

코로나19 대응성과의 영향요인에 관한 연구: 민첩한 정부의 비선형성과 정부의 관리역량을 중심으로*

이 슬 기**
김 태 형***

국문요약

코로나19와 같은 위기상황에서 민첩한 정부가 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지에 대해 많은 연구들이 논의하고 있으나, 기존 연구의 설명은 다소 불충분한 측면이 있다. 이에 본 연구는 민첩한 정부가 위기 대응성과 갖는 비선형적 관계에 주목하였고, 이를 국민인식조사에 기반하여 검토하였다. 연구결과, 첫째, 민첩한 정부에 대한 인식은 코로나19 대응성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 영향은 점차 줄어드는 비선형적 관계를 보였다. 구체적으로 살펴보면, 감염병 현장에서 직접적인 대응을 수행하는 지방자치단체의 대응평가와 민첩한 정부의 인식 관계는 역U자형 비선형 곡선으로 나타났다. 둘째, 정부의 관리역량은 민첩한 정부와 상관없이 정부의 코로나19 위기대응 성과에 긍정적이었다. 본 연구는 민첩한 정부에 대한 실증적 연구가 부족한 상황에서 중앙정부와 지방 정부를 아우르는 민첩한 정부의 역할과 영향에 대한 학술적·정책적 시사점을 제시하였다.

주제어: 민첩한 정부, 민첩성, 관리역량, 위기대응, 코로나19 대응

I. 서론

정부의 주된 활동은 정책을 집행하고 국민과 사회가 필요로 하는 다양한 공공서비스를 제공하는 것이다. 정부를 둘러싼 다양한 문제들이 존재하고 있음에도 불구하고, 정부는 재정적 혜택을 제공하거나 공공의료서비스를 통해 취약계층을 보호하며 국가의 주체인 시민들의 요구에 대응하며 활동한다(Kettl, 2008). 그러나 정부는 비일상적이고 복잡한 문제에 대해서는 효과적으로 대응하지 못하는 모습을 보이기도 한다. 특히, 정책난제로 표현되는 복잡하고 예측할 수 없으며 유동적이라 해결하기 어려운 정책 문제는 정부의 역할에 대한 심각한 도전으로 논의되고 있다(Head,

* 본 논문은 2021년 6월 23일부터 25일까지 개최된 2021 학국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회에서 저자가 포스터 세션으로 발표한 “민첩한 정부의 위기대응에 관한 연구: 민첩한 정부의 비선형적 영향과 코로나19 대응성과인식을 중심으로” 원고를 크게 수정하고 발전시킴

** 제1저자

*** 교신저자

& Alford, 2015; Moon, 2020).

전 세계로 확산된 코로나19 감염병 사태는 위와 같은 정책난제로 볼 수 있다. 오미크론 변이에 대응하여 개발된 2가 백신이 보급되고 있는 현재 시점에서조차 여전히 코로나19에 대한 각국 정부의 대응은 명확한 해결 방안을 제시하기 어려운 측면이 있다. 코로나19의 초기 상황을 고려해보면, 높은 감염성으로 피하기도 어렵고 해결하기는 더욱 요원한 난제였다. 게다가 코로나19가 가져온 경제적·사회적 파급효과는 여전히 현재 진행형으로 볼 수 있다. 코로나19로 표현할 수 있는 불확실한 상황에 대한 대응으로써, 많은 연구자들이 민첩한 정부의 역량에 깊은 관심을 보였으며 (Mergel, 2016; Mergel et al., 2018; Jassen & van der Vroot, 2016; Greve et al., 2020; 김종근, 2016, 2018; Odkhuu 외, 2019), 이는 코로나19를 계기로 더욱 확대되고 있다(Moon, 2020; Mergel et al., 2020; Janssen & van der Vroot, 2020; Ansell et al., 2021; 김정해·이사빈, 2020; 정솔 외, 2020). 신속한 의사결정과 전략적 유연성이 주요 특징인 민첩한 정부역량은 유동적이고 지속적인 변화가 나타나는 최근의 정책 난제적 상황을 관리하기 위한 역량이라 할 수 있다. 민첩한 정부는 환경변화에 민감하게 반응하고 그 대응방식을 신속하게 조정할 수 있다는 측면에서 코로나19와 같은 불확실한 상황에서 중요한 정부역량으로 여겨지고 있다(Harrald, 2006; Mergel et al., 2020; 김종근, 2018).

위기상황에서 민첩한 정부역량을 갖춘 정부가 효과적으로 대응할 수 있는지 점검해볼 필요성이 제기된다. 민첩한 정부역량에 대한 관심이 정부를 재설계하는 하나의 혁신방안으로 대두되는 상황이므로, 어떤 조건에서 기대하는 만큼 잘 작동하는지 검토할 필요가 있다. 특히, 민첩한 정부가 강조하는 민첩성과 유연성, 그리고 신속성이 기존의 정부역량과 상반되는 강조점이 있기 때문에(Janssen & van der Vroot, 2020), 민첩한 위기대응상황에서 항상 효과적인지 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 ‘민첩한 정부의 역량이 위기대응에 있어 효과적인가?’, ‘위기대응에 있어 민첩한 정부의 영향은 선형관계를 보이는가?’ 등의 연구질문에 해답을 찾고자 한다. 구체적으로 민첩한 정부라는 새로운 정부역량이 위기대응성과 갖는 비선형관계에 초점을 맞추고 이 관계를 고찰하고자 한다.

민첩한 정부에 대한 국내외 연구는 민첩한 정부에 대한 관심과는 크게 비례하지 않는다. 해외에서는 코로나19의 대응과 연결하여 민첩한 정부를 고찰하고 있으나, 사례연구나 민첩한 정부의 필요성에 대한 연구에 그치고 있다(Mergel, 2016; Mergel et al., 2018; Jassen & van der Vroot, 2016; Greve et al., 2020). 국내연구 역시 새로운 정부혁신의 방안으로 민첩한 정부를 강조하고 있고(김종근, 2016, 2018; 김정해·이사빈, 2020; 정솔 외, 2020), 최근에 정부의 민첩성이 정부성공에 미치는 영향에 대해 논의한 연구가 있으나(박승규 외, 2021) 이에 대한 실증연구는 다소 부족한 실정이다. 민첩한 정부가 위기상황에 보다 적합한 역량으로 여겨지고 있으나 위기대응과 관련된 연구는 활발하지 못하다. 이에 본 연구는 민첩한 정부가 위기대응상황에서 적절한 역할을 할 수 있는지 실증적으로 살펴본다.

이를 위해 우선 본 연구는 민첩한 정부에 관한 기본적인 개념을 살펴보고자 한다. 다음으로 민첩한 정부와 위기대응의 관계를 고찰하면서 비선형적 관계를 중점으로 논의한다. 셋째, 정부의 관

리역량과 민첩한 정부의 상황적합적 관계를 다룸으로써 연구질문과 관련된 연구가설을 설정한다. 마지막으로 2021년 연세대학교 미래정부연구센터에서 수집한 ‘초변화 사회의 미래정부에 관한 설문’의 자료를 분석하여 가설을 검증하고, 그 결과를 바탕으로 민첩한 정부의 이론적, 실제적 의미를 고찰하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 민첩한 정부의 개념

오늘날 불확실한 환경에 대한 정부의 대응방식으로 ‘민첩한 정부(agile government)’에 대한 관심이 높아지고 있으며 다양한 학자들에 의해 논의되고 있다. 불확실한 환경에 가장 효과적인 대응은 환경에 적합하면서도 기민한 대응이며(Janssen & van der Vroot, 2020), 이를 위해 정부의 민첩성(agility)이 강조된다. 민첩성에 대한 개념은 2001년 소프트웨어 관리분야에서 먼저 제안되었으며 점차 조직분야로 확대되어 오늘날에는 정부의 신속하고 적응적인 운영방식이나 관리방식을 일컫는 개념으로 이해되고 있다(Mergel et al., 2018; Mergel et al., 2020 Patanakul & Rufo-McCarron, 2018; Janssen & van der Vroot, 2020; Odkhuu 외, 2019; 정솔 외, 2020).

그렇다면 ‘민첩한 정부’란 구체적으로 어떤 정부의 운영방식을 의미하는가? 민첩한 정부는 일반적으로 관료제로 대표되는 정부조직을 새롭게 묘사하는 단어로 보다 유연하며, 적응력 있고, 신속한 행태로 이해할 수 있다(Alsudairy & Vaista, 2014). 이와 비슷하게, Janssen & van der Vroot(2020)는 민첩한 정부는 환경에서 기인하는 불확실한 상황에 대한 반응이며 신속한 대응을 촉진하는 업무방식을 수반한다고 보았다. Dingsøy et al.(2012)는 핵심 개념으로 민첩성에 초점을 맞추고 민첩성이란 변화에 신속하고 유연하게 대응하고 그 해결책을 창조하는 능력으로 정의한다. Overby et al.(2006)의 연구는 민첩성이란 환경의 변화를 감지(sensing)하고 즉각적으로 대응(responding)하는 능력으로 구성되며 이 능력을 어떻게 활용하는지에 따라 민첩성의 수준이 달라진다고 보았다.

한편, Mergel(2016)과 Janssen & van der Vroot(2016)의 민첩성에 대한 논의는 민첩한 정부에 대한 종합적인 관점을 제공한다. 기존의 정부운영방식에서 탈피하고, 인사·조직 및 조직 운영절차 측면에 있어 민첩한 정부의 특성을 적용하여 총체적인 관리방식으로 전환해야 한다는 점을 강조한다. 종합적인 정부의 관리 및 운영방식인 민첩한 정부는 지속적인 학습을 통해 환경과 외부적 요구 요구에 대응해야 한다는 점을 강조하고 이 과정이 신속하게 이루어질 것을 요청한다(Mergel et al., 2020; Mergel, 2016). Odkhuu 외(2019)의 연구 또한 종합적인 관점에서 민첩한 정부를 환경 변화에 효과적으로 반응하는 조직역량으로 파악했다. 박승규 외(2021)의 연구에서는 정부의 민첩성을 “급변하는 정책환경과 다양한 시민들의 요구에 빠르고(속도), 유연하게(유연성) 대응하는(반응성) 특성을 갖춰야 한다”고 설명하고 있다(박승규 외, 2021).

민첩한 정부에 대한 다양한 논의에 기초하면 민첩한 정부는 급격한 환경변화가 만들어 낸 불확

실성에 대응하는 정부의 신속하고 종합적인 역량으로 정의할 수 있다. 특히, 민첩한 정부에서 강조하는 것은 변화하는 환경이 가져올 위기와 기회를 신속하고 정확하게 파악하여 효과적으로 대응하는 것이다. 그리고 이를 위해 단순히 정부조직의 특정한 역량에 초점을 맞추는 것이 아니라, 정부의 업무방식에 대한 종합적인 민첩성을 요구한다. 다시 말해, 민첩한 정부는 변화에 대한 감지능력, 의사결정 과정의 신속성, 환경변화에 따라 운영 및 자원을 재구성할 수 있는 전략적 유연성 등을 포함한 정부의 모든 행위와 역량이라 할 수 있다(Odkhuu 외, 2019; 김종근, 2016).

2. 민첩한 정부와 위기대응의 관계

민첩한 정부에 대한 최근의 관심은 현재 정부가 처한 상황과 무관하지 않다. 오늘날 정부는 전 세계적인 코로나19 감염병 발병이라는 매우 불확실한 환경에 둘러싸여 있으며, 코로나19 팬데믹 이전에도 이미 '뉴노멀'이라 불리는 새로운 환경적 변화를 맞이하였다. 불확실한 환경은 그 영향과 결과를 예측하기 어려운 상황으로 기존의 정부조직이 수행하는 반응적이고 예측적인 방식으로 대응할 수 없기 때문에(Herrald, 2006; Goble et al., 2018), 민첩한 정부의 특성이 예측 불가능한 환경에 대한 해결책으로써 강조되고 있다.

민첩한 정부는 기존의 관료적 운영으로 대표되는 정부의 운영방식과는 다른 방식을 활용한다. 민첩한 정부는 기본적으로 정부조직의 변화를 촉진하고 다양한 환경변화나 국민의 요구에 민감하게 반응한다. 세계경제포럼의 글로벌위기 보고서에 따르면 전 세계적 감염병의 발병은 그 가능성이 낮지만 발생했을 때의 영향력은 상당한 위기에 해당한다(WEF, 2020). 위기의 특성으로 보면 코로나19와 같은 감염병은 예측이 어려운 사건에 속하고, '검은백조'와 같이 예측하거나 사건의 전조를 확인하고 준비하기 어려운 특성을 갖는다(Goble et al., 2018; Bier et al., 2004). 이런 상황에서 중요한 점은 예측하지 못한 사건에 대한 면밀한 검토와 효과적인 대응방안을 신속하게 마련하는 것이며 민첩한 정부는 바로 이러한 역할에 적합하다고 할 수 있다.

민첩한 정부는 환경의 변화에 민감하게 반응하며 그 대응을 신속하게 조정할 수 있다. Mergel et al.(2020)은 민첩한 정부는 유동적으로 변화하는 상황을 가정하고 있으며 그에 따라 지속적으로 업무방식을 수정할 수 있는 역량을 갖고 있다고 설명한다. 그리고 이러한 업무방식의 변화는 정부 서비스의 품질향상과 신속한 서비스의 제공을 가져온다. 학습역량을 개선하여 예상치 못한 환경에 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있기 때문에(Mergel et al., 2020), 민첩한 정부는 지속적인 자기 학습을 향상시키기 위한 핵심적 방법으로 실패를 인정하고 활용한다. 특히, Mergel(2016)은 민첩한 관리방식을 활용한 미국 연방정부의 사례를 통해 설계-집행-테스트로 이어지는 단기적인 학습 과정의 중요성을 강조했다. Harrald(2006) 또한 민첩한 위기상황에서 재난적인 실패를 막기 위해 '우아한 실패'가 필요하다고 지적한다. 그러므로 민첩한 정부로의 변화는 지속적인 학습을 가로막고 실패를 인정하지 않는 조직관리방식의 변화를 수반한다(Mergel et al., 2020).

민첩한 정부의 또 다른 특징은 높은 적응성에 있다. 이러한 적응성은 복잡성이나 변동성 때문에 만들어지는 불확실성에 대응하는 방식이다(Huitema et al., 2009). 새로운 문제 상황에서는 기존의

정부가 가진 명문화된 운영방식, 규칙, 절차가 작동하기 어렵다. 코로나19의 사례에서도 알 수 있듯 초기 단계에서 새롭게 개발된 진단키트를 승인하는 절차가 만들어지지 않았다면, 기존의 승인 절차에 따른 허가를 기다리느라 초기 대응에 큰 어려움을 겪었을 것이다. 이같이 성공적인 적응역량은 변화하는 환경에 실시간으로 변화하는 것이 중요하다(Robertson & Choi, 2010). 민첩한 정부는 바로 이러한 적응력을 개선하고 의사결정의 속도를 높이면서 불확실성에 효과적으로 대응한다(Janssen & van der Vroot, 2016).

민첩한 정부의 특징은 불확실한 환경에 대응하는 과정에서 더욱 두드러진다. 특히, 코로나19와 같은 위기대응상황에서 민첩한 정부역량에 바탕을 둔 위기대응은 기존의 정부관리역량과 달리 위기대응의 효과를 높일 수 있다. 김종근(2018)은 불확실한 환경을 전제로 정부의 민첩성이 조직성과에 미치는 영향을 살펴보고 민첩성과 조직성과 사이의 긍정적인 관계를 확인했다. Odkhuu 외(2019)의 연구는 정부의 민첩성과 환경위험 인식에 관한 관계를 분석했으며 민첩성이 직접적으로 위험 인식을 낮추지는 않지만 정부신뢰를 높이고 나아가 위험 인식을 낮출 수 있다고 설명한다. Harrald(2006)는 911테러에 대응사례를 분석하여 성공적인 대응의 요인으로 정부의 민첩성과 유연성을 꼽았다. 코로나19라는 위기상황에서 민첩한 정부의 역할을 고찰한 Janssen & van der Vroot(2020)는 민첩한 정부운영방식이 변화하는 시민들의 요구에 대응하는 데 필수적이었다고 보았다. 마찬가지로 Moon(2020)의 연구는 코로나19에 대한 한국의 성공요인을 분석했으며 한국정부가 민첩한 행동을 통해 불확실한 상황에서 새로운 아이디어와 해결책을 제시함으로써 효과적으로 대응했다고 설명한다. Ansell et al.(2021)의 연구 또한 코로나19와 같이 예측 불가능하고 불확실한 상황에서 민첩한 대응전략이 효과적일 수 있다고 주장했다.

3. 민첩한 정부와 위기대응: 비선형적 관계의 탐색

다양한 위기상황에서 민첩한 정부의 중요성을 살펴본 선행연구들은 민첩한 정부역량과 위기대응성과의 관계를 대체로 긍정한다(Harrald, 2006; Janssen & van der Vroot, 2020; Moon, 2020; Ansell et al., 2021). 그리고 급변하는 환경에 대응하는 민첩한 정부의 모습을 통해 민첩한 정부를 정부혁신과 미래정부의 모습으로 강조하고 있다(김정해·이사빈, 2020; Odkhuu 외, 2019; Janssen & van der Voort, 2016; Mergel et al, 2020; Ansell et al., 2021). 그러나 민첩한 정부가 미래정부의 방향이나 새로운 정부혁신으로서 바람직한가? 민첩한 정부가 불확실한 상황에서 항상 긍정적으로 작동한다고 말할 수 있는가?

불확실한 환경에서 민첩한 정부에 기반한 대응이 결코 효과적이지 않을 수도 있다는 합리적인 근거들이 있다. 전통적으로 정부조직으로 대표할 수 있는 관료제는 공공서비스의 제공에 있어 안정적이고, 효과적이며, 책무성을 다 할 수 있도록 관리될 필요가 있으며 이러한 관리방식이 중요하다라는 논의가 오랫동안 이어지고 있다(Craig et al, 2017; Ryu & Christensen, 2017; Levi-Faur, 2012; Boyne & Meier, 2009; Meier, 2010; Rainey, 2009; O'Toole & Meier, 2003; Wolf & Wamsley, 1996). 정부를 구성하는 관료제 조직에 대한 다양한 비판에도 불구하고(Esman, 1950; Niskanen,

1971; Moe & Gilmore, 1995; Kirkpatrick & Lucio, 1995; 박희봉, 2000), 관료조직은 절차적 투명성, 행정의 예측가능성, 정책의 효과성, 민주적 대응성 등을 제공하는 데 중요한 역할을 한다. 이러한 관료조직은 높은 전문성에 바탕을 두고 일관적인 서비스를 제공하도록 설계되어 있으며, 기본적으로 안정적인 조직구조와 업무처리방식을 강조한다(Rainey, 2009: 26-27). 그리고 이러한 관료적 안정성은 불확실한 환경에 효과적으로 대응하는 모습을 보이기도 한다(Ryu & Kim, 2020; Ryu & Christensen, 2019; O'Toole & Meier, 1999; Boyne & Meier, 2009).

민첩성에 기반한 정부의 변화는 이러한 안정성을 저해할 수 있다. 민첩한 행동을 위한 정부조직구조의 급격한 변화, 직무 및 직위의 변동, 검증되지 않은 정책의 신속한 집행 등은 기존의 정부에서 강조되는 가치를 훼손할 수 있다. 특히, 전통적 정부 조직에서 강조하는 명령과 통제의 방식은 사회적 변화에 신속하게 대응하는 방식과 긴장 관계에 있다(Janssen & van der Vroot, 2016). 정부의 일관적인 정책집행이나 적법한 절차, 절차적 공정성과 같은 가치는 신속한 의사결정, 시행착오에 기반한 빠른 학습 등을 추구하는 과정에서 경원시 되거나 훼손될 가능성이 크다.

이러한 가능성은 이미 조직학습의 탐색과 활용을 논의한 March(1991)의 연구에서 강조되고 있다. 탐색(exploration)은 “새로운 대안에 대한 실험”으로서, “검색, 변화, 위험감수, 실험, 유연성, 발견, 혁신”을 통한 것이고(March, 1991: 71), 이는 민첩한 정부역량이 강조하는 속성에도 부합한다. 그러나 이렇게 신속하게 이루어지는 학습이 반복되는 과정에서 “실패의 함정”에 빠지게 된다(Levinthal & March, 1993). 실패의 함정은 정부조직이 시행착오를 통해 새로운 혁신을 추구하는 과정에서 단기간의 혁신성고가 장기적 성과로 이어지지 않는 현상을 의미한다. 과거에 적용된 새로운 방식이 효과를 나타내기도 전에 이를 다른 대안으로 바꿈으로써 신속한 학습과 변화가 가진 혜택을 얻지 못하게 된다. Levinthal & March(1993: 105)가 지적하듯 “실패가 새로운 탐색과 변화를 가져오고, 이는 또 다른 탐색을 가져오는 실패를 만들게 된다.”

비록 위기상황에서 신속한 정부의 대응이 요구되나 이러한 민첩한 수준이 높아질수록 정부조직이 갖추어야 할 기본적인 안정성에 제약이 생긴다. 새로운 방식의 변화를 받아들여기도 전에 또 다른 조직적 변화를 시도하게 되고, 효과적인 대응방식의 채택이나 기존의 성공적인 정부대응이 가진 안정성을 무너뜨릴 수 있다. 결과적으로 지나친 정부조직의 민첩성은 위기대응에 효과적이지 않을 수 있다. Janssen & van der Vroot(2020)는 코로나19와 같은 위기상황에서 유연한 대응이 항상 효과적이지 않으며 정부의 안정성 추구도 여전히 중요하다고 지적한 바 있다. 즉, 민첩성의 강조는 기대했던 위기대응의 성과를 높일 수 있으나 그 수준이 과도할 경우 위기대응에 부정적이다.

본 연구는 코로나19라는 불확실한 위기상황에서 민첩한 정부역량의 비선형성을 검토하기 위해 민첩한 정부의 비선형성을 검정하기 위한 가설을 도출한다. 코로나19 상황에서 민첩한 정부의 역할은 코로나19의 대응성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 그 영향은 점점 감소할 것이고 일정 수준 이상의 민첩성은 오히려 대응성과에 부정적인 영향으로 나타날 수 있다. 다시 말해, 지나치게 빠른 결정은 국민으로 하여금 그러한 결정이 현실의 위기상황에 대한 충분한 고려 없이 이루어진 것으로 오해의 소지를 낳을 수 있고, 잦은 변화를 보이는 일관성 없는 정책은 국민이 정책을 부정적으로 인식하도록 만든다(van Engen et al., 2019). 특히, 이러한 변화를 통해 국민이 인식할

만한 가시적 성과가 나타나지 않는다면 정부는 또 다른 변화나 수정된 대안을 선택하게 되고, 새로운 방식이 효과를 내기도 전에 이를 또 다른 대안으로 바꿈으로써 실패의 함정에 빠질 수 있다. 결과적으로 환경에 대응하는 정부의 빠른 변화는 이를 바라보는 국민에게 있어 항상 좋은 것으로 인식되기 어려우며, 오히려 기존의 결정이 올바르지 않은 것 또는 잘못된 것으로 보이게 만든다. 따라서 정부의 민첩성이 높다고 인식하게 되면 위기상황에서 대응성과에 대한 국민의 인식은 부정적으로 나타날 가능성이 크다.

4. 관리역량과 위기대응

정부의 기본적인 운영원리는 필수적인 공공서비스를 제공하고 공적 자원을 효과적이고 책무성 있는 방식으로 관리할 필요가 있다. 그리고 역할은 공식적인 조직구조나 절차적으로 공정성을 갖는 의사결정, 전문성을 통해 이루어진다. 이러한 일련의 전통적인 정부운영방식은 관료제를 통해 이루어지며 관료제는 명확한 계층적 구조, 표준화된 업무절차, 전문성에 의한 인사제도 등에 기초한다(박희봉, 2000; Weber, 1978:956-960; McKenzie, 1983; Rainey, 2009; Janssen & van der Vroot, 2016; Craig et al., 2017).

정부의 관리역량은 이러한 관료조직을 효율적, 효과적으로 관리할 수 있는 능력을 의미한다. Ingraham & Kneedler(2000)는 정책이나 프로그램을 지원하기 위해 정부자원을 개발하고 통제하는 능력으로 정부의 관리역량을 정의하고 있으며, Kneedler et al.(2000)은 보다 구체적으로 행정적 기능 내에서 자원을 관리하는 능력으로서 관리역량을 재정관리, 인적자원관리, 물적자원관리, 정보기술관리 등으로 세분했다. Skocpol(1985:9)는 ‘공식적인 목표를 수행하는 정부의 능력’으로 관리역량을 정의했다. Besley & Persson(2011)은 국민과 기업에게 이득이 되는 다양한 정책을 수행할 수 있는 정부의 제도적 역량으로 정의했으며, Centeno et al.(2017)는 정책을 집행할 수 있는 조직적, 관료적 능력으로서 관리역량을 이해했다. 김현구 외(2009)는 관리역량을 정부기관의 업무능력, 정책과정, 일관성, 투명성으로 정의했다. Odkhuu 외(2019)는 정부의 자원을 관리하는 것이 관리역량이며 구체적으로 공무원의 전문성을 바탕으로 기존의 정책을 관리하는 역량으로 정리하고 있다. 관리역량에 대한 다양한 논의가 존재하고 있지만, 이렇게 다양한 논의를 관통하고 있는 핵심적인 특징은 정부를 구성하는 관료조직에 대한 관리라는 것이다. 관료조직은 절차적 투명성, 행정의 예측가능성, 정책의 효과성, 민주적 대응성 등을 제공하는 데 핵심적이며 이러한 역할을 잘 할 수 있도록 관료조직을 관리하는 능력으로써 정부의 관리역량을 정의할 수 있다.

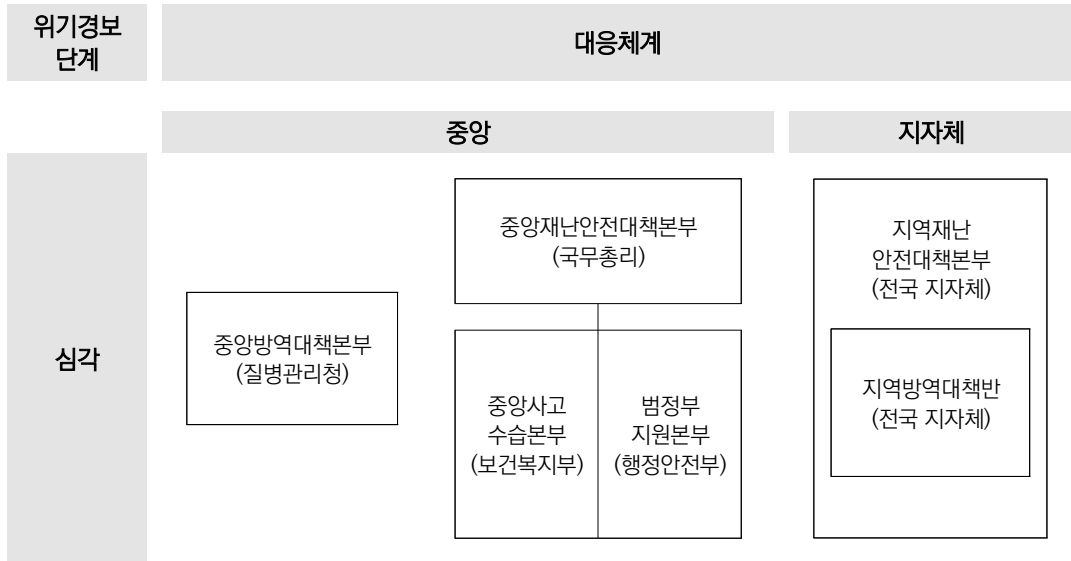
비록 관료조직은 불확실한 환경에 제대로 대응할 수 없다는 비판이 있지만(박희봉, 2000; Craig et al., 2017; McKenzie, 1983), 정부의 관리역량은 예측이 어려운 위기상황에서도 그 핵심적인 기능을 수행함으로써 위기대응에 효과적일 수 있다. 관리역량은 관료조직이 잘 작동하도록 함으로써, 심지어 불확실한 상황에서도 관료제에 기반한 행정적 역량을 관리함으로써 환경의 부정적인 영향을 완화할 수 있다(Ryu & Christensen, 2017). Boyne & Meier(2009)의 연구는 환경적으로 불확실한 상황에서 조직의 안정성을 확보하는 관리방식을 통해 정부조직이 환경에 효과적으로 대응할

수 있음을 보여준다. Janssen & van der Vroot(2020)는 코로나19의 위기상황에서 관료조직은 신속한 대응에 약점을 보였지만 대응조치를 수행하는 데 책임성과 신뢰성을 보여줌으로써 관료적 안전성이 위기대응상황에서도 효과적일 수 있다고 주장한다. 정부관료의 기능과 이를 관리하는 정부의 역량은 때로는 신속한 조치를 방해하는 요인으로 여겨지지만, 그럼에도 관리역량은 위기대응에 있어 핵심적이다. 일관된 정책을 지속적으로 수행하도록 함으로써 변화에 대한 일정한 대응을 가능하게 한다. 특히 불확실한 환경에 대응하기 위한 조직구조나 업무처리 방식의 변화는 매우 신속하게 이루어져야 하는데, 이 과정에서 발생하는 잦은 변화가 오히려 정부 내부의 확실성을 저해하고 안정성을 낮출 수 있다(Boyne & Meier, 2009). 잦은 변화를 통해 새로운 방식을 활용하는 것보다는 일단 친숙한 방식을 활용하고 기존의 정부 운영방식을 잘 관리하는 것이 위기대응에 효과적일 수 있다. 결과적으로, 관리역량이 높다는 것은 정부가 주어진 역할을 제대로 수행하고 있다는 것을 보여주며, 관리역량을 높게 평가하는 국민은 위기상황에서 이루어지는 정부의 대응이 높은 관리역량에 바탕을 두고 이루어질 것으로 기대할 수 있다. 비록 위기대응 방식이 여러 가지이고 시간의 흐름에 따라 새롭게 수정된다 할지라도 정부의 관리역량이 높다고 인식하는 개인은 정부의 대응 또한 기존의 대응과 마찬가지로 효율적·효과적으로 이루어질 것으로 생각할 수 있고, 이러한 태도는 결과적으로 정부의 위기대응성과에 대한 긍정적 평가로 이어질 가능성이 있다.

5. 정부의 코로나19 대응과 대응체계

우리나라 정부는 2020년 2월 23일부터 코로나19로 인해 발생한 감염병 위기상황을 ‘심각’ 수준으로 격상하고 다양한 방식과 광범위한 주체의 참여로 대응 중이다. ‘심각’ 단계의 격상에 따라 국무총리를 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부를 설치·운영하여 중앙정부와 지방자치단체를 아우르는 범정부적 대응체계를 구축하여 방역에 집중하고 있다. 중앙재난안전대책본부와 중앙방역대책본부는 지속적으로 코로나19의 발생현황을 파악하고 그에 따라 대응수준을 탄력적으로 운용하며, 일일 보고를 통해 중요한 위험소통을 수행했다. 그리고 지방자치단체는 감염상황의 일선에서 실제 방역을 담당하고 신속한 대응을 펼치는 역할을 담당했다. 또한 즉각대응팀을 통해 감염상황의 일선에서 역학조사, 증상자 능동감시, 시설폐쇄 등을 수행했고, 지역방역대책반과 실무협의체를 운용하여 중앙-지방간 협력에 나섰다.

〈그림 1〉 정부의 코로나19 대응체계



자료: 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부(2022: 5)

방역현장에서 지방정부의 역할은 우리나라 코로나19 방역에 큰 영향을 주었다. 드라이브스루(drive-thru)는 우리나라 정부의 코로나19 대응의 대표적 사례로 언급되고 있는데(Moon, 2020), 그 시작은 경기도 고양시에서 가장 처음 이루어졌다. 드라이브스루 진료는 고양시에서 도입된 후 전국적으로 확산·도입되었고 세계적으로 소개되면서 해외의 코로나19 방역에서 주요한 역할을 했다. 마찬가지로 재난기본소득에 대한 논의 역시 지방정부 차원에서 먼저 제기되고 일부 지방자치단체가 우선적으로 실시하면서 국가적 차원의 재난지원금으로 확대될 수 있었다. 이러한 지방정부의 역할은 실제 현장에서 어떠한 역할을 얼마나 잘 수행했는지에 따라 효과적으로 대응하는 사례가 되거나 혹은 실패 사례로 기록되었다(고길곤 외, 2021; 이시철, 2020).

한편, 코로나19에 대한 대응수단은 다양하게 이루어졌으나 크게 감염병 확산을 막기 위한 대응(Khaltar Odkhuu & 김태형, 2022; Bonardi et al., 2020; Moon, 2020)과 감염병의 경제적·사회적 영향에 대한 대응으로 구분할 수 있다(Galasso & Foucault, 2020; Elgar et al., 2020). 전자의 경우 대표적인 대응으로 사회적 거리두기, 자가격리, 입국제한, 집합금지, 영업금지 등이 해당한다. 후자에 해당하는 대응에는 사회복지적 성격과 경제활성화 성격을 갖는 소비촉진 수단과 정부재정지출, 또는 재정정책 등이 포함된다. 지방자치단체의 재난기본소득으로 촉발된 국가적 긴급재난지원금은 코로나19로 피해를 본 가구를 대상으로 소득지원과 소비지원이라는 정책목표를 달성하기 위해 설계된 대표적 대응정책이었다(정광호 외, 2021). Khaltar Odkhuu & 김태형(2022)의 연구에서는 재난지원금의 효과성과 방역정책의 효과성을 중심으로 코로나19 대응수단을 평가하였고, 특히 방역정책과 관련해서는 자가격리, 입국제한 조치, 확진자 동선 공개, 선별진료소, 사회적 거리두기, 마스크 5부제, 백신 확보, 코로나19 관련 신고포상제도, 5인 이상 집합금지, 영업금지, 공공교통수단 시간 제한, 학교 등교 금지 등과 같이 포괄적으로 살펴보고 있다.

코로나19는 사회재난으로 꼽히는 감염병으로 다양한 주체의 신속하고 효과적인 협업을 요구하고 있기 때문에(윤기웅·공동성, 2020: 2), 그 성공적인 대처에 있어서 중앙정부, 지방자치단체를 아우르는 공공부문의 노력이 매우 중요하다. 그러므로 대응성과는 대응수단과 대응체계를 구성하는 대응주체에 대한 관점에서 논의가 이루어져야 할 필요성이 제기된다. 이러한 관점에서 본 연구는 코로나19 대응성과에 대한 인식을 대응수단에 대한 성과인식, 그리고 대응주체에 대한 성과인식으로 구분하였다.

가설 1. 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응성과에 관한 인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.

가설 1-1. 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응수단에 대한 성과인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.

가설 1-2. 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응주체에 대한 성과인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.

가설 2. 정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응성과에 관한 인식은 긍정적일 것이다.

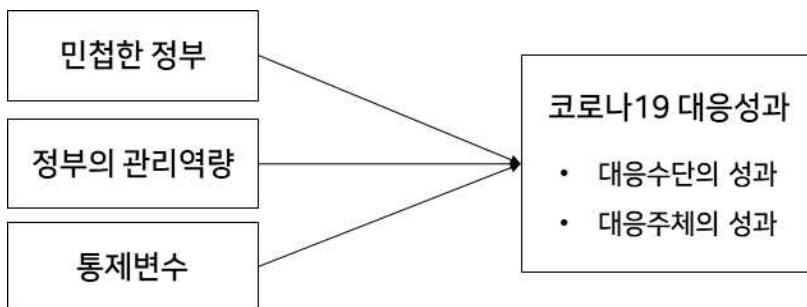
가설 2-1. 정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응수단에 대한 성과인식은 긍정적일 것이다.

가설 2-2. 정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응주체에 대한 성과인식은 긍정적일 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

〈그림 2〉 연구모형



본 연구는 민첩한 정부와 정부의 관리역량에 대한 인식이 코로나19 대응 성과인식에 미치는 영향을 분석한다. 민첩한 정부의 비선형성에 초점을 맞추었으며, 정부가 지나치게 민첩하다고 인식하는 국민의 경우 코로나19 대응성과를 부정적으로 인식할 수 있다는 점에 주목하여 가설을 검증하였다. 이에 따라 본 연구의 독립변수는 민첩한 정부와 정부의 관리역량에 대한 국민의 인식이

며, 종속변수는 코로나19 대응성과에 대한 국민의 인식이다. 코로나19 대응성과는 대응수단에 대한 인식과 대응주체에 대한 인식으로 구분하였고, 이를 통해 독립변수인 민첩한 정부에 대한 인식이 종속변수에 미치는 비선형적 영향이 일관되게 나타나는지를 확인하고자 했다. 이를 반영하여 연구모형은 <그림 2>와 같이 정리할 수 있다.

2. 표본과 자료수집

가설을 검증을 위해 본 연구는 2021년 연세대학교 미래정부연구센터에서 수집한 '초변화 사회의 미래정부에 관한 설문'의 자료를 활용했다. 해당 설문은 정부신뢰, 정부역량, 미래정부의 모습, 민첩한 정부, 지능적 정부, 코로나19 대응성과 및 사회이슈에 대하여 일반국민의 인식을 광범위하게 조사했다.

〈표 1〉 표본의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

구분	세부구분	빈도	비율	구분	세부구분	빈도	비율
성별	남	495	49.5	최종 학력	고졸이하	197	19.7
	여	505	50.5		2년제 대졸	105	10.5
나이	20대	157	15.7	4년제 대졸	577	57.7	
	30대	160	16.0	대학원 졸업	121	12.1	
	40대	194	19.4	서울	191	19.1	
	50대	200	20.0	인천/경기	312	31.2	
	60대 이상	289	28.9	대전/세종/충청	105	10.5	
이념 성향	보수	224	22.4	권역	광주/전라	99	9.9
	중도	533	53.3		대구/경북	97	9.7
	진보	243	24.3		부산/울산/경남	153	15.3
가구 소득	200만원 미만	130	13.0	대응체계 인식	강원/제주	43	4.3
	200-400만원 미만	363	36.3		모름	54	5.4
	400-600만원 미만	259	25.9		알고 있음	946	94.6
	600만원 이상	248	24.8	전체	1,000	100	

주: 대응체계 인식은 “코로나19 대응체계에 대해 얼마나 알고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 Likert형 5점 척도로 응답하도록 하였으며 “전혀 모름”, “대체로 모름”이라고 응답한 경우 “모름”으로 응답을 종합함

우리나라 국민이 인식하는 정부의 여러 역량과 코로나19 대응성과를 정확히 조사하기 위해 지역, 성별, 연령에 따라 층화표본을 추출하는 방식으로 만 20세 이상의 일반 국민 1,000명을 표본으로 추출해 설문조사 방식으로 자료를 수집하였다. 지역적으로 전체 인구의 지역적 분포를 반영하여 서울을 포함한 수도권을 대표하는 표본이 전체 표본의 50.3%를 차지하고 있으며, 전국의 권역별 인구 분포를 반영하여 표본을 그에 맞추어 선정하였다. 본 연구의 분석단위는 개인이며, 각 변수에 대해 응답한 결과를 통해 가설을 검증했다. 연구의 대상이 되는 표본의 인구사회학적 특징은 <표 1>과 같다.

연구질문에 답을 제시하고, 가설을 검증하기 위한 자료는 기본적으로 국민들의 인식에 근거하고 있다. 이러한 방식은 민첩한 정부와 정부의 관리역량, 코로나19 대응성과에 대한 객관적 정보를 수집하기 어렵다는 연구의 한계에 대한 대안이다. 인식조사는 다소 한계를 갖고 있으나, 국민의 인식에 기반한 평가를 측정하는 것은 정책의 긍정적 영향과 지속성 여부를 결정하는 중요한 방식이기도 하다(최봉기, 2004).

코로나19 대응체계에서 각 주체(중앙재난안전대책본부, 중앙방역대책본부, 지방자치단체)의 역할을 명확히 알고 있어야 할 것이다. 그래야 개별 주체에 대한 평가가 분명하게 나타날 수 있다. 이를 위해 본 연구는 코로나19 대응체계를 알고 있다고 응답한 응답자를 대상으로 가설검증을 시도하였으며, 최종적으로 대응체계를 인지하고 있는 946명을 표본으로 삼았다.

3. 변수측정

1) 코로나19 대응성과

대응성과에 대한 평가는 구체적인 대응조치 및 수단에 대한 평가와 이를 수행하는 주체에 대한 평가로 나누어 볼 수 있다. 우선, 코로나19의 발생 이후 정부는 다양한 의료적 또는 비의료적 수단을 활용하여 코로나19에 대응하고 있다. 코로나19 발생 초기에는 감염자의 이동경로를 추적하여 해당 이동경로에 같은 시간 동안 머물렀던 접촉자를 확인하고, 감염여부 검사와 자가격리를 수행했다. 이후에는 사회적 거리두기를 적용하고, 검사 시 발생하는 감염문제를 차단하기 위한 선별진료소를 설치했다. 이후 마스크 5부제, 입국제한, 긴급재난지원금, 사업장 영업금지, 공공 교통수단의 심야 운행 제한 등 감염성이 높은 코로나19를 막기 위한 수단을 적극적으로 활용했다.

한편, 이러한 대응을 총괄하는 코로나19 대응체계는 중앙정부와 지방정부로 구분할 수 있다. 구체적으로 범정부적 대응을 이끈 중앙재난안전대책본부 그리고 방역 컨트롤타워 역할을 수행한 질병관리청으로 나눌 수 있다. 또한 각 지역에서의 실질적인 방역업무를 수행하는 지방자치단체도 대응체계의 주요 주체이다. 이들 주체는 코로나19 대응체계의 핵심으로서 전체적인 대응, 소통, 모니터링, 감시체계, 역학조사, 현장방역, 접촉자 파악, 교육·홍보, 백신개발, 병상배정 등의 핵심적 방역역할을 수행한다(중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 2022).

정부의 주요 대응조치에 대한 국민들의 평가적 인식을 조사함으로써 코로나19 대응성과를 측정했다. 국민들에게 직접적인 정책의 효과를 질문함으로써 정책대상자 입장에서의 코로나19 대응의 성과를 Likert형 5점 척도에 따라 평가하도록 했다. 코로나19의 주요 대응방법이었던 자가격리, 입국제한 조치, 마스크 5부제 등 14개 정부대응조치에 대한 응답자의 평가를 측정했다. 그리고 대응체계의 일원으로서 각각의 역할을 수행했던 중앙재난안전대책본부, 질병관리청, 지방자치단체에 대한 응답자의 평가 역시 코로나19의 대응성과로 측정했다. 이를 위해 대응주체별 평가문항을 활용하였으며 응답자들은 5점 척도에 따라 평가했다.

2) 민첩한 정부

민첩한 정부를 측정하기 위해 살펴볼 수 있는 민첩한 정부의 특징으로는 기민한 대응, 신속한 의사결정, 변화에 대한 감지, 전략적 유연성, 빠른 학습을 통한 대응 등으로 정리할 수 있다(Mergel et al., 2020; Mergel, 2016; Janssen & van der Vroot, 2016; Alsudairy & Vaista, 2014; Odkhuu 외, 2019; 김종근, 2016). 본 연구는 민첩한 정부를 측정한 Odkhuu 외(2019)의 연구와 박승규 외(2021)의 연구와 같이 민첩한 정부에 대한 인식을 물어보는 측정문항을 구축하여 그 응답을 통해 측정했다. 민첩한 정부에 대한 인식에 관한 측정문항은 11개로 구성되며 각각 환경변화를 적극적으로 활용, 조직 내 개인/부서 간 장벽, 환경변화대응을 위한 기본 조직구조 조정/변형, 전문성 있는 공무원에게 문제 해결 위협, 모니터링을 통한 즉각적이고 지속적인 피드백, 공공서비스 품질 개선을 위한 지속적 노력, 환경변화에 효율적 대응, 신속한 업무처리, 신속한 의사결정, 행정환경 변화에 민감함, 문제해결을 위한 신속한 자원 동원 등에 대한 질문으로 구성된다. Likert형 5점 척도에 따라 '매우 반대'에서 '매우 동의'까지로 응답할 수 있도록 구성하였다.

3) 정부의 관리역량

정부의 관리역량에 대한 다양한 논의가 있고(Skocpol, 1985; Ingraham & kneedler, 2000; Centeno et al., 2017; 김현구 외, 2009; Odkhuu 외, 2019), 이러한 논의를 관통하고 있는 특징은 관료조직에 대한 관리이다. 관료조직을 통해 정부는 절차적 투명성, 행정의 예측가능성, 정책의 효과성, 민주적 대응성을 제공하고 이러한 역할을 잘 할수록 관리역량이 높다고 평가할 수 있다. 또한 관료조직에 대한 관리와 함께 다양한 자원을 관리하는 능력으로 여겨지며, 이는 재정관리나 인적자원관리, 정부 기술관리 등의 능력으로 구체화 될 수 있다(Kneedler et al, 2000). 본 연구는 정부 관료조직의 전문성이라는 자원, 정책의 효과성을 위한 평가 시스템, 정치적 상황과 관계없는 정책의 일관된 집행, 국민의 필요에 적절히 대응하고 있는지 등에 초점을 맞추어 관리역량을 측정하고자 했다. 마찬가지로 김태형 외(2016) 연구와 Odkhuu 외(2019) 연구도 정부의 관리역량을 전문성에 기반한 업무능력, 정책과정, 일관성, 투명성, 공무원관리, 재원관리 등으로 보고 이를 측정했다. 이에 기반하여 본 연구는 인적자원관리, 성과관리, 정책의 일관성, 규제관리, 갈등관리, 정보관리 등을 대한 측정문항을 통해 정부의 관리역량을 측정하고자 했다. 이러한 관리역량을 측정하기 위해, 각각의 세부 관리역량에 대한 인식을 Likert형 5점 척도를 사용하여 '매우 반대'에서 '매우 동의'까지 응답하도록 했다.

4) 통제변수

통제변수로 응답자 개인의 특성과 함께 코로나19 대응성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 중요 변수를 선정하여 측정했다. 우선, 정부신뢰는 코로나19 대응성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 변수이다. Williams et al.(1999)에 따르면 신뢰는 위협인식을 감소시켜 정책의 수용성을 증가시키는 역할을 한다고 밝혔다. 높은 정부신뢰는 국민으로 하여금 정부정책을 보다 잘 순응하도록 함으

로써 의도한 정책성과를 확보할 수 있는 것이다. 정부신뢰를 파악하기 위해 정부 정책에 따라 손해가 예상되어도 이를 기꺼이 감수할 수 있는지 그리고 정부의 의사결정과정의 불투명하더라도 정부의 결정을 받아들이는지로 측정했다(Citrin, 1974; 정광호 외, 2013; 문명재, 2018; 이슬기 외, 2021).

코로나19의 대응성과와 직접적인 관련이 있는 개인적 차원의 변수도 통제변수로 선정하였다. 코로나19 불안감은 코로나19라는 위기상황에 대한 응답자 개인의 주관적 인식으로서 높은 불안감은 정부의 대응에 대한 수용성이 낮아질 수 있다. 높은 불안감으로 나타나는 부정적 위험인식은 정책의 수용성을 낮추어(Whitefield et al., 2009; 심준섭, 2009), 위기대응성과에 대한 낮은 평가로 이어질 수 있다. 코로나19 불안감의 측정은 Likert형 5점 척도를 이용한 설문문항으로 이루어졌다.

그 밖에 응답자 개인의 특성인 성별, 나이, 혼인상태, 학력, 가구소득, 이념성향 등을 통제변수로 삼아 분석에 포함했다. 특히, 이념성향은 정부신뢰 또는 정부의 만족도를 다루는 다양한 연구에서 중요한 통제변수로 기능하고 있다. 어떠한 이념지향을 갖는지에 따라 정부에 대한 태도가 달라지기 때문이다(박순애·유미년, 2008; 최정열·박석희, 2014; 문승민·최선미, 2019). 박순애·유미년(2008)은 정부를 구성하는 정권의 이념적 지향과 일치하는 국민일수록 해당 정부가 추진하는 정책을 지지하고 있다는 것을 보여준다. 또한 보수적 성향을 지닌 사람일수록 개인주의적 성향이 강하여 사익을 추구하는 경향이 강한 것으로 나타나고 있다(문승민·최선미, 2019). 코로나19 대응정책이 개인적 자유(이동, 집회, 동선 공개 등)를 제한하는 성격이 있기 때문에, 어떤 이념적 지향을 갖는지에 따라 코로나19 대응성과에 대한 태도가 달라질 수 있다.

5) 측정문항과 신뢰성

이상의 측정문항들은 대부분 기존의 연구에서 검증된 문항에 기초하여 활용했다. 다만, 코로나 19 대응성과의 경우 코로나19라는 구체적인 위험상황에 대한 정부의 대표적인 대응정책 14가지를 선택하여, 개별 정책에 대한 응답을 구했다. 각기 다른 대응정책 및 수단에 대한 인식을 종합하기 위해 요인분석을 실시했다.

〈표 2〉 측정문항 요인분석 결과

변수	측정문항	Cronbach's alpha	
코로나19 대응성과	자가격리	긴급재난지원금(바우처)	0.936
	입국제한	백신 확보	
	확진자 동선공개	코로나 19 신고포상제도	
	선별진료소	5인 이상 집합금지	
	마스크 5부제	영업금지	
	사회적 거리두기	공공 교통수단 시간제한	
	긴급재난지원금(현금)	학교 등교 금지	
	중앙재난 안전대책본부	중앙재난안전대책본부는 코로나19 대응을 리커트형 5점 척도에 따라 응답(①매우 잘못하고 있다 ②못하는 편이다 ③보통 ④잘하는 편이다 ⑤매우 잘하고 있다)	

	질병관리청	질병관리청은 코로나19 대응을 리커트형 5점 척도에 따라 응답 (①매우 잘못하고 있다 ②못하는 편이다 ③보통 ④잘하는 편이다 ⑤매우 잘하고 있다)	
	지방 자치단체	현재 거주 중인 지방자치단체는 코로나19 대응을 리커트형 5점 척도에 따라 응답 (①매우 잘못하고 있다 ②못하는 편이다 ③보통 ④잘하는 편이다 ⑤매우 잘하고 있다)	
민첩한 정부	정부조직은 환경변화를 적극적으로 활용한다		0.932
	정부조직내 개인/부서간 장벽을 없애기 위해 노력한다		
	환경변화대응을 위해 기존 조직구조를 조정하거나 변형할 수 있다		
	정부조직은 절차에 따르지 않더라도 전문성 있는 공무원에게 문제 해결을 위임할 수 있다		
	정부 조직은 자체 모니터링을 통해 즉각적이고 지속적인 피드백을 한다		
	공공서비스의 품질 개선을 위해 지속적으로 노력한다		
	정부조직은 환경변화에 효율적으로 대응할 수 있다		
	정부조직의 업무처리는 신속하다		
	정부조직의 의사결정은 신속하다		
정부의 관리역량	정부는 행정환경 변화에 민감하다		0.877
	공무원은 업무에 필요한 전문지식과 기술을 갖추고 있다		
	정책에 대한 평가시스템이 잘 설정되어 있다		
	정책이 정치적 상황에 관계없이 일관성 있다		
	정부는 국민이 필요로 하는 정보를 충실히 공개한다		
	정부는 각 분야(이념갈등, 노사갈등, 계층갈등, 환경갈등 등) 갈등을 적정 수준으로 관리하고 있다.		
통제변수: 정부신뢰	정부는 독과점이나 소비자 보호 등 시장규제를 적절히 활용하고 있다.		0.881
	국민이 정책에 대한 정보를 잘 알고 있으며, 정책홍보가 잘 이루어지고 있다.		
	나는 정부를 신뢰한다		
통제변수	코로나19 불안감	코로나19 위험정보는 불안감에 어떤 영향을 미치고 있습니까? (①불안감 매우 감소 ②불안감 감소 ③영향 없음 ④불안감 증폭 ⑤불안감 매우 증폭)	
	응답자 특성	성별, 나이, 혼인상태, 학력, 가구소득, 이념성향	

주: Cronbach's alpha 값의 기준을 충족한 측정문항들은 산술평균하였으며 이를 통해 문항이 측정하고자 하는 변수값으로 도출함

이를 통해 실제로 구하고자 하는 변수가 측정문항을 통해 잘 측정되었는지 확인하고자 했다. <표 2>에서 확인할 수 있듯, 주요변수와 관련된 모든 문항들이 측정하고자 하는 변수에 따라 묶였으며 Cronbach's alpha 값이 모두 0.7이상으로 나타나 문항의 신뢰성을 확보할 수 있었다.

연구질문에 답하고, 가설을 검증하기 위한 자료는 기본적으로 국민들의 인식에 근거하고 있다. 이러한 방식은 민첩한 정부와 정부의 관리역량에 대한 객관적 정보를 수집하기 어렵다는 연구의 한계에 대한 대안으로서, 정책의 대상자인 국민의 시각에서 정부의 민첩성과 관리역량을 확인하고자 했다. 이와 같이 국민의 인식에 기반한 평가는 정책의 긍정적 영향과 지속성 여부를 결정하는 중요한 방식이라 할 수 있다(최봉기, 2004).

IV. 분석결과

1. 변수의 기초통계량과 상관관계

회귀분석에 앞서 응답자의 특성을 보여주는 변수를 제외한 나머지 변수를 대상으로 상관관계분석을 실시하고 기초통계량을 다음의 <표 3>과 같이 확인했다. 가설검증의 구체적 대상이 되는 코로나19 대응성과(수단성과, 주체성과)와 민첩한 정부, 그리고 관리역량에 대한 인식은 모두 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 이 밖에도 정부신뢰는 코로나19 대응성과 인식과 긍정적인 상관관계를 보인 반면, 코로나19 불안감은 부정적인 상관관계를 보여주었다. 특히, 불안감은 다른 모두 변수와도 부정적인 상관관계를 보여주었다.

<표 3> 주요변수의 상관관계분석 결과와 기초통계량

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1)코로나19 대응수단성과	1							
(2)중대본 성과	0.733*	1						
(3)질병관리청 성과	0.669*	0.723*	1					
(4)지방자치단체 성과	0.554*	0.539*	0.537*	1				
(5)민첩한 정부	0.603*	0.543*	0.495*	0.453*	1			
(6)정부의 관리역량	0.617*	0.559*	0.459*	0.481*	0.687*	1		
(7)정부신뢰	0.630*	0.595*	0.506*	0.457*	0.602*	0.762*	1	
(8)코로나19 불안감	-0.328*	-0.305*	-0.249*	-0.173*	-0.168*	-0.188*	-0.246*	1
평균	3.33	3.44	3.80	3.31	3.02	2.68	2.73	3.19
표준편차	0.78	1.11	1.03	0.95	0.75	0.83	0.97	0.84
최소값	1	1	1	1	1	1	1	1
최대값	5	5	5	5	5	5	5	5

* p<0.01

2. 가설검증결과

본 연구는 민첩한 정부와 정부의 관리역량, 코로나19 대응성과의 가설적 관계를 분석하기 위해 OLS 다중회귀분석을 실시했다. 분석을 위해 Stata(ver 15.1) 통계 프로그램을 사용했으며 946명의 응답을 분석했다. 회귀분석에 앞서 OLS 추정량이 적절한 분석방법이 될 수 있는지 회귀분석의 기본가정을 검토한 후 분석을 실시했다¹⁾.

1) 회귀분석 수행을 위해서는 종속변수와 독립변수의 관계가 선형관계에 있고 표본 또한 무작위로 추출되어야 한다. 본 연구에서 설정한 종속변수와 독립변수의 선형관계는 선행연구를 통해 확인할 수 있었고 표본도 인구분포에 따라 무작위로 추출되었다. Breusch-Pagan 검정결과 이분산성이 있다는 것을 확인했고, White가 제안한 수정된 표준오차를 활용한 방법을 적용한 회귀분석을 수행해 가설을 검증했다.

본 연구의 가설검증을 위한 회귀분석의 결과는 아래의 분석결과 <표 4>와 같다. 구체적으로 결과를 확인하면, 정부의 민첩성이 높다고 인식하는 국민의 경우 코로나19에 대한 정부의 대응성과 역시 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부의 관리역량을 높게 평가하는 국민일수록 코로나19 대응성과를 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 모두 통계적으로 유의미한 수준에서 확인되었고, 정부의 민첩성과 관리역량에 대한 인식이 위기대응 성과인식과 긍정적인 관계를 갖고 있음을 보여준다.

모형2는 민첩한 정부역량에 대한 인식이 코로나19 대응 성과인식에 미치는 비선형적 영향을 확인하기 위한 분석결과를 보여준다. 비선형적 관계를 확인하기 위해 독립변수인 민첩한 정부에 대한 인식 변수를 제곱항인 변수로 설정하고 새로 모형에 추가했다. 가설1에서 예측한 바와 같이, 민첩한 정부의 1차항 변수와 제곱항 변수를 모두 모형에 포함했을 때 두 변수 모두 통계적으로 유의미했다. 그리고 민첩한 정부의 제곱항 변수는 종속변수에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과는 제곱항 변수를 회귀모형에 포함함으로써 확인할 수 있는 전형적인 독립변수의 역U자형 형태의 영향을 보여준다. 다시 말해, 코로나19 대응성과에 대한 민첩한 정부의 긍정적인 인식은 다른 모든 조건이 동일할 때 대응성과를 긍정적으로 인식하도록 하나, 이 관계는 민첩한 정부에 대한 인식이 점점 높아지면서 조금씩 감소하는 비선형적인 모습을 보여준다.

<표 4> 회귀분석 가설검증결과(선형성과 비선형성)

종속변수: 코로나19 대응수단성과	모형1 (선형)	모형2 (비선형)
민첩한 정부	0.291*** (0.038)	0.568*** (0.172)
민첩한 정부(제곱항)		-0.048* (0.028)
정부의 관리역량	0.142*** (0.040)	0.141*** (0.040)
정부신뢰	0.210*** (0.024)	0.212*** (0.033)
코로나19 불안감	-0.155*** (0.024)	-0.151*** (0.024)
성별(여성)	0.086** (0.036)	0.085** (0.036)
나이(30대)	-0.022 (0.066)	-0.021 (0.067)
나이(40대)	-0.018 (0.078)	-0.015 (0.078)
나이(50대)	0.143* (0.074)	0.148** (0.075)
나이(60대 이상)	0.105 (0.079)	0.109 (0.080)

혼인상태(미혼)	-0.018 (0.056)	-0.016 (0.056)
혼인상태(기타)	0.146 (0.139)	0.141 (0.139)
교육수준(2년제 대학)	0.097 (0.065)	0.100 (0.065)
교육수준(4년제 대학)	0.101 (0.069)	0.104 (0.069)
교육수준(대학원)	0.110 (0.070)	0.116* (0.070)
가구소득(200-400만원)	-0.089 (0.075)	-0.092 (0.075)
가구소득(400-600만원)	-0.026 (0.048)	-0.027 (0.047)
가구소득(600만원 이상)	-0.041 (0.068)	-0.034 (0.068)
이념성향(중도)	0.127** (0.051)	0.122** (0.051)
이념성향(진보)	0.232*** (0.061)	0.230*** (0.061)
상수	1.707*** (0.170)	1.325*** (0.291)
관측값	946	946
Prob>F	0.000	0.000
수정된 R ²	0.537	0.539

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01,

모형2의 결과는 모형1의 변수에 제곱항을 포함함으로써 수정된 R2값이 0.537에서 0.539로 상승하였다. 결과적으로, 가설1이 제시하듯 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응성과의 인식 사이에 비선형적인 관계가 존재하고 있음을 보여준다. 이와 같은 통계적 검정을 통해 가설 1-1과 가설 2-1을 채택할 수 있고, 위기상황에서 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응수단에 대한 평가는 비선형적 관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부의 관리역량에 대한 인식과 코로나19 대응수단에 대한 평가는 긍정적인 관계를 보여주고 있다.

〈표 5〉는 가설1-2와 가설2-2의 결과를 보여주고 있다. 앞서 살펴본 민첩한 정부의 비선형성과 정부 관리역량의 긍정적인 관계가 대응수단에 평가뿐만 아니라 대응주체에 대한 평가에도 그대로 나타날 수 있을지를 검토하였다. 모형3은 중앙재난안전대책본부의 대응에 대한 인식을 종속변수로 설정하였고, 이에 대한 민첩한 정부 인식의 비선형성과 정부 관리역량의 관계를 보여준다. 여기에서도 민첩한 정부의 비선형관계는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났고, 그 관계의 구체적 형태는 역U자를 보여주고 있었다. 정부 관리역량에 대한 인식과 중앙재난안전대책본부에 대한 인식 사이에서는 긍정적인 관계를 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 회귀분석 가설검증결과

종속변수: 대응주체성과	중앙재난안전대책본부 모형3	질병관리청 모형4	지방자치단체 모형5
민첩한 정부	1.064*** (0.215)	0.925*** (0.262)	1.075*** (0.255)
민첩한 정부(제공항)	-0.123*** (0.034)	-0.096** (0.041)	-0.145*** (0.043)
정부의 관리역량	0.160*** (0.061)	0.044 (0.061)	0.238*** (0.063)
정부신뢰	0.325*** (0.052)	0.279*** (0.049)	0.170*** (0.051)
코로나19 불안감	-0.186*** (0.035)	-0.129*** (0.035)	-0.052 (0.036)
성별(여성)	0.058 (0.055)	0.037 (0.057)	0.064 (0.054)
나이(30대)	0.101 (0.108)	0.069 (0.120)	0.025 (0.098)
나이(40대)	0.020 (0.119)	0.037 (0.122)	0.097 (0.117)
나이(50대)	0.168 (0.117)	0.257** (0.123)	0.216* (0.112)
나이(60대 이상)	0.244** (0.121)	0.318** (0.128)	0.301** (0.117)
혼인상태(미혼)	-0.001 (0.086)	0.058 (0.091)	0.168** (0.085)
혼인상태(기타)	0.103 (0.149)	0.163 (0.120)	-0.248 (0.186)
교육수준(2년제 대학)	-0.007 (0.095)	0.090 (0.092)	0.088 (0.089)
교육수준(4년제 대학)	-0.003 (0.101)	0.093 (0.100)	0.062 (0.097)
교육수준(대학원)	0.075 (0.108)	0.108 (0.102)	0.070 (0.098)
가구소득(200-400만원)	-0.046 (0.105)	0.151 (0.102)	0.117 (0.106)
가구소득(400-600만원)	0.001 (0.073)	0.049 (0.074)	0.015 (0.070)
가구소득(600만원 이상)	0.006 (0.105)	0.204* (0.109)	0.121 (0.107)
이념성향(중도)	0.283*** (0.074)	0.075 (0.080)	0.043 (0.077)
이념성향(진보)	0.439*** (0.090)	0.263*** (0.091)	0.069 (0.095)
상수	0.271 (0.384)	1.007** (0.443)	0.161 (0.430)
관측값	946	946	946
Prob>F	0.000	0.000	0.000
수정된 R ²	0.467	0.356	0.303

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01,

모형4는 코로나19 대응체계의 주요한 주체 중 하나인 질병관리청에 대한 인식을 종속변수로 포

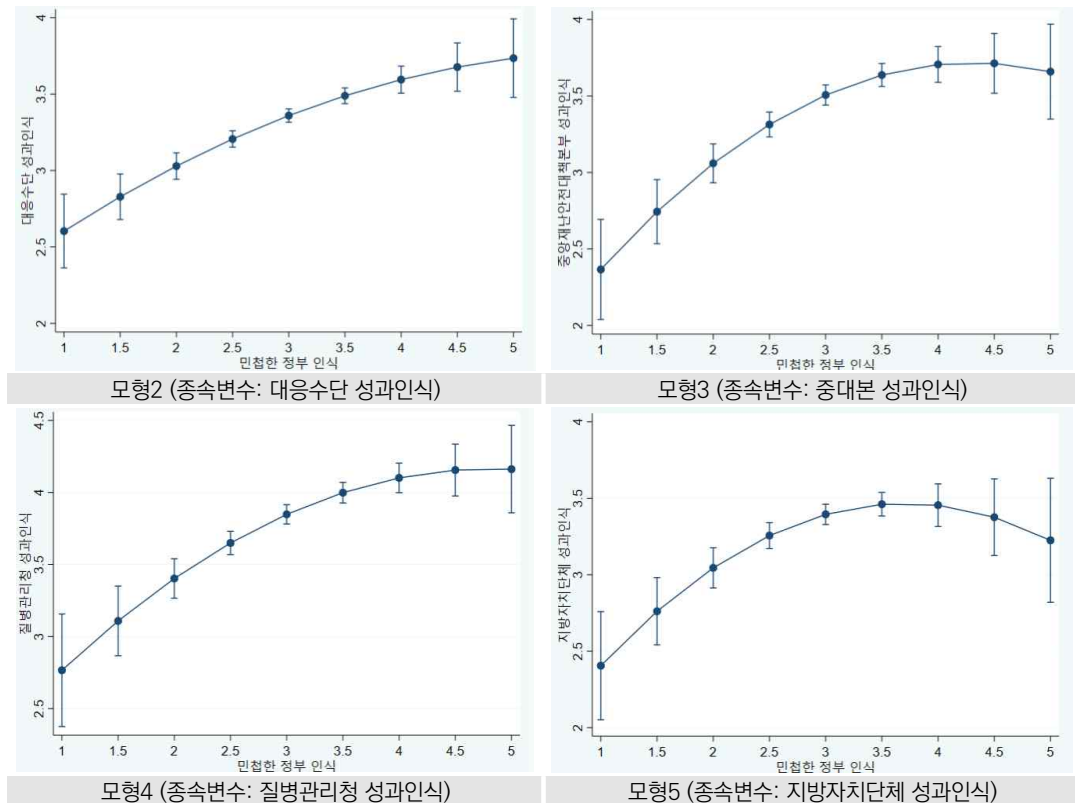
함하고 있다. 마찬가지로 민첩한 정부 인식의 비선형성은 질병관리청의 평가에 부정적인 것으로 나타났고 역U자의 영향관계가 있는 것으로 확인되었다. 반면, 정부 관리역량의 인식은 질병관리청에 대한 평가와 통계적으로 유의미한 관계를 갖지 않는 것으로 나타났다.

모형5는 응답자들이 속한 지방자치단체에 대한 코로나19 대응평가 인식을 종속변수로 설정했다. 민첩한 정부 인식의 비선형성은 지방자치단체의 평가인식과 부정적인 관계를 보이며 이는 역U를 보여주었다. 정부 관리역량에 대한 인식과 지방자치단체의 평가인식은 긍정적인 선형관계를 나타냈다. 주요한 두 독립변수의 영향관계는 통계적으로 모두 유의미했으며, 가설 1-2와 가설 2-2를 모두 채택하고 있는 것으로 나타났다.

이상으로 민첩한 정부에 대한 국민의 인식이 갖는 비선형적 영향을 검증한 모형2, 3, 4, 5에 대한 구체적인 비선형성의 양상은 아래의 <그림 3>과 같이 파악할 수 있다.

코로나19 대응수단 성과인식에 대한 민첩한 정부 인식의 제공향이 보여주는 비선형 그래프는 민첩한 정부 인식이 6.17에 도달했을 때부터 하향하기 시작한다. 그러나 실제 민첩한 정부에 대한 인식은 개별문항을 Likert형 5점 척도로 측정하여 산술평균했기 때문에 6.17로 나타난 역U자 곡선의 변곡점은 실질적인 의미가 없다. 다만, 민첩한 정부의 인식 수준이 높아질수록 코로나19 대응수단 성과 인식에 미치는 영향은 점차 감소한다고 할 수 있다.

<그림 3> 민첩한 정부 인식의 비선형성



한편, 중앙재난대책본부에 대한 성과인식과 민첩한 정부 인식의 비선형관계는 4.23을 기점으로 부정적 관계로 바뀐다. 질병관리청 성과인식에 있어 이러한 변곡점은 4.81이었고, 지방자치단체 성과인식에 대해서는 3.70으로 확인했다. 측정문항의 척도를 고려했을 때, 중앙재난대책본부와 질병관리청 성과인식에 대한 민첩한 정부 인식의 부정적인 영향은 민첩한 정부를 매우 높게 인식하는 경우에만 나타났다. 그러나 지방자치단체의 성과인식에 있어서 만큼은 평균적으로 민첩한 정부에 대해 '동의'하거나 '매우 동의'하는 경우 민첩한 정부와 지방자치단체 성과인식의 관계는 부정적 관계로 전환되었다(변곡점 3.70). 이러한 결과는 중앙정부 차원에서 정부가 민첩하게 코로나19 대응에 나서는 것보다 지방자치단체가 과도하게 민첩성을 가지고 운영될 경우, 대응성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다.

결과적으로, 코로나19의 정부 대응성과 평가에 대한 민첩한 정부의 긍정적 효과는 그 영향의 크기가 감소하는 비선형적 모습이었다. 이에 대해 몇 가지 해석이 가능하다. 첫째, 기존연구에서 지적한 바와 같이, 정부조직의 중요한 가치는 높은 전문성에 기반을 두고 일관된 공공서비스를 제공하는 안정성에 있으나, 민첩한 정부에 대한 강조는 정부활동의 안전성을 훼손할 수 있다. 민첩한 정부는 빠른 의사소통과 조직구조의 유연한 변화, 전략적 정부행태변화 등을 강조한다. 그러나 위기상황에서도 정부는 안전성을 확보하는 관리방식으로 환경에 대응할 수 있다(Ryu & Kim, 2020; Ryu & Christensen, 2019; O'Toole & Meier, 1999; Boyne & Meier, 2009). 본 연구에서 이루어진 비선형성의 확인은 위기 상황에서 정부가 지나치게 민첩하게 대응한다고 국민이 인식할 경우, 정부 대응의 안전성을 약화시키는 방향으로 기능할 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 너무 유연하고 신속한 정부운영 및 정부구조의 변화는 위기대응성과에 미치는 민첩한 정부의 긍정적인 영향을 낮추게 된다. 특히, 이러한 관계는 국민이 보다 직접적으로 위기대응에 대응하는 주체를 평가하는 데 있어서 더 두드러지게 나타났다. 대응주체에 대한 평가와 민첩한 정부의 비선형성을 살펴본 모형에서 지방자치단체 평가에 대한 민첩한 정부 그래프의 변곡점은 중앙재난안전대책본부와 질병관리청 등 다른 두 주체와 비교했을 때 상대적으로 더 낮은 것으로 나타났다. 실제 지방자치단체가 직접적인 현장대응의 핵심 주체라는 점을 고려했을 때, 정부의 유연하고 신속한 변화는 그 수준이 과도할 경우 감염병 현장에서 정부의 일관된 대응을 저해하여 코로나19 대응에 대한 국민의 평가 수준을 낮출 수 있다.

두 번째로 가능한 해석은 코로나19 상황의 장기화로 더 이상 민첩한 정부의 긍정적인 효과가 유효하지 않을 수 있다는 점이다. 본 연구의 설문조사 자료는 코로나19의 국내 발병사례 보고로부터 약 1년이 지난 시점에서 조사되었고, 코로나19에 대한 정부의 대응활동 역시 변화된 정책보다는 기존에 집행되고 있는 것을 유지·개선하는데 그치고 있다. 특히, 코로나19의 초기상황에서는 감염병적 특징과 대응, 갑작스런 확진자 증가(대구 사례) 등에서 상당히 복잡한 환경이 감지되고 있었다(이시철, 2020). 이러한 상황에서 정부대응에 대한 비판을 수용하여 이루어진 신속한 대안의 적용은 국민에게 긍정적으로 인식될 수 있었고, 코로나19의 초기상황에서는 이러한 민첩한 역량이 중요하게 작동하였다(Moon, 2020). 하지만 초기단계 이후 위기가 일상이 되고 감염상황에 대한 변화의 패턴이 상대적으로 단조로워진 상황에서는 정부의 민첩성 있는 활동이 줄어들었다. 그리

고 정부의 민첩한 대응에 대한 국민의 평가도 초기상황과 비교해 다소 낮아질 가능성이 있다. 이상의 가설검증 결과를 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈표 6〉 연구의 가설검증 결과

가설		검증결과
1	민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응성과에 관한 인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.	채택
	1-1. 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응수단에 대한 성과인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.	채택
	1-2. 민첩한 정부에 대한 인식과 코로나19 대응주체에 대한 성과인식은 비선형 관계를 가질 것이고 이 관계는 역U자의 형태를 보일 것이다.	채택
2	정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응성과에 관한 인식은 긍정적일 것이다.	부분채택
	2-1. 정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응수단에 대한 성과인식은 긍정적일 것이다.	채택
	2-2. 정부의 관리역량에 대해 긍정적으로 인식할수록 코로나19 대응주체에 대한 성과인식은 긍정적일 것이다.	부분채택

주: 질병관리청의 성과인식에 대해 정부의 관리역량은 통계적으로 유의미하지 않아 가설 2와 가설 2-1은 부분채택됨

한편, 통제변수와 관련하여 전반적으로 통제변수들은 기존연구에서 설명하는 것과 같은 영향관계를 보여주었다. 정부신뢰에 대한 인식 수준이 높아지면 코로나19 대응성과에 대한 평가도 높아지는 것으로 나타났다. 또한 전반적으로 여성이 남성에 비해, 이념적으로 진보성향에 가까울수록 정부의 코로나19 대응평가가 긍정적으로 나타났다. 그러나 지방자치단체의 대응평가 인식에 있어서 이념적 성향은 통계적 유의미성을 갖지 않았다. 연령별로 60대 이상의 연령만이 20대와 비교해 중앙재난안전대책본부, 질병관리청, 지방자치단체를 긍정적으로 평가했고 통계적으로 유의미한 수치를 나타냈다. 또한, 예측한 것과 같이 코로나19 불안감의 수준을 높게 인식한 국민일수록 코로나19 대응성과를 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났으나, 지방자치단체의 평가에 있어 코로나19 불안감은 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었지만 통계적으로 유의미하지 않았다.

V. 결론 및 시사점

1. 결론

코로나19와 같은 위기에 대응함에 있어 민첩한 정부가 영향을 미칠 수 있는지에 대해 많은 연구들이 긍정적인 결과를 제시하고 있다. 그러나 기존연구의 설명은 다소 불충분한 부분이 있다. 이에 본 연구는 민첩한 정부가 위기 대응성과와 갖는 비선형적 관계에 주목하였으며, 보다 구체적으로 ‘민첩한 정부의 역량이 위기대응에 있어 효과적인가?’, ‘위기대응에 있어 민첩한 정부의 영향은 선형관계를 보이는가?’ 등의 연구질문에 해답을 제시하고자 했다.

본 연구의 종합적인 결과는 전반적으로 연구질문에 답하기 위한 연구가설을 대부분 채택하는 결과를 보였으며, 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 민첩한 정부역량은 코로나19 대응성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 민첩한 정부역량에 대한 평가가 매우 높은 수준에 이를 때까지 그 영향은 점차 줄어드는 비선형적 관계를 보였다. 이러한 결과는 유연하고 신속한 대응이 효과적일 수 있으나 그 수준이 과도할 경우 위기대응의 성과에 부정적일 수 있다는 Janssen & van der Vroot(2020)의 설명을 지지하고 있다. 즉, 위기상황에서 줄곧 강조되어온 민첩한 정부의 특징인 빠른 의사결정과 전략적 유연성은 항상 긍정적으로 작동하지 않을 수 있다. 민첩한 정부에 대한 강조는 반대로 기존의 정부조직에서 중요하게 여겨지던 안전성, 책무성, 전문성, 일관성에 대한 약화를 불러일으킬 수 있기 때문이다. 특히, 정부조직은 기본적으로 안정적인 조직구조와 업무 처리방식을 강조하기 때문에(Rainey, 2009: 26-27), 민첩한 정부역량에 대한 지나친 강조는 자칫 정부조직의 핵심역량을 약화시킬 우려가 있다. 본 연구는 민첩한 정부라는 새로운 운영방식을 채택하는 것이 위기대응 상황에서 항상 긍정적인 결과를 도출하는 것은 아니라는 점을 인식조사에 기반하여 보여준다. 둘째, 정부의 전통적인 관리역량이 높다고 인식할수록 위기대응 성과 역시 긍정적으로 향상되는 선형관계를 보인다. 정부의 관리역량은 민첩한 정부의 비선형적 관계에 상관 없이 정부의 코로나19 위기대응 성과인식에 긍정적이었다. 관리역량이 높다는 것은 정부가 기존의 역할을 잘 수행하고 있다는 것을 보여준다. 결국, 관리역량을 높게 인식하는 국민은 위기상황에서 나타나는 정부의 대응 또한 이러한 관리역량에 기반하고 있어 효과적일 것이라고 인식하게 된다. 이는 불확실한 환경에서도 기존의 정부 역량을 확보하는 것이 환경대응에 효과적이라는 여러 연구들을 지지한다(Ryu & Christensen, 2019; O'Toole & Meier, 1999; Boyne & Meier, 2009).

2. 시사점 및 한계

민첩한 정부에 대한 관심이 높아지는 이유는 아마도 우리나라가 코로나19 초기 확산과정에서 매우 신속하고 유연하게 대응하는 민첩한 역량을 보여주었고, 이러한 역량이 결국 코로나19 대응에 있어 세계적 리더십을 발휘하게 만들었기 때문이다. 그러나 이러한 대응이 모든 국가에서 일관된 효과를 발휘하기는 어렵고, 마찬가지로 모든 조직에서 민첩한 정부의 운영방식이 적합하지는 않을 수 있다. 본 연구의 결과는 지나친 민첩한 정부의 추구는 자칫 긍정적인 영향을 낮출 수 있음을 드러낸다. 변화와 혁신을 위해 민첩한 정부를 강조하는 것은 환경에 따라 정부조직이나 운영방식, 정책을 변화시켜 그에 따른 성과를 얻기 위함이다. 그러나 변화 그 자체에만 초점을 맞추고, 변화의 따른 긍정적 효과가 나타나기도 전에 또 다른 변화를 꾀하는 것은 Levinthath & March(1993)이 경고하는 '실패의 함정'에 빠지는 것이다. 그러므로 민첩한 정부 운영방식을 실제에 적용함에 있어 주의가 요구된다.

민첩한 정부가 중요하게 여기는 정부운영의 적응성과 신속성을 올바르게 활용하기 위해 기존의 정부역량을 충분히 강화할 필요가 있다. 이는 정부의 관리역량에 대한 인식이 민첩한 정부라는 요인을 통제했을 때도 여전히 대응성과에 긍정적으로 나타났기 때문이다. 다시 말해, 민첩한 정부

역량과 함께 정부의 관리역량도 위기대응에서 중요하며, 이에 대한 지속적인 관리가 필요하다. 정부의 전문성을 높이는 교육훈련을 적극적으로 계획하고 성과를 관리하거나 실패로부터 얻은 교훈을 정부운영에 반영하려는 환류활동 역시 필요하다. 민첩하고 유연한 대응은 설계-집행-평가라는 학습과정에도 기반하고 있기 때문이다(Mergel, 2016).

신속하게 변화를 감지하고 적절하게 대응하기 위해서는 일상 상황에서도 인적·물적·재정적 자원과 정보자원을 필요한 만큼 분배하고 유지할 수 있는 관리역량이 요구된다. 디지털 전환정부의 역할이 강조되는 바, ICT를 통한 정부조직의 효율적 운영 역시 정부의 관리역량을 강화하는 방안이 될 수 있다. 민첩한 정부는 불확실한 환경에 대응하기 위해 기존의 정부역량을 보완하는 새로운 변화이며, 이러한 변화가 가져다주는 이익은 기존의 업무를 충실히 수행하는 것에서부터 시작한다.

한편, 지방자치단체에 대한 평가와 민첩한 정부 인식 간에 나타난 역U자형 곡선의 변곡점은 다른 주체(중대본, 질병청)의 변곡점보다 낮았다. 이것은 위기상황에서 유연하고 신속한 정부대응의 변화는 긍정적이지만 그 수준이 과도할 경우 영향의 크기가 줄어들 수 있고, 이러한 관계가 지방자치단체 수준에서는 더욱 빠르게 나타날 수 있다는 점을 의미한다. 코로나19 위기상황에서 지방자치단체는 현장대응의 핵심 주체이며, 국가적 방역의 성패를 좌우할 수 있다(고길곤 외, 2021; 이시철, 2020). 위기대응에서 지방자치단체는 중요한 역할을 수행하고 그 영향은 중앙정부 보다 더욱 직접적일 수 있기 때문에, 지방자치단체의 민첩한 정부 수준은 중앙정부와는 다르게 다룰 필요가 있다. 지방자치단체의 빈번한 대응변화와 대응조직 차원의 변화는 위기대응의 일관성을 침해하고, 일선방역 현장에서 혼선을 일으킬 수 있으므로 민첩한 정부에서 강조하는 주요 사항을 적용하는 데 신중해야 할 것이다.

본 연구는 민첩한 정부나 위기대응 성과를 객관적으로 측정하기보다 주관적인 국민 인식을 통해 확인하고자 했다는 점에서 한계를 갖고 있으며, 해석에 주의를 요구한다. 정책의 평가에 있어 수요자인 국민의 판단이 중요하지만, 국민들 역시 자신의 기준으로 다르게 평가하고 있으며 이러한 요인의 연구결과를 일반화하는 데 제약이 있다. 또한 위기상황에서 민첩한 정부의 역할을 탐색적으로 고찰하고는 있으나, 비선형 관계를 설명함에 있어 실제 사례를 통한 설명이 충분하지 않은 점 또한 본 연구의 한계로 지적할 수 있다. 분석자료의 특성상 잠재적으로 동일자료원 편이가 있을 수 있다. 이는 향후 측정대상을 시민뿐 아니라 공무원, 관계 전문가 등으로 다원화하고 데이터를 다양한 원천에서 수집함으로써 줄일 수 있다. 또한 자기기입식(self-reports) 데이터뿐 아니라 다른 검증된 자료원을 통해 데이터를 보완함으로써 해결할 수 있다(Meier & O'Toole, 2012; Donaldson & Grant-Vallone, 2002). 이러한 한계를 보완하여 후속연구는 자료수집과 설문문항의 설계 단계에서부터 상당한 주의를 기울일 필요가 있다. 특히, 조사대상과 시기뿐 아니라 민첩한 연구와 관련된 질적 연구를 통해 변수간 관계에 대한 체계적 연구로 보완되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 민첩한 정부에 대한 관심에 따라 위기상황에서 민첩한 정부의 역할과 영향에 대한 학술적 기여와 정책적 시사점을 제공한다. 민첩한 정부에 대한 관심은 높아지고 있으나 이에 대한 실증연구가 부족한 상황에 있으며, 본 연구의 결과는 이러한 학술적 간극을 메

우는 데 기여를 하고자 한다. 또한 민첩한 정부라는 새로운 변화가 기존의 충분한 정부역량에 기반한다는 점을 통해 민첩한 정부가 제대로 기능할 수 있는 조건을 제시하였다. 마지막으로 민첩한 정부의 비선형성에 대한 연구를 통해 향후 민첩한 정부 연구에 대한 토대를 마련하는 데 기여하였을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 고혜영·임주경. (2020). 정책 리더십이 신뢰와 수용성에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정연구』, 20(1): 97-117.
- 김수아·임동균. (2016). 위험사회의 사회심리학: 위험인식의 주관적 구성을 중심으로. 『한국사회』, 17(2): 45-75.
- 김정해·이사빈. (2020). 코로나19 이후 정부조직관리 방향. 『정부디자인 ISSUE』, 2(2020).
- 김종근. (2016). 정부기관 조직민첩성 진단모형에 관한 연구: 우정서비스를 중심으로. 『서비스경영학회지』, 17(4): 45-63.
- 김종근. (2018). 정부기관의 민첩성이 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 우편유통을 중심으로. 『유통경영학회지』, 21(1): 1-7.
- 김현구·이승중·최도림. (2009). 정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교 분석. 『행정논총』, 47(3): 1-24.
- 문명재. (2018). 정부역량과 정부신뢰. 『한국정책학회 동계학술대회발표논문집』, 2018: 19-31.
- 박승규·김태형·문명재. (2021). 정부의 민첩성이 정부성과에 미치는 영향: 소통의 조절효과를 중심으로. 『지방정부연구』, 25(2): 157-178.
- 박희봉. (2000). 관료조직 대안으로서의 자생조직모델. 『지방정부연구』, 4(2): 413-433.
- 심준섭. (2009). 원자력 발전소에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택, 그리고 수용성. 『한국정책학회보』, 18(4): 93-123.
- Odkhuu Khaltar·김태형·문명재. (2019). 위험사회와 미래정부의 역량: 정부의 민첩성, 관리역량, 그리고 정부신뢰가 위험 인식에 미치는 영향을 중심으로. 『정부학연구』, 25(1): 209-244.
- 염재호. (2009). 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근. 『정부학연구』 15(2): 71-106.
- 윤수재. (2019). 정부 정책효과 측정에 대한 개선방안 연구. KIPA 연구보고서 2019-05. 한국행정연구원.
- 이동기. (2021). 공간정보정책에 있어 정책 리더십이 정부신뢰와 정책지지에 미치는 영향요인. 『한국자치행정학보』, 35(1): 35-56.
- 이슬기·이혁규·유나리. (2021). 리스크 커뮤니케이션과 정부신뢰에 관한 연구: 코로나19 팬데믹에서 전자정부 역량의 조절효과를 중심으로. 『융합사회와 공공정책』, 14(4): 271-305.
- 이시철. (2020). 코로나 19, 대구의 초기 대응에 관한 주요 쟁점 분석. 『한국행정연구』, 29(3): 1-42.
- 정광호·전대성·권일웅. (2013). 정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가

- 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2):181-207.
- 정광호·이재용·윤재원. (2021). COVID-19 팬데믹과 재난지원금 연구-한국의 긴급재난지원금 사례를 중심으로. 「Crisisonomy」, 17(3): 1-23.
- 정슬·주혜린·유승주·손선화·엄영호·유나리. (2020). 정부 혁신의 방향과 범위 분석. 「국가정책연구」, 34(4):1-21.
- 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부. (2022). 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」(지자체용), 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부.
- 최봉기. (2004). 「정책학」. 서울: 박영사.
- 최정열·박석희. (2014). 지방정부의 정치적 이념과 정책선호: 개발정책과 복지정책에 대한 영향 비교. 「지방행정연구」, 28(4): 99-125.
- Khaltar Odkhuu·김태형. (2022). 코로나19 위기와 한국인의 복지태도: 정부의 코로나19 대응평가, 정부역량, 정부역할에 대한 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(2): 283-306.
- Alsudairy, M. A. T., & Vasista, T. G. K. (2014). *CRASP—a strategic methodology perspective for sustainable value chain management*. In Proceedings of the 23rd IBIMA Conference.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7): 949-960.
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton University Press.
- Bier, V. M., Ferson, S., Haimes, Y. Y., Lambert, J. H., & Small, M. J. (2004). *Risk of extreme and rare events: Lessons from a selection of approaches*. In T. McDaniels & M. J. Small (Eds.). *Risk Analysis and society: Interdisciplinary perspectives*, 74-118. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bonardi, J. P., Gallea, Q., Kalanoski, D., & Lalive, R. (2020). Fast and local: How did lockdown policies affect the spread and severity of the covid-19. *Covid Econ*, 23: 325-351.
- Boyne, G. A., & Meier, K. J. (2009). Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society*, 40(8): 799-824.
- Centeno, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (Eds.). (2017). *States in the developing world*. Cambridge University Press.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Craig, R. K., Garmestani, A. S., Allen, C. R., Arnold, C. A. T., Birgé, H., DeCaro, D. A., & Schlager, E. (2017). Balancing stability and flexibility in adaptive governance: an analysis of tools available in US environmental law. *Ecology and society: a journal of integrative science for resilience and sustainability*, 22(2): 1-3.
- Dingsøyr, T., Nerur, S., Balijepally, V., & Moe, N. B. (2012). A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development, *Journal of Systems and Software*,

85(6): 1213-1221.

- Donaldson, S. I., & Grant-Vallone, E. J. (2002). Understanding self-report bias in organizational behavior research. *Journal of business and Psychology*, 17(2): 245-260.
- Elgar, F. J., Stefaniak, A., & Wohl, M. J. (2020). The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries. *Social science & medicine*, 263, 113365.
- Esman, M. J. (1950). Administrative Stability and Change. *The American Political Science Review*, 44(4): 942-950.
- Galasso, V., & Foucault, M. (2020). *Working During COVID-19: Cross-country Evidence from Real-time Survey Data*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 246. OECD Publishing, Paris.
- Goble, R., Bier, V., & Renn, O. (2018). Two types of vigilance are essential to effective hazard management: Maintaining both together is difficult. *Risk analysis*, 38(9): 1795-1801.
- Harrald, J. R. (2006). Agility and discipline: Critical success factors for disaster response. *The annals of the American Academy of political and Social Science*, 604(1): 256-272.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6): 711-739.
- Huitema, D., Moster, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive water governance: Assessing the institutional prescriptions of adaptive(co-) management from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society*, 14(1): 26.
- Ingraham, P. W., & Kneedler, A. E. (2000). Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In Heinrich, C. J., & Lynn Jr, L. E. (Eds). *Governance and performance: New perspectives*, 292-318. Georgetown University Press.
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1): 1-5.
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55: 102180.
- Kettl, D. F. (2008). *The next government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them*. NY:WW Norton & Company.
- Kirkpatrick, I., & Martinez Lucio, M. (1995). The uses of quality in the British government's reform of the public sector. In Kirkpatrick, I., & Martinez Lucio, M. (Eds.). *The politics of quality in the public sector*, 16-43. London: Routledge.
- Kneedler, A. E., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). *Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 381-412.

- Levi-Faur, D. (Eds.). (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.
- Levinthat, D. A., & March. J. G. (1993). The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, 14(8): 85-112.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- March. J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- McKenzie, B. J. (1983). Towards a More Effective Style of Research Administration: A Comparison of the Bureaucratic and Adaptive Style. *Journal of the Society of Research Administrators*, 15(1): 27-34.
- Meier, K. J. (2010). Governance, structure, and democracy: Luther Gulick and the future of public administration. *Public Administration Review*, 70: s284-s291.
- Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3): 516-523.
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2020). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 81(1): 161-165.
- Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2): 291-298.
- Moe, R. C., & Gilmour, R. S. (1995). Rediscovering principles of public administration: The neglected foundation of public law. *Public Administration Review*, 55(2): 135-146.
- Moon, M. J. (2020). Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: Wicked policy problems and new governance challenges. *Public administration review*, 80(4): 651-656.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Transaction Publishers.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2003). Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1): 43-64.
- Overby, E., Bharadwaj, A., & Sambamurthy, V. (2006). Enterprise agility and the enabling role of information technology. *European Journal of Information Systems*, 15(2): 120-131.
- Patanakul, P., & Rufo-McCarron, R. (2018). Transitioning to agile software development: Lessons learned from a government-contracted program. *The Journal of High Technology Management Research*, 29(2): 181-192.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Robertson, P. J., & Choit, T. (2010). Ecological governance: Organizing principles for an emerging era. *Public Administration Review*, 70: s89-s99.
- Ryu, S., & Christensen, R. K. (2019). Organization performance in turbulent environments: the contingent role of administrative intensity in Hurricane Rita. *The American Review of*

Public Administration, 49(5): 519-531.

- Ryu, S., & Kim, T. Y. (2020). Understanding the role of public management and organizational stability in an uncertain environment: Evidence from Korean Public Corporations. *Public Administration Review*, 82(2): 303-313.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research, In P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.). *Bringing the State Back In*, 3-43, Cambridge University Press.
- Van Engen, N., Steijn, B., & Tummers, L. (2019). Do consistent government policies lead to greater meaningfulness and legitimacy on the front line?. *Public Administration*, 97(1): 97-115.
- Wamsley, G. L., & Wolf, J. F. (Eds.). (1996). *Refounding democratic public administration*. Sage.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An outline of interpretive sociology* (volume II). Univ of California Press.
- Whitfield, S. C., Rosa, E. A., Dan, A., and Dietz, T. (2009). The future of nuclear power: Value orientations and risk perception. *Risk Analysis*, 29(3): 425-437.
- Williams, B. L., Brown, S., and Greenberg, M. 1999. Determinants of trust perceptions among residents surrounding the Savannah River nuclear weapons site. *Environment and Behavior*, 31(3): 354-371.

이슬기(李슬기): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 전자정부, 공무원-국민 관계, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로는 “리스크 커뮤니케이션과 정부신뢰에 관한 연구: 코로나19 팬데믹에서 전자정부 역량의 조절효과를 중심으로(2021)” 등이 있다.(lattebeing@gmail.com)

김태형(金泰亨): 연세대학교 행정학 박사학위(2020)를 취득하였고, 현재 한국행정연구원에서 초청연구위원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “코로나19 위기와 한국인의 복지태도(2022)”, “Linking quality of government to outcomes of civil service training(2022)”, “지방정부의 역량과 정책수단이 국민의 이사의향에 미치는 영향(2022)” 등이 있다. 연구관심분야는 조직/인사, 정책수단, 지방정부 등이다.(taehyung@kipa.re.kr)

Abstract

A study of COVID-19 response performance: Focusing on nonlinearity of agile government and government capacity

Lee, Seulgi
Kim, Taehyung

Although many studies have discussed whether the agile government can positively affect the response to crises such as COVID-19, the explanation of existing literature is insufficient. This study focused on the nonlinearity relationship between the agile government and the crisis response performance, and examined it based on the a perception survey of national people. In this results, first, while the perception of agile government had a positive impact on COVID-19 response, its impact was gradually decreased as the nonlinearity shows. Second, the government capacity was positive for the COVID-19 crisis response when agile government was controlled. This study suggests the academic and policy implications for the role of agile government that includes central and local governments in the lack of empirical research on agile government.

Key Words: agile government, agility, government capacity, crisis management, COVID-19 response