

어느 지방직 공무원의 혁신 행동에 관한 인과구조: 근거이론에 기반한 총주맨 사례 분석*

정주용**

노은주***

이 연구는 우리나라 공공기관 유튜브 운영의 혁신을 일으킨 충북 충주시 유튜브 공식 채널 운영자 총주맨을 연구 대상으로 하여 그가 만들어 낸 혁신 행동이 어떠한 인과구조를 지녔는지 분석했다. 분석 방법론으로 근거이론을 활용하였고, 특히 패러다임 모형에 기반해 혁신 행동의 인과구조를 파악했다. 분석 결과 총주맨의 [목표 지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]이라는 개인적인 요인이 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]에 영향을 주어 유튜브를 성공시켰다고 단정할 수는 없었다. 원인적 조건으로 혁신적인 조직의 리더가 총주맨의 능력을 알아보고 유튜브 활동을 지지했고, 전임자의 인수인계 부재가 오히려 총주맨을 자극하는 등 [조직 내 권한 이양 및 역할 재정립]이 그의 혁신 행동에 영향을 미쳤다. 또한, 총주맨의 성공적인 유튜브 운영에 대한 사회적 인정, MZ세대 공무원들의 피드백과 지지, 조직 내 동료들의 지지 같은 [성과와 지지]가 맥락적 요인으로 작용하면서 혁신 행동을 강화시켰고, 상사의 유연한 태도와 최상위 리더의 지지 확인 등 [조직 내부 역할]도 혁신 행동을 지속할 수 있는 중재적 조건으로 작용했다. 결과적으로 총주맨의 혁신 행동은 개인의 기질과 노력이 혁신 행동을 만들어 냈다는 단순한 인과관계로 설명하기에는 한계가 있고, 그를 둘러싼 리더와 상급자, 그리고 동료라는 구성원들이 만들어 낸 조직 내부의 역할, 그리고 그를 둘러싼 사회적 환경이 우호적으로 작용하여 만들어졌다고 보는 것이 온당하다.

주제어: 혁신 행동, 총주맨, 근거이론, 패러다임 모형

* 이 논문은 2024년 한국정책분석평가학회 동계학술대회에서 발표한 자료를 수정·보완한 것이다. 학술대회에서 토론해 주신 한신대 윤건 교수, 성균관대 남태우 교수, 그리고 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들에게 감사한다. 또한, 이 논문의 연구 대상인 총주맨 김신태 팀장, 인터뷰에 응해주신 조길형 시장, 그리고 총주맨의 동료 공무원인 이은경, 김주현, 차민지 주무관에게도 깊은 감사를 드린다.

** 제1저자: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 국립한국교통대학교 행정정보 융합학과 교수로 있다. 주요 관심 분야는 조직행태, 정책수용성, 원자력 정책 등이다(E-mail: jeong@ut.ac.kr).

*** 교신저자: The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 Northern Illinois University 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심 분야는 성과관리, 조직행동, 공공부문 혁신 등이다(E-mail: erho@niu.edu).

I. 연구를 시작한 동기와 연구의 방향

어느 지방자치단체에 근무하는 하위직 공무원이 언론에 주목받고, 대중들의 인기를 누리는 것은 아주 이례적이다. 선출직 공무원들도 전국적인 주목을 받는 데는 한계가 있고, 고위직 공무원들도 뉴스에 자신의 이름을 올리는 것은 쉽지 않다. 지방직 공무원, 하위직 공무원의 경우는 두말할 것도 없다. 그런데, 최근 4~5년 동안 우리나라 어느 하위직 지방공무원은 TV 및 신문뿐만 아니라 유튜브, Instagram, X(과거 twitter), Facebook 같은 SNS에서도 엄청난 주목을 받고 있다. 단순한 주목을 넘어 그 공무원은 대중스타처럼 인기를 얻고 있고, 그 공무원이 근무하는 지방자치단체는 전국적인 명성을 얻고 있다. 이러한 결과는 그 공무원의 혁신 행동 때문이다. 그리고 그의 혁신 행동은 현재도 계속 진화하고 있다. 그런데 사실 공무원들은 칭찬의 대상이기보다는 비판의 대상이기 쉽다. 공무원은 부정부패, 복지부동, 철밥통 같은 이미지와 평판이 일반적이고, 혁신이나 적극 행정 같은 표현은 공직사회가 자신을 방어하거나 포장하는 용어로 활용하고 있어 일반 국민은 인지하지도 못한다. 이런 용어는 그야말로 공직사회 내부적으로나 통용되는 그들만의 리그이고 평판일 뿐이다.

기존의 연구들도 공무원 또는 공직사회에 대한 비판적 입장을 견지한다. Lipsky (1980)는 현장 공무원의 재량권 남용과 규칙해석의 비일관성을 지적했고, Moynihan (2018)은 공무원은 위험 회피적 성향과 정치적 압력으로 인해 유연성이 부족하다고 비판했다. Schillemans(2019)는 공무원은 과도한 책임감을 인식하고 있어 창의적으로 문제를 해결하지 못한다고 주장했고, Christensen & Læg Reid(2021)는 정치적 간섭 때문이기는 하나 공무원의 전문성과 독립성 약화로 정책 실패의 가능성이 높다고 주장했다. 심지어 해양수산부 차관을 지낸 최낙정(2003)은 우리나라 공무원에 대해 “쓸데 없이 품 잡으며 국민 위에 군림하고, 공익보다는 사익을 우선 추구한다는 부정적인 이미지가 확산해 있다.”고 비판했다. 한편, 공직사회에서 일부 공무원들이 혁신적 행동을 하려고 해도 공무원 사회의 조직적인 저항에 부딪혀 무산된다는 지적도 있다(이창원·최창현·최천근, 2012; 윤재풍, 2014). 일부 혁신적인 공무원들이 변화를 시도하고 있지만 동료 공무원들이 이를 막아서는 웃지 못 할 상황이 벌어지고 있다는 의미이다.

이러한 현실에서 우리나라 어느 지방직 공무원은 혁신적인 행동을 시도했고, 그의 시도는 혁신적인 결과를 만들어 냈다. 그 결과는 그의 혁신적인 행동을 달가워하지 않았던 상급자들의 반대를 극복하면서 만들어 낸 것이어서 우리 공직문화에서 시사하는 바가 크다. 또한 혁신의 지속성이 상당 기간 유지되면서 다른 공공기관으로 빠르게 확

산하고 있다는 측면에서 연구의 가치도 충분하다. 그래서 이 연구는 그 혁신 행동을 한 공무원을 연구 대상으로 하여 그가 어떤 시도를 했고, 어떻게 혁신적인 행동을 만들어 냈는지 분석하고자 한다. 그 공무원은 충북 충주시의 공식 유튜브 채널인 충TV를 운영하는 유튜브 운영 전문가(이하 충주맨)이다. 필자는 충주맨을 2020년 9월 TV 예능프로그램인 <유퀴즈 온 더 블록> 제73화 “소통의 기술: 온 국민과 소통하는 충주의 아들” 편에서 처음 접했다. 당시는 공공기관의 홍보가 Facebook, Instagram, X 등에서 YouTube로 넘어가던 시기였는데, 충주시 유튜브 공식 채널의 구독자 수가 서울시 유튜브 공식 채널의 구독자와 맞먹을 정도인 11.9만 명이라는 점에 매우 놀랐다. 충주시 인구는 서울시 인구의 50분의 1 수준에 불과한 도농복합형 소도시임에도 불구하고, 유튜브 구독자가 서울시보다 많다는 것은 충주시 유튜브 채널이 엄청난 매력을 갖고 있다는 의미일 것이다.

TV 예능프로그램 시청 이후 필자는 곧바로 충주시 유튜브에 게시된 콘텐츠를 모두 시청했다. 행정학 및 정책학 연구자로서 충주맨은 혁신의 아이콘이었고, 아주 중요한 연구 대상임을 직감했기 때문이다. 충주시 유튜브 채널의 매력은 다른 지방자치단체나 공공기관의 유튜브를 보면 금방 알 수 있는데, 그것은 바로 유튜브 채널 운영자가 직접 동영상에 출연하여 홍보를 주도한다는 것이었다. 그리고, 그 홍보영상은 기존의 경직적인 공직문화에서는 절대 받아들일 수 없는 파격적인 내용이고, 단순한 재미를 넘어 큰 웃음을 주기도 하고, 기발한 아이디어로 시정을 아주 쉽게 홍보하며, 심지어 충격적인 것들도 있었다. 독특함을 넘어 파격적인 언어사용과 주제 선택을 보면서 과연 이러한 유튜브 채널의 운영이 충주맨 혼자 만들어 낸 결과인가? 하는 의문이 들었다. 특히, 해당 TV 예능프로그램에서 충주맨이 어떤 상급자의 간섭도 없이 유튜브 채널을 운영한다는 것이 놀라웠다. 과연 우리나라 공직문화에서 상급자로부터 간섭을 받지 않는 것이 가능할까? MZ세대 공무원들은 이해할 수 있더라도 상급자들은 충주맨을 이해할 수 있을까? 라는 여러 궁금증을 갖게 했다.

이러한 궁금증을 해결하기 위해 여러 경로로 충주맨에게 연락했고, 2022년 9월부터 2025년 현재까지 소통하면서 그 공무원을 인터뷰했다. 인터뷰는 충주맨이 출연한 TV 프로그램, 다른 유명인들의 유튜브에 출연한 영상, 그리고 신문 및 잡지에 실린 충주맨에 대한 정보를 바탕으로 구조화된 질문지를 만들어 실시하였고, 2022년부터 2024년까지 수시로 인터뷰를 가졌다. 인터뷰 결과를 정리하는 과정에서 추가적인 궁금증은 그 공무원과의 전화 통화나 메신저, 그리고 식사 자리를 통해 보충했고, 인터뷰의 신뢰성을 확보하고자 2024년 초반에는 충주맨의 상급자, 동료, 그리고 충주시장 과도 인터뷰했다. 또한 공식적인 인터뷰는 아니지만 충주맨과 친분이 있는 공무원들을

통해 그동안의 인터뷰 내용을 객관화하기 위해 노력했다. 사실 충주맨을 연구하면서 유튜브 구독자 수가 더 이상 늘어나지 않으면 어쩌나 하는 걱정도 했다. 충TV의 인기가 단기간의 유행 같은 것이면 연구의 가치가 높지 않기 때문이다. 그러나 충주맨과 처음 인터뷰를 실시했던 2022년 9월 15만 명이던 유튜브 구독자는 2023년 3월쯤에는 40만 명을 넘어섰고, 2024년 9월에는 76만 명을 돌파하였다. 2025년 2월 현재 충주시 공식 유튜브 채널의 구독자 수는 78.4만 명이 넘고, 총 330개의 동영상상을 게시하였는데, 평균 조회수는 90만 회에 육박하는 등 혁신을 지속하고 있다.

한편 이 연구는 충주맨의 혁신적인 결과를 몇 개의 영향 요인을 갖고 선형적으로 설명하지 않으려고 한다. 충주맨 혼자만의 노력이 아닌 복잡한 사회적 상호작용의 결과로 이러한 혁신이 만들어졌다고 생각하기 때문이다. 지금까지 행정학을 포함한 사회과학 전반이 균형 모형(equilibrium model)의 관점을 추구했지만(Kiel, 1989: 544), 충주맨의 독특한 경험과 기질, 그리고 노력만으로 만들어진 결과라고 생각하지는 않는다. 균형 모형의 관점에서 보면 혁신적인 행동을 한 공무원의 어떤 기질과 노력이 독립변수로 작용하였고, 그 결과 혁신 행동이 가능했다는 방식으로 설명할 수는 있다. 그러나 질적연구에서 이러한 설명 방식을 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 이 연구는 Strauss & Corbin(1998)의 근거이론을 연구 방법으로 적용하여 충주맨의 기질과 경험, 노력뿐만 아니라 어떠한 과정과 맥락이 결합돼 혁신적인 행동이 만들어졌는지 분석했고, 이를 바탕으로 충주맨의 혁신적 행동에 관한 인과 구조를 확인하고자 했다.¹⁾

II. 이론적 배경과 연구 방법으로서 근거이론에 대한 논의

1. 혁신 행동의 개념과 ‘충주맨’의 혁신 행동

혁신 행동(innovative behavior)이라는 용어는 1980년대 중반부터 사용되기 시작했는데, 이는 조직의 변화, 혁신을 위해 조직구성원의 혁신적인 행동이 필요하다는 의미이다(Kanter, 1988; West & Farr, 1990; 김승곤·설현도, 2021). 즉, 조직의 혁신을 위해서는 인적자원의 역할이 중요함을 강조한 것이다. 여기서 혁신은 완전히 새

1) 일반적으로 어떤 공무원의 혁신 행동을 연구하려면 어떤 요인들이 혁신 행동에 영향을 미쳤는지 확인하는 인과관계에 집중하는 경향이 있다. 그러나 이 경우 혁신 행동을 일으킨 공무원의 개인적 업적에 치중하는 경향이 짙다. 따라서 이 연구는 시간의 흐름, 상황적 조건, 요소의 투입, 맥락 등이 만들어 내는 상호작용과 그 결과에 초점을 두는 인과구조적인(causal texture 또는 casual mechanism) 분석방법(Emery & Trist, 1965; 정주용, 2008)을 활용했다.

로운 아이디어, 새로운 생산방식, 새로운 제품, 새로운 조직을 의미하는 것만이 아니라 기존에 있는 것을 새롭게 조합하는 활동까지 포함한다. 즉, 기존에 없던 완벽하게 새로운 것만 혁신으로 보지 않고(Yuan & Woodman, 2010), 기존에 있는 것들을 서로 연결하여 새로운 업무 형태나 제품을 만드는 것도 혁신으로 본다. 예를 들어 인터넷 정보통신을 활용해 도로 교통상황을 판단하고, 이를 통해 교통신호를 제어하는 방식으로 교통체증을 해소했다면 이를 혁신으로 이해할 수 있다. 우리가 자주 접하는 스마트폰, 사물인터넷, 생성형 AI, 자율주행 자동차, 전기자동차 등도 혁신 행동의 결과물이다.

이렇게 볼 때, 혁신 행동은 혁신을 일으키기 위한 전제조건의를 의미를 갖는데, 이는 개인적인 차원과 조직적인 차원으로 구분하여 개념을 정의할 수 있다. 먼저, 개인적인 차원의 혁신 행동은 개인이 새로운 아이디어나 방법을 도입하여 기존의 방식을 개선하거나 새로운 가치를 창출하는 행동을 말하는데, 이러한 혁신 행동에는 개인의 창의성, 문제해결 능력, 위험을 감수하는 태도 등이 영향을 미친다(Scott & Bruce, 1994). 다음으로 조직적인 차원의 혁신 행동은 조직에 대한 변화와 개선을 목적으로 유용한 아이디어를 생성하고, 적용하는 활동을 말하는데, 이러한 혁신 행동에는 조직의 리더, 업무절차, 조직 문화뿐만 아니라 조직의 내외부적 환경 등이 영향을 줄 수 있다(Ramamoorthy et al., 2005). 즉, 혁신 행동의 결과가 조직에 영향을 미치는지, 개인에게 영향을 미치는지에 따라 혁신 행동의 개념 정의가 달라질 수 있다. 그런데, 행정학 연구에서 혁신 행동을 개인적인 차원과 조직적으로 차원으로 구분하는 것은 큰 실익이 없어 보인다. 정부 조직의 구성원으로서 공무원의 혁신 행동은 개인적인 가치 창출을 넘어 조직적인 변화와 개선을 가져오기 때문이다.

따라서 공무원의 혁신 행동은 “공무원이 자신이 속한 조직에 새로운 아이디어를 제안하고, 이를 실행에 옮겨 기존의 업무절차를 개선하는 활동과 그 결과로 만들어진 혁신을 조직의 내외부에 전파하여 활동”으로 정의할 수 있다. 그렇다면 충북 충주시 유튜브 공식 채널을 운영하는 충주맨의 행동을 혁신 행동이라고 볼 수 있을까? 그리고, 혁신 행동은 혁신으로 이어졌을까? 이에 대한 증거는 여러 가지 측면에서 나타나고 있다. 먼저 결과적인 측면에서 우리나라 모든 공공기관 유튜브 채널 중 가장 많은 구독자(78.4만 명)를 보유하고 있고, 게시된 영상물은 가장 많은 조회수를 기록하고 있다. 심지어 어떤 영상은 천만 뷰를 넘기기도 했다. 또한, 다른 공공기관의 유튜브 채널과 확연한 차별성을 갖는 콘텐츠의 제작, 공무원의 언어를 사용하지 않는 파격적 행동, 흥미로운 주제의 선정과 다양한 패러디 등은 공공기관 홍보의 새로운 가치를 창출했고, 이는 다른 지방자치단체(서울시, 양산시 등)와 공공기관(소방서, 경찰서 등)으로 전파되고 있다. 실증분석 결과에서도 기초지방자치단체인 충주시의 브랜드 가치가 상승했

고(정주용·노은주, 2023a), 지방정부의 신뢰도가 높아졌다(정주용·노은주, 2023b). 대통령도 “충주시 홍보를 맡은 젊은 주무관은 충TV라는 유튜브를 만들어 참신하고 재미있게 정책홍보를 해서, 구독자가 충주 인구의 두 배를 넘어섰다고 한다. 이런 혁신이 필요하다.”라고 언급할(세계일보, 2024년 1월 9일) 정도다.

2. 혁신 행동에 관한 기존 연구의 검토 및 한계

기존의 연구는 주로 혁신 행동에서 개인의 창의성과 문제해결 능력, 위험 감수성 등 개인의 역할을 강조했다(De Jong & Den Hartog, 2008). 대표적으로 Scott & Bruce(1994)는 개인의 혁신 행동 측정 도구를 개발하여 혁신 행동을 불러일으키는 요인을 파악하고자 했다. 이후 Hall & Mairesse(1995)는 개인의 혁신 채택 성향과 채택의 강도를 측정했고, Bunce & West(1995)는 조직 내 개인의 아이디어 제안 횟수를 혁신 행동의 지표로 활용했다. Janssen(2000)은 단일차원이 아닌 다차원적인 혁신 행동을 측정하는 등의 진전도 이루었는데, 혁신 행동의 단계별(생성, 홍보, 실행) 측정을 시도했다. Zhou & George(2001)는 개인의 창의성 연구를 확장해 기회 탐색이나 아이디어 제안 활동을 측정하기도 했으며, Kleysen & Street(2001)는 혁신 행동의 단계별 결정요인을 탐색하기도 했다. 혁신 행동에 영향을 미치는 요인으로는 개인 차원의 창의성과 문제해결 능력(Kleysen & Street, 2001)뿐만 아니라 동기 부여(김태호·노종호, 2010; Kanter, 1988), 조직 문화(Amabile et al., 1996; Kanter, 1985; 장다정, 2014; 강지선·김국진, 2019)와 리더의 지원(송정수·양필석, 2008; 류은영·유민봉, 2008; 김대원, 2014), 자원의 가용성과 의사소통 체계 등 조직적 요인과 정책변화, 기술 발전, 시민의 요구 등 환경적인 요인 등이 있다(박종희·김영수, 2020).

공무원의 혁신 행동에 관한 연구는 공공부문에서의 혁신과 변화를 촉진하기 위해 공무원들이 보이는 행동과 그 요인을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 이러한 연구는 공무원의 혁신적 행동이 조직의 성과와 공공서비스의 질에 미치는 영향을 이해하고, 이를 증진하려는 전략을 모색하는데 목적이 있는 듯하다. 기존의 연구에서는 공무원의 혁신 행동을 결정하는 요인을 크게 세 부분으로 보고 있는데, 이는 개인적 요인, 조직적 요인, 환경적 요인이다(박종희·김영수, 2020; 이민정·황선영, 2019). 이러한 연구 경향으로 볼 때 행정학 및 정책학 연구에서 혁신 행동에 영향을 미치는 요인은 조직학이나 경영학 등 기존 사회과학 이론에서 제시하고 있는 것과 차별성이 있다고 보기는 어렵다. 이는 한편으로 공공부문이든 민간부문이든 혁신 행동에 관한 공통된 사회조직의 원리가 있는 것처럼 보인다. 그러나 다른 한편으로 보면 측정 도구의

개발과 이를 적용한 연구 편향이 만들어 낸 결과일 수도 있다. 실제로 김승곤·설현도·김현진(2018)의 연구에 따르면 혁신 행동에 관한 세계적인 연구 경향은 물론이고, 국내 연구 경향도 측정 도구를 활용한 실증연구에 편향돼 있다. 1999년 1월부터 2017년 12월까지 발행한 국내 학술지 256편의 혁신 행동에 관한 논문을 분석한 결과 설문 조사를 통한 실증연구가 254편으로 압도적인 우위를 차지했고, 사례연구와 이론연구는 각각 1편에 그쳤다. 또한 분석수준도 252편이 개인 수준인 것으로 나타났다.

물론, 개인을 분석단위로 하여 실시한 설문조사, 그리고 설문조사 결과를 바탕으로 한 다양한 실증연구를 통해 혁신 행동에 영향을 미치는 요인들을 판별하였던 것은 나름대로 의미가 있다. 그러나 이는 혁신 행동을 이론의 세계에서 가상으로 실증한 것이므로 분명한 한계를 갖는다. 즉, 연구 방법의 편향성으로 인해 기존이론의 검증을 반복하는 수준의 연구가 지속되고 있음을 인식하게 만든다. 이는 연구자들이 현실 세계에서 현상의 관찰을 통해 혁신 행동이 어떻게 발현했는지를 확인·분석하는 것이 어렵다고 생각했거나 연구 대상 자체를 찾지 못한 결과일 수도 있다(Rogers, 2003; Mckinsey & Company, 2023). 실제로 혁신 연구의 표준화 부재로 인해 사례 수집이 어렵다는 주장도 있다(Anderson et al., 2004). 무엇이 혁신이고, 어떤 행동이 혁신 행동인지에 대한 객관적인 판단이 어렵다는 의미일 것이다. 그렇지만 다수 연구자가 혁신적이라고 동의하는 사례를 발견했을 때는 시간이 오래 걸리고, 복잡하더라도 관련 자료를 수집하고, 수집된 자료를 바탕으로 다양한 분석을 시도해야 한다. 사례연구는 기존의 실증연구가 온당인지 검증하고, 기존연구가 밝히지 못한 새로운 변수를 확인할 수 있으며, 이를 통해 이론을 확장할 수 있기 때문이다. 우리나라 공무원을 대상으로 한 가장 대표적인 연구로는 윤건수(2001)의 “약자의 설득 전략”을 들 수 있다. 그는 어느 지방의 하위직 공무원이 천문대를 유치하는 과정을 현상학적으로 분석했는데, 여러 가지 제약조건을 뚫고 천문대를 세울 수 있었던 원천을 설득 전략이라고 보았다. 특히, 그의 연구는 수년 동안 그 공무원을 만나 심층 면접한 자료를 토대로 한 것이어서 객관화와 일반화가 어렵다는 질적연구의 한계를 극복한 것으로 평가받고 있다.

그러나 그 이후로 이 같은 연구를 거의 찾아볼 수가 없다. 또한 기존연구의 대부분은 사례연구가 아닌 실증연구를 수행함으로써 맥락(context)의 중요성을 간과했다. 맥락은 특정 상황이나 사건이 발생하는 배경이나 조건을 의미하는데, 주로 사건이나 현상을 이해하기 위한 틀을 제공하고, 인간 행동과 사회현상을 이해하는 데 중요한 역할을 한다(Geertz, 1973). 동일한 변수일지라도 어떤 맥락에서는 아무런 의미가 없고, 또 어떤 맥락에서는 강력한 영향력을 행사할 수도 있는 것이다(정주용, 2008). 이러한 맥락은 환경보다 더 구체적이고,²⁾ 상황에 따라 달라질 수 있으며, 연구 대상의 내부

적, 외부적 요소를 모두 포함할 수 있다. 공무원의 혁신 행동을 이해하기 위해서는 그 공무원이 처한 문화, 구조, 전략 같은 조직 내부의 맥락뿐만 아니라 시장조건, 규제 환경, 유행, 고객의 반응, 시민의 요구 등과 같은 외부적 맥락을 모두 고려할 필요가 있는데(Pettigrew, 1987) 이것들을 이해하고 분석하기 위해서는 더 많은 혁신 행동에 관한 사례연구가 필요하다.

3. 근거이론의 유용성 검토

이 연구는 근거이론(Grounded Theory)을 적용하여 현재 공직문화에서 발생한 혁신 행동의 과정을 설명하고, 분석하고자 한다. 근거이론은 연구자가 사례연구 과정에서 수집된 다양한 자료와 지속적인 상호작용을 하면서 맥락적으로 이론을 개발하고, 자료를 토대로 한 코딩을 통해 연구자의 주관적 선입견을 배제하고자 하는 질적 연구방법론의 하나다(Strauss, 1987; Strauss & Corbin, 1998). 즉, 수집된 자료의 진위를 재차 확인하는 과정 같은 연구자와 자료의 지속적 상호작용을 통해서 자료의 객관성과 신뢰성을 높임으로써 이론을 개발하는 연구방법론이다. 이러한 근거이론은 행정학 및 정책학 연구에서 크게 두 가지 흐름을 갖는다. 하나는 방법론 자체에 관심을 두어 행정학 이론에 어떻게 활용할 수 있을지 탐구하는 것이고, 다른 하나는 행정 현상의 인과구조를 보다 심층적으로 설명하고, 이를 바탕으로 이론화를 추구하는 작업이다(강지선·최홍석, 2018). 이 연구는 후자의 흐름에 초점을 두고 연구 대상의 혁신 행동을 분석하고자 한다.

근거이론은 다른 방법론과 마찬가지로 이론의 형성과 발전을 추구하지만, 변수 간의 인과관계를 찾는 것에 직접적인 목적을 두지 않는다. 대신 기존의 이론을 수정하거나 새로운 이론의 형성(theory building)을 목적으로 개념이나 범주의 인과적 연결 구조를 찾는다는 특징을 갖는다(Spiggle, 1994 ; Goulding, 2002). 즉, 단순한 인과관계를 파악하여 변수화를 추구한다기보다는 어떠한 맥락에서 변수 간의 인과관계가 형성되는지를 파악하는 인과구조적인 분석에 초점을 둔다. 이를 위해 근거이론은 현장에서 얻은 질적 정보를 개념화하는 과정에 초점을 두는데, Locke(2007)에 의하며 근거이론은 아래와 같은 유용성이 있다. 첫째, 주요 행위자의 행위나 전략뿐만 아니라 그 맥락과 과정적 요인을 파악하기에 유리하고, 둘째, 조직구성원들 사이의 암묵지 같은 현장

2) 환경은 일반적으로 더 넓은 범위를 포괄하고, 외부적인 요인에 초점을 맞추지만 맥락은 특정 상황이나 사건에 대한 구체적인 배경을 제공한다는 측면에서 세밀한 분석을 가능케 한다. 또한 환경은 주로 객관적이고 측정 가능한 요소를 강조하는 반면, 맥락은 주관적이고 해석적인 요소를 강조함으로써 사례분석에서 중요한 역할을 담당한다.

의 이야기를 귀납적으로 수집하여 분석하기 때문에 학계와 실제 영역 사이의 괴리를 매우는 데 유용하다. 셋째, 이론화할 선행연구가 부족할 때 이론 형성에 유리하고, 넷째, 기존의 이론을 수정, 확장하는 데 도움을 줄 수 있어 이론의 풍부화를 가능하게 만든다(한승주, 2010에서 재인용). 이 연구가 근거이론을 원용하는 이유는 바로 이러한 유용성과 맥을 같이 하기 때문이다. 혁신 행동에 관한 선행연구는 풍부하지만, 사례연구가 너무 부족해서 기존의 연구를 수정하기에 제한적이고, 새로운 이론을 개발하는데 한계가 있다. 또한 혁신 행동에 영향을 미치는 독립변수와 종속변수 간의 단순한 인과관계가 아닌 여러 가지 영향 요인들이 어떠한 맥락적 조건에서 혁신 행동을 가능하게 만드는지 확인하기에 유리하다.

4. 근거이론의 연구 절차와 연구자료

이 연구는 근거이론의 한 유형으로 Strauss(1987)가 고안한 패러다임 모형(paradigm model)을 원용하여 ‘어느 지방직 공무원의 혁신 행동에 관한 인과구조’를 파악하고자 했다(권향원, 2016에서 재인용). 패러다임 모형은 이후 Strauss & Corbin(1990)에 의해 출간된 “Basics of Qualitative Research: Grounded theory procedures and techniques”에서 근거이론의 방법론으로 정교화됐고, 이후 1998년, 2008년, 2015년에 각각 개정판이 출간되면서 패러다임 모형에 관한 초기 견해를 조금씩 수정했다. 그런데, Strauss와 Corbin이 제안한 방법론에 따라 자료를 분석하고, 패러다임 모형을 적용하는 경우도 있지만 이에 비판적인 연구자들도 존재한다(장성민, 2018). 이 때문에 어떤 학자들은 그들이 제시한 패러다임 모형의 핵심 요소들을 그대로 사용하지 않고, 다른 명칭을 부여하기도 한다. 최근에는 분석 대상 또는 연구자의 판단에 따라 패러다임의 명칭과 패러다임 간의 관계를 자유롭게 설정하기도 한다.

패러다임 모형은 질적 코딩의 어려움을 극복하기 위해 코드를 담을 수 있는 해석적 틀로서 새로운 모형을 제시한다. 또한 이를 통해 분석의 모호성을 완화할 수 있고, 연구자의 주관성을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 이 연구는 Strauss & Corbin(1990)이 초기에 제시한 패러다임 모형의 여섯 가지 항목인 (1) 중심 현상(focal phenomena), (2) 인과적 조건(causal condition), (3) 맥락적 속성(attribute of the context), (4) 중재적 조건(intervening conditions), (5) 작용-상호작용 전략(action and interaction strategies), (6) 결과(consequences)를 원용해 충주맨의 혁신 행동을 분석했다.³⁾ 첫

3) 한편, Strauss와 Corbin은 1998년 개정판을 출간하면서 조건, 행위/상호작용, 결과로 패러다임을 단순화했다. 최초 제시된 여섯 가지 항목이 순차적으로 일어나지 않는다면 순차적

째, 중심 현상은 작용-상호작용을 통해 만들어지는 가장 핵심적인 사건을 말하고, 둘째, 인과적 조건은 중심 현상을 이끄는 원인이 되는 조건을 말한다. 셋째, 맥락적 속성은 중심 현상에 속하는 일련의 속성들의 구체적인 배경이 되는 조건을 의미하고, 넷째, 중재적 조건은 특정한 맥락 내에서 작용-상호작용을 촉진하거나 억제하는 구조적 조건을 말한다. 다섯째, 작용-상호작용은 행위자들이 중심 현상에 대응하는 과정적 또는 목표지향적 행위를 의미하고, 여섯째, 결과는 작용-상호작용에 따른 결과를 말한다.

패러다임 모형의 연구 절차는 다음과 같다(Strauss & Corbin, 1990; 1998; Glouiding, 2002; 한승주, 2010에서 재인용). 첫째, 관련된 사람들을 심층 인터뷰하고, 관련된 문헌 등 자료를 수집하면서 자료에 대한 질적 코딩을 시작하는데, 이 과정에서 원자료(raw data)를 개념화(concept)하는 개방 코딩을(open coding) 실시한다(강지선·최홍석, 2018). 둘째, 수집되는 질적 정보들을 세밀히 나누어 공통적인 개념이라고 판단하는 부분들을 하나로 묶어 명칭을 부여한다. 또 관련된 개념들을 다시 묶어보고 새롭게 명칭을 부여하는 방법을 반복함으로써 범주화(category)를 수행한다. 이 과정에서 범주들 사이의 관계를 만드는 축 코딩(axis coding)과 핵심 범주를 선택하여 범주들 사이를 정교화하는 선택 코딩(selective coding)을 순차적으로 실시한다. 셋째, 범주를 도출한 이후 이들을 연결하여 원인, 조건, 결과 등을 구분함으로써 하나의 이론적 스토리텔링을 구성한다. 넷째, 위와 같은 개념화, 범주화 작업을 계속 반복하고, 충분히 정밀화했다고 판단하면 작업을 마치고 이론을 제시한다. 물론 이러한 질적 코딩을 수행 과정은 그리 간단치 않다. 많은 질적 자료에서 의미 있는 요소를 식별하기 어려운 문제가 있고, 연구 문제와 부합하는 코드를 확실히 파악했다라도 유형화의 기준을 설정하는 것도 그리 쉽지 않다. 즉, 질적 코딩 과정에서 연구자가 자신의 인식주관을 통제하기 어렵다는 문제점이 있다(권향원, 2016).

물론, 이 연구에서 이러한 질적 코딩의 모든 문제점을 완벽하게 해소했다고 주장하기는 어렵다. 다만, 연구자가 이 같은 문제를 인식한 상태에서 가급적 질적 자료의 객관화를 추구하기 위해 다음과 같은 절차를 마련했다. 첫째, 혁신 행동을 보인 충주맨이 출연한 TV 프로그램, 유튜브 영상, 신문 및 잡지와와의 언론 기사로부터 1차 자료를 수집하였고, 이를 바탕으로 구조화된 질문지를 구성했다. 둘째, 구조화된 질문지를 바탕으로 충주맨과 심층 인터뷰를 공식적으로 3회 실시했다. 공식 심층 인터뷰는 각각

으로 일어나는 것처럼 기술했다는 비판도 있었고, 분석 대상이 되는 사례마다 6가지 항목의 순서와 영향력도 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 그러나 이 연구는 조건 범주를 인과, 맥락, 중재로 구분하는 기존의 패러다임 모형을 원용하고자 한다. 충주맨의 사례를 보면 원인, 맥락, 중재 조건이 동시에 영향을 미친다기보다는 서로 다른 시기에 영향을 미치기 때문이다.

2022년 8월, 2023년 2월, 2024년 1월에 실시했는데, 인터뷰 중간에 수집된 새로운 자료(다른 매체의 인터뷰 자료, TV 출연 당시 언급한 발언, 주변 사람들에게 들은 풍문 등)를 파악하기 위해 여러 차례 식사 자리를 갖거나 전화 통화, 메신저 연락 등을 통해 이해했다. 즉, 충주맨의 혁신 행동을 비교적 온전하게 이해하기 위해 여러 번의 검증 절차를 거쳐 가급적 객관적인 이야기를 구성하고자 했다. 셋째, 충주맨과 직간접적인 업무 관계에 놓인 상급자, 동료, 하급자, 그리고 충주시장과도 심층 인터뷰를 시도했다. 상급자는 홍보실에서 같이 근무했던 사람이고, 동료는 충주시 입직 동기로 최초 발령 당시 같은 조직(면사무소)에서 근무했던 사람이다. 하급자는 같은 부서에서 근무했던 사람은 아니지만 유튜브 영상을 제작하는 데 도움을 준 공무원이다. 그리고 충주시장은 충주맨의 잠재력과 성공 가능성을 알아차리고 유튜브를 통한 시정 홍보를 지시했던 장본인이다. 넷째, 홍보맨과 직간접적인 업무 관계에 있지 않으나 홍보맨과 친분이 있는 팀장급 1명과 과장급 1명과도 식사 자리를 갖거나 전화 통화, 메신저 소통 등을 통해 해당 지방자치단체의 전반적인 분위기, 홍보맨에 대한 내부적인 평판 등을 확인하려고 노력했다. 마지막으로, 논문작성을 마무리한 이후 홍보맨에게 연구 결과를 검토하도록 요청하였다. 이는 혹시 모를 연구자의 주관적 시각이나 주장이 있는지, 사실과 다른 오류가 있는지를 검토하기 위해서였다.

Ⅲ. 패러다임 모형에 근거한 분석 결과

1. 분석 결과의 요약

이 연구는 충주맨의 혁신 행동이 어떤 인과구조를 가졌는지 확인하기 위해 그와 관련된 다양한 기초자료의 수집을 바탕으로 심층 인터뷰를 진행했다. 또한 일회성 심층 인터뷰로 그치지 않고, 충주맨의 주변 인물들과도 접촉하여 연구의 타당성과 신뢰성을 확보하고자 했다. 이를 위해 혁신 행동을 한 충주맨과 3회의 심층 인터뷰, 그와 직간접적인 업무 및 친분이 있는 3명의 동료 공무원, 그리고, 유튜브 채널을 운영하도록 지시한 시장과의 심층 인터뷰, 업무와 관련은 없지만 충주맨과 친분이 있고, 해당 지방자치단체의 분위기를 잘 알고 있는 2명의 공무원에게 인터뷰 결과의 신뢰성을 검증 받았다. 이러한 자료를 바탕으로 Corbin & Strauss(2008)가 제시한 개방 코딩과 축 코딩을 통해 분석한 결과는 아래의 <표 1>과 같다. 충주맨과 관련된 다양한 원자료와 심층 인터뷰 자료를 바탕으로 주요 개념을 열거하고, 주요 개념들을 묶어 범주화를 여러

번 반복했으며, 상위범주와 하위범주로 구분하여 이들의 관계를 패러다임으로 명명했다. 그 결과 총 19개의 하위범주와 7개의 상위범주, 그리고 6개의 패러다임을 도출했다.

〈표 1〉 코딩 결과와 도출된 패러다임 요소

패러다임	상위범주	하위범주	개념
원인적 조건	조직 내 권한 이양 및 역할 재정립	전임자의 인수인계	<ul style="list-style-type: none"> - 전임자로부터의 정보 전달 부족 - 데이터 삭제 및 초기화로 인한 자료 부재 - 업무 관련 자료 미제공(예: 파워포인트)
		리더의 인재 발굴 및 유튜브 업무 지시	<ul style="list-style-type: none"> - 젊은 공무원에게 발표 기회 제공 - 다른 공무원들과 차별된 발표 (그림 하나 단어 하나로 발표) - 유튜브 업무의 지시 및 재지시
	목표 지향적 자기개발 및 신념 기반 실행	외적 성취욕구	<ul style="list-style-type: none"> - 대학 중퇴 후 사법고시 도전 - 적극적인 주식 및 부동산 투자 - 상사한테 잘 보이려고 7시 30분 출근 - 고향 충주를 잘 알고 싶은 욕심
		논리적인 표현력과 인터넷 커뮤니티 경험	<ul style="list-style-type: none"> - 논리적인 글쓰기로 홍보실 발탁 - 인터넷 커뮤니티 활동 경험 - 유머사이트 같은 곳에서 눈 텅 - 가벼운 가십 커뮤니티를 자주 방문 - 300% 성공 확신
		지속적인 학습과 실행	<ul style="list-style-type: none"> - 댓글 확인을 통한 피드백 확인 - 40개의 리스트 보유 - 다른 공공기관의 유튜브 모두 분석 - 다른 채널을 활용한 전략적 바이럴 마케팅
		소신과 신념	<ul style="list-style-type: none"> - 약성 민원인과 싸움 - 기존의 틀을 깨는 시도 (예: B급 포스터 제작 및 고수) - 3대 원칙을 세움 - 배짱과 용기
맥락적 속성	성과와 지지	성과에 대한 사회적 인정	<ul style="list-style-type: none"> - '유퀴즈' 출연 - 타 공공기관의 많은 섭외 요청 - 유명 인플루언서들의 섭외 요청 - 대통령 등 정부직들의 언급
		MZ세대 공무원들의 피드백과 지지	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 V-log에 대한 긍정적 반응 - 전국 MZ세대 공무원들의 반응과 지지

패러다임	상위범주	하위범주	개념
			- 초기실수에 대한 피드백과 진화
		조직 내 동료와 리더의 지지	- 동료들의 영상 출연 - 주무관들의 호응도 - 무결재 시스템으로 자율성 보장
중심 현상	탈관료적 행동	비관료적 언어사용	- 딱딱한 관료의 언어는 사용하지 않음 - 감수성도 신경 쓰지 않고 공격적으로
		규정 변용	- 결재 받지 않고, 몰래 업로드 - 팀장의 의도는 너무 확고함 (역대급 팀장의 확고한 철학)
		갈등의 우회적 해소	- 유튜브를 잘 모르는 상급자들 - 몰래 포스터나 동영상 업로드 - 비서실장을 통한 우회적 고자질
작용-상호작용 전략	차별화 전략	전임자와 차별	- 강통 컴퓨터를 물려준 동창 전임자 - 전임자와 차별화해서 잘해야 함
		타 기관과 차별	- 모든 공공기관 유튜브는 재미없음 - 아무도 안 보는 영상을 제작하지 말자
		상급자와 차별	- 기존방식을 고수하는 상급자 - 무결재, 무간섭으로 나만의 홍보방식 - B급 포스터
중재적 조건	조직 내부 역학	상사의 유연한 태도	- 엄격한 상급자는 간섭 - 유연한 상급자는 자율성 부여
		최상위 리더의 지지 확인	- 간섭하지 말고, 시키지 말라! - “그냥 개는 내버려 둬” - 상급자들의 간섭을 여러 번 통제
결과	혁신 행동	지속적 혁신 행동	- 한 번 삶은 황재성? (784만) - 공무원은 왜 전화를 돌릴까? (331만) - 공무원 관짝춤 (1,044만) - 홍보맨 슬릭백 (419만) - 악성 민원인은 어느 정도일까? (413만) - 공무원 폭력성 실험 (664만) - 유튜브 힘들어? (214만)
		성공적인 유튜브 운영	- 78.4만 명의 구독자 - 평균 90만 회 이상의 조회수 - 유튜브 운영 전문가

우선, '결과' 패러다임의 상위범주인 **[혁신 행동]**을 요약하면 다음과 같다. 충주맨이 충주시 유튜브 공식 채널인 충TV를 2019년 4월 8일 개설한 이후 2025년 2월 15일 현재까지 구독자는 78.4만 명, 게시된 동영상은 330개, 동영상 조회수는 3억 2천 만 회에 달한다. 이렇게 볼 때 동영상 하나당 평균 조회수는 97.1만 회에 달한다. 동일 시점에서 서울시 유튜브 공식 채널과 비교해 보면 압도적인 성과라고 할 수 있다. 서울시 유튜브 공식 채널은 2012년 8월 8일 개설했는데, 게시된 동영상은 5,740개로 충주시보다 압도적으로 많다. 그러나 구독자는 22.2만 명이고, 동영상 조회수는 7천 4백 만회에 불과하며, 평균 조회수는 1.2만 회이다. 또한 위의 <표 1>에서 알 수 있듯이 충주시 유튜브에 게시된 다수의 동영상은 수백 만회, 어떤 동영상은 천 만회 이상 조회수를 기록했다. 충주맨은 유튜브를 시작할 때, 우선 충주시를 외부에 알리는 게 목적인다고 했는데, 이 결과만 보더라도 애초의 목적은 충분히 달성했다고 평가할 수 있다. 그리고 지금도 계속 구독자가 늘고 있어 충주를 알린다는 목적을 초과해 달성함으로써 유튜브를 통한 시정 홍보의 효과는 매우 높다. 한편, 다양한 언론매체와 유튜브에 충주맨이 소개되고 있는데, 이것도 충TV의 간접적 효과라고 할 수 있다. 그의 출연이 충주시를 알리는 효과를 가져왔기 때문이다. 한편, 아래의 상세 분석에서 '결과' 패러다임은 생략하고자 한다.

'결과'를 제외한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 충주맨이 혁신을 달성하기 위해 했던 수행했던 행동을 '중심 현상'과 '작용-상호작용 전략'으로 구분할 수 있다. '중심 현상'은 충주맨이 홍보업무를 성공시키는 과정에서 일반 공무원들이 쉽게 하지 못하는 **[탈관료적 행동]**을 보인 것이고, '작용-상호작용 전략'은 충주맨이 '중심 현상'에 대응하는 과정에서 의도적으로 목적 지향적으로 행동했던 **[차별화 전략]**을 말한다. 이는 실제 충주맨이 홍보실에 근무하면서 자신의 업무에 방해가 되는 장애물을 극복하는 과정으로 나타난 핵심적인 현상이다. 먼저, '중심 현상'에 해당하는 **[탈관료적 행동]**으로는 자신이 운영하는 유튜브 채널의 성공을 위해 공무원의 체면을 버리고 과감하게 **<비관료적 언어>**를 사용함으로써 일반인들이 쉽게 받아들일 수 있는 재미나고 유쾌한 영상을 만들었고, 유튜브 생태계를 이해하지 못하는 상급자의 간섭을 피할 목적으로 결재도 받지 않고 동영상을 게시하는 **<규정 변용>**의 활용하였으며, 상급자와의 갈등을 회피하기 위해 비서실장을 통해 시장에게 우회적으로 상급자의 간섭을 고자질하는 등의 **<갈등의 우회적 해소>** 전략을 활용하였다. 다음으로 '작용-상호작용 전략'에 해당하는 **[차별화 전략]**은 고등학교 동창생이었던 **<전임자와 차별화>**를 통해 조직에서 자신의 입지를 공고하게 만들려 했고, 상급자들의 경직된 사고(공공기관의 전형적인 포스터)를 벗어난 획기적인 B급 축제 포스터 제작을 통해 **<상급자와 차별화>**를 시도하여

성공했으며, 국내 모든 공공기관의 유튜브를 분석함으로써 재미없으면 아무도 소비하지 않는다는 확신을 갖고 <타기관과 차별화>를 시도하면서 충TV는 무조건 재미있게 가야 한다는 철학을 확고히 했다.

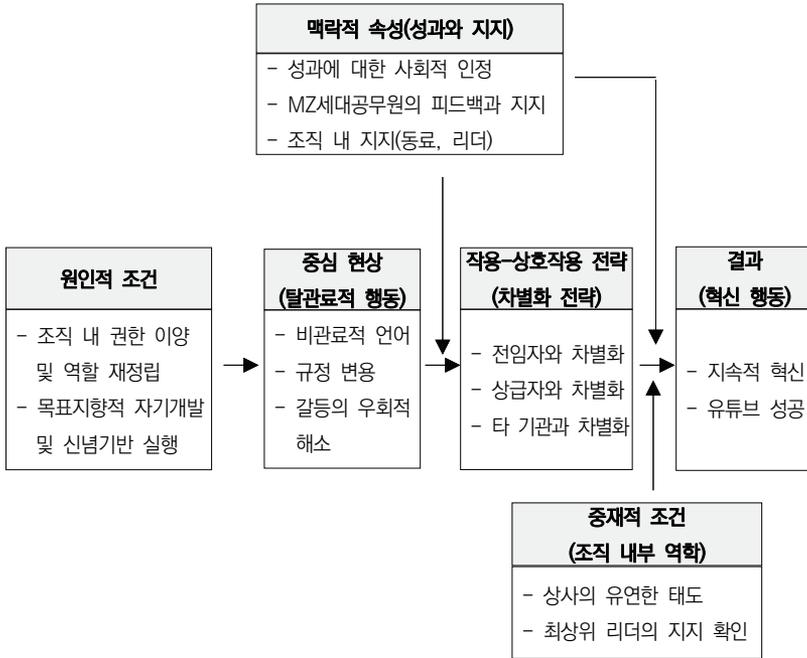
이렇게 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]을 활용할 수 있었던 '원인적 조건'은 [조직 내 권한 이양 및 역할 재정립]과 [목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]으로 구분할 수 있다. 먼저, [조직 내 권한 이양 및 역할 재정립]은 업무와 관련된 인수인계를 하지 않은 <전임자의 인수인계 부재>, 즉 기존 역할 수행자의 정보 단절이 오히려 기존 업무방식의 연장이 아닌 초기화된 상태에서 새롭게 업무를 시작할 수 있도록 유도하여 충주맨에게 분노보다는 오히려 자극을 불러일으켰다. 또한 자신의 성공 가능성을 알아본 시장이 유튜브 업무수행에 대한 구체적 지시 및 재지시를 한 <리더의 인재 발굴 및 유튜브 업무 지시>는 유튜브 성공의 실질적인 원인적 조건으로 작용했다. 다음, [목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]은 충주맨의 개인적 성공 욕구(동기), 목표 성취를 위한 전략적 행동(실행) 및 신념과 가치(내적 확신)의 과정을 포함한다. 그는 대학 중퇴 후 사법고시를 오래 도전했던 것으로 보아 사회적인 성공 욕구가 강했고, 주식투자나 부동산 투자를 통한 물질적 성공의 욕구를 표출하는 등 <외적 성취욕구>가 있었는데, 이것이 직장 내 인정 욕구와 지역 사회에 대한 기여 의지가 함께 반영되어 유튜브 성공에 대한 갈망을 만들었던 것으로 보인다. 또한 평소 <논리적인 표현력과 인터넷 커뮤니티 경험>을 통해 상대를 설득하거나 유튜브 생태계를 파악하는 미디어 감각과 전문적인 능력을 갖추고 있었다. 주말에도 쉬지 않고 유행을 파악하거나 이를 통해 40개 이상의 아이디어 목록을 보유하고, 구독자들의 실질적인 피드백에 해당하는 댓글의 분석 등 <지속적인 학습과 실행>을 통해 성과를 극대화하며, 다양한 방법을 활용한 전략적 접근을 시도했다. 자신이 옳다고 판단하면 악성 민원인과 싸우기도 했고, 상급자가 싫어하는 B급 포스터를 만들어 구독자들을 매료시켰다. 즉, 확신이 들면 행동으로 옮기고, 실제 반응이 좋으면 상급자의 눈치를 보지 않고 구독자의 판단을 선호하는 등 그의 <소신과 신념>은 혁신 행동을 만든 '원인적 조건'으로 작용했다. 결국, '원인적 조건'이 '중심현상'과 '작용-상호작용 전략'과 같은 실질적 행동을 유도했고, 이를 통해 충주시의 유튜브 채널은 우리나라 공공기관 중 최고의 구독자와 조회수를 갖는 '결과'를 달성했다. 한편, 충주맨은 혁신 행동의 지속성을 고려해 순환보직을 포기하고 유튜브 운영 전문관에 지원해 혁신 행동의 지속성을 담보하고 있다.

그런데, 이 과정에는 중요한 '맥락적 속성'이 작동한다. 원인적 조건이 중심 현상에 직접적인 영향을 미친다면 맥락적 속성은 중심 현상을 뒷받침하고 작용-상호작용 전략을 강화하는 역할을 한다. 즉, 맥락적 속성이 없다면 혁신 행동의 완성이 보장될 수

없다. 충주시 유튜브 채널에서의 핵심적인 매력적 속성은 **[성과와 지지]**라고 할 수 있다. 자신이 열의를 다해 운영하는 충주시 유튜브 채널을 전국 유명 유튜버들과 다수의 공공기관이 인정했고, TV, 신문, 잡지 등에서 많은 출연 섭외가 쇄도하는 등 **〈성과에 대한 사회적 인정〉**은 그를 더욱 자극했다. 즉, 현재의 유명세를 이어가지 못하면 금방 잊혀 질 것이라는 압박은 그를 업무에 더욱 몰두하도록 유도했다. 유튜브 운영 초기에 공무원의 체면을 버리고 소위 망가지는 모습으로 공무원의 일상생활 영상(공무원 V-log)을 올렸을 때는 전국의 **〈MZ세대 공무원들의 피드백과 지지〉**가 그에게 성공의 확산과 용기를 심어주었고, 서투른 동영상 촬영과 자막 실수를 수많은 댓글로 피드백함으로써 충주맨의 유튜브 제작 및 운영 능력 향상에 도움을 주었다. 조직 내 상급자들은 충주맨의 행동을 좋아하지 않았지만, 젊은 MZ세대 공무원들은 충주맨을 응원했고, 상급자들과 갈등이 있었을 때 시장은 상급자들의 간섭을 통제하는 등 **〈조직 내 동료와 리더의 지지〉**는 충주맨의 혁신 행동에 긍정적인 맥락으로 작용했다.

한편, '중재적 조건'도 유튜브 성공에 영향을 미쳤을 것으로 보는데, 이는 **[조직 내부 역할]**이라고 명명했다. 조직 내 모든 상급자가 딱 막히고, 고리타분하며, 유연하지 못한 것만은 아니었다. 나이가 많은 상급자지만 열린 마음으로 부하직원의 노력을 칭찬하기도 했다. 그런데 이러한 중재적 조건의 형성은 인위적으로 의도한 것은 아니었다. 정기적인 조직 내 인사이동으로 인한 **〈상사의 유연한 태도〉**, 즉 유연하고, 개방적인 상급자를 만날 때도 있었고, 운 좋게 이런 상급자를 만나면 업무의 자율성이 높아졌다. 즉, 간섭하지 않고 잘하니까 알아서 하라는 분위기가 만들어졌고, 이 경우 마음껏 자신의 의도를 업무에 반영할 수 있었다. 의도된 중재적 조건도 있었다. 시장이 충주맨에게 업무의 자율성과 독립성을 보장했음에도 불구하고, 상급자들의 간섭을 완벽하게 피할 수는 없었다. 그러나 이럴 때면 시장이 상급자들을 직접 찾아와 간섭하지 말라고 여러 차례 지시했다. 이 같은 **〈최상위 리더의 지지 확인〉**은 충주맨과 상급자의 갈등과 긴장 관계를 해결하는 중재적 조건으로 작용했고, 이는 혁신을 방해하는 요소를 제거하는 계기를 만들었다. 아래의 〈그림 1〉은 충주맨의 혁신 행동이 완성되는 인과구조를 패러다임 모형으로 나타낸 것이다.

〈그림 1〉 ‘충주맨’의 혁신 행동에 관한 패러다임 모형과 하위 범주



2. ‘충주맨’의 혁신 행동에 관한 인과 구조

1) 원인적 조건(causal condition)

충주맨이 다른 공공기관과 차별적인 유튜브 운영을 통해 전국적인 인기를 얻었고, 그 결과 충주시는 전국적으로 인지도가 높아졌다.⁴⁾ 이러한 결과를 설명하기 위해서는 우선 어떠한 원인적 조건이 영향을 주었는지 살펴볼 필요가 있다. 분석 결과 원인적 조건은 [조직 내 권한 이양 및 역할 재정립]과 [목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]으로 구분할 수 있다. 먼저, [목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]의 첫 번째 원인적 조건으로 <외적 성취욕구>가 작용했을 것이다. 충주맨은 대학 2학년(경상계열)

4) 과거에는 ‘충주’와 ‘청주’를 혼동하는 사람들이 많았는데, 지금은 외지 사람들이 충주시를 정확히 인지하고 있을 정도다. ‘충주맨’이 충주에 대한 명확한 인지도를 심어주었을 뿐만 아니라 2023년 11월 21일에 게시된 ‘이걸 틀려?’라는 유튜브 동영상에서 충주시 위치를 찾는 2023학년도 수확능력시험에 출제된 문제를 풀었는데 191만 뷰를 기록하였다.

을 마치고 자퇴한 후 사법고시가 없어질 때까지 사법고시를 준비했다. 그런데 휴학이 아닌 자퇴를 결정했다는 것은 사회적 성공에 대한 열망이 강했다는 것을 의미한다. 최근에는 주식이나 부동산 투자를 열심히 하면서 물질적인 성공에도 관심을 많이 기울이고 있다. 공직에 입직한 후에는 남들보다 일찍 출근해서 상급자에게 잘 보이려고 했고, 승진에도 관심이 많았다. 결국, 충주맨은 사회적, 물질적 성공에 대한 욕구가 많은 사람이고, 이러한 특성은 유튜브 성공에 대한 열정을 만들었을 것이다.⁵⁾

“제가 대학 2학년까지 다녔는데, 자퇴하고 신림동에서 사법시험을 오래 했어요. 사법시험을 하다가 떨어지고, 사법시험이 없어지는 바람에 고향으로 내려왔고, 현실적으로 안정적인 직업을 갖기 위해 9급 공무원 시험을 봤습니다. 저는 성공에 대한 갈망이 있어요. 주식투자를 열심히 하는 거 보면 그래요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“저하고 개인적으로 주식투자도 많이 하고, 부동산도 사고팔고 그랬어요. 결과가 좋지 않아서 그렇지 정말 열심히 했습니다. 매일 11층 구내식당에서 주식차트를 보면서 이런저런 얘기를 했습니다. 형(충주맨)은 1억 정도를 가지고 시작했는데, 처음에는 좋았고, 지금은 둘 다 울고 있죠.”(2024년 1월 11일, 동료 직원 A씨 인터뷰)

“솔직히 저는 여기 말고 더 좋은 부서인 자치행정과 같은 데로 가고 싶었어요. 홍보실에 와서 1년 동안 조출(7시 30분 출근)을 했어요. 잘 보이려고, 잘하고 싶은 마음이 있었던 거죠. 그때 당시에 그런 것밖에 없었니까요. 다른 걸로 어필할 게 공무원 사회에는 별로 없어요.”(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

“그런 욕심은 있었어요. 왜냐하면 저는 충주가 원래 고향인데, 충주가 지금 알려지지 않은 도시여서 아쉬웠어요. 전국적으로 보면 작아서 그런데, 예전

5) 기본심리욕구이론에 따르면 개인의 행동 원인이 자기 결정적일수록 기본심리욕구가 충족되고 내적 동기가 유발될 수 있다(Deci & Ryan, 2000). 또한 이 이론의 3가지 핵심적인 구성요소는 자유의지를 갖고 행동하려는 자율성(autonomy) 욕구, 자신의 능력을 최대화하려는 유능성(competence) 욕구, 타인과 소통하면서 소속감을 느끼려는 관계성(relatedness) 욕구 등이다. 충주맨의 사례에서 사법고시는 유능성의 욕구라고 볼 수 있고, 주식투자는 자율성의 욕구, 그리고 승진에 대한 관심은 관계성의 욕구와 관련이 있을 것으로 본다.

부터 그런 걸 좀 안타깝게 생각했어요. 과거 외지 생활을 할 때부터 그런 생각을 했어요. 그래서 제가 잘해서 충주를 알리고 싶다. 이런 욕심이 강했습니다.”(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

[목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행]의 두 번째 원인적 조건으로 **〈논리적인 표현력과 인터넷 커뮤니티 경험〉**을 들 수 있다. 충주맨은 실제로 조직 내에서 글쓰기와 말을 잘하는 사람으로 인정받았고, 동료들도 그것을 인정했다. 홍보실에서 근무하게 된 것도 사실 충주맨이 쓴 기고문을 보고, 홍보실에서 스카우트한 것이었다. 그리고, 그의 논리적 표현력은 이미 월례 회의에서 발표 기회를 얻은 것, 그 발표에서 시장의 인정을 받았던 것을 보면 쉽게 알 수 있다. 다른 직원들과 비교되는 발표 방식, 논리적 말하기는 사람을 설득하는 데 유리하게 작용했다. 또한 과거 사법고시를 준비할 때 PC 방을 드나들면서 즐겼던 인터넷 게임과 인터넷 커뮤니티 활동은 유튜브 생태계를 누구보다 빨리 이해하고 미디어 감각을 키우는 데 도움이 됐고, 또 성공하려면 어떻게 해야 하는지를 판단하는 데도 도움이 됐다. 인터넷 커뮤니티 경험이 공무원 생활에 전혀 도움이 되지 않을 것 같았지만, 유튜브 운영 업무를 맡은 후에는 그러한 경험이 자신감을 갖게 만들었다. 이를 일종의 셀프리더십(self-leadership)을 발휘한 것이라고 할 수 있다. 셀프리더십은 상급자가 조직 구성원에게 발휘하는 리더십이 아닌 자기 스스로에게 영향력을 발휘하는 리더십을 말하는데(장은영·이광희·박동진, 2013), 충주맨의 인터넷 커뮤니티 경험은 내적 동기부여에 영향을 미쳐 더욱 열정을 쏟는 계기가 됐을 것이다.

“일단 형(충주맨)이 예전부터 글 쓰는 것과 말을 되게 잘했어요. 사실은 홍보실로 가게 된 계기도 형이 기고문을 하나 썼는데, 그걸 보고 홍보실에서 데려갔다는 얘길 들었어요.”(2024년 1월 동료 직원 A씨 인터뷰)

“시장님께 홍보실 전체가 보고드릴 기회가 있었는데, 선진지를 보고 우리도 1층에 홍보관을 3~5억 들여 만들어 보자는 계획이었어요. 그런데 홍보관 보고가 3페이지였고, 제가 담당하는 SNS에 대한 내용이 1페이지였는데, 거기서 제가 이제 영상 유튜브가 대세니까 장기적으로 유튜브를 해야 한다고 했어요. 그걸 가지고 모든 직원 앞에서 SNS 홍보 사례로 15분 정도 강의를 했죠.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“월례 회의에 간부들은 모두 참석하고, 나머지는 온라인으로 보는데, 기회에 따라서 젊은 직원들이 발표할 시간을 줍니다. 그런데 그 친구가 발표하는데 다르더라고요. 다른 친구들은 텍스트를 쪽 써놓고 그걸 다 읽는다고요. 그런데 이 친구는 그림 하나, 단어 하나만 있고, 그걸 가지고 자기 생각을 얘기하는 거예요. 그래서 유튜브 하라고 지시했어요.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

“고시 공부하다가 힘들면 PC방에서 게임을 많이 했고, 인터넷 커뮤니티를 많이 했어요. 커뮤니티를 하면 젊은 애들이 많이 사용하는 유머사이트, 가벼운 가십 커뮤니티들 있잖아요. 그거 많이 활동하면서 옛날부터 눈팅을 많이 했어요. 그런데 내가 만약 유튜브를 하게 된다면 이런 방식으로 해야 하고, 그러면 300% 성공하겠다는 생각을 했어요.”(2024년 1월 24일 그 공무원과의 인터뷰)

【목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행】의 세 번째 원인적 조건으로 **〈지속적인 학습과 실행〉**을 들 수 있다. 혁신 행동을 하려면 전반적인 상황을 제대로 분석한 다음, 어떤 행동을 선택할 때 혁신적인 변화가 만들어질 것이라는 감각을 갖추고 있어야 한다. 충주맨은 지속적으로 다른 커뮤니티를 방문하여 댓글을 확인하고,⁶⁾ 주말도 없이 국내는 물론이고, 세계적으로 유행하는 콘텐츠가 어떤 것인지 분석하고 학습했다. 또한 자신이 몇 년 동안 축적해 놓은 아이디어 목록을 보유하고 있고, 이를 바탕으로 매주 시의적절한 주제를 선택해 시정 홍보와 접목시켜 동영상 제작하고 있다. 즉, 지속적인 노력을 통해 단순히 재미난 소재만을 찾아 유튜브 영상을 제작하는 게 아니라 운영 측면에서 마케팅 전문성까지도 향상된 전문가로 진화해 왔다.

“주제도 그때그때 생각나는 걸로 하는데, 사실은 계속 고민하죠. 지금도 아이디어 북에 40개 이상이 있다고 보면 됩니다. 이런 걸 하면 좋겠다고 생각하면 적어놔요. 요즘 hot하고 trendy 한 걸 따라가려고 하고 이걸 우리한테 어떻게 도입할지 고민합니다. 가장 효과가 좋을 것, 실현 가능한 것을

6) 충주맨은 댓글을 확인하는 것이 매우 중요한 것이라고 여러 번 강조했다. 실제로 댓글을 통해 유튜브를 시청하는 사람들은 동영상에 대한 자신의 의견을 표현하고, 정보를 교환하면서 쌍방향으로 소통하게 된다. 이 때문에 댓글에 나타난 의견을 현실의 여론으로 인식하고, 댓글을 ‘미디어와 여론 지도자의 역할’을 한다고 보고 있다(Case et al., 2004).

찾으려고 하죠. 계속 고민하고, 결정하고, 그런 식으로 합니다. 그리고 댓글을 보면 영상에 대한 반응이 나오잖아요. 조회수도 중요한데 반응을 확인하는 게 더 중요해요”(2023년 2월 충주맨 인터뷰)

“처음 시작할 때 유튜브에 관한 책을 두 권 정도 샀는데, 하나는 편집 프로그램 사용법을 배우는 책이었어요. 사실 별로 도움이 안 됐어요. 제 컴퓨터가 그 편집 프로그램을 돌릴 성능도 안 됐고, 실수도 많이 했어요. 그래서 여러 번 할 수밖에 없었죠. 다른 자치단체 유튜브도 모두 분석했어요. 그런데 아무도 안 봐요. 조회수가 안 나오면 의미가 없잖아요. 이렇게 하면 무조건 망한다는 걸 배웠어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“요즘 트렌드는 짧은 거예요. 유튜브에 자본이 들어오고 스타가 오고, 제작진이 붙어서 만들면서 편집 스타일이 굉장히 짧아졌어요. 저도 여기서 배운 거죠. 무조건 짧게 가야 하는구나. 어차피 조회수랑 반응이 중요해요. 연령층이 낮으면 패러디 같은 것도 50% 이상 이해해요. 인터넷 세상에서 모두가 공감하면서 재미있는 것들을 찾아서 공격적으로 갈 수밖에 없어요. 주말에도 집에서 아이디어 짜니까 솔직히 초과근무 수당을 받아야죠.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“저희 채널을 인플루언서들, 광고 마케터들, 기획자들, 작가나 PD들도 봐요. 이 사람들은 요즘 뭐가 핫한 지를 계속 보는 겁니다. 저도 마찬가지로 그렇거든요. 요즘 잘 나가거나 특정 타입에 핫한 채널을 항상 모니터링 하거든요. 콘텐츠의 매력도 중요하지만 어쨌든 그런 커뮤니티에서 화제가 되는 게 중요합니다. 다른 커뮤니티에서 저희 영상을 링크해서 걸면 퍼지는 속도가 10배 이상 차이가 납니다. 바이럴(viral marketing)이죠.”(2023년 2월 충주맨 인터뷰)

【목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행】의 네 번째 원인적 조건으로 충주맨의 **〈소신과 신념〉**을 들 수 있다. 그의 개인적인 기질은 소심하나 주관이 확고한 사람이었고, 상대방이 불합리하다고 생각하고 자신이 옳다고 판단했을 때는 소신을 굽히지 않는 성격을 갖고 있다. 실제로 초임 시절 악성 민원인을 만났을 때 강력하게 대응한다거나 자신이 만든 B급 홍보 포스터에 대해 상급자의 간섭을 배제하기 위해 결재를 받지 않

고, 몰래 업로드한 적도 있다. 유튜브를 처음 시작했을 때는 자신이 하고자 하는 방향에 대한 확신이 있어 3대 원칙을 세우기도 했다. 이처럼 충주맨이 가진 자신만의 원칙과 도전 정신은 기존 틀을 깨는 시도와 혁신적 행동을 가능하게 했고, 대중과의 갈등 상황에서도 소신을 지키는 태도로 인해 지속적인 혁신이 이어질 수 있었다. 이러한 소신과 신념은 자신, 동료직원, 시장과의 인터뷰에서 명확하게 확인할 수 있다.

“평소에는 열심히 일하는 공무원인데, 부당한 악성 민원을 넣는 분하고는 많이 싸웠던 기억이 나요. 전화예대 대고 화도 많이 냈는데, 그때 저도 굉장히 놀랐던 것 같아요. 오히려 신규라서 할 수 있었던 일이 아닌가 하는 생각이 들어요. 일단 주관이 확실한 사람입니다. 그러니까 민원인하고 싸우죠.”(2024년 1월 동료직원 A씨 인터뷰)

“평소 MZ세대 공무원들과 소통하는 방법으로 때때로 결재를 실무자가 직접 들어와서 하게 합니다. 과장, 팀장, 실무자를 모두 앉혀 놓고 상급자들 눈치 보지 말고 실무자 생각을 말해보라고 합니다. 그런데 충주맨한테 물어봤더니 아무 말도 안 하더라고요. 윗사람들의 의견에 동조 안 한다는 의미였죠. 그래서 충주맨이 강단이 있다고 생각했고, 따로 불러서 얘기했어요.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

“처음에는 결재를 받았어요. 그런데 역사상 꼼꼼한 분이예요. 게다가 확고한 디자인 철학이 있는 분이어서 충돌이 많았습니다. 그래서 (제가 만든 B급 포스터를) 못 올리게 한 적도 많았어요. 누군가를 설득하는 건 불가능합니다. 그래서 올리자마자 보고하면서 못 보셨어요? 라고 묻기도 했어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“유튜브를 시작할 때 너무 확신이 있었기 때문에 일부 반대가 있었음에도 더 세게 할 수 있었어요. 그래서 저는 약속했어요. 1년 후에 내가 보여줄 것이라고요. 3대 원칙도 세웠어요. 첫째, 무조건 재미있어야 한다. 둘째, 무결재로 한다. 셋째, 다른 부서의 요구로 홍보영상을 만들지 않고, 우리 것만 한다. 그런데 3~4개월 지나니까 반응이 오더라고요. 그래서 더 강하게 밀어붙일 수 있었어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“배짱이죠. 자신 있었던 것 같아요. 당시 팀장님이 자신의 취향을 설명해 주셨는데, 그건 누가 봐도 아닌 거죠. 그러니까 배짱을 부릴 수 있었던 게 아닌가 싶어요. 자신의 방식대로 하면 인기가 더 있을 것 같다고 확신했던 거죠. 그러니까 이권 안 되겠다! 도망가자! 이렇게 된 거죠.”(2024년 1월 동료 직원 C씨 인터뷰)

“개인적으로 용기가 제일 클 것 같아요. 아무리 주위에서 그렇게 하라 그래 도 저는 못 할 것 같아요. 우리가 결재라인 다 이렇게 안 볼 테니까 너 하고 싶은 대로 해봐! 이렇게 해도 저는 못 해요. 저도 공무원이 되면서 성향이 보수적으로 변했는데, 독특한 짓을 해서 성공할지 망할지 모르는 일이 잦아요. 그러면 저는 안전하게 가요.”(2024년 1월 동료 직원 B씨).

다음으로, **[조직 내 권한 이양 및 역할 재정립]**도 원인적 조건을 제공했는데, 첫째, **<전임자의 인수인계 부재>**는 충주맨으로 하여금 이후 분석하게 될 [차별화 전략] 중 <전임자와의 차별>을 유도하는 계기를 만들었다. 충주맨이 홍보실로 발령받았을 때 전임자로부터 인계받은 업무자료는 아무것도 없었다. 전임자가 업무에 관한 어떠한 인수인계도 하지 않고 떠났기 때문이다. 그 이유는 정확하지 않지만 아마도 자신이 축적해 놓은 노하우를 공유하고 싶지 않았을 것으로 추측해 볼 수 있다. 하지만 이러한 전임자의 행태와 인수인계의 부재는 오히려 충주맨이 기존의 업무방식에 얽매이거나 안주하도록 유도하지 않았고, 오히려 창의성을 발휘하는 데 영향을 미쳤다. 그 결과 B급 포스터를 제작하는 혁신 행동을 만들어 냈다.

“전임자가 고등학교 동창이었는데, 어떤 정보도 주고 가지 않았어요. 그래서 애초에 근본이 없었어요. 아무것도 없는 상태에서 시작하다 보니 B급이 된 거죠. 텅텅 비어 있는 상태였으니까 진짜 파워포인트 하얀 창으로 시작했어요. 그래서 그냥 마음대로 해보자! 약간 이랬던 것 같아요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“홍보가 창의적이고 자기 개인적인 노력이 많이 들어가는 업무이다 보니까 자기 노하우를 공유하고 싶지 않은 부분이 있을 수 있어요. 전임자도 창의성이나 이런 부분을 발휘해서 조금 유명세를 탔던 친구예요. 그래도 자료를 다 지우고 가는 건 일반적이지 않죠.”(2024년 1월 12일 동료 C씨 인터뷰)

둘째, 지방자치단체장인 <리더의 인재 발굴 및 유튜브 업무 지시>가 또 하나의 원인적 조건으로 작동했다. 시장은 젊은 공무원들의 사기를 북돋고, 관리직에 있는 공무원들의 끈대적 근성이 젊은 공무원들의 창의성을 가로막는 것을 싫어하는 인물이었다.⁷⁾ 또한 젊은 공무원들을 존중하는 차원에서 간부급 공무원 모두가 참석하는 월례 회의에서 젊은 공무원들에게 발표 기회를 제공했다. 충주맨도 여기서 발표 기회를 얻었는데, 그 발표를 지켜본 시장이 그의 능력을 단번에 알아차렸고, 곧바로 유튜브 업무를 시작하라고 지시했다. 이러한 리더의 차별적인 인재 발굴 및 역할 부여가 충주맨의 혁신 행동을 가능케 했고, 충TV가 성공하는 데 큰 영향을 미쳤다. 그러나 충주맨은 시장의 지시를 곧바로 이행하지 않았다. 당시 블로그와 페이스북 업무를 동시에 하고 있었는데, 인력도 예산도 없는 상태에서 아무것도 모르는 유튜브까지 병행할 수 없었기 때문이다. 그런데, 업무 개시가 지연되자 시장은 재차 업무를 재촉하였고, 상급자들도 충주맨에게 업무를 재촉할 수밖에 없었다. 이 같은 상황은 충주맨이 단순히 상명하달식 업무 지시를 수행하도록 강제한 것만이 아니라 시장에게 독립적 업무 추진 환경을 조성해달라는 요구를 가능케 했을 것이다. 또한 이러한 충주맨의 요구를 시장이 리더십을 발휘하여 수용하면서 독립적인 업무 추진을 가능하게 했다.

“핍박을 받으면 성공할 수 없죠. 제가 시장을 10년째 하는데, 처음부터 간부들을 모아놓고 민주적이고 능률적인 리더십을 발휘하라고 주문했어요. 부하직원들이 창의성을 발휘할 수 있도록, 어려운 일이 있으면 상의하게 만들어야 한다고 강조했어요. 그러다 보니 조직 전체가 바뀌고 있어요. 저는 월례 회의에서 젊은 친구들에게 말할 기회도 주고, 그런 중요한 행사 사회도 보고, 그렇게 하면 중간 관리자들도 또 그 젊은 직원들을 비슷하게 존중하는 분위기가 됩니다. 그래서 그런 기회를 만들었어요. 그런데 그 친구가 PPT 발표를 하는데 자기 생각을 얘기하는 겁니다. 그래서 유튜브를 해보라고 지시했죠. 이 친구는 자기 생각을 색다른 관점으로 표현할 수 있는 능력이 있는 겁니다.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

“그런데 몇 달이 지나도 소식이 없는 겁니다. 그래서 과장을 불러서 구체적

7) 충주시장은 공식문화를 바꾸려 노력하고, 충주맨에게 유튜브 업무를 알아서 해보라고 권유하는 등 구성원들의 정서나 기존의 가치체계를 변화시켜 변혁을 유도한다는 측면에서 변혁적 리더십을 보인 인물이다. Afsar 등(2014)에 의하면 이러한 변혁적 리더십은 구성원들의 혁신 행동에 대한 동기를 자극하는 데 큰 영향을 준다.

으로 지적했어요. 똑똑한 애를 썼더니 왜 성과가 안 나오느냐고요. 그랬더니 계획서를 가져왔는데, 스튜디오 꾸미고, 인력과 장비를 사고 이렇게 하길래 제가 화가 났어요. 다른 사람들은 스튜디오나 장비가 있거나? 너도 그렇게 해봐라! 라고 했어요.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

유튜브를 시작하라고 했는데, 한 달이 지났는데도 머뭇거리니까 야! 네 마음대로 해봐! 큰 기대 안 한다. 이렇게 말씀하셨어요. 그러니까 과장님이니 팀장님이 어떻게든 저를 움직이게 만들어야 하는 거죠. 이때는 제가 겁이 없었어요. 왜냐하면 억지로 시켜야 하는 상황이니깐요. 그래서 선결 조건으로 결재는 없다고 했죠. 일도 많은데 물리적으로 결재를 받는 건 불가능하다고 했어요. 사실 윗분들은 그때 그게 뭔지 몰라서 들어주셨어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

2) 중심 현상: 탈관료적 행동

충주맨의 혁신 행동을 통해 충TV를 성공시키는 과정에서 가장 두드러지게 나타난 패러다임인 ‘중심현상’은 **[탈관료적 행동]**으로 명명했다. 그리고 이러한 행동에는 <비관료적 언어사용>, <규정 변용>, <갈등의 우회적 해소> 같은 하위범주가 포함된다. 첫째, 충주맨은 그가 제작한 유튜브 동영상에서 공직사회에서 일반적으로 사용하는 관료(또는 행정)의 언어가 아닌 **<비관료적 언어>**를 사용했다. 딱딱하고, 건조하고, 격식을 차리는 관료의 언어 대신 일반인들이 평상시 사용하는 언어, 그리고 그들이 쉽게 받아들일 수 있는 유머러스한 언어를 과감하게 사용했다.⁸⁾ 만일, 관료의 언어로 일반인들을 대상으로 한 유튜브 홍보활동을 했다면 관료들의 세상을 일반적으로 강요하는 것에 불과하고, 이렇게 유튜브를 운영하면 실패할 수밖에 없음을 충주맨은 인식하고 있었다.

“다른 공공기관 유튜브는 아무도 안 보는 것 같아요. 실제로 조회수가 2회, 5회, 10회인 것도 있어요. 이렇게 하면 안 되겠다, 망한다고 생각했어요.

8) Farmer(1995)는 행정도 언어로 구성돼 있다고 주장했는데, 행정언어는 그 언어를 사용하는 공무원들의 감각, 사상, 무의식까지 결정짓는다고 했다. 실제로 공무원들 사이에 통용되는 문장, 말투 같은 것이 분명히 존재하고, 이러한 언어는 공직문화 속에서 암묵적으로 이어지고, 어떤 때는 강요되기도 한다. 그런데 충주맨이 제공하는 유튜브 동영상의 소비자는 공무원이 아닌 일반 국민이다. 또한 그의 유튜브 운영의 목표는 충주를 전국에 알리는 것이었다. 따라서 공무원들이 사용하는 행정언어가 아닌 일반인들의 언어를 사용했다.

실제로, 시장님이 인사말하고, 안녕하세요! ○○시장 누굽니다. 이런 동영상은 맛이 간 겁니다. 그냥 볼 필요가 없어요. 이게 관공서의 전형입니다. 그래서 다른 관공서랑 무조건 다르게 하면 성공한다는 생각했어요. 무조건 재미있어야 한다는 확신이 있었기 때문에 일부 반대가 있었음에도 세계 할 수 있었던 거죠. 사실 한 달 만에 터질(반응이 울) 줄 알았어요. 제가 봤을 때는 처음에는 진짜 공격적이었어요. 지금은 순화시켜서 대중화된 거고요. 그때는 감수성도 조금 덜했어요. 성인지 감수성이 떨어진다느니 비하 발언을 하거나 편견을 주는 단어를 사용했다는 식의 비판도 많이 받았어요. 그런데 유튜브 특성상 무슨 방송 검열 같은 데서 자유로울 수 있다는 생각이 들었어요. 자유롭게 방송할 수 있는 것은 유튜브 자체의 특성인 것 같아요.”(2024년 1월 24일 충주맨 인터뷰)

“사실 충주맨이 하는 건 일반적으로 공직사회에서 사용하는 언어가 아니잖아요. 그래서 인기를 얻었던 것 같아요. 왜냐하면 영상을 보면 내용은 공공기관인데 콘텐츠나 홍보방식은 민간에 가까웠기 때문에 호응을 더 얻을 수 있지 않았나 생각합니다.”(2024년 1월 동료 공무원 C씨 인터뷰)

“저는 그런 말투가 거슬리지 않았어요. 뭐가 거슬릴 일이 있겠어요? 모난 돌이 정 맞는다고 생각하지 않아요. 모난 돌은 그 모양에 맞게 쓰면 되는 거죠. 사실 검열이 심할 것 같은 문화이지만 그렇지도 않아요.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

“형이 추구하는 건 조회수죠. 아무리 공공적으로 훌륭한 영상을 만들어도 사람들이 보지 않으면 홍보로서 의미는 없잖아요. 그래서 흥미 위주로 가는 것 같아요. 그런데 본인이 이렇게 증명했으니 어떻게 반박하겠어요. 특히 전국에 있는 지자체 모든 홍보실에서 토를 달 수 있을까요? 그런데 저도 공무원이기 때문에 저라면 못했을 거예요.”(2024년 1월 동료 공무원 A씨 인터뷰)

【탈관료적 행동】의 두 번째 하위범주는 <규정 변용>이다. 충주맨은 공직사회에서 매우 중요하게 인식하는 결재라인을 무시하는 아주 파격적인 방법을 도입했다. 유튜브 생태계를 이해하지 못하는 상급자에게 허락받는 것은 곧 실패하는 것이나 다름없다고

생각한 것이다. 충주맨의 입장에서 상급자의 결재권은 비현실적인 업무규정에 불과하고, 그 규정을 지키는 것은 현실적인 목표 달성을 고려하기보다 규정 준수를 통한 책임소재의 명확성을 구획하는 것에 불과했을 것이다. 관료적 성격의 가장 일반적인 특성을 규정의 경직성(rule rigidity) 또는 규정 지향성(rule orientation)이라고 한다면 충주맨은 정반대의 규정 변용(rule bending)을 선택했다(임도빈·조원혁·정현정, 2012에서 재인용).⁹⁾ 공식사회에서 공무원이 규정 변용을 시도하는 것은 개인적으로 얻게 되는 이익이 없음에도 불구하고, 더 넓은 목적이 있을 때 활용된다(DeHart-Davis, 2007). 충주맨도 이러한 이유로 규정 변용이라는 탈관료적 행동을 과감하게 시도했을 것이다. 특히, 페이스북에 포스터를 게시하거나 유튜브에 동영상상을 게시하는 일은 최근 새롭게 추가된 업무여서 명확한 규정이 있다고 보기는 어렵고 상급자에게 허락을 받아야 한다는 암묵적 관례만 있어 규정 변용이 비교적 수월했을 것이다.¹⁰⁾

“상의를 드러봤자 알지도 못하시고, 유튜브를 안 보시는 분이었기 때문에 어려웠어요. 제가 분석해서 성공할 방향을 보고 드렸고, 그래서 결재를 못 받는다고 했어요. 무조건 무결재로 가야 한다고요. 둘째, 무조건 재미있게 만들어서 흥미 위주로 간다. 셋째, 다른 부서의 홍보 요청을 받지 않고 무조건 우리 자체 영상만 올라간다. 시장님도 마음대로 해보라고는 말씀하셨는데, 그걸 저한테만 얘기한 거예요. 그래서 제가 이상한 놈이 된 거죠.”
(2024년 1월 24일 충주맨 인터뷰)

“다른 업무는 결재 문서를 올려야 하고, 또, 결재선이 정해져 있기도 합니다. 그런데 유튜브 업무는 다른 일반 행정 업무는 새로 생긴 업무다 보니까 약간의 자율성이 있었을 것 같아요. 자기가 계정을 갖고 내가 만들어서 내가 올리는 방식인 거죠.”(2024년 1월 동료 공무원 C씨 인터뷰)

“처음부터 간섭하지 말라고 했지만 공무원들은 내적인 한계를 스스로 갖고 있어서 그렇게 막 함부로(무결재)는 못합니다. 그런데 그렇게 놔두다 보니

-
- 9) 규정 변용은 관료제 조직에서 흔히 나타나는 규정에 대한 집착에서 벗어나려는 노력, 업무 성과에서 장애물로 인식되는 절차를 극복하려는 행태라고 할 수 있다.
- 10) Sekerka & Zolin(2007)에 따르면 규정이 불명확한 상태에서 완전하게 규정을 위반하지는 않았지만 관례적인 의도에 반하는 행위도 규정 변용에 해당한다. 또한 규정이 불명확할 때 규정 변용도 발생하기 쉽다고 언급하기도 했다.

문제도 생겼어요. 민원이 들어오니까요. ‘충주 사과를 맞춰라!’를 할 때도 혼자 알아서 하나까 문제가 생겼어요. 다른 지역에서 관광버스를 타고 와서 항의하면서 저 녀석을 하고 하고 시장이 공개적으로 사과하라고 했을 정도니까요.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

[탈관료적 행동]의 세 번째 하위범주로는 **〈갈등의 우회적 해소〉**를 들 수 있다. 기존 연구에서도 갈등의 해결은 혁신적 행동을 초래하여 조직의 성과를 높이고(Reade et al., 2016), 반대로 갈등을 해결하지 못하면 오히려 혁신 행동을 저해할 수 있다고 보았다(Bristow & Hipel, 2014). 실제로 충주시 내부의 보수적인 상급자들은 충주맨의 혁신 행동으로 상당한 효과가 나타났음에도 불구하고, 그의 행동을 높게 평가하지 않았다. 소위 조직에서 튀는 공무원을 반기지도 않았다. 사실 몇 개의 영상은 사회적인 논란을 만들어 충주시 전체가 비판받는 일이 생기기도 했다. 이 때문에 상급자들의 간섭은 여전히 줄어들지 않았고, 문제가 생기면 간섭은 더욱 심해졌다. 그러나 충주맨은 자신이 정한 무결재 원칙을 고수하기 위해 노력했다. 특히, 비서실장을 통한 우회적인 고자질을 통해 시장이 상급자들의 간섭을 막도록 유도했고, 결국 갈등이 어느 정도 해소되면서 충주맨은 독립성과 자율성을 유지할 수 있었다.

“시장님 때문에 힘을 받았죠. 시장님이 늘렸던 거죠. 불만이 있겠지만 그냥 냅뒀라! 이렇게 말씀하셨어요. 그래서 과장님도 마음에 안 드는 구석이 있는데도 그냥 둔 거죠. 시장님이 가만히 두라고 해서 그렇게 하신다고 저한테도 말씀하셨어요.”(2024년 1월 동료 공무원 C씨 인터뷰)

“구독자 30만이 넘었는데도 저는 계속 증명해야 했어요. 사실 아직도 인정을 못 받아요. 공무원 사회는 튀면 상대 과정을 욕하는 거고, 밑에서도 욕하고 위에서도 욕하는 구조입니다. 유퀴즈 출연한 이후에도 계속 간섭하시는 겁니다. 이렇게 결과를 보여줬는데 이렇게 간섭을 하니까 시장님께 고자질한 거죠. 직접 반항하면 하극상이니까 머뭇거리다가 비서실에 슬쩍 얘기했어요. 그랬더니 시장님이 세 번 정도 얘기하시더라고요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“과장이나 팀장한테 간섭하지 말고, 시키지 말라는 얘기를 했어요. 첫째, 이걸 해봐라! 이렇게 시키지 말고, 그다음에 이거는 안 되고 저거 안 된다

고 검열하지 말고, 마지막으로 이게 진짜 중요한데 라는 조언을 하지 마라!
 는 말을 했어요. 넌 이런 거 해보면 좋지 않겠느냐는 권유도 하지 마라! 한
 마디로 그냥 놔둬라!"(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

3) 작용-상호작용 전략: 차별화 전략

충주맨은 중심 현상인 **[탈관료적 행동]**뿐 아니라 **[차별화 전략]**도 적극적으로 활용했
 는데, 이는 패러다임 모형에서 말하는 작용-상호작용 전략에 해당한다. **[차별화 전략]**
 의 하위범주로는 <전임자와 차별화>, <상급자와 차별화>, <타 기관과 차별화>로 구분
 했다. 충주맨의 첫 번째, **[차별화 전략]**은 <전임자와 차별화>를 시도하는 것이었다. 앞
 서 언급한 바와 같이 전임자는 충주맨에게 업무에 관한 그 무엇도 남기지 않았다. 특
 히 홍보업무의 특성상 그래픽 이미지나 글자 폰트 같은 컴퓨터 파일이 중요한 데 백지
 상태의 컴퓨터만 남기고 떠났다. 사실, 전임자도 조직 내에서 나름대로 입지를 갖고
 있는 인물이었다. 충주맨처럼 창의성을 발휘하면서 조직 내에서 유명세를 얻었고, 평판
 도 좋았다. 그런데, 홍보업무는 다른 일반 행정 업무처럼 창의성과는 무관하게 데이터
 가 저절로 쌓이는 업무가 아니다. 즉, 담당 공무원 개인의 아이디어와 창작이 중요한
 분야이다. 전임자도 자신이 만들어 놓은 다양한 컴퓨터 파일을 자신의 아이디어 목록
 또는 개인적인 자산이라고 여겼을지 모른다. 이 경우 후임자와 공유하는 것을 꺼릴 수
 도 있다. 그런데, 이러한 전임자의 행태는 충주맨을 오히려 자극했고, 자신만의 홍보
 스타일을 추구하도록 유도했으며, 그 결과는 전임자와의 차별화로 나타났다. 아래의
 <표 2>는 전임자와 차별화한 결과로 나타난 B급 감성 축제 포스터이다.

<표 2> 전임자와 차별화 시도로 만들어진 B급 감성 포스터

<p>눈에는 눈 이에는 옥수수</p>  <p>충주 대학찰옥수수</p>	<p>제35회 수안보온천제</p>  <p>넌 나에게 목욕감을 줬어</p> <p>바노 문의 043-850-6723(관공자)</p> 	<p>수소차</p>  <p>음에-</p> <p>충주시는 수소차 산업을 적극 지원합니다</p> 	<p>충주시 산척면 고구마 축제 9.15(토)-16(일)</p> <p>호우! 축제 고우!</p>  <p>고날두</p> <p>고구마계의 호날두 산척 고구마</p> 
<p>옥수수 축제 포스터</p>	<p>온천제 포스터</p>	<p>수소차 지원 홍보</p>	<p>고구마 축제 포스터</p>

“전임자도 나를 창의적인 사람이었어요. 다른 업무는 어쨌든 창의적인 게 아니라서 계속 데이터가 쌓이고 그 데이터가 공무원 개인 것이 아니잖아요. 그런데 홍보업무는 그렇지 않을 수도 있어요. 전임자도 충주맨처럼 창의성을 발휘해서 조금 유명세를 탔던 친구거든요.”(2024년 1월 동료 공무원 C 씨 인터뷰)

“홍보업무는 잘될 때와 안 될 때가 극명하게 차이 납니다. 전임자도 1년 정도 잘 나갔었는데, 그때는 조금 꺾였던 것 같아요. 아이디어 고갈 같은 게 왔을 수도 있고요. 전임자의 경우 아이디어도 좋고, 디자인을 옆에서 도와주는 친구도 있었어요. 그런데 아무것도 남기지 않고 갔어요. 그런 상황에서 저는 제 색깔을 찾아야 했어요. 기존과는 다르게, 그리고 제 나름의 방식을 구축하려고 했죠. 제 스타일은 아무 말 잔치 또는 독창적인 방향이었는데, 그래서 B급 감성이 나온 겁니다. 애초에 아무것도 없이 시작하다 보니 B급이 된 거죠. 폰트도 없었고요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“과장이나 팀장한테 간섭하지 말고, 시키지 말라는 얘기를 했어요. 첫째, 이걸 해봐라! 이렇게 시키지 말고, 그다음에 이거는 안 되고 저거 안 된다고 검열하지 말고, 마지막으로 이게 진짜 중요한데 라는 조언을 하지 마라는 말을 했어요. 넌 이런 거 해보면 좋지 않겠느냐는 권유도 하지 마라! 한마디로 그냥 놔둬라!”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

충주맨의 두 번째, **[차별화 전략]**은 **〈상급자와 차별화〉**를 시도하는 것이었다. 실제 충주맨이 홍보실에 들어갔을 때 만났던 상급자는 조직 내에서 업무적으로 인정받는 매우 꼼꼼한 사람이었다. 그러나 상급자의 꼼꼼함은 부하직원들의 창의성 발휘를 억누를 수 있고, 이러한 상황이 반복되면 상하 갈등이 발생할 수도 있다. 실제로 충주맨은 페이스북 업무를 할 때와 유튜브를 시작할 때, 그리고 유튜브 구독자 15만 명 정도가 되었을 시기에 함께 일했던 상급자들과 암묵적인 갈등이 있었다. 그런데 상급자의 갈등을 해결하는 방법으로 결재를 받지 않고 몰래 B급 감성 포스터를 게시하거나 유튜브를 전혀 모르는 상급자에게 자신이 유튜브 업무를 맡는 조건으로 결재를 받지 않겠다고 선언하는 등 무결재를 통한 혁신 행동을 지속했다. 이렇게 결재를 받지 않을 수 있었던 것은 결국 B급 포스터의 조회수, 댓글, 유튜브 영상의 조회수, 구독자 수 같은 그가 만든 성과였다.

“페이스북을 할 때 초반에는 엄격한 팀장님이어서 사전에 보고를 드리면서 했어요. 그러다보니 충돌이 있었어요. 이분은 충주시의 역사상 꼼꼼한 분이예요. 게다가 디자인에 대한 확고한 철학까지 있는 분이어서 실제로 못 올리게 한 경우도 많았어요. 그래서 몰래 올리려고 했던 것도 있었어요. 확신이 있었으니까”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“유튜브를 처음 시작했을 때, 윗분들은 심한 분들이었어요. 그래서 충돌이 있었죠. 유튜브를 안 보시는 분들이니 더욱 그랬겠죠. 그래서 어떤 측면에서는 좋았어요. 예산도 안 주고, 사람들 안 주는데 해야 하나까 절대 결재는 받을 수 없고, 물리적으로도 불가능하다고 했어요. 유튜브 구독자가 15만 정도였을 때 과장님은 굉장히 보수적인 분이었어요. 그냥 저와 살아온 궤적과 스타일이 다른 거죠. 실제로는 명석하신 분이었고요. 그때도 계속 간섭하니까 비서실에다 얘기한 거죠. 간섭하지 말게 해달라고요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“연간 예산이 60만 원 정도라 되는 것 같아요. 우리는 구멍가게고, 그 이상도 아니니까 더 자유롭게 할 수 있는 느낌도 있어요. 구독자가 많아지다 보니 팀장님이나 과장님이 봐주시는 게 많죠. 처음에는 그게(상급자와의 갈등) 힘들었지만 지금은 오히려 더 수월해진 것 같아요.”(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

충주맨의 세 번째, **[차별화 전략]**은 **〈타기관과 차별화〉**를 시도하는 것이다. 여기서 타 기관은 중앙정부 및 지방자치단체를 포함한 우리나라 모든 공공기관을 말한다. 충주맨은 시장의 유튜브 업무 지시, 그리고 다른 업무 수행으로 유튜브 업무 개시를 망설이고 있을 때, 틈틈이 타기관의 유튜브 운영 방식을 분석했다. 그런데 거의 모든 공공기관의 유튜브는 기관의 장이 전면에 등장하고, 재미가 없으며, 분량도 길었다. 더욱이 막대한 예산을 투입했을 것 같은 고품질 영상의 조회수도 너무 낮은 수준에 머물러서 예산 낭비라고 인식했을 정도다. 이 때문에 충주맨은 충TV만의 차별화를 시도했다. 적은 예산으로 재미있는 영상을 만들어 충주시의 인지도를 높이는 목표를 설정하였고, 이러한 차별화는 성공적이었다. 기존의 정부 홍보방식은 매체의 속성과 관계없이 정보를 전달하거나 시정을 홍보하고, 기관장의 업무 성과를 알리는 데 집중해 왔다. 그러나 충주맨은 유튜브와 소셜미디어 소비층이 유행에 민감하고, 정보 전달뿐만 아니라

빠르고 직관적인 콘텐츠에 더 끌린다는 점을 간과한 기존 공공기관 홍보 전략의 한계를 명확히 인식하고 있었다. 이에 따라 충주맨은 유튜브가 눈길을 끌고, 단시간 내에 흥미를 유발할 수 있는 감각적인 정보 전달 매체라는 점을 극대화하는 차별화 전략을 구상했고, 이는 성공적인 결과로 이어졌다.

“(다른 공공기관의 유튜브는) 거의 다 봤어요. 제일 중요한 건 아무도 안 보는 겁니다. 조회수가 안 나오면 의미가 없잖아요. 관공서의 전형이 있어요. 콘텐츠에 기관장이 나온다는 건 특징이 없다는 것입니다. 일단 재미가 없어요. 그래서 그걸 보면서 생각했어요. 무조건 재미있게 하자. 애네랑(다른 공공기관) 다르게 하면 성공한다. 그래서 정반대로 시도했던 겁니다.”
(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“충주의 관광지나 자원을 소개하면서 재미있고, 사람들이 좋아하면 베스트죠. 그런데 재미와 시정 홍보는 같이 가기 어려워요. 그래서 우선 재미있어야 한다는 데 초점을 맞췄어요. 일단 충주를 알리는 게 먼저라고 생각했어요. 인지도가 낮은 지자체잖아요. 그래서 굳이 우리만 알고 있는 것을 할 필요는 없다고 생각했어요.”(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

“제가 유튜브에 대한 능력이 있는 게 아니었잖아요? 그런데 촬영도 해야 하고, 편집도 해야 하고, 그래서 결재를 받을 환경도 아니었어요. 고퀄리티 영상 컨셉을 가져갈 수도 없었어요. 편집프로그램 사용료가 예산의 전부고, 스마트폰으로 촬영하니까 그럴 수밖에 없었죠. 그런데 이걸 캐릭터로 만든 거죠. 하기 싫은데 억지로 시켜서 한다. 지원은 하나도 없다. 그러니까 불쌍한 놈이다. 평범한 공무원이다. 꾸미려 하지 않고 그대로 그냥 한 겁니다”
(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

4) 맥락적 속성(attribute of the context)

충주맨이 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]을 활용하여 혁신 행동의 결과물을 만들어 냈던 맥락도 중요하다. 이 연구에서는 ‘맥락적 속성’ 패러다임을 [성과와 지지]라는 상위범주로 명명했다.¹¹⁾ 또한 이러한 상위범주는 <성과에 대한 사회적 인정>, 전국의

11) Yuan & Woodman(2010)의 연구에 따르면 동료 및 리더의 평가와 같은 사회적 인정은

〈MZ세대 공무원들의 피드백과 지지〉, 그리고, 〈조직 내 동료와 리더의 지지〉와 같은 하위범주로 구성돼 있다. 이렇게 볼 때 충주맨의 혁신 행동은 직업과 세대를 망라한 사회적 인정에서부터 젊은 공무원 집단의 지지, 그리고 조직 내 구성원들이 지지가 있었기에 가능했던 것으로 볼 수 있다. 혁신 행동은 단순히 한 개인의 아이디어와 강력한 추진력에 의해서 완성되는 것이 아니다. 혁신 행동을 추진하는 개인을 둘러싼 환경의 지지가 있어야 열의를 더하고, 추진력을 얻을 수 있다. 이 때문에 혁신 행동에 대한 성과를 인정받는 것은 중요하다.

맥락적 속성으로서 **[성과와 지지]**의 첫 번째 하위범주인 **〈성과에 대한 사회적 인정〉**이다. 충주맨은 실제로 유명 예능프로그램인 ‘유퀴즈’와 ‘라디오 스타’에 출연한 것은 물론이고, 거의 모든 방송사 뉴스에 출연했다. 또한 대통령까지 충주맨의 혁신을 언급했고, 수많은 유명 유튜버들과 공공기관에서 자신들과 협업해 달라고 요청해 왔다. 이러한 요청은 불특정 다수로부터의 사회적 인정이기 때문에 어쩌면 모호하고 광범위하다고 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 충주맨의 혁신 행동이 이미 널리 전파돼 있고, 이를 바탕으로 향후 혁신의 확장성이 높아질 수 있음을 예상해 볼 수 있다. 즉, 충주맨의 가장 핵심적인 목표가 충주를 전국에 알리는 것이었기 때문에 유튜브 성과에 대한 사회적 인정은 목표의 성공적인 달성을 의미하는 것이었다. 특히, 충TV에만 머물러 있지 않고 전국적인 방송을 타거나 유명 셀럽들이 운영하는 유튜브 방송에 출연하면서 확장성을 높일 경우 이후의 확장성은 기하급수적으로 늘어날 수 있기 때문이다. 한편, 충주맨은 이러한 확장성을 자신이 의도하지 않고, 다른 유튜브 채널이나 방송이 스스로 확장하도록 만들었다.

“저는 절대로 먼저 다른 기관에 출연을 요청하지 않습니다. 제가 출연한 모든 방송이나 유튜브는 그쪽에서 먼저 제의한 것입니다. 그런데, (충TV가) 유명해지니까 자연스럽게 유명한 사람들(유튜버)끼리 만나고 과정이 자연스럽게 홍보효과가 생깁니다. 서로 윈-윈이죠. 사실 그쪽 기관이나 유명 유튜버를 보는 구독자 층과 우리 구독자 층은 같을 수도 있지만 다를 수도 있거든요. 그런 경우 다른 쪽에서 우리를 소개하고 링크하면 우리도 좋죠. 그쪽도 마찬가지로요. 윈-윈이라고 생각합니다.”(2022년 8월 충주맨 인터뷰)

“그냥 콘텐츠를 재미있게 만들다 보면 장기적으로 바이럴이 돼요. ‘충주사

조직 구성원의 혁신적 행동을 증가시킬 수 있다는 결론을 제시했고, Janssen(2000)도 동료 및 리더의 지지가 혁신적 아이디어 실행을 촉진한다는 결론을 제시했다.

과를 찾아라'는 영상이 터진 겁니다. 순수 바이럴로요. 네거티브한 것도 상관없어요. 진짜 처음에는 이름만 알리면, 그리고 이슈만 되면 되거든요. TV 출연이 구독자를 늘리는 데 별로 도움이 안 돼요. 생각보다 그렇게 막 압도적으로 느는 건 아닙니다. 그래도 얼굴을 알리는 데는 도움이 됐죠.”
(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

맥락적 속성으로서 **[성과와 지지]**의 두 번째 하위범주인 **〈MZ세대 공무원들의 피드백과 지지〉**가 충주시 유튜브의 성공적인 운영에 밑거름을 제공했다. 앞서 언급한 바와 같이 충주맨은 유튜브 전문가가 아니었다. 시장이 지시해서 유튜브를 시작한 것이고, 예산, 장비, 스튜디오도 없었다. 그런데, 유튜브를 시작할 때 잡았던 콘셉트인 ‘공무원 V-log’는 전국에 있는 젊은 공무원들로부터 상당히 긍정적인 반응을 얻었다. 실제로는 전국의 20~30대 젊은 층을 목표 집단이었던 것인데, 예상치 못하게 젊은 공무원들이 반응한 것이었다. 일반적으로 공무원은 일도 안 하고, 편하게 근무하면서 월급을 받는 철밥통으로 인식되면서 비판의 대상이었지만 충주맨은 실제 공무원 생활을 여과 없이 보여줌으로써 공무원에 대한 오해를 불식시키는 계기를 만들었다. 이 때문에 전국의 MZ세대 공무원들은 그가 유튜브에 게시한 영상에 댓글을 달고, 채널을 구독했고, “좋아요”를 눌러 긍정적으로 반응했다. 특히, 당시는 유튜브를 운영한 초창기였는데, 충주맨은 초보 유튜버로서 촬영 기술도, 영상 편집 기술도 엉망이었다. 그래서 어떤 영상은 음성이 녹음되지 않았고, 또 어떤 영상은 자막이 제대로 보이지도 않았다. 그런데 전국의 MZ세대 공무원들은 충주맨의 실수를 댓글로 알려주는 등 큰 관심을 보였다. 그리고 이러한 관심을 단순히 충TV의 인기를 높이는 것에 머물지 않고, 충주맨의 영상 촬영 기술, 편집 기술, 자막 처리기술 향상에 영향을 미쳤다.

“초반에 워낙 제가 서툴다 보니까 영상에 소리도 안 들어가고, 자막도 이상했어요. 그런데 자막을 조금 더 올려주세요. 자막을 조금 더 크게 키워주세요. 확대하니까 잘립니다. 뭐 이런 댓글로 피드백이 많았어요. 저도 처음에는 진짜 컷 편집하는 것밖에 모르고 시작했는데, 피드백 때문에 많이 나아졌어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“사실 처음에는 의도치 않게 공무원들이 (충주시 유튜브에) 많이 방문했던 것 같아요. 저는 그냥 무조건 전국의 20~30대를 젊은 층을 공략할 건데 어쨌든 공무원들이 온 겁니다. 아마도 공무원이 다른 짓을 하다 보니 일차

적으로 관심을 가졌던 것 같아요. 맨날 욕이나 먹는데 사실을 힘들구나! 하는 데서 얻는 해소감 같은 게 있었던 것 같아요. 억눌려 있던 공무원들인데 여기 주무관은 되게 신기하네! 이런 것 같았어요.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

맥락적 속성으로서 **[성과와 지지]**의 세 번째 하위범주인 전국 **<조직 내 동료와 리더의 지지>**가 영향을 미쳤을 것이다. 아무리 사회적으로 유명세를 얻어도, 조직 내에서 그 성과를 인정받지 못하면 혁신 행동을 지속하기 힘들다. 오히려 조직을 팔아 유명세를 얻는다는 비난을 피하기 어렵고, 이 경우 아무리 신념이 강한 사람이라도 위축될 가능성이 높다. 물론 일부 관리자급 공무원들은 여전히 충주맨의 행동을 달가워하지 않았다. 그러나 젊은 공무원들은 충주맨의 성과를 높이 평가했고, 조직의 최고 리더인 시장도 적극적으로 지지하는 태도를 보였다. 결국, 조직 내 동료들의 지지와 리더의 변함없는 지지는 충주맨의 적극적인 혁신 행동을 조장하는 맥락적 속성으로 작용하였다.

“제가 동기가 많습니다. 50~60명 정도로 꽤 많은 편인데 저희 동기들이 도움을 많이 받았죠. 그리고 제 영상에 출연해 주시는 분들이 꽤 있는데, 사실은 쉽지 않거든요. 자기 얼굴이 나오는 걸 창피하게 생각해요. 그런데도 출연해 주시는 동료들이 고맙죠.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

“이제 MZ세대 공무원들이 반 이상 되는 것 같아요. 사실 충주맨의 행동에 끈대들보다 굉장히 호응이 좋죠. 요즘 새로 들어온 친구들은 충주맨을 직원으로 보지 않고 연예인으로 봐요. 제 주위에는 아직 충주맨을 심리적으로 지지하기보다 부정적으로 이야기 하는 사람들이 더 많이 해요. 그렇지만 여전히 젊은 사람들의 호응이 좋아요.”(2024년 1월 동료 공무원 C씨 인터뷰)

“제가 입사할 때는 이미 유명했어요. 저희는 연예인을 보는 것 같아요. 유튜브 전부터 포스터로 유명한 상태여서 신규 공무원 특강도 했어요. 독특한 분이고, 잘하는 분이니까 좋은 거죠. 개인적인 친분이 두텁지 않았는데도 영상 출연 요청이 왔었는데, 우리 과장님도 흔쾌하게 가서 도와주라고 말씀하셨습니다. 저희 과에서도 좀 찍어달라고 부탁해야 했거든요.”(2024년 1월 동료 공무원 B씨 인터뷰)

5) 중재적 조건(intervening conditions)

충주맨이 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]을 활용하여 혁신 행동의 결과물을 만들어 낼 수 있었던 것은 ‘맥락적 속성’과 함께 ‘중재적 조건’도 동시에 작용했던 것으로 분석됐다. 특히, [차별화 전략] 중 <상급자와 차별화>에서 무결재를 시도했을 때 언제나 경직적이고 보수적인 상급자만 있었다면 무결재 시스템을 고수하지 못했을지도 모른다. 즉, 상급자의 간섭이 항상 있었다면 업무의 자율성과 창의성을 발휘하는데 한계가 있을 것이고, 일에 대한 피로감과 무력감으로 소진(burnout)을 경험했을지도 모른다. 그런데, 여기서 상위범주로 분석된 **[조직 내부 역학]** 중 하나인 <상사의 유연한 태도>, 즉 순환보직에 따른 정기적 인사이동은 때때로 충주맨이 자유롭게 업무를 수행할 수 있도록 배려하는 상급자를 만날 수 있도록 함으로써 혁신 행동에 긍정적인 영향을 미칠 수 있었다.

“정말 보수적인 과장님이나 팀장님도 있지만 어떤 분은 진짜 오픈인 분도 있어요. 말투는 딱딱해도 ‘네가 알아서 하는 거지’ 이라는 분도 있었어요. 초반에는 엄격한 팀장님이었지만 그다음 팀장님이 바뀌었을 때는 좀 마음대로 할 수 있었어요. 그다음에 다시 과장님이 바뀌었을 때는 코로나랑 겹쳐서 또다시 힘들었고요. 인사이동 때마다 엄격한 분도 있고, 자율성을 주는 분도 있어요. 그다음에 유튜브로 넘어간 거죠.”(2024년 1월 충주맨 인터뷰)

[조직 내부의 역학] 중에는 <최상위 리더의 지지 확인>이라고 명명한 하위범주가 있는데, 이것은 리더인 시장이 충주맨을 계속 지지하면서 상급자의 간섭을 막아주고 이를 바탕으로 충주맨에게 업무의 자율성을 확보해 주는 것을 말한다. 충주시장은 충주맨의 업무 수행 방식에 대한 신뢰를 바탕으로 상급자의 간섭을 최소화하고, 지속적인 보호막을 제공하며, 자율성을 보장하는 역할을 수행했다.¹²⁾ 이는 리더-구성원 교환이론(Leader-Member Exchange Theory: LMX)에서 강조하는 ‘고품질 교환 관계’의 특징으로 리더가 구성원의 자율성을 존중하고, 그들의 혁신적 시도를 지지하며, 조직 내 장애 요소를 적극적으로 제거하는 과정을 포함한다(Graen & Uhl-Bien, 1995). 특히, 충주시장의 발언에서 볼 수 있듯이, 그는 충주맨이 창의적인 홍보방식을 지속적

12) 한편, 순환보직에 의한 정기적 인사이동이 인위적이거나 강제적이지 않은 소극적 중재 조건이라면 최상위 리더의 지지 확인은 실질적인 중재 노력이 뒤따른다는 측면에서 적극적인 중재 조건이라고 할 수 있다. 실제로 조직에서 구성원들에게 업무를 스스로 통제하고 결정할 수 있도록 하는 자율성을 주면, 자율성을 주지 않았을 때보다 더 능동적으로 업무를 수행할 수 있어 혁신 행동을 수행하기에 수월하다(Collins & Porras, 1994).

으로 추진할 수 있도록 조직 내 권력 구조를 활용하여 보호적 개입을 수행했다.

이는 단순한 지시나 일회성 지원을 넘어, 구성원이 지속적으로 혁신 행동을 할 수 있는 환경을 조성하는 적극적 리더십의 형태로 볼 수 있다. LMX 이론의 관점에서 이는 ‘내집단(in-group)’ 구성원에게 제공되는 차별적 지원과 유사한데, 충주시장은 충주맨을 조직에서 전략적으로 중요한 인물로 간주하고, 그의 역할 수행을 보장하기 위해 반복적인 개입을 수행하였다. 결과적으로, 높은 수준의 LMX 관계가 형성된 환경에서는 구성원이 심리적 안전감을 바탕으로 더욱 능동적인 업무를 수행할 수 있으며, 이는 혁신 행동으로 이어질 가능성을 높인다. 충주시장의 지속적인 지지는 충주맨이 조직 내 기존 관행과 충돌하면서도 자신의 전략을 고수할 수 있도록 했으며, 이는 궁극적으로 조직 차원의 변화와 혁신을 이끌어내는 데 기여했다.

“시장님에게 힘을 많이 받았죠. 사실 다른 직원들 같으면 이 홍보물은 너무 개인적인 취향인 것 같으니 고치라고 첨언을 했겠지만 충주맨한테는 마음에 안 드는 구석이 있어도 그냥 둔 거죠. 시장님이 계속 말씀하시니까요. 시장님이 과장님한테 알아서 하게 그냥 넘되라! 라고 하지 않았으면 지금 처럼 독심 있게 밀고 나가기 힘들었을 겁니다.”(2024년 1월 동료 공무원 C씨 인터뷰)

“공직사회에서는 계급이 깡패고 직원들한테 못된 짓하고, 일은 안 하면서 잔소리만하고, 가르쳐준다고 평에 세워놓고 잔소리하는 유형들이 있어요. 저는 그런 사람들 찾아내서 불러놓고는 그런 버릇을 고치지 않으면 미래가 없고, 승진도 못 시킨다고 대놓고 얘기했어요. 심지어 팀장으로 발탁했다가 그런 짓을 해서 팀장 자리를 박탈한 적도 있어요. 제가 파워를 가진 사람이고, 홍보맨이 새로운 도전을 하니까 그걸 구현할 수 있도록 도와준 겁니다. 그 친구는 정말 재능이 있는 친구고, 그 재능이 때와 장소를 잘 만났을 때 성공하는 겁니다.”(2024년 2월 충주시장 인터뷰)

위의 인터뷰처럼 충주시장은 혁신 행동을 조장하기 위해 조직 내 끈대들에게 젊은 공무원들의 행동을 통제하지 말라고 지시했다. 그러나 이러한 지시의 효력은 조직 문화에 배태된 상하관계의 영향 때문에 오래가지 못한다. 즉, 지시가 있었을 때만 일시적으로 효과가 있다. 따라서 충주시장은 단발적인 개입이 아니라, 충주맨이 상급자의 간섭에서 벗어나 자율성을 확보할 수 있도록 반복적인 직간접적 방어막을 제공함으로써

써 상급자들의 영향력을 약화시켰다. 이는 단순한 지시나 일회성 지원을 넘어 구성원이 지속적으로 혁신 행동을 할 수 있는 환경을 조성하는 적극적 리더십 형태로 볼 수 있다. 결국 이러한 중재적 조건이 제대로 작용하지 않았다면 총주맨의 혁신 행동도 지속될 수 없었을 것이다.

IV. 결론 및 이론적 논의

이 연구는 위와 같은 분석을 통해 충북 충주시 공식 유튜브 채널을 개설하여 운영해 온 총주맨의 혁신 행동이 어떠한 인과구조를 통해 형성됐는지를 분석해 보았다. 어떤 측면에서는 총주맨 개인의 [목표지향적 자기개발 및 신념 기반 실행(성공욕구, 경험, 기질, 노력, 소신, 신념 등)]이 유튜브 성공에 영향을 미쳤다고 주장할 수도 있다. 물론, 그의 개인적 욕구와 성향이 없었다면 이 같은 혁신은 일어나지 않았을지도 모른다. 그러나 개인적 요인만으로는 절대 그가 만들어 낸 혁신 행동을 설명할 수 없다. 또한 개인적 요인을 하나의 고정된 상수로 놓더라도 그를 둘러싼 그를 둘러싼 [조직 내 권한 이양 및 역할 재정립], 즉 전임자의 인수인계 부재, 그리고, 그의 능력을 알아보고 업무를 지시한 시장이 없었더라면 지금의 혁신을 이루어내지 못했을 것이다. 하지만 이러한 원인적 조건만으로도 총주맨의 혁신 행동을 설명하기에는 부족해 보인다. 단순히 혁신적인 사고를 갖고 있는 리더가 혁신적인 공무원을 알아보고, 그 공무원에게 유튜브 업무를 지시하면 이 사례처럼 공무원이 탈관료적 행동을 보이고, 차별화 전략을 활용하여 유튜브를 성공시켰을까? 그렇지 않았을 것이다.

이 연구에서 '중심 현상'과 '작용-상호작용 전략'으로 명명한 패러다임의 상위범주에 해당하는 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]은 혁신적인 사고를 갖고 있는 공무원이라면 모두가 만들어 낼 수 있는 현상은 아니다. 그렇다고 오직 총주맨이었기 때문에 가능한 일도 아니다. 물론 <비관료적 언어사용>은 총주맨의 독창성에서 기인한 것일 수 있지만 <규정 변용>은 리더의 영향력을 배제할 수 없다. 또한 전임자가 빈 컴퓨터를 남기지 않았다면 유튜브를 운영하기 전 페이스북에 올렸던 B급 감성 포스터도 만들지 못했을 것이다. 기존에 자료가 많았다면 그 자료를 활용해서 업무처리를 했을 가능성이 높기 때문이다. 만일 B급 감성 포스터로 조직 내에서 유명해지지 않았다면 시장이 유튜브 업무를 지시했을까? 그것도 알 수 없는 일이다. B급 감성 포스터로 유명해지고, 시장이 월례 회의에서 발표 기회를 제공했을 때 총주맨이 눈에 띈 것도 단순히 총주맨 혼자만의 역할이 만들어 낸 결과는 아니었다. 모두가 때로는 순차적으로 연결되고, 때

로는 독립적으로 작동하기도 했다.

[탈관료적 행동]과 [차별화 전략]을 활용했다고 성공이 보장될 수 있을까? 그렇지도 않다. 현재 많은 지방자치단체나 공공기관에서 충주맨을 모방해 유튜브를 운영하고 있다. 물론, 일부는 기존보다 구독자가 많이 늘어나는 성공을 보이기도 했다. 실제로 충주맨이 여러 공공기관을 다니면서 자신의 노하우를 강연을 통해 전파하기도 했다. 그러나 모두가 성공하지도 못하고, 성공한다는 보장도 없다. 즉, '중심 현상'과 '작용-상호작용 전략'으로 '결과'가 완성되지 않는다. 충주맨이 혁신적인 행동을 할 때, 누가 어떻게 반응하는지는 매우 중요하다. 처음 반응을 보이기 시작한 것은 조직 내부가 아닌 조직 외부, 즉 전국의 MZ세대 공무원들이었다. 그들이 충주맨이 제작한 공무원 생활 V-log를 보고 공감하지 않았다면, 그리고 그들이 댓글로 충주맨의 실수에 대해 피드백을 주고, 응원해 주지 않았다면 다른 일반인들의 긍정적인 반응으로 이어지지 못했을지도 모른다. 또한 지금도 여전히 조직 내부의 많은 공무원들이 충주맨에 대한 심리적 응원보다는 비판 일색이라면 혁신 행동을 계속했을까 하는 의문이 든다. 바로 위 팀장이나 과장 같은 상급자가 보수적인 사고를 갖고 있고, 자신만의 철학이 강력해서 늘 간섭한다면 더 이상 혁신 행동을 하지 못했을 것이다. 그러나 시장이 이러한 간섭에 대해 계속 영향력을 행사해 주어 충주맨이 독립성과 자율성을 유지할 수 있었다. 결국, 충주맨의 성공은 개인적인 변수와 조직적인 변수가 원인을 제공해 [탈관료적 행동]과 [차별화 전략]이라는 현상을 만들었고, [성과와 지지]라는 맥락이 우호적으로 작동하여 혁신 행동의 가능성을 높였으며, 지속적인 [조직 내부 역학]의 뒷받침이 안정적으로 작동하여 만들어 낸 결과물이다. 그리고 이러한 혁신 행동이 조직 내에서 하나의 문화로 자리 잡고 확산되기 위해서는 단순히 개별적인 혁신 사례가 반복되는 것이 아니라 혁신 행동의 누적적 학습이 지속적으로 이루어져야 한다. 즉, 혁신이 일회성 이벤트로 그치는 것이 아니라 조직 구성원들이 자연스럽게 학습하고 내면화할 수 있도록 리더가 이를 전략적으로 촉진해야 한다.

국보급 고려청자와 조선백자가 현재도 흔하지 않은 이유는 좋은 흙과 훌륭한 기술을 가진 도공들이 수많은 도자기를 빚는다 해도 불과 바람이 우호적이지 않으면 태어날 수 없는 것이다. 또한 수백 년 또는 수천 년 동안 우호적인 환경에서 보호받지 못한다면 훼손되고 후대로 전해질 수 없어 사라지고 말 것이다. 혁신 행동도 국보급 도자가가 현존하는 것과 유사하다. 그러나 한국행정연구원의 '2022년 공직생활실태조사'를 활용해 우리나라 공무원들의 혁신 행동을 분석한 결과를 보면 외적 요인이 아닌 공무원 개인의 내적 요인에 해당하는 공공봉사동기(PSM)만이 혁신 행동에 유의미한 영향을 주었다. 또한 같은 연구에서 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 영향력도 검증해

보았는데, 1~4급 공무원은 거래적 리더십이 혁신 행동에 음(-)의 영향을 미쳤고, 변혁적 리더십은 모든 집단에서 유의미한 영향력을 미치지 못하는 것으로 나타났다(조소연·이수영, 2023). 이러한 결과는 무엇을 의미할까? 바로 혁신 행동을 보인 공무원이 아닌 일반 공무원들을 대상으로 어떤 경우 혁신 행동을 일으킬 것인가 하는 실험과 가정에서 출발하기 때문이다. 따라서, 앞으로는 비록 작은 혁신일지라도 그 혁신이 어떻게 일어났는지를 면밀하게 살피고, 분석해서 많은 이들이 볼 수 있도록 해야 할 것이다.

이 연구는 다음과 같은 이론적 화두를 제시하고자 한다. 첫째, 혁신 행동은 혁신적인 사고를 갖고 있는 리더와 그 혁신적 사고를 이해하고 동조할 수 있는 구성원이 있을 때만 가능할 것이다. 둘째, 혁신적인 리더가 일회성으로 지지하거나 조장한다고 혁신 행동이 일어나지는 않고, 지속적인 관심과 조장, 그리고 혁신 행동을 하는 구성원에 대한 응원과 지지가 뒷받침되어야 한다. 셋째, 혁신적 리더가 계속해서 혁신을 강조하고, 혁신 행동을 한 구성원을 지지하고, 상급자들의 간섭을 배제하도록 영향력을 행사하지 않는다면 혁신은 일어나기 어려울 것이다. 넷째, 위의 조건이 모두 갖추었다고 혁신이 반드시 일어나는 것은 아니다. 조직 문화가 우호적이지 않고, 구성원들이 지지하지 않는다면 리더와 혁신적으로 행동한 구성원 모두 그 행위를 지속하기 어려울 것이다. 결과적으로 혁신 행동은 간단한 일이 아니다. 규정과 규칙을 강요하지 않고 업무의 자율성을 존중하는 문화, 끈대 문화에 의한 암묵적 억압의 지양, 리더의 지지와 응원 같은 우호적인 환경의 꾸준한 조성, 혁신 행동에 대한 충분한 보상과 보상에 대한 구성원의 적극적인 동조 등이 필요한 것이지 단순히 공직자로서 봉사하는 순수한 마음으로 혁신 행동을 기대하기는 어려울 것이다.

이 연구의 한계는 분명할지도 모른다. 혁신 행동을 완성했다고 볼 수 있는 공무원이 너무 적어서 단일 사례로 위와 같은 이론적 주장을 할 수 있느냐는 물음에 적절한 대답을 제시하지 못할 것이기 때문이다. 또한, 유튜브 운영이니까 충주맨 같은 혁신 행동을 할 수 있지 다른 일반적인 행정에서도 그것이 가능하겠느냐는 물음에도 답하기 어려울 것이다. 그러나 공직사회에서 획일적인 조직구조와 업무 처리방식을 고수한다면 공무원의 혁신 행동을 유도하기보다는 획일적인 행동만 반복하면서 국민들의 비판을 피하지 못할 것이다. 우리나라 공직사회는 MZ세대 공무원들이 공직사회에 계속 투입되고 있지만 공직문화 전반을 변화시키는 데 한계가 있다. 문화란 참 바뀌기 어려운 것 같다. 그렇다고 온당하지 않은 문화를 그대로 둘 수만은 없다. 작은 시도가 쌓이다 보면 먼 미래일지라도 변화는 찾아올 것이다. 이 연구가 강조하고 싶은 것은 충주맨의 혁신 행동이 다양한 공공기관으로 전염되길 희망하는 것이다. 현재 충주맨의 혁신 행동은 이른바 Small, Big을 만들어 내고 있다.

▣ 참고문헌

- 강지선·김국진. 2019. “조직몰입, 공공봉사동기, 혁신지향문화가 공무원의 혁신행동에 미치는 영향: 관리자과 비관리자 간 커뮤니케이션의 조절효과 차이를 중심으로.”, 《한국행정연구》, 28(2): 225-259.
- 강지선·최홍석. 2018. “근거이론을 통한 한강수계 주민지원사업에 대한 지역주민의 인식과 경험 분석.”, 《지방정부연구》, 22(1): 337-371.
- 권향원. 2016. “근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로.”, 《한국정책과학학회보》, 20(2): 181-216.
- 김대원. 2014. “관료들의 혁신행동의지 영향요인 분석: 임파워링리더의 행동과 셀프리더십을 중심으로.”, 《행정논총》, 52(1): 35-62.
- 김승곤·설현도. 2021. “혁신 행동의 선행요인과 결과에 대한 메타분석: 개인·팀·조직 수준을 중심으로.”, 《인적자원관리연구》, 28(4): 1-30.
- 김승곤·설현도·김현진. 2018. “국내 혁신행동 연구 동향과 과제.”, 《한국인적자원개발학회 학술연구발표회 발표논문집》.
- 김태호·노종호. 2010. “공공봉사동기가 조직 구성원의 혁신행동에 미치는 영향에 관한 연구.”, 《행정논총》, 48(3): 143-168.
- 류은영·유민봉. 2008. “변혁적, 거래적 리더십이 혁신행동에 미치는 영향에 있어 리더 감성지능의 매개효과: LISREL과 매개회귀분석을 적용하여.”, 《한국행정학보》, 42(4): 151-177.
- 《세계일보》. 2024. “윤석열대통령 ‘충주시 홍보맨같은 국민체감 정책혁신 필요.’ 1월 9일.
- 송정수·양필석. 2008. “셀프리더십과혁신행동과의 관계에서 조직몰입의 매개효과에 관한 연구.”, 《기업경영연구》, 15(1): 189-209.
- 윤건수. 2001. “약자의 설득전략: 어느 하위직 지방공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서.”, 《한국행정학보》, 35(1): 143-160.
- 윤재풍. 2014. 《조직론》. 서울: 교보문고.
- 이창원·최창현·최천근. 2012. 《새조직론 (전정3판)》. 서울: 대영문화사.
- 임도빈·조원혁·정현정. 2012. “공무원의 탈관료적 규정변용 행태에 관한 연구.”, 《한국정책연구》, 12(4): 437-495.
- 장다정. 2014. 《공공부문의 조직특성이 창의적 행동에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원원과 공공기관 종사자 인식 비교를 중심으로》. 서울: 국민대학교 박사학위논문.
- 장성민. 2018. “예비 국어교사의 글쓰기에 대한 교육적 신념 형성: 근거이론에 따른

- 패러다임 모형의 적용.”, 《작문연구》, 39: 7-46.
- 장은영 · 이광희 · 박동진. 2013. 변혁적 리더십과 셸프리더십이 창의성에 미치는 영향. 「인적자원관리연구」, 20(5): 115-132.
- 정주용. 2008. 《정책수용성 급반전현상에 관한 연구: 방사성폐기물처리장 입지정책을 중심으로》. 서울: 고려대학교 박사학위 논문.
- 정주용 · 노은주. 2023a. “지방정부PR과 도시브랜드 구축효과에 관한 연구.”, 《한국정책분석평가학회추계학술대회 논문집》.
- _____. 2023b. “YouTube를 활용한 정부PR이 지방정부 신뢰에 미치는 영향.”, 《한국거버넌스학회보》, 31(1): 93-117.
- 조소연 · 이수영. 2023. “공무원 혁신행동 영향요인에 관한 연구: 직급별 차이를 중심으로.”, 《한국인사행정학회》, 22(4): 63-97.
- 최낙정. 2003. 《공무원은 좀 튀면 안 되나요?》. 서울: 세창미디어.
- Afsar, B., Badir, Y. F., & Saeed, B. B. 2014. “Transformational leadership and innovative work behavior.” *Industrial Management & Data Systems*, 114(8): 1270-1300.
- Amabile, T. M., Conti, R., Coon, H., Lazenby, J., & Herron, M. 1996. “Assessing the Work Environment for Creativity.” *Academy of Management Journal*, 39: 1154-1184.
- Anderson, N., De Dreu, C. K. W., & Nijstad, B. A. 2004. “The Routinization of Innovation Research: A Constructively Critical Review of the State-of-the-Science.” *Journal of Organizational Behavior*, 25(2): 147-173.
- Bovens, M. 1998. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bristow, M., Fang, L., & Hipel, K. W. 2014. “Agent-based modeling of competitive and cooperative behavior under conflict.” *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics: Systems*, 44(7): 834-850.
- Case, D. O., Johnson, J. D., Andrews, J. E., Allard, S. L., & Kelly, K. M. 2004. “From two-step flow to the Internet: The changing array of sources for genetics information seeking.” *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 55(8): 660-669.

- Christensen, J. G., & Læg Reid, P. 2021. "The Democratic Costs of Politicization: Tensions Between Political Control and Expert Autonomy." *Public Administration*, 99(4): 759-773.
- Collins, J. C., & Porras, J. I. 1996. "Building your company's vision." *Harvard Business Review*, 74(5): 65-77.
- Corbin, J. & Strauss, A. 2008. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. (3rd). LA: Sage.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. 2000. "The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior." *Psychological Inquiry*, 11(4): 227-268.
- De Jong, J. P. J., & Den Hartog, D. N. 2008. "Innovative Work Behavior: Measurement and Validation." *EIM Business and Policy Research* (Report No. H200805).
- DeHart-Davis, L. 2007. "The unbureaucratic personality." *Public Administration Review*, 67(5): 892-903.
- Emery, F. E., & Trist, E. L. 1965. "The causal texture of organizational environments." *Human relations*, 18(1): 21-32.
- Farmer, D. J. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Goulding, C. 2002. *Grounded Theory: A Practical Guide for Management, Business and Market Researchers*. London: Sage.
- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. 1995. "Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective." *The leadership quarterly*, 6(2): 219-247.
- Hall, B. H., & Mairesse, J. 1995. "Exploring the Relationship Between R&D and Productivity in French Manufacturing Firms." *Journal of Econometrics*, 65(1): 263-293.
- Janowski, T. 2020. "Digital innovation in the public sector: Bureaucratic conservatism and coping strategies." *Government Information Quarterly*, 37(4): 101520(Article ID).

- Janssen, O. 2000. "Job demands, perceptions of effort-reward fairness and innovative work behaviour." *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 73: 287-302.
- Kanter, R. M. 1985. "Innovation-The Only Hope for Times Ahead?." *Nursing Economics*, 3(3): 178-182.
- _____. 1988. "Three Tiers for Innovation Research." *Communication Research*, 15(5): 509-523.
- _____. 1988. "When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization." *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211.
- Kleysen, R. F., & Street, C. T. 2001. "Toward a Multi-Dimensional Measure of Individual Innovative Behavior." *Journal of Intellectual Capital*, 2(3): 284-296.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*, In R. Klitgaard. (Ed). *How to Combat Corruption: Lessons from History and Theory*. University of California Press.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, K. 2007. *Grounded Theory in Management Research*. (3rd). LA: Sage.
- McKinsey & Company. 2023. *The State of Organizations 2023: Ten Shifts Transforming Organizations*. McKinsey Report.
- Moynihan, D. P. 2018. "A Great Schism Approaching? Toward a Micro-Level Theory of the Bureaucracy-Democracy Divide." *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1): 49-61.
- Pettigrew, A. M. 1987. "Context and Action in the Transformation of the Firm." *Journal of Management Studies*, 24(6): 649-670.
- Ramamoorthy, N., Flood PC., Slattery, T., & Sardesai, R. 2005. "Determinants of innovative work behavior: Development and test of an integrated model." *Creativity and innovation management*, 14(2): 142-150.
- Reade, C., Reade, C., Lee, H. J. & Lee, H. J. 2016. "Does ethnic conflict impede or enable employee innovation behavior? The alchemic role of collaborative conflict management." *International Journal of Conflict Management*, 27(2): 199-224.

- Rogers, E. M. 2003. *Diffusion of Innovations* (5th ed.), New York: Free Press.
- Schillemans, T. 2019. "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies." *Public Administration Review*, 79(2): 221-230.
- Scott, S. & Bruce, R. 1994 "Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in the Workplace." *The Academy of Management Journal*, 37: 580-607.
- Sekerka, L. E., & Zolin, R. 2007. "Rule-bending: can prudential judgment affect rule compliance and values in the workplace?." *Public Integrity*, 9(3): 225-243.
- Spiggle, S. 1994. "Analysis and interpretation of qualitative data in consumer research." *Journal of Consumer Research*, 21(3): 491-503.
- Strauss, A. 1987. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. 1990. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. (1st). LA: Sage.
- _____. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. (2nd). LA: Sage.
- West, M. A., & Farr, J. L. 1990. "Innovation at Work." In M. A. West & J. L. Farr (Eds.) *Innovation and Creativity at Work: Psychological and Organizational Strategies* (pp. 3-13). Chichester, UK: Wiley.
- Yuan, F., & Woodman, R. W. 2010. "Innovative behavior in the workplace: The role of performance and image outcome expectations." *Academy of Management Journal*, 53(2): 323-342.
- Zhou, J., & George, J. M. 2001. "When Job Dissatisfaction Leads to Creativity: Encouraging the Expression of Voice." *Academy of Management Journal*, 44(4): 682-696.

Causal Mechanisms of Innovative Behavior in Public Sector Social Media Management: A Grounded Theory Analysis of the Chungju-man Case

Juyong Jung & Eunju Rho

This study explores causal mechanisms underlying innovative behavior in public sector social media management through an in-depth analysis of the case of “Chungju-man,” the operator of Chungju’s official YouTube channel in South Korea. Employing grounded theory with a particular focus on the paradigm model, this research investigates the interplay between individual agency, organizational structures, and contextual conditions that could facilitate innovation. The findings reveal that Chungju-man’s individual capabilities and disposition alone are insufficient to ensure the channel’s success through post-bureaucratic behavior and strategic differentiation. Instead, key enabling factors—including leadership recognition, the relaxation of bureaucratic constraints, a supportive network of younger-generation public officials, and institutional backing—prove instrumental in fostering innovation. This case highlights how strategic autonomy, when combined with favorable institutional conditions, can enhance digital engagement and reshape public sector communication. By offering insights into structural and managerial conditions that drive social media-driven public engagement, this study contributes to the broader discourse on digital governance and administrative innovation, demonstrating how social media platforms can be effectively leveraged to modernize citizen engagement and municipal branding.

※ Keywords: Innovative behavior, Chungju Man, Grounded Theory, Paradigm Model