

지방공무원의 행정개혁에 대한 수용성과 그 영향요인*

정주용**
박성식***

국문요약

이 연구는 박근혜 정부가 추진 중에 있는 행정개혁인 정부3.0에 대한 지방공무원들의 수용성을 연구하였다. 행정개혁은 그 집행주체인 일선 공무원들의 반응을 통해 구체화될 수 있기 때문에 일선공무원들의 행정개혁에 대한 수용성은 개혁결과에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 분석결과, 지방공무원들은 정부3.0을 통한 기대효과들 중 국민과 소통하는 정부, 관료적인 행정서비스 개선, 수요자 중심의 행정, 투명한 정부, 정부부문의 혁신 등에 대한 기대감이 클수록 수용성이 높아짐을 알수 있었다. 또한 정부3.0의 방향성에 대해서는 국가정보 인프라 강화, 혁신적인 조직문화의 조성, 정보공개의 확대 등에 초점을 맞추어야한다는 응답이 높을수록 수용성이 높은 것으로 나타났다.

주제어: 행정개혁, 정부3.0, 수용성

I. 서론

행정개혁은 모든 국가와 모든 정권에서 꾸준히 진행되고 있다. 이처럼 행정개혁이 지속되고 있다는 것은 완벽한 정부가 존재할 수 없음을 의미하고, 완벽한 정부에 대한 국민들의 판단도 고정돼 있지 않다는 것을 의미한다. 즉, 어떤 정부든 간에 국민들의 선호를 반영하여 정부가 제공하는 행정서비스의 품질을 향상시키기 위해 지속적으로 행정개혁을 추진할 수밖에 없는 것이다. 그런데, 행정개혁을 추진한다고 해서 그 결과가 모두 성공적인 것은 아니다(정주용, 2014). 바람직한 귀결을 얻기 위한 인위적 변화는 늘 저항에 부딪히고, 이 때문에 제대

* 이 논문은 2014년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 신진연구자 지원사업임(No, 2014S1A5A8019204).

** 제1저자

*** 교신저자

로 집행해보지도 못하는 경우가 허다하다. 즉, 개혁이 실패로 귀결될 가능성이 매우 높다는 판단이 여전히 우세한 상황이다(한승주, 2010: 26).

정부운영의 미진하고 부족한 부분을 개선함으로써 더 나은 행정서비스를 제공하기 위한 노력은 항상 당위성을 인정받아왔지만(정주용·남태우, 2014: 111) 그 효과를 만들어내는 일은 그리 쉽지만은 않은 것이다. 과거 권위주의 정권에서는 개혁과제의 논의가 곧 개혁의 추진이라는 등식이 성립될 수 있었고, 이를 통해 실질적인 행정운영방식을 개선하는 효과를 만들어낼 수 있었다. 그러나 민주화 이후에는 개혁과제를 논의하는 것에서부터 논란이 많았고, 설령 개혁과제에 대한 합의가 있을지라도 이것이 어떻게 집행될지는 여전히 불확실성이 높다(정주용·남태우, 2014: 112).

물론, 행정개혁이 정부 내부에서 추진되는 것이기 때문에 불확실성이 높지 않고, 성공이 자연스럽게 보장될 수 있다는 의견도 있을 수 있다. 행정수반인 대통령의 개혁에 대한 의지는 곧바로 공무원들의 행동으로 이어질 수 있다는 점에서 그러하다. 하지만 이러한 상황은 결코 쉽게 형성되지 않는다. 다층적인 정부구조는 공무원들의 행동을 순조롭게 이끌어낼 수 없는 조건을 제공하기 때문이다. 중앙정부차원에서 행정개혁을 강력하게 추진한다고 해도 지방정부에서 이를 받아들이지 않는 경우가 허다하다. 지방자치단체장의 행정개혁에 대한 의지가 동시에 수반되지 않는 경우가 많고, 설령 강력한 의지를 표명한다고 해도 공무원들이 이를 수용하지 않는 경우도 많기 때문이다.

결국, 행정개혁의 성공과 실패는 얼마나 좋은 개혁과제를 만들었는가에 달려 있다기보다는 행정현장에서 개혁을 집행하는 일선공무원들이 얼마나 적극적으로 개혁에 공감하고 이를 적극적으로 실천하는가에 달려 있다. Ingraham과 Johnson(1999)도 공무원들은 행정개혁을 실천하는 통로이고, 이들의 지원과 협력은 개혁의 성패를 좌우하는 핵심적인 변수임을 강조하였다. 그러나 아쉽게도 행정개혁에 대한 연구경향은 공무원이 아닌 개혁기구와 제도, 개혁일반론에 쏠려있고, 개혁과정에서의 공무원들의 저항 등에 관한 연구는 상당히 부족한 상태다(김태룡, 2013). 박천오(2002)도 행정개혁을 논의하면서 개혁의 주체임과 동시에 개혁의 대상인 공무원들의 반응을 진단하지 않는 것은 심각한 연구공백에 해당한다고 주장한 바 있다.

이러한 이유로 이 연구는 행정개혁에 대한 공무원들의 반응에 주목하고자 한다. 특히, 박근혜 정부가 추진하고 있는 행정개혁인 정부 3.0의 집행을 담당하는 일선 지방공무원들의 행정개혁에 대한 인식을 조사하여 행정개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 어떠한 요소들을 점검해야하는지 확인하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 정책수용성이라는 개념을 원용하여 행정개혁의 성공조건을 탐색하고자 하였다. 일반적으로 정책수용성이란 정책에 대한 정책대상 집단의 긍정적인 반응을 말하는데, 행정개혁을 하나의 정책으로 본다면 정책대상 집단은 바로 공무원이기 때문이다. 아래에서는 행정개혁과 공무원, 그리고, 공무원의 정책수용성에 대해 개념을 설명하고, ○○시 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 정부 3.0의 효과적인 추진을 위한 정책수용성의 영향요인을 확인하고자 한다.

II. 연구를 위한 이론적 논의

1. 행정개혁과 공무원의 반응

일반적으로 개혁(reform)은 개인이나 조직이 새로운 것으로 인식하는 아이디어와 실행방법을 채택하고 활용하는 것으로 정의된다(Rogers, 1982, Kanter, 1983, Van de Ven, 1986, 정주용·남태우, 2014: 113에서 재인용). 즉, 개혁은 새로운 아이디어를 제시하고 제시된 아이디어가 실현될 수 있도록 노력하는 행동을 말한다. 행정개혁도 마찬가지다. 고객인 국민의 가치를 극대화시키고, 국민에게 최고의 행정서비스를 제공하기 위해 과거와는 다른 새로운 조직문화, 제도, 업무절차, 관리기법 등을 공공조직 내에 도입·정착시키는 행위(행정자치부, 2005: 32; 정주용, 2014: 2에서 재인용)로 정의된다. 즉, 공공부문에서 개혁과 혁신을 시도한다면 그것이 행정개혁에 해당하는 것이다.

그런데, 이러한 행정개혁은 정책집행주체와 정책대상 집단이 동일하다는 ‘주체-객체 동일성’이라는 고유한 특징을 가지고 있다(정주용·남태우, 2014: 113). 즉, 행정개혁의 추진주체와 객체가 모두 관료라는 것이다. 이와 관련해 Quah (1976: 58)는 행정개혁을 관료조직의 효과성을 증진시킬 목적으로 관료제의 구

조, 절차, 행태를 의도적으로 변화시킨다는 측면에서 정치적 속성이 포함됨을 강조하였고, Montgomery(1967)도 행정개혁이 그 자체로 관료제의 역학관계를 조정한다는 측면을 인식하여 정치적 과정임을 주장하였다. 결국, 행정개혁은 관료들에 대한 인위적 변화를 시도하고, 이는 자연스럽게 일선관료들의 저항에 직면할 수밖에 없다(Caiden, 1987).

행정개혁과정에서 관료저항에 직면하는 이유는 관료들 스스로 자신들의 조직 문화와 행태, 그리고 자신들의 행위 근간인 행정절차를 부정적인 것으로 이해해야 하고, 이를 변화시켜야 한다는 암묵적인 자기부정이 포함되기 때문일 것이다. 문제는 이러한 자기부정의 인식은 개혁과제가 만들어졌다고 해도 제대로 집행될 수 없도록 하는 조건을 형성하게 된다는 것이고, 이러다보니 행정개혁은 상징적이고(조경호, 2004) 규범적인 변화에 치중(Nam, 2013)할 수밖에 없다는 비판을 받고 있다.

만일, 일선관료들이 개혁의 당위성에 동조하여도 개혁의 집행과정에서 저항을 극복하는 것도 만만치 않은 일이다. 행정개혁이 인위적인 변화를 도모하기 위해 정부가 결정한 정책이라면 집행은 행정개혁의 정책 내용을 실제 행정현장에서 실천하는 단계이다(정주용·하민철, 2014: 285). 중요한 것은 정책의 성패는 정책집행과정에 달려 있고(Lamphere & Rosenbach, 2000: 207), 행정개혁도 마찬가지이기 때문이다.

기존에 자신들이 해오던 관행의 문제점을 파악하고, 이를 인위적으로 개선하려는 강요인 행정개혁이 집행단계에서 저항에 직면할 수밖에 없다는 말이다. 물론, 공무원 신분상, 그리고 일선관료의 특성상 행정개혁에 대한 적극적인 저항은 어려울 것이다. 그러나 행정개혁에 적극적으로 동참하지 않는 등의 소극적인 집행도 적극적인 저항의 효과를 만들어낼 수는 있다. 이 때문에 행정개혁집행과정에서 관료들의 반응을 조사·분석하여 소극적인 집행을 줄이는 것이 행정개혁의 성공적인 집행을 위해 중요하다. 한편, 소극적인 집행이 적극적인 저항의 효과를 만들어내지 못할 것이라는 추측은 경계하지 않는다면 행정개혁의 성공적인 집행은 더욱 요원해질 수밖에 없다.

2. 정책수용성과 그 영향요인

일반적으로 정책대상 집단의 정책에 대한 반응은 순응과 불응으로 구분하는 경향이 짙다. Young(1979)은 정책순응을 특정 규칙이나 행동규정에 일치하는 특정 행위자의 모든 행동을 지칭하였는데, 이것은 정책집행주체가 사전에 마련한 정책지시, 지침상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 모든 행정규정을 정책대상 집단이 따르는 행위를 말한다. 반면, 정책불응은 순응의 반대적 개념으로 정책집행주체의 지시를 정책대상 집단이 따르지 않음을 말한다. 그런데, 행정개혁 집행과정에서 정책순응과 불응의 개념을 그대로 적용하기에는 한계가 있어 보인다. 이는 행정개혁의 특수성 때문이기도 하고, 관료집단의 계층성 때문이기도 하다.

먼저, 행정개혁과정에서 정책집행주체와 정책대상 집단이 모두 관료라는 특수성은 정책 순응과 불응의 주체가 누구인지 결정할 수 없다는 애매성이 존재한다. 즉, 주체의 엄격한 구별이 어렵다는 측면에서 순응과 불응의 개념을 그대로 원용하기는 어렵다. 다음으로 관료집단의 계층성도 순응과 불응의 적용을 어렵게 만든다. 상급기관인 중앙정부에서 하급기관인 지방정부에게 행정개혁의 추진을 지시하였을 때, 적극적인 저항이나 불응이 사실상 불가능하기 때문이다. 만일 지시를 받아들여 집행한다고 할지라도 순응이라고 볼 수도 없다. 외면적으로는 지시를 따르는 것처럼 보이지만 실제로는 소극적 집행과 같은 행태를 보이면서 불응할 수도 있기 때문이다.

이러한 이유로 이 연구는 정책순응과 불응의 개념보다는 정책수용성(policy acceptance)이라는 개념을 원용하고자 한다. 정책수용성은 정책대상 집단의 정책에 대한 반응과 태도를 의미한다는 점에서 순응 및 불응과 유사하지만 어떠한 결정을 받아들일지 말지를 결정하는 이분법적인 논리가 아니라는 점에서는 차이가 있다. 정주용(2008: 19)에 따르면 정책수용성이란 ‘정책의도를 정책대상 집단이 받아들일 수 있도록 그들의 가치체계를 이해하고, 긍정적인 태도를 유도해나가는 복잡한 사회적 과정’이라고 정의하였다. 즉, 정책대상 집단이 가지는 선호체계와 정책의도 사이에 발생하는 괴리를 줄임으로써 정책목표를 달성해가는 적극적인 과정이 포함됨을 강조한 것이다.

정책수용성이 과정적인 측면에서 논의되는 것은 변화의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 만일 행정개혁의 추진이 관료집단의 선호체계와 부합하지 않을 경우 정책수용성은 낮은 수준에 머물 것이다. 그러나 정책대상 집단이 관료들의 선호체계를 이해하고, 이에 부합하도록 개혁의 대상이나 방법을 조정한다면 관료들의 행정개혁에 대한 동조를 얻을 수 있고, 이를 통해 개혁목표를 성공적으로 달성할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 행정개혁에 대한 수용성은 ‘행정개혁을 추진하는 과정에서 관료들의 가치체계를 이해하고, 그들의 선호에 부합하는 개혁과제와 방식을 채택함으로써 개혁에 적극적으로 동참하는 정도’로 정의할 수 있다.

이러한 정책수용성을 확보하기 위해서는 다양한 방법이 동원될 수 있다. Coombs(1980)는 의사소통의 개선, 자원이나 교육의 제공, 정책의 효과성 입증, 상벌의 제공, 권위에 대한 호소 등을 활용할 수 있음을 강조하였고, 윤준희(2013)는 정책대상 집단이 중요하게 인지하고 있는 가치와 정책목표 및 수단 상호 모순되지 않도록 주의하고, 그것을 정책대상 집단이 인지할 때 정책수용성이 확보됨을 강조하였다. 한편, 윤준희(2013)는 정책과정에서 정책수용성이 결여되는 원인으로 다음의 두 가지를 강조하였다. 이는 첫째, 정책목표와 정책수단에 대한 정책결정자의 선택이 정책대상 집단의 가치체계와 부합하지 않거나 모순이 발생하는 것이고, 둘째, 정책수단의 투입에 따른 미래의 상태에 대한 예측에서 정책결정자와 정책대상 집단 간에 차이가 발생하는 것이다.

정책수용성에 영향을 미치는 요인들은 다양하게 제시되고 있는데, 정책대상 집단의 정책추진주체에 대한 신뢰문제(지방의 중앙정부에 대한 신뢰), 자연·사회·경제적 조건 등을 포함한 지역적 특수성, 정치·이념적 성향 등 개인적인 특성, 정책대상 집단이 정책의 대가로 받는 경제적 인센티브 등이 여기에 해당한다. 또한, 정책대상별로 정책수용성에 영향을 미치는 요인들은 무수히 많다. 행정개혁 추진과정에서도 중앙정부의 정책추진이 정책대상 집단인 지방공무원들의 신뢰를 받지 못할 경우, 행정개혁 추진에 따른 인센티브가 없는 경우, 공무원 개개인의 성향 등은 수용성에 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 핵심은 바로 정책대상 집단인 일선관료들의 가치체계를 이해하고, 이에 부합하도록 개혁의 기대효과나 방향성, 그리고 장애요인들을 확인하고 이를 지속적으로 개선하는 것

이다. 과연 행정개혁을 추진하는 일선 관료들이 행정개혁의 어떠한 측면을 중요시하는지, 어떠한 방향성에 초점을 맞추는지, 그리고, 무엇이 그들의 소극적 집행을 강요하는지를 확인하고 이를 개선해야 행정개혁의 수용성이 높아질 수 있고, 궁극적으로 행정개혁의 성공적인 집행이 가능할 것이다.

3. 박근혜 정부의 정부 3.0 추진과정

정부 3.0은 박근혜 대통령이 대선후보시기부터 제시한 개념이었고, 대통령에 당선된 이후 정부 3.0의 구체적인 개념과 가치, 그리고 내용을 만들기 시작하였다. 정부 3.0의 핵심은 국민과 정보를 공유하고, 정부에 대한 신뢰와 이해를 높여 정부를 투명하게 만드는 것으로 박근혜 대통령의 취임사에도 “저는 깨끗하고 투명하고 유능한 정부를 반드시 만들어서 국민여러분의 신뢰를 얻겠습니다.”(대통령 취임사, 2013.2.25.)라고 잘 나타나 있다. 정부 3.0은 전자정부와는 차별되는 것으로(대통령 당선자 발언, 2013.2.18.) 정보통신기술을 바탕으로 정부 내부는 물론 민간과의 협업을 통해 국민 개개인에게 맞춤형 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고, 정부의 운영방식을 국가중심에서 국민중심으로 바꾸는 전면적인 패러다임의 전환을 강조한 행정개혁이다(이 영, 2013).

정부는 크게 3가지 미래형 정부를 만들겠다는 의지를 표명하였는데, 이는 소통하는 투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민중심의 서비스 정부를 말한다. 또한, 이러한 미래형 정부를 만들기 위해 10가지 중심과제를 마련하였는데, 이는 ① 공공정보의 적극적 공개로 국민의 알권리를 충족하고, ② 공공데이터의 민간 활용을 활성화하며, ③ 민·관 협치를 강화하고, ④ 기관 내 칸막이를 해소하며, ⑤ 협업·소통 지원을 위한 정보시스템을 개선하고, ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정구현 전략을 선택하며, ⑦ 수요자 맞춤형 서비스를 통합적으로 제공하고, ⑧ 창업 및 기업활동 윈스톱 지원을 강화하며, ⑨ 정보 취약계층의 서비스 접근성을 제고하고, ⑩ 새로운 기술을 활용한 맞춤형 서비스를 창출하는 전략을 제시하였다.

한편, 행정개혁의 중심적인 추진주체인 안전행정부(현, 행정자치부)는 정부 3.0의 4대 가치인 개방, 공유, 소통, 협력이 지방자치단체에서 구체적으로 실현

될 수 있도록 지방정부의 적극적인 참여를 강조하였고, 이에 따라 지방 3.0의 필요성을 강조하였다(이 영, 2013: 373). 이는 중앙정부가 이미 지방공무원들의 적극적인 정책동조가 없을 경우 행정개혁의 추진이 사실상 어렵고, 실패할 가능성이 높다는 것을 인식한 것이라고 할 수 있다. 이후 안전행정부는 지방자치단체의 참여와 적극성을 확보하고자 상향식 개혁과제를 공모하는 등 적극적인 추진의지를 보였고, 지방정부도 이에 반응하는 양상이었다. 또한, 시·도 부단체장, 지방공무원 130여명이 참여하는 지방 3.0 사례발표 및 토론회를 개최하여 정부 3.0을 본격적으로 확산시키기 시작하였고, 현재도 다양한 활동을 통해 행정개혁의 성공적인 집행을 위해 노력하고 있다.

III. 연구 설계 및 자료의 수집

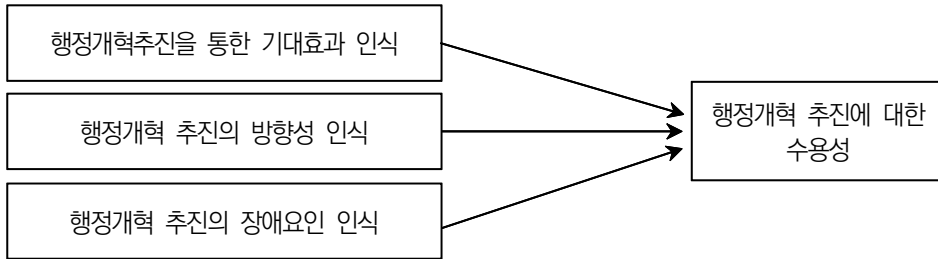
1. 연구과제

이 연구는 중앙정부의 행정개혁에 대한 지방정부 공무원들의 반응을 살펴보는 데 초점을 두었다. 특히, 정부 3.0이 표방하는 가치와 기대효과, 그리고 방향성에 대해 지방공무원들이 어느 정도 수용하는지를 살펴보고, 정부 3.0 추진 과정에서 나타나는 장애요인들이 행정개혁에 대한 수용성에 얼마나 영향을 미치는지도 분석하였다. 이에 따라 지방공무원들의 정부 3.0에 대한 수용성은 크게, 기대효과, 방향성, 장애요인의 3가지 인식체계로 구분하였고, 이러한 연구목적과 인식체계를 바탕으로 다음과 같은 연구 과제를 설정하였다.

- 연구과제 1. 지방공무원이 인식하는 행정개혁 추진을 통한 기대효과가 정부 3.0 정책수용성에 미치는 영향을 규명한다.
- 연구과제 2. 지방공무원이 인식하는 정부가 추진해야 할 방향성이 정부 3.0 정책수용성에 미치는 영향을 규명한다.
- 연구과제 3. 지방공무원이 인식하는 행정개혁 추진에 있어 장애요인이 정부 3.0 정책수용성에 미치는 영향을 규명한다.

위와 같은 연구과제들을 분석하기 위한 독립변수와 종속변수의 인과적 관계는 아래의 <그림 1> 같은데, 종속변수는 정부 3.0을 강력하게 추진해야 한다는 데 얼마나 동의하는지를 설문하여 정부 3.0의 수용성으로 활용하였다.

<그림 1> 연구모형



2. 자료수집 및 분석방법

정부 3.0 추진에 대한 지방공무원들의 인식을 분석하기 위해 설문문항들은 5점 척도를 이용한 연속형 변수로 구성하였고, 실증 분석을 위해서 2014년 4월 14일부터 25일까지 2주동안 ○○시 현직에 있는 지방공무원들을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 설문지는 총 1,000부를 배포하였으며 총 811부를 수거돼 81.1%의 응답률을 보였다. 이렇게 수집된 설문지는 SPSS 20.0 통계 프로그램을 통해 실증분석 하였다. 실증분석의 절차는 다음과 같다. 첫째, 표본의 인구통계학적 특성을 알아보기 위해 빈도 분석을 실시하였다. 둘째, 지방공무원들의 정부 3.0 추진에 대한 인식(기대효과, 방향성 및 장애요인)이 정책수용성에 미치는 영향력을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 표본의 특성 및 신뢰도 분석

설문에 응답한 ○○시 지방공무원들의 일반적인 인구통계학적 특성을 파악하기 위해 실시한 빈도분석 결과는 아래의 <표 1>과 같다. 첫째, 응답자의 성별비

율은 남자가 522명(66.9%) 및 여자가 258명(33.1%)으로 구성되어 지방공무원 은 남성의 비율이 높은 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 응답자의 직급의 경우 6급 이하의 실무자가 95% 이상 응답한 것으로 나타났고, 셋째, 학력의 경우 고졸이 15.4%, 대졸은 81.8% 및 석사 이상의 학력자도 2.8%로 대졸자 이상의 높은 학 력 수준인 것으로 나타났다.

〈표 1〉 응답집단의 인구통계학적 특성

전체구분		사례수(811명)	비율(%)
성 별	남 자	522	66.9
	여 자	258	33.1
	결측치	31	-
직 급	9~8급	258	33.1
	7~6급	495	63.5
	5~4급	-	-
	3급 이상	26	3.3
	결측치	32	-
학 력	고 졸	121	15.4
	대 졸	642	81.8
	석사 이상	22	2.8
	결측치	26	-

2. 신뢰도 분석

위의 <그림-1>의 연구모형에 대한 신뢰도 분석을 실시하였는데, 설문항목별 로는 행정개혁에 대한 수용성이 .709, 기대효과는 .948, 방향성은 .877 및 장애 요인은 .878로 나타났고, 전체 설문항목들에 대한 신뢰도 분석결과 Cronbach's alpha 값은 .888로 분석되었다. 따라서 전반적인 신뢰도는 수용할 만한 수준인 것으로 확인되었다.

3. 다중회귀분석

지방공무원들의 정부 3.0에 대한 수용성과 수용성에 영향을 미치는 요인들을 확인하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀 분석은 정부 3.0이 표방하

는 기대효과와 방향성, 그리고 행정개혁의 전반적인 장애요인에 대해 각각 실시하였다. 먼저, 지방공무원들이 인식하는 정부 3.0 추진을 통한 기대효과가 그들의 행정개혁에 대한 수용성에 어떠한 영향력을 미치는지 다중회귀분석을 실시하였는데, 분석은 설문항목들 중 유의한 독립변수를 선택방법으로는 단계 선택법(Stepwise Method)을 사용하였다. 회귀분석에 있어 단계선택법은 가장 최적의 회귀방정식을 도출할 수 있는 독립변수를 우선적으로 단계별로 방정식에 포함시키는 방법으로서 종속변수에 영향을 많이 주는 변수 순으로 선택한다.

기대효과에 대한 인식의 다중회귀분석에 앞서 데이터의 잔차분포를 확인한 결과 특이한 패턴을 찾아볼 수 없는 동변량성을 가짐을 확인하였다. 다음으로 잔차의 독립성을 확인하기 위해 Durbin-Watson 값을 확인하였다. Durbin-Watson 값은 각각 1.818로 나타나 오차항의 자기상관이 없음을 확인할 수 있었다. 또한 독립변수들이 많을 때 변수간 상관이 나타나는 다중공선성이 있는 지 확인하기 위하여 VIF 값을 확인하였는데, 다중공선성 분석결과 VIF 값은 2.111에서 2.551 사이의 값을 갖는 것으로 나타나 독립변수들 간에 다중공선성은 없는 것으로 판명되었다.

〈표 2〉 기대효과 분석결과 (종속변수 : 정책수용성)

항 목	비표준화계수		표준화계수	t-value	유의확률 (p<.05)	공선성통계량 VIF
	beta	표준오차	beta			
국민과 소통하는 정부	.279	.047	.248	5.989	.000	2.551
관료적인 행정서비스 개선	.223	.046	.187	4.904	.000	2.156
수요자 중심의 행정	.187	.047	.155	3.948	.000	2.299
투명한 정부	.135	.047	.116	2.870	.004	2.435
정부부문의 혁신	.125	.044	.106	2.803	.005	2.111
결과 종합	F-value = 169.876, p-value=.000, Durbin Watson = 1.818					
제외된 변수	<ul style="list-style-type: none"> · 전문지식의 유입 · 정책문제 해결 · 행정 원스톱 서비스 제공 		<ul style="list-style-type: none"> · 국민의 행정참여 · 일하는 정부 만들기 · 정부의 업무처리절차 개선 			

정부 3.0을 통한 기대효과 인식이 정책수용성에 미치는 영향을 분석한 결과 총 13개의 독립변수들 중 5개의 변수들(국민과 소통하는 정부, 관료적인 행정서비스 개선, 수요자 중심의 행정, 투명한 정부 및 정부부문의 혁신)이 95% 신뢰

수준에서 유의한 정(+)의 영향을 미치는 변수들로 판명되었다. 이러한 기대효과들 중 국민과 소통하는 정부, 그리고 관료적인 행정 서비스 개선에 대한 기대감의 표준화 회귀계수 값이 가장 큰 것으로 나타나(beta = .248 및 .187), 유의한 5개의 기대효과들 중에서도 지방공무원의 ‘정책수용성’에 가장 큰 영향력을 주는 것으로 판명되었다. 이는 박근혜 정부가 추진하는 행정개혁의 핵심적인 목표와 근접하다고 할 수 있고, 정부 3.0을 통해 행정서비스의 개선이 가능할 것이라고 인식하는 것으로 행정개혁의 전반적인 기대효과가 높다는 것을 알 수 있었다.

그러나 전문지식이 유입될 가능성, 국민의 행정참여가 증가될 가능성, 일하는 정부로 변화될 가능성, 정부의 업무처리절차 개선 가능성, 정책문제의 해결가능성, 행정 원스톱 서비스제공 향상 등은 행정개혁에 대한 정책수용성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때, 행정개혁을 통한 구체적인 결과물보다는 애매하고 막연한 결과물이 수용성에 유의미한 영향을 미친다고 평가해볼 수 있다. 이는 다른 한편으로 지방공무원들의 실질적으로 행동변화가 수반되어야 할 요소들에 대한 영향력이 없음을 의미하는 것으로 개혁에 대한 암묵적인 저항을 내포하고 있다고 해석해볼 수 있다.

다음으로, 정부 3.0을 구체적으로 추진하기 위한 정부의 방향성에 대한 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석에 앞서 잔차의 독립성을 확인하기 위해 Durbin-Watson 값을 확인하였는데, Durbin-Watson 값은 각각 1.849로 나타나 오차항의 자기상관이 없음을 확인할 수 있었다. 또한, VIF 값에 대한 분석결과 VIF 값은 1.329에서 1.442 사이의 값을 나타내 독립변수들에 다중공선성은 없는 것으로 판명되었다.

〈표 3〉 방향성 분석결과 (종속변수 : 정책수용성)

항 목	비표준화계수		표준화계수	t-value	유의확률 (p<.05)	공선성통계량 VIF
	beta	표준오차	beta			
국가정보 인프라 강화	.372	.043	.302	8.671	.000	1.442
혁신적 조직문화 조성	.260	.040	.224	6.508	.000	1.408
정보공개의 확대	.215	.038	.189	5.657	.000	1.329
결과 종합	F-value = 130.341, p-value = .000, Durbin Watson = 1.849					
제외된 변수	· 협치를 통한 행정절차 개선 · 부서간/업무간 협업 강화		· 인터넷 민원서비스 확대 · 중앙정부의 예산지원 확대			

정부 3.0을 추진하기 위한 정부의 방향성이 정책수용성에 미치는 영향을 분석한 결과 총 6개의 독립변수들 중 3개의 변수들(국가정보 인프라 강화, 혁신적 조직문화 구성 및 정보공개 확대)이 95% 신뢰수준에서 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 정책추진에 대한 중앙정부와 지방정부 간 정보의 공유를 통해서 혁신적이고 창의적인 조직문화가 정착되는 방향으로 정부 3.0 추진되어지길 바라는 지방공무원들의 인식이 반영된 것으로 파악할 수 있다.

그러나 협치를 통한 행정절차의 개선, 인터넷 민원서비스의 확대, 부서간/업무간 협업 강화 등 실질적인 행정개혁의 개선결과는 수용성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 박근혜 정부가 추진하는 행정개혁의 최종 결과물에 해당하는 것으로 지방공무원들의 구체적이고 실질적인 행동이 수반되어야 하는 것이다. 즉, 지방공무원들은 자신들이 직접 행정개혁에 적극적으로 참여하는 방향보다는 거시적인 측면의 방향에만 동조하는 것으로 볼 수 있고, 이는 암묵적인 저항 혹은 소극적인 집행을 선호하는 것이라고 해석해볼 수 있다.

마지막으로, 정부 3.0 추진에 있어 장애요인 인식이 정책수용성에 미치는 영향력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석에 앞서 잔차의 독립성을 확인하기 위해 Durbin-Watson 값을 확인하였는데, Durbin-Watson 값은 각각 1.782로 나타나 오차항의 자기상관이 없음을 확인할 수 있었다. 또한, VIF 값에 대한 분석결과 VIF 값은 1.309에서 1.397 사이의 값을 나타내 독립변수들 간에 다중공선성은 없는 것으로 판명되었다.

〈표 4〉 장애요인 분석결과 (종속변수 : 정책수용성)

항 목	비표준화계수		표준화계수	t-value	유의확률 (p(.05))	공선성통계량 VIF
	beta	표준오차	beta			
관료적이고 권위적인 조직문화	-.187	.050	-.150	3.732	.000	1.324
정보의 호환성 부족	-.146	.049	-.119	2.980	.003	1.309
자치단체장의 관심·의지 부족	-.103	.051	-.083	2.024	.043	1.397
결과 종합	F-value = 10.226, p-value = .000, Durbin Watson = 1.782					
제외된 변수	<ul style="list-style-type: none"> · 정부 3.0에 대한 공무원의 이해 부족 · 필요성에 대한 공감대 부족 · 부서간 부적절한 의사소통 · 조직구성원의 저항 · 정부 3.0 동의 부족 · 정보통신 기술에 대한 이해 부족 					

정부 3.0 추진에 있어 장애요인들이 정책수용성에 미치는 영향을 분석한 결과 총 9개의 독립변수들 중 3개의 변수들(국가정보 인프라 강화, 혁신적 조직문화 구성 및 정보공개 확대)이 95% 신뢰수준에서 유의한 부(-)의 영향을 미치는 변수들로 판명되었다. 즉, 여러 가지 장애요인들 중에서 부서간·업무간 부적절한 의사소통, 관료적이고 권위적인 조직문화 그리고 자치단체장의 관심과 의지 부족은 정부 3.0을 추진하는 데 있어 장애요인이 될 것 이라고 판명되었다. 특히 관료적이고 권위적인 조직문화는 회귀계수가 가장 큰 것(beta=-.150)으로 나타나 정부 3.0의 추진을 위해서 반드시 개선되어야만 할 사항으로 판단된다.

이러한 결과는 앞서 분석과 결과와 연관을 맺고 있는 듯하다. 기대효과에서 정부 3.0이 관료적인 행정서비스를 개선할 것으로 기대될 때 행정개혁에 대한 수용성이 높아지는 것으로 나타났지만 관료적이고 권위적인 조직문화는 행정개혁의 장애요인이라는 것이다. 이는 기대도 있지만 다른 한편으로 분명한 장애물이 존재하는 것이고, 이 경우 수용성이 낮아질 수 있다는 것이다. 즉, 개혁에 대한 기대는 분명하지만 장애요인이 존재함으로써 개혁에 적극적으로 참여하기도 어렵다는 이중적인 모습을 드러낸 것이라고 할 수 있다.

한편, 자치단체장의 관심과 의지부족은 행정개혁을 수용하는데 걸림돌이 될 수 있음을 분명하게 드러내고 있는 것으로 나타났다. 박근혜 정부와 이념적 성향을 달리하는 자치단체장의 경우 정부 3.0의 중요성을 높게 평가하지 않고, 같은 이념적 성향을 갖는 자치단체장의 경우에도 자신의 공약을 최우선적으로 관리함으로써 행정개혁추진에 걸림돌이 될 수 있음을 인식하고 있는 것이다. 이러한 상황은 실제로 행정개혁에 대한 지방공무원들의 소극적 집행으로 이어지는 경우가 많다. 인사권자인 자치단체장이 추진하는 정책에 더 무게를 둘 수밖에 없고, 대다수의 지방공무원들이 중앙정부의 정책추진보다는 지방의 정책추진을 더 중요하게 생각하기 때문이다. 결국, 이러한 상황은 지방공무원들로 하여금 행정개혁을 수용하기 어려운 구조로 만들고 있고, 이는 행정개혁의 실패로 연결될 개연성을 높이는 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

행정개혁은 그 집행주체인 일선 공무원들의 반응을 통해 구체화될 수 있고, 특히 일선 공무원들의 행정개혁에 대한 수용성은 행정개혁의 결과에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 대부분의 연구결과는 행정개혁과정에서의 일선 공무원들의 반응에 주목하지 않아 개혁의 성패를 좌우하는 중요한 변수를 간과하고 있는 상황이다. 이러한 점에 이 연구는 개혁에 동참하고 실질적인 결과를 좌우하는 지방공무원들의 반응을 연구하였다는 점에서 의미를 갖는다. 특히, 행정개혁이 추진되고 있는 상황에서 일선 공무원들의 행정개혁에 대한 기대감, 방향성, 그리고 장애요인을 검토하고 이들이 수용성에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다는 점에서 연구의 의미를 찾을 수 있다.

분석결과, 지방공무원들은 정부 3.0을 통한 기대효과들 중 국민과 소통하는 정부, 관료적인 행정서비스개선, 수요자 중심의 행정, 투명한 정부, 정부부문의 혁신 등에 대한 기대감이 클수록 행정개혁에 대한 수용성이 높아짐을 알 수 있었다. 또한, 정부 3.0의 방향성에 대해서는 국가정보 인프라 강화, 혁신적인 조직문화의 조성, 정보공개 확대 등에 초점을 맞추어야 한다는 응답이 높을수록 행정개혁에 대한 수용성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 분석결과는 지방공무원들의 행정개혁에 대한 암묵적인 저항 혹은 소극적인 집행으로 연결될 가능성을 배제할 수 없다고 해석해볼 수 있다. 이는 자신들의 구체적인 행동변화가 요구되는 기대효과 및 방향성은 유의미한 영향력이 없는 것으로 나타났기 때문이다.

한편, 행정개혁의 장애요인 중 관료적이고 권위적인 조직문화, 정보호환성의 부족, 자치단체장의 관심 및 의지부족 등을 높게 인식할수록 행정개혁에 대한 수용성이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 장애요인은 과거부터 현재까지 지속적으로 논의되고 있는 것으로 여전히 행정개혁의 성공가능성이 낮다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 여기서 주목해야할 점은 지방공무원들의 행정개혁에 대한 수용성이 대부분 조직이나 자치단체 등의 거시적 변수, 그리고 외부적 변수에 의해 영향을 받는다는 점이다. 즉, 정부 3.0에 대한 공무원의 이해부족, 필요성에 대한 공감대 부족, 부서간 부적절한 의사소통, 조직구성원의 저항, 정보통신

기술에 대한 이해부족 등 개인적이고 내부적인 문제는 수용성에 영향력에 영향을 미치지 않는다는 점이다. 이러한 결과는 행정개혁에 대한 성패를 내부적으로 문제로 인식하지 않고, 외부로 돌리고 있다는 것으로 해석될 수 있다.

비록, 이 연구가 행정개혁의 수용성에 초점을 맞추어 지방공무원들의 가치체계를 이해하는 것으로부터 행정개혁을 추진해야함을 강조하고 있지만 행정개혁에 대한 지방공무원들의 암묵적인 저항을 단적으로 드러내고 있음을 확인하였다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 결국, 앞으로의 행정개혁은 일선관료들의 저항을 어떠한 방식으로 줄일 수 있는지에 초점을 두어야 할 것이고, 이를 위해 저항의 원인이 무엇인지를 확인하고 이를 제거하는 방향에 초점을 맞추어야 할 것으로 보인다.

참고 문헌

- 김태룡(2013). 행정개혁의 연구경향, 「한국사회와 행정연구」 24(2): 367-390.
- 박천오(2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원의 반응: 실증적 연구, 「한국행정학회 2002년 하계학술대회 발표논문집」
- 윤준희(2013). 행정구역 개편의 정책수용성에 대한 영향요인 연구: 행정구역 개편의 효과에 대한 주민의 기대를 중심으로, 「중앙대학교 대학원 박사학위논문」
- 이 영(2013). 정부 3.0과 연계한 지방 3.0 추진에 대한 고찰 및 제언, 「한국정책학회 동계학술대회 발표논문집」: 365-386.
- 정주용(2008). 정책수용성 급반전현상에 관한 연구, 「고려대학교 대학원 박사학위논문」
- 정주용(2014). 중앙의 정책추진과 지방공무원들의 반응: 정부3.0(○○시 종합일자리지원센터 개소) 사례를 중심으로, 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」
- 정주용·남태우(2014). 중앙의 정책추진과 지방공무원의 반응: 지역 일자리 사업 통합사례를 중심으로, 「한국자치행정학보」 28(4): 111-137.
- 정주용·남민철(2014). 행정개혁의 집행과정 연구: 정부 3.0의 집행 수용성을 중심으로, 「정부학연구」 20(3): 279-314.
- 한승주(2010). 행정개혁에 대한 공무원의 정서적 대응: Q방법론의 적용, 「행정논총」 48(3): 26-57.
- 행정자치부(2005). 「2005년 진단·혁신관리매뉴얼」. 행정자치부.

- Caiden, G. E. 1987. *Public Administration*. 2nd ed.. Calif: Palisades Pub.
- Coombs, F. S. (1980). 'The Bases of Noncompliance with A Policy', *Policy Studies Journal*, 8(6): 885-892.
- Ingraham, P. W. and V. D. Jones. 1999. The Pain of Organizational Change: Managing Reinvention. In H. George Frederickson and J. M. Johnston. (eds.), *Public Management Reform and Innovation*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press: 211-219.
- Kanter, R. M. (1983), *The Change Masters*, NY: Simon & Schuster.
- Lamphere, J. A. and M. L. Rosenbach. 2000. Promises Unfulfilled: Implementation of Expanded Coverage for the Elderly Poor, *Health Services Research*. 35:1, Part II: 207-217.
- Montgomery, J. D. (1967). *Sources of Administrative Reform: Problems of Power, Purpose and Politics*, Bloomington: Indiana Univ. Press.
- Nam, Taewoo. (2013). Government 3.0 in Korea: Fad or Fashion?. ICEGOV 2013, October 22-25,
- Quah, J. S. T. 1976. 'Administrative Reform: A Conceptual Analysis', *Philippine Journal of Public Administration*, 20(1): 50-67.
- Rogers, E. (1982). *Diffusion of Innovations*, NY: Free Press.
- Van de ven., A. H. (1986). Central Problems in the management of Innovation, *Management Science*, 32: 590-607.
- Young, Oran R. (1979). *Compliance and Public Authority: A theory with international application*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ Press.

정주용: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정책수용성 급반전 현상에 관한 연구), 현재 국립 한국교통대학교 행정정보학과 교수로 있다. 연구관심 분야는 원자력정책, 정책갈등 및 정책수용성, 행정개혁 등이고, 주요논문으로는 “지방공무원 진출의 결정요인 분석”(2014), “중앙의 정책추진과 지방공무원의 반응”(2014), 정책의 도입, 표류, 그리고 회귀“(2014) 등이 있다(jeong@ut.ac.kr).

박성식: University of Illinois, Urbana Champaign에서 회계학 석사학위를 취득하고 한국항공대학교에서 경영학 박사학위를 취득하였다. 현재 국립한국교통대학교에 재직 중이며 연구관심 분야는 조종사의 안전문화, 공항직원들의 서비스 품질인식, 감정노동에 따른 치유 및 치유개선 (2015) 등이 있다(2bpilot@ut.ac.kr).

Abstract

Local Government officers' Perception of Factors and their Acceptance on Administrative Reform 3.0

Ju-Yong Jung & Sung-Sik Park

This paper tries to find out local government officers' Acceptance on Administrative Reform that President Park's central government is pursuing. Their acceptance may have major impact on the results of the administrative reform since the reform could be formalized by the response expressed by local government officers. According to an empirical research results, it was proven that the more such expectations get bigger as government's communication to citizens, the improvement of bureaucratic services, citizen-focused administration, clean-minded culture and reform on government divisions, the bigger the acceptance were made by local government officers. In addition, they also mentioned the administrative reform should be directed to reinforce national IT infrastructure, to construct an innovative organization culture, to expand the release of information and so on.

Key Words: Administrative Reform, Acceptance, Local Government Officer