

정부혁신의 이해

- 참여정부의 혁신전략과 실천논리 -

2005. 11.

한국행정연구원
혁신변화관리센터

<일러두기>

- 이 보고서는 한국행정연구원에서 일반국민과 공무원을 대상으로 정부혁신에 대한 이해를 돕기 위하여 개론서적인 성격을 지니도록 구상하였음. 따라서 이론적인 논의와 일반론적인 논의를 적당히 섞어 서술하였음.
- 제목은 가제이며, 논의를 통하여 수정 가능함.
- 책의 구성과 형식은 일반출판을 전제로 하며, 가독성과 재미를 적절히 보일 수 있는 편집을 할 예정임. (나남출판사 등과 접촉 중)
- 각 장에 들어갈 그래픽(화보, 만화, 통계치, 표 등)은 편집자와의 협의과정에서 별도로 삽입 예정

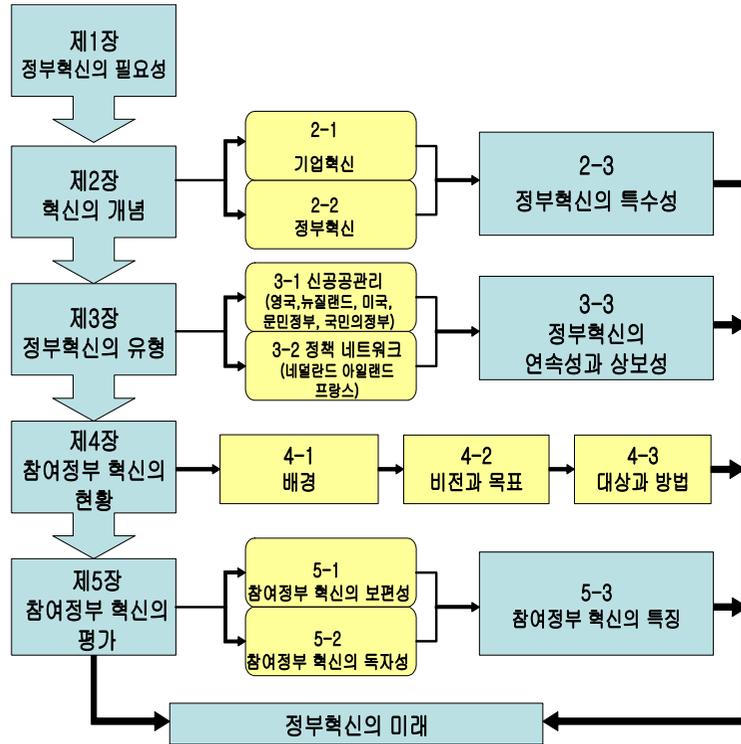
<연구의 체계>

- 본 연구는 다음 체계도가 시사 하는 바와 같이 4단계에 걸쳐 진행함
- 제1장에서는 현대 정부가 직면하는 시대적, 환경적 변화 양상을 추적함으로써 정부혁신의 필요성이 제기되는 이유를 기술
- 제2장에서는 혁신의 다양한 함의를 추적함으로써 정부혁신의 개념을 정립하고 그 성격을 규명
- 제3장에서는 해외 선진국 및 한국의 역대 정부혁신이 추구하는 일반적인 정향을 관찰함으로써 현 시기 정부혁신을 두 가지 유형으로 정리하고 이를 참여정부 혁신의 특성을 도출하는데 필요한 비교의 준거틀로 설정.
- 제4장에서는 참여정부 혁신 현황을 배경·비전과 목표·대상과 방법 3수준에서 관찰함으로써 이어지는 5장에서 참여정부 혁신의 보편적인 내용과 고유한 성격을 도출할 수 있는 경험적 자료를 획득.
- 제5장에서는 제3장에서 논의된 정부혁신의 유형과 제4장에서 논의된

참여정부 혁신의 현황을 토대로 수집한 경험적 자료들을 상호 비교함으로써 참여정부 혁신의 보편성과 독자성을 도출.

차 례

〈연구의 체계도〉



제 1 장 왜, 지금 정부혁신인가 1

제 1절 정부혁신이란 무엇인가? 2

제 2절 정부혁신은 왜 필요한가 7

제 3절 정부혁신의 목표 20

제 4절 국가혁신과 지역혁신의 중추로서의 정부혁신 24

제 5절 정부혁신의 방법론 : 축적과 돌파, 문화인프라의 구축 26

제 2 장 혁신의 개념, 기원과 실제 29

제 1절 기업혁신의 개념, 기원과 실제 30

1. 기업혁신의 배경과 개념 30

2. 기업혁신의 실제 35

제 2절 정부혁신의 개념, 기원과 실제 39

1. 정부혁신의 배경과 개념 39

2. 정부혁신의 실제 52

제 3절 정부혁신의 특수성 61

1. 기업혁신과 정부혁신의 비교 62

2. 정부혁신의 특성 68

3. 정부혁신의 역사성 74

제 3 장 정부혁신의 유형과 역사 78

제 1절 정부혁신의 이론적 기초 80

1. 신공공관리론 81

2. 정책네트워크론 84

3. 거버넌스 패러다임의 비교 88

제 2절 신공공관리와 시장형 개혁 94

1. 영국의 행정개혁 : 신공공관리론의 창안 95

2. 뉴질랜드 정부혁신 : 신공공관리론의 실습장	99
3. 미국 정부혁신 : 행정 프로세스 개혁	102
4. 문민정부 : 미완의 시장형 개혁	109
5. 국민의 정부 : 불가피한 시장형 개혁	113
제 3절 정책네트워크와 참여형 개혁	117
1. 네덜란드 : 사회협약을 통한 개혁	118
2. 아일랜드 : 사회적 대타협을 통한 개혁	121
3. 프랑스 : 정치적 합의에 기초하는 국가혁신	124

제 4 장 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략 127

제 1절 참여정부 혁신의 배경	128
제 2절 참여정부 혁신의 비전과 목표	131
제 3절 참여정부 혁신의 대상과 방법	133
1. 혁신목표별로 살펴본 정부혁신의 내용	135
2. 정부혁신의 초점 및 특성별로 분류한 정부혁신의 내용	146
3. 참여정부 혁신의 방법	150

제 5 장 참여정부 혁신의 성과와 평가 162

제 1절 참여정부 혁신의 보편성	162
1. 인사관리 혁신	162
2. 전자정부	166
3. 정직하고 투명한 정부	169
4. 분권화	170
5. 서비스 품질 및 전달 혁신	173
6. 규제혁신	175
제 2절 참여정부 혁신의 독자성	177

제 6 장 참여정부 혁신의 과제 186

표 색인	189
그림 색인	190
박스 색인	191

▣ 참 고 문 헌 192

제 1 장 왜, 지금 정부혁신인가

정부혁신은 참여정부의 가장 중요한 국정과제 가운데 하나이다. 세계의 많은 나라들이 정부혁신을 중요한 국정과제로 다루고 있지만, 참여정부처럼 깊은 관심을 가지고 있는 경우는 그리 많지 않다. 참여정부가 정부혁신을 중요하게 생각하게 된 배경은 여러 가지가 있다. 그러나 무엇보다도 먼저 생각할 수 있는 것은 지금 우리가 살아가는 이 시대가 변화와 다양성으로 대표되는 포스트모던의 시기라는 점이다.

포스트모던의 시대에는 정부라고 하는, 비교적 보수적이고 안정적인 존재마저도 변화에 대한 대응을 게을리 하게 될 때 생존 자체를 위협받을 수 있다. 여기에는 산업사회로부터 지식정보사회로의 변화와 같은 사회경제 시스템의 구조적 변화를 비롯하여, 거버넌스 시대가 도래함에 따라 다양한 사회구성원들 간의 협력과 의사소통이 가장 중요한 규범이 되는, 이념적인 변화도 존재한다. 정부혁신이 비단 한국에서 뿐 아니라 선진국을 비롯한 대부분의 나라에서 중요한 국정과제로 대두하게 된 이유가 바로 이것이다.

그러나 참여정부가 정부혁신을 추구하게 된 배경에는 이같은 외부 요인만 있는 것이 아니다. 정부의 역할과 기능, 국정 운영의 방향과 내용에 대한 깊은 고민이 숨어있다. 이 책의 첫 번째 장에서 논하고자 하는 것도 정부혁신의 외부요인이 아니라 정부혁신의 내부요인, 곧 정부혁신을 필요로 하는 한국사회 고유의 내적 동인이다. 이를 토대로 궁극적으로는 정부혁신이란 무엇인가라는 포괄적인 질문에 답함으로써 한국사회에 있어 정부혁신이 의미하는 바를 추적해보기로 한다. 바꿔 말하자면 정부혁신이라는 것이 “왜”, “지금”, “우리”에게 필요한가라는 질문에 답함으로써 정부혁신의 포괄적인 함의가 무엇인지를 밝혀보고자 하는 것이다.

제 1절 정부혁신이란 무엇인가?

최근 들어 혁신이라는 단어가 매우 친숙한 단어로 떠올랐다. 기업과 정부를 막론하고 거의 모든 조직이 빠르고 지속적인 변화의 물결을 타고 있으며, 이러한 변화를 예리하게 인지하고 대응하는 조직은 살아남아 번영하는 반면, 자만하거나 머뭇거리는 조직은 주저앉는 것을 수없이 보게 된 것이다.

격심한 변화와 이에 대한 대응의 필요성에 대한 주장은 상당부분 민간, 특히 기업으로부터 비롯되었다. 변화의 물결이 얼마나 심하고 그 결과로 나타나는 조직의 부침이 얼마나 심한가를 객관적으로 보고 싶다면 기업의 수명을 살펴보면 된다. 일본의 경제주간지인 ‘일경 비즈니스’는 1896년 이후 100년간 일본 100대 기업의 변천사를 연구, 일본 기업의 평균 수명은 30년 정도라고 조사한 바 있다. 최근 유럽의 한 컨설팅회사의 조사에 따르면 유럽과 일본의 세계적 기업 평균수명은 단 13년에 불과하다. 미국에서도 2000개 IT관련 기업을 조사한 결과 평균 10년을 넘기기 못했다는 조사도 나왔다. 즉 대부분의 기업은 가장 왕성할 시기인 10대에 시장에서 사라지고 있는 셈이다.

기업이 살아있는 존재라는 말은 경영이 제대로 되지 않을 경우 기업도 죽을 수밖에 없는 존재라는 의미를 내포하고 있다. 경쟁에서 살아남은 기업들이라면 아마도 끊임없는 외부의 변화에 대응하여 스스로 끊임없는 변화를 시도한 기업들일 것이다. 짐 콜린스는 그의 저서 “*Good To Great*”에서 이러한 자료를 활용하여 지속적인 생존과 번영을 이룬 위대한 기업들의 자기혁신 노력이 그렇지 못한 기업들과 비교할 때 어떻게 다른지를 분명하게 보여준다.

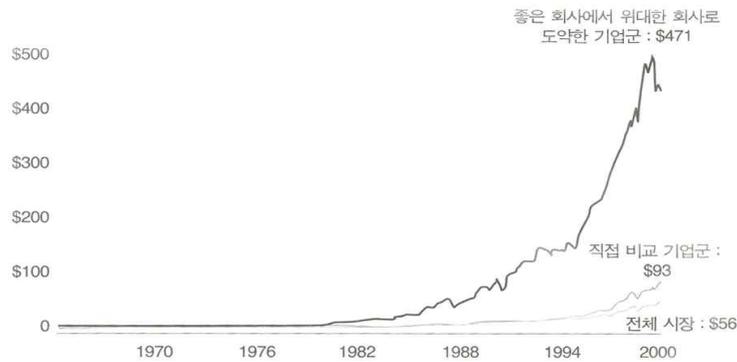
아래의 그림은 짐 콜린스가 몇 가지 기준¹에 의하여 위대한 기업으로 뽑은 11개의 기업군을 대상으로 하여², 비교기업군, 시장 전체 기업군의 3개 범주에 대하여 1달러를 투자하였을 때, 어떤 차이가 누적적으로 나타나게 되는

¹ 11개 기업군을 선별한 기준은 여러가지이지만 가장 중요한 기준은 전환점 이후 15년간 전체 시장과 대비하여 최소 3배 이상의 누적수익을 올린 기업이다. 그리고 해당 산업 전체가 좋은 실적을 보이는 경우는 제외되었다. 11개 기업군은 30년 동안 포천 500에 등재되었던 1400여개의 기업가운데서 뽑힌 기업들이며 보다 상세한 내용은 짐 콜린스(2001) 참조.

² 그가 활용한 기준에 의하면 11개 기업은 위대한 기업의 일부가 아니라 전부라는 점을 유의할 필요가 있다.

가를 보여주는 그림이다. 이 그림은 성공한 위대한 기업들은 시장평균에 비교해볼 때 8배가 넘는 실적을 올렸고, 유사한 기업군과 비교해도 4배 가까운 실적을 올린 것으로 나타난다.³ 혁신의 결과가 단순한 성과수치의 차이만이 아니라, 장기간에 걸쳐 누적적으로 나타나고 있다는 점도 주목할 만한 부분이다.

그림 1) 위대한 기업과 보통 기업의 차이



- 주
1. 1965년 1월 1일 각 기업군에 똑같이 1달러씩 배분되었다.
 2. 전환점에 이르기까지는 모든 기업군이 시장 주식 수익률을 올렸다.
 3. 2000년 1월 1일 기준, 각 펀드의 누적 가치이다.
 4. 배당금은 재투자하고 주식 분할시에는 정산했다.

‘경영학의 아인슈타인’이라고 불리는 클레이튼 크리스텐슨 하버드 경영대학원 교수는 1997년 “세계적인 우량기업도 한순간에 무너질 수 있다”는 말로 요약되는 “파괴적 혁신 (disruptive innovation) 이론”을 제창하여 전 세계 비즈니스계에 충격을 주었다. 그의 주장은 혁신에 의한 성공과 혁신하지 않음에 따른 실패의 가능성이라는 양극단이 공존한다는 것을 말해준다. 이와

³ 이 연구는 이 기업들이 혁신을 통하여 좋은 실적을 올렸음을 밝히는 것이 아니라, 위대한 실적을 올린 회사들을 대상으로 다른 기업들과의 차이를 밝힌 연구이므로 해석에는 주의할 필요가 있다. 그러나 이 기업들이 리더십, 인재, 규율과 문화 등에서 다르다고 평가된 점을 보면 역으로 혁신의 중요성을 추론하는데 아무런 문제가 없다. 참고로 이 기업들의 리더십은 보통 알려진 위대한 리더십들과는 많이 다르며, 겸손함과 확고한 목표의식이 혼재된 단계5의 리더십이라고 명명된다.

같은 언급은 최근 들어 아주 빈번하게 들을 수 있다.

어떤 기업이든 현재의 영광에 안주해서는 안된다. 여러분도 아침에 눈을 뜨는 순간부터 긴장을 늦춰서는 안된다. 그래서 나는 리더의 지위를 이용하여 회사 전체에 위기감을 조성했다. 그런데 위기관 한번으로 끝나는 것이 아니라, 우리 같은 경우에는 그때와 같은 위기가 3-4년에 한번 꼴로 반복된다. 극단적인 경우 1년안에 우리도 망할 수 있다. 매일 아침 눈뜨는 순간 혁신을 생각해야 하는 이유다.

- 마이크로소프트 빌 게이츠 회장

자원은 변하지 않는 개체에 대해 무자비하다. 생명체는 기업이든 상관없이 환경 변화에 적응하지 못하면 누구나 다 죽고 만다

- 유근관 서울대 교수

이 명제가 정부에 대해서만은 예외라고 믿을 근거가 없다. 기업의 예를 정부에 직접 적용하기는 어렵고, 위대한 정부와 보통정부, 그리고 실패한 정부가 명확히 구분되지 않을 수도 있다. 그러나 위의 사례가 정부에 직접 적용되지는 않더라도, 그 안에 담긴 개념, 즉 성공하는 조직은 지속적인 혁신을 시도하는 조직이며 성공적인 혁신을 이룬 조직과 그렇지 못한 조직 간에는 장기적으로 엄청난 격차가 생겨나는 것이 분명하다.

혁신이 생존과 번영을 위한 핵심적 개념으로 이해되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이라고 할 수 있으나, 그 시작은 매우 오래된 것이라고 할 수 있다. 슈뎀페터 (Schumpeter)가 말한 바와 같은 “창조적 파괴”의 개념이 곧 혁신의 필요성을 말한 것이며, 기업과 산업의 영역에서 혁신은 생존을 보장하는 거의 유일한 개념으로 자리잡아온 것이다.

그러나 정부혁신이 과연 무엇인가를 객관적으로 정의하는, 합의된 개념은 별로 없다. 또한 개혁이나, 변화 등 지금까지 통용되어 온 개념들과 확실하게 구분되지도 않는다. 이런 이유로 정부혁신과 연관된 비슷한 내용들이 국가에 따라 서로 다르게 표현되기도 한다. 미국의 경우 지속적으로 개혁 (reform)이라는 용어를 사용하는 반면, 독일 등의 유럽 국가들은 근대화 (modernization)라는 용어를 우리의 혁신이라는 용어와 같은 맥락에서 활용

한다.

혁신이란 무엇인가라는 질문에 대해서 이 책은 두 번째 장에서 기업혁신과 대비하여 본격적인 답을 시도한다. 미리 말하자면, 기업혁신이 기업의 가치를 높이는 모든 활동이라고 볼 수 있다면, 정부혁신이란 당연히 정부의 가치를 높이는 모든 활동이라고 보는 것이다. 기업이 자기의 가치를 높이기 위해서는 고객으로부터 신뢰를 받아야만 가능하다. 생산하는 상품의 가치를 인정받아야 하고, 기업의 브랜드가 믿음을 주어야 하는 것이다. 정부가 자기의 가치를 높이려면 당연히 정부가 생산하는 상품, 즉 정책과 행정서비스의 질을 높여야 하고, 국민들이 정부라는 브랜드에 대하여 신뢰를 보낼 수 있을 때 가능하다.

개념을 정의하는데 있어서 도움이 되는 것은 특정개념에 반대되는 개념을 도출하거나 명제를 반증하는 것이 도움이 될 수 있다. 따라서 혁신이 무엇인가를 이해하기 위하여 혁신의 반대명제를 살펴볼 수도 있을 것이다. 혁신의 반대는 직접적으로는 비혁신과 같은 개념이 되겠지만, 혁신을 필요로 하는 이유가 변화에 있고 변화에 대응해야 하는 이유가 경쟁에서 처지지 않기 위해서임을 떠올린다면, 혁신의 대칭 개념은 “독점”이라고 볼 수도 있다.

독점이 영원히 유지될 수 있다는 보장만 있다면 어떤 조직도 변화에 일일이 대응할 필요를 느끼지 않는다. 그러나 어떠한 기업이나 조직도 자신이 지닌 자원과 권위를 독점적으로 누릴 수는 없으며, 이는 정부도 마찬가지이다. 시장에서 통용되는 상품을 예로 들 때, 기술의 발전, 인간육구의 진화, 이념적 정당성의 강조 등 독점을 불가능하게 만드는 요소는 수없이 많다. 독점을 가능하게 한 것은 혁신적인 기술을 토대로 한 혁신적인 상품이었겠지만, 기술의 발전은 또 다른 혁신적인 상품을 만들게 되고, 혁신적인 상품은 아니라 해도 혁신적인 공정의 개선은 제품의 경쟁력을 크게 높이게 되며, 또한 아무리 혁신적인 제품이라 하더라도 소비자의 시선과 취향이 언제나 여기에 맞춰져 있을 수는 없다. 그래서 기업은 상품과 생산과정과 조직의 운영을 늘 혁신해야 할 필요를 느끼게 된다.

정부는 전통적으로 국가운영에 필요한 권위를 독점해온 존재이지만, 최근의 거버넌스 패러다임은 정부도 사회의 일 구성요소이며, 다른 구성체들과의 협력과 타협에 의해서만 성공적으로 운영될 수 있음을 보여주고 있다. 정부란 원래 권력을 지닌 존재이며 국가의 운영에 전적인 책임을 지는 존재였다. 국가의 실패는 정부와 통치자의 것이었으며 국가의 성공도 또한 그러했던 것이다. 그러나 이와 같은 전통적인 국가와 정부 중심의 통치개념은 이제 더 이상 유효하지 않다고 보아야 한다. 정부는 시민사회와 기업으로 대표되는 민간부문을 지배하는 것이 아니며, 모든 사회 구성원들은 바라직한 국정운영과 성과를 위하여 책임을 공유하고 협력해야만 하는 시대가 도래하였다. 세계는 거버넌스의 시대로 진입하고 있는 것이다.

물론 이는 기업과 같이 정부가 민간부문과 동일한 정도의 경쟁 환경에 직면하였음을 말하는 것은 아니다. 그러나 영국의 Next Steps에 의한 사례 등은 정부의 업무도 일정 범위에 있어서는 민간과의 직접 경쟁에 부딪힐 수 있음을 보여준다. 또한 다국적기업의 전지구적 경영 등과 같이 최근의 사회경제적 환경의 변화는 국가 또는 정부라고 해도 기업과 개인에게는 선택의 문제에 불과한 것이 될 수 있음을 상징적으로 보여준다.

능력 있고 투명하게 일을 잘 하는 정부는 기업과 개인을 끌어들이고 번영의 기틀을 제공할 수 있는 반면, 그렇지 못한 정부는 생존과 번영에 필요한 자원을 마련하기 어렵게 되는 상황이 될 수 있다. 따라서 정부는 시민사회와 기업 등 정부 외적인 존재들로부터 효율성, 투명성, 전문성 등에 대한 신뢰를 확보하는 것이 가장 중요한 일이 되고 있으며, 각국에서 추구하는 정부혁신은 바로 이와 같은 노력의 일환이라고 볼 수 있는 것이다.

이는 정부에게 국민이 요구하는 것과 정부가 실제로 국민에게 제공하고 있는 것 사이에 격차가 있다는 것을 의미하며, 수요와 공급의 문제라고 볼 수도 있다. 수요와 공급의 불일치라는 관점에 토대를 두고, 우리는 여기서 정부혁신이 왜 필요한가에 대한 구체적 이유로서 다음의 세 가지를 설명하고자 한다.

우선 첫 번째로 다양성과 변화가 요구되는 포스트모던 사회의 도래가 정부로 하여금 직접적인 변신을 요구하고 있다는 점이다. 여기에는 구조와 환경, 가치라는 여러 차원으로부터의 변화가 포함되는데, 여기서의 변화가 곧 정부에 대한 요구(수요)이며, 정부가 충분히 대응하지 못할 경우 혁신에 대한 수요가 발생하게 된다. 두 번째로는 신공공관리론 또는 거버넌스 이론에 근거를 둔 세계 각국의 정부혁신이 하나의 대세가 되었다는 점이다. 이는 정부가 민간과 마찬가지로 혹은 더 높은 효율성을 지녀야 한다는 요구와 국정 파트너로서의 시민사회와 기업으로부터 적절한 정도의 신뢰를 받을 수 있는 존재가 되어야 한다는 가정이 깔려있다. 즉 신뢰수준에 대한 수요와 공급, 즉 기대와 현실의 격차가 존재한다는 점이다. 위의 두 가지가 보편적이고 일반적인 이유인데 반해 세 번째는 참여정부의 특수한 환경과 상황에 관련된 것이다. 즉, 우리나라의 사회경제적 상황을 살펴볼 때, 정부가 자신의 기능과 역할을 해야 할 곳에서 그리고 충분하게 수행하고 있는가라는 질문에 대한 답으로서 혁신을 필요로 하였다는 것이다. 즉 정부에 요구되는 서비스의 범위와 수준에 대한 요구를 제대로 충족시키고 있는가라는 문제에서 혁신의 필요가 제기된다는 것이다. 이 문제는 앞의 두 가지와 사실 완벽하게 분리되는 것은 아니지만, 참여정부 혁신의 방향과 내용이 지니는 특성을 이해하기 위하여 필요하므로 포함시키도록 하였다. 아래에서는 이를 하나씩 설명해보도록 한다.

제 2절 정부혁신은 왜 필요한가

1. 사회의 구조, 환경, 가치의 변화

지식정보사회, 유비쿼터스 시대라는 단어는 이제 흔한 것이 되어가고 있다. 이들 단어는 그 자체로 많은 것을 표상하고 있는 용어들이지만, 따지고 보면 21세기에 우리가 맞고 있는 변화의 폭이 얼마나 넓고도 깊은 것인지를 말해주고 있는 것이며 이 모든 변화는 우리 모두에게 하나의 도전이다. 특히

국정을 관리하고 행정을 수행하는 정부의 입장에서 본다면 변화에 적절히 대응하는 것이 국가와 국민의 생존을 가능하게 하는 것이기 때문에 변화의 폭과 깊이를 잘 파악하고 이에 대한 적절한 대응을 강구하는 것이 무엇보다 중요하다. 변화에 대한 대응의 필요가 곧 기업에서와 마찬가지로 정부의 혁신을 필요로 하는 이유라고 할 수 있는 것이다. 그렇다면 우리 정부가 맞이할 21세기의 중요한 변화는 무엇인가. 우리는 이를 구조적 변화, 환경의 변화, 가치관의 변화라는 것으로 요약하고자 한다.

(1) 구조의 도전 : 산업구조와 사회구조의 변화

정부의 변화를 이끌어내는 구조적 변화로서 전통적 산업구조가 변화하는 것과 함께 사회의 구조 자체도 변화하고 있는 점을 들 수 있다. 지식정보사회의 도래는 산업구조를 급격하게 변화시키고 있다. 물질과 재화의 생산으로부터 정보와 서비스의 생산으로 초점이 바뀌어가고 있는 것이다. 그에 따라 사회의 중심적 가치 역시 자본에서 정보로 이행해가며, 물질이나 에너지 대신, 정보가 사회발전의 중요한 원동력이 되고 있다. 산업사회를 중심으로 한 과거 아날로그 시대에서는 정부가 중심이 되어 모든 것을 책임지고 정부가 이끌어 가는 것이 자연스러웠다. 그것은 산업사회의 기본 구조가 관료제를 기반으로 한 효율성 구조를 중시하는 것이었기 때문이기도 하고, 동시에 생산활동과 정보의 흐름도 수직적인 것으로만 나타났기 때문에 정부라는 존재가 하나의 정점으로 자리 잡는 것이 자연스러운 것이었기 때문이다.

그러나 지식과 정보를 기반으로 하는 디지털 시대에는 경제주체들이 수평적 네트워크 형태로 변모하면서, 기업이나 민간이 정보의 생산자이자 유통자의 역할을 더 강력하게 수행하기 시작하였고 그 역할이 더 중요해지고 있다. 즉 시장의 자율성을 중시하는 쌍방향적 의사소통이 무엇보다 중요한 시기가 된 것이다. 따라서 정부에 요구되는 역할과 기능도 과거와는 다른 것이 될 수밖에 없으며 일하는 방식 또한 바뀔 수밖에 없다. 세상이 바뀌는데 낡은

사고, 낡은 관행, 낡은 방식을 고집한다면 민간과 비교하여 경쟁에 뒤쳐질 수밖에 없고 이는 국가발전에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 지식정보 사회의 산업구조에 부합하는 새로운 일처리 방식을 고안할 때이고, 산업의 변화에 맞는 적절한 정부의 역할이 무엇인지를 고민할 때인 것이다.

사회구조 또한 변하고 있다. 고도성장을 구가했던 노동집약적 산업사회에서 지식정보사회로 이행하는 우리나라는 이미 고령화 사회로 진입했다. 인구 증가율 저하에 따라 생산가능인구(15-64세)의 비중이 지난 2000년 71.7%에서 2020년 71.0%로 0.7%포인트 낮아질 경우 같은 기간 2% 정도의 GDP 감소를 가져올 것이 예상된다. 이 때 연금 재정은 악화될 것이며, 노인부양 부담은 증가하고 독거노인과 여성노인 또한 증가하며 농·어업인구는 현격하게 감소할 전망이다. 선진국형 저성장 사회를 피할 수 없다면 지금부터 미래를 준비하지 않으면 안된다. 이는 정부의 입장에서 본다면 미래사회의 구조에 부합하는 정책의 개발과 새로운 시각을 도입해야 한다는 의미가 된다. 지금 미래를 준비하지 않는다면 치러야 할 대가는 후대의 몫이 될 뿐이며, 사라지는 것은 아니다.

(2) 환경의 도전 : 국경을 초월한 무한경쟁

환경의 도전은 주로 국제적인 변화에서 온다. 특히 국제경제의 변화와 국제정치의 변화라는 두 가지가 기존과는 다른 정부운영을 요구하게 된다. 90년대 말에 우리가 겪은 위기의 경험은 국경을 초월한 무한경쟁의 시대가 바로 오늘이며 우리들의 시대임을 말해준다. 자본과 노동, 상품과 문화가 국경을 자유롭게 넘나드는 데에 제대로 준비하지 못할 때 어떠한 위기가 우리를 덮칠 것인지를 피부로 알게 해준 것이었기 때문이다. 외국 정부, 국제금융기관, 다자간 국제협상기구, 외국 투자자, 다국적기업 등은 모두 우리가 함께 일해야 하는 지구촌의 동반자이다. 세계 경제력 10위권을 넘보는 OECD 회원국으로서 이에 걸맞는 국가경쟁력을 확보하고, 개방적이고 유연한 관리역

량을 갖추지 않으면 안되는 시기인 것이다.

급변하는 국제정세는 더욱 위협적이다. 중국이 경제대국으로, 일본이 군사대국으로 급부상하고 있는 상황, 적대적인 남/북 관계의 틀을 넘어 새로운 구도를 만들어내야 하는 상황, 그리고 세계 각 지역이 블록화하면서 정치와 경제의 틀과 구도가 복잡하게 짜여지는 상황 등은 우리 정부가 더 이상 과거와 같은 국가중심의 틀 안에서 행동하지 않을 것을 요구하고 있다.

(3) 가치의 도전 : 다원화와 유연화

대량 생산, 대량 소비, 대도시, 민족 국가 등과 같은 거대조직은 사라지고 그 자리에 개인성, 유연성, 다양성, 세분화, 분산화, 국제화 등이 나타나고 있다. 근대화라는 거대 목표를 이끌던 사회적 이성의 존재가 무의미해지는 포스트-모던 사회가 도래한 것이다. 다양성의 존중과 상호협력이 최고의 가치로 떠오르고 유연한 대응이 무엇보다 중요한 거버넌스 시대, 네트워크 시대가 다가오고 있다. 협력 (cooperation)과 경쟁 (competition)이 동시에 진행되는 사회, co-opetition 사회가 나타나는 것이다. 이같은 상황에서 정부중심의 산업화 시대의 발전전략은 타당한 것이 될 수가 없으며, 새롭고 다양한 가치를 포괄할 수 있는 국정운영의 틀이 필요한 시기가 되고 있는 것이다.

2. 신뢰할 수 있는 정부에 대한 요구 : 전 지구적인 추세

정부를 바꿔야 한다는 것이 전 세계의 이목을 끌게 된 첫 번째의 실제적인 사건은 영국의 대처정부가 등장하면서부터였다고 할 수 있다. 이후 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등 많은 선진국들이 정부혁신을 전면에 내세우고 움직이기 시작하였으며, 이는 제 3세계에까지 급속히 확산되기 시작하였다.

기업이 왜 혁신을 해야 하는가하는 것은 상대적으로 명확하고 또 기업이 정부조직에 비하여 비교적 손쉽게 혁신을 추진할 수 있는 이유도 명확하다고 할 수 있다. 이윤을 목적으로 하는 기업이 혁신을 추진하는 이유는 한 마

디로 말해서 기업 가치를 높이기 위한 것이라고 할 수 있다. 이 말에는 순이익을 증대시키고 연구개발에 투자함으로써 미래의 이익도 보장하며 주주를 비롯한 투자자와 구성원들의 이익을 함께 증대시킬 수 있기 때문이다. 즉 혁신을 함으로써 기업의 가치가 높아지고 이익이 보장되며 더불어 구성원들의 이익도 보장되기 때문에 기업의 혁신은 보다 손쉽게 일어나는 것이다.

반면 정부조직이 혁신이 필요한 이유는 상대적으로 기업만큼 절박하고 쉽게 다가오지 않는다. 앞서 말한 바와 같이 정부는 그 독점력이 훨씬 강하고 변화로부터 오는 위협이 덜하다고 보여지기 때문이다. 또한 혁신을 한다고 하더라도 구체적으로 어떠한 이익이 발생하는지, 그리고 구성원들에게 어떠한 이익이 돌아가는지가 분명하지 않기 때문에 정부혁신은 보다 더 어려워지는 것이 보편적인 현상이다.

그러나 정부가 변화의 위협을 덜 받는다고 하는 것은 현 시점에서 볼 때 착각에 가깝다고 할 수 있다. 1980년대 이후 선진국들이 정부의 변화와 혁신에 착수한 것은 변화의 위협을 피부로 느끼기 시작했기 때문이다. 그렇다면 그 위협의 정체는 무엇이라고 정의해야 할 것인가. 이는 국가마다 처한 사회·문화·정치·경제적 배경에 따라 조금씩 다르다.

영국과 미국의 경우 정부혁신이 화두가 된 것은 상당부분 정치적인 동기에 의한 것이라고 할 수 있다. 대처정부와 레이건 정부는 모두 선거에 즈음하여 정부의 혁신을 내세웠고, 이는 신우파 내지 시장경제의 강화를 표방하는 신자유주의 등의 정치 사조의 등장과 맥을 같이 한다. 그러나 이 두 나라 가운데 영국은 경제적인 이유가 좀 더 깊이 담겨있고 미국의 경우는 보다 더 정치적이라고 해석할 수 있다. 영국은 2차 대전 이후 80년대에 이르기까지 영국병이라고 알려진 국가의 침체 상태를 극복하기 위한 방안으로 좌파 정부의 국유화 정책 등을 뒤집을 필요를 느꼈던 것인 반면, 미국의 경우에는 정부에 대한 국민의 신뢰가 점차 하락하는데서 오는 정치적인 위기를 극복하는 것이 절실했던 상황이었다. 어쨌든 두 나라 모두 정부혁신이 선거를 즈음하여 시작되었고 관료제의 개혁 또는 철폐가 정치적 슬로건으로서 받아들

여지게 된 것이다. 뉴질랜드의 경우에도 경제적인 이유가 상당한 동기로 작용하였는데, OECD 국가들 가운데서 '병든 난장이'로 치부될 만큼 열악해진 경제적 환경이 공기업을 개혁하고 성과계약을 국가 전 부문에 도입하는 등의 정부혁신을 추구하게끔 한 것이었다.

반면 유럽의 많은 나라들에서 정부혁신이 시작된 이유는 정치와 경제가 혼합된 것이라고 할 수 있는데, 이는 유럽연합을 추구하는 과정에서 마스트리히트 조약 등이 각 나라의 경제적, 정치적 기준과 구조를 일치시키는 것을 요구했기 때문이었다(Kamarck, 2003). 유럽의 미래에 관한 최근의 유럽사회 내부에서의 논쟁들도 경제적인 주장과 사회복지 및 안정성 등을 추구하는 정치적인 주장들이 뒤섞여서 나타나고 있는 것을 발견할 수 있다.

반면 후진국들의 경우 대부분의 정부혁신은 경제적 동기에 의한 것이었다. 국가발전을 위한 동기를 부여하기 위하여 정부개혁이 시작되었던 것인데, 이 가운데 상당부분은 외적인 자극에 의한 것이었다. 즉 세계은행이나, 국제통화기금, 유엔 등이 제 3세계에 대한 경제적 원조를 수행하는 과정에서 요구조건의 하나로 규제개혁 등 국가적 혁신을 요구한 경우가 매우 많았기 때문이다.

우리나라의 경우를 돌이켜 본다면 정치적인 이유와 경제적인 이유가 역시 혼재되어 있는 편이라고 할 수 있을 것이다. 문민정부 이전의 시기까지 이루어졌던 정부 혁신(개혁 등을 포괄하는 개념으로서)은 정치적인 정당성을 확보하는 차원이 강했던 데 비해, 국민의 정부부터는 경제적인 위기로 인한 정부혁신의 요구가 매우 강했기 때문이다.

직접적인 이유가 무엇이든, 정부혁신이 선진국과 후진국을 가릴 것 없이 정부혁신이 하나의 현상(phenomenon)으로 나타난다는 것만은 분명하다. 이것이 하나의 현상이라고 말할 수 있는 또 다른 근거는, 배경과 이유가 조금씩 상이함에도 불구하고, 대부분의 국가에서 추진하는 정부혁신의 내용이 거의 같다고 말할 수 있을 정도로 유사했기 때문이다. 모든 국가의 정부혁신은 관료제를 개혁하고, 국민과 고객의 만족을 우선시하였으며, 규제를 개혁하고

전자정부를 추구하는 등의 모습을 보이고 있는 것이다. 물론 모든 국가가 같은 내용을 추구한다고 해서 같은 수준의 정부혁신이 이루어진 것은 결코 아니다. 후쿠야마(Fukuyama, 2005)가 주장하는 바와 같이 국가의 능력과 제도화의 수준에 따라 각국이 이룩한 변화의 정도는 상당히 달랐던 것이다. 또한 같은 목표를 지향하여도 그 수단과 방법에는 문화적이고 사회적인 전통과 가치관의 차이가 상당부분 반영된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1980년대 이후에 나타나는 정부혁신이 세계적인 현상이 된 것에는 시장경제지향적인 신공공관리의 사조가 전 지구적으로 확산되었던 현상이 함께 한다. 세계화라는 것이 움직일 수 없는 대세가 되면서 일종의 글로벌 스탠더드로서 받아들여졌던 것이다. 그러나 이는 90년대와 2000년대로 들어서면서부터는 조금씩 변화한다. 즉 경제 혹은 정치라는 특수한 요인 때문에 정부혁신이 요구된다기보다는 국가의 통치와 운영체제 자체가 변화하기 시작한 것이 정부의 변화를 요구하게 되었고, 이는 거버넌스라는 개념의 대두와 맥을 같이 한다. 거버넌스 개념은 새로운 것이라고는 할 수 없고, 수십년전부터 통용되어 온 것이다. 그러나 이것이 새로운 국가운영의 철학으로 재발견되어 전면에 등장하게 된 것은 90년대 초반 UN 등에서 시작된 것으로서 국정운영체제에 대한 패러다임 전환에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

일반적으로 거버넌스라고 하는 것은 정부와 시민사회, 기업 등이 하나의 체계로 구성되어 국정의 운영과 관리를 공동으로 수행하게 되는 개념을 의미한다. 이는 당연히 책임과 권한의 공유를 의미하므로 협치(協治)라는 용어로 쓰이기도 한다. 거버넌스의 시대라고 하는 것은 정부에게 어떤 의미를 갖는가. 단적으로 말해서 정부는 독점의 권력을 갖지 못하게 된다는 것이고 동시에 혼자 책임지지 않아도 된다는 뜻이 된다. 이는 긍정적인 해석과 부정적인 해석이 모두 가능한 것이지만, 중요한 것은 정부는 더 이상 혼자 국정을 수행하는 것이 아니며, 다른 누군가와 권력을 나누고 정보를 공유하며, 책임을 함께 지고, 국가와 국민의 모든 것을 함께 돌보아야 한다는 것이 기저에

깔려있다.

이는 사회학적인 의미에서 말한다면 포스트모던적 가치관이 국정의 패러다임에도 도입된 것을 의미하기도 한다. 포스트모던적 가치관의 핵심이 다양성과 유연성이라고 본다면, 국정관리체계가 정부 단독의 체계에서 정부-기업-시민사회로 이어지는 입체적 체계로 바뀔으로써 행위자가 다양화되고 관계가 복잡해지며, 유연한 반응을 담보하지 않으면 안되는 것이 되고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 정부가 가장 중요한 행위자이며, 가장 막중한 책임을 지닌 존재임은 의심의 여지가 없다. UN(2000) 보고서가 지적하는 바와 같이 NGO 등이 거버넌스 시대의 떠오르는 존재처럼 보이기 는 하지만, 시민사회와 기업을 포함하여 수많은 존재들이 이해관계자(stakeholder)로서 경합하는 시대에 정부를 제외하고 이들을 통합할 수 있는 존재는 역시 찾기 어렵다.

특히 오늘날 나타나는 거버넌스는 한 국가 내에서의 거버넌스에 관한 논의를 넘어서 국제적 관점이 국가적 관점과 결합되고 있는 것이 특징이다. 이는 다국적기업의 출현 등에서부터 예고된 것이기는 하지만, 여러 국가들과 국제기구, 국내기업과 외국기업 및 다국적기업, 국내 시민단체와 국제적인 단체들 등이 한데 뒤섞여 이제 복잡계로서의 거버넌스, 또는 네트워크사회로 까지 이어지고 있는 상황이 되고 있는 것이다(cf. 그림 2).

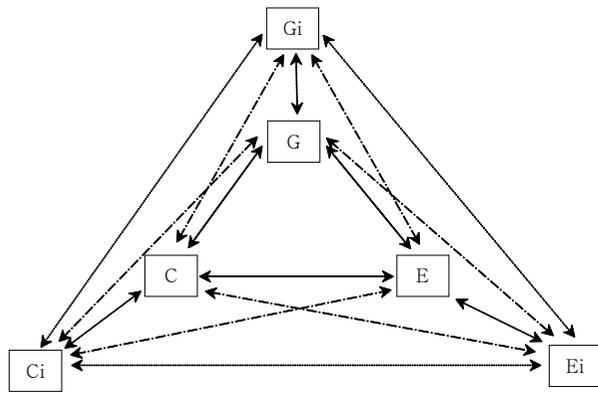
거버넌스를 국내적인 시각에서 이해하던 국제적인 관점에서 이해하던 중요한 것은 국가(정부), 시민사회, 기업 등의 관계의 유형과 방향이 완전히 변화하고 있다는 점이다. 이는 다음과 같이 표현할 수 있다.

- 관계의 유형 : 책임, 봉사, 규제, 경쟁, 감시, 참여 등이 모두 포괄
→ 다원적 가치의 강조
- 관계의 방향 : 무작위적이고 전방향적인 완전 복잡체계
→ 쌍방향적이고 호혜적인 상호작용

이는 네트워크 사회의 특징이 거버넌스 체제에서도 고스란히 구현되는 것

임을 보여준다. 네트워크 체계의 특징을 호혜성(reciprocity), 상호의존성(interdependence), 느슨한 동반자적 관계(loose coupling), 권력(power) 등으로 정의한다면(Moulaert & Sekia, 2003), 위에서 보는 바와 같은 거버넌스 행위자들간의 관계 또한 동일한 특징을 보여주는 것이기 때문이다.

그림 2 > 복잡계로서의 거버넌스



G : 정부 (Government) C : 시민사회 (Citizen Society) E : 기업 (Enterprise) i : 국제적 측면 (international)

이와 같은 상황에서 국가의 통치행위와 정부의 행정은 단순히 법과 제도만을 따르기도 어려운 상황이 된다. 네일버퍼와 브란텐버거가 함께 저술한 「Co-opetition」은 협력과 경쟁이 상호 갈등과 보완을 동시에 하게 되는 개념임을 보여주고 있는데 결국 거버넌스의 시대에 정부와 시민단체, 기업은 모두 서로 협력하고 동시에 경쟁하는 존재가 될 수밖에 없음을 의미하는 것이기도 하다.

또한 거버넌스는 구조와 과정이라는 두 가지 차원으로 나누어 논의할 수도 있다(Rhodes, 1997; Pierre & Peters, 2000). 구조로서의 거버넌스는 계층, 시장, 네트워크 등으로 구분되며, 과정으로서의 거버넌스는 선도와 조정, 분

석의 틀 등 다양하게 활용될 수 있을 것이다. 거버넌스에 관한 보다 자세한 논의는 이후의 장에서 다루도록 하고, 아래에서는 서론적인 의미에서 시민사회, 기업, 정부 등의 관계가 어떻게 변화하고 있고, 이것이 정부혁신에 대해서는 어떻게 나타나고 있는지를 간단하게 살펴해보도록 하겠다.

(1) 국정참여의 파트너로서의 시민사회

과거의 시민사회는 국정과 관련하여 볼 때 하나의 주체라기보다는 객체였다. 정부가 제공하는 서비스에 의존할 수밖에 없는 존재였던 것이다. 그러나 이제 탈권위주의 시대를 맞이하면서 시민사회는 과거와 같이 수동적인 존재가 아니라 적극적인 국정의 주체로 부상하고 있다. 시민사회가 고객이면서 동시에 주인이라는 것이다.

시민사회가 국정에 적극적으로 참여하는 현상은 NGO의 정부에 대한 감시활동으로부터 비롯된 것으로 보아도 무방할 것이다. 그러나 이제 그 범위와 영역은 감시만이 아닌, 정책과정에 대한 직간접적인 참여로 확대되었고, 감시의 대상도 정부만이 아닌 기업과 시민사회 자체로까지 확대되었다. 참여의 주체 또한 NGO와 같은 시민단체만이 아니라, 지역주민, 개인에 이르기까지 확대되고 다양화되고 있다.

구체적인 사례를 우리나라의 경우에 한정하여 살펴본다고 하더라도, 부패와 투명성에 대한 감시와 고발의 확대, 총선낙선운동 등에서 보는 바와 같은 정치적 관여, 동강댐이나 시화호 등 각종 개발사업에서 나타나는 적극적인 의견표명, 정부내 각종 위원회 등 정책과정에 대한 참여 등 수없이 다양하다. 지방정부의 수준에서 본다면 그 활동의 범위와 내용은 더욱 다양하다. 물론 현재의 시민단체 활동이 전문성, 객관성 등의 차원에서 볼 때 충분하지 못하다는 평가도 존재하지만, 중요한 것은 이와 같은 시민사회의 국정에 대한 참여가 뒤집을 수 없는 대세라고 하는 것이다. 즉 시민사회는 이제 정책과정(policy cycle)의 한 주체이기도 하고, 정부와 기업에 대한 감시자

(watchdog)이기도 하며, 정부와 기업에 대한 인재 풀(human resource pool)이기도 하는 등 국정 전반에 걸쳐 다양한 역할을 수행하게 된 것이다.

(2) 글로벌 시대의 기업

거버넌스의 한 축으로서 기업이 직면하고 있는 변화는 무척이나 다양하지만 가장 중요한 것은 아마 다음과 같은 두 가지일 것이다. 하나는 세계화와 지방화가 동시에 진행됨으로써 기업의 경쟁환경이 크게 변화하고 있다는 점이다. 세계은행(1997)이 주장하는 바와 같이 잘 조직되고 믿을만한 정부 시스템을 갖추는 것은 경제성과와 매우 높은 상관관계를 지니는데, 이는 기업들이 경영에 유리한 환경을 찾아 자유롭게 그 입지를 바꿀 수 있게 된 것과 무관하지 않다. 기업들은 노동과 임금 등 요소투입이 유리한 곳만이 아니라, 규제와 표준 등이 자신에게 보다 유리한 곳을 찾아 움직이게 되는 것이다. 이처럼 기업의 이동성이 높아지는 것은 기업의 입장에서 보면 경쟁의 격화를 의미하는 것에 다름 아니다. 따라서 기업들은 정부에 대하여 보다 유리하고 우호적인 환경을 조성해 줄 것을 지속적으로 요구하게 되며, 동시에 부패와 규제 등을 직접적으로 평가하기도 하는 등(대한상공회의소, 2005), 정부의 국정운영에 다양하게 관여하게 된다.

두 번째로 지적할 수 있는 것은 정보화시대의 도래와 함께 후기산업화와 유연생산시대가 도래하고 있다는 것이다. 이는 포디즘으로 표상되는 대량생산의 시대에서 유연화된 소규모 다품종 생산의 시대로 접어들고 있음을 의미하는 것이다. 물론 대량생산은 아직도 유효한 것이지만, 기업들은 다양화되고 세분화된 소비자의 욕구에 대응해야 하며, 지속적으로 상품과 기술을 바꾸지 않으면 안되는 상황을 맞게 된 것이다.

이와 같은 변화는 무엇보다도 기업 스스로의 변화와 혁신을 가장 크게 요구한다. 기업들의 연구개발의 비중이 높아지고, 고객만족에 더 큰 관심을 쏟게 되며, 공정과 상품을 혁신하지 않으면 안되게끔 되었기 때문이다. 동시에

기업들은 국정의 운영에 대해서도 일정한 목소리와 요구를 할 수밖에 없는 상황이 되었다. 정부의 규제수준과 각종 표준의 여부, 정부의 청렴성 등이 기업의 경영에 직접적으로 영향을 미치도록 되었기 때문에 어떠한 기업들이나 정부에 대하여 이리저리한 각종의 요구를 할 수밖에 없는 것이다.

3. 정부의 기능과 역할, 수행방식에 대한 고민 : 참여정부의 고민

정부가 자신에게 주어진 기본적인 사명으로서 국가와 국민의 보호를 제대로 수행하는가라는 질문은 언제 어떤 정부에게나 필수적인 것이며, 이는 참여정부에게도 마찬가지라고 할 수 있다. 참여정부의 출범에 즈음하여 국정운영의 방향을 설정할 때 부닥쳤던 고민 가운데 하나는 서구 사회의 정부혁신에서 나타나고 있는 신공공관리론(NPM)에 기초한 작은 정부의 흐름을 어떻게 받아들일 것인가라는 문제였다. 효율과 생산성에 대한 강조는 당연히 수용해야 하는 것이었지만, 이를 규모의 문제로서 풀어야 할 것인지, 과정적인 효율성을 제고함으로써 풀어야 할 것인지, 혹은 이 두 가지를 모두 활용해야 할 것인지가 문제가 되었던 것이다.

결과적으로 참여정부는 규모에 의한 혁신을 포기하고 참여와 투명, 효율과 분권 등을 복합적으로 추진하는 정부혁신을 추진하기로 하였다. 이에 두 가지의 논거가 제시되었는데, 하나는 이미 국민의 정부 시절에 경영혁신이라는 화두로서 진행되었던 정부개혁이 공무원의 안정성과 사기를 저하시킴으로써 의도한 목적을 달성하지 못하였거나 혹은 부정적인 효과가 있었다는 판단이었고, 다른 한 가지는 국가의 정당하고 필요한 기능과 역할, 즉 국민에 대한 서비스의 수준이 낮으며 이에 대한 자원의 재분배가 필요하다는 판단이었다.

시장이 야기하는 불평등 또는 불균형의 문제는 본질적인 측면은 있으나, 이 격차를 완화하고 사회의 통합을 시도하는 것은 국가의 기본임무에 속한다고 할 수 있다. 우리나라는 다른 선진국들에 비하여 이와 같은 노력이 상대적으로 부족하고, 따라서 국민에 대한 서비스의 양과 질에 있어서 이대로

충분한가라는 의문이 제기된 것이다.

표 1 > 전 가구 시장소득과 가처분소득 Gini계수: OECD 국가와 비교

국가 (조사연도)	시장소득 Gini 계수 (A)	가처분소득 Gini계수 (B)	A - B
스웨덴(1994)	0.439	0.230	0.209
핀란드(1995)	0.379	0.228	0.151
프랑스(1994)	0.417	0.278	0.139
아일랜드(1994)	0.461	0.324	0.137
영국(1995)	0.428	0.312	0.116
독일(1994)	0.395	0.282	0.113
네덜란드(1995)	0.348	0.255	0.093
캐나다(1995)	0.374	0.285	0.089
호주(1994)	0.391	0.305	0.086
노르웨이(1995)	0.335	0.256	0.079
미국(1995)	0.411	0.344	0.067
한국(2002)	0.390	0.389	0.001

자료: Foster, Michael, (2000), Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty In the OECD Areas, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42, OECD, Paris. 신동면(2005)에서 재인용.

위의 표는 우리나라와 OECD 여러 나라들의 시장소득과 가처분소득의 Gini 계수를 비교한 것이다. 가처분소득은 시장소득에서 공적이전 소득이 더해지고, 사회보장부담금과 직접세의 조세항목을 차감한 소득을 말한다. 따라서 시장소득 Gini 계수에서 가처분 소득 Gini 계수의 차이만큼은 조세 및 재정정책의 소득의 재분배효과를 나타내는 것이다. 우리나라의 경우 2002년 시장소득의 Gini 계수가 0.390이며, 가처분소득의 Gini계수가 0.389로서 조세 및 재정정책을 통한 정부의 소득재분배 노력이 예시된 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 다시 말하자면, 세전소득에 있어서 불평등도가 심하기는 우리나라를 포함하여 OECD 모든 국가의 공통적 현상이지만, 여타 국가들은 조세제도와 사회보장제도를 통해 정부가 사후적인 보정작업을 적극적으로 행하는 데 비해 우리나라는 그 정도가 극히 미미하다는 것이

다(신동면, 2005).

이와 같은 상황인식은 정부의 역할과 기능에 대한 근본적인 재검토를 수반하게 되고, 그 결과 국민에 대한 직접적 서비스의 강화 및 자원의 재분배를 포함하는 국정방향이 수립되었던 것이다. 결국 규모축소(downsizing)가 아닌 적절한 규모(rightsizing)를 추구함으로써 국가의 기능과 역할을 재정의하고, 동시에 효율성과 생산성, 투명성 등을 높일 수 있는 혁신을 추구함으로써 국민에 대한 신뢰를 확보할 수 있도록 한다는 것에 혁신의 초점이 주어지게 된 것이다. 결국 정부혁신의 초점을 어떻게 설정할 것인가, 우리가 어떠한 정부혁신을 필요로 하는가라는 질문에 대하여, 서비스 분야에 대한 자원투입을 확대하고 여타 분야에 대해서는 규제개혁 등을 통한 기능과 역할을 축소하며, 동시에 행정의 생산성과 개방/투명성을 제고하고 정책과 서비스의 질을 직접적으로 제고하는 방안을 찾는다는 것이 정부혁신의 컨테츠로 제시되었던 것이다. 4장에서 다시 논의하겠지만 이와 같은 맥락에서 참여 정부의 정부혁신 가운데 가장 중요한 공통분모가 구체적으로 표현된 공통혁신과제들은 총 17개 분야로서 정부기능의 재정의를 포함하는 규제개혁, 지방분권, 시민참여 등을 포함하게 된 것이고, 행정의 생산성과 투명성 등을 제고하는 것으로서 일하는 방식 개선, 예산 및 인사혁신 등이 포함된 것이다.

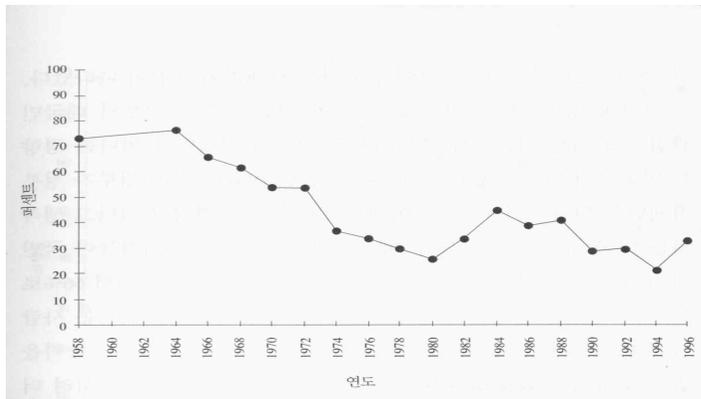
제 3절 정부혁신의 목표

이와 같은 모든 변화들, 즉 사회경제의 구조와 환경, 가치가 변화하고, 거버넌스 시대가 대두하는 것 등이 정부혁신을 요구하는 것이라면 과연 이러한 변화들은 정부에 대하여 어떠한 혁신을 요구하는가. 앞서 수차례 말한 바와 같이 이는 단적으로 말해서 정부에 대한 신뢰를 높이라는 것이 될 것이다. 정부에 대한 신뢰는 정부가 높은 전문성을 지니고 효율적으로 일을 하며, 시민과 기업에 대하여 균립하는 것이 아닌 봉사하는 자세와 인식을 지니는 것, 그리고 투명하고 청렴한 모습을 갖추는 것 등 여러 가지로 말할 수

있다.

이는 다른 말로 하자면 국민(기업 등을 포함한 넓은 의미에서)에 대한 책임성을 극대화시키는 것이어야 함을 뜻하는 것이기도 하다. 책임성이란 그 자체로 다양한 개념이지만 정부의 책임성은 그야말로 복잡하고 다원적인 성격을 갖는다. 우선 국민 개인에 대한 책임성과 전체로서의 국민에 대한 책임성이 같을 수 없다. 서로 경합하는 이익에 대한 조정과 배분이 정부의 기본 역할이라고 본다면 책임성이란 말은 국민과 기업 각자에게 전혀 다른 의미로 다가오게 될 것이기 때문이다. 또한 책임이 있다고 할 수 있는 경우에도 그 범위가 어디까지여야 하는지는 아무도 알지 못하는 것이나 마찬가지이다.

그림 3) 미국 정부에 대한 미국국민들의 신뢰수준 추이(1958-1996)



자료 : Nye (2001), p. 125.

일반적으로 정부를 신뢰하지 못하는 이유는 여러 가지로 해석이 가능하다. Nye(2001)가 지적하듯이 경제정책의 실패, 사회학적 가치관의 변화, 정치적인 불신과 좌절, 선정적인 언론 등 많은 설명이 가능하지만, 이 가운데 어느 것 하나도 정부에 대한 국민의 불신을 완벽하게 설명할 수 있는 것은 없다. 그리고 세계 역사를 통틀어 어떤 정부도 완벽하게 국민의 신뢰를 받은 경

우도 없다. 따라서 정부에 대한 신뢰란 완벽을 추구해야 하는 지고지선의 목표로서가 아니라 복극성과 같이 도달할 수는 없지만 확실한 방향을 알려주는 지표로서 이해하는 것이 타당할 것이다.

그럼에도 불구하고 20세기 이후 정부에 대한 신뢰가 지속적으로 약화되는 현상은 세계 어디에서나 관측되고 있다. 위의 그림은 미국정부에 대한 미국 국민들의 신뢰도 수준의 추이를 나타내는 것인데, 지속적이고도 급격한 하락의 모습을 읽을 수가 있다.

우리의 경우 동일한 조사가 없기 때문에 직접 비교는 어려울 수 있지만, 대체로 국민들의 정부에 대한 신뢰가 아주 높지 않은 수준이라는 점은 분명하다. 낮은 신뢰는 정부가 자신에게 대한 국민의 기대수준에 미치지 못하는 성과(물질적인 성과만이 아니라 투명성, 효율성, 형평성 등 가치적인 부분도 포함한다)를 내고 있다는 것을 의미한다. 낮은 성과는 신뢰의 저하를 부르고 낮은 신뢰는 다시 정부의 적절한 역할 수행과 자원투입을 어렵게 만든다. 그리고 이는 다시 낮은 성과와 낮은 신뢰로 이어진다. 따라서 혁신이 정부에 대한 신뢰를 높이는 것을 목표로 하여야 한다는 것은 당위론적으로도 필요한 일이고, 악순환의 고리를 끊는 과감한 노력이 필요한 것이다.

이제 신뢰를 높이기 위하여 정부가 무엇을 해야 할 것인지를 조금 나누어 생각해보고자 한다. 우선적으로 정부는 효율적이지 않으면 안된다. 국민의 입장에서 본다면 국민이 지불하는 세금에 대하여 제 값을 해달라는 것이 될 것이고, 기업의 생산성에 부응하는 효율적이고 생산적인 정부가 되어야만 할 것이다. 기업이 이 정도로 효율적으로 일을 할 수 있는데 정부는 거기에 전혀 미치지 못한다고 한다면 정부에 대한 기업과 국민의 불만은 높아질 수밖에 없다. 효율성에 대한 강조는 행정이 전통적으로 추구하는 가장 중요한 가치였지만, 그럼에도 불구하고 현재 이루어지는 모든 국가의 정부 혁신이 공통적으로 추구하는 바이기도 하다. 가장 중요하면서도 아직도 많은 개선이 필요하다는 뜻이다. 불필요한 업무를 걸러내는 것, 전자정부를 추구하여 속도와 정확성을 높이는 것, 업무환경과 일하는 방식을 바꾸는 것 등이 모두

정부의 효율성을 제고하기 위한 것이며 이는 우리나라에서 추진하고 있는 정부혁신과도 정확히 일치한다.

다음으로 필요한 것은 정부의 모든 활동은 결국 국민(시민사회와 기업)을 위하고자 함을 인식하는 것이다. 군림하지 않고 봉사하는 정부여야만 한다는 것이다. 국민이 정부의 고객인가 아니면 주인인가라는 명제에 대해서는 논란의 여지가 있지만(Denhardt, 2004), 확실한 것은 정부는 국민을 위하여 존재한다는 사실이다. 영국의 시민현장이나 미국의 고객현장도 그렇고, 우리나라의 중앙정부와 지방정부들이 여러해 전부터 고객만족을 지표로 하는 관리체계를 추구하는 것 등은 이러한 봉사의 정신을 내포하는 것이다.

또한 정부가 권한과 책임을 위임하고 나누는 것도 정부의 신뢰에 기여하게 된다. 이는 거버넌스라는 관점에서 정부가 시민사회나 기업과 권한과 책임을 나누는 것도 포함되지만, 중앙정부가 지방정부 등과 권한과 책임을 공유하는 자세를 취하는 것도 포함되는 것이다. 분권은 자율성을 강화하는 가장 중요한 수단이며, 시민사회의 자율성, 기업의 자율성, 지방정부의 자율성을 강화해주는 것은 다양성과 유연성을 필요로 하는 포스트모던 시대의 정부에 반드시 요구되는 일이라고 할 수 있다.

투명하고 깨끗한 정부를 만드는 것도 정부의 신뢰를 높이는 데 있어서 필수불가결한 것이 된다. 앞서 말한 바와 같이 글로벌 경쟁에 직면한 기업들은 가장 유리한 경영환경을 조성하는 국가를 선택하게 된다. 마치 국가를 쇼핑하듯이 입지를 바꾸어가며 전 지구적으로 경쟁에 나서게 되는 것이다. 투명하고 건전한 거래질서를 보장해주는 공정한 정부가 아니라고 판단된다면 그 국가에는 기업이 입지하고자 하지 않을 것이며, 투명한 정부는 국가의 경제 성장을 보장하는 가장 중요한 열쇠가 되어 가고 있다.

또한 정부는 개방성을 강화해주어야 한다. 정부의 고유한 영역이라고 여겨졌던 정책의 입안과 실행에 있어서도 정부는 이제 시민사회와 기업에 문호를 개방하지 않으면 안되며, 인력, 제도, 기술 등 많은 차원에서 민간의 그것을 도입하고 상호 교환하지 않으면 안된다. 관료제의 개방성을 높이기 위

하여 정부는 민간과 인재를 공유해야만 한다. 인재풀을 공유하는 것은 일종의 회전문(revolving door) 현상으로 나타나 기업과 정부의 인재들이 자유롭게 영역을 오가며 경험과 전문성을 높일 수 있게 하는 기회를 제공한다. 또한 민간부문에서 쓰이는 다양한 경영혁신의 수단과 방법도 수입하여 정부혁신을 위하여 활용함으로써 정부의 효율성과 전문성을 높이는 수단이 되기도 한다.

참여정부가 혁신의 가장 중요한 목표를 신뢰받는 정부로 설정하고 이를 위하여 효율, 봉사, 분권, 투명, 참여 등의 세부목표를 제시하는 것은 바로 이와 같은 이유에서라고 할 수 있다. 즉 정부혁신은 정부에 대한 전통적인 요구들과 거버넌스 시대의 다양하고 새로운 요구들을 수용하는 것이어야 하며, 궁극적으로 신뢰받는 정부를 만들어 나가야 한다는 것이다.

제 4절 국가혁신과 지역혁신의 중추로서의 정부혁신

정부혁신은 국가 혁신 또는 지역혁신과도 밀접한 연관을 지닌다. 이는 세계적인 경향이기도 한데, 캐나다나 싱가포르, 미국의 사례 등이 이를 잘 보여준다. 캐나다의 경우 특히 정부혁신이 출범하는 1984년부터 민/관 합동전략을 구사, 분권형 국가의 정책현장에 부합하는 혁신관리방안을 소개하고 있으며, 미국의 경우에는 의회를 중심으로 구성된 민관 합동의 국가혁신전략회의(National Innovation Initiative) 등이 정부를 포함한 국가적인 혁신 어젠다를 제시하는 역할을 수행하고 있다.

미국의 경우 공식적으로 혁신을 담당하는 정부기구로서의 OMB 이외에 의회, 민간 등이 정부혁신에 대하여 나름의 활동을 수행하는데, 이 같은 전략에 부합하는 민간부문 혁신 기관으로서 정부와 밀접한 관계를 맺으며 혁신 아이디어를 공유하는 경쟁위원회 산하에 국가혁신전략회의가 활동하고 있다. 이 기구는 관료, 의회의원, 대학 총장, 대기업 CEO, 노동계 주요인사 등으로 구성되어 미 정부의 혁신전략 수립에 공헌하고 있다.

캐나다의 경우에는 민/관 합동 태스크 포스 팀을 구성하는 것이 중요한 특징으로서, 예를 들어 1984년에 구성된 정부혁신추진 사령탑 닐센 T/F팀 구성원의 경우 그 절반이 산업계 인사로 구성되는 등 정부혁신을 국가혁신과 같은 맥락에서 추진하고 있다. 싱가포르에서는 국가적 차원에서 블루오션(blue ocean, 대안시장)을 개척하는 것을 가장 중요한 혁신과제로 삼고 있으며 당연히 학계를 포함한 사회 각 부문이 함께 참여하는 혁신체계를 갖추고 있다.

따라서 앞으로 우리나라의 정부혁신도 단순히 정부를 대상으로 한 것만이 아니라 국가 전체의 혁신을 추구하는데 있어서 하나의 중심 분야로 다루어지는 것이 타당할 것이다. 그리고 그 방법으로서 하계와 시민사회, 기업 등을 포함하여 사회 전체가 국가적인 혁신을 추구하기 위한 공동체를 구성하고 그 가운데 핵심부분으로서 정부혁신이 중심축으로 자리잡을 필요가 있다.

표 2 > 지역혁신의 인프라

구분	지역혁신을 강화하는 상부구조	지역혁신을 약화시키는 상부구조
제도	협력적 분위기의 문화 조합주의적 학습선호경향 변화지향 민간-공공 사이의 합의	경쟁적 분위기의 문화 개인주의적 새로운 것은 없다 보수적 민간-공공사이의 불화
기업	신뢰적 노사관계 작업장내 협력 노동자 복지의 지향 조언(mentoring)과 교육 외부화 혁신	대립적 노사관계 작업장내의 분화 착취 죽느냐 사느냐(sink or swim) 내부화 적용
정책	포용적 모니터링 분권적 자문과 상담 네트워킹	배타적 반동적 중앙집권적 권위적 고립적

정부혁신은 또한 국가혁신만이 아니라 지역혁신과도 밀접한 연관을 지닌

다. 지역개발을 위한 지역혁신을 연구한 학자들의 견해에 따르면 혁신이 성공하기 위해서는 물리적인 하부구조와 사회적 하부구조가 갖추어져야 하며, 동시에 조직과 제도, 문화, 분위기, 규범 등의 상부구조가 혁신조장적인 것이 되어야 한다고 한다. Cooke(1998)는 지역혁신체제를 강화시키거나 약화시키는 상부구조의 차이를 제도, 기업, 정책이라는 세 가지 차원에서 분류하여 제시하는데(cf. 표 2), 이는 정부 혁신의 영역에서도 동일하게 적용할 수 있는 논의로 보인다.

제 5절 정부혁신의 방법론 : 축적과 돌파, 문화인프라의 구축

원래부터 혁신은 채택하기 어려운 것이다. 혁신이라는 어휘 자체에 담긴 고통과 인내의 이미지 때문에도 혁신은 채택하기 어렵고 망설임을 유발하는 측면이 있지만, 동시에 혁신은 그 정당성을 인정하고 적극적인 수용과 발전을 원하는 경우에도 쉽게 받아들여지거나 이루어지지 않는 측면이 있다.

차크라보티(Chakravoti)는 그의 저서 「혁신의 느린 걸음」에서 강력하게 연결된 네트워크 사회가 오히려 역설적으로 혁신의 채택을 주저하게 만드는 측면이 있음을 보여준다. 즉 상호 밀접하게 연관된 네트워크 사회에서 한 구성원이 혁신을 채택하게 되는 것은(즉 자신의 행동을 바꾸는 것은) 그 혁신이 근본적으로 가치가 있음을 인정하고 더 나아가 다른 구성원들이 모두 그렇게 할 것이라는 기대가 있을 때만 가능하다는 것이며, 이러한 기대가 동시적으로 충족되지 못한다면 오히려 혁신은 쉽게 채택되고 도입하기 어려운 것일 수도 있다는 것이다.

이와 같은 예는 인터넷 발달의 초기시대에 나타난 56K 모뎀의 채택이 확산되지 못한 사례라든가, 병원간 의료정보 공유의 지연사례 등에서 쉽게 확인된다. 당시 기술적으로 매우 발달한 수준인 56K 모뎀은 많은 사람들로 하여금 중요한 혁신이 될 것으로 예상되었음에도 불구하고, 모뎀생산업자, PC 제조업자, 소비자, 콘텐츠 제공업자, 망(network)사업자 등이 동시에 이를 채

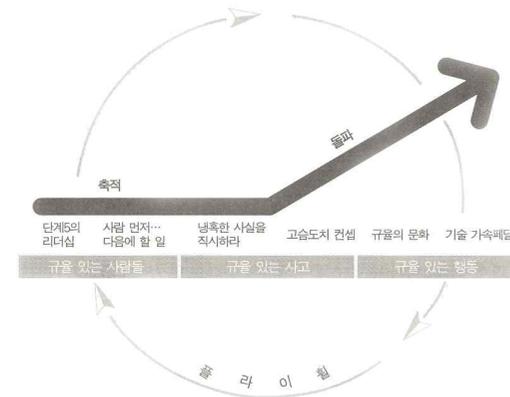
택하지 못하고 서로 머뭇거리다가 결국 표준화되지 못한 사례가 있다. 또한 병원간 및 병원과 약군간의 진료기록 공유는 이미 십여년전에 기술적으로 가능하게 되었으며 소비자에게 큰 도움이 되는 것임에도 불구하고, 다른 행위자가 이를 채택하기 전에는 혁신의 수용이 비용의 증가에 불과하고 오히려 불편하다고 여겨져 병원들이 쉽게 도입하지 못하고 여러 해를 끌어왔던 것도 하나의 사례가 된다.

이는 정부 내에서의 혁신의 채택과 확산의 경우에도 공무원들이 머뭇거리게 되는 현상이 있다면 이는 동일한 맥락에서 해석할 수 있음을 의미한다. 즉 모두가 혁신에 동참할 것이라는 확신을 갖고, 동시에 그 혁신이 바람직한 것이라는 공감대가 형성되면, 혁신의 확산은 사실상 아무런 문제가 없다는 것이다. 그러나 혁신적인 아이디어와 행동은 대부분 관행과 문화의 변화를 수반하며 이는 동질집단 내 다른 구성원과의 관계에서는 튀는 행동이 될 가능성이 높은데, 이는 우리나라와 같은 문화에서는 더더욱 받아들여지기 어려운 것일 수 있다. 이러한 현상이 의미하는 것은 혁신을 함에 있어서는 정부 또는 단위조직 전체의 역량을 집중해야 하며, 동시에 개인의 모든 역량을 집중하지 않으면 안되는 것이라는 점이다. 즉 돌파(Breakthrough)를 통한 근본적 변화로서의 혁신이 필요하다는 것이다.

거시적이고 큰 변화를 수반하는 혁신활동과 사소하고 작은 변화를 수반하는 혁신활동들이 지속적으로 추구되고 쌓여갈 때 이러한 혁신의 에너지는 지속적으로 축적되다가 어느 순간에 폭발적인 에너지로 변화하게 된다. 짐 콜린스(Jim Collins)가 조사한 바에 따르면 시장의 평균을 훨씬 뛰어넘는 엄청난 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. 그는 이를 플라이휠(flywheel)효과라고 부르는데, 반짝하는 기술적 발전과 혁신적인 상품 하나의 존재보다는 리더쉽과 열정, 우수한 인력의 확보, 냉철한 인식과 확고한 희망, 규율잡힌 문화 등이 지속적으로 자산으로 쌓여갈 때 위대한 기업이 되는 발판이 만들어진다는 것이다.

또한 모든 혁신은 이상론과 창조적인 에너지의 결합에 의하는 것이다. 우연에 의하여 만들어진 혁신 또는 혁신적 상품이라 하더라도 그러한 것이 가능하리라는 이상적 사고와 집착, 수백수천번의 실험을 마다하지 않는 창조적 에너지의 산물이 없이는 나타나지 않는다. 관심을 갖고 고민을 하는 사람에게는 혁신의 아이디어로 번개처럼 비칠 것들도 바꾸고 싶다는 열망과 이를 실현하기 위한 고민과 노력이 없는 사람에게는 아무 것도 아닌 것과 마찬가지로 지이다.

그림 4) 짐 콜린스가 제시하는 플라이휠 효과의 개념



이러한 사실이 의미하는 것은 두 가지이다. 하나는 혁신은 궁극적으로 일상화되어야 하는 것이지만, 동시에 모든 역량을 집중하여 돌파해나가는 쉼기형 활동이 필요하다는 것이다. 다른 하나는 혁신은 한 가지의 활동이나 기술에 집착하는 것이 아니라 문화로서 정착될 때 가능하다는 것이다.

현재 이루어지고 있는 우리나라의 정부혁신활동이 다양한 분야에서 구성된 포럼의 학습활동 등을 토대로 하고 있다는 점에서 혁신의 일상화가 추진되고 있다는 점은 분명하다. 그러나 일상화가 이루어진다고 하더라도 집중적인 목표의식을 바탕으로 심리적이고 물리적인 한계를 넘어서는 돌파형의 혁

신이 이루어지고 있는가에 대해서는 보다 많은 고민과 노력이 필요하다고 본다. 이보다 더 중요한 것은 아마도 혁신이 공직에 있어서 하나의 문화인프라로 자리잡게 되는 것일 것이며, 이는 제도적 변화와 행태적인 변화를 한데 묶는 것이어야 할 것이다. 문화로 자리잡는 혁신은 혁신의 성공을 가늠하는 수단적인 의미도 지니지만 동시에 공직 내부에서 혁신이 최종적으로 지향해야 할 하나의 목표가 되기도 한다.

마치며

지금까지의 논의는 결국 시대가 바뀌고 있음을 말하고자 하는 것이다. 기술, 제도, 환경, 욕구 등 인간 생활의 모든 측면이 변화하는 세상에서 정부도 변해야만 한다. 정부를 비롯한 사회의 모든 조직은 하나의 유기체와 같다. '시스템'과 '상호작용'이라는 말이 조직에 대한 연구에서 가장 크게 비롯되었음은 누구나 아는 것이지만, 이 두 개념이야말로 생명 혹은 변화를 의미하는 가장 직접적인 표현이다. 이 세상의 유기체 가운데 변하지 않는 존재는 없으며, 그렇다면 정부도 변하지 않을 수 없다.

따라서 이제 우리가 논의해야 할 것은 정부가 어떻게 변해야 하고 정부를 구성하는 가장 중요한 구성인자로서의 공무원은 어떤 변화를 이루어야 하는 가라는 문제이다. 이 책은 앞으로 이 문제에 대하여 충분한 논의를 해나갈 것이다. 1장에서는 이후에 진행될 논의를 대략적으로 짚어보면서 무엇보다도 정부혁신이 지금 이 시기에 왜 필요한 것인지를 살펴보는 데 가장 큰 초점을 두었다. 이어지는 장들에서는 정부혁신은 구체적으로 무엇인지를 기업혁신 등과 대비하여 살펴보고(2장), 다른 나라의 혁신사례나 역대정부의 사례와 비교하여 현재 이루어지고 있는 참여정부의 혁신은 어떤 특징을 지니는지(3장), 그리고 혁신의 구체적인 내용과 방법은 무엇인지(4장), 혁신의 주체로서 공무원과 혁신의 관계는 어떠해야 할 것인지(5장) 등을 살펴본다.

제 2 장 혁신의 개념, 기원과 실제

제 1절 기업혁신의 개념, 기원과 실제

1. 기업혁신의 배경과 개념

혁신이란 무엇인가? 부정부패 청산인가? 합리화인가? 구조조정인가? 개혁인가? 아니면 혁명의 또 다른 수식어인가? 상당수 사람들이 혁신을 이런 이미지와 비슷하게 보고 있다. 그러나 현재 참여정부가 사용하고 있는 혁신이라는 용어의 의미는 개혁, 부패청산, 구조조정, 혁명 등과는 거리가 먼 것으로 보인다. 이런 이미지는 사실 한국어 '혁신'이 갖고 있는 이미지에 더 가깝다.

혁신은 가죽 혁(革)과 새 신(新)의 합성어로 오랜 세월 한국에서 사용되어진 말이다. 이는 원래 동물 가죽을 다듬고 고쳐 새로운 재료를 만든다는 뜻으로 '고쳐서 새롭게 하는 것'을 뜻한다. 가죽옷을 바꿔 입는다는 말도 되고 좀 더 무서운 해석으로는 '살가죽을 벗기는 고통이 따르는 근본적인 변화'의 의미도 있다 (행자부 혁신교육자료, 2004). 그래서 혁신은 그 자체로 두려움의 대상이며 웬지 모르게 꺼림칙한 느낌을 준다.

한국어의 혁신에 해당하는 서양어는 이노베이션 (innovation)이다. 그런데 이노베이션은 우리 말 가운데 혁신이란 단어와 가장 근접하지만 그 의미는 상당히 많은 차이가 난다. 이노베이션의 원래적 의미는 "시장이 원하는 새로운 상품, 서비스, 방법론을 제공하는 것"이다. 시장이 원하는 것은 고객이 원하는 것이요, 수요가 있거나 있을 가능성이 높은 것이요, 만족되면 우리 상품이나 서비스, 방법론에 대한 고객들의 반응이 높아지는 것이다.

4 우리말 혁신의 유래는 중국의 고전 說文解字에 둔다고 한다. 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 (cf. <http://kr.encycl.yahoo.com/enc/info.html?key=1689980>). 우리나라에서 혁신(革新)이라는 단어가 짐승의 몸에서 깃 벗겨낸 가죽(革)에서 털과 기름을 제거하고 무무질로 부드럽게 잘 다듬어 가죽을 새롭게 한다는 의미로 정착된 것도 큰 무리는 아니라고 하겠다.

Box 1 > 혁신의 정의

- 혁신이란 곧 가치창조 (기능향상 또는 비용절감 달성)이다. 혁신은 경제적 가치와 정신적 가치, 또는 두 가지 모두의 가치를 향상 시키는 것이다. 이러한 가치를 제품 및 서비스를 통해 고객에게 제공하기 때문에 혁신은 비즈니스에 있어 경쟁 우위의 압도적 원천이다 (Miller & Morris, 제4세대 혁신 Fourth generation innovation 중에서)
- 가장 효과적인 혁신은 공격이 아니라 회피에 기반을 둔다. 혁신이란 단순히 경쟁전략에 관한 것이 아니라 치열한 무한경쟁에서 벗어나는 유일한 방법이며 경쟁자들을 대상으로 자사를 포지셔닝하는 방식이 아니라 그들과 마주치지 않고 주위를 맴돌며 경쟁자들을 난처한 지경에 빠뜨리는 것을 의미한다. 효과적인 혁신의 분석 단위는 제품이나 기술이 아니라 비즈니스 개념이며 동종산업 또는 경쟁산업 분야에 전략적 다양성을 유발시키는 비즈니스 개념 혁신이 중요하다 (Gary Hamel, 꿀벌과 게릴라, Leading the Revolution 중에서)
- 혁신을 한마디로 말하면 산업분야뿐만 아니라 학교 또는 경찰서에서도 다루어질 수 있고, 제품개발은 물론 인사, 회계분야에도 요구되는 것으로 횡수게임(numbers game)이라고 할 수 있다. 시도 횡수를 늘리는 것이 혁신 성공의 첩경이다 (Tom Peters, 경영혁명, Thriving of CHAOS 중에서)

때문에 서양에서 혁신이란 ‘너’를 위한 억지춘향이 아니라 ‘나’를 위한 자생적 필요를 의미한다. 물론 이같은 필요가 그 자체로 선택의 여지를 남기는 것은 아니다. 무한경쟁에 돌입한 글로벌 시장에서 고객의 요구(Need)와 욕구(Want)에 보다 신속하고 정확하게 대응할 수 있는 역량의 구축, 곧 혁신은 서양에서도 ‘나’와 ‘우리’가 살아남기 위한 필요조건이며, 따라서 그 자체로 생존을 위한 의무이기도 하다. 다만, 혁신이라는 동일한 대상을 생각하며 동

양에서는 그를 위해 치러야 할 대가와 결과를 우선적으로 생각하고, 서양에서는 그 과정과 수단을 우선적으로 강조한다는 것이 차이라면 차이겠다. 동양에서는 혁신을 불가피하게 받아들이고 감내해야 할 대상으로 본 반면, 서양에서는 능동적이고 적극적으로 해결해 극복해야 할 대상으로 보고 있음도 눈여겨 볼 대목이다.

애초에 서양에서 혁신이 중요한 화두로 떠오른 것은 2차 세계대전이 끝난 폐허의 현장에서였다. 오랜 전쟁이 끝나자 1차적인 관심사로 등장한 것은 재건, 곧 경제발전이었다. 동서양을 막론하고 어떻게 하면 폐허로부터 일어설 것이며, 이미 세계 경제의 주도권을 쥐고 있는 미국에 필적할 수 있을가를 고민하기 시작한다. 그리고 그에 대한 해답으로 떠오른 것이 혁신이다.

혁신이론의 효시인 조지프 슈페터 (Schumpeter, Joseph A., 1883~1950)는 자신의 저서 <자본주의, 사회주의, 민주주의> (1942)에서 “조직의 파괴를 통해 기술혁신이 일어나고 이런 기술혁신이 자본주의 경제발전의 원동력이다”라고 했다. 그는 마르크스 (Karl Marx)와 달리 경제발전을 구조의 수준에서가 아니라 기업의 수준에서 파악하여 혁신 기업가가 이윤 획득을 위하여 경영혁신을 도입하고, 주변의 다른 경영자들이 그 혁신을 모방함으로써 자본주의 경제를 발전시킨다고 보았다.

Box 2 > 혁신의 모순, 모순의 혁신

- 슈페터의 <자본주의 사회주의 민주주의>(Capitalism, Socialism and Democracy)

조지프 슈페터가 대표적인 혁신이론가로 기억되기까지는 ‘오해의 미학’이 결정적인 역할을 한 것으로 보인다. 사실 슈페터는 기업가의 혁신을 경제성장과 자본주의 발전의 원동력으로 생각했지만 자본주의의 미래 자체에 대해서는 비관적인 입장이었다. 자본주의의 몰락은 그 자체의 내적 한계로 인해 몰락하게 되어있다는 것이다.

슈페터는 자본주의 체제는 늘 변화하는 내적 동력을 가지고 있는데,

기업가의 창의적 혁신이 바로 그것이라고 한다. 새로운 가치 창조를 통해 더 많은 이윤을 얻고자 하는 자본가 정신이 새로운 제품과 기술, 새로운 조직 형태 등, 경쟁의 우위를 위한 여러 가지 혁신을 가능케 하고, 이 혁신이 자본주의의 발전을 결과한다는 것이다. 그러나 그는 이같은 혁신에도 불구하고 자본주의 체제가 몰락할 수밖에 없다고 단언한다. 자본주의의 발전과 함께 건설되는 상부구조의 여러 가지 '장치'들이 체제 세력을 무력화시킬 수 있을 만큼 충분히 효율적이지 못하기 때문이다. 관료화된 전문 경영진은 피고용인으로 전락하고, 각종 기구가 기업가의 결정을 대신하거나 무효화한다. 기업의 주인이라는 부르주아 계층은 억압적인 공권력(무력)과 정권을 직접 지배하지 못하는, 인류 역사상 전례 없이 취약한 지배계층일 뿐이다.

반면, 자본주의 체제를 전복함으로써 직접 이익을 쟁길 수 있는 집단은 많다. 자기의 가난을 세상 탓으로 돌리는 이들은 쉽게 대중조작의 대상이 된다. 기존 권위를 비판해야 자신의 입지를 보장받을 수 있는 지식인들이 이같은 대중조작의 전위에 서는데, 이들은 대중매체의 등장과 더불어 강력한 무기를 얻게 된 셈이다. 그런데 막상 부르주아의 '합리성'은 내 일이 아니면 눈을 감고 참견하지 않겠다는 태도이고, 지식인들과 체제저항세력이 향유하는 '자유'는 부르주아 스스로가 주장했던 가치이기 때문에 저들을 부정하기 위해서는 자기들의 가치를 먼저 부정해야 하는 모순에 빠져 이리저리도 저러지도 못한다. 결국 혁신의 열매로 구축되는 자본주의의 사회적 상부구조가 자본주의 몰락의 동인으로 역작용하는 것이다.

슈페터의 예측과 달리 자본주의는 아직 건재하며, 오히려 현실 사회주의의 몰락에 힘입어 인간 사회의 집단적 문제를 해결하고 공적 재화를 효과적으로 확보할 수 있는 유일한 대안 체제로 자리를 굳히고 있다. 그렇다면 슈페터의 사상은 완전히 그릇된 것인가? 슈페터의 접근이 새로운 것은, 그리고 무엇보다도 아직 유효한 것은 그것이 당시 유행하던 구조주의적 결정론 즉, 방법론적 전체주의를 뛰어넘어 개인의 동기와 행위를 구조의 동태적 변화 주체로 인식하는 방법론적 개인주의를 취한다는 점이다. 방법론적 개인주의는 구조도, 제도도 인간을 넘어선 제3의 초월적인 동력에 의해서가 아니라 구조를 구성하며 제도를 뒷받침하는 인간 곧, 개인과 그 개인들이 모여 만드는 집단의 의지와 행태에 따라 얼마든지 변화되어질 수 있다고 믿는다. 혁신을 추구하고, 혁신을 실천했던 개인적 혹은 집단적 행위자들의 노력이 자본주의의 부흥을 가져오

고, 나아가 자본주의의 몰락을 예방할 뿐 아니라, 이제는 자본주의를 역사의 유일한 대안체제로 성립시킨 동인이라고 말할 수 있는 근거가 여기에 있다. 화두는 다시 혁신인 것이다.

그렇다면 기업현장에서 혁신은 어떻게 일어날 수 있다는 말인가? 슈페터는 ① 신상품 혹은 새로운 품질의 상품을 개발·도입하는 것, ② 새로운 생산방식을 도입하는 것, ③ 새로운 시장을 개척하는 것, ④ 원재료나 반제품의 새로운 공급원을 확보하는 것, ⑤ 독점의 형성이나 기존 독점의 해체와 같은 산업의 재구조화 즉 새로운 경영조직으로 새로운 가치, 곧 이윤을 창조할 때 혁신이 일어나는 것이라고 말한다.

더욱이 이같은 혁신은 일회적이 아니라 *상시적으로* 일어나게 된다고 말한다. 왜냐하면 모방자들이 금방 '차이'를 흉내 내고 바짝 뒤쫓아 오게 되어 있기 때문이다. 때문에 *지속적으로* 새로운 가치를 창출하고, 이같은 가치 창출을 일상화하는 기업만이 경쟁에서 선두를 유지할 수 있음을 강조한다. 따라서 창조하고 파괴하며 그림으로써 또다시 창조하는 이 과정이야말로 발전의 동력이라는 것이다. 슈페터는 바로 이 '창조적 파괴' (creative destruction)를 혁신의 과정이라고 부른다. 바꿔 말하자면 혁신이란 끊임없는 가치창조에 다름 아닌 것이다.

혁신을 '창조적 파괴'로 본 슈페터는 피터 드러커 (Peter Drucker)와 마이클 포터(Michael Porter) 등의 많은 후학에게 풍부한 시사점을 제공한 혁신의 선구자였다. 시장에서의 생존을 위해 필요한 두 가지 요소로 드러커는 기업 내부의 조직 및 기술혁신과 마케팅(시장개척)을, 포터는 원가우위와 차별화를 통한 지속적인 경쟁우위의 달성을 이야기한다. 곧, 하나는 원가우위 달성을 위한 내부 혁신, 다른 하나는 지속적 시장 확대를 위한 외부 혁신이 현대를 사는 경제주체들의 필수불가결한 선택이라는 것이다.

혁신은 이렇게 전후 세계경제의 핵심 화두로 떠올랐고 혁신이야말로 기업에게는 이윤의 극대화를, 개별 국가들에게는 경제발전을 가져올 수 있는

밀거름으로 인식되기에 이른다. 이후 혁신은 기술혁신과 관리혁신, 인적 자원혁신에 이르기까지 기업 활동과 관련된 거의 전 분야에서 사용되는 개념으로 발전되어 오늘에 이른다.

표 3 > 혁신개념의 비교

분류	혁신의 개념	사례
기술혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산성을 높이기 위하여 새로운 작업 방법, 장비, 작업 흐름을 도입하여 실용화 	주문생산 → 대량생산 (Ford 자동차)
제품혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 제품/서비스를 개발하거나 기존의 제품/서비스를 개선 	Apple사의 PC 개발
관리혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직의 사회시스템(조직구조나 절차 등)에 새로운 아이디어를 도입하여 실용화 	사내 벤처 도입
인적자원혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직원의 태도/업무능력을 변화할 수 있도록 새로운 아이디어를 도입하여 실용화 	조직개발 프로그램 조직문화 개조

출처 : 혁신관리비서관실, 정부혁신에 대한 이해와 변화관리 p.9

2. 기업혁신의 실제

슈페터에 따라 혁신을 한마디로 요약, 정리하면 “기존의 직원들을 새로운 방식으로 재조합하여 질이 더 좋고 비용이 덜 드는 상품을 만들어 내는 과정”이라고 할 수 있다. 오늘날 혁신의 대표적인 분야로는 정보통신 분야를 꼽을 수 있다. 정보통신의 급격한 발달은 인터넷의 확산과 디지털 경제의 역할을 한층 강화시키고 있다. 3개월에 한 번씩 새로운 모델의 다기능 첨단 휴대폰이 출시되고 있을 정도로 혁신은 빠른 속도로 시장을 선도하고 있다. 만일 동일한 기준에서 경쟁사 보다 성능이 떨어지는 휴대폰을, 더 늦게 생산한다면 당연히 기업은 경쟁에서 낙오가 될 수밖에 없거나 업종을 바꿔야만 한다.

Box 3 > 위기의 한국 휴대폰 군단 (2005.7.28, 22:04 아이뉴스 24)

승승장구하던 한국 휴대폰 기업들이 위기에 빠졌다. 세계 휴대폰 시장의 침체에도 불구하고 지난 2분기 노키아, 모토로라는 선전한 반면, 삼성전자, LG전자는 판매량과 매출액, 영업이익 측면에서 실망스러운 수치를 내놓았다.

일부에서는 국내 휴대폰 업체들의 중·고가 프리미엄 휴대폰 전략이 실패했다는 분석과 함께 시장 대응 전략을 수정해야 한다는 의견까지 제시하고 있다. 반면, 국내 휴대폰 업체들의 저조한 실적을 보인 것은 일시적인 현상일 뿐이며 장기적으로는 옳은 방향으로 가고 있다는 주장도 있다.

한 가지 분명한 것은 세계 휴대폰 시장 환경이 과거처럼 국내 휴대폰 업체에게 그리 호의적이지만은 않다는 사실이다. 당분간 국내 휴대폰 업체들은 과거보다 더 힘겨운 전쟁을 치러야 할 것 같다.

이것은 비단 휴대폰 업계 뿐 아니라 전 부문, 전 업종에서 동일하게 적용되는 황금률이다. 한때 세계 굴지의 기업이라 자처했던 기업들도 변화하는 환경에 발맞추어 함께 변화하지 않으면 중소기업으로 전락하거나 세인의 뇌리에서 잊혀졌다. 그 반대로 지금 세계 정상에서 군림하는 기업들의 이면에는 몰락하는 기업을 새롭게 일궈내기 위해 알게 모르게 흘린 눈물이 채 마르지 않은 경우도 있다. 우리가 아는 세계 굴지의 기업들, 예컨대 IBM, GE 등의 사례는 이미 우리에게 익숙하게 알려진 사례들일 뿐이다.

1) 고객 중심 경영혁신으로 다시 일어난 IBM

80년대 초, 「포춘」지가 4년 연속으로 초우량 기업 1위로 선정했던 IBM은 80년대 중반이후, 다운사이징 추세와 그에 따른 고객의 변화된 기대에 제대로 부응치 못한 끝에 90년대 초반에는 수십억 불 적자를 내는 위기에 처했다. 그러나 오늘날 IBM 세계 최대의 서비스 및 컨설팅 회사, 세계 최대

의 기술회사, 세계 최대 규모의 e-비즈니스 회사라는 평가를 받으며 또다시 업계를 선도하고 있다. 90년대 초반의 위기가 2000년대 초반의 호기로 전환되기 까지, 그들은 무엇을 했는가?

위기에 처했을 당시 IBM의 최우선 과제는 '살아남는 것'이었다. 따라서 IBM은 핵심 사업이 아니라고 판단되는 사업과 자산을 신속히 처분하고, 명예퇴직제도를 시행하여 인력을 감축했으며 관리자의 수와 단계를 줄이고 핵심인력을 외부에서 영입하여 효율성을 높였다. 고비용 구조도 꾸준히 개선해 한때 매출 대비 38%까지 이르던 비용 비율이 2000년대 초반에 이르러서는 22%까지 낮아졌다. 구조조정에 성공한 다음엔 변화된 시장에 맞추어 핵심역량과 사업전략을 혁신하는 데 집중한다. 우선 고객의 산업을 더 깊이 알고 고객을 만족시키는 기술력과 경험을 축적하여 고객에게 차별화된 가치를 제공하기 위해 전 세계에 분산된 영업 조직을 고객의 입장에서 주요 산업별 솔루션 조직으로 재구성한다. 나아가 하드웨어 중심의 회사에서 '서비스 회사'로 변신한다. 모든 것을 시장 중심의 고객 요구와 기대를 최우선으로 한다는 원칙아래, 고객에게 end-to-end 솔루션과 서비스를 제공하기 위해 힘쓴 결과, 93년 당시 총매출의 27%에 불과하던 서비스 사업이 2002년에는 총매출의 45%를 차지하는, 364억 달러 규모의 미국내 최대 '서비스 회사'로 변신하는 데 성공한다. 이와 더불어 1997년 업계 최초로 'e-비즈니스'를 주창하면서 회사의 모든 핵심역량 및 인프라를 개방형 표준에 맞게 재구축함으로써 스스로 대표적인 e-비즈니스 회사로 변신했다.

IBM은 80여 년 역사상 최초로 외부에서 영입된 CEO, 루 거스너 전회장의 강력한 리더십 아래 구조조정 (Restructuring), 사업전략 혁신 (Repositioning), 핵심 업무 프로세스 혁신 (Reengineering), 그리고 기업문화 혁신 (Revitalizing)을 이루어 고객만족을 구현하는, 고객중심의 경영혁신이 IBM 재기의 원동력이었다고 말한다. IBM은 위기를 위기로 바로 보고 과감한 구조조정과 재통합, 최대의 서비스 및 토탈 솔루션 업체로의 변신, 프로세스 중심의 업무 혁신, 그리고 그를 통한 기업 문화 혁신이야말로 자신들이

성취한 극적인 재기의 비결이라고 고백하는 것이다⁵.

2) 지식경영과 경영혁신으로 최고의 자리를 지키는 GE

GE (General Electrics)와 웨스팅하우스(Westinghouse)의 사례는 혁신이 얼마만큼 기업경쟁력 제고에 필수불가결한 요소인지를 더욱 간명하게 보여준다. 웨스팅하우스는 많은 혁신적인 제품을 가지고 좋은 출발을 했지만 새로운 경영 아이디어를 받아들이는 경영혁신에 관심을 두지 않는 과학자와 엔지니어들이 주도하였기 때문에 역사의 뒤안길로 사라지게 되었다. 반면 GE는 하드웨어적인 변화와 소프트웨어적인 변화를 동시에 추구하며, 그리고 일회성이 아닌 지속적인 변화와 혁신을 기업문화로 정착시키는데 성공함으로써 126년 역사동안 세계 최고 기업의 자리를 유지하고 있다고 자랑한다. 평생학습이라는, 이미 1950년대에 시작한 고전적인 경영기법의 강화, 과감한 인원감축과 조직과파, '6시그마 운동'과 MAIC (measurement-analysis-improvement-control, 측정-분석-개선-제어) 등의 품질개선 작업이 그 이면의 숨은 공로자라는 것이다.

1981년의 상황과 2001년의 상황을 비교해보면 이들의 자랑이 결코 과장이 아님을 알 수 있다. 불과 20년 사이에 150개 사업이 13개 사업군으로 통합되고, 임직원 수는 41만명에서 31만명으로 줄어들게 된 반면, 매출은 270억불에서 1,300억불로, 순익은 30억불에서 141억불로, 시장가치총액 (market value)은 131억불에서 4000억불 수준으로 증가하는 등 괄목할만한 성장을 이룩한 것이다. GE는 이같은 혁신을 통하여 많은 수익을 창출하였는데 이런 실적에 대하여 일부 사람들은 '리스트럭처링'이라는 미명하에 종업원을 대거 잘라낸 결과일 뿐이라고 평가하기도 한다. 하지만 1990년대 초에 단행된 인원감축이 일단락된 지금까지도 높은 성장을 보이고 있는 것은 GE의 성장요인을 인원감축만으로는 설명하기 곤란하다는 것이 전문가들의 견해이다. 이들은 GE의 성장을 사내 문화혁명에서 찾고 있다. 즉, 조직 간의

⁵ cf. http://www-903.ibm.com/kr/ibm/global/overview_mgmt.html

벽을 허무는 벽 없는 조직, 다양한 부서의 책임자들이 한 곳에 모여 해결방안을 찾는 새로운 의사결정과정 (work-out), 작업방식과 조직을 개편을 수반하는 품질혁신운동, 평생학습을 통한 지식경영 등의 혁신적인 경영지침들이다. 전문가들은 이같은 경영방식과 지난 20년 동안 사령탑을 맡은 잭 웰치(Jack Welch)의 탁월한 리더십이 하나로 합쳐지면서 시너지 효과를 발휘했다고 본다. 즉, 혁신에 찬 CEO의 리더십과 끊임없는 경영혁신이 GE의 문화혁명을 이끌어냈으며, 바로 이 문화혁명이 GE 성장의 비밀이라는 것이다⁶.

제 2절 정부혁신의 개념, 기원과 실제

1. 정부혁신의 배경과 개념

민간 기업들이 기술혁신과 조직혁신을 매개체로 부침을 거듭하는 동안 각국 정부 역시 혁신의 필요성에 몸살을 앓고, 혁신의 요구에 호응을 앓는다. 특히 선진 외국에서는 공공부문, 특히 정부부문의 비효율성과 낭비, 방만한 조직과 관료주의에 대한 성토와 반성이 일어난다. 외적으로는 정부가 기업과 시민사회의 성장을 후견하고 도와주는 역할을 하기는커녕, 오히려 불필요한 규제와 비효율적인 행정으로 인해 성장의 발목을 잡는다는 불만이 고조된다. 내적으로는 복지국가 건설에 따라 정부개입의 범위가 늘어나며 재정적자가 누적되고 글로벌 경제체제의 확장에 따른 국가 간 경쟁이 심화되는데 국가 전체의 당면문제를 해결할 역량이 부족하다는 자기반성이 대두된다.

전자의 경우는 1970년대 유류파동으로 인해 불황에 직면한 다국적기업들이 활로를 찾아 국경을 넘는 자본이동을 추구하다가 국가라는 ‘성가신’ 존재에 맞닥트리자 자국 정부는 물론 타국 정부에 대하여 경제자유화를 위한 규제개혁과 시장 지향적 정책의 채택을 요구한 측면이 다분하다. 후자의 경우는 전후 1950년대부터 복지국가 건설을 지향하며 정부의 역할과 기능을 계

속 확장함에 따라 생겨난 비대한 조직이 방만하게 운영되며, 여러 가지 비효율과 낭비를 양산하고 있다는 내외의 비판이 심각한 정부불신을 초래함에 따라 정부조직을 새롭게 정비하고 그 운영방식 또한 개선해야겠다는 각국 정부의 자각과 노력에서 기인한다.

어느 경우이든 OECD, IMF (International Monetary Fund), World Bank, IADB (Inter-American Development Bank) 등의 국제경제기구들이 한목소리로 정부부문의 개혁을 외쳤음은 주지의 사실이다. 1980년대 이래 정부개혁에 앞장서 온 미국, 영국, 뉴질랜드 등은 국가경쟁력을 회복하여 경제의 활력을 되찾은 반면에, 정부개혁에 뒤진 유럽과 일본은 불황의 늪에서 좀처럼 헤어나지 못했던 점도 정부개혁의 논리를 뒷받침하고 있다.

표 4) 정부혁신의 배경

구분		내용	시제국가
장기적/ 구조적 배경	내적 요인	정부불신	미국(형), 영국(형), 이탈리아(형)
	외적 요인	지역통합	마스트리히트 조약과 유럽연합 (EU 16개국)
		국제기구 (OECD, IMF, World Bank, IADB, UNDP) 의 압력	UNDP 90여개 회원국 및 한국
		공산주의의 몰락과 시장경제의 승리,	동유럽국가 및 구소연방국가
		신기술 (ICT)의 출현 및 글로벌 경제체제의 대두	전 세계국가
단기적/ 상황적 배경	경제위기	아르헨티나, 뉴질랜드, 캐나다, 한국	
	민주화	동유럽국가 및 구소연방국가, 한국	

1980-90년대에 이르는 지난 20년 동안 경제력을 기준으로 할 때 상위 123개국의 40%가 최소 1회 이상의 개혁 프로그램을 실행하였다 (Kamarck, 1999). 그 가운데 15%는 부문별 개혁을 시도하고, 25%는 2회 이상의 총체적 개혁 프로그램을 실행하였다. 특히 대부분의 라틴 아메리카 국가들은 1회 이상 중요한 개혁 프로그램을 실행했으며 그 대부분이

⁶ cf. http://user.chollian.net/~keyman21/cp/kms_ge.html

교육개혁, 연금개혁 등의 부문별 개혁을 넘어 총체적인 국가현대화를 지향하였다. 물론 각국 정부혁신의 정치·사회적 배경은 상이하지만 이를 정리하자면 장기적·구조적 배경과 단기적·상황적 배경, 2개 유형으로 정리할 수 있다.

1) 장기적·구조적 배경

정부혁신을 촉발한 장기적·구조적 배경은 다시 내적 요인과 외적 요인으로 양분할 수 있다.

(1) 내적 요인

여기에서 내적 요인이라 함은 일국에 고유한 정치/사회/역사적 배경 내에서 발생하는 요인을 지칭하며, 다음과 같은 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

■ 미국형 정부불신 : 정부조직의 방만한 운영에 대한 불만

정부혁신의 제1원인은 시민 사회에 만연한 정부 불신이다. 특히 미국의 정부혁신을 촉발시킨 근본원인은 여론에 넓게 확산된 연방정부에 대한 불신이었다. 미국 관료제를 정면으로 비판하고 나선 레이건의 1981년 대선 캠페인이 반관료주의의 도화선이 되어 정부조직의 효율화를 높이라는 여론의 주문을 가시화한 단초가 되었다. 이같은 반정부적 정서는 1992년 클린턴의 대선 캠페인에 까지 그대로 이어져 정부혁신을 국정 아젠다로 형성하는데 결정적인 계기를 제공했다. 예를 들어 1993년의 여론조사는 미국민의 21%가 연방정부를 신뢰할 수 없다고 함으로써 지난 40년 동안 최초치를 기록했다. 이같은 사회적 분위기가운데 클린턴이 루즈벨트에 이후 최초로 민주당 재집권의 길을 열 수 있었던 것은 그가 1996년 대선 캠페인에서 '거대정부의

사망'을 선포했기 때문이라는 것이 미국학자들의 공통적인 관측이다.

■ 영국형 정부불신 : 비효율성에 대한 불만

복지국가에 익숙한 유럽에서는 미국 정부혁신의 도화선이랄 수 있는 정부에 대한 불신, 거대정부에 대한 혐오증이 상대적으로 이완된 형태로 존재한다는 것이 일반적인 관측이다. 유럽에서는 중도 우파조차도 이같은 거대 정부조직에 반대하다는 것이다. 유럽에서 처음으로 거대 정부에 대한 반기를 든 곳은 누적된 재정적자로 인해 저성장과 고실업의 홍역을 앓고 있던 영국이었다. 토리당 수상 후보로 나선 대처는 무능, 비효율로 압축되는 영국정부를 '기생충 같은 정부'라고, 원색적으로 비난하며 정부혁신의 필요성을 강조했다. 대처는 또한 그의 선거 캠페인 동안 소연방과 같은 '권위주의 정부'에서 나타나는 여러 가지 관료제적 문제점들이 영국 정부에도 나타난다는 것을 지적하며 곧, 정부가 지나치게 많은 분야에서 지나치게 많은 자원을 낭비한다는 것을 지적하며 이의 개선을 약속했다. 바꿔 말하자면 대처는 1945년에 노동당 정부가 주춧돌을 놓은 이래 복지국가의 모델로 자리 잡은 영국정부가 그 업무의 범위(scope)와 규모(scale), 모두에 있어서 비효율적임을 지적하고 나선 것이다.

실제로 대처는 취임 후 곧바로 영국에서 금기시되어 왔던 국유자산과 기업의 민영화를 대규모로 단행했다. 특히 *British Telecom*, *British Gas*, *British Airway*, *British Rail* 등을 민영화하며 전통적으로 공공재화라고 여겨져 왔던 국가 기간산업을 매각하는 단호한 조치를 취했다. 정부의 체중감량을 통해 재정적자를 해소하고 공공부문을 시장원리에 따라 경쟁에 개방함으로써 보다 양질의 서비스를 제공하기 위해 노력했다. 이후 노동당의 제니 시플리가 정권을 잡은 뉴질랜드마저도 민영화를 단행하며 정부가 직접 공공서비스를 제공할 필요가 없다고 판단되는 전 분야에서 계약이나 매각의 방식을 통해 민간부문에 그 기능을 상당 부분 이양하는 등, 1980년대 정부혁신의 물꼬를

됐다.

■ 이탈리아형 정부불신 : 도덕성에 대한 불만

이탈리아는 특별히 더욱 흥미로운 케이스이다. 정부혁신이 경제구조를 건설하게 할 뿐 아니라 정부불신을 해소하는 효과적인 수단이 될 수 있음을 보여주는 케이스이기 때문이다. 전통적으로 마피아의 존재와 함께 '약하고 부패한 정부'라는 인식을 씻지 못한 이탈리아는 1990년대 중반부터 정부혁신을 시작했다. 당시는 정치적/사회적/재정적 위기가 만연하는 총체적 위기 상황이었는데, 1981년에 PIB의 57.7%에 달한 국채가 1994년에는 124.9%에 달할 정도였다. 14년 만에 2배로 성장한 것이다. 더욱이 대마피아 전쟁의 일환으로 벌어진 '깨끗한 손' 작전으로 말미암아 정치 지도자들이 줄줄이 구속됨으로써 정치권에 대한 국민들의 염증과 불신이 극에 달했음도 유의해서 보아야 할 대목이다. 이탈리아의 경우에는 깨끗한 정부, 능률적인 정부 건설에 대한 국민적인 여망이 정부혁신의 첫 장을 열었던 셈이다.

(2) 외적 요인

정부혁신의 외적 요인이라 함은 일국에 고유한 정치/사회/역사적 배경과 무관하게 국제환경의 변화에 따라 국가 외부에서 발생하는 요인을 지칭한다.

■ 마스트리히트 조약과 유럽연합

서유럽의 경우, 각국 내정의 필요와 국민의 요구에 따라서가 아니라 1991년에 작성되어 1993년에 비준된 마스트리히트 조약이 단일 통화 체제를 구축하기 위해 필요한 선결조건으로 내세운 여러 가지 규정이 EU 회원국 각국에서 정부혁신의 불씨를 지폈다. 104조 c항 '회원국 정부는 과도한 재정 적

자를 줄이고'라는 규정이 EU국가들의 정부혁신을 부채질한 것이다. 이들 국가에서도 재정적자를 줄이기 위한 노력이 정부 조직의 감량과 일하는 방식의 개선을 통한 능률성 제고 정책으로 연결되었다.

그리스의 경우에는 이같은 외적 조건이 더욱 극명하게 드러난다. 1999년 1월 1일자로 유럽단일통화체제 (UEM)에 편입되기로 예정되었던 그리스는 1998년 5월에 이르기까지 여러 가지 자격 조건에 미달하여 단일통화체제 가입이 불확실시 되었다. 이때를 기점으로 정부 조직과 일하는 방식, 재정, 경제 정책을 혁신하여 성과를 나타남에 따라 예정보다 2년 늦은 2001년 1월 1일에 UEM에 가입할 수 있었다.

■ 국제기구의 압력

제3세계 국가들에 경제원조 및 차관을 제공하는 국제기구들, 곧 OECD, IMF, World Bank, IADB (Inter-American Development Bank) 등의 국제기구가 신생 시장경제의 활성화를 위해 각국에 '국가역량' 강화를 권고하는 일은 아주 흔한 일이다. UN 발전국은 특히 '공공관리 및 인사개혁 프로그램 (Public management and Civil service management reform program)'을 권고하고 각국 정부에 혁신을 권장하는 대표적인 기구이다. 90여개가 넘는 UNDP 회원국에 전문직 공무원제 (professional civil servant)를 정착하고, 투명성을 제고하며, 정보통신기술의 사용 등을 장려하는 것이 주요 프로그램이다. 물론 이같은 권고는 19세기의 관료제를 이식하는 게 목적이 아니라 1980년대에 신공공관리 (NPM)라는 이름으로 정착된 새로운 국가경영 수단을 확산하자는 것이다.

■ 공산주의의 몰락과 시장경제의 승리, 신기술 출현

1989년 가을, 베를린 장벽의 제거에서 구소련의 붕괴로 이어지는 소비에

트 블록의 와해는 현실 사회주의의 몰락을 목도했다. 그리고 현실 사회주의의 몰락은 시장경제체제의 우월성을 반증하는 사건으로 결과하며 민간부문의 경쟁체제가 갖는 효율성을 공공부문에 대입, 이식시켜 공공부문의 효율성을 증진시켜야 한다는 주장으로 이어졌다. 시장경제의 효율성이 공공부문 개혁을 추동하는 이념적 배경으로 작용한 것이다.

또한 새로운 정보통신기술 (ICTs)의 출현이 민간부문의 급격한 변화를 추동하여 공공부문의 낙후성을 상대적으로 더욱 돋보이게 했음도 간과해서는 안될 것이다. 민간 부문의 신속한 업무처리, 편리성, 효율성, 서비스의 품질 관리 (친절한 고객관리, 신속한 AS 등) 등이 공공부문의 그것과 대비되며 공공부문 개혁의 필요성이 점차 제기된 것이다.

정보통신 경제의 출현은 개인적인 차원에서 뿐 아니라 조직 운용 차원에서도 새로운 시각을 열었다. 곧, 산업화 시대의 계층구조와 의사결정체제가 갖는 완만한 흐름이 정보화 시대에는 장애물로 대두하여, 전통적인 관료제에서 중요시되 온 중간관리자의 존재에 회의적인 시각이 대두한 것이다.

2) 단기적·상황적 배경

(1) 경제위기

이상의 요인들이 장기적인 관점에서 제기될 수 있는 정부혁신의 구조적 배경이라면 보다 단기적이고 직접적인 정부혁신의 동력은 역시 경제위기와 그에 따른 정부 재정적자라고 할 수 있다. 특히 아르헨티나의 경우, 경제위기로 인해 1989년에서 1995년에 이르는 기간 동안 수차례에 걸친 정부혁신을 시도한 바 있다. 뿐만 아니라 아르헨티나는 1999년에서 2001년에 이르는 기간 동안 일곱 차례 이상의 정부혁신 방안을 발표하기도 했다. 그러나 아르헨티나의 경우는 정부혁신의 부정적인 사례로 기록될 수 있을 것이다. 수차례에 걸친 정부혁신 노력에도 불구하고 이렇다 할 가시적인 성과가 없는 가

운데 정부혁신에 대한 전체 사회의 컨센서스만 해치고 불신만 조장하는 부정적인 효과를 산출한 것이 그것이다. 아르헨티나의 경우는 경제위기가 정부혁신을 추동하지만, 실패한 정부혁신은 경제위기를 가속화시키는 악순환구조를 낳는다는 부정적인 사례의 생생한 경험이랄 수 있다.

반면, 뉴질랜드와 같이 경제위기로 촉발된 정부혁신이 '성공'함에 따라 경제 안정으로 귀결되는 경우도 있다. 1980년대 뉴질랜드는 제니 시플리 수상의 표현을 빌자면 'OECD의 끈적끈적한 가래침' 같은 존재라 할 만큼 심각한 경제위기를 겪었다. 뉴질랜드 노동당 정부는 만성적인 재정적자, 과도한 부채, 이자율 상승, 환율악화 등의 상황에서 보조금 삭감, 세금 감면, 무역장벽 철폐, 국유산업 민영화 등의 조치를 수용, 국제 경제의 경쟁체제에 과감하게 편입하는 노력을 기울였다. 나아가 정부의 업무처리 방식 상당 부분에 민간부문 경영방식을 도입하며 정부조직의 슬림화는 물론 엄격한 성과관리를 통해 혁신의 지속화에 성공하여 90년대 이후에는 안정적인 경제성장을 이루고 있다.

장 크레티앙이 이끄는 캐나다의 경우 역시 1994년을 기점으로 연방정부의 만성적인 재정적자를 해소하기 위해 일대 개혁에 착수하여 1998년에는 1993년 대비, 170억 캐나다 달러의 지출 감소를 기록하는 성공을 거두었다. 혁신의 긍정적인 효과는 그로부터 4-5년 뒤인 1997-1998년경에 나타나 재정이 흑자로 돌아오는 개가를 이룬다.

(2) 민주화

정부혁신을 촉발하는 또 하나의 단기요인은 민주화이다. 인종차별정책을 철폐하기 위한 도구적 수단으로 관료제의 개혁을 주창한 남아프리카의 경우가 대표적인 사례일 것이다. 남아프리카의 경우에는 공공서비스 제공 보다 통제를 주목적으로 한 기존의 관료제가 정통성 위기를 촉발하여 만델라의 집권과 함께 본격적인 궤도에 올랐다.

또한 민주화는 불가피하게 현대 정부혁신의 일 구성요소라 할 분권화를 촉발했다. 특히 폴란드의 정부혁신은 1989년 민주화 프로그램을 시작한 연대(Solidarity) 운동에 그 기반을 두고 있는데, 민주화된 폴란드 정부가 가장 먼저 실시한 것은 지방정부의 수립을 통한 분권화의 진행이었다. 1999년 1월을 기점으로 폴란드는 서유럽국가들이 표방하는 '보충성의 원칙' (Subsidiarity principle)을 전면적으로 수용, 중앙 관료제를 축소하고 지방 정부에 권한을 대폭 이양하는 정책을 시도하였다.

글로벌 정부 시대의 개막 역시 각국의 민주화와 밀접한 상관성을 보인다. Freedom House의 조사에 따르면 1973년에 43개국에 불과했던 자유국가가 2003년에는 89개국으로 증가하였다고 한다. 지난 10년 동안 자유선거에 기초하는 나라 수도 1990년 75개국에서 2002년 121개국으로 증가하였다고 한다. 그러나 선거 민주주의의 수용이 곧바로 국부의 증가나 삶의 질의 향상으로 이어지는 것은 아니다. 자유선거로 구성된 정부와 의회도 대중의 요구에 둔감한 소수 엘리트 관료들에 의해 독점되는 한, 효율적인 서비스의 제공자로 변화되지 못한다는 교훈은 정부혁신의 필요성 더욱 강조할 뿐이다.

그렇다면 이들 정부가 공통되게 주창했던 정부혁신이란 과연 무엇인가? 1980년대 초에 선진 외국 정부들이 '정부가 변해야 한다'고 생각하며 그 변화의 방향을 모색할 때 그동안 민간 기업이 이룩한 혁신 기법을 벤치마킹하고, 민간 경제주체들의 혁신 이념을 현실화하기 위해 노력했다고 해서 그리 놀라운 일은 아닐 것이다. 1980년대 초부터 영국과 뉴질랜드, 호주, 미국 등지에서 일기 시작한 '정부혁신의 논리와 특징 그리고 유형'을 정리한 이동기(1998)의 논문은 지난 20여 년 동안 선진 외국 정부가 추구한 정부혁신의 일반적인 정향을 다음과 같이 소개하고 있다.

베리(Berry)는 [현 시기 정부혁신의 특징을 나타내는] 한 예로서, 미국에서 1980년대 이후 정부 능력의 한계를 극복하기 위해서 민간 부분에서 사용되고 있는 시장원리와 경쟁의 개념을 도입하여 정부가 직접 서비스를 생산

하기보다는 민영화, 민간위탁, 관/민 파트너 십, 전략기획, TQM 등과 같은 관리 기법의 도입을 실험하고 있다는 자신의 연구 결과를 제시하였다. 이처럼 미국에서는 국가 경쟁력이 최우선 과제로 대두되고 공공 서비스의 제공에 공공부문과 민간부문의 상호 의존성이 늘고 있으며, 1980년 중반이후에 들어오면서 대체로 공공부문에 대한 정부혁신의 핵심은 기업이 정신과 경영관리 기법을 도입하는 기업가적 정부로 모아지고 있다. 공공부문에 대한 연구자들이나 실무자들 역시 이러한 기업가적 정부의 서비스 공급을 전통적 방식의 정부행정에 대한 하나의 새로운 변화이자 개혁으로 인식하고 있다. 과거에는 공공서비스 공급이 관료제에 의한 정부의 본질적 기능에 속한다는 것은 누구도 부인하기 어려웠다. 정부만이 공공서비스에 대한 제공과 규제를 할 수 있는 정당한 권한을 독점적으로 가지고 있고, 기업의 관리방식과 기법으로는 이러한 결정을 할 수 없다는 전통적 믿음 때문이다. 그러나 이제는 정부의 본질적 기능까지, 정책집행 뿐만 아니라 나아가 정책의 디자인까지도 기업가적 정부를 바탕으로 근본적인 정부혁신 이외에는 선택의 여지가 없음을 반영하고 있으며, 공공 서비스의 제공에 중요한 대안으로 부각되고 있다.

사실 1980년대 이후에 가속화된 세계 각국 정부의 자기혁신 노력은 그 이념적 배경과 구체적 맥락의 다양성에도 불구하고 일정하게 하나의 정향성(trend)을 갖는다는 것이 일반적인 관측이다 (cf. Politt, 1990 ; Hugues, 1998 ; Matheson & Kwon, 2003 ; Kamarck, 2003). 그리고 이같은 정향의 뒤편에는 안정성과 예측 가능성을 강조하는, 전통적인 관료제의 관리 방식을 포기하고 보다 역동적으로 환경에 반응할 수 있는 새로운 공공조직의 건설을 목표로 다양한 관리기법을 개발하고 적용하기 위해 민간부문의 혁신 개념을 폭넓게 수용하고 있다는 것이 정설이다.

Box 4 > 1980년대 정부혁신의 관료제 비판

1980년대에 시작한 정부혁신은 현대 관료제가 기초하고 있는 다음과 같은 일곱 가지 범주의 통념을 비판하며 시작한다 (Hughes, 2002:1-2).

- ① Weber가 제시한 관료제의 원칙에 따라 엄격한 위계질서를 구축해야

한다는 통념 (민간 조직 역시 위계질서를 구축하지만 공익에의 봉사를 목적으로 하는 공공부문은 사적 이익을 배제하고 일상불관한 집행 조직이 될 수 있을 만큼 더욱 엄격한 위계질서를 구축해야 한다는 통념).

▶ 관료제가 효과적이고 강력한 조직이기는 하나 모든 상황에 만족스러운 대안이 될 수 없고, 오히려 종종 부정적인 효과를 산출한다.

② Taylor 식의 표준화 방식을 통해 볼 수 있듯이 모든 업무과정에 공통적으로 적용될 수 있는, 단일한 최선의 방식(one-best-way)이 있다는 통념.

▶ 단일한 최선의 업무처리 방식이란 환상이며 이는 오히려 종종 조직의 경직화를 일으킨다.

③ 정책 입안이 된 후 그 결과로 나타나는 공공서비스를 정부가 직접 제공해야 한다는 통념.

▶ 공공서비스와 공공재화의 공급을 언제나 정부가 직접 해야 되는 것은 아니며 오히려 계약, 위임, 보조금 지급, 규제 등의 방법이 공공서비스와 공공재화의 공급에 보다 효과적일 수 있다.

④ Wilson이 제시한 정치-행정 이원론에 따라 행정은 단지 정치적인 수준에서 이루어진 결정을 집행하는 행위일 뿐이라는 통념.

▶ 정치행위와 행정행위는 대부분의 경우 미세하게 얽혀있어 구분하기 어렵다. 더욱이 관료조직이 시민사회와 유리될수록 시민사회 또한 관료조직에 더 엄격한 책임을 요구하기 때문에 정치와 행정을 엄격하게 분리하는 것이 꼭 바람직하지만은 않다.

⑤ 공무원의 업무 동기는 유일하게 공익에 기초해야 한다는 통념.

▶ 공무원이 공익을 기초로 일한다 할지라도 그들 역시 그 나름대로 정치적 게임에 참여하고 있다. 공무원이라고 해서 언제나 순수한 공익만을 지향하는 것은 아니다. 오히려 그들 나름의 이익을 추구하며, 그들 조직의 이익을 공익에 우선시킨다는 사실에 주목해야 한다. 곧, 공무원에게도 경제적인 동기가 중요한 작업 동기임을 인정해야 하는 것이다.

⑥ 공공행정은 특수한 업무이기 때문에 직업공무원제를 통하여 평생고용을 보장함으로써 정치적으로 중립적인 업무환경을 보장해야 한다는 통념.

▶ 민간부문에 평생직장의 개념이 거의 사라지고 없는 이 때, 유독 공공부문에만 이같은 개념과 장치를 남겨두어야 할 이유가 없다. 오히려

경쟁에 기초하는 민간부문의 경영기법을 과감히 도입함으로써 공공부문의 경쟁성을 높여야 한다.

⑦ 공무원의 업무 수행은 조직 상층부에서 결정된 사항을 집행하는 것으로 결과에 대한 개인의 책임을 묻지 않는다는 통념.

▶ 현대 행정행위의 대부분은 결과에 대한 책임을 물을 수 있는 성격이며 공무원들이 단순히 조직의 결정을 집행하는 대리인의 역할만을 수행하는 것은 아니다. 따라서 관료제적 조직이 상부에서 내린 결정을 집행하는 조직이라면 현대 정부는 구체적인 성과를 지향하며 그에 대해 개인적으로 책임을 지는 조직으로 거듭나야 한다.

에컨대 프레드릭슨 (Frederickson, 1980)의 경우, 오늘날의 행정 현실에서는 종래의 계층제적 관료 조직을 중심으로 하는 전통적 행정 대신에 보다 시장논리와 기업가적 리더십, 민영화, 시민의 선택권 등에 바탕을 둔, 고도의 자발적이고 창의적인 학습을 통해 창조적이고 적극적이며 능동적인 국가 경영 혁신이 필요함을 공공연하게 주장한다. 이것은 다시 기업가의 혁신정신이 작동할 수 있는 방향으로 행정조직의 관리와 운영시스템, 내부 유인체계, 그리고 조직문화를 바꾸어 나가야 한다는 주장으로 구체화한다. 1990년대에 바즐레 (M. Barzelay)가 주장한 '소비자 위주의 행정조직', 셸프 (P. Self)가 개발한 '시장에 의한 정부' 등의 개념, 미국 클린턴 행정부의 국가업적평가위원회 (NPR)가 작성한 '적은 비용으로 일 잘하는 정부'라는 보고서가 그것이다 (박우서, 2000:11). 오스본과 게블러 (Osborne & Gaebler)가 주장한 '정부재창조론'과 클린턴 재임 기간 동안 미국 정부혁신의 원리로 채택된 '기업가형 공무원', '기업형 정부'(entrepreneurial government)가 바로 이런 맥락에서 이해될 수 있는 구체적인 사례이다. 이들은 정부 공무원에 의한 행정비용의 낭비, 행정절차의 비능률, 행정 서비스의 품질 저하, 고객 불만 등의 문제들이 민간부문의 경쟁원리를 도입함으로써 쉽게 치유될 수 있다고 주장하였다 (Osborne & Gaebler, 1992:79).

그렇다면 정부혁신이라는 것도 민간 기업들이 추구하는 혁신과 그 목적

에 있어서 큰 차이가 없는 것이라고 해도 과언이 아닌 것으로 보인다. 궁극적으로 '기업의 가치를 높이기 위하여 민간 기업이 벌이는 일체의 시도'가 기업혁신이라면, 정부혁신이란 '정부의 가치를 높이기 위하여 경주하는 모든 형태의 노력과 시도'라고 정의할 수 있다는 것이다. 정부혁신의 연구자들이 제시하는 여러 가지 정의 역시 일관되게 정부 역량의 증대를 위해 '지속적으로 새로운 아이디어, 절차, 방법, 기법 등을 발굴해가는 전 과정'을 혁신이라고 정의하고 있다.

Box 5 > 정부혁신의 정의 (cf. 이등기, 1998)

- 정부혁신이란 시간의 흐름에 따라 제도적 환경에서 다른 사람과 의사소통이 이루어지는 사람들에 의한 새로운 아이디어의 발굴 및 실행이다 (Van de Ven, 1986: 591)
- 아이디어의 발굴과 실행은 이미 다른 곳에 존재하고 있더라도 혁신에 관련된 활동이나 사항이 사람들에 새로운 것으로 인지되면 그것이 혁신이다 (Rogers, 1995: 12)
- 정부 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정 프로그램이나 정책을 채택하는 일련의 과정이다 (Berry, 1990: 395)
- 혁신은 새로운 지식, 아이디어를 만들고 이를 구체화시키는 일련의 연속적인 과정이므로 새로운 절차, 방법, 기법 등의 발견을 수행할 수 있는 역할 담당자, 집단 또는 조직 등의 구성단위가 반드시 전제되어야 한다 (Dewar & Dutton, 1986: 1422 ; Van de Ven, 1986: 590 ; West & Farr, 1990: 3)

따라서 혁신은 비합법적인 수단으로 정치권력을 장악하여 국가나 사회의 조직·형태 따위를 폭력으로 급격하게 바꾸며 과거와의 단절을 꾀하는 혁명과

구별된다. 혁신은 합법적인 절차를 존중함은 물론 과거와의 연속성을 존중한다. 합법적 수단을 통하여 정치체제나 사회제도 등을 점진적으로 변화시켜 나가겠다는 개혁과도 다르다. 개혁이 구조의 변화에 초점을 맞추고 있다면, 혁신은 구조는 물론 과정 (프로세스)의 변화를 지향하기 때문이다. 바꿔 말하자면 개혁은 대부분의 경우 있던 것을 없애거나 없는 것을 새로 만드는 일에 치중한다면, 혁신은 이미 하고 있던 일이나 제도, 절차를 더 좋은 결과를 낼 수 있도록 새롭게 고치는 일에 주안점을 둔다.

더욱이 많은 경우, 개혁이 일과적이고 한시적인 목표의 달성을 추구한다면, 혁신은 스페터 이래 상시적이고 지속적인 자기 변화를 추구한다는 점에서 두 개념이 결정적으로 달라진다. 스페터가 혁신을 일컬어 '창조적 파괴'라고 했을 때 그것은 일회적인 파괴가 아니라 끊임없는 파괴, 곧 혁신 ⇨ 제도화 ⇨ 혁신으로 이어지는 끊임없는 과정(cycle)을 의미한다. 혁명이나 개혁 또는 개혁의 다른 용어로 유럽 국가들이 종종 사용하는 현대화라는 용어 대신 혁신이라는 용어를 사용할 때는 바로 이 지속성과 상시성을 강조하는 의지의 발현이라고 하겠다⁷.

2. 정부혁신의 실제

정부혁신을 위해 설정된 정책 목표와 수단은 국가별로 다양하게 나타난다. Elaine C. Kamarck⁸ (2003)는 그것이 ① 저비용 정부 ② 고품질의 서비스 정부 ③ 전문성을 갖춘 정부 ④ 디지털 정부 ⑤ 규제 효율화를 지향하는 정부 ⑥ 정직하고 투명한 정부 가운데 하나 또는 그 이상으로 나타난다고 정리한다. 본 연구는 현대 정부혁신의 주요내용과 실체를 이론적 갈래에 따라서가 아니라 Kamarck이 정리한 6개 정책 요소에 비추어 살펴보고자 한다.

⁷ 참여정부가 출범하며 행정개혁 혹은 쇄신이라는 말 대신 혁신이라는 말을 사용한 것도 이같은 의지의 발현이다 (김명준 정책실장 인터뷰 2005.10.18). 자세한 내용은 본문 제4장 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략 참조.

⁸ 현재 Kennedy School 정부혁신연구소에 재직중인 Elaine C. Kamarck는 1993년부터 1997년까지 백악관에 근무하며 클린턴 행정부의 국가성과평가단을 기획하고 운영하며 미국정부혁신의 산파역을 담당한 이론가이자 관료이다.

(1) 저비용 정부

영국, 뉴질랜드, 미국 등의 서구 선진국에서 정부혁신을 촉발한 직접적인 단초 가운데 하나는 재정 위기이다. 따라서 대부분의 정부혁신은 정부 비용의 최소화를 우선 과제로 선정하고 최저 비용으로 최대 효과를 거두는, 능률성 향상을 목표로 하고 있다. 이를 위한 첫 번째 형태의 노력은 국가 구조의 '현대화'를 지향하는 '작은 정부론'으로 귀결한다. 정부 규모의 축소를 시도했던 대부분의 국가들이 취한 조치는 다음 10개 가운데 하나 또는 그 이상인 것으로 보인다.

- ① 공무원 임금 동결 또는 삭감,
- ② 고용 동결,
- ③ 유령공무원 (실제 일하지 않고 적만 둔 채 봉급을 타는) 적발, 제거
- ④ 대학 졸업 후 자동 채용제도 폐지 (특히 고학력 인력을 외국에 빼앗기지 않으려고 이같은 제도를 실행했던 아프리카 국가들의 경우),
- ⑤ 연차에 따른 자동승진제도 폐지,
- ⑥ 보상금을 지급하는 공무원 명예퇴직제 폐지,
- ⑦ 잉여 인력 해고,
- ⑧ 조기퇴직제 도입,
- ⑨ 민영화,
- ⑩ 책임운영기관 확대.

재정적자를 줄이기 위한 두 번째 형태의 노력은 예산제도의 개혁과 비용 대비 효과의 최적화를 지향하는 성과주의 예산으로의 전환이라고 할 수 있겠다. 미국의 경우 1993년에 GPRA (Government Performance and Results Acts)를 도입, 예산의 편성과 집행에 최적화를 기했고, 프랑스 역시 2001년에 성과주의 예산제도 LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances)를 도입하여 1959년 이래 정부 예산편성의 기초가 된 항목별 예산안정방식을 완전히 포기하였다. 성과주의 예산제도의 도입은 비용대비 성과측정을 상시화 함으로써 업무 효율화를 획기적으로 고양할 수 있어 전자가 후자를 통제하는 시스템으로 작용하기도 한다. 곧, 정부 조직에 BPR (Business Proces

Reengineering)을 도입하며 성과와 연계해 예산을 배정함으로써 혁신추진의 중요한 동력이자 관료들을 통제하는 수단으로 활용될 수 있는 것이다⁹.

(2) 고품질의 서비스 정부

정부혁신이란 궁극적으로 정부의 서비스 품질 향상과 서비스 전달체계의 향상을 의미한다. 이것이 즉각적인 재정효과를 불러일으키는 것은 아니나 정부에 대한 시민의 지지를 유도하고 신뢰를 회복하는 제1의 정책수단인 것만 큼은 확실하다. 최초의 서비스 품질향상 방안은 영국이 1980년대에 시행한 '시민헌장' (Citizen Charter) 제도로서 의료기관의 대기시간부터 철도의 운행 시간 엄수에 이르기 까지 다양한 형태의 공공서비스에 표준안을 마련, 시민에 대한 약속으로 이행하고 평가받는 것이다. 1990년대에 미국이 '고객서비스 기준' (Customer Service standards)을 마련하고 포르투갈이 '품질서비스 기준' (Quality Service standards)을 마련하며 전 세계에 급속도로 확산된 공공서비스 품질관리방안을 Kamarck (2003)은 다음과 같은 7개 부문으로 요약, 정리할 수 있다.

- ① 1회 방문 토털 서비스 제공 (One-Stop Shops) : 주로 사업자들을 대상으로 관공서에 1회 방문하여 모든 관련 민원을 한꺼번에 처리할 수 있는 시스템 구축
- ② 시민의 필요와 정부에 대한 기대가 무엇인지, 시민의 의견을 상시적으로 청취할 수 있는 제도마련
- ③ 시민의 반응을 정부 조직과 공무원의 행태에 지속적으로 반영할 수 있는 시스템 구축
- ④ 공공서비스 표준화 및 확산
- ⑤ 성과 측정 및 측정결과 공개
- ⑥ 공무원의 참여를 유도, 자발적인 조직 개편 유도
- ⑦ 공무원들을 대민창구에서 실습/훈련시키고 서비스 품질 정도에 따라 내부 인센티브를 제공할 수 있는 성과급 시스템 구축

⁹ GPRA나 LOLF가 그 이전의 성과주의 예산 방식과 다른 점은 둘 다 법률로 공포되어 정부와 의회가 관료들을 통제할 수 있다는 점이다. 따라서 성과주의 예산제도 자체가 정부 조직 내부의 관리개선에 활용되는 한편 정치적 통제를 가능케 함으로써 혁신의 잠재력을 높일 수 있을 것으로 보인다.

가장 극적인 공공서비스 품질개선 사례는 7백만 ‘고객’을 상대하는 78개 사회정책을 재조정함으로써 ‘고객문화’를 창조한 호주에서 찾아볼 수 있을 것이다. 호주의 고객문화 창조는 ① 정부 조직의 계층을 단순화하고 ② 가장 경험이 많고 노련한 공무원들을 일선에 배치하며 ③ 고객이 이용하기 편한 시간대 (예를 들어 점심시간, 퇴근 직후 시간대)를 공무원 업무 시간으로 배정하는 한편 ④ 일선 창구를 담당하는 공무원들에게 성과수당을 배당하고 ⑤ 모든 업무의 전산화를 통해 고객의 요구를 데이터베이스화하는 시스템을 구축함으로써 고객의 불편과 필요를 항상 청취하는, 지속적인 고객 불편 시정시스템을 제도화함으로써 가능해 졌다.

나아가 세계 각국은 공공서비스 품질관리를 위하여 국제적 서비스 표준인 ISO 9000 인증서를 따도록 독려하였는데 멕시코의 경우 연방정부 행정관서 679개가 이 인증서를 획득하였다. 멕시코에서 ISO 9000 인증서를 도입하여 획기적인 민원 개선 효과를 나타낸 예는 특별히 의료분쟁과 관련한 민원 심사제도 부문이다. 멕시코는 ‘의료분쟁국가위원회’ (Commission Nacional de Arbitraje de Medico)를 창립하여 종래 30%에 불과하던 의료분쟁 중재율을 92% 선까지 끌어올리는 한편, 종래와 동일한 예산을 가지고 10% 포인트 증가한 업무처리량을 기록하였다.

품질정부 건설은 비즈니스 환경 개선을 위해서도 중요한 항목이다. 비즈니스 환경 개선을 위한 주목할 만한 사례는 중국 세관이 상하이 항의 비즈니스 환경을 개선하기 위해 미국 세관과 1999년에 공동개발한 상하이형 항구 프로젝트 (Shanghai Model Port Project)를 들 수 있겠다. IT를 이용하여 종래의 서류심사과정을 대폭 축소하여 365일 24시간 통관 업무를 가능케 한 획기적인 품질고양책으로 21개 APEC 국가들이 고객서비스 현대화 작업의 모델로 인정한 바 있다.

OECD 국가들은 분배형 거버넌스(Distributed public governance)를 도입, 운용함으로써 공공서비스 품질을 획기적으로 증대하였다. 분배형 거버넌스라 함은 비영리부문에 민간 행위자들을 참여시켜 정부 업무의 일정부분을 대행토록

하는 것을 의미하는데, 1996년에 부시행정부가 도입한 신뢰기반 (Faith Based) 구빈정책이 그 규모나 파장에 있어 가장 돋보이는 사례인 것으로 보인다. 극빈자 구제를 위한 정부예산 등을 비영리기관, 특히 종교단체 등을 통해 집행하는 것으로 최근에 대두되는 책임성(accountability)이라는 개념과 상치될 수 있으나 정부정책의 품질향상을 꾀하는 혁신의 잠재력은 높은 것으로 보인다.

(3) 전문성을 갖춘 정부

효율적인 정부기능의 수행을 위해서는 효율적인 공무원제도가 필요하다. 그러나 효과적인 공무원 역량 개발을 위한 교육훈련 투자에는 인색한 것이 전 세계적인 현상이기도 하다. 현 시기에 있어서도 공공부문 종사자들에게는 다음과 같은 3개 문제점이 있는 것으로 진단되고 있다 (Kamarck, 2003).

① 공공부문은 선진국의 경우 민간부문 (기업)에 비해, 후진국의 경우 시민단체 보다 인적 자원의 기본적인 능력과 전문성이 현저하게 떨어지며 그 교육훈련에 할당된 예산 또한 현격하게 떨어진다. 그 중요한 이유 가운데 하나는 공공부문 종사자들의 임금이 민간부문의 그것에 비해 현저하게 떨어진다는 것이다¹⁰.

② 공공부문에서는 계급 간 임금격차가 거의 없어 유능한 상위직 종사자들이 민간부문으로 이탈하는 경향이 갈수록 늘어나는 추세이다. 공무원과 민간 사이에 보수 격차가 벌어지는 것은 하위직에서가 아니라 상위직에서이기 때문이다. 공공부문 상위직 종사자의 급여를 민간부문 CEO처럼 올린다는 것은 여론의 비난을 불러오기 쉬워 언제나 정치적인 부담을 동반하는 민감한 문제이기도 하다.

¹⁰ 러시아의 경우 5-10년차 공공부문 종사자들이 월평균 US\$140-250의 급여를 지급받는데 비해 민간부문에서는 US\$700-1500을 지급받아 양부문 보수수준에 현격한 차이를 보인다. 미국의 경우도 예외는 아니다. 1999년 기준 미국 중소기업 임원이 받는 급여가 US\$ 221,000인데 반해 공공부문의 동급 카운터파트너는 US\$ 126,000를 지급받는다. 전 세계적으로 민간 대비 공공부문 종사자의 임금이 만족스러운 수준을 보이는 곳은 싱가포르가 거의 유일한 것으로 보인다. 싱가포르가 공무원의 보수를 높게 책정한 것도 우선 부패와의 투쟁을 효과적으로 수행하기 위함이 그 첫 번째 목적이었음을 상기한다면 공무원들의 임금수준이 민간부문의 그것과 경쟁하기엔 당분간 난감한 일일지도 모른다.

③ 공공부문에서는 여러 가지 복무규정과 복잡한 조직운용규정 (Red Tape)으로 인해 창의적인 업무 처리가 용이하지 않다. 공무원들의 업무수행이 언제나 합법적인 범주 안에서만 이루어지기를 기대하는 것이 무리일 정도라는 것이다 (Gore report). 뿐만 아니라 과도한 정치적 후견으로 인해 능력에 따른 인사가 저해되며 왜곡된 승진구조가 만들어지는 것 역시 문제점으로 지적되고 있다.

정부조직의 전문성을 높이기 위한 다각적인 노력은 ① 공공부문과 민간 부문 사이의 임금격차 해소 ② 공무원 직급간 임금격차 증대 ③ 낮은 공무원 복무규정 개선 ④ 성과급제 도입 ⑤ 전문기술직 외부 개방 ⑥ 안정된 직업공무원제와 정치적 요구 사이의 균형 획득이라는 6개 정책수단으로 수렴되는 경향이 있다.

(4) 전자정부

민간부문에 이어 공공부문 역시 IT 기술의 여파로 많은 변화를 예고하고 있다. 최근의 UN 보고서는 89%의 국가들이 IT 기술을 이용해 행정 정보와 공공서비스를 제공하고 있음을 보여준다. 1996년에 50여개이던 행정 웹사이트가 2001년 현재 총 50,000여개 개설돼 있는데, 그 가운데 22,000여개는 미국이 개설했다 (UNDPPA, 2002).

전자행정은 막대한 비용절감 효과를 낼 뿐 아니라 전자행정과 고객관리를 결합할 경우 공공서비스 개선에 엄청난 혁신효과를 거둘 수 있다는 것이 일반적인 관측이다. 중소기업 대출업무와 행정지원을 맡고 있는 멕시코 개발은행의 경우, 폭스 대통령 취임과 함께 IT를 이용한 업무 개선을 실시하여 15,000건에 불과하던 연간사업처리량이 현재에는 연간 300,000건으로 늘었으며, 종래 3.2%에 이르던 대출자금 미회수율도 1.8%로 줄었다. IT의 활용은 정부로 하여금 더 나은 품질의 서비스를 더 적은 비용으로 공급하게 하는 한편, 정부 행정의 투명성을 제고하여 부패와 투쟁할 수 있는 양질의 토양을

제공할 수 있다는 부가적인 장점 역시 주목할 만하다.

예를 들어 미국은 유기농법 시행령 안을 웹상에 공개, 모든 관계자, 곧 환경단체, 농민, 영농기업 등으로 하여금 자신의 컴퓨터를 통해 의견을 개진할 수 있도록 조치함으로써 10여 년간 끌어왔던 유기농법에 관한 정부시행령 조정을 단기간에 마칠 수 있었다. 이를 본떠 멕시코 역시 Normetecca라는 웹사이트를 개설, 멕시코 행정관서의 모든 규정을 공개, 시민의 반응을 유도하고 있으며, Compranet라는 프로그램도 시작해 정부 행정행위에 관련된 모든 제안과 계약 상황을 웹에 공개, 부패의 소지를 최대한 줄이고 있다. 브라질 이파팅가 주정부의 경우에는 한걸음 더 나아가 IT와 '참여형 예산제도'를 연계, 시민발의와 투명성을 통합하는 획기적인 모델을 선보이고 있다. 즉, 시민들은 정부 프로젝트를 웹상에서 열람할 뿐 아니라 해당 프로젝트에 대한 선호를 표결하고, 예산배분의 문제점을 지적하며, 용역배분 상황을 감시하는 것이다. 이같은 사례들을 종합해 볼 때, 전자정부는 ① 비용절감 ② 시민발의 ③ 의사결정과정개선 (신속한 의사수렴 및 결정) ④ 행정의 투명성 제고라는 4대 강점을 가지는 것으로 보인다.

(5) 규제의 효율화를 지향하는 정부

시민에의 봉사과 국가 수호 외에도 시민사회를 규제하는 것 역시 합법적인 강제력을 독점하는 정부의 고유기능임이 분명하다. 예를 들어 필리핀 마카티 시는 길거리 잡상인 문제를 규제를 통해 푼 대표적인 사례를 창출했다. 필리핀에서 잡상인이란 교통 혼잡과 무질서, 마피아 조직의 번성을 불러오며 공중보건을 위협하는 주범이며 또 비과세 지대이기도 했다. 마카티 시 당국은 길거리 잡상인들에게 그들이 위생검사를 받고 이를 통과하게 되면 노상 영업증을 교부하겠다고 제안함으로써 음식의 위생과 세수 증대, 상인들의 안전을 동시에 보장하는 성과를 거두었다.

건전한 규제정책이 법의 지배와 함께 간다는 것은 자명하다. 지나친 규제

는 경영의욕을 약화시킬 뿐 아니라 정직한 경영자들을 음성적인 비즈니스 관행으로 몰아가기 때문에 규제현장이 종종 정부의 부패현장으로 전환되는 것도 그리 놀라운 일이 아닐 것이다. 특히 개도국의 경우에는 최상의 규제 비용을 도출하는 절차를 마련할 필요가 있겠다. 최소의 규제마저도 발전도상의 경제에는 과도한 짐이 될 수도 있기 때문이다. 이들 나라에서는 정직하고 신뢰할 수 있는 규제 구조를 만드는 것이 급선무이다.

선진국 역시 규제정책의 간소화를 지향하고 있으며, 한걸음 더 나아가 강제로부터 동의로, 규제 패러다임을 바꾸고 있는 것으로 보인다. 부패가 만연한 사회에서는 이같은 패러다임 변화가 부패에의 초대와 같은 성격을 지니겠지만, 법의 지배가 전통으로 굳어진 사회에서는 자발적 동의가 보다 효율적인 규제효과를 낳을 것이기 때문이다. 그래서 규제비용에 대한 이해가 선행된 나라에서는, 그것이 개도국이든 선진국이든, 규제를 단순화하는 쪽으로 가닥이 잡혀가고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 미국은 1990년대 중반 고어 부통령 주재 아래 규제 단순화를 진행, 연방규제법령집의 16,000쪽을 줄이는 개혁을 단행하였으며, 유럽연합은 2002년 바르셀로나 정상회담에서 2005년 말까지 유럽연합 규제규정을 대폭 줄이기로 합의하였다. 실제로 EU는 2003년을 기점으로 텔레콤 분야 규제를 철폐, 각국 국내통화료를 1/2 수준으로, 국제전화 통화료를 1/3 수준으로 떨어트리는 효과를 냈다. 또한 OECD 보고서는 28개 회원국 가운데 26개국이 규제 단순화 작업에 돌입한 것으로 밝히고 있다. 동 보고서는 규제완화전략으로 ① 비용평가 ② 규제의 단순화 ③ 규제법령 정비를 위한 관련자 상담을 제시하고 있다 (OECD, Policy Brief, 2000).

규제개혁의 필요성이 제기되는 이면에 글로벌 경제화가 있다는 것도 눈여겨 볼 대목이다. 글로벌 경제화야 말로 지난 10년 사이에 규제개혁을 촉발한 장본인이며 이는 향후에도 유효할 것이기 때문이다. 향후에는 경제규제와 함께 환경규제 역시 새로운 분야로 떠오를 전망이다. 중국의 석탄소비가 아시아 인접국에 피해를 주고, 오염된 다뉴브 강은 흑해에 다다르기 전에 인근

7개 국가의 하천을 오염시키는 것이 현실이기 때문이다. 세계 경제가 광역화 될수록 공해 역시 확산됨에 따라 환경규제 역시 국제화될 전망이다. 앞으로 어떤 수준의 규제가 비용 면에서 가장 저렴하며 누가 그 비용을 떠안고, 규제의 내용을 어떻게 정할 것인가 등이 관건으로 등장할 것이기에 이에 대한 국제적 협력과 연구가 필요한 시점으로 판단된다.

(6) 정직하고 투명한 정부

정직하고 투명한 정부건설이라는 명제 뒤에는 흔히 이야기되는 도덕적 명제 외에도 부패와의 투쟁이라는 현실적 요구가 담겨져 있다. 대규모 민간 자본의 형성과 함께 부패의 정도가 낮고, 법치가 이루어지며, 재산권 보호가 보장되고, 투명하고 정직한 규제 체계가 갖추어진 나라일수록 외국자본의 직접 투자를 용이하게 한다는 경제적 필요성이 그것이다. 106개국 투자 실태를 분석한 IMF 보고서는 부패 지수가 한 단계 올라갈 때 투자 비율 역시 4% 증가하며 GDP 대비 연간성장률은 0.5% 증가하는 것으로 파악하고 있다 (Mauro, 1992). 부패는 오랫동안 ‘비즈니스 비용’으로 인식돼왔으나 1999년을 기점으로 OECD는 ‘외국관리들에 대한 뇌물과의 투쟁협약’ (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials)을 추진, 외국관리들에게 뇌물을 제공할 경우 뇌물제공자의 나라에서 이를 범죄행위로 간주하여 소추토록 하는 법체계를 강화하도록 회원국들에게 권고하고 있다. 이 협약은 해외 직접투자의 90% 이상을 차지하는 35개국을 대상으로 한다는 점에서 높은 실효성을 나타낼 것으로 기대된다.

정직하고 투명한 정부건설을 위한 보다 근원적인 방안은 부패를 조장하는 업무 프로세스와 행정절차를 단순화하고 투명하게 하는 것이라고 하겠다. 볼리비아 라파즈 시의 경우 126종에 이르는 세금을 7종으로 단순화하고, 공공구매 단계도 26단계에서 6단계로 단순화하여 투명성을 높였을 때 세수는 늘고, 부패는 현저하게 줄어들음을 볼 수 있었다. 선진국의 경우에는 규제가

많아지면 많아질수록 소기의 목적도 달성하지 못하면서 생산성마저 해치는 경우가 많음을 보여준다. 1990년대 초반 미국의 메인 주 Occupation Health and Safety Administration이 그 같은 경우를 잘 보여주는 대표적인 사례로 보인다. 메인 주 공무원들은 작업장 안전도를 높이기 위해 매년 안전검사의 빈도를 높여가며 위험수준이 높은 작업장의 적발 횟수를 증가시켜 가지만, 그러면 그럴수록 작업장 안전사고가 감소하는 것이 아니라 오히려 증가하는 것을 관찰할 수 있었다. 규제가 규제의 목적을 충족시키지 못하고 오히려 비즈니스 비용만 증가시키는 경우랄 수 있겠다. 그래서 메인 주는 정부가 자발적으로 작업장 안전 시스템을 도입, 개선할 경우 기존의 벌금 등을 감면해주며 규제를 완화해주는, 자발적 교정 프로그램 Voluntary Compliance program을 도입한다. 이 제도는 작업장 소유주에게 고액의 벌금을 면하게 함으로써 비즈니스 비용을 절감케 하는 이익을 주고, 정부에게는 작업장 안전사고를 줄여 노동자 인력을 보호케 하는, 이종의 이익을 발생케 한 성공적인 사례로 기록된다.

제 3절 정부혁신의 특수성

지금까지의 논의를 토대로 할 때 정부혁신은 기업혁신의 하위 형태로 일어나는 여러 가지 혁신에 그 모태를 두고 있으며, 기업혁신과 정부혁신은 동일한 목표를 추구한다고 이해할 수 있겠다. 흔히 이야기하는 '경쟁력'이 그 목표일 수도 있겠고, 한걸음 더 나아가 '생존' 그 자체가 목표일 수도 있겠다. 혁자생존(革者生存)이라는 말이 정부의 공식 문건에 자주 등장하는 것도 우연은 아니라고 하겠다¹¹.

그러나 어느 것이 됐든 이같은 이해는 경영학의 맹목적인 시장 메카니즘에 대한 신뢰 혹은 행정학의 전통적인 정치-행정 이원론적 시각의 포로가 되

¹¹ 정부의 공식적인 문건 또는 발표 자료에 이 표현이 등장한 것은 이해찬 총리의 연설문이다. 지난 2005년 9월 '제1회 정부혁신우수사례 발표대회'에 참석해 "이전 시대가 주어진 환경에서 가장 잘 적응하는 자가 살아남는 적자생존의 시대였다면 현재는 자신뿐만 아니라 주어진 환경마저 적극적으로 혁신하는 자가 승리하는 '혁자생존'의 시대라 할 수 있다"는 구절이 그것이다.

어 행정행위의 기저에 깔린 정치적 함의를 간과 혹은 부정하는 입장이라는 것이 본 연구자의 관찰이다. 이익 창출과 경쟁성 확보라는 불변의 목적을 보다 효율적으로 달성하기 위해 조직되는 민간부문 혁신과 달리 공공부문의 혁신은 그 기저에 공공재화의 생산과 분배, 유통을 감독하는 국가의 기능과 역할이 무엇인가라는 근본적인 질문에 연계되어 있음에 주목해야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 정부혁신이란 정부조직의 개편 혹은 정부 업무처리의 효과성과 능률성을 높이기 위한 업무절차 개선 이상을 지향하는, 정부의 역할과 기능에 대한 근본적인 재평가이자 총체적 변화관리 프로그램이라고 할 수 있을 것이다¹².

1. 기업혁신과 정부혁신의 비교¹³

지난 20여 년 동안 세계 각국이 수행한 정부혁신의 전략은 정부의 역할과 기능, 업무 범위를 재설정하고 업무처리의 효율성과 효과성을 제고하는 것이었다. 그렇다면 정부혁신과 기업혁신은 동의어인가? 기업혁신의 전략과 방법이 정부 부문 혁신에 그대로 이식, 적용될 수 있는가? 현 시기 정부혁신이 기업혁신의 다양한 사례를 모델로 하고, 그로부터 영감을 받아 진행되었다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 정부혁신은 기업혁신으로 환원되지 않는 특수성이 있으며, 이 특수성으로 인해 정부혁신이 기업혁신 보다 더 어려울 수밖에 없는 태생적 한계를 갖는다. 역으로 말하자면 정부혁신은 그 특수한 조건으로 인해 더 많은 노력과 더 많은 주의를 요하는 것이다.

먼저, 정부나 기업의 혁신이 보다 나은 가치를 국민이나 수요자에게 제공한다는 목적이나 대상에서는 동일하지만, 정부혁신은 '명제'이고 기업혁신은 '생존'이라는 근본적인 인식의 차이가 있다. 그리고 이로 인해 추진력이나 성

¹² 이같은 사실은 정부혁신과 관련하여 정부혁신 (Innovation) 또는 행정개혁 (administration reform)이라는 용어보다 국가개혁 (réforme de l'Etat) 또는 국가 현대화 (modernisation de l'Etat)라는 용어를 고집하는 프랑스 및 프랑스어권 국가들의 경우와 스칸디나비아 국가들의 경우에서 쉽게 인지할 수 있다. 자세한 내용은 본문 제4장 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략 참조.

¹³ 맥스 경영권실링 자문을 받아 작성된 부분임을 밝힌다.

과 면에서 큰 차이가 나게 된다. 그러나 정부혁신의 필요성이 정치적 논리에서 요구되는 것이 아니라 국가경쟁력 확보라는 국가홍망의 차원에서 절실한 과제라고 한다면 국가 홍망이던 기업생존이던 중대차한 존재의 문제라는 점에서 정부혁신과 기업혁신은 맥을 같이 한다.

바꿔 말하자면 기업혁신을 보며 공공혁신을 생각할 수 있고, 그 역의 경우도 마찬가지이다. 공공부문이던 민간부문이던 공급자와 수요자가 있고, 공급내용이 있고 공급의 과제와 목적이 있다는 데에는 양 부문이 공통적이다. 다시 말해 기본적 기능면에서는 양자가 극히 유사하여 다섯 가지 공통점을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 효율과 성과 면에서는 크게 달라질 수 있는 이질적 요소들 또한 있거니와 이 역시 다음의 다섯 가지로 정리할 수 있다 (cf. 표 5).

표 5 > 정부혁신과 기업혁신의 차이

구분	비교		
	내용	정부혁신	기업혁신
유사성	<ul style="list-style-type: none"> 공급자 수요자 공급내용 과제 목적 	정부·공공기관 국민·세계인 공공서비스 국민편익 국가경쟁력	기업·개인 국민·세계인 상품·서비스 고객 편익 기업경쟁력
차별성	<ul style="list-style-type: none"> 인식태도 관계관리 경쟁환경 공급비용 충족수준 	명제 형평 독·과점 예산 필요(Need)	생존 차등 경쟁 원가 욕구(Want)

(1) 인식태도

수요자 중심으로 행정서비스를 제공해야 한다는 명제에서 공공부문은 민간부문과 그 성격을 공유한다. 그러나 전통적으로 재화와 서비스의 독점적 공급자로서, 시장의 경쟁논리로부터 비교적 자유로운 공공부문이 기업만큼

생존의 위협을 느끼기는 어렵다. 기업은 경쟁자에 의해 대체되어 시장에서 퇴출되고 개인은 경쟁위협 초기에 이미 능력 있는 개인으로 대체된다. 기업 생존문제는 경쟁이 있는 한 항시적 과제로서 기업과 개인은 구조조정이라는 틀 속에서 매일매일 걸러진다.

공공부문은 경쟁원리가 시장에서처럼 작동하지 않는다. 행정서비스에 대한 일정한 수요가 확보되고 예산이 주어지고 공급대체는 거의 불가능하다. 수요자의 선택권도 극히 제한되어 있고 대부분은 규정에 의해 의무적, 필수적으로 행정서비스를 수용해야만 한다. 이러한 차이 때문에 혁신이 기업에서는 생존인데 정부에서는 명제가 된다. 이러한 인식태도의 차이는 주어진 환경의 차이 때문에 비롯된 것이다.

민간부문이나 공공부문이나 경험적 타성은 나름대로 다 있기 마련이다. 경험적 타성이란 어떤 성공적인 방법에 대한 경험을 계속해서 활용하려는 습성을 말한다. 끼니를 잇기 힘들었던 시절에는 라면은 밥 대신 싸게 먹을 수 있는 대용식이었다. 헐값에 한 끼니를 때울 수 있으므로 성공했던 경험을 지속적으로 반복하다보면 어느새 대용식의 수요는 사라진다.

밥을 못 먹는 사람이 드물게 되면 값싼 대용식의 필요성이 감소하기 때문에 허기를 채울 대용식이 아니라 입이 심심할 때 필요한 대용식이 요구된다. 라면이 과거 100원짜리 봉지면에서 300원, 500원짜리 기호면으로 변화하는 것은 대용식을 먹는 용도가 달라졌기 때문이다. 허기를 채워야 하는 값싼 대용식이 입맛을 돋우어야 하는 기호별식으로 진화한 것이다. 하면 기업은 수요욕구 변화를 잘 읽어 내거나 앞서서 유도하는 방식으로 기업혁신을 지속해 왔고, 오늘날 식품기업의 앞자리에 우뚝 서게 된 것이다. 값싼 대용식의 성공경험을 반복했다라면 지금의 라면기업은 존재할 수 없다.

성공의 경험이 실패를 불러 올 수 있다. 그러나 주어진 행정서비스를 의무적으로 수용할 수밖에 없는 국민을 상대하는 공무원은 국민의 욕구변화를 읽어내야 할 필요성을 실감하기 어렵다. 비록 국민의 불평이 심각한 수준이 되어도 공공이익을 수호한다는 대의명분으로 무장하면 또 규정이 그렇다는

변명에 숨어버리면 국민의 절박한 욕구조차 외면할 수 있다. 따라서 정부혁신이 가능해 지려면 정부 공무원은 기업인력 보다도 더 적극적으로 행정서비스의 수요자인 국민의 욕구를 탐색하는 노력이 있어야 가능하다. 민간부문보다 변화의 자극이 약하기 때문에 공공부문은 수동적이 아닌 능동적인 변화의 탐색이 이루어져야 정부혁신이 가능하다는 인식은 갖는 것도 절실하다.

(2) 관계관리

공급자와 수요자와의 관계 규명에서 정부와 기업은 뚜렷이 상치되는 시각을 보여준다. 공공부문은 공공서비스에서 평등하고 형평성 있는 서비스 제공이 요구된다. 즉 고객(국민)평등의 원칙이 중요하다. 그러나 민간부문은 고객차등이 필요하다. 같은 비행기를 타고 여행해도 1등석 고객과 3등석(이코노미) 고객에 대한 서비스는 천지차이다. 물론 요금도 세배나 차이가 난다. 더 많은 서비스, 더 좋은 서비스를 제공해도 더 큰 이익이 돌아오기 때문에 서비스 혁신은 지속적으로 증대되고 경쟁우위를 유지하기 위해 혁신의 한계는 끝이 없다.

평등하고 형평성이 중시되는 대부분의 공공서비스가 기업같이 무한대로 혁신되기에는 분명히 한계가 있지만 형평성이 절대시 되어야 하는 병역, 조세, 민원 등 많은 행정서비스는 형평성 제고 그 자체가 혁신과제이므로 형평성, 투명성을 지속적으로 높여 나감으로써 국민과의 관계가 더욱 긴밀하고 협조적이 될 수 있다.

(3) 경쟁환경

앞서 제기한 혁신에 대한 인식태도의 차이가 경쟁환경 여부에서 비롯한다는 점에 주목하자. 기업혁신은 상품과 서비스를 수요자(자국민과 세계인)에게 공급함에 있어 경쟁우위 확보를 위해 차별적 지위를 강화해 나가는 생존

활동이며 기업혁신만이 수요자와의 관계를 형성하거나 지속 혹은 확대시킬 수 있다. 시장원리가 작동하는 자본주의 시장 환경 하에서는 기업은 “가치 > 가격 > 원가”라는 생존방식을 본능적으로 인식한다. 경쟁상품보다 싸다면 저가시장에서 생존할 수 있다. 경쟁상품 보다 좋다면 고가시장에서 생존할 수 있다. 싸고도 좋다면 어떤 시장에서도 생존할 수 있는 것은 물론이며 경쟁원리가 완벽하게 작동하는 시장에서도 독점적 지위를 일정기간 확보할 수 있다. 작금의 경기침체의 늪 속에서도 우리의 반도체, 전자, 조선, 자동차, 철강은 사상최대의 수익을 내고 있고, 연 100억불 (10조원)의 순이익을 내는 세계 최고 수준의 기업까지 배출해 내고 있다.

그러나 공공부문은 흔히 ‘철밥통’이라는 말이 상징하듯 경쟁 무풍지대이기 일쑤이다. 곧, 정부만이 혹은 공공기관만이 국가가 보장하는 합법적이고 정당한 공공서비스의 독점적 공급자인 것이다. 일정 행정서비스는 무조건 일정담당기관이 수행한다는 밥그릇 관행이 보편적이다. 그러나 동일한 행정서비스를 각기 다른 행정기관에서 나누어 제공하여 보다 경쟁력 높은 기관의 비중이 점점 높아지도록 하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 민간기업의 지원정책을 산업자원부에서도 하고 중소기업청에서도 하는데 어느 행정기관의 행정서비스가 보다 마음에 드느냐에 따라 수혜기업이 선택토록 한다면 양기관의 행정서비스는 당연히 경쟁적으로 향상될 것이며 급기야 특정행정서비스를 다른 행정기관에 빼앗김으로써 담당부서의 직무가 폐기되고 공무원이 퇴출되는 사태도 예상할 수 있다.

정부가 공공서비스를 위한 자원을 조달 받을 때 민간부문간의 철저한 경합을 통해 조달하면 결국 싸고 좋은 행정서비스의 원천이 확보될 것임에도 불구하고 이같은 경합은 쉽게 눈에 정부가 공공서비스를 위한 자원을 조달 받을 때 민간부문간의 철저한 경합을 통해 조달하면 결국 싸고 좋은 행정서비스의 원천이 확보될 것임에도 이같은 경합도 쉽게 눈에 띄지 않는다. 공공서비스를 제공하는 기관을 공공부문과 민간부문이 경쟁토록 하여 보다 싸고, 보다 좋은 서비스가 가능한 쪽에서 이를 담당토록 할 수 있음에도 이같은

방안은 오랫동안 배제되어 왔다. 과거 체신부 전화국이 KT(한국통신)가 되거나, 현재의 우정사업부가 민간택배기업과 경쟁하는 새로운 풍속도가 우리 눈앞에 펼쳐진 것도 그리 오래된 일이 아니다.

(4) 공급비용

기업이 상품과 서비스를 제공하는데 원가가 소요되듯이 행정서비스에도 기업의 원가에 해당하는 예산이 소요된다. 예산은 상식선에서 산출되고 승인기관이 관례적으로 승인하면 확보되며 일단 확보되면 대부분 집행할 수 있다. 도중 삭감되는 사례는 드물지만 기간 내 집행을 못해 부랴부랴 집행하는 사례는 흔하다.

그러나 기업의 원가는 원천적, 구조적 차이라도 이를 극복해야만 한다. 중국기업의 저임금, 자원부국기업의 싼 원료가격, 기술강국의 높은 기술료에 맞서 우리기업은 노사문제, 각종규제, 비조세부담의 어려운 환경에서 그들과 경쟁한다. 가격과파에 이르는 극한 경쟁사 태도 빈번하다. 5만원짜리 휴대전화기, 9만원짜리 노트북이 세계 초일류 기업에서 국내시장을 침투해 온다. 기업의 원가 싸움은 무한경쟁이다. 행정서비스를 제공하는 공무원의 인력을 과감히 줄이고 각종규제와 개입을 철폐함으로써 불필요한 인허가 업무를 축소시키면 행정서비스의 공급비용도 크게 절감되고 국민편익은 오히려 증대될 수 있다.

(5) 충족수준

기업의 능력과 경쟁우위는 시장의 욕구를 충족시키는 수준에서 결정된다. 과거의 독점기업은 단지 필요를 충족시키는 수준에서도 생존이 가능했다. 한국의 섬유사업이 현재 고전하는 이유는 필요는 충족시키는데 욕구충족에는 미흡하기 때문에 그러하다. 즉 의류(필요)로서는 충분 하지만 패션(욕구)

으로서는 미흡하기 때문이다. 이태리가 패션으로 먹고 사는 것을 보면 욕구충족이 얼마나 중요한 것인가를 알 수 있다.

살바토레 페라가모의 핸드백은 300만원에도 잘 팔리지만 국산 브랜드 핸드백은 30만원에도 안 팔린다. 이것을 소비자의 허영심이라고 매도해서는 안 된다. 국내경기 침체로 자동차 국내 판매가 부진해서 자동차 주가가 발목이 잡혀 있는데 독일 특급차나 일본 유명차는 왜 그리도 잘 팔리는가? 행정서비스도 국민의 필요 수준에 맞춰서는 시민단체의 저항은 물론 국민개인의 질타를 피하기 어렵게 된다.

미래 세대는 현재의 20대가 주도하고 이들은 지금 ‘나’ (자기자신) 세대라고 칭한다. 경제적으로 어렵사리 자란 세대(50대 이상)도 아니고 권위정부 밑에서 그늘지게 자란 386세대도 아니고 글로벌화 된 세상에서 이것저것 보며 욕구가 팽창된 세대이다. 그들이 장차 요구하게 될 행정서비스의 욕구수준이 어느 정도일까는 현재 공공서비스 제공자에게는 상상이 어려울 수 있다. 병역기피용 원정출산의 결과로 태어난 세대가 대한민국 국적을 우습게 아는 풍토에서 그들이 어떤 행정서비스를 요구할 건가를 생각해 보는 것은 분명 의미가 있다.

그러나 같은 ‘나’ 세대라도 공공부문에 종사하게 될 사람들은 정부혁신이 현재 이루어지지 않는 한 공공부문의 경험적 타성 속에 안주하여 동질세대 민원인에게 생똥맞은 행동을 하게 되기 마련이다. 국민의 욕구는 끊임없이 진화한다. 욕구의 본질이 그렇다. 진화하는 욕구에 진부한 충족방법은 존립할 수 없다. 기업이라면 퇴출 될 것이며 국가라면 쇠망할 것이다. 그것이 현실이다.

2. 정부혁신의 특성

정부혁신이 중요한 이유는 그 영향력과 파장 때문이다. 일개 기업이 파산한다 해도 한 국가가 파산하는 것만큼 위험하지는 않다. 역으로 말하면 정부

혁신은 국가경쟁력을 현격하게 높임으로써 다수 국민의 편익을 도모할 수 있어 일개 경영혁신의 성공과 비교할 수 없을 만큼 큰 편익을 제공할 수 있는 것이다.

그러나 정부혁신은 경영혁신으로 설명되지 않는 어려움이 있다. 정부혁신이 기업혁신을 모델로 하기에는 정부부문 자체의 여러 가지 특수성이 있으며, 이 특수성이 정부혁신의 어려움을 가중시키는 것이다. 물론 기업혁신이라고 해서 어려움이 없는 것은 아니다. 정부혁신 과정에서 발견되는 '저항'이라는 것이 기업혁신의 과정에서도 공통되게 관찰되기 때문이다. 여기서 '저항'이라 함은 예상하지 못한 지연 활동, 비용, 혁신과정에서의 불안정한 상태들을 야기 시키는 복합적인 현상을 의미한다.

혁신을 추진하는 주체는 대부분 다음과 같은 기본전제를 가지고 있다. "우리의 혁신 방안은 좋은 의도와 아이디어에 기초하고 기업경영에 크게 이바지 할 수 있기 때문에 우리 조직의 구성원들은 혁신을 언제든지 환영하고, 적극 협력할 것이다." 그러나 아무리 사소한 혁신이라 할지라도 구성원들에게는 기존의 업무방식이나 사고방식의 또 다른 변화를 요구하기 때문에 저항은 반드시 나타난다. 혁신을 추진하는 과정에서 이를 부정하지 않고 얼마나 효과적으로 다루느냐에 따라 그 발생강도에 차이가 있을 뿐이다. 그것이 정부든, 기업이든 조직 내에서 일어나는 저항의 양태를 살펴보면, 일을 교묘히 지연시키거나, 추후 재검토하자거나, 불필요한 과잉분석에 매달리거나, 구체적인 지적 없이 '원칙은 맞지만 현실 적용은 어렵다고' 하는 등 무척 다양하다.

지방에서 건축자재를 생산하는 어떤 우량 중소기업이 건설경기 부진으로 전년도에 비해 매출액이 10%나 줄어든 70억원 매출액에 1억원의 손실을 보았다. 이에 다급해진 경영진은 충분한 준비 없이 영업사원의 성과급제 도입과 '6시그마 운동'14을 전사적으로 전개하였으며, 발대식을 산상에서 개최하

14 6시그마는 1980년대 초 일본의 휴대용 무선 호출기 시장에 뛰어들어 Motorola가 자사제품과 일본 제품과의 불량률 비율을 비교 분석한 결과 자사의 품질이 낮은 것에 충격을 받고 품질향상을 목표로 Mikel J. Harry에 의해 1987년 탄생된 초일류 경영혁신활동이다. Mikel J. Harry는 6시그마에 대해 '기업으로 하여금 자원의 낭비를 극소화하면서 동시에 고객만족을 증대시키는 방법으로 일상적인 기업 활동을 설계하고 감독하여 수익성을 향상시키는

는 등 혁신의 새로운 바람을 불어 넣었다. 이 과정에서 나타난 직원들의 저항 양식을 살펴보면 새로운 것도, 놀라운 것도 없는 고전적인 반응일 뿐이다.

- '건설경기가 좋지 않은 상태에서 이정도 매출 실적이면 양호한데, 왜 성급하게 제도를 바꿔야 하는지 이해가 안된다' (L과장)
- '예전에 시행했던 혁신 운동 결과를 고려해 보면, 이번 운동도 3개월 정도만 버티면 될 것이다. 경영진은 중도에 포기하고 원위치가 돌아갈 것이다' (K부장)
- '우리 부서는 그동안 아무 탈 없이 잘 해왔는데, 영업부의 실적이 부진하여 우리마저 힘들게 한다' (P대리)

결국 그 회사의 혁신시책은 시행 6개월 만에 원위치 되어 성과급제는 폐지되었고, 6시그마 혁신은 미진한 성과를 낸 채 종결되었다. 모든 기업, 모든 기관이 혁신활동을 전개한다고 해서 성공을 보장받는 것은 아니다. 통계를 보면 혁신활동을 펼친 기업 가운데 90%는 실패한다고 한다 (cf. 맥스경영컨설팅). 원래 의도했던 바와 같이 성공적인 결과를 도출하고 있는 GE와 같은 기업이 있는가 하면, 코닥과 같이 100년이 넘는 역사임에도 불구하고 전 직원의 60%를 감원하는 등 심각한 경영악화를 겪고 있는 기업도 있다.

Box 6 > 저항의 유형

혁신은 변화를 전제로 하기 때문에 이에 따른 저항이 불가피하게 된다. 이러한 저항은 혁신활동에 비협조적인 구성원들이 현실적 변화로 부터 자신을 방어하려는 동기로부터 나온다. 이런 의미에서 혁신은 혁신추진자와 혁신반발자의 접촉에서 나타나는 결과라고 할 수 있다. 따라서 혁

비즈니스 프로세스'라고 정의하였다. 좀더 세밀하게 말하면 6시그마는 단순히 품질개선 운동이 아닌 총체적 고객 만족 경영기법으로 확률의 산포도를 나타내는 표준편차 100만개 당 3.4개의 불량 즉, 무결점을 지향하는 에러발생 확률 0.0000034로 현실적으로는 완벽한 품질, 무결점, 완벽한 고객만족을 의미한다. 1987년 Motorola가 6시그마를 창안한 후, Texas Instrument, GE, IBM, AMEX 등이 도입하여 성과를 나타냈다. 특히 GE는 1995년 잭웰치 회장이 6시그마를 도입하여 GE를 세계적 초우량 기업으로 이끌면서 전 세계적으로 6시그마 혁신운동을 전파하는데 중요한 역할을 하였다 (cf. 황성원, 액션리닝 기법과 도입방안 연구, 한국행정연구원 연례보고서2005).

신추진자는 혁신 운동에 앞서 저항의 원인을 규명하고 이에 대한 효과적인 해소방안을 강구함으로써 혁신을 성공적으로 이끌어 낼 수 있다. 일반적인 저항의 유형을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 능력 부족으로 인한 저항

“내 새로운 역할은 무엇일까?, 내가 잘 할 수 있을까?”와 같이 혁신에서 요구하고 있는 새로운 역할을 수행해야 하는 두려움과 자신의 능력이 부족하다고 여길 때 저항이 발생하게 된다. 이러한 경우 시행에 앞서 충분한 훈련계획을 수립하여 두려움이나 능력부족에 대한 자신감 상실을 해소시켜야 한다.

(2) 기대치의 불투명성으로 오는 저항

혁신에 대한 정보가 부족하거나, 기대치가 현실적이지 못하거나, 혁신안에 대한 전망성이 불확실할 경우 이에 대한 불안감·초조감이 생기게 된다. 이 경우에는 충분한 의사소통을 하여 혁신안의 내용 및 기대되는 성과를 알기 쉽게 제시하여 혁신으로부터 나타나는 공포와 불안을 최소화해야 한다.

(3) 보상의 불충분성으로 오는 저항

구성원들이 새로운 혁신을 받아들임에도 불구하고 인센티브가 주어지지 않거나, 기대만큼의 보상이 뒷받침되지 않는다면 혁신에 대한 저항은 커진다. 따라서 적절한 인센티브와 인사고과 개선 등의 제도적 보완이 마련되어야 한다.

(4) 이해관계로 인한 저항

이해관계로 인한 저항은 변화를 도입하는 것이 잠재적인 주요 이해관계자들의 기득권을 축소시키거나 배제 시킬 것이라고 여길 때 발생하는 저항이다. 혁신추진자는 우선 이들을 혁신에 참여시키도록 노력하고, 이들로 하여금 성공의 맛을 보여주도록 해야 한다. 그러나 만약 혁신이 그들이 생각하는 것과 일치하지 않으면, 작은 변화와 관계된 상실이나

손해에 대해서도 크게 부풀리며 저항을 하게 된다. 따라서 만약 비협조적인 저항자가 조직에서 물러날 필요가 있다면 이는 다른 이해관계자의 지지를 촉진시키기 위해서라도 해임이 필요하다. 그렇지 않을 경우 비협조자의 저항에 동조하는 이들을 규합함으로써 혁신을 더욱 어렵게 만들게 된다.

맥킨지 앤 컴퍼니 (Mckinsey & Company)의 2004년도 보고서는 기업의 평균 수명이 1935년에 90년, 1975년에 30년, 2005년에 15년으로 급속하게 단축되고 있음을 밝히고 있는데, 그것이 결코 우연이 아님을 알 수 있다. 기업 환경은 하루가 다르게 변화하는데 (그것도 빠르게 변화하는데), 기업의 혁신 속도가 환경의 변화속도를 따라잡지 못하기 때문에 수명이 짧아질 수밖에 없는 것이다.

혁신활동의 실패원인은 조직의 환경에 따라 다양하게 나타난다. 예를 들면, 실행 계획 부실, 실행 주체의 권한·책임 불명확, 리더십 부족 등 혁신을 추진하는 기업이 미처 예상하지 못하였거나 실제 파악하였더라도 이에 대한 대비책이 부족하여 실패하는 경우이다. 그러나 혁신활동의 근본적인 실패원인을 살펴보면 대다수가 혁신에 대한 저항에서 찾을 수 있다. 그런데 정부혁신이 기업혁신보다 더욱 어려운 것은 이같은 저항을 관리하는데 있어 기업보다 훨씬 어려운 조건 속에 놓여있기 때문이다. 이 조건은 정부부문 고유의 법적, 제도적, 윤리적 한계에서 기인한다.

(1) 혁신주체의 한시성

일반적으로 정부 혁신은 기업혁신 보다 더 많은 시간이 소요되고 더 장기적으로 추진되기 마련이다. 그런데 혁신추진 주체의 임기나 직무 교체 주기가 짧은 경우가 많아 지속적으로, 그리고 안정적으로 추진하기가 어렵다. 더욱이 한국은 국정 최고책임자인 대통령에게 5년 단임의 비교적 짧은 국정 관리기간을 보장하고 있다. 기업에서도 자본과 경영이 완전 분리된 경우 전

문 경영인의 단기 업적주의가 기업혁신을 저해하는 경우가 있지만 경쟁우위를 확보하지 못한다면 퇴출되므로 결국 기업혁신은 지속될 수밖에 없다. 그러나 정부혁신은 혁신 추진그룹이 임기 만료와 함께 물러나게 될 때, 그동안의 혁신이 단절될 가능성이 있다. 앞서 살펴본 것처럼 정치적으로 안정된 합의를 구축하기 어려운 정부혁신의 경우에는 혁신을 해야 할 필요가 있는가부터, 무엇을 혁신할 것인가에 이르기 까지 혁신의 당위성에 대한 인식이 다양할 수 있기 때문이다. 나아가 혁신에 소극적이거나 저항하는 그룹 대부분은 ‘이러다 말겠지’, ‘정부가 바뀌면 이것도 바뀌겠지’, ‘언제나 하던 것, 그제그거지’라는 생각에 쉽게 사로잡힌다.

(2) 저항관리의 민주성

사기업에서는 사주가 있고 종업원이 있으며, 자본이 있고 노동이 있다. 여러 가지 갈등에도 불구하고 조직의 질서가 있고, 상명하복의 엄격한 위계가 있다. 사장은 기획하고 지시하며, 종업원은 복종하고 성과를 창출한다. 저항은 해고를 의미하며, 해고는 저항을 쉽게 무력화한다. 그러나 정부혁신의 주체는 독재정권이 아닌 한 저항세력을 압도할 수 있는 충분한 힘을 오랫동안 확보하기가 어렵다. 정부개혁의 내용과 방향에 이의를 제기하며 탄축을 거는 저항세력도, 나름대로 정치적 기반을 가지고 있으며, 특정 집단의 지지를 받고 있기 때문이다. 더구나 여러 집단들이 자신의 이익을 위해 정부혁신 과정에서 목소리를 높이기 시작하면 정부는 이들의 주장을 무시하기 어렵고, 사실상 그들의 요구를 수용하지 않으면 안되는 상황이 종종 찾아온다. 기업들은 영리추구가 유일한 목적이지만 공기업을 포함한 공공부문은 효율성 추구하고 같은 단일의 목표만을 주장할 수 없기 때문이다. 공공부문은 민간부문보다 훨씬 엄격한 윤리적 의무가 있는 것이다.

(3) 합의 건설의 정치성

사기업에서는 이익의 의미가 무엇인가를 두고 다투지 않는다. 너무나 자명하기 때문이다. 기업혁신의 진입장벽은 비록 높아 보여도 시장원리가 작동하는 한 경쟁우위확보를 통한 이윤 추구라는 명확한 합의가 전제되므로 이를 극복하는 방법을 결국 찾아내게 된다. 그러나 공기업에서는 공공이익이 어떤 것이냐에 대한 합의가 용이하지 않다. 정부혁신은 그에 필요한, 기업의 시장원리에 비견할 수 있는 보편적 원리가 존재하지 않으며 혁신의 목표, 과정, 비전에 대한 명확한 합의도 존재하지 않는 것이다. 정부가 공공이익을 전략적으로 이용할 수 있고, 정치적 반대파가 공공이익을 달리 해석할 수도 있다. 남북교류 확대에 의해 전쟁위협이 현실적으로 감소된 경우, 군복무 기간의 단축이나 국방인력 혹은 예산의 감축을 공공이익이라고 주장할 수 있다. 그러나 정치적 반대 집단이 국방의 안위를 문제 삼아 이것이 공공의 이익에 반하는 것이라고 주장할 수도 있다. 양자 간의 정치투쟁에서 합의도출은 용이치 않다. 전 국민이 정부개혁의 방향이나 철학에 대해 일치된 견해를 갖기는 사실상 불가능하다.

3. 정부혁신의 역사성

정부혁신의 방향과 내용은 정치적 거래와 흥정, 타협의 소산이다. 1980년대부터 진행된 해외 선진국들의 정부혁신도 구조적 맥락과 시대적 필요, 그리고 정치적 타협과 흥정의 산물로 주어진 것이다. 이같은 사실은 지난 시대에 정부혁신이 어떻게 변화해왔는가를 보다 거시적인 관점에서, 그리고 보다 장기적인 관점에서 생각해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 실제로 정부혁신의 역사적 변천에 초점을 맞추어 가까운 지난 세기를 일별해 볼 때 정부혁신의 이념적 유형으로 자유주의 모델, 복지국가 모델, 후복지국가 모델 등, 세 가지 유형을 도출할 수 있다는 것이 일반적인 관측이다 (cf. Bennett, 1994 ; 권오성, 2004). 그리고 그것은 언제나 주어진 시대에서 정부의 역할이 무엇인가

라는 규범적인 질문과 밀접하게 연관되어 나타났다.

자유주의 모델은 19세기의 최소정부론 (**Small Government**)에 존립근거를 두는 모델로서, 최소의 국가 기능이 최대한의 자유와 시장경제의 성장을 보장한다는 논리이다. 자유주의 모델은 정부규제를 최대한 배제하고 최소한의 정부기능만을 유지하는 국가불간섭의 원칙을 견지함으로써 19C 전반에 걸쳐 괄목할만한 생산력 증대에 기여한다. 그러나 점차 인권 보다는 재산을 보호하는 자유주의 모델이 부의 불균등 분배에 따른 빈곤의 만연, 노동운동의 격화와 경제 공황 등 많은 사회문제를 야기함에 따라 '자유방임주의'로, 또 '야경국가'로 비하되며 사회적 약자에 대한 국가의 보호와 간섭을 요청하는 요구가 비등한다.

복지국가 모델은 1940년대부터 1980년대 까지 영국을 포함한 대부분의 서유럽 국가들이 채택한 모델이다. 자유주의 모델의 부정적인 효과를 상쇄하고 국가의 시장개입을 통한 분배에 역점을 둔 공립교육, 건강서비스, 국토 균형발전, 공공주택, 완전고용, 사회복지 등의 거의 전 분야에 정부의 개입을 강화, 시장을 통제하고 규율하며 정부의 역할과 조직을 확장, '큰 정부' (**Big Government**)로 귀결한 것이 특징이다. 그 결과 공공서비스 공급자로서 지방 정부의 위상이 강화되는 부가적 효과와 중앙정부의 만성적인 재정위기라는 부정적 효과가 발생하였거나, 특히 후자는 실업률을 상승시키며 국부의 창출을 어렵게 하는가 하면 국가경쟁력을 약화시켜 그 해결이 시급한 과제로 떠오른다.

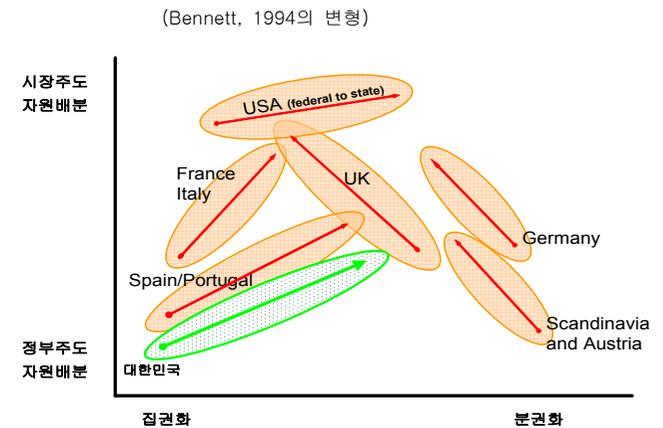
후복지국가 모델이란 1980년대 이후, 복지국가 시대에 불가피했던 정부 규제가 지나치게 강화되어 시민사회의 성장과 자유경쟁 및 시장의 기능을 위축시킴과 아울러 정부 조직 또한 지나치게 비대해져 효율성을 해친다는 반성에서 그 대안으로 떠오른 새로운 패러다임이다. 인구노령화에 따른 성장의 둔화, 만성적인 재정적자, 높은 실업률 등 복지국가 모델의 문제점을 해소하기 위해 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등의 복지 선진국들과 미국이 불씨를 지피고 대부분의 OECD 국가들과 IMF, World Bank, IADB 등의 국제

기구가 앞장서 전파한 신자유주의적 패러다임이다. 자유주의의 경쟁성과 능률성을 살려 '보다 더 좋은 정부' (**Better Government**), 즉 더 많은 일을 하면서도 더 적은 비용을 들여, 더 많은 성과를 낼 수 있는 (**More Do, Less Cost, More Performance**) 방법과 기법의 개발에 관심의 초점이 모아졌다.

Bennett (1994)는 이러한 세 가지 모델의 변화양상을 추적하기 위하여 자원배분 방식 (정부와 시장과의 관계)과 정부 간 관계 (중앙정부와 지방정부 사이의 관계)를 두 변수로 처리해 지난 세기에 다양하게 전개된 정부혁신의 궤적을 다음과 같이 시각화하고 있다.

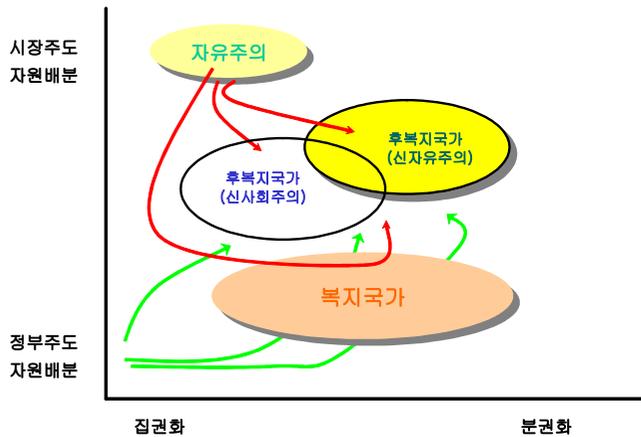
<그림 5>는 해외 선진 각국의 정부혁신이 지향하는 일반적인 방향을 보여준다. 프랑스, 스페인과 같은 단일제 국가는 독일, 미국과 같은 연방제 국가보다 수직축에 가깝고 전통적으로 국민복지에 정책의 초점을 맞춰온 영국, 스칸디나비아 국가들은 수평축에 가깝다. 여기에서 정부주도형의 국가는 시장주도형으로 향하고 있고, 중앙집권형 국가는 지방분권형으로 향하고 있는 것이 일반적인 변화의 방향인 것으로 보인다. 출발점이 어디이든 변화의 방향이 수렴되고 있다는 것 또한 주목할 만한 특징이라고 하겠다 (권오성, 2004).

그림 5) 자원배분과 정부간 관계에 있어서 각국의 변화



Benett가 제시한 이같은 도식을 한국 정부혁신사에 적용해 볼 때, 한국은 스페인, 포르투갈, 프랑스, 이탈리아와 같은 지중해 연안국가형에 근접한다고 볼 수 있겠다. 곧, 제3공화국의 성립과 함께 강력한 공권력에 의존하는 규제를 통해 사실상 시장의 자율성을 거의 인정하지 않는 정부주도형, 그것도 중앙정부 주도의 경제발전을 추구했다는 점에서 그 출발은 중앙집권적 구조로 시장을 통제하며 권위주의적 정치를 펼쳤던 프랑스, 스페인, 포르투갈과 맥락을 같이 하는 것으로 보인다. 또한 강력한 중앙정부 주도 아래 추진하던 국가 경영이 점차 시장의 자율성과 창의성을 존중하는 방향으로 나아가고 있고, 특히 참여정부에 들어서는 분권화를 통하여 점차 국가 기능의 분산을 꾀한다는 점에서 그 지향점 역시 유사한 것으로 보인다.

그림 6 > 자원배분과 정부간 관계에 있어서 장기적 변화모형
(Bennett, 1994의 재구성)



<그림 6>은 <그림 5>를 개념적으로 도식화하여 정부혁신의 이념적 변천 과정을 시각화한 것이다. Bennett의 그림을 변형한 이 그림은 정부혁신이 자유주의에서 발원하여 복지국가 모델을 경유, 후복지국가 모델로 이행하고 있음을 보여준다. 한 가지 주목할 점은 후복지국가 모델이 현재형으로 진행되

고 있는 만큼 그 내용과 형태에 대한 논란이 여전하며, Bennett가 상정하듯 오직 신자유주의 만에 이념적 기반을 두고 있는 것은 아니라는 점이다. 곧, 신자유주의를 이념적 모태로 천명하며 후복지국가 모델을 지향하는 영국과 달리 여타의 유럽 국가들은 신자유주의의 대척점에 신사회주의를 두고, 보다 완화된 형태의 후복지국가 모델을 지향하고 있음에 유의하여야 할 것이다¹⁵.

1980년대 중/후반까지 유지된 정부주도형 발전국가 모델에서 단기간에 후복지국가 모델로 이행해 가는 과정에 있는 한국의 경우는 이러한 도식에 쉽게 편입되지 않는 사례라고 할 수 있겠다. 한국은 한번도 참다운 자유주의적 시장경제 체제를 구축한 적이 없으며, 유럽형 복지국가 체제 역시 한번도 채택한 적이 없었기 때문이다. 이처럼 독특한 여정을 걸어온 한국이 신자유주의에 기초한 후복지국가 모델을 지향할는지, 혹은 신사회주의에 기초하는 후복지국가 모델을 지향할지는 전적으로 국민적 컨센서스 여부에, 그리고 이를 창출할 수 있을 만큼 충분히 성숙한 정치적 리더십이 건설되는지 여부에 따라 결정되어질 것이다.

¹⁵ 신자유주의는 흔히 신우파라는 용어로, 신사회주의는 신좌파라는 용어로 통칭되기도 한다. 그러나 그 이념적 배경과 이념적 지향성은 신자유주의와 거의 구별할 수 없을 만큼 상당히 유사하며 대부분의 경우 정치적 수사의 한계를 벗어나지 못하고 있다.

제 3 장 정부혁신의 유형과 역사

정부혁신은 국정운영의 중심적인 제도로 정부가 출현한 이래 끊임없이 추진되어 온 자기 개혁의 표현이자 그 산물이다. 때문에 정부혁신은 특정한 시대, 특정한 정부에만 국한된 것이 아니라 모든 시대, 모든 정부가 추구해 왔다. 앞서 살펴본 것처럼 정부혁신이 추진되는 매순간마다 주어진 국가 사회 안에서 정부의 역할이 무엇인가라는 질문을 통하여 정부의 기능을 재조정하려는 여러 가지 노력이 병행되었음도 주지의 사실이다.

그런데 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, 국정운영 양식에 관한 방법론적인 질문이다.

때문에 대부분의 연구자들은 자유주의 (야정국가) 모델에서 복지국가 모델로, 복지국가 모델에서 후복지국가 모델로 정부의 역할모델이 이행해 오면서 국가의 목표를 달성하기 위해 선호되는 국정운영 양식 또한 함께 변화해 왔음을 지적 한다. 국내외의 많은 사회과학자들이 공유하는 한 가지 주장은 21세기에 들어 국정운영의 패러다임이 20세기의 복지국가 모델에서 거버넌스 모델로 이행하고 있다는 것이다 (cf. Bennett, 1994 ; Peters 1996R; hodes, 1997 ; Pierre, 2000 ; Marsh et al, 2001 ; 유재원 · 소순창, 2005).

바꿔 말하자면 이제는 거버먼트 (government)가 아니라 거버넌스 (governance), 곧 관치(官治)가 아니라 협치(協治)가 국정운영의 중심적 패러다임으로 떠오르고 있다는 것이다 (cf. Box 7). 국가주도적인 조합주의가 쇠퇴하고 그 대신 정책 주체와 객체 사이의 명확한 구분 없이 정책참여자 상호간의 협상과 교섭을 통해 정책을 결정하고 집행하는 새로운 정책형성 및 결정, 그리고 집행 방식이 대두하고 있다는 것이다.

Box 7 > 국정운영양식의 시대적 변입인 거버넌스 패러다임의 성립

자유국가 (혹은 야정국가)의 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 국정운영의 양식으로 채택하였다.

하지만, 20세기에 접어들면서 경쟁에만 모든 것을 맡겨 적자생존의 원칙이 모든 것을 지배하는 시장의 결합과 병폐가 사회적 약자들을 대량생산하고, 이로 인해 한 국가의 유지를 위해 필요한 최소한의 사회적 통합 자체를 위협한다는 인식이 팽배하게 되었다. 그 결과 20세기에는 시민들의 복리와 통합을 위해 정부개입의 필요성이 강하게 제기되고, 그에 따라 관료제 (혹은 계층제)의 원리에 입각하여 조직된 '적극적인 정부'가 시장을 대체하는 국정운영의 양식으로 등장하였다.

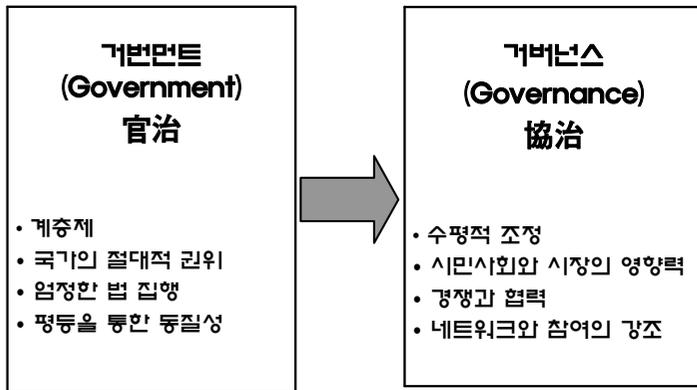
그러다가 21세기에 접어들면서 시장실패의 대안으로 제시되었던 '적극적인 정부'의 폐해가 오히려 더 크다는 역설적인 인식이 자리 잡는다. 명령과 통제, 권력과 자원의 독점적 배분에 의존하는 후복지국가 모델의 전통적인 관료제를 가지고는 더 이상 공적 문제를 원만하게 해결할 수도, 사회가 필요로 하는 공적 가치를 생산할 수도 없다는 위기의식이 그 것이다.

사실, 21세기형 정부혁신이 후진국이나 개발도상국에서가 아니라 복지국가 모델이 가장 발전된, 소위 말하는 복지선진국에서 가장 먼저 일어났음은 이같은 저간의 사정을 반영한다. 지금 이 순간까지 해외 선진국 정부가 진행하고 있는 정부혁신은 만성적인 재정적자와 실업률 증가, 국가경쟁력 약화로 인한 '침체의 늪'에서 어떻게든 빠져나와 보려는 절실한 몸부림이거니와, 이 몸부림이 거버넌스 패러다임의 성립으로 귀결한 것이다.

때문에 거버넌스 패러다임의 성립 이면에는 사회가 복잡성을 떠먼저 나타나는 정치·경제·사회 분야에 있어서의 탈산업화, 탈근대화 현상으로 인해 기존의 국민국가 중심의 통치체제가 더 이상 효과적으로 작동하지 못한다는 인식이 있다. 곧, 국가 중심의 통치 능력은 약화되고 통치 요구는 높아지는 상황에서 새로운 국가운영 방식을 고안해야 할 필요성이 있다면, 그것이 이제는 법규와 국가의 권위에 의존하는 전통적인 관료제적 모델이 아니라 다양한 관점, 이해의 조정 (coordination)과 성숙한 시민사회와의 연결 (networking)을 통한 새로운 통치방식이 요청되거나 그것을 개념화한 것이 거버넌스 패러다임이라는 것이다 (Kooiman 1993; Kooiman and Vliet, 1993).

거버넌스 체제에서는 관료제의 합리성을 지탱해 온 핵심적인 제도기반이었던 계층제 대신 수평적 조정이 새로운 조직 원리로 떠오르고, 국가의 절대적 권위를 기초로 건설한 국가 주도적 조합주의를 앞세워 상명하복식의 지휘, 통제 시스템을 구축하는 대신 시민사회와 시장의 자율성과 창의성을 존중하며 공공부문과 사적 부문이 상호 교류하는데 역점을 둔다 (cf. 표 6).

표 6) 거버넌트에서 거버넌스로의 변화



(출처 : 이도형 김정렬, 2005:91의 변형)

때문에 국가의 권위를 상징하는 엄정한 법집행 대신 서로 다른 주체들 사이의 경쟁과 협력을 모색하며, 평등원칙에 근거하는 동질성의 확보보다 네트워크와 참여를 강조한다. 그 첫 번째 징후는 1980년대에 영국, 뉴질랜드, 미국, 호주 등의 국가군에서 시작된 시장 중심적 신공공관리 개혁이며, 두 번째 징후는 1990년대에 유럽의 복지 선진국들에 의해 시작된 시민 중심적 정책네트워크 (Policy network)의 물결이다.

제 1절 정부혁신의 이론적 기초

1. 신공공관리론

정부혁신이 오늘날 거의 모든 국가들의 관심을 끌게 된 이유는 복지 선진국들이 겪고 있던 심각한 재정적자와 공공부문의 비효율성에 대한 자각, 냉전의 종식, 경제의 광역화와 그에 따른 국가간 경쟁의 심화, 그리고 자본과 자원의 이동을 더욱 용이하게 하는 신기술 (ICT)의 출현이다. 이러한 상황에서 경제의 활성화와 국가경쟁력 제고에 필수불가결한 요소로 공공부문, 특히 정부의 효율성이 떠오른다. 때문에 다양한 경제주체와 사회그룹들이 안정성과 예측 가능성을 강조하는, 전통적인 관료제의 관리 방식을 포기하고 보다 역동적으로 환경에 반응할 수 있는 새로운 공공조직의 건설을 촉구하게 되거니와 이러한 촉구가 새로운 패러다임의 등장으로 이어진다.

이 패러다임은 1980년대에 논자에 따라 ① 관리주의 (Managerialism), ② 시장중심적 행정 (Market-based public administration), ③ 후기 관료제 패러다임 (Post-bureaucratic paradigm), ④ 기업형 정부 (Entrepreneurial government) 등, 다양한 이름으로 불리지만 정부조직이 보다 유연하고, 시장중심적인 조직으로 개편되어 효율적인 관리 기능을 높여야한다는 공통된 주장으로 귀결된다. 이같은 주장은 점차 Hood (1991)가 명명한, 신공공관리론 (New Public Management)으로 수렴되며 흔히 NPM이라는 약칭으로 통용되고 있다.

Kettl (2000)은 서구 정부 혁신의 경험을 구체적인 사례 중심으로 분류할 때 ① 영국, 뉴질랜드, 캐나다 등 영연방을 중심으로 진행된, 국가구조개혁과 공공서비스 품질개선을 목표로 하는 웨스터민스터 (Westminster)형 개혁과 ② 행정효율화를 통해 환경과 시민의 요구에 대응성(responsiveness)을 높여 궁극적으로 '기업가형 정부' (Osborne & Gaebler, 1992)를 목표로 하는 미국형 혁신 (reinvention), 두 유형으로 나눌 수 있음을 보여 준다 (cf. 표 7).

표 7 > NPM 행정개혁의 두 유형

혁신유형	웨스트민스터형 혁신 (영국, 뉴질랜드, 캐나다 등)	미국형 혁신 (미국 등)
비교준거 배 경	재정적자 (1979 대처/1992 블레어)	재정적자, 정부불신 (1992/1998 클린턴)
슬 로 건	Let managers manage (뉴질랜드) Modernizing Government (영국-블레어정부)	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 행정변화 신자유주의
목 표	작은 정부 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-효율적인 정부	NPR-작은 정부, 정부조직의 업무방식 개선, 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-고객서비스 이니셔티브 (1993- 제1기) NPRG-안전한 공동체, 강한 경제, 더 잘 관리된 정부 (1998-제2기)
대 상	정부조직 및 공기업(공사)	정부 조직 (부, 차, 청)
추진체계	수상직할 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-고객지향, 성과계약, 산출예산, 전략기획 (발생주의 회계예산제), 권한이양	Top-down/Bottom Up 교차 성과주의 예산 (GPRA), 민간경영기법 (BPR) 도입 -고객지향, 권한이양, 교육, 학습, 조직문화 개선
특 징	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정최고책임자의 강력한 리더십에 의지	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정최고책임자의 감독 하에 자율적 혁신문화고양
성 과	정부조직의 슬림화 재정적자 개선 공공서비스 품질 및 전달체계의 획기적인 개선	정부 업무효율화 증대 정부 신뢰회복 (2001년 9.11사건 이후 다시 하락)

나아가 Kettl은 웨스트민스터형 개혁이 정부 규모의 축소 (down-sizing)와 시장원리의 도입을 근간으로 하여 ① 적자경영 공기업과 공공서비스의 민영화, ② 명령과 통제 위주의 관료제에서 인센티브 중심의 시장원리로 전환, ③ 투입 중심에서 결과와 산출 중심으로의 전환이라는 세 가지 특징을 가진다고 정리한다. 또한 Kettl은 이같은 목적을 달성하기 위하여 도입된 구체적인 정책 수단으로서 책임운영기관

(quasi-autonomous agency)의 확대에 주목한다.

곧, 예산과 인적 자원 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 고위관리자와 성과계약을 맺는 등, 산출측정시스템을 구축하는 것이다. 때문에 웨스트민스터형 개혁의 요체는 통제와 융통성의 균형전략이라는 것이다.

반면 Kettl은 미국형 정부개혁이 근본적인 재구조화를 추구하지 않으나 전면적인 행정변화를 추구한다고 지적한다. 정부 구조와 업무처리과정의 성격을 근본적으로 전환하기 보다는 관료들의 행태변화를 통하여 행정에 대한 국민들의 만족도를 높이는 것이 미국식 정부재창조론 (reinventing government)의 근간이라는 것이다. 그런데 Kettl은 공무원들의 행태변화는 의식의 변화에 수반하는 것임으로 미국식 행정개혁이 무엇보다도 의식의 변화를 추구하게 되었고, 바로 이같은 맥락에서 미국의 고객서비스 이니셔티브 제도가 제안되었다고 설명한다.

어느 것이 되었든 NPM의 이론적 특성은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다는 것이 일반적인 관측이다. 하나는 선택과 경쟁의 원리에 기초하는 시장주의 이행, 그리고 고객 지향적 가치구현 (시장주의와 고객주의)을 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 결과중심의 행정개혁을 위한 재량권의 확대와 조직의 성과제고를 위한 전문직업주의적 관리가 포함된다. 곧, 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성의 강조, 유연성의 증대, 정보관리의 중요성 등을 지적하고 있는 것이다. 이같은 주장의 이면에는 현대 공공조직의 가장 큰 문제점으로 독점을 들고 있음이 물론이다.

2. 정책네트워크론

시장의 경쟁원리를 신봉하는 미국이나 영연방 국가들에 비해 상대적으로 계급타협의 전통에 친숙한 북서유럽 국가들의 정부개혁 노력에 착안해 이론화된 정책네트워크는 기존에 정부개혁론을 주도해 온 신공공관리를 초월해 거버넌스의 유력한 대안으로 부상하고 있다.

정책네트워크의 이론적 기반은 첫째 행정조직 내부에서 하위직 공무원들의 참여를 강조하는 참여관리론 (participatory management)과 일선관료제론 (street-level bureaucracy)이 있으며, 둘째 공공조직 외부의 고객 또는 시민사회 구성원들의 참여를 강조하는 공동체주의 (communitarianism), 그리고 토론민주주의론 (discursive democracy)이 있다.

Rhodes에게 네트워크는 자율적인 조직과 통치를 의미한다. 따라서 그는 거버넌스가 자기 조직적 네트워크의 '조정'에 관한 것이라고 주장한다. 여기에서 조정이라 함은 정부가 자율적 네트워크에 권한을 부여하며 협동의 새로운 형태를 찾도록 개입하는 것을 의미 한다 (Rhodes, 1996; 666).

Rhodes (1996)는 정책네트워크의 다양한 유형을 4개로 분류한다. 그는 먼저 정부참여의 수준에 따라 협력형과 위임형으로 구별한다. 전자는 제3섹터나 파트너십과 같이 문제해결을 위해 정부와 이해관계자들이 공동으로 협력하는 방식이며, 후자는 집단적으로 해결해야 할 문제를 사적 이익정부 (ex. 사업자 단체) 또는 자발적 조직 (ex. 시민단체)으로 하여금 대리하게 하거나 관할권을 이전하는 방식을 취한다. 다음으로 연계관계의 지속성 여부에 따라 크게 임시적인 이슈 네트워크 (issue network)와 지속적인 정책 공동체 (policy community)로 구분한다. 전자는 특정한 사안이 이슈화되었을 때 대중운동과 밀접한 연관을 맺으며 나타나는 유형이며, 후자는 특정 분야에서 안정적으로 형성되는 정책참여자 집단 간의 네트워크를 지칭하는 유형이다.

Rhodes는 보다 최근의 작업에서 회원자격 (membership)의 지속성 정도에 따른 네트워크의 안정성과 행위자 집단 간 상호의존성의 정도, 그리고 네

트워크가 추구하는 목적에 따라 다음과 같은 5개 유형을 제시한바 있다. 여기에서 회원자격이라 함은 사회적으로 확보된 참여의 정당성을 의미하며, 상호의존성이란 주어진 네트워크 내에서 행위양상을 규정하는 규범과 관행, 그리고 그에서 파생하는 상호작용의 쌍방향성을 의미 한다 (cf. 표 8).

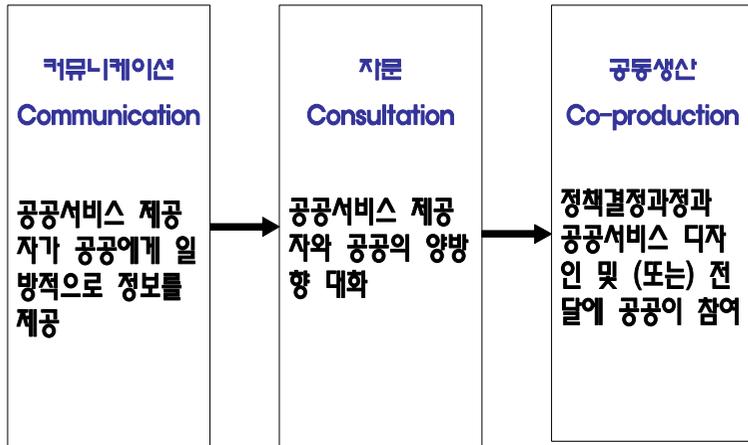
표 8 > 정책 네트워크 유형

네트워크의 유형	네트워크의 특징
정책공동체 / 지역공동체	안정성, 고도로 제한된 회원자격, 수직적 상호의존성, 제한적인 수평적 분화
직업공동체	안정성, 고도로 제한된 회원자격, 수직적 상호의존성, 제한적인 수평적 분화, 직업 이익에 봉사
정부간 네트워크	제한된 회원자격, 제한적인 수직적 상호의존성, 확장된 수평적 분화
생산자 네트워크	회원자격의 유동성, 제한적인 수평적 상호의존성, 직업이익에 봉사
이슈 네트워크	불안정하고 다양한 회원 자격과 수, 제한적인 수평적 상호의존성

자료 : Rhodes, 1997:38

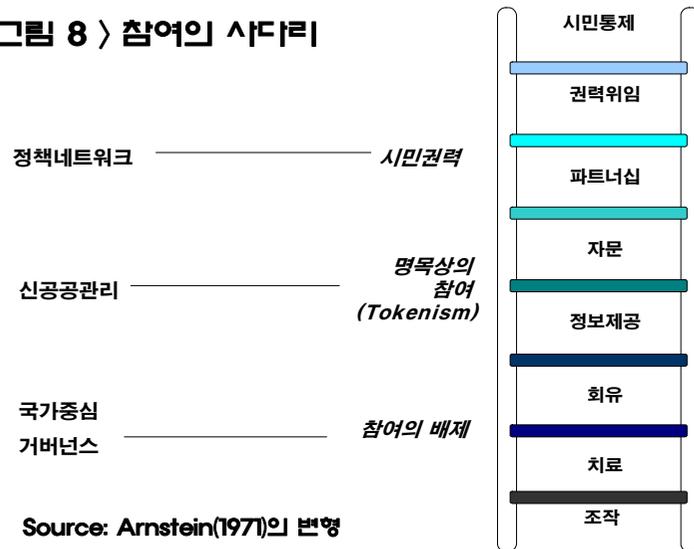
이는 곧 국가와 시민사회 및 국민들과의 관계에 있어서 국가 (또는 정부)의 독주를 깨고 다른 구성원들의 참여를 보장해야 한다는 주장에 다름 아니다. 곧, 전통적인 관료제도의 계층제적이고 하향적인 관리체계가 비효율의 근원이라는 주장이며, 이를 개선하기 위해서는 참여의 수준을 높여야 한다는 것이다. 실제로 정책네트워크를 지지하는 연구자들은 참여의 수준을 다음과 같이 시각화하며 참여의 정도가 높을수록 공공서비스의 품질과 전달체계가 개선될 수 있다고 믿는다 (cf. 그림 7, 8).

그림 7 > 참여의 스펙트럼



자료 : Boviard & Löffler, 2003:193

그림 8 > 참여의 사다리



Source: Arnstein(1971)의 변형

때문에 이들은 한걸음 더 나아가 정책네트워크의 형성과 구축이 보다 효율적인 정부 건설에 도움이 된다고 믿으며, 참여의 수준에 따라 공공기관의 유형을 다음과 같이 나눌 수 있다고 예시 한다 (cf. 그림 9). 곧, 모든 공공기관은 법규를 중심으로 하는 전통적인 관료제적 조직과 경쟁을 근간으로 하는 시장원리를 도입하여 경제적 효율성을 추구하는 서비스 중심 조직, 그리고 참여와 네트워킹을 근간으로 공동체적 질서를 추구하는 시민중심 조직 3수준으로 구별할 수 있다는 것이다. 여기에서 법규 중심의 공공기관 보다는 서비스 중심의 공공기관이, 서비스 중심의 공공기관 보다는 시민중심의 공공기관이 '고객만족도'에 있어서나 공공가치의 구현에 있어서나 훨씬 효율적이며 '바람직'하다는 것이 이들의 주장이다.

그림 9 > 공공기관의 유형



자료 : Boviard & Löffler, 2003:19

가치지향적 정책, 상호작용의 중시, 참여, 조정의 강조는 최근에 신공공관리 모델이 정책 간의 일관성을 해친다는 자각에서 비롯된 것으로 보인다. 신공공관리 모델에 입각한 행정 행위가 개별 기관 수준에서는 고

객중심의 행정과 행정서비스 품질제고 효과를 가져왔으나 분절성에 따른 부처 간 조정의 어려움과 공직 정서의 약화로 전체 정부 수준의 효과성 제고라는 측면에서는 한계가 있다는 자각이 그것이다 (Matheson & Kwon, 2003).

3. 거버넌스 패러다임의 비교

지금까지 살펴본 바에 따르면 20세기 복지국가의 변화를 주도해 온 거버넌스의 흐름을 크게 신공공관리론 (New Public Management)과 정책네트워크론 (Policy Network), 두 유형으로 대별할 수 있겠다 (cf. Rhodes, 1997 ; Kickert, 1997). 정책네트워크는 관료기구 내 하위계층과 시민사회의 참여를 강조한다는 점에서, 전통적 행정체제의 문제점에 대한 대안으로 기업조직에 적용하는 관리기법을 강조하는 신공공관리와 대별된다. 신공공관리적 개혁은 참여를 강조하는 대신 민간기업의 관리기법이 공공부문의 관료제보다 본질적으로 더 우월하다는 가정 아래 전통적인 관료제를 대신하여 시장지향적 메카니즘을 수용하자고 주장한다 (cf. 표 9).

표 9) 신공공관리와 정책네트워크의 비교

	신공공관리	정책네트워크
초점	경쟁 (우파 지향적)	협력 (중도파 지향적)
목표	작고 효율적인 정부	깨끗하고 효과적인 정부
적용 대상	관리 (행정발전)	정책 (발전행정)
방법론	개체주의·합리적 선택 제도주의	중체주의·역사적 제도주의
기반 이론	다원주의, 자유시장이론...	국가주의, 조합주의 이론...
핵심 쟁점	정부감축 (개선), 민영화 (사유화), 탈규제 (자유화)...	정부간관계 (자치권 이양) 정부-기업간관계 (재규제와 사회적이익정부) 정부-시민사회관계 (파트너십)

출처: 이도형 김정필 2005:93

Peters는 전자를 참여형 개혁으로, 후자를 시장형 개혁으로 개념화하고 있다 (Peters, 1996 ; 남궁근, 2004). Peters의 참여적 정부모형은 시장 모형과는 거의 반대 입장으로서는, 정부에 대해 시민사회 및 사회집단들의 의견을 개진하고 전달할 수 있는 보다 정치적이고 민주적인 집단적 기제, 즉 참여를 모색하는 것이다. 이는 Y이론에 입각한 인간관과 권한부여, 전사적 품질관리 프로그램(Total Quality Management: TQM)등의 참여관리를 이념으로 하며, 조직 외부적으로는 시민 참여에 대한 보다 강력한 개념으로서 담론 민주주의(dialogue democracy), 속의 민주주의(deliberative democracy)를 강조한다 (cf. 표 10).

표 10) 시장형 개혁모형과 참여형 개혁모형의 비교

구분	시장형 개혁모형	참여형 개혁모형	비고
문제에 대한 진단	특점	계중제	
지적 연원	시장의 효율성에 대한 신뢰 관료적 특성의 비능률 비판 신공공관리론	참여관리론 일신관료의 재방 토목민주주의 공동체주의	
구조에 대한 처방	분권화	평면조직, 분권화	유사함
관리에 대한 처방	민간부문기법, 개인 성과급 등	TQM, 팀성과급 등	상이함
정책결정의 처방	내부시장, 시장적 유인	협의, 협상	
조정문제의 해결방안	보이지 않는 손	의의상달	
오류발견/수정	시장적 신호	정치적 신호	
공무원제도	시장기제로 대체	계중제 축소	
책임성	시장에 의존	소비자 불만에 의존	

출처: Guy Peters, The Future of Governing, Table 1-1, 6-1. & 2장 및 3장. 남궁근 (2004)에서 인용

그렇다면 거버넌스 패러다임의 중추를 이루는 두 유형의 개혁방안은 완전히 다른 정책수단인가, 혹은 개념적 도구인가? Peters (1997)는 OECD회원국 18개국을 대상으로 한 행정개혁의 확산에 대한 실증적 연구에서, 각국의 개혁방안 채택여부를 조사하였다. 그 결과 시장형 개혁모형에 속하는 개혁방법들과 참여형 개혁모형에 속하는 개혁방법들에 대한 OECD 국가들의 채택여부는 다음 표와 같이 정리할 수 있다 (cf. 표 12).

표 11 > 행정개혁의 유형과 정책수단¹⁾

분류	개혁 방법	특징	도입 국가	최초 도입년 도	최초 도입국가
시장형 개혁 모형	책임운영기관모형 (Agency Model)	준자율기관의 창설을 통한 정책결정과 집행의 분리	12	1984	네덜란드
	성과급 (Pay-for-Performance)	성과에 기초한 개인별 급료 지급, 인사체제의 표준보수표 대체	9	1978	미국
	내부시장 (Internal Markets)	공공부분내의 구매자와 공급자를 분리, 준-시장 설립	10	1987	뉴질랜드
	성과계약 (Performance Contracts)	전통적 계층제 관리에서 탈피, 고위공무원 등에 성과목표 설정	7	1988	핀란드
	발생주의회계 (Accrual Accounting)	현금에서 발생주의방식으로 전환, 자본축적, 위임의 미래비용 강조	6	1989	뉴질랜드
	프로그램평가 (Program Review)	개별 프로그램의 비용과 편익에 대한 체계적 분석	13	1989	호주
	원스톱 샵 (One-stop Shops)	규제 및 사회복지프로그램의 중복성 제거를 위한 프로그램의 조정	6	1989	덴마크
참여형 개혁 모형	품질관리 (Quality Management)	품질관리 원칙의 적용	14	1988	다수
	분권화 (Decentralization)	중앙정부에서 지방정부로 프로그램에 대한 책임성 이양	16	1988	다수
	시민헌장 (Citizen's Charters)	공공서비스의 일정한 질적 수준을 기대하는 주민/고객의 권한 천명	11	1991	영국
개혁 모형	도급예산 (Bulk Budgeting)	각 기관에게 예산사용 권한을 부여하도록 예산규칙을 개정	5	1985	스웨덴
	구매분야 규제완화 (Purchasing Deregulation)	중앙집중적 조달기관에서 탈피, 각 조직에게 조달권한 이양	5	1988	덴마크
	인사 규제완화 (Personnel Deregulation)	임면, 승진 등 인사상의 중앙집권적 통제 폐지	15	1986	노르웨이

주 1) : OECD 회원국을 대상으로 함.

자료 : Peters(1997)의 Table 1~3 종합 재구성. 남궁근 (2004)에서 인용

이 표에 따르면 시장형 개혁국가군(群)과 참여형 개혁국가군(群)으로 분류되었던 여러 나라가 실제 혁신현장에서 채택한 정책수단은 시장형과 참여형 양자를 포괄하는 것이었다. 따라서 앞서 제시한 거버넌스 패러다임의 두 유형은 정부혁신의 실태를 이해하기 위한 개념적인 도구일 뿐 그 자체로 독립된 하나의 정책수단군(群)을 의미하는 것은 아니라고 보는 것이 타당할 것이다.

실제로 양자의 통합과 지양을 위한 여러 가지 개념적 도구들이 계속해서 개발되고 있거니와, 그 대표적인 사례로 굿 거버넌스 (Good Governance) 개념을 들 수 있다. 2001년 유럽연합백서에 따를 때 Good Governance 모델은 다음의 5개 요소로 특징지을 수 있다 (cf. 표 12).

표 12 > Good Governance의 구성요소

원칙	내용
공개	정책결정과정과 정부기관에 대한 일반의 접근성을 높이고 보다 이해하기 쉽게 할 것
참여	정책과정의 전 사이클에 이해당사자들의 광범위한 참여를 보장함으로써 정부기관에 대한 신뢰를 높일 것
책임성	정책입안과 집행 과정에서 각 기관의 역할을 명확히 규정할 것
효과성	정책목표를 명확히 하고 평가체계를 도입하여 현장의 수요에 부응할 것
일관성	정책내용과 집행내용 사이에 정합성이 있을 것

(출처 : Bauer, 2004)

Bauer (2004)는 Good Governance 모델이 제시하는 5대 원칙에서 다음과 같은 4개 함의를 도출한다.

① 중앙정부는 물론, 지역 및 지방 정부 행정행위의 정치적 성격을 인정하고 이를 행정행위 전면에 부활시키고자 하는 시도이다. 외부참여자들과의 상호작용이 없이는 신공공관리 곧 시장중심적 거버넌스가 추구하는 정부 조직의 능률화도, 정책목표 달성도 불가능하다는 것이다.

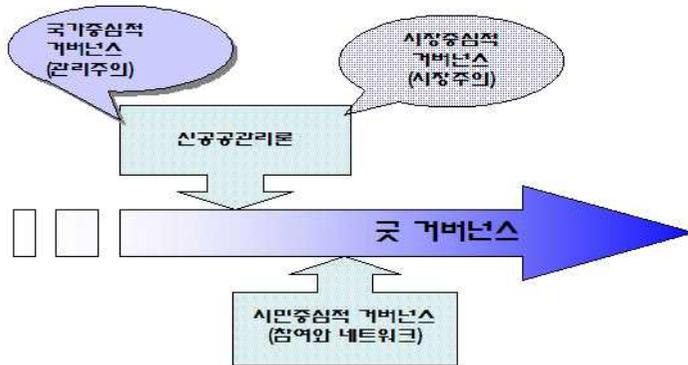
② 시장형 개혁 모델이 추구하는 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness)

를 넘어 상대적으로 경시됐던 기존의 가치 곧, 균형 (equity), 윤리 (ethics), 투명 (transparency), 신뢰 (trust) 등의 전통적인 가치를 정책현장에서 구현하고자 하는 시도이다. 그렇다고 해서 신공공관리 개혁이 추구하는 책임성과 효과성의 추구를 포기한다는 의미는 아니다.

③ 다양한 주체와 이해 당사자가 공공서비스의 디자인, 생산, 평가 등에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 예를 들어 지방정부와 해당 지역주민들로 하여금 정책결정과정에 참여하게 함으로써 보다 넓은 수요자들과 나아가 미래 세대까지도 정책내용 형성에 참여할 수 있도록 배려하자는 것이다.

④ 복잡한 문제일수록 다양한 조정 (coordination) 기술을 동원, 최대한 합의를 이끌어내기 위해 노력해야 한다는 것이다.

그림 10 > 굿 거버넌스 패러다임의 형성과정



다만, 거버넌스 패러다임을 이처럼 유형화할 때 그 자체로 설명력 있는 비교의 준거틀을 형성한다는 사실에 주목하고자 한다. 곧, 신공공관리론과 정책 네트워크론은 각각 1980년대와 1990년대에 발원하여 현재까지 진행형으로 지속되고 있는 해외 선진국 정부 및 한국 정부의 혁신경험을 살펴보고

자 할 때 유용한 준거틀로 기능할 수 있는 것이다. 그렇다면 이와 동일하게 참여정부 정부혁신의 이론적 배경을 파악하고 그 특징을 살펴보는 데에도 유용한 준거틀이 될 수 있을 것이다. 본 장에서는 이같은 문제들을 가지고 해외 선진국 정부의 혁신과 한국 역대정부의 혁신 내용을 살펴봄으로써 제5장에서 참여정부 혁신이 가지는 보편성과 독자성을 도출할 때 필요한 비교의 준거틀을 추출해 보기로 한다.

Box 8 > 신공공관리와 거버넌스

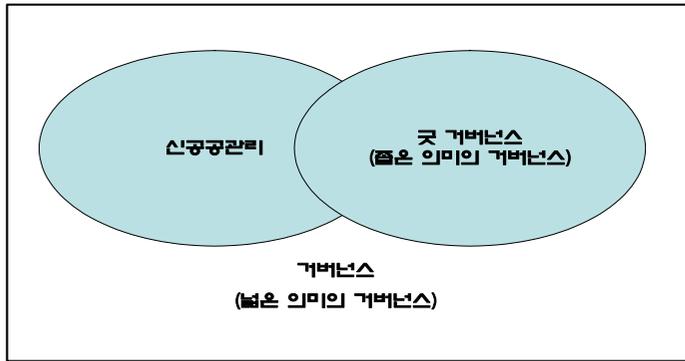
21세기를 지향하는 정부의 미래상을 그릴 때 종종 은유와 상징기제로 각광받고 있는 거버넌스에 관한 논의는 국내외적으로 매우 다양하게 이루어지고 있다. 그렇지만 거버넌스의 함의가 무엇이냐고 물을 때 이를 한마디로 대답하기는 힘들다. 정책 현장에서는 물론 학계에서조차 그를 체계화하기 위한 노력이 아직 부족하기 때문이다. 그러하기 때문에 신공공관리론과 거버넌스 이론의 관계에 대한 견해 또한 무척 다양하여 아직 일관된 정설을 확립하지 못하고, 논자에 따라 여러 가지 견해를 경쟁적으로 제시하고 있다.

첫째 견해는 아예 거버넌스 개념 자체를 새로운 것으로 인정하지 않고 단지 정치적 수사로 보며, 둘째 견해는 신공공관리론과 거버넌스를 둘 다 광의의 개념으로 파악하여 양자가 다른 개념이 아니고 동일한 내용이라고 본다. 한편 셋째 견해는 양자를 서로 다른 개념으로 이해하고 양자의 관계를 연속선상의 변화로 보아 거버넌스 패러다임이 신공공관리 패러다임을 대체한다고 본다. 그리고 넷째 견해는 협의의 신공공관리론과 광의의 거버넌스 개념을 상정하여 신공공관리 논의가 거버넌스에 포함된다고 보고 있다.

이들 중 대체로 신공공관리와 거버넌스 논의가 유사하기는 하지만 완전히 일치하지는 않고 거버넌스 논의가 신공공관리의 뒤를 이어 풍미한다는 세 번째 견해가 지배적이다 (cf. 그림 11).

하지만 전자는 1980년대를, 후자는 1990년대를 대표하는 거버넌스의 기반이론으로서 양 이론은 기본가정상의 차이에도 불구하고 정부의 미래상과 관련하여 유사한 결론을 산출한다는 의미에서 동일한 것이라고 볼 수도 있다 (cf. 이도형 & 김정렬, 2005:91). 어찌됐거나 한 가지 분명

그림 11 > 거버넌스 패러다임의 중층적 구성



한 것은 정책네트워크를 강조하는 굿 거버넌스 이론이 시기적으로 앞선 신공공관리를 토대로 한다는 것이며 양자는 그 이론적인 차이점에도 불구하고 시간적 순차성과 개념적 연속성이 있다는 사실이다.

제 2절 신공공관리와 시장형 개혁

1980년대에 정부혁신의 기치를 처음으로 내건 영국의 대처 정부와 그 뒤를 잇는 뉴질랜드의 시플러 정부, 미국의 클린턴 정부 등이다. 이들은 신제도경제학과 기업식 관리주의에 기초한 신공공관리론을 정부혁신의 이론적 배경으로 삼음으로써 전통적인 관료제에 대한 불신을 드러낸다. 나아가 정부의 기능과 역할을 시민사회 및 기업과 함께 분담하자는 최초의 거버넌스 패러다임을 정책 현장에 구현하는 첫 번째 사례를 만든다.

표 13 > 신공공관리에 기초한 영·미국기틀의 행정개혁 비교

구분	영국	뉴질랜드	미국
개혁의 원인	<ul style="list-style-type: none"> 경제적 여건 비관적인 국가의 장래 	<ul style="list-style-type: none"> 만성적 경제퇴보 재정적자 	<ul style="list-style-type: none"> 경기불황 재정적자 국제경쟁력 약화
개혁의 기본목표	<ul style="list-style-type: none"> 행정의 능률성 증진 공무원의 대응성 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 전반적 구조조정 공공서비스합리화 시장에 기반한 정부 	<ul style="list-style-type: none"> 정부에 대한 신뢰 증진
개혁모형	<ul style="list-style-type: none"> 단계적 모형 개혁의 단계별 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 근원적 모형 급진적·신속한 개편 	<ul style="list-style-type: none"> 점증적 모형 근본적 변화 없음
주도기관	<ul style="list-style-type: none"> 총리 직할 내각사무처 	<ul style="list-style-type: none"> 내각사무처 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령실 관리예산처 (OMB)
법적·제도적 장치	<ul style="list-style-type: none"> 능률성 진단 재무관리개혁 NEXT Steps 시민현장제도 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업법(SOEA) 공무원법(SSA) 공공재정법(PFA) 	<ul style="list-style-type: none"> 국정성과평가단(NPR) 정부성과및점검법(CFRA) TQM 수상제도
특징	<ul style="list-style-type: none"> 시장화와 민영화 민간 경영방식 도입 정부규모 감축 사업부서화 자율책임체제 	<ul style="list-style-type: none"> 정부개입 축소·조정 정부기관 통폐합 민영화 민간경영방식 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 평가와 인센티브 제공 행정체제의 능력 제고 자율성과 책임 부여
평가대상	<ul style="list-style-type: none"> 행정적 산출(output) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정적 산출(output) 	<ul style="list-style-type: none"> 성과(outcome)

출처 : 박희봉·김상목 (1998)

1. 영국의 행정개혁 : 신공공관리론의 창안

전후 제1세대 정부혁신, 곧 신공공관리론에 기초하는 정부혁신의 불꽃을 지핀 나라는 영국으로서, 대처 수상이 집권하는 1979년부터 메이저 수상이 실각하는 1997년까지의 18년 동안이 신공공관리론의 꽃을 피운 시기이다. 영

국만큼 정부부문의 개혁을 위하여 다양한 시도와 노력을 기울인 나라도 별로 없다. 한때는 영국 정부혁신이 각국 정부혁신의 모델로 사용되기도 했고, 차세대 정부혁신의 물꼬를 트는 아이디어 뱅크의 기능을 수행하기도 했다. 이같은 영국 정부혁신의 이면에는 1976년 5월을 기점으로 시작한 통화 위기로 인하여 1976년 9월부터 IMF 관리체제에 들어가는 쓰라린 경험이 있다. 노동당의 켈러헌 수상이 재정금융 위기관리에 대한 책임을 지고 물러나며 정권을 보수당의 마가렛 대처에게 넘겨주는 1979년이 영국 정부개혁의 원년으로 기록된다.

대처 수상은 영국정부의 무능과 비효율성을 ‘기생충 같은 정부’라는 한마디로 압축하며 재정위기에 빠진 영국 경제의 회복을 위해서는 정부개혁이 1차적인 과제임을 강조한다. 정부가 지나치게 많은 분야에서, 지나치게 많은 자원을 낭비하기 때문에 국가경제 전체의 비효율과 저성장을 초래하고 있다는 진단이다. 이같은 진단은 곧 1945년에 노동당 정부가 주춧돌을 놓은 복지국가 정부 업무의 범위(scope)와 규모(scale), 양자 모두가 국가경쟁력을 떨어트린다는 진단에 다름 아니며, 1945년 이래 금과옥조처럼 유지돼온 정부의 기능과 역할을 재정립하지 않고서는 국가경제에 활력을 불어넣을 수 없다는 패러다임의 전환을 의미하는 것이었다.

과감한 패러다임의 전환을 통하여 국가경제를 되살리겠다는 대처 수상의 야심찬 계획은 행정효율성을 높임으로써 ‘세금의 가치’를 높이고, 시민을 ‘고객’으로 간주하며 민간 기업이 제공하는 서비스와 같은 정도로 공공서비스의 품질을 높여 시민만족을 추구하겠다는 다양한 혁신정책을 제시한다. 통상 대처리즘으로 불리는 이같은 정책기조는 구체적으로 국가의 경계를 원상복구(roll-back) 하기 위해 행정규모의 감축, 공공지출의 감축, 그리고 관료구조의 효율화를 지향할 것으로 목표로 세우고 다음의 세 가지 방법을 차용하면서 관리혁명(managerial revolution)의 서장을 열었다.

- ① 1979년 집권 직후, 흔히 3Es라 불리는 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)의 관점에서 부처점검프로그램

(departmental scrutiny program)을 개발하여 비용에 대한 가치(value for money)를 탐색

- ② 민간기업의 효율적인 기법들을 행정 분야에 적용하기 위해 구성된 효율성추진단(Efficiency Unit)이 1982년부터는 부처점검프로그램을 재정관리제안(Financial Management Initiatives)으로 대체하여 중앙정부의 자원배분, 관리, 통제를 개선
- ③ 집권3기에 해당하는 1987년에는 Next Steps 프로그램을 도입, 책임운영기관을 확대함으로써 정책결정 기능과 서비스 전달자로서의 집행기능을 분리

‘철의 여인’이라는 별명을 얻은 대처의 보수당 정부가 추구한 정부개혁 목표는 무엇보다도 재정개혁에 있었다. IMF 체제하에서의 높은 실업률, 만성적인 파업, 심각한 재정적자와 파운드화의 과도한 약세, 경상 수지 적자 등 ‘총체적 위기’에서 출발한 대처 정부의 혁신전략은 긴축재정을 통해 높은 인플레이션과 저성장의 악순환을 끊는 것이었다. 인플레이션 억제를 위한 긴축재정은 자연스럽게 정부지출 및 보조금 감소를 추진하게 하였으며, 이는 곧이어 복지국가의 전통을 이어온 영국에서 금기시되어 왔던 국유자산과 기업의 대규모 민영화로 이어졌다. 특히 노조의 격렬한 반대에도 불구하고 *British Telecom*, *British Gas*, *British Airway*, *British Rail* 등을 민영화하며 전통적으로 공공재화라고 여겨져 왔던 국가 기간산업을 매각함으로써 공공부문을 시장 원리에 따라 경쟁에 개방하는 획기적인 조치를 취했다. 이 시기에 공무원의 해고, 조기퇴직, 면직 등의 숫자가 증가하여 영국에서 공무원의 평생고용 원칙이 붕괴하는 것도 우연이 아니었다¹⁶.

그 뒤를 이어 1990년에 출범하는 메이저 정부는 대처 정부 재정개혁의 성과에 힘입어 IMF 체제를 벗어남에 따라, 또 대처의 집권기를 통해 강력하게 추진된 정부감축이 과연 누구를 위한 것이며, 무엇을 위한 것인가라는 사

¹⁶ 대처 정부의 행정개혁으로 인해 1979-1995년 사이에 공무원 정원이 732,000명에서 524,000명으로 약 20% 감소하고 특히 고위공무원들에 대한 열관주의 인사 관행이 부활하였다. 고위공무원이 모두 보수주의자일 필요는 없지만 총리의 정책노선에 일치해야 한다는 대처 총리의 성격을 반영하는 대목이다. 대처의 집권 2기에 해당하는 1981-1983년 사이에 11명의 사무차관이 교체되고 노동당 정부의 싱크탱크인 중앙점검단(Central Review Body)이 폐지되었으며, 총리와 내각에 대하여 자문역할을 수행하던 고위공무원들의 특권적 지위도 보수 경제학자나 우익 단체의 약진으로 인해 모두 사라진다.

회적인 문제제기를 반영하여 정부혁신의 초점을 재정효율성에서 행정관리 효율성 (관리혁신)과 공공서비스 품질 향상 (고객만족)으로 옮긴다. 공공기관으로 하여금 공공서비스의 최소 기준을 공개적으로 천명하고 이의 실천을 약속하는 시민헌장제 (Citizen's Charter)를 도입케 하는가 하면, 고위공무원 단제 (Senior civil service system)를 도입하여 인사관리의 효율성을 높이기 위해 노력하고, 정책품질 향상을 위한 경쟁프로그램 (Competing for Quality Policy)을 도입하여 정책 역시 경쟁의 대상이자 관리의 대상임을 명백히 한다.

1997년 보수당 정권을 누르고 거의 20년 만에 정권교체를 이룩한 토니 블레어 정부는 '제3의 길'을 표방한다. 1999년에 발간된 정부현대화 백서에서 블레어 총리는 정보기술의 혁명적 발전, 공공부문과 민간부문 간 경계선의 퇴색, 효율적이고 반응성 높은 국민들의 요구증대 등의 상황을 도전으로 규정짓고, 정책결정방식의 개선, 행정서비스의 대응성과 품질 제고, 정보화 시대에 걸맞은 정부구현 등을 주요 개혁과제로 제시했다. 소위 '대처리즘'으로 불리는 신자유주의 이념과 복지국가 건설을 목표로 하는 구 사회민주주의 이념, 양자로부터 독립적인 새로운 노선을 표방하며 공동체주의 (communitarianism)와 사회정의 (social justice)를 대안적 정책이념으로 제시하는 것이다. 그러나 블레어 정부는 이전의 두 보수당 정권이 구축한 개혁 프로그램으로 부터 완전히 단절되기보다 관리주의적 기초를 더욱 강화하되 분배와 복지의 효율화를 기할 수 있는 참여와 협력의 기제를 덧붙이는 이중의 전략을 구사하고 있는 것으로 보인다. 때문에 제3의 길을 구체화시키는 블레어 정부의 행정개혁을 살펴볼 때 크게 관리적 측면의 책임성 (투명성) 강화와 정책적 측면의 파트너십의 구현 (다층 거버넌스)으로 대별해 볼 수 있다.

■ 정부의 책임성과 투명성 강화

전통적으로 영국 행정은 폐쇄적인 것으로 악명이 높다. 정부 내의 '불필요한 비밀'이 정부의 오만을 부추기고, 정책결정의 결함을 유발한다는 인식하에 '정보접근에 관한 실천강령'을 제정하고, 음부즈만이 적용되는 모든 정부부처와 기관 및 공공단체 등이 이를 준수하도록 하였다. 또한 블레어 정부는 메이저 정부가 부패방지를 위해 제정한 장관직무규정을 보완하기 위해 행정장관규약을 발간하는 한편 정부 부처간 협력 강화를 위해 사전조정 기능을 활성화시켰다. 다음으로 행정의 공적 책임성 강화를 위해 시민헌장을 보완한 서비스 제일주의-정부현대화 프로그램 (Service First and Modernising Government programmes)을 도입하였다. 특히 성과기록을 공표함으로써 책임성 확보에 진전을 이룩한 점이 긍정적으로 평가 된다. 마지막으로 민영화의 부작용을 치유하기 위해 재규제 (reregulation)를 도입, 기존에 현업부처 내에 산재해 있던 규제기능을 유형별로 통합해 규제집행의 실효성을 제고시켰다 (Better regulation unit, 1998).

2. 뉴질랜드 정부혁신 : 신공공관리론의 실습장

1979년에 시작한 영국의 정부개혁은 그와 비슷하게 재정적자와 저성장의 열병을 앓는 다른 나라들에게 모델이 되며 빠르게 전파되기 시작한다. 2차대전 이후 광범위하게 자리 잡은 복지국가 모델로 인해 비효율, 저성장에 시달리던 나라는 영국뿐이 아니었던 것이다. 그 가운데서도 특히 세계 최초로 참다운 의미의 복지국가를 건설했다는 평을 얻고 있던 뉴질랜드가 신공공관리론에 기초하는 정부개혁의 새로운 전략들을 선보이고 실행하는 '정부혁신의 실습장', 정부혁신의 선도국으로 부상한다. 정치경제 전반을 포괄하는 영국과의 긴밀한 유대관계를 고려할 때 당시 영국을 풍미한 대처리즘의 영향력을 부인하기 어렵다는 점도 그 보완적 논거로 제시될 수 있을 것이다.

영국의 정부개혁이 보수당에 의해 시작된 반면 아이러니하게도 뉴질랜드의 정부 개혁은 1984년에 집권하는 노동당에 의해 시작된다. 새로 집권한 제

니 시플러(Jenny Siffler) 수상은 정부주도형 경제운용정책의 개혁에 착수하여 영국에 이어 대규모 민영화를 단행, 가장 급진적이고 혁명적이라는 평가를 받을 만큼 급격한 개혁을 추진한다. 정부가 직접 공공서비스를 제공할 필요가 없다고 판단되는 전 분야에서 계약이나 매각의 방식을 통해 민간부문에 그 기능을 상당 부분 이양하는 국가 구조조정에 들어가는 것이다. 그리고 그 뒤에는 로저 더글러스(Roger Douglas)라는 재무장관이 있었다. 1980년대 뉴질랜드 정부개혁의 실질적인 주역이었던 로저 더글러스는 발생주의회계제도를 위시하여 국가의 총체적인 재무제표를 작성토록 하는 정부혁신 방안을 마련하여 회계와 재무를 중심으로 한 정부개혁의 원형을 만든다.

뉴질랜드 정부개혁은 크게 두시기로 나눌 수 있다. 제1기는 1984년 노동당 정부의 등장과 함께 시작된 경제 분야의 개혁이 여타 분야로 확산되는 시기이며, 제2기는 1994년 이후, 지난 시기의 혁신경험을 내실화하며 정부신뢰를 확보해가는 시기이다. 이를 단계별로 살펴보자면 모두 4단계로 나누어 볼 수 있다.

- 1984년에서 1987년에 이르는 1단계는 정부의 분권화, 상업화, 기업화, 등을 시도하며 공공서비스의 능률성, 적응성, 대응성을 증진하기 위해 노력하는 시기로 이같은 정부기능을 활성화하기 위해 조직 개편을 함께 진행하는 단계이다.
- 1988년에서 1990년에 이르는 2단계는 공무원법 (1988), 재정법 (1989) 등의 법률을 개정하며 성과관리 혁신을 도모하는 단계이다.
- 1991년에서 1994년에 이르는 3단계는 전략적 관리화의 시기로서, 전략성과영역, 핵심성과영역 등 장단기 계획을 연계하기 위한 노력을 경주함과 아울러 노동시장의 유연성을 높이기 위해 노동계약법 (1991)을 개정하는 단계이다.
- 1995년에서 현재에 이르는 4단계는 새로운 혁신전략의 수립 보다는 기존의 정부혁신 노력을 더욱 내실화하기 위한 여러 가지 방안을 마련하는 단계이다. 책임운영기관을 비롯한 공공부문의 신뢰구축과 공공서비스의 품질을 높이기 위한 여러 가지 방안을 모색하고 있으며, 특히 전자정부의 활성화를 통하여 일하는 방식의 변화를 꾀하고 있다.

사실 뉴질랜드 정부혁신의 단초를 연 것은 정부 직영사업의 비효율이 재정위기의 근본원인이라는 노동당 정부의 진단이다. 따라서 뉴질랜드 정부개혁은 공공사업의 민영화를 행정개혁의 최대과제로 설정하고 지속적으로 민영화 작업을 추진했다. 지방은행, 해운, 보험 등, 재정적자를 유발하는 정부업무 전 부문을 민영화의 대상으로 삼아 대부분의 정부 사업 부서를 공기업으로 전환하는 중간단계를 거쳐 최종적으로는 민영화를 단행한 것이다. 특히 노동당 정부는 만성적인 재정적자, 과도한 부채, 이자율 상승, 환율악화 등의 상황에서 보조금 삭감, 세금 감면, 무역장벽 철폐, 국유산업 민영화 등의 조치를 수용, 국제 경제의 경쟁체제에 과감하게 편입되고자 노력했다.

때문에 뉴질랜드형 정부개혁의 중요한 특징이라면 역시 성과개념과 책임 있는 재정운영의 원리를 도입하는 재정개혁의 단행이라고 할 수 있다. 민간부문과 동일한 회계기준을 적용하여 민간부문과의 비교를 용이하게 하고, 각 회계 보고서마다 동일한 정보체계를 사용할 것을 규정하여 각 기관별 재정운용 상황을 한눈에 파악할 수 있게 하고 있다.

나아가 정부 업무 그 자체의 상당 부분에 민간부문 경영방식을 도입하며 정부조직의 슬림화를 추구했다. 정부 조직 자체를 소규모 정책결정부서로 전환시켜 단일목적추구토록 하는 '작고 효율적인 정부'를 추구함에 따라 뉴질랜드에서는 책임운영기관이 중요한 행정서비스 제공 주체로 떠오른다. 약 3천여개 기관으로 이루어진 공공부문 가운데 2700개 이상이 책임운영기관이며 이들은 정부예산의 약 2/3와 재정의 약 1/3 이상을 지출한다. '작고 효율적인 정부'를 추구하는 뉴질랜드 개혁은 공무원 수 역시 지속적으로 감축한다. 그래서 정부개혁이 시작하는 1980년대에 약 8만5천여 명에 이르렀던 중앙 공무원 정원이 2001년 현재에는 3만여 명으로 줄었다가 2003년경부터 조금씩 늘어나는 추세이다. 지방공무원도 18만 명에서 4만 명 수준으로 줄어들었다.

뉴질랜드 정부개혁은 유럽 대륙식의 사회민주주의적 복지국가 논리와 단절하는 새로운 정부상을 구축한 것으로 평가된다. 특히 단시일 내에 신공공

관리가 추구하는 가치들을 거의 완벽한 형태로 구현하였다는 점에서 시사적이다 (이도형·김정렬, 2005:333).

3. 미국 정부혁신 : 행정 프로세스 개혁

미국은 권력분립을 통한 민주적 정부라는 이념 아래 연방정부와 지방정부에 권력을 분산하고, 연방정부는 국방·외교·치안 등 전 국가적 차원의 행정서비스를 담당해왔다. 그러나 20세기에 들어 산업사회로 이행하며 1930년대 뉴딜 정책을 시점으로 연방정부의 기능과 권한이 점차 강화되었고, 사회 전반에 걸친 국가의 개입이 확대되었다. 특히, 행정부의 역할이 강화되어 정부조직이 점진적으로 팽창, 20세기에 들어서는 비대한 정부, 큰 정부라는 비난을 받게 되었고 정부의 무능과 비효율로 인해 극도의 불신을 받게 된다. 1993년에 실시된 여론조사는 미국민의 21%가 연방정부를 신뢰할 수 없다고 함으로써 정부신뢰도가 지난 40년 이래 최저치를 기록하게 된다.

그러던 차에 클린턴의 대통령 취임과 함께 회계감사원 (General Accounting Office)이 작성한 정부이양보고서 (transition report)가 “연방 정부의 관리 상태가 좋지 않음”을 적시함에 따라 이에 자극을 받은 클린턴이 연방정부 관리 개선을 위한 획기적인 조치를 준비토록 부통령 고어에게 지시함으로써 정부개혁의 밑불을 지핀다. 고어 부통령은 250여명의 행정부 공무원과 주정부 및 지방정부 파견 공무원, 그리고 신공공관리론의 대표적인 저서라 할 수 있는 *Reinventing Government*의 공동저자 David Osborne 등 소수의 민간자문관으로 구성된 국가성과검토팀 (National Performance Review)을 구성하고 이들과 함께 미국 정부혁신의 전략적 목표와 과제를 선정한다.

국가성과검토팀이 작성한 보고서는 ① 고객 우선 정책을 선택, 공공기관을 기업과 경쟁하는 체제로 전환하고 정부독점을 기업가적 정부로 전환, 많은 기능을 민간에 이전토록 권고한다. 이후 미국은 공공부문에 시장경제원리

를 도입하되 영국이나 뉴질랜드와 달리 민영화 대신 정부 기관간 경쟁을 유도하여 혁신으로 인한 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 모색한다. ② 나아가 정밀한 정부업무 진단을 통해 관료적 형식주의를 제거할 수 있는 방안 (cutting Red Tape)을 마련하며 점진적인 개혁을 유도하도록 권고한다. ③ 또한 개혁 동참 부서에는 성과 산출을 위하여 권한을 위임하는 한편 자발적인 개혁 분위기를 조성하는, “아래로 부터의 혁신” (bottom-up)을 추구할 것을 권고한다. 클린턴은 재임 기간 동안 정부혁신의 중요성을 인식하고 NPR 관련법률 90여개와 대통령 지휘서신 50여개에 서명하는 왕성한 의욕을 보였다.

클린턴 정부의 개혁정책은 대통령 비서실에 “관리위원회” (President’s Management Council)를 설치하고 산업시대에 효율적으로 기능한 전통적인 관료제를 지식정보시대에 걸맞는 네트워크 방식으로 전환할 것을 천명한다. 나아가 “더 좋은 정부” (better government)를 주 슬로건으로 채택하고 지난 10년 동안 다음과 같은 2단계에 걸쳐 개혁 작업을 강화했다.

■ The National Performance Review (NPR 1기) : 1993-1997

NPR은 “더 적은 비용으로 더 일 잘하는 정부” (a government that costs less and works better)를 표방하며 비용절감과 효율성 증대라는 두 가지 가치를 추구했다. 클린턴은 각 행정기관으로 하여금 현재의 조직·사업·규제를 재검토하여 그 존재 필요성이 입증되지 못하는 조직에 대해서는 축소 내지 폐지를 지시했다. 그 결과 그로부터 5년 내에 연방정부 인력의 12% (252,000명)를 감축하여 1조 80억 달러를 절약함과 아울러 업무효율성 제고와 공무원에 대한 권한 이양을 통해 광범위한 혁신 문화를 연방정부에 정착시키게 되었다.

■ The National Partnership for Reinventing Government (NPR 2기) : 1998-2000

클린턴 행정부 2기에 들어서서 미국의 정부혁신은 국민생활에 밀접한 업무와 관련하여 구체적인 성과를 개선하고 (getting results Americans care about) 정부의 신뢰회복을 추구하는 방향으로 재정립된다. 1998년, 미국 정부혁신 중추기관 ‘국가성과검토팀’ (National Performance Review)의 이름 자체를 ‘정부재창조를 위한 국민파트너십’ (National Partnership for Reinventing Government)으로 바꾸고 ‘America@Its Best’라는 슬로건 아래 정보화시대에 걸맞는 정부를 만들 것을 천명한다.

그래서 NPR 1기가 정부 부처 일반에 대하여 개선 권고안을 내는 것에 그쳤다면, NPR 2기는 선택과 집중의 원리를 도입하여 더 나은 고객서비스를 제공할 수 있는 특정 목표를 선정, 대국민 접촉 빈도가 높은 기관들을 (예를 들어 국세청, 공원관리소, 관세청 등) 중심으로 개혁 작업을 진행하는 차이를 보인다. 곧, ① 대민접촉도가 높은 기관들의 효율적인 운영 ② 연방정부의 관리 향상을 위한 성과측정 (outcome measurement) 강화 ③ 정책 네트워크를 통한 민/관 협력체제 강화 ④ 공무원들에 대한 권한이양과 책임성 확보 ⑤ 통합민원 (one-stop service) 및 행정서비스 시스템 개발에 주력한다.

특히 NPR 2기의 중간시기에 해당하는 1997-1998년 기간 동안에는 새롭게 개발되어 확산되기 시작하는 IT 기술을 이용하여 전자정부건설을 새로운 목표로 추가한다. 그 결과 FirstGov.gov와 Recreation.gov와 같은 포털 사이트를 구축하고 다양한 온라인 행정서비스를 제공함으로써 행정서비스와 정보 전달에 있어 획기적인 성과를 거두게 된다¹⁷.

¹⁷ 이 당시에 미시간 대학이 수행한 연방기관 서비스 수준에 대한 이용자 설문조사 결과를 보면 미국 정부의 자기혁신 노력이 얼마만큼 성과를 나타냈는지 쉽게 이해할 수 있다. 연방 정부에 대한 시민들의 신뢰수준이 1994년 21%에서 2000년에는 44%로, 23% 포인트 증가하며 처음으로 공무원들의 업무 수준에 대한 국민 만족도가 민간부문 서비스에 대한 만족도에 필적하게 된 것이다. 뿐만 아니라 연방정부 공무원들을 대상으로 2000년에 수행한 설문조사결과를 보면 정부 내의 조직혁신이 활발하게 이루어지고 있다는 평가를 내린 응답자 비율이 1998년에 비해 2배 이상 증가함으로써, 정부혁신이 최소한 연방정부 내에서는 더 이상 거스를 수 없는 시대적 대세로 정착되었음을 보여준다.

Box 9 > 미국 정부혁신 NPR(G)의 7대 성과

1. 큰 정부 (Big Government)의 종언

- 1993년에서 2000년에 이르는 기간 동안 14개 부처 중 13개 부처의 규모를 축소, 426,000명의 공무원과 250여개 정책 프로그램과 관련된 기관을 감축하고 16,000여 페이지에 달하는 규제를 철폐하는 대대적인 성과를 거두어 아이젠하워 정부 이래로 가장 작은 정부를 구성.
- 소규모 물품 구매에 신용카드의 사용을 확대하는 등, 조달업무 개혁을 통해 2억 5천만 달러의 비용을 절감
- 또한 각 기관들과 협력하여 4,000여개의 고객 서비스 기준을 개발, 행정 현장에 적용함으로써 고객만족도를 획기적으로 개선

2. 보다 성과·결과 중심적인 정부로 변화

- 정부성과및결과법(GPRA)을 제정, 각 부처에 연례활동보고서 작성을 의무화하고 기획예산처가 매년 성과 평가를 실시함으로써 정부혁신을 제도화, 내재화 할 수 있는 법적 기반을 제공
- 공정한 성과 평가를 위해 새로운 평가 지수를 개발, 개인과 조직을 혁신으로 유인할 수 있는 제도적 기반을 구축

3. 한층 높은 국민들의 요구 충족

- 1993년부터 1997년까지 570여개 연방기구들이 4000여개의 행정서비스를 민간에 위탁 또는 이양
- 고객의 기대를 충족시키는 행정서비스 목표를 수립한 행정기관이 36%에 불과했던 1992년에 비해 2000년에는 약 80%의 행정기관이 고객만족 프로그램을 운영
- 2000년 말 기준으로 할 때 30여개의 행정기관이 고객들의 서비스 만족도를 측정할 수 있는 제도를 시스템화하고 인터넷 게이트웨이 사용을 확장하여 one-stop service를 제공
- 13개 주정부가 관련 업무를 공동으로 one-stop 서비스 형태로 제공, “혼란 없는 공동체”의 건설을 추구

4. 사업과 연계된 정부 행정의 변화

- NPR은 정부혁신에 따른 규제개혁을 위해 5개 규제위원회(EPA, FDA, FSIS, OSHA, FAA)를 운영
- 1996년 사업에 영향을 미치는 16,000페이지에 달하는 불필요한 연방 법규를 폐기하는 대신 새로운 기업환경에 부합하는 31,000페이지 규모의 다른 법규를 제정

5. 시민공동체와 연계된 정부행정의 변화

- 아동보건, 인력개발, 가정안정에 대한 3개 정책 분야에서 연방정부와 주정부의 공조 능력을 증진시키기 위해 Oregon Option 프로그램을 개발, 지방정부와 중앙정부의 성과지향형 정책프로그램으로 정착
- 10개 도시에서 “안전도시 네트워크”를 형성해 총기사고 감소에 기여
- 1998년 인력투자법을 실행하여 2,000여개 이상의 one-stop 인력센터를 연결하고, 노동자에게 유용한 1,000개의 링크 사이트를 보유한 중앙 웹사이트를 구축
- 어린이 복지 향상을 위한 “Boost 4 Kids” 프로그램을 가동하고 방과후 네트워크를 구성

6. IT 기술을 통한 정부 접근성 증대

- 정부의 행정정보, 정책결과, 공공기관의 e-mail 피드백을 위한 one-stop 웹사이트 www.firstgov.gov를 개설
- 학생, 노동자, 장애인, 사업가 등 특정 부류의 사용자들을 위한 맞춤형 웹사이트 개발 촉진

7. 연방정부를 “일하기 더 좋은 직장”으로

- 혁신에 기여하는 공무원 표창을 위해 1,378개 팀, 68,000여 직원들을 대상으로 고어 부통령이 Hammer Award를 시상, 클린턴 재임 중에 약 5,000명의 공무원들을 표창
- 공무원들에게 권한을 대폭 이양하여 더 나은 업무수행을 위한 제도적 바탕을 구축

클린턴 정부의 정부개혁은 행정부 전반에 걸쳐 효율성의 증대, 정부 역량 제고, 대국민 서비스 증대 등을 도모했다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있겠다. 그러나 개혁이 단시간에 추진되어 장기적인 측면에서의 성공을 거둘 수 있는 기회가 다소 약화되었다는 평가도 아울러 제기되고 있다. 민주당 클린턴 정부를 이어 집권한 공화당 부시 정부는 앞선 정부의 혁신노력을 포기하지 않고 이어받지만, 그 기초에 있어 상당한 변화를 추구한다. 곧, NPR 2기에 도입된 정책네트워크 강화 방안이 포기되고, 신공공관리론에 입각한 관리기법이 훨씬 집중된 형태로 전개되는 것이다.

■ President's Management Agenda : 2000-2005

먼저, 부시 정부 출범 이후 정부개혁을 위한 직제를 개편하여 전 정부가 대통령 비서실에 설치했던 “관리위원회”(President's Management Council)를 해체하는 대신 “관리아젠다”(President's Management Agenda)를 신설, 운영한다. 또한, 클린턴의 NPR이 포괄적인 정부혁신을 시도했다면 부시는 5개 분야에 한정된, 집중적인 개혁을 추구하며 성취 가능한 목표를 달성하는데 중점적으로 개입한다. 특히 예산 사용과 관련된 엄격한 절차와 구체적인 결과를 지향, 성과지향적인 성향을 보다 구체화하는 것이 큰 특징이라고 하겠다.

Box 10 > 부시 행정부 정부혁신의 5개 우선 과제 (Five priority areas)

1. 인사개혁 (Personnel Reform) : 인적자원의 전략적 관리
 - 모든 기관은 인적 자원 운용계획과 후속충원계획을 수립
 - 고위공무원단 공무원들에 대한 새로운 성과평가체계 및 지표 마련
2. 개방형 임용 (Competitive Sourcing)
 - 각 기관은 최소 1개의 개방형 직제를 선정. 모든 사람이 경쟁을 통해 자신의 능력을 발휘할 동등한 기회를 가질 수 있도록 제도화
 - 각 기관은 공정한 업무 경쟁을 유도할 수 있는 인사방침과 인사정

책을 수립

3. 금융성과 개선 : 금융 관리(Financial Management)

- 모든 기관의 절반은 회계 연도의 마지막 날로부터 45일 안에 금융 결산서를 제출.

4. 전자정부의 확대

- 연방 IT 시스템의 안전도를 80%이상으로 고양
- 24개의 전자정부 시스템 중 20개의 개선을 목표

5. 예산과 성과의 통합 (Linking Budget to Performance)

- 관리예산처 (OMB)의 정책평가지표(Program Assessment Rating Tool : PART)에 따라 모든 연방 정책의 60%를 평가. 기관들은 정책 평가 결과가 제시하는 효율성 개선권고안을 수용, 성과 개선을 위한 후속대책을 제시

부시는 클린턴이 추구했던 “아래로 부터의 개혁” (bottom up)을 수정하여 “위로부터의 개혁” (top-down)을 추진하며, 연방정부 개혁을 보다 목표 지향적으로 재설정한다. 예를 들어 관리예산처 (OMB)는 행정부 관리점수카드 (Executive Branch Management Scorecard)를 도입한다. 이는 신호등을 본뜬 빨강 (불충분) - 노랑 (중간) - 초록 (성공)의 점수카드를 사용하여 각 부처별 관리 현황과 성과를 평가하고 공개하는 “Proud to Be exercise”의 일환으로 정부혁신의 성과를 보다 간명하게 나타내 국민들의 시선아래 두는 것이다 (www.results.gov).

연방정부 개혁에 대한 클린턴과 부시의 접근은 매우 다르지만, 둘 모두 ① 시민-고객 중심적이며, ② 정부의 일하는 방식을 변화시키는 도구로서 전자정부를 지향하며, ③ 좀 더 성과 지향적이고 ④ 경제적 효율성을 높이기 위해 기관들의 커뮤니케이션 시스템을 변화시키는데 많은 노력을 기울인다는 게 공통점이라고 할 수 있겠다. 즉, 행정서비스의 품질제고와 성과지향이 지난 16년 동안 계속된 미 연방정부 행정혁신의 주요 내용인 것이다.

4. 문민정부 : 미완의 시장형 개혁

대한민국은 지속적으로 사회의 변화와 요구에 대응하여 정부의 역할을 재조정하여 왔다. 새로 등장한 정부는 언제나 그 정부가 담당해야 할 시대적 과제와 이를 수행하기 위한 수단의 하나로써 행정개혁을 추진하였다. 한국에서 본격적으로 행정개혁을 위한 기구가 구성되기 시작한 것은 3공화국 때부터이다. 당시의 행정개혁조사위원회는 집권화, 능률화, 효과성에 부합하는 개혁을 추진하였다. 3공화국의 정부 개혁은 근대적 관료체제를 수립할 것을 목적으로 하였다. 4공화국 시절에는 총리제가 실시되며 총리실 산하에 행정개혁위원회가 설치되었으나 5공화국에 이르러서는 총무처 산하의 소규모 조사연구실로 축소되었다. 5공화국 당시에는 정치적인 동기에서 비합법적인 방법에 의해 공직자 수의 감축이 이루어지는 등, 체계적인 정부 개혁의 움직임이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 6공화국 당시에는 행정개혁위원회가 다시 대통령 자문기관으로 격상되어 14개월 동안 존속했으며, 그 성과로 ‘행정개혁에 관한 건의’를 출간하기도 했다. 그러나 당시의 개혁은 대부분 기구 개편에 치중한 것이었으며, 그나마 건의내용 중 실천에 옮겨진 것도 거의 없었다. 다만 당시의 개혁을 주도하며 정부 조직의 전반적인 개선안을 작성한 주체가 민간인이었다는 점에 의의가 있다고 할 수 있겠다.

이처럼 1970년대와 1980년대를 지나는 한국의 행정개혁은 근대화 및 효율성에 목표를 두는, 전형적인 발전행정 (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 국민의정부는 각각 ‘행정개혁’과 ‘경영혁신’을 주창하며 공히 신공공관리론의 관점에서 정부개혁의 밑불을 지핌으로써 해외 선진국 정부들이 추진했던 현대적 의미의 정부개혁에 동참함으로써 발전행정(administration of development)의 또 다른 한 축 곧, 국가발전을 건인

할 수 있는 행정의 역할을 제고하기 위해 노력하였다고 평가할 수 있을 것이다.

한국은 1987년 6월 항쟁으로 본격적으로 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 대통령은 집권 후 신속한 금융개혁과 정치개혁을 단행하였다. 공직자 재산 공개, 군에 대한 민주통제, 금융실명제, 두려움의 대상이었던 2대 정보기관의 기능 축소, 정치관계법의 개정 등을 취임 후 1년 내에 추진하였다. 또한 민주화가 절실히 요청되던 시기에 집권하였기 때문에 1993년 4월에 행정쇄신위원회를 발족하여 1998년 2월까지 5년 동안 민주화와 함께 작은 정부를 지향하는 개혁을 단행하였다¹⁸.

문민정부는 국정목표로 '신한국 건설'을 설정하였으며, 이를 위한 하위목표로 '깨끗한 정부', '튼튼한 경제', '건강한 사회'를 설정하였다. 행정개혁의 목표는 민간중심의 행정, 경쟁체제의 도입, 작은 정부였고 1995년에는 이에 세계화를 추가하였다. 한편 행정쇄신의 기본 방향은 깨끗하며 작고 강한 정부의 구축, 민주적이며 효율적인 행정의 구현, 국민편의 위주의 제도 관행의 개선 등 세 가지였다. 당시의 행정개혁 노력은 두 가지로 나타났다. 하나는 통치권자의 결단에 의해 추진된 정부조직 개편과 반부패활동이며, 또 하나는 행정쇄신위원회의 건의로 추진된 과제들이었다.

우선 조직개편을 살펴보면 이는 비공개적으로 결정되어 전격적으로 발표되는 형식으로 이루어졌다. 또한 행정절차법과 정보공개법은 신속하고 과감하게 도입되었으며, 부패척결을 위해 기존 정부들이 취하였던 개인적인 사정 방법과는 달리 금융실명제, 부동산실명제, 공직자 재산공개 등의 제도적인 방법을 택하였고, 국민고충처리위원회의 및 각종 부정방지 특별기구들이 설치되었다.

김영삼 정부에서는 대통령 선거 공약 실천을 위해 임기 개시 직후 (1993년 3월 6일)에 일부 행정부처 개편안을 시행 (문화부와 체육청소년부, 상공부와 동력자원부를 통합하는 정부조직 축소, 국가 안전기획부법의 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 보조기관이 8.5% 감축되었지만, 1994년 12월 이후에는 오히려 1.19%가 확장되었다. 특히 공무원의 인사적체를 해소하기 위해 복수직급제를 도입함으로써 엄청난 규모의 직급 상향을 초래하였다.

문민정부의 개혁정책은 대통령 1인의 '결단'에 의하여 결정되고 국민의 의표를 찌르는 방식으로 공표되었다. 이 과정에서 내각과 정치권은 사실상 소외되었다. 또한 개혁정책의 집행도 행정기구와 절차보다 대통령의 정치적 지도력과 여론의 지지도에 더 많이 의존하는 성향을 보였다. 김영삼 대통령은 1994년 12월의 정부조직개편과정에서 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 2500건의 쇄신과제를 결정하였다. 행정쇄신위원회는 1993년 4월 20일 출범한 대통령의 자문기구로 15인 전원이 민간인으로 구성되었으며 매주 회의를 개최하였다. 1993년 출범 시 1년 시한으로 시작하였고, 1년 연장 후 다시 3년 연장되어 5년간 존속하게 되었다. 대통령 자문기구로 의결한 내용은 권고의 성격이지만 대통령이 재가하고 집행하게 하므로 사실상 의결기구로서의 기능도 어느 정도 수행하였다.

한편 행정쇄신위원회 산하에는 행정쇄신 실무위원회, 행정실, 각 부처 및 시도단위에 각각 행정쇄신대책반이 구성되어 있었다. 행정쇄신 실무위원회는 20인으로 구성되었고 위원장은 행정조정실장이 담당하였다. 또한 산하에 소

¹⁸ 작은 정부의 추구는 당시 모든 대선주자들의 공약이기도 했고 전 세계적인 추세이기도 했다.

규모의 행정실이 총리실 직원과 여러 부처에서 파견된 직원으로 구성되어 있었다. 35인 미만의 인원으로 구성되었으며, 분야별로 6개 팀으로 이루어졌다. 한편 각 부처 및 시도단위에 각각 행정쇄신대책반을 구성하고 스스로 행정쇄신을 추진하도록 하되 스스로 해결하기 어려운 것은 행정쇄신위원회에 보내도록 함으로써, 전정부적인 쇄신체계를 구축하여 그 해결을 도모하였다. 나아가 행정쇄신과제를 선정함에 있어서는 각급 행정기관은 물론이고 민간 단체, 기업, 일반 국민 개개인에 이르기까지 필요하다고 느끼는 과제를 제안할 수 있도록 하는 상황식 접근방법을 택하였다. 그러나 실질적으로는 시민 참여는 제한적 내지는 산발적으로 이루어졌으며 체계적이고 광범위한 참여는 이루어지지 못하는 한계를 보였다 (이승중, 2003).

쇄신과제의 선정은 3단계의 토론을 거쳐 이루어졌다. 1단계는 행정실에서, 2단계는 매주 수요일 오후 2시 실무위원회에서, 3단계는 매주 금요일 오후 2시 쇄신위원회에서 이루어졌다. 실무위원회의 심의에는 관계부처 제안자, 이해당사자 및 전문가들이 참여하였다. 실무위원회의 특징은 민/관이 대등한 입장에서 의견교환을 하였다는 것이며, 언제나 이익단체 대표들이 초청되어 같이 토론에 참여하였다는 것이다. 한편 쇄신위원회에는 관련 행정기관, 이익단체, 제안자, 전문가가 초청되어 토론이 전개되었다. 행정쇄신위원회가 주도한 개혁의 내용은 매년 '행정쇄신백서'로 발간되었다.

행정쇄신위원회는 개별과제와 기획연구과제로 나누어 쇄신과제를 선정하였다. 개별과제는 국민제안제도를 통해 제출받은 것이었으며, 기획연구과제는 주요 정책분야 중 국민의 관심이 집중되어 있고 쇄신과급효과가 큰 58개 과제를 선정하여 결정하였다. 기획연구과제의 경우 과제별로 지도위원과 담당과장을 지정하고 학회, 전문연구기관, 시민단체 등과 함께 전문적인 연구를 통해 근원적이고 체계적인 제도 개선을 추진하였다. 행정쇄신위원회가 다룬 안건의 50% 이상은 경제규제를 위시한 여러 분야의 규제 완화였으나 경제 담당부서와 관료들의 저항으로 어려움에 봉착하였다. 특히 금융과 토지규제에 있어서 많은 어려움이 있었다. 행정쇄신위원회는 초기에는 조직개편을

심도 있게 다루지 않았으나 1994년 10월경부터는 이를 적극적으로 건의하기 시작하였다.

문민정부 당시에는 행정쇄신위원회 이외에도 각종 개혁 관련 기구들이 존재하였다. 경제행정규제개혁위원회, 세계화 추진위원회, 기업활동규제심의위원회, 청와대 규제완화 점검단 등 추진체계가 산만하게 분산되어 있었다. 특히 1993년 김영삼 정부가 들어서면서 경제규제완화를 위한 위원회가 경제기획원에 설치되어 행쇄위가 발족하기 이전에 이미 작동하고 있었는데, 행쇄위와의 일원화를 위한 노력들이 행쇄위 발족 초기부터 계속적으로 이루어졌으나 이는 1997년 상반기까지 구현되지 못하였다.

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

5. 국민의 정부 : 불가피한 시장형 개혁

국민의 정부는 '최초의 평화로운 정권교체'로 이루어진 정부로서 전 정부에 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, 대통령직 인수위원회의 부설기구격으로 정부조직개정심의위원회를 구성하였다. 정부조직개정심의위원회는 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 국정목표는 민주주의와 시장경제의 병행발전이었다. 특히 외환위기 등에 봉착하여 시장 메카니즘의 회복을 통한 효율성의 제고를 목표로 함으로써 전형적인 신공공관리론적 개혁의 성격을 띠는 것이 일반적인 평가이다. 이같은 정향은 '작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현'을 목표로 설정한 정부개혁의 내용을 살펴보면 더욱 쉽게 알 수 있다¹⁹. 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부의 세 가지 큰 방향에서 개혁을 추진했는데, 첫째는 하드웨어적인 구조조정혁신이었으며, 둘째는 소프트웨어적인 운영시스템 개선이었고, 셋째는 대민 서비스 개선이었다. 또한 당시의 정부 개혁은 명시적으로 기업형 정부를 목표로 하고 있었다. 즉 정부와 시장과의 관계에서는 민간부문의 확대를 꾀하는 작은 정부를 목표로 하였으며, 정부 조직 내부와 관련하여서는 정부를 기업처럼 운영하여야 한다는 기업형 정부를 추구하였다.

국민의 정부는 공공부문, 기업, 금융, 노동 등 4대 부문의 개혁 작업에 착수하여 경쟁과 개방을 통한 민간주도의 시장경제를 이룩하기 위해 노력하였다. 공공부문 전반에 걸친 개혁을 추진하여 중앙정부와 지방정부 외에 공기업과 산하기관에 관한 개혁도 시행하였다. 조직 및 인력의 감축 등, 하드웨어적인 개혁 외에 경쟁과 성과원리를 도입하려는 시도들도 있었다. 당시의 구조개혁은 3차에 걸친 중앙정부기구의 개편 등으로 구체화되었다. 1차 정부조직개편 작업은 국민의 정부 정식 출범 이전의 대통령직 인수위원회가 추진하였으며, 2차 정부조직개편은 당시의 기획예산위원회 위원장이 경영진단 조정위원회에 임명장을 주어서 추진하였다. 또 3차 정부조직개편은 행정자치부 장관이 정부기능 조정위원을 임명함으로써 이루어졌다.

이렇듯 국민의 정부에서는 매번 조직개편 작업을 추진하는 주체가 달라

¹⁹ 국민의 정부의 개혁은 신공공관리론적인 개혁이었다는 것이 대체적인 평이다. 그러나 명시적으로 표방한 바와 달리 복지 부문을 확대하는 등, 실제로는 신공공관리적 성격이 별로 없었다는 견해도 있다 (남궁근, 이창원).

진다는 특징이 있다. 국민의정부에서 처음으로 정부조직개편을 공개리에 추진하였는데, 이 과정에서 막대한 로비에 시달리게 되었다. 또한 2차 정부조직개편은 당시 40억원을 들여 민간 전문 컨설팅 기관에 의뢰하여 이루어졌는데, 4개월간 19개 진단팀이 9개 분야로 나누어 경영진단을 실시하였다. 재미있는 것은 당시의 경영진단팀은 기획예산위원회가 기획예산처로 전환되는 것에 대해 부정적인 진단결과를 제시하였는데 그러한 진단과는 달리 기획예산위원회가 기획예산처로 바뀌게 되었다는 점이다. 또한 실제로 경영진단 도중, 관이 진단 목표를 정해 진단내용의 수정을 요구하는 등, 관의 개입이 많았다는 비판이 제기되었다.

국민의정부의 개혁과제 명칭은 경영혁신과제로, 당시에 추진된 정부 개혁의 성격을 잘 보여주고 있다. 당시의 개혁 분위기는 민간부문을 공공부문보다 우수하다고 보고, 민간부문의 여러 원리들을 공공부문에도 도입하려는 상황으로 정부 개혁과제의 명칭도 경영혁신으로 선정하였던 것이다. 조직개편 과정에서도 처음으로 민간 전문 컨설팅 기관에 정부의 조직진단을 의뢰하는 등, 민간 기업에 의존하는 모습도 보여주고 있다. 국민의정부는 이전 정부들과 달리 위원회 형식의 임시 조직이 아닌 정식 정부기구로 공공개혁 전담기구를 설치했다. 개혁 전담 정부기구는 처음에는 기획예산위원회로 시작되어 예산 기능까지 확보한 기획예산처로 확대 개편되었고, 이어서 범정부적 혁신을 추진하기 위해 정부혁신추진위원회를 기획예산처와 별도로 발족하였다.

기획예산위원회는 이전 정부의 민간 자문기관과 같은 조직이 아니라 개혁을 직접 기획하고 추진할 권한을 갖춘, 대통령 직속의 행정관청이었다. 당초 예산편성기능까지 포함한 개편안이 검토되었으나 대통령에게 지나치게 권한이 집중될 수 있다는 우려로, 예산편성권은 재정경제부에 남겨둔 채 재정기획 및 공공부문개혁 기능만을 담당하는 별도의 조직으로 신설하였다. 기획예산위원회 산하의 정부개혁실에 재정개혁단, 행정개혁단, 공공관리단을 두고 단장 이하의 팀으로 구성하였다. 개방형 인사를 도입한다는 의미로 10명의 계약직을 포함해 모두 38명으로 구성하였다.

재정부에 소속되어 있던 예산청을 기획예산위원회와 통합하여 기획예산처를 발족함에 따라 기획예산위원회가 예산기능을 확보하고, 대통령 직속기관에서 중앙행정기관으로 위상이 바뀐다. 그러나 확대 개편 이후 중앙의 여러 부처들 중 하나라는 한계로 공공개혁 어젠다가 부처 수준의 과제에 그치고 전국적인 과제 혹은 대통령의 의제가 되지 못하였다.

관련 부처와의 협조 및 민간의견 수렴 기능을 보다 원활히 할 수 있는 개혁 추진체계의 보완 필요성이 제기되어 민관합동의 정부혁신추진위원회가 2000년 8월 대통령 직속 기구로 발족되었다. 시민단체, 언론계 등 사회 각 분야에서 선정된 민간위원 10인과 기획예산처 장관, 행정자치부 장관, 정보통신부 장관 등 정부위원 7인으로 구성되었다. 또한 정부혁신추진위원회 산하에 실무위원회를 설치하였고 분야별 작업반을 구성하여 신규 개혁과제를 발굴하고 추진하였다.

국민의 정부에서의 개혁과정에서는 점진 평가 체제를 운영하여 매 분기별로 평가를 실시하였으며, 이를 대외적으로 공개하고 그 결과를 예산지원과 연계하여 개혁과 예산을 연계하고 있었다는 특징이 있다. 또한 감사원과 공조체제를 구축하여 감사에서 드러난 감사 방만 사례에 대해 해당기관이 자체적으로 조치를 수립하고 개선토록하고 기획예산처가 그 이행실적을 점검하여 역시 이를 예산지원과 연계하였다.

국민의 정부는 공공부문혁신대회를 1999년부터 2002년까지 매년 개최하여 총 4회 개최하였다. 이 대회는 미국 클린턴 정부의 The Hammer Awards와 영국의 Citizen's Mark를 벤치마킹한 것이다. 또한 공공개혁 우수사례 보고대회를 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 조직개편시 '작은 정부론'의 상징처럼 강조했던 부총리제의 폐지가 3차 조직개편에서 경제부총리

와 교육부총리로 복원되었으며, 1차 조직개편으로 폐지되었던 공보처가 2차 개편에서 277명의 대형 부처인 국정홍보처로 부활하였다. 폐지되었던 정부제2장관실도 3차 개편에서 여성부로 부활하였다.

당시의 개혁과정은 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 세력재편의 방법으로 행정개혁을 시도한 것으로도 평가된다. 또한 국민의 정부의 개혁의 배경은 외환위기로 전반적으로 능률성이 강조되고 상대적으로 민주성과 형평성에 대한 고려는 부족한 것으로 평가된다.

제 3절 정책네트워크와 참여형 개혁²⁰

네덜란드, 아일랜드, 스칸디나비아 정부 등, 복지국가에 대한 국민적 합의가 튼튼하고 계급간 타협의 전통이 정치문화 깊숙이 배어 있는 유럽 국가들은 분명 정부혁신의 후발주자들이며 현대사에서 독특한 혁신 정책을 선보이지 못했다. 그러나 1990년대에 비교적 늦게 시작한 이들의 혁신 방안은 정부혁신의 이론적 배경으로 정책네트워크를 삼음으로써, 영·미형 개혁과는 또 다른 행적을 보이며 제2세대 정부혁신의 서장을 열었다. 클린턴 행정부도 개혁 2기를 맞는 1990년대에 들어서서는 부분적으로나마 이같은 조류를 반영하고, 특히 영국의 토니 블레어 정부는 분권화, 지역화, 시민참여 및 노사협력을 통하여 파트너십의 구현에 힘쓰며 제2세대 정부혁신의 물결에 합류하고자 노력하고 있다²¹.

20 특히 네덜란드와 아일랜드의 사례는 이도형·김정렬의 <비교발전행정> (2005), 외국의 행정개혁 사례에 전적으로 의존하고 있음을 밝힌다.

21 블레어 정부의 혁신 노력은 대처리즘의 관리혁명과 공공서비스 혁신을 계승하는 과정에서 신노동당의 정책이 남에 부응하는 자별성 확보에 부응하지 못했다는 평가를 받았다. 하지만 최근 들어 약화된 정부 능력의 보완차원에서 국제조직, 지역공동체, 시민단체 등의 지원과 협력을 통해 로컬 거버넌스를 활성화함으로써 공동체주의와 사회정의를 고양하는 일련의 노력을 전개하고 있다. 자본과 노동의 균형을 확보하기 위한 실용주의의 표방이나 계층간 분리현상 (two-nation hegemony project)의 치유를 위한 민간, 자원봉사 및 비공식 부문의 연계성 강화가 그 같은 노력의 일단인 것으로 평가된다. 나아가 내각 기능의 강화를 통해 정부혁신을 일회적 과제로서가 아니라 지속적인 과제로 추진할 수 있도록 제도적인 장치를 공고화하고 있는 것이다. 곧, 수상실에 인사 및 교육/훈련, 정책전략기획, 규제개혁, 공공서비스 개선 등의 개혁과제 전달반을 두고 상시적인 혁신과제 발굴과 정책 입안을

표 14) 네덜란드와 아일랜드의 개혁 비교

구 분	네덜란드	아일랜드
국가경쟁력 제고의 전략	사회협약의 성공	사회적 대타협
성공기반	효율-형평, 성장-복지, 구조조정-사회통합 등 상충되는 가치의 적절한 조정	여-야, 노동계-재계 등 사회적 통합의 성공
성공지속 요인	정치적 안정 투명한 조세제도 안정된 노동시장 금융·물류산업의 높은 경쟁력	사회의 신뢰성 강화 발전의 지속성 확보 경제의 안정성 지속 디지털 경제로의 신속한 전환
자본 조달	외국인 투자유치 성공(외국인 투자청 <NFIA>의 주도적 역할)	외국인 투자유치 성공(산업개발청<IDA>의 주도적 역할)
정부	깨끗하고 투명한 정부 → 산업의 선택과 집중으로 경쟁력 있는 산업 육성	지방분권화와 지방정부의 기능 강화 → 지방중심 경제발전 전략의 추진
행정개혁	공무원 수와 기능의 재조정 대표관료제의 시도	정책네트워크의 제도화 확고한 공무원의 신분보장과 경쟁을 통한 인사

(출처 : 이도형·김정렬, 2005:257)

1. 네덜란드 : 사회협약을 통한 개혁

현재 네덜란드가 구축하고 있는 행정체계는 기본적으로 1848년에 만들어진 헌법체계의 틀에 기초하고 있다. 1870년 이후 야경국가에서 복지국가로의 전환을 추구해 온 네덜란드 사회와 정부는 산업화의 과정과 그 사회적 파장, 그리고 현대 정당시스템의 발전과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 산업화를 거치면서 그에 다른 사회적 파급효과들은 정부개입의 필요성을 증대시키게 되었다. 일례로 경제발전은 중앙정부와 지방정부로 하여금 물리적·사회경제

담당토록 하고 있다.

적 인프라를 구축하도록 요구하였던 것이다.

또한 야경국가를 지탱해 온 자유방임의 사조는 정치적 지평의 변화에 따라 서서히 침식되기 시작했다. 일례로 정통 프로테스탄트와 가톨릭의 패권은 그들의 빈약한 경제적 지위로 인해 그 영향력이 상대적으로 약화되었다. 노동당과 같은 새로운 정당들은 급진적 성향은 아니었지만 공적 문제들에 대한 사회적 조정 내지 중재에 있어서는 기존의 자유주의 정당보다도 개방적이고 적극적이어서 교육에서부터 경제에 이르기까지 다양한 공적 문제의 중재를 위한 정부기관의 형성을 촉진시키는 계기가 되었다.

나아가 제1차 세계대전과 대공황 시기를 거치면서 정부개입의 영역은 더욱 팽창하게 되었고, 이러한 추세는 위기에 대처하기 위한 일시적인 현상이 아니었다. 제2차 세계대전을 거치면서는 정부개입의 영역이 더욱 확대되었고, 그에 따라 정부조직은 인사 등 제반 하부조직들이 복잡하게 확대되는 양상을 보였다. 이처럼 행정의 복잡성이 증가함에도 불구하고 고질적인 행정체계상의 내부적·외부적 조정력의 결함을 여전히 노정시키고 있었으며, 이 같이 파편화된 사회를 반영하는 정부의 성격은 강력하면서도 중앙집권적인 정권의 형성을 가로막는 결과를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 1945년부터는 사회적 조정을 강제하기 위한 다양한 장치들, 예컨대 의회가 장관을 헌법적 기초에 의해 힘을 실어준다든지, 의회의 하부위원회에 조정 장관을 임명하는 한편 행정부 쪽에서는 부처간 조정위원회를 설립하는 등의 작업이 이루어졌다. 그러나 여전히 내각은 정부의 전반적인 정책에 대해 책임을 지고, 각부장관들은 자신들의 정책영역에 대해서만 책임을 지는 것이어서 부처간 조정력을 원활히 하는 데 있어서는 결림돌로 작용하였다.

정부구조와 업무가 증가함에 따라 새로운 복잡한 업무에 대응하기 위한 다양한 분야의 고급인력이 필요하게 되었다. 이것은 주로 법학분야를 전공한 인력들이 독점적으로 공직을 차지해오던 상황에서 경제학이나 사회학 등 다양한 분야의 인력들이 공직에 입문하는 계기가 되었으며, 인력관리에 있어서도 지식·기술·태도 등 전문적 자격요건을 관리하는 방향으로 발전하게 되

었다. 특히 인력관리 분야의 발전은 행정에 있어 가장 중요한 화두로 등장하였다. 그러나 역시 핵심적인 사항은 인사권을 둘러싸고 전개된 집권논리와 분권논리 간의 대립이었다. 결국 내무부에 중앙인사부서가 설립되었다가 부처간의 알력과 인력관리에 좀더 유연하게 대응할 필요성이 대두되면서 많은 인사업무들이 분권적으로 운영되어 왔다.

나아가 중앙정부의 관료화가 성숙됨에 따라 공무원들의 법적 지위도 중요한 문제로 대두되었고, 공무원에 대한 임명(학력 등 엄격한 자격요건)이나 근무평정·경력관리 등이 점차 법적으로 정비되어 갔다. 한편 최근에는 다시 공무원의 법적 지위와 관련하여 민간부문의 노동조건과의 조화를 이유로 공무원법에 적용되는 특수 사항들을 개정하여야 한다는 논의가 진행되고 있다.

네덜란드 공무원의 규모는 제2차 세계대전이 종결되면서 급격하게 증가했다가 1980년대 중반 이후에 축소되기 시작하였다. 공무원 규모가 특히 급격하게 증가한 시기는 두 차례에 걸친 세계대전과 1970년대의 복지수요에 대응한 때였으며, 1980년대 중반부터는 주로 중앙정부 사업의 민영화에 따른 결과로서 공무원의 규모가 줄기 시작했다. 그러나 공무원 규모의 축소와 관련하여 주목할 필요가 있는 것은 '민영화'된 많은 부문들이 아직도 재정이나 자산과 관련하여 법적으로 정부에 긴밀하게 연계되어 있으며, 기존에는 정부의 범주에 속하던 기관들이 각종 공사와 같은 '독립공공기관(independent public agencies)'이라는 이름으로 통계에서 제외되었다는 점이다.

공무원 규모의 기능적 배분과 관련해, 일반적인 부문의 공무원 규모가 급격하게 증가하는 동안에는 치안분야의 증가가 극히 미미하였는데, 사회변화에 따라 사법분야의 공무원이 눈에 띄게 증가하기 시작했으며, 특히 주목할 부분은 정부정책을 입안하는 분야와 내부적 조정기능을 담당하는 공무원 규모가 증가하였다는 점이다. 즉, 정부의 업무는 계획·지시·조정 등의 업무에 보다 집중하게 되었으며, 그 결과 공직채용은 정책을 입안하는 약 4만 명의 '핵심부서(core units)' 공무원들로 집중되기 시작했고, 세무서와 같은 집행부서의 증가는 행정개혁(a next steps approach)의 일환으로 매우 미미한

수준에 그치거나 많은 부문이 민영화의 단계를 거치게 되었다.

정부관료제의 대표성과 관련하여 최근 공직에서 여성이 차지하는 비율은 급격히 증가해왔는데, 1995년 채용된 중앙정부 공무원 중에는 여성이 28.9%를 차지하고 있다. 그러나 공직의 여성은 아직도 대부분 하위직급에 한정되어 고위직에 대한 여성의 대표성에 있어서는 심각하게 낮은 상황이어서 1995년 고위직위에 채용된 여성은 19%수준이다. 또한 민족과 관련해서는 1980년대만 해도 소수민족들은 상대적으로 교육수준이 낮아서 공직에서의 대표성이 형편없이 낮았지만 1995년에 추진된 소수민족 우대정책이 효과를 나타내면서 3.8%의 소수민족이 공직에 채용되었지만 여성과 마찬가지로 대부분 매우 낮은 등급에만 국한되고 있다. 요컨대 공직이 네덜란드 사회를 여전히 반영하지 못하고 있다 하더라도 인구·정치·종교 등 다양한 측면에서 공직의 대표성을 확보하기 위한 노력은 지속적으로 강화되고 있는 것으로 평가된다.

2. 아일랜드 : 사회적 대타협을 통한 개혁

아일랜드는 한반도의 3분의 1에 불과한 국토 면적에 3백80만명을 약간 넘는 인구를 갖고 있는 서유럽의 변방소국이다. 불과 10여년 전까지만 하더라도 서유럽 국가 중 가장 빈곤에 찌든 나라로 경제적 측면에서는 세계인의 주목을 받을 대상이 되지 못했다. 그러나 최근 들어 아일랜드는 우리나라를 포함하는 소위 '아시아의 네 마리 호랑이' 경제에 비유한 '켈틱 타이거'라는 별명을 얻게될 정도로 고속성장을 이룩하고 있어 세계인의 관심거리가 되고 있다.

아일랜드는 지난 1990년대에 기적적인 경제 발전을 이룩했다. 1989년부터 2000년 사이에 실질 GDP는 97%나 증가시키고 실업률은 16%에서 5%로 줄이면서도 물가상승률은 2~3%로 안정시켰다. 이로서 아일랜드는 세계10대 부국의 반열에 올랐고 과거 자신들을 식민통치하던 영국도 추월할 수 있었다. 성장, 고용, 물가 세 마리 토끼를 한꺼번에 잡은 아일랜드 경제발전 원동력

은 무엇인가.

Box II > 사회협약 통해 국민소득 3만달러 달성한 아일랜드
(2005.4.27 08:58 머니투데이)

지난 87년 노·사·정·시민사회단체가 참여해 사회협약을 체결한 뒤 1인당 국민소득을 1만달러에서 3만달러로 끌어올리는 데 성공한 아일랜드 사례는 논란에도 불구하고 적지 않은 교훈을 던진다. 경영계에선 아일랜드 모델을 우리 경제 현실에 적용하기는 쉽지 않다는 입장이다. 사회협약을 위해서는 시민 사회단체의 역할이 중요한데 우리나라와 아일랜드의 사정이 너무 다르다는 것.

그럼에도 불구하고 아일랜드에서 배울 점은 적지 않다. 아일랜드의 사회 협약은 저성장, 고실업, 대립적 노사관계 등 우리나라가 직면한 사회·경제·노동 현실과 비슷한 상황에서 출발했다.

80년대 중반 저성장과 고실업으로 경제 위기에 직면했던 아일랜드는 87년 제1차 사회협약인 '국가 재건을 위한 프로그램'을 체결했다. 임금인상 자제, 세금 감면, 고용 창출, 장기실업 해소를 위해 노·사·정이 서로 협력해 왔다. 이를 통해 아일랜드는 국내총생산(GDP) 대비 임금 비율을 87년 71%에서 2000년 56.9%로 낮췄다. 일자리 창출에 따른 고용 증가로 87년 16.8%에 달했던 실업률은 2001년 3.9%로 낮아졌다. 10년째 1인당 국민소득 1만 달러의 문턱에서 강성 노조의 뒷에 걸려 있는 한국 경제에 시사점을 던진다.

물론 아일랜드 정부는 1987년부터 노·사·농민 및 비영리단체 (종교단체 포함) 대표와의 합의를 통해 매 3년 단위의 사회연대협약을 체결, 임금인상률과 더불어 주요 경제정책 및 사회정의 구현을 위한 기본정책을 수립해 오고 있다. 이같은 '대타협'이 법적 구속력을 갖지는 않지만 사회통합의 원동력으로 기능하는 것이 사실이다. 그러나 여기에서 우리가 주목할 것은 이같은 '대타협'이 사회적인 효력을 발휘할 수 있는 것은 타협의 준수에 대한 개별 사회집단의 도덕성 때문이 아니라, 밑에서부터 순차적으로 구축된 의사결정의 분권화 때문이라는 것이다.

아일랜드는 의회민주주의 국가로서 1922년 영국으로부터 독립하였으며 1973년 유럽공동체에 가입하였다. 집행부는 내각에 대해 책임을 지며, 내각의 장은 총리지만 7년 임기의 대통령을 직접선거에 의해 뽑는다. 영국의 식민통치를 경험하는 과정에서 형성된 아일랜드의 행정체계는 기본적으로 중앙집권적 속성을 지니고 있었다. 예컨대 교육과 경찰 등의 업무에 있어서 영국의 지방자치와는 달리 국가적 차원에서 관리되고 있었다. 즉, 정부의 기능 배분에 있어서도 영국과는 다른 모습을 띠고 있었고, 이러한 행정의 집중화 현상은 유럽연합의 분권화 정책기조에도 불구하고 1980년대 중반까지 지속되어 왔다.

따라서 아일랜드 정부간 관계의 패턴 변화는 지방 중심 경제활성화 전략의 채택과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 1980년대 중반 이전까지만 해도 아일랜드에서 중앙정책과 지방정책 간의 분화를 기대하기는 어려웠다. 즉, 아일랜드에 있어 지역발전은 국가가 주도하는 산업정책의 지역적 요소로 간주되었으며, 집권적 기획논리에 대한 선호현상은 기관 간 조정이나 지방참여의 문제를 간과하도록 조장했다 (김정렬, 1998b). 하지만 최근 들어 분권화를 추구하는 제도개혁이 강화되어 왔다.

아일랜드 정책네트워크의 제도화 과정은 크게 3단계로 구분된다 (Adshead & Quinn, 1998). 첫 번째 단계는 국가주도의 강력한 정책일관성 (policy continuity)을 특징으로 하는데, 1922년 국가성립 이후 1960년대 후반까지 계속되었다. 두 번째 단계는 기존에 경제사회발전을 주도해 온 중앙정부의 권위가 위협을 받게 된 정책의 격변기(policy upheaval)로, 이러한 변화의 원인으로는 내부적으로 중앙정부에 대한 신뢰가 저하되었다는 점과 외부적으로 EC 가입에 따른 국제적 상황변화를 지적할 수 있다. 마지막으로 1980년대 중후반기에서 현재까지의 시기로 지방수준에 초점이 부여된 새로운 정책네트워크가 급속한 변화 (policy change)를 통해 중앙정부의 역할을 대치하였다.

이러한 일련의 변화과정은 아일랜드가 적어도 정부간 관계의 측면에서

전형적인 거버넌스의 구현사례임을 시사한다. 아일랜드 정부는 경제사회발전을 위한 제도기반으로 로컬 거버넌스의 구현이 필수적이라는 인식하에 지방 정부는 물론 비정부조직들의 활동공간 확대와 같은 다양한 조치를 시행하였으며, 그 결과 각종 사회문제에 대한 정부정책의 순응도가 높아졌다. 한편 이러한 결과산출에 기여한 핵심적 조치로는 1991년 지방정부의 권한강화를 위해 폐지한 지방정부령과 1994년 거의 백년 만에 활동을 재개한 8개의 광역지방정부를 지적할 수 있다. 나아가 지방의 권한 강화를 위한 후속조치로 마련된 1996년의 계획안은 분권화 추세의 심화에 기여할 것으로 전망된다(OECD, 1997: 230).

새로운 정책기조 하에서 지방정부들은 자신을 중앙정부의 행정적 대리인으로 인식하던 과거의 역할규정에서 탈피하여 지방서비스 전반에 대한 책임성을 당화시키고 있다. 여기에는 지방정부의 재정능력 강화가 중요한 역할을 수행한 것으로 평가될 수 있다.²² 또한 지방정부를 중심으로 한 지방정책 네트워크의 형성작업이 활성화되고 있다. 한편 중앙정부는 지방정부 주도의 지역발전을 지원하기 위해 1996년 지역발전과 관련된 부처들을 중심으로 협의체를 결성하고 권한이양 작업을 지속적으로 추진하고 있다(Adshead & Quinn, 1998).

3. 프랑스 : 정치적 합의에 기초하는 국가혁신

영국의 대처와 뉴질랜드의 제니 시플리, 미국의 클린턴은 동일하게 작은 정부를 지향하며 관료제 자체를 시민사회의 공적으로 간주한다. 그러나 1990년대 이후 비교적 뒤늦게 가시적인 정부개혁을 단행한 프랑스 정부는 행정과 경영을 동일시하는, ‘기업가형 정부’를 경계한다. 성과 및 사업 중심으로 조직을 전환하여 더 좋은 정부를 건설하자는 데는 이견이 없으나, 관료제 조

²² 아일랜드 지방정부들의 재정능력 강화에 기여한 핵심적 요인으로는 국세로 전환되거나 폐지된 지방재산세의 손실분에 대한 중앙정부의 보전사무와 지방정부가 제공하는 서비스들에 대한 요금 현실화를 지적할 수 있다(OECD, 1997: 230).

직의 공공성과 권력성을 존중하자는 것이다. 이같은 기조의 이면에는 같은 복지국가라 해도 영국이나 뉴질랜드와 비교할 때 상대적으로 강한 좌파 정당이 존재하고 있음으로 인해 정부의 기능과 역할에 대한 급진적인 전환이 어려웠다는 사실에 주목해야 할 것이다. 바꿔 말하자면 정부혁신 역시 일정한 정치적 흥정과 거래의 결과로 주어지는 산물이라는 것이다. 때문에 프랑스에서는 정부혁신이 국가개혁이라는 큰 줄기의 하위 개념으로 등장하는 독특한 구조를 보인다.

프랑스의 정부혁신을 부추긴 것은 두 권의 보고서이다. 1991년에 출간된 『전략 국가』라는 보고서에서는 현대 사회의 정부기능과 위상을 재평가하며 정부의 임무를 재정의하고 있으며, 1994년에 출간된 『세계로 향한 국가』라는 보고서는 유럽통합과 지방행정의 대두, 민간부문의 확장에 따른 정부 위상과 기능의 변화를 고려하여 정부개혁이 총체적인 국가개혁의 일환으로 추진되어야 함을 천명하고 있다.

그래서 1995년 이래 프랑스는 ‘행정개혁’ 또는 ‘공공서비스 현대화’라는 기존의 명칭을 포기하고 ‘국가개혁’이라는 포괄적인 용어로 정부개혁 로드맵을 야심차게 재구성하는데 이는 공공서비스의 중심에 고객(국민)을 놓고, 지방분권화를 촉진하되 중앙정부는 국가의 장기적인 비전을 설정하고 그를 성취하기 위한 여러 가지 전략적 기능을 담당한다는 것이 주요 내용이다. 프랑스가 추구하는 정부개혁은 이처럼 미시적인 행정개혁을 넘어 국가개혁의 견인차이자 조정자로서의 중추적 역할 수행을 새로운 목표로 설정하고 있다. 이를 위하여 행정제도 정비와 행정조직 운영방식의 개혁이라는 두 개의 큰 틀에서 공공관리론(public management)과 민간부문에서 시행되는 탄력적인 인사관리를 도입하며, 궁극적으로는 이를 통하여 공공기관, 기업, 시민사회에 대한 후견인의 역할을 감당할 수 있을 만큼 유연하고 생산적인 정부 건설을 지향하고 있다.

프랑스는 위의 국가개혁론을 우파 대통령 밑에 좌파 수상이 정부를 구성한 좌우동거체제에서 1997년부터 전면적으로 수용하였다. 수상이 직접 관장하고 전 장

관이 참여하는 '국가개혁을 위한 부처간 협의체'(CIRE)를 구성하면서 의회 다수당에 존립근거를 두는 정부의 부침과 변동에 관계없이 지속적인 혁신추진 방안을 모색하게 된 것이다. 특히 1998년, 죠스팽 (Lionel Jospin) 총리가 전 부처에 '행정현대화 수개년계획'의 수립을 지시함으로써 각 부처 특성에 맞는 업무혁신중장기계획 (부처고유과제)의 초석을 놓았다. 동 협의체는 '국가개혁을 위한 상임위원회'를 두고 수상 또는 공공행정 및 국가개혁부 장관의 주재 아래 구체적인 정책 현장에서 빚어질 수 있는 부처간 갈등과 정책 모순을 항시적으로 조율하고 있다. 또한 산하에 공공행정 및 국가개혁부 장관이 주재하는 '국가개혁을 위한 정부위원회'(DIRE)를 두고 수상의 지시 아래 국가개혁과 관련된 일체의 제안, 정책 결정을 위한 사전 조율, 그리고 정책결정에 대한 후속처리와 정책 집행을 감독하고 있다.

따라서 정부개혁관리의 주요한 동력은 '국가개혁을 위한 부처간 협의체'(CIRE)와 '국가개혁을 위한 정부위원회'라 (DIRE)고 할 수 있는 바, 전자는 조정기관으로, 후자는 기획 및 감독기관으로 역할을 분담하여 전부처의 업무혁신방안을 지휘감독하고 있다. 특히 DIRE는 전부처의 개혁업무 공유공간으로 인터넷 사이트를 개설하여 (www.innovations-services-publics-gouv.fr), 정부의 혁신정책 하나하나를 실시간으로 중계함으로써 정부개혁에 대한 국민적 관심을 유도하고 집단적 합의를 도출하기 위해 노력하고 있다.

특히 한국의 행정자치부에 해당하는 '공공행정 및 국가개혁부'는 공통개혁과제를 수립하여 발전시키는 주도적 역할을 수행하고 있다. 곧 1개 전문장관실과 1개 중앙행정국, 그리고 각 부처 전문가들이 참여하는 3개 공통개혁과제실을 지휘감독하며 각 부처의 개혁변화를 독려함과 아울러 각 부처에 고유한 개혁업무 진행상황을 감독하고 있다. 현재 프랑스 정부개혁의 3대 공통과제로는 전자행정 및 개발, 행정절차 간소화 및 사용자 편의 증대, 공공관리 및 국가구조 현대화를 선정하여 '공공행정 및 국가개혁부' 관할 아래 정부적 차원에서 추진 중에 있다.

제 4 장 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략

참여정부는 국론분열, 빈부격차의 심화 등 불안정한 환경에서 여소야대라는 취약한 정치적 기반을 가지고 출범하였다. 그것은 곧 헌정사상 처음으로 한국사회의 헤게모니를 장악하고 있던 기득권층과 무관하게 탄생한 권력의 태생적 한계이기도 했다. 9·11 테러, 이라크 전쟁의 발발 등으로 국제사회도 상당히 불안한 상황이었으며, 국가재정 역시 경제성장률의 저하와 외환위기 이후 연속적인 해외수지의 적자 등으로 취약한 상황이었다. 이같은 상황에서 국가경쟁력 강화는 필수적인 선택으로 인식되었고, 행정개혁에서 경영혁신으로 이어진 지난 정부들의 유산은 버려야 할 것이 아니라, 계승해야 할 것으로 떠올랐다.

그래서 참여정부가 추구하는 정부혁신에서는 역대정부와 해외 선진국들이 차용했던 국가현대화의 모습들이 모두 나타나고 있다. 우선 역대정부와의 공통점을 살펴보면 행정체신위원회의 실무회의 방식, 국민의정부의 혁신사례 보고대회 등과 유사한 점들을 발견할 수 있다. 또한 현재 이루어지고 있는 참여정부의 혁신은 클린턴 정부의 NPR과 그 접근방법이 상당히 유사하다. 그럼에도 불구하고 참여정부는 과거 정부들과 선명하게 차별되는 특징과 구조를 가지고 있다.

신공공관리적 개혁 모델을 차용했던 영·미식 행정개혁이나 역대 정부의 정부혁신과 달리 시장성과 공공성의 조화를 동시에 추구하고, 작은 정부가 아닌 투명하고 일 잘하는 정부 곧, 효율적인 정부를 지향하는 등 기존의 행정개혁과는 확연하게 차별되는 기초를 선택했다. 뿐만 아니라 장기적인 관점에서 단계적이고 점진적인 개혁을 추구하는 것, 공무원을 혁신의 대상이 아니라 주체로 격상시킨 것, 실천과 참여, 학습을 중시하여 과정과 시스템 그리고 문화 중심의 혁신을 추구하는 것 등, 관점에 따라서는 향후 정부혁신의 방향에 영향을 미칠 수 있는 상당수의 독자적인 특징들을 선보인다.

제 1절 참여정부 혁신의 배경

참여정부는 왜 정부혁신을 가장 중요한 국정과제로 설정하게 된 것일까. 균형발전, 복지, 환경, 경제 등의 많은 중요한 국가적 현안과 함께 정부혁신이 동등하거나 그 이상 중요한 국정과제가 된 것은 다른 나라의 경우와 비교하여 볼 때 매우 특징적이다. 대부분의 국가가 정부혁신 또는 개혁의 노력을 중요한 것으로는 보았지만, 가장 중요한 우선순위로 제시한 경우는 거의 없었기 때문이다. 이를 이해하기 위해서는 참여정부가 출범하던 초기에 우리가 처했던 상황에 대한 인식이 무엇이었던가를 살펴볼 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 국민의 정부는 정부출범과 함께 IMF를 극복하고 나라의 경제를 회생시키는 것이 가장 중요한 임무였다. 따라서 당시의 정부혁신이라는 것은 무엇보다 국가경제를 회생시키는 데 있어서 정부의 운영규모를 축소하고 간소화함으로써 예산지출을 절감하고 국가전체적인 경제의 회복과 생산성의 증대에 초점이 주어질 수밖에 없었다. 따라서 정부혁신은 그 자체로서 하나의 국정 과제 (agenda)가 되기보다는 경제회생이라는 큰 목적을 위한 세부적인 수단으로 이해되었던 것으로 보인다.

그 이전의 문민정부 시절에는 민주화를 이루면서 정부의 정통성과 정당성을 강조하는 것이 필요하였으며, 그 일환으로 정부를 개혁하고자 하는 노력이 주를 이루었고, 따라서 이때의 정부 혁신 또는 개혁의 노력 역시 단독의 국정과제가 되기보다는 정치적인 정당성을 확립하는 큰 프로그램의 일부로서 다루어지게 된 것이다. 그리고 영국이나 미국 등의 정부개혁 노력 또한 국가경제의 어려움 또는 재정적자를 해소하기 위한 수단적인 성격이 강조되거나, 정부에 대한 정치적인 신뢰저하를 피하거나 극복하기 위한 정치적인 성격 등에 크게 의존하는 것이었다 (1장 및 3장 참조).

반면 참여정부 출범시의 상황은 IMF를 어느 정도 극복해가면서 경제적 효율성과 생산성을 지속시켜야 할 필요성과 함께, 세계화 등으로 야기되는 국내의 각종 문제들을 미래 지향적인 관점에서 해결해야 하는 필요성이 제

기되던 시점이었다. 지속적인 민주화와 거버넌스 시대의 등장은 참여와 투명, 분권과 자율이 행정의 영역에서도 실현될 것을 요구하였고, 세계화의 추세는 효율에 대한 강조와 함께 세계화로부터 뒤쳐진 자에 대한 배려를 누가 어떻게 할 것인가에 대한 고민으로 이원화되면서 나타났음도 주목할 부분이다.

따라서 정부는 신공공관리론에 의존하던 정부운영의 패러다임이 적절한지, 거버넌스 또는 정책네트워크라는 새로운 정부운영의 패러다임은 어떻게 받아들여져야 할 것인지, 정부의 효율성은 어떻게 확보해야 할 것인지 등 경제와 정치를 포괄하여 정부의 진로를 종합적으로 고민해야 하던 시점이었던 것이다. 이같은 고민의 이면에는 국내외적인 환경의 변화가 주요 변수로 작용했음이 사실이다. 국내적으로는 시장모형에 기초한 신공공관리적 정부개혁을 강력하게 추진했던 국민의 정부에 대한 반감이 증폭되는 상황 하에서 출범하였다는 점과, 또한 김대중 정부 때와는 달리 IMF 관리체제와 같은 위기 상황을 구실로 개혁에 따른 고통분담을 요구할 상황이 아닐 뿐만 아니라, 오히려 개혁대상 집단들의 상대적 박탈감이 가중되던 시기였다. 한편 국외에서는 1980년대부터 한동안 정부개혁의 지배적 모형이었던 신공공관리론과 신자유주의에 대한 비판이 점차로 제기되고 있었다. 신공공관리론적 개혁의 확대로 빈부격차가 심해지고 형평성이 저해된다는 등의 폐단이 지적되었고, 모든 국가들에게 획일적인 하나의 개혁 모델을 보편적으로 적용할 수 없다는 반성이 확대되었다. 참여정부의 개혁환경이 지니는 특성은 이처럼 신공공관리론에 근거한 세계 각국의 개혁 기초를 배제할 수도 없지만, 그렇다고 해서 이를 그대로 수용할 수도 없는 상황에 근거하는 것으로 보인다.

이 과정에서 가장 중요하게 다루어진 것은 과연 정부가 앞으로 무엇을 하는 것이 가장 옳은 것인가라는 질문이었고, 현재 하고 있는 기능과 역할이 정당하고 타당하며 올바르게 수행되고 있는가라는 질문이었다고 보아야 할 것이다. 이 질문에 답하기 위해서는 무엇보다 세계적인 조류였던 영미형의 정부혁신에 대한 노력은 우리 정부에 타당한 모델인지, 효율성과 생산성 이

외에 참여와 분권, 자율, 투명 등의 새로운 가치들이 어떻게 구현되어야 하는 것인지를 먼저 생각할 필요가 있었다. 즉, 참여정부의 정부혁신은 경제나 정치 등에 종속되는 하나의 프로그램이 아니라 국가와 정부의 미래지향을 결정하는 작업으로서 추진되었던 것이며 이로 인해 정부혁신이 그 자체로 중요한 국정과제로 다루어져야만 하는 이유가 되었던 것이다.

결국 참여정부는 IMF를 극복한 이후 요구되었던 효율적이고 생산성높은 정부를 지속적으로 추구하는 것과 함께, 거버넌스 패러다임에 적합한 정부 운영의 가치로서 참여, 투명, 공개, 책임, 전문성에 대한 요구를 함께 추구하여야만 했으며, 이것이 정부혁신을 통하여 달성되기를 기대하였다고 볼 수 있다.

이 과정에서 정부에 가장 중요하게 요구되었던 것을 한 마디로 압축한다면 이는 곧 정부에 대한 신뢰의 제고라고 말할 수 있다. 거버넌스 패러다임은 국정의 운영과 방향 설정에 시민사회와 기업이 함께 참여하는 것을 의미하는 것이므로 이들로부터 일정한 수준의 신뢰를 받지 않으면 안 되었고, 국가와 정부의 미래방향을 설정하는 데 있어서는 국민으로부터의 신뢰가 기반이 되지 않으면 안되는 것이기 때문이다. 시민사회와 기업이 정부를 신뢰할 수 있기 위해서는 정부는 효율적이고 생산적이어야 했으며, 동시에 전문성과 능력을 갖추어야 했고, 행정이 이루어지는 과정에서 국민에 대한 봉사를 최우선으로 하며, 투명하게 모든 것이 이루어진다는 것을 확신시킬 수 있어야만 한다.

즉, 정부신뢰의 저하에 대한 효과적인 극복과 비전의 설정이 시급하였다는 것인데, 참여정부는 정부에 대한 신뢰의 원천(source)을 효율, 봉사, 분권, 투명, 참여 등으로 설정함으로써 이를 달성하는 것을 정부혁신의 목표로 삼게 되었다. 이는 협치(governance)의 시대에 정부에 요구되는 특성이며, 정부혁신이 이들을 목표로 내세움으로써 신뢰저하를 극복하고, 미래세대의 수요에도 효과적으로 대응할 수 있는 발판으로 삼고자 한 것이다. 이러한 것들이 모여 정부혁신의 필요성과 배경을 이루었으며, 정부혁신의 비전과 미션, 목표는 이를 토대로 만들어지게 되었다.

제 2절 참여정부 혁신의 비전과 목표

참여정부는 혁신의 비전으로 “투명하고 일 잘하는 정부”를 제시하고 있다. 정부혁신을 통하여 참여정부가 지향하는 미래의 모습은 대외적으로는 대한민국 국가경쟁력이 세계 10위권 안에 진입하는 것이고, 대내적으로는 모든 국민에게 다양성과 창의성을 존중하는 행정 서비스를 제공하여 국민을 만족시키는 것이다. 그리고 불필요한 규제를 과감하게 철폐하여 시민사회와 기업의 창의성을 존중하고 자율성을 보장하는 정부 (invisible government), 그러나 꼭 하여야 할 일을 제대로 하는 효율적으로 일하는 능력 있는 정부 (able government)를 지향한다.

참여정부는 기존 정부에서처럼 효율성을 추구하는 혁신도 지속시키는 동시에 국민과 공무원 모두의 참여와 정부에 대한 신뢰를 제고시키기 위한 정부의 투명성을 증진시키기 위한 정부혁신도 추구하고 있다. 단지 규모만 작은 정부를 지향하고 있지 않으며 국민을 위해 일을 제대로 하는 정부를 추구하고 있다. 즉 필수적인 정부기능을 제대로 수행하는 역량 있는 정부, 효율적인 정부를 추구하고 있다.

정부혁신의 5대 목표는 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 분권화된 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정의 5대 목표를 설정하고 있다. 구체적인 실천과제로는 5개 분야의 로드 맵을 작성하여 추진하고 있다.

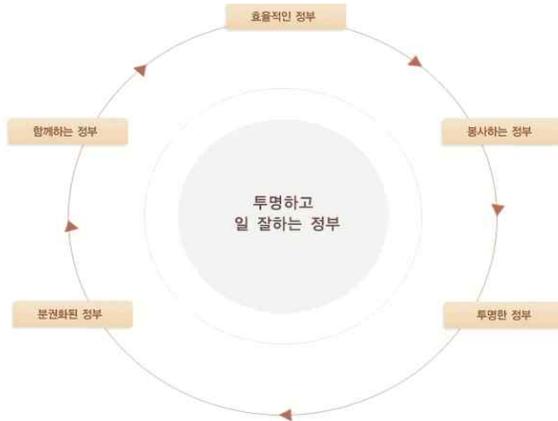
표 15 > 참여정부의 로드맵

로드맵	아젠다
행정개혁 (2003.7.22)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과중심의 행정시스템 구축 ○ 정부기능과 조직의 재설계 ○ 행정서비스 전달체계 개선 등 10개
인사개혁 (2003.4.9)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 인사가능 통합과 자율 분권화 ○ 탄력적인 인력관리 체제 구축 ○ 투명 공정한 선발시스템 구축 등 10개
지방분권 (2003.7.4)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방분권 추진기반 강화 ○ 중앙권한의 획기적 지방이양

재정세계개혁 (2003.7.29)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방교육자치제도 개선 등 10개 ○ 중앙 지방간 기능 및 재원 이양 ○ 국세 지방세 조정 ○ 지방재정운영의 자율성 확대 등 10개
전자정부 (2003.8.14)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전자적 업무처리의 정착 ○ 행정정보 공동이용 확대 ○ 서비스 중심의 업무 재설계 등 10개

참여정부 정부혁신은 '선진혁신국가' 건설이라는 장기적 비전을 토대로 7개의 전략을 갖추고 있다. 7대 전략은 ① 자율과 분권, ② 평가와 감사, ③ 투명성, ④ 개방과 참여, ⑤ 혁신문화구축, ⑥ 전문성과 효율성, ⑦ 교육훈련과 학습체제 구축이다. 이러한 7대 전략은 행정부 내부의 관리개혁뿐만 아니라 시민사회와의 관계 등 새로운 거버넌스 구축을 위한 전략을 포함하는 것이라고 볼 수 있겠다.

그림 12 > 참여정부 혁신의 비전과 목표



자료 : http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h

참여정부 정부혁신은 이같은 7대 전략을 바탕으로 5개 목표를 설정

하고 있다. ① 탄력적 행정시스템 구축을 통한 효율적인 행정 ② 고품질 행정서비스 제공을 통한 봉사하는 행정 ③ 자율과 책임 확산을 통한 분권화된 행정 ④ 공개행정 확대를 통한 투명한 행정 ⑤ 국민 참여 활성화를 통한 함께하는 행정을 지향함으로써 일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부를 목표로 하고 있다.

나아가 이같은 혁신의 궁극적인 목표로 투명하고 일 잘하는 정부를 설정함으로써 투명성과 효율성이라는 가치를 정부혁신의 정점에 두고 있다 (cf. 그림 12). 이는 곧, 참여정부 혁신이 그 관리주의적 성향에도 불구하고 보다 근본적인 가치와 영역에 대한 개혁을 시도하고 있는 것으로 풀이할 수 있겠다.

제 3절 참여정부 혁신의 대상과 방법

참여정부 혁신의 대상을 한 마디로 규정짓는다면 포괄적이고 전방위적이라는 것을 들 수 있다. 고유과제는 각 기관이 연초 대통령 업무보고를 통해서 자체적으로 역점을 두어 추진하기로 한 과제이다. 공통혁신과제는 17개 공통혁신분야 중 해당 기관이 선도부처로 참여하는 과제를 일컫는다. 그리고 로드맵 과제중 전부처가 공통으로 추진해야 하는 과제 18개를 선별하여 기본과제로 분류한다.

지난 참여정부 출범 이후 정부는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세계, 전자정부 등 5개 분야에서 108개의 로드맵 과제를 선정하여 정부혁신을 추진하고 있으며, 범정부차원의 워크숍·토론회를 통해 혁신의 공감대를 형성해 왔다. 행정자치부에서는 전 부처와 관련되는 공통과제를 중심으로 성공한 부처의 경험과 지식을 공유하고 한단계를 넘는 성공사례로 발전시켜 다른 부처가 학습할 수 있도록 공통혁신과제를 추진하고 있다. 정책·행정서비스 품질제고를 위해 필수적인 기반분야와 정부혁신로드맵의 전 부처 공통과제를 중심으로 선정된 공통혁신과제는 다음과 같다.

표 16 > 공통혁신과제

대상과제	주관부처	대상과제	주관부처
인사혁신	중앙인사위	성과관리	국무조정실
정책품질관리	국조실/행자부	법적의무권장	국무조정실
갈등관리	국무조정실	정보·의제관리	국무조정실
규제개혁	국무조정실	예산관리	기획예산처
홍보관리	국정홍보처	지식관리	행정자치부
민원제도 개선	행정자치부	전자정부	행정자치부
조직관리	행정자치부	분권	행정자치부
일하는 방식 개선	행정자치부	정보공개	행정자치부
기록관리	행정자치부		

공통혁신과제에 대하여 범정부적으로 추진전략을 공유하고, 부처별로는 직원의 참여를 통해 자체 프로그램을 수립하여 추진한다. 과제별로 혁신포럼을 구성하게 되는데 여기에는 과제와 관련된 제도를 주관하는 부처(주관부처), 과제수행성과가 우수하거나 열정을 가진 부처(선도부처), 정책적·제도적·재정적 협조를 담당할 부처(관련부처)들이 참여하여 과제의 해결방안을 모색하게 된다. 이러한 공통혁신과제는 과제별 포럼, 공통과제추진점검회의, 정부혁신추진 회의 등을 통해 관리되는데, 이 과정에서 발굴된 우수사례는 연구·교육기관의 지원을 통해 다른 부처로 확산되는 단계를 거치게 된다. 부처에서는 직원의 적극적인 참여를 바탕으로 과제를 발굴하고 문제해결방안을 모색하면서 성공사례를 만들어가는 노력을 하게 된다.(혁신소식01, 2004).

전통적인 신공공관리론에서 중시해왔던 행정개혁의 수단과 내용을 넘어서 정책네트워크 또는 굿 거버넌스라고 일컬어지는 새로운 행정의 조류를 반영하는 내용들로 채워져야만 했기 때문에 혁신의 대상은 전방위적이고 포괄적인 것이 될 수밖에 없었으며, 이는 대상만이 아닌 방법론적인차원에 있어서도 반영될 수밖에 없다. 이하에서는 참여정부의 혁신이 보여주는 특징을 혁신목표와 혁신내용이라는 두 가지 차원에서 살펴보고자 한다.

1. 혁신목표별로 살펴본 정부혁신의 내용

참여정부가 추구하는 혁신의 대상은 행정이 생각할 수 있는 사실상의 모든 범위를 포괄하는 것이며, 구체적인 대상은 전 정부 공통으로 추구하는 공통혁신과제와 기본과제, 그리고 각급 기관이 자율적으로 추진하는 고유과제 등을 통하여 파악할 수 있다.

그러나 단순히 평면적으로 이와 같은 과제들을 나열하는 것은 참여정부가 혁신을 통하여 이루고자 하는 목표를 정확하게 보여주지 못하는 측면이 있으므로 여기서는 참여정부의 혁신이 표방하고 있는 비전과 목표가 혁신의 내용으로 어떻게 반영되고 있는가를 살펴보고자 한다. 이와 같은 혁신목표별 분류와 함께, 혁신활동의 초점과 특성이 무엇인가에 따라 다양한 대상이 정의될 가능성도 충분히 존재한다. 즉 목표가 효율성이든 다른 어느 것이든 어떤 혁신활동은 제도를 대상으로 하고 다른 혁신은 행태와 문화를 대상으로 하는 것과 같이 혁신활동의 초점과 특성이 달라질 수 있다는 것이다.

참여정부 혁신의 비전은 국가혁신의 비전과 정부혁신의 비전으로 나누어진다. 가장 최상위에 놓이는 국가혁신의 비전으로서 “선진 혁신국가건설”은 궁극적으로 혁신을 통하여 우리나라가 세계 10위권의 경쟁력을 갖춘 국가로 거듭 나면서 동시에 국민들이 행복하고 편안한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것을 의미한다.

이를 이루기 위하여 정부혁신은 투명하고 일 잘하는 정부가 되고자 하는데, 이 비전은 다섯 가지의 목표달성을 통하여 이루어지는 것으로 보고 있다. 이는 각각 효율적인 정부, 봉사하는 정부, 투명한 정부, 분권화된 정부, 함께하는 정부 등인데, 이들 혁신의 목표들은 정부가 추구하는 여러 가지의 혁신과제 등에 다양한 형태로 녹아들어있다. 따라서 우리는 각각의 혁신목표별로 어떠한 혁신과제가 이루어지고 있는지를 살펴봄으로써 참여정부 혁신의 대상을 정확하게 이해할 수 있을 것이다. 이하에서는 참여정부 혁신의 목표별로 여러 가지 혁신의 노력들을 살펴보기로 하며, 그 가운데서 주로 모든

정부기관이 공통적으로 추구하는 공통혁신과제를 중심으로 설명하되 이 외에도 현재 이루어지고 있는 다양한 혁신의 노력들을 포괄적으로 살펴보고자 한다.

(1) 효율적인 정부

참여정부 혁신의 가장 중요한 목표는 효율적인 정부를 구축하는 것이며, 혁신의 대상 또한 행정의 효율성을 확보하는 것에 상당부분 부여되고 있다. 행정의 효율성은 신공공관리론 등에서 지나칠 정도로 강조되어 왔기 때문에 거버넌스 혹은 정책네트워크형의 혁신을 추구하는 입장에서는 불필요하거나 적합하지 않은 것으로 간주하는 시각도 일부 존재한다. 그러나 행정은 근본적으로 국민에 대한 봉사이며 이 봉사가 효율적으로, 낭비없이 이루어져야 한다는 것은 너무나 당연한 것이다.

일각에서는 또한 행정의 효율성을 확보하기 위하여 공무원의 규모를 줄이는 것을 주장하기도 하는데, 이는 행정의 전체 모습과 근본적인 역할을 고려하지 않고 단순히 투입만을 강조하는 시각일 수 있다. 행정이 효율적이어야 한다는 명제는 우선 그 이전에 해야 할 일을 다 하고 있다는 전제를 지닌다. 예를 들어 국민들이 필요한 일을 미처 하지 못하고 있는 정부는 이를 해결하는 것이 필요하며, 투입의 증대를 통하여 해결해야 한다면, 그렇게 하는 것이 타당하다. 효율성은 이루는 성과를 일정하게 유지하면서 보다 적은 비용으로 일을 할 수 있을 때 확보되는 것이지, 해야 할 일을 못하게끔 투입을 축소하는 것으로 얻을 수 있는 것이 아니기 때문이다.

행정의 효율성을 확보하기 위한 혁신은 무엇을 대상으로 해야 할 것인가. 우선 필요한 것은 효율성이라는 개념 자체를 공무원과 고객들이 업무의 중요한 가치로 인식하고 받아들일 수 있도록 하는 것이다. 대부분의 공무원들은 업무가 효율적이어야 한다는 전제에는 다 동의하지만, 어떻게 해야 효율적인지를 고민하는 경우가 많지 않고, 더욱이 스스로 효율적이고 싶다는 욕

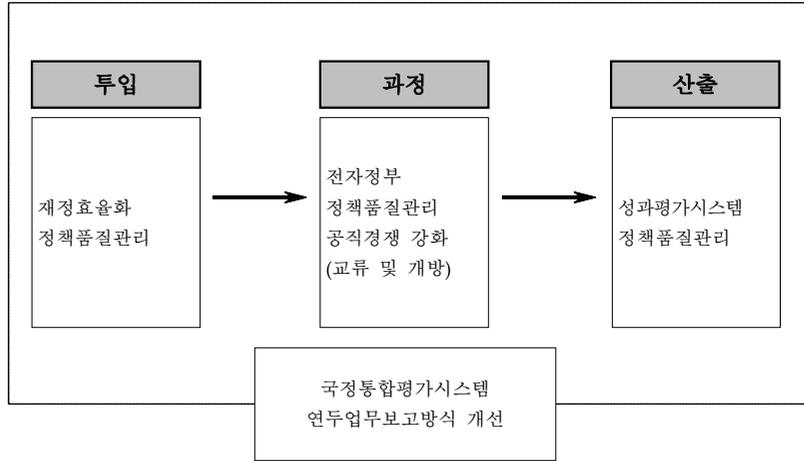
구를 갖는 경우가 많지 않다. 이는 무엇보다도 공공부문의 특성, 그 가운데서도 결과로서의 성과를 정의하고 측정하는 것이 매우 어렵다는 점과 투입이 예산이라는 형태로 안정적으로 주어지는 점, 그리고 공직의 신분 안정성이 상대적으로 높다는 것이 가장 큰 이유일 것이다.

따라서 참여정부가 효율적인 정부를 만들기 위한 최우선의 노력이 성과평가시스템, 정책품질관리 등 성과중심의 행정을 확립하는 것에 주어진 것은 필연적이라고 본다. 더불어 정부 활동에 대한 투입 측면의 효율화를 달성하기 위하여 디지털 예산회계 등 재정적인 효율화를 시도하는 것도 정부의 효율성을 확보하기 위한 것이 된다. 이 두 가지는 정부업무의 프로세스라는 관점에서 본다면, 투입-과정-산출의 처음과 끝을 효율화시키는 부분에 해당한다고 할 것이다.

참여정부가 추구하는 공통혁신과제 가운데서 성과관리와 정책품질관리, 재정혁신 등은 직접적으로 이에 해당하며, 또한 공통혁신과제로 주어져 있지는 않지만, 국정통합평가시스템을 구축하는 노력 등도 여기에 속하는 노력이라고 할 수 있다. 직무성과계약제, 성과연봉제 등 유수의 민간기업과 해외의 정부들에서 채택되던 제도를 우리의 공직사회에도 도입하기 시작하였는데, 이는 과거의 목표관리제(MBO) 등과 비교하여 내용과 형식 모두에서 상당한 수준의 발전을 이룬 것이라고 할 수 있다.

그리고 무엇보다 성과에 대한 인식과 노력을 극적으로 제고한 것은 2005년부터 시행된 대통령 연두업무보고의 변화라고 할 수 있다. 이전까지 각급 기관들이 대통령에게 한 해의 업무계획을 보고하면서 기존의 관행과 스스로의 시각으로 나열적인 업무계획들을 제시하던 것에서, 이제는 기관 업무의 최종상태를 산출(output)이 아닌 성과(outcome)로서, 그것도 기관의 종합적이고 포괄적인 성과로서 제시하고 다른 목표들을 체계적으로 배열시키도록 함으로써, 공공기관들의 그간 소홀했던 성과라는 개념을 적극적으로 도입하고 재정의하지 않으면 안되는 상황에 직면하게 되었기 때문이다.

그림 13 > 효율성 강화를 위한 참여정부 혁신의 대상 (정책과정별)



성과(결과)와 투입에 대한 효율성이 업무 프로세스의 처음과 마지막에 해당되는 것이라면 그 다음으로 필요한 것은 과정적인 효율성을 확보하는 것이다. 이는 행정의 수단과 도구, 내부 프로세스를 효율화하고 공무원의 전문성을 강화하는 것을 의미하는데, 정부업무에 대한 IT의 활용을 강화하는 것과 신분안정성으로 두텁게 보호되는 공무원 사회에 경쟁의 분위기를 불어넣는 것, 학습과 교육을 강화하고 민간의 전문성이 공직에 유입될 수 있도록 하는 것 등이 대표적인 예가 될 것이다.

참여정부가 이룬 전자정부의 성과는 이미 여러 경로를 통하여 확인되고 있고, UN 등의 국제기구들에 의해서도 공인되는 수준이라고 할 수 있다. 물론 이는 이전 정부들의 노력에 큰 기반을 두고 있으나, 전자정부의 추구가 전 정부 공통으로 추구해야 할 공통혁신과제이자, 동시에 정부혁신 로드맵의 중요한 부분으로서 참여정부 초기부터 일관되게 강조된 부분이라는 점은 부인하기 어렵다.

또한 공직에 활력을 불어넣는 의미에서 경쟁분위기를 촉진하는 대표적인 예로서는 직위개방, 보직공모, 인사교류 등을 들 수 있고, 현재 공통혁신과제

가운데 인사혁신 과제 등은 이러한 내용을 주로 담고 있다. 민간의 전문가가 공직에 근무할 수 있도록 하는 것은 민간의 전문성이 공직에 유입되는 효과와 함께, 공직자들이 외부자극에 노출되도록 함으로써 자체적인 전문성을 강화하는 효과도 지니게 된다. 보직공모제 등은 내부경쟁을 강화하는 효과를 지니며, 중앙-지방간 인사교류, 기관간 인사교류 등은 업무에 필요하면서도 애써 외면해왔던 다양한 시각과 전문성이 공직에 직접 유입되는 계기가 되고 있다.

이처럼 참여정부의 정부혁신 노력이 효율적인 정부를 만들기 위한 것으로 나타나는 점은 너무나도 명확하며, 혁신의 노력들은 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 그러나 이것으로 모든 것이 되었다고는 할 수 없으며, 행정은 보다 더 효율적인 것으로 발전할 필요가 있다. 우선 보다 효율적인 정부를 만들기 위한 혁신의 방향은 성과지향성을 보다 강화하는 것에 놓여야 한다. 공공부문의 성과에 대한 정의는 언제나 어려운 작업이며, 성과에 대한 정의를 기관 스스로 할 수 있도록 할 가능성을 높여야 한다. 업무의 전문성은 업무를 수행하는 기관들이 가장 잘 확보할 수 있고, 따라서 업무의 성과가 무엇이 되어야 하며, 어떻게 측정할 수 있을 것인지 등에 대해서도 해당 업무의 전문가들이 직접 관여할 수 있어야 할 것이다. 전문가와 공무원들이 함께 작업하여 표준화된 성과정의(performance definition) 매뉴얼을 만들어내고 기관별로 적용이 가능하도록 하는 등의 노력이 추가적으로 필요하다.

공무원의 신분 안정성을 넘어설 수 있도록 할 가능성에 대해서도 지속적인 혁신의 노력이 필요하다. 장기적으로 현재 수준의 신분안정성을 유지할 것인가에 대해서도 심사숙고가 필요한 시점이며, 이는 단기적으로는 공직의 충원방식과 경로를 다원화하는 것으로 이어져야 할 것이다. 동시에 성과계약제 등의 실효성을 확보하는 차원에서 성과보상 및 인센티브시스템의 재설계가 필요하며, 성과계약제의 성과가 실제로 어떻게 나타나고 있는지도 모니터링할 수 있어야 한다.

(2) 봉사하는 정부

국민에 대한 봉사는 행정의 기본 임무이자 존재이유라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 참여정부가 혁신의 목표로 봉사하는 정부를 앞세운 것은, 비록 권위주의 정부를 탈피하였다고 하더라도 공공부문, 특히 공무원은 여전히 국민의 위에 군림하고 있거나, 적어도 국민을 봉사하고 만족시켜야 할 대상으로는 인식하지 않는 측면이 있다고 보았기 때문이다. 만약 이런 부문에서 특별한 문제가 없다고 하더라도 국민을 기업에서의 고객과 같이 섬기고 봉사하는 태도를 갖추는 것은 민주정부로서는 언제나 추구하여야 할 목표라고 할 수 있다.

정부혁신의 근본 목적은 일 잘하고 대화 잘하는 정부를 만들어 궁극적으로 국민의 신뢰를 제고하는데 있음은 이미 설명한 바와 같다. 이와 같은 취지에서 볼 때, 행정업무(좁게는 민원)에 대한 국민만족은 단순히 업무의 개선 혹은 친절도의 증대 문제가 아니라, 정부의 존재의의를 국민으로부터 인정받는 기초가 될 수 있는 것이다.

고객만족이란 원래 민간기업에서 출발한 개념이다. 팔고 이윤을 남긴다는 단순한 행위는 경쟁에 의하여 보다 복잡한 양상을 띠게 되고, 이를 극복할 수 있는 것은 자사의 상품과 브랜드를 선호하고 충성하는 고객을 확보하는 것이 된다. 따라서 현대의 민간기업에서는 고객없는 기업은 존재하지 않는 것이며, 고객만족이야말로 성공적 경영을 위한 가장 중요한 요건이라 할 수 있다. 물론 최신의 경영추세는 종업원의 만족을 극대화하는 것에 초점이 주어지는 경향이 있으나, 이 또한 궁극적으로 고객만족을 더욱 강화하기 위한 것이라고 보아야 할 것이다.

공공부문의 여러 특성을 감안할 때, 정부에게도 고객이 존재하는가라는 것은 복잡한 질문이 될 수도 있다. 그러나 민간기업과 같이 경쟁을 바탕으로 한 이익의 창출을 목표로하지 않으므로 좁은 의미에서의 전통적인 고객은 없

다고 할 수 있지만, 정부의 존재 이유 자체가 국민을 위한 것이므로 비록 경쟁이 없는 상황에서도 만족시켜야 할 대상은 존재한다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 정부와 국민은 상호의존적인 개념이며, 이는 기업과 고객의 관계와 다를 것이 없다는 것이다. 어떤 의미에서든 국민을 만족시키지 못하는 정부는 신뢰를 상실하게 될 수밖에 없는 것이다.

정부에게 국민은 통치의 대상이었다가 이제 (서비스를 누려야 할) 고객으로 바뀌고 있고, 한 발 더 나아가 국가의 경영과 성과에 함께 책임을 지는 파트너라는 인식도 나타나고 있다. 이는 곧 거버넌스의 관점으로서 시민사회를 국정의 파트너로 간주하는 것이 된다.

참여정부의 혁신목표로서의 봉사하는 정부를 달성하기 위한 혁신의 노력과 대상은 주로 행정서비스의 전달과 품질에 관한 부문에서 주로 나타난다. 이는 일정부분 행정의 효율성이나 투명성과도 밀접한 연관이 있지만, 국민에게 전달하는 행정서비스가 신속하고 정확하며 친절하게 제공되도록 함으로써 국민들이 정부가 자신들에게 봉사하고 있다는 신뢰감을 가질 수 있도록 해야 하기 때문이다.

이를 위하여 공동혁신과제로서 민원제도를 개선하고 법적 의무를 권장하는 것이 설정되었으며, 이외에도 이전 정부부터 지속된 노력의 연장선상에서 기관별 고객만족도 조사를 강화하고, 행정서비스현장을 제정하는 등의 노력이 진행되었다.

고객만족도 조사는 기관평가의 일환으로 진행되고 있으나, 각 부처의 혁신담당부서들이 이를 지속적으로 모니터링하는 것에 관심을 기울이면서 혁신과 밀접하게 연관되어 진행되고 있다. 또한 행정의 일선에서 국민들과 직접 부딪히는 부분에서는 행정의 신속성과 효율성을 동시에 향상시키면서 더불어 국민들의 만족도도 함께 상승될 수 있는 혁신과제들을 추구하고 있다. 예를 들어 세금과 연관된 업무들을 전자정부시스템 등을 활용하여 처리기한을 획기적으로 줄이고, 직접 방문을 하지 않아도 되도록 하는 등의 노력이 그것이다.

아울러 행정서비스 현장 등 간접적인 측면의 분위기 조성과 마인드 형성에도 지속적인 노력이 기울여지고 있는데, 이는 비록 국민에 대한 직접적 봉사는 아니지만, 국민에 대한 봉사의 중요성을 인식시키고 동시에 국민과의 약속에 의한 구속력을 부여한다는 점에서 대단히 의미있는 활동이라고 할 수 있다.

(3) 투명한 정부

정부혁신의 상위목표를 신뢰받는 정부라고 설정한 것을 받아들인다면, 혁신의 주요 내용과 대상은 신뢰를 직접적으로 제고시키는 활동에도 일정부분 주어져야 할 것이다. 정부에 대한 국민의 신뢰를 결정하는 요인은 다양하다. 혁신의 목표로 제시되고 있는 모든 것들이 다 신뢰에 영향을 미치는 것이며, 이 외에도 정부의 직접적인 성과, 정책, 정치적 리더십 등 모든 것들이 해당될 수 있다. 그러나 정부, 특히 공무원에 대한 국민의 신뢰는 일차적으로 “믿을 만하다”라는 것으로 표현되며, 이는 다른 말로 바꾸어 본다면 “나쁜 사람이 아니다”라는 것을 의미한다. 즉 공무원이 그리고 정부가 국민을 속이지 않는다는 믿음이 가장 중요하다는 뜻이다.

지금까지 우리가 보아왔던 각종의 비리나 부조리, 부패 등은 국민들로 하여금 정부와 공무원을 믿지 못하게 하는 가장 중요한 요인들 중 하나였던 것은 부인하기 어렵다. 참여정부의 혁신노력이 투명하고 깨끗한 정부를 만드는 것에 주어지는 것은 바로 이러한 이유에서이다. 청렴하고 깨끗한 정부는 국민들의 신뢰를 얻는 직접적인 요인이며 동시에 TI, IMD 등 국제적으로 평가되는 우리 정부에 대한 신뢰를 확보하는 데에도 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 이는 궁극적으로 국가의 경쟁력과 생산성을 확보하는 데에도 영향을 미치게 된다.

정부는 공무원과 정부기관의 청렴도를 제고하기 위하여 기관별 청렴도를 매년 조사하고 부패방지를 위한 각종의 제도적인 조치들을 취하고 있다. 그

리고 이는 혁신의 한 부분으로 평가되고 관리되며, 우리나라의 청렴도를 증진시키는 데 기여하고 있다.

투명하고 깨끗한 정부를 만드는 데 있어서 청렴과 부패에 초점을 맞추는 것만큼이나 중요한 것은 행정의 내·외부 프로세스를 개방하고 외부에서 모니터링할 수 있는 환경을 갖추는 것이다. 이는 구체적으로는 국민의 알 권리 증진(정보공개) 및 정책과정에서의 국민참여로 나타나게 된다. 전자는 비교적 투명한 정부를 만드는 혁신목표의 내용에 직접적으로 연관되지만, 후자의 경우에는 분권화라든지 참여 등과도 밀접하게 관련되고 있어서 역시 혁신목표와 내용들이 상호 관련됨을 알 수 있다.

국민의 알 권리 증진을 위한 정보공개는 해마다 그 폭을 지속적으로 넓혀오고 있으며, 정보공개법에서 확실하지 않은 내용들을 분명히 정리하기 위하여 공통혁신과제로서 추진, 매뉴얼을 발간하는 등의 노력이 이어지고 있다. 공공기관이 수행하는 정책 수립과 집행 업무에 대해서도 시민단체와 여러 전문가 등이 의무적으로 참여하도록 하는 것과 함께, 국민제안제도를 활성화하는 것, 민원제도를 개선하는 것 등도 모두 투명한 정부를 만들기 위한 혁신 노력과 대상에 해당한다고 할 것이다.

(4) 분권화된 정부

분권은 권한과 자원을 집중시키지 않고 수직적으로 그리고 수평적으로 분산시킴으로써 보다 민주화된 정부를 만들고자 하는 노력이다. 이를 위한 노력은 대략 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 주로 중앙권한의 지방이양, 중앙과 지방간 재정의 조정 등과 같이 중앙정부와 지방자치단체간의 권한과 자원을 재분배하는 것이고, 다른 하나는 정부기구 내의 관리적 자율성을 향상시키는 것이다.

중앙정부의 권한과 재정을 지방으로 이양하는 것은 참여정부에서 설치한 정부혁신지방분권위원회에서 출범 초기부터 지속적으로 추구해 온 것이며,

지방분권 로드맵, 7대분야 47개 관제에 대한 5개년 종합실행계획 등으로 구체화되고 있다. 이와 관련하여 국가사무 대 지방사무의 비율을 '08년도에 6:4로 유지하기로 하는 등 구체화된 목표수준을 설정하고 모든 일정과 활동에 맞추어 진행하도록 하고 있으며, 지방재정의 비중도 지속적으로 강화하여, 2003년도를 기점으로 중앙정부재정보다 지방자치단체의 재정규모가 더 커졌으며, 현재 그 차이는 계속 벌어지고 있는 것으로 보인다. 이와 함께 제주 특별자치도 등 지방분권의 가속화도 분권적인 정부를 만들기 위한 혁신의 또 다른 형태로 볼 수 있다.

중앙정부 내의 차원에서 분권과 자율성을 강화하는 혁신도 지속적으로 전개되고 있다. 우선, 정부내 조직과 예산운영의 자율성 확대를 위하여 조직과 정원에 대한 정원 승인권을 부처와 지자체가 일정 범위내에서 자율적으로 운용할 수 있게 한 총액인건비제도의 실시를 들 수 있다. 이 제도는 07년부터 전 정부적으로 도입될 예정이고 현재 시범실시중인데, 행정의 운영방식과 정부기관의 책임성을 크게 강화시킬 것으로 보인다. 예산의 편성 및 운용 방식에도 획기적인 변화를 추구하고 있으며, 총액배분 자율편성(Top-Down) 방식을 도입하여 불필요한 예산의 요구관행을 줄이고, 공공기관이 자율적이고 합리적인 판단을 할 수 있도록 하는 기반을 마련하였다.

또한 국민의 정부시절부터 추진되어 온 책임운영기관제도 또한 기관의 자율성과 책임성을 강화하고자 하는 것인데, 참여정부 들어 그 폭이 더욱 커지고 있다. 이와 같이 정부의 분권과 자율화를 촉진하기 위한 노력들은 모두 정부기구의 책임성을 강화함으로써 국민의 신뢰를 확보할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다.

(5) 함께 하는 정부

참여정부가 스스로의 명칭을 “참여”라고 설정한 것과 같이, 참여는 정부 존립의 근간이자 가장 중요한 가치로 인식되고 있다. 그리고 참여정부 혁신

이 국민의 신뢰를 확보하기 위한 것이라고 할 때 신뢰를 형성하는 기반으로서 국민의 직간접적인 참여가 중요한 수단이 되는 것도 분명하다. 따라서 참여는 그 자체로 신뢰를 확보하기 위한 목적이자 수단이 된다.

참여는 또한 현재의 정부운영 패러다임이 거버넌스 또는 정책네트워크 패러다임으로 변모하고 있는 것과도 밀접한 연관을 지닌다. 거버넌스 패러다임하에서는 시민사회와 기업 등 전통적으로 정부통치의 대상들이 국정운영의 파트너로 대두되고 이들간의 협치가 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 정부의 국정운영, 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.

정부의 운영과 행정에 있어서 국민들의 참여를 강화하기 위한 혁신활동은 다양하게 나타나는데, PCRМ 등 고객관리의 도입을 비롯하여, 국민제안 활성화 및 고충처리 강화, 다양한 주민참여 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 고객관계관리의 개념을 공공부문에 도입한 정책고객관리(PCRМ)기법을 시행하고 있다. 그리고 국민제안 제도는 참여정부 출범 직전의 인수위 시절부터 신문고 등 여러 경로를 통하여 시작되었고, 고충처리위원회 등을 통한 반복민원 및 고질민원 등에 대한 지속적인 개선방안을 모색하는 것들도 이러한 범주의 활동에 속한다고 할 것이다.

공무원들을 혁신의 주체로 인정하는 것은 역대 정부에서 진행되어 온 혁신의 내용과 비교할 때 대단히 혁신적인 부분이라고 할 수 있다. 이는 참여정부의 정부혁신이 신공공관리론의 개념을 넘어서 거버넌스적인 철학을 배경으로 하였기 때문에 가능한 것인데, 과거 정부들의 혁신노력이 정부의 규

모를 축소함으로써 효율성을 달성하고자 하는 측면이 강했기 때문에 공무원들은 어쩔 수 없이 혁신의 주체가 아닌 대상으로 자리매김할 수밖에 없었던 것이다. 그러나 이로 말미암아 공무원들은 혁신에 대하여 반감과 저항을 가지게 되었으며, 실질적으로 중요한 의미를 지니는 소프트웨어적인 혁신, 즉 행정의 내부 프로세스를 효율화하고 효과적으로 만드는 것 등은 시작하기도 어려운 상황에 처했던 것이다.

그러나 참여가 정부신뢰를 제고하는 목표달성에 진정으로 기여하고자 하는 부분에서 본다면 현재의 참여 촉진을 위한 혁신활동이 충분히 의도한 효과를 거두고 있는지에 대해서는 다시 한 번 심사숙고하고 개선의 방안을 도출할 필요가 있다. 현재의 PCRM에 대한 평가결과를 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 대표성있는 참여가 가능한지 등을 지속적으로 점검할 필요가 있는 것이다.

2. 정부혁신의 초점 및 특성별로 분류한 정부혁신의 내용

모든 활동은 목표를 달성하기 위한 것이므로 지금까지 정부혁신의 대상과 내용을 정부혁신의 목표에 맞추어 설명해보았다. 그러나 이들 활동들은 어느 하나의 목표에 어느 하나의 대상이라는 식으로 규정하기 어렵다. 다양한 혁신 목표들은 서로 연관되어 있으며, 이들 목표를 달성하기 위한 혁신의 활동과 내용들도 당연히 서로 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 혁신의 목표별로 제시되는 다양한 활동과 혁신내용들은 실제로 현장에서 적용되는 방식과 영역에 따라 다양하게 재분류될 수 있다.

이는 참여정부 혁신의 특징과도 밀접하게 연관이 되는데 해외 정부나 역대 정부의 혁신과 달리 제도, 정책 등만이 아닌 문화와 학습에 대한 강조,

정책의 내용만이 아닌 정책품질을 유지할 수 있는 인프라의 구축 등이 고르게 혁신의 대상으로 강조되는 것과 같은 맥락을 지닌다.

따라서 참여정부 혁신의 대상은 목표별로서가 아닌 제도(조직, 인사, 재정 등), 행태, 문화, 정책내용(컨텐츠), 정책인프라개선 등으로 다양하게 분류되어 제시될 수 있으며, 이는 목표별 분류와 함께 혼합하여 나타낼 수 있다. 이 가운데 정책내용과 컨텐츠의 혁신은 정책의 결과를 바꾸어 국민의 삶의 질을 개선하는 직접적인 효과를 거두는 것을 의미하며, 부동산정책의 변화, 환경정책과 개발정책의 조화 등 다양한 정책 활동을 대상으로 한다. 그러나 이들은 넓은 의미에서는 혁신의 대상으로 다루어질 수 있으나, 혁신을 좁고 명확하게 해석할 경우 포함시키기에는 무리가 따른다. 따라서 이하에서는 참여정부 혁신의 대상과 내용을 제도혁신, 행태 및 문화혁신, 정책(인프라)혁신 등으로 나누어 살펴보기로 한다.

(1) 제도혁신

우선 참여정부 혁신의 대상은 제도를 대상으로 한 것들이 다수를 차지한다. 공통혁신과제들 가운데 인사혁신, 재정혁신, 성과관리, 규제개혁, 조직관리, 민원제도, 지방이양, 전자정부 등은 모두 특정한 제도를 고치고 개선함으로써 정부혁신의 목표달성에 기여하고자 하는 것들이다. 물론 이들은 제도를 대상으로 한다는 점에서는 동일하지만 목표별 관점으로는 효율성, 투명성, 봉사 등 다양한 목표에 혼합적으로 기여하게 된다. 인사, 조직, 재정 등은 전통적인 행정의 영역이며 대부분 제도의 형태로 공공부문에 적용되고 있으므로 이를 혁신하고자 하는 활동들도 대부분 제도의 개선을 구체적인 결과로서 제시하게 된다. 팀제의 도입, 자율예산편성제도 등이 모두 이에 해당한다. 성과관리는 행태와 문화로서도 중요하지만, 성과를 정의하고 측정하고 평가하며 성과에 대한 보상으로 피드백되도록 하는 제도로서 도입될 때 보다 분명한 효과를 기대할 수 있다. 따라서 이 또한 제도의 개선을 중요한 내용으

로 한다. 규제, 민원제도, 지방사무의 구분 등도 모두 제도로서 표현되는 것들이며, 이들에 대한 혁신 또한 제도의 형태로 제시되는 것이 일반적이다. 전자정부는 전자결재, 전자문서교환 등으로 제도로서의 해석이 가능하지만, 궁극적으로는 공무원들의 일하는 방식을 바꾸고 공공부문 산출물로서의 정책의 질을 높이도록 한다는 점에서 사실상 다차원적인 초점을 갖는다고 할 수 있다.

(2) 행태와 문화혁신

다음으로 참여정부 혁신의 대상으로 두드러지는 것은 공무원의 행태와 문화를 개선하고자 하는 것들인데, 일하는 방식의 개선, 정보의제관리, 성과관리, 정책품질관리, 갈등관리, 지식관리, 기록관리, 정보공개 등의 공통혁신 과제들은 모두 이에 해당하는 것이다. 동시에 과제로서 구체적으로 추구되지는 않았지만, 학습과 토론을 혁신의 중요한 수단으로 선택한 것 또한 행태와 문화를 변화시키는 분명한 예라고 볼 수 있다.

일하는 방식은 당연히 공무원의 일하는 방식을 직접적으로 변화시키고자 하는 것이므로 행태와 문화를 개선하는 혁신활동의 중추라고 할 수 있다. 더불어 정보의제관리는 공무원들이 당면한 문제를 인식하고 정책의 대상으로 선택하는 과정을 변화시키는 것이므로 행태와 문화를 바꾸는 것이라고 할 수 있다. 성과관리와 정책품질관리는 여러 가지 초점을 갖지만, 성과를 인식하고, 정책의 품질유지를 중시하는 마인드를 강조한다는 차원에서 행태와 문화를 바꾸는 혁신활동이라고도 볼 수 있다. 갈등관리, 지식관리, 기록관리 등은 비록 그 목적은 모두 다르지만 공무원들이 자신의 일을 하는 과정에서 수요자지향적인 마인드와 행태를 갖도록 하거나, 전문성을 강화시킬 수 있는 방안을 강구하도록 한다는 점에서는 역시 행태적이고 문화적인 혁신노력에 해당한다고 볼 수 있다.

(3) 정책 인프라 혁신 : 통계인프라 강화

정책 또는 정책인프라의 혁신으로서 가장 두드러지는 것은 정책품질관리와 같이 정책의 질을 유지하고 제고하기 위한 직접적 활동이라고 볼 수 있다. 정책품질관리를 성공적으로 이루기 위해서는 전자정부 등의 인프라 구축도 필요하고, 지식관리, 기록관리 등을 통하여 정책의 세부적인 내용들이 일관성과 전문성을 갖출 수 있도록 하는 것도 필요하다. 동시에 정책홍보 또한 정책의 필요성 및 최종적인 성과를 국민과 공유할 수 있도록 한다는 점에서 정책혁신의 중요한 내용을 이룬다고 볼 수 있다.

그렇지만 그 가운데서도 특히 참여정부가 역점을 두고 있는 부분은 궁극적으로 의사결정의 합리성을 제고하기 위해 국가통계인프라를 구축하는데 있는 것으로 보인다. 통계청장의 직급을 상향 조정하여 차관급으로 격상시키는 직제 개편은 물론, 통계청장을 위원장으로 하는 통계위원회(자문회의)를 경제부총리나 국무총리 소속의 '국가통계위원회'(심의·의결기구)로 확대 개편하고, 통계전문가로 부위원장을 위촉해 국가통계의 장·단기 발전계획을 짜도록 했다. 통계청의 전문성과 독립을 높이는 방안으로 통계청장에 대한 공모제, 임기제도 도입한다.

한걸음 더 나아가 모든 국가통계를 연계해 각 기관이 보유한 통계자료와 행정자료를 한눈에 볼 수 있는 '국가통계 통합정보시스템'을 구축하겠다는 야심찬 계획을 내놓고 있다. 각 기관이 보유한 통계와 행정자료를 제도적으로 공유할 수 있는 기반을 만듦으로써 꼭 필요한 통계를 신속하게 개발할 수 있는 제도적 장치를 마련하겠다는 의지이다. 이같은 선택은 이미 선진 외국에서 널리 사용되는 정보공유체계로, 호주는 통계청과 국세청 간 양해각서 체결을 통해 세무신고 자료를 공유하고 있으며, 네덜란드는 통계청이 행정자료를 통계목적에 사용할 수 있다는 조항을 통계법에 신설했다. 미국은 국세기본법에 통계자료 공유조항을 명문화했다. 이같은 통계인프라 강화방안은 정부정책의 입안과 집행, 평가와 환류(피드백)의 바탕이 되는 국가통계의 정

확성을 높이고, 새로운 통계수요에 곧바로 대응할 수 있는 체제를 갖추으로써 정책 개발과 입안에 있어 의사결정의 질을 높여, 궁극적으로는 정책품질 관리를 고도화하겠다는 것에 다름 아니다.

지금까지 살펴본 바와 같이 참여정부의 정부혁신의 노력과 그 대상은 목표라는 관점에서는 정부혁신의 5대 목표별로 나누어 설명할 수 있고, 초점과 특성이라는 관점에서는 제도, 행태 및 문화, 정책(인프라) 등으로 나누어 볼 수 있다. 비록 공통혁신과제 이외에도 다양하고 많은 노력들이 이들 혁신의 내용을 구성하고 있지만, 여기서는 전정부에서 모두 다루어진다는 점에서 공통혁신과제를 중심으로 이들 혁신의 내용들을 설명하였는데, 이를 종합하여 표현하자면 표 17과 같다.

표 17 > 참여정부 정부혁신의 대상

초점 목표	제도혁신	행태 및 문화혁신	정책(인프라) 혁신
효율	· 전자정부 · 성과관리 · 재정혁신 · 조직혁신	· 인사혁신 · 전자정부 · 일하는 방식 개선	· 정책품질관리 · 전자정부 · 연두업무보고 방식 개선
봉사	· 민원제도 개선 · 법적의무 권장 · 규제개혁 · 고객만족도 조사	· 민원제도 개선 · 행정서비스 현장	
투명	· 정보공개 · 기록관리 · 청렴도 조사	· 갈등관리	· 기록관리 · 정책홍보
분권	· 조직/인사/재정혁신 · 지방이양 · 책임운영기관확대	· 조직/인사/재정혁신 · 지방이양 · 책임운영기관확대	
참여	· 국민제안제도 · PCRM	· 갈등관리	· 정보공개 · 정보의제관리 · 정책홍보

3. 참여정부 혁신의 방법

참여정부 혁신의 방법은 위에서 밝힌 바와 같이 제도, 행태와 문화 등에 대하여 다양한 형태로 나타나고 있다. 혁신의 방법을 구분하는 기준으로서 이하에서는 전략(strategy)적인 측면, 그리고 접근 및 시각(perspective) 등으로 나누어보고자 한다.

표 18 > 참여정부 혁신의 방법론적 특징

혁신추진전략	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신추진체계의 공식화 (상설 혁신추진기구) 및 강력한 리더십 · 쌍방향적인 혁신과제 발굴과 관리 · 기관의 특성과 수준을 감안한 변화관리 · 규모의 효율성보다 기능과 역할에 대한 관심 (공무원이 혁신의 주체) · 로드맵을 활용한 단계적이고 전략적인 추진 · 평가를 활용한 혁신관리
시각과 접근	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스적이고 정책네트워크적인 혁신 · 혁신에 대한 포괄적 전방위적 시각 · 학습과 교육의 강조 · 민간혁신기법의 유연한 적용

정부혁신을 추구한 외국의 사례나 국내의 역대 정부 사례를 살펴볼 때, 접근이라는 차원에서 혁신의 방향, 즉 상향적인가, 하향적인가 하는 것이 중요한 차이가 되며, 이는 곧 혁신을 무엇으로 보는가라는 시각과 관념의 차이가 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 동시에 혁신을 어떻게 제도화시키고 촉진시키는가라는 차원에서 본다면 혁신의 전략을 어떻게 가져가고 있는가 하는 것이 중요한 방법상의 차이를 보이는 근거가 된다. 전략적인 측면과 시각이라는 측면에서의 참여정부 혁신의 특징은 위의 표 18과 같이 정리될 수 있다.

(1) 전략적 측면

혁신을 제도화시키고 공공부문 내에서 성공시키기 위한 방법과 그 특징을 전략적인 측면으로 개념화할 수 있을 것이다. 참여정부 혁신의 전략적 측면에 대한 방법과 특징은 대체로 아래와 같이 일곱 가지 정도로 제시할 수 있다.

1) 혁신추진체계의 공식화 (상설 혁신추진기구) 및 강력한 리더십

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

그림 14 > 혁신 추진기관의 협조체계



자료 : http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h

참여정부를 제외한 선진외국들의 정부혁신노력에서는 이처럼 혁신을 공식기구와 제도로서 추진한 사례가 많지 않으며, 오스트리아 근대화부(Ministry of Modernization) 등을 제외하면 정부혁신을 전담하는 기구와 조직을 설치한 사례는 많지 않다. 이처럼 정부혁신이 공식적인 제도로서 확립될 수 있는 배경에는 최고지도자의 정부혁신에 대한 강력한 의지가 뒷받침되지 않으면 어렵다. 혁신은 언제나 어렵고 힘든 작업이며 CEO나 기관장의 혁신에 대한 굳은 의지야말로 혁신의 성공을 가능하는 가장 중요한 관건임은 주지의 사실이다.

표 19 > 혁신 추진기관의 역할

기 관	역 할	기관간 관계
대통령비서실 (혁신수석실)	대통령의 혁신철학 전파 혁신활동의 종합 조정	정부혁신본부가 실무지원 정부혁신위원회와 업무협조
정부혁신 위원회	주요 혁신활동사항 심의 동력창출, 혁신기법 전파	정부혁신본부와 업무협조 대통령 비서실과 협조
행정부 정부혁신본부 (혁신관리위원회)	중장기 혁신전략 수립 각 기관 혁신추진 지원 혁신활동 진단·평가, 성과관리 혁신교육·연구, 홍보, 지방확산	혁신관리비서실 업무지원 정부혁신위원회와 업무협조 민간전문기관, 시민단체, 국제기구·외국과 협력
중앙부처 자치단체	자체 혁신계획 수립·시행 공동혁신과제의 수행	정부혁신본부, 혁신위와 업무협조 전문 교육·연구 기관과 협력
중앙공무원 교육원 자치인력개발원	혁신역량 교육 프로그램 지방공무원 혁신역량 개발	혁신본부의 혁신교육 지원 민간·국제기구 등과 협력
전문 연구기관	정부혁신의 실천전략 연구 현장중심의 체계적 혁신연구	혁신본부의 혁신연구 지원 각급 교육기관과 교류·연계

그러나 여기에 더하여 공공부문에서는 성과측정의 어려움, 비용과 편익의 불분명함, 직업안정성, 부처간 기능과 영역의 상대적으로 명확한 구분 등으로 인하여 혁신은 더욱 어려운 일이 될 수밖에 없다. 따라서 혁신을 전담하는 정부기구를 설치하고 공식적인 혁신추진체계를 구성한 것이야말로 참여정부의 혁신 방법의 가장 중요한 특징이자 동시에 혁신에 대한 강력한 리더십을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

2) 쌍방향적인 혁신과제 발굴과 관리

다른 모든 정책이나 행정업무와 마찬가지로 혁신을 수행하는 방법은 다양하며, 그 가운데서도 혁신흐름의 방향을 설정하는 것은 중요한 일이다. 이에는 하향적(top-down)인 흐름과 상향적(bottom-up)인 흐름이 모두 존재하게 되는데, 두 가지 방향은 모두 나름의 특징과 장단점을 지닌다.

하향적인 혁신흐름과 관리는 혁신의 일관성과 추진력을 보장하는 반면, 자율성과 참여를 약화시킬 우려가 있고, 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 기본과제와 공통 혁신과제로서 하향적으로 관리하고, 각 부처의 특성과 업무에 밀접하게 연관된 과제들은 고유과제로서 기관 스스로 내용과 목표를 설정하고 책임지도록 함으로써 상향적인 관리방식을 채택한 것이다. 더불어 혁신마일리지 제도 등과 같이 기관 단위가 아닌 개인 단위에서의 혁신에 있어서도 자발적인 참여를 유도하는 상향적인 흐름을 도입할 수 있도록 해놓았다.

그러나 이와 같은 쌍방향적인 혁신의 흐름이 아직 완벽하게 구현된 것은 아니어서 혁신 현장에서의 불만과 장애요인은 대부분 혁신의 자율성에 대한 어려움에서 비롯되는 것으로 보인다. 이는 기관 차원에서나 개인 차원에서나 동일한데, 앞으로 혁신내용과 과제의 구성 등에 있어서 상향적인 자율성을 보장하는 방안을 강구하는 것이 반드시 필요하다.

3) 기관의 특성과 수준을 감안한 변화관리

참여정부의 혁신관리는 일반적이고 포괄적인 목표를 지향하면서도 구체적인 관리의 기준은 기관의 특성과 혁신수준에 맞추어 설정함으로써 보편성과 특수성을 함께 구현할 수 있도록 하였다. 이를 위하여 혁신의 수준을 5단

계로 나누고 정부기관별로 각각의 단계에 맵핑되도록 함으로써 효과적인 관리가 가능한 기반을 제공한 것이다. 이는 개별 기관의 입장에서는 관리가능한 목표를 설정하고 진도를 관리할 수 있도록 하는 동시에, 정부 전체의 입장에서는 총체적인 혁신수준을 확인하고, 전략적 방향을 설정할 수 있도록 하는 효과를 지닌다.

4) 공공부문의 규모보다는 기능과 역할에 대한 관심 : 공무원을 혁신의 주체로 설정

참여정부 혁신의 전략으로 가장 중요한 의미를 지니는 것 가운데 하나는 바로 공무원들이 공식적으로 혁신의 주체임을 천명한 것이다. 이것은 혁신의 성공을 보다 쉽게 하고 적극적인 동참을 유도한다는 차원에서 그 자체로 중요한 전략이기도 하지만, 더 중요한 의미는 바로 참여정부가 정부의 규모에 의존한 효율성이 아니라 정부가 수행해야 하는 올바른 기능과 역할을 설정하는 것을 보다 중요한 혁신의 내용으로 삼았음을 의미한다.

참여정부 이전의 역대정부에서 이루어진 정부혁신 또는 개혁은 공공부문의 감축관리와 효율성을 최우선의 목표로 삼았기 때문에 정부가 수행하는 기능과 영역이 올바르고 타당한가를 확인하기보다는 우선적으로 정부가 작은 규모에서 효율적으로 움직일 것을 우선시하였다. 이는 당시의 시대적인 상황에서는 어쩔 수 없는 것이기는 하였지만, 그로 인하여 공무원들은 언제나 감축과 관리의 대상이자 혁신의 대상일 수밖에 없어 이들의 실질적이고 적극적인 참여는 불가능하였던 것이다.

반면 참여정부는 출범 초기부터 공식적으로 작은 정부를 추구하지 않음을 밝히고, 필요한 경우에는 자원투입을 확대하는 것도 고려할 수 있음을 밝힘으로써 다른 국가나 역대 정부들이 추구한 혁신과는 가장 분명하게 차별화를 시도하였다. 물론 효율성은 정권과 이념에 관계없이 언제나 중요한 행정의 가치이므로 정부혁신의 목표로서는 효율성을 우선 제시하였지만, 이것이 정부의 규모에만 의존하는 효율성이 아님을 분명히 하였던 것이다.

5) 로드맵을 활용한 단계적이고 전략적인 추진

혁신 추진전략의 또 다른 특징으로서는 참여정부 초기부터 혁신을 포함한 모든 중요한 국정과제들을 로드맵의 개념으로 구상하고 일정과 목표를 관리하는 방식을 채택한 것을 들 수 있다. 이러한 로드맵 위주의 혁신관리가 중요한 이유는 혁신에 있어서 전 정부적 차원에서의 목표관리가 가능해지는 배경이 된다는 것이다. 또한 로드맵을 구성하면 그 과정에서 자연스럽게 다른 관련 영역 및 정책내용들을 동시에 검토하게 되므로 혁신이 단편적이거나 단편적인 것에 머물지 않고 관련된 정책 및 영역과의 연계를 살리는 다면적이고 복합적인 연계성을 가질 수 있는 장점이 있다.

반면 로드맵 위주의 관리는 혁신의 진행 과정에서 일어나는 여러 가지의 변화에 대한 유연한 대응을 하는 데 있어서는 일정한 한계로서 작용할 가능성이 있다. 환경의 변화로 인하여 목표체계 또는 목표수준의 변동, 다양한 기관들간의 역할분담의 변경 등이 요구될 때 로드맵으로 이미 제시된 과제들의 유연한 변화는 상대적으로 쉽지 않은 측면이 있다. 따라서 이를 집중적으로 관리하고 책임질 수 있는 기관의 존재가 필수적인데, 이미 밝힌 바와 같이 혁신추진체계를 공식화함으로써 이런 부분에 대한 우려는 상당부분 해소할 수 있을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 환경의 변화, 내부의 반응, 대국민 효과 등을 신중하게 모니터링함으로써 혁신의 영역, 대상, 방법, 절차 등을 지속적으로 변화시킬 수 있는 준비가 소홀해서는 안 될 것이다.

6) 평가를 활용한 혁신관리

참여정부는 국민의 정부 이래 이어져 온 기관평가 제도 내에 혁신평가를 일정부분 포함시키도록 함으로써 평가를 활용한 혁신의 성과를 관리하는 방안을 강구하고 있다. 이는 혁신 성과의 객관성을 담보하고 적절한 보상체계를

를 구성할 수 있다는 점에서 바람직한 전략적 고려라고 할 수 있다.

다만 이 경우 문제가 될 수 있는 것은 크게 두 가지이다. 하나는 혁신 역시 정부에 적용될 때는 성과를 식별하고 정의하는 것이 쉽지 않아 객관성을 확보하는 것이 여전히 어려울 수 있다는 점이다. 특히 개별적 혁신과제들에 대한 성과목표와 수준을 정책의 산출(outcome) 및 효과(impact)라는 단위에서 설정하지 않을 경우 평가는 단순히 활동수준 및 이행의 정도에서 이루어질 가능성이 있으며, 이는 평가를 수행하는 근본목적과는 어느 정도 거리가 있는 것이 된다. 다음의 가능성은 첫 번째와 연관된 것으로서 평가 자체가 물리적으로나 심리적으로 상당한 정도의 부담으로 작용하게 되고 이로 인해 혁신의 필요성과 초점이 외부 평가에만 맞추어질 가능성이 있다. 이 경우 혁신은 기관의 본질적 미션과 연관된 실질적인 효과에 무관하게 좋은 평가를 받아야 하는 부담으로만 받아들여지고, 혁신이 일과 괴리되게끔 하는 원인이 될 수도 있다. 평가를 직접적으로 혁신관리에 활용하는 것은 역대정부의 사례에서는 찾기 어려운 것이고, 해외의 경우에도 미국 OMB 등의 PART 등과 같이 관리 차원에서만 일부 활용될 뿐, 정부혁신의 종합적인 측면을 대상으로 이루어지는 경우는 많지 않다.

(2) 접근과 시각

참여정부 혁신의 특징을 보여주는 또 다른 측면은 혁신에 대한 시각과 혁신에 대한 접근에서 찾을 수 있다. 무엇보다 참여정부의 혁신은 굿 거버넌스적인 시각과 철학을 바탕으로 깔고 있음으로 인해 역대정부의 개혁 노력과는 많은 차이를 보이고, 이와 관련하여 혁신에 대한 접근에 있어서도 참여와 투명성 등 굿 거버넌스적 혁신의 구성요소들이 반영되는 경향을 보인다 (cf. 표 20).

1) 참여와 분권형 혁신

표 20) 참여정부 혁신과 시장형 정부혁신의 비교

	영국 (뉴질랜드)형 혁신	미국형 혁신 (미국)	참여정부
배경	경제적자, 경제성장 (1979 대처/1992 블레어)	경제적자, 정부불신 (1992/1998 클린턴)	정부불신, 경제침체, 국가경쟁력 저하 (2003 노무현)
슬로건 (비전)	Let managers manage (뉴질랜드) Modernizing Government (영국-블레어정부)	The end of big government, Government reinvention, Better government, From Red Tape to Results creating a government that works better and costs less	투명하고 일 잘하는 정부
원리	관리주의 신공공관리 (NPM) 작은 정부 국가구조개혁 신자유주의	관리주의 신공공관리 (NPR/NPRG) 기업가형 정부 행정변화 신자유주의	Good Governance, 참여적 거버넌스 행정변화-행정시스템 개혁 실용주의
목표	작은 정부 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-효율적인 정부	작은 정부 (1993- 제1기) 정부조직의 업무방식 개선, 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-고객서비스 이니셔티브 (1994- 제2기) NPRG-안전한 공도체, 강한 경제, 더 잘 관리된 정부 (1998-제3기)	정부조직의 업무방식 개선 공공서비스 품질 및 전달체계 개선, 투명성과 참여의 증대-일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부, 신뢰받는 정부
대상	정부조직 및 공기업(공사)	정부 공조직 (부, 처, 청)	정부조직, 공기업(공사), 지방정부, 정부출연기관, 민간부문 (포괄적)
추진 체계	수상직할 Next Step Agency (1988) 내각사무처 성과/혁신팀(1999) 행정개혁본부 (2001)	부통령 직할 탈정치적 자문기구 New Public Review (1992) National Partnership for Reinventing Government (1998)	대통령직할 (정부혁신지방분권위원회/행자부 혁신본부)
추진 방법	Top-down 시장원리의 공공부문 적용-고객지향, 성과계약, 산출예산, 전략기획 (발생주의 회계예산제), 권한이양	Top-down/Bottom Up 교차 성과주의 예산 (GPRA), 민간경영기법 (BPR) 도입 -고객지향, 권한이양 교육, 학습, 조직문화 개선	Top-down/Bottom Up 교차 성과주의 예산 (2007년 예정) 민간경영기법 (BPR) 도입 -국민(고객) 지향 교육, 학습, 조직문화 개선 지방정부, 시민단체와의 참여적 협치체계 구축
특징	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정최고책임자의 강력한 리더십에 의지	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정최고책임자의 감독 하에 자율적 혁신문화고양	정부조직의 탈관료화 혁신추진체계의 탈정치화 국정최고책임자의 강력한 리더십에 의지-혁신의 내재화, 제도화 지향
성과	정부조직의 슬림화 재정적자 개선 공공서비스 품질 및 전달체계의 획기적인 개선	정부 업무효율화 증대 정부 신뢰회복 (2001년 9.11사건 이후 다시 하락)	국가경쟁력순위 상승 (2005년도 IMD 측정) 공공서비스 품질 및 전달체계의 개선 혁신분위기 조성

참여정부의 정부혁신에 대한 시각과 철학에서 가장 두드러지는 것은 역시 굿 거버넌스적 또는 정책네트워크적인 패러다임을 받아들이고 있다는 점이다. 이는 앞선 3장에서 상술한 바 있지만, 역대정부의 정부개혁 노력과 전혀 다른 점이고, 영·미형의 정부혁신 노력과도 상당히 다른 부분이라고 할 수 있다. 정부와 시민사회의 역할이 변화되고 그와 함께 양자의 상호작용 양태 역시 변화함에 따라 기존에 정부 중심으로 작동되었던 국정운영체제는 더

이상 효율적이지도, 효과적이지도 않다는 관찰에서 (cf. Hughes, 2002) 대부분의 OECD 국가들은 새로운 거버넌스 체제의 형성을 지향하고 있다면, 참여정부 역시 이같은 대체로부터 크게 벗어나지 않는 듯하다.

참여정부는 과거 권위주의 정부가 행했던 정부 주도적 정책결정과 하향식 정책집행, 그리고 정책수요자들의 일방적인 수용을 요구하는 운영시스템을 포기하고 참여를 통한 분권적 운영 시스템 구축을 목표로 하고 있기 때문이다. 실제로 참여정부 혁신 홍보 자료 상당수는 현 단계 정부혁신이 Good Governance를 지향하고 있음을 명시적으로 밝히고 있다 (cf. 대통령 국정말씀, 2004 ; 국무총리 세계정부혁신포럼 축사, 2005 등).

앞서 전략적 측면의 방법과 특징을 논할 때도 공무원이 혁신의 주체가 되며 동시에 규모에 기반한 효율성을 추구하지 않음을 말한 바 있지만 이와 같은 전략이 가능한 것은 역시 혁신과 정부운영에 대한 시각이 거버넌스 패러다임에 기반을 두고 있기 때문이라고 해도 그리 놀랍지 않을 것이다. 그러나 굿 거버넌스적인 시각이라고 해서 신공공관리론적인 혁신철학이 모두 사라진 것은 아니며, 전통적으로 행정에서 중시되던 가치인 효율성이나 봉사 등의 개념은 유지되고, 새로운 가치로서 투명과 분권, 자율 등을 반영할 수 있는 변화가 이루어진 것이라고 보아야 할 것이다.

2) 혁신에 대한 포괄적 전방위적 시각

참여정부의 혁신은 앞서 혁신의 대상에 대한 부분에서 살펴본 바와 같이 행정의 특별한 측면에 관심을 갖는 것이 아니라, 행정과 정부운영의 거의 모든 측면을 대상으로 하고 있다. 따라서 행정제도, 운영과 행태, 관습, 문화, 기술 등이 모두 혁신에서 다루어지고 있고 내용적으로도 정책과정 전체를 대상으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 기존의 혁신노력들(역대정부 혹은 해외정부를 막론하고)은 대부분 제도나 구조적인 면을 위주로 이루어져왔으나, 참여정부의 혁신노력은 문화와 행태, 관습적인 면까지 다룸으로써 하드

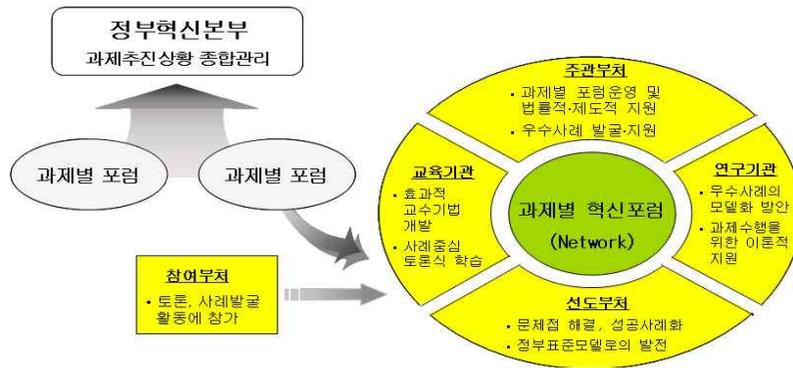
웨어적인 측면과 소프트웨어적인 측면을 함께 다루고자 하는 것이다.

이처럼 제도, 행태, 문화 등은 행정 내적인 문제들을 혁신의 대상으로 다루는 것인데 비해, 행정 외적으로 혁신의 대상이 될 수 있는 것들은 국민생활과 밀접하게 연관된 정책의 결과와 내용이라고 할 수 있다. 참여정부는 이러한 문제들을 혁신과 직접 연계시키지는 않았지만, 부동산정책, 환경정책, 지역균형발전정책 등에서 볼 수 있는 바와 같이 지속적인 변화를 시도하고 있다.

3) 학습과 교육의 강조

참여정부의 정부혁신노력에서 가장 두드러지는 것 가운데 하나는 혁신의 수단과 도구라는 측면에서 공무원들의 학습과 교육시스템을 부각시키는 것이다. 특히 여러 가지 혁신과제들을 공무원들 스스로 고민하고 대안을 마련할 수 있도록 혁신포럼을 구성하고 내부적인 학습이 이루어지도록 한다든가, 여러 공무원 교육기관에서 혁신을 중요한 아이টে으로 다루기 시작한 것 등은 다른 나라들에서는 찾아보기 어려운 변화이다.

그림 15) **공공혁신과제 혁신포럼 구성현황**



출처 : 행정자치부 백서(2005:15)

이와 같은 변화 역시 넓게 본다면 정부혁신의 패러다임을 거버넌스적인 것으로 유지하는 것과 일맥상통하는 것이다. 공무원의 규모를 중요한 혁신의 주제로 삼는다면 이처럼 자발적이고 스스로 참여하는 혁신의 양태가 나타나기는 어렵기 때문이다.

4) 민간혁신기법의 유연한 적용

원래부터 혁신은 민간기업에서 먼저 나타나기 시작한 것이며, 당연히 혁신을 위한 여러 기법과 수단들도 민간부문에서 활성화된 것이 사실이다. GE, IBM 등과 같은 해외의 우수기업들이 보여준 혁신노력들과 국내의 여러 대기업에서 나타난 혁신의 수단들은 이제 공공부문에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

CoP, 워크아웃, BSC 등 현재 다양한 공공기관들에서 추구하고 있는 혁신수단과 접근들은 민간의 그것을 벤치마킹한 데 따른 것이다. 그러나 이러한 현상은 두 가지 문제에 대한 의문을 제기한다. 우선 거버넌스적인 관점을 우선시하는 정부혁신 패러다임에서 민간의 혁신기법을 도입하는 것이 타당한 것인가라는 질문과, 다른 하나는 이러한 기법들이 공공부문의 특성과 환경에 적합한가라는 것이다. 물론 여기서 보다 더 중요한 질문은 후자의 것이다.

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. 더 중요한 것은 이러한 민간 혁신기법들이 공공부문에 일반적으로 적용가능한가라는 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 재무관점 등을 적용하기 어렵고, 정책 부서 등과 같이 고객관점을 명확히 하기가 어려운 경우도 적지 않다. 이에 대한 여러 기관들의 대응을 보면 관점 자체를 공공부문이나 자기 조직에 적합한 것으로 바꾸거나, BSC의 결과 적용을 제한적으로 하는 것 등이 나타나고 있어, 민간 혁신기법을 공공기관에 적용할 때의 문제를 어느

정도 인식하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 대부분의 기관들이 성과평가 시스템으로서 BSC를 무조건 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 안되는 상황이 큰 원인을 차지한다는 것이다.

제 5 장 참여정부 혁신의 성과와 평가

제 1절 참여정부 혁신의 보편성

과거 국민의 정부가 시장지향적인 신공공관리모형에 비교적 충실한 정부개혁을 추진하며 공공부문의 구조조정을 단행하였다면 (배용수, 2000 ; 허철행, 2000) 참여정부 혁신은 신공공관리모형을 선택적으로 수용하며, 동시에 참여형 (굿 거버넌스) 개혁을 추진하고 있다. 이같은 특징은 다음의 6개 분야를 살펴볼 때 더욱 극명하게 드러난다.

1. 인사관리 혁신

한국 정부는 이미 1990년대 이후 세계 기준에 적합한 인적자원관리시스템 구축을 위해 인사혁신 비전과 방향을 수립·시행하였거니와 1999년에는 정부 인적자원의 개발 및 관리·운영을 전담하는 조직으로 중앙인사위원회를 설치, 운영하고 있다. 또한 1999년을 기점으로 20% 내외의 공직을 민간부문 및 기존의 공공부문 종사자들에게 개방하고 연공서열제와 연차보너스 시스템을 폐지함과 아울러 성과급제를 도입, 공무원 상호간의 경쟁을 유도하고 있다. 참여정부 혁신은 지난 정부 혁신정책의 성과를 일정 부분 수용하며 이를 보다 강화된 형태로 계승하고 있다.

참여정부가 제시하는 인사혁신 4대원칙은 참여정부 혁신정책이 지난 정부에서 다듬어진 인적자원관리시스템의 연장에 서있음을 보여준다 (cf. 중앙인사위원회).

① 참여정부는 개방형직위제도, 직위공모제도, 민간 휴직근무제도와 시간제공무원제도, 다면평가제 등을 도입, 공직의 개방성과 대외경쟁력을 향상시키기 위해 인재유치를 폐쇄형에서 개방형으로 전환할 것을 표방하고 있다. 나아가 인사실무를 전자적으로 신속하게 처리할 수 있는 인사

정책지원시스템(PPSS)과 국가인재 데이터베이스(e-HRM)를 구축하는 등 국제적 경쟁력을 갖춘 인사관리시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다.

Box 12 > 전문성제고■ 위한 인사관리 혁신
(cf. 중앙인사위 백서)

● **공직 민간 개방**

개방형 직위로 공직개방의 폭이 넓어졌다. 국장급 직위의 임용범위를 민간까지 확대해 공무원과 민간인이 경쟁토록 하는 개방형 직위는 1999년 처음 도입되어 시행 당시에는 38개 부처에서 129개 직위를 지정했다.

그림 16 > 개방형 공직 증감■



2005년 현재는 이를 확대해 43개 부처 152개로 확장하고 국장급 직위 1개를 과장급 2개 직위로 바꿀 수 있도록 제도도 보완했다. 2005년 9월 현재 152개 직위 가운데 135개 직위에 임용이 이뤄져 88.8%의 충원율을 보이고 있으며 135개 직위에 모두 733명이 응모해 한 직위당 평균 5.73대 1의 경쟁률을 보였다.

이 중 민간인 526명(68%), 공무원 247명(32%)이 지원해 민간인이 2배 이상 많았다. 하지만 실제 임용된 것은 공무원이 훨씬 많다. 개방형으로 공직에 진입한 사람들의 경력을 분석한 결과 내부임용 74명(54.8%), 타 부처 7명(5.2%), 민

간인 54명(40%)이었다. 응모는 민간인이 많고 합격은 공무원이 많은 셈이다. 민간인 진출 비율은 국민의 정부 당시 15.9%에 비하면 증가한 편이지만 여전히 공무원 숫자가 많아 '그들만의 잔치'라는 지적도 없지 않다.

● **여성·장애인 진출**

균형 인사의 척도인 여성과 장애인의 공직 진출도 꾸준히 늘고 있다. 1995년 여성 공무원 비율이 27.3%였으나, 29.8%(1999년), 32.9%(2002년), 34%(2003년) 등으로 꾸준히 늘고 있다. 5급 행정고시 합격자 가운데도 여성비율이 2000년 25.1%에서 지난해 38.4%로 경증 뛰었다. 여성의 진출확대로 여성관리자도 늘고 있지만 아직도 미미하다. 5급 이상 여성 관리자 비율이 4.8%(2001년)에서 5.5%(2002년), 7.4%(2004년) 등으로 증가하고 있지만 아직 부족한 실정이다. 이에 정부는 여성 관리자를 2005년 8.7%, 2006년엔 10%까지 늘린다는 계획이다. 정부의 장애인 의무고용 비율도 1991년 0.52%에서 1.08% (1997년), 1.87% (2003년), 2.04% (2004년)으로 점차 증가하고 있다.

● **2002년보다 공무원 4만 여명 증가**

백서에 따르면 지난 6월 말 기준으로 공무원 수는 모두 91만 4880명이다. 지난해 말 철도공사가 신설되면서 철도 공무원이 공사 직원이 돼 정원에서 2만 여명 줄었다. 하지만 이는 국민의 정부 출범 때인 1998년보다 2만 6663명, 참여정부 출범 직전인 2002년보다 4만 869명 늘어난 수치다. 특히 장·차관 등 정무직의 증가가 가파르다. 참여정부 출범 직전인 2002년 말엔 장관급이 33명, 차관급이 73명이었다. 하지만 올 7월말 현재로는 장관급이 3개 늘어난 36명, 차관급은 무려 16명이나 늘어나 89명이 됐다. 국민의 정부 때보다 정무직이 18%나 증가한 것이다.

② 인재육성의 목표 역시 일반 행정가에서 전문행정가로 전환하여, 2006년부터는 범정부적 차원에서 성과와 능력에 기반을 두는 인사관리시스템을 도입하기로 했다. 곧, 정부의 주요 정책 결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고 개방과 경쟁을 확대하며 성과책임을 강화함으로써 역량 있는 정부를 구현하자는 것이 그 목표로, 1978년 미국이 최초로 도입한 이후 영국, 호주, 캐나다 등 OECD 혁신 선도국가들이 도입·시행중인

고위공무원단체도를 도입, 시행할 예정이다 (2005년 5월 현재 국가공무원법 개정안 차관회의·국무회의 통과).

③ 평가보상과 관련해서는 연공서열을 폐지하기로 했다. 또한 실적과 성과 우수 인재 유치를 위해 고시제도를 개편했고, 직무별 성과책임과 직무수행요건 등을 규명하기 위한 직무분석의 실시와 연봉제·성과상여금제도를 도입함으로써 성과지향의 인사관리시스템을 정착시키기로 하였다.

④ 인사권한도 중앙집중형을 지양하고 자율·분권을 표방하고 있다. 또한 공직의 대표성을 확보하기 위해 여성이 남성과 함께 차별 없이 일할 수 있게 하고, 과학기술인력과 장애인의 공직진출을 확대하며, 인재의 활용이 부처와 지역의 경계를 넘어 편중 없이 고루 이루어지도록 함으로써 보다 건실한 국가 경쟁력의 확보를 위해 노력할 것을 천명한다.

참여정부는 또한 지난 정부의 공무원 보수체계의 합리화를 지향하고 있다. 국민의 정부 때 입안된 ‘공무원보수현실화 5개년계획’ (2001)을 계승, 공무원 보수를 민간과 대등한 수준으로 실현하기로 하고 2004년까지 이를 추진, 목표치에 근접하는 성과를 냈다 (cf. 표 21).

표 21) 연도별 민간임금 접근목표 및 추진실적

구분	2000 (1차년도)	2001 (2차년도)	2002 (3차년도)	2003 (4차년도)	2004 (5차년도)
민간접근목표	91.1	95.3	96.8	98.4	100
추진실적	91.1	95.3	96.8	97.3	97.7
처우개선률	9.7	7.9	7.8	6.5	3.9

자료 : 중앙인사위원회

다만 2004년 6월기준 민·관임금보수수준실태조사 결과에 의하면 공무원 보수의 민간접근율이 95.9%(잠정)수준(같은 연령, 같은 학력 간의 비교)에 이르나, 일반적 비교기준으로 볼 수 있는 일반직 공무원의 경우 접근율이 90% 수준에, 3급이상 고위직 공무원은 70% 수준에 불과한 것으

로 나타나는 등 직종별·직급별 및 비교대상직종·기업규모 등에 따라 접근율에 큰 편차가 존재하고 있다.

2. 전자정부

참여정부 혁신의 두드러진 특징 가운데 하나는 지난 정부에서 추진된 디지털 정부 건설에 힘입어 가시적인 결과를 산출케 했다는 것이다. 한국의 전자정부 건설은 국가기간전산망사업을 실시하여 국가전산화의 표준을 마련한 1986년부터 지속적으로 추진돼, 1990년대 초에는 국가기본정보의 디지털화를 이루고, 1990년대 중반부터는 부처별 단위업무의 정보화를 위해 정보화촉진기본법(1995) 및 정보화촉진기본계획(1996)을 수립하는 등 빠른 변화양상을 보이다가 2000년대에 들어서서는 국가핵심업무의 통합서비스화를 지향, 전자정부특별위원회를 구성하고 (2001) 민원서비스(G4C), 전자조달서비스(G2B), 종합국세서비스(HTS) 등 11대 전자정부 과제를 추진한 바 있다. 참여정부는 기존의 전자정부 정책을 더욱 발전시켜 전자정부전문위원회를 설치하고 인터넷민원서비스 고도화, 전자지방정부 구현 등 전자정부 31대 로드맵 과제를 추진 중에 있다.

표 22) 세계적 수준의 전자정부 구현

구분	연도	2002년	2003년	2004년
전자정부 수준		15위	13위	5위(↑8)

UN은 2002년부터 회원국들의 전자정부 수준을 전자정부 준비지수(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 선도국가로 부상하기에 이른다 (cf. 표 22).

그림 17 > 정부업무 전자결재율 추이

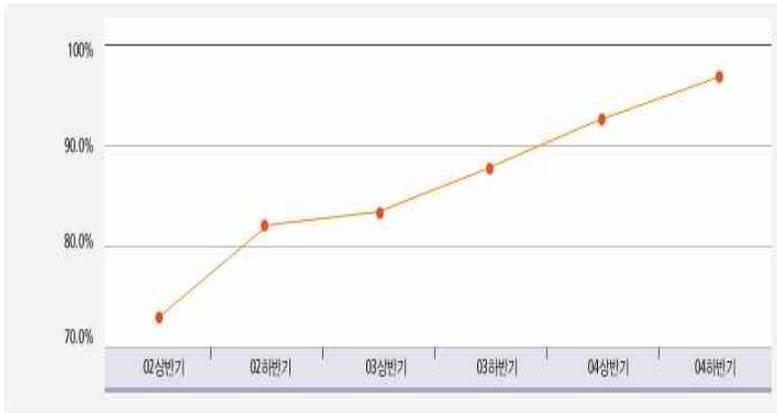
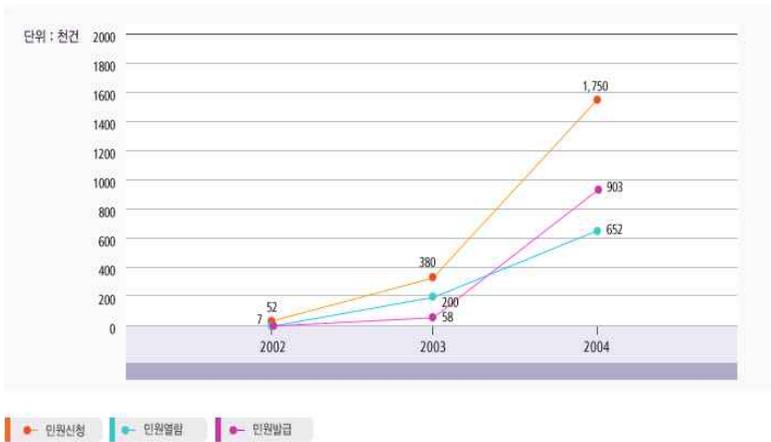


그림 18 > 인터넷을 통한 민원처리 건수



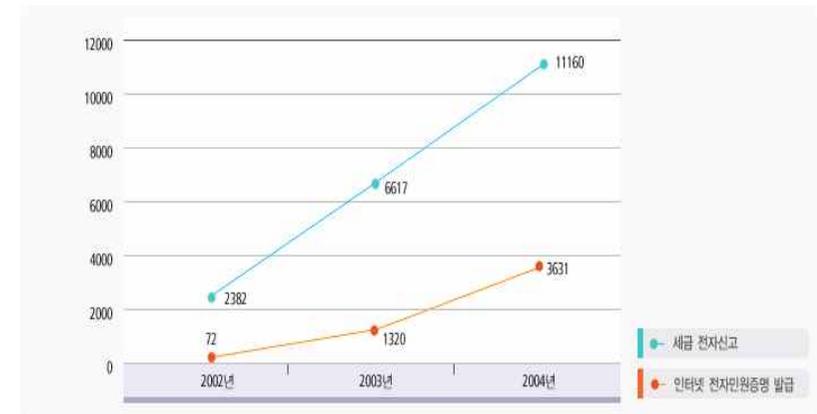
세계 5위라는 위상에 걸맞게 정부업무의 전자결재율도 02년에 80%미만에서 04년에는 97%를 상회하는 등, 급격하게 증가하였으며 (cf. 그림 17) 단일 창구에서 450여종의 민원서비스를 제공하는 전자정부 포털

(www.egov.com)을 구축하여 연간 3백만건 이상의 민원을 처리, 인터넷을 통한 민원처리 건수 역시 가파른 증가세를 보인다 (cf. 그림 18). 인터넷을 통해 처리할 수 있는 민원 역시 계속 확대하여 05년 10월 현재는 총 500여종을 상회하고 있다 (cf. 표 23).

표 23 > 인터넷 민원서비스 확대

인터넷을 통한 직접발급	8종→21종
인터넷을 통한 민원열람	13종→23종
인터넷을 통한 민원신청	452종→513종
서비스 수혜대상 확대	내국인 → 국내거주 외국인, 법인

그림 19 > 세금 전자신고 및 인터넷 증명발급 추이



인터넷 민원서비스 가운데에는 세금 신고 및 인터넷 증명발급이 포함되어 있는데, 그 이용률 또한 나날이 증가하고 있다 (cf. 그림 19). 곧, 홈텍스 서비스의 도입으로 전자신고 및 각종 증명 발급건수가 늘어나고 05년 7월 현재 인터넷을 통한 전자신고 비율이 법인세 96%, 소득세 75.0%, 특소세 73.3%, 부가세 67.7%로 높아진 것으로 드러났다. 향후에는 국민 참여를 추

진하는 전자정부 구축에 역점을 두어 국민 참여 포털 및 통합콜센터 구축, 온라인 국민 참여를 가속화할 계획이며 2006년 이후부터는 T-Gov를 구축, 각종 행정정보, 민원서비스를 TV로 제공하여 이용계층을 확대하는 등, 유비쿼터스 지향의 전자민원 서비스를 대폭 확대할 예정이다.

이처럼 빠른 속도로 진행된 전자정부 건설은 행정, 입법, 사법 등 정부 내 업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성을 제고하게 됨은 물론 정부 행정행위의 투명성을 제고하는데도 크게 기여할 것으로 보인다. 나아가 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 정부기능을 전환하게 함은 물론 현정부가 표방하는, 참여를 통한 국민중심의 정부운영시스템 구축을 가능케 할 것으로 기대된다.

3. 정직하고 투명한 정부

참여정부가 주력하고 있는 또 하나의 주요 혁신 부문은 정직하고 투명한 정부 건설이다. 한국은 1998년 1월 1일을 기해 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'을 시행해 전 세계에서 13번째로 정보공개를 단행한 나라는 기록을 남겼지만 참여정부는 이에 만족하지 않고 2004년 7월 개정법을 시행, 자발적 정보 제공 등 수요자 중심의 정보공개제도를 확산하기 위해 노력하고 있다 (cf. 표 24).

국정운영의 투명성 확보를 위한 국민의 기본적 '알 권리' 수요를 충족시킨다는 차원에서 정부가 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개하는 것으로서, 정확하고 알찬 정보를 바탕으로 국민의 국정참여를 돕는 제도가 정보공개제도라면 이는 청구공개 (공공기관이 보유·관리하는 정보를 청구인의 청구에 의하여 공개하는 제도)와 정보공표 (공공기관이 보유·관리하는 중요 정책·사업, 예산 집행 등에 관한 정보를 자발적으로 공표하는 제도) 두 부문으로 구성될 수 있는데, 참여정부는 특히 후자의 제도

에 더욱 힘을 실어주고 있는 것이다.

표 24 > 정보공개제도 운영현황

연 도	2000년	2001년	2002년	2003년	2003년 증가율 (2000년 기준)
청구 실적	61,586	86,086	108,147	192,295	212.2 %
공개 실적	54,309	72,842	96,538	178,271	228.3 %

자료 : 행정자치부

(단위 : 건수)

예를 들어 현재 문화관광부가 시행하여 긍정적인 반응을 얻고 있는 정책과정별 온라인 정보공개제도가 그 대표적인 사례라고 하겠다 (cf. 행정자치부 정부혁신사례집, 정부가 변하고 있다, 2004). 그 결과, 행정정보 공개 실적이 00년 대비해서 04년 현재 5배 증가한 것으로 드러났다 (cf. 표 25).

표 25 > 연도별 행정정보 공개실적

2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	'00년대비 '04년 증가비율
54,039	72,842	96,538	178,271	269,707	5배

4. 분권화

참여정부는 그 명칭 자체가 시사 하는 바와 같이, 공무원들과 고객으로서의 시민들이 국정 운영에 참여할 수 있는 여러 가지 제도적 장치를 마련하기 위해 노력하고 있다.

그 첫 번째 형태는 대한민국 헌정 사상 유례가 없는 대통령과 총리의 역할 분담이다. 그 정치적 의도나 원인과 무관하게 '책임총리제'의 도입으로 말미암아 분권적 헌법구조가 이미 우리 헌법에 내재한다는 것을 보

여주었고, 또 현실적으로는 국정 최고책임자 수준에서 분권적 국정운영이 가능하다는 것을 보여 줌으로써 보다 장기적인 관점에서는 '제왕적 대통령제' 문화에 길들여진 한국의 정부시스템에 다원주의적 사고의 활력을 불어넣을 것으로 기대된다. 최근에 진행되고 있는 '팀장관제' 역시 - 그 위헌성 시비에도 불구하고 - 대통령의 권한과 책임의 분권화를 통해 탈권위주의화를 촉진, 착근하도록 기능할 수 있을 것으로 보인다.

그 두 번째 형태는 정책 수요자들의 자발적인 수용과 참여를 유도하고 시민집단과의 협치 체제를 구축하기 위한 노력이다. 참여정부와 함께 정보공개와 전자정부 구축이 더욱 활성화될 수 있었던 것은 비용절감 효과를 위해서 뿐 아니라 참여를 용이하게 하고, 그럼으로써 NGO (NPO)를 비롯한 시민사회가 정책입안 단계부터, 실행, 평가 단계에 이르기까지 보다 적극적으로 자신의 선호와 의사를 반영시킬 수 있도록 하기 위함인 것으로 보인다 (cf. 행정부 회의문건, 2005). 요컨대, 시민사회와 다양한 사회집단을 국정의 파트너로 인정하고 이들의 요구와 평가가 국정의 투입과 산출 시스템에 반영되는 '참여적 거버넌스'를 구현하겠다는 의지의 표명인 것이다.

그 세 번째는 중앙과 지방이 동참하는 분권적 운영 시스템이다. 참여 정부는 정부혁신과 지방분권에 대한 개혁과제를 추진하기 위해 2003년 4월, 대통령 직속 자문위원회로 정부혁신지방분권위원회를 발족시켰다. 나아가 동 위원회 산하에 5개 전문위원회를 설치, 정부혁신과 지방분권 과제를 실질적으로 발굴, 심의하도록 했다. 중앙정부 혁신과 지방정부 혁신의 연계, 중앙정부 혁신과 분권화의 연계는 오랫동안 중앙집권적 정치행정 시스템을 가진 한국과 같은 나라에서는 분명 새로운 시도이다. 특히 2003년 연말 국회를 통과한 지방분권특별법은 지방분권추진계획을 수립하도록 규정함으로써 참여정부의 분권화 작업이 일개 정권의 일이 아니라 국가적 과제임을 분명히 하고 있다. 나아가 지방양여금제도, 주민투표제, 주민소송제, 주민감사청구제도 등의 관련 입법조치가 완료됐다는 것은 지

방으로의 권한이양을 위한 준비가 착실하게 진행되고 있음을 보여준다. 그래서 2008년까지 중앙과 지방사무의 비중을 60 : 40으로 제조정할 것을 목표로 세우고 일괄이양 방식을 채택하여 권한이양을 진행하고 있는데, 특히 2004년을 기점으로 지방이양 완료 건수가 비약적으로 증가하고 있다 (cf. 그림 20).

그림 20 > 연도별 중앙권한의 지방이양 완료건수

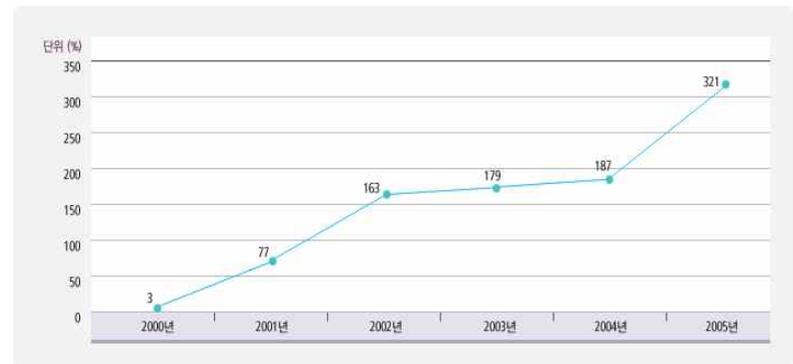
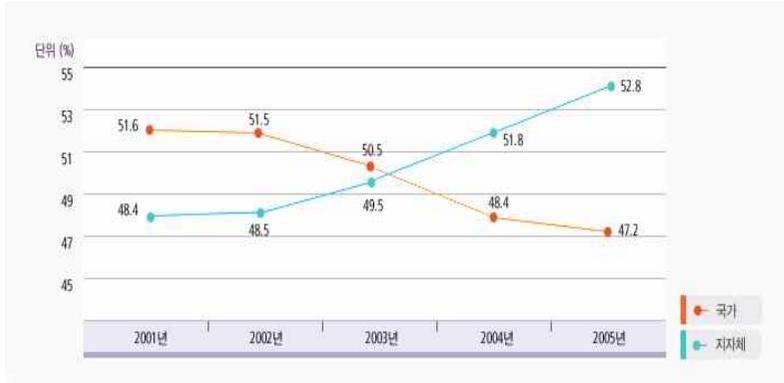


표 26 > 연도별 지방교부세 현황

구분	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
교부율(%)	13.27	15.0	15.0	15.0	15.0	18.3	19.13
교부금(액)	6.9조	8.5조	12.3조	12.5조	15.0조	14.5조	19.5조

또한 지방분권화에 따른 재원 확충을 위해 지방교부세 교부율을 인상함에 따라 지자체에 대한 교부금이 대폭 증가, 2005년 현재에는 2000년 대비 약 130%의 증가세를 기록하고 있다 (cf. 표 26). 뿐만 아니라 국가 총재정에서 지방이 사용하는 지출의 비중이 계속 상승하여, 2003년 하반기 부터는 중앙정부의 지출규모를 상회하고 있다 (cf. 그림 21).

그림 21 > 국가 총재정 대비 지방지출 비율 추이



5. 서비스 품질 및 전달 혁신

표 27 > 행정서비스 현장 운영현황

구분	1998	2000	2002	2004
누계	27	4137	6,463	10,709

출처 : 행정자치부(2005)

표 28 > 행정서비스 현장 우수기관의 고객만족도

구분	2001	2002	2003	2004
고객만족도 점수	66	68	77	78

출처 : 행정자치부(2005)

표 29 > 공기업의 경영 및 서비스에 대한 고객의 만족도

연도	2000	2001	2002	2003	2004
고객만족도	60.0	66.5	72.3	76.8	79.4

참여정부는 고객지향적 가치를 지향하며 대민접점 활동분야에서 국민에 대한 행정서비스 제공에 충실하고자 노력하고 있다. 이같은 노력은 지속적으로 증가 추세에 있는 행정서비스 현장 운영현황 (cf. 표 27), 정부기관 및 공기업에 대한 고객만족도의 지속적인 상승추세를 보면 쉽게 인

지할 수 있다 (cf. 표 28, 29)

국민제안제의 활성화와 국민참여형 민원제도 개선시스템 구축 역시 참여정부의 대국민 행정서비스 개선 의지를 읽을 수 있도록 하는 대표적인 사례이다 (cf. 표 30, 31). 이는 또한 참여정부가 국정 원리로 채택하고 있는 협치의 실현에 한걸음 더 다가갈 수 있도록 하는 제도적 장치로서 정부와 국민, 공공기관의 업무와 고객 사이의 간극을 좁힐 수 있는 기제이기도 하다.

표 30 > 연도별 국민제안 실적*

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

* 청와대 국민참여마당과 고충처리위원회에 접수된 실적 ('04년은 대통령 탄핵으로 감소)

표 31 > 국민참여형 민원 제도개선시스템 구축 (04년)*

구분	민원해소 대책회의	민원·제도개선 협의회	과제발굴 모니터단	민원모니터단
구성원	기관장(주재), 민원인, 담당자	부기관장(주재), 50%이상 민간전문가	현장공무원, 산하단체직원	네티즌
구성현황	27개 부처(61%)	44개 부처(100%)	39개 부처(89%)	31개 부처(70%)

* 민원해소대책회의는 민원 다발부처를 중심으로 운영

그러나 역시 참여정부 혁신의 큰 특징이라면 지난 정부와 달리 정책의 품질 향상에 주안점을 두고 있다는 것이다. 곧, 정부 정책의 입안에서부터 집행에 이르기까지를 19단계로 나눠 공산품의 품질처럼 관리하는 '정책품질관리제도'를 도입하여 2005년 7월부터 전 부·처·청에서 시행토록 하며 고품질의 정책관리를 명시적인 목표로 하고 있다. '정책품질관리제도'가 적용되는 정책은 다음의 9개 기준을 충족시키는 정책들이다.

- ① 대통령과 국무총리가 지시한 사항,
- ② 직접 이해당사자 100만 명 이상,

- ③ 간접 이해당사자 500만 명 이상,
- ④ 총사업비 500억 원 이상,
- ⑤ 총사업비 중 국가부담이 300억 원 이상,
- ⑥ 국정과제 또는 국가전략사업,
- ⑦ 여러 부처와 관련된 주요 복합사업,
- ⑧ 연두 업무보고 중 주요과제,
- ⑨ 국민생활 또는 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 사업 등이다.

총 19단계로 구성되는 품질관리 규정은 정책형성(9단계)-홍보(5단계)-집행(2단계)-평가(3단계)의 순으로 적용되며 최종 평가결과는 부처 예산과 실명제 공무원의 인사 및 성과급 결정에 반영될 예정이다. 정부 부처는 '정책품질관리카드'에 정책 실명제의 도입을 통한 책임성을 확보하기 위해 정책담당자, 정책 단계별 추진내용, 주요 실적 등을 기재하고 관련 자료를 첨부토록 규정했다.

나아가 구체적인 혁신기법 측면에서, 특정기법에의 일방적인 의존보다 공공부문의 효율성 증대를 위해서 민간의 다양한 기법에 의존하는 것이 한 특징이라고 하겠다. 민간의 최신 경영기법 즉, 6시그마, 변화관리, BSC, BPR, BPM 등을 정부혁신에 적용하려는 움직임이 두드러지며 이 과정에서 민간의 변화관리 전문가의 정부혁신 참여가 광범위하게 이루어지고 있다. 정부혁신지방분권위원회에 다수의 경영학자와 전문경영인(CEO)이 참여하고 있다는 사실은 이러한 경향을 단적으로 보여주는 예화일 것이다.

6. 규제혁신

한국에서 규제개혁의 체계와 틀이 갖추어진 것은 국민의 정부에 이르러서이며, 1998년에 봄에 발족한 대통령 소속 '규제개혁위원회'가 1년 만에 전체 규제의 30%를 폐지함으로써 민간의 창의력을 고양시킬 수 있는 새로운 시스템을 가동한 것으로 평가된다. 1998년 8월부터는 규제코드제

도를 실시하며 '규제개혁위원회'에 등록되지 않은 모든 규제를 불법으로 간주, 신설규제를 강력하게 억제하는 정책을 구사하였다. 일부 OECD 국가에서는 국민의 정부 시절에 만들어진 규제체계와 법에 대하여 상당한 관심을 보일 정도로 형식적으로는 잘 갖추어진 틀을 지녔다는 것이 일반적인 평가이다 (김정해, 2005). 참여정부는 이같은 전통을 이어받아 국무조정실 산하에 기업, 국책연구소, 공무원 등 3개 집단이 참여하는 '규제개혁기획단'을 신설, 기존 규제에 대해 적실성을 검토하며 현장감 있는 규제 대안을 도출하기 위해 노력하고 있다. 특히, 덩어리 규제를 대상으로 분기별로 전략과제를 선정하여 이를 해결하는데 역량을 집중하고 있는 것으로 보인다.

행정규제기본법 (법률 제5368호, 1997. 8. 22)이 발효된지 6년이 지난 시점에서 (1998. 3. 1부터 시행) 실정법인 행정규제기본법에서 규정하고 있는 거버넌스적 요소를 정리하면 다음과 같다 (송유철, 2004:12).

첫째, 공무원이 아닌 위원 중심의 규제개혁 위원회 구성이다. 이는 구체적으로 위원회의 구성 중 공무원이 아닌 위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다고 규정되고 20명의 위원 중 13명이 공무원이 아닌 위원으로 실제 운영되고 있다.

둘째, 누구든지 규제개혁위원회에 기존규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 제출할 수 있도록 규정하여 일반국민들의 참여를 보장하고 있다. 이는 특히 규제개혁위원회에 이해관계인, 참고인이 출석하여 의견을 진술할 수 있도록 하여 더욱 구체화하고 있다.

셋째, 규제를 신설·강화하고자 하는 경우에는 공청회, 행정상 입법예고 등의 방법으로 민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다는 규정이다.

넷째, 규제일몰제, 규제의 대체수단 개발 및 규제비용과 편익분석을 포함하는 규제영향분석제도의 도입이다.

이와 같이 행정규제기본법은 규제의 생산자인 중앙행정기관의 장이 규제

영향분석을 기초로 규제사항을 규제법령에 정하고 과반수이상의 민간위원들로 구성된 규제개혁위원회가 이를 심사하도록 하는 등 거버넌스적인 개혁을 지향하고 있다. 그러나 아직도 규제개혁을 바라보는 시각은 전통적 행정의 거버넌트적인 입장에서 규제입법기관과 규제개혁위원회 사이의 단위규제에 대한 조정으로 볼 분이며 “더 많은 거버넌스” (Peters, 1988)라는 선진국의 구호와는 거리가 멀다는 것이 다수 관찰자의 입장이다. 곧, 국민의 정부 이래 구축된 양적 규제의 체계와 틀을 질적 규제로 승화시키지 못하는 한계를 보이는 것으로 평가된다 (김정해, 2005)²³.

제 2절 참여정부 혁신의 독자성

이상의 6개항에 비추어볼 때 참여정부 혁신은 (1) 능률성을 지향하는 구조개혁이며 (2) 성과 지향적 운영시스템을 구축하기 위한 관리주의적 개혁이고 (3) 투명성과 공개성을 지향하는 참여형 개혁이라고 평가할 수 있겠다. 이처럼 참여정부 정부혁신은 기존의 이론적 모델에 얽매이지 않고 여러 가지 혁신방안을 선택적으로 수용하면서 한국의 정부 현실에 가장 적실성 있는 대안을 찾기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다.

그러나 참여정부의 혁신 내용을 살펴보면 기존의 혁신정책으로 설명되지 않는 특이한 성격이 있다. 곧 참여정부 혁신은 정부혁신의 선도국이랄 수 있는 영·미계 국가들은 물론 유럽 복지국가들과 달리 정부 규모의 축소 (downsizing)를 통한 작은 정부를 지향하는 것이 아니라 “국민이 필요로 하는 공공 서비스를 제대로 공급하는, 일 잘하는 정부” 곧,

²³ 참여정부 규제개혁은 경제활성화를 위한 가시적이고 정책적인 규제에만 집중하고 있기 때문이다. 그러나 덩어리 규제 및 중복규제 등 복잡한 구조가 해결되지 않은 상태에서 선택적인 규제개혁은 쉽지 않다. 따라서 보다 장기적이고 체계적인 전략이 요청된다고 하겠다. 또한 앞으로의 문제는 질적 규제 개혁으로의 전환을 어떠한 방식으로 구현해 나아갈 것인가의 문제라고 하겠다. 실제로 현 시기 선진국 규제개혁의 경우, 양적 규제에서 질적 규제로의 전환을 모색하기 위한 실질적인 방안 및 모델을 구축하는 데 관심이 많으며, 규제부담을 완화시키기 위한 노력의 일환으로 Standard Cost Model을 개발하고 시행하는 단계에 와있음은 눈여겨 볼만한 대목이다. 곧, 규제영향분석의 내실화, 규제일몰제도의 현실화, 입법영향분석 등에 의한 의원입법제도의 문제 해결 등, 보다 적극적인 규제정책이 필요하며 환경규제 등의 분야에서 규제의 효율화를 기할 수 있는 국제적 공조 시스템이 부재하다는 것도 문제점으로 지적되고 있다 (안문석, 2002).

적정규모 (right-sizing)의 정부를 통한 좋은 정부 (better government)를 지향하고 있다는 점이다.

물론 참여정부 혁신정책은 저비용 정부 건설이라는 세계적인 트렌드에서 크게 벗어나지 않는다. 참여정부는 비록 2007년 시행을 목표로 하고 있지만 성과주의 예산을 도입하기 위한 사전 정지작업을 다방면에 걸쳐 진행하고 있으며, 다양한 형태의 성과관리를 통해 공무원의 업무능률 향상을 도모하고 있기 때문이다.

그러나 동시에 참여정부 혁신정책은 지난 시기 국민의 정부가 채택하기도 했던 ‘작은 정부’를 명시적으로 거부하는 중요한 특징을 보이기도 한다. 곧, 정부 재정적자를 줄이기 위해 외국 정부는 물론 과거 국민의 정부 시절에 흔히 사용되어졌던 민영화와 공무원 정원 감축 등의 정부규모 축소 방안이 참여정부 혁신정책의 내용을 구성하지 않고 있는 것이다. 오히려 참여정부는 ‘작은 정부’가 아닌 ‘좋은 정부’가 정책목표임을 천명하며 정부실패가 시장실패보다 훨씬 더 우려할만한 상황을 가져올 수 있다고 경고하고 있다 (cf. Box 13).

이같은 선택은 한국의 ‘큰 정부’가 서구와 같이 시장실패로 인한 여러 가지 문제점을 정부가 해소하기 위해 공공서비스를 과다하게 제공하거나 과잉 복지로 인하여 발생된 것이 아니라 발전국가의 권위주의적 특성 때문이라는 저간의 논의와 무관하지 않은 것으로 보인다²⁴. 실제로 서구 국가의 경우 작은 정부로의 개혁을 단행한 이후에도 사회복지비의 비율이 GDP 대비 최소 20% 이상을 상회하지만 한국은 최대 10%를 넘지 않는 것이 현실이다 (정승건, 1999). 나아가 작은 정부가 반드시 좋은 정부는 아니며, 또 선진국들의 정부규모는 한국의 그것 보다 훨씬 큰 것을 쉽게 알 수 있다. 한국은 OECD 회원국 평균 보다 13.1% 포인트, 유러화 통용지역 평균 보다 21.7% 포인트 낮은 정부지출규모를 가지고 있다 (cf. 표 32).

²⁴ 특히 한국 행정학계는 문민정부 시절에 채택한 신자유주의적 개혁과 국민의정부 시절에 채택한 신공공관리 개혁에 대하여 그 적실성을 비판적으로 검토하고 회의적인 결론을 내는 다수의 논문을 생산하였다. cf. 권해수 (1998), 허철행 (2000, 2003), 배용수 (2000), 조성한 (2000), 남궁근 (2002).

Box 13) 정부혁신 목표는 '감탕'에 있지 않다
(최양식 행정자치부 정부혁신본부장 - 중앙일보 2005년 6월 24자)

서울대 행정대학원의 김광웅 교수는 참여정부 출범 후 정부 기구와 인력이 지난 정부에 비해 크게 늘어났다는 논거를 들면서 참여정부가 추진하고 있는 정부혁신은 그 방향이 잘못됐으며 성과가 제대로 나타나지 않는 정부혁신은 이제 이를 수습하는데 집중해야 한다고 주장했다. 비판을 경청하면서도 각 정부 기관의 혁신담당자를 맥 풀리게 하는 이러한 비판이 정부혁신에 대한 기본적인 이해부족과 중대한 인식의 오류에 기인하고 있음을 지적하고자 한다. 먼저, 참여정부의 정부혁신은 1980~90년대 신자유주의를 기초로 추진된 선진국의 개혁이나 국가적 위기상황에서 지난 정부가 추진하던 개혁과는 다르다는 점을 이해해야 할 것이다. 투입요소를 강조하는 '작은 정부'의 논리보다는 산출과 성과에 역점을 두는 '능력있는 정부'의 가치를 참여정부는 지향한다. 최근의 각국 정부도 구조조정이나 감축관리의 논리에서 벗어나 효율을 강조하면서 시민-기업-정부 간의 협치를 바탕으로 한 새로운 국정관리의 틀을 구축하는 데 관심을 집중하고 있다.

정부의 역할은 재정립돼야 하고 불필요한 규제는 과감히 줄여나가야 하겠지만 정부의 규모보다는 정부의 역할, 그리고 정부의 효율성이 더 중시돼야 한다. 지난 정부가 지속하고 있던 가치의 묵은 잣대로 새 정부의 도전적이고 창조적인 노력을 폄하하거나 열정을 다해 추진하고 있는 정부혁신을 실패했다고 예단하는 것은 도대체 어디에 그 논거를 두고 있는가. 이러한 정책기조하에서 참여정부는 정부의 인력운용을 고도화하면서, 정부의 경쟁력을 높이고 국민의 생활안전과 서비스를 확대하는 분야에는 인력을 적극 보강하고 있다. 실제로 참여정부 출범 이후 증원된 인력은 2만 명 정도로 교원이 그 절반을 차지하고 있으며, 나머지도 경찰, 동식물 검역, 식품, 문화 등 대부분 대국민 서비스 제공과 밀접하게 관련 있는 분야다.

또한 참여정부가 추진하는 혁신은 종전의 인력 감축이나 조직개편 위주의 개혁, 그리고 번득이는 아이디어로 하나의 정책을 바꾸는 방식과는 전혀 다르다. 조직과 정책을 움직이는 구성원의 사고방식과 행태 변화, 그리고 비효율적인 행정관행과 문화개선을 목표로 하고 있다. 사람이 변하지 않고는 일하는 방식과 정책이 변하지 않으며, 일하는 방식이 변하지 않고는 정부의 혁신을 기대할 수 없기 때문이다. 팀제, 성과관리시스템 등 종합적 혁신모델의 도입도 시도되고 있다. 최근 행정자치부에 도입된 팀제는 공무원의 행태 변화에 엄청난 변화를 가져오고 있으며, 새로이 도입될 성과관리시스템을 위한 건실한 기초가 되고 있다.

김 교수는 또 지난 정부에서 추진했던 경영진단의 예를 들면서, 현재 행정자치부가 추진 중인 진단.혁신관리 사업이 실패할 것으로 미리 예단하고 있다. 지난 정부의 경영진단은 부처의 뜻과는 관계없이 조직과 인력의 감축을 목표로 외부 전문기관을 중심으로 일방적으로 실시한 사업이었다. 그러나 참여정부가 추진 중인 조직진단.혁신관리 사업은 부처가 자율적으로 자기 조직의 비효율적인 요소를 탐색하고, 업무 프로세스를 개선하며, 구성원의 행태를 개선하는 데 그 목적을 두고 있다. 이제 혁신은 지방자치단체, 교육청 및 산하기관까지 그 지평이 널리 확산되고 있다. 국민과의 접점에서 서비스를 제공하는 이들 기관의 혁신이 열매를 맺게 되면 우리 국민의 수준과 국민에 대한 서비스도 차원 높은 상승이 있으리라 확신한다. 이것이 혁신을 위한 우리들의 작은 변화다.

표 32) GDP 대비 정부 중지출 현황 (%)

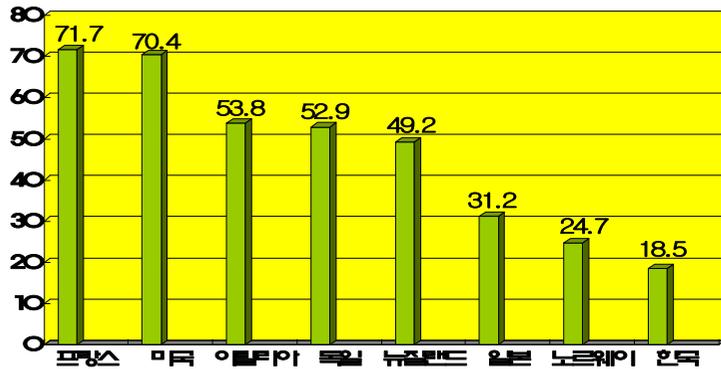
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000*
Australia	24.6	25.2	31.3	32.3	37.8	33.0	35.4	31.4
Austria	36.6	38.0	44.4	47.2	50.1	48.5	52.4	48.8
Belgium	35.0	39.7	47.6	53.4	57.3	50.8	50.3	46.7
Canada	27.8	33.8	38.9	39.1	45.4	46.0	45.3	37.8
Denmark	31.8	40.1	47.1	55.0	58.0	53.6	56.6	51.3
Finland	30.3	29.7	37.0	37.1	42.3	44.4	54.3	44.8
France	37.6	37.6	42.3	45.4	51.9	49.6	53.6	51.2
Germany	35.3	37.2	47.1	46.5	5.6	43.8	46.3	43.0
Greece	22.0	23.3	27.1	29.6	42.3	47.8	46.6	43.7
Ireland	36.0	37.7	40.7	47.6	50.5	39.5	37.6	27.7
Italy	32.8	32.7	41.0	41.8	50.6	53.1	52.3	46.7
Japan	19.0	19.0	26.8	32.0	31.6	31.3	35.6	38.2
Korea	14.5	14.8	16.9	19.2	17.6	18.3	19.3	23.4
Mexico	-	-	-	-	-	-	21.4	-
Netherlands	34.7	37.0	45.7	50.9	51.9	49.4	47.7	41.5
Norway	29.1	34.9	39.8	43.9	42.5	49.7	47.6	40.6
Portugal	18.1	18.0	25.2	28.1	42.9	44.2	41.2	42.1
Spain	19.5	21.7	24.1	31.3	39.4	41.4	44.0	38.5
Sweden	33.5	41.7	47.3	56.9	59.9	55.8	62.1	53.9
United Kingdom	33.5	36.7	44.4	43.0	44.0	41.9	44.4	38.4
United States	25.6	29.6	32.3	31.3	33.8	33.6	32.9	29.3
Euro area	33.1	33.9	40.9	43.0	47.2	46.3	49.1	45.1
OECD	26.9	29.2	34.4	35.5	38.1	38.0	39.4	36.5

출처 : OECD Economic outlook, No. 68, Issue 2, December 2000, OECD National accounts and OECD calculations, p.42

사실, OECD 국가들 대부분의 정부규모가 개발도상국 정부들의 규모보다 훨씬 더 크고 (Rowat, 1990), 한국 정부의 규모보다도 더 크다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 1996년 현재 공무원 1인당 국민의 수를 비교하면 한국은 48.9명으로 영국 14.2명, 미국 14.5명, 캐나다 12.7명 등 주요국가들 보다 3배 이상을 상회하고 있다 (총무처 직무분석기획단, 1997). 2002년 현재에는 인구 1천명당 공무원 수(지방공무원 포함)는 우리나라가 18.5명으로서 OECD 국가 중 가장 적은 규모('00년 기준)이다. 프랑스 (71.7명) 및 미국 (70.4명)에 비해서는 약 1/4 수준에 불과하고, 기타 주요

국가와 비교해도 1/2 이하 수준이며, 특히 우리와 유사하게 공무원 정원을 관리하고 있는 일본과 비교해도 2/3 수준을 넘지 못하는 것으로 나타나고 있다 (cf. 그림 22).

그림 22 > OECD 회원국 1인당 공무원 수



(출처 : OECD)

이런 맥락에서 보자면 참여정부 들어서 기구 증설과 공무원의 증가가 이루어졌다고 해서 그리 놀라운 일이 아닐 것이다. 장차관급 고위직 공무원 정원이 2005년 말 현재 125명으로 국민의 정부 임기 말인 2002년 당시 106명에 비해 13명이 증가, 17.9%의 증가율을 보인다 (cf. 표 32). 현 정부직 수 125명을 국민의 정부 말기에 해당하는 2002년의 106명과 비교해보면 19명이 증가한 것이고, 문민정부 초기에 해당하는 1992년의 120명에 비교하면 그 당시와 유사한 수준이다.

표 33 > 연도별 정부직 변동 추세

'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
123	116	113	100	100	101	89	93	98	103	106	115	119	125

* 출처 : 중앙인사위원회

국가공무원 수도 국민의 정부 말기인 2002년 12월의 56만2,373 명에 비하여 2004년 12월에는 4.5% 증가한 589,140명에 이른다. 그러나 2005년 7월말 현재에는 행정부 국가공무원이 총 568,889명으로 참여정부 출범 당시 57만 6223명과 비교하면 총 7334명이 감소하였다. 2005년 1월에 단행된 철도청 공사화 등으로 감소한 인원 29,756명을 감안하면, 참여정부 출범 이후 실질적으로 증가한 공무원 정원은 2만 2,422명이다. 이는 세계적으로 작은 정부로 이름난 영국 정부의 인력 현황과 비교해 볼 때 34,889명 차이에 불과하다.

구체적 증원 내용을 살펴보면 교육여건 개선을 위한 교원 1만 1232명, 치안서비스 개선을 위한 경찰 4220명, 집배원, 검역, 특허심사 등 대국민 서비스 제공 인력이 대부분이다. 전체 증원의 85% 이상이 중간 관리자층 이상에서가 아니라 직접적으로 대국민 서비스를 제공하는 6개 분야에서 이루어진 것이다 (cf. 표 33).

표 34 > 참여정부 인력증원 현황

교원	경찰	집배원	고속철도 운영	특허심사	검역방역 세관 등	기타	계
11,232 (50%)	4,220 (19%)	1,815 (8%)	1,349 (6.0%)	333 (1.5%)	329 (1.5%)	3,144 (14%)	22,422 (100%)

* 출처 : 중앙인사위원회

이는 곧 참여정부가 재화와 가치 배분자로서의 정부 역할과 기능을 인정하고, 나아가 그 역할과 기능을 더욱 적극적으로 수행함으로써 대국민 서비스 강화 및 국민 삶의 질 향상에 주력하겠다는 의지의 표현이라고 해석할 수 있겠다. 바꿔 말하자면 산출과 성과에 역점을 두는 '능력 있는 정부(enabling government)'의 가치를 지향하겠다는 참여정부의 혁신방향에 부합하는 선택이라는 것이다²⁵.

²⁵ 최근 들어서는 뉴질랜드·영국 등의 혁신 시발 국가들도 '작은 정부'의 논리보다 '능력 있는 정부'의 가치를 지

Rowat (1990)는 OECD 국가들의 경우 중앙정부를 위해 일하는 공무원 보다 지방정부를 위해 일하는 공무원 수가 훨씬 많은데 비해, 개발도상국 정부들의 경우에는 지방정부 보다 중앙정부를 위해 일하는 공무원 수가 압도적으로 많다는 것을 문제점으로 지적한 바 있다. 지방정부를 위해 일하는 공무원 수가 많다는 것은 곧, 교사, 간호사, 경찰 등, 보다 강하고 안전한 공동체를 유지하는데 필요한 인력이 많은 반면, 중앙정부를 위해 일하는 공무원 수가 많다는 것은 보다 관료적인 사고와 행태에 익숙한 공무원이 많다는 것을 의미하기 때문이다.

실제로 한국 정부의 관리자 비율은 한 때 미국과 일본의 그것에 비해 작게는 2배, 크게는 8배까지 더 높았다고 한다 (박세정, 1996). 한국이 서구의 작은 정부 보다 3배 정도의 공직자가 부족하고 그중 관리자 비중이 2배 이상 많다면 실무자의 비중은 서구의 작은 정부보다도 더 적은 것이다 (허철행, 2003).

참여정부가 작은 정부를 지향하지 않고 오히려 정부규모를 늘린다고 할 때 그 늘어나는 정원이 관리자층에 집중된다면 '큰 정부'의 비효율이라는, 고전적인 문제점을 야기할 것이다. 그러나 그것이 공공서비스를 직접 제공할 수 있는 대국민 서비스 부서에 집중 배치된다면 오히려 바람직한 것으로 받아들일 수 있을 것이다. 그것은 곧 국가 전체의 생산성을

향하고 있다. 지난 90년대 중반 획기적인 공무원 인력 감축을 추진한 바 있는 뉴질랜드의 경우도 2001년을 기점으로 공무원 수를 계속 늘려가고 있으며 영국도 80년대 대처정부 이후 본격적으로 정부규모 감축을 추진하였으나, 99년 이후에는 지속적으로 공무원 수를 증가시키고 있다 (cf. 표 34, 35).

표 35 > 뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세

'86	'95	'99	'01	'02	'03	'04
89,105	34,656	29,463	30,354	31,585	33,118	35,654

출처 : 뉴질랜드 국가서비스위원회 2004 (단위 : 명)

표 36 > 영국 국가 공무원 연도별 변동 추세

'79	'84	'89	'94	'97	'99	'00	'01	'02	'03	'04
735	626	573	540	475	459	475	482	490	516	534

출처 : 영국 총리실 (인사통계) 2005 (단위 : 천명)

높이는데 직접적인 밑거름으로 작용할 것이기에 그렇다²⁶.

²⁶ 작은 정부나, 큰 정부나를 논할 때, 공무원 수의 많고 적음, 정부의 크고 작음은 그 자체로 무의미한 비교라고 하겠다. 즉, 공무원 임금이 전체 정부예산 가운데 차지하는 비중이 얼마인가라는 질문은 공무원들의 활동이 과연 전체 인구의 생산성에 기여하는 비중이 얼마만인가라는 질문으로 대체되어야 옳은 것이다. 실제로 클린턴과 고어는 첫 번째 임기 중에 정부 인력의 17%를 감축하였으며, 부처에 따라서는 명예퇴직과 그 빈자리를 채우지 않는, 정부의 적극적인 감원정책 덕분에 연방공무원 정원의 20%까지 감축하기도 했다. 그러나 이 조치는 미국 경제상황의 특수성을 살펴보고서 오히려 오히려 소지가 많다. 사실 이 시기에 단행된 미국의 정부규모 축소는 경제가 활성화된 시기이며 따라서 정부규모 축소로 인해 창출된 유희 노동력 대부분이 민간부문으로 흡수됨으로써 별다른 사회문제를 야기하지 않았음에 주목해야 할 것이다. 즉, 이 시기에 단행된 미국의 정부규모 축소는 애초에 경제위기에 의해서가 아니라 신뢰위기로 인해 발생했다는, 그 구조적 맥락을 살펴봐도 오히려 이 조치의 의미를 바로 이해할 수 없는 것이다. 나아가 클린턴과 고어는 이렇게 줄어든 공무원 임금을 대신 경찰인력 10만 명 보강에 투입하겠다고 약속하여 범죄율 증가로 불안에 떨던 미국 국민들로부터 열렬한 지지를 받았음도 주의 깊게 보아야 할 것이다. 여기에서 주목할 만한 사실은 정부의 규모 그 자체가 중요한 것이 아니라, 공무원들이 어디서 무엇을 하느냐가 중요하다는 것이다.

제 6 장 참여정부 혁신의 과제

참여정부 혁신은 그 목표로서 “세계 10위권의 경쟁력을 갖춘, 국민이 편안하고 행복한 나라”를 구축하는 것을 제시하고 있다. 그리고 이에 도달하기 위한 중간단계 내지 중간적인 개념으로서 정부에 대한 국민의 신뢰가 제고 되는 것을 목표로 하고 일 잘하는 투명한 정부를 만들 것을 천명하고 있다. 그렇다면 참여정부가 원하는 혁신의 미래에 도달하기 위한 과제는 무엇이 되어야 할 것인가. 과연 우리는 그러한 미래에 도달하기 위하여 무엇을 해야 할 것인가.

우선 가장 필요한 작업은 혁신의 노력이 일회적인 것에 머물지 않고 지속적인 것이 될 수 있도록 하는 것이다. 즉 혁신지속체계의 구축이 필요하다. 학습조직이라든가 혁신포럼 등은 모두 혁신의 노력을 체계 내에서 지속적으로 구사하기 위한 것이지만 이것만으로 자동적이고 지속적인 혁신추진체계가 구성되는 것이라고는 말하기 어렵다. 그렇다면 어떤 조직이 혁신을 지속적으로 추구할 수 있을 것인가. 이는 하드웨어나 소프트웨어적인 문제라기보다는 인식의 문제로 보아야 한다. 진부한 표현일 수 있지만 혁신은 그것이 필요하다는 것을 전 조직원이 공유하는 곳에서 가장 활발하다. 즉 혁신하지 않으면 위기일 수밖에 없다는 인식이 지속적으로 공유될 수 있는 조직이 혁신을 가장 강력하고 지속적으로 추구한다는 것이다.

이와 관련하여 정부의 혁신노력은 정부신뢰에 대한 지속적인 점검과 신뢰가 어떠한 측면에서 문제되고 있는지를 인식하는 것이 되어야 한다. 개별 과제와 정책의 목표도 중요하지만 거시적인 관점에서 정부신뢰를 측정하고 어떤 부분에 문제가 있는가를 점검하는 혁신평가시스템이 필요하다는 뜻이다.

그러나 공공조직은 그 특유의 안정성과 독점적인 성격으로 인해, 혁신을 필요로 하는 위기의식에 가장 둔감할 수밖에 없다는 것이 큰 문제가 된다. 현재 참여정부의 혁신 또한 구성원들이 자발적으로 혁신의 필요를 느끼고

위기의식을 지녀서 시작된 것이라기보다는 최고 지도자의 거듭된 언급과 전략적인 방향 설정에 의하여 시작된 것이라고 보는 것이 옳다. 그러나 이는 어떻게 보면 당연한 것이다. 민간기업이라고 해서 모든 구성원들이 자기 개인이나 자기 조직이 혁신하지 않으면 안된다는 위기의식을 저절로 갖지는 않는다. 이는 CEO 등 조직리더의 역할이며, 리더들은 조직의 미래를 성찰하고 어떤 위기와 기회가 앞에 있는가를 구성원들에게 알려줌으로써 방향을 잡아나가는 것에 가장 큰 관심을 쏟아야만 한다.

현재 이루어지는 혁신평가의 내용 가운데 리더십의 부분이 매우 중요하게 다루어지는 것도 이와 같은 인식에 기반을 둔 것이다. 따라서 앞으로도 혁신리더십에 관한 관심은 지속되어야 하며, 특히 조직의 위기를 어떻게 설정하고 이를 공유시키는가에 대한 관심으로 나타나야 한다. 그러나 더 중요한 것은 조직 내에서 혁신을 필요로 하는 인식, 즉 위기의식을 지속적으로 만들어 낼 수 있는 시스템이 만들어지는 것이다.

이를 위해 정부 또는 공공조직들은 혁신 R&D 체계를 구성하여 조직의 미래와 위기에 대한 연구를 계속할 수 있어야 하며, 이들 R&D 조직은 외부와 내부의 전문성, 시민사회의 다양한 의견 등이 함께 수립될 수 있는 조직이어야만 한다. 그리고 동시에 이들 혁신 R&D 조직은 공공기관 내부적인 문제의 발굴과 미래인식에 그칠 것이 아니라, 국가 전체적인 관점에서 혁신을 고민하고 공공기관들이 어떻게 국가혁신에 기여하며 무엇을 어떻게 해야 할 것인지를 고민하는 조직이어야 한다. 즉 국가혁신시스템이라는 큰 시각에서의 정부혁신체계를 갖추는 것이 필요한 것이다.

이는 앞서 4장에서 말한 바와 같이 정부의 바람직한 역할과 기능수행에 대한 방향설정 기능 및 모니터링이 정부혁신의 주요한 내용으로 다루어져야 함을 의미한다. 국가적인 미래의 고민이 개별 기관의 입장에서 어떻게 반영되어야 하는지, 반대로 개별 기관의 전문성과 경험을 토대로 볼 때 국가의 미래가 어떻게 설정되어야 하는지 등을 공공기관들이 지속적으로 고민하고 이를 혁신의 내용으로 연결시켜야 한다는 것이다. 물론 그렇다고 해도 행정

내부의 프로세스를 효율화하고 투명하고 분권적인 시스템으로 바꾸어나가는 노력도 동시에 이루어져야만 한다.

더불어 현재의 참여정부 혁신시스템에서 부족한 부분은 공무원들이 혁신의 주체라고 하면서도 공무원들이 개인적으로 어떤 미래비전과 목표를 지닐 수 있는지에 대한 관심은 부족하다는 것도 지적할 필요가 있다. 모든 사람은 이기적이며 자신에게 도움이 될 것이라는 확신을 지닐 때 목표에 전념하게 된다. 국가와 민족을 위하여 혁신이 필요하다고 하는 것보다는 개인적으로 혁신이 도움이 된다는 확신을 가질 때 혁신에 대한 자발적이고 적극적인 참여가 더 쉽게 이루어질 수 있는 것이다. 이는 최근의 기업경영 추세에서 고객만족을 강조하던 것에서 더 나아가 종업원의 만족을 강조하는 추세가 나타나고 있는 것에서도 확인할 수 있는데, 고객을 대하는 종업원이 행복하고 일에 대한 긍정적인 태도를 지닐 수 있다면 고객에게는 당연히 더욱 잘 할 수 있다는 것이 논리적인 귀결이기 때문이다. 따라서 공무원들에 대해서도 국민에게 잘 하는 것이 의무이고 당연하다는 것을 강조하기보다 공무원들 스스로가 일에 대한 행복과 보람을 느낄 수 있도록 하는 것이 보다 효과적인 방안이 될 것이다.

표 색인

표 1 > 전 가구 시장소득과 가처분소득 Gini계수: OECD 국가와 비교	19
표 2 > 지역혁신의 인프라	25
표 3 > 혁신개념의 비교	35
표 4 > 정부혁신의 배경	40
표 5 > 정부혁신과 기업혁신의 차이	63
표 6 > 거버넌트에서 거버넌스로의 변화	80
표 7 > NPM 행정개혁의 두 유형	82
표 8 > 정책 네트워크 유형	85
표 9 > 신공공관리와 정책네트워크의 비교	88
표 10> 시장형 개혁모형과 참여형 개혁모형의 비교	89
표 11 > 행정개혁의 유형과 정책수단1)	90
표 12 > Good Governance의 구성요소 (출처 : Bauer, 2004)	91
표 13 > 신공공관리에 기초한 영·미국가들의 행정개혁 비교	95
표 14 > 네덜란드와 아일랜드의 개혁 비교	118
표 15 > 참여정부의 로드맵	131
표 16 > 공통혁신과제	134
표 17 > 참여정부 정부혁신의 대상	149
표 18 > 참여정부 혁신의 방법론적 특징	150
표 19 > 혁신 추진기관의 역할	152
표 20 > 참여정부 혁신과 시장형 정부혁신의 비교	157
표 21 > 연도별 민간임금 접근목표 및 추진실적	165
표 22 > 세계적 수준의 전자정부 구현	166
표 23 > 인터넷 민원서비스 확대	168
표 24 > 정보공개제도 운영현황	170
표 25 > 연도별 행정정보 공개실적	170

표 26 > 연도별 지방교부서 현황	172
표 27 > 행정서비스 현장 운영현황	173
표 28 > 행정서비스 현장 우수기관의 고객만족도	173
표 29 > 공기업의 경영 및 서비스에 대한 고객의 만족도	173
표 30 > 연도별 국민제안 실적	174
표 31 > 국민참여형 민원 제도개선시스템 구축 (04년)	174
표 32 > GDP 대비 정부 총지출 현황 (%)	181
표 33 > 연도별 정부직 변동 추세	182
표 34 > 참여정부 인력증원 현황	183
표 35 > 뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세	184
표 36 > 영국 국가 공무원 연도별 변동 추세	184

그림 색인

그림 1 > 위대한 기업과 보통 기업의 차이	3
그림 2 > 복잡계로서의 거버넌스	15
그림 3 > 미국 정부에 대한 미국국민들의 신뢰수준 추이(1958-1996)	21
그림 4 > 짐 콜린스가 제시하는 플라이휠 효과의 개념	28
그림 5 > 자원배분과 정부간 관계에 있어서 각국의 변화	76
그림 6 > 자원배분과 정부간 관계에 있어서 장기적 변화모형	77
그림 7 > 참여의 스펙트럼	86
그림 8> 참여의 사다리	86
그림 9 > 공공기관의 유형	87
그림 10 > 굿 거버넌스 패러다임의 형성과정	92
그림 11> 거버넌스 패러다임의 중층적 구성	94
그림 12 > 참여정부 혁신의 비전과 목표	132
그림 13 > 효율성 강화를 위한 참여정부 혁신의 대상 (정책과정별)	138
그림 14 > 혁신 추진기관의 협조체계	151
그림 15 > 공동혁신과제 혁신포럼 구성현황	160
그림 16 > 개방형 공직 증감률	163
그림 17 > 정부업무 전자결재율 추이	167
그림 18 > 인터넷을 통한 민원처리 건수	167
그림 19 > 세금 전자신고 및 인터넷 증명발급 추이	168
그림 20 > 연도별 중앙권한의 지방이양 완료건수	172
그림 21 > 국가 총재정 대비 지방지출 비율 추이	173
그림 22 > OECD 회원국 1인당 공무원 수	182

Box 색인

<Box 1> 혁신의 정의 31
 <Box 2> 혁신의 모순, 모순의 혁신 32
 <Box 3> 위기의 한국 휴대폰 군단 36
 <Box 4> 1980년대 정부혁신의 관료제 비판 48
 <Box 5> 정부혁신의 정의 51
 <Box 6> 저항의 유형 70
 <Box 7> 국정운영양식의 시대적 변화와 거버넌스 패러다임의 성립 79
 <Box 8> 신공공관리와 네트워크 93
 <Box 9> 미국 정부혁신 NPR(G)의 7대 성과 105
 <Box 10> 부시 행정부 정부혁신의 5개 우선 과제 121
 <Box 11> 사회협약 통해 국민소득 3만 달러 달성한 아일랜드 163
 <Box 12> 전문성제고를 위한 인사관리 혁신 180
 <Box 13> 정부혁신 목표는 '감량'에 있지 않다 154

참 고 문 헌

국문목록

김병섭 (1996), 기업가적 정부혁신의 길. 「한국정책학회보」, 5(2): 11-30
 국정홍보처 (2004), 「정부혁신 : 열정과 학습 : '혁신'관련 대통령 말씀」
 권오성 (2004), “정부역할과 정부혁신의 방향에 대한 소고”, 「행정포커스」
 9/10월호
 권해수 (1998), 한국의 행정개혁에 대한 비판적 고찰 : 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 9(2)
 권해수 (2005), 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰. 「한국사회와 행정연구」, 16(1)
 기획예산위원회 (1998), 국가경영혁신 기본계획
 기획예산처 (2002), 「공공개혁백서」
 김광웅 (1998), 김대중 정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」
 김순은 (2004), 정부혁신과 지방분권개혁 : 한일간 비교분석, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」
 김정렬 (1998b), 정부간 관계의 변화와 지방정부의 대응: 서구의 경험과 교훈, 「한국행정연구」
 김정해 (2005), 보다 효율적인 규제 정부 건설을 위한 참여정부 정책 현황, 미발표
 김태룡 (1999), 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교 - 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로, 「한국행정학보」, 33(1)
 김태룡 (2004), 한국과 미국의 정부개혁 : 노무현 정부와 부시 정부를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 15(2)
 김태영 (2004), 정부혁신의 철학적 기초에 관한 소고, 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」
 김판석 (2002), 차기정부의 개혁추진체계, 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」

나중식 (1999), 한국 중앙재정기구조 변천의 역사적 분석 - 박정희, 김영삼, 김대중 정부의 재무행정조직 개편에 관한 사례 분석을 중심으로, 「한국행정논집」, 11(3)

남궁근 (2002), 국민의 정부 개혁성과에 대한 평가, 한국행정학회 세미나(새 정부 공공개혁의 비전과 과제) 발표논문

남궁근 (2003), 참여정부 정부혁신의 이념과 목표, 한국행정학회 세미나(국민참여를 통한 정부혁신의 길) 발표논문

남궁근·황성돈 (2000), 김대중 정부 행정개혁에 대한 평가의 변화: 행정학자와 시민단체지도자 설문조사를 중심으로, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」

노정현·박우서·안용식 편저 (1994), 「행정개혁론 : 이론과 실제」, 나남출판

박광국·이종열 (2003), 정부혁신 추진네트워크 구성 및 부처의 역할. 한국행정학회 세미나(국민참여를 통한 정부혁신의 길) 발표논문

박명수·박홍식·전종섭 (1997), 국가행정의 혁신 및 확산 메커니즘의 한 시간 비교. 「한국행정학보」, 31(2): 77-91

박세정 (1996), 정부조직관리의 개혁, 「한국행정연구」

박수경 (2003), 김대중 정부의 조직 개혁 분석, 「한국사회와 행정연구」. 14(2)

박우서 외 2인 (2000), 「정부개혁의 과제와 전략」 서울: 집문당, p.11

박희봉·김상묵 (1998), 외국 행정개혁과 김대중 정부의 행정개혁 비교연구, 「한국행정학보」

배용수 (2000), "신관리주의의 한국적 적실성", 한국행정학보 34(2), pp. 23-38

신동면 (2005), "사회양극화 해소를 위한 정책과제" (한국국정관리학회 추계학술대회 발표논문집, 6-22면.)

안문석 (2002), "국가발전과 규제 : 한국의 규제개혁 개관", 정부학연구, 8(2)

안문석 (2001), 공공부문개혁의 향후 전개 방향, 「행정논총」. 39(2)

오석홍 (2003), 「행정개혁론 제 4판」, 박영사

유재원·소순창 (2005), 로컬 거버넌스로서의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」. 15권: 4호

이공래 (1998), 우리나라 기술확산정책의 현황과 전개방안, 「제13회 하계학술발표회 논문집(기술경영경제학회)」

이도형 & 김정렬 (2005), 비교발전행정론, 서울: 박영사

이승중 (2003), 바람직한 정부혁신 전략, 한국행정학회 세미나(국민참여를 통한 정부혁신의 길) 발표논문

이종수 (1998), 새 정부 조직개편, 무엇이 문제인가. 「지방자치」, 98(4). 현대사회연구소

이종수 (1999), 김영삼 정부의 행정 쇄신 및 규제 완화 작업의 성과 분석. 「한국사회와 행정연구」, 10(2)

이종수 (2004), 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석, 「한국행정학보」. 38(5)

이주희 (1997), 시 군 구청장의 리더십 유형과 행정개혁, 「한국지방자치학회보」, 9(4)

정정길 (2000), 새로운 시대의 행정관리, 「한국행정연구」

정승진 (1999), "신자유주의적 작은 정부론의 한국적 저질성에 대한 이론적 평가", 정신문화연구, 22(1)

조선일보 (1999. 3. 24)

조성한 (2000), 경영혁신의 허와 실 : 이론적 모순과 비합리적인과정. 「한국정책학회보」, 9(1)

총무처 직무분석기획단 (1997), 「신정부혁신론」, 서울: 동명사

한국행정학회 (2000), 「행정개혁 2년: 성과와 전망」, 춘계학술대회 발표논문집

한국행정학회 (2002), 「공공개혁의 중장기 비전과 과제」 최종보고서

한국행정학회 (2002), 「행정개혁과 공공영역의 변화」 하계학술대회 발표논문집

한영환, 이재성, 기영석, 이용규 (1995), 「과학기술혁신을 위한 지방자치단체의 역할」. 과학기술정책관리연구소

행정쇄신위원회. (1994, 1995, 1996, 1998), 「행정쇄신백서 1-4집」

행정쇄신위원회 (1997), 「문민정부의 행정쇄신 5년」

행정자치부 엮음 (2004), 「정부가 변하고 있다」

행정자치부 엮음 (2005), 「버리고 바꾸고 새롭게 만든다」

행정자치부 엮음 (2005), 「변화하는 정부, 창의적인 정부」

행정자치부 엮음 (2005), 「정성을 다하는 정부, 국민이 행복한 정부」

허범 (1993), 문민정부의 개혁기조와 정책방향, 「한국정책학회보」 제 2호

허철행 (2000), 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토, 한국행정학회 춘계학술대회

허철행 (2003), 신자유주의 정부혁신의 평가와 전망, 미상

허철행 (2000), 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」

홍형득 (1997), 지방정부의 지역혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략: 대덕연구단지과 대전 광역시를 중심으로, 「한국정책학회보」, 6(2): 101-127

황성원 (2005), 액션러닝 기법과 도입방안 연구, 한국행정연구원 연례보고서

영문목록

Adshead, Maura. & Brid Quinn (1998), 'The Move From Government To Governanace: Irish Development policy's paradigm shift', *Policy & Politics*.

Apperson, B & Wikstrom, N (1997), 'The Profesionalization of Virginia County Government: An Application of Diffusion Theory', *Public Administration Quarterly*: 28-53.

Batley, R. & G. Larbi (2004), *The Changing Role of Government : The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Macmillan.

Bauer (Helfried) (2004), *Public management in Austrian Government*, Contribution to Eploratory Meeting, OECD.

Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Los Angeles.

Bennett, R.J. (ed.) (1994), *Local Government and Market decentralisation: experiences in industrialised, developing and former eastern bloc countries*, United Nations University Press, Tokyo.

Berry, F. S. (1994), Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*: 54(4): 322-329.

Berry, F. S. & Berry, W. D. (1990), State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*: 84(2): 395-415.

Bhaskar Chakravoti (2003), *The Slow Pace of Fast Change*. Harvard Business School Press.

Bingham, R. D. (1977), The Diffusion of Innovation among Local Governments. *Urban affairs Quarterly*. 13(2): 223-232.

Boviard (Tony) & Loffler (Elke) (2001), Emerging Trends in Public Management and Governance, BBS Teaching and Research Review, Issue 5

Collier, D., & Messick, R. E. (1975), Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*: 69: 1299-1315.

Damanpour, F. & Evan W. M. (1984), Organizational Innovation and Performance: The Problem of Organizational Lag. *Administrative Science Quarterly*: 29: 392-409.

Denhardt, Robert B. (2004). *Theories of Public Organization*, 4th ed. Belmont, Calif.: Wadsworth.

Dewar, R. D. & Dutton, J. E. (1986), The Adoption of Radical and Incremental Innovations: An Empirical Analysis. *Management Science* 32: 1422-1433.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton : Princeton University Press.

Frederickson, H. G. & J. M. Johnston (1999), *Public Management Reform and Innovation*. The University of Alabama Press.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration. *PAR*. 56(3).

Fukuyama, Francis (2004), *State Building, Governance and World Order in the 21st Century*. 「강한국가의 조건」. 안진환(역). 서울: 황금가지.

Gary Hamel (2002), *Leading the Revolution*. Plume.

Gore (Al. Jr) (1993), *The Gore Report on reinventing Government : Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, NY, Times Book

Gow, J. I. (1992), Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administrations. *Administration & Society*. 23(4): 430-454.

Grady, D. O. (1992), Promoting Innovations in the Public Sector. *Public Productivity and Management Review*. 16: 157-171.

Hannan, M. T. & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*. 49: 149-164.

Holmes, M. (1992), Public Sector Management Reform: Convergence or Divergence?. *Governance*. 5(4).

Hood (Christopher) (1991), "A public management for all seasons ?", *Public Administration*, 69(1) : 3-19

Hugues (Owen E.) (1998), *Australian Politics*, Melbourne, Macmillan

Hughes (Owen E.) (2002), *Public management and Administration*,

Jan Kooiman (ed.) (1993), *Modern governance: new government - society interactions*. London: Sage.

Jim Collins (2001), *Good to Great*. Harper Collins.

Joseph A, Schumpeter (1962), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper Perennial.

Joseph. S. Nye (2001), 「국민은 왜 정부를 믿지 않는가」. 박준원 · 임길진 (역). 서울: 굿인포메이션.

Kamarck (Elaine C.) (2003), *Government innovation around the world*, Contribution

Kamensky, J. M. (1996), Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform. *PAR*. 56(3).

Kettl (Donald F.) (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution

Kickert, Walter J.M. (1997), *Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms*. in J.E.Lane(ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends*

and Problems. London: Sage.

Kimberly, J. R., & Evansko, M. J. (1981), Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative innovations. *Academy of Management Journal*. 24: 689-713.

London, R. (1996), Checking Perceptions and Reality in Small-Town Innovation Research. *American Behavioral Scientist*. 39(5): 616-628.

Matheson (A) & Kwon (Hae-Sang) (2003), "Public management in flux" in Boviard & Loffler (ed), *Public management and Governance*, London, Routledge

Merritt, R. L. (1985), Innovation in the Public Sector. In Merritt, R. L. & Colleagues (eds.). *Innovation in the Public Sector - An Introduction*. 9-16. Sage publications.

Minogue, M., Polidano, C. & D. Hulme (1998), *Beyond the new public management : changing ideas and practices in governance*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA.

Moon, M. T., & Bretschneider, S. (1997), Can State Government Actions Affect Innovation and Its Diffusion? An Extended Communication Model and Empirical Test. *Technological Forecasting and Social Change*. 54: 57-77.

F. Moulaert & F. sekia (2003), *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*.

J.Niosi, P. Saviotti, B. Bellon & M. Crow (1993), National Systems of Innovation: In Search of a Workable Concept. *Technology in Society*. 15: 207-227.

R. K. Ormrod (1990), Local Context and Innovation Diffusion in a Well-Connected World. *Economic Geography*. 66(2): 109-119.

Osborne (David) & Gaebler (Ted) (1992), *Reinventing Government : How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*, Reading, MA : Addison-Wesley

D. Osborne & P. Plastrik (1998), 「정부개혁의 다섯가지 전략」, 최창현(역). 삼성경제연구소 *Barnishing Bureaucracy*. Addison Wesley Longman, INC, 1997.

Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.

Pollitt (Christopher) (1990), *Managerialism and Public service : The Anglo-American Experience*, Cambridge, MA : Basil Blackwell

Rhodes, R.A.W. (1996), *The New Governance: governing without government*. Political Studies.

_____ (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.

Rogers, E. M. (1995), *Diffusion of Innovations*(4th ed.), New York: Free Press.

Rogers, E. M. & Kim, J. I. (1985), Innovation in the Public Sector. In Merritt, R. L. & Colleagues (eds.). *Diffusion of innovation in Public Organizations*. 85-108. Sage publications.

Rowat (Donald) (1990), 'Comparing bureaucracies in developed and developping countries : a statistical analysis', *International Review of Public Sector Management*, vol. 56, pp. 211-236

Sabet, M. G. & Klingner, D. (1993), Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation. *J-PART*. 3(2): 252-266.

Savage, R. L. (1985), Diffusion Research Traditions and the Spread of Policy Innovation in a Federal System. *Publius: The Journal of Federalism*. 15(4): 1-27.

Silfvast, R. O. & Quagliari, P. L. (1994), Management Skills Transferability and the Public and Private Sector Manager. *Public Personnel Management*. 23: 117-126.

Swan, J. A., & Newell, S. (1995), The Role of Professional Associations in Technology Diffusion. *Organization Studies*. 16(5): 847-875.

Tom Peters (1987), *Thriving on Chaos*. Knopf.

UNDPPA (2002), *Benchmarking E-Government : A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States*, NY, UNDPPA

Van de Ven. (1986), Central Problems in the Management of Innovation. *Management Science*. 32(5): 590-607.

Vanagunas, S., & Webb, J. (1994), Administrative Innovation and the Training of Public Managers. *Public Personnel Management*. 23(3): 437-446.

Vigoda, E. (2002), From Responsiveness to Collaboration : Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *PAR*. 62(5).

West, M. A. & Farr, J. L. (1990), Innovation at Work, In M.A. West & Farr(eds.), *Innovation and Creativity at Work : Psychological and Organizational Strategies*. 3-13. New York: John Wiley & Sons.

William L. Miller, Langdon Morris (1999), *Fourth Generation R&D*. Wiley.

Wise, L. R. (2002), *Public Management Reform : Competing Drivers of Change*. *PAR*. 62(5).