

노무현정부와 이명박정부의 통치스타일에 따른 지방공무원의 거버넌스 인식 차이 분석*

: 2005년과 2010년 충주시와 홍천군 지방공무원을 중심으로

An Analysis of the Cognition Changes about the Governance according
to the Governing Styles of the Roh Moohyun's Administration and the
Lee Myungbak's Administration

: Focused on Public Servants of Chungju City and Hongcheon County taking service
in 2005 and 2010

전 영 상**

Jun, Young-sang

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구분석틀과 가설의 설정
- IV. 실증조사와 분석
- V. 결 론

노무현정부와 이명박정부의 통치유형에 따른 지방공무원의 거버넌스 인식의 변화를 분석하기 위해 2005년과 2010년 충주시와 홍천군의 공무원을 대상으로 거버넌스에 대한 인식과 태도를 조사하였다. 지방 공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도를 인식형성요인, 거버넌스 관련 조직특성요인, 역할인식요인, 거버넌스 효과인식요인으로 구분하여 분석하였다. 분석결과, 거버넌스와 관련된 체험 및 교육의 기회가 제대로 주어지지 않고 있어 거버

* 이 논문은 건국대학교 SMART연구전임 프로그램에 의해서 수행된 과제임

** 건국대학교 사회과학부 행정학전공 SMART연구전임 부교수

논문 접수일: 2012. 8. 16, 심사기간(1,2차): 2012. 8. 17 ~ 2012. 9. 28, 게재확정일: 2012. 9. 28

년스에 대한 인식이 전반적으로 낮은 상태이며, 조직 특성요인은 크게 변화되지 않았으나 시민사회와의 협력과 공동업무의 성향이 현저하게 감소된 것으로 나타났다. 이로써 노무현정부와 이명박정부의 통치유형에 따라 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도가 변화되었음을 확인하였다.

□ 주제어: 거버넌스, 통치유형, 공무원 인식

This paper is to analyze the changes of the local public servant's cognitions and attitudes about the governance in Chungju city and Hongcheong county according to the governing styles of the Roh Moohyun's administration and Lee Myungbak's administration. Factors were classified as follows: the cognition formation factors, the organizational characteristic factors, the role recognition factors, and the effectiveness recognition factors in relation to the local public servant's cognitions and attitudes about the governance. As a result of the analysis, the following were found out: 1) the cognitions about governance were very low because of their insufficient education and experiences, 2) the organizational characteristics were not changed greatly but the inclination to collaboration and co-working was reduced remarkably. With this result of the analysis, it is confirmed that the local public servant's cognitions and attitudes were changed according to the governing styles of the Participatory administration and the Lee's administration.

□ Keywords: Governance, Governing Style, Public Servant's Cognition

I. 서론

20세기 후반 정부실패의 한 원인으로 계층제 중심 관료제의 경직성이 지적되면서 새로운 통치형태를 모색하려는 노력이 시작되었다. 21세기의 시작과 함께 도래한 새로운 행정환경인 세계화, 정보화, 지방화의 변화에 맞추어 정부실패를 극복하고 보다 효율적이고 민주적인 통치를 수행하려는 시도 가운데 하나로 거버넌스(governance)가 제시되었다. 따라서 거버넌스는 개방과 참여를 기반으로 민주성과 효율성을 동시에 추구하는 통치 기제라 할 수 있다.

한국의 거버넌스는 민주화와 문민정부 그리고 외환위기와 국민의 정부를 거치면서 작고 효율적인 정부를 구성하려는 의도에서 추진되었던 행정개혁과정에서 도입되었다. 민주화와

지방자치가 심화되면서 거버넌스 체제의 시도와 구현이 빈번해졌다. 특히 기존 정치권에 대한 대항의 에너지를 시민들 속에서 찾고자 했던 노무현정부는 시민사회와의 관계와 정책참여를 중시하였고 분권과 자치의 향상에 노력하였기 때문에 시민사회는 물론 지방차원에서도 거버넌스의 토양이 보다 향상되었다. 이후 이명박정부는 대부처중심의 정부조직개편으로 인해 경제부처 등 주요 부처의 영향력 집중을 초래하여 부처간 업무관계 네트워크 구조의 형평성의 문제가 제시되었고(박치성 외, 2011: 75-76), 조직구조의 계층수 증가로 인해 상향식의 의사소통의 어려움을 보다 가중되었다. 효율성 향상을 추구했던 이명박정부의 대부처중심 조직개편이 거버넌스 체제에서 요구되는 정부구조의 수평적 네트워크 구조에서는 보다 멀어지는 결과로 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 대부처중심의 집권적 정부조직개편과 권위주의적 통치행태로 인해 시민사회의 참여가 제한되는 한계를 노정하였다. 특히 집권 초기인 2008년 3월 광우병 사태로 시작된 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회를 거치면서 시민사회와의 심각한 갈등관계로 발전되었으며, 4대강 사업 등 이명박정부의 주요정책사업이 강행과 반대가 교차되면서 갈등관계가 더욱 심화·지속되었다. 따라서 시민참여의 토양이 척박해질 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이러한 정부의 통치유형의 변화에 따라 시민참여의 기반이 달라지고 이에 따라 시민사회와 정부의 관계 및 시민참여의 양상도 변화될 수 있다.

시민단체로 대표되는 시민의 참여와 협력은 거버넌스의 주요 동력이 되며 참여하는 시민 또는 시민단체는 주요 행위주체가 된다. 반면에 정부 또한 주요 행위주체이며, 정부의 행위를 실질적으로 수행하는 공무원은 사실상 주요 행위주체라 할 수 있다. 따라서 거버넌스에 대한 시민과 공무원의 인식과 태도는 거버넌스 구현에 영향을 미치는 주요 요인이 된다. 거버넌스에 참여하는 주요 행위주체 가운데 거버넌스를 주도하고 시민참여를 유도하는 역할이 정부에게 요구되고 있으므로 공무원의 거버넌스에 대한 긍정적인 인식과 태도는 거버넌스의 성공적 구현에 중요한 배경이 된다.

이러한 공무원의 거버넌스 인식은 공직사회의 특성상 리더십에 의해 영향을 받게 된다. 공무원의 인식에는 주로 대통령의 리더십과 지방자치단체장의 리더십이 영향을 미칠 수 있다. 지방공무원의 인식에는 지방자치단체장의 리더십이 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있으나 아직까지 중앙집권적 성향이 높은 한국의 공직사회에서는 전국적 차원의 공직사회의 분위기가 크게 영향을 미칠 수 있으며 전국차원의 공직사회 분위기는 대통령의 통치스타일에 의해 변화될 수 있다. 특히 노무현정부의 경우 지방분권과 지역균형발전을 함께 추진하면서 지역사회의 참여 활성화에 크게 기여하였으나 이명박정부의 경우 명목적으로는 유사한 수준의 지방분권정책을 추진하였으나 실질적으로는 큰 차이가 나타났다(김순은, 2010a: 21-22). 이명박정부는 외형적으로는 지역이 자발적으로 참여하는 분권방식의 지역정책을 추진하였으나 지역개발정책, 세종시 성격전환, 4대강사업 등에서 나타난 통치 스타일은 중앙정부 주도의

집권적 집행이 두드러졌다(김순은, 2010b: 19). 또한 지역정책의 추진을 위한 지역거버넌스 정책도 참여정부에 비하여 체계적이지 못하며(김순은, 2010b: 9). 지방행정체제의 개편이 지역의 경쟁력강화보다는 오히려 중앙집권의 시도라는 평가마저 받고 있다(김순은, 2010b: 19). 이러한 두 대통령의 통치스타일과 그에 따른 지방정책 기조의 변화가 지방공무원의 공직사회 분위기와 업무태도 그리고 시민사회와 거버넌스 인식과 태도에 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

따라서 정부의 통치스타일의 변화에 따라 시민사회와 정부의 관계는 물론 시민참여의 모습이 달라지게 되므로 시민의 참여와 협력을 근간으로 하는 거버넌스에 대한 참여와 협력의 양상도 달라질 수 있다. 그런데 거버넌스의 이러한 변화가 빈번하게 나타날 경우 정책의 결정과 수행에 있어 혼란을 야기할 수 있다. 즉, 정부의 변화에 따라 통치유형이 변화되고 이에 따라 거버넌스에 대한 시민의 참여가 변화되는 것은 국정의 혼란을 가중시킬 수 있으며, 그 결과 정책의 혼선과 실패로 이어질 수 있다. 따라서 정부의 통치스타일에 따른 주요 행위주체의 거버넌스에 대한 인식과 태도의 변화를 파악하는 것은 거버넌스의 성공적 구현에 기여하는 바 클 것으로 생각하고 이를 연구목적으로 삼는다.

이러한 연구목적에 따라 노무현정부와 이명박정부의 정권교체에 따른 통치스타일의 변화가 거버넌스에 대한 인식과 태도에 어느 정도 영향을 미치는 지 그리고 어떠한 인식요인에 얼마나 영향을 미치는 지를 연구문제로 삼고, 중앙정치권에 대해 보다 덜 민감한 지역차원에서 연구를 수행하고자 지방공무원을 대상으로 인식을 분석함으로써 연구문제를 해결하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 협력적 거버넌스의 개념

거버넌스의 개념에 대하여 아직까지 학자들 간에 합의된 개념 정의가 없이 여러 분야에서 다양한 의미와 유형으로 사용되고 있다(류지성·김영재, 2010: 166). 다양한 거버넌스의 개념 가운데 Rhodes(2000)에 의해 제시된 개념이 가장 폭넓은 의미를 가진다. Rhodes는 거버넌스가 기업의 지배구조(corporate governance), 좋은 거버넌스(good governance), 신 공공관리(new public management), 신정치경제(new political economy), 국제적 상호관계(international interdependence), 사회-사이버네틱 체계(socio-cybernetic system), 네트워크(network) 등 7가지 개념을 포함하고 있는 것으로 설명하고 있다(이명석, 2002:

322-323). 또한 Kooiman(2003: 4)은 거버넌스의 개념을 ‘Governing’은 사회문제를 해결하거나 사회적 기회를 배분하는 것을 목적으로 공공부문뿐만 아니라 민간부분 참여자들이 상호작용하는 모든 것으로 정의하고, 거버넌스의 개념을 ‘governing’에 관한 모든 이론적 개념의 총합으로 정의하고 있다(배귀희, 2004: 9), 국내 학자들이 규정한 정의 가운데 김석준 외는 “함께 참여하여 함께 만들고 함께 해결하며, 책임도 함께 지는 것”으로 정의하고 ‘함께 다스림’은 ‘더불어 다스림’이며, ‘government’의 선결조건이라고 하여 ‘협치’의 개념을 강조하고 있다(김석준 외, 2002: 246-247). 거버넌스의 개념 가운데 ‘협력을 중심으로 하는 통치’를 강조하는 개념으로 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 있다. 협력적 거버넌스는 다양한 조직들 간의 수평적인 협력을 통해 사회문제를 해결하는 통치방식이다. 여기에서 협력(collaboration)은 자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통해 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것을 의미한다. 따라서 협력적 거버넌스는 자율적 참여자와 조직들 간의 상호작용을 통한 새로운 사회문제해결방식이라 할 수 있다(Shergold, 2008; 이명석, 2009: 147 재인용). 이러한 협력적 상호작용에 대하여 이명석 외(2009: 147-148)는 “협력을 위한 의도적이고, 공공문제와 관련되고, 정부·민간기구·시민 등 모든 이해관계자들 간의 상호작용이며, 비정부적 이해관계자들의 실질적이고 직접적인 참여 그리고 일정한 형식과 공개적으로 조직된 집합행동을 통해 이루어지는 상호작용”으로 정리하고 있다.

거버넌스의 범위와 수준에 대하여 김석준 외(2000: 134-146)는 글로벌 거버넌스(global governance), 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance), 사이버 거버넌스(cyber governance)로 구분하고 있다. 최준호(2008)는 이러한 유형들을 다시 분류하여 국제적 차원에서 국가 간의 문제를 다루는 거버넌스인 초국가적 거버넌스, 국가적 차원에서 국내문제에 대해 행해지는 통치인 국가적 거버넌스, 지역적 차원에서 지역의 행위주체들 간의 협력과 네트워크를 통해 이루어지는 로컬 거버넌스로 나누고 있다. 특히 협력과 상호작용이 강조되는 로컬 거버넌스를 협력적 로컬 거버넌스라 하고 이를 구체적으로 “지역수준에서 행위주체들 간의 협력적 상호작용과 네트워크를 바탕으로 지역문제를 해결하고 지역발전을 추구하는 체제”로 정의하고 있다(홍성만, 2004: 4; 최준호, 2008: 390-391 재인용).

2. 거버넌스 체제에서 정부와 공무원의 역할

현대 사회는 다양한 이해관계자들이 복잡하게 얽혀 상호작용하는 네트워크 사회(network society)이다. 정부는 각종 사회문제의 해결을 위해 정부조직들 간은 물론 외부 이해관계자

들과의 상호작용과 네트워크가 필요하다. 정부의 정책문제 가운데 부처 간 또는 이해관계자 집단들과의 협력과 조정이 필요한 업무가 점차 증가하고 있다. 또한 수평적 네트워크에서 상호 협력과 조정을 통해 문제를 해결할 때 보다 높은 효율성과 정책적 불응이나 저항을 최소화시킬 수 있다(황창호·장용석, 2011: 32).

네트워크 거버넌스의 핵심은 사회문제의 해결에 있어 참여자들의 목적지향적 상호작용이 계층제적 통제나 지시보다는 상호 협의와 동의를 토대로 이루어진다는 것이다. 현대 사회는 이러한 네트워크식의 해결방식이 요구되는 사회문제가 크게 증가하고 있어 정부의 역할도 과거의 지시와 통제가 아닌 새로운 역할이 요구되고 있다. 네트워크 거버넌스에서 정부는 인적·물적 자원이나 프로그램을 관리하기 보다는 다양한 사회구성원들과 자원을 동원하고 조직화하는 일이 중심이 되어야 한다. 협력적 거버넌스 체제에서 행위주체들의 자발적인 참여와 협력이 매우 중요하나 비정부적 행위주체의 참여가 곧 정부의 역할 축소를 의미하지는 않는다. 정부의 역할은 축소되기 보다는 변화를 요구받는다. 협력적 거버넌스 체제 내에서 정부는 다양한 행위주체들 간의 목적 공유와 협력적 상호작용을 위해 합의와 조정 그리고 경쟁과 협력을 이끌어내는 역할을 해야한다. 즉 거버넌스 네트워크를 주도하고 관리하는 것이 정부의 새로운 역할이다. 특히 과거와 같이 공식적인 권위에 의존하지 않고 소통을 바탕으로 합의를 도출하고 자발적 참여를 이끌어내야 한다(이명석 외, 2009: 146-149). 이러한 정부의 역할이 실질적으로 정부조직의 구성원들에 의해 이루어지게 되므로 정부조직의 구성원인 공무원들이 거버넌스 네트워크에 참여하는 실질적인 행위주체이다. 따라서 협력적 거버넌스 체제의 효율성 향상을 위해 요구되는 정부의 역할은 실질적으로 공무원들에게 요구되는 역할이다.

협력적 거버넌스에서는 참여하는 행위주체들 간의 자원과 권한의 공유를 통한 상호 작용과 협력이 요구된다. 그런데 공무원들에게 협력적 거버넌스 체제에서 주도적 역할이 요구되지만 공무원들이 네트워크의 수평적 지위에서 참여자들에 대한 자원·정보·권한을 공유하는 것이 쉽사리 받아들여지기 어려울 수 있다. 한국의 공무원들은 과거 오랫동안 권위주의적 통치구조와 행정부 주도형 사회변동 논리에 젖어왔다. 장기간의 개발독재시대를 거치면서 주요 국가정책의 결정과 집행이 대통령과 정부관료제 간의 직접 연계체제를 중심으로 이루어졌다. 이 과정에서 행정권은 과대하게 팽창하고 관료들은 독재 권력과 직결된 통치와 감시 체제에 익숙해졌다. 특히 관료들은 통치자 외에는 누구에게도 간섭을 받거나 책임질 필요가 없다는 식의 비민주적 사고방식과 태도에 오랫동안 물들었다. 1987년 민주화 이후 권위주의적 통치체제가 붕괴되고 정책과정에서 국회를 비롯한 정치권과 시민사회의 영향력이 증가함으로써 한국사회도 다원주의적인 정책환경이 도래하게 되었다. 이후 국민의 정부는 신자유주의 이념에 따라 작은 정부를 추구하는 행정개혁을 추진하였다. 정부의 기능과 규모를 축소하고 민간 부문과의 자율적·호혜적 상호의존성을 향상시키는 노력이 전개되었다. 개혁과정에서 정치권

과 시민단체 그리고 일반시민 등 다양한 행위주체들이 정책과정에 참여하게 되었고 기존의 정책과정에서 정부관료제가 보유하고 있던 주도적 권위의 축소가 불가피하게 되었다(박천오·강여진, 2003: 24-25). 이러한 정책 환경의 변화 속에서 거버넌스 체제의 도입이 이루어졌다. 따라서 기존의 권위주의적 통치에 물들어 있던 공무원들이 거버넌스 체제가 도래하자, 기존의 통치대상 내지 거부 대상이었던 기업, 시민, 시민단체와 같은 행위주체들에게 자신들이 보유하고 있던 권위와 권한을 자발적으로 내어놓고 동등한 지위에서 경쟁과 협력을 주도하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

정책 환경의 변화에 따른 정부 관료들의 인식을 조사한 박천오·강여진(2003)의 연구결과에서도 정부관료들은 다양한 행위주체들의 정책과정 참여의 당위성과 현실적 필요성에 대한 공감대를 형성하지 못하고 다원주의적 정치환경에 대해 부정적인 입장을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 정책 환경의 시대적 변화에도 불구하고 정부 관료들은 과거와 같이 공익에 대한 판단과 국가발전의 주도적 역할을 아직도 자신들의 의무와 책임으로 인식하고 있으며, 변화되는 정책 환경에 따른 새로운 의식과 가치관을 내면화하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이렇듯 정부 관료들이 과거의 폐쇄적이고 배타적인 인식과 태도에서 벗어나지 못하고 있는 원인 가운데 하나가 변화된 정책과정에 유입된 행위주체들이 기대되는 역할과 영향력을 제대로 발휘하지 못하고 있기 때문이기도 하다(박천오·강여진, 2003: 46).

협력적 거버넌스 체제의 성공은 다양한 행위주체들의 자발적 참여와 상호작용을 통한 합의와 협력 그리고 견제와 조정을 기반으로 한다. 그런데 현실적으로 볼 때 일방적 지시와 규제에 익숙한 기업이나 일반 시민들 그리고 협력보다는 견제와 비판을 우선시 해 온 시민단체들에게 있어서도 스스로의 동력에서 비롯된 자발적인 참여와 협력은 어려울 것으로 보인다. 따라서 거버넌스 체제의 성공적 도입과 정착을 위해서는 아직까지 정부의 역할을 실질적으로 수행해 온 공무원들에게 주도적 역할을 기대할 수밖에 없는 실정이다. 그러나 이러한 정부 주도적 거버넌스 네트워크의 구축에는 합의와 협력의 대상인 행위주체들을 포섭하고 조작하는 '가짜 파트너십(phony partnership)'의 우려가 잠재되어 있다(오수길, 2006; Kernaghan, 1993; 정문기, 2009 재인용). 따라서 거버넌스 체제에 참여하는 정부 구성원들의 거버넌스에 대한 인식과 태도를 파악하고 이를 토대로 거버넌스에 대한 인식과 태도를 긍정적으로 변화시켜야 한다.

3. 노무현정부와 이명박정부의 통치 유형과 거버넌스

노무현정부와 이명박정부의 정권교체는 가치지향성과 정책 우선순위에 있어서 역대 정권교체 중 가장 큰 변화를 초래했다(이성로, 2009; 이창길, 2010: 166; 황창호·장용석, 2011:

32). 이 두 정부는 행정과 기업, 정치와 경제, 분배와 일자리, 참여와 실용 등 국정가치의 지향점이 뚜렷하게 구분된다. 국정운영의 주요 단어의 사용빈도를 비교할 때 노무현정부는 정부를 상징하는 ‘행정’을 더 많이 사용하였고, 이명박정부는 시장을 상징하는 ‘기업’을 더 많이 사용한 것으로 나타나 가치지향과 정책 우선순위의 상대적 차이를 입증하고 있다(이창길, 2010).

두 정부의 차이를 거버넌스 체제와 관련하여 보면, 민주화 이후 다양한 분야에서 시민단체들이 성장하였고, 국가의 정책결정과정에 영향을 미치기 시작하였다. 노무현정부는 거버넌스 체제를 적극적으로 도입하여, 시민사회와의 동반자적 관계 형성 및 시민단체의 정책과정 참여를 촉진하였고, 이를 기득권 세력과의 투쟁에 활용하였다. 반면에 이명박 정부는 거버넌스 체제에서 권위주의적 정부로 급속히 회귀하였다(이성로, 2010: 23-24). 이러한 두 정부의 차이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 노무현정부에서는 정치영역의 시민참여가 활성화되었다. IT 발달과 함께 정치영역에 인터넷이 등장하여 시민의 참여를 촉진하였고, 민·관 협력의 활성화와 정부 혁신 등 세계적인 행정개혁의 흐름에 맞추려는 노력을 시도하였다. 이러한 노력은 정부의 독자적인 정책결정과 집행의 감소와 권위주의적 정치문화의 개선에 기여하였다(류재성·김영재, 2010: 185-186). 특히 인터넷을 통해 일반 시민들의 직접적인 정치참여를 독려하고 주민소환제 등 직접 민주주의적 제도들을 마련하였다. 이러한 측면에서 노무현정부시기를 뉴거버넌스 체제 구축기라고도 한다(이종수, 2008: 94-95). 노무현정부가 제시한 국정원리인 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자유는 거버넌스가 추구하는 원칙과 부합하고 있다. 또한 노무현정부라는 명칭에서 보여주듯 참여와 분권을 강조하였다. 노무현정부는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시와 같이 성장과 균형을 함께 추구할 수 있는 분권과 분산의 발전정책을 추진하였다(이성로, 2010: 23-24). 따라서 노무현정부 때에는 거버넌스가 활성화되었으며, 이를 근간으로 민주적 통치를 추구하였다.

이명박정부에 와서는 주요 정책영역에서 산업사회적 가치와 후기산업사회적 가치의 충돌이 심화되었다. 이는 이명박정부의 주요 정책인 대운하건설, 한·미 자유무역협정(FTA), 수도권규제완화, 상호주의적 대북정책 등이 주로 산업사회의 물질적 가치관에 기반하고 있어 전후 안정과 풍요 속에서 성장한 젊은 세대들의 후기산업사회적 가치관에 부합하지 못하기 때문이다.(이성로, 2009: 371, 376). 이로 인해 보수와 진보의 이념적 갈등이 더욱 심화되었다. 이명박정부는 이념적 갈등을 감소시키기 위해 ‘실용’이라는 국정가치를 새로이 제시하였다. 그런데 ‘실용’은 도구적 가치로서 정치권력이 선호하는 정책을 정당화하는데 이용되어 정책들 간의 불균형을 초래할 우려도 있다(김호섭, 2009; 이창길, 2010, 187 재인용).

또한 이명박정부는 법치질서의 확립과 정부의 권위회복을 강조하면서 시민사회 영역과 거리를 두고 있다(이종수, 2008: 96). 제도적 측면에서도 부자감세 등 급격한 세수감소로 인

해 지방자치단체의 재정적 위기와 구의회 폐지 등 지방의원선거제도의 위기가 나타났다. 이명박정부는 중앙으로의 권력집중과 거버넌스 붕괴를 초래하였고, 일방주의적 행동으로 공적 신뢰를 무너뜨리고 사회적 불신을 증가시켰다. 이는 자율과 사회적 신뢰에 기초하는 거버넌스의 근간이 무너졌음을 뜻한다(이성로, 2010: 23-24). 이명박정부는 권위주의적 통치유형으로 회귀하였으며, 거버넌스 네트워크가 정착할 토대가 약화되고 축소되었음을 알 수 있다.

4. 선행연구 검토

지방공무원을 대상으로 정부의 통치유형 변화에 따른 거버넌스에 대한 인식의 변화를 연구한 사례는 발견되지 않았다. 문헌 검토의 범위를 확대하여 거버넌스에 대한 공무원의 인식을 조사한 연구와 공무원을 대상으로 노무현정부와 이명박정부를 비교한 연구를 살펴보았다. 우선 최근 이루어진 거버넌스에 대한 공무원의 인식에 관한 연구들을 살펴보면, 유재원·이승모(2008)는 구청공무원을 대상으로 거버넌스 유형인 계층제, 시장, 네트워크가 업무처리과정에서 어떻게 나타나는지 조사·분석하였다. 분석결과, 계층제는 여전히 업무처리과정을 규율하는 핵심적인 거버넌스로 작동하고 있었다. 신공공관리는 공공부문의 관리방식을 개선하는 차원에 국한되어 공공부문의 역할 축소와 시장으로의 전환에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 구청공무원들이 계층제와 거버넌스는 구분하지만 시장과 네트워크를 구분하지 못하는 것으로 분석되었다. 윤광재(2008)는 공무원들을 대상으로 정부와 NGO 간의 관계를 분석하였다. 조사내용은 업무수행시 NGO 참여의 필요, 정책과정 단계별 NGO의 참여 수준과 영향력 그리고 참여방식, 소속기관과 NGO의 관계유형, NGO와의 협력과 대립의 관계가 필요한 분야, NGO 참여의 장애요인 등이다. 조사결과, 공무원들은 NGO의 참여 필요성을 인정하고, 정책과정상 문제제기와 정책의제설정단계에서 가장 활발하게 이루어져야 한다고 생각하고 있었으며, 정책집행에 대한 비판과 감시와 문제제기 그리고 사회적 쟁점화 등에서 NGO의 영향력이 강력하게 작용하는 것으로 인식하고 있었다. 정부와 NGO의 관계는 상호 협력과 보완의 관계이며 환경과 사회복지 분야가 협력의 수준이 높고 환경과 부패분야가 대립적 관계가 가장 크게 형성되고 있었다. NGO의 전문성부족, 재원부족, 인력부족, NGO에 대한 부정적 인식 등이 NGO의 정책과정 참여에 부정적으로 작용하는 요인으로 조사되었다. 이숙중 외(2008)는 공무원과 시민단체 직원들을 대상으로 사회적 자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향을 조사하였다. 조사·분석결과, 공무원과 시민단체 직원들은 자기 소속 기관 중심적 신뢰성을 보이고 있으며 상대방에 대한 신뢰도가 높게 나타나지 않았다. 따라서 공무원의 시민단체에 대한 신뢰도가 크게 개선되어야 할 필요성이 제기되었다. 기관신뢰는 정부와 시민단체간 일반적인 상호작용은 물론 정책과정상 상호작용에도 정(+)의 영향을

미치는 것으로 나타났다. 따라서 정부-시민단체간 상호협력을 통해 문제해결 역량을 증대시키고 정책 거버넌스의 효과를 제고하기 위해 공무원과 시민단체 직원 간 긴밀한 관계형성을 위한 공식적·비공식적 네트워크의 형성을 제시하고 있다.

공무원에 대한 인식조사를 통해 노무현정부와 이명박정부를 비교한 연구로는 박천오의 연구(2011)가 있다. 박천오(2011)는 중앙부처 공무원들에 대한 실증조사를 통해 노무현정부 시절 인사개혁의 일환으로 도입 또는 활성화되었던 인사제도와 조치들이 이명박정부에서는 어떠한 방향으로 운영되고 있는지, 그리고 이들 제도와 조치들의 현실적 필요성과 실효성에 대한 공무원들의 인식은 어떻게 변화되었는지 조사하였다. 조사결과, 이명박정부에서 노무현정부의 인사개혁 제도와 조치들의 대부분이 활성화 내지 개선을 위한 나름대로의 노력이 전개되고 있으며, 새로운 제도와 조치에 대한 공무원들의 수용성 또한 시행초기에 비해 일정 수준 제고된 것으로 나타났다. 그밖에 공무원을 대상으로 이루어진 노무현정부와 이명박정부의 비교 연구를 보면, 박치성 외(2011)는 네트워크 분석을 통해 노무현정부와 이명박정부간 정권변화에 따른 부처간 업무관계 네트워크 구조의 변화를 분석하였다. 분석결과, 정부조직 개편으로 인해 정부부처간 업무관계 네트워크 구조에서 중요한 역할을 하는 부처가 유의미하게 변화된 것으로 나타났다. 특히 노무현정부에서는 국가관리기능을 담당하였던 중앙인사위원회와 행정자치부 등의 네트워크 집중도가 높았으나 이명박정부의 정부조직개편 이후에는 산업경제기능을 담당하는 기획재정부, 국토해양부, 지식경제부, 금융위원회, 농림수산식품부 등의 사이 중심성이 유의미하게 높아진 것으로 나타났다. 이 가운데 기획재정부의 내향중심성과 사이중심성이 모두 크게 상승하여 기획재정부가 중핵적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 황창호·장용석(2011)도 네트워크 분석을 통해 서로 다른 정책기조를 가진 노무현정부와 이명박정부의 정책사업을 영역별·기능별로 분석하고 정부조직간 네트워크 구조의 형성과 변화에 대해 분석하였다. 2004~2005년 시행된 271개 정책사업과 2009~2010년 시행된 296개 정책사업을 분석한 결과, 노무현 정부에서는 산업, 기업, 노동·고용 분야와 관련된 정책사업이 활발하게 이루어졌고, 이명박정부에서는 경제일반, 산업, 교육 분야와 관련된 사업이 활발하게 이루어진 것으로 나타났다. 또한 정책사업의 주도성과 타 부처와의 협력관계를 통해 네트워크 중심부에 위치하는 부처들이 노무현 정부에서는 중소기업청, 정보통신부, 환경부, 기획예산처, 과학기술부, 재정경제부, 교육인적자원부 등이며, 이명박 정부에서는 환경부, 고용노동부, 기획재정부, 교육과학기술부, 국토해양부, 문화체육관광부 등으로 나타나 정권의 변화와 함께 정부조직간 네트워크 구조가 변화된 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과를 통해 정책우선순위나 정책수요에 따라 정부조직간 네트워크 구조의 변화가 나타나고 노무현정부와 이명박정부와 같이 지향하는 정책기조가 다른 정부일수록 정부조직간 네트워크 구조가 다르게 형성된다는 것을 제시하고 있다.

Ⅲ. 연구분석틀과 가설의 설정

“일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미”하므로(이명석, 2002: 322), 거버넌스 환경의 변화에 따라 거버넌스 체제 내 정부의 역할, 운영체제 그리고 문제해결방식도 변화될 수 있다. 일반적으로 정부의 행위는 정부조직의 구성원에 의해 이루어지므로 거버넌스 체제에서 정부의 역할도 정부조직의 구성원인 공무원에 의해 이루어지게 된다. 따라서 공무원은 거버넌스 체제에서 실질적인 행위주체가 된다.

Ajzen(1991)의 계획된 행위모형(theory of planned behavior)에 의하면 인간 행동은 행동의지에서 비롯되며 인간의 행동을 유발시키는 행동의지는 행위에 대한 태도, 주관적 사회규범, 행위에 대한 통제감의 지각 등 심리적 요인들의 상호작용과정에서 발생된다. 여기에서 행위에 대한 태도는 행위의 결과 및 효과 그리고 그 결과를 초래할 가능성 등이며, 주관적 사회규범은 행위에 대한 주변 사람들의 태도 및 이러한 주변 사람들에게 동조하려는 동기 등이다. 그리고 행위에 대한 통제감의 지각은 행동의지를 실천할 수 있는 방법에 대한 신뢰라 할 수 있다. 아울러 이러한 인간의 행위에 대한 행동의도에는 외부적 제약이나 기회 등 의도된 행동이 유도될 수 있는 상황적 제약이 함께 작용된다(한규석, 2003: 223-226).

따라서 일반적으로 행위자의 체제에 대한 인식과 태도에 따라 체제 내에서의 역할과 성과가 달라지므로 거버넌스 체제에 대한 공무원의 인식과 태도에 따라 거버넌스 체제에서의 공무원의 역할과 그 성과가 달라지게 된다. 또한 행위자는 행위에 대한 주변사람의 태도에 영향을 받고 주변사람들의 의사에 따라 행동에 대한 동기를 부여 받는 성향이 있으므로 거버넌스 체제 내에서 행위자의 인식과 태도 역시 거버넌스 및 그 주변의 변화에 따라 영향을 받게 된다. 그러므로 각 정부의 통치스타일에 따라 공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도도 변화될 수 있으며, 이러한 변화는 다음과 같은 요인들을 통해 파악할 수 있다. 첫째, 거버넌스 체제에서 정부의 역할을 실질적으로 수행하는 공무원의 거버넌스에 대한 인식 형성요인을 파악할 필요가 있다. 둘째, 거버넌스 체제에 적합한 운영체제가 어느 정도 갖추어지고 어떻게 변화되었는지 파악하기 위해 정부조직의 구조·문화·환경의 현재 상태에 대한 파악이 필요하다. 셋째, 이러한 거버넌스 행위주체와 시스템이 작동한 결과가 변화된 사회문제의 해결방식이 되므로 행위주체인 공무원의 거버넌스 시스템에 대한 역할인식과 기대효과 및 지지의사가 파악되어야 한다.

결국, 정부의 통치스타일에 따른 거버넌스에 대한 공무원의 인식변화를 분석하기 위해서 공무원의 인식형성요인, 거버넌스 체제가 도입된 정부조직의 특성요인, 거버넌스 체제에서의

공무원의 역할인식요인, 거버넌스 체제에 대한 공무원이 기대하는 효과인식과 지지수준으로 나누어 파악할 필요가 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 거버넌스에 대한 공무원의 인식형성요인은 거버넌스에 대한 교육·학습, 직접 경험, 사회화과정을 통해 파악할 수 있다. 거버넌스에 대한 교육·학습은 거버넌스와 파트너십에 대한 직접적인 교육이수와 간접적인 학습경험을 통해 알 수 있다. 직접 경험은 거버넌스 활동가 등에 대한 직접 접촉 경험, 시민사회와의 공동 또는 협력 업무 경험, 시민단체 가입 및 후원경험을 통해 알 수 있다. 거버넌스에 대한 사회화는 선배, 가족, 학교, 동료 등을 통한 사회화 과정을 조사함으로써 알 수 있다. 둘째, 거버넌스에 적합한 조직특성요인은 정부조직의 구조, 문화, 조직환경과의 관계, 기관장의 리더십 유형을 통해 알 수 있다. 이 가운데 거버넌스에 적합한 정부조직 구조는 거버넌스적 조직 개혁 요소인 분권화 형태, 권한의 위임·분산, 조직내 네트워크의 형성 수준을 통해 파악할 수 있다. 거버넌스에 적합한 정부조직의 문화는 관료제의 독단적 문제해결방식의 한계 인식, 사회문제해결에 대한 이해관계자의 참여 및 의사결정권의 공유에 대한 인식을 통해 파악할 수 있다. 조직환경은 외부환경의 정부조직에 대한 민주화요구, 외부환경과의 지식·정보·자원의 공유, 사회 네트워크를 통한 의사소통에 대한 인식조사를 통해 파악할 수 있다. 기관장의 리더십의 유형은 기관장의 외부환경에 대한 협력성향과 요구에 대한 민감성 수준, 외부고객과의 관계 및 시민사회와의 관계의 수준을 통해 파악할 수 있다. 셋째, 거버넌스 체제에서의 역할인식요인은 거버넌스에 대한 이해수준과 역할의 중요성 인식 및 책임감 형성 수준을 통해 파악될 수 있다. 거버넌스에 대한 이해수준은 개념적 이해, 필요성 인식, 거버넌스의 관료제 보완 및 국정운영에 대한 장점의 이해 정도를 통해 알 수 있다. 거버넌스에 대한 역할의 중요성 인식은 거버넌스 체제에서 행위주체들을 주도하는 조정자 역할, 지원자 역할, 촉진자 역할의 수행의지를 통해 파악할 수 있다. 거버넌스에 대한 책임감은 거버넌스 성패에 대한 책임감, 거버넌스 실패시 불이익 수용자세, 시민사회와의 의사소통 책임, 시민사회의 견제와 비판 수용자세 등을 통해 파악할 수 있다. 넷째, 거버넌스 체제에 대한 기대 효과와 지지성향은 거버넌스의 효과성에 대한 인식과 지지수준을 통해 알 수 있다. 거버넌스에 대한 효과성 인식은 거버넌스가 국가와 사회문제 해결, 정책문제와 갈등해소, 원활한 정책집행, 사회통합에 효과가 있으며, 시민사회와의 협력적 업무가 더 좋은 성과를 가져온다는 인식을 통해 파악할 수 있다. 거버넌스에 대한 지지수준은 거버넌스에 대한 전반적으로 긍정적인 인식수준, 거버넌스의 활동 및 목적에 대한 동조, 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도, NGO와의 업무협력 필요성 인식 수준을 통해 파악할 수 있다. 이러한 이론적 배경을 토대로 <표 1>과 같이 연구분석틀과 가설을 설정하였다.

<표 1> 연구분석틀과 가설설정

통치스타일	관계	영향요인군	영향요인
노무현정부 · 이명박정부	영향을 미친다	인식형성요인	직접경험
			교육·학습
			사회화
		조직특성요인	조직구조
			조직문화
			조직환경
			기관장 리더십
		역할인식요인	이해도
			역할 중요성
			책무성
		효과인식요인	효과성
			지지도

IV. 실증조사와 분석

1. 자료 조사와 표본 특성

정부의 통치스타일 변화에 따른 공무원의 거버넌스에 대한 인식의 변화를 분석하기 위해 두 가지 시점에서 지방공무원을 대상으로 거버넌스 인식을 조사된 자료를 활용하였다. 1차 조사기간은 2005년 8~9월이고 2차 조사기간은 2010년 9~10월이다. 조사대상은 2005년과 2010년 모두 충주시와 흥천군의 공무원이다. 조사방법은 두차례 모두 단순무작위추출법을 활용하였고, 조사원의 방문 배포와 수거방식으로 자료를 수집하였다. 분석에 활용된 표본수는 2005년 1차 수집된 408개 표본과 2010년 2차 수집된 390개 표본으로 모두 798개 표본이다. 표본 자료의 인구통계적 특성은 다음 표와 같다.

<표 2> 표본자료의 인구통계적 특성

성별	구분	남자		여자		
	2005	301(75.1%)		100(24.9%)		
2010	290(74.4%)		100(25.6%)			
연령	구분	20-29세	30-39세	40-49세	50세이상	
	2005	58(14.5%)	142(35.6%)	155(38.8%)	44(11%)	
	2010	13.70%	27.30%	42.50%	16.50%	
학력	구분	고졸이하	전문대졸	대학졸업	석사	박사
	2005	92(23%)	107(26.8%)	185(46.3%)	16(4%)	
	2010	81(21%)	45(11.7%)	244(63.2%)	4(1%)	12(3.1%)
직종	구분	행정직	기술직	연구직	기능직	
	2005	251(63.1%)	93(23.4%)	2(0.5%)	52(13.1%)	
	2010	216(55.8%)	125(32.3%)		46(11.9%)	
직급	구분	5급이상	6-7급	8-9급	기타	
	2005	27(6.7%)	207(51.6%)	144(35.9%)	23(5.7%)	
	2010	1(0.3%)	202(51.9%)	169(43.4%)	17(4.4%)	

* N(유효%)

2. 분석결과

정부의 통치스타일의 변화에 따른 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식의 변화를 살펴보기 위해 2005년과 2010년 두 차례 조사된 실증 자료를 가지고 t-test를 실시하였고 분석된 결과를 Levene의 등분산 검정결과 F값 및 그 유의확률 $p > 0.05$ 를 기준으로 등분산의 가정 여부를 판단하였고, 이에 따른 t-검정 값과 유의확률을 기준으로 신뢰수준 95%에서 유의미한 변화가 있었는지 판단하였다.

1) 거버넌스 인식형성요인의 변화

(1) 공무원의 시민단체에 대한 직접경험의 변화

지방공무원들의 시민단체들에 대한 직접 경험은 2005년 집단의 평균값이 접촉경험(2.66), 협력경험(2.47), 공동업무(2.27), 후원경험(1.84), 가입경험(1.50)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단은 접촉경험(2.44), 협력경험(2.04), 공동업무(1.77), 후원경험

(1.62), 가입경험(1.50)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 시민단체 가입경험을 제외한 모든 항목에서 평균값이 유의미하게 감소되었다. 시민단체와의 공동업무경험과 시민단체 협력경험이 가장 크게 감소되었다. 이러한 분석결과, 지방공무원들의 거버넌스에 대한 직접경험은 전반적으로 상당히 부족해 보인다. 2005년 집단에서 시민단체 접촉경험, 공동업무 경험, 협력경험이 보통(3.0) 이하의 수준이었고, 가입경험과 후원경험이 부정(2.0)의 수준이었으나 2010년 집단에서는 공동업무경험이 크게 감소되어 공동업무, 가입경험, 후원경험이 부정(2.0) 이하로 감소되었다. 따라서 지방공무원들의 시민단체에 대한 직접경험은 2005년도부터 낮은 수준이었으며, 2010년 조사시점까지 더욱 감소되어 온 것으로 보인다. 그 가운데 접촉 경험이가장 높은 것으로 나타났고, 가입경험은 평균값이 가장 낮은 상태에서 유의미하지 않은 수준의 감소가 나타났다.

<표 3> 시민단체에 대한 직접경험 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
시민단체 접촉 경험	2005	2.66	1.415	2.271	793	.023	.221
	2010	2.44	1.318				
시민단체 공동업무	2005	2.27	1.321	5.907	773.168	.000	.505
	2010	1.77	1.083				
시민단체 가입경험	2005	1.50	.965	1.640	789.280	.101	.106
	2010	1.40	.863				
시민단체 후원경험	2005	1.84	1.104	2.913	792.977	.004	.223
	2010	1.62	1.052				
시민단체 협력경험	2005	2.47	1.308	4.865	789.959	.000	.429
	2010	2.04	1.178				

(2) 거버넌스에 대한 교육·학습 수준의 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 교육·학습 수준은 2005년 집단의 평균값으로 볼 때, 파트너십 간접경험(2.48), 파트너십 직접교육(2.47), 거버넌스 간접경험(2.39), 거버넌스 직접교육(2.16)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단도 파트너십 간접경험(2.30), 파트너십 직접교육(2.17), 거버넌스 간접경험(2.31), 거버넌스 직접교육(2.00)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴

보면, 파트너십 직접경험만 유의미하게 감소되었고, 다른 항목들은 유의미하지 않은 수준에서 다소 감소되었다. 이러한 분석결과 지방공무원의 거버넌스에 대한 교육·학습은 모두 상당히 낮은 수준으로 유지되어 오고 있으며, 특히 거버넌스 직접교육은 부정(2.0)의 수준을 나타내고 있다. 2005년과 2010년 집단 간 차이는 파트너십 직접교육이 가장 크게 감소되었고, 거버넌스 직접교육이 가장 적게 감소되었다. 따라서 지방공무원의 거버넌스에 대한 교육·학습은 파트너십 교육이 거버넌스 교육보다 높고, 직접교육보다 간접 경험이 더 높게 나타났다.

<표 4> 거버넌스에 대한 교육수준 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
거버넌스 직접 교육	2005	2.16	1.259	1.781	793	.075	.160
	2010	2.00	1.277				
파트너십 직접 교육	2005	2.47	1.369	3.059	793	.002	.293
	2010	2.17	1.332				
거버넌스 간접 경험	2005	2.39	1.300	.880	793	.379	.083
	2010	2.31	1.367				
파트너십 간접 경험	2005	2.48	1.308	1.903	792	.057	.179
	2010	2.30	1.342				

(3) 거버넌스에 대한 사회화 과정의 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 사회화는 2005년 집단의 평균값으로 볼 때, 학교 사회화(2.47), 동료사회화(2.34), 선배 사회화(2.08), 가족 사회화(1.93)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단은 학교 사회화(2.72), 선배 사회화(2.49), 동료사회화(2.48), 가족 사회화(2.24)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 동료사회화를 제외한 모든 항목에서 유의미하게 증가하였으며, 선배를 통한 사회화가 가장 크게 증가하였다. 이러한 분석결과, 지방공무원의 거버넌스에 대한 사회화는 2005년 집단에서 학교 사회화, 동료 사회화, 선배 사회화는 보통(3.0) 이하의 수준이고, 가족 사회화는 부정(2.0) 이하 수준이었으나 유의미하게 증가하여 2010년 집단은 모든 항목이 보통(3.0) 이하의 수준으로 나타났다. 따라서 지방공무원들의 거버넌스에 대한 사회화는 보통 이하의 수준이 유지되고 있으며, 주로 학교와 동료를 통한 사회화가 많지만, 선배와 가족을 통한 사회화도 크게 늘어나고 있는 것으로 보인다.

<표 5> 거버넌스에 대한 사회화 과정 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
선배 사회화	2005	2.08	1.224	-4.888	793	.000	-.412
	2010	2.49	1.150				
가족 사회화	2005	1.93	1.143	-3.779	793	.000	-.306
	2010	2.24	1.136				
학교 사회화	2005	2.47	1.273	-2.783	790	.006	-.249
	2010	2.72	1.241				
동료 사회화	2005	2.34	1.094	-1.820	792	.069	-.142
	2010	2.48	1.103				

2) 조직특성요인의 변화

(1) 조직문화에 대한 인식의 변화

지방공무원들의 조직문화에 대한 인식은 2005년 집단의 평균값으로 볼 때 의사결정권 공유인정(4.21), 이해관계자의 참여인정(4.13), 관료제의 한계인정(4.05)의 순으로 크게 나타났으며, 2010년 집단은 의사결정권 공유인정(4.17), 이해관계자 참여인정(4.12), 관료제 한계인정(4.02)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 모든 항목에서 두 집단 간 차이는 유의미하지 않은 수준에서 다소 감소한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과, 조직문화에 대한 지방공무원들의 인식은 모두 긍정(4.0) 이상의 인식이 유지되어 온 것으로 보인다. 이 가운데 의사결정권의 공유인정이 가장 높고, 관료제의 한계인정이 가장 낮게 나타났다.

<표 6> 조직문화에 대한 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
관료제의 한계 인정	2005	4.05	1.015	.427	793	.670	.031
	2010	4.02	1.051				
이해관계자 참여인정	2005	4.13	.966	.181	793	.857	.012
	2010	4.12	.951				
의사결정권 공유인정	2005	4.21	.989	.655	790.882	.513	.044
	2010	4.17	.910				

(2) 조직환경에 대한 인식의 변화

지방공무원들의 조직환경에 대한 인식은 2005년 집단의 평균값으로 볼 때, 외부와의 의사소통(3.85), 조직민주화 요구(3.84), 외부 이해관계자와의 정보공유(3.78)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단은 외부와의 의사소통(3.73), 조직민주화 요구(3.73), 외부 이해관계자와의 정보공유(3.67)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 유의미하지 않은 수준에서 다소 감소한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과, 조직환경에 대한 지방공무원들의 인식은 모두 보통(3.0) 이상 긍정(4.0)에 가까운 수준으로 인식하고 있으며, 이러한 인식은 큰 변화없이 유지되어 온 것으로 보인다. 외부와의 의사소통정도와 조직민주화 요구가 가장 높게 인식되고 있으며, 외부와의 정보공유가 상대적으로 낮게 인식되고 있는 것으로 보인다.

〈표 7〉 조직환경에 대한 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
조직민주화 요구	2005	3.84	.979	1.724	787.451	.085	.113
	2010	3.73	.867				
외부 정보 공유	2005	3.78	.941	1.653	789	.099	.107
	2010	3.67	.873				
외부의사소통정도	2005	3.85	.989	1.617	792	.106	.113
	2010	3.73	.975				

(3) 조직구조에 대한 인식의 변화

지방공무원들의 조직구조에 대한 인식은 2005년 집단의 평균값으로 볼 때, 조직의 분권화 정도(3.26), 내부 의사소통 정도(2.69), 권한의 분산위임 정도(2.45)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단도 조직의 분권화 정도(2.98), 내부 의사소통 정도(2.76), 권한 분산 및 위임 정도(2.44)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 조직의 분권화 정도는 유의미하게 감소하였으며, 내부 의사소통 정도는 다소 증가하였으나 유의미하지 않고, 권한의 분산 및 위임정도는 다소 감소하였으나 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과, 조직문화에 대한 2005년 집단의 조직분권화 정도만 보통(3.0) 이상이었으나 2010년 집단에서 보통(3.0) 이하의 수준으로 감소하였으며, 권한의 분산 및 위임정도와 내부 의사소통 정도는 보통(3.0)이하의 수준으로 두 집단 간 다소 차이가 있으나 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 조직구

조에 대한 인식은 전반적으로 보통(3.0) 이하의 낮은 수준이며, 이 가운데 조직분권화 정도가 유의미하게 감소되었다.

<표 8> 조직구조에 대한 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
조직 분권화정도	2005	3.26	1.264	3.340	769.361	.001	.272
	2010	2.98	1.023				
권한 분산위임정도	2005	2.45	1.058	.155	791	.877	.011
	2010	2.44	1.006				
내부 의사소통정도	2005	2.69	.981	-1.077	790	.282	-.073
	2010	2.76	.938				

(4) 기관장의 리더십에 대한 인식의 변화

거버넌스와 관련하여 기관장의 리더십에 대한 지방공무원들의 인식을 보면, 2005년 집단의 평균이 외부환경에 대한 반응정도(3.76), 시민사회와의 관계(3.67), 외부고객과의 관계(3.66), 외부조직 협력정도(3.57)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단도 외부환경에 대한 반응정도(3.71), 시민사회와의 관계(3.70), 외부조직 협력정도(3.68), 외부고객과의 관계(3.68)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 외부환경에 대한 반응 정도는 다소 감소하였으나 유의미하지 않은 수준이며, 외부조직에 대한 협력정도, 시민사회와의 관계, 외부고객과의 관계는 유의미하지 않은 수준에서 다소 증가한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과, 거버넌스와 관련하여 기관장의 리더십에 대한 지방공무원의 인식은 보통(3.0) 이상 긍정(4.0)에 가까운 수준이며, 인식의 크기가 유의미하지 않은 수준에서 다소 증감하고 있어 긍정적인 인식이 유지되어 온 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 기관장 리더십에 대한 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
외부조직 협력정도	2005	3.57	1.057	-1.566	758.892	.118	-.105
	2010	3.68	.821				
외부환경 반응정도	2005	3.76	1.003	.788	785.172	.431	.053
	2010	3.71	.885				
외부고객과 관계	2005	3.66	.961	-.390	776.443	.697	-.024
	2010	3.68	.800				
시민사회와 관계	2005	3.67	.987	-.354	785.456	.724	-.023
	2010	3.70	.874				

3) 역할인식요인의 변화

(1) 거버넌스에 대한 이해도의 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 이해도는 2005년 집단의 평균이 거버넌스 관료제 대체(3.16), 거버넌스 관료제 보완(3.08), 거버넌스의 필요성인식(2.93), 거버넌스의 개념적 이해(2.84)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단에서는 거버넌스 관료제 대체(2.77), 거버넌스 필요성인식(2.69), 거버넌스 관료제 보완(2.61), 거버넌스 개념적 이해(2.58)의 순으로 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 모든 항목에서 유의미하게 감소된 것으로 나타났다. 이러한 분석결과, 2005년 집단은 관료제 대체와 관료제 보완이 보통(3.0) 수준의 인식을 가지고 있었으나 2010년 집단에서 보통(3.0) 이하의 수준으로 감소하였으며, 거버넌스 개념적 이해와 거버넌스 필요성 인식은 2005년 집단에서 보통(3.0) 이하의 수준이었으나 2010년 집단에서 유의미하게 감소하여 더욱 낮은 수준의 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 따라서 지방공무원의 거버넌스에 대한 이해도는 전반적으로 보통(3.0) 이하의 수준이며 2010년 집단에서 더욱 감소한 것으로 보인다. 이 가운데 거버넌스에 대한 개념적 이해와 거버넌스의 필요성인식이 가장 낮은 수준을 보이며, 거버넌스 관료제 보완과 관료제 대체가 가장 크게 감소되었다.

<표 10> 거버넌스에 대한 이해도 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
거버넌스 개념 이해	2005	2.84	1.199	2.980	787.597	.003	.259
	2010	2.58	1.248				
거버넌스 필요성인식	2005	2.93	1.165	2.855	783.336	.004	.245
	2010	2.69	1.247				
거버넌스 관료제보완	2005	3.08	1.197	5.443	791.673	.000	.462
	2010	2.61	1.195				
거버넌스 관료 대체	2005	3.16	1.270	4.439	789	.000	.386
	2010	2.77	1.170				

(2) 거버넌스 체제에서의 역할중요성 인식의 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 역할중요성인식은 2005년 집단의 평균이 촉진적 역할(3.02), 조정자 역할(3.01), 지원자 역할(2.87)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단에서는 조정자 역할(2.95), 지원자 역할(2.85), 촉진자 역할(2.79)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 촉진적 역할은 유의미하게 감소하였으나 조정자 역할과 지원자 역할은 유의미하지 않은 수준으로 조금 감소하였다. 이러한 분석결과로 볼 때, 지방공무원들의 거버넌스 이해도는 2005년도 집단에서 조정자 역할이 보통(3.0)을 조금 넘었으나 2010년 보통(3.0) 이하로 조금 감소되었고 지원자 역할은 두 집단 모두에서 보통(3.0)이하의 수준을 보이고 있다. 촉진적 역할은 보통(3.0) 이상에서 보통(3.0) 이하로 크게 감소되었다. 따라서 공무원들의 거버넌스 이해정도는 전반적으로 보통(3.0) 이하의 수준으로 보인다. 이 가운데 촉진적 역할이 2005년 집단에서는 가장 높았다가 2010년 집단에서 가장 크게 낮아져 가장 낮은 수준을 보인다.

<표 11> 거버넌스 체제에서의 역할중요성 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
조정자 역할	2005	3.01	.994	.800	793	.424	.056
	2010	2.95	.983				
지원자 역할	2005	2.87	1.004	.293	793	.770	.021
	2010	2.85	1.011				
촉진적 역할	2005	3.02	1.059	3.129	790	.002	.226
	2010	2.79	.969				

(3) 거버넌스 체제에 대한 공무원의 책무성 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 책무성은 2005년 집단의 평균이 시민사회와의 의사소통 책임과 시민사회와의 정보공유 책임(3.50), 거버넌스 성패에 대한 책임(3.26), 실패시 불이익 수용자세(3.13)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단에서는 시민사회와의 정보공유 책임(3.12), 시민사회와의 의사소통 책임(3.04), 거버넌스 성패에 대한 책임(2.96), 실패시 불이익 수용 자세(2.51)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 모든 항목에서 유의미하게 감소되었다. 실패시 불이익 수용자세가 가장 크게 감소되었고 다음이 시민사회와의 의사소통 책임이 크게 감소되었다. 이러한 분석결과, 지방공무원들의 거버넌스에 대한 책무성은 2005년 집단에서는 모두 보통(3.0) 이상이었으나 2010년 집단에서는 시민사회와의 의사소통책임과 시민사회와의 정보공유책임이 크게 감소되었으나 보통(3.0) 이상을 유지하고 있으며, 거버넌스 실패시 불이익 수용자세가 가장 크게 감소하여 보통(3.0) 이하로 낮아졌고, 거버넌스 성패에 대한 책임도 보통(3.0) 이하로 감소되었다. 두 집단 모두에서 시민사회와의 정보공유책임이 가장 높고 실패시 불이익 수용자세가 가장 낮게 나타났다.

<표 12> 거버넌스 체제에 대한 공무원의 책무성 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
거버넌스 성패책임	2005	3.26	1.035	4.264	788.605	.000	.298
	2010	2.96	.935				
거버넌스 실패시 불이익 수용	2005	3.13	1.085	8.231	790	.000	.616
	2010	2.51	1.018				
시민사회에 대한 의사소통책임	2005	3.50	1.002	6.877	784.326	.000	.458
	2010	3.04	.871				
시민사회와의 정보·자원 공유책임	2005	3.50	1.006	5.753	788.087	.000	.388
	2010	3.12	.895				
시민사회의 견제·비판 수용자세	2005	3.63	1.086	5.746	774.106	.000	.413
	2010	3.22	.922				

4) 거버넌스 효과인식요인의 변화

(1) 거버넌스의 효과성에 대한 인식의 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 효과성인식은 2005년 집단의 평균이 국가사회문제 해결(3.59), 정책갈등 해소(3.58), 공동업무 성과(3.46), 정책집행 원활(3.38), 사회통합에 기여(3.12)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단에서는 국가사회문제 해결(3.35), 정책갈등 해소(3.27), 사회통합에 기여(3.12), 공동업무 성과(3.10), 정책집행 원활(3.07)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 사회통합에 기여를 제외한 모든 항목에서 유의미하게 감소되었고, 공동업무의 성과에 대한 인식이 가장 크게 감소되었다. 이러한 분석결과, 거버넌스의 효과성에 대한 인식은 전반적으로 보통(3.0) 이상을 유지하고 있으나 두 집단 간 크게 감소되었고 국가사회문제해결을 가장 높게 인식하고 있으며, 정책집행 원활과 사회통합에 기여를 가장 낮게 인식하고 있는 것으로 보인다.

<표 13> 거버넌스의 효과성에 대한 인식 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
국가사회문제	2005	3.59	1.158	3.163	779.632	.002	.241
	2010	3.35	.980				
정책갈등 해소	2005	3.58	1.195	4.060	774.026	.000	.314
	2010	3.27	.977				
정책집행 원활	2005	3.38	1.182	4.018	782.005	.000	.312
	2010	3.07	1.005				
사회통합 기여	2005	3.23	1.061	1.488	792	.137	.111
	2010	3.12	1.043				
공동업무 성과	2005	3.46	1.166	4.638	778.568	.000	.353
	2010	3.10	.974				

(2) 거버넌스에 대한 공무원의 지지도 변화

지방공무원들의 거버넌스에 대한 지지도는 2005년 집단의 평균이 견제·비판 수용자세(3.63), 거버넌스에 대한 긍정적 사고(3.62), 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도(3.45), 거버넌스에 대한 심리적 동조(3.44), 시민사회와의 협력 필요성(3.39)의 순으로 크게 나타났다. 2010년 집단에서는 견제·비판 수용자세(3.22), 거버넌스에 대한 긍정적 사고

(3.19), 거버넌스에 대한 심리적 동조(3.03), 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도(2.99), 시민사회 협력 필요성(2.98)의 순으로 크게 나타났다. 2005년 집단과 2010년 집단 간 인식의 변화를 유의확률 $p < 0.05$ 를 기준으로 살펴보면, 모든 항목에서 유의미하게 감소되었다. 이 가운데 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도가 가장 크게 감소되었다. 이러한 분석결과, 지방공무원의 거버넌스에 대한 지지도가 2005년 집단에서는 전반적으로 보통(3.0)을 크게 넘는 수준이었으나 2010년에는 견제·비판수용자세, 거버넌스에 대한 긍정적 사고, 거버넌스에 대한 심리적 동조는 보통(3.0) 이상을 유지하나 크게 감소되었고, 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도와 시민사회와의 협력 필요성은 보통(3.0) 이하의 수준으로 크게 감소되었다. 따라서 지방공무원집단의 거버넌스에 대한 지지도는 보통(3.0)을 전후한 수준이며 견제·비판수용자세가 가장 높게 인식되고 시민사회와의 협력 필요성이 가장 낮게 인식되고 있는 것으로 나타났다. 또한 2010년 집단에서 거버넌스에 대한 지지도가 전반적으로 크게 감소되었고 그 가운데 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도가 가장 퇴보한 것으로 나타났다.

<표 14> 거버넌스에 대한 공무원의 지지도 T-test 결과

측정항목	연도	Means	SD	t	df	p	평균차
거버넌스에 대한 긍정적 사고	2005	3.62	1.202	5.620	752.015	.000	.424
	2010	3.19	.912				
거버넌스에 대한 심리적 동조	2005	3.44	1.167	5.481	775.448	.000	.416
	2010	3.03	.967				
거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도	2005	3.45	1.163	6.092	773.822	.000	.460
	2010	2.99	.956				
업무상 시민사회의 협력 필요	2005	3.39	1.188	5.275	772.364	.000	.406
	2010	2.98	.971				

3. 논의의 종합

이와 같이 노무현정부와 이명박정부의 통치스타일에 따른 지방공무원의 거버넌스 관련 인식과 태도를 조사·분석하였다. 이를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

거버넌스 인식형성요인은 전반적으로 낮은 수준이 유지되고 있으며, 시민단체에 대한 지방공무원들의 직접경험은 보통(3.0) 이하 또는 부정(2.0) 이하로 나타났고, 시민사회와의 접촉경험이 가장 많고 가입경험과 후원경험이 가장 적은 것으로 나타났다. 2005년 집단에 비해 2010년 집단의 인식이 모든 조사항목에서 유의미하게 감소하였다. 그 중 시민사회와의

공동업무경험과 협력경험이 가장 크게 감소되었다. 교육·학습 수준은 전체적으로 부정(2.0)에 가까운 낮은 수준이 유지되고 있으며, 그 중 파트너십 직접교육이 가장 크게 낮아졌다. 거버넌스 보다 파트너십에 대한 경험이 더 높고, 직접경험보다 간접경험이 더 높게 나타났다. 따라서 지방공무원들은 거버넌스와 파트너십에 대한 직접적인 교육이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 간접적인 경험에 의존하고 있는 것으로 파악된다. 거버넌스에 대한 사회화도 전체적으로 부정(2.0)에 가까운 낮은 수준을 보이고 있으며, 학교와 동료를 통한 사회화가 높고 가족을 통한 사회화가 가장 낮게 나타났다. 2005년 집단에 비해 2010년 집단의 인식이 동료를 통한 사회화를 제외한 모든 조사항목에서 유의미하게 증가하였다. 동료를 통한 사회화도 다소 증가하였으나 유의미한 수준에 이르지 못하였다. 따라서 거버넌스에 대한 사회화 과정은 다양한 경로를 통해 증가하고 있는 것으로 파악된다.

거버넌스와 관련하여 조직특성 요인은 전반적으로 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 조직문화는 긍정(4.0) 이상으로 높게 인식하고 있으며, 의사결정권 공유가 가장 높게 인식되고 있으며, 관료제의 한계인정이 가장 낮게 인식되고 있다. 조직환경에 대한 인식도 긍정(4.0)에 가까운 수준으로 높게 인식하고 있으며, 외부와의 의사소통이 가장 높게 인식되고 외부이해관계자와의 정보공유가 가장 낮게 인식되는 것으로 나타났으나 그 차이는 매우 적다. 조직구조에 대한 인식은 보통(3.0) 이하의 수준을 유지하고 있으며, 특히 조직의 분권화 정도에 대한 인식이 높게 나타났으나 2010년 집단에서 유의미하게 감소하였다. 기관장의 리더십은 전반적으로 긍정(4.0)에 가까운 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 외부환경에 대한 반응정도가 가장 높고, 외부조직과의 협력정도가 가장 낮게 나타났다. 두 집단 간 차이는 유의미하지 않으며 특히 증가한 항목들이 있으나 유의미하지 않은 것으로 보인다.

거버넌스 체제에서의 역할인식은 전반적으로 보통(3.0) 이상을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 거버넌스에 대한 이해도는 전반적으로 보통(3.0) 이하의 인식을 가지고 있으며, 거버넌스가 관료제를 대체할 수 있다는 인식이 가장 높고 거버넌스에 대한 개념적 이해가 가장 낮게 나타났다. 2005년 집단에 비해 2010년 집단의 인식이 모든 항목에서 유의미하게 감소하였다. 그 중 거버넌스의 관료제 보완과 관료제 대체가 가장 크게 감소되었다. 거버넌스 체제에서의 역할중요성은 전반적으로 보통(3.0)을 전후한 값에서 보통(3.0) 이하로 감소되었다. 2005년 집단에 비해 2010년 집단의 인식은 촉진적 역할에서만 유의미하게 감소되었다. 때문에 촉진적 역할은 2005년 가장 높은 인식에서 2010년 가장 낮은 인식으로 떨어졌다. 따라서 이명박 정부에서는 지방공무원들의 시민사회에 대한 주도적이고 유인적인 역할이 감소되었음을 입증하고 있다. 공무원의 책무성은 보통(3.0) 이상의 높은 수준에서 보통(3.0) 전후의 수준으로 감소되었다. 가장 크게 감소된 것은 거버넌스 실패시 불이익 수용자세와 시민사회에 대한 의사소통 책임이다. 인식의 정도는 전반적으로 시민사회와의 정보공유 책임이

가장 높고 거버넌스 실패시 불이익수용자세가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이로써 이명박정부에 들어와 지방공무원들이 시민사회와의 거버넌스에 대한 책임과 불이익의 수용자세가 크게 저하된 것으로 보인다.

거버넌스에 대한 효과인식요인은 전반적으로 보통(3.0) 이상을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 거버넌스 효과성 인식은 보통(3.0) 이상의 높은 값을 유지하고 있으나 사회통합에 기여를 제외한 모든 항목에서 유의미하게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 그 중 공동업무 성과에 대한 인식이 가장 크게 감소한 것으로 나타났다. 또한 국가사회문제해결이 가장 높게 인식되고 있으며 2005년은 사회통합의 기여가 가장 낮게, 2010년에는 정책집행 원활이 가장 낮게 나타났다. 따라서 이명박정부에서는 거버넌스에 대한 시민사회와의 협력과 공동업무가 축소되었으며, 이명박정부의 시민사회와의 갈등으로 인한 사회적 분열 및 정책 혼선의 상황이 반영된 것으로 보인다. 거버넌스 지지도는 전반적으로 보통(3.0) 이상 높은 인식수준에서 보통(3.0)을 전후하는 수준으로 감소하였다. 2005년 집단에 비해 2010년 집단의 인식이 모든 조사항목에서 유의미하게 감소한 것으로 나타났다. 그 중 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도가 가장 크게 감소하였다. 또한 두 집단 모두에서 견제·비판수용자세가 가장 높게 인식되고 있으며, 시민사회와의 협력 필요성이 가장 낮게 인식되고 있었다. 이는 시민사회로부터의 견제와 비판을 수용하기보다 시민사회와의 협력을 수용하기가 더 어렵다는 인식을 내포하고 있으며, 이명박정부에서 시민사회와의 갈등이 심화되어 있는 현실이 반영된 것으로 보인다.

V. 결 론

노무현정부와 이명박정부의 통치 유형에 따른 지방공무원의 거버넌스와 관련된 인식과 태도의 변화를 분석하기 위해 노무현정부시기인 2005년과 이명박정부의 시기인 2010년 충주시와 홍천군 공무원을 대상으로 조사된 실증자료를 활용하였다. 이러한 조사를 통해 수집된 자료를 거버넌스 인식형성요인, 거버넌스 관련 조직특성요인, 거버넌스 체제에서의 역할인식요인, 거버넌스 효과인식요인으로 나누어 분석하였다. 분석결과, 2005년 노무현정부 시기의 지방공무원 집단에 비해 2010년 이명박정부 시기의 지방공무원집단의 거버넌스관련 인식이 감소되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 거버넌스 인식형성을 위한 체험 및 교육·학습의 기회가 제대로 주어지지 않아 공무원들의 거버넌스에 대한 개념적 이해가 부족한 상태로 보인다. 거버넌스에 대한 인식의 증가를 위한 교육과 체험의 노력은 이루어지지 않고 있으며, 다양한 경로를 통한 사회화 과정에

서 거버넌스에 대한 학습이 이루어지고 있는 것으로 파악된다. 또한 거버넌스 체제에서의 역할 인식요인은 전반적으로 감소되었으며, 특히 이해도에서 관료제 보완과 관료제 대체, 역할 중요성에서 촉진적 역할, 책무성에서 거버넌스 실패시 불이익수용자세, 시민사회에 대한 소통 책임 등이 감소되었다. 이는 이명박정부에서 거버넌스의 기능적 측면에 대한 이해의 저하와 거버넌스 체제에서의 주도적 유인적 역할 및 그 결과에 따른 책임감이 감소되었기 때문으로 보인다. 따라서 거버넌스에 대한 개념적 인식과 역할 인식을 향상시킬 수 있는 제도적 장치와 교육프로그램의 개발, 체험 기회의 제공 등이 요구된다.

다음으로 거버넌스와 관련된 조직특성요인은 대부분 높은 수준을 유지하고 있으나 조직분권화 정도에 대한 인식만이 크게 낮아졌다. 이는 이명박정부의 집권적 통치스타일이 지방정부에도 영향을 미친 것으로 보인다. 거버넌스 체제의 성공에 필요한 조직구조로의 개혁이 실질적 차원에서 지속되어야 함을 시사한다.

끝으로 전반적으로 이명박정부에서는 노무현정부에 비해 시민사회와의 협력(collaboration)과 공동업무(co-work) 성향이 현저하게 감소된 것으로 나타났다. 이는 인식형성요인 가운데 시민사회와의 공동업무 경험, 협력경험, 파트너십 교육이 가장 크게 감소되었고, 기관장 리더십 가운데 외부조직과의 협력정도가 가장 낮게 인식되고 있으며, 역할중요성 가운데 촉진적 역할과 책무성 가운데 시민사회와의 의사소통 책임이 가장 크게 감소되었으며, 효과성 인식에서 공동업무 성과가 가장 크게 감소하였고, 사회통합에 기여가 가장 낮게 인식되고 있으며, 지지도 가운데 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도가 가장 크게 감소하였고, 시민사회와 협력의 필요성이 가장 낮게 인식되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 요인들의 변화와 인식수준이 시민사회와의 협력 및 동반자적 관계에 대한 인식이 크게 저하되었음을 입증하고 있다.

이는 이명박정부는 조직적 요인 등 외형적 측면에서는 크게 변화되지 않았으나 집권적이고 권위주의적 통치행태를 취해왔으며, 시민사회와의 지속적인 갈등으로 인해 다양한 이해관계자들과의 소통 및 협력이 부족하고 공동업무의 시도가 제대로 이루어지지 않았던 현실이 반영된 것으로 보인다. 따라서 시민사회와의 협력을 중시하고 공동업무를 통해 실질적 효율성 제고를 추진해 온 노무현정부와는 달리 이명박정부의 권위적·일방적 통치 행태에 따라 지방공무원의 거버넌스 관련 인식과 태도가 부정적인 방향으로 감소되었음을 알 수 있다. 이로써 연구문제인 정부의 통치스타일에 따라 공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도가 변화되었음이 입증되었다.

이 연구의 한계로는 공무원의 인식과 태도에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 대통령의 통치스타일과 이로 인한 정부조직 및 공직사회의 분위기를 중심으로 연구가 이루어져 자치단체장이나 부처장관 등 기관장의 리더십에 따라 파생되는 다양한 영향요인에 대한 고려가 이루어지지 못하였다는 점이다. 추후 연구를 통해 보완할 계획이다.

【참고문헌】

- 김석준·강인호·김정렬·강제상·문병기·이종열·이재호·윤태범·최병대·박홍식·채원호. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김순은. (2010a). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비료·평가. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 2010(3). pp. 1-26.
- _____. (2010b). 이명박 정부의 지역정책 분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로. 「한국행정학회 비정기학술발표논문집」, 2010(11). pp. 1-20.
- 김호섭. (2009). 실용주의와 행정: 미국의 경험을 중심으로. 『한국행정학보』, 43(1).
- 류지성·김영재. (2010). “한국 역대 정부의 거버넌스 유형 분석에 관한 연구: 국정목표를 중심으로.” 한국행정사학지 27. pp. 31-62.
- 박천오. (2011). 인사개혁의 변화(2005년과 2011년의 비교 연구): 중앙부처 공무원들의 인식을 중심으로. 한국인사행정학회보 10(3). pp. 1-22.
- 박천오·강여진. (2003). 다원주의적 정치환경과 한국관료의 태도. 행정논총 41(4). pp. 23-49.
- 박치성·오재록·남주현. (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현·이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 행정논총. 49(4). pp. 51-82.
- 배귀희. (2004). 가버넌스와 제도주의 그리고 사호자본: 합리적 선택 제도주의적 관점을 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 오수길. (2006). 『민관 협력의 거버넌스: ‘지방의제 21’ 추진과정의 경험』. 서울: 한국학술정보(주).
- 오재록·유인영. (2009). 노무현·이명박 정부의 중앙행정기관 인적자원 비교분석. 한국인사행정학회보, 8(1). pp. 93-119.
- 유재원·이승모. (2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 한국행정학보 42(3). pp.191-213.
- 윤광재. (2008). 정부와 NGO 간의 관계에 대한 연구: 공무원의 인식도를 중심으로. 한국행정논집, 20(2). pp. 575-599.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 행정학보 36(4). pp. 321-338.
- 이명석·배재현·양세진. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 한국정책학회보 18(4). pp. 145-172.
- 이성로. (2009). 가치충돌의 정치: 이명박정부의 초기 혼란을 보며. 「한국정치학회 2009 하계학술대회자료집」. pp. 371-382.
- _____. (2010). “거버넌스의 위기와 민주주의.” 한국행정포럼 (131). pp. 22-24.

- 이숙중·김희경·최준규. (2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. *한국행정학보* 42(1). pp 149-170.
- 이종수. (2008). 우리나라 역대 행정부의 정책체제의 특징에 관한 고찰. *한국행정사학지* 23. pp. 77-103.
- 이창길. (2010). “정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석.” *한국행정학보* 44(3).
- 정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「*한국행정학보*」, 43(3).
- 최준호. (2008). 지역발전을 위한 지역 NGO의 역할 재고: 협력적 로컬 거버넌스와 지역 NGO의 문제점을 중심으로. 「*한국정부학회 2008 하계학술대회 발표논문집*」. pp. 385-398
- 한규석. (2003). 「*사회심리학의 이해*」. 서울: 학지사.
- 황창호·장용석. (2011). “정부의 정책사업과 정부조직간 네트워크 분석: 노무현정부와 이명박 정부 비교를 중심으로”. *한국정책학회보* 20(3). pp. 31-62.
- 홍성만. (2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두 4: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬 거버넌스 분석. 「*한국행정학회 2004년 하계학술대회 발표논문집*」.
- Ajzen, Icek. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organnznational Behavior and Human Decision Processes*. 50. pp. 179-211. University of Massachusetts at Amherst.
- Kernaghan, Kenneth. (1993). Partnership and public administration: Conceptual and practical consideration. *Canadian Public Administration*, 36(1): 57-76.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governanace*. Lodon: Sage Publications.
- Rhodes, R. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme, *Public Administration*. 78(2): 345-363.
- Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration, in O'flynn, J. and J. Wanna. (eds). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*. ANU Press.

