

정부조직의 팀제: 신화와 현실

김 병 섭* · 오 시 영**

-<目 次>.....
- I. 머리말
 - II. 팀제의 도입 배경과 효과
 - III. 정부조직의 팀제: 비교분석
 - IV. 맺는말

<요 약>

2005년 3월 행정자치부가 정부조직 최초로 전면적인 팀제를 도입한 이후, 이를 도입하거나 준비 중인 정부 부처의 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있으나 여전히 공공조직에의 팀제 실시에 대해서는 긍정적 시각과 부정적인 시각이 공존하고 있다. 본 연구는 팀제의 효과보다는 현재 상태를 분석하는 것을 목적으로 하였다. 결과 팀제의 도입으로 인해서 결재단계가 줄어들고, 조직문화가 보다 경쟁지향적으로 바뀌어가고 있는 것을 발견하였다. 그러나 팀 단위 조직은 오히려 팀제 도입 이후 더 증가하는 등 승진기회의 확대 측면도 있음을 발견하였다. 팀제 도입 과정이 대체로 단기간에 그치고 있고, 내부구 성원의 동의와 지지를 중심으로 이루어지기보다 최고관리자의 의지와 결정에 따라서 도입이 결정된 것으로 나타났다. 이것은 최고관리자가 교체되면 팀제의 성패가 달라질 수 있음을 의미하기 때문에 구성원의 동의와 지지를 구하는 데 노력을 다하여야 할 것이다. 그리고 제도가 부분적으로 정부조직간 동형화를 보이면서 동시에 다양성도 보이고 있는 것을 알게 되었다. 이러한 차이는 제도의 효과성 평가를 통해서 제도개혁에 시사점을 줄 것으로 기대된다.

【주제어】 팀제, 조직문화, 효과성, 정부조직

* 서울대 행정대학원 교수

** 서울대 행정대학원 박사과정 수료

I. 머리말

행정자치부가 지난 3월 정부 부처 중에서 팀제를 처음 도입한 이후, 이를 도입하거나 준비 중인 부처가 늘어나고 있다. <표1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 12월 12일 현재 팀제를 도입하고 있는 부처가 기획예산처, 보건복지부, 조달청 등 13개 부처에 이르고 있고 12월 중으로 공정거래위원회가 이를 도입할 예정으로 되어 있는 등, 팀제는 정부조직 전반에 그 도입이 확산되고 있다.

이렇게 정부조직에 팀제 도입이 늘어나고 있는 이유는 조직의 유연성, 대응성, 민첩성을 강화시켜 불확실한 환경에 민첩하고 적절하게 대응하고 조직의 생산성을 제고할 수 있을 것으로 기대하기 때문이다(예: 행정자치부, 2005). 그러나 이에 못지않게 팀제에 대한 회의적인 시각도 적지 않다. 한국행정학회가 지난 7월 개최한 국정토론회(2005)에서 혹자는 공사부문간 차이 등을 이유로 정부조직에의 팀제 도입에 부정적 의견을 제시하였고, 또 다른 사람은 현재의 우리 공직 상황과 맞지 않는다고 주장하였다. 그리고 또 어떤 사람은 기존의 복수직급제와 권한위임의 확대 등으로 팀제 도입과 비슷한 효과를 얻을 수 있다는 이유를 들어 팀제 도입의 필요성에 대해 회의적인 의견을 제시하였다. 그리고 또 다른 사람은 정책결정의 품질을 저하시키고 정부조직의 안정성을 저해할 것이라는 비판을 제기하였다.

그러나 사실 양쪽의 주장은 일종의 신화에 가깝다. 팀제가 도입되면 곧 정부조직의 생산성이 제고될 것이라는 것도 신화이고, 반대로 팀제가 정부조직에 도입되기 어렵거나 부정적 영향을 미칠 것이라는 것도 신화에 가깝다. 팀제의 효과는 팀제의 설계와 그 운영에 따라서 달라지며, 또한 동일한 팀제라고 하더라도 그것이 도입 적용되는 상황적 특성과 추진조직 등에 따라서 그 효과성이 달라질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리는 정부조직에 도입되고 있는 팀제 그 자체에 대한 이해도 충분하지 않다. 따라서 본 연구는 정부조직에 도입·운영되고 있는 팀제를 비교분석하여 그 실상과 특성을 이해하는 것을 목적으로 한다. 이 목적을 달성하기 위해서 첫째, 팀제 도입의 배경과 효과를 선행 연구를 통해서 알아보고 둘째, 팀제의 효과를 결정짓는 변수를 중심으로 정부조직의 팀제에 관한 실태를 분석하고자 한다. 셋째, 이 분석결과를 토대로 하여 향후 정책적 시사점 및 연구과제를 제시하고자 한다.

II. 팀제의 도입 배경과 효과

1. 팀제의 도입 배경

팀제조직의 확산은 민간기업에서 시작되었다. 예를 들어, 미국의 경우 팀제 조직에 근무하는 기업 부문 근로자의 비중은 1986년도 2%에서 1992년도에는 32%로 늘어났다(Appelbaum and Batt, 1994). Manz & Stewart(1997)에 의하면 이러한 수치는 더욱 늘어나 2000년이 되면 40~50%까지 이를 것으로 전망되고 있다. 이러한 경향은 유럽의 경우에도 마찬가지인 것으로 나타나고 있다(Leede, Nijhof, and Fissher, 1999). 그리고 팀제 조직의 확산은 공공부문에서도 그대로 나타나고 있다(Yang & Guy, 2004).

왜 이렇게 팀제조직이 확산되고 있는 것일까? 필자가 다른 곳에서 이미 밝힌 바 있지만(김병섭, 2005), 팀제가 여러 정부조직으로 확대 도입되고 있는 이유는 크게 다음 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 정보화, 세계화의 영향이다. 정보화 시대는 사이버 공간의 확장에 따라 실체적 '공간'의 경제적 가치가 줄어들고 '시간'이 갖는 경제적 가치가 증가한다. 이는 곧 '규모의 경제' 보다 '스피드의 경제' 가 중요해짐을 의미한다. 의사결정의 신속성이 중요해지는 시대가 된 것이다. 세계화는 조직의 외연이 전세계로 확대되고, 조직 내 각 부문은 내부보다 외부와의 연계성이 더욱 강조되는 시대로 바뀌는 것을 의미한다. 이것은 다시 조직내 각 부문의 자율성이 확대될 필요성을 의미한다. 의사결정의 신속성을 기하기 위한 조직내 자율성 확대, 이를 위해서는 계층제적 조직구조에서 팀제와 같은 수평적 조직으로 조직구조의 변화가 요구된다.

둘째, NPM의 영향이다. NPM은 주지하다시피 공사간 경계를 의식하지 않으며 고객만족, 경쟁, 관리상의 자율성을 강조하는 이론이다. 정부가 시민들의 만족을 제고하는 방법은 경쟁이 있는 시장으로 정부기능을 이양 또는 위탁하거나 정부내 경쟁을 강화하는 것이다. 정부조직내 경쟁을 강화하는 방법은 관리상의 자율성을 가진, 팀제와 같은 작은 단위로 조직을 분할하는 것이다.

셋째, 민주화와 인본주의의 바람이다. 우리나라는 그동안 지속적으로 민주화, 분권화를 추구하여 왔다. 결과 정부와 민간의 관계는 민영화와 규제완화, 시민 사회의 성숙 등으로 많이 개선되었고, 체왕적 대통령제로 표현되는 대통령과 국회 및 정당 그리고 검찰과의 관계도 많이 민주화되었다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간의 관계도 이전보다 많이 분권화되었다. 그러나 정부 수립이후 60여년 동안 우리 공직사회는 계급중심의 다계층 조직구조와 수직적 상하관계의 조직풍토를 유지하여 왔다. 민주화와 분권화라는 정부개혁의 화두가 계속되

어 왔지만, 조직 내부의 다계층구조와 집권화는 그대로 유지되어 온 것이다. 또 다른 바람은 인본주의에 대한 갈망이다. NPM이 공공관리의 패러다임으로 그 적용범위가 넓어지고 있는 것도 사실이지만, 이러한 NPM 담론과 대립하는 가치(민주성, 형평성, 인본주의)들도 여전히 공존하고 있으며, 점차 그 필요성이 확대되고 있다(Wise, 2002). 이러한 인본주의적 조직관리기법으로 등장한 것이 OD에서 주장하는 팀제이다.

2. 팀제의 효과

팀제의 효과에 대해서는 상반된 주장과 연구결과가 제시되고 있다. 먼저 긍정적 측면의 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 팀제가 효과적이며, 조직구성원의 업무능률을 향상시킬 것이라는 가설은 다음의 두 가지 이론적 배경에 근거한다. 첫째, 팀제에서는 집단이 직면하고 있는 환경에 대한 자기 규제나 자기 통제를 조직구성원에게 허용한다는 것이다. 이러한 사회기술적 관점(sociotechnical perspective)에서는 조직구성원이 업무수행에 필요로 하는 주요 자원들을 통제할 수 있도록 하는 팀제의 구조적인 속성을 강조한다(Cummings, 1978; Susman, 1976). 한편 사회학습이론에서는 팀원에게 부여된 자율성을 통하여 팀원들이 자기 목표 설정과 같은 인지적이고 행동적인 기제로 자기 규제 행동을 촉진한다고 본다(Manz & Sims, 1987).

둘째, 팀제의 업무나 조직 설계가 팀원들을 동기부여시킨다는 것이다. 기술 다양성, 업무 자율성, 업무 단일성, 업무 중요성이 높고 피드백에 수준이 높은 업무는 팀원들의 내적 동기화를 유발시키고 이는 다시 높은 직무 만족과 수행을 가져오게 한다는 것이다(Hackman & Oldham, 1975).

팀제가 도입된 이후 큰 폭의 생산성 증가(Cohen & Ledford, 1994; Goodman et al., 1988; Kirkman & Rosen, 1996; Trist, Susman & Brown, 1977; Wellins et al., 1990), 제품이나 서비스 질의 향상(Cohen & Ledford, 1994; Wellins et al., 1990), 고객 만족도 향상(Kirkman & Rosen, 1996; Wellins et al., 1990), 안정성 향상(Cohen & Ledford, 1994; Goodman et al., 1988), 제품 생산비용 감소(Cohen & Ledford, 1994; Trist et al., 1977) 등과 같은 긍정적 효과가 발생했다는 연구결과들은 이와 같은 팀제의 효과성을 긍정하고 있다. Manz & Sims(1993)은 팀제 실시 이후 회사의 능력이 향상되고, 고격의 불만전화가 감소했으며, 제품 생산 시간이 40%나 감소했다는 연구결과를 발표하기도 하였다.

팀제의 효과성과 관련하여 개인수준의 분석을 시도한 연구들은 팀제의 실시가 조직구성원의 직무만족(Cordery, Mueller, & Smith, 1991; Kirkman & Rosen, 1996; Wall et al., 1986)과 조직몰입(Cordery et al., 1991;

Kirkman & Rosen, 1996)을 향상시킨다는 연구결과를 보고하였다.

한편 팀제의 효과성을 부정하는 연구 또한 많이 있다. 팀제의 효과성을 부정하는 연구결과로 개인이 아닌 집단에 의해 평가받고 보상받는 팀제의 집단적 성격이 미국의 개인주의적 문화와 맞지 않으며(Argyris, 1960; Watkins & Marsick, 1993), 독립적으로 사고하고 행동하도록 가르치는 서구 백인사회의 교육방식과 합치하지 않는다는 연구결과가 있다(Preskill & Torres, 1999). 이에 비해 자율성을 강조하는 팀제의 성격이 일본의 기업문화와 맞지 않는다는 연구결과도 있다(Christopher, 1983; Taylor, 1983). 한편 러시아의 한 회사를 대상으로 한 연구에 따르면 팀제의 실시가 조직 구성원이 보유한 문화적 가치와 오랜 역사를 가진 관리기법과 충돌하여 오히려 조직구성원의 생산성을 감소시킨 것으로 나타났다(Sommer, 1993).

유민봉(2001)은 팀제를 실시하는 정부투자기관과 팀제를 실시하지 않는 정부투자기관의 조직효과성을 비교 연구하였는데, 연구결과 양자간에 큰 차이가 없는 것으로 나타났으며, 오히려 업무수행의 자율성과 직무만족도의 경우에는 팀제를 실시하지 않는 정부투자기관이 높았다는 팀제의 효과성을 부정하는 결과가 나오기도 하였다.

상기 연구결과들을 종합해 보면 팀제의 실시가 반드시 조직의 생산성과 효과성을 높여주는 것만은 아니라는 사실을 알 수 있다. 팀제가 갖고 있는 경쟁성, 자율성, 집단성과 같은 특성이 해당 조직의 전통이나 문화와 합치하지 않는 경우에는 오히려 조직구성원의 반발을 불러일으킬 수 있고 이것은 조직의 생산성과 효과성의 저하를 가져올 수 있다는 것이다. 특히 주목할만한 것은 자율적 성격 때문에 일본에서 성공하기 어렵다는 팀제가 미국에서도 그 집단적 성격 때문에 성공하기 어렵다는 진단이다. 이것은 팀제가 똑같은 팀제가 아님을 보여준다. 팀제가 지향하는 자율성의 정도가 팀에 따라서 상당히 다를 수 있으며, 집단성과 응집성의 정도도 팀에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다. 그리고 어떤 상황에서 어떤 유형의 팀을 설계하는가에 따라서 그 효과성이 달라질 수 있음을 보여준다.

3. 팀제의 효과성 요인

그렇다면 팀제의 효과를 결정짓는 요인은 무엇인가? 팀을 효과적 혹은 비효과적으로 만드는 요소가 무엇인지를 밝히는 것은 매우 어려운 일이다. 팀마다 목표를 달성하는 방법도 다양해서 존재하는 팀의 수만큼이나 결정요인도 다양하다고 할 수 있다. 더구나 팀 효과성을 결정하는 요인들은 상호 복합적으로 작용한다. 동일한 목적과 목표를 가지고 출발한 팀이 수행하는 같은 업무라 하더라도 접근방법이 다르고 결과가 달라진다는 것은, 팀 효과성의 결정요인을 파악하는 것이 대단히 어렵다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 팀 효과성의 결정요인을 제시한 학자들의 연구결과를 간략하게 소개하면 다음과 같다. 먼저, Likert와 McGregor(1984)는 효과적인 팀의 특성으로 편안한 팀분위기, 팀 과업 이해도와 수용도, 커뮤니케이션, 합의에 의한 결정, 합의에 의한 과업 할당 등을 제시하고 있다. Hackman(1987)은 명확하고 도전적인 목표제시, 적합한 업무수행 조건의 구비 그리고 물질적 자원 등 세 가지를 팀 효과성을 높이는 핵심요소로 지적하고 있다. 한편 Likert 와 Kazemak(1991)는 높은 성과를 내는 팀의 특징으로 목표와 목적의 이해 및 수용, 구성원의 지도력 역할 공유, 건설적인 갈등 해결, 의사소통, 능력의 활용, 상호 정보공유, 책임감, 지도자와 구성원간의 높은 신뢰감, 충성심, 자발적인 목표수립, 효율적인 문제해결 및 의사결정 절차, 창의성 존중, 구성원간의 정신적 여유 등의 조건을 제시하였다. 그리고 Hackman(1987)은 팀제의 효과성을 결정하는 변수를 크게 조직상황과 집단설계로 나누고 있다. 조직상황에는 보상, 교육, 정보시스템이 각각 어떻게 구성되고 작동하는지가 중요하다고 지적하고 있으며, 집단설계에 대해서는 과업구조, 집단구성, 집단규범 등이 중요한 하위변수로 지적하고 있다. 아울러 이러한 추진노력과 전략도 중요하며 물질적 자원의 뒷받침도 중요하다고 설명하고 있다.

이상의 설명을 기초로 하고 다른 연구를 참조하여 팀제의 효과성 결정요인을 다시 정리하면 크게 네 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 팀제의 도입 목표, 팀제의 설계, 팀제의 운영, 그리고 팀제추진전략이 바로 그것이다. 앞에서는 다루고 있지 않지만, 팀제의 도입목표에 따라서 팀제의 효과가 달라질 것이라는 것은 개념적으로 자명하기 때문에 먼저 팀제의 도입목표를 포함할 필요가 있다. 둘째, 팀제의 설계는 팀의 유형과 팀의 크기, 그리고 팀 구성 등에 따라서 성과가 달라질 수 있다. 셋째, 팀제의 운영은 팀장의 리더십과 커뮤니케이션 정도, 그리고 문제해결 방식과 응집성의 정도 등을 포함한다. 넷째, 이러한 제도설계가 잘되어 있더라도 제도도입을 위한 준비와 집행의지가 강하지 아니하면 효과성을 기대하기 어렵기 때문에 추진전략이 중요한 변수라고 할 수 있다.

III. 정부조직의 팀제: 비교분석

1. 연구설계

먼저, 비교분석의 대상은 앞에서 설명한 효과성 결정요인으로 하였다. 다만 팀제의 운영은 진행 중이기 때문에 제외하고 세 가치 차원의 요인들을 비교하고자 한다. 즉, 팀제도입의 목표, 팀제의 설계, 팀제 추진전략으로 나누어 살펴

보고자 한다.

다음, 연구대상기관은 9개부처로 하였다. 즉 주관부처인 행정자치부와 기획예산처, 노동부, 농림부, 조달청 등 4개 '혁신선도부처' 그리고 국정홍보처, 경

〈표 1〉 중앙행정기관의 팀제 도입 시기

구분	부처	기구 변동 내역		도입시기
		개 편 전	개 편 후	
주관부처	행정자치부	1차관보 1실 1본부 7국 4관 1센터 45과	5본부 8관 1단 1아카데미 48팀	05. 3. 24
선도부처	기획예산처	3실 3국 9관 40과	3실 2본부 3단 7관 45팀(과)	05. 5. 31
	노동부	2실 4국 7관 31과	2본부 4국 7관 35팀 1단 1파	05. 9. 8
	조달청	2관 3국 24과	5본부 30팀 1담당관	05. 7. 8
추가실시부처	보건복지부	2실 1본부 3국 12관·단46과 5팀 1센터	1실 4본부 11관 2단 1센터 55팀	05. 10. 10
	건설교통부	1차관보 2실 9국 1단 7관 59과	1실 6본부 13관 73팀 1센터	05. 9. 1
	국정홍보처	3국 13과(담당관)	3단 16팀(관)	05. 8. 2
	식품의약품안전청	2국 2관 6부 43과	6본부 4국 48팀	05. 9. 30
	소방방재청	3국 1관 1상황실 18과	4본부 2관 1상황실 22팀	05. 9. 9
	국민고충처리위원회	2국 1관 12과	3관 17팀	05. 9
	청소년위원회	1처 2국 9과	1처 3단 1관 13팀	05. 9
	민주평화통일자문회의	1처 3국 10과	1처 3관 8팀	05. 10
	특허청	5국 2관 7과 44담당관	1국 1관 5본부 53팀	05.11.8
	공정거래위원회	6국 3관 37팀	4본부 2관 2단 35팀	05.12월 예정

보통신부, 소방방재청, 특허청이 포함되었다. 지난 4월부터 5개 기관과 함께 혁신포럼을 공동으로 운영하면서 팀제에 관한 상호학습을 하였는데, 10월에는 이들 부처 이외에 4개 기관이 추가로 포럼에 참가하였다. 그래서 이들 9개부처를 대상으로 하여 비교분석을 실시하였다. 이 중 농림부는 표에는 포함되어 있지 않으나 팀제를 도입하기 위한 준비를 마친 상태이고 또 혁신포럼에 지속적으로 참여하여 왔기 때문에 분석에 포함하였다. 참고로 2005년 12월 12일 현재 팀

체를 도입·실시하고 있는 중앙행정기관의 팀제 도입 시기와 기구개편 상황을 정리하면 <표1>과 같다.

그리고 자료수집은 설문지를 이용하였다. 혁신포럼을 통해서 부처 내 사정을 파악하고 있기는 했으나 그럼에도 불구하고 포럼에 참가한 각 부처의 혁신인사 담당자를 지정하여 사전에 만들어진 개방형 질문에 대해서 답을 기술하는 방식으로 자료를 수집하였다. 물론 개방형 질문지에만 전적으로 분석을 의존한 것은 아니다. 포럼에 참여한 사람들과 끊임없는 이야기를 나누었고 다른 관계된 공무원들의 이야기도 참고하였다.

다음은 이렇게 수집된 자료를 도입목적, 팀제설계, 추진전략의 순으로 설명하고자 한다.

2. 팀제 도입의 목적

2005년 11월 현재 팀제를 실시하고 있는 중앙행정기관들이 표방하고 있는 팀제 도입의 목적을 물어보았다. 결과, 다양한 목적을 달성하기 위해서 팀제를 도입하고 있는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 1) 신속한 의사결정을 통한 업무의 효율화 2) 현장중심의의 자율적·책임행정체제 구축 3) 환경의 급격한 변화에 대응한 조직의 탄력성·유연성 제고 4) 종합 성과관리 시스템에 의한 성과 중심의 조직운영 5) 조직구성원의 자질 향상 및 전문성 제고 6) 자율적·창의적·민주적 조직문화 형성 등으로 도입 목적을 정리할 수 있다. 그런데 이러한 여러 가지 목적 중에서도 특히 많이 강조되는 것은, 부처간에 다소 차이는 있으나 대체로 조직의 유연성 확보를 통한 효율성 향상 목적으로 할 수 있다. 그리고 조직환경의 변화에 대응하여 신속한 결정의 필요성도 지적하고 있다. 이에 비해서 민주적 조직문화 형성이라는 목적은 조달청만 제시하고 있어 앞에서 살펴본 도입배경 중에서 인간적 가치 측면은 크게 고려되지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 팀제 도입의 목적 또는 효과, 부처별

국정홍보처	-업무 프로세스 중심으로 조직을 전략적으로 재설계하고, 홍보수요에 탄력적으로 대처하기 위한 조직유연성 확보와 성과중심 인사관리를 통한 일하는 사람이 보상받는 경쟁력있는 조직으로 거듭나기 위한 것임
기획예산처	-조직성과 제고
노동부	-노동행정 수요의 지속적 증가와 새로운 수요 발생에 적극적, 능동적으로 대응하고 정책기획역량 향상을 통한 정책품질 제고를 위해 조직운영의 효율성 및 성과관리 기반을 구축
농림부	-조직성과의 향상
소방방재청	-청의 업무 특성상 재난대비 적시성과 현장 기동성이 요구됨을 감안할 때 신속과 효율, 책임과 성과 중심의 팀의 조직이 바람직 -재난환경 변화 추세에 맞추어 보다 실효성 있는 재난관리의 기틀을 재정립
정보통신부	-기존 기능중심의 경직된 조직체계로는 급변하는 IT정책 환경에 신속하고 탄력적으로 대응하기 곤란함에 따라 과업 중심의 팀체제로 전면적인 개편을 추진
조달청	-신속한 의사결정으로 업무를 효율화 -현장중심의 자율적·책임행정체제 구축 -조달환경의 급격한 변화에 대응한 조직의 탄력성·유연성 제고 -종합성과관리시스템에 의한 성과 중심의 조직운영 -조직구성원의 자질 향상 및 전문성 제고 -자율적·창의적·민주적인 조직문화 형성 -궁극적 목적: 조직문화와 시스템혁신을 통한 조직의 성과 향상 및 고객감동의 조달서비스 제공
특허청	-성과향상
행정자치부	-팀은 조직의 성과를 제대로 측정하고 성과에 의한 책임행정을 수행할 수 있는 조직 단위임 -팀제는 목적이 아니라 하나의 수단임, 팀제 도입을 통해 조직의 일하는 방식의 혁신을 통해 내부 효율성을 증진시키고 궁극적으로 고객 만족도 제고를 통해 정부의 경쟁력 향상을 목표로 함

그런데 팀제는 ‘팀원간 혹은 팀간 경쟁’을 촉진하고자 하는 측면도 있고 또 동시에 ‘팀원간 협력’을 추구하는 측면도 있기 때문에 각 부처에서 어떤 측면을 강조하고 있는지를 물어보았다. 결과 〈표3〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 대부분의 부처는 팀제를 경쟁보다는 협력적 장치로서 이해하고 있는 것으로

나타났다. 소방방재청을 제외하고는 모두 협력을 강조하고 있는 것으로 보인다. 팀제라는 것이 본래적 의미로는 팀원간 협력과 응집성을 통한 생산성 제고의 측면이 있는 것은 사실이나, 이러한 취지의 팀제는 인적자원론적 접근으로 성과를 강조하는 조직관리와 차이가 있다. 그런데도 응답자들은 경쟁보다는 협력을 강조하고 있다고 응답하고 있다. 그리고 이러한 응답은 앞의 질문에서 나타난 성과관리 지향과도 차이가 있다. 응답자의 상호모순된 응답을 보는 것 같으며 이는 팀제 도입에서 있어서 최고관리자와 직원들의 시각 차이를 반영하고 있는 것으로도 보인다.

〈표 3〉 경쟁과 협력 중 보다 강조되는 부분, 부처별

국정홍보처	-팀원간 협력에 초점을 맞추고 있음. 성과지표 및 성과목표에 따른 성과평가시스템 도입으로 과거보다는 팀간 경쟁이 강화된 것은 사실이나 프로세스별로 구성되어 있는 팀단위 조직 내에서 팀원간의 협력 극대화 지향
기획예산처	-팀원간 협력
노동부	-팀 중심의 조직운영을 통한 팀간 경쟁을 유도하고 팀 단위의 성과관리로 팀원간 협력을 유도
농림부	-팀원간 협력
소방방재청	-팀별 업무목표를 구체화하고 개인별 권한과 책임부여 및 실적평가를 통해 팀원간, 팀간 궁극적으로는 본부간 경쟁을 통해 재난관리의 역량 강화
정보통신부	-새로운 행정수요에 효율적으로 대처할 수 있도록 팀원간의 협력에 초점을 맞추고 있음
조달청	-팀원간/팀간의 긴밀한 협조로 조달청의 비전의 달성을하는데 협력하면서 팀간의 선의의 경쟁을 통하여 성과향상을 도모
특허청	-팀원간 협력
행정자치부	-팀원간 협력을 통한 팀 성과의 극대화에 초점

3. 팀제 설계

팀제설계를 할 때 우선적으로 고려하는 것은 팀제를 전부처를 대상으로 동시에 도입할 것인가, 부분적·순차적으로 도입할 것인지의 여부이다. 현재 팀제를 도입하고 있는 13개 중앙행정기관 중 기획예산처, 정보통신부, 특허청 등은 부분적 팀제를 도입하고 있고 나머지 부처는 전면적인 팀제를 실시하고 있다. 부분적 팀제는 기존 조직에 큰 충격을 주지 않으면서도 조직의 유연성을 제고

할 수 있는 장점이 있는 반면 성과관리의 어려움 등 종합적인 조직관리상의 애로점이 있다. 혁신의 범위를 확대하는 실질적 또는 상징적 측면의 이유 때문에 많은 부처는 전면적인 팀제를 선호하고 있는 것으로 보인다.

팀제설계에는 팀제의 유형, 팀의 규모, 팀의 구성, 팀의 권한 및 업무 배분 등의 논의가 포함되는데 부처별로 이들이 어떻게 되어있는지 차례로 살펴보고자 한다.

1) 팀제의 유형

팀의 유형은 운영방식에 따라 독립담당형, PART형, 혼합형 등 3가지 유형으로 나눌 수 있는데, 이러한 팀 유형은 팀에 주어지는 권한의 정도, 조직화의 정도, 팀의 운영 방식 등을 포괄하는 의미를 지닌다. 팀 유형은 목적, 직무, 사람, 관계, 권한 등의 팀제 설계 요소를 고려하여 결정된다. 팀 유형을 결정할 때 최고관리자 선에서 결정할 수도 있고, 본부장이나 팀장급에서 결정할 수도 있다. 팀장이 팀원의 수와 직급 및 직위, 업무성격 및 내용 등을 고려하여 팀원과의 협의를 통해 팀 유형을 결정하는 자율형 팀제(Self-managed work team)이 근래 들어 많이 이용되나 우리 정부조직의 경우에는 팀제 유형에 대한 결정권까지 해당 팀이 담당하는 경우는 찾아보기 쉽지 않다.

현재 팀제를 실시하고 있는 정부부처는 독립담당형을 원칙으로 하고 있으며 일부 부처만이 예외적으로 Part형 또는 혼합형을 선택하고 있다. 이것은 현재 팀제를 실시하고 있는 대부분의 민간기업이나 정부산하기관이 혼합형을 선택하고 있는 것과 비교하면 매우 특이한 현상이라 할 수 있다. 이처럼 정부부처가 독립담당형을 원칙으로 하고 있는 이유는 팀내에 Part Leader를 설치할 경우 실질적으로 팀내에 3개의 계층이 형성되어 부처내 계층 축소라는 팀제 도입의 당초 목표가 퇴색될 것이라는 우려 때문인 것으로 판단된다. 그러나 민간기업이나 정부산하기관의 사례를 보면 팀 구성원의 전문성 수준이나 업무의 성격에 따라 다양한 형태의 팀제 모형을 선택하는 것이 일반적이며 획일적으로 독립담당형만을 선택하는 것은 효율적인 업무 수행 측면이나 팀제 도입의 취지에도 맞지 않는 것으로 생각된다. 그러나 현재는 팀제 도입 초기로서 앞으로 팀제라는 새로운 제도가 공공조직에 정착하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이고 이 과정에서 적지 않은 시행착오를 경험하게 될 것이므로 이러한 과정에서 팀이 처한 환경이나 팀이 수행하는 업무의 성격에 맞춰 팀 유형도 보다 다양화될 것으로 생각된다.

2005년 11월 현재 Part형 또는 혼합형을 예외적으로 인정하고 있는 부처들로는 국정홍보처, 조달청, 행정자치부가 있다. 국정홍보처는 팀내에 상이한 성격의 업무가 혼재되어 있는 경우 각각의 업무 프로세스를 담당하는 Part

Leader를 둘 수 있도록 하고 있으며, 조달청은 계약 업무를 담당하는 경우에 Part Leader를 설치하도록 하고 있다. 이것은 계약 업무의 특성상 계약 과정에서 부패가 발생할 소지가 높아 이를 방지하기 위한 노력의 결과로 보인다³⁾. 한편 행정자치부는 본청과 거리를 두고 있는 사무소 한곳만 예외적으로 Part Leader를 설치하고 있다.

2) 팀의 규모

팀의 규모는 부처내 전체 팀의 수 및 수직적 계층의 수와 연관되어 있다. 즉 부처내 조직 구성원의 수가 일정하다면, 팀당 평균 팀원의 수가 증가할수록 부처내 전체 팀의 수는 감소하고 반대로 팀당 평균 팀원의 수가 감소할수록 부처내 전체 팀의 수는 증가하게 된다.

팀을 구분하여 부처내 전체 팀의 수를 결정할 때는 정책기획기능과 집행관리기능을 분리하고, 자기완결적 업무처리가 가능한 단위를 설정하여 그에 따른 팀별 인원을 산정하는 것이 일반적이다. 이때 기존의 과 단위 조직과 같이 분류할 것인지, 좀더 세분화할 것인지, 아니면 대단위로 구분할 것인지는 현재의 기능분류에 얹매이지 말고 완전히 새로운 관점에서 행해져야 한다. 특히 팀내의 중첨업무와 장기적인 업무방향은 팀 구분시 중요한 판단기준이 된다.

팀의 구분이 이루어진 후에는 각 팀에 필요한 인원을 배정해야 하는데 부처의 총 정원은 한정되어 있으므로 팀별 최소 필요인력 등을 고려하여 합리적으로 인원을 배정해야 한다. 적정한 팀원의 수는 업무의 특성, 팀장의 통솔범위, 팀의 효율적 운영 등에 따라 다양하기 때문에 일률적으로 정하기는 곤란하나 10~20명 수준으로 결정하는 것이 일반적이다. 실제로 우리 정부조직의 경우 팀은 <표4>에서 보는 바와 같이, 적게는 3명에서 많게는 28명으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 평균적으로는 10명 내외에서 그 규모가 결정되고 있음을 알 수 있다.

팀의 규모는 가능하면 적은 숫자로 구성하는 것이 바람직하다고 한다 (Cohen et al., 1994). 왜냐하면 팀의 크기가 작을수록(소팀제) 팀성과에 대한 팀원들의 책임감이 증가하고 팀과의 일체감이 증가할 수 있기 때문이다. 반면에 팀의 크기가 클수록(대팀제) 팀원간 응집력 약화, 소속감 감소, 참여도와 팀원간 협력 감소, 부정적이고 비판적 태도의 증가, 익명성 증가 등의 문제점이 발생할 가능성이 크다. 그러나 팀의 크기가 적정 수준 이상으로 작아지는 경우에는, 전체적인 팀의 숫자가 증가하게 되어 본부장의 관리·조정 부담이 커지고 팀간 경계가 형성되어 조직 전체의 업무수행에 있어 팀간 협조에 어려움이 발생할 소지가 있다. 그렇다고 이러한 문제를 해결하려면 수직적 계층의 수가

3) 조달청 조직담당 공무원 면담결과.

늘어나 신속한 결정을 저해하게 된다.

우리 정부조직에서는 대체로 대팀제를 취하여 결재단계를 축소하여 의사결정의 신속성을 기하였다. 행자부의 경우 기존의 직원-계장-과장-국장-부서장의 결재단계를 팀원-팀장-본부장의 2단계로 축소하였다. 팀제를 이미 도입한 어떤 공공기관에서는 팀장 밑에 다시 선임팀원을 두어 기존의 결재단계를 가능한 유지하고 있는 반면, 행자부는 이러한 방식을 부정하고 이전에 비해서 확실히 수평적인 조직으로 변화하였다. 따라서 급변하는 환경 변화에 정부가 신속하게 대응할 수 있게 되었다. 혹자는 정부의 일을 하는데 있어 신속성이 중요한 가치인가 하는 의문을 던지면서, 오히려 품의제를 통한 신중하고 안정적인 의사결정이 더욱 중요하다고 주장한다. 그러나 정부의 모든 의사결정에서 신속성을 기할 필요는 없으나 때로는 급변하는 정책여건과 국민의 수요가 단기적, 탄력적 대응이 필요한 경우도 있고, 또 많은 결재단계가 자동적으로 정책의 품질을 보장해주는 것이 아니라 결정자가 얼마나 특정한 과제에 책임의식을 지니고 결정에 임하는가가 정책품질 제고에 더욱 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 의사결정의 신속성을 기하면서도 동시에 정책의 품질을 제고할 수 있는 방안으로서 팀제의 의의가 있다 하겠다.

팀제는 또 도장 찍는 칸 수가 줄어들어, 결재를 주요 업무를 삼는 그래서 결재가 올라오지 않으면 일이 없는 인력의 낭비를 절감할 수 있다. 이에 따라 중간관리층이 팀원으로 전환돼 현장 실무인력이 크게 늘어나는 효과가 있다고 한다.

<표 4> 부처별 팀제 실시 전후의 과 및 팀 인원 변화

부처	팀제 실시 이전(과 단위)		팀제 이후(팀 단위)	
	과별 인원 범위	평균	팀별 인원 범위	평균
기획예산처	5~16명	8.15명	4~9명	6.05명
노동부	7~14명	10.58명	4~17명	9.53명
조달청	6~26명	14.95명	3~28명	12.26명
국정홍보처	-	-	5~17명	8.86명

한편, 팀제 실시 이전과 이후의 조직구조의 변화를 살펴보면, <표1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 국·과제에서의 국·과의 수와 팀제에서의 본부·팀의 수 간에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이것은 팀의 구분이 기존의 국·과제제의 업무를 기준으로 책정되었으며, 일부 신규 업무 및 이관 업무와 관련하여 다소간의 변화만이 있었음을 의미한다. 이것은 정부기관의 팀제가 단순히 기존의

‘국’을 ‘본부’로 ‘과’를 ‘팀’으로 명칭만 바꾼 ‘무늬만 팀제’에 불과하다는 비판의 여지를 제공할 수 있다.

어떻게 보면 과거 국·과제에서의 ‘국’과 ‘과’가 팀제하에서 ‘본부’와 ‘팀’으로 전환하는 과정에서 본부의 수는 국의 수와 비슷한 반면 팀의 수는 과의 수보다 오히려 다소 늘어난 것으로 조사되었다. 이 과정에서 과거 과장 직위를 담당했던 3.4급과 4급에 대해 인사적체로 과장 직위를 담당하지 못했던 4.5급과 일부 능력 있는 5급 공무원들이 팀장 업무를 담당하게 되었다. 결국 팀제가 승진의 폭을 넓혀주는 계기로 작용하고 있음을 알 수 있다. 위와 같이 팀제 실시로 인해, <표4>에서 보는 바와 같이, 과거 과에 비해 팀의 수가 다소 늘어남에 따라 팀제 실시 이후 팀별 인원의 수는 과별 인원의 수에 비해 소폭 감소하였다. 즉 기획예산처, 노동부, 조달청 모두 과별(또는 팀별) 평균인원이 소폭 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

3) 팀의 구성

본부장(단장)은 기관장이, 팀장은 본부장(단장)이, 팀원은 팀장이 중심이 되어 선발하고 있으며, 이 과정에서 선발 대상자의 희망 부서(1, 2, 3순위)가 적극 반영되고 있음을 알 수 있다.

팀은 팀장과 팀원으로 구성되는데, 팀장은 2급-5급 직원을 대상으로 해당 부처의 선발 기준에 따라 선발하고 있으며 팀원은 팀조직의 유형에 따라 독립 담당, 파트장, 파트원 등으로 구분된다.

팀장은 팀 의사결정의 구심점이며, 업무는 물론 팀원의 일상생활까지 쟁겨야 하는 등 강력한 리더십과 탁월한 지식과 관리능력이 요구된다. 따라서 팀장의 선발이 곧 팀의 성패를 좌우할 수 있을 정도로 중요하다고 할 수 있으며, 자격과 요건을 갖춘 사람을 팀장으로 우선 선발하되 부족한 경우 자질을 갖춘 팀장을 양성하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

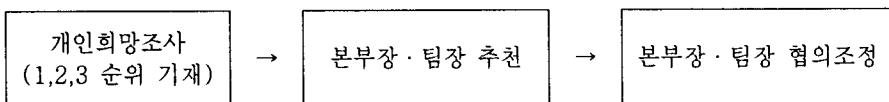
부처에 따라 다소 차이는 있지만 현재 팀제를 실시하고 있는 중앙행정기관들은 다면평가, 본부장(단장)의 추천, 희망보직원, 업무계획서 평가 등을 종합적으로 고려하여 기관장과 본부장 등이 참여하는 간부회의에서 2급-5급 대상자 중에서 팀장을 선발하는 방식을 취하고 있다. 특히 팀장 후보자들이 제출한 희망보직원이 선발 과정에서 중요한 자료로 활용되고 있는데 대부분의 부처에서는 팀장 후보자들에게 1, 2, 3 순위의 희망보직을 제출하도록 하고 있다.

팀제 실시 부처의 조직담당자들과의 면담 결과, 대부분의 부처가 조직의 안정성과 업무의 계속성 등을 이유로 현행 팀과 비슷한 업무를 수행했던 국·과제하의 과장을 팀장으로 임명하는 사례가 대부분이었다. 이러한 사실은 현행 정부조직의 팀제가 ‘무늬만 팀제’라는 비판을 받을 수 있는 빌미를 제공한다

고 할 수 있다.

한편 팀원의 선발 역시 팀장의 선발과 비슷한 기준에 따라 비슷한 절차를 통해 이루어진다. 팀원 선발은 팀장의 주도하에 실무경력과 실무능력, 향후 직무이동계획 등을 고려하여 이루어지고 있는데 이 과정에서 팀원의 의사가 존중되는 직위공모제 방식이 채택되고 있다⁴⁾.

〈그림 1〉 일반적인 팀원 선발 절차



선도부처인 행정자치부의 경우, 희망부서는 전문성 구비정도(경력, 전공, 특기 등)를 기술 후 우선순위에 따라 3순위까지 작성하도록 하고 있다. 이러한 희망부서는 원칙적으로 자유롭게 정할 수 있으나, 별정직의 경우 업무범위가 한정되어 있어 범위내에서만 희망할 수 있다. 팀원 선발 기준은 1) 희망부서와 팀장 추천이 일치할 경우 우선선정 2) 특정 팀에 인원이 몰리는 경우 본부장 주도로 팀장들과 협의하여 조정 3) 본부장·팀장의 기피로 팀원에 선정되지 못한 경우 대기발령 조치 및 능력발전을 위한 교육기회 및 과제 부여 등으로 이루어져 있다. 여타 팀제 실시 부처도 선도부처인 행정자치부와 비슷한 방식을 따르고 있다.

이와 같이 팀원의 희망부서가 팀원 선발에 중요한 기준이 되고 있지만 팀원이 지원하는 부서와 팀장이 희망하는 팀원이 서로 맞지 않은 경우에는 단장회의(국정홍보처), 인사부서의 개입(소방방재청), 본부장과 팀장의 협의·조정(행정자치부, 소방방재청) 등을 통해 조정을 하고 있다. 이런 경우에는 팀원보다는 팀장의 의견이 보다 많이 반영되고 있는 것으로 나타났다.

팀의 구성과 관련하여 주목할 사항은 직급 역전현상과 팀원으로도 배정받지 못한 공무원이 발생한다는 사실이다. 이것은 정부조직의 경쟁성을 제고하는데 크게 기여할 것으로 여겨진다. 물론 계층제적 조직도 경쟁을 유발하지 않는 것은 아니다. 고위직의 권한이 크기 때문에, 공무원들은 승진을 하려는 욕구가 강하고, 이러한 욕구는 공무원간 경쟁을 치열하게 만든다. 또 '1직위 1직급 원칙'을 폐지하여 경쟁의 폭을 넓히는 측면에서는 기존의 복수직급제도도 마찬 가지이다. 그러나 팀제는 계층제적 조직이나 복수직급제가 지니고 있는 경쟁가능성을 더욱 확대하는 제도라고 할 수 있다. 본부장이나 팀장은 기존의 국과장이 지닌 것보다 더 많은 권한과 책임(예: 인사권)을 지니게 된다. 따라서 자리

4) 팀제 실시 부처 중 노동부만이 유일하게 직위공모제 방식을 채택하고 있지 않다.

를 차지하려는 욕구가 더 늘어나게 된다. 그러나 자리는 대팀제의 경우 더욱 줄어들게 되고 그래서 경쟁은 더욱 치열해진다. 그리고 복수직급제에서는 하나의 직위에 복수의 직급이 경쟁을 할 수 있으나, 특정 직위를 받고 난 뒤에는 하위 직위에 임용되는 경우는 없다. 그러나 팀제에서는 상위직급이 팀원이 되는 직위 역전 현상이 나타날 수 있다. 많은 부처에서는 아직까지는 직급 역전 현상이 일어나지 않고 있으나 민주평화통일자문회의의 경우 직급이 역전된 인사가 나타났다. 이 사례는 그 경우가 비록 적기는 하지만 계급에 의존한 관료 조직의 근간을 흔드는 중요한 사건으로 기록될 수 있다. 그리고 앞으로도 이러한 일이 발생할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 그리고 행정자치부의 경우 국·과장 7명을 무보직 발령하고 계장 6명을 팀장으로 발탁한 점 등을 감안할 때 팀제는 이전보다 분명히 경쟁을 강화시킨 제도라고 할 수 있다.

그러나 경쟁의 격화로 인한 직무스트레스와 심리적 탈진, 또 그로 인한 공직 ‘삶의 질’의 저하 문제는 해결해야 할 과제이다. 물론 팀제가 의도적으로 경쟁을 지향하기 때문에 어느 정도의 스트레스는 불가피하고 또 어떻게 보면 바람직하기도 하다. 다만, 직무스트레스가 과할 경우 이것이 생산성을 떨어뜨리기 때문에 적절한 정도의 긴장을 유지하는 것이 어려운 과제가 된다.

4) 임파워먼트(empowerment)

권한위임(empowerment)이란 상대적으로 하위계층에 속해 있는 조직 구성원들에게 의사결정권한을 위임하는 것을 의미한다. 권한위임은 조직의 상층부가 권한을 보유한 채 통제중심으로 조직을 운영하기 보다는 권한위임을 통해 구성원의 자율적이고 적극적, 능동적인 활동을 유도하기 위한 것이다. 즉, 권한위임의 핵심내용은 1) 최대한 조직의 하층부에 조직 내의 의사결정권을 내려 보내는 것 2) 문제에 가장 가까이 있는 사람에게 문제해결력을 부여하는 것 3) 구성원으로 하여금 일과 조직에 대한 주인의식을 부여하는 것이다.

이와 같이 팀제에서 권한위임을 중요하게 생각하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 팀제의 도입은 조직 내 의사결정단계의 축소를 유발하는데, 이러한 계층 수의 감소는 관리대상 인원수(통솔범위)의 증가를 초래하고 이는 결과적으로 팀장의 업무부담 증가를 가져온다. 둘째, 팀제의 도입은 관리자의 역할변화 뿐만 아니라, 구성원의 능력증대 및 구성원간의 관계변화를 요구한다. 셋째, 고객·성과 지향적 공공 조직은 구성원들의 몰입과 책임성을 요구한다.

따라서 새로운 팀제하에서 팀장의 업무부담을 덜어주고, 구성원의 능력증대와 구성원간 관계변화를 도모하고 구성원의 몰입과 책임성을 향상시키기 위해서는 권한위임이 절대적으로 필요하다. 즉 권한위임은 팀제의 성공적 운영을 위한 수단이며, 팀제와 권한위임은 불가분의 관계라고 할 수 있다.

그래서 팀제를 도입한 부처는 권한위임을 많이 하고 있다. 예를 들어 행정자치부는 6월 22일 장·차관과 국장급 이상에 집중돼 있는 결재권한을 팀장 이하에 85% 이상 위임하는 것을 골자로 한 결재위임 전결규정을 마련해 시행에 들어간다고 밝혔다. 기존에 5%이던 장관결재 비율은 2%로, 차관은 10%에서 3%로, 본부장은 34%에서 10%로 대폭 축소되었다. 이에 반해 팀장의 권한은 43%에서 64%로 21%포인트 높아졌고, 팀원의 권한도 8%에서 21%로 높아져 팀장과 팀원이 업무의 85%를 책임지고 처리하도록 변경되었다. 다른 중앙부처의 직위별 결재 비율이 기관장 9%, 부기관장 9%, 실·국장 33%, 과장 42%, 담당이하 6%인 것을 감안하면, 행자부가 팀제 도입 이후 어느 정도 임파워먼트를 하고 있는지를 알 수 있다. 구체적인 예를 들어 살펴보면, 행자부의 중요한 권한 중의 하나인 정원 검토 및 확정에 대한 전결권은 장관에서 본부장으로 이양되었다. 또 각종 공사나 재산매입 등에 대한 예산집행권도 종전에는 3억 이상은 장관이 전결처리했으나 앞으로는 5억 이상은 본부장, 5억 미만은 팀장이 각각 전결권을 행사하는 것으로 바뀌었다.

이러한 경향은 행자부만 그런 것은 아니다. <표5>에서 볼 수 있는 바와 같이, 노동부와 소방방재청도 각각 32%와 28%씩 팀단위로 권한이 위임되고 있는 것을 알 수 있다. 물론 조달청은 그 정도가 다소 떨어지지만 팀제 실시 이전에 이미 85% 정도 팀단위에서 전결을 하고 있었던 점을 감안하면 특히 팀제 실시 이후 98.5%까지 위임된 것을 감안하면 큰 폭의 위임이라고 할 수 있다. 그리고 기획예산처의 경우에는 부분적 팀제를 도입한 것으로 감안하면 적지 않은 정도의 권한위임이라고 할 수 있다.

<표 5> 팀제 실시 이후 권한위임의 변화

비 고	팀장 이하 결재권 행사 비율		
	팀제 실시 이전(A)	팀제 실시 이후(B)	증가율 (B-A)
행정자치부	52.1%	85.0%	△32.9%
노동부	44.3%	76.4%	△32.1%
기획예산처	45.4%	54.0%	△8.6%
조달청	85.0%	98.5%	△13.5%
소방방재청	47.2%	75.0%	△27.8%

물론 여기에 다음과 같은 유보적 해석도 또한 가능하다. 첫째, 부처운영과 관련된 일상적인 사무, 팀 운영과 관련된 대부분의 사무, 업무비중이 경미한 사무, 대국민 서비스와 관련된 경미한 사무 등이 권한위임된 사례가 많았다. 둘

째, 업무처리의 속도에 있어서 업무처리의 신중성보다는 신속성이 보다 요구되는 사무가 권한위임되는 경우가 많았다. 셋째, 팀제 시행 이전부터 실질적인 업무처리는 하위계층에서 행해지고 상위계층은 형식적인 결재권만 행사하던 사무도 권한위임되는 경우가 많았다. 넷째, 물론 공식적 전결규정에도 불구하고 장·차관의 결재를 받아야만 책임을 면할 수 있다는 인식 때문에 여전히 공식적 규정과 무관하게 상관의 결재를 받으려는 풍토가 남아 있을 수 있다. 그러나 이러한 유보적 해석의 가능성에도 불구하고 팀제를 통한 임파워먼트는 의미 있는 제도 변화라고 할 수 있다.

4. 팀제 추진전략

팀제가 효율성을 나타내기 위해서는 팀제 도입을 위한 준비가 제대로 되어 있는지 그리고 이를 적극적으로 추진하고 있는지가 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서 도입 준비기간은 충분한가? 도입과정에서 공감대는 형성되어 있는가? 최고관리자의 의지는 확고하고 추진조직은 분명한가? 팀제와 관련된 인사, 예산, 정보관리상의 준비는 되어 있는가? 등을 살펴볼 필요가 있다.

1) 팀제 도입 준비 기간

사전 준비가 부족한 상태에서 팀제를 도입하는 경우에는 실패의 가능성이 매우 높으므로 성공적인 팀제 도입을 위해서는 사전에 철저한 준비가 필요하다고 할 수 있다. 일반적으로 팀제 도입이 결정된 이후 최소 6개월~12개월의 준비기간을 거친 후 본격적으로 팀제를 도입해야 제도 변화에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 것으로 보여진다. 준비기간 동안에는 타 부처의 도입사례 분석, 외부 자문, 내부의 다양한 의견 수렴 등을 통해 해당 부처에 적합한 팀제 도입 방안을 마련하고 팀제 도입을 위한 제도적 기반을 조성할 필요가 있다.

그런데 부처별 팀제 도입 준비 기간을 살펴보면, 행정자치부의 경우 3개월로 준비기간이 가장 짧았던 반면, 노동부가 12개월로 준비기간이 가장 길었다. 행정자치부의 경우 팀제 실시 주관부처이고 과거 KOTRA 사장으로서 팀제를 성공적으로 이끌었던 기관장의 강력한 의지가 작용하여 비교적 짧은 준비기간을 거쳐 팀제를 도입하게 된 것으로 파악된다. 그러나 실제 소요된 기간은 짧았지만 이상적으로 보다 긴 기간이 필요하다는 것이 일반적인 응답이었다⁵⁾.

5) 팀제 도입 부처의 담당 공무원 면접 결과 최소 6개월~12개월의 팀제 도입 준비 기간이 필요한 것으로 나타났으며, 면접 대상 공무원 중 70% 이상이 팀제 도입을 준비하는 기간으로 10개월 정도가 적합하다고 주장하였다.

2) 도입과정에서의 구성원의 공감대 형성

팀제를 실시하고 있는 대부분의 중앙행정기관이 기관장의 주도로 팀제를 도입·실시하고 있는 것으로 나타났지만 팀제 도입이 결정되고 성공적으로 운영되기 위해서는 기관장 단독 결정보다는 충분한 내부 논의를 거쳐 조직혁신에 관한 조직구성원간의 공감대 형성과 의견 수렴 및 자문을 통해 결정하는 것이 바람직하며, 팀제 도입이 결정된 후에도 조직구성원의 의견 수렴을 위한 노력은 지속되어야 할 것으로 생각된다.

팀제 도입 부처에 대한 설문 결과, 비록 팀제 도입 결정은 대부분 기관장 주도로 이루어 졌으나 그 과정에서 내부 조직구성원들에 대한 설득과 의견 수렴 과정이 이루어 졌음을 알 수 있다. 팀제 도입 과정에서 조직구성원들의 의견을 수렴하기 위한 각 부처의 활동들을 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 7〉 부처별 의견수렴과정

소방 방재청	<ul style="list-style-type: none"> - 주요정책토론회(청장주재) 및 주요현안 검토회의(차장주재)를 통한 팀제개편 방향 설정 :매주 1회 개최되는 국장급 토론회를 통해 팀제개편 방향 및 주요내용 협의·설정 - 각 국별 주무담당 회의 및 전직원 의견 수렴·반영 :조직개편시안에 대하여 각 국별 주무담당회의를 거쳐 전직원에 대한 의견을 수렴·반영 - 각 본부 및 팀간 중복기능 일원화 및 효율적인 기능설정을 위한 조정 회의 수시 개최 :차장주재로 본부간 또는 팀간 중복기능 일원화 및 효율적인 기능 재설계 - 직장협의회와의 수시 의견교환을 통하여 팀제 도입에 따른 직원들의 불안심리를 사전에 해소하고 팀제의 필요성 등을 역설
조달청	<ul style="list-style-type: none"> - 팀제 도입을 위하여 KOTRA 등 정부·민간기관을 방문, 사례를 조사하고, '04년도 조직진단변화관리보고서를 토대로 팀제조직개편안이 작성되었음 - 팀제 도입안에 대하여 계층별, 분야별로 4차례 결친 토론회를 통하여 팀제개편안이 완성되었음
행정 자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 팀제 도입 당시 구성원들의 불안감을 해소하기 위해 조직개편 장관주재 전직원 토론회, 워크숍, 팀제 관련 전문가 및 민간기업에서 실제 팀제를 운영하고 있는 팀장을 초청하여 특강을 실시하는 등 구성원의 공감대 형성을 위해 노력함

3) 팀제에 대한 구성원의 이해 증진과 공감대 형성

팀제가 성공적으로 도입·운영되기 위해서는 기관장의 강력한 의지뿐만 아

니라 조직구성원의 폭넓은 이해와 공감대 형성이 필요하다고 할 수 있다. 특히 정부부문에의 팀제 도입에 대해 정부부분과 민간부분과의 차이점 등을 이유로 회의적인 견해가 발생할 가능성이 높기 때문에 팀제 도입 준비기간 동안 조직 내부의 논의, 토론회 등을 통해 팀제 도입의 취지, 기존 제도와의 차이점 등에 대한 정확한 이해를 도모함으로써 팀제 실시의 필요성에 대한 공감대 형성이 이루어져야 팀제 실시에 따른 부작용을 최소화하고 팀제 도입의 성공 가능성을 높일 수 있다고 생각된다. 이를 위해서는 현행 계급 중심의 조직구조 및 연공 서열 위주의 인력운영으로는 민간수준의 경쟁력 확보가 불가능하다는 인식을 공유하도록 하고 팀제 도입 이후의 부처의 청사진을 제시하는 것도 필요하다.

조직 구성원의 냉소주의(불신주의, 경험제일, 복지부동, 비관주의, 평균주의 등) 극복도 팀제 성공의 중요한 요소라고 할 수 있는데, 기관장은 혁신에 대한 확고한 의지를 반복적으로 보여주고, 확실한 메시지를 지속적으로 전달함으로써 구성원 간에 만연한 혁신에 대한 냉소주의를 극복해야 할 것으로 보인다.

팀제에 대한 조직구성원의 이해도를 증진하고 팀제의 필요성에 대한 공감대 형성을 위해 각 부처들은 1) 참고도서 및 자료 배포(내부정보망 활용) 2) 온라인 포럼 구성으로 팀제 관련 정보 공유 3) 장관주재 전직원 대상 토론회 개최 4) 부서별 직원토론회, 간부대상 설명회 등 개최 5) 민간기업 우수사례 발표회 및 외부 전문가 초청교육 6) 시범운영 등을 실시해 온 것으로 나타났다.

이와 같은 팀제에 대한 이해도 증진과 공감대 형성을 위한 활동 결과, 팀제 도입 이후 1개월이 지난 시점에서 실시한 행정자치부의 자체 설문조사에서 응답자의 88.2%가 팀제의 목적·취지를 이해하고 있다고 답변했으며, 조달청의 경우에도 자체 설문조사 결과 팀제 도입시점에서의 팀제에 대한 이해도가 74.2% 정도였으나 팀제 도입 1개월 후에는 79.4%로 높아진 결과가 나왔다.

4) 팀제 도입 과정에서의 기관장의 역할

팀제 도입 과정에서 기관장의 역할이 부족한 경우, 실무 추진부서는 계획대로 팀제 도입을 추진할 수 없을 뿐만 아니라 기형적인 팀 형태가 구축될 가능성이 높아질 수밖에 없다. 그러나 기관장이 팀제에 관해 완벽하게 이해하고 자신감있게 추진해 간다면 다소의 부작용이나 방해요인은 과감하게 극복할 수 있을 것으로 생각된다.

기관장은 조직이 나아가야 할 방향과 성취하고자 하는 내용을 비전 및 목표로 설정하고 조직 구성원들로 하여금 이러한 비전과 목표를 달성할 수 있도록 모든 역량을 한 방향으로 결집시켜 나가도록 해야 하는데 이를 위해서는 팀제 추진 상황을 수시로 점검하고, 성공적인 정착을 위한 지속적인 협조를 당부하며, 팀제 도입에 따른 조직 개편 방향에 대한 가이드라인을 제시해야 할 것이

다.

팀제 도입 부처에 대한 설문 결과를 살펴보면 각 부처의 기관장들은 팀제 도입을 준비하는 과정에서 직원과의 토론 및 대화, 직접 강의, 홈페이지 기고, e-mail 등을 통해 조직혁신에 대한 의지를 구성원들에게 피력하고 반복적이고 일관된 메시지를 전달하고자 노력하였음을 알 수 있다.

5) 추진전담조직의 구성 및 운영

팀제가 정착하고 성공적인 조직혁신이 이루어지기 위해서는 기관장의 의지를 제대로 실현할 수 있는 전담조직이 필요하다고 할 수 있다. 팀제 추진전담조직은 기관장의 혁신의지, 혁신방향과 비전을 철저히 공유하는 사람들로 구성되어야 하는데, 추진전담조직을 구성하지 못하는 경우에는 혁신기획관실과 같은 기존의 관련 조직이 팀제 업무를 담당하도록 하거나 Task Force를 활용할 수도 있다. 실제로 정부조직의 경우에는 행자부와 같이 전담조직을 두는 경우도 있었으나 그렇지 않은 부처도 있었다. 이러한 추진조직의 차이가 팀제 운영의 성과에 영향을 미치리라고 생각된다.

6) 팀제 관련 제도 및 기반 시설 정비

팀제 도입은 주변의 제도적 개혁과 더불어 이루어져야 성공 가능성이 높아진다고 할 수 있는데 이를 위해서는 인사기반의 확충, 정보시스템의 확충 등이 필요하다.

먼저 인사기반의 확충이다. 팀제를 둘러싼 인사제도는 팀이 활발하게 활동할 수 있는 환경을 제공한다는 점에서 중요하며 채용·개발·배치·승진·평가·보상에 이르는 인사 사이클은 변화의 제도적 기반이 되어야 할 것이다. 팀제의 성공적 실시를 위해서는 기존의 연공서열식 승진·평가제도 운영을 지양하고 업무성과와 능력 중심의 승진·평가를 지향해야 하며, 팀제 정착을 위한 인사제도는 팀장의 인사권 보장, 팀 단위 집단 보상의 비중 확대, 조직개편권한의 하부 위임, 프로세스 중심의 집단업적 평가 등의 방향으로 변화되어야 하고, 특히 성과평가관리 시스템의 도입이 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 성공적인 팀제 정착을 위한 인사제도 개혁은 팀제 도입과 함께 추진되어야 하며 팀제 도입 이후에도 지속적으로 혁신해 나가는 것이 바람직하다.

성과에 따른 보상시스템 구축은 팀제의 성공적인 정착을 위한 인사기반 확충 노력에 있어 핵심이라고 할 수 있는데 이를 위해 각 부처는 직위공모제, 성과관리시스템 구축, 다면평가제 확대 등과 같은 인사제도 정비를 실시하고 있다. 특히 팀제의 경우 개인과 집단의 성과 반영비율이 중요한데 대체로는 팀성과 개인성적의 비율을 7:3의 비율로 정하고 있는 것으로 나타났다.

이와 함께 팀체를 실시하기 전에는 각각의 팀이 수행할 업무의 성격을 먼저 고려해야 하는데, 이를 위해 정확하고 과학적인 직무분석을 실시하고 그 결과물을 팀별 업무 배분과 인원 배치에 활용해야 한다. 현재 정부조직의 경우 과거 기존 부서를 팀으로 운영하는 경우가 많아 “기존”의 조직진단, 직무 분석 자료를 토대로 팀을 구성하는 경우가 많지만, 신설 팀의 경우는 새롭게 직무분석 후 팀을 구성하는 것이 바람직할 것이다⁶⁾.

한편 기존에 실시하고 있거나 실시 예정인 제도와의 조화도 중요한 문제라고 할 수 있다. 2007년도에 실시 예정인 총액인건비 제도는 팀체의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 예상되는데, 총액인건비 제도는 성과평가와 연계하여 활용가능하며 성과에 따라 인건비를 차등지급함으로써 팀간 선의의 경쟁을 유도할 수 있다는 점에서 팀체의 성공적 정착을 위한 제도적 기반으로서의 역할을 담당할 것으로 생각된다. 반면에 고위공무원단 제도의 경우에는 본부장 또는 팀장 중에서 고위공무원단 직위를 직제에 규정하여 나머지 직위와 구분함으로써 상호 갈등·충돌의 소지를 최소화해야 하고, 이를 위해 팀체 실시 이후 새롭게 지정된 본부장 및 팀장에 대한 직무분석이 필요하다는 의견이 제시되고 있다⁷⁾. 보다 자세한 사항은 남궁근·서원석의 특집 논문을 참조하기 바란다.

다음 정보시스템의 확충이다. 신속한 의사결정과 기동성을 팀체의 성공적 도입 및 정착에 있어 매우 중요한 요소이며, 조직내외의 정보가 팀원들간에 신속히 전파되고 공유되어야만 팀체에 따른 시너지 효과가 발휘될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정보통신시스템을 통한 실시간 정보의 공유가 필요하며 업무를 효율적으로 처리할 수 있는 인프라의 개선이 이루어져야 할 것이다. 이에 따라 현재 각 부처들은 조직내 KMS 기능의 강화, 통합행정혁신시스템 구축 등을 통해 성공적인 팀체 정착을 위한 정보시스템 확충 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다.

IV. 맺는말

2005년 3월 행정자치부가 정부조직 최초로 전면적인 팀체를 도입한 이후, 이를 도입하거나 준비 중인 정부 부처의 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있으나 여전히 공공조직에의 팀체 실시에 대해서는 긍정적 시각과 부정적인 시각이 공존하고 있는 것이 사실이다. 그러나 아직까지는 팀체 도입의 초기 단계로서 공공부문에 팀체가 완전히 정착되기 위해서는 앞으로도 적지 않은 시일이

6) 「정부조직의 팀체: 이해와 관리에 관한 매뉴얼」, 서울대학교 행정연구소, 2005.

7) 국정홍보처 인사·조직 담당 공무원 면담 내용.

소요될 것이기 때문에 현 시점에서 공공조직에의 팀제도입의 효과성 여부를 선불리 결론내리기는 어려운 것이 사실이다.

다만 팀제의 도입으로 인해서 결재단계가 줄어들고, 조직문화가 보다 경쟁지향적으로 바뀌어가고 있는 것은 분명한 것 같다. 그러나 팀단위 조직은 오히려 팀제 도입 이후 더 증가하는 등 승진기회의 확대 측면도 있음을 무시할 수 없다.

그리고 팀제를 도입하는 과정에서 대체로는 그 준비과정이 단기간에 그치고 있고 그래서 충분한 준비를 하지 못한 것으로 나타났다. 아울러 내부구성원의 동의를 중심으로 이루어지기보다 최고관리자의 의지와 결정에 따라서 도입이 결정된 것으로 나타났다. 이것은 최고관리자가 교체되면 팀제의 성패가 달라질 수 있음을 의미하기 때문에 구성원의 동의와 지지를 구하는데 노력을 다하여야 할 것이다.

그러나 향후 정부조직에 팀제가 정착되는 과정에서 얻어지게 될 다양한 지식과 경험이 축적되고 이에 대한 활발한 연구가 진행된다면 공공부문에 있어서의 팀제의 효과성 여부와 효과성과 관련된 다양한 요인들이 파악되고 보다 효과적인 팀제 운영 방안이 마련될 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

- 김병섭(2005), 정부조직의 팀제: 도전과 과제, 「행정포커스」, 5/6:35-44.
- 국회입법조사심(1996), 「정부조직에 팀제 도입의 문제점과 해소전략」, 대한민국회
- 박원우·방호진(2004), 팀유효성 결정요인에 관한 연구의 종합. 「노사관계연구」, 15: 1-74.
- 유민봉(2001), 팀제 조직관리 도입의 실효성 분석과 효과성 제고방안 연구, 「한국행정학보」, 35(4):157-177.
- 임창희·가재산(1998), 「한국형 팀제」, 삼성경제연구소.
- 전략기업컨설팅(1996), 「팀제: 도입운영사례」, 전략기업컨설팅.
- 톰슨 지음, 홍석우 외 옮김(2004), 「최상의 팀 만들기」, 한울아카데미.
- 한국행정학회(2005). 제3회 국정토론회 「공공조직의 팀제운영, 어떻게 볼 것인가?」, 7월 14, 프레스센터.
- 행정자치부(2004), 「진단혁신관리매뉴얼」.
- 행정자치부(2005), 보도자료, 2005. 3. 15.

- 행정자치부(2005), 행정기관에의 팀제 도입 방안, www.mogaha.go.kr.
- Appelbaum, E. and R. Batt(1994), *The New American Workplace. Transforming Work Systems in the United States* (ILR Press, Ithaca New York).
- Buchholz, S., Roth, T., & Hess, K(1987). *Creating the High-Performance Team*, New York: John Wiley & Sons Inc.
- Cohen. B.(1993), *New Approaches to Teams and Teamwork*, California : Jossey-Bass Publishes.
- Cohen, S. G., & Ledford, G. E., Jr.(1994), The effectiveness of self-managing teams: A quasi-experiment, *Human Relations*, 47, pp.13-43.
- Cohen , Ledford & Spreitzer(1996), A predictive model of self-managing work team effectiveness, *Human Relations*, 49.
- Cordery, J. L., Mueller, W. S., & Smith, L. M.(1991), Attitudinal and behavioral effects of autonomous group working: A longitudinal field study, *Academy of Management Journal*, 34, pp.464-476.
- Cummings, T. G.(1981), Designing Effective Work Groups. In P. C. Nystran and W. H. Starbuck, eds. *Handbook of Organizational Design*, 2: 251-271.
- Fisher, Kimball(1993). *Leading Self-Directed Work Teams: A Guide to Developing New Team Leadership Skills*, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Hackman, J. R.(1987). The Design of Work Teams. in J. W. Lorsh ed., *Handbook of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hal, 315-342.
- Hood, Christopher, and B. Guy Peters(2004), The middle aging of new public management: Into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3).
- Katzenbach, Jon R.,(1997), The myth of the top management team, *Harvard Business Review*, 75(6): 83-91.
- Kirkman, Bradley L. & Shapiro, Debra L.(1997), The impact of cultural values on employee resistance to teams: toward a model of globalized self-managing work team effectiveness, *Academy of Management Review*, 22(3): 730-757.
- Koehler J. W. & J. M. Pankowski(1996), *Teams in Government*. Delray

- Beach, Florida: St. Lucie Press.
- Leede, J., Nijhof, A.H.J., and Fissher, O.A.M.(1999), The Myth of Self-Managing Teams: A Reflection on the Allocation of Responsibilities between Individuals, Teams and the Organisation, *Journal of Business Ethics*, 21(2-3): 203-215.
- Manz, C. C. and G. L. Stewart(1997), Attaining Flexible Stability by Integrating Total Quality Management and Socio-technical Systems Theory, *Organization Science*, 8(1): 59-70.
- Mckinley, W., Zhao, J., & Rust, K. G.(2000). A sociocognitive interpretation of organizational downsizing. *Academy of Management Review*, 25(1): 227-243.
- Trist, E. L., Susman, G. I., & Brown, G. R.(1977), An experiment in autonomous working in an American underground coal mine, *Human Relations*, 30: 201-236.
- Seung-Bum Yang & Guy, Mary E.. (2004). Self-managed work teams. *Public Performance & Management Review*, 27(3): 60-80.
- Wellins, R. S., Wilson, R., Katz, A. J., Laughlin, P., Day, C. R., Jr., & Price, D.(1990), *Self-directed teams: A study of current practice*, Pittsburgh: DDI.
- Wise, Lois R.(2002), Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5).

Abstract

Teams in Government: Myth and realities

Kim, Byong Seob and Oh, Si-Young

It is necessary that we analyze the team system of government and understand the real state and characteristics of that system to minimize the mistake and disorder for the introduction of team system when team system is introduced and spreaded in Korean governmental organization for the first time. Therefore we conduct the following study. First, we consider the background and effect of the introduction of team system through research of the preceding studies. Second, we analyze the real state of team system in the Korean government in point of the variables that determine the effectiveness of team system. We found that government seems to be more competitive and reduce layers of decision making. But there were not well prepared processes for adopting team system in Korean governments. Finally on the basis of these findings, we offer suggestions in policy based on the analyzed conclusion.

[Key words: Team, Organizational Culture, Government, Effectiveness]