

업무의 불명확성과 조직 구성원에 대한 이해: ‘혁신정책’에 대한 지방자치단체 공무원의 반응*

이 철 주**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 지방자치단체의 혁신정책과 불명확적 성격
- III. 업무의 불명확성에 대한 조직 구성원의 반응
- IV. 연구설계
- V. ‘혁신정책’에 대한 지방자치단체 공무원의 반응 분석
- VI. 결 론

〈要 約〉

본 연구의 목적은 혁신이라는 정책의 개념이 불명확하여 공공 조직 내에서 원활하게 추진되는 것이 쉽지 않았다는 점을 검토하는데 있다. 분석결과, 업무가 불명확할 경우 구성원은 본인이 속한 부서의 업무와 관련하여 개별적인 은유를 통하여 업무를 정의내리기는 하였으나, 혁신 및 성과관리에 대한 오해를 할 수 있는 가능성이 높게 나타났다. 또한, 성과관리와 혁신이 평가에 초점이 맞추어짐으로써 구성원의 행태는 평가지표를 중심으로 업무를 수행하고, 정작 중요하게 처리해야 하는 업무를 소홀히 하는 결과가 나올 수도 있음이 나타났다. 이러한 분석 결과는 중앙정부에서 새로운 정책을 지방자치단체 등 다른 기관으로 보냈을 경우 중앙정부가 원하는 방향대로 추진될 것으로 기대하겠지만, 집행과정에서 업무에 대하여 명확하게 정의내리지 못할 수도 있으며, 원하는 방향과는 다르게 추진될 수도 있다는 점을 알려준다. 아울러, 새로운 업무가 조직에 도입될 때 단순히 수용되는 것이 아니라, 구성원이 속한 조직의 업무성격, 업무에 대한 평가기준 등 다양한 맥락에 따라 해석하여 해당 업무를 추진할 수 있음도 생각해야 한다. 그러므로, 개인들이 새로운 정책을 어떻게 이해하고 수행하는지에 대한 측면을 검토하고, 이에 대한 이해의 폭을 넓히는 것이 매우 중요하며, 그러한 과정 속에서 정책의 성공적인 추진 여부도 가늠

* 본 논문의 단초를 제공해 주신 이종범 교수님과 강영철 박사님에게 감사드립니다. 또한, 이 논문을 정성스럽게 읽고 심사에서 유익한 비평을 해주신 익명의 평자들에게 감사드립니다.

** 고려대학교 행정학과 BK21사업단 박사후연구원(cjleego@korea.ac.kr)
논문접수일(2009.4.28), 수정일(2009.6.2), 게재확정일(2009.6.10)

해 볼 수 있을 것으로 기대한다.

【주제어: 업무의 불명확성, 은유, 준거점, 업무에 대한 재해석】

I. 서 론

신공공관리(New Public Management)라고 통상 논의되는 관리개혁의 핵심은 공공분야에서의 책임성의 제고 및 성과중심의 조직관리, 공공조직과 사조직간의 연계성, 예산의 효율적인 집행 및 효과개선 등을 근간으로 한다(Moynihan, 2008). 사실 1980년대 이후 공공부분에서 주된 논의의 초점에 대하여 많은 연구자들은 공공부분에서의 능률성과 공공서비스의 개선 및 향상, 결과중심관리 및 공공생산성 개선 등을 지적하고 있다(Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; 이종범, 1995; Holzer and Halachmi, 1996; Williams, 2003; Pollitt and Bouckaert, 2004; Schachter, 2007). 이러한 맥락에서 참여 정부는 행정내부의 업무효율성을 달성하기 위하여 많은 혁신정책들을 중앙정부 및 지방정부에 추진하였는데, 그 중에서도 성과관리가 대표적일 것이다(강정석, 2005; 주재복외, 2005; 정부혁신지방분권위원회, 2005).¹⁾ 성과관리는 조직의 지속적인 업무개선을 통하여 조직의 효율성을 높이기 위한 제도로서 최근 중앙정부 부처 및 기관, 지방자치단체에 BSC로 대표되는 성과관리제도 도입이 추진되어 왔다(행정자치부, 2006).

특히, 지방자치단체의 경우 혁신정책으로 추진된 성과관리를 적극적으로 도입하였는데, 이러한 현상은 중앙정부에서 추진한 지방자치단체 혁신평가가 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.²⁾ 왜냐하면 지방자치단체는 중앙정부에서 추진한 혁신정책을 충실히 도입함으로써 획득되는 외부적 자원(예산 확보)을 위해서 성과관리를 적극적으로 도입하려고 했을 가능성이 크기 때문이다. 공공부문은 생존보다는 상위부처로 부터의 자원획득을 원활하게 하기 위하여 외부적 정당성을 획득하고자하는 강한 욕구가 있기 때문에 지방자치단체는 중앙정부에서 추진하는 혁신정책에 적극적으로 동조함으로써 예산확보를 수월하게 하려고 하

-
- 1) 본 논문에서는 성과관리의 구체적인 내용들을 다루지는 않을 것이다. 다만, 혁신이라는 업무가 불명확했다는 점을 강조하기 위하여 관련 내용들을 부분적으로 언급하는 수준에서 검토할 계획인데 성과관리라는 혁신정책이 조직과 조직구성원에게 어떻게 해석되고 추진되는지에 더 초점을 맞출 것이기 때문이다.
 - 2) 국정 핵심과제인 정부혁신에 대해 전 지방정부를 대상으로 2005년도에 처음으로 평가를 실시하여 평가결과에 따른 포상 및 재정 인센티브를 지원하였다. 50개 우수 기관에 대해 특별 교부세 총 375억원을 차등지원하였으며, 성과관리시스템 도입 및 성과 중심 조직운영이 주요 평가항목으로 제시되어 있다(행정자치부, 2007: 132-133).

는 것이다.

그런데, 문제는 이렇게 도입된 혁신정책으로서의 성과관리는 매우 어렵고, 힘든 개념일 뿐만 아니라, 어느 하나의 개념으로 정의내리기 힘들다는데 있다(고영선외, 2004; 강영철, 2008). 그러므로, 성과관리에 대하여 일련의 책자들을 매뉴얼로 보급한다든지 교육을 한다고 해서 한순간에 이해되는 개념이 아니며, 미국 등 서구를 중심으로 정리되어온 '성과'라는 개념은 일련의 사회문화적 맥락과도 연결되어 있다. 특히, 혁신과 성과관리의 개념은 각 조직 또는 부서의 맥락적 특수성이 반영되어야 하기 때문에 일반론적인 또는 통일된 내용과 형식이 정해져 있을 수 없다. 이러한 불명확성으로 인하여 혁신정책으로서 성과관리는 정확한 이해를 기반으로 운영되지 못했을 가능성이 높다. 이러한 성과관리제도 등 혁신정책들이 당초의 목적을 달성하여 적실성을 발휘하고 있는가에 대해서 의문점이 지속적으로 지적되고 있는 점은 이러한 내용을 반증한다(강황선, 2004, 2005; 장지인외, 2008).³⁾

그렇다면 중앙정부에서 추진했던 혁신이라는 이름의 성과관리관련 업무들을 현장의 지방자치단체와 구성원들은 어떻게 인식하고 처리했을까? 모든 부서들이 일사분란하게 업무를 이해하고 진행하였을까? 성과관리라는 새로운 업무는 명확하게 정의내릴수 있었던 것일까? 명확하지 않은 업무에 대하여 예시, 지침 역시 이해하지 못할 언어 등으로 가득하여 지방자치단체 부서는 업무가 무엇인지 제대로 파악하기 어려워하지는 않았는가? 등의 연구 질문들을 제기해 볼 수 있을 것이다.⁴⁾

3) 정부가 추진해 온 신자유주의적 정부개혁의 당위성, 추진체계, 기대효과, 문제점 등에 관한 연구는 그 동안 상당수 이루어 졌으나(남궁근·황성돈, 2000; 김석준 외, 2000; 김태룡, 2000; 김병섭, 2000; 서필언, 2000; 김판석, 2000), 정부개혁의 대상이자 실천 주체인 공무원들의 반응을 진단하려는 노력은 드물다. 다만 소수 학자들이 행정개혁으로 인한 공무원들의 사기나 개혁 피로감을 우려하는 목소리를 내고 있을 뿐이다(이종수, 1999; 안문석, 2000; 허철행, 2000). 즉, 개혁의 내용과 추진속도가 공무원들에게 상당한 충격과 부담으로 작용할 수 있는 점(박희봉·김상목, 1998: 32-33; 조성한, 1999; 박재완, 2000: 45), 개혁과정에 공무원의 입장이 효과적으로 전달될 수 있는 창구가 없었던 사실(송하중·박성수, 1999; 오성호, 2000), 이제까지의 가시적 성과가 적은 현실(김병섭, 2000; 김태룡, 1999; 2001; 이명석, 2001) 등으로 미루어 볼 때, 공무원들의 부정적인 반응으로 인해 정부개혁이 현실에 제대로 뿌리내지지 못하고 있을 가능성이 적지 않아 보인다. 중앙정부에서의 개혁프로그램의 완성이 지방자치단체라는 점 등을 고려하면, 지방정부의 혁신 프로그램에 대한 실증적 연구는 매우 중요하다고 할 수 있을 텐데, 이에 대한 체계적 연구는 그리 많지 않아 보인다. 지방정부에서 추진한 정부개혁의 성과에 대한 연구는 대부분 단일 개혁 프로그램의 성과에 대한 연구가 대부분을 차지하고 있다(정정화, 2000; 김영희, 2002; 윤태범, 2000; 하혜수, 2000). 물론 지방정부의 개혁에 대한 연구 중 다수 프로그램의 성과를 분석한 연구(김태룡, 2000; 허철행, 2002)도 있으나, 설문조사에 그치는 경우가 대부분이다.

4) 이런 맥락에서 이종범(2008)은 목표는 잘되어 있으나, 집행을 제대로 하지 못하는 과

이러한 맥락에서 본 연구는 조직관리적 행정개혁의 업무(본 연구에서는 ‘혁신’이라는 이름의 성과관리)가 추진될 때 업무를 정의내리기 어려운 점과 업무 수행의 평가적 요소에 대한 고려 등으로 구성원들이 해당 업무를 적극적으로 해석하고 추진해 나가기는 쉽지 않다는 점에 주목하고자 한다.⁵⁾ 이러한 문제제기를 검토하기 위해 2장에서는 지방자치단체의 혁신정책과 불명확적 성격을 살펴보고, 3장에서는 업무의 불명확성에 대한 구성원의 반응을 검토하여 4장에서는 연구절차와 연구분석틀을 제시한 뒤, 5장에서는 새로운 업무로서의 혁신업무와 이러한 혁신업무의 불명확성에 대하여 조직과 조직구성원의 반응과정을 정리한 후, 6장에서는 본 연구의 정책적 시사점에 대하여 제시하기로 한다.

II. 지방자치단체의 혁신정책과 불명확적 성격

과거 행정개혁이라고 사용되었던 개념이 최근 정부혁신이라는 이름으로 많이 사용되었다. 기술이나 능률성과 직결된 요소에 대해서 개혁이라는 개념보다 혁신이라는 개념이 널리 사용된다는 의미에서 혁신이 개혁보다 광의의 개념이라고 할 수 있다(이종수, 2002: 23). 일반적으로 혁신이란 새로운 제품, 생산과정, 조직적 체계의 발견, 개발 모방 등을 기존의 조직체계나 관리업무에 적용하는 것을 의미할 뿐만 아니라 유용한 지식의 창출·이용·확산하는 과정에서 이루어지는 체계 내적인 요소간의 복합적 상호작용의 산물로 간주된다(Lundvall, 1992).

이러한 혁신은 이전에 없던 방식으로 문제를 해결하는 것을 의미하기도 하며 (Osborne and Gaebler, 1992), 공공문제 해결을 위해 민간부문에서 활용되는 도구들이나 서비스 공급방법을 활용하는 것을 의미하기도 한다(Clark, 1994). 또한,

정에서 나타나는 도구적 형식주의와 의도적으로 정책집행을 하지 않거나, 집행의 의도는 있었으나 실행을 하지 못하는 상징적 형식주의로 구분하고 있는데, 본 논문은 도구적 형식주의와 관련된 내용이라고 할 수 있다.

- 5) 최근 정부에서 추진한 혁신에 대한 연구로서 혁신에 대한 성격과 특성을 검토하는 연구(황혜신, 2005; 은재호, 2006; 박수경, 2007), 혁신에 대한 체감을 검토하여 시사점을 도출한 연구(최진우, 2008), 정부혁신에 대한 재평가를 통한 개념적 분석틀을 구성한 연구(염재호외, 2008), 혁신지수를 개발하는 연구(홍길표외, 2008) 등을 들 수 있다. 그러나, 이러한 연구들은 거시적인 맥락에서 혁신을 다루고 있을뿐 현장에서 일어나는 내용에 대해서는 상대적으로 관심이 적다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 권선필(2006)은 근거이론을 통해 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관하여 분석하고 있으며, 김귀영(2007)은 팀제도입이후 조직변화를 구성원들의 해석과정과 비공식관행 등에 대하여 심층면접방법을 활용하여 분석하고 있다. 본 논문은 권선필(2006), 김귀영(2007)과 맥락을 같이하여 현장에서 구성원들이 혁신업무를 어떻게 처리하고 있는지에 대하여 검토할 것이다.

정부혁신은 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 et al, 1999).

또한, 혁신은 행정이나 정부보다는 기업이나 기술과 결합하는 것이 친숙한 용어로 자리해 왔지만 최근 들어 공공부문과 민간부문 간의 경계선이 약화되면서 그 활용빈도가 급격히 증가하였다(김정렬·한인섭, 2008: 5). 행정자치부(2006: 4)는 정부혁신이란 과거의 행정개혁이 노정한 구조편향성을 탈피해 “새로운 행정관행을 정부조직 내에 성공적으로 정착시키는 것이라고 말할 수 있으며, 국가경쟁력과 고객만족도를 높이기 위해 과거에 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 업무프로세스, 관리기법 등)을 정부 부문에 도입, 실행, 정착시켜 나가는 총체적인 활동”으로 정의하고 있다.⁶⁾ 무엇보다 참여정부 시기에 지방자치단체의 행정혁신을 주도하면서 행정자치부는 각 지방자치단체들이 자발적으로 행정혁신을 추진할 수 있도록 지방자치단체 혁신평가, 혁신컨설팅, 혁신경진대회 등을 강력하게 추진해 왔다. 지방자치단체에서 혁신정책 및 사업들로 추진된 것은 구체적으로 어떠한 것이 있는가?

본 연구대상인 A 지방자치단체의 대표적 혁신정책과 사업들을 살펴보면 다음과 같다. A 지방자치단체는 그 동안의 혁신 시책들이 체계적으로 정착되지 못하고, 혁신에 대한 명확한 비전과 목표가 조직원들과 공유되지 못함으로써 형식화되었다고 지적하면서 고객만족인프라구축, 인허가의 투명한 처리, 민원처리 개선, 성과위주의 조직관리 및 인사운영 등을 2005년 이후 지속적으로 A 지방자치단체의 목표로 설정하였다. 이를 달성하기 위한 구체적 전략으로, 주민공감을 위한 문화조성, 주민자치센터 업그레이드, BSC운영을 위한 특화 KPI 도입, 주민서비스 입체체험관 등을 통하여 추진하고 있다.

또한, 자치단체 전반에 걸쳐 혁신분위기 확산, 현장중심의 모니터단 운영 등 주민위주의 일하는 방식을 획기적 개선, 고품질 행정을 위한 성과관리체계 구축이 동시 추진이 가능하도록 추진체계는 분야별로 전 직원이 참여하는 워크숍 등을 개최하여 혁신과제를 발굴하고, 민관 합동으로 구성된 창의혁신추진단, 혁신리더그룹인 혁신스폰서제 등을 구성하여 전략수립하고, 과제를 발굴하는 등 실효성 있는 실천방안을 컨설팅 하도록 제도화 했으며, 매 분기별로 혁신과제 추진상황을 평가 관리하여 환류되도록하는 과정을 제시하고 있다.

특히, 이중에서 성과관리는 BSC 기반의 성과관리체계 구축 등을 통한 업무 절차의 개선으로 정부의 효율성을 극대화하고자 한 것으로 혁신정책의 대표적

6) 특히, 노무현 정부의 행정개혁은 구조보다는 과정에 초점이 부여되어 있다고 지적된다. 예를 들어, 정부업무시스템의 구축, 팀제와 총액인건비제의 도입, BSC를 기반으로 하는 성과관리의 도입, 기록물 구축체계의 구축 등을 통한 업무절차의 개선으로 정부의 효율성을 극대화하고자 한다는 것이다(길종백·하민철, 2007).

업무이다. 그런데 여기서 중요한 점은 이러한 성과관리 정책이 명확하지 않았을 수 있다는 가능성이다. 물론, 모든 새로운 업무 등을 추진할 때는 명확하지 않다. 지침을 해석하고, 의견을 청취하고, 선례를 파악하여 처리하기 때문에 그 만큼 더 신경써야 하는 것은 당연하다. 그러나, 혁신정책으로서 성과관리가 상대적으로 명확하지 않았다는 점을 추측하게 해주는 이유는 해당 업무와 관련하여 매뉴얼, 지침이 과도할 정도로 많이 생산되어 지방자치단체로 내려갔다는 점이다.⁷⁾ 매뉴얼을 해석하는데 또 다른 매뉴얼을 발간하는 풀인션이다.

이러한 과정은 개념이 명확하지 않기 때문에 관련 내용을 설명하고, 설명한 내용을 다시 부연하는 과정을 겪는 것이다. 그렇다면, 성과관리 등과 관련한 매뉴얼 또는 지침이 내려갔는데도 불구하고, 왜 성과관리는 명확하지 않았는가? 그것은 지침이 전혀 구체적이지 않았기 때문이다.⁸⁾ 각 부처 또는 지방자치단체에서 발간하는 관련 책자의 내용은 상당부분 내용이 겹치는 경우가 많다. 해당 관련자들이 비슷하고, 해당 참고내용이 비슷하기 때문이다.⁹⁾ 이러한 혁신정책은 맥락성이 결여되어 있다. 맥락성이 있기 위해서는 해당 부서 등 본인과 관련되는 내용을 참고하여 구성원들이 직접 참여하여 하나씩 작성해야 한다. 그러한 과정을 하기에는 시간도 많이 걸리고, 본인들이 알아서 할 수도 없는 노릇이다. 이러한 맥락에서 조직구성원은 업무의 불명확성에 대하여 반응하고, 이에 대하여 업무를 처리하게 되는데, 다음에서는 이에 대하여 검토해 보기로 한다.

7) 대표적으로 ‘성과관리 및 평가매뉴얼’(2006. 1), ‘성과지표 개발 매뉴얼’(2006. 9), ‘지방행정혁신 표준매뉴얼(2006)’ 등을 제작, 보급한 것을 들 수 있다.

8) 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“성과관리이든 혁신이든 공문에 의하여 특별히 시작된 것은 아닙니다. 그냥 한거예요. 매뉴얼 같은거 인쇄하여 배포하기는 하는데, 그것이 현장에서 도움되는 것은 별로 없습니다”(2009. 4 성과관리담당 7급).

9) 예를 들어, 한국능률협회컨설팅(2005), 한국미래정책연구원(2005), 충남발전연구원(2006), 건설교통부(2007) 등에서 출간된 공공기관 성과관리 또는 혁신 매뉴얼 관련 자료 등을 검토해 보면 관련 내용이 거의 동일하다는 것을 알 수 있다. 다른 기관에서 나온 자료들도 정도의 차이는 있지만, 상당부분 유사하다는 것을 파악하게 된다.

III. 업무의 불명확성 10)에 대한 조직 구성원의 반응

불명확(fuzziness)하다는 것은 어떤 내용을 구성하는 관련 요소들을 정확히 정의내릴 수 없다는 개념이다("I don't have crisp set"). 확실한 조합(crisp set)의 의미는 개념적으로 확실하게 정의내릴 수 있는 쪽이 있다(Lerner and Wanat, 1983: 501; Eyzenga, 1995: 266)는 것으로 불명확한다는 것은 개념적으로 '정의내리기 어렵다'는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 새로운 업무의 불명확성(fuzziness)이란 '새로운 업무에 대한 정의가 이루어지지 못한 것을 의미하며, 무엇을 해야하는지 혼란을 겪는 상황'이라고 할 수 있다. 이러한 불명확한 상황은 상대적으로 공공부문이 민간부문보다 더욱 그러한 가능성이 크다. 그 이유는 민간부문의 조직과는 상대적으로 업무에 대한 선정을 본인 스스로 정하는 기회가 적고, 외부에서 결정되어 반드시 처리해야 하는 상황에 처하는 횟수가 많기 때문에 불명확한 상황에 놓일 가능성이 높다는 것이다.¹¹⁾ 불명확하거나 모호한 개념에 개인이 부딪히게 되었을 때, 개인은 이에 대하여 반응하게 되는데, 많은 경우 불명확한 상황에 대하여 구성원은 본인의 경험, 지식 등을 활용하여 판단하려고 한다. 또한, 구성원은 불명확한 상황에서 행동하였을 경우 본인에게 피해가 가지 않도록 행동의 기준이 되는 준거점을 찾으려고 노력한다. 다음에서는 구체적으로 불명확한 상황에서 개인이 보이는 반응에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 구성원의 반응으로서의 은유

업무를 처리하기 위하여 조직은 표준운영절차를 만들고, 이를 적용한다(March and Simon, 1958; Cyert and March, 1992).¹²⁾ 또한, 조직은 인간 활동을 조정하고

-
- 10) 일반적으로 업무를 추진하는데 있어 불명확성, 모호성, 불확실성이 있다고 지적된다. 본 논문에서는 업무의 불명확성만 검토할 것이다. 불확실성은 한 체제가 동원할 수 있는 정보(양과 질)가 문제를 처리할 때 필요한 정보에 비해 상대적으로 부족한 것을 의미한다. 모호성은 정보 해석상의 차이 때문에 나타나는 정보의 불완정성으로 유형으로는 개인들의 선호나 조직목표의 모호성(March and Olsen, 1976; 전영한, 2004), 인과지식의 모호성, 행위자간의 사고틀이나 문화의 차이로 인한 의미해석의 다양성(Weick, 1979)으로 구분할 수 있다고 한다(이종범, 2005: 1-7 재인용).
 - 11) 공공부문의 특성상 자체적으로 조직의 목적을 설정하고 업무를 만들어가기는 태생적으로 힘들다(Wilson, 1989). 예를 들어, 지방자치단체의 경우 지방자치단체 자체 업무를 시행할 때는 조직차원의 해석과정이 자연스럽게 의사소통을 통하여 서로 합의하에 SOP가 이루어진다. 그러나, 중앙정부 차원에서 요청하는 업무에 대해서는 반드시 조직의 해석과정이 필요하다는 점을 강조하고 중요한 역할을 하고 있다는 점을 제기하고 있는 것이다.
 - 12) Cyert and March(1992)는 만족모형에 덧붙여 불확실성의 흡수를 추가하였다. 기획부서에서 불확실성을 흡수하고, 기준을 설정하여 타부서에게 확실한 지침으로 제공하는

이 조정된 활동에 기계, 원료 등의 자원을 결합시켜서 특정 목적을 달성하게끔 설계되며, 인간의 행위를 표준화시킴으로써 자의성을 배제하고, 객관성과 보편성을 확보하려고 한다(백완기, 2006: 126-128). 특히, 조직은 반복적인 일을 수행하기 위한 일련의 절차와 규칙을 확립하기 위해 노력한다. 이처럼 “조직의 구성원들이 특정 목적을 성취하기 위하여 수행하는 표준화된 일련의 작업단계”를 표준 운영절차라고 한다(Newman and Summer, 1961: 399-411). 표준운영절차(standard operation procedures, SOPs)는 반복적인 일에 대한 대응이라는 점에서 일상화된 관행(routine)으로 정착된다.¹³⁾ 이러한 경우는 개념이 명확하게 잡혀있거나, 잡아가는 과정이 오랫동안 축적되어서 일련의 과정을 구축하고 있는 경우를 말하는 것이다. 하지만, 업무의 정의가 불명확하고, 어떠한 방법으로 수행해야 할지 혼란스러운 경우 구성원들은 어떻게 문제해결을 할 것인가? 사실, 조직에서 일을 추진하는데 있어서 가장 먼저 하는 일은 문제를 정의하는 것이다. 그 이유는 문제가 잘못 정의 되었을 때 적절한 실천방안도 나오지 않기 때문이다.¹⁴⁾ Simon (1965: ix)은 개인들은 불명확하거나 모호한 개념에 직면했을 때, 오직 부분적으로만 이해할 수 있으며, 판단할 수 있는 관련 지식 등이 부족할 때 본인 마음 내면속의 준거틀을 이용하여 해석하고 스스로의 판단에 근거하여 판단하게 된다고 지적한다.

그렇다면, 업무가 불명확한 상황에서 구성원은 업무에 대하여 어떻게 정의내릴 수 있을까? 복잡한 문제일수록 사람들은 그것을 있는 그대로 파악하기가 어렵다. 따라서 사람들은 일정의 오류를 감수하면서 인지적 경계성을 확보하기 위한 여러 가지의 방법을 활용한다. 그 중의 좋은 예가 은유(metaphor)에 의한 문

것을 말한다. 예를 들어 기획재정부가 예산편성지침을 작성하여 전반적인 불확실성을 흡수해 버리고, 이러한 기준을 기반으로 세부지침을 정리하여 다른 부서에서는 이 지침을 근거로 예산계획을 세우게 되는 것이다. 또한, 법, 규칙을 근거로 표준운영절차를 완성하여 최소한의 능률성을 규정하게 되는데, 이는 어느 정도의 합리성을 보장하고, 나머지는 재량, 상황특성에 맡기자는 의도이다.

13) 김귀영(2007: 52)은 조직루틴을 조직에 있어서 개인의 습관과 동일시하는 입장과 일종의 능력이나 경향으로 보는 관점으로 구분하고 있다. 특히, 조직루틴을 일종의 능력이나 경향으로 보는 시각으로 분석하여 특정의 행동을 취할 수 있는 행동의 저장소로 파악하여 조직구성원의 인식과정을 검토하고 있다. 이에 반해, 본 논문은 조직루틴을 SOP로서 인식하여 개인의 습관과 유사하게 프로그램, 대본(script), 규칙(rule)과 같이 조직행동과정에서 인지상의 절약을 가져오는 기제들로 인식하고자 한다 (March and Simon, 1958: 103).

14) 예를 들어, 정부가 최근 경제사회안전망의 일환으로 ‘신빈곤층’ 구체를 외치고 있지만, 신빈곤층에 대한 해석이 제각각일뿐만 아니라 각 부처들이 신빈곤층에 대한 구체적인 대상이 통일되거나 확정되지 않아 혼란을 겪고 있다는 것이다(연합뉴스, 2009. 1. 5일자). 이러한 지적은 신빈곤층 개념의 불명확성으로 인해 발생하는 혼란과 그에 따른 비용이라고 할 수 있을 것이다.

제설정 및 문제정의이다(Schön, 1979; 이종범, 1992; 권선필, 2006). 은유는 이해하고자 하는 주제 현상을 매개체를 통해서 파악하려는 것이다. 은유는 현상을 완전하게 파악하기 보다는 관심이 되는 현상을 선별적으로 부각시켜서 파악하도록 한다. 문제를 일정한 방법으로 정의한다는 것은 다른 부분을 배제한다는 것을 의미하기 때문이다. 이러한 맥락에서 조직구성원들은 조직의 지배적 은유에 따라 상황을 설정하거나 문제를 정의 한다. 문제정의는 업무의 방향을 결정하며, 더 나아가 업무의 내용을 결정한다(Schön, 1979: 248-283; 이종범, 1992: 6).¹⁵⁾ 즉, 한 경험요소로 다른 경험요소로 다른 경험요소를 이해하고자 하는 것이다(Krefting and Frost, 1985: 158-160). 예를 들어, 본인의 업무, 조직에 따라 성과관리를 다르게 정의함으로서 구성원이 이해하는 성과관리와 원래 의도했던 성과관리의 의도가는 다르게 이해될 수 있다. 이러한 오해로 인해 불필요한 갈등을 유발하거나, 원래 의도했던 관리적 노력이 다르게 반영됨으로써 성과관리가 제대로 운영되지 않을 수도 있는 것이다.

2. 구성원의 반응으로서의 평가에 맞춘 행동

다음으로 불명확한 상황에서 개인이 반응하는 행동은 행동의 근거가 되는 것을 찾으려고 한다. 그 이유는 행동의 근거를 가지고 본인의 행동에 불이익 받는 것을 막기 위해서이다. 이러한 행동의 근거, 변화에 대하여 반응하는 기준이 되는 것이 준거점이라고 할 수 있는데, 준거점은 전망이론과 관련이 있다. 그래프로 표현해 보면 가치함수를 토대로 가로축은 손익 크기, 세로축은 가치의 크기 표시되며, 원점 0을 중심으로 가로축의 오른 쪽에는 이익의 크기를, 왼쪽은 손실의 크기로 생각하면 된다. 세로축은 손익이 초래하는 가치이며, 원점 위쪽은 플러스 가치를, 원점 아래쪽은 마이너스 가치로 볼 수 있는데, 여기서 말하는 가치는 경제학에서 말하는 효용을 의미한다(Kahneman and Tversky, 1979).

상황에서의 준거점이나 준거제시에 따라 의사결정자의 선택이나 가치에 변화를 주며 동시에 결과의 틀(framing of outcomes)을 어떻게 구성하느냐에 따라 역시 선택이나 가치에 변화가 따르게 된다. 또한, 인간이 정보처리에서 갖는 정보처리행태는 정보를 해석하는데 있어 준거점을 설정하고 이 준거점을 중심으로 정보를 해석하려는 성향을 갖는다고 지적된다(안문석, 1999: 300).

15) 은유는 문제를 정의함에 있어 결정적인 역할을 할 뿐만 아니라 특정한 행동의 시나리오(행동도식)를 연상시키거나 문제의 원인을 파악하는데 있어 중요한 역할을 한다는 것이다. 행동도식 등은 이에 필요한 정보처리의 범위를 한정하고 나아가서 정책내용 및 대응방식을 결정한다고 지적된다(Gioia and Poole, 1984). 이러한 점에서 윤전수(1992: 115)는 은유는 대상에 대한 이해를 촉진시키기 위해 언어를 단순히 수사학적으로 세련화시키는 소극적 의미에서 나아가 그 은유와 관련된 사람들의 실제적 경험을 만들어 내는 적극적 의미로도 이해되어야 한다고 지적한다.

여기서 중요한 점은 사람은 변화에 대하여 반응한다는 것이다. 그리고 변화에 대한 반응을 하기 위해서 나름대로 본인이 기준을 설정하며, 설정한 기준은 변화에 대한 반응에 영향을 미친다는 것이다. 예를 들어, 해당 업무의 성과는 성과지표에 의해서 정해지고, 이러한 성과평가를 통해서 관련 인사 및 예산과 연계된다고 했을 경우 이러한 기준은 업무처리를 하는데 있어 준거점으로 작용하며, 이러한 준거점을 벗어나는 업무처리는 하지 않을 가능성이 높다. 정리하자면 업무의 불명확성에 대하여 구성원은 업무를 어떤 방식이든지 간에 정의를 하려는 반응과 업무처리방식에서 준거점에 따라 업무를 처리하려는 반응을 보인다고 할 수 있다.

IV. 연구설계

1. 업무의 불명확성과 구성원의 반응에 대한 접근

그렇다면 업무의 불명확성에 대한 구성원의 반응에 대하여 본 연구는 어떻게 접근할 것인가? 본 연구의 목적은 혁신이라는 정책의 개념이 불명확하여 조직 내에서 원활하게 추진되는 것이 쉽지 않았다는 점을 지적하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 조직 내 구성원이 성과관리라는 업무의 불명확한 상황에서 업무정의를 조직의 경험과 업무성격 등을 활용, 개인적인 해석을 통하여 개별적인 은유(metaphor)를 시도하고, 업무처리과정에서는 평가를 염두에 두고 업무를 처리함으로써 평가위주의 업무처리를 시도하게 되는 과정에 대하여 검토하고자 한다. 이러한 내용을 검토하기 위하여 먼저, 지방자치단체와 중앙정부와의 관계를 살펴볼 필요가 있는데, 지방자치단체 입장에서는 중앙정부에서 추진하는 혁신정책을 적극적으로 도입하고 수용하려고 한다. 이는 혁신을 도입하고 수용하는 것이 외부적 자원을 획득하기 위한 정당성을 얻는데 가장 중요한 전략중 하나일 수 있기 때문이다.

Pfeffer & Salancik(1978)에 의하면 조직은 이러한 자원의존적인 상황에 대하여 능률성의 논리와 정통성의 논리의 전략을 주로 사용하는데, 최종산출물에 대한 평가가 용이한 조직은 능률의 논리가 더욱 중요하고, 공공조직의 경우는 민간 기업에 비해서 정통성의 논리가 차지하는 비중이 높아진다는 것이다. 조직은 정통성이 높은 사회의 제도적 규칙을 흡수하였을 때 사회로부터 지지를 획득하게 되며, 이것은 조직의 발전에 결정적인 작용을 한다는 것이다. 만약 조직이 합리적인 것으로 인정되고 있는 제도화된 규칙을 받아들인다면 환경(사회)은 조직을 더욱 신뢰할 것이고, 지지할 것이라는 것이다(이종범, 1986).¹⁶⁾ 지방자치단체들이 2004년 이후 경쟁적으로 BSC를 기반으로한 혁신정책의 일환인 성과관

리를 도입하고자 했던 것은 BSC 및 성과관리의 장·단점을 깊이 고민하여 각 지방자치단체의 성과관리 체제로 선택하기 보다는 성과관리라고 하는 기제를 상대적으로 공공부문보다 빨리 수용한 민간부문의 기법을 도입함으로써 외부적으로 효율적인 조직이라는 인상을 심어주고 싶은 이미지 관리(impression management)적 요소가 작용한 것이라고 할 수 있다.

문제는 이러한 과정에서 성과관리에 대한 내용을 깊이 고민하고 선택한 것이 아니며, 하나의 개념으로 정의내리기도 쉽지 않은 개념이기 때문에 이에 대한 개념이 불명확할 가능성이 크다. 또한, 이를 해결하기 위하여 불명확한 않은 성과관리에 대하여 예시, 지침 역시 이해하지 못할 행정언어 등으로 가득하여 조직은 업무가 무엇인지 제대로 파악하기 쉽지 않았을 가능성이 높다. 이럴 경우 성과관리에 대한 오해와 불신으로 이어질 수 있다. 또한, 조직 내 도입된 성과관리를 추진하는 과정에서 구성원의 행태의 준거로서 평가만을 강조함으로써 성과관리는 평가를 위한 도구로만 전락하게 되어 성과관리의 도입취지인 업무 개선을 통한 조직이 발전하게 되는 조직합리성을 달성하는 것이 아니라, 도구적 합리성으로만 충실히 역할을 담당할 가능성이 커지게 되는 것이다.

2. 연구대상

과거 강력한 중앙집권하에서 지방자치단체는 그저 국가정책의 지역적 집행자 내지 단순한 서비스 전달자로서 인식되어 왔으며, 어떤 문제에 대한 핵심적 접근보다는 중앙의 뜻과 지시에 합치되는지의 여부, 즉 결과에 초점을 맞추어 왔다(원구환, 2004: 52). 그러나, 노무현 정부에서 추진한 정부혁신은 중앙차원에서 만 머무르는 것이 아니라, 지방정부 혁신 방법으로도 사용되었는데, 이러한 정부혁신은 중앙정부의 주도로 시행되었다. 우리나라는 지방자치제를 실시하고 있음에도 불구하고, 중앙의 정부혁신 프로그램이 동일한 방식으로 지방자치단체에 영향을 미치고 압력을 행사하고 있는 것이다(허철행, 2002: 168). 중앙정부에 의한 신자유주의적 혁신방안들이 모든 지방정부에 획일적으로 추진되다 보니 지방정부의 자율성과 특성을 지나치게 무시하게 되는 결과를 낳고 있다(김태룡, 2001).

-
- 16) 이러한 일련의 조직을 둘러싸고 있는 환경에 대한 조직의 대응전략은 “제도적 규칙은 사회 속에 수립되고, 성원들 간에 서로 통용되는 전형적인 분류나 해석”을 의미한다(Meyer and Rowan, 1977). 이 규칙은 그 사회에서 합리적이거나 타당한 것으로 수용된다는 의미에서 ‘신화’적 성격을 가진다고 할 수 있다. 사회속에 있는 평가자로 하여금 조직이 이러한 제도화된 규칙을 수용하고 있다면 그것이 합리적이며, 효과적이고 능률적일 것이라는 기대를 갖게 만드는 것이며, 신화가 가지고 있는 성격은 그 내용의 진실 여부를 떠나서 그 내용이 진실이라고 믿는 것을 말한다는 것이다(이종범, 1986 재인용; Nimmo and Combs, 1980).

이런 맥락에서 지방자치단체가 중앙정부의 새로운 업무 등에 대하여 어떻게 인식하고 처리하는지에 대하여 검토하는 일은 중앙정부의 정책이 실제 현장에서는 원래 의도한 결과가 나오지 않을 수도 있다는 점을 살펴볼 수 있는 계기가 될 것으로 판단하여 지방자치단체를 연구의 대상으로 삼았다. 특히, 본 연구에서 구체적 대상은 접근성과 연구에서의 의미를 고려하여 기초자치단체를 상정하였으며, 그 중에서도 서울시의 자치구를 고려하였다. 자치구 중에서 어느 자치구를 선정할 것인가를 고심한 끝에 2004년 서울시에서 조사한 민원부문, 보건부문에서 우수한 성적을 받은 자치구인 "A 구청"을 선정하였다. 그 이유는 혁신 부분에서 우수한 성적을 받은 자치구는 혁신이 활성화되어 있어 이에 대한 관찰 및 인터뷰가 용이할 것임은 물론 혁신이 잘 이루어진 자치구의 속사정이 걸적으로 보는 것과 동일한지 아니면 간극이 있는지에 대하여 보다 명확하게 드러나지 않을까 하는 생각이었다.¹⁷⁾ 서울시 자치구 내에서 살펴본 부서는 일상 업무¹⁸⁾를 담당하고 있는 민원부서(민원봉사과), 보건업무를 담당하고 있는 보건소(영·유아 담당과), 지역경제를 담당하고 있는 부서(지역경제과, 재래시장 담당)이다.¹⁹⁾

3. 연구방법의 정당성

대체적으로 지방정부에 적용되었던 혁신방안들은 중앙정부에 의한 일반적인 지침이나 시행방안에 의한 것이다. 지역적 특성에 대하여 지방정부와 상호 협의는 많이 부족하였으며, 제도 시행의 대상자이면서 시행자인 공무원들에게 합의를 구하는 과정은 미흡하였다고 지적된다(허철행, 2002: 175). 사실상 중앙정부

17) 연구대상인 서울시 A구청 공무원들의 구청에 대한 자부심은 얼핏 보기에도 매우 높아 보였다. 최근에 본청 건물과 보건소의 리모델링을 통하여 깨끗한 구청을 만들려고 노력하고 있으며, 2004년 서울시 평가 민원부분, 보건부분에서 우수한 성적을 차지하였다. A구청은 타 자치구에 비해 예산 자립도는 그리 크지 않으며(서울시의 25개 자치구 중 중위권), 관할 지역 내 영세민의 구성이 타 구청에 비해 높음(보건 담당 간호사 면담결과)을 알 수 있다. 최근에는 서울시와 협의를 통하여 병원 건립, 도로 확장이 눈에 띠게 많아 졌으며(민원관련 공무원 면담 결과), 행사중심의 행정에 대한 우려도 나오고 있는 듯 하다(민원관련 공무원 면담 결과).

18) 물론 지방자치단체의 모든 업무가 일상업무라고 볼 수 있을 것이다. 다만, 여기서의 일상업무는 대체로 다른 업무에 비하여 업무의 복잡성이 적고, 주민의 민원과 관련된 업무를 일상업무로 파악하였다.

19) 3개 업무를 선택한 이유는 상대적으로 업무의 성격이 구분될 수 있다고 보았기 때문이다. A구청의 2005년 주요업무계획 중 필수 업무로 분류되어 있었기 때문이다. 또한, 서비스 업무를 중심으로 구성하여 상대적으로 표준운영절차의 중요성을 강조함으로써 표준운영절차가 없음으로 인하여 발생하는 여러 가지 상황을 검토할 목적으로 이러한 업무를 선정하였다.

에 의해서 일방적으로 추진된 정책으로 보는 시각이 많다(박우순, 1999: 67-68).²⁰⁾ 이와 같은 중앙정부 주도의 일방적인 추진으로 인하여 혁신 방안들은 지방 정부관료들에 의해서 적극적으로 이해되거나 수용되지 못하게 하였다(하혜수, 2000). 이러한 정부혁신 방안은 형식화되고 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 각종 혁신방안들은 이를 추진하는 주체이며, 대상이 되는 공무원들에 의해서 수용되고 동의를 구하지 못한다면 형식화되어 성과가 약화될 가능성이 매우 높을 것이라고 예상할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 문서상에서의 정부혁신과 실제 지방자치단체에서의 정부혁신 실천이 차이를 보이고 있다는 전제하에 현장에서는 어떠한 일이 벌어지고 있는지에 대하여 검토·분석해보고자 한다. 이러한 간극에 대해 알아보고자 한다면, 단순한 통계분석이나 설문조사로 끝낼 수는 없는 것이다. 간극에 대한 고민과 관련자 인터뷰, 참여관찰을 통해서만이 보다 정확하고, 충실히 검토·분석할 수 있을 것이다.²¹⁾ 공무원들은 행정개혁에 요구되는 변화와 실천의 중심 통로인 관계로, 개혁에 대한 이들의 지원과 협력 여부는 개혁의 성패를 좌우하는 핵심 변수의 하나이다(Ingraham and Johnes, 1999: 214). 많은 학자들이 공무원들을 직접 대상으로 하거나 공무원들의 이익에 반하는 행정개혁일수록 성공할 확률이 높지 않다고 보는 것은 이러한 이유 때문이다(Ingraham and Johns, 1999: 214; Lynn and Vaden, 1979). Nathan(1983: 81)은 공무원들과 관련된 행정개혁의 이 같은 측면을 행정개혁의 아킬레스건으로 표현하였다. 공무원을 개혁의 주체이면서 실제로는 항상 개혁의 대상으로 간주되어온 정부혁신이 지니는 한계를 극복하기 위한 시도이며, 이러한 정부혁신에 대한 공무원의 반응을 검토하고 해석하는 과정이야말로 향후 정부혁신의 대안을 마련하는데 중요한 시사점이 될 수 있다는 점이다. 이러한 이유로 본 연구는 질적 연구방법을 사용하고자 한다.

4. 연구절차 및 자료획득

양적 연구의 신뢰도와 타당도라는 가치 못지않게 질적 연구의 엄격성을 확보하는 방안에 대하여 노력하는 것이 중요한데, 사례연구의 자료 수집은 연구하고자 하는 개념들을 정확하게 측정하였는지가 중요하다(Yin, 2003: 161-175). 무엇

20) 중앙정부가 일방적으로 혁신방안을 강제하는 것은 지방정부에 대한 불신감이 폭넓게 작용하기 때문이다(박우순, 1999: 67-68). 중앙정부에 의한 일방적 정책추진은 과거 권위주의 정부가 늘 사용하던 방식이다.

21) 적어도 혁신을 강요받는 시대라고 생각한다. 혁신의 방향과 타당성은 차치하고, 혁신의 과정 자체가 목적이 되는 설정이다. 더구나, IMF위기의 도래로 우리나라가 혁신을 택한 것이 아니라 혁신이 우리나라를 택한 상황에서 우리는 변화의 맥락과 갈래를 반추할 겨를도 충분히 가져보지 못했다.

보다 2개 이상의 자료원을 사용해야 하는데, 사례분석을 위한 자료원은 크게 문서, 기록정보, 직접관찰, 참여관찰 및 물리적 인공물 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서 사용되는 자료의 엄격성을 검토하기 위하여 크게 1차 자료와 2차 자료로 나누어 획득하였다. 2차 자료를 획득하기 위하여 첫째, 정부혁신위원회와 행정자치부에서 발간하는 연구보고서, 정부홍보물과 A구청에서 발간하고 있는 업무계획 및 구청 홍보물 등을 활용하였다. 둘째, 성과관리의 진행과정을 검토하기 위하여 정부주관 회의의 회의록, 신문기사 등을 통하여 직접 참가하지는 못했지만 관련 내용을 접할 수 있는 자료들을 활용하였다. 2차 자료에 대해서는 중앙정부가 강조하고 있는 혁신의 내용을 살펴보고, 이에 대응하여 지방자치단체가 추진하고 있는 혁신의 내용을 담은 자료를 획득하고자 하였다. 중앙정부의 문서자료를 획득하여 분석에 사용하였다.²²⁾ 1차 자료는 주로 심층 면접을 통하여 조직 구성원들이 일어난 현상에 대한 해석과 과거 경험을 진술하는 것에 의존하여 자료를 획득하였다.²³⁾ 오랫동안 참여, 관찰을 시도하지는 못하였으나, 최대한 본 연구의 연구질문에 답하기 위하여 공공부문 조직 구성원의 심층인터뷰를 진행하여 본 연구에 활용하였다.²⁴⁾

1차 자료 획득을 위하여 참여자들에게 접근한 과정은 우선, A구청 각 부서의 책임자급을 대상으로 본 연구의 내용을 말씀드리고, 연구에 협조해주시는 책임자를 직접 인터뷰한 후 해당 책임자들로부터 업무 담당자들을 소개 받을 수 있었다. 면접은 주로 면접자의 일이 마무리되는 평일 오후 6시 이후에 실시하였다. 면접 장소는 주로 휴게실을 원칙으로 하였고, 1인당 1회 또는 2회 면접을 실시하였다. 면접 내용은 양해를 얻어 수기로 작성, 정리하여 분석에 활용하였다. 특히, 본 연구의 주요한 인터뷰 결과는 2005년 여름과 가을에 주로 이루어졌지만, 성과관리에 대한 본격적인 논의가 시작되지 얼마되지 않은 시기였기 때문에 관련 내용은 가설적 내용에 포함된 것이 많았다. 이를 보완하기 위하여 추가적으로 2007년 8월 및 9월, 2008년 9월 등 2번에 걸쳐 심층인터뷰를 실시하였

22) 자료획득 절차에서 먼저 2차 자료는 각 기관의 홈페이지를 참고하고, 2005년 6월 중순에 열린 세계행정혁신박람회에 참가하여 행정자치부와 정부혁신위원회의 자료를 획득하였다. A구청에 대한 자료는 A구청의 자료실에 문의하여 획득하였다.

23) 이는 공무원 사회라는 독특한 특성 때문에, 단순한 관찰도 쉽게 허락되지 않았다. 이는 연구의 한계에서 언급하겠지만, 참여자와의 동질감 형성을 어렵게 만드는 요인 중 하나였다. 이를 보완하기 위하여 향후에는 좀 더 심도있는 인터뷰와 참여관찰을 시도 할 것이다.

24) 질적 연구의 엄격성을 위하여 연구자들은 삼각검증(triangulation)을 시도하게 되는데, 삼각검증은 다양한 자료를 통하여 사례를 다각적으로 검토해야 한다는 것이다. 본 연구를 위하여 다양한 자료원에서 자료를 수집하고, 이를 검토하는 과정을 시도하였다. 다만, 이러한 과정을 거치기는 했으나, 물리적 시간과 공간의 제약으로 다양한 자료원을 개발하지 못한 점을 향후 연구에서 보완해야 할 숙제라고 생각한다.

으며, 가설적 내용을 많은 부분 확인할 수 있었다. <표 1>과 같이 본 연구의 참여자는 총 10명으로 구성되어 있다. 참여자의 구성은 크게 1기와 2기로 나누어 볼 수 있는데, 1기는 2005년 6월 3일 이전이며, 2기는 6월 3일 이후이다. 1기에서는 고위직과 하위직을 주로 하였고, 2기에서는 중간관리직에 해당하는 대상자를 중심으로 1기에 면접을 실시하였던 참여자를 1명 더 포함하여 구성하였다.

<표 1> 본 연구의 참여자

구분	이름	업무 및 소속	성별 및 나이	직급
2005. 5. 2	박○○	민원행정관련	남, 30대	7급
2007. 8				
2005. 5. 10	공○○	민원행정관련	여, 20대	9급
2005. 5. 17	성○○	보건업무관련(간호사)	여, 20대	8급상당
2005. 5. 17	최○○	보건업무관련	여, 40대	팀장
2007. 9				
2005. 5. 24	홍○○	지역경제관련	남, 30대	8급
2008. 9				
2005. 5. 24	민○○	지역경제관련	남, 45대	팀장
2005. 5. 24	하○○	행정관리관련	남, 50대	국장
2005. 6. 7	주○○	행정관리관련	남, 50대	국장
2005. 6. 8	한○○	민원행정관련	남, 40대	팀장
2008. 9				
2005. 6. 13	동○○	청소환경관련	남, 40대	팀장

면접 결과에 대한 전반적인 내용 중 흥미로운 점은 현재 정부혁신에 대하여 지나가는 바람으로 생각하여 지나면 그만이라는 생각들이 많았다. 정부혁신의 많은 부분이 한국적 맥락과 정부부문에 맞는 것이나에 대한 경험적 생각들은 매우 부정적인 생각들을 제시하였다. 특히 팀장급들은 중앙정부의 일방적인 추진에 불만이 많았다. 또 하나의 흥미로운 점은 고위직으로 갈수록 민원관련 정부혁신에 대하여 적극적인 수용을 주장하는 반면에 하위직으로 내려갈수록 수용의 강도는 그리 크지 않아 보였다. 반대로 조직변화 관련 정부혁신에 대해서는 고위직은 소극적 반대를 하는 반면에 하위직으로 갈수록 적극적인 반대를 주장한 점을 들 수 있다.

V. ‘혁신정책’에 대한 지방자치단체 공무원의 반응 분석

업무에 대한 불명확성으로 인하여 개인들은 이에 대한 혼란을 줄이기 위하여 각자 처한 상황에 맞게 정의내리고, 업무를 수행하려고 한다. 과업정의가 불명확하면 업무의 특성 등에 기대어 알아서 정의할 수 밖에 없기 때문이다(Feldman, 1989). 또한, 이러한 과정은 불명확한 과업이 평가라는 준거점을 가지게 될 경우 구성원들이 알아서 정의내리고 해석하기 때문에 결국 평가를 잘 받을 수 있도록 해석하여 적용하려고 한다. 이러한 맥락에서 혁신이라는 이름으로 시행된 성과 관리의 불명확성에 조직 구성원들이 어떠한 반응을 보였는지를 검토할 필요가 있다. 먼저, 3개의 다른 부서의 업무정의를 검토함으로써 3개 부서의 구성원이 본인이 소속되어 있는 조직의 업무성격 등에 따라 혁신으로서 추진된 성과관리를 정의 내리는 것을 검토하게 될 것이다. 다음으로 나름대로 정의내린 업무를 추진하는 과정에서 구성원이 평가를 염두에 둔 업무처리를 시도함으로써 원래 추진되어야 하는 방향과 다른 방향으로 추진하게 된다는 점을 검토하고자 한다.

1. 혁신정책의 불명확성에 대한 반응 1: 조직은유와 업무정의

1) 업무정의를 위한 조직 은유

지방자치단체에서 추진하고 있는 업무 중 여러 가지 업무가 있겠으나, 민원 업무는 지방자치단체의 대표적 업무로 들 수 있다. 이러한 민원업무는 다른 업무에 비하여 상대적으로 매일 그리고 지속적으로 수행하기 때문에 일상업무로 분류된다. 자치구의 일상업무를 보는 부서는 대체로 1층에 위치하게 되는데, 많은 민원인들의 접근성을 고려한 것이다. A구청의 일상업무 부서의 구성원들은 본인들의 조직 성격을 복잡한 기술을 요하는 조직이기 보다는 단순, 반복되는 업무가 많은 조직으로 인식하고 있었다. 사실 민원봉사과에서 진행되는 업무는 관인날인, 기록물정리, 인감증명발급, 호적신고 접수 등 그 업무의 성격이 단순하거나 반복되는 업무로 구성되어 있다. 흥미로운 것은 부서에 대한 은유를 결과(output) 보다는 과정(process)으로서 인식하고 있다는 점이다. 업무개선은 현재 본인이 하는 업무의 과정에 대한 개선정도로 파악한다. 왜냐하면 민원인들이 친절하게 느낄지 아닐지에 대하여 결과는 어떻게 될지 본인들로서는 알 수 없기 때문이다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“어떤 사람은 구비서류를 가지고 오지 않고 서류를 떼어 달라고 막 조르거든요. 그런데, 그것은 아니거든요. 절차가 있고, 구비해야 할 서류가 있고, 그런데 막 해달라고 하니....고객만족 어쩌구 하는데, 어떤 민원인은 우리를 친절하게 느끼기도 할 것이고, 어떤 민원인은 불친절하다고 느끼기도 할거예

요. 성과평가한다고 하는데, 무엇을 가지고 평가할지 모르겠어요. 어차피 불친절하다는 소리를 들을바에야 서류라도 제대로 챙겨야 나중에 뒤탈이 없는 거죠"(민원행정관련 9급공무원, 여)

이러한 인터뷰 결과에서 보듯이 일상업무를 수행하는 민원봉사과의 은유를 결과인 고객만족 보다는 과정, 즉 서류구비를 중심으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 시각에서 본인의 업무에 대한 생각은 자신들의 업무평가가 민원인들로부터 어떻게 평가받을지에 대하여 알 수 없는 상황에서 업무의 결과보다는 업무의 과정상에서 일어나는 불협화음 또는 업무상의 하자 등에 대하여 최소한 뒤탈이 나지 않도록 하는 것이 최우선과제가 된다. 이러한 업무성격으로 인하여 오히려 복잡한 기술 또는 제도 등이 기존의 단순, 반복되는 절차 등에 관하여 변화를 시도할 가능성이 있을 경우에는 해당 구성원의 생각과 차이를 두어 갈등이 생길수도 있다는 점이다.

또한, 지방자치단체에서 추진하고 있는 업무중 중요한 것 중 하나가 보건업무이다. 자치단체의 보건 업무는 보건소를 중심으로 이루어진다. 과거 보건소가 사립병원보다 질적으로 낮다는 인식이 많고, 실제로도 그랬으나 현재 자치단체의 보건소 이용은 활발해 보인다.²⁵⁾ 이러한 부서의 경우 건강 등에 대하여 강조하고, 보건 의료부서를 찾아오는 주민들의 경우도 질병이 있거나, 몸이 불편한 경우에 오는 경우가 대부분이기 때문에 보건 업무를 담당하고 있는 부서는 조직에 대한 은유를 안정성으로 인식하고 있었다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“우리 영·유아 담당과는 신생아부터 초등학교 저학년까지의 예방접종을 실시해요. 그러다 보니 어렸을 때부터 보는 아기와 어머니들도 많죠. 태어나기 전부터 본 아기들도 있으니까요. 그러다 보니 이 아이들의 쟬트는 여기에 모두 보관되어 있어요. 만약 병적 기록이 없어진다면 이 아기가 어디가 아팠는지 알 수 없기 때문에, 약을 처방할 때, 부작용에 대한 고려를 해야 해요. 그럼 큰일나죠”(영·유아 담당 간호사, 여)

이러한 인터뷰 결과는 본인들의 조직이 하는 업무가 매우 안정성을 가져야 하며, 변화를 최소화해야 한다는 인식을 가지고 있는 것으로 조직의 은유를 변화보다는 안정성을 중심으로 인식하고 있는 것으로 판단된다. 본인들의 조직은

25) 인터뷰를 응해주었던 영·유아 담당 간호사(여)는 과거는 보건소를 찾는 사람들도 영세민이 많고, 보건소 자체도 질적으로 낮았으나, 최근 5년내에는 영세민 뿐만 아니라 여러 주민들이 찾고 있으며, 질적으로도 병원 못지 않는 시설, 약품을 갖추고 있다고 지적한다. 실제로 최근에는 보건소 이용률이 높아지고 있는 것으로 파악되었다(경민일보 2009년 2월 10일자).

변화보다는 안정성을 중심에 두기 때문에, 혁신도 변화(그것이 무엇이든 간에 기존의 업무에 변화를 주는 행위)보다는 안정성에 집착하게 된다. 흥미로운 것은 기존의 방식과 새로운 방식 중 새로운 방식이 주민들의 불편을 겪거나 좋지 않은 반응이 나올 경우 새로운 방식을 추진하는데 있어 갈등을 겪는다는 것이다. 이는 보건업무를 수행하는 보건소(영·유아 담당)는 자칫 잘못했다가는 영, 유아의 생명과 직결되는 동시에 그 책임감은 매우 부담스러운 것이므로 이를 담당하는 구성원들은 기존의 절차 혹은 관련되는 일이 새로운 제도 또는 새로운 정책과 부딪히게 되었을 때 쉽게 새로운 것을 수용하지 못하고, 이에 대하여 혼란을 겪게 되는 것으로 보인다.

다음으로 지방자치단체에서 추진하고 있는 업무 중 그 역할이 새롭게 조명받고, 강조되고 있는 업무 중 하나가 지역경제에 관한 업무이다. 이러한 업무는 상대적으로 다르겠으나 지방자치단체의 지역경제과를 중심으로 이루어진다. A 구청의 지역경제과의 업무는 중소기업자금 확대, 공동상표 제품 전시 판매장 운영, 벤처 창업 지원센터 운영 등이다. 하지만, 이러한 업무들이 자치구의 능력을 넘어서는 거시적(중앙정부차원에서 지원되어야 하는 성격) 업무의 성격을 가지고 보니, 그 업무의 실효성은 그리 많아 보이지는 않는다.²⁶⁾ 이중 A구청의 눈에 띠는 지역경제 활성화에 대한 업무는 재래시장 리모델링 사업이었다. 이는 A구청 관할 구역 내의 재래시장의 현대화 계획 일환으로 진행되고 있었다. 그런데, 이들 부서 구성원들은 본인 부서에 대한 은유를 기업처럼 업무를 효율적으로 처리해야 하며, 이에 대한 일종의 의무감까지 가지고 있는 것으로 보여진다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰에서 확인된다.

“처음 과가 만들어 졌을 때 한번 해보자는 의욕이 넘쳤죠. 우리도 기업처럼 잘해 보자. 우리가 못할게 무엇이 있겠는가? 의무감도 있었죠. 내가 시장을 살펴보리라... 시장을 좀 더 많은 사람들이 오게 해야겠다. 상인들 돈 많이 벌게 해주어야 겠다..며 그런거죠”(재래시장 활성화 담당, 8급 공무원)

이러한 인터뷰 결과는 앞서 지적한 바와 같이 지역경제 활성화 업무를 수행하는 부서는 조직의 은유를 능률성으로서 인식하고 있었으며, 만약 능률적으로 업무를 추진하지 못했을 경우 의무를 다하지 못했음을 느끼는 것으로 판단된다.

2) 은유적 시각에서 혁신개념의 정의

각 부서의 업무에 맞게 조직은유를 한 구성원들은 혁신에 대하여 개념을 정

26) 벤처창업 지원센터 담당 공무원과의 인터뷰에 의하면 자치구의 재정상태의 미비, 중앙정부차원에서 지원해 주어야 하는 업무(예컨대, 기술지원 등)의 제약으로 인하여 그리 활성화되지는 못하고 있다고 지적한다.

의내리는 과정에서 이를 적극적으로 활용하게 되는데, 먼저 민원부서의 경우 혁신에 대한 구성원의 시각은 아래의 인터뷰에서도 나타나듯이 과정을 중심으로 개선을 해야 한다는 생각을 지니게 된다.

“혁신이 뭐 별거 인가요? 민원업무를 합 보세요. 바꿀 것이 큰 게 있나요?
민원인들 서류 빨리 떼도록 절차 개선하면 되죠. 둥본 떼는데, 혁신을 어떻
게 적용하나요? 위에서 하는 소리, 너무 거창합니다(민원행정관련 7급 공무
원, 남)

이러한 인터뷰 결과는 본인들의 조직을 ‘과정’을 중심에 둔 업무를 처리하는 부서로 은유한 상태에서 혁신이라는 외부적 압력이 들어올 때 결과보다는 과정에 중심을 두고 “혁신=업무절차 개선”이라고 정의하게 된다. 이렇듯 일상적인 업무를 진행하는 부서의 경우 부서에서 처리하는 업무의 성격으로 인하여 조직 구성원은 본인의 조직을 과정에 대한 은유를 하게 되고, 이러한 상황을 통하여 혁신의 구체적인 실천에 대해서도 업무 절차를 개선하는 것으로 모아지게 되는 것이다. 또한, 보건부서의 경우 구성원의 시각은 아래의 인터뷰에서 확인할 수 있듯이 안정성을 중심으로 고객만족을 해야 한다는 생각을 지니게 된다.

“머 바꾸라고 위에서 내려오기는 하는데, 주민들 불편하게 하는 것은 절대 안해요. 왜냐하면 여기는 아파서 오는 곳이거든요. 기존과 달라지면 엉청 화내죠. 한번은 우리 판에는 주민들 편하라고 접종 접수 순서를 바꾼적이 있는데, 주민들이 과거에 했던 것이 편하다고 해서 다시 옛날에 하던 방식으로 바꾸었어요”(영·유아 담당 간호사)

이러한 인터뷰 결과는 본인들의 조직을 ‘안정성’을 중심에 둔 업무를 처리하는 부서로 은유한 상태에서 혁신이라는 외부적 압력이 들어올 때 변화보다는 안정성에 중심을 두게 만듦으로써 “혁신=고객만족”이라고 정의하게 된다. 즉, 혁신은 변화하는 것보다 안정성을 두는 것이며 안정성을 추구하는 것이야 말로 고객만족으로 이어져 진정한 혁신을 달성하는 것으로 생각하게 되는 것으로 판단된다. 이러한 부서의 경우 혁신을 새롭게 변화하는 것으로 생각하기 보다는 조직의 은유를 안정성으로 하고, 안정성에 대한 혁신의 구체적인 실천대안으로서 고객만족을 최우선 과제로 선정하여 처리하게 되는 것이다. 한편, 지역경제 부서의 본인의 조직을 은유하는데 있어 이윤을 창출하는 것으로 은유하고, 이러한 은유과정에서 혁신이라는 외부적 압력이 들어올 때 능률성과 이윤창출에 중심을 두어 “혁신=기업가적 정신”이라고 정의하게 된다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰에서 확인할 수 있다.

“재래시장 리모델링 재구성하면서 고생 많이 했죠. 어느 상인은 자기가 더 많은 공간을 차지해야 한다. 어떤 상인은 왜 자기 가게 앞에 기둥을 세웠느냐 어떤 가게는 전기가 들어오지 않는다. 전화를 설치해 달라..며 그런거죠. 처음에는 너무 많이 요구가 들어와서 짜증이 났는데, 맘을 먹으니깐 이래서는 안되겠다 싶었죠. 그래서 주민들을 직접 만나 설득을 하고, 시공업체 만나서 협상하고, KT만나서 협상하고 머 그랬죠...”(재래시장 활성화 담당, 8급 공무원)

이러한 인터뷰 결과는 기존의 행정부서에서 일하는 구성원들보다는 더욱 적극적이며, 더욱 활발하게 본인의 업무를 처리하려는 성향을 가진다. 이러한 조직은 능률성과 이윤창출에 중심을 두기 때문에, 혁신도 이러한 은유에 맞추어 무엇인가 바꾸고 도전하려는 성향으로 흐르게 되며, 특히 이러한 부서는 혁신의 구체적인 실천에 대하여 기업가적 정신을 가져야 한다는 것으로 모아진다.

〈표 2〉 각 부서의 은유와 혁신의 개념

부서	조직은유	혁신정의
민원부서	과정(process)	업무절차개선
보건부서	안정성(stability)	고객만족
지역경제부서	이윤창출(business-like)	기업가적 정신

각 부서의 은유와 혁신의 개념을 정리하면 <표 2>와 같다. 이러한 내용은 혁신이라는 개념의 다의성과 불명확성을 알려주는 것으로 각 부서의 상황에 맞게 정의내릴 수는 있겠으나. 성과관리 또는 혁신의 본질에 비추어 보았을 때 오히려의 소지가 있으며, 잘못 이해되어 업무를 정의할 가능성도 있음을 확인하는 것이다. 여기서 중요한 점은 혁신의 개념이 다의적이고 불명확하기 때문에 각 부서의 상황에 맞게 나름대로 혁신을 정의내릴 수 있다는 것이다. 이러한 개념의 다의성으로 인하여 한권의 매뉴얼, 한번의 교육으로 끝나는 것이 아니라, 계속적인 매뉴얼이 필요한데 이러한 매뉴얼이 오히려 전문용어 등 파악하기 어려운 용어들로 제시되고 있기 때문에 혼란은 더욱 고조된 것으로 판단된다.

2. 혁신정책의 불명확성에 대한 반응 2: 평가를 고려한 업무추진

앞에서 새로운 업무의 불명확성을 해결하기 위하여 구성원은 은유를 통하여 업무를 정의하게 된다는 점을 검토하였다. 이러한 업무를 정의내린 후에 업무를 추진하는 과정에서 구성원은 어느 하나의 준거에 따라 업무를 수행하게 된다. 이러한 준거 중 조직 구성원이 대표적으로 삼을 수 있는 것이 평가이다.²⁷⁾

〈표 3〉 지방자치단체 혁신평가지표

평가부문	평가분야	평가항목	평가방법	평정방식	비중
혁신역량	혁신역량	혁신기반역량	1. 지방행정평가정보 시스템 서면심사 2. 현장확인 3. 검증	정량+정성	30%
		혁신관리역량			
혁신과제	과제관리	과제 발굴			
		과제 실행			
		성과, 환류			
	중점과제	고객만족도 제고			50%
		행정투명성 제고			
		업무프로세스 혁신			
		성과중심 조직운영			
혁신체감도	혁신성과만족도	혁신성과 만족도	전화 설문조사	-	20%

자료: 행정자치부(2007), p. 132.

참여정부 시기에 지방자치단체의 행정혁신을 주도하면서 행정자치부는 각 지방자치단체들이 자발적으로 행정혁신을 추진할 수 있도록 지방자치단체 혁신평가, 혁신컨설팅, 혁신경진대회 등을 강력하게 추진해 왔다. 2006년 4월부터 발효되기 시작한 정부업무평가기본법에서 지방자치단체의 자체평가를 강제하면서 지방자치단체의 성과관리제도는 하나의 법적인 의무사항과도 받아들여지게 되었다(강황선, 2007).²⁸⁾ 이러한 상황에서 지방자치단체 구성원의 경우 혁신이라는 이름의 성과관리라는 것이 불명확하여 본인의 처한 상황에 맞게 정의내리고 혁신이라는 이름의 구체적인 업무인 성과관리를 업무에 맞게 업무수행을 하려고 하니 쉽지 않은 상황이 발생하는 것이다. 그런데, 지방자치단체는 BSC를 기반으로 하는 성과관리를 활용하여 개인단위의 업무평가를 실시할 뿐만 아니라 중앙정부에서는 혁신업무에 대한 지방자치단체 평가를 실시한다고 하니, 구성원은 성과관리에 대한 업무수행을 평가지표에 맞추어 업무수행을 하게 된다. 즉, 업무와 이와 관련된 목표를 차근차근 정한 것이 아니라, 평가지표에 맞추어 업무

27) 혁신을 실천하는데 있어 평가를 중요시 하게 되는 계기는 대통령의 발언이 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

“그러나, 핵심은 결국 평가의 문제입니다. 혁신이 전체적으로 성공하기 위해서는 모든 공무원이 참여하는 조직의 문화가 되기 위해서는 평가 시스템이 정착되는 것이 핵심이라고 생각합니다....(중략).. 오늘 BSC라는 기법을 중심으로 토론을 했는데, 꼭 그 평가 방법만 있는 것은 아닙니다만 가장 유력한 중심적인 평가방법입니다”(혁신에 관한 대통령 말씀 원문, 성과관리토론회, 2005년 4월 2일).

28) 실제 성과관리 또는 BSC의 도입 여부가 지방자치단체 혁신평가지표에 포함되어 있다(행정자치부, 2005, 2007). 이러한 내용은 점수를 잘 받아야 하는 지방자치단체 입장으로서는 당연히 민감하게 받아들일 수 밖에 없다.

와 목표를 설정하게 된다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“저는 성과평가를 무엇으로 해야 할지 아직도 잘 모르겠어요... 주사놓은 횟수? 아니면 환자들에게 설문? 잘 모르겠어요.. 하지만, 성과평가가 잘 안나오면 스트레스 받고 환자들 치료도 잘 안되요... 위에서 시키니깐 한다고는 하지만, 이건 좀 아닌 것 같아요.”(영·유아 담당 간호사)

이때, 조직이 추구하는 목표가 가시적인 것과 비가시적인 것이 동시에 있을 때 가시적 목표를 강조하면 조직의 비가시적 목표추구는 뒷전으로 밀리고 목표 수행상의 왜곡이 발생한다. 측정이 가능한 경우라도 측정지표와 도구가 조직원의 행동을 측정방향으로 유도함으로써 조직행동을 왜곡할 수 있다는 것이다 (Merton, 1938; Blau, 1955; Lipsky, 1980: 40-53; 이종범, 1995). 또한, 이종범(1995)은 업무의 수행이 평가지표에 얹매일 가능성에 대하여 지적하고 있다.²⁹⁾ 이러한 시각은 정부혁신 자체에 대한 회의로 이어지고, 다른 제도 운영에 있어 형식적으로 운영되는 원인 중 하나가 될 수 있다. 이것은 현재 정부가 추진하고 있는 지방정부의 혁신에 있어서도 근본적인 조직혁신은 잘 이루어지지 않고, 말로만 그칠 우려를 느끼게 해주는 대목이라 할 수 있을 것이다. 특히 이러한 말로만 혁신은 혁신피로만 쌓게 하여 혁신프로그램들이 형식적으로 운영될 수 있는 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“제량화된 지표를 주로 작성합니다. 위에서도 계속 그렇게 강조해요. 평가 잘 받아야 한다고. 저도 평가 잘받고 싶죠. 원래하는 업무 중에 지표화하지 못하는 업무도 있는데, 처음에는 신경을 쓰지만, 평가항목에 선정한 업무이외에는 추가되는 업무로 생각되요. 원래 중요한 업무였는데 말이죠”(행정관리 관련 7급 공무원)

이러한 인터뷰 결과는 목표가 없었는데, 목표가 생기는 역설적 상황이 발생하는 것이다. 문제는 목표설정은 본인들이 한 것이 아니라, 외부에서 설정해준 꼴이 되어 버렸기 때문에 이럴 경우 주어진 목표가 본인의 업무와 연관성을 맺지 못하게 된다. 또한, 이렇게 되면 조직구성원의 행태는 일반적으로 업무에 대

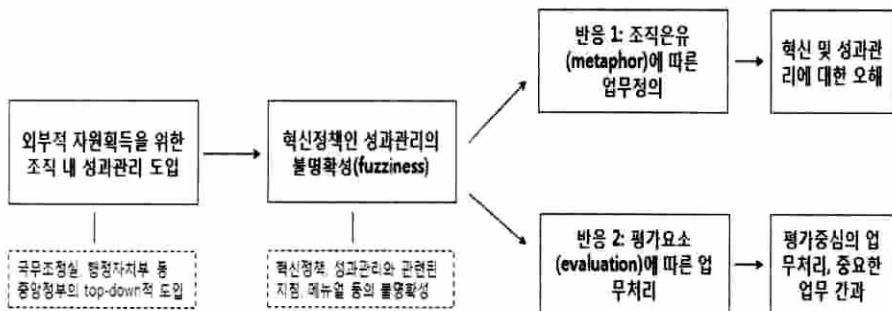
29) 이종범(1995)은 기업형 정부가 기존의 법이나 규칙중심으로 운영되던 행정관행에서 결과중심으로 변화하여야 한다는 것은 정부의 능률을 추구하고 책임의 소재를 명확히 하며 따라서 의미있는 보상제도의 운영을 할 수 있도록 한다는 데 의의가 있다고 지적한다. 그러기 위해서는 결과에 대한 측정과 평가가 정확하여야 하는데, 사기업 조직에도 측정평가의 어려움과 왜곡이 예상되는데 정부조직의 경우에는 이 문제가 더욱 심각할 것으로 예상된다는 것이다. 사전적으로 명확한 목표나 사명을 설정하고 이에 맞도록 정확하게 결과를 평가할 경우 오히려 정부행동이 왜곡되고 역기능을 초래할 수도 있다는 것이다.

하여 눈치보면서 대충하던지, 업무를 거부하게 되는데, 공공부문은 업무에 대하여 거부할 수는 없기 때문에 억지로 업무를 하거나 가시적인 업무만 추진하게 될 가능성이 높아지는 것이다. 불명확한 업무에 대하여 평가라는 준거점이 생길 경우 평가지표에 따라갈 수 밖에 없으며, 이러한 점은 정부혁신 자체에 대한 회의와 금방 지나가면 팬창을 것이라는 생각으로 이어진다. 중앙정부에 대하여 불만을 토로함에도 불구하고 적극적인 반대를 하지 않는 것은 예산에 대한 의존성을 쉽게 버리지 못하기 때문에, 내부로는 불만이 쌓이더라도 정부혁신의 많은 프로그램에 대하여 형식적으로 운영하는 것은 아닌지 생각해 보게 된다.

3. 혁신정책의 불명확성과 공무원의 반응에 대한 종합적 분석

<그림 1>은 연구의 분석결과를 도식화하여 나타낸 것이다. 혁신의 개념은 다의적이므로 여러 차원의 의미로 해석될 수 있다(Altshuler, and Behn, 1997). 불명확성을 가지는 것이 단점도 있지만 이러한 특성이 사고의 유연성을 가져올 수 있으며, 다양성을 시도할 수는 있다. 또한, 각 부서마다 특정한 맥락을 가지고 혁신정책을 시도할 수 있다. 이러한 불명확성은 다양한 의미만큼이나 평가의 기준도 달라야 한다. 각자의 특성이 있어야 하기 때문이다.

〈그림 1〉 연구의 분석 결과



이러한 불명확성의 특성을 가진 혁신정책을 중앙정부에서는 지방자치단체에게까지 강하게 추진했다. 중앙정부는 지방자치단체에까지 성과관리를 도입하도록 독려하면서 대표적으로 BSC를 강조하였다. 정부는 이러한 정부혁신을 추진하면 관료들의 행태와 가치관의 변화를 가져올 수 있다고 판단한 것으로 보여진다. 또한 경쟁체제를 근간으로 하는 성과관리체계는 한국관료제의 문제점을 극복하는 방안이 된다고 하였다. 이러한 성과를 중시하는 것이 공공부문의 비효율을 극복할 수 있는 수단이라는 것이다. 그러나, 성과관리라고 하는 새로운 제도, 그리고 법적으로 규정된 자체평가 제도 앞에서 각 지방자치단체들은 혼란에

빠질 수 밖에 없다. 공무원들이 자체적으로 준비하고 사전 정보를 가질 수 없는 상태에서 자원을 보유한 행정자치부가 강한 신념을 가지고 추진하는 BSC 제도를 도입하지 않는 것은 사실상 불가능한 것이었으며³⁰⁾, 이에 대한 업무를 어떻게 해서든 처리하려고 노력했을 것으로 예상해 볼 수 있다.³¹⁾ 문제는 이러한 과정에서 추진한 혁신업무(성과관리)가 명확하지 않았다는 점이다. 이러한 점은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“구성원들이 인식하는 성과관리 개념은 정확하지 않았기 때문에 상식선에서 이해하고 있었으나, 추진 방안에 대해서는 구체적으로 중앙정부의 지침 또는 예시를 기대하고 있었다고 한다. “성과관리를 한다고 하니, 저희도 공부하고 난리였죠. 특히 중간간부급들은 책도 찾아보고 그랬어요. 하지만, 실제로 어떻게 하는 것인지는 경험해 본 적이 없기 때문에 막연하게 불안해 하고 있었죠. 위에서 구체적으로 알려주어야 추진할 수 있을텐데 말이죠”(2005. 6 A구청 5급 사무관).

이러한 인터뷰 결과에서 보듯이 현장에 있는 조직 구성원들은 혁신과 성과관리 개념의 다의적(multidimensional) 성격으로 서비스를 제공하는 담당자는 본인 업무에서 혁신을 무엇으로 정의내려야 하는지, 성과평가를 위한 성과지표는 무엇으로 채택해야 하는지, 평가를 위하여 어떻게 행동해야 하는지 모든 것이 명확하지 않은 상태인 것이다. 물론, 매뉴얼 등 관련 자료집을 작성하여 적극적으로 배포하기는 했지만, 명확하지 않은 업무에 대하여 예시, 지침 역시 이해하지 못할 행정언어 등으로 가득하여 조직은 업무가 무엇인지 제대로 파악하기 어려워하였던 것으로 판단된다.

또한, ‘생각은 자유롭게 하라’고 해놓고 중앙정부의 책임성 기준은 기술적 정확성을 원하는 것이다. 공공부문은 이러한 것이 쉽지 않다. 즉, 다양한 생각을 담아내기 쉽지 않기 때문에 가장 보편적으로 판단할 수 있는 효율성 위주로 평가할 수 밖에 없다. 이럴 경우 누가 책임을 지면서까지 다양한 생각을 담아내려고 하겠는가? 평가는 조직 및 공무원 개인들의 승진 등 인사문제와 관련된 가장 민감한 사항이기 때문에 이에 대하여 신경을 쓰지 않을 수 없는 것이다. 구성원들은 자신이 언제 어떻게 변화해야 할지 외부 상황을 지켜보면서 자신이 변화해야 할 확실한 신호를 기다리고 있는데, 이러한 신호가 바로 평가이다. 그

30) 이러한 일련의 과정을 통해 우리나라의 지방자치단체의 BSC는 합리성을 가장한 의식 혹은 신화의 하나로서 지방자치단체들에게 비춰질 수 있다는 것이다(강황선, 2007; 강영철, 2007).

31) 그러나, 이러한 생각은 지속적인 업무로 이어지기 보다는 ‘한번 봄 바람은 다음에 또 오기 때문에 이번 바람은 그냥 스쳐지나가는 것’으로 인식하고 그래서 ‘처음만 피하면 된다’는 식의 사고가 자리 잡을 가능성이 높아지게 된다.

러므로 구성원들은 당연히 평가위주로 업무를 작성한다. 이러한 시각은 다음의 인터뷰 결과에서 확인된다.

“자꾸 성과지표를 계량화하라고 하는데, 정말 어려워요. 또, 제 업무는 지표화하기도 어려워요. 그러다 보니, 평가에 좋게 받으려면 평가용 지표와 관련된 업무가 따로 있고, 실제 중요한 업무가 따로 있어요. 일을 2가지 하는 셈이죠. 그래도 해야죠. 평가 좋게 받으려면....그런데 이러다 보니, 평가지표와 상관없는 업무는 신경이 덜 쓰이네요. 더 중요한 업무인데도 말이죠.”(2008. 9 A구청 8급 담당자).

지금의 공공조직 구성원들은 변화라는 용어 자체에 너무 익숙해져 버렸다. 너무 많은 변화의 시도에 변화는 구성원들에게 ‘잠깐 동안의 혼란’이라는 말과 거의 동의어가 된 것이다. 조금만 베틀면 자연스럽게 사라지는 것이 과거의 변화 프로그램의 한결같은 속성이었기 때문이다. 이러한 과정의 반복으로 인해 이제는 아무리 매력적인 구호와 경영기법으로 포장한들 변화는 더 이상의 새로움을 주지 못하는 개념이 되었다. 이러한 상황에 이르게 된 이유는 변화에 대한 철저한 사전준비 과정이 없이 무턱대고 시도했던 과거의 잘못된 관행 때문이다 (박태현, 2008; 105). 진정한 변화를 위한다기 보다는 보여주기식의 변화를 위한 변화가 전반적으로 많았다. 변화가 하나의 유행처럼 받아들여지는 것이다. 이러한 맥락에서 변화는 피곤하다는 인식이 구성원들 사이에 자리잡게 된다. 아울러, 공공부문의 경우 목표설정과 성과측정의 문제에서 더욱 심각하게 문제가 제기될 수 있다(박영강, 2000; 배용수, 2000; 양기용, 2000; 이준형·임경환, 2000). 한국에서의 행정은 직무의 체계적 분류와 분석이 부족하기 때문에 한 사람의 공무원은 다양한 업무를 수행하고 있다. 행정의 업무자체가 추상적인데다 다양한 업무를 수행하고 있고, 직무의 유동성마저 강하게 나타나고 있다 보니 목표를 명확히 설정하는 것은 매우 어려운 일이다. 혁신을 신자유주의 관점에서 분석, 정책화하는 것은 신자유주의가 본래 가지고 있는 가치, 논리적 타당성과 정부부문이 충돌할 우려가 있을뿐더러 더욱이 한국적 상황의 실증적 적실성이 있을 것인가라는 문제가 대두되는 것이다.

VII. 결 론

본 연구의 목적은 혁신이라는 정책의 개념이 불명확하여 조직 내에서 원활하게 추진되는 것이 쉽지 않다는 점을 검토하는데 있다. 본 논문의 분석결과, 업무가 불명확할 경우 조직 구성원은 본인이 속한 부서의 업무와 관련하여 개

별적인 은유를 통하여 업무를 정의내리기는 하였으나, 혁신 및 성과관리에 대한 오해를 할 수 있는 가능성이 높게 나타났다. 또한, 성과관리와 혁신이 평가에 초점이 맞추어짐으로써 구성원의 행태는 평가지표를 중심으로 업무를 수행하고, 정작 중요하게 처리해야 하는 업무를 소홀히하는 결과가 나을 수도 있음이 나타났다. 이러한 분석 결과는 중앙정부 차원에서 새로운 정책을 지방자치단체 등 하위단체로 내려보냈을 경우 당연히 중앙정부가 원하는 방향대로 조직 내에서 추진될 것으로 기대하겠지만, 해당 조직에서 새로운 업무에 대하여 명확하게 정의내리지 못할 수도 있으며, 원하는 방향과는 다르게 추진될 수도 있다는 점을 알려준다. 혁신으로서 추진된 성과관리 업무에 대하여 명확하게 해석하지 않은 상태에서 추진하게 되면 구성원의 업무소화능력은 현저히 떨어지며, 원래 의도했던 업무에 대한 개념은 사라지게 되고, 평가를 위해서만 운영하게 되어 결국에는 조직 내에서 원활하게 추진되지 않게 되는 것이다.³²⁾ 아울러, 새로운 업무가 조직에 도입될 때 단순히 수용되는 것이 아니라, 구성원이 속한 조직의 업무 성격, 업무에 대한 평가기준 등 다양한 맥락에 따라 해석하여 해당 업무를 추진할 수 있음도 생각해야 한다.³³⁾

이러한 의도하지 않은 결과를 방지하기 위해서 중앙정부에서 지방자치단체 등 다른 수준의 정부조직으로 전달되는 정책은 어떤 방식이든 새롭게 해석되어 집행될 수 있는 것인 만큼 이러한 현상 자체를 인정하고, 정책집행시 반드시 추진하게 하는 공식성(coercive)을 강조하되, 추진 운영 및 방법은 재량적 요소를 감안한 공식성(enabling)을 고려하는 것이 중요한 요소가 될 것이다(Adler and Borys, 1996). 문제는 이렇게 도입한 제도와 운영상의 문제가 조화를 이루지 못할 경우 기술적합성이 어긋나며, 조직합리성 보다는 기술합리성을 추구할 가능성이 높다. 왜 도입했는지는 중요하지 않게 되는 것이다(이종범, 1986). 포럼과 매뉴얼을 통하여 혁신이라는 새로운 업무를 추진해 나가려 했지만, 매뉴얼은 추상적인 개념을 구체적인 상황에서 구체적인 개념으로 전환시켜주지는 못한 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 업무에 대한 개념자체가 불명확한 상황에서 업무수행에 대한 매뉴얼은 혼란을 가중시킬 뿐이기 때문이다. 이러한 맥락에서

32) 조직이 새로운 것을 받아들이고 집행하는데는 아무리 합리적인 것이라도 조직 내 기준에 가지고 있던 구성원들의 인식체계 내에서 재해석되면서 채택되고, 집행되어나간다. 그러므로, 새로운 것에 대한 구성원들의 해석과 이해가 중요하다(Thompson, 1969).

33) 미시적인 시각에서 조직과 구성원의 업무 인식 및 처리과정에 대한 관심은 매우 적다고 볼 수 있는데, 이는 조직과 구성원이 주어진 업무에 대하여 기계적으로 잘 처리 할 것이라는 신화가 전제되어 있기 때문이라고 생각한다. 이러한 점은 합리주의 시각이 전제되어 있기 때문인데, 이런 맥락에서 본 연구는 조직과 구성원 모두 완벽하지 않다는 전제하에 합리성에 대한 제한된 시각을 전제로 하고 있다.

개인들이 새로운 정책을 어떻게 이해하고 수행하는지에 대한 측면을 검토하고, 이에 대한 이해의 폭을 넓히는 것이 매우 중요하며, 그러한 과정 속에서 정책의 성공적인 추진 여부도 가능해 볼 수 있을 것이다.³⁴⁾

그러나, 이러한 합의에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 본 연구는 1개 구청의 구성원들에 대하여 연구를 진행하였으나, 향후 연구의 보완성을 위해서는 더 많은 조직의 구성원들로부터 조사한 인터뷰 결과가 보완되어야 할 것이다. 둘째, 면접에 있어서의 시간적 제약성으로 인하여 그리 많은 조사를 실시하지 못하였다. 향후 연구에서는 이를 반영하여 충분한 시간을 두어 본 연구가 충실히 진행될 수 있도록 노력하고자 한다. 특히, 여러 가지 측면에서 보완을 해야 할 것으로 보이는데, 예를 들어 Q방법론 또는 근거이론에 근거한 방법론을 통하여 구성원들로부터 심도있는 인터뷰 결과를 끌어내야 할 것으로 판단되며, 참여관찰을 통하여 그간 성과관리와 관련하여 설명되지 못한 부분과 현장에서 일어나는 일에 대하여 보다 면밀하게 검토해야 할 것이다. 아울러, 은유와 준거점간의 관계, 연관된 개념인 모호성, 불확실성 등의 상황에서 조직 구성원이 어떻게 업무를 처리할 것인가에 대하여 검토하는 것이 필요한데, 이는 논문의 한계인 동시에 새로운 연구과제일 것이다.

참고문헌

- 강영철. (2007). 「공공부문에서의 BSC 활용실태분석과 개선방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 강황선. (2004). 조직성과측정 제도의 개선방안. 「한국조직학회보」, 1(1): 47-74.
- 강정석. (2005). 「정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리」. 서울: 한국행정연구원.
- 김석태. (2000). 과시적 분권과 기술적 집권. 「행정논총」, 38(1): 111-134.
- 김태룡. (2001). 한국지방정부의 행정개혁에 대한 평가. 「한국행정학보」, 35(4): 239-260.
- 김태은. (2003). 정부규제의 영향요인에 관한 실증연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 국정홍보처. (2005). 혁신에 관한 대통령 말씀 원문: 2005. 4. 2일자 성과관리토론회. 「혁신, 제대로 합시다: 혁신의 실행과 확산」. 서울: 국정홍보처.
- 권선필. (2006). 근거이론을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관한 해석과 함의. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 45-67.
- 류지성 외. (2001). 지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 10(1): 209-223.

34) Simon(1996)의 지적처럼 새로운 문제를 해결하기 위해서는 상황과 문제를 분해(decomposition) 후 재구성(reframing)하여 해결하는 과정이 필요하다.

- 박세정. (2001). 경영의 논리: 행정개혁 이념으로서의 기여와 한계. 「정부학연구」, 7(1): 115-141.
- 박수영. (2008). 정부혁신: 성과, 반성 그리고 과제. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문집」.
- 박천오. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 실증적 연구. 「한국행정 학회하계학술대회논문집」, 281-301.
- 신경림·조명옥·양진향 외. (2004). 「질적 연구 방법론」. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 안문석. (1999). 「정보체계론」. 제4판. 서울: 학현사.
- 원구환. (2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석. 「한국지방자치학회보」, 16(4): 51-70.
- 윤건수. (2006). 기초단체장의 혁신 리더십과 지역축제: 함평 나비축제에 대한 스토리텔링을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 77-100.
- _____. (2001a). 약자의 설득전략: 어느 하위직 공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서. 「한국행정학보」, 35(1): 149-160.
- _____. (2001b). 자연언어에 토대를 둔 조직 연구 방법: 스토리텔링 구조를 중심으로. 「정부학연구」, 7(2): 9-40.
- 윤태범. (2000). 지방자치단체에서의 목표관리제(MBO)의 전략적 추진과 활용. 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 137-163.
- 이종범. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. 「정부학연구」, 14(3): 5-34.
- _____. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황하에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 43(4): 1-28.
- _____. (1995). 기업형 정부의 구축방안. 「한국행정연구」, 4(1): 20-45.
- _____. (1992). 은유와 정책: 대학의 과학기술연구에 관한 정책을 중심으로. 「고려대학교 행정문제연구소 연구논문 시리즈 92-01」.
- _____. (1987). 「국민과 정부관료제」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「참여정부의 혁신과 분권」.
- _____. (2003). 「정부혁신 및 지방분권 로드맵」.
- 주재복·김필두·고경훈. (2005). 「지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구」. 서울: 지방행정연구원.
- 하혜수·정정화. (2004). 신공공관리적 지방행정개혁의 성과평가. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 27-47.
- 한규석. (2002). 「사회심리학의 이해」. 서울: 학지사.
- 허철행. (2002). 신관리주의 지방정부혁신의 평가와 전망. 「한국정책학회보」, 11(3): 167-191.

- 행정자치부. (2007a). 「희망대한민국: 행정자치부 정책백서(2003-2007)」. 서울: 행정자치부.
- _____. (2007b). 2007년도 지방행정혁신평가 실시계획.
- _____. (2006a). 「지방행정혁신 표준매뉴얼」. 제2판. 서울: 행정자치부.
- _____. (2006b). 2006년도 지방행정혁신평가 기본계획.
- _____. (2005). 지방자치단체 혁신 성공모델 창출을 위한 혁신선도자치단체 운영 기본계획.
- Adler, P. S. and B. Borys. (1996). "Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive," *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 61-89.
- Altshuler, A. A. and R. D. Behn. (1997). *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.
- Barzley, M. (1993). The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 305-318.
- Cyert, R. M., and J. G. March. (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dubois, D. and H. M. Prade. (1980). *Fuzzy Sets and Systems*. NY: Academic Press.
- Einhorn, H. J. (1982). Learning from Experience and Suboptimal Rules in Decision Making. In *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Kahneman, D., Slovic, P. and Tversky, A.(eds.). NY: Cambridge University Press. 268-283.
- Eyzenga, G. (1995). Judging with Uncertainty in Diagnosis: The Design of Fuzzy Linguistic Decision Models. In *Design Models for Hierarchical Organizations*. R. M. Burton and B. Obel(eds.). Boston: Kluwer Academic Publishers. 261-279.
- Feldman, M. S. (1989). *Order Without Design: Information Production and Policy Making*. SA: Standford University Press.
- Galbraith, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Gioia, D. A. and P. Poole. (1984). Scripts in organizational behavior. *Academy of Management Review* 9(3): 449-459.
- Kahneman, D. and A. Tversky. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47: 263-291.
- Krefting and Frost, (1985). Understanding Webs, Surfing, Waves, and Wildcatting: A Multiple Metaphor Perspective on Managing Organizational Culture. In Peter Frost et al.(eds.) *Organizational Culture*. BH: Sage Publications.

- 155-168.
- Lerner, A. W. and J. Wanat. (1983). Fuzziness and Bureaucracy. *Public Administration Review*, 43(6): 500-509.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*, NY: Russell Sage Foundation.
- March, J. G. and H. A. Simon. (1958). *Organizations*. NY: John Wiley & Sons, Inc.
- March, J. G. and J. P. Olsen. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetforlaget.
- Mason, J. (1996). *Qualitative Researching*(질적 연구방법론), 김두섭 옮김, 서울: 나남출판.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Newell, A. and H. A. Simon. (1972). *Human Problem Solving*. NJ: Prentice-Hall.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik. (1978). *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Schön, D. (1979). "Generative Metaphor: A Perspective on Problem-setting in Social Policy," In A. Ortony (ed.), *Metaphors and Thought*, 248-283. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior*. 4th ed, NY: The Free Press.
- _____. (1996). *The Sciences of the Artificial*. 3rd ed. MA: The MIT Press.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. NY: McGraw-Hill.
- Thompson, V. A. (1969). *Bureaucracy and Innovation*. Alabama: University of Alabama Press.
- Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. 2nd. Reading: Addison-Wesley.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. NY: Basic Books.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Method*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Abstract

Analyzing the Process of Coping with Task Fuzziness: The Perception of Organizational Employees of 'Innovation Tasks' in the Seoul Metropolitan Area during the Roh Administration

Cheouljoo Lee

This study analyzes the process of coping with the fuzziness of a new task. In particular, this study focuses on the perception of organizational employees of innovation tasks of the Roh Administration in the Seoul Metropolitan Area. This study inquired into the process of policy implementation with a view of an individual's psychological approach. According to the results of interviews and analysis of official documents, the organizational employees define their task with metaphors when a task is fuzzy. However, for innovation and performance management the possibility of misunderstanding is higher. Employee behavior consists of evaluation indicators because performance management and innovation are focused on assessment. The central government's new policy may not be promoted in a direction we want to mention. The results show that the understanding of organizational employees' interpretation of a new task are very important in policy implementation.

[Key words: Fuzziness, Metaphor, Reference point, Decomposition process,
Interpretation]