

地方行政組織의 企業家型 組織으로의 再構造化 方案 — 濟州市 行政組織 (機構) 中心으로 —

朴 時 永*

目 次

- I. 序 論
- II. 組織 再構造化 (珍斷)에 따른 理論
 - 1. 조직진단의 의의와 절차
 - 2. 조직진단의 대상과 요소
 - 3. 조직진단 자료의 모집방법
- III. 基礎自治團體 組織의 設置根據와 再構造化의 限界
 - 1. 기초자치단체 설치근거
 - 2. 재구조화의 한계
- IV. 濟州市 行政組織 (構造)의 現實態와 問題點
 - 1. 제주시 일반현황 및 행정기구의 현실태
 - 2. 제주시 행정조직(기구)의 문제점
- V. 濟州市 行政機構의 企業家型 組織으로의 再構造化 方案
 - 1. 기본방향
 - 2. 제주시 본청 행정기구의 재구조화를 위한 방안
 - 3. 제주시 소속기관(직속, 사업소, 동)의 재구조화를 위한 대안
- VI. 結 論

I. 序 論

1. 問題의 提起

많은 우여곡절 끝에 지난해 6월 4대 지방선거가 실시되어 우리나라도 외형적으로 지방자치체가 완비되었다고 해도 과언이 아니다. 우리나라는 통일신라(676년) 이후 지방은 중앙에 의해 철저히 지배당하고 연속되어 지방의 개성과 특성을 살릴 수가 없었다. 그러나 자치단체장 선거를 기점으로 하여 지역의 책임자가 해당 지역주민의 손에 의해 선택됨으로써 지금까지의 상황하고는 매우 달라졌다.

* 碩士學位 課程 地方自治 專攻

이제부터는 각급 지방정부에서 정치·행정적 실험이 가능할 수 있는 최소한의 환경이 부여된 것이다. 그러한 측면에서 자치시대는 지역간의 정책대결의 시대라고도 할 수 있다. 각 지방정부는 해당 지역을 타지역보다 살기 좋은 곳으로 만들기 위하여 새로운 아이디어나 정책을 개발하고자 노력들을 하고 있다. 물론 우리의 역사가 고도의 중앙집권적이고 권위주의적인 정치·행정시스템으로 일관되어 왔기 때문에 완전한 지방자치제의 실시에 따른 시행착오와 발전도 나타나고 있다고 생각된다.

그러나 이제까지는 지역정치의 부재 속에서 지역주민 위에 군림하는 정치·행정시스템이 이루어졌으나, 앞으로는 지역정치의 활성화 속에서 주민과 함께하며 봉사하는 자세로 지방행정은 바뀌어지게 될 것이다. 왜냐하면 주민의 신뢰를 받지 못하는 지방 정부는 다음의 선거에서 재집권할 수 없기 때문이다.

따라서 지방정부는 해당 지역주민들에게 최대한의 서비스를 제공하기 위하여 여러가지 방안들을 강구할 것이다. 그 중 지방행정조직 개편작업은 지방정부 개혁의 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 지방정부 개혁을 통하여 행정의 대주민 감응도를 높임으로써 지방행정의 능률성과 민주성을 제고시켜 나가야 할 것이다. 지난해 대대적인 조직개편을 하였지만 과학적이고 객관적인 분석에 의한 조직진단을 걸쳐 개혁을 이루어졌다고 볼 수 없다.

이제 우리는 WTO개방체제, OECD가입 등 무한경쟁의 세계속에서 행정도 적자생존의 원리에 입각한 기형가형 조직으로 그 변모를 일신시킬 필요가 있는 것이다. 행정에도 비용과 경쟁의 원리를 도입하고 창의와 능률을 바탕으로 행정조직의 효율성·효과성을 향상시켜 지방행정의 주 고객(Client)인 지역 주민들에게 욕구충족과 최대의 행정 서비스를 제공해 주어야 할 것이다.

2. 研究의 方法

이 연구에서는 행정조직 개편을 위한 전제라 할 수 있는 조직진단에 관한 기존의 이론을 검토하고 이를 토대로 제주시 행정기구를 중심으로 실태를 분석 하였다. 국제화, 세계화, 개방화 시대에 부응하는 경쟁력 있는 제주시 행정 조직을 경쟁과 비용을 도입한 기업가형으로 재 설계하여 개편방안에 대한 모델을 제시하고자 한다.

그러나 장기적인 행정수요를 예측하면서 그에 적합한 조직구조의 설계에는 한계점이 많다. 객관적 관점에서 현재의 조직업무를 내용분석방법으로 연구하였으나 제시된 개편방향을 실무에 적용하기에는 많은 제약이 따를 것이다.

Ⅱ. 組織 再構造化(珍斷)에 따른 理論

1. 組織 珍斷의 意義와 節次

조직진단(Organization Diagnosis)이란 조직이 안고 있는 관리적·구조적 체 증상을 분석하여 그 증상의 원인을 찾아내고, 그것을 극복하기 위한 구조적·기술적·행태적 변화를 유도하는 과정이라고 할 수 있다.

따라서, 조직진단은 조직발전의 전제이자 기초일 뿐만 아니라, 조직개발의 변화전략과 개입방법의 선정 등 조직발전을 위한 합리적인 대안의 모색과 선정까지를 포함한다¹⁾.

조직진단은 일반적으로 진단목표의 설정, 진단담당자의 선정, 진단모형의 설계, 진단의 실시, 발전전략의 수립 등의 단계로 구성된다. 그러나, 이와 같은 조직진단 절차는 항상 순차적으로만 진행되는 것이 아니라, 경우에 따라서는 각 단계가 서로 서로 중복되거나 동시에 진행되기도 하며, 특히 환류작용에 의하여 수정되기도 한다.

1) 珍斷目標의 設定

조직진단을 실시하기에 앞서 조직진단의 목표를 명확히 하여야 한다. 구체적이고 명료하게 제시된 조직진단목표는 문제의 본질과 소재의 규명을 용이하게 하여 주고, 진단의 주체와 대상 및 내용과 진단요소 등의 선정기준을 제공하며, 효과성 판단의 기준을 제시하고, 문제해결을 위한 발전전략의 기본지침과 방향을 제공하여 준다.

2) 珍斷家의 選定

조직진단의 목표가 설정되면, 조직의 최고관리자는 진단목표에 의거하여 진단담당자를 선정하여야 한다. 그리고 조직진단의 의뢰자와 진단담당자는 진단을 실시하기 전에 진단의 목표와 성격 등에 관하여 기본적인 합의를 도출하여야 한다²⁾.

조직진단은 진단의 주체에 따라 자기진단과 외부진단으로 구분할 수 있다. 자기진단이란 진단을 받고자 하는 조직자신이 진단자가 되어 자기조직을 진단하는 것이며, 외부진단이란

1) 이학중 「조직발전론」 법문사 1993. p.252

2) 한국지방행정연구원 「지방자치단체조직개편」 1994. p.33

조직외부의 제3자가 진단자가 되어서 조직을 진단하는 것을 말한다. 자기진단은 비용의 절약과 비밀보호라는 점에서 바람직한 것이지만, 일반적으로 행정조직의 경우는 외부진단을 하는 것이 바람직하다. 이는 주로 자체 진단능력의 부족과 진단의 중립성 때문이라고 할 수 있다. 특히 행정조직내에서는 진단에 따른 제안의 대부분은 조직구성원간의 상충되는 이해관계와 직접적으로 관련되는 내용이 되기 때문에 자기진단에서는 제안의 공정성과 타당성을 확보하기가 매우 어렵다. 또 공정한 권고라 할지라도 그것이 조직내부에서 그대로 순수하게 받아들여진다고는 할 수 없다. 따라서 조직외부의 제3자에 의한 외부진단이 필요하게 된다.

3) 珍斷模型의 設計

조직진단의 실시에 앞서 진단가는 진단의 필요성과 목표에 의거하여 진단의 대상과 요소, 진단절차 및 기법등을 체계화한 진단모형을 설계하여야 한다. 진단모형의 설계는 미래지향적인 관점에서 이루어져야 하며, 진단대상조직이 나름대로 지니고 있는 독자적인 특수성과 역사성을 고려하되 조직전체적인 관점에서 조직구성단위간의 상호 유기적인 연관성이 종합적으로 반영되도록 이루어져야 한다. 또한 자료의 수집과 분석 등 진단기법의 선정에는 진단에 소요되는 비용과 기대효과에 대한 비용효과분석이 반드시 선행되어야 한다³⁾.

4) 珍斷의 實施

조직진단모형이 확정되면 그에 따라 진단에 필요한 자료를 수집하고 분석하는 작업이 이루어지게 된다. 때로는 진단을 실시하는 과정에서의 환류작용에 의하여 진단요소나 진단기법 등이 수정되기도 한다. 조직진단은 항상 종합적이며 균형적인 관점에서 객관적이고 종합적으로 실시되어야 한다. 만일 진단과정에서 균형성과 중립성을 잃게 되면 진단결과는 물론, 그에 의거하여 수립된 발전전략도 타당성을 확보할 수 없기 때문이다.

5) 發展前略의 樹立

일반적으로 조직진단은 조직진단을 통하여 발견된 문제점들을 해결하기 위한 전략의 수립까지를 포함한다. 이 경우 진단가는 몇가지의 대안적 전략을 제시하여, 최종선택은 고객에게 하게 된다. 그러나, 진단가는 진단을 통해 나타난 문제점만을 분석 종합하여 고객에게 제시하고, 해결전략의 수립에는 관여하지 않는 경우도 있다. 새로운 전략이 시행되면 일정기간이 경과한 후에 그 전략의 효과에 대한 평가작업이 뒤따라야 한다. 그래야만 전략 수립시에 예측하지 못하였던 부작용을 발견하고, 이를 시정할 수 있기 때문이다.

3) 이정규, 허귀진 『경영진단론』 1991. P.28~32

2. 組織 珍斷의 對象과 要所

조직진단의 주요대상과 요소는 매우 다양하게 제시될 수 있다. 따라서 실제로 조직진단을 실시할 경우에는 진단의 필요성 및 목적, 그리고 진단대상의 수준과 내용 등에 따라 진단요소를 선별적으로 선정하여야 한다. 여기에서는 조직진단의 대상과 내용에 관한 기존의 연구 중 지방자치단체의 조직진단요소의 선정에 유용하다고 판단되는 것들을 검토하고자 한다.

1) Harrison의 組織珍斷要所

Micgael Harrison은 조직을 하나의 개방체제로 인식하고, 조직을 구성하고 있는 9개의 주요요소를 제시하고 이들을 분석하기 위한 세부표를 작성하였다. Harrison의 진단요소와 세부지표를 정리하면 다음과 같다⁴⁾.

- ① 산출 : 주요생산물 또는 서비스, 생산량, 판매량, 직원들의 직무만족도, 조직에 대한 충성심
- ② 목적 : 공식적 목표 ; 목표간의 실제적인 우선순위(부서별, 사업별 예산배분율)
- ③ 투입 : 물적 자산(재정, 자본, 수입) ; 인적자산(종업원의 수, 학력, 경력)
- ④ 환경 : 환경의 특성 ; 작업환경 ; 자금조달 가능성, 지리적 특성
- ⑤ 기술 : 생산형태, 자동화 수준, 정보처리기술 ; 종업원 관리를 위한 주요 절차
- ⑥ 구조 : 주요부서 ; 계층수 ; 부서의 구성기준 ; 조정 메카니즘 ; 통솔범위 ; 노조, 고충처리 ; 인사관리 정책 및 절차 ; 비공식 조직 등
- ⑦ 행태 및 과정 : 의사결정 과정 ; 갈등의 유형(노사관계, 부서간 갈등) ; 노조의 영향력, 노조와의 관계 ; 의사전달 유형
- ⑧ 문화 : 조직의 상징 ; 신화 ; 의식 ; 언어습관 ; 생활태도
- ⑨ 체제의 역동성 (System Dynamics) : 전체적인 재정상태(이익, 손실, 부채 ; 투입과 산출의 증감) ; 조직구성요소간의 주요 변화

Harrison의 진단요소와 지표체계는 종합적이며, 따라서 진단요소의 선정에 많은 시사점을 제공하여 준다. 그러나, 그의 연구는 기본적으로 민간기업을 대상으로 하고 있기 때문에, 행정조직에 그대로 적용하기에는 현실적으로 많은 어려움이 있을 수 있다.

4) Harrison Michael 「Diagnosing Organizations : Methods, Models, and Processes
Newbuy Park, CA : Sage 1989. p.27~28

2) OAI의 組織珍斷要所

Van De Ven과 Diane L. Ferry에 의하여 개발된 OAI (Organization Assessment Instrument)는 조직평가를 위한 응용조사 프로그램으로서, 조직의 수준에 따라 개별적인 업무, 작업부서, 부서간 관계, 거시적 조직의 4개 진단대상을 선정하고, 각 진단대상별로 2~3개의 진단요소와 세부적인 진단지표를 제시하고 있다⁵⁾.

① 개별적 업무

- 업무의 특성 : 업무의 전문성, 업무의 표준화, 업무에 대한 권한과 책임, 업무 경험 등
- 업무수행의 결과 : 업무만족도, 업무수행에 대한 동기부여, 보수수준
- 업무내용 및 개인적 특성 : 업무의 난이도, 업무의 다양성, 직원의 개인적 특성(재직기간, 성별, 연령, 부양가족 등)

② 작업부서

- 구조적 특징 : 부서내 업무의 종류, 기술적 이질성, 사무자동화, 부서내 권한 배분, 업무성과에 대한 보상 등
- 구성원간의 관계 : 부서내 작업과정의 상호의존성, 구성원간의 업무의존성, 의사소통, 부서내 갈등 및 갈등의 해결방법
- 업무성과 : 부서의 주관적 업무성과

③ 부서간의 관계

- 부서간 관계의 평가 : 외부조직, 부서와의 관계
- 관련부서의 확인 : 관련부서의 명칭 및 소재, 부서간 관계의 본질적 이유와 효과성
- 부서간 관계의 특성 : 자원의 상호의존성, 상호인지도, 갈등 및 해결방법, 의사전달, 공식화의 정도 등

④ 거시적 조직 (macro-organization)

- 조직도표 : 조직도표
- 조직구조 : 조직규모, 관리계층의 수, 단위업무의 수, 부서의 수, 관리자의 비율, 최고 관리자의 통솔범위 등

OAI의 진단요소 및 지표체계는 주로 조직과 직무의 구조적 공식적 측면에 초점을 맞추고 있으며, 따라서 조직의 환경적 요소와 문화적 행태적 요소에 대한 고려는 소홀히 되고 있다.

5) Van de Ven, Andrew. H. Diane, L. Ferry, Measuring and Assessing Organizations, New York : John Wiley. Sons 1980. p.380~382

3) 韓國地方行政研究員의 地方自治團體 組織診斷要所

한국지방행정연구원은 지방자치단체의 조직진단을 위한 지표체계를 개발하면서, 조직의 구성요소를 기능적 측면, 구조적 측면, 인력적 측면으로 구분하고, 각각의 구성요소별로 진단요소와 세부조사항목을 설정하고 있다⁶⁾.

① 기능적 측면

- 업무의 표준화 : 업무규칙 및 처리절차의 명확성, 반영도, 위반빈도
- 업무의 난해성 : 난해한 업무의 발생빈도, 처리소요시간
- 업무의 다양성 : 동일·유사업무의 수행정도, 잡무에의 투여시간 비율
- 업무의 압력 : 개인별 업무량, 업무소요시간의 적정성, 업무관련 재(再)보고 지시빈도
- 업무의 환류 : 업무관련 조언의 청취·제시 빈도

② 구조적 측면

- 구조형태 : 주민 1,000명당 공무원수, 조직계층수, 부서수, 관리자의 비율
- 의사전달 : 관련직원과의 문서교환빈도, 통화·방문빈도, 의사전달의 원활성

③ 인력적 측면

- 전문성 : 학력, 재직기간, 교육훈련기간
- 만족도 : 업무내용, 보상, 인사관리, 근무환경, 인간관계 등에 관한 만족도
- 갈 등 : 동료, 상관, 부하와의 갈등 빈도

이상에서 살펴 본 바와 같이 조직의 진단요소는 매우 다양하게 제시되고 있다. 그러나, 거의 모든 연구에서 공통적으로 제시되는 것은 조직의 공식적 구조와 직제이다. 이는 조직의 공식구조와 직제가 조직진단에 필요한 기본적인 정보를 제공할 뿐만 아니라 조직설계시 가장 구체적으로 도움을 주는 까닭이라고 생각된다.

3. 組織診斷資料의 募集方法

조직진단에 필요한 자료를 수집하는 데에는 진단목적 및 진단요소와 조직구성원들의 반응성등을 고려하여 조사대상집단과 자료수집방법을 선정하여야 한다. 그리고, 조직진단에 필요한 자료수집에 있어서 설문조사나 면접조사가 필요한 경우에는 어느 정도의 표본을 선

6) 지방행정 연구원 前揭書 p.57~64

정할 것인가를 사전에 선정하여야 한다. 이는 자료의 신뢰성과 타당성을 높이는데 매우 중요하다. 특히, 조직진단은 조직구성원들의 저항이 수반되는 예민한 작업이기 때문에 표본선정시 주의가 요망된다.

일반적으로 자료수집방법에는 설문조사, 면접조사, 관찰조사, 2차자료의 조사, 워크샵 및 집단토의 등이 있다. 그러나, 자료수집방법은 각각 장단점을 내포하고 있다. 따라서 조직진단가는 진단을 요하는 문제의 성격과 진단요소 그리고 진단의 제약요인 등을 고려하여 2개 이상의 자료수집방법을 병행하여 사용하는 것이 안전하다.

Ⅲ. 基礎自治團體 組織의 設置根據와 再構造化 (Restructuring)의 限界

1. 基礎自治團體 組織의 設置根據

지방행정조직의 설치근거는 지방자치법에 규정되어 있다. 현행 지방자치법 제102조는 「지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위해 필요한 행정기구를 두되, 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 자치단체의 조례로 정하고, 시·군·자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 자치단체의 조례로 정한다」고 규정하고 있다.

이처럼 지방행정조직의 설립근거는 지방자치법에서 규정하고 있으나, 지방자치단체의 실제적인 기구와 정원에 관해서는 대통령령에서 규정하고 있다. 그리고 대통령령에서 구체적으로 규정하고 있던 사항들은 대통령령의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하고 있다.

따라서 지방행정조직은 자치단체의 특성과 여건, 행정수요의 변화에 따라 단체장이 어느 때든지 탄력적으로 조정할 수 있는 제도적인 근거가 마련되었다고 할 수 있다.

2. 基礎自治團體 組織의 再構造化의 限界

민선 시장·군수·구청장이 유권자에게 공약한 사항을 수행하고 책임경영체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 이와 관련된 조직의 설치가 매우 중요하다. 그러나 지방자치법의 개정과 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정이 새로이 제정되었으나 일부

분에 있어서는 제한적으로 그리고 내무부장관의 승인을 전제로 하고 있다.

여기에는 기구설치에 있어서의 대국대과주의의 지향, 행정의 안정성 및 일관성 유지를 위해 빈번한 기구의 설치 및 폐지에 제한을 두고 있다.

IV. 濟州市 行政組織(機構)의 現實態와 問題點

1. 濟州市 一般現況 및 組織機構의 現實態

1) 濟州市 一般現況

우선 제주시 면적을 보면 255.07km²(도 전체의 14%)로써 도시계획구역이 131.5km²(시 면적의 51.7%), 개발제한구역이 79.6km²(도시계획 면적의 60.5%)를 나타내고 있다. 그리고 가구와 인구는 '95년말 현재 78,489가구 255,620명이다.

산업구조는 1차산업이 8%, 2차산업이 3%, 3차산업이 89%를 차지하고 있다. 또한 제주시의 재정규모는 일반회계 1,382억원, 특별회계 1,183억원으로 총 2,565억원에 달한다.

2) 濟州市 行政組織(機構)의 現實態

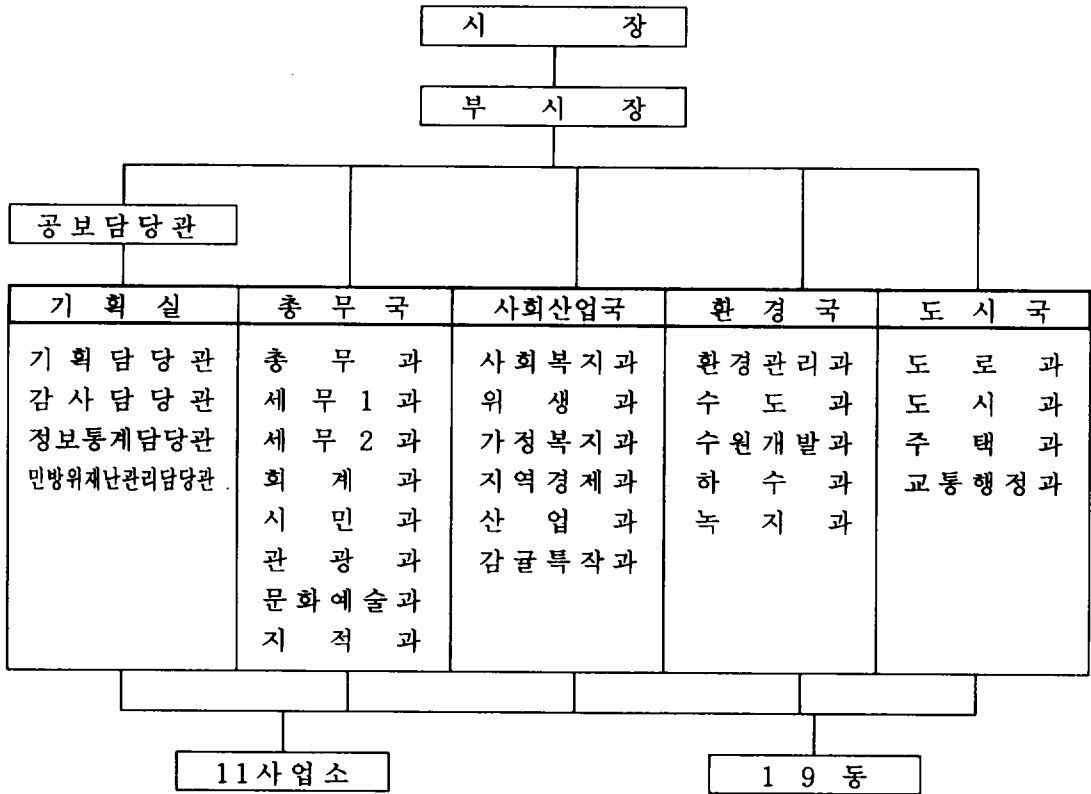
제주시는 “열린사회·열린시정”이라는 시정의 캐치프레이즈를 내걸고 관광제주의 중심지로서 21세기를 향하여 힘차게 나아가고 있는데, 현행 제주시의 행정기구는 1실 4국, 4담당관, 23과, 11사업소, 19동으로 이루어져 있다. 제주시 행정조직의 기구 및 정원 현황을 보면 각각 <그림 1>, <표 1>과 같다.

<표 1> 제주시 공무원 정원 현황

구 분	계	정무직	별정직	일반직	기능직	지도직	연구직
계	1,217	1	45	660	491	14	2
의회	23			12	11		
본청	587	1	16	334	234		2
농촌지도소	20				6	14	
보건소	40			33	7		
사업소	181		2	73	116		
동	352		27	208	117		

표 1) 제주시 지방공무원 정원조례, 1996. 10. 1조례 제1659호
 제주시 지방공무원 정원조례 시행규칙, 1996. 10. 1규칙 제 1197호

〈그림 1〉 제주시의 행정기구 현황



위의 조직을 구체적으로 알아보기 위하여 각 실과별, 사업소별, 동의 담당업무를 살펴 볼 필요가 있는데, 각각 <표 2>, <표 3>, <표 4>와 같다.

〈표 2〉 제주시 본청 실(과)별 담당업무 현황

과(실)별	업 무 내 용	비 고
〈부시장직속〉 공보담당관실	○ 공보행정의 계획 수립 조정 및 운영 ○ 시정홍보, 정기간행물의 발간, 기자실 운영	정원 : 10명
〈기 획 실〉 기획담당관실	○ 시행정의 기획조정, 국제협력에 관한 업무 ○ 경영수익에 관한 업무 ○ 예산, 의회, 법제, 소송 업무	정원 : 18명
감사담당관실	○ 시 행정의 감사, 기본운영계획 심사 분석 ○ 공무원 비위 조사, 상급기관의 감사 수감 및 처리	정원 : 9명
정 보 통 계 담 당 관 실	○ 행정전산화 계획 수립 및 조정 ○ 각종 통계작성 관리, 통신시설 및 통신망 운영	정원 : 17명

朴 晞 永

과(실)별	업 무 내 용	비 고
민 방 위 재 난 관리담당관실	○ 민방위 운영 및 인력동원에 관한 업무 ○ 비상대책, 병무행정, 재난관리 사무	정원 : 21명
<총 무 국> 총 무 과	○ 의전, 인사, 복무 및 후생복지, 문서관리, 보안 ○ 동 행정지도, 행정구역 조정, 선거, 반상회 운영 ○ 국민운동, 체육지원 업무	정원 : 31명
세 무 1 과	○ 지방세제도(도세) 운영, 세무행정 종합조정 ○ 세원조사 및 재조사, 세외수입 업무	정원 : 21명
세 무 2 과	○ 지방세제도(시세) 운영, 자금운영과 배정	정원 : 18명
회 계 과	○ 세출예산 집행, 결산, 국·공유 재산 관리 ○ 물품구입, 계약체결, 차량 및 행정장비 관리	정원 : 34명
시 민 과	○ 민원처리, 행정서사, 주민등록, 위민봉사 ○ 외국인 등록, 민원 1호 방문 처리	정원 : 12명
관 광 과	○ 여행사 지도 감독, 관광 홍보 ○ 관광시설 관리 및 관광지 개발	정원 : 8명
문 화 예 술 과	○ 지방문화예술 육성발굴, 문예진흥기금 운영관리, 천연기념물, 전적기념물 및 음반판매업소 관리 ○ 종교단체, 문화, 예술단체, 공연장 지도 감독	정원 : 14명
지 적 과	○ 지적민원, 도시계획확인원, 공공용지 등 동기 촉탁 ○ 토지지가조사, 토지거래 허가, 부동산 증개업 허가	정원 : 16명
<사회산업국> 사 회 복 지 과	○ 생활보호, 장애인복지, 부랑인, 정신요양시설 ○ 사회복지관, 묘지 및 화장장, 주민 의료보호 ○ 노인복지, 장애인 복지	정원 : 16명
위 생 과	○ 식품 및 공중위생, 위생업소 허가, 신고, 지도 ○ 불법영업행위 감독, 위생업소 종사자 위생 교육	정원 : 16명
가 정 복 지 과	○ 노인, 부녀, 청소년 육성, 아동복지 시설운영 지도 ○ 여성복지증진사업, 부자, 모자가정 지원	정원 : 10명
지 역 경 제 과	○ 지역경제, 중소기업육성, 상공업 진흥계획 수립 ○ 연료, 전기, 물가조사 및 정찰제 지도	정원 : 11명
산 업 과	○ 농지전용·관리, 농업용수 개발, 양곡관리 ○ 축산, 수산분야 종합관리	정원 : 25명

표 2) 제주시 행정기구 설치조례 1996. 3. 4 조례 제1628호
제주시 직제규칙 1996. 3. 4 조례 제1166호

地方行政組織의 企業家型 組織으로의 再構造化 方案

과(실)별	업 무 내 용	비 고
감 굴 특 작 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감굴, 농산물, 원예, 특용작물, 약용작물 생산 ○ 농업재해대책, 농산물 유통 종합대책 	정원 : 9명
<환 경 국> 환 경 관 리 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전, 환경영향평가, 환경개선부담금, 배출시설 및 오수관리 ○ 자연보호운동, 청소행정, 폐기물처리 시설 및 관리, 해양 오염방지 사업 	정원 : 22명
수 도 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상수도에 관한 일반행정, 누수방지 ○ 통합공과금 과징 	정원 : 65명
수 원 개 발 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상수도 사업의 종합조정, 수질보전 ○ 상수도 생산 및 정수 공급 ○ 수원지 및 수원시설 관리 	정원 : 49명
하 수 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하수행정의 종합조정, 하천 및 공유수면 관리 ○ 하천, 하수도 시설물 공사 및 유지 관리 	정원 : 14명
녹 지 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가로수의 조성, 조림사업, 임업 지도, 공원 녹지 ○ 산림피해 예방, 야생조수 보호 ○ 전국토 공원화 운동 	정원 : 19명
<도 시 국> 도 로 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도로사업의 종합조정, 도로 교량의 시설 ○ 농로개설 사업 및 소도읍 가꾸기, 광고물 설치 관리 	정원 : 25명
도 시 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획의 입안 결정, 제주도종합개발계획 총괄 ○ 도시계획사업, 토지구획정리사업, G.B 관리 	정원 : 22명
주 택 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택건설행정, 국민주택, 주택상버, 불량주택 개량 ○ 건축물 허가, 무허가 건물단속, 건축사 지도 감독 	정원 : 20명
교 통 행 정 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교통행정추진, 자동차 운송사업 인·면허 ○ 교통안전시설 및 유지, 주차장 관리 및 지도단속 	정원 : 35명

<표 3> 제주시 사업소별 담당업무 현황

사업소별	업 무 내 용	비 고
시 민 회 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공집회 및 교육장 사용, 문화예술 행사 ○ 경기장 관리 및 운영, 경기진행에 관한 협조 	정원 : 5명
종 합 경 기 장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경기장 관리 및 운영, 경기진행에 관한 협조 	정원 : 25명
우 당 도 서 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도서의 수집, 정리, 열람, 자료실 운영, 조사연구 	정원 : 23명
탐 라 도 서 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도서의 수집, 정리, 열람, 자료실 운영, 조사연구 	정원 : 16명

사업소별	업 무 내 용	비 고	
근로청소년 복지회관	○근로청소년 일반교양 및 교양강좌 ○근로청소년의 직업보도, 부업알선 및 취미교육	정원 : 10명	
폐기물환경 사업소	○일반폐기물 처리시설 관리 운영 ○폐기물처리장 및 관련시설의 운영 ○폐기물처리방법의 연구 및 환경조사	정원 : 10명	
관광민속관	○관광민속관 운영 및 관리 ○관광민속관 시설물 유지	정원 : 29명	
수질환경 사업소	○하수처리시설의 설치, 유지, 오수, 하수도 설치 ○해양방류관 유지, 수질개선 연구·개발 ○분뇨처리 시설물의 설치 및 관리운영	정원 : 54명	
공영개발 사업소	경영과	○대상사업의 조사선정, 용지매입 및 보상업무	정원 : 18명
	사업과	○공영개발사업, 택지개발사업, 경영수입사업 등	
직 속 기 관	농촌지도소	○농업, 생활개선교육, 농촌발전, 농업기술개발 등	정원 : 20명
	보건소	○일반환자 진료, 진단서 및 제증명 발급 ○모자보건, 가족보건사업 ○영유아·나병관리, 방역대책, 부정의약업자 단속	정원 : 40명

〈표 4〉 제주시 동의 계별 담당업무 현황

계 별	업 무 내 용	비 고
총 무 계	○ 기획, 공보, 감사, 총무, 새마을, 회계, 세무, 민방위, 재난관리, 문화예술, 통계, 교통행정, 감귤특작, 관광, 토지관리, 산업, 도로, 도시 ○ 바르게살기 및 반상회 운영 등	※ 동사무소의 개설치 ○ 인구 5,000명 미만→없음 (봉개, 오라, 이호, 도두동) ○ 5,000~10,000명 미만→총무계, 시민계(일도1동, 이도1동, 삼양동, 외도동) ○ 인구 20,000명 이상→총무계, 시민계, 미화계
시 민 계	○ 주민등록, 호적, 인감, 제증명 ○ 전산, 병무, 사회복지 ○ 가정복지, 지역경제	
미 화 계	○ 환경관리, 청소, 대형폐기물 ○ 방역, 녹지, 상하수도	

표 3) 제주시 현행 자치법규집 제3권 제7편 (직속기관), 제8편 (사업소)

표 4) 제주시 현행 자치법규집 제3권 제9편 (동행정) 제2장 (직제), 제주시동직제규칙

2. 濟州市 行政組織의 問題點

앞에서 살펴본 제주시의 현황 및 행정기구와 기구별 정원 현황을 토대로 진단과정을 걸쳐 나타난 몇가지의 문제점을 지적해 보면 다음과 같다.

1) 시본청

(1) 본청과 사업소·동 간의 집권적·규제중심적 조직형태와 불명확한 기능배분으로 자치 기능이 저해되고 있다. 지방자치의 실시는 각 자치단체 수준에 걸맞는 기능의 분산을 요체로 한다. 그렇지만 중앙정부와 지방정부간의 권한분배에 있어서 여전히 중앙집권적인 성격을 많이 포함하고 있는 것과 마찬가지로 본청의 하부기관인 각 사업소와 동은 최일선의 행정기관이면서도 업무가 매우 형식적으로 이루어지고 있다.

또한 아직까지 규제행정 중심의 행정체제를 탈피하지 못하고 있어 시민을 위한 지원행정, 고객중심의 봉사행정이 아직까지 매우 취약한 실정이다.

(2) 경직적인 행정체제로 인한 새로운 행정수요에 유연하게 대응할 수 없다.

정부조직의 목적은 궁극적으로 주민에게 행정서비스를 제공함으로써 주민의 복리를 향상시키는데 있다. 따라서 정부가 제공하는 행정서비스는 행정수요에 부응하여 이루어져야 한다. 그렇지만 제주시의 행정조직체계는 행정수요에 신속하게 대응할 수 있는 조직체계를 갖추지 못하고 있다. 구체적으로 살펴보면

우선, 도시기능이 확대되고 있음에도 불구하고 조직은 도시과·주택과의 체제를 그대로 고수하고 있다. 예를들면, 제주시의 구획정리사업은 신산지구, 이도지구, 일도지구 등만이 완료되고, 신제주3지구, 노형지구 등이 현재 추진중에 있으며, 향후 삼양지구, 화북상업지구, 도련·봉개지구, 외도지구, 아라지구 등 많은 구획정리 대상사업들이 있는데 이 업무가 도시과 구획정리 1계와 구획정리 2계에서만 한정되어 있다.

둘째, 여건변화에도 불구하고 조직의 재구조화(Restructuring)가 이루어지지 않고 있다. 제주시의 산업구조가 관광등의 3차산업에 편중되어 있음에도 불구하고 조직체계는 이에 부합하지 못하고 있다.

셋째, 시민들의 삶의 질과 형태의 변화에도 불구하고 신행정 수요에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 점이다. 소득수준등의 향상으로 주민의 욕구는 과거와는 달리 질적으로 고도화·다양화 되고 있다. 이에 따라 복지행정, 생활문화, 환경행정 부문 등에 관한 수요가 한

층 증대되어 가고 있다. 예를들면 뉴욕시의 사회복지국의 공무원 수는 29,481명이며, 일본 도쿄의 복지행정부문의 공무원 수는 약 3,400명인데 반하여 제주시의 경우는 본청·사업소·동을 포함하여도 60여명에 불과한 실정이다.

(3) 조직의 편제가 기능중심이 아닌 사업대상별로 되어 있어 업무의 중복과 혼란이 야기된다. 행정의 효율성을 제고시키기 위하여 업무가 유사한 기능은 유사한 기능끼리 연계화된 조직체계를 구축하는 것이 바람직하다.

예를들면 복지업무중에서 청소년 복지는 가정복지과 및 근로청소년복지회관에서, 통계 업무는 정보통계담당관실(통계업무전반), 서무계(공무원 인사통계, 정원통계), 주택행정계(건축허가통계) 등 업무연계화의 저해요인으로 작용하고 있다.

(4) 직무중심이 아닌 직위중심, 사람중심의 조직팽창으로 인해 행정의 생산성이 저해된다.

기능은 축소됨에도 불구하고 기존의 조직이나 인원은 상존하며 기구조정으로 인하여 폐지된 기구가 어느 시점이 지나면 재탄생하고 있는 실정이다.

예를들면 세무1과의 세외수입계가 폐지후, 세무조직 재편성시 신설되었다.

(5) 조직개편은 장기적 관점에서 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

조직개편은 자주한다고 좋은 것은 아니며 체계적으로 이루어져야 한다. 그러나 행정조직 현황을 살펴볼때 1970년 이후 매년 한번씩 개편된다고 하여도 과언이 아니다. 그 내용을 분석할때 조직진단의 이론에 입각한 과학적인 개편 작업이라기 보다는 임시 대응적이며 무계획적인 조직 개편이라 밖에 할 수 없다.

(6) 관리기능 업무에 치중하는 경향이 있다.

조직이 변화하는 환경에 적응하기 위해서는 관리부서보다는 현업부서가 제대로 기능을 해야 한다. 총무국의 총무, 회계 등 주로 관리부서 및 지원업무를 담당하고 있음에도 불구하고 가장 강력하고 대규모적인 조직으로 자리잡고 있으며, 공무원들이 가장 선호하는 부서가 힘이 있고 편한 관리부서에 근무하려고 하는 경향이 매우 농후하다고 볼 수 있다. 특히 인·허가등 규제 감독과 통제를 많이 받는 부서는 기피하고 있는 실정이다. 이는 행정이 서비스와 시정 집행에 추진체 역할을 수행해야 할 부서에서 인력자원 부족을 호소하게 하는 요인이다.

(7) 다양성 및 경쟁성을 통한 서비스공급체계 미비로 인해 주민 부담이 가중된다.

공공부문에 있어서도 지금까지 도외시 되어 온 시장 메커니즘에 의한 기업가적 경영기법의 도입이 적극적으로 요청됨에도 불구하고 이에 대해서는 소극적이다. 부분적으로 경영성을 도입하고자 공영개발사업소 등을 설치하고 있으나, 아직까지 그 운용상태가 긍정적으로 평가되기에는 부족한 점이 많다.

보건의료 행정의 경우만 보더라도 생활수준의 향상으로 전반적인 행정기능이 감소되는 추세에 있으며, 또한 상당부분이 민간부문으로 대처 가능함에도 불구하고 기존 조직체계를 고수하고 있다. 예를들면 보건소 인력은 40명으로 1995년 인건비와 운영비는 12억 7천예산을 쓰고 있지만 진료·수수료 등의 수입은 4억 6천만원에 불과한 실정이다.

보건소의 주된 임무인 생활이 어려운 주민의 1차 진료나 건강진단, 의사와 약사의 관리, 전염병 예방 관리 등에 관한 업무를 수행하고 있지만 그 이용도가 매우 저조할 뿐만 아니라 전국민 의료보험제도 등의 도입 실시로 그 기능이 점차 축소되고 있다.

따라서 보건소는 저소득층에 대한 진료기능은 민간의료기관에 위탁하고 전염병 예방관리나 성인병, 노인병 관리 등 지역민의 건강증진 프로그램 등으로 전환되는 것이 바람직 하다.

2) 직속기관, 사업소 및 동 등의 직속기관

(1) 다양성과 경쟁성이 없음으로 인해 경영성이 제고 및 적극적인 지방공기업 운영이 되고 있지 않다.

제주시 지방공기업으로는 공영개발사업, 수도사업, 하수도사업의 3가지 사업이 있는데 '95년도 사업 운영현황을 보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 제주시 지방공기업 사업 운영현황 (단위:천원)

공기업별	구분	세 입 (A)	세 출 (B)	수지율(%) (B/A)	비 고
계		53,705,053	38,575,468	72	
공 영 개 발 사 업		10,902,586	1,474,653	13	공기업 적용 '92. 1. 15
수 도 사 업		24,323,612	22,912,368	90	공기업 적용 '78. 1. 1
하 수 도 사 업		17,478,855	14,188,447	81	공기업 적용 '94. 1. 1

위의 <표 5>에서 보는 바와 같이 지방공기업의 운영은 대체적으로 양호한 편이나 공기업 회계를 다룰 수 있는 기업직렬의 공무원이 전혀 채용 배치되고 있지 않고 있어 공기업 운영에 따른 각종 용역을 회계법인에 의존함으로써 추가 비용의 지출 등으로 공기업 운영에 적극성을 보여주지 못하고 있다.

표 5) '95 공영개발사업결산서, 제주시공영개발사업소. '96. 4
 '95 수도사업결산서, 제주시 수도과. '96. 4
 '95 하수도사업결산서, 제주시 하수과. '96. 4

(2) 수익자 부담원리가 적용되지 않는 대고객 서비스 전달체계 미비로 예산의 낭비와 고품질·고도의 서비스 미공급 현상을 초래하고 있다.

지방공기업을 제외한 제주시 사업소는 보건소의 8개 사업소가 있는데 '95년도 사업소 운영수지현황을 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 제주시 사업소 운영수지 현황 (단위:천원)

공기업별	구분	세입 (A)	세출 (B)	수지율(%) (B/A)	비고
	계	638,326	8,241,455	1,291	
	보건소	146,948	1,277,744	869	
	농촌지도소	2,809	890,009	31,684	
	시민회관	10,573	189,052	1,788	
	종합경기장	284,933	1,207,341	424	
	수질환경사업소	69,922	775,716	1,109	
	우당도서관	7,643	931,294	12,185	'95 이용자수 225,416명
	탐라도서관	7,574	660,471	8,720	'95 이용자수 154,005명
	근로청소년회관	-	579,711	-	
	폐기물환경사업소	107,924	1,730,117	1,603	

위의 <표 6>에서 보는 바와 같이 사업소의 운영은 많은 예산을 투입하면서도 수익자 부담원리의 미도입으로 전혀 수지가 맞지 않는 운영을 하고 있다.

특히, 우당도서관과 탐라도서관의 경우만 하더라도 연간 380천명이 이용을 하고 있는데 개인연구실 사용시와 자료복사시에만 약간의 이용자 부담을 시키고 있다.

일반 열람실 이용자에게 1인당 이용료를 500원 정도만 받는다고 해도 연간 2억여원의 수익효과를 거둘 수가 있다. 또한 종합경기장의 경우도 도소유 재산을 제주시가 위탁 관리하고 있는데 제주도의 보조금은 계속하여 적게 지원되고 있는데 반하여 경기장 보수, 인건비 등에 많은 예산을 투입하고 있는 실정이다.

여기서 여러가지 문제점을 안고 있는 사업소에 대한 철저한 조직진단을 실시하여 사업소의 제3섹터나 민영화 및 민간위탁이 가능한 부분에 대한 재검토가 이루어져야 하겠다.

표 6) '95 세입세출결산서, 제주시 회계과. '96. 5

(3) 동 행정조직이 많은 행정동으로 분할 운영되고 있어 동행정의 효율성을 저하시킴과 동시에 경쟁력을 약화시키고 있다.

〈표 7〉 제주시 법정동 및 행정동 현황

법 정 동	행 정 동	관 할 구 역	동장정수	인구수
일 도 1 동	일 도 1 동	일도 1동 일원	1	5,762
일 도 2 동	일 도 2 동	일도 2동 일원	1	36,328
이 도 1 동	이 도 1 동	이도 1동 일원	1	8,855
이도2동 · 도남동	이 도 2 동	도남동, 이도2동 일원	1	35,855
삼 도 1 동	삼 도 1 동	삼도 1동 일원 (단, 삼도2동 관할구역 제외)	1	15,532
삼도1동 · 삼도2동	삼 도 2 동	삼도 2동 일원 (삼도1동 일부지역)	1	11,181
용 담 1 동	용 담 1 동	용담 1동 일원	1	10,646
용담2동 · 용담3동	용 담 2 동	용담2동일원, 용담3동 일원	1	20,234
건 입 동	건 입 동	건입동 일원	1	13,373
화북1동 · 화북2동	화 북 동	화북1동 일원, 화북2동 일원	1	11,959
삼양1동 · 삼양2동 삼양3동 · 도련1동 도련2동	삼 양 동	삼양1동 일원, 삼양2동 일원 삼양3동 일원, 도련1동 일원 도련2동 일원	1	8,844
봉 개 동 · 회천동 용강동	봉 개 동	봉개동 일원, 회천동 일원 용강동 일원	1	2,753
아라1동 · 아라2동 월평동 · 영평동 오등동	아 라 동	아라1동 일원, 아라2동 일원 월평동 일원, 영평동 일원 오등동 일원	1	11,706
오라1동 · 오라2동 오라3동	오 라 동	오라1동 일원, 오라2동 일원 오라3동 일원	1	5,466
연 동	연 동	연동 일원	1	30,855
노형동 · 해안동	해 안 동	노형동 일원, 해안동 일원	1	14,684
외도1동 · 외도2동 내도동 · 도평동	외 도 동	외도1동 일원, 외도2동 일원 내도동 일원, 도평동 일원	1	5,769
이호1동 · 이호2동	이 호 동	이호1동 일원, 이호2동 일원	1	3,758
도두1동 · 도두2동	도 두 동	도두1동 일원, 도두2동 일원	1	2,012

표 7) 제주시 행정운영동의 설치 및 동장정수조례 1979. 5. 23 조례 제670호
주요행정총람 제주시 기획담당관실 '96. 5

위의 <표 7>에서 보는 바와 같이 40개의 법정동에 19개의 많은 행정동으로 분할 운영되고 있어 본청의 지도·감독기능과 효율성이 저하됨과 동시에 국제화·세계화에 역행하는 조직으로서의 행정이 이루어지고 있다.

V. 濟州市 行政機構의 企業家刑 組織으로의 再構造化 (restructuring) 方案

1. 基本方向

앞에서 살펴본 제주시 행정기구의 현실태와 문제점에 토대를 두고 21세기를 지향하는 제주시 자치단체의 재구조화의 기본방향을 설정해 보면 다음과 같다.

1) 책임경영체제가 가능하도록 시장의 막료기능이 강화되어야 한다.

민선에 의해 선출된 시장은 일반행정 업무의 처리기능과 함께 주민들을 상대로 한 정치적 기능 또한 매우 중요하다. 그리고 공약사항의 실천을 위해서는 책임경영체제가 구축되어야 한다. 이를 위해서 시장 직속에 시장실을 설치, 그 기능을 강화하여 홍보, 의전, 직소민원처리와 함께 시장의 조정기능까지도 가능한 조직으로 개편하여여 하고 아울러 환경변화에 신속적·유연적으로 대응할 수 있는 체계를 구축하여야 한다.

2) 집행기능과 고객(시민) 접촉업무 중심으로 재구조화 되어야 한다.

지방자치시대에 있어 광역자치단체와 기초자치단체간의 명확한 역할분담이 이루어져야만 하는 것은 당연한 것이다. 이에 따라 기초자치단체는 집행기능이나 직접적으로 고객 접촉 업무에 그 중심이 두어지는 조직 구조가 바람직할 것이다.

이를테면 시민과와 지적과를 통합 시민협력과로 확대 개편하고, 행정의 초일선인 각 동사무소의 인력 재배치와 그 기능을 강화시켜야 할 것이다.

3) 시민서비스 중심의 친밀감을 주는 행정조직화가 이루어져야 한다.

지금까지 우리나라 행정기구의 편제는 시민 위주의 이용자 중심이라기 보다는 공급자 중심으로 되어온 감이 없지 않다. 그러나 본격적인 지방화 시대를 맞이하여 기존의 틀에서 과감히 탈피하여 시민 중심의 봉사하는 서비스 체계를 구축하고, 보다 시민과 친밀해질 수 있는 방향으로의 전환이 요구된다.

4) 유사기능의 통폐합을 통한 대국대과주의를 지향해야 한다.

작은 정부, 주민에 대한 신속한 대응 내지는 조정기능을 강화하기 위한 조직이 필요하다. 이를 위해서 과다한 수직적 세분화보다는 대국대과주의적인 완화된 수평적 세분화를 지향하는 것이 바람직하다.

5) 조직의 생산성 제고를 위해 경영형 조직 구축이 필요하다.

민간부문에 못지않게 공공부문에 있어서도 사업성이나 기업성이 요구되는 부문이 적지 않다. 이러한 영역에 있어서 공공조직으로서는 근본적인 한계가 있는데, 기업성과 공공성이 동시에 요청되는 부문에 있어서는 이 양자를 조화시킬 방안이 모색되어야 하며, 이를 위해 비용과 경쟁의 개념을 도입하는 경영형 조직으로의 재구조화가 이루어져야 한다.

6) 세계화·국제화 시대에 걸맞는 조직으로 일신시켜야 한다.

오늘날 세계화·국제화라는 과제는 우리의 선택여부와 관계없이 현실로 등장하고 이에 따른 새로운 행정수요를 창출시키고 있다. 외국에 우리의 것을 알리고 우리 지역에서 외국인의 자유로운 활동을 위한 편의 및 정보의 제공 등은 조직적으로 제도적으로 대응해야 할 문제점들을 제기하고 있다. 이를 위해 국제협력과, 국제협력계, 세계화·국제화 추진기획단 등의 신설이 기대되어진다.

7) Task Force 조직이 활성화되어야 한다. -Team제의 운영으로

제주시 현안사항의 해결과 미래를 내다보는 정책구상 등을 위하여 한시특별기구인 Task Force 조직이 활성화 되어야 한다. 이를테면 산지천 복개 구조물 철거 및 재개발 추진팀, 도시개발계획과 관련된 기획준비단, 시민고객관리 평가팀, 관광자원개발팀 등이 예상된다.

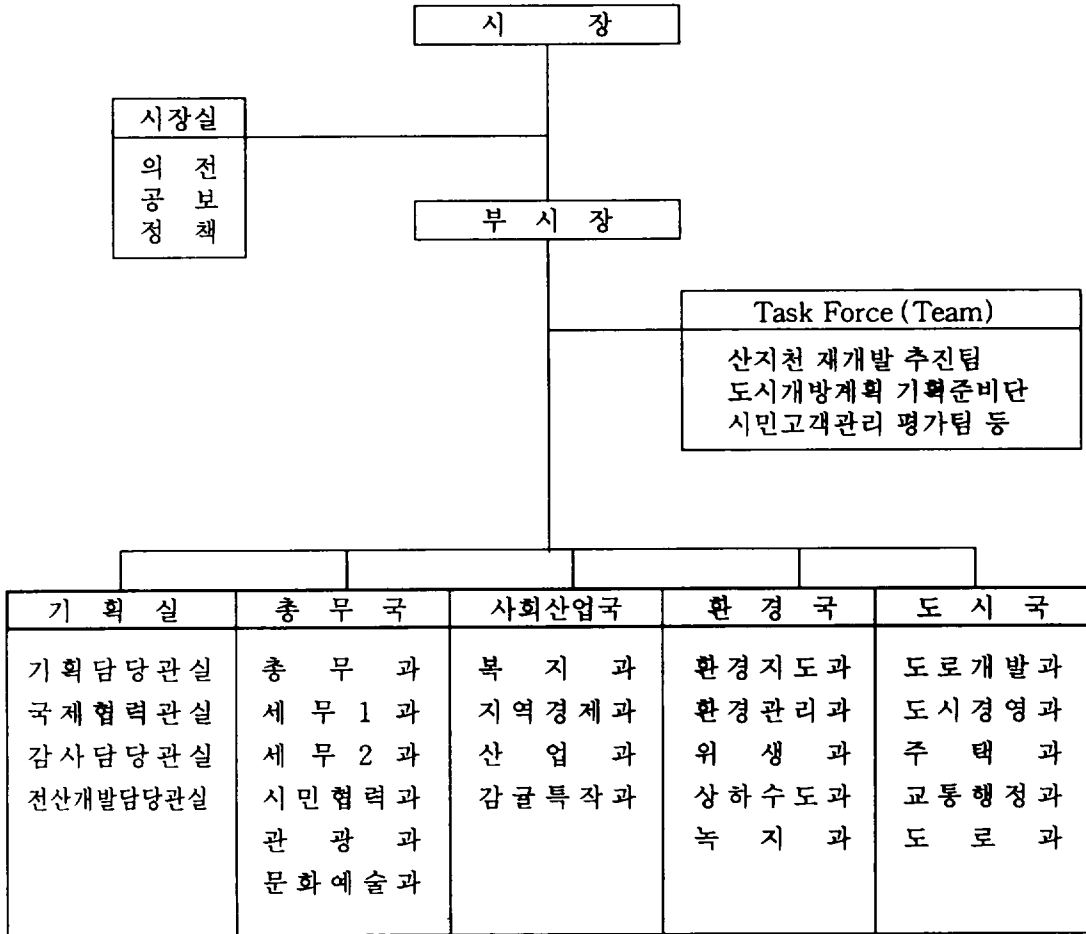
8) 동행정조직을 지역별 대단위 행정출장소로의 재편이 이루어져야 한다.

제주시는 명실상부한 관광제주의 중심지일 뿐만 아니라 세계적인 관광도시이다. 최근 삼성같은 초일류 기업들도 한국본사를 중심으로 동남아, 유럽, 북미 등 지역별 거점을 만들어 특화해 유기적으로 저절로 돌아가도록 기업조직을 정비하고 있다. 따라서 제주시 19개의 행정동을 행정출장소로의 재편이 이루어져야 한다.

2. 濟州市 本廳 行政機構의 再構造化를 위한 새로운 代案

이상에서 살펴본 기본방향에 따라 제주시 본청의 행정조직을 실·국·과 단위로 재구조화 보면 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 2〉 재구조화 후의 제주시 본청의 새로운 행정조직 대안 모형



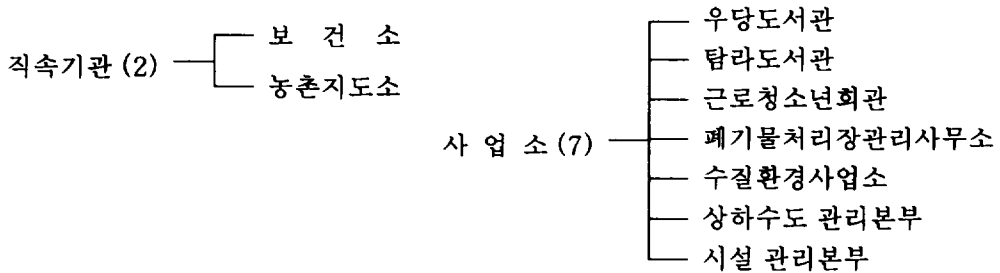
※ 재구조화의 주요내용

- 시장실에 의전·공보·정책팀을 신설하고, 공보담당관실 및 정책보좌관 폐지 총무과 서무계의 의전업무 시장실로 이관
- 부시장 직속으로 Task Force 조직 운영 → Team제 등을 통한 행정의 유연성 발휘
- 기획실 안에 국제통상협력관실 및 전산개발담당관실 신설 → 국제화·정보화 대응
- 수도과와 하수과를 통합 → 본청의 최소 지원체제만 갖추고 사업소 기능 강화
- 환경관리과를 정책입안 및 관리업무로 분리, 도시과는 도시개발과, 도시경영과로 조정
- 회계과를 총무과로 통합, 사회과와 가정복지과를 통합, 조정
- 시민과와 지적과를 통합하며 친근감 있는 시민협력과로 명칭 변경

3. 濟州市 所屬機關(直屬機關, 事業所, 洞)의 再構造化를 위한 새로운 代案

직속기관인 보건소의 경우 진료 등의 일부 기능을 민간의료기관에 위탁하는 등 역할 전환이 이루어져야 하고, 적극적인 공기업 운영 및 19개 행정동을 거대 광역 행정출장소로 새롭게 재편하면 <그림 3> 와 같이 나타낼 수 있는데 이렇게 재구조화가 이루어질때 세계적인 관광제주의 중심지로서의 기능과 위상을 갖출 수 있을 것이다.

<그림 3> 재구조화 후의 제주시 소속기관의 새로운 행정조직 대안 모형



※ 재구조화의 내용

- 보건소의 역할 재조정 및 각 사업소의 경영성 도입
- 관리해야 할 시설물을 통합한 시설관리본부를 신설, 단순업무의 민간위탁으로서 기업성 행정조직의 도입
- 본청의 수도과와 수원개발과를 통합, 별도 사업소 신설로 지방 공기업유 도입하여 포괄적이고 친근감 있는 상수도 관리본부로 변경

<표 8> 재구조화 전과 후의 동행정조직 비교

재구조화 후의 행정출장소	재구조화 전의 기존 행정동	비 고
㉓ 제주시 동부출장소	② 일도2동 ⑩ 화북동 ⑪ 삼양동 ⑫ 봉개동	
㉔ 제주시 서부출장소	⑮ 연 동 ○ 노형동 ○ 외도동 ○ 이호동 ○ 도두동	
㉕ 제주시 남부출장소	④ 이도2동 ⑬ 아라동 ⑭ 오라동	
㉖ 제주시 북부출장소	① 일도1동 ⑦ 용담1동 ⑧ 용담2동 ⑨ 건입동	
㉗ 제주시 중부출장소	③ 이도1동 ⑤ 삼도1동 ⑥ 삼도2동	

VI. 結 論

한나라의 장기적 변화는 그 나라의 기본을 이루고 있는 이른바 '국가적 속성'의 질적 변화에 따라 나타난다. 폴 케네디 교수는 국력을 가늠하는 요소로 저축률, 투자율, 교육제도, 노동의 질, 기술자의 배출수준, 고부가가치 산업구조, 민족의 동질성 여부, 언어와 문화의 고유성 여부 등의 8대 요소를 들고 있다. 이 요건에 비추어 볼때 우리나라는 일본, 미국, 스위스 등과 함께 21세기를 선도하게 될 경제강국이 된다는 것이다. 또 경영학자 피터 드러커(P. E. Drucker)교수는 국가적 목표가 뚜렷하고 국민적 공감대가 쉽게 형성되며 종족주의 혹은 부족주의(tribualism)등의 분파 작용이 없는 소규모 국가들이 앞으로 번영을 구가할 것으로 역설하고 있으며, 우리나라는 그 좋은 예가 될것으로 내다보고 있다.

우리 제주시도 어떠한 형태로든지 시민들의 일상생활 곳곳에 많은 영향을 미치고 있으며 더 나아가 국가발전에도 중요한 이정표가 될 것임에 틀림없다.

그러나 우리의 현실은 세계화·국제화, 지방화·분권화, 정보화·첨단화라는 급격한 환경변화와 다양하게 분출하는 주민의 욕구와 기대에 직면하고 있다.

조직을 쇠신하고 경영형 조직으로의 개혁 작업 또한 자치단체장의 사명과 책임이라고 할 수 있다. 이러한 조직개혁 작업이 부분적으로 이루어졌다 하지만 기업이 추구하는 비용과 경쟁의 원리가 적용되는 기업가형 조직으로의 전환이 없이는 민선단체장이 주민에게 공명한 약속의 실천뿐만 아니라 대고객 서비스 행정에도 큰 어려움에 봉착하게 된다.

따라서 지방정부의 공무원들이 조직개혁의 추진 주체가 되면서 강요에 의하지 않고 그들 스스로가 조직개혁에 동참할 수 있도록 주체별, 기능별로 인센티브 시스템이 강구되어야 할 것이며, 성공적인 조직의 재구조화를 위해서는 집중적인 관심속에 고려해야만 할 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 행정조직의 재구조화는 역할 축소가 아니라 미래지향적인 제주시 행정기능을 재정립하는 점에 공감대 형성을 위해 본청·사업소·동 전반에 걸친 과학적이고 체계적으로 객관적인 경영진단을 통해 개혁작업이 이루어져야 한다.

둘째, 조직개혁은 단편적이고 홍보·전시용의 단기적인 처방이 아니라 장기적이고 미래지향적으로의 역량을 발휘할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 제주시 행정의 서비스 수혜자인 고객의 만족을 최우선으로 하는 방향으로의 개혁이

이루어져야 하나 이를 위해 제주시는 단순한 소비자가 아니라 원대한 지역발전과 주민복지를 총체적으로 책임지고 행정서비스를 공급하는 최대의 생산자 집단의 입장에 있음을 인식해야만 한다.

넷째, 제주시 스스로의 자치역량 축적은 국가발전의 원동력이 됨을 인식하고 중앙정부는 지금까지의 위로부터의 지시만 따라 하는 중앙집권적인 관성에서 탈피하여 지방분권적 협력체제로 분권화 작업을 더욱 가속화 시켜야 할 것이다.

마지막으로 민간부문과 제3부문을 적극적으로 활용해야 하고, Task Force조직의 활성화를 통하여 조직의 탄력성과 능률성을 도모할 수 있도록 해야 하겠다.

위와 같은 방향으로 조직의 재구조화가 이루어질때 진정한 작은 정부, 경쟁력 있는 제주시, 고객지향적이 제주시는 실현되어질 것이다. 세계화·국제화 추세에 걸맞게 모든것은 지방으로 통한다는 사실을 항상 염두에 두고 “세계적으로 생각하고, 지방적으로 행동하라 (Think globally, Act locally)”는 국제감각까지도 겸비한다면 조직의 재구조화는 더욱 극대화될 것이다.

아울러 지역개발과 관련 단체장은 “환경을 중시하면서 지속적으로 추진하는 개발” 즉 ESSD(Environmentally Sound and Sustainable Development)의 개념을 충분히 이해하고, 또한 지역개발에 관한 장기적 안목 없이 “3년 임기중에 끝마치겠다.”는 PIMTOD(Please In my Term Of Office)나 “임기중에 제발 터지지 말라”는 NIMTOO(Not In My Term of Office)와 같은 소극적인 자세는 지양되어야만 할 것이다.

조직의 재구조화 방안을 연구함에 있어 객관성, 타당성 및 현실 적용 가능성등 많은 문제가 제기될 수가 있다. 또한 조직구성원들의 저항감을 극복하는 전략개발도 필요하다. 연구가 내외적으로 조직 재구조화에 앞서 세밀한 조사가 사전 이루어지지 못해 종합적인 진단은 되지 못했다. 결국 조직 개편을 함에 있어서는 적극적인 자세로 과감하게 행동하고 지역주민과 지방의회가 조화를 이루어 효율적인 방안이 마련될 때 제주시의 위상이 바로 설 것이다.

참 고 문 헌

- 1) 노정현외 2 편저 「행정개혁론」 1994. 나남출판사
- 2) 오석홍 「조직이론」 1994. 박영사
- 3) 이정규, 허귀진 「경영진단론」 1989. 무역경영사
- 4) 이학중 「조직발전론」 1991. 법문사
- 5) 송대회 외 3 「공기업 경영 평가의 이론적 배경과 기법」 1987. 한국개발연구원
- 6) 이주희 「주민 만족서비스 혁명」 1994. 무한 도서출판
- 7) 강석천 「지방경영시대」 1993. 조선일보사
- 8) 이와쿠니 데쓰노 「변화의 시대로 인간의 시대로」 1993. 한국능률협회
- 9) 삼성경제연구소 율김 「정부 혁신의 길」 1993. 삼성경제연구소
- 10) 한국지방행정 연구원 「지방자치단체 조직개편」 1994
- 11) 행정의 능률성 제고를 위한 기본틀 구축」 1992
- 12) 지방자치 연구회 “조직진단을 통한 지방자치단체의 행정조직 개편 「지방자치 연구」 제7권 제2회 1995. 12
- 13) 대한지방공제회 「지방행정」 1995. 8~12월
- 14) 지방행정연구소 「자치행정」 1996. 3~6월
- 15) 현대사회연구소 「작은정부의 구성과 실천전략」 1992
- 16) 제주시 「세계화, 지방화 시대의 행정서비스 개선방향에 관한 연구」 1996
- 17) 제주시 「현행 자치 법규집」 제1권~제3권
- 18) 제주시 「통계연보」 1979. 1995. 1996
- 19) 제주시 「시민에게 다가서는 시정」 홍보물 1996
- 20) 제주시 「1996년도 일반 및 특별회계 세입세출 결산서」 1996. 5
- 21) 제주시 「주요행정 편람」 1996. 5
- 22) Harrison Michael 「Diagnosing Organization : Methods, Models, and Processes」 Newbury Park, CA : Sage 1989.
- 23) Van de Van, Andrew. H. Diane, L, Ferry, Measuring and Assessing Organizations, New York : John Wiley. Sons 1980