

지방자치단체 조직개편의 영향요인 분석과 행정구역통합에의 시사점 논의

A Study of Impact Factors of Local Government Reorganization
and Their Implications for Territorial Consolidation

한 표 환*

Han, Pyo-Hwan

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 분석모형의 설정
- IV. 실증분석의 결과
- V. 행정구역통합에의 시사점 논의
- VI. 요약 및 한계

본 연구는 지방자치단체의 조직개편 추진에 영향을 미치는 지역특성요인을 실증분석을 통하여 추출하기 위해서 시도되었다. 조직개편은 행정수요대응성의 확보수단으로 새로운 행정수요에 대응하여 이와 관련된 행정기능의 재설계과정을 통하여 행정서비스를 근접하여 제공할 수 있는 최하위 일선조직의 개편으로 연결된다는 분석모형을 설정하였다. 지역특성요인과 관련된 전국 228개 기초지자체의 횡단면 자료를 수집하여 분석한 후, 그 결과를 일정기간동안의 다시점자료에 의한 것으로 치환하는 추론방법을 활용하였다. 실증분석 결과, 내부환경 변화와 관련된 지역특성요인 가운데 인구규모와 공무원수가 가장 중요한 영향요인으로 판명되었으며, 그외 면적과 재정자립도는 조직개편과는 인과성이 별반 없는 것으로 나타났다. 이들 지역특성변수들은 향후 행정구역통합에 따라 현저한 변화를 경험할 것으로 예상되고 이로 파생되는 행정수요와 밀접하게 관련되어 있으므로, 본 연구에서 제시된 조직개편에 미치는 영향요인 분석결과는 향후 통합지자체의 조직개편과 내부운영

* 충남대학교 국가정책대학원 산학협력중점교수

논문 접수일: 2013. 4. 10, 심사기간(1차): 2013. 4. 10 ~ 2013. 4. 17, 게재확정일: 2013. 4. 17

관리에 중요한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

□ 주제어: 지역특성요인, 행정수요, 기능재설계, 조직개편, 행정수요대응성, 행정구역통합

This study is designed to illuminate region-specific factors influencing local government reorganization. An analytical model is established that reorganization, as a tool for ensuring responsiveness to administrative needs to meet rising administrative needs, would take a form of street-line reorganization, enabling to provide public services in close proximity, through the redesigning process of administrative function. The empirical results, using cross-sectional data concerning region-specific factors on the 228 local government level, are transformed to project longitudinal trends by employing an inferential methodology. Both population size and number of civil servants are found to become the most influential factors. Besides, administrative territory as well as financial capabilities turn out not to have any significant causal relation with local government reorganization. Finally, the results provide some useful guidelines to which consolidated governments can make reference in trying strategic reorganization and organizational management, since the above two factors would experience significant changes in process of territorial consolidation

□ Keywords: Region-specific factors, Administrative needs, Functional redesign, Reorganization, Responsiveness to administrative needs, Territorial consolidation

I. 서론

지방행정조직은 내·외부적 환경변화에 적응하면서 끊임없이 진화하고 있다. 오늘날과 같이 주민들의 행정서비스 요구가 종전보다 훨씬 다양해지고 전문화·고급화되어 감에 따라 지방자치단체는 이에 능동적으로 대응하기 위해서 하드웨어(hardware)적 인프라라고 할 수 있는 조직을 빈번하게 개편하고 있다.

지방자치단체가 조직을 왜 개편하는가? 라는 질문에 일률적으로 답하기는 어려우나 실제 조직개편의 동기를 몇가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째로, 정치권력적 관점에서 보면 민선단체장은 미래 발전비전과 행정운영 목표를 실현하고 특히, 선거공약을 철저히 실천하고

새로운 정책의도를 과시하기 위한 수단으로 스스로의 운영구상과 의지를 반영한 조직개편을 일회적, 전시적으로 단행하는 경우가 많다. 지방자치단체가 환경변화에 따라 새롭게 발생하는 행정수요에 신속하게 대응하는데 있어 시·공간적 지체를 해소하기 위한 수단의 일환으로 조직이 보유한 내부자원과 역량을 효율적으로 동원하고 활용의 극대화를 도모할 수 있도록 전략적으로 개편하며, 이 때에는 행정내부의 효율성 추구를 동시에 지향하기도 한다. 그리고 지방자치단체는 시간이 경과함에 따라 성장과 쇠퇴라는 궤적(軌跡)을 주기적으로 당연히 경험하게 되는 바, 인구, 면적, 산업기반, 재정력 등과 같은 지역의 사회·경제적 특성에 현저한 변화가 수반됨으로 이의 영향으로 조직개편의 새로운 수요가 창출되어 추진되기도 한다.

최근의 행정구역통합 담론에서 자주 지적되는 바와 같이, 행정구역이 특정한 기준에 의하여 통합될 경우에 그 효과를 행정효율성, 규모경제, 행정수요대응성, 주민참여, 지역균형발전, 주민편의, 공동체의식 등의 관점에서 다양하게 제시하고 있다(강기운·이태근, 2010). 이 가운데서 지방자치단체의 행정수요대응성은 주민의 정책형성 혹은 서비스 요구에 대한 행정의 반응상태(state of reaction)를 의미하는 것으로, 공무원의 전문적 기술과 지식을 활용하여 서비스를 직접 공급하는 행정조직의 적실한 대응을 통하여 확보될 수 있으며, 그 확보여부에 따라 궁극적으로는 서비스에 대한 주민만족에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다.¹⁾

본 연구는 지방자치단체가 환경변화로 부터 야기되는 새로운 행정수요에 적절히 대응하기 위한 수단의 일환으로 조직개편을 추진한다고 전제하고, 이에 직접적으로 영향을 미치는 요인들을 내부적 환경변화와 관련된 지역의 사회·경제적 특성으로부터 추출해 보고자 출발하였다. 구체적으로, 환경변화에 따라 주민의 다양한 요구와 선호를 지방자치단체가 보다 정확하게 파악하여 그에 맞는 서비스를 생산, 제공할 수 있도록 행정조직을 적실하게 개편하는데 지역특성요인 즉, 인구, 면적, 공무원수, 재정력을 중심으로 실질적인 영향력이 어떻게 미치는가를 실증적으로 구명(究明)해 보고자 한다. 이들 대표적 지역특성요인들은 중·장기간에 걸쳐 동태적 변화의 과정을 거치면서 조직개편과 직접적으로 동조화(coupling)되는 경향이 크기 때문에, 이들의 개별적 혹은 복합적 작용에 따라 지방자치단체가 행정서비스 요구에 대응하여 행정조직을 적실하게 개편하고 있는가를 우리나라 상황에서 분석하고자 한다. 특히, 최근에 논의되고 있는 행정구역통합 역시 상술한 지역특성요인의 심대한 변화를 초래할 것으로 예상되는 바, 실증분석을 토대로 통합지방자치단체의 조직개편 시나리오를 사전에 예측해 봄으로써 정부의 행정구역개편 작업에 기초적 자료를 제공하는데 본 연구의 부차적 목적이 있다.

1) 최준호(1997)는 행정대응성이란 주민들과 정부와의 관계를 구성하고 있고, 그러한 관계에 있어서 주민들이 공무원들로부터 서비스를 받고자할 때 나타내는 정부의 반응으로 규정하고, 행정의 소비자주의(혹은 고객중심주의), 행정의 전문화, 주민참여를 그 개념적 요소로 설정하고 이들이 행정대응성의 촉발요인으로 작용한다고 주장한다.

II. 이론적 논의

1. 지방자치단체 조직개편의 의의

지방자치단체의 조직개편이란 조직의 계획된 변화(planned change)로 지방자치단체가 조직을 새롭게 혹은 다양하게 하는 행위나 과정이라고 할 수 있다(민진, 2004). 글로벌화, 저출산·고령화, 정보화 등 경제·사회환경의 변화에 대하여 지방자치단체의 조직은 적응이 필요하며, 조직은 일반적으로 조직개편을 통해 환경변화에 능동적이면서 다양하게 적응한다. 이런 측면에서 지방자치단체의 조직개편은 계획적, 의도적이며 목표 지향적이고, 현상을 타파하고 변화를 인위적으로 유도하는 동태적, 인위적 과정이라고 할 수 있다.

지방자치단체가 조직개편을 추진하는 목적은 환경변화에 적응하지 못하는 실패의 원인이 무엇인가를 파악해 이를 제거하고, 조직 나름대로의 미션과 신뢰를 회복하고, 조직이 정상적인 상태로 움직이도록 하는데 있다. 박천오(2001)는 정부 조직개편의 목적을 행정문제를 치유하기 위한 행정적 목적 추구하고 정치적 변동을 유도하기 위한 정치적 목적 추구로 구분하고 있다. Seidman & Gilmour(1986)는 정부 조직개편을 이익집단이 정부지원을 용이하게 획득하기 위해서, 대통령이 예산과 인력의 부담을 외부에 전가하기 위해서, 혹은 국민에 대한 상징적 조치로서 빈번하게 사용한다고 주장하고 있다. 이와는 달리 조직개편의 목적을 행정의 내부조직적 관점에서 찾아보려는 시도로, Harrison(1989)은 정부 조직개편의 궁극적인 목적을 환경변화에 따른 합리적 기능수행체계를 수립함으로써 조직효과성을 제고하는 것으로 보고 있다. Young(2002) 역시 정부의 임무(mandates)와 책임을 효율적이고 효과적으로 성취하기 위해 논리적인 조치를 형성하는 것으로 정부 조직개편의 목적을 정의한다. 최근에 김윤권·오시명(2008)은 조직개편의 근본적 목적은 행정의 효율성 제고를 통한 공공가치의 구현과 행정서비스의 향상이라고 주장하면서, 조직개편을 분명 행정조직 내부의 효율성과 효과성 제고뿐만 아니라 궁극적으로는 국민이나 시민의 행정서비스에 대한 만족도를 제고하는데 그 초점이 있다고 부연하고 있다.

지방자치단체가 조직개편의 목적을 달성하기 위해 접근하는 방법으로는 정치학적 접근방법, 신제도론적 접근방법, 신공공관리론적, 그리고 규범적 접근방법을 제시할 수 있다. 먼저, 정치학적 접근은, Seidman & Gilmour(1986)이 앞서 지적한 것 처럼, 정부 조직개편은 경제성과 능률성의 원칙보다는 정치세력들의 영향하에 이루어진다고 한다. 따라서 정치학적 접근은 상징적이고 급진적이며, 일회적이며 단절적인 개편방식으로 자칫 행정의 능률성, 효과성, 안정성을 저해할 가능성이 높다고 평가하고 있다(김윤권·오시명, 2008). 신제도론적

접근방법은 조직개편을 효율성 차원보다는 조직의 정당성을 확보 유지하는 것을 우선시하며, 장기적 시각에서 조직개편을 바라보고 있다. 그러나 역동적인 환경에서 조직개편의 쇄신성 혹은 혁신성이 요구되는 조직환경에서는 적실성이 떨어질 수 있다는 지적이 있다(김윤권·오시명, 2008). 신공공관리론적 입장에서는 조직개편을 정부실패가 나타나는 부적절한 업무 영역을 민간위탁, 규제완화, 경쟁도입 등을 통하여 민간으로 이전시켜야 된다는 논리로, 행정개혁과 조직개편을 병행하여 추진하나 저항과 효과적인 관리능력이 결여될 수 있어 실패할 가능성이 있다는 점을 부인할 수 없다(Monterio, 2002). 마지막으로, 규범적 접근은 종래의 접근들이 <행정환경-행정수요-행정기능-행정조직-행정효율성 및 행정서비스 제고> 라는 행정메카니즘을 유기적으로 고려한 조직개편이 아니었기 때문에 지방자치단체의 설립 및 운영의 기본취지에 부합하고 또한 조직개편을 적실성있게 실현할 수 있는 접근이어야 한다고 주장한다. 이에 따라 조직개편의 목적을 행정조직의 효율성 뿐만아니라 주민에 대한 행정서비스를 제고시키는 방향으로 추진해야 한다는 규범적 입장을 견지하고 있다.²⁾

2. 지방자치단체의 조직개편과 행정수요대응성

지방자치단체가 행정환경의 변화로 야기되는 다양한 행정수요에 적절하게 대응할 수 있도록 필요한 기능과 서비스를 현지에서 쉽게 수행하거나 제공할 수 있다면 행정이 수요대응성을 확보하고 있다고 할 수 있다(강기운·이태근, 2010: 59, 배인명 외, 2005). 대규모 지방자치단체는 광범위한 업무(기능)을 수행할 수 있는 내·외부적 역량을 상당수준 보유하고 있기 때문에 인구규모 증대나 구역확대등과 같은 내부적 환경변화로 인하여 종전과는 다른 다양한 행정서비스 수요를 지역차원에서 적절히 대응할 수 있는 가능성이 높다(Swianiewicz, 2002). 따라서 대규모 지방자치단체는 환경변화에 따른 주민의 요구가 행정서비스에 제대로 반영되어 제공되는 이른바 행정의 수요대응성을 높이는데 상당부분 기여할 수 있다고 볼 수 있으나, 이는 적정한 규모와 면적이 될 때에 가능하다. 왜냐하면 지방자치단체가 적정한 인구규모를 넘어서거나 구역이 지나치게 넓으면 이로부터 파생되는 주민의 서비스 요구와 선호를 정확하게 파악하기 힘들 뿐만 아니라, 오히려 서비스공급의 비효율이 발생하게 되어 행정의 수요대응성이 저하될 수 밖에 없어 주민의 입장에서는 바람직하지 않을 것이다.

환경변화로부터 요구되는 새롭고 다양한 행정수요는 민영화, 민간위탁, 사무협약 등의 간접적 기능수행 방식을 제외하고는 거의 지방자치단체가 행정조직을 통하여 직접적으로 충족시켜야 하기 때문에 행정수요에 대한 대응성을 확보하려면 이를 적실하게 개편할 수 있어야

2) 대표적으로 김윤권·오시명(2008)을 지적할 수 있으며 그의 최기홍(2009), 오을임(1996)을 참조.

한다. 엄밀히 말하자면 조직내 공무원들의 전문화된 기술과 지식을 활용하여 환경변화에 수반된 새로운 행정수요를 보다 면밀하게 파악하고, 지역내 행정서비스 이익의 공평한 배분과 다양한 주민들의 서비스요구에 대해 잘 대처할 수 있도록 행정조직체계를 제대로 구축해야 한다(최준호, 1997)

지방자치단체의 조직개편은 부서별 분장사무(기능)의 축소·폐지, 신설·확대, 세분화와 밀접한 관련성을 가지는 것으로, 환경변화로 야기된 새로운 행정수요에 적실하게 대응하는 이른바, 행정수요대응성을 높이기 위해서 부서별 분장사무를 적정범위로 제때에 재편하는 것을 의미한다. 그러나 부서별로 분장사무(기능)을 조정하거나 재배분 등을 포함하는 조직개편은 새로운 환경변화로 발생하는 조직개편 수요에 저항하는 이른바, 조직관성(organizational inertia)으로 말미암아 비탄력적으로 반응하는 것이 일반적 경향이다.³⁾ 왜냐하면 지방자치단체의 조직개편 과정에는 자체적 역량의 한계, 이해관계자의 대립, 제도적 제약이 분명히 작용하고 있기 때문이다. 특히, 지방자치단체의 내부적 관리능력, 공무원의 전문성, 조직의 혁신문화 등과 같은 자체적 역량은 물론, 상급지방자치단체 내지 중앙정부의 승인 여부, 행정서비스제공 관련규정 및 기준, 분권화수준 등과 같은 제도적 제약 때문에 기존 조직안에 신규사무를 추가하여 분장사무를 확대하거나 기존 분장사무를 세분화하는데 시간적 지체는 불가피하다. 이러한 맥락에서 보면 여러 지방자치단체가 추진하는 다양한 조직개편은 새로운 행정수요와 이와 밀접하게 연계된 행정사무(기능)을 수행하는 조직의 구조화된 관성 간에 공동생산(co-production)의 과정을 거친 최종결과물로 간주될 수 있다.

3. 선행연구 검토

본 연구의 주요 목적인 지방자치단체의 조직개편을 촉발하는 영향요인에 관한 연구는 그렇게 많이 축적되어 있지 못한 실정이다. 먼저, Leach et al(1994)는 조직개편의 근본적 동인을 거시적 행정환경의 변화로부터 유도하기 위해 정부를 포위하고 있는 행정환경의 역동적 혹은 점진적 변화를 파악해야 한다고 주장하고 있다. 특히, 지방자치단체의 행정조직의 변화는 조직환경의 변화와 그에 대한 조직의 대응전략에 의해 결정된다고 한다. 조직개편보다 포괄적인 개념에서 조직변화의 동인(driving force)을 탐구한 연구로는 Oosterroom et al(2002)을 지적할 수 있는데, 여기서는 예산삭감과 새로운 입법 등의 정부정책, 고객의 요구조건, 시장상황의 변화, 활용가능한 기술 등을 제시하고 있다.

³⁾ Baldersheim & Rose(2010)은 “일단 조직이 설치되면 획득가능한 미래의 선택에 대해서 한계를 설정한다”라고 주장하면서 이를 일정수준의 조직 관성(inertia)이라고 지칭한다.

국내에서는 이병태(2001)의 연구가 대표적인 사례로서 조직개편의 원인을 크게 5가지로 제시하고 있다. 첫째, 정치이념, 권력투쟁, 권력구조, 혁명, 이해관계집단 등을 포함한 정치적 환경이다. 두 번째로 행정참여 확대, 규제완화, 경쟁도입으로 인한 민간부문의 성숙, 고객 의식, 고객구조, 과학기술의 발달, 문화, 주민의 요구등의 사회·문화적 환경이다. 세 번째, 경제개발, 소득불평등, 경제의 이중구조, 시장지향등의 경제적 환경이다. 네 번째로 행정체제의 내부적 압박요인으로 관리 철학, 능률화, 신기술, 기법, 기능중복, 새로운 행정수요, 재정압박 등을 지적할 수 있다. 그리고 기타 요인으로 국제환경, 역사적 유산, 전쟁, 원조등도 조직개편을 유발하는 원인이 될 수 있다고 제시하고 있다. 김윤권·오시명(2008)은 조직개편에 영향을 주는 요인은 다양하게 제시될 수 있다고 한다. 기술의 발전이나 급격한 정치적·경제적·사회적 변화는 기존의 패러다임과 비정합적이기 때문에 조직개편을 촉발할 수 밖에 없다고 주장한다. 또한 조직이 비대하거나 관료적이며 인력이나 예산낭비가 심각한 경우 그리고 조직효과성이 미흡한 것등 역시 조직개편의 원인이 될 수 있다고 제시하고 있다. 그 외 오을림(1996)과 최기홍(2009)은 지방행정조직 개편의 구체적 사례를 광주광역시와 경기도를 각각 대상으로 분석하면서 조직개편의 근인 혹은 준거를 거시적 지방행정환경의 변화에서 도출하였다.⁴⁾

한편, 본 연구의 또 다른 초점인 지방자치단체의 조직개편과 행정구역통합 간의 가설적관계성을 직접적으로 연구한 사례는 거의 발견되지 않고 있다. 일부에서 행정구역통합이 궁극적으로 조직개편이나 조직신설로 연결될 수 있는 기능분산 혹은 세분화에 미치는 영향에 관하여 서부 EU국가를 대상으로 실증분석을 시도한 Swianiewicz(2010)의 연구가 관심을 끈다. 이 연구에서는 도시정부 규모와 GDP대비 도시정부지출비율 간에 정(+)의 관계를 발견하고 “통합된 자치체제에 속해있는 도시정부에는 보다 많은 기능이 배분되어 있다”는 사실을 입증하였다. 결국 통합지방자치단체는 기능분산 내지 세분화를 통해 주민이 필요로 하고 요구하는 새로운 행정서비스를 제공하는 등 행정의 수요대응성을 확보하고 있다는 사실을 입증해주고 있다.⁵⁾

국내에서는 행정구역통합 이후에 행정의 주민대응성 변화에 관한 연구를 수행한 장인태(2005)를 유일하게 지적할 수 있다. 여기서는 37개 통합시를 대상으로 공무원 1인당 민원

4) 특히, 오을림(1996)은 광주광역시 조직개편의 준거를 지방행정환경의 변화에 따른 행정수요대응성, 효율성, 민주성으로 제시하고 구체적 개편내용을 분석하였다.

5) 그러나 중앙 및 동부유럽에서는 흔재된 양상을 발견하면서 “통합수준이 도시정부의 기능분산 혹은 세분화에 중요하지만 결정적 요소가 되지는 않는다. 정부의 분권이지 등과 같은 다른 요인들이 훨씬 더 중요한 역할을 한다. 따라서 행정구역통합은 보다 많은 기능을 지역단위로 분산시킬 가능성은 크지만 반드시 기능분산 혹은 세분화를 보장하지는 않는다”고 결론지었다.

처리건수로 대리측정된 행정의 주민대응성이 시간이 경과함에 따라 개선되었으며 이는 담당 조직과 인력 확대가 기여했다는 실증분석 결과를 제시하였다.⁶⁾ 유재원·손화정(2009)은 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석을 시도하면서, 통합후에 지방자치단체의 조직이나 일반직 공무원의 감축이 주목할 정도의 크기로 이루어지지 않았음을 밝혔으나 그 직접적인 이유를 제시하지 못하고 있다. 다만, 통합후 행정수요 증가에 대응하여 조직개편이 수반되지 않은 기능확대 혹은 세분화와 관련지은 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 지방자치단체의 조직개편 추진에 영향을 주는 요인에 대해서는 내·외부의 다양한 환경적 변화를 통하여 접근하고 있음을 알 수 있다. 사실 행정조직은 고립되고 폐쇄적인 독립적 주체가 아니라 거시적 환경맥락하의 하위범주(sub-category)이며 따라서 조직개편의 원인을 필연적으로 행정환경의 내·외부 변화와 연계시키고 있음을 쉽게 파악할 수 있다. 다만, 본 연구에서와 같이 조직개편의 영향요인을 해당지방자치단체의 내부적 환경변화와 관련된 지역의 사회·경제적 특성 예를 들면, 인구규모, 면적, 공무원수, 재정력등과 같은 요인으로 국한시켜 조직개편과 밀접하게 관련시킨 연구사례는 발견되지 않는다. 이는 행정구역통합을 통하여 사회·경제적 환경변화를 경험하게 될 통합지방자치단체의 입장에서는 조직개편에 대한 수요 내지 압력을 사전에 예측하고 이에 대한 준비를 철저히 하는데 기여할 수 있는 경험적 연구가 부족하다는 점을 반영하고 있다.

Ⅲ. 분석모형의 설정

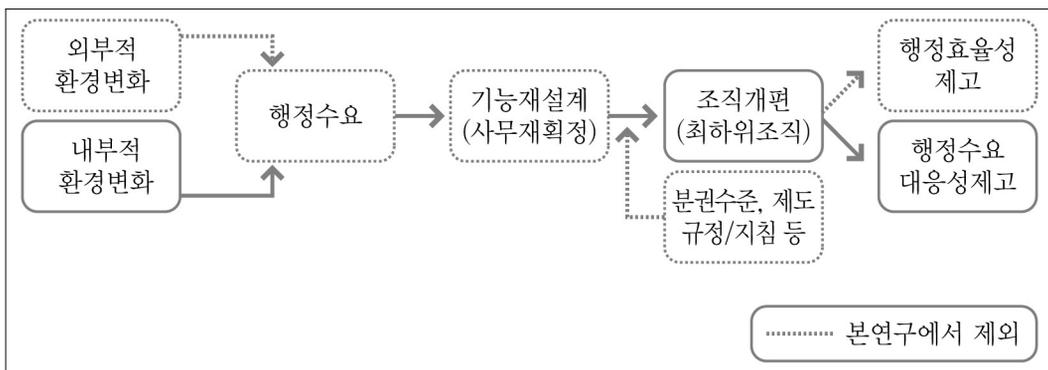
1. 분석의 틀

선행연구에서와 같이 지방자치단체의 조직개편을 촉발하는 요인은 다양하게 제시될 수 있다. 여기서는 다양한 영향요인들 가운데서 지방자치단체의 내부적 환경변화와 관련지워 지역의 사회·경제적 특성요인을 가설적으로 제시하여 조직개편 추진에 어떻게 영향을 미치는가를 실증적으로 분석하고자 한다. 특히, 이들 지역특성요인은 현재 추진중인 행정구역통합과 밀접하게 관련되어 있는 지역단위의 사회·경제적 실정과 여건을 압축 반영하는 특성변수로 통합후 조직개편의 추진에 영향력을 크게 발휘할 것으로 예상되기 때문에 선정하였다. 본 연

6) 통합후 행정의 주민대응성 증가를 담당조직수의 증가와 직접연결 시키지는 않았으나 민원처리 부서 및 인력의 확충을 통하여 이루어졌다는 주장을 하고 있다 (장인태, 2005).

구의 분석틀을 제시해 보면 아래 <그림 1>과 같다.

지방자치단체의 조직개편은 환경변화에 따른 행정수요 증가에 대한 행정의 대응성을 확보하기 위함이 우선적 목적이라는 단선적(unidirectional) 가설구조를 설정한다. 기존 연구를 토대로 조직개편을 촉진하는 영향요인을 대부분 관념적, 정성적 속성을 지닌 외부적 환경변화를 제외하고 여기서는 내부적 환경변화와 관련지워서 지역내부의 사회·경제적 특성을 대표적으로 규정하는 요인 이른바, 지역특성요인으로 한정하고자 한다. 이러한 지역특성요인으로 인구규모, 면적, 재정자립도, 공무원수를 선정하였다.⁷⁾ 조직개편을 촉발하는 지역특성요인들은 개별적으로 혹은 복합적으로 작용하여 새로운 행정수요를 유발하고, 지방자치단체는 이를 가급적 근접하여 충족시키기 위해 기존 행정조직, 특히 행정서비스공급을 일선에서 담당하는 최하위 조직을 적실하게 개편하고자 할 것으로 가정한다.



<그림 1> 연구의 분석틀

일단 새로운 행정수요가 발생하면 지방자치단체는 이에 대응하기 위해 연관된 행정기능을 재설계하게 된다. 즉, 부서별 분장사무를 재획정하고 이를 담당부서의 책임하에 처리함으로써 지방자치단체가 지역내부의 사회·경제적 환경변화에 따라 파생되는 행정수요 증가에 효율적으로 그리고 유연하게 대처할 수 있는 기능수행체계를 구축할 수 있다. 결국, 재설계화된 기능은 새로운 행정수요 증가에 제때 대응함은 물론 행정 내부운영 및 관리에 효율적으로 부합하기 위해 공무원의 전문화된 기술과 지식을 활용할 수 있도록 기존 조직 통·폐합 및 세분화, 신규조직 신설 등의 다양한 형태를 통하여 조직개편으로 연결된다. 지방자치단체는 적

7) 이들 요인들은 현재 228개 기초지방자치단체를 대상으로 정량적 자료 구득이 가능하고 특히, 행정구역통합과 관련지워서 통합후 지역내부적으로 경험하는 외양적 변화를 쉽게 매칭시킬 수 있기 때문에 선정하였으나, 엄밀히 말하면 공무원수는 사회·경제적 특성을 대표하는 요인으로 분류하는 것은 다소 무리가 있으나 내부환경변화와 간접적인 관련성을 감안하여 포함시켰다.

실한 조직개편을 통하여 행정수요대응성은 물론 행정효율성을 동시에 확보하고자 노력할 것이며, 궁극적으로는 주민만족과 삶의질 향상과 연계시키는 것을 최종목표로 한다.

여기서 부연할 것은 지방자치단체의 기능재설계(분장사무 재획정)와 조직개편 과정에는 상당한 내부적 저항과 제도적 제약 때문에 행정수요대응성이 제대로 확보되지 못하고 일정기간 시간지체(time-lag)가 발생할 수 있다. 기존 행정조직이 새로운 사무를 담당하거나 기존 분장사무를 세분화하여 별도로 분리시키는 경우에 분권수준, 서비스제공 관련규정 및 표준, 조직개편 중앙지침 등의 외생적 변수가 작용하기 때문에 새로운 행정수요에 신속적으로, 적실하게 대응하는 조직개편을 실현하기가 쉽지 않다. 특히, 정부의 분권정책은 지방자치단체가 주민에게 서비스제공을 위해 수행할 수 있는 사무(기능)의 범위와 내용을 획정하는 상위 차원의 제도적 틀로서, 그 강도에 따라 조직개편의 내용과 부서별 분장사무의 관장과 처리수준이 달라질 수 있으므로 결국 행정수요대응성 제고에 상당한 영향을 미친다고 할 수 있다.

그리고 최근의 행정구역통합 논의에 따르면 구역통합 과정을 통하여 통합지방자치단체는 우선적으로 지역내부의 사회·경제적 환경에 있어서 상당한 변화를 경험하게 될 것으로 예측할 수 있다. 특히, 관할권이 상이하나 인접한 구역이 지리적으로 하나로 통합되면 통합지방자치단체는 인구규모, 면적, 공무원수, 재정자립도 기준에서 현저한 변화를 수반하게 된다.⁸⁾ 이러한 외형적 변화에 동조화(coupling)되거나 아니면 이로 인해 파생되는 새로운 행정수요의 변화에 적실하게 대응하기 위해서는 통합지방자치단체는 조직개편을 추진해야하는 당위성을 자연스럽게 부여받게 될 것이다. 따라서 본 연구에서 시도되는 지역특성요인에 토대를 둔 조직개편의 영향요인분석 결과는 향후 통합지방자치단체의 조직개편과 이의 효율적 내부관리와 운영에 매우 유의미한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

2. 분석모형의 설정

본 연구의 분석틀에 입각하여 지방자치단체의 조직개편을 촉발할 것이라는 가설적 지역특성요인들의 실질적 영향력을 분석하기 위한 모형을 설정하면 다음과 같다. 먼저, 조직개편과 관련된 영향요인들이 최하위 조직의 개편에 개별적으로 미치는 영향은 (1)과 같은 단순회귀함수로 표시할 수 있다.

8) 구역통합으로 인구규모, 면적, 공무원수, 재정규모는 증가된다고 할 수 있으나, 재정자립도는 통합목적에 재정격차 해소가 아니고 행정효율성, 균형발전등 다른 목적에 주안점을 두는 경우 신장되지 않고 오히려 낮아질 수도 있다.

$$Y = \alpha + \beta(\text{Ln } X_i) + \varepsilon \dots\dots\dots (1)$$

여기서, Y: 최하위조직 개편, X_i : 인구, 공무원수, 면적, 재정자립도, ε : 오차항

조직개편과 관련된 영향요인들이 최하위조직의 개편에 복합적으로 동시에 미치는 영향을 (2)와 같은 다변량(multi-variate) 회귀함수로 표시할 수 있다.

$$Y = \alpha + \beta(\text{Ln } X_1) + \sigma(\text{Ln } X_2) + \delta(\text{Ln } X_3) + \pi X_4 + \varepsilon \dots\dots\dots (2)$$

여기서, Y: 최하위조직 개편, X_i : 인구, X_2 : 공무원수, X_3 : 면적, X_4 : 재정자립도, ε : 오차항

IV. 실증분석의 결과

1. 자료수집 및 요인선정

지방자치단체의 내부적 환경변화에 대응한 조직개편에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하기 위해 모형(1)과 (2)에 사용된 자료를 수집하였다. 분석목적에 가장 부합하기 위해서는 일정한 수의 기초지방자치단체로 구성된 패널을 구축하여 이를 대상으로 일정기간에 걸친 다시점(longitudinal)자료가 필요하나 자료수집이 사실상 불가능하다. 불가피하게 전국 228개 시·군·구를 대상으로 한 시점에서 관찰된 횡단면(cross-sectional) 자료를 사용하였다. 즉, 분장사무 재획정과 조직개편 과정에 현재와 같은 제도적(예를들면, 분권수준, 총액 인건비제등) 그리고 내부역량의 제약이 크게 변화하지 않을 것이라는 전제하에서, 횡단면 자료를 활용한 지역특성요인(인구, 공무원수, 면적, 재정력지수)들이 조직개편에 미치는 실질적 영향에 관한 추세가 당분간 지속될 것으로 예측되어 이를 다시점 자료에 의거한 것으로 추론(inference)할 수 있을 것이라 판단했기 때문이다.

먼저, 영향요인으로 선정된 인구규모, 공무원수, 면적에 관한 자료는 2010년 12월 31일을 기준으로 행정안전부가 발간한 「지방행정조직편람(Ⅰ)과(Ⅱ)」에서, 재정자립도는 현재 안전행정부에 운용하는 재정고 홈페이지에서 전국 228개 시·군·구를 대상으로 수집하였다. (1) 및 (2)의 분석모형에서 결과변수로 선정된 최하위조직 개편은 분석수준에 따라 상이하게 측정될 수 있는 개념변수이기는 하나, 실증분석을 위해 대리지표(proxy)를 선정하였다. 즉, 최하위조직 개편이란, 앞서 설명한 바와 같이, 새로운 행정수요를 충족시키기 위한 필요

서비스를 행정현장과 가장 근접해서 생산, 제공하는 최말단 행정조직의 적실적 대응을 의미한다고 전제한 바, 지방자치단체가 분장사무(기능) 확대 혹은 세분화를 통하여 자율적으로 개편할 수 있는 담당(혹은 계), 직속기관 및 사업소를 합한 수치를 사용하였다.⁹⁾ 왜냐하면, 지방자치단체의 행정조직을 검토해보면 일선현장에서 필요로 하는 행정서비스 공급과 관련하여 업무중복을 피하고 독자성과 계속성을 지니고 업무를 수행할 수 있는 최말단 조직단위가 시·군·구 본청 각 과(課)에 설치된 '담당(혹은 계)'이다. 직속기관 및 사업소 역시 지방자치단체가 특수한 업무를 전문적, 효율적으로 수행하기 위해 설치한 본청외에 별도기구로 대부분 단일 혹은 유사기능을 수행하기 때문에 여기에 포함시켰다.

2. 분석방법 및 분석결과

지방자치단체의 조직개편 추진에 영향을 미치는 지역특성요인들이 개별적 및 복합적으로 어떻게 작용하고 있는가를 파악하고자 단순 및 다변량 회귀분석을 시도하였다. 이에 앞서 조직개편의 영향요인 분석을 위한 회귀분석에 사용된 지역특성요인들 사이의 상관관계를 파악해 보기 위해 분석을 시도한 결과 아래 <표 1>과 같다. 전체 표본을 대상으로 인구규모, 공무원수, 재정자립도가 조직개편과 0.01 유의수준에서 정(+)의 상관관계가 매우 높다는 것을 보여주고 있다. 이는 인구규모, 공무원수, 재정자립도가 최하위조직 개편에 정(+)의 영향을 미치는 것을 보여주고 있다. 다만, 면적의 경우에는 유의미한 관계를 보이지 않으나 재정자립도와는 0.01 유의수준에서 그리 높지 않은 부(-)의 상관관계를 보이고 있다. 이는 시(市)급 지자체 혹은 특·광역시 자치구의 재정력은 상대적으로 양호하나 행정구역이 대체적으로 협소하다는 점을 감안한다면 쉽게 이해할 수 있다.

9) 시·군·구의 기구설치와 관련하여 『지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정』제13조(시·군·구의 기구설치기준)에서 시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 지방자치단체의 조례에 의거하나, 최하위 조직단위인 담당(혹은 계)는 조례 시행규칙만으로 자율적으로 설치 또는 폐지할 수 있다.

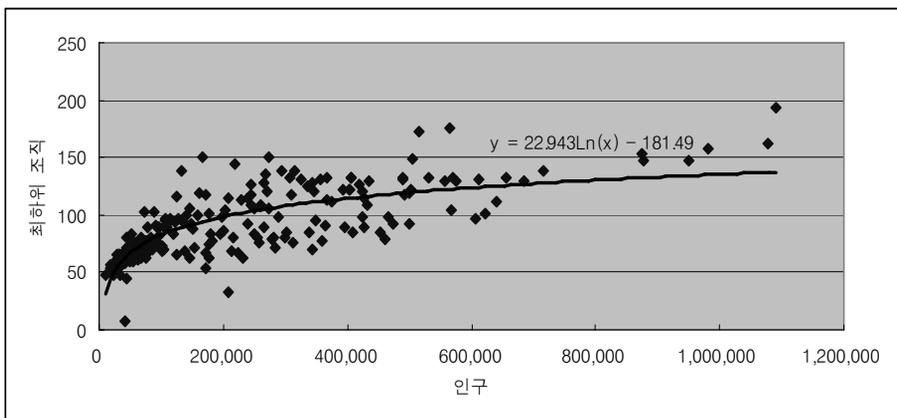
〈표 1〉 최하위조직 개편과 영향요인간 상관관계분석

| | 인구(명) | 면적(km ²) | 공무원수(명) | 재정자립도(%) | 최하위조직수(개) |
|----------------------|----------|----------------------|---------|----------|-----------|
| 인구(명) | 1.0000 | | | | |
| 면적(km ²) | -0.3933* | 1.0000 | | | |
| 공무원수(명) | 0.8333* | -0.0383 | 1.0000 | | |
| 재정자립도(%) | 0.6224* | -0.3755* | 0.5697* | 1.0000 | |
| 최하위조직수 | 0.7651* | -0.1208 | 0.8669* | 0.6709* | 1.0000 |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.01

지역특성요인들의 조직개편에 대한 개별적 영향을 인구규모의 경우에 살펴보면 〈표 2〉와 같다. R^2 가 0.61이고 F값이 355.79, $P < 0.01$ 로 회귀모형의 설명력이 상당히 높게 나타났다. 즉, 지방자치단체 규모가 일정수준(약 40~50만 정도)까지는 증가하는 행정서비스 수요에 적실하게 대응하기 위해서 분장사무(기능) 확대 및 세분화를 통해 최하위조직을 개편 혹은 신설을 포함하여 늘어나가고 있음을 파악할 수 있다. 특히, 지방자치법 제175조에서 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대한 다양한 사무특례를 인정하고 있어 해당지방자치단체의 분장사무(기능)가 확대되고 세분화될 수 있는 가능성이 높아 조직확대 경향을 더욱 부추길 것으로 판단된다. 다만, 인구규모의 자연대수값 즉, $\ln(\text{인구 규모})$ 의 회귀계수가 22.94로 높으나 일정규모를 넘어선 대규모 지방자치단체일수록 이에 상응하는 최하위 조직의 증가속도가 비탄력적임을 알 수 있다(그림 2). 이는 행정서비스 공급에 있어 규모의 경제 내지 업무분담(division of labor)효과가 작용하고 있음을 시사하고 있다.

〈그림 2, 표 2〉 인구규모의 조직개편 영향분석

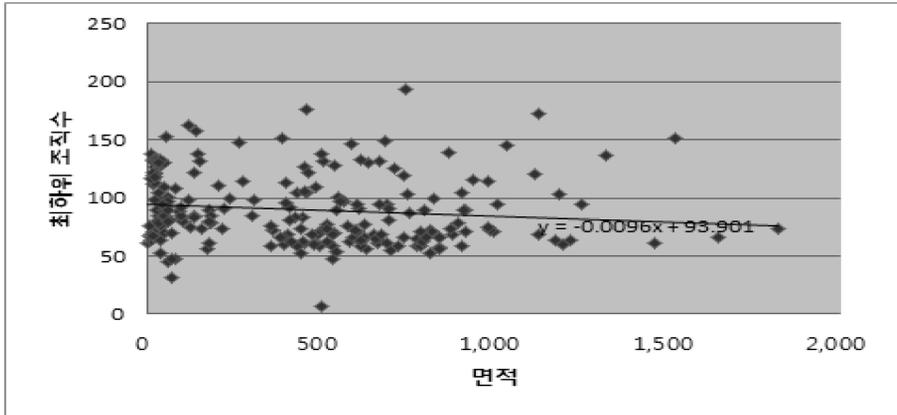


| 영향요인 | 회귀값(β) | 표준오차 | t 값 |
|--------------------------------------|----------------|------------|-------|
| Ln(인구규모) | 22.94* | 1.22 | 18.86 |
| 상수 | | -181.49 | |
| R ² (조정된 R ²) | | 0.61(0.61) | |
| F 값 | | 355.79 | |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.01

면적의 경우는 <표 3>에서와 같이 회귀계수가 -0.0096, F값이 3.347이고 P<0.10으로 유의수준이 낮게 나타났다. R² 역시 0.01로 회귀모형의 설명력이 거의 없는 것으로 다시말해, 상관분석에서와 같이, 면적은 지방자치단체 최하위 조직의 증감에 별다른 영향을 미치지 못하는 요인으로 판명되었다. 이는 지방자치단체가 구역통합이나 경계조정 등을 통하여 구역확장과 같은 내부적 환경변화를 경험하더라도 이로부터 야기되는 새로운 행정수요를 충족시키기 위해 최하위 조직개편에는 별로 의존하지 않는다는 사실을 보여주고 있다.

<그림 3, 표 3> 면적의 조직개편 영향분석

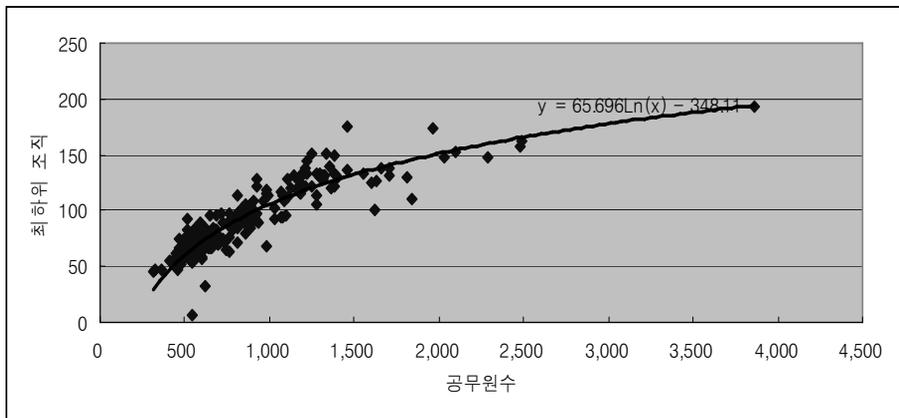


| 영향요인 | 회귀값(β) | 표준오차 | t 값 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|-------|
| 면적 | -0.0096* | 0.0052 | -1.83 |
| 상수 | | 93.90 | |
| R ² (조정된 R ²) | | 0.0145(0.0102) | |
| F 값 | | 3.347 | |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.10

공무원수의 경우에도 <표 4>에서와 같이 R^2 가 0.83이고 F값이 1123.75, $P < 0.01$ 로 회귀모형의 설명력이 매우 높게 나타났다. 공무원수 자연대수값의 회귀계수가 65.70으로 상당히 높아 공무원수가 많은 지방자치단체일수록 최하위조직을 탄력적으로 증가시키고 있음을 알 수 있다. 결국 지방자치단체는 환경변화에 따른 다양한 행정수요를 현장과 근접하여 충족시키기 위해 늘어난 공무원의 전문화된 기술과 지식을 적극 활용할 수 있도록 최하위조직의 신축적 확대를 도모함으로써 행정수요대응성을 확보하고자 노력하고 있음을 시사하고 있다.

<그림 4, 표 4> 공무원수의 조직개편 영향분석



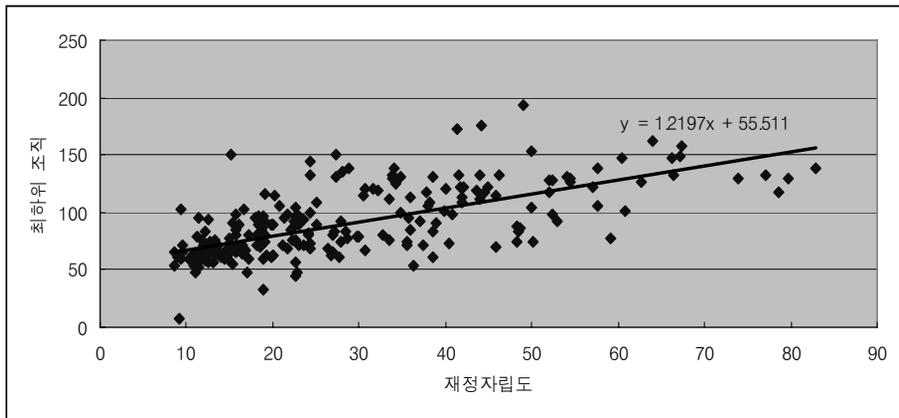
| 영향요인 | 회귀값(β) | 표준오차 | t 값 |
|--------------------|----------------|------------|-------|
| Ln(공무원수) | 65.70* | 1.96 | 33.52 |
| 상수 | | -181.49 | |
| R^2 (조정된 R^2) | | 0.83(0.83) | |
| F 값 | | 1123.75 | |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.01

재정자립도의 경우는 <표 5>에서 회귀계수가 1.22이고 F값이 185.00, $P < 0.01$ 로 나타났으나 R^2 가 0.45로 회귀모형의 설명력이 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 다시말해, 상관분석에서와 같이 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 이에 상응하는 최하위 조직이 탄력적으로 증가할 수 있는 가능성은 어느정도 보여주나 확정적이지 않다는 것이다. 이는 비록 높은 재정자립도를 토대로 지방자치단체가 행정수요를 충족시키기 위해 재정지출사업을 확대하더라도 기존의 사업운영 및 집행 메커니즘을 통해 상당부분 내재화 내지 수용할 가능성이 크기 때문에 별도의 신규조직을 설치하는 등 조직개편에는 별반 영향을 미치지 못한다는 것

을 시사하고 있다. 따라서 어떤 이유에서 간에 지방자치단체의 재정력이 신장된다고 할지라도 이로 파생되는 행정수요를 현장과 근접하여 충족시킬 수 있는 최하위 조직개편과는 곧장 연결되지 못하고 있음을 보여준다.

<그림 5, 표 5> 재정자립도의 조직개편 영향분석



| 영향요인 | 회귀값(β) | 표준오차 | t 값 |
|--------------------|----------------|------------|-------|
| 재정자립도 | 1.22* | 0.09 | 13.60 |
| 상수 | | 55.51 | |
| R^2 (조정된 R^2) | | 0.45(0.45) | |
| F 값 | | 185.00 | |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.01

한편, 조직개편을 촉발하는 지역특성요인들의 복합적, 동시적 영향력을 파악하기 위해 다변량 회귀분석을 시도한 결과는 아래 <표 6>과 같다. 단계별(step-wise) 분석법에 따라 최종적으로 인구규모와 공무원수의 회귀계수가 각각 4.85, 56.30으로 나타났고 모두 99%수준에서 유의미하고 회귀식의 결정계수 역시 0.84로 매우 높은 것으로 판명되었다.¹⁰⁾ 다만, 재정자립도를 포함시켰을 때 회귀계수가 약 99% 수준에서 유의한 것으로 판명되었으나 결정계수 기여정도가 0.02에 지나지 않고, 특히 인구규모와의 높은 상관성으로 회귀계수의 유의수준을 90%로 하락시키기 때문에 조직개편의 영향요인으로 부적합하다고 판단되어 최종

10) 이들 영향요인 간에 상관계수가 상당히 높기 때문에 다중공선성(multicollinearity)을 검토하기 위해 VI(variance inflation factor)를 측정하여 검토한 결과, 인구규모와 공무원수의 VIF가 똑같이 10.0보다 적은 2.64로 큰 문제가 없는 것으로 판명되었다.

적으로 누락시켰다. 면적 역시, 결정계수 기여정도(0.002)나 회귀계수 유의수준(35%)이 낮아 영향요인으로 부적합하다고 판단하였다. 결국 지역특성요인 가운데 인구규모와 공무원수가 조직개편 추진에 실질적으로 영향을 미치는 중요한 요인으로 판명되었으며, 지방자치단체의 인구규모가 확대되고 공무원수가 증가하게 되면 최일선에서 행정서비스 공급을 담당하는 행정조직을 늘려서 행정수요에 대한 대응성을 확보하는 것으로 판단할 수 있다.

<표 6> 조직개편의 영향요인 분석

| 영향요인 | 회귀값(β) | 표준오차 | t 값 |
|--------------------------------------|----------------|------------|-------|
| Ln(인구규모) | 4.85* | 1.26 | 3.85 |
| Ln(공무원수) | 56.30* | 3.09 | 18.20 |
| 상수 | | -342.9 | |
| R ² (조정된 R ²) | | 0.84(0.84) | |
| F 값 | | 603.68 | |

주: *은 유의수준(2-tailed) 0.01

지금까지의 분석에서 지방자치단체의 조직개편에 결정적인 영향을 미치는 지역특성요인은 인구규모와 공무원수로 판명되었다. 먼저, 지방자치단체의 내부적 환경변화로 간주되는 인구가 일정수준까지 증가되면 이로 야기되는 다양한 행정수요를 근접하여 처리하기 위해 최하위 조직을 탄력적으로 늘려나가는 것을 파악할 수 있다. 이는 Swianiewicz(2010)의 연구가 밝힌 바와 같이, 규모가 큰 지방자치단체에는 보다 많은 기능이 배분되어 있음으로 새로운 행정수요에 대응하기 위해서 기능분산 내지 세분화를 통하여 조직개편을 추진하고 있다는 점을 다시 한번 입증해주고 있다. 다만, 한가지 경계할 점은 <그림 2>에서와 같이 지방자치단체의 인구규모가 일정수준을 상회하면 최하위조직을 비탄력적으로 확대하고 있는 바, 이는 행정서비스 공급에 있어 규모의 경제 내지 업무분담(division of labor)효과에 기인하고 있는 것으로 추정된다.

공무원규모가 증대하면 지방자치단체는 환경변화로 야기되는 새로운 다양한 행정수요를 현장에서 근접하여 충족시키기 위한 대응수단으로 이들의 전문화된 기술과 경험을 최대한 활용할 수 있도록 최하위조직을 확대시킨다. 다시말해서, 새로운 행정수요와 연관된 기능을 일선에서 수행할 수 있도록 최하위조직 신설을 통하여 공무원을 전진배치하고 있다는 점을 시사한다.

그외 면적과 재정력지수는 조직개편을 촉발하는데 별다른 영향력을 발휘하지 못하고 있는 것으로 판명되었다. 특히, 재정자립도가 향상되어 지방자치단체가 행정수요 맞춤형 재정지출

사업을 확대하더라도 이를 기존의 집행메카니즘을 통해 내재화시킬 가능성이 크기 때문에 별도의 신규조직을 설치하는 등 최하위 조직개편으로는 곤장 연결되지 않고 있음을 보여주고 있다.

V. 행정구역통합에의 시사점 논의

1. 실증분석결과의 시사점

앞의 실증분석에서 지방자치단체의 조직개편에 결정적 영향을 미치는 지역특성요인으로 밝혀진 인구규모와 공무원수는 행정구역통합과 밀접하게 관련되어 있다. 먼저, 인구규모의 경우에는 통합지방자치단체가 구역통합으로 인구가 일정수준에 도달할 때 까지는 새로운 행정수요 증가에 근접하여 대응하기 위해 현실적 제약에도 불구하고 최하위조직을 늘려 행정수요대응성을 높여 나갈 것으로 추론된다.

반면에, 행정구역통합으로 공무원수는 반드시 증가하게 됨으로 기존 조직의 확대는 물론 분장사무의 신설 및 세분화 등을 통하여 신규 조직을 설치하여 행정서비스를 제공함으로써 이들을 흡수 내지 재배치할 수 있을 것으로 예상된다. 여기서 지방자치단체의 공무원정원은 현재 총액인건비제를 매우 엄격하게 운용하여 관리하고 있기 때문에, 통합후에는 기구통합, 유사중복조직 폐지 등을 통하여 공무원정원을 통합전 개별지방자치단체 정원을 단순 합산한 수준보다 적게 유지하도록 하고 있다. 다시말해서, 총액인건비제의 엄격한 적용으로 통합후 공무원의 순증(純增)효과가 없기 때문에 행정조직의 신축적 대응을 지체 혹은 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다.¹¹⁾ 통합후에 신규 행정서비스 수요에 대처할 수 있는 조직적 기반을 확충하는데 일종의 제약조건으로 작용하여 자칫 통합전보다 행정의 수요대응성 수준을 저하시킬 가능성이 잠재해있다. 따라서 총액인건비제도가 통합후 발생하는 신규수요를 감안한 조직개편을 통하여 이에 신축적으로 대응할 수 있도록 공무원정원을 적정수준까지 유지토록 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

추가로 통합지방자치단체가 행정의 수요대응성을 높이기 위해서 분장사무 확대 및 세분화를 추진하는 과정에서 중앙-지방간 사무배분, 다시말해 분권화수준이 매우 중요한 외생변수를

11) 총액인건비제도란 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제4조(총액인건비제운영)에 의거하여 행정안전부는 지방자치단체별 인건비 예산의 총액을 관리하고, 해당 지자체에서는 인건비 예산 총액의 한도안에서 기구와 정원을 자율성과 책임성을 가지고 운영하는 제도이다.

이자 제약조건이 된다. 통합지방자치단체가 새로운 행정수요를 충족시키기 위해 신규조직을 설치하고자 할 경우에 해당 조직의 분장사무 범위와 내용을 확정하는데 있어 분권화수준이 직접적인 영향을 미친다는 것이다. 이런 맥락에서 통합지방자치체의 행정수요대응성을 제고하기 위해 정부의 분권정책을 강화하여 이의 자율적 사무처리 권한을 대폭 강화할 필요가 있으며, 그 경과적 조치로 현재 인구 50만 이상의 대도시에 적용하는 사무특례를 소규모 통합지방자치단체까지 과감하게 확대할 필요가 있다고 본다.

2. 사례분석을 통한 시사점: 통합창원시

행정구역통합이 앞서 논의된 바와 같이 조직개편에 어떻게 영향을 미칠 것인가?는 향후 통합과정에서 지방자치단체, 공무원, 주민등의 관심을 크게 끌 것으로 예상된다. 실제 행정구역통합이 이루어진 통합지방자치단체에서 행정의 수요대응성을 제고하기 위해 최하위조직을 어떻게 확대하고 세분화를 했는지를 통합창원시 사례를 통해 구체적으로 논의해 보고자 한다.

2010년 7월 1일에 기존 창원시, 마산시, 진해시를 관할구역으로 새로 출범한 통합창원시는 2011년 1월 1일 현재, 인구 1,090,181명, 면적 744.26Km² 공무원수 3,863명, 재정규모 1조4,989억원으로 전국 1번째 대도시에 해당한다. 통합창원시의 행정조직은 현재 9 실·국·본부, 6 담당관 36 과, 179 담당, 지방의회(1국 6담당), 4 직속기관, 10 사업소, 5 일만구, 2 읍, 6 면, 54 동으로 구성되어 있다.

<표 7> 통합창원시 '담당'조직 변화

| 신 설 | | 폐 지 |
|-------|---|--|
| 공보담당관 | 보도지원 | 통합추진, 경영평가, 통합조사관리, 가족관계등록, 환경수도, 생활경제, 직업안정, 건축신고, 건축지도, 토지평가, 토지관리 등 |
| 감사담당관 | 공직윤리 | |
| 기획정책실 | 정책개발, 공기업, IAEC총회팀 | |
| 균형발전실 | 균형정책, 지역화합, 발전기획, 통합실무, 워터프론터, 도시재생, 재건축, 창동개선, 어시장, 투자기획, 민자자유치 | |
| 행정국 | 행정능률, 행정, 기록물관리, 세정기획 지방세 정보화, 대외협력, 직소민원, 법원출장소 | |
| 경제국 | 경제정책, 국제협력, MICE산업, 사회적기업, 청년실업, 수산행정, 어업생산, 어업지도, 어업보상, 어업시설, 해양환경보전 | |
| 환경국 | 녹색성장 | |

| 신 설 | | 폐 지 |
|-------|----------------------------|-----|
| 문화체육국 | 생활체육 | |
| 주민생활국 | 청소년, 요양보장, 여성회관운영, 노인복지관운영 | |
| 도시교통국 | 광역도시, 공공건축, 교통정보 | |
| 건설국 | 농촌개발, 산림휴양, 도로관리, 지하수 | |

주: 행정안전부(2010, 2011). 『지방행정조직편람(I)』에서 추출

실증분석 결과에서와 같이, 행정구역통합으로 통합창원시는 인구규모와 면적이 확대되고 공무원수가 일부 증가하였기 때문에 통합으로 인해 신규로 발생하는 행정수요에 제때에 대응하기 위해 대대적인 조직개편을 작년에 단행하였다.¹²⁾ 특히, 현장에서 행정서비스를 직접 제공하거나 이를 지원하는 업무와 행정내부운영 및 관리를 담당하는 최하위조직 단위인 ‘담당’을 종전 139개에서 179개로 40개를 늘렸다(별첨 1 참조). 그리고 대민서비스 제공과 관련하여 특수한 업무를 전문적, 효율적으로 수행하기 위한 직속기관과 사업소를 각각 2개에서 4개, 5개에서 10개로 증설하였다.

통합전후를 비교하여 ‘담당’조직의 변화를 구체적으로 살펴보면 앞의 <표 7>과 같다. 통합 후에 통합추진, 경영평가, 통합조사관리, 가족관계등록, 생활경제, 직업안정, 건축신고, 건축지도, 토지평가, 토지관리 등을 전담하는 ‘담당’을 폐지한 대신에 약 48개 ‘담당’을 신설하였다. 대부분이 지역의 균형발전, 사회복지, 일자리창출 및 기업유치, 녹색성장 등의 분야에서 통합후에 발생하는 새로운 행정수요를 충족시키기 위해서, 그리고 행정내부관리와 지원을 보강하기 위해서 이들 관련업무를 전담하여 처리할 수 있는 조직적 기반을 구축하여 행정의 수요대응성을 높이려는 시도로 이해할 수 있다. 반면에 ‘담당’을 폐지하는 경우는 기존 분장사무를 유관부서로 통합·이관하던지 아니면 더 이상 업무수요가 발생하지 않는 경우에 해당하는 것으로 분석되었다.

한편, 통합전후를 비교하여 ‘담당’조직의 분리 혹은 세분화 내역을 구체적으로 살펴보면 아래 <표 8>과 같다. 통합후 인구가 증가하고 공무원수가 늘어남에 따라 경관, 관광진흥, 재난복구 분야에서 발생하는 행정수요의 증가에 대응하여 그리고 의회업무, 감사조사, 시정여론, 계약과 같이 행정내부관리 및 지원을 강화하기 위해 기존 ‘담당’의 분장사무를 세분화하여 분리시켰다.

12) 2011년 통합창원시 출범당시 총공무원은 3,863명으로 통합전 창원시 1,486명, 마산시 1,595명, 진해시 771명을 합한 3,852명보다 단지 11명이 증가하였다. 이는 통합당시 총액인건비제도를 적용하지 않고 현 공무원정원 유지라는 유예조치를 취하였기 때문에 기구통합으로 인한 감원과 신규 채용만을 반영한 결과이다.

〈표 8〉 통합창원시 '담당'조직 세분

| 구분 | 통합전 | 통합후 |
|-----------|------|-------------------|
| 내부관리 및 지원 | 의회법무 | 의회협력, 법제송무 |
| | 예산 | 예산 1, 예산 2 |
| | 감사조사 | 감사, 조사 |
| | 계약 | 계약, 계약심사 |
| | 시정여론 | 시정, 여론 |
| 외부수요 | 경관 | 도로경관, 가로경관 |
| | 관광진흥 | 관광기획, 관광개발, 관광마케팅 |
| | 재난복구 | 재난안전, 방재, 방재시스템 |

주: 행정안전부(2010, 2011). 『지방행정조직편람(I)』에서 추출

요약해보면, 실증분석 결과에서 제시한 바와 같이, 통합창원시는 통합후에 인가와 공무원 수가 증가하는 조직환경 변화에 따른 새로운 행정수요를 충족시키기 위해 기존 '담당' 폐지, '담당' 신설 및 세분화 등의 조직개편과정을 거쳐 행정의 수요대응성을 높이고 있음을 파악할 수 있다. 물론 이러한 과정에서 앞서 지적된 통합창원시의 업무처리와 관련된 독자적 권한의 수준이나 총액인건비제의 운용이 최하위조직의 개편범위와 내용을 결정하는데 제약 혹은 외생변수로 작용했다는 것을 감안할 필요가 있다.

VI. 요약 및 한계

지방자치단체가 행정환경의 변화로 부터 야기되는 다양한 행정수요를 충족시키기 위해 필요한 서비스를 근접하여 제공할 수 있도록 조직개편을 추진하고자 할때에 어떠한 요인들이 실질적인 영향을 미치고 있는가를 우리나라 상황에서 실증적으로 구명해 보고자 본 연구는 시도되었다. 또한 이를 토대로 정부가 추진중인 시·군·구 자율통합 작업과 관련되어 통합후에 예상되는 조직개편에 관한 시사점을 동시에 검토하고자 하였다.

본 연구에서는 지방자치단체의 조직개편을 촉발하는 영향요인 분석을 통하여 그간 규범적 차원에서 제시된 내용에 대해 비록 추론적 분석(inferential analysis)방법에 의존하였지만 일부 타당한 근거를 제공하게 되었다. 분석결과, 조직개편의 추진에 영향을 미치는 지역특성 요인으로는 인구규모와 공무원수가 가장 중요한 것으로 밝혀졌다. 구체적으로, 지방자치단체의 인구규모가 일정한 수준까지 확대되고 공무원수가 늘어나면 이에 의거하여 파생되는 새롭

고 다양한 행정수요를 충족시킬 수 있도록 분장사무 신설 및 세분화를 통하여 최하위조직을 확충함으로써 행정수요대응성을 향상시킨다는 사실이 밝혀졌다. 다만, 재정력신장으로 비록 재정지출사업이 확대되더라도 지방자치단체는 이를 기존 사업집행 메카니즘으로 수용함으로써 이에 수반되는 조직개편으로는 직접 연결되지 않는다는 점을 시사하고 있다. 면적은 시(市)·구(區)의 관할구역이 협소한 반면, 군지역이 넓은 우리나라의 특수성 때문에 최하위 조직개편에는 별다른 영향력을 미치지 못하는 지역특성요인으로 판명되었다. 유의할 점은 지방자치단체가 환경변화로 인한 다양한 행정수요에 적실하게 대응하기 위해 추진하는 조직개편은 현실적 제약 특히, 분권화수준과 총액인건비제도 등이 행정수요대응성을 제고하려는 노력을 반감시키고 있어 향후 개선할 필요가 있다고 본다.

본 연구의 결과는 최근 정부가 행정구역통합 작업을 추진하는 과정에서 통합의 긍정적 효과(혹은 편익)의 하나로 제시되는 행정수요대응성의 확보를 뒷받침하는 기초적 자료로서 인접 지방자치단체간 자율통합을 위한 합리적 결정에 기여할 수 있을 것이라 생각된다. 특히, 행정구역통합으로 인구규모가 커지고 면적이 확대되면 주민의 요구와 선호를 소상하게 파악하여 주민이 만족하는 서비스를 제때에 제공하기가 어려울 것이라는 주장이 제기된 바 있다¹³⁾. 그러나 실증분석결과를 추론해보면, 통합지방자치단체는 인구규모가 일정수준까지 그리고 공무원수가 증가됨에 따라 분장사무 확대와 세분화를 통하여 최하위조직을 적실하게 보강함으로써 새로운 행정수요에 대응할 수 있어 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 논거로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구를 수행하는 과정에서 직면한 몇가지 한계로 이론적 가설과 실증분석 결과의 타당성이 저해될 수 있다고 생각한다. 무엇보다도, 분석틀의 설정에 있어 조직개편의 영향요인을 외부적 환경변화와도 연관시켜야 함에도 불구하고 내부환경 변화에만 한정시킴으로써 그 완결성을 확보하지 못하고 있다. 그리고 내부환경변화와 관련된 영향요인으로 지역특성을 대표하는 것으로만 국한시킨 것은 자료구득이 가능하고 행정구역통합과 의도적으로 연관시키려는 노력에도 불구하고도 합당한 논거가 취약하다.

실증분석에 사용된 횡단면 자료가 현상지속의 가정(ceteris paribus assumption)을 전제로 중·장기간에 걸친 다시점 자료를 대체하고 있어, 분석결과를 미래예측 추세와 곧장 관련지우는 것이 설득력이 떨어지기 때문에 이를 토대로 추론하는데 있어 신중할 수 밖에 없다. 향후 비록 횡단면적 자료를 사용한다 할지라도 일정한 시점에서 반복적으로 분석함으로써 본질적인 연구의 한계를 극복할 수 있을 것이다.

조직개편을 측정하는 대리변수의 선정과 관련하여 분장사무 확대 및 세분화에 따른 조직

13) 대표적으로 이성로(2003)를 참조

개편 정도 즉, 최하위조직의 수를 활용하였다. 기초지방자치단체의 '담당' 조직은 내·외부 행정수요에 대응하기 위한 최일선 전담부서로 업무의 독자성과 계속성을 지니고 있으나 특히, 행정내부관리를 위한 '담당'조직의 구분이 애매모호하고 분장사무가 명확하지 않음에도 같이 포함시켜 분석하였기 때문에 그 결과를 왜곡시킬 가능성이 있다. 따라서 기초지방자치단체 '담당'조직에서 이를 배제한 순수 행정서비스 제공을 위한 '담당'조직에 국한시켜 분석할 필요가 있다. 그리고 실증분석 과정에서 지방자치단체의 조직개편에 영향을 미칠 수 있는 제도적 요소 즉, 분권수준 및 총액인건비제 등의 영향정도를 정량적으로 계측할 필요가 있으나 이를 해결할 수 있는 적절한 기법을 모색하지 못했다. 마지막으로 지방자치단체가 새롭게 발생하는 다양한 행정수요에 행정조직이 탄력적으로 대응하여 이를 충족시킨다 하더라도 행정서비스의 질적 수준(혹은 만족도)에 대해서는 정확하게 판단하기 어렵다. 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대한 주민만족도 조사를 병행함으로써 조직개편을 통한 진정한 의미의 행정수요대응성을 평가할 수 있을 것으로 생각된다.

<별첨> 통합창원시 통합전·후 ‘담당’조직 비교

| 통합 후(179 담당) | | 통합 전(139 담당) | |
|--------------|--|--------------|---|
| 공보관 | 홍보기획, 공보, 정책홍보, 보도지원 | 기획국 | 기획, 의회법무, 예산, 경영평가 홍보기획, 공보, 정책홍보, 감사조사, 기술감사 평생학습, 교육지원, 과학도시 정보기획, 전자시정, 도시정보, 인터넷운영, 통신, 통계 |
| 감사관 | 감사, 기술감사, 조사, 공직윤리 | | |
| 기획정책실 | 기획, 의회협력, 예산1, 예산2, 법제송무 정책개발, 조직관리, 성과관리, 공기업 평생학습, 교육지원, 과학도시, IAEC총회팀 정보기획, 행정정보, 인터넷운영, 도시정보, 통신, 통계 | 행정국 | 총무, 시정여론, 인사조직, 행정혁신, 공무원단체, 열린시장실, 통합추진팀 열린민원, 주민등록, 가족관계등록, 민방위 지출, 계약, 재산관리, 청사관리 체육지원, 체육시설, 청소년 |
| 균형발전실 | 균형정책, 지역화합, 발전기획, 통합실무 도시경관, 가로경관, 도로명주소, 워터프런트팀 도시재생, 재건축, 창동개선팀, 어시장팀 투자기획, 기업유치, 민자유치 부대협력, 부대이전, 개발, 시운학부팀 | 생활복지국 | 복지기획, 서비스연계, 통합조사관리, 기초생활, 자원봉사, 자활지원 노인복지, 장애인복지, 복지시설 여성정책, 보육지원, 아동, 건강가정 문화, 문예육성, 관광진흥, 창원역사복원, 문화산업 |
| 행정국 | 행정, 시정, 여론, 민원, 주민등록, 법원출장소 인사, 행정능력, 공무원단체, 기록물관리 경리, 계약, 계약심사, 재산관리, 청사관리 세정기획, 세무조사, 체납세관리, 자금운용, 지방세정보화 열린시정, 직소민원, 대외협력 | | |
| 경제국 | 경제정책, 국제통상, 국제협력, 상가육성, 에너지기업지원, 미래산업, 노사협력, MICE산업 사회적기업, 창원지원, 청년실업, 공공일자리 수산행정, 어업생산, 어업지도, 어업보상, 어업시설, 해양환경보전 | 환경국 | 환경수도, 기후변화대응, 주남저수지, 환경보호 환경관리, 대기, 수질, 산업폐기물 미화, 자원재활용, 환경시설, 매립장운영 위생민원, 공중위생, 식품위생, 위생관리 |
| 환경국 | 환경정책, 녹색성장, 기후변화, 주남저수지 환경관리, 대기보전, 수질보전, 산업폐기물 청소행정, 청소시설, 자원재활용, 오수관리 위생행정, 위생관리, 위생지도 | 경제국 | 생활경제, 상가육성, 국제통상, 에너지관리, 직업안정, 일자리창출팀 기업육성, 미래산업, 노사행정, CECO운영, 투자유치 시세, 도세, 재산세, 주택평가, 세무조사 납세, 체납관리, 체납징수, 자금운용 |
| 문화체육국 | 문화정책, 예술진흥, 문화재관리 관광기획, 관광개발, 관광마케팅 체육지원, 체육시설, 생활체육, 체전준비팀 자전거정책, 자전거시설, 자전거문화 | | |
| 주민생활국 | 복지기획, 서비스연계, 자원봉사, 복지시설 생활보장, 자활지원, 아동, 청소년 요양보장, 노인복지, 장애인복지, 노인복지관운영 여성복지, 보육, 건강가정, 여성회관운영 | 도시계획국 | 도시행정, 도시계획, 지구단위, GB관리 광고물, 경관, 건축사업, 새주소 주택행정, 주택관리, 공영주택, 재개발 건축민원1, 건축민원2, 건축신고, 건축지도, 산업통신, 토지산림, 건축물등록 토지정보, 지적, 토지평가, 토지관리 이전행정, 부대이전, 개발 |

| 통합 후(179 담당) | | 통합 전(139 담당) | |
|---------------|--|---------------|--|
| 도시 교통 국 | 도시행정, 도시계획, 도시관리, 도시개발, 광역 도시 주택정책, 주택관리, 주택건설, 공공건축, 공영주택 교통정책, 교통시설, 자동차관리, 교통 정보 교통기획, 시내버스, 시외버스, 택시 토지 정보, 지적, 건축계획, 건축민원, 형질변경, 산업 통신 | 건설 교통 국 | 건설행정, 도로계획, 도로시설, 농촌도로, 국도 건설 도로행정, 도로정비, 공동구, 도로조명 자전거정책, 자전거시설, 자전거문화 교통행정, 주차단속, 자동차관리, 교통시설 교통기획, 시내 버스, 시외버스, 택시 재난복구, 자연하천복원, 하천관리, 산림, 낙동강살리기팀 |
| 건설 국 | 건설행정, 건설지원, 농촌개발, 산림휴양, 산림 관리 재난안전, 민방위, 방재, 방재시스템 도로 행정, 도로계획, 도시도로, 농촌도로, 국도건설 도로관리, 도로정비, 공동구, 도로조명 하천행정, 자연하천복원, 낙동강살리기, 지하수 | | |

주: 행정안전부(2010, 2011). 『지방행정조직편람(I)』에서 추출

【참고문헌】

- 김윤권·오시명. (2008). 지방자치단체 조직개편에 대한 규범적 분석 - 기초자치단체 조직개편 사례를 중심으로. 『한국행정논집』, 20(3): 893-920.
- 강기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구-창원시를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 22(2): 55-79.
- 민진. (2004). 『조직관리론』. 대영문화사.
- 박천오. (2001). 조직개편의 목적과 실현가능성. 박천오 외 『한국관료제의 이해』. 서울: 법문사.
- 배인명·이명석·최재송. (2000). 시군통합의 성과 평가: 재정적 영향을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(1): 139-161.
- 오을임. (1996). 지방자치단체 행정조직의 개편방향. 『지역발전연구』, 96(6): 61-75.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 『한국행정학보』, 43(4): 285-306.
- 이병태. (2001). 한국중앙정부 조직 개편의 성격. 『한국정책과학학회보』, 5(3)
- 이성로. (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 『한국행정학보』, 37(1): 165-182.
- 장인태. (2005). 『行政區域 統合의 成果推移와 影響要因 分析- 都·農 統合을 中心으로』. 成均館 大學校 大學院 行政學科 박사학위논문
- 최기홍. (2009). 『지방자치단체의 자율성 강화를 위한 지방행정조직 개편방안에 관한 연구: 경기도 사례를 중심으로』. 경기대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 최준호. (1997). 공공서비스정책의 주민만족을 위한 행정대응성 연구. 한국행정학회 동계학술대회, 281-300.
- 행정안전부. (2010, 2011). 『지방행정조직편람 (I)과 (II)』.
- 행정안전부 (http://lofin.mopas.go.kr/lofin_stat/settle/jejung/BudgetList.jsp)
- Baldersheim, H. & Rose, L. (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Border*. London: Palgrave Macmillian
- Leach, R. & Smith, J. (2000). *Local Governanace in Britain*. New York: Palgrave.
- Monterio, O. (2002). *Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries*. The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops.
- Oosterroom et al. (2002). *Geo-ICT Techonology Push vs. Cadastral Market Pull*. Paper Presented at the OEEPE Workshop on the Next Generation Spatial Databases.

- Seidman, H. & Gilmour, L. (1986). *Politics, Position, and Power*. N.Y.: Oxford University Press.
- Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Governments: International Contexts and Theoretical Framework. In Swianiewicz, P.(Eds.). *Consolidation or Fragmentation? : The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*. 36(2): 183-203
- Young, R. (2002). *State Reorganization in South Carolina : Theories, History, Practies, and Further Implication*. Columbia, SC : Institute for Public Services and Policy Research

