지방행정혁신평가모형의 재설계를 위한 기초연구

라휘문*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지방행정혁신 관련 논의
1. 지방행정혁신의 의의
2. 지방행정혁신의 목표와 추진절차
3. 지방행정혁신평가의 내용
Ⅲ. 연구설계
1. 분석의 틀
2. 가설의 설정
3. 자료수집 및 분석방법
Ⅳ. 경험적 분석결과
1. 혁신역량과 혁신과제의 관계: 가설1
2. 혁신과제와 혁신체감도의 관계 :가설2
Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

Ⅰ. 서론

참여정부는 출범 초기부터 정부혁신을 국정 운영의 핵심과제 중 하나로 선정한 후 지금까지 범정부적으로 추진하고 있다. 이와 같은 참여정부의 정부혁신에 대한 강조는 새로운 것이라기보다는 지난 10년간 지속적으로 추진하였던 것을 보다 강화한 것이라 볼 수 있다. 우리나라는 작지만 강한 정부를 지향했던 문민정부로부터, 시장원리 도입에 적극적이었던 국민의 정부를 거쳐, 분권과 혁신을 표방한 현재의 참여정부까지 지속적으로 행정을 변화시키기 위하여 노력하고 있으며, 그 명칭은 개혁, 혁신 등 다양한 용어로 표현되고 있다. 특히, 참여정부는 다른 정부와 달리 지방행정혁신의 성과없이는 정부혁신의 성공을 달성할 수 없다는 인식하에 지방행정혁신을 적극적으로 추진해 나가고 있다(주재복 외, 2005: 2).

참여정부의 정부혁신은 2003년부터 중앙정부를 대상으로 착수하였다. 약 1년 6개월의 기간동안 중앙정부를 대상으로 추진하던 정부혁신은 2004년 7월 지방자치단체로 확산하기 시작하였다. 중앙부처에 비하여 늦게 착수하였기 때문에 지방자치단체의 혁신수

* 성결대학교 행정학부 교수, rhm@sungkyul.edu, (031)467-8163

준은 중앙부처에 비하여 낮은 수준에 머무르고 있다.* 우리나라 정부혁신을 총괄하는 행정자치부의 입장에서는 지방행정혁신이 중앙부처의 혁신보다 더 중요한 위치를 차지하여야 하며, 동시에 더 빠른 수준으로 이루어져야 한다는데 의견을 일치한 것으로 보인다. 이를 위해서는 지방행정혁신을 가속화할 수 있는 기제가 필요하게 되었다. 그 기제로서 채택한 것이 지방행정혁신평가이다. 이와 같은 배경하에서 2005년 전국의 249개 지방자치단체(강남구는 제외)를 대상으로 지방행정혁신평가를 실시하였고 375억원의 재정적 인센티브를 부여하게 되었다. 지방행정혁신평가에 대한 선행연구가 존재하지 않았기 때문에 평가를 위한 모형을 처음으로 구축하여 평가를 진행하였다. 이와 같은 과정에서 우수한 점과 미흡한 점이 발견될 수 있을 것이다.

본 연구는 2005년 처음으로 실시한 지방행정혁신평가의 우수한 점을 존치시키면서 미흡한 점을 보완하고자 지방행정혁신평가모형에 대한 재설계방향을 마련하고자 시작하였다. 모든 평가모형은 처음부터 완벽할 수 없기 때문에 평가 후 개선대안을 마련하여 보다 발전된 형태로 나아가야 한다. 지방행정혁신평가모형 역시 부족한 점들을 보완하여 보다 발전된 평가가 될 수 있도록 지속적인 노력이 전개되어야 할 것이다. 본 연구는 특히 지방행정혁신이 고객만족행정에 기여하고 있는지를 평가할 수 있도록 재설계할 수 있는 대안을 강구하는데 초점을 맞추고자 한다.** 이와 같은 연구목적의 달성을 위하여 본 연구는 2005년에 실시한 지방행정혁신평가결과를 토대로 경험적으로 분석한 후 정책추진방향을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 지방행정혁신 관련 논의

1. 지방행정혁신의 의의

정부혁신이란 공공조직의 효과성, 효율성, 적응성, 개혁성을 증대시키기 위해 공공기관이나 정부조직을 근본적으로 변화시키는 것을 의미하며, 이는 공공조직의 목적, 유인체계, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성할 수 있다(Osborne & Plastric, 1998). 따라서 정부혁신은 정부의 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정프로그램이나 정책의 채택에 관한 것으로 정의할 수 있다(Berry, 1990). 즉, 정부혁신은 새로운 행정관행을 정부조직내에 성공적으로 정착시키는 것으로 국가경쟁력과 고객만족을 제고하기 위하여 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행-조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법-을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적 활동을 의미한다(행정자치부, 2006: 12).

지방행정혁신 역시 정부혁신의 일종이기 때문에 정부혁신의 개념과 일치한다고 볼 수 있다. 이와 같은 지방행정혁신은 다음과 같

* <중앙부처와 지방자치단체의 혁신수준 비교>

(단위: 중앙부처 또는 자치단체 수, %)

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	계
중앙부처의 수		1 (2.1%)	11 (22.9)	27 (56.3)	9 (18.8)	48 (100.0)
자치단체의 수	27 (10.8)	107 (42.8)	81 (32.4)	35 (14.0)		250 (100.0)

자료: 행정자치부. (2005). 「지방행정혁신 추진성과와 향후 추진전략」

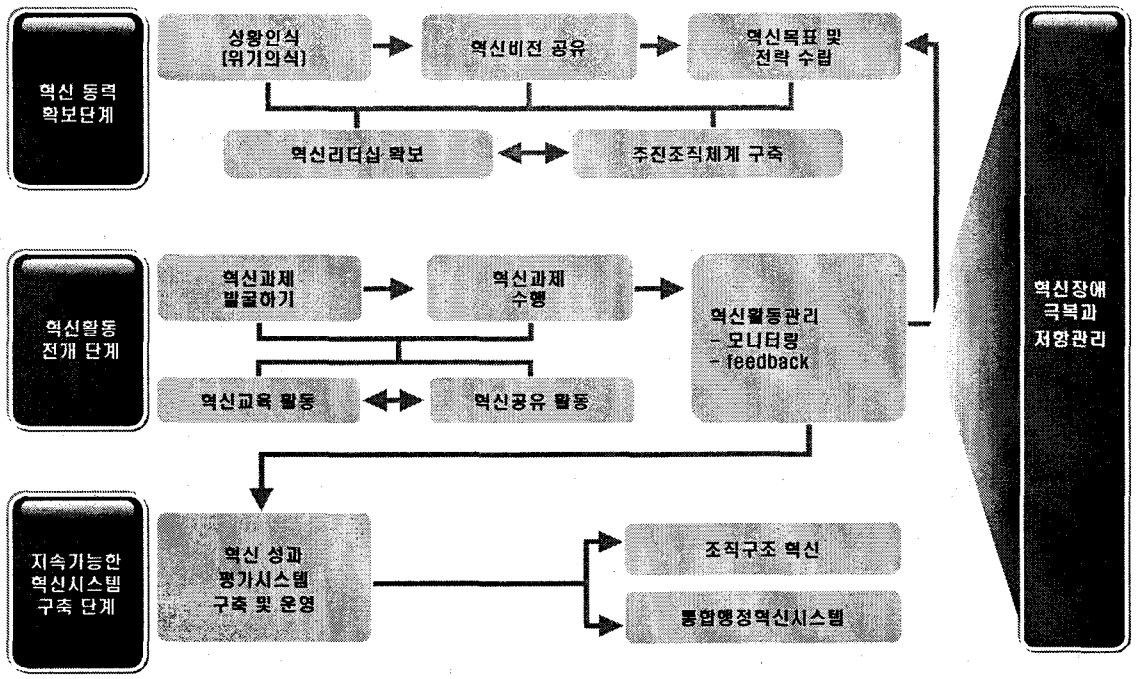
** 지방행정혁신이 제대로 된 혁신이 되기 위해서는 혁신의 방향부터 제대로 설정해야 하며, 혁신의 방향은 궁극적으로 고객의 만족을 극대화하는 방향으로 설정되어야 한다. 고객만족은 고객의 가치를 최대한 높이고 이를 위해 고객이 지불하는 가격은 최대한 줄이는 것을 의미한다(행정자치부, 2006: 17).

은 몇 가지의 전제하에 시작되었다. 첫째, 새로운 환경변화에 맞는 패러다임은 행정혁신으로부터 시작된다는 전제하에 시작되었다. 즉, 지식정보화와 세계화, 국경없는 무한경쟁, 협치사회, 행정수요의 다양화와 복잡화로 특징 지워지고 있는 새로운 환경변화는 이제 지방행정이 이에 걸 맞는 새로운 행정의 틀과 의식, 관행의 정착을 요구하고 있다. 특히 주민과의 최접점 행정서비스라는 특성을 지니고 있는 지방행정은 주민의 기대와 요구수준과 만족수준이 급속히 변화하고 있는 상황에서 과거의 방식과 관행을 유지하고 새로운 환경변화에 맞는 새로운 패러다임을 갖추지 못한다면 주민의 신뢰를 얻지 못하고 행정과 주민간의 신뢰격차는 더욱 커지게 될 것이며, 결국 행정기관의 존재가치를 상실하게 될 것이다. 둘째, 지방행정혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 정착을 위한 전제조건이다. 지방화의 진전에 따라 지방자치단체의 자율·분권이 확대되고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 권한과 기능이 확대되고 있다. 동시에 행정과 기업, 대학 등 지역의 제반 구성요소가 상호 협력적 네트워크를 통해 지역발전의 최적화를 추구하는 지역혁신이 활성화되고 있다. 따라서 지방분권의 수용능력을 높이고 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 무엇보다 지역역량의 핵심인 지방행정역량을 극대화해야 하며, 지방행정역량은 지방행정혁신을 통해 업그레이드할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 지방행정혁신은 지방자치단체가 지방분권과 지역혁신이라는 내용물을 주민만족과 성과중심의 행정서비스로 담아내는 일종의 그릇에 비유할 수 있다(행정자치부, 2005a: 11-15).

2. 지방행정혁신의 목표와 추진절차

참여정부는 국민을 단순히 국정의 수혜자나 고객의 지위에 머물게 하지 않고 국정의 주인으로 인식하고 국민의 삶의 질을 높이고 정부업무의 효율을 기하는 것을 정부혁신의 목표로 삼고 있다. 따라서 지방행정혁신의 목표는 주민의 만족수준은 극대화시키고 주민의 부담은 최소화시키는 것이라고 할 수 있다. 그리하여 참여정부의 정부혁신목표인 '일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부'를 만들어 국민으로부터 '신뢰받는 정부'를 지방자치단체 차원에서 추진하기 위하여 지방공무원에게 혁신마인드를 확산시키고 혁신기법 등을 학습시켜서 지방공무원의 혁신역량을 강화시키고 지방행정조직체계를 주민의 만족을 극대화시키는 최고·최대의 서비스 기관으로 개편하는 것이 지방행정혁신의 최종목표라고 할 수 있다(행정자치부, 2005a; 주재복 외, 2005). 이와 같은 목표를 달성하기 위하여 2006년 지방행정혁신의 기본전략을 주민밀착형혁신, 성과창출형혁신, 혁신공유와 경쟁, 혁신교육 및 학습의 내재화로 설정하였다.

고객만족을 극대화하고자 하는 지방행정혁신의 추진절차를 보면 혁신동력을 확보한 후 혁신활동을 전개하고 지속가능한 혁신시스템을 구축하는 단계로 진행하며 각 단계별 장애요인 극복과 저항관리를 하는 것이다.



<그림 1> 지방행정혁신의 추진절차

3. 지방행정혁신평가의 내용

지방행정혁신평가는 혁신역량, 혁신과제 그리고 고객만족도 조사 등 세 부문으로 구분되어 이루어진다. 이와 같은 평가부문이 확정된 후 행정자치부는 2005년 6월 4일 11명으로 구성된 지방행정혁신평가단 T/F를 구성한 후 부문별 평가지표를 개발하는 작업에 착수하였다. 지방행정혁신평가단 T/F는 지표개발에 착수하여 7회에 걸친 회의와 4회에 걸친 지방자치단체 공무원 합동워크숍을 개최하여 잠정적으로 지표를 확정하였다. 3개 부문, 5개 평가분야, 26개 평가항목, 69개 중점 평가내용을 확정한 지방행정혁신평가단 T/F는 개발한 지표의 적실성을 확보하기 위하여 광역지방자치단체 4, 기초자치단체 5개 등 총 9개 지방자치단체에 동 지표를 시범 적용하였다. 시범적용하는 과정에서 평가지표 설명 및 실적보고서 작성방법이 필요하다는데 의견의 일치를 보았으며, 평가지표별 지방의 실정을 고려한 중점평가내용을 대폭적으로 수정할 필요성이 제기되었다. 또한 평가항목이 축소될 필요성이 있으며, 평가항목별 가중치 조정, 혁신역량설문조사 내용보완 등의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 시범평가결과를 반영하여 3개 부문, 5개 평가분야, 23개 평가항목, 62개 중점평가내용으로 확정한 후 시도, 시군구 혁신관계관 합동 검증워크숍을 통하여 협의 완료하였다. 이와 같은 과정을 통하여 평가계획을 확정한 후 2005년 9월 21일 정부혁신관리위원회 안건으로 채택하여 토론한 결과 재조정의 필요성이 제기되었다. 동 토론의 결과를 반영하기 위하여 2005년 9월 24일 지방행정혁신평가단 T/F회의가 개최되었고 동 회의에서 재조정작업이 이루어졌으며, 2005년 9월 28일 행정자치부장관 주재 정부·지방행정혁신평가단 합동워크숍을 개최하여 보완 개선하는 작업이 이루어졌다. 특히 평가과제 축소, 혁신역량 설문조사 평가 제외 등 평가부담경감의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 문제제기에 따라 지방행정혁신평가단 T/F에서는 혁신역량 설문조사를 평가에서 제외하였고 일부 과

제에 대하여 축소하는 조치를 취하였다. 이러한 과정을 통하여 최종적으로 평가내용이 확정되었으며 그 결과는 다음과 같다.

먼저 혁신역량은 2개 분야 7개 항목을 중심으로 평가하는 것으로 확정되었다. 2개 분야란 혁신기반역량, 혁신관리역량으로 구분되며 혁신기반역량에는 혁신비전과 전략, 혁신추진조직의 2개 항목이 포함되며, 혁신관리역량에는 혁신과제발굴 및 시행, 혁신교육활동, 혁신공유활동, 혁신활동관리, 혁신장애 극복 및 관리의 5개 항목이 포함되어 있다. 혁신기반역량 중 혁신비전과 전략은 상황인식과 위기의식공유, 혁신비전과 전략수립, 혁신비전·전략의 공유 및 확산 등을 중점적으로 평가한다. 그리고 혁신추진조직은 혁신추진조직구성, 외부혁신지원그룹 운영 등이 포함되어 있다. 혁신관리역량 중 혁신과제 발굴 및 실행은 혁신과제 발굴노력, 혁신과제 실행노력 등이 중점 평가내용이며, 혁신교육활동은 혁신교육계획수립, 혁신교육 및 활동, 자율학습 및 연구활동, 교육·학습 결과 활용 및 사후관리 등이 포함되어 있다. 혁신공유활동은 혁신공유방 구축·운영 등 상시적 혁신공유활동, 혁신공유 활동관리 및 성과관리 등이 포함되어 있으며, 혁신활동관리는 혁신활동 및 진단, 혁신활동 모니터링을 중점적으로 평가한다. 혁신장애 및 극복관리는 혁신장애요인진단, 혁신장애요인 극복을 위한 전략개발·실행 등을 중점적으로 평가한다. 물론 각 중점 평가내용들은 다시 세분화 된 판단기준을 가지고 있다.

혁신과제는 지방공통혁신과제 10개를 필수로 하고 자율혁신과제 5개 중 각 지방자치단체가 선정한 1개 과제 등 총 11개 과제를 평가하는 것으로 되어 있다. 지방공통혁신과제에는 일하는 방식개선, 민원·제도개선, 정보공개 활성화, 지방재정 운영의 책임성·투명성 제고, 행정서비스 전달체계 개선, 정책홍보, 주민참여, 조직의 유연성 제고, 능력과 성과중심이 인사혁신, 성과관리시스템이 포함되어 있다. 그리고 자율혁신과제에는 지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사 인프라 확충, 갈등관리 등이 포함되어 있다. 이와 같은 과제에 대한 평가는 기반구축, 그간의 실적 그리고 성과 등을 평가하는 것으로 지표가 구성되어 있다. 예를 들면 일하는 방식개선과제의 경우 추진체계구축, 협의회 운영 등과 같은 일하는 방식 개선기반 구축, 회의·결재·보고방식 등의 효율화 실적과 같은 추진노력 그리고 불필요한 일버리기 과제발굴 및 채택·이행과 같은 성과를 측정하는 것으로 되어 있다.

고객만족도(체감도)조사는 행정품질혁신, 행정서비스혁신 그리고 지방자치단체 이미지 혁신분야로 구분하여 실시하는 것으로 확정하였다. 행정품질혁신이란 지역단위 각종 정책·제도 등의 시행을 통해 주민들이 일상생활에서 느끼는 행정 품질 수준을 의미하며, 행정서비스혁신이란 민원실 등 행정기관의 주민접점 서비스에 대한 만족도 그리고 지방자치단체 이미지 혁신분야란 해당 지방자치단체에 대한 혁신적 이미지를 의미한다(행정자치부, 2005b: 6-18).

<표 1> 지방행정혁신평가 개요

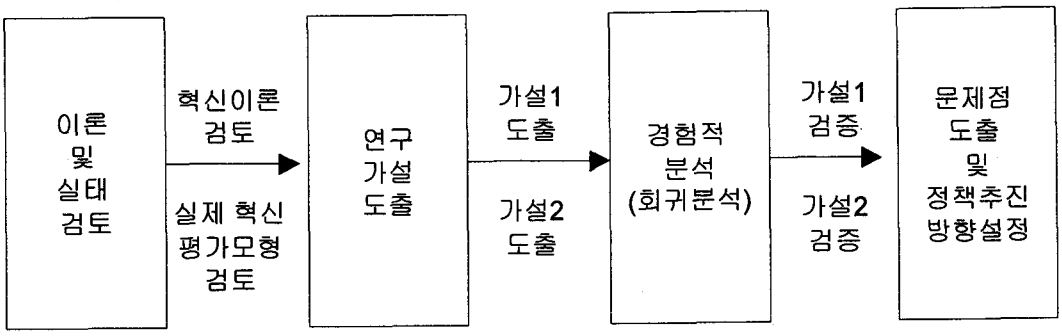
평가부문	평가분야	평가항목	평가방법	평가방식	평가주체	가중치
3개	5개					100%
혁신 역량	혁신기반역량	2	실적보고서 현장면담	정성평가 +정량평가	평가단	45%
	혁신관리역량	5				
혁신 과제	지방공통혁신과제	10	실적보고서 현장면담	정성평가 +정량평가	평가단	40%
	자율혁신과제	1				
고객만족도	서비스 등 만족도		설문조사		전문기관	15%

자료: 행정자치부. 「지방행정혁신평가계획」. 2005b.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

본 연구는 2005년에 처음으로 실시된 지방행정혁신평가에 대한 발전방향을 모색하고자 하는 목적을 가지고 시작하였으며, 이와 같은 목적을 충족시키기 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 연구의 모형을 적용하였다. 먼저 이론과 실제현상을 토대로 가설을 설정하였다. 다음으로는 설정된 가설을 검증하기 위하여 통계분석을 실시한 후 문제점을 발굴한 후 향후 정책추진방향을 설정하였다.



<그림 2> 연구의 모형

2. 가설의 설정

지금까지의 논의를 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 지방행정혁신의 목표는 고객만족을 극대화하는데 있다. 이와 같은 지방행정혁신목표를 달성하기 위해서는 혁신을 추진하기 위한 기반(역량)을 충분하게 구축하여야 하고 구축된 기반을 토대로 혁신과제를 발굴하여 추진하여야 할 것이다. 이와 같은 노력이 전개될 경우 혁신체감도가 증가할 것이다.

이와 같은 내용을 종합한 결과를 토대로 할 때 다음과 같은 가설의 설정이 가능하다.

먼저, 지방행정혁신역량에 대한 평가결과

가 높으면 높을수록 혁신과제에 대한 평가결과가 높을 것이다. 그 이유는 지방행정혁신 역량이 잘 구축될 경우 혁신과제가 정상적으로 발굴 및 추진되어 혁신과제에 대한 평가결과가 높아질 것이기 때문이다.

둘째, 지방행정혁신과제에 대한 평가결과가 높으면 혁신체감도가 높을 것이다. 그 이유는 혁신과제 대한 평가결과가 높다는 것은 고객들의 혁신체감도를 높일 수 있는 기반이 구축된 것이기 때문에 결국 고객들의 혁신에 대한 체감도가 높아질 것이기 때문이다.

가설1: 지방행정혁신역량에 대한 평가결과가 높으면 높을수록 혁신과제에 대한 평가결과가 높을 것이다.

가설2: 지방행정혁신과제에 대한 평가결과가 높으면 혁신체감도가 높을 것이다.

3. 자료수집 및 분석방법

분석을 위한 자료는 행정자치부에서 발간한 2005년도 지방행정혁신평가결과보고서에 수록된 각 기관별 평가결과를 활용하였다. 2005년도 지방행정혁신평가결과보고서의 수치는 각 지표에 부여된 가중치를 계산하지 않은 원자료(raw data)이기 때문에 보다 정확한 분석이 가능할 것으로 판단된다.

이와 같은 원자료를 토대로 위에서 설정한 두 개의 가설을 검증하기 위한 분석을 실시하였다. 먼저, 가설1을 검증하기 위해 혁신역량에 대한 기관별 점수를 독립변수로 하고 혁신과제에 대한 기관별 점수를 종속변수로 한 회귀분석을 실시하였다. 또한, 혁신역량을 구성하고 있는 7개 부문, 즉 '혁신비전과 전략', '혁신추진조직', '혁신과제 발굴 및 실행', '혁신교육활동', '혁신공유활동', '혁신활동관리', '혁신장애 및 극복관리' 등에 대한 기관별 점수를 독립변수로 하고 혁신과제를 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다. 그 이유는 종속변수인 혁신과제와 관련성을 맺지 못하는 혁신역량항목을 도출하기 위해서이다.

다음으로는 가설2를 검증하기 위하여 혁신과제에 대한 기관별 점수를 독립변수로 하고 혁신체감도에 대한 기관별 접수를 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다. 또한 혁신과제를 구성하고 있는 11개 과제, 즉 '일하는 방식개선', '민원·제도개선', '정보공개 활성화', '지방재정운영의 책임성·투명성 제고', '행정서비스 전달체계개선', '정책홍보', '주민참여', '조직의 유연성 제고', '능력과 성과중심의 인사혁신', '성과관리시스템 도입', '자율과제'에* 대한 기관별 점수를 독립변수로 하고 혁신체감도를 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다. 이와 같은 분석의 이유는 종속변수인 혁신체감도와 관련성을 맺지 못하는 혁신과제를 발굴하기 위해서이다.

---

* 2005년 지방행정혁신과제는 15개를 공통과제로 선정하여 추진하였다. 지방행정혁신평가에서는 이 중에서 10개를 지방공통혁신과제로 분류하였고 5개를 자율혁신과제로 분류한 후 1개를 선택하여 평가받도록 조치하여 피평가기관의 평가부담을 완화시키기 위하여 노력하였다. 구체적으로는 일하는 방식개선, 민원·제도개선, 정보공개 활성화, 지방재정운영의 책임성·투명성제고, 행정서비스전달체계개선, 정책홍보, 주민참여, 조직의 유연성제고, 능력과 성과중심의 인사혁신, 성과관리시스템 등 10개 과제가 지방공통혁신과제이고 지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사인프라확충, 갈등관리가 자율혁신과제이다. 2006년도에는 지방행정혁신과제를 일하는 방식 개선, 지식관리, 민원 개선, 재정책임성투명성 제고, 고객만족 행정, 정책품질관리, 서비스전달체계개선, 정책홍보, 주민자원봉사 인프라 확충, 갈등관리, 정보공개 활성화, 지역인재 양성, 조직유연성 제고, 인사혁신, 성과관리, 공무원 평생학습, 혁신관리시스템 등 18개로 확대되었다. 다만, 2006년도 지방행정혁신평가는 일하는 방식개선, 주민참여, 조직유연성제고, 능력과 성과중심의 인사혁신, 성과관리, 고객만족행정을 필수평가대상으로 하였고 지식관리, 정책품질관리, 자원봉사인프라확충, 갈등관리, 민원행정개선, 정보공개활성화, 지방재정운영의 책임성·투명성제고, 행정서비스전달체계개선, 정책홍보, 지역인재양성, 공무원평생학습체계구축과 같은 11개 과제 중 2개를 선택하도록 하였으며 자체혁신과제로 1개를 선정하여 평가받도록 하였다.

Ⅳ. 경험적 분석결과

1. 혁신역량과 혁신과제의 관계: 가설1

혁신역량과 혁신과제에 대한 관계를 분석한 결과를 보면 다음과 같다.

먼저, 혁신역량을 독립변수로 하고 혁신과제를 종속변수로 한 회귀분석결과는 통계적으로 유의미(p<.001)하였으며, 67%의 설명력을 나타냈다. 따라서 가설1(*지방행정혁신역량에 대한 평가결과가 높으면 높을수록 혁신과제에 대한 평가결과가 높을 것이다*)은 채택될 수 있을 것이다.

<표 2> 혁신역량과 혁신과제의 회귀분석결과

변수	B	S.E	B	t
혁신역량	.505	.035	.671***	14.246
	R2=.671	F=202.938	p=.000***	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

혁신역량을 구성하는 구체적인 평가항목과 혁신과제와의 회귀분석 결과는 <표 3>과 같다. <표 3>에 의하면 혁신역량에 대한 7개 평가항목 중 '혁신비전과 전략', '혁신추진조직', '혁신과제 발굴 및 실행', '혁신교육활동' 은 혁신과제와 유의미한 결과를 보이고 있는 것으로 나타났으며, '혁신공유활동', '혁신활동관리', '혁신 장애 극복 및 관리' 는 혁신과제와 통계적으로 유의미한 결과는 보이지 않았다. 이러한 결과로 볼 때 유의미한 결과를 보이고 있지 않은 '혁신공유활동', '혁신활동관리', '혁신 장애 극복 및 관리' 와 같은 평가항목에 대한 조정작업이 있어야 할 것이며, 이와 같은 작업을 통하여 혁신역량과 혁신과제 간 관계를 견고히 할 수 있을 것이다.

<표 3> 혁신역량(평가항목)과 혁신과제의 회귀분석결과

변수	B	S.E	B	t
혁신비전과 전략	.086	.038	.145*	2.282
혁신추진조직	.103	.038	.169**	2.683
혁신과제 발굴 및 실행	.139	.042	.231**	3.283
혁신교육활동	.085	.037	.139*	2.272
혁신공유활동	.073	.041	.126	1.775
혁신활동관리	.066	.038	.131	1.762
혁신장애 극복 및 관리	-.039	.032	-.086	-1.208
	R2 =.683	F=30.184	p=.000***	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

2. 혁신과제와 혁신체감도의 관계: 가설2

혁신과제와 혁신체감도에 대한 관계를 분석한 결과를 보면 다음과 같다.

<표 4>에 의하면 혁신과제를 독립변수로 하고 혁신체감도를 종속변수로 하는 회귀분석결과는 통계적으로 유의미(p<.001)하였으며, 37%의 설명력을 나타냈다. 이와 같은 분석결과를 토대로 할 때 가설2(*지방행정혁신과제에 대한 평가결과가 높으면 혁신체감도가 높을 것이다*)는 채택될 수 있을 것이다.

<표 4> 혁신과제와 혁신체감도의 회귀분석결과

변수	B	S.E	β	t
혁신과제	.255	.040	.372***	6.305
	R2=.372	F=39.750	p=.000***	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

또한, 구체적인 혁신과제의 평가항목과 혁신체감도와의 회귀분석 결과는 다음 <표 5>와 같다. <표 5>에 의하면 혁신과제에 대한 11개 평가항목 중 혁신체감도와 유의미한 인과 관계를 보이고 있는 것은 '정보공개 활성화', '지방재정운영의 책임성 투명성 제고', '능력과 성과중심의 인사혁신', 그리고 '자율과제' 인 것으로 나타났다. 나머지 '일하는 방식 개선', '민원·제도 개선', '행정서비스전달체계 개선', '정책홍보', '주민참여', '조직의 유연성 제고', '성과관리시스템 도입' 은 혁신체감도와 통계적으로 유의미한 분석결과를 나타내지 않았다.

이러한 결과로 보아 유의미한 결과를 보이고 있지 않은 '일하는 방식 개선', '민원·제도 개선', '행정서비스전달체계 개선', '정책홍보', '주민참여', '조직의 유연성 제고', '성과관리시스템 도입' 과 같은 혁신과제 평가항목에 대해서는 조정작업이 있어야 할 것으로 보이며, 이와 같은 작업을 통하여 혁신과제와 혁신체감도간 관계를 견고히 할 수 있을 것이다.

<표 5> 혁신과제(평가항목)와 혁신체감도의 회귀분석결과

변수	B	S.E	β	t
일하는 방식개선	.035	.026	.096	1.363
민원・제도개선	-.042	.026	-.118	-1.596
정보공개활성화	.092	.035	.191**	2.649
지방재정운영의 책임성・투명성제고	.079	.037	.158*	2.141
행정서비스전달체계개선	.024	.029	.057	.822
정책홍보	.011	.024	.033	.444
주민참여	-.026	.022	.-097	-1.197
조직의 유연성 제고	.029	.024	.082	1.203
능력과 성과중심의 인사혁신	.066	.032	.142*	2.046
성과관리시스템 도입	-.022	.025	-.060	-.886
자율과제	.073	029	.171*	2.544
	R2 =.491	F=6.883	p=.000***	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

V. 결론 및 정책적 함의

지금까지의 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저 지방행정혁신에 대한 이론적 논의와 평가모형에 대한 검토를 토대로 설정한 두 개의 가설은 모두 유의미한 것으로 나타나 설정한 가설을 채택하였다. 그러나, 보다 구체적인 분석결과를 보기 위하여 세부 평가항목을 기준으로 분석한 결과를 보면 유의미한 결과를 보이지 않는 항목들이 다수 발견되었다. 구체적으로는 혁신역량의 세부항목과 혁신과제와의 관계에 있어서는 '혁신공유활동', '혁신활동관리', '혁신 장애 극복 및 관리' 등이 유의미한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났고, 혁신과제의 세부항목과 혁신체감도와의 관계에 있어서는 '일하는 방식 개선', '민원·제도 개선', '행정서비스전달체계 개선', '정책홍보', '주민참여', '조직의 유연성 제고', '성과관리시스템 도입'과 같은 과제들이 혁신체감도와 유의미한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과를 토대로 한다면 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 먼저 2005년에 실시한 지방행정혁신평가모형 자체는 바람직하다고 볼 수 있다. 즉, 혁신역량-혁신과제-혁신체감도로 구성된 현재의 모형 체계는 지방행정혁신의 궁극적 목표인 고객만족 행정을 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 가설1의 검증결과 나타난 부족한 부분인 '혁신공유활동', '혁신활동관리', '혁신 장애 극복 및 관리'와 같은 평가항목에 대한 조정작업이 있어야 할 것이다. 평가항목에 대한 조정은 항목자체를 변화시키는 대안과 항목을 구성하는 측정지표를 변화시키는 대안 등이 가능할 것이다. 동시에 가설2의 검증결과 나타난 부족한 부분인 '일하는 방식 개선', '민원·제도 개선', '행정서비스전달체계 개선', '정책홍보', '주민참여', '조직의 유연성 제고', '성과관리시스템 도입'과 같은 평가항목에 대한 조정작업도 추진되어야 할 것이다. 이 역시 평가항목인 혁신과제를 새로운 과제로 대체하는 대안과 평가항목인 과제 내 지표들을 조정하는 대안이 가능할 것이다. 혁신역량과 혁신과제에 대한 두 가지 대안 중 어떤 대안이 보다 바람직한 것인가에 대한 선택은 각 지표들에 대한 측정치를 통한 분석이 있어야 가능할 것이다.

본 연구에서 도출한 분석결과는 독립변수가 종속변수에 미치는 직접적 영향력만을 나타내준다고 할 수 있다. 평가항목으로 구성된 세부항목들의 구조를 살펴보면 개념상 이들 사이에 보다 복잡한 인과관계가 존재할 것으로 파악되며, 직접적인 영향력 외에 간접적 경로를 통한 인과관계의 가능성이 있음을 고려해 보지 않을 수 없다. 따라서 이를 위한 경로모형을 구성·분석해 봄으로써 각 요인들이 어떤 경로를 통해 지역 주민들의 혁신 체감도에 영향을 미치는가를 알 수 있을 것이며, 이 과정을 통해 직접적 영향력 외에 간접적 경로를 통한 영향력의 유무와 정도를 확인함으로써 지방행정혁신평가모형의 발전된 모형을 구축할 수 있을 것이다. 이와 관련된 부분은 후속연구를 통하여 보완하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 주재복 외. 「지방자치단체의 행정혁신 추진 전략에 관한 연구」. 2005. 한국지방행정연구원.
2. 행정자치부. 「지방행정혁신표준 매뉴얼」. 2005a.
3. 행정자치부. 「지방행정혁신표준 매뉴얼」. 2006.
4. 행정자치부. 「2005년도 지방행정혁신평가 실시계획: 평가지표 설명 및 실적보고서 작성 매뉴얼」. (2005b).
5. 행정자치부. 「2005년도 지방행정혁신평가결과보고서」. 2006.
6. 행정자치부. 「지방자치단체 혁신컨설팅단 전체 워크숍」 자료. 2006.
7. Berry, F. S. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review. 54(4).* 1994.
8. Berry, F. S. & Berry, W. D. State Lottery Adoptions as Policy Innovation: An Event History Analysis. *American Political Science Review. 84(2).* 1990
9. Osborne, David & Peter, Plastric. *Banishing Bureaucracy: Readings.* Massachusette: Addison-Wesley Publishing Company. Inc. 1998.