

정부 조직혁신과 공무원 참여에 관한 실증 연구

전기정*

An Empirical Study of the Public Officials Participation and the Government Organizational Innovation

Ki-Jeong Chun^{1*}

요 약 본 연구에서는 정부 조직혁신을 효율적으로 이루기 위한 방안의 일환으로 공무원 참여 실태를 분석하고 참여를 활성화시키는 방안을 모색하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 의사결정 과정에 대한 공무원의 참여정도가 과거 정부에 비해 활성화되었다. 둘째, 공무원의 참여에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 조직 분위기와 기관장 의지가 가장 많은 비중을 차지한다. 셋째, 우리나라 공무원들은 기관의 의사결정 과정에서 과반수 이상이 참여가 이루어지고 있다. 넷째, 우리나라 공무원들이 소속 기관의 의사결정 과정에 자발적 참여의사를 밝힌 의견이 65.2%에 이르러 높은 참여 의사를 확인하였다. 다섯째, 우리나라 정부 조직의 참여문화가 형성되어 있다는 응답은 60.2%인 반면 참여문화가 미성숙된 조직이 전체의 39.8%에 달하는 것으로 분석되었다.

Abstract This paper intends to investigate the present conditions of and try to develop the programs to activate the public officials participation in Korean government. The results of this research show us that most of the public officials are now recognizing the importance of the practical participation in the decision making process of their ministries. In order to attain the participation, before anything else, the minister's(or CEO's) strong will and efforts are most important factor. And, from the institutional perspective, it is necessary to reshuffle the various kinds of the administrative systems, especially the public officials appointment systems.

Key Words : participation, public officials participation, organizational innovation

1. 서 론

조직혁신(organizational innovation)은 조직환경의 변화에 대응하면서 조직의 효과성을 높이기 위해 조직의 관리 대상영역을 계획적·포괄적으로 쇠퇴시키고 변동시키는 행위나 노력으로 정의된다[9, 28]. 이러한 조직혁신의 특성에는 목표지향성, 계획적 변화, 혁신과 저항, 그리고 전면성이 있다. 그리고 조직혁신의 범위는 구조, 인간, 기술, 그리고 업무 등 조직의 주요 변수에 모두 걸쳐 있다.

지난 2003년 출범한 참여정부는 일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부로 국민에게 신뢰받는 정부를 실현하고자 노력해왔다. 또한 상시적인 혁신활동을 체질화하는 한편, 정부활동을 통해 국민소득 2만 불 시대의 동력

을 창출하고자 노력하고 있다. 그러나 이 같은 참여정부가 지향하는 신뢰받는 정부와 2만 불 시대의 동력 창출의 가장 핵심적인 요소는 바로 정부의 조직혁신이며, 이러한 정부의 조직혁신은 공무원의 자발적 참여를 통한 혁신의 달성이다.

이 연구는 정부의 조직혁신을 효율적으로 이루기 위한 방안의 일환으로 공무원 참여의 실태를 분석하고 활성화 방안을 모색하는데 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 세부적인 목표를 설정하였다. 첫째, 공무원의 참여와 관련된 이론적 논의를 검토한다. 둘째, 우리나라와 비슷한 유교적 전통을 지니고 있는 중국과 일본 공무원의 참여 정도를 살펴본다. 셋째, 중앙행정기관의 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 공무원 참여와 관련된 다양한 내용을 실증적으로 검토·분석해 본다. 연구의 수행 방법은 관련 문헌, 논문, 자료, 연구보고서 등에 대한 문헌 분석적 방법을 이용한다. 또한 해외 사례에 대한 분석을 병행하는 한편, 관련 담당 공무원에 대한 설문조사 방법을 활용한다.

이 논문은 2005년 상명대학교부설연구기관 선발과제 연구비의 지원에 의하여 연구되었음

¹상명대학교 경제통상학부

*교신저자: 전기정(chunkj@smu.ac.kr)

2. 조직혁신의 이론적 검토: 선행연구와 이론적 접근법

Wolfe는 조직혁신 연구의 흐름을 혁신 확산(DI: diffusion of innovation), 조직 혁신성(OI: organizational innovativeness), 과정 이론(PT: process theory)의 세 가지로 파악하고, 이 중에서 DI는 조직혁신이 시간적-공간적으로 어떻게 확산되는가를 분석하며, PT는 조직내에서 혁신의 실용화 과정을 정리하는 것을 목표로 하고 있다[9, 32]. 이와 함께 조직 혁신 단계에 대하여 Wolfe는 Rogers(1983)에서 제안된 것을 합하여 아이디어 잉태(conception), 인지, 비교(matching), 평가(appraisal), 설득, 채택결정, 실용화, 확인, 일상화(routinization), 융합(infusion)의 단계로 정리하였다[32, 29]. Gopalakrishnan and Damanpour에서는 혁신 연구에서의 학문분야별 차이와 공통점을 검토하면서 경제학, 조직사회학, 기술관리 분야로 구분하여 비교하고, 혁신 연구를 제대로 이해하기 위해서는 연구의 접근방식과 가정을 분명히 해야 함을 밝혔다. 그리고 연구방법과 접근방식은 혁신채택의 단계나 과정, 분석의 수준, 혁신의 유형을 명확히 규정하는데서 출발해야 한다고 주장하였다[22]. 이와 함께 Fiol은 혁신 연구의 내용을 둘로 나누어 혁신 확산을 스펀지 채우기(sponge filling), 혁신 창출을 스펀지 짜내기(sponge squeezing)로 비유하면서 혁신 연구 내용을 혁신능력을 위한 투입물 흡수와 혁신을 위한 산출물 창출 능력을 종합적으로 포함한 연구모형을 제시하였다[21].

이론적 접근법을 살펴보면, 구조적 접근법(structural approach)은 조직혁신의 대상이 조직의 구조이다. 조직에서 분업화, 집권화, 그리고 공식화 등이 혁신의 주된 관점이다. 둘째, 기술적 접근법(technological approach)은 조직혁신의 대상이 업무를 수행하는 절차나 기술이다. 따라서 절차나 과정, 그리고 사용하는 관리기법 등이 혁신의 주된 관점이다. 셋째, 업무 접근법(task approach)은 조직혁신의 대상이 조직의 업무이다. 따라서 업무 종류, 업무 성질이 조직혁신의 주요 관점이다. 넷째, 인간적 접근법(human approach)은 조직혁신의 대상이 조직의 구성원이다. 따라서 조직구성원의 능력이나 가치관 그리고 행태의 개선이 혁신의 주요관점이다. 조직혁신에 대한 행태적 접근을 조직발전(organizational development)이라고도 하고, 이는 조직구성원의 가치관, 태도, 그리고 의식구조를 변화시키는 것으로서 대표적인 것이 참여관리, 실험실 훈련, 팀 개발 등의 기법이 있다.

조직혁신의 대상을 구성원에 두는 인간적 접근법

(human approach)에서는 능력, 가치관, 행태 등의 개선이 혁신의 주요 관점이다. 이러한 조직혁신에 대한 인간적 접근법에서는 대표적으로 참여관리 기법이 사용된다. 즉 참여혁신은 조직의 의사결정 및 집행 과정에 구성원의 참여(participation)를 적극적으로 장려하고 유인함으로써 조직에 새로운 아이디어와 방법 등을 의사결정에 적용하고 이를 통해 조직혁신을 이루려는 것이다[1-2, 9].

실천적인 측면에서 민주주의는 시민참여로 시작해서 시민참여로 끝난다고 할 정도로 참여는 민주주의의 시작이요, 완결이라고 할 수 있다[3-6]. 이러한 참여는 일반적으로 말하면 '정치적 의사결정에 영향력을 행사하는 것'이라고 할 수 있다[5, 3]. 따라서 공무원 참여는 공무원이 정부 조직에서의 의사결정 과정에 영향력을 행사하는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 공무원 참여의 정의는 다음과 같은 요소로 구성되어 있다. 첫째, 참여의 주체는 공무원이다. 이는 민간 부문과는 달리 정부 조직에 있어서 참여행위의 주체가 공무원이 된다는 것을 의미한다. 즉 행정행위의 대상이나 고객으로서의 시민이나 기업인이 아니라 공무원을 의미하는 것으로서, 고위직뿐만 아니라 하위직 공무원도 포함한다. 둘째, 정부조직에서의 참여를 의미한다. 이는 정부조직 이외의 민간기업이나 시민사회단체, 정부산하 기관을 의미하는 것이 아니라 그동안 권위주의적이고 상명하복의 복종체제로 인식되어 왔던 정부조직에서의 참여를 의미한다. 셋째, 의사결정에 대한 참여를 의미한다. 이는 정부조직 내에서의 동호회나 기타 비공식 집단을 통한 참여를 의미하는 것이 아니라 정부의 공식적인 의사결정에 대한 참여를 의미한다. 넷째, 의사결정 내용이나 대안의 선택에 참여하는 것이 아니라 그 과정에의 참여를 강조한다. 이는 진정한 민주주의는 결과보다는 과정에의 참여를 중시 여기기 때문이다.

사회 발전을 위해서는 다수의 이익과 관련된 공공 문제에 대하여 사회구성원의 적극적 참여가 요구된다. 이는 일반적으로 적극적 참여없이 사회구성원 모두의 이익(공익)에 연관된 문제를 어느 한 개인 또는 소수의 힘으로만 해결하는 데는 한계가 있기 때문이다. 물론 개인 또는 소수의 희생적 노력만으로도 사회 구성원 전체의 이익이 향상되는 경우도 있지만 그것은 어디까지나 예외이며 일반적으로는 다수의 지혜와 능력이 소수의 그것을 능가한다고 보는 것이 일반적이다 [8]. 그러므로 다수의 참여를 통해 공공의 문제를 보다 만족스럽게 해결하는 것이 가능해지기에 참여의 중요성이 커지는 것이다[7].

선택이 가능한 여러 대안 중에서 가장 바람직한 목

표에 적합하도록 어느 하나를 선택하는 것을 의사결정이라고 한다[13], 의사결정이란 그 주체에 따라 개인의 의사결정과 집단의사결정으로 구분될 수 있다. 개인의 사결정이란 결정해야 할 어떤 문제에 대해 개인이 자신의 의사를 분명히 하여 결정하는 것을 의미한다. 이에 비해 집단의사결정이란 서로 다른 가치관과 이해관계를 지닌 개인들이 모인 집단이 그 집단에 관련된 어떤 사안에 대해 개인들의 의견을 모아 집단 전체의 의사를 결정하는 것을 뜻한다[14].

이러한 의사결정예의 참여에서 요구되는 것은 참여능력이다. 참여능력이란 공공문제에 대한 적절한 관심과 태도, 합리적인 의사소통 기술 등을 포함하는 것으로, 이러한 참여능력이 결여된 상황에서의 무분별한 참여확대는 자칫 공익을 저해하게 되므로 문제가 있다. 그러므로 참여의 활성화를 위한 조치에는 참여의지의 강화를 위한 노력과 함께 참여능력 제고를 위한 노력이 병행되어야 한다[8].

개인의사결정과 달리 집단의사결정에서 고려해야 할 사항은 참여하는 다수 구성원에 관련된 문제이다. 여기서 중요한 것은 개인의 사고과정을 통해서 결론을 도출할 수 있는 것이 아니라 어떤 식이든 타인과의 의견조정을 거쳐야 결론을 내릴 수 있다는 점이다. 각각의 사안에 관련된 개인은 자신의 가치관과 이해관계 등에 입각한 각자의 입장에 따라 일단 각자의 의사결정이 이루어진 이후에 다시 타인 혹은 타집단과의 의견조정을 통한 합의안 도출이 이루어져야 한다[10-11].

이러한 집단의사결정 과정은 다음과 같은 일곱 단계로 구분될 수 있다[26, 12]. 첫째 단계는 자신의 의사와 가장 가까운 지지자를 찾는 단계이다. 이 단계에서는 자신의 의사와 정당성을 말하고 지지를 호소하거나 자신의 의사와 가까운 사람을 지지하게 된다. 둘째 단계는 의견이 비슷한 사람끼리 모여 집단을 결성하는 단계이다. 의견이 비슷한 사람들끼리도 세부사항에 대해서는 차이가 날 수 있으므로 일단 집단을 결성한 다음에 조정을 거치게 된다. 셋째 단계는 구체적 행동의 계획을 위해 집단을 조직하는 단계이다. 집단을 만들고 조직하는 과정에서 나타난 이견은 다음 단계에서 조정하게 된다. 넷째 단계는 협상단계이다. 이 단계에서는 의견을 달리하는 성원들 간에 타협을 통해 합의를 도출하게 된다. 다섯째 단계는 협상을 통해 도출된 집단의 결정을 진술하는 단계이다. 여섯째 단계는 최종적 의사결정을 위해 다수결의 원칙에 의해 투표를 하는 단계이다. 서로 다른 의견을 지닌 집단 사이에 타협점을 찾으려는 노력대신 다수의 의견에 따르는 방식으로 해결하려 한다는 점이 이 단계의 특징이라 할

수 있다. 일곱째 단계는 투표를 통한 결정에 따르는 단계로서 이제까지의 과정이 공정하게 집행되었다면 결정에 따르는 행동은 자연스럽게 이루어지게 된다.

그러나 이러한 집단의사결정 모형은 집단의사결정의 흐름을 보여준다는 의의는 있으나 구체적으로 집단 합의가 도출되기까지 집단 내에서 어떤 과정을 거치는지에 관해서는 아무런 정보도 제공해 주지 못한다는 한계가 있다. 또한 다수결에 의존한 집단의사결정 방식은 항상 소수의 불만의 소지가 있고 충분한 논의가 결핍될 가능성이 크다는 문제가 내재해 있다.

3. 공무원 참여에 대한 실증 분석

3.1 조사 설계

설문조사는 공무원의 참여정도에 대한 평가의견을 수집함으로써 궁극적으로 공무원 참여프로그램 개발 및 활성화 방안에 필요한 구체적이고 실증적인 자료의 획득에 목적이 있다. 구체적인 조사 내용은 공무원 참여정도 및 참여의 장애요인·촉진요인과 인구사회학적 특성에 관한 질문 등 두 부분으로 구성하였다. 조사 대상은 50개 중앙행정기관의 각 부처 공무원으로 한정하였다. 설문조사의 방법은 규격화된 질문지를 이용한 우편조사방법을 활용하였다. 우편조사방법을 활용한 이유는 조사대상이 50개의 중앙행정기관이기 때문에 직접 방문조사가 어려웠기 때문이다. 조사기간은 2004년 8월 3일부터 8월 20일까지 17일간이었고, 배포된 설문지의 회수율은 1500부중 1184부(78.93%)가 회수되었다. 우편조사임에도 불구하고 이처럼 회수율이 높았던 것은 의사결정과정의 공무원 참여와 참여프로그램의 개발 및 활성화에 대한 관련공무원들의 관심이 높았고 특히 사전 협조요청에 대한 관련기관의 수락이 있었기 때문이다. 회수된 설문을 분석한 결과 표본의 일반적 특성은 다음 [표 1]과 같다.

3.2 공무원 참여의 장애요인 분석

조직내 참여문화의 조성정도는 각 조직의 특성별로 매우 다양한 수준으로 나타나는 것이 현실이다. 또한 조직의 참여공무원에 대한 태도도 다양한 형태로 나타나는 것으로 조사되고 있다. 이러한 배경으로부터 공무원의 참여를 저해하는 요인이 무엇인지를 조사하였다.

먼저, 공무원이 의사결정 과정에서 의견을 적극적으로 개진하는데 주저하는 가장 큰 이유는 만약에 있을지 모르는 인사상의 불이익 때문이라는 것은 다양한

표 1. 표본의 일반적 특성

구분	항목	빈도(%)	구분	항목	빈도(%)
기관	부	419(35.4)	직급	1급	8(0.7)
	청	419(35.4)		2급	74(6.5)
	대통령직속	91(7.7)		3급	91(8.0)
	총리직속	255(21.5)		4급	232(20.4)
	합계	1184(100.0)		5급	315(27.7)
성별	남자	1029(88.1)		6급	243(21.3)
	여자	139(11.9)		7급	137(12.0)
	합계	1168(100.0)		8급	21(1.8)
연령	20대	40(3.4)		9급	15(1.3)
	30대	425(36.3)		10급	3(0.3)
	40대	455(38.8)	합계	1139(100.0)	
	50대	251(21.4)	근무 년수	10년 미만	386(34.3)
	60대이상	1(0.1)		10년-19년	315(28.0)
합계	1172(100.0)	20년-29년		349(31.0)	
학력	고졸이하	52(4.5)		30년 이상	75(6.7)
	합사	653(56.0)		합계	1125(100.0)
	석사	394(33.8)	임용 배경	고시출신	348(30.4)
	박사	68(5.8)		7급시험	340(29.7)
합계	1167(100.0)	9급시험		265(23.2)	
직위	일반직원	482(42.0)		계약직	10(0.9)
	계장	325(28.3)		기타	181(15.8)
	과장	223(19.4)	합계	1144(100.0)	
	실국장	118(10.3)			
	합계	1148(100.0)			

선행연구에서 확인되었다. 따라서 본 연구에서도 인사상 불이익 가능성이 참여의 저해요인으로 작용하는지를 조사한 결과, 의사결정 과정에 적극적으로 의견을 개진하는 것에 대하여 인사상 불이익이 작용하지 않는다는 응답은 58.7%이고, 불이익이 있다는 응답은 16.4%인 것으로 나타났다. 반면에 그저 그렇다는 회피적인 응답은 25.0%에 달하였다. 따라서 참여로 인한 인사상 불이익이 없다는 의견이 많았음에도 그저 그렇다는 응답이 25.0%에 달하여 회의적인 의견이 여전히 높다는 것을 보여주고 있다.

직원의 참여에 부정적 영향을 미치는 조직 내의 권위적인 분위기가 존재하는가에 대한 설문에서 존재하지 않는다는 응답은 35.0%인 반면, 권위적 분위기가 존재한다는 응답은 35.9%였고, 보통이라는 응답은 29.0%였다. 따라서 우리나라 공공조직은 직원들의 적극적인 참여에 대해 부정적인 분위기가 여전히 남아 있음을 알 수 있으며, 이는 앞의 설문결과인 참여적 조직문화의 형성에 커다란 걸림돌이 되고 있음을 알 수 있다.

조직내의 주요한 의사결정과정에 공무원들이 적극적으로 참여하기 위해서는 구성원간의 관련정보에 대한 적극적인 공유가 전제되어야 한다. 따라서 응답자

들에게 정보공유 정도를 설문한 결과 전체 응답자의 20.7%의 응답자만이 평상시 직원들 사이에 주요 현안 문제나 정책과 관련하여 정보 공유가 이루어지지 않는다고 응답하였다. 따라서 정보공유는 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

공무원들의 참여 행태는 종적 의사소통이 그 조직의 참여문화 조성이라는 차원에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 상하간의 종적 의사소통은 결정사항에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 참여활성화와 깊은 관련성을 가진다. 이러한 배경으로부터 상하간 의사소통의 원활성에 대해 설문한 결과 전체 응답자의 58%가 원활하게 이루어지고 응답함으로써 평상시에 상하위 직급간 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

횡적 의사소통인 동료간 의사소통의 원활성에 대한 설문에서는 전체 응답자의 71.1%가 원활하게 이루어지고 응답함으로써 평상시 부서내의 동료간 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 한편 이 응답결과를 정보공유에 대한 결과와 비교해 볼 때 동료간의 의사소통의 원활성이 정보공유 정도보다는 높은 것으로 나타났는데, 이는 정보공유에 대한 관료들의 인식이 상대적으로 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

표 2. 공무원 참여의 장애요인

구 분	내 용	빈 도(%)	구 분	내 용	빈 도(%)
인사상 불이익	전혀 없다	214(18.1)	동료간 의사소통	전혀 원활하지 않다	2(0.2)
	별로 없다	479(40.6)		별로 원활하지 않다	91(7.7)
	그저 그렇다	295(25.0)		그저 그렇다	249(21.0)
	약간 있다	172(14.6)		약간 원활하다	565(47.7)
	매우 있다	21(1.8)		매우 원활하다	277(23.4)
	합 계	1181(100.0)		합 계	1184(100.0)
권위주의적 분위기	전혀 없다	73(6.2)	내부 의사결정 과정에 대한 인식	전혀 알고 있지 못하다	5(0.4)
	별로 없다	341(28.8)		별로 알고 있지 못하다	257(21.9)
	보통이다	343(29.0)		보통이다	362(30.8)
	약간 있다	350(29.6)		약간 알고 있다	408(34.8)
	매우 있다	75(6.3)		매우 잘 알고 있다	142(12.1)
	합 계	1182(100.0)		합 계	1174(100.0)
정보공유 정도	전혀 공유되지 않는다	11(0.9)	기관장의 참여활성화 의지	전혀 없다	8(0.7)
	별로 공유되지 않는다	234(19.8)		별로 없다	85(7.2)
	그저 그렇다	234(19.8)		그저 그렇다	218(18.5)
	약간 공유된다	489(41.4)		약간 있다	432(36.7)
	매우 공유된다	214(18.1)		매우 있다	435(36.9)
	합 계	1182(100.0)		합 계	1178(100.0)
상하간 의사소통	전혀 원활하지 않다	13(1.1)	기관장과의 직접 의사전달 통로	전혀 없다	25(2.1)
	별로 원활하지 않다	195(16.5)		별로 없다	230(19.5)
	그저 그렇다	286(24.2)		그저 그렇다	232(19.7)
	약간 원활하다	497(42.0)		약간 있다	483(41.0)
	매우 원활하다	192(16.2)		매우 있다	208(17.7)
	합 계	1183(100.0)		합 계	1178(100.0)

구성원들이 조직 의사결정에 참여하기 위해서는 의사결정 과정을 정확히 파악해야 한다. 이러한 배경으로부터 구성원들에 대한 의사결정과정에 대한 인지도를 조사한 결과 알고 있다는 응답은 46.9%인 반면, 알지 못한다 22.3%, 보통이다 30.8% 등으로 나타났다. 따라서 전체 응답자의 22.3%만이 내부 의사결정과정을 알고 있지 못하다고 응답하였으나, 소극적이고 회피적인 응답까지 포함한다면 일반적으로 공무원들이 자기가 속한 조직내 의사결정과정에 대해 큰 관심을 가지지 못하고 있는 것으로 이해된다. 전체 응답자의 73.6%가 기관장의 참여 활성화 의지가 있는 것으로 응답함으로써 기관장이 직원들의 참여 활성화에 대하여 의지는 높은 것으로 나타났다.

기관에서 직원들이 기관장에게 직접 의사를 전달할 수 있는 공식적·제도적 통로에 관하여 전체 응답자의 58.7%가 있다고 응답하였다. 그러나 의사전달 통로가 없다는 의견 21.6%와 그저 그렇다는 회피적 의견 19.7% 등은 공무원들의 소속 기관장에 대한 의견개선 통로가 미흡한 조직이 41.3%에 달한다는 현실을 보여주는 결과라고 할 것이다. 따라서 앞의 기관장들의 참여 활성화 의지와 비교해 볼 때 높은 활성화 의지가 제도적으로 구축되지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

3.3 참여활성화 방안

조직 내에 참여를 독려하고 활성화하는 제도·프로그램의 존재에 관하여 전체 응답자의 78.9%가 그 필요성을 인정하였다. 공무원의 참여를 활성화시키기 위해서는 기관장의 적극적 참여를 유도하려는 의지가 있어야 한다는 의견이 89.1%였다. 또한 참여 활성화를 위해서는 참여를 통한 결정이 조직의 의사결정 과정에 적극 반영(88.7%)되어야 하고, 직원의 참여를 통한 제안이 조직 목표 달성에 긍정적 영향을 미치는 경우에는 인사상 편익이 있어야(80.1%)하며, 그 제안이 부정적 결과를 가져오는 경우에도 인사상 불이익이 없도록 제도적 보장(84.3%)이 필요하며, 조직 전체에 걸쳐 자유로운 토론문화가 확산되어야 하는 것(88.8%) 등으로 분석되었다.

이상의 공무원 참여 활성화 방안에 대한 설문 결과를 종합해 보면 공무원 참여를 활성화시키기 위해서는 각 기관장의 의지가 가장 중요하고, 다음으로는 조직의 참여문화를 활성화와 참여를 통한 의사결정이 변질되지 않고 관철될 수 있도록 하는 것을 들었다. 즉 참여에 대한 인센티브나 제도적 장치보다는 기관장의 적극적인 활성화 노력과 조직문화적인 차원에서의 참여 보편화 및 의사결정사항의 적극반영 등이 공무원들의 참여를 활성화시킬 수 있는 기본적인 토대가 되는 것

표 3. 참여 활성화 방안

구분	내용	빈도(%)	구분	내용	빈도(%)
참여활성화 제도와 프로그램의 구비	전혀 필요 없다	8(0.7)	인사상 편의	전혀 필요 없다	8(0.7)
	별로 필요 없다	44(3.7)		별로 필요 없다	33(2.8)
	보통이다	205(17.5)		보통이다	192(16.4)
	약간 필요하다	449(38.2)		약간 필요하다	497(42.4)
	매우 필요하다	468(39.9)		매우 필요하다	442(37.7)
	합 계	1174(100.0)		합 계	1172(100.0)
기관장의 참여유도 의지	전혀 필요 없다	4(0.3)	인사상 불이익으로 부터 보호	전혀 필요 없다	5(0.4)
	별로 필요 없다	21(1.8)		별로 필요 없다	26(2.2)
	보통이다	104(8.9)		보통이다	153(13.0)
	약간 필요하다	359(30.6)		약간 필요하다	363(30.9)
	매우 필요하다	687(58.5)		매우 필요하다	627(53.4)
	합 계	1175(100.0)		합 계	1174(100.0)
참여를 통한 결정이 의사결정에 반영	전혀 필요 없다	3(0.3)	토론문화의 확산	전혀 필요 없다	3(0.3)
	별로 필요 없다	17(1.5)		별로 필요 없다	18(1.5)
	보통이다	112(9.6)		보통이다	111(9.4)
	약간 필요하다	399(34.0)		약간 필요하다	335(28.5)
	매우 필요하다	641(54.7)		매우 필요하다	708(60.3)
	합 계	1172(100.0)		합 계	1175(100.0)

표 4. 연령별 참여 활성화 제도, 프로그램의 필요에 대한 인식

		연령					전체
		20대	30대	40대	50대	60대이상	
참여 활성화 제도, 프로그램의 필요	전혀 그렇지 않다	2(5.0)	3(0.7)	3(0.7)			8(0.7)
	별로 그렇지 않다	2(5.0)	10(2.4)	20(4.4)	11(4.4)		43(3.7)
	보통이다	4(10.0)	90(21.3)	74(16.4)	36(14.4)		204(17.5)
	약간 그렇다	19(47.5)	159(37.7)	182(40.3)	86(34.4)		446(38.8)
	매우 그렇다	13(32.5)	160(37.9)	173(38.3)	117(46.8)	1(100.0)	464(39.8)
전체		40(100.0)	422(100.0)	452(100.0)	250(100.0)	1(100.0)	1165(100.0)

$\chi^2 = 30.397, df = 16, p = .016$

표 5. 직위별 참여 활성화 제도, 프로그램의 필요에 대한 인식

		직위				전체
		일반직원	계장	과장	실·국장	
참여 활성화 제도·프로그램의 필요	전혀 그렇지 않다	5(1.0)	3(0.9)			8(0.7)
	별로 그렇지 않다	21(4.4)	13(4.0)	9(4.1)		43(3.8)
	보통이다	101(21.0)	56(17.3)	32(14.5)	11(9.4)	200(17.5)
	약간 그렇다	176(36.7)	135(41.8)	78(35.3)	47(40.2)	436(38.2)
	매우 그렇다	177(36.9)	116(35.9)	102(46.2)	59(50.4)	454(39.8)
전체		480(100.0)	323(100.0)	221(100.0)	117(100.0)	1141(100.0)

$\chi^2 = 27.174, df = 12, p = .007$

으로 나타났다. 참여 활성화 제도·프로그램의 필요정도는 연령집단 간에 매우 근소한 차이이지만 연령이 증가할수록 참여 활성화제도·프로그램의 필요하다고 응답한 비율이 증가하였다.

참여 활성화 제도·프로그램의 필요정도가 직위와의 교차분석을 실시한 결과 유의수준이 0.007(0.05)로 나타났다. 응답비율에 대한 집단간 차이를 살펴보면 응답자의 직위가 올라갈수록 참여 활성화 제도·프로그램이 필요하다는 응답비율이 증가하였다. 이와 같은 응답결과가 나타난 이유는 현실적으로 직위가 높은 공무원일수록 의사결정과정에서의 참여폭이 넓고 참여기회가 빈번하기 때문에 의사결정과정에서의 전문성을 갖춘 실무자들의 적극적인 참여의 중요성을 인식하기 때문인 것으로 판단된다. 즉 의사결정에서 실수를 줄이고 보다 나은 대안을 선택하기 위해서는 관련사항에 대해 보다 정확하고 상세한 정보를 가지고 있는 실무자들의 적극적인 참여를 통해 들은 객관적인 의견과 조언이 반드시 필요하기 때문이다. 이러한 배경으로부터 직위가 높은 응답자 집단일수록 참여활성화를 위한 제도적 장치의 필요성을 강하게 인식하는 것으로 판단된다.

4. 결론

본 연구는 조직혁신을 효율적으로 이루기 위한 방안의 일환으로 공무원 참여의 실태를 분석하고 활성화 방안을 모색하는데 목적을 두었다. 본 연구에서는 다음 몇 가지의 정책적 함의를 도출하였다. 첫째, 공무원 참여가 적극적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 우리나라 공무원 임용제도의 변화가 필요하다는 점을 깨달았다. 현재까지 공무원 참여가 어느 정도 있는 것처럼 보이는 것은 대단히 자발적이고 적극적인 공무원에 의해 이루어지거나 상급자의 참여에 대한 의지가 강한 경우라고 볼 수 있다. 제도적 차원에서는 공무원의 참여가 자연스럽게 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 예를 들면, 행정고시를 합격한 사람이 합격 후에는 중간 간부직인 사무관으로 임용되고 중앙행정기관의 계장급으로 발령되고 있는 것이 현실이다. 이는 고시 합격자는 공무원 사회에서 6급, 7급, 8급, 9급 공무원의 역할이나 직책을 수행해보지 못함으로써 수직적인 상하급 공무원 간의 원활한 의사소통이나 협력이 이루어지기 어려운 실정이다. 또한 고시합격 후 과장이 된 사람과 79급 시험 합격 후 과장이 된 사람 간에는 수평적으로 원활한 의사소통이 이루어지기 어려운 현실이다. 따라서 본 연구에서는 고시 합격자가 79급 합

격자와 협력적 관계를 구축하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다고 판단하였다. 예를 들면 고시 합격자의 경우에도 8급부터 업무를 수행하는 대신 승진속도를 빠르게 하는 대안도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 공무원 참여를 활성화시키기 위해서는 공무원들이 부서나 부처내 혹은 기관내의 의사결정 과정에 아무런 장애요인이나 두려움 없이 적극적으로 의견을 개진하는 것이 가능해야 한다. 특히 공무원들이 승진에 대한 강한 욕구를 지니고 있다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 따라서 부서나 부처, 기관 등에서의 의사결정과정에 직원이 자신의 의견을 개진하거나 상급자와 반대되는 의견을 제시하는 것이 승진 상에 어떠한 제약조건이 되지 않는다는 점을 분명하게 인식시켜야 한다. 이는 설문조사 결과에서도 나타나고 있다. 즉 의사결정과정에서 공무원의 참여가 활성화되었다고 응답한 비율이 4급 이상은 70%이상이었고, 5급 이상은 63%, 9급을 제외한 6급 이하는 55%이하로 나타났다.

셋째, 공무원 참여를 활성화하는데 있어서 주요 초점은 일반 직원에게 두는 것이 필요하다. 즉 직위가 높을수록 어느 정도 의사결정과정에서의 참여가 제도적으로 보장되고 있는 반면에 직위가 낮은 일반직원의 경우에는 상급자의 참여 유도나 적극적인 프로그램 운용이 없는 경우에는 참여가 제대로 이루어지기 어렵기 때문이다. 실증분석 결과를 보더라도 실국장은 75.4%, 과장은 69%, 계장은 54.9%가 참여가 이루어지고 있다고 응답한 반면에 일반직원은 43.7%만이 참여가 이루어지고 있다고 인식함으로써 응답자의 직위가 높을수록 의사결정과정에 직원들의 참여가 잘 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 본질적인 의미에서 공무원 참여가 이루어지기 위해서는 하급직원들의 참여를 유인하고 활성화 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 공무원 참여를 활성화시키기 위해서는 공무원의 참여를 독려할 수 있는 조직 문화가 형성되는 것이 필요하다. 결국 참여문화라는 것은 부처내의 조직문화에 의해 영향을 받기 때문이다. 그런데 이러한 조직문화는 조직구성원들이 오랜 동안 지녀온 행동양식이자 규범이고 가치관이기 때문에 조직전체에 걸친 조직변화와 혁신의 완성이 우선적으로 요구된다. 그렇기 때문에 조직의 장은 조직의 참여문화를 활성화시키기 위하여 조직변화와 혁신의 문화를 함양시키기 위한 제반 노력을 기울여야 하는 동시에 이것이 가능한 이후에서야 공무원 참여를 활성화시키는 것이 가능하다.

참고문헌

- [1] 김강식·이동명. (2003). 참여적 작업관행과 경영성과. *경상논총*. 제27집: 109-142.
- [2] 김동배. (2001). 참여적 작업시스템과 성과: 작업조직과 인사관리의 정합성을 중심으로. *인사관리연구*. 제25권 제1호, 199-227.
- [3] 김재홍. (2004). 참여민주정치와 포퓰리즘. *씨알의소리*. 통권 177호, 78-91.
- [4] 박재주. (1993). 참여정치의 확대방안. *민주문화논총*. 제30집, 59-78.
- [5] 박정택. (2002). 자기 주도적 참여 프로그램의 적용을 통한 민주 시민 의식 함양. *부산교육*. 제303호, 182-188.
- [6] 오동석. (2001). 참여민주주의론에서 기본권과 민주주의. *법과사회*. 제21집, 229-248.
- [7] 이병훈. (2003). 참여형 작업조직. *노동교육*. 제37호, 46-67.
- [8] 이승중. (2001). 참여를 위한 실천적 시민교육방안. *시민교육연구*. 제33집, 293-310.
- [9] 이진주. (1999). 혁신이론의 범위와 연구동향. *경영학연구*. 제27권 제5호, 1115-1139.
- [10] 임철일. (1996). 참여와 협력을 위한 노동교육 프로그램 모형 개발. *노동교육*. 제11권, 13-19.
- [11] 전기정. (1996). 참여적 경영전략 수립을 위한 그룹 의사결정지원시스템의 사용. *산업과학연구*. 제4집, 363-384.
- [12] 정문성·김동일. (1998). 열린교육을 위한 협동학습의 이론과 실제. 서울: 형설출판사.
- [13] 차경수. (2000). 현대의 사회과 교육. 서울: 학문사.
- [14] 최현섭. (2000). 어린이와 청소년의 사회참여 체험 훈련 프로그램 개발연구: 공동체 시민사회 기반 형성을 위한 꼬마시민운동을 중심으로. *교육연구*. 제10권, 65-85.
- [15] 한상길. (1998). 성인 교육 참여 확대를 위한 프로그램 관리 전략. *단국대학교논문집*. 제33집, 405-427.
- [16] 한상훈. (2003). 성인학습자의 학습참여 프로그램에 대한 실태 조사: 2002학년도 충남대학교 사회교육원생을 중심으로. *학생생활연구*. 제29집, 21-49.
- [17] 홍기형. 건전한 사회참여를 위한 청소년 프로그램의 개발. *청협*. 9(2): 59-62.
- [18] Liu, Amy Qiaoming and Terry Besser. (2003). Social Capital and Participation in Community Improvement Activities by Elderly Residents in Small Towns and Rural Communities. *Rural Sociology*. Vol. 68, No. 3, pp. 343-365.
- [19] Casey, John. (2004). Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis. *Policy and Politics*. Vol. 32, No. 2, pp. 241-257.
- [20] Fergusson, Ross. (2004). Discourses of Exclusion: Reconceptualising Participation Amongst Young People. *Journal of Social Policy*. Vol. 33, No. 2, pp. 289-320.
- [21] Fiol, C. M. (1996). Squeezing Harder Doesn't Always Work: Continuing the Search for Consistency in Innovation Research. *Academy of Management Review*. Vol. 21, No. 4, pp. 1012-1021.
- [22] Gopalakrishnan, Shanthi. and Faramarz Damanpour. (1997). A Review of Innovation Research in Economics, Sociology, and Technology Management. *International Journal of Management Science*. Vol. 25, No. 1, pp. 15-28.
- [23] Haddad, Carol J. (2004). Labor Participation in Plant Modernization: Findings from a Demonstration Project in the Small and Medium-Size Firm Sector. *Labor Studies Journal*. Vol. 29, No. 2, pp. 55-81.
- [24] Leavitt, H. (1964). Applied Organization Change in Industry: Structural, Technological and Human Approaches. In *New Perspectives in Organization Research*. New York: Wiley.
- [25] Logue, John. (2004). Models of Employee Participation in a Changing Global Environment: Diversity and Interaction(Book Reviews). *Economic & Industrial Democracy*. Vol. 25, No. 3, pp. 475-480.
- [26] Massialas, Byron G. and Joseph B. Hurst. (1978). *Social Studies in a New Era: the Elementary School as a Laboratory*. Longman.
- [27] Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan, and Andrew Knops. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*. Vol. 33, No. 2, pp. 203-223.
- [28] Robbins, Stephen P. (2003). *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- [29] Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovation*(3rd ed.). NY: Free Press.
- [30] Sullivan, Helen, Marian Barnes, Janet Newman, and Andrew Knops. (2004). Power, Participation and the Practice of Accountability. *Local Governance*. Vol. 30, No. 1.
- [31] Tailby, Stephanie. (2004). Partnership at Work and Worker Participation: An NHS Case Study. *Industrial Relations Journal*. Vol. 35, No. 5, pp.

403-418.

- [32] Wolfe, R. A. (1994). Organizational Innovation: Review Critique and Suggested Research Directions. Journal of Management Studies. Vol. 31, No. 3, pp. 405-432.

전 기 정(Ki-Jeong Chun)

[정회원]



- 1983년 2월 : 연세대학교 경제학과 (경제학사)
- 1987년 6월 : 영국 London School of Economics 시스템분석학과 (경영학석사)
- 1992년 7월 : 영국 London School of Economics 경영학박사
- 1994년 3월 ~ 현재 : 상명대학교 경제통상학부 교수

<관심분야>

혁신, 의사결정, 정보시스템