

## 행정개혁의 집행과정 연구: 정부 3.0의 집행 수용성을 중심으로\*

정주용\*\*

하민철\*\*\*

그동안 행정개혁에 관한 연구는 개혁의 실질적인 집행단위인 지방자치단체와 공무원들의 수용성에 관심을 기울이지 않았다. 그러면서도 행정개혁의 실패원인을 관료저항으로 매도하고 있는 실정이다. 이 연구는 이러한 '관료 낙인론'이 과연 유효한지를 살펴보기 위해 박근혜 정부가 추진하고 있는 행정개혁인 정부 3.0의 집행과정을 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 지방자치단체의 최고이사결정자와 관련된 요인들로 ① 의사결정점(decision point)의 변경, ② 최고이사결정자의 관심과 지지, 그리고 성향, ③ 정책 우선순위 경쟁 등이 정부 3.0의 집행을 어렵게 만드는 것으로 나타났다. 둘째, 일선행정기관의 집행구조 관련 요인으로는 ① 정책집행 실무진의 잦은 교체로 인한 맥락적 지식의 상실, ② 일선관료들의 냉소주의로 인한 '나 홀로' 개혁, ③ 지방자치단체 내부의 커뮤니케이션 단절현상이 정부 3.0 집행에 부정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 셋째, 중앙정부와의 관계 요인으로는 ① 행정개혁의 정책모호성으로 인한 서로 다른 해석체계의 존재, ② 효과적 집행을 필요한 재정지원 부족과 인센티브 부재가 정부 3.0 집행에 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과로 볼 때, 행정개혁 실패의 원인을 단순히 '관료저항'으로 설명하는 것은 타당성을 갖추지 못했음을 알 수 있다. 연구결과에서 도출된 집행과정 상의 여러 가지 문제점들을 극복하기 위한 효과적인 대안들을 모색하는 것이 필요하다.

주제어: 행정개혁, 정책집행, 정부 3.0

\* 이 논문은 2014년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 신진연구자 지원 사업임(No. 2014S1A5A8019204).

\*\* 제1저자, 2008년 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정책수용성 급반전 현상에 관한 연구), 현재 국립 한국교통대학교 행정정보학과 교수로 있다. 연구 관심분야는 원자력정책, 정책갈등 및 정책수용성, 행정개혁 등이며, 주요논문으로 “지방공무원 진출의 결정요인 분석”(2014) 등이 있다(jeong@ut.ac.k).

\*\*\* 교신저자, 2006년 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정), 현재 청주대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 연구 관심분야는 조직이론, 거버넌스 및 재난관리정책 등이며, 주요 논문으로 “공공조직의 경직성에 대한 재고찰”(2013), “국무총리실의 정책조정 성과 연구”(2010) 등이 있다(enactment@cju.ac.kr).

## I. 문제의 제기 및 연구목적

정부 3.0은 박근혜 정부가 추진하고 있는 행정개혁 프로그램이다. 정보통신기술을 바탕으로 정부 내부는 물론 민간과의 협업을 통해 국민 개개인에게 맞춤형 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고, 정부의 운영방식을 국가중심에서 국민 중심으로 바꾸는 전면적인 행정의 패러다임 전환을 강조하는 것이 바로 정부 3.0이다(이 영, 2013). 이러한 의미에서 정부 3.0은 정부의 체질개선을 통해 국민들이 원하는 실질적인 행정서비스를 제공하자는 것이고, 과거보다 서비스의 질적 수준 향상을 도모할 것이라는 강력한 의지가 포함되어 있다. 그렇다면 정부 3.0은 순조롭게 진행되고 있는가, 아니면 과거의 어느 행정개혁 시도들처럼 실패의 확률을 점점 키워가고 있는가?

행정개혁이 순조롭게 진행된다면 국민들에게 제공되는 서비스의 질적 수준 향상은 물론이고, 이를 통해 국민들의 정부에 대한 신뢰도 증진에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 아쉽게도 행정개혁이 순조롭게 진행될 것이라고 예상하는 학자들과 공무원들은 그리 많지 않아 보인다. 행정개혁의 방향성이 결정되었을지라도 개혁과제에 대한 합의가 사실상 어렵고, 중앙정부에서 구체적인 개혁과제를 선정하였을지라도 이것이 지방자치단체에서 어떻게 집행될지는 여전히 불확실하기 때문이다(정주용, 2014). 즉, 개혁이 실패로 귀결될 가능성이 매우 높다는 판단이 여전히 우세한 상황이다(한승주, 2010: 26).<sup>1)</sup>

정부 3.0도 예외는 아니다. 특히 정부 3.0은 부처 또는 부서 간 협업, 그리고 민간과 협력을 통해 정부의 일하는 방식을 바꾸는 것을 핵심으로 한다는 점에서 더욱 그렇다. 일하는 방식을 바꾸는 것은 체질개선을 의미하고, 여기에는 암묵적으로 지방자치단체와 공무원들의 행태를 변화시키는 강제성이 포함되어 있어 이로 인한 저항이 만만치 않을 것으로 예상된다. 행정개혁 집행과정에서 지방자치단

1) 한승주(2010)는 우리나라 정부가 지난 20여 년간 시도한 행정개혁의 결과가 그리 긍정적인 평가를 받고 있지 못함을 강조하면서 이것이 공무원들의 반응과 무관하지 않다고 강조하였다. 이러한 평가는 중앙정부 차원에서 추진하는 행정개혁이 지방자치단체 또는 공무원들의 긍정적인 반응을 얻지 못하여 결국 실패로 귀결될 수 있음을 주장한 것이다.

체와 공무원들은 정책집행자인 동시에 정책대상 집단이기 때문에(정주용, 2014) 이들의 행정개혁에 대한 수용성은 개혁의 성패에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 밖에 없다. 실제로 많은 학자들은 공무원들을 개혁의 대상으로 설정하거나 공무원들의 이익에 반하는 행정개혁일수록 실패할 확률이 높다고 평가하고 있다(Lynn & Vaden, 1979; Ingraham & Johnes, 1999; 박천오, 2002에서 재인용).

행정개혁을 추진하는 과정을 정책집행과정으로 본다면, 정책대상 집단인 지방자치단체와 공무원들의 반응을 확인하는 것이 매우 중요하다. 이들의 반응과 행태가 어떠한가는 곧 정책목표의 효과적인 달성과 깊은 연관을 맺기 때문이다. 그런 점에서 정책집행과정에서 정책대상 집단의 수용성은 정책의 성공과 실패를 가늠할 수 있는 가장 중요한 척도이다(조경복·김성우·정건섭, 2012: 214; 정주용 2014에서 재인용). 그러나 아쉽게도 이들의 반응을 체계적으로 연구한 경우는 드물다. 행정개혁의 내용과 추진속도가 공무원들에게 상당한 부담으로 작용함에도(박재완, 2000: 45) 불구하고, 그들의 부정적인 대응과 긍정적인 대응의 실질적인 이유가 무엇인지에 대한 연구는 여전히 미흡하다(박천오, 2002; 한승주, 2010).

이 연구는 행정개혁의 당위성 여부를 떠나 지방자치단체 또는 공무원들의 행정개혁에 대한 수용성 정도를 확인하는 것을 목적으로 한다. 특히, 부정적인 반응과 행태에 대한 이유를 확인함으로써 행정개혁 집행과정 상의 문제점을 확인하고자 한다. 이 연구는 다음과 같은 연구 질문들을 통해 연구목적을 달성하고자 한다. 첫째, 왜 좋은 정책목표가 지방자치단체의 일선행정 현장에서 순조롭게 집행되지 않을까? 둘째, 일선관료들의 저항이 행정개혁의 집행을 저해하는 핵심적인 원인인가, 아니면 정책집행 과정상 구조적인 모순이 내재되어 있는가? 셋째, 만일 일선관료들의 저항이 존재한다면, 그것의 핵심적인 원인은 무엇인가? 이러한 연구 질문들은 행정개혁의 실패를 관료저항에 초점을 맞추는 것이 과연 옳당한 것인지를 확인할 수 있도록 유도하고, 관료저항이라는 피상적인 원인분석이 아닌 관료저항의 원인을 현장감 있게 분석할 수 있도록 유도할 것이다.<sup>2)</sup>

2) 현재 정부 3.0은 중앙행정기관과 지방자치단체로 구분하여 진행되고 있다. 이 연구는 지방

한편, 이 연구는 위와 같은 연구목적과 연구 질문에 답하기 위해 광역 및 기초 자치단체에서 정부 3.0 업무를 담당하는 공무원 5인과 심층면접을 실시하여 행정개혁 집행과정상 발생하는 여러 가지 문제점을 확인하였다. 특히, 현재 정부 3.0 업무를 담당하고 있는 공무원뿐만 아니라 전임자들에 대한 심층면접을 통해 자치단체장이 바뀌면서 발생하는 집행상의 역학관계, 순환보직에 의한 집행상의 어려움 등을 확인하고자 하였다. 또한, 실무적인 측면과 관리적인 측면에서의 문제점을 파악하기 위해 정부 3.0 실무자인 6-7급 공무원과 관리자인 4-5급 공무원 과도 심층면접을 실시하였다.

## Ⅱ. 연구를 위한 이론적 검토

### 1. 행정개혁의 연구 경향과 행정개혁 성패요인

행정개혁은 모든 국가, 모든 정부에서 거의 예외 없이 진행되어 왔다. 그것은 완벽한 정부가 존재할 수 없으며, 개혁의 대상은 항상 존재할 수밖에 없기 때문에 자연스러운 현상이다. 행정개혁은 고객인 국민의 가치를 극대화하고, 국민에게 최고의 행정서비스를 제공하는데 목표를 두고 있다. 특히, 새로운 조직문화, 제도, 업무절차, 관리기법 등을 공공조직에 도입하여 정착시킴으로써 국민의 만족도를 극대화하는 것을 목표로 한다(행정자치부, 2005: 32; 정주용, 2014: 2). Quah(1976: 58)를 비롯한 많은 정치학 및 행정학자들도 행정개혁을 “국가발전이라는 목표를 달성하고, 관료조직의 효과성을 증진시키기 위해 관료제의 구조와 절차, 그리고 관료들의 행태를 인위적으로 변경시키는 과정”으로 이해하고 있다.<sup>3)</sup>

---

자치단체에서 추진하는 정부 3.0을 연구대상으로 하며, 정책결정자인 중앙정부와 정책집행자인 지방자치단체 사이의 관계에서 나타나는 현상을 분석하고자 한다.

3) 김영평(1993)은 행정개혁이 “바람직한 귀결을 얻기 위해 인위적 변화를 꾀하는 노력”임을 강조하였다. 김태룡(2013)도 행정개혁의 인위성을 강조하면서 변화에 따른 대응에 관심을

행정개혁의 정의에서 알 수 있듯이 행정개혁은 그 자체로 기존의 것을 새로운 것으로 바꾸는 과정적인 의미를 가지고 있다. 이는 개혁의 당위성과 방향성이 결정되었다고 할지라도 개혁의 성패는 집행과정에 달려 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 즉, 개혁의 실사가 곧 개혁의 성공을 의미하는 것이 아니라 개혁과정에서 발생하는 다양한 조건들과 변수들에 의해 성패가 결정될 수 있다는 것이다. 그러나 우리나라의 행정개혁에 관한 기존 연구들은 과정에 대한 관심보다는 주로 행정개혁 일반론(고창훈, 1993; 김영평, 1998; 염재호·하민철·길종백, 2008; 오석홍, 2008 등), 행정개혁기구와 제도 및 정책평가에 대한 논의(민 진, 1999; 이병량, 2002; 박수경, 2003; 장동희, 2003; 김정환, 2005; 최순영, 2006 등), 행정개혁에 활용되는 관리기법에 대한 논의(서순복, 1999; 김태룡, 2000; 임도빈, 2010) 등이 주를 이루고 있다.

김태룡(2013)은 “행정개혁의 연구경향”을 몇 가지 범주로 구분하여 분석하였다. 그에 따르면, 개혁기구와 제도의 평가에 대한 논문이 가장 많은 51.4%를 차지하였고, 개혁일반론에 관한 논문 19.4%, 개혁이론 및 모형에 관한 논문 16.7%, 개혁과정에 관한 논문 6.9%, 그리고 개혁의 저항요인에 관한 논문이 5.6% 등으로 나타났다.<sup>4)</sup> 비록 한정적인 분석이기는 하지만 행정개혁의 개념에 비추어볼 때, 핵심 연구주제인 개혁과정에 대한 연구가 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다. 개혁과정과 그 과정에서 발생하는 저항이 행정개혁의 성패를 좌우할 수 있음에도 이에 대한 연구가 아직 부족한 상황이다. 박천오(2002)의 주장처럼 행정개혁을 논의하면서 개혁의 주체임과 동시에 개혁의 대상인 공무원들의 반응을 진단하지 않는 것은 ‘심각한 연구 공백’에 해당한다고 볼 수 있다.

행정개혁의 집행과정에 대한 연구, 특히 개혁과정에서 나타나는 지방자치단

---

기술여야함을 주장하였다. 그는 “행정개혁이란 행정체제를 바람직한 상태로 변화시키고자 하는 인위적인 노력”으로 정의하고 있는데, 이 때문에 “행정개혁은 대내외에서 가해지는 변화 압력에 대한 대응 차원으로, 바람직한 목표의 설정과 행정개혁의 정치과정적 속성들이 고려되어야 한다”고 강조하였다.

4) 이 결과는 《한국행정정보》와 《한국사회와 행정연구》 두 개 학술지에 대해서만 분석한 것이기 때문에 전체 연구결과로 확대해석할 수는 없다. 다만 다른 학술지에 실린 논문들 역시 유사한 경향을 보일 것으로 예상된다.

체와 공무원들의 저항에 대한 연구가 부족한 것은 단순히 연구공백에 그치지 않는다. 행정개혁의 올바른 집행과 이를 통한 행정개혁의 목적달성을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 모두에게 적절한 피드백을 줄 수 있어야 한다. 이론적인 연구에 머물러서는 문제해결을 위한 실질적인 처방을 제공할 수 없기 때문이다. 중앙정부 차원에서 설정한 행정개혁이 지방자치단체 수준에서 어떻게 집행되고, 이식되는지, 또 어떠한 문제가 일선행정기관에서의 집행을 어렵게 만드는지, 그리고 지방자치단체가 행정개혁을 적극적으로 추진하기 위해서는 어떠한 조건을 만들어야 하는 등에 대한 정보를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다.<sup>5)</sup>

비록 행정개혁 집행과정에 대한 공무원들의 반응과 행태를 분석한 것은 아니지만 지금까지 개혁의 성과와 관련된 논의는 지속되고 있다. 대표적인 행정개혁의 실패 원인을 제시한 연구들을 살펴보면, 개혁이 그 자체로 정치적 성격을 지니고 있기 때문에 실패한다는 연구(Arnold, 1995: 407), 개혁의 정당성과 합리성의 논리가 딜레마 상황을 빚는다는 연구(Meyer & Rowan, 1977: 53), 문화적합성의 부족으로 실패한다는 연구(Peters & Pierre, 1998: 223), 개혁전략들 사이에 상호모순이 발생한다는 연구(Kettle, 1994), 개혁 자체가 호호성을 안고 있다는 연구(March & Olson, 1983) 등이 있다. 그러나 이러한 연구들조차 행정개혁의 실패원인을 제시하고 있지만, 왜 실패가 발생하는지에 대한 과정적 분석을 하지 못했다는 한계가 있다.

## 2. 행정개혁에서 집행과정의 중요성

정책집행이란 정책목표 달성을 위해 결정된 내용을 실질적으로 실행하는 것

---

5) 행정학 및 정책학은 그 자체로 순수 이론적인 학문이라기보다는 문제해결을 지향하는 실천적인 학문이 되어야 한다는 점에서 이론적 연구의 중요성 못지않게 실천적 피드백도 중요하다. 이 연구가 강조하는 지방자치단체 및 그 소속 공무원들의 행정개혁에 대한 수용성은 그래서 더욱 중요하다. 행정의 일선에서 행정개혁을 집행하는 지방자치단체의 공무원들의 행태에 초점을 두는 것은 행정개혁의 성과를 논리적으로 연결시켜주는 근거이다. 이는 단순히 실천적 측면에서만 중요한 것은 아니다. 실천적인 피드백을 분석함으로써 행정개혁에 대한 연구를 활성화할 수 있기 때문이다.

을 의미하며, 정책결정과 정책평가 사이에서 정책의 성패를 결정하는 중요한 과정이다(Lamphere & Rosenbach, 2000: 207). 행정개혁이 인위적인 변화를 도모하기 위해 정부가 결정한 정책이라면, 집행은 행정개혁의 정책 내용을 실제 행정현장에 실천하는 단계에 해당한다. 즉, 공무원들로 하여금 일선행정현장에서 새로운 조직문화, 제도, 절차, 관리기법 등을 실증하도록 인위적으로 강제하는 단계를 말한다.

행정개혁에서 집행이 중요한 것은 집행의 주체와 객체가 동일하고, 이 때문에 수용성 문제가 개입될 수 있기 때문이다. 행정개혁은 행정적 변형을 인위적으로 유도하는 과정에서 관료들의 저항을 무릅쓰는(Caiden, 1987: 1) 강제성을 포함하기 때문에 관료제 내부의 갈등을 수반할 수밖에 없다. 즉, 정책수용성 문제가 결부될 수밖에 없는 것이다. 관료제 내부의 갈등이 외면적으로 잘 나타나지는 않지만 암묵적인 갈등상황은 늘 존재한다. 이는 갈등이 없는 것처럼 보이지만 갈등이 엄연히 존재할 수 있음을 의미하는 것이다. 중앙정부가 결정한 행정개혁의 내용을 지방자치단체나 공무원들이 그대로 수용하는 것처럼 보이지만 이는 어쩔 수 없는 순응에 불과할지도 모른다. 저항할 수밖에 없는 이유도 있고, 저항하고 싶지만 관료제 위계상 어쩔 수 없이 순응하는 것뿐일 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 일선행정현장에서 집행을 담당하는 공무원들은 개혁 내용에 대한 자신의 선호와는 관련 없이 행정개혁 집행과정에 저항하기 보다는 소극적으로 동참할 개연성이 높다. 특히, 지방자치단체나 소속 공무원들의 경우는 더욱 그러할 수 있다. 상황이 이리함에도 불구하고, 중앙정부는 이를 지방자치단체의 적극적인 동참으로 받아들이고, 별다른 인센티브도 없이 강제적으로 집행하는 오류를 범할 수 있다. 정책결정과 집행이 분리되어 다양한 문제가 발생할 수 있지만, 행정개혁의 정치 권력적 속성이 지배하는 상황에서 지방자치단체나 그 소속 공무원들이 강력한 저항을 하는 것은 사실상 어렵다. 이 때문에 지방자치단체나 공무원들의 묵종(passive obedience)이 곧 수용을 의미하는 것은 아니다. 비록, 강력한 저항은 아닐지라도 집행과정에서 소극적인 저항방법을 다양하게 동원할 수 있기 때문이다.

정책대상 집단의 수용성은 정책문제해결의 성패를 좌우하는 가장 핵심적인

요소이며(Anderson, 1984:110; 정정길, 2001: 654), 그 영향은 장기적으로 나타나는 경향을 보인다. 이와 마찬가지로 행정개혁의 구체적인 내용인 조직문화, 행정절차, 관리기법 등의 개선문제도 공무원들의 수용성과 밀접한 관련을 맺는다. 행정개혁의 집행과정에서 공무원들은 정책대상 집단, 즉 이익을 보거나 손해를 보는 이해당사자(stakeholder)의 지위를 갖기 때문이다. 정책수용성 논의에서 정책주체는 정책대상 집단의 동조를 얻어냄으로써 정책목표를 달성하기 위해 노력한다. 이와 마찬가지로 행정개혁 집행과정에서도 공무원들의 동조를 얻어내야 성공적으로 개혁의 성과를 만들어낼 수 있다. 그러나 개혁의 주체와 객체가 동일하다는 이유로 수용성에 대한 논의는 불필요한 것으로 보고 있는 듯하다.

행정개혁의 집행과정을 이해하는 것은 공무원들의 행정개혁에 대한 반응, 즉, 개혁에 대한 수용성을 확인하는 것이고, 이들의 반응 양상에 따라 행정개혁의 성과를 예상해볼 수 있어 매우 중요하다. 공무원들은 행정개혁을 실천하는 주체이기 때문에 이들의 지지와 협력은 개혁의 성과를 좌우하는 중요한 변수이기 때문이다(Ingraham & Johnson, 1999: 214; 박천오, 2002에서 재인용). 행정개혁의 가장 큰 실패요인을 행정개혁의 주요 행위자인 관료들의 저항으로 보는 것(조성한, 2005: 24)도 이와 무관하지 않다. 그러나 현실은 집행과정에서 발생하는 관료저항의 원인을 탐색하기 보다는 관료저항 그 자체를 개혁의 실패원인으로 상정하고 있다. 이른바 ‘관료 낙인론’이 지배적이다.

지방자치단체의 일선관료들이 행정개혁에 대해 어떻게 인식하고 있는지, 행정개혁의 주무부서와 담당공무원들이 어떠한 어려움에 처해 있는지를 분석하지 못한다면, 관료저항이 행정개혁 실패의 원인이라고 선불리 단정 지을 수 없다. 또한 관료저항이 행정개혁 실패의 원인이라면, 그것이 관료들의 개인적인 특성에 기인한 것인지, 아니면 집행과정에서 결부되는 구조적인 문제에 기인한 것인지를 확인해 보아야 한다. 이러한 문제를 확인하지 않는다면, 그들의 태도를 변화시킬 방법을 찾아내지 못하고, 단지 그들의 저항 때문에 행정개혁이 실패할 수밖에 없었다는 불확정적인 논리만 답습할 개연성도 높다. 정책수용성을 높이기 위해 정책대상 집단에게 다양한 유인을 제공하는 것처럼 집행과정에서 나타나는 문제를 해소할 수 있어야만 행정개혁도 성공가능성을 높일 수 있다. 이것이

행정개혁의 집행과정을 세밀하게 연구해야하는 이유이다.

### 3. 정책집행의 성패요인에 관한 논의

행정개혁의 집행과정에서 관료들의 저항이 발생하는 이유를 정책집행연구에서 탐색해보는 것은 상당한 의미를 가질 수 있다. 행정개혁의 집행도 정책집행과 마찬가지로 다양한 원인이 결부되어 개혁의 성과에 영향을 미칠 수 있다고 보기 때문이다. 즉, 집행과정에 결부되는 다양한 구조와 상황이 공무원들의 행정개혁에 대한 태도와 행태를 결정하는 것이 당연한 현실이기 때문이다. 과거에는 정책이 결정되면 집행이 자동적으로 이루어진다는 논리였지만 행정환경의 복잡성은 이를 불가능하게 만들었다(하구만, 2000: 9). 이와 마찬가지로 과거 권위주의정권 또는 군사정권에서의 행정개혁은 ‘결정이 곧 집행과 성공’이라는 등식이 성립되었지만 민주화이후 이러한 상태는 거의 불가능하다. 이 때문에 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 검토하고, 이를 행정개혁 집행과정의 분석도구로 삼는 것은 의미 있는 시도이다.

정책집행연구는 1973년 Pressman과 Wildavsky가 집필한 Implementation으로부터 시작되었고, 이들의 연구가 정책집행 연구에 기폭제 역할을 하였다. 이들은 Oakland Project의 집행과정을 분석하면서 소수의 집행조직, 명확한 인과관계, 집행참여자의 유지, 집행기관의 적정성, 정책 환경의 지지 등을 핵심적인 집행요인으로 제시하였다. 특히, 너무 많은 참여자들이 포함됨으로써 의사결정점(decision point)이 증가하고, 이는 합의에 도달하지 못하도록 유도하는 거부점(veto point)을 만들어냈다는 것이 이들의 핵심적인 주장이었다. 집행단계에서의 다단계적 의사결정은 참여를 확보함으로써 합리적인 의사결정과 집행이 가능할 것으로 보였지만 이것이 오히려 집행을 방해하는 결과를 만들어냈던 것이다.

한편 Smith(1973)는 정책집행과정에서 발생하는 정책집행자와 정책대상 집단 사이의 긴장과 갈등이 영향을 미칠 수 있음을 강조하였다. 최고정책결정권자의 이상화된 정책(idealized policy) 결정이 있더라도 집행조직과의 관계, 정책대상 집단과의 관계는 새로운 상호작용의 패턴을 만들어냄으로써 집행을 어렵게 만

든다는 것이다. 또한, Edwards III & Sharkansky(1978)의 연구에서는 정책집행에 영향을 미치는 변수로 집행담당조직의 내부구조와 관련된 요인을 들고 있다. 특히 이들은 적절한 커뮤니케이션, 적절한 자원의 확보, 집행자의 성향, 집행담당조직의 구조 등 4가지 요인이 정책집행에 영향을 미친다고 보았고, 이들 4가지 요인의 상호작용이 중요함을 강조하였다.

Larson(1980)의 연구에서는 모호하거나 비현실적인 목표, 집행절차의 결함, 정부간 활동의 복잡성, 경제적 환경 등을 정책실패의 요인으로 보았고, Mazmanian & Sabatier(1983)는 정책집행과정에 영향을 미치는 요인으로 문제의 추적 가능성, 정책결정의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수를 제시하였다. 또한 Van Meter & Van Horn(1975; 1976)은 정책집행요인으로 정책집행자의 정책에 대한 태도, 애매한 정책목표나 단절적인 집행조직 간의 의사소통, 인력 등 집행자원의 공급이 원활하지 않은 능력의 문제 등을 강조하였다. 한편, Mazmanian & Sabatier(1989)는 정책집행에 영향을 미치는 다양한 변수들 중 정책내용을 중심으로 성공적인 집행요인 여섯 가지를 제시하였는데, 이는 첫째, 정책목표의 명확성과 일관성, 둘째, 정책수단과 목표간 인과관계의 적절성, 셋째, 정책대상 집단의 순응을 유도하는 적절한 제재와 인센티브 제공, 넷째, 집행요원의 정치적 및 관리적 기술, 다섯째, 지지집단과 정치지도자의 지속적 관심과 지원, 여섯째, 중대한 사회경제적 조건의 변동 부재 등이다.

정책집행에 대한 선행연구들은 행정개혁의 집행과정에 대한 상당한 시사점을 제시해준다. 위의 선행연구들을 통해 행정개혁의 집행과정에 영향을 미치는 요소로 크게 세 가지 공통적 범주들을 잠정적으로 도출할 수 있었다. 첫째, 최고의 사결정자의 지지와 관심, 그리고 그것의 지속성이 중요하다. 둘째, 정책집행 담당조직의 내부요인, 즉 정책집행자의 태도, 소통구조, 집행구조 등이 중요하다. 셋째, 개혁을 주도하는 주체가 개혁목표를 명확하게 제시하고, 집행에 필요한 자원을 효과적으로 지원하는 것이 중요하다. 이러한 세 가지 잠정적 범주를 바탕으로 정부 3.0에 대한 지방자치단체와 소속 공무원들의 반응과 행태 분석을 통해 집행과정에 어떠한 문제들이 발생하고 있는지를 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 정부 3.0 집행과정에서 지방자치단체의 수용성 분석

정부 3.0은 박근혜 대통령이 대통령선거 후보자시기에 이미 제시한 개념이었다. 정부 3.0에서 표방하는 가치들은 이미 선거시기부터 제시되었지만, 구체화된 개념과 가치, 그리고 내용 등은 대통령에 당선된 이후부터 본격적으로 제시되기 시작하였다.

“정부 3.0은 전자정부와 근본적으로 다릅니다. 국민과 정보를 공유하고, 정부에 대한 신뢰와 이해를 높여 정부를 투명하게 만드는 것입니다.” (대통령 당선자 발언, 2013.2.18. 인수위 국정기획조정분과 국정과제 토론회)

“저는 깨끗하고 투명하고 유능한 정부를 반드시 만들어서 국민여러분의 신뢰를 얻겠습니다.”(대통령 취임사, 2013.2.25.)

이러한 대통령의 정책의지를 주무부처인 안전행정부가 구체화하였고, 현재 행정개혁의 일환으로 추진되고 있다. 정부 3.0은 “개방, 공유, 소통, 협력의 가치를 바탕으로 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 구현하여 수요자 맞춤형 서비스 제공 및 신성장동력 창출의 목표를 통해 ‘국민 모두가 행복한 대한민국’을 조성하는 것”이다(안전행정부, 2014). 이처럼 정부 3.0이 표방하는 가치와 목적 자체는 타당한 것으로 판단된다. 사실 과거 정부에서도 개념만 달리했을 뿐 유사한 개혁의 가치와 목적을 제시하였다는 점에서 정부 3.0의 방향성은 타당한 것으로 공유되고 있다.

이 연구는 정부 3.0이 현재 지방자치단체 수준에서 어떻게 집행되고 있는지를 살펴봄으로써 과연 어떠한 문제들이 일선행정현장에서 집행을 어렵게 만드는지를 제시하고자 한다. 지방자치단체의 집행과정을 분석하기 위해서 정부 3.0 업무를 담당하는 실무자급 및 관리자급 공무원 5명과 심층면접을 실시하였다. 심층면접 결과, 자치단체장과 관련된 요인, 자치단체 내부의 구조적 요인, 중앙정부

와 지방자치단체의 관계적 요인 등의 세 가지 범주에서 효과적 집행의 어려움을 만들어내는 요인들을 확인하였다. 아래에서는 이를 세분화하여 분석하고자 한다.

## 1. 일선행정기관의 최고 의사결정자 관련 요인

일선행정기관은 주민들과 일상적으로 대면접촉을 하면서 공공서비스를 전달한다는 측면에서 주민들이 받는 행정서비스의 수준을 실질적으로 결정하는 곳이다. 정부의 위계로 볼 때 일선행정기관은 기초자치단체이고, 일선행정기관의 최고 의사결정권자는 자치단체의 장을 말한다. 지방자치제도의 부활과 단체장의 민선 이후, 단체장은 과거처럼 중앙정부의 사무를 위임받아 처리하는 수동적인 존재가 아니라 능동적이고 적극적인 존재로 변화하였다. 이는 한편으로는 지역 고유의 행정수요를 반영함으로써 행정서비스의 질적 수준을 향상시킬 수 있지만, 다른 한편으로는 중앙정부를 중심으로 추진하는 행정개혁에 부정적인 요인으로 작동할 수 있다. 실제 정부 3.0의 집행과정을 연구하는 과정에서 이러한 상황을 확인할 수 있었다.

### 1) 의사결정점(decision point)의 변경

우리나라 선거제도는 행정의 연속성 측면에서 상당한 약점을 갖고 있다. 대통령 선거를 실시한 이후 반드시 총선과 지방선거가 실시되기 때문이다. 이는 한편으로 집권여당에 대한 국민들의 지지와 신뢰를 재확인하는 기회를 제공함으로써 정치적 긴장을 유지시키는 긍정적 측면이 있다. 그러나 다른 한편으로는 행정개혁 집행과정의 연속성을 저해할 수 있다는 점에서 부정적 측면도 동시에 존재한다. 이는 기본적으로 대통령의 임기와 단체장의 임기가 각각 5년과 4년으로 불일치하기 때문에 발생하고, 이러한 상황은 선거제도가 바뀌지 않는 한 지속될 것으로 전망된다.

지방선거 결과에 따라 최고 의사결정권자가 변경될 수 있고, 이것은 의사결정

점의 변경을 가져온다. 지방선거 결과 단체장이 바뀌는 경우, 기존 단체장이 추진하던 사업이 폐기되는 경우가 그렇다. 혹은 단체장 선거출마로 공석인 상태에서 부단체장이 직무대리로서 결정한 사안을 새로운 단체장이 무시하는 경우가 그렇다. 물론 단체장이 연임하는 경우, 기존의 정책기조를 그대로 유지하면서 안정적인 정책집행이 가능해진다. 그러나 잠재적인 정치가 그룹의 지속적인 도전이 잇따르고, 이는 단체장 연임가능성을 현저히 낮추고 있다. 최근에는 단체장의 3선 연임을 금지해야 한다는 주장과 함께 임기를 축소해야 한다는 움직임까지 나타나고 있는 실정이다.

실제로 단체장의 공석 상태에서 부단체장이 이미 결정한 정부 3.0 프로그램이 번복되는 사례도 있다. △△시에서 직전 단체장의 총선 출마로 공석이 된 단체장의 권한을 부단체장이 행사하여 정부 3.0 사업으로 Smart Dental Care 프로그램을 결정하였지만 현재는 표류상태를 면치 못하고 있다. 이 사업은 중증장애인과 재가 노인 등 복지 사각지대에 있는 취약계층을 대상으로 현장에서 스마트폰으로 구강을 촬영하여 스마트폰 애플리케이션에 업로드하면 보건소에서 이를 확인하고 치료여부를 결정한 후 치과병원과 연계해주고, 지방자치단체가 치료비를 보조하는 사업이다. △△시는 이 사업을 포함한 3개 사업을 추진한다는 계획을 발표하여 중앙정부로부터 ‘정부 3.0 모범자치단체’로 선정됐다. 특히, 전국 기초자치단체 중 단 2곳만 선정되었고, 정부 3.0의 모범사례로 전파될 수 있는 상황이었다.

“수차례의 실무부서 회의와 협의를 통해 추진된 사업이지만 애플리케이션 개발은 해보지도 못했다. 그동안 실무진 회의에서 여러 번 합의된 사항이었지만 결재과정에서 없었던 일로 된 것이다. 최종 결재권자가 무분별한 애플리케이션 개발은 예산만 낭비한다고 지적하였기 때문이다. 결국, 애플리케이션은 만들지도 못하고, 스마트하지 않은 상황이 되어 버렸다.” (2014년 10월 8일, △△시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

“시장이 공석인 상황에서 분명 새로운 시장님이 오실 것을 예상해

시장권한 대행인 부시장님이 있을 때 절차도 밟아 놓았다. 우선 사업비가 없더라도 행정적 절차라도 밟아 놓자고 얘기를 했다. 부시장님 체제에서 부시장님은 적극적이었다. 그래서 일단 프로그램을 만들고 확정해 놓았다. 이후 안행부와 복지부 예산을 따오지 못해 도비로 4,000만원을 확보해 놓았다. 예산까지 확보해서 애플리케이션을 개발하려고 했는데, 새로운 시장님이 취임한 후 다시 검토하라는 의견이 있었다. 우리는 주먹구구식으로 일하는 방식을 바꿔야 한다고 한 것인데, 그게 잘 전달이 안 되었던 모양이다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임 실무자 인터뷰)

정부 3.0의 주무부처 등 중앙정부로부터 좋은 평가를 받았지만, 새로운 단체장이 취임하면서 의미가 퇴색되었고, 결국 계획대로 실행되지 못하는 상황에 직면하였다. 새로운 단체장이 취임하면서 의사결정점이 변경되었고, 그에 따라 부단체장이 결정한 개혁과제의 안정적인 집행을 불가능하게 만들었기 때문이다. 이미 내부적으로도 의사결정자가 바뀔 것을 예상하여 실무적인 합의뿐만 아니라 형식적인 결재절차도 모두 밟아 놓았지만 의사결정점이 바뀌면서 사업은 유지하되 애플리케이션 개발을 못함으로써 실질적인 집행이 불가능한 상황으로 볼 수 있다. 이처럼 의사결정점의 변경은 행정개혁이 순조롭게 집행되는 것을 방해하는 걸림돌로 작용할 수 있다.

## 2) 최고의사결정자의 관심과 지지, 그리고 성향

지방자치단체의 최고의사결정권자인 단체장의 관심과 지지는 효과적 정책 집행의 핵심 원동력이다. 단체장의 관심사항이 아닌 정책의 경우, 일선공무원들은 자신들의 활동에 대한 의미를 부여하지 못한다. 또한 이로 인해 정책집행과정에서 소극적인 행태를 보임으로써 정책효과를 극대화시키기 어렵다. 특히, 단체장의 관심과 지지는 실무부서 공무원들의 사기뿐만 아니라 다른 부서와의 협력에서 매우 중요한 영향력을 발휘할 수 있다. 정부 3.0이 공유, 협업, 칸막이 해소 등의 가치를 부여하고 있기 때문에 단체장의 관심과 지지는 다른 어떤 정책보다 중

요성이 높다.

물론 단체장이 아닌 부단체장인 부시장 등이 정부 3.0 추진에 관심을 기울일 경우 자치단체장과 유사한 영향력을 발휘할 수 있다. 단체장이 대외적인 활동에 주력한다면 부단체장은 자치단체 내부의 역학관계를 조정할 수 있어 자치단체 내부의 체질개선에 해당하는 정부 3.0을 추진하는데 유리한 조건을 제공할 수 있기 때문이다. 실제로 ○○시의 경우 시장이 바뀌었지만 부시장이 정부 3.0 추진에 지속적인 관심을 갖고 있어 담당공무원들의 사기가 높은 상황이었다.

“정부 3.0 사업을 효과적으로 추진하기 위해 가장 중요한 것 중 하나는 단체장이나 부단체장의 지원과 관심이라고 생각한다. 지금 우리는 부시장님이 적극적으로 관심을 가지고 있다. 물론 그렇다고 모든 공무원들이 관심을 가지고 있는 것은 아니다.” (2014년 10월 15일 ○○시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

“가장 중요한 것은 역시 단체장이다. 사실 우리 ○○○도의 일선 시군을 보면 좀 잘하는 시군이 있고, 못하는 시군들이 있다. 가장 중요한 차이점은 역시 단체장의 관심이 얼마나 높은가의 정도인 것 같다. (2014년 10월 15일 □□도 정부 3.0 담당 팀장)

단체장의 관심과 지지가 정부 3.0 사업의 효과적인 집행을 필요충분조건은 아니지만 이는 분명 행정개혁과제 집행을 위한 필요조건임에는 분명하다. 그러나 이러한 필요조건이 모든 자치단체에서 형성된 것은 아니다. 실제 △△시의 경우 자치단체장의 성향으로 인해 실무자들에 대한 격려와 지지가 부족한 상태여서 정부 3.0 자체가 표류하고 있고, 이미 결정된 사업의 추진도 불확실한 상황에 놓여있다.

“과거 시장님과 부시장님은 모두 안행부의 고위직을 경험한 인물들이었다. 그래서 그런지 직원들과의 회의석상에서 정부 3.0을 항상 이야기하셨다. 직접적이진 않지만 정부 3.0의 가치를 이야기하는 것은

직원들에게 행정개혁의 중요성을 전파하는 것이다. 이 경우 담당부서에서 일하는 우리는 힘을 받는다. 그러나 시장님이 바뀌면서 이런 일은 거의 없다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용에서 알 수 있듯이 일선행정기관의 최고 의사결정권자의 성향은 행정개혁 집행과정에서 관심과 지지로 나타날 수 있다. 즉, 시장의 성향은 관심과 지지를 만들어내고, 이것이 다시 일선공무원들의 관심과 사기로 연결될 수 있다는 것이다. 그러나 △△시의 경우 성향 자체가 정부 3.0에 우호적이지 않아 관심과 지지를 기대할 수 없는 상황이고, 이는 담당실무자들의 사기를 저하시키고 있으며, 정부 3.0의 가치가 모든 공무원들에게 전파될 수 없어 실질적인 협력을 이끌어낼 수 없는 상태이다. 사실, 행정개혁은 모든 공무원들이 개혁의 가치에 동의하면서 장기적으로 관심을 지속적으로 유지해야 하는 것이며, 결국 문화와 마인드의 변화를 가져와야 하는 것이다. 그러나 일선행정현장에서 이러한 상황이 자연스럽게 형성되는 것은 결코 아니다. 결국, 가장 기본적인 집행의 필요조건이 형성되지 못한 상황에서는 집행과정이 순탄치 않을 것으로 예상해볼 수 있다.

### 3) 정책 우선순위 경쟁

지방자치제도는 지역의 실정에 맞는 정책을 발굴하여 지역주민들에게 실질적인 행정서비스를 제공한다는 측면에서 의미를 갖는다. 그러나 이러한 지방자치는 다른 한편으로 중앙정부가 추진하는 핵심정책 사안에 대한 지방자치단체 차원의 집행을 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다. 즉, 지방자치단체는 다양한 정책을 집행하는데, 이 과정에서 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책 사이에 경쟁구도가 형성된다면, 중앙정부의 정책을 형식적으로 집행하는 동기를 제공할 수 있다.

지방자치단체의 정책집행과정에서 경쟁구도가 형성될 경우 지방자치단체는 정책의 우선순위를 고려할 수밖에 없다. 지방자치단체에서 정책 우선순위를 결

정하는데 가장 강력한 영향력을 행사하는 사람은 단체장이다. 단체장은 선거과정에서 공약을 통해 지역주민의 지지를 얻었기 때문에 당선 이후 지역주민들에게 공약을 이행해야할 의무가 있다. 그리고 단체장의 가장 중요한 관심사는 재선이다. 공약이행이 재선에 매우 중요한 요소라는 점을 고려한다면, 단체장은 지역주민들에게 내세운 공약을 무엇보다 우선하는 정책으로 설정할 것이다.

한편 정부 3.0의 주요 내용은 중앙행정기관이든 지방자치단체이든 행정부 혹은 집행기관 내부의 개혁을 추진하는 것이 일차적이다. 정부 3.0을 성공적으로 추진하면 결국 국민들에게 큰 혜택이 돌아갈 것이라는 논리구조를 가지고 있다. 그런데 이러한 정부 3.0의 주요 내용은 지역주민들에게 가시성이 높지 못하다는 특징을 가지고 있다. 뿐만 아니라 정부 3.0의 성공적 추진에 따른 효과, 즉 지역주민들에게 돌아가는 혜택이 나타나는 것은 상당한 시간을 필요로 할 것이다. 결국 정부 3.0은 지역주민들의 눈에 잘 띄는 것도 아니고, 그 성과도 지역주민들이 빠른 시간 내에 체감할 수 있는 것도 아니다.

이러한 맥락을 고려한다면, 정부 3.0과 관련된 프로그램은 지방자치단체의 정책우선순위에서 후순위로 밀려날 개연성이 크다. 단체장이 다음 선거에서 재선되는 것을 가장 중요하게 여긴다면, 정부 3.0보다 자신의 선거공약을 더 우선시하는 것은 자연스러운 일일 수 있다. 이러한 현상은 단체장이 집권여당 소속이든, 야당 소속이든 관계없이 유사하게 나타날 수 있다. 지방자치체도의 부활 이후, 행정개혁이 계속적인 실패를 거듭하는 이유 중의 하나가 바로 집행과정에서 우선순위에 밀리는 것 때문일 수 있다.

“우리시가 이미 행정적인 절차를 밟아 추진하고 있던 정부 3.0 사업은 시장이 바뀌면서 공약사업에서 우선순위에 밀린 것 같다. 시장님 자신의 공약들이 있다 보니 정부 3.0 사업의 중요성이 시장에게 정확하게 보고되지 않은 것 같다. 바뀐 시장님이 안 된다고 하니... 이것이 행정력의 낭비이다. 기획부서에 있는 사람들은 이런 것 때문에 지친다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임 실무자 인터뷰)

이러한 상황을 볼 때 정부 3.0이라는 행정개혁은 그 내용이 문제이거나 관료들의 저항과는 무관하게 중앙정부의 정책집행과 지방자치단체의 정책집행이 이질적인 구조를 가지면서 경쟁하기 때문에 어려움을 겪고 있는 것으로 해석해볼 수 있다. 지방자치단체의 일선공무원들이 저항하는 것이 아니라 단체장이 만들어내는 정책우선순위 변동에 의해 행정개혁 집행과정이 정체상태를 보이는 것이다. 4년이라는 짧은 임기를 감안한다면, 단체장 자신의 공약을 구체화시키고 집행할 시간이 넉넉하게 주어진 것도 아니기 때문이다. 더구나 재선을 위해 선거를 준비해야 하는 기간을 제외하면 실제로 자신의 공약을 실천할 시간은 더욱 촉박해질 수밖에 없다. 단체장이 정부 3.0에 대해 이해도가 떨어지거나 우호적이지 않을 경우, 정책우선순위에서 밀려날 개연성은 매우 높다. 결국, 정부 3.0의 가치와 방향에 대해 지방자치단체의 일선공무원들이 동의할지라도 단체장의 선거공약이 정책의 우선순위를 점할 수밖에 없는 상황이라면, 정부 3.0의 집행은 어려움을 겪을 것으로 예상할 수 있다.

## 2. 일선행정기관의 집행구조 관련 요인

행정개혁의 실질적인 집행주체 중의 하나인 지방자치단체들은 개혁의 효과를 결정하는 주체이다. 중앙정부 차원에서 아무리 좋은 개혁과제를 추진한다고 할 지라도 지방자치단체들이 집행을 제대로 하지 않는다면 실질적인 효과를 거둘 수 없기 때문이다. 연구 결과, 지방자치단체 내부의 다양한 요인들이 정부 3.0의 효과적 집행을 저해하는 것으로 나타났다. 순환보직의 인사제도로 인해 정부 3.0 업무의 연속성을 확보할 수 없고, 정부 3.0 담당공무원과 다른 부서의 공무원들 사이에 긴장과 갈등이 발생하기도 하고, 인사이동 과정에서 커뮤니케이션의 단절 등의 문제들이 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

### 1) 정책집행의 맥락적 지식 상실

대부분의 공무원 조직에서 순환보직으로 알려진 인사이동은 보편화돼 있다. 순환보직은 조직구성원을 일정한 기간을 두고 여러 다른 직위에 전보 또는 배치

시키는 것을 말하는데, 이러한 인사관리 방식은 여러 보직을 담당하는 과정에서 행정에 대한 시야와 경험을 넓히고 관리능력을 향상시킨다는 장점이 있다. 그러나 전보가 빈번히 이루어지면서 업무수행의 전문성과 능률성이 저해될 수 있고, 행정행위의 일관성을 저해한다는 문제점을 만들어낼 수 있다.

순환보직은 인사관리를 통한 공직사회의 효율성 추구라는 목적을 위해 실시되지만 이러한 목적과는 무관하게 인사적체를 해소하는 방법으로 활용되기도 한다. 승진요건이 되어 직급승진을 하였을지라도 보직의 수는 한정돼 있어 보직을 순환시킬 목적으로 전보를 실시하는 경우가 많기 때문이다. 그러나 이러한 전보는 정책집행의 일관성과 연속성을 유지하는데 매우 취약한 구조를 만들어낸다. 정부 3.0 집행과정도 이러한 문제점으로 인해 업무의 연속성이 없고, 이는 행정개혁의 지체 혹은 실패를 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다.

“우리시청의 인사적체는 문제다. 나도 2년 동안은 정부 3.0 업무를 하고 싶었는데, 그럴 수 없는 것이 현실이다. 현재 우리시 전체의 6급 무보직은 100명이 넘는다. 예전에는 6급 승진을 하면 곧바로 팀장보직을 달고 나왔다. 그러나 현재는 6급 무보직으로 승진시키고 실무자로 일을 한다. 이러니 나가야 하는 것도 사실이다. 모두들 팀장으로 나오고 싶어 하지 실무자로 머물고 싶어 하지는 않는다. 이 때문에 보직을 받아 팀장으로 나와야 승진했다고 생각한다. 이제는 너무 많으니까 보직을 받아야 승진개념으로 인식하고 있다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임 실무자 인터뷰)

“솔직히 전임자도 공무원 인사이동으로 움직여야하니까 빨리 다른 곳으로 가고 싶다고 이야기한 적이 있었다. 사실 나도 그렇다. 대부분이 그렇지만 우리의 경우 6급 승진을 하면 보직을 받아 자리를 옮길 수밖에 없다. 그런데 본청의 팀장자리는 한계가 있으니 대부분 읍면동으로 나간다. 나가야 다시 본청으로 들어올 수 있으니까 대부분이 나가는 것을 선호한다. 나도 내년 1월(정부 3.0 업무를 시작한 후 5개월 후) 혹은 7월에는 읍면동 팀장으로 나간다.” (2014년 10월 8일 △△시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용은 인사적체로 인해 어쩔 수 없이 전보할 수밖에 없음을 드러낸 것이라고 할 수 있다. 행정개혁이 일관성을 갖고 추진되어야함을 인지하고 있지만 업무의 중요도보다는 개인적인 승진 욕구가 더 강력하기 때문에 팀장보직을 받고 싶어 하는 것으로 볼 수 있다. 특히, 인사적체로 인해 승진의 개념이 직급에서 보직으로 변화했기 때문에 보직의 여유가 생기면 곧바로 보직발령을 기대할 수밖에 없는 상황으로 해석해볼 수 있다. 문제는 이러한 인사이동이 업무의 연속성을 저해할 수 있다는데 있다. 전임자의 경우 1년 정도 업무를 지속하였지만, 현재 실무자는 5개월 이내에 인사이동을 할 수도 있는 상황이다. 이러한 상황에서 행정개혁 집행의 일관성과 연속성을 확보하기는 매우 어려워 보인다.

“정부 3.0에 대해 처음에는 관심이 없었다. 내가 새로 와서 업무를 파악하고, 개념을 잡고 하는데 시간이 걸릴 수밖에 없었다. 이 일은 고난이도의 업무다. 새로운 정책을 발굴해야하니까 그렇다. 이 일이 역동적이어서 하고 싶은 일도 많고, 재미도 있다. 그러나 마음이 급하다. 나도 나가야 하는데 벌려 놓으면 뒷감당을 하기가 어렵기 때문이다. 열심히 해봐야 후임자들에게 싫은 소리를 들을 수 있는 상황이다.” (2014년 10월 8일 △△시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

정부 3.0을 대다수의 공무원들이 어렵다고 인식하고 있는데다가 빈번한 인사이동은 집행의 일관성과 연속성을 상당히 저해하는 결과를 빚고 있다. 정부 3.0에 대해 관심도 없던 공무원이 실무자로 배치될 경우, 업무를 파악하는 데만 상당한 시간이 소요될 것이다. 이것은 인사이동이 있을 때마다 정부 3.0의 집행이 단절될 가능성이 높다는 의미이다. 결국, 인사적체로 인해 발생하는 불가피한 인사이동과 이로 인한 업무공백은 집행의 단절을 만들어내면서 행정개혁의 실패 가능성을 높일 수 있다.

## 2) ‘나 홀로’ 개혁과 동료공무원들의 냉소주의

과거 정부부터 현 정부에 이르기까지 모든 정권은 행정개혁을 추진하였다. 개

혁을 지속적으로 추진하고 있다는 것은 개혁할 대상이 존재한다는 의미이고, 이는 행정이 항상 변화해야 국민들로부터 신뢰받을 수 있음을 의미한다. 즉, 행정개혁은 단순히 절차와 구조를 바꾸고자 하는 것이라기보다는 문화와 마인드를 바꾸려는 시도로 볼 수 있다. 문화와 마인드를 바꾸면 당연히 불합리한 절차와 구조의 개선의지가 나타나고, 이것을 실행에 옮기면 행정개혁은 효과적으로 이루어질 수 있다.

그러나 개혁의 문화를 형성하는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 개혁의 대상이 되는 모든 공무원들이 개혁의 가치에 대해 합의를 형성하고, 합의된 가치를 실현시키기 위해 동참해야만 가능한 것이기 때문이다. 그러나 상황은 그리 우호적이지 않아 보인다. 정부 3.0을 추진하는 과정에서 모든 공무원들이 그 가치를 이해하고 있지도 못하고, 집행부서의 업무협조 요청에도 부정적인 반응을 보이고 있기 때문이다. 즉, 개혁이 문화로 확산되지 못하고, 실무담당부서만의 ‘나 홀로’ 개혁으로 그치고 있기 때문이다.

“실무자로 발령받고 왔는데 다른 부서의 동료 공무원들은 관심이 없었다. 오직 담당직원들만 관심이 있는 상태였다. 대부분 ‘정부 3.0이 뭐야?’ 라는 질문을 여전히 던지고 있다. 그동안 교육과 홍보도 실시하였지만 관심이 없는 것이다. 우리부서를 보고는 ‘이번 정권이 지나면 없어질 부서’라고도 한다.” (2014년 10월 8일 △△시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

담당부서만 열심히 하는 행정개혁은 관료들의 냉소주의와도 밀접한 관계가 있다. 공무원들은 반복적으로 새롭게 출범한 정권이 추진하는 행정개혁은 그 정권이 끝나면 자동적으로 폐기되는 것을 반복적으로 경험해왔고, 이것을 일종의 경험칙(rule of thumb)으로 가지고 있다. 이것은 관료저항과는 별개의 반응으로 공무원들의 행정개혁에 대한 일종의 ‘냉소주의’라고 볼 수 있다. 즉, 행정개혁의 집행을 고의로 방해하지는 않지만, 자신들의 일상적 행정업무를 수행하면서 현 정권이 만들어낸 정부 3.0에 대해 관심을 가지고 이해하려 들지 않는 것이다. 문제는 이러한 냉소주의로 인해 행정개혁의 문화가 공직사회로 효과적으로 파급

되지 못하게 되고, 다시 이것이 행정개혁의 효과를 저감시키고, 결국 개혁의 실패를 유도한다는 데 있다. 그리고 공무원들은 다시 자신들의 행정개혁 실패의 필연성에 대한 경험칙을 강화하는 증거로 삼게 된다는 것이다.

“사실 관료들의 저항도 만만치 않다. 정부 3.0을 하면서 재차 느낀 것이지만 새로운 일에 대한 저항이 만만치 않다. 사실 새로운 것도 없고 일하는 방식을 바꾸면 되는데, 새로운 개념을 적용하니 새로운 일을 해야 한다고 생각하고 있다. 그래서 저항이 생긴다. 정부 3.0은 아직도 애매하고, 모든 공무원들이 관심을 기울이지 않고 있다. 실제 직원들도 우리부서 업무를 일부러 피하고 있다. 솔직히 우리가 보내는 문서는 보지도 않는다고 한다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임자 인터뷰)

위의 인터뷰에서 실무담당자는 관료들의 저항을 지적하고 있지만 이것이 관료들의 저항이라고 단정 지을 수는 없다. 단지, 새로운 것도 없는 것을 새로운 업무로 받아들이는 인식적인 태도와 관련돼 있기 때문이다. 실무자들이 ‘관료저항’이라고 표현하고 있는 것은 자신들이 추진하는 정부 3.0에 대한 동료들의 관심과 동조가 부족하다는 것에 불과한 것이다. 결국, 일선공무원들의 행정개혁에 대한 냉소주의는 실무자들만 개혁의 집행을 담당하는 ‘나 홀로’ 개혁으로 나타났고, 이는 행정개혁 집행의 한계를 드러낸 것이라고 할 수 있다.

### 3) 지방자치단체 내부의 커뮤니케이션 단절

정부 3.0을 담당하던 실무자의 인사이동은 정부 3.0 추진에 있어 실질적인 집행의 단절을 가져온다. 그러나 더 핵심적인 문제는 실무자와 중간관리자 간의 커뮤니케이션 단절현상, 그리고 정부 3.0 실무자의 교체과정에서 발생하는 인계인수상의 커뮤니케이션 단절현상은 이미 추진 중인 개혁과제의 정상적인 집행을 어렵게 만드는 요인으로 작동한다. 전자가 수직적 커뮤니케이션의 단절 현상이고, 후자는 수평적 커뮤니케이션 단절 현상이라고 할 수 있다.

먼저, 실무자와 중간관리자 간의 수직적 커뮤니케이션 단절은 지방자치단체장의 의사결정과 밀접한 관련이 있다. 중간관리자와 실무자들이 정부 3.0 실천과제에 대해 실무적인 협의를 거쳐 합의하였을지라도 지방자치단체장의 발언이나 지시는 중간관리자들의 행동을 제약하여 그동안의 커뮤니케이션 내용을 무용지물로 만들어 버릴 수 있기 때문이다.

“현재 Smart Dental Care 사업은 아날로그화 되었다. 시장님이 애플리케이션 개발에 왜 2,000만원을 들이느냐고 했더니 중간관리자들과 과장님들도 그냥 안 하는 것으로 결정해버렸다. 실무자들은 중간에서 마음고생을 많이 했을 것이다. 담당자 혼자 한 것이 아니라 관련된 부서들이 여럿이고, 여기까지 오느라 고생도 많았는데 무산되었기 때문이다. 결재권자의 한 마디에 중간과정은 모두 없었던 일이 된 것이다. 과장님들은 못 밀어 붙인다. 잘 아시겠지만 그분들의 마음을 이해하지 못하는 것은 아니다.” (2014년 10월 8일 △△시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용은 중간관리자들의 태도와 밀접한 관련을 맺는 것이고, 이러한 태도는 실무자들과의 커뮤니케이션 단절을 의미하는 것이다. 결재권자인 단체장은 실무자들과 커뮤니케이션 하는 것이 아니다. 중간관리자들이 실무자들의 의견을 단체장에게 전달하는 과정을 거치는데, 이 과정에서 실무자들의 의지를 중간관리자들이 강력하게 표명하지 못한 것이다. 단체장은 인사권자이기도 하다. 즉, 중간관리자들은 자신들에 대한 인사권을 가진 단체장과의 커뮤니케이션을 중요하게 판단하지, 실무자인 부하직원들과의 커뮤니케이션을 중요하게 생각하지 않는 것이다. 결국, 인사권자와의 정치적 권력관계는 커뮤니케이션 단절을 만들어내고, 정부 3.0 개혁과제의 집행에 부정적 요인으로 작동하였음을 알 수 있다.

둘째, 인사이동 시 전임자와 후임자 사이에 이루어지는 업무 인계인수 과정에서는 수평적 커뮤니케이션 단절 현상이 발생할 수 있다. 전임자와 후임자에게 주어지는 업무 인계인수 시간은 매우 짧다. 따라서 대부분 문서상으로 인계인수작

업을 수행하기 때문에 업무의 맥락을 이해하는데 한계가 있다. 즉 실무자의 이동과 함께 암묵지(tacit knowledge)가 사라져버리는 것이다. 후임자는 기록된 공문서에만 의존하여 업무를 처리하여야 하는 경우가 많다. 물론 전화를 통해 전임자에게 맥락적 지식을 물어볼 수 있지만 한계가 있다. 실무자 교체와 함께 중간관리자마저 함께 교체되는 경우의 커뮤니케이션 단절은 더욱 심각하다. 이 경우 기존에 추진하던 업무의 연속성에 심각한 문제가 발생할 수 있고, 새롭게 발굴하여 추진하려 했던 개혁과제의 추동력을 상실할 수도 있다.

“전임자에게 넘기고 나온 것은 여러 가지가 있다. 그러나 하루 만에 모든 것을 넘겨줄 수는 없었다. 인근 대학에서 캠퍼스 미팅을 통해 수렴한 다양한 아이디어들도 문서로 넘겨주었다. 사실 떠나는 마당에 뭘 어떻게 자세하게 전달하기도 애매하다. 내가 열심히 하던 일이지만 새로 들어온 사람이 판단해야할 문제도 있기 때문이다. 내가 나올 때 과장님도 한꺼번에 나왔다, 물론 7급 공무원들도 실무를 맡지만 관리자와 실무자가 한꺼번에 빠져나왔다는 것은 문제가 있다. 무슨 이유에서 한꺼번에 옮기게 되었는지는 모르겠으나 이 경우 업무의 연속성이 더 큰 문제가 생긴다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용으로 볼 때, 실무자간의 업무 인계인수는 개혁과제 추진 상황에 대한 맥락적인 이해를 불가능하게 만들 수도 있다. 우선 인계인수에 주어지는 시간이 매우 짧아서 모든 사항을 자세하게 설명할 시간이 부족하였고, 이러한 시간 부족으로 추진 중인 과제 이외에 새롭게 발굴중인 정부 3.0과제에 대해서는 문서상으로만 인계인수가 이루어졌다. 결국, 인계인수 시간의 촉박함으로 인해 맥락적 이해를 가능하게 하는 커뮤니케이션이 거의 불가능했을 것이고, 따라서 행정개혁 집행과정의 단절이 불가피하였을 것으로 판단해볼 수 있다.

### 3. 중앙정부와의 관계 요인

#### 1) 정책의 모호성과 집행력 저하

정책의 모호성에는 다양한 세부 요소들이 있지만 정책목표의 모호성과 정책수단의 모호성으로 단순화할 수 있다(Hudson, 2005: 230; 김혜영, 2006: 74에서 재인용).<sup>6)</sup> 행정개혁을 하나의 정책으로 본다면, 행정개혁의 정책목표 모호성은 다른 정책에 비해 강하게 나타날 수 있다(염재호·하민철·길종백, 2008; 정주용, 2014: 3). 이는 행정개혁이 대체로 추상성이 높은 개념들을 활용하여 이론적 논리구조를 바탕으로 하고 있고, 상징적인 방법을 통해 정부구조를 재설계하고, 새로운 관리기술을 도입하는 것과 무관하지 않다. 즉, 구체적으로 어떻게 바뀌어야 하는지 보다는 규범적인 변화에 초점을 두는 것이 행정개혁의 목표이기 때문이다.

모호성이란 어떤 현상이나 대상에 대해 경쟁적 해석들이 이미 존재하거나 가능하다는 것을 의미한다는 것이다. 행정개혁의 컨트롤 타워인 안전행정부가 말하는 정부 3.0을 지방자치단체들이 이해하지 못하고 다른 해석을 하게 된다면, 이것은 정책의 모호성을 강화시킴으로써 집행과정에 부정적인 요인으로 작동할 수 있다.

“솔직히 처음에는 이 업무를 맡게 된 것을 그다지 좋아하지 않았다. 정부 3.0 자체 방향에 대해서는 동의한다. 그런데 업무 자체가 어렵다. 일단 무엇을 해야 할지 막막하다. 다른 업무들은 분명한 경계가 있고 목표가 명확하다. 그런데 정부 3.0은 무언가 새롭게 만들어야 한다는 압박을 가지게 된다. 그리고 정부 3.0 사업은 업무 추진구조에도 좀 문제가 있다. 우리는 안행부가 요구하는 자료나 도가 요구하는 자료들을 정리해서 계속 보내주어야 한다. 그런데 안행부는 인원이 많아서 업무를 분담해서 처리하고 있다. 안행부는 업무를 세분화하여

6) 정책의 모호성은 구체적으로 사명모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성 등 4가지로 세분화할 수도 있다(전영환, 2004: 54~57).

분담한 주체들이 우리에게 관련된 자료를 보내달라고 하는데 우리는 달랑 2명이 이 업무를 담당하고 있다. 그러니까 안행부의 각 부서에서 1건씩의 자료를 요청하지만 우리는 10개 이상의 자료를 동시에 주어야 한다. 그런데 사실 좀 비슷비슷한 것들을 각각의 부서들이 요구하는 것 같다. 어떤 때는 너무 바빠서 요구사항이 오더라도 출력해서 옆에 쌓아두고 그저 바라만 보는 경우도 있다.” (2014년 10월 15일 ○○시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용은 정부 3.0이 모호한 개념이어서 지방공무원들이 이해하기 어렵다는 목표모호성에 대한 것이다. 정부 3.0 이라는 행정개혁이 과연 무엇을 추구하는 것인가에 대한 서로 다른 해석이 존재하는 상태라고 할 수 있다. 중앙정부에서는 일하는 방식을 바꾸라는 목표를 두고 있지만 일선행정기관에서는 추가적이고 새로운 업무를 하는 것으로 받아들이고 있어 목표에 대한 경쟁적인 해석이 나타나고 있고, 이것이 일선공무원들의 부정적인 반응으로 연결되는 것이다. 그리고 중앙정부는 정부 3.0의 논리와 체계에 맞추어 많은 인력을 투입하여 세분화된 업무분장체계를 갖추어 추진하지만, 인력이 부족한 지방자치단체의 실무자들은 단 2명으로 그러한 모든 업무를 다루어야 한다. 사실 이들은 유사한 내용을 각각의 부서들이 조금씩 내용을 달리해서 보고하라는 요구로 받아들이고 있다. 중앙정부 입장에서는 각각의 부분을 전체와 조합시켜 정부 3.0의 목표를 달성하려는 것이지만, 중앙정부의 요구에 답변해야 하는 지방자치단체는 무엇이 중요하고, 무엇을 먼저 해야 하는지 모호한 상태가 나타나는 것이다.

“지금 중앙정부가 추진하는 추진과제는 솔직히 우리 시의 실정에 안 맞는 것들이 있다. 최근에는 빅데이터나 클라우드 시스템 같은 것을 강조하는 것 같다. 이것들이 무엇을 말하려는 것인지는 알겠다. 그런데 지금 우리시의 입장에서는 절실하게 와 닿지 않는다. 중앙정부 부처들은 이것을 이미 하고 있는 것 같은데 지방자치단체에서 이것들을 한다는 것은 어려운 일이다. 솔직히 어떻게 해야 할지 감도 안 잡힌다. 그래서 정부 3.0을 각 지방자치단체마다 특화된 사업으로 추진

하도록 하면 어떻게 생각도 해보았다. 중앙정부가 일방적으로 과제를 제시하는 것이 아니라 지방자치단체들이 자신들의 상황에 맞는 과제를 발굴해서 특화된 사업을 추진하면 좀 더 낫지 않을까 한다.” (2014년 10월 15일 ○○시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용은 중앙정부가 제시하는 정부 3.0의 추진과제가 현장에 적합하지 않다는 정부 3.0의 수단에 대한 문제제기이다. 넓게 해석한다면, 수단모호성의 문제로 볼 수 있다. 중앙정부는 정부 3.0의 추진과제로 10개를 선정하고, 지방자치단체들에게 10대 추진과제의 실행계획을 제시하라고 요구하고 있다. 그런데 지방자치단체에게 10개 추진과제 모두가 적합하지는 않다는 것이다. 정책수단의 타당성을 문제 삼고 있는 것이다. 그러나 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 정부 3.0을 조율해야 하는 광역자치단체의 입장에서는 이에 대해 조금 다른 입장을 보이고 있다.

“사람들이 자꾸 정부 3.0이 모호하다고 하는데 사실 그것은 자연스러운 것이다. 그것은 행정개혁의 철학이고 방향이기 때문에 추상적인 것이 당연한 것이다. 그것을 현실에서 어떻게 구체화하는가가 중요한 것이다. 정부 3.0은 행정개혁이다. 그리고 행정개혁은 박근혜 정부만이 추진하는 전혀 새로운 것이 아니다. 행정은 항상 혁신을 추구해야 한다. 정부는 계속해서 혁신해야 한다. 박근혜 정부 들어서서 정부 3.0이라는 새로운 제목을 가진 것이다. 사실 정부 3.0의 방향이 타당하다는 것에 대해서 일선 시군 담당자들 역시 거의 동의하고 있는 것 같다. 물론 지방의 실정에 맞지 않게 획일적으로 추진하는 부분이 없지 않다. 안행부가 10대 추진과제를 강조하고, 그것을 평가의 잣대로 사용하면서 일선 시군들이 해당 추진과제에 맞추려고 하면서 어려운 점들이 있을 것이다. 그런 점에서 획일적으로 추진한다는 불만이 있을 수 있다. 그러니까 정부 3.0의 방향과 철학은 공유하는데 개별 과제에 따라서 인식 차이가 있을 수 있다.”(2014년 10월 15일 □□도 정부 3.0 담당 팀장 인터뷰)

광역자치단체의 입장에서는 정부 3.0의 정책목표 모호성은 자연스러운 현상으로 보고 옹호하고 있다. 즉 행정개혁의 철학은 추상적이기 때문에 다의적 해석이 가능하고 그래서 모호할 수 있다는 것이다. 반면 정책수단 모호성의 경우, 중앙정부의 획일적 수단에 대해 기초자치단체와 같은 입장을 취하고 있다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 중앙정부로 갈수록 체계적 지식(system knowledge)이 강해지고, 기초자치단체로 갈수록 현장적 지식(local knowledge)이 강해진다는 것이다. 체계적 지식은 시스템 전체에 관통하는 보편성과 체계성을 특징으로 한다. 따라서 중앙정부는 전국 어느 곳이나 적용이 되는 보편적이고 체계적인 목표와 수단을 강조하는 것이다. 반면, 현장적 지식은 시스템의 각 부분의 고유한 특수성과 구체성을 특징으로 한다. 따라서 지방자치단체는 자기 지역의 특수한 상황에 적합하고 현장에 적용 가능한 목표와 수단을 강조하는 것이다. 이러한 차이는 사실 극복하기 어려운 것이다. 중앙정부와 지방자치단체의 정책 프레임이 다르기 때문에 어떠한 정책이든 갈등이 빚어지기 마련이며, 정부 3.0 역시 마찬가지인 셈이다.

## 2) 재정지원 부족과 인센티브 부재

정책을 추진함에 있어 자원의 확보는 정책의 성과를 좌우하는 중요한 요소로 간주되고 있다. 특히, 행·재정적 지원은 해당 정책을 추진하는 일선관료들의 사기에 긍정적인 영향을 줄 수 있고, 이를 통해 집행의 적극성을 담보할 수 있다. 만일 중앙정부가 지방자치단체에게 새로운 ‘일’의 집행을 요구하고, 그 ‘일’을 집행하는 데 필요한 ‘자원’을 지원하지 않는다면, 지방자치단체는 그 ‘일’을 형식적으로 집행하게 될 가능성이 높아진다.

정부 3.0이라는 행정개혁의 철학을 제시하고 주도하는 것은 중앙정부이다. 따라서 정부 3.0을 효과적으로 집행하기 위해서는 그에 수반하는 행정적, 재정적 지원을 적극적으로 해야 한다. 그러나 현재 정부 3.0은 행정적, 재정적 지원이 미흡하여 지방자치단체의 불만을 야기하고 있고, 정책집행의 추진동력이 약한 것이 사실이다. 지방자치단체의 경우 재정자립도가 낮아 행정개혁에 직접적인 예

산을 투입할 수 없는 상황이다. 중앙정부가 주도하는 행정개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 행정적, 재정적 지원이 수반되어야 한다.

“사실 우리시가 추진하는 사업(Smart Dental Care)은 안행부의 공모사업에 응모하기 위해 준비한 것이었다. 당초 안행부가 3억 원 내외로 공모사업을 추진한다고 했다가 갑자기 사업변경을 했다. 안행부에서도 중앙행정기관을 대상으로 하는 담당부서는 예산을 따낼 능력이 있지만, 지방자치단체를 대상으로 하는 담당부서는 힘없는 부서인 것 같다. 예산을 확보해서 지방에 미끼를 던져야 하는데, 그걸 못하니까 지방자치단체들도 못하는 것이다. 사업비가 없으니 공모사업계획도 바뀐 것이다. 돈이 없으니 우리시에서도 관리자들이 처음에 부정적이었다.” (2014년 10월 10일 △△시 정부 3.0 전임자 인터뷰)

“어떤 사업이든지 열심히 하고 성과를 얻은 사람에게 충분한 인센티브가 주어져야 하는데 정부 3.0은 그렇지 않다. 다른 부서 직원들에게 자료를 달라고 전화하면, “뭘 주면서 부러먹어라”라고 한다(웃음). 사실 맞다. 지금 우리시는 2개 선도과제가 선정되어 추진되고 있다. 그런데 선도과제를 담당하는 직원들에게는 선정된 것이 결코 좋은 것이 아닌 것 같다. 받는 것(인센티브)은 없으면서 계속 사업의 추진과정 등에 대한 관련 자료를 업데이트해서 주어야 한다. 그러니 불만이 생기는 것이다. 전화해서 무슨 자료 달라고 전화하기도 어려운 경우가 있다. 정부 3.0을 열심히 추진하는 부서 혹은 개인에게 충분한 인센티브가 필요하다.” (2014년 10월 15일 ○○시 정부 3.0 실무자 인터뷰)

위의 인터뷰 내용은 지방자치단체가 정부 3.0 추진에 적극적으로 참여할 수 없음을 단적으로 드러낸 것이라고 할 수 있다. 정부 3.0의 방향성에 동의하지만 중앙정부의 지원이 없이 자체 예산으로 사업을 추진할 수 없다는 의미이기 때문이다. 즉, 재정적인 지원이 있을 때는 적극적으로 동참할 수 있지만, 재정적인 지원이 없을 경우에는 형식적으로 반응할 수밖에 없음을 나타낸 것이다. 이는 재정적 지원이 있을 경우, 정책의 우선순위에서도 우위를 점할 수 있음을 우회적으로 드

러낸 것으로 집행과정에서 재정적 지원은 일선행정기관의 적극성을 담보할 수 있고, 행정개혁의 효과적인 집행도 가능함을 의미한다.

“정부 3.0에 대한 인센티브가 부족한 것이 사실이다. 안행부가 처음에는 무언가 인센티브가 있는 것처럼 말했지만 지금은 그런 것이 없다. 아마 돈이 없을 것이다. 인센티브는 매우 중요하다. 공무원들을 움직이려면 인센티브가 있어야 한다.” (2014년 10월 15일 □□도 정부 3.0 팀장 인터뷰)

결국, 행정개혁 추진과정에서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정적인 지원과 인센티브 부여는 적극적인 집행의지로 연결될 수 있음에도 불구하고, 현재는 이러한 상태가 마련되지 않은 상태라고 평가할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서 정부 3.0의 집행은 사업의 추진이고, 이를 위해 재정적 지원이 반드시 필요하다고 보는 것이다. 뿐만 아니라 정부 3.0 담당공무원들이 아닌 모든 공무원들이 개혁과정에 동참하기 위해서는 이들에게 적절한 유인을 제공해야함을 알 수 있었다.

#### IV. 결론 및 정책적 시사점

이 연구는 행정개혁 일환으로 추진되는 정부 3.0의 집행과정에 초점을 맞추어 왜 일선의 지방자치단체에서 정부 3.0이 효과적으로 집행되지 못하는가를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 이 연구는 흔히 행정개혁의 실패 요인으로 일선관료들의 개혁에 대한 저항을 제시하고 있는데 과연 이러한 설명이 어느 정도 타당성을 갖는가에 대한 답을 얻고자 하였다. 애초 중앙정부가 행정개혁을 효과적으로 추진하는데 필요한 조건들을 준비하지 않고 추진한 것이었다면, 이를 지방자치단체 일선관료들의 개혁저항으로 매도할 수는 없다.

기존 행정개혁 및 정책집행에 대한 연구들을 검토하여 집행의 효과성에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 잠정적으로 도출한 후, 그것을 바탕으로 정부 3.0 실무

담당자들에 대한 심층면접을 진행하였다. 이를 통해 정부 3.0 집행과정에 영향을 미치는 요소들을 크게 최고의사결정자 관련 요인, 지방자치단체의 집행구조 요인, 중앙정부와의 관계 요인 등 세 가지의 공통적 범주로 묶을 수 있었다. 세 가지의 범주에 따른 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일선행정기관인 지방자치단체의 정책과정에서 가장 강력한 영향력을 행사하는 사람은 바로 최고의사결정자인 단체장이다. 분석에서 살펴보았듯이 최고의사결정자인 단체장의 변경 등에 따른 의사결정점(decision point)이 변경됨에 따라서 정부 3.0 사업 추진이 보류될 수 있다는 점을 확인하였다. 그리고 단체장의 관심, 지지 및 성향에 따라 정부 3.0의 집행이 영향을 받는다는 것을 알 수 있었다. 단체장의 관심과 지지가 약하거나 우호적이지 않을 때, 행정개혁의 집행은 약화된다는 것을 확인하였다. 또한 중앙정부 개혁과제와 단체장 선거공약 사이의 우선순위 경쟁에 따라 정부 3.0 과제의 우선순위가 밀릴 수 있다는 것을 확인하였다. 이처럼 최고의사결정자인 단체장의 영향력은 매우 막강하다. 결국, 정부 3.0을 효과적으로 추진하기 위해서는 단체장으로 하여금 정부 3.0에 대해 관심을 가지고 지지를 보내도록 유도하는 것이 필요하다. 인터뷰에서 확인할 수 있었던 것이 중앙정부 부처에서 오랜 기간 공직을 수행한 단체장들의 경우, 정부 3.0의 필요성에 대해 이해도가 높기 때문에 소속 공무원들과 공유하였고, 그것이 정부 3.0 담당 실무자들에게 상당한 힘이 되었다. 그렇다면 중앙정부 차원에서 주기적으로 단체장들을 대상으로 정부 3.0에 대한 이해도를 제고할 수 있는 방안을 도출하고, 체계적으로 실시하는 것이 필요하다.

둘째, 일선행정기관인 지방자치단체의 집행구조 관련 요인들 역시 행정개혁의 효과적 집행을 어렵게 만든다는 것을 확인하였다. 행정개혁 담당 실무자의 노력으로 나름대로 효과적으로 추진되던 사업이 담당 실무진의 교체로 효과적 집행에 필요한 맥락적 지식(contextual knowledge)을 잃어버림으로써 사업추진이 표류할 수 있다는 것을 확인하였다. 이 문제는 비단 정부 3.0에만 한정되는 것이 아니라 모든 업무에 해당한다. 그리고 부족한 인력 등으로 인한 '나 홀로' 개혁과 다른 부서 공무원들의 냉소주의, 그리고 지방자치단체 내부의 커뮤니케이션 단절 현상 등이 집행에 부정적 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 지방자치단체의

인력부족과 중간관리자에 의한 커뮤니케이션 단절 현상은 개선이 용이하지 않다. 그러나 잦은 순환보직과 인계인수에 주어지는 짧은 시간으로 인해 맥락적 지식을 잃어버리는 문제는 어느 정도 개선이 가능할 수 있다. 순환보직의 긍정적 효과를 살리면서 순환보직으로 인한 행정의 연속성 저해 문제를 최소화하는 것이 필요하다. 따라서 지나치게 잦은 순환보직을 지양하고, 업무의 인계인수 과정에서 맥락적 지식이 원활하게 교환될 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

셋째, 행정개혁을 주도하는 중앙정부와의 관계에서 정책의 모호성, 재정적 지원과 인센티브의 문제가 중요하다는 것을 확인하였다. 먼저 정책의 모호성의 문제는 중앙정부의 책임이다. 즉 목표 모호성과 수단 모호성을 최소화하는 것은 중앙정부의 임무이다. 일을 주도하는 쪽이 일의 내용을 분명하게 정의하고 그 일을 효과적으로 수행할 수 있는 방법을 명확하게 제시해야 한다. 한편 재정적 지원과 인센티브 역시 마찬가지다. 중앙정부와 지방자치단체의 갈등 중 많은 것은 중앙정부가 ‘사무’만 이양하고, 그에 수반되어야 하는 ‘예산’을 함께 넘겨주지 않는 것에서 비롯된다. 정부 3.0을 효과적으로 추진하려면, 그에 수반되어야 하는 재정적 지원이 이루어져야 한다.

행정이 집행되는 곳은 일선현장이다. 일선현장에서 어떠한 일들이 벌어지고 있는지, 어떠한 문제가 행정개혁의 집행을 어렵게 만드는지에 대한 이해가 필요하다. 현장의 불만 섞인 목소리를 단순히 ‘관료의 저항’이라고 단순화하는 것은 더 이상 유효하지 않다. 행정이 집행되는 일선현장의 목소리를 경청하지 않는다면, 중앙정부의 행정개혁은 항상 강제적인 것에 그칠 것이고, 단순한 상징에 불과하다는 평가를 받을 것이다. 분석을 하면서 심층면접대상은 아니었지만 현장의 여러 공무원들과 이와 관련하여 많은 대화를 나누었다. 이 대화들을 요약하면, 행정개혁의 일환으로 추진되는 정부 3.0의 추진이 결코 용이하지 않다는 것이다.

그럼에도 불구하고 분명 우리나라 중앙정부이든 지방자치단체이든 행정을 수행하는 방식이 과거보다 훨씬 나아졌다는 것이다. 일반적 경험칙으로 판단해보면, 분명 효율성, 투명성, 그리고 서비스 수준 모두 나아진 것으로 보인다. 이것은 끊임없이 추진되어온 행정개혁 노력의 성과로 이해할 수 있다. 그런 차원에서 정

부 3.0을 이해하면 마음은 덜 무겁다. 여하튼 행정문화와 일하는 방식이 조금씩 나아지는데 기여할 것으로 기대하기 때문이다.

그러나 다른 한편으로 우려되는 점도 있다. 정부 3.0이 현재 안고 있는 어려움들을 효과적으로 극복하지 못한다면, 공무원들에게 행정개혁에 대한 불신과 냉소주의를 강화시키는 부정적인 결과를 낳을 것이기 때문이다. 그럴 경우 다음의 행정개혁은 더 어려운 상황에서 시작해야 할 것이다.

이 논문은 근본적인 한계를 안고 있다. 특정 광역자치단체 1곳과 기초자치단체 2곳을 대상으로 연구하였기 때문에 그 결과를 다른 지방자치단체에 적용하는 것은 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구를 통해서 파악한 행정개혁의 효과적 집행을 어렵게 하는 요인들을 바탕으로 사례연구를 확장하고, 구조화된 설문지를 구성하여 양적 연구를 수행한다면 보다 타당성 높은 연구 결과를 도출할 수 있을 것이다. 이것은 향후 연구과제로 넘기고자 한다.

## ■ 참고문헌

- 고창훈. 1993. “김영삼 정부의 행정개혁: 개혁논리와 현실타협논리의 혼용,” 《한국사회와 행정연구》. 4(1): 30-49.
- 김경한. 2005. “한국행정개혁의 성과평가 연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로,” 《한국사회와 행정연구》. 15(4): 1-22.
- 김영평. 1999. “국가기강 확립을 위한 개혁과제,” 《한국사회와 행정연구》. 9(1): 3-8.
- 김영평·최병선 편저. (1993). 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》. 서울: 나남출판사.
- 김태룡. 2000. “한국 행정학에 있어서 기업가적 패러다임의 도입 실태와 문제,” 《한국사회와 행정연구》. 11(1): 81-96.
- 김태룡. 2013. “행정개혁의 연구경향,” 《한국사회와 행정연구》. 24(2): 367-390.
- 김혜영. 2006. “정책목표 보호성이 정책집행에 미치는 영향,” 《국가정책연구》. 20(1): 73-96.
- 민 진. 1999. “영국의 행정개혁 사례연구: The Next Steps,” 《한국사회와 행정연구》. 10(1): 47-63.

- 박수경. 2003. “김대중 정부의 조직개혁 분석,” 《한국사회와 행정연구》. 14(1): 77-96.
- 박재완. 2000. “정부개혁의 논리와 전략: 신공공관리의 가교,” 《한국행정연구원 국내학술대회 발표논문집: 국민의 정부 행정개혁 중반기 평가》: 25-50.
- 박천오. 2002. “김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원의 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구,” 《한국행정연구》. 11(3): 111-139.
- 서순복. 1999. “신공공관리에 관한 보완적 접근: 정보기술을 활용한 행정개혁,” 《한국사회와 행정연구》. 10(2): 73-92.
- 안전행정부. 2014. 《정부 3.0 백서》.
- 염재호·하민철·길종백. 2008. “노무현 정부의 정부혁신 재평가: 개념적 분석틀 구성을 중심으로,” 《정부학연구》 14(3): 67-96.
- 오석홍. 2008. “우리나라 행정개혁의 진로,” 《한국사회와 행정연구》. 19(1): 1-15.
- 이 영. 2013. “정부 3.0과 연계한 지방 3.0 추진에 대한 고찰 및 제언,” 《한국정책학회 동계학술대회 발표논문집》: 365-386.
- 이병량. 2002. “개혁의 괴리: 예산개혁과 행정개혁의 정치에 대하여,” 《한국사회와 행정연구》. 13(3): 47-65.
- 임도빈. 2010. “관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇인가,” 《한국사회와 행정연구》. 21(1): 1-27.
- 장동희. 2003. “경제유요를 통해 본 다산의 인사행정개혁론,” 《한국사회와 행정연구》. 13(4): 1-15.
- 전영한. 2004. “공공조직의 목표모호성: 개념, 측정, 그리고 타당화,” 《한국행정학보》. 38(5): 49-65.
- 정정길. 2001. 《정책학원론》. 서울: 대명출판사.
- 정주용. 2014. “중앙의 정책추진과 지방공무원의 반응: 정부 3.0 (〇〇시 종합일자리지원센터 개소) 사례를 중심으로,” 《한국정책학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 조경복·김성우·정진섭. 2012. “정책순응 요인에 있어 정책집행기관의 매개적 역할: 자동차 대여업의 규제개혁을 중심으로,” 《한국공공관리학보》. 26(3): 213-234.
- 조성한. 2005. “수사적 행정개혁과 문화적 갈등,” 《한국사회와 행정연구》. 15(4): 23-47.
- 최순영. 2006. “경찰공무원 인사제도 개혁방안에 관한 실증연구,” 《한국사회와 행정연구》. 17(2): 209-237.
- 하규만. 2000. “정책집행이론의 재검토: 미국과 한국의 실태,” 《지방정부연구》. 4(1): 9-22.
- 한승주. 2010. “행정개혁에 대한 공무원의 정서적 대응: Q방법론의 적용,” 《행정논총》.

48(3): 26-57.

행정자치부.(2005). 「2005년 진단. 혁신관리매뉴얼」. 행정자치부.

Anderson, James E. 1984. *Public Policy-Making* (3rd edition) New York: Holt, Rinehart and Winston.

Arnold, P. E. 1995. Reform's Changing Role. *Public Administration Review*, 55(5): 407-417.

Caiden, G. E. 1987. *Public Administration*. 2nd ed.. Calif: Palisades Pub.

Edwards III, G. C. and Ira Sharkansky. 1978. *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, San Francisco: Freeman.

Ingraham, P. W. and V. D. Jones. 1999. The Pain of Organizational Change: Managing Reinvention. In H. George Frederickson and J. M. Johnston. (eds.), *Public Management Reform and Innovation*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press: 211-219.

Kettle, D. 1994. *Reinventing Government? Appraising The National Performance Review*, Center for Public Management, The Brookings Institution. CPM Report 94-2.

Lamphere, J. A. and M. L. Rosenbach. 2000. Promises Unfulfilled: Implementation of Expanded Coverage for the Elderly Poor, *Health Services Research*. 35:1, Part II: 207-217.

Larson, James S. 1980. *Why Government Programs Fail: Improving Policy Implementation*, New York: Praeger.

Lynn, Naomi B. and Richard E. Vaden. 1979. Bureaucratic Response to Civil Service Reform, *Public Management Review*: 39(4): 333-343.

March, J. and P. Olson. 1983. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government, *American Political Science Review*, 77: 281-297.

Mazmanian, Danial A. and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott, Foreman and Co.

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1989. *Implementation and Public Policy With a New Postscript*, Lanham, MD: University Press of America.

Meyer, J. W. and Rowan, B. 1977. Institutional Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 53-77.

Peters, G. B. and Pierre, J. 1998. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 223-243.

- Pressman, J. L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Quah, J. S. T. 1976. 'Administrative Reform: A Conceptual Analysis', *Philippine Journal of Public Administration*, 20(1) (January): 50-67.
- Quah, J. S. T. 1976. 'Administrative Reform: A Conceptual Analysis', *Philippine Journal of Public Administration*, 20(1): 50-67.
- Smith, Thomas B. (1973). The Policy Implementation Process, *Policy Science*, 4: 197-209
- Van Horn, Carl E. and Donald S. Van Meter. 1976. The Implementation of Intergovernmental Policy, In Charles O. Jones and Robert D. Thomas (eds.). *Public Policy Making in a Federal System*, Sage Publications.
- Van Meter, D. S and Carl E. Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society*, February: 462-478.