

지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향

: 공무원 역량강화의 장애요인을 중심으로

The Suggestions of the Local Government Public Service Reform

이 선 우* · 류 도 암**

Lee, Sun Woo · Ryu, Do Am

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체 공무원의 역량과 장애요인
- III. 지방자치단체 공직개혁의 장애요인 분석 틀
- IV. 지방자치단체 공무원 역량강화 장애요인 분석결과 및 공직개혁방향
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 지방분권에 대한 논의 속에서 지방자치단체의 역량강화를 위한 환경을 분석하고 공무원의 역량강화를 저해하는 장애요인을 분석하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 통하여 지방자치단체 공직개혁의 방향을 제시하고자 하였다. 지방자치단체가 전문성과 자율성을 가지고 지역의 다양한 문제를 해결하는 것이 지방자치의 본질이다. 이러한 개념에 입각하여 지방분권에 대한 논의가 지속적으로 있어왔다. 지방분권에 대한 부정적인 시각 중에서 지방분권을 위한 기반이 조성되어 있지 못하다는 의견이 있다. 이것은 지역의 다양한 문제를 해결하는데 지방자치단체의 전문성, 즉 역량을 지적한 것이다. 분석결과 첫째, 승진과 같은 인사단계에서의 지방정치, 둘째, 정실주의적 조직문화 등이 비교적 중요한 요인으로 도출되었다. 또한 첫째, 각 장애요인들 간 상관관계분석을 통하여 조직문화적인 측면, 조직의 구조 및 운영적 측면, 지방정치적인 측면 간 밀접한 상관관계를 가지고 있었다. 지방자치단체 공직개혁의 궁극적인 목적인 공무원의 역량강화를 위한 선결조건으로 지방자치단체 조직문화의 전략적 변화, 둘째, 제도의 도입과 현실의 격차 고려, 지방공무원 역량에 기반한 평가제도의 확립 등을 제시할 수 있다.

* 한국방송통신대학교 행정학과 교수(주저자)

** 한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원(공동저자)

논문 접수일: 2015. 6. 3, 심사기간(1, 2차): 2015. 6. 3~2015. 6. 26, 게재확정일: 2015. 6. 26

□ 주제어 : 지방분권, 지방정부, 공직개혁, 공무원 역량, 정실주의, 지방정치, 공직부패

This study has analyzed the condition for competence development of local government and the hindrances which occlude the competence development of the Civil Service. Ultimately, we will suggest the direction to facilitate Public Service reform to Local Government. It is the substance of local autonomy for the local government to disentangle a drawback with specialization and autonomy. From this perspective, the controversy of decentralization has persisted heretofore. A pessimistic critic asserts that there is the tenuous infrastructure for decentralization. It conjures up that the local government has not served as the conciliator who has competence in settling various questions, which indicates that it has the insufficiency of specialization. The outcome of analysis represents that there are two significant causes of that; the local politics of personnel management, for example, promotion, and the organizational culture in the patronage system. Moreover, the correlation analysis of the impeding causes shows up that there is the interrelation among the perspectives of the organizational culture, the structure and operation of organization, and the local politics.

□ Keywords: decentralization, local government, competency, local politics, illegality and corruption

I. 서론

지방자치제가 실시된 지 20년 이상이 지난 시점에서 최근 지방자치단체에서의 주된 관심사는 중앙과 지방과의 권력관계를 재정립하자는 것이다. 지방분권은 중앙에 집중되어 있는 권력의 기반을 지방으로 이전하는 것으로 중앙에 집중되어 있던 정치적·행정적·재정적 기능을 지방으로 이양하여 지방자치단체가 재량을 가지고 자율적으로 결정 및 집행할 수 있도록 하는 것이다. 지방분권의 효과에 대하여 일반적으로 제시되고 있는 것은 권력의 지방이전을 통하여 지방자치단체의 자립을 모색하고 민주주의의 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 또한 지방자치단체의 자율적인 행정을 통하여 지역주민에게 맞춤형 행정 서비스를 제공할 수 있다는 장점을 제시하고 있다. 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 지방분권이 오히려 지역 이기주의를 조장하여 국가 통합을 저해시킬 수 있다는 견해도 제시되고 있다. 즉, 중앙정부가 정

책을 결정하고 집행하는 것이 효율적이라는 주장으로 국가 정책의 대부분이 전국적으로 영향을 미치고 있기 때문에 정책의 일관성과 정책의 효과성을 위해서는 중앙정부가 주도적인 역할을 해야 한다는 것이다.¹⁾ 또한 지방자치단체의 역량의 문제로 역사적으로 중앙정부의 일선기관으로 존재해왔던 지방자치단체는 지역의 다양한 사무를 책임성과 자율성에 입각하여 독립적으로 운영하기 위한 기반이 아직은 미흡하다는 것이다.

따라서 지방분권화의 과정에서 지방자치단체는 분권화의 흐름에 맞추어 조직의 변화를 꾀해야 하고, 지방자치단체가 보유하고 있는 자체 역량을 강화시켜야 한다. 또한 동일한 연장선상에서 지방자치단체 공무원의 역량이 함께 논의되어야 한다. 이것은 지방자치단체 역량의 원천은 지방자치단체의 공무원이기 때문이다. 조직을 구성하는 요소는 다양하게 정의되는데 공통적으로 제시되는 것이 조직의 인력이다. 조직구성원들은 조직의 구성요소임과 동시에 조직을 운영하는 핵심주체가 될 수 있다. 역대 지방자치단체에서 추진된 개혁의 많은 부분이 지방공무원의 변화를 꾀하는 공직개혁이었다는 점도 이러한 이유 때문이다.

지방자치단체 공무원들의 역량강화를 위한 공직개혁은 자치단체장이 선출될 때마다 또는 중앙정부 차원의 행정개혁이 추진될 때마다 지속되어왔다. 예를 들면 성과주의에 입각한 다양한 제도 및 기법들은 지방자치단체 조직구성원의 채용, 보직배치, 교육훈련, 평가 등의 인사 과정에서 적용되어 지방공무원의 역량을 증진시키고자 하였다.

그러나 새로운 제도의 도입과 지방공무원의 역량강화와 인과관계가 반드시 성립하는 것은 아니다. 역대 정부에서 이루어진 행정개혁을 볼 때 국내외 우수한 혁신적인 제도 또는 수단들이 성공적으로 안착되지 못하고 실패로 끝난 사례를 많이 보았다. 이것은 개혁의 추진자가 조직의 내부 환경을 면밀하게 고려하지 않고 개혁을 일방적으로 추진한 결과라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 추진하는 공직개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체 공무원들의 역량을 강화시킬 수 있는 다양한 혁신적인 제도를 발굴하고 도입하는 것뿐만 아니라 개혁이 추진되는 환경을 분석하는 것이 필요하다.

혁신적이고 조직에 유익한 제도라 하더라도 조직의 내부 환경의 장애요인이 존재할 경우 개혁은 성공적이지 못할 것이다. 언론을 통하여 심심찮게 전해들을 수 있는 지방자치단체 공무원의 공직기강의 해이, 공무원의 정치화, 공직부패의 만연 등도 지방자치단체의 고질적인 내부환경의 문제로 제기된다. 이런 조직 환경 속에서는 지방자치단체 공무원에 대한 불신은 가중되고 지방자치단체에 대한 주민들의 신뢰는 더욱 저하되는 현상이 발생할 수 있다. 공직개혁의 주된 목적은 지방자치단체 조직의 쇄신을 통하여 공무원의 역량강화를 모색하는 것이다. 언론에서 빈번히 제시되고 있는 이러한 문제점들은 공공개혁을 가로막고 지방공무원의

1) 이러한 견해에 대하여 지방행정을 연구하는 학자들을 중심으로 많은 이론(異論)들이 제기되고 있다.

역량을 저해시키는 고질적인 문제이다.

본 연구는 지방분권에 대비하는 지방자치단체의 공직개혁방향을 제시하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위하여 지방자치단체 공무원들의 역량강화를 위한 습득환경을 분석하고 장애요인을 도출하고자 하는데 초점을 두었다. 실증적 데이터를 확보하기 위하여 지방자치단체 중고위직 공무원들을 대상으로 하는 인식조사를 실시하였다.²⁾

II. 지방자치단체 공무원의 역량과 장애요인

1. 지방자치단체 공무원 역량의 개념 및 필요성

지방정부가 지역의 다양한 문제를 자율적이고 독립적으로 해결하고 지방의 경쟁력을 갖추기 위해서 중요한 것은 지방정부 공무원들이 어떠한 역할을 수행해야 하고 이를 위해서는 어떠한 역량을 갖추어야 하는가이다. 역량(competency)은 우수한 성과를 산출하는 개인이나 기관의 특성으로 정의할 수 있다. 조직 및 인사 연구에서 역량개념을 처음 사용한 McClelland(1973)는 역량을 특정 조직이나 환경에서 필요로 하는 것을 달성하는 능력으로 보통 통상적으로 우수한 성과를 내는 조직이나 개인들이 보통의 성과를 내는 사람들과는 다르게 보여주는 행동이나 특성으로 파악하고 있다. Parry(1996)는 역량을 조직구성원의 업무에 영향을 주면서, 업무성과와 관련성이 높으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식, 기술, 그리고 태도의 집합체로 정의하였다(최무현 외, 2010: 35). Lucia와 Lepsinger(1997)는 Parry(1996)의 견해와 유사하나 역량평가의 개념을 도입하여 조직에서 널리 받아들여지는 성과기준에 의하여 측정할 수 있는 지식, 기술, 태도의 집합체로 정의하고 있다. 역량의 개념적 정의를 통하여 파악할 수 있는 것은 역량이 경험적인 지식의 축적을 통해서 발휘되는 것뿐만 아니라 태도와 같은 질적인 개념까지도 포함시키고 있다는 것이다. 따라서 조직이나 개인의 역량을 강화시킨다는 것은 조직의 구조적·운영적인 공식적 측면뿐만 아니라 조직구성원들의 행태변화까지도 포함시키고 있다는 것을 의미한다.

선행연구들은 지방정부의 역할과 과제에 따라 다양한 측면에서 지방정부 공무원의 역량강

2) 본 연구에서는 지방정부와 지방자치단체가 혼재되어 사용되고 있다. 본래 공식적인 명칭으로는 지방자치단체로 표기하는 것이 적합하나, 지방정부라는 표현이 학자들 사이에서 일반적으로 사용하고 있어 본문에서는 학문적으로 사용하고 있는 지방정부라는 용어를 사용하였다. 다만 공식적으로 드러나는 제목, 초록 등에서는 '지방자치단체'라는 용어를 사용하였다.

화에 대하여 제시하고 있다. 이선우(2012)는 지방정부의 경쟁력 강화를 위하여 실질적인 운영주체인 지방공무원들의 필요역량을 측정하고 이를 실행할 수 있는 방안을 고위공무원단체도, 역량평가제도, 직위공모제, 개방형임용제도 등의 도입을 제시하였다. 특히 역량평가제도의 중요성을 부각시켰다. 이종범 외(1995)는 역대 우리나라 행정가의 역할을 시대별로 구분하였다. 그에 따르면 1970년대에는 성장이데올로기에 따른 설득형 행정가의 역할이, 1990년대 이후에는 민주화의 물결과 다양한 사회적 가치에 대응하는 시민형 차세대 행정가의 역할이 중요시될 것이라 하였다. 실제 1995년 지방자치제가 실시 이후 중앙정부의 하향적인 정책결정 및 집행방식이 지방으로 이양되면서 지방공무원들의 역할이 중요하게 되었다. 즉, 과거의 중앙집권적인 행정체제 속에서는 지방정부 공무원은 중앙정부의 정책결정에 따른 집행자로서의 역할을 수행하였으나 지방자치제의 실시 이후 지역의 정책집행기능 뿐만 아니라 지역 상황을 고려한 정책결정을 위한 역할이 중시되었다. 이것은 지방정부 공무원들이 갖추어야 할 전문성 및 경험적인 지식도 다양해졌다는 것을 의미할 수 있다. 김순은(2004)은 지방정부개혁의 전략적인 접근을 통하여 지방분권에 대한 국민적 공감대를 얻기 위하여 지방정부의 자치역량과 윤리성 및 책임성 제고를 위한 혁신적 개혁안의 필요성을 제시하고 있다. 강용기(2006)는 신공공관리적인 관점에서 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도분석을 통하여 전통적 관료제의 비능률을 제거하고 국가 경쟁력을 강화하기 위한 시장원리의 개혁이 추진되고 있는 시점에서 지방정부개혁에 대한 공무원들의 기득권유지, 개혁에 대한 부정적인 태도 등을 지양해야 함을 제시하였다.

지방정부 공무원 역량이 중요한 것은 지방정부의 경쟁력강화를 위한 기초가 되기 때문이다. 지방정부 경쟁력이라고 하면 본래 국가 경쟁력의 정의로부터 도출된 개념이다. 국가경쟁력이란 국민의 삶의 질을 확보하여 지속가능한 발전을 가능하게 하는 국가의 총체적 능력으로 거버넌스(사회자본), 인적 자원(교육수준), 자유도, 정부효율성, 기업의 혁신역량 등을 모두 포함하는 폭 넓은 개념으로 보고 있다(하혜수 외, 2013: 63). 이러한 관점에서 볼 때 지방 경쟁력은 지방정부의 구성과 운영에 영향을 미치는 내외적인 요인으로(김순은, 2012: 285), 지방정부의 효율적 운영 능력 또는 역량으로 표현하기도 한다(김정렬, 1997: 236). 지방자치제가 정착되고 발전되면서 지방정부를 구성하는 공무원의 역할도 증가하고 있다. 이것은 지방정부가 직면한 여러 상황들을 판단하고 이를 정책적으로 결정하고 실무적으로 집행하는 주체는 지방정부의 공무원이기 때문이다(조석주 외, 2008). 따라서 지방정부 공무원의 역량강화는 곧 지방의 경쟁력강화로 이어질 수 있다.

공무원이 갖추어야 할 역량에 대하여 비교적 체계적으로 정리된 것은 중앙정부 고위공무원단 역량모델이다.³⁾ 고위공무원단의 역량평가를 위하여 역량군을 사고(thinking), 업무(wrking), 관계(relating) 역량군으로 구분하여 각 역량군에 따라 필요역량을 분류하였다.

첫째, 사고역량의 경우는 문제인식, 전략적 사고 역량을 제시하고 있다. 문제인식은 정부의 파악 및 분석을 통해 문제를 감지하고 분석하여 핵심을 규명하는 것이고, 전략적 사고는 장기적 비전과 목표를 설정하고 대안의 우선순위를 명확하게 확정하는 것이다. 둘째, 업무의 역량의 경우는 성과지향과 변화관리를 제시하고 있다. 성과지향이란 업무성과의 극대화와 목표달성과정에서의 효과성과 효율성을 추구하는 것이고, 변화관리란 개인 및 조직의 변화상황에 환경적 영향을 파악하고 대응하는 것이다. 셋째, 관계 역량군에서는 고객만족, 조정 및 통합 역량을 제시하고 있다. 고객만족 역량이란 업무관련 상대방에 대한 고객지향적 관점에서 접근하는 것이고, 조정 및 통합이란 이해당사자들의 이해관계 및 갈등을 파악하여 합리적인 해결책을 제시하는 것이다(인사혁신처, 2015: 11). 고위공무원단의 역량평가를 위하여 제시된 역량군과 필요역량들은 지방정부에서 고위공무원단이 실시되고 있지 않기 때문에 중앙정부 공무원에 적용되는 것이지만, 중앙정부와 지방정부가 행정권의 영향력의 범위에서 발생하는 차이 또는 지방정부의 지역적 특성을 제외하고는 공공부문에서의 역할이 유사하다. 따라서 공통적인 요건들은 지방정부 공무원들에게 필요한 요건들과 차이가 크지는 않다(이선우, 2012: 12).

2. 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인

지방정부 공무원의 역량강화를 위하여 추진된 많은 공직개혁의 수단들이 소기의 목적을 달성하지 못하고 사장되는 경우가 많다. 본래 행정개혁은 중앙 또는 지방정부가 정책의 방향을 크게 변화시킬 필요성이 있거나 또는 행정조직내부의 역기능 또는 병리 현상을 제거하기 위한 필요성에서 추진되는 것이 일반적이다. 지방정부의 경우 자치단체장이 교체될 때마다 단체장의 의지를 관철시키기 위하여 개혁을 위한 추진단을 구성하고 지방정부 전반에 걸친 개혁을 추진해왔다. 그러나 개혁이 지방정부 내부 환경의 변화를 가져오는 것이기 때문에 심층적이고 점진적으로 접근하는 것이 중요하지만 자치단체장의 임기 내 성과 등의 정치적 목적을 위해서 단기간에 급진적으로 추진하려는 경향이 강하였다.

3) 지방정부 공무원들이 보유해야 할 역량에 대하여 조선일(2006)은 지방정부공무원들에게 필요한 역량에 대하여 외국어 등 언어적 능력, 공직관 및 청렴성, 책임감 및 적극성 등의 기본 소양 및 태도, 담당업무에 대한 수행, 정책기획 및 결정, 집행 및 조정, 분석 및 평가 등의 업무수행 능력, 팀워크나 의사소통기술, 조직변화관리 등 조직관리 능력, 분야별 전문성 등을 제시하고 있다. 권용수(2001)는 공무원의 역량에 대하여 외국어 능력, 기본소양 및 태도, 지적 자질 및 능력, 업무수행능력, 정책과제수행능력, 조직관리 능력 등 여섯 가지의 분야를 필요능력분야로 규정하고 있다. 이선우(2012)는 지방정부 공무원의 필요역량에 대하여 선행연구를 바탕으로 역량을 사고, 업무, 관계, 기타로 분류하고 각 선행연구에서 제시하고 있는 필요역량을 정리하였다.

따라서 개혁 초반기에는 지방정부에 문화충격을 주어 성공적인 것처럼 보이나 실제로는 개혁이 의도하는 바를 달성하지 못하는 경우가 많았다. 지방정부 조직의 내부 환경은 조직문화나 조직의 분위기 등 조직의 고유한 특성이다. 이러한 내부 환경적인 요인은 역사적으로 축적되어 온 조직의 산물이기 때문에 일단 형성되어 구축되면 현상유지적인 성향이 강하게 나타난다. 개혁이 실패하는 대부분의 원인은 지방정부에서 개혁을 추진하는 주체가 조직의 내부환경을 분석하고 전략적인 개혁방안을 제시하지 못하였다는 것에 있다.

선행연구들은 지방정부에서 개혁이 실패한 원인을 다양하게 제시하고 있다. 양기용(2004)은 지방정부에서 성과창출을 위한 제도가 정착되지 못한 원인에 대하여 지방정부의 상급자들이 객관적이고 공정한 평가를 하지 못하고 있고, 경쟁적인 조직문화의 무형성이나 능력을 발휘한 재량권이 미비되어 있음을 지적하고 있다(양기용, 2004: 256). 김홍주 외(2013)는 지방정부의 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 대한 연구에서 우리 사회에 전통적으로 유교문화와 온정주의로 인한 부패친화적인 문화의 형성이 공무원 및 일반 국민의 행태에 내면화되어 있다는 것을 지적하고 있다(김홍주·김판석, 2013: 24). 또한 강용기(2006)는 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도 분석에서 관료제와 같은 조직 구조에서 형성되는 권력관계는 조직 내 기득권 세력과 그렇지 못한 세력으로 분류되는데 개혁의 과정에서 조직의 기득권 세력은 자신들의 기득 권력을 유지하거나 강화하려는 의도를 가지게 되기 때문에 개혁에 대한 거부감을 가진다고 한다(강용기, 2006: 64). 선행연구들에서 공통적으로 제시되는 개혁의 장애요인들은 조직문화, 조직부패, 지방정치 등으로 제시할 수 있다. 각각을 설명하면 다음과 같다.

1) 정실주의적 조직문화

조직문화는 조직구성원들 사이에 공유된 가치와 믿음의 유형(Marcoulides et al. 1993: 209-211)으로 정의된다. 이러한 조직문화는 조직 구성원들이 지배적으로 공유하고 있는 가치관, 신념, 이념과 관습, 규범과 전통, 그리고 지식과 기술 등을 포함하는 복합적인 개념으로서 조직 전체와 구성원의 각종 행위에 직접적·지속적으로 영향을 주는 것을 기본 전제로 하고 있다(박광국 외, 2007: 508). 조직들은 고유한 조직문화를 가지고 있다. 동일한 업무 형태나 지역적 특색을 가진 조직이라고 하더라도 그 조직만의 고유한 특징을 가지고 있다. 지방정부의 경우 지역적 특색을 기반으로 하기 때문에 지방정부 공무원들에게도 이러한 지역적인 특색을 보유하고 있다. 이를 지역의 토착문화라고 하며 이러한 토착문화는 그 지역의 지방정부의 행정 문화를 형성할 수 있다. 일반적으로 제시되고 있는 것이 권위주의 집단주의, 연구주의, 온정주의, 정적인간주의, 정실주의, 비물질주의 등 다양한 것들을 들고 있다(강운호, 2009: 28)

조직문화에 대한 선행연구들은 조직문화의 중요성을 언급하고 있다. 박광국(2007)은 새로운 제도가 행정문화에 적응하지 못하면 실패하게 된다고 주장하였다. 이것은 제도의 문화적합성을 강조하는 연구로 새로운 제도와 조직이 기초하고 있는 가치 사이에 적합성이 있어야 제도가 성공을 거둘수 있다는 입장이다. 위응복(2003)은 성과급 제도와 한국 행정조직문화에 관한 연구에서 집단주의 문화가 강한 조직일수록 성과급 제도에 불만이 강하다는 사실을 검증하였다.

정실주의는 지방정부의 부정부패와도 밀접하게 연결되는데 개인이나 개인이 속한 부서, 혹은 조직의 부정부패 행태와 많은 관련이 있다. 조직문화는 조직에 속해 있는 개인의 가치, 사고, 태도, 행동 등을 지배한다. 따라서 그릇된 조직문화가 팽배한 조직에서는 목표달성에 이익이 된다면 그 조직은 범죄행위라도 할 수 있고, 그 조직의 가치, 규범, 관행 등이 그러하다면 그 조직에 속한 개인도 조직의 관행 등에 동조하게 된다(이병곤, 2001: 212-213). 보통 정실주의는 사회적 신뢰를 담보할 수 있는 문화적 규범이 발달되지 않았을 때 자연히 의지하게 되는 신뢰확보수단으로서 작용한다. 따라서 사회의 규모가 외적 요인이나 강제력에 의하여 급속히 확장되면 사회공동체적 수준에 적합한 사회적 규범이 형성되지 못하기 때문에 정실주의가 상대적으로 더 중요한 역할을 할 수 있다(권인석, 2011: 60)

2) 지역의 토착세력 및 공무원의 토착세력화

지역의 토착세력의 존재도 중요한 장애요인으로 제시할 수 있다. 토착세력이란 지역을 벗어나지 않고 지역내에서 대대로 거주하고 있는 세력을 의미한다. 지방공무원의 경우 그 지역에 혈연적 기반을 둔 공무원이 많기 때문에 지역 주민의 봉사자로서의 지방 공무원이 주민들에게 기득권을 행사할 수 있는 여지가 있으며, 지방정부의 관료적 조직구조 속에서 이러한 문제점을 더욱 커질 수 있다. 지방정치구조에서는 공식적 지위가 권력과 상관관계가 약하다는 주장이 있으나(박종민 외, 1999: 124), 행정조직 내에서 권력자(엘리트)는 지능과 지식, 창조력과 업무추진력보다는 공식적 직위의 우선적 획득에 의해 그 능력과 영향력이 평가될 수 있다. 구체적으로 말하자면, 지방정치와 행정현장에서의 관료권력자(엘리트)는 자치단체장을 중심으로 한 사무관 이상의 부서장, 실장, 국장 등의 직위를 가진 행정관료들이라고 할 수 있다. 또한 이들은 지방행정의 외부환경을 구성하고 있는 지방의원, 시민사회단체, 기업인 등 지역 명망가들과의 교호작용에 능통할 수 있는 기회가 많다. 행정적 기술과 지식이 부족한 지방의원은 지역구 발전을 위해 각종 부서의 장인 관료의 행·재정적 권한이 필요하고 지역시민단체와 기업들 또한 보조금지원과 인허가 혜택, 새로운 행정적 정보와 정책적 동향을 필요로 할 수 있다(조성수, 2010: 74).

3) 공무원의 정치화: 지방정치의 문제

지방정치의 문제도 중요한 장애요인으로 제시할 수 있다. 지방정부 공무원의 대부분이 일선 관료라는 점에서 주민들의 수요에 적극적으로 대응하는 자세가 필요하기는 하지만, 지방정부 공무원들은 중앙에 비해 주민들 또는 정치적으로 임용되는 단체장과 정치적인 관계에 얽매일 수 있다(이선우, 2012: 22). 지역적인 특성 상 지역의 유지들은 지방자치단체장의 선출에 직·간접적으로 도움을 주게 되고, 자치단체장은 이들 주민들의 영향력을 무시할 수 없는 형편이 될 수밖에 없다. 주민의 요구가 비합리적이라면 지방정치의 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 지방정치는 지방정부 조직내부에 조직정치를 활성화시킬 수 있다. 조직정치란 사회적으로 영향력을 미치는 과정으로 장·단기적으로 자신의 이익을 극대화하기 위해 전략적으로 설계된 행위를 말한다(Ferris et al., 1989).

지방정치의 효과에 대하여 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 함께 제시할 수 있다. 긍정적인 측면에서는 정치적 관계를 활용하여 조직의 신속한 의사결정을 모색할 수 있고, 조직 내부의 정치적인 분위기는 구성원이 성공, 지위, 권력, 성취, 또는 경력발전을 추구하도록 자극을 주며, 조직으로부터 인정받는다는 느낌을 갖게 해 준다(Hsiung et al., 2012). 그러나 일반적으로 부정적인 측면을 주장하는 경우가 많다. 조직정치 행위는 결국 조직에서의 정치적 활동으로 자신의 이익을 극대화시키고자 하는 것으로 목표달성을 위한 조작, 중상모략, 전복 시도, 권력 남용 등의 불법적인 방법이 사용될 수 있다는 것이다(정윤길 외, 2012: 3).

4) 공직부패 : 공무원의 사적이익 추구

부패는 사적이익을 추구하기 위하여 자신의 권한을 극대화시키는 것으로 공직부패는 공직자가 이익을 추구하기 위하여 공적인 의무를 위반하는 행위로 정의할 수 있다(곽현근, 2010). 지방정부의 부패에 대한 정의를 살펴보면 김영중(2001)은 지방행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임전가가 국민의 기대가능성을 일탈한 행위라고 보고 있다. 김성호(2003)는 자치단체장을 포함한 지방자치단체의 공직자가 자신의 재산이나 부의 증식 등 유형 및 무형의 사적이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 행위로서 정의하고 있다. 김홍주 외(2013)의 경우는 지방부패를 지방자치단체의 공직자가 독점적 지위나 재량권을 이용하여 자신의 재산이나 부의 증식 등의 유무형의 사적이익을 추구하는 행위로 정의한다(김홍주·김판석, 2013: 26-27).

일반적으로 부패가 발생하는 원인은 크게 개인적 측면, 구조적 측면, 사회문화적 측면, 환

경적 측면으로 구분해 볼 수 있다(민병익 외, 2008; 곽현근, 2010). 중앙을 비롯한 지방정부는 지금까지 반부패 정책을 통하여 정부의 부패근절을 위하여 노력해왔다. 정권이 교체될 때마다 체제유지 수단으로 다양한 부패방지정책들이 시행되었으나, 일관성 있는 부패방지의 효율성을 제고하기 어려웠다(이상수, 2005). 또한 기존의 부패방지 정책은 임시방편적이고 일회성으로 끝나는 경우가 많아 지속적인 조직문화의 개선으로 이어지지 못했다. 그 결과 공무원의 부패방지를 위한 자발적 노력을 이끌어내기 어려운 한계를 가지고 있었다(곽현근, 2010). 지방정부에서 부패의 문제는 정실주의나 토착적인 행정문화와도 밀접한 관련을 맺고 있다.

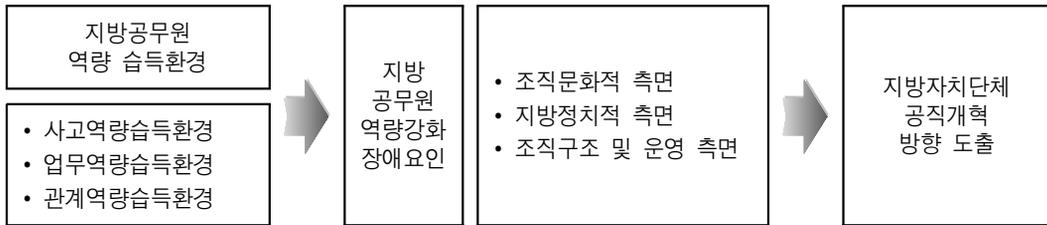
지방정부에서 부패의 문제가 대두가 되는 것은 지방분권의 부정적 효과와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 강영주(2013)의 연구에서는 지방분권의 효과를 선행연구들을 중심으로 정리하고 있는데 부정적인 효과 중 하나로 특정 이익집단이 발생하고 지역엘리트에 의한 포획, 사적재화에 대한 재원 지출 등을 제시하고 있다(강영주, 2013: 13-14). 또한 최정열(2014)도 지방자치가 실시된 이후 지역의 유지와 이익집단이 지방공무원과 결탁하여 공익에 반하는 사적 추구행위를 할 가능성이 높아져서 부패 수준을 증가시킬 수 있다는 것을 제시하고 있다(최정열, 2014: 243).

5) 환경변화에 대한 소극적 대응

역사적으로 볼 때 조직은 환경과의 상호작용 속에서 발전을 거듭해왔다. 환경의 중요성은 불확실성과 복잡성이 증가되는 현실 속에서 더욱 중요시 되고 있다. 지방정부 조직은 법규를 중심으로 엄격한 권한의 위임과 전문화된 직무체계를 가지고 있는 관료제적 조직 구조이다. 그러나 지방정부는 지역주민과의 밀접한 관계가 존립의 원천이 되기 때문에 행정의 대응성이 무엇보다도 중요시된다. 따라서 지방분권에 따라 주민과 지방정부가 더욱 밀접해지는 행정 환경에 선제적으로 대응하기 위해서는 조직구성원들의 변화 의지와 함께 업무수행 인프라 변화 등 현장에서의 문제해결능력을 높이는 것이 중요하며, 창의적이고 실용적인 사고방식과 가치가 조직 전반에 걸쳐 내재화 되어야만 가능한 것이다(안경섭, 2009: 30) 지방정부의 경우 지역의 토착적 문화와 관료제적 구조의 특성으로 환경적 상황을 인지하고 적극적으로 대처하는데 한계가 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 공직개혁의 장애요인 분석 틀

지방정부 공무원 역량강화를 위한 공직개혁이 성공적으로 추진되기 위한 방안을 제시하기 위하여 지방공무원의 역량의 습득 환경을 파악하고 지방정부 공무원의 역량 강화를 위한 공직개혁의 장애요인을 파악하기 위하여 연구의 분석모형을 설정하였다. 지방공무원 역량의 습득환경은 비교적 체계적으로 정리된 고위공무원단의 역량평가모형을 중심으로 사고, 업무, 관계 역량군으로 분류하였다. 지방공무원 역량강화를 위한 공직개혁의 장애요인은 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직구조 및 운영적 측면의 세 가지로 분류하였다.



<그림 1> 연구 분석모형

1. 지방공무원 역량 습득 환경

지방정부 공무원 역량의 습득환경은 공무원이 역량을 구축하고 발전시키길 수 있는 조직의 대내외적 환경을 말하는 것으로 사고, 업무, 관계의 3가지 역량군이 갖추어지는 영역이다. 첫째, 사고역량의 경우는 문제인식과 전략적 사고를 구축하기 위하여 조성되는 환경으로 기획력, 조직목표, 사고역량 증진, 독립적인 의사결정, 상황해결을 위한 자원 등이 형성되거나 투입시킬 수 있는 지방정부의 환경이다. 지방정부 공무원은 조직의 목표달성에 대한 인지 및 교육훈련을 통하여 충분한 필요역량을 구축할 수 있다. 이러한 사고역량의 환경은 지방정부 공무원이 독립적인 지위에서 자율성과 책임성을 가지고 역할을 수행할 수 있도록 구성되어야 한다.

둘째, 업무역량 습득환경의 경우는 성과지향 및 변화관리 역량을 습득하는 환경으로 객관적인 평가제도, 환경변화에 따른 적극적인 변화관리, 경영마인드, 기업가적 정부에 입각한 성과지향적인 행정 운영이 조성되는 환경을 말한다. 지방정부 공무원들이 공직을 담당하는 사람으로서 사명감을 가지고 적극적으로 업무에 전념하기 위해서는 행정조직 내부에서 공정한 평가체계와 성과중심으로 운영체계가 구축되어야 한다. 또한 과거의 권위주의적인 마인드

를 경영마인드로 전환시킬 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

셋째, 관계역량의 경우는 고객만족, 조정 및 통합의 역량을 강화시킬 수 있는 환경으로 조직구성원의 동기부여, 체계적이고 우수한 교육훈련프로그램체계, 대내외적 커뮤니케이션의 활성화 등을 제시할 수 있다. 동기부여란 조직의 목표를 향해서 행동하게 하고 지속적으로 움직이게 하는 전반적인 유인기제를 의미한다. 즉, 조직 구성원들로 하여금 목표 달성을 자극하고 유도하는 것으로 심리유발, 구체적 목표지향, 행동지속성향 등의 개념이 포함된다(김호섭 외, 2105: 115). 지방정부 조직 구성원들이 조직에 만족하고 몰입할 수 있는 동기부여의 정도가 높을 때 지방정부 내부에서의 결속력은 높아질 수 있다. 또한 지방정부의 대내외적 커뮤니케이션의 활성화도 관계역량을 습득하는 중요 환경적 요인으로 파악할 수 있다. 그리고 양적·질적으로 풍부한 교육훈련의 빈도 및 교육훈련 내용 등은 지방정부 공무원들의 지식 및 태도의 변화를 가져올 수 있다.

2. 지방공무원 역량강화 장애요인 변수 설정

지방공무원들 역량 강화의 환경 조성이 중요함에도 불구하고 지방정부에서 역량강화를 위한 제도적 환경이 구축되지 못하는 근본적인 원인을 분석하는 것이 필요하다. 이는 다양한 분야에서 추진되어온 지방정부 공직개혁의 수단들이 소기의 목적을 달성하지 못하고 폐지되거나 형식적인 운영에 머물고 있는가를 파악할 수 있는 계기가 될 수 있다. 학자들이 제시한 다양한 견해들을 정리하면 크게 세가지로 구분할 수 있다.

첫째, 조직문화적 측면이다. 이는 지방정부가 전통적으로 보유하고 있는 행정문화를 일컫는데 일반적으로 제기되는 것이 정실주의 또는 연고주의다. 지역을 기반으로 하고 있는 지방정부에서는 정실주의적 조직문화가 팽배할 수 있다. 정실주의(연고주의)는 조직에서 공식적 일보다는 비공식적 인간관계가 중시되는 문화로 업무 수행에서 혈연, 학연, 지연 등 비공식적 인간관계가 공식적인 업무와 절차 보다 훨씬 더 중시되어 직원들이 일보다는 동창회 모임을 갖는 등 인간적 관계 형성에 많은 노력을 기울이게 되므로, 업무의 성과 수준이 낮아질 수밖에 없을 것이다(강윤호, 2009: 42). 지방정부에서의 정실주의는 지방정부 공무원들에게 감정적·심리적으로 영향을 미치는 요인으로 지방정부 조직 전반에 만연되어 있는 의식적 요인을 말한다. 또한 전통적으로 지역의 문화적 기반을 통하여 형성된 지역 토착세력의 형성도 주요 장애요인 중의 하나로 제시할 수 있다. 지방공무원들은 공직에 임용되면서 지역색을 가지기 때문에 토착세력화할 우려가 크다. 이것은 개인의 성과보다는 기존의 기득권이 더 중시되고 관료제의 역기능과 결부되어 지방정부의 권위주의를 조장할 우려가 크며 지역 정치인과의 유착관계 또는 부패의 고리가 형성될 수 있다.

둘째, 지방정치적 측면이다. 지방자치제가 실시되면서 지방의회의원 및 지방자치단체장이 선거를 통한 선출직 공무원으로 존재하게 되는데 선출직 공무원으로서 지방자치단체장이 가지고 있는 정치적인 역학관계가 지방정부 공무원들에게 흡수될 수 밖에 없다는 것에서 기인하는 것이다. 조직정치 행위는 결국 조직에서의 정치적 활동으로 자신의 이익을 극대화시키고자 하는 것으로 목표달성을 위한 조작, 중상모략, 전복 시도, 권력 남용 등의 불법적인 방법이 사용될 수 있다는 것이다(정윤길 외, 2012: 3). 지방정치의 활성화는 지방자치의 본질인 풀뿌리 민주주의를 실현시키는데 기여할 수 있다. 그러나 지방정부의 정실주의적 조직문화와 토착 공무원의 기득권 등과 결합된다면 행정의 비효율성 및 공직부패가 발생할 수도 있다.

셋째, 조직 및 제도적 운영 측면이다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부도 관료제적인 조직 구조 속에서 발생하는 관료제의 역기능을 가지고 있다. 이러한 역기능적인 측면은 조직의 인사개혁 시에 조직구조의 현상유지가 공직개혁의 장애요인으로 작용할 수 있다. 조직 운영 측면에서는 특히 인사단계별로 채용, 승진, 보직 등 인사관리적 측면, 교육훈련, 경력관리, 인사평가, 동기부여적인 측면에서 파악할 수 있다. 인사관리가 지방공무원들이 공감할 수 있는 수준으로 이루어지면 지방 공무원들의 역량을 증진시키는 유발요인이 될 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 오히려 조직에 적응하지 못하고 조직에서 발생하는 상황의 방관자가 되거나 아니면 조직정치 등을 통하여 인사관리에 영향력을 행사하는 경우가 발생할 수 있다. 불공정한 인사평가의 문제도 지방공무원의 경쟁력을 저해하는 요인이 될 수 있다. 최근에 성과주의에 입각하여 지방자치단체에서도 BSC가 도입되어 부서평가나 개인의 성과평가 수단으로 활용되고 있으나, BSC가 부서별 특성과 정부 서비스의 질적 특성을 무시하고 모든 성과지표를 계량화하여 측정하는 것에 대하여 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 이러한 조직 및 제도의 운영측면에서의 장애요인은 정실주의 또는 지방정부와 결합되어 지방공무원의 역량 개발을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

3. 자료수집 및 설문지 구성

지방정부 공무원의 역량 강화 장애요인에 대한 실증적 분석을 위하여 지방정부의 중고위직 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2012년 10월 4일부터 11월 14일 까지 실시하였고, 지방공무원 연수원의 교육훈련 대상자를 중심으로 실시하였다. 전체 500부를 배포하였고, 배포된 설문지 중 400부를 회수하여 이 가운데 인적정보가 누락되었거나 설문지 미비하여 자료 활용이 불가하다고 판단한 부수를 제외하고 349부를 분석대상으로 선정하였다.

분석대상 표본들의 일반적 특성은 남성이 전체의 79.2%, 여성이 20.8%로 남성 공무원

의 비중이 높았고, 직급은 관리직과 실무직으로 구분하였다. 관리직은 5급이상으로 분류하였고 전체의 66.6%, 실무직은 6급이하의 지방공무원들로 전체의 3.3.4%로 나타났다. 권역별로 광역시도 공무원이 55.9%, 기초자치단체 공무원이 44.1%로 광역시, 도 등의 광역자치단체와 기초자치단체 공무원들의 표본이 비교적 체계적으로 분포되어 집단별 분석의 유효표본은 확보할 수 있었다. 응답한 공무원들의 평균 근무기간은 28.7년으로 비교적 장기간의 근무경력을 지니고 있었다. 분석대상 표본의 특성을 통하여 지방정부의 고유한 문화적인 특성과 운영상의 경험이 풍부한 분석대상 표본의 특성을 통하여 지방정부의 전체적인 특성을 파악하는데 적절하다고 판단하였다.

〈표 1〉 분석대상 표본의 일반적 특성

(단위 : 명, %)

| 구분 | | 빈도 | 비율 |
|------|-----------|-----|-------|
| 성별 | 계 | 349 | 100.0 |
| | 남성 | 281 | 80.5 |
| | 여성 | 68 | 19.5 |
| 직급 | 계 | 347 | 100.0 |
| | 관리직(5급이상) | 231 | 66.6 |
| | 실무직(6급이하) | 116 | 33.4 |
| 연령 | 계 | 324 | 100.0 |
| | 40-49세 | 67 | 20.7 |
| | 51-60세 | 257 | 79.3 |
| 권역 | 계 | 345 | 100.0 |
| | 광역 | 193 | 55.9 |
| | 기초 | 152 | 44.1 |
| 근무기간 | 계 | 336 | 100.0 |
| | 10년이하 | 2 | 0.6 |
| | 11-20년 | 37 | 11.0 |
| | 21-30년 | 145 | 43.2 |
| | 31년이상 | 152 | 45.2 |

설문조사를 위하여 구성된 설문지는 선행연구를 바탕으로 도출된 변수를 중심으로 구성하였다. 본 연구의 분석모형에 따라서 지방정부 공무원의 역량 습득 환경을 사고, 업무, 관계역량군에 따라 구분하여 각 역량 개발의 환경별로 측정지표를 구성하였다. 또한 지방정부 공무원의 역량 장애요인을 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직운영 및 제도적 측면으로 구분하고 다음과 같은 지표를 설정하였다. 첫째, 조직문화적 측면에서는 지방정부의 경우 특

히 만연해 있는 정실주의적 요소와 공무원들의 토착세력화, 지방정치를 제시하였다. 또한 공무원 부패가 지방방정부의 경쟁력에 어떠한 영향을 미치는 가에 대한 인식 조사를 위하여 부정부패근절을 위한 의식에 대한 인식을 측정하였다. 둘째, 인사관리적 측면에서는 지방정부에서 공무원들의 역량을 높이기 위하여 활용되는 여러 인사행정적 요인들에 대한 인식을 조사하기 위하여 측정지표를 구성하였다. 주요 측정지표로는 인사관리, 동기부여, 교육훈련, 실적평가, 경력관리 측면에서의 장애요인에 대한 인식을 조사하였다. 각 장애요인에 대한 구체적인 측정지표는 다음과 같다.

<표 2> 지방공무원의 역량강화의 장애요인 측정변수

| 구분 | 측정지표 | | 문항수 |
|-----------------------------------|---------------------|---|---|
| 지방 공무원 역량 습득 환경 | 사고역량 환경 | <ul style="list-style-type: none"> • 기획력 향상을 위한 충분한 기회 제공 • 조직목표달성을 위한 충분한 필요역량 • 개발 기회 제공, 사고역량 증진을 위한 기관장의지 및 노력 • 중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정운영 • 지방정부의 독특한 상황해결을 위한 인프라 구축 | 5 |
| | 업무역량 환경 | <ul style="list-style-type: none"> • 공무원들의 객관적인 실적평가제도 마련 • 공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가 문화 조성 • 지방정부 환경변화에 대한 매뉴얼 구축 • 지방정부의 외부 변화에 대한 적극적 수용력 • 성과지향적인 행정운영, 경영마인드 증진을 위한 노력 • 기업가적 정부를 실현시키기 위한 노력 | 7 |
| | 관계 역량 환경 | <ul style="list-style-type: none"> • 동기부여 및 인센티브제도의 정착 • 지방공무원들의 충분한 교육훈련기회 제공 • 우수한 교육훈련프로그램의 이수기회의 충분한 제공 • 대내적 커뮤니케이션(의사결정체계)의 활성화 • 대외적 커뮤니케이션(주민 및 민원인)의 활성화 | 5 |
| 지방 공무원 역량 강화 장애 요인 | 조직문화적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> • 정실주의적 조직문화, 공무원의 토착세력화 | 2 |
| | 지방정치적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정치, 승진을 위한 줄서기, 부정부패근절을 위한 의식 미흡 | 2 |
| | 조직운영 및 제도적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> • 새로운 인사제도의 소극적 도입 • 우수교육프로그램의 제공 부족 • 동기부여 프로그램의 미흡 • 소극적인 변화관리 행태, | <ul style="list-style-type: none"> • 불합리한 인사(채용, 보직, 승진) 관리 • 공정한 실적평가 체계 미흡 • 경력관리 미흡 |

IV. 지방자치단체 공무원 역량강화 장애요인 분석결과 및 공직개혁방향

1. 지방공무원 역량 습득 환경 분석

지방정부 공무원의 역량강화를 위한 기반을 지방정부 공무원들의 인식을 중심으로 분석하였다. 역량의 구분은 3대 역량군인 사고, 업무, 관계 역량군에 따라 역량의 습득 환경을 측정하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방정부 공무원의 역량 습득환경에 대하여 성과지향적인 행정운영, 경영마인드 증진을 위한 노력이 비교적 긍정적으로 나타났으며, 지방정부 차원에서 적극적으로 이루어지고 있음을 파악할 수 있다. 이것은 역대 정부에서 지속적으로 추진되어온 신공공관리적인 개념에 따라 도입된 다양한 성과 기반 제도 등이 정착되었다는 것으로 파악할 수 있다.

둘째, 중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정의 운영의 환경이 조성되어 있지 못하고 있다는 인식과, 공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가제도와 평가의 공정성에 대한 조직문화의 정립에 대한 인식에서는 비교적 부정적으로 나타났다. 전자의 경우 지방정부의 독립성에 대한 것으로 지방분권에 대한 정부 차원의 비전 및 정책적 목표를 제시하였더라도 실제 지역적 사무에 대한 실질적 권한 배분에 있어서는 여전히 미흡하다는 것으로 파악할 수 있다. 지방정부 공무원의 사고역량은 주로 지방정부의 정책결정과 같은 고도의 의사결정 상황에서 요구되는 것으로 정책집행기능이 주된 행정환경 속에서 역량개발이 이루어지기가 어려울 것이다. 또한 후자의 경우 지방정부 공무원들의 역량에 대한 평가에 대한 것으로 평가의 공정성 및 공정한 평가문화가 정착되어 있는가를 측정한 것이다. 전체적인 의미에서 파악할 때 전체적으로 평가의 공정성에 대한 인식이 비교적 낮다는 것을 의미한다. 흥미로운 것은 지방정부가 역량습득 환경에서 성과지향적 행정의 운영환경과 경영마인드의 증진 노력을 지속적으로 추진하고 있다는 결과와 상반된다는 것이다. 동일한 업무역량군에서 서로 밀접한 역량 습득 환경이 서로 대치된다는 것은 공공부문에 전반적으로 성과주의 기반의 제도가 도입되었다고 하더라도 실제 운영과정에서 활성화되어 있지 못하다는 것이다. 이것은 제도와 현실의 괴리의 문제로 심층적인 고찰이 필요하다.

<표 3> 지방공무원 역량 습득 환경

(단위 : 명)

| 역량 | 측정항목 | 표본 | 평균 | 표준편차 |
|----------|------------------------------|-----|------|------|
| 사고 역량 | 기획력 향상을 위한 충분한 기회 제공 | 348 | 3.03 | .760 |
| | 조직목표달성을 위한 충분한 필요역량 개발 기회 제공 | 348 | 3.07 | .782 |
| | 사고역량 증진을 위한 기관장의 지지 및 노력정도 | 348 | 3.28 | .846 |
| | 중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정운영 | 346 | 2.55 | .833 |
| | 지방정부의 독특한 상황해결을 위한 인프라 구축 | 348 | 2.93 | .856 |
| 업무 역량 | 공무원들의 객관적인 실적평가제도 마련 | 348 | 2.68 | .842 |
| | 공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가 문화 조성 | 348 | 2.72 | .846 |
| | 지방정부 환경변화에 대한 매뉴얼 구축 | 347 | 2.83 | .786 |
| | 지방정부의 외부 변화에 대한 적극적 수용력 | 347 | 3.19 | .739 |
| | 성과지향적인 행정운영 | 348 | 3.37 | .900 |
| | 경영마인드 증진을 위한 노력 | 348 | 3.37 | .823 |
| | 기업가적 정부를 실현시키기 위한 노력 | 348 | 3.25 | .827 |
| 관계 역량 | 동기부여 및 인센티브제도의 정착 | 348 | 2.74 | .810 |
| | 지방공무원들의 충분한 교육훈련기회 제공 | 348 | 3.19 | .830 |
| | 우수한 교육훈련프로그램의 이수기회의 충분한 제공 | 348 | 2.96 | .860 |
| | 대내적커뮤니케이션(의사결정체계)의 활성화 | 348 | 2.91 | .744 |
| | 대외적커뮤니케이션(주민및민원인)의 활성화 | 345 | 3.12 | .725 |

2. 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인 분석

지방공무원의 역량습득 환경의 파악과 함께 공무원의 역량을 저해하는 요인에 대하여 선행연구를 바탕으로 도출한 변수들을 중심으로 측정 및 분석하였다. 측정은 지방자치단체 공무원의 역량 장애요인의 우선순위 분석, 각 장애요인에 대한 공무원의 인식수준, 상관관계 분석을 통한 각 요인별 관계 분석의 세가지 측면으로 실시하였다.

1) 지방공무원의 역량강화의 장애요인 우선순위 분석

지방정부 공무원의 역량 장애요인에 대한 우선순위 분석은 다중응답을 통한 비율측정방식을 적용하였다. 우선순위 분석을 실시한 것은 지방자치단체 공무원의 역량강화에 대한 장애요인을 비교하여 각 변수별 중요도를 파악하기 위함이다. 전체적으로 지방정부 공무원의 역량강화를 위한 장애요인은 승진을 위한 줄서기, 정실주의적 조직문화, 채용, 보직, 승진과 같

은 인사단계에서의 불합리한 인사관리, 공정한 실적평가체계의 미흡 등의 순으로 나타났다.

지방정부에서 가장 심각한 공무원 역량강화 장애요인으로 제시된 승진을 위한 줄서기는 지방정치적 요인으로 파악할 수 있다. 이 결과로부터 도출할 수 있는 것은 승진은 철저한 공정성에 입각해야 함에도 불구하고 지방자치단체장과의 친분 등과 같은 정치적인 요인이 작용하고 있다는 것이다. 또한 정실주의적 조직문화, 불합리한 인사관리가 장애요인으로 높게 나타난 것과 일맥 상통한다.

<표 4> 지방 공무원 역량강화의 장애요인(다중응답)

(단위 : 명, %)

| 장애요인 | 빈도 | 비율 | 순위 |
|--------------------|-------|-------|----|
| 승진을위한줄서기 | 236 | 15.9 | 1 |
| 정실주의적조직문화 | 211 | 14.2 | 2 |
| 불합리한인사(채용,보직,승진)관리 | 203 | 13.6 | 3 |
| 공정한실적평가체계미흡 | 156 | 10.5 | 4 |
| 공무원의토착세력화 | 135 | 9.1 | 5 |
| 지방정치 | 132 | 8.9 | 6 |
| 새로운인사제도의소극적도입 | 109 | 7.3 | 7 |
| 동기부여프로그램의미흡 | 86 | 5.8 | 8 |
| 소극적인변화관리행태 | 73 | 4.9 | 9 |
| 우수교육프로그램제공부족 | 66 | 4.4 | 10 |
| 경력관리미흡 | 52 | 3.5 | 11 |
| 부정부패근절을위한의식미흡 | 29 | 1.9 | 12 |
| 전체 | 1,488 | 100.0 | |

2) 지방자치단체 공무원 역량에 대한 장애요인 인식

지방공무원 역량강화의 장애요인에 대한 인식분석은 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직운영 및 제도적 측면으로 구분해 분석하였다. 첫째, 조직문화적 측면에서는 전체적으로 승진을 위한 줄서기가 지방자치단체 공무원들의 경쟁력 장애요인으로 가장 높게 인식되었고, 정실주의적 조직문화, 지방정치, 공무원의 토착세력화의 순으로 나타났다. 지방정부의 경우 관료제적 조직문화와 지역의 특색적 조직문화가 함께 공존하는 영역이다. 특히 지역적 특수성이 조직에 미치는 영향이 크다. 정실주의적 조직문화가 지방정부에 확산되면 조직의 합리적 결정을 저해하고 여러 가지 병폐를 산출시킬 수 있다. 또한 지역에서 신분보장을 바탕으로 안정적인 직

업을 보유하고 있는 지방 공무원들은 대부분 지역출신인 경우가 많아서 토착세력화 할 우려가 크며, 이것은 정실주의나 지방정치(조직정치)를 조장하는 또 다른 원인이 될 수 있다.

둘째, 지방정치 측면에서는 승진을 위한 줄서기가 가장 높게 나타났다. 승진은 지방정부 공무원의 수직적 인사이동 중의 하나로 조직과 공무원 개인에게 지니는 의미가 독특하다. 조직 구조적인 측면에서는 결원보충 및 계층제적 구조에 탄력성을 부여하고, 개인적인 측면에서 공무원 개인의 권한과 책임이 증가하면서 조직 내 지위상승과 경제적 안정성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 공무원의 입장에서는 승진은 지위상승과 직업생활관계 개선의 기회가 되며, 보수의 인상, 직무의 중요성 증가, 부하의 수 증가, 책임의 증가 등이 수반된다(홍미영 외, 2005: 60). 승진에 대한 지방정부 구성원들의 욕구 및 승진에 대한 공무원들의 몰입도가 매우 높기 때문에 항상 공정성에 바탕을 두고 평가가 이루어져야 한다. 그러나 정치적인 관계가 좌지우지하고 정실주의가 팽배한 조직문화 속에서 공정한 승진이 이루어지기는 어렵다. 결국 조직만족과 몰입을 떨어뜨려 지방정부 공무원의 역량을 저하시키는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 조직운영 및 제도적 측면에서 채용, 보직, 승진과 같은 인사단계에서의 불합리한 인사요인과 공정한 실적평가체계가 미흡하다는 인식이 높게 나타났다. 전자의 경우는 앞의 지방정치적 측면의 승진을 위한 줄서기 행태와 연관지어 설명할 수 있다. 승진뿐만 아니라 채용 및 보직 배치 시에도 공정성이 바탕이 되어야 한다. 또한 공정한 실적평가체계는 이러한 인사관리의 합리성을 모색하기 위한 중요 수단이 될 수 있다.

<표 5> 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인 인식

(단위 : 명)

| 구분 | 장애요인 | 빈도 | 평균 | 표준편차 |
|---------------|-----------------------|-----|------|------|
| 조직문화적 측면 | 정실주의적 조직문화 | 337 | 3.72 | .789 |
| | 공무원의 토착세력화 | 337 | 3.48 | .835 |
| 지방정치적 측면 | 지방정치 | 339 | 3.63 | .837 |
| | 승진을 위한 줄서기 | 340 | 3.92 | .708 |
| | 부정부패 근절을 위한 의식미흡 | 344 | 3.00 | .716 |
| 조직운영 및 제도적 측면 | 우수 교육프로그램 제공 부족 | 340 | 3.16 | .745 |
| | 새로운 인사제도의 소극적 도입 | 343 | 3.14 | .674 |
| | 동기부여 프로그램의 미흡 | 344 | 3.30 | .701 |
| | 소극적인 변화관리 행태 | 343 | 3.19 | .623 |
| | 불합리한 인사(채용, 보직, 승진)관리 | 341 | 3.62 | .794 |
| | 공정한 실적평가체계 미흡 | 342 | 3.49 | .725 |

주) 1=매우 그렇지 않다., 2=그렇지 않다. 3=보통, 4= 그렇다, 5=매우그렇다

3) 지방자치단체 공무원 역량 장애요인의 관계 분석

지방정부 공무원 역량강화의 장애요인에 대하여 선행연구검토를 통하여 추출된 요인들을 측정지표로 설정하고, 장애요인에 대한 인식을 통하여 조사된 변수들의 상관관계를 분석하였다. 상관관계 분석을 통하여 역량 장애요인들의 특성과 이들 요인들 간의 관계를 파악하였다. 역량장애요인들이 밀접하게 연관되어 있는 가를 살펴보는 것은 이들 요인들의 특성이 독립적이지 않기 때문이다. 지방정부 공무원들의 역량 및 경쟁력에 영향을 미치는 장애요인들은 지방정부라는 조직의 내외적 변수들이기 때문에 연관성이 있다는 것을 추정할 수 있다. 상관관계 분석 결과를 통하여 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 정실주의적 조직문화(A)는 승진을 위한 줄서기(B), 불합리한 인사관리체계(E)와 비교적 높은 상관관계를 가지고 있다. 이러한 결과는 조직문화가 조직의 관리적 행태적 측면에 영향을 미친다는 것을 생각할 때 매우 의미있는 결과라 할 수 있다. 정실주의는 인사권자의 공정한 판단을 저해시켜 승진 및 인사평가에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또한 채용, 보직, 승진 등의 인사관리 과정에서 정실주의가 개입되면 인사권자의 친분과 연고에 따라서 인사관리가 이루어질 수 있기 때문에 조직공정성을 저해시킬 수 있다. 낙하산 인사가 성행하게 되고 보직배치나 승진에 있어서 인사관리자는 조직구성원들에게 신뢰를 잃게 된다. 이것은 조직부패로 이어지기 마련이다.

둘째, 승진을 위한 줄서기(B)와 불합리한 인사관리(E)의 경우도 비교적 강한 상관관계를 가지고 있었다. 이것은 인사관리가 불합리한 조직 상황 속에서는 인사권자의 자의적인 판단이 승진의 지표가 될 수 있기 때문에 인사권자를 중심으로 줄서기 행태가 발생할 여지가 크다는 것을 의미할 수 있다.

셋째, 소극적인 변화관리행태(G)와 우수교육훈련프로그램의 부재(H), 새로운 인사관리제도의 소극적 도입(I)도 비교적 높은 상관관계를 보였다. 변화관리는 지방정부의 환경적 상황이 변화할 때 지방공무원들이 이러한 상황을 인식하고 자신의 역량을 최대한으로 활용하여 변화하는 행정환경에 대처하는 것을 의미한다. 소극적인 변화관리는 조직 환경의 변화에도 불구하고 공무원들이 변화를 꺼리고 무사안일적인 행태를 보이는 현상이다. 이것은 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 하나는 변화에 대하여 지방정부 공무원들이 두려움을 느끼고 현실에 안주하려는 행태를 보이는 것이고, 다른 하나는 조직의 변화에 대한 준비가 되어 있지 않기 때문이다. 현재 지방정부는 환경의 급격한 변화와 지역 주민들의 질적인 서비스의 요구에 동시에 직면해 있다. 이러한 때에 우수한 교육훈련프로그램은 공무원의 역량을 증대시켜 변화에 적극적으로 대처하도록 한다. 또한 공무원들의 복지부동적 상황을 해결하기 위한 새로운 인사관리 제도의 도입도 필요하게 된다.

넷째, 불공정한 평가체계가 지방공무원의 변화관리에 대한 대처 의지를 미약하게 할 수 있다. 내외적인 환경변화에 따라서 지방정부의 변화가 요구될 때, 조직구성원인 공무원들은 많은 의무와 역할을 부여받게 된다. 이 시기에는 조직의 변화에 적극적이고 능동적으로 대처하는 공무원이 있기 마련이며, 이들은 자신의 역량을 최대한으로 활용하여 조직의 긍정적 변화를 주도한다. 그러나 인사평가시에 불공정한 평가체계로 이들 공무원의 노력이 무산되는 경우가 발생하게 되는데, 이러한 상황이 반복적으로 발생하면 지방공무원들은 위험부담이 높지만 보상이 미약한 행위를 하지 않으며 변화에 소극적인 행태를 보이게 될 것이다.

다섯째, 우수 교육훈련프로그램의 부재(H)와 새로운 인사리제도의 도입(I), 동기부여프로그램의 미흡이 비교적 높은 상관관계를 나타내고 있었다. 또한 새로운 인사관리제도의 소극적 도입(I)과 동기부여 프로그램의 미흡(J)도 비교적 높은 상관관계를 보였다. 이것은 프로그램 간 연관성으로 해석할 수 있다.

<표 6> 지방공무원 역량강화 장애요인 간 상관관계 분석

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---|
| A | 1 | | | | | | | | | | | |
| B | .521** | 1 | | | | | | | | | | |
| C | .376** | .396** | 1 | | | | | | | | | |
| D | .346** | .307** | .278** | 1 | | | | | | | | |
| E | .414** | .448** | .182** | .175** | 1 | | | | | | | |
| F | .287** | .235** | .165** | .245** | .490** | 1 | | | | | | |
| G | .115* | .062 | .128* | .171** | .303** | .342** | 1 | | | | | |
| H | .127* | .089 | .094 | .145** | .212** | .287** | .468** | 1 | | | | |
| I | .013 | .005 | .097 | .059 | .195** | .284** | .438** | .497** | 1 | | | |
| J | .100 | .003 | .111* | .154** | .188** | .345** | .385** | .538** | .468** | 1 | | |
| K | .094 | .070 | .203** | .115* | .107* | .119* | .380** | .365** | .399** | .267** | 1 | |
| L | .112* | .002 | .087 | .194** | .056 | .180** | .256** | .341** | .348** | .382** | .441** | 1 |

** P<0.01, * P<0.05

주1 : 정실주의적 조직문화(A) , 승진을위한 줄서기(B),
 공무원의 토착세력화(C), 지방정치(D), 불합리한 인사관리(E),
 불공정한 실적평가체계(F), 소극적인변화관리행태(G),
 우수교육훈련프로그램부재(H), 새로운 인사관리제도의 소극적도입(I),
 동기부여프로그램의미흡(J), 부정부패근절의지부족(K), 경력관리체계미흡(L)
 주2 : 굵은 글씨와 밑줄은 비교적 강한 상관관계를 나타냄4).

4) 일반적으로 상관계수가 ±0.2 미만일 때 상관관계가 거의 없다고 판단하며, ±0.2~±0.4 미만은 낮은 상관관계를 가지고, ±0.4~±0.7은 다소 높은 상관관계가 있다고 말한다. 그리고 상관계수가 ±0.7~±0.9 미만인 경우에는 높은 상관관계를 가지고 있고, ±0.9이상인 경우에는 매우 높은 상관관계가 있다고 해석한다.

3. 지방자치단체 공무원 역량강화를 위한 공직개혁의 방향과 과제

지방정부의 대내외적 환경속에서 공무원의 역량습득 환경을 분석하고 역량강화의 장애요인을 분석하였다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

지방정부 공무원 역량강화를 위한 습득 환경의 분석에서 성과지향적 행정운영과 경영마인드 증진을 위한 기반 조성에 대하여 지방정부가 적극적으로 추진하고 있었다. 그러나 공무원들의 객관적인 실적평가제도를 마련하고 조직 전반에 공정한 평가를 위한 문화적 기반의 조성에는 미흡한 것으로 보였다. 두 결과는 동일한 연장선상에 있으나 비교적 상반된 결과로 제도와 현실의 괴리로 파악할 수 있다. 또한 지방정부 공무원 역량강화의 장애요인에 대해서는 승진을 위한 줄서기, 정실주의적 조직문화, 불합리한 인사관리가 비교적 높게 나타났다. 이러한 결과를 통하여 조직문화적 장애요인과 지방정치적 문제를 우선적으로 해결해야 할 것으로 판단된다.

또한 지방공무원 역량의 장애요인들 간 상관관계 분석을 통하여 해당 장애요인들의 관련성을 분석하였다. 분석결과를 통하여 정실주의적 조직문화는 승진을 위한 줄서기, 불합리한 인사관리체계와 높은 상관관계를 보였고, 승진을 위한 줄서기와 불합리한 인사관리의 경우도 비교적 강한 상관관계를 가지고 있었다. 또한 소극적인 변화관리행태, 우수교육훈련프로그램의 부재, 새로운 인사관리제도의 소극적 도입 등 지방정부의 조직 운영 및 제도적 측면에서의 장애요인 간 강한 상관을 나타냈다. 그리고 불공정한 인사관리와 지방공무원의 변화관리도 비교적 높은 상관을 나타냈다. 결과적으로 상관관계 분석을 통하여 조직문화, 지방정치, 조직운영의 측면에서 제시된 요인들 간 관련성이 높게 나타났다. 이것은 지방정부에서 제도와 공무원의 행태와의 밀접한 관계를 제시하고 있는 것으로 지방정부의 향후 공직개혁을 할 때 새로운 제도를 도입하고 운영하는 것도 중요하지만 조직문화적인 장애요인과 지방정치적인 장애요인의 변화를 함께 고려하여 전략적인 개혁방향을 제시하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이상의 종합결과를 바탕으로 하여 향후 지방정부 공직개혁의 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부 조직문화의 전략적 변화가 필요하다 새로운 지방정부장이 선출될 때마다 공약사항이라는 명목으로 조직의 전면적인 개혁을 추진하려는 움직임이 반복되고 있다. 그러나 지방정부 조직 구성원들은 자체적인 개혁의지가 높지 않고 조직문화변동에 대한 거부감이 발생한다. 지방정부장이 개혁적인 성향이 강할수록 이에 반하는 거부 성향도 높아진다. 이러한 상황 속에서는 조직구성원들의 행태변화를 기대하기 어려울 것이고, 아무리 좋은 교육훈련프로그램을 운영한다고 하더라도 공무원들의 역량개발 및 업무수행 능력 개선에 대한 의지

그러나 이러한 기준은 변수의 특성과 표본수에 따라 다르게 해석될 수 있다.

의 부족을 유발시켜, 지방정부 공무원들의 경쟁력 향상을 기대하기 어렵다(이선우, 2012: 2). 또한 역으로 점진적인 개혁은 오히려 지역의 고유한 조직문화 속에 흡수되어 개혁의 성과가 지지부진할 수도 있다. 중요한 것은 지방정부 공무원들의 역량강화를 위하여 공직개혁을 추진하는데 있어서 도입하려는 제도적 수단들의 목적 뿐만 아니라 범위, 영향력 등을 검토하고 추진단을 구성하여 전략적으로 계획하고 도입 및 운영을 해야 할 것이다.

둘째, 제도의 도입과 현실의 격차를 고려하는 것이 필요하다. 해외의 우수한 제도 또는 기존에 효과성이 검증된 제도라고 하더라도 제도가 도입되고 현실에 적용되는 제도적합성의 문제를 고려하지 않고서는 실패로 끝날 경우가 많다. 이것은 제도와 현실의 시간적 격차의 문제로 이를 고려하지 않을 경우에 제도와 현실의 상충문제가 발생한다. 특히 지방행정 문화나 지방정치 등 지역적인 특성이 존재하고 있는 경우에는 제도도입의 효과를 장기적으로 보아야 할 것이다. 우리의 경우 지방정부장의 임기 내 효과를 내기 위하여 급진적으로 추진하는 경향이 많았다. 물론 이것은 지방정부의 조직 및 지방공무원들에게 문화충격을 주어 혁신적인 변화와 효과를 가져올 수 있지만 조직문화가 조직구성원의 인식까지 전환시키는 조직문화의 적합성 효과를 가져오지는 못할 것이다. 더구나 단체장의 업적 또는 지방정부조직의 성과를 위하여 다양한 제도가 집중적으로 도입될 경우에는 이러한 적합성 효과는 더욱 낮아질 것이다.

셋째, 지방공무원 역량에 기반한 평가제도의 확립이다. 지방정부에 역량이 개념이 소개된 것은 BSC 성과관리체제가 도입된 2005년이다. 이후 역량과 관련된 지표가 지방공무원 평가를 위해서 도입되었으나 실제 역량평가모형을 도입하지는 않았다. 지방정부공무원들의 역량을 강화시키기 위하여 학자들에 의해서 제시되는 다양한 제도적 장치는 고위공무원단제도, 역량평가제도, 직위공모제, 개방형임용제도 등이다. 직위공모제 또는 개방형임용제도 등은 변형된 형태로 운영되고 있으나 고위공무원단 제도와 역량평가제도의 경우는 도입되지 않고 있다. 특히 역량평가제도는 서울, 경기 등 일부 광역자치단체에서 도입되었거나 도입을 추진 중에 있으나 지방 고위직 공무원들의 반발과 적합한 평가체계의 미비로 인하여 도입에 어려움을 겪고 있다. 그러나 역량평가제도는 공직사회에 다소의 긴장감을 불러일으킬 수 있어 지방공무원들의 역량을 강화시킬 수 있는 중요한 수단이다.

V. 결론 및 시사점

지방분권에 대한 논의가 학자들 사이에 거듭되고 국가 정책적인 차원에서도 중앙의 권한을 지방으로 이양하려는 움직임이 꾸준히 추진되고 있는 시점이다. 지방정부가 중앙정부와 타지방정부, 주민과의 관계 속에서 지방정부의 역량을 갖추기 위해서는 조직구성원인 지방공무원들의 노력이 필요함은 주지의 사실이다. 지방정부 공무원들의 역량을 강화시키기 위하여 이를 저해하는 요인들을 제거하거나 다른 방향을 변화시키는 것이 필요하다.

본 연구의 분석결과를 통하여 중요한 시사점은 지방정부가 공무원들의 역량강화를 위하여 공직개혁을 통한 잦은 변화를 유도하려고 하지만 효과가 크지 못한 궁극적인 이유는 지방정부에 전통적으로 축적되어온 정실주의나 연고주의와 같은 문화적 특성과 지방정치적 요인이 만연하고 있기 때문이다. 이러한 요인들은 지방행정 연구자들이 지속적으로 제기해온 문제점으로 현 시점에서 오히려 진부하게 인식될 수 있다. 그러나 본 연구의 결과에서 보는 것처럼 현 시점에도 지방공무원 역량강화의 장애요인들로 여전히 언급되고 있다는 것이 문제라 할 수 있다. 또한 함께 논의해야 할 것은 지방정부 공무원들이 인식하고 있는 역량의 장애요인들이 무조건 타파해야 할 유물(留物)이 아니라는 것이다. 이러한 요소들은 장기간에 걸쳐 축적되어 온 것으로 급변하는 현실 변화에 적응하지 못하는 것이지 쓸모없어질 가치는 아니다. 결국 많은 연구를 통해서 이러한 것들을 장애요인에서 강화요인으로 전환시키는 방안을 강구하는 것이 필요할 것이다. 현재 지방정부의 장이 선출되면 집권 초기에 조직의 개혁을 주도하겠다는 알찬 포부로 새로운 제도를 도입하여 행정조직을 전면적으로 변화시키지만 결국 제도의 운영에 대한 문제점만 호소하는 경우가 많다. 본 연구가 이러한 사례에 시사점을 던져 줄 수는 없을까 생각한다.

본 연구가 지방정부 공무원의 역량강화를 위하여 역량의 습득환경을 분석하고 장애요인을 진단하였다는 것에 의의가 있으나 장애요인들 간의 영향관계를 분석하지 못하였다는 점에는 한계가 있다. 또한 지방정부의 전반적인 특성 파악을 위하여 관리직 공무원들을 표본으로 설정하였으나 하위직급 또는 단기 근속자들의 경우 관리직 공무원들의 인식과 차이가 있을 수 있다는 지적이 있을 수 있다. 이것은 추후 연구를 통해서 단계적으로 보완해 나갈 것이다.

【참고문헌】

- 강영주. (2013). 「지방분권화가 부패에 미치는 영향에 관한 실증분석 : 정부지출과 시민의 자유를 고려하여」. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김성호. (2003). 지방정부의 부패방지체계와 개선방안. 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문.
- 김순은. (2004). 지방분권개혁의 전략적 접근-지역의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(2).
- 강용기. (2006). 신공공관리적 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도와 영향요인. 「현대사회와 행정」, 16(1): 59-74.
- 강운호. (2009). 지방정부에서 토착 행정조직문화와 성과관리제도 도입효과간 관계. 「지방정부연구」, 13(2): 25-49.
- 곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안. 「사회과학논문집」, 28(2):27-50.
- 권인석. (2011). 공공조직에 있어서 협동, 경쟁, 그리고 연고주의. 「한국공공관리학보」, 25(1): 57-81.
- 김순은. (2012). 지방정부 경쟁력의 구성요소에 관한 인식분석. 한국정부학회 학술대회 자료집.
- 김영중. (2001). 「부패학」. 서울:송실대학교 출판부.
- 김정렬. (1997). 지방정부의 경쟁력과 지역산업정책. 「노동문제논집」, 13:225-254.
- 김호섭·김판석·유홍립·김대건. (2015). 「행정과 조직행태」. 대영문화사.
- 김홍주·김판석. (2013). 지방정부 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 9(12): 23-54.
- 김홍주·김판석. (2013). 지방정부 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 9(1): 23-54
- 민병익·이상범. (2008). 반부패 정책 효과의 영향요인. 「지방정부연구」, 12(3): 125-148.
- 박광국·주효진·김옥일. (2007). 조직문화 진단과 변화관리 : 조달청을 대상으로. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 송충근. (2009). 지방정부에서 지식역량에 따른 조직효과성 제고 연구. 「한국정책연구」, 9(1).
- 안경섭. (2009). 중앙행정기관의 변화관리평가에 대한 메타평가. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 29-57.
- 양기용. (2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제. 「지방정부연구」, 8(2): 243-263.
- 이병곤. (2001). 한국사회의 부정부패 실태 및 대책. 「한국공안행정학회보」, 12: 205-237.
- 이상수. (2005). 거버넌스 시대의 신뢰체계 구축과 부패방지에 대한 이론적 연구. 2005년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이선우. (2012). 지방정부공무원의 행정가로서의 필요역량 및 실행에 관한 연구. 「한국인사행정

- 학회보」, 11(3): 1-30.
- 이종민. (2004). 개혁의 정치경제: 개혁, 왜 필요한가? 왜 어려운가?. 『사회과학연구』, 43: 111-136.
- 이종범 편. (1995). 『전환시대의 행정이 - 한국형 지도자론』. 서울: 나남출판.
- 이호동. (2011). 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안. 『한국위기관리논집』, 7(3).
- 인사혁신처. (2014). 고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내. 고위공무원 역량평가자료.
- 장원호·최미옥. (2005). 지방정부혁신역량 구조화 모델 : 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론을 적용하여. 『지방정부연구』, 9(2): 96-106.
- 정광호. (2010). 사회자본과 지방정부 역량의 연관성 탐색. 『정책분석평가학회보』, 20(4).
- 정운길·이규만. (2012). 조직정치지각과 조직성과의 관계 및 심리적 계약충족의 조절효과. 『한국행정논집』, 24(4): 937-956.
- 조선일. (2006). 지방정부공무원 능력개발을 위한 교육수요분석. 『한국사회와 행정연구』, 16(4): 165-187.
- 조성수. (2010). 체험과 기억으로서의 공무원의 일상 : 공무원의 권력관계에 대한 미시사적 접근. 『한국행정학회보』, 44(4): 59-82..
- 조성식·허문구. (2013). 양면성 조직의 리더십과 조직문화-경쟁가치모형을 중심으로. 『인적자원관리연구』, 20(1): 15-38.
- 주효진. (2005). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구. 『행정논총』, 42(2): 29-53.
- 최무현·김영우. (2010). 지방공무원 역량강화에 관한 연구. 『지방정부연구』, 33-59.
- 최순영. (2013). 경력개발제도의 개선방안. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 215-245.
- 최저열. (2014). 『재정분권과 경제성장에 관한 연구: 생산효율성의 매개효과를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 하혜수·하혜영·문광민. (2013). 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 61-88.
- 한국경제연구원. (1995). 지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영 . 한국경제연구원 연구보고서.
- 홍준현. (2008). 혁신 확산을 위한 지방행정 혁신역량에 대한 평가. 『지방정부연구』, 12(4).
- 홍미영·문경주·우량호·우양호. (2005). 지방공무원의 승진공정성 지각과 만족의 영향요인: 남성 공무원과 여성공무원의 비교. 『지방정부연구』, 9(1): 45-69.
- Ferris, G. R., Fedor, D. B., Chachere, J. G, and Pondy, L. R. (1989). Myths and politics in organizational context. *Group and Organization Studies*. 14: 83-103.
- Hsiung, Hsin-Hua, Lin, Chia-Wu, & Lin. (2012). Nourishing or Suppressing? The Contradictory Influences of Perception of Organizational Politics on

Organizational Citizenship Behavior, Journal of Occupational and Organizational Psychology.

McClelland. (1973). Testing for Competence rather than for intelligence. American Psychologist, 28: 1-14.

Parry, S. R. (1996). The quest for competencies. Training, (1996, July), 48-56.

이 선 우 : 1996년 시라큐스 대학교에서 박사학위(Human Resource Management and High Performance Management)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학 교수로 재직 중. 주요 관심분야는 인사행정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로는, “고령화 시대에 대비한 공무원정년제도의 유연화에 대한 임금피크제의 영향분석”(2005), “갈등관리와 거버넌스: 조정 사례를 중심으로”(2007), “공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한연구”(2008), “공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이”(2010) 등이 있다.

류 도 압 : 서울시립대학교 “공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 연구”로 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방인사 및 조직, R&D 정책, 공공갈등, 여성정책 등이다. 논문으로는 사회과학 공동연구 수행에 대한 연구자의 경험 및 인식(2014). 여성노인들의 경제적 삶의 만족도 영향요인(2014) 등이 있다.

