

연구논문

지방공무원의 혁신성향

박 국 흠*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

< 요약 >

조직 내에서 개인의 혁신성향에 관한 연구가 많지 않은 편이다. 본 논문은 지방공무원의 개인수준에서 혁신성향을 측정하고자 한다. 혁신성향은 혁신행태와 혁신정향 두 차원으로 나눌 수 있고 혁신정향은 다시 정치철학적 차원과 정치경제학적 차원으로 나누어 볼 수 있다. 혁신행태는 기회탐색, 출현, 형성적 연구, 실현 및 응용 5개의 변수로 측정 할 수 있는데, 요인분석을 통하여 기회탐색과 혁신구현으로 축약하였다. 경기인근 지방공무원 296명의 설문조사 결과 지방공무원들은 혁신행태가 보통보다 약간 높은 것으로 자기평가하고 있으며 혁신정향에 있어서 직관주의적 성향과 시장주의적 성향을 나타내었다. 혁신행태에 영향을 미치는 요인은 배경변수 중에서 직급인 것으로 나타났다. 또한 직관주의적 성향을 가질수록 혁신적이고 시장주의적 성향을 가질수록 혁신적인 것으로 나타났다.

[주제어: 혁신행태, 지방공무원, 혁신정향, 정부혁신, 신공공관리]

I. 서론

민간부문에서 신자유주의 경영혁신이 성과를 보게 되자 공공부문에도 민간부문의 성공한 경영혁신을 도입하자는 신공공관리론에 입각한 정부혁신이 꾸준히 추진되었다. 성과급제, 목표관리, TQM, 외부위탁, 개방형인사제, 구조조정, 인력감축, 리엔지니어링, BPR등을 공공부문의 곳곳에 도입하였다. 그러나 그러한 정부혁신의 효과에 대한 평가는 아직 한국적 적실성이 검증되지 못하고 있다. 지방

* 한경대학교 행정학과 부교수(kookheum@nate.com).

정부 관료를 대상으로 한 조사에서 신관리주의 혁신방안의 추진실태를 검토한 결과 대체로 부정적인 반응을 보이고 있으며 지방정부의 생산성이나 성과를 증진시키지 못할 뿐만 아니라 관료 자신들에게도 동기부여의 요인으로 작용되고 있지 못하다는 것이다.(허철행, 2002)

소수의 혁신 주체에 의한 개혁추진과 그에 대한 기득권 집단의 저항이 만연하고 있으며, 저항을 이겨내는 과정에서 ‘공무원 3%퇴출’ 등 민간부문에는 없는 새로운 형태의 혁신으로 변질되어 추진되고 있다.

혁신에 대한 공무원들의 자기 평가가 부정적인 이유는 혁신안들이 상의하달식으로 추진되어 공무원들의 자발적인 참여가 이루어지지 않고 의견반영이 제대로 되지 않은 것이 가장 큰 원인인 것으로 보인다. 밀어붙이기식 혁신을 지양하고 공무원의 자발적인 혁신성을 자아낸다면 그것이 진정한 혁신일 것이다. 민간이건 공공부문이건 간에 조직 최상층의 의지와 변혁적인 리더십이 혁신의 중요한 요소이기는 하지만 구성원들의 혁신에 대한 자발적인 참여와 지지 또한 중요한 요소라고 할 수 있다. 조직구성원 전반에 걸친 자발적인 자기조직화(self-organizing)야말로 혁신의 첩경이라고 할 수 있을 것이다. 바야흐로 혁신이 일상화되고 관리되어야 하고 제도화 되어야 하는 시대로 접어들고 있다.

공공부문의 혁신에 관한 국내의 연구로서 주로 혁신역량, 혁신체제, 혁신 확산, 정부혁신 평가 등에 관한 연구들이 있는데, 지금까지의 연구경향을 보면 조직수준의 혁신역량에 관한 연구가 주종을 이루고 있으며 개인의 혁신 행태에 관한 연구는 많지 않다. 그리고, 개인수준의 혁신 연구들도 혁신성향을 단일 차원으로만 측정하고 있다. 혁신에는 역량차원 뿐만 아니라 추진방향을 의미하는 혁신정향차원도 중요하다. 혁신역량이 높다고 하여도 그 지향성이 서로 다르다면 조직의 혁신을 추진하는 과정에서 갈등을 빚게 되고 혁신 의도는 변질될 가능성이 높다. 따라서 개인의 혁신정향을 알아볼 필요가 있다.

본 연구에서는 지방공무원 개인 수준에서 개인별 혁신성향을 측정해 보고자 한다. 개인의 혁신성향을 다양한 차원에서 측정될 수 있을 것이다. 이론적 배경에서 지금까지의 혁신연구의 경향을 개관해 보고 개인의 혁신성향 측정에는 어떠한 차원이 존재하는지를 정리하여 보고자 한다. 이를 토대로 지방공무원을 대상으로 혁신성향을 실증적으로 측정하여 공무원의 혁신행태는 어느 정도인지, 어

떠한 혁신을 지향하는지를 알아보고자 한다. 그리고 배경변수와 혁신정향 중에서 무엇이 혁신행태에 영향을 미치는 지를 알아보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 개인수준 혁신연구의 의의

국내의 혁신관련 연구경향을 한국행정학보 및 한국정책학회보에 게재된 것을 중심으로 살펴보면 혁신에 관한 연구경향은 대체로 혁신역량에 관한 것과 혁신시스템에 관한 것, 혁신과정에 관한 것, 그리고 정부혁신의 평가에 관한 연구로 나눌 수 있다.

대부분의 정부혁신에 관한 연구들이 조직수준에서 이루어지고 있고 분석수준이 조직이므로 조직의 혁신안 채택의 유무와 정도를 분석하며 그것에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 혁신역량에 관한 연구들은 조직들이 혁신제도의 채택여부를 설명하는 것에 초점을 맞추고 혁신의 여부는 혁신역량(capacity)에 달려있다는 것이다. 혁신역량에 영향을 주는 요인으로서 정책행위자의 혁신지지도(최미옥, 이재성, 2005), 개인리더십 및 조직리더십(김대건, 2006), 지방자치단체장의 변혁적 리더십(윤건수, 2006) 등을 다루고 있다. 혁신시스템에 관한 연구들은 단일 조직의 혁신에만 관심을 가지는 것이 아니라 조직간의 유기적인 시너지 효과에 관심을 가진다.(김혜정, 2006; 유평준 외, 2006)

그러나 이들 조직수준의 연구들은 구성원들이 그 혁신안들에 대하여 어떠한 인식을 가지는지를 평가하기 어려워 그러한 혁신안들로 인하여 개인의 동기가 부여되고 조직몰입도가 높아져서 정부혁신이 조직에 잘 정착되는지를 평가하기 어렵다는 것이다. 그리하여 지금까지의 혁신에 대한 평가연구들에서 부정적인 면으로 지적되는 것은 주로 다음과 같은 것이 제기되고 있다.

〈표 1〉 국내 혁신 연구 경향

구분		연구대상 (종속변수)	연구내용(독립변수)	출처
조직 수준	혁신역량	주민참여제도 도입 조직혁신 지역축제의 성공	정책행위자의 혁신지지도 개인리더십, 조직리더십 기초단체장의 변혁적 리더십	최미옥/이재성, 2005 김대건, 2006 윤건수, 2006
	혁신 시스템	혁신수용속도 혁신클러스트의 학습과 혁신 혁신체제	조직구조역량, 시민역량, 시민사회 조직역량 전략적 제휴, 사회적 자본 경로의존성, 혁신주도 동반성장	김혜정, 2006 유평준 외, 2006 심상용, 2005
	혁신과정	혁신의 채택	혁신안의 시작, 혁신안의 설계 채택, 혁신의 실행 과정 분석	이혜영, 2006
	정부혁신 평가	재정혁신 신관리주의 혁신방안에 대한 평가 정부혁신	통제/관리/기획/관리지향별 평가 성과급제, 행정서비스헌장제, 인원감축, 민간위탁, 경영수익사업 평가 정부혁신의 철학적기초	장병완 허철행, 2002 김태영, 2006
개인 수준	혁신행태	혁신적 업무행동	상사신뢰, 근무평정의 상호작용 공정성인식	심재권/정석환, 2007
	혁신제도 의 지지	혁신확산	모방요인, 지식요인, 기타요인	이동기, 2000

허철행(2002)은 신관리주의 정부혁신의 적실성 문제를 다음과 같이 정리하고 실증 분석하였다. 첫째, 시장원리를 바탕으로 하는 기업운영방법을 정부에 그대로 적용함으로써 발생하는 적실성 문제가 한국에서도 나타날 수 있으며 민주성을 해칠 수 있다. 둘째, 목표설정과 성과측정의 문제도 한국에서 더욱 심각히 나타날 수 있다. 셋째, 신관리주의는 관료들의 동기요인으로 작용하지 못하고 있고, 능력발전의 자극요인이 되지 못하고 있다. 결국 신관리주의는 또 다른 형식주의가 되고 있다. 이들 문제의식을 검증한 결과 신관리주의 혁신의 성과에 대한 공무원들의 인식이 부정적이고 동기부여가 되지 않았다.

한편, 신관리주의 혁신은 이론적으로 모순을 안고 있다고 한다. 행정은 노동 집약적 산업으로서 생산성 제고방안은 노동력의 질적 향상에 초점이 맞추어져 하는데 신공공관리식 행정개혁은 근본적으로 정부관료에 대한 불신을 바탕으로 하므로 상의하달식으로 추진되는 경향이 있고 이러한 행정개혁은 단기적인 효과는 있을지 모르지만 장기적으로 사회조직 생산성의 가장 중요한 요인인 “사기”

를 저하시키는 결과를 가져온다.(조성한, 2000)

또한, 강제상 외(2006)의 연구에서 조직혁신이 조직몰입에 거의 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 개인차원의 인적자원관리 변수를 제외하고는 리더십, 고객지향, 정보, 성과관리 등 변수들은 조직몰입에 어떠한 영향도 주지 못하였다.

이러한 신관리주의의 이론적 모순과 한국적 상황에서의 적실성 문제들은 정부혁신에 대한 새로운 접근을 요구하고 있다. 이에 따라 조직학습이나 학습조직 등과 같이 조직문화의 점진적 개선을 통한 조직혁신방법이 조직발전의 부활과 함께 연구되고 있다.(조성한, 2000)

다음으로 개인수준의 연구를 보면 이희태(2006)는 지방행정혁신에 대하여 공무원의 반응이 회의적이라고 진단하고, 혁신에 대한 공무원들의 수용성을 분석하였는데, 혁신역량, 혁신추진과정의 민주성, 혁신성파에 대한 기대, 혁신리더십 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이동기(2000)는 혁신의 확산을 개인수준의 설문조사를 토대로 다루었고 심재권, 정석환(2007)은 개인수준의 분석단위로서 하위직 공무원의 혁신적 업무행동을 분석하였는데, 근무평정이 긍정하다고 인식하는 공무원이 혁신적 업무행동을 더 많이 한다는 결과를 얻었다.

이들 조직수준의 연구들 및 개인수준의 연구들은 개인의 혁신성향이라고 하는 독립적인 요소가 있음을 간과하고 있다. 또한, 혁신성향의 측정에 있어서 다양한 차원에서 측정하지 못하고 단일차원에서 혁신행태를 측정하고 있다. 정부혁신이 조직에 정착하기 위해서는 개인의 혁신행태를 진작하는 관리방안이 필요하다는 전제하에서 본 연구는 이 과정에서 필요한 혁신행태의 지표를 개발하고자 한다. 이것은 개인의 혁신성향 관리에 있어서 관리적 지표를 제공할 것이다.

2. Weick의 조직화이론과 혁신

Weick은 많은 조직이론 연구들이 조직의 행동을 연구하는데 반해 조직이 만들어 지는 과정을 다루는 조직화(organizing) 이론을 통해 조직을 설명하려 한다. 조직화를 통해 조직은 구성원들의 상호의존성에 의해 창조되는 산물이라는 점을 강조한다. 따라서 조직은 실체가 주어지는 것이 아니라 구성원들의 인식에 의하여 창조되고 변모해 나간다. 한마디로 Weick에 의한다면 조직은 구성원들의 적응

행동에 의한 혁신의 연속체인 것이다. 이에 의한다면 혁신의 주체는 구성원이며 구성원의 창의적 인식변화와 동의에 의하여 혁신이 일어난다고 할 수 있다.

Weick의 조직에 대한 논의는 근본적으로 이 세상은 주관적이고도 사회적으로 구성된다는 관점에 근거한다. 즉, 조직의 환경이 객관적으로 조직원들에게 주어지는 것이 아니라, 조직원들이 스스로의 환경을 창조하고 설정(enactment)한다는 것이다. 이러한 조직의 환경이 조직원들에 의해 창조되듯, 조직 자체도 조직원들에 의해 창조된다. 이러한 맥락에서 Weick은 '조직'이라는 용어보다는 '조직화'라는 용어를 사용한다. 조직이란 항상 변화되고 창조되어지는 과정에 있으며, 조직에 관련된 사람들간의 관계도 끊임없이 변화된다. 이러한 점을 강조하기 위하여 Weick은 '조직화'라는 용어를 사용한다. (김동환, 1990:3)

조직이 항상 창조되며 혁신의 과정 속에 있고 구성원들의 동의에 의하여 혁신이 받아들여 진다는 점을 자세히 살펴보기 위하여 구체적인 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

최소사회상황(minimal social situation)(Gergen, 1974: 415-31; Burnstein, 1969)에서 사람들은 서로 이익이 되는 관계를 형성할 수 있는데(Rabinowitz 외, 1966), 이러한 상호작용관계는 의도하지 않은 채 일어날 수 있으며(Rabinowitz 외, 1966: 194) 상호결합이 일어나기 위해서는 사람들 간의 목표의 공유가 아니라 수단에 관한 최소한의 지식으로 충분하다(Weick, 1979: 86-110). 결국 조직화는 구성원들간의 상호의존성에 의하여 진행되게 되며 이때 조직목적이나 가치와 같은 것은 중요하지 않다. 수단에 대한 합치된 인지가 중요하게 된다. 상호등가구조(mutual equivalence structure)(Wallace, 1961)가 조직화의 최소단위로서 조직화의 출발이다. 이것을 통하여 구성원들은 상호 영향을 미치며 도구적 행위를 공유하게 된다.

최소사회상황은 사회문화적 진화모형의 과정을 거쳐 변화해 나가게 된다. Weick은 진화의 결과물에 관심을 가지지 않으며 진화하는 과정 자체가 조직화라는 것이다. Campbell(1972)은 인간의 사회적 행태에 진화론적 모형을 적용하였는데, 변이(variations), 선택(selection), 보유(retention) 과정을 통하여 진화가 일어나고 이것은 인간의 사회현상에도 일어난다고 한다. Weick은 이 이론을 도입하여 설정

(enactment), 선택, 보유 과정을 통하여 조직화가 일어나는 과정을 설명하고 있다. Weick은 설정이라는 개념을 창안하였으며 이것이 그의 이론의 가장 독특한 요소이다. 설정은 변이에 해당되는데, 이것이 조직구성원의 적극적 역할을 나타내 준다. 조직구성원들이 환경을 창조하는데 있어서 적극적인 역할을 하게 되는 것은 바로 이 설정을 통하여서이다. 의미있는 환경은 조직화의 산출물이자 투입물이 아니라는 점을 강조하기 위해서 설정된 환경이라는 말을 사용한다.

Weick의 조직화 이론을 혁신에 적용하면 조직화가 바로 혁신에 해당되며 진화과정을 통하여 조직화가 지속적으로 이루어지는 것은 혁신이 진화적으로 지속적으로 이루어진다는 의미가 된다. 결론적으로 혁신은 조직의 실체라고 할 수 있으며, 일회적인 것이 아니고 지속적인 과정 중에 있는 것이며, 일부 구성원에 의하여 추진되는 것이 아닌 구성원 전체가 참여하여 이루어지는 것임을 알 수 있다. 따라서 이러한 맥락에서 개인의 혁신 성향은 매우 중요하다고 할 수 있다.

3. 개인의 혁신행태

개인의 혁신은 풍부하고 파악하기 힘든 개념으로서 다양한 학자들이 서로 다르게 정의하거나 조작화하고 있다(Goldsmith, 1986). 일반적으로 그 구성개념(constructs)은 개인의 성격, 특성, 행태, 산출물 등으로 개념화되었다(Kleyen & Street, 2001). 국내 연구에서 대부분 혁신의 개념을 조직수준에서 정의하고 있으므로 개인수준에서의 정의는 거의 없다고 할 수 있다. 혁신은 창조적 과정으로서 조직의 다른 무엇보다도 조직구성원의 창조적 역량에 의존하고 있다. 따라서 개인의 창의력과 아이디어의 개발이 중요하다고 할 수 있다. 대체로 새로움이라는 요소를 혁신의 중요한 요소로 간주하고 있다. 이런 점에서 Amabile(1982)은 개인에 의하여 산출된 산출물의 창의성을 측정함으로써 혁신성을 측정하고자 하였다. Hurt 외(1997)는 개인적 혁신성을 자발적 변화 추구로 정의하고 있다. Kirton(1976)은 문제를 현재의 지각틀 내에서 해결하는 자를 적응자로 그 틀을 재구조화 하는 자를 혁신가로 정의하였다. Roger(1983)는 다른 사람들 보다 먼저 혁신을 채택하는 사람이라고 조작적 정의를 내렸다.

또 한편으로 혁신은 새로운 아이디어가 조직에 정착하는 것을 뜻하기도 한다.

기존의 업무처리 방식에서 벗어나 새로운 방식으로 업무를 처리하되 그 방식이 처음 적용되어 전체조직으로 확산되고 정착되는 과정도 포함하고 있다(Kleyen & Street, 2001; Janssen, 2000). 구성원 개별적으로 본다면 그러한 혁신을 얼마나 수용하는지도 혁신성향에 포함된다고 할 수 있다(Damanpour, 1991).

혁신에 관한 방대한 연구에도 불구하고 개인의 혁신을 선행연구들은 단지 한 차원에서만 측정하고 있다. 즉 그들은 혁신 개념의 풍부함과 잠재적 다차원성을 충분히 포착하지 못하고 있는 것이다. 그러한 문제의식에 입각하여 Kleyen & Street(2001)은 혁신 행태의 주요한 차원을 발견하기 위하여 창의성과 혁신 분야 문헌들 중에서 28개 논문을 리뷰하여 289개의 창의성과 혁신 관련 행위를 식별한 다음 17가지 행태로 분류하고 최종적으로 이들 행태를 5개의 차원으로 분류하였다.

① 기회탐색(opportunity exploration)

기회의 근원에 대한 관심주기(Greif and Keller,1990; Van de Ven,1988; Kanter, 1988)

혁신하기 위한 기회를 추구하는 것(Kanter,1988; Mohr,1987; Drucker,1991)

기회를 인식하는 것(Staw,1990; Kanter,1983; Rogers,1983; Ford,1996; Roberts, 1997)

기회에 관한 정보를 수집하는 것(Greif & Keller,1990; Kanter, 1983; Amabile, 1988)

② 출현(Generativity)

대안적 아이디어와 해법의 창출(Roberts,1997; Maute & Locander, 1994; Lovelace, 1986)

기회의 표상과 범주의 창출(Amabile,1988; Angle,1989; Ford,1996; Guiford,1964)

아이디어와 정보의 조합의 창출(Farr and Ford,1990; Whitfield, 1975; Kanter, 1983)

③ 형성적 연구

아이디어와 해법을 형성한다(Maute & Locander,1994; Roberts,1997; Amabile, 1988)

아이디어와 해법을 시험한다(Rogers,1983; Kanter,1983; Greif & Keller,1990)

아이디어와 해법을 평가한다(Anderson & King,1993; Rogers,1983; Damanpour, 1991)

④ 실현(Championing)

자원의 동원(Staw,1990; Howell & Higgins, 1990; Ford, 1996; Maute & Locander, 1994)

설득과 영향력(Kanter, 1983; Zaltman et al., 1973; Kirton, 1976; Mohr, 1987)

돌파와 협상(Maute & Locander, 1994; Kanter, 1988; Ford, 1996)

도전과 위험감수(Kanter, 1983; Kirton, 1976; Amabile, 1983)

⑤ 응용(Application)

집행(Glynn, 1996; Damanpour, 1991; West & Far, 1989; Angle, 1989; Staw, 1990)

수정보완(Damanpour, 1991; Roberts, 1997)

일상업무화(Anderson & King, 1993; Rogers, 1983)

개인의 혁신성향은 사실의 차원에서 혁신역량(capacity)과 규범의 차원에서 혁신정향으로 나누어 볼 수 있다. 혁신역량은 혁신을 추진 할 수 있는 능력을 말한다. 혁신의 모든 과정에서 인간의 창의력과 노력이 요구된다. 아이디어의 창안, 아이디어의 응용, 추진과정에서의 자원동원, 집행에서의 수정, 등의 과정에서의 사람의 능력을 말한다. 이 점에서 혁신행태는 혁신역량에 포함되는 개념이다.

혁신은 혁신역량에 의하여 발현되기도 하지만 신념이나 의지, 철학에 따라서 발현되는 정도가 다를 수 있으며 그 정향이나 방향 또한 다양한 방향으로 나타날 수 있다. 혁신정향이 명확할 때 그 추진에 대한 의지는 강력해 지고 높은 혁신 행태를 창출할 것이다. 그러나 그러한 정향이 모순을 띠고 있거나 모호할 때 그 추진의지는 상대적으로 약할 것이다. 또한 구성원 간에 가치정향이 다르다면 혁신에 동조 하더라도 추구하는 방향이 달라지고 갈등을 빚게 되거나 추진력을 상실하게 될 가능성이 높다. 따라서, 혁신에 대한 가치정향의 방향은 개인의 혁신성향을 측정하는데 있어서 개인의 혁신성향의 특질을 결정하는 유형분류의 기준이 될 수 있다. 다음 절에서 이를 살펴보고자 한다.

4. 혁신정향

개인의 혁신 성향이 조직 내에서 발휘되고 그것이 조직의 혁신으로 받아들여지고 확산되기 위해서는 이중적 상호작용이 일어나서 그 혁신안의 수단적 가치에 대한 인식이 구성원들 간에 공유되어야 한다. 경영혁신에 있어서 공유된 평가 기준은 명확한데 반하여 공공부문에서는 그렇지 않다. 공공부문에 있어서는 혁신

의 평가기준에 관하여 다양한 의견의 차이를 보일 수 있는 것이다. 이러한 견해 차이를 보이듯이 공공부문에서 혁신에 대한 정의와 인식은 다양하다. 가장 일반적인 것은 정부경쟁력을 높이기 위하여 외부위탁, TQM, 성과급제도, 등 경영혁신기법을 도입하거나(김병섭, 1996; Clark, 1994) 민간기업식 공공서비스 전달방식을 도입하는(Clark, 1994) 것을 말한다. 이외에도 고객지향성을 강조하는 정의들로서 시민들의 요구에 반응하며 책임 있는 행정구현을 할 수 있는 방안을 모색하는(윤성식, 2002; Ruhil 외, 1999) 것들이 있다.

공공부문에서의 혁신안은 다양한 효과를 가져 올 수 있는데 이들 효과에 대한 평가는 구성원들 마다 다를 수 있다. 더욱이 민간부문에서처럼 단일 차원의 비교로 치환 가능하지 않으므로 구성원들이 서로 다른 판단을 할 수 있다. 따라서 공공부문에서의 혁신안들의 패턴들은 지향하는 바에 따라 어떤 유형성을 가지게 된다. 이종수(2004)는 지방자치단체의 혁신정향 패턴을 민주성 증진, 효율성 제고, 유연성 확대, 형평성 증대 유형으로 분류하였다. Osborne & Gaebler(1992)는 지역사회 주도의 정부, 경쟁적 정부, 업무지향적 정부, 성과 지향적 정부, 고객 지향적 정부, 기업가적 정부, 예방적·분권적 정부, 시장 지향적 정부를 지향해야 한다고 한다. Ruhil 외(1999)는 지방행정의 혁신을 효율성과 효과성의 제고, 주민 참여 확대, 책임행정구현, 반응적인 행정업무 수행 등으로 개념화하였다.

혁신의 다양한 지향성으로 인하여 상호 양립하기 힘든 유형들이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 상호 다른 지향성은 양립하기 어려우며 다른 수단적 가치를 가진다. 그러한 수단적 가치에 대한 판단은 사안에 따라서 미묘하며 매우 복잡한 반응을 가져온다. 따라서, 그 지향성을 체계적으로 분류하여 행태를 예측할 수 있는 근거를 마련해 보는 것이 필요하다.

김태영(2006)은 정부혁신철학을 정치철학적 차원과 정치경제적 차원의 두 가지 차원에서 분류하고 있다. 정치철학적 관점에서 공리주의와 직관주의로 나누고 정치경제학적 관점에서 시장주의와 권리주의로 나누어서 분류하였다. 공리주의는 가급적 많은 사람들의 의견을 취합하여 진리에 도달하려 한다는 점에서 민주적이라고 한다. 한편 직관주의는 인간의 이성에 의존하는 경향이 있기 때문에 일반 대중의 사려 깊지 못한 이성을 무시하는 경향이 있다고 한다. 정부개혁 또는 정부혁신을 주장하는 철학적 근거는 직관주의자들에게서 보다 쉽게 찾아 볼 수 있

는데, 현실에 대한 부정이 강하고 급진적일 수록 미래의 당위세계에 대한 믿음이 비례적으로 강하고 절대 진리를 추구하고 있다는 점에서 의의가 있다고 한다. 현실을 중시하는 보수주의자들은 매사에 강력한 추진력을 발휘하기가 쉽지 않고, 반대로 진보주의자들은 이성의 힘에 의하여 설계된 당위의 세계가 객관적으로 존재한다고 믿기 때문에 매사에 강력한 추진력을 발휘 할 수 있다.(김태영, 2006)

김태영(2006)은 또한 혁신에 있어서 진보와 보수의 구분을 정치경제학적 관점에서 권리의 영역과 경쟁의 영역으로 나누었다. 권리의 영역(the domain of right)이란 인간이 삶을 살아가는데 필요한 재화나 서비스 또는 인간이 공동체 생활을 하는데 필요한 최소한의 재화나 서비스는 개인의 소득 수준에 상관없이 평등하게 공급되어야 하고 이는 국가의 주요한 역할이라는 것이다. 만약 권리의 영역만 존재한다면 경제적 능력에 상관없이 평등한 서비스를 제공받게 될 것이며, 효율성이 매우 낮고 형평성은 매우 높게 된다. 경쟁의 영역(the domain of competition)이란 인간이 삶을 살아가는데 필요한 또는 공동체 생활을 하는데 필요한 재화나 서비스가 경쟁을 통하여 능력에 따라 공급되는 영역을 말한다. 그러므로 만약 경쟁의 영역만 존재하는 사회에서는 어떠한 재화나 서비스도 오로지 능력에 따라 경쟁을 통하여 공급받게 되며, 효율성이 극대화될 수는 있지만 형평성은 매우 낮게 될 것이다(김태영, 2006).

위 두 관점에서 본 진보와 보수의 분류는 다음과 같은 4가지 유형의 정부혁신의 철학적 이념적 유형으로 분류하고 있다.

〈표 2〉 정부혁신의 철학적 이념적 유형

구분		정치경제학적 관점	
		보수	진보
정치철학적 관점	보수	공리주의.시장주의	공리주의.권리주의
	진보	직관주의.시장주의	직관주의.권리주의

본 논문에서는 지방공무원들의 혁신성향을 측정함에 있어서 혁신행태차원 뿐만 아니라 혁신정향 차원에서도 측정해 보고자 한다. 아울러 혁신정향과 혁신행태 사이에 어떠한 관계가 있는지도 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 변수측정

혁신정향은 이론적 배경에서 살펴본 바대로 정치철학적 차원과 정치경제학적 차원에서 측정 할 수 있는 데, 각 차원별로 4개의 문항씩으로 작성하였다. 이들 문항을 요인분석하여 가장 요인적재치가 높은 문항을 선택하여 다음 표와 같은 문항을 채택하였으며 이들 측정도구의 신뢰도 계수 cronbach's alpha는 .56과 .49로서 .4-.7사이에 있으므로 보통정도의 신뢰도를 가진 것으로 평가된다.

〈표 3〉 혁신성향 측정도구

변수		측정문항	신뢰도
혁신 가치 정향	정치 철학적 정향	소수의 엘리트에 의한 숙고된 합리적인 비전은 옳은 것이므로 다수의 저항에 부딪히더라도 혁신이 추진되어야 한다. 많은 사람의 반대가 있더라도 옳은 행정이념의 추구를 위하여 혁신을 추진해야 한다.	.56
	정치경제학적 정향	혁신의 방향은 공공부문을 축소하고 시장경쟁의 효율성이 더욱 확대되도록 하여야한다. 행정의 운영에 시장경쟁의 원리를 더욱 도입하여야한다.	.49
혁신 행태	기획 탐색	나의 현재의 업무처리과정, 적용기술, 행정서비스 혹은 업무관계의 개선을 추구한다. 나의 현재 근무처, 부서, 조직 내에서 혹은 고객에게 보다 나은 변화를 모색한다. 나의 근무처, 부서, 조직 혹은 공공부문에서 일어나는 일상적이지 않은 이슈에 대해 관심을 가진다.	.70
	출현	문제해결을 위하여 아이디어나 해결책을 창안한다. 문제의 근본적인 해결을 위하여 문제를 폭넓게 정의한다.	.74
	형성적 연구	새로운 아이디어나 문제해결책을 시험해 본다. 충족되지 않은 행정수요를 해소하기 위하여 해법이나 아이디어를 시험해 본다. 새로운 아이디어의 강점이나 약점을 평가한다.	.82
	실행	새로운 아이디어나 해법의 중요성을 타인에게 설득한다. 새로운 아이디어가 조직 내에 적용될 수 있도록 추진한다. 새로운 아이디어를 지원하기 위하여 위험도 감수한다.	.84
	응용	나의 조직이나 고객에게 이익이 되는 변화를 추진한다. 업무처리절차 및 행정서비스를 개선하기 위한 새로운 방법의 문제점을 해결한다. 업무처리절차 및 행정서비스를 개선하기 위한 새로운 아이디어를 일상적인 업무처리 절차에 포함시킨다.	.85

혁신행태를 측정하기위한 도구로서 Kleysen & Street(2001)의 연구에서 사용한 문항을 그대로 사용하였다. 문항의 내용과 신뢰도 계수는 다음 표와 같다. 변수의 신뢰도는 .7에서 .85사이로 나타나 높은 신뢰도를 보였다. 이들 문항은 6점 척도(항상, 매우 자주, 약간 자주, 약간 드물게, 매우 드물게, 전혀 없음)로 응답되도록 하였다.

2. 분석틀

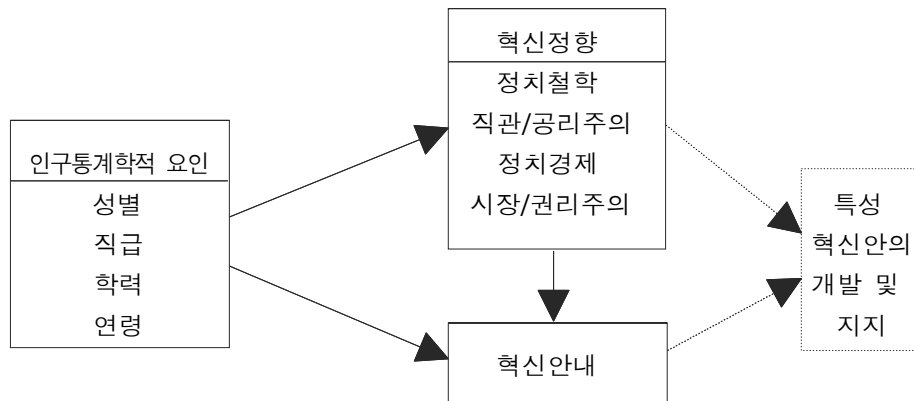
본 논문의 주된 목적은 지방공무원 개인의 혁신성향을 측정하는 것이다. 혁신성향은 혁신행태와 혁신정향으로 구성되며, 혁신행태는 사실차원에서 역량의 측면이 강하고 개인이 얼마나 혁신에 몰두하고 노력하는 정도를 측정하는 것이다. 혁신정향은 혁신의 추구 방향을 측정하는 것이다. 개인 단독의 입장에서는 혁신행태가 중요하지만 조직 전체의 입장에서는 구성원들의 혁신행태의 합이 중요한데, 혁신정향의 문제가 대두된다. 왜냐하면 도출된 혁신안이 조직구성원들의 경험, 신념, 가치관과 일치될 때 그 안에 대한 수용성은 높아지기(Rogers & Shoemaker, 1971: 76) 때문이다. 결론적으로, 혁신성향은 혁신행태와 혁신정향의 차원에서 측정할 필요가 있으며 이렇게 개발된 도구는 특정 혁신정책에 대한 지지를 예측하는데 이용될 수 있을 것이다.

정치철학적 차원에서 혁신정향과 혁신행태와의 관계를 예상해 보면, 보수적인 공리주의 보다는 직관주의적 입장을 취할수록 현실을 있는 그대로 받아들이기 보다는 직관에 따른 당위의 세계에 대한 추구가 강해진다.(김태영, 2006) 따라서 현실의 개혁에 대한 의지가 강하게 되고 혁신적인 성향을 가지게 된다.

정치경제 차원에서의 혁신정향과 혁신행태와의 관계는 시장주의를 지향할수록 혁신행태가 강할 것으로 예상된다. 혁신의 정향에 있어서 현재는 시장주의가 우세하므로 대부분의 연구에서도 정부혁신이라 함은 공공부문에 시장경쟁체제를 도입하는 것을 뜻하는 것으로 인식하고 있다.(조성한, 2000:5; 김변웅, 1994; Osborne & Plastirik, 1998:183; 김변웅 외, 1997:16) 따라서 정치경제적인 차원에서 시장주의를 지향할수록(보수적일수록) 혁신성향이 높다고 할 수 있다. 논리적으로 본다면 대체로 진보적일수록 혁신적이라고 할 수 있으나 정치경제적인 차원

에서는 시대상황에 따라 달라진다고 할 수 있으며 보수로의 회귀도 혁신적이라는 명제가 가능하게 된다고 할 수 있다.

<그림 1> 혁신행태 및 혁신정향 측정의 분석틀



3. 조사대상 및 분석방법

본 연구의 대상으로서 지방공무원을 정하였는데 표본추출법은 편의추출법을 사용하였다. 경기도근의 지방자치단체 중 경기도청, 수원시청, 광주시청, 오산시청, 화성시청 공무원을 무작위 추출하여 설문지를 배포하였다. 총 350부의 설문지를 배포하여 307부를 회수 하였다. 2007년 12월 6일 조사를 시작하여 12월 27일 경에 회수 완료하였다. 회수된 설문지는 307부 였으며 불성실히 응답되거나 사용 불가능한 11부를 제외하여 296부를 최종분석에 사용하였다.

<표 4> 조사대상자의 특성(N=296)

연령	성별	직급	학력
20대 : 37(12.7)	여성: 99(34.0) 남성: 192(66.0)	5급 : 17(6.0)	고졸이하: 73(25.5)
30대 : 134(46.0)		6-7급: 157(55.7)	전문대졸: 55(19.2)
40대 : 100(34.4)		7-8급: 108(38.3)	대졸 : 153(53.5)
50대이상: 20(6.9)			대학원졸: 5(1.7)

자료의 분석방법으로서 기초통계분석을 위하여 평균분석과 분산분석 및 Duncan's Range Test를 실시하였다. 혁신행태에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 상관관계분석, 다중회귀분석을 실시하였다. 통계분석 프로그램으로서 SPSS 12.0을 이용하여 분석하였다.

IV. 분석결과

기초통계처리 결과는 다음과 같다. 우선 배경변수별 혁신성향을 보면 다음 <표 5>와 같다. 혁신행태의 전체 평균¹⁾은 3.7로서 중립적인 값인 3.5보다 약간 높게 나타났다. 지방공무원들은 자신들이 상상하는 보통수준의 혁신행태 빈도(3.5)보다 약간 높다고 응답하였다. 혁신행태의 변수별로 전체 조사대상의 평균을 비교해 보면 기회탐색이 가장 높고(4.1) 실현이 가장 낮다(3.4). 혁신행태의 전체 평균이 6점 척도로 3.7로 나타난 것은 선행연구(심재권, 정석환, 2007)에서 5점 척도로 평균 3.53으로 나타난 것과 유사한 결과라고 할 수 있다. 선행연구가 혁신행태가 아닌 혁신행동을 측정하고 있다는 점에서 측정도구에서 다소 차이가 있는 것으로 해석할 수 있다.

1) 혁신행태의 5요소는 <표 8>을 보면 상호 간에 중복성이 많다. 따라서, 요인분석결과 기회탐색과 혁신구현으로 축약되었다. 이들의 가중치를 생각해 볼 수 있으나 뚜렷한 근거를 찾기 어렵다. 따라서, 단순 평균을 전체 혁신행태의 대푯값으로 보는 것이 현재로서는 최선이라고 판단된다.

<표 5> 혁신행태의 배경변수별 기술통계

구분		N	기회탐색	출현	형성적연구	실현	응용	전체	표준편차
연령	20대	36	3.9a	3.7a	3.5ab	3.3ab	3.7	3.6ab	0.63
	30대	134	4.0a	3.7a	3.4a	3.2a	3.6	3.6a	0.70
	40대	100	4.2ab	4.0ab	3.7ab	3.6 bc	4.0	3.9 bc	0.73
	50대 이상	20	4.4 b	4.2 b	3.8 b	3.8 c	3.9	4.0 c	0.49
성별	여성	98	3.9a	3.6a	3.3a	3.2a	3.6a	3.5a	0.70
	남성	192	4.2 b	4.0 b	3.6 b	3.5 b	3.8 b	3.8 b	0.69
직급	5급이상	17	4.7a	4.7a	4.1a	4.1a	4.3a	4.4a	0.40
	6-7급	157	4.1 b	3.9 b	3.6 b	3.5 b	3.8 b	3.8 b	0.71
	8-9급	107	4.0 b	3.6 b	3.3 b	3.1 b	3.5 b	3.5 b	0.68
학력	고졸	73	4.3	4.0	3.5	3.5ab	3.9ab	3.8	0.75
	전문대졸	55	4.1	3.9	3.6	3.4a	3.8a	3.7	0.65
	대졸	152	4.0	3.8	3.5	3.3a	3.6a	3.6	0.71
	대학원졸	5	4.2	4.2	3.8	4.1 b	4.4 b	4.1	0.33
전체		290	4.1	3.9	3.5	3.4	3.7	3.7	0.71

주: 문자가 다르면 집단간 차이가 존재함.

배경변수 별로 평균의 차이를 보면 다음과 같다. 먼저, 연령별로 본다면 응용 변수를 빼고는 연령 집단별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 변수들의 전체 평균에서 연령이 높을수록 상대적으로 혁신 행태가 강한 것으로 나타났다. 또한, 개별 변수들에서도 연령이 높을수록 혁신 성향이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

다음으로, 직급별로 본다면 직급이 높을수록 혁신성향이 높은 것을 알 수 있다. 연령과 직급이 높을수록 혁신 행태가 자주 발생한다는 것은 공공부문에서 혁신을 하는데 상당기간의 경험과 식견이 필요함을 알 수 있다. 그런데, 그러한 경험과 식견은 전문지식이라기 보다는 업무 경험과 경륜이 라는 사실을 유추 할 수 있다. 왜냐 하면 혁신 성향은 학력에 따라서는 그렇게 큰 차이를 보이지 않는 결과를 보여주기 때문이다. 또한 직급이 높음에 따라 혁신성향이 높아진다는 것은 부서운영에 대한 책임성의 차이로 인한 결과로도 해석할 수 있다. 직급에 높아짐에 따라 부서운영의 성과에 대한 책임성이 높아지고 이러한 관심은 자연히 혁신행태로 이어진다고 해석할 수 있다.

위 표를 본다면 전체와 기회탐색, 출현, 형성적 연구는 학력에 따른 평균의 차이가 없는 것으로 나타났고 실현과 응용 변수도 학력별로 차이가 있는 것으로 나타났으나, 학력이 높다고 혁신성향이 높은 것만은 아닌 것을 알 수 있다. 대학

원졸 이상이 혁신성향이 가장 높지만 다음으로 고졸이하의 혁신성향도 높은 것으로 나타났다.

혁신행태 변수별로 전체 평균을 보면 기회탐색이 4.1로서 가장 높음을 알 수 있다. 다음으로 출현이 3.9로 나타났다. 실현이 3.4로서 가장 낮음을 알 수 있다.

〈표 6〉 혁신정향의 배경변수별 기술통계

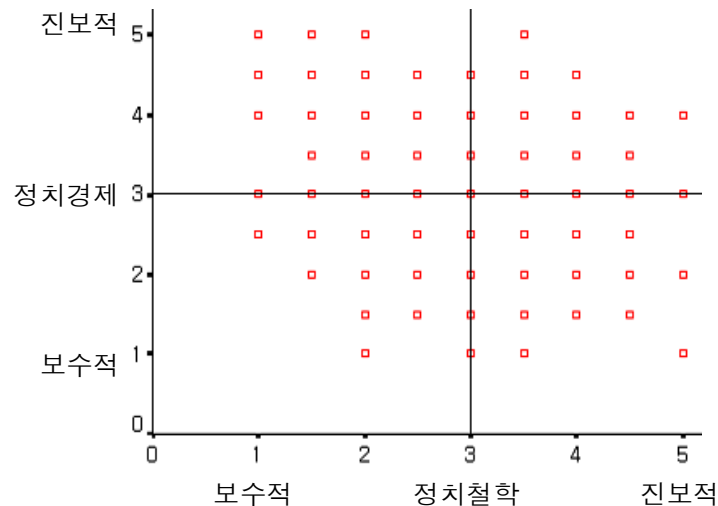
구분		N	정치철학	정치경제
연령	20대	37	2.9	3.1
	30대	134	2.8	3.2
	40대	99	2.8	3.4
	50대 이상	20	2.7	3.3
성별	여성	98	2.9	3.2
	남성	192	2.7	3.3
직급	5급이상	17	2.6	3.4
	6-7급	156	2.8	3.3
	8-9급	108	2.8	3.2
학력	고졸	73	2.7	3.3
	전문대졸	55	2.9	3.2
	대졸	152	2.8	3.2
	대학원졸	5	2.6	3.3
전체		290	2.8	3.3

혁신정향의 기술통계를 보면 다음과 같다. 중립적으로 보통이라고 응답한 3점에 비추어 본다면 지방공무원들은 정치철학적 혁신정향 차원에서 전체 조사대상 평균 2.8점으로 다소 진보적이고 정치경제적 혁신정향에서 3.3점으로 다소 보수적인 경향을 보이고 있다. 따라서 다수결에 의존하는 공리주의적 경향보다는 효과성 합리성 등 절대진리를 추구 하는 직관주의에 가까우며, 복지국가 및 형평성을 추구하는 권리주의 보다는 경쟁에 의한 시장의 효율성을 추구하는 쪽에 가깝다고 할 수 있다.

지방공무원들이 정치철학적 혁신정향에서 진보적이라는 결과는 김태영(2007)의 연구에서 참여정부가 직관주의적인 입장을 취하고 있다는 평가와 일치하는 결과라고 할 수 있다. 반면에 정치경제적 혁신정향이 시장주의에 가깝다는 결과는 허철행(2002)의 연구에서 지방공무원이 신관리주의 혁신안들에 대해서 거부감을 가지고 있다는 결과와는 상반되는 것이라고 할 수 있다.

배경변수별로는 혁신정향의 차이가 없는 것으로 나타났다. 연령, 성별, 직급 그리고 학력 모든 변수에 있어서 집단별 혁신정향의 차이가 없음을 알 수 있다. 이것은 혁신정향이 배경변수와는 독립적인 개인적 성향이라는 점을 알 수 있다.

<그림 2> 혁신정향의 분포



지방공무원의 혁신정향의 유형의 분포를 파악하기 위하여 두 차원 변수의 산포도를 그려보면 <그림 2>와 같다. 사례의 분포가 전반적으로 넓게 퍼져 있어서 혁신정향을 유형 분류하는 유용한 기준이 될 수 있음을 알 수 있다. 유형별 빈도수와 유형별 혁신정향을 보면 다음 <표 7>과 같다. 유형별 분포를 보면 직관 시장주의 유형이 가장 많음을 알 수 있다. 효과성 등 합리적이고 절대적인 행정의 이념을 추구하되 시장의 효율성을 믿는 성향을 가지고 있는 유형이 다수임을 알 수 있다. 공무원들은 자신의 기득권을 옹호하기 위하여 보수적인 성향을 가질 것으로 예상하기 쉬우나 효율성 등 절대적 행정이념을 추구하는 경향을 보이고 있다. 그래도 중간 축의 선상에 127명의 분포가 있어 중도적인 성향이 많음을 알 수 있다.(<그림 2>, <표 7> 참조)

유형별 혁신행태를 보면 가장 많은 분포를 보이는 직관시장주의 유형이 상대

- 2) 혁신정향의 신뢰성이 높지 않으므로 기준이 타당하지 않아서 분포가 넓은 것으로 해석할 여지도 있으나, 설문내용이 명백히 직관주의와 시장주의를 표현하고 있으므로 혁신정향이 다양하다고 해석하는 것이 타당하다고 판단된다.

적으로 혁신성향이 가장 높은 것을 알 수 있다. 논리적으로 본다면 혁신정향과 혁신행태는 독립적이지만 혁신행태 개념은 포괄적인 혁신행동의 정도를 측정하는 것이므로 혁신 역량의 개념과 혁신 의지 등이 동시에 작용하여 나타난 결과이다. 혁신정향은 혁신 의지 등에 영향을 미칠 수 있으므로 두 변수 간에는 상관관계가 나타날 수 있다고 해석할 수 있다. 이 결과는 김태영(2007)이 직관주의를 취할 때 현실 개혁의 의지가 강하므로 혁신성향이 강하다는 설명과 일치하는 결과라고 할 수 있다. 그러나 직관주의, 권리주의 유형의 혁신행태가 전체 혁신행태 평균 3.5로 가장 낮게 나타나고 있어서 이 유형이 순수 진보형으로서 가장 혁신성향이 강할 것이라는 설명과는 반대되는 결과를 보이고 있다. 이는 보수적인 혁신도 존재함을 시사한다. 권리주의가 시장주의보다 혁신적이라 함은 과거에 보수적인 시장주의자들이 기득권을 형성하고 있었음을 전제로 하는 것이다. 만약 권리주의자들이 지배적이라면 권리주의자들이 기득권을 누리고 있을 것이며 시장주의자들이 이를 혁신하기 위하여 노력할 것이라는 해석이 가능함을 시사한다. 이 결과를 본다면 지방공무원들은 혁신에 있어서 신관리주의적 시장원리의 도입을 지지하는 시장주의적 성향이 강하고, 시장주의를 지향하는 공무원들이 혁신행태가 더 높음을 알 수 있다.

〈표 7〉 혁신정향 유형별 혁신행태

구분	N	기회탐색	출현	형성적연구	실현	응용	전체	표준편차
직관권리	28	3.9	3.6a	3.3a	3.2ab	3.6a	3.5a	0.71
직관시장	80	4.2	4.2 b	3.8 b	3.8 c	4.0 b	4.0 b	0.70
공리권리	23	4.0	3.6a	3.2a	3.0a	3.6a	3.5a	0.85
공리시장	37	4.2	3.9ab	3.6ab	3.4 bc	3.8ab	3.8ab	0.61
중도	127	4.0	3.8a	3.4ab	3.3ab	3.6a	3.6a	0.66

혁신행태 변수별로 살펴보면 기회탐색 변수는 모든 유형 간에 유의한 혁신행태 차이를 보이지 않았다. 그 외 출현, 형성적 연구, 실현, 응용 변수들은 전체 혁신행태의 평균의 순서대로 집단간 차이를 보이고 있다.

다음으로 혁신행태 변수들의 상관관계를 보면 다음 표와 같다.

<표 8> 혁신행태 변수들의 상관관계

구분	기회탐색	출현	형성적연구	실현
출현	0.53**			
형성적연구	0.46**	0.66**		
실현	0.49**	0.60**	0.77**	
응용	0.61**	0.57**	0.67**	0.72**

모든 변수간에 대체로 높은 상관관계가 나타났다. 따라서 개념 간에는 상당한 중복성이 있으므로 변수 축약 및 혁신행태의 새로운 개념 정리를 위하여 탐색적 요인분석을 실시하였다.

<표 9> 혁신행태 변수들의 요인분석 결과

구분		요인1	요인2
기회탐색	O1	0.17	0.81
	O2	0.17	0.84
	O3	0.23	0.57
출현	G1	0.55	0.44
	G2	0.63	0.28
형성적연구	F1	0.78	0.17
	F2	0.83	0.17
	F3	0.75	0.22
실현	C1	0.79	0.28
	C2	0.79	0.28
	C3	0.70	0.23
응용	A1	0.53	0.53
	A2	0.61	0.51
	A3	0.60	0.54

탐색적 요인분석과 varimax회전을 한 후의 요인적재행렬은 위 <표 9>와 같다. 18개의 문항은 2개의 공통요인으로 분류됨을 알 수 있다. 요인1에 대부분의 요인이 적재되는데, f1부터 c2문항까지 높은 요인적재치를 관찰 할 수 있다. 이 요인은 형성적 연구와 실현 문항인데, 이를 ‘혁신구현’이라 명명하였다. 요인2는 기회탐색의 문항들 만이 높은 적재치를 보였다. 따라서 그대로 기회탐색 변수로 사용하고자 한다. 기회탐색과 혁신구현을 제외한 나머지 문항들은 여전히 요인1에 가장 높이 적재되고 있지만 다른 요인이 생성되지 않았으므로 변수축약의 관점에서 제외기로 하였다. 요인분석결과 선행연구의 5개 변수는 기회탐색과 혁신구현

변수로 압축될 수 있음을 알 수 있다.

이 변수를 종속변수로 하여 배경변수 및 혁신정향 변수가 미치는 영향을 분석하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 분석에 앞서 독립변수들의 상관관계를 분석하였다.

<표 10> 독립변수들의 상관관계

	정치철학	정치경제	연령	성별	직급
정치경제	-0.18**				
연령	-0.02	0.13*			
성별	-0.08	0.04	0.36**		
직급	-0.02	-0.11	-0.82**	-0.36**	
학력	0.04	-0.04	-0.39**	-0.14*	0.32**

연령과 직급변수의 경우 상관관계가 높아서 다중공선성의 우려가 있으므로 해석에 유의하여야 할 것이다. 다른 변수의 경우 상관관계가 높지 않아서 다중공선성의 우려는 없는 것으로 보인다.

<표 11> 혁신행태에 영향을 미치는 요인

구분	기회탐색	혁신구현	전체
	회귀계수(β)	회귀계수(β)	회귀계수(β)
상수	3.61**	4.15**	4.27**
정치철학	-0.04(-0.05)	-0.11(-0.11)	-0.10(-0.12)*
정치경제	0.08(0.10)	0.17(0.17)**	0.15(0.17)**
연령	0.01(0.10)	0.00(0.01)	0.00(0.02)
성별	0.16(0.10)	0.12(0.07)	0.13(0.09)
직급	0.00(0.00)	-0.16(-0.22)*	-0.13(-0.23)*
학력	-0.07(-0.09)	0.05(0.05)	0.01(0.01)
수정결정계수	0.04	0.10	0.12
F값	3.13	6.02	7.52

*: $p < .05$ **: $p < .01$

분석결과 혁신행태 전체문항의 평균값을 종속변수로 하는 전체모형의 경우 정치철학, 정치경제 및 직급 변수가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직급 변수가 가장 큰 영향(베타=.23)을 미치는 것으로 나타났고 정치경제차원의 보수성(시장주의 성향)이 다음 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

직급의 영향에 관해서는 배경변수 별 분석에서 살펴본 바와 같은 결과가 나타났다. 직급이 높을수록 혁신행태가 강해진다는 것은 상의하달식의 혁신드라이브 정책으로 인하여 나타난 결과로 해석할 수도 있으나 허철행(2002)의 연구에서 직급이 높을수록 신관리주의 혁신에 대하여 만족도가 낮다는 결과를 비추어 본다면 기초통계처리 부분에서 밝힌바 대로 직급이 높을수록 부서운영에 대한 권한과 책임성이 높아져 강한 혁신행태를 보인다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 이 결과의 함의는 연령이 많고 직급이 높은 공무원이 하위 공무원보다 창의성이 계발되어서 혁신성향이 높다가 보다는 하급공무원에게도 혁신에 대한 책임과 권한을 부여하면 혁신행태가 강화된다는 의미이다. 결국 혁신형태도 인센티브의 문제이고 전체 공무원의 혁신행태를 제고할 수 있는 인사제도의 개발이 필요함을 시사한다.

다음으로 혁신정향의 영향력을 보면 정치경제의 차원에서 국가주의 보다는 시장주의 경향이 강할수록 혁신행태가 높은 것으로 나타났다. 또한 정치철학적으로 진보적일 수록(직관주의) 혁신행태가 높음을 알 수 있다. 이것은 공무원들이 다수의 힘의 논리에 의한 공리주의적 혁신보다는 합리적 이성애 의한 절대적 가치기준에 부합하는 방향으로 혁신을 추진하는 것을 선호한다고 할 수 있다.

혁신구현을 종속변수로 하는 모형을 보면 대체로 전체모형과 유사하다고 할 수 있다. 다만 정치철학 변수가 같은 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났지만 유의수준이 .06으로 나타나 유의하지 않은 것으로 나타났다.

기회탐색을 종속변수로 하는 모형은 앞의 두 모형과 상당히 다른 결과를 보이고 있다. 모든 변수들이 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 기회탐색의 혁신행태는 설명될 수 없는 것으로 나타났다.

모형들의 결정계수를 보면 모두 대체로 낮은 값을 나타내고 있다. 이것은 혁신행태가 배경변수와 혁신정향으로는 잘 설명되지 않음을 뜻한다. 혁신정향과 혁신행태와의 관계가 약하다는 것은 지방공무원이 다양한 혁신정향과 혁신행태를 보인다는 것을 뜻한다. 즉 혁신행태가 획일적이지 않다는 것이다.

V. 결 론

지금까지의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방공무원들의 혁신성향에는 혁신역량을 나타내는 혁신행태 차원뿐만이 아니라 혁신정향 차원이 존재하며, 혁신정향은 다시 정치철학적 차원과 정치경제학적 차원으로 나누어 볼 수 있다. 이들의 분포는 다양하게 골고루 분포하고 있으며 4가지 유형의 혁신정향이 존재함을 알 수 있다.

둘째, 혁신행태는 기회탐색, 출현, 형성적연구, 실현, 응용 변수로 측정될 수 있는데 이들 변수들 간에는 상관관계가 높아서 중복적이며 요인분석을 통하여 기회탐색과 혁신구현으로 축약 할 수 있다.

셋째, 지방공무원들의 혁신성향은 자신이 평균이상으로 다소 혁신행태가 높은 것으로 자기평가하고 있으며 혁신정향에 있어서 직관주의적 성향과 시장주의적 성향을 나타내고 있음을 알 수 있다.

넷째, 혁신행태는 배경변수 중에서 직급에 의하여 영향을 받고, 직관주의적 성향을 가질수록 혁신적이고 시장주의적 성향을 가질수록 혁신적인 것으로 나타났다.

이들 결과를 토대로 한 본 연구의 제언은 다음과 같다. 공무원의 혁신성향은 다양한 가치정향을 보이고 있으므로 혁신의 성공적 추진과 확산을 위한 정책적 제언으로서 혁신인센티브를 더욱 제고할 필요가 있다. 이론적으로 혁신에 있어서 개인의 혁신성향이 중요하므로 소수의 혁신추진 주체에 의한 혁신보다는 조직구성원의 혁신성향을 제고할 수 있는 방안을 마련하여야 하며 개인의 혁신인센티브를 제고할 필요가 있다. 혁신에 있어서는 사람의 창의력이 가장 중요하다. 또한 조직의 일부 계층이 아닌 구성원 전체의 혁신에 대한 역량과 지지가 필요하다. 그러므로 과거의 직원 제안제도와 포상제도를 넘어서는 구성원의 혁신성을 일상적으로 평가하고 반영할 수 있는 인사제도의 개발이 필요하다.

다음으로 후속연구에 대한 제언으로 혁신정향의 측정도구가 보통정도의 신뢰도를 나타내어 높지 않으므로 좀 더 높은 신뢰도를 가지고 다양한 문항으로 구성된 측정도구의 개발이 필요하다고 보여진다.³⁾

3) 요인분석을 통하여 제외된 문항은 다음과 같다.

개인의 혁신행태 및 혁신정향에 영향을 미치는 요소를 찾아볼 필요가 있다. 본 논문은 혁신행태 및 혁신정향의 시론적 측정에 초점을 맞추고 있다. 이후 혁신행태에 영향을 미치는 요소를 찾아볼 필요가 있다. 그리고 혁신정향이 혁신안들에 대한 지지와 확산에 영향을 미치는 지를 조사해 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 강제상·류상원·이영안.(2006). 조직혁신이 조직몰입에 미치는 영향: 환경부 산하 H공사 자체평가를 중심으로. 한국행정논집, 18(3): 699-721.
- 김대건.(2006). 지속가능한 정부혁신과 고성조직을 위한 조직리더십의 역할. 한국행정학보, 40(1): 29-49.
- 김태영.(2006). 정부혁신의 철학적 기초에 관한 소고. 한국행정학보, 40(4): 1-23.
- 김혜정.(2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량. 한국정책학회보, 15(3): 73-99.
- 김혜정·이승중.(2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 한국행정학보, 40(4): 101-126.
- 배병룡·김동환 (역), (1990). 「조직화이론」, 서울: 율곡., K. E. Weick. (1979). The Social Psychology of Organizing. 2nd Eds. Addison-Wesley Publishing Company.
- 심상용.(2005). 과거 성장전략의 경로의존성과 혁신주도 동반성장의 과제에 대한 연구. 한국정책학회보, 14(4): 223-248.
- 심재권·정석환.(2007). 근무성적평정 공정성인식이 하위공무원의 혁신적 업무행동

-
- 혁신은 주어진 방향이 정해져 있는 것이 아니라 다수가 지지하는 방향으로 참여에 의하여 추진되어야 한다.
 - 혁신은 집권자의 의도대로 추진되므로 정권이 바뀌면 변질될 가능성이 높다.
 - 혁신의 이념에 있어서 형평성이 효율성 보다 더 중요하다.
 - 국민의 복리증진을 위하여 공공부문을 확대해야한다.
- 위 문항들이 채택된 문항들과 하나의 요인으로 묶이지 못한 원인으로는 의도한 바와는 달리 모순된 답변이 많았다는 것이다. 예를 들어 복리증진을 위하여 공공부문을 확대해야 한다는 문항은 공공부문을 축소해야 한다는 문항과는 반대로 답해야 하는데 둘 다 그렇다라고 답한 응답자가 많았다. 혁신정향은 진정 모순된 것인지, 표현상의 오류인지 혹은 응답자의 무성의인지를 좀 더 연구해 볼 필요가 있다.

- 에 미치는 영향. 한국행정학보, 41(2): 141-166.
- 원구환·원구현.(2006). 지역산업육성진흥사업을 위한 산업클러스트 평가척도개발. 한국행정학보, 40(1): 293-315.
- 유평준·한상일·최호진.(2006). 지역혁신 클러스터의 학습과 혁신: 사회적 자본과 전략적 제휴와의 관계. 한국행정학보, 40(1): 224-247.
- 윤건수.(2006). 기초단체장의 변혁적 리더십과 지역축제: 함평 나비축제에 대한 스토리 텔링을 중심으로. 한국행정학보, 40(4): 77-100.
- 이동기.(2000). 혁신확산의 영향요인에 관한 분석. 한국행정학보, 34(3): 317-332.
- 이석희.(2004). 정부출연 연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립. 한국정책학회보, 13(5): 279-304.
- 이종수.(2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 한국행정학보, 38(5): 241-258.
- 이혜영.(2006). 공공부문 조직혁신 사례연구: 혁신 과정을 중심으로. 한국행정학보, 40(3): 129-151.
- 장병완.(2006). 우리나라의 재정혁신 정책. 한국정책학회보, 15(1): 91-119.
- 조성한.(2000). 경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정. 한국정책학회보, 9(1): 5-27.
- 최미옥·이재성.(2005). 지방정부 정책행위자의 참여혁신 지지도 분석: 인식, 의지, 제도를 중심으로. 한국행정학보, 39(4): 411-430.
- 허철행.(2002). 신관리주의 정부혁신의 평가와 전망. 한국정책학회보, 11(3): 167-191.
- Amabile, T.(1982). "Social Psychology of Creativity: a Consensual Assessment Technique," Journal of Personality and Social Psychology, 43(5): 997-1013.
- Anderson, N. & King, N.(1993). "Innovation in Organizations," International Review of Industrial and Organizational Psychology, 8: 1-34.
- Angle, H.(1989). "Psychology and Organizational Innovation," In Van de Ven, A., Angle, H. & Poole, M.(ed), Research on the Management of Innovation, Ballinger, Grand Rapids, MI.
- Burnstein, E.(1969). "Interdependence in Groups," In J. Mills.(ed.), Experimental Social

- Psychology, 307-405, New York: Macmillan.
- Campbell, D. T. (1972). "On the Genetics of Altruism and the Counter-Hedonic Components in Human Culture," *Journal of Social Issues*, 28(3): 21-37.
- Clark, T. N.(1994). *Urban Innovation: Creative Strategies in Turbulent Times*, London: sage, FAUI.(1982). *Fiscal Austerity and Urban Innovation Project*.
- Damanpour, F.(1991). "Organizational Innovation: a Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators," *Academy of Management Journal*, 34(3): 555-590.
- Drucker, P.(1991). "The Discipline of Innovation," In Henry, J. & Walker, D.(ed), *Managing Innovation*, London: Sage.
- Farr, J. & Ford, C.(1990). "Individual Innovation," In West, M & Farr, J.(ed), *Innovation and Creativity at Work*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Ford, C.(1996). "A Theory of Individual Creative Action in Multiple Social Domains," *Academy of Management Review*, 21(4): 1112-42.
- Gergen, K.(1974). *Social Psychology: Explorations in understanding*, 415-431, Del Mar, Calif.: CRM.
- Glynn, M.(1996). "Innovative Genius: a Framework for Relating Individual and Organizational Intelligences to Innovation," *Academy of Management Journal*, 21(4): 1081-111.
- Goldsmith, R. (1986). "Convergent validity of four innovativeness scales," *Educational and Psychological Measurement*, 46: 81-87.
- Greif, S., Keller, H.(1990). "Innovation and the Design of Work and Learning Environments: the Concept of Exploration in Human-Computer Interaction," In West, M. & Farr, J.(ed), *Innovation and Creativity at Work*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Howell, J. & Higgins, C.(1990). "Champions of Change: Identifying, Understanding, and Supporting Champions of Technological Change," *Organizational Dynamics*, 19(1): 40-55.
- Janssen, O.(2003). "Innovative Behaviour and Job Involvement at the Price of Conflict and Less Satisfactory Relations with Co-workers," *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76(3): 347-364.
- Kanter, E.(1988). "When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social

- Conditions for Innovation in Organization,” *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211.
- Kimberly, J.(1981). “Managerial Innovation,” In Nystrom, P. & Starbuck, W.(ed), *Handbook of Organizational Design*, Oxford: Oxford University Press.
- Kirton, M.(1976). “Adaptors and Innovators: a Description and Measure,” *Journal of Applied Psychology*, 61(5): 622-629.
- Kleysen, Robert F. & Street, C. T.(2001). “Toward a Multi-Dimensional Measure of Individual Innovative Behavior,” *Journal of Intellectual Capital*, 2(3): 284-296.
- Lovelace, R.(1986). “Stimulating Creativity through Managerial Intervention,” *R&D Management*, 16(2): 161-174.
- Maute, M. & Locander, W.(1994). “Innovation as a Socio-Political Process: an Empirical Analysis of Influence Behavior among New Product Managers,” *Journal of Business Research*, 30: 161-174.
- Mohr, L.(1987). “Innovation Theory: an Assessment from the Vantage Point of the New Electronic Technology in Organizations,” In Pennings, J., & Buitendam, A.(ed), *New Technology as Organizational Innovation*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Osborne, D., & Gaebler T.(1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Boston: Addison-Wesley.
- Rabinowitz, L., Kelley, H. H. & Rosenblatt, R. M.(1966). “Effects of Different Types of Interdependence and response Conditions in the Minimal Social Situation,” *Journal of Experimental Social Psychology*, 2: 169-197.
- Roberts, E.(1997). “Managing Invention and Innovation: What We've Learned,” In Katz, R.(ed), *The Human Side of Managing Tehnological Innovation*, New York, NY: Oxford University Press.
- Rogers, E.(1983). *Diffusion of Innovations*, 3rd ed., New York, NY: Free Press.
- Ruhil, Anirudh V. S., Schneider, M., Paul Teske & Byung-Moon Ji.(1999). “Institutions and Reform: Reinventing Local Government,” *Urban Affairs Review*, 34(3) January: 433-454.
- Staw, B.(1990). “An Evolutionary Approach to Creativity and Innovation,” In West, M. & Farr, J.(ed), *Innovation and Creativity at Work*, Chichester: John Wiley & Sons.

- Van de Ven, A.(1988). "Central Problems in the Management Innovation," In Tushman, M., & Moore, W.(ed), Readings in the Management of Innovation, 2nd ed., London: HarperBusiness.
- Wallace, A. F. C.(1961). Culture and Personality, New York: Random House.
- Weick, K. E.(1979). The Social Psychology of Organizing, 2nd ed., Addison-Wesley Publishing Company.
- West, M. & Farr, J.(1989). "Innovation at work: Psychological Perspectives," Social Behavior, 4: 15-30.