

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

한국행정연구원 국정데이터조사센터 왕영민

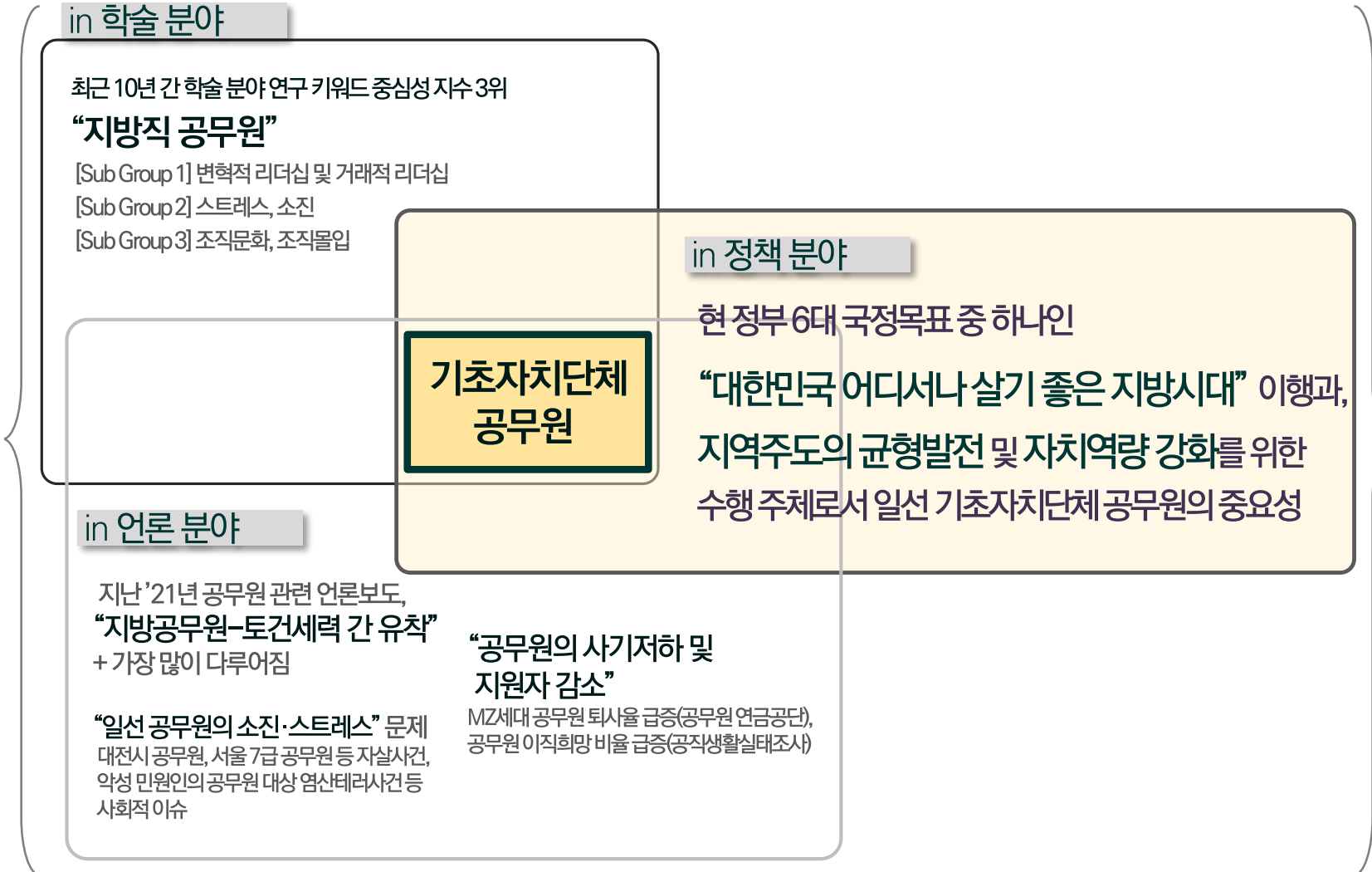
1. 연구의 목적 및 분석방법
 2. 중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교
 3. 지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할
 4. 복합위기관리 사례 분석 – 동해시 산불 대응사례에서 작동한 공공리더십의 특성
 5. 결론 및 정책 함의
-

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

1. 연구의 목적 및 분석 방법

연구의 목적 및 분석 방법

배경: 성공적 국정운영을 위한 기초자치단체 공무원의 중요성



국민과 가장 밀접한 행정주체인
기초자치단체 공무원의
공복 인식과 혁신역량을 진단하여,
공직사회 구성원의 인적 역량 강화,
성과·혁신 동기부여,
스트레스 및 리스크 관리 등,
과학적 인적자원 관리 전략
수립·추진 필요

연구의 목적 및 분석 방법

1. 인적자원관리 관련, 기초자치단체 공무원 인식 특성

- 목적: 공무원의 인적자원관리 관련 인식을 측정하는 한국행정연구원 『**공직생활실태조사**』에서 나타나는 **기초자치단체 공무원의 인식적 특성**을 확인하고, 이들을 대상으로 하는 인적자원관리 및 처방의 함의 도출
- 방법: 기술통계분석 (중앙+광역 공무원 vs 기초 공무원 비교)

2. 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

- 목적: **글로벌** 수준에서 발생한 문제가 **로컬** 수준에서 **개인의 일상적 삶** 까지 영향을 미치는 ‘**다층적 충격**’을 특징으로 하는 **글로벌 복합위기**의 **대응**을 위해 ‘**혁신**’ 강조 ... ‘**혁신**’을 위한 ‘**공공리더십**’의 역할 확인
- 방법: 상관성 분석 (목표인식+혁신인식 & 리더십 인식)

3. 기초자치단체(동해시)의 글로벌 복합위기 극복사례

- 목적: 글로벌 복합위기 대응 사례에 해당하는 **2022년 동해 산불** 대응 과정에서 ‘**공공리더**’의 역할과 해당 위기의 관리 과정에서 실질적인 **리더의 유형**, 그리고 작동한 **공공리더십의 속성** 확인
- 방법: 사례 분석 (인과적 메커니즘 분석을 위한 논증분석방법 활용)

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과
글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

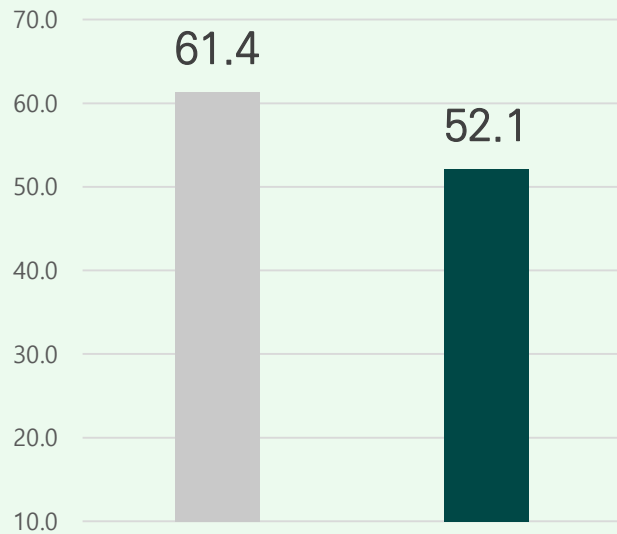
2. 중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

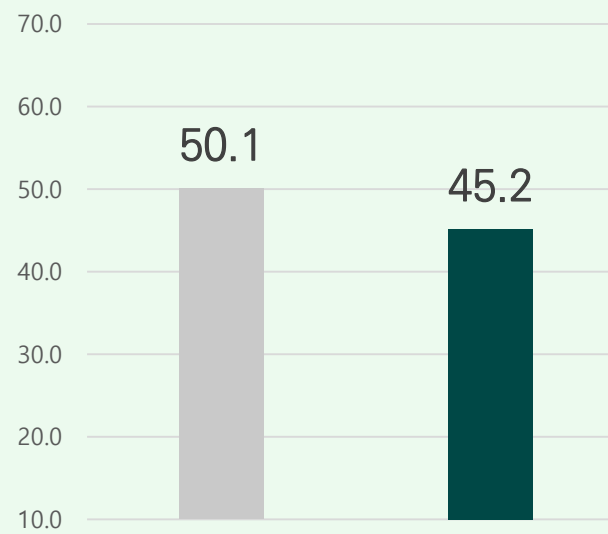
※ 전체 측정 문항에서 중앙+광역 vs 기초의 긍정(그렇다+매우 그렇다)응답 비율이 통계적으로 유의한 차이를 보이는 지표를 선정하여 보고함

1. 조직 목표 내재화 불명확

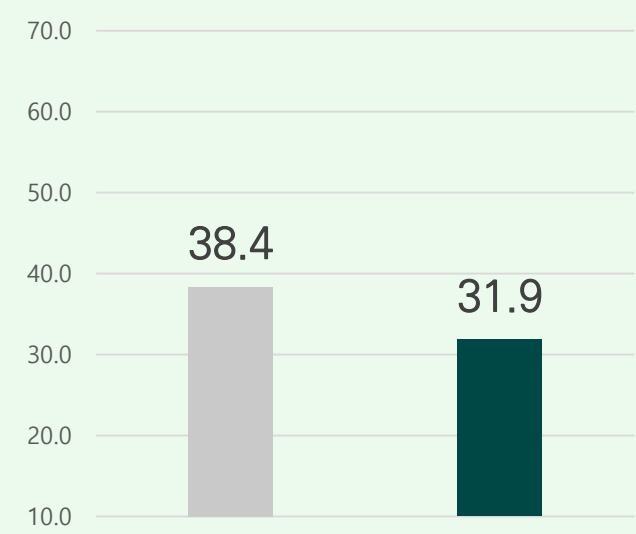
● 조직목표 [나는 우리 기관의 조직목표를 명확히 알고 있다]



조직목표 [우리 기관에서는 조직목표 간 우선순위가 분명하다]



조직목표 [우리 기관의 조직목표는 업무 수행을 위한 명확한 지침을 제공한다]

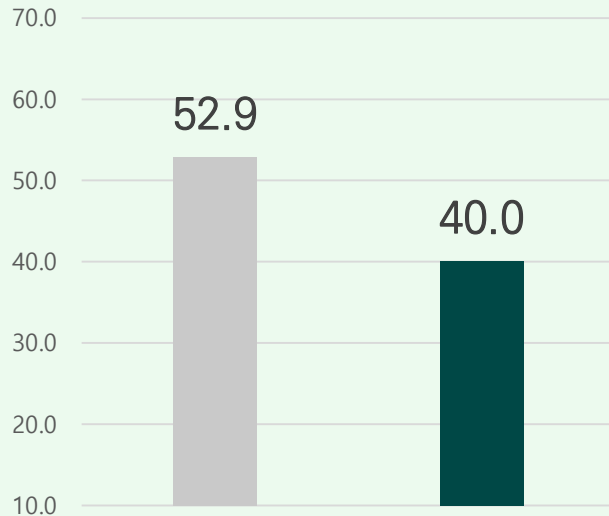


○ 기초 공무원의 조직목표 인지수준 및 내재화 수준이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타나는 특징을 보임

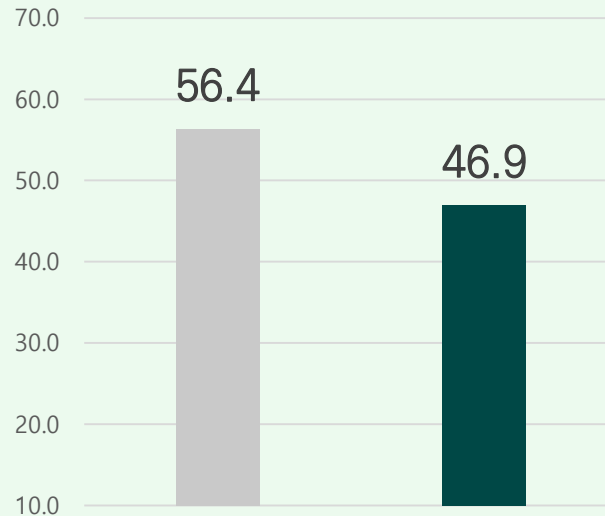
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

2. 낮은 전문성 및 역량 인식

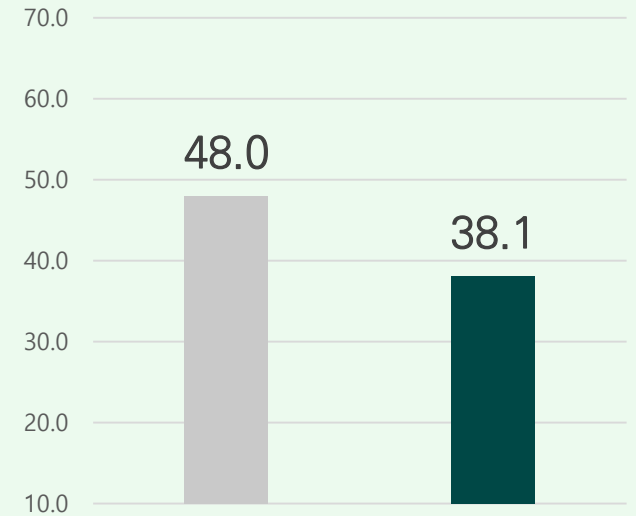
● 우리나라 전체 공무원에 비해 본인의 업무 전문성 수준이 높다고 응답한 비율



역량인식 [내가 수행하는 업무는 높은 역량이 요구된다]



역량인식 [나의 업무수행 역량은 유사 업무를 수행하는 민간기업 담당자보다 우수하다]

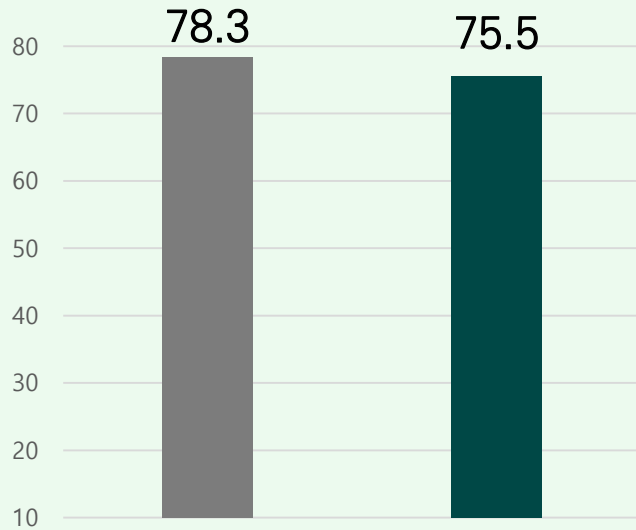


○ 본인의 업무 전문성 수준, 수행하는 업무에 요구되는 역량수준이나 유사한 업무를 수행하는 민간부문 대비 역량 수준이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타나는 특징을 보임

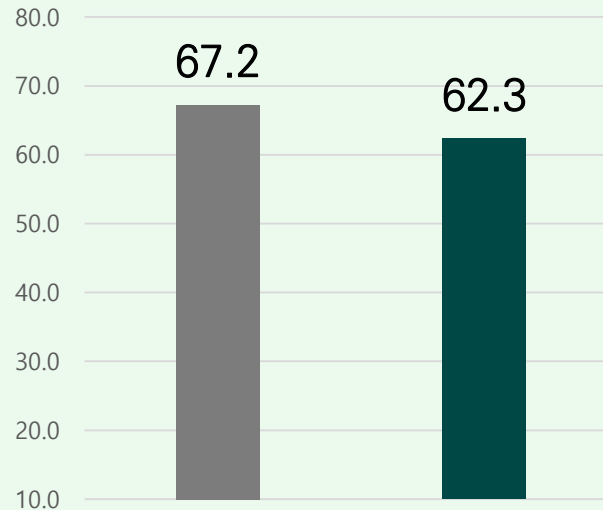
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

3. 낮은 성과 인식과 높은 이직의사

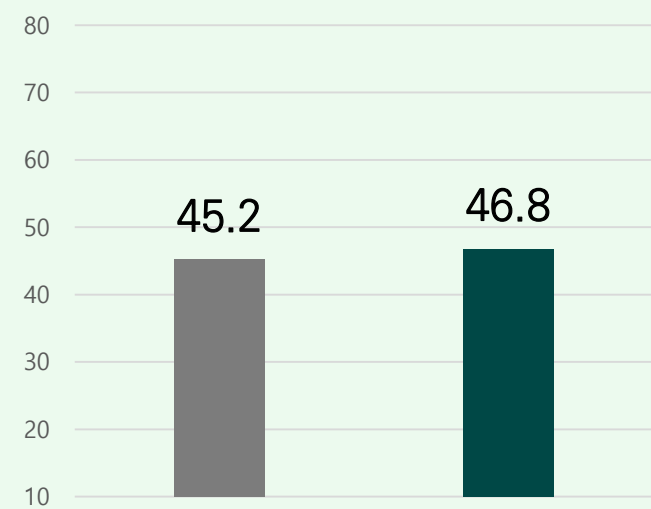
업무성과인식 [나는 담당업무의 성과를 달성하기 위해 최선을 다한다.]



● 업무성과인식 [나는 담당업무에서 요구되는 성과를 달성하고 있다]



● 이직 의향 [나는 기회가 된다면 이직할 의향이 있다]

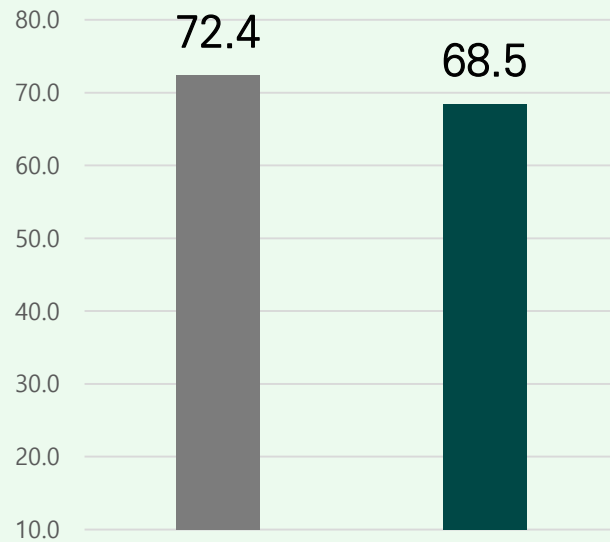


○ 본인의 업무에 최선을 다하는 정도 및 업무 성과 달성 수준은 중앙 및 광역 공무원 보다 낮았던 반면 이직의사는 높음

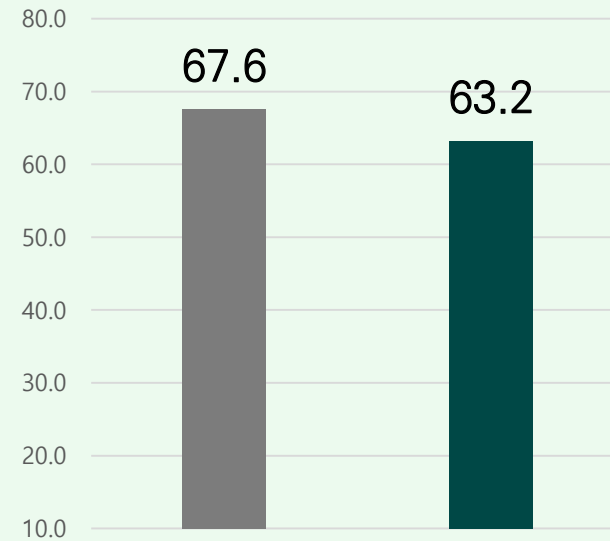
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

4. 낮은 공직가치 인식

공직가치 [나는 항상 업무수행 원칙에 따라 업무를 수행한다]



공직가치 [나는 어떠한 경우라도 공무원 윤리와 규범을 준수한다]

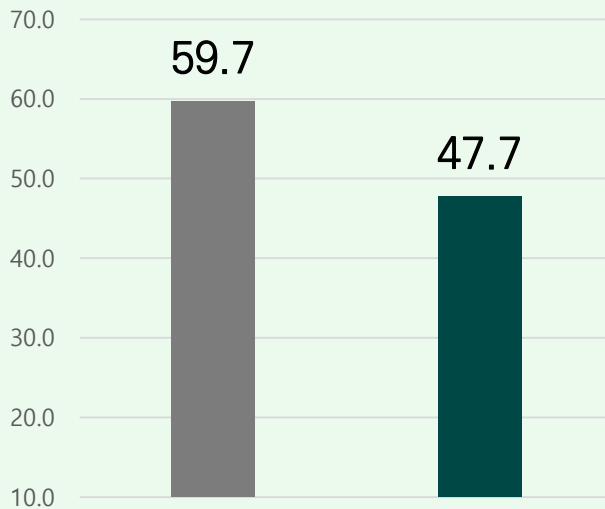


○ 원칙에 따른 업무수행, 윤리와 규범 준수 등, '공직가치 인식' 수준이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타남

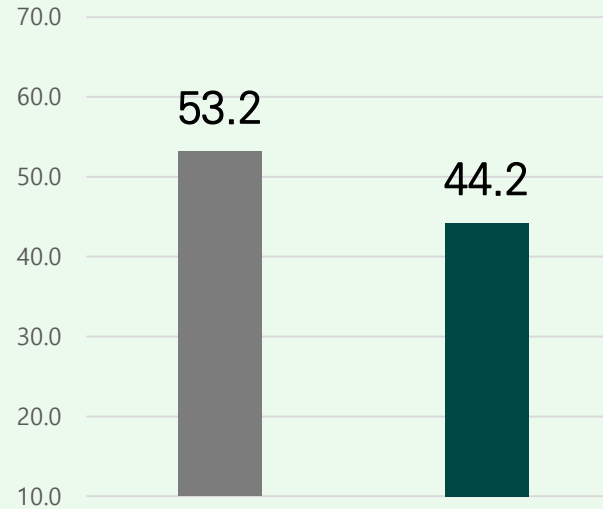
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

5. 낮은 공공봉사동기 인식

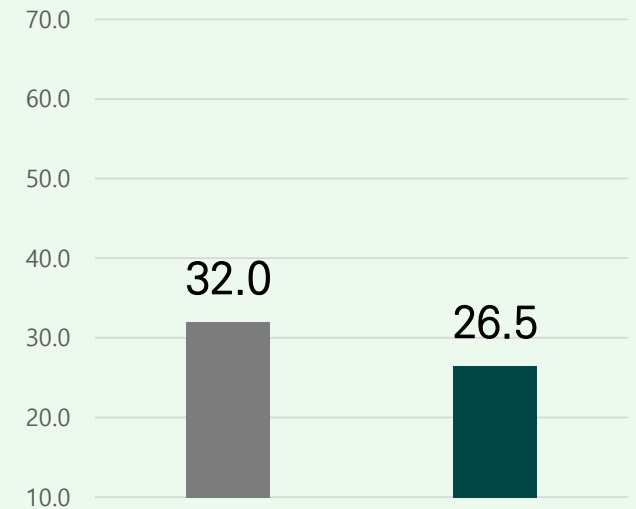
○ 공공봉사동기 [나는 정책과정에 참여해 사회적으로 의미 있는 일을 하는 것에 큰 보람을 느낀다]



공공봉사동기 [국가와 국민을 위한 봉사는 나에게 매우 중요하다]



공공봉사동기 [나는 사회의 선(善)을 위해서라면 스스로 매우 큰 희생을 감수할 마음의 준비가 되어 있다]

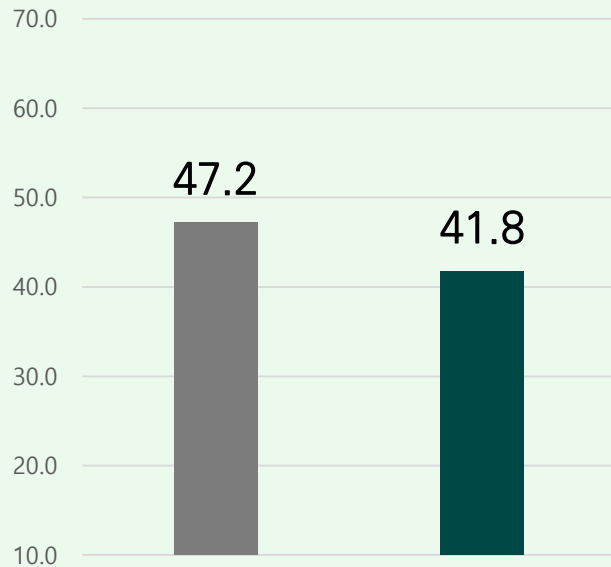


○ 공공 정책 과정에 참여함에 따른 보람, 대국민봉사의 가치, 사회적 선을 위한 희생의지 등, '공공봉사동기 인식' 수준이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타남

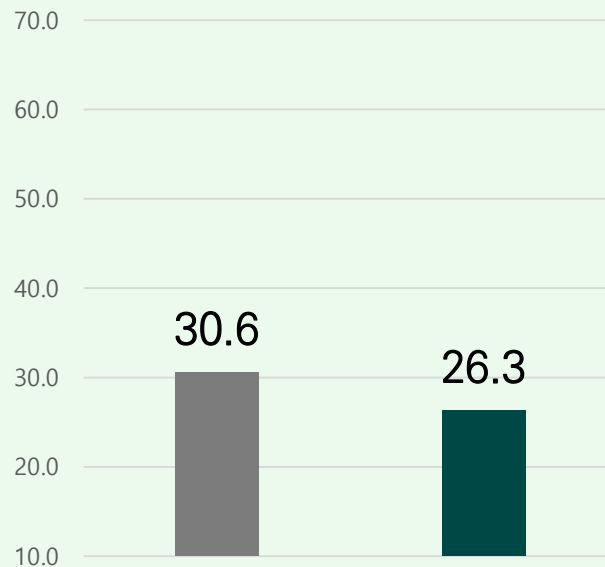
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

6. 낮은 조직 몰입 인식

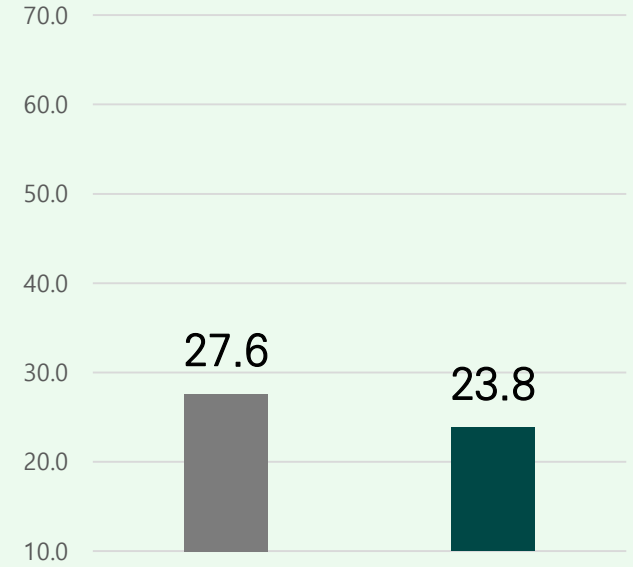
● 조직몰입 [나는 우리 조직에 대해 소속감을 강하게 느낀다]



조직몰입 [우리 조직이 추구하는 가치는 나의 가치와 일치한다]



● 조직몰입 [나는 이 조직에 남기 위하여 어떤 직무라도 수행할 용의가 있다]

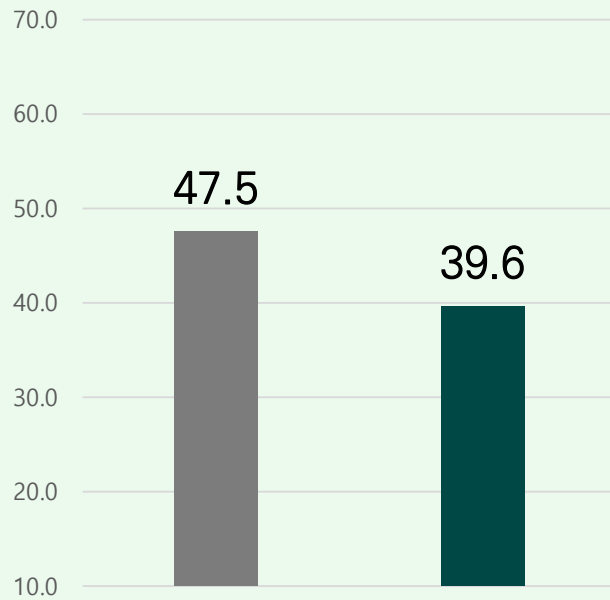


○ 조직에 대한 소속감 수준, 조직가치와 개인의 가치 간 일치성, 조직에 남고자 하는 의지 등, '조직몰입 인식' 수준이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타남

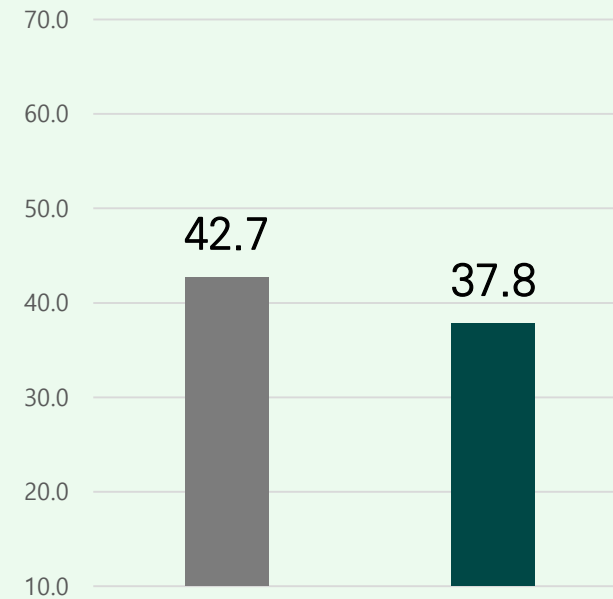
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

7. 낮은 혁신행동 인식

● 혁신행동 [나는 업무수행 중 발생하는 문제해결을 위해 새로운 아이디어를 개발한다]



● 혁신행동 [나는 새롭고 독창적인 업무수행 방식을 창안/적용하도록 노력한다]

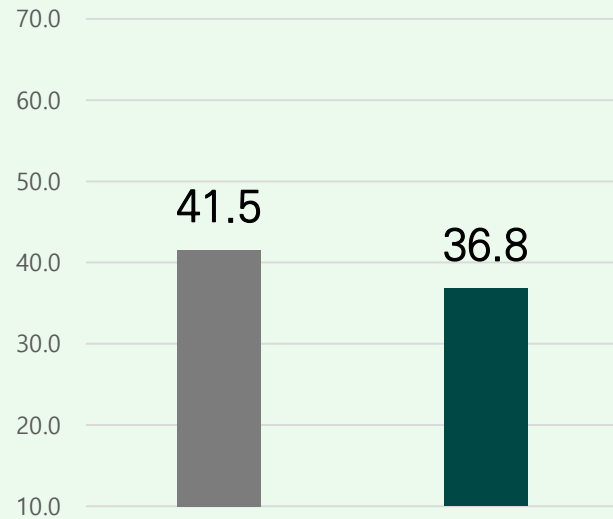


○ 문제해결을 위한 새로운 아이디어 개발 노력, 새롭고 독창적인 업무수행방식 창안 노력 등과 같은 ‘혁신행동 인식’이 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타남

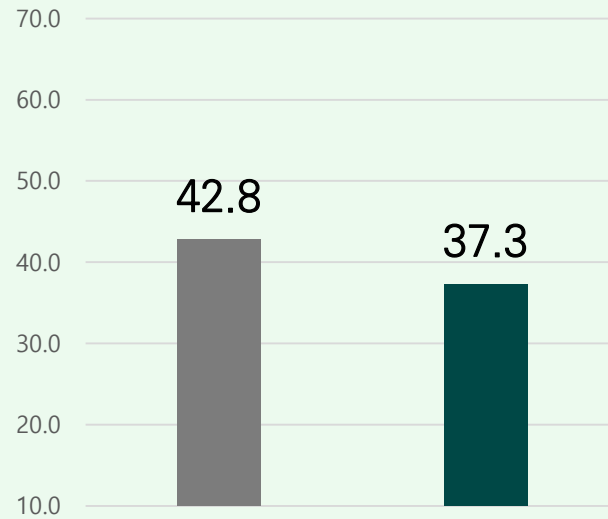
중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

8. 낮은 일/삶 만족 인식

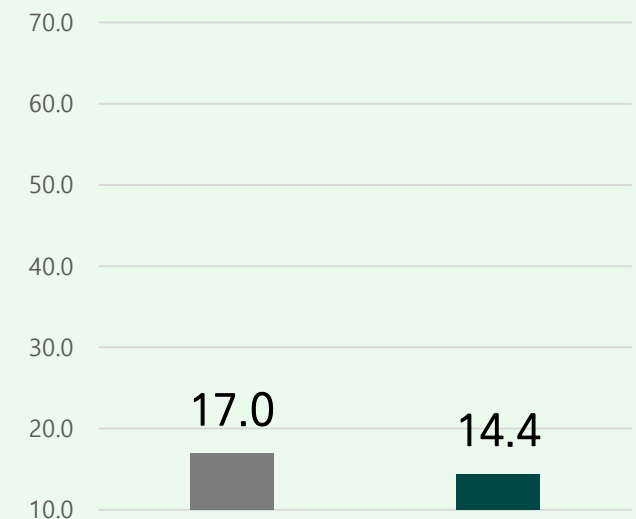
삶의 만족도 [나는 현재 삶에 만족한다]



공직 만족도 [나는 공무원 신분으로 근무하는 것에 대해 만족한다]



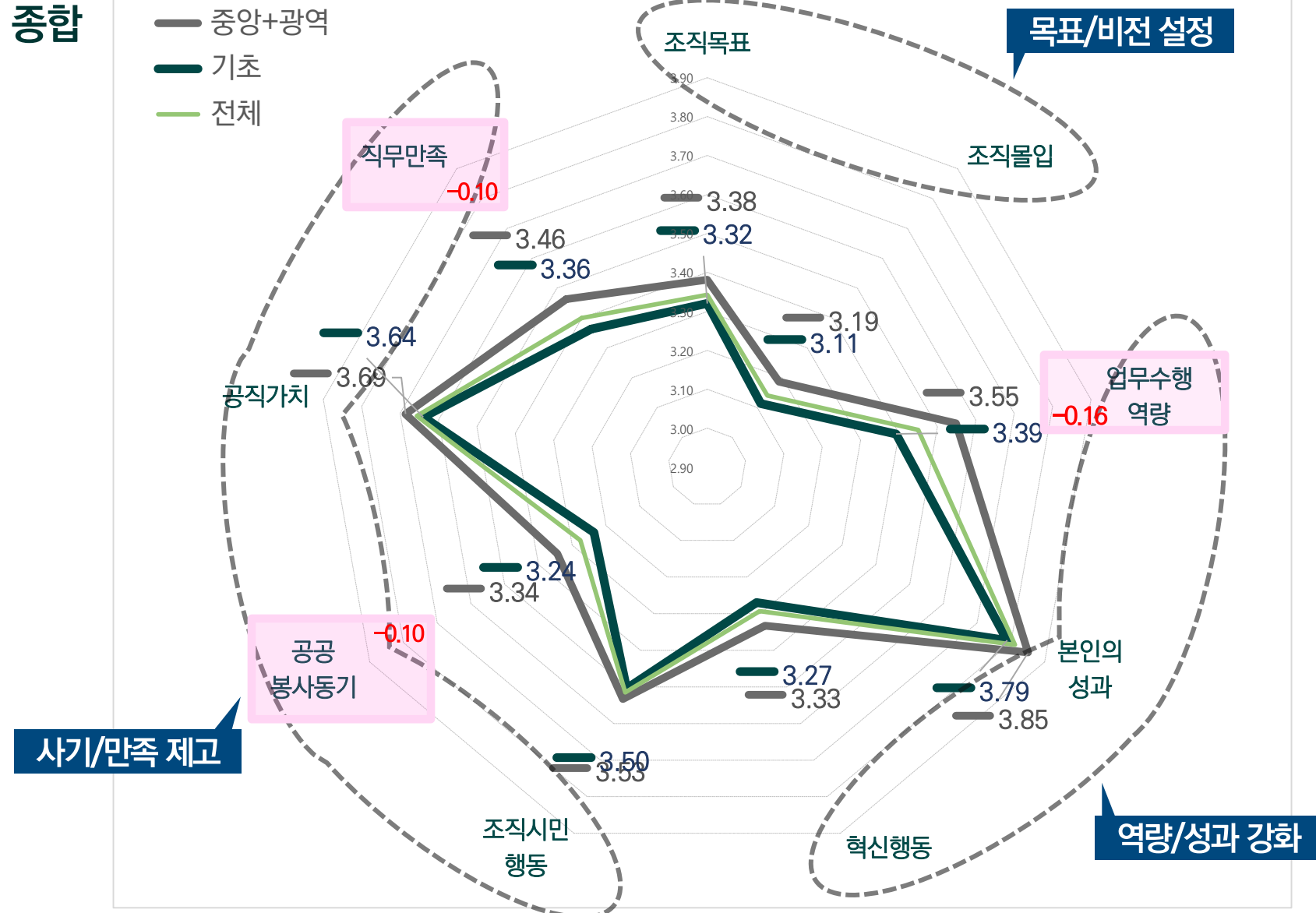
○ 공직 만족도 [공무원은 사회적으로 높은 평가를 받고 있다]



- 삶에 대해 만족하는 수준이나, 공직자 신분에 대한 만족도 역시 중앙 및 광역 공무원 보다 낮게 나타남
- 특히 공무원이라는 직업의 사회적 평판/지위를 전반적으로 매우 낮게 인식하고 있음

중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원 특성 비교

※ 측정 영역을 구성하는 문항의 평균값을 바탕으로 영역별 평균 점수를 산출하여
'중앙+광역' vs '기초' vs '전체'의 값을 비교한 스파이더맵



- 중앙 및 광역에 비해 기초공무원은 총 9개 영역에서 저조
- 특히, '업무수행 역량', '공공봉사동기', '직무 만족' 영역에서는 매우 취약
- 종합해보면, 기초 공무원은 '목표 및 비전 설정 명확화', '역량 및 성과 인식 강화', 그리고 '공직자로서의 사기와 직무 만족 인식 제고'의 세 측면에서 인적자원관리 및 처방이 이루어질 필요가 있음

공공조직의 리더십 강화

Public Sector Leadership

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과
글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

3. 지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과
글로벌 복합위기 극복을 위한
기초단체 공공리더십의 역할

공직사회가 직면하고 있는 위기의 복잡성

글로벌 복합위기란?

‘글로벌 복합위기(global polycrisis)’는 감염병, 공급망 위기와 경제 불안, 전쟁과 지정학적 역학, 에너지위기, 기후재난, 불평등으로 인한 사회갈등 등과 같은 중대한 위기들이 동시에 일어나 서로 영향을 미침으로써, 미래의 불확실성과 통제 불가능성 문제가 커지는 상황을 가리킨다. 단순히 해결해야 할 위기가 여럿인 것이 문제가 아니라, 여러 위기가 하나의 시스템으로 엮여서 서로 악영향을 끼치는 ‘악순환의 고리’를 가속한다는 것이 핵심이다.



공직사회가 직면하고 있는 위기의 복잡성

지역의 글로벌 복합위기 예시

청주(14명 사망)



군산(사상자 없음)



공직사회가 직면하고 있는 위기의 복잡성

글로벌 복합위기 극복을 위한 '혁신' 강조

CES 키워드 '생존 위한 혁신'...글로벌 복합위기 대응 강조

발행일 : 2023-01-12 15:02 지면 : 2023-01-13 4면

전자신문 'CES 2023 리뷰&인사이트 콘서트'
모빌리티, 실제 산업 현장 고려...특수목적차 안전자율주행 전시
AI·디지털 헬스, 급성장 눈길...보편적 비즈니스모델 구현 활용
메타버스, 경제 악화·비관론 직면...VR기기 경쟁 본격화·웹 3.0 주목



“글로벌 복합위기, 생존하려면 혁신할 수밖에 없다”

대기업 총수·CEO 신년사

신은진 기자 이미지 기자 임경업 기자

입력 2023.01.03 03:00



공직사회가 직면하고 있는 위기의 복잡성

글로벌 복합위기 극복을 위한 공공부문 혁신의 원동력, ‘공공 리더십’

리더십은
의미 있는 가치를 포함한 **공동의 목표**를
달성하고자 노력하고
그 **노력**을 배가 시키는 일련의 과정이다.
Jacobs & Jacobs, 1990: 281

리더십은
조직의 주된 원동력이라 할 수 있으며,
목표를 달성하고 동기를 부여하는 능력이다.
Bernard, 2008: 15-23

리더십은
조직문화의 밖(외부환경)을 관찰하고 이를 잘 받아들여
변화하고 발전하는 준비를 갖추는 능력이다.
Schein, 1992: 2

공공조직의 리더십

Public Sector Leadership

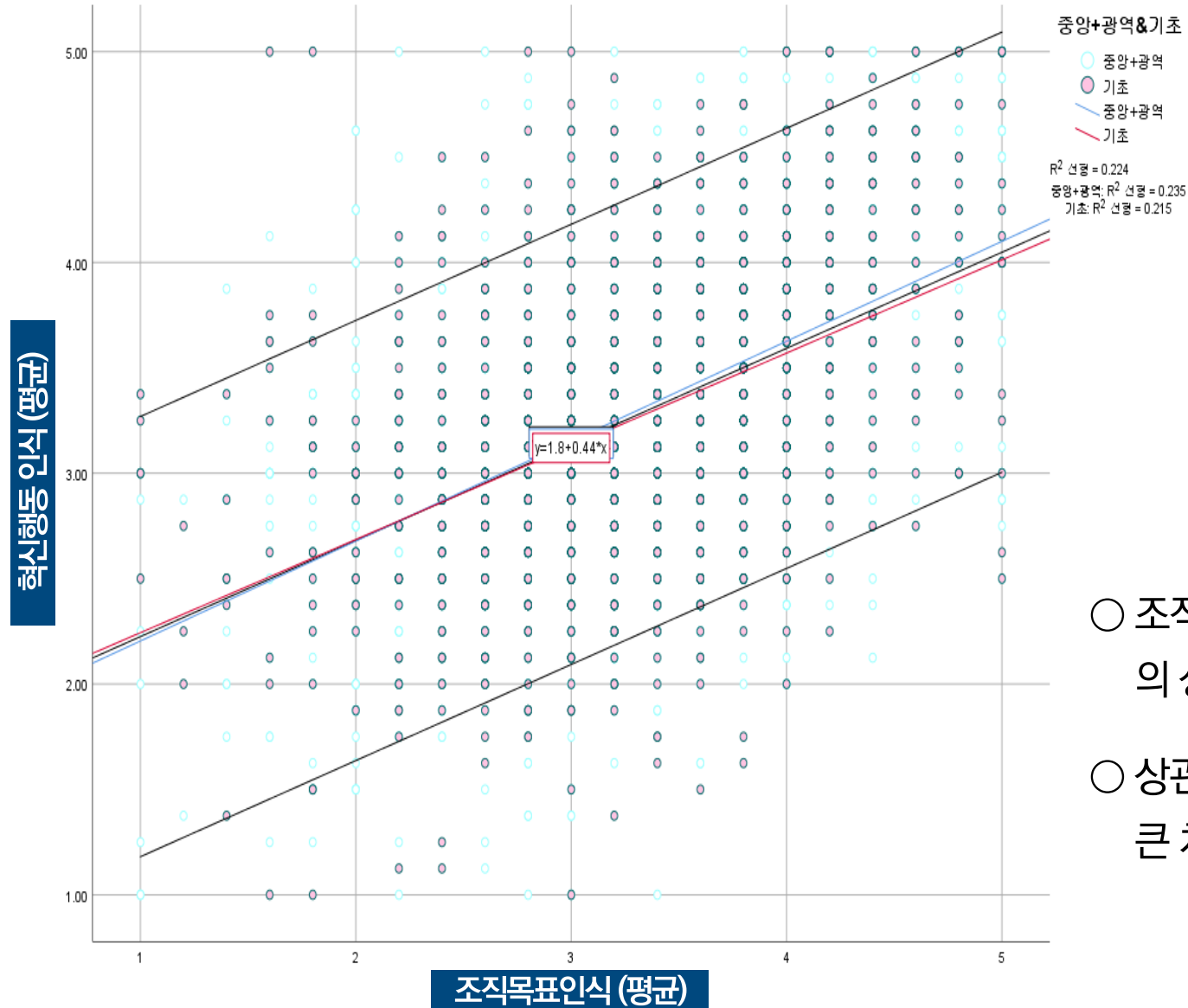
“더 이상 상명하복 식의 리더십으로 정부를 운영할 수 없다. 이제는 빠르게 변화하는 환경을 분석하고 이에 맞는 **공직리더십**을 개발, 적용해야 한다”

리더십의 구성요소 (Daft, 2015)



복합위기 대응을 위한 목표/혁신인식 제고에서 공공리더십의 역할

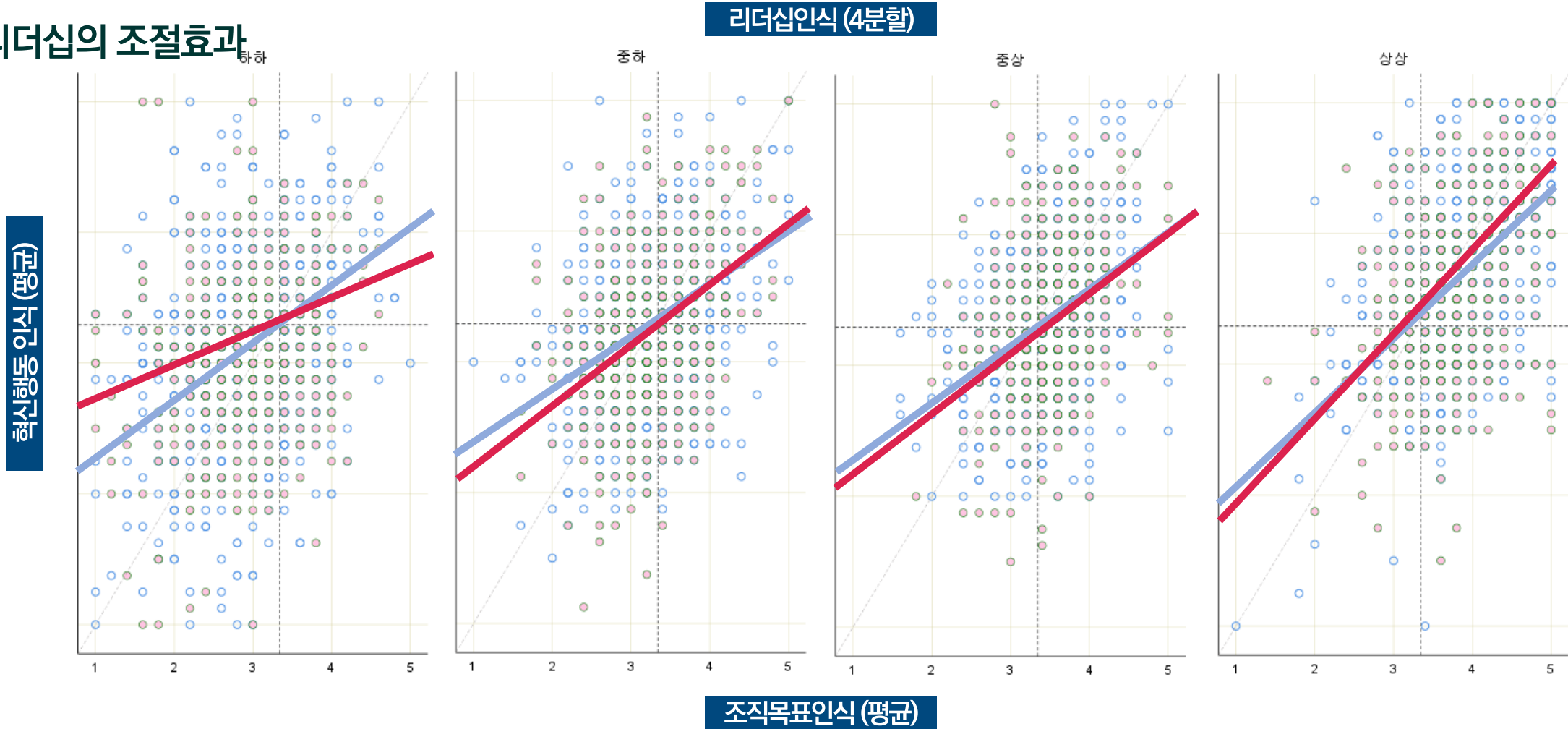
조직목표인식과 혁신행동인식의 상관성



- 조직목표인식과 혁신행동인식은 정(+)의 상관을 보임
- 상관성은 '중량 및 광역'과 '기초' 간에 큰 차이를 보이지 않음

복합위기 대응을 위한 목표/혁신인식 제고에서 공공리더십의 역할

+ 리더십의 조절효과



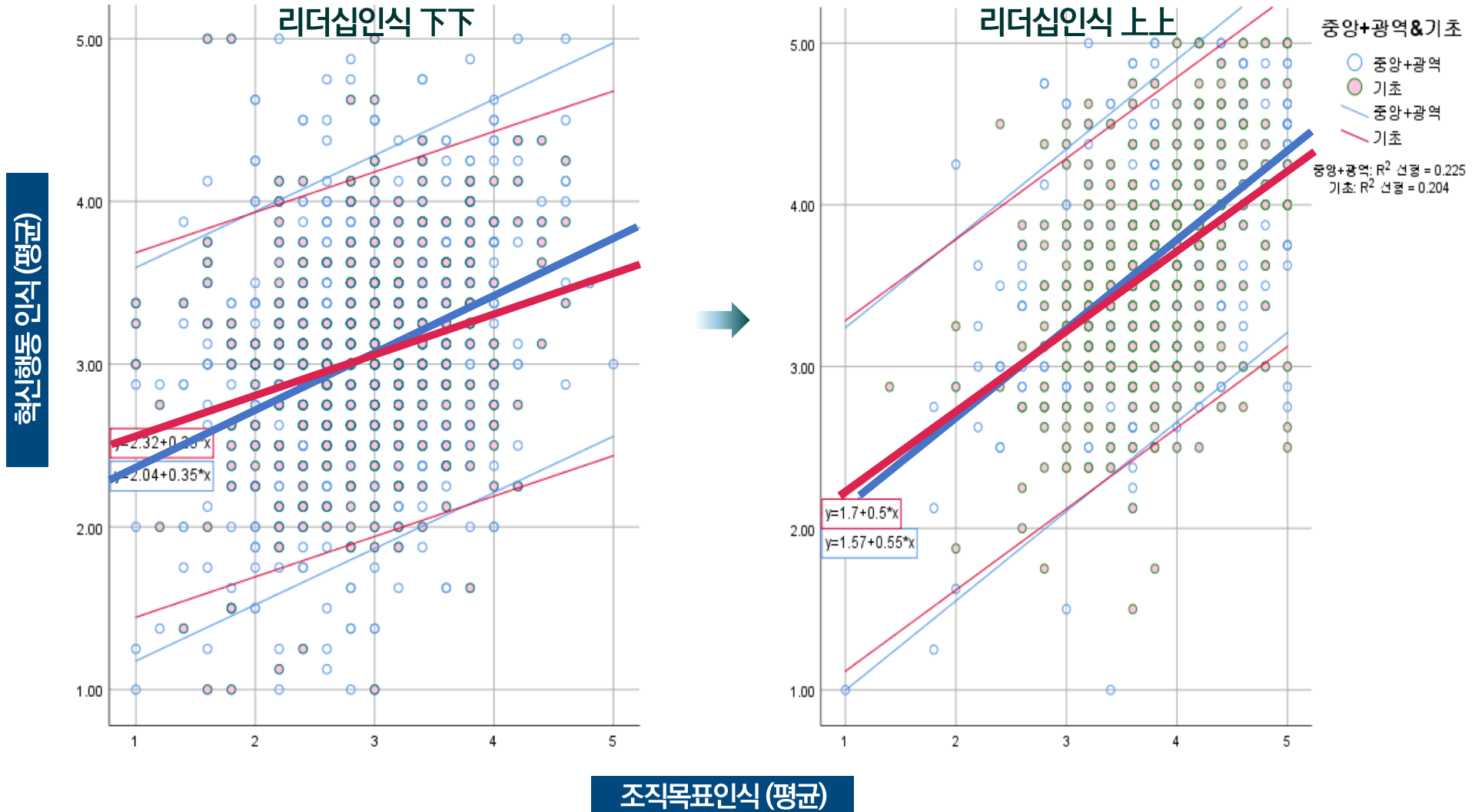
○ 리더십 인식은 조직목표인식과 혁신행동인식 간 정(+)의 상관성을 증대시키는 효과를 보임

○ 특히 '기초' 공무원(적색)의 경우, '중앙 및 광역'(청색) 보다 리더십 인식이 목표인식-혁신인식의 상관성에 가지는 효과가 크게 나타남

복합위기 대응을 위한 목표/혁신인식 제고에서 공공리더십의 역할

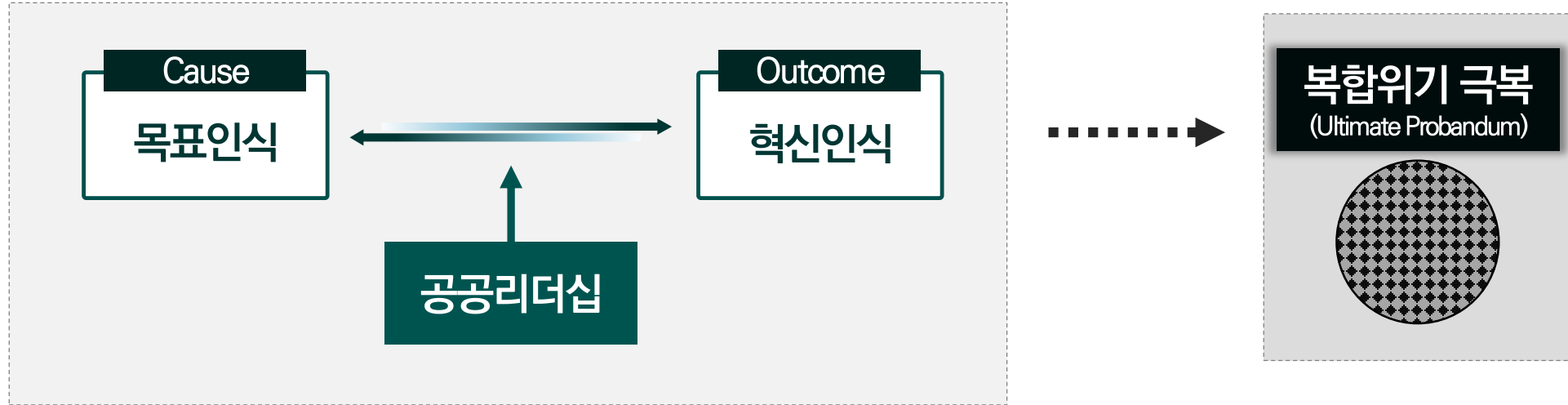
+ 리더십의 효과는 기초공무원에서 더 크게 나타남

리더십인식 (4분할)



복합위기 대응을 위한 목표/혁신인식 제고에서 공공리더십의 역할

〈복합위기 극복을 위한 공공리더십의 기초공무원 혁신인식/목표인식 강화모형〉



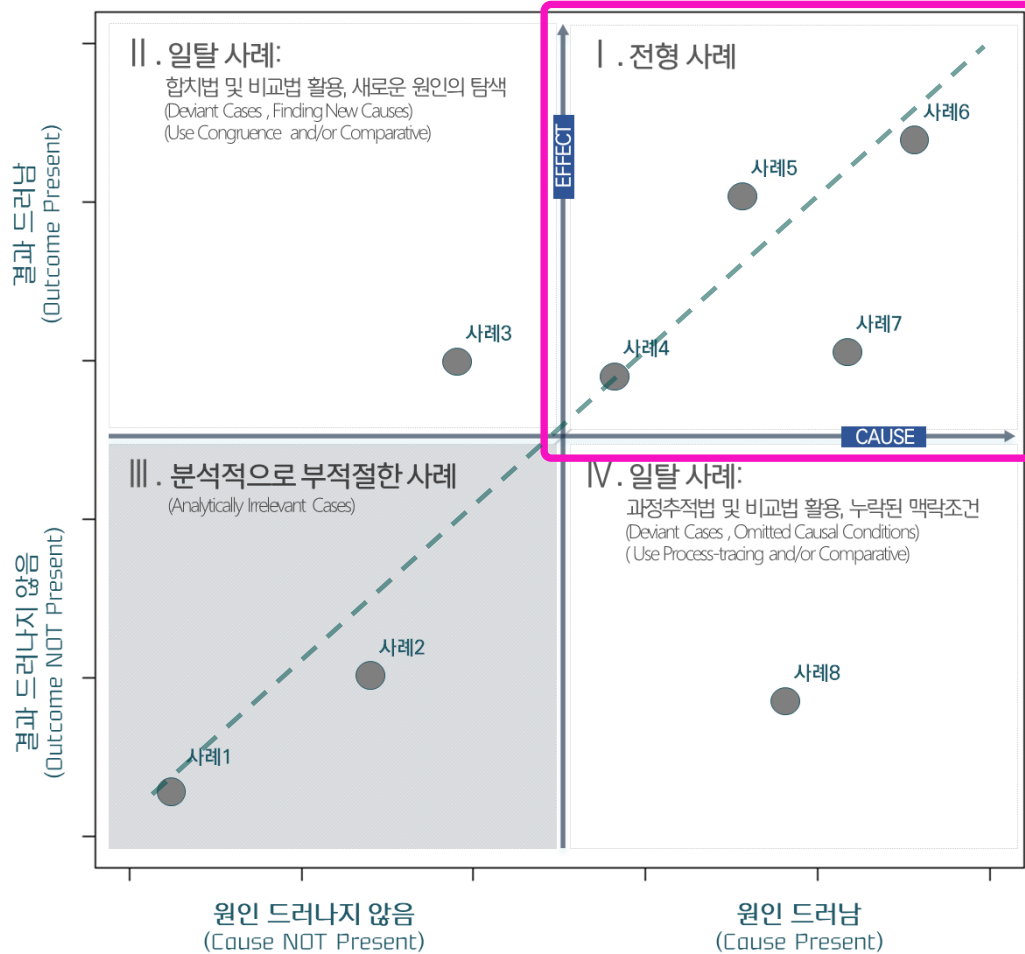
〈Q〉 복합위기를 맞이한 기초자치단체에서, 공공리더십은 ‘어떻게’ 구성원의 목표인식과 혁신인식을 강화하여 위기를 극복하는가?

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

4. 기초자치단체의 글로벌 복합위기 대응 사례 분석 : 공공리더십의 역할을 중심으로

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

사례 선정 전략



전형 사례의 선정

원인(C)으로부터 결과(O)에 이어지는 인과적 과정의 작동 방식을 탐구하기 위해서는 이 과정에 영향을 미칠 수 있는 **원인**(또는 원인 집합)과 **결과**, 그리고 이러한 관계가 작동하는 **맥락적 조건**에 대한 이론적(또는 선험적) 이해가 분명하게 드러나는 사례에 해당하는 "**전형적인 사례(typical case)**"를 선택해야 한다.

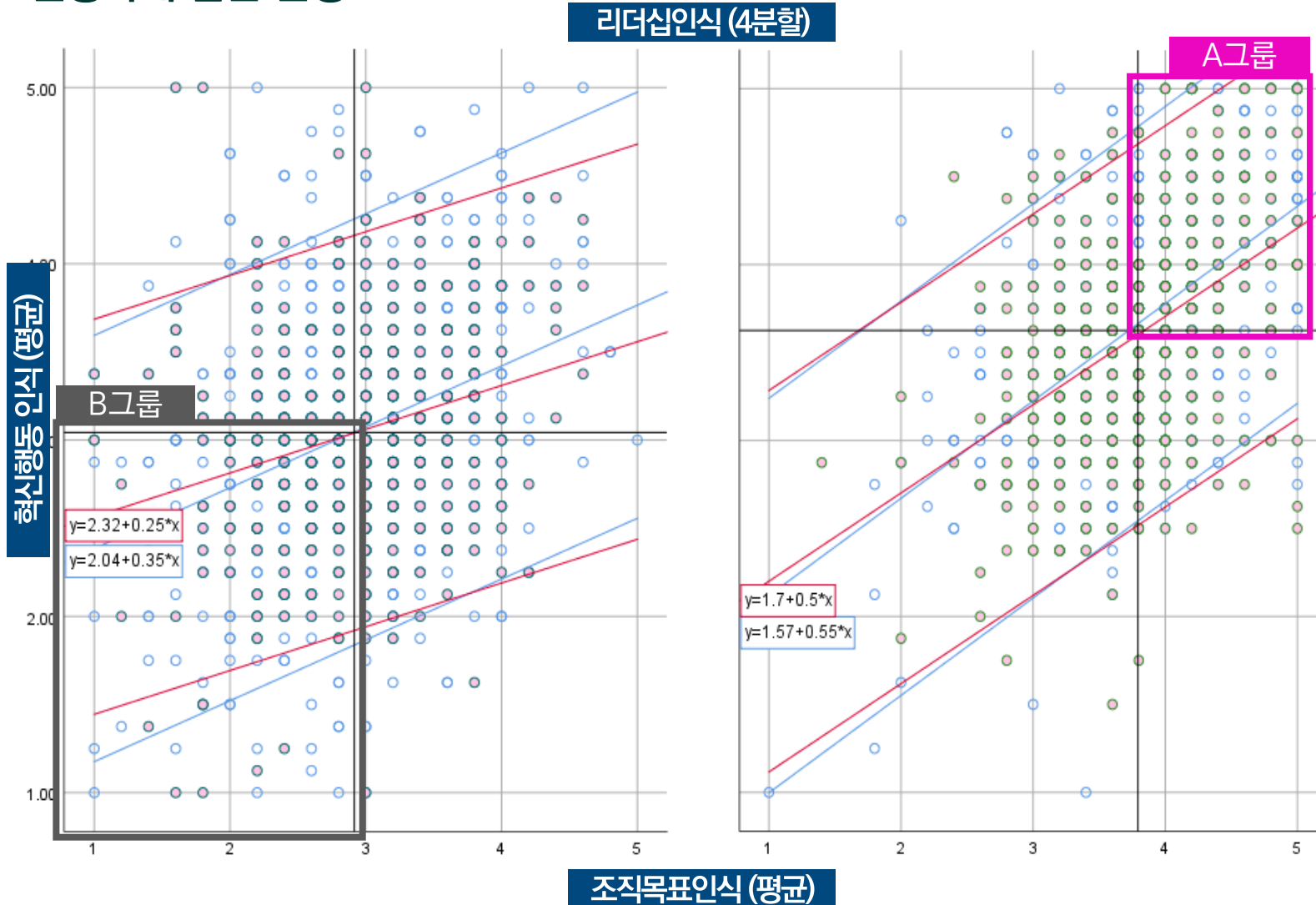
즉, 인과기제의 확인을 위한 사례의 선정은 사분면 I에 위치하는 **전형 사례**를 통해 기존에 이론적으로 구축되거나 검증된 인과 메커니즘을 확인하고, 전형 사례와 동일한 이론적 발현조건을 갖추었음에도 기대되는 결과가 발생하지 않는 일탈 사례(사분면 IV)의 인과적 과정추적을 실시하는 것이다. 이처럼 인과적 메커니즘이 언제 그리고 왜 작동하지 않게 되는지를 알아내는 것은 **기존의 이론에 누락된 상황적 조건이나 인과적 조건**에 대한 단서를 제공해줄 수 있다.

예를 들어, 다음의 표에서 보이는 것과 같이, 결과의 긍정적 사례 두 개(사례 1, 2)와 부정적 사례 두 개(사례 3, 4)의 네 가지 경우를 생각해 볼 수 있다. C1과 C2가 함께 결과를 생성하기에 충분한 인과적 조건이라고 가정할 때, **사례 1과 사례 2는 C1과 C2를 O(긍정적, 전형적인 사례)와 연결하는 메커니즘을 추적하는 것이 적절한 사례**에 해당한다. 사례 1과 사례 2는 문맥 조건(C3)이 다르며, 이는 잠재적으로 C1과 C2를 O로 연결하는 메커니즘에 영향을 미칠 수 있다.

사례	C1	C2	C3	C4	O
1	+	+	-	-	+
2	+	+	+	-	+
3	-	-	+	-	-
4	+	-	-	-	-

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 선정



A그룹 (definition)

- 기초자치단체 소속 공무원 중,
- **조직목표 인식** 및 **혁신행동 인식**이 모두 평균 이상인면서,
- **리더십 인식** 4분할(하해중해중상상상) 중 '상상' 해당
→ 전체의 11.3%, 연차와 직급 높으며, 경력직 및 석·박사 학력자의 비중이 상대적으로 큼

B그룹 (definition)

- 기초자치단체 소속 공무원 중,
- **조직목표 인식** 및 **혁신행동 인식**이 모두 평균보다 낮으면서,
- **리더십 인식** 4분할(하해중해중상상상) 중 '하하' 해당
→ 전체의 13.8%, 연차와 직급 낮으며, 공채출신 및 학사 학력자의 비중이 큼

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 **A그룹**과 **B그룹**이 가장 많이 포함된 기초자치단체 추출

○ 유형 ‘시-Ⅳ’에서 ‘A그룹’ 공무원 포함 비율이 가장 큼

	기초자치단체 유형												전체
	시-Ⅰ	시-Ⅱ	시-Ⅲ	시-Ⅳ	군-Ⅰ	군-Ⅱ	군-Ⅲ	군-Ⅳ	서울-Ⅰ	서울-Ⅱ	광역시-Ⅰ	광역시-Ⅱ	
기타 모든 유형	76.30%	70.63%	78.26%	66.89%	79.08%	81.59%	81.17%	76.83%	74.97%	69.31%	74.16%	76.62%	74.92%
A그룹 유형 (상위전형)	9.29%	14.02%	10.85%	19.40%	8.49%	7.41%	5.94%	15.38%	11.81%	11.64%	10.75%	9.70%	11.30%
B그룹 유형 (하위전형)	14.41%	15.35%	10.89%	13.71%	12.42%	11.00%	12.89%	7.80%	13.22%	19.05%	15.09%	13.67%	13.79%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 **A그룹**과 B그룹이 가장 많이 포함된 기초자치단체 추출

〈참고〉 기초자치단체 표본설계 방식

○ 시·군·자치구 유형화 기준

구분	유형화 기준	가중치
인구현황 (50%)	인구규모	35%
	인구증감률(전년대비 증감률)	10%
	노령인구비율	5%
재정현황 (50%)	재정력지수(자치구: 재정자립도) 결산기준 3년 평균	35%
	세출결산규모(일반회계 기준)	10%
	사회복지비비율	5%

○ 유형별 사회경제적 특성

유형		인구규모 2020년 말	인구증감률 전년대비	노령인구비율 2020년 말	재정력지수 (시군) 재정자립도 (자치구)	세출결산규모 2020일반회계	사회복지비율 2020년 말
시	시-Ⅰ	790,748명	0.60%	13.04%	0.789	23,743억원	58.05%
	시-Ⅱ	319,336명	2.01%	13.85%	0.654	11,157억원	60.40%
	시-Ⅲ	198,317명	-0.44%	18.72%	0.358	10,455억원	66.93%
	시-Ⅳ	95,434명	-1.31%	25.09%	0.211	7,622억원	73.49%
군	군-Ⅰ	96,734명	0.12%	24.34%	0.332	6,606억원	72.52%
	군-Ⅱ	50,205명	-1.20%	30.36%	0.178	5,622억원	79.07%
	군-Ⅲ	38,062명	-1.61%	33.51%	0.161	4,873억원	80.50%
	군-Ⅳ	26,714명	-2.31%	33.87%	0.143	4,167억원	82.27%
자치구	서울-Ⅰ	484,432명	-0.20%	15.33%	26.21%	10,347억원	51.84%
	서울-Ⅱ	296,561명	-0.95%	17.60%	24.45%	7,618억원	54.83%
	광역시-Ⅰ	373,959명	0.02%	13.97%	22.47%	7,845억원	42.48%
	광역시-Ⅱ	174,086명	-1.33%	20.66%	14.17%	4,753억원	42.44%

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원. (2021). FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서.

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 **A그룹**과 **B그룹**이 가장 많이 포함된 기초자치단체 추출

〈참고〉 기초자치단체 표본 선정결과

○ 조사 대상 기초자치단체(시·군·자치구) 추출 결과: 총 80개 기관 선정

유형	시 (75개 중 28개)					군 (82개 중 23개)					자치구 (69개 중 29개)				
I 유형	경기 수원시 경기 안산시 충북 청주시 경남 김해시	경기 성남시 경기 안양시 충남 천안시	경기 고양시 경기 남양주시 전북 전주시	경기 용인시 경기 화성시 경북 포항시	경기 부천시 경기 평택시 경남 창원시	부산 기장군 경기 가평군 충남 부여군 전남 화순군 경남 창녕군	대구 달성군 경기 연천군 충남 홍성군 전남 무안군	인천 강화군 강원 홍천군 충남 예산군 경북 칠곡군	울산 울주군 충북 진천군 충남 태안군 경북 울진군	경기 양평군 충북 음성군 전북 완주군 경남 함안군	서울 강남군 서울 마포구 서울영등포구	서울 강동구 서울 서초구 서울 은평구	서울 강서구 서울 성북구	서울 관악구 서울 송파구	서울 노원구 서울 양천구
II 유형	경기 의정부시 경기 군포시 경기 의왕시 전남 여주시	경기 시흥시 경기 광주시 경기 하남시 경북 구미시	경기 파주시 경기 이천시 경기 과천시 경북 경산시	경기 광명시 경기 양주시 강원 원주시 경남 진주시	경기 김포시 경기 오산시 충남 아산시 경남 양산시	강원 횡성군 충북 증평군 전북 부안군 전남 영광군	강원 평창군 충북 괴산군 전남 담양군 경북 성주군	강원 정선군 충남 금산군 전남 고흥군 경북 예천군	강원 철원군 충남 서천군 전남 해남군 경남 고성군	충북 옥천군 전북 고창군 전남 영암군 경남 거창군	서울 종로구 서울 동대문구 서울 구로구	서울 중구 서울 중랑구 서울 금천구	서울 용산구 서울 강북구 서울 동작구	서울 성동구 서울 도봉구	서울 광진구 서울 서대문구
III 유형	경기 구리시 강원 춘천시 전북 군산시 전남 나주시	경기 안성시 강원 강릉시 전북 익산시 경북 경주시	경기 포천시 충북 충주시 전남 목포시 경북 안동시	경기 여주시 충남 서산시 전남 순천시 경남 거제시	경기 동두천시 충남 당진시 전남 광양시	인천 옹진군 충북 영동군 전남 진도군 경남 남해군	강원 영월군 충북 단양군 경북 의성군 경남 하동군	강원 인제군 전남 보성군 경북 영덕군 경남 산청군	강원 양양군 전남 장성군 경북 청도군 경남 함양군	충북 보은군 전남 완도군 경북 고령군 경남 합천군	부산 강서구 인천 남동구 인천 중구 광주 광산구 울산 남구	부산 동래구 인천마추홀구 대구 달서구 광주 북구 울산 북구	부산 부산진구 인천 부평구 대구 동구 광주 서구	부산 해운대구 인천 서구 대구 북구 대전 서구	인천 계양구 인천 연수구 대구 수성구 대전 유성구
IV 유형	강원 동해시 충남 공주시 전북 남원시 경북 상주시	강원 태백시 충남 보령시 전북 김제시 경북 문경시	강원 속초시 충남 논산시 경북 영주시 경남 통영시	강원 삼척시 충남 계룡시 경북 영천시 경남 사천시	충북 제천시 전북 정읍시 경북 김천시 경남 밀양시	강원 화천군 전북 무주군 전남 구례군 경북 군위군 경남 의령군	강원 양구군 전북 장수군 전남 장흥군 경북 청송군	강원 고성군 전북 임실군 전남 강진군 경북 영양군	충남 청양군 전북 순창군 전남 함평군 경북 봉화군	전북 진안군 전남 곡성군 전남 신안군 경북 울릉군	부산 중구 부산 북구 부산 사상구 광주 동구 울산 중구	부산 서구 부산 사하구 인천 동구 광주 남구 울산 동구	부산 동구 부산 금정구 대구 중구 대전 동구	부산 영도구 부산 연제구 대구 서구 대전 중구	부산 남구 부산 수영구 대구 남구 대전 대덕구

추출방법: 기초자치단체의 표본기관 수를 산출하기 위해 집락의 크기 결정식을 활용하여 예상되는 표본오차를 검토하였으며,

총 공무원 수에 대한 목표허용오차가 3.4%p 이내가 되도록 약 83개의 표본기관 추출 → 총 표본 크기(n=2,400)를 고려하여 80개 기관으로 조정

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 **A그룹** 해당 공무원 비율이 가장 높은 ‘시-Ⅳ’ 유형에 속한 지자체 중,
강원도 동해시에서는 무슨 일이 있었는가?

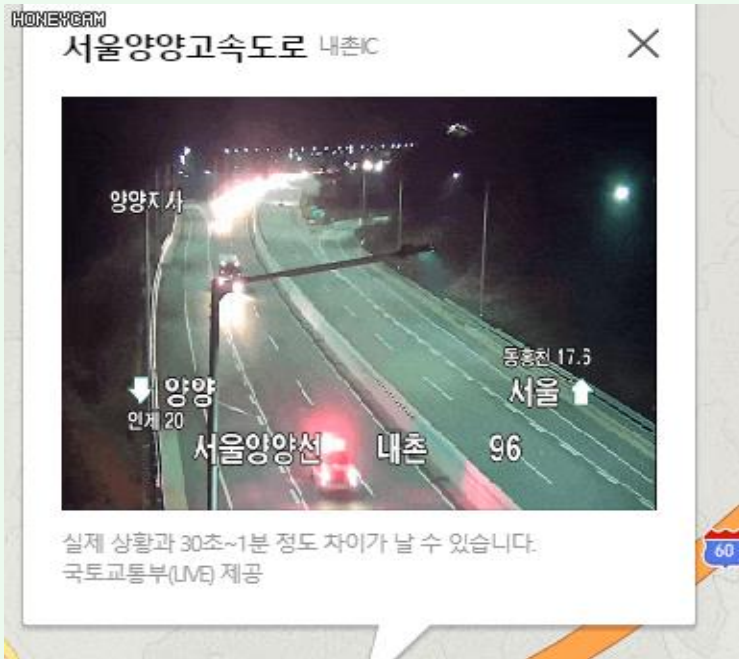
〈복합위기 사례〉 기후변화 – 대형 산불 – 기초자치단체 대응



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

전형사례 집단 **A그룹** 해당 공무원 비율이 가장 높은 ‘시-Ⅳ’ 유형에 속한 지자체 중,
강원도 동해시에서는 무슨 일이 있었는가?

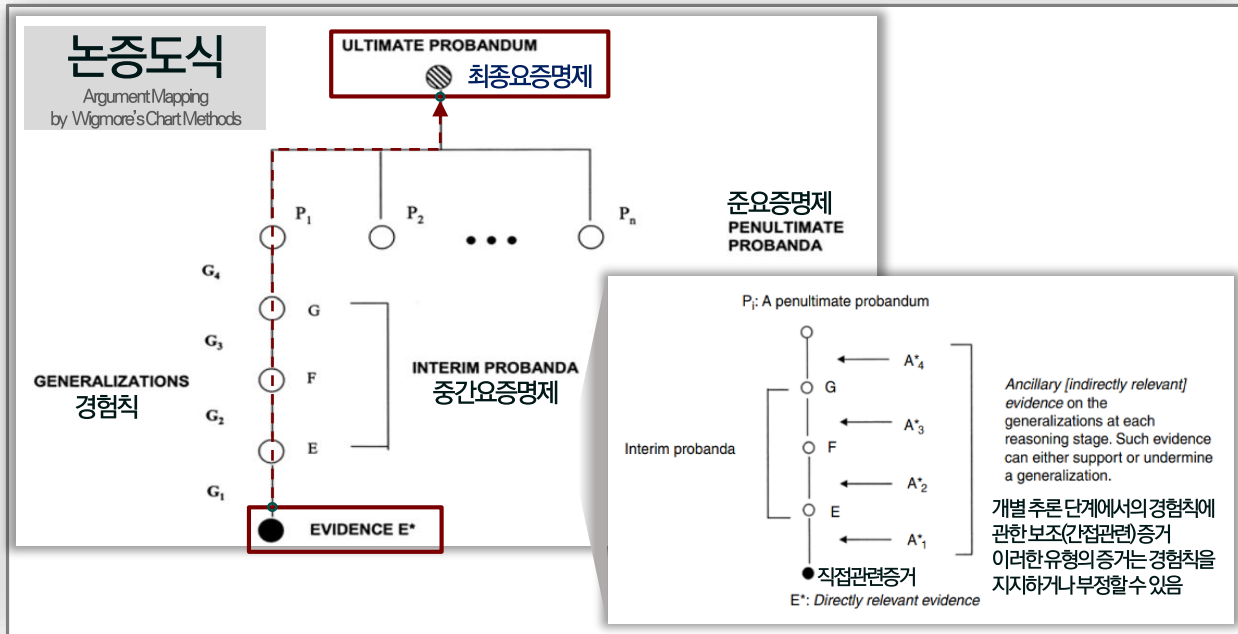
〈복합위기 사례〉 기후변화 – 대형 산불 – 기초자치단체 대응 + 재난대응 거버넌스 + 코로나19 확산 방지(이재민)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

논증분석방법

“{논증의 구조}는 주장과 증거들이 이루는 형태적 관계”



“결정적 실험의 불가능성” in 사회과학

‘단일한 증거(E*)’로 ‘최종요증명제’의 ‘경험적’ ‘입증’을 주장

- ① 변수 중심 연구에서 ‘원인의 결과(EOC: Effects-of-Causes)’를 분석하는 활동
- ② 예, “급여 만족도가 공무원의 이직의도에 미치는 영향”

[검정(test)] [입증(confirm)]

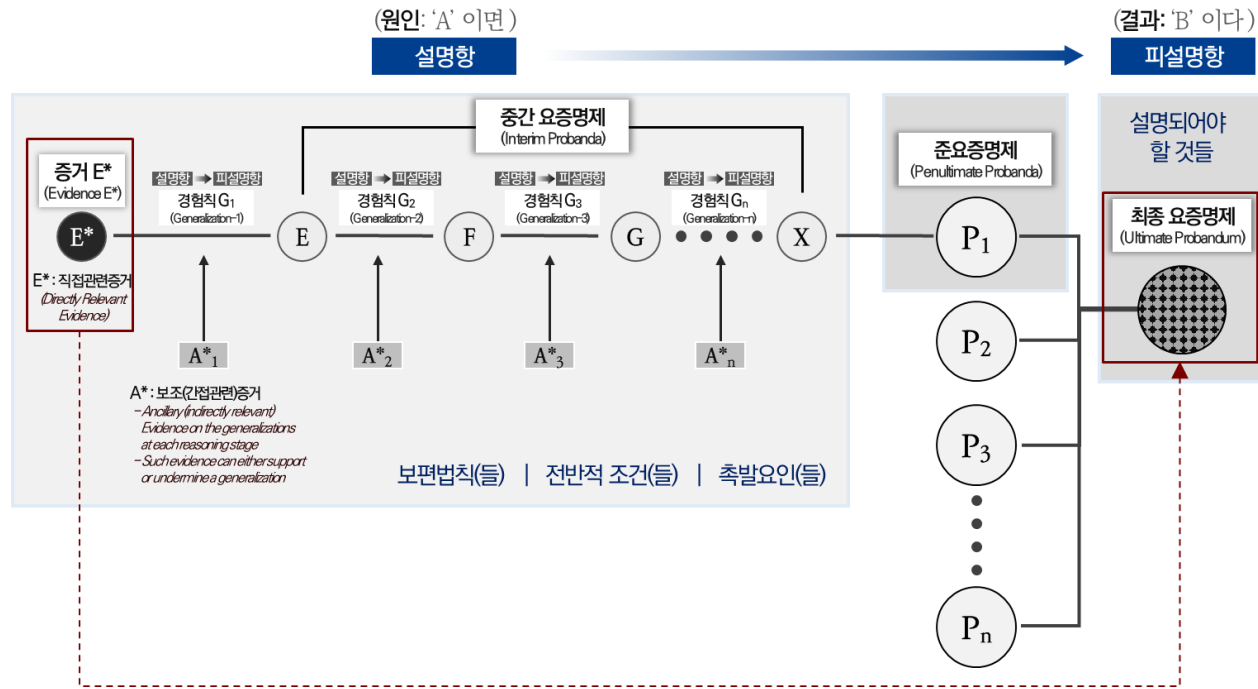
예, 아동수당 정책 시범사업 성과의 설명 및 정책적 의사결정 모형: 통계적 설명(확률론적 접근)

- (문제상황) 아동수당 정책 시범사업을 150개 기초자치단체 대상으로 지급액에 차등을 두어 실시한 후, 시범사업의 효과에 따라 전면 확대 여부를 결정해야 하는 상황
- (접근방식) [예] 지역별 아동수당 정책(X)과 출산율(Y)의 **상관관계**를 살펴봄으로써 확률적 인과관계를 추론

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

논증분석방법

“논증의 형태” in 사회과학



“논증의 분석” in 사회과학

‘최종요증명제’의 ‘경험적’ ‘입증’을 위한 ‘다양한 증거(Es*)’의 활용

- ① 사례 중심 연구에서 ‘결과의 원인(COE: Causes-of Effects)’를 분석하는 활동
- ② 예, “A공무원을 퇴사에 이르게 한 인과기제로서 급여만족의 작동 방식”

[검정(test)] [입증(confirm)]

예, 아동수당 정책 시범사업 성과의 설명 및 정책적 의사결정 모형: 인과기제 설명(기계론적 접근)

- (문제상황) 아동수당 정책 시범사업을 150개 기초자치단체 대상으로 지급액에 차등을 두어 실시한 후, 시범사업의 효과에 따라 전면 확대 여부를 결정해야 하는 상황
- (접근방식) [예] 정책(C)이 효과적으로 추진된 지역((O) 출산율 高) 사례 중심, 정책이 성과로 이어지는 인과기제를 입증함으로써 결정적 인과관계를 추론

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈리더십의 레버리지 사례 분석방법〉 2022. 강릉-동해 산불 대응 과정에서 공공리더십의 역할

I 사건의 재구성 및 증거수집

사건의 진행단계별 구성요인 재구성 및 증거수집

- ① 사건 진행의 타임라인 작성
 - {주체 + 행위 (+ 증거)}의 발생시간 순 재배열
 - 핵심 사건 위주 재구조화
- ② '주체(S)', '행위(V)', '맥락(C)' 요인 분해
 - 형태: “~가 ~를 했다” / “~는 ~이다” ... + 시공간 정보
 - 목적: 대안가설/경쟁가설 구축
- ③ 증거의 수집 및 증거목록 작성
 - 양적 증거와 질적 증거의 등가성을 전제로하여 총체적 증거의 원칙 준수
 - 핵심개념 중심, 'S+V+C' 형태
 - 증거유형 확인 및 라벨링 (예, P/S/A/T: 인증/물증/사증, 직접/간접...)
 - 증거의 속성(Clue / Evidence / Proof) 구분 필요

II 논증지도 작성

쟁점의 인과적 논리구조 시각화

- ① 최종요증명제(=Ultimate Probandum)에 따른
주요증명제(=Panultimate Probanda) 및 전체 논증
구조의 논증지도 작성(Argument Mapping)
- ② 전체 논증구조 + 직접증거(E*) 매칭
- ③ 중간요증명제(=Interim Probanda) 설정
- ④ 증거(E*) - 주요증명제 간 경험칙(Generalization) 설정
- ⑤ 경험칙의 입증/반입증을 위한 간접증거(A*) 매칭

추후 진행: 증거가치판단과 정책개입방안 설계를 위한

III 논증 분석 및 레버리지 입증

증거가치분석 및 전략적 개입 시나리오 구축

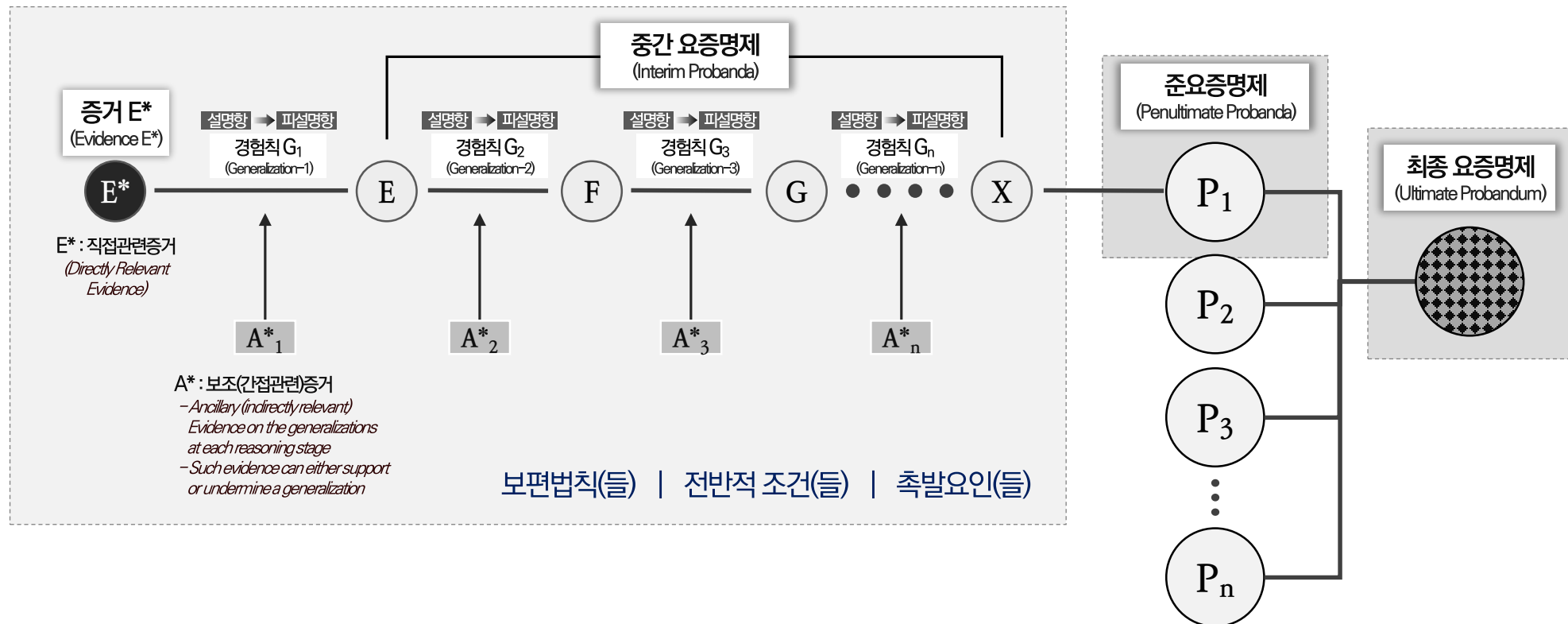
- ① 가설(PP) or 경쟁가설에 대한 직접간접증거(E*)의
신빙성※/관련성 // 확실성/고유성 판단
※ 신빙성: 법적 증거 요건 충족 여부
- ② 가설(PP) or 경쟁가설에 대한 '가능한증거조합'의
신빙성/관련성//확실성/고유성 판단
- ③ 'AgenaRisk' 프로그램 활용, 전체 논증의 유죄
확률 및 주요 증거의 증거가치 판단
- ④ 전략적 개입지점 확인 및 개입 전략 시나리오 구축
- ⑤ 시나리오 별 'III-①', 'III-②' 결과 변화 확인

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈리더십의 레버리지 분석방법〉 2022. 강릉-동해 산불 대응 과정에서 공공리더십의 역할

논증지도를 활용한 구조화 분석모형 (Beta)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈사건의 재구성〉 2022. 강릉-동해 산불



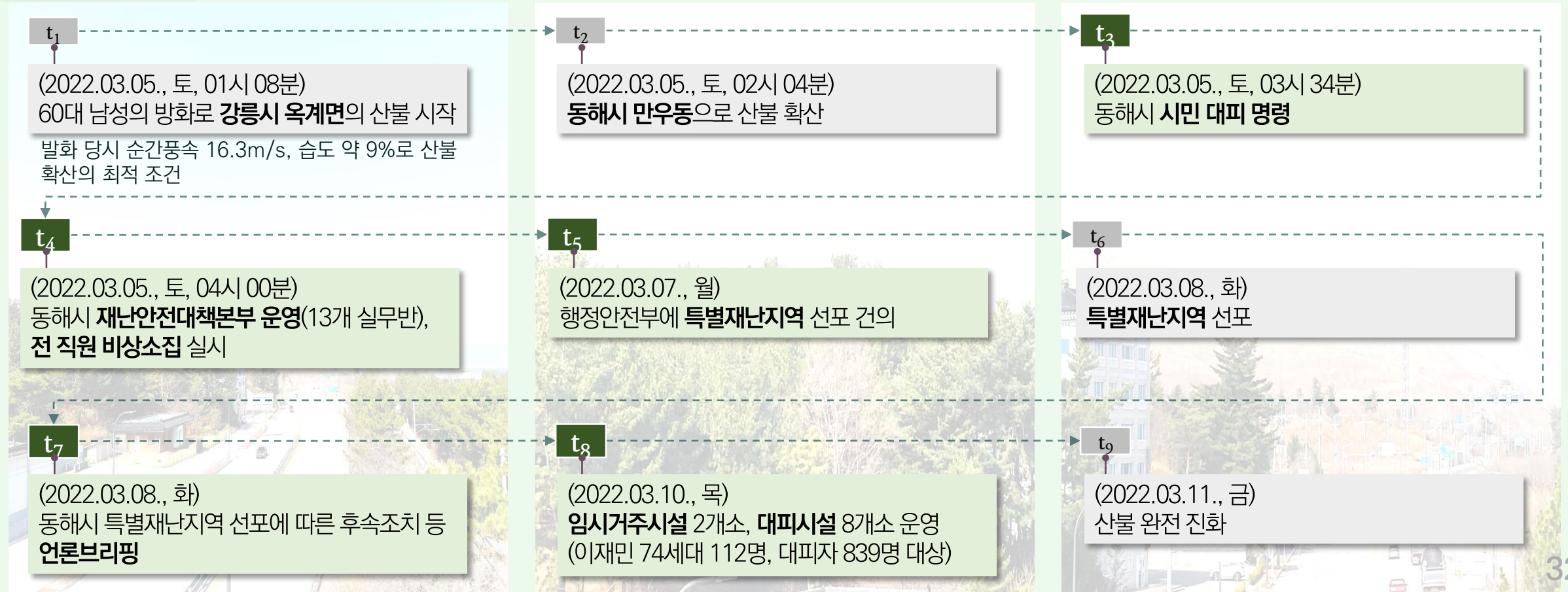
- 2019년 4월 4일 강원 강릉시 – 동해시 경계 (옥계면) 산불 피해 현장
- 2023년 3월 10일 현재 까지, 일부 식수가 이루어져 있으나, 대부분 민둥산으로 남아 있음

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈사건의 재구성〉 2022. 강릉-동해 산불

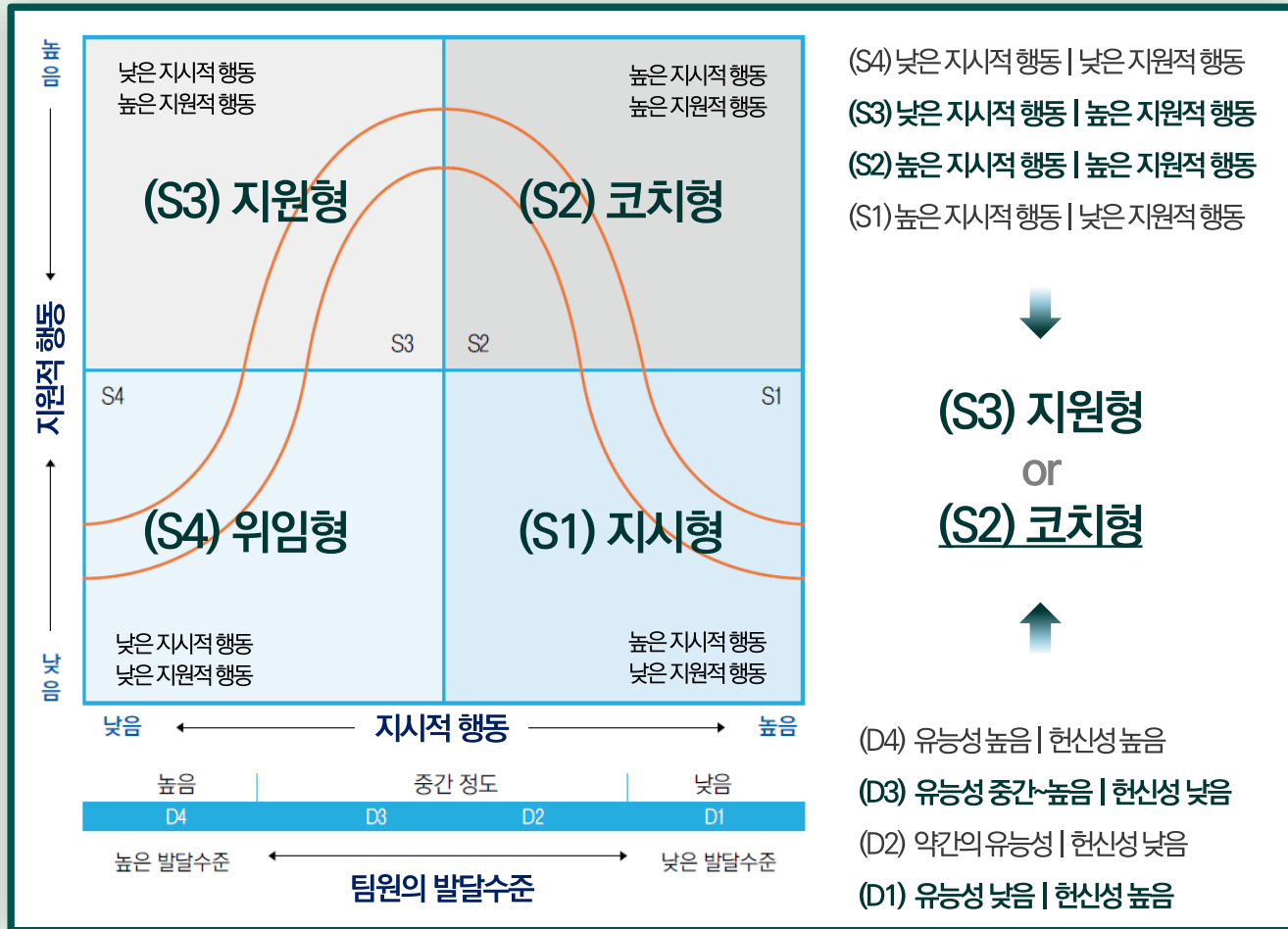
위기대응 타임라인 사건 진행 과정 및 리더의 위기관리 주요 행위 중심 재구조화



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈사례에서 확인 가능한 리더십의 유형〉 ‘Hersey 와 Blenhard(1977)의 성숙도 모형’ 활용



“재난이 발생되면 일단 시장님이 가장 먼저 현장으로 가죠. 직제상 재난대응책임관이시니까요. 1번으로 보고가 들어가니까 시장님이 현장 상황을 보고 각 부서별로 협업이 필요한 사항이나 중점 관리가 필요한 사항이 있으면 **현장에서 직접 지시**를 하죠. 그럼 이제 부서별로 기본 방침에 따라 할 일을 찾아서 움직이는 구조입니다”

“시장님이 지역에서는 **워낙 입지적인 인물**이에요. 지방 공무원 7급부터 시작해서 한 20년 공직생활 하시다가 부시장도 하시고, 2013년에는 권한대행도 하셨다가, 2014년부터 내리 3선으로 재직 중이시거든요. 업무의 연속성이 완벽하신 분이죠.”

“산불 피해 지원이 예전에는 바우처 형태로 나갔는데, 이번엔 시장님이 **“무슨 일이 있어도 직접 구매 해서 현물로 배부해라”**라고 하시더라고요. 알고 보니까, 과거에 쿠폰 형태로 생필품을 지원한 적이 있는데, 피해자들이 쿠폰형태로 나가니까 이걸 팔거나 물건을 안 사거나 한 거예요. 그 때문에 저희가 주말에 하나씩 날라드렸죠”

“지방 공무원 전체의 역량은 **잘 모르겠습니다**. 경력과 업무의지에 따라 쌓이는 게 다 달라서요. 특히 요즘 MZ세대라고 하죠. 그들도 고충이 있겠지만 조직 관리하는 입장에서는 난감할 때가 많아요. 일은 처리해야 하는데 권리를 우선해서요..”



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈사례에서 확인 가능한 리더십의 속성〉 ‘공공리더십의 변화방향(Daft, 2015)’ 모형 활용

CM-1

변화관리자

안정추구자에서
변화관리자로 변화해야 함

현대 행정에서는 예측이 불가능하고 불확실한 사건들이 상시로 발생

따라서 리더는 변화와 위기를 항시 전제하고, 구성원에 대한 동기부여와 자기혁신을 자극하여 적극적인 태도로 효과적인 위기관리 전략을 추진할 것이 요구됨

CM-2

촉진자

통제자에서
촉진자로 변화해야 함

오늘날 무형자산 중심의 경제체제 하에서 과거와 같은 위계질서, 강력한 권한 체계 등에 근거한 통제 중심의 조직관리는 성과 창출에 한계

따라서 리더는 권력을 공유하고, 구성원의 몰입과 참여를 유도하며 구성원의 브레인파워를 제고할 필요

CM-3

연대자

경쟁자에서
연대자로 변화해야 함

오늘날과 같이, 첨단 소셜 미디어 시대, 초연결망의 네트워크 시대의 리더는 과거와 같이 내부 혹은 외부 조직과 경쟁하기보다는 연대와 팀워크, 통합과 화합을 통해 아이디어와 자원을 창출해 내야 함

CM-4

다양성 수용자

다양성 기피자에서
다양성 촉진자로 변화 필요

획일화, 분업화, 전문화를 기반으로 운영된 과거의 조직은 급속히 글로벌화되고 다양화되는 현실에서는 경쟁력을 잃고 있음

따라서 리더는 다양성을 추구하여 경험과 역량이 있는 우수 인재를 육성 및 유인 하여야 함

CM-5

평범한 리더

영웅적 리더에서
평범한 리더의 모습 요구

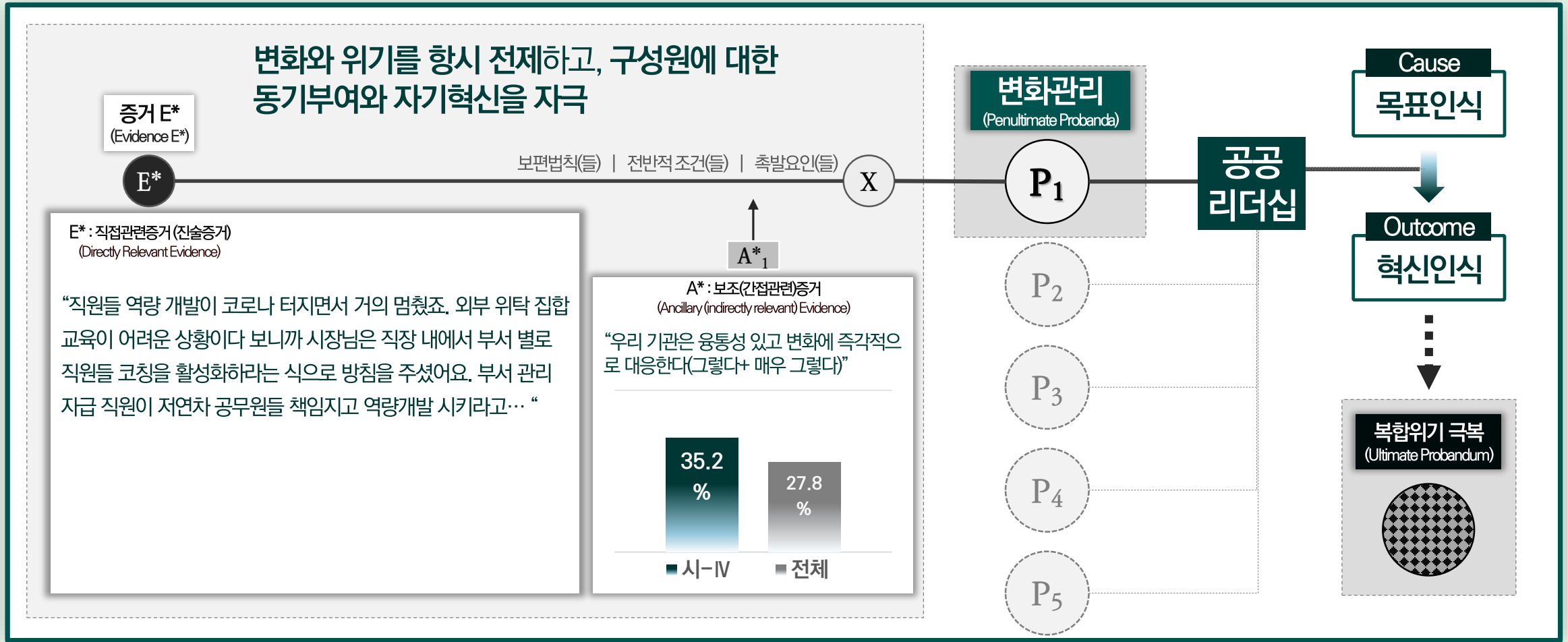
오늘날, 성실하고 묵묵하게 자신이 아닌 팀이 성과를 달성할 수 있도록 연결하고 지원하며 봉사하는 리더십 요구

강력하고 카리스마 있는 리더의 모습보다는 온화하고 겸손한 리더를 요구

기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

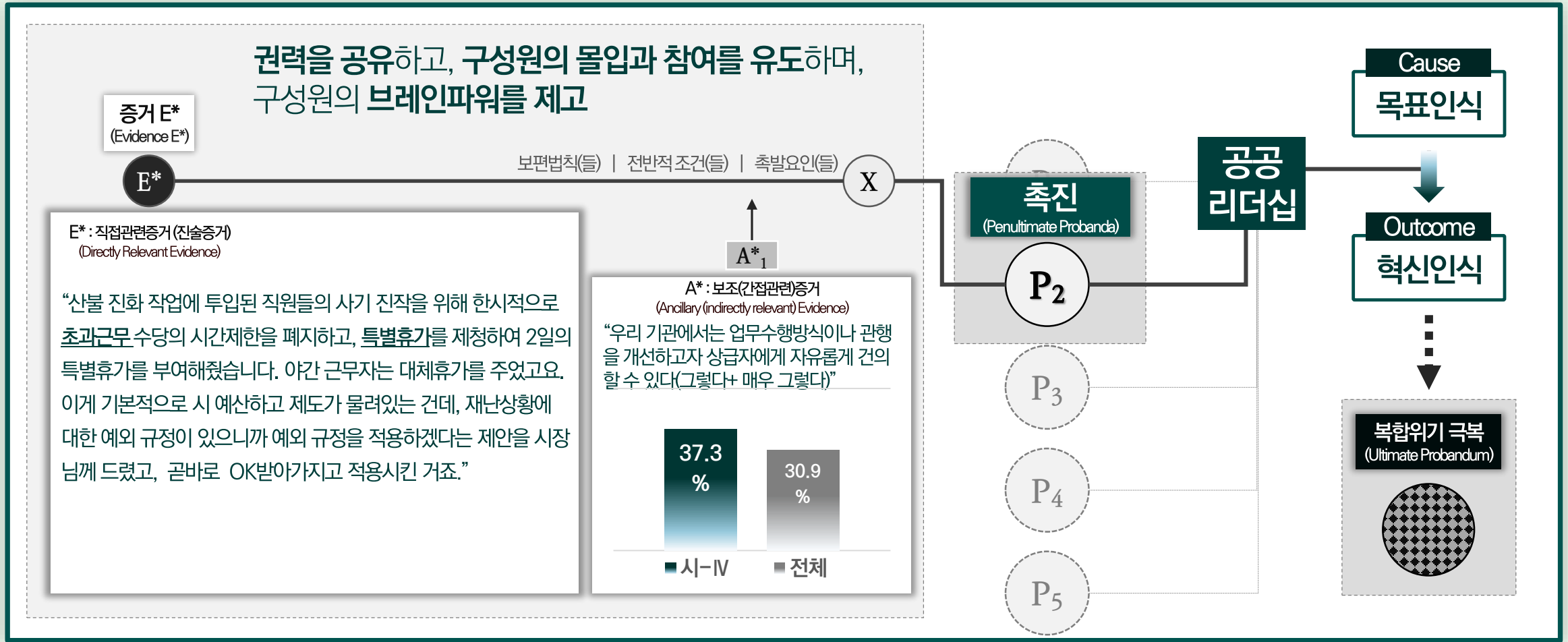
〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 기초자치단체의 복합위기 대응 과정에서 공공 리더십의 작동 기제 (1)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

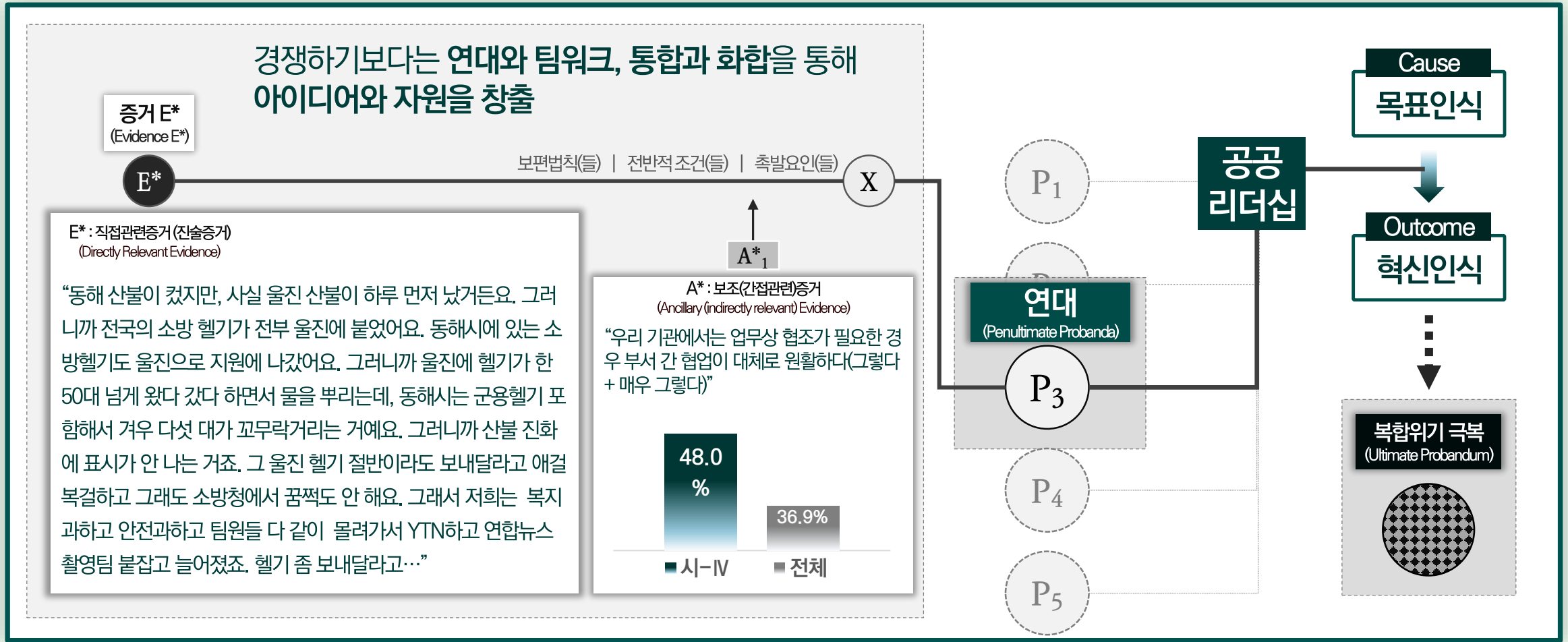
〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 기초자치단체의 복합위기 대응 과정에서 공공 리더십의 작동 기제 (2)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

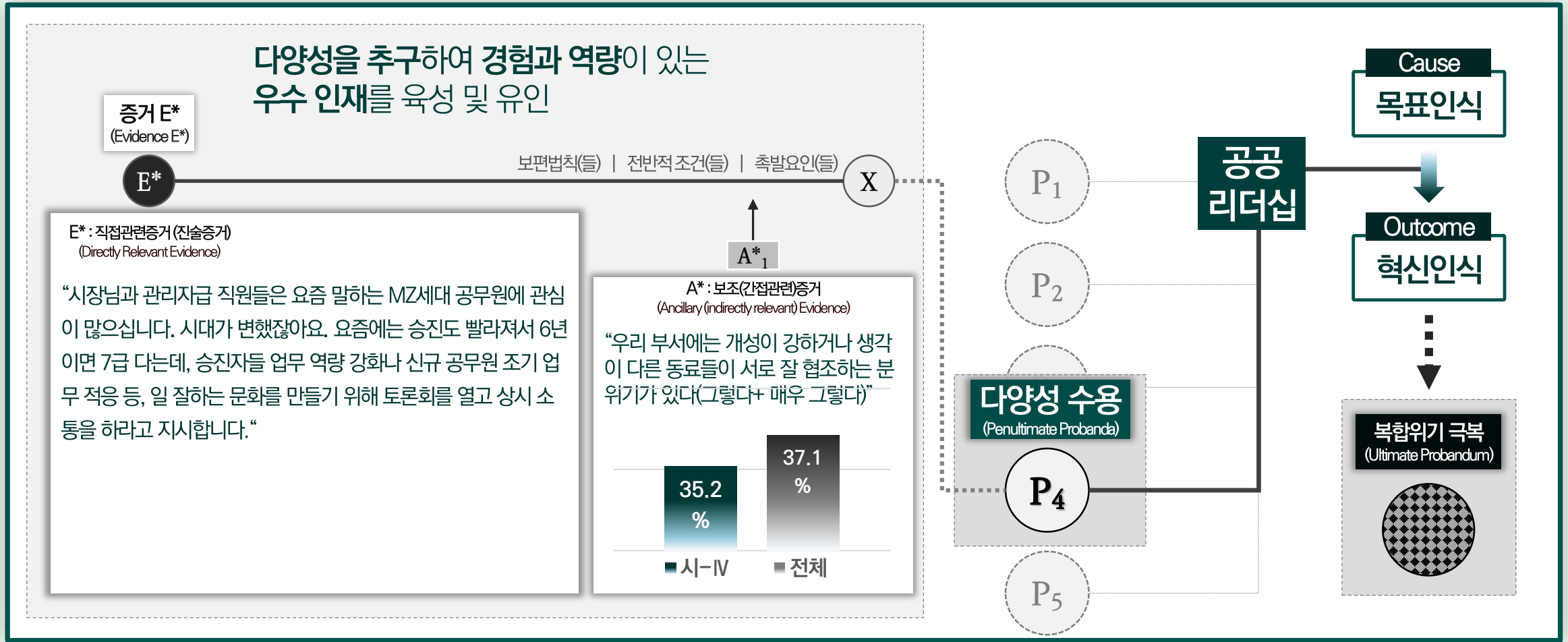
〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 기초자치단체의 복합위기 대응 과정에서 공공 리더십의 작동 기제 (3)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

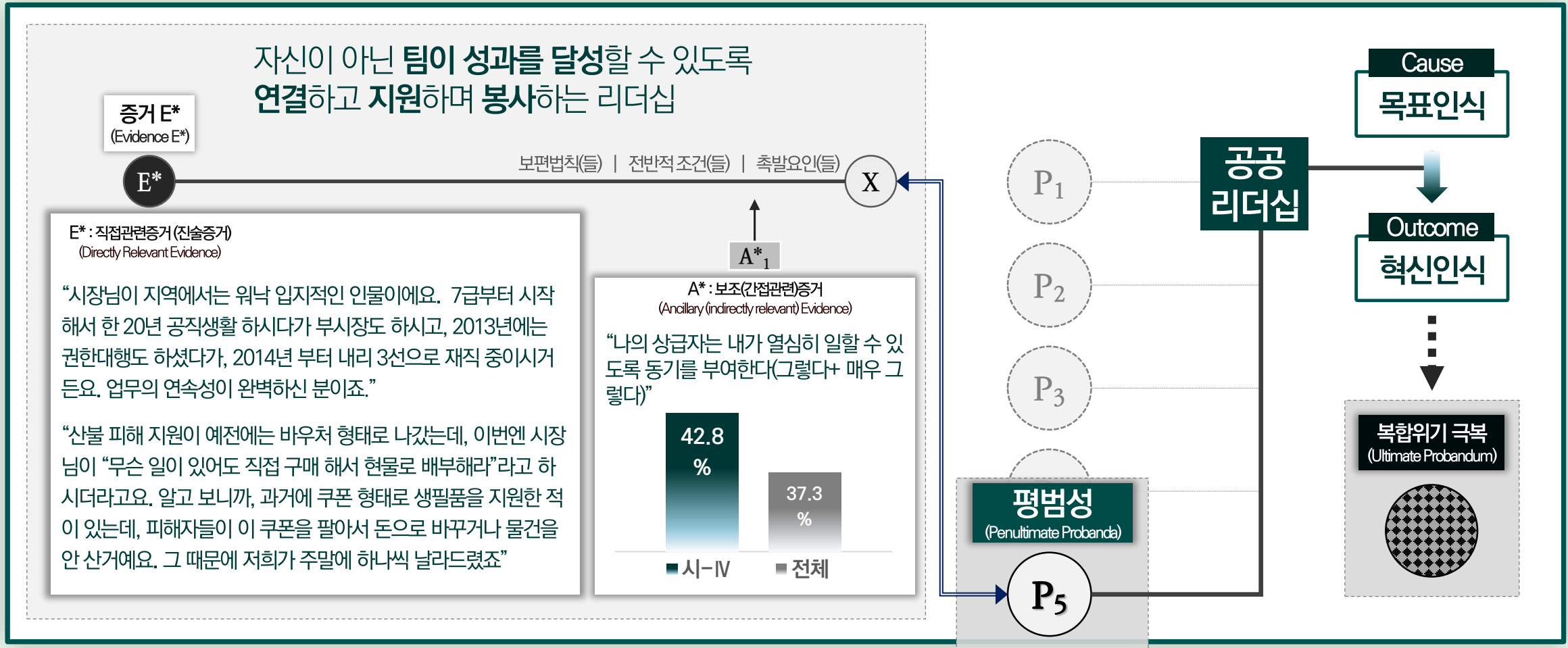
〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 기초자치단체의 복합위기 대응 과정에서 공공 리더십의 작동 기제 (4)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

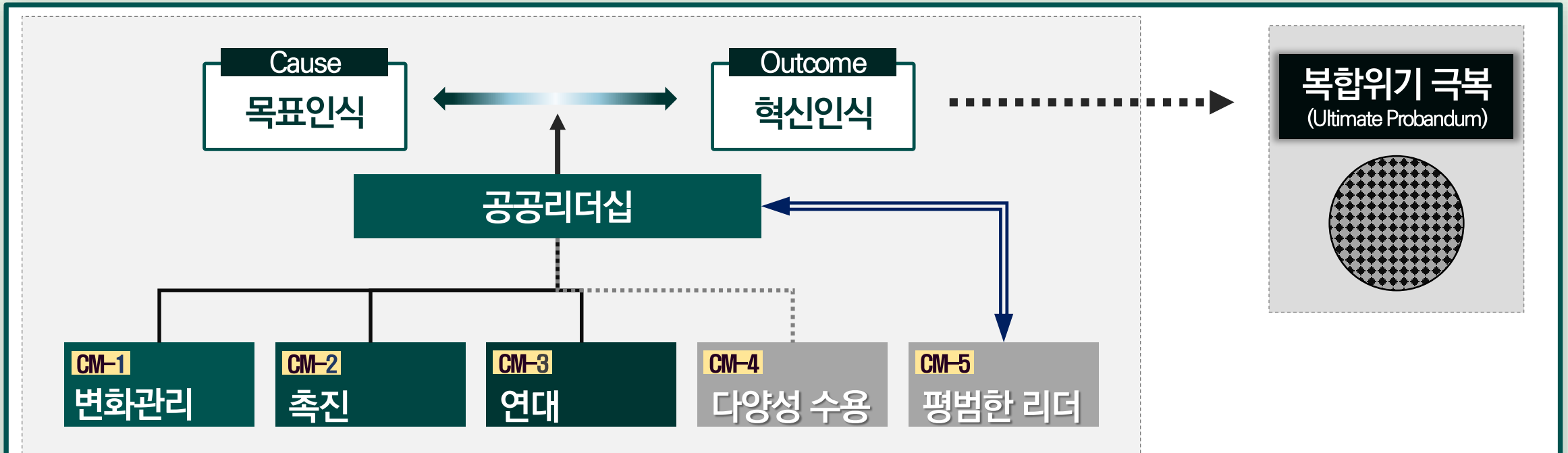
〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 기초자치단체의 복합위기 대응 과정에서 공공 리더십의 작동 기제 (5)



기초자치단체의 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할을 중심으로

동해시는 어떻게 글로벌 복합위기를 극복하였는가?

〈공공리더십 중심 기초공무원 혁신모형〉 작동기제 종합



- 2022년 3월 강원 강릉-동해 산불 사례에서, 동해시에서는 재난관리 책임관인 시장의 리더십이 재난 극복의 열쇠
- 사례 내 작동한 공공리더십 메커니즘은 ‘변화관리자’, ‘촉진자’, ‘연대자’로서의 리더십
- ‘다양성 촉진자’의 속성은 입증이 어려웠고, ‘평범한 리더’라기보다는 ‘영웅적 리더’에 가까운 특성을 확인할 수 있었음

2023년 한국조직학회

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

KAOS

2023.10.27.

5. 결론 및 정책 함의

결론 및 정책 함의

인적자원관리 관련 인식 측면에서 중앙 및 광역 공무원 대비 기초 공무원의 특성 (데이터: 2022년 『공직생활실태조사』)

〈 데이터 중심 분석결과 종합 〉

- 한국행정연구원 『공직생활실태조사』에서는 '22년 조사부터 **기초자치단체 공무원**을 조사 대상으로 포함
→ 기초공무원 총 2,400명 조사 (전체 6,000여 명 조사 완료)
- 중앙 및 광역 공무원과 비교하여 '**조직 목표 내재화**', '**역량 및 전문성 인식**', '**조직 몰입**' 및 '**공직가치 인식**' 수준이 전반적으로 낮은 특징 → **공공조직의 리더십 강화**를 통한 정책 개입효과 기대
- 기초 공무원은 '**목표 및 비전 설정 명확화**', '**역량 및 성과 인식 강화**', 그리고 '**공직자로서의 사기와 직무만족 인식 제고**'의 세 측면에서 인적자원관리 및 처방이 이루어질 필요 → 특히, '**복합위기**' 상황에서 '**공공리더십 기능 강화** 방안 고민
- '**리더십 인식**'은 '**조직목표인식**'과 '**혁신행동인식**' 간 정(+)의 상관성을 강화, 이 효과는 **기초공무원에서 더 크게 나타나는 것**을 데이터를 통해 확인 → 가설적 이론모형으로 설정

결론 및 정책 함의

기초자치단체의 글로벌 복합위기 대응 사례 분석 – 공공리더십의 역할 중심

〈 사례 중심 분석결과 종합 〉

- ‘복합위기를 맞이한 기초자치단체에서, 공공리더십은 ‘어떻게’ 구성원의 목표인식과 혁신인식을 강화하는가?’를 확인하기 위한 ‘전형사례(theoretically typical case)’로서 ‘동해시’의 복합위기 대응 과정과 지역 공공리더십의 작동 기제를 확인함
- 사례에서 확인된 공공리더는 ‘코치형’ 리더로, 고도의 전문성과 조직 내 영향력을 바탕으로, 위기 대응 과정에서 ‘변화관리자’, ‘촉진자’, ‘연대자’로서의 역할을 수행
- 공직사회의 중추 역할을 맡고 있는 **중간관리자(리더)급 공무원**에 대한 우선 관리 필요
 - 보수체계 현실화, 전문성 제고를 위한 역량개발 지원과 함께 중간관리자로서 필요한 리더십 프로그램 제공.
 - 업무 자율성과 동기부여 강화, 자긍심과 성취감 고취 등

지역 사회가 직면하는 위기의 복잡성과 글로벌 복합위기 극복을 위한 기초단체 공공리더십의 역할

감사합니다.

한국행정연구원 국정데이터조사센터 왕영민

서울 은평구 진흥로 235 한국행정연구원

Tel: (02)2007-0584, Fax: (02)564-1046,

E-mail: ymking@kipa.re.kr,

Homepage: www.kipa.re.kr