

이론으로 풀어 본
정부혁신



이론으로 풀어 본
정부혁신



혁신이론연구모임



이론으로 풀어 본 정부혁신

서론

오늘날 대한민국 정부는 과거로부터 기인한 현재의 문제를 해결해야 할 뿐만 아니라 미래로부터 요청되는 새로운 문제에 대응해야 하는 이중·삼중의 복합적 과제를 안고 있다.

경제 규모 및 발전 수준에 비해 현저히 낮은 사회복지 인프라 구축 상황에서 벌어지는 사회 양극화 심화 문제, 대기업과 수도권 중심의 성장전략에 기인한 산업간·지역간 불균형 발전 문제, 학력 중시 풍조와 지나치다 싶을 정도의 높은 교육열이 불러온 공교육 붕괴와 사교육 과열 문제, 정치사회 민주화와 전통적 가치의 붕괴 상황에서 벌어지는 각종 사회 갈등 악화 문제 등 과거로부터 기인한 현재의 문제가 대한민국의 발전을 발목 잡고 있고, 이 문제를 제대로 해결하지 못한 정부에 대한 국민들의 불신 수준은 계속 높아져만 가고 있다. 여기에 세계에서 그 유례를 찾아보기 힘들 정도의 급속한 고령사회화, 디지털 경제 확산에 따른 전통 제조산업의 쇠퇴, 중국 경제의 급부상에 따른 샌드위치 위기론 대두, 지구 온난화와 환경 파괴에 대응한 생태계 복원과 지속

가능 발전, 다원사회화에 따른 새로운 가치와 신세대 출현 등 새롭게 해결해야 할 미래 대응 과제가 늘어나고 있다.

대한민국 정부는 현 단계 당면한 신뢰의 위기에 대응해야 할 뿐만 아니라 세계화·디지털화·다원화·지방화와 같은 거시 환경 변화에 따른 새로운 도전에 효과적으로 대응해야 하는 이중·삼중의 복합적 과제를 안고 있다. 이 점에서 대한민국 정부는 과거의 정부나 다른 국가의 정부가 당면했던 문제보다 더욱 복잡하면서도 어려운 정부혁신 요구에 직면해 있다.

참여정부가 그간 추구해 온 정부혁신은 과거로부터 기인한 현재의 문제를 해결하고, 동시에 미래의 도전에 대응하기 위해 요청되는 지속적 정부혁신의 서막에 불과하다. 오늘날 정부혁신은 특정 시점에 완성되는 것이 아니라 환경의 변화와 고객인 국민의 요구에 끊임없이 부응하면서 지속되는 것이기 때문이다. 정부혁신은 참여정부의 전유물이 될 수 없으며, 차기 정부에서도 이와 유사한 정부혁신 활동을 계속 이어나가야 한다. 이 점에서 오늘날 요구되는 정부혁신을 한 마디로 지속적 정부 혁신이라 지칭할 수 있다.

지속적 정부혁신을 성취하기 위해서는 현장에서의 구체적인 실천 노력도 중요하지만, 이와 동시에 그간 해온 일을 체계적으로 되돌아보게 하고 또한 미래의 방향 설정을 도와주는 이론적 뒷받침이 반드시 필요하다.

그간 행정 이론에 기반을 둔 정부개혁에 대한 다양한 이론과 방법론이 대두하였지만, 오늘날의 정부혁신 특히 참여정부가 추구하는 지속적 정부혁신을 설명할 수 있는 이론적 체계는 아직 많이 부족하다. 민간으로

부터 시작된 새로운 혁신방법론의 과감한 도입, 대통령을 위시한 장·차관, 기관장 등 리더들의 혁신 몰입과 참여, 개혁과 혁신의 동시 추구, 사람으로부터 출발해 시스템으로 이어지는 혁신방법론, 중앙으로부터 지방과 공공 분야로 파급된 혁신 확산, 수많은 공무원과 관련 전문가들의 창의적 실험 정신과 도전 등 매우 다양하면서도 새로운 혁신 활동과 성과를 충분히 담아 낼 이론적 그릇이 아직 만들어져 있지 못했다.

이에 정부혁신에 대한 이론적 근거를 모색하고 각종 혁신 활동 및 성과를 체계적으로 정리하고자 혁신이론연구모임이 구성되고, 그 결과물로 이 책이 나오게 되었다. 처음 시도한 이론화 작업이므로 첫술에 배부르기는 힘들 것이다. 이 점에서 정부혁신에 관한 이론적 논의와 쟁점, 참여정부 혁신 활동의 특성과 평가, 새로운 이론화의 가능성 모색 등 이 책에서 제시된 내용은 지속적 정부혁신 이론의 완성형이라기보다는 아직은 진행형에 가깝다고 생각한다.

이 보고서가 나오기까지 정말로 많은 분들이 함께 참여해 공동으로 작업을 진행해 왔다. 대통령비서실, 행정자치부 정부혁신본부, 각 분야에서 활동해 오신 교수 및 전문가들이 함께 모여 정부혁신의 이론적 지평을 넓히기 위한 진지하면서도 때론 격렬한 토론과 정리 등 공동 작업을 함께 수행했고, 그 내용을 대표 집필진이 하나의 보고서로 만들었다. 마지막으로 이 책이 대한민국 정부의 지속적 정부혁신을 위한 자그마한 밑알이 되었으면 좋겠다는 소망을 품어 본다.

제 1 장 정부 위기와 정부혁신 · 13

제1절 | 정부의 위기, 위기의 정부 · 14

대한민국 정부의 자화상 · 14

거시 환경 변화와 정부에 대한 새로운 도전 · 20

제2절 | 정부혁신 관련 행정 이론의 변천 과정 · 25

행정개혁의 시원 : 전통적 행정론(Public Administration) · 27

고전적 행정개혁 : 공공관리론과 신행정론 · 30

1) 공공관리론(Public Management) · 30

2) 신행정론(New Public Administration) · 31

현대의 행정개혁 : 신공공관리론과 뉴 거버넌스 · 33

1) 신공공관리론(New Public Management) · 33

2) 뉴 거버넌스(New Governance) · 37

미래로 열린 비상구, 정부혁신 · 40

제3절 | 대한민국 정부혁신의 어제와 오늘 · 43

‘문민정부’의 행정쇄신 · 45

‘국민의 정부’의 정부개혁 · 50

제 2 장 정부혁신의 개념과 범위 · 57

제1절 | 개혁에서 혁신으로의 이행 · 58

혁신의 일반적 개념 · 59

경영혁신과 정부혁신 · 62

행정개혁과 정부혁신 · 65

제2절 | 정부혁신의 범위와 경계 · 69

정부혁신의 범위-정부개혁·행정개혁 및 정부혁신 · 70

정부혁신의 개념적 경계 · 71

- 1) 가치적 지향-전략적 방향성 · 72
- 2) 관리적 지향 · 74

제 3 장 참여정부 혁신의 논리와 전개 과정 · 77

제1절 | 역동적 혁신 추진체계 · 78

혁신을 실천하고 후원하는 혁신 리더십 · 79

- 1) 대통령의 숭선수범형 혁신 리더십 · 80
- 2) 정부 및 공공부문 혁신 리더십의 확산 · 83

혁신을 기획하고 관리하는 혁신 추진조직 · 87

공무원과 부처가 중심이 되는 자율적 혁신 · 96

- 1) 자율적 정부혁신 추진의 필요성과 근거 · 97
- 2) 공무원의 자발적 혁신 참여 활성화 · 100

제2절 | 참여정부의 혁신 내용 · 104

사람혁신 · 108

- 1) 교육을 통한 사람혁신 · 112
- 2) 제도를 통한 사람혁신 · 116

일하는 방식 혁신 · 119

- 1) 업무 프로세스 혁신 · 120
- 2) 효율적 정부를 위한 다양한 공통 혁신과제 추진 · 123
- 3) 매뉴얼을 활용한 성공적 혁신방법론 확산 · 125
- 4) 정보기술을 활용한 일하는 방식 혁신 · 128

구조혁신 · 133

- 1) 적정 규모화를 통한 좋은 정부 만들기 노력 · 134
- 2) 조직 운영의 활력 제고를 위한 팀제 도입 · 137
- 3) 조직 진단을 통한 지속적인 조직 개선 · 139

문화혁신 · 143

- 1) 토론과 참여를 통한 공동체문화 형성 · 147
- 2) 학습공동체를 통한 자발적 학습문화 형성 · 150
- 3) 성과지향문화의 촉진 · 153

복합적 혁신 · 155

- 1) 정책품질관리 · 155
- 2) e-知國과 정부업무관리시스템 · 159

제3절 | 실천과 과정을 중시하는 변화관리 · 166

전략적 변화관리 · 167

- 1) 혁신 점화 · 169
- 2) 혁신 설계 · 171
- 3) 혁신 실행 · 172

4) 혁신 내재화 · 172

혁신평가와 보상 · 173

1) 혁신평가제도 · 173

2) 정부혁신지수 · 176

3) 혁신 보상 · 178

지방 및 공공부문으로의 혁신 확산 · 180

1) 중앙정부에서 지방정부로의 확산 · 181

2) 행정 분야에서 교육 분야로의 확산 · 185

3) 정부에서 공공부문으로의 확산 · 187

제 4 장 지속적 정부혁신을 위한 과제와 향후 전망 · 191

제1절 | 참여정부 혁신의 특징 · 192

정부혁신의 연속성과 비연속성 · 193

참여정부의 혁신 추진 방법론 특징 · 197

1) 하향성과 상향성이 공존하는 상호작용적 혁신 · 197

2) 단계론에 입각한 전략적 변화관리 · 201

3) 공공부문과 민간부문의 상호 침투 · 203

4) 학습과 자기조직화를 통해 진화하는 정부혁신 · 205

제2절 | 참여정부 혁신을 둘러싼 쟁점과 과제 · 209

정부 규모 및 효율성과 관련된 문제 · 210

1) 신공공관리론에 입각한 정부혁신 논리와 그 한계 · 211

2) 참여정부 혁신의 동태적 균형 추구 · 216

혁신과 정책의 융합 문제 · 221

- 1) 과정혁신과 내용혁신의 결합을 통한 정책혁신 · 221
- 2) 정책혁신과 연계한 예산혁신 · 224
- 3) 정책혁신과 정책 실패 · 226
- 4) 정책 불신과 정책 실패 · 229

혁신성과와 관련된 문제 · 230

- 1) 정부혁신의 투입 비용 · 231
- 2) 정부혁신의 성과 측정 · 232
- 3) 시차와 정책적 효과성 · 236

혁신 확산과 성과 책임 문제 · 238

- 1) 지방정부와 공공 분야로의 혁신 확산 지연 · 238
- 2) 정부의 통제 범위와 성과 책임의 불일치 · 240

제3절 | 지속적 정부혁신을 위한 향후 과제 · 244

지속적 정부혁신을 위한 이론적 과제 · 244

- 1) 측정할 수 있는 공공가치의 추구 · 245
- 2) 전략적 공공관리시스템의 구축과 활용 · 247
- 3) 네트워크화된 개방 시스템으로서의 정부 모형과 방법론 강조 · 249

지속적 정부혁신을 위한 실천적 과제 · 251

표 색인 · 258

그림 색인 · 259

참고 색인 · 261

참고문헌 · 263

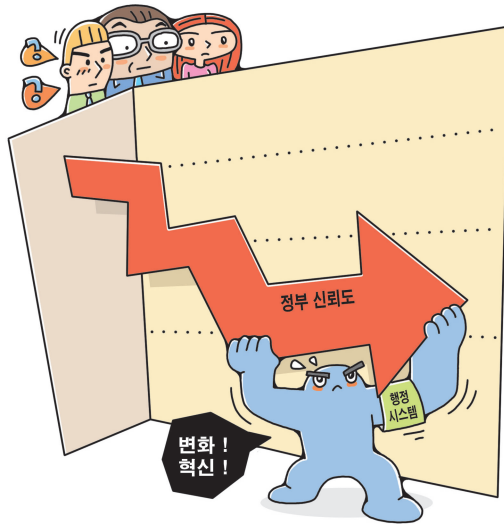


이론으로 풀어본 정부혁신

제1장 정부 위기와 정부혁신

20세기 이후 정부에 대한 신뢰가 지속적으로 약화되는 현상은 세계의 많은 나라에서 관측되고 있다. 오늘날 대한민국 정부가 맞고 있는 위기도 일반 국민의 정부에 대한 신뢰 위기, 즉 불신으로 인한 위기이다. 그러나 정부에 대한 국민의 불신을 완벽하게 설명할 수 있는 것은 아무것도 없다. 그럼에도 불구하고 21세기 환경 변화와 시대의 도전은 지구상의 모든 국가, 모든 정부들에게 변화를 강요하고 있다. 스스로 변화하지 않으면 변화를 강요당하고 변화하지 않으면 몰락한다. 따라서 이 장에서는 정부혁신 관련 행정이론의 변천과정을 살펴보고, 대한민국 정부혁신의 어제와 오늘을 통해 정부혁신에 대해 알아본다.

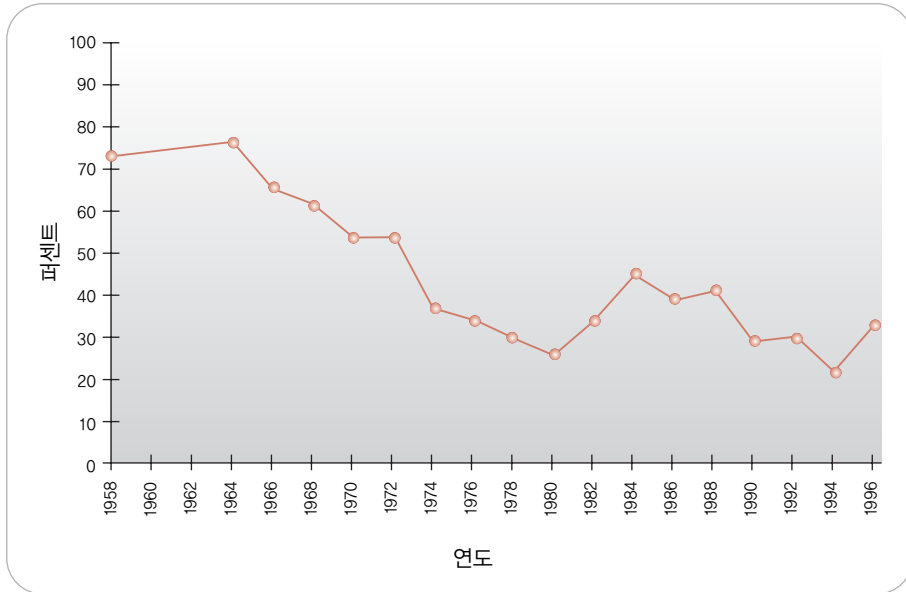
정부의 위기, 위기의 정부



▶▶▶ 대한민국 정부의 자화상

현재 대한민국 정부가 당면한 위기 상황은 정부에 대한 일반 국민들의 신뢰 위기라 할 수 있다. 1997년의 국가 부도 위기 상황을 극복해 가는 과정에서 일반 국민들은 위기 초래의 원인을 둘러싼 책임 규명보다 우선해 대한민국 경제를 살리기 위해 모든 힘과 노력을 기울이고 고통을 분담했다. 이와 같은 한민족 특유의 단결력을 바탕으로 대한민국은 경제 위기 상황을 슬기롭게 극복하고, 오늘날 경제 규모 측면에서 세계 13위권의 국가로 재도약하였다.

〈그림 1〉 미국 정부에 대한 미국 국민들의 신뢰 수준 추이(1958-1996)



*자료 : Nye(2001), p. 125.

그러나 정부를 비롯한 공공부문 구조조정을 통해 일정 부분 기여했다는 안도의 한숨을 쉬기도 전에 새로운 양상의 정부 위기를 맞고 있다. 오늘날 대한민국 정부가 맞고 있는 위기는 일반 국민의 정부에 대한 신뢰 위기, 즉 불신(distrust)으로 인한 위기이다.

국민이 정부를 신뢰하지 못하는 이유는 여러 가지로 해석이 가능하다. Nye(2001)가 지적하듯이 경제 정책의 실패, 사회학적 가치관의 변화, 정치적인 불신과 좌절, 선정적인 언론 등 많은 설명이 가능하다. 그렇지만 이 가운데 어느 것 하나도 정부에 대한 국민의 불신을 완벽하게 설명할 수 있는 것은 없다. 그럼에도 불구하고 20세기 이후 정부에 대한 신뢰가 지속적으로 약



참고 1

세계경제포럼(WEF)의 국민신뢰도조사(매일경제 2005. 12. 15)

한국을 비롯한 각국 정부신뢰도가 크게 떨어진 것으로 나타났다. 2005년 12월 15일 스위스의 민간 싱크탱크인 세계경제포럼(WEF)이 한국을 포함한 세계 20개국에서 실시한 여론조사 결과에 따르면 각국 정부와 유엔, 글로벌 기업에 대한 국민신뢰도는 2001년 1월 조사를 시작한 이래 최저 수준을 보였다. 특히 한국 정부와 NGO에 대한 신뢰도가 큰 폭으로 하락했다.

이번 조사에서 신뢰도가 지난 2년간 가장 크게 떨어진 곳은 각국의 정부였다. 조사가 가능한 16개국 중 12개국 정부의 신뢰도가 하락했다. 지난해에 비해 신뢰도가 크게 떨어진 나라로는 브라질(-64), 멕시코(-50), 캐나다(-45) 등이었다. 한국 정부에 대한 신뢰도는 2002년 제로(0)에서 올해는 -50으로 50포인트나 추락한 것으로 나타났다.

화되는 현상은 세계의 많은 나라에서 관측되고 있다.

미국의 경우를 보더라도 정부에 대한 국민의 신뢰가 부분적으로 반등하는 경우도 있었지만, 정부에 대한 신뢰 수준은 전반적으로 하향 추세를 보이고 있다. 우리나라의 경우 정부에 대한 국민의 신뢰 수준을 동일한 척도를 갖고 지속적으로 측정해 오지 않아 직접 비교는 어렵지만, 대체적으로 국민들의 정부에 대한 신뢰 수준이 과거에 비해 크게 저하되고 있는 것으로 보인다.

2003년 연구 결과에 따르면 우리나라 정부에 대한 국민의 신뢰도는 전반적으로 매우 낮은 형편이다. 이 연구에 따르면 정부에 대한 국민의 신뢰도는 5점 만점 기준 평균 2.40으로 부정적인 수준이며, 공무원의 신뢰도 또한 평균 3.18로써 보통 수준인 것으로 나타났다(김현구 외, 2003). 한편 다국적 흥

보컨설팅사인 에델만 코리아가 2005년 10월 한국·미국·일본·중국 등 11개국 여론 주도층 2,000명을 대상으로 <신뢰도지표조사>를 실시한 결과 일본은 41점, 미국은 38점이었다. 이에 비해 한국은 29점을 받아 정부신뢰도 수준이 낮은 것으로 나타났다. 일부 여론 주도층을 대상으로 실시된 결과이기 때문에 전체 국민의 대정부 신뢰 수준을 정확히 보여준다고 보기 힘들지만, 최근의 사회 전반적인 추세를 반영하는 것으로 보인다. 이러한 일련의 조사 결과들은 한국 정부에 대한 국민들의 신뢰 수준이 현저히 저하되고 있으며, 일부는 불신의 수준까지 진전된 심각한 양상임을 알려준다.

이와 같이 오늘날 정부를 비롯한 공공조직이 당면한 가장 근본적인 문제가 바로 신뢰의 위기이다(Carnevale, 1995). 낮은 신뢰는 정부가 자신에게 대한 국민의 기대 수준에 미치지 못하는 성과(물질적인 성과만이 아니라 투명성·효율성·형평성 등 가치적인 부분도 포함)를 내고 있다는 것을 의미한다. 낮은 성과는 신뢰의 저하를 부르고, 낮은 신뢰는 다시 정부의 적절한 역할 수행과 자원 투입을 어렵게 만드는 악순환을 가져오기 때문에 문제 해결을 어렵게 만든다(한국행정연구원, 2005). 그간 대한민국 정부도 많은 변화 노력을 기울여 왔으나 사회와 일반 국민의 정부에 대한 기대 변화 속도가 더욱 빠르게 변화해 왔다. 정부에 대한 기대와 정부의 반응 간 격차가 더욱 확대됨에 따라 정부에 대한 불신 문제가 증폭되고 있다.

1) 국민의 불신이 현 정권에 대한 불신인가 아니면 정부 자체에 대한 불신인가에 대한 의문을 제기할 수도 있다. 최근 여론조사 결과를 보면 현 정권에 대한 국민 불신이 높아지고 있다는 결과를 언론에서 집중적으로 제기하고 있다. 문제는 국민의 입장에서는 현 정권에 대한 불신과 정부에 대한 불신을 구분하기 힘들다는 점이다. 일부에서는 정권만 교체되면 정부에 대한 국민 불신이 일거에 해소될 것이라 주장하기도 하지만, 한 번 형성된 불신은 사회적으로 쉽게 해소되지 않는

그러나 참여정부가 들어서면서부터는 국민의 정부 불신이 실질적인 정부 위기로 발전할 수 있다는 문제 인식이 커지고 있으며, 이를 극복하기 위해 정부 행정 시스템의 근본적인 변화와 혁신이 필요하다는 인식 또한 확산되고 있다. 다만 미국이나 영국과 같은 선진국이 경험했던 실질적인 정부 위기에서 촉발된 정부개혁 또는 정부혁신의 긴박성과는 다소 다른 사회경제적 배경을 지닌 것으로 보인다.

미국의 경우 주정부를 비롯한 연방정부 등 정부부문의 실제적인 위기 시발은 지속적인 재정 적자와 함께 1978년에 있었던 전국적인 조세저항운동에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉 물가 상승 및 공공 서비스 불만과 함께 1978년 경부터 시작된 조세저항운동은 결국 1979년 6월 캘리포니아 주민의 지방재 산세를 절반으로 깎아내린 ‘주민발의안 13호’를 통과시켰다. 이후 전국적으로 확산된 조세저항운동은 시정부와 주정부의 재정난을 가속화시켜 기존 행정 시스템의 존립 자체를 실질적으로 위협하게 되었다. 미국의 경우 이후 정부부문에 대한 국민의 불신은 지속적으로 증가해 왔고, 1980년대를 거쳐 90년대에 들면서 상황은 더욱 악화되었다. 주정부는 물론 시정부는 적자로 시달리고, 연방정부의 누적 재정 적자도 눈덩이처럼 커져만 갔다(Osborne & Gaebler, 1992). 이러한 상황 속에서 일부 시정부와 주정부를 중심으로 시작된 예산제도개혁, 교육개혁, 조직혁신, 공공 서비스 혁신 등 새로운 정부혁신 운동이 후일 기업가적 정부를 핵심으로 삼는 정부재창조(Reinventing

다. 부분적으로 새롭게 집권하는 정권에 대한 국민들의 지지도가 일정 기간 높아질 수도 있지만, 이것을 정부 불신의 해소로 오해해서는 안 된다. 한 번 형성된 정부 불신은 근본적인 처방 없이 정부 신뢰로 전환되지 않는다는 점에 유의해야 한다.

Government) 운동의 시발점이 되었다.

한국에 있어서는 미국이나 영국과 같은 일부 선진국들이 경험했던 감당하기 힘들 정도의 누적 재정 적자 압박이 심하지 않으며, 또한 미국이 경험한 것과 같은 본격적인 조세저항운동도 벌어지지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 IMF 사태로 통칭되는 국가 부도 사태를 경험한 이후, 정부 및 정치권에 대한 일반 국민들의 불신 수준은 그 어떤 국가들보다 급격하게 높아지고 있다. 여기에 선진국 수준의 사회 복지를 달성하기 위한 막대한 국가 예산 지출, 자주 국방을 위한 국방 예산의 증대 필요성, 행정복합도시 건설 등 국가 균형 발전을 위한 재정 투자 확대, 초고속 고령화의 진전 등으로 국가 재정이 급속하게 악화될 경우 정부 불신은 현실적인 정부 위기로 전환될 것이다. 또한 아직까지는 준조세에 해당되는 국민연금에 대한 부분적 거부 운동에 그치고 있지만, 이것이 본격적인 조세저항운동으로 발전할 경우 기름통에 불을 지피는 것과 같은 양상으로 정부 위기가 중앙정부는 물론 지방자치단체로 급속하게 확산될 수도 있다.

만약 회복하기 힘든 만성 재정 적자나 조세저항운동에 기인한 실질적인 정부 위기 상황으로 발전할 경우, 정부를 비롯한 공공부문은 지금으로서는 상상하기조차 힘들 정도의 강한 구조조정의 압박을 받게 될 것이다. 문제는 이러한 뼈아픈 구조조정 노력에도 불구하고 영국이 이미 경험했듯 정부부문이 국가 경제 발전의 저해 요인으로 지목받으면서 정부 위기는 상당 기간 동안 지속될 것이라는 점이다. 현시대를 살아가는 우리들이 진정으로 우려해야 하는 바는 정부 위기 그 자체보다 이것으로부터 촉발되는 대한민국 사회 경제 시스템 전체적인 위기이다. 정부가 제 기능을 발휘하지 못하게 됨으로써 파생되는 이러한 국가 위기 상황을 미연에 방지하기 위해 대한민국 정부는 뼈

를 낚는 각오로 지속적으로 혁신해야만 한다.

▶▶▶ 거시 환경 변화와 정부에 대한 새로운 도전

과거의 국가와 정부가 직면해 왔던 도전과 위협은 오늘날에도 여전히 존재한다. 국가와 정부는 하나의 조직체로서 환경과 시대의 도전에 맞서 스스로 변해야 하며, 그렇지 않을 경우 역사의 뒤편으로 사라질 수밖에 없는 것이 냉엄한 역사의 철칙이다. 21세기라고 해도 그 예외는 아니며, 오히려 21세기에 들어서는 더더욱 혁자(革者)만이 생존할 수 있다는 냉엄한 철칙이 시대정신으로 자리 잡고 있다.

21세기는 메가 트렌드(mega trends) 측면에서 세계화·정보화·지방화라는 세 가지 키워드가 우리의 생활양식을 지배하고 있다. 특히 정보기술의 발전으로 세계는 점차 지구촌화 되어 가고 있으며 개별 국가의 중요성도 점차 약화되고 있다. 풀뿌리 민주주의의 강화로 인해 정부에 대한 국민의 영향력은 갈수록 증대되고 있으며, 국민의 의사에 반하는 정책은 정당성을 확보하기가 어렵게 되었다. 세계화·정보화·지방화가 상호 영향을 주고받으면서, 이제 정부의 행정 환경은 한 치 앞도 예측할 수 없는 빛의 속도로 빠르게 변화하고 있다.

세계화·정보화·지방화가 진전됨에 따라 점점 더 복잡해지고 다기화 되는 사회문제가 발생하고 있다. 이러한 문제에 대하여 기존의 중앙집권적이고 획일적인 행정 업무 처리 방식이 더 이상 효율적인 해결 방안을 제공할 수 없으며, 정책 집행시 이해 당사자간 갈등 비용만 기하급수적으로 증가시키는 악순환을 초래한다. 국민들 역시 세계화의 급류 속에서 일개 민족 국가에 귀



참고 2

정부부문에 영향을 미치는 메가 트렌드 : 세계화 · 정보화 · 지방화

국가 및 정부부문에 영향을 미치는 메가 트렌드의 영향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계화의 흐름이다. 세계화의 흐름은 WTO, FTA 출범과 같은 국가간 무역부문에서 강하게 감지되고 있다. 다자간무역협상인 WTO의 도하라운드나 난항을 겪으면서 지역무역협정의 하나인 양자간자유무역협정(FTA)의 확산이 가속화되고 있다. 이들 협정은 교육 · 의료 · 금융 · 조달 · 법률 시장 등 모든 부문의 시장 개방을 망라하고 있으며, 이로 인해 국가간 경쟁이 점점 뜨거워지고 있다. 더욱이 과거에 후진국이었던 중국 · 인도를 비롯한 개발도상국들과 브라질 · 러시아 등의 신흥 산업국가들(BRICs)의 국가 경쟁력이 강화되며 세계 시장의 주요 행위자로 급부상하고 있다. 이들이 상품 · 노동 · 자본 등 국제 생산 요소 시장에서 엄청난 영향력을 행사하며 21세기 세계 경제의 패러다임을 주도함으로써 한국과 같은 후발 산업국가들이 그 첫 번째 희생양이 될 개연성이 높다.

둘째, 정보화 흐름이다. 20세기 후반에 들어와 인터넷과 함께 급속히 진행된 정보 혁명은 그 강도와 범위에 있어 18세기의 산업 혁명을 뛰어넘는다. 피터 드러커(2003)는 정보화 혁명의 특징으로 두 가지를 언급한다. 하나는 그것이 전례 없이 빠른 속도로 진행되고 있다는 점, 다른 하나는 그 영향이 과거의 어떤 사건들보다도 더 근원적이라는 점이다. 정보화는 세계화를 추동하는 엄청난 에너지를 공급해 주었는데, 새로운 경제 블록 즉 EU · NAFTA 등의 탄생을 가능하게 해 주었다. 이 외에도 다국적 기업을 넘어 초국적 기업으로 성장한 시티그룹, 골드만삭스 그리고 ING베어링스 등은 일개 국가 또는 중앙은행의 통제 범위를 거의 완벽하게 뛰어넘는데, 이 역시 정보 혁명 때문에 가능했음이 주지의 사실이다. 이 같은 정보 혁명은 B2B · G4C · G4B 등 다양한 형태로 우리의 일상생활에 영향을 미치고 있다. 그 가운데에서도 특히 전자상거래가 창조한 심리적 지리(psychological geography)로 인해 이제 세계에는 단 하나의 경제, 단 하나의 시장만 존재하게 되었다.

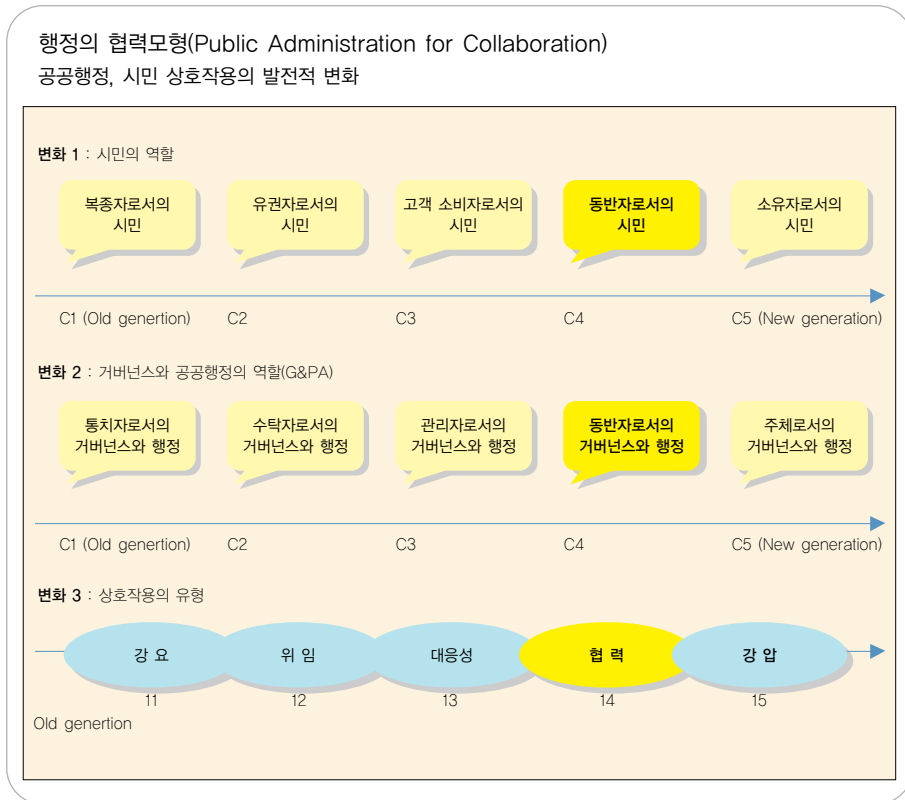
셋째, 지방화 추세이다. 정보화는 세계화뿐만 아니라 지방화에도 엄청난 영향을 미치고 있다. 21세기 지식정보화사회는 과거에 중앙에 종속되었던 지방의 역할과 기능을 상대적으로 증대시키고 있다. 이제 중앙을 거치지 않고서도 세계로 뻗어나갈 수 있는 지방의 경험과 역량이 충분히 축적된 것이다. 앞서 언급한 정보화는 세계화(globalization)와 지방화(localization)를 동시에 진행하는 세방화(glocalization) 현상을 불러일으키고 있다. 때문에 중앙정부는 이제 성공적인 세계화를 위해서라도 국가의 모든 문제를 혼자 떠안고 가는 것이 아니라 지방 정부를 참여시켜 국가적 문제 해결 방안을 모색하는 세방화 전략을 모색할 수밖에 없게 되었다. 국가의 근간인 국민에게 가장 가까이 있는 것은 중앙정부가 아니라 지방정부이기 때문이며, 국가간 문제를 해결할 수 있는 결집된 역량은 지방정부가 아니라 중앙정부에 있기 때문이다.

속된 ‘국민’ 으로서가 아니라 세계 속에서 존재하는 ‘시민’ 이라는 의식을 가지게 되었다.

이러한 변화에 따라 오늘날 대다수 국가의 국민들은 정부의 능력이나 문제 해결 방식을 불신하고, 더 나아가 행정을 직접적으로 통제하고자 하는 다양한 시도를 행하고 있다. 정부의 위상도 과거 통치자의 위상에서 수탁자 또는 관리자로서의 위상으로 변모하였고, 오늘날에 이르러서는 협치(거버넌스) 관점에서 국민의 요구에 적극적으로 대응해야 하는 존재로 변했다. 앞의 <그림 2>는 과거부터 오늘날에 이르기까지 시민과 정부의 역할 그리고 그들 간의 상호작용의 유형이 어떻게 진화하고 변모해 왔는지를 보여준다(Vigoda, 2002).

거대한 환경 변화의 흐름과 이에 따른 정부 역할 모형의 변화 요구에 적극

〈그림 2〉 행정협력모형의 변천과 정부혁신의 필요성

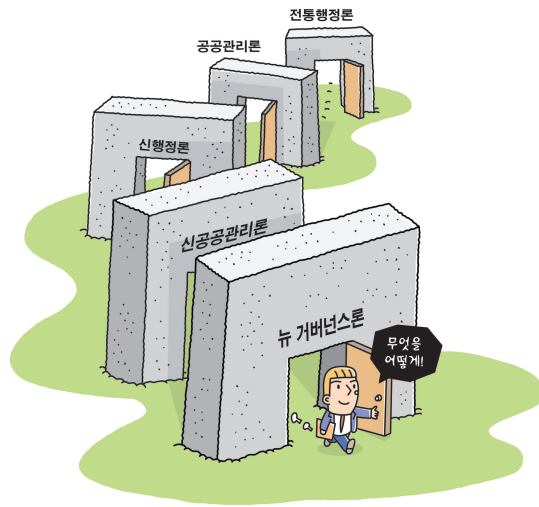


적으로 대응하기 위해서는 과거의 정부 역할이나 기능, 과거의 행정 방식이나 문제 해결 방법론 등을 협력과 동반자 의식에 기반을 둔 거버넌스 관점에서 새롭게 변화시켜 나가야 한다. 이러한 변화 요구는 일순간의 구조 개편이나 기능 조정을 통해 이루어질 수 없기 때문에 새로운 정부 운영 원리를 재정립한다는 방향성 위에서 지속적으로 정부를 혁신시켜 나가야 한다. 이러한 정부 역할 변화 및 전방위적 개혁의 필요성은 오늘날 특정 국가에만 해

당되지 않는 전 세계적 과제이다. 이런 측면에서 글로벌공공관리혁명(global public management revolution)이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(Kettl, 2000).

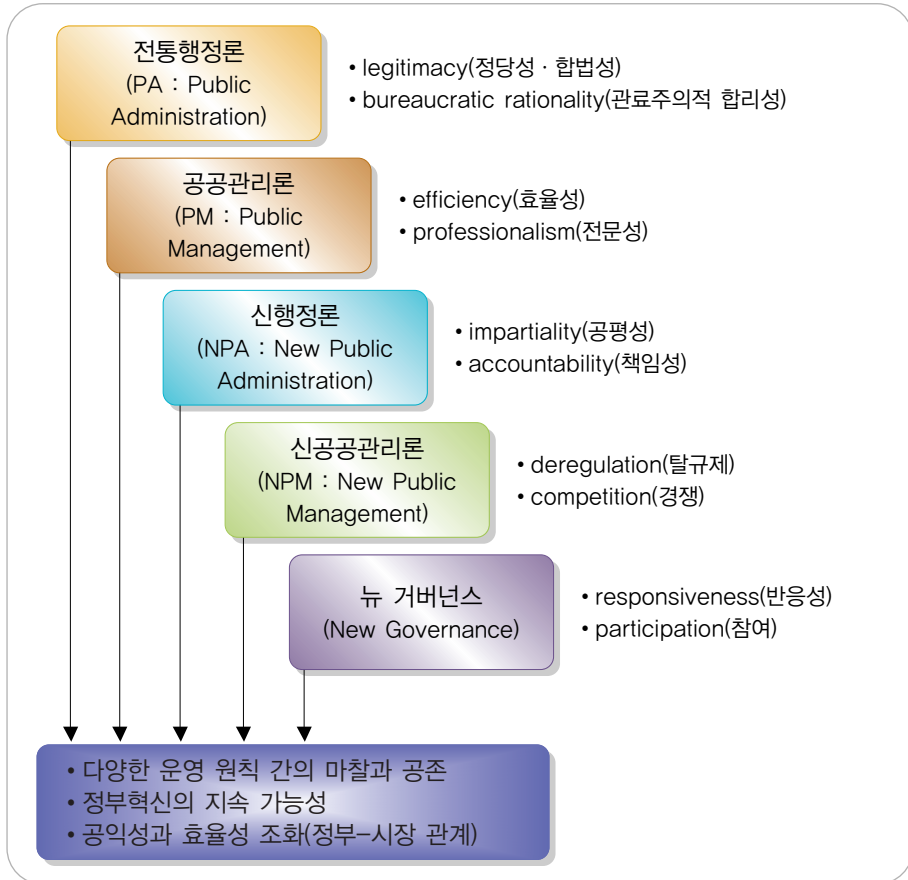
대한민국 정부는 당면한 현 단계 신뢰의 위기에 대응해야 할 뿐만 아니라 세계화·정보화·지방화와 같은 거시 환경 변화에 따른 새로운 정부 도전에 효과적으로 대응해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 오늘날 대한민국 정부는 과거로부터 기인한 현재의 문제를 해결해야 할 뿐만 아니라 미래로부터 요청되는 새로운 문제에 대응해야 한다. 이 점에서 대한민국 정부는 과거의 정부나 다른 국가의 정부가 당면했던 문제보다 더욱 복잡하면서도 어려운 정부혁신 요구에 직면해 있다.

정부혁신 관련 행정 이론의 변천 과정



정부혁신 또는 행정개혁은 국정 운영의 중심적인 아젠다로 정부가 출현한 이래 끊임없이 추진되어 온 자기 변혁의 표현이자 산물이다. 때문에 혁신이나 개혁은 특정한 시대, 특정한 정부에만 국한된 것이 아니라 모든 시대, 모든 정부가 추구해 왔다. 혁신 또는 개혁이 추진되는 때 순간마다 주어진 국가 사회 안에서 정부의 역할이 무엇인가라는 질문을 통하여 정부의 기능을 재조정하려는 여러 가지 노력이 병행되었음도 주지의 사실이다. 이러한 노력을 행정 이론의 패러다임 변천사를 통해 정리해 보면 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 행정 이론 패러다임의 변천과 추구 가치



행정 이론 패러다임이 이행되는 과정에서 새로운 패러다임의 관점에서 그 이전 시기에 존재했던 정부의 기능이나 역할에 대한 비판적 고찰이 행해지고, 개혁이나 쇄신, 혁신이라는 이름 하에 기존 정부의 역할과 기능을 재조정하는 노력이 행해져 왔다.²⁾

아래에서는 지난 시기의 행정개혁을 주도한 이론적 패러다임을 발생 순서

에 따라 ① 전통행정론, ② 공공관리론, ③ 신행정론, ④ 신공공관리론, ⑤ 뉴 거버넌스론(정책네트워크) 다섯 가지로 분류하고, 각 패러다임이 차용한 주요 개혁 방안과 그들이 지향한 주요 가치가 무엇이었는지를 간략히 살펴 보고자 한다. 이를 통하여 현재까지 진행된 행정개혁의 성과와 한계를 살펴 보며, 미래의 행정개혁이 가져야 할 덕목이 무엇인지를 밝혀보고자 한다.

▶▶▶ 행정개혁의 시원 : 전통적 행정론(Public Administration)

지금은 비록 시간의 부침 속에 ‘전통적’이라는 수사가 따라 붙지만 전통행정론이 제시한 관료제 패러다임은 근대 행정의 초석을 놓은 중요한 개혁 패러다임이었다. 19세기 말, 20세기 초에 지도자에 대한 개인적 충성심으로 무장된 혈통 중심의 엘리트 귀족 집단을 능력에 따라 선발된 일단의 직업적 관료들로 대체함으로써(from blood-based system to merit-based system) 통치와 행정의 효율성을 높이고, 인격적 지배가 아닌 법적 지배로 통치구조를 바꿔(from personal authority to legal authority) 근대적 의미의 행정 체계를 확립시키는데 커다란 공헌을 했기 때문이다.

2) 정부의 역할과 기능에 대한 질문은 그 자체로 국정을 어떻게 운영할 것인가, 곧 사회의 집단적 목표를 달성하고 공동의 문제를 해결하기 위해 어떤 수단을 동원할 것인가 하는 실천적인 질문을 내포하게 마련이다. 전자가 규범적인 질문이라면 후자는 전자의 질문을 통해 도출된 정부 역할에 대한 규범적인 지향을 어떻게 구현할 것인가 하는 국정 운영 양식에 관한 방법론적인 질문이다. 때문에 대부분의 연구자들은 자유주의(야경국가) 모델에서 복지국가 모델로, 복지국가 모델에서 후복지국가 모델로 정부의 역할 모델이 이행해오면서 국가의 목표를 달성하기 위해 선호되는 국정 운영 양식 또한 함께 변화해 왔음을 지적한다.



참고 3

관료제의 정의와 특성

관료제(bureaucracy)에 대한 정의는 논자에 따라 다양하지만, 이를 한마디로 정의하자면 “합리적으로 발전시킨 규칙에 의거하는 규정된 권위 관계의 체제(a system of authority relations)를 갖는 대규모의 조직”이라고 할 수 있다(김운태, 1985 : 770~777). 이와 같은 관료제는 오늘날 전 세계 행정기관은 물론 군대나 민간 회사 등을 모두 포함하는 대규모 조직의 근간을 이룬다. 곧 관료제는 기존의 봉건제나 절대국가 체제와 다른 구조적 특징을 보이는데, 이를 정리하자면 다음과 같다(박수영 외 pp. 101~102).

- ① 권한의 명확성 : 관료의 직무 및 권한의 배분, 관료의 자격 요건 등이 명백히 법규에 규정되어 신분을 보장받는다.
- ② 계층제의 원리 : 조직 내부 또는 조직 간의 상하 관계를 엄격히 확립한다. 하급기관은 상급기관의 통제와 감독을 받는다.
- ③ 문서주의 : 행정 행위, 결정 및 규칙은 공식화되어 모든 업무를 문서로 처리한다.
- ④ 공공 사무와 사적 사무의 분리 : 관청과 사택이 분리되듯이 직무상의 금전·설비와 관료의 사유물을 엄격히 구분한다.
- ⑤ 전문화 : 특별한 교육 훈련을 받은 전문 지식인이나 기술인을 관료로 임용한다.
- ⑥ 직업화 : 직무의 전념화를 요구한다. 직무 시간은 명확히 제한되어 있으며, 그 시간만큼은 전량 업무에 투입된다.
- ⑦ 법규에 의한 행정 : 관료의 직무 집행은 명확하고 철저하며 속지 가능한 일반 법규에 따라 수행된다.
- ⑧ 고용 계약의 자유 계약성 : 근대 관료제는 쌍방의 자유 의사에 따른 자유 계약에 의거하여 고용을 결정한다.

관료제는 행정 이념으로서 합법성과 관료주의적 합리성을 주요 가치로 떠올리게 한 동력이었다. 합법성은 ‘행정 과정이 법률 적합성을 지녀야 하고, 합법적이어야 한다’는 것을 의미한다. 관료주의적 합리성이란 ‘행정 목적의 계획성과 행정 수단의 합목적성’을 의미한다(민잔, 1993:124). 이는 행정의 재량성이 아무리 강조되어도 법의 테두리를 벗어날 수 없으며, 주어진 목표를 달성하기 위해서는 그에 조응하는 수단을 동원해야 한다는 것을 의미한다. 합법성은 행정권의 자의적인 발동을 억제함으로써 국민의 권리 및 자유의 보장과 법적 안정을 찾으려 한 것이며, 관료주의적 합리성은 목표 달성에 필요한 최적의 행동 대안을 정확하게 계산하여 선택해야 한다는 원리의 선언이다.

오늘날 행정권의 강화, 위임 입법의 증대, 행정의 전문화에 기인하여 현대 행정국가에서 합법성이 최소의 준거로 인식되는 경향이 있지만, 합법성에 대한 이 같은 인식의 변화가 행정 이념으로서의 합법성의 가치를 떨어뜨리는 것은 아니다. 이러한 합법성의 개념도 형식적인 합법성에서 사회 변동에 적용할 수 있는 가치로서 실질적인 합법성의 개념으로 방향이 변화하고 있다(박수영 외 pp. 89~90). 마찬가지로 관료주의적 합리성 역시 초기의 절차적 합리성에서 내용적 합리성으로 그 함의가 점차 변하고 있다. 곧 행정 행위의 결과보다 과정에 중점을 두며, 주어진 행정 행위가 주어진 규정에 부합하는지 여부에 주목하는 대신 주어진 행정 행위가 주어진 목표를 성취하는데 기여하는지 여부에 주목하고 있는 것이다.

▶▶▶ 고전적 행정개혁 : 공공관리론과 신행정론

1) 공공관리론(Public Management)

공공관리론이라 함은 일찍이 관료제의 형성으로 안정된 행정 체제를 구축한 유럽과 달리 아마추어리즘과 공직순환제, 엽관제의 폐해에 시달리는 1870년대의 미국에서 등장하여 1920년대에 미국 행정 시스템의 기초를 다진 이론적 정향을 일컫는다. 특히 1829년에 잭슨(A. Jackson)이 대통령에 당선되면서 선거에서 승리한 정당이 관직을 차지하는 엽관주의(spoilism)가 도입되어 전문성과는 관계없이 정당에 대한 충성을 기준으로 관직을 차지하는 과정에서 비효율과 낭비, 부패 등의 문제가 초래되고, 이에 따라 진보주의 운동이라는 공직 개혁 운동이 전개되었다.

이처럼 미국 행정학은 엽관제를 극복하고 효율적인 행정을 구축하기 위한 실천적인 정치개혁으로 출발하여 1920년대와 30년대에 걸쳐 과학적 관리법 및 고전적 조직 이론과 접목되며 효율에 기초한 관리를 주장하는, 관리과학 곧 공공관리론(public management)으로 성립되기에 이른다(이종수·윤영진, pp.122~123).

공공관리론은 크게 두 가지 계보를 통해 성립하는데 첫째는 테일러 시스템과 포드 시스템 등(하상균, pp.71~74), 과학적 관리법의 직접적인 영향을 받은 '사무관리론'이다. 이 계보는 각종 사무 표준화와 관련 제도를 마련했고, 태프트(R. A Taft) 대통령이 1912년에 설치한 '절약과 효율에 관한 대통령위원회'에 참여하여 행정부 예산제도의 창설을 제안하기도 했다. 이 위원회에서 사용한 '절약과 효율(economy and efficiency)'이라는 개념은 행정관리의 성과를 평가하는 주요 가치 기준으로 자리 잡아 오늘에 이르고 있다.

행정관리의 두 번째 계보는 공·사 조직을 불문하고 공통으로 적용할 수 있는 일반적인 조직 편성 원리를 탐구했던 ‘조직관리론’이다. 분업의 원리, 명령 통일의 원리, 통솔 범위의 원리, 부·성화(部·省化)의 원리 등 다양한 조직 설계 원리를 제시하였다. 조직관리론에서 말하는 효율적인 관리 활동의 내용은 굴릭(L. Gulick)이 제시한 최고 관리층이 담당해야 할 관리 기능으로 기획·조직·인사·지휘·조정·보고·예산의 7대 기능을 의미한다.

공공관리론이 추구한 효율이란 최소의 비용과 노력, 시간으로 최대의 성과와 산출을 얻는 비율, 즉 투입 대 산출의 비율을 의미한다. 따라서 행정의 효율화라 함은 일정한 투입에 의해서 얻어진 성과·소득·편익을 극대화시키며, 제한된 자원으로 주어진 목표를 최대로 성취할 수 있는 대안의 선택을 의미한다. 요약컨대 행정관리론을 중심으로 하는 행정 이론은 행정 고유의 영역에 속한 관리 활동의 효율화와 행정권의 통합·강화를 실천 목표로 삼고 가치중립적인 원리의 탐구를 통해 행정 행위의 합리성을 높이기 위해 노력함으로써 행정인들의 전문성을 높여 행정 행위의 효율성을 제고하는데 기여했다고 할 수 있겠다.

2) 신행정론(New Public Administration)

신행정론은 1920~1930년대를 거치며 미국에서 주류 개혁 패러다임으로 자리 잡은 공공관리론에 대한 반발에서 태동한 이론적 정향이다. 1960년대 중반부터 1970년대에 이르는 기간 동안 미국 사회와 정부는 베트남 전쟁과 도시 폭동, 계속되는 인종 분규 그리고 워터게이트 사건으로 인해 큰 충격을 받는다. 이러한 사건과 위기는 공공 행정에 관한 새로운 사유 양식을 낳고 기존의 관리 방식으로 환원되지 않는 업무 수행 방식의 개발을 촉구하였다

(Marini 1971 : 346~347). 즉 공공관리론이 주장하는 바와 달리 가치와 윤리의 문제를 개입시키지 않고는 미국 사회가 당면하고 있는 여러 가지 문제, 곧 부·자원·기회의 그릇된 분배 문제에서 파생되는 사회 형평(social equity)의 왜곡과 인권 유린 등의 문제를 해결할 수 없다는 인식을 널리 확산시키는 계기가 되었던 것이다.

신행정론이 내세우는 개념들로는 참여, 행동 지향, 비계서조직, 사업조직(project organization), 행렬조직(matrix organization), 임시조직, 연합조직, 감수성 훈련(sensitivity training), 자기파괴적조직, 변증법적조직 등이 있다. 이러한 개념을 통하여 신행정론은 사회적 형평성과 책임성을 행정 행위의 가장 큰 가치로 제시한다. 이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정적 효율성으로부터 효과성을 더욱 강조함으로 해서 분배적 측면에 중점을 두고 있다. 종래의 행정 서비스는 강력한 집단이 더 큰 혜택을 입었기 때문에 국가가 이제는 사회적·정치적·경제적으로 불리한 입장에 있는 계층을 특별히 배려해야 한다는 것이다. 즉 행정에서의 사회적 형평성이란 행정이 대외적·대내적으로 모든 면에서 공정하고, 특히 불리한 입장에 있는 계층에 대한 형평을 중시하는 것을 의미한다. 공익성, 공평성, 평등성, 분배적 정의, 경제적 민주성과 유사한 의미로 사용된다.

둘째, 신행정론의 이 같은 가치는 경험적 세계에 대한 구체적 관찰에 기반한다. 신행정론자들은 공공관리론자들의 관찰, 곧 점진적 타협이 행정 및 정치 과정의 기본이라는 관찰이 오류임을 지적하는 것이다. 바꿔 말하면, 신행정론은 기존 행정 이론이 당연하게 받아들이는 행정 과정의 정치적인 중립성을 부인하는 것이다. 신행정론자들은 조직 내부의 분배 과정이 외부와의 갈등에서 점진적 타협이나 절충에 의해 해결되기 보다는 얼마간의 직접적

대결에 의해 해결된다는 사실에 주목한다. 이처럼 다원적 점진주의나 이익 단체적 자유주의 철학을 근본적으로 배격하는 데서 출발한다는 점이 신행정론의 주요한 특징 가운데 하나이다.

셋째, 이해관계 충돌이 벌어지는 상황에서는 타협적인 행정가보다 자신의 선택과 진퇴를 분명히 하는 행정가가 요구된다고 본다. 곧 가치중립적이지 아닌 가치지향적인 자세가 행정가에게 요구된다는 것이다. 즉 관료는 관료 책임 뿐 아니라 정치적 책임도 져야 한다는 것이다. 따라서 신행정론은 행정가가 가져야 할 덕목으로 객관적이고 합리적인 행동 뿐 아니라 사회 정의에 입각한 자세를 가져야 한다고 보고 있다. 그 때문에 신행정론은 행정가가 스스로 추구하는 가치를 과감하게 내세우고 표면화 할 것을 요구한다.

넷째, 행정 행위의 목표 설정과 집행 과정에서 참여란 한 번의 투표 행위로 끝나는 것이 아님을 강조한다. 신행정론이 주장하는 참여의 의미는 훨씬 광의적인 개념으로 사용되어 행정기관의 의사 결정 과정 전반에 행정 고객이 직접 참여할 것을 강조한다. 신행정론에서 행정 고객의 직접 참여 문제는 행정적 효율성을 희생하더라도 꼭 이루어져야 할 소중한 가치인 것이다.

▶▶▶ 현대의 행정개혁 : 신공공관리론과 뉴 거버넌스

1) 신공공관리론(New Public Management)

신공공관리론(New Public Management)은 20세기 후반의 영향력 있는 사회 과학 이론인 신자유주의, 신제도주의 이론과 연계하여 형성된 '시장적 공공 관리'를 지칭한다. 신공공관리론은 앞서 살펴본 고전적 관리주의와 구분하여 신공공관리 혹은 신관리주의(New Managerialism)라고 불리는데 영국에서는

신관리주의라는 용어가, 미국에서는 신공공관리라는 용어가 주로 사용되며, 현재에는 주로 신공공관리라는 용어가 주로 쓰이고 있다. 신공공관리는 이외에도 기업가적 정부, 기업가적 행정, 시장 원리에 의한 행정, 국가 경영, 경영 행정, 국정 관리, 국정 경영 등의 다양한 용어로 통용되어 사용되기도 하는데 1990년대의 시장적 효율에 기초한 정부개혁의 흐름을 지칭하는 포괄적 용어로 사용되고 있다.

고전적 공공관리론이 중앙집권화 된 관료제에 의한 합리적 기획을 강조하고 민간 기업에서 사용되는 의사 결정 기법의 도입에 의한 정부 관료제의 '의사 결정 능력'의 향상에 관심을 두었던 반면, 신공공관리론의 주된 관심사는 어떻게 하면 치열한 시장 경쟁에서 민간 기업을 살아남게 하는 관리 기법을 정부 관료제에 도입하여 정부의 성과를 향상시킬 수 있는가 하는 것이다(이명석, 2001).

신공공관리론의 이론적 특성은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다는 것이 일반적인 관측이다. 하나는 선택과 경쟁의 원리에 기초하는 시장으로의 이행, 그리고 고객 지향적 가치 추구(시장주의와 고객주의)를 지향하며, 다른 하나는 사명, 성과 그리고 결정과 관리의 분리(신관리주의)를 지향한다(정정길, 2000). 여기에는 경쟁 가능성, 사용자 선택, 투명성, 유인구조 등 기업식 관리주의가 지향하는 결과 중심의 행정개혁을 위한 재량권의 확대와 조직의 성과 제고를 위한 전문 직업주의적 관리가 포함된다. 곧 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공 서비스 구매자와 공급자 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성 강조, 유연성 증대, 정보관리 중요성 등을 지적하고 있는 것이다. 이 같은 주장의 이면에는 현대 공공조직의 가장 큰 문제점으로 독점을 들고 있음이 물론이다. 신공공관리론은 정부의 역할을



참고
4

NPM 행정개혁의 두 가지 흐름

Kettl(2000)은 서구 정부혁신의 경험을 구체적인 사례 중심으로 분류할 때

- ① 영국, 뉴질랜드, 캐나다 등 영연방을 중심으로 진행된 국가구조개혁과 공공 서비스 품질 개선을 목표로 하는 웨스터민스터(Westminster)형 개혁과
- ② 행정 효율화를 통해 환경과 시민의 요구에 대응성(responsiveness)을 높여

〈표 1〉 NPM 행정개혁의 두 유형

혁신유형 비교준거	웨스터민스터형 혁신 (영국·뉴질랜드·캐나다 등)	미국형 혁신 (미국 등)
배 경	재정 적자(1979 대처/1992 블레어)	재정 적자, 정부 불신(1992/1998 클린턴)
슬 로 건	Let managers manage (뉴질랜드) Modernizing Government (영국-블레어 정부)	The end of big government Government reinvention, Better government, From Red Tape to Results creating a government that works better and costs less
원 리	관리주의 신공공관리 작은 정부 국가구조개혁 신자유주의	관리주의 신공공관리 기업가형 정부 행정 변화 신자유주의
목 표	작은 정부 공공 서비스 품질 및 전달 체계 개선-효율적인 정부	NPR-작은 정부, 정부조직의 업무 방식 개선, 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-고객 서비스 이니셔티브(1993-제1기) NPRG-안전한 공동체, 강한 경제, 더 잘 관리된 정부(1998-제2기)
대 상	정부조직 및 공기업(공사)	정부 공조직(부·처·청)

혁신유형 비교준거	웨스트민스터형 혁신 (영국 · 뉴질랜드 · 캐나다 등)	미국형 혁신 (미국 등)
추진체계	수상 직할 Next Step Agency(1988) 내각사무처 성과/혁신팀(1999) 행정개혁본부(2001)	부통령 직할 탈정치적 자문기구 National Performance Review(1992) National Partnership for Reinventing Government(1998)
추진방법	Top-down 시장원리의 공공부문 적용-고객 지향, 성과 계약, 산출 예산, 전략 기획(발생주의 회계예산제), 권한 이양	Top-down/Bottom Up 교차 성과주의 예산(GPRA), 민간경영기법 (BPR) 도입-고객 지향, 권한 이양, 교육, 학습, 조직 문화 개선
특 징	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정 최고책임자의 강력한 리더십에 의지	정부조직의 탈관료화 혁신 추진 체계의 탈정치화 국정 최고책임자의 감독 하에 자율적 혁 신문화 고양
성 과	정부조직의 슬림화 재정 적자 개선 공공 서비스 품질 및 전달 체계의 획기적인 개선	정부 업무 효율화 증대 정부 신뢰 회복 (2001년 9·11사건 이후 다시 하락)

궁극적으로 ‘기업가형 정부’(Osborne & Gaebler, 1992)를 목표로 하는 미
국형 혁신(reinvention) 두 유형으로 나눌 수 있음을 보여준다.

나아가 Kettl은 웨스트민스터형 개혁이 정부 규모의 축소(down-sizing)와 시장
원리의 도입을 근간으로 하여 ① 적자 경영 공기업과 공공 서비스의 민영화,
② 명령과 통제 위주의 관료제에서 인센티브 중심의 시장 원리로 전환, ③ 투
입 중심에서 결과와 산출 중심으로의 전환이라는 세 가지 특징을 가진다고 정

리한다. 또한 Kettl은 이 같은 목적을 달성하기 위하여 도입된 구체적인 정책 수단으로서 책임운영기관(quasi-autonomous agency)의 확대에 주목한다. 곧 예산과 인적자원 운용에 있어 관리자들에게 더 많은 융통성(flexibility)을 주어 주어진 정책 목표를 달성할 수 있는 실천적인 수단을 제공하되, 그 결과에 대해서는 엄격하게 책임을 지도록 기관 고위 관리자와 성과 계약을 맺는 등 산출측정시스템을 구축하는 것이다. 때문에 웨스트민스터형 개혁의 요체는 통제와 융통성의 균형 전략이라는 것이다.

반면 Kettl은 미국형 행정개혁이 근본적인 재구조화를 추구하지 않으나 전면적인 행정 변화를 추구한다고 지적한다. 정부구조와 업무처리 과정의 성격을 근본적으로 전환하기 보다는 관료들의 행태 변화를 통하여 행정에 대한 국민들의 만족도를 높이는 것이 미국식 정부재창조론(reinventing government)의 근간이라는 것이다. 그런데 Kettl은 공무원들의 행태 변화는 의식의 변화에 수반하는 것이므로 미국식 행정개혁이 무엇보다도 의식의 변화를 추구하게 되었고, 바로 이 같은 맥락에서 미국의 고객 서비스 이니셔티브 제도가 제안되었다고 설명한다.

축소시키고 시장의 역할을 증대시키는 신자유주의를 그 이념적 기반으로 삼아 탈규제와 경쟁을 기본 가치로 추구하고 있다.

2) 뉴 거버넌스(New Governance)

20세기 후반부터 신공공관리론에 대한 비판이 다양하게 제기되었다. 비판은 크게 두 가지 방향에서 전개되었다. 하나는 효율성만의 강조에 대한 반감이고 또 다른 하나는 정부의 약화에 대한 우려이다. 효율성에 대한 집착이

비판받았던 가장 큰 이유는 그로 인해 방기되는 공공 행정의 책임성, 국민들의 욕구에 대한 반응성 약화 때문이었다. 예를 들어 Minogue · Polidano · Hulme(1998)은 근대 행정의 관건이 단지 효율성에만 있는 것이 아님을 지적한다. 그것은 또한 국가와 국민에 대한 책임성에 관한 것이며, 국민이란 신공공관리론이 가정하듯 단지 소비자나 고객일 뿐 아니라 정부의 작위적 혹은 부작위적 행정 행위에 대해 책임을 추궁할 수 있는 시민들임을 강조한다. 시민들은 물론 효율적인 서비스 그리고 적은 세금을 선호하지만, 그들은 동시에 자신들의 권리가 보호받고 불만 사항을 말하고 그들의 가치와 선호가 존중받기를 원한다는 것이다. 따라서 민주주의 사회에서 책임 · 통제 · 반응 · 투명과 참여는 적어도 경제와 효율성만큼이나 중요한 이슈들임을 강조한다.

Rhodes(1997)는 보다 관리적인 관점에서 신공공관리론이 주로 조직 내에만 관심을 가지는 것, 목표에의 집착, 성과에 대한 관심, 자본주의적 경쟁 원리를 강조하는 것과 정부 각 기관이 제시하는 방향 설정 간의 모순 등이 치명적인 약점이라고 설명한다. 더욱이 1990년대 초부터는 시장의 발달과 빈곤의 감소가 시장기제에 의해서가 아니라 효과적인 정부의 능력에 달려 있음이 확인되었다. 과연 개발도상국에 신공공관리론을 적용하는 것이 적합한 것인가라는 의문이 제기되었고, 개발도상국의 경우에는 과도한 정부나 거대한 정부가 문제가 아니라 오히려 과소한 정부, 미약한 정부가 문제될 수 있다는 지적들이 제기되었다(Holmes, 1992 ; Evans, 1995). 신공공관리론은 세기말을 지나면서 그 세력이 약화되기 시작하였고, 21세기 들어서는 뉴 거버넌스에 관한 논의가 더욱 관심을 끌고 있다.

뉴 거버넌스는 시장의 경쟁원리를 신봉하는 미국이나 영연방 국가들에 비



참고 5

Rhodes의 정책 네트워크 유형

뉴 거버넌스의 이론적 정향 가운데 가장 대표적이라 할 수 있는 정책 네트워크론의 이론가 Rhodes(1996)는 1979년 대처 집권 이후 영국 중앙정부의 변화를 분석하며, 기존에 중앙정부가 수행하였던 기능과 역할이 점차 지방정부와 사회 행위자들로 구성되는 조직간 네트워크의 집합체로 전환되고 있다는 새로운 현실에 주목하였다. 그리고 정책 네트워크의 다양한 유형을 4개로 분류하였다.

먼저 정부 참여의 수준에 따라 협력형과 위임형으로 구별한다. 전자는 제3섹터나 파트너십과 같이 문제 해결을 위해 정부와 이해 관계자들이 공동으로 협력하는 방식이며, 후자는 집단적으로 해결해야 할 문제를 사적 이익 정부(사업자 단체) 또는 자발적 조직(비영리 시민단체)으로 하여금 대리하게 하거나 관할권을 이전하는 방식을 취한다. 다음으로 연계 관계의 지속성 여부에 따라 크게 임시적인 이슈 네트워크(issue network)와 지속적인 정책 공동체(policy community)로 구분한다. 전자는 특정한 사안이 이슈화 되었을 때 대중운동과 밀접한 연관을 맺으며 나타나는 유형이며, 후자는 특정 분야에서 안정적이고 지속적으로 형성되는 정책 참여자 집단 간의 네트워크를 지칭하는 유형이다.

해 상대적으로 복지국가에 대한 국민적 합의가 튼튼하고 계급 타협의 전통에 친숙한 북서유럽 국가들의 행정개혁 노력에 착안해 이론화 된 것으로, 기존에 행정개혁론을 주도해 온 신공공관리를 지양해 미래 국정 운영방식의 유력한 대안으로 부상하고 있다.

정부혁신의 구현 논리로 이 같은 뉴 거버넌스 또는 정책 네트워크가 중요하게 부각되는 것은 다음의 세 가지 이유에서 정책 과정의 민주성은 물론

효율성까지를 담보하는 미래지향적 조정기제로 기능할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다(김정렬, 2001:30~31).

- ① 정책 네트워크는 분권화를 통하여 중앙-지방정부간 관계를 재정립함으로써 과도하게 비대해진 중앙정부의 부담을 덜고 현장의 필요에 더욱 밀접한 질 높은 공공 서비스를 제공할 수 있다.
- ② 정부-기업간 관계의 측면에서 산업별 네트워크를 구축함으로써 시장을 활성화하고 산업 경쟁력을 확보할 수 있다.
- ③ 정부-시민사회간 관계를 재정립함으로써 각종 비영리 단체와 시민 단체를 활성화하여 복지 정책의 집행에 요구되는 정부의 부담을 완화할 수 있다.

이 같은 주장의 이면에는 복지국가의 확장에 따라 발생한 재정 적자의 원인이 복지 프로그램 그 자체에 있는 것이 아니라 복지 프로그램을 운영하는 정부조직과 운영방식의 비효율성 때문이라는 인식이 깔려 있다. 때문에 서구 복지국가들이 당면한 경쟁력 저하의 문제를 해결하기 위해서는 자유시장체제의 복귀가 아니라 참여와 협력을 근간으로 하는 정책 네트워크를 확산해야 한다고 주장한다.

▶▶▶ 미래로 열린 비상구, 정부혁신

지금까지 살펴본 바와 같이 지난 시기에 이루어진 행정개혁에 이론적 기반을 제공했던 개혁 패러다임은 시대에 따라 나라에 따라 다양하게 전개되었다. 시대별로, 국가별로 일정한 편차를 드러내며 전개된 행정개혁 패러다임

〈표 2〉 행정개혁 패러다임의 모형과 특징

구분	전통행정론	공공관리론	신행정론	신공공관리	정책네트워크
국가의 역할	통치와 지배	관리	분배	개발과 성장의 지원	복지와 서비스
주요 가치	질서, 통합	효율성	형평성 사회정의	능률과 효율성	책임성 공동체주의
정부 관료제	계층적	계층적	탈계층제에 의한 문제 해결	시장기제의 도입	수평적 교류
정책 결정	권위적	과학적	권위적	거래적	혜적
조정 메커니즘	보이는 손	보이는 손	분권화된 보이는 손	보이지 않는 손	맞잡은 손
예시적 정책수단	국유화, 규제	사무자동화	분권	감축, 민영화, 탈규제	파트너십, 분권

행정이론	추구가치	정부혁신에 대한 시사점
전통행정론(PA)	• 정당성 · 합리성 • 관료적 합리성	• 근대적 행정 체계와 운영 원리 제공
공공관리론(PM)	• 전문성 • 효율성	• 합리적 행정관리 원칙 제공 • 행정 효율화 추구
신행정론(NPA)	• 책임성 • 공평성 · 중립성	• 효율과 형평의 균형 추구 • 행정 책임성 원칙과 강화 방안 제시
신공공관리론(NPM)	• 탈규제 • 경쟁 · 효율	• 작은 정부와 시장 경쟁 지향 • 다양한 효율성 제고 경영기법 도입
뉴 거버넌스(NG)	• 반응성 • 참여	• 참여 · 분권과 정책 네트워크 강조

은 주어진 한 시기에 나타나는 행정 현상의 결핍을 보충하고 잉여를 상쇄하기 위한 지난한 노력이었으며 그 자체로서 일정한 성과를 창출하였다.

이상과 같이 기존의 행정 이론은 혁신과 관련해 무엇을 해야 하는가에 중점을 두어 왔지만, 향후 필요한 것은 ‘무엇을’과 ‘어떻게 할 것인가’에 초점을 두어야 한다. 이러한 반성은 정부가 근본적으로 실패한 것은 ‘어떻게’와 관련된 수단 때문이지 ‘무엇을’과 관련된 목표 때문이 아니었다는 지적을 고려해 볼 필요가 있다(Osborne & Gaebler, 1992).

21세기 환경 변화와 시대의 도전은 지구상의 모든 국가, 모든 정부들에게 변화를 강요하고 있다. 스스로 변화하지 않으면 변화를 강요당하고 변화하지 않으면 몰락한다. 그러나 조금만 더 깊이 생각해 보면 그것이 비단 21세기의 경우에 한정된 것이 아니며, 지난 시기를 통하여 일관되게 유지되어 온 생존의 조건이었음을 알 수 있다. 우리에게 익숙한 ‘개량’, ‘개선’, ‘유신’, ‘쇄신’, ‘개혁’ 등의 용어가 시사하는 바 도전에 대한 응전, 변화에 대한 대응은 우리가 흔히 생각하는 정도 이상으로 우리의 생활 도처에서 꾸준히 반복되어 왔다. 이는 그만큼 변화가 어려우며, 한 번의 변화로 모든 것을 해결할 수 없다는 반증이기도 하다.

대한민국 정부혁신의 어제와 오늘³⁾



대한민국 정부는 시대적 요청에 맞추어 나름대로 변화와 혁신 노력을 기울여 왔다. 새로 등장한 정부는 언제나 그 정부가 담당해야 할 시대적 과제와 이를 수행하기 위한 수단의 하나로써 행정을 중심으로 한 정부개혁을 추진하였다. 비록 정부혁신이라는 명칭을 사용하지 않았지만, 역대 정부들은 행정쇄신, 정부개혁 등의 방법을 통해 정부에 거는 국민의 기

3) 이 부분은 주로 한국행정연구원(2005)의 연구를 참조해 재구성하였다. 이에 따라 별도의 주석 및 참고문헌 인용을 세부적으로 하지 않는다.

〈표 3〉 참여정부 이전의 정부혁신 관련 강조 개념 및 특징

역대 정부	강조 개념	추구가치 및 방법론적 특징
문민정부 이전	행정개혁 등	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 합리화 및 효율성에 초점을 둔 발전 행정의 성격 • 권위주의적 개혁 방법론 활용
문민정부	행정쇄신	<ul style="list-style-type: none"> • 깨끗하고 작고 강한 정부, 민주적이고 효율적인 행정, 국민 편의 위주의 제도 개선 • 톱다운 방식의 정부조직 개편과 감축 시도 • 행정쇄신위원회 주도의 행정개혁 추진
국민의 정부	정부개혁 (정부혁신 병행 사용)	<ul style="list-style-type: none"> • 작지만 효율적으로 봉사하는 정부 추구 • 초기 정부 및 공공부문의 대규모 구조조정을 추진했으나, 후반에 들어 감축 효과 상실 • 기획예산처, 정부혁신추진위원회 주도의 개혁 및 혁신 추진, 민간 경영 기법의 도입

대와 시대적 요청에 부응하는 변화와 혁신 노력을 기울여 왔다. 참여정부 이전의 정부혁신 변화 추세를 간단히 요약해 보면 〈표 3〉과 같다.

한국에서 본격적으로 행정개혁을 위한 기구가 구성되기 시작한 것은 3공화국 때부터이다. 당시의 행정개혁조사위원회는 집권화·능률화·효과성에 부합하는 개혁을 추진하였다. 3공화국의 정부개혁은 근대적 관료 체제를 수립할 것을 목적으로 하였다. 4공화국 시절에는 총리제가 실시되면서 총리실 산하에 행정개혁위원회가 설치되었으나 5공화국에 이르러서는 총무처 산하의 소규모 조사연구실로 축소되었다. 5공화국 당시에는 정치적인 동기에서 비합법적인 방법에 의해 공직자 수의 감축이 이루어지는 등 체계적인 정부개혁의 움직임이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 6공화국 당시에는 행정개혁위원회가 다시 대통령자문기관으로 격상되어 14개월 동안 존속했으며,

그 성과로 ‘행정개혁에 관한 건의’를 출간하기도 했다. 그러나 당시의 개혁은 대부분 기구 개편에 치중한 것이었으며, 그나마 건의 내용 중 실천에 옮겨진 것은 거의 없었다. 다만 당시의 개혁을 주도하며 정부조직의 전반적인 개선안을 작성한 주체가 민간인이었다는 점에 의의가 있다고 할 수 있겠다.

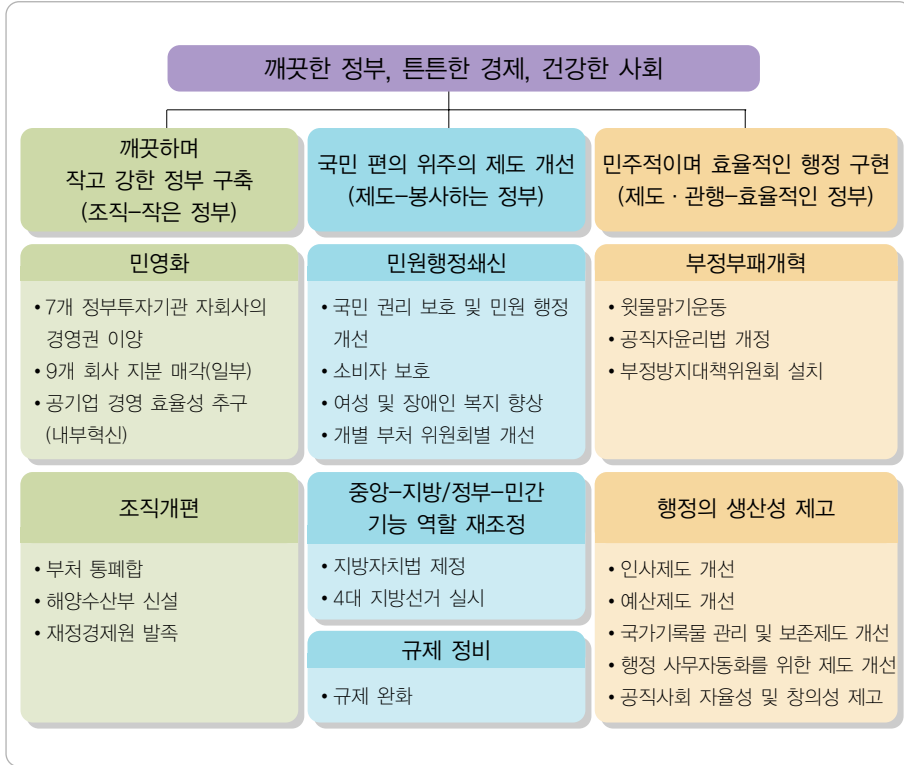
이처럼 1970년대와 1980년대를 지나는 한국의 행정개혁은 근대화 및 효율성에 목표를 두는 전형적인 발전 행정(development of administration)의 성격을 띠었다. 그러나 국민의 민주화 요구가 분출하는 노태우 정부 이후부터는 조금씩 그 개혁의 기초가 달라졌다. 특히 문민정부부터는 군인 대통령이 이끄는 권위주의 정부의 시대가 종식되고, 민주화를 위한 개혁들이 본격적으로 시도되었다. 문민정부와 국민의 정부는 각각 ‘행정개혁’과 ‘경영혁신’을 주창하며 공히 신공공관리론의 관점에서 정부개혁의 밑불을 지피고 해외 선진국 정부들이 추진했던 현대적 의미의 정부개혁에 동참함으로써 발전 행정의 또 다른 한 축, 곧 국가 발전을 견인할 수 있는 행정의 역할을 제고하기 위해 노력하였다고 평가할 수 있을 것이다.

▶▶▶ ‘문민정부’의 행정쇄신

문민정부는 ‘행정쇄신’의 이름으로 대대적인 개혁 작업을 펼쳐 ‘깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회’의 건설을 지향했다.

대한민국은 1987년 6월 항쟁으로 본격적인 민주화의 길로 접어들었고, 1992년의 대통령 선거는 30년 동안 지속된 권위주의 시대를 마감했다. 1992년 대선에서 장기간 야당 생활을 통하여 민주화 투쟁을 전개해 온 김영삼 후보가 대통령으로 당선되어 첫 민간인 대통령을 배출한 것이다. 김영삼 대

〈그림 4〉 문민정부 행정쇄신 추진방향



*출처 : 행정쇄신위원회, 문민정부의 행정쇄신 5년, 1997, pp. 11-31 재구성

통령은 집권 후 신속한 금융개혁과 정치개혁을 단행하였다. 공직자 재산 공개, 군에 대한 민주 통제, 금융실명제, 두려움의 대상이었던 2대 정보기관의 기능 축소, 정치 관계법의 개정 등을 취임 후 1년 내에 추진하였다. 또한 민주화가 절실히 요청되던 시기에 집권하였기 때문에 1993년 4월 행정쇄신위원회를 발족하여 1998년 2월까지 5년 동안 민주화와 함께 작은 정부를 지향하는 개혁을 단행하였다.

문민정부는 국정 목표로 ‘신한국 건설’을 설정하였으며, 이를 위한 하위 목표로 ‘깨끗한 정부’, ‘튼튼한 경제’, ‘건강한 사회’를 설정하였다. 행정개혁의 목표는 민간 중심의 행정, 경쟁 체제의 도입, 작은 정부였고, 1995년에는 이에 세계화를 추가하였다. 한편 행정쇄신의 기본 방향은 깨끗하며 작고 강한 정부 구축, 민주적이며 효율적인 행정 구현, 국민 편의 위주의 제도 관행 개선 등 세 가지였다. 당시의 행정개혁 노력은 두 가지로 나타났다. 하나는 통치권자의 결단에 의해 추진된 정부조직 개편과 반부패 활동이며, 또 하나는 행정쇄신위원회의 건의로 추진된 과제들이었다.

우선 조직 개편을 살펴보면 이는 비공개적으로 결정되어 전격적으로 발표되는 형식으로 이루어졌다. 또한 행정절차법과 정보공개법은 신속하고 과감하게 도입되었으며, 부패 척결을 위해 기존 정부들이 취하였던 개인적인 사정 방법과는 달리 금융실명제, 부동산실명제, 공직자 재산 공개 등의 제도적인 방법을 택하였고, 국민고충처리위원회의 및 각종 부정방지특별기구들이 설치되었다.

문민정부에서는 대통령 선거 공약 실천을 위해 임기 개시 직후(1993년 3월 6일)에 일부 행정부처 개편안을 시행(문화부와 체육청소년부, 상공부와 동력자원부를 통합하는 정부조직 축소, 국가안전기획부법의 개정 등이 단행)하였다. 이후 부처별로 자체적인 직제 개편안을 만들어 시행했으며, 1994년 12월 대대적인 추가 정부조직 개편을 단행하였다. 그럼에도 불구하고 김영삼 정부 전반 3년간은 중앙행정기관 보조 기관이 8.5% 감축되었지만, 1994년 12월 이후에는 오히려 1.19%가 확장되었다. 특히 공무원의 인사 적체를 해소하기 위해 복수직급제를 도입함으로써 엄청난 규모의 직급 상향을 초래하였다.

문민정부의 개혁 정책은 대통령 1인의 ‘결단’에 의하여 결정되고 국민의

의표를 찌르는 방식으로 공표되었다. 이 과정에서 내각과 정치권은 사실상 소외되었다. 또한 개혁 정책의 집행도 행정기구와 절차보다 대통령의 정치적 지도력과 여론의 지지도에 더 많이 의존하는 성향을 보였다. 김영삼 대통령은 1994년 12월의 정부조직 개편 과정에서 행정쇄신위원회 위원 중 일부만 비공식적으로 참여시키다가 최종 순간에는 그들마저도 배제하고 몇몇 청와대 비서관과 그 내용을 결정해 전격적으로 발표하였다. 소수에 의해 전격적으로 개혁이 이루어졌으며 이로 인해 재정경제원이 탄생하였다.

한편 행정쇄신위원회의 활동을 살펴보면 동 위원회는 5년간 약 2,500건의 쇄신 과제를 결정하였다. 행정쇄신위원회는 1993년 4월 20일 출범한 대통령의 자문기구로 15인 전원이 민간인으로 구성되었으며 매주 회의를 개최하였다. 1993년 출범시 1년 시한으로 시작하였고, 1년 연장 후 다시 3년 연장되어 5년간 존속하게 되었다. 대통령자문기구로 의결한 내용은 권고의 성격이지만 대통령이 재가하고 집행하게 하므로 사실상 의결기구로서의 기능도 어느 정도 수행하였다.

한편 행정쇄신위원회 산하에는 행정쇄신실무위원회, 행정실, 각 부처 및 시·도 단위에 각각 행정쇄신대책반이 구성되어 있었다. 행정쇄신실무위원회는 20인으로 구성되었고, 위원장은 행정조정실장이 담당하였다. 또한 산하에 소규모의 행정실이 총리실 직원과 여러 부처에서 파견된 직원으로 구성되어 있었다. 35인 미만의 인원으로 구성되었으며, 분야별로 6개 팀으로 이루어졌다. 한편 각 부처 및 시·도 단위에 각각 행정쇄신대책반을 구성하고, 스스로 행정쇄신을 추진하도록 하되 스스로 해결하기 어려운 것은 행정쇄신 위원회에 보내도록 함으로써 전정부적인 쇄신 체계를 구축하여 그 해결을 도모하였다. 나아가 행정쇄신 과제를 선정함에 있어서는 각급 행정기관은 물

론이고 민간단체, 기업, 일반 국민 개개인에 이르기까지 필요하다고 느끼는 과제를 제안할 수 있도록 하는 상향식 접근방법을 택하였다. 그러나 실질적으로 시민 참여는 제한적 내지는 산발적으로 이루어졌으며, 체계적이고 광범위한 참여는 이루어지지 못하는 한계를 보였다(이승중, 2003).

쇄신 과제의 선정은 3단계의 토론을 거쳐 이루어졌다. 1단계는 행정실에서, 2단계는 매주 수요일 오후 2시 실무위원회에서, 3단계는 매주 금요일 오후 2시 쇄신위원회에서 이루어졌다. 실무위원회의 심의에는 관계 부처 제안자, 이해 당사자 및 전문가들이 참여하였다. 실무위원회의 특징은 민·관이 대등한 입장에서 의견 교환을 하였다는 것이며, 언제나 이익 단체 대표들이 초청되어 같이 토론에 참여하였다는 것이다. 한편 쇄신위원회에는 관련 행정기관, 이익 단체, 제안자, 전문가가 초청되어 토론이 전개되었다. 행정쇄신위원회가 주도한 개혁의 내용은 매년 『행정쇄신백서』로 발간되었다.

행정쇄신위원회는 개별 과제와 기획 연구 과제로 나누어 쇄신 과제를 선정하였다. 개별 과제는 국민제안제도를 통해 제출받은 것이었으며, 기획 연구 과제는 주요 정책 분야 중 국민의 관심이 집중되어 있고 쇄신 파급 효과가 큰 58개 과제를 선정하여 결정하였다. 기획 연구 과제의 경우 과제별로 지도위원과 담당 과장을 지정하고 학회·전문연구기관·시민단체 등과 함께 전문적인 연구를 통해 근원적이고 체계적인 제도 개선을 추진하였다. 행정쇄신위원회가 다룬 안건의 50% 이상은 경제 규제를 위시한 여러 분야의 규제 완화였으나 경제 담당 부서와 관료들의 저항으로 어려움에 봉착하였다. 특히 금융과 토지 규제에 있어서 많은 어려움이 있었다. 행정쇄신위원회는 초기에 조직 개편을 심도 있게 다루지 않았으나 1994년 10월경부터는 이를 적극적으로 건의하기 시작하였다.

문민정부 당시에는 행정쇄신위원회 이외에도 각종 개혁 관련 기구들이 존재하였다. 경제행정규제개혁위원회, 세계화추진위원회, 기업활동규제심의위원회, 청와대규제완화점검단 등 추진 체계가 산만하게 분산되어 있었다. 특히 1993년 김영삼 정부가 들어서면서 경제 규제 완화를 위한 위원회가 경제기획원에 설치되어 행정쇄신위원회가 발족하기 이전에 이미 작동하고 있었는데, 행정쇄신위원회와의 일원화를 위한 노력들이 행정쇄신위원회 발족 초기부터 계속적으로 이루어졌으나 이는 1997년 상반기까지 구현되지 못하였다.

문민정부 당시의 전격적인 개혁 조치들과 조직 개편은 공무원들의 불안과 복지부동을 야기하였다. 그리고 당시의 개혁 조치들은 보다 근원적이고 핵심적인 문제의 해결보다는 사소한 절차상의 문제를 붙들고 씨름해 왔다. 따라서 국민들이 피부로 느낄 만큼 실질적인 개혁을 이룩하지 못하고 규제의 절대적인 수준을 낮추지 못했다. 국민들에게도 행정쇄신위원회의 활동이 제대로 전달되지 못했고, 국민에 대한 홍보와 참여 증진 노력의 부족으로 국민들은 당시의 행정개혁을 체감하지 못하였다. 또한 대통령 중심의 일회적인 개혁으로 지속적인 혁신 시스템을 구축하지 못한 것이 한계로 남는다.

▶▶▶ '국민의 정부'의 정부개혁

국민의 정부는 정부개혁을 포함한 공공부문 개혁이라는 이름으로 정부구조와 공공부문 전체의 개혁을 지향하며 '작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현'을 추구했다.

국민의 정부는 '최초의 평화로운 정권 교체'로 이루어진 정부로서 전 정부

에 비해 상대적으로 더 높은 수준의 사회적 정당성을 확보한 정부였다. 그러나 1997년 12월의 외환위기를 계기로 국가가 IMF 관리체제로 전환됨에 따라 이를 해결하여야 할 과제를 안고 출발하게 되었다. 김대중 대통령은 당선 직후 대통령직인수위원회의 부설기구격으로 정부조직개편심의위원회를 구성하였다. 정부조직개편심의위원회는 정치·행정·법조·언론·학계 등에 걸친 위원 14인으로 구성되었고, 그 밑에 9인으로 구성된 실행위원회를 두어 운영하였으며, 1998년 1월 7일부터 2월 24일까지 활동하였다.

국민의 정부의 국정 목표는 민주주의와 시장 경제의 병행 발전이었다. 특히 외환위기 등에 봉착하여 시장 메커니즘의 회복을 통한 효율성 제고를 목

〈그림 5〉 국민의 정부 공공부문 개혁 추진방향



*출처 : 기획예산처, 공공개혁백서, 2002, p.7

표로 함으로써 전형적인 신공공관리론적 개혁의 성격을 띠는 것이 일반적인 평가이다. 이 같은 정향은 ‘작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현’을 목표로 설정한 정부개혁의 내용을 살펴보면 더욱 쉽게 알 수 있다.⁴⁾ 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부의 세 가지 큰 방향에서 개혁을 추진했다. 첫째는 하드웨어적인 구조조정 혁신이었으며, 둘째는 소프트웨어적인 운영 시스템 개선이었고, 셋째는 대민 서비스 개선이었다. 또한 당시의 정부개혁은 명시적으로 기업형 정부를 목표로 하고 있었다. 즉 정부와 시장과의 관계에서는 민간부문의 확대를 꾀하는 작은 정부를 목표로 하였으며, 정부조직 내부와 관련하여서는 정부를 기업처럼 운영하여야 한다는 기업형 정부를 추구하였다.

국민의 정부는 공공부문, 기업, 금융, 노동 등 4대 부문의 개혁 작업에 착수하여 경쟁과 개방을 통한 민간 주도의 시장 경제를 이룩하기 위해 노력하였다. 공공부문 전반에 걸친 개혁을 추진하여 중앙정부와 지방정부 외에 공기업과 산하기관에 관한 개혁도 시행하였다. 조직 및 인력 감축 등 하드웨어적인 개혁 외에 경쟁과 성과 원리를 도입하려는 시도들도 있었다. 당시의 구조개혁은 3차에 걸친 중앙정부기구의 개편 등으로 구체화되었다. 1차 정부조직 개편 작업은 국민의 정부 정식 출범 이전의 대통령직인수위원회가 추진하였으며, 2차 정부조직 개편은 당시의 기획예산위원회 위원장이 경영진단조정위원회에 임명장을 주어서 추진하였다. 또 3차 정부조직 개편은 행정

4) 국민의 정부의 개혁은 신공공관리론적인 개혁이었다는 것이 대체적인 평이다. 그러나 명시적으로 표방한 바와 달리 복지부문을 확대하는 등 실제로는 신공공관리적 성격이 별로 없었다는 견해도 있다(남궁근, 이창원).

자치부 장관이 정부기능조정위원을 임명함으로써 이루어졌다.

이렇듯 국민의 정부에서는 매번 조직 개편 작업을 추진하는 주체가 달라진다는 특징이 있다. 국민의 정부에서 처음으로 정부조직 개편을 공개리에 추진하였는데, 이 과정에서 막대한 로비에 시달리게 되었다. 또한 2차 정부조직 개편은 당시 40억 원을 들여 민간 전문 컨설팅 기관에 의뢰하여 이루어졌는데, 4개월간 19개 진단팀이 9개 분야로 나누어 경영 진단을 실시하였다. 재미있는 것은 당시의 경영진단팀은 기획예산위원회가 기획예산처로 전환되는 것에 대해 부정적인 진단 결과를 제시하였다. 그런데 진단 결과와는 달리 기획예산위원회가 기획예산처로 바뀌게 되었다는 점이다. 또한 실제로 경영진단 도중 관이 진단 목표를 정해 진단 내용의 수정을 요구하는 등 관의 개입이 많았다는 비판이 제기되었다.

국민의 정부의 개혁 과제 명칭은 경영혁신 과제로, 당시에 추진된 정부개혁의 성격을 잘 보여주고 있다. 당시의 개혁 분위기는 민간부문을 공공부문보다 우수하다고 보고, 민간부문의 여러 원리들을 공공부문에 도입하려는 상황으로 정부개혁 과제의 명칭도 경영혁신으로 선정하였던 것이다. 조직 개편 과정에서도 처음으로 민간 전문 컨설팅 기관에 정부의 조직 진단을 의뢰하는 등 민간 기업에 의존하는 모습도 보여주고 있다. 국민의 정부는 이전 정부들과 달리 위원회 형식의 임시 조직이 아닌 정식 정부기구로 공공개혁전담기구를 설치했다. 개혁전담정부기구는 처음에는 기획예산위원회로 시작되어 예산 기능까지 확보한 기획예산처로 확대 개편되었고, 이어서 범정부적 혁신을 추진하기 위해 정부혁신추진위원회를 기획예산처와 별도로 발족하였다.

기획예산위원회는 이전 정부의 민간자문기관과 같은 조직이 아니라 개혁

을 직접 기획하고 추진할 권한을 갖춘 대통령 직속의 행정 관청이었다. 당초 예산 편성 기능까지 포함한 개편안이 검토되었으나 대통령에게 지나치게 권한이 집중될 수 있다는 우려로 예산 편성권은 재정경제부에 남겨둔 채 재정 기획 및 공공부문 개혁 기능만을 담당하는 별도의 조직으로 신설하였다. 기획예산위원회 산하의 정부개혁실에 재정개혁단, 행정개혁단, 공공관리단을 두고 단장 이하는 팀으로 구성하였다. 개방형 인사를 도입한다는 의미로 10명의 계약직을 포함해 모두 38명으로 구성하였다.

재경부에 소속되어 있던 예산청을 기획예산위원회와 통합하여 기획예산처를 발족함에 따라 기획예산위원회가 예산 기능을 확보하고, 대통령직속기관에서 중앙행정기관으로 위상이 바뀐다. 그러나 확대 개편 이후 중앙의 여러 부처들 중 하나라는 한계로 공공 개혁 어젠다가 부처 수준의 과제에 그치고 전국적인 과제 혹은 대통령의 의제가 되지 못하였다.

관련 부처와의 협조 및 민간 의견 수렴 기능을 보다 원활히 할 수 있는 개혁 추진 체계의 보완 필요성이 제기되어 민·관 합동의 정부혁신추진위원회가 2000년 8월 대통령직속기구로 발족되었다. 시민 단체, 언론계 등 사회 각 분야에서 선정된 민간위원 10인과 기획예산처 장관, 행정자치부 장관, 정보통신부 장관 등 정부 위원 7인으로 구성되었다. 또한 정부혁신추진위원회 산하에 실무위원회를 설치하였고, 분야별 작업반을 구성하여 신규 개혁 과제를 발굴하고 추진하였다.

국민의 정부에서의 개혁 과정에서는 점검 평가 체제를 운영하여 매 분기별로 평가를 실시하였으며, 이를 대외적으로 공개하고 그 결과를 예산 지원과 연계하여 개혁과 예산을 연계하고 있었다는 특징이 있다. 또한 감사원과 공조체제를 구축하여 감사에서 드러난 감사 방만 사례에 대해 해당 기관이 자

체적으로 조치를 수립하고 개선토록하고 기획예산처가 그 이행 실적을 점검하여 역시 이를 예산 지원과 연계하였다.

국민의 정부는 공공부문 혁신대회를 1999년부터 2002년까지 매년 개최하여 총 4회 개최하였다. 이 대회는 미국 클린턴 정부의 The Hammer Awards와 영국의 Citizen's Mark를 벤치마킹한 것이다. 또한 '공공개혁우수사례보고대회'를 2001년 5월~11월 전국 5대 권역별로 개최하기도 하였다. 2000년과 2002년에는 공공개혁 국제포럼을 2차에 걸쳐 개최하였으며 『생각을 바꾸면 달라집니다』라는 사례집을 발간하기도 하였다.

국민의 정부는 작은 정부를 목표로 내세우고 개혁을 추진하였으나 없었던 제도와 조직들을 다시 되살리는 모순을 보였다. 1차 조직 개편시 '작은 정부론'의 상징처럼 강조했던 부총리제의 폐지가 3차 조직 개편에서 경제부총리와 교육부총리로 복원되었으며, 1차 조직 개편으로 폐지되었던 공보처가 2차 개편에서 277명의 대형 부처인 국정홍보처로 부활하였다. 폐지되었던 정부 제2장관실도 3차 개편에서 여성부로 부활하였다.

당시의 개혁 과정은 대통령의 권한 강화와 각 부처의 기구 축소에 중점을 두고 있었고, 실제 정부의 기능과 역할은 크게 변화하지 않았다. 부총리제의 폐지, 행정자치부 신설과 외교통상부로의 개편, 기획예산위원회와 예산청의 신설 등 정부 역할 및 기능에 대한 근본적인 재검토는 이루어지지 않았으며, 정부 출범 초기에 세력 재편의 방법으로 행정개혁을 시도한 것으로도 평가된다. 또한 국민의 정부 개혁의 배경은 외환위기로 전반적으로 능률성이 강조되고 상대적으로 민주성과 형평성에 대한 고려는 부족한 것으로 평가된다.

제2장 정부혁신의 개념과 범위

정부혁신은 공공조직의 효율성·능률성·적응성·개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 공공체제나 정부조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다. 경영혁신과는 달리 혁신 활동을 성공적으로 수행하기 위해서 정부혁신 활동에 영향을 미치는 핵심적 이해관계자를 분석하고 정책 결정, 정책 집행 및 정책 평가 단계에서 중요한 정책 참여자에게 혁신활동의 적용·실행 및 확산의 중요성을 인지시키는 관리과정이라고 할 수 있다. 따라서 이 장에서는 혁신의 개념을 이해하고, 정부혁신의 범위와 경계를 살펴본 뒤 참여정부 혁신의 논리와 전개 과정 그리고 혁신 내용, 실천과 과정을 중시하는 변화관리를 살펴보고자 한다.

개혁에서 혁신으로의 이행



최 근에 들어와 각국은 정부혁신을 보다 다양한 형태로 전개하고 있다. 프랑스·일본·뉴질랜드·호주·캐나다 등의 경우에는 여전히 개혁(reform)이라는 용어를 통해 지속 가능한 정부 변화를 추구하고 있다. 미국의 경우에는 '정부 재창조'(reinventing government)라는 신조어를 소개했다. 영국·스웨덴·노르웨이·오스트리아 등의 유럽 국가들은 근대화(modernization)라는 용어를 사용하기도 한다. 우리나라의 경우에는 참여정부가 '정부혁신'을 전면으로 내세우고 있다.⁵⁾ 그러나 그것이 무엇이든 이들 모두의 공통점은 민간 영역의 경영기법, 곧 혁신(innovation)을 정부부문에 도

입·확산시키는 것이다. 그렇다면 혁신이란 무엇인가, 혁신은 개혁과 근본적으로 다른 것인가를 살펴볼 필요성이 있다.⁶⁾

▶▶▶ 혁신의 일반적 개념

‘혁신’의 개념은 일반적으로 과학기술혁신 분야(R&D)에서 처음 사용되었으나 최근에는 경영혁신, 정부혁신, 지역혁신, 교육혁신 등 타 분야까지 광범위하게 확산되고 있다. 혁신 이론의 효시로 알려진 조지프 슈페터(Schumpeter, Joseph A., 1883~1950)는 자신의 저서 『자본주의, 사회주의, 민주주의』(1942)에서 기업가들의 ‘창조적 파괴(creative destruction)’가 자본주의 경제 발전의 모태가 된다고 진단하며, 혁신의 성과로 새로운 제품과 새로운 시장이 개척

5) 행정개혁과 관련하여 ‘혁신’(innovation)이라는 용어를 사용하는 경우는 OECD, UN과 같은 국제기구의 경우가 두드러질 뿐(cf. UN DESA, Innovation in Governance and Public Administration, 2006), 참여정부를 제외한다면 다른 나라의 경우에는 선례를 찾기 어렵다. 참여정부 정부혁신을 벤치마킹한 튀니지아 정부는 총리실 행정개혁국 산하에 행정혁신과를 신설했다(2006).

6) 우리나라 말 혁신의 유래는 중국 고전의 說問解子에 유래를 두고 있다. 후한(後漢)의 허신(許慎)이 지은 이 책에 보면 “獸皮治去其毛曰革 革便也”라는 말이 있는데, 이를 풀어보면 “짐승의 가죽에서 털을 뽑아 다듬은 것을革이라 하며,革은 편한 것이다”라는 뜻이다. 어원적으로 혁신(革新)은 가죽을 의미하는 혁(革)과 새로움을 의미하는 신(新)의 합성어로서 ‘변화’와 ‘새로움’을 뜻한다. 가죽을 뜻하는 한자어로는 혁(革)뿐만 아니라 피(皮)라는 한자도 있다. 피(皮)는 동물에서 깃 벗겨낸 가죽을 의미하는 데 벗겨낸 가죽(皮)을 방치하면 부패하기 때문에 동물 가죽 원피(原皮)에서 털을 제거하고 무두질 하는 일이 필요하고, 이러한 무두질을 거친 가죽을 혁(革)이라고 달리 구분한다. 즉 혁(革)이 개선이나 변화 이상의 의미를 갖는 것은 가죽 원피(原皮)의 불필요한 성분을 제거하고 유제를 흡수시켜 부드럽고 사용하기 편리한 상태로 만드는 무두질이라는 새로운 기법이 개입하기 때문이다.

된다고 파악하였다. 그는 마르크스(Karl Marx)와 달리 경제 발전을 구조의 수준에서가 아니라 기업의 수준에서 파악하여 혁신기업가가 이윤 획득을 위하여 경영혁신을 도입하고, 주변의 다른 경영자들이 그 혁신을 모방함으로써 자본주의 경제를 발전시킨다고 본 것이다.

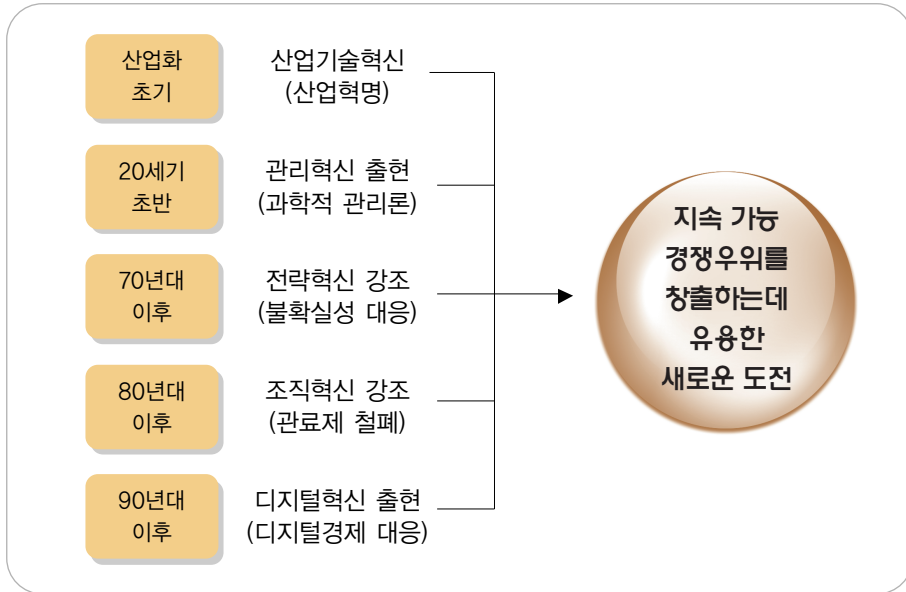
그는 혁신을 “새로운 아이디어, 제품, 서비스, 제도, 프로그램, 정책 등을 창안하거나 이미 개발·활용되고 있는 것을 다시 새롭게 인지·도입·사용하는 일련의 행위”라고 정의한다. 즉 슈페터의 혁신 개념은 새로운 지식이나 기술, 생산방법, 제품 발명 또는 창출(invention)을 의미할 뿐 아니라 그것을 채택 또는 적용(adoption)하고 확산(diffusion)하는 과정에서 이루어지는 지속적인 변화를 의미한다고 할 수 있다. 그렇다면 혁신은 새로운 아이디어나 방법 또는 기술을 발명하거나 창안하고, 이를 채택하고 적용하는 좁은 의미뿐만 아니라 이러한 새로운 혁신기법이나 아이디어 또는 기술을 확산시키는 넓은 의미도 있음을 알 수 있다.

최근에는 혁신이 지역혁신, 인적자원혁신 등 경제 활동과 관련한 모든 분

〈표 4〉 민간부문 혁신의 전통적인 영역

분류		혁신의 개념	사례
기술 혁신	공정 혁신	생산성을 높이기 위하여 새로운 작업 방법, 장비, 작업 흐름을 도입하여 실용화	대량생산방식(Ford 생산방식)
	제품 혁신	새로운 제품·서비스를 개발하거나 기존의 제품·서비스를 개선	DMB폰 개발 등
관리혁신		조직의 관리기법, 지식, 수단들이나 서비스 공급 및 개선기법 등 새로운 아이디어를 도입하여 실용화	품질관리(TQM), 감축관리(Downsizing), 구조조정(Restructuring), 벤치마킹 기법 등 도입

〈그림 6〉 민간부문 경영혁신의 변화 추세와 최근 동향



야에서 사용되는 보통명사로 사용되고 있으나 개념적으로는 주로 기술혁신(technological innovation)과 관리혁신(administrative innovation)으로 구분되어진다. 기술혁신은 또 공정혁신과 제품혁신으로 구분된다(Starky and Mckinlay, 1988). 전자는 생산성을 높이기 위하여 새로운 작업방법을 도입하여 실용화하는 것을 의미하고, 후자는 새로운 재화와 서비스를 개발하는 것을 의미한다. 한편 관리혁신은 기업이나 관료조직의 관리 시스템에 새로운 아이디어나 관리기법, 제도, 절차를 도입하여 시행하는 것을 의미한다.

민간부문에 있어 혁신의 개념은 산업화가 고도로 발전하고 경영 환경이 급변하면서 새로운 영역으로 확장되고 있다. 가장 대표적인 영역이 바로 환경 급변에 따른 환경 불확실성에 대응하기 위한 전략혁신이라 할 수 있다. 이어

기업 거대화에 따른 관료제의 병폐를 치유하기 위한 대대적인 조직혁신이 사업 구조조정과 함께 경영혁신의 주류를 이루었다. 최근에는 디지털 기술의 발전과 지식 경제화에 의해 촉발된 새로운 양상의 디지털 혁신이 기업은 물론 경제 전반에 확산되고 있다. 이러한 일련의 민간 부분 혁신의 변화 추세는 결과적으로 지속 가능 경쟁우위를 창출하는데 유용한 다양한 분야에서의 각종 새로운 도전을 경영혁신의 핵심적 요건으로 변모시키고 있다.

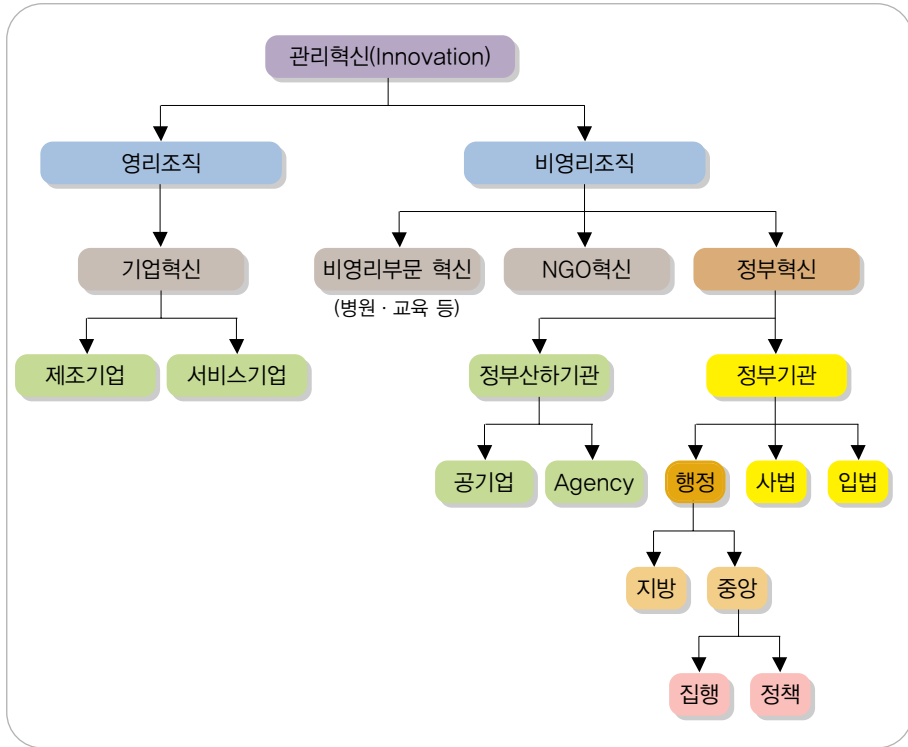
▶▶▶ 경영혁신과 정부혁신

혁신은 영리조직의 전유물이 아니다. 오늘날 정부는 물론 병원 등 공익기관, 사회봉사단체를 포함한 NGO 등에 있어 혁신의 중요성이 강조되고 있다. 따라서 혁신은 영리를 추구하는 기업조직에서만 나타나는 것이 아니라, 성과(Performance)를 추구하는 조직 모두에서 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 혁신의 내용이나 특징은 조직의 유형에 따라 다른 양상을 보이며, 특히 영리조직과 비영리조직 사이에 다소 큰 차이를 보인다.

정부혁신은 경영혁신과는 혁신의 목적, 정치적 통제를 비롯한 정치 철학적 적실성, 법적 규제 및 공개성의 정도에서 많은 차별성을 지니고 있다.

① 정부혁신은 행정과 경영의 차이점에 주목하며 그리고 정치와 행정 사이의 관계를 충분히 고려하여 추진되어야 한다는 점에서 근본적인 차이를 드러낸다. 정부의 존재 목적은 국민의 사회적 욕구(social needs)를 충족시켜 주고자 하기 위함이나 기업은 이윤 달성을 목표로 하기 때문에 정부혁신의 추구 목적은 경영혁신에서 강조하고 있는 기계적 능률성이나 효과성 뿐 아니

〈그림 7〉 기관 구분에 따른 혁신의 활용 영역



라 사회적 형평성이나 청렴성 등과 같은 행정 이념을 추구하여야 하며, 민주적 가치와 국가 경쟁력 강화의 양립성 문제를 고려하여야 한다.

② 정부혁신과 경영혁신은 혁신의 대상에서 차이가 있다. 경영혁신과 같이 정부를 단순한 서비스의 공급자로 파악하고 시민을 고객으로 간주할 경우 시민의 집합적 선택을 요구하는 중요한 국가적 과제에 대한 추진에 있어 많은 어려움을 노정시킬 수 있다. 또한 공공 서비스에서는 평등하고 형평성 있는 서비스의 제공이 요구되는 반면 경영에서는 고객별로 차별적인 서비스를

제공하는 원칙을 삼고 있다.

③ 정부혁신은 경영혁신보다 혁신의 대상이 광범위하고 사회경제적 파급력이 높지만 경영혁신보다 혁신 주체의 상시성이 약하다. 혁신 주체의 임기가 5년으로 짧기 때문에 경영혁신에 비해 혁신을 지속적·안정적으로 추진하기가 어렵다.

④ 정부혁신은 경영혁신과는 달리 다양한 정치적 영향과 법적 제약 속에서 이루어진다. 즉 정부혁신은 그로인해 영향을 받는 수많은 이해관계자들 간의 다양한 의견을 수렴하고 조율해가는 과정에서 나타나는 산물로 이해할 수 있다. 물론 경영혁신의 과정도 다양한 고객과 내부 구성원 간의 조정과 타협을 필요로 하는 정치적 성격을 가지고 있으나, 정부혁신의 대상이 되는 정부조직은 훨씬 복잡한 정치성을 내포하고 있다. 정부혁신의 정치성(politics of innovation)은 정당과의 관계, 기관장의 비연속성, 수많은 이해관계 집단의 존재, 국회 및 사법부에 의한 견제와 균형, 관료적 이해관계 및 부처할거주의 등 다양한 정치적 변수를 고려해야 한다.

정부혁신은 공공조직의 효과성·능률성·적응성·개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 공공 체제나 정부조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다(Osborne & Plastrik, 1997:38). 이러한 변화는 공공조직의 목적, 유인 체제, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성될 수 있다. 정부혁신은 경영혁신과는 달리 혁신 활동을 성공적으로 수행하기 위해서 어떻게 핵심 이해관계자들을 설득하고 그들로부터 지지를 도출함으로써 혁신 친화적문화(innovation friendly culture) 또는 환경을 조성하느냐에 관심을 두고 있다. 따라서 정부혁신의 핵심적 과정은 정부혁신활동에 영향을 미치는 핵심적 이해

〈표 5〉 정부혁신과 경영혁신

	정부혁신	경영혁신
목적	공익 실현, 사회적 욕구의 충족	기업의 이윤 극대화 (시장 지배력, 기업가치 극대화)
수혜 대상	시민(citizen)	고객(customer)
혁신 주체의 특성	한시적	상시적
혁신 대상의 영역	넓음	다소 좁음
공개성	높음	낮음
법적 통제	강함	약함
정치적 통제	강함	약함

관계자를 분석하고 정책 결정, 정책 집행 및 정책 평가 단계에서 중요한 정책 참여자에게 혁신 활동의 적용·실행 및 확산의 중요성을 인지시키는 관리 과정이라고 할 수 있다.

▶▶▶ 행정개혁과 정부혁신

기존에 이루어진 행정개혁과 정부혁신의 차이점을 살펴보면 정부혁신의 특수성이 보다 분명히 드러난다. 혁신은 상황 변화에 대한 조직의 자기조절적·적응적 변화와는 구별되는 개념이다. 혁신은 환경 변화에 대한 적응을 넘어 조율적·선제적·재지향적 발전을 인위적으로 유도해 나가는, ‘창조적 파괴’의 연속적인 과정으로서 상시적 성격을 가지는 활동이다. 혁신(innovation)은 개혁(reform)보다 대상 영역이 넓은 반면, 권위의 수준 또는 정치 시스템과의 관계에서는 다소 하위 권력적 차원에 위치한다. 개혁은 ‘부정

〈표 6〉 혁신과 개혁의 상대적 개념 차이

	혁신(innovation)	개혁(reform)
어원	창조적 파괴 과거 익숙한 것로부터의 단절	기존에 존재하였던 것을 다른 모습으로 만드는 것(reshaping)
추진 대상	사람(People), 과정(Process), 구조 (Structure) 등	정부조직 정치 및 행정체제와의 관계
추진 주체	리더 및 구성원 중시	정치 집단 및 외부 관계자 중시
과정적 특성	연속적 과정/지속성과 상시성	단기간 내 대규모 변화
가치지향성	정치 이념 중립적	정치 이념 지향적
정치와의 관계	정치 영역과 일정 거리 유지	정치 영역과 밀접한 관계

적’으로 인식되는 현재 상태를 인위적·의도적으로 변화시킬 것을 전제로 하는 반면, 혁신은 상대적으로 가치중립적 성격을 갖는다. 이를 보다 자세히 소개하자면 다음과 같다.

① 개혁은 ‘정치적 개선(the politics improvement)과 어원적으로 깊은 연관이 있으며, 행정과 정치체제 현상(the nature of administrative-political system)의 개선과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 개혁은 선거 캠페인, 정치 자금 개혁을 비롯한 정치개혁, 임기 제한, 사법개혁 등과 같은 정치체제상의 변화에 관한 사항을 포함하며 주로 정부조직의 개편을 수반하는 경우가 많다. 이에 반하여 정부혁신은 조직의 개편을 의미하는 것이 아니라 행정조직의 합목적성을 증대시키는 활동을 주로 하며 개혁에 비해 가치중립적, 탈정치적 성격이 크다고 할 수 있다. 따라서 합리적 접근 방법을 중시한다. 환경 수요 분석(diagnosis), 부문별 진단(assessment), 부문별 계획 수립(development) 및

혁신 실행과 환류(implementation & evaluation)의 4단계를 통하여 조직의 합목적성을 증대시키기 위한 경제적·합리적 추진 방식이 수반되는 경우가 많다.

② 혁신이 새로운 것의 창조를 의미하며 과거의 익숙한 것으로부터의 단절 및 창조적 파괴를 뜻하는 것과는 달리 개혁은 기존에 존재하였던 것을 다른 모습으로 만드는 것(reshaping)을 의미한다. 따라서 혁신은 창조적 파괴의 연속적 과정 즉 끊임없는 과정(cycle)을 의미하며, 지속성과 상시성을 특징으로 하는데 비해 개혁은 일시의 탈바꿈 즉 일시적 변화를 의미하는 측면이 많다.

③ 정부개혁은 특정한 정치적 이데올로기 또는 사상적 기초를 통한 의도적인 변화를 의미하는데 비해 정부혁신은 특정한 아이디어나 기법의 획일적 적용이 아닌 다양한 혁신기법의 조합을 통한 학제적 접근(interdisciplinary approach)을 추구한다. 정부개혁은 특정 집단이나 개인에 의해 주창된 특정한 방향으로의 변화를 의미하며 개혁이 반드시 개선을 의미하지 않는다(Rubin 1992:20). 이에 반해 정부혁신은 특정한 하나의 아이디어나 기법의 적용을 의미하는 것이 아니다. 행정상의 낭비, 남용 및 부패를 없애는 것이 정부혁신을 뜻하지는 않으며 감축관리가 정부혁신이 아니다. 즉 민간 위탁, 감축관리, 성과관리 등은 정부혁신을 성공적으로 추진하기 위해 선택적으로 사용되어지는 전략적 수단 중의 하나를 의미한다.

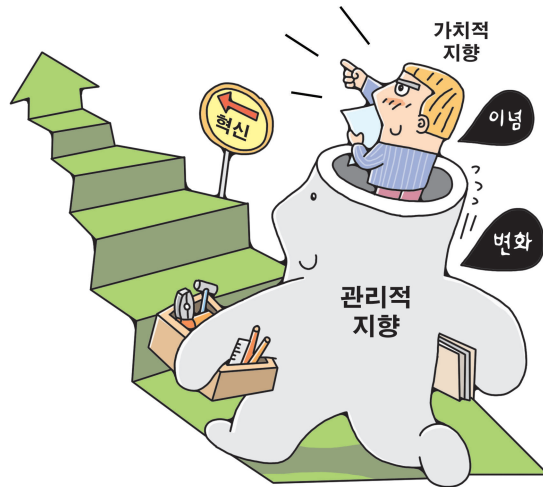
④ 정부혁신은 주로 정부 내부의 공무원 집단(insiders)이 혁신 추진의 주도 세력인 것에 반해, 정부개혁은 정치 집단 또는 전문가 집단 등 정부조직 외부 세력(outsiders)이 추진 과정에서 주도적인 역할을 수행하는 측면이 강하다.

⑤ 개혁은 특정한 정치 집단이나 전문가에 의해 주창되고 옹호되어지는 특정한 방향으로의 변화, 즉 인위적 방향성과 의도성이 강한 반면에 정부혁신



은 정부조직의 문제점을 극복할 수 있는 학습 환경을 조성하고 궁극적으로는 학습조직(learning organization)의 구축을 통하여 지속 가능한 혁신 체제를 구축하는 것을 목적으로 하므로 특정한 방향으로의 의도적 방향성이 적다.

정부혁신의 범위와 경계



상술한 바와 같이 본래 혁신이란 기술혁신, 관리혁신 등 민간부문에서 유래한 ‘자기조직적이고 지속 가능한 개혁’ (self-organizing and sustainable reform)을 의미하는 것으로, 지난 시기의 정부개혁이 해결하지 못했던 여러 가지 문제에 중요한 시사점을 주고 있다. 곧 일회적이고 한시적인 개혁에 상시적이고 지속적인 변화의 동력을 제공하고, 언제나 타율적이었던 변화의 계기를 자율적으로 마련할 수 있는 상시적 변화관리(change management) 시스템을 제공하는 것이다. 스펀퍼터의 고전적 혁신 개념을 공공영역에 적용하자면 ‘새로운 정책이나 제도를 개발하여 실용화시키거나 이미

활용되고 있는 정책이나 제도의 품질을 높여나가는 모든 활동'을 의미함과 아울러 '새로운 패러다임을 도입하여 진행하는 총체적 변화과정과 이러한 변화를 개인과 조직에 체화시켜 지속적으로 발전시키는 것'을 뜻한다고 할 수 있다.

다만 앞서 살펴본 바와 같이 국민의 사회적 욕구(social needs)를 충족시켜야 하는 정부의 존재론적 특성이 이윤 창출을 우선하는 기업의 그것과는 다르기에 정부혁신이 경영혁신보다 더욱 복잡할 수밖에 없다는 점에 유의해야 한다. 정부혁신이 경영혁신보다 복잡하다는 것은 그것이 경영혁신과 동일한 변화관리 과정을 필요로 하면서도 그 산출물에 있어서는 경영혁신의 산출물과는 다른 공공선(公共善)을 추구하는 데서 기인한다.

▶ ▶ ▶ 정부혁신의 범위 - 정부개혁·행정개혁 및 정부혁신

우리나라 역대 정권에서 정부가 주체가 되어 행하여지는 의식적이고 능동적인 스스로의 변화를 지칭하는 용어를 살펴보면 정부개혁, 행정개혁, 행정쇄신, 서정쇄신 등을 들 수 있다. 상술한 바와 같이 '개혁'과 '혁신'은 추진 방법, 이념적 정향 및 관리방식에 차이가 있으며 의식적이고 능동적인 활동의 범위 측면에서 행정부문, 정부부문 그리고 국가부문으로 구별할 수 있다. '개혁'의 사전적 정의가 정치체제나 사회제도 등을 합법적·점진적으로 새롭게 고쳐나감을 의미한다고 볼 때 개혁활동의 대상은 행정부문을 대상으로 하는 행정개혁, 정부부문 즉 중앙정부와 지방정부 및 공공기관을 대상으로 하는 정부개혁 그리고 행정부·사법부 및 입법부를 대상으로 하는 국가개혁으로 나누어질 수 있다. 따라서 이윤 극대화 등 영리 활동을 목적으로 하는

민간조직 대상으로 하는 ‘경영개혁’은 논리적으로도 어법상에도 맞지 않고 사용례도 없다.

정부개혁은 이념적 정향 및 가치를 전제로 하고, 정부 시스템의 효율성 제고를 추구하는 노력을 지칭하고 있으며, 이러한 정부개혁은 행정부 중심의 관리적 개혁을 강조하는 행정개혁 또는 행정쇄신과 중앙정부, 지방정부 및 공공부문을 대상으로 수행하는 정부개혁으로 구분되고 있으나 대개 혼합된 형태가 많다. 행정개혁 또는 쇄신은 관료제의 대표적 병리인 수단-목적 대체, 레드 테이프 등을 극복하고, 효율성을 제고하기 위한 조직 개편, 인사개혁 등이 관리적 개혁 활동을 주로 수행하고 있으며, 작은 정부를 위한 정부 규모 축소, 규제 완화, 민영화 등은 중앙정부와 지방정부 및 공공부문을 포괄하는 사례로서 국민의 정부 당시 기획예산처 정부개혁실에서 추진하였던 작은 정부를 위한 조직 및 구조 부문을 대상으로 한 개혁 활동이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 정부혁신은 중앙정부, 지방정부 및 공공부문을 대상으로 지난 시기의 정부개혁 패러다임이 해결하지 못했던 일회적이고 한시적인 개혁 활동에 상시적이고 지속적인 변화의 동력을 제공하기 위한 ‘자기조직적이고 지속 가능한 개혁’(self-organizing and sustainable reform)을 의미하는 것으로 전략적 방향성과 변화관리 및 혁신기법의 적용 확산을 주요한 개념적 구성 요소로 하는 활동이라고 정의할 수 있다.

▶▶▶ 정부혁신의 개념적 경계

상술한 바와 같이 개혁과 혁신은 추진방법, 이념적 정향 및 관리방식 등에 있어 본질적인 차이가 있으나 구체적인 활동 양태에 있어서 대개 혼합된

형태가 많다. 정부혁신의 개념적 경계는 정부혁신의 개념적 구성 요소를 가치적 지향과 관리적 지향으로 구분하여 정의함으로써 개념적 경계를 분명히 할 수 있다고 판단된다. 정부혁신의 가치적 지향은 행정개혁, 재정개혁, 지방 분권, 균형 발전 등 정부의 이념적 정향을 반영하는 개혁 조치를 의미한다. 정부혁신은 상술한 개혁에서 내포하고 있는 가치 지향성을 가지고 있는 개념으로, 이념적 정향을 가지고 환경 변화에 대한 적응을 넘어 조율적·선제적·재지향적 발전을 인위적으로 유도해 나가는 창조적 파괴의 연속으로 파악할 수 있다.

정부혁신의 관리적 지향은 정부의 가치적 지향을 효과적으로 실현시키기 위하여 정부부문의 경쟁력 제고를 위한 인식, 관행, 제도의 변화와 이를 위한 변화관리를 의미한다. 즉 정부혁신은 관리적 측면에서 정부 역량의 증대를 위해 ‘지속적으로 새로운 아이디어, 절차, 방법, 기법 등을 발굴해 가는 전과정’을 대상으로 하며, 행정구조, 업무 프로세스, 일하는 방식, 행정제도, 관행, 문화 등 행정 전반에 걸쳐 창조적 변화를 촉진하는 활동을 정부혁신이라고 정의할 수 있다.

1) 가치적 지향-전략적 방향성

정부혁신은 상술한 바와 같이 행정개혁, 재정개혁, 지방 분권, 균형 발전 등 정부의 이념적 정향을 반영한 개혁 조치를 포함하는 것으로 정부·시민·시장 등 주요 주체 간의 정치경제학적 의미를 지니고 있다. 정부혁신은 정부의 역할과 기능에 대한 가치 지향성 곧 이념적 성향을 갖는 것이다. 이는 국정을 어떻게 운영할 것인가, 사회의 집단적 목표를 달성하고 공동의 문제를 해결하기 위해 어떤 수단을 동원할 것인가 하는 전략적 방향성에 대한

실천적인 질문을 내포하게 마련이다. 때문에 정부혁신은 정부 운영의 규범적 방향성과 함께 정부 역할에 대한 규범적인 지향을 어떻게 구현할 것인가 하는 국정 운영 양식에 관한 방법론을 포함한다. 이는 앞서 살펴보았던 행정개혁의 패러다임들이 제시하는 바가 바로 그것으로, 정부혁신의 전략적 방향성과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 20세기 초에 합법성을 강조하던 전통적인 행정관리모형(Public Administration/Public Management)이 20세기 중반에 들어서는 형평성을 강조하는 신행정모형(New Public Administration)으로 발전하였다. 이어 20세기 후반에는 효율성에 초점을 맞추는 신공공관리론(New Public Management)과 민주성을 강조하는 뉴 거버넌스/정책 네트워크론(New Governance/Policy Network)이 대두되며 각기 다른 가치를 추구하였다. 이처럼 행정개혁을 주도해 온 모든 패러다임은 서구 정부혁신의 경험과 선택에서 파생되고 현장에서 건설된 하나의 이론 체계(practice-driven model)이자 그 자체로 이데올로기인 동시에 사회운동이며 또한 정치 세력이었다는 것이다. 이 같은 사실은 비교의 시간대를 늘려 19세기부터 21세기에 이르는 가치 지향의 패러다임을 보다 거시적으로 관찰해 볼 때 더욱 쉽게 인지할 수 있다.

① 자유국가 혹은 야경국가의 시대라 불려지는 19세기에는 자원을 배분하고 사회문제를 해결하는 기제로서 시장만큼 좋은 제도가 없다는 믿음에 입각하여 정부를 최소화하는 대신 ‘보이지 않는 손’에 의해 조절되는 자유시장의 기제를 지배적인 국정 운영 양식으로 채택하였다.

② 20세기에 접어들면서 경쟁에만 모든 것을 맡겨 적자생존의 원칙이 모든 것을 지배하는 시장의 결함과 병폐가 사회적 약자들을 대량생산하고, 이로 인해 한 국가의 유지를 위해 필요한 최소한의 사회적 통합 자체를 위협

한다는 인식이 팽배하게 되었다. 그 결과 20세기에는 시민들의 복리와 통합을 위해 정부 개입의 필요성이 강하게 제기되고, 그에 따라 관료제 혹은 계층제의 원리에 입각하여 조직된 ‘큰 정부’가 시장을 대체하는 국정 운영의 양식으로 등장하였다.

③ 21세기에 접어들면서 시장 실패의 대안으로 제시되었던 ‘큰 정부’의 폐해가 오히려 더 크다는 역설적인 인식이 자리잡는다. 명령과 통제, 권력과 자원의 독점적 배분에 의존하는 복지국가 모델의 전통적인 관료제를 가지고는 더 이상 공적 문제를 원만하게 해결할 수도, 사회가 필요로 하는 공적 가치를 생산할 수도 없다는 위기의식이 그것이다.

④ 정부혁신은 공공조직의 효과성·능률성·환경 적응성·책임성 등을 증대시키기 위한 전략적 활동으로 볼 수 있으며, 이러한 측면을 극대화시킨 대표적인 경우가 미국의 행정혁신이었다. 미국은 클린턴 정부 2기(1998~2002)에 들어와서 고객 만족을 추구하고 비용 절감과 성과를 추구하는 ‘기업가적 정부’, ‘고객 중심의 정부’를 추구한바 있다(Osborne & Gaebler, 1992).

2) 관리적 지향

정부혁신은 상술한 개혁에서 내포하고 있는 가치지향성을 가지고 있는 개념으로, 이념적 정향을 가지고 환경 변화에 대한 적응을 넘어 조율적·선제적·재지향적 발전을 인위적으로 유도해 나가는 창조적 파괴의 연속으로 파악할 수 있으며, 관리적 측면에서 ‘변화관리’와 ‘과학적 혁신기법의 적용 및 확산’이라는 두 가지 중요한 요소를 포함한다.

① 일회적이고 한시적인 개혁에 상시적이고 지속적인 변화의 동력을 제공하고, 언제나 타율적이었던 변화의 계기를 자율적으로 마련할 수 있는 상시

적 변화관리(change management) 시스템을 제공하는 것을 포함한다. 따라서 ‘혁신’은 지금까지 개혁의 대상이 되어 온 정부조직 내부 구성원인 공무원이 스스로 변화 및 혁신의 주체가 되어 참여하는 상향적 변화관리체제(bottom-up approach)를 확립하는 의미를 포함한다. 정부혁신은 정부조직의 문제점을 극복할 수 있는 학습 환경을 조성하고, 궁극적으로는 학습조직의 구축을 통하여 지속 가능한 혁신체제를 구축하는 것을 목적으로 한다.

② 정부혁신은 정부가 공공 문제 해결을 위하여 기업 등 민간 영역에서 활용하는 관리기법, 지식, 수단들이나 서비스 공급 및 개선기법 등의 혁신기법⁷⁾을 도입·활용·확산하는 일련의 활동을 뜻한다(Clark, 1994). 여기에서 중요한 것은 혁신을 통해 구체적으로 주어지는 최종 산출물 그 자체가 아니라 산출물이 무엇이든 그 산출물을 생산하는 과정이다. Pierre & Peters(2000) 역시 이 같은 관점에서 정부혁신의 관리적 지향을 중심으로 정의하여 “고객 중심의 행정 서비스를 제공하고 성과 지향적 공공 서비스의 창출을 위해 벌이는 일련의 창조적 활동”이라고 하며, “공공 서비스의 생산 및 전달 체계의 효율성 제고와 정책 고객들의 요구에 반응하는 제도, 전략, 기법을 모색”하는 것이 정부혁신이라고 정의한 바 있다. 참여정부가 발족시킨 정부혁신·지방분권위원회도 정부혁신을 “국가 경쟁력과 고객 만족의 제고를 위해 과거에 행하지 않았던 새로운 행정 관행(조직 문화, 제도, 업무 프로세스, 조직 구조, 관리기법 등)을 정부부문에 도입·실행·정착시켜 나가는 총체적 활동”으로

7) 실제로 정부혁신 현장에서 사용된 민간 분야의 다양한 혁신기법을 들자면 총체적 품질관리(Total Quality Management : TQM), 감축관리(Downsizing : DS), 구조조정(Restructuring : RS), 벤치마킹(Benchmarking : BM) 기법 등을 들 수 있다.

정의하고 있다(정부혁신관리 매뉴얼, 2004:11).

이러한 관리적 측면에서의 정부혁신활동⁸⁾은 정부조직 내부 운영 효율성을 제고하는 활동과 국민 서비스·정책의 품질을 제고하는 활동으로 구분할 수 있다. 정부의 구성 요소(구조·절차·사람)와 운영 시스템에 새로운 관리방식을 도입하여 문제 해결 능력을 제고시키려는 지속적이고 창조적 변화를 촉진시키는 제반 활동과 정부 활동의 결과인 정책 또는 행정 서비스(output 및 outcome)를 획기적으로 바꾸려는 노력까지 포함된 활동으로 구분할 수 있다. 정부혁신은 관리적 측면에서 정부의 구조·절차·사람·일하는 방식 등 정책 산출을 위한 인프라(구성 요소와 운영 방식)를 변화시켜 정책혁신의 가능성을 높이려는 지속적 노력 또는 정책혁신 가능성을 구조화하여 창조적 변화를 촉진시키는 제반 활동을 포함한다.

8) 이러한 맥락에서 정부혁신의 실체를 정부가 제공하는 '공공 서비스 생산함수'의 생산성과와 공공 서비스의 수요 측면에서 '정책 고객의 정책 수요(needs)' 차원에서 정의하기도 한다. ① 정부혁신활동을 공공 서비스 생산 체계의 생산성 측면에서는 혁신활동이 공공 서비스(public service) 생산함수인 $f(L, K, T)$, 즉 업무처리 시간 등 노동생산성, 비용 감소 및 새로운 기법 확산으로 파악할 수 있다. ② 정책 수요적 측면에서 정부혁신활동의 최종 사용자(end-user)인 정책 고객의 니즈에 미치는 효과로 구분하여 볼 수 있다. 정책 고객이 공공 서비스를 수혜시 지불하는 비용(cost)을 얼마만큼 감소시켰는지 여부와 정책 고객이 공공 서비스를 수혜시 체감하는 효용(benefit)이 얼마나 증가하였는지 여부를 통해 정부혁신의 실체를 정의할 수 있다(박용성, 2006).

제3장 참여정부 혁신의 논리와 전개 과정

정부의 기능과 역할을 당면한 상황과 시대적 요구에 맞추어 변화시키려는 시도는 모든 정부에서 공통적으로 추진해 왔다. 여기서는 참여정부가 추진해 온 정부혁신의 논리와 전개 과정을 '누가', '무엇을', '어떻게'의 관점에서 나누어 살펴보고자 한다. '누가'의 측면에서는 참여정부 혁신의 추진 체계를 논의하고, '무엇을'의 측면에서는 참여정부 혁신의 내용을 구체적으로 살펴본다. 마지막으로 '어떻게' 측면에서 실천과 과정을 중시하는 변화관리를 논의한다.

역동적 혁신 추진체계



참여정부의 혁신은 공무원이 주체가 되는 자율적 혁신을 강조한다. 그러나 지금까지 개혁이나 혁신의 대상이 되어 온 공무원이 스스로 혁신의 주체가 되어 참여한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 지난 수십 년간 한국의 공무원과 공무원조직은 위로부터의 강력한 개혁 지시에 순응하는 행동에 익숙해져 왔다. 이 상태에서 스스로 알아서 행동하라는 지시는 아무것도 하지 않아도 된다는 지시로도 받아들여질 수 있다. 실제로 2003년 상반기 동안 대다수의 공무원들은 혁신을 위해 무엇을 해야 할지를 모르는 일종의 심리적 방황 상태를 경험하기도 했다. 이러한 실마리를 풀어

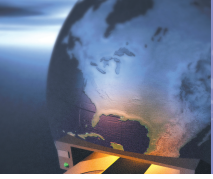
나가기 위해 필요한 것이 바로 혁신 리더십과 혁신 추진조직이다.

대다수의 혁신 이론에서 성공적인 혁신의 핵심 성공 요인으로 리더의 강력한 의지 및 추진력을 가장 중요한 요인의 하나로 꼽고 있다. 혁신이 결코 편하게 수용할 수 있는 것이 아니기 때문에 초기 단계부터 리더가 강력한 실천 의지를 확실하게 보여 주어야만 구성원들도 마지못해서 혁신에 동참하려는 행동을 보이기 때문이다. 그러나 혁신을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 리더 개인의 행동으로는 한계가 있기 때문에 추진조직을 통해 제도적 뒷받침을 받아야 한다. 리더와 추진조직을 통해 위로부터 톱다운(top-down) 방식으로 혁신을 이끌어 나갈 수는 있지만, 실제 업무 현장에서 발휘되는 혁신적 아이디어와 실천을 통한 성과 향상은 반드시 일반 구성원이 자발적으로 참여해야 가능해진다. 이 점에서 오늘날 요청되는 정부혁신은 톱다운 방식과 버텀업(bottom-up) 방식이 상호 조응하면서 상승작용을 일으키는 역동적 추진 체계를 갖추어야 한다.

▶ ▶ ▶ 혁신을 실천하고 후원하는 혁신 리더십

정부혁신을 추진하고 공직문화를 근본적으로 변화시키기 위해서는 이를 선도해 나갈 혁신 리더십이 무엇보다 중요하다. 참여정부 혁신 시스템의 동인은 대통령을 위시한 장·차관 등 기관장의 혁신 리더십이라 할 수 있다.

정부혁신을 선도해 나가고 공직문화를 변혁시키기 위해 필요한 리더의 역할로는 일반적으로 ① 공무원을 통제하지 말고 참여시켜라. ② 원하는 바람직한 형태의 모델을 제시하라. ③ 구성원들이 리더의 행동을 볼 수 있도록 하라. ④ 과거와는 분명히 단절하라. ⑤ 혁신 선도자들이 힘을 발산할 수 있



도록 해 주되 어느 정도 고삐는 잡고 있어라. ⑥ 새로운 피를 수혈하되 이를 천천히 퍼지게 하라. ⑦ 두려움을 몰아내되 변화에 대한 저항을 용납하지 마라. ⑧ 성공 사례를 적극적으로 선전하되 새로운 조직문화를 정치적으로 정당화하지는 마라. ⑨ 의사소통하고, 의사소통하고 또 의사소통하라. ⑩ 계층간을 연결하라. ⑪ 관료제적 조직문화를 조장하는 행정체제를 바꾸어라. ⑫ 장기기간 몰입하라 등의 역할론이 제시되고 있다(Osborne & Plastrik, 1997).

이러한 역할론에 비추어 볼 때 참여정부 노무현 대통령이 보여준 혁신 리더십은 변혁적 리더십 이론에서 강조하는 솔선수범형 리더십으로 참여정부 혁신의 식지 않는 근원지로서의 기능을 발휘하고 있다. 여기에 중앙부처장·차관을 비롯한 각급 공공기관의 기관장 등이 동참해 정부를 비롯한 공공기관 혁신을 함께 추진하고 있다.

1) 대통령의 솔선수범형 혁신 리더십

공공조직의 리더십은 민간조직의 리더십보다 그 중요성이나 파급 효과가 크다. 각종 갈등관리를 제대로 수행하지 못할 경우 발생하는 사회경제적인 부정적 효과가 민간에 비해 대단히 크며, 민간에서는 쉽게 활용할 수 있는 금전적 보상 수단이 부족한 공공부문 여건에서 조직과 구성원을 효과적으로 이끌기 위해서는 자발적 복종을 이끄는 리더십의 역할이 더 중요해진다. 특히 정부혁신을 이끌어감에 있어 대통령을 비롯한 장·차관 등의 리더십 역할이 중요하며, 그 중에서도 최근 변혁적 리더십이 주목을 받고 있다(이창원, 2005).

변혁적 리더십(transformational leadership)이란 구성원들로 하여금 도전적인 목표와 업무를 자발적으로 수행할 수 있도록 비전과 사명감·자긍심을 고취

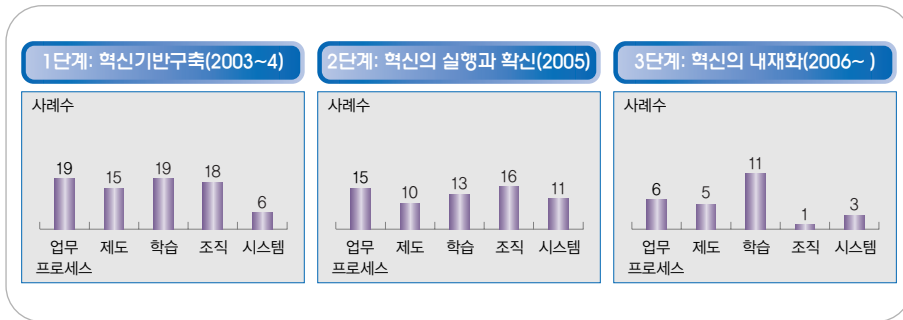
시켜 주고, 새로움에 도전하도록 지적 자극을 부여하며, 구성원에 대한 관심과 세심한 배려를 통해 리더에 대한 존경과 신뢰를 이끌어내는 리더십을 지칭한다(Bass, 1990). 이를 바탕으로 변혁적 리더는 조직의 성공적인 변화와 혁신을 도모할 수 있으며, 더 높은 수준의 동기부여를 토대로 성과 향상을 기할 수 있다. 이러한 변혁적 리더십의 개념에 비추어 볼 때 참여정부 정부 혁신을 이끈 노무현 대통령의 리더십은 변혁적 리더십의 특성을 많이 갖추고 있다.

정부혁신을 위해 대통령은 먼저 혁신을 실천하는 모범을 보이고 이를 공무원들이 실천하기를 요구했다. 예를 들어 청와대 다면평가 실시, 집권 초기 일반 감사와의 공개 토론, e-지원 업무관리시스템 구축, 청와대 내 체계적인 성과관리 프로세스 정립과 시스템 구축 등을 들 수 있다. 이 중에서도 e-지원 시스템은 대통령이 직접 아이디어를 내고, 이를 청와대에서 먼저 시범 적용하고, 부처로 확산시킨 대표적 사례이다.

이와 같이 혁신 의지는 대통령으로부터 시작해 비서실과 중앙정부 및 지방정부로 확산되어야 하며, 이와 동시에 구체적인 혁신 아이디어는 지방정부와 중앙정부 등 아래로부터의 실천과 수렴을 통하여 전개되어야 한다는 혁신 의지의 확산과 수렴의 원칙을 실천해 나갔다. 또한 국정 과제와 같은 전략적 정책 기능은 청와대 등 중앙에서 책임을 갖고 집중하되, 집행 기능은 가능한 해당 부처로 분산해 자율적으로 운영하도록 분권화해야 한다는 정책의 집중과 분산 원칙을 실천하기 위해 노력했다(홍길표 외, 2003).

위와 같은 원칙은 정부혁신 추진전략의 변화과정에도 관철되고 있다. 참여정부 이후 2006년 5월까지 부처에 시달된 정부혁신 관련 지시사항(109개)과 혁신 관련 어록(3권)을 중심으로 그 내용을 분석해 보면, 정부혁신의 발전 단

〈그림 8〉 지시사항 등을 통해 본 혁신 관련 대통령의 강조사항 변화



*자료 : 대통령비서실 내부 자료

계에 맞추어 시기별로 대통령의 강조점이 변모해 왔음을 알 수 있다. 즉 중앙정부를 기준으로 한 혁신 기반 구축기인 2003년과 2004년에는 주로 범정부적인 혁신 체계 구축과 공직자의 적극성 및 열정을 강조했다. 혁신 실행과 확산기에 해당되는 2005년에는 주로 혁신활동의 제도화와 시스템화를 통해 혁신성고를 창출할 것을 강조했고, 혁신 내재화기에 들어서서는 2006년에는 주로 자율적으로 학습하는 혁신문화 정착을 강조했다. 시기별로 변화해 온 대통령의 혁신 강조사항의 변화는 다음의 분석표를 통해서도 일부 확인된다(대통령비서실 내부 자료, 2006). 이와 같이 대통령의 혁신 리더십은 정부혁신의 발전 단계에 맞추어 탄력적으로 강조점을 달리하는 상황적합적 리더십을 보여준다.

한편 구성원의 학습 역량과 자율성을 강조한다는 측면에서 자율적 혁신을 촉진하는 임파워먼트(empowerment)를 행하는 리더십 특성을 보이고 있다. 예를 들어 참여정부에 들어 국무총리와 각부 장관에게 실질적 권한을 부여하는 분권적 국정 운영을 시도하고 있다. 과거 대통령이 직접 관여하던 국무

조정 사안을 국무총리에게 가능한 일임하고, 대통령은 중·장기적인 전략적 국정 과제에 집중하고자 노력했다. 각 부처와의 관계에서는 연초 부처 업무 보고 관행을 연간 추진 계획 보고 과정에서 목표 설정 및 상호합의 과정으로 변경함으로써 정책 추진의 자율성을 강화하려는 노력을 기울이기도 했다. 이와 동시에 장·차관을 포함한 각급 기관장들의 혁신 리더십 역량을 강화하기 위한 다각적인 시도를 하고 있다.

한편 변혁적 리더십의 또 다른 요소는 기존의 패러다임을 깨는 창조적 파괴자로서의 역할이다. 이 점에서 노무현 대통령은 그 누구보다도 기존의 국가 운영 및 행정 패러다임을 깨려는 부단한 노력을 기울여 왔다. 공공행정은 물론 외교 안보, 사법, 정치개혁 등 대한민국 사회 경제 전반에 걸친 근본적 변혁을 주도했다. 그러나 기존의 패러다임을 대체하는 새로운 패러다임의 착근이 공식사회 전반에 걸쳐 지연됨에 따라 그것의 긍정적 효과보다는 내적 혼동을 초래한 것이 아닌가 하는 우려가 나타나고 있다.

2) 정부 및 공공부문 혁신 리더십의 확산

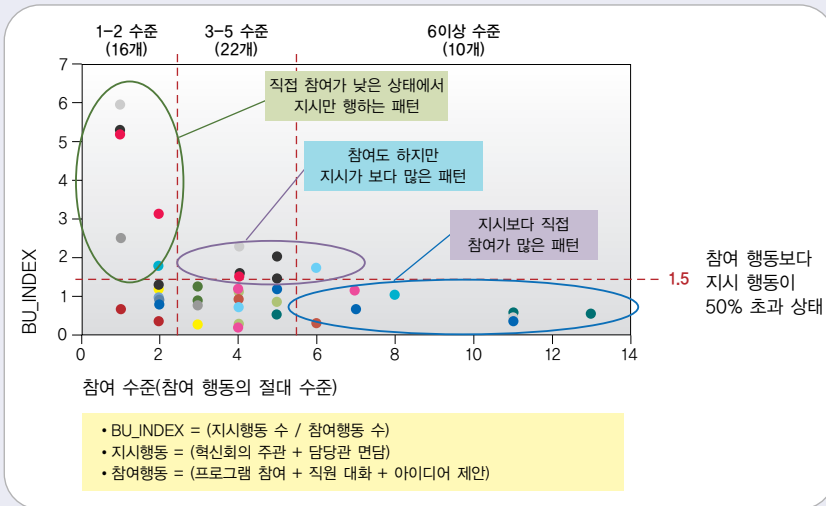
정부혁신이 이루어지기 위해서는 혁신적인 리더가 필수조건이 된다. 혁신적인 리더의 확보는 두 가지 방식으로 이루어진다. 하나는 혁신적인 특성을 갖는 사람을 기관의 리더로 보임시키는 방법이며, 다른 하나는 최고 혁신 리더의 혁신 성향과 방향을 개별 기관의 리더들이 공유하도록 유도하는 방법이다(Shim, 2001). 참여정부의 경우 중앙정부를 대상으로 위의 두 가지 방식 모두를 사용하였다. 물론 정부의 특성상 혁신적 리더만을 선별하여 기관장에 보임시키는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 첫 번째 방식과 함께 두 번째의 방식을 병행해 기관장 혁신 리더십을 확산시켜 나갔다.

참고
6

기관장의 혁신 리더십

정부혁신 진단을 통해 확보된 자료를 바탕으로 장·차관 등 기관장의 효과적인 혁신 리더십 패턴을 구분해 볼 수 있다. 혁신 리더십 유형을 혁신에 대한 참여(혁신 프로그램 참여, 직원과 대화, 혁신 아이디어 제안 등)와 지시(혁신회의 주관, 담당관 면담 등)의 행태를 기준으로 지시형 혁신 리더십과 참여형 혁신 리더십으로 분류할 수 있다.

〈그림 9〉 기관장 리더십 유형



위 분포도를 통해 보듯 과거와 같은 지시형 리더십을 유지하고 있는 부처도 아직 남아 있지만, 지시보다 참여의 비율이 더 높은 숭선수범의 참여형 리더십을 발휘하는 부처가 많이 나타나고 있다. 이들 장·차관의 혁신 리더십 유형에 따른 해당 기관의 2005년 혁신 진단 결과를 살펴보면, 아래와 같이 숭선수범의 참여형 혁신 리더십이 지시형 혁신 리더십보다 좋은 혁신 성과를 거두고 있는 것으로 나타난다. 이러한 이유로 참여정부는 장·차관의 혁신 리더십을

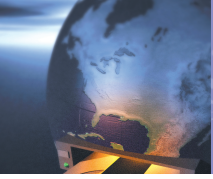
부처 혁신의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인으로 중시한다.

〈표 7〉 리더십 패턴과 기관의 혁신 수준

리더십 패턴		단계 분포	혁신지수 평균
지시형 혁신 리더십	직접 참여가 낮은 상태에서 지시만 행하는 패턴	2단계 : 1개 3단계 : 2개 4단계 : 4개	55.5
지시우선형 혁신 리더십	참여도 하지만 지시가 보다 많은 패턴	3단계 : 1개 4단계 : 2개 5단계 : 2개	70.3
솔선수범형 혁신 리더십	지시보다 직접 참여가 많은 패턴	4단계 : 4개 5단계 : 5개	73.2

참여정부는 대통령의 혁신 리더십을 학습을 통해 장·차관 등 기관장의 혁신 리더십으로 확산해 나갔다. 2003년 2차례의 국정토론회를 시작으로 2004년에는 장·차관이 참석한 정부혁신추진토론회를 총 4회에 거쳐 실시하였고, 2005년에는 16개 광역자치단체의 자치단체장·교육감, 공공기관의 장 등으로 확대되어 총 7차례의 정부혁신추진토론회를 개최하였다. 특히 장·차관 워크숍을 통하여 정부혁신의 비전과 목표, 필요성에 대한 최고 관리자층의 인식 및 우수 사례를 공유함으로써 전략적 혁신 리더십을 스스로 발휘할 수 있도록 하였다.

정부혁신의 실행기인 2005년 말에는 기관장 면담을 통한 혁신 리더십을 평가해 기관 혁신을 독려했고, 혁신 역량 및 성과를 참조해 과감한 발탁



인사를 단행하기도 하였다. 다만 각 부처 장관 평가 결과를 직접 인사에 반영하여 기관장의 혁신 추진을 유도할 수 있었지만, 좋은 평가를 받기 위해 단기 혁신성과에 집중하는 부작용도 일부 발생하였다. 그럼에도 불구하고 참여정부 중앙정부의 기관장들은 과거에는 상상하기조차 힘들 정도의 혁신 리더십을 발휘하기 위한 자기 학습과 몰입, 혁신활동에의 참여와 솔선수범 행동 등을 보여주고 있다. 권위주의의 상징이었던 부처 장·차관의 이와 같은 리더십 변화는 공직사회 전반의 문화와 체질 변화를 뒷받침해 준다.

한편 대통령의 인사 권한이 직접적으로 적용되는 중앙 부처와 달리 자율적으로 운영되는 지방자치단체와 각종 산하기관, 특히 일반 국민과 생활 접점에서 만나는 지방자치단체 기관장의 혁신 리더십을 적기에 이끌어내지 못한 것은 참여정부 혁신의 한계점으로 나타난다.

한국의 정치지형은 참여정부에 들어와 지방자치단체의 상당수가 정치적이념을 달리하는 야당에 의해 운영되는 ‘중앙 여당, 지방 야당’의 분리구조로 변모하고 있다. 과거 중앙집권적 행정 체제 하에서는 중앙의 정책이 지방으로 일사불란하게 전달되었지만, 오늘날과 같이 지방자치를 존중하는 분권적 행정으로 변모해 온 상황에서는 중앙의 행정력이 직접적으로 지방에 미치지 못한다. 이로 인해 중앙의 혁신 리더십이 지방의 혁신 리더십으로 이어져 확산되지 못하는 단절 현상을 보인다. 특히 대통령의 정치적 지지도가 하락하는 상황에서는 이러한 단절 현상이 더욱 가속화해 나타난다.

공기업을 비롯한 산하기관 기관장의 혁신 리더십을 이끌어내는 부분에 있어서도 부분적으로 적기를 놓친 양상을 보이고 있다. 과거 정권에 의해 비밀스럽게 행해지던 산하기관 기관장 인사 관행이 참여정부에 들어와 투명성과 공정성을 강화하는 인사제도 개혁에 따라 크게 변모하였다. 이로 인해 과거

인적 네트워크를 통한 대통령 리더십의 비공식적 확산 경로가 부분적으로 차단되는 결과가 빚어진 상태에서, 이를 대체할 수 있는 공공기관 혁신 평가와 같은 공식적 확산 경로가 2005년에 들어와서야 본격적으로 가동되었다. 산하기관 운영의 자율성이 제도적으로 확립되고 있다는 점, 공개 경쟁을 통해 기관장을 임명하는 관행으로 변화하고 있다는 점, 임기의 중반을 넘어가는 시점에서 산하기관 혁신을 요청한 점 등이 복합적으로 작용해 산하기관의 경우 중앙정부와 같은 자율적 혁신을 이끄는 혁신 리더십의 확산 및 정착을 어렵게 하고 있다.

▶ ▶ ▶ 혁신을 기획하고 관리하는 혁신 추진조직

참여정부 혁신의 방법과 특징에서 가장 두드러지는 것은 혁신을 추진하는 제도와 기구를 가시적인 형태로 구성하여 상설적인 혁신 추진체계를 구축하였다는 것이다. 이는 곧 최고혁신관리조정기구로서의 혁신수석실, 실행을 지휘하는 행정자치부 정부혁신본부 등을 필두로 하여 모든 기관들이 공식적인 지휘 및 보고체계를 갖추도록 하였다는 점이고 교육과 연구에 이르기까지 전체 혁신체계 내에 공식적으로 포함되도록 하였다는 점이다

참여정부는 혁신을 효과적으로 추진하기 위해 부처의 혁신 수준 향상에 맞추어 진화하는 체계적인 추진조직을 갖추었다. 초기 단계 혁신을 기획하고 부처의 혁신을 리드하는 조직으로부터 현재 부처의 자율적 혁신을 촉진하고 관리하는 조직으로 변모하고 있다.

참여정부에 들어와 추진된 혁신 추진 및 관리조직의 변천 과정을 간략한 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 참여정부 혁신 추진조직의 시기별 특징

구분	정부혁신 기반조성기(2003)	정부혁신 추진기(2004~2005)	정부혁신 확산기(2006 이후)
주요 조직 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신지방분권위 • 업무관리비서관실 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부혁신본부 • 각 기관 혁신 담당 조직화 • 혁신관리실 혁신 수석 • 혁신평가위원회 조직 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신지원장관회의 • 각 부처 산하기관 혁신 추진조직 강화 • 공공부문 혁신담당 조직
역할 및 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 로드맵을 통한 전 정부 차원 기획 기능 강조 • 비서관실 혁신 선도 • 혁신 추진전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 실무적 차원의 혁신 추진 조직 강화 • 지방 및 공공부문으로 혁신 확산 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신 관련 정책의 조정 • 혁신 추진 체계 구축 • 지방, 교육, 공공부문으로 본격적인 혁신 확산

참여정부 초기에는 기획 기능과 선도 기능을 담당할 정부혁신지방분권위원회와 대통령비서실 업무관리비서관실을 중심으로 구성되었다. 이후 2004년과 2005년을 거치면서 본격적인 정부혁신 추진조직 및 체계를 구성하게 된다. 대통령이 참여하는 정부혁신추진회의와 대통령비서실 내에 혁신관리실을 두어 총괄 조정하도록 하였고, 행정자치부 내 정부혁신본부·정부혁신관리위원회·정부혁신관리평가단 등을 두어 총괄 지원 및 관리하도록 하였으며, 중앙부처 및 지방자치단체에 혁신담당관을 두어 본격적인 정부혁신을 추진토록 독려하였다. 이후 기획예산처 공공혁신본부 등을 통해 공공부문으로 혁신을 확산해 나가고 있다. 행정자치부·중앙인사위원회·기획예산처·국정홍보처 등이 참여하는 혁신지원장관회의를 운영하고 있다. 이상을 통해 정부 및 공공부문의 혁신을 추진하고 관리하는 조직 및 운영 체계의 기본틀을 완성하게 된다.

2006년 8월 현재 혁신 추진조직은 정부혁신의 기본 방향과 전략을 수립하기 위한 대통령이 주재하는 정부혁신추진회의를 정점으로 혁신관리를 조정



정부혁신 추진조직의 변천

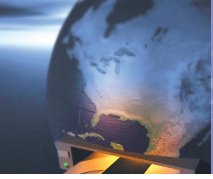
2003년 정부혁신지방분권위원회와 대통령비서실 혁신추진조직화 참여정부는 정부혁신과 지방분권에 대한 개혁 과제들을 체계적으로 추진하기 위하여 정부혁신지방분권위원회를 2003년 4월 출범시켰다. 참여정부 출범 이후 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 정부혁신 로드맵을 만들었다. 인사개혁 로드맵(2003. 4)을 시발로, 행정개혁(2003. 7)·지방분권(2003. 7)·재정세재개혁(2003. 7)·전자정부(2003. 8)·기록관리(2005. 10)를 만들고 각 일정에 따라 범정부 차원의 혁신 과제를 추진하게 되었다.

정부 전체의 혁신 일정에 더하여 대통령은 대통령비서실 내부 혁신도 함께 추진하였다. 이를 위해 업무관리비서관실을 두어 대통령비서실 내부의 혁신을 전담하게 하였다. 과거 정부에서는 청와대 내부 업무를 담당하기 위해 총무수석 또는 총무비서관실을 단순히 둔 것과 달리 혁신 업무와 성과관리 업무를 전담하는 비서관실을 둔 것이다. 업무관리비서관실은 대통령비서실의 업무 프로세스 개선, 직원 성과관리, 조직관리, 업무관리 시스템의 구축, 업무 매뉴얼 작성, 장·차관 워크숍 등 대통령비서실의 효율적 업무 추진과 관련된 업무를 추진하였다.

2003년 12월 말 업무혁신비서관실은 혁신기획비서관실 및 혁신관리비서관실로 확대 개편되고, 그 소속도 종전 총무팀에서 참여혁신수석실로 변경하게 된다. 정부 전체의 혁신을 관리하고 변화를 촉진하기 위해 2개 비서관실로 확대 개편된 것이다. 새로이 신설된 혁신관리비서관실은 청와대 내부의 혁신 경험을 정부 부처로 전파하고, 정부 전반의 변화를 포괄적으로 관리하는 역할을 수행하게 되었다.

2004년 혁신관리비서관실, 정부혁신본부, 부처 혁신담당관

2004년 1월 3일 국무총리·장관·청장 등이 모인 국정토론회에서 '신뢰받는 정부, 대화 잘하는 정부'라는 정부혁신 방향이 제시되었으며, 변화의 속도를 더욱 높여야 한다는 취지의 토론이 있었다. 이러한 정부혁신의 방향을 실천하



기 위해 2004년 2월 기획예산처에 있던 행정개혁 기능을 행정자치부로 이관하고, 행정자치부에 행정개혁본부를 설치하였다. 또한 2004년 3월 부처별로 혁신담당관이 신설되었으며, 혁신담당관이 중심이 되어 정부혁신을 추진하게 되었다. 변화관리 관점에서 볼 때 부처 혁신 추진 전담조직을 만든 것이다. 2004년 4월부터는 지방자치단체에 혁신 전담조직으로 분권담당관을 설치·운영하고 있다.

대통령비서실 조직에도 변화가 있었다. 참여혁신수석실 소속으로 있던 혁신기획서관실과 혁신관리서관실을 분리하여 혁신관리서관실을 정책실장으로 변경하였다. 혁신기획서관실은 대통령비서실 내부 혁신과 'e-지원' 개발을 담당하기 위해 명칭을 업무혁신서관실로 변경하고 총무팀으로 소속을 바꾸었다.

2004년 5월에는 혁신에 관한 자문 역할을 하는 민간혁신전문가를 중심으로 '혁신관리전문위원회'를 정부혁신지방분권위원회에 설치하는 한편, 2004년 9월에는 정부혁신을 체계적으로 추진·관리하고, 정부혁신 전략 등을 논의하고 결정하기 위하여 대통령과 혁신 관련 주요 지원 기관이 참석하는 정부혁신추진회의를 신설·운영하였다. 대통령 주재 제1차 정부혁신추진회의에서는 공통 혁신 과제의 개념, 추진방법 등과 행정자치부의 행정개혁본부를 정부혁신을 선도할 수 있는 조직체로 변경하는 사항 등을 결정하였다. 이에 행정개혁본부를 2004년 11월에 정부혁신본부로 개편하게 된다. 또한 행정자치부 산하에 정부혁신관리평가단을 두어 부처의 혁신성과와 혁신 수준을 평가하도록 하였다. 한편 대통령비서실 내 혁신관리서관실은 2004년 말 혁신관리실으로 승격되고, 제도개선서관실·민원제안서관실 업무를 연계해 운영하도록 하였다. 이상을 통해 참여정부 혁신을 추진해나갈 체계적인 기본 골격을 2004년에 갖추게 된다.

2005년 혁신관리수석실 확대와 공공부문으로의 혁신 확산

2005년 초 행정자치부 정부혁신본부는 혁신관리비서관실과 함께 혁신 장애 요인 제거 등 정부 내 변화관리를 위한 다양한 노력을 함께 추진해 나간다. 중앙부처, 지방자치단체, 지방교육청, 공공기관의 혁신 수준을 높이기 위해 혁신 활동 모니터링, 성공 사례 발굴·확산, 혁신 시스템 정비의 업무를 수행하게 된다. 2005년 2월에는 행정자치부의 혁신관리 기능에 대한 자문을 강화하기 위하여 정부혁신지방분권위원회 소속 혁신관리전문위원회를 행정자치부로 이관하여 정부혁신관리위원회를 설치하였다. 민간혁신전문가들이 참여하는 정부혁신관리위원회를 통해 혁신 추진 상황을 정기적으로 점검하고 혁신 추진전략 및 계획을 심의하도록 하였다. 2005년 5월, 혁신관리실은 혁신관리수석실로 변경되고, 행정자치부·중앙인사위원회·기획예산처·국정홍보처 등으로 구성된 혁신지원장관회의가 신설되고, 이 회의를 통해 정부혁신 전반에 대한 변화관리 세부 실천 방향을 결정하였다.

(1) 지방행정 혁신 추진체계

지방행정 혁신을 총괄하는 행정자치부에는 2004년 11월 전담부서인 지방행정혁신과를 설치한데 이어, 2005년 3월 행정자치부 본부-팀제 개편시에는 지방혁신전략팀과 지방혁신관리팀으로 확대하였고, 2005년 12월에는 국장급인 지방행정혁신관이 설치되었다.

지방자치단체 혁신 전담조직은 2004년 4월 최초 설치 이후 2004년 12월 본격적인 지방행정혁신 추진에 앞서 시·도의 시·군·구 혁신 지원을 위한 인력보강(시·도 당 3명)이 이뤄졌다. 또 2005년 10월 지방자치단체 차원의 고객만족 행정 기능 확충을 위한 기구·인력·보강과 함께 시·군·구에 행정혁신 전담조직인 행정혁신팀을 설치하게 되었다.

정부는 2005년 4월 중앙과 지방간 최고위혁신협의기구인 지방행정혁신협의회를 발족하였다. 이 협의회에는 행정자치부 등 중앙혁신지원기관과 시·도 행정

부시장·부지사가 참여하여 지방행정혁신 추진 전략 등 주요 현안을 협의하는 정례 회의체로 자리잡아 가고 있다. 또한 지방자치단체 차원의 체계적인 혁신 추진을 위해 각 시·도와 시·군·구간 혁신 협의체인 시·도별 지방행정혁신 협의회를 시·도별로 구성·운영토록 권고하였다. 그 결과 지방행정혁신이 2004년 도입된 이후 2005년도에 들어와 중앙과 자치단체에 걸친 조직적인 추진 체계가 만들어졌다.

(2) 지방교육행정혁신 추진 체계

정부는 2005년을 지방교육혁신의 원년으로 정하고 ‘지방공무원의 2/3 이상이 혁신에 동참하여 혁신성과를 가시화 한다’는 것을 목표로 삼아 본격적인 지방교육혁신을 추진하였다. 또한 2005년 지방교육혁신 도입·실행기를 지나 2006년 확산기, 2007년 정착기에 이르는 지방교육혁신 로드맵을 작성하여 지속적인 지방교육혁신 관리에 착수했다.

정부는 우선 지방교육행정혁신을 지속적이고 충실히 수행하기 위해 전담조직으로 교육인적자원부에 지방교육혁신과(2005. 1)를, 시·도교육청에는 혁신복지담당관(2004. 9)을 각각 설치하였다. 또한 단위 학교에까지 혁신 분위기를 확산하기 위해 추가적으로 지역 교육청에 혁신전담팀(2005. 10)을 설치하였다. 또 교육인적자원부와 시·도교육청 간 연계 체계를 만들고 지방교육혁신 역량을 배가시키기 위하여 지방교육행정혁신협의회(2005. 4)를 구성하였다. 협의회는 교육인적자원부 차관(의장), 지방교육지원국장(간사), 시·도교육청 부교육감(위원) 등으로 구성하였다. 이와 더불어 지방교육행정협의회의 실무 기구로 교육인적자원부 지방교육혁신과장, 시·도교육청 혁신복지담당관으로 구성된 지방교육행정혁신실무협의회를 구성하였다. 이와 함께 시·도교육청 자체적으로 지역 실정에 맞게 교육혁신을 추진·관리할 수 있도록 시·도교육청 혁신담당관, 지역교육청 혁신담당과장으로 구성되는 지역혁신협의회도 구성·운영하고 있다.

(3) 공공기관 혁신 추진체계

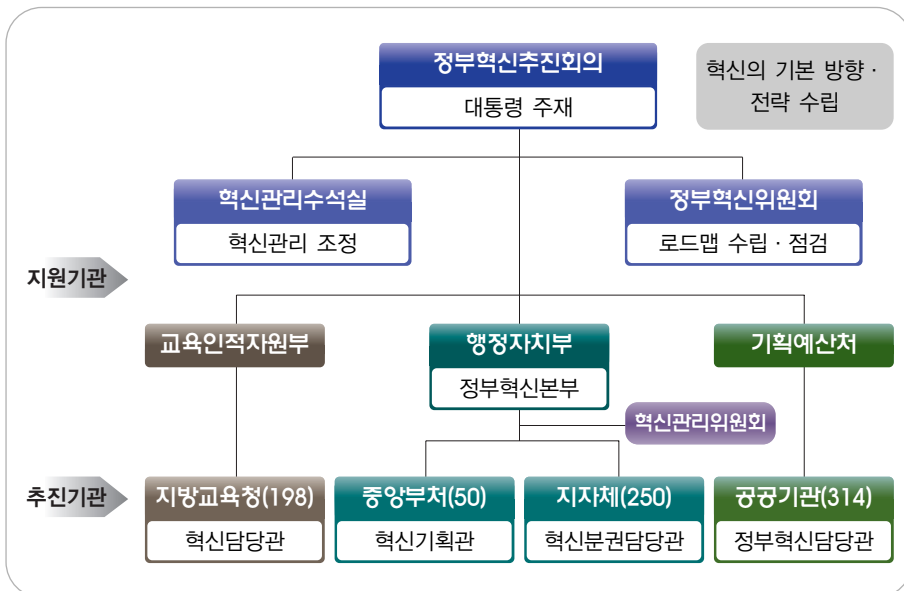
2005년부터 국민과의 점점 포인트에 있는 공공기관에 대한 혁신관리를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이를 위해 기획예산처에 공공기관 혁신을 주도적으로 관리하기 위한 공공기관 혁신 전담부서인 공공혁신국을 신설(2005. 3)하고, 2005년 5월에는 공공기관 지배구조혁신을 전담하는 ‘공공기관제도혁신팀’을 신설하는 등 공공혁신국을 공공혁신본부로 확대 개편하였다. 또한 2006년 11월 1일부터는 기획예산처 공공혁신본부의 팀간 업무 재배분을 통해 ‘공공기관혁신지원팀’을 명실상부한 혁신지원전담팀으로 개편하여 공공기관 혁신·변화관리를 전담하게 한다.

2006년 7월 공공기관 CEO 혁신토론회에서 「공공기관혁신 종합대책」을 마련한 것을 계기로 공공기관 혁신을 위한 인적 네트워크를 구성하여 운영하고 있다. 이는 공공기관의 혁신에 정부의 전 부처가 관련되고, 공공기관의 유형과 성격이 매우 다양한 점을 고려한 것이다. 공공기관 혁신의 Think Tank로서 혁신자문, 연구, 언론 홍보, 강의, 현장 방문 컨설팅 등을 수행하는 혁신관리위원회를 구성하고, 부진 기관에 대한 컨설팅을 전담할 전문가 그룹을 구성·운영하는 한편, 공공기관 임원이 주축이 되는 혁신동반자포럼을 통해 공공기관 혁신의 노하우를 공유·확산하고, 공공기관 혁신 관련 12개 부처(기획예산처·정부혁신위·인사위 등)로 구성(2006. 8)된 ‘공공기관혁신지원협의회’를 통해 「공공기관혁신 종합대책」의 이행 상황을 점검·조정하고, 공공기관 혁신 지원 부처(국무조정실, 과학기술부, 기획예산처) 및 혁신 우수 공공기관(토지공사, 도로공사, KISTEP)의 혁신담당 실무자로 ‘공공기관혁신지원 T/F’ 구성하여 혁신 아카데미 운영, 혁신 컨설팅 그룹 운영, 혁신 포럼 운영 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

하는 혁신관리수석실과 혁신 로드맵의 수립과 점검 임무를 맡은 정부혁신지방분권위원회가 존재하며, 50개 중앙 행정기관(부·처·청·위원회)과 250개 지방자치단체는 행정자치부가, 198개 지방 교육청은 교육인적자원부가, 314개 공공기관은 기획예산처가 혁신을 지원하고 있다. 혁신을 실천하는 각 개별 기관에는 혁신기획관(중앙 부처), 혁신분권담당관(지방자치단체), 혁신담당관(지방교육청)이 포진하고 있다. 행정자치부 산하에는 혁신관리위원회가 있어 중앙 부처, 지방자치단체 및 공공기관의 전반적인 혁신 방향을 자문하는 역할을 수행한다(그림 10).

정부 내 정부 추진 및 관리조직 외에도 혁신을 지원하고 촉진하는 기관 및 제도들도 계속 신설되거나 강화되고 있다(표 9).

〈그림 10〉 참여정부의 혁신 추진조직(2006년)



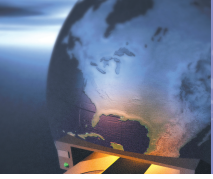
*자료 : 정부혁신 토론회 자료집(2006. 5)

〈표 9〉 혁신 추진 관련 기관의 기능과 상호 관계

기 관	기 능	기관간 관계
대통령비서실 (혁신수석실)	대통령의 혁신 철학 전파 혁신 활동의 종합 조정	정부혁신본부가 실무 지원 정부혁신위원회와 업무 협조
정부혁신위원회	주요 혁신 활동사항 심의 동력 창출, 혁신기법 전파	정부혁신본부와 업무 협조 대통령비서실과 협조
행자부 정부혁신본부 (혁신관리위원회)	중장기 혁신전략 수립 각 기관 혁신 추진 지원 및 확산 혁신 활동 진단 평가, 성과관리	혁신관리비서실 업무 지원 정부혁신위원회와 업무 협조 민간전문기관, 시민단체, 외국과 협력
중앙부처, 자치단체 및 공공기관	자체 혁신 계획 수립·시행 자체 혁신 과제의 수행	정부혁신본부, 공공혁신본부 등과 업무 협조 전문 교육·연구기관과 협력
중앙공무원교육원 자치인력개발원	혁신 역량 교육 프로그램 지방공무원 혁신 역량 개발	혁신본부의 혁신 교육 지원 민간·국제기구 등과 협력
전문 연구기관	정부혁신의 실천전략 연구 현장 중심의 체계적 혁신 연구	혁신본부의 혁신 연구 지원 각급 교육기관과 교류·연계
혁신지원기구 (컨설팅 센터 등)	각 기관의 혁신 기능 지원 및 강화 열위기관의 혁신 역량 측면 지원	정부혁신본부, 공공혁신본부 등과 업무 협조 민간 혁신 전문가의 지원 확보

*출처 : 한국행정연구원(2005) 자료를 이용해 일부 수정 및 보완

선진국들의 정부혁신 추진 사례에 비추어 볼 때 참여정부처럼 혁신을 공식 기구와 제도로서 추진한 사례가 많지 않다. 이처럼 정부혁신이 공식적인 제도로서 확립되어 추진될 수 있었던 것은 대통령이라는 최고지도자의 정부혁신에 대한 강력한 의지가 있었기 때문이다. 그러나 정부혁신추진조직과 관련해 완벽한 것은 있을 수 없으며, 완성형 또한 있을 수 없다. 혁신 추진조직 체계는 주어진 상황과 새롭게 발생하는 문제 등에 맞추어 진화해 나가야 하



기 때문이다.

현 단계 정부 전체 차원의 혁신 추진체계와 관련해 새로운 이슈들이 제기되고 있다. 무엇보다 혁신 추진조직이 확대되는 과정에서 불가피하게 혁신을 기획하는 조직과 혁신을 관리하는 조직으로 분리해 기능을 강화했지만, 이로 인해 양 진영 간의 사전 조율과 협력 체계가 약화되는 역기능이 발생하고 있다. 정부조직의 특성상 한 번 조직이 만들어지면 관료조직의 생리상 끊임 없는 자기 확장성을 지닌다. 이로 인해 소속 부처를 달리하는 혁신관리조직들이 더욱 분화되고, 기능과 영역을 확장하는 과정에서 업무 중복과 혼선이 빚어질 수 있다. 이 점에서 정부혁신은 물론 각종 국가개혁 관련 조직들을 진행 단계와 기능 및 규모를 고려해 재정비하는 자기혁신 노력이 요청된다.

▶▶▶ 공무원과 부처가 중심이 되는 자율적 혁신

과거 정부개혁은 공무원을 개혁의 대상으로 인식하고 톱다운 방식으로 정부를 변화시키려는 노력을 기울여 왔다. 일방적인 톱다운 방식의 정부개혁은 단기간 내에 목표한 바를 효과적으로 달성한 것처럼 보이지만, 공직사회의 내적 변화를 도모하지는 못한다. 임기 만료 임박 등 톱다운 방식의 추진력이 약화되면 다시금 과거로 회귀하는 악순환을 반복하고, 정부개혁에 대한 냉소주의와 상대적 피해 의식만 커져가게 되는 것이다.

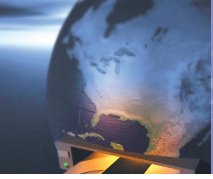
참여정부는 이러한 일방적인 톱다운 방식의 정부개혁의 한계를 극복하기 위해 공무원이 주체가 되어 자발적으로 참여하는 정부혁신을 추진하고자 노력하였다. 예를 들어 공무원의 부패 척결이나 부정부패 방지의 관점을 공무원의 청렴성 강화와 행정 투명성 제고 노력 관점으로 변경시키고 있다. 부정

부패 방지의 관점에서 공무원은 감시와 처벌의 대상으로 인식되는 반면, 청렴성과 행정 투명성 강화의 관점에서 공무원은 행위의 주체로 인식되며, 이들의 적극적인 참여가 성공의 열쇠가 된다. 이와 같이 공무원과 부처 등 단위 기관들이 혁신의 주체가 된다는 의미는 자신들이 처한 상황 및 조직 특성, 당면한 문제 및 과제에 맞추어 자율적으로 문제 해결의 방향을 모색하고 실천해 나가야 한다는 의미이다. 이 점에서 참여정부의 혁신은 관행적 실천(practices)이 아닌 성찰적 실천(praxis)을 강조하는 것이다(김선명, 2005).

1) 자율적 정부혁신 추진의 필요성과 근거

오늘날 공무원과 부처 등 단위기관들이 주체가 되어 자발적인 정부혁신을 추진해야 하는 이유를 정부 환경 변화와 정부조직 내부의 역학구조 변화에서 찾아볼 수 있다. 과거 엄격한 관료제 원칙에 따라 중앙집중식 조직 운영을 하던 시절 정부조직은 그 규모의 크기와 별 상관없이 하나의 조직처럼 운영될 수 있었다. 그러나 정부를 둘러싼 급격한 환경 변화와 공공 문제의 복잡성이 증대하는 오늘날과 같은 상황에서 정부조직은 그 규모의 크기와 상관없이 다양한 기능을 지닌 하부조직들이 일정한 자율성을 전제로 당면한 문제를 각자 해결해 나가는 존재로 변모하고 있다. 정보처리이론이나 상황이론에 따르면 환경의 불확실성과 복잡성이 증대할수록 정보처리 요구가 증대하고, 이에 대응하기 위해 조직은 분화되고 하위 단위별로 정보처리 역량 증대 및 즉각적인 대응체제를 갖추게 된다. 이에 따라 조직은 사전적인 통제가 아닌 사후적인 조정과 통합을 통해 조직 내 다양성을 관리해 나간다.

정부조직 내에는 아직도 대통령을 정점으로 한 중앙 권력과 통제기구가 존재하며, 이들에 의해 전체 정부조직이 일정 수준에서 관리되고 있는 것도



사실이다. 하지만 고유의 정책 활동이나 혁신활동들을 세부적으로 통제하기 어렵다. 이러한 배경 하에 정부조직을 일사분란하게 명령 체계에 의해 움직이는 단일의 실체로 보는 관점에서, 오늘날 일정한 자율성을 지닌 다양한 하부조직들의 복합체 즉 다원적 실체로 보는 관점으로 변경될 필요성이 제기된다.

정부조직을 일정한 자율성을 지닌 다양한 하부조직들의 복합체로 보는 관점으로 점차 변모함에 따라 정부혁신 이론을 구성함에 있어 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째는 정부 내 부처 네트워크, 중앙과 지방자치단체 네트워크 관점에서 혁신의 창출과 확산 현상을 연구할 필요성이 새롭게 제기된다.

단일의 실체 관점이 유지되던 시절에는 중앙에 의해 채택된 대다수의 새로운 제도는 하향적 지시에 의해 일률적으로 산하 부처나 지방으로 확산된다. 네트워크라는 복합체 관점에서도 중앙에서 집중 관리하는 일부 제도가 지시에 의해 일률적으로 확산될 가능성을 부정하지 않지만, 이보다는 중앙의 통제를 벗어나 자율성을 지닌 부처나 지방정부에 의해 새로운 제도나 관행이 창출될 가능성을 보다 많이 강조한다. 즉 지시에 의한 일률적 확산이 아니라 내적 필요에 따른 선택적 확산이 부각된다(이승중, 2005). 이런 측면에서 네트워크 관점에서는 혁신확산이론(innovation diffusion theory)에 초점을 두고, 이 과정에서 벤치마킹을 통한 모방, 흡수 능력, 구조동형화(isomorphism) 등의 현상에 주목한다(Wolfe, 1994).

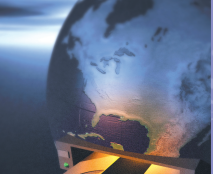
네트워크 관점에서 볼 때 참여정부는 CoP(Community of Practices)를 통한 혁신방법론의 공동 개발과 공유, BP(Best Practice) 대회를 통한 성공 사례 발굴 및 확산 등을 강조한다. 즉 중앙, 지방, 기관별 우수사례발표대회를 활발

히 개최하여 혁신 우수 사례를 공유하고 벤치마킹하였으며 혁신 분위기를 전정부적으로 확산하였다. 또한 혁신과 관련된 부처 간 경쟁적 분위기를 조성함으로써 부처의 특성을 반영한 독특한 제도의 발전, 부처 간 벤치마킹을 통한 제도의 확산 등이 그 어느 때보다 활발해지고 있다.

둘째, 정부 내 하위단위조직의 다양성과 자율성을 전제로 한 정부혁신 방법론을 구상할 필요성이 제기된다.

Osborne & Plastrik(1997)은 정부조직을 정책·규제·서비스·순응조직의 4가지 기본 유형으로 나누고, 이들 조직의 특유성을 반영해 상이한 정부혁신 전략을 차별적으로 구상해 적용해야 한다는 주장을 행하고 있다. 이와 유사하게 정부 내 중앙부처를 기준으로 보더라도 정책 생산을 위주로 하는 부처 조직과 공공 서비스 생산을 위주로 하는 청조직으로 구분된다. 이에 따라 마치 민간부문에서 제품혁신에 초점을 둔 제조업과 서비스혁신에 초점을 둔 서비스업의 혁신 패턴 차이와 유사한 방식으로 부처별 특성을 반영한 혁신 관리 전략이 필요해진다. 또한 사회경제 발전에 따라 기존 부처 기능의 사회적 필요성이 점차 축소되어 쇠락하는 부처와 새로운 사회경제적 이슈의 대두로 인해 기능 신설 및 확대가 요구되는 신흥 부처의 혁신 패턴은 차이를 보인다. 이는 마치 쇠퇴 산업에서의 혁신 패턴과 신흥 산업에서의 혁신 패턴의 차이와 유사하다. 한편 공공 행정 분야에서는 규제 행정을 위주로 하는 부처와 촉진(지원) 행정을 위주로 하는 부처로 구분된다. 촉진 행정의 혁신은 관련된 이해당사자의 혜택 정도를 조정하는 차원에서 이루어지는 반면, 환경 규제와 같은 규제 행정의 혁신은 규제 대상이 되는 집단 또는 이해관계자의 저항을 촉발한다는 측면에서 관리되어야 한다.

이상과 같이 급속한 환경 변화는 물론 부처의 특성 및 여건이 다원화됨에



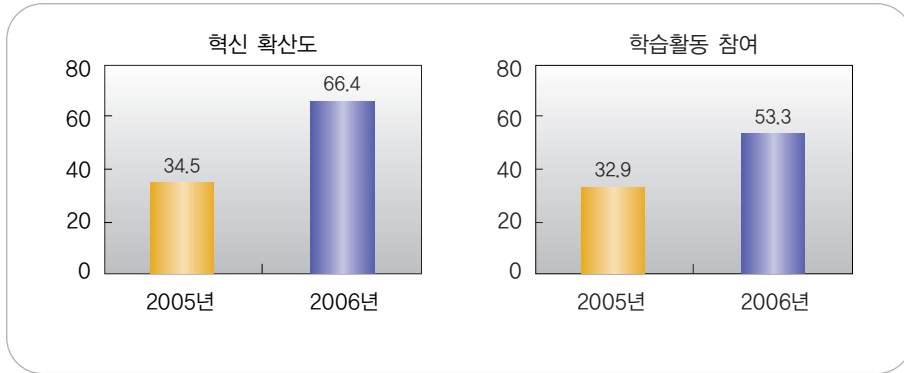
따라 각기 조직이 당면한 여건 특성에 맞는 상황적합적 혁신의 필요성이 제기되고 있다. 참여정부는 상부의 지시나 통제에 따른 혁신 추진보다는 부처의 자율성을 존중하는 방향에서의 혁신 추진을 강조해 왔다. 부처들이 공유해야 할 공통 혁신 과제를 제시했지만, 부처들이 자율적으로 선정해 추진해 나가도록 배려했다. 또한 중앙에서 주도하는 정기적인 현장 실태 조사, GII(Government Innovation Index)를 활용한 혁신 진단, 혁신평가단을 활용한 연말 혁신평가 등의 모니터링 제도를 통해 부처의 혁신 추진 상황 점검 및 혁신 시스템 전반에 대한 피드백 기능을 활성화하고 있다.

2) 공무원의 자발적 혁신 참여 활성화

공공부문에 있어 조직 개발과 혁신을 위해 공무원의 직접적 참여를 유도하는 것은 매우 중요하다(O'Brien, 2002). 그러나 정부혁신이 점화된 참여정부 초기에는 혁신의 필요성과 효용에 대한 인식 부족으로 공무원의 혁신 참여는 수동적인 모습을 보였다. 사실 고용 안정이 보장되고 수익성을 추구하지 않는 정부조직의 공무원들에게 혁신은 생존을 위한 불가결한 요소로 인식되기 쉽지 않았다. 따라서 혁신은 청와대나 행정부 정부혁신본부, 각 부처의 혁신기획관실 같은 혁신 주체를 중심으로 전개되는 ‘남의 일’이라는 사고가 강했으며, 혁신에 참여하는 경우에도 어쩔 수 없이 해야 하는 의무로서 간주되었다.

정부혁신 초반기에 공무원들의 혁신에 대한 ‘인식(R), 의지(W), 능력(A)’을 조사하는 RWA 조사가 행해졌다. 2003·2004년 조사에서 상당수(각각 40%)가 혁신활동은 추가적인 업무 부담을 낳고 있으며, 강제적으로 혁신이 시행되고 있다고 답한 바 있다. 그러나 2003년 조사와 비교해 볼 때 2004년 조

〈그림 11〉 혁신 확산도 및 학습활동 참여 변화



*자료 : 2005년과 2006년 정부혁신지수 측정 결과

사에서 변화의 필요성에 대한 인식은 증가하는 것으로 나타났다.

정부혁신의 본격적인 확산기로 진입한 2005년 이후 혁신에 대한 인식과 참여에 있어 큰 변화가 일어났다. 정부혁신지수를 활용한 진단 결과에서 공무원의 자발적 혁신 전파 및 혁신 학습 참여 수준이 2005년 대비 2006년에 상당히 상승한 것으로 나타났다(그림 11).

또한 정부혁신지수 진단을 통해 파악한 2005년에서 2006년 6월까지의 직원 제안 실적 및 제안 중 혁신 관련 사안 및 혁신 사업으로 연결된 실적을 살펴보면 혁신 수준 5단계 기관의 수준이 매우 높음을 알 수 있다. 학습동아리 활동에 대한 구성원의 참여에 있어서도 특히 5단계 기관의 수준이 높은 것으로 나타났다.

한편 2006년 5월에 실시한 중앙정부 혁신 실태 조사 결과에서 중앙정부 공무원들은 다양한 혁신활동에 상당히 많이 참여하고 있는 것으로 나타났으며, 향후 참여 의사도 비교적 높은 것으로 나타났다(표 10).

〈표 10〉 혁신활동에의 구성원 참여 현황

항 목	이미 참여 중(%)	향후 참여 의사(%)	참여 의사 없음(%)
8시간 이상 전문 교육 참여	54.8	40.7	4.5
혁신 아이디어 제안 참여	57.4	39.5	3.1
TF 등 혁신 관련 과제 참여	55.3	38.9	5.8
자발적 학습동아리 참여	57.8	35.3	6.9
부처 혁신경진대회 참여	14.2	62.0	23.8
업무에 혁신기법 적용	39.1	55.7	5.2

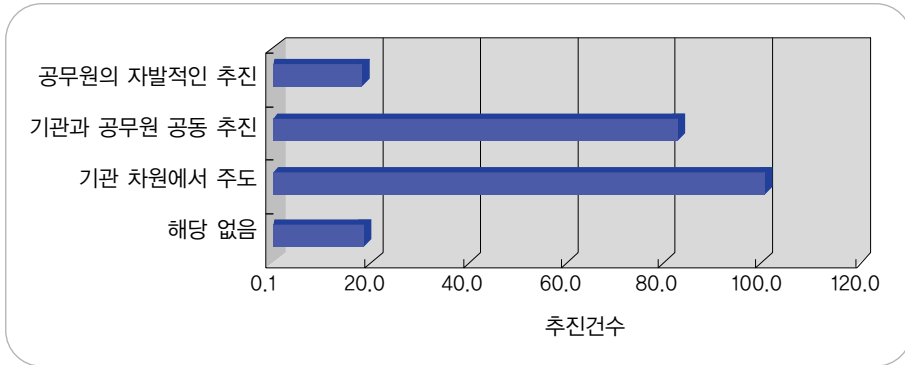
*자료 : 2006년 5월 정부혁신 실태조사 자료집

그러나 혁신 과제의 자발적 추진 정도에 있어서는 대다수 혁신 성공 사례들이 기관 차원에서 추진된 경우가 많으며, 기관과 공무원이 공동으로 추진한 경우도 많다. 이에 비해 공무원의 자발적인 노력을 통해 기관 차원에서 성공 사례로 추진된 정도는 아직 미미한 수준이다(그림 12).

이러한 결과를 종합해 볼 때 정부혁신의 지속적 추진에 따라 다양한 혁신 활동에 대한 공무원의 개입 및 참여 정도는 크게 증가하고 있으며, 이러한 증가에는 자발적인 참여도 포함되고 있다. 특히 조직 여건이 유사한 조직 중에서도 혁신 수준이 높은 기관의 혁신활동 참여율이 크게 앞서 있는 것을 볼 때 혁신 수준 상위 기관을 중심으로 자발적 혁신활동 참여가 확산되고 있음을 알 수 있다. 그러나 자발성이 나타나는 영역이 학습·제안·주변 확산 등으로 제한적이며, 과제 발굴 및 추진과 같은 부문에서는 자발적 추진 역량이 취약하다.

혁신의 고도화를 맞이하여 그간 정부혁신이 일정한 궤도에 진입하기 위해 혁신의 정해진 경로를 제시하고 추구해 왔던 방식에서 벗어나는 것이 필

〈그림 12〉 혁신 과제의 자발적 추진 정도



*자료 : 2006년 5월 정부혁신 실태조사 자료집 : 혁신우수사례 분석 자료

요하다. 혁신의 기량이 성숙된 기관에서는 구성원의 자율성과 창조성에 기반하여 지금까지 창출한 변화를 유지하고 혁신성과를 가시화하는 것이 필요하다. 이러한 능동적 자발적 혁신관리는 혁신 추진 과정에서 자기 기관에 가장 적합한 혁신의 이미지와 성과를 창출하도록 하는 전환점이 될 것이다.

참여정부의 혁신 내용



참여 정부는 혁신을 통해 기존의 관료적 정부 행정 시스템을 적응적 행정 시스템으로 전환시키기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 이를 위해 공직 문화와 행정 시스템을 근본적으로 변화시킬 수 있는 혁신을 추구한다.

일찍이 Kast & Rosenzweig(1972)는 조직의 유형을 안정적이며 기계적인 조직 유형과 적응적이며 유기적인 조직 유형으로 구분한 바 있다. 오늘날 정부조직은 관료제에 기반을 둔 안정적 조직 유형으로부터 급변하는 정부 환경에 적응해 효과적으로 문제를 해결해 나갈 수 있는 개방적 조직으로 변모

〈표 11〉 안정적·기계적 조직과 적응적·유기적 조직의 비교

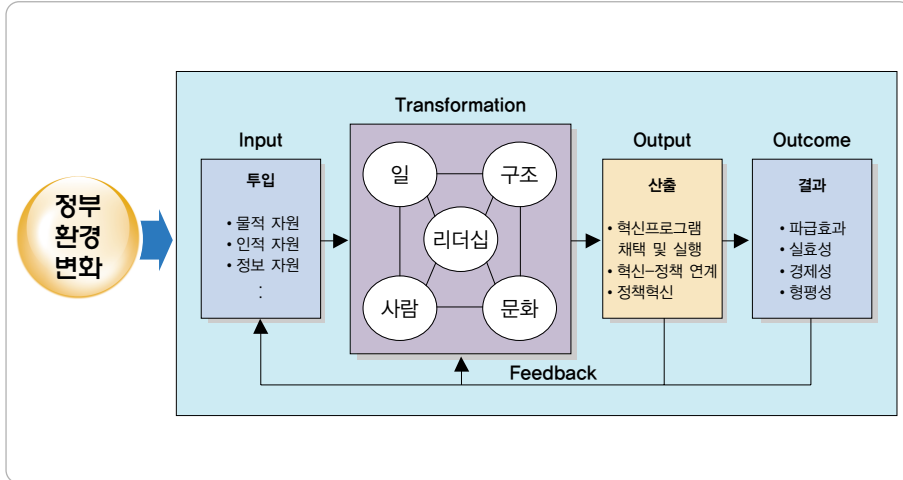
유형	안정적·기계적 조직	적응적·유기적 조직
환경	안정적 환경	변동적 환경
예측 가능성	확실, 확정적	불확실, 비확정적
조직 경계 개념	상대적으로 폐쇄적	상대적으로 개방적
목표 및 가치	효율적 성과, 안정성	효과적 문제 해결, 성장

될 필요성이 있다. 참여정부는 혁신을 통해 정부조직을 환경 변화에 탄력적으로 대응해 나갈 수 있는 적응적 행정 시스템으로 변모시키고 있다(표 11).

이와 같이 시스템 관점에 입각해 참여정부가 추진해 온 혁신을 분석해 볼 때 그 전체적인 모습과 특징을 손쉽게 잡아낼 수 있다. 시스템 관점을 다양한 방식으로 적용해 볼 수 있지만, 본 절에서는 정부라는 조직을 일종의 시스템으로 보고, 시스템 이론에서 강조하는 시스템의 주요 속성 및 개념을 활용해 정부혁신의 특성을 분석하고자 한다.

일반적으로 시스템 이론에서 강조하는 주요 속성 및 개념은 다양하지만, 가장 기초적인 원칙은 전체 시스템을 몇 개의 하위 시스템으로 나누어 시스템의 구체적인 특성 및 운영 원리를 탐색하고, 이런 하위 시스템의 통합을 통해 전체 시스템을 설명한다. 또한 개방 시스템의 관점에서는 시스템을 일종의 전환 모형으로 간주하고, 이를 투입(input)-전환(transformation)-산출(output) 모형으로 설명한다. 환경과의 상호 영향 관계 측면에서 개방적인 속성을 가지면서 동시에 시스템 자체의 동태적인 균형을 유지하기 위해서는 부의 피드백(negative feedback)과 같은 운영 원리를 갖추고 있어야 하며, 이를 기반으로 사회조직으로서의 다양한 목표를 추구해 나간다(Katz & Kahn,

〈그림 13〉 정부혁신시스템 모형



1966 ; Kast & Rosenzweig, 1972 ; Ashmos & Huber, 1987).

시스템의 주요 속성 및 기본 원리를 활용해 정부혁신의 특성을 분석하기 위해 〈그림 13〉과 같은 분석 모형을 채택한다.

전체 모형은 환경 변화의 영향을 받는 투입 부문과 전환 과정 그리고 1차적인 산출과 2차적인 결과로 구조화 할 수 있다. 시스템 모형의 핵심이라 할 수 있는 전환과정(협회의 시스템)에 혁신을 위치시키고, 이 혁신 시스템은 그 대상 영역에 따라 리더십혁신, 일혁신, 구조혁신, 사람혁신 그리고 문화혁신의 다섯 가지 혁신 영역으로 구분할 수 있다. 이러한 다섯 가지 영역의 혁신 구분은 직접적으로 Tushman의 시스템 분류 체계를 참조해 구성한 것이다. 참여정부가 추진해 온 정부혁신의 내용적 특징을 가장 잘 설명해 줄 수 있기 때문이다.

본서에서는 정부혁신을 그 대상 영역에 따라 리더십·일·구조·사람·문

화의 다섯 가지 혁신 영역으로 구분해 보고 있지만, 다른 각도에서 정부혁신을 분석해 볼 수도 있다. 예를 들어 민간 분야에서는 통상 3P로 요약되는 3대 혁신을 강조한다. 즉 구조와 과정을 포함한 과정(process)혁신, 사람(personnel)혁신 그리고 제품(product)혁신으로 구분한다. 민간에서 말하는 과정혁신은 본서의 일혁신과 구조혁신으로, 사람혁신은 리더십과 사람혁신으로 반영되며, 제품혁신은 정부혁신의 1차적 산출물이라 할 수 있는 정책과 서비스 혁신에 해당한다고 볼 수 있다. 한편 전략적 혁신을 위한 조직 DNA를 분석한 Govindarajan & Trimble(2005) 연구에서는 구조·사람·문화·시스템의 4가지 영역으로 구분하고 있다.

Resnick_West(1994)는 미국에서 나타난 고성능 공공조직의 특성을 논의하면서 사람, 결정 체계, 인사제도, 구조 그리고 가치와 문화의 다섯 영역으로 구분하고 있다(Popovich, 1998). 이러한 분류 체계는 본서의 분류 체계와 매우 흡사하다. 한편 Osborne & Plastrik(1997)은 5C로 요약되는 다섯 가지 정부개혁 전략을 제안하고 있다. 목적 측면에서의 핵심전략(Core strategy), 유인 측면에서 성과전략(Consequence strategy), 책임성 측면에서의 고객전략(Customer strategy), 권력 측면에서의 통제전략(Control strategy) 그리고 문화 측면에서의 문화전략(Culture strategy)이다. 이들의 분류 체계는 시스템 관점에 입각해 있지는 않지만, 효과적인 정부전략을 구상함에 있어 혁신 수단과 연계해 활용할 수 있는 전략적 시사점을 제공해준다. 이와 동시에 Osborne & Plastrik(1997)은 정부혁신 전략 수단이 적용되는 계층 수준에 따라 통치 체계, 행정 체계, 조직, 업무 과정, 공무원 개인이라는 5가지 계층을 구분하고 있다. 이들은 다섯 가지 적용 계층에 다섯 가지 혁신전략을 복합적으로 활용해야 성공적으로 정부혁신을 달성할 수 있다고 주장한다. 본서에서 제시

된 다섯 가지 영역은 이러한 다섯 가지의 혁신전략과 다섯 가지 적용 계층을 복합적으로 반영하고 있다.

정부혁신은 다양한 영역의 혁신활동을 상호 복합화시켜 궁극적으로 정부 효율성 및 정책 효과성 제고, 공공 서비스 개선 그리고 이를 기반으로 한 정부 신뢰 회복을 달성하고자 한다. 다섯 가지 영역의 혁신활동은 정책혁신으로 연계되는 1차 산출과 이에 따른 2차적 결과를 가져오며, 이러한 혁신성과 관련 정보는 다양한 평가제도를 통해 투입 및 혁신활동에 다시 피드백 된다. 이러한 일련의 시스템 구성 요소들이 효과적으로 작동할 경우 전체 혁신 시스템의 동태적 균형이 유지되고, 이를 통해 당초 기대한 혁신성과를 달성할 수 있다.

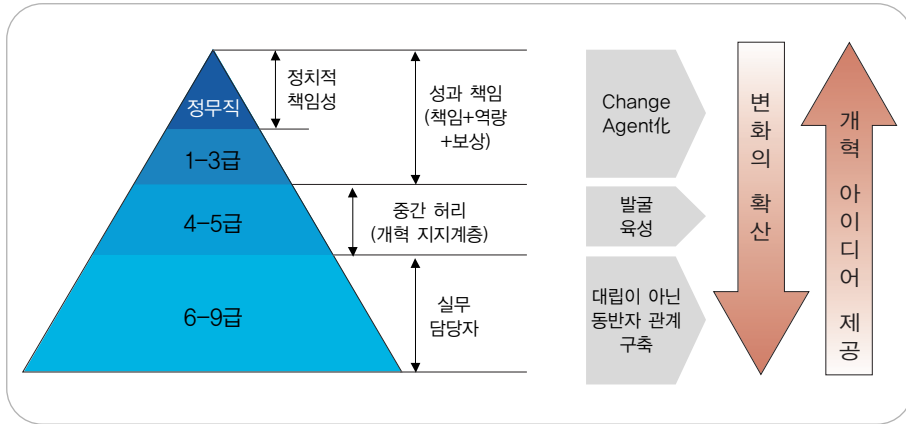
참여정부는 급변하는 정부 환경 변화에 효과적으로 적응하는 혁신 시스템을 구축하기 위해 노력해 왔으며, 혁신성과 창출과의 연계를 통해 혁신 시스템의 지속 가능성을 높이려는 시도를 하고 있다.

▶▶▶ 사람혁신

참여정부는 출범 초기부터 사람을 통한 혁신을 강조했다. 사람을 통한 혁신의 중요성은 이미 여러 이론에서 강조된 바 있다. 일찍이 Pfeffer(1994)는 『사람을 통한 경쟁력(competitive advantage through people)』이라는 책을 통해 사람을 통한 혁신을 강조했다, 조직 학습의 관점에서도 사람의 중요성을 강조한다.

참여정부는 ‘공무원이 변해야 정부가 변한다’는 모토 아래 공무원을 혁신의 객체(대상)가 아닌 혁신의 주체로 동참시키기 위한 노력을 기울였다. 즉

〈그림 14〉 계층별 차별화된 혁신 참여 유인전략



정부혁신 전략수립 단계에서부터 공무원의 자발적인 참여를 위한 동기부여 방안을 모색하고 있다. 또한 공무원을 혁신의 중심 세력으로 규정하고 혁신 동력화 하는 한편 학습동아리(CoP) 등을 통해 자발적으로 과제를 발굴하고 추진하여 혁신을 자율적으로 이끌어 갈 수 있도록 하였다. 또한 학습 역량 분석을 통한 혁신 교육 프로그램을 계층별·단계별로 실시하여 혁신의 필요성, 전략, 기법 등을 전파하여 공무원의 혁신에 대한 동기를 보다 강화하였다. 특히 특별 승진, 특별 성과급, 맞춤형 복지 시스템 등을 활용한 다양한 인센티브를 시행하고 있다.

참여정부는 혁신 과정에서의 역할 분담을 전제로 계층별로 차별화된 혁신 참여 유인전략을 적용하였다. 정무직과 1~3 급의 고위직 공무원은 개혁의 핵심 추진 세력으로 변화의 역군(change agent)이 되어야 한다. 4~5급은 개혁의 중간 허리 역할을 담당하는 적극적 지지 세력으로 동참시켜야 한다. 6~9급 공무원은 앞으로 공무원 노동운동의 가입 대상으로서, 개혁의 대상이

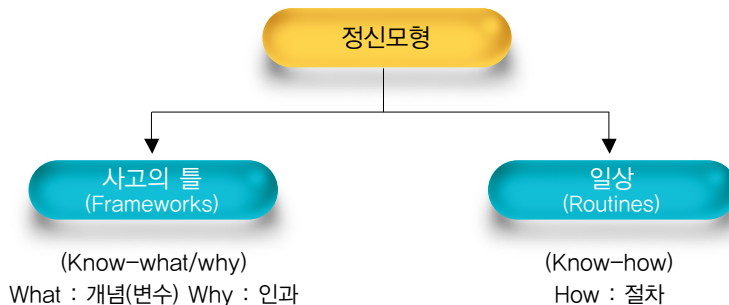
참고
8

정신모형과 학습

정신모형이란 사람들이 세상(환경)을 이해하고 행동을 결정짓는 머리 속의 인지구조를 말한다. 정신모형은 사고의 틀과 일상(반복 절차)으로 구성된다. 사고의 틀이란 개인이 가지고 있는 개념의 세계와 이들 개념 간의 인과 관계를 말한다. know what(개념 알기)과 know why(인과 관계)가 축적되면서 사고의 틀이 만들어진다. 이를 통하여 사람들은 세상을 이해하게 된다. 또한 같은 세상을 보고 있어도 이해하는 방식이 다를 수 있다. 또 다른 요소는 일상(routine)이다. 반복적으로 사용되는 절차 즉 노하우가 여기에 속한다. 사람들은 체득된 일상을 통해 매일의 생활을 깊은 생각 없이도 영위할 수 있게 된다. 반복적인 어떤 방식이 몸에 배어 있기 때문이다.

〈그림 15〉 정신모형

정신모형(Mental Model) : 환경을 이해하는 방식과 행동의 지침



정신모형이 변경되기 위해서는 학습이 필수적이다. 학습이란 사고와 행동 양식을 비교적 항구적으로 변화시키는 과정을 말한다. 개념학습(conceptual learning)과 실행학습(operational learning)의 두 종류가 있다. 개념학습이란 기존 개념을 바꾸거나 확장하는 것과 새로운 인과 체계를 습득하는 것을 말한다.

다. 즉 사고의 틀을 바꾸는 것이다. 패러다임의 변화라는 말이 개념학습과 관련이 있다. 실행학습은 새로운 노하우나 일상(반복적 방법)을 체득하는 것을 말한다. 혁신은 이 두 가지 학습 현상이 선행될 때 비로소 일어나는 현상이다.

아니라 동반자로서의 역할과 기능을 수행하도록 차별화된 관리가 필요하다(홍길표 외, 2003).

어느 조직에서나 혁신은 달가운 현상은 아니다. 기존의 익숙하던 업무 환경이나 일하던 방식을 새로운 업무 환경이나 일하는 방식으로 변경하여야 하는 것이 혁신이기 때문이다. 따라서 새로운 미지의 길을 걸어가야 하는 구성원들로는 매우 불안한 감정을 가지는 것이 당연하다. 특히 참여정부의 혁신은 기본적으로 재지향성을 강조한다. 따라서 기존의 체제 속에서 사고하고 일하는 방식이 아닌 완전히 새로운 체제 속에서 사고하고 일하는 것을 요구하고 있다.

하지만 오랜 기간 습관화된 사고의 틀이나 행동은 쉽게 바뀌지 않는다. 혁신이 일어나기 위해서는 이러한 마음을 바꾸는 작업이 필요하다. 이것을 인지적 개입이라고 한다. 인지적 개입의 핵심은 사람들이 가지고 있는 사고 체계인 정신모형(mental model)을 변경하는 것이다. 참여정부 초기 집중적인 교육과 토론이 벌어진 이유가 바로 여기에 있다.

참여정부가 추진해 온 그간의 사람혁신과 관련된 내용 및 특징은 교육을 통한 사람혁신과 제도를 통한 사람혁신으로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈표 12〉 참여정부 사람혁신의 주요 내용과 특징

사람혁신	추진 내용 및 주요 특징	대표적 실천 사례 및 성과
교육을 통한 사람혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 마인드 변화를 위한 토론과 학습 • 공무원 교육 훈련 시스템 개선 방안 • 부처별·계층별 혁신 역량 강화 교육 • 문제 해결형 현장 학습 및 실천 학습 	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 교육훈련기관의 정부 혁신 전문 교육 과정 • 고위 정책과정 실천 학습 사례
제도를 통한 사람혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 고위 공무원단의 도입을 통한 3급 이상 고위 공직자의 역량 및 책임성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 역량 평가와 후보자 교육 과정

1) 교육을 통한 사람혁신

참여정부는 “학습 없이 혁신은 있을 수 없다”는 인식 하에 공무원의 마인드 변화와 혁신 역량 강화를 위한 체계적인 교육과 토론 학습을 지속하였다. 국민의 행정 서비스 요구 수준이 높아지는 등 행정 환경의 변화에 신속히 대응하기 위해서는 정부조직은 학습과정을 통해 지식을 계속적으로 재생산하고 발전시켜야 하기 때문이다(Yoon, 2006).

참여정부는 정부 전체의 학습계획을 수립하여 장·차관 워크숍, 실·국장 토론회를 실시하는 한편, 각 부처는 부처별 연간 학습계획을 수립·실행하고 있다. 학습 역량 분석, 환경 분석을 토대로 계층별·단계별 교육 프로그램을 운영하고 있다. 부처별 특성에 맞는 맞춤형 교육의 집중 실시로 조직의 비전과 목표를 명확히 하고, 구성원의 혁신 마인드를 높이는데 크게 기여하였다. 또한 부처별로 학습과 업무를 연계하는 액션러닝, 워크아웃, 멘토링, 현장 중심의 학습활동 등을 기관 특성에 따라 도입·운영하여 교육의 효과를 높이고 있는 기관 단위 자율적인 학습문화를 정착시켜 나가고 있다.

참여정부는 정책 현장을 직접 방문하고 현장의 목소리를 듣는 문제 해결형



참고 9

참여정부의 정부혁신 교육

혁신 교육의 핵심 내용은 크게 두 가지를 전달하는 것이었다. 하나는 혁신의 개념과 왜 혁신을 하여야 하는지에 대한 필요성을 전달하는 것이었다. 정부혁신 초기 혁신이라는 말 자체에 생소하였던 공무원들은 무엇이 혁신이고 왜 정부가 혁신을 하여야 하는지에 대한 두려움과 불만이 있었다. 이러한 인지적 혼란과 불안감을 감소시키기 위한 내용으로 교육이 진행되었다. 두 번째는 혁신하는 방법에 관한 교육이 이루어졌다. 혁신 아이디어 개발을 위한 위원회 구성이나 태스크포스팀 구성, 미션-비전-혁신 아이디어 연계를 통한 전략화 과정 그리고 이를 실행시키는 방법 등이 집중적으로 교육되었다.

이를 위해 공무원교육훈련기관이 핵심적인 학습주관기관으로서의 역할을 수행하게 된다. 고위공무원과 혁신 담당관 및 5급 이상의 중앙정부 공무원에 대하여는 중앙공무원교육원이 학습주관기관으로서의 역할을 수행하였다. 특히 2004년 정부혁신 초기 중앙공무원교육원은 혁신 리더 과정을 개설하면서 2급 이상의 중앙공무원에 대한 집중적인 교육을 하였다. 그로 인하여 정부혁신에 대하여 막연한 생각을 가지고 있었던 고위공무원들이 혁신을 이해하기 시작하는 성과를 거두게 된다.

지방자치단체와 지방교육청의 간부 및 혁신 담당관 그리고 혁신 실무자들에 대한 교육은 자치행정연수원과 교육인적자원연수원을 중심으로 이루어졌다. 이들을 활용할 수 없는 경우는 부처의 개별 연수원이 이 역할을 담당하였다. 한편 개별기관 차원에서는 전 구성원이 참여하는 혁신 워크숍이 전 부처와 전 지방자치단체 및 교육청에 걸쳐 광범위하게 이루어졌다. 이때 정부혁신전문관리위원회 위원과 민간혁신전문가들이 교육 강사로서의 역할을 수행하였다. 이러한 노력은 참여정부 혁신 실행의 원년이 되는 2004년도부터 활발하게 수행되었다.



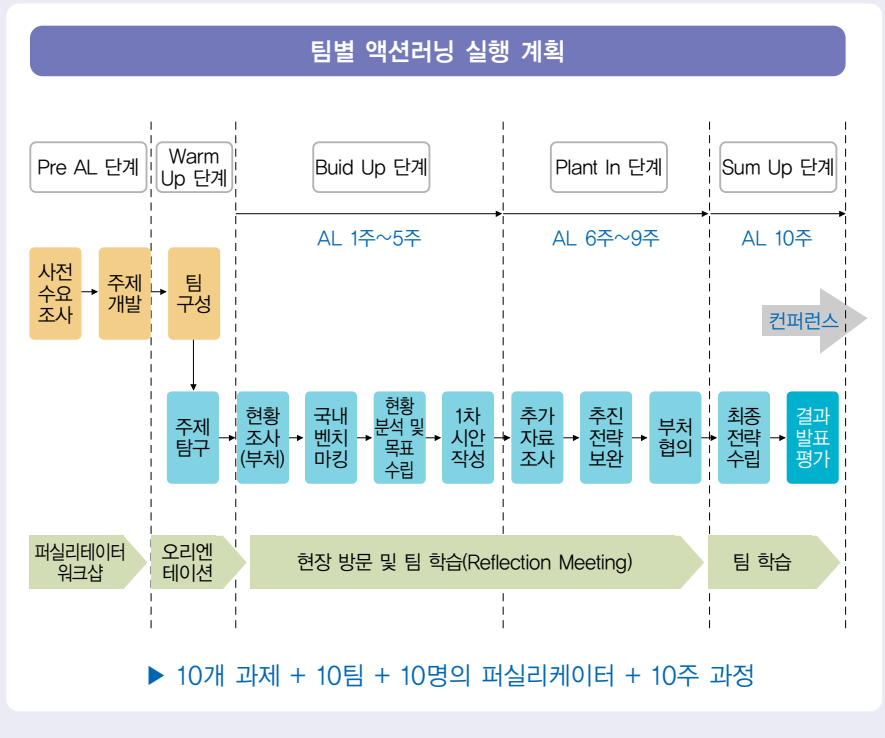
참고 10

중앙공무원교육원의 '행동학습(Action Learning)' 도입

교육 방법에 있어서도 변화가 있었다. 정부 교육은 강의 방식이 교육의 기본 틀로 오랜 기간 자리잡고 있었다. 이를 과감히 탈피하여 행동학습(action learning) 방식이 도입되었다. 혁신 과제를 실제로 도출하는 방식에서 이를 수행하는 방식에 이르기까지 교육 기간에 따라 다양한 행동학습방식이 혁신 교육에 도입되기에 이른다.

중앙공무원교육원은 2005년부터 고위공무원 정책과정과 5급 신규 임용자를 대상으로 한 신임 관리자 과정에 행동학습기법을 도입하여 운영하고 있다. 행동 학습은 작은 그룹이 실제 문제에 대한 해결안을 내고 그 안을 실행하면서 개

<그림 16> 고위정책과정 행동학습교육 모듈



인, 팀 그리고 조직이 학습하는 과정으로서 실제 현장에서 부딪히는 현안 문제를 자율적 학습, 전문가 지원 등을 받으며 구체적인 문제 해결을 모색하는 학습 방법을 말한다.

이러한 행동학습은 90년대 GE를 비롯한 해외 선진기업들을 중심으로 조직의 당면 문제 해결, 국제적 감각을 지닌 리더 육성, 조직의 경쟁우위 확보 및 학습조직으로 거듭나기 위한 일환으로 적극 활용되고 있으며, 우리나라의 경우 효성·CJ·SK 등 대표적인 민간 기업에서도 행동학습기법을 도입하여 운영하고 있다.

중앙공무원교육원의 고위 정책 과정의 행동학습은 국장들의 현안에 대한 모색과 문제 해결 능력을 향상시키고, 더불어 조직이 실존적 문제에 대해 새로운 관점 하에 집중적인 탐구를 통해 내실 있는 해결 방안을 마련할 수 있도록 함으로써 현장 중심의 행정 서비스를 실현한다는 목적으로 10주 과정으로 시행되었다(그림 16).

행동학습 과정은 청와대 및 총리실을 비롯한 정책 부처들의 협조를 얻어 규제 개혁, 민원제도, 성과관리 및 변화관리 등 정책 현안 10여 과제가 선정되었으며, 10개의 팀으로 나누어 3개월 동안 현장 방문을 통해 연구하고, 도출된 과제별 개선방안은 국무총리와 스폰서인 관계 부처 장·차관 등 정책 의사 결정자에게 직접 보고하여 주요 현안 과제의 해결 방안을 탐색하고, 정책 의사 결정에 대한 의견을 피력함으로써 교육적 목적과 정책적 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 가능성을 보여주었다.

현장학습을 강화하여 업무혁신을 가속화하고 학습의 성과를 업무 개선에 적극 활용하고 있다. 학습·교육·토론 활동을 통해 혁신 과제 해결, 제도 개선, 업무 개선, 서비스 개선 등의 구체적인 성과를 창출하고 있으며 부처별

로 학습·교육의 성과와 지식을 기관 내·외부에서 공유할 수 있는 다양한 온·오프라인 상의 시스템을 구축·운영하고 있다. 온라인 공유를 강화하기 위하여 인트라넷, 사이버 카페, e-커뮤니티 등을 구축·운영하고 있다. 여기에 문제 해결 및 상호작용 스킬을 갖춘 퍼실리테이터(facilitator) 역량 배양 및 행동학습 기법에 대한 총체적 이해 및 기획력 배양을 위해 중앙공무원교육원에서는 퍼실리테이터 역량 개발 교육을 실시하고 있다.

2) 제도를 통한 사람혁신

중·하위직 공무원 등 일반 구성원들의 혁신 참여가 혁신의 성공 요인임에는 틀림없지만, 이와 동시에 간부들의 혁신 참여가 필요하다. 이들 간부들이 자원 배분의 실무적 의사 결정 권한을 보유하고 있을 뿐만 아니라 구성원의 입장에서는 이들이 역할 모델을 제공해 주기 때문이다. 교육을 통해서 간부들의 사고방식과 행동을 변화시켜 나갈 수도 있지만, 일반 구성원에 비해 그 가능성은 높지 않다. 이들에게는 오랜 기간 공직 생활을 해오면서 만들어진 과거 친화적인 타성(inertia)이 강하게 작동하기 때문이다. 이 경우에는 교육은 물론 제도를 통해 강하게 압박을 해야만 행동수정(behavior modification)이 원활히 이루어진다. 이런 측면에서 고위 공무원단 제도는 정부 인적자원 관리 필요와 함께 고위 간부들의 혁신 필요에 의해 도입되었다.

2006년 7월 1일 고위공무원단제도가 전격 도입되면서 우리나라 공직제도는 1949년 국가공무원법 제정 이래 57년 만에 가장 큰 변화를 겪게 됐다. 그동안 고위직 인사제도는 시대가 요구하는 공직사회의 경쟁력을 키우는데 한계를 드러내 왔다. 계급과 연공서열, 부처 위주의 인사 운영은 폐쇄적이었다. 고위직으로서의 자질을 사전 검증하거나 개발해 줄 장치도 제대로 갖춰



참고 11

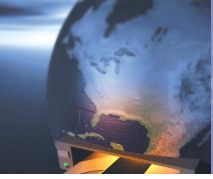
「고위공무원단제도」 도입 과정

중앙인사위원회는 고위공무원단제도 도입을 위해 2003년 5월부터 전체 중앙행정기관 국장급 이상 직위를 대상으로 [고위직 직무 분석]을 실시하였고, 2004년 1월부터 2006년 6월까지 각 부처 국장급 간의 인사 교류를 실시하였다.

한편 고위공무원단 진입을 목전에 둔 중앙부처 과장급들을 대상으로 [고위공무원단 후보자 교육과정]을 운영하고 있다. 이는 고위공무원단에 진입하기 위해 필수적으로 이수해야 하는 과정으로, 크게 단계별 맞춤형 역량 교육과 현장 문제 해결 중심의 행동학습(action learning)으로 이뤄지며, 역량 교육은 '사전 진단' '교육·학습' '사후평가'로 이루어진다. 또한 고위공무원단에 진입하기 위해서는 고위공무원으로서의 능력과 자질을 검증하는 역량평가제를 통과해야 한다. 실제 업무와 유사한 모의 상황에서 집단 토론, 인터뷰 등을 통해 고위공무원이 갖추어야 할 9개 공통 역량을 평가하는 것이다.

〈표 13〉 고위공무원단 도입 전·후 비교

구분	도입 전	도입 후
인사 기준	계급을 기준으로 승진·전보	담당 직무의 난이도·중요도
총 원	폐쇄적 임용	개방과 경쟁 확대
성과관리	형식적인 성과관리	직무성과계약제
보 수	계급제적 연봉제	직무성과급제
자질·능력 평가	추상적 평가	역량평가제
교육 훈련	획일적 교육	맞춤식 교육
인사 심사	계급 단계별 심사	고위 공무원단 진입시만 심사
신분관리	운정적 신분 보장	합리적 신분 보장 다만, 성과와 능력이 미달하는 자는 적격 심사를 통해 인사 조치



고위공무원단체의 도입으로 첩보통으로 일컬어지던 공직사회에도 보수 차등 지급 등 성과에 따른 평가를 할 수 있는 토대가 마련됐다. 성과 목표·평가 기준 등에 대해 상급자와 협의하여 계약을 체결한 뒤 그 목표 달성도를 평가하는 직무성과계약제가 시행된다. 해마다 평가 대상자를 5등급으로 나눠 평가(절대평가)한 뒤 최하위 평정을 연속 2년, 총 3년 받은 대상자에 대해서는 적격 심사를 실시하여 연속 2년 또는 총 3년간 최하위 평가를 받을 경우 부적격 판정을 내린다. 이와 같이 역량평가 및 후보자 과정을 통해 능력 개발이 강화되고, 성과와 능력에 대한 적격 심사를 통해 엄정한 인사 조치가 이루어질 경우 고위직의 책임성이 강화될 것으로 기대된다.

지지 않았고, 성과관리도 형식적일 수밖에 없었다. 또한 정부혁신의 필요성이 강하게 요청됨에도 불구하고 과거의 관행과 관습에 익숙해 잘 변화하지 않으려는 성향을 보인다. 이에 정부는 혁신을 통한 행정 경쟁력 강화, 고위직의 책임성 강화 등을 목적으로 고위직 인사제도의 전향적인 변화를 도모하였다.

고위공무원단체도란 기존 3급 이상 공직자들을 하나의 인력풀로 관리, 각 부처의 고위직을 부처 구분 없이 인력풀 전체에 개방하는 것을 골자로 하는 일종의 열린 인력 충원 시스템이다. 1~3급 실·국장급 공무원들에 대해 현행 계급을 폐지하고 고위 공무원단으로 일원화하고 직위별로 직무의 곤란성과 책임성 등을 반영하여 직무 등급이 설정된다. 이들은 종전의 계급 대신 직무의 중요도·난이도 및 성과에 따라 보수를 차등 지급받는다. 또한 고위 공무원단 전체 직위의 50%에 대해 민간과 경쟁하는 개방형임용제도(20%)와

타 부처와 경쟁하는 공모직위제도(30%)를 도입한다. 고위공무원단체의 대상은 전 부처의 실·국장급 일반직·별정직·계약직과 외무공무원 등으로서 부지사·부교육감 등 지방자치단체 등의 국가 고위직도 포함되며, 대상자 수는 1,500여 명에 이른다.

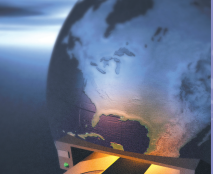
▶▶▶ 일하는 방식 혁신

참여정부 혁신의 또 다른 특징은 그 어떤 정부보다도 일하는 방식의 혁신을 강조한데 있다. 민간부문에서는 1990년대부터 BPR(Business Process Reengineering)과 ERP(Enterprise Resource Planning), 성과관리 시스템 등을 활용한 일하는 방식의 혁신을 중시해 왔다. 이들 방법의 공통적인 특징은 일하는 방식을 근본적으로 변경시켜 더욱 효율적이고 효과적으로 일을 수행하도록 지원하는데 있다.

참여정부는 효율적인 정부를 만들기 위해 민간부문에 적용되었던 다양한

〈표 14〉 참여정부 일하는 방식 혁신의 주요 내용과 특징

일 혁신	추진 내용 및 주요 특징	대표적 실천 사례 및 성과
업무 프로세스 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 수요자(고객) 위주의 프로세스 재정립 낭비적·비합리적 프로세스 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 시범사업, 진단 사업과 연계 노동부의 BPR 사례
공통 혁신 과제 추진	<ul style="list-style-type: none"> 공공분야 전반에 적용될 수 있는 혁신 과제를 공통 과제로 적용·개발해 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 17개 영역 2005년 33개 과제, 2006년 26개 지정 운영
매뉴얼을 통한 방법론 확산	<ul style="list-style-type: none"> 성공 사례 창출의 경험과 노하우를 매뉴얼로 작성해 전 부처로 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신관리매뉴얼(2004년) 23개 공통혁신매뉴얼(2005년)
정보기술을 활용한 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 전자정부 성과를 전 부처로 확산하기 위해 행정자치부로 기능 이관 및 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷 민원 처리 및 서비스 전자정부 준비지수 세계 5위



방법론을 공공 분야에 접목시켜 전방위적으로 일하는 방식의 근본적인 변화를 꾀하고자 하였다. 일하는 방식이 근본적으로 변화하지 못하면 새로운 정책 아이디어도 진정한 의미에서 새롭게 정책으로 입안되어서 실천되지 못하고, 당초 기대한 소기의 성과를 달성할 수 없다는 인식에서 출발한 것이다.

참여정부가 추진해 온 그간의 일하는 방식 혁신과 관련된 내용 및 특징은 업무 프로세스 혁신, 공통 혁신 과제 추진, 매뉴얼을 통한 방법론 확산, 정보 기술 교육을 통한 사람혁신과 제도를 통한 사람혁신으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 업무 프로세스 혁신

일하는 방식의 혁신을 위해서는 불필요한 일을 찾아 없애고 새롭게 프로세스를 재정립하는 업무 프로세스 혁신이 중요하다. 이런 차원에서 민간부문에서 도입되어 성공한 BPR 방법론을 참여정부 초기에 강조했다. BPR은 고객이 있는 업무(Business)의 수행과정(Process)을 새롭게 설계하는(Reengineering) 기법으로서, 비용·품질·서비스·속도 등 조직의 성과를 좌우하는 핵심적 요인들을 향상시키기 위하여 조직의 업무 프로세스를 근본적으로 검토하여 공급자 위주의 업무처리 방식을 수요자(고객) 위주로 기본에서부터 혁신하는 활동이다. 참여정부 역시 정부 업무처리 방식의 많은 부분에 여전히 낭비적이고 불합리한 요소가 존재하고 있어 자율적·상시적인 혁신 노력이 필요하여 BPR을 확대 추진하였다.

BPR과 관련해 부처 확산을 위해 참여정부는 2004년도에 전 부처를 대상으로 일하는 방식 개선 지침을 시행하여 부처별로 2개 대상 과제를 제출토록 하여 추진 성과를 평가·확산하였다. 뒤이어 2005년도에는 국무조정실



참고 12 노동부의 BPR 사례

노동부는 2004년도에 시범 운영과정을 거쳐서 2005년부터 전사적 혁신기법으로 BPR을 추진하고 있다. 노동부 BPR의 최종 목적은 고객의 최접점에서 이루어지는 최종 서비스에 대한 고객 만족 극대화다. 따라서 BPR의 추진과정은 고객의 최접점에 있는 일선 담당자가 BPR을 주도하고, 그래서 자신의 아이디어를 자신이 직접 실천하도록 하는데 중점을 두었고, 또한 BPR을 통한 혁신안이 실행력을 담보할 수 있도록 '워크아웃' 기법을 보조적으로 활용하였다.

2004년도 BPR 시범 운영과정에서 드러난 전문성 부족, 조직 내 관심 부족 등의 문제점을 극복하고, 2005년도에 들어와 일선 현장 업무의 80% 정도를 차지하는 5대 핵심 분야(취업 지원, 고용보험, 능력 개발, 근로 감독, 산업안전)를 대상으로 전문 컨설팅기관과 공동으로 전사적으로 BPR을 추진하였다. 2006년에는 워크아웃과 BPR을 노동부의 혁신 문화로 정착시키기는데 필요한 기반을 마련하는 것과 「BPR-BPM-PKMS」으로 이어지는 보다 진화된 형태의 프로세스 개선을 추진하면서 2007년부터는 BPR과 워크아웃이 노동부의 조직 문화로 완전히 자리잡도록 하는데 역점을 두고 추진중이다. 이러한 활동들은 사이버 교육 과정 「혁신 함께하기」 교육에 참여한 1,200명의 직원, 워크아웃 퍼실리테이터로 육성된 80명의 직원이 주축이 되고 있다. 아울러 효율적인 BPR 추진을 위하여 「노동행정혁신위원회」를 기점으로 BPR모니터단, 부서별 전담자, BPR운영지원팀 등으로 추진 체계를 확립하고, 본부장 개인의 혁신 과제로 BPR을 의무화하여 성과 평가 및 성과 보상과 연계되도록 하는 방안도 함께 시행하고 있다.

이러한 노력들의 결과로 2005년에 28개의 프로세스에 대하여 총 479개의 혁신안을 발굴하고, 72.2%(346건)의 혁신안을 채택하여 개선을 완료하거나 개선 중에 있고, 2006년에는 4차례의 전사적 워크아웃을 실시하여 138개의 혁신안을 발굴하였다. 이 중 단기적으로 실현 가능한 73개 과제를 대상으로 실행 계획을 추진하고 있다. 또한 프로세스를 추진하는 과정에서 습득한 방법론과 노

하우를 담은 『Work-Out을 활용한 업무 프로세스 재설계 매뉴얼』을 발간, 중앙 부처·지자체·산하기관 등에 배포하였고, BPR을 통하여 거둔 혁신성과를 산하기관에 확산하기 위하여 9개 산하기관을 대상으로 5차례의 설명회를 개최한 바 있으며, 근로복지공단, 학교법인 기능대학 등에서도 BPR을 통하여 다양한 혁신성과를 거두고 있다.

등 일하는 방식 개선 7개 선도 부처를 중심으로 ‘BPR을 통한 핵심 업무 추진 역량 제고’ 과제를 선정했다. 여기서 매뉴얼 개발·보급 및 유형별 BPR 추진을 위한 사례 개발 등 자율·상시적인 BPR 추진 기반을 갖추었다. 이외에도 BPR은 행정자치부에서 주관하는 진단·혁신관리사업 및 다부처 관련 BPR/ISP사업 등을 통해서도 추진되고 있고, 부처별로도 자율적으로 광범위하게 추진되고 있다.

현 단계 참여정부에 들어와 시도된 BPR이 모두 성공적이라고 자평하기에는 이르다. 일부 부처에서는 성공적으로 도입되어 서비스 전달 시간 축소, 관리 의사 결정 단축, 불필요한 업무 폐지에 따른 행정 효율 증대 등의 긍정적 효과가 나타났다. 하지만 일부 부처의 BPR은 외형적 형식은 빌려왔지만 실효성이 담보되지 않은 경우가 있다. 따라서 선부른 BPR의 성공과 실패를 판정하기에 앞서 공공 분야 도입시의 성공 요인, 추진 과정상의 유의사항, 성과 측정 문제 등과 관련된 지속적 개선방안을 모색해야 한다(유홍림·김행기, 2004).

2) 효율적 정부를 위한 다양한 공통 혁신과제 추진

정부 활동에 대한 투입 측면의 효율화를 달성하기 위하여 디지털 예산 회계 등 재정적인 효율화를 시도하는 것, 성과 평가 시스템, 정책 품질관리 등을 통해 효율과 성과 중심의 행정을 확립하는 것은 정부 업무 전반적인 일하는 방식 개선을 위해 필요한 과제이다. 참여정부는 업무 프로세스 혁신을 포함해 공공 행정 분야에 접목될 수 있는 다양한 방법론을 공통 혁신 과제로 지정해 전반적인 정부 업무의 일하는 방식 개선을 꾀하고자 하였다.

참여정부가 추구해 온 성과관리와 정책품질관리, 재정혁신 등은 이에 해당하며, 비록 공통 혁신 과제로 추진하지는 않았지만 국정통합평가시스템을 구축하는 노력 등도 여기에 속하는 노력이라고 할 수 있다. 또한 직무성과계약제, 역량평가제도 등 유수의 민간 기업과 해외의 정부들에서 채택되던 제도를 우리의 공직사회에도 도입하기 시작하였는데, 이는 과거의 공무원 인사제도 등과 비교하여 내용과 형식 모두에서 상당한 수준의 발전을 이룬 것이라고 할 수 있다.

이밖에도 참여정부는 민간부문에서 성공적으로 활용되는 고객관계관리(CRM)를 적용한 정책고객서비스(PCRM, Policy Customer Relation Management), 균형 성과표(BSC, Balanced Score Card)를 적용한 통합성과관리, 공공 분야에서 중시되는 위기관리와 갈등관리, 정책의제관리, 기록관리와 정보 공개 등 일하는 방식과 관련된 다양한 혁신 활동을 공통 혁신 과제로 관리해오고 있다. 2005년과 2006년에 추진한 공통 혁신 과제는 <표 15>와 같다.

특히 성과 중심으로 일하는 방식을 개선한 대표적인 성공 사례는 2005년부터 시행된 대통령 연두업무보고의 변화라고 할 수 있다. 이전까지 각급 기관들이 대통령에게 한 해의 업무 계획을 보고하면서 기존의 관행과 스스로

〈표 15〉 2005년과 2006년 공통 혁신 과제

분 야	2005년 세부 과제	2006년 세부 과제
인사혁신	직무성과계약제 도입 경력개발시스템 도입	공무원 상시 학습 체제 구축 방안
법적의무 권장	채용 분야 의무·권장 사항 이행 구매 분야 의무·권장 사항 이행	채용 우대 의무 권장에 대한 이행도 제고 물품 구매 의무 권장에 대한 이행도 제고
재정혁신	예산 총액배분 자율편성(Top-down) 제도 정착 재정사업 성과관리제도 보완·발전 디지털 예산·회계 시스템 구축	프로그램 예산제도의 활용 공공부문의 시장원리 확대
조직관리	정부조직 내 팀제 확산 총액인건비제 시범 실시	부처별 팀제 운영 실태 분석 및 개선 방안 총액인건비제 제도개선 방안
일하는 방식 개선	BPR을 통한 핵심 업무 추진 역량 제고 활력있는 조직 문화 창출을 위한 「뉴오피스」 모델	업무프로세스재설계(BPR) 활용 강화
지방이양	수요자 중심의 이양 사무 발굴 이양 확정 사무 효율적 시행을 위한 자율관리 체제 구축	-
전자정부	온라인 국민 참여 포털시스템 구축·운영 행정정보 공동 이용	온라인 국민 참여 포털 시스템 구축 행정 정보 공유 체계 구축
정책품질 관리	부처별 세부 정책품질관리 매뉴얼 마련 정책품질관리 시스템 구축	부처별 정책품질관리매뉴얼 활용 확대 각 부처별 정책품질관리시스템 구축
성과관리	부처별 특성에 맞는 전략적 성과관리시스템 개발	부처별 특성에 맞는 전략적 성과관리 시스템 개발
지식관리	업무 중심의 지식관리시스템(KMS) 활성화 전문 분야별 온·오프라인 학습조직 운영	업무·혁신·지식이 결합된 지식행정 모델 개발
갈등관리	사회적 갈등 해결을 위한 합리적 갈등관리 모 델 개발	국내외 갈등 사례 분석을 통한 갈등 관리 모델 구축
정책홍보	주요 정책 발표에 대한 사전협의제 운영 온라인 홍보 강화	주요 정책 발표에 대한 사전협의제 운영 디지털 정책 홍보 강화
규제개혁	수요자 중심의 규제정비시스템 구축 신설·강화 규제의 품질 제고	수요자 중심의 규제 정비 모델 개발 분야별 규제영향분석 매뉴얼 마련

분 야	2005년 세부 과제	2006년 세부 과제
기록관리	기록물의 체계적 관리를 위한 인프라 구축 주요 사안 기록물관리를 위한 업무처리절차 개선	기록 정보의 지식 자원화 추진 업무 기반의 기록관리 체계 구축
정보의제 관리	기관내 정보 수집·공유·의제화 프로세스 마련 기관간 정보·의제관리 네트워크 구축	정보의제관리 정착 및 운영 내실화
정보공개	정보 공개 기준에 관한 매뉴얼 개발 정책 단계별 온라인 정보공개시스템 구축	실무에 직접 활용되는 정보 공개 세 부 기준 마련 온라인을 통한 적극적인 정보 공개 체계 확립
민원제도 개선	국민참여형 민원제도개선 매뉴얼 개발 단계별 민원제도개선 시스템 정착	민원제도 개선 매뉴얼 활용 강화 기관 맞춤형 민원제도개선 시스템 구 축·운영

의 시각으로 나열적인 업무 계획들을 제시하였다. 그러나 연두업무보고 관행의 변화 이후 각 기관들은 기관 업무의 최종 상태를 산출(output)이 아닌 성과(outcome)로서 종합적이고 포괄적인 성과지표로서 제시하고 다른 목표들을 체계적으로 배열시키도록 함으로써 공공기관들의 그간 소홀했던 성과라는 개념을 적극적으로 도입하고 재정의 하도록 유도하였다.

3) 매뉴얼을 활용한 성공적 혁신방법론 확산

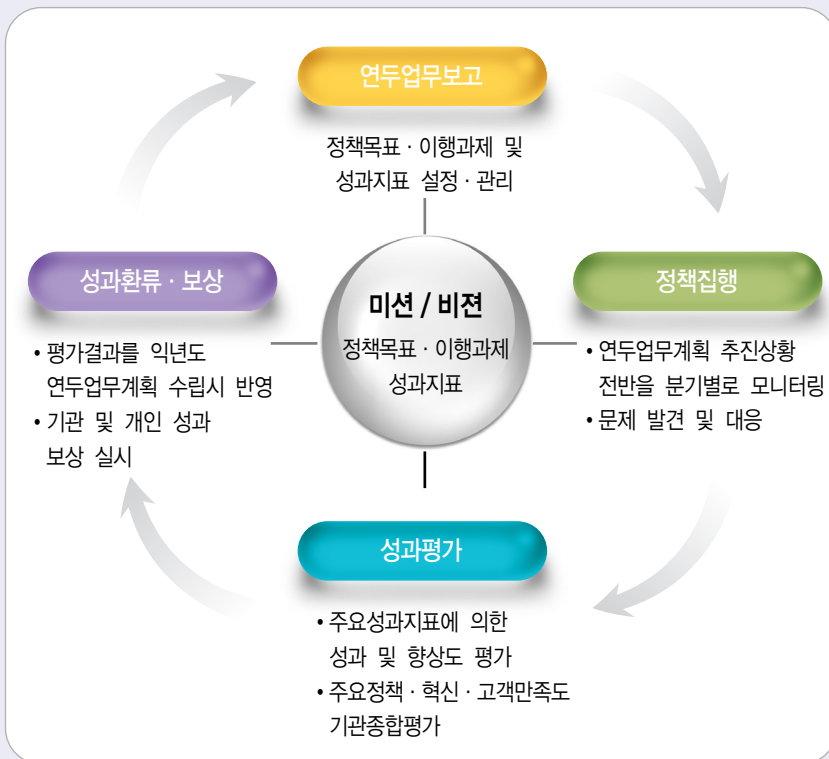
부처 자율적으로 일하는 방식의 개선 성과를 높이는 것도 중요하지만, 성공적인 일하는 방식의 혁신성과를 다른 부처로 확산시키는 것도 매우 중요하다. 일하는 방식의 혁신성과를 빠른 시간 내에 정부 내 타 부처로 확산하기 위해 매뉴얼을 작성해 확산시키는 방법이 효과적이다. 즉 성공 사례를 창출한 부처의 경험과 노하우를 단계별로 정리한 매뉴얼을 제작하여 타 부처



참고 13 참여정부의 정부 업무 성과관리

참여정부는 2005년부터 성과관리를 전제로 한 연두업무계획을 수립하도록 하여 그동안 대통령에 대한 보고에 그쳤던 연두업무 보고의 성격을 행정 서비스의 고객인 국민과의 정책 약속의 장으로 변화시켰다. 2005년에는 우선 성과관리의 틀을 연두업무계획 중심으로 전환하여 연두업무계획 수립 단계에서부터 부처의 비전을 실현하기 위한 주요 정책 목표를 설정하고, 그 달성 여부를 측정할 수 있는 구체적인 성과지표를 명확히 제시하도록 함으로써 기관장의 책임성을 강화할 수 있도록 하였다.

〈그림 17〉 정부 업무 성과관리체계

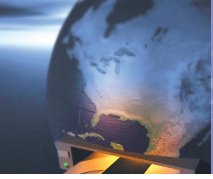


이율러 정책 집행에 대한 상시 점검과 관리를 강화하기 위해 분기별로 연도업무계획의 추진 상황을 모니터링하고 부진 과제에 대해서는 조치 계획을 수립하여 시행하도록 함으로써 정책 실패를 사전 예방할 수 있도록 하는 한편, 연말에 연도업무계획에서 제시한 정책 목표가 제대로 달성됐는지를 객관적으로 종합 평가하여 정부기관평가에 그대로 반영하고 국민에게 공개함으로써 정책에 대한 책임성을 높일 수 있도록 하였다. 또한 평가 결과를 정책에 연계·환류할 수 있도록 성과 목표 미달성 등 평가시 제기된 문제점은 다음해 연도업무계획에 반영하여 정책의 연속성과 정책성과의 지속적인 향상을 도모할 수 있도록 하였다. 다만 성과관리의 주기가 1년으로 정부의 예산 수립(국회 예산심의) 및 집행, 회계 결산의 주기가 2년을 넘어서고 있어 행정 분야만의 혁신만으로는 한계를 보여주고 있으며 입법부와의 협력적 혁신이 필요하다고 할 수 있다.

와 공유함으로써 해당 분야의 업무수행 기준으로 벤치마킹하는 타 부처의 시행착오를 줄이고, 지속적인 혁신 기반을 제공함으로써 일정한 혁신 수준에 이르는 시간과 노력을 줄일 수 있게 되었다.

참여정부는 정부혁신을 추진하면서 매뉴얼 확산에 큰 노력을 기울이게 된다. 그 시초는 정부혁신 초기 정부혁신전문관리위원회가 집필한 정부혁신관리매뉴얼(2004)이다. 매뉴얼이 제작되어 중앙정부, 지방정부 및 지방교육청에 배포되면서 혁신의 개념과 방법론이 급속히 확산되기에 이른다. 이후 매뉴얼은 더욱 광범위한 분야에서 혁신 과제를 중심으로 제작 배포되었다.

특히 2005년에는 모든 부처가 직면하고 있는 공통의 분야에서 발생하는 문제를 해결하고, 성공 사례를 만들어 정부 전체적으로 이를 공유하기 위해 정책품질관리, 성과관리, 지식관리, 조직관리 등 17개 공통 혁신 과제별로



포럼을 만들고 포럼 내에 참여하는 부처들의 성공 사례를 창출하였다. <표 16>은 17개 공통 혁신 과제 포럼을 통해서 제작된 혁신 과제 매뉴얼을 보여 준다.

4) 정보기술을 활용한 일하는 방식 혁신

이른바 전자정부로 통칭되는 정보기술을 활용한 일하는 방식의 혁신은 공통 혁신 과제의 하나로 추진되기는 했지만 공공 서비스에 직접적으로 반영되며 또한 전자적 업무처리를 통해 다른 혁신활동의 기반을 조성한다는 측면에서 매우 중요하다. 참여정부 혁신의 두드러진 특징 가운데 하나는 지난 정부에서 추진된 디지털정부 건설에 힘입어 가시적인 결과를 산출케 했다는 것이다.

한국의 전자정부 건설은 국가기간전산망사업을 실시하여 국가 전산화의 표준을 마련한 1986년부터 지속적으로 추진돼, 1990년대 초에는 국가 기본 정보의 디지털화를 이루고, 1990년대 중반부터는 부처별 단위 업무의 정보화를 위해 정보화촉진기본법(1995) 및 정보화촉진기본계획(1996)을 수립하는 등 빠른 변화 양상을 보이다가 2000년대에 들어서서는 국가 핵심 업무의 통합 서비스화를 지향, 전자정부특별위원회를 구성하고(2001) 민원서비스(G4C), 전자조달서비스(G2B), 종합국세서비스(HTS) 등 11대 전자정부 과제를 추진한 바 있다.

참여정부는 그간 정보통신부를 중심으로 전개되어 온 전자정부사업을 전 정부적으로 확산하기 위해 정부혁신지방분권위원회 내에 전자정부전문위원회를 설치하고 인터넷 민원 서비스 고도화, 전자지방정부 구현 등 전자정부 31대 로드맵 과제를 추진중에 있다. 또한 전자정부사업관리를 정보통신부로

〈표 16〉 공통 혁신 과제 매뉴얼(2005년)

분야	매뉴얼 제목	주요 내용
갈등관리	사업별 갈등관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등관리법안의 체계와 주요 내용 • 갈등관리 개념 및 프로세스의 이해 • 갈등관리기법별 적용 방법 • 시범사업별 갈등관리모델 분석 등 (복지·산자·환경·건교·해수·문화재청)
규제개혁	규제영향분석 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 규제영향분석제도 개요 • 규제영향분석 평가 항목별 검토 사항 • 규제 영향분석서 실제 작성 사례 등
기록관리	기록관리 혁신 실무 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리 혁신에 대한 이해, 설계, 실행 방법 등 • 선도부처 기록관리 혁신 사례
민원·제도 개선	국민참여형 민원제도개선 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 민원의 개념과 민원 유형의 정의 • 민원·제도개선 시스템의 단계별 점검 사항 및 사례 등
법적의무 권장	법적의무권장사항 관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 의무 권장사항의 개념 및 유형 • 업무처리절차, 이행실적 평가방법, 이행 우수사례 등
성과관리	성과평가 및 관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리의 핵심 구성요소에 대한 설명 • 성과지표 개발 단계·방법 안내, 지표 개발시 유의점 • 성과 계획에 입각한 성과 측정 및 평가와 이들 성과 정보의 분석·활용 방안 등
인사혁신	경력개발제도 운영 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • CDP 추진 배경 및 목적, 기본 방향, 원칙 등 • 경력개발제도의 단순 모형과 이상적 모형 설계 • 경력개발제도 운영 단계별 프로세스 등
	직무성과계약제 운영 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 직무성과계약제에 대한 기본적인 개념 • 전략 기획 및 성과 계약 체결 단계별 주요 절차와 유의사항 등
일하는 방식개선	간편한 업무 프로세스 재설계(BPR) 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • BPR의 기초 지식과 추진전략을 소개 • 추진과정상 장애 요인, 유의 사항, 성공 요인 등
	미래 행정을 위한 「뉴오피스」 표준 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 사무 공간 구성, 색채·디자인·싸인시스템 등 사무환경 제반 요소에 대한 포괄적 기준 • 기관별 업무 특성 등을 고려한 사무환경 개선방안 등
재정혁신	예산총액배분자율편성제도 정착을 위한 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 개요 및 다른 재정 개혁 과제와의 관계 • 기획예산처 및 각 부처에서 해야 할 역할 • 선도부처 적용 사례 및 타부처 적용시 유의사항 등

분야	매뉴얼 제목	주요내용
재정혁신	재정사업 자율평가 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 자율평가 대상 사업 선정 기준 및 사업 유형 설명 평가서 작성 요령 및 O&A 및 사례 평가 결과를 활용한 사업 추진방식, 사업성과 개선 방법 등
	프로그램 예산구조 설정 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 개편 절차 및 방법에 대한 설명 16분야 66부문 비교표 및 설명서 개편 이전과 이후의 예산구조 비교 등
전자정부	온라인 참여 포털 사용자, 관리자, 운영자 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 국민 참여 포털 민원·제안·정책 참여 이용 방법, 업무처리방법 등 절차 소개
정보공개	유형별 정보공개 기준에 관한 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 정보 공개 기준에 대한 일반적 사항, 문서 유형에 따른 공개 기준 및 사례, Q&A 등
정보의제 관리	정보의제관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 정보 수집·분석 및 관리, 의제 선정 및 사후관리 등 업무 절차별 설명 업무 단위별 주요 점검사항, 선도 부처의 사례 등
정책품질 관리	정책품질관리매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 점검사항의 세부 항목(65개)별로 정책 단계별 착안 사항 및 점검 사항에 대한 세부작성요령 등
정책홍보	이전 정책 e홍보다	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 정책 홍보 개요, 보유 매체 활용 방안, 포털 및 뉴미디어 활용 방안, 인터넷 언론 관계 방안 등
조직관리	정부조직의 팀제 : 이해와 적용	<ul style="list-style-type: none"> 팀제의 도입과 준비 과정, 팀제 설계, 팀제 운영과 임 파워먼트, 성과관리 등
지방이양	분야별 지방 이양 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 자율적으로 중대 기능 사무 위주의 이양을 추진할 수 있는 단계별 분석 방안 지방 이양에 따른 행·재정 지원 방안 등
지식관리	지식관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 지식관리제도 마련 절차 및 방법 소개(지식관리 조직 및 규정, 프로세스, 평가보상제도 등) 교육·홍보, 활성화 이벤트 지식관리 활성화 방법 각 기관의 특성에 맞는 지식관리 특화활동 개발
	CoP 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> CoP의 개념, 특징, 학습원리, 유형 등 설명 CoP의 조직·운영, 활성화를 위한 가이드라인 CoP유형별 사례, 운영시 유의사항 등

부터 행정자치부로 이관해 전자정부사업의 성과를 전정부로 확산하였다.

참여정부가 이룬 전자정부의 성과는 이미 여러 경로를 통하여 확인되고 있고, UN 등의 국제기구들에 의해서도 공인되는 수준이라고 할 수 있다. UN은 2002년부터 회원국들의 전자정부 수준을 전자정부준비지수(E-government-Readiness Index)로 계량화하여 점수와 순위를 발표한 바 있는데, 한국은 2002년에 190개국 중 15위, 2003년에는 191개국 중 13위, 2004년에는 191개국 중 5위를 기록함에 따라 전자정부 선도 국가로 부상하기에 이른다. 물론 이는 이전 정부들의 노력에 큰 기반을 두고 있으나 전자정부의 추구가 전 정부 공통으로 추구해야 할 공통 혁신 과제이자 동시에 정부 혁신 로드맵의 중요한 부분으로서 참여정부 초기부터 일관되게 강조된 부분이라는 점은 부인하기 어렵다.

이처럼 빠른 속도로 진행된 전자정부 건설은 행정·입법·사법 등 정부 내 업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성을 제고하게 됨은 물론 정부 행정 행위의 투명성을 제고하는데도 크게 기여할 것으로 보인다. 나아가 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 정부 기능을 전환하게 함은 물론 현 정부가 표방하는, 참여를 통한 국민 중심의 정부 운영 시스템 구축을 가능케 할 것으로 기대된다.

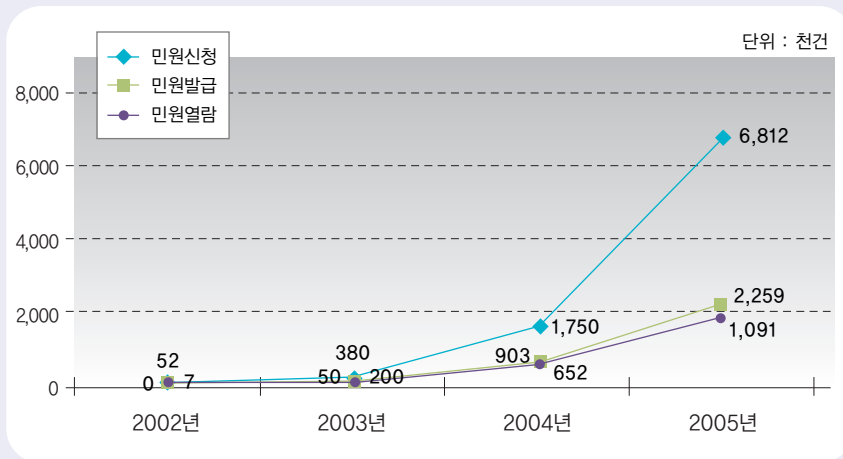
일하는 방식의 혁신은 다른 분야의 혁신보다 어려우며 실패 가능성도 높은 것으로 알려져 있다. 그러나 일하는 방식의 혁신이 제대로 이루어진다면, 그것의 효과는 현 참여정부에 국한되지 않고 차기 정부에도 이어질 가능성이 높은 혁신 방법이다. 이 점에서 향후 지속적으로 일하는 방식의 혁신을 추진해 나갈 필요성이 있다.

참고
14

참여정부의 전자정부 성과

세계 5위라는 위상에 걸맞게 행정기관의 전자결재율이 2002년에 80% 미만에서 2005년에는 97%를 상회하는 등 급격하게 증가하였으며, 단일 창구에서 450여 종의 민원 서비스를 제공하는 전자정부포털(www.egov.com)을 구축하여 연간 천만 건 이상의 민원을 처리하고 있다. 또한 인터넷을 통해 처리할 수 있는 민원 역시 계속 확대하여 2006년 10월 현재는 총 650종을 처리하고 있다.

〈그림 18〉 인터넷을 통한 민원처리 건수

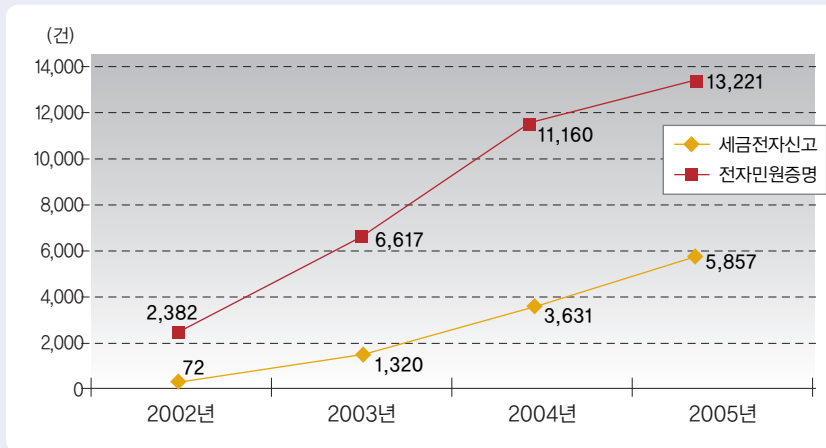


〈표 17〉 인터넷 민원 서비스 확대(2004년과 2006년 비교)

인터넷 민원 서비스	2004년 → 2006년
인터넷을 통한 직접 발급	8종 → 29종
인터넷을 통한 민원 열람	13종 → 27종
인터넷을 통한 민원 신청	452종 → 650종
서비스 수혜 대상 확대	내국인 → 국내 거주 외국인, 법인

인터넷 민원 서비스 가운데에는 세금 신고 및 인터넷 증명 발급이 포함되어 있는데, 그 이용률 또한 나날이 증가하고 있다. 홈택스서비스의 도입으로 전자 신고 및 각종 증명 발급 건수가 늘어나고 2006년 상반기 현재 인터넷을 통한 전자 신고 비율이 법인세 96.9%, 소득세 81.2%, 원천세 91.2%, 부가세 73.6%로 높아진 것으로 드러났다.

〈그림 19〉 세금전자신고 및 인터넷 증명 발급 추이



▶▶▶ 구조혁신

구조혁신은 민간 분야는 물론 공공 분야에서 흔히 활용하는 혁신방법의 하나이다. 일반적으로 구조혁신에는 조직의 규모 변동을 포함한 인력 및 사업 구조조정 방법과 함께 팀제 등을 통한 분권화의 확대, 기능 중복의 제거, 통솔 범위의 조정, 의사 결정 권한의 수정, 의사 전달 체계의 수정 등을 통

〈표 18〉 참여정부 구조혁신의 주요 내용과 특징

구조 혁신	추진 내용 및 주요 특징	대표적 실천 사례 및 성과
좋은 정부를 위한 규모관리	<ul style="list-style-type: none"> • 규모축소형 구조조정의 제한적 활용 • 대국민 서비스 강화를 위한 인력 증원 	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 기준 증원 인력의 85%가 대국민 서비스 접점 인력
팀제 도입 및 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 수평조직화 차원의 실질적 팀제 도입 • 팀제 보완하는 업무시스템과 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 행자부 실질적 팀제 도입 • 2006년 22개 부처 팀제 도입
조직 진단을 통한 조직 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 개발 차원에서의 조직 진단 시행 • 진단 결과의 조직 재설계, 변화관리 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 17개 부처, 2005년 10개 부처 진단 및 부처혁신 지원

한 조직 운영 혁신이 포함된다. 인력 및 사업구조조정이 하드웨어 구조혁신이라면, 그 밖의 것은 소프트웨어 구조혁신이라 할 수 있다. 참여정부는 과거 정부와 달리 구조조정이라는 하드웨어 혁신보다는 기능 조정, 분권화, 의사 결정 단계 개선 등 소프트웨어 혁신을 우선적으로 강조해 왔다.

참여정부가 추진해 온 그간의 구조혁신과 관련된 내용 및 특징은 좋은 정부를 위한 규모관리, 팀제 도입 및 확산, 조직 진단을 통한 조직 개발 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 적정 규모화를 통한 좋은 정부 만들기 노력

참여정부는 국민의 정부 시절 추진되었던 탑다운 방식의 일률적 구조조정보다는 정부 규모의 적정화를 통한 봉사하는 정부를 만들고자 노력하였다. ‘국민이 필요로 하는 공공 서비스를 제대로 공급하는 일 잘하는 정부’ 곧 적정 규모화(right-sizing)를 통한 좋은 정부(better government)를 지향하고 있다. 이 점과 관련해 ‘오늘날 우리가 가진 근본적 문제는 정부가 너무 크다는 것이 아니다. 보다 근본적인 문제는 우리가 잘못된 형태의 정부



참고
15

정부 규모를 둘러싼 논란

Rowat(1990)는 정부 규모를 논할 때 공무원 수의 많고 적음, 정부의 크고 작음을 비교하는 것이 그 자체로는 무의미한 비교임을 지적한다. 즉 ‘공무원 임금이 전체 정부 예산 가운데 차지하는 비중이 얼마인가’라는 질문은 ‘공무원들의 활동이 전체 인구의 생산성에 기여하는 비중이 얼마만인가’라는 질문으로 대체되어야 옳다는 것이다. 이에 덧붙여 Kamarck(2003)는 정부 규모 축소의 대표적인 사례라 할 수 있는 미국의 경우 역시 신중하게 접근해야 한다고 지적한다.

Kamarck에 따르면 첫 번째 임기 중에 정부 인력의 17%를 감축한 클린턴과 고어의 연방정부 인력 감축이 미국 경제의 특수한 상황을 고려하지 않고서는 오해의 소지가 있다고 한다. 곧 이 시기는 미국 경제가 활성화 된 시기이며 따라서 정부 규모의 축소로 인해 창출된 유휴 노동력 대부분이 민간부문으로 흡수됨으로써 별다른 사회 문제를 야기하지 않았다는 것이다. 따라서 이 시기에 단행된 미국의 정부 규모 축소가 애초에 경제 위기에 의해서가 아니라 신뢰 위기로 인해 발생했다는 그 구조적 맥락을 살펴보아야 한다는 것이 Kamarck의 주장이다. 나아가 클린턴과 고어는 여기에서 발생한 여유 예산을 경찰 인력 10만 명 보강에 투입하겠다고 약속하여 범죄율 증가로 불안에 떨던 미국 국민들로부터 열렬한 지지를 받았음도 주의 깊게 보아야 할 것이다.

정부 규모의 축소와 확대는 그 자체로 정치적 선택일 수 있는 것이다. 그렇다면 적정 수준의 정부 규모란 외국 정부 규모와의 수평적 비교를 넘어, 한 국가 사회가 추구하는 정부의 역할과 기능, 공동의 가치를 추구하는데 필요한 규모가 무엇인지에 대한 논의로 수렴되는 것이 바람직할 것이다.

를 가지고 있다는 점이다. 더 큰 정부나 더 작은 정부를 필요로 하는 것이 아니라 더 나은 정부를 필요로 하는 것이다' 라는 지적(Osborne & Gaebler, 1992)을 되새겨 볼 필요가 있다.

참여정부에 들어와 공무원 수 측면에서 정부 규모가 증대해 온 것이 사실이다. 또한 공기업 민영화와 민간 위탁 등의 정부 규모 축소를 위한 구조조정 방식도 제한적으로 활용해 왔다. 그러나 정부 규모를 축소한다는 것이 정부혁신의 유일한 방법론은 아니다. 정부 규모 축소(downsizing)를 통한 작은 정부를 지향해 왔던 영국이나 뉴질랜드 등도 최근에 들어와 정부 규모가 다시 확대되는 경향을 보이고 있다.

참여정부는 정부 규모 논쟁 그 자체에 매몰되기 보다는 재화와 가치 배분자로서의 정부 역할과 기능을 인정하고, 나아가 그 역할과 기능을 더욱 적극적으로 수행함으로써 대국민 서비스 강화 및 삶의 질을 향상시키고자 하였다. 이 같은 사실은 공무원 정원의 구체적인 증원 내용을 주의 깊게 살펴볼 때 더욱 명확하게 이해할 수 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 대목은 교육 여건

〈표 19〉 참여정부 인력 증원 현황

교원	경찰	집배원	고속철도 운영	특허 심사	검역 방역 세관 등	교정
11,232 (44%)	4,908 (19%)	2,694 (10.6%)	1,349 (5.3%)	333 (1.3%)	425 (1.7%)	697 (2.7%)
검사 및 보조인력	재난방지	고용지원	산업지원 등	기타	계	
465 (1.8%)	514 (2.0%)	311 (1.2%)	2,048 (8.0%)	539 (2.4%)	25,515 (100%)	

*출처 : 중앙인사위원회(2006)

개선을 위한 교원 1만 1,232명과 치안 서비스 개선을 위한 경찰 4,908명의 증원이다. 나머지 부문 역시 집배원, 검역, 특허심사 등에 집중되어 모두 대민 서비스의 접점에 있다. 곧 참여정부에 들어 이루어진 공무원 증원의 85% 이상이 중간 관리자층 이상에서가 아니라 직접적으로 대국민 서비스를 제공하는 11개 분야에서 이루어진 것이다(표 19).

적정 규모화를 통해 좋은 정부를 만들고자 한 노력에도 불구하고 아직까지 정부 규모와 관련된 논쟁은 끊이지를 않고 있다. 특히 중앙정부 규모를 넘어서 지방정부 규모를 합산한 규모 논쟁, 더 나아가 정부부문을 넘어서 공공부문을 포함한 규모 논쟁과 관련해 많은 논의들이 벌어지고 있다. 이 점과 관련해서는 제5장에서 보다 자세히 상론하도록 한다.

2) 조직 운영의 활력 제고를 위한 팀제 도입

참여정부는 정부 규모를 중심으로 한 구조조정보다는 정부조직 내의 리모델링에 주안점을 두어 왔다. 그 중의 하나가 정부조직에 명실상부한 팀제 도입이다. 행정자치부가 2005년 3월에 도입한 팀제는 현 단계에 다소의 부작용이 발생하고 있다고 보고되고 있지만, 구조혁신 측면에서 상당한 의미를 지닌다. 기존의 행정조직은 의사 결정 단계가 많은 수직적인 계급제 조직으로 운영되어 효율이 낮고 창의성을 발휘하기 어려우며 결과에 대한 책임성도 부족하다는 지적이 있었다. 이에 행정자치부는 직급을 일부 탈피한 수평조직화 차원의 팀제를 도입했다.

정부조직에 팀제를 성공적으로 정착시키기 위해서는 팀제에 적합한 업무 시스템을 만들고, 팀의 업무 성과에 대한 정확한 평가와 보상으로 ‘일한 만큼 보상받는’ 객관적인 성과평가시스템이 필요하다. 행정자치부는 2005년 7



참고 16

정부조직 운영의 효율성과 유연성 제고를 위한 팀제 도입

행정자치부는 정부기관 최초로 조직 구조의 유연성과 신속한 의사 결정을 통하여 더 높은 성과를 내고, 고객의 요구에 더 신속하게 대응하기 위해 본부제와 팀제를 활성화시킴으로써 중·하위직 공무원들의 조직 구성과 운영에 큰 파장을 미쳤다. 팀제 도입 이후 2005년 10월에 행정자치부 직원들을 대상으로 실시된 설문조사 결과에 따르면, 응답자의 65.1%가 의사 결정에 소요되는 시간이 줄었고, 67%는 부서장(팀장)과 부서원(팀원) 간 의사소통이 용이해졌으며, 76.4%는 업무에 대한 책임감이 강화되었고, 54.9%는 업무 수행의 자율성이 증대되었다고 응답함으로써 팀제가 정부조직을 새롭게 변화시킬 수 있는 동력으로 떠올랐다(cf. 행정자치부 내부 설문조사, 2005). 행정자치부가 장관급 정부기관 최초로 전면적인 팀제를 도입한 이후 기획예산처·노동부·조달청 등 22개 부처가 팀제를 도입하였다.

〈표 20〉 중앙부처의 팀제 도입 현황(2006년 10월)

부처명	개편 전	개편 후	비고
행정자치부	1차관보 1실 1본부 7국 4관 1센터 45과	6본부 8관 1단 3센터 60팀	
청소년위원회	1처 2국 9과	1처 3단 1관 14팀	
기획예산처	3실 3국 9관 40과	3실 2본부 3단 7관 20팀 25과	부분도입
조달청	2관 3국 7담당관 17과	5본부 1담당관 30팀	
국정홍보처	3국 13과(담당관)	3단 1관 15팀	
민주평통	3국 10담당관	3관 8팀	
고충처리위	2국 1관 12과	3관 17팀	
소방방재청	3국 1관 1실 18과	4본부 2관 1실 22팀	
건설교통부	1차관보 2실 9국 1단 7관 59과	1실 6본부 13관 73팀 1센터(2005. 9. 1)	

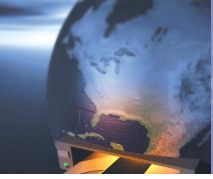
부처명	개편 전	개편 후	비고
노동부	2실 4국 7관 31과	2본부 4국 7관 35팀 1단 1과	
식약청	2국 2관 6부 7담당관 36과	6본부 4부 2관 46팀(2005. 9. 30)	
보건복지부	2실 1본부 3국 11관 1단 1센터 51과	1실 4본부 11관 2단 1센터 55팀	
특허청	5국 2관 51과	1국 1관 5본부 53팀	
산업자원부	1차관보 3실 4국 10관 51과	8본부 10관 61팀	
공정거래위	6국 3관 7담당관 26과 3팀 1실	4본부 2관 2단 33팀 1담당관 1실	
여성가족부	1실 4국 2관 19과	2본부 3국 2관 21팀	
건설청	-	4본부 1단 15팀	신설
국방부	1차관보 3실 18관 67과	4본부 15관 67팀	
통일부	2실 3국 1단 5관 34과	2실 3국 1단 5관 39팀	
정보통신부	2실 4국 6관 30과	5본부 3단 4관 36팀	
병무청	1관 3국 6담당관 10과	4본부 19팀	
문화관광부	1차관보 2실 6국 1단 5관 27과 6팀 5담당관	1차관보 2실 6국 1단 5관 1과 1담당관 38팀	

*자료 : 행정자치부(2006)

월부터 팀제 조직을 근간으로 시스템에 의한 업무이력관리, 맞춤형 고객 서비스 제공, 객관적인 평가 시스템을 특징으로 하는 통합행정혁신시스템을 가동하며 팀제 도입에 따른 본격적인 조직혁신 작업을 진행하고 있다.

3) 조직 진단을 통한 지속적인 조직 개선

참여정부는 조직진단사업을 통해 부처 단위로 불필요한 기능 및 조직을 재정비하고, 내부조직 운영 시스템을 합리화하는 조직 개선 활동을 지속적으로



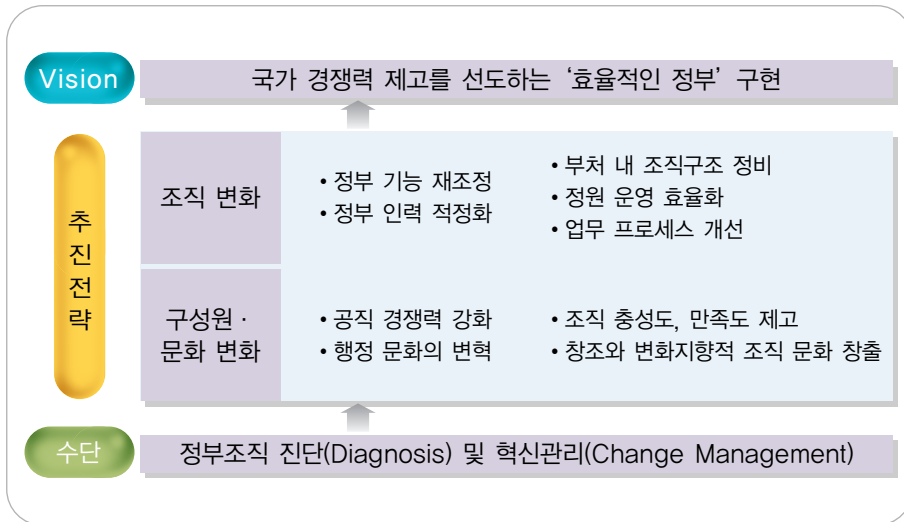
추진하고 있다. 조직 개발(organizational development) 관점에서 진단을 하는 목적은 이를 통해 해당 기관이 당면한 문제점을 찾아내고, 과학적인 방법에 기초한 조직적 개입을 통해 그 문제점의 해결과 조직의 효과성을 제고하는 노력을 이끌어내기 위해서이다(French & Bell, 1998).

정부 수립 이후 간헐적으로 정부 진단이 이루어져 왔으나, 이때의 진단은 조직 구조 개편이나 인력 감축이었기 때문에 진단의 대상도 조직의 기능과 인력이 중심이 되었다. 특히 부처 조직 진단의 경우에는 부처 통·폐합을 위한 대기능별·거시적 분석 위주로 이루어져 실질적인 소기능 중심의 미시적 분석은 결여되어 있었다. 이러한 기능과 인력 중심의 조직 진단은 해당 부처에서 저항하거나 왜곡된 정보를 제공하게 되었고, 이에 따라 진단은 외부의 주도에 의해서 비밀리에 수행되는 경우가 많았다. 외부 기관에서 주도될 경우 대상 기관들은 정보 제공에 비협조적이었으며, 자율적으로 진단을 실시하는 경우에도 조직 개편에 유리한 위상을 차지하거나 감축을 적게 하기 위한 방어적 정보의 확보에 치중하게 되었다.

그 결과 진단이 부정확해지는 문제점이 발생하였다. 내부 사정에 익숙하지 않은 외부 컨설턴트들은 특정 제도나 내부 운영의 역사적 맥락이나 비공식적 측면 또는 내부의 정치적 관계들을 파악하지 못하고 외부에 드러나 있는 공식적 측면만을 파악하여 조직의 문제를 잘못 진단할 가능성이 있었다.

2004년부터 본격적으로 시작된 진단혁신관리사업은 종전의 구조와 기능 중심의 조직 개편이 부처의 반발과 부처 내 공무원의 소극적 자세로 '정부혁신과 행정 효율성 제고'라는 목적 달성에 실효성이 적었다는 반성에서 출발하였다. 이에 따라 진단혁신관리사업은 전문가의 도움을 받아 부처 스스로 추진하는 자율 진단, 구조·기능보다는 업무량 감축, 조직 내 문화·행태 개

〈그림 20〉 진단혁신관리 비전 및 추진전략



선에 무게를 두어 추진하였다(이경호, 2005).

진단변화관리사업이 본질적으로 과정 중심의 활동이기 때문에 성과 창출에 한계가 있음에도 불구하고 자율 진단과 변화관리를 통한 상시적 조직혁신 및 변화의 유도를 위한 기반 마련, 진단에 기초한 조직의 재설계 및 변화 전략의 수립·시행에 기여하는 등 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 다만 사업의 성과 확보를 위한 진단 결과의 체계적이고 세밀한 실행, 사업 홍보 강화를 통한 혁신의 공감대 확산 노력, 사업 추진 주체 간의 정보 공유와 협력 증진 강화, 행자부의 체계적 지원 강화와 인센티브 부여 방안 강구 등을 보완해야 할 필요가 있다.

진단혁신관리사업이 진행되면서 조직의 문제가 무엇인지 진단하고 발전 방향 및 과제들이 도출되었다. 이러한 과제들은 실행을 전제로 내재화하는



진단혁신관리사업

진단혁신관리사업은 전 중앙행정기관(54개 기관)을 대상으로 3년 주기로 실시하는 사업으로서, 이 사업이 상시적·자율적으로 추진되도록 하기 위해 종전의 외부 기관에 의한 일방적인 진단과 처방보다는 대상 기관 공무원을 직접 참여시켜 기관별 수요를 파악하여 수요 기관의 니즈에 부합하도록 부처 주도로 추진하도록 하였다.

부처 자율적으로 부처 직원, 행정자치부, 외부 전문가, 정부혁신위가 참여하는 전담팀을 구성하여 부처의 문제를 스스로 발굴하고 해결하는 방법을 택하고, 소속 공무원의 다양한 의견이 진단혁신관리과정에 반영될 수 있도록 하였다. 2004년도에는 국무조정실·재정경제부·문화관광부 17개 부처를 진단 대상 기관으로 선정하고, 이를 3개 그룹으로 나누어 순차적으로 추진하였다.

2005년에는 새롭게 특화진단을 실시하였다. 종합진단은 광범위한 범위를 폭넓게 진단함에 따라 부처의 전반적인 병리 현상을 파악하기는 용이하나 특정 부분에 대한 깊이 있는 진단은 어려웠다. 특화진단은 부처의 특화된 수요에 맞도록 과제를 선정하고 운영하는 특징을 가지고 있다. 2005년에는 10개 부처에 대해 종합진단, 6개 부처에 대해서는 특화진단을 실시하였다.

진단관리를 추진함에 있어서는 외부 전문가를 중심으로 부처별로 워크숍, 설문조사, 직급별 인터뷰, 현지실태조사 등 환경 기능 분석과 병행하여 직원들의 동참을 이끌어내기 위해 주력하였다. 그리고 각 부처 기관장들의 끊임없는 관심과 지원을 유도하기 위해 기관장들 간의 오찬간담회를 실시하여 사업의 중요성과 필요성을 설명하는 시간들을 가졌다. 더불어 진단혁신관리자문단(10인)을 구성하여 민간 전문가와 유관기관 관계자의 광범위한 의견을 수렴하고, 주 1회 PM(project Manager) 회의를 개최하여 그룹별 진행 상황 및 전체 추진 일정을 조정하고 문제점 등을 논의해 사례 등을 공유하기도 하였다.

참여 부처가 '혁신기획관포럼'을 자발적으로 구성하여 상호 정보 교환 및 기업 등의 선진 우수 혁신 사례를 학습하고 벤치마킹을 수행하는 등 진단혁신관리

사업의 성공적 수행을 위한 학습·토론이 이루어지기도 하였다. 더불어 진단혁신관리사업을 통하여 각 부처에서는 비전과 미션을 다시 정립하고 가시적인 성과들이 도출되기도 하였다. ‘보고서 50% 줄이기’ 운동을 펼쳐 업무 부담을 최소화한 기관도 있고, 기능직 인력의 전환 배치를 통해 업무의 효율성을 높인 기관도 있었다.

작업들이 필요하다. 도출된 과제는 과거와 다른 새로운 패러다임에 의해 작동되는 제도적 장치가 필요하며 이에 대한 노력이 수반되어야 할 것이다.

참여정부는 이전 정부와는 달리 구조조정을 통한 하드웨어적인 구조혁신을 상대적으로 덜 강조하고 있다. 구성원의 자발성과 역량에 기초하지 못한 강압적 방식의 구조개혁은 그 본래의 효과성을 상실하기 쉽고, 공무원들에 의해 쉽게 왜곡될 수 있다는 우려 때문이다. 그러나 이것이 구조조정 방법론 자체의 포기를 의미하는 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 일하는 방식의 혁신과 같은 과정 혁신이 효과적으로 실행되기 위해서는 이를 가로막는 구조에 대한 혁신이 반드시 뒤따라야 하며, 경우에 따라서는 부처 조직의 통폐합을 포함한 조직 재설계 방안을 과감하게 추진해 나가야 한다. 다만 구조개혁은 그 자체가 목적이 아니라 효과적으로 일을 수행하기 위한 수단이라는 점을 잊어서는 안 된다.

▶ ▶ ▶ 문화혁신

공무원조직을 자연 상태로 그대로 놓아두면 관료제적 조직문화의 특징을

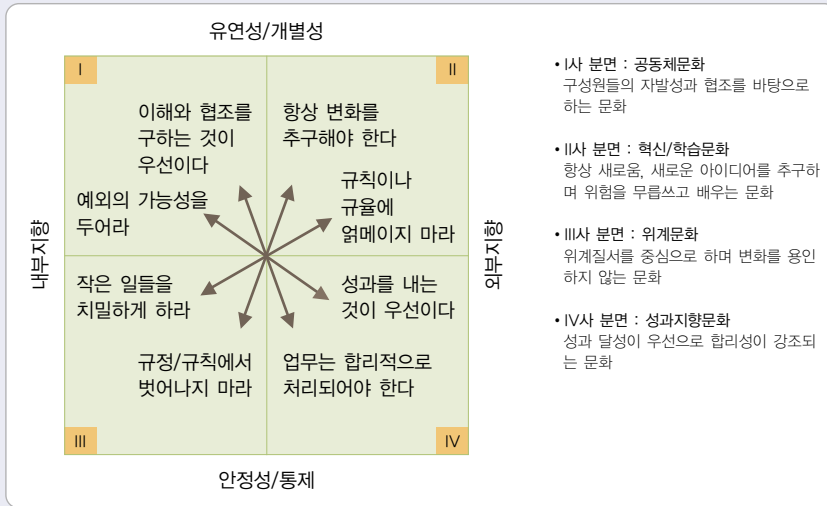


참고
18

Quinn과 Cameron의 경쟁가치모형

‘유연성과 안정성’은 변화와 참여를 어느 정도 인정하느냐(유연성)와 조직의 안정성을 어느 정도 중시 여기고 있느냐(안정성)의 연속성 상에 있는 개념이다. 유연성이 높으면 아무래도 안정성은 떨어진다. 그렇다고 안정성만 높으면 조직은 경직될 수 있다. 또 다른 차원인 ‘내부지향과 외부지향’은 조직의 내부적 작동에만 관심을 가질 것인가(내부지향) 아니면 외부 환경 특히 고객의 관점이 조직 내부에 영향을 미치게 할 것인가(외부지향)의 연속선에 있는 차원이다. 이들을 결합하면 네 가지의 조직문화 유형을 구분할 수 있다. 이들을 보여주는 것이 <그림 21>이다.

<그림 21> 경쟁가치모형에 의한 조직문화 유형



*자료 : Quinn과 Cameron(1983)

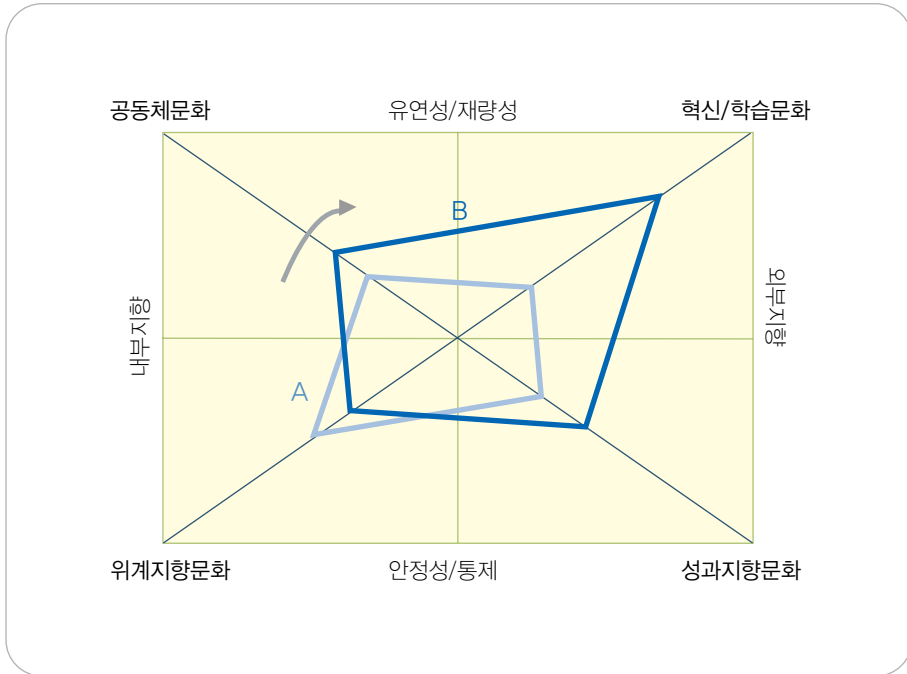
지닌다. 즉 국회 및 정치, 이익 집단의 적대적 감시와 비판에 대응하기 위해 자기 보호적인 성향을 갖게 되며, 계급 서열과 기능 칸막이 형상이 지배하는 관료제형 조직 특성을 갖게 되어 경쟁으로부터 분리된 독점 또는 준독점 성향에 의해 지배된다는 것이다. 이러한 관료제적 조직 속성은 행동에 대한 책임을 지기보다는 외부에서 그 이유를 찾는 문화, 혁신을 시도하기 보다는 실패를 두려워하는 문화, 높은 성과를 창조적으로 내는 것보다는 좋지도 나쁘지도 않은 평범한 것을 순응적으로 받아들이는 문화, 변화에 적응하기 보다는 변화에 저항하는 문화를 만들게 된다는 것이다(Osborne & Plastrik, 1997). 그리고 이러한 관료제적 공직문화의 변화는 쉽게 이루어지지 않는다.

참여정부 혁신의 큰 특징 중의 하나는 이러한 공직문화를 근본적으로 변경하고자 한 시도를 들 수 있다. 공직문화 혁신은 단편적 사고나 행동 수정으로 그치지 않고 내재화 된 문화로서 체질화됨을 지향한다. 참여정부가 추진하는 전방위적인 혁신은 중국적으로 급변하는 환경에 적응하며 본질적 성과를 추구하는 정부를 만들기 위해 필요한 공직문화의 근본적 변화를 목적으로 삼는다.

정부의 공직문화를 보다 구체적으로 어떻게 변경하여야 하는지에 대한 통찰력을 얻을 수 있는 이론적 틀은 Quinn과 Cameron(1983)이 제시한 경쟁가치모형이다. 이들은 조직을 이끄는 유효성 척도를 '유연성 대 안정성'과 '내부지향 대 외부지향'이라는 두 개의 차원을 중심으로 제시하였다. 이 두 개의 차원이 상호 교차되면서 공동체문화, 혁신/학습문화, 위계문화, 성과지향문화 등 네 가지 유형의 문화 유형이 도출된다.

경쟁가치모형에 비추어 볼 때 참여정부의 조직문화 혁신 노력은 <그림 22>에서 보는 바와 같이 A문화에서 B문화로 정부 조직문화를 변경하는 것

〈그림 22〉 참여정부의 조직문화 변경 노력



〈표 21〉 참여정부 문화혁신의 주요 내용과 특징

문화혁신	추진 내용 및 주요 특징	대표적 실천 사례 및 성과
열린 공동체문화	<ul style="list-style-type: none"> 자유로운 토론과 참여를 통한 대내외적으로 열린 공동체문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 부처내 각종 회의제도 개선 국민 제안 및 국민참여형 민원제도 개선 성과
자발적 학습문화	<ul style="list-style-type: none"> 토론형, 학습형, 문제해결형, 조직간 상호학습형 등 다양한 학습공동체(CoP)를 통한 자발적 학습 문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 학습동아리 2002년 195개에서 2005년 1,413으로 증대 혁신 과제별 혁신포럼 운영
성과지향 문화	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리시스템, 고위공무원제도, 직무성과계약제, 평가에 따른 보상제도 등을 통한 성과지향문화 조성 노력 	<ul style="list-style-type: none"> BSC 성과관리시스템 확산 성과계약, 개방형임용 확대

이다. 즉 참여정부는 정부조직이 전통적으로 강하게 가지고 있는 위계문화를 줄이고 공동체문화, 혁신/학습문화 그리고 성과지향문화를 강화하고자 노력하였다.

참여정부가 추진해 온 그간의 문화혁신과 관련된 내용 및 특징은 열린 공동체문화, 자발적 학습문화, 성과지향문화 등으로 나누어 살펴볼 수 있다 (표 21).

1) 토론과 참여를 통한 공동체문화 형성

참여정부가 스스로의 명칭을 참여라고 설정한 것과 같이, 참여는 참여정부에서 가장 중요한 가치 중의 하나로 인식되고 있다. 그리고 참여정부 혁신이 국민의 신뢰를 확보하기 위한 것이라고 할 때 신뢰를 형성하는 기반으로서 국민의 직·간접적인 참여가 중요한 수단이 되는 것도 분명하다. 따라서 참여는 그 자체로 신뢰를 확보하기 위한 목적이자 수단이 된다. 참여는 또한 현재의 정부 운영 패러다임이 거버넌스 또는 정책 네트워크 패러다임으로 변모하고 있는 것과도 밀접한 연관을 지닌다. 거버넌스 패러다임 하에서는 시민사회와 기업 등 전통적으로 정부 통치의 대상들이 국정 운영의 파트너로 대두되고, 이들 간의 협치가 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 정부의 국정 운영, 좁게는 행정에 시민들이나 기업 등 공공부문 종사자 이외의 개인이나 집단들이 참여를 할 수 있도록 하는 것은 새로운 시대 조류로서의 거버넌스 패러다임을 적극적으로 실현하는 근본적 의미에서의 혁신이라고 할 수 있다(한국행정연구원, 2005). 이를 위해 대·내외적으로 열린 공동체문화를 형성하는 것이 필요하다.

공동체문화의 핵심은 조직 내 구성원들의 참여와 협력이 장려되는 문화이

〈표 22〉 연도별 국민 제안 실적*

연도	2001	2002	2003	2004
국민제안(건)	316	571	53,131	27,373

*청와대 국민참여마당과 고충처리위원회에 접수된 실적(2004년은 대통령 탄핵으로 감소)

〈표 23〉 국민참여형 민원제도 개선 시스템 구축(2004년)*

구분	민원해소 대책회의	민원·제도 개선협의회	과제 발굴 모니터단	민원모니터단
구성원	기관장(주재), 민원인, 담당자	부기관장(주재), 50%이상 민간전문가	현장 공무원, 산하단체 직원	네티즌
구성현황	27개 부처(61%)	44개 부처(100%)	39개 부처(89%)	31개 부처(70%)

*민원해소대책회의는 민원 다발부처를 중심으로 운영

다. 참여와 협력이 이루어지기 위해서는 의사 결정 과정에서의 하위자의 의사 반영과 관련 부서간의 협력이 중요하다. 최고 의사 결정 계층에 의한 일방향적 의사 결정이나 부서간의 협력 부재로 인한 의사 결정 관행이 사라질 필요가 있다. 이를 위해서 가장 중요한 것은 열린 행정을 펴는 것이다.

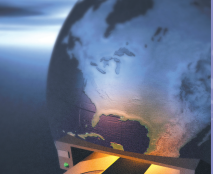
열린 행정의 모습들이 개별 부처를 중심으로 나타나기 시작하고 있다. 행정자치부의 경우 2005년 2월부터 정책조정회의 방식을 도입하고 있다. 하위자로부터의 의견 수렴과 부서간의 협조를 통하여 주요 의사 결정을 한다는 것이 취지이다. 구체적으로 말하면, 주요 정책 사안에 대하여 장·차관, 본부장, 관련 팀장이 참여하여 동시에 의사 결정을 하는 협의체를 말한다. 이를 통해 주요 정책의 결정, 부서간 협의 조정, 주요 정책 쟁점에 대한 의견 수렴과 토론이 이루어진다.

대외적으로도 고객과 국민에게 열린 참여를 보장해야 한다. 정부의 운영과

행정에 있어서 국민들의 참여를 강화하기 위한 혁신활동은 다양하게 나타나는데, PCRM 등 고객 관념의 도입을 비롯하여 국민 제안 활성화 및 고충처리 강화, 다양한 주민 참여 활성화 등이 그 예가 될 수 있다. 더불어 공무원이 혁신의 주체로 설정되는 전략적인 특징도 참여를 강화하는 것이라고 할 수 있는데, 앞의 것들이 공공부문 외부의 참여를 조장하는 것인데 비해 후자는 공공부문 내부의 참여를 조장하는 것이기 때문이다.

현재 대부분의 기관들은 정책활동에 대한 외부의 참여를 활성화하기 위하여 고객관계 관리의 개념을 공공부문에 도입한 정책고객관리(PCRM) 기법을 시행하고 있다. 그리고 국민제안제도는 참여정부 출범 직전의 인수위원회 시절부터 신문고 등 여러 경로를 통하여 시작되었고, 고충처리위원회 등을 통한 반복 민원 및 고질 민원 등에 대한 지속적인 개선 방안을 모색하는 것들도 이러한 범주의 활동에 속한다고 할 것이다. 국민제안제의 활성화와 국민참여형 민원제도 개선 시스템 구축 역시 참여정부의 대국민 행정 서비스 개선 의지를 읽을 수 있도록 하는 대표적인 사례이다.

이러한 혁신 노력은 참여정부가 국정 원리로 채택하고 있는 협치의 실현에 한 걸음 더 다가갈 수 있도록 하는 제도적 장치로서 정부와 국민, 공공기관의 업무와 고객 사이의 간극을 좁힐 수 있는 기제이기도 하다. 국민 참여 촉진 방안이 당초 의도한 효과를 실질적으로 가져오고 있는지를 점검할 필요성은 있다. 예를 들어 PCRM에 대한 평가 결과를 살펴보면 대부분의 부처에서 하고 있는 활동에 비하여 실제로 정책이 홍보되고 국민들의 이해를 돕고 있는지 등을 확인하기 어려우며, 정책의 입안 및 수립, 집행의 과정에서 국민들의 참여는 위원회 등을 통하여 형식적으로만 흐르고 있는 것은 아닌지, 이해관계자들의 대표성 있는 참여가 가능한지 등을 지속적으로 점검



하여 개선해 나가야 한다.

2) 학습공동체를 통한 자발적 학습문화 형성

학습문화의 핵심은 조직이 학습 지향성을 갖는 것이다. 학습 지향성이란 조직 내에서 학습활동을 당연한 것으로 여기는 학습 수용성과 기존의 공유된 정신모형에 대하여 문제를 제기하는 능력 정도를 말한다. 오늘날 고성과 공공조직이 되기 위해서는 지속적으로 학습하는 조직으로 변화해야 한다 (Popovich, 1998).

참여정부는 정부의 학습 지향성을 높이기 위한 방법의 하나로 학습공동체 (CoP, community of practice) 방식을 도입하게 된다. 학습공동체란 특정 학습 주제에 관심을 가지는 구성원들이 모여 지속적인 상호 학습을 함으로써 해당 주제 영역에 대한 이해와 지식을 깊이 있게 하기 위한 소집단을 말한다. 명칭은 비록 달랐지만 학습공동체 활동은 중앙 부처뿐만 아니라 지방정부 및 지방교육청에 이르기까지 광범위 하게 운용되었다.

참여정부에서 활성화되기 시작한 학습공동체 활동은 몇 가지 종류로 나누어 살펴 볼 수 있다.

- ① 토론형 : 공통의 지식 영역이나 문제에 관심이 있는 사람들끼리 주로 온라인 활동을 매개로 모이는 모임이나 온라인 네트워크 형태의 학습공동체.
- ② 학습형 : 공통의 학습 주제를 가진 사람들끼리의 모임 또는 네트워크형의 학습공동체. 주로 업무 관련 주제가 학습의 대상이며 온라인과 오프라인 모임을 병행.
- ③ 문제 해결형 : 업무 수행과 관련하여 조직의 역량 향상과 관련한 구체적인 문제를 해결하기 위하여 모인 학습공동체. 주로 오프라인의 만남을

〈그림 23〉 참여정부에서 관찰되는 학습공동체의 유형



매개로 문제를 해결하는 방식

참여정부는 전 부처, 전 직원이 자발적·자율적으로 혁신을 실행할 수 있는 학습동아리를 근간으로 하는 자생적 혁신학습 체계를 만들고 있다. 공무원 학습동아리는 현 정부 들어 활발하게 운영되기 시작하였고, 특히 2005년에 학습동아리의 수와 회원 수가 크게 늘어 주요 성과를 산출·축적하고 있다. 활성화 된 학습동아리의 구성과 운영은 정부조직을 학습조직화하여 혁신 내재화와 자율적 혁신 시스템 정착을 위한 중요한 기반이 되고 있다.

〈참고 19〉와 같은 학습공동체는 기관 내에서만 이루어진 것은 아니었다. 공통 혁신 과제의 효율적 확산을 위하여 기관간 학습공동체 형태를 띠는 과제별 혁신포럼을 구성하여 운영하였다. 그간 부처 내에서 주로 운영되어 온



참고 19

중앙부처 학습동아리

학습동아리는 대부분 업무·혁신 과제와 관련하여 형성되어 활동하고 있으며, 2005년 기준으로 1,413개의 학습동아리가 운영되었으며, 부처별로도 10~50개의 모임이 운영되었다. 학습동아리의 주요 성과는 연구결과발표회 개최, 연구실적경진대회 개최, 온라인 시스템 게시, 우수 연구모음집 발간 등을 통하여 공유·확산되고 있다.

〈표 24〉 연도별 학습동아리 현황

연 도	2002	2003	2004	2005
연구모임수	195개	212개	309개	1,413개
회 원 수	7,111명	9,575명	13,691명	38,722명

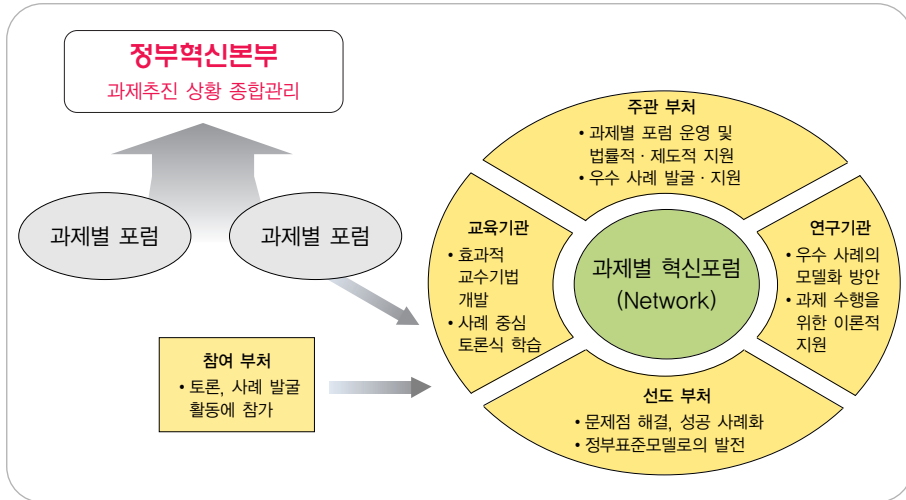
대표적인 학습동아리로 다음과 같은 사례를 들 수 있다.

- 국세청 신세무기법조사연구회 : 수불능 채권과 세무조사 등 10건의 연구보고서 발간 커뮤니티에 연구보고서 등 127건 게재.
- 관세청 삼심회 : 품목 분류 WCO Guide Book 등 발간(총 3종), 수출입업체 맞춤형 업무 설명회
- 문화재청 문화유산활용연구회 : 연구회가 제안한 정책안이 민속마을 정책으로 반영 시행 등

학습동아리의 영역을 부처간으로 확대하여 주관·선도 부처로 역할을 구분하여 과제를 추진하고, 해당 분야의 전문 연구기관이 참여하여 문제 해결 가능성을 제고하였다.

과제별 혁신포럼은 과제를 주관하는 주관 부처, 해당 분야의 혁신 역량이

〈그림 24〉 공통 혁신과제 혁신포럼 구성 현황



*출처 : 행정자치부 백서(2005:15)

우수한 선도 부처, 과제 추진에 정책적·제도적·재정적 협조를 수행하는 관련 부처와 기타 참여를 희망하는 부처의 소속 공무원으로 구성되었다. 이는 개별 부처의 한계를 뛰어넘은 범정부적 학습동아리라고 할 수 있다. 여기에서 혁신 추진상의 장애요인을 극복하는 방안을 논의하고 우수 사례를 발굴하여 전파하는 기능 등을 수행한다.

3) 성과지향문화의 촉진

참여정부는 성과지향문화가 공직사회에 뿌리를 내릴 수 있도록 다각적인 노력을 기울여 왔다. 성과관리시스템이 전 공무원 조직에 보급되었다는 점, 고위공무원단체도가 도입되었다는 점, 개방형임용제도의 도입으로 민간과의 경쟁이 확대되고 있다는 점 등 공통 혁신 과제 및 중앙인사위원회 주관의

인사혁신을 통해 성과지향문화가 강화되고 있다.

참여정부는 성과관리시스템을 통해 공정한 인사평가를 행하고 이를 차별적 보상과 연계시키고자 했다. 참여정부 들어와 각 부처는 균형성과표(BSC, balanced score card)로 대표되는 성과관리시스템을 구축하고 있다. 또한 BSC를 개인 수준까지 측정할 수 있도록 직무성과계약제와 목표관리제(MBO, management by objective)가 보완제도로써 활용되었다. 직무성과계약제는 기관장과 실·국장 및 과장들이 당해년도의 업무 계약을 체결하는 것을 말한다. 목표관리제는 개인이 자신의 연간 업무목표를 설정하고 이를 연말에 평가받는 제도이다.

또한 고위공무원단제도에서도 이러한 성과지향문화 특성이 반영된다. 정부 3급 이상의 고위 공무원 인사에 있어서 직급에 관계없이 능력 중심으로 보직보임을 하는 제도를 말한다. 일반 기업에서 나타난 직급 파괴 현상이 공무원사회에도 도입된 것으로 해석할 수 있다. 여기에 개방형임용제도를 통해 기존의 자기 부처 중심의 폐쇄적 인사 관행을 허물고 타 부처 심지어 민간 기업의 역량 있는 인사를 기용할 수 있는 통로를 터 줌으로 성과지향적인 경쟁구조를 유도한 것이 이 제도이다.

국민의 정부에 이어 참여정부가 성과지향문화를 정착시키고 내재화시키기 위한 다각적인 노력을 기울이고 있지만, 이러한 문화가 공직사회에 완전히 뿌리를 내리고 있다고 자평하기는 이르다. 무엇보다 성과지향문화가 정착하는 것에 대한 공직사회의 전반적인 불안과 일부의 저항을 극복한다는 것이 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 특히 이른바 ‘철밥통’으로 불리는 공직사회의 직업 안정성과 성과지향문화 간에는 근본적인 긴장과 마찰이 존재하기 때문이다. 공직사회에서 일순간의 구조조정을 통해 직업 안정성을 흔들 수

있는 것처럼 보이지만, 오히려 성과지향문화의 정착을 의도적으로 지연시키는 역효과를 가져올 수도 있다. 이 문제의 극복이야말로 참여정부에 이어 차기 정부에서도 지속적으로 관심을 갖고 해결해야 할 숙명적 과제이다.

▶▶▶ 복합적 혁신

참여정부가 추진해 온 혁신 중에는 일하는 방식, 사람, 구조, 문화 등 특정 분야에 국한된 혁신을 넘어서, 여러 분야가 유기적으로 상호 연계되는 복합적 혁신으로 발전하는 사례가 있다. 특정 분야에 국한된 혁신에 비해 복합적 혁신은 두 개 이상의 분야에서 벌어지는 혁신 활동이 밀접하게 상호 연계되어야 작동된다는 측면에서 추진상의 어려움이 가중되며 그 성공 가능성 또한 높지 않다. 민간 분야의 성공 경험을 통해 보더라도 이와 같은 복합적 혁신 활동은 혁신 수준이 일정 정도 이상 발전한 우량 기업들에서 주로 나타나며, 그 효과 역시 개별 혁신 활동의 단순한 합 이상의 시너지 효과를 창출할 수 있다. 아직 완성되었다고 자평하기에는 이르지만, 현재 진행형을 발전시켜 나가고 있는 몇몇 복합적 혁신 사례를 소개하고자 한다.

1) 정책품질관리

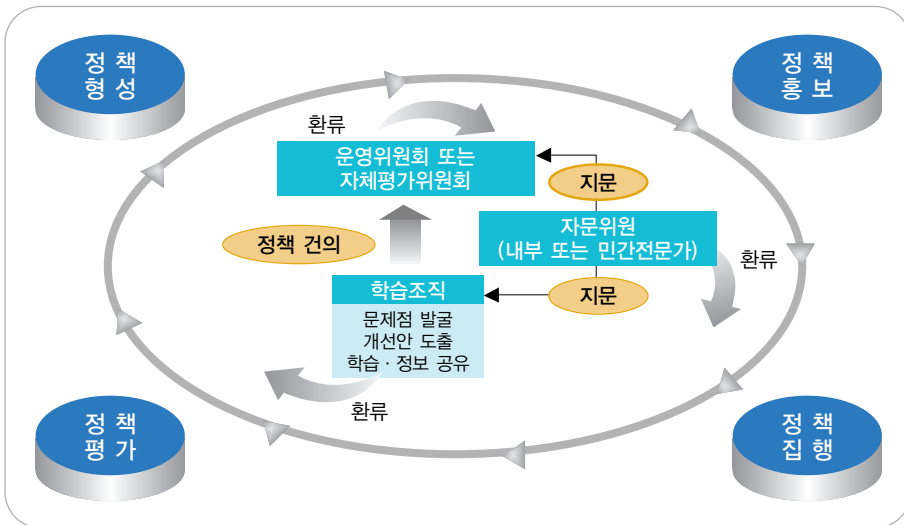
정책품질관리는 정부 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선함으로써 정책 실패 및 정책 불량품을 방지하는 정부의 총체적인 노력과 활동이라 할 수 있다. 시민사회의 발전, 다양한 이해관계자의 요구 증대 등 정부 전체의 정책 환경이 복잡 다향하게 변화되고 있으나, 그 동안 정부는 규제 영향 분석, 환경 영향 평가 등 부분적이고 제한적인 정책관리시스템을 적용하여 정책

불량품이 일부 발생하여 왔다. 이에 따라 정책 추진 전 과정에 걸친 체계적인 품질관리 방안을 수립·시행함으로써, 정책 효과가 제고될 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하였다.

정부는 정책품질관리 제도 추진을 위해 국무총리 훈령으로 「정책품질관리 규정」을 제정·공포(2005. 2월)하고, 전면 도입에 따른 문제점을 사전에 파악하고 제도를 보완하기 위해 재정경제부·행정자치부·교육부 등 6개 부처를 대상으로 정책품질관리제도를 시범 실시(2005년 2월~6월)하였고, 시범 기간 중에 제기된 문제점을 보완하여 2005년 7월 1일부터 정책품질관리제도를 전면 시행하고 있다.

정책품질관리제도란 정부 정책의 입안에서부터 집행에 이르는 전 과정을 19단계로 나눠 마치 공산품의 품질처럼 관리하는 제도를 일컫는다. 총 19단계로 구성되는 품질관리 규정은 정책 형성(9단계)-홍보(5단계)-집행(2단계)-

〈그림 25〉 정책품질관리 추진체계 개념도





중앙부처 정책품질관리 추진 현황

정책품질관리제도를 도입한 지 1년 만인 2006년 7월 현재 총 619개의 관리 대상 정책을 지정하여 관리하고 있다. 재경부 등 14개 부처의 경우 부처가 추진하는 모든 과제에 대하여 관리카드를 작성하는 등 매뉴얼을 적용·확산시켜 나가고 있다. 정보통신부·환경부·기획예산처·국정홍보처 등 20개 부처에서는 업무 특성을 반영한 자체 매뉴얼을 개발하여 부처 특성에 맞는 제도 적용으로 실효성을 확보하고 있다. 이러한 자체 매뉴얼은 표준 매뉴얼을 근간으로 부처의 매뉴얼 작성 사례, 학습조직 등 추진 체계, 관리기법 등을 추가·보완하여 개발되었다.

대표적인 사례를 소개하면 다음과 같다.

정책의 유형별 특성에 따라 맞춤형 정책품질관리(교육인적자원부)

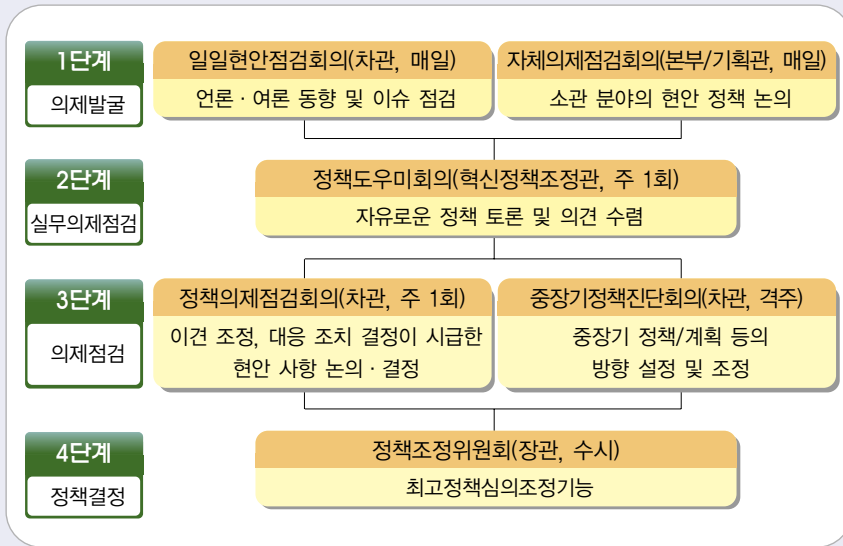
교육인적자원부는 정책 유형별로 중점적으로 점검해야 할 핵심 점검 항목을 자체적으로 개발하여, 정책의 특징에 맞는 맞춤형 점검 항목을 제시하고 있다.

우선 정책 기능에 따라 ① 형성·조성·조장, ② 규제·제한, ③ 평가 및 자원 배분, ④ 규칙 변경, ⑤ 새로운 과업 수행 기술 도입, ⑥ 새로운 과업 도입, ⑦ 과업 수행구조 변경 등 7가지로 분류하고 있다. 정책 과정 의사 소통별 형태별로 ① 일방적 홍보·전파, ② 대립되는 입장 간의 조정·중재, ③ 반대 집단과의 협상 등 3가지로 분류하여 관리하고 있다. 또한 주요 정책 세부 과제(중점 관리 20개 과제)에 대해서는 기획·집행·홍보·평가 등 정책 추진 과정에서 체계적인 관리와 컨설팅 추진을 추진하고, 정책 추진 과정 점검 및 체계적인 이력 관리를 위한 품질관리 정보화 시스템을 개발하여 운영하고 있다.

다단계 정책진단시스템(MC , Multi-Consulting Clinic) 운영(건설교통부)

국민 생활과 밀접하고 갈등 및 민원 발생 가능성이 높은 건설교통부의 정책 특성상 정책 실패 가능성이 어느 부처보다 높다. 이에 따라 건설교통부는 차관

〈그림 26〉 다단계 정책진단시스템 구조



주재 일일현장점검회의를 통해 정책 이슈 발굴을 강화하는 한편 예상치 못한 문제 정책의 발생을 조기에 발굴·대응하기 위해 다단계 정책진단시스템을 운영하고 있다.

일상적 업무는 1·2단계 등을 거쳐 대응하고 중요도가 높고 시급한 현안은 정책의제점검회의(3단계) 또는 정책조정회의(4단계)에 즉시 상정하여 대응한다. 기존의 간부회의와는 달리 혁신·기획·법무·예산·홍보·정책정보좌관 등 공통부서 참모진 위주로 정책 자문토록 함으로써 정책의 완성도를 높이고 있다.

평가(3단계)의 순으로 적용되며, 최종 평가 결과는 부처 예산과 실명제 공무원의 인사 및 성과급 결정에 반영될 예정이다. 정부 부처는 '정책품질관리카드'에 정책 실명제의 도입을 통한 책임성을 확보하기 위해 정책 담당자, 정

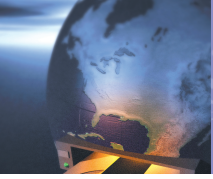
책 단계별 추진 내용, 주요 실적 등을 기재하고 관련 자료를 첨부토록 규정했다.

정책품질관리제도는 정책품질관리 매뉴얼을 토대로 운영되고 있다. 매뉴얼은 정책 담당자가 업무에 참고·활용할 수 있는 지침으로서, 점검사항, 관리기법 및 Q&A(질의응답) 등으로 구성되어 있으며, 정책 단계별 고려 요인을 제시한 점검사항이 핵심이다. 매뉴얼의 적용 대상은 원칙적으로 모든 정책이지만 관리 대상 정책에 대하여는 정책품질관리카드를 작성하여야 한다. 관리카드에는 관리 대상 정책의 사업 개요와 정책 단계별 점검사항을 기재하도록 하여 관리 카드 자체가 정책에 대한 보고서(정책 이력)가 되도록 작성·관리된다.

정책품질관리제도의 정착을 위해 규정과 매뉴얼 외에 부처별 학습조직, 자문위원, 운영위원회 등의 추진 체계를 갖추고 있다. 학습조직은 정책의 실패·성공의 원인을 분석하여 개선사항을 건의하고, 자문위원은 정책의 도입·시행에 대한 전문적인 자문을 제공하며, 운영위원회에서는 관리 대상 정책의 추진 상황을 점검하고 개선안의 반영 여부를 결정한다. 정책품질관리제도는 아직 제도 시행 초기 단계라고 할 수 있지만, 제도가 실효성을 발휘하고 부처의 특성에 맞게 정착되는 경우 정부의 업무 품질을 향상시킬 수 있는 획기적인 제도로 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

2) e-知園과 정부업무관리시스템

참여정부는 출범 초기부터 정부혁신을 촉진하는 수단으로서 일하는 방식과 생각을 바꾸는데 도움을 줄 수 있는 행정업무관리시스템 도입을 위해 노력해왔다. 민간기업들이 글로벌 시대의 국제 경쟁력을 갖추기 위해 ERP



(Enterprise Resource Planning, 전사적자원관리) 시스템을 도입하여 경영혁신과 구조조정을 추진한 것처럼 정부부문에도 일하는 방식 혁신을 위한 시스템 도입이 시급하다고 판단한 것이다.

그러나 행정업무관리시스템의 개발을 바로 행정 부처를 대상으로 진행하는 것은 위험 부담이 크기 때문에, 대통령비서실의 업무를 중심으로 먼저 시스템을 개발하여 적용한 이후 행정 부처에 단계적으로 확대 적용하는 전략을 선택하였다.

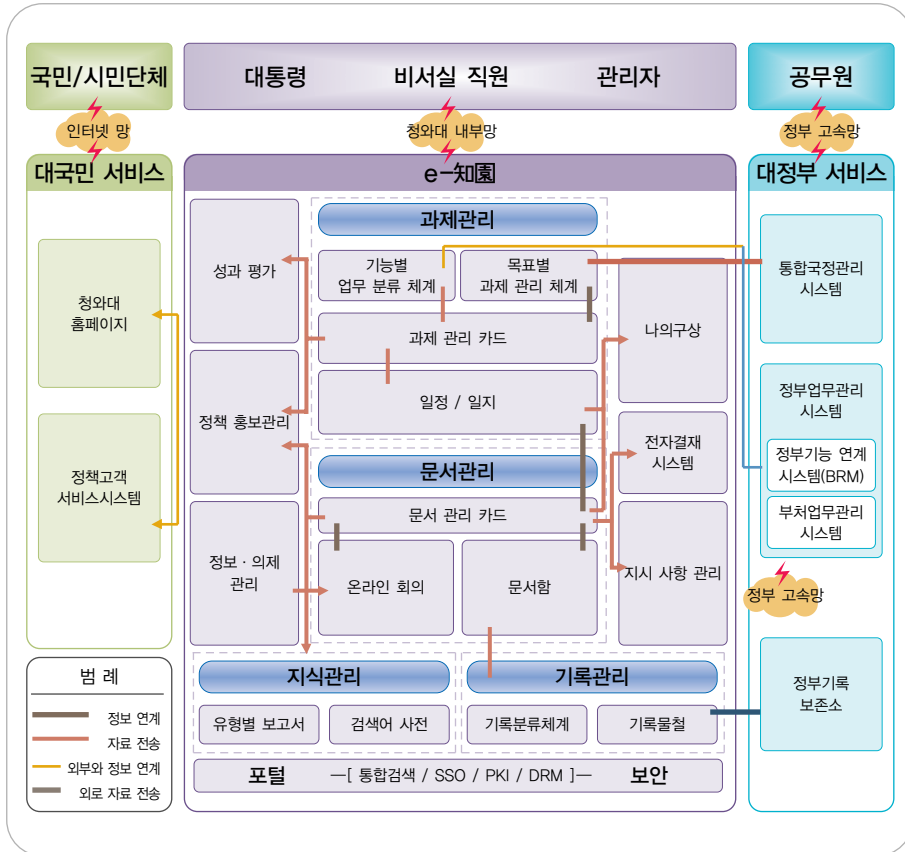
청와대 업무관리시스템인 e-知園을 개발하게 된 배경은 크게 행정업무처리과정의 표준화 및 시스템화, 과학적인 행정업무관리체계 구축, 시스템을 통한 일하는 방식 혁신의 세 가지로 요약될 수 있다.

2003년 11월 청와대 업무관리시스템 e-知園이 탄생된 이후 대통령비서실 업무 프로세스의 혁신과 함께 시스템 자체도 지속적인 개선과 발전이 이루어지고 있다. 2003년 11월에는 업무일지 형식으로 행정업무의 처리 과정을 기록하게 한 업무관리카드가 중심이었으나, 이후 2004년 11월 문서 처리 과정을 표준화 한 문서관리카드와, 2005년 7월 업무관리카드가 고도화 된 과제관리카드를 중심으로 청와대 업무관리시스템은 계속 진화하고 있다.

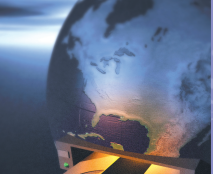
청와대 업무관리시스템 e-知園은 행정 업무 처리 과정 전체를 표준화하여 시스템화 한 것으로 일하는 방식 혁신을 도와주는 수단이며, 과학적인 행정 업무를 가능하게 하는 통합된 업무관리시스템이다. 문서의 생산 및 유통 과정을 관리하는 문서관리시스템이 그 기본 인프라이며, 이를 토대로 정보·의제 관리, 과제관리, 지식관리, 성과관리, 기 관리가 통합적으로 편리하게 온라인에서 이루어지도록 한 것이다.

e-知園 문서관리시스템은 기존에 산만하게 흩어져 있는 각종 파일·보고

〈그림 27〉 e-지원의 현재 모습



서·문서들을 효율적으로 관리하기 위한 목적으로 구축되었다. 문서관리시스템 도입 이전에는 기본적인 문서의 처리 및 관리가 체계적으로 이루어지지 않아 문서 작성자 이외에는 문서의 재활용은 물론이고 업무 파악조차 쉽지 않았다. 이에 따라 각종 파일·보고서·문서들을 효율적으로 관리하기 위해 새로운 문서 양식인 ‘문서관리카드’를 고안하여 온라인 보고, 디지털 회의, 지시사항관리, 업무관리(과제관리)가 가능하도록 행정 업무 처리의 전 과



정을 표준화하고 시스템화 했다. 이는 디지털 시대에 맞도록 행정업무처리 프로세스를 재정비하여 과거의 낡은 업무 관행을 바꾸고 효율적이고 투명한 업무 처리가 가능하도록 행정 업무의 기본을 바로 세우기 위한 것이다.

또한 사람과 상황에 따라 업무 수준이 달라지는 관행을 시스템을 통해 표준화하고, 축적된 업무 실적을 기반으로 과학적으로 일할 수 있는 토대를 제공하기 위해 과제관리시스템을 마련하였다. 과제관리시스템은 조직의 모든 업무를 기능과 목표에 따라 분류한 후 가장 기본이 되는 업무 단위를 단위 과제로 정의하고, 단위 과제별 과제관리카드를 통해 업무의 추진 과정과 성과를 체계적으로 관리하는 시스템이다. 이는 전략과 계획에 입각한 업무 수행이 가능하고, 유사 정책 사례의 추진 경과와 시행착오에 따른 교훈 등을 손쉽게 파악할 수 있어 정책의 일관성을 확보하며, 정책 실패를 사전에 예방할 수 있는 기반이 된다.

e-知園 시스템은 행정자치부의 시범 적용을 거쳐 2006년 말까지 전 중앙 부처에 확산하여 정부의 행정 업무 전반을 시스템화하는 ‘정부업무관리시스템’으로 발전하는 단계에 와 있다. 2007년 1월 1일부터 전 부처에서 본격 가동될 정부업무관리시스템은 국무조정실의 국정관리시스템과 전자통합평가시스템, 행자부의 정부기능분류시스템과 정부통합지식관리시스템, 각 부처의 기록관리시스템 등과 연계돼 운영된다. 시스템을 차질 없이 도입하기 위해 국정과제실시간관리추진단을 구성하여, 업무관리시스템의 구축·확산과 정부기능분류시스템, 온라인국정관리시스템, 기록관리시스템, 정부통합지식관리시스템 등과 통합·연계하는 작업을 진행하고 있다.

정부업무관리시스템이 본격적으로 가동될 경우 각 정부 부처 공무원들의 일하는 방식을 크게 바꿔놓을 것으로 예상된다. 그러나 예상되는 문제점이



참고
21

e-知園 도입 이후의 비서실 변화

2003년 e-知園이 도입된 이후 청와대비서실에는 실제 많은 변화가 있었다. 대통령에게 보고를 올리기 위해서 먼저 대통령의 일정부터 확인해야 하는 대면 보고 방식이 완전히 없어진 것이 눈에 띄는 변화이다. 또한 권력기관으로서 업무 처리 과정이 잘 드러나지 않던 과거와는 달리 모든 의사 결정 과정이 투명하고 합리적으로 관리되는 등 보이지 않는 성과까지 그 변화는 구석구석에 스며들어 있다.

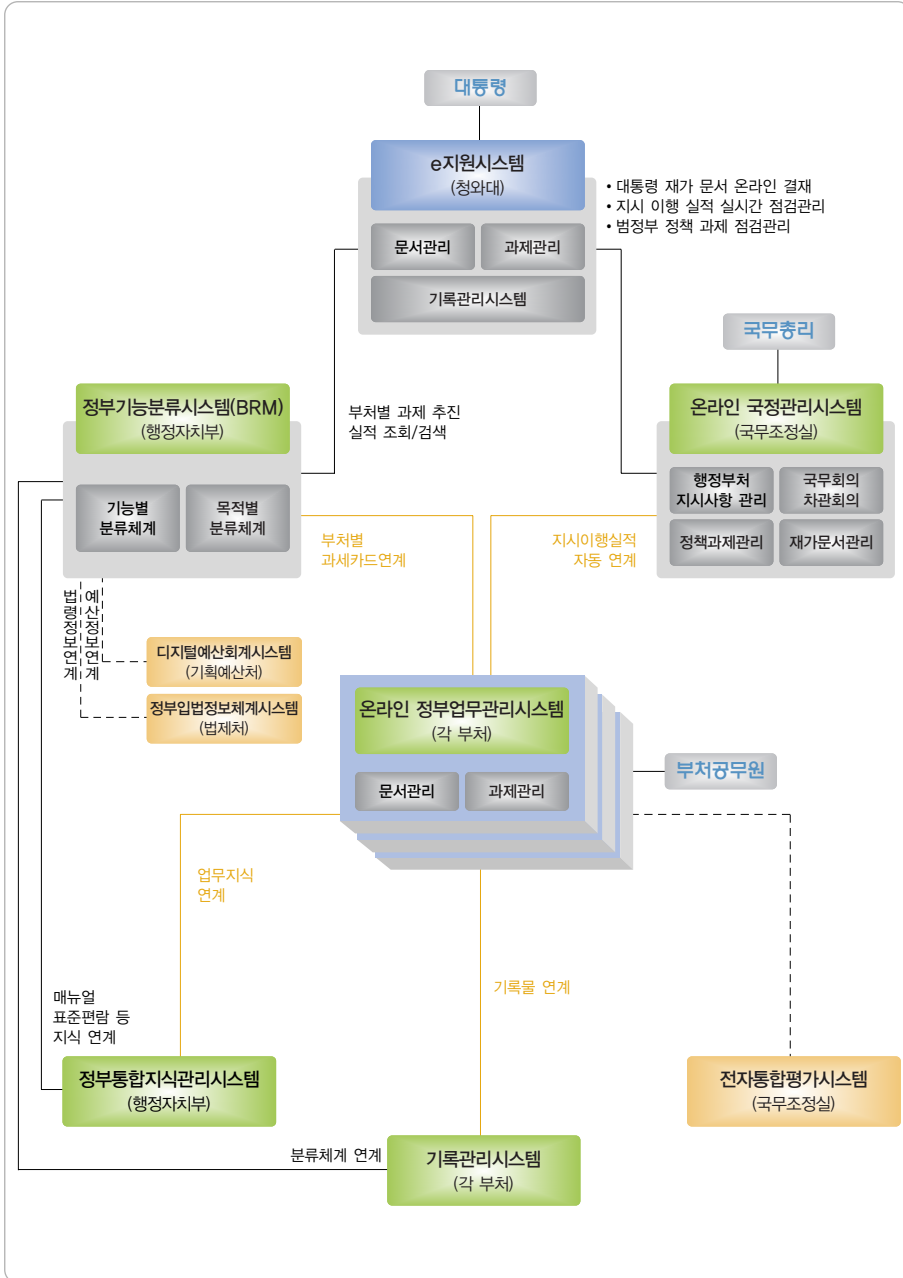
청와대 업무관리시스템 e-知園은 행정 업무 처리 과정 전체를 표준화하여 시스템화 한 것으로 일하는 방식 혁신을 도와주는 수단이며, 과학적인 행정 업무를 가능하게 하는 통합된 업무관리시스템이다. 즉 문서의 생산 및 유통 과정을 관리하는 문서관리시스템이 그 기본 인프라이며, 이를 토대로 정보·의제관리, 과제관리, 지식관리, 성과관리, 기록관리가 통합적으로 온라인에서 편리하게 이루어지도록 한 것이다.

이 중에서도 가장 중요한 효과로 업무 품질의 향상을 들 수 있다. 정책을 처리한 모든 과정이 기록으로 남아있기 때문에, e-知園 도입 이후에는 어떤 정책을 추진하고자 할 때 몇 번의 검색만으로 관련 보고서 또는 추진 일지를 찾아서 과거의 사례를 참고할 수 있을 뿐만 아니라 의사 결정자도 하위의 정책 결정 과정을 한눈에 파악하여 올바른 결정을 내리는데 큰 도움이 되고 있다. 또한 업무 수행의 책임성과 투명성이 강조되기 때문에 정책 실명제가 자연스럽게 구현되고, 업무 정보 및 지식 정보의 공유가 상당히 활발하게 된 것도 중요한 효과 중 하나이다. 특히 e-知園을 통해 참여정부의 기록관리는 과거 어느 정부보다 철저하게 되고 있어 역사적으로도 큰 의미를 가질 수 있다. 이 외에 효율적인 업무 수행이 가능하게 된 사례는 간단한 몇 가지 통계 숫자로 확인할 수 있다. 업무 담당자의 보고서 작성 시간과 중간 관리자들이 검토하는 시간, 그리고 보고서가 대통령에게까지 전달되어 최종적으로 처리되는 시간을 계산하면 과거에는 아주 긴급한 사안을 제외하고는 짧아야 일주일 보통 몇 주, 어떤 경

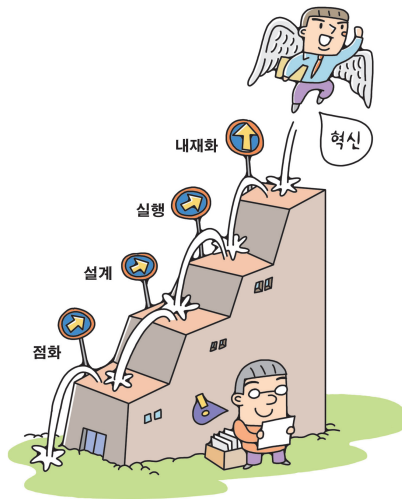
우는 대통령과의 보고 일정을 잡지 못해 몇 달씩 걸리기도 하는 것이 현실이었다. 그러나 e-知園이 도입된 이후에는 중간에 불필요한 대기 시간을 획기적으로 줄일 수 있게 되었고, 자료 수집 및 참고 자료 준비에 드는 시간을 효율적으로 활용할 수 있기 때문에 평균 하루, 이틀 안에 대부분 처리되고 있다.

전혀 없는 것도 아니다. 특히 각 부처의 고유 업무의 특성을 반영하여 이미 개발되고 운용되고 있는 각종 업무 처리 및 행정정보시스템과의 통합 운영 문제가 제기된다. 기존에 운영되던 시스템을 활용하는 방향으로 정부업무관리시스템이 개별 부처에 맞춤화 되어 접목된다면 정보 처리의 효율성 및 효과성이 크게 증대하겠지만, 그렇지 못할 경우 자칫 동일 사항을 담당자가 두 번씩 처리해야 하는 비효율성이 발생할 수도 있고, 시스템 간 정보 이전이 자동화되지 못해 이를 수작업을 통해 맞추어야 하는 부가적 업무가 늘어날 수도 있다. 또한 현재 기획예산처가 주도하여 확산하고 있는 디지털예산회계시스템과의 접목 문제, 부처 고유의 정보 시스템과 연계되어 운용되는 직속 기관 및 산하기관 정보 시스템과의 조율 문제 등 산적해 있는 과제들이 많이 남아있다. 전 정부 차원에서 통합 운영한다는 과제와 개별 부처의 고유 특성 및 기존 정보 시스템과 통합 운영해야 한다는 과제를 동시에 해결해야 당초 기대한 복합적 혁신의 성과를 제대로 창출할 것이다.

〈그림 28〉 국정과제실시관리 목표 시스템



실천과 과정을 중시하는 변화관리



정부 규모 축소를 통해 정부 효율성을 증대하겠다는 명분, 공공 서비스의 확대와 품질 향상을 기하겠다는 명분 모두는 국민을 설득하고 정부에 대한 신뢰를 회복하기 위해 반드시 필요하다. 그러나 이러한 명분을 혁신이라는 이름으로 포장해 주장한다고 문제가 해결되지 않는다. 이는 실천을 통해서 해결되어야 할 문제이다.

참여정부는 신공공관리론이나 기존의 행정이론에서 주장하는 바하고는 다소 차이가 있는 실천 지향 문제 해결 방안을 모색해 왔다. 처음부터 어떤 확고한 이론적 기반에 근거해 혁신을 추진해 왔다고 보기 보다는, 부딪친 문제

의 근본적 해결 방안이 무엇일까라는 자기 성찰(reflection) 과정을 거쳐 한국 정부의 현실에 맞는 혁신 실천의 방법론을 정교화 해왔다. 오늘날 실천학습(action learning)에서 강조하는 학습의 원리를 혁신에 접목시킨 것이다.

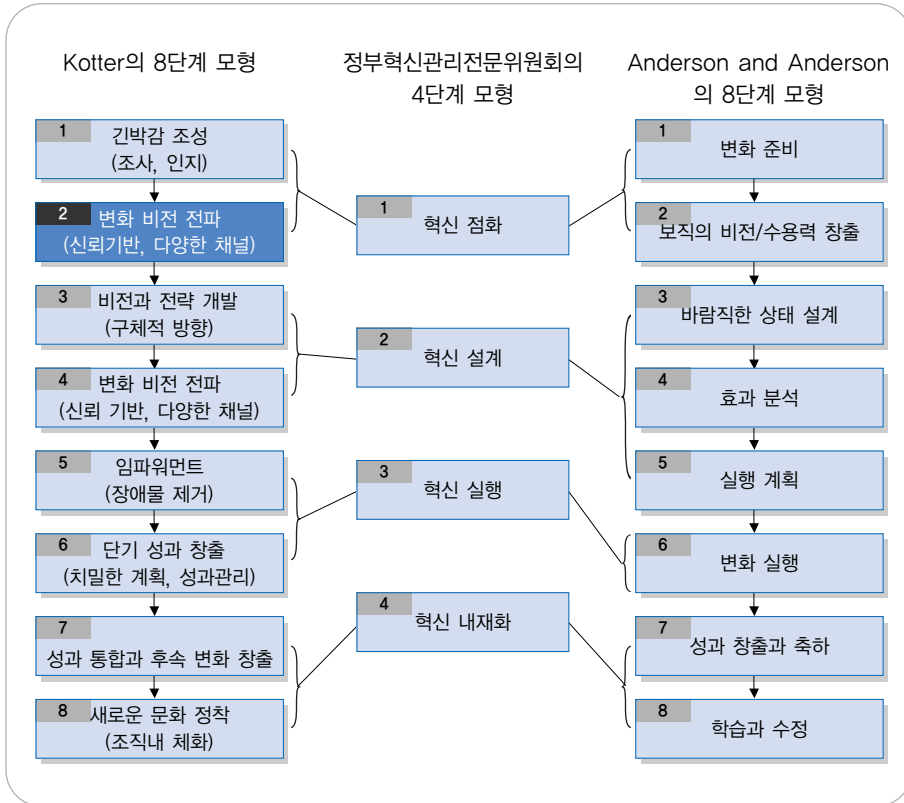
▶▶▶ 전략적 변화관리

변화관리란 급격한 변화 현상에 대하여 구성원들의 저항 심리를 순화하고 변화를 무리 없이 진행시키도록 하는 관리과정과 기법을 말한다. 변화관리 과정에서는 증상에 대한 일차원적 처방을 통해 문제점의 노출 강도를 단기적으로 약화시키는데 주안점을 두기보다는 문제 발생의 근본적인 원인이 무엇인지를 탐구하고, 다소 시간이 걸리더라도 근본적인 원인을 치유하려는 어려운 방법을 선택한다. 단기간에 톱다운 방식의 혁신을 통해 증세 완화적 효과를 거두려 하지 않고 근원적 문제 해결을 초점을 두었기 때문에 혁신하는 과정 자체에 중점을 둔 변화관리 전략을 중시했다.

일반적으로 변화관리는 단계적으로 진행되는 특성을 가지고 있다. Kotter(1996)는 변화관리를 8단계로 이해하였다. 긴박감 조성, 변화추진팀 추진, 비전과 전략개발, 변화 비전 전파, 임파워먼트, 단기성과 창출, 성과 통합과 후속 변화 창출 및 새로운 문화 정착이 그가 제시한 변화관리의 8단계이다. Anderson과 Anderson(2001) 역시 8단계를 제시한다. 변화 준비, 조직의 비전 및 수용력 창출, 바람직한 상태 설계, 효과 분석, 실행 계획, 변화 실행, 성과 창출과 축하, 학습과 수정이 이들이다.

이들 변화 8단계 이론은 변화관리를 위하여 큰 시사점을 주지만 한편으로 간결하지 못하다는 단점도 있다. 간결성은 변화관리 담당자나 조직 구성원들

〈그림 29〉 변화관리단계 모형



이 쉽게 이해하여 적용성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 이러한 관점에서 정부혁신 초기(2004) 정부혁신관리전문위원회는 정부혁신관리매뉴얼을 통하여 4단계 모형을 제시한다. 혁신 점화, 혁신 설계, 혁신 실행 및 혁신 내재화이다. 물론 4단계 모형이 8단계 모형들과 근본적인 차이를 갖는 것은 아니다. 〈그림 29〉에서 보여주듯이 8단계 모형과 4단계 모형은 긴밀한 연관 관계를 가지고 있다.

1) 혁신 점화

혁신에 불을 지피는 행위가 점화이다. 혁신 점화가 순조롭게 이루어지기 위해서는 혁신 리더십, 위기 인식의 공유, 강력한 혁신 추진조직, 혁신 냉소주의의 극복 등을 추진해 나가야 한다.

혁신 점화가 이루어지기 위해서는 우선 변화에 열정을 가지고 있는 리더십을 확보하는 것이 중요하다. 아무리 조직이 위기에 처해 있어도 리더가 변화 열정이 없는 한 조직은 변화하지 않는다. 혁신 리더십은 현 상황이 가지고 있는 문제점을 인식하고 이로 인해 발생할 미래의 조직 위기를 간파하는 능력이 있는 리더십을 말한다. 기존의 질서를 유지하려는 관리형 리더는 변화를 점화시키기가 매우 어렵다. 혁신 점화에 있어서 리더십의 중요성이 큰 만큼 혁신 리더십을 확보하기 위한 노력이 참여정부에서 집중적으로 이루어진다. 앞에서 살펴본 리더십 개입을 참여정부가 시도한 이유이다. 혁신을 주도할 수 있는 기관장의 확보와 기관장들의 혁신 인식 변화를 유도하기 위한 노력이 여기에 해당한다.

혁신 점화에 있어서 위기 인식은 장작에 불을 붙이기 위해 필요한 불쏘시기와 같은 역할을 한다. 구성원들의 위기 인식과 이로 인한 긴박성의 공유가 높을수록 변화의 시도는 그 만큼 쉬워진다. 그렇다고 위기 인식을 정부 전반에 걸쳐 일으키는 것은 쉽지 않다. 개별 부처나 기관마다 환경 특성이 다르기 때문이다. 따라서 위기 인식과 공유는 개별 기관의 관점에서 진행될 수밖에 없다. 이러한 이유로 혁신 리더의 선정, 즉 리더십 개입의 중요성은 더욱 커진다. 리더의 위기 인식 정도와 혁신에 대한 관심 정도가 혁신의 점화와 실행에 매우 중요하다는 말이다. 실제로 성공적으로 혁신 점화가 일어나고 혁신의 선도적 위치를 점한 기관들의 공통점은 기관장의 위기 인식 능력과



혁신 냉소주의 극복 방안

혁신 냉소주의란 변화에 대한 부정적인 태도(Dean 등, 1998)를 보이는 것을 말한다. 조직 변화에 있어 흔히 나타나는 실수는 사람들의 감정적인 대응에 제대로 대응하지 못한다는 점이다. 혁신 냉소주의 극복의 핵심은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

- ① 변화에 대한 부정적인 반응을 긍정적인 반응으로 바꾸기 위한 전략이 있어야 한다. 이를 통해 변화의 필요성을 인식시키는 일이 중요하다. 여기에 가장 중요한 기제는 바로 혁신 최고 리더(기관장)와의 직접적인 대화이다. 혁신의 필요성에 대한 기관장의 확고한 의지와 변화가 일시적이 아닌 일관되게 진행될 것임에 대한 메시지를 제공하는 것이 중요하다. 여기에 구성원들의 혁신에 대한 의사를 반영하는 것 역시 매우 중요하다.
- ② 혁신 최고 리더 및 혁신 리더 계층의 솔선수범에 의한 역할 모델이 중요하다. 혁신에 대한 필요성을 공식적인 자리에서는 전달하지만 정작 업무 처리나 리더십 행위에 있어서는 반대적이거나 미온적인 태도를 보인다면 혁신을 점화시키는 것은 거의 불가능하다.
- ③ 끊임없는 교육과 대화가 필요하다. 어느 누구도 변화로 인해 불안해지지 않는 경우는 드물다. 대체로 혁신에 대한 막연한 불안감이 혁신 냉소주의를 불러일으키는 경우가 많다. 이를 제거하기 위해서는 지속적인 교육과 대화가 필요하다.

이를 구성원들과 공유하고자 한 노력의 정도가 어느 기관보다 높았다는 점을 들 수 있다.

혁신을 제대로 점화하기 위해서는 반드시 혁신 몰입 수준이 높은 강력한 혁신 추진조직이 필요하다. 최고 혁신 리더의 생각을 정확하게 이해하고, 이

에 기초하여 개별 기관들의 혁신 노력을 독려하는 것이 혁신 점화기에 있어서 이들 조직의 역할이다.

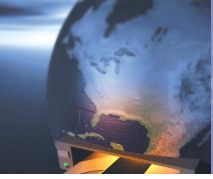
마지막으로 혁신 냉소주의를 극복하는 것이 필요하다. 변화의 정도가 급진적일수록 사람들은 감정적인 대응을 한다. 기존의 일하는 방식과 체제에 익숙해진 사람들로서는 변화로 인하여 익숙하게 사용하였던 인과적 신념을 버려야 하는 위기의식을 가지기 때문이다. 이에 대한 방어기제가 감정적인 대응으로 나타난다. 변화의 초기에 특히 강하게 나타나는 감정적 대응이 혁신 냉소주의이다.

참여정부는 정부혁신을 추진하면서 혁신 냉소주의 극복을 위한 다각적인 노력을 기울여 왔다. 특히 정부혁신 초기에 집중적으로 이루어졌던 혁신 리더십 강화는 리더십 개입과 교육 및 토론을 통한 인지적 개입은 혁신 냉소주의를 극복하기 위해 취해진 노력으로 평가할 수 있다.

2) 혁신 설계

혁신 설계란 혁신의 방향성과 전략 그리고 이에 따른 구체적인 혁신 과제를 설정하는 행위를 말한다. 혁신 설계의 핵심은 바람직한 정부 상을 설정하고 이를 구현하기 위한 개입 과제를 구체화하는 일이다.

참여정부는 정부혁신 로드맵과 정부혁신관리전략을 통해 체계적인 혁신 설계를 시도하였다. 2003년 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 5개 분야의 정부혁신 로드맵을 작성했고, 후일 이를 기반으로 정부혁신관리전략을 구체화했다. 매년 대통령 혁신관리비서실과 행정자치부는 당해연도 혁신성과를 평가하고, 차년도 혁신 추진계획과 중점 혁신 과제를 수립해 실행하고 있다.



3) 혁신 실행

혁신 실행은 설계된 혁신 과제들이 조직 현장에서 실제로 구현되는 과정을 말한다. 혁신 실행은 변화관리의 핵심 과정이며 그만큼 어려운 과정이기도 하다. 혁신 실행 단계에 들어서게 되면 구성원들은 변화를 실제적으로 실감하게 된다. 혁신 실행 단계에서의 핵심은 혁신 실행을 촉진시키고 지원하는 일이다.

혁신은 의지와 열정만으로 이루어지는 것은 아니다. 새로운 제도나 시스템 또는 프로세스의 개선을 위해서는 상응하는 지적 능력을 갖추고 있어야 한다. 혁신을 위한 지적 능력이 결여되어 있을 경우 혁신의 불만과 불안감이 매우 높아질 수 있다. 이를 해결하기 위한 것이 혁신 지원이다.

구체적으로는 혁신 컨설팅을 통한 혁신 방법론의 제공을 말한다. 참여정부는 혁신 지원의 필요성을 2004년 혁신 평가를 통해 알게 되었다. 그러나 혁신 평가 이후 혁신의 방법론에 대한 많은 요구가 제기되었다. 혁신 평가만으로는 전 정부적 혁신 수준을 향상시키는 데 한계가 있다는 반성이 뒤따랐던 것이다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 현장 중심의 혁신 컨설팅이 2005년부터 수행되기에 이른다. 성과관리, 혁신 역량 및 혁신 과제 등 3개 분야를 중심으로 혁신컨설팅단이 구성되었고, 민간 혁신전문가들이 참여하여 컨설팅을 행하는 방식으로 진행되었다.

4) 혁신 내재화

혁신은 혁신 자체의 성공적 실행도 중요하지만 혁신을 지속화시키는 것도 매우 중요하다. 혁신 내재화 단계가 필요한 이유이다. 내재화란 새로운 가치가 수용되고 내면화 되면서 제도적 규칙과 규정이 마련되는 현상을 말한다

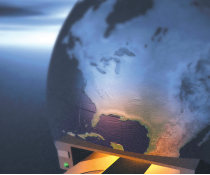
(Kostova, 1999). 내재화를 위해서는 제도화뿐만 아니라 구성원들의 제도 몰입, 제도 만족 및 제도에 대한 심리적 주인 의식의 3가지 요소가 필요하다. 제도 몰입(institutional commitment)이란 제도의 가치와 목표에 대한 동의와 수용 그리고 제도 정착을 위한 노력 정도를 말한다. 제도 만족(institutional satisfaction)은 제도에 대한 긍정적 태도와 제도에 대한 인정을 의미한다. 제도에 대한 심리적 주인의식(psychological ownership)이란 제도를 조직 환경의 일부로 받아들이고 자신의 확대된 자아로 여기는 것을 말한다. 확대된 자아는 제도가 자신들만의 독특한 것으로 자랑스럽게 여길 때 나타나는 현상이다.

▶ ▶ ▶ 혁신평가와 보상

혁신 활동 이후에 시행되는 혁신평가와 보상은 변화관리의 관점에서 중요할 뿐만 아니라 혁신 시스템 관점에서 매우 중요하다. 혁신 시스템 관점에 혁신평가와 보상은 혁신을 추진하고 참여하는 기관과 개인에게 현재의 진행 상태와 성과를 측정해 피드백 시켜주는 기능을 담당한다.

1) 혁신평가제도

혁신평가란 혁신 실행 및 성과 정도를 평가하는 것을 말한다. 참여정부는 국민의 정부 이래 이어져 온 기관평가제도 내에 혁신평가를 일정 부분 포함 시키도록 함으로써 평가를 활용한 혁신의 성과를 관리하는 방안을 강구하고 있다. 이는 혁신성과의 객관성을 담보하고 적절한 보상 체계를 구성할 수 있게 해 준다. 또한 평가를 통하여 혁신 수행의 긴박감을 조성하고 평가 서열화를 통하여 경쟁심을 유발시키는 물론 평가를 통하여 혁신의 방향성에 관



한 메시지를 전달하는 효과도 있다.

참여정부는 기관 간 선의의 경쟁을 통한 혁신 추진 동력을 확보하고 성과 향상을 위한 주요 수단으로 2004년에 처음으로 49개 정부 부처를 대상으로 혁신평가를 실시하였다. 혁신 리더십(3개 분야), 학습과 역량(3개 분야) 및 혁신 과제(2개 분야)의 3개 영역에 걸쳐 평가가 진행되었다. 혁신평가를 위하여 정부혁신평가단이 구성되었고 민간의 혁신평가 전문가들이 참여하였다. 2005년 역시 유사한 3개 영역에 대하여 평가가 진행되었다. 다만 개별 기관들의 혁신 수행 능력의 신장으로 평가 가중치 조정이 있었다. 혁신 리더십과 역량의 가중치를 줄이고 혁신 과제의 가중치를 높이는 방식으로 진행되었다. 2006년의 평가는 2005년의 3개 영역 이외에 혁신문화 영역이 추가되었다. 혁신의 실행 단계를 넘어 혁신 내재화를 준비하기 위함이 그 목적이다.

혁신평가는 영역별로 점검평가를 하지만 최종적인 평가 결과는 5단계 혁신 수준에 따라 판정을 한다. 혁신 수준은 혁신에 대해 제대로 알지 못해 제대로 참여하지 못한 수준부터 신기술·신제품 등 성과를 창출하고, 외부로부터 필요한 지식을 흡수할 수 있는 역량을 갖춘 수준으로 나누기도 한다 (Tidd, Bessant & Pavitt, 2001). 참여정부는 공공 분야 혁신의 특성을 반영해 정부 부처의 혁신 수준을 5단계로 나누어 진단 및 평가를 실시하고, 이에 따라 향후 혁신 활동 개선 방향을 제시해 주는 방법론을 개발하였다.

이와 같이 혁신평가를 혁신 수준에 따라 5단계로 나누고 정부 기관별로 각각의 단계에 맵핑되도록 함으로써 효과적인 관리가 가능한 기반을 제공한 것이다. 이는 개별 기관의 입장에서는 관리 가능한 목표를 설정하고 진도를 관리할 수 있도록 하는 동시에, 정부 전체의 입장에서는 총체적인 혁신 수준을 확인하고 전략적 방향을 설정할 수 있도록 하는 효과를 지닌다.

〈표 25〉 정부혁신 5단계별 특성

구분	혁신에 대한 구성원의 태도	혁신활동의 특성	혁신의 애로(혁신관리 방향)
1단계 (진입 미비)	혁신활동에 대해 무관심 하거나 외면(혁신에 대한 인식 부족)	혁신활동이 나타나지 않 는 상황	혁신 필요성을 인식시키 고 혁신 추진 체제 자체 를 재점검할 필요 → 기관장의 역할이 중요
2단계 (마인드 변화)		평가를 받기 위한 형식적 혁신활동 추진	
3단계 (단순 업무혁신)	기관장 또는 혁신 담당관 이 주도하고 조직 구성원 은 따라가는 형태의 혁신 활동(사람에 기반한 변화)	비전 설정, 추진계획 수 립, 마인드 확산 등 혁신 여건 조성을 위한 활동에 머무르고 있으며, 일부 성 과가 인지되는 반면 혁신 피로감도 증가하는 상태	혁신 필요성이 인식되어 있고 활동도 활발하나 혁 신의 궁극적인 성과가 무 엇인가 하는 회의가 발생 → 혁신활동의 방향을 잡아 줄 전문가의 도움이 필요
4단계 (변화 확산)	조직 구성원이 스스로 필 요성을 느끼고 혁신성과가 제도화되기 시작하는 단계 (시스템 및 제도적 변화)	해당 기관의 정책 품질을 높일 수 있는 수준에까지 접근하여 향후 성과를 기 대할 수 있는 단계	기관장이나 혁신담당관 보다는 조직 구성원 스스 로의 혁신활동이 필요한 시점
5단계 (변화 정착시작)		혁신의 성과를 느끼고 조 직 문화로 체화되기 시작 한 단계	→ 평가보상체계 확립, 혁 신성과의 제도화에 역점 필요

혁신평가에서 논란이 되고 있는 문제는 혁신평가를 정부에 적용할 때 성과를 식별하고 정의하는 것이 쉽지 않아 객관성을 확보하는 것이 여전히 어려울 수 있다는 점이다. 특히 개별적 혁신 과제들에 대한 성과 목표와 수준을 정책의 산출(outcome) 및 효과(impact)라는 단위에서 설정하지 않을 경우 평가는 단순히 활동 수준 및 이행의 정도에서 이루어질 가능성이 있으며, 이는 평가를 수행하는 근본 목적과도 어느 정도 거리가 있는 것이 된다. 또한 혁신평가 결과를 지나치게 강조할 경우 부처의 혁신의 필요성과 초점이 자칫

외부 평가에만 맞추어질 위험성이 존재한다. 이 경우 혁신은 기관의 본질적 미션과 연관된 실질적인 효과와는 무관하게 좋은 평가를 받아야 하는 부담으로만 받아들여지고, 혁신이 일과 괴리되게끔 하는 원인이 될 수도 있다. 향후 혁신평가제도가 혁신을 위한 관리 수단으로 지속적으로 활용되기 위해 극복해야 할 과제이다.

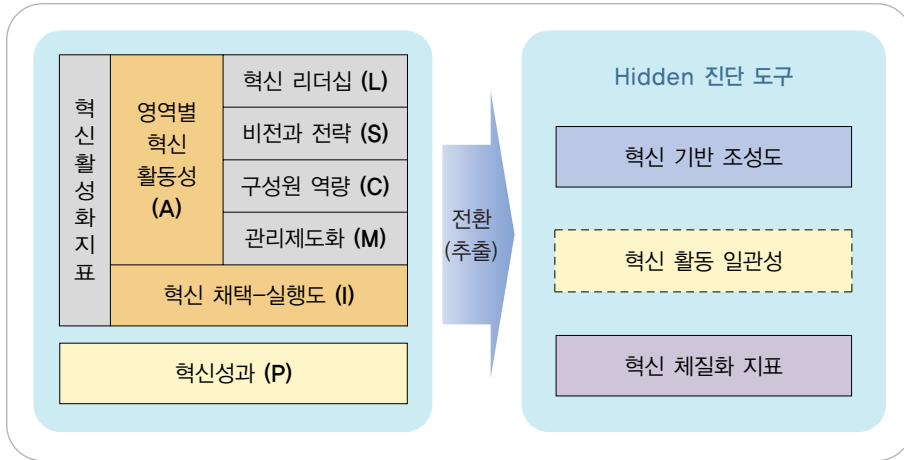
2) 정부혁신지수

정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)는 정부 부처를 비롯한 공공부문의 혁신 수준이 어느 정도인지를 진단하기 위한 측정 및 피드백 도구이다. 정부혁신지수는 정부혁신 수준을 측정하기 위한 지수 모형과 진단 대상 기관의 혁신 추진 현황 자료를 웹을 통해 입력 받고, 그 진단 결과를 웹을 통해 해당 기관에 제공해 주는 조사·분석 및 조회 정보 시스템으로 구성된다(홍길표 외, 2006).

정부혁신지수는 정부를 비롯한 공공부문 조직의 정부혁신지수 평점과 단계 판정 결과 그리고 각 영역별평가지수 평점 등으로 진단해 그 결과를 해당 기관에 피드백시켜 주는 효과적인 조직 개발 도구이다. 이를 통해 기관은 자신의 혁신 수준을 알아보고, 타 기관과의 비교를 통해 자신들의 강점 및 취약점을 발견할 수 있고, 상대적으로 부족한 부분의 혁신 추진 활동 및 역량 강화를 촉진한다.

정부혁신지수는 여러 개의 하위지표들을 가중 평균하여 도출하는 복합지표이다. 그 핵심은 혁신의 진행 및 추진 정도를 전반적으로 점검할 수 있는 혁신활성화지표와 숨겨진(hidden) 진단 도구 평점을 고려한 최종 정부혁신지수(GII)이다.

〈그림 30〉 정부혁신지수 모형의 구성



정부 차원에서는 정부혁신지수에 의한 기관 진단 결과 및 추가적인 심층 분석 결과에 기초해 전체 정부 차원의 혁신 수준 향상 정도를 점검할 수 있고, 중앙정부를 비롯한 여러 공공기관의 전반적인 혁신 추진 현황 및 활동 특성, 기관 유형별 차이를 파악할 수 있다. 정부는 이러한 혁신 진단 및 다각적인 분석 결과를 정부혁신전략 수립을 위한 기초 자료로 활용한다. 또한 연속성을 갖는 지표 체계에 따라 6개월 또는 1년 단위로 주기적으로 진단을 받은 결과이기 때문에 그 변화 추세를 정부혁신의 국·내외 홍보 자료로 활용할 수 있다.

정부혁신지수는 2005년 행정자치부 주관으로 정부와 학계, 민간부문과의 긴밀한 협동 노력을 통해 개발되었고, 이후 행정자치부와 혁신지수연구팀을 중심으로 적용 대상 기관 확대, 수시 진단모형 개발 등의 확산 과정을 거치면서 정부혁신관리를 위한 유용한 진단 도구로 자리를 잡았다. 대한민국의

정부혁신지수는 2006년 6월 유엔(UN)이 제정한 특별공공행정상(Special Public Service Awards)을 수상하게 됨으로써 국제적으로도 정부혁신 수준을 진단하는 유용한 도구로 인정을 받았다(UNPAN, 2006).

3) 혁신 보상

혁신성과에 대한 공정한 평가와 그 결과에 대한 보상 체계 구축은 혁신의 정착을 유인하는 중요한 제도적 장치이다. 혁신평가와 보상을 넘어선 업무 전반에 걸친 공정한 평가와 보상 시스템을 갖추는 것 또한 중요하다.

참여정부는 혁신 보상을 위한 정부혁신 인센티브(혁신 보상) 제도를 활용하고 있다. 혁신 인센티브는 혁신전략 수립, 혁신 수준 진단, 혁신 컨설팅, 혁신평가, 혁신 인센티브로 이어지는 혁신 추진 선순환구조의 한 부분을 이루고 있다. 또한 기관의 혁신성고가 개인의 성과 보상으로 이어지도록 하여 혁신 추진의 동기부여 및 혁신 피로감을 해소하기 위한 정부혁신관리 전략상 중요한 수단이다.

이러한 중요성 인식으로 혁신 인센티브에 대한 부처 공무원 대상의 수요 조사를 실시하여 혁신 현장의 목소리를 반영하고, 혁신 인센티브 관련 부처 실무협의 및 혁신지원장관회의를 거쳐 행정자치부·기획예산처·중앙인사위·국무조정실 등 4개 부처 공동으로 정부혁신 인센티브 기본 계획을 2005년 6월 수립·시행하였다.

기관 또는 부서 차원의 혁신 보상은 혁신평가 결과나 혁신경진대회 실적을 기반으로 행해진다. 여기서 혁신경진대회란 일반 기업에서 말하는 베스트프랙티스(BP, best practice)대회를 말한다. 혁신 수행을 통해 거둔 혁신성과물을 중심으로 기관 간 경연하는 것이 핵심이다. 이를 통해 기관 간 건전한 혁신

〈표 26〉 혁신 인센티브 체계

구분	정부 인센티브	부처 자체 인센티브
기관	<ul style="list-style-type: none"> • 우수기관 포상금(국무조정실) • 도약기관 표창·포상금(행정자치부) • 예산(경상비) 1%증액(기획예산처) • 국외 단체연수 우대(중앙인사위) • 우수 브랜드 표창·포상금(행정자치부) ※기관장 인사 우대 	-
부서 (소속기관 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • BP대회 표창·포상금(행정자치부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 경상경비 차등 배정 • 자체BP대회 표창·포상금 ※부서장(소속기관) 인사 우대
개인	<ul style="list-style-type: none"> • 우수기관 유공자 표창(국무조정실) • 혁신 업무 유공자 표창(행정자치부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신 우수 직원 선정 표창 • 승진, 승급, 전보 등 인사 우대 • 국외 훈련 대상 선발시 우대 • 개인 성과 관리에 반영

경쟁을 유도할 수 있으며, 더 중요한 것은 기관 간 혁신 학습을 촉진하는 효과가 있다. 2005년 9월 처음으로 중앙 부처를 대상으로 하는 혁신경진대회가 개최되었다. 46개 부처가 부처 자체 경진대회를 통하여 선정된 140개의 사례를 대회에 출품하였으며, 심사위원의 서면 평가를 통하여 16개의 우수 혁신 성과물이 본선에 진출해 경합하였다. 이후 지방자치단체 및 산하단체에서도 혁신경연대회가 실시되면서 정부혁신은 가속화되었다.

또한 기관·부서 단위 인센티브와 개인 단위 인센티브로 구분하여 시행하고 있으나 혁신의 성과가 개인의 성과로 연계될 수 있도록 하는 것과 인센티브 부여 기준의 공정성·객관성을 확보하는 것에 대한 지속적인 노력이 요구된다. 성과관리지표의 고도화 등 선정 과정이 공정하고 객관적으로 이루어

어지고, 추진 체계를 기관 풍토에 맞도록 설계해야 혁신 인센티브는 혁신 추진의 동력으로서 역할을 할 수 있을 것이다.

▶▶▶ 지방 및 공공부문으로의 혁신 확산

참여정부는 우선 중앙부처를 중심으로 한 정부혁신에 일차적 주안점을 두었다. 집권 초기 중앙정부는 물론 지방정부, 공공 분야를 아우르는 국가 전반적인 정부 및 공공부문 혁신을 추진할 수도 있지만 이 방식은 톱다운 방식의 일률적 혁신 방법을 채택했을 때 가능한 것이다. 참여정부는 궁극적으로 아래로부터의 자율적 혁신이 이루어지지 않으면 공직사회의 근본적 변화를 도모할 수 없다는 인식 하에 우선 정부부문의 핵심이라 할 수 있는 중앙부처의 혁신에 집중했다. 중앙부처의 혁신이 제자리를 잡은 2005년부터는 본격적으로 자율적 정부혁신의 패러다임을 지방자치단체와 교육행정기관 그

〈표 27〉 지방 및 공공부문으로의 혁신 확산

문화 혁신	확산 시기	추진 내용 및 주요 특징	한계 및 문제점
지방자치단체로 확산	2004년 준비 2005년 추진	• 지방분권로드맵과 연계한 혁신 추진 • 주민접점기관으로 서비스 혁신 강조 • 혁신 지원과 혁신 평가 및 보상 병행	• 정치지형으로 인한 혁신 리더십 확산 제약
교육부문으로 확산	2004년 준비 2005년 추진	• 교육행정기관 중심의 혁신 점화 • 혁신 지원과 혁신 평가 및 보상 병행 • 단위 학교, 국립대학 등 혁신 확산	• 자원 제약에 따른 자율적 혁신 추진 역량 부족 • 학교혁신과 연계 미약
공공부문으로 확산	2005년 준비 2005년 추진	• 300여개 산하기관 등 공공기관 대상 • 공공기관 지배 구조 개선 작업과 병행 • 경영평가제도와 연계한 혁신 평가	• 자율적 책임 경영 구축 방향과 혁신 확산 마찰 • 혁신 확산 시기 적절성

리고 공기업을 포함한 공공기관으로 확대해 나갔다. 참여정부가 추진해 온 정부혁신의 지방과 공공부문으로의 확대 노력을 분야별로 정리해 보면 <표 27>와 같다.

1) 중앙정부에서 지방정부로의 확산

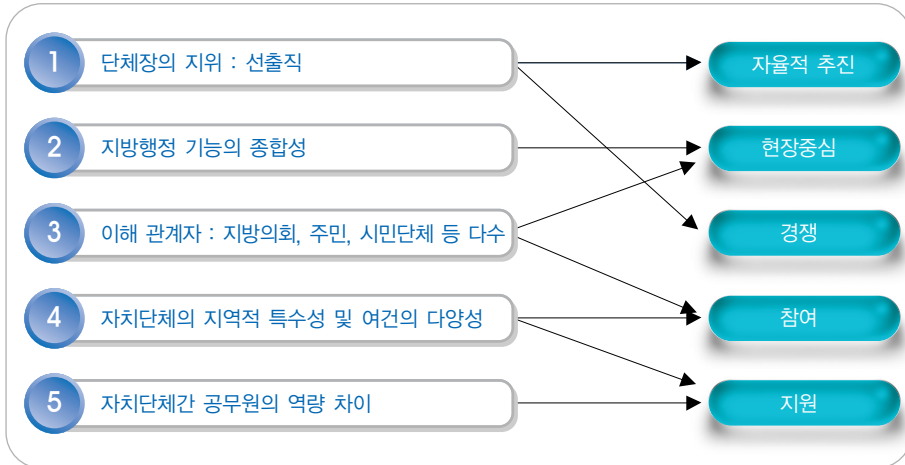
지방행정혁신은 정부혁신의 틀과 기법을 지방자치단체에 적용하여 지역의 경쟁력을 강화하고, 행정 서비스에 대한 주민의 만족과 신뢰를 높이기 위해 새로운 관행과 제도를 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동이라 할 수 있다.

지방행정혁신은 넓은 의미에서 정부혁신의 한 범주에 포함된다. 다만 지방행정혁신은 지방행정의 특수성을 고려한 개념으로, 자치단체 행정 내부의 프로세스 개선과 행정 서비스의 품질을 높이는데 중점을 두고 있다. 중앙행정기관은 대통령의 인사권을 기반으로 임명직인 각 기관의 장을 혁신에 적극적으로 동참하게 할 수 있는 반면, 지방자치단체는 자치단체장이 주민들에 의해 선출되기 때문에 인사권이 독립되어 있다.

따라서 지방행정혁신은 기본적으로 지방자치단체 스스로의 몫으로 자율적인 추진이 이뤄져야 하고, 혁신하고자 하는 자치단체장의 의지와 관심이 가장 중요하다(이종수, 2004). 또한 혁신관리 차원에서 지방자치단체 전체가 혁신에 동참하기 위해서는 지방자치단체 간에 선의의 경쟁을 유도하여 성과가 우수한 지방자치단체에 대해서는 대폭적인 인센티브를 부여하는 추진 전략이 필요하다.

기능에 따라 세분화 된 중앙행정기관과 달리 지방자치단체는 중앙행정기관의 기능을 모두 모은 종합 행정으로 주민에게 직접적인 행정 서비스를 제

〈그림 31〉 지방행정의 특징과 혁신 지원 방향



공하고 있다. 또한 지방의회, 지역 주민, 시민단체 등 지역의 주요 행위 주체들이 정책 결정 과정에 관여하고 있어 지방행정혁신 추진에서는 이들의 참여가 중요하다. 그리고 현장 행정의 특성을 고려하여 실제 활용할 수 있도록 실용적인 지원 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 마지막으로 250개 지방자치단체는 각 기관별로 지역 여건과 공무원의 역량이 다양하다. 따라서 이러한 특수성과 다양성을 감안한 차별적인 지원전략이 요구된다.

지방행정혁신은 2004년 도입기를 거쳐 2005년에는 변화관리 개념을 도입하여 보다 체계적인 지원 체제를 구축하게 되었다. 지방행정혁신은 본질적으로 지자체가 내부 행정 프로세스를 개선하고 정책 품질을 개선해 나가는 자치 사무 성격을 지닌다.

그러나 범정부적으로 체계적이고 일관된 혁신 추진과 지방자치단체를 단기간에 일정 수준 이상 향상시키기 위해서는 정부 차원의 혁신관리와 지원



참고
23

지방행정혁신의 추진 과정

2003년 7월 지방 활력을 통한 분권형 선진국가 건설을 목표로 한 '지방분권 로드맵'이 발표되었다. 지방분권 로드맵은 중앙 권한의 과감한 이양과 더불어 지방자치단체 혁신을 통한 자율적 책임성 확보를 내용으로 하는 과제를 선정하였다.

2004년 1월에는 지방분권 로드맵 상의 과제를 법제화한 지방분권특별법이 제정되었다. 이와 더불어 국가균형발전특별법이 국회를 통과함에 따라 2004년에 이 법들을 시행하기 위한 범정부 차원의 추진 체계 마련이 시급한 과제로 대두되었다.

중앙부처뿐만 아니라 지방화의 주역인 지방자치단체 내에서도 지방분권과 정부 혁신 등 국정 목표의 지방 구현을 위한 내부 추진력을 확보하여 '변화와 혁신'을 스스로 창조해 나갈 수 있는 체제 구축이 요구되었다.

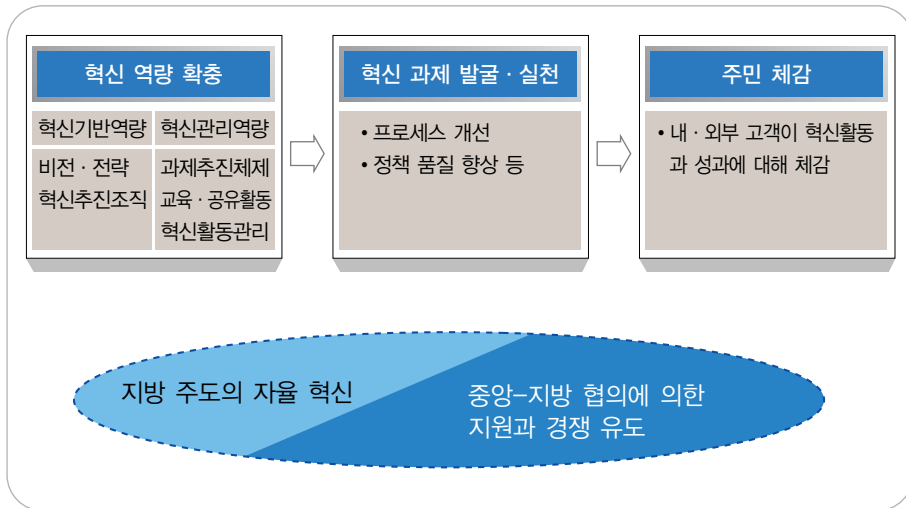
이에 따라 2004년 4월 전 지방자치단체에 혁신·분권 전담기구가 설치되어 정부의 분권·분산 정책을 수행할 지방자치단체의 체계적 수용 기반을 마련하였다. 이러한 기반을 바탕으로 정부는 '지방자치단체 혁신추진지침'을 2004년 8월 자치단체에 통보하여 혁신 추진 방향과 단계별 추진 방안을 제시하였다.

2005년에는 지방행정혁신에 대한 정부 차원의 강력한 추진 의지가 천명되어 정부 전체 혁신 추진 방향을 규정한 '정부혁신관리기본계획' 상의 신규 과제로 채택되어 보다 체계적인 지원 체계가 구축되었다. '공직자의 2/3 이상이 혁신에 동참하여 혁신성과를 가시화 한다'는 목표에 따라 자치단체의 3단계 이상 혁신 수준 진입률을 50% 이상으로 향상시키기 위한 상·하반기 단계별 추진 전략을 설정하였다.

상반기에는 혁신 동력 확보에 주력하여 혁신 추진 체계를 정비하고 정부 주관으로 1월부터 5월까지 지자체 4급 이상 전원을 대상으로 혁신 특별 교육을 실시하였다. 5월에는 지방자치단체 차원의 혁신 추진 방법을 담은 지방행정혁신 표준매뉴얼 보급을 통해 지방행정혁신의 가이드라인을 제공하였고, 6월에는 전국 지방자치단체장이 참여하는 지방행정혁신 대토론회를 통해 혁신 공감대를 전국에 확산시키고자 했다.

하반기에는 이러한 여건을 바탕으로 성과 창출과 확산에 주력하였다. 9월에는 혁신 과제를 선도적으로 추진할 혁신 선도 자치단체를 선정하였고, 10월에는 지방행정혁신 우수 사례 전국경진대회를 통해 구체적인 혁신성과의 확산에 힘을 기울였다. 그리고 12월에는 한 해 동안의 혁신성과에 대해 전 지방자치단체를 대상으로 한 혁신평가를 최초로 실시하게 되었다.

〈그림 32〉 지방행정혁신 추진 단계



체제 구축이 요구된다. 기관 단위 수준에서 지방행정혁신은 혁신 과제를 실천하고 민원인 등 고객들의 체감(만족) 여부를 기준으로 결과를 판단하게 된다(그림 32).

정부 차원의 지방행정혁신 지원은 지방 주도의 혁신이 효과적으로 추진되도록 추진 단계에 맞춰 다양한 프로그램 개발을 통해 지원·유도하고 있다.

또 일정 분야는 지방의 자율에만 맡기지 않고 지방자치단체 간 건전한 경쟁 유발을 통해 혁신 동력을 지속적으로 창출하도록 하는 성과관리 정책을 병행하여 추진하고 있다.

다만 이러한 정책도 중앙과 지방 간 상호 긴밀한 협의를 통해 정책 실효성이 확보되고 협의 결과는 정책 과정에 지속적으로 환류되어 보완할 수 있는 시스템을 통해 지방 주도의 자율적인 혁신이 이뤄질 수 있도록 하고 있다.

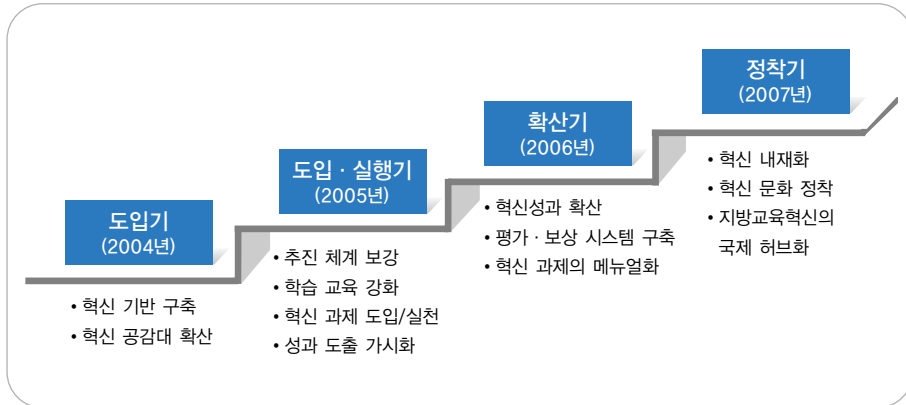
2) 행정 분야에서 교육 분야로의 확산

지방교육청은 교육 정책이 집행되고 학부모와 지역 주민, 교원 등과 늘 접촉하는 최일선 현장이다. 따라서 정책 집행의 품질과 교육에 대한 고객의 만족도를 높이기 위해서는 지방 교육의 혁신이 반드시 필요하다. 이러한 인식을 바탕으로 정부는 2004년부터 시·도 교육청 기관장과의 워크숍, 간담회 등을 개최하여 지방공무원의 혁신 마인드와 이해도를 높이려는 노력을 경주해 왔다. 그럼에도 불구하고 2004년의 지방교육혁신 추진 활동은 초보적인 수준에 머물렀다.

정부는 2005년을 지방교육혁신의 원년으로 정하고 ‘지방공무원의 2/3 이상이 혁신에 동참하여 혁신성과를 가시화 한다’는 것을 목표로 삼아, 본격적인 지방교육혁신을 추진하였다. 또한 2005년 지방교육혁신 도입·실행기를 지나 2006년 확산기, 2007년 정착기에 이르는 지방교육혁신 로드맵을 작성하여 지속적인 지방교육혁신관리에 착수했다.

정부는 우선 지방교육행정혁신을 지속적이고 충실히 수행하기 위해 전담 조직으로 교육인적자원부에 지방교육혁신과(2005. 1)를, 시·도교육청에는 혁신복지담당관(2004. 9)을 각각 설치하였다. 또한 단위 학교에까지 혁신 분위

〈그림 33〉 지방교육행정혁신 로드맵



기를 확산하기 위해 추가적으로 지역 교육청에 혁신전담팀(2005. 10)을 설치하였다.

또 교육인적자원부와 시·도교육청 간 연계 체계를 만들고 지방교육혁신 역량을 배가시키기 위하여 지방교육행정혁신협의회를 구성하였다. 협의회는 교육인적자원부차관(의장), 지방교육지원국장(간사), 시·도교육청 부교육감(위원) 등으로 구성하였다. 이와 더불어 지방교육행정협의회의 실무기구로 교육인적자원부 지방교육혁신과장, 시·도교육청 혁신복지담당관으로 구성된 지방교육행정혁신실무협의회를 구성하였다. 이와 함께 시·도교육청 자체적으로 지역 실정에 맞게 교육혁신을 추진·관리할 수 있도록 시·도교육청 혁신 담당관, 지역 교육청 혁신담당과장으로 구성되는 지역혁신협의회도 구성·운영하고 있다.

3) 정부에서 공공부문으로의 확산

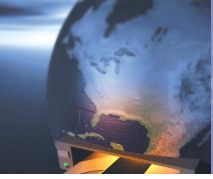
정부 산하의 ‘공공기관’은 정부의 정책 사업 수행을 위해 설립된 공기업, 산하기관, 연구기관들을 총칭한다. 이들은 교통·에너지·보건·안전 등 다양한 분야에서 국민 생활에 필수적인 공공 서비스를 제공하고 있으며, 국민 경제에서 차지하는 비중도 높다. 2005년 말 현재 정부가 관리하는 공공기관은 총 314개이며, 이들 기관의 2005년 총예산은 242조 원으로 우리나라 GDP의 31%에 달한다(표 28).

공공기관의 변화와 개혁 노력은 1998년 IMF 외환 위기 이후에 비로소 시작되었다. 국민정부는 민영화, 인력 감축, 자산 매각 등 하드웨어적인 개혁을 중점적으로 추진하였다. 한국통신·포항제철 등 8개 공기업을 민영화하였고, 67개 자회사를 정리하였으며 공기업 인력의 25%를 감축하였다. 그 결과 부채비율이 낮아지고 당기순이익이 증가하는 등 경영 효율성과 재무 건전성이 개선되는 효과를 달성하였다.

그러나 이러한 구조 개선에도 불구하고 일하는 방식, 공공 서비스 개선 등 소프트웨어적인 변화는 부족하였다. 또한 비핵심사업 참여, 시장 질서 저해 행위, 임직원 부조리 등 일부의 비효율적인 경영 사례가 근본적으로 해결되

〈표 28〉 공공기관 현황(2005년 말)

	공공기관 합계 (314개)	경영혁신 대상기관					기타 (102)	비고 (중앙부처)
		소계 (212)	투자기관 (14)	산하기관 (88)	연구기관 (46)	자율선정 (64)		
2005예산(조원)	241.8	234.2	66.7	99.5	3.0	65.0	7.6	195.8
GDP대비(%)	(31.1)	(30.1)	(8.6)	(12.8)	(0.4)	(8.3)	(1.0)	(25.2)
인력(천명)	208	170	46	61	12	51	38	259



지 않고 있었다. 이에 따라 참여정부는 공공기관이 변화하는 시장 환경에 적극 대응할 수 있도록 하고, 주인 있는 책임 경영을 정착시켜 주인(국민)의 이익이 극대화될 수 있도록 공공기관 혁신관리 정책을 추진하게 되었다.

정부는 중앙부처, 지자체와 더불어 공공기관을 정부혁신관리의 3대 축으로 설정하여 본격적인 혁신을 추진해 오고 있다. 공공기관의 혁신 목표는 '세계 일류의 공공 서비스 창출'이다. 이를 위해 정부는 부처별로 혁신관리 제도화, 자율 책임 경영체계 구축, 맞춤형 혁신 지원, 혁신 컨설팅 등의 기능을 수행하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공기관 경영혁신의 체계적 추진을 위한 시스템 구축이다. 우선 공공기관 범위를 최초로 확정하고 경영평가, 혁신평가, 고객만족도조사, 정보공개 등 기관별 관리 단계를 정비하였다. 그리고 기관별 혁신 수준을 고려하여 다양한 혁신 지원 활동을 전개하였다.

둘째, 성과와 고객 중심의 경영혁신 확산이다. 정부산하기관 관리기본법(이하 '정산법')을 제정하여 2005년도에 산하기관의 경영 실적을 최초로 평가하였다. 선진 경영기법을 도입하여 재무성과를 높이고 고객 중심 경영문화를 확산시키고 있다.

셋째, 공공기관 운영의 투명성과 책임성 강화다. 공공기관 경영 정보 공개 시스템(<http://pubmis.mpb.go.kr>)을 만들어 인력과 예산 등 경영 정보를 공개하고 있다. 전문성과 능력에 기초한 인선 시스템을 확립하였다. 그리고 방만 경영을 근본적으로 차단하기 위하여 공공기관 지배구조 혁신 방안을 마련하여 법제화 중이다. 정부는 이러한 혁신관리 정책을 토대로 공공기관이 다음과 같이 경영혁신 비전과 전략을 수립하여 추진토록 하고 있다. 구체적으로 공공기관 혁신 비전을 세계 일류의 공공 서비스 창출을 통한 국민 신뢰 극

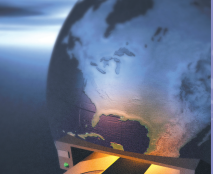
〈표 29〉 연도별 공공기관 혁신 활동

	2003년	2004년	2005년
단계별 정부혁신 추진전략	• 정부혁신 로드맵 작성	• 변화관리 도입	• 혁신의 실행과 확산 • 혁신의 내재화(2006~)
공공기관 혁신목표	• 자율·책임경영체제 확립	• 혁신당위성 인식·공유 및 혁신확산 기반 조성	• 혁신 제도화, 혁신 경쟁 유발 - 정부혁신관리 대상에 편입
공공기관 혁신활동	• 경영혁신 추진 실적 점검 • 정부산하기관 관리기본 법 제정 • 투자기관 관리 내실화	• 산하기관 최초 고객만 족도 조사 • 혁신토론회 운영 • 우수사례 발굴·공유	• 공공기관 혁신 수준 진단 • 산하기관 최초 경영평가 • 경영정보 공개 시스템 구축 • 공공기관 지배구조개선방안 마련

대화에 중점을 두고 공공 서비스의 품질 향상과 기관 운영 체계 개선 활동을 전개하고 있다.

공공기관 경영혁신은 국민의 정부 시절 구조개혁 성과를 토대로 정부혁신 로드맵에 따라 일하는 방식 개선, 효율적인 공공 서비스 제공 등에 중점을 두어 추진하고 있다. 정부혁신 로드맵 수립 단계인 2003년에는 자율 책임 경영 체계를 확립하였다. 2004년부터는 경영혁신을 위하여 혁신 당위성에 대한 인식·공유의 장을 마련하였다. 2005년에는 공공기관이 지자체·교육청 등과 함께 정부혁신관리 대상에 포함되어 범정부 차원에서 혁신을 추진할 수 있게 되었다. 정부는 그간의 성과와 역량을 바탕으로 공공기관의 혁신 실행과 확산을 위한 각종 제도적 장치를 마련하였다(표 29).

2004년까지는 공공기관 경영혁신이 부처별, 개별 과제별로 관리·추진되어 왔다. 관리 수단도 경영실적평가, 고객만족도조사, 경영혁신추진지침 등



이 전부였다. 다만 2003년 12월 정산법 제정으로 공공기관 관리 범위를 넓힌 것은 괄목할만한 성과였다. 2005년도는 공공기관 혁신관리의 일대 전환점이었다고 평가할 수 있다. 공공기관 혁신 부문이 정부혁신관리기본계획에 포함돼 공공기관 혁신 수준 진단의 최초 실시, 공공기관 범위의 설정, 공공기관 경영정보공개시스템 구축, 공공기관 지배구조 개선방안 확정 등 이 추진되었기 때문이다.

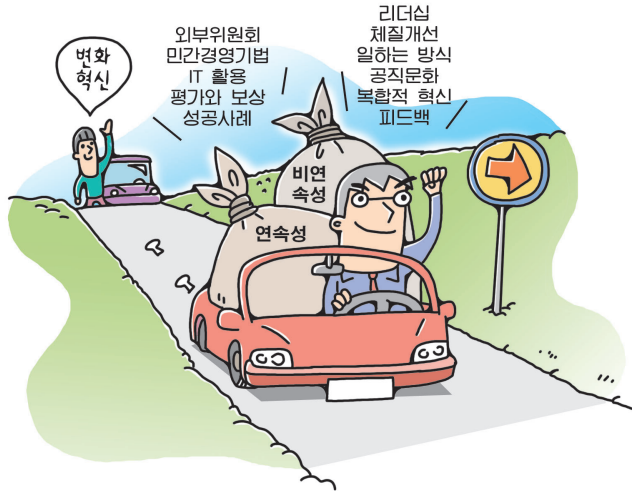
그러나 새롭게 도입된 제도가 정착되기 위해서 해결되어야 할 과제들이 많이 남아 있다. 우선 공공기관 지배구조 개선방안이 법제화되기 위해서는 주무 부처 및 해당기관의 이견을 조정·합의해야 한다. 또한 ‘현재 있는 그대로’의 정보를 공개하기 위해서 경영 정보 공개 시스템도 지속적으로 개선·관리해야 한다. 미흡하고 반성해야 할 부문도 많다. 2005년 7월 감사원 감사 결과처럼 공공기관의 방만한 경영을 근본적으로 없애고 자율·책임 경영 체제를 완전히 정착시켜야 하는데 그렇지 못했고, 아직도 금융 공기업 등은 종합관리 체계에서 제외되어 있다. 앞으로 정부는 이러한 비판과 성찰을 통하여 공공기관 경영혁신에 더욱 박차를 가하여 주인 있는 책임 경영, 신뢰받는 투명 경영을 지속적으로 유도해야 한다.

제4장 지속적 정부혁신을 위한 과제와 향후 전망

급속한 환경 변화에 대처하면서 국민으로부터 신뢰를 회복할 수 있는 정부가 되기 위해서는 지속적으로 혁신을 추구해야 한다. 이를 위해 과거 정부는 물론 미래의 정부도 자신들이 당면한 국·내외 상황 여건과 시대적 과제를 반영해 정부혁신을 추구해야 한다. 참여정부가 추구해 온 정부혁신도 이러한 연장선상에서 이해되어야 한다.

이 장에서는 참여정부 혁신이 가진 특징을 과거 정부혁신 노력의 연속성과 비연속성의 관점에서 평가해 보고, 그 주요 특징을 재구성해 보고자 한다. 또한 참여정부가 보여 준 정부혁신이 지닌 내적인 문제점과 한계를 혁신과 관련된 주요 논쟁과 연관지어 다각도로 논의해 본다. 마지막으로 지속적 정부혁신을 위한 향후 과제를 제시한다.

참여정부 혁신의 특징



정부혁신은 정권 차원에서 부르짖는 혁신운동으로 그쳐서는 결코 안 되며, 정책과 공공 서비스 혁신으로 이어져 국민이 체감할 수 있는 정부혁신성과를 창출해야 한다. 또한 이를 기반으로 국가 경쟁력 강화의 기틀을 제공해 주어야 한다. 참여정부가 추구해 온 정부혁신은 과거 정부에서 추진해 온 각종 정부 개혁의 연장선에서 이해될 부분도 있지만, 동시에 과거 정부개혁과 차별화되는 방향에서 이해될 부분도 존재한다. 본 절에서는 정부혁신의 연속성과 비연속성이라는 측면에서 참여정부 정부혁신의 특징을 찾아보고자 한다.

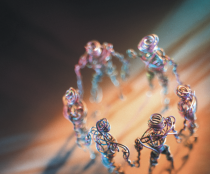
▶▶▶ 정부혁신의 연속성과 비연속성

참여정부가 추구해 온 정부혁신은 과거 정부에서 추진해 온 각종 정부개혁의 연장선에서 이해될 부분도 있지만, 동시에 과거 정부개혁과 차별화되는 방향에서 이해될 부분도 존재한다.

혁신은 전혀 새로운 일을 하는 것은 물론 기존에 하던 일을 새롭게 하는 것이다. 이 점에서 참여정부는 과거에 문민정부나 국민의 정부가 채택하고 추구했던 여러 가지 정책 수단과 방법론을 일정 부분 계승하고 발전시켜 왔다.

혁신 추진체계 측면에서 본다면 대통령의 혁신에 대한 관심과 지원은 그 강조점 및 개념상의 차이에도 불구하고 새로운 정부의 출범과 동시에 대통령 아젠다로 부각되었다. 또한 혁신을 위해 민간 합동 외부 위원회 조직을 많이 활용해 왔다. 문민정부 시절에는 행정쇄신위원회, 국민의 정부 시절에는 정부혁신추진위원회, 참여정부에 들어와 정부혁신지방분권위원회 등이 바로 이런 민관합동위원회 조직이다.

혁신의 대상이 정부조직이었기 때문에 공무원조직으로만 혁신을 추진하는데 한계를 보일 수 있어 외부 위원회 조직을 활용하게 된다. 위원회 조직은 통상 출범 초기 대통령의 직접적 관심과 지원으로 큰 힘을 받지만, 정권 말기로 가면 대통령 통치력의 시한 한계로 인해 형식적 조직으로 전락할 위험성을 안고 있다. 이를 보완하기 위해 외부 위원회 조직과 함께 혁신 추진 주무부처를 지정해 활용하고 있다. 국민의 정부 시절에는 기획예산위원회(현 기획예산처)를 주무부처로 많이 활용했으며, 참여정부에 들어와서는 행정자치부를 혁신 주무부처로 활용하고 있다.



혁신 추진 내용과 관련해 민간 경영기법의 도입 및 접목을 시도했으며, 정보기술을 활용한 행정 및 서비스 혁신을 도모했다. 특히 국민의 정부 시절에는 신자유주의 패러다임의 영향으로 민간의 경영기법 자체를 원형 그대로 도입하려는 시도가 이루어졌지만, 공공 부문의 특수성을 제대로 반영하지 못함에 따라 긍정적 효과보다는 부작용이 컸다는 문제점이 노출되기도 했다. 한편 정보기술 선도국가로서의 이점을 국가 행정에 접목시키려는 노력, 특히 정보기술을 활용한 행정 서비스 혁신노력은 국·내외적으로 좋은 평가를 받았다. 여기에 문민정부는 물론 국민의 정부에 있어서도 공직 풍토를 변화시키려는 운동 차원의 노력은 있었지만, 결과적으로 공무원의 일하는 방식 및 공직문화를 근본적으로 변경하지는 못했다.

혁신 추진 과정 측면에서는 이전 정부들은 참여정부처럼 본격적인 변화관리의 개념을 적용하지는 못하였지만, 과정관리를 위해 필요로 하는 부분적인 활동은 국민의 정부 시절부터 시행된 바 있다. 예를 들어 혁신 추진 실적 평가와 보상, 신지식인 선정, 공공부문혁신대회 개최 등을 통한 혁신 추진 성공 사례의 확산 강조 등이 바로 그것이다.

이상과 같이 과거 정부로부터의 연속성 측면에서 이해할 수 있는 정부혁신 특성이 있는 반면, 과거 정부가 해오던 방식과는 다른 차별성을 지니고 있기 때문에 불연속 또는 새로운 창조의 측면에서 이해해야 할 특성 또한 존재한다. 참여정부는 시대 변화와 정부에 대한 사회적 요구 변화, 추구 목표의 차이 등을 반영해 과거 정부가 해오던 방식과는 다른 정책적 주안점과 방법론을 강조했다.

먼저 혁신 추진 체계 측면에서 가장 두드러진 특징 중의 하나가 대통령과 비서실의 역할 차별성이라 할 수 있다. 무엇보다 대통령 스스로 정부혁신의

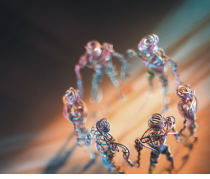
〈표 30〉 정부혁신의 연속성과 비연속성

문화 혁신	연속성	비연속성
혁신추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령의 혁신에 대한 관심·지원 • 혁신을 위한 외부 위원회 조직 • 혁신 추진 주무 부처 지정·활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령의 솔선수범형 리더십 • 비서실 내 혁신추진·관리조직 • 부처 내 혁신추진실무조직 구성 • 공무원을 혁신의 주체로 참여시키려는 노력(역량 강화와 학습 강조)
혁신추진내용	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 경영기법의 도입·접목 시도 • IT를 활용한 행정·서비스 혁신 • 공직 풍토를 변화시키려는 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조개혁보다는 체질 개선에 중점 • 정책혁신을 위한 일하는 방식 혁신 • 고위직부터 시작된 공직문화 변경 시도 • 중앙이 주도한 복합적 혁신 추진
혁신추진과정 (변화관리)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신 추진 실적 평가와 보상 • 혁신추진 성공 사례의 확산 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 변화관리 개념 및 기법 적용 • 변화관리와 성과관리 과정의 통합 • 평가 결과 피드백을 통한 자기 수정 • 중앙 먼저 혁신하고 주변으로 확산

전도사로서 솔선수범형 리더로서의 역할을 수행했고, 대통령과 함께 비서실이 먼저 혁신하는 모범을 보여주었다.

자율적 혁신의 요체는 남에게 먼저 혁신하라고 지시하는 것이 아니라 스스로 먼저 혁신을 하고 남도 나처럼 혁신하기를 요구하는 것이다. 이 점에서 참여정부는 다른 정부와 구분되는 대통령 혁신 리더십과 비서실의 혁신 역할상을 보여주었다. 이와 함께 초기 비서관급, 중반 이후 수석급 혁신 추진 및 관리조직을 대통령비서실 공식 조직으로 두어 통치권자의 혁신 추진의 의지를 실천해 나갔다.

또한 부처 내 혁신추진실무조직을 구성해 상시적인 부처 혁신이 이루어지도록 강화해 나가는 한편, 공무원을 혁신의 주체로 참여시키려는 노력을 병



행해 나갔다. 공무원 스스로 자발적 참여 의지가 없을 경우에는 권위에 의해서라도 참여를 시켜야 하지만, 참여 의사가 있을 경우에는 혁신을 추진해 나갈 수 있는 역량 강화와 학습이 중요해진다. 이 점에서 참여정부는 공무원 교육 훈련 체계의 전면 개편과 함께 상시적인 학습이 이루어지도록 예산 및 제도상의 지원을 지속적으로 해 나갔다.

혁신 추진 내용 측면에서 참여정부는 구조개혁보다는 공직사회의 체질 개선에 중점을 두는 다소 시간이 걸리는 정부혁신 방법을 선택했다. 이를 위해 민간기업에서 활용되던 기법 및 정보기술을 접목해 다각적으로 일하는 방식의 혁신을 도모했다. 또한 고위공무원단제도의 도입에서 보듯 고위직을 타겟으로 하는 공직문화 및 체질의 변화를 시도했다. 중·하위직이 변화를 수용한다 하더라도 고위직이 이를 수용하지 않으면 결과적으로 과거로 쉽게 회귀했던 과거의 실패 경험을 반복하지 않기 위해 장·차관 등의 기관장은 물론 고위직의 혁신 참여를 그 어떤 정부보다도 강조했다.

또한 한두 가지의 혁신기법이나 소수 혁신 과제에 국한되지 않는 다양한 혁신 과제나 방법을 동시다발적으로 추진했고, 이를 통해 정책품질관리나 통합업무관리시스템과 같은 복합적 혁신이 제자리를 잡도록 노력했다.

혁신 추진 과정 측면에서는 무엇보다 전략적 변화관리의 개념 및 기법을 혁신 추진 전 과정에 접목시키려 노력했다는 점이 과거의 정부와 구분되는 특징이다. 통상 공직사회에서는 변화를 위해 제도만 변화시키면 된다는 사고가 일반적이었지만, 제대로 된 혁신을 위해서는 변화를 받아들일 상태를 만들고, 변화를 도모하고, 변화된 상태를 강화시키는 이른바 해빙(unfreezing) 변화(changing) 재결빙(refreezing)의 과정관리가 중요하다.

이 점에서 참여정부는 전략적 변화관리의 개념에 입각한 혁신 추진을 행하

였고, 이를 강화하기 위해 변화관리와 성과관리 과정을 통합하였다. 여기에 혁신평가 등 다양한 평가제도를 통해 자신의 상태를 평가 결과라는 방식으로 피드백을 시켜 자기 수정할 수 있는 기회를 제공해 주었다. 이러한 변화관리의 개념은 대상 측면에서는 중앙정부가 먼저 혁신하고 지방과 공공기관 등 주변으로 혁신 열기 및 성과를 확산시키는 단계적 접근으로 구체화 된다.

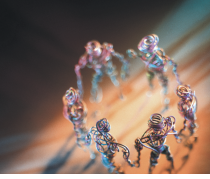
이상을 통해 보듯 참여정부 정부혁신은 시스템 전반에 대한 개혁을 목표로 하면서 특정 문제나 정책 이슈에 대한 산발적 접근이 아니라 인식과 관행, 제도의 변화를 추진하는 통합적 접근을 바탕으로 한 총체적인 프로세스 혁신을 지향했다. 과거의 개혁이 당면한 문제점들을 과제로 선정하고 최적의 대안을 모색하는 '과제 해결형 혁신' 이었다면, 참여정부에 들어서는 업무 과정과 문화·행태를 혁신 대상으로 삼아 혁신문화를 제도화하고 그 결과로서 보다 일 잘하는 능력 있는 정부를 건설하겠다는 '저기조직적 혁신' 으로 방향을 선회한 것이다.

▶▶▶ 참여정부의 혁신 추진 방법론 특징

참여정부의 정부혁신은 무엇보다도 시스템 전반에 대한 개혁을 목표로 하면서 특정 문제나 정책 이슈에 대한 산발적 접근이 아니라 인식과 관행, 제도의 변화를 추진하는 통합적 접근을 바탕으로 한 총체적 정부혁신을 지향하였다는 점에서 지금까지 국·내외 정부개혁의 경험과 구별된다.

1) 하향성과 상향성이 공존하는 상호작용적 혁신

참여정부는 위로부터의 혁신과 아래부터의 혁신, 중앙 중심의 혁신과 현장



중심의 혁신을 서로 연계시키는 상호작용적 혁신을 강조해 왔다.

다른 모든 정책이나 행정 업무와 마찬가지로 혁신을 수행하는 방법은 다양하며, 그 가운데서도 혁신 흐름의 방향을 설정하는 것은 중요한 일이다. 이에는 위로부터의 하향적(top-down)인 흐름과 아래로부터의 상향적(bottom-up)인 흐름이 모두 존재한다. 이 두 가지의 흐름 각각 장단점을 갖기 때문에 동시에 추구하는 것이 바람직하지만, 이를 실현한다는 것은 결코 쉬운 과제가 아니다(Mastenbroek, 1996).

민간부문에서는 조직 내 하향적 흐름과 상향적 흐름을 중간 계층이 조율하며, 리더의 창조적 비전을 중간 계층의 돌출 행동과 전략적 구상을 통해 실현시킨다는 측면에서 중간연계(middle-up & down)모형을 제시하기도 한다. 그러나 공공부문의 경우에는 간부들의 역할 모형이 오히려 관료제 지향성을 띠며 따라 이러한 모형이 적용되기 힘들다.

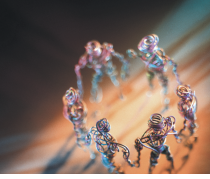
참여정부 혁신에서는 그 누구보다도 대통령의 혁신 리더십이 전반적인 정부혁신 과정에 크게 반영되었고, 대통령 스스로가 솔선수범했다는 점이 특징적인 점으로 부각된다. 대통령의 정부혁신 의지와 철학은 역대 어느 정부보다도 강하고 명확했으며, 장·차관들은 물론이고 각 부처의 주요 공무원들과의 직접 대화와 각종 지시, 청와대 브리핑 등 다양한 경로를 통해서도 끊임없이 나타났다.

예컨대 청와대의 다면평가 실시, e-지원 업무관리시스템의 구축과 활용 및 확산 노력, 청와대 내의 성과관리시스템의 구축 등 상당수의 개혁 과제를 대통령 스스로가 솔선하여 실행하고 난 다음에 타 부처와 각급 공무원들에게도 혁신 마인드를 갖추고 다양한 혁신 과제를 발굴하여 시행할 것을 요구하였다. 참여정부의 정부혁신은 정권 초기 일시적 개혁 노력이나 정치적

차원의 변화 시도가 아니라 대통령의 확신과 의지를 바탕으로 지속적으로 추진되었다.

한편 참여정부의 정부혁신은 문자 그대로 참여형 정부혁신이라는 점에서 지금까지의 국내외 정부개혁과는 다른 특징을 갖는다. 정부혁신은 궁극적으로 현 상태를 변화시키기 때문에 공공부문이나 정부조직 혹은 공무원들을 개혁이나 혁신의 대상으로 삼는 것이 일반적이다. 그러나 참여정부의 정부혁신은 거버넌스라는 특성에서 잘 나타난 바와 같이 고객지향적 시각의 도입과 동시에 공무원 자신이 혁신의 대상으로서가 아니라 주체로서 정부혁신 과정에 적극 참여할 수 있도록 하였다. 이를 위해 각종 교육과 워크숍, 혁신담당 조직 구축, 혁신 지원 강화 등 다양한 노력이 이루어졌다. 공무원들의 참여에 의한 정부혁신은 혁신에 대한 저항을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 혁신의 필요성과 효과에 대한 공감대가 형성될 경우 자발적인 정부혁신 노력을 창출할 수 있다는 측면에서 성공적인 정부혁신을 위해 매우 중요한 요소가 된다.

이와 더불어 참여정부의 정부혁신 노력은 현장과 실제 사례를 중심으로 이루어졌다. 사례 중심의 정부혁신은 권력과 행정의 핵심이라 할 수 있는 청와대도 예외는 아니었다. 세녹스 규제 사례, 자동차 번호판 교체 사업의 실패 원인 분석 등을 통해 다양한 정책 실패 사례들을 면밀히 분석하여 실패를 예방하기 위한 정책 매뉴얼과 체크리스트를 작성하는 등 청와대가 솔선하여 정책의 품질을 높이기 위한 혁신 노력을 기울였다. ‘학습이 없이는 혁신이 있을 수 없다’는 대통령의 철학을 그대로 반영하여, 중앙공무원교육원을 비롯한 혁신학습주관기관들을 통해 다양한 사례 연구와 토론, 실제 경험을 바탕으로 정부혁신의 방법론을 체득하도록 하였다.



위나 중앙으로부터의 하향적인 혁신 흐름과 관리는 혁신의 일관성과 추진력을 보장하는 반면 자율성과 참여를 약화시킬 우려가 있고, 아래나 현상으로부터의 상향적인 혁신의 흐름과 관리는 반대의 특징을 보여준다. 참여정부는 혁신을 추구함에 있어서 다양한 과제들을 설정하고 각각의 과제마다 흐름과 관리를 다르게 설정하였다.

즉 전 정부적으로 추구할 필요가 있는 과제들은 혁신 로드맵에 기초한 기본 과제와 공통 혁신 과제로서 하향적으로 관리하고, 각 부처의 특성과 업무에 밀접하게 연관된 과제들은 고유 과제로서 기관 스스로 내용과 목표를 설정하고 책임지도록 함으로써 상향적인 관리 방식을 채택한 것이다. 더불어 혁신마일리지제도 등과 같이 기관 단위가 아닌 개인 단위에서의 혁신에 있어서도 자발적인 참여를 유도하는 상향적인 흐름을 도입할 수 있도록 해 놓았다.

이러한 위로부터의 흐름과 아래로부터의 흐름을 원활히 조정하기 위해 참여정부는 혁신전담조직을 구성하여 대통령의 혁신 철학과 노력이 정부의 각 부분과 지방정부 및 다양한 하위기관들에 전파되도록 하였다. 참여정부의 혁신추진조직은 대통령을 최상위 기관으로 하고, 그 아래 혁신의 기본 방향과 전략을 수립하는 정부혁신추진회의가 있다. 이들 두 기관을 정점으로 혁신관리를 조정하는 혁신관리수석실과 혁신 로드맵과 점검 임무를 맡은 정부혁신지방분권위원회가 있으며, 각 부처별로 3개 주요 기관(교육인적자원부·행정자치부·기획예산처)을 중심으로 한 혁신 추진체가 구성되었고, 이들을 정점으로 개별 기관들 내에 혁신담당관(기획관)들이 포진하는 방식으로 구성되었다. 행정자치부 산하에는 혁신관리위원회가 있어 중앙부처, 지방자치단체 및 공공기관의 전반적인 혁신 방향을 자문하는 역할을 수행하였다. 이러

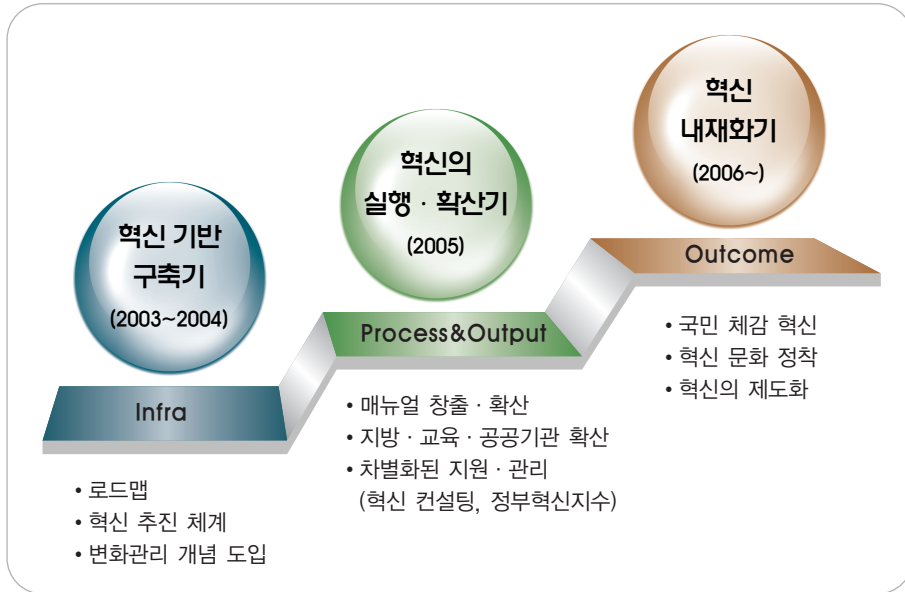
한 단계별 혁신추진조직들은 정책조직들이 지속적으로 혁신에 관심을 갖도록 유도하였다.

2) 단계론에 입각한 전략적 변화관리

참여정부의 정부혁신 노력은 혁신 단계별 변화관리를 통해 보다 전략적이고 체계적으로 정부혁신을 추구하려 노력했다는 점에서 그 특징이 있다. 참여정부는 출범과 함께 국정 최고책임자의 정부혁신에 대한 확고한 의지와 비전을 전파하고, 이를 실천하기 위한 마스터플랜으로 정부혁신 로드맵 수립에 착수하였다. 정부혁신 로드맵은 혁신 과제에 대한 사회적 합의를 바탕으로 정책 방향을 제시하고, 추진 상황을 상시 점검할 수 있게 함으로써 혁신을 일관된 방향으로 추진하기 위한 중장기 계획이었다. 이러한 로드맵 과제에는 매우 진보적인 내용을 담고 있다. 그러나 실현을 위해서는 점진적이고 단계적인 접근 방법을 택하고 있다.

참여정부는 정부혁신을 위해 체계적이고 전략적인 변화관리기법을 도입했다. 행정자치부 정부혁신본부가 주도적으로 정부혁신의 실천적 업무를 총괄하고, 각 부처의 혁신기획관실이 자체 혁신 과제를 해결하는 추진 체계를 구축하였다. 또한 정부혁신본부는 각 기관을 혁신 수준별로 구분하여 각각의 수준과 단계에 맞는 컨설팅, 매뉴얼 보급 등을 지원하고 혁신의 걸림돌이나 장애물을 제거하는 등 내부로부터 혁신을 지속화하기 위하여 과학적이고 체계적인 혁신관리를 주도하고 있다. 여기에 대통령의 혁신 리더십을 바탕으로 혁신에 대한 심화된 학습과 토론과정을 거쳐 정부혁신에 대한 설계와 실행, 혁신의 내재화 단계, 평가와 보상 등 제 단계별로 혁신의 애로 요인 발굴과 혁신에 대한 저항을 극복하는 방안 등을 강구하여 정부혁신의 효과성을 제

〈그림 34〉 정부혁신 단계별 추진전략



고하기 위해 노력하였다.

정부혁신을 위한 전략적 변화관리를 성공적으로 이끌기 위해 참여정부는 각종 성과관리시스템과 혁신평가제도를 개발해 활용해 왔다. 혁신평가는 혁신 실행의 정도를 평가하는 것인데, 이를 통해 혁신 수행의 긴박감을 조성하고 평가 결과의 서열화를 통하여 공공조직 간 경쟁심을 유발시키며 동시에 혁신의 방향성에 관한 메시지를 전달하는 효과도 있다. 2004년에 처음으로 수행된 혁신평가는 혁신 리더십(3개 분야), 학습과 역량(3개 분야) 및 혁신 과제(2개 분야)의 3개 영역에 걸쳐 평가가 진행되었다. 혁신평가를 위하여 민간 위원들로 정부혁신평가단이 구성하였고, 매년 반복적으로 평가하면서 평가 영역에 대한 조정이 있었다. 이러한 성과관리와 혁신평가는 지속 가능한 정

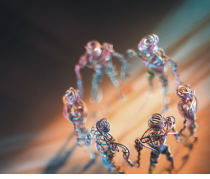
부혁신을 위한 혁신 내재화를 목적으로 진행되었다.

성공적 정부혁신을 위해 전략적 변화관리 관점에서 참여정부는 혁신에 장애가 되는 요소나 저항 요인, 계속되는 혁신에 의해 누적되는 혁신피로관리 등에 지대한 관심을 기울였다. 정부혁신의 초기부터 급격한 변화에 대해 나타날 수 있는 혁신 냉소주의의 극복을 위한 매뉴얼을 제작·보급하였고, 혁신에 대한 부정적 대응을 긍정적인 방향으로 유도하기 위해 최고 혁신 리더인 대통령과 각부 장관들이 직접 나서서 혁신의 필요성과 당위성을 강조하는 한편, 조직 구성원들의 의사를 혁신 과정에 직접 반영하도록 함으로써 혁신 과정에의 참여가 가능하도록 하였다. 또 나는 행동하지 않고 남에게만 강요하는 강압적 리더십이 아니라 스스로 솔선하여 혁신을 수행함으로써 혁신의 역할 모델을 보여 주었다.

3) 공공부문과 민간부문의 상호 침투

원래부터 혁신은 민간기업에서 먼저 나타나기 시작한 것이며, 당연히 혁신을 위한 여러 기법과 수단들도 민간부문에서 먼저 활성화 된 것이 사실이다. GE·IBM 등과 같은 해외의 우수 기업들이 보여준 혁신 노력들과 삼성·LG 등 국내의 여러 대기업에서 나타난 혁신의 수단들은 이제 공공부문에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

참여정부는 민간에서 사용되는 특정 기법에만 일방적으로 의존하기보다 공공부문의 효율성 증대를 위해서 민간의 다양한 기법을 복합적으로 활용하고 있다. 민간의 최신 경영기법, 즉 6시그마·변화관리·BSC·BPR·BPM 등을 정부혁신에 적용하려는 움직임이 두드러지며, 이 과정에서 민간의 변화관리 전문가의 정부혁신 참여가 광범위하게 이루어지고 있다.



정부혁신지방분권위원회 및 각종 평가단과 위원회에 다수의 경영학자와 전문경영인(CEO), 경영컨설턴트들이 참여하고 있다는 사실은 이러한 경향을 단적으로 보여준다. 과거 프로젝트 단위로 정부개혁에 부분적으로 참여시키는 방식을 넘어서 각종 위원회 및 평가단 등을 통해 혁신의 기획 및 실행 과정에 지속적으로 참여시킴으로써 공공부문 특성을 이해한 상태에서 민간기법 및 혁신방법론을 공공부문에 접목시키려는 다양한 노력이 벌어지고 있다.

민간 분야에 적용되는 혁신기법을 공공 분야에 도입하는 것과 관련해 이러한 기법들이 공공부문의 특성과 환경에 적합한가라는 근본적 의문이 제기된다. 공공부문에서 차용하고 있는 여러 혁신기법들은 내용적으로 보면 문제를 인식하고 문제에 대한 대안을 내부조직에서 어떻게 효과적으로 이룰 것인가를 다루고 있으므로, 정부혁신의 패러다임이나 철학적인 기반과 크게 상충하는 것은 아니다. 문제는 민간 혁신기법들이 공공부문에 일반적으로 적용 가능한가라는 것인데, 이에 관해서 한 마디로 단언하기는 어렵다.

예를 들어 BSC 등은 유용한 성과관리기법이지만, 여기에 포함된 4가지 관점 가운데 기관의 성격에 따라 적용하기 어려운 것들도 있는 것이 사실이다. 이익의 창출을 목표로 하지 않는 공공조직의 경우 재무 관점 등을 적용하기 어렵고, 정책 부서 등과 같이 고객 관점을 명확히 하기가 어려운 경우도 적지 않다. 이에 대한 여러 기관들의 대응을 보면 관점 자체를 공공부문이나 현재 조직에 적합한 것으로 바꾸거나 BSC의 결과 적용을 제한적으로 하는 것 등이 나타나고 있어, 민간혁신기법을 공공기관에 적용할 때의 문제를 어느 정도 인식하고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 대부분의 기관들이 성과평가시스템으로서 BSC를 무조

건 도입하는 경향 등은 바람직한 것이라고는 하기 어렵다. 이와 같은 현상이 나타나는 이유 가운데 하나는 혁신성과를 기관별로 평가하고 이를 순위화하여 적용하는 것일 수도 있다. 즉 공공기관들로서는 충분한 고민의 시간 없이 일정한 성과를 보이지 않으면 안 되는 상황이 큰 원인을 차지한다는 것이다(한국행정연구원, 2005).

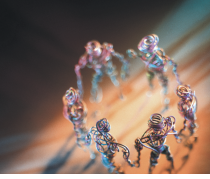
이 문제를 민간의 방식을 공공에 적용한다는 관점에서 민간과 공공이 상호 침투한다는 관점으로 변화해 이해할 필요가 있다. 민간부문과 공공부문은 분야에 따라 상호 우월성이 존재한다.

예를 들어 위기관리의 개념은 공공 분야가 앞서는 개념이며, 공공과 사회에 대한 책임 의식은 민간에서 가장 부족한 감성 영역이다. 상호 침투의 관점에서는 기법이 도입된다는 것보다 인적 교류가 행해진다는 점이 더 중요하다. 참여정부는 민간과의 인사 교류를 강조하고 공공과 민간의 상호 침투를 통해 정부를 넘어서 국가 전체가 혁신이 되는 것을 궁극적인 목표로 삼고 있다.

4) 학습과 자기조직화를 통해 진화하는 정부혁신

‘혁신이 진화한다’는 말은 언뜻 우문처럼 들릴 수 있다. 통상 혁신의 개념은 단속적인 변화를 의미하기 때문에 진화보다는 변혁에 가깝기 때문이다. 이와 같이 서로 상충되는 개념이 맞붙어 있으므로 ‘진화하는 혁신(evolutionary innovation)’은 성립하기 어려운 것처럼 보이지만, 오늘날 학습조직이나 자기조직화 등의 개념을 통해 이것의 실현 가능성을 높여주고 있다.

참여정부는 스스로 변화할 수 있는 능력을 갖춘 학습하는 조직을 만들고자 노력하였다. 특정 조직이 스스로 변화하는 능력을 갖춘 학습조직이 되기 위



해서는 이중순환학습(double-loop learning)을 할 수 있어야 한다. 본래 단순순환학습과 이중순환학습의 개념은 Bateson(1979)의 학습론에 그 뿌리가 있다. Bateson에 따르면 학습에는 세 가지가 있다.

학습 1은 자극에 대해서 반응이 형성되는 학습이다. 학습 2는 학습 1을 반복하는 중에 자신이 어떠한 학습 상황에 놓여 있는지 혹은 자신의 행동이 이 상황에서 어떤 의미를 갖는지를 인식할 수 있게 될 때 일어나는 학습이다. 학습 3은 학습 2에서 얻어진 성격과 가치관을 스스로 상대화하여 그것을 변화시킨다든지 통제하는 능력을 획득하는 것이다. 바로 학습 2와 3이 이중순환학습에 속한다. 이는 단순히 환경에 적응하는 수준의 학습이 아니다.

이런 단순순환학습을 거치면서 자신의 상황을 인식하고 이를 재생산 할 수 있는 수준에 이르게 되는 것이 이중순환학습을 의미한다. 이러한 이중학습은 단순한 교육을 통해 얻어질 수 있는 것이 아니며, 자기 성찰적 실천을 통해 체득되는 것이다.

참여정부는 특정한 정책을 바꾸거나 정부조직의 개편 등 외형적 변화를 지향하기 보다는 정책을 만들고 집행하는 사람들을 바꾸고자 노력하였다. 정부혁신을 위한 학습 과정에는 대통령과 각부 장관 등 고위층에서부터 솔선하여 참여함으로써 외부로부터 강요된 학습이 아니라 정부의 고유 업무로서의 정부혁신이라는 점을 강조하였다.

더 나아가 일반 공무원으로 확산하기 위해 공무원교육원들은 혁신 학습의 주관 기관으로서의 역할을 하면서 과거 일방적 강의 중심의 주입식 교육을 벗어나 행동학습(action learning)과 문제해결형학습, 전 구성원의 참여를 바탕으로 한 다양한 워크숍 등을 지속적으로 개최하였고, 이를 통해 혁신의 필요성과 방법 등을 공무원들이 스스로의 행동을 통해 습득하도록 하였다. 특

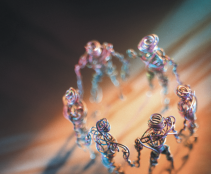
히 실천학습은 일련의 학습 과정이자 효과적인 프로그램으로서 소규모로 구성된 한 집단이 기업이 직면하고 있는 실질적인 문제를 해결하는 과정에서 학습이 이루어지며, 그 학습을 통해 각 그룹 구성원은 물론 조직 전체에 혜택이 돌아가도록 하는 것이다(Marquardt, 1999).

행동학습은 행동(실천)과 학습이라는 두 용어의 결합에서 암시하듯이 이중 순환학습을 촉진하는 대표적인 학습 방법이다. 이 밖에도 각종 혁신 과제별 매뉴얼을 작성·보급하여 실제 정부혁신의 과정에 활용하도록 한 것, 대표적인 정부 정책 실패 사례를 통해 자기 성찰적 학습을 촉진한 것 등 학습하는 조직을 만들기 위해 노력했다.

스스로 학습할 수 있는 능력을 갖춘 조직은 스스로 자기조직화(self-organizing) 하는 특성을 보인다. 자기조직화란 복잡한 적응 시스템에서 스스로 질서가 만들어지는 원리를 지칭한다. 즉 어떤 시스템이 외부의 강제 없이 구성 요소 간의 복잡한 상호작용을 통해서 질서를 만들어 가는 현상을 말한다(정명호·장승권, 1998).

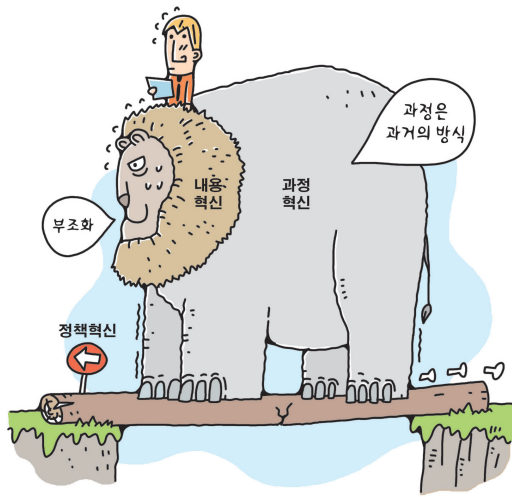
그 예로, 철새 떼가 무리를 이루어 비행해 가는 것이나 개미가 질서 잡힌 사회를 유지하는 것 등을 들 수 있다. 이는 각각의 행위 요소들이 독자적인 정보처리 능력을 갖고 끊임없이 상호작용을 하기 때문에 가능하다. 즉 행위자가 적응적 행위를 할 수 있기에 자기조직화가 일어나는 것이다.

이러한 자기조직화는 의도적 학습보다는 자생적이며 발전적인 학습의 가치를 강조한다. 자기조직화 상태에서는 행위의 근거가 남의 명령이 아니라 자기 자신이어야 한다는 자율성, 시스템이 열려 있어 요동의 여지가 있어야 한다는 비평형성, 규칙의 단순화, 활발한 연결과 상호작용, 독자적인 정보처리 능력을 지닌 행위자 출현 등이 나타난다.

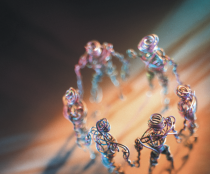


이와 같이 학습하고 자기조직화 할 수 있는 능력을 갖춘 조직은 끊임없이 자신에게 요청되는 변화 요구에 맞추어 지속적으로 혁신을 수행한다. 참여정부는 학습하고 자기조직화 할 수 있는 능력을 내재화함으로써 상황의 변화에 따라 지속적으로 혁신하는 정부조직을 만들고자 했다.

참여정부 혁신을 둘러싼 쟁점과 과제



참여정부가 추진해 온 정부혁신은 현재 진행형으로 추진되고 있으며, 혁신의 추진 단계에 따라 새롭게 제기되는 문제를 하나하나씩 해결해 나가며 진화하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 혁신 추진 방법론 및 혁신성과를 둘러싼 몇몇 쟁점이 아직 풀리지 않고 있다. 일부에서는 이를 두고 참여정부가 추진해 온 혁신이 결과적으로 실패한 것이 아니냐는 비판을 행하기도 한다. 이에 지금까지 추구해 온 정부혁신의 문제점과 한계가 무엇인지를 냉철하게 자성해 보고, 남은 기간 최대한 이러한 문제점을 치유함으로써 지속적 정부혁신을 위한 발판을 더욱 강화해야 한다. 여기서는



참여정부의 혁신을 둘러싸고 제기되고 있는 몇 가지 쟁점을 살펴보고, 그것의 해결 가능성과 함께 추가적으로 풀어야 할 과제를 논의해 본다.

▶▶▶ 정부 규모 및 효율성과 관련된 문제

다양한 혁신 방법론을 통해 혁신성과를 극대화하는 방안은 행정 패러다임의 변화에 따라 각국이 당면한 시대적 상황에 따라 변화해 왔다. 80년대 중반 이후 영국이나 미국 등의 선진국들은 신공공관리론이라는 패러다임에 입각해 구조개혁을 중시하는 혁신 방법론을 발전시켜 왔다. 최근에 들어와 일부 선진국들은 거버넌스 패러다임에 입각해 국민 및 이해 관계자의 참여를 제도화하고, 신속한 정부 대응을 촉진하는 과정 혁신을 강조하고 있다. 우리나라의 경우 국민의 정부 시절, 신자유주의 또는 신공공관리론이라는 패러다임을 받아들여 구조개혁 중시의 정부혁신을 추진한 바 있다.

역사적인 경험을 되돌아볼 때 시대와 상황을 초월한 우월성을 지닌 혁신 방법론은 존재하지 않는다. 시대적 상황과 해당 국가의 특수성을 감안한 최적의 혁신 방법론을 찾아 실천해 나가는 것이 중요하다.

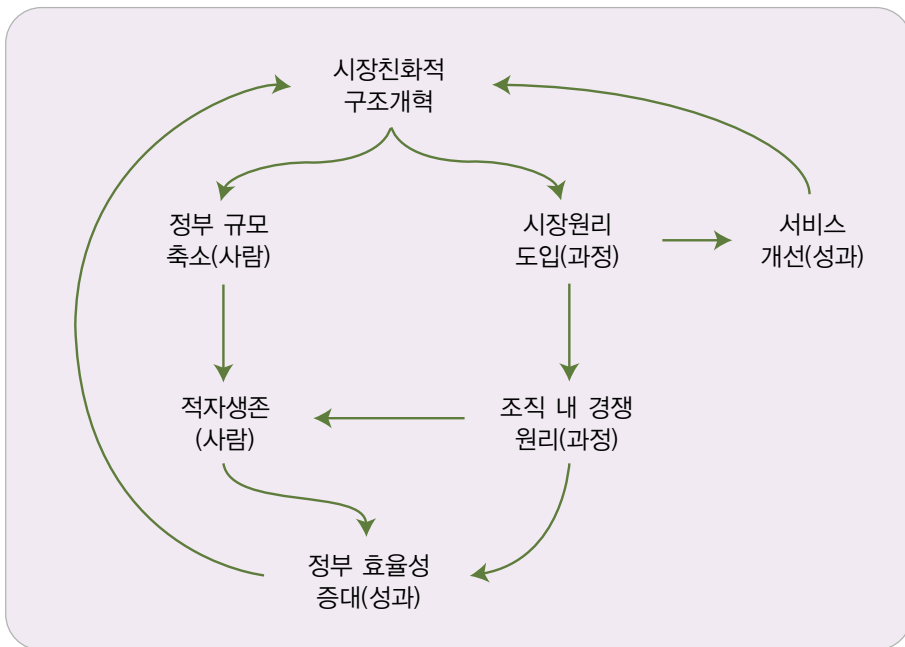
참여정부는 사람과 과정을 통한 혁신을 근본적인 요소로 보는 혁신 방법론을 실천해 나가고 있으며, 이를 통한 혁신 시스템의 동태적 균형성을 달성하고자 한다. 아직 완성되었다고 평가하기는 이르지만 혁신 시스템의 동태적 균형성을 기반으로 지속적으로 혁신하는 정부를 만들려고 한다. 이를 위해 참여정부는 이전 정부가 채택한 신공공관리론에 입각한 혁신 방법론에 대한 냉철한 자기반성과 평가를 행하였다.

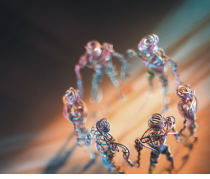
1) 신공공관리론에 입각한 정부혁신 논리와 그 한계

과거 국민의 정부가 채택한 신공공관리론에서는 정부 규모 축소, 책임운영 기관화, 민영화 등의 구조개혁 방법론에 주안점을 두었다. 이는 시장 친화적 구조개혁 주도권 행사를 통해 궁극적으로 서비스 개선과 정부 효율성을 달성하고자 하는 혁신방법론이다. 신공공관리론에 입각한 혁신 시스템의 동태적 균형 가정을 단순화해 표현하면 <그림 35>와 같다.

신공공관리론은 민영화, 아웃소싱 등 시장 친화적 구조개혁 방법을 통해 정부조직의 규모를 축소함과 동시에 정부 내 시장원리를 도입하는데 주안점을 둔다. 시장원리의 도입을 통해 정부 독점의 폐해를 근절시킬 수 있다는

<그림 35> 신공공관리론에 입각한 동태적 균형 가정





측면에서 공공 서비스를 개선할 수 있다고 가정하고 있으며, 조직 내 경쟁원리의 도입과 적자 생존에 따른 공무원 퇴출 등을 통해 관료제를 타파해 정부 효율성을 증대시킬 수 있다고 가정한다. 만약 시장 친화적 구조개혁을 통해 서비스 개선과 정부 효율성 증대를 기할 수만 있다면, 혁신 시스템 내 자기 강화 루프(self-reinforcement loop)에 따라 시장 친화적 구조개혁은 더욱 큰 탄력을 받아 가속도가 붙을 것이다.

우리나라 국민의 정부 경험, 미국이나 영국·뉴질랜드와 같은 선진국의 경험에 비추어 볼 때 신공공관리론의 패러다임이 실패했다고 단정지을 수는 없다. 이를 통해 한국은 국가 경제 위기 상황을 빠른 시일 내에 극복하는데 도움을 얻었다. 다른 국가의 경험을 통해 보듯 공공 분야의 규모 축소를 일정 정도 달성했고, 시장 경쟁원리의 도입을 통해 부분적으로 관료제의 병폐를 완화시킬 수 있었다. 그러나 신공공관리론에서 주장하듯 시장 친화적 구조개혁이 과연 공공 서비스의 안정적 공급과 품질을 증대시켰는가 또한 규모 축소 및 성과주의 도입을 통해 정부 효율성을 지속적으로 개선하고 있는가, 더 나아가 정책의 효과성 제고를 통해 새롭게 제기되는 사회 경제적 문제 해결에 기여하고 있는가 등의 의문점에 대해 명쾌한 해답을 제시하지 못하고 있다.

한편 정부 규모 축소를 통해 정부 효율성을 증대시키려던 신공공관리론적 개혁론은 2000년대에 들어 전 세계적으로 패러다임의 전환을 겪고 있는 것으로 보인다. ‘작은 정부론’의 시발점이 된 영국이나 미국계 국가들마저도 최근에 들어서는 정부 규모를 확대하는 경향이 있다. 1990년대 중반에 국가 공무원의 2/3를 감축한 바 있는 뉴질랜드의 경우 2001년을 기점으로 공무원 수가 지속적으로 증가하고 있다. 1980년대 대처 정부 시절 강력한 정부

〈표 31〉 뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세

1986년	1995년	1999년	2001년	2002년	2003년	2004년
89,105	34,656	29,463	30,354	31,585	33,118	35,654

* 출처 : 뉴질랜드 국가서비스위원회 2004 (단위 : 명)

〈표 32〉 영국 국가공무원 연도별 변동 추세

1989	1994	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
573	540	475	459	475	482	490	516	534

* 출처 : 영국 총리실 (인사통계) 2005 (단위 : 천명)

조직 축소에 돌입한 영국의 경우 역시 1999년을 기점으로 지속적인 증가세를 유지하고 있다.

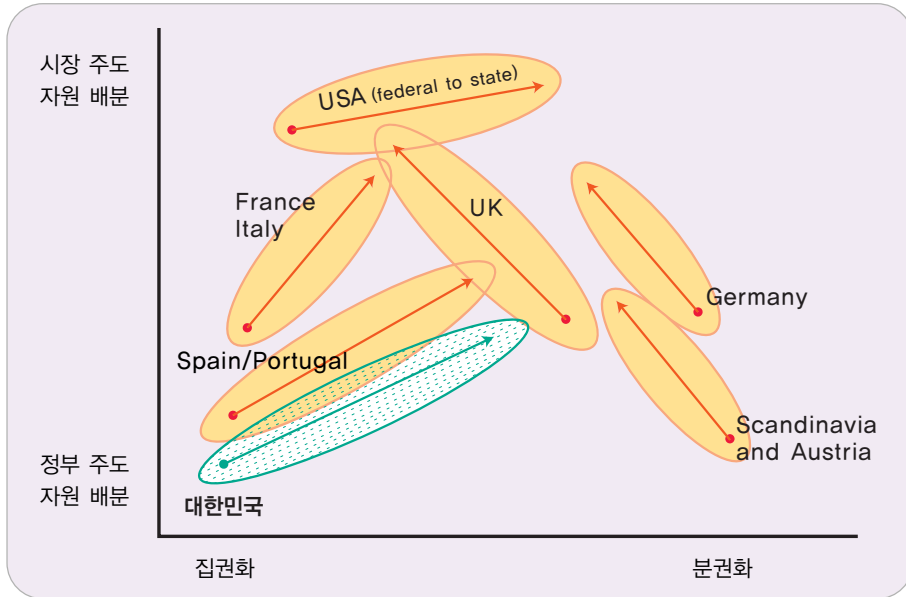
더 나아가 한국의 특수성을 감안할 때 신공공관리론의 패러다임에 입각한 정부혁신 방법론이 미국이나 영국 등 선진국이 달성한 일정 정도 수준 이상의 성과를 창출할 수 있을가에 대해 다소 회의적이다.

선진국을 비롯한 각국은 자신들의 역사적 발전 과정과 당면한 상황 요인을 반영해 자신들에게 적합한 정부혁신을 추진해 왔다.

예를 들어 Bennett(1994)는 자원 배분 방식(정부와 시장과의 관계)과 정부간 관계(중앙정부와 지방정부 사이의 관계)를 두 가지 축으로 삼아 각국에서 전개된 정부혁신의 궤적을 도식화하고 있다. 즉 프랑스·스페인과 같은 단일제 국가는 독일·미국과 같은 연방제 국가보다 수직축에 가깝고, 전통적으로 국민 복지에 정책의 초점을 맞춰온 영국·스칸디나비아 국가들은 수평축에 가깝다.

특히 미국의 경우는 역사적으로 분권적 관계에 기초해 시장 주도로 자원

〈그림 36〉 자원 배분과 정부간 관계에 있어서 각국의 변화(Bennett, 1994의 변형)



*자료 : 한국행정연구원(2005)에서 인용

배분을 행해오던 경향을 보이고 있다. 비록 Bennett(1994)의 연구에서는 한국을 특별한 유형으로 지목해 그 위치를 제시하지 않았지만, 스페인·포르투갈 등과 같은 집권형-정부 주도 자원 배분형에 근접한다고 볼 수 있다(한국행정연구원, 2005). 즉 국가 주도의 경제 발전을 추구하면서 강력한 공권력에 의존하는 규제와 촉진 행정을 펼치는 중앙 집권-정부 주도 특성을 견지해 왔다(그림 36).

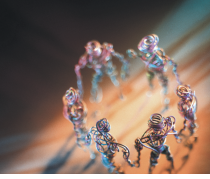
이와 같이 선진국을 비롯한 각국은 자신들의 역사적 발전 과정과 당면한 상황 요인을 반영해 자신들에게 적합한 정부혁신을 추진해 왔다. 이 점에서 역사적 발전과정과 당면한 상황 요인이 다른 한국과 같은 국가에서 미국이나 영국 등이 추진한 혁신 방법론을 채택할 때 이들 국가들이 달성한 성과

수준을 유사하게 창출할 수 있을가에 대해 다소 회의적이다(Schick, 1998). 이와 관련해 국민의 정부가 추진해 온 구조개혁이 공무원, 행정조직 규모, 공기업 및 대규모 공공기관 규모를 일정 정도 축소한 성과를 보였지만, 감시의 대상에서 벗어난 산하기관을 포함한 공공부문은 오히려 확대되는 경향을 보이고 있다. 이러한 결과가 초래된 이유와 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자유시장 경쟁구조를 통해 국가 경제를 발전시킨 경험과 유산은 신공공관리론에 입각한 정부개혁 방법론의 효과성에 영향을 미친다. 미국이나 영국 등은 국가의 적극적 역할이 배제된 자유시장 경쟁구조를 통해 국가 경제를 발전시킨 경험과 유산을 지니고 있는 국가이다. 이에 비해 한국은 해방 이후 90년대까지 국가 주도의 경제 발전을 추구해 온 국가이다. 따라서 한국의 경제 시스템 내부에는 자생적인 자유시장 경쟁 메커니즘이 발전되어 있지 않다.

둘째, 민영화나 아웃소싱 등의 시장 친화적 구조개혁이 그 효과성을 발휘하기 위해서는 정부를 대체할 민간시장과 산업이 충분히 발달해 있어야 한다. 국가 경제의 규모나 독과점적 산업구조로 인해 시장 내 사회적 분업구조가 발달하지 못한 한국과 같은 국가에서 성급한 민영화나 아웃소싱은 결과적으로 정부 보조를 받아 연명하는 준공공 분야를 확대할 수 있고, 국가 독점구조를 불완전한 민간독과점구조로 변형하는 수준에 그칠 수 있으며, 국내 자본의 취약성으로 공공 서비스 시장을 해외 자본에 의해 지배 받게 만들 수도 있다. 불완전한 시장 대체는 결국 공공 서비스 공급 및 가격 대비 품질 문제를 야기한다.

셋째, 한국의 경우 공무원의 자연 퇴출이 가능한 노동시장 구조를 지니고 있는가의 문제점도 남아 있다. 최근 한국의 노동시장도 수평적 직장 이동이



다소 활발해지는 횡단적 노동시장 모습을 부분적으로 보이고 있다. 그러나 이 현상은 주로 20~30대를 주축으로 한 노동시장에 국한되어 있고, 40대 이후에 있어서는 퇴출이 반영구적인 실업 또는 비정규직화를 의미하는 연령분절적 노동시장 구조를 보이고 있다. 이 상황에서의 강제적인 공무원의 퇴출은 심각한 저항을 불러올 수 있고, 그 대안으로 공무원들은 사회적 필요성이 오히려 적은 산하기관을 더 만들어 이동하는 부작용을 초래할 수 있다.

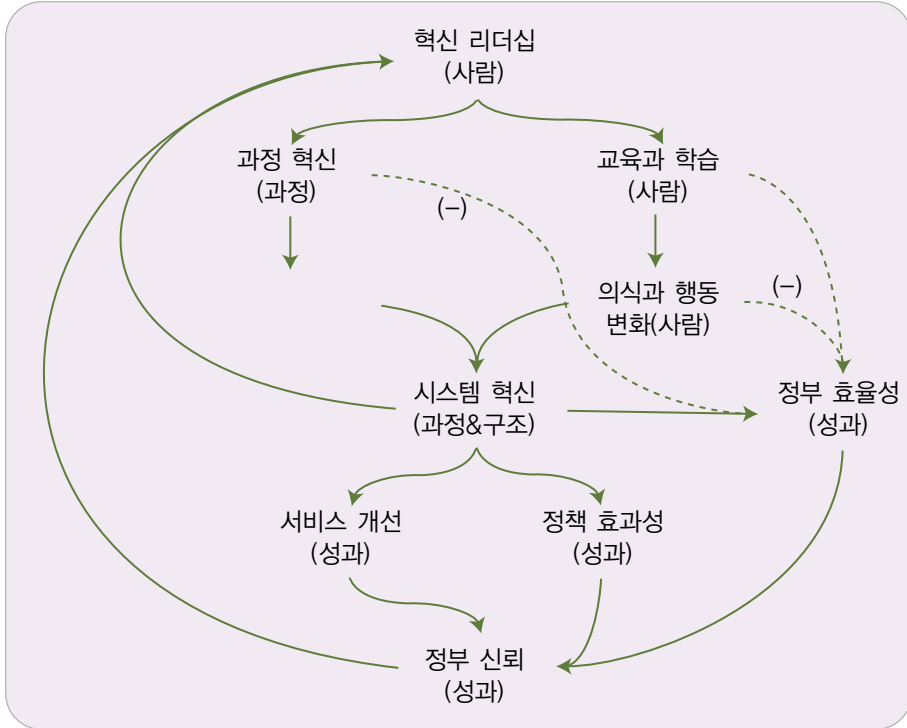
넷째, 한국의 경우 국가에 대한 국민들의 높은 기대 수준을 충족시킬 수 있는가의 문제가 마지막으로 남는다. 일반 국민들의 경우 정부 축소에 대해서는 원론적으로 찬성하지만, 실제 자신들의 이해관계가 걸린 공공 서비스의 축소나 폐지에 대해서는 적극적으로 이를 반대하는 이중성을 지니고 있다. 또한 새로운 사회 경제적 문제가 대두할 경우 이를 국가가 나서서 해결해야 한다는 여론이 언론이나 매스컴을 통해 양산되고 있다. 이 상황에서 일반 국민의 기대에 반하는 공공 서비스의 축소나 민영 대체는 상당한 위험을 내포한 정치적 선택 행위로 제약받는다.

2) 참여정부 혁신의 동태적 균형 추구

과거 국민의 정부는 공공부문 구조개혁, 국민 서비스 향상 등 Output 중심의 개혁을 추진하여 정부조직 및 인력 감축, 국민 서비스 수단의 다양화 등의 가시적 성과를 창출하였다.

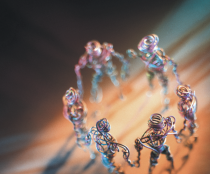
그러나 공무원이라는 행정 주체와 행정 시스템의 근본적 변화를 수반하지 못한 외형 중시 개혁은 내생적 지속성을 갖지 못한다. 따라서 외부적 변화 압력이 약해지면 다시금 과거로 회귀하는 실패를 반복한다. 이 과정을 반복 경험하면서 공무원들 스스로 혁신 냉소주의에 빠져들어 내적인 변화 동인을

〈그림 37〉 참여정부 혁신 시스템의 동태적 균형 가정



상실하게 된다.

참여정부는 단기적인 외형적 개혁 성과에 집착하지 않고, 사람과 과정 중시 혁신 실천을 통해 근본적 원인을 치유하는 다소 어렵고 복잡한 혁신 여정을 선택하였다. 참여정부가 추진해 온 개괄적인 영역별 혁신 내용을 통해 알 수 있듯이 외형적으로 쉽게 표출될 수 있는 구조개혁보다는 가시적인 혁신성과와는 다소의 거리감이 존재하는 사람과 과정 중시 혁신에 역량을 집중해 왔다. 참여정부 혁신 시스템이 추구해 온 동태적 균형 가정을 표현하면 〈그림 37〉과 같다.



참여정부 혁신 시스템의 동인은 대통령을 위시한 장·차관 등 기관장의 혁신 리더십이라 할 수 있다. 대통령을 위시한 기관장의 혁신 리더십을 바탕으로 앞서 분야별 혁신 내용을 통해 볼 수 있듯, 한편으로는 일하는 방식 개선이라는 과정 혁신을 추진해 나가면서 동시에 교육과 학습을 통해 공무원의 의식과 행동을 변화시키려는 다양한 노력을 기울이고 있다. 참여정부는 이러한 과정혁신과 사람혁신을 기반으로 제도와 문화에 뿌리를 내리는 체질화를 통해 쉽게 되돌릴 수 없는 시스템혁신의 수준으로 끌어올리기 위해 노력하고 있다.

아직 완벽하게 완성되었다고 속단하기는 어렵지만, e-지원 시스템에 근거한 비서실의 혁신적 업무 관행, 관세행정 정보 시스템과 성과관리 시스템에 기초한 관세청의 통합혁신 시스템 등이 바로 시스템혁신의 살아있는 사례로 꼽을 수 있다.

시스템 혁신의 단계에서는 배태성(embeddedness)의 원칙이 실현된다. 배태성은 본래 사회적 네트워크 이론에서 행위자가 속한 관계망이 그 속의 행위자의 행동에 영향을 미치게 됨을 설명하는 개념이다(김용학, 1992). Granovetter(1985)는 배태성 이론을 통해 행위자들의 상호작용의 연계성은 자신들의 행동을 통해 재생산되고 유지되며, 각 행위자들간 연계의 전체적 형태가 행위자의 행동에 영향을 미친다고 주장하고 있다.

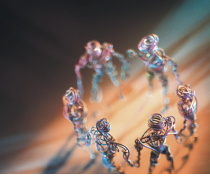
배태성을 혁신 관점에서 재해석해 본다면 개별 혁신 활동은 다른 혁신 활동과의 연계성 속에 존재하며, 이러한 혁신 활동 간의 연계 패턴이 개별 혁신에 영향을 미친다는 것이다(홍길표, 장승권, 2000). 예를 들어 전사적자원관리(ERP)와 프로세스 혁신(PI) 그리고 6시그마 품질관리 운동들은 개별적으로 추진된 것이 아니라 지식경영 정보 시스템을 통해 상호 긴밀한 연계성을 가

지고 추진될 수 있다. 또한 그 속에 놓여진 구성원들은 배태성의 원칙에 따라 혁신하지 않으면 안 되는 행위 제약을 받게 된다. 즉 그 조직에서 살아남기 위해서는 구조적으로 혁신할 수밖에 없는 상태를 만드는 것이다. 예를 들어 뛰어난 인재가 삼성이라는 초일류기업을 만드는 것처럼 보여도, 실은 삼성이기 때문에 뛰어난 인재를 골라 뽑아 키울 수 있는 것이고, 그 속에서 살아남기 위해서는 각자 자신의 최대 역량을 발휘할 수밖에 없는 상태에 비유할 수 있다.

시스템혁신의 단계는 이런 측면에서 가장 바람직한 혁신 상태라 규정할 수 있지만 결코 쉽게 달성되지도 않는다. 또한 이와 같은 방식으로 동태적 균형을 달성하려는 혁신 방법론의 최대 약점은 혁신 주도권 행사 시점과 혁신성과의 본격적인 발현 시점간 시간 격차가 존재한다는 점이다.

그림을 통해 보듯 시스템혁신의 단계에 도달할 때까지는 본격적인 혁신성과가 창출되지 않는다. 오히려 혁신 추진 초기 단계에는 보이지 않는 성과 대비 과정혁신 및 사람혁신을 위해 들어가는 눈에 보이는 비용이 증대하기 때문에 조직 효율성은 오히려 감소되는 양상까지 보일 수 있다. 또한 새롭게 일을 하는 과정에서 성공보다는 실패에 노출될 가능성이 높아지기 때문에 과거의 방식보다 더 많은 문제점을 파생시킨다고 인식된다.

정정길·정준금(2005)은 이러한 현상을 행정의 시차적 접근의 관점에서 설명한다. 즉 원인과 결과 간의 복잡한 인과 관계가 작동하기 위해서는 정책의 시간 차를 고려해야 하며, 특히 새로운 특정 제도나 정책의 도입이 소기의 효과를 내기 위해서는 일정한 숙성 기간과 내외적 정합성을 거쳐야 함을 강조한다. 이러한 숙성 기간 동안에는 제도 도입에 따른 비용이 효과를 상회할 수 있지만, 제도가 안착된 이후에는 기대 효과가 투입 비용을 초과할 가능성



이 커지게 된다.

이것은 마치 R&D 투자와 R&D 성과와의 관계에서 볼 수 있듯이 일정 기간 R&D 투자를 통해 내부 역량과 시스템을 갖춘 이후에야 지속적인 R&D 성과 창출을 기대할 수 있는 것이다. 요행으로 한 번 정도 획기적인 기술을 개발할 수 있지만 지속적인 신기술 개발은 내부 역량과 시스템을 갖춘 3M이나 인텔·삼성과 같은 기업에서만 이루어진다는 교훈을 되새겨 볼 필요성이 있다. 『위대한 기업』의 저자 짐 콜린스(Jim Collins)는 이를 ‘플라이휠(flywheel) 효과’라고 부른다.

짐 콜린스가 조사한 바에 따르면, 시장의 평균을 훨씬 뛰어넘는 엄청나고 위대한 기업들은 당장 효과를 보기 어려운 지속적인 혁신의 노력을 쌓아오면서 일정한 시점에서 폭발적인 성장을 하기 시작하고 이는 반짝하는 현상이 아니라 돌이킬 수 없는 대세로 굳어진다는 것이다. 반짝하는 기술적 발전과 혁신적인 상품 하나의 존재보다는 리더십과 열정, 우수한 인력의 확보, 냉철한 인식과 확고한 희망, 규율 잡힌 문화 등이 지속적으로 자산으로 쌓여갈 때 위대한 기업이 되는 발판이 만들어진다는 것이다(Collins, 2001). 이와 같이 거시적이고 큰 변화를 수반하는 혁신 활동과 사소하고 작은 변화를 수반하는 혁신 활동들이 지속적으로 추구되고 쌓여갈 때, 이러한 혁신의 에너지는 지속적으로 축적되다가 어느 순간에 폭발적인 에너지로 변화하게 된다(한국행정연구원, 2005).

시스템혁신을 통해 공공 서비스 및 정책 효과성 개선, 정부 효율성 증대 등 혁신성 성과를 창출해 정부 신뢰가 회복되고, 이것의 피드백을 통해 혁신 리더십이 강화되는 자기 강화 루프(self reinforcement loop)가 작동되어야 동태적 균형을 이룬 혁신 시스템이 완성된다. 이 점에서 혁신 시스템의 안정적

지배구조를 확보하는 것이 핵심 성공 요인이라 할 수 있다. GE나 도요타·삼성 등의 사례에서 보듯 장기간 유지될 수 있는 안정적 혁신 리더십이 확보되어야 동태적 균형 상태에 도달할 수 있는 것이다.

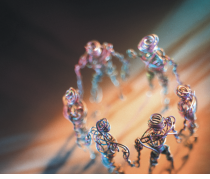
이 점에서 우리나라와 같은 단임제 대통령제의 경우 안정적 혁신 리더십의 확보가 쉽지 않다. 정부 혁신 활동과 체감형 성과 창출 간의 Time-lag 문제를 적기에 해소하지 못할 경우 정부혁신에 대한 국민적 지지가 약화되고, 정권의 정치적 부담이 증가하는 위험성을 내포하고 있기 때문이다. 이 점에서 참여정부의 혁신은 아직 끝나지 않은 진행형 혁신으로 다음 정권에 의해 반드시 계승될 필요성이 있다.

▶ ▶ ▶ 혁신과 정책의 융합 문제

참여정부가 추구해 온 혁신과 관련해 지속적으로 논란이 되고 있는 문제는 혁신과 정책의 융합 문제이다. 일부에서는 아직도 부처 본연의 사명과 다소 무관한 혁신을 추진하고 있다는 문제점을 제기하고 있다.

1) 과정혁신과 내용혁신의 결합을 통한 정책혁신

우리들이 지금까지 다루어 온 정부혁신은 좁은 의미의 정부혁신이라 할 수 있다. 보다 넓은 의미의 정부혁신은 이러한 혁신 방법론들이 정부 정책이나 공공 서비스 혁신과 접목되어 추진되는 것을 의미한다. 효과적인 정책혁신이나 공공 서비스 혁신을 위해서는 내용혁신도 중요하지만 과정혁신도 중요하다. 흔히 정책의 내용이 바뀌는 혁신을 ‘정책혁신’으로 한정해 이해하고 있지만, 바뀐 정책이 효과적으로 실행되기 위해서는 일련의 과정혁신이 반드시



수반되어야 한다.

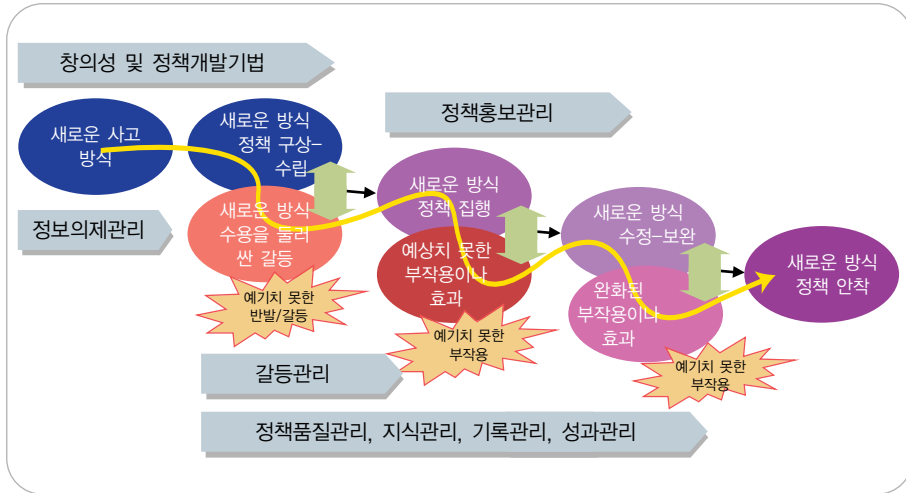
통상 전략 이론에서는 다양한 전략 이론들을 내용(contents)과 과정(process)으로 구분하고 있다. 다양한 전략 유형이나 전략적 행동의 특성 등 무엇인지를 규명하는 것이 내용지향적 전략이라면, 전략 수립 및 실행 과정 등 전략적 행동이 어떤 과정을 거쳐 일어나는지를 규명하는 것이 과정지향적 전략이다(Acar, Chaganti & Joglekar, 1985). 효과적으로 전략을 수립하고 실행해 나가 종국적으로 성과를 높이기 위해서는 양쪽의 관점을 모두 이해하고 활용할 수 있어야 한다(Olson & Bokor, 1995). 이와 같이 효과적인 정책혁신을 위해서는 내용혁신도 중요하지만 과정혁신도 중요하다. 흔히 정책의 내용이 바뀌는 혁신을 ‘정책혁신’으로 한정해 이해하고 있지만, 바뀐 정책이 효과적으로 실행되기 위해서는 과정혁신이 반드시 수반되어야 한다.

정책의 내용을 혁신했다고 정책이 성공하는 것은 아니다. 과거와는 다른 정책이 발표되면 새로운 양상의 문제들이 발생한다. 특히 과거 방식으로 새로운 내용의 정책을 추진할 경우 예기치 못한 반발이나 갈등, 부작용 등으로 인해 당초 의도한 정책 목표가 약화되거나 실종되는 사태가 발생한다.

우리들이 잘 알고 있는 부안 방폐장 유치 실패 사례, 새만금간척사업 등에서 보듯 정책의 방향이나 내용이 잘못되지 않은 사업도 잘못된 과정 관리로 부작용이 증폭되는 경우가 많다. 이로 인해 내용상 그 방향성이 맞는 정책혁신도 제대로 과정 관리가 되지 않으면, 그 정책이 실행되지도 못한 상태로 표류하거나 당초의 정책 목표와는 다른 방향으로 정책이 왜곡되는 현상이 나타난다.

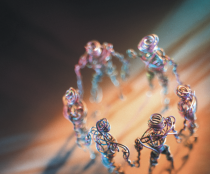
새로운 내용의 정책이 성공적으로 실행되고 그 본래의 목적을 달성하기 위해서는 새로운 정책 내용에 부합하는 과정관리가 효과적으로 이루어져야 한

〈그림 38〉 내용혁신과 과정혁신의 결합을 통한 정책혁신의 추진 모습



다. 〈그림 38〉을 통해 보듯 새로운 정책 아젠다를 제대로 설정하기 위해서는 창의성을 촉진하는 방법론과 함께 정보의제관리 등과 같은 업무관리시스템의 도움이 필요하다. 새로운 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 예기치 않은 마찰과 갈등을 줄이기 위해서는 사전 부처 기획된 정책홍보관리가 이루어져야 하며, 각 단계별로 예상되는 마찰이나 갈등에 대응하기 위한 체계적인 갈등관리가 이루어져야 한다. 이와 동시에 수립 및 실행 과정 전반을 총체적으로 점검하고 지원하기 위한 지식관리, 기록관리, 성과관리, 정책품질관리 등이 뒷받침될 필요성이 있다.

따라서 공통 혁신 과제 즉 정보의제관리, 갈등관리, 정책품질관리, 지식관리 등의 과정혁신 방법론은 일을 더 어렵고 복잡하게 만드는 것이 아니라 새롭게 시도하는 일을 보다 효과적으로 수행하도록 지원해 주는 것으로 보아야 한다. 정책과 혁신의 융합은 이러한 과정혁신의 방법론을 체득한 상태



에서 새로운 내용의 정책을 효과적으로 추진할 때 실현되는 것으로 이해해야 한다.

예를 들어 민간부문의 대표적인 혁신기법의 하나인 6시그마의 경우 본질적인 내용혁신에 도전하기에 앞서 일정 기간 품질관리 및 품질 측정을 위한 기초통계분석방법론, Fish-bone analysis와 같은 체계적인 원인분석방법론, mind-mapping과 같은 창의적 아이디어 도출 방법론 등을 학습한다. 본인의 선정 과제에 대한 도전은 이러한 방법론 학습의 기초 위에서 행해지며, 이를 통해 근본적인 원인을 치유하는 획기적인 혁신성과를 기대할 수 있다. 성공적인 정책혁신을 위해서도 과정혁신의 기초 위에서 내용혁신을 추진해 나가는 것이 필요하다.

2) 정책혁신과 연계한 예산혁신

정책혁신이 제대로 이루어지기 위해서는 공직 내부의 각종 규제를 철폐해야 한다. 정부 내에 존재하는 누적해 온 각종 규칙과 규정들을 찾아내어 제거해야 새로운 행동을 촉진할 수 있다. 이것과 관련해 인사 규정이나 조직 규정 등은 눈에 보이더라도 하지만 예산은 잘 눈에 보이지 않는다. 특히 기존의 정부예산 시스템은 눈에 잘 보이지 않는 가장 큰 제약을 가하는 요인이다(Osborne & Gaebler, 1992).

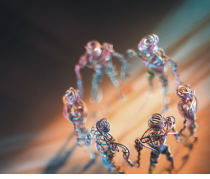
대부분의 공공 예산은 기관의 비용을 세부항목별 예산이라 불리는 수십 개의 분리 계정으로 통제하고 있다. 이것이 처음부터 모든 분야에서 관료들을 포위하는 것이다. 위원회나 의회·정부가 예산 항목을 규정한 이상 관료들은 이것을 벗어나 행동하기 힘들다. 또 한편 기존의 예산시스템은 차년도 예산 규모를 유지 또는 확대하기 위해 예산 절감은 뒤로 하고 당해년도 예산을

조기 소진 또는 과다 지출하도록 하는 내부 유인 체계가 작동해 정부부문의 불필요한 팽창을 촉진한다.

이 부문과 관련된 정책혁신과 예산혁신 간의 치밀하면서도 완벽한 조율이 이루어지지 않으면 의도한 정책혁신은 활성화되지 못한다. 참여정부도 국민의 정부에 이어 국가예산시스템의 개선을 위한 다각도의 노력을 기울이고 있지만 아직도 진행형으로 완성되지 못했다.

미국의 일부 주정부에서 시도되고 있는 지출통제예산제도와 같은 사명지향적예산 제도는 예산 절감의 유인, 새로운 사업으로의 예산 활용 자율성 부여, 예산 결정 과정의 단순화 등과 같은 효과를 창출한다. 예산제도의 운영은 기관 차원의 보상 및 유인 기능을 보유하고 있다. 문제는 기존의 예산 심의 및 배정 메커니즘이 성공에 대해 보상을 해 주는 것이 아니라 오히려 실패에 대해 보상해 준다는 점에 있다(Osborne & Gaebler, 1992). 예를 들어 기존의 예산으로 치안 문제를 잘 해결한 지역과 기존의 예산으로 치안 문제를 제대로 해결하지 못한 지역이 있다면, 현재의 시스템은 치안 문제를 제대로 해결하지 못해 범죄율이 높아지는 지역에 결과적으로 더 많은 예산을 배정하게 만든다. 경우에 따라서는 범죄율이 낮은 지역의 예산을 줄이고, 그 만큼 범죄율이 높은 지역의 예산을 늘리는 방식으로 예산 배정을 하기도 한다. 물론 기관장은 치안 문제를 효과적으로 해결함으로써 인사상 우대를 받을 수 있지만, 기관의 입장에서는 더 적은 예산으로 치안 문제에 대응해야 한다. 이러한 경험을 하게 되면 다음 해 관련 예산을 유지하거나 늘리기 위해서는 범죄율을 더 이상 줄여서는 안 되는 기묘한 상황에 빠지게 된다.

참여정부에 들어와 예산제도를 포함한 국가재정시스템 혁신을 위해 부단한 노력을 기울이고 있다. 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에



의한 평가 결과를 재정 운영에 반영하는 재정사업의 성과관리제도를 추진하고 있으며, 2005년부터는 각 부처가 재정사업을 매년 1/3씩 자체 평가하여 예산 편성에 활용하는 재정사업자율평가제도를 도입하였다. 또한 정부부문의 예산 편성·집행·회계 결산·성과관리 등 재정 활동 전 과정의 정보를 포괄하는 통합재정정보시스템으로서 디지털예산회계시스템을 추진하고 있다. 이는 현재 서로 상이한 제도로 단절적으로 운용되었던 중앙과 지방 재정, 예산과 결산 체계를 통합하여 국가 자원의 전략적 배분을 근본적으로 가능하게 한다는 점에서 국가재정혁신의 오래된 숙원 사업이었다. 여기에 당해년도 위주의 재정 운용 방식을 보완하고 중장기적인 시각에서 재정 운용이 이루어지도록 하기 위한 국가재정운용계획을 수립해 나가고 있다. 이는 향후 5년 동안 국가 재정의 기본적인 운용 방향과 주요 분야별 자원 배분 및 투자 계획 등을 제시하는 국가재정운용의 청사진을 제시하는 것이다. 이와 같이 다방면에 걸친 정부 예산 및 국가재정시스템을 혁신하려는 노력이 기울여지고 있지만, 아직 전정부적으로 확산되고 정착되지 못해 그 효과를 보지 못하고 있다.

3) 정책혁신과 정책 실패

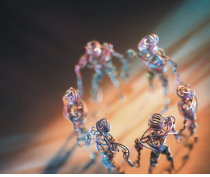
혁신 활동이 부처 본연의 사명과 밀접한 정책혁신으로 이어지기 위해서는 혁신 과정에서 필연적으로 제기되는 실패 문제를 극복해야 한다. 통상 새로운 일에 도전하거나 기존에 하던 일을 새로운 방식으로 추진하다 보면 어떤 조직이든 필연적으로 실패의 문제에 부딪힌다. 혁신은 불확실성과 실패의 위험 속에서 새로운 방법을 고안하여 적용하고 이를 실천하는 것이다. 문제는 모든 혁신이 성공을 보장하지 않으며 새롭기 때문에 오히려 실패의 가능성

이 더 높다는 데에 있다. 이로 인해 혁신은 당초 의도한 바람직한 성과만을 만들어 내는 것이 아니라 경우에 따라 전혀 의도하지 않은 결과 부작용이나 저항, 더 나아가 혁신의 실패까지도 초래할 수 있다.

그동안 정부를 비롯한 공공 행정 영역에서는 정책 실패를 금기시하거나 이를 축소·은폐·사장하려는 경향이 있었다. 그 결과 유사한 정책 실패가 반복되고, 실질적으로 실패한 정책에 귀중한 자원이 계속 투입되는 근본적인 문제를 안고 있다. 올바른 혁신을 위해서는 창조적 도전에 따른 정당한 실패를 용인하는 것이 중요하며, 실패의 원인에 대한 다각적인 분석을 통해 대안을 찾는 풍토가 조성될 필요성이 있다.

혁신 추진 과정에서 발생하는 실패나 실수는 공공부문에 한정되지 않는 일반적인 문제이다. 우리들이 잘 알고 있는 3M사의 포스트잇(Post-It) 제품은 ‘잘 붙지 않는 접착제’라는 대표적인 실패를 통해 탄생한 제품혁신 성공 사례이다. 만약 3M사라는 조직이 실패를 용인하지 않았다면, ‘잘 붙지 않는 접착제’라는 실패 경험은 애써 숨겨졌을 것이고, 소중한 실패 자산으로 관리되지도 않았을 것이다. 정상적인 혁신 과정의 일환으로 실패를 용인하는 3M사의 독특한 문화와 제도로 인해 실패 경험이 성공적인 제품으로 되살아날 수 있었다.

비록 민간에서 정당한 실패에 대해 관대하더라도, 정부부문에서 민간과 동일한 방식으로 실패 문제를 다루기는 매우 어렵다. 공공부문에서는 우선 내부적으로 실패를 용인해준다 하더라도 예산 낭비나 공무원의 태만 관점에서 끊임없이 이를 감시하고 비판하는 외부 견제 메커니즘이 발달해 있기 때문이다. 최근 정부는 실패 없이 성공이 없다는 인식 하에 혁신이란 실패에 도전해 성공을 쟁취하는 것이라는 점을 강조하고 있다. 그러나 실패는 국민의



혈세를 낭비하다는 언론과 국민들의 시각, 입법부에 의한 행정부의 혁신 실패 추궁, 실패 사례에 대한 감사원의 감사 문제 등으로 인해 정부혁신 추진의 가장 해결하기 어려운 문제로 대두하고 있다.

보다 근본적으로 정부부문은 실패를 통해 성공하더라도 민간부문처럼 히트 상품을 통해 실패 비용을 초과하는 특별 이익을 회수할 수 없기 때문에 실패에 대해 보수적이다. 민간부문은 실패를 하더라도 이를 기반으로 성공만 할 수 있다면 결과적으로 실패 비용을 초과하는 특별 이익을 시장으로부터 회수할 수 있기 때문에 실패에 대해 관대할 수 있다. 그러나 정부를 포함한 공공부문에서는 실패 비용을 초과하는 수익이라는 개념이 적용되지 않기 때문에 실패에 대해 보수적인 태도를 갖게 된다. ‘정부에서의 모든 유인책은 실수를 하지 않게 하는 방향으로 작동된다. 99가지 성공을 하더라도 아무도 거들떠보지 않지만 한 가지라도 실수를 하면 끝장나 버리기 때문이다’ (Osborne & Gaebler, 1992에서 재인용)라는 평가를 쉽게 넘기기 힘들다.

혁신을 하기 위해서는 실패를 용인해 주어야 한다는 기본 원칙과 공공부문의 특수성으로 인해 실패나 실수에 대해 보수적 태도를 갖게 된다는 현실적 문제는 상호 대립한다. 공공혁신 추진 과정에서 부딪치는 이러한 딜레마를 창조적 방식으로 해결하는 것이야말로 정부혁신의 수준과 성과를 한 차원 높은 단계로 끌어 올리는 방안이 된다.

이러한 딜레마를 해소하는 방안의 하나로 민간에서 최근 도입되고 있는 위험관리의 개념과 기법을 공공부문의 혁신 추진 과정에 적용하는 방안을 강구해 볼 수 있다(Halachimi, 2005). 체계적인 위험관리를 통해 혁신 추진 과정에서 발생할 수 있는 치명적인 실패를 사전에 예방함으로써 보다 도전적인 혁신 과제 추진을 뒷받침해 주는 것이다.

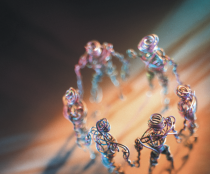
이 점과 관련해 혁신가는 위험을 단순히 감수하는 자가 아니라 감수해야 할 위험을 명확히 파악하고, 그 위험을 가능한 줄이려는 자라는 지적을 고려할 필요가 있다. 오히려 뛰어난 혁신가는 위험을 파악하고 그것을 줄이는데 성공할 뿐만 아니라 체계적으로 혁신적 기회의 근원을 분석하고 그 기회를 포착해 사용해야 한다(Osborne & Gaebler, 1992).

이러한 시도에도 불구하고 정부혁신과 실패 용인 문제는 공공 행정의 근본적인 딜레마로 남게 될 가능성이 높다. 또한 이 문제는 정부의 노력만으로 극복하기 어렵기 때문에 실패 용인에 대한 사회적 합의 형성이 이루어져야 한다. 정당한 실패를 용인하지 않는 사회는 결국 과거에 얽매어 미래를 개척해 나갈 수 없다는 교훈을 우리 모두 다시 한 번 되새겨 보아야 한다.

4) 정책 불신과 정책 실패

오늘날 정책 실패가 발생하는 근본적 원인 중의 하나는 바로 정책 불확실성이 높아지고 있기 때문이다. 특히 정책혁신을 추진해야 하는 상황에서 부딪치는 정책 불신은 정책 불확실성을 증폭시키는 일종의 뇌관과 같은 역할을 한다.

정책 불신이 존재하는 상황에서는 특단의 대책과 노력을 기울이지 않는 한 정책혁신의 실패 가능성이 더욱 높아진다(Carnevale, 1995). 정부에 대해 불신하는 국민이나 이해 관계자들은 새로운 정책 변화에 대해 일종의 반감을 지니며, 새로운 정책이 기대하는 효과에 대해 강한 의구심을 품는다. 정부 불신이 높은 경우, 공공의 이익을 증대시킨다는 명분으로 추진되는 새로운 정책이 개인적 이익을 침해하거나 위태롭게 할 수 있다는 불안감을 조장한다. 이로 인해 새로운 정책이 당초 기대한 행동이 나타나는 것이 아니라 정



반대의 행동 또는 개인적 이익을 보호하는 일탈적 행동이 나타날 불확실성이 증대한다. 결과적으로 불신이 존재하는 상황에서는 정책의 예측 불확실성이나 결과 불확실성이 증폭되어 정책의 효과성을 무력화시켜 정책 실패를 촉발할 가능성을 높인다.

문제는 정부조직의 경우 정책을 포함한 환경 불확실성에의 대응 능력이 취약하기 때문에 새로운 정책의 초기 단계에 필수적인 수정 및 보정 행위를 제때에 맞추어 실행하지 못한다는 점이다.

기업조직은 정부조직과 달리 환경 변화에 대한 민감성이 높으며, 환경 불확실성에 대응하기 위한 각종 반응 체제를 구축하고 있다. 환경 변화를 감지할 수 있는 각종 제도나 시스템이 운영되고 있으며, 필요시 현장조직이 자율성을 갖고 상황 변화에 임기응변적으로 대응할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 이에 비해 정부조직은 관료적조직 운영 원칙과 위계적 절차에 따라 행동하기 때문에 민첩한 대응 능력을 발휘하지 못한다.

정부 불신이 높은 상황에서 정책혁신의 실패 가능성을 줄이기 위해서는 정책 내용을 완벽하게 만드는 것도 중요하지만, 이에 못지않게 정책 불확실성에 대응할 수 있는 반응 체제를 구축하고, 정책 초기 단계에 필요한 수정 및 보정 행위를 제때에 할 수 있는 정책 민첩성을 강화하는 대응책이 필요하다.

▶ ▶ ▶ 혁신성과와 관련된 문제

참여정부의 정부혁신 노력이 전략적 사고와 혁신 로드맵을 설정하여 미리 설계된 계획을 바탕으로 매우 체계적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 일반 국민들이 피부로 느끼는 정부혁신 성과는 아직 크지 않다. 이로 인해 행정

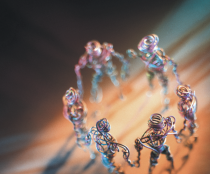
학계와 공직사회 일부에서 현 정부가 추진해 온 혁신방법론에 대해 회의적인 평가를 내리는 경우도 생기고 있다. 이와 같은 회의적 시각이 확산될 경우 자칫 차기 정부로까지 이어져 지속되어야 할 혁신이 혹 단절될 수도 있다는 우려도 커지고 있다. 이 점과 관련해 몇 가지 논의해 보고 넘어갈 사항이 있다.

1) 정부혁신의 투입 비용

혁신은 진공 상태에서 이루어지지 않는다. 혁신을 추진하기 위해서는 그에 상응하는 각종 자원과 노력이 투입된다. 투입되는 각종 자원과 노력은 혁신의 투입비용을 구성한다. 공공 분야 혁신 추진 과정에서 흔히 관찰할 수 있는 특징 중의 하나는 결과에 대해서는 민감하면서도 투입, 특히 공무원이라는 인적자원의 투입에 대해서는 다소 둔감하다는 점이다.⁹⁾ 예를 들어 최종 결과 대비 투입을 산출함에 있어 인적자원의 투입량을 충분히 고려하지 않는 경향이 있다.

공무원이라는 인적자원의 투입 측면에서 양적 측면과 질적 측면을 구분하는 것이 중요하다. 양적 투입은 동원되는 공무원의 숫자와 그들이 혁신과정에서 소비하는 업무 시간의 크기이다. 양적 투입의 특징은 소비적이며 확정

9) 민간에서는 기회비용의 관점에서 투입된 인적자원의 양을 매우 중요한 비용 요소로 고려함에 비해, 공공 분야에서는 이러한 기회비용의 개념을 잘 인정하지 않는다. 반면에 민간에서는 이 일을 안했다면 그 시간에 다른 일을 통해 조직에 기여할 수 있다고 본다. 그러기 때문에 기회비용 관점에서 접근한다. 그러나 정부조직에서는 해당 공무원이 이 일을 하도록 되어 있으므로, 이 일을 안 한다고 다른 일을 할 필요성이 반드시 있는 것은 아니라고 본다. 따라서 정부부문에서는 기회비용의 개념이 잘 적용되지 않는다.



적이라는 데 있다. 반면 질적 투입은 혁신 과정에서 소모하는 정신적 에너지와 자신이 보유한 지식과 역량의 활용 정도 등을 지칭한다. 질적 투입의 결과는 행위적 측면에서 혁신 피로감, 냉소주의, 성취감, 과업 수행 자신감, 창의성 등과 같은 부정적 또는 긍정적 심리 상태를 불러온다. 위와 같은 질적 투입의 결과는 혁신 활동 이외의 다른 업무에 파급효과를 미친다는 면에서 가변적이다. 즉 혁신 피로감이나 냉소주의와 같은 부정적 심리 상태는 양적 투입 이상의 비용이 혁신 과정에서 소모된다는 것을 뜻한다. 반면 성취감, 과업 수행 자신감, 창의성 등과 같은 긍정적 심리 상태는 그 자체로 조직의 유효성을 증대시켜 주는 생산적 기능을 발휘하기 때문에 양적 투입비용을 질적인 측면에서 상쇄하는 효과를 보인다.

정부혁신의 성과를 올바르게 평가하기 위해서는 최종적인 결과물만 갖고 볼 수 없으며, 혁신을 추진하기 위해서 투입되는 각종 자원과 노력을 반드시 고려해야 한다. 이 부분과 관련해 참여정부는 물론 과거의 정부들이 정부혁신이나 정부개혁을 위해 어느 정도의 자원 투입을 행하였는지를 알 수 있는 자료나 정보가 체계적으로 축적되지 않고 있다. 이 점에서 민간에서 시테크(時-tech)라는 생소한 개념까지 만들어가면서 업무혁신을 추진했던 경험과 노하우를 되돌아 볼 필요가 있다.

2) 정부혁신의 성과 측정

대다수 조직혁신 연구에서는 혁신 수준 또는 조직혁신성과(output)로 잡는 변수를 통상 혁신의 채택이나 실행에 초점을 두고 있다(Wolfe, 1994 ; Fichman, 2001). 그러나 정부가 혁신을 하고자 하는 이유는 혁신 과제의 채택 및 실행을 통해 조직의 효과성을 제고하고 성과를 향상하는데 있다. 따라서

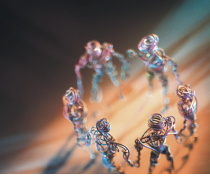
혁신의 1차 결과라 할 수 있는 혁신 과제의 채택 및 실행도를 넘어서 이를 통한 2차적 결과인 혁신성과(outcome)를 측정할 필요성이 있다.

민간부문에서 혁신의 최종 결과물인 성과로 잡는 지표들로는 3년 이내 도입된 신제품 수, 신제품 매출/수익 비율, 채택된 새로운 아이디어 수, 개발 과정의 실패율, 고객만족도지수, 타 부문 대비 제품비용이나 품질, 신제품 당 Man-hour, 평균 신제품 양산 리드타임, 3년 이내 채택된 새로운 Process 수 등이 있다(Tidd, Bessant & Pavitt, 2001). 공공부문 특히 정부조직에 있어서의 어려움은 민간부문과 같은 혁신성과지표를 쉽게 잡기 어렵고 그 측정도 어렵다는데 있다.

정부혁신의 최종 성과를 어떻게 측정할 수 있을 것인가는 공공 분야에 혁신의 개념과 기법을 적용하면서 부딪치는 근본적인 문제이면서 동시에 가장 풀기 어려운 과제 중의 하나이다.

일반적으로 혁신성과를 측정하는 간단한 논리를 소개하면 다음과 같다. 정해진 일을 기존에 해오던 A라는 방식으로 수행하면 a라는 비용이 투입되고, 그 결과 c라는 성과가 산출됨에 비해, 만약 이 일을 새로운 B라는 방식으로 수행하면 b라는 비용이 투입되고, 그 결과 d라는 성과가 산출된다고 가정해보자. 이때 $(d-c)$ 는 혁신으로 인한 성과 변동분이 되고, $(b-a)$ 는 혁신으로 인한 투입 변동분이 된다. 만약 $(d-c) > (b-a)$ 라면 그 차이만큼이 1회 실행을 전제로 한 혁신의 혜택이 된다.¹⁰⁾ 이 혁신 활동이 일정 기간 f 횟수로 시

10) B안이 A안에 비해 더 생산적이라는 조건, 예를 들어 B안의 생산성(d/c)이 A안의 생산성(b/a)보다 높다는 조건에서는 혁신의 긍정적 혜택이 되며, 그 반대의 경우라면 혁신으로 인한 손실이 된다.



행된다면 혁신의 혜택은 단순 산술 측면에서 $(d-c-b+a) \times f$ 만큼의 혁신 혜택으로 확대된다.

문제는 정부부문에 이와 같은 혁신성과 측정방법을 적용하기 어렵다는 데 있다. 그 이유로 통상 다음과 같은 요인을 들 수 있다. 첫째, 공공부문에서는 산출된 성과를 측정하기 어렵다. 둘째, 비용 및 성과와 관련된 기초 정보를 산출하기 힘들거나 관리하지 않는다. 셋째, 기회비용의 개념을 잘 인정하지 않는다. 공공부문에서도 첫 번째와 두 번째와 같은 문제는 측정방법 및 성과 관리시스템의 발전 여하에 따라 해결될 수도 있는 문제이다.

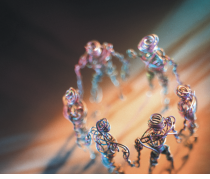
먼저 최종 성과를 측정하기 어렵다는 문제는 지속적인 측정 노력을 통해 개선될 수 있다. 공공조직은 일반적으로 성과를 측정한다는 것 자체에 대해 부정적이며, 또한 측정한다고 하더라도 정책을 통해 생성되는 활동의 양과 동시에 이를 통한 직접적인 산출물의 양을 측정하는 것을 선호한다. 예를 들어 실업자 대상 교육을 시행하는 경우 실제 행해진 교육 활동과 이를 정상적으로 이수한 교육생의 수로 정책의 효과를 측정하고자 한다. 그러나 실업자대상교육사업을 추진한 근본적 이유는 이를 통해 실업자의 재고용을 촉진하고자 한 데에 있다. 문제는 이수한 학생의 재고용 여부가 교육의 순수한 효과인지 아니면 개인의 역량 차이로 인해 발생한 것인지를 인과성을 밝히기 어렵다는 데에 있다. 이러한 이유를 들어 대다수의 실업자 대상 교육사업은 실제 행해진 교육활동과 이를 정상적으로 이수한 교육생의 수로 그 효과를 측정한다. 문제는 실업률이 높아질수록 교육의 실질적 효과 성과는 관계 없이 교육사업의 규모는 증대해야 한다는 자기모순에 빠지게 된다. 이와 같이 공공조직이 최종 성과를 측정하기 어렵다는 이유를 들어 활동의 양과 이를 통한 직접적인 산출물의 양만을 측정하고자 할 때 발생한다. 이로 인해

노동시장의 실제 수요를 반영하지 않아도 되는 실업자 교육 그 자체만 열심히 하면 정책적으로는 아무런 문제가 되지 않는다.

이 문제와 관련해 정부재창조론을 주창한 Osborne & Gaebler(1992)는 완벽하지는 않더라도 최종 성과에 가장 가까운 근사치를 측정하고자 하는 노력이 필요함을 강조하고 있다. 즉 완전하지 못한 측정 수단도 측정하지 않는 것보다는 낫다는 것이다. 완전하지 못한 측정 수단은 자체의 필요성에 따라 점차 완전한 방향으로 개선될 수 있기 때문이다. 이를 통해 최종 성과와 유리된 방향으로 전개될 수 있는 자원의 낭비를 예방할 수 있기 때문이다.

두 번째로 제기된 비용 및 성과와 관련된 기초 정보를 산출하기 힘들거나 관리하지 않는다는 문제점도 각종 행정정보시스템 및 성과관리시스템의 발전에 따라 점차 개선될 수 있다. 공공 분야에서 성과지표 개발 과정에서 흔히 부딪치는 문제점은 과거 자료가 부족해 효과적인 측정지표를 개발하는데 기간이 많이 소요된다는 점이다(Popovich, 1998). 그러나 오늘날 정보기술과 이에 따른 정보시스템의 발전은 과거에는 상상할 수 없을 정도로 각종 관리 과정을 변화시키고 있으며, 활동 내용을 디지털화 된 각종 정보로 전환해 체계적으로 관리하고 있다는 점이다. 특히 한국과 같이 정보통신 기술이 발전해 각종 디지털 행정 시스템 개발 및 확산 속도가 빠른 국가에서는 디지털 자료의 축적이 매우 용이하다. 특히 디지털 컨버전스(digital convergence) 추세에 따라 각종 시스템 정보가 상호 연계되어 활용될 수 있는 상황에서 더 이상 기초 자료의 부족은 공공부문 성과 측정의 장애요인이 되지 않을 것이다.

그러나 세 번째의 문제 즉 기회비용의 개념을 활용한 혁신성과의 측정 및 성과 인정 문제는 정부 자체의 노력으로만 해결되기 어렵다. 행정을 감시하



고 견제하도록 되어 있는 감사원·국회·시민단체·언론 등이 사회적으로 합의를 해 주어야 해결될 수 있는 문제이다. 이와 더불어 정부 성과의 측정 문제와 관련해 제기된 양적/질적 분석의 병행 필요성, 올바른 측정법을 개발하기 위한 정보 제공자와 공무원의 참여 촉진, 측정방식의 지속적인 검토와 수정, 적정한 수의 측정방법 활용, 측정기관의 공정성, 성과 자료의 활용 최대화 등의 원칙(Osborne & Gaebler, 1992)을 추가적으로 고려해야 한다.

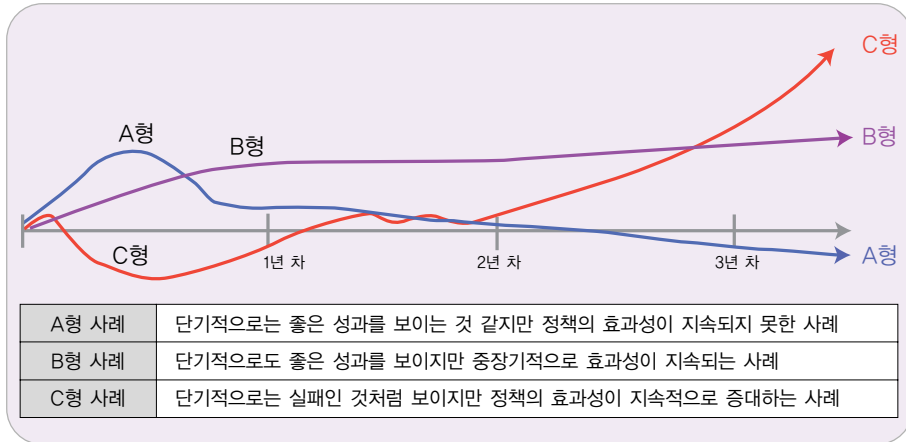
3) 시차와 정책적 효과성

참여정부 혁신의 가장 큰 문제는 방법론 그 자체가 안고 있는 내적 한계이다. 참여정부는 자율성을 바탕으로 공직문화와 행정시스템혁신을 기반으로 한 정부의 근본적 변화를 시작했지만, 5년이라는 대통령 임기 내에(좀더 정확하게 표현하면 4년 이내에) 정부를 비롯한 공공부문 전체적으로 국민이 체감할 수 있는 획기적인 혁신성과를 창출하는 단계까지 올리기는 한계를 갖고 있다.

참여정부 혁신이 주로 혁신 인프라의 구축과 행태 및 문화의 변화에 중점을 두어 추진되었다는 것은 그만큼 혁신의 성과나 효과가 나타나려면 상당한 시간이 흘러야 함을 시사한다. 또한 인프라의 개선·행태·문화의 변화와 혁신이 행정 서비스의 개선으로 연결되는 인과 관계의 설정이 쉽지 않다는 것도 참여정부의 정부혁신의 성과가 일반 국민들에게 크게 느껴지지 못하는 이유가 된다.

참여정부 혁신은 방법론상 자율성을 바탕으로 혁신을 통해 본질적인 성과 향상에 도전하는 대표적 성공 사례를 창출하고, 이를 정부 전체적으로 확산함으로써 본연의 정부혁신을 완성하고자 하였다. 이 점에서 관세청 등 일부

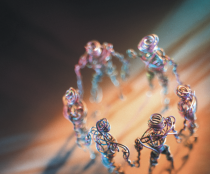
〈그림 39〉 혁신 성공·실패와 정책 효과성 문제



부처는 참여정부에 들어와 혁신을 통해 정부부문에서는 좀처럼 기대하기 힘든 정책 및 서비스 성과를 창출하고 있으며, 지속적 혁신 기반을 강화해 나가고 있다. 이러한 성공이 정부 내부적으로 자연적으로 확산될 때 정부 전체적인 혁신이 완성되는 것이다. 문제는 이러한 확산 이전 단계에 혁신 추진 열기가 대통령 임기나 정치적 환경 문제 등으로 인해 식어버릴 가능성이 있다는 점이다.

민간부문의 혁신성과는 공공부문에 비해 상대적으로 단기간에 확인된다. 민간부문에는 시장의 반응이라는 성과 확인 메커니즘이 작동하기 때문이다. 이에 비해 정부혁신의 성과가 정책적 효과로 나타나기 위해서는 시간적 요인을 충분히 고려해야 한다. 『행정의 시차적 접근』(정정길 외, 2005)에서는 정책과 제도의 변화과정 및 제도개혁과 성과와의 관계를 연구함에 있어 시간차(time lag)를 다각적으로 반영해야 한다는 점을 강조하고 있다.

시차의 문제와 더불어 정책혁신의 성과와 관련해서 혁신의 성공 및 실패의



기준 자체에 대한 공공 정책 효과성 차원에서의 근본적인 의문이 제기된다. 이러한 의문이 제기되는 이유를 <그림 39>를 통해 알아보자.

단기적으로 A 사례는 성공, C 형 사례는 실패로 보이지만, 중장기적으로는 반대의 결과가 나타날 수 있다. 이는 새로운 제도의 도입과 그 성과와의 관계를 예측함에 있어 복잡한 인과 관계가 개입되어 있고, 여기에 제도 도입과 효과 발생 간 시간 차가 존재하기 때문이다(정정길 외, 2005). 따라서 혁신의 성과를 조급하게 강조하거나 또는 혁신의 성공 및 실패의 기준을 단기적 관점에서 잡을 때 공공정책 효과성 차원에서 향후 큰 문제가 발생할 수 있다. 이 점에서 혁신의 성공 및 실패 사례를 선정함에 있어 시간 전망에 따른 정책 효과성의 문제를 반드시 고려해야 한다.

참여정부의 정부혁신은 지속적인 개혁과 혁신을 위한 시작에 불과하다. 정부혁신은 특정 시점에 완성되는 것이 아니라 환경의 변화와 고객인 국민의 요구에 끊임없이 부응하면서 지속되는 것이기 때문이다.

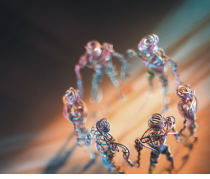
▶▶▶ 혁신 확산과 성과 책임 문제

1) 지방정부와 공공 분야로의 혁신 확산 지연

참여정부는 중앙정부 혁신에 주안점을 두다보니 지방정부 및 공공부문으로 혁신의 전선을 효과적으로 확장하는데 있어 한계점을 보이고 있다. 중앙정부를 대상으로 한 혁신은 4년차를 맞이하면서 어느 정도 정상 궤도에 올랐다고 자평할 수 있지만, 지방정부와 공공부문의 경우 혁신의 확산은 아직 더디게 진행되고 있다. 이와 같은 결과가 초래된 이유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방정부 및 공공부문을 대상으로 한 혁신 확산의 타이밍(timing) 문제이다. 2차 년도에 지방정부 및 공공부문을 대상으로 한 일부 예비적인 노력은 있었지만 본격적인 혁신 확산은 3년차에 들어와서야 뒤늦게 추진되었다. 이로 인해 지방정부 및 공공부문에서 본격적인 혁신 활동이 확산되기도 전에 집권 5년차를 맞이하는 어려운 상황에 처하게 되었다. 이와 같이 타이밍을 놓친 이유는 내부적인 전략적 고려가 미흡한 점도 일부 있지만 집권 2년차 맞은 대통령 탄핵 사태가 결정적이었다. 만약 탄핵으로 인한 공백 상태가 없었다면 2년차를 전후해 지방정부 및 공공부문을 대상으로 한 혁신 확산이 중앙정부 혁신 추진 단계에 조응해 이루어졌을 것이다. 그럼에도 외적 여건 변화에 따라 혁신 추진 일정이 다소 늦추어졌다면 후속 대응 노력을 통해 이를 보완했어야 했다. 결과적으로 이를 하지 못했다는 점은 혁신 추진 전략상의 한계점을 보이는 것이다.

다음으로 추진조직상의 문제이다. 중앙정부 혁신은 정부혁신지방분권위원회는 물론 행정자치부 정부혁신본부, 행정자치부 산하 혁신관리위원회 등이 대통령비서실 혁신수석과의 전략적 공조 하에 2년차부터 치밀하게 전개되었다. 이에 비해 지방정부를 대상으로 한 혁신이나 공공부문을 대상으로 한 혁신은 중앙정부와 같은 전략적 상호 공조 체제가 구축되지 않은 상태에서 담당부처 중심으로 전개되어 왔다. 물론 4년차에 들어와 중앙과 지방 그리고 공공부문을 보다 더 크게 묶는 전략적 공조 체제를 구축하고 있지만, 매우 넓은 범위의 다양한 대상으로 혁신을 추진하기에는 다소 역부족인 상태로 판단된다. 지방 및 공공부문을 대상으로 향후 지속적 혁신이 확산되기를 바란다면 현 시점에서라도 추진조직 체계를 재정비할 필요성이 있으며, 이를 차기 정부에 승계시켜 주어야 한다.



마지막으로 혁신 추진방법론의 다원성을 충분히 활용하지 못했다는 한계를 보이고 있다. 혁신에는 왕도가 없다. 혁신의 대상 특성, 혁신의 시기 및 환경, 혁신의 목표 등에 맞추어 상황적합적으로 추진되어야 한다. 그럼에도 불구하고 변화관리라는 특징에 방법론에 얽매어 다른 중요한 혁신 목표를 등한시하지 않았나 반성해야 한다.

예를 들어 중앙정부를 대상으로 한 혁신은 정부부처 조직 특성 및 중앙공무원의 행태 특성을 고려한 전략적 변화관리 개념에 기초해 체계적으로 전개되었다. 문제는 지방정부의 경우 정부와는 다른 조직 및 운영 특성을 지니고 있으며, 공공부문은 더 차이가 난다. 예를 들어 기관이 혁신되기 위해서는 혁신 리더의 관여를 촉발하는 것이 필요한데, 중앙정부와 지방정부는 근본적으로 기관장의 선발방식이나 기관장 위상이 다르다. 따라서 이러한 차이를 고려한 차별적인 추진방법론을 구상해야 했지만, 현실은 중앙정부의 혁신 방법론을 일부 수정해 적용하는 정도에 그침으로써 전략적 변화관리에 많은 어려움을 겪고 있다.

공공부문을 대상으로 한 혁신에 있어서는 기관 차원의 변화관리 개념을 적용하는 것만큼 공공부문 전체를 대상으로 한 변화관리 개념을 적용할 필요성이 있었다. 마치 기관 차원에서 불필요한 프로세스가 있으면 찾아 없애듯, 공공부문 전체 차원에서 불필요한 공공 기능이 있다면 이를 찾아 없애는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 이 점에 있어 향후 정부를 비롯한 공공부문 전체에 대한 전략적 혁신 및 변화관리 관점을 적용하는 것이 필요하다.

2) 정부의 통제 범위와 성과 책임의 불일치

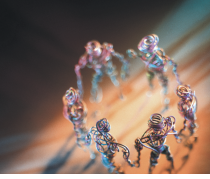
정부의 혁신성과 책임 문제와 연관되어 정부의 책임 범위 문제가 제기된

다. 오늘날과 같은 분권적 국정 운영 체제 하에서 과연 대통령을 위시한 중앙정부가 지방은 물론 산하기관을 포함한 공공 부문 전체의 혁신 및 성과에 대한 책임을 질 수 있는 것인가의 문제이다. 왜냐하면 대통령을 위시한 중앙정부가 공공부문 전체에 대해 성과 책임을 져야 한다는 원론적 주장과 현실적으로 대통령을 위시한 중앙정부가 공공부문 전체에 대한 실질적 통제권을 보유하지 못하고 있다는 불일치의 문제가 제기되기 때문이다.

구체적으로 정부혁신과 관련해 중앙정부와 그 직속기관은 당연한 성과 책임의 범위이지만, 정부의 직접적 통제권으로부터 일정 정도 자율성을 갖고 운영되는 지방자치단체, 공기업 등 소유권 보유기관, 부처 및 지자체가 통제권을 보유한 산하기관 등에 대해서도 중앙정부가 성과 책임을 져야 하는가의 문제이다.

대통령과 중앙정부를 비판하는 입장에서는 국가행정의 최고통수권자로서 당연히 그 책임을 져야 한다고 주장할 수 있지만, 이 문제는 또 다른 정부 비판의 논리와 상호 배치된다. 즉 중앙정부의 입장에서 성과 책임을 지기 위해 직접적 통제가 필요하다고 주장하면, 이에 대해 중앙정부에게 직접적 통제권을 부여하면 정부 실패가 나타난다는 비판이 다시 제기된다. 이로 인해 성과 책임의 문제는 정부의 규모 논쟁과도 얽혀진 복잡한 문제로 발전한다. 서로 복잡하게 얽혀 있는 문제이기 때문에 지방과 산하기관 등 공공기관 전체의 성과 책임 문제에 대한 해법을 찾기 쉽지 않다.

중앙정부가 직접적인 통제를 할 수 없다면 그 대안으로 공공 분야에 경쟁 원리를 도입해 스스로 성과 책임을 지도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 문제와 관련해 경쟁원리를 도입하는 것과 민영화한다는 것은 서로 다름에도 불구하고 이를 동일시하는 공직사회의 잘못된 인식이 남아있다.



경쟁원리를 도입한다는 것은 행위 주체의 문제가 아니라 운영의 문제이다. 즉 독점적 운영이라는 데에서 생기는 비효율성은 경쟁원리의 도입만으로도 어느 정도 문제를 해결할 수 있다. 이와 더불어 민영화를 하면 성과 책임이 모두 민간으로 위양된다는 착각도 수정되어야 한다. 민영화를 한다는 것은 서비스 제공 기능을 위양하는 것이지 책임을 위양하는 것이 아니라는 점에 유의해야 한다.

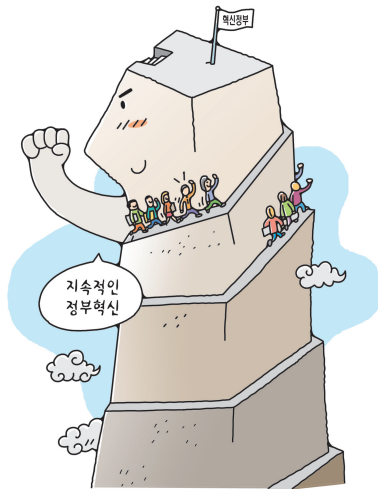
정부 규모 및 성과 책임과 관련해 제기된 위와 같은 복합적 문제를 책임 공방의 각도에서 접근하기보다 새로운 대안을 함께 모색한다는 각도에서 접근할 필요성이 있다. 즉 시장에 대한 개입(규제) 대 시장 규제 철폐의 양분법의 시각에서 벗어나 시장 메커니즘을 활용한 사회적 문제의 해결이라는 방안을 고려해야 한다.

예를 들어 무주택 문제를 조세와 복지라는 정부의 손을 빌어 무주택 서민 아파트 분양이라는 직접적 개입을 통해 해결하는 방안도 존재하지만, 주택담보대출시장을 형성시켜 무주택자의 자택 구입을 촉진하는 시장 메커니즘을 활용한 정부혁신 문제에 대해서도 개방적 태도가 필요하다. 이 점과 관련해 참여정부의 혁신이 지나치게 행정 시스템 혁신에 국한되었다는 문제점 인식도 필요하다. 지방정부와의 관계에 있어서도 경쟁의 원리와 자기 성과 책임의 원리가 작동할 수 있도록 지방 재정 운용 및 예산 배정, 지방 분권화 방식을 근본적으로 혁신하는 방안을 모색해야 한다.

이와 더불어 민간과 제3부문의 공동 협력을 통해 문제를 해결하는 제3의 방법도 적극적으로 모색해야 한다. 참여정부는 거버넌스 관점에서 시민단체 등 이해 관계자의 직접적인 참여를 촉진하고 있지만 공동 결정과 공동 책임을 지는 방식의 파트너십 도입은 아직 미약하다. 민간 기업 및 제

3부문이 공동으로 참여하는 민관 파트너십이 진전되지 못한 책임이 전적으로 정부에 있는 것은 아니지만, 이 문제와 관련해 좀더 적극적인 실천 방안 모색이 필요한 시점이다.

지속적 정부혁신을 위한 향후 과제



대한민국 정부가 지속적으로 혁신하는 정부조직으로, 더 나아가 공공부문조직으로 거듭 나기 위해서는 풀어야 할 과제가 많다. 여기서는 이론적 측면과 실천적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

▶▶▶ 지속적 정부혁신을 위한 이론적 과제

참여정부는 혁신과 관련해 특정의 행정 패러다임이나 경영 이론에 얽매이기 보다는 구체적인 문제 해결과 실천을 위해 다양한 이론이나 방법론을 도

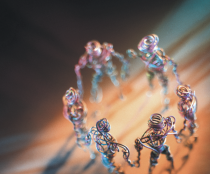
입하는데 주저하지 않았다. 이로 인해 원칙이나 철학이 없는 혁신이라는 비판을 일부에서 받고 있는 것도 사실이다. 그러나 기존에 존재해 왔던 특정이 패러다임이나 이론, 그것에 근거한 방법론 등이 대한민국 정부가 부딪치고 있는 다양하고 복잡한 문제를 모두 해결해 주는 것은 아니다. 오히려 현재 정부가 당면한 다양하면서도 새로운 문제를 해결해 나가는 과정에서 새롭게 구성된 이념과 원칙들이 바람직하다면 이를 하나의 이론적 모형으로 구축해 나가는 것이 더 값어치가 있을 것이다.

본서에서는 참여정부의 혁신 추진 경험과 노하우를 살리는 방향에서 새로운 정부혁신의 이론적 모형을 제안하고자 한다. 정부혁신은 공공관리가 추구하는 바람직한 가치를 실현하기 위한 전략적 관리 체계를 구축하고 이를 실천해 나가야 한다는 측면에서 가치지향공공관리(VPM : Value-oriented Public Management)라 칭하고자 한다.¹¹⁾ 가치지향공공관리는 다음과 같은 특징을 갖는다.

1) 측정할 수 있는 공공가치의 추구

정부혁신은 정부가 추구하고 책임져야 할 공공가치(public values)를 실현하기 위한 수단으로 인식된다. 공공가치는 궁극적 가치와 수단적 가치의 복합적 시슬 관계를 내포하고 있다. 일반적으로 궁극적 공공가치는 자유·평등·정의·민주 등 추상적 이념으로 표현되고 있으며, 수단적 공공가치는 이러한

11) 기업 경영 분야에는 이미 가치경영(VBM : Value-based Management) 방법론이 도입되어 있다(Koller, 1994). 그러나 이 기법은 주로 할인된 미래 현금 흐름의 개념에 기초한 기업가치에만 국한된다는 측면에서 본서에서 주장하는 가치지향공공관리의 기본 취지와 구분된다.



공극적 가치를 실현하기 위한 행정 이념 또는 행정가치로 표현된다. 예를 들어 합법성·민주성·생산성(능률성과 효과성)·사회적 형평성·책임성·투명성·중립성 등이 그것이다. 가치지향 공공관리에서는 이러한 수단적 공공가치를 측정해야 한다는 점을 강조한다.

국가와 정부가 추구하는 공극적 가치는 이념의 형식으로 존재하기 때문에 본질적으로 측정하기 어려운 것으로 알려져 있다. 이에 비해 수단적 가치(행정가치)는 해당 정권의 추구 이념, 각국이 처한 시대적 상황 그리고 그 시대를 풍미하는 행정 패러다임 등을 반영해 선택적으로 구체화된다. 예를 들어 참여정부에 있어서 정부혁신 비전에 반영되어 있는 효율(효율적인 정부), 투명(투명한 정부), 참여(함께하는 정부), 봉사(봉사하는 정부), 분권(분권화 된 정부) 등이 바로 이러한 선택된 수단적 가치에 해당한다.

지금까지 공공부문에서는 공극적 가치는 물론 수단적 가치조차 측정하기 어려운 것으로 알려져 왔다. 민간부문의 경우에는 화폐 단위로 측정되는 수익성지표가 있음에 비해 공공부문의 경우에는 이러한 대표적 측정 수단이나 지표가 존재하지 않는다는 것이다. 설령 있다 하더라도 극히 부분적인 영역만을 측정할 수 있기 때문에 불완전하다고 본다.

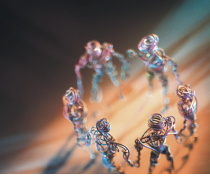
현재의 상태(states)와 행정 행위의 결과(consequences)를 측정할 수 없다는 것은 엄밀한 의미에서 관리(management)를 제대로 행하고 있지 않는다는 의미이다. 일련의 실행 과정을 거친 이후의 상태, 결과, 목표와의 차이 등을 제대로 측정하고 인식할 수 있어야 목표 지향적인 통제와 관리 행위가 뒤따를 수 있다. 민간부문에 초점을 두고 있는 경영학의 발전 과정을 보면 초기 화폐나 생산량 등으로 측정되는 정량적(quantitative) 가치나 지표에 많이 의존했지만, 최근에 들어와서는 흔히 정성적(qualitative) 영역에 해당되는 무형자

산이나 지적자산을 측정하고자 하는 부단한 노력을 기울이고 있다. BSC(Balanced Score Card) 발전 과정을 통해 알 수 있듯이 초기 불완전하지만 지속적인 지표 개선과 지표 간 관계 수정 작업을 거치게 되면 자신의 조직에 알맞은 복합적 가치 체계를 만들어 낼 수 있다. 우리들이 행정이 추구하는 수단적 가치를 시스템 개념에 입각한 복합적지표의 형식으로 측정할 수만 있다면 행정 행위의 목표 지향성을 더욱 강화할 수 있을 것이다(Boland & Fowler, 2000).

가치지향공공관리모형은 측정 가능하고 관리 가능한 공공가치를 규명하고 이를 제고시키기 위한 공공관리를 지향한다. 물론 잘못 선정된 측정지표가 잘못된 관리 행위를 이끌 수 있다는 측면에서 행정이 추구해야 할 수단적 가치를 측정지표로 개발함에 있어 세심한 주의와 부단한 개선 노력이 필요하다. 다만 오늘날 다양한 정보 시스템의 눈부신 발전, 공공부문의 성과 측정 연구 축적, 활동 기준 회계 및 무형자산 측정 등 성과관리 기법의 발전 등 공공가치의 측정 가능성을 높이는 행정 환경이 조성되고 있어 과거에 비해 어려움이 크게 줄어들고 있다(Ott & Dicke, 2001).

2) 전략적 공공관리시스템의 구축과 활용

가치지향공공관리 모형은 공공부문에 적합한 전략적관리시스템의 구축과 활용을 강조한다. 전략적관리에서 '전략적(strategic)'의 의미는 환경 변화에의 적응을 촉진하는 상황적합성 중시, 필요 자원의 확보와 효과적 배분, 계획과 실행 과정의 통합 등을 중시한다는 것이다. 그간 공공부문에서도 전략의 개념이나 전략적 계획의 중요성을 인식하고 이를 부분적으로 활용해 왔지만, 전체 행정 시스템의 구축 및 운영에 전략적 관점이 접목되지는 못하였다. 이



에 가치지향공공관리 모형은 공공부문 전반에 걸쳐 적용되는 전략적관리시스템의 구축과 활용을 강조한다.

가치지향공공관리 모형은 계획과 실행 과정의 통합 및 상황적합성 측면에서 내적정합성과 외적정합성을 강조한다. 행정제도나 관리 관행을 구성하는 내부 요소 간의 상호 보완적 관계를 내적정합성이라 한다면, 제도와 환경 맥락과의 부합성을 외적정합성이라 할 수 있다(정정길 외, 2005). 내적정합성을 높이기 위해서는 정부 기능과 계획의 상시적인 조정과 통합이 중요하다. 부처나 기관의 자율성을 지나치게 침해하지 않는 방식으로 조정과 통합을 행하기 위해서는 중장기 계획이나 목표 설정을 전략적으로 통제하는 방안을 강구해야 한다. 외적정합성을 유지해 나가기 위해서는 우선적으로 환경 변화 추세를 적시에 탐지하고 정부에 대한 외부 요구에 민감하게 반응할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이 점에서 현재 참여정부가 추진 중인 정책품질관리 시스템은 바로 내적정합성과 외적정합성 문제에 종합적으로 대응하려는 노력으로 평가된다.

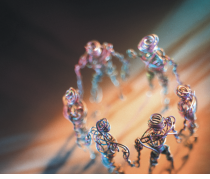
가치지향공공관리 관점에서도 쉽게 풀리지 않는 외적정합성 문제가 존재한다. 바로 행정과 입법 간의 견제와 균형 문제이다. 근대국가가 출현하면서 제기된 삼권 분립의 이념과 원칙은 오늘날 민주주의의 근간을 이루고 있다. 문제는 입법의 기반 위에서 행정 활동이 이루어지는데 있다. 행정의 적시성을 높이기 위해서는 입법의 적시성이 선행 조건이다. 이 점에서 정부혁신의 궁극적 목적이 국민의 신뢰라면, 이 점에서 정부 정책의 적시성과 관련된 입법의 공동 책임을 간과할 수 없다. 어떻게 해야 삼권 분립의 이념과 원칙, 특히 행정과 입법 간의 견제와 균형의 원칙을 훼손시키지 않으면서 이 문제를 해결할 것인가가 정부혁신의 최대 숙제이다.

이 문제와 관련해 입법에 기초한 행정(legislation-based administration)이 아닌 참여를 통한 통치(governance through participation)로 문제를 해결하는 방안을 모색할 수도 있다. 예를 들어 주민 투표제와 같은 해결책이 여기에 해당된다. 즉 대의자들이 입법을 행하고, 입법에 기반한 행정 행위로 문제를 해결하는 것이 효과적인지 아니면 주민 투표제와 같이 참여를 통한 통치 행위로 문제를 해결하는 것이 효과적인지를 가려야 한다. 가치지향공공관리의 궁극적 책임은 방법에 대한 책임을 지는 것이 아니라 국민에게 제공해야 할 최종 가치에 대한 책임을 지는 것이다.

3) 네트워크화된 개방 시스템으로서의 정부 모형과 방법론 강조

가치지향공공관리는 네트워크화 된 개방 시스템으로서의 정부 모형과 행정 시스템, 이에 기초한 방법론을 강조한다. 이 특징과 관련해 가치지향공공관리 모형은 행정 시스템을 폐쇄적 정부조직에 한정하지 않고 개방적 네트워크로 간주하며, 거버넌스의 관점에서 정책 결정 과정을 인식하고 NGO를 포함한 제3부문의 역할을 강조한다는 측면에서 공공 정책 거버넌스(public policy governance) 모형과 일맥상통한다(주성수, 2003).

가치지향공공관리 모형은 행정 시스템을 개방적 네트워크로 간주한다. 정부 내적으로는 정부조직을 일사분란한 명령 체계에 의해 움직이는 단일의 실체로 보는 관점에서, 오늘날 일정한 자율성을 지닌 다양한 하부조직들의 복합체 즉 다원적 실체로 보는 관점으로 변경해 인식한다. 또한 정부의 합법적 권위가 일방적으로 행사된다는 관점에서 시장 및 기업, NGO 등 제3부문, 시민 등이 참여하는 공공 정책의 수립-집행-통제 과정에서 정부는 정책 네트워크의 중심성(centrality)을 유지하고 관리해 나가는 관점으로 변경된다.



가치지향공공관리 모형은 정부가 당면한 사회적 문제를 해결해 나감에 있어 공공-민간-제3부문의 상호 협력과 공동 해결을 중시한다. 즉 정부가 직면한 사회 문제를 해결함에 있어 정부 대 민간 또는 공공 대 사적이라는 이분법적 구분에 매어 있지 않아야 한다. 또한 민간에 의해 소유되고 통제를 받지만 개인적 부를 축적하기 위해서가 아니라 공공이나 사회적 필요를 충족시키기 위해서 존재하는 조직이라 정의할 수 있는 제3부문의 기능과 역할을 중시한다(Osborne & Gaebler, 1992). 이들의 적극적인 역할과 기능을 공공 문제 해결의 중요한 수단으로 포함시키고자 하는 것이 바로 가치지향공공관리모형이다. 왜냐하면 지향하고자 하는 가치의 실현 주체로서 제3부문의 역할과 기능이 효과적일 수 있기 때문이다.

정부는 정책 운영, 규제, 형평성 보장, 차별이나 착취의 방지, 사업의 지속성 보장, 사회적 결속 확보 등의 일을 잘 수행한다. 민간기업은 경제적 과업의 수행, 혁신, 실용화, 급격한 변화에의 적응, 넓은 활동의 중단, 복잡하고 기술적인 업무 수행 등에서는 잘한다. 제3부문은 상대적으로 적은 이윤을 내면서도 고객의 입장에서 큰 신뢰를 필요로 하고, 직접적이고도 개인적인 관심을 요하며, 도덕적 행동 지침과 개별적 책임성을 준수해야 하는 업무에 더 적합하다(Osborne & Gaebler, 1992). 가치지향공공관리 모형은 달성하고자 하는 가치의 실현 가능성을 최대한으로 끌어올리는 방향에서의 공공-민간-제3부문의 삼각복합체제(triangular system)를 지향한다.

참여정부가 추구해 온 정부혁신의 원칙과 다양한 방법, 추진 과정상의 특징 등을 반영해 하나의 이론적 모형으로 개발해 나간다는 것은 결코 쉬운 과제가 아니다. 그럼에도 불구하고 참여정부가 추구해 온 정부혁신이 다음 정부로 이어져 지속되기 위해서는 각종 혁신 방법론이 우리의 현실에 맞는

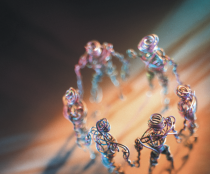
상황정합성을 계속 유지할 수 있어야 하며, 동시에 이념적 측면에서도 각종 비판에 대응할 수 있는 체계적인 이론적 기반을 갖출 필요성이 있다. 가치지향공공관리모형은 이 점에서 참여정부의 정부혁신에 대한 이론적 기반을 강화하려는 노력의 산물이다.

▶▶▶ 지속적 정부혁신을 위한 실천적 과제

참여정부의 정부혁신은 지속적인 개혁과 혁신을 위한 시작에 불과하다. 정부혁신은 특정 시점에 완성되는 것이 아니라 환경의 변화와 고객인 국민의 요구에 끊임없이 부응하면서 지속되는 것이기 때문이다. 지금까지의 참여정부의 정부혁신 경험을 통해서 지속 가능한 정부혁신 시스템을 구조화시키기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부혁신의 과정에는 대통령을 비롯한 혁신 리더들의 리더십이 매우 중요한 역할을 한다. 혁신 리더십은 적어도 공무원 사회에서 전반적인 신뢰와 지지를 받아야만 지속적이고 효과적인 정부혁신의 추진이 가능하다.

참여정부의 정부혁신이 초기에 매우 강력하고 솔선수범하는 대통령의 탈권위적 리더십을 바탕으로 체계적으로 추진되었지만, 후기에 접어들면서 신뢰와 지지가 변화하면서 혁신의 추진력이 약화될 가능성이 크다. 집권 세력에 대한 신뢰와 지지는 시기에 따라 변화하고 정치적 사건이나 이슈에 따라서도 급변하는 경향이 있다. 부침하는 지지도로부터 독립적인 정부혁신을 추진하기 위해서는 정부 관료와 민간 전문가들을 포함한 혁신 추진조직의 공고화를 통해 정치 논리의 개입을 차단할 수 있어야 할 것이다. 또한 정부혁신을 효율적 관리의 측면에서 접근하고 가급적 정치와 분리시키는 노력이



필요하다. 행정학의 초기에 정치와 행정을 분리하는 정치행정이원론이 강조되었던 것과 마찬가지로 정부혁신에 정치적 논리가 개입될 경우 대부분 실패하거나 왜곡될 가능성이 크다는 점에 유의해야 한다.

둘째, 정부혁신은 장기적 안목에서 추진되어야 하고 정권의 임기나 정치적 일정과 연계되어서는 안 된다. 정부혁신의 성과에 급급하여 성급하게 혁신 과제를 발굴하고 이를 추진해가는 것은 바람직하지 못할 뿐만 아니라 오히려 문제를 일으킬 소지가 크다. 참여정부의 정부혁신은 참여정부의 임기 내에 구체적인 성과를 기대하지 말고, 다음 정부에서 그 진가가 발휘될 수 있다는 각오를 가지고 나머지 임기 동안 지속적인 정부혁신을 추진해야 한다.

과도한 정부혁신의 강조는 부작용을 일으킬 수 있다는 것을 유념해야 한다. 정부혁신이 정부가 수행하는 일상적 업무가 되어야 하는 것은 사실이지만 혁신이 너무 강조되다 보면 개선할 문제를 찾는 것이 일상적 업무로 둔갑할 가능성이 있다. 정부혁신은 그 자체가 목적이 아니라 혁신을 통해 국민에 더욱 잘 봉사하는 정부로 거듭나기 위한 것이다. 정부조직은 변화도 중요하지만 미래에 대한 불확실성을 줄이기 위한 안정성도 중요하다는 점을 고려하여 고저와 완급을 조절하는 정부혁신의 추진이 필요하다.

셋째, 공직사회에 혁신이 내재화될 수 있도록 추가적인 노력을 기울여야 한다. 혁신 내재화는 변화관리의 마지막 단계이면서 가장 힘든 단계이기도 하다. 혁신 내재화가 충실히 이루어지기 위해서는 다음의 조건들이 필요하다.

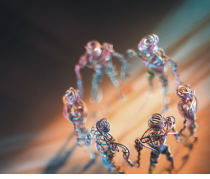
정부혁신이 차기 정부에 들어서도 지속된다는 강력한 시그널을 공직사회에 전달할 필요가 있다. 이를 위해 혁신 추진 및 관리 체계의 법제화가 필요하다. 일정 기간 이후 새로운 정부가 들어서는 체제에서 혁신의 지속화를 위해서는 법제화는 필수적인 요소이다.

법제화가 혁신 내재화의 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니다. 구성원들의 혁신 동력을 지속적으로 이끌어내기 위해서는 정부혁신이 어떤 정부에서도 지속화될 수밖에 없다는 신념을 이끌어낼 필요가 있다. 또한 혁신의 지속성을 위해서는 혁신에 의한 자긍심이 주어져야 한다. 혁신은 공무원들을 어렵게 만드는 것일 뿐이라는 인식이 있게 되면 혁신은 지속성을 가지기 어렵다. 제도 만족이 떨어지고 심리적 주인 의식이 결여되기 때문이다. 혁신의 자긍심은 국민의 칭찬이 있을 때만 가능하다. 결국 국민이 정부의 혁신 노력에 대하여 정당한 평가를 하고, 이에 대하여 칭찬할 수 있는 통로가 만들어질 필요가 있다. 이들 모두 참여정부가 정부혁신을 마무리 하면서 가져야 할 숙제들이다.

넷째, 정부혁신이 지속되기 위해서는 혁신을 재생산 할 수 있는 자기 강화 메커니즘을 구축할 수 있어야 한다.

한 번의 혁신 사이클을 성공적으로 끝내는 것도 어렵지만, 이에 기반을 둔 지속적인 개선이나 추가적인 혁신을 이룩한다는 것은 더더욱 어려운 것으로 알려져 있다. 통상 민간기업에서도 대다수 일회적인 혁신 사이클에 머무는 경영혁신 활동으로 그치기 쉽다. 그러나 경영혁신을 통해 글로벌 경쟁 역량을 구축한 초일류기업들의 사례를 보면, 경영혁신 활동이 일회적인 운동으로 끝나지 않고 이에 기초한 지속적인 개선이나 다른 분야에서의 추가적인 혁신을 촉진하고 있음을 발견할 수 있다(Kanter, 1983; Nonaka & Takeuchi, 1995). 즉 이들 지속적 혁신의 성공 사례로부터 지속적인 개선이나 추가적인 혁신이 일어나도록 혁신의 재생산 과정을 구조화했다는 특징을 발견할 수 있다.

하나의 혁신 활동이 자체적인 성공에 그치지 않고 계속적인 혁신을 이끄는



것을 혁신의 재생산(reproduction of innovation)이라 규정할 수 있다. 혁신의 재생산이란 하나의 혁신 활동이 자신의 영역 내에서 지속적인 개선을 행함은 물론 더 나아가 관련된 다른 영역의 새로운 혁신 활동을 촉발한다는 의미를 지니고 있다. Kanter(1983)는 이러한 혁신의 재생산을 ‘혁신을 산출하는 혁신(innovation-producing innovation)’으로 표현하면서 변화 요구에의 대응과 함께 혁신의 산출을 지속하는 조직으로 규정짓고 있다. 노나카(1990) 역시 혁신이 새로운 혁신을 창출하는 지속적인 혁신의 개념을 제시하고 있다. 결국 혁신의 재생산구조화란 이러한 재생산 과정이 한두 번의 사이클을 이룩하는 데에 그치지 않고, 하나의 시스템으로서 구조화 된다는 의미를 지닌다. Osborne & Plastrik(1997)은 이를 자기혁신시스템(self renewing system)이라 명명하고 있다. 즉 외부의 압력 없이도 지속적으로 혁신하고 끊임없이 품질을 향상시키는 공공조직과 체제를 만들어 나가는 것, 체제 내적인 향상성을 갖는 공공 분야를 창조해 나가는 것을 의미한다.

참여정부가 추진해 온 정부혁신이 지속되기 위해서는 혁신 시스템의 동태적 균형 상태를 이끄는 시스템혁신의 수준을 달성하는 기관 차원의 대표적인 성공 사례, 즉 혁신을 재생산하는 성공 사례를 만들어야 한다. 비록 이 성공 사례가 전체 정부의 혁신성과를 대변할 수 없다고 할지라도 이를 통해 시스템혁신의 중요성을 일깨워주는 것이 중요하다. 이와 함께 지속적 혁신을 추진해 온 혁신 리더십이 승계될 수 있도록 제도적 기반을 조성하는 것도 필요하다.

다섯째, 정부 및 공공부문의 기능 개편을 포함한 정부 규모 논쟁에 대한 적정한 해답을 가능한 빨리 찾아내야 한다. 비록 정부 규모 자체가 참여정부에서 주창하는 정부혁신의 화두는 아니지만, 그렇다고 이 문제를 끝까지 외면할

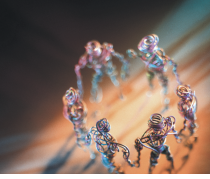
수도 없다. 왜냐하면 정부혁신의 최종 성과는 국민의 신뢰를 회복하는 것이고, 이것은 국민의 납세에 대한 적정성 및 신뢰성과 밀접한 관련성이 있기 때문이다.

이 문제와 관련해 중앙정부와 그 직속기관, 지방정부와 그 직속기관 및 산하기관, 공기업 및 산하기관 등 공공기관 전체를 포괄하는 정부 규모에 대한 심층적 연구와 다각적인 논의가 이루어져야 한다. 앞서의 쟁점에서도 논의했듯이 단순한 규모의 문제를 넘어서 정부의 기능 및 효과적인 개입 수단 문제, 중앙부처 내부의 범위를 넘어서는 공공부문 전체의 기능의 중복 및 기능 배분 문제, 시장 메커니즘을 활용하는 공공부문의 기능 축소 문제, 제3부문과의 파트너십을 통한 사회적 문제의 해결 가능성 등을 종합적으로 검토해 중장기적인 해법을 강구해야 한다. 정부 자체의 행정혁신을 넘어서 국가 경영 전반에 대한 혁신 비전이 필요한 시점이다.

여섯째, 정부혁신에 대한 우호적 환경을 조성하기 위해 최소한의 정치적 지지도를 확보해야 한다.

지속적 정부혁신을 위해서는 혁신 활동과 그 성과를 정치적 정당화의 수단으로 활용해서는 안 된다는 지침이 있는 것도 사실이지만, 순수한 동기에서 출발한 정부혁신 활동조차 대다수 정치적 동기나 함의를 지닌 행동으로 해석되는 것도 현실의 한 모습이다(Popovich, 1998). 이로 인해 정부혁신은 이를 추진하는 정권의 정치적 지지도와 무관하지 않다. 정치적 지지도가 일정 수준 이상인 상황에서 정부혁신 추진 노력은 외부적 지원을 받을 수 있지만, 정치적 지지도가 약화될 경우 외부적 지원을 쉽게 받기 힘들기 때문에 정부혁신의 추진력 또한 약화될 가능성이 높아진다.

따라서 정치적 지지도의 변동이라는 상황 변화에 대응해 나가기 위해서는



정권 차원이 아닌 정부 차원에서 혁신을 지속하기 위한 관련 이해 관계자와의 사전 관계 조성 노력이 필요하다. 혁신 추진조직은 외부 이해 관계자와의 지속적인 의사소통은 물론 참여를 촉진하고 성과를 공유하는 전략을 구상해 나가야 한다. 특히 정부 고객이라 할 수 있는 시민들의 참여 활성화를 통해 정부혁신을 추진해 나가는 방법론은 효과적일 수 있다(Popovich, 1998).

일곱째, 정부혁신을 지속적으로 추진해 나갈 수 있도록 행정 환경을 조성해 주어야 한다. 이 중 가장 중요한 행정 환경 조성 권한은 입법부에서 쥐고 있으며, 정부혁신에 대한 우호적 여론 또는 적대적 여론을 형성할 수 있는 실질적 힘은 언론이 쥐고 있으므로 이들의 자기혁신이 필요하다.

입법부의 경우 행정을 합리적으로 견제해야 측면에서 정치적 의도의 잣대로 정부 정책의 성공과 실패를 규정짓는 관행에서 벗어나 정부 정책의 성공과 실패에 대한 명확한 기준을 갖고 평가해야 한다. 이 문제와 관련해 입법부에서는 국정감사나 각종 평가 과정에서 적용할 정부 정책의 성공과 실패의 기준을 예산 심사 과정에서 함께 관리하는 것이 필요하다. 국회의 예산 승인 과정에서 사업에 대한 성공과 실패 기준을 같이 심의해 나가는 방식의 예산 심의 및 결산 과정 혁신이 이루어진다면, 현재 감사원이 갖고 있는 감사 권한을 입법부로 이전하는 문제도 함께 고려해야 한다.

통상 언론 또한 좋은 기사거리를 찾는다는 측면에서 혁신 그 자체의 본질적인 문제보다는 그 과정에서 발생하는 어떤 갈등이나 싸움, 실패를 찾아다니는 성향을 보인다(Osborne & Plastrik, 1997). 언론의 부당한 공격으로부터 창조적인 일을 시도한 부하를 끝까지 보호하는 것이 리더의 핵심적 책임이기는 하지만, 지나치게 기사거리에만 매달리는 언론의 행태 역시 사회적 풍토 조성 측면에서 개선될 필요가 있다.

현 시점에서 참여정부의 정부혁신의 성공과 실패를 예단하는 것은 적절하지 않다. 참여정부의 혁신은 바깥에서 보이는 외형적 측면보다는 공직사회와 정부조직의 내면적 측면에 초점을 둔 혁신에 집중되었기 때문에 그 성과가 구체적으로 나타나기 위해서는 시간이 필요하다. 특히 참여정부는 정책을 바꾸어 혁신을 추구하기보다는 정책을 만드는 사람들의 행태를 변화시키고 혁신 문화를 창출함으로써 장기적으로 지속 가능한 정부혁신을 추구해 왔다. 과거 정치적 필요에 의한 정부개혁, 조직 개편 위주의 행정개혁, 일시적 관심에 의한 일회성 개혁 등과는 달리, 참여정부의 혁신은 최고통치자의 지대한 관심과 철학, 강한 의지가 반영되어 정권의 초기부터 일관성을 갖고 체계적으로 추진되어 왔다는 점에서 향후 국제적으로도 정부혁신의 모범이 될 것으로 전망된다. 차기 정부에서도 일관성을 유지하는 정부혁신의 노력이 지속된다면 국민의 신뢰를 회복하는 믿음을 주는 정부로 발전해 나갈 것이다.

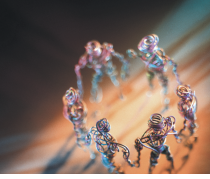


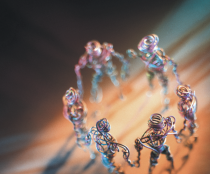
표 색인

- 〈표 1〉 NPM 행정개혁의 두 유형 35
- 〈표 2〉 행정개혁 패러다임의 모형과 특징 41
- 〈표 3〉 참여정부 이전의 정부혁신 관련 강조 개념 및 특징 44
- 〈표 4〉 민간부문 혁신의 전통적인 영역 60
- 〈표 5〉 정부혁신과 경영혁신 65
- 〈표 6〉 혁신과 개혁의 상대적 개념 차이 66
- 〈표 7〉 리더십 패턴과 기관의 혁신 수준 85
- 〈표 8〉 참여정부 혁신 추진조직의 시기별 특징 88
- 〈표 9〉 혁신 추진 관련 기관의 기능과 상호 관계 95
- 〈표 10〉 혁신활동에의 구성원 참여 현황 102
- 〈표 11〉 안정적·기계적 조직과 적응적·유기적 조직의 비교 105
- 〈표 12〉 참여정부 사람혁신의 주요 내용과 특징 112
- 〈표 13〉 고위공무원단 도입 전·후 비교 117
- 〈표 14〉 참여정부 일하는 방식 혁신의 주요 내용과 특징 119
- 〈표 15〉 2005년과 2006년 공통 혁신 과제 124
- 〈표 16〉 공통 혁신 과제 매뉴얼(2005년) 129
- 〈표 17〉 인터넷 민원 서비스 확대(2004년과 2006년 비교) 132
- 〈표 18〉 참여정부 구조혁신의 주요 내용과 특징 134
- 〈표 19〉 참여정부 인력 증원 현황 136
- 〈표 20〉 중앙부처의 팀제 도입 현황(2006년 10월) 138
- 〈표 21〉 참여정부 문화혁신의 주요 내용과 특징 146

- 〈표 22〉 연도별 국민 제안 실적 148
- 〈표 23〉 국민참여형 민원제도 개선 시스템 구축(2004년) 148
- 〈표 24〉 연도별 학습동아리 현황 152
- 〈표 25〉 정부혁신 5단계별 특성 175
- 〈표 26〉 혁신 인센티브 체계 179
- 〈표 27〉 지방 및 공공부문으로의 혁신 확산 180
- 〈표 28〉 공공기관 현황(2005년 말) 187
- 〈표 29〉 연도별 공공기관 혁신활동 189
- 〈표 30〉 정부혁신의 연속성과 비연속성 195
- 〈표 31〉 뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세 213
- 〈표 32〉 영국 국가공무원 연도별 변동 추세 213

그림 색인

- 〈그림 1〉 미국 정부에 대한 미국 국민들의 신뢰 수준 추이(1958-1996) 15
- 〈그림 2〉 행정협력모형의 변천과 정부혁신의 필요성 23
- 〈그림 3〉 행정 이론 패러다임의 변천과 추구 가치 26
- 〈그림 4〉 문민정부 행정쇄신 추진방향 46
- 〈그림 5〉 국민의 정부 공공부문 개혁 추진방향 51
- 〈그림 6〉 민간부문 경영혁신의 변화 추세와 최근 동향 61
- 〈그림 7〉 기관 구분에 따른 혁신의 활용 영역 63
- 〈그림 8〉 지시사항 등을 통해 본 혁신 관련 대통령의 강조사항 변화 82

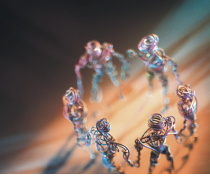


- 〈그림 9〉 기관장 리더십 유형 84
- 〈그림 10〉 참여정부의 혁신 추진조직(2006년) 94
- 〈그림 11〉 혁신 확산도 및 학습활동 참여 변화 101
- 〈그림 12〉 혁신 과제의 자발적 추진 정도 103
- 〈그림 13〉 정부혁신시스템 모형 106
- 〈그림 14〉 계층별 차별화된 혁신 참여 유인전략 109
- 〈그림 15〉 정신모형 110
- 〈그림 16〉 고위정책과정 행동학습교육 모듈 114
- 〈그림 17〉 정부 업무 성과관리체계 126
- 〈그림 18〉 인터넷을 통한 민원처리 건수 132
- 〈그림 19〉 세금전자신고 및 인터넷 증명 발급 추이 133
- 〈그림 20〉 진단혁신관리 비전 및 추진전략 141
- 〈그림 21〉 경쟁가치모형에 의한 조직문화 유형 144
- 〈그림 22〉 참여정부의 조직문화 변경 노력 146
- 〈그림 23〉 참여정부에서 관찰되는 학습공동체의 유형 151
- 〈그림 24〉 공통 혁신과제 혁신포럼 구성 현황 153
- 〈그림 25〉 정책품질관리 추진체계 개념도 156
- 〈그림 26〉 다단계 정책진단시스템 구조 158
- 〈그림 27〉 e-지원의 현재 모습 161
- 〈그림 28〉 국정과제실시관리 목표 시스템 165
- 〈그림 29〉 변화관리단계 모형 168
- 〈그림 30〉 정부혁신지수 모형의 구성 177
- 〈그림 31〉 지방행정의 특징과 혁신 지원 방향 182

- 〈그림 32〉 지방행정혁신 추진 단계 184
- 〈그림 33〉 지방교육행정혁신 로드맵 186
- 〈그림 34〉 정부혁신 단계별 추진전략 202
- 〈그림 35〉 신공공관리론에 입각한 동태적 균형 가정 211
- 〈그림 36〉 자원 배분과 정부간 관계에 있어서 각국의 변화 214
- 〈그림 37〉 참여정부 혁신 시스템의 동태적 균형 가정 217
- 〈그림 38〉 내용혁신과 과정혁신의 결합을 통한 정책혁신의 추진 모습 223
- 〈그림 39〉 혁신 성공·실패와 정책 효과성 문제 237

참고 색인

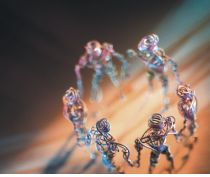
- 〈참고 1〉 세계경제포럼(WEF)의 국민신뢰도조사(매일경제 2005. 12. 15) 16
- 〈참고 2〉 정부부문에 영향을 미치는 메가 트렌드 : 세계화 · 정보화 · 지방화 21
- 〈참고 3〉 관료제의 정의와 특성 28
- 〈참고 4〉 NPM 행정개혁의 두 가지 흐름 35
- 〈참고 5〉 Rhodes의 정책 네트워크 유형 39
- 〈참고 6〉 기관장의 혁신 리더십 84
- 〈참고 7〉 정부혁신 추진조직의 변천 89
- 〈참고 8〉 정신모형과 학습 110
- 〈참고 9〉 참여정부의 정부혁신 교육 113
- 〈참고 10〉 중앙공무원교육원의 ‘행동학습(Action Learning)’ 도입 114
- 〈참고 11〉 「고위공무원단 제도」 도입 과정 117



- 〈참고 12〉 노동부의 BPR 사례 121
- 〈참고 13〉 참여정부의 정부 업무 성과관리 126
- 〈참고 14〉 참여정부의 전자정부 성과 132
- 〈참고 15〉 정부 규모를 둘러싼 논란 135
- 〈참고 16〉 정부조직 운영의 효율성과 유연성 제고를 위한 팀제 도입 138
- 〈참고 17〉 진단혁신관리사업 142
- 〈참고 18〉 Quinn과 Cameron의 경쟁가치모형 144
- 〈참고 19〉 중앙부처 학습동아리 152
- 〈참고 20〉 중앙부처 정책품질관리 추진 현황 157
- 〈참고 21〉 e-知園 도입 이후의 비서실 변화 163
- 〈참고 22〉 혁신 냉소주의 극복 방안 170
- 〈참고 23〉 지방행정혁신의 추진 과정 183

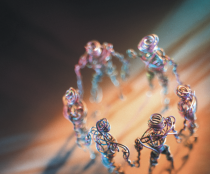
참·고·문·헌

- 권석균, 「조직 학습의 이론과 논쟁」, 『학습조직의 이론과 실제』, 삼성경제연구소, 1996
- 김선명, 「공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평 : 현상학적 접근 방법을 중심으로」, 한국행정학보, 39(4), 1-28, 2005
- 김운태, 『행정학원론』, 박영사, 1985
- 김용학, 『사회구조와 행위』, 박영사, 1992
- 김정렬, 「거버넌스와 행정국가」, 2001년 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문, 2001
- 김현구 외, 「정부신뢰지표개발 및 적용방안」, 『행정자치부 연구보고서』, 2003
- 박수영 외, 『현대사회와 행정』, 101-102, 대영문화사, 2004
- 양백, 『타성을 깨는 개혁과 CEO의 리더십』, 삼성경제연구소 편, 1998
- 유홍립·김행기, 「BPR이 공공조직의 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구」, 『한국행정학보』, 제38권, 제5호, pp. 21-47, 2004
- 이경호, 『조직혁신활동의 과정과 성공요인 분석』, 한국행정학회 하계통합학술대회 발표 논문, 2005
- 이명석, 「신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁」, 『사회과학저널』, 성균관대학교 사회과학연구소, 제40권 제1호, 2001
- 이승중, 「바람직한 정부혁신 전략」, 『한국행정학회 세미나』(국민 참여를 통한 정부혁신의 길) 발표 논문, 2003
- 이승중, 「지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방 행정정보공개조례의 사례 연구」,



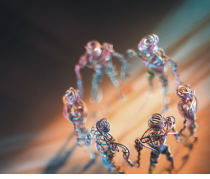
- 2005
- 정정길 외, 『행정의 시차적 접근』, 박영사, 2005
- 이종수, 「한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석」, 『한국행정학보』 제38권, 제5호, pp. 241-258, 2004
- 이종수 · 윤영진 외, 『새행정학』, 대영문화사, 2005
- 이창원, 「변혁적 리더십 이론의 개념적 · 방법론적 문제에 대한 검토」, 『한국행정논집』 17(4), 1035-1061, 2005
- 장승권, 『복잡성과학의 이해와 적용』, pp.17-68, 삼성경제연구소, 1997
- 정명호 · 장승권, 「복잡성 이론과 조직이론: 자기조직적 질서와 발현적 학습의 모색」, 『인사 · 조직 연구』 6권 2호, pp. 37-80, 1998
- 이흥 · 최병길 · 김명형 저, 『정부혁신관리매뉴얼』, 정부혁신관리전문위원회, 2004
- 정정길 외, 『행정의 시차적 접근』, 박영사, 2005
- 정정길 · 정준금, 「정책과 제도 변화의 시차적 요소」, 박영사, 2005
- 정정길 외, 『행정의 시차적 접근』, 박영사, 2005
- 주성수, 『공공정책 가버넌스』, 한양대학교 출판부, 2003
- 최만기 · 이지우, 「조직혁신에 관한 통합모형의 탐색」, 한국인사조직학회 편저, 『한국 기업의 변화와 혁신』 pp. 9-81, 다산출판사, 1997
- 하상균, 『행정학원론』, 대영문화사, 2004
- 홍길표 · 장승권, 「경영혁신의 재생산구조화 메커니즘에 관한 연구」, 한국생산성학회 2000년 춘계학술대회, 2000
- 홍길표 외, 「참여정부 인사개혁 로드맵의 실천방안」, 『중앙인사위원회 정책연구보고서』, 2003
- 홍길표 · 김현 · 윤종인, 「정부혁신지수(GII)의 논리와 적용」, 『2006 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문』, 2006
- 한국행정연구원, 「정부혁신의 이해 : 참여정부의 혁신전략과 실천논리」, 『한국행정연구원 연구보고서』, 2005

- 노나카 이쿠지로(1990), 김형동 역, 「지식창조의 경영」, 21세기북스, 1995
- 노나카 이쿠지로 · 곤노 노부루, 나상익 역, 「지식경영」, 21세기북스, 1998
- Acar, W., Chaganti, R. & Joglekar, P. (1985). Mode of strategy formulation : The content-focused and process-focused modes can and must meet!. American Business Review, Jan., 1-9.
- Amabile, T.M. (1988), "A Model of Creativity and Innovation in Organization," Research in Organizational Behavior, Vol. 10, pp. 123-167.
- Argyris, C. & Schon, D.A. (1978), Organizational Learning: A Theory of Action Perspective (Reading: Addison-Wesley).
- Ashmos, D.P. & Huber, G.P. (1987), The System Paradigm in Organization Theory : Correcting the Record and Suggesting the Future, Academy of Management Review, 12(4), pp. 607-621.
- Bass, B.M. (1990), Handbook of leadership, 3rd Ed. New York ; The Free Press.
- Bateson, G. (1979), Mind and Nature (New York: Bantam Books).
- Bateson, G. (1972), Steps to an Ecology of Mind (New York: Ballantine Books).
- Bennett, R.J. (ed.) (1994), Local Government and Market decentralisation: experiences in industrialised, developing and former eastern bloc countries, United Nations University Press, Tokyo.
- Boland, T. & Fowler, A. (2000), "A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations", The International Journal of Public Sector Management, Vol.13, No.5, pp. 417-446.
- Carnevale, D. G. (1995), Trustworthy Government : Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance (San Francisco: Jossey-Bass Publishers).



- Clark, I.D.(1994) Special Operating Agencies : The Challenges of Innovation', Optimum, 22/2:13-19
- Collins, J. (2001), Good to Great : Why Some Companies Make the Leap...And Others Don't, HarperCollins Publishers, New York.
- Damanpour, F. (1991). "Organizational Innovation : A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators," Academy of Management Journal, Vol. 34, pp. 555-590.
- Dean, J.W., Brandes, P. and Dharwadkar, R. (1998), Organizational cynicism, Academy of management Review, 23, 341-352.
- Fichman, R.G. (2001). The Role of Aggregation in the Measurement of IT-Related Innovation, MIS Quarterly, 25(4), 427-455.
- French, W.L. & Bell Jr., C.H. (1998). Organization Development : Behavior Science Interventions for Organization Improvement, 6th ed, Prentice Hall.
- Govindarajan, V. & Trimble, C. (2005), "Organizational DNA for Strategic Innovation", California Management Review, Vol.47, No.3, pp.47-76.
- Granovetter, M. (1985), "Economic Action, Social Structure and Embeddedness," American Journal of Sociology, Vol. 91, pp. 481-510.
- Halachimi, A. (2005), "Governance and Risk Management : Challenges and Public Productivity" International Journal of Public Sector Management, Vol.18, No.4, pp. 300-317..
- Harkness, W.L., Kettinger, W.J. & Segars, A.H. (1996), "Sustaining Process Improvement and Innovation in the Information Services Function : Lessons Learned at the Bose Corporation," MIS Quarterly, Vol. 20, pp. 349-368.
- Joseph, S. Nye (2001), 「국민은 왜 정부를 믿지 않는가」. 박준원 · 임길진 (역). 서울: 굿인포메이션.
- Kanter, R.M. (1983), The Change Masters : Innovation and Entrepreneurship in

- the American Corporation (New York: A Touchstone Book).
- Kanter, R.M. (1988), “When a Thousand Flowers Bloom : Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization,,” *Research in Organizational Behavior*, Vol. 10, pp. 169–211.
- Kast, F.E. & Rosenzweig, J.E. (1972), *General System Theory : Applications for Organization and Management*, *Academy of Management Journal*, Vol. 15, pp. 447–465.
- Katz, D. & Kahn, R. (1966), *The Social Psychology of Organization*, New York, Wiley.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press. Washington D. C.
- Koller, T. (1994), “What is Value-based Management”, *The McKinsey Quarterly*, No.3, pp.87–101.
- Kottor, J.P. (1996) , *Leading Change*, 기업이 원하는 변화의 리더(한정곤 역), 김영사.
- Kostova, T. (1999), *Transnational transfer of strategic organizational practice: A contextual perspective*, *Academy of Management Review*, 24(2), 308–324.
- Marquardt, M. (1999a). *Action learning in action*. Palo Alto: Davies-Black.
- Mastenbroek, W.F.G. (1996), “Organizational Innovation in Historical Perspective : Change As Duality Management”, *Business Horizon*, Jul-Aug, pp.5–14.
- Muller, A., Valikangas, L. & Merlyn, P. (2003). *Metrics for innovation : guidelines for developing a customized suite of innovation metrics*. <http://www.strategos.com/articles /InnovationMetrics/InnovationMetrics.pdf>
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge-Creating Company* (New York: Oxford University Press).



- OECD (2005). *Modernising Government : The Way Forward*. UN.
- Olson, P.D. & Bokor, D.W. (1995), Strategy process–content interaction : Effects on growth performance in small, start–up firms. *Journal of Small Business Management*, Jan., 34–44.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government : How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*, Reading, MA : Addison–Wesley
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997), *Banishing Bureaucracy*, Addison Wesley Longman, Inc., Reading, Massachusetts. 최창현 역 (1998), 「정부개혁의 다섯 가지 전략」, 삼성경제연구소.
- Pfeffer, J. (1994), *Competitive Advantage Through People*, Harvard Business School Press.
- Pierre, J & B Guy Peters(2000), *Governance, Politics and the State*, NY: St. Martin's Press
- Popovich, M.G. ed. (1998). *Creating High–Performance Government Organization*. Jossey–Bass, Inc. 박수영 외 역(2000). *높은 성과를 내는 정부만 듣기*. 삼성경제연구소.
- O'Brien, G. (2002), “Participation as the Key to Successful Change – A Public Sector Case Stud”, *Leadership & Organization Development Journal*, Vol.23, No.8, pp. 442–455.
- Ott, J.S. & Dicke, L.A. (2001), “Challenges Facing Public Sector Management in Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment – and Accountability”, *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 1, pp. 321–339.
- Quinn, R.E. and Cameron, K.S. (1983), Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness. *Management Science*, 29, 33–51.

- Resnick–West, S. (1994), Benchmarking Worksheet, Resnick–West Consulting.
- Rogers, E.M. (1995), Diffusion of Innovations, 4th ed., (New York: Free Press).
pp. 287–308.
- Rogers, E. M. (1995), Diffusion of Innovations(4th ed.), New York: Free Press.
- Schick, A. (1998), Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reform, The World Bank Research Observer, Vol. 13, No. 1, pp. 123–131.
- Shim, D.S. (2001), "Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries, Public Personnel Management, Vol. 30, No. 3, pp. 323–347.
- Starky, K. and A. Mckinlay (1988), Organizational Innovation. Avebury, Aldershot
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2001). Managing Innovation, 2nd ed. John Wiley & Sons, Ltd.
- UN DESA (2005). World Public Sector Report 2005 : Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. New York : United Nations.
- Vigoda, E. (2002), From Responsiveness to Collaboration : Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, PAR. 62(5).
- Wolfe, R.A. (1994), Organizational Innovation : Review, Critique and Suggested Research Directions. Journal of Management Studies, 31(3), 405–431.
- Yoon, J.I. (2006). Korean Government Innovation: Strategies and Methodologies for Administrative Innovation. 5th meeting of the committee of experts on public administration. New York : United Nations.

이론으로 풀어 본 정부혁신

2007년 10월 15일 인쇄

2007년 10월 20일 발행

발행처 · 행정자치부

디자인 및 제작협력 · (주)도서출판 삶과꿈 02-318-4041

