

연구논문

지방정부 조직문화의 변화 연구: 2005년과 2009년의 비교*

조 주 복**

- I. 서 론
- II. 조직문화의 변화
- III. 선행연구와 문제점
- IV. 경쟁가치모형, 분석틀과 측정도구
- V. 실증분석
- VI. 결 론: 정책적 함의

〈요약〉

본 연구는 정부 조직문화 변화의 노력이 단절된 상태에서 현재의 정부 조직문화가 어떻게 변화되었는지를 진단하였다. 특히, 참여정부 정부혁신 요소들 중 어떤 요소들이 조직문화의 변화에 영향을 주었는지를 알아보고, 향후 지속적인 정부 조직문화의 변화를 이끌어내기 위한 정책대안을 제시하고자 하였다. 본 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 조직문화 변화 양상은 위계/집단문화 → 혁신/집단문화 → 위계/집단문화의 특성으로 다시 과거의 조직문화로 회귀하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 참여정부가 정부혁신을 추진한 이후 조직문화는 집단/혁신문화로 변화 양상을 보였으며, 정부혁신 요소들에 대해 긍정적인 평가를 하는 집단은 대체로 혁신/시장문화, 부정적인 평가를 하는 집단은 위계문화의 특성을 보였다. 본 연구는 향후 정부 조직문화의 지속적인 관리가 요구되며, 정부조직 구성원들의 의식변화를 위한 노력이 지속적으로 추진되어야 함을 제시하였다.

[주제어: 지방정부, 조직문화, 정부혁신]

I. 서 론

21세기 지식정보화 사회의 도래, 치열한 무한경쟁의 세계화(globalization), 행정수요의 다양화와 복잡화 등 급변하는 행정환경의 변화는 새로운 행정의 틀과 관행(제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등) 그리고 관료들의 의식, 즉 정부조직문화의 변화를 요구하고 있다¹⁾. Cameron & Quinn(1999: 62)은 조직의 성공여부는

* 이 논문은 2008년도 강릉대학교 학술연구조성비지원에 의하여 수행되었음.

** 강릉원주대학교 교수(jbcho@gwnu.ac.kr).

조직의 문화가 경쟁적인 환경의 요구에 얼마나 적합한가의 정도에 의존하기 때문에 조직의 문화유형이 어떠한가를 조사하는 것이 매우 유익하다고 말하고 있다.

오늘날처럼 급변하는 환경 속에서 기업들도 새로운 변혁의 시점에 처하게 되어 환경변화에 보다 유연하고 발 빠르게 대처하고 전 구성원이 핵심가치를 공유하여 일치단결된 팀워크를 형성하지 않으면 살아남을 수 없게 된 것이다. 따라서 세계적으로 우수한 기업들은 오래 전부터 그들만의 독특한 기업문화를 가꾸고 다듬어 왔으며, 그들에게 있어 기업문화는 중요한 경영자원의 하나였으며, 오늘날과 같은 격심한 변화와 경쟁의 시대에서 살아남기 위한 필수요건으로 인식되고 있다.

정부조직 역시 예외가 될 수 없기에 참여정부는 급격한 환경변화 속에서 경쟁력 강화를 위해 '정부혁신'을 국정운영의 최우선 과제 중의 하나로 두고 지난 5년간 정부혁신을 위한 비전으로 '투명하고 일 잘하는 정부'를 설정하였다. 정부혁신의 비전을 실현하기 위해 효율적인 정부, 봉사하는 정부, 투명한 정부, 분권화된 정부, 함께하는 정부 등 5대 세부 목표를 설정하여 추진하였다.

참여정부는 이러한 정부혁신을 지방정부에도 적용하여 지역의 경쟁력을 강화하고, 행정서비스에 대한 주민의 만족과 신뢰성을 높이기 위해 새로운 관행과 제도를 도입하고, 관료들의 의식변화(문화)를 정착시키기 위한 지방행정혁신을 추진하게 되었다.

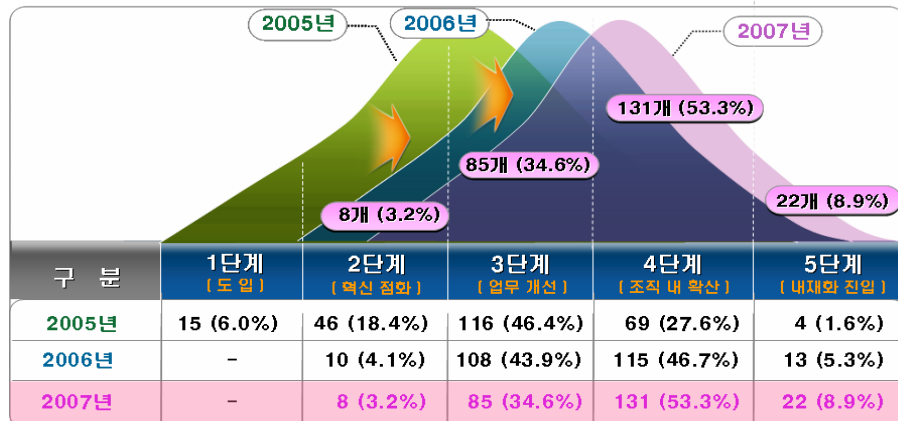
우리나라 역대정부의 행정개혁은 행정부처의 구성을 바꾸고, 인력을 감축하고, 기관들 통폐합하는 등 행정조직의 하드웨어(hardware)를 변화시키는 것에 초점을 두었다면 참여정부가 내건 정부혁신은 공무원의 행태변화를 통한 정부조직문화의 변화를 도모하는데 초점이 맞춰져 있다(2006. 행정자치부).

참여정부 정부혁신의 마지막 해인 2007년의 평가결과를 볼 때, 혁신이 시작되는 혁신 점화의 단계인 2단계에 진입한 지자체가 8개, 업무 개선이 이루어지는 3단계에 진입한 지자체가 85개, 조직내로 혁신이 확산되는 4단계에 진입한 지자체가 131개, 마지막으로 혁신이 내재화로 진입하는 5단계에 진입한 지자체가 22개

1) 조주복(2005), 지방행정조직의 조직문화의 변화연구: 횡성군을 중심으로, 「학술논총」, 37, 원주대학.

로 전체적으로는 3~4단계에 집중되어 있으며, 광역자치단체는 대체로 4~5단계에, 기초자치단체는 3~4단계에 진입하여 있어 행정혁신이 보편화되고 있다고 평가하고 있다(<그림 1> 참조).

〈그림 1〉 3년간 평가결과와 혁신수준 개선도



출처: 행정자치부(2007), 07년 지방행정혁신 평가결과.

또한 참여정부가 초점을 두고 추진하고 있는 공무원의 행태변화를 통한 정부 조직문화의 변화에 대한 최근의 연구결과들은 정부조직문화의 변화가 이루어지고 있다고 평가를 하고 있다(황성원, 2006; 김한창·황성원·권용수, 2007; 이동수, 2007 등).

그러나 ‘섬기는 정부’를 기치로 내세운 이명박 정부에 들어서는 참여정부가 추진해왔던 정부혁신은 ‘대부 대과주의’를 기치로 한 정부조직개편 쪽으로 방향이 선화하였고, 세계적인 경제위기 극복을 위한 일에 집중하면서 사실상의 정부 개혁이나 혁신은 더 이상 추진하지 못하고 멈춘 지 1년이 훌쩍 지나고 있다. 더욱이 조직의 성패 여부에 결정적인 역할을 하는 문화는 단기간에 형성되거나 변화되기 어렵다는 점에서 볼 때, MB정부에 와서 정부조직 문화의 변화를 위한 노력이 더 이상 추진되지 못하고 중단되어 매우 안타깝게 생각한다.

이와 같이 정부조직 문화의 변화를 위한 노력이 단절된 상태에서 현재의 정부조직 문화는 과연 어떻게 변화했을까?에 대해서 진단해 보고, 참여정부의 정부혁신이 정부조직 문화의 변화를 가져왔다면 과연 정부혁신 요소들 중 어떤 요소

들(기관장의 리더십, 교육훈련, 조직구조, 인사 및 성과관리, 보상시스템 등)이 정부조직 문화의 변화에 영향을 주었는지를 알아보고, 이를 토대로 앞으로 지속적인 정부조직 문화의 변화를 이끌어내기 위한 정부의 정책대안을 제시하고자 한다.

II. 조직문화의 변화

1. 조직문화의 변화에 대한 인식

문화란 경작(cultivate)을 의미하는 라틴어 ‘colere’라는 동사에서 그 어원을 찾을 수 있다. 이는 양육(nurture)의 성격을 지니고 있어 ‘있는 그대로’를 의미하는 자연(nature)과 대비되는 개념이다. 따라서 조직문화는 우리의 노력에 따라 변화시켜 나갈 수 있다는 능동적 입장을 취해야 할 것이다(박원우, 2002). 즉, 조직문화는 관리 가능한 것이고, 관리라는 말에는 현상의 유지뿐만 아니라 변화의 의미도 포함된 것이다.

조직문화는 학습되고, 공유되며, 전승된다는 것을 그 특징으로 한다. 인간의 문화가 그러하듯이 조직문화도 한 세대에서 다른 세대로 전수되며, 장기간에 걸쳐 서서히 변화한다(Wilson, 1989)²⁾.

비록 많은 어려움이 따르지만 외국의 우량기업은 기업(조직)문화의 변화를 추진하고 있고, 우리 역시 현재 추진하고 있다. 따라서 우리는 과거의 조직문화를 설명하는 정적 측면보다 관리와 변화 지향적인 동적인 측면의 문화연구가 강조되어야 할 것이다.

2. 학습을 통한 조직문화의 변화

1) 적극적 강화와 부정적 강화에 의한 조직문화의 변화

2) Harrison & Shirom(1999)같은 문화 순수론자들은 문화란 관리나 변화의 대상이 될 수 없다고 보고, 이를 인위적으로 조작하거나 변화시켜 나간다는 것은 불가능하며, 심지어 비윤리적이라고 여긴다.

개인의 바람직한 행동을 연습이나 경험을 통하여 영구적인 행동으로 정착시키려면 반복적인 행동을 되풀이시키는 강화작용이 필요하며 이러한 강화작용이 없으면 바람직한 행동이 지속되지 못하고 곧 사라지게 된다. 반복적인 행동을 작동시키는 요인을 강화요인(reinforcer)이라고 부르며, 적극적인 강화요인과 부정적 강화요인으로 구분된다.

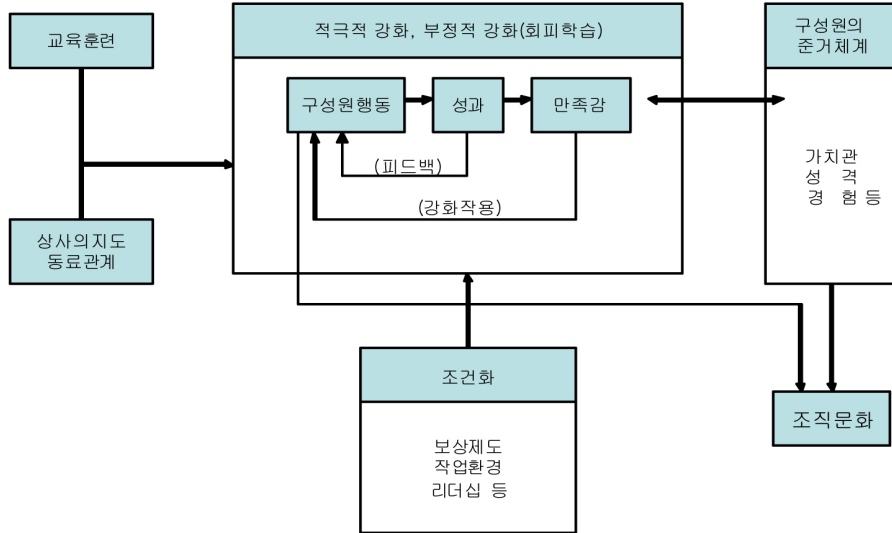
적극적 강화요인(positive reinforcer)은 자극과 반응간의 관계에서 반응행동의 결과가 만족스러울 때 자극과 반응의 관계를 강하게 해주는 강화요인을 말하며 열심히 일한 것에 대한 칭찬이나 보상 등이 전형적인 예이다. 이러한 적극적 강화요인이 학습과정에 적용될 때 이것을 적극적 강화라고 부른다.

부정적 강화(negative reinforcer)는 반응행동의 불만스러운 결과를 방지하고 만족스러운 결과를 가져오는 반응행동을 강화시키는 것을 말하며, 부하가 늦게 출근할 때 상사가 야단을 치거나 괴롭힌다는 것을 알면 부하는 이러한 불만족스러운 결과를 회피하기 위하여 출근시간을 지키게 된다. 따라서 부정적 강화는 회피 학습과 밀접한 관계가 있다(이학중, 2001; 39-42).

개인의 성격이나 행동이 이와 같은 적극적 강화에 의해 형성/변화되는 것과 마찬가지로, 조직문화도 구성원들이 그들에게 만족한 결과를 가져오는 행동을 반복하는 과정에서 형성/변화된다.

조직의 구성원들은 함께 업무를 수행하고 상호작용하는 과정 속에서 서로 적응하고 배우면서 서로 마음에 맞는 업무처리방식과 문제해결방법을 개발하고 상호간의 관계를 형성해 나간다. 그리하여 그들의 행동과 관계가 높은 성과를 가져오고 또 그 결과가 그들에게 만족스러운 경우에 적극적 강화가 작용하여 똑같은 행동이 반복되거나 상호간에 똑같은 관계가 유지되어 그들 간에 공통된 문화가 정착된다(<그림 2> 참조).

〈그림 2〉 학습을 통한 조직문화의 형성/변화



※ 자료: 이학중(2001), 「한국기업의 문화적 특성과 새 기업문화 개발」 P. 40.

2) 조건화에 의한 조직문화의 변화

조직은 구성원들로부터 바람직한 행동을 유도하기 위하여 작업환경과 관리환경을 조건화함으로써 적극적 강화와 부정적 강화에 박차를 가할 수 있다. 즉, 조직은 구성원들로부터 바람직한 행동을 유도하기 위하여 작업환경과 조직구조 그리고 보상제도 등과 같은 관리시스템을 설계하고 관리자들의 리더십을 통하여 이를 실천하며, 구성원들의 바람직한 행동과 성과에 대해서는 적절한 보상과 인정으로 성과 지향적 행동을 반복시키는 한편 기대수준 이하의 행동과 성과에 대해서는 부정적 강화를 통하여 보다 바람직한 행동과 성과를 유도할 수 있다.

3) 지속적 강화작용과 결과피드백

적극적 강화나 부정적 강화에 의한 반복적인 행동이 지속적으로 되풀이 되지 않으면 조직 구성원들의 영구적인 행동이나 성격의 형성/변화는 이루어지지 않고 곧 사라지게 된다. 따라서 영구적인 행동과 성격의 형성/변화를 위해서는 환경의 조건화와 강화작용이 지속적으로 이루어져야 한다. 바람직한 조직문화의 형성/변

화를 위해서도 관리환경의 조건화와 강화작용은 지속적으로 이루어져야 한다.

바람직한 행동과 조직문화를 위한 강화작용은 조건화 이외에도 교육훈련과 조직 내의 각종 의례와 의식 등을 통하여 더욱 활발히 이루어질 수 있다.

III. 선행연구와 문제점

1. 선행연구

조직문화에 대한 연구가 본격화 된 것은 1970년대 들어 서구 국가들이 경제적으로 침체된 것에 반해 일본은 경제적 발전을 지속하자 서구인들은 일본 기업들의 뛰어난 생산성은 다름 아닌 일본문화의 특성을 반영하는 조직문화에서 비롯된다는 데 공감대를 형성하였고, 이를 계기로 자국 기업들의 조직문화를 검토하기 시작하였고(Trice & Beyer, 1993: 30), 1980년대 초 T. E. Deal과 A. A. Kennedy(1982), T. J. Peters와 R. H. Waterman(1982), W. G. Ouchi(1981)의 저서들³⁾이 언론과 실무자들의 각광을 받으면서부터 이다(조직학연구회편, 2002: 188). Theobald(1997: 494)는 이들 저서가 모두 조직문화의 덕목을 강조하고 조직문화의 적절한 관리가 기업 성공의 관건임을 주창하였다.

조직문화에 대한 연구가 활성화 되면서 가장 주류적 연구경향은 조직성과의 향상을 도모하는 독특한 조직문화의 특성을 발견하려는 ‘특성론적 접근(trait approach)’으로 볼 수 있다(박상언·김영조, 1995: 215). 조직문화의 개선을 통해서 조직의 경쟁력이 강화되고 쇠퇴하는 조직을 희생시킬 수 있다고 보았으며, 조직발전과 변동을 위해서도 조직문화가 특정한 방향으로 변해야 한다고 믿었던 것이다.

1980년대 중반 이후 지배적이던 특성론적 연구경향으로부터 탈피하려는 새로운 관점들 가운데 하나가 경쟁 가치적 접근에 입각한 조직문화의 유형 및 강도에 대한 연구이다. 이 접근법은 조직문화와 조직효과성 간의 관계에 대해서 여러 가지 새로운 해석의 가능성을 제공해준다는 점과, 조직문화의 연구영역에서 양적

3) T. E. Deal & A. A. Kennedy(1982), *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*; T. J. Peters & R. H. Waterman(1982), *In Search of Excellence*; W. G. Ouchi(1981), *Theory Z*.

방법론에 입각한 경험적 연구들을 더욱 촉진시키는 계기를 제공했다는 점에서 의의를 지닌다(Denison & Spreitzer, 1991).

행정학 분야에서는 문화 결정론적 접근에 대한 강한 비판으로 위축되었던 행정문화연구가 1990년대 말부터 신제도주의와 함께 경영학자들이 주도해 온 조직문화이론을 행정조직에 적용한 연구들이 활기를 띠게 되었다(조직학연구회, 2002; 김호정, 2004; 최성욱, 2005; 조주복, 2005; 이동수, 2007).

특히 여러 연구자들에 의해 경험적으로 검증된 경쟁가치모형은 경험적 연구를 통한 조직문화의 분석에도 유리하며 보다 다양한 문화유형의 구분도 가능하며 나아가서는 문화의 변화유무를 파악하는데도 용이한 모형으로 평가되고 있다.

이에 공무원의 행태변화를 통한 정부조직문화의 변화를 도모하려는데 초점이 맞춰진 참여정부의 정부혁신이 행정조직문화와 공무원의 행태의 변화를 가져오고 있는가를 알아보기 위한 연구들이 시작되었다.

황성원(2006)은 행정자치부 정부혁신본부에서 2005년부터 실시한 혁신평가결과 3~5단계에 있는 부처 중 2005년도에 문화·행태진단을 받은 부처를 추출한 후 경쟁가치모형을 이용하여 1년 사이에 조직문화에 어떠한 변화가 나타났는가를 진단하였다. 진단결과 정부혁신이 공무원의 행태와 행정문화 변화에 상당한 영향을 끼친 것으로 평가하고 있다. 다만 정부혁신본부에서 실시한 혁신평가 수준과 행태·문화 수준과는 합치가 되지 않는 것으로 평가를 하고 있다.

김한창·황성원·권용수(2007)도 3개 중앙행정기관을 대상으로 경쟁가치모형을 이용하여 조직문화의 변화여부를 진단한 결과 3개 기관 모두 2005년에 비해서 2006년에 참여정부가 지향하는 혁신적 모습으로 조직문화의 변화가 일어나고 있다고 평가하고 있다.

2. 선행연구의 문제점

참여정부의 정부혁신이 행정조직문화에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 진단한 최근 두 편의 연구논문이 갖는 공통적인 문제점은 다음과 같다.

첫째, 아래의 <표 1> 문화의 변화관리 유형 중 유형 II는 단일조직을 대상으로 과거와 현재의 문화의 차이를 비교하는 모형이다. 이 유형은 동일조직의 과거

의 문화와 현재의 문화 간에 차이가 나타난다면 그 원인을 밝혀보고 적합한 변화 전략을 마련하는 것이 목적인다고 할 것이다.

〈표 1〉 문화의 변화관리 유형

구 분	단일시간대(정태적)	복수시간대(동태적)
단일 조직	I 현재의 문화적 특성도출	II 과거와 현재 문화의 차이
복수 조직	III 복수 조직간 문화격차 해소	IV 결합된 복수조직의 현재와 다른 이상 문화 추구

그러나 조직문화의 변화는 오랜 시간 동안 지속적인 학습을 통해 변화하는 관계로 단기간 내에 큰 변화를 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 두 편의 연구는 2005년과 2006년 사이 즉, 1년 동안 조직문화에 변화가 있었는가를 진단하고 있다. 더욱이 참여정부의 정부혁신 추진 3년간 평가결과와 혁신수준 개선도를 보여주는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 2006년의 지방정부의 정부혁신평가결과 혁신수준이 3~4단계의 수준에 이르고 있어 조직 구성원 전체에 혁신의식이 내재화(5단계) 되지 못한 상태라고 본다면, 비록 중앙정부조직의 혁신수준이 지방정부조직보다 많이 개선된 상태라고 하더라도 2006년 현재의 조직문화의 특성이나 유형에 대한 진단은 가능하지만 2005년의 조직문화와 비교연구는 무리가 있다고 본다.

둘째, 두 연구는 정부조직문화의 변화가 참여정부의 ‘정부혁신’ 전반의 사회적 분위기에 따른 변화인지 아니면 여러 혁신 요소들의 영향에 의한 변화인지에 대한 논의는 전혀 하지 않고 있다.

이에 본 연구는 참여정부가 정부혁신을 시작한 후 1차 평가년도인 2005년의 조직문화와 참여정부가 끝난 이후인 현재의 조직문화를 진단해 봄으로써 참여정부 5년 동안 역점을 두고 추진해온 정부혁신이 정부조직문화의 변화에 어느 정도 영향을 미치고 있는가를 알아보고자 한다. 특히 참여정부가 추진해 온 여러 가지 정부혁신 요소들(기관장의 리더십, 교육훈련, 조직구조, 인사 및 성과관리, 보상시스템 등)이 정부조직문화의 변화에 영향을 미쳤는지를 진단하고자 한다.

IV. 경쟁가치모형, 분석틀과 측정도구

1. 경쟁가치모형

경쟁가치모형은 조직간 문화비교에도 용이하며, 시대별 조직문화의 변화추이나 조직의 발전단계별 조직문화의 비교도 가능하여 조직문화의 변화정도를 민감하게 포착할 수 있는 이점이 있다. 본 연구는 참여정부가 정부의 경쟁력 강화를 위해 역점을 두고 추진해온 정부혁신이 행정조직문화에 미친 영향의 정도 즉, 행정조직문화의 변화정도를 진단하는데 초점이 맞추어졌기 때문에 경쟁가치모형을 이용하여 행정조직문화의 변화정도를 알아보하고자 한다.

경쟁가치모형은 두 가지 차원으로 구성이 된다. 하나의 차원은 신축성과 통제라는 두 개의 서로 상반된 가치로 구성되어 있다. 신축성, 유연성, 재량을 강조하는 조직은 구성원들의 자발적이고 자유로운 의사결정을 중시하며 조직의 권한은 상당히 분권화 되어 있다. 반면에 통제, 질서를 강조하는 조직은 예측가능성, 확실성, 안정성 등을 추구하며 조직의 통합과 집권화를 조직관리의 우선원칙으로 하고 있다. 다른 한 차원은 외부 지향성과 내부 지향성이라는 서로 상반된 가치로 구성되어 있다. 외부 지향적 가치는 조직이 당면하는 외부 환경에의 적응과 분화, 경쟁을 강조하는 반면에 내부 지향적 가치는 조직 내부의 조정과 균형, 단결을 강조한다. 이 두 차원을 축으로 하여 <그림 3>과 같이 4 개의 이념적인 조직문화 유형이 도출된다(Cameron & Quinn, 1999). 4 가지의 조직문화유형은 집단문화(Clan Culture), 혁신문화(Adhocracy Culture), 위계문화(Hierarchical Culture), 그리고 시장문화(Market Culture) 이다.

집단문화는 유연성과 재량이 강조되지만 조직 내부에 초점을 맞추며, 조직 구성원간의 조화와 화합 그리고 조직 내 가족적인 인간관계가 가장 중요한 가치로 간주된다. 혁신문화는 유연성과 재량이 강조되고 외부에 초점이 맞추어지는 문화이다. 따라서 이러한 문화에서의 경영자는 비전 수립자의 역할을 하고, ‘혁신’이 가장 중요한 가치가 된다. 위계문화는 조직 내부에 초점을 두고 안정성과 통제가 강조되는 문화로서 효율성이 가장 중요한 가치이며 경영자는 효율성을 위한 분석자의 역할을 한다. 마지막으로 시장문화는 조직의 외부에 초점을 맞추고 안정성과 통제가 강조되는 문화로서 성과 달성이 가장 중요한 가치이다.

〈그림 3〉 경쟁가치모형의 4가지 조직문화유형

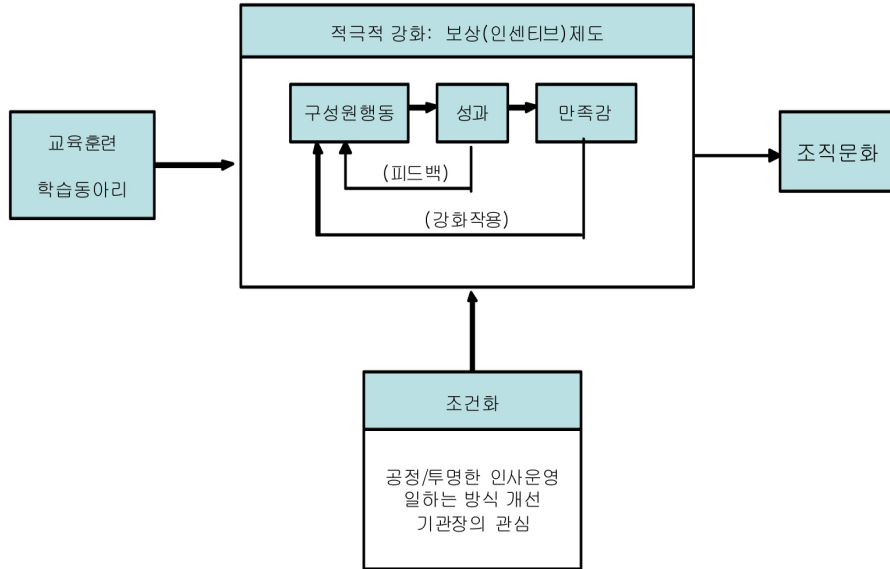
신축성		재량	
집단문화		혁신문화	
○지배적 속성: 응집성, 참여, 팀워크 ○전략적 요소: 충성, 전통 ○효과성 기준: 조직몰입증진, 인적자원개발		○지배적 속성: 기업가정신, 창의성 ○전략적 요소: 쇄신, 성장 ○효과성 기준: 첨단성, 창의성	
내부지향/통합		외부지향/분화	
위계문화		시장문화	
○지배적 속성: 명령, 규칙, 규제 ○전략적 요소: 안정성, 예측성 ○효과성 기준: 원만한 운영, 능률성		○지배적 속성: 경쟁, 목표달성 ○전략적 요소: 경쟁적 우월성, 업무완수 ○효과성 기준: 목표달성, 경쟁우위	
안정성		통제	

자료: Cameron & Quinn(1999), *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, p.45를 재구성

2. 분석틀

<그림 2>를 토대로 본 연구에서는 분석틀을 <그림 4>와 같이 재구성하였다. 먼저 참여정부가 정부혁신을 위해 추진한 여러 가지 내용들을 보면 교육훈련과 학습동아리 활동을 통해 지속적인 혁신마인드 제고를 추진하였다. 또한 혁신성도가 우수한 직원에게는 인센티브를 부여하는 것을 적극적 강화요소로 구성하였다. 마지막으로 조직문화의 변화를 위한 조건화로는 혁신의 중요성을 지속적으로 강조하거나 수시로 구성원들과 대화를 통한 메시지 전달 등을 기관장의 지속적인 관심, 불필요한 회의 줄이기, 회의운영방식 개선, 업무프로세스의 개선 등의 일하는 방식의 개선, 그리고 공정하고 투명한 인사운영 등을 구성하였다.

〈그림 4〉 조직문화 변화의 분석틀



3. 측정도구

경쟁가치모형에서 조직문화를 측정하는 척도로는 기본적으로 두 가지 형태가 있을 수 있다. 하나는 응답자에게 총 100점을 만점으로 4 가지 문화유형의 주요 특징을 묘사하는 각 항목에 점수를 배분하는 강제할당식(forced choice scales)이고, 다른 하나는 1~5점 가운데 해당 점수를 선택하는 리커트방식(Likert scales)이다. 양자 모두 나름대로 특징을 갖고 있는데, 강제할당식은 전체 점수의 합계가 100점이 되도록 각 항목에 배분하기 때문에 조직 내에 실제로 존재하고 있는 문화적 특성들을 구별할 수 있게 해준다. 따라서 응답자들이 소속한 조직의 문화적 특성에 대하여 보다 더 분화된 측정을 가능하게 함으로써 해당 조직의 문화적 강약점을 강조하여 가시화시켜 주는 장점이 있다(Quinn & Spreitzer, 1991). 또한 이 척도는 응답자들이 특정요소에 점수를 몰아주는 집중화 경향을 피할 수 있게 한다. 반면에 강제할당식 척도에 의해 도출된 자료는 4 가지 유형 간에 서로 독립적인 측정을 허용할 수 없기 때문에 측정치간의 의사(擬似)상관관계를 수반하는 약점을 지닌다.

한편 리커트방식의 척도는 4가지 문화유형을 각각 독립적으로 측정하는 것이 가능하고, 측정치간의 상관관계를 기초로 다양한 통계분석이 가능하다는 장점이 있다.

본 연구는 정부혁신이 정부조직문화의 변화를 가져왔는지를 비교하는 것이 연구목적인 관계로 조직문화의 특성에 대하여 보다 더 분화된 측정과 함께 응답자들의 집중화경향을 방지하기 위해 강제할당식 척도에 의하여 측정하였다.

정부혁신이 행정조직문화의 변화를 가져왔는지를 평가하기 위해서는 정부혁신 이전의 행정조직문화에 대한 진단을 실시한 자료가 있어야 하나 행정자치부가 정부혁신이 추진된 2004년부터 조직진단을 실시하여 밝혀진 중앙정부의 부처별 자료정도밖에 없으며, 지방행정조직에 대한 진단자료는 거의 존재하지 않는다. 그리고 이들 자료들은 현재(as-is)와 미래(to-be)에 대하여 측정함으로써 정부혁신 이전의 조직문화와 정부혁신 이후의 조직문화를 비교 측정하는데 한계를 가지고 있다.

따라서 본 연구에서는 정부혁신 1차 혁신수준 평가가 이루어진 2005년도에 지방정부조직의 문화에 대한 진단을 실시한 자료를 근거로 다음과 같이 현재(as-is)와 미래(to-be) 대신에 2003년(혁신초기)과 2009년 현재의 조직문화를 측정하는 방법을 사용하였다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 본 연구의 측정방법 비교

항 목(본 연구)	혁신초기 (2003년)	현 재 (2009년)
A.우리 조직은 매우 인간적이며 마치 가족과 같다. 구성원들은 자신의 많은 것을 공유하고자 한다.		
B.우리 조직은 매우 역동적이며 진취적이다. 구성원들은 위험을 감수하며 모험을 시도하려고 한다.		
C.우리 조직은 매우 형식적이며 구조화(틀에 박힌)된 곳이다. 관료제적 절차가 모든 구성원들의 행위를 지배하고 있다.		
D.우리 조직은 결과를 매우 중요시 한다. 구성원들은 임무완수에만 관심을 둔다.		
.		
.		
.		
.		

V. 실증분석

1. 표본추출과 문항구성

본 연구는 참여정부의 정부혁신이 지방정부 조직문화에 변화를 가져왔는지를 밝히는데 그 목적을 두고 있다. 따라서 2005년도의 조직문화 진단자료와 비교를 위해 강원도의 H군을 대상으로 2009년 6월 20일부터 29일까지(10일간) 설문조사를 실시하였다. H지방정부의 조직문화를 진단하기 위해 본청에 근무하는 직원들을 대상으로 총 400부의 설문지를 배부하였으며, 300부가 회수(회수율 75.0%)되었으나 응답자 중 근무기간이 5년 이하인 설문과 기재사항이 미비한 설문 67부를 제외한 219부를 대상으로 분석을 실시하였다.

본 연구에서 사용된 설문문항은 4 가지 문화 유형을 중심으로 24개 문항으로 구성되었다. Cameron & Quinn(1999)의 문항들을 번역하여 활용하였다. 또한 본 연구는 조직문화의 특성에 대하여 보다 더 분화된 측정과 함께 응답자들의 집중화경향을 방지하기 위해 강제할당식 척도에 의하여 측정하였다.

2. 조직문화의 유형과 변화

1) H군의 조직문화 변화: 위계문화/집단문화 → 집단/혁신문화 → 위계/집단문화

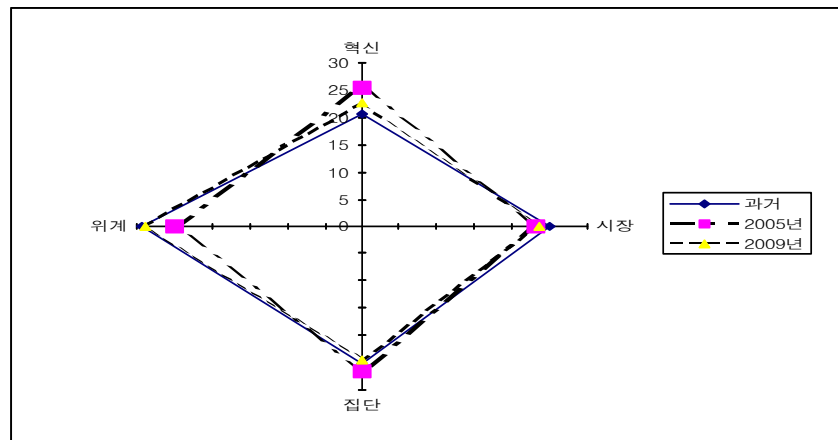
<그림 5>에서 보는 바와 같이 참여정부의 정부혁신이 본격적으로 추진되기 이전인 2003년도 이전인 과거 H군의 주요 조직문화의 특성은 명령과 통제, 업무처리 시 규칙과 법의 준수, 관행, 안정, 문서와 형식 등을 강조하는 위계문화(29.3)와 구성원간의 단결, 협동, 팀워크, 의사결정과정에의 참여 등을 강조하는 집단문화(25.3)의 특성을 보여주고 있었다.

그러나 참여정부가 역점을 두고 추진한 정부혁신의 결과 2005년 현재의 조직문화의 유형은 위계문화의 특성이 29.3에서 24.9로 줄어든 반면 외부환경에 대한 변화지향성과 신속적 대응성을 기반으로 구성원들의 도전의식, 모험성, 혁신성 등을 강조하는 혁신문화(20.6에서 25.5로 증가)와 집단문화(25.3에서 26.6으로 증가)의 특성으로 변화하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 경쟁력 제고

를 위해 권위주의적 위계문화에서 변화지향의 혁신문화로의 변화를 목표로 한 정부혁신의 성과가 2005년 현재 나타난 것으로 평가할 수 있다.

한편 정부조직개편과 함께 경제살리기에 전념하며 조직문화의 변화를 목표로 한 참여정부의 정부혁신이 중단된 2009년 현재 H군의 조직문화는 위계문화가 24.9에서 28.8로 증가하고 혁신문화는 25.5에서 22.7로 줄어든 과거의 조직문화로 회귀하고 있는 것으로 나타나 안타가운 마음과 함께 조직문화의 변화가 단기간에는 이루어지기 힘들며 단절 없이 지속적으로 변화를 위한 노력이 필요하다는 것을 잘 보여주고 있다.

〈그림 5〉 H군의 조직문화 변화 양상



2) 정부혁신과 조직문화의 변화

〈그림 5〉에서와 같이 H군의 2005년도의 조직문화는 과거와 같이 업무처리시 규칙과 법의 준수, 관행, 안정, 문서와 형식 등을 강조하는 위계문화(29.3)와 구성원간의 단결, 협동, 팀워크, 의사결정과정에의 참여 등을 강조하는 집단문화(25.3)의 특성에서 외부환경에 대한 변화지향성과 신축적 대응성을 기반으로 구성원들의 도전의식, 모험성, 혁신성 등을 강조하는 혁신문화(20.6에서 25.5로 증가)와 집단문화(25.3에서 26.6으로 증가)의 특성으로 변화하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그렇다면 참여정부가 추진한 정부혁신의 혁신요소 중 어떠한 요소들이 이러

한 조직문화의 변화에 영향을 준 것인가?

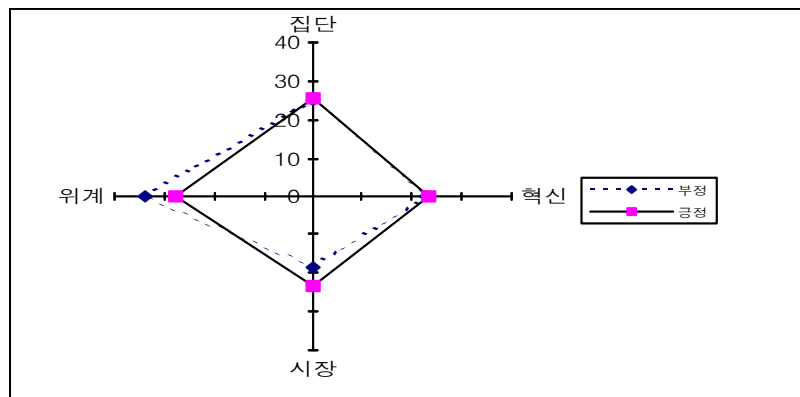
이에 대한 답변을 얻고자 본 연구에서는 <그림 4>와 같이 먼저 참여정부가 정부혁신을 위해 추진한 교육훈련과 학습동아리 활동, 우수한 직원에게는 인센티브를 부여하는 적극적 강화요소, 혁신의 중요성을 지속적으로 강조하거나 수시로 구성원들과 대화를 통한 메시지 전달 등을 기관장의 지속적인 관심, 불필요한 회의 줄이기, 회의운영방식 개선, 업무프로세스의 개선 등의 일하는 방식의 개선, 그리고 공정하고 투명한 인사운영 등의 조건화 요소에 대한 H군 직원들의 평가를 실시하였다.

직원들의 평가에서 긍정적인 평가를 하는 집단과 부정적인 평가를 하는 집단들의 조직문화 유형의 비교를 통해서 정부혁신이 조직문화의 변화에 어떠한 영향을 주고 있는지를 알아보았다.

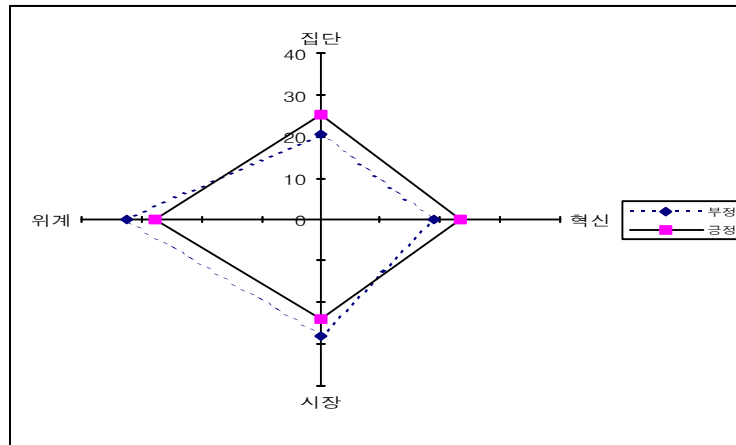
1) 교육훈련/학습동아리 활동과 조직문화

<그림 6>과 <그림 7>에서 보는 바와 같이 참여정부가 정부혁신의 지속적인 확대를 위해 구성원들을 대상으로 지속적인 교육과 학습동아리 활동에 대한 지원을 추진하였다. 이들 정책요소에 대한 직원들의 평가에서 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 혁신문화나 시장문화 쪽으로 변화를 보여주고 있으나 부정적인 집단의 조직문화는 위계문화의 특성이 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈그림 6〉 교육훈련에 대한 평가와 조직문화



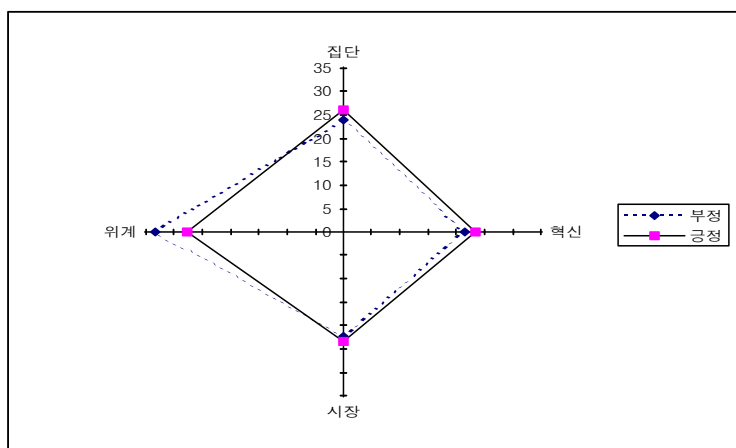
〈그림 7〉 학습동아리 활동지원에 대한 평가와 조직문화



2) 인센티브 부여와 조직문화

〈그림 8〉에서 보는 바와 같이 조직문화 변화를 위한 적극적 강화요인의 하나인 혁신성도가 우수한 직원에게 인센티브를 부여하는 것에 대한 평가에서 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 혁신문화 쪽으로 변화를 나타내지만 부정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 위계문화의 특성이 강하게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

〈그림 8〉 인센티브 부여에 대한 평가와 조직문화



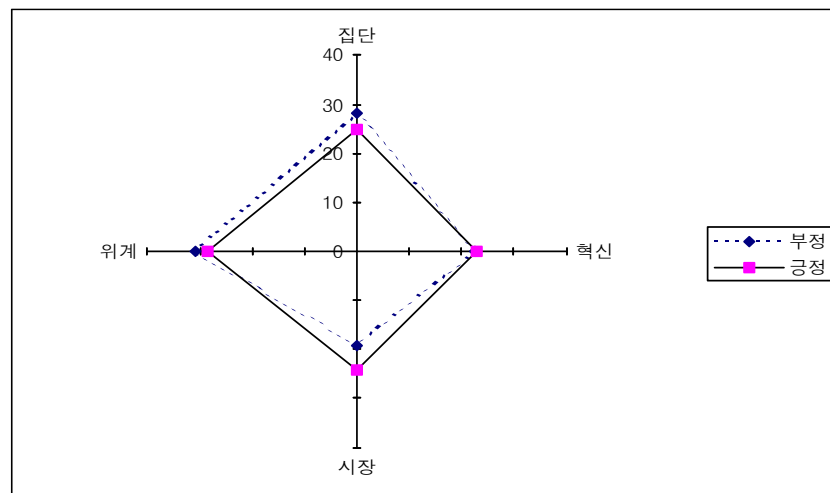
3) 조건화와 조직문화

본 연구의 분석틀에서 조직문화의 변화를 위한 조건화로는 혁신의 중요성을 지속적으로 강조하거나 수시로 구성원들과 대화를 통한 메시지 전달 등을 기관장의 지속적인 관심, 불필요한 회의 줄이기, 회의운영방식 개선, 업무프로세스의 개선 등의 일하는 방식의 개선, 그리고 공정하고 투명한 인사운영 등을 구성하였다. 이들 조건화에 대한 직원들의 평가와 조직문화의 변화 양상을 살펴본 결과 다음과 같다.

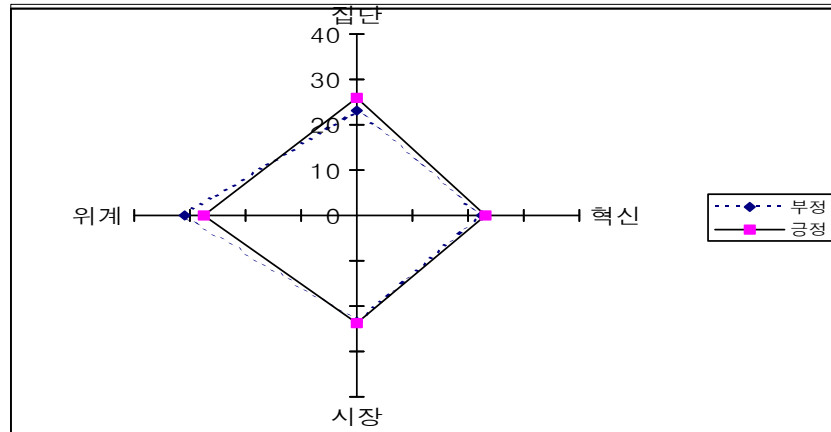
(1) 기관장의 관심과 조직문화

정부혁신에 대한 기관장의 관심정도를 평가하기 위해 ‘다양한 매체를 통해 혁신의 중요성을 지속적으로 강조하는가?’와 ‘직원들과 대화의 장을 만들어 수시로 메시지를 전달하는가?’ 라는 질문을 하였다. 각각의 질문에 대한 기관장의 관심도에 대한 평가결과는 <그림 9>와 <그림 10>과 같다. 평가결과 기관장의 관심도에 대한 평가에서 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화가 부정적으로 평가를 하는 집단보다 정도는 약하지만 시장문화나 혁신문화로의 변화를 보여주고 있음을 알 수 있다.

〈그림 9〉 혁신 중요성 강조에 대한 평가와 조직문화



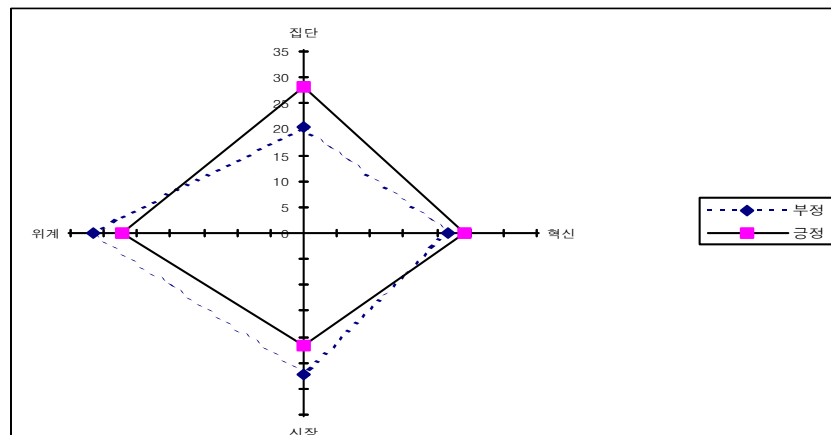
〈그림 10〉 수시 메시지 전달에 대한 평가와 조직문화



(2) 일하는 방식의 개선과 조직문화

불필요한 회의 줄이기, 회의운영방식 개선, 업무프로세스의 개선 등의 일하는 방식의 개선 활동에 대한 직원들의 평가와 조직문화의 변화 양상을 알아본 결과 <그림 11>에서 보는 바와 같이 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 집단문화와 약하지만 혁신문화 쪽으로 변화를 보이고 있지만 부정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 위계문화와 시장문화의 특성을 보여주고 있음을 알 수 있다.

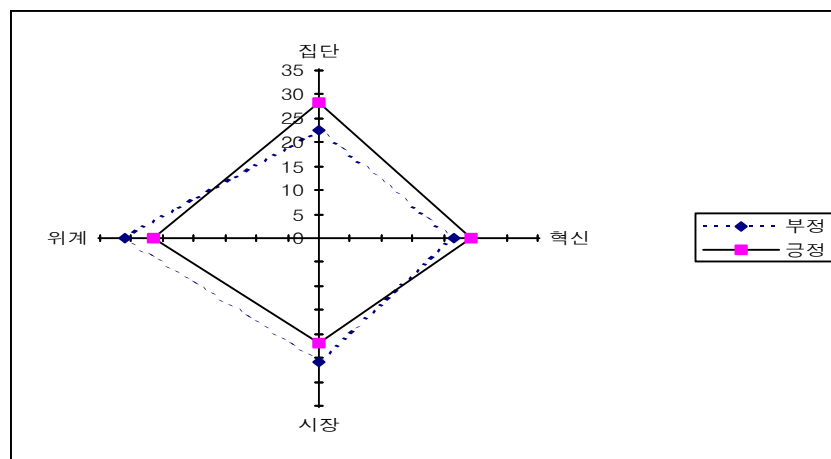
〈그림 11〉 일하는 방식 개선에 대한 평가와 조직문화



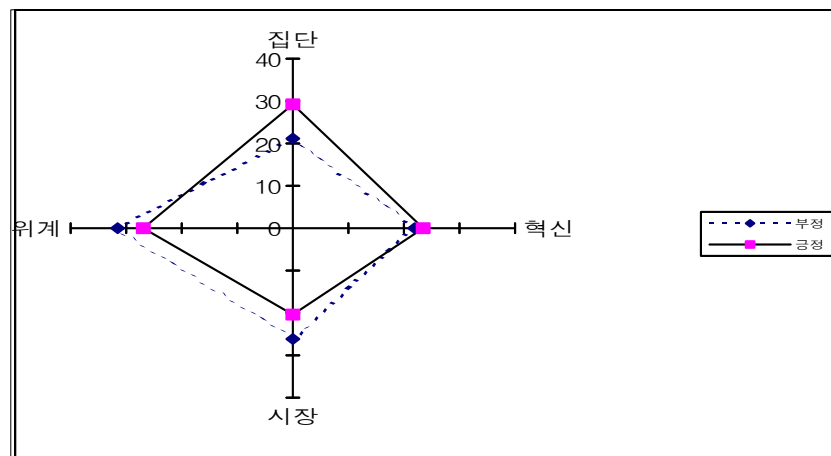
(3) 공정하고 투명한 인사운영과 조직문화

공정하고 투명한 인사운영에 대한 평가와 조직문화의 양상을 알아본 결과 <그림 12>와 <그림 13>에서 보는 바와 같이 공정하고 투명한 인사운영에 대하여 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 집단문화와 혁신문화 쪽으로 변화를 보이는 반면 부정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 위계문화와 시장문화의 특성을 보여주고 있다.

<그림 12> 공정한 인사운영에 대한 평가와 조직문화



<그림 13> 인사운영의 투명성확보에 대한 평가와 조직문화



이상의 결과를 통해 볼 때, 참여정부가 추진해온 정부혁신의 주요 정책들에 대하여 긍정적인 평가를 하는 집단들은 대체로 과거와 같은 위계문화에서 시장문화나 혁신문화로의 조직문화가 변화하는 양상을 보여주고 있으나 부정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 일부에서 시장문화나 집단문화로의 변화양상을 보이고 있지만 여전히 위계문화의 특성이 강하게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

따라서 참여정부의 정부혁신이 지방정부의 조직문화 변화에 어느 정도 영향을 미치고 있다고 판단할 수 있을 것 같다.

VI. 결 론: 정책적 함의

치열한 무한경쟁, 행정수요의 다양화와 복잡화 등 급변하는 행정환경변화 속에서 참여정부는 국가 경쟁력 강화를 위해 지난 5년간 정부혁신을 추진하였다. 그 결과 행정자치부 지방행정혁신평가단이 실시한 혁신수준 평가에서 혁신이 조직에 내재화되는 5단계에 진입한 지자체가 22개에 이르며 전체적으로는 업무개선과 혁신이 조직 내로 확산되는 3~4단계에 집중되어(216개, 87.9%) 있어 행정혁신이 보편화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 행정혁신의 성과에도 불구하고 정부혁신에 따른 지방정부 조직문화의 변화에 대한 진단이나 연구가 제대로 이루어지지 못하였다. 이에 본 연구에서는 과거부터 현재까지 지방정부 조직문화의 변화 모습을 진단해 보고, 조직문화의 변화가 있었다면 참여정부의 정부혁신이 지방정부 조직문화에 어떠한 변화를 가져왔는지를 분석해본 결과 다음과 같이 나타났다.

첫째, 참여정부가 조직문화의 변화를 목표로 추진한 정부혁신 이전인 과거 H군의 조직문화와 참여정부가 정부혁신을 추진한 후 1차 평가년도인 2005년도의 조직문화 그리고 정부혁신이 중단된 지 1년이 지난 뒤인 2009년 현재의 조직문화의 변화 양상은 위계문화/집단문화 → 혁신/집단문화 → 위계/집단문화의 특성으로 다시 과거의 조직문화로 회귀하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 과거에 비해 참여정부가 정부혁신을 추진한 이후 H군의 조직문화는 집단/혁신문화로 변화 양상을 보여주었다. 그렇다면 이러한 변화를 가져온 요인은 과연 무엇인가를 분석해본 결과 분석틀과 같이 지속적인 교육훈련과 학습동아리

활동, 적극적인 강화요인인 인센티브의 제공, 그리고 조건화의 요소인 기관장의 지속적 관심과 불필요한 회의 줄이기, 회의운영방식 개선, 업무프로세스의 개선 등의 일하는 방식의 개선 그리고 공정하고 투명한 인사운영 등에 대하여 긍정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 대체로 혁신/시장문화 쪽으로 변화를 보이고 있는 반면 부정적인 평가를 하는 집단의 조직문화는 위계문화의 특성이 강하게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

이러한 분석결과를 볼 때, 참여정부가 추진한 정부혁신이 지방정부 조직문화의 변화에 어느 정도 양향을 미쳤다고 판단할 수 있다.

연구결과에 따른 향후 정책적 함의는 다음과 같다.

먼저 민간 기업에서와 같이 급격한 변화와 치열한 경쟁 속에서 기업문화의 관리가 중요한 요소가 되고 있는 현 시대에서 정부조직 역시 조직문화의 지속적인 관리가 요구된다고 하겠다. 우리나라 지방정부 조직은 위계문화/집단문화가 강한 조직문화를 유지해 왔으나 참여정부가 추진한 정부혁신으로 혁신/집단문화로의 변화를 보이던 조직문화가 이명박 정부에 와서 정부혁신이 중단되면서 다시 위계/집단문화로 회귀하고 있음을 볼 때, 지금이라도 정부조직 구성원들의 의식변화를 위한 정부혁신은 중단 없이 지속적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

지방정부조직 구성원들의 의식변화를 위한 정부혁신이나 변화를 위해서는 본 연구에서 제시했던 분석틀과 같이 교육훈련, 학습동아리 활동 지원과 기관장의 지속적인 관심, 투명하고 공정한 인사운영, 일하는 방식의 개선 등의 조건화 그리고 인센티브 부여(적극적 강화) 등의 정책 요소들을 통한 정부혁신/변화는 단절 없이 계속 추진되어야 할 것이다.

위와 같은 정책적 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다.

먼저 2005년 조직문화와 2009년 현재 지방정부 조직문화를 비교하기 위해 여러 지방정부를 대상으로 자료의 분석이 이루어져야 하지만 과거에 지방정부를 대상으로 한 문화진단이 거의 이루어지지 않은 관계로 자료의 수집이 불가능하였다. 따라서 향후 지방정부를 대상으로 5년 내지 10년 단위로 정부조직의 조직문화 진단이 정기적으로 이루어져야 할 것으로 생각한다.

또한 구성원들의 인구통계학적 변수들에 따른 조직문화의 차이나 조직의 규모나 지역적 특성에 따른 조직문화의 차이를 밝히지 못하고 있다. 따라서 향후 이들에 대한 연구가 계속적으로 이루어져야 할 것으로 생각한다.

참고문헌

- 김한창·황성원·권용수(2007), 정부혁신에 의한 조직문화변화의 실증분석: 문화이론을 중심으로, 『한국행정논집』, 19(4): 987-1008.
- 김호정(2004), 행정조직과 기업조직의 조직문화비교, 『한국행정학보』, 38(3): 49-67.
- 대한민국정부(2006), 「국민과 함께 한 정부혁신 3년」, 참여정부 3년 정부혁신성과보고서.
- 박상언·김영조(1995), 조직문화 프로파일과 조직효과성의 한계에 관한 연구, 『경영학연구』, 24(3): 213-236.
- 박원우(2002), 신경영기법 벤치마킹: 조직문화의 진단과 변화관리, 『계간 인사행정』, 13.
- 이동수(2007), 경쟁가치모형을 이용한 한국 행정조직문화의 진단, 『한국행정논집』, 19(2): 215-244.
- 이학중(2001), 「한국기업의 문화적 특성과 새 기업문화 개발」, 서울: 박영사.
- 재정경제부.왓슨와이어트(2007), 「The MOFE WAY」, 서울: 나남.
- 조주복(2005), 지방행정조직의 조직문화의 변화연구: 황성균을 중심으로, 『학술논총』, 37, 원주대학.
- 최성욱(2005), 한국행정조직의 문화적 프로파일에 관한 연구: 중앙부처를 중심으로, 『한국행정학보』, 39(2): 41-62.
- 한국행정학회 조직학연구회(2002), 「정부조직진단」, 서울: 대영문화사.
- 행정자치부(2006), 「지방행정이 달라지고 있다」, 행정자치부.
- 행정자치부(2007), 07년 지방행정혁신 평가결과, 보도자료(2007. 12. 29일자).
- 행정자치부(2007), 07년 지방행정혁신평가결과 혁신수준별 자치단체 현황, 보도자료(2007.12.29자).
- 황성원(2006), 「정부혁신이 행정문화와 공무원행태에 미치는 영향」, 한국행정연구

원 연구보고서.

Dygert, Charle B. & Jacobs, Richard A./김영기 역(2007), 「강력하게 돌아가는 조직으로 혁신하라」, 서울: 리드리드출판.

Cameron, Kim S. & Quinn, Robert E.(1999), *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*, New York: Addison Wesley.

Deal, Terrence E. & Kennedy, Allen A.(1982), *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, MA: Addison Wesley.

Denison Daniel R. & Spreitzer, Gretchen M.(1991), "Organizational Culture and Organizational Development: A Competing Values Approach", *Research in Organizational Change and Development*, 5: 1-21.

Harris, Michael I. & Shirom, Arie, *Organizational Diagnosis and Assessment: Bridging Theory and Practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1999.

Ouchi, W. G.(1981), *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Reading, MA: Addison Wesley.

Peters, Tomas J. & Waterman, Richard H.(1982), *In Search of Excellence*, New York: Harper & Row.

Quinn, Robert E. & Cameron, Kim S.(1983), "Organizational Life Cycles and Some Shifting Criteria of Effectiveness: some Preliminary Evidence", *Management Science*, 29(3): 33-51.

Theobald, Robin.(1997), "Enhancing Public Service Ethics: More Culture, Less Bureaucracy", *Administration and Society*, 29(4): 490-504.

Trice, Harrison M. & Beyer, Janice M.(1993), *The Cultures of Work Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.