

정부혁신에 대한 이론적 연구결과 (요약)

- 참여정부 정부혁신에 대한 논리적 구조 연구 -

2005. 12. 19

혁신관리수석실

목 차

1. 연구 추진배경 및 경과

2. 연구결과 활용

3. 연구내용 요약

(1) 정부혁신의 필요성

(2) 정부혁신의 기원과 개념

(3) 정부혁신의 유형과 역사

(4) 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략

(5) 참여정부 정부혁신의 특징

[참고 1] 신공공관리와 굿 거버넌스의 비교

[참고 2] 정부혁신의 추진 배경 비교

[참고 3] 참여정부 혁신의 보편성과 독자성

[참고 4] 참여정부 혁신의 문민정부/국민의 정부와 비교

1. 연구 추진배경 및 경과

- 참여정부 혁신의 논리적 구조와 특징을 규명하고 학문적 토론을 유도하기 위해 정부혁신에 대한 학문적 연구를 추진
(’05년 정부혁신관리 기본계획, 05.1.29)

< 대통령님 관련말씀(’05.2) >

차제에 국민의 정부, 문민 정부 등 과거 정부에서 시도되었던 행정 개혁 과제, 혁신 과제 등에 대해 올바르게 평가하고 점검해 볼 것.
체계적인 연구가 필요하면 행정연구원 등에 연구용역을 추진할 것.

- 연구 계획에 대해 대통령님께 서면 보고(4.18)

- 연구 주제 : ① 정부혁신의 비전, 목표, 특징 및 논리 구조
② 외국 및 역대 정부의 정부혁신과의 비교
- 연구수행 : 한국행정연구원(혁신변화관리센터)

- 워크숍 개최(3회), 행정자치부 정부혁신관리위원회 검토(4.13, 9.14), 혁신관리수석 중간보고(6.23), 정책실장 보고(9.14, 10.2, 12.6)를 통해 연구내용 검토

2. 연구결과 활용

- 12월 27일 정부혁신 학술대회를 개최 (한국행정연구원 주관)

- 참여정부의 정부혁신의 논리구조와 성과에 대해 학문적으로 논의하고 공론화하는 계기로 활용

- 일반국민과 공무원 대상으로 정부혁신에 대한 이해를 돕기 위한 개론서적 성격으로 발간 (가칭 “정부혁신의 이해”)

- 학술대회 종료 후 대학 교수자료와 공무원 교육자료 등으로 사용될 수 있도록 06년 1월경 출판, 배포

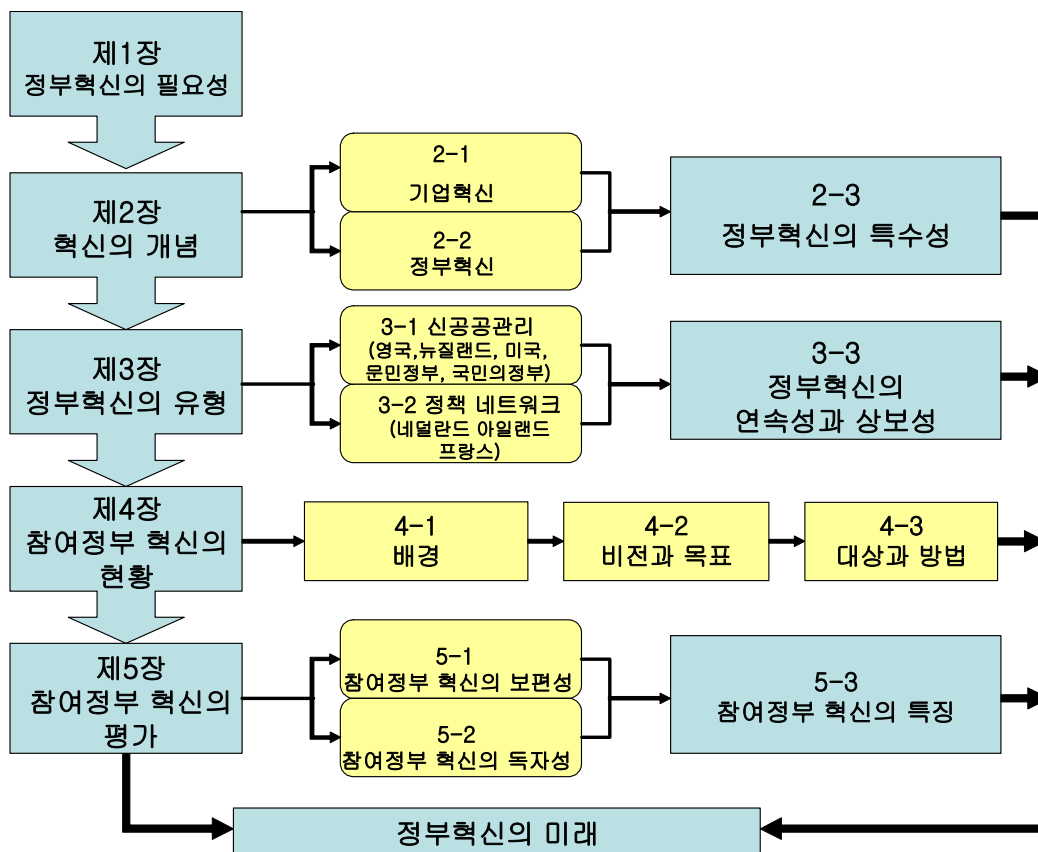
- 향후 제시될 혁신 전문교재들의 공통지침서 또는 안내책자로 활용

3. 연구내용 요약

□ 연구의 목적

- 해외 주요 선진국 및 한국 역대정부의 혁신경험과 대비하여 참여정부 정부혁신을 자리매김하고 보편성과 독자성을 파악
 - 행정개혁의 일반적인 정향을 NPM (신공공관리)과 정책네트워크 (굿 거버넌스)로 유형화하고 이를 참여정부 혁신의 특성을 도출하는 분석 틀로 상정

□ 연구의 체계도



(1) 정부혁신의 필요성 (제1장)

□ 거버넌스 시대를 맞아 혁신의 최종목적은 정부신뢰를 제고하는 것임

- 정부에 대한 신뢰 적자(신뢰에 대한 수요와 공급의 불일치)를 해소하기 위해 혁신이 불가피

□ 정부혁신을 추진하는 이유

① 사회 구조와 환경의 급격한 변화

- 산업사회에서 지식정보사회로 변화 및 고령화 사회의 대두(구조)
- 다원화와 유연화를 중시하는 새로운 가치관의 대두(가치)
- 국경을 초월한 무한경쟁(환경)
⇒ 정부의 역량과 전문성, 유연성에 대한 강력한 요구

② 신뢰할 수 있는 정부를 요구하는 전 지구적 추세

- 투명성과 신뢰성을 갖춘 능력있는 정부에 대한 요구는 보편적 현상
⇒ 선진국과 후진국 모두에게 정부혁신은 중요한 화두

③ 바람직한 정부기능과 역할에 대한 고민

- IMF 위기의 극복과정에서 심화된 양극화에 따라 정부서비스를 확대할 필요성과 생산성·효율성에 대한 요구가 동시에 증대
⇒ '규모의 혁신'(down-sizing) 보다 '좋은 서비스를 중시하는 혁신'(right-sizing)의 필요성 대두

(2) 정부혁신의 기원과 개념 (제2장)

□ 정부혁신의 개념

- 정부의 효과성과 능률성을 높이기 위한 업무절차 개선 뿐만 아니라, 정부의 역할과 기능에 대한 근본적인 재평가를 포함

- 상시적인 변화를 추구하고 관리하는 일련의 과정으로서, 단순한 프로그램이 아닌 포괄적 의미를 지니는 국정과제의 성격

□ 기업혁신과 정부혁신의 유사성과 차이점

- ① 유사성 : 기업혁신이 기업가치 제고를 통해 이익을 보장하기 위한 노력이라면, 정부혁신은 정부가치를 제고하려는 모든 노력을 의미
 - 시스템·기술·절차와 행태의 혁신을 통한 생산성·효율성 도모라는 관점에서 양자는 동일
- ② 차이점 : 기업은 사적 이익(이윤), 정부는 공적 이익(공공가치)을 추구
 - ‘이익’에 대한 정의가 명확한 기업혁신과 달리 정부혁신은 그 목표에 대한 정의가 정치적 입장에 따라 다양

□ 양자의 비교에 기반한 정부혁신의 시사점

- 정부혁신의 가치와 내용은 시대변화에 따라 바뀌므로 사회 전체와 담론구조 공유가 핵심적인 의미를 지님
- 정부혁신의 성공을 위해서는 광범위한 사회적 합의를 구축함과 동시에, 정치, 경제, 사회 전부문의 혁신과 병행하여 추진되어야 함
 - ⇒ 국가혁신과 통합된 정부혁신체계의 구축이 바람직

※ 유사한 해외의 사례

미국 : 민간 주도의 국가혁신전략회의(National Innovation Initiative)

프랑스 : 정권 교체시 혁신 아젠다를 의회에 보고, 국민적/정파적 합의

캐나다 : 정부혁신을 위한 민/관 T/F팀을 구성

(3) 정부혁신의 유형과 역사 (제3장)

□ 세계 정부혁신의 주도적 패러다임 ☞[별첨1 참조] [별첨2 참조]

① 시장형 혁신 (신공공관리) : 80년대 영국, 미국, 뉴질랜드 등이 시장의 경쟁원리를 중시하며 추진한 정부혁신 방식

- 경쟁을 강조하며 능률성과 효과성을 추구

② 참여형 혁신 (굿 거버넌스) : 90년대 프랑스, 독일, 네덜란드, 아일랜드, 스칸디나비아 국가 등 유럽에서 협치를 중시하며 채택한 정부혁신 방식

- 참여와 협치를 강조하며 형평성과 민주성을 추구

□ 정부혁신의 상호보완성

○ 참여형 개혁과 시장형 개혁은 이념적 지향성에 있어서는 현격한 차이가 있음에도 불구하고 개념적 유사성과 실천적 연속성이 있음

○ 시장형 개혁과 참여형 개혁의 정책수단은 개별 국가가 처한 상황에 따라 취사선택

- 시장형 개혁을 추구한 미국과 영국도 각각 클린턴 개혁2기와 블레어 정부에서는 참여 확대와 파트너십 구현을 위한 정책수단을 선택
- 참여형 개혁을 선택한 스칸디나비아 정부들 역시 부분적으로는 시장형 개혁의 정책수단을 선택

□ 한국 역대 정부혁신의 패러다임 : 시장형 개혁

① 문민정부

○ 민주화에 따른 인적 청산과 조직개편 및 규제완화 차원에서 작은 정부를 지향 (행정쇄신위원회)

○ 후반기에는 세계화를 국정 원리로 도입, 신자유주의적 행정개혁을 추진

② 국민의 정부

○ IMF 위기극복을 위해 신자유주의에 기반을 둔 신공공관리론을 전면적으로 채택. '경영혁신'을 목표로 민영화, 구조조정, 4대부문 개혁을 추진

⇒ 분권화와 개방, 상호협력보다는 정부규모 축소와 효율성을 중시한 개혁을 추구하였는데, 이는 당시의 시대적 산물임

(4) 참여정부 정부혁신의 실천논리와 추진전략 (제4장)

□ 비전과 목표

○ 비전 : 투명하고 일 잘하는 정부

○ 5대 목표 : 효율, 봉사, 투명, 분권 및 함께하는 정부

⇒ 선진혁신국가 건설을 토대로 궁극적으로는 『세계 10위권의 경쟁력 있는 국가』와 『국민이 편안하고 행복한 나라』 건설을 지향

□ 혁신의 대상과 방법

초점 목표	제도혁신	행태 및 문화혁신	정책(인프라) 혁신
효율	<ul style="list-style-type: none"> 전자정부 성과관리 재정혁신 조직혁신 	<ul style="list-style-type: none"> 인사혁신 전자정부 일하는 방식 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 정책품질관리 전자정부 연두업무보고방식 개선 통계인프라 강화 정부업무 통합 평가
봉사	<ul style="list-style-type: none"> 민원제도 개선 법적의무 권장 규제개혁 고객만족도 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 민원제도 개선 행정서비스 헌장 	
투명	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 기록관리 청렴도 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관리 건전한 언론관계 정립 	<ul style="list-style-type: none"> 기록관리 정책홍보
분권	<ul style="list-style-type: none"> 조직/인사/재정혁신 지방이양 책임운영기관확대 	<ul style="list-style-type: none"> 조직/인사/재정혁신 지방이양 책임운영기관확대 	
참여	<ul style="list-style-type: none"> 국민제안제도 PCRM 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관리 	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 정보의제관리 정책홍보

- 효율, 봉사, 분권, 투명, 참여 등을 증진하기 위한 사실상의 모든 활동을 정부혁신의 대상으로 함
 - 또한 제도, 행태 및 문화, 정책인프라 등으로도 구분가능
 - 가장 부각되는 점은 국민에 대한 최종 산출물로서 정책의 품질을 높이는 활동에 집중하는 것임
 - 정책품질관리 (연두업무보고개선 등 성과중심 관리, 매뉴얼의 활성화, 언론관계 재설정을 통한 정책역량의 제고 등)
 - 의사결정체계 개선 (정부내 다양한 협의를 위한 제도적 기반 강화)
 - 통계인프라 등 정책 인프라의 강화
- ⇒ 정부에 대한 국민 신뢰와 정책의 성공을 위해 의사결정체계의 완성도를 높이고 정확한 정보와 합리적인 시스템에 근거한 의사결정을 중시

(5) 참여정부 정부혁신의 특징 (제5장) [별첨3 참조] [별첨4 참조]

□ 참여정부 혁신의 실천적 특징

- 조직화되고 체계화된 혁신이라는 측면에서 세계적으로도 찾기 힘든 사례임

추진 전략상의 특징 (Strategy)	시각 및 접근상의 특징 (Perspective)
<ul style="list-style-type: none"> · 혁신추진체계의 공식화 및 강력한 리더십 (상설 혁신추진기구) · 쌍방향적인 혁신과제 발굴과 관리 · 기관 특성과 수준을 감안한 변화관리 · 규모의 효율성보다 기능과 역할에 대한 관심 · 로드맵을 활용한 단계적 전략적 추진 · 평가를 활용한 혁신관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여형 (굿 거버넌스) 혁신 · 혁신에 대한 포괄적 전방위적 시각 · 학습과 교육, 문화의 강조 · 민간혁신기법의 유연한 적용

□ 참여정부 혁신의 이론적 특징

- 효율성·생산성·고객지향성 등 시장형 정책수단을 차용하면서도 투명성, 신뢰, 협력 등 공공가치를 추구
 - 투입부분을 강조하는 작은 정부(small gov't)도, 산출부분을 강조하는 큰 정부(big gov't)도 아닌 '더 좋은 정부' (better gov't)를 지향 (규모의 효율성이 아닌 소프트웨어적 효율성)
- 시민사회와의 협치를 강조하고 분권화·권한이양을 통해 정부역할의 변화를 추진하는 참여형 (굿 거버넌스) 혁신을 지향
- 사회적 약자보호, 양극화 해소 등 정부가 수행해야 할 역할을 넓게 인식하면서 적극적인 정부역할을 지향
- 한국의 경우, 정부혁신이 국가 혁신을 이끄는 동력으로서의 의미가 상대적으로 크며
 - “한국형 정부혁신모형” 또는 “국가역량 개발모델” 등으로 개도국 등에 수출 가능성

□ 참여정부 혁신의 성공적 미래를 위한 과제

- 정부신뢰에 대한 지표 정립과 이를 모니터링 하는 시스템의 구축 필요
- 정부내 각 부처별로 미래의 위기를 연구하는 기구를 갖추어 혁신에 대한 자생적, 지속적 문제의식을 갖도록 할 필요
- 혁신 주체로서의 공무원이 행복할 수 있는 혁신과제 발굴이 필요

[참고 1] 신공공관리 (NPM, New Public Management) 와 굿 거버넌스 (Good Governance)의 비교

□ 개념간의 관계

- 유사점 : 전통적 관료제를 기반으로 한 정부운영 모형에서 탈피
- 차이점
 - 공공서비스 공급에 있어서 신공공관리론은 시장 메카니즘을 선호
 - 굿 거버넌스는 공공기관 내부의 하위직 공무원들과 공공기관 외부의 고객 및 시민사회 구성원들과의 협력과 조정기제를 선호

□ 특징

구분	신공공관리	거버넌스
지향점	시장지향적	네트워크 지향적
주요 목표달성 수단	경쟁, 인센티브	대화, 참여, 협력
정부실패의 주요 원인	독점	계층제
정책의 정당성 근거	시장적 가치의 준수	시민의 참여와 지지
주요 가치	효율성, 고객, 성과	공공성, 시민, 과정

□ 정부혁신 토대로서의 활용

- 신공공관리 : 80년대 영·미식 정부개혁의 이론적 토대
 - 시장, 고객, 성과, 경쟁, 효율성 등의 개념을 중시
 - 민간기업의 장점을 공공부문에 도입하는 형태로 주로 활용
- 굿 거버넌스 : 90년대 이후 유럽국가들 정부개혁의 토대
 - 네트워크, 시민, 과정, 협력, 공공성 등의 개념을 중시
 - 정부와 시민사회의 자유롭고 활발한 교류 및 의사소통이 핵심

[참고 2] 정부혁신의 추진 배경 비교

구분		내용	사례국가
장기적, 구조적 배경	내적 요인	정부 불신 ^(주)	미국(형), 영국(형), 이탈리아(형)
	외적 요인	지역 통합	마스트리히트 조약과 유럽연합 (EU 16개국)
		국제기구 (OECD, IMF, World Bank 등)의 압력	UNDP 90여개 회원국 및 한국
		공산주의의 몰락과 시장경제의 승리,	동유럽국가 및 구소연방국가
		신기술의 출현 및 글로벌 경제체제의 대두	전 세계국가
단기적, 상황적 배경	경제위기	아르헨티나, 뉴질랜드, 캐나다, 한국	
	민주화	동유럽국가 및 구소연방국가, 한국	

(주) 정부 불신의 유형

- ① 미국형 : 정부조직의 방만한 운영에 대한 불신
- ② 영국형 : 정부의 비효율성에 대한 불만
- ③ 이태리형 : 정부의 부패·도덕성에 대한 불만

[참고 3] 참여정부 혁신의 보편성과 독자성 : 시장형 개혁과의 비교

구분	웨스터민스터형 개혁		미국형 개혁	참여정부
	영국	뉴질랜드	미국	
개혁의 원인	<ul style="list-style-type: none"> ● 경제적 여건 ● 비관적인 국가의 장래 	<ul style="list-style-type: none"> ● 만성적 경제쇠퇴 ● 재정적자 	<ul style="list-style-type: none"> ● 경기불황 ● 재정적자 ● 국제경쟁력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 민주화의 진행 ● 시민사회의 성숙 ● 양극화 진행 ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부에 대한 신뢰 증진 ● 합리적인 의사결정체계 구축
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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 근원적 모형 ● 급진적·신속한 개편
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) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 대통령 비서실 (혁신수석비서관실)
법적·제도적 장치	<ul style="list-style-type: none"> ● 능률성 진단 ● 재무관리개혁 ● NEXT Steps ● 시민현장제도 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공기업법(SOEA) ● 공무원법(SSA) ● 공공재정법(PFA) 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 국정성과평가단(NPR) ● 정부성과및점검법(GPRA) ● TQM 제도 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정책품질관리규정 ● 정부업무평가 기본법 ● 투명사회협약관련법 ● 지방이양관련법
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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 민간 경영방식도입 ● 평가와 인센티브 제공 ● 행정체제의 능력 제고 ● 자율성과 책임 부여 ● 교육·학습을 통한 혁신문화
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) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과(outcome)

[참고 4] 참여정부 혁신의 문민정부/국민의 정부와의 비교

구분	문민정부	국민의 정부	참여정부
개혁의 원인	<ul style="list-style-type: none"> ● 민주화 ● 세계화·정보화 ● 권위주의 청산 	<ul style="list-style-type: none"> ● IMF 위기 ● 재정적자 	<ul style="list-style-type: none"> ● 민주화의 진행 ● 시민사회의 성숙 ● 양극화 진행 ● 국제경쟁력 약화
개혁의 기본목표	<ul style="list-style-type: none"> ● 정당성 확보 (권위주의 청산, 역사 바로세우기) ● 민주적이며 효율적인 행정체제구축 (행정제도 및 관행 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 전반적 구조조정 (작지만 봉사하는 깨끗하고 효율적인 정부) ● 공공서비스합리화 (수요자 및 결과중심적 행정개혁) ● 시장에 기반한 정부 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부에 대한 신뢰 증진 (과거사정리) ● 합리적인 의사결정체계 구축 ● 정부규모의 적정화 (정부역할과 기능의 적극적 수행)
개혁모형	<ul style="list-style-type: none"> ● 점증적 모형 ● 근본적 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ● 점증적 모형 ● 급진적·신속한 개편 	<ul style="list-style-type: none"> ● 근원적 모형 ● 급진적·신속한 개편
주도기관	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정개혁위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기획예산위원회/기획예산처 	<ul style="list-style-type: none"> ● 대통령 비서실 (혁신수석비서관실)
법적·제도적 장치	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정절차법 ● 행정공개법 ● 행정규제및민원사무기본법 (국민고충처리위원회 신설) ● 재정경제원 신설 ● 금융실명제 ● 부동산 실명제 ● 노사개혁 	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정규제기본법 ● 기획예산위원회 → 기획예산처 ● 중앙인사위원회 신설 ● 국정홍보처 부활 ● 부패방지기본법 ● 탄력적 재정운영제도: 중기재정계획 실시 ● 성과 원칙: 예산절약 인센티브제, 성과주의 예산제도 도입 ● 연봉제, 성과상여금제 도입 ● 복식부기 회계제도 도입 추진 ● 개방형 임용제 도입 추진 ● 정보자원 관리 (DB 구축) ● 전자정부 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과중심: 통합적 성과관리 체제 구축, 평가 인프라 구축, 일하는 방식 개선 (BPR, BSC) 성과주의 예산제도(복식부기·발생주의 정부회계 도입), 성과중심 인사평가제도 ● 유연·탄력적인 조직문화 조성, 소프트웨어 개혁: 팀제, 탄력근무시간제, 행정기관 주5일 근무제 ● 책임성: 정책실명제 도입 ● 투명성: 정보공개 확대, 분야별 반부패대책(통합정보센터, 평가환류시스템, 공직자 윤리제도, 재산등록 제도), 전자정부 홈페이지 ● 전문성: 개방형 직위제도 확대, 정책공동체 활성화, 민간 전문가 참여 확대, 공무원 교육훈련 강화 ● 자율성: 총액인건비제 ● 형평성: 장애인, 여성, 지방출신 지역할당제 및 사회적 형평성 제고 (국민기초생활보장제도 개선, 4대 보험 전국민 확대) ● 시민평가단, 전문옴부즈만제도, 전자정부, 인터넷 민원서비스 ● 비영리민간단체지원법 제정 ● 지방이양관련 33개법 제정 및 지방재정 강화를 위해 지방자치법·지방교부세법·지방세법 개정
특 징	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부조직개편 ● 민간경제활동 관련 규제완화(812건)- ‘원칙자유·규제예외’ 규제하더라도 ‘사후적·간접적 규제’ ● 국민생활불편 민원해소(748건) ● 국민생활 질 향상(469건) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부기관 통폐합 (공공부문에 대한 강도 높은 구조조정 실시) ● 민영화·민간이양(outsourcing) 외부위탁(contracting-out)· 자율책임경영체제(Agency) 도입 ● 민간경영방식 도입 ● 고객현장제도 도입 및 시민만족도 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ● 민간 경영방식 도입 ● 평가와 인센티브 제공 ● 행정체제의 능력 제고 ● 자율성과 책임 부여 ● 분권화 ● 혁신문화고양 (교육·학습을 통한 혁신자동장치 구축)
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)