

지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구*

소 순 창**

In order to attain the national goal of regionally balanced development, a method for enhancing the innovative capacity of the local government, which will be the subject of decentralization, as well as decentralization itself as a legal, systemic device should be studied and theorized. With this perspective, this study performed a preliminary analysis on the composition and assessment of an index to prepare a system that can assess the innovative capacity of a local government. The index was composed of personal factors, physical factors in terms of system, procedure and finance and external environmental factors in terms of politics, economy, society and culture. The validity and the results of the index were reviewed by manipulating and assessing the items and variables in each area.

Based on the results, I suggest perspectives on developmental operation by a local government and the embodiment of innovative capacity.

[Key Words: local government, innovation, capacity building]

I. 서론

현 정부의 지방분권과 국가균형발전 정책 구상에 따라 지방정부의 혁신역량 개발에 대한 왕성한 연구와 의욕적 대안제시가 활발히 진행되고 있다. 한편, 지방분권과 국가의 균형발전에는 그 역할을 직접 담당할 지방정부의 역량이 우선되어야 한다는 조심스런 견해 또한 제시되고 있다.

지방정부의 역량강화는 현재 상태보다 더 나은 바람직한 미래상태의 도래를 위한 혁신적 지방정부의 운영을 전제한다. 혁신적 지방정부의 운영은 구태와 관행에 의한 루틴화된 정부 운영

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-003-B00312).

** 건국대학교 행정학과 교수(sosoon74@hanmail.net).

을 지양하고 새롭고 발전된 관리시스템의 도입에 의한 미래지향적·발전적 운영을 함을 일컫는다. 이를 위해 현 지방제도의 문제점을 개선하고 혁신적 역량강화를 위한 다양한 방안의 모색이 필요하다. 또한 지방정부의 혁신역량 강화를 위하여 혁신역량을 측정 할 수 있는 기제의 마련 역시 필요하다. 혁신역량을 측정 할 측정 지표의 마련과 이의 실제 분석을 통해 지방정부의 진단과 발전적 대안제시가 이루어 질 수 있다고 보기 때문이다.

본 연구는 이를 위해 지방정부 혁신역량의 개념화를 통한 지방정부 혁신역량 측정지표의 구성과 실제 분석을 위한 설문조사를 실시하였다. 지방정부의 혁신역량 측정을 위한 지표의 구성은 지방정부의 주요 구성요인이라 할 수 있는 인적요인과 제도·절차·재정에 관한 물적 요인, 그리고 외부 환경적 영향요인인 정치·경제·사회·문화적 요인을 측정 영역으로 하였다.

따라서 본 연구의 측정 범위는 지방정부의 내부요인과 지방정부에 영향을 미치는 외부요인을 범주로 하였다. 지방정부의 내부요인 즉 지방정부의 내부역량을 측정하는 것이 연구의 핵심이며, 이에 영향을 미치는 외부요인과의 관계 모색 또한 지방정부 혁신역량의 측정과 관련하여 중요한 연구의 범주에 속한다 하겠다. 이러한 범위를 중심으로 각 영역에 속하는 항목을 토대로 실증분석을 위한 변수를 설정하고, 변수의 조작화와 측정을 통하여 지표의 타당성과 그 결과를 검토하고자 하였다.

실증분석의 대상은 250개 지방정부에 대한 전수조사이며 문헌분석과 설문조사 방법을 병행하였다. 국내외의 문헌분석을 통해 지방정부 혁신역량의 개념화를 시도하였으며, 이를 토대로 연구를 위한 측정지표체계를 구축하였다. 이러한 지표체계에 의한 설문문항의 구성 후 250개 광역 및 기초자치단체를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

본 연구는 지방정부 혁신역량의 개념 정립과 측정을 위한 지표체계의 구축, 그리고 실증분석을 통해 지방정부의 혁신역량을 구체화 하는데 의의가 있다. 또한 지방정부 혁신역량에 대한 선행적 연구로서 향후 지방정부의 발전적 운영을 위한 기초 자료로서의 역할이 기대되는 바이다.

II. 지방정부 혁신역량에 관한 이론적 검토

1. 지방정부 혁신역량의 개념 및 선행연구 검토

혁신역량의 개념에 대한 명확한 합의점을 아직까지 찾지 못하고 있는 실정이지만 혁신에 대한 정의와 역량 개념을 원용하여 혁신역량을 정의하는 것이 일반적인 경향이다. 본 연구 또한 다양한 분야에서 연구되고 정의 되어왔던 혁신역량 개념의 일반화를 통하여 본 연구의 개념으로 사용하였다. 즉 혁신에 대한 개념과 역량에 대한 개념의 일반화를 통해 지방정부 부문에 적

용한 것이다.

우선 혁신에 대한 다양한 정의를 살펴보면, 혁신이란 새롭게 변화한다는 의미로 새롭게 변화하려는 노력은 어느 시대에나 있어 왔다. 혁신은 새롭고 경제적으로 유용한 지식의 생산, 확산, 활용을 의미한다. 다시 말하면 혁신은 발명된 어떤 것의 개발, 응용 그리고 상업화를 포함하고 있기 때문에 발명보다는 더 광범위한 아이디어까지도 의미한다고 볼 수 있다. 또한 혁신은 영감 혹은 과학적 발견과 같이 초기 단계의 참신한 아이디어뿐만 아니라 실생활에 유용한 것 혹은 상업적으로 유용한 아이디어를 창안하고 이를 응용하는 일련의 과정을 의미하기도 한다. 혁신이라는 의미는 기술혁신의 개념과 시대적 경제 환경의 변화로서 경제주체 간 네트워크 기능 및 상호연관성을 포함하는 개념으로 사용되어져 왔다(고병호, 2004: 20-21).

일반적으로 혁신은 민간영역의 기업조직에서 새로운 제품, 생산과정, 조직적 체계의 발견, 개발, 모방 등을 기존의 조직체계에 관리업무에 적용하는 것을 의미할 뿐만 아니라, 유용한 지식의 창출·이용·확산과정에서 이루어지는 체계 내적인 요소간의 복합적 상호작용의 산물로 간주되었다. 공공영역에서 행정조직의 구조조정과 개혁이라는 의미에서 혁신은 이전에 없던 새로운 방식으로 지방정부의 과제를 해결하는 것을 의미하기도 하며(Osborne & Gaebler, 1992), 공공문제해결을 위해 민간부문에서 활용되는 도구들이나 서비스 공급방법을 활용하는 것을 의미하기도 한다(Clark, 1994). 이러한 맥락에서 행정혁신에 관한 연구는 정부가 행정서비스를 창출하는데 있어 좀 더 효율적이고 효과적인 방법을 모색하고 시민들의 요구에 반응하며 책임 있는 행정구현을 할 수 있는 전략이나 방법을 모색하는 것으로 인식된다(Ruhil, Schneider, Teske, and Ji, 1999). 지방정부에 있어 혁신은 중요한 과제이다. 지역사회의 발전을 도모하고 내부역량을 강화하기 위해 지방정부는 역량을 강화하기 위해 혁신을 추구하는 것이다(이종수, 2004:244).

둘째, 역량(capacity)에 대한 개념 규정¹⁾이다. 역량의 사전적 의미는 ‘일을 해낼 수 있는 능력 또는 그 능력의 정도’를 말한다. 역량에 대한 제 견해는 다양하게 제시되고 있다(McClelland, 1973; Spencer, 1993; Mirabile, 1997; Sparrow, 1996; Parry, 1996; Prahalad & Hamel, 1990; 최봉기 외, 1993; 최영출, 2003). Spencer(1993)는 역량을 조직 또는 직무에서 효과적이고 탁월한 수행의 원인이 되는 특성으로, Mirabile(1997)는 역량을 우수성과자와 보통성과자를 구별해 주는 지식, 기술, 능력 및 기타의 특성으로 규정하였다. McClelland(1973) 이래 Spencer(1993)와 Mirabile(1997)의 역량 정의는 개인이 조직 내에서 성과를 내기 위한 개인적 특성으로 파악하였

1) Christensen(2000:124)은 역량을 capability와 competence로 구분하고 있다. 그는 전자가 저위(lower-order)의 기술, 기능, 조직 등과 관련된 능력으로 구분하고 있는 반면, 후자는 고위(higher-order)의 자원을 동원, 조정, 통합, 협력하도록 하는 기업의 능력 혹은 가치나 비교 우위를 창출할 수 있는 능력으로 정의하고 있다. 이런 구분에 따라 그는 innovative capabilities를 기술혁신을 실행 할 수 있는 실제 능력으로 정의하는 반면, innovative competence는 기술혁신을 하도록 조직화 하는 능력 내지는 새로운 혁신자산을 개발 할 수 있는 능력으로 정의하고 있다(126). 그러나 Makell(1998:6) 등은 capabilities는 지역이나 정부의 역량으로 보는데 반해, competences는 기업들의 역량을 말할 경우에 사용하고 있다(김정홍, 2005:102-103).

다. Sparrow(1996)와 Parry(1996)는 역량의 의미를 좀 더 확장하여 이해하였다. Sparrow(1996)는 역량의 개념을 조직역량, 관리역량, 개인 역량으로 유형화 하여 개인 역량 이외의 요소를 포함시켰다. Parry(1996)도 역량을 개인의 내적 특성뿐만 아니라 측정 될 수 있고 훈련과 개발에 의해 향상 될 수 있는 관련 지식과 기술, 그리고 특성들의 통합된 형태로 정의하였다.

역량에 대한 국내의 연구(최봉기, 1993; 김병국·권오철, 1999; 최영출, 2003)의 경우 역량의 의미를 개인의 내적 특성뿐만 아니라 조직차원의 능력, 의지로 파악하였다. 즉 개인의 능력이나 잠재적 특성 등과 같은 인적 역량과 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적 역량 까지 포괄하고 있다.

이러한 혁신과 역량의 개념 규정의 유추에 따라 지방정부의 혁신역량을 일정한 지역을 기초로 하는 지방정부가 중앙정부로부터 상대적으로 독립하여 지역주민의 자율적인 의사와 책임 하에 자주재원에 의해 지방정부를 독자적으로 운영하고 발전시킬 수 있는 힘으로 정의하였다. 따라서 본 연구에서 측정하고자 하는 지방정부의 혁신역량은 지방정부의 인적·물적 역량뿐만 아니라 지방정부의 외부 구조적 요인까지 포괄적으로 규정하는 것이다.

지방정부 혁신역량에 대한 관심은 지방화 시대의 도래와 맥을 같이 하여 활발히 전개되고 있다. 특히 Osborne과 Gaebler(1992)의 연구가 발표 된 이래, 중앙의 획일적인 통제에서 벗어난 지방정부의 역할과 기능혁신과 관련하여 다양한 논의가 진행되고 있다(김판석·권경득, 1999; 김진현, 1999). Osborne과 Gaebler(1992)는 ‘작지만 일 잘하는 정부’의 실현을 위하여 각 지방정부들이 공통적으로 추구해야 할 기본 방향으로 지역사회 주도의 정부, 경쟁적 정부, 업무 지향적 정부, 성과 지향적 정부, 고객 지향적 정부, 기업가적 정부, 예방적·분권적 정부, 시장 지향적 정부를 지향하고 있다. 이들은 정부 역할을 민간부문의 지원자로서 재정립 할 것, 기능과 조직 및 인력의 감량을 통한 작은 정부 구현에 노력 할 것, 그리고 변화하는 기능과 역할에 맞게 기능 소멸, 조직축소, 민영화 등의 작업을 추진해야 한다고 언급하고 있다.

대부분의 정부혁신에 대한 연구들이 혁신의 필요성과 방향을 거시적으로 제시하는 기술적인 형태를 띠는데 반하여, Ruhil과 그의 동료들(1999)이 수행한 연구는 지방행정의 혁신을 효율성과 효과성의 제고, 주민참여 확대, 책임행정구현, 반응적인 행정업무 수행 등으로 개념화하고, 지방행정혁신의 주체로 자치단체장의 리더십, 지방행정 관료, 주민으로 분류하여 지방행정 혁신의 주체로 자치단체장의 리더십, 지방행정 관료들의 업무 수행에 대한 동기부여정도, 행정 서비스 전달체계에 경쟁개념의 도입에 어떤 영향을 미치는지를 조사 분석하였다. 그들의 연구 결과는 지방자치단체장의 리더십이 지방행정 혁신에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으나 지방정부별로 행정혁신을 위한 자치단체장의 리더십에 장애가 되는 요인으로 재정적 요인, 정치적 요인, 지역주민들의 혁신에 대한 인식이 있었음을 지적하였다.

2. 역량측정을 위한 세 가지 요인군

상기의 이론적 검토와 개념정의를 통하여 지방정부의 역량은 ‘인적 역량’과 ‘물적 역량’으로 구분하였다. 이러한 ‘인적 역량’과 ‘물적 역량’을 포괄하여 지방정부의 역량으로 정의하고, 구체적인 측정지표를 통하여 지방정부의 역량을 규명하고자 하였다.

또한 이들 지방정부의 역량에 대한 내용을 ‘인적 역량’, ‘물적 역량’, 그리고 ‘구조적 역량’으로 나누어 살펴보고자 한다. 이들 역량들이 종합적으로 어떠한 결과를 도출하고 있으며, 실제 지방정부의 역량을 평가하는데 얼마만큼의 설득력이 있는가를 역량의 지표들을 통하여 기초적인 분석을 행하고자 한다.

Ⅲ. 측정을 위한 지표체계의 구축 및 연구설계

1. 측정지표의 구성

지방정부의 혁신역량을 분석하는 방법이나 그 구성요인들은 매우 다양하며 이를 정확하게 파악하기 위해서는 가능한 항목들에 대해 이론적 틀을 바탕으로 적절한 평가체계를 구축하는 것이 필요하다. 지방정부의 혁신역량의 구성은 내부 역량과 외부 역량으로 구분하고, 내부역량은 다시 인적역량과 물적 역량으로 구성하였다. 또한 외부역량은 구조적 요인으로서의 정치·경제·사회·문화를 외부역량의 측정 차원으로 하였다. 각각에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

1) 지방정부의 내부역량

본 연구에 있어 지방정부의 내부역량의 구성은 선행연구의 검토를 토대로 인적역량과 물적 역량으로 구분하였다. 첫째, 인적역량은 업무수행능력과 의지, 태도로 구분하였으며, 물적 역량은 재정역량과 지방정부의 조직적 차원으로 구분하였다(김병국·권오철, 1999; 이동기, 2000). 업무수행능력은 업무를 수행하는데 요구되는 개인적 차원의 기술, 정보능력을 말하며, 혁신의 각 주체의 업무수행능력이나 지식, 기술 등의 잠재성, 그리고 기관의 체계가 어떻게 역량에 영향을 미치고 있는가에 대해 파악하기 위한 것이다.

업무수행능력을 평가하는 세부 항목은 전문성과 행정관리 능력, 개인적 특성으로 하였다. 전문성은 조직이 목표를 달성하기 위해 행위자가 지니고 있는 지식과 기술의 보유 수준을 측정하기 위한 지표, 경력 및 외국어 구사능력으로 이루어져 있다.

행정관리능력은 실제로 업무를 수행하기 위해 요구되는 제반 능력을 측정하기 위한 요소로

서 문제해결능력, 책임성, 정보 활용 능력으로 구성되었다.

개인적 특성 항목은 출신지역, 연령, 종교, 성별, 학력 등 개별 행위자가 가지고 있는 개인적 배경에 관한 것이다. 그리고 인적역량 평가의 다른 한 차원으로서의 의지/태도는 능력과는 별도로 조직 내 개별 행위자의 성향이나 행태, 정책에 대한 태도 등 잠재적 역량을 측정하기 위한 요소들로 구성된다. 의지/태도를 평가하기 위한 세부 항목은 비전의 제시, 시민지향성, 혁신성향으로 평가하였다. 지방정부의 혁신역량을 강화하는데 있어 단체장이 추구하는 사명과 목표를 설정하여 구체화 하는 것이 지방정부 운영에 있어 주요요인으로 작용하는바, 이는 비전과 목표달성, 시민지향성 항목을 통해 측정하고자 하였다.

둘째, 지방정부의 물적 역량은 재정역량과 조직구조 요인으로 구분하였는바, 재정역량은 건전성과 경제적 효율성을, 조직구조역량은 유연성과 대응성을 세부항목으로 하였다. 재정부문의 경우 세입이 얼마나 안정적으로 이루어지고 있는지 하는 안정성과 지출에 필요한 예산을 충분히 확보하고 있는지 평가하는 항목은 중요하다. 뿐만 아니라 경제적 효율성은 일정한 재정효과를 얻기 위해 최소의 비용을 투입하는 방식과 주어진 투자로 최대의 효과를 추구하는 방식으로 지방정부의 재정역량을 평가하는 주요한 지표이다. 지방정부의 성공적 운영을 위한 재원의 효율적 관리를 측정하기 위한 세부항목은 재정지출의 선호, 예산절감노력, 성과주의 예산, 복식부기, 계량화된 비용-편익의 분석시스템의 개발, 민간위탁제도와 같은 항목으로 구성하였다.

지방정부의 물적 역량의 다른 주요한 구성요소는 조직구조역량이다. 조직구조의 역량은 지방정부의 조직적 차원의 능력기반과 노력의 제반 요소를 찾는 작업이다. 조직구조역량의 강화를 위해서 조직구조에 대한 역량평가와 제도의 개선 및 전략의 활용 등이 요구된다. 본 연구에서는 이론적 검토와 선행연구(김관석·권경득, 1999; 이종수, 2004)를 통해 조직구조 역량 평가를 위한 세부 항목으로 유연성과 대응성을 채택하였다.

유연성은 급변하는 외부 환경에 탄력적, 적응적으로 대처하는 것으로 관료제 조직의 단점을 극복하기 위한 중요한 요인이다. 유연성 측정을 위해 의사결정의 신속성과 의견수렴정도, 갈등 해결기제의 여부 등을 지표로 하였다.

또한 대응성은 다양하게 정의되고 있지만 행정의 과정적 맥락에서 볼 때 행정조직 또는 행정가가 바라는 국민의 요구에 신속히 추종하는 것을 의미하며(Starling, 1986:115), 국민의 요구와 행정가간의 반응의 일치성 정도를 의미한다. 대응성 측정을 위해 14개의 주민참여제도(조례 제정개폐청구권, 정보공개제도, 주민감사청구제도, 서비스헌장제, 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 시민단체와의 정례회의, 지역담당제, 주민자치위원회, 반사회, 읍부즈만제도, 시민단체 참여, 행정모니터제도)를 지표화 하였다.

이와 같은 인적역량과 물적 역량을 지방정부의 역량으로 규정하고, 지방정부의 외부역량과 구분하여 이를 내부역량이라 하였다.

2) 지방정부의 외부역량

지방정부의 혁신역량은 내부역량 뿐만 아니라 지방정부의 기반인 외부역량에 의해서도 영향을 받고 있다. 지방정부는 외부영향력(External Influences)에서 고립된 존재가 아닌, 경제적·사회적·기술적 환경의 영향을 받게 된다. 특히 필요한 지식과 기술을 가진 사람의 공급은 국가 경제상태 및 인구학적 구조에 의해 영향을 받게 된다. 본 논문에서는 지방정부의 외부 역량을 정치, 경제, 사회, 문화 등 지방정부의 사회구조적 요소로 하였다. 각 분야를 평가하기 위한 세부 항목은 정치 분야에 정치적 관심도, 정치적 영향력 등의 척도를 사용하여 각 지방자치체의 정치 구조를 분석하고 이러한 정치구조와 혁신역량의 관계를 분석하고자 하였다. 문화 분야에는 문화시설, 지역 언론 등을, 경제 분야에는 도시정부경영기반분야, 정보화, 교육수준, 인구구성비율, 빈곤정도, 교육기관 등을 측정변수로 하였다.

이상의 내용을 중심으로 지방정부의 혁신역량 측정을 위한 지표의 구성은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방정부의 혁신역량 분석을 위한 측정지표

대 상	차 원	항 목	측정자료		
내부 역량	인적 역량	전문성	경력, 단체장이전직종 외국어 활용	설문 데이터 설문 데이터	
		업무수행능력	행정관리능력, 문제해결능력, 정보활용능력	설문 데이터	
		개인적 특성	연령, 성별, 종교, 학력, 소속정당	설문 데이터	
	물적 역량	의지/태도	비전제시, 시민지향성, 혁신성	설문 데이터	
		재정역량	건전성, 경제적 효율성	raw data 및 설문	
		조직구조 역량	유연성		설문데이터
			대응성		설문데이터
외부 역량	구조적 요인	정치	정치 관심도, 정치적 영향력	총선투표율, 지방선거투표율, 단체장의 소속정당, 자치단체장의 득표율	
		문화	문화시설, 지역 언론	박물관수, 근린공원수, 공원면적, 지역언론매체수	
		경제	도시정부 경영기반분야	금융기관수, 전문직수	
		사회	정보화, 교육수준, 인구구성비율, 빈곤정도, 교육기관	PC보급 가구수, 학력분포, 30-40대인구비율/자치단체 인구수, 생활보호대상자수, 교육기관(전문대 이상 대학수	

2. 연구의 조사설계(research design)

본 연구는 지방정부 혁신에 관한 국제비교연구(FAUI)²⁾의 일환으로 수행되었던 것을 수용

하여, 지방정부 혁신역량 전반에 관한 지표화를 통해 설문지를 구성하였다. 설문조사와 병행하여 통계 자료와 편람 등 2차 자료의 활용에 의한 제1차적 자료(raw data)를 활용하였다. 구조적 요인의 분석 자료는 해당 년도의 통계연감, 각 지방정부의 홈페이지에 나와 있는 총계 자료, 한국지방행정연감(2004) 등을 사용하였다. 2차 자료로는 제도, 절차, 법률, 그리고 현행 제도의 문제점과 제도 도입의 필요성에 관한 연구 논문 등을 사용하였다.

본 연구의 설문자료는 학진 인문사회분야지원연구(“지방정부의 혁신역량에 관한 국제비교 연구”, KRF-2004-074-BM0047)에서 작성된 자료를 사용하였으며, 주로 우편설문에 의해 2005년 현재 250개 전 지방자치단체를 대상으로 전수조사를 실시하였으며, 세 차례의 우편설문과 전화 독려를 병행하였다. 세 차례의 설문결과, 전체 회수는 단체장 137부(54.8%)로 최종 집계되었다.

통계분석방법은 SPSS Win 프로그램(Ver.13)에 의하여 빈도, 평균 등을 분석하여 표본의 일반적 특성을 살펴보았으며, 교차 및 상관분석을 통하여 변수 간 관계를 파악하고자 하였다. 이러한 분석을 통해 연구의 결론을 유도하는 방법을 택하였다.

IV. 지표의 분석 결과

1. 사회 경제적 배경 및 척도구성을 위한 기초분석

설문에 응답한 표본의 특성을 간략히 살펴보면 <표 2>와 같다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 먼저, 설문응답자의 대부분은 남자이며(응답자의 97.8%) 이는 우리나라 지방정부의 단체장은 아직까지 남성 중심임을 알 수 있다.

연령은 50대, 60대(50.2%)가 응답자의 50% 이상으로 단체장의 연령이 높은 것으로 나타났다.

학력은 대졸이 33.8%, 대학원 졸업이 49.6%로 전체 응답자의 83.4%를 보임으로써 단체장의 높은 학력 수준을 알 수 있다.

종교는 개신교(31.8%), 불교(24.2%), 천주교(15.6%) 순으로 나타났으며, 종교가 없다는 응답도 23.4%로 나타났다. 전체적으로 보아 종교가 있다는 응답이 73.8% 나타났다.

단체장 이전의 근무 직종은 중앙부처와 지방정부를 포함하여 공무원이었던 비율이 37.7%로 가장 높게 나타났으며, 지방의회 의원이 18.5%, 정당관계자 10.8%로 대부분이 공직이나 정치에 관련이 있었던 것으로 나타났다.

단체장의 소속정당은 한나라당이 56.8%로 가장 많았으며, 열린우리당이 15.2%, 민주당

2) FAUI 프로젝트(Fiscal Austerity Urban Innovation Project)는 미국 시카고 대학의 T. N. Clark 교수에 의해 1982년부터 시작한 재정을 중심으로 한 지방정부 혁신에 관한 국제비교연구이다.

10.6%, 자민련 4.5%, 민주노동당 1.5%로 나타났으며, 무소속은 11.4%로 나타났다. 이는 단체장의 당선에 정당 공천이 매우 중요하게 작용함을 알 수 있다.

<표 2> 설문조사 응답자의 특성

요 인		응답자		요 인		응답자		
		명	%			명	%	
성 별	남자	131	97.8	종 교	불교	31	24.2	
	여자	3	2.2		개신교	40	31.8	
	전체	134	100		천주교	20	15.6	
연 령	40대	9	6.6		유교	2	1.6	
	50대	54	40.6		무교	30	23.4	
	60대	66	49.6		기타	5	3.9	
	70대 이상	4	3.0		전체	128	100	
	전체	133	100		소 속 정 당	열린우리당	20	15.2
학 력	중졸	2	1.5			한나라당	75	56.8
	고졸	15	11.3			민주당	14	10.6
	대학졸	45	33.8	민노당		2	1.5	
	대학원졸	71	53.4	자민련		6	4.5	
	전체	133	100	무소속		15	11.4	
			전체	132		100		

2. 내부역량

1) 인적 역량

지방정부의 내부역량 요소인 인적역량은 업무 수행능력과 의지/능력 지표를 사용하였다. 단체장의 업무수행능력에 대한 설문응답자의 빈도분석은 다음 <표 3>과 같다.

인적역량의 측정지표인 업무수행능력 요인 중 전문성은 단체장의 경력은 단체장의 경험 유무, 자치단체장 경험 회수로 측정하였다. 응답자의 단체장 경험 유무에 대해 경험 있다(26.1)의 응답보다 없다(73.9)에 대한 응답이 월등히 높은 것으로 나타났으며, 단체장이전 직종에 대한 응답은 중앙부처 및 자치단체 공무원이 높은 비율로 나타났으며(37.7) 지방의회의원(18.5), 정당관계자(10.8)의 순으로 나타남으로써 단체장 이전 직종이 주로 공무원 및 정치활동 관계자였음을 알 수 있다. 공무원 외국어 활용정도와 영어, 일어는 중간정도에 응답 비율이 높은 반면, 중국어는 하위에 응답비율이 가장 높게 나타났다.

정보활용능력에 대한 응답은 컴퓨터 활용(99.3), 전자결재(94.0), E-Mail(67.2) 홈페이지를 통한 민원대응(61.9) 순으로 나타났다.

<표 3> 지방정부의 인적 역량 : 업무수행능력

인적 역량	업무수행능력	전문성	항 목	
			경력	자치단체장의 경험 : 있다(26.1), 없다(73.9) 자치단체장의 회수 : 1회(54.5), 2회(28.4), 3회(17.2)
		단체장이직종	중앙부처공무원(9.2), 자치단체공무원(28.5), 전문직, 기술직(5.4), 사무직, 관리직(3.8), 국회의원(1.5), 지방의회의원(18.5), 기업인(10.0), 자영업(3.8), 정당관계자(10.8), 농·수·축산업(0.8), 기타(7.7)	
		외국어 활용	영 어 : 상(20.0), 중(63.2), 하(16.8) 일본어 : 상(9.0), 중(58.2), 하(32.8) 중국어 : 상(0.0), 중(42.2), 하(57.8)	
	행정관리능력	문제해결능력	유권자 의지에 반하는 정책추진 : 거의 없음(9.0), 드물게 있음(64.2), 한달에 한번 있음(11.2), 한달에 한번 이상(7.5), 거의 항상(8.2)	
		정보활용능력	전자결재(94.0), 사이버회의(6.7), 상시적 의사소통(32.1), E-Mail(67.2), 홈페이지를 통한 민원대응(61.9), 컴퓨터 사용(99.3)	

지방정부 인적 역량 측정요소로서 의지/태도에 대한 측정은 단체장의 비전제시와 시민지향성, 혁신성 지표로 측정하였다. 비전공유 정도에 대해 응답자 대부분은 이해하고 있는 것으로 나타났으며, 비전제시를 위한 방법은 시민과의 간담회·공청회, 내부 공무원과의 토론 방법을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 시민참여 확대에 대한 견해는 응답자 대부분이 참여확대를 지지하는 것으로 나타났다.

<표 4> 지방정부의 인적 역량 : 의지/태도

인적 역량	의지/태도	비전제시	비전공유정도 : 매우 잘 이해(15.0), 대체로 이해(61.7), 보통(21.1), 이해 못함(2.3) 비전제시를 위한 방법 : 전문가 집단 활용(19.1), 내부공무원과 토론(32.1), 시민과의 간담회·공청회(46.6), 독자적(2.3)
		시민지향성	시민참여 확대 : 대폭 확대(29.9), 제한적으로 참여(59.0), 현행대로(8.2), 축소(2.2), 대폭 축소(0.7)
		혁신성	개방형직위제도, 공무원 직장협의회, 조직관리 효율화, 인사권, 자율화, 남녀평등 인사관리제도, 다면평가제, 민영화/민간위탁, 성과급제도, 자치단체간 업무위탁

지방정부 혁신역량은 단체장의 혁신성이 매우 주요한 지표로 작용한다. 이를 측정하기 위해 지방정부에서 도입했거나 도입을 추진하고 있는 새로운 제도를 중심으로 설문을 하였다. 개방

형직위제도, 공무원직장협의회, 조직관리 효율화, 인사권의 자율화, 남녀평등 인사관리제도, 다면평가제, 민영화/민간위탁, 성과급제도, 자치단체 간 업무 위탁제도이다. 각각의 응답 결과는 다음 <표4-1>이다. 대체로 새로운 제도 도입에 지지하는 것으로 나타났으며 반대는 낮은 비율로 나타났다.

<표 4-1> 지방정부의 인적 역량중 의지태도 : 혁신성

항목	적극 지지	지지	보통	반대	적극 반대
개방형직위제도	10.4	41.8	36.6	8.2	3.0
공무원 직장협의회	7.5	36.8	39.8	11.3	4.5
조직관리 효율화	41.8	44.8	11.9	1.5	0.0
인사권 자율화	53.4	36.8	9.8	0.0	0.0
남녀평등 인사관리제도	28.4	50.0	20.1	1.5	0.0
다면평가제	13.5	44.4	32.3	7.5	2.3
민영화/민간위탁	12.0	36.1	42.9	7.5	1.5
성과급제도	9.0	35.1	42.5	9.7	3.7
자치단체간 업무위탁	5.2	35.1	51.5	7.5	0.7

2) 물질 역량

지방정부의 내부역량 요소인 물질 역량은 재정역량과 조직구조역량으로 측정하였다. 재정역량에 대한 설문응답자의 빈도분석은 <표 5>와 <표5-1>에 나타난 바와 같다. 재정역량 측정지표인 건전성은 현 지방세 수준에 대한 응답은 증액(66.4%)에 높은 비율을 나타내고 있으며 감축에는 대부분 찬성하지 않는 것으로 나타났다.

<표 5> 지방정부의 물질 역량 : 재정역량

물질 역량	재정역량	건전성
		현 지방세의 수준 : 대폭 감축(0.7), 다소 감축(11.2), 적정수준(21.6), 다소 증액(50.0), 대폭 증액(16.4)
		재정자립도
		경제적 효율성
		성과주의예산, 복식부기, 비용편익분석시스템, 민간위탁, 중기지방재정제도

경제적 효율성 측정 항목에 대한 응답은 대부분의 항목에 대해 복식부기제도, 비용편익분석시스템에 대해 ‘모름’에 대한 반응이 높은 것으로 나타났다. 이는 새로운 혁신적 제도라 하더라도 중앙정부가 일방적으로 채택하여 지방정부에 일괄 적용하게 하는 것은 효과성 측면에서 고

려해야 한다는 지적과 연관해서 생각해 보아야 할 부분이다. 실제 제도를 적용하여 운영할 지방 정부의 고위 공직자가 내용에 대해 이해하지 못하는 상황에서 본래의 목적을 달성하기는 어려울 것이다.

<표 5-1> 지방정부의 물적 역량중 제정역량 : 경제적 효율성

항목	매우 크다	크다	보통	작다	매우 작다	모름
성과주의예산	5.0	16.8	36.1	5.9	11.8	24.4
복식부기	3.4	13.8	9.5	12.1	12.9	48.3
비용편익분석시스템	2.6	6.0	26.7	11.2	11.2	42.2
민간위탁	4.8	17.6	38.4	13.6	8.0	17.6
중기지방재정제도	10.0	37.7	39.2	5.4	2.3	5.4

<표 6> 지방정부의 물적 역량 : 조직구조역량

물적 역량	조직구조 역량	유연성	결재과정의 신속성, 갈등해결방법, 직원의견의 반영
		대응성	조례제정개폐청구권, 정보공개, 주민감사청구, 서비스현장, 주민투표, 주민소환, 주민소송, 시민단체와의 정례회의, 지역담당제, 주민자치위원회, 반사회, 옴부즈만, 시민단체참여, 행정모니터

<표 6-1> 지방정부의 물적 역량중 조직구조역량 : 대응성

항목	적극 찬성	찬성	보통	반대	적극 반대
조례제정개폐청구권	7.8	45.7	35.3	8.6	2.6
정보공개	14.0	58.9	24.8	1.6	0.8
주민감사청구	10.7	51.2	30.6	6.6	0.8
서비스현장	20.3	53.9	22.7	2.3	0.8
주민투표	10.4	53.0	30.4	5.2	0.9
주민소환	3.5	29.2	40.7	23.9	2.7
주민소송	3.6	34.2	39.6	20.7	1.8
시민단체와의 정례회의	6.5	38.2	45.5	8.9	0.8
지역담당제	6.6	36.1	49.2	6.6	1.6
주민자치위원회	9.4	53.5	33.9	3.1	0.0
반사회	7.8	29.7	42.2	18.8	1.6
옴부즈만	7.0	54.8	31.3	7.0	0.0
시민단체참여	6.2	53.5	35.7	4.7	0.0
행정모니터	12.6	60.6	26.0	0.8	0.0

조직구조역량을 측정하기 위한 항목 중 대응성 항목은 주민참여제도를 중심으로 측정하였다. 주민 대응성 고양을 위한 제도 도입여부에 대해 대부분의 항목에 찬성 비율이 높은 것으로 나타났다. 그러나 주민소환제도나 주민소송제도에 대해서는 타 항목에 비해 반대 비율이 높게 나타났으며, 반상회제도에 대해서도 반대비율이 타 항목에 비해 높은 것으로 나타났다. 반상회제도는 기 도입되어 운영한 결과 그 실효성에 대해 회의적이라는 평가를 받고 있는 제도이며, 주민소송제도나 주민소환제도는 도입여부에 대해 논의가 이루어지고 있는 제도이다.

3. 외부역량 : 구조적 역량

지방정부의 외부역량 측정요소인 외부 구조적 요인으로서 정치·경제·사회·문화에 대한 제 1차 통계자료(raw data) 실수치를 중심으로 분석한 결과는 다음 <표 7>과 같다. 정치관심도를 나타내는 총선투표율의 평균은 71.36%이고 지방선거 투표율의 평균은 57.01%로 총선에 대한 관심이 더 높은 것으로 나타났다. 지역 언론 매체수의 평균은 18.60개로 비교적 많은 수를 나타내고 있으며, 전문대학을 포함하여 지방자치단체 대학의 평균은 3.05개, 금융기관수는 52.08 개로 나타났다.

<표 7> 지방정부의 외부(구조적) 역량

구조적 요인	정치	정치 관심도	총선투표율(71.36) 지방선거투표율(57.01)
		중앙정당의 영향력	단체장의 소속 정당 자치단체장의 득표율 정도(54.43)
	문화	문화시설	박물관수(2.23) 근린공원수(24.37) 공원면적(0.66km ²)
		지역 언론	지역언론 매체수(18.60)
	경제	지방정부의 경영기반	금융기관수(52.08) 전문직수(13586)
	사회	정보화	PC보급 가구수(61305.90)
		교육수준	학력분포
		젊은층 비율	30-40대인구수 / 자치단체 인구수
		빈곤정도	생활보호대상자수(9920.82)
		교육기관	교육기관수(3.05)

4. 지방정부 혁신역량의 구성변수와 종합혁신역량

지방정부 혁신역량의 구성변수들과 이들을 종합한 종합혁신역량의 지표 간 관계를 분석하여 보았다(표 8).

먼저, 인적역량의 구성변수들을 보면 통계적 유의성과 관계없이 ‘행정관리능력’의 지표가 다른 ‘전문성’, ‘의지태도’의 지표와 음(-)의 관계를 갖고 있다. 이러한 결과는 ‘행정관리능력’의 지표가 문제가 있음을 보여주는 것이다. 다시 말하면, ‘행정관리능력’이 낮을수록 ‘전문성’이 낮고, ‘의지태도’가 부정적, 소극적일 수 있다는 것이다. 또한 ‘전문성’과 ‘의지태도’의 지표는 ‘종합역량’ 지표와 통계적으로 유의한 양(+)의 관계를 형성하고 있다. 이러한 결과는 ‘전문성’이 높을수록, ‘의지태도’가 긍정적이고 적극적일수록 혁신역량이 높아진다는 것을 의미한다.

두 번째로, 물적 역량의 구성변수들간의 관계는 대체적으로 양호한 결과를 보이고 있다. 즉, ‘재정역량’, ‘유연성’, ‘대응성’의 각 지표들이 서로 양(+)의 관계를 형성하고 있고, ‘종합역량’ 지표에도 이들 세 변수는 매우 높은 상관관계를 형성하고 있다. 이는 물적 역량의 구성지표들이 혁신역량의 구성지표로서 의미 있음을 보여주는 통계분석의 결과이다.

세 번째로, 외부역량의 구성변수들간의 관계에서는 ‘외부역량_정치’의 지표가 ‘외부역량_사회’의 지표가 음(-)의 관계를 형성하고 있다. 여기서는 ‘외부역량_정치’의 지표가 약간의 문제를 갖고 있다고 볼 수 있다. 이는 최종적인 ‘종합역량’ 지표에도 통계적으로 유의하지는 않지만 강한 양(+)의 관계가 아니라는 점에서 알 수 있다. 반면, ‘외부역량_문화’, ‘외부역량_경제’, ‘외부역량_사회’의 지표들은 ‘종합역량’ 지표에 통계적으로 유의한 상관관계를 형성하고 있다는 것에서 유추 해석할 수 있다.

네 번째로, ‘인적 역량’, ‘물적 역량’, 그리고 ‘외부역량’의 지표들 간의 관계에서 음(-)의 관계를 형성하고 있는 지표들은 다소 문제가 있다고 생각할 수 있는 변수들이다. 이러한 문제점을 완벽하게 해결하기는 쉽지 않지만, 앞으로도 지속적인 지표개발을 통하여 재고되어야 할 것으로 본다.

그러나 이러한 구성변수들 간의 문제점이 있지만, 최종적인 ‘종합역량’ 지표에는 전반적으로 양(+)의 관계를 형성하고 있으며 통계적으로 유의한 결과를 나타내고 있다. 이러한 점을 고려한다면, 이들 혁신역량을 측정하는 지표들이 통계적으로 설득력을 갖고 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

〈표 8〉 지방정부 혁신역량의 상관관계 분석표

구분	인적 역량			물적 역량			외부역량				종합역량	
	전문성	행정관리 능력	의지태도	재정역량	조직구조역량		외부역량_정치	외부역량_문화	외부역량_경제	외부역량_사회		
					유연성	대응성						
인적 역량	전문성	1	-.157*	.113	.015	.002	.092	-.023	-.160*	-.082	-.129	.153*
	행정관리 능력	-.157*	1	-.104	-.038	-.022	-.337**	.200*	.190*	.146*	.081	.004
	의지태도	.113	-.104	1	.233**	.145*	.489**	.079	-.188*	-.163*	-.092	.669**
물적 역량	재정역량	.015	-.038	.233**	1	.181*	.187*	-.188*	.043	.077	.195*	.499**
	유연성	.431	.330	.003		.018	.015	.015	.310	.189	.012	.000
	대응성	.002	-.022	.145*	.181*	1	.218**	.025	-.157*	-.087	-.216**	.252**
외부 역량	외부역량_정치	.491	.403	.047	.018		.006	.388	.035	.159	.006	.002
	외부역량_문화	.092	-.337**	.489**	.187*	.218**	1	.039	-.199*	-.141	-.145*	.699**
	외부역량_경제	.145	.000	.000	.015	.006		.329	.011	.052	.048	.000
	외부역량_사회	-.023	.200*	.079	-.188*	.025	.039	1	.061	-.071	-.315**	.098
	외부역량_사회	.396	.010	.181	.015	.388	.329		.244	.206	.000	.130
외부 역량	외부역량_정치	-.160*	.190*	-.188*	.043	-.157*	-.199*	.061	1	.688**	.533**	.234**
	외부역량_문화	.032	.014	.015	.310	.035	.011	.244		.000	.000	.003
	외부역량_경제	-.082	.146*	-.163*	.077	-.087	-.141	-.071	.688**	1	.790**	.315**
	외부역량_사회	.174	.046	.030	.189	.159	.052	.206	.000		.000	.000
	외부역량_사회	-.129	.081	-.092	.195*	-.216**	-.145*	-.315**	.533**	.790**	1	.294**
종합 역량	외부역량_사회	.069	.178	.146	.012	.006	.048	.000	.000	.000		.000
	종합역량	.153*	.004	.669**	.499**	.252**	.699**	.098	.234**	.315**	.294**	1
		.039	.484	.000	.000	.002	.000	.130	.003	.000	.000	

** : $p < 0.01$, * : $0.01 \leq p < 0.05$.

5. 지방정부 혁신역량 순위결과

광역자치단체 7개와 기초자치단체 127개 등 134개 지방자치단체에서 조사된 설문자료와 해당 자치단체 통계자료를 이용하여 지방정부 역량순위를 도출한 결과는 다음 <표 9>과 같다. 지방정부 간 역량순위는 인적역량(전문성/관리능력/의지·태도)과 물적 역량(재정역량/조직구조역량), 그리고 외부역량(정치/경제/사회/문화)의 부문별 우선순위와 각 역량점수를 종합한 종합순위를 도출하였다. 도출은 전체 변수의 스케일이 상이하기 때문에 이를 z-score로 변형하여 척도를 표준화하여 분석하였다.

134개 지방정부 역량 순위를 도출 한 결과, 상위역량 3개 자치단체와 중위역량 3개 자치단체, 하위역량 3개 자치단체를 중심으로 지방정부 혁신역량의 순위를 비교 설명하였다. 인적역량의 상위 자치단체는 aa시, kk군, ll군으로 나타났으며 중위 자치단체는 mm군, ee시, oo군으로, 인적역량 하위 자치단체는 gg시, jj시, ss군으로 나타났다. 물적 역량의 상위 자치단체는 bb시, aa시, uu구이며, 중위역량 자치단체는 ww구, yy구, zz구이고, 하위역량 자치단체는 rr군, ii시, ss군으로 나타났다. 외부역량의 상위자치단체는 광역자치단체가 상위 10 이내에 속하였고 기초 자

치단체는 10위 이내에 몇 개 자치단체만 속하였다. 때문에 상위 10위 이내에 속한 자치단체 중 외부역량 상위 집단을 광역에서 1개, 구에서 1개, 시에서 1개씩 설정한 결과 ac도와 tt구 그리고 cc시가 외부역량 상위 자치단체가 되었다. 중위 자치단체는 xx구, mm군, pp군으로, 하위역량 자치단체는 hh시, mm군, ab구로 나타났다. 인적역량과 물적 역량, 외부역량을 종합한 지방자치단체 종합역량순위는 다음과 같이 도출되었다. 종합역량 상위 자치단체는 bb시, aa시, vv구 순이며, 중위 자치단체는 dd시, ff시, qq군으로, 하위 역량자치단체는 ii시, rr군, ss군의 순위로 도출되었다.

이상의 결과를 볼 때 인적역량과 물적 역량이 상위에 랭크된 aa시와 bb시가 종합역량 순위에 있어서도 상위 자치단체로 도출되었음을 알 수 있다. 이는 지방정부의 내부역량요소인 단체장의 인적역량 즉 전문성이나 혁신성, 의지/태도 등과 물적 역량인 재정역량, 지방정부 내부조직구조 역량이 지방정부의 혁신역량에 매우 중요한 요소임을 알 수 있다. 또한 인적역량요소와 물적 역량, 외부역량이 모두 하위에 랭크된 ss군의 경우 지방자치단체 종합역량 순위에서도 최하위로 도출되었다. 지방정부의 효율적 운영을 위해 인적역량, 물적 역량, 외부역량이 모두 견제해야 함을 유추 해 볼 수 있는 부분이다.

<표 9> 지방정부 혁신역량 순위

구 분	내부역량		외부역량	종합역량
	인적역량	물적 역량		
상위역량 자치단체	aa시(22.33)	bb시(44.62)	ac도(38.27)	bb시(51.24)
	kk군(17.93)	aa시(23.82)	tt구(16.02)	aa시(42.52)
	ll군(16.19)	uu구(20.37)	cc시(12.94)	vv구(31.2)
중위역량 자치단체	mm군(-1.02)	ww구(-0.42)	xx구(-2.67)	dd시(-1.2)
	ee시(-1.02)	yy구(-0.67)	nn군(-2.8)	ff시(-1.31)
	oo군(-1.22)	zz구(-0.67)	pp군(-2.85)	qq군(-1.6)
하위역량 자치단체	gg시(-14.93)	rr군(-22.19)	hh시(-8.09)	ii시(-36.16)
	jj시(-17.76)	ii시(-30.28)	mm군(-8.73)	rr군(-37.15)
	ss군(-22.55)	ss군(-41.1)	ab구(-12.03)	ss군(-67.27)

() : z-score 표준점수

V. 연구의 한계 및 기대효과

이상의 지방정부혁신역량에 관한 지표체계의 구성과 변수의 측정을 위한 기초분석을 통해 지방정부 혁신역량의 정도와 변수 설정의 통계적 의미를 알아보았다. 분석결과 지방정부의 혁신적 역량의 범주로 설정한 지표 및 변수의 선정은 통계적으로 설명력 있음을 알 수 있다. 본 연

구에서 설정한 지방정부 혁신역량의 범주는 내부역량 뿐만 아니라 지방정부의 구조적 요인인 정치·경제·사회·문화 부문까지 포괄하여 검토함으로써 지방정부의 운영에 대한 시각의 포괄성을 제시하였다고 볼 수 있다.

또한 본 연구가 공공부문 특히 지방정부 혁신역량연구에 대한 선구적 연구로서 공공부문 역량연구의 시론적 토대를 마련함으로써 향후 후속 연구를 통한 지방정부 혁신역량의 구체화에 기여할 것을 기대하는 바이다.

본 연구가 지방정부 혁신역량의 측정요소로서 제시한 지표와 변수들은 지방정부가 현재의 문제점을 진단하는 준거로 삼을 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 준거 틀에 의해 현 지방정부 운영에 있어 보완점이 무엇인지를 찾아 문제해결과 더불어 보다 새로운 지방정부의 운영을 위한 척도로 활용 할 수 있을 것이다.

본 연구의 분석결과에서 보았듯이 지방정부의 내부역량으로서 인적역량과 물적 역량 모두 주요한 요인으로 지방정부의 종합역량에 양(+)의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 또한 지방정부의 역량 순위에서 보았듯이 인적역량의 구성요변수인 단체장의 전문성이나 혁신에 대한 의지/태도, 재정의 건전성과 경제적 효율성, 조직구조의 적정성이 모두 역량이 높은 지방정부가 종합역량이 높다는 결과를 볼 때 바람직한 지방정부운영을 위해서는 지방정부의 혁신적 역량을 강화 할 필요가 있음을 시사한다. 이를 토대로 지방정부가 인적역량이 높고 물적 역량이 낮은지, 아니면 물적 역량이 높고 인적역량이 낮은지를 평가하여 지방정부가 역량을 강화 할 수 있는 방안을 개별 자치단체를 대상으로 처방 할 수 있을 것이다.

이와 같은 지방정부 혁신역량 연구에 대한 의미에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 취약점을 내포하고 있다. 지방정부의 역량에 영향을 미치는 요인으로서의 외부역량은 외부 행위자와 구조의 이중 잣대로 측정되어야 지방정부 혁신역량에 대한 균형적 연구가 가능하다. 그러나 본 연구는 자료의 제약 상 한계로 인해 지방정부의 외부 행위자인 시민역량을 파악하지 못하였다. 이는 본 연구의 가장 큰 취약점으로, 향후 후속 연구를 통하여 보완하고자 한다.

<참고문헌>

- 고병호. (2004). 국가균형발전을 위한 지역혁신의 방법론, 한국도시행정학회 도시행정학보.
- 김병국·권오철. (1999). “지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구: 내부조직역량 평가체계 구축을 위한 시론”, 「한국지방자치학회보」 제11권 제4호.
- 김정홍. (2003). 지역혁신역량과 지역산업성과간의 실증분석, 한국경제학회 경제학 연구
- 김판석·권경득. (1999). 지방자치단체의 인사제도개혁, 한국행정학보 제28권 제3호.
- 류지성. (2003). 정부혁신에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구, 한국정책과학회 한국정책과학학

회보

- 류지성·고석찬·김재일·박경원·최유성. (2001), “지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구”, 한국행정연구.
- 박천오·김상묵. (2004). “정부산하단체 임원의 공통 직무수행역량 설정에 관한 연구”, 한국사회와행정연구 제15권 제1호.
- 소순창. (2004). 「지방정부의 이론과 실제」. 서울: 사회과학사
- 송경수. (2005). 조직혁신의 기능적 관련성에 관한 연구, 한국인적자원관리학회 인적자원관리연구 제12권 제1호.
- 양기용·김상묵. (1996). 「경기도정 평가지표 개발과 적용에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 윤기석. (2003). 「기관역량평가모형 개선방안(III)」, 한국행정연구원.
- 이동기. (2000). “혁신확산의 영향요인에 관한 분석”, 한국행정학보 제34권 제3호.
- 이성진. (2001). “지방정부 혁신의 영향요인: 경상남도를 중심으로”, 한국지방자치학회보 제13권 제1호.
- 이승중·김홍식. (1998). “지방자치행정 혁신에 관한 국제비교연구: 단체장의 정책행태상의 특성을 중심으로”, 한국지방자치학회보 제10권 제1호.
- 이중수. (2004). “한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로”, 한국행정학보 제38권 제5호.
- 이흥민·김종인. (2003). 「핵심역량 핵심인재: 인적자원 핵심역량 모델의 개발과 역량 평가」, 서울: 한국능률협회.
- 전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제, 서울대 행정대학원 한국행정연구소 행정논총
- 지병문. (2000). “한국 지방정부의 개혁: 성과와 과제”, 한국지방자치학회보 제12권 제3호.
- 최봉기 외. (1993). “지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로”, 대구·경북행정학회보 제5권.
- 최영출. (2003). “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화”, 지방행정연구 제17권 제2호.
- Bolton, M. K. (1993). Organizational Innovation and Substandard Performance: When is Necessity the Mother of Innovation. *Organizational Science*. 4(1): 57-75.
- Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. NY: John Wiley & Sons.
- Bringham, R. (1976). *The Adoption of Innovation by Local Governments*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Brudney, J. L. & Selden S. C. (1995). The Adoption of Innovation by Smaller Local Governments: the Case of Computer Technology. *American Review of Public Administration*. 25(1): 71-87.
- Clark, Susan E. (1994). *Urban Innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change*. London: Sage.

- Clark, T. and L. Ferguson. (1983). *City Money*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Clark, T. and Vicent Hoffmann-Martinot. (1997). *The New Political Culture*. NY: Westview Press.
- Clark, Terry N. (1994). *Urban Innovation. Sage series in Urban Innovation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Clayton. (1997). *Implementation of Organizational Innovation-Studies of Academic and Research Libraries*. SanDiego & London & Boston: Academic Press.
- Dubnick, M. J. (1994). A coup Against King Bureaucracy?. *Deregulating the Public Sector: Can Government Be Improved?*. The Brooking Institution.
- Dubois, D. (1993). *Competency-Based Performance Improvement: A Strategy for Organizational Change*, MA: HRD Press, Inc.
- Lasse, Peter(1998). *Developing a Learning Organization*. Kogan Page.
- Lundvall, B. A. ed.(1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence rather than Intelligence. *American Psychologist*. 28(1).
- Mohr, K. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*. 63.
- Naschold, D. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management*. trans. by A. Watt, Berlin: Walter de Gruyter.
- ODPM. (2003). *Capacity Building in Local Government*. Final Report to ODPM. London: Office of Deputy Prime Minister.
- Osborne, D. and Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston: Addison-Wesley.
- Prahalad, C. K. & G. Hamel. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*. May/June.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovation*(4th ed). NY: Free Press.
- Ruhil, A.V.S., Schneider M., Teske P., Ji. B. (1999). Institution and Reform: Reinventing Local Government. *Urban Affairs Review*, 34(3): 433-455.
- Sparrow, P. R. (1996). Competency based pay too good to be true. *People Management*, Dec. 5.
- Tushmal, M. & D. Nadler. (1986). Organizing for Innovation. *California Management Review*. 26/3.
- Van. de Ven & Rogers E. M. (1988). *Urban Reform and Its consequences*. Chicago: Chicago University Press.
- Wholey, Joseph S., and Hatry, Harry P. (1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*. 52(6).

<부록 1> 인적역량의 지표설명

차원	광의개념	협의개념	지표	실문항목	세부지표의 항목
인적역량	전문성	경력	단체장경력	v33	없다:0, 있다:1
			단체장회수	v34	실제회수
		이전직종	단체장이전직종	v41 -> v41rec	중앙부처공무원/국회의원 : 3, 자치단체공무원/지방의회의원/기업인/정당 관계자 : 2, 전문직기술직/사무직관리직/자영업/농·수·축산업/기타 : 1
		외국어능력	외국어영어	v37_1	상 : 3, 중 : 2, 하 : 1
			외국어일본어	v37_2	상 : 3, 중 : 2, 하 : 1
			외국어중국어	v37_3	상 : 3, 중 : 2, 하 : 1
	행정관리능력	문제해결능력	유권자의지에 관한 정책추진	v31	거의없음 : 5, 드물게 있음 : 4, 한달에 한번 : 3, 한달에 한번 이상 : 2, 거의 항상 : 1
			정보활용능력	정보활용능력: 전자결재	v38_1
		정보활용능력: 사이버회의		v38_2	기표 : 1, 무기표 : 0
		정보활용능력: 상사의사소통		v38_3	기표 : 1, 무기표 : 0
		정보활용능력: 이메일		v38_4	기표 : 1, 무기표 : 0
		정보활용능력: 홈페이지민원		v38_5	기표 : 1, 무기표 : 0
	정보활용능력: 컴퓨터사용	v38_6	기표 : 1, 무기표 : 0		
	의지/태도	비전제시	비전공유정도	v28	매우잘이해 : 5, 대체로이해 : 4, 보통 : 3, 이해못함 : 2, 전혀이해못함 : 1
			지번제시방법	v29rec	전문가 집단 활용/내부공무원과 토론/시민과의 간담회·공청회 : 1, 독자적/기타 : 0
		시민지향성	시민참여확대	v24	대폭 확대 : 5, 제한적으로 참여 : 4, 현행대로 : 3, 축소 : 2, 대폭 축소 : 1
		혁신성	개방형직위제도	v4_1	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			공무원 직장협의회	v4_2	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			조직관리 자율화	v4_3	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			인사권 자율화	v4_4	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			남녀평등인사관리제도	v4_5	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			다면평가제	v4_6	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
			민영화/민간위탁	v4_7	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
성과급제			v4_8	적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
자치단체간 업무위탁	v4_9		적극지지 : 5, 지지 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1		

<부록 2> 물적역량의 지표설명

차원	광의개념	협의개념	지표	실문항목	세부지표의 항목
물적 역량	재정 역량	건전성	현지방세수준	v32	대폭감축 : 5, 감축 : 4, 적정수준 : 3, 다소증액 : 2, 대폭증액 : 1
			재정자립도	v45	실수치
		경제적 효율성	성과주의예산	v5_1	매우크다 : 5, 크다 : 4, 보통 : 3, 적다 : 2, 매우 적다 : 1
			복식부기	v5_2	매우크다 : 5, 크다 : 4, 보통 : 3, 적다 : 2, 매우 적다 : 1
			비용편익분석 시스템	v5_3	매우크다 : 5, 크다 : 4, 보통 : 3, 적다 : 2, 매우 적다 : 1
			민간위탁	v5_4	매우크다 : 5, 크다 : 4, 보통 : 3, 적다 : 2, 매우 적다 : 1
			중기지방재정제도	v5_5	매우크다 : 5, 크다 : 4, 보통 : 3, 적다 : 2, 매우 적다 : 1
		유연성	결재과정의 신속성	v7	매우신속 : 5, 신속 : 4, 보통 : 3, 늦음 : 2, 매우늦음 : 1
			갈등해결방법	v8	주민과협의 : 4, 전담조정기구 : 3, 이해당사자해결 : 2, 책임자의 판단 : 1, 기타 : 0
			직원의견의 반영	v9	전적으로반영 : 5, 약간반영 : 4, 보통 : 3, 거의반영안함 : 2, 절대반영안함 : 1
	조직 구조 역량		대응성	조례제정개폐청구권	v27_1
		정보공개		v27_2	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
		주민감사청구		v27_3	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
		서비스헌장		v27_4	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1
주민투표		v27_5		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
주민소환		v27_6		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
주민소송		v27_7		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
시민단체와의 정례회의		v27_8		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
지역담당제		v27_9		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
주민자치위원회		v27_10		적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1	
반상회	v27_11	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1			
옴부즈만	v27_12	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1			
시민단체참여	v27_13	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1			
행정모니터	v27_14	적극찬성 : 5, 찬성 : 4, 보통 : 3, 반대 : 2, 적극반대 : 1			

<부록 3> 구조적(외부) 역량의 지표설명

차원	광의 개념	협의개념	지표	설문항목	세부지표의 항목
구조적 요인	정치	정치관심도	총선투표율		실수치
			지방선거투표율		실수치
		정치적 영향력	단체장정당	pty_nonpty	정당소속 : 1, 무소속 : 0
			자치단체장투표율		실수치
	문화	문화시설	박물관수		실수치
			근린공원수		실수치
			공원면적		실수치
	지역언론	지역언론매체수		실수치	
	경제	경영기반	전문직수		실수치
			금융기관수		실수치
	사회	정보화	PC보급가구수		실수치
		교육수준	학력분포	overuniv	대졸이상
		젊은층비율	30-40대 인구수비율	below49	40대이하
		빈곤정도	비생보자수	non_pvrtyrate	
	교육기관	교육기관수	대학전문대학포함		

