

# 21세기 지방정부구조의 개혁

정 세 욱 (鄭世煜)\*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 분석의 틀
- III. '60년대 이후 지방자치단체의 기구와 인력의 팽창
- VI. 김대중정부의 지방자치단체 구조개혁전략
- V. 지방정부구조 개혁성과의 평가
- VI. 21세기 지방정부구조개혁의 방향
- VII. 결론

## I. 서론

미국에서 지방정부가 연방정부의 재정지원에 의존하는 경향이 현저해진 것은 오래 전부터의 일이다. 재정적 연방주의(fiscal federalism)는 미국에 있어 정부간 관계의 주요한 특징의 하나로서 '50년대에 보조금의 수와 금액이 급격히 늘어나기 시작했다. 이러한 상황에서 세입분여제(system of revenue sharing)가 채택되었으며 연방정부는 공공서비스를 확장하고 향상시키기 위한 방도로써 지방정부에 대한 재정원조를 제공하였다(정세욱, 1997a: 95). 그러나 '80년대부터는 지방정부 중에서 혁신을 추진하는 현상이 나타나기 시작했다. 지방정부는 연방보조금의 삭감 등으로 극심한 재정난에 시달리게 되면서 연방정부에 앞서 정부혁신에 착수했던 것이다.

\*명지대 행정학과 교수 · 한국지방자치학회 명예회장

### 제주발전연구 제3권

이와 같이 지방정부가 연방정부보다 먼저 개혁을 시작할 수 있었던 이유는 지방정부가 지역주민에 대한 행정서비스를 제공함을 그 본연의 임무로 하고 있었고, 정부의 규모도 연방정부에 비해 작기 때문에 혁신을 추진하기가 용이했기 때문이다. 지방정부의 혁신이 성공적으로 이루어짐으로써 클린턴 행정부의 정부재창조 프로그램에 많은 시사를 한바 있다. 예컨대 '93년에 제정된 「정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Results Act of 1993)」은 과거 10년 동안 市정부혁신을 성공적으로 추진해온 캘리포니아주 서니베일(Sunnyvale)시의 예를 기초로 한 것이었으며 국가성과심사단(National Performance Review: NPR)이 1993년 9월에 내놓은 보고서도 텍사스주 성과심사(Texas Performance Review)를 근거로 한 것이었다(총무처 직무분석기획단, 1997: 485).

우리 나라 지방정부조직은 '60년대 이후 계속 팽창되어 왔다. 이에 따라 김대중정부는 지속적인 감축관리로 간소한 지방 자치단체조직을 편성하고 자치단체별 재정력에 맞는 적정한 공무원 수를 유지하며 지방자치단체의 경쟁력을 제고하기 위하여 '98년에 지방자치단체의 조직개편 및 인력감축, 예산절감을 실현하기 위한 구조조정에 착수했다. 즉 김대중정부는 지금까지 비대해질 대로 비대해진 정부조직과 지방자치단체 조직을 축소·정리하고 불필요한 인력을 정리하고 하겠다면서 정부조직과 인력의 비효율적인 부분을 도려내어 정부가 군살빼기의 모범을 보인다는 취지 하에 '98년에 지방자치단체의 기구와 인력감축정책을 추진했다.

본 논문은 '80년대 이후 선진제국의 정부들이 시장경제의 원리에 입각하여 정부기구축소와 인력감축(downsizing the civil service)등 정부혁신을 과단성 있게 추진하여 작고 효율적인 정부를 창조하고 있는 사실(Blanchard, Hinnant & Wong, 1998: 483~512)과 영국·뉴질랜드(Matheson, 1998: 349~364)·이스라엘(Galnour, Rosenbloom & Yaroni, 1998: 393~420)등의 선진제국의 정부개혁이 시사하는 바를 참고하면서 지금까지 정부가 어떤 개혁전략을 가지고 지방자치단체개혁을 추진해 왔으며, 어떤 성과를 거두었는가를 살펴보고, 그 평

가결과를 토대로 21세기 바람직한 지방자치단체의 구조개혁방향을 제시하려는데 그 목적이 있다.

## II. 분석의 틀2)

OECD국가들이 '80년대 이후 정부개혁을 추진해오면서 경험한 바에 의하면 공공부문과 민간부문을 막론하고 모든 재화와 서비스(goods and services) 시장이 경쟁적일수록 효율성이 높아진다는 사실이 증명되었다는 점이다(Blanchard, Hinnant & Wong, 1998: 483~512). 완전경쟁(perfect competition) 시장의 원리가 적용될 때 효율성이 극대화하고 소비자(고객)의 편익 내지 복리가 증진됨을 의미한다. 따라서 정부가 독점적으로 對民서비스를 공급하면서 가격을 임의로 결정하는 체제는 결코 효율적일 수 없다. 그러므로 공공서비스의 독점적 공급체제를 지양하고 시장형 메커니즘(market-type mechanisms)을 도입하여 공공서비스를 제공에 경쟁원리를 적용함으로써 효율을 높이려는 것이 혁신전략의 틀이다(Glennerster, 1991). 시장경쟁원리를 도입하여 '보다 적은 돈으로 일을 더 잘하는 정부(Government that works better and costs less)'를 만들려는 노력은(총무처 직무분석기획단, 1997: 239) 지방자치단체에서도 다를 바 없다. 지방자치단체의 경영혁신은 지방자치단체의 역할변화와 구조개편 등 기존의 패러다임의 전환을 요구하고 있다(정세욱, 1998c: 9~10).

정부기관의 공공서비스가 가장 높은 질과 효율성, 대응성 및 고객지향성을 갖도록 하기 위한 정부혁신의 패러다임은 체계적으로 대안(options)을 분석하는데 있다. 즉 핵심과제는 요구되거나 필요한 서비스를 스스로 만들거나 구매하는 대안을 분석한다는 것이다(Cabinet Office, 1998: 10)(<표-1>참조). 이러한 대안들을 고려함에 있어 우선 순위나 선호(preference)는 없다.

---

2) 정세욱, "지방자치단체 혁신에 관한 연구," 한국지방자치학회보, 제10권 3호(통권 24호), pp. 9~15.

<표-1> 정부혁신의 대안(options)

폐지한다 (Abolish)	내부적으로 구조조정을한다 (Restructure internally)	전략적으로 외부계약을한다 (Strategically contract out)	시장성 검토를 한다(Market test)	민영화한다 (Privatise)
그 서비스가 더 이상 필요하지 않다면 폐지한다(Ab olish if the service is no longer needed.)	개선이 필요한 곳이 어딘가를 진단하기 위하여 벤치마킹을 한후 내부적으로 구조조정을 한다.  구조조정은 그 서비스나 활동의 기존의 틀 안에서 또는 그 부처의 다른 부분과의 통합에 의해서 또는 다른 부처에 있는 유사한 서비스나 활동과의 통합에 의해서 이루어져야 한다.	오로지 외부 응찰자간의 경쟁을 시킨 다음 민간부문으로부터 서비스를 구매함으로써 전략적으로 외부계약을 한다.	외부(통상적으로 민간부문) 응찰자와 내부팀 응찰자(in-house team bidding)간의 경쟁 만약 외부 응찰자에게 낙찰이 되면 결과는 “외부계약” 또는 “외부위탁(outso urcing)”이 되며 공무원들은 민간부문이 인수한다.	만약 정부가 책임을 질 필요가 없거나 또는 그 목표를 규제에 의하여 달성할 수 있다면 민영화한다.  공무원들은 성공한 응찰자에게 인수된다.

※ 이 대안들은 Next Steps Agencies를 검토하는데 사용된 것과 같다.

출처: Cabinet Office(1998), *Better Quality Services: Guidance for Senior Managers*, p. 10.

문제는 어느 것이 주어진 여건 하에서 돈의 가치(value for money)를 가장 잘 전달할 수 있는 가이다. 이러한 대안선택 방식은 미 국방성의 정부혁신을 위한 협동(the Department of Defense’s National Partnership for Reinventing(NPR) Government)과 주무기관인 국정성과심사단(National Performance Review: NPR)이 제시하고 있는 사업 및 기능분석 모형과도 유사하다<sup>3)</sup>.

3) NPR은 국민들을 제일의 고객으로 모시고(Putting Customers First), 복잡한 행정절차를 줄이며(Cutting Red Tape), 공무원에게 결과를 낼 수 있는 권한을 부여하고

영국정부가 사용한 대안심사기준은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 사업과 기능을 심사하는 기준으로서도 매우 유용하다. 지방자치단체의 기능 및 조직의 필요성 여부에 대한 심사기준은 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 조직 또는 인력, 예산집행 등에 개선해야 할 곳이 있는가를 진단하기 위하여 벤치마킹을 한 후 내부의 구조조정을 한다.

(2) 검토대상인 지방자치단체에의 서비스는 꼭 필요한가, 앞으로 지방자치단체가 그 서비스를 더 이상 수행할 필요가 없는가? 처음에 그 행정기능이 생긴 이유는 무엇이며 기능의 고객(수혜자)은 누구인가, 그 행정기능을 중단한다면 어떤 역기능이 생길 것인가? 이 질문에 대한 해답에 따라 그 서비스의 존치 또는 폐지가 결정된다. 지방자치단체에 의한 규제의 완화 또는 철폐여부도 결정된다.

(3) 정부가 제공하는 서비스 중에서 중앙정부가 꼭 제공해야 하는가, 또는 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 처리하는 것이 더 바람직한가? 이에 대한 해답이 전자이면 중앙정부기능으로 남고, 후자이면 지방자치단체에 그 기능을 이양(지방분권화)한다.

(4) 지방자치단체가 계속해서 그 서비스를 제공할 책임이 있더라도 시장원리에 따라 외부 응찰 자들간의 공개경쟁을 통하여 민간부문에서 그 서비스를 매입하는 것이 보다 효율적일 때에는 전략적으로 외부계약을 한다(contract out). 그러나 민과 官간의 경쟁에서 민에게 낙찰이 되면 외부위탁(outsourcing)을 할 수도 있다.

이러한 지방자치단체의 역할과 서비스의 심사기준은 다음과 같다(<그림-1>참조).

## 1. 지방자치단체 규제의 완화 내지 철폐

---

(Empowering employees To Get Results), 최소로 감축하는(Cutting Back To Basics)정부를 만들 것이라는 원칙을 천명하고 있다(Deputy Secretary of Defense Memorandum, August 2, 1995; The Department's Continuing Support for the Goals of the National Performance Review, USD(C)'s Memorandum, August 24, 1995).

### 제주발전연구 제3권

지방자치단체는 규제의 비용과 양을 줄이면서 규제의 질을 높여야 한다. 규제는 두 가지 추세를 보이고 있다. 하나는 지방자치단체가 국민의 건강과 안전을 증진하고 환경을 보호하기 위한 정책수단으로써 사회적 규제를 더욱 강화하는 추세이며, 다른 하나는 정부가 규제에 대한 실망과 엄청난 규제비용, 사회와 경제에 안겨주는 과중한 부담을 고려하여 경제적 규제를 완화 내지 철폐하려는 추세이다.

첫째, 정부는 경제적 규제를 꾸준히 완화 또는 폐지해야 한다. 실제로 선진제국에서는 전력·통신·철도·항공·금융 등에 대한 경제적 규제를 지속적으로 완화 또는 폐지함으로써 규제비용이 계속 감소됨에 따라 경제적 규제를 철폐하고 있으며 아직도 정부규제가 기술혁신·세계화와 지방화추세에 순응하지 못함으로 이를 철폐해야 한다는 주장들이 분출하고 있다(de Jonquières, 1998). 특히 국경 없는 무한경쟁시대에 기업들로 하여금 외국기업과의 경쟁에서 이기고 수출을 증진시키며 외국자본의 국내투자를 유치하려면 경제적 규제를 풀어야 한다. 규제가 지니는 경제활동의 제약과 복잡한 행정절차를 개혁하지 않는다면 우리 기업이 외국 기업과 경쟁을 할 수 없을 뿐 아니라 외국기업이 한국내의 투자를 기피할 것이다. 둘째, 전체적인 규제체제를 관리하는 방향으로 추진해야 한다. 어떤 경제적 규제에 인하여 문제가 생기면 그것을 시정하기 위한 방법으로 하나씩 규제를 개혁하는 개별적 對 症療法으로는 정부규제의 피해를 근본적으로 해결할 수 없다. 규제의 총비용(행정비용과 순응비용), 규제의 양, 법령간의 일관성, 규제방식(지시·통제적 방식, 유도적 방식), 규제의 근거법령간의 일관성, 규제의 투명성 등의 문제를 전체적으로 검토해야 한다. 셋째, 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)기법을 도입하여 정부규제의 필요성과 그것이 미칠 역기능에 대한 분석결과를 가지고 규제의 존치 여부를 결정해야 한다(OECD, 1997: 32).

<그림-1> 지방자치단체의 역할에 대한 페러다임의 전환

현재의 서비스영역	심사기준	서비스영역의 조정
-개선이 필요한 서비스영역(A)	-개선이 필요한 부분의 진단 및 벤치마킹	-내부적인 구조조정 (A)
-경제적 규제(B)	-지방자치단체의 서비스가 더 이상 불필요.	-규제의 철폐 또는 완화(B)
-민영화가 가능한 서비스영역(C)	-지방자치단체가 직접 수행하거나 또는 책임질 필요성이 없는 영역.	-민영화(C)
-민간부문으로부터 구매할 수 있는 서비스영역(D)	-외부응찰자간의 공개경쟁을 통하여 민간부문으로부터 서비스구입	-외부계약(D)
-민간부문으로부터 구매할 수 있는 서비스영역(E)	-민간기업간, 官과 民間의 경쟁이 가능한 영역.	-시장성 검증 및 외부계약 또는 위탁(E)
(F+G)	-지방자치단체가 수행함이 더 효율적인 기능영역	-중앙정부로부터의 기능이양(F)
	-지방자치단체가 직접 수행해야 할 기능영역	-서비스의 질 향상 -효율적인 조직편성 -탄력적인 인력활용 -경비절감을 위한 관리기법활용 (G)

※  는 지방행정서비스영역을 나타냄.

또한 규제에 관한 고려요소와 지켜져야 할 원칙들을 정리하여 규제체크리스트(regulatory checklists)를 작성하고 이 체크리스트의 내용에 따라 정부기관들이 규제의 신설 또는 존폐여부를 결정토록 해야 한다(OECD, 1995: 71).

## 2. 민영화-정책결정 및 집행기능의 분리

사바스(E. S. Savas)는 “정부라는 단어의 어원은 ‘방향을 잡는다’는 뜻을 가진 그리스어이다. 정부의 임무는 노를 젓는 것이 아니라 방향을 잡아주는 것이다. 서비스를 제공하는 것은 노젓기에 해당하는데 정부는 이에 능통하지 못

하다”면서 정부의 기능이 방향을 잡아주는 이른바 정책결정기능에 한정되어야 하며, 서비스를 제공하는 정책집행기능은 민간부문이 담당해야 한다고 역설한 바가 있다(Osborne & Gaebler, 1992: 47). 정부가 노릇하는 일을 다른 사람들이나 민간기업에게 맡길 때 비로소 방향타를 조정하는 일(정책결정)을 보다 효과적으로 할 수 있으며, 정부가 노릇하는 일(정책의 집행)에 노력을 기울이면 방향을 잡기가 매우 어려워진다는 것이다.

미국의 시정부 중에는 정책결정만을 담당하고 정책집행(서비스제공)을 민간부문에 맡김으로써 재정적자를 해소하고 서비스의 질을 향상시키는 성과를 거두고 「작고 효율적인 정부像」을 보여준 예가 적지 않다.<sup>4)</sup>

뉴질랜드 산림청은 '84년까지만 해도 정책만 결정한 것이 아니라 직접 미국에서 묘목을 사다가 심고, 관리하고 벌채하여 수출하는 일까지 산림청이 직접 담당했다. 따라서 산림청 공무원의 수는 7천명에 달하였다. 그러나 정부개혁을 통하여 산림청은 묘목을 수입하여 재배한 후 수출한다는 정책만 결정하고 이를 집행하는 일은 민간부문이 담당토록 함으로써 산림청 공무원의 수는 40명으로 줄었다. 비록 지방자치단체의 예는 아니지만 민영화가 얼마나 적절한가를 시사해 주고 있다.

지방자치단체의 기능영역의 일부를 민영화하는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 서비스기능을 바로 민영화하는 방법이고, 다른 하나는 1단계로 공기업화한 다음 2단계로 민영화하거나 또는 정책 부서로부터 분리된 집행기관(executive agency)을 별도로 설치하여 일정기간동안 정책집행기능을 수행하다가 다음 단계로 민영화하는 방법이다. 전자는 공기업의 낮은 성과와 경영실적에 대한 비판에 따라 민영화한 데서 그 예를 찾을 수 있으며<sup>5)</sup>, 후자는 Next

4) 뉴저지주 뉴어크시는 정책집행기능인 주택·에이즈 치료·무주택자 대책 등을 지역사회단체 또는 민간부문이 시행토록 하였고, '80년에 1만 명이었던 공무원을 '88년에는 4천명으로 줄임으로써 재정적 어려움에서 벗어날 수 있었다. 미네소타주 세인트폴시는 정책 결정은 하되 노릇하는 일을 민간부문에 맡겨 사항 길에 접어든 도시를 다시 살려내는데 성공했다.

5) 예컨대 영국을 보면 '70년대 말까지 석유·통신사업·자동차·항공사업을 공기업으로 운영하였는데 만성적 적자경영을 해오던 공기업에 재정지원을 해주기 위하여 영국 정부는 GDP의 44%를 지출해야 했지만 그래도 여전히 생산성은 낮아지고 단위비용은 상승하는 비효율성을 보여주었다(Department of Trade and Industry, 1991). 이러한 공기업의 비효율성을 근본적으로 해결하기 위하여 대처 정부는 공

Steps개혁방식으로써 특히 영국에서 널리 채택되고 있다(Office of Public Service, 1997: Goldworthy, 1991).

Next Steps개혁방식은 대체로 다음과 같다. 첫째, 각 부처가 담당하고 있는 규제 및 서비스 전달기능을 따로 분리하여 집행기관이란 새로운 조직이 수행토록 한다. 둘째, 이 집행기관에게 인사·재무·기타 관리상의 자율적 운영권과 탄력성을 부여하며, 총액운영예산제(total operating budget)를 채택한다. 셋째, 집행기관의 책임자(chief executive)를 공모하여 3년 임기로 임용계약을 체결한다. 그는 소관 부처장관과 협의하여 3년 단위의 사업 및 재정목표를 제시하고 이에 따라 성과계약을 체결한다. 넷째, 각 집행기관은 연도별 성과목표를 설정하며 소관부처 장관은 매 3년마다 집행기관의 존폐여부, 민영화여부를 재심사한다. 집행기관은 절차와 통제위주에서 벗어나 민간기업처럼 단위비용과 생산성목표 및 성과에 중점을 두어야 한다. 집행기관이 소기의 성과를 거두지 못할 때에는 재심사 과정을 거쳐 폐지·개편 또는 민영화한다(총무처 직무분 석기획단, 1997: 87-89).

### 3. 시장성검증 및 외부계약·외부위탁

정부부문에 경쟁을 도입하는 것이 효율성제고 및 서비스의 질 향상에 꼭 필요하다면 과연 어떤 정부기능영역에 경쟁원리를 도입해야 할 것인가가 이론상 문제된다. 정부부문에 경쟁을 도입할 수 있는가, 있다면 어느 정도까지 도입할 수 있는가를 검증하는 절차가 바로 시장성검증이다. 공정한 경쟁입찰을 거쳐 민간기업간, 民과 官간의 경쟁 또는 정부기관간의 경쟁을 시킴으로써 그 효과에 따라 내부 시장화(internal marketing)여부를 결정하게 된다. 시장성검증 대상으로 고려할 수 있는 서비스 기능영역은 ① 자원 집약적인 기능, ② 상대적으로 변별할 수 있는 기능, ③ 전문가적 기능 또는 지원기능, ④ 업무수행방식이 수시로 변화하는 기능, ⑤ 그 기능과 관련된 시장환경이 급변하는

---

업의 민영화를 과감히 추진하였다. 그 결과 60만 명의 인력을 민간부문으로 넘겼으며 '80년대 후반부터는 균형예산을 편성할 수 있게 되었다.

기능, ⑥ 기술수준이 급속도로 발전하는 기능이다(Cabinet Office, 1993: 7).<sup>6)</sup>

첫째, 민간기업간의 경쟁이란 정부기능을 담당해온 행정기관의 서비스 공급 독점권을 박탈하여 오로지 민간기업간의 경쟁을 통하여 서비스 공급권을 결정하려는 것이다. 일정한 서비스기능을 담당해온 행정기관이라도 경쟁력이 없으면 그 서비스 공급권을 민간기업에 빼앗기게 되었다. 선진제국에서는 쓰레기수거 및 청소업무에 대하여 이를 담당해온 행정기관과 다른 행정기관, 민간기업간에 경쟁입찰을 시켜 서비스공급자를 결정하는 것을 이미 오래 전부터 실시해 왔다.

과거에는 많은 국가들이 경쟁입찰을 통한 외부계약(contract out)을 시설유지·보수·쓰레기수거·청소·식당운영과 같이 단순한 기능영역에 한정시켜 왔으나 이제는 '상업적 활동은 일반적으로 고객들의 기호에 민감하게 반응하고 끊임없이 경쟁해야 하는 민간부문이 가장 잘 수행한다'는 시각에 근거하여 외부 계약할 수 있는 기능영역을 넓히려는 노력들이 일부 국가에서 현실화되고 있다(Blanchard, Hinnant & Wong, 1998: 483~512).<sup>7)</sup> 지방정부에서도 공공 서비스에 대한 시장성검증을 거쳐 외부계약을 체결하는 사례가 늘고 있는데 그 중 대표적인 예가 런던의 원스위즈匾이다. 이 구는 '80년대 말부터 구가 제

- 
- 6) 영국의 경험에 의하면 시장성검증의 대상기능은 대체로 사회 각 부문의 다양한 이해관계를 조정할 필요가 있는 기능영역, 국가 전체에 영향을 미치는 중대한 사안으로써 정책적 판단이 요구되는 기능영역, 국가 전체적으로 일관성 있는 공공 서비스의 제공이 요구되는 기능영역 등을 제외한 분야에서는 전체적으로 또는 부분적으로 시장원리의 도입이 가능할 것으로 생각된다. 부동산, 조달, 회계, 수송, 인쇄, 교육훈련 등의 기능이 이에 해당된다. 이 기능을 담당하는 정부기관들의 독점적 서비스공급권을 없애고 민간 부문 또는 정부내의 다른 공급기관들과 서비스의 비용 및 품질 면에서 서로 경쟁할 수 있도록 해야 한다는 뜻이다. 실제로 영국에서는 정부간행물에 대한 정부인쇄소(Government Printing Office)의 독점권을 폐지했고, 정부기관 부동산의 관리에 대한조달청의 독점권도 폐지하여 각 기관으로 하여금 민간부문까지 참여시킨 가운데 경쟁을 통해 서비스공급권을 갖게 하였다.
- 7) 영국정부는 가능한 한 정부기능의 넓은 영역을 경쟁원리에 의하여 서비스공급권을 결정하도록 권고한 바 있다(White Paper, 1991). 이러한 외부계약영역의 확대 논리에 근거하여 일부 선진제국에서는 교도소의 설치·운영과 같이 중요한 기능에도 외부계약을 시도하고 있다. 영국에서는 '92년 4월부터 '96년 3월까지 4년동안 36억 파운드의 서비스기능이 시장성검증을 거쳤는데 그 중 20%에 해당하는 7억2천만 파운드의 정부기능이 민간부문에 외부 계약됨으로써 25%의 경비절감을 했다는 보고서가 나오기도 했다. (OECD, 1992: 18).

공하는 다양한 서비스영역에 외부계약제를 도입하고 있는데 10년전에 비하여 구의 지출은 50%이상이 줄어든 반면 구민들의 서비스 만족도는 2배 이상 높아졌다(Wandsworth Borough Council, 1997).

행정기관과 민간기업간의 경쟁을 통하여 민간기업에게 관리기능의 일부를 의뢰하는 외부위탁(outsourcing)은 기획·서비스생산·판매·홍보 등 일련의 관리기능 중에서 비교우위가 없는 부분을 외부전문기관에 맡김으로써 지방자치단체를 '강자연합구조'로 유도하는 구조조정기법이다. 외부위탁은 지방자치단체의 경쟁력을 높이기 위해 비 핵심 기능을 전략적으로 외부에서 조달하는 관리기법이다. 지방자치단체가 스스로 처리할 수 있는 데에도 원가절감 등의 명확한 전략적 목적을 가지고 일부 사무를 외부에 맡긴다는 점에 그 특징이 있다. 외부위탁은 처음에는 단순업무, 정형화된 사무에서 시작했으나 회계·법무·세무·시스템개발 등 전문분야로 확대되었고 최근에는 총무·인사·복리후생·연수분야로까지 확산되고 있다. 선진제국의 지방자치단체는 핵심적 기능 외에는 모두 외부에서 조달하려는 추세를 보이고 있다.

#### 4. 중앙정부로부터의 기능이양

공공기능 중에서 어느 것을 정부가 맡아 처리하고 어느 것을 지방자치단체가 담당해야 할 것인가는 일을 적을 정하기는 어렵다. 그 이유는 공공기능이란 이론상 그것이 미치는 효과가 전국적인가 또는 지역적인가에 따라, 그 기능의 내용에 따라 정부와 지방자치단체에게 배분되어야 하지만 각 국가의 사회·문화적 환경과 역사적 특수성에 따라 달라지기 때문이다(정세욱, 1997a: 175). 그러나 중앙정부가 담당하고 있는 기능 중에서 지역의 특수성, 부존자원, 지리적 여건 등을 감안하여 지방별로 각각 다양하게 처리되어야 할 것은 연차적으로 지방자치단체에 이양해야 한다. 지방자치단체에 기능을 이양함에 있어 다음과 같은 원칙에 입각해야 한다.<sup>8)</sup>

---

8) 이러한 기능분담의 원칙은 1983년 프랑스의 「시·읍·면, 도, 레종 및 국가간의 기능배분에 관한 법률(la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)」에서 제시되었다(정세욱, 1997a: 177-179).

### 제주발전연구 제3권

첫째, 정부와 각급 지방자치간에 기능분담을 함에 있어서는 어떤 기능이든지 계획수립·정책결정으로부터 그 시행에 이르기까지 전체를 이양해야 한다(transferts en bloc). 어떤 기능의 「계획수립 및 조정」은 정부 또는 광역자치단체에게 맡기고 그 기능의 「세부계획수립 및 시행」은 기초자치단체에 배분하는 방식은 진정한 의미에서 기능분담이라고 할 수가 없다.

둘째, 하나의 공공기능은 한 지방자치단체에만 배분해야 하며 다른 지방자치단체와 기능의 중복을 시켜서는 안 된다(transferts au profit des seules collectivités existantes). 그리하여 지방자치계층별로 전문화를 도모해야 한다.

셋째, 지방자치단체에 배분된 공공기능의 수행에 대하여는 정부라도 지방자치단체에 직접적인 감독을 해서는 안되는 것처럼 광역자치단체는 기초자치단체에 대하여 어떠한 형태로도 감독하지 못한다(absence de tutelle d'une collectivité sur une autre).

넷째, 정부가 지방자치단체에 공공기능을 이양할 때에는 그 기능을 수행하는데 소요되는 재원도 동시에 이양하여 경비의 완전보상(exacte compensation des transferts de charges)을 해주어야 한다.

지방자치선진국들을 보면 정부와 광역-기초자치단체간의 기능분담에 관한 법률을 제정할 때에 이러한 원칙들을 포함시켰다. 프랑스의 지방분권법, 영국의 지방자치법(Local Government Act), 미국의 시헌장(City Charters), 캐나다 온타리오주의 지방자치법(Municipal Act of Government of Ontario)이 그 예이다.

## 5. 구조조정과 서비스 질 향상을 위한 지방자치단체의 혁신

지방자치단체가 현재 담당하고 있는 기능영역중에서 <그림2-1>에서 보는 것처럼 지방자치단체에 의한 규제를 완화 내지 철폐하고(B), 공공서비스기능을 민영화하며(C), 행정기능영역에 경쟁성과 시장성을 확대하려는 개혁전략을 추진하여 경쟁입찰을 통한 외부계·약(D)과 외부위탁(E)이 이루어지면, 정부의 행정기능영역이 대폭 줄어들 것이다. 그러나 중앙정부가 지방자치단체에 행정기능을 이양하면(F) 지방자치단체의 기능영역은 확대될 것이다. 결국 지방자치

단체의 기능영역은 기존의 (A)+(B)+...+(G)에서 대폭 감축되어 (F+G)만 남게 될 것이다. 이와 같이 지방자치단체의 기능영역이 축소되면 지방자치단체 행정조직도 축소될 것이며 공무원의 정수도 감축될 수밖에 없다.

오늘날 정부와 지방자치단체의 역량이 국가경쟁력이란 잣대로 평가받게 됨에 따라 각국은 「작지만 효율적인 정부」를 만들기 위해 지방자치단체의 구조조정(restructuring)과 인력감축(downsizing)에 박차를 가하고 있으며, 기업가적·고객 지향적 정부론, 전자정부론이 활발히 논의되고 있다(OECD, 1995: 31). 전통적인 국·과·계로 조직된 가파른 피라미드형 관료제를 해체하고 수평적인 팀제조직을 편성하며 고객중심의 업무절차로 리엔지니어링(reengineering)함으로써 多계층적이고 경직화된 조직을 평면적이고 유연성 있는 조직으로 혁신하려고 노력하고 있다. 상사와 부하로 구성된 기능중심의 조직을 폐지하고 동료들로 구성된 성과중심의 조직으로 바꾸려는 개혁전략을 추진하고 있다(Peters, 1998: 381~386).

정부와 지방자치단체는 정부조직축소와 인력감축이 매우 어렵다는 점을 감안하여 개혁전략을 마련해야 할 것이다. 각 자치단체의 관리자와 정원을 일률적으로 책정하여 지방행정조직을 획일화해서는 안되며, 각 지방자치단체가 스스로 조직을 축소개편하고 공무원의 수를 대폭 줄여 나가도록 유도하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

시장경쟁의 원리가 적용되지 않아 정부가 직접 공급해야 할 서비스영역(공공재)(<그림2-1>에서 F+G)에 대하여는 가급적 비용을 줄이면서 서비스의 질을 향상시키기 위한 개혁을 추진하고, 목표에 대한 성과를 높이는 접근방법을 도입해야 한다. 보다 적은 비용으로 보다 많은 서비스를 공급하라는 압력 때문에 정부와 지방자치단체가 돈의 가치를 높이려는 개혁노력을 기울이고 있으며 능률을 제고하고 낭비를 줄이며 효과성을 향상시키는 방법들을 강구해야 한다.

서비스공급자간에 경쟁을 시키는 방안의 하나가 서비스구매권(vouchers)제이다. 이 제도는 서비스수요자들로 하여금 재화와 서비스의 공급자를 자유롭게 선택할 수 있도록 한다. 따라서 공급자들간에 경쟁을 유발하여 서비스가격

### 제주발전연구 제3권

을 낮추거나 서비스의 질을 높이는 효과를 낳는다. 서비스구매권제가 실효를 거두려면 서비스공급측면에서는 시장진입의 장벽을 제거함으로써 시장을 경쟁적으로 만들어야 하며, 수요측면에서는 구매권소지자가 그들의 선택권을 행사하는데 필요한 시장정보를 충분히 가지고 있어야 한다.

서비스의 질 향상을 위하여 정부는 국민 또는 기업들의 접근 성을 용이하게 하고 행정의 투명성을 제고해야 한다. 지방자치단체가 주민들에 대한 서비스기준을 설정하여 공표 함으로써 일정수준의 서비스제공을 의무화하는 조치가 필요하다. 영국의 시민헌장(Citizen's Charter), 미국의 고객서비스기준(Customer Service Standards)이 그 예이다. 또한 관리자로 하여금 설정된 목표를 주어진 재원의 한도 내에서 달성하도록 인적·재정적 관리에 많은 융통성과 자유를 허용하고, 관리자의 책임을 보장하는 성과관리제도(performance management system)를 도입하는 나라들도 있다(OECD, 1995: 102~107).

## Ⅲ. '60년대 이후 지방자치단체의 기구와 인력의 팽창

### 1. 지방행정조직의 확대 및 지방공무원정원의 증가 추세

'60년대 이후 한국은 정부주도하에 지속적인 고도 경제성장 등을 추진해 오면서 중앙정부조직은 물론 지방행정조직도 계속 확대되어 왔다. 시·도의 평균 행정기구의 증가추이를 보면 '60년대에는 5국 21과 였으나 정부주도형 고도경제성장 정책과 새마을운동을 추진한 '70년대에는 1실 7국 32과로 1실 2국 11과가 늘어났고, 도시·지역개발 및 주택 2백만호 건설을 추진했던 '80년대에는 1실 8국 35과로서 1국 3과가 늘어났다. 그러나 지방자치가 실시되고 지방행정의 관심이 주민의 삶의 질 향상에 집중한 '90년대에는 1실 1본부 10국 46과로 무려 1본부 2국 11과나 팽창했다(<표-2>참조). 이러한 추세는 기초자치단체에 있어서도 다를 바 없었다. 군의 실·과수는 '60년대에 7개였으나

'90년대에는 15개로 2배이상 늘어났고, 자치구의 실·과수는 '60년대의 5개에서 '90년대에는 4국 18과로 무려 3.6배나 팽창했다.

<표-2> 지방행정기구의 증가추이('60년대~현재)

구분	'60년대	'70년대	'80년대	'90년대
정부주도형	경제개발 5개년 계획의 추진	새마을운동 및 중화학공업의 추진	도시·지역개발 및 주택 200만호 건설	지방자치실시 및 삶의 질 향상
시·도(평균)	5국 21과	1실 7국 32과	1실 8국 35과	1실 1본부 10국 46과
시(청주)	10과	1실 3국 17과	1실 6국 23과	1실 7국 24과 (2개구 26과는 별도)
군(평균)	7실과	11실과	12실과	15실과
자치구(부산)	5실과	9실과	2국 14실과	4국 18실과

출처: 행정자치부 자치제도과(1998. 12).

지방공무원정원도 대폭 증가하였다. 이를 거시적으로 보면 '82년의 168,760명에서 '85년에는 173,920명으로 3.1%증가에 그쳤으나, '90년에는 234,080명으로 불과 5년 동안에 34.6%나 증가했으며, 2년 뒤인 '92년에는 269,258명(15.0%)으로, '97년에는 291,673명( 8.3%)으로 늘어나 '90년대에 지방공무원의 수가 급격히 증가하는 추세를 보였다(<표-3>참조). 결국 '82년 이후 15년 동안 연평균 4.6%씩 증가한 셈이다. 문민정부가 출범한 이후 간소한 정부조직과 운영을 지향하겠다고 천명했지만 오히려 행정기구는 더 확대되었고 인력도 5년 동안 22,415명이나 팽창하였다. 지방공무원의 수가 늘어났다고 해서 지방행정에 대한 주민만족도가 높아진 것도 아니다.

<표-3> 지방공무원 정원의 증가추이('82년~'97년)

## 제주발전연구 제3권

구분	'82년	'85년	'90년	'92년	'97년말
총정원(인)	168,760	173,920 (3.0%증)	234,080 (34.6%증)	269,258 (15.0%증)	291,673 (8.3%증)
공무원 1인당 주민수(인)	232	233	186	164	160

출처: 행정자치부 자치제도과(1998. 12).

지방행정 조직과 인력의 증가추세를 미시적으로 보면 첫째, 도는 시·군에 비하여 자치사무의 비중이 낮고<sup>9)</sup> 자치단체장을 직선으로 선출한 이후 시·군에 대한 도지사의 지도·조정기능이 감소되었으나 행정기구는 '81년의 그것에 비하여 도평균 1~3국, 7~20과가 증설되었으며 공무원 수도 2~3배나 증가했다. 둘째, 군의 인구는 급격히 감소하고 있으나 행정기구와 공무원 수는 오히려 증가한 곳도 있다. 예컨대 강원도 정선군은 '81년에는 인구가 13만3천명으로 10과에 418명의 공무원이 있었으나 '97년 말에는 54,657명(내무부, 1998: 119)으로 58.9%나 감소한 반면 행정기구와 공무원 수는 15과에 745명으로 78.2%가 늘어났다.

우리 나라 지방행정조직은 파킨슨의 법칙(Parkinson's Law)이 작용하고 있다. 지방행정조직과 인력은 공공서비스 수혜자인 주민들을 위한 것이 아니라 공급자 중심의 비효율적인 조직으로서 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

## 2. 지방행정조직의 특징

### 1). 지방행정서비스영역의 확대 및 돈의 가치에 대한 인식 결여

지방행정조직과 인력이 증가한 첫째요인은 지방행정 서비스영역이 방만하게 확대되고 서비스비용에 대한 인식이 결여되었기 때문이다. 특히 '90년대에 들어서면서 지방행정조직을 지나치게 소국소과주의로 세분화하여 조직의 할거주의와 경직성을 심화시켰으며, 기능중심이 아닌 직위중심의 조직으로 편성·

9) 도는 광역자치단체로서 광역시보다 자치사무 15종을 적게 처리하고 있으며, 인구 50만 이상인 시에서는 도의사무 중 20종을 시가 처리하고 있다. 따라서 광역시의 기능에 비하여 도의 기능은 적다. 도·시·군간의 기능배분은 전북을 예로 들면 도 2,334건(43.9%)-시·군 2,978건(56.1%)으로 도의 자치사무비중이 낮다.(행정자치부, 1998a: 5).

운영함으로써 행정수요와 경제·사회적 환경의 변화에 대응하지 못하였다. 경기도의 잠업농가는 '70년에 20,318호였으나 '97년에는 70호에 불과하여 99%이상 줄었고, 강원도 홍천군의 농가호수는 '70년의 15,065호에서 '97년에는 8,694호로 42.3%가 감소하는 등 1차 산업분야의 행정수요는 대폭 감소되었지만 농촌지도, 산업행정, 잠종관리, 원종장관리 등 농업행정기구와 인력을 축소하지 않고 있다. 읍·면은 과거의 관주도적 농사지도, 주민계도 등 조장행정영역이 급격히 감소함으로써 폐지해야 한다는 주장들이 '80년대 말 이후 제기돼 왔고, 동은 주민등록등·초본 발급 등 민원사무를 처리하고 있으나 오늘날 행정정보화가 촉진됨에 따라 역시 폐지해야 한다는 의견이 지배적이었지만 아직도 3,718개 읍·면·동에 총74,920명, 읍·면·동당 평균 20명씩의 공무원이 국민의 혈세를 축내고 있다. 읍·면·동이 주민들에게 제공하는 서비스의 양과 질에 비하여 지출되는 돈의 가치(value for money)를 전혀 인식하지 못하는 실정이다.

이러한 점은 지방자치단체가 각종 사업소를 방만하게 설치하여 낭비적인 경영체제로 운영해 온데서도 찾을 수 있다. 시·군·구의 사업소는 '88년에는 219개소(3,490명)에 불과했으나 '91년에는 308개소(5,527명)로 40.6%가 늘어났으며 '94년에는 588개소(10,657명)로 168.5%, '98년에는 701개소(13,046명)로 220%나 늘어났다(행정자치부, 1998a: 7). 이러한 사업소의 무분별한 증설로 조직상, 경영상의 문제점이 제기되고 있다. 즉 조직상으로는 유사한 사업소로의 통합관리가 바람직함에도 불구하고 인사관리의 수단으로 불필요한 사업소를 계속 설치해 왔으며, 정보·교통통신의 발달 및 행정환경의 변화로 서비스기능이 쇠퇴한 사업소를 그대로 존치 시키고 있다. 또한 자리를 만들기 위한 방편으로 사업소를 설치해 왔다는 비판이 일고 있다. 한편 경영상으로는 생산성과 능률, 비용-편익에 대한 인식이 희박하고 관료주의적, 공급자 중심적 경영을 하고 있으며, 수익을 전제로 하는 경우에도 관리자의 책임경영의식이 부족하다. 사업소를 민영화, 민간위탁 또는 공사화 함이 바람직하나 이를 공무원이 직접 관리함으로써 막대한 재정을 낭비하고 있다.

역할과 기능이 급격히 줄어든 167개 출장소를 설치·운영하고 있으나 존치시킬 필요가 없는 출장소를 자치단체장 민선이후에도 그대로 존치 시키고 있다. 예컨대 읍·면출장소는 133개소에 정원 491명이 있으나 교통·통신의 발

## 제주발전연구 제3권

달과 팩스·전화·우편민원처리 등 민원서비스의 개선으로 원격지 주민편의를 위한 출장소의 설립취지가 퇴색했을 뿐 아니라 출장소별 평균정원이 3.7명에 지나지 않는 소규모 조직임에도 소장-부소장-계장 등 다단계 조직체계를 갖추고 있어 지극히 비능률적으로 구성되어 있다. 특히 통합시의 출장소조직은 행정기능에 비해 낭비적이며 '99년 말까지의 한시적 출장소를 상설화 해달라는 무모한 요구를 하는 곳도 있다.

### 2). 중복적인 기능배분과 기구설치

우리 나라는 기초자치단체와 광역자치단체간의 기능배분이 중첩되어 있거나 아예 기능배분이 되어있지 않으며 동일한 기능을 관장하는 행정조직이 광역과 기초자치단체에 중복적으로 설치되어 있다. 특별시·광역시는 그 전체가 하나의 유기체이며 생활권임에도 불구하고 그 구역을 인위적으로 분할하여 자치구를 두고 시와 자치구간의 기능배분을 불합리하게 함으로써 시민들에게 불편을 줄 뿐 아니라 행정조직을 중첩해서 설치하고 있다. 건물의 층수에 따라 시와 자치구간에 건축허가권이 양분되어 있고, 도로 폭에 따라 관할권을 시와 자치구간에 나누고 있는 것이 그 예이다. 행정기능이 중첩되어 있으므로 보건·복지·건축·도로·건설 등을 관장하는 행정조직이 특별시·광역시와 자치구에 모두 설치되어 있어 비효율성을 보이고 있다. 도는 시·군의 구역을 넘는 광역행정수요에 대응하는 것이 그 존재이유이므로 자치사무의 비중이 낮지만 도의 조직과 인력은 계속 증가해 왔다.

인구 50만 이상 시에는 자치구가 아닌 일반구를 설치하여 시와 구간의 행정기능과 조직이 중복됨으로써 가장 비효율적 조직으로 평가되고 있다. 상수도사업에 있어 구경 200mm이상인 사업은 시가, 200mm이하인 사업은 구가 담당하고 있으며, 건축허가도 5층이상, 3,300m<sup>2</sup>이상인 건물은 시가, 4층이하, 3,300m<sup>2</sup>미만인 건물은 구가 각각 내주고 있다. 미국의 뉴욕市, L.A.市를 비롯한 대도시 중에서 시의 하급 기관으로 구나 동을 두는 곳은 하나도 없으며 민선시장이 이끌어 가는 시가 직접 시민에게 행정서비스를 공급하고 있는 것과 비교하면 우리 나라의 인구 50만 이상 시는 형식만 기초자치단체이지 그 밑에 구-동을 설치하여 시민들의 의사와 요구가 시에 전달되는 것을 차단하는 기관

으로 전락하였다. 區와 洞은 지방자치의 취지에 어긋나며 비효율적 조직의 표상이다.

행정서비스의 양과 행정조직 및 공무원 수간에는 아무런 관계도 없다. 인구 13,342명인 인천광역시 옹진군과 인구 81,482명인 경기도 양주군의 행정조직이 14과로 같으며, 경상남도 창녕군(인구 77,092명)과 제주도 남제주군(인구 78,541명)의 인구는 비슷하지만 행정조직은 각각 14와, 19과로써 큰 차이를 보이는 것도 비용에 대한 인식이 없다는 증거이다.

### 3). 공급자위주의 지방행정조직

지방행정조직은 주민들의 서비스수요에 대응하기 위한 이른바 고객위주의 조직(Customer focused Organization)이 아니라 공급자위주의 조직, 공무원위주의 조직으로 편성되어 있다. 즉 내무·일반서무·총무·회계·감사·조사 등 통제·규제·관리 지향적 행정조직은 많은 반면 주민들에게 직접 서비스를 제공하는 통상·환경·복지·문화·지역경제 분야의 조직과 인력은 취약하였다. 선진제국의 지방자치단체는 주민들에게 서비스를 제공하기 위한 조직중심으로 편성되어 있으나 우리 나라 지방행정조직은 통제·규제부문에 근무하는 공무원의 수가 상대적으로 많았다는 뜻이다. 따라서 대민 서비스는 소홀해지고 서비스의 사각지대가 생기는 예가 빈번하였다. 대민 서비스 분야에 종사하는 공무원보다 통제·감독 부서에 근무하는 공무원들이 승진을 빨리 하기 때문에 공무원들은 가능하면 통제·감독·관리부서로 옮기려는 성향을 띠었다.

### 4). 공공서비스의 독점

지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 그 자치단체만이 공급할 수 있는 독점적 영역이라고 인식했으며 시장경제의 원리를 행정조직 내에 도입하여 민과 관간의 경쟁을 시킨다는 생각을 하지 못했다. 따라서 민간부문이 공공부문보다 우월하거나 시장메커니즘에 맡기면 효율성이 제고될 수 있는 행정사무를 행정기관이 직접 관리하고 있으며, 민·관간의 경쟁체제 도입이 바람직한 사무의 민간위탁이 부진했다. 어느 광역시의 하수처리장 민간위탁 사례를 보면 1일 60만톤을 처리하는데 소요되는 연간 운영비가 직영 시에는 80억원이었으

나 민간전문업체에 62억원에 위탁함으로써 연 18억원의 예산을 절감하게 되었다.

#### IV. 김대중정부의 지방자치단체 구조개혁전략

金大中정부는 비대화된 지방자치단체의 행정조직과 인력을 줄여 21세기에 대비한 효율적인 자치행정체제를 마련하고, 경제·사회환경에 부응한 『작고 생산적인 지방행정』을 구현하며, 관 주도의 공급자 중심에서 민 위주의 수요자중심 행정체제로 전환하고, 시장메커니즘과 경쟁원리를 도입한다는 목표아래 지방행정조직의 개혁을 추진했다. 행정자치부의 감축추진방향을 보면 첫째, 내무·총무·회계·서무·감사·조사 등 각종 규제와 통제 및 일반관리업무를 축소하고, 둘째, 인구와 행정수요의 변동을 감안하여 자치단체의 행정조직과 인력을 정비하며, 셋째, 교통통신의 발달과 정보화에 따라 인력을 줄이고, 넷째, 불합리한 기구와 기능이 쇠퇴한 기구, 기능이 유사하거나 중복된 기구를 통폐합하며, 다섯째, 민간이 담당하면 경비가 절감되거나 전문기술을 요하는 기능을 가능한 한 민간위탁하고, 여섯째, 읍·면·동의 기능전환에 대비하여 인력을 감축하고 인구 과소洞을 통폐합한다는 것이었다(행정자치부, 1998a: 9-10).

##### 1. 지방자치단체기구의 개편

###### 1). 지방자치단체장의 보조기관의 개편

정부는 지방자치단체장의 보조기관 감축규모는 평균적으로 시·도는 3국 6과, 시·구는 1국 3과, 군은 5과로하되 인구규모를 고려하여 자치단체의 실정에 맞도록 자율적으로 개편토록 했으며, 계단위(시·도 5급, 시·군·구 6급)도 국·과축소에 상응한 정비를 하도록 했다. 대통령령인 『실·국·과 설치기준개정(안)』에 의해 감축 조정하여 계제를 폐지하고, 장-부단체장-(국장)-과장

으로 의사결정단체를 축소하며 실·국장과 과장의 중간직위나 국장과 직급이 같은 준 국장(○○관 등)은 기구정원규정(대통령령 제15,267호)에 의해 폐지토록 하였다. 1국을 유지하는데 최소 3과 이여야 하던 것을 최소 4과 이상으로 하고, 1과를 유지하는데 최소 3계이던 것을 최소 5급(시·군·구는 6급) 4인 이상으로 하며, 종전의 계장인 1담당을 유지하는데 최소 3인이던 것을 최소 5인 이상으로 하였다. 과거 공통 필수 기구제를 폐지했다.

또한 본청의 조직 개편시 반영해야 할 사항으로써 첫째, 기획기능을 총괄하는 실은 반드시 유지하되 기획조정·정책개발기능 등은 기획관리실·기획담당관 또는 기획 관련 실로 통합하고, 한시적 기능을 수행하던 『기획단』, 『개발사업단』, 『담당관』 등의 기능을 기존 부서로 이관토록 하였다. 즉 국장급 3급, 시·군·구는 4급을 한시정원으로 두는 경우는 실·국정 수에, 과장급 4급, 시·군·구는 5급을 한시정원으로 두는 때에는 課정수에 포함시키되 한시 기구를 '99년 말까지 폐지토록 하였다. 서울시에 있어서는 기획관리실이외의 1급 실 조직은 모두 폐지하되 부득이 현행체제를 유지하고자 할 때에는 1급 실장과 과장의 중간직위인 국장급 2급직을 폐지토록 하였다.

한편 기구설치정수를 유지하기 위하여 법정의 기구설치기준을 초과한 때에는 감축규모에 관계없이 감축하고 과의 감축수가 조정기준상 5과가되지 아니한 단체도 의무적으로 5과를 감축토록 하였다. 기구정원규정(대통령령)에 근거한 기구설치기준의 조정내역은 다음과 같다(<표-4>참조).

이와 같이 인구규모에 따라 보조기관의 수를 정하는 방식은 일본의 예와 유사하다.<sup>10)</sup> 다만 일본은 대도시권인 府와 농촌자치단체인 縣간에 차이가 없는데 비하여 한국은 광역시와 도간에 차이를 두는 점이 다르며, 일본은 局·部の 수가 적는데 비하여 한국의 개편 안은 많은 점이 다르다.

## 2). 자치단체장의 하부행정기관 개편

첫째, 인구 50만 이상 시에 설치된 일반구는 앞으로 폐지하는데 대비하기 위하여 기구와 인력을 대폭 축소한다는 방침아래 부구청장제를 폐지하고 민원

10) 일본에서는 지방자치단체장의 보조기관의 수를 동경도에 10국, 북해도에 9부, 인구 250만 이상의 부현에 8부, 인구 100만 이상 250만 이하의 부현에 6부, 인구 100만 이하의 부현에 4부를 법으로 제한하고 있으며 조례로 설치하도록 하고 있다(일본 지방자치법 158조 ①항).

제주발전연구 제3권

서비스 기능중심으로 간소화하도록 했다. 즉 인구 30만 미만인 구는 현행 13과 47계에서 7과 35계로, 인구 30만 이상인 구는 15과 57계에서 8과 40계로 각각 축소시키도록 했으며 구설치 요건을 결한 마산시의 2개 구를 우선 폐지하도록 했다.

둘째, 읍·면·동의 폐지와 기능전환에 대비하여 부읍·면장제와 동사무장(서울시는 동의 계장)제를 폐지하고 인구 3만 미만인 읍의 과제를 폐지하며 계제를 축소하도록 했다. 이에 따라 시·군·구의 6급 정원이 대폭 감축되므로 동에는 5급 동장 밑에 6급 인력이 없고 7급 공무원이 직원임으로 잠정적으로 동의 주무로 근무토록 하여 초과 인원을 관리하되 인구가 많은 洞順으로 지역실정을 고려하여 배치하고, 그 외의 6급 초과 인력은 행정수요가 많은 부서에 배치하거나 팀조직을 구성하여 새로운 과업을 맡겨 유예기간인 2천년 말까지 관리하도록 했다(행정자치부, 1998b: 1).

<표-4> 기구설치기준의 조정내역

1). 시·도

인구			국	과	인구			국	과
서울시 -			13	71	도 -	400만이상	10	45	
광역시 -	300만이상		11	50	-	200-400만	9	42	
-	200-300만		10	45	-	100-200만	8	38	
-	100-200만		9	40	-	제주도	7	30	

2). 시·군·구

<시>

인구	현행		조정		인구	현행		조정	
	실·국	과	실·국	과		실·국	과	실·국	과
10만미만		19		15	30-50만	6	25	5	23
10만미만 (통합시)	3	20	2	17	50만이상 (區미설치)	6	28	6	25
10-15만	3	20	2	17	50-70만 (區설치)	5	21	4	20
15-20만	3	20	3	18	70만이상 (區설치)	6	24	5	22
20-30만	5	24	4	22					

<군>

<자치구>

	현행		조정				
	과	담당관	과	실·국	과	실·국	과
울릉군·용진군	13	7					
3만미만	13	8	서울				
3-5만	13	9	50만미만	6	27	5	23
5-10만	15	11	50만이상	6	27	5	24
10-15만	15	13	광역시				
15만이상	19	15	15만미만	4	18	3	14
			15-50만	4	18	3	15
			50만이상	4	18	4	16

### 3). 직속기관의 개편

첫째, 소방서·소방과출소는 소방행정수요의 증가추세를 감안하여 지역실정에 맞도록 정비하고, 공립대학은 학과의 통폐합 및 지원인력의 축소를 검토하며, 공무원교육원은 과장과 직급이 같은 교수부장을 폐지하고, 과를 축소하고 시설관리내부 지원인력을 감축하며 농민교육원 등 유사교육기능을 통합하도록 했다.

둘째, 보건소개편에 관하여는 주민들의 이용률이 낮고 민간 병·의원 등 보건의료기관이 중복되는 지역의 보건소를 정비하며, 보건지소·보건진료소도 같은 맥락에서 검토하도록 했다. 의료·진료기능 중에서 민간위탁이 가능한 것은 이를 적극 검토하고 보건의료원은 보건행정수요에 맞도록 축소하며 지방공사의료원이 있는 시·군의 보건소는 존폐를 검토하거나 기능을 조정한 후 축소토록 했다.

셋째, 농촌진흥원은 시험연구기능과 기술개발보급기능으로 특성화하고 농촌진흥청의 일반농업관련 행정조직의 기능과 일원화하도록 했으며, 농촌지도소도 지역의 농정수요 및 농업여건변화에 맞도록 합리적으로 개편하여 기술개발보급 중심으로 지역특성화하며, 일반시 지도소를 인접지역 농촌지도소에 흡수통합 또는 위탁하도록 했다(행정자치부, 1998b: 8).

### 4). 출장소의 개편

### 제주발전연구 제3권

출장소는 자치경영과 생산성제고라는 요구에 대응하기 위하여 정부가 지방행정조직을 개편함에 있어 가장 역점을 둔 분야의 하나였다.

첫째, 도출장소 중에서 충북의 증평출장소와 충남의 계룡출장소를 폐지하고 행정협약에 의해 위탁받은 사무를 괴산군과 논산시에 환원하고 인력도 이관토록 했으며, 지역개발 촉진을 위한 사무는 도지원 사업소(소장: 4급)로 전환하도록 했다. 도의 출장소가 관할 구역 내 기초자치단체로부터 사무를 위임 또는 위탁받아 처리하는 것은 지방자치의 논리에 어긋날 뿐 아니라 일반적인 사무위임 및 위탁관행에도 역행하기 때문이다.<sup>11)</sup> 동해지역의 주민편의를 위해 설치된 동해출장소는 그 기능이 수산·관광·운수에 국한되는 등 그 역할이 축소되었으므로 수산중심의 기능을 수행하는 사업소체제로 전환하여 해양수산지도소로 전환토록 했다.

둘째, 시·구의 출장소(30개소, 정원 1,063명)는 그 설치이유가 각각 다양하다. 인구 50만 이상 시의 출장소는 일반구를 설치하기 위한 전 단계로 설치·운영되고 있으나<sup>12)</sup> 정부의 일반구 폐지방침에 따라 폐지될 것이다. 통합시의 출장소에는 세 가지 유형이 있다. ①시와 원거리에 있는 종전의 시 또는 군의 전지역을 관할하는 출장소<sup>13)</sup>, ②일부 읍·면 지역을 관할하는 출장소<sup>14)</sup>, ③1개 지역의 읍·면 단위 출장소<sup>15)</sup>가 그것이다. 한편 자치구 출장소(13개소)의 설치이유를 보면 ①구와의 거리가 멀어 주민편의를 도모하기 위해 호적·사무 등을 동장에게 위임하여 겸직토록 하거나 또는 사업소를 설치했거나<sup>16)</sup>, ②공

11) 도의 출장소는 다음과 같은 문제점이 있다(행정자치부, 1998c).

- ① 동일생활권에서 행정체제가 이원화되어 있어 광역행정수행이 곤란할 뿐 아니라 시·군 통합 추세에도 역행한다.
  - ② 출장소 관할구역 주민은 시장 또는 군수선거에 투표권을 행사하고 있으나 시장 또는 군수의 행정권이 미치지 않는다.
  - ③ 시 승격 요건이 충족된다면 시 승격이 바람직하겠으나 현실적으로 요건이 구비될 전망이 불투명하다(관할인구는 증평출장소 3만3천명, 계룡출장소 2만1천명).
- 12) 예컨대 전주시 효자출장소(소장: 4급)는 7과 27계에 180명의 직원과 8동이 있으며 인구 14만7천명, 관할구역 50.82km<sup>2</sup>로서 일반구의 기능을 수행하고 있다.
- 13) 한시출장소: 익산 함열(1읍 7면), 구미 선산(1읍 7면), 순천 승주(1읍 6면)  
일반출장소: 평택 송탄(3면 8동), 안중(3면 8동)
- 14) 한시출장소: 천안 북부(2읍 2면), 서산대산(1읍 1면), 군산 민원(3면), 거제 민원(6동) 일반출장소: 여수(중부, 도서)
- 15) 일반출장소(소장: 6급): 사천 남양, 신수, 늑도

단기반을 조성하기 위해 설치했거나<sup>17)</sup>, ③읍·면을 광역 시에 편입함으로써 종전의 면 지역을 구의 출장소체제로 운영하는<sup>18)</sup> 세 가지 유형이 있다.

셋째, 읍·면 출장소(133개소, 정원 491명)는 호적·주민등록·인감 등 제증명의 발급업무를 수행하고 있으나 교통·통신의 발달과 민원서비스의 개선(팩스, 전화, 우편민원처리의 확대)등으로 원격지 주민의 편의를 도모하기 위한 출장소 설립취지가 퇴색했을 뿐 아니라 일부 출장소는 기능에 비해 과도한 과·계조직을 가지고 있다.

이와 같이 시·구, 읍·면 출장소의 설치이유가 다양하므로 구역의 변경, 교통·통신의 발달, 환경의 변화 등 지역여건의 변동을 고려하여 그 필요성여부를 판단, 개편하도록 했다. 즉 주민편의를 위해 존치가 불가피하거나 도서·벽지지역으로 교통이 불편한 곳에만 최소한의 인력을 유지하고 그 외의 출장소를 모두 폐지 또는 인근의 구 및 읍·면과 통폐합하도록 했다.<sup>19)</sup>

#### 5). 사업소의 개편

정부는 사업소를 대대적으로 정리한다는 방침을 정하고 대폭축소 및 통폐합, 민간위탁, 공사·공단으로의 전환, 과다기구의 축소, 한시적 사업소의 폐지 등의 개혁방향을 설정했다. 이를 위해 첫째, 모든 사업소를 서비스 또는 생산성중심의 조직으로 개편하고 일반 관리 부서를 대폭 축소하며 둘째, 유사하거나 중복되는 조직을 최대한 통합하고 소규모 사업소를 폐지하여 그 기능을 자치단체 집행기관에 이관하며, 경영성과 전문성을 추구할 수 있는 분야는 가능한 한 민간위탁 한다는 개편원칙에 따라 개혁을 추진했다. 이러한 개혁을 통

16) 부산 강서구 천가, 인천 중구 영종·용유, 인천 서구 검단, 대구 동구 안심, 대구 북구 강북

17) 인천 남동구 공단출장소

18) 광주 광산구 6개출장소

19) 폐지 또는 통폐합 대상은 ①행정전산망 확충으로 출장소에의 민원사무위임이 불필요 할 때, ② 도로의 개설, 확·포장으로 폐지합이 바람직할 때, ③민원이 감소하고 인구가 급격히 줄어든 때, ④산업구조의 변화(예: 폐광)로 인해 인구가 감소하여 필요할 때, ⑤해안과 육지간 연륙교 건설, 교량건설 등으로 교통이 편리해 졌을 때, ⑥공단조성이 완료되어 기능이 줄어들었을 때이다.(행정자치부, 1998c).

### 제주발전연구 제3권

해 정부는 1,023개 사업소(시·도 322개, 시·군·구 701개)를 정비하여 10-30%의 인력을 감축한다는 목표를 세웠다.

첫째, 대폭 축소 및 통폐합의 대상으로는 1차 산업분야의 사업소<sup>20)</sup>, 건설·개발에 관한 사업소<sup>21)</sup>, 건설경기부진으로 수익성이 없어진 사업소<sup>22)</sup>를 고려했다.

둘째, 민간위탁의 대상으로는 도로관리 사업소<sup>23)</sup>, 하수처리장·위생처리장·축산폐수처리장 등 환경기초시설, 양묘 관리사업소·자연공원, 문화예술회관·노동복지회관·근로청소년회관·시립국악원·시민회관·청소년수련시설·여성회관 등 문화복지분야의 사업소 등이다. 즉 공무원이 직접 수행하지 않고 위탁으로 효율성을 제고할 수 있는 사무(예: 운동장·관광지·유원지·문화예술회관·어린이회관·휴양림 등의 관리)를 전문업체에 맡겨 관리함이 보다 효율적인 사무(예: 하수처리)를 민간 위탁하겠다는 것이다.

셋째, 공사화·공단화의 대상으로는 광역시 상수도사업본부를 꼽았다. 즉 상수도관리를 간접경영체제로 전환(공사화)하거나 또는 상수도사업의 책임경영체제를 확립하여 인력을 축소하고, 생산비를 절감하며 상수도본부장에 외부인사를 영입하기로 했다.

넷째, 과대한 기구를 축소하고 직급을 하향 조정할 대상으로는 시·도의 국장보다 직급이 높은 사업소장<sup>24)</sup>, 직무의 곤란성과 책임의 정도에 비해 직급이 너무 높은 사업소장<sup>25)</sup>, 직급이 과대 평가된 사업소장의 보조기관<sup>26)</sup>을 꼽았다.

---

20) 잠업검사소, 농산물 원종장, 농촌진흥원, 농촌지도소, 종축장, 농민교육원, 가축위생시험소, 산림 환경연구소, 수목원, 내수면 개발 시험장 등이다.

21) 종합건설과 사후안전관리기능을 통합하여 건설안전본부로 일원화하거나(예: 서울시) 또는 종합건설본부를 폐지하여 시로 이관한다(예: 광주시).

22) 공영개발사업단을 도에서는 폐지하고 광역 시에서는 공사화 한다. 종합 사업 개발단을 폐지하여 국의 기획·집행부서로 이관한다.

23) 전문시험기능의 부분위탁을 통한 인력축소도 하나의 안으로 고려하고 있다.

24) 서울시 상수도사업본부장과 지하철·건설안전본부장은 1급에서 2급으로, 광역시 상수도사업본 부장은 2급에서 3급으로 조정한다.

25) 예컨대 서울시 공원녹지관리사업소장은 2·3급에서 3급으로, 충북 개발사업소장·전북 새만금 간척사업소장·제주도 문예진흥원장·경남 직업훈련원장은 3급에서 4급으로 변경한다.

26) 예컨대 서울시 상수도사업본부 차장·건설안전본부 시설국장·세종문화회관 사무국장의 직급을 2급에서 3급으로 변경한다.

다. 한편 시·군·구의 부단체장과 직급이 같은 사업소장<sup>27)</sup>, 직무의 곤란성과 책임의 정도에 비해 높게 정급 되어 있는 사업소장<sup>28)</sup>도 직급을 낮추도록 했다.

다섯째, 정수가 4인 이하인 소규모사업소를 폐지하거나 그 기능을 시·군으로 흡수시키고 최소한의 인력만 배치하여 관리토록 했다. 일부 시·군에 설치된 문화예술회관, 여성회관, 체육시설관리사무소, 공원묘지관리사무소, 근로자복지회관, 위생환경사업소 등이 그 예이다.

여섯째, 한시적 기구는 그 사업량을 검토하여 폐지하거나 집행기관에 그 기능을 흡수토록 했다. 한시기구에는 ①국의 기능과 중복되거나 조직이 비효율적인 유형<sup>29)</sup>, ②사업부진 및 기능의 쇠퇴한 유형<sup>30)</sup>, ③민간위탁의 대상인 유형<sup>31)</sup>, ④경영합리화를 위하여 폐지해야할 유형<sup>32)</sup>이 있다.

#### 6). 지방의회 사무기구의 개편

첫째, 시·도의회는 의원정수가 축소됨에 따라 상임위원회를 통합하여 최소한의 상임위원회를 유지하고 전문위원 수와 기본인력을 감축했다.

둘째, 시·군·구의회중에서도 의원정수가 줄어 상임위원회를 설치하지 못하게 된 시·구의 의회사무국(4급)을 사무과(5급)로 개편하고 의원정수의 축소에 따라 법령의 기준에 맞게 전문위원 수와 지원인력을 줄이도록 했다.

그러나 주민을 위한 대의기관으로서의 지방의회의 기능을 활성화한다는 의미에서 보면 전문위원 수를 감축하는 것이 과연 바람직한가에 의문이 있다.

27) 예컨대 강화군 관광개발사업소장·공주시 공공시설관리사무소장·보령시 시설경영사업소장의 직급을 4급에서 5급으로 변경한다.

28) 예컨대 오산시 및 고양시의 공영개발사업소장은 4급에서 5급으로 변경한다.

29) 예컨대 시·도의 (신)청사관리기획단(서울·부산)·종합개발사업단(충남·경북)·아산

신도시 개발단(충남)이 있다.

30) 도시순환철도기획단(경기)·공영개발사업단(전북·전남)·충북개발사업소가 그 예이다.

31) 노인복지회관·청소년수련원·근로자종합복지회관 및 시의 농산물도매시장건설단 또는 관리소등이 그 예이다.

32) 각 시·군의 공영개발계·공영개발사업소·간척사업소·관광개발사업소, 공단 조성사업소·공업단지개발사업소 등이 그 예이다.

더구나 시·도의회가 각 의원들에게 유급보좌관을 붙여 달라고 계속 요구하는 것을 받아들이지 않으면서 전문위원 수마저 줄이는 데에는 문제가 있다. 의원 개개인에게 유급보좌관을 인정하기보다는 전문위원 수를 적절히 늘려 지방의회의 기능을 보강하는 것이 바람직하다고 생각된다.

## 2. 지방공무원의 정원조정

### 1). 정원감축의 규모와 인력운영

첫째, 정부는 1단계로 '98년도에 지방공무원 총정원의 10%(약 3만명)를 감축하고 2단계로 '99년-2002년까지 20%(약 5만7천명)을 감축하여 공무원정원 29만1천명의 30%인 8만7천명을 감축한다는 개편목표를 설정하여 추진하고 있다. 감축방법은 조례로 감축할 정원을 정하고 남는 인원은 계획적으로 해소한다는 것이었다. 조례부칙에 정원이 따로 있는 것으로 보는 기간은 2000년 12월 31일까지 유예기간을 인정하도록 하고 동시에 대통령령에도 이를 포함시키기로 했다. 그러나 유예기간을 인정한 취지는 이해가 되지만 남는 인력을 바로 정리해고하지 않고 2년 이상을 무보직 상태에서 봉급만 지급한다는 것은 결국 지방자치단체개혁을 무의미하게 만들뿐 아니라 과거 김영삼 정부 때와 같은 위성공무원을 대량으로 양산시켜 2년 이상을 끌어가는 결과가 되므로 결코 바람직한 방법은 아니라고 생각된다.

둘째, 정원감축은 모든 지방행정기관을 대상으로 하되 직무분석 등 객관적인 조직진단을 실시하여 이를 근거로 하고 지역실정을 고려하여 사무와 인력을 재배분 하면서 감축을 추진하도록 했다(행정자치부, 1998a: 24). 감축인원수는 가능한 한 직종간·직급간에 균형을 유지하되<sup>33)</sup> 표준정원과 현 정원을 고려하고 자치단체의 재정능력을 감안하여 정원감축목표를 정하며, 시·군·구의 정원감축목표는 시·도지사가 조정하도록 했다.

33) 지방자치단체의 인력감축이 하위직 위주로 진행되고 있다는 비판이 제기됨에 따라 정

원을 감축함에 있어 직급간에 균형을 도모하도록 했다. 그 직급(상당하는 계급을 포함)총정원의 20% 이상을 감축하되 장의 보조기관과 소속기관을 포함하도록 했다.

셋째, 종전에는 기구의 통폐합·폐지 등 조직개편으로 감축되는 정원을 조례 또는 규칙의 부칙에 “현원 해소 시까지는 정원이 따로 있는 것으로 본다”는 경과규정을 두어 퇴직 시까지 그 신분을 보장했으나 '98년 정원을 감축함에 있어서는 3년 동안의 유예기간을 인정하고 過員으로 인사 부서에서 관리하도록 했다. 즉 종전에는 조직개편으로 남는 잉여인력을 별도의 여유정원으로 관리했으나 '98년도 지방자치단체의 정원감축에서는 이를 일체 인정하지 않는다는 것이었다(행정자치부, 1998a: 25). 그러나 지방자치단체의 기구개편으로 인하여 정원이 축소된 때에는 지방공무원법상 지방공무원신분보장에 관한 규정에도 불구하고 즉시 해임할 수 있는 데에도 무보직의 위성공무원을 양산시켜 무려 2년 이상이나 끌고 간다는 것은 어떤 명분으로도 받아들이기 어렵다. 종전에 고위직의 인사해소 차원에서 한시정원으로 유지해온 제도(예컨대 정책보좌관)도 조기에 폐지하도록 했다. 또한 조직개편과정에서 직렬조정이 필요한 때에는 기구정원규정(제20조)에 불구하고 승인된 것으로 간주하여 처리토록 했다. 별정직 읍·면·동장의 퇴임으로 결원이 생겼을 때에는 조직개편으로 남는 인력을 우선 배치토록 했다. 6급이하 공무원의 정년연장방침을 철회하고 정년을 1년 단축시키는 법안을 마련하여 입법예고 중이다.

## 2). 별정직 공무원의 정리

별정직 정원은 그 기능을 검토하여 일반직 또는 기능직 공무원으로 충원할 수 있는 분야(예: 전산·환경·홍보·사서 등), 누구나 담당할 수 있는 단순보조적 분야(예: 공과금 요원·청사관리원·영선관리원 등), 애매모호한 분야(예: 행정보조원·도시개발자료요원·회의자료조사원 등)를 정리하고 일반직과 별정직으로 보할 수 있는 복수직위를 일반직으로 조정하도록 했다<sup>34)</sup>(행정자치

34) 일반직과 별정직의 복수직위를 일반직으로 보하도록 한 취지는 다음과 같다.

①복수직위는 일반적으로 충원이 어려운 특수한 직위 즉 시험·연구·조사·교육·상담 등 전문지식을 필요로 하는 직위 이외에는 인정하지 않는다(기구정원규정 제13조). 따라서 별정직의 특채를 통한 편법적 인사운영으로 인사관리의 투명성을 저해하고 경쟁력을 약화시키는 저급인력의 공직유입을 예방하는 등 합리적인 인력관리를 도모하기 위해 정비할 필요가 있다.

②복수직위에 일반직 공무원으로 충원할 수 있으면 별정직을 삭제하고 반대로 별정직의 유지가 계속 필요하다면 별정직만으로 조정함이 타당하다. 비상계획관,

부, 1998d).

3). 단순사무보조인력의 정리

타자·조무·전산 등 사무보조원은 과당 1인을 인정하고, 비서인력은 국장 2인당 1인을 인정하며, 일반차량 운전 원은 사업용 차량에 대하여는 1.5대당 1인, 업무용 차량에 대하여는 2대당 1인을 인정하고 출퇴근 버스는 렌트제를 실시하도록 했다. 또한 통신장비의 자동화, 무인경비시스템의 구축 등으로 관련된 인력을 감축하도록 했다.

4). 비정규직(상용인력)의 정리

정부는 상용인력을 일반직공무원에 준하여 정리하되 '98년도에 전체 상용인력의 20%이상을 축소한다는 정책을 추진했다. 이를 위해 사무보조인력은 일체 인정하지 않고 단순노무인력은 300일 이하로 줄이며(정세욱, 1998b: 35), 청소원·수도원을 사무 량에 맞도록 책정하고, 청원경찰은 감시기능이 꼭 필요한 중요한 시설을 제외하고는 축소한다는 정리원칙을 정했다. 민간위탁이 가능한 사무는 이를 적극 추진하여 상용인력을 줄여 나간다는 것이다.

첫째, 행정사무보조원은 3년동안 전원을 줄이고, 단순노무인력은 직무분석을 실시하여 12,669명중 3년동안 30%이상을 감축한다. 둘째, 시가지·주택·상가 등 청소사무는 지역실정을 고려하여 정하되 대도시지역의 청소사무는 점진적으로 민간위탁으로 전환하고 청소사무를 직접관리할 때에는 중·소도시는 400평 내지 500평당 1인을 기준으로 적용하여 환경미화원의 수를 줄인다. 셋째, 청사관리는 전문용역업체에 위탁함을 원칙으로 하되 직접 관리 시에는 민간용역업체의 기준(관리면적 300평당 1인)을 적용하여 청소 인부 수를 줄인다. 넷째, 도로 보수 원은 1인당 담당거리를 지방도 14km(비포장도로는 8-20km, 포장도로는 5-15km)로 늘려 인원수를 축소하거나 또는 위탁 관리시킴으로써 30%이상을 감축한다. 다섯째, 시설물의 중요도를 점검하고 무인경비시스템을 도입하여 청원경찰인력을 효율화함으로써 시설보호 청원경찰의 수를 30%이상

---

화생방                    관리 등 국가비상대비업무분야의 특수한 직위가 그 예이다.

감축하며, 산림보호직은 산림취약지에만 배치하고 그 외의 지역은 민간에 위탁함으로써 축소하고 주차·과적차량·노점단속, 사무보조 등 현장지도인력은 감축한다. 여섯째, 사무량을 고려하여 단순노무·사무보조원은 선별적 시간근무제로 전환함으로써 재정부담을 경감시킨다.

상용인력을 과다하게 확보하고 감축에 소극적인 자세를 보이는 단체에 대하여는 負의 재정적 인센티브제를 실시함으로써 상용인력의 수를 늘리지 못하도록 했다.

#### 5). 개방형 전문직위의 지정

정부는 고도의 전문성과 특수한 기술이 요구되는 지방자치단체의 직위로서 일정한 자격요건을 갖춘 자의 임용이 요구되는 직위를 지정하여 경쟁을 통한 개방임용을 할 수 있도록 했다. 즉 정보화·지방화·세계화·경영화 및 주민의 삶의 질과 직결되는 전문성이 요구되는 분야로써 법률·국제통상·정보통신·도시계획·환경·과학기술·교통 등 7개 분야에 걸쳐 민간의 우수인력을 공직사회에 유치하여 경쟁력을 제고할 수 있도록 하려는데 그 목적이 있다. 선정기준은 시·도는 4급 또는 5급, 시·군·구는 6급 이하의 직위를 그 대상으로 하였다(행정자치부, 1998e).

## V. 지방정부구조 개혁성과의 평가

김대중정부의 지방자치단체 구조개혁정책을 평가하기는 아직 이르다. 그러나 지금까지 이루어진 개혁성과를 중심으로 보면 다음과 같이 중간 평가할 수 있다.

### 1. 성 과

#### 1). 지방행정기구의 개편

첫째, '98년도에 행정기구를 개편함으로써 시·도는 49국 91과(시·도별로 평균 3국 6과)를 감축했고 시·군·구도 126국 943과(평균 시·군별로 1국 3

## 제주발전연구 제3권

과, 군별로 5과)를 폐지했다. 충북·전북과 인천중구·군포시·원주시·청주시 등이 감축기준을 초과했다.

둘째, 직속기관을 개편함으로써 농촌진흥원·지도소의 기능을 축소하여 농업기술원·농업기술센터로 개편했으며 지도·시험중심으로 기능을 재정비하여 571개의 지소 및 상담소를 폐지했다. 또한 민간보건의료기관과 중복되거나 주민 이용률이 낮은 보건지소·진료소 233개소를 폐지했다.

셋째, 사업소·출장소를 개편하여 42개 시·군, 읍·면출장소와 168개 시·도 및 시·군·구사업소를 폐지했다.

넷째, 부읍·면장과 동사무장을 폐지하여 3,718직위를 없애고 인구 5천명미만의 과소동 통폐합을 추진하여 해당되는 321동 중에서 280동을 통폐합했다(행정자치부, 1998f).

다섯째, 의회사무기구를 정비하여 19개 자치구 및 시의회사무국을 사무과로 축소했다.

### 2). 지방공무원의 감축

'98년도의 공무원감축 실적은 정원의 12.0%인 35,070명으로써 감축목표인 정원의 10%(3만명)보다 5,070명을 더 줄였다(<표-5>참조). 즉 시·도는 일반직 공무원정원의 12.6%(6,269명), 소방직 공무원정원의 6.1%(1,446명)을 감축함으로써 총정원의 10.5%(7,715명)를 줄였으며, 시·군·구는 총정원의 12.6%인 27,355명을 감축했다(행정자치부, 1998g).<sup>35)</sup>

<표-5> 지방자치단체별 공무원감축(1998년도)

---

35) 공무원 감축비율이 높은 단체는 양평군 등 4개 자치단체(15%이상 감축), 광주 남구등

11개 자치단체(약 14% 감축), 전북 등 61개 자치단체(약 13% 감축)였다.

## 21세기 지방정구조의 개혁

구분	합계				시·도				시·군·구			
	현행	개편	감축	비율	현행	개편	감축	비율	현행	개편	감축	비율
합계	289,995	254,925	35,070	12.1	72,987	65,272	7,715	10.6	217,008	189,653	27,355	12.6
서울	54,472	48,149	6,323	11.6	17,812	16,190	1,622	9.1	36,660	31,959	4,701	12.8
부산	17,328	15,167	2,161	12.5	6,435	5,719	716	11.1	10,893	9,448	1,445	13.3
대구	11,789	10,301	1,488	12.6	5,073	4,467	606	11.9	6,716	5,834	882	13.1
인천	11,417	10,061	1,356	11.9	4,570	4,091	479	10.5	6,847	5,970	877	13.5
광주	6,854	5,987	867	12.7	2,988	2,658	330	11.0	3,866	3,329	537	13.9
대전	6,757	5,943	814	12.0	3,041	2,711	330	10.9	3,716	3,232	484	13.0
울산	4,622	4,337	285	6.2	1,890	1,890	-	0.0	2,732	2,447	285	10.4
경기	38,050	33,571	4,479	11.8	6,032	5,429	603	10.0	32,018	28,142	3,876	12.1
강원	17,189	15,041	2,148	12.5	3,275	2,869	406	12.4	13,914	12,172	1,742	12.5
충북	12,547	11,021	1,526	12.2	2,747	2,410	337	12.3	9,800	8,611	1,189	12.1
충남	16,634	14,586	2,048	12.3	3,414	2,983	431	12.6	13,220	11,603	1,617	12.2
전북	17,557	15,173	2,384	13.6	3,191	2,770	421	13.2	14,366	12,403	1,963	13.7
전남	22,562	19,697	2,865	12.7	3,546	3,080	466	13.1	19,016	16,617	2,399	12.6
경북	25,560	22,440	3,120	12.2	3,773	3,395	378	10.0	21,787	19,045	2,742	12.6
경남	21,752	19,152	2,600	12.0	3,659	3,258	401	11.0	18,093	15,894	2,199	12.2
제주	4,905	4,299	606	12.4	1,541	1,352	189	12.3	3,364	2,947	417	12.4

출처: 행정자치부(1998h), 「지방조직개편추진결과」(제1단계)에서 발췌 작성

## 2. 평 가

지방자치단체의 개혁은 '98년 2월에 김대중정부가 출범한이후 추진하고 있으므로 1년도 안된 시점에서 종합적 평가를 내리기에는 아직 이르다고 생각된다. 그렇지만 전술한 패러다임의 전환을 분석의 틀로 삼아 정부가 '98년도에 추진한 지방자치단체의 개혁방향 및 추진전략과 그 동안의 성과를 평가해 보려고 한다.(<그림-2>참조).

<그림-2> 지방자치단체 개혁의 평가  
 평가기준      서비스영역의 조정      정부의 개혁방향      개혁성과

제주발전연구 제3권

-개선이 필요한 부분의 진단 및 벤치마킹 -지방자치단체의 서비스가 더 이상 불필요. -지방자치단체가 직접 수행하거나 또는 책임질 필요성이 없는 영역. -외부응찰자간의 공개경쟁을 통하여 민간부문으로부터 서비스구입 -민간기업간, 官과 민간의 경쟁이 가능한 영역. -지방자치단체가 수행함이 더 효율적인 기능영역	-구조조정(A)	△	△
	-규제의 철폐 또는 완화(B)	×	×
	-민영화(C)	△	×
	-외부계약(D)	×	×
	-시장성 검증 및 외부계약 또는 외부위탁(E)	×	×
-지방자치단체가 직접 수행해야 할 기능영역	-중앙정부로부터의 기능이양(F)	×	N
	-서비스의 질 향상	△	×
	-효율적인 조직편성	△	×
	-탄력적인 인력활용	×	×
	-경비절감을 위한 관리기법활용(G)	×	×

※ ○은 있음, △은 부분적으로 있음, ×은 없음.

첫째, 지방자치단체의 조직에 개선을 요하는 부분이 어디인가를 진단하고 개선점을 명백히 하기 위하여 벤치마킹을 한 후 내부적인 구조조정을 추진하려는 정부의 전략이 돋보였다. 그러나 구조조정이 기존서비스 또는 활동의 틀 안에서는 적극 추진되었지만 다른 조직 특히 중앙정부의 일선기관(특별지방행정기관)과의 통폐합을 통한 적극적인 구조조정은 시도되지 않았다는 의미에서 소망스러운 개혁방향은 되지 못하였다. 중앙정부의 지침에 따라 지방행정조직 개편과 정원조정은 대체로 실현되었다.<sup>36)</sup> 그러나 잉여인력을 바로 정리해고하지 않고 봉급을 계속 지급하면서 무보직 상태로 2천년 말까지 끌고 가도록 함

36) 다만 경남 마산시의 2개구(회원구, 합포구)폐지에 대하여는 시의회의 반발로 실현되지

못하였으며, 충북 증평출장소와 충남 계룡출장소의 폐지는 지역주민들의 반발로 이루어지지 않았다.

으로써 인력감축의 효과는 없었다.

둘째, 지방자치단체가 제공하는 서비스가 앞으로도 계속 필요할 것인지 또는 더 이상 필요치 않을 것인지를 검토하여 더 이상 필요가 없으면 그 서비스를 폐지하고 그것을 담당하던 기구를 폐지하라는 내용은 정부의 개편지침에 포함되지 않았다. 따라서 지방화·세계화 추세에 대응하여 국경 없는 무한경쟁에서 살아남기 위한 경제적 규제의 완화 내지 철폐는 처음부터 고려되지 않았으며 따라서 개혁성과도 기대할 수 없었다.

셋째, 지방자치단체가 책임질 필요가 없거나 또는 적절한 규제에 의하여 그 목적을 달성할 수 있으면 민영화한다는 내용은 중앙정부의 지침에 포함되어 있지만 강력하게 추진하지는 않았다. 따라서 민영화에 관한 개혁성과를 처음부터 기대할 수 없었다.

넷째, 외부민간기업들간의 공개경쟁을 통하여 낙찰된 기업으로부터 저렴한 가격으로 양질의 서비스를 구매하도록 하는 이른바 전략적인 외부계약제를 채택해야 한다는 내용이 행정자치부의 지침에 언급은 되었지만 구체적인 추진방법 등을 제시하지는 않았다. 따라서 전략적인 외부계약의 성과는 없었다.

다섯째, 지방자치단체내의 내부팀(an in-house team)과 외부의 민간기업 응찰자(external-usually private sector-bidders)간에 경쟁할 수 있는 서비스가 있는가에 관한 시장성 검증을 하여 그것이 가능한 서비스분야에 대하여는 공개경쟁에 의하여 서비스공급자를 결정하라고 촉구한 내용은 지침에 포함되지 않았다. 다만 하수처리장·위생처리장 등 환경기초시설, 도로관리사업소, 문화예술회관, 시민회관, 청소년수련시설, 수영장 등 문화복지시설 관리기능의 외부위탁(outsourcing), 상수도본부 일부사무의 외부위탁 등을 추진하도록 했다. 그렇지만 지방자치단체의 추진성과는 아직까지 나타나지 않고 있다.

여섯째, 지방자치단체의 기능 중에서 정책결정기능과 집행기능을 분리하여 책임집행기관(Executive Agency)을 설치하고 계약에 의하여 그 책임자를 선임하는 것(fixed-term appointments)이 선진 제국의 정부혁신 추세인데 (Commonwealth Secretariat, 1995) 사업소의 기획기능과 생산기능을 통합일원화 한다는 중앙정부의 개혁전략은 오히려 이러한 추세에 역행하는 감이 있다. 시·군·구의 수도과와 수도사업소를 통합한다든지, 하수과와 하수처리사업소, 공원과와 공원관리사업소를 각각 통합하라는 조직개편지침의 내용이 그 예이

다.

일곱째, 현재 중앙정부가 담당하고 있는 행정 기능 중에서 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 그 책임 하에 처리하는 것이 더 바람직하다고 생각되는 기능들을 찾아내어 지방자치단체에 이양하려는 의지나 움직임이 전혀 찾아볼 수 없었다. 따라서 지방화란 아직도 우리에게서 한낱 구호일 뿐 실천적 이념이 되지 못한다는 생각을 갖게 된다. 세계화시대에 대비하여 지방이 경쟁력을 갖도록 하려면 지방분권화가 이루어져야 하며 지방자치단체의 개혁도 이러한 맥락에서 그 실효성을 갖게 된다는 점을 유념해야 할 것이다.

여덟째, 민·관간에 경쟁을 할 수 없고 지방자치단체가 직접 수행해야 할 서비스영역에 대한 개혁전략을 보면 서비스의 질을 향상시키려는 내용들이 조직개편 지침 속에 약간 비치고는 있으나 개혁성과는 거의 없었다. 반면에 효율적인 조직편성을 위한 정부의 개혁노력은 어느 정도 실현되었다. 시·도의 기획관리실·내무국·감사실·민방위 국과 시·군·구의 기획감사실·내무과·재무과·민방위과와 같은 이른바 「공동필수기구」를 폐지하여 자치단체의 자율 조직권을 확대한 것이라든지, 일중심의 大局大課制로 개편하려고 시도한 것 등이 그 예이다. 이러한 개혁목표는 어느 정도 실현되었다. 다만 지방자치단체는 정부의 지시에 따라 조직을 개편하려는 수동적 태도를 취하였고 조직의 효율성을 제고하기 위한 독자적인 개혁노력은 보이지 않았으므로 효율적인 개혁성과를 얻지는 못하였다. 정부는 정원을 감축하면서도 탄력적인 인력 활용을 도모하려고 노력했으며 係制를 담당으로 전환하여 의사결정단계를 줄이고 조직의 유연성을 부여하려고 했다. 이러한 중앙정부의 조직개편전략은 대체로 개혁성으로 나타났다. 다만 명칭만 담당으로 바뀌었을 뿐 실제 행정과정에서는 별로 달라진 바가 없다.

서비스공급자인 지방자치단체간 또는 지방자치 단체내 행정조직간에 경쟁을 시킴으로써 서비스의 고객인 주민들로 하여금 저렴한 가격으로 보다 양질의 서비스를 제공하는(works better & costs less) 행정조직이나 지방자치단체를 선택하도록 하는 서비스구매권(voucher)제는 '98년도 지방자치단체 개혁에서 전혀 고려된 바 없으며 개혁성과도 없었다.

끝으로 정부는 경비절감을 위한 새로운 관리기법을 활용하도록 지방자치단체에게 요구하지 않았고 지방자치단체도 새로운 관리기법의 도입에는 관심을

기울이지 않았다.

## VI. 21세기 지방정부구조개혁의 방향

'91년에 지방자치제를 실시한 이래 아직 10년도 안되었지만 지방자치는 서서히 정착되어가고 있다. 21세기 메가트랜드 사회는 바로 고령화, 고도의 정보화, 국제화와 세계화의 조류가 보편화될 것이며 지역사회의 구조변화에 따라 행정수요도 또한 다양화될 것으로 전망된다. 지방자치단체는 지역사회의 종합적 행정주체로서 행정수준향상을 위한 막대한 책무를 부담하게 될 것이며 그 활동분야는 매우 광범위해질 것이다. 따라서 한정된 재원을 가지고 엄청난 행정수요에 어떻게 대응하느냐가 바로 자치단체경영의 최고책임자로서 단체장이 스스로의 판단 하에 해결해 나가야 할 과제가 될 것이다(財. 지방자치협회, 1988: iii, 130).

자치단체장과 지방공무원들은 '적은 돈으로 많은 일을 더 잘하는(doing more and better with less)' 지방정부를 추구해야 한다. 20세기의 한국 관료조직에는 재량권이 적었고 책임을 지는 일도 거의 없었다. 오로지 규정대로 행정을 해나가는 관료주의적인 체제에 불과했다. 그러나 21세기에는 이러한 비민주적이고 비효율적인 정부구조와 행정스타일을 완전히 바꾸어야 한다. 선진제국도 정부의 비효율을 극복하기 위하여 마치 공룡과도 같은 거대정부를 수습해야 하는 어려운 과정을 거쳤다. 우리도 이런 과정을 거쳐야 한다. 이러한 점은 지방자치단체의 구조개혁에 있어서도 다를 바 없다. 물론 지방자치단체의 구조를 완전히 개혁하는데에는 많은 시간과 일관된 노력이 필요하다. 그렇지만 단체장과 공무원들은 자율책임과 경쟁원리를 이념으로 하여 공공관리방식을 전환해야 하며 지방자치단체 경영에 대한 전략적 비전과 변화에 대한 적극적 대응태세를 갖추는데 모든 노력을 기울여야 한다. 그렇게 하면서 21세기의 새로운 도전을 맞이해야 한다.

첫째, 공공부문의 경비를 절감하고 능률과 효과성을 향상시키기 위하여 기업경영방식을 지방행정에 도입하므로써 전통적인 행정문화와 현실에 안주하

### 제주발전연구 제3권

는 행태에서 고객중심의 서비스공급체제로 전환해야 한다. 우리 나라는 '80년대 부터 민주화·지방화·자율화 등을 표방하며 작은 정부를 구현하기 위한 행정개혁을 추진해 왔지만 국민들의 기대수준에는 미치지 못했으며 정부부문 및 국가전체의 경쟁력이 선진제국에 비하여 매우 낮은 실정이다. 한국의 행정문화와 공무원의 직업윤리는 선진국들과 다르다. 우리 나라 인구대비 공무원의 수는 선진국에 비하여 매우 낮은 수준이지만 그럼에도 불구하고 불필요한 기구·인력·예산을 줄이라는 비판론이 일고 있다. 정부개혁의 제약요인 가운데 하나는 부처이기주의와 관료들의 저항이라고 하지만, 핵심적인 이유는 정부개혁원칙에 대한 철학과 적절한 전략이 없기 때문이다. 지방정부의 개혁도 다를 바 없다. 그러므로 21세기에는 중앙정부와 지방자치단체의 책임자들이 협력하여 모든 난관을 극복하고 지방정부개혁을 일관성 있게 추진해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 역할과 임무에 대한 인식을 전환해야 한다. '80년대 이후 선진제국의 정부개혁프로그램을 보면 능률성과 효과성이라는 이념 하에 정부의 역할을 직접적인 서비스생산자로부터 간접적인 조성자로 바뀌었음은 전술한 바와 같다. 그러므로 지방자치단체도 공기업 또는 사업을 민영화하고 지방자치단체가 직접생산자로서의 역할을 하기보다는 기관간 또는 민간부문과의 경쟁을 도입하여 고객의 선택 폭을 넓히고 서비스의 질을 향상시켜야 한다. 지역경제의 활성화를 저해하는 지방행정규제(경제적 규제)를 철폐하고 정책의 비용·효과성을 평가하여 자원배분과 성과간의 연계성을 갖도록 해야 한다. 중앙정부와는 다소 차이가 있으나 집행기관(agency)을 분리하여 지방정부조직을 슬림화하며 인력과 예산을 절약하는데 치중해야 할 것이다. 지방정부의 역할을 검토하여 과연 지방자치단체가 그것을 계속 수행해야 할 것인가를 점검해보고, 꼭 필요한 기능이라면 민간부문과의 경쟁 또는 지방정부기관간의 경쟁체제를 도입하여 민영화, 지방공사화, 외부계약 또는 파트너십의 정립 등 새로운 지방정부역할의 틀과 서비스공급방식을 구상해야 한다.

셋째, 성과보다는 절차를 강조하는 중앙집권적이고 경직화된 행정관리방식을 탈피하고 성과중심의 지방행정조직체계를 마련해야 한다. 각 국·과장들에게 자율성을 부여하되 성과에 입각한 책임체제를 확립할 필요가 있다. 자치단체장 책임 하에 인력과 재원을 신축적으로 관리할 수 있도록 하며 실적주의

원칙이 준수되도록 해야 한다. 국·과별 사업성과와 개인별 실적을 객관적으로 평가하여 인사와 보수에 반영하는 성과관리체제를 확립해야 한다. 영국의 지방자치단체에서는 유능한 수석집행관(chief executive)을 유치하기 위하여 오래 전부터 적극적인 모집정책을 써왔으며 성과급제와 연봉제를 채택해왔음을 고려할 필요가 있다. 다만 자치단체의 고위직 공무원을 계약제로 임용할 때에는 그에게 소속 공무원에 대한 근무 성적 평가권 및 인사권을 부여해야만 실효를 거둘 수 있음을 특히 유의해야 한다.

넷째, 다계층적 피라미드형 지방정부조직을 평면적 조직으로 개편해야 한다. 수직적인 명령-복종의 패러다임에 의하여 편성된 국-과-팀-담당의 전통적 조직체계를 해체하여 수평적이며 탄력성 있는 조직체계를 갖추어야 한다. 그것은 통제중심의 행정체제에서 성과중심의 행정체제로, 공급자중심의 행정체제에서 고객중심의 행정체제로 전환해야 한다는 뜻이다. 이러한 구조개혁을 이룩하려면 체계적 접근방법이 요구된다. '98년도에 정부가 추진했던 것처럼 1개국을 줄이거나 2~5개과를 폐지하는 기구축소차원에서 구조조정을 하는 것이 아니라 자치단체의 역할과 임무를 재검토하는데서 출발해야 한다. 또한 조직구조의 개편은 기능과 절차에 대한 리엔지니어링, 법령의 정비, 행정규제의 간소화 등과 함께 추진되어야만 그 실효를 거둘 수 있다. 성과 지향적 지방정부는 고객 지향적 정부에서 출발한다는 점은 선진제국이 돈의 가치를 강조하는 개혁프로그램들을 성공시킬 수 있었던 이유에서 찾을 수 있다. 서비스이용자인 주민들은 소극적인 수혜자가 아니라 적극적인 고객이란 발상의 전환을 통하여 그들의 요구와 기대에 부응하려는 지방정부의 노력이 공무원조직을 개혁하는데 원동력이 되었던 사실을 벤치마킹 할 필요가 있다. 21세기의 지방자치단체는 주민에 대한 서비스의 질을 획기적으로 개선한다는 데에 관심을 가지고 '법대로 한다' 든가 또는 '규정대로, 관행대로 한다'는 관위주의 왜곡된 공직관과 지방행정조직풍토를 개선하여 '주민들이 원하는 데로 한다' 든가 또는 '고객을 위해서 봉사한다'는 이른바 결과와 성과중심의 민주적 공복관과 조직문화로 바뀌어야 할 것이다.

다섯째, 지방정부의 개혁은 단체장과 지방공무원의 가치관 및 행태의 쇄신을 이루어야 하는 것이므로 상당한 시일을 요한다. 따라서 성과 지향적, 고객중심의 행정문화를 정착시키려면 지속적인 노력이 필요하며 일관성 있는 추진

전략이 요구된다. 따라서 우리가 준비해야 할 지방정부구조의 개혁은 21세기의 도전을 예견하고 지방의 경쟁력을 높이기 위하여 '작고 효율적인 지방정부'를 창조한다는 원대한 비전과 원칙을 가지고 추진해야 한다. 지방정부의 개혁은 공무원 스스로 주도하도록 여건을 조성해야 한다. 21세기 지방자치단체의 경영능력은 지방공무원들의 혁신능력과 헌신여부에 따라 좌우될 것이기 때문이다. 그러므로 지방공무원을 개혁의 대상으로 삼을 것이 아니라 개혁의 선도자 내지 추진세력으로 활용해야 할 것이다.

## VII. 결 론

지방자치단체를 혁신하려면 종래의 사고의 틀에서 탈피하여 패러다임을 전환해야 한다. 종래의 행정이론과는 달리, 새로운 행정이론은 시장경제의 원리, 조타수(steering)의 역할과 민영화, 외부계약, 경제적 규제의 철폐, 분권화, 고객중심의 행정, 시민의 선택권부여, 성과와 연계된 예산, 참여와 팀조직 등을 실현해야 한다(Osborne and Gaebler, 1992). 더구나 IMF 관리체제하의 지방자치단체가 21세기에 대비하기 위한 경영혁신을 하려면 이러한 패러다임의 전환이 그 전제조건이 되고 있다.

그러나 '98년도에 정부가 추진한 지방자치단체의 개혁방향은 전술한 평가모형에 부합되지 않았다. 즉 규제의 철폐 또는 완화, 외부계약 및 외부위탁을 시도하지 않았으며 민영화에 관한 구체적 추진전략도 없었다. 다만 주어진 여건하에서 지방자치단체의 내부적인 조직축소와 인력감축에 치중하는데 그쳤다. 중앙정부기능의 지방이양도 검토되지 않았으며, 민과 관간의 경쟁을 할 수 없는 순수공공재분야에도 탄력적인 인력활용이나 경비절감을 위한 관리기법의 활용을 위한 개혁노력이 거의 없었다.

앞으로 중앙정부가 지방자치단체의 개혁을 추진함에 있어서는 먼저 중앙정부가 지방에 기능을 적절히 이양하면서 자치단체로 하여금 경제적 규제를 과감히 철폐 또는 완화토록 하고 민영화와 외부계약 또는 외부위탁을 과감히 실현하게 함으로써 자치단체가 제공하는 서비스영역을 과감히 줄여 「작은 지방

정부」를 창조한다는 사고의 틀 속에서 추진해야 한다. 지방자치단체가 직접 제공해야 할 서비스에 대하여도 서비스의 질 향상을 도모하고 효율적인 조직 편성과 탄력적인 인력활용을 지향하며 성과중심의 예산제도와 효율성을 제고할 수 있는 관리기법을 적극적으로 활용하려는 패러다임의 전환에서부터 시작해야 할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 삼성경제연구소[역](1994), 「정부혁신의 길-기업가 정신이 정부를 변화시킨다」  
서울: 삼성경제연구소, Osborne, D and Gaebler, T.(1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*,  
Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- 정세욱(1997a), 「지방행정학」 (3정증보판), 서울: 법문사
- \_\_\_\_\_ (1997b), “한국의 행정규제개혁에 관한 연구,” 「사회과학논총」 제13집 제2권, 서울: 명지대학교 사회과학연구소.
- \_\_\_\_\_ (1998a), “IMF체제와 지방자치단체의 경영혁신,” 「지방재정」, 제17권 3호 (통권 92호), 서울: 한국지방재정공제회
- \_\_\_\_\_ (1998b), “지방자치단체의 결산제도 및 운영의 실태와 문제점,” 「지방재정」, 제17권 6호(통권 95호), 서울: 한국지방재정공제회
- \_\_\_\_\_ (1998c), “지방자치단체 혁신에 관한 연구,” 한국지방자치학회보, 제10권 3호(통권24호).
- 총무처 직무분석기획단[편](1997), 「新정부혁신론-OECD국가를 중심으로-」, 서울: 東明社
- Blanchard, Lloyd A., Hinnant, Charles C. & Wong, Wilson(1998),  
"Market-Based Reform in Government: Toward a Social Subcontract?," *Administration & Society*, vol. 30, no. 5/ Nov. 1998.
- Cabinet Office(1993), *The Government's Guide to Market Testing*, London: HMSO
- \_\_\_\_\_ (1997), *Next Steps: Agencies in Government Review 1996*, London: HMSO.

- \_\_\_\_\_ (1998), *Better Quality Services: Guidance for Senior Managers*  
London: HMSO.
- Commonwealth Secretariat(1995), *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management: A Profile of the Public Service of New Zealand*, Toronto: University of Toronto.
- De Jonquières, Guy, "Rules for the regulators," *Financial Times*, 1998. 3. 2.
- Department of Trade and Industry(1991), *Cutting Red Tape for Business*,  
London: HMSO.
- Galnoor, Itzhak, Rosenbloom, David H. & Yaroni, Allon(1998), "Creating New Public Management Reform: Lessons from Israel", *Administration & Society*, Vol. 30, No. 4/ Sept. 1998.
- Glennerster, H.(1991), "Market-type Mechanisms and Health Services in the UK." OECD Occasional Papers, *Market-type Mechanisms*, Series No. 2, Paris.
- Goldsworthy, Diana(1991), *Setting Up Next Steps: A Short Account of the Origins, Launch and Implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service*.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
- Matheson, A.(1998), "Governing strategically: the New Zealand experience", *Public Administration and Development*, Vol. 18, Issue No. 4, Oct. 1998.
- National Performance Review(1993), *From Red Tape To Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less*.
- OECD(1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Regulatory Reform: Draft Report to Ministers on Regulatory Reform*, Paris.
- Office of Public Service(1997), *Next Steps Briefing Note*, London.
- Peters, L.(1998), "Downsizing the civil service in developing countries:

golden handshakes or smiling farewells?", *Public Administration and Development*, Vol. 18, Issue No. 4, Oct. 1998.

Wandsworth Borough Council(1997), *London Borough of Wandsworth: A Better place to live and work*, London.

Wolf, Charles, Jr.(1988), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Mass, MIT Press.

財團法人 地方自治協會編(1988), 「自治體の財政運營と診斷」, 東京: 學陽書房.

행정자치부(1998a), 「지방조직개편 추진지침」, 시·도조직관리관계관회의, 1998. 6. 18.

\_\_\_\_\_ (1998b), 「지방조직개편지침 보완사항」, 시·도조직관리관계관회의, 1998. 7. 14.

\_\_\_\_\_ (1998c), 「조직개편시 반영할 지침」

\_\_\_\_\_ (1998d), 「지방별정직공무원 정비지침」

\_\_\_\_\_ (1998e), 「개방형 전문직위의 지정 지침」

\_\_\_\_\_ (1998f), 「과소동 통폐합 추진상황」

\_\_\_\_\_ (1998g), 「기준조정 관련기구 인력감축 내역」

\_\_\_\_\_ (1998h), 「지방조직개편 추진결과」