지 유형이며, 이에 따라 조직구성원의 역할행태와 인적자원관리의 정책은 아래의 <표 4.3>에서 보는 바와 같이 상이하게 나타난다. 표에서 보는 바와 같이 조직구성원의 역할행태는 상당부분 내부조직역량의 구성하는 세 요소들과 관련성을 갖는 바, 이는 내부조직역량의 평가결과에 따라 인력관리방식에 있어 다양한 활용이 가능함을 나타내 주는 것이다.

98) R. S. Schuler & S. B. Jackson, "Linking Competitive strategies with Human Resource Management practice," *Academy of Management Executive*, 1(3), 1987.

〈표 4-3〉 전략/구성원의 역할행태 및 인력자원관리정책

조직전략	구성원 역할행태	인력관리정책
혁신전략	<ul style="list-style-type: none"> - 고도의 창의적 행태 - 장기적인 초점 - 비교적 높은 수준의 협조적·상호의존적 행태 - 품질에 대한 중간수준의 관심 - 수량, 과정, 결과에 대한 중간수준의 관심 - 고도의 위험부담 - 모호성과 불예측성에 대한 고도의 안내 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인과 집단간의 밀접한 상호작용과 조정이 요구되는 업무 - 장기적이고 집단중심의 성취를 반영하는 성과평정 - 직원들에게 조직의 다른 직위에서 사용할 수 있는 기술을 개발하도록 허용하는 업무 - 외부적이거나 시장중심적인 공평성보다 내적 공평성을 강조하는 보상체계 - 보수체계의 여러 가지 요소의 조합을 선택할 수 있는 자유를 직원들에게 허용하는 보수율 - 넓은 범위의 기술개발을 강화하는 폭 넓은 경력경로
품질개선 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 비교적 반복적이고 예측가능한 행태 - 보다 장기적인 또는 중간적인 초점 - 중간수준의 협조적이고 상호의존적인 행태 - 품질에 대한 고도의 관심 - 산출량에 대한 중간수준의 관심 - 과정에 대한 고도의 관심 - 낮은 수준의 위험부담 - 조직목표에 대한 몰입 	<ul style="list-style-type: none"> - 비교적 고정되고 명료한 업무 - 업무조건과 업무자체에 대한 관련된 결정에 확대된 직원참여 - 대체로 단기적이고 결과중심적인 성과평정 - 직원에 대한 비교적 공평한 취급과 어느정도의 고용안정성 보장 - 직원의 적극적이고 지속적인 훈련 및 개발
비용절감 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 비교적 반복적이고 예측가능한 행태 - 비교적 단기적인 초점 - 주로 자율적이거나 개인적인 활동 - 품질에 대한 중간수준의 관심 - 산출량에 대한 고도의 관심 - 결과에 대한 주된 관심 - 위험부담이 낮은 활동 - 안정성과 비교적 높은 조화 	<ul style="list-style-type: none"> - 모호성의 여지를 허용하지 않는 비교적 고정되고 명료한 업무 - 전문성과 능률성을 조장하는 협소하게 설계된 업무와 경력경로 - 단기적이고 결과중심적인 성과평정 - 연금을 결정하는데 이용되는 보수수준 - 최소수준의 직원훈련과 개발

이상의 표는 조직이 추구하는 전략과 조직내부역량의 평가결과를 토대로 인적자원의 활용이 어떻게 이루어져야 하는 가를 보여주는 한 예가 될 수 있다. 이처럼 내부조직역량의 평가결과는 조직의 전략방향과 맞물려 인적자원의 활용을 위한 관리계획수립의 토대로서 쓰여질 수 있으며, 이는 지방자치단체의 경우에 있어서도 예외가 될 수 없다.

〈인적자원개발과 내부조직역량 평가결과의 활용〉

인적자원의 개발영역은 조직구성원의 잠재능력과 자질을 개발함으로써 조직을 유지·발전시켜나가기 위한 토대를 구축하는 교육·훈련과정을 주 내용으로 한다. 따라서 내부조직역량에 대한 평가결과의 활용과도 가장 큰 관련관계를 갖는다. 내부조직에 대한 역량평가결과는 기본적으로 교육·훈련에 대한 수요측정의 토대가 된다. 이러한 역량평가가 종래의 단순한 교육 계획수립과 차이를 갖는 것은 적시적소에 필요한 수요에 따라 교육·훈련의 제공이 가능하다는 것이다. 이는 교육방식에 있어서도 변화를 초래하게 되는데 능력개발에 있어서 종래 공무원 교육의 특징인 일방적 주입식 교육에서 벗어나 시간과 장소의 제한을 타파할 수 있는 JIT(Just-In-Time) 교육으로의 전환을 가능하게 하는 한 요인이 된다.

제4절 평가결과의 활용 III : 사업수행

1. 지방자치단체 사업수행의 의의 및 활용방향

지방자치단체의 사업수행은 행정수요에 대응하여 지역주민에게 제공되어지는 각종 정책의 시행과정과 민선 단체장체제 출범 이후 급격히 증가하고 있는 각종 수익사업을 총칭하는 개념이다. 이러한 사업수행과 관련하여 본 연구에서는 내부조직역량의 평가결과를 활용함에 있어 크게 두가지 측면에서 방향을 모색한다.

첫째는 지방자치단체가 수행하는 행정업무의 영역 재조정에 대한 것이다. 기존에 지방자치단체가 일률적으로 자체 수행하던 방식에 대하여 재검토하여 봄으로서 행정부문의 부담경감은 물론 외부부문의 경쟁을 활용하여 서비스의 질적 제고를 동시에 도모한다. 둘째는 행정수요변화를 예측하여 새로운 수요와 그에 따른 새로운 고객을 찾아내어 나가는데 내부조직역량의 평가결과를 활용토록 한다.

2. 사업수행에의 활용방안

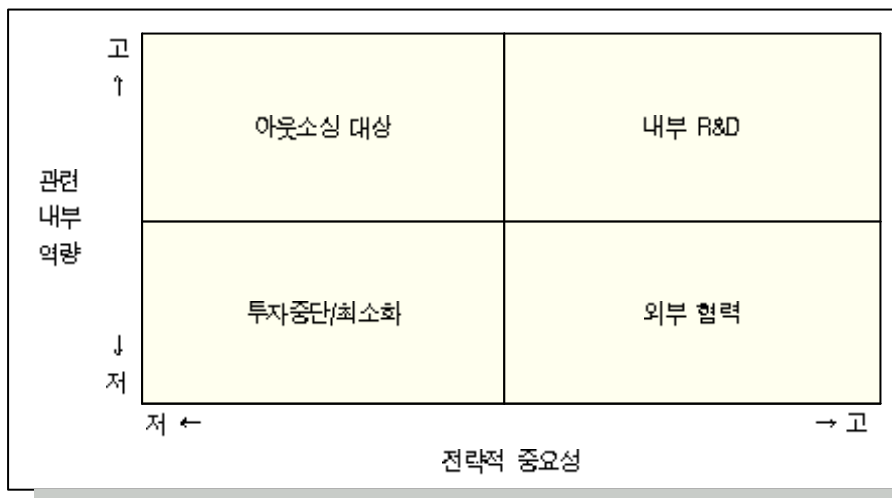
가. 사업수행방식의 결정

지방자치단체가 내부역량분석과 사업의 전략적 중요성 여부를 통하여 사업수행의 주체를 누구로 할 것인가, 즉 사업수행방식의 결정하는데 도움을 줄 수 있다. 이러한 사업수행방식의 결정은 궁극적으로 행정업무의 영역 재

조정에 관한 것으로 지방행정의 개혁작업과 맥락을 같이 한다.

내부조직역량에 대한 평가결과를 토대로 사업수행방식을 결정하기 위해서는 다음과 같은 분석틀이 필요하다. 즉 해당 사업의 전략적 중요성을 한 축으로 하고 관련내부조직역량의 정도를 또 다른 한 축으로 하는 매트릭스가 요구된다(<그림 4-7> 참조).

〈그림 4-7〉 사업부문에 있어 투자의 결정



자료 : Dorothy Leonard-Barton, *Wellsprings of Knowledge: Building and sustaining the sources of innovation*, Boston: Harvard Business School Press, 1995의 내용을 일부 수정.

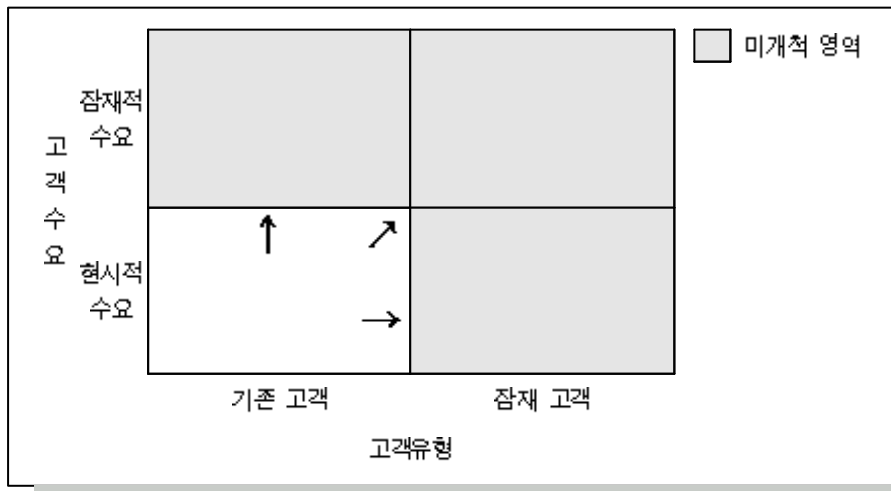
위의 그림에서 보는 바와 같이 첫째, 전략적 중요도가 높고 조직의 내부역량이 높은 경우 지방자치단체가 자체 R&D를 통해 집중 투자하는 방식을 취하도록 한다. 둘째, 전략적 중요도가 높고 내부역량이 취약한 부문은 전략적 제휴, 여타 협력 방식을 통하여 외부 기술의 도입을 모색하는 방식을 강구토록 한다. 셋째, 전략적 중요도는 낮으나 내부역량이 높은 경우 아웃소싱

(outsourcing) 등의 방법을 통하여 기존 역량을 최대한 활용하면서도 비용절감을 도모할 수 있도록 사업수행방식을 변경할 필요가 있다. 마지막으로 전략적 중요도가 낮고 내부역량도 낮은 경우 투자중단을 통한 사업의 종결이나 최소화하는 방안을 고려한다.


나. 사업영역의 확대

내부조직역량의 발견을 통하여 행정이 수행하던 기존의 서비스 영역을 넘어서 새로운 고객, 새로운 서비스를 찾아낼 수 있을 것이다. Hamel과 Prahalad는 조직이 고객이 원하는 수요를 충족시키는데 그치지 않고 고객이 모르거나 표현하지 못하는 잠재적인 욕구를 파악하여 새로운 영역을 만들어 내어야 한다고 주장한다.

<그림 4-8> 새로운 행정서비스영역의 창출



자료 : G. Hamel & C. K. Prahalad, *Competing for the future*, Harvard Business School Press, 1994.



즉 위의 그림에서 보는 바와 같이 고객의 유형(기존고객 + 신규고객)과 고객수요의 표명도(현시적 수요 + 잠재적 수요)에 따라 새로운 영역의 개척이 가능하다는 것이다. 이는 변화하는 환경에 단순히 적용하는 수동적인 자세가 아니라 주도적으로 새로운 환경을 창조하는 능동적인 패러다임이다. 지방자치단체의 경우에 있어서도 이와 같이 내부조직역량의 파악을 통하여 작게는 새로운 서비스제공 방안의 발견에서부터 크게는 새로운 서비스제공 영역의 모색에 이르기까지 지속적이고도 다양한 노력이 요구되어진다.

【참고문헌】

- 강형기, "자치행정에 대한 품질관리제도: 일본 자체체의 품질관리제도를 중심으로," 「한국행정학보」 제28권 제3호, 1994.
- 권오철, "지방정부와 지식경영," 「지방자치리포트」 제50호, 한국지방자치학회, 1999. 7.
- 권혜수, "한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰," 「한국사회와 행정연구」 제8권 제1호, 관악행정학회, 1997.
- 김광주, "한국행정조직에서 기업경영기법의 적용가능성에 관한 이론적 소고," 「행정개혁과 정책조정: 1996 동계연례학술대회 논문집 II」 한국행정학회, 1996.
- 김인수, 「거시조직이론」 서울: 무역경영사, 1993.
- 김일숙, 「기업문화와 조직성과: 톰 피터스(T. J. Peters) 모형의 실증적 평가」 아주대 박사학위논문, 1996.
- 김해동, 「조사방법론: 이론과 기법」 서울: 법문사, 1988.
- 김호정, "한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태 비교," 「한국행정학보」 제30권 제3호, 1996.
- 대림정보통신 지식경영위원회, 「이것이 지식경영의 핵심이다」 서울: 도서출판 창해, 1998.
- 박연호·오세덕, 「현대조직관리론」 서울: 법문사, 1997.
- 박우순, 「현대조직론」 서울: 법문사, 1996.
- 박중훈·김관석, 「행정서비스 종합대책의 구상(I)」 서울: 한국행정연구원, 1996.
- 삼성경제연구소, 「환경부 경영진단보고서」 기획예산처, 1999.

- 세동경영회계법인·앤더슨컨설팅, 「통계청 경영진단보고서」 기획예산처, 1999.
- 윤순봉, "통합적 관점에서 보는 지식경영," 삼성경제연구소, 「지식경영심포지엄 발표집 : 지식경영과 한국의 미래」 서울 : 삼성경제연구소, 1999.
- 이명재, 「조직발전론」 서울 : 상명여대출판부, 1990.
- 이범일, 「혁신의 늪: 혁신이 실패하는 8가지 이유」 서울: 삼성경제연구소, 1996.
- 이순철, 「신경영기법」 서울 : 매일경제신문사, 1996.
- 이승주, 「경영전략 실천매뉴얼」 서울 : 시그마 인사이트 그룹, 1999.
- 이종두(1996), 「조직문화와 직무만족의 관련성에 관한 연구」 충북대 행정학박사학위논문, 1996.
- 이학중, 「인사관리: 인적자원관리이론과 사례연구」 서울: 세경사, 1989.
- 조민호·설중용, 「컨설팅프로세스」 서울 : 새로운 제안, 1999.
- 최봉기·조용상·이시경·조병희, "지방정부의 자치역량 강화방안 분석틀의 구성을 중심으로," 「대구·경북행정학회보」 제5집, 1993.
- 포스코경영연구소, 「지식경영」 서울 : 더난출판사, 1998.
- 한국능률협회·한국지방행정연구원, 「지방정부 경영진단보고서」 기획예산처, 1999.
- 한국생산성본부·가립회계법인, 「해양수산부·해양경찰청 경영진단보고서」 기획예산처, 1999.
- 한만중, 「전략적 성과측정 시스템연구」 한국생산성본부, 1995.
- Allison, Jr. Graham T., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect," in R. J. Stillman II (ed.), *Public Administration: Concepts & Cases*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1988.
- Appleby, Paul, "Government is Different" in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration(3rd)*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992.

- Barney, J., *Gaining and Sustaining competitive advantage*, Addison-Wesley Company, 1997.
- Bolman, L. G. & T. E. Deal, *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco : Jossey-Bass, 1991.
- Bozeman, B., *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Broms, H. & H. Gahrberg, "Communication to Self in Organizations and Culture," *ASQ*, Vol.28, No.3, 1983.
- Brooking, A., *Intellectual Capital*, International Thompson Press, 1996/ 김광영 역, 「지식자본」 서울 : 사람과 책, 1997.
- Cameron, K. S. & R. E. Quinn, *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Addison-Wesley, 1998.
- Cohen, P. "The process is more important than the result," <http://tototo.hci.com.au/hcisite/articles/theprocess.htm>.
- Coulter, Mary K., *Strategic Management in Action*, Prentice Hall, 1998.
- Deci, E. L., "Intrinsic motivation and personality," in E. Staub (ed.), *Personality : Basic aspects and current research*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980.
- Dimock, M. E., *A Philosophy of Administration*, N.Y.: Harper & Brothers Publishers, 1958/ 정인홍·양시호(공역), 「현대행정론」 서울 : 법문사, 1970.
- Duncan, R. B., "Characteristics of organizational environments and perceived environment uncertainty," *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972.
- Dunham, Robert, "Knowledge : The new business battleground," <http://tototo.ktic.com/topic6/kmbattle.htm>.
- Edvinsson, L. & M. S. Malone, *Intellectual Capital: Realizing Your Company's true value by finding its hidden brainpower*, Haper-Collins Publisher/ 황진우 역, 「지적자본」 세종서적, 1998.

- Frederickson, H. George, "Total Quality Politics: TQP," Jonathan P. West(ed.), *Quality Management Today: What Local Government Need To Know*, Washington D.C.: ICMA, 1995.
- French, Wendel L., *The Personnel management Process*, Boston: Houghton-Mifflin, 1982.
- Gabris, G. T., "Recognizing Management Technique Dysfunctions: How Management Tools Often Create More Problems than They Solve," *Public Productivity Review*, no.40, 1986.
- Glueck, W., *Business Policy and Strategic Management*, McGraw-Hill, 1980.
- Grant, R., *Contemporary strategy analysis*, Blackwell Publisher, 1998.
- Handy, C., *Gods of Management : Who They Are, How They Work and Why They Fail*, Souvenir Press, 1978.
- Harrison, R., "Understanding Your Organization's Charactor" *Harvard Business Review*, May/June, 1972.
- Harrison, Michael I., *Diagnosing Organizations: Methods, Models, and Processes*, Newbury Park : Sage, 1987.
- Kolb, D. A. & A. L. Frohman, "An organization development approach to consulting," *Sloan Management Review*, Fall 1970.
- Lasseey, Peter, *Developing a Learning Organization*, London : Kogan Page, 1998.
- Lawrence, P. R., & J. W. Lorsch, "Differentiation and integretion in complex organization," *Administrative Science Quarterly*, 12, 1967.
- Leavitt, H. J., "Applied organizational change in Industry: Structural, Technological and Humanitic Approaches," James G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, 1965.
- Leonard-Barton, Dorothy , *Wellsprings of Knowledge: Buildingding and sustaining the sources of innovation*, Boston: Harvard Business School Press, 1995.
- Luthans, Fred, *Organizational Behavior*, 4th, New York: McGraw-Hill, 1973.

- Manasco, Britton "Corporate knowledge nets and the learning imperative,"
<http://webcom.com/quantera/empires3.html>.
- Marcus, Leonard J., "Processes of New Organizations: A Case Study,"
Administration in Social Work, Vol.12, No.3, 1988.
- Meyer, W. U., "지각된 능력과 성취행동," 김연주 · 이계승 편역, 「동기이론 : 새로운 시좌」 서울 : 양서원, 1990.
- Mink, Oscar G., Babara P. Mink, Keith Q. Owen & Elizabeth A. Downes, *Open Organization*, Jossey-Bass Inc., 1994/ 유영만 역, 「열린조직 열린경영」 서울 : 한국언론자료간행회, 1997.
- Murray, M. A. "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay," *PAR*, vol.35, no.4, 1975.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Pettigrew, Andrew M. "On Studying Organizational Culture," *ASQ*, Vol.24, No.4, 1979.
- Porter, M. "What is strategy," *Harvard Business Review*, November/ December, 1996.
- Prahalad, C. K. & G. Hamel, "The Core Competence of the Corporation," *Harvard Business Review*, May/June 1990.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff & C. H. Levine, "Comparing Public and Private Organizations," *PAR*, vol.36, no.2, 1976.
- Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure, Design, and Application*, 3rd, Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
- Robertson, Peter J., & Sonal J. Seneviratne, "Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the

- Private Sector," *PAR*, vol.10, no.2, 1995.
- Schoemaker, P. "Scenario planning : A tool for strategic thinking," *Sloan Management Review*, Winter 1995.
- Schuler, R. S. & S. E. Jackson, "Linking Competitive strategies with Human Resource Management practice," *Academy of Management Executive*, 1(3), 1987.
- Schuler, R. S., "Repositioning the Human Resource Function: Transformation or Demise?" *Academy of Management Executive*, 4(3), 1990.
- Stalk, G., P. Evans & L. E. Shulman, "Competing on Capabilities: The new rules of corporate strategy," *Harvard Business Review*, March/April, 1992.
- Starling, Grover, *Managing the Public Sector (3rd)*, Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1986.
- Stewart, J., & K. Walsh, "Change in the Management of Public Service," *Public Administration*, No.70. 1992.
- Stone, T. H., & J. Fiorito, "A Perceived Uncertainty Model of Human Resource Forecasting Technique Use," *Academy of Management Review*, 11, 1986.
- Sveiby, Karl Erik "Measuring intangible assets," <http://tototo.sveiby.com.au/intangass/measurèintangibleassets.html>.
- Tung, R. L., "Dimensions of organizational environments: An exploratory study of their impact on organizational structure," *Academy of Management Journal*, 22, 1979.
- White, Leonard D., "Introduction to the Study of Public Administration," Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration(3rd)*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration," Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration(3rd)*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992.

高崎昇三, 「自治體の行政評價システム」東京: 學陽書房, 1999.

高崎昇三, 「地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立」東京: 學陽書房, 1988.

山上信一/ 강용성 역, 「정부개혁을 위한 행정평가」서울: 일지사, 1998.

野中郁次郎·紺野登, 「知力經營」東京: 日本經濟新聞社, 1994/ 나상의 역, 「지식경영」서울: 21세기북스, 1998.

[Abstract]

A Study on the Evaluating System of Organizational Competences in local governments

The recent emphasis on organizational competences have permeated a number of local government. From top-level administrators to front-line managers, the evaluating of organizational competences have been veiwed as a way to improve overall administrative abilities. Accordingly, the primary purpose of this study is to suggest the evaluating indicators of organizational competences, the applying system of organizational competence indicators, and the practical uses of evaluating results in local governments.

For this Purpose, the following research frame were designed: chapter 1, the purpose, scope, and methodology of study, theoretical basis of organizational competences; chapter 2, the establishment of evaluating system for organizational competences; chapter 3, the applying system of organizational competence indicators; chapter 4, the practical uses of evaluating results.

The major findings of this study could be summerized as follows;

First, in order to establish for the evaluating system, this study analyzes theoretical background(organizational structure theory, core competence theory, knowledge assets theory etc.) and empirical cases(the ministry of planning & budget's administrative management diagnoses). According to this analysis, the

organizational competence indicators are as follows.

First Areas	Second Areas	indicators
organizational staffs	job ability	executive ability
		risk management ability
	job effort	job commitment
		job satisfaction
organizational structure	structural basis	risk management ability
		physical basis
	organizational network	communication
		empowerment
organizational culture	ideal	customer orientation
		innovation orientation
	action	responsibility
		positivity

Second, we suggest the hybrid methods for the sake of application of organizational competence indicators; inquiry method(questionnaire and interview), appraiser(external experts and internal staffs), etc.

Third, the evaluating results of organizational competence could be used as follow; SWOT analysis, benchmarking, organization & human resource management, and decision making of the ways for public service delivery.

지방자치단체 내부조직역량 가체계의 구축 및 활용방안

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 곤

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국경제서적 정부간행물관매센터

Tel. 02)736-0640~1

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-217-4 93350

