

팀제도입에 대한 공무원 수용성의 영향요인: 지방국토관리청을 중심으로

진종순*·문신용**

정부혁신에 있어서, 변화의 대상자인 공무원의 수용성은 필수조건이다. 이러한 이유에서 미국의 국가업적평가위원회(NPR, National Performance Review)와 함께, 노무현정부에서 추진하고 있는 정부혁신에서도 공무원의 수용성을 높이기 위한 많은 고려를 하고 있다. 이 연구는 정부혁신 가운데 현재 진행되고 있는 팀제의 도입에 대한 공무원의 수용성이 어느 정도 인지 살펴보고, 영향을 미치는 요인을 실증 분석하였다. 수용성을 측정하는 대리변수로서 팀제의 도입에 대한 공무원의 동의정도와 냉소주의를 분석하였는데, 부산과 익산지방국토관리청의 공무원을 대상으로 비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 불확실성(평가기준의 신뢰, 효율성의 중시, 책임의 명확화), 직급 등에 관한 설문이 이루어졌다. RWA분석결과, 이들 기관의 공무원은 변화역량이 상대적으로 가장 높음에도 불구하고 변화의지가 가장 낮음을 알 수 있었다. 변화준비도도 변화역량과 비교할 때, 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 회귀분석의 결과, 조직구성원의 외부환경변화의 인식이 팀제도입에 대한 동의정도를 높이고 냉소주의를 줄이는 것으로 나타났다. 그리고 비전의 공유와 실천, 평가기준의 신뢰, 낮은 직급이 팀제도입에 대한 냉소주의를 줄이는 역할을 하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 팀제도입에 대한 수용성을 높이기 위해서는 무엇보다도 외부환경의 변화에 대한 공무원의 인지도를 향상시키는 것이 중요함을 시사한다.

주제어: 수용성, 정부혁신, 조직변화, 팀제

* American University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 인천대학교 행정학과 조교수로 재직 중이며, 관심분야는 인사행정, 조직이론, 정치부패 등이다(jongsoonj@incheon.ac.kr).

** Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 상명대학교 행정학과 교수로 재직 중이며, 관심분야는 전자정부, 공공관리, 정부혁신 등이다(moonsy@smu.ac.kr).

I. 서론

극심한 경쟁, 세계화, 빠른 기술변화, 짧은 조직의 생애주기(life span)는 현대조직에게 새로운 기회를 부여할 수도, 혹은 몰락으로 이끌 수도 있다. 현대조직은 이러한 도전에 대항하기 위하여 총체적품질관리(TQM, Total Quality Management), 신속한 서비스, 비용절감 등 많은 노력을 하고 있으나, 이러한 요구를 만족시키는 것으로 현대의 큰 도전에 대응하기에 결코 충분할 수 없을 것이다. 그러므로 조직혁신의 필요성이 제기되는 것이다. 공공부문의 경우에는 1980년대 이후 신자유주의와 신공공관리론(New Public Management)이 대두되면서, 각국에서 경쟁적으로 정부개혁이 시도되었다.¹⁾ 우리나라에서도 노무현정부에 이르러 ‘정부혁신(government innovation)’이라는 이름으로 대대적인 정부조직의 변화를 가져오고 있다. 하지만 이러한 ‘혁신적인’ 정부조직의 변화가 어떠한 결과를 가져올 것인지에 대하여 많은 기대와 우려가 교차하고 있는 것도 사실이다.

정부개혁이 성공하기 위한 조건은 무엇인가? 많은 문헌들이 전제조건에 관하여 언급을 하고 있으나, 특히 강조되고 있는 요건 중의 하나는 ‘개혁대상자의 참여’이다. 잘 알려져 있듯이, 미국 클린턴행정부의 경우에는 1993년 국가업적평가위원회(NPR, National Performance Review)가 구성된 후, 수천 명의 연방공무원이 행정개혁의 기획과정에 참여하였다. 우리나라의 정부혁신·지방분권위원회에서 발간된 ‘참여정부 인사시스템개혁을 위한 로드맵’(2003. 4. 8)에서도 공무원을 개혁의 대상에서 개혁의 파트너로 인정해야 한다고 주장하면서 공무원의 참여를 특히 강조하고 있다.²⁾ 구체적으로 1-3급 공무원을 개혁의 변화주체(change agent)화하고, 4-5급 공무원을 개혁지지계층으로, 6-9급 공무원을 대립이 아닌 동반자로 삼아 개혁아이디어를 제공받아야 한다고 주장한다(정부혁신·지방분권위원회, 2003. 4.

1) 신자유주의는 개인들의 경제적인 자유를 통한 자발적인 시장질서가 정치적·사회적 자유의 기반이 된다는 주장으로 복지국가의 감축, 공기업의 민영화, 경제규제의 완화, 신공공관리론, 정부개혁 등으로 나타났다(배용수, 2000; 박수경, 2002). 신자유주의의 주장은 작고도 효율적인 정부로 함축될 수 있을 것이다(송하중, 1999).

2) 이러한 노무현정부의 전략은 김대중정부의 행정개혁에서 얻은 교훈의 결과라고도 생각될 수 있을 듯하다. 김대중정부의 행정개혁은 정부구조의 개혁에 치중하였으며, 행정개혁에서 가장 큰 문제점으로 지적된 것 가운데 하나가 IMF로 인한 시간의 압박으로 인하여 중간공직자를 개혁의 방관자로 전락시켰다는 점이다(박수경, 2002; 김태룡, 1999; 권혜수, 1998; 박우순, 2002).

8). 이 보고서에서는 지금까지 행정개혁이 실패한 이유가 개혁대상자인 공무원의 참여부족이라고까지 주장한다(정부혁신·지방분권위원회, 2003. 4. 8).

여러 정부문건과 연구자들이 언급하듯이 공무원의 참여가 행정개혁성공의 전제조건이라면(Fernandez & Rainey, 2006; Ingraham & Johnes, 1999; Dilulio, 1994; Chapman, 1994; Armenakis & Bedeian, 1999; Coch & French, 1948; 김태룡, 1999; 권해수, 1998; 박우순, 2002; 박천오, 2002; 송하중, 1999), 실제로 우리나라의 공무원들이 현재의 정부혁신을 수용하고 있는가? 만약 현 정부의 정부혁신을 공무원들이 충분히 수용하고 있다면, 성공의 전제조건을 한 가지는 충족하고 있다고 판단할 수 있을 것이다. 또한 과거의 정부개혁보다 한 단계 진보했다고 평가할 수 있겠다.

현 정부의 개혁에서 가장 큰 이슈가 되고 있는 것 중의 하나는 팀제의 도입이다.³⁾ 팀제의 도입은 공무원들에게 어떠한 의미를 갖는가? 이는 기존의 조직과 업무과정의 대대적인 변화를 의미한다. 따라서 대다수의 공무원들이 팀제에 대하여 기대감과 함께 불안감, 거부감을 갖고 있다.⁴⁾ 하지만 이러한 인식에도 불구하고 다수의 중앙정부기관들이 팀제를 경쟁적으로 도입하고 있으며, 지방자치단체들도 팀제를 이미 도입했거나 도입을 고려하고 있는 상황이다.⁵⁾ 노무현정부의 정부혁신에서 팀제의 도입은 조직구조와 업무의 변화와 가장 큰 관련이 있다고 할 수 있다.

정부혁신이 성공하기 위해서는 대상자인 공무원의 수용과 참여가 반드시 필요하다 하고 할 때, 현 정부혁신의 중심에 있는 팀제의 도입에도 공무원의 참여는 반드시 필요하다. 즉 팀제의 성공적인 도입을 위해 선행되어야 할 것이 팀제 도입에 대한 공무원의 수용성 제고이다. 대다수의 공무원들이 팀제의 도입에 대하여 다소의 불안감과 거부감을 갖고 있는 것이 사실이라고 할 때, 제도의 도입 이전에 이러한 문제를 충분히 고려하지 않고서는 팀제의 성공적인 도입이 어려울 것이다.⁶⁾ 그

3) 팀은 많은 기업뿐만 아니라, 정부조직의 기본 조직으로 자리잡아가고 있다. 한 설문에 의하면, 포춘(Fortune) 이 지정한 1,000개의 우량기업 중에서 68%가 자율조직(self-managing team)으로서 팀제를 도입하고 있다(Ledford, Edward & Lawler, 1995).

4) 국과장급 공무원에 대한 인터뷰(2007. 3. 30-4.20) 결과, 적지 않은 공무원들이 팀제의 도입에 대하여 부정적인 의견을 제시하였다.

5) 2005년 실·국·과 체제에서 벗어나 본부제와 팀제를 전면 도입한 행정자치부를 시작으로 서울시, 인천시, 부산시 일부, 감사원, 산업자원부, 국세청, 산림청 등에 도입되고 있다.

6) 행정자치부에서 발행된 「고객과 성과중심의 조직혁신을 위한 팀제운영매뉴얼」(2005)에서는

렇다면 실제로 공무원들의 팀제도입에 관한 수용성은 어느 정도인가? 그리고 어떠한 요인이 팀제의 도입에 대한 이들의 수용성에 영향을 주고 있는가?)

이 연구에서는 현재 팀제의 도입을 적극적으로 검토하고 있는 정부기관 가운데 하나인 지방국토관리청의 공무원들이 팀제의 도입에 대해 어느 정도의 수용성을 갖고 있는지, 그리고 이러한 수용성에 어떠한 요인들이 영향을 주고 있는지 실증적으로 분석하고자 한다. 특히 이 연구는 이미 팀제가 도입되었거나, 혹은 팀제에 대한 충분한 논의가 이루어지고 있지 못해 구성원들의 팀제에 대한 관심과 인지도가 낮은 상황이 아닌, 도입을 적극적으로 검토하고 있는 조직에서 공무원의 인식에 관한 설문조사를 통하여 이들의 의견을 보다 정확히 반영하고자 노력하였다는 특징이 있다.

II. 이론적 배경

이 장에서는 정부혁신의 개념과 내용, 그리고 팀제에 관하여 설명한다. 그리고 팀제도입에 대한 공무원의 수용성을 측정하기 위한 대리변수인 ‘팀제의 도입에 대한 동의정도’와 대표적인 부정적인 인식인 ‘냉소주의’를 정의한다.

1. 정부혁신(Government Innovation)

조직변화(organizational change)는 크게 계획되지 않은 변화(unplanned change)와 계획된 변화(planned change)로 구분된다. 계획되지 않은 변화는 조직이 생존을 위하여 수동적으로 대응하는 것을 의미하며, 계획된 변화는 조직 내부적으로 사전 계획에 의거하여 특정한 방향으로 개선하거나, 의도적으로 정교하게 설계된 변화를 의미한다(신유근, 1997; 행정자치부, 2005). 정부혁신은 계획된 변화의 범주에

팀제 도입의 성공요인으로 기관장의 강력한 리더십, 추진 전담조직의 구성, 기능분석을 통한 업무재설계와 함께 구성원과의 공감대 형성을 들고 있으며, 이를 위하여 조직의 장과 구성원들 간의 대화, 간담회, 팀제에 대한 소개 등을 강조하고 있다.

7) Kotter(1996)는 그의 조직변화의 8단계모형에서 전략과 시스템, 문화 등의 요소가 있으나 가장 중요한 과제가 바로 사람의 행동을 변화시키는 것이라고 주장한다(행정자치부, 2005).

포함된다. 그리고 조직변화의 과정은 1차(first-order) 변화와 2차(second-order) 변화로 구분된다. 1차 변화는 근본적인 변화보다는 기존 체계를 변경하거나 수정하는 지속적인 개선을 의미한다. 2차 변화는 심층 구조나 패러다임의 변화와 같이 근본적이고 급진적인 변화를 말한다. 이러한 두 가지의 차원에 의하면, 조직변화는 다음의 표와 같이 유형화된다(Porras & Robertson, 1992). 이러한 유형에서 현 정부의 정부혁신은 계획된 변화와 2차 변화의 특성을 가진 변혁적(transformational) 변화에 속한다(<표 1> 참조).

<표 1> 조직변화의 유형

변화과정 \ 변화범주	계획된 변화	계획되지 않은 변화
1차 변화	개발적(developmental) 변화	진화적(evolutionary) 변화
2차 변화	변혁적(transformational) 변화	혁명적(revolutionary) 변화

출처: Porras & Robertson(1992)

지금까지 ‘혁신’에 관한 다양한 연구가 이루어졌다. 혁신은 크게 “새롭게 개혁하는 것”(Rogers & Shoemaker, 1971; Kimberly, 1981) 혹은, 개인이나 조직이 새롭고 창의적인 아이디어·실행방법을 채택하고 활용하는 것으로 정의된다(Rogers, 1983; Kanter, 1983; Van de Ven, 1986). 이에 덧붙여 Robbins(1996)는 혁신을 새롭고 창의적인 아이디어를 유용한 제품이나 서비스 및 운영방법으로 전환시키는 과정이라고 정의했다. 즉, 혁신은 “새로운 아이디어를 제시하고 실현될 수 있도록 노력하는 행동 및 실제로 아이디어를 실행하는 것”으로 정의될 수 있겠다. Osborne & Gaebler(1992)는 정부개혁을 새로운 방식으로 업무를 해결하는 것으로 정의하는데, ‘정부혁신’은 과거와 다른 새로운 행정관행인 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법 등을 조직 내로 도입하여 정착시켜 나가는 과정(행정자치부, 2005)이라고 볼 수 있겠다.

조직 내에서 조직혁신을 억제하는 요인으로는 조직관성(Hannan & Freeman, 1984), 경직적인 조직문화(Lorsch, 1986), 과거 학습된 성공적인 대응전략(Levitt & March, 1988), 구성원들의 의식적·무의식적 저항(Odiorne, 1981) 등을 들 수 있다. 반

면에 조직혁신을 촉진하는 요인들로는 지속적인 정치·경제적 압력, 변화지향적 조직풍토, 여유재원, 최고관리자의 교체, 타기관의 성공적인 변화사례 등을 들 수 있다. Damanpour(1991)는 유연한 조직구조와 권한위임이 조직구성원들간의 네트워크를 활성화시키고 의견의 통합점을 조직의 하위로 이전시킴(subcoalitions)으로써 구성원들의 조직에 대한 지원을 늘이고, 결과적으로 구성원들의 혁신성향에 긍정적인 영향을 준다고 주장한다.

2. 팀제(team organization)

현대사회에는 급격한 외부환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 수평적 구조를 가진 조직이 요구되고 있다(신창근, 1997; 이택주, 1999). 수평적 조직구조를 가진 팀제(team organization)는 다음과 같은 장점을 갖고 있다(Jackson & Schuler, 2000). 결과물 산출시간의 단축, 소비자와의 관계개선, 생산품의 품질과 서비스의 개선, 관리기법과 조직구성원 경력의 발전, 조직 내의 비공식적인 네트워크의 활성화, 조직구성원의 조직에 대한 이해의 증진, 비용경감과 효율성의 증대, 품질의 개선, 조직구성원의 참여도·위임·책임의 강화 등이다(Jackson & Schuler, 2000). 급변하는 행정환경변화에 대응하기 위하여 행정조직은 유기적인 업무조정을 필요로 하고 있으며, 유기적인 업무조정을 위해서는 조직구성원의 창조적 능력이 요구된다. 또한, 조직구성원의 창조적인 능력은 구성원들간의 교류를 통해 강화된다고 할 때, 팀제의 도입은 행정환경변화에 대응하는 좋은 방안이라고 볼 수 있다(이택주, 1999; 정일재, 1997). 행정자치부의 조직개편 기본방향도 본부 및 팀제 도입·혁신 추진기능 강화를 통해 혁신조직을 목표로 고객의 성과·효율과 책임을 중심으로 하여 책임 있고 자율적인 유연한 행정조직을 구현하는 것에 있다고 한다(행정자치부, 2005).

팀은 공동의 목표를 달성하기 위하여 구성원들이 상호협력하는 집단으로 정의된다(이종범, 1995; Katzenbach & Smith, 1993; 유민봉, 2001: 160). 팀은 조직의 내부에 존재하는데, 팀원들은 팀의 성과에 대한 책임을 공유한다(Hackman, 1987). 기능에 따라 독립적으로 반복 업무를 수행하는 기존의 조직과는 달리, 팀제에서 구성원들은 상호유기적인 관계를 유지하며 각자 책임에 따라 목표달성을 위해 업무를

수행한다(이택주, 1999; 정일재, 1997). 팀제는 직급중심에서 벗어나 조직을 수평조직화(flat)하고 상대적으로 유연하게 업무를 수행하는 측면에서 장점이 있다(안길찬, 2002; 김호섭 외, 2002). 팀제에서는 조직의 구조와 함께 직무설계, 의사소통, 리더십, 보상, 성과책임 등 조직관리의 변화도 이루어진다. 또한 팀제에서는 조직구성원 개개인의 행태변화까지 요구된다(유민봉, 2001: 158; 김호섭 외, 2002: 545).

3. 조직변화에 대한 준비도, 의지, 역량

본 연구에서는 조직구성원의 조직변화에 대한 준비도, 의지, 역량을 살펴보기 위해 미국의 보스턴컨설팅그룹(The Boston Consulting Group)에서 개발된 RWA(Readiness, Will, Ability)척도를 활용한다. RWA척도는 변화계획의 초기에 조직구성원의 변화에 대한 준비도, 변화의지, 변화역량을 측정하기 위한 척도이다. 각각의 값이 높을수록 조직구성원의 변화에 대한 준비도, 변화의지, 변화역량이 높다고 판단할 수 있다. 첫째, 변화에 대한 준비도는 변화의 필요성에 대한 인식, 변화하지 않으면 고객으로부터 외면받을 것이라는 인식, 심각한 외부환경의 변화에 대응해야 한다는 인식, 조직의 활력을 되찾기 위해서는 업무활동에 큰 변화가 필요하다는 인식을 통해 측정되며, 둘째, 변화의지는 조직의 성과를 높이기 위해서 자신의 역할과 책임을 크게 변화시킬 수 있다는 인식, 현재의 혁신활동이 과거의 혁신활동과는 크게 다르다는 인식, 조직의 새로운 비전이 제시되면 행동으로 실천할 것이라는 인식을 통해 측정한다. 마지막으로, 변화역량은 조직구성원들이 직면한 도전을 회피하거나 전가하지 않고 충분히 극복할 수 있다는 인식, 조직관리자들이 직면하고 있는 위기를 극복하기 위한 역량을 충분히 갖추고 있다는 인식, 조직이 변화와 혁신을 이루어낼 수 있다는 자신감에 차있다는 인식을 통하여 측정된다.

4. 공무원의 수용성

조직구성원은 다양한 이유로 변화에 저항한다. 조직변화에 대한 비전과 아이디어가 단순히 잘못 받아들여지거나, 정당화가 이루어지지 못하거나, 조직구성원에

게 부정적인 결과를 암시할 때, 조직구성원은 변화에 저항한다(Fernandez & Rainey, 2006: 170). 특히 조직구성원은 직무변화, 소득감소, 부서재배치, 고용안정에 대한 위협, 인사서열의 파괴 등의 이유로 변화에 저항을 하게 된다(Dawson, 1994). 따라서 조직구성원의 저항은 변화에 직면한 인간의 이성적인 반응이라고 주장된다(Hosking & Anderson, 1992; Gray & Starke, 1984). Dirks, Cummings & Pierce (1996)는 세 가지의 심리적 주인의식(psychological ownership)으로 조직변화에 저항하는 원인을 설명한다(행정자치부, 2005). 심리적 주인의식은 조직에 대한 심리적 유대감과 소유감을 의미하는데, 조직구성원은 자기고양, 자기지속, 통제와 효율의 욕구를 갖고 있다. 조직구성원은 자신의 자존심을 위협하는 상황을 회피하고 자존심을 고양하려하며, 자신의 지속성을 보존하기 위하여 노력하며, 통제하고 효율성을 유지하려는 욕구를 가진다. 조직구성원이 자기고양, 자기지속, 통제와 효율에 대한 욕구를 충족시키는 수준에서 조직변화를 받아들이며, 조직변화에 의하여 이러한 욕구가 침해된다고 인지할 때는 조직변화에 저항하게 된다(Dirks, Cummings & Pierce, 1996; 행정자치부, 2005).

조직변화(organizational change)와 관련된 논문은 약 백만 편에 이른다(Van de Ven & Poole, 1995). Fernandez & Rainey(2006)는 조직변화에 관한 이러한 다양한 논문들의 주장을 다음과 같이 8가지로 정리하고 있다. 즉, 성공적인 조직변화를 위해서는 환경의 요구를 확실하게 인지, 조직변화를 위한 계획의 제공, 조직변화에 대한 내부지지를 얻어 저항을 극복, 조직변화에 대한 최고관리자의 지원과 위임을 확보, 조직변화에 대한 외부지원을 형성, 조직변화를 위한 자원을 제공, 조직변화를 제도화, 종합적인 조직변화를 추구해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 Fernandez & Rainey(2006)의 연구에서도 알 수 있듯이, 많은 선행연구들이 변화에 대한 조직구성원의 지지와 저항의 극복을 조직변화를 위한 중요한 성공요소로 들고 있다.

조직변화에서의 수용성(receptivity)은 조직변화를 고려하는 정도를 뜻한다. 즉, 어떤 특정 시점에 변화의 필요성을 받아들이는 인지 및 심리상태를 의미하는데, 개인의 심리적인 수용성이 극단적으로 바뀌면 저항, 냉소, 포기 등의 행동양식으로 나타난다고 한다(권중생·김태형, 2005). 조직변화에는 변화가 조직의 특정부분에만 영향을 미치는 점진적 변화, 조직의 전체 구조에 영향을 주는 전략적 변화 등

이 있다(Nadler & Tushman, 1990). 본 연구에서는 공무원의 수용성을 측정하기 위하여 팀제의 도입에 대한 동의정도를 살펴보기로 하는데, 조직구성원의 조직변화에 대한 동의정도가 높을수록, 급진적인 조직변화를 받아들일 것이다.

팀제의 도입과 같은 조직변화에 대한 조직구성원의 저항방법은 다음과 같이 분류된다. Coch & French(1948)는 불만, 이직, 낮은 효율성이나 산출의 제한, 공격적인 저항행위를 들고 있다. Judson(1966)은 조직구성원의 저항을 적극적 저항과 소극적 저항으로 구분하는데, 태업, 개인적 퇴행, 고의적 실수, 손상, 사보타지, 파업 등은 적극적 저항에 속하며, 조직의 목적에 역행하는 행동, 비협습, 항의, 규칙에 따른 작업, 가능한 적게 작업하는 것 등은 소극적 저항에 속한다. Judson(1996)의 구분에 의하면, 냉소주의(cynicism)는 전형적인 소극적 저항에 해당된다.

행정개혁은 파도(tides)에 비유될 수 있다(Light, 1997). 파도가 치는 것과 같이 정권이 바뀔 때마다 집권자들은 끊임없이 행정개혁을 시도한다.⁸⁾ 그렇다면 과연 이렇게 정권이 바뀔 때마다 시도되는 행정개혁에 공무원들이 순응하기를 기대할 수 있을까? 정치인의 구호는 일정기간이 지나면 사라진다고 할 때, 평생직장으로 근무하는 공무원이 정치인의 일시적인 구호에 동조하는 것이 합리적인 선택일까? 아마도 행정개혁에 대한 공무원의 합리적인 반응은 바로 냉소주의일 것이다. 특히 대통령 단임제인 현재 우리나라의 정치제도 하에서 공무원의 냉소주의는 행정개혁에 대응하는 합리적인 방식이라고 볼 수 있다. 짧은 정권의 교체주기로 인하여 이전의 개혁이 성과를 내고 조직이 어느 정도 안정되기 전에 다음 정권의 행정개혁이 이어지게 마련이며, 이 경우 공무원들이 정부개혁에 무관심할 수밖에 없다(안문석, 1999; Light, 1997).

하지만 동시에, 현실에 안주하려는 냉소주의는 행정개혁이 필요하다는 관점에서 보면 가장 경계해야 할 문제이다(Reichers, Wanous & Austin, 1997). 냉소주의는 소외나 절망으로 인하여 무관심과 체념을 표현하는 것을 말한다(Kanter & Mirvis,

8) Light(1997)는 1950년대부터 미국에서 진행되어온 여러 개혁의 문제점을 다음의 네 가지로 요약한다. 첫째, 개혁과 그 철학들은 오랜 기간 동안 축적되어 지속적인 효과를 가지고 있다. 즉, 새로운 개혁이 진행된다고 해도 이전의 개혁의 영향이 줄어들지는 않는다. 둘째, 개혁들은 종합적인 효과를 추구한다. 하나의 정책으로도 해결 가능한 문제들이 전정부적인 개혁으로 다루어진다. 셋째, 개혁들은 종종 상반된 목표를 추구한다. 마지막으로, 개혁들 간의 시간간격이 짧아지고 있다.

1989; 설홍수·지성구, 2005). 냉소주의는 변화의 추진주체가 무능하다는 인식에 기초한 조직변화에 대한 조직구성원의 비관적이고 부정적인 태도를 의미한다(Dean, Brandes & Dharwadkar, 1998; Wanous, Reichers & Austin, 2000; Bommer & Rich, 2005; 설홍수·지성구, 2005). 정부혁신에 대한 냉소주의는 조직구성원의 변화에 대한 동기를 줄인다. 정부혁신에 냉소적인 조직구성원은 이를 지지하지 않고, 결과적으로 정부혁신과 관련된 활동의 성과가 낮아져, 정부혁신의 실패가능성이 높아지게 된다(Reichers et al, 1997; Wanous et al, 2000; 설홍수·지성구, 2005). 이 연구에서는 공무원의 수용성을 측정하기 위하여 팀제의 도입에 대한 냉소주의를 살펴본다.

Ⅲ. 연구설계

팀제도입에 대한 수용성(동의정도와 냉소주의)에 영향을 주는 요인으로 비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 불확실성의 감소(평가기준의 신뢰, 효율성의 증시, 책임의 명확화), 직급이 각각 선정되었으며, 다음과 같이 가설이 설정된다.

1) 비전의 공유와 실천

성공적인 정부혁신을 위해서는 변화의 방향성을 나타내는 명확한 비전이 필요한데(행정자치부, 2005; Kanter, 1985), 공무원들은 비전을 통하여 팀제도입에 대한 회의를 없애고, 변화가 성공할 수 있다는 확신과 신념을 갖게 된다. ‘비전(vision)’이란 미래상을 제공하고, 조직구성원에게 미래에 적응하기위한 방안을 제시하는 것이다. 비전을 공유하고 실천함으로써 조직에 대한 높은 자긍심을 갖고 조직몰입이 될 때, 공무원은 정부혁신에 긍정적인 반응을 보인다(Kanter, 1985; Huy & Insead, 1999; Bovey & Hede, 2001; 이규만, 2003). Kotter(1996)는 조직변화의 8단계모형에서 세 번째와 네 번째 단계로서 조직변화에 도움이 되는 비전의 창조와 창조된 비전의 효과적인 전달을 들고 있다. Schein & Bennis(1965)도 심리적인 안정감이 조직구성원의 조직변화에 대한 수용성을 높인다고 말한다. 비전은 목표를 달성할

수 있다는 믿음을 주는 역할을 하는데(행정자치부, 2005), 이러한 믿음은 심리적인 안정감을 제공하여 변화에 대한 저항을 줄인다.⁹⁾ Smith(1996)는 변화에 대한 저항을 극복하기 위하여 조직구성원의 참여, 변화목표와 성과의 연계와 함께, 변화를 위한 비전이 제시되어야 한다고 언급한다. 즉, 조직변화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 조직의 비전이 명확하게 제시되어 조직구성원이 변화 후의 모습에 대한 구체적인 인식을 갖도록 해야 한다(김종관·변상우, 2003). 원하지 않는 현재의 상태와 보다 바람직한 미래의 상태 사이의 차이와, 변화가 가져다 줄 장점들에 대한 현실적인 예측을 보여주는 것이 중요하다(행정자치부, 2005). 비전이 제시될 때, 조직구성원은 팀제도입에 대해 높은 수용성을 갖게 될 것이다(이규만, 2005).¹⁰⁾ 이러한 논의에 기초한 본 연구의 첫 번째 가정은 다음과 같다.

가설1.1: 비전이 공유될수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

가설1.2: 비전이 공유될수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

2) 외부환경변화의 인식

외부환경의 변화는 조직의 변화를 가져오는 가장 큰 요인이다. 행정자치부의 「정부조직진단매뉴얼」(2005)에서는 변화의지를 창출하는 세 가지 방법 중의 하나로 조직구성원에게 변화의 압력을 느끼도록 하는 것을 들고 있다. 조직과 개인의 생존을 위협하는 위기감이 공유될 때, 개혁은 보다 쉽게 받아들여질 것이다(송하중, 1999). Kotter(1996)는 조직변화를 8단계로 분류하고 그 첫 번째 단계로 위기감의 조성을 들고 있다. 위기감의 조성을 위한 가장 기본적인 바탕은 외부환경을 정확하게 인지하는 것이다. R&D조직에 대한 실증연구에서 Abby & Dickson(1983)은 혁신지향적인 조직분위기가 조직구성원이 새로운 아이디어를 받아들일 가능성을 높임을 보여주었다(이규만, 2005). 즉 조직의 변화에 대한 필요성을 인식·공감

9) 조직의 비전은 조직의 일상업무와 함께 장기적인 목표수립에 있어서 결정적인 역할을 하게 된다. 비전은 팀의 효과성에도 영향을 준다. 팀의 효과성을 높이기 위해서는 팀 차원에서 비전이 명확하게 설정되어야 하며, 구성원들이 팀의 비전을 인지하고 수용하여야 한다(Hartzler & Henry, 1994; Varney, 1989; Kinlaw, 1991; Goetsch & Davis, 1994).

10) 동기부여는 조직구성원이 변화를 원하도록 하고, 변화가 필요하다고 믿도록 만드는 것을 의미한다(행정자치부, 2005).

하지 않을 때, 조직구성원은 팀제도입 등 정부혁신을 방관할 것이다(행정자치부, 2005). 또한 Dubrin(1974)은 조직변화에 대한 저항을 줄이기 위하여, 유연하고 환경변화에 잘 적응하는 사람을 선발하여야 한다고까지 주장한다. 이러한 논의에 기초한 본 연구의 두 번째 가정은 다음과 같다.

가설2.1: 환경변화를 인지할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

가설2.2: 환경변화를 인지할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

3) 불확실성의 감소: 평가기준의 신뢰, 효율성의 중시, 책임의 명확화

Vanfleet(1991)와 Costello(1994)는 조직구성원이 변화에 저항하는 원인 중의 하나로 불확실성을 들고 있다. 혁신에 대한 불안감이 높을수록 혁신에 대한 수용성이 낮아지는 것이다(Behn, 1999). 조직에서 제시하는 기준과 내용 등이 명확할 때, 조직구성원 간의 목표와 수단을 둘러싼 혼선이 방지되는 효과가 있다(이희태, 2006). 즉 조직구성원이 조직의 평가기준을 신뢰하고, 조직에서 효율성이 중시되고, 책임소재가 명확할수록 조직구성원의 불확실성은 감소할 것이다.

첫째, 조직에서 평가기준이 신뢰될수록 공무원의 변화에 대한 수용성이 높아진다. Koffer & Schlesinger(1979)는 변화에 대한 조직구성원의 저항요인으로 상이한 평가와 신뢰의 부족을 들고 있다. Tichy(1974)는 변화를 위한 10가지 전략 중에서 성과를 측정할 수 있는 적절한 평가수단의 제시와 공정한 보상체제와 유인체제의 확립을 중요한 전략으로 제시한다. 둘째, 효율성이 중시될수록 공무원의 변화에 대한 수용성이 높아진다. 조직에서 효율성이 중시될수록, 보다 계획적인 조직변화를 시도하며 따라서 구성원의 변화에 대한 수용성이 높아질 수 있다. 하지만 반대로 높은 효율성, 혹은 능률성(efficiency)과 생산성(production rate)은 조직변화를 지연시킨다는 주장도 있다. 조직에서 효율성이 강조되면, 조직변화의 계획에 보다 많은 요소가 포함됨으로써, 처리비용이 높아진다는 것이다. 즉 효율성이 강조될수록, 계획에 포함되는 잠재적인 비용이 증가되어 조직변화의 가능성은 낮아진다. 하지만 김종관·변상우(2003)에 의하면, 효율성이 조직변화를 지연시키는 경우는 매우 제한적이다. 마지막으로, 책임의 명확화는 공무원의 변화에 대한 수용성을 높인다. Gardner et al(1987)은 조직구성원이 자신의 업무와 책임을 중시할 때, 변

화를 바람직한 것으로 인식한다고 주장한다. 반대로 업무외적인 요인에 관심이 많은 조직구성원은 변화에 강력하게 반대한다고 한다. 책임의 명확화가 공식화(formalization)와 밀접한 관련을 갖는다는 점에서 조직변화를 저해한다는 주장도 있다. 공식화는 조직의 역할 및 역할관계가 직무기술서와 규칙에 의해 기술된 정도를 의미하는데, 공식화가 높으면 계획적 변화의 정도는 낮아진다(김종관·변상우, 2003; Hage & Aiken, 1970).¹¹⁾ 이러한 논의에 기초한 본 연구의 가정3과 하위가설은 다음과 같다.

가설3.1: 불확실성이 감소될수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

가설3.2: 불확실성이 감소될수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

하위가설1.1: 평가기준을 신뢰할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

하위가설1.2: 평가기준을 신뢰할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

하위가설2.1: 효율성을 중시할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

하위가설2.2: 효율성을 중시할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

하위가설3.1: 책임이 명확할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

하위가설3.2: 책임이 명확할수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

4) 직급(rank)

조직구성원이 오랫동안 안정된 조직에서 근무할 때 변화에 대한 저항은 강하게 나타난다(행정자치부, 2005). 따라서 공무원의 조직근무기간을 나타내는 직급은 팀제도입에 대한 동의정도와 냉소주의에 영향을 주는 요인이 된다. 즉 대부분의 조직구성원은 직급이 높아질수록, 조직에 매몰되는 경향을 띠게 될 것이다. Labay & Kinnear(1981)는 직급이 높을수록 혁신수용성이 낮다고 설명한다. Shephard(1967)도 조직변화에 대한 저항이 관료주의와 계층적 조직구조, 권력과 권위의 엄

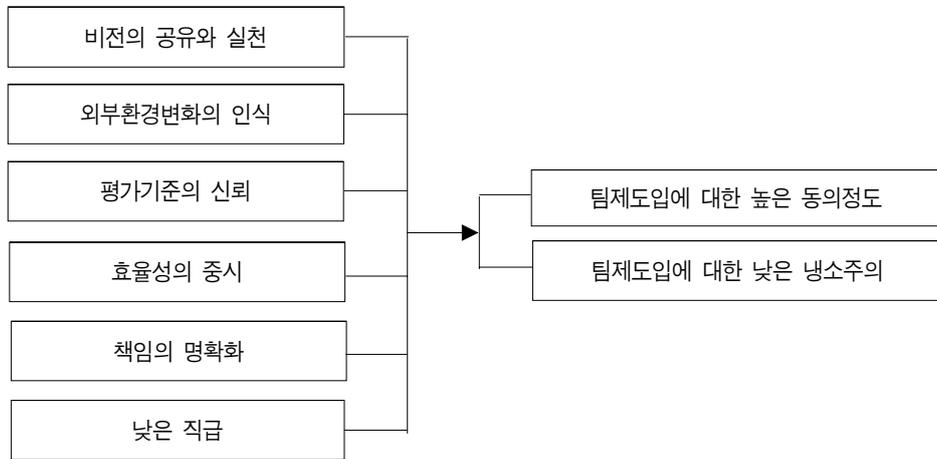
11) 「행자부 직원 의식조사 결과보고서」(2005. 11)에 의하면, 가장 많은 직원들(약 23.5%)이 팀제 운영의 가장 큰 걸림돌로 팀 간 업무량의 불균형을 지적하였다.

격한 구분, 그리고 엘리트집단의 기득권유지를 위하여 발생한다고 본다. 조직 내에서 팀제도입 등 변화에 대한 저항세력은 주로 상위직의 종사자들이 된다는 주장이다. 이러한 논의에 기초한 본 연구의 마지막 가정은 다음과 같다.

가설4.1: 직급이 낮을수록, 공무원의 팀제도입에 대한 동의정도는 높을 것이다.

가설4.2: 직급이 낮을수록, 공무원의 팀제도입에 대한 냉소주의는 낮을 것이다.

〈분석의 틀〉



이 연구는 부산과 익산지방국토관리청의 공무원을 대상으로 하였다.¹²⁾ 지방국토관리청은 2006년 7월 현재 팀제의 도입을 적극적으로 검토하고 있는 정부기관이다. 즉 지방국토관리청의 구성원은 팀제의 도입을 목전에 두고 있으므로 이들의 인식을 살펴보는 것은 팀제의 도입에 대한 조직구성원의 인식도와 요인을 분석하는데 매우 적절하다고 판단되었다. 부산과 익산지방국토관리청 공무원의 비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 불확실성(평가기준의 신뢰, 효율성의 증시, 책임의 명확화), 직급, 팀제도입에 대한 수용성(동의정도, 냉소주의)을 측정하기 위하여 설문조사를 실시하였는데, 취합된 190매의 설문지에서 부산지방국토관리청의 경우 96매, 익산지방국토관리청의 경우 86매 등 총 182매가 분석자료로

12) 지방국토관리청은 원활한 교통 소통을 위한 도로의 건설, 관리 및 홍수방지를 위한 체계적 치수사업 등 SOC 확충 사업 등을 주요업무로 하고 있다.

사용되었다. 조직구성원의 팀제도입에 대한 인식도를 측정하기 위하여 본 연구에 사용된 설문지는 총 20문항으로 구성되었는데, 설문문항의 일부는 미국의 보스턴 컨설팅그룹에서 사용하는 RWA척도를 공공조직에 맞게 변형한 행정자치부의 「정부조직진단메뉴얼」(2005)의 RWA척도를 활용하였다.

IV. 실증분석

조직개편에 대한 인식도와 직급에 대한 질문은 각각 4점척도와 5점척도로 이루어졌으며, 이를 제외한 모든 문항은 ‘전혀 동의하지 않는다’를 ‘1’, ‘완전히 동의한다’를 ‘7’로 하는 Likert-type의 7점 척도를 사용하여 측정하였다. 각 문항별 평균값과 표준편차는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문문항의 평균과 표준편차

변수	평균	표준편차	표본수
비전의 공유와 실천	5.222	0.986	190
외부환경변화의 인식	5.128	1.009	190
평가기준의 신뢰	3.491	1.162	189
효율성의 중시	3.097	1.443	190
책임의 명확화	5.216	1.322	190
팀제도입에 대한 동의정도	2.883	1.450	188
팀제도입에 대한 냉소주의	4.816	1.485	190

부산과 익산지방국토관리청 공무원의 인식 간 차이가 있는지 알아보기 위하여 각 변수의 평균값을 비교해본 결과, 독립변수에서는 평가기준의 신뢰와 효율성의 중시가, 종속변수에서는 팀제도입에 대한 동의정도와 냉소주의가 차이가 없는 것으로 나타났다. 하지만, 비전의 공유와 실천, 외부환경변화인식, 책임의 명확화에

서는 유의한 차이를 보였다(<표 3> 참조).

<표 3> 평균값 비교

변수	부산 평균	익산 평균	t값	p값
비전의 공유와 실천	5.076	5.383	-2.166	0.032
외부환경변화의 인식	4.932	5.341	-2.841	0.005
평가기준의 신뢰	3.377	3.617	-1.419	0.158
효율성의 중시	3.212	2.973	1.144	0.254
책임의 명확화	5.005	5.445	-2.319	0.021
팀제도입에 대한 동의정도	2.818	2.955	-0.645	0.520
팀제도입에 대한 냉소주의	4.657	4.989	-1.548	0.123

응답자의 특성(<표 4> 참조)을 보면, 성별로는 남 89.5%(170명), 여 9.5%(18명)로 남녀 간 성별의 비율에 있어서 큰 편차를 나타내고 있다. 이는 남성이 대부분인 지방국토관리청의 특성을 반영한다. 연령별로는 20대 5.3%(10명), 30대 35.8%(68명), 40대 35.8%(68명), 50대 21.6%(41명)로 30-40대가 주를 이루는 것으로 나타났다. 직급별로는 5급이상 6.3%(12명), 6급 42.1%(80명), 7급 28.9%(55명), 8급 7.4%(14명), 9급 2.6(5명), 기타가 10.0%(19명)로 나타났다.¹³⁾ 실무급인 6급과 7급이 가장 높은 빈도를 나타냄을 알 수 있다.

<표 4> 설문응답자의 특성

구분		비율	구분	비율	
성별	남	89.5(170)	직급	5급 이상	6.3(12)
	여	9.5(18)		6급	42.1(80)
연령	20대	5.3(10)		7급	28.9(55)
	30대	35.8(68)		8급	7.4(14)
	40대	35.8(68)		9급	2.6(5)
	50대	21.6(41)		기타	10.0(19)

13) 각 자료에서 결측값은 다음과 같다. 성별: 9명(2.4%), 연령: 4명(1.1%), 교육수준: 8명(2.1%), 근무경력: 16명(4.2%), 직급: 9명(2.4%)

각 지방국토관리청의 공무원들은 부서별로 다음과 같은 비율이 추출되었다. 각각 총무과 8.4%(16명), 건설지원과 7.9%(15명), 보상과 12.6%(24명), 도로계획과 18.4%(35명), 도로공사와 19.5%(37명), 하천계획과 8.9%(17명), 하천공사와 9.5%(18명), 건설관리실 11.6%(22명)로 대체로 고르게 분포되어 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 설문대상 부서

대상 부서	비율(명)
총무과	8.4(16)
건설지원과	7.9(15)
보상과	12.6(24)
도로계획과	18.4(35)
도로공사와	19.5(37)
하천계획과	8.9(17)
하천공사와	9.5(18)
건설관리실	11.6(22)
합계	96.8(184)

이 연구에서 분석을 위한 기법으로는 우선, 설문문항의 신뢰도와 타당도를 검증하기 위한 신뢰도 분석(reliability analysis), 그리고 동일 개념을 측정하는 설문문항들을 동일 요인으로 묶기 위한 요인분석(factor analysis)을 실시하였다. 다음으로, 부산과 익산지방국토관리청 공무원의 팀제도입에 대한 수용성(동의정도와 냉소주의)에 미치는 변수를 분석하기 위한 회귀분석을 실시하였다.

요인분석과 신뢰도분석에 의한 측정문항과 그 신뢰도는 다음의 <표 6> 과 같다. 우선, 요인분석에서는 주성분분석(principle component analysis)을 통하여 고유값(eigenvalue)이 1이상인 다섯 개의 요인이 추출되었고, Varimax 방식으로 6회 반복 회전하여 보다 뚜렷한 요인구조와 요인적재값(factor loading)을 얻었다. 다섯 개의 요인은 각각 비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 평가기준의 신뢰, 효율성의 중시, 책임의 명확화로 명명되었다. 신뢰도분석의 결과, 변수들의 Cronbach's alpha 계수값은 모두 대략 0.7 이상으로 내적일관성이 유지되어 신뢰성문제는 크게 없는 것으로 여겨진다.

<표 6> 요인분석 후의 측정문항

측정문항		RWA 척도	요인 적재값	고유값 (분산비율)	Cronb ach's alpha
비전의 공유와 실천	·우리 청은 비전을 달성하기 위해 적합한 전략을 추진하고 있다.	변화역량	0.885	5.229 (30.760)	0.873
	·우리 청은 행정환경 변화에 능동적이고 적극적으로 대처하고 있다.		0.850		
	·우리 청 직원들은 비전과 전략에 공감하고 적극 동참하고 있다.		0.816		
	·우리 청의 간부들은 부처가 직면하고 있는 위기를 극복하기 위해 필요한 역량을 충분히 보유하고 있다.		0.696		
	·우리 청의 직원들은 직면한 도전들을 회피하거나 전가하지 않고 충분히 극복할 수 있다.		0.579		
	·우리 청은 업무개선을 위해 끊임없이 새로운 업무절차를 도입한다.		0.560		
	외부환경변 화의 인식		·우리 청의 활력을 되찾기 위해서는 조직체계 및 업무활동에 획기적인 변화가 일어나야 한다.		
·나는 우리 청의 성과를 높이기 위해 현재의 내 역할과 책임을 대대적으로 변화시킬 의향이 있다.		변화의지	0.773		
·현재 우리 청은 정책수요변화, 경제사회적 여건변화 등 심각한 외부적 도전요소에 직면하고 있다.		변화준비	0.710		
·우리 청의 직원들은 변화의 필요성을 절감하고 있다.		변화준비	0.705		
평가기준의 신뢰		·현재 실적평가의 기준과 방법은 합리적이다.		0.889	1.696 (9.974)
	·현재 실적평가의 결과를 신뢰할 수 있다.	0.875			
	·현재 실적평가제도는 많은 개선이 필요하다.	0.543			
효율성의 중시	·내가 담당하고 있는 업무 중 불필요한 업무가 많다.		0.908	1.295 (7.617)	0.862
	·우리 부서에서 담당하고 있는 업무 중 불필요한 업무가 많다.		0.901		
책임의 명확화	·같은 국내의 부서 간 업무한계가 분명하다. ·개개인의 업무분량이 명확하게 설정되어 있다.		0.877	1.268 (7.459)	0.780
			0.837		

종속변수인 조직변화에 대한 찬성도와 냉소주의의 측정문항은 다음의 <표 7>과 같다.

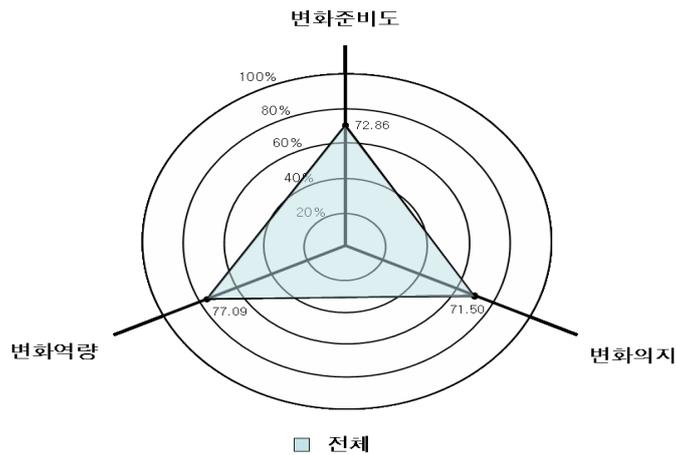
〈표 7〉 정부혁신에 대한 수용성과 냉소주의의 측정문항

측정문항		RWA 척도
팀제도입에 대한 동의정도	·현재의 조직구조를 개편해야 한다면 어떤 방법이 가능하겠습니까? 1) 현재의 조직구조로 충분하다. 2) 현재 조직구조의 명칭만 바꾸면 된다. 3) 조직을 변경하면서, 전체 명칭을 바꾸어야 한다. 4) 조직을 변경하고 명칭을 바꾸면서, 조직구조를 전반적으로 개편해야 한다.	
팀제도입에 대한 냉소주의	·현재하고 있는 혁신활동은 과거에 했던 혁신활동과는 크게 다를 것이다.	변화의지

1. 조직구성원의 팀제도입에 대한 RWA분석

이 연구에서는 부산과 익산지방국토관리청의 공무원의 팀제도입에 대한 준비도, 의지, 그리고 역량을 살펴보기 위하여 RWA척도를 사용하였다. RWA척도는 변화계획의 초기에 조직구성원의 변화에 대한 준비도, 변화의지, 변화역량을 측정하기 위한 척도이므로, 본 사례에 적용하기 적합한 것으로 판단되었다. 측정을 위한 항목은 10개로 구성되며, 각각 세 가지의 차원별로 점수를 합산하고, 이 값을 다시 문항수로 나눈 후에 100점 환산점으로 바꾸게 된다. 다음의 <그림 1>은 부산과 익산지방국토관리청 공무원의 RWA분석의 결과를 보여준다. 분석에 의하면,

〈그림 1〉 RWA분석결과



변화의 필요성에 대한 인식인 변화준비도는 72.86점, 실제로 변화하고자하는 변화의지는 71.50점, 그리고 변화역량은 77.09점으로 나타났다. 결과를 보면, 변화의지가 상대적으로 약함을 알 수 있다.

2. 팀제도입에 대한 동의정도에 미치는 영향

이 연구에서는 각각의 변수가 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도와 냉소주의에 미치는 영향력을 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 회귀모형의 가정의 검정하기 위하여, 우선, 독립변수들 간의 다중공선성(multi-collinearity) 진단결과, 공차한계(tolerance)가 모두 0.1보다 훨씬 큰 0.5~0.95이고, 분산팽창요인(variance inflation factor: VIF)이 1.0~1.7로서 다중공선성의 문제는 없다고 판단되었다. 또한 회귀표준화 예측값과 회귀표준화잔차, 그리고 표준화된 잔차와 독립변수들간의 산포도가 특정한 추세를 보이지 않아, 잔차는 동분산성을 보였다. 이러한 분석결과를 보면, 회귀분석상의 문제는 없는 것으로 판단된다.

비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 불확실성(평가기준의 신뢰, 효율성의 중시, 책임의 명확화), 직급이 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도에 미치는 영향을 검증한 회귀분석 결과를 보면, 회귀모형의 결정계수 R^2 가 0.297이며, F값이 11.309, 유의도가 0.000이다. 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도에 미치는 영향에 있어서는 효율성의 중시와 직급을 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다(<표 9>참조). 추정된 계수에 대한 해석은, 첫째, 비전의 공유와 실천이 한 단계 높게 제시될 때, 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 평균 0.639점 감소하였다. 둘째, 조직구성원이 외부환경변화를 인식할 때, 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 평균 0.527점 증가하였다. 셋째, 평가기준이 신뢰될 때, 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 평균 0.219점 감소하였다. 넷째, 책임이 명확화될 때, 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 평균 0.165점 증가하였다.

이러한 분석결과는 가설2.1과 하위가설3.1을 뒷받침한다. 추정결과에 의하면, 조직구성원의 외부환경변화의 인식이 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도에 정의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 즉 외부환경변화를 인식할수록, 조직

구성원은 보다 급격한 변화를 수용하는 것으로 나타났다. 그리고 책임이 명확할 경우, 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 높아지는 것으로 나타났다. 책임의 소재가 명확하게 밝혀지는 경우, 조직구성원이 자신의 업무와 책임을 보다 중시하며 변화를 바람직한 것으로 여겨 급진적인 팀제의 도입을 수용한다는 것이다. 하지만 하위가설2.1과 가설4.1은 통계적으로 유의한 결과를 보이지 않았다. 효율성의 중시와 직급은 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다. 또한 분석의 결과는 가설1.1, 하위가설1.1과 반대의 관계를 보여준다. 즉 비전이 공유되고 실천될 경우와 평가기준이 신뢰될 경우, 오히려 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도가 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 보면, 조직구성원이 비전이 공유되고 실천되고 있다고 인식하고 평가기준을 신뢰한다고 해서 급격한 정부혁신을 수용하는 것은 아니고, 오히려 점진적인 정부혁신을 수용한다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 9> 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도

종속변수 : 팀제도입에 대한 동의정도			
독립변수	계수	표준오차	t값
비전의 공유와 실천	-0.639	0.120	-5.306 **
외부환경변화의 인식	0.527	0.095	5.549 **
평가기준의 신뢰	-0.219	0.078	-2.797 **
효율성의 중시	0.005	0.066	0.852
책임의 명확화	0.165	0.078	2.126 **
직급	0.002	0.069	0.392
상수	3.010		
R ²	0.297		
F값	11.309 **		

**p<0.01, *p<0.05

2. 팀제도입에 대한 냉소주의에 미치는 영향

본 연구에서는 각각의 변수가 조직구성원의 팀제도입에 대한 냉소주의에 미치는 영향력을 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 비전의 공유와 실천, 외부환

경변화의 인식, 불확실성(평가기준의 신뢰, 효율성의 증시, 책임의 명확화), 직급이 조직구성원의 팀제도입에 대한 냉소주의에 미치는 영향을 검증한 회귀분석 결과를 보면, 회귀모형의 결정계수 R^2 가 0.250이며, F값이 9.849, 유의도가 0.000이다. 조직구성원의 냉소주의에 미치는 영향에 있어서는 효율성의 증시를 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다(〈표 8〉 참조). 추정된 계수에 대한 해석은, 첫째, 비전이 공유되고 실천될 때, 조직구성원의 냉소주의는 평균 0.288점 감소하였다. 둘째, 조직구성원들이 외부환경의 변화를 인식할 때, 조직구성원의 냉소주의는 평균 0.505점 감소하였다. 셋째, 평가기준이 신뢰될 때, 조직구성원의 냉소주의는 평균 0.243점 감소하였다. 넷째, 다른 변수들을 통제하면, 책임소재가 명확할 때, 조직구성원의 냉소주의는 평균 0.175점 증가하였다. 마지막으로, 직급이 낮아질수록, 조직구성원의 냉소주의는 평균 0.194점 감소하였다.

이러한 분석결과는 가설1.2, 가설2.2, 하위가설1.2와 가설4.2를 뒷받침한다. 추정결과에 의하면, 비전이 공유되고 실천될수록, 조직구성원이 외부환경변화를 인식할수록, 평가기준이 신뢰될수록, 그리고 직급이 낮을수록 팀제도입에 대한 냉소주의가 낮은 것으로 나타났다. 하지만 하위가설3.2와는 달리, 책임소재가 명확할 때는 오히려 냉소주의가 높은 것으로 나타났다. 책임의 명확화는 역할관계가 직

〈표 8〉 조직구성원의 팀제도입에 대한 냉소주의

종속변수 : 팀제도입에 대한 냉소주의			
독립변수	계수	표준오차	t값
비전의 공유와 실천	0.288	0.132	2.179 **
외부환경변화의 인식	0.505	0.106	4.767 **
평가기준의 신뢰	0.243	0.090	2.713 **
효율성의 증시	-0.007	0.074	-1.038
책임의 명확화	-0.175	0.088	-1.991 **
직급	0.194	0.076	2.549 **
상수	0.454		
R^2	0.250		
F값	9.849 **		

**p<0.01, *p<0.05

무기술서와 규칙에 기술된 정도인 공식화와 연결되어, 팀제의 도입이라는 변화에 대한 냉소주의가 높아진다고 해석될 수 있겠다. 마지막으로, 하위가설2.2는 통계적으로 유의한 결과를 보이지 않았다. 즉 효율성의 증시는 조직구성원의 팀제도입에 대한 냉소주의에 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았다.

회귀분석결과를 종합하면, 부산과 익산지방국토관리청의 경우, 첫째, 조직구성원의 외부환경변화에 대한 인식이 팀제도입에 대한 동의정도를 높이는 것으로 보인다. 또한 명확한 책임소재는 조직구성원의 팀제도입에 대한 동의정도를 높이는 것으로 보인다. 즉 외부환경변화를 인식하고 책임소재가 명확화된 경우에는 보다 급격한 팀제도입을 수용할 것이라는 것이다. 둘째, 비전의 공유와 실천, 외부환경변화의 인식, 평가기준의 신뢰, 낮은 직급이 조직구성원의 팀제도입에 대한 냉소주의를 낮추는 것으로 보인다. 또한 명확한 책임소재는 조직구성원의 냉소주의를 높이는 것으로 나타났다. 이는 책임의 명확화가 조직에서 역할관계의 공식화와 같이 팀제도입이라는 변화의 수준을 낮춤을 의미한다고 해석할 수 있다.

V. 결론

일반적으로 조직구성원의 변화에 대한 저항은 부정적인 것으로 간주되고 있다 (김종관·변상우, 2003; Regar et al, 1994; Miller et al, 1994). 저항으로 인하여, 조직변화가 이루어지는데 많은 어려움이 생긴다는 것이다. 사실상 공무원의 저항과 반발이 크다면, 팀제도입이 제대로 이루어지기를 기대하는 것은 어렵다. 이 연구에서는 팀제도입에서 공무원의 지지를 얻고, 저항을 극복하기 위하여 어떠한 요인이 필요시 되는지 분석하였다. 이 연구에서는 부산과 익산지방국토관리청의 공무원을 대상으로 팀제도입에 이들이 얼마나 높은 수용성을 가지고 있는지, 그리고 공무원의 수용성에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴보았다. 특히, 팀제도입에 대한 공무원의 대표적인 저항방법인 냉소주의에 관한 분석을 시도하였다. 부산과 익산지방국토관리청은 현재 팀제의 도입을 앞두고 있는 상황이라는 점에서 연구의 대상으로 선정되었다. 즉, 팀제가 이미 도입된 조직이나, 팀제에 대한 관심도가 낮은 조직이 아니라 팀제의 도입이 조직 내부에서 심각하게 논의되고 있는

조직을 연구의 대상으로 함으로서 공무원의 인식을 알아보는데 시점 상 적합하다는 의미를 가질 수 있다. 또한 정부혁신의 전제조건이 공무원의 수용성을 높이는 데 있다는 데는 이견이 없으나, 실제로 노무현정부에서 추진한 정부혁신의 하나인 팀제도입을 공무원들이 얼마나 받아들이고 있는지에 관한 실증연구는 부족한 실정에서 이 연구는 나름대로의 의미를 가질 수 있다.

우선 RWA분석에 의하면, 부산과 익산지방국토관리청의 공무원은 변화에 대한 준비도, 변화의지, 변화역량 중에서 변화역량이 상대적으로 가장 높았으며, 변화의지가 상대적으로 가장 낮음을 알 수 있었다. 변화준비도도 변화역량과 비교할 때, 상대적으로 낮게 나타남을 알 수 있었다. 즉, 역량이 있음에도 불구하고 공무원의 팀제도입에 대한 의지와 준비가 상대적으로 높지 못함을 나타낸다고 해석할 수 있다. 다음으로, 회귀분석의 결과를 보면, 외부환경변화의 인식이 조직의 생존에 대한 위기감과 연결되어 팀제도입에 대한 동의정도를 높임과 동시에 공무원의 자포자기적인 부정적 인식인 냉소주의를 낮춤을 보여준다. 이 연구의 결과는 가정에서와 같이, 비전의 공유와 실천과 평가기준의 신뢰가 공무원의 냉소주의를 줄이는데 영향을 줌을 보여주었다. 하지만 가정과는 달리 급격한 팀제도입을 수용하지는 않음을 보여주었다. 즉 비전의 공유와 실천과 평가기준이 신뢰될수록 오히려 점진적인 팀제도입을 수용한다는 것이다. 그리고 책임소재가 명확할 경우, 공무원들은 급진적인 팀제도입을 선호하는 것으로 나타났다. 하지만 오히려 냉소주의는 높아지는 것으로 분석되었다.¹⁴⁾ 하지만, 지방국토관리청에 관한 본 연구의 분석결과는 일선사업과 서비스업무를 주로 하는 기관에 한정되어야 한다. 본 연구의 결과를 지원업무와 기획 등을 주로 담당하는 정부기관에 적용하기에는 한계가 있다.

RWA분석의 결과에서 나타나듯이 팀제의 도입에 대해 부정적인 인식이 적지 않은 현재의 상황에서, 이 연구는 공무원의 수용성을 어떻게 높일 것인가에 시사점을 줄 수 있을 것이다. 냉소주의는 구체적 경험에 기초하며, 경험이 변화함에 따라 변화하는 것이다(Dean et al, 1998). 본 연구의 결과는 현 정부기관 공무원의 냉

14) 본 연구의 가장 큰 한계는 표본수의 부족이다. 연구결과의 보편성 문제와 함께, 통계분석의 결과가 유의하게 나타나지 못한 원인의 하나도 표본수의 부족을 들 수 있겠다. 하지만 본 분석의 결과로도 어느 정도의 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

소주의를 줄이기 위해서는 무엇보다도 급격히 변화하고 있는 외부환경에 대한 인식을 높여 긴장감을 조성하는 것이 필요함을 보여준다. 또한 외부환경변화에 대한 조직구성원의 인식이 있을 때, 이들은 급진적인 정부혁신을 선호할 것이라는 것을 보여준다. 마지막으로, 비전의 공유와 실천은 공무원의 수용성을 높이는 데 한계를 가짐을 보여주지만, 공무원의 냉소주의를 줄이는 데는 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다. 급진적인 팀제의 도입이 반드시 바람직한 것은 아니라고 할 때, 외부환경변화의 인식과 비전의 공유와 실천은 공무원의 냉소주의를 줄여 팀제를 보다 거부감 없이 도입하는데 도움을 줄 수 있다고 주장할 수 있다.

■ 참고문헌

- 권해수. (1998). 한국의 행정개혁에 대한 비판적 고찰: 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 중심으로. 《한국사회와 행정연구》, 16(1): 29-40.
- 권중생·김태형. (2005). 혁신저항의 다차원적 개념 모형과 검증. 《경영연구》, 20(1): 231-252.
- 김종관·변상우. (2003). 조직변화에 대한 저항원인과 관리방안에 관한 연구. 《한국기업경영연구》, 17: 101-119.
- 김태룡. (1999). 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교: 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로. 《한국행정학보》, 33(1): 1-18.
- 김호섭 외. (2002). 《조직형태의 이해》. 대영문화사.
- 박수경. (2002). 신자유주의 맥락에서 본 정부조직개편의 비판적 논의: 재정경제부를 중심으로. 《한국행정연구》, 11(2): 217-244.
- 박우순. (2002). 김대중 정부 조직개편의 성과와 전망. 《한국행정연구》, 11(2): 41-75.
- 박천오. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 《한국행정연구》, 11(3): 111-141.
- 배용수. (2000). 신관리주의의 한국적 적실성. 《한국행정학보》, 34(2): 23-38.
- 설홍수·지성구. (2005). 조직혁신 냉소주의의 선행요인에 관한 탐색적 연구. 《대한경영학회지》, 35(1): 257-277.
- 송하중. (1999). 현정부의 행정개혁 추진체제의 평가. 《한국행정연구》, 8(4): 5-30.
- 신유근. (1997). 《인간존중의 경영》. 다산출판사.

- 신창근. (1997). 효과적 팀제 조직 운영을 위한 인적자원관리 연구. 《경영논총》, 41(0): 407-430.
- 안길찬. (2002). 팀제조직의 성과평가 모델에 관한 연구. 《생산성논집》, 16(1): 177-199.
- 안문석. (1999). 제2차 정부조직개편평가: 총괄 및 일반행정분야 정부조직개혁의 평가와 대안. 《1999년도 한국행정학회 특별세미나 발표논문집》: 75-98.
- 유민봉. (2001). 팀제 조직관리 도입의 실효성 분석과 효과성 제고방안 연구: 정부투자기관을 대상으로. 《한국행정학보》, 35(4): 157-177.
- 이규만. (2003). 개인 및 직무특성이 조직변화 수용성에 미치는 영향. 《한국경영논총》, 31: 381-399.
- 이규만. (2005). 중소기업 구성원들의 조직변화 수용성의 영향요인에 관한 연구. 《한국중소기업학회》, 27(1): 31-55.
- 이종범. (1995). 기업형 정부의 구축방안. 《한국행정연구》, 4(1): 1022-1045.
- 이택주. (1999). 팀제 도입의 효과적 운영 방안. 《월간 경영계》, 259(0): 30-33.
- 이희태. (2005). 참여정부의 지방정부혁신에 대한 공무원의 반응과 정책과제. 《지방정부연구》, 9(3): 201-221.
- 이희태. (2006). 지방행정혁신에 대한 공무원의 수용성 분석. 《한국지방정부학회 춘계학술대회논문집》: 41-60.
- 정부혁신·지방분권위원회. (2003. 4. 8). 《참여정부 인사시스템 개혁을 위한 Roadmap》.
- 정일재. (1997). 《팀조직에 대하여》. L/G주간경제.
- 행정자치부. (2005). 《2005년 진단·혁신관리매뉴얼》.
- 행정자치부. (2005. 11) 《행자부 직원 의식조사 결과보고서》.
- Abby, A., J. Dickson. (1983). "R&D Work Climate and Innovation in Semiconductors," *Academy of Management Journal*, 26: 362-368.
- Armenakis, A. A., S. G. Hervis, K. W. Mossholder. (1993). "Creating Readiness for Organizational Change," *Human Relations*, 46: 681-703.
- Armenakis, A. A., A. G. Bedeian. (1999). "Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s," *Journal of Management*, 25(3): 293-315.
- Behn, R. D. (1999). "Do Goals Help Create Innovations?" Frederickson, H. G. and J. M. Johnston. (eds.). *Public Management Reform and Innovation*, The Univ. of Alabama Press.
- Bovey, W. H., Hede, A. (2001). "Resistance to Organizational Change," *Leadership and*

- Organizational Development*, 22(8): 372-382.
- Bommer, W. H., G. A. Rich. (2005). "Changing Employee Attitudes about Change: Transformational Leader Behaviors' Longitudinal Effects upon Employee Cynicism about Organizational Change," *Journal of organizational behavior*, 26(7): 733-754.
- Chapman, Richard. (1994). "Change in The Civil Service," *Public Administration*, 72: 599.
- Coch, L., J. R. French. (1948). "Overcoming Resistance to Change," *Human Relations*.
- Costello, S. J. (1994). *Managing Change in the Workplace*, Irwin.
- Damanpour. F. (1991). "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators," *Academy of Management Journal*, 34: 555-590.
- Dawson, P. (1994). *Organizational Change: A Process Approach*. London: Paul Chapman.
- Dean, J. W., P. Brandes, R. Dharwadkar. (1998). "Organizational Cynicism," *Academy of Management Review*, 23(2): 341-352.
- Dilulio, John, D. (1994). "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Dubrin, A. J. (1974). *Fundamentals of Organizational Behavior. An Applied Perspective*. New York: Pergamon Press.
- Fernandez, S., H. G. Rainey. (2006). "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector," *Public Administration Review*, 66(2): 168-176.
- Gardner et al. (1987). "Employee Focus of Attention and Reactions to Organizational Change," *Journal of Applied Behavioral Science*, 23(3): 351-370.
- Goetsch, D. L., S. Davis. (1994). *Introduction to Total Quality: Productivity, Competitiveness*. New York: Macmillan College Publishing Co.
- Gray, J. L., F. A. Starke. (1984). *Managing Change in Organizational Behaviour; Concepts and Applications*. New York: Bell & Howell.
- Hackman, J. R. (1987). "The Design of Work Teams," in J. W. Lorsh ed., *Handbook of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hal.
- Hage, J., M. Aiken. (1970). *Social Change in Complex Organizations*. New York: Random House.
- Hannan, M. T., J. Freeman. (1984). "Structural Inertia and Organizational Change," *American Sociological Review*, 49: 149-164.
- Hartzler, T. R., J. E. Henry. (1994). *Team Fitness: A How-To Manual for Building a Winning*

- Work Team*. Milwaukee, WI: ASQC Quality Press.
- Hosking, D. M., N. R. Anderson. (1992). *Organizational Change and Innovation: Psychology Perspectives and Practices in Europe*. London: Routledge.
- Huy, Q. N., Insead. (1999). "Emotional Capability, Emotional Intelligence, and Radical Change," *Academy of Management Review*, 24(2): 325-345.
- Ingraham Patricia W., V. D. Johnes. (1999). "The Pain of Organizational Change: Managing Reinvention," in H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston. eds., *Public Management Reform and Innovation*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press: 211-219.
- Jackson, S. E., R. S. Schuler. (2000). *Managing Human Resources: A Partnership Perspective*. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.
- Judson, A. S. (1966). *A Manager's Guide to Making Change*. NY: John Wiley & Sons.
- Kanter, R. M. (1983). *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*. New York: Simon & Schuster.
- Kanter, H. M. (1985). *Computer Applications of Educational Measurement Concepts*. New York: Collier Macmillan Publishers.
- Kanter, D. L. & Mirvis, P. H. (1989). *The Cynical Americans*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Katzenbach, J. R., D. K. Smith. (1993). "The Discipline of Teams," *Harvard Business Review*, 71(2): 111.
- Kinlaw, D. C. (1991). *Developing Superior Work Teams: Building Quality and Competitive Edge*. San Diego, CA: Lexington Books.
- Koffer, J. P., L. A. Schlesinger. (1979). "Choosing Strategies for Change," *Harvard Business Review*.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Watertown, MA: Harvard Business School Press.
- Labay, D. G., Kinnear, T. C. (1981). "Exploring the Consumer Decision Process Adoption of Solar Energy," *Journal of Consumer Research* 8. December.
- Ledford, Gerald E Jr, Edward E III Lawler, Susan Albers Mohrman. (1995). "Reward Innovations in Fortune 1000 Companies," *Compensation and Benefits Review*, 27(4): 76-80.
- Levitt, B., J. G. March. (1988). "Organizational Learning," *Annual Review of Sociology*, 14: 319-340.

- Light, P. C. (1997). *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. New Haven, Conn.: Yale University.
- Lorsch, Jay W. (1986). "Managing Culture: The Invisible Banners to Strategic Change," *California Management Review*, 28: 95-109.
- Miller, V. D. et al. (1994). "Antecedents to Willingness to Participate in a Planned Organizational Change," *Journal of Applied Communication Research*, 22: 59-80.
- Nadler, D. A., Tushman, M. L. (1990). "A General Diagnostic Model for Organizational Behavior," in Daft, R. L., Sharfman, M. P.(Eds). *Organization Theory: Cases and Applications*, St. Paul: West Publishing.
- Odiome, G. S. (1981). *The Change Resisters: How they prevent Progress and What Managers can do about Them*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. MA: Addison-Wesley.
- Porras, J. I., P. J. Robertson. (1992). "Organizational Development: Theory, Practice, and Research," in Dunnette. M. & Hough, L.(Eds). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 2nd ed., 3.
- Regar, R. K. et al. (1994). "Creating Earthquakes to Change Organizational Mindsets," *Academy of Management Executive*, 8(4): 31-46.
- Reichers, A. E., J. P. Wanous, J. T. Austin. (1997). "Understanding and Managing Cynicism about Organizational Change," *Academy of Management Executive*, 11(1): 48-59.
- Robbins, S. P. (1996). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press.
- Rogers, E. M., Shoemaker, F. F. (1971). *Communication of Innovation*, New York: The Free Press.
- Schein, E. H., W. G. Bennis. (1965). *Personal and Organizational Change through Group Methods: The Laboratory Approach*. New York: Wiley.
- Shephard, H. A. (1967). "Innovation-Resisting and Innovation-Producing Organizations," *Journal of Business*, 40.
- Smith, D. K. (1996). *Taking Charge of Change*. Addison Wesley.
- Tichy, N. M. (1974). "Agents of Planned Social Change," *Administrative Science Quarterly* 19(2): 164-182.

- Van de Ven, A. H. (1986). "Central Problems in the Management of Innovation," *Management Science*, 32: 590-607.
- Van de Ven, A. H., M. S. Poole. (1995). "Explaining Development and Change in Organizations," *Academy of Management Review*, 20(3): 510-540.
- Vanfleet, D. D. (1991). *Contemporary Management*. Houghton Mifflin.
- Varney, G. H. (1989). *Building Productivity Teams*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Wanous, J. P., A. E. Reichers, J. T. Austin. (2000). "Cynicism about Organizational Change: Measurement, Antecedents, and Correlates," *Group & Organizational Management*, 25(2): 132-153.