

참여정부 국정운영백서 ⑦

정부혁신

참여정부 국정운영백서 ⑦

정부혁신

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경룡 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정무기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한·미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한·미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신·기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 ‘참여정부 실패론’ ‘잃어버린 10년’ 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 필요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

우리는 행정환경과 여건이 빛의 속도로 변화하는 시대에 살고 있다. 패러다임은 이미 지식정보화 사회로 변화하여 지식과 정보가 대량으로 생산·확대되고 있다. 사회도 수평화·네트워크화 하여 국민들은 정부의 정책결정에 직접 참여하기를 원한다. 세계화로 글로벌 표준에 맞는 합리적 행정이 요구되는가 하면, 지방화로 지역 특성도 동시에 고려해 줄 것을 요청받는다. 정책 환경은 갈수록 복잡해지고 있는 반면 국민들은 신속하고 공정한 정책과 서비스를 갈망하고 있다. 이러한 행정환경과 여건의 변화에 대응하여 참여정부는 국정핵심 과제로 정부혁신을 추진하였다.

참여정부는 출범과 동시에 ‘일 잘하고 책임을 다하는 정부’가 되기 위해 노력해왔다. 이를 위해 대통령 스스로가 비전을 제시하고 아이디어 제안에 모범을 보이는 등 혁신 리더를 자처하였다. 대통령이 주재한 혁신토론회만도 35차례에 달할 정도였다. 공무원을 개혁의 대상으로 보았던 과거와는 달리 공무원이 혁신의 주체로서 자발적으로 참여할 수 있도록 유도하였다.

참여정부는 제도개혁에도 힘을 썼지만 정부의 수준을 한 단계 업그레이드 하기 위한 질적 혁신을 추구하였다. 시스템 중심의 일하는 방식을 마련하여 언제 어디서나 일정 수준 이상의 보편적인 정책과 서비스가 확보될 수 있도록 한 것이다. 또한, 정부혁신 추진과정에서 나타나는 저항과 갈등을 적절히 관리하고 변화의 추동력이 저하되지 않도록 민간에서 검증된 변화관리기법을 도입하여 활용하였다.

이러한 참여정부의 정부혁신 노력은 3가지 측면에서 그 성과를 확인할 수 있다.

첫째, 조직·인사·예산·평가 등 정부 전체에 걸쳐 있는 행정기반을 정비하고, 일하는 도구인 시스템을 구축하고 고도화하였다. 공무원의 일하는 방식을 사람이 아닌 시스템 중심으로 혁신한 것이다.

둘째, 국민들에게 고품질의 정책과 서비스가 제공되도록 정책관리를 혁신하였다. 이를 위해 정책품질관리·의제정보관리·성과관리·기록관리·지식관리 등 정책형성, 집행, 평가의 전 과정에 적용할 수 있는 시스템과 매뉴얼을 만들었고 개별 부처에서도 업무처리방식을 표준화·체계화한 사례를 창출하였다.

셋째, 공직사회의 행태와 관행, 나아가 문화까지 바꾸었다. 고질적인 문제를 스스로 해결하는 학습과 토론이 공직사회에 내재화될 수 있도록 인적 혁신을 추진한 것이다.

이러한 성과에도 불구하고 공직사회에 잔존하고 있는 불합리한 의식과 관행에 기인한 문제 사례들이 다수 발생하였다. 여기에 일부 언론과 야당의 ‘작은 정부론’으로 인해 참여정부의 정부혁신 노력이 과소평가 받기도 하였다. 그렇다고 하여 정부혁신이 중단될 수는 없다. 혁신은 국가경쟁력 확보를 위한 생존의 문제이기 때문이다.

정부혁신 분야는 모두 9편 32장으로 구성되었다. 제1편에서는 참여정부가 왜 정부혁신을 추진하였는지 그 필요성을 기술하였다. 제2편에서는 정부혁신의 비전과 그 추진체계를 설명하였다. 참여정부가 채택한 정부혁신의 전략은 무엇인지, 그리고 참여정부가 정부혁신에 최초로 도입한 변화관리기법의 개념과 내용은 무엇인지는 제3편에 실려 있다. 제4편에서는 정부혁신의 5가지 목표에 따라 정부혁신의 주요성과를 체계적으로 정리하였다. 제5편부터 제8편까지는 지방자치단체, 지방교육청, 공공기관 그리고 대통령비서실에서 추진한 혁신활동의 모습과 성과를 소개하였다. 마지막으로 제9편에서는 지속적으로 정부혁신을 추진하기 위한 미래과제를 간략히 언급하였다.

혁신관리수석 차의환

차 례

제1편 정부혁신의 추진배경

제1장 정부혁신의 필요성	18
제1절 정부혁신의 필요성 인식 · 18	
제2절 급속한 정부 행정환경의 변화 · 20	
제3절 참여정부 변화와 혁신의 필요성 인식 · 22	
제2장 정부혁신의 개념과 범위	24
제1절 정부혁신의 개념 · 24	
제2절 정부혁신의 범위와 경계 · 29	
제3장 참여정부 정부혁신의 특징	33
제1절 과거 정부의 정부혁신 · 33	
제2절 선진국의 정부혁신 · 40	
제3절 비교론적 관점의 참여정부 정부혁신 이해 · 45	

제2편 정부혁신의 비전과 추진체계

제4장 정부혁신의 비전과 목표	50
제1절 정부혁신의 비전 · 50	
제2절 정부혁신의 목표 · 52	

제5장 정부혁신 로드맵	58
--------------------	----

제1절 체계적·지속적 혁신 확보장치 : 로드맵 수립 • 58

제2절 6대 분야별 로드맵의 주요내용 • 60

제3절 정부혁신 로드맵 추진경과와 특징 • 68

제6장 정부혁신의 추진체계	72
----------------------	----

제1절 정부혁신 추진조직의 변천과정 • 73

제2절 정부혁신 추진체계 현황 • 78

제3편 전략적 혁신관리

제7장 과정의 혁신 : 업무프로세스 혁신	84
------------------------------	----

제1절 연두 업무보고 체계 개선 • 85

제2절 정책품질관리제도 • 86

제3절 통계기반 정책혁신 • 88

제8장 행정인프라 혁신	90
--------------------	----

제1절 연두 업무보고 체계 개선 • 90

제2절 국가 재정운용의 틀 혁신 • 91

제3절 성과와 경쟁 중심의 인사시스템 • 93

제4절 PCRM을 통한 정책홍보관리 혁신 • 94

제5절 기록관리의 패러다임 전환	95
제9장 시스템 혁신	96
제1절 온나라 업무관리시스템	96
제2절 국정관리 디지털신경망의 완성	98
제10장 조직의 재편과 혁신	100
제1절 분권과 자율에 입각한 정부조직의 합리적 재편	100
제2절 정부규모 논쟁과 대국민 서비스 강화	102
제3절 상시적 조직진단을 통한 미래적응적 조직운영	104
제11장 혁신하는 방식의 혁신	106
제1절 변화관리기법의 적용	106
제2절 학습과 토론을 통한 문제해결역량 강화	108
제3절 혁신추진의 체계적 지원	110
제4절 혁신사례의 발굴과 확산	115
제4편 정부혁신의 주요 성과	
제12장 효율적인 정부	120
제1절 전자정부를 통한 업무 효율성 제고	120

제2절 성과와 경쟁 중심의 인사시스템 구축	• 122
제3절 재정혁신을 통한 효율적 재정운용	• 124
제4절 정부규모와 효율성 논쟁, 책임행정의 구현	• 126
제13장 봉사하는 정부	132
제1절 고객 중심의 찾아가는 서비스	• 132
제2절 빨라진 민원처리, 간편해진 행정절차	• 134
제14장 분권화되고 자율화된 정부	138
제1절 중앙권한의 지방이양 확대	• 138
제2절 전자지방정부의 토대 구축	• 142
제15장 투명하고 깨끗한 정부	145
제1절 행정정보 공개 확대	• 145
제2절 깨끗한 행정 구현	• 147
제16장 함께하는 정부	150
제1절 국민참여 확대	• 150
제2절 사회 형평성 제고	• 153
제3절 사회통합을 위한 발전적 갈등관리	• 157

제17장 정부혁신의 국제적 성과	158
-------------------------	-----

제1절 세계를 선도하는 대한민국전자정부 • 158

제2절 세계가 인정하는 한국정부의 혁신명품 브랜드 • 159

제5편 지방자치단체 혁신

제18장 지방행정혁신의 추진배경	164
-------------------------	-----

제1절 지방행정혁신의 필요성 • 164

제2절 지방행정혁신의 개념 • 165

제3절 지방행정혁신의 특수성 • 165

제19장 지방행정혁신의 추진전략 및 주요활동	167
--------------------------------	-----

제1절 지방행정혁신 추진전략 수립 • 167

제2절 지방행정혁신 추진기반 구축 • 170

제3절 다양한 혁신학습 기회 마련 • 174

제4절 성과창출형 혁신과제발굴 · 추진 • 177

제5절 혁신성과의 경쟁 및 공유 · 확산 • 181

제6절 지속적인 혁신평가와 환류 • 186

제20장 지방행정혁신의 추진성과	191
-------------------------	-----

제1절 지방자치단체의 혁신수준 향상 • 191

제2절 지방자치단체 혁신활동의 변화 트렌드 • 192

제3절 지방자치단체 혁신성과의 변화 트렌드 • 195

제6편 지방교육행정 혁신

제21장 지방교육행정 혁신의 필요성 및 특징 198

제1절 지방교육행정 혁신의 필요성 • 198

제2절 지방교육행정 혁신의 의의 • 199

제3절 지방교육행정 혁신의 특징 • 200

제22장 지방교육행정 혁신의 추진전략과 과정 202

제1절 지방교육행정 혁신 추진과정과 체계 • 202

제2절 지방교육청의 변화와 혁신 노력 • 205

제23장 지방교육행정 혁신의 주요성과 및 향후 발전과제 218

제1절 지방교육행정 혁신의 주요성과 • 218

제2절 지방교육행정 혁신의 향후 발전과제 • 227

제7편 공공기관 혁신

제24장 공공기관 혁신의 필요성 및 의의 232

제1절 공공기관 혁신의 필요성	• 232
제2절 공공기관 혁신의 의의	• 233
제25장 공공기관 혁신의 추진전략과 과정	 236
제1절 혁신수준 진단을 통한 혁신 경쟁 점화	• 236
제2절 혁신활동의 본격 추진과 확산	• 237
제3절 양적 혁신에서 질적 혁신으로의 전환	• 243
제26장 공공기관 혁신의 성과	 246
제1절 공공기관 혁신의 새 지평, 고객중심경영	• 246
제2절 국민 신뢰의 초석, 투명·윤리경영	• 251
제3절 자율·책임경영으로 얻은 경영성과	• 255
 제8편 대통령비서실 혁신	
제27장 대통령비서실 소개	 260
제1절 비서실 개관	• 260
제28장 대통령비서실 혁신성과	 263
제1절 열린 청와대, 국민과 소통하는 비서실	• 263
제2절 보다 효율적이고 투명한 비서실 살림살이	• 268

-
- 제3절 비서실의 일하는 방식 혁신 • 273
 - 제4절 나라의 인재, 관리 · 검증 · 활용시스템 마련 • 278
 - 제5절 적극적 홍보, 시민사회와의 소통 • 283
 - 제6절 대통령 기록관리, 시스템으로 완성 • 288

제9편 정부혁신의 과제

제29장 국민생활중심의 정부혁신	292
제1절 고객접점에서의 혁신 가속화 • 292	
제2절 지방분권과 혁신을 통한 지방경쟁력 강화 • 293	
제3절 일반국민 및 고객과의 소통활성화 • 294	
제4절 세계와 함께하는 한국의 정부혁신 • 295	
제30장 성과지향의 정부혁신 강화	296
제1절 총체적 성과관리시스템의 착근 • 296	
제2절 자율과 책임을 동시 구현하는 정부혁신 추구 • 298	
제3절 정책불확실성에 대응하는 정책의 민첩성 제고 • 299	
제31장 지속가능한 자율혁신	301
제1절 정부혁신의 연착륙(soft landing) 유도 • 301	
제2절 자발성에 기초한 자기혁신체제의 정착 • 302	

제3절 본업 특성을 반영한 차별화된 혁신전략	• 304
제32장 국가혁신으로 도약	 306
제1절 한국사회 전 분야로의 혁신 확산	• 306
제2절 혁신주도형경제로의 전환을 위한 사회적 자본 확충	• 308

부록

1. 정부혁신관리 추진일지	 312
2. 대통령 참석 정부혁신토론회 개최일지	 322



1

정부혁신의 추진배경

1

정부혁신의 필요성

제1절 정부혁신의 필요성 인식

21세기는 메가트렌드(mega trends) 측면에서 세계화, 정보화, 지방화 추세가 가속화하면서 행정 환경은 빛의 속도로 빠르게 변화하고 있다. 동시에 권위주의 사회에서 민간과의 협력과 의사소통이 중요해지는 수평적 네트워크 사회로 변화하고 있다. 이러한 변화 속에서 중앙집권적이고 획일적인 행정업무 처리방식이 더 이상 효율적인 해결방안을 제공할 수 없다. 정책의 집행 시 이해당사자 간 갈등비용만 기하급수적으로 증가시키는 악순환을 초래할 뿐이다. 거대한 환경 변화의 흐름과 이에 따른 정부 역할의 변화 요구에 적극적으로 대응하기 위해서는 과거 정부의 역할이나 기능, 행정방식 등을 협력과 동반자관계에 기반을 둔 거버넌스 관점에서 새롭게 변화시켜 나가야 한다.

이러한 변화 요구는 일순간의 구조개편이나 기능조정을 통해 이루어질 수 없다. 새로운 정부운영 원리를 재정립하는 차원에서 지속적으로 정부를 혁신시켜 나가야 한다. 과거 정권들이 정권 초기 구조적 변혁을 통한 변화를 유도하려 하였으나, 이는 대부분이 일회성에 그쳤다. 그 결과 정권 말기 혹은 다음 이후 정부에서 ‘정치적 행사에 불과했다’라는 평가를 받았다. 이러한 경험을 통해 시스템과 그 시스템의 운영주체에 대한 변

화를 토대로 한 장기적 시각에서의 지속적 혁신이 중요함을 배울 수 있었다. 혁신은 과거에도 있어왔고, 현재도 존재하며, 미래에도 요구될 것이다. 근본적 접근방식의 변화가 없이는 정권의 당위성과 홍보를 위한 도구로 전락할 우려가 크다. 이런 측면에서 참여정부는 운영원리의 재정립에 기반을 두고, 사람과 시스템의 변화를 통한 지속가능한 혁신을 추구하고자 하는 것이다.

“왜 혁신이냐. 그 자리에 그냥 안주할 수 있는 그런 상황은 없습니다. 진보하고 발전하느냐, 아니면 주저앉아서 낙오하느냐, 그것만이 있을 뿐이지 중간은 없습니다. 혁신은 그냥 필수가 아니고, 생존의 필수 조건입니다.”

(2003년 8월 11일, 행정자치부 공무원과의 대화 대통령 발언)

또한 위와 같은 대외환경의 변화는 치열한 경쟁을 초래한다. 경쟁이 치열할수록 탈락하는 사람은 많아지고 사회는 양극화된다. 양극화 사회에서는 어려움을 겪고 있는 사람을 돌봐주는 ‘어머니’ 같은 정부가 필요하다. 이는 전통적으로 국가의 역할이라고 인식된 영역만이 아니라 정부가 맡아서 해결해야 할 과제가 많아진 것을 의미한다. 현재 우리 사회에는 양극화 문제뿐만 아니라 비정규직·에너지 등 많은 문제가 있지만, 그 대처방식이 과거와 같아서는 국민으로부터 신뢰를 얻지 못한다. 기업과 민간은 빠르게 변하고 있는데 정부가 속도에서 뒤처지면 경쟁에서 행정이 낙오할 수밖에 없는 것이다. 이 상태가 지속된다면 국민과의 신뢰격차는 갈수록 벌어질 것이다. 이러한 위기감, 변하지 않으면 국민의 불신을 해소할 수 없다는 위기감이 정부혁신의 출발점이었다. 이를 위해 공직자가 변해야 했다. 문제를 해결할 책임은 정부에 있지만, 일을 하는 사람은 공직자이다. 공직사회의 경쟁력을 높이고 공무원의 행태와 관행을 바꾸는 것이 무엇보다 중요한 이유인 것이다.

제2절 급속한 정부 행정환경의 변화

1. 정보화와 세계화

20세기 말에 컴퓨터와 정보통신의 발달로 시작된 정보혁명은 지구촌 전체에 엄청난 변화의 소용돌이를 일으키고 있다. 이러한 정보화 혁명은 슉페터가 명명한 ‘창조적 파괴’에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 창조적 파괴는 자본주의 체제 자체에 내화되어 있으며 거의 모든 선진국에서 목격되고 있다. 미국인들은 새로운 일자리를 만들고 저임금으로 이러한 변화에 대응하고 있는 반면에 유럽인들은 정부로부터 소득을 보조받으면서 이에 적응해 나가고 있는데 그 결과 실업률이 10~12%에 달하고 특히 청년실업률이 20%에 이르는 국가도 있다. 거의 모든 국가들이 각기 상이한 정책적 수단을 가지고 이러한 변화에 대응하고 있지만 저임금 혹은 고실업률은 이제 정보혁명이 가져온 보편적 현상이 되어 버렸다.

지식정보화사회가 심화됨에 따라 지식이 자본·노동보다 핵심적인 생산요소로 부각되는 지식기반경제(knowledge-based economy)로 이행을 촉진하고 있다. 경제적으로 지식정보화에 근거한 산업이 급성장하고 있으며, 기존 산업과의 융합을 통해 새로운 신흥산업이 성장하고 있다. 또한 사회적으로는 인터넷의 확산 등 일상생활 환경 자체를 변모시킴에 따라 새로운 사회적 문제가 대두하고 있다. 정부로서는 새롭게 대두되는 사회적 문제에 신속하게 대응해야 할 필요성이 증대한다.

오늘날 세계화 추세에 따라 국경 없는 무한경쟁시대로 돌입하고 있다. DDA협상, FTA 확산으로 전 세계가 단일시장으로 통합되어 가는 추세에 있으며, 자본·노동의 이전이 쉽고 활발해짐에 따라 이를 유치하기 위한 각국 정부의 서비스 경쟁도 심화되고 있다. 기술의 전파속도가 급격히 빨라지고 후발주자가 선진기술을 따라잡는 속도 역시 가속화되고 있다.

한편 국내·외 위기가 일상화되는 모습을 보이고 있다. 세계경제의 동조화로 연쇄적이고 대규모의 경제위기가 빈번히 발생하고 있다. 1990년대 후반의 아시아 금융위기, 2000년대 초반의 IT버블 붕괴, 최근 들어 확산되는 미국의 서브프라임 모기지 문제 등

개별기업 차원이 아닌 국가경제 차원에서 신속한 대응이 요구되는 전 세계적 다양한 경제위기가 발생하고 있다. 또한 세계화 진전에 따른 인적·물적 교류의 확산으로 중증 급성호흡기증후군(SARS), 조류인플루엔자(AI), 광우병 등 새로운 재난·재해가 빈번하게 발생하고 있다.

2. 시민사회 성숙과 지방화 요구

오늘날 시민사회의 의식과 역량이 급격하게 성장하고 있다. 정치사회 민주화 이후 국민의 권리의식과 참여의식이 대폭 신장하고 있다. 이에 따라 정책결정과정에서의 시민들 참여가 더욱 중요해진다. 한편 권리의식의 증대로 인해 정책결정 과정에 참여해서 자기 이해관계를 표출시키지 못할 경우 집행과정에서 자기 이해관계를 강하게 표출한다. 이를 제대로 반영하지 못할 경우 각종 사회적 갈등을 유발시키면서 감당하기 어려운 정도의 사회적 비용을 초래한다.

민간 및 시민사회가 보유한 인적·물적 자원 및 지식·정보력이 정부와 대등하거나 때론 정부를 능가하는 시대를 맞고 있다. 이제는 민간 및 시민사회의 협력과 도움이 없는 정부 주도의 문제해결 및 성장·발전이 불가능한 상황에 이르렀다. ‘좋은 거버넌스(good government)’를 지향하는 정부정책은 선택이 아닌 필수가 되었다.

20세기 후반에 들어와 지방분권화 현상은 시대적 조류가 되었으며 여기에는 앞서 언급한 세계화·정보화가 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 세계화·정보화로 인해 중앙정부는 과거에 누려왔던 막강한 정보 권력을 상실한 반면 지방정부는 무역자유화와 인터넷의 도움으로 중앙정부와 대등한 권한을 누릴 기회를 갖게 되었다. 이에 효과적인 사회문제 해결과 국가경쟁력 제고를 위해서는 시장과 정부, 중앙정부와 지방정부, 정부와 시민단체 등이 함께 협력해야 할 필요성이 증대하고 있다.

특히 지역경쟁력 강화의 필요성이 커짐에 따라 지방분권에 대한 요구가 커지고 있다. 풀뿌리 민주주의인 지방자치는 아직 미흡한 수준이고, 경제규모 및 정부규모가 커짐에 따라 효율성 측면에서도 지방분권을 강하게 요구하고 있으며, 삶의 질을 중시함에 따라 생활여건·복지 등 지자체 주요 업무에 대한 주민의 요구가 강화되고 있는 것이다.

제3절 참여정부 변화와 혁신의 필요성 인식

참여정부가 추진해 온 정부혁신은 한국 경제와 사회, 정치 등 사회 각 분야에 있어 양적 성장을 뒷받침할 수 있는 질적 전환을 기하기 위해 전략적으로 선택한 결과이다. 과거 정부는 집권 초기 조직개편, 공무원 감축 등 일회성 개혁에 치중했다. 그 결과 외형적 성과를 가져오는 듯 보였지만, 지속적 정부혁신을 위해 필요한 국정운영시스템, 업무처리 방식, 공직 문화 및 행태 등 소프트웨어적인 변화는 미흡했다. 그 결과 정부를 비롯한 공공 부문의 경쟁력은 답보상태에 머물고 있었다.

참여정부는 단기적·대중적 방안으로 일시적 개선은 가능할 수 있으나 중장기적 발전은 불가능하다는 인식하에 시스템과 문화를 바꾸는 중장기적이고 종합적인 대응전략과 이를 바탕으로 한 꾸준하고 흔들림 없는 혁신을 추진하고자 했다. 문제는 공직사회의 밑바탕을 이루는 시스템과 문화 혁신이 단기간에 이루어지기 어려우며 그 효과도 오랜 시간에 걸쳐 서서히 나타난다는 것이다. 이에 따라 5년 단임 대통령제하에서 이를 제대로 추진하기 어려웠던 것이 사실이다. 그러나 1997년 외환위기 극복과정에서 보듯이 시스템·문화 등 질적 요소가 양적 성장을 따라가지 못할 경우 결국은 한계에 봉착할 수밖에 없다. 참여정부는 5년 이란 기간 내에 외형적 성과를 창출하기 쉽지 않은 정부혁신 전략을 선택해 추진했다.

“이제 혁신은 5년에 한 번씩 하고 3년에 한 번씩 하는 식으로 되는 게 아닙니다. 일상적으로 끊임없이 혁신해야 합니다.”

(2003년 8월, 행정자치부 공무원과의 대화 대통령 발언)

21세기 대한민국 국민이 요구하는 한국 정부의 모습은 한마디로 ‘일 잘하고 책임을 다하는 정부’로 집약할 수 있다. 환경이 급변함에 따라 새로운 정책수요가 증대하고 있으며, 정책문제들도 다양화·복잡화·신속화 됨에 따라 이를 책임있게 해결할 수 있는 일 잘하는 정부가 필요했다.

우선 민간과 정부의 명확한 역할을 정립하고 정부가 담당해야 할 부분에 대해서는 책

임있게 대응할 필요성이 제기되었다. 즉 기업이나 민간이 잘할 수 있는 분야는 민간에 일임하고 간섭과 개입을 최소화하되 복지·교육·치안 등 정부가 책임져야 할 부분에 대해서는 보다 적극적으로 대응해 최상의 서비스를 제공할 필요성이 제기되고 있었다.

더 나아가 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 심화되어 온 사회양극화를 해소해 나가야 했으며, 주5일근무제 등 삶의 질을 중시하는 문화가 확산됨에 따라 복지·문화 등에 대한 새로운 행정수요에 대응해 나가야 했다. 또한 집단별·계층별 요구가 복잡해짐에 따라 이를 조정하고 갈등을 해결하는 등 정책결정에 보다 많은 시간과 노력이 필요했다. 이를 위한 바람직한 정부의 모습이 바로 일 잘하고 책임을 다하는 정부이다.

마지막으로 한국의 국가경쟁력 강화와 정치사회 민주화 완성을 위해 요구된 것이 바로 지방분권과 권력분산을 전제로 한 국정운영시스템의 구축이었다.

21세기는 세계화와 지방화가 동시 진행되는 ‘글로컬리제이션(globalization·세방화)’이 확산됨에 따라 지방의 경쟁력이 국가경쟁력으로 직결되는 시대이다. 기업 유치와 지역경제 및 국가경제의 핵심 요소로 부각에 따라 전 세계 지방정부들이 기업 유치를 위해 다양한 혜택을 제공하는 한편, 삶의 여건 개선을 위해 적극 노력하고 있다. 이를 위해 그간 중앙에 집중된 권한을 지방으로 분권화하는 것이 지역 경쟁력 제고의 핵심요소로 부각하고 있다.

한국 사회 전반적으로 민주주의가 성숙됨에 따라 그간 당연시해온 제왕적 대통령제의 문제점이 부각되고 있었다. 제왕적 대통령제를 민주적 대통령제로 전환하기 위해서는 대통령 및 행정부와 각 관련 주체들(입법부, 사법부, 검찰청, 국세청, 국정원 등 권력기관, 언론) 간의 관계 재정립이 요구되었고, 사람에 의한 통치가 아닌 시스템에 의한 통치가 가능하도록 국정운영시스템 전반의 변화와 혁신이 요청되었다.

2

정부혁신의 개념과 범위

제1절 정부혁신의 개념

최근에 들어와 각국은 정부혁신을 보다 다양한 형태로 전개하고 있다. 프랑스, 일본, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등의 경우에는 여전히 개혁(reform)이라는 용어를 통해 지속가능한 정부변화를 추구하고 있다. 미국의 경우에는 ‘정부 재창조(reinventing government)’라는 신조어를 소개했다. 영국, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등의 유럽 국가들은 ‘근대화(modernization)’라는 용어를 사용하기도 한다. 우리나라의 경우에는 참여정부가 ‘정부혁신’을 전면에 내세우고 있다.*

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

1. 혁신의 일반적 개념

혁신이론의 효시로 알려진 조지프 슈페터(Schumpeter, Joseph A., 1883~1950)는 자신의 저서 『자본주의, 사회주의, 민주주의』(1942)에서 기업가들의 ‘창조적 파괴(creative destruction)’가 자본주의 경제발전의 모태가 된다고 진단하며, 혁신의 성과로 새로운 제품과 새로운 시장이 개척된다고 파악하였다. 그는 혁신을 “새로운 아이디어, 제품, 서비스, 제도, 프로그램, 정책 등을 창안하거나 이미 개발·활용되고 있는 것을 다시 새롭게 인지·도입·사용하는 일련의 행위”라고 정의한다. 즉 슈페터의 혁신 개념은 새로운 지식이나 기술, 생산방법, 제품의 발명 또는 창출(invention)을 의미할 뿐 아니라 그것을 채택 또는 적용(adoption)하고 확산(diffusion)하는 과정에서 이루어지는 지속적인 변화를 의미한다고 할 수 있다.

최근에는 혁신이 지역혁신, 인적자원혁신 등 경제활동과 관련한 모든 분야에서 사용 되는 보통명사로 사용되고 있으나 개념적으로는 주로 기술혁신(technological innovation)과 관리혁신(administrative innovation)으로 구분된다. 기술혁신은 또 공정 혁신과 제품혁신으로 구분된다(Starky and Mckinlay, 1988). 전자는 생산성을 높이기 위하여 새로운 작업방법을 도입하여 실용화하는 것을 의미하고, 후자는 새로운 재화와 서비스를 개발하는 것을 의미한다. 한편 관리혁신은 기업이나 관료조직의 관리시스템에 새로운 아이디어나 관리기법, 제도, 절차를 도입하여 시행하는 것을 의미한다.

혁신은 영리조직의 전유물이 아니다. 혁신은 영리를 추구하는 기업조직에서만 나타

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

나는 것이 아니라 성과(performance)를 추구하는 조직 모두에서 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 혁신의 내용이나 특징은 조직의 유형에 따라 다른 양상을 보이며, 특히 영리 조직과 비영리조직 사이에 다소 큰 차이를 보인다.

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

① 정부혁신은 행정과 경영의 차이점에 주목하며, 그리고 정치와 행정 사이의 관계를 충분히 고려하여 추진되어야 한다는 점에서 근본적인 차이를 드러낸다. 정부의 존재목적은 국민의 사회적 욕구(social needs)를 충족시켜 주고자 하기 위함이나 기업은 이윤달성을 목표로 하기 때문에 정부혁신의 추구목적은 경영혁신에서 강조하고 있는 기계적 능률성이나 효과성뿐 아니라 사회적 형평성이나 청렴성 등과 같은 행정이념을 추구하여야 하며, 민주적 가치와 국가경쟁력 강화의 양립성 문제를 고려하여야 한다.

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

③ 정부혁신은 경영혁신보다 혁신의 대상이 광범위하고 사회경제적 파급력이 높지만

정부혁신과 경영혁신

구분	정부혁신	경영혁신
목적	공익실현 사회적 욕구의 충족	기업의 이윤 극대화 (시장지배력, 기업가치 극대화)
수혜대상	시민(citizen)	고객(customer)
혁신주체의 특성	한시적	상시적
혁신대상의 영역	넓음	다소 좁음
공개성	높음	낮음
법적 통제	강함	약함
정치적 통제	강함	약함

경영혁신보다 혁신주체의 상시성이 약하다. 혁신주체의 임기가 5년으로 짧기 때문에 경영혁신에 비해 혁신을 지속적·안정적으로 추진하기가 어렵다.

④ 정부혁신은 경영혁신과는 달리 다양한 정치적 영향과 법적 제약 속에서 이루어진다. 즉 정부혁신은 이로 인해 영향을 받는 수많은 이해관계자들 간의 다양한 의견을 수렴하고 조율해 가는 과정에서 나타나는 산물로 이해할 수 있다. 물론 경영혁신의 과정도 다양한 고객과 내부구성원간의 조정과 타협을 필요로 하는 정치적 성격을 가지고 있으나, 정부혁신의 대상이 되는 정부조직은 훨씬 복잡한 정치성을 내포하고 있다.

2. 개혁과 혁신

기준에 이루어진 개혁과 혁신의 차이점을 살펴보면 정부혁신의 특수성이 보다 분명히 드러난다. 혁신은 상황변화에 대한 조직의 자기조절적·적응적 변화와는 구별되는 개념이다. 혁신은 환경변화에 대한 적응을 넘어 조율적·선제적·재지향적 발전을 인위적으로 유도해나가는 ‘창조적 파괴’의 연속적 과정으로서 상시적 성격을 가지는 활동이다. 혁신(innovation)은 개혁(reform)보다 대상영역이 넓은 반면, 권위의 수준 또는 정치시스템과의 관계에서는 다소 하위권력적 차원에 위치한다. 개혁은 ‘부정적’으로 인식되는 현재 상태를 인위적·의도적으로 변화시킬 것을 전제로 하는 반면 혁신은 상대적으로 가치중립적 성격을 갖는다. 이를 자세히 소개하자면 다음과 같다.

혁신과 개혁의 상대적 개념 차이

	혁신 (innovation)	개혁 (reform)
어원	창조적 파괴 과거 익숙한 것로부터의 단절	기존에 존재하였던 것을 다른 모습으로 만드는 것(reshaping)
추진대상	사람(People), 과정(Process), 구조(Structure) 등	정부조직 정치 및 행정체제와의 관계
추진주체	리더 및 구성원 중시	정치집단 및 외부관계자 중시
과정적 특성	연속적 과정/지속성과 상시성	단기간 내 대규모 변화
가치지향성 정치와의 관계	정치이념 중립적 정치영역과 일정 거리 유지	정치이념 지향적 정치영역과 밀접한 관계

① 개혁은 ‘정치적 개선(the politics improvement)’ 과 어원적으로 깊은 연관이 있으며 행정과 정치체제의 현상(the nature of administrative-political system)의 개선과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 개혁은 선거 캠페인, 정치자금개혁을 비롯한 정치개혁, 임기제한, 사법개혁 등과 같은 정치체제상의 변화에 관한 사항을 포함하며 주로 정부조직의 개편을 수반하는 경우가 많다. 이에 반하여 정부혁신은 조직의 개편을 의미하는 것이 아니라 행정조직의 합목적성을 증대시키는 활동을 주로 하며 개혁에 비해 가치중립적, 탈정치적 성격이 크다고 할 수 있다.

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

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

④ 정부혁신은 주로 정부 내부의 공무원집단(insiders)이 혁신추진의 주도세력인 것에 반해 정부개혁은 정치집단 또는 전문가집단 등 정부조직 외부세력(outsiders)이 추진과정에서 주도적 역할을 수행하는 측면이 강하다.

⑤ 개혁은 인위적 방향성과 의도성이 강한 반면에 정부혁신은 정부조직의 문제점을 극복할 수 있는 학습환경을 조성하고 궁극적으로는 학습조직(learning organization)의 구축을 통하여 지속가능한 혁신체제를 구축하는 것을 목적으로 한다.

제2절 정부혁신의 범위와 경계

혁신이란 일회적이고 한시적인 개혁에 상시적이고 지속적인 변화의 동력을 제공하고 언제나 타율적이었던 변화의 계기를 자율적으로 마련할 수 있는 상시적 변화관리(change management) 시스템을 제공하는 것이다. 슉페터의 고전적 혁신개념을 공공 영역에 적용하자면 ‘새로운 정책이나 제도를 개발하여 실용화 하거나 이미 활용되고 있는 정책이나 제도의 품질을 높여나가는 모든 활동’을 의미함과 아울러 ‘새로운 패러다임을 도입하여 진행하는 총체적 변화과정과 이러한 변화를 개인과 조직에 체화시켜 지속적으로 발전시키는 것’을 뜻한다고 할 수 있다.

1. 정부혁신의 범위 – 정부개혁, 행정개혁 및 정부혁신

‘개혁’과 ‘혁신’은 추진방법, 이념적 정향 및 관리방식에 있어서 차이가 있으며 의식적이고 능동적인 활동의 범위 측면에서 행정 부문, 정부 부문 그리고 국가 부문으로 구별할 수 있다. ‘개혁’의 사전적 정의가 정치체제나 사회제도 등을 합법적·점진적으로 새롭게 고쳐 나감을 의미한다고 볼 때 개혁활동의 대상은 행정 부문을 대상으로 하는 행정개혁, 정부 부문 즉 중앙정부와 지방정부 및 공공기관을 대상으로 하는 정부개혁 그리고 행정부, 사법부 및 입법부를 대상으로 하는 국가개혁으로 나누어질 수 있다.

정부개혁은 이념적 정향 및 가치를 전제로 하고, 정부시스템의 효율성 제고를 추구하는 노력을 지칭하고 있으며 이러한 정부개혁은 행정부 중심의 관리적 개혁을 강조하는 행정개혁 또는 행정쇄신과 중앙정부, 지방정부 및 공공 부문을 대상으로 수행하는 정부개혁으로 구분되고 있으나 대개 혼합된 형태가 많다. 행정개혁 또는 쇄신은 관료제의 대표적 병리인 수단-목적 대체, 레드 테이프 등을 극복하고, 효율성을 제고하기 위한 조직개편, 인사개혁 등이 관리적 개혁활동을 주로 수행하고 있으며, 작은 정부를 위한 정부규모 축소, 규제 완화, 민영화 등은 중앙정부와 지방정부 및 공공 부문을 포괄하는 사례로서 국민의 정부 당시 기획예산처 정부개혁실에서 추진하였던 작은 정부를 위한 조직 및 구조 부문을 대상으로 한 개혁활동이 대표적 사례라고 할 수 있다. 정부혁신은 중

양정부, 지방정부 및 공공 부문을 대상으로 지난 시기의 정부개혁 패러다임이 해결하지 못했던 일회적이고 한시적인 개혁활동에 상시적이고 지속적인 변화의 동력을 제공하기 위한 ‘자기조직적이고 지속가능한 개혁(self-organizing and sustainable reform)’을 의미하는 것으로 전략적 방향성과 변화관리 및 혁신기법의 적용확산을 주요한 개념적 구성요소로 하는 활동이라고 정의할 수 있다.

2. 정부혁신의 개념적 경계

개혁과 혁신은 추진방법, 이념적 정향 및 관리방식 등에 있어 본질적 차이가 있으나 구체적 활동양태에 있어서는 대개 혼합된 형태가 많다. 정부혁신의 개념적 경계는 정부혁신의 개념적 구성요소를 가치적 지향과 관리적 지향으로 구분하여 정의함으로써 개념적 경계를 분명히 할 수 있다고 판단된다. 정부혁신의 가치적 지향은 행정개혁, 재정개혁, 지방분권, 균형발전 등 정부의 이념적 정향을 반영하는 개혁조치를 의미한다. 정부혁신의 관리적 지향은 정부의 가치적 지향을 효과적으로 실현하기 위하여 정부 부문의 경쟁력 제고를 위한 인식, 관행, 제도의 변화와 이를 위한 변화관리를 의미한다.

1) 가치적 지향 - 전략적 방향성

정부혁신은 행정개혁, 재정개혁, 지방분권, 균형발전 등 정부의 이념적 정향을 반영한 개혁조치를 포함하는 것으로 정부·시민·시장 등 주요 주체 간의 정치경제학적 의미를 지니고 있다. 정부혁신은 정부의 역할과 기능에 대한 가치지향성 곧, 이념적 성향을 갖는 것이다. 이는 곧 국정을 어떻게 운영할 것인가, 사회의 집단적 목표를 달성하고 공동의 문제를 해결하기 위해 어떤 수단을 동원할 것인가 하는 전략적 방향성에 대한 실천적 질문을 내포하게 마련이다. 때문에 정부혁신은 정부운영의 규범적 방향성과 함께 정부 역할에 대한 규범적 지향을 어떻게 구현할 것인가 하는 국정운영 양식에 관한 방법론을 포함한다.

① 자유국가 혹은 야경국가의 시대라 불리는 19세기에는 자원을 배분하고 사회문제를 해결하는 기제로서 시장만큼 좋은 제도가 없다는 믿음에 입각하여 정부를 최소화하

는 대신 ‘보이지 않는 손’에 의해 조절되는 자유시장의 기제를 지배적인 국정운영 양식으로 채택하였다.

② 20세기에 접어들면서 경쟁에만 모든 것을 맡겨 적자생존의 원칙이 모든 것을 지배하는 시장의 결함과 병폐가 사회적 약자들을 대량생산하고, 이로 인해 한 국가의 유지를 위해 필요한 최소한의 사회적 통합 자체를 위협한다는 인식이 팽배하게 되었다. 그 결과 20세기에는 시민의 복리와 통합을 위해 정부개입의 필요성이 강하게 제기되고, 그에 따라 관료제 혹은 계층제의 원리에 입각하여 조직된 ‘큰 정부’가 시장을 대체하는 국정운영의 양식으로 등장하였다.

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

④ 정부혁신은 공공조직의 효과성, 능률성, 환경적응성, 책임성 등을 증대시키기 위한 전략적 활동으로 볼 수 있으며, 이러한 측면을 극대화시킨 대표적인 경우가 미국의 행정혁신이었다.

2) 관리적 지향

정부혁신은 이념적 정향을 가지고 환경변화에 대한 적응을 넘어 조율적·선제적·재지향적 발전을 인위적으로 유도해나가는 창조적 파괴의 연속으로 파악할 수 있으며 관리적 측면에서 ‘변화관리’와 ‘과학적 혁신기법의 적용 및 확산’이라는 두 가지 중요한 요소를 포함한다.

① 정부혁신은 상시적 변화관리(change management) 시스템을 제공하는 것이다. 따라서 ‘혁신’은 지금까지 개혁의 대상이 되어온 정부조직 내부구성원인 공무원이 스스로 변화 및 혁신의 주체가 되어 참여하는 상향적 변화관리체제(bottom-up approach)를 확립하는 의미를 포함한다.

② 정부혁신은 정부가 공공문제 해결을 위하여 기업 등 민간영역에서 활용하는 관리기법, 지식, 수단들이나 서비스 공급 및 개선기법 등의 혁신기법을 도입·활용·확산

하는 일련의 활동을 뜻한다. 여기에서 중요한 것은 혁신을 통해 구체적으로 주어지는 최종 산출물 그 자체가 아니라, 산출물이 무엇이든 그 산출물을 생산하는 과정이다.

이러한 관리적 측면에서의 정부혁신활동은 정부조직 내부 운영효율성을 제고하는 활동과 국민서비스·정책의 품질을 제고하는 활동으로 구분할 수 있다. 정부의 구성요소(구조·절차·사람)와 운영시스템에 새로운 관리방식을 도입하여 문제해결능력을 제고시키려는 지속적이고 창조적 변화를 촉진시키는 제반활동과 정부활동의 결과인 정책 또는 행정서비스(output 및 outcome)를 획기적으로 바꾸려는 노력까지 포함된 활동으로 구분할 수 있다. 정부혁신은 관리적 측면에서 정부의 구조, 절차, 사람, 일하는 방식 등 정책 산출을 위한 인프라(구성요소와 운영방식)를 변화시켜 정책혁신의 가능성을 높이려는 지속적 노력 또는 정책혁신 가능성을 구조화하여 창조적 변화를 촉진시키는 제반 활동을 포함한다.

3

참여정부 정부혁신의 특징

제1절 과거 정부의 정부혁신

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 비합법적 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.

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 출신 대통령이 이끄는 권위주의 정부의 시대가 종식되

참여정부 이전의 정부혁신 관련 강조개념 및 특징

역대 정부	강조 개념	추구가치 및 방법론적 특징
문민정부 이전	행정개혁 등	• 행정 합리화 및 효율성에 초점을 둔 발전행정의 성격 • 권위주의적 개혁 방법론 활용
문민정부	행정쇄신	• 깨끗하고 작고 강한 정부, 민주적이고 효율적인 행정, 국민편의 위주의 제도 개선 • 톱다운 방식의 정부조직 개편과 감축 시도 • 행정쇄신위원회 주도의 행정개혁 추진
국민의정부	정부개혁 (정부혁신 병행 사용)	• 하지만 효율적으로 봉사하는 정부 추구 • 초기 정부 및 공공부문의 대규모 구조조정을 추진했으나, 후반에 들어 감축효과 상실 • 기획예산처, 정부혁신추진위원회 주도의 개혁 및 혁신 추진, 민간 경영기법의 도입

고, 민주화를 위한 개혁들이 본격적으로 시도되었다. 문민정부와 국민의 정부는 각각 ‘행정개혁’과 ‘경영혁신’을 주창하며 공히 신공공관리론의 관점에서 정부개혁의 밑거름을 지피고 해외 선진국 정부들이 추진했던 현대적 의미의 정부개혁에 동참함으로써 발전행정의 또 다른 한 축 곧, 국가발전을 견인할 수 있는 행정의 역할을 제고하기 위해 노력하였다고 평가할 수 있을 것이다.

1. 문민정부의 행정쇄신

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

대한민국은 1987년 6월항쟁으로 본격적으로 민주화의 길로 접어들었고, 1992년의 대통령 선거는 30년 동안 지속된 권위주의 시대를 마감했다. 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 작

문민정부 행정쇄신 추진방향



출처 : 행정쇄신위원회, 문민정부의 행정쇄신 5년, 1997, 11~31p 재구성

은 정부를 지향하는 개혁을 단행하였다.

문민정부는 국정목표로 ‘신한국 건설’을 설정하였으며, 이를 위한 하위목표로 ‘깨끗한 정부’, ‘튼튼한 경제’, ‘건강한 사회’를 설정하였다. 행정개혁의 목표는 민간 중심의 행정, 경쟁체제의 도입, 작은 정부였고 1995년에는 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 사정방법과는 달리 금융실명제, 부동산실명제, 공직자 재산공개 등의 제도적인 방법을 택하였고, 국민고충처리위원회의 및

각종 부정방지 특별기구들이 설치되었다.

문민정부에서는 대통령 선거 공약 실천을 위해 임기 개시 직후(1993년 3월 6일)에 일부 행정부처 개편안을 시행(문화부와 체육청소년부, 상공부와 동력자원부를 통합하는 정부조직 축소, 국가 안전기획부법의 개정 등)하였다. 이후 부처별로 자체적인 직제 개편안을 만들어 시행했으며, 1994년 12월 대대적인 추가 정부조직 개편을 단행하였다. 그럼에도 불구하고 문민정부 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. 내각과 정치권은 사실상 소외되었다. 또한 개혁정책의 집행도 대통령의 정치적 지도력과 여론의 지지도에 더 많이 의존하는 성향을 보였다.

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 함으로써 사실상 의결기구로서의 기능도 어느 정도 수행하였다.

행정쇄신위원회 산하에는 행정쇄신 실무위원회, 행정실, 각 부처 및 시·도 단위에도 각각 행정쇄신대책반이 구성되어 있었다. 행정쇄신 실무위원회는 20인으로 구성되었고 위원장은 행정조정실장이 담당하였다. 각 부처 및 시·도 단위에도 각각 행정쇄신대책반을 구성하고 스스로 행정쇄신을 추진하도록 하되 스스로 해결하기 어려운 것은 행정쇄신위원회에 보내도록 함으로써, 전정부적 쇄신체계를 구축하여 그 해결을 도모하였다. 행정쇄신과제를 선정함에 있어서는 민간단체, 기업, 일반 국민 개개인에 이르기까지 필요하다고 느끼는 과제를 제안할 수 있도록 하는 상향식 접근방법을 택하였다. 그러나 실질적으로는 체계적이고 광범위한 시민참여는 이루어지지 못하는 한계를 보였다.

문민정부 당시에는 행정쇄신위원회 이외에도 각종 개혁 관련 기구들이 존재하였다.

경제행정규제개혁위원회, 세계화 추진위원회, 기업활동규제심의위원회, 청와대 규제완화 점검단 등 추진체계가 산만하게 분산되어 있었다. 특히 1993년 문민정부가 들어서면서 경제규제 완화를 위한 위원회가 경제기획원에 설치되어 행정쇄신위원회가 발족하기 이전에 이미 작동하고 있었는데, 행정쇄신위원회와의 일원화를 위한 노력들이 행정쇄신위원회 발족 초기부터 계속적으로 이루어졌으나 이는 1997년 상반기까지 구현되지 못하였다.

문민정부 당시의 전격적인 개혁 조치들과 조직 개편은 공무원들의 불안과 복지부동을 야기하였다. 그리고 당시의 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.

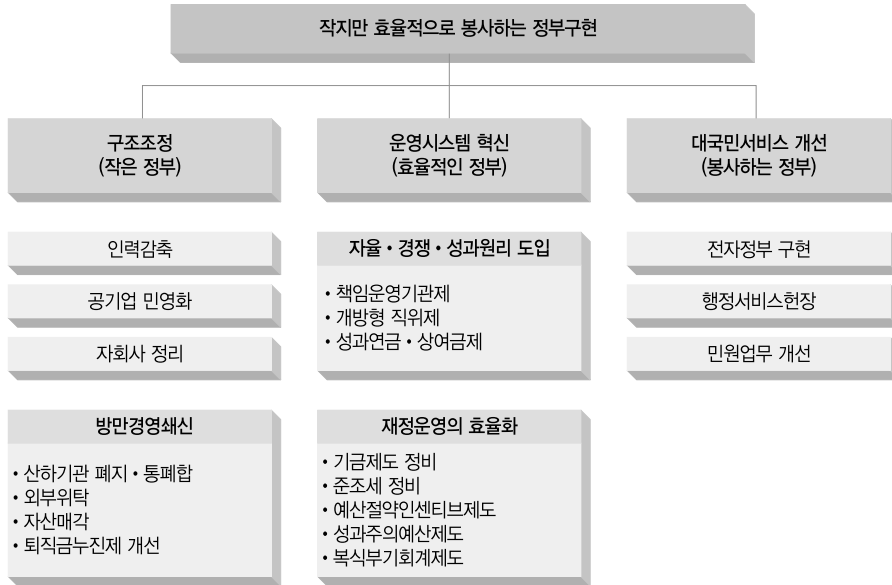
2. 국민의 정부의 정부개혁

국민의 정부는 정부개혁을 포함한 공공 부문개혁이라는 이름으로 정부구조와 공공 부문 전체의 개혁을 지향하며 ‘작지만 효율적으로 봉사하는 정부구현’을 추구했다.

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 정부조직개편심의위원회를 구성하였다.

국민의 정부의 국정목표는 민주주의와 시장경제의 병행발전이었다. 특히 외환위기 등에 봉착하여 시장 메커니즘의 회복을 통한 효율성의 제고를 목표로 함으로써 전형적인 신공공관리론적 개혁의 성격을 띠는 것이 일반적인 평가이다. 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부의 세 가지 큰 방향에서 개혁을 추진했는데, 첫째는 하드웨어적

국민의정부 공공부문개혁 추진방향



출처 : 기획예산처, 「공공개혁백서」 2002, 7p

인 구조조정혁신이었으며, 둘째는 소프트웨어적인 운영시스템 개선이었고, 셋째는 대민 서비스 개선이었다. 또한 정부와 시장과의 관계에서는 민간 부문의 확대를 꾀하는 작은 정부를 목표로 하였으며, 정부 조직 내부와 관련하여서는 정부를 기업처럼 운영하여야 한다는 기업형 정부를 추구하였다.

국민의 정부는 공공 부문·기업·금융·노동 등 4대 부문의 개혁 작업에 착수하여 경쟁과 개방을 통한 민간주도의 시장경제를 이룩하기 위해 노력하였다. 공공 부문 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 정부 조직개편 작업은 국민의 정부 정식 출범 이전의 대통령직 인수위원회가 추진하였으며, 2차 정부 조직개편은 당시의 기획예산위원회 위원장이 경영진단 조정위원회에 임명장을 주어서 추진하였다. 또 3차 정부 조직개편은 행정자치부 장관이 정부기능 조정위원을 임명함으로써 이루어졌다.

국민의 정부의 개혁과제 명칭은 경영혁신과제로, 당시에 추진된 정부 개혁의 성격을 잘 보여주고 있다. 당시의 개혁 분위기는 민간 부문을 공공 부문보다 우수하다고 보고, 민간 부문의 여러 원리들을 공공 부문에도 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. 국민의 정부는 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 공공 부문개혁 기능만을 담당하는 별도의 조직으로 신설하였다.

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.

국민의 정부에서의 개혁과정에서는 점검 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 작은 정부를 목표로 내세우고 개혁을 추진하였으나 없었던 제도와 조직들을 다시 되살리는 모순을 보였다. 1차 조직개편 시 ‘작은 정부론’의 상징처럼 강조했던 부총리제의 폐지가 3차 조직개편에서 경제부총리와 교육부총리로 복원되었으며, 1차 조직개편으로 폐지되었던 공보처가 2차 개편에서 277명의 대형 부처인 국정홍보처

로 부활하였다. 폐지되었던 정부 제2장관실도 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.

제2절 선진국의 정부혁신

1. 영연방식 모형(Westminster Model)

영국을 비롯해 영연방을 형성하고 있는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등이 포함되는 영연방식 모델의 행정환경은 기본적으로 자유주의적 시장경제체제에 기초를 두고 있다. 하지만 이들 국가는 20세기 중반부를 거치면서 산업혁명과 자유무역을 통해 구축한 부를 토대로 복지국가의 대열에 동참하게 된다. 하지만 1970년대 이후 복지국가의 물질 토대로 기능해 온 경제호황이 종말을 고하면서 시련에 직면하게 된다. 이점은 영연방식 모형을 대표하는 영국과 뉴질랜드가 우리나라와 마찬가지로 1970년대 중반에 IMF의 구제금융을 경험하였다는 사실을 통해 잘 나타나고 있다. 한편 급속히 악화된 양국의 경제사정은 급진적 정부개혁의 주요 계기로 작용하게 된다.

가장 급진적인 신공공관리 모형으로 평가되고 있는 영연방식 정부혁신의 주요한 특징으로는 ① 하향적 접근방법(top-down approach)에 의한 민영화 노력, ② 명령과 통제에 의한 관료제(command-and-control bureaucracies)를 시장에 의한 유인(market incentive)으로 대체, ③ 투입이 아닌 결과와 산출물에 초점(focus on outcomes or results), ④ 범위의 포괄성과 적극적 집행 등을 지적할 수 있다(Kettl, 2000). 뉴질랜드

정부혁신의 경우 정책결정과 정책집행의 분리, 전통적인 정부관료제와 권위를 시장에 의한 경쟁과 유인으로 대체, 목표와 산출의 투명성(transparency) 제고, 이러한 목표달성에 필요한 신축성 부여 등을 요체로 한다. 하지만 이러한 뉴질랜드의 정부혁신이 명시적으로 반정부적이거나 정부의 운영을 재설계하려는 것은 아니었다. 오히려 정부기능의 범위를 줄이고, 그러한 기능을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 방법을 모색하며, 결과를 통해서 궁극적인 책임을 확보하는 데 초점을 두었다.

2. 미국식 모형(American-style Model)

미국 사회 전반에 폭넓게 자리하고 있는 반관료제 정서를 앞세운 1980년대 이후의 정부혁신은 이전과 마찬가지로 합리적 접근보다는 정치적 접근의 산물로 평가된다. 부연하면, 먼저 레이건의 정부혁신은 규제철폐 등에서 일정한 성과를 산출하였지만 관리업무 전반으로 혁신의 범위를 확대하지 못하는 한계를 노정하였다. 다음으로 레이건에 뒤이어 집권한 부시 정부는 레이건 정부시절에 비해 정부혁신에 소극적이었다. 또한 당시의 정부혁신은 공직사회 전반의 사기저하를 유발함으로써 행정서비스의 질에 대한 우려를 유발시켰다.

이 점에서 1990년대 중반 클린턴의 정부혁신은 영미식과 구별되는 초강대국 미국의 역사 제도적 특성에 부합하는 대안적 모델을 제시하였다는 점에서 시사적이다. 클린턴의 재임 당시 미국은 복지국가의 위기나 심각한 경기침체와의 관련성이 희박한 상태에서 국정운영의 선진화라는 명제에 부합하기 위해 상대적으로 급진적인 구조나 과정보다는 행태나 문화 변수에 초점을 부여하는 방식으로 점진적인 혁신전략을 채택하였던 것이다(김판석, 1994).

클린턴 정부의 주요한 정부혁신 프로그램은 영연방식에 비해 상대적으로 뒤늦게 시작되었지만 상대적으로 포괄적이라는 특징을 지니고 있다. 첫째, 정부성과 및 결과법(GPRA: Government Performance and Results Act)의 제정이다. GPRA는 1993년에 통과되었는데, 이전 정부의 주된 개혁수단이었던 계획예산제도(PPBS), 목표관리(MBO), 영기준예산(ZBB) 및 총체적 품질관리(TQM) 등을 결집한 입법조치라는 점에서 의미를

지낸다. 둘째, 정보기술의 적극적 활용이다. 고어 부통령은 인터넷과 정보기술을 활용한 정부혁신에 많은 관심을 가지고 있었으며, 행정개혁을 주도한 NPR 관계자들은 정보기술을 미래 정부의 중심적인 신경망으로 파악하고 있었다. 이는 다소 이상적이고 혁신적이라는 비판에도 불구하고 관료제의 병리를 치유하는 일에 크게 기여한 것으로 평가된다. 셋째, 과감한 권한이양을 통한 분권화의 구현이다. 주나 지방정부로의 권한이양은 정부 간 파트너십을 조장하는 계기로 작용하고 있을 뿐만 아니라 민간이나 비영리 부문 간의 협력강화를 통한 거버넌스의 확산에 기여한 것으로 평가된다(Kettl, 2000).

3. 북유럽식 모형(Nordic-style Model)

복지국가의 위기해소 차원에서 북유럽 각국이 신공공관리를 본격적으로 도입하기 시작한 시기는 1990년대 이후이다. 북유럽은 영어로 의사소통이 가능할 정도로 영국과 교류가 활발한 편이지만 아직 신공공관리가 추구하는 시장화 개념을 전면적으로 수용하기를 주저하고 있는 실정이다. 다만 상대적으로 온건한 신공공관리 기법들은 1990년대 이후 북유럽 국가에서 급속히 확산되고 있다.

한편 북유럽의 복지서비스에 내재된 비효율성을 제거하기 위한 주요 대안은 다음과 같다(Pollitt & Bouckaert, 2004). 첫째, 분권주의자들의 주장으로 하급기관에 대한 중앙정부의 규제와 통제를 대폭 완화해야 한다는 것이다. 둘째, 경제주의자들의 주장으로 이들은 정부의 예산적자와 복지예산에 대해 집중적인 관심을 보이며, 정부의 정책과정에서 ‘분배연합(distributional coalition)’의 형성을 약화시키기 위해 노력한다. 셋째, 전통주의자 논거로 1960년대부터 1970년까지 ‘황금시대(golden age)’의 정부 형태와 본질을 그대로 유지하고자 하는 부류이다. 그러나 이들의 주장은 1980년대 경제주의자와 1990년대 분권주의자들이 등장하면서 점차 그 입지가 축소되고 있다.

북유럽 각국의 정부혁신 추진전략은 점진적인 단계별 확산전략으로 요약된다. 여기에는 아직 자국의 역사제도적 특성에 부합하는지의 여부가 검증되지 않은 타국의 혁신제도를 전면적으로 도입하기보다는 제한된 영역에 실험적으로 도입한 후 그 결과를 보아가며 단계별로 확산시키는 것이 합리적이라는 전략적 고려가 자리하고 있다.

4. 일본식 모형(Japan-style Model)

1990년대 이후 출산율 감소와 인구 노령화 추세하에서 일본 경제가 시련에 직면하면서 정부관료제의 공과와 미래의 대안에 관한 다양한 논의들이 활발하게 이루어지고 있다. 특히 논의의 초점은 과거 일본이 패전·오일쇼크·엔고의 위기를 훌륭히 극복한 것처럼 ‘잃어버린 10년’으로 대표되는 새로운 시련을 극복할 것인가의 여부와 과거 일본식 발전모델의 주도자였던 중앙정부의 역할축소 문제이다(Morita, 2006).

1993년 자민당의 재집권 이후 본격화된 정부혁신의 직접적인 계기는 정치부패 척결과 재정적자 축소에 기인하는 바가 크다. 일명 ‘하시모토 비전’으로 지칭되는 당시 행정개혁의 청사진은 바로 ‘21세기 일본의 생존전략’이다. 이러한 행정개혁안이 등장하게 된 배경은 경제대국을 이룩하는 데 커다란 공헌을 담당한 관료제가 이제는 국가발전의 장애물로 변해버렸다는 인식을 반영한다. 특히 대장성을 위시한 후생성, 통산성 등에서 일상화된 공무원 비리사건은 ‘제도의 피로현상’으로 간주되고 있다. 특히 이러한 행정의 위기는 노령화와 인구감소, 재정적자와 거품경제 등과 결부되어 있다는 점에서 문제의 심각성을 발견할 수 있다.

일본식의 정부혁신 추진전략은 하향식 일변도의 영국식과는 달리 하향식과 상향식이 혼재된 모습을 보이고 있다. 이는 일본이 외견상 중앙집권체제를 유지하고 있지만 상당 수준의 지방분권을 향유하고 있기 때문이다. 한편 일본의 정부혁신은 메이지유신 이후 도입한 유럽대륙식의 행정제도를 유지하면서 영미식의 신공공관리를 점진적으로 도입하는 전략을 채택한 것으로 보인다. 혁신주도세력의 의도와는 달리 기존의 행정관행과 문화를 단시일 내에 바꾸기가 현실적으로 어렵다는 점을 고려할 때 일본의 정부혁신 전략은 독일이나 프랑스와 유사한 것으로 보인다.

5. 각국 정부혁신의 특성 비교

선진국 정부혁신에 관한 쟁점별 특성을 비교 해보면, 각각의 국가(군)는 주요한 혁신 수단별로 상당한 수준의 강도 차이를 보이고 있다. 그럼에도 신공공관리적 정부혁신이

혁신쟁점별 특성 비교

혁신쟁점	영연방식 모형	미국식 모형	북유럽식 모형	일본식 모형
행정환경	• 복지국가의 위기 • IMF 구제금융	• 석유위기 • 반관료제 정서	• 복지국가의 위기 • 구조적 취약성	• 발전국가의 위기 • 거품경제의 붕괴
혁신의 특징	급진적 · 포괄적	점진적 · 포괄적	급진적 · 제한적	점진적 · 제한적
혁신의 내용	구조개혁 중심	행태와 문화중심	과정과 제도중심	제도개선 중심
추진체계	중앙집권적	집권과 분권의 조화	집권과 분권의 조화	중앙집권적
행정가치	효율성과 경제성	대응성과 봉사성	형평성과 합법성	합법성과 효율성
추진전략	하향식 위주	상 · 하향식의 조화	상향식 위주	하향식
프로그램	포괄적 · 급진적	포괄적 · 점진적	제한적 · 급진적	제한적 · 점진적

심화단계로 진행할수록 높은 수준의 수렴추세가 나타난다. 즉 위기상황을 타개하기 위해 일부 국가에서 구조나 과정에 초점이 부여된 급진적 정부혁신이 제기되기도 했지만 안정화 단계로 이행하면서 점차 행태나 문화를 중시하는 방향으로 수렴하고 있다.

이 점에서 우리나라의 정부혁신도 예외가 아니다. 1997년 말 IMF 구제금융 직후에는 공공 부문 구조조정이라는 명분하에 구조와 과정 중심의 혁신수단들을 전면적으로 수용하였다. 하지만 급박했던 경제사정이 안정되고 급진적 정부혁신의 부작용이 표출되면서 행태와 문화를 중시하는 점진적 혁신으로 전환하고 있다.

이 점에서 우리는 그동안 신공공관리적 정부혁신의 대명사로 자리해 온 작은 정부에 대한 오해를 불식시켜야 한다. 21세기의 개막을 전후해 국내에서도 지난 40년간 추구해 온 발전국가 패러다임을 넘어서는 새로운 대안모색 작업을 진행해 왔다. 이 과정에서 가장 빈번하게 등장한 개념이 민주 정부와 더불어 작은 정부이다. 효율성 제고에 초점이 부여된 작은 정부는 1980년대 이후 영국, 뉴질랜드, 북유럽 등 복지국가의 위기를 경험한 선진 각국의 정부혁신을 통해 우리에게도 잘 알려진 개념이다.

복지국가와 발전국가는 형평과 효율이라는 상반된 목표에도 불구하고 정부의 적극적인 개입을 요체로 한다는 점에서 높은 수준의 유사성을 지니고 있다. 이러한 이유로 선진국의 작은 정부 개념은 자연스럽게 우리 정부의 미래상과 직결된 문제로 간주되어 왔

다. 하지만 우리나라는 복지 분야를 중심으로 공공서비스의 폭과 범위를 확장해 온 선진 각국과 달리 국가 성립 이래 과도할 정도로 작은 정부를 계속 유지해 왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 더불어 선진국의 작은 정부도 영국과 뉴질랜드 등 일부 예외적인 사례를 제외하고는 실질적 감축효과가 거의 전무하다는 점에 주목할 필요가 있다.

제3절 비교론적 관점의 참여정부 정부혁신 이해

참여정부는 IMF 경기위기를 전후해 심화된 시장편향적이고 보수적인 기존의 이념지형을 탈피하기 위해 새로운 국정운영의 기조로 중도혁신 노선을 표방하였다. 이러한 정책기조는 새로운 국정원리로 제시된 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율 등을 통해 잘 나타나고 있다. 이 점에서 참여정부의 국정운영 방식은 제3의 길 노선을 표방하면서 집권에 성공한 영국 신노동당의 중도혁신 노선을 연상케 한다.

이는 다시 말해 문민정부와 국민의 정부의 집권기를 통해 확대일로에 있었던 신공공관리적 행정개혁에 대한 속도조절의 필요성을 의미한다. 즉 기본적으로 국민의 정부가 추구한 신공공관리적 행정개혁 기조를 계승하면서도 새로운 개혁이념으로 정부 간 관계 측면의 분권화, 정부-기업 관계를 반영하는 계급타협, 정부-시민사회 관계를 반영하는 자율화 등과 같은 뉴거버넌스의 가능성에 주목하였던 것이다.

한편 참여정부의 정부혁신 비전은 ‘일 잘하고 책임을 다하는 정부’이다. 그리고 새로운 비전에 부응하는 정부혁신의 구체적 목표는 효율, 봉사, 투명, 분권, 참여 등 5개이다. 나아가 이를 구현하기 위한 핵심적 수단으로는 성과 중심의 행정시스템 구축, 행정서비스 전달체계 개선, 행정의 개방성 강화, 시민사회와 협치 강화, 공직부패에 대한 체계적 대응, 정부 기능과 조직의 재설계, 고객지향적 민원제도 개선, 행정 행위의 투명성 제고, 공익활동 적극 지원, 공직윤리의식 함양 등을 설정하였다.

신공공관리와 뉴거버넌스 간의 절충을 추구한 참여정부의 정부혁신은 기본적으로 양적 측면의 정부 감축보다는 질적 측면의 기능 재배분에 초점이 부여되어 있다. 또한 행정개혁의 추진체계의 측면에서 정부혁신지방분권위원회라는 대통령 직속 위원회를 중

심으로 종합적이고 체계적인 혁신 노력을 전개하였다는 점이 특징으로 제시될 수 있다. 정권 초기부터 분야별로 구체적 일정표를 마련한 점도 긍정적으로 평가될 수 있다.

먼저 효율적인 정부의 구현과 직결된 정부감축 노력은 참여정부의 국정운영 기조가 이전 정부들과 달리 양극화 해소 차원의 복지기능 강화에 초점을 부여하였다는 점에서 인위적인 축소노력을 발견하기는 어려웠다. 그리고 종합적인 문제해결능력을 배양하기 위해 청와대와 행정부처 사이에 각종 위원회를 설치·운영한 점을 특징으로 지적할 수 있다. 더불어 내각의 자율적인 조정능력을 제고하기 위해 책임총리제, 부총리급 확대, 각 부처 고위직의 확대 등의 조치가 이루어졌다.

다음으로 참여정부는 인위적인 정부 감축보다는 기능 재조정과 일하는 방식의 개선을 통해 공직사회 전반의 경쟁력 강화를 추구하였다. 이를 반영하는 대표적 사례로는 BSC로 대표되는 성과평가의 강화, 팀제로 대표되는 결재단계의 축소, 전자정부로 대표되는 레드테이프의 제거, 공직윤리의 강화를 통한 투명성 제고, 지식관리로 대표되는 혁신마인드의 배양, 기록관리의 강화 등을 지적할 수 있다. 결국 참여정부의 신공공관리적 정부혁신은 양적 감축보다는 질적 개선에 주력하였다는 점에서 영국 블레어 정부와 더불어 미국 클린턴 정부의 행정개혁과 유사한 것으로 평가해 볼 수 있다.

하지만 뉴거버넌스를 반영하는 참여정부의 집권공약을 구체화하기 위한 정부혁신 노력은 신공공관리 측면의 혁신 노력들과 비교하여 상대적으로 활발하게 이루어졌다. 분권화, 계급타협, 자율화로 대표되는 뉴거버넌스 구현사례들을 논점별로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 정부 간 관계의 측면에서 참여정부는 민주주의 제도화와 직결된 분권화를 위해 행정중심복합도시, 공공기관 이전과 연계한 혁신도시, 지방의 산업거점을 강화하기 위한 기업도시 등과 같은 대규모 국책사업은 물론 지방자치단체의 자치권 강화를 위한 제도개선을 다양한 형태로 추진하였다. 일례로 국고보조금제도의 정비와 지방양여금제도의 폐지, 지방재정 평가와 주민감사제도 시행, 국가균형발전 특별회계 신설과 법정교부세율 인상, 특별지방행정기관의 기능 조정, 자치경찰제의 실시 준비, 특별지방자치단체의 기능 확대, 지역특화발전특구제의 도입 등과 같은 수십 가지에 달하는 분권화 과제들을 추진하고 있다는 점에서 향후 상당한 파급효과가 기대된다.

둘째, 정부-기업 관계의 측면에서 참여정부는 경제위기의 극복대안으로 제시된 재벌 체제의 완화를 위해 출자총액제한제, 상호지급보증금지, 상속증여세의 완전포괄주의 등을 지속하였다. 또한 공정하고 효율적인 시장을 확립하기 위해 증권시장의 관리감독 강화, 증권시장통합, 회계제도개혁, 부실기업의 조속처리, 공익소송제, 카르텔일괄정리법 등을 제시하였다. 나아가 참여정부의 노동편향성을 우려하는 기업들의 불안 심리를 잠재우기 위해 노사관계에 대한 직접적 개입을 자제하였다.

셋째, 정부-시민사회 관계의 측면에서 시민단체의 자율화를 촉진하기 위해 다양한 정책대안을 마련하였다. 우선 정부의 핵심 요직에 시민운동 출신자들을 대거 등용하여 시민단체에 대한 정부의 협력의지를 천명하였다. 또한 「비영리민간단체지원법」을 제정해 아직 제도화 수준이 미약한 우리나라 시민단체들의 자생적 활동능력을 조장하였다.

높은 수준의 보수편향성을 노정해 온 한국의 정치경제체제하에서 상대적으로 혁신지향적인 참여정부의 정책은 정권의 낮은 인기도에도 불구하고 분권화, 계급타협, 시민참여 등과 같은 몇몇의 영역에서 의미있는 성과를 산출하고 있는 것으로 분석된다.

정부의 규모를 둘러싼 최근의 논쟁은 복지확대 또는 참여지향과 같은 새로운 행정수요를 전제한 상태에서 의미를 지니기 어렵다. 당연히 도래해야 할 복지국가의 대세를 더 이상 회피하기는 어렵기 때문이다. 2차 대전 이후 4반세기 동안이나 사회민주주의 복지국가를 유지한 영국의 경험을 통해 알 수 있듯이 이러한 추세는 정권 차원의 노선 차이를 넘어서는 문제이기 때문이다. 이제 막 복지확대의 문턱을 넘어서 한국적 현실에서 신공공관리를 앞세운 ‘작은 정부’ 논리는 설득력을 지니기 어렵다.



2

정부혁신의 비전과 추진체계

4

정부혁신의 비전과 목표

제1절 정부혁신의 비전

참여정부는 ‘선진 혁신국가 건설’이라는 국가혁신의 비전을 달성하기 위해 ‘투명하고 일 잘하는 정부’, ‘국민에게 책임을 다하는 정부’라는 정부혁신 비전을 설정해 추진하였다. 급변하는 현대사회에 적극 대응하기 위해서는 정부, 기업, 시민 등 모든 주체가 반드시 지속적으로 혁신해야할 필요성이 있다. 이에 모든 주체가 혁신할 수 있는 기반을 구축하여 선진 혁신국가를 건설할 것을 국가혁신 비전으로 제시한 것이다.

1. 참여정부 초기 정부혁신 비전 : 투명하고 일 잘하는 정부

참여정부는 출범초기 국민과 함께 하는 민주주의·더불어 사는 균형발전 사회·평화와 번영의 동북아 시대 등 3대 국정목표와, ‘원칙과 신뢰’, ‘공정과 투명’, ‘대화와 타협’, ‘분권과 자율’ 등 4대 국정원리와 함께 12대 국정과제를 분야별로 제시하고 있다. 12개 국정과제는 ① 한반도 평화체제 구축 ② 부패없는 사회·봉사하는 행정 ③ 지방분권과 국가균형발전 ④ 참여와 통합의 정치개혁 ⑤ 자유롭고 공정한 시장질서 확립

⑥ 동북아 경제 중심국가 건설 ⑦ 과학기술 중심사회 구축 ⑧ 미래를 열어가는 농어촌, ⑨ 참여복지와 삶의 질 향상 ⑩ 국민통합과 양성평등의 구현 ⑪ 교육개혁과 지식문화 강국 실현 ⑫ 사회통합적 노사관계 구축이다. 이러한 국정과제 중 정부혁신과 직결된 과제는 부패없는 사회·봉사하는 행정, 지방분권과 국가균형발전, 참여와 통합의 정치 개혁 등이다.

이러한 국정목표와 국정원리, 국정과제 등에 기초해 참여정부는 초기 정부혁신의 비전으로 ‘투명하고 일 잘하는 정부’를 제시하였다. 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 제고하고 정부의 투명성을 증진하기 위한 정부혁신을 추구하였다.

2. 참여정부 후반부의 정부혁신 비전 : 일 잘하고 책임을 다하는 정부

참여정부 중반 이후부터 ‘투명하고 일 잘하는 정부’ 외에 ‘국민에게 책임을 다하는 정부’가 정부혁신의 비전에 추가되었다. 이는 초반부에 강조했던 ‘투명하고 일 잘하는 정부’의 비전이 어느 정도 달성되고 있다는 판단과 함께 큰 정부에 대한 비판에 대응하는 정부혁신 비전이라 할 수 있다. 참여정부는 초반부터 공식적인 비전으로 강조하지는 않았지만, 단지 규모만 작은 정부를 지향하지 않으며 국민을 위해 제대로 일하는 정부를 추구하고 있다는 점을 강조해 왔다.

우리가 살고 있는 시대가 요청하는 정부는 국민에게 할 도리를 다하는 정부여야 한다는 것이다. 당장의 문제에 대해서 근본원인을 진단하고 적절한 해결책을 내놓아 국민에게 만족을 주어야 한다. 더 나아가 미래의 행정수요까지 국가경쟁력을 제고시킬 수 있

참여정부 혁신의 비전과 목표

국가혁신의 비전	선진 혁신국가 군설	• 세계 10위권의 경쟁력 있는 국가 • 국민이 편안하고 행복한 나라
정부혁신의 비전	투명하고 일 잘하는 정부, 국민에게 책임을 다하는 정부	
정부혁신의 목표	• 효율적인 정부 • 봉사하는 정부	• 투명한 정부 • 분권화된 정부 • 함께하는 정부

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2007)

는 토대를 튼튼히 하여야 한다. 결국 참여정부는 국민에게 만족을 주고, 국가경쟁력을 제고하기 위해 ‘일 잘하고, 책임을 다하는 정부’를 지향한 것이다.

제2절 정부혁신의 목표

정부혁신의 비전을 구현할 수 있도록 정부혁신이 달성하여야 할 5대 목표를 마련해 추진하고 있다. 정부혁신을 위한 구체적인 활동이 방향을 잃어버리지 않고 수렴될 수 있는 다섯 가지의 중심 가치를 제시한 것이다. 첫째 최적의 자원 배분을 통해 최고의 성과를 창출하는 ‘효율적인 정부’, 둘째 공무원들이 국민에게 최고의 서비스를 제공하는 ‘봉사하는 정부’, 셋째 정부의 모든 것이 유리알처럼 국민들에게 알려지는 ‘투명한 정부’, 넷째 모든 부문에서 권한과 책임을 적절히 공유하는 ‘분권화된 정부’, 다섯째 모든 국민이 골고루 참여하는 ‘함께하는 정부’로 설정했다.

효율과 봉사는 시대와 장소에 관계없이 모든 개인과 조직이 지향하여야 하는 전통적 가치이다. 투명·분권·참여는 민주주의의 발전에 따라 협치와 거버넌스 시대에 새롭게 요구되는 가치들이다. 우리 사회에서 이러한 가치들은 이미 보편성이 있는 것으로

누구에게나 수용되고 있다. 그 만큼 참여정부의 정부혁신은 정권이나 정부의 성격과는 무관하게 추구하여야 하는 시대적 과업이라고 할 수 있다.

1. 효율적인 정부

효율적인 정부는 정부가 국민이 원하는 바를 달성할 수 있는 전문성을 가지고 최저의 비용으로 최대의 효과를 창출하는 생산적인 정부를 만들어가겠다는 뜻을 담고 있다. 국민에게 최고의, 보다 좋은 행정서비스를 제공하기 위해 정부는 성과 지향적이고 효율적인 행정시스템을 설계하고, 평가인프라와 통합적 성과관리 체계를 연계하여 업무 재설계를 통해 일하는 방식을 개선한다는 것이다.

참여정부 혁신의 가장 중요한 목표 중의 하나는 효율적인 정부를 구축하는 것이며, 혁신의 대상 또한 행정의 효율성을 확보하는 것에 상당 부분 부여되고 있다. 행정의 효율성은 신공공관리론 등에서 지나칠 정도로 강조되어 왔기 때문에 거버넌스 혹은 정책 네트워크형의 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.

효율적인 정부를 만들기 위해 성과평가시스템, 정책품질관리 등 성과중심의 행정을 확립하는 것은 필연적이다. 더불어 정부 활동에 대한 투입 측면의 효율화를 달성하기 위하여 디지털 예산회계 등 재정적인 효율화를 시도하는 것도 정부의 효율성을 확보하기 위한 것이다. 여기에 국정통합평가시스템을 구축하는 노력, 직무성과계약제를 도입하려는 노력 등도 효율성을 높이기 위한 시도이다.

성과(결과)와 투입에 대한 효율성이 업무 프로세스의 처음과 마지막에 해당하는 것이라면 그 다음으로 필요한 것은 과정적인 효율성을 확보하는 것이다. 이는 행정의 수단과 도구, 내부 프로세스를 효율화하고 공무원의 전문성을 강화하는 것을 의미하는데, 정부 업무에 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. 또한 공직에 활력을 불어

넣는 의미에서 경쟁분위기를 촉진하는 대표적인 예로 직위개방, 보직공모, 인사교류 등을 들 수 있고, 공통혁신과제 가운데 인사혁신 과제 등이 이러한 내용을 담고 있다.

2. 봉사하는 정부

봉사하는 정부는 국민에게 국가가 군림하지 않고 국민의 수요를 파악하여 고품질의 맞춤형 행정서비스를 제공하는 것이다. 이를 위해 행정서비스 체계를 수요자 중심으로 개선하고 사회적 약자에 대한 서비스 형평성을 높이고 있으며, 부처별 서비스 스탠더드를 설계하고 민원행정을 현장 중심, 고객 중심으로 개선하고 있다.

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

참여정부의 혁신목표로서의 봉사하는 정부를 달성하기 위한 혁신의 노력과 대상은 주로 행정서비스의 전달과 품질에 관한 부분에서 주로 나타난다. 이는 일정 부분 행정의 효율성이나 투명성과도 밀접한 연관이 있지만, 국민에게 전달하는 행정서비스가 신속하고 정확하며 친절하게 제공되도록 함으로써 국민이 정부가 자신들에게 봉사하고 있다는 신뢰감을 가질 수 있도록 해야 하기 때문이다. 이를 위하여 민원제도를 개선하고 법적인 의무를 권장하는 것이 설정되었으며, 이외에도 기관별 고객만족도 조사를 강화하고, 행정서비스현장을 제정하는 등의 노력이 진행되고 있다.

3. 투명한 정부

투명한 정부를 위해서는 정보공개로 국민의 알권리를 보장하며 부패를 척결하여 신뢰받는 행정을 추구하고 공직자 윤리의식을 함양하고 있다. 그 결과 정부의 모든 정책

활동들이 국민에게 속속들이 알려지는 깨끗한 행정을 펼치고자 한다.

정부혁신의 상위목표를 신뢰받는 정부라고 설정한 것을 받아들이다면, 혁신의 주요 내용과 대상은 신뢰를 직접적으로 제고시키는 활동에도 일정 부분 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.

지금까지 우리가 보아왔던 각종의 비리나 부조리, 부패 등이 국민으로 하여금 정부와 공무원들을 믿지 못하게 하는 가장 중요한 요인 중 하나였던 것은 부인하기 어렵다. 참여정부의 혁신노력이 투명하고 깨끗한 정부를 만드는 것에 주어지는 것은 바로 이러한 이유에서이다. 청렴하고 깨끗한 정부는 국민의 신뢰를 얻는 직접적 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.

투명하고 깨끗한 정부를 만드는 데 있어서 청렴과 부패에 초점을 맞추는 것은 당연하지만, 이 만큼이나 중요한 것은 행정의 내·외부 프로세스를 개방하고 외부에서 모니터링할 수 있는 환경을 갖추는 것이다. 이는 구체적으로는 국민의 알권리 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.

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 지방 간 재정의 조정 등과 같이 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한과 자원을 재분배하는 것이고, 다른 하나는 정부기구 내의 관리적 자율성을 향상시키는 것이다.

중앙정부의 권한과 재정을 지방으로 이양하는 것은 참여정부에서 설치한 정부혁신지

방분권위원회에서 출범 초기부터 지속적으로 추구해 온 것이며, 지방분권 로드맵, 7대 분야 47개 과제에 대한 5개년 종합실행계획 등으로 구체화되었다. 이와 함께 제주 특별자치도 등 지방분권의 가속화도 분권적인 정부를 만들기 위한 혁신의 또 다른 형태로 볼 수 있다.

중앙정부 내의 차원에서도 분권과 자율성을 강화하는 혁신이 지속적으로 전개되고 있다. 정부 내 조직과 예산운영의 자율성을 확대하기 위하여 조직과 정원에 대한 정원승인권을 부처와 지자체가 일정 범위 내에서 자율적으로 운용할 수 있게 한 총액인건비제도의 실시를 들 수 있다. 예산편성 및 운용방식에도 획기적 변화를 추구하고 있으며, 총액배분자율편성(Top-Down) 방식을 도입하여 불필요한 예산의 요구관행을 줄이고, 공공기관이 자율적이고 합리적인 판단을 할 수 있도록 하는 기반을 마련하였다.

5. 함께하는 정부

함께하는 정부를 실현하기 위해서는 국민 중심의 정책을 구현하고 민·관 협치 제도를 갖춰나가며 국민이 국정 운영의 주체이자 동반자로 참여케 하기 위해 국민의 참여통로를 확대하고 있다.

참여정부가 스스로의 명칭을 ‘참여’라고 설정한 것과 같이, 참여는 정부 존립의 근간이자 가장 중요한 가치로 인식되고 있다. 그리고 참여정부 혁신이 국민의 신뢰를 확보하기 위한 것이라고 할 때 신뢰를 형성하는 기반으로 국민적 직·간접적 참여가 중요한 수단이 되는 것도 분명하다. 따라서 참여는 그 자체로 신뢰를 확보하기 위한 목적이자 수단이 된다.

참여는 또한 현재의 정부 운영 패러다임이 거버넌스 또는 정책네트워크 패러다임으로 변모하고 있는 것과도 밀접한 연관을 지닌다. 거버넌스 패러다임하에서는 시민사회와 기업 등 전통적으로 정부 통치의 대상들이 국정운영의 파트너로 대두되고 이들 간의 협치가 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 정부의 국정운영, 좁게는 행정에 시민이나 기업 등 공공 부문 종사자 이외의 개인이나 집단들이 참여를 할 수 있도록 하는 것은 새로운 시대 조류로서의 거버넌스 패러다임을 적극적으로 실현하는 근본적 의미의 혁신

이라고 할 수 있다.

정부의 운영과 행정에 있어서 국민의 참여를 강화하기 위한 혁신활동은 다양하게 나타나는데, PCRM 등 고객관념의 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 공공 부문 외부의 참여를 조장하는 것인 데 비해, 후자는 공공 부문 내부의 참여를 조장하는 것이기 때문이다.

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 것으로, 공무원과 함께하는 혁신을 통해 형식이 아닌 실질적인 혁신성고를 창출하기 위해 노력하는 것이다.

5

정부혁신 로드맵

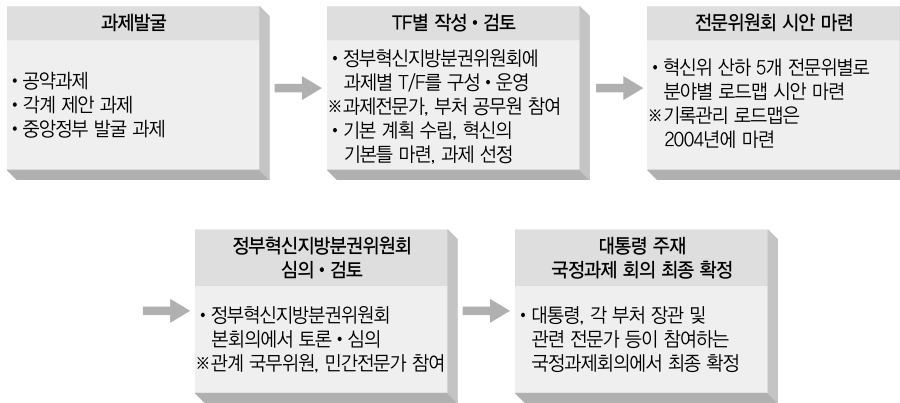
참여정부는 2003년 혁신의 구체적인 방향과 세부내용을 체계적으로 정리한 정부혁신 로드맵을 수립하여 혁신의 일관성과 지속성을 확보할 수 있는 틀을 마련하였다. 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정·세제개혁, 전자정부, 기록관리 등 6개 로드맵은 분야별로 혁신의 비전과 목표, 주요과제, 실행계획 등을 명확히 제시하고 있다.

제1절 체계적·지속적 혁신 확보장치 : 로드맵 수립

정부혁신 로드맵은 정부혁신지방분권위원회가 중심이 되어 토론회 및 공청회, 워크숍을 통해 각계의 외부전문가, 일반국민, 관계 부처의 의견을 수렴하고 선진국의 혁신 동향을 참조하여 마련되었다. 이 로드맵은 단순히 해결해야 할 과제목록을 수록한 것이 아니라, 실행을 담보하기 위한 목표, 추진일정, 주관부처를 제시하고 있다.

참여정부는 「정부혁신지방분권위원회 규정(대통령령)」 제정·공포(2003.4.7)에 따라 2003년 4월 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위원회를 신설하고 본 위원회와 함께 총 6개(행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 전자정부, 재정세제, 기록관리)의 전문위원회를 운

분야별 로드맵 마련 절차



자료 : 국가균형발전위원회, 「살기좋은 지역 만들기」, 2006.

분야별 정부혁신 로드맵

(단위 : 개)

분야	행정개혁	인사개혁	지방분권	재정세제	전자정부	기록관리
과제수	28	20	33	23	31	14

영하였다. 전문위원회를 통해 학계, 시민사회, 지방자치단체 등 각계의 주장 및 제안내용을 검토·반영했으며, 각 전문위원회별로 로드맵 작성을 위한 수개의 TF를 별도로 운영하고 전체회의 검토 및 토론과정을 거쳐 로드맵 시안을 마련했다.

각 전문위원회별로 마련한 시안은 정부혁신분권위원회 본회의 토론, 대통령 주재 국정과제회의 보고를 거쳐 최종 확정되었다. 2003년에는 인사개혁(4월 9일), 지방분권(7월 4일), 행정개혁(7월 22일), 재정세제(7월 29일), 전자정부(8월 14일) 등 5개 분야 135개 과제가 확정되었고, 2004년에는 기록관리분야 14개 로드맵 과제가 확정되었다. 최종적으로 참여정부가 채택한 혁신·분권 로드맵은 총 6개 분야 149개 과제였다.

제2절 6대 분야별 로드맵의 주요내용

1. 행정개혁 로드맵

참여정부는 시민참여와 분권을 통한 ‘투명하고 일 잘하는 정부’를 구현하기 위한 거버넌스형 행정개혁을 추진했다.

기존의 행정시스템에 정부주도 국정관리, 통제위주 행정운영, 칸막이식 정책관리, 폐쇄적 행정문화 등의 한계가 존재했음을 인식하고, 환경변화와 새로운 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있는 행정체제 구축에 집중하는 것이다.

이에 행정개혁 분야에서는 ‘국민과 함께하는 일 잘하는 정부’라는 비전 아래 효율적인 행정 등 5대 목표별로 2개씩 총 10개 혁신 어젠다를 제시했고, 분권적·상향식 개혁, 상시적·내실추구형 개혁, 자기학습적 개혁 추진방식을 채택했다. 세부과제로 국가평가인프라 구축, 정부조직 재설계 등 28개를 선정해 추진했다.

효율적인 행정 구현을 위해 우선 각 부처에 자율성을 최대한 부여하고 합리적인 성과평가를 통해 책임성을 확보하는 탄력적 행정시스템을 구축하고자 했다. 부처에 정원·직급 관리, 인건비 등 예산 운용의 자율성을 부여하기 위해 총액인건비예산제도를 시행했다. 팀제 도입, 권한의 하부위임 확대 등을 시행함으로써 분권·분산형 조직을 설계하고 BPR을 통해 일하는 방식을 개선하고자 했다. 그리고 공공 부문의 성과중심주의를 강화하기 위해 통합국정평가시스템 등 통합성과 연계성이 강화된 국가 평가인프라를 구축했다. 여기에 부처 간 정책조정시스템 표준화, 국정현안정책조정회의 활성화를 통해 수평적 정책조정 체계를 강화했다.

고품질의 행정서비스를 국민에게 제공하기 위해 제도개선과 시스템 개편을 추진했다. 복합·다수인·반복 민원의 효율적 해결을 위해 민원시스템을 개선했고, 군사·경찰 분야 전문 민원 옴부즈맨 제도 등을 도입하여 소외민원·국민고충 처리를 획기적으로 향상시켰다. 또한 전국적 민원연계 시스템 구축, 인터넷 민원서비스 확대 등 선진 IT 기반을 활용한 행정서비스 공급체계를 구축했다.

행정투명성, 반부패 대책의 체계화를 통해 국민신뢰를 제고하고자 노력했다. 업무속

행정개혁 5대 목표와 10개 어젠다

5대 목표	10개 어젠다	
효율적인 행정	• 성과 중심의 행정시스템 구축	• 정부기능과 조직의 재설계
봉사하는 행정	• 행정서비스 전달체계 개선	• 고객지향적 민원제도 개선
투명한 행정	• 행정의 개방성 강화	• 행정행위의 투명성 제고
함께하는 행정	• 시민사회와 협치 강화	• 공익활동 적극 지원
깨끗한 행정	• 공직부패에 대한 체계적 대응	• 공직윤리의식 함양

성카드·정부업무관리 시스템 등 ‘정책실명제와 주요 사안 기록 의무화’를 통해 행정의 책임성과 투명성을 강화했으며, 적극적 정보공개를 통한 행정정보 접근성 확대, ‘재량행위 투명화 3개년 계획’ 추진 등으로 행정의 투명성을 강화했다. 부패방지위원회를 국가청렴위원회로 개편하고 부패방지통합 정보시스템 구축 등 반부패 정책을 지속적으로 추진하여 반부패지수를 향상시켰다.

2. 인사개혁 로드맵

참여정부는 인사개혁을 위해 ‘공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사 시스템’이라는 비전을 제시하고 이를 구체화 할 4대 목표와 10개 어젠다를 제시하였다. 인사혁신 추진 방식으로 인사기능의 집중과 분산전략, 계층별 차별화 전략, 인사대상별 특성에 따른 단계별 추진전략을 수립하고 세부 과제로 사회형평적 인재등용, 성과 중심의 인사평가 시스템 구축 등 20개 과제를 선정하였다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공직개방 및 경쟁 확대를 강력히 추진하였다. 그 결과, 고위공무원단 개방형 직위에 민간전문가 및 타부처 출신 임용이 증가하였다. 또한 공모직위제 도입(207개 직위), 부처 간·중앙-지방 간 인사교류, 민간 근무휴직제 확대, 공무원 채용 시 임용자격 요건 완화 등을 추진하여 공직경쟁력이 제고되도록 하였다.

둘째, 고위공무원단제, 직무성과계약제, 성과관리카드제 등을 도입하여 직무와 성과 중심의 인사관리시스템을 강화하였다.

인사개혁 4대 목표와 10개 어젠다

4대 목표	10개 어젠다
자율과 책임에 기초한 인사시스템	• 국가 인사기능의 통합과 자율 분권화 • 탄력적 인력관리 체제 구축
공무원과 함께 하는 인사관리	• 보수 합리화와 공무원 삶의 질 향상 • 상생적 공무원 노사관계 구축
투명하고 공정한 인사운영	• 투명 공정한 선발 시스템 구축 • 차별없는 균형적 인재 등용 • 다양한 평가시스템 개발과 활용
전문성과 역량을 강화하는 인사제도	• 공직 경쟁력을 강화하는 임용제도 다양화 • 전문성 강화를 위한 경력개발체제 구축 • 공공 인적자원 핵심역량 강화

셋째, 여성·장애인, 지방인재, 과학기술인력의 공직 진출을 적극 지원하여 소수계층의 공직진출 확대를 통한 대표성 및 균형성을 강화하였다. 그 결과, 여성공무원 비율은 2002년 32.9%에서 2006년 38.8%로 5.9%가 증가하였고, 중앙행정기관 장애인 고용률은 2003년 1.76%에서 2006년 1.95%로 증가하였다. 과장급 행정·기술 복수직 비율 또한 2003년 29.9%에서 2006년 29.9%가 증가한 51.3%로 나타났다.

넷째, 공무원을 포함한 공공 부문 인적자원의 역량을 강화하였다. 상시학습체제, 실천학습법(Action-Learning), 역량기반 교육훈련시스템 구축, 경력개발프로그램 등을 도입하는 한편 교육훈련 인프라를 대폭 확충하였다.

다섯째, 투명·공정한 인사관리시스템을 구축하고자 노력하였다. 인사청문대상을 전 국무위원으로 확대하였으며 인사사전검증시스템을 구축하고 고위직 인사심사 대상을 외무직 등 특정직으로 확대하였다. 또한 고위공직자 인사검증에 관한 법률의 제정을 추진하였다.

여섯째, 공무원의 삶의 질 향상을 위해 노력하였다. 우선 보수 합리화 및 처우개선을 도모하였다. 그 결과, 인건비 중 성과급 비중은 2005년 1.5%이던 것이 2007년에는 3%로 확대되었고 보수체계 간소화를 통한 기본급 비중 또한 2005년 44%에서 2007년 61%로 확대되었다. 아울러 주 5일 근무제, 탄력근무제, 재택근무제, 시간제근무제, 육아휴직제 등 가족 친화적 근무제를 도입하여 삶의 질 개선효과가 공직 생산성 향상으로 연계되도록 하였다. 참여정부는 이와 같은 인사개혁을 통해 오랜 기간 내려온 폐쇄적이고

신분 중심의 연공서열문화를 개방과 경쟁, 성과 및 전문성을 중시하는 인사관리시스템으로 혁신하고자 하였다.

3. 지방분권 로드맵

참여정부에서는 지방분권을 주요 국정과제로 선정, 과감한 분권 및 자율성 확대를 통해 국가와 지방의 경쟁력을 동시에 제고하고자 하였다. 지방분권 분야에서는 ‘지방활력을 통한 분권형 선진국가’라는 비전을 제시하고 이를 구체화할 7대 목표와 20개 어젠다를 제시했다.

성공적 지방분권을 위해 선분권 후보안 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙에 따라 지방 재정 확충 및 불균형 완화, 지방자치권 강화 등 33개 세부과제를 선정하여 추진했다.

분야별 지방분권의 주요 성과로는 첫째, 제주특별자치도 출범, 교육자치제도 개선, 중앙사무의 지방이양 등을 비롯한 중앙·지방의 권한 재배분 촉진, 둘째, 지방채발행승

지방분권 7대 목표와 20개 어젠다		
7대 목표	20개 어젠다	
중앙-지방정부 간 권한 재배분	• 지방분권 추진기반 강화 • 지방교육자치제도 개선 • 특별지방행정기관 정비	• 중앙권한의 획기적 지방 이양 • 지방자치경찰제도 도입
획기적 재정분권의 추진	• 지방재정력 확충 및 불균형 완화 • 지방재정의 자율성 강화	• 지방세정제도 개선 • 지방재정의 투명성, 건전성 확보
지방정부의 자치행정역량 강화	• 지방자치권 강화 • 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화	
지방의정 활성화 및 선거제도개선	• 지방의정 활성화 • 지방선거제도 개선	
지방정부의 책임성 강화	• 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립 • 지방정부에 대한 평가제도 개선	
시민사회 활성화	• 다양한 주민참여제도 도입 • 시민사회 활성화 기반 강화	
협력적 정부 간 관계 정립	• 중앙-지방정부 간 협력체계 강화 • 정부간 분쟁조정기능 강화	• 지방정부간 협력체계 강화

인제도 개선 등 지방재정 자율성 강화 및 재산세와 종합토지세 과표 현실화를 통한 지방재정 확충, 셋째, 총액인건비제 시행, 지방공무원의 인사제도 및 교육훈련 개선을 통한 지방의 자치역량 강화, 넷째, 주민소송·주민소환·주민투표제 도입을 통한 주민참여 활성화 등을 들 수 있다.

4. 재정세제 로드맵

참여정부의 재정세제 개혁은 ‘성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정’이라는 비전하에 재정분권 추진 등 5대 목표와 15개 어젠다를 제시하고, 중앙기능과 재원의 지방이양 등 23개 세부과제를 도출해 추진했다.

그 구체적 내용과 성과를 살펴보면, 먼저 저출산·고령화, 양극화라는 구조적 문제에 대처하기 위하여 경제와 복지의 동반성장 전략을 제시하고 사회투자로서 복지투자를 크게 확대하였다. 그 결과 참여정부 들어 처음으로 복지지출이 경제지출을 추월하게 되었다. 또한 4대 재정혁신을 통해 중장기 우선순위와 성과에 따라 나라살림을 운용할 수 있는 선진 재정운용시스템을 구축했다. 5년 단위의 국가 재정운용계획 수립, 총액배분 자율편성예산제도(Top-down)의 도입, 재정성과관리시스템의 강화, 디지털예산회계시스템 구축은 재정운영의 효율성과 투명성을 획기적으로 높여주었다.

재정세제 5대 목표와 15개 어젠다		
5대 목표	15개 어젠다	
재정분권 추진	• 중앙과 지방의 기능조정과 재원 이양 • 국고보조금 정비 • 지방교부세	• 국가균형발전특별회계 신설 • 지방양여금제도 개선
세제·세정 합리화	• 조세체계의 합리적 개편 • 편안하고 부드러운 납세환경 조성	• 조세의 형평성 제고
지출 효율성 제고	• 특별체계·기금 정비 • 성과중심의 재정시스템 구축	• 총액배분자율편성제도 도입 • 공기업 등의 경영혁신
재정 투명성 제고	• 복식주의 발생주의 회계 도입	• 재정분석시스템 구축
재정 건전성 견지	• 국가재정운용계획 수립 • 중장기 재정위험요인 관리 강화	• 지방재정공시제도 도입

중앙과 지방 간 자원배분

구 분	김영삼정부(1997)	김대중정부(2002)	노무현정부(2006)
• 지방이전재원(조원)	30.6	46.4	66.8
• 중앙 대 지방 가용재원(%)	45:55	43:57	41:59

* 주) 지방가용재원 : 지방이전재원(교부세, 보조금, 균형발전특별회계)과 기타 지방세액의 합계

재정에서 경제와 복지분야 비중

구 분	2002	2004	2005	2006	2007
복 지	19.9%	24.5%	24.7%	25.0%	25.9%
경 제	22.6%	23.2%	21.2%	20.7%	19.8%

* 2002~2004년도 통합재정 결산 기준, 2005~2007년도 총지출 예산 기준

참여정부는 적극적 재정분권을 통해 지방분권을 실질적으로 뒷받침했다. 국고보조금 정비, 국가균형발전특별회계 신설, 지방교부세율 인상 등으로 지방의 가용재원을 지속적으로 확충하고 지방예산편성지침 폐지, 지방채 발행 총액한도제 도입 등으로 자율과 책임에 기반한 재정운용방식으로 전환했다.

조세형평성 및 투명성 측면에서도 역대 정부에서 하지 못한 ‘근본적인 제도개선’을 추진했다. 상속·증여세 완전포괄주의, 종합부동산세, 현금영수증 제도, 근로장려 세제(EITC) 도입, 부동산 실거래가 과세 전면시행, 자영업자 과표 양성화 등을 통해 과세 형평성을 크게 제고하였다. 또한 선진국보다 앞선 e-세정시스템을 구축하고 특별 세무조사 폐지 등을 통해 세정의 신뢰성과 납세자의 권익을 보호하였다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정을 통해 전체 공공기관에 대한 일관되고 체계적인 관리시스템을 구축하여 공공기관의 운영체계를 근본적으로 개편하였다.

5. 전자정부 로드맵

참여정부는 ‘세계 최고수준의 열린 전자정부 구현’이라는 비전하에 전 정부의 통합적 역량을 극대화하고자 했다. 전자정부 분야에서는 ‘세계 최고의 수준의 열린 전자정

부 구현'이라는 비전하에 정부의 일하는 방식 혁신 등 4대 목표와 10개 어젠다를 제시했다. 전자정부 분야에서는 행정정보 공동이용 확대 등 31개의 세부과제를 선정해 추진해 나갔는 바, 그 특징을 보면 다음과 같다.

전자정부의 범위를 수평적 및 수직적으로 확대했다. 행정부 내 확대는 물론, 입법부 및 사법부에까지 수평적으로 확장했다. 예를 들어 전자 감사체계 구축, 외교통상 정보화, 행정심판 인터넷 서비스, 전자국회 구현, 통합 형사사법체계 구축 등을 추진했다. 또한 e-지원 시스템, 국정과제 실시간 관리(정부업무 관리 시스템) 등 청와대, 중앙 및 지방정부, 공공기관을 연계하는 수직적 통합을 기했다. 특히 전 행정기관 및 주요 공공·금융기관 간 70종, 중앙·지방 정부 간 500여종의 행정정보에 대하여 공유 및 유통 채널을 구축했다.

참여 거버넌스를 구축하기 위해 온라인 국민참여 확대사업을 통해 정책과정에 대한 국민참여를 강화했다. 예를 들어 온라인 국민참여 포털 '참여마당 신문고' 구축, 행정정보 온라인 공개 확대, 전자투표 및 전자선거 도입(위탁선거, 당내경선, 민간선거 132회 실시) 등을 추진했다. 또한 전자정부 31개 로드맵 과제들에 대해 Q&A, 민원처리단계 공개, 이의신청, 전자거래 등의 요소를 통해 정보공개와 정보접근성을 보장했다.

통합 정보자원 관리 차원에서 기관별로 운영 중이던 정보시스템 및 통신망 등의 국가 정보자원을 통합 관리함으로써 효율성·안정성·보안성을 제고했다. 예를 들어 범정부 통합전산환경 구축(제1통합센터 2006년 12월 시스템 이전 완료, 제2통합센터 2007년 12월 완료), 전자정부 통신망 고도화 등을 추진했다. 또한 ITA(Information Technology

전자정부 4대 목표 및 10개 어젠다

4대 목표	10개 어젠다
정부의 일하는 방식 혁신	• 전자적 업무처리의 정착 • 서비스 중심의 업무 재설계 • 행정정보 공동이용 확대
대국민 서비스 혁신	• 대 국민 서비스 고도화 • 전자적 국민참여 확대 • 대 기업 서비스 고도화
정보자원 관리 혁신	• 정보자원의 통합·표준화 • 정보화 인력·조직 전문화 • 정보 보호체계의 강화
법·제도 정비	• 전자정부관련 법제 정비

Architecture)를 통해 범정부 차원에서 정보화를 설계하고 체계적으로 관리했다.

대국민 서비스를 고도화하고 경제·교역 관련 서비스를 개발하는 데 주력했다. G4C 포털 사이트에서 신청·발급할 수 있는 민원을 대폭 확충하고 110 민원안내 콜센터 설치 등을 통해 원스톱(One-Stop) 민원처리 시스템을 구축했다. 한편, 이와 같은 민원편의 제공 뿐만 아니라 기업지원 단일창구, 국가물류, 전자무역, 외국인 종합지원 서비스 등을 통해 기업경쟁력 강화에도 크게 기여하였다.

전자정부의 해외진출에 도전했다. 전자정부 구축의 성공경험을 바탕으로 국내 업체 등이 개발한 전자정부시스템의 해외진출을 지원했다. 이를 통해 마스터플랜 수립 2개국, 타당성 조사 36개, 차관승인 및 계약 21개, 수주계약 4개 과제 등을 달성(2003~2007년 상반기)했다.

6. 기록관리 로드맵

참여정부에 들어서는 급변하는 행정환경에 따른 기록관리의 새로운 패러다임을 제시하고 총체적인 기록관리 혁신을 추진하게 되었다. 이를 위해 가장 늦게 출발하였지만 기록관리 분야에서는 ‘참여민주주의 시대 기록문화 정착’이라는 비전하에 법·제도 정비 등 4대 목표에 9개 어젠다를 제시했고 문서/과제관리카드 개발·확산 등 14개 세부 과제를 선정해 추진하였다.

기록관리 혁신의 지속적 추진을 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 공공기관 기록물관리에 관한 법률을 전부 개정하여 「공공기록물관리에 관한 법률」로 개명하였으며 대통령기록물의 중립적이고 전문적인 관리를 위해 대통령기록물관리에 관한 법률을 최초로 제정하였다. 현행 비밀관리 제도를 획기적으로 개선하여 엄격한 비밀규정으로 국민의 알권리를 신장하기 위한 비밀 보호 및 관리에 관한 법률을 정부(안)으로 마련하여 국회통과를 앞두고 있으며 행정정보의 공개와 확대를 통한 행정참여 및 투명성을 보장하는 정보공개법 개정시안도 마련하였다.

공적인 업무행위를 철저하게 기록하여 정책 결정 및 집행과정의 투명성을 강화하기 위해 의사결정과정에서 정확하게 기록되는 문서/과제관리카드 제도를 도입하여 행정의

기록관리 4대목표 및 9개 어젠다

4대 목표	9개 어젠다
프로세스와 시스템 혁신	• 공공업무 수행의 철저한 기록화 • 기록관리 프로세스와 시스템 정비
기록관리 기준·표준	• 정보공개 확대 • 비밀관리의 체계화 • 글로벌 스탠더드에 부합하는 국가표준 제정
공공기록의 자원화	• 공공기록 편찬 및 서비스 확대
법·제도 정비	• 법·제도의 정비 • 전문인력 확보 및 능력개발 • 거버넌스형 조직 실현 및 기록관리 인프라 구축

투명성 공정성 및 책임소재를 명확하게 하였다. 이러한 업무과정을 철저한 기록화를 위해 업무분류와 기록분류를 통합하고 정부의 ‘일하는 방식’의 혁신을 위한 기능분류모델(BRM)을 기반으로 업무관리시스템을 구축하였다. 업무관리시스템에서 생산된 문서/과제관리카드 및 다양한 전자기록물을 국제표준에 따라 진본성을 유지하고 기록관리 전 과정을 시스템화한 전자기록관리시스템을 구축하였다.

그리고 국민의 입장에서 정보접근성을 제고를 위해 시스템을 고도화하고 선진화하여(정보공개 포털 ‘열린정부’ www.open.go.kr) 웹서비스를 제공하였다. 또한 비공개 기록물의 주기적인 공개재분류, 비밀의 자동해제 등 이전의 비공개기록물에 대한 적극적인 공개도 추진하였다. 이제 기록관리는 단순보존단계에서 벗어나 기록정보의 적극적인 공개 활용을 통한 적극적인 서비스 제공단계로 발전하고 있다.

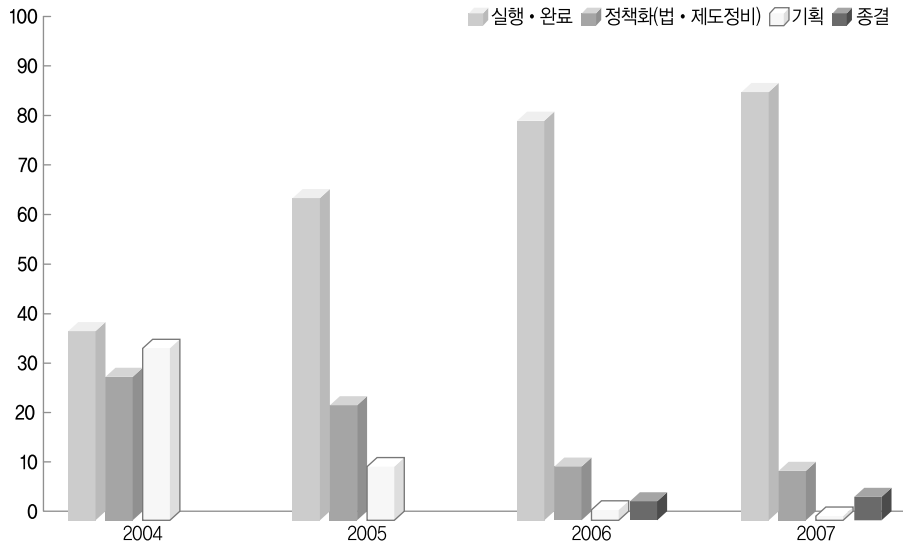
제3절 정부혁신 로드맵 추진경과와 특징

1. 정부혁신 로드맵 추진경과

2003년과 2004년에 걸쳐 수립된 정부혁신 로드맵은 2004년~2005년 기간 중 입법화 및

로드맵 2007년 12월 현재 추진현황

(단위 : %)



제도개선을 추진했고, 2006년~2007년 기간 중에 주요 로드맵 과제를 실천해 나갔다.

2004년부터는 2003년에 마련된 5개 분야 로드맵에 따라 각 과제를 본격적으로 추진하여 관련 위원회 및 각 부처가 협동해 과제별로 구체적인 실행방안 마련했다. 예를 들어 국고보조금 정비방안 마련(2004년 10월), 국가재정운용계획 및 총액배분자율편성에 산제 도입(2004년) 등이 있었다.

한편 법률 제·개정 과정에서 각계 각층의 다양한 이해관계로 인해 갈등과 조정을 거치며 어렵게 입법화하였다. 예를 들어 지방교육자치 관련 법령 개정의 경우 교육행정의 자주성이 훼손된다는 관련단체의 주장이 제기되는 등 갈등과 대립이 매우 복잡한 양상을 띠었으나 대화와 타협을 통해 이를 극복해 지방분권특별법 제정(2004년 1월 16일), 지방교부세법 개정(2003년 및 2004년), 지방양여금법 폐지(2004년), 지방재정법 개정(2005년 6월) 등을 달성했다.

이 시기 동안에는 과제별로 기획단계, 정책화 단계, 실행 및 평가단계로 구분하여 추진상황을 점검하고 문제점을 분석했다. 또한 정기적으로 대통령 주재 국정과제회의를 개최하여 추진상황을 점검하고 문제점을 보완해 나갔다.

2006년~2007년 기간 중 대부분의 로드맵 과제들이 시행단계에 돌입했다. 2007년 12월 현재 89%의 과제가 실행·완료단계(실행·완료 133개, 정책화 8개, 기획 1개, 종결 7개 과제)에 있는 것으로 파악되었다.

매년 민간전문위원을 통한 추진상황 점검(2006년 4월, 2007년 1월) 및 정기점검 등을 통해 로드맵 과제 149개에 대한 추진상황을 평가하고 과제의 성공적 정착을 지속적으로 관리해 오고 있다. 제도정비가 완료된 후 일정기간이 지난 주요 핵심과제에 대해 현 지 면담 또는 설문조사 등 심층적인 사례분석을 실시(21개 과제)하였다. 사례분석 결과 도출된 추진성과 및 향후 발전방안을 집중 분석하고 동 결과를 각 부처에 통보하여 정책자료로 활용하도록 권고하고 있다.

2. 정부혁신 로드맵 과제의 특징

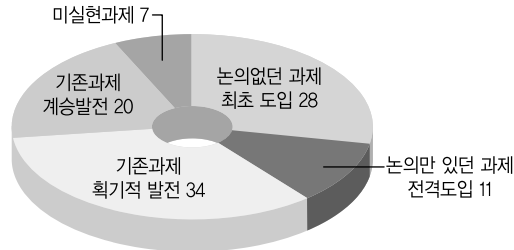
149개의 로드맵 과제를 역대 정부에서도 논의가 있었는지의 여부와 획기적으로 발전했는지에 따라서 5가지 유형으로 분류해 볼 수 있다.

이 유형에 따라 분류할 경우, 참여정부에서 획기적으로 도입·발전한 과제는 149개

로드맵 과제 5가지 유형 분류		
유형 구분		분류 기준
최초 도입	기존에 논의 없었음	• (유형 1) 기존에 구체적 논의가 없던 과제가 참여정부 들어 최초로 도입된 경우 ex) 기록관리시스템, 제주특별자치도, 총액배분자율편성예산제도, 총체적 교육훈련시스템 등
	기존에 논의 있었음	• (유형 2) 과거 정부에서 논의는 있었으나 도입되지 않은 과제가 실현된 경우 ex) 교육자치제, 범정부 통합전산시스템 구축, 통합 국정평가인프라 구축, 과학기술혁신본부 신설 등
기존 제도 발전	획기적 발전	• (유형 3) 과거 정부에서도 계속 추진되어 오던 과제가 획기적으로 발전된 경우 ex) 정보공동이용, 사회형평적 인재채용, 공공기관 혁신 등
	계승·발전	• (유형 4) 과거 정부에서 계속하던 것을 계승 발전시킨 경우 ex) 공직자윤리제도, 주민감시체계 등
미실현과제		• (유형 5) 완료되지 않은 과제(심도있는 논의가 있었으나 관계부처·학계 이견 등으로 완성되지 못한 과제) ex) 분권형 도시계획구축, 사무구분체계 개선 등

149개 로드맵 과제의 유형별 분류

(단위 : %)



로드맵 과제 중 108개로 72.5%를 차지(유형 1~3)하는 것으로 나타났다.

① 지난 정부에서 구체적 논의조차 없었으나 참여정부 들어 최초로 도입된 로드맵 과제는 42개 과제로 전체의 28.2%(유형 1)이다.

② 이전 정부부터 논의되어 왔으나 이해관계자간 갈등 등으로 도입에 난항을 겪었던 과제가 참여정부 들어 실현된 경우는 16개 과제로 10.7%를 차지(유형 2)한다.

③ 과거 정부에서 추진되어 오던 과제가 참여정부 들어 획기적으로 발전된 경우는 50개 과제로 33.6%(유형 3)이다.

한편 과거 정부에서 추진되어 오던 과제를 계승·발전시킨 경우는 30개 과제(유형 4, 20.1%)로, 참여정부에서 심도있는 논의와 진전은 있었으나 미실현으로 끝난 과제(유형 5)는 총 11개 과제(지방분권 8개, 재정세제 3개)로 나타나고 있다.

6

정부혁신의 추진체계

참여정부의 혁신은 공무원이 주체가 되는 자율적 혁신을 강조한다. 그러나 지금까지 개혁이나 혁신의 대상이 되어온 공무원이 스스로 혁신의 주체가 되어 참여한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 지난 수십 년간 한국의 공무원과 공무원 조직은 위로부터의 강력한 개혁지시에 순응하는 행동에 익숙해져 왔다. 이 상태에서 스스로 알아서 행동하라는 지시는 아무것도 하지 않아도 된다는 지시로도 받아들여질 수 있다. 이런 상황의 혁신 초기 단계에는 리더의 강력한 실천의지로 추진이 가능하다. 이에 따라 대통령은 장차관들은 물론이고 각 부처의 주요 공무원들과의 직접 대화, 각종 지시, 청와대 브리핑 등 다양한 경로를 통해서 끊임없이 혁신을 강조했다.

혁신을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 리더 개인의 행동은 한계가 있다. 따라서 체계적이고 상설적인 추진조직을 구축함으로써 리더 역할의 한계를 제도적으로 뒷받침해야 한다. 이를 위해 혁신을 추진하는 제도와 기구를 가시적인 형태로 구성하여 상설적인 혁신추진조직을 구축하였다. 정부혁신지방분권위원회, 혁신관리수석실, 행정자치부 정부혁신본부, 각 부처 혁신담당관, 정부혁신추진회의, 혁신지원장관협의회 등이 유기적으로 연계되어 정부혁신을 체계적으로 추진하였다. 또한 혁신을 효과적으로 추진하기 위해 부처의 혁신수준 향상에 맞추어 진화하는 체계적인 추진조직을 갖추었다.

초기단계 혁신을 기획하고 부처의 혁신을 리드하는 조직으로부터 현재는 부처의 자율적 혁신을 촉진하고 관리하는 조직으로 변모하고 있는 것이다.

리더와 추진조직을 통해 혁신을 이끌어 나갈 수는 있지만, 실제 업무 현장에서 발현되는 혁신적 아이디어와 실천을 통한 성과향상은 반드시 일반구성원이 자발적으로 참여해야 가능해진다. 이러한 인식에 따라 공무원을 개혁의 대상으로 삼아 일방적으로 추진했던 과거 정부와 달리 공무원을 혁신의 중심세력으로 삼아 자율적으로 혁신활동을 추진하도록 유도했다.

제1절 정부혁신 추진조직의 변천과정

참여정부 혁신의 방법과 특징에서 가장 두드러지는 것은 혁신을 추진하는 제도와 기구를 가시적인 형태로 구성하여 상설적인 혁신추진체계를 구축하였다는 것이다. 이는 정부혁신 정책수립 기관으로서의 정부혁신지방분권위원회, 최고 혁신관리조정기구로서의 혁신수석실, 실행을 지휘하는 행정자치부 정부혁신본부 등을 필두로 하여 모든 기관들이 공식적인 지휘 및 보고체계를 갖추도록 하였다는 점이다. 참여정부는 혁신을 효과적으로 추진하기 위해 부처의 혁신수준 향상에 맞추어 진화하는 체계적인 추진조직을 갖추었다. 초기단계 혁신을 기획하고 부처의 혁신을 리드하는 조직에서 시작해 현재 부처의 자율적 혁신을 촉진하고 관리하는 조직으로 변모하고 있다. 참여정부에 들어와 추진된 혁신추진 및 관리조직의 변천과정을 간략한 표로 정리하면 다음과 같다.

참여정부 혁신추진조직의 시기별 특징			
구분	정부혁신 기반조성기(2003)	정부혁신 추진기(2004~2005)	정부혁신 확산기(2006 이후)
주요 조직 변화	• 정부혁신지방분권위 • 업무관리비서관실	• 정부혁신본부, • 각 기관 혁신담당 조직화 • 혁신관리실 ⇒ 혁신수석 • 혁신평가위원회 조직	• 혁신지원장관회의 • 각 부처 산하기관 혁신 추진조직 강화 • 공공부문 혁신담당 조직
역할 및 특징	• 로드맵을 통한 전 정부차원 기획기능 강조 • 비서관실 혁신 선도 • 혁신추진전략 수립	• 실무적 차원의 혁신 추진조직 강화 • 지방 및 공공부문으로 혁신 확산 시작	• 혁신관련 정책의 조정 • 혁신추진체계 구축 • 지방, 교육, 공공부문으로 본격적인 혁신확산

참여정부 초기에는 기획기능과 선도기능을 담당할 정부혁신지방분권위원회와 대통령비서실 업무관리비서관실을 중심으로 구성되었다. 이후 2004년과 2005년을 거치면서 본격적인 정부혁신 추진조직 및 체계를 구성하게 된다. 대통령이 참여하는 정부혁신 추진회의와 대통령비서실 내에 혁신관리실을 두어 총괄 조정하도록 하였고, 행정자치부내 정부혁신본부, 정부혁신관리위원회, 정부혁신관리평가단 등을 두어 총괄지원 및 관리토록 하였으며, 중앙부처 및 지방자치단체에 혁신담당관을 두어 본격적인 정부혁신을 추진토록 독려하였다. 이후 기획예산처 공공혁신본부 등을 통해 공공 부문으로 혁신을 확산해 나가고 있다.

1. 2003년 혁신추진 초기 조직화

참여정부는 정부혁신과 지방분권에 대한 개혁과제들을 체계적으로 추진하기 위하여 정부혁신지방분권위원회를 2003년 4월 출범시켰다. 참여정부 출범 이후 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 정부혁신 로드맵을 만들었다. 인사개혁로드맵(2003년 4월)을 시발로 행정개혁(2003년 7월)·지방분권(2003년 7월)·재정세제개혁(2003년 7월)·전자정부(2003년 8월)·기록관리(2005년 10월) 등을 만들고 각 일정에 따라 범정부 차원의 혁신과제를 추진하게 되었다.

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

2003년 12월 말 업무혁신비서관실은 혁신기획비서관실 및 혁신관리비서관실로 확대 개편되고, 그 소속도 종전 총무팀에서 참여혁신수석실로 변경하게 된다. 정부 전체의 혁신을 관리하고 변화를 촉진하기 위해 2개 비서관실로 확대 개편된 것이다. 새로이 신

설된 혁신관리비서관실은 청와대 내부의 혁신경험을 정부 부처로 전파하고, 정부 전반의 변화를 포괄적으로 관리하는 역할을 수행하게 되었다.

2. 2004년 부처혁신을 촉진하는 조직화

2004년 1월 3일 국무총리·장관·청장 등이 모인 국정토론회에서 ‘신뢰받는 정부, 대화 잘하는 정부’라는 정부혁신 방향이 제시되었으며, 변화의 속도를 더욱 높여야 한다는 취지의 토론이 있었다. 이러한 정부혁신의 방향을 실천하기 위해 2004년 2월 기획예산처에 있던 행정개혁 기능을 행정자치부로 이관하고 행정자치부에 행정개혁본부를 설치하였다. 또한 2004년 3월 부처별로 혁신담당관이 신설되었으며, 혁신담당관이 중심이 되어 정부혁신을 추진하게 되었다. 변화관리 관점에서 볼 때 부처 혁신추진 전담조직을 만든 것이다. 2004년 4월부터는 지방자치단체에 혁신전담조직으로 분권담당관을 설치·운영하고 있다.

대통령비서실 조직에도 변화가 있었다. 참여혁신수석실 소속으로 있던 혁신기획비서관실과 혁신관리비서관실을 분리하여 혁신관리비서관실을 정책실장 직속으로 변경하였다. 혁신기획비서관실은 대통령비서실 내부 혁신과 ‘e知園’ 개발을 담당하기 위해 명칭을 업무혁신비서관실로 변경하고 총무팀으로 소속을 바꾸었다.

2004년 5월에는 혁신에 관한 자문역할을 하는 민간 혁신전문가를 중심으로 ‘혁신관리전문위원회’를 정부혁신지방분권위원회에 설치하는 한편, 2004년 9월에는 정부혁신을 체계적으로 추진·관리하고, 정부혁신 전략 등을 논의하고 결정하기 위하여 대통령과 혁신관련 주요 지원기관이 참석하는 정부혁신추진회의를 신설·운영하였다. 대통령주재 제1차 정부혁신추진회의에서는 공통 혁신과제의 개념, 추진방법 등과 행정자치부의 행정개혁본부를 정부혁신을 선도할 수 있는 조직체로 변경하는 사항 등을 결정하였다. 이에 행정개혁본부를 2004년 11월에 정부혁신본부로 개편하게 된다. 또한 행정자치부 산하에 정부혁신관리평가단을 두어 부처의 혁신 성과와 혁신 수준을 평가하도록 하였다. 한편 대통령비서실 내 혁신관리비서관실을 2004년 말 혁신관리실으로 승격하고, 제도개선비서관실·민원제안비서관실 업무를 연계해 운영하도

록 하였다. 이상을 통해 참여정부 혁신을 추진해 나갈 체계적인 기본골격을 2004년에 갖추게 된다.

3. 2005년 혁신확산을 위한 조직화

2005년 초 행정자치부 정부혁신본부는 혁신관리비서관실과 함께 혁신장ைய요인 제거 등 정부 내 변화관리를 위한 다양한 노력을 함께 추진해 나갔다. 중앙부처, 지방자치단체, 지방교육청, 공공기관의 혁신수준을 높이기 위해 혁신활동 모니터링, 성공사례 발굴·확산, 혁신시스템 정비의 업무를 수행하게 된다. 2005년 2월에는 행정자치부의 혁신관리 기능에 대한 자문을 강화하기 위하여 정부혁신지방분권위원회 소속 혁신관리전문위원회를 행정자치부로 이관하여 정부혁신관리위원회를 설치하였다.

1) 지방행정 혁신 추진조직

지방행정혁신을 총괄하는 행정자치부에는 2004년 11월 전담부서인 지방행정혁신과를 설치한 데 이어, 2005년 3월 행정자치부 본부·팀제 개편 시에는 지방혁신전략팀과 지방혁신관리팀으로 확대하였고 2005년 12월에는 국장급인 지방행정혁신관이 설치되었다.

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

정부는 2005년 4월 중앙과 지방 간 최고위 혁신협의기구인 지방행정혁신협의회를 발족하였다. 이 협의회에는 행정자치부 등 중앙 혁신지원기관과 시·도 행정부시장·부지사가 참여하여 지방행정혁신 추진전략 등 주요 현안을 협의하는 정례 회의체로 자리 잡아가고 있다. 또한 지방자치단체 차원의 체계적인 혁신 추진을 위해 각 시·도와 시·군·구 간 혁신협의체인 시·도별 지방행정혁신협의회를 시·도별로 구성·운영

토록 권고하였다. 그 결과, 지방행정혁신이 2004년 도입된 이후 2005년도에 들어와 중앙과 자치단체에 걸친 조직적인 추진체계가 만들어졌다.

2) 지방교육행정 혁신 추진조직

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

정부는 우선 지방교육 행정혁신을 지속적이고 충실히 수행하기 위해 전담조직으로 교육인적자원부에 지방교육혁신과(2005년 1월)를, 시·도 교육청에는 혁신복지담당관(2004년 9월)을 각각 설치하였다. 또한 단위 학교에까지 혁신 분위기를 확산하기 위해 추가적으로 지역교육청에 혁신전담팀(2005년 10월)을 설치하였다. 또 교육인적자원부와 시·도 교육청 간 연계체계를 만들고 지방교육혁신 역량을 배가하기 위하여 지방교육행정혁신협의회(2005년 4월)를 구성하였다. 협의회는 교육인적자원부 차관(의장), 지방교육지원국장(간사), 시·도 교육청 부교육감(위원) 등으로 구성하였다. 이와 더불어 지방교육행정협의회의 실무기구로 교육인적자원부 지방교육혁신과장, 시·도 교육청 혁신복지담당관으로 구성된 지방교육행정혁신실무협의회를 구성하였다. 이와 함께 시·도교육청 자체적으로 지역실정에 맞게 교육 혁신을 추진·관리할 수 있도록 시·도교육청 혁신담당관, 지역교육청 혁신 담당과장으로 구성되는 지역혁신협의회도 구성·운영하고 있다.

3) 공공기관 혁신 추진조직

2005년부터 국민과의 접점 포인트에 있는 공공기관에 대한 혁신관리를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이를 위해 기획예산처에 공공기관 혁신을 주도적으로 관리하기 위한 공공기관 혁신전담 부서인 공공혁신국을 신설(2005년 3월)하고, 2005년 5월에는 공공기관 지배구조 혁신을 전담하는 ‘공공기관제도혁신팀’을 신설하는 등 공공혁신국을 공공혁신본부로 확대 개편하였다. 또한 2006년 11월 1일부터는 기획예산처 공공혁

신본부의 팀 간 업무 재배분을 통해 ‘공공기관혁신지원팀’을 명실상부한 혁신지원 전담팀으로 개편하여 공공기관 혁신·변화관리를 전담하게 한다.

2006년 7월 공공기관 CEO 혁신토론회에서 「공공기관혁신 종합대책」을 마련한 것을 계기로 공공기관혁신을 위한 인적네트워크를 구성하여 운영하고 있다. 이는 공공기관의 혁신에 정부의 전 부처가 관련되고, 공공기관의 유형과 성격이 매우 다양한 점을 고려한 것이다. 공공기관혁신의 싱크탱크로서 혁신자문, 연구, 언론홍보, 강의, 현장방문 컨설팅 등을 수행하는 혁신관리위원회를 구성하고, 부진기관에 대한 컨설팅을 전담할 전문가 그룹을 구성·운영하는 한편, 공공기관 임원이 주축이 되는 혁신동반자포럼을 통해 공공기관 혁신의 노하우를 공유·확산하고, 공공기관 혁신 관련 12개 부처(기획예산처, 정부혁신위, 인사위 등)로 구성(2006년 8월)된 「공공기관혁신 지원협의회」를 통해 「공공기관혁신 종합대책」의 이행상황을 점검·조정하고, 공공기관 혁신지원부처(국무조정실, 과학기술부, 기획예산처) 및 혁신우수 공공기관(한국토지공사, 한국도로공사, KISTEP)의 혁신담당 실무자로 ‘공공기관 혁신지원 T/F’ 구성하여 혁신아카데미운영, 혁신컨설팅 그룹 운영, 혁신포럼 운영지원 등의 업무를 담당하고 있다.

제2절 정부혁신 추진체계 현황

정부혁신 추진 및 관리 조직으로는 정부혁신분권위원회와 정부혁신 관리조직으로 대별되며, 기타 혁신을 실행하고 지원하기 위한 다양한 조직들이 관여하고 있다. 혁신추진 관련기관의 기능을 살펴보면 다음과 같다.

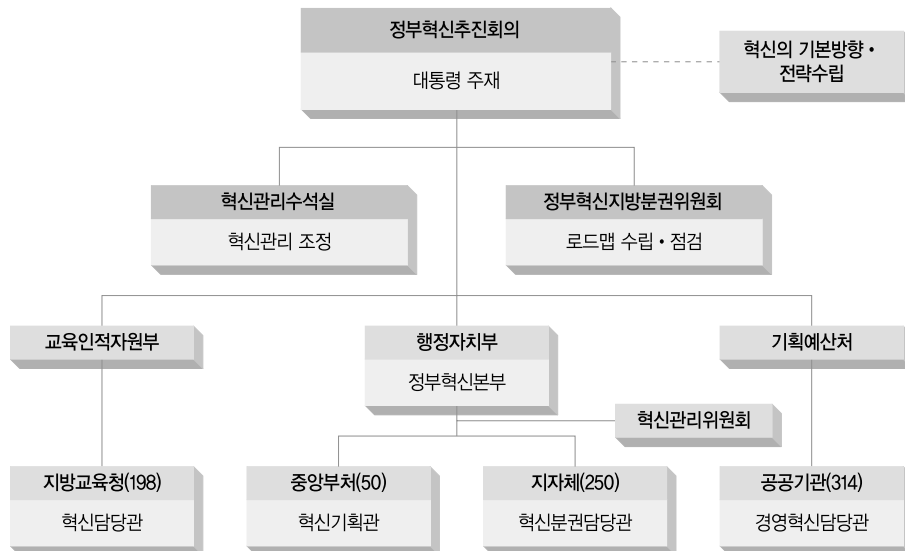
정부혁신 추진 및 관리 조직으로는 정부혁신분권위원회와 정부혁신 관리조직으로 구분된다. 참여정부 후반까지 활성화되어 움직이고 있는 조직은 정부혁신 관리조직이라 할 수 있다. 혁신관리조직은 정부혁신의 기본방향과 전략을 수립하기 위한 대통령이 주재하는 정부혁신추진회의를 정점으로 혁신관리를 조정하는 혁신관리수석실과 혁신로드맵의 수립과 점검 임무를 맡은 정부혁신지방분권위원회가 존재하며, 50개

혁신추진 관련기관의 기능과 상호 관계

기 관	기 능	기관간 관계
대통령비서실 (혁신수석실)	대통령의 혁신철학 전파 혁신활동의 종합 조정	정부혁신본부가 실무지원 정부혁신지방분권위원회와 업무협조
정부혁신지방분권 위원회	주요 혁신활동사항 심의 동력창출, 혁신기법 전파	정부혁신본부와 업무협조 대통령비서실과 협조
행정자치부 정부혁신본부 (혁신관리위원회)	중장기 혁신전략 수립 각 기관 혁신추진 지원 및 확산 혁신활동 진단·평가, 성과관리	혁신관리비서실 업무지원 정부혁신지방분권위원회와 업무협조 민간전문기관, 시민단체, 외국과 협력
중앙부처, 자치단체 및 공공기관	자체 혁신계획 수립·시행 자체혁신과제의 수행	정부혁신본부, 공공혁신본부 등과 업무협조 전문 교육·연구 기관과 협력
중앙공무원교육원 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 혁신본부의 혁신연구 지원
혁신지원기구 (컨설팅센터 등)	각 기관의 혁신기능 지원 및 강화 열위기관의 혁신역량 측면지원	정부혁신본부, 공공혁신본부 등과 업무협조 민간 혁신전문가의 지원 확보

출처 : 한국행정연구원(2005) 자료를 이용해 일부 수정 및 보완

참여정부 후반기의 혁신추진조직 (2006년 기준)



자료 : 정부혁신 토론회 자료집(2006. 5)

중앙행정기관(부·처·청·위원회)과 250개 지방자치단체는 행정자치부가, 198개 지방교육청은 교육인적자원부가, 314개 공공기관은 기획예산처가 혁신을 지원하고 있으며, 혁신을 실천하는 각 개별 기관에는 혁신기획관(중앙부처), 혁신분권담당관(지방자치단체), 혁신담당관(지방교육청)이 포진하고 있다. 행정자치부 산하에는 혁신관리위원회가 있어 중앙부처, 지방자치단체 및 공공기관의 전반적인 혁신방향을 자문하는 역할을 수행한다.

1. 정부혁신지방분권위원회

정부혁신지방분권위원회는 정부혁신 로드맵을 수립·점검하는 역할을 수행한다. 참여정부 출범과 함께 과거 정부에서 개혁과제들이 개별적·단편적으로 추진되었던 한계를 극복하고, 정부혁신과 지방분권에 대한 개혁과제들을 체계적으로 추진하기 위하여 2003년 4월 정부혁신지방분권위원회를 출범시켰다. 정부혁신지방분권위원회에는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세제, 전자정부 분야에 각각 전문위원회가 설치되어 정부혁신 5대 로드맵을 수립·추진하였다. 또한 2004년 5월에는 혁신관리 기획 등에 대한 자문 강화를 위해 혁신관리전문위원회를 신설하였고, 2004년 10월에는 기록관리 혁신의 체계적 추진을 위해 기록관리전문위원회가 설치되었다.

2. 혁신관리수석실

정부혁신을 포괄적으로 관리하는 조직은 혁신관리수석실이다. 참여정부 출범 시부터 대통령비서실 내부 혁신을 전담하였던 업무관리비서관실을 2003년 12월 말 혁신기획비서관실 및 혁신관리비서관실로 확대 개편하고, 그 소속도 총무팀에서 참여혁신수석실로 변경하였다. 정부 전체의 혁신을 관리하고 변화를 촉진하기 위하여 2개 비서관실로 확대 개편한 것이다. 신설된 혁신관리비서관실은 청와대 내부의 혁신경험을 정부 부처로 전파하고, 정부 전반의 변화를 포괄적으로 관리하였다. 2004년 말 혁신관리비서관실은 혁신관리실로 승격되었다. 이후 정부혁신이 심화·확산됨에 따라 정부혁신의 총

팔 조정 기능을 강화하고 혁신역량을 집중하기 위해 2005년 5월 혁신관리실을 혁신관리수석실로 확대되었다.

3. 정부혁신본부와 정부혁신관리위원회

2004년 2월 행정자치부의 행정관리국을 조직혁신국으로 개편하고, 기획예산처에 있던 정부개혁 기능을 행정자치부로 이관하여 행정개혁본부를 발족하였다. 11월에는 행정개혁본부를 정부혁신본부로 재편하여 정부혁신관리 기능을 강화하였다. 행정자치부 정부혁신본부는 정부혁신 진단, 혁신컨설팅, 혁신관리평가의 선순환 구조를 확립하고, 혁신장애요인 제거 등 정부 내 변화관리를 위한 다양한 노력을 추진하였다. 동시에 중앙부처, 지방자치단체, 지방교육청, 공공기관의 혁신수준을 높이기 위해 혁신활동 모니터링, 성공사례 발굴·확산, 혁신시스템 정비 등의 업무를 수행하였다. 2005년 2월에 행정자치부의 혁신관리 기능에 대한 자문을 강화하기 위하여 정부혁신지방분권위원회 소속 혁신관리전문위원회를 행정자치부로 이관하였다. 민간 혁신전문가들의 참여를 통해 혁신추진 상황을 정기적으로 점검하고 혁신추진 전략을 자문하도록 한 것이다.

4. 각 부처의 혁신담당관

각 부처의 혁신업무 담당이 TF 중심의 임시조직으로 운영되어 혁신에 역량을 집중하지 못하는 문제점이 제기됨에 따라 2004년 3월에 49개 중앙부처 행정관리담당관을 혁신담당관으로 전환하였다. 혁신담당관은 부처 혁신추진의 전담조직으로서 혁신을 현장

혁신기획관 근속기간 및 전담인력 현황(2007년 2월)				
구 분	평 균(50)	도약기관(5)	하락기관(5)	선도기관(3)
근속기간(월)	15.5	15.2	12.6	23.7
전담인력(명)	4.1	4	3.8	5

에서 직접 실천하였다. 이후 혁신담당관은 혁신기획관으로 변경되어 50개 부처에 설치되어 운영되었다. 또한 지방자치단체의 혁신 전담기구로서 2004년 4월에는 지방자치단체에 혁신분권담당관을 설치·운영하였다.

각 부처에 혁신전담기구를 설치하는 것만으로 실천을 유도하고 혁신 추동력을 확보하기 쉽지 않다. 혁신전담기구가 인력 및 예산 측면에서 제대로 지원되고 있는지, 부처의 혁신을 이끌어낼 수 있는 역량이 있는지 분석하고 관리해야 하는 것이다. 이러한 인식에 따라 혁신관리평가의 평가지표에 ‘혁신추진조직의 역량’을 포함하였다. 혁신전담조직의 인력 및 예산을 분석, 관리하는 것은 혁신 추동력을 확보하는 측면에서 의미가 있다. 실제로 2006년 혁신관리평가 결과 최상위 3개 기관인 선도기관의 혁신담당관 근속기간이 길고, 전담인력의 수가 많았다.

5. 정부혁신추진회의와 혁신지원장관협의회

2004년 9월 정부혁신을 체계적으로 추진·관리하고 정부혁신의 기본방향, 전략 등을 결정하기 위하여 대통령과 혁신관련 주요 기관이 참석하는 정부혁신추진회의를 신설·운영하였다. 정부혁신추진회의의 참석자는 대통령, 정부혁신지방분권위원장, 중앙인사위원장, 국무조정실장, 기획예산처장관, 국정홍보처장, 행정자치부장관, 교육인적자원부장관, 중앙공무원교육원장 등이다. 2004년 9월 11일에 첫 번째 회의 이후 2007년 8월까지 모두 7회에 걸쳐 개최되어 정부혁신 추진전략 등 혁신의 큰 흐름을 결정했다.

정부혁신의 심화·확산을 위한 혁신지원장관 사이의 네트워크를 공식화·정례화하고 혁신의 추동력을 높이기 위해 정부혁신 지원부처 장관 등으로 구성된 ‘혁신지원장관협의회’를 2005년부터 운영하였다. 혁신지원장관협의회는 행정자치부장관, 교육인적자원부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 중앙인사위원장, 국정홍보처장, 정부혁신지방분권위원장, 대통령비서실 혁신관리수석 등으로 구성된다. 협의회에서는 혁신친화적 환경 조성방안, 혁신 장애요인 해소방안, 장·차관 혁신학습 프로그램 등에 대해 논의함으로써 혁신의 현장 적용을 지원하고 있다.



3

전략적 혁신관리

7

과정의 혁신 : 업무프로세스 혁신

일 잘하는 정부를 위해서는 무엇보다 일하는 방식의 혁신이 필요하다. 대통령비서실의 일하는 방식 혁신으로부터 정책수립과 행정서비스가 행해지는 현업에서의 일하는 방식 혁신까지, 일하는 방식의 혁신 없이 일 잘하는 정부를 만들 수는 없다.

일하는 방식 혁신의 가장 핵심적인 영역은 바로 업무프로세스 혁신이다. 이를 위해 대통령 스스로 일하는 방식의 혁신을 실천했고, 이는 대통령을 보좌하는 비서실의 일하는 방식의 혁신을 촉발한다. 대통령과 비서실의 일하는 방식의 혁신은 곧 장관을 포함한 부처의 일하는 방식의 혁신을 촉진한다. 여기에 해당하는 업무프로세스 혁신이 바로 연두 업무보고 관행 혁신이라 할 수 있다.

한편 정책을 수립하고 집행하는 일반적인 업무프로세스 혁신을 촉진하기 위해 정책품질관리가 도입되었다. 이를 통해 정책세부 과정별 업무 매뉴얼을 마련하여 행정서비스가 보편적 수준 이상으로 항시적으로 제공될 수 있도록 하였다. 또한 과학적이고 분석적인 정책 수립을 촉진하기 위해 현업 중심의 통계인프라를 재구축하였다.

제1절 연두 업무보고 체계 개선

각 부처의 연두 업무보고는 수십 년간 큰 변화 없이 진행되어 왔다. 형식적인 면에서는 부처가 연간 업무계획을 대통령께 보고하는 방식으로 추진하였고, 내용 면에서는 업무항목별로 나열하는 방식이었다. 그러나 참여정부 출범 후 2003년 인수위원회를 중심으로 한 업무보고에 이어 2004년 사실상 첫 업무보고가 진행된 이후 2004년 9월 대통령께서 “업무보고는 목표관리, 성과평가를 기초로 한 보고여야 하며 정책과 혁신에 대해 목표를 제시하고 평가할 수 있어야 한다”는 말씀에 따라 연두 업무보고 방식을 획기적으로 혁신했다.

연두 업무보고 방식의 혁신 방향은 이제까지의 연두 업무보고가 무슨 문제가 있었는가에 대한 반성에서 시작되었다. 이제까지의 보고방식에 대해 ① 누구를 위한 업무보고였는가 하는 수혜자적 관점 ② 보고 내용이 명확하고 효과적이었는가 하는 내용적 측면 ③ 보고내용에 대한 사후평가가 이루어졌는가 하는 평가 측면 ④ 연두 업무보고가 준비되는 프로세스적 측면 등 4가지 측면에서 문제점을 분석하였다.

연두 업무보고 혁신을 위한 착안 포인트는 위 문제점을 해소하는 방향에서 다음 4가지를 설정하였다.

첫째, 연두 업무보고의 근본 성격과 관련, 업무보고를 대통령께 드리지만 궁극적으로 최종 고객은 이를 지켜보는 ‘국민’ 이라는 인식에서 출발하여야 하고, 따라서 보고내용, 보고행사 모두 공개되어야 하며 국민에게 보고하는 형식을 갖추어야 했다.

둘째, 연두 업무보고 내용은 포괄적인 방향 중심으로 불명확하게 작성되어서는 안 되며 보다 구체적이고 명료하게 작성되어야 했다. 즉 무엇을 어떻게 하고자 하는지 정책 목표와 정책수단을 명료하게 제시하도록 보고서 체계를 개편하여야 했다.

셋째, 연두 업무보고서는 단지 연초 대통령께 보고하는 단순계획이 아니라 보고한 내용이 1년간 어느 정도 추진되었는지 그 성과를 측정·평가하여 정책을 환류시키는 목적도 있으므로 평가를 염두에 둔 보고여야 하며, 따라서 평가지표를 설정하고 그 평가 결과가 국민에게 공개되어야 했다.

넷째, 각 부처가 연초에 의도하는 정책을 각 부처별로 구상 발표함에 있어 부처 정책

이 아니라 정부 정책이 되어 발표되도록 유관 부처의 입장이 조율된 정책이 연두 업무 계획으로 보고되고 발표되어야 하므로 연두 업무보고 준비과정에서 각 부처 연두 업무 계획서에 대한 사전 의제조정 작업이 필수적으로 수반되어야 했다.

위와 같은 업무보고 혁신방향에 따라 구체적인 혁신방안은 ① 보고서 내용을 임무·비전-전략목표-주요 성과목표-주요내용(성과지표)의 구조로 체계화 ② 보고의제에 대한 사전조정 대폭 강화 ③ 연두 업무보고와 정부 업무평가(총리실)와의 연계 ④ 수요자 관점 보고서 작성 및 보고대회 개최 등 4가지였다.

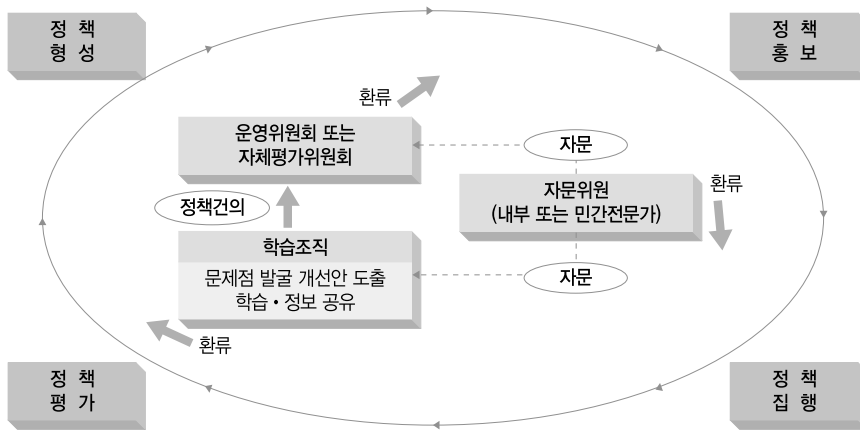
대통령비서실과 국무조정실은 2004년 10월 부처비전-정책목표-이행과제-성과지표라는 체인구조를 주내용으로 하는 ‘연두 업무보고 혁신방안’을 최초로 마련하였다. 이후 새로운 방식에 대한 교육과 학습, 그리고 성과지표 개발 등 사전준비를 거쳐 2005년 1월~4월까지 2005년도 연두 업무보고가 각 부처별로 진행되었으며, 각 부처에의 연두보고 생중계, KTV를 통한 대국민 중계 등이 이루어졌다.

2006년에도 2005년과 동일한 방식으로 보고서를 작성하여 서면보고를 하였고, 일반적으로 부처 보고행사는 생략하였다. 2007년에는 시행되는 「성과관리계획(전략계획, 시행계획)」에 맞추어 보고서 체계를 ‘임무·비전 - 전략목표 - 주요 성과목표 - 주요내용(성과지표)’으로 수정하고, 1차로 서면보고에 이어, 7개 분야에 대해서는 수요자 중심의 업무보고 행사를 국민참여단이 참석한 가운데 ‘국민과 함께하는 업무보고’라는 주제로 대통령 주재로 개최하였다.

제2절 정책품질관리제도

정책품질관리는 정부 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선함으로써 정책 실패 및 정책불량품을 방지하는 정부의 총체적인 노력과 활동이라 할 수 있다. 시민사회의 발전, 다양한 이해관계자의 요구 증대 등 정부 전체의 정책 환경이 복잡 다양하게 변화하고 있으나, 그 동안 정부는 규제영향분석, 환경영향평가 등 부분적이고 제한적인 정책 관리시스템을 적용하여 정책불량품이 일부 발생하여 왔다. 이에 따라 정책추진 전 과정

정책품질관리 추진체계 개념도



에 걸친 체계적인 품질관리방안을 수립·시행함으로써 정책효과가 제고될 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하였다.

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

정책품질관리제도란 정부 정책의 입안에서부터 집행에 이르는 전 과정을 19단계로 나눠 마치 공산품처럼 품질을 관리하는 제도를 일컫는다. 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.

정책품질관리제도는 정책품질관리 매뉴얼을 토대로 운영되고 있다. 매뉴얼은 정책담당자가 업무에 참고·활용할 수 있는 지침으로서 점검사항, 관리기법 및 Q&A(질의응

답) 등으로 구성되어 있으며, 정책단계별 고려요인을 제시한 점검사항이 핵심이다. 매 뉴얼의 적용 대상은 원칙적으로 모든 정책이지만 관리대상 정책에 대하여는 정책품질 관리카드를 작성하여야 한다. 관리카드에는 관리대상 정책의 사업개요와 정책단계별 점검사항을 기재하도록 하여 관리카드 자체가 정책에 대한 보고서(정책이력)가 되도록 작성·관리된다.

정책품질관리제도의 정착을 위해 규정과 매뉴얼 외에 부처별 학습조직, 자문위원, 운영위원회 등의 추진체계를 갖추고 있다. 학습조직은 정책의 실패·성공의 원인을 분석하여 개선사항을 건의하고, 자문위원은 정책의 도입·시행에 대한 전문적인 자문을 제공하며, 운영위원회에서는 관리대상 정책의 추진상황을 점검하고 개선안의 반영 여부를 결정한다.

제3절 통계기반 정책혁신

국가통계는 정책의 나침반 역할을 한다. 중앙정부나 지방자치단체가 각종 정책을 입안하는 데 있어 통계는 바로미터가 되기 때문이다. 그러나 우리나라의 통계 사정은 그리 좋은 편이 아니었다. 정책의 기본이 되는 통계의 품질을 높이기 위해 정부가 통계 수술에 나선 것이다. 체감지표와 통계지표 간의 괴리, 사회현상 전반을 다 반영하지 못하는 통계 항목 등 그동안 질적 변화를 꾀하지 못했던 통계인프라의 근본을 고치고 있는 것이다.

통계기반 정책혁신의 대표적 사례가 바로 820여종의 통계지표를 한눈에 볼 수 있는 e-나라지표이다. ‘통계로 바라본 우리나라의 어제, 오늘, 그리고 내일’이라는 슬로건이 말해 주듯이 e-나라지표에는 우리나라의 면모를 보여주는 국가공식승인통계, 정책관련 내부행정 자료와 국제사회에서의 우리나라의 위상과 관련된 지표 등 820여종의 다양한 지표가 수록되어 있으며, 원하는 지표를 신속하게 찾을 수 있도록 분야별, 부처별, 성격별 접근체계를 지원한다.

e-나라지표 시스템은 통계표, 그래프, 의미분석으로 구성된 822종의 통계지표를 통해서 각종 정부 정책의 흐름과 성과를 보여 준다. 구체적인 통계수치는 통계표에서 확인

e-나라지표의 분야별 접근체계				
대분류	중분류 개수	소분류 개수	지표 수	지표 예
총량지표	3	13	55	총인구·인구성장률, 국토현황, 수도권 집중현황
경제	18	77	381	경제성장률, 경기종합지수, 국가신용등급
사회	11	51	250	최저생계비, 소득분배(지니계수) 일반고용동향
문화	4	10	42	세계유산 현황 해외관광 여행객 수, 국가지정문화재 현황
정부	5	18	94	ODA* 원조규모, 불법체류 외국인, 국가배상 건수

* ODA : Official Development Assistance

할 수 있으며, 그래프를 통해 과거에서 현재까지의 추세를 한눈에 파악할 수 있다. 의미 분석에서는 지표의 개념, 의의 및 활용도, 통계수치의 증감 및 변동 요인 등에 대한 해석과 관련 정책들을 소개하며, 좀더 구체적인 정책자료를 원하는 이용자들을 위해서 정책 파일을 첨부하거나 관련 사이트로 연계시키기도 한다. 즉 과거의 어떠한 정책의 결과로 우리가 현 위치에 서 있으며, 더 나은 미래를 만들기 위해서 어떠한 정책이 현재 시행되고 있는지, 앞으로 어떠한 정책이 필요한지를 가늠할 수 있게 해 준다.

e-나라지표 시스템은 어느 한 기관의 시스템이 아니다. 국가경영의 과학화를 지향하는 중앙행정기관이 함께 운영하는 범정부 국정통계시스템이다. 시스템 구축 당시의 초심을 되새겨서 국가 경영의 과학화를 지원하는 인프라로서 명실공히 자리매김할 수 있도록 전 부처가 함께 노력해야 한다.

8

행정인프라 혁신

제1절 성과관리 중심의 행정기반 마련

행정은 기본적으로 국민에게 봉사하는 활동이다. 이를 위해 적은 투입으로 최대의 산출과 성과를 내는 것은 어느 정부할 것 없이 추구하는 가장 중요한 행정 가치이다. 공공 부문의 특성상 성과를 측정하는 것은 쉽지 않다. 또 예산이 안정적으로 주어지고 공직의 신분 안정성이 높다는 점에서 성과를 내기 위한 혁신은 결코 쉬운 일이 아니다.

이러한 문제인식하에 참여정부는 개별문제의 성과를 높이는 임시방편적 방법보다는 행정의 기본을 세우는 제도적 기반을 정비함으로써 근본적 해결에 도전했다. 정부업무를 프로세스관점에서 본다면, 투입 - 과정 - 산출로 구분된다. 정부혁신은 이 세 가지 모두에서 제도 기반을 마련했다.

우선 산출 측면에서 성과중심의 행정을 확립하는 데 최선의 노력을 기울였다. 연두 업무계획부터 사후평가까지 행정의 전 과정을 성과중심으로 운영하는 시스템을 만들었다. 또, 성과제고 자체에 대한 관리 못지않게 중요한 것은 직접 일을 하는 공무원에 대한 성과관리다. 즉 공무원들이 성과와 능력을 올리도록 공직에도 경쟁체제를 도입하여 성과문화가 확산되도록 했다.

둘째, 정부의 활동에 대한 투입 측면의 효율성을 높이기 위해 재정 측면에서 효율을 높이고자 했다. 재정사업에 대한 성과관리는 물론이고, 중기재정운용계획을 수립하여 중장기 시각에서 재정사업을 검토함으로써 사업타당성 검토단계부터 사업종료까지 낭비요인을 없애도록 했다.

끝으로, 투입과 산출 측면도 중요하지만 과정에서의 성과관리의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이것은 행정의 수단과 도구, 내부 프로세스를 효율화하는 것을 의미한다. 정부 업무에 대한 IT의 활용을 토대로 행정업무의 프로세스와 시스템혁신을 이루어내고, 정책의사결정의 과학화를 추진하는 것이다.

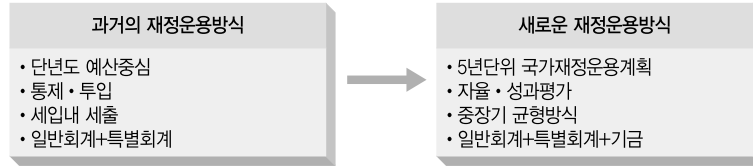
정부는 2005년부터 연두 업무보고의 성격을 완전히 탈바꿈시켰다. 과거에 각 부처의 업무보고는 일회성 행사에 그친 경향이 많았다. 또한 연두 업무계획에 조직의 장기적인 비전과 전략이 제시되지 않았고, 보고내용에 대한 사후의 성과평가도 미흡하였으며 책임성도 담보할 수 없었다. 그래서 2005년 성과관리의 틀을 연두 업무계획 중심으로 전환하였다. 즉 계획 수립단계부터 목표를 설정하고 그 달성여부를 측정할 수 있는 성과지표를 명확히 제시하도록 함으로써 기관장의 책임성을 강화하였다. 연말에는 목표달성 여부를 평가하여 국민에게 공개함으로써 평가결과를 정책에 연계·환류할 수 있도록 했다.

성과주의 조직문화를 만들기 위해 부처별 특성에 맞는 성과관리 시스템을 도입하여 운영하고 있다. ‘일한 만큼 보상 받는다’는 성과주의 문화가 확산되고 있으며 ‘복지부동’이라는 공무원에 대한 사회적 인식을 새롭게 하는 계기가 되고 있다.

제2절 국가 재정운용의 틀 혁신

참여정부에 들어와 반세기 만에 국가재정운용의 기본 틀을 전면 개편하였다. 즉 재정여건 변화에 대응하기 위해 추진한 4대 재정혁신, 즉 국가재정운용계획, 총액배분자율편성(Top-down)제도, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템을 법제화해 선진 재정운용시스템의 발전을 기했다.

재정운용의 틀을 혁신



과거 우리나라는 예산을 1년 단위로 인식하는 통제 중심 예산제도를 운영하고 있었으며, 재정의 계획적 기능은 부족하였다. 이로 인해 급증하는 행정수요에 효율적으로 대처하지 못하였을 뿐 아니라 재정계획의 뒷받침 없는 각종 개발계획이 단순한 시책의 나열에 불과하여 계획과 예산의 괴리 현상이 심화되었다.

참여정부는 계획적으로 국가 재정을 운영하기 위해서는 추상적 사업 방향을 정하는 것으로는 부족하다고 보고, 구체적 수치로 전 정부적 중장기재정계획을 수립하여 활용·발표 하도록 하였다. 이것이 2006년 12월 「국가재정법」 제정으로 도입된 국가 재정 운용 계획이다.

국가재정운용계획은 그간 재정당국 중심으로 개별사업 검토 위주의 단년도 예산편성에 한계를 발견하고 이 방법이 각 분야의 전문성 활용 및 혁신 유발에 취약하다는 점을 쇄신하기 위해 도입된 제도이다. 이 제도에 따라 대통령 주재하에 국무위원들이 참여하는 재원배분토론회에서 국가의 장기적 발전전략에 입각한 5년 단위 국가재정 운용계획을 수립해야 하고, 기획예산처는 국가재정운용계획에서 제시한 정책 우선순위에 따라 지출한도를 설정해야 한다. 이후 각 부처는 전문성과 현장경험을 활용하여 사업별 예산을 편성하여 지출 한도 내에서 자율적으로 사업을 추진하게 된다. 재정당국은 거시적·전략적 재원배분에 중점을 두고, 각 부처는 전문성과 현장경험을 활용하여 자율적으로 세부사업별 예산편성을 할 수 있게 되는 것이다. 또한 수립된 5년 단위 국가재정운용계획은 경제사회적 여건변화 및 거시경제 전망에 따라 매년 연동·보완된다.

제3절 성과와 경쟁 중심의 인사시스템

참여정부는 공직 내부의 효율성을 높이기 위해 과거의 연공서열이나 경력 위주에서 성과와 능력 중심의 인사 보상체제로 바꾸었다. 장·차관 등 기관의 책임자와 실장, 국장, 과장이 성과목표와 지표에 대해 성과계약을 체결하고 평가결과를 인사나 성과급에 반영하는 직무성과계약제를 도입했다. 또 개방형 임용제도와 직위공모제를 통해 우수한 민간전문가를 공직에 대폭 영입하여 공직 내 경쟁체제 도입이 확산되고 있다.

특히 2005년 12월 국가공무원법 개정법률이 공포되었고 2006년 7월부터는 「고위공무원단제도」가 시행됐다. 이 제도에 대한 제안이 나온 이후 10년 만이다. 우리나라는 계급제를 근간으로 인사제도를 운영해왔다. 그러나 계급제는 잦은 순환보직으로 인한 전

고위공무원단제도 도입 전·후 비교		
구 분	도입 전	도입 후
인사기준	계 급 - 계급기준의 승진·전보·보수	직무 - 직무의 난이도·중요도 기준
총 원	폐쇄적 임용 - 부처 내부 공무원 중심 - 부처 간 인사교류는 제한적	개방과 경쟁 확대 - 직위공모로 최적임자 임용 - 공식적·상시적으로 운영
성과관리	형식적인 성과관리 - 목표관리제는 연공서열의 합리화 수단	직무성과계약제 - 성과목표·평가기준을 정하여 직상급자와 계약체결
보 수	계급제적 연봉제 - 연공서열과 계급에 의해 보수 차등	직무성과급제 - 직무의 난이도·중요도에 따라 보수 차등
자질·능력 평 가	추상적 평가 - 주관적이고 추상적 능력 평가	역량평가제 - 평가기준을 객관화하여 평가
교육훈련	획일적 교육 - 강의식 집합교육 위주	맞춤식 교육 - 고공단 후보자, 재직자에 맞는 맞춤형 능력개발
인사심사	계급단계별 심사 - 승진시마다 인사위 심사	진입 시만 심사 - 고공단 진입 시에만 심사
신분관리	온정적 신분관리 - 안정적·온정주의적 신분 보장	합리적 신분보장 - 성과와 능력 미달자는 적격 심사를 통해 인사조치 가능

문성의 약화, 직무에 대한 책임성의 약화 등 여러 문제를 노출시켰다.

이 제도가 실시됨에 따라 성과와 능력에 대한 적격심사를 통해 엄정한 인사가 가능하게 되어 고위공직자의 책임성과 경쟁력이 높아질 것으로 전망된다. 또한 계급과 신분중심에서 벗어나 직무와 성과중심의 합리적 인사시스템이 마련되어 일하는 공직분위기가 확산될 것이다.

제4절 PCRM을 통한 정책홍보관리 혁신

기업에서 실시하는 고객관계관리(CRM: Customer Relationship Management)를 행정서비스에 활용하는 것이 바로 정책고객관리시스템(PCRM : Policy Customer Relationship Management)이다. PCRM은 기존에 공급자 위주로 제공하던 행정서비스를 소비자 중심으로 전환하는 것이다. 즉 시민을 온라인 행정서비스 체제로 유인하고 한번 유인된 신규고객을 우량고객으로 유지 관리하는 것이다. 따라서 정책입안, 집행 그리고 평가에 이르는 전 과정에 걸쳐 ‘국민여론 수렴 → 맞춤 정보제공 → 국민동의’를 얻어 나가는 시스템이라고 할 수 있다.

참여정부 이전에도 정책고객을 관리하는 기반은 어느 정도 조성되었으나 정부의 정책결정과정에 제대로 활용되지 못하고 극히 형식적으로 운영되어 활성화되지 못하였다. 다시 말해 기관 홈페이지에 등록된 개별 시민에게 정책홍보성 이메일을 보내는 정도가 고작이었다. 그러나 환경이 빠르게 변화하고, 이해관계가 다양화되면서 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 정책공동체 모델은 더욱 필요해지고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 참여정부는 정책공동체 활성화를 로드맵 과제의 하나로 선정하였다. 특히 온라인상에서 국민이 원하는 차별화된 정책정보를 이메일을 통해 제공하고 국민이 해당 정책에 대한 의견을 제출할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션 도구인 정책고객관리시스템을 개발하여 정책결정과정에서 당사자 참여가 확대되도록 하였다.

제5절 기록관리의 패러다임 전환

참여정부는 그 동안 기록이 체계적으로 관리되지 못했다는 점을 인식하고 연속적이고 효율적인 행정이 되게 하기 위해 기록관리 혁신을 단행했다. 9개 어젠다를 선정하고, 각 어젠다별로 세부 로드맵을 정하여 추진하였다.

업무 수행과정과 기록이 일치될 수 있도록 문서관리카드를 만들었고, 개인 PC상에 존재하는 정보와 같이 공공 업무 수행에서 발생하는 다양한 유형의 기록을 모두 포착하여 관리하도록 하였다. 모든 유형의 기록을 전자적으로 관리할 수 있도록 기록관리 시스템을 재설계하였으며, 공공기록 온라인 서비스를 확대하였다. 또 기록관리 전문 인력을 수급하고 직무 훈련을 강화하였으며, 각급 기관에 기록관을 설치하고 기록관련 위원회에 시민·전문가 참여를 확대하였다.

2006년 「공공기록물 관리에 관한 법률」, 「사무관리규정」 등 관련법이 개정되었다. 또 헌법재판소, 선거관리위원회 등 각 기구의 기록관리 규칙이 제정되었으며, 2007년에는 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」이 제정되어 대통령 기록물을 보존·보호하고, 대통령 기록관리의 독립성을 확보할 수 있게 되었다.

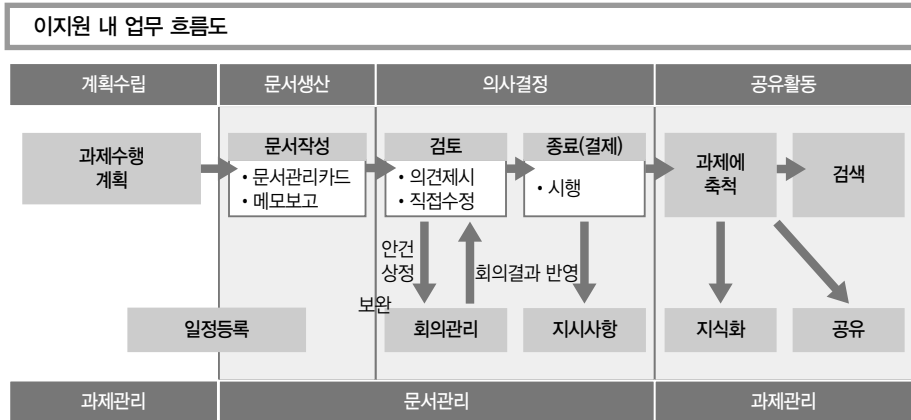
9

시스템 혁신

제1절 온나라 업무관리시스템

‘시스템’은 ‘일하는 방식을 도와주는 도구의 일체’를 의미한다. 따라서 시스템 혁신은 ‘도구를 활용하여 일하는 방식을 바꾸는 것’이다. 과거에는 사람이 바뀌면 원점에서 모든 일을 다시 시작하여야 했고 같은 실수가 자꾸 반복되었다. 국민들도 피곤했다. 공무원이 바뀔 때마다 같은 설명을 반복해야 했다. 참여정부는 이런 낡고 불합리한 행정 관행을 털어내기로 했다. 정부가 일하는 방식을 ‘사람’이 아닌 ‘시스템’ 중심으로 바꾸기 시작했다. 공무원이 바뀌더라도 행정 내부의 효율성을 일정 수준 이상으로 유지하고, 대국민 서비스 수준도 제고하기로 한 것이다. 우선 범정부 차원의 행정업무관리시스템을 혁신하였다. 이를 통해 공무원의 일하는 방식과 과정은 물론 생각까지 바꾸는데 도움을 주고자 하였다.

‘온나라 업무관리시스템’은 세계에서조차 앞선 IT기술을 바탕으로 정책의 수립·집행·평가라는 정부 업무의 전 과정을 온라인상으로 처리하고 그 결과를 기록·축적·공유하는 새로운 시스템이다. 청와대의 ‘이지원’을 기반으로 개발된 ‘온나라 업무관리시스템’은 행정자치부 등의 시범운용을 거쳐 2007년 1월부터 55개 중앙행정기관에서 사용되고 있다.



온나라 업무관리시스템을 통해 개인별·기관별로 제각각으로 이루어지던 업무처리 과정이 체계화·표준화될 수 있었고, 이에 따라 불필요한 일은 줄어들고 더욱 효율적으로 일처리가 가능하게 되었다. 또한 정책결정-집행-평가과정에 참여한 사람들의 의견, 정책안 수정여부 및 수정 내용 등이 가감없이 기록됨에 따라 행정의 효율성·책임성 및 연속성을 확보할 수 있는 계기가 마련되었다. 나아가 기관의 비전 및 정책목표와 연계한 업무처리 및 실적관리로 정부의 성과를 제고하고 업무과정에서 생산된 문서와 정보가 전자적으로 관리·보전·활용됨으로써 지식정부를 구현하고 기록관리체계를 혁신할 수 있는 토대가 구축되었다.

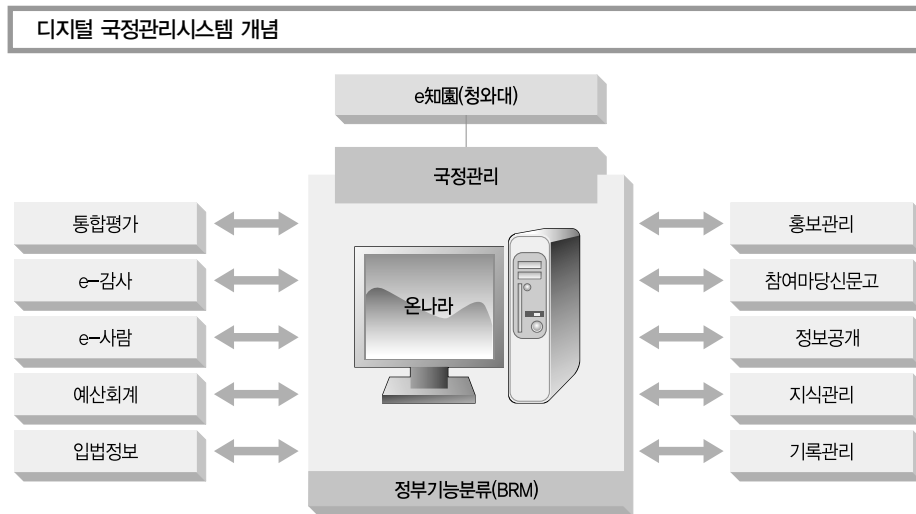
참여정부가 혁신한 12개의 정부업무시스템

구 분	공동혁신분야	주관부처	주요 내용	전부처 활용시기
1. 온나라 업무관리시스템	일방식 개선 정책품질	행정자치부	일정, 문서, 과제, 회의 등 행정업무 전 과정을 온라인 처리	2007. 1
2. 정부기능분류시스템	조직관리	행정자치부	정부의 모든 업무를 기능별·목적별로 분류·관리	2007. 1
3. 온라인 국정관리시스템	정보의제관리	국무조정실	지시사항관리, 회의관리, 재가문서, 정책과제의 온라인 처리	2007. 6
4. 기록관리시스템	기록관리	행정자치부	기록물의 분류·수집·보존·활용 등을 전자적으로 관리	2007. 5
5. 통합지식관리시스템	지식관리	행정자치부	법정부적 차원의 지식·정보의 공유·활용	2007.10
6. 전자통합평가시스템	성과관리	국무조정실	정부업무평가의 전자적 처리·관리	2007. 1
7. 정부입법정보시스템	법제업무	법제처	부처 입안업무지원 및 법제처 법제업무의 전산화	2007. 7
8. 전자인사관리시스템	인사혁신	중앙인사위	인사관련 종합업무(인사자료 관리, 성과평가 등) 지원	2004. 5
9. 디지털예산회계시스템	재정혁신	기획예산처 재정경제부	예산편성·결산 등 재정활동의 전 과정의 온라인 관리	2007. 1
10. 참여마당신문고 (www.epeople.go.kr)	민원제도개선	고충처리위	민원신청, 국민제안, 정책참여 등 온라인 국민참여포털	2006. 7
11. 정책홍보고객지원시스템 (www.pr.go.kr)	정책홍보	국정홍보처	정책홍보 업무처리 전 과정을 전자적으로 통합관리·지원	2005.12
12. 통합정보공개시스템 (www.open.go.kr)	정보공개	행정자치부	정부통합 정보공개목록 조회 및 검색, 청구를 위한 시스템	2006. 4

제2절 국정관리 디지털신경망의 완성

참여정부는 인사, 예산, 회계, 국정관리, 국정홍보, 입법정보, 국정평가, 기록관리, 정보공개, 지식관리, 민원 및 제도개선 등에 대한 업무분석을 통해 각각의 개별 관리시스템을 구축·운영하고 있다.

위 시스템들은 2007년 하반기부터 온나라 업무관리시스템을 중심으로 실시간으로 연계되어 활용되고 있다. 명실상부한 ‘국정관리 디지털신경망’이 완성되어 작동하고 있는 것이다.



10

조직의 재편과 혁신

제1절 분권과 자율에 입각한 정부조직의 합리적 재편

참여정부는 분권형 조직설계를 통하여 중앙관리부처가 집중적으로 수행하고 있는 기구 및 정원관리의 권한을 각 부처에 분산시키고자 하였다. 또한 각 부처 장관의 조직 및 인력 운영에 대한 자율권을 확대함으로써 각 부처의 자율성을 높이고 이에 따른 책임성을 함께 높이하고자 하였다. 한편 부처 내에서도 장관에게 집중되어 있는 조직과 인사권을 본부장과 팀장 등에게 위임하여 부처 내의 업무단위의 자율성도 제고하고 책임운영기관의 자율권도 실제적으로 강화함으로써 자율성에 바탕을 둔 책임성 제고 방안을 적극적으로 모색하고자 하였다.

국민의 정부부터 시행되어온 책임운영기관의 실제적인 자율성을 확대하기 위하여 참여정부는 다양한 노력을 기울였다. 예를 들면 대통령령에 의하여 종류별, 계급별 정원을 통합 운영할 수 있도록 하는 한편 기업형 기관의 초과수익금에 대한 간접경비 사 용을 허용하고 책임운영기관장에게 예산전용권을 부여하는 등 실제적인 자율성을 확대할 수 있도록 하였다. 2005년 11월에는 책임운영기관의 효과적인 확대실시를 위하여 책임운영기관의 성과가 저조한 5개 기관을 제외하되 26개 기관을 새로이 책임운영기

관으로 추가하여 총 44개 기관을 책임운영기관으로 운영하도록 하였다.

결론적으로 분권형 정부조직설계는 각 부처의 조직과 인사관리에 있어서 자율권을 확대하는 한편 조직 내부에서도 관리권을 하부로 이양함으로써 조직의 유연성과 하부 기관의 자율성을 동시에 제고하도록 하였다. 또한 책임운영기관의 실제적 자율성을 부여함과 동시에 이를 확대 실시함으로써 행정조직의 자율적 책임성을 보다 적극적으로 제고하도록 하였다.

참여정부는 ‘분권형 조직설계’를 행정개혁 분야의 중요한 혁신과제로 추진하면서 경직된 타율적 행정문화와 중앙집권적 조직관리의 문제점을 해소하기 위하여 정부조직의 관리권한을 각 부처 및 조직 내부의 중간층으로 분산하고, 조직구조를 보다 유연하게 변화시키며, 의사결정권한을 조직하부로 이양하고, 하부직원의 참여와 자율성을 확대하고자 하였다. 정부혁신지방분권위원회는 먼저 2003년 7월 분권형 정부조직설계를 혁신과제로 선정하고 이를 위해 「정부조직법」과 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」을 개정하여 각 부처에 조직운영에 관한 자율성을 대폭 부여하고 부처 단위에서 책임행정을 펼칠 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 특히 2004년 6월에 조직자율권 확대를 위해 통칙을 개정하여 (1) 조직·인사 운영의 자율권·책임권 확대 (2) 실·국장에게 ‘과’ 단위의 정원 운영권과 인사권 부여 (3) 개방형 직위 결정권의 각 부처 이관 (4) 일시적 행정수요에 효과적으로 대처할 수 있도록 한시조직 및 정원을 운영할 수 있는 제도를 마련하였다.

자율적 행정조직운영을 위한 두 번째 단계로서 2004년 12월에 정부조직에 팀제 도입을 위한 정부조직법 개정을 통하여 정부조직법상 최하위 보조기관인 ‘과’를 ‘대통령령이 정하는 보조기관’으로 변경하여 팀제 등 다양한 조직운영을 가능하게 하였다. 2005년 초에는 분권형 정부조직설계 추진 매뉴얼을 작성하여 각 부처에 배부하고 동년 3월에는 부처 조직운영 자율권을 확대하기 위하여 정부조직법 및 통칙에 대한 다음과 같은 획기적 개정을 단행하였다.

팀제가 우리나라 정부 부처에 공식적으로 도입된 시점은 2005년 3월 「정부조직법」 등 조직관계 법령 개정 이후이다. 즉 행정자치부는 장관급 정부 기관 최초로 전면적인 팀제를 도입한 케이스로 부처의 일부에 적용되는 태스크 포스(task force)와 같은 일시

적 조직이 아니라는 점에서 차별화된다. 이후 다수의 중앙행정기관들이 팀형 조직구조를 다투어 도입하기 시작한 결과 2007년 3월 현재 기획예산처, 노동부, 조달청 등 20개 이상 부처가 팀제를 도입하였다. 팀제를 도입한 부처의 실태를 살펴보면 행정자치부(2005년 3월)를 필두로, 교육부, 재정경제부(2005년 4월), 기획예산처(2005년 5월), 부패방지위원회(2005년 6월), 조달청, 농림부, 관세청(2005년 7월), 국정홍보처(2005년 8월), 건설교통부, 노동부, 소방방재청(2005년 9월), 보건복지부, 식약청(2005년 10월), 국방부, 공정위, 감사원(2005년 12월), 청와대 경호실(2006년 1월), 통일부(2006년 2월), 산업자원부, 중소기업청(2006년 5월), 병무청, 우정사업본부, 문화관광부(2006년 7월) 등이다.

정부조직 내에서도 위임(empowerment)을 통하여 공무원을 단순한 피동적 조직인이 아닌 적극적이고 건강한 조직시민(organizational citizen)으로서 재발견할 수 있는 전기를 마련하게 된다. 또한 집행과 사업적 조직에도 조직과 인사 그리고 예산의 3권에 대한 자율성을 대폭 확대함으로써 책임성을 가지고 성과지향적 조직으로 운영될 수 있도록 하는 한편 책임운영기관을 명목상이 아닌 실질적 책임운영기관으로 탈바꿈하여 고객지향성을 높이고 한 발 나아가 국민만족도를 높일 수 있는 계기가 마련되었다.

제2절 정부규모 논쟁과 대국민 서비스 강화

참여정부는 국민의 정부 시절 추진되었던 톱다운 방식의 일률적 구조조정보다는 정부규모의 적정화를 통한 봉사하는 정부를 만들고자 노력하였다. ‘국민이 필요로 하는 공공 서비스를 제대로 공급하는, 일 잘하는 정부’, 곧 적정규모화(right-sizing)를 통한 좋은 정부(better government)를 지향하고 있다. 이 점과 관련해 “오늘날 우리가 가진 근본적 문제는 정부가 너무 크다든지 너무 작다는 것이 아니다. 보다 근본적인 문제는 우리가 잘못된 형태의 정부를 가지고 있다는 점이다. 더 큰 정부나 더 작은 정부를 필요로 하는 것이 아니라, 더 나은 정부를 필요로 하는 것이다”라는 지적(Osborne &

참여정부 인력증원 현황 (단위 : 명)			
교원	경찰·교정	고용·근로장려	보건환경
29,262 (50%)	8,488 (15%)	4,403 (8%)	3,745 (6%)
우편집배원	행정기관 신설	기타	계
2,694 (5%)	1,333 (2%)	8,281 (14%)	58,206 (100%)

* 출처 : 행정자치부 (2007)

Gaebler, 1992)을 되새겨볼 필요가 있다.

참여정부에 들어와 공무원 수 측면에서 정부규모가 증대해 온 것이 사실이다. 또한 공기업 민영화와 민간위탁 등의 정부규모 축소를 위한 구조조정 방식도 제한적으로 활용해 왔다. 그러나 정부규모를 축소한다는 것이 정부혁신의 유일한 방법론은 아니다. 정부규모 축소(downsizing)를 통한 작은 정부를 지향해 왔던 영국이나 뉴질랜드 등도 최근 들어 정부규모가 다시 확대되는 경향을 보이고 있다.

참여정부는 정부규모 논쟁 그 자체에 매몰되기보다는 재화와 가치 배분자로서의 정부 역할과 기능을 인정하고, 나아가 그 역할과 기능을 더욱 적극적으로 수행함으로써 대국민 서비스 강화 및 삶의 질 향상시키고자 하였다. 이 같은 사실은 공무원 정원의 구체적 증원 내용을 주의 깊게 살펴볼 때 더욱 명확하게 이해할 수 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 대목은 교육여건 개선을 위한 교원 2만 9,262명과 치안·교정서비스 개선을 위한 경찰·교정공무원 8,488명의 증원이다. 나머지 부문 역시 우편집배원, 검역, 특허심사 등에 집중되어 모두 대민 서비스의 접점에 있다. 즉 참여정부 들어 이루어진 공무원 증원의 84%가 중간 관리자층 이상에서가 아니라 직접적으로 대국민 서비스를 제공하는 분야에서 이루어진 것이다.

적정규모화를 통해 좋은 정부를 만들고자 한 노력에도 불구하고 아직까지 정부규모와 관련된 논쟁은 끊이지를 않고 있다. 특히 중앙정부 규모를 넘어서 지방정부 규모를 합산한 규모 논쟁, 더 나아가 정부 부문을 넘어서 공공 부문을 포함한 규모 논쟁과 관련해 많은 논의들이 벌어지고 있다.

제3절 상시적 조직진단을 통한 미래적응적 조직운영

과거에는 정부가 출범하면 대대적인 조직개편을 단행하는 것으로 시작되었다. 공무원들은 일은 뒷전이고 자기 조직과 신분이 어떻게 되는지가 가장 시급한 현안이었고 조직개편을 추진하는 위원회에 줄을 대는 데 급급했다. 조직개편안도 공청회 절차를 통해 의견을 수렴한다고는 하지만 정치적 입김에 휘둘리는 경우도 적지 않았다. 참여정부는 분권과 자율의 원칙에 의한 조직을 설계해 운영하는 조직혁신을 추진해 왔다.

정부조직은 국가전략 목표를 달성하는 데 적합하게 설계되어야 한다. 시대의 가치를 반영하는 국가의 전략목표에 맞게 조직을 설계하기 위해서는 지속적으로 조직과 인력을 재배치할 수 있는 역량을 확보하여야 한다.

정부수립 이후 간헐적으로 정부조직진단은 이루어져 왔다. 하지만 이때의 진단은 주로 조직구조 개편이나 인력감축을 주된 목적으로 실시되었다. 진단대상은 기능과 인력이 중심이 되었고 진단주체도 진단대상기관의 참여가 배제된 상태에서 부처 통폐합을 위한 대기능별·거시적 분석위주로 이루어져 실질적인 소기능 중심의 미시적 분석은 결여되어 있었다.

참여정부에서는 먼저 정부조직을 진단하기 위해서는 정부조직에 맞는 진단기법의 개발과 이를 전담할 수 있는 조직체계를 갖춘 상시적 진단체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다고 판단하였다.

이를 위해 2003년부터 T/F를 구성하여 매뉴얼을 개발하고 실제 진단현장에 적용(2004~2006년)하면서 문제점을 꾸준히 개선·보완하여 조직진단 매뉴얼을 완성하였다. 그리고, 진단대상도 개별부처 중심에서 부처 간 기능중복·효율화 등 다수 부처 관련사항에 대한 진단과 국가 전략 측면에서의 기능 재배치 노력이 필요하다는 지적이 있었다. 이를 위해 국가와 지방 기능에 대한 상시적인 조직진단을 실시하고, 부처의 자율적 조직역량 강화를 위한 컨설팅을 전담하는 조직진단 전문기구로서 ‘조직진단센터’를 설치하였다. 2006년 6월, 개방형 직위 등 계약직 공무원을 주축으로 하는 상시적 진단체계를 구축하게 되었다.

정부조직진단 매뉴얼(도구)이 개발되고, 상시적 진단 전담기구가 발족(정부조직진단

센터)함에 따라 미래행정수요 예측, 중복·쇠퇴기능 분야 발굴 등을 통한 정부인력 운영의 효율화를 도모하고, 다수 부처와 관련된 사회 현안 해결을 위한 기능 진단으로 효율적인 조직체계 구축이 가능하게 되었다.

한편 참여정부에서는 미래를 선도하기 위한 전략적 기구들을 새롭게 설치하였다. 이는 단순한 기구의 신설 이상의 의미를 지닌다. 미래지향적 조직으로서 국가발전을 효과적으로 지원하는 전략적 구심체를 설치한 것이다. 우선 분산된 과학기술 기능을 효율적으로 총괄·조정하기 위하여 과학기술부를 부총리급으로 격상하고 ‘과학기술혁신본부’를 설치하였고, 저출산·고령화 사회를 대비하기 위하여 보건복지부에 ‘저출산고령사회정책본부’를 설치하였다. 또한 재난으로부터 국민을 보호하고 ‘위험사회’에 대비하기 위하여 ‘소방방재청’을, 막대한 예산이 소요되는 무기획득 사업의 투명하고 효율적인 집행을 위하여 ‘방위사업청’을 신설하는 혁신을 단행하였다.

11

혁신하는 방식의 혁신

제1절 변화관리기법의 적용

변화관리란 급격한 변화현상에 대하여 구성원들의 저항심리를 순화하고 변화를 무리 없이 진행시키도록 하는 관리과정과 기법을 말한다. 변화관리과정에서는 증상에 대한 일차원적 처방을 통해 문제점의 노출강도를 단기적으로 약화시키는데 주안점을 두기 보다, 문제발생의 근본적인 원인이 무엇인지를 탐구하고, 다소 시간이 걸리더라도 근본적인 원인을 치유하려는 어려운 방법을 선택한다. 단기간에 tap다운 방식의 혁신을 통해 증세 완화적 효과를 거두려 하지 않고 근원적 문제해결에 초점을 두었기 때문에 혁신하는 과정 자체에 중점을 둔 변화관리 전략을 중시했다.

1. 로드맵을 통한 변화목표 제시와 변화관리 기술

정부혁신을 통해 도달해야 할 목표는 로드맵을 통해 제시하였다. 토론정부, 로드맵정부라는 비아냥거림도 있었지만, 참여정부가 도달해야 할 '일 잘하는 정부, 책임을 다하는 정부'의 밑그림을 인사개혁 로드맵, 행정개혁 로드맵 등을 통해 명확히 설정하였다. 하던 대

로 반복하는 타성적 업무관행, 규정 안에서의 무사안일, 고정관념, 부처이기주의 등을 뽑아내고, 일 잘하는 새로운 공무원 문화를 뿌리 내리기 위한 목표와 일정을 제시한 것이다.

하지만 로드맵만으로 목표에 도달하는 것은 아니다. 정부혁신의 변화속도를 유지하고 배가시키는 기술이 필요한 것이다. 과거의 습관과 고정관념을 일순간에 털어내기는 매우 어렵다. 생각을 과거의 속박에서 벗어나도록, 현실에 안주하지 않도록, 일하는 습관을 바꿀 수 있도록, 계속적으로 변화를 관리하는 노력이 필요한 것이다. 목표만으로 실행되는 것이 아니고 단순한 제도개선만으로도 정부혁신이 완성되는 것이 아니기 때문이다.

세계 유수의 학자들은 변화 기술에도 단계가 있다고 한다. 우선 위기감을 조성하라는 것이다. 우리가 지금 어떤 위기에 있는지를 정확하게 보여 주어야 한다. 그러면서 확실한 비전을 제시하라는 것이다. 비전을 제시하고 변화의 선도그룹을 만들어야 한다. 또한 활발한 커뮤니케이션을 통해서 비전과 방향을 공유하고, 그 다음에 작은 일을 먼저 성공시켜야 한다. 그리고 변화를 체질화하는 단계로 발전한다. 참여정부는 이러한 변화의 기술을 적용하여 한 단계, 한 단계씩 정부의 변화를 만들어냈다. 변죽만 울리는 것이 아니라 문제가 반복되지 않도록 새로운 생산라인을 깔고 시스템을 바꾸어 나갔다.

2. 솔선수범을 통한 변화와 혁신 유발

변화기술에는 당연한 전제가 있다. 열정 있는 리더가 있어야 하는 것이다. 성공한 모든 혁신과 경험에는 리더의 역할이 있었다. 학습 없이 혁신에 성공하기 어렵듯이 리더가 무관심한 혁신이 성공한 사례도 없다. 혁신리더가 큰 문제의식과 열정, 아이디어를 가지고 문제를 제기하고 문제를 함께 풀어갈 때 가장 큰 성과가 있는 것이다. 참여정부의 정부혁신은 대통령 스스로가 혁신리더가 되었다. 대통령이 정부혁신 아이디어를 직접 제안하고, 과제 실천과 문제해결의 과정에 직접 참여하기도 하였다.

참여정부 출범 때부터 대통령비서실 혁신담당관(업무혁신비서관실)을 두고 비서실이 현실 안주와 자만에 빠지지 않고 지속적인 자기혁신을 하도록 하였다. 단순 총무업무가 아닌 내부혁신을 담당하는 전담조직을 둔 것이다. ‘조직은 탄생 순간부터 혁신의 대상’이라는 비서실 운영 원칙을 바탕으로 업무에 대한 명확한 목표의식, 업무프로세

스 개선, 성과관리, 업무매뉴얼 등 일 하는 대통령비서실의 기틀을 마련했다.

행정업무의 모든 처리과정을 표준화·과학화·시스템화하는 업무관리시스템을 대통령이 중심이 되어 개발하고 이를 대통령비서실에 시범적으로 적용·활용하였다. 대통령 기록물의 체계적 관리, 정책품질관리, 국가안전보장회의(NSC)의 위기관리매뉴얼, 정책홍보매뉴얼, 갈등관리매뉴얼, 학습동아리를 통한 보고서 품질향상 등 많은 혁신과제 아이디어를 제안하고 문제해결에 참여하였다.

3. 학습 없이 혁신 없다 : 혁신의 진리

대통령비서실 혁신뿐만 아니라 정부 전체의 혁신 추진을 대통령이 리더로서 주도하였다. 분야별 공무원과의 토론회, 공무원에게 보내는 대통령 서신, 온라인 대화, 혁신담당관과의 토론회 등을 통해 공무원의 혁신참여를 강조하고 혁신을 점화하였다.

학습 없이 혁신 없다. 이것이 혁신의 진리이다. 문제를 해결하기 위해 모여서 토론하고 서로의 것을 배우고, 성공경험을 공유하는 학습이 혁신에 수반되어야 한다. 혁신리더로서 대통령은 정부혁신토론회를 정기적으로 개최하고 혁신사례를 학습하였다. 정부혁신토론회는 장·차관급 공직자 및 대통령 보좌진, 실·국장급 공직자, 혁신기획관 등 전 부처 공직자를 대상으로 실시되었으며, 워크숍 방식의 국정토론회, 대통령과 공직자와의 대화, 부처 자체교육·학습 토론회 등의 다양한 방법과 양식으로 실시되었다. 정부혁신토론회의 주된 주제는 정책품질·정책홍보·성과관리·지식관리·성공사례 등 효율적으로 일 잘하는 혁신방법에 관한 내용이 주를 이루었다. 정부혁신토론회는 주로 토요일에 실시되어 ‘토요일은 학습하는 날’이라는 유행을 만들어내기도 했다.

제2절 학습과 토론을 통한 문제해결역량 강화

혁신을 성공하기 위해서는 반드시 학습이 필요하다. 혁신이 실천될 수 있도록 창조적 대안과 구체적 방안을 학습과 토론을 통해 마련해야 한다. 하나의 주제에 대해 근본 원

인을 해결하는 학습을 하고, 그 성공사례를 공유해야 한다. 공직 안에 자리 잡은 갖가지 비효율의 매듭을 풀고, 막힌 물꼬를 트기 위한 학습과 토론이 필요한 것이다.

1. 공통 혁신과제와 혁신포럼

정부혁신 로드맵의 과제가 개별 부처에서 반복적으로 실천되고 일상적으로 재생산되기 위해서는 구체적인 실천방안이 필요하다. 로드맵 과제가 원론적이고 포괄적 수준으로 머물지 않고 현장에서 실천될 수 있도록 정부 전체의 경험과 지식을 공유할 필요가 제기되었다. 이를 해결하기 위해 대통령은 ‘제1차 정부혁신추진회의’(2004년 9월)에서 공통혁신과제의 추진을 제안하였다. 성과관리·인사·평가·홍보 등 모든 부처에 공통적으로 적용되는 주요 혁신과제에 대해 일종의 큰 동아리 체계를 구성하고 선도부처와 참여부처가 해결방안을 계속적으로 토론·발전시키는 공통 혁신과제를 추진하게 되었다. 씨줄과 날줄이 잘 결합된 범정부적인 혁신과제 추진체계를 만든 것이다. 과제별 혁신포럼을 주관하는 부처, 해당 분야에 우수한 사례가 있는 부처, 참가를 희망하는 부처가 모여 개별부처의 한계를 뛰어넘는 범정부적 학습동아리로서의 역할을 한 것이다.

2005년초 인사혁신·정책품질·정책홍보·지식관리 등 17개 공통 혁신분야를 선정하고 6개 내외의 부처가 참여하여 범정부적으로 활용할 수 있는 성공사례를 매뉴얼화하였다. 기존 업무편람 수준을 넘어 주관·선도부처의 경험과 지식, 연구기관의 전문성

공무원 제안 건수									
분 야	2004			2005			2006.1~6월		
	제출	채택	실시	제출	채택	실시	제출	채택	실시
총 계	38,096	2,762	2,130	48,797	7,015	3,312	28,754	3,975	1,391
공무원제안	8,871	220	148	12,781	479	279	5,422	176	75
혁신제안	25,329	1,636	1,275	27,061	5,601	2,371	14,823	3,105	1,050
기 타	3,896	906	707	8,955	935	662	8,509	694	266

* 공무원제안 : 공무원제안규정에 따라 처리되는 제안

혁신제안 : 자체 혁신운영계획 등에 따라 제안되는 각종 아이디어 등

기타 : 각종 건의, 민원제안 등 공무원제안이나 혁신제안으로 보기 어려운 제안

이 결합된 업무매뉴얼 23종을 마련하게 되었다.

2. 현장 중심의 학습동아리

범정부적 공통혁신과제 추진에 더불어 개별 부처에서는 업무와 연계된 혁신학습이 활성화되었다. 혁신과제를 해결하기 위해 워크아웃, 6시그마, 액션러닝 등 혁신관리기법과 다양한 문제해결 방법, 현장중심의 학습이 이루어졌다. 정보통신부, 특허청, 대검찰청 등에서는 6시그마 기법을 활용하여 행정서비스의 품질을 제고하는 노력을 기울였으며, 중앙공무원교육원 등 교육기관에서는 액션러닝 방식의 실천중심 교육을 실행하였다. 또한 부처별 전략계획과 이를 지원하는 인력관리·경력개발계획을 수립하고 이에 필요한 역량 및 전문성을 향상하는 교육프로그램을 부처별로 마련하게 되었다. 다양한 학습활동의 결과, 공무원의 학습시간이 늘어나고, 아이디어 제안 건수도 증가추세에 있다.

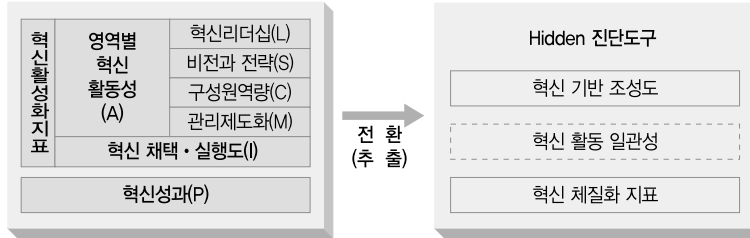
학습의 방법에 있어 개별 부처에서는 혁신을 실행할 수 있는 학습동아리를 구성하는 자생적 학습체계를 만들었다. 현장의 공무원이 주체가 되어 업무 하나하나를 고치는 가장 효율적인 방법을 토론을 통해 찾게 된 것이다. 학습동아리는 그간 크게 증가되어 2006년 말 기준으로 2,500여개의 학습동아리가 운영되고 있으며, 학습동아리에 참여하고 있는 공무원의 수도 7만여 명에 이른다. 또한, 학습동아리의 성격도 단순 학습·토론 위주에서 문제해결형 모임으로 변화되었다.

제3절 혁신추진의 체계적 지원

1. 정부혁신지수를 통한 혁신수준 진단

개별기관이 자신의 혁신수준과 취약점을 스스로 발견하고 혁신역량을 강화시킬 수 있도록 정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)를 개발하여 사용하고 있다. 정부혁신지수는 정부 부처를 비롯한 공공 부문의 혁신수준이 어느 정도인지를 진단하

정부혁신지수 모형의 구성



정부혁신지수 부문별 진단결과

연 도	구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
2006년	중앙정부(50)	-	6.0%	22.0%	40.0%	32.0%
	지방행정(246)	0.4%	8.1%	34.6%	49.6%	7.3%
	지방교육청(197)	-	10.7%	56.9%	29.9%	2.5%
2005년	중앙정부(48)	-	2.1%	22.8%	56.3%	19.8%
	지방행정(250)	10.8%	42.8%	32.4%	14.0%	-
	지방교육청(198)	29.8%	62.1%	6.6%	1.5%	-

기 위한 측정 및 피드백 도구이다. 정부혁신지수는 정부혁신 수준을 측정하기 위한 지수모형과 진단대상 기관의 혁신추진 현황자료를 웹을 통해 입력받고, 그 진단결과를 웹을 통해 해당기관에 제공해 주는 조사·분석 및 조회 정보시스템으로 구성된다.

정부 차원에서는 정부혁신지수에 의한 기관 진단결과 및 추가적인 심층분석 결과에 기초해 전체 정부 차원의 혁신수준 향상 정도를 점검할 수 있고, 중앙정부를 비롯한 여러 공공기관의 전반적인 혁신 추진현황 및 활동특성, 기관유형별 차이를 파악할 수 있다. 정부는 이러한 혁신진단 및 다각적인 분석결과를 정부 혁신전략 수립을 위한 기초 자료로 활용한다. 또한 연속성을 갖는 지표체계에 따라 6개월 또는 1년 단위로 주기적으로 진단을 받은 결과이기 때문에 그 변화추세를 정부혁신의 국내외 홍보로 활용할 수 있다.

정부혁신지수는 2005년 행정자치부 주관으로 정부와 학계, 민간 부문과의 긴밀한 협동노력을 통해 개발되었고, 이후 행정자치부와 혁신지수 연구팀을 중심으로 적용 대상

기관 확대, 수시진단모형 개발 등의 확산 과정을 거치면서 정부 혁신관리를 위한 유용한 진단도구로 자리를 잡았다. 대한민국의 정부혁신지수는 2006년 6월 유엔(UN)이 제정한 특별공공행정상(Special Public Service Awards)을 수상하게 됨으로써 국제적으로도 정부혁신수준을 진단하는 유용한 도구로 인정을 받았다.

2. 혁신컨설팅을 통한 혁신추진역량 강화

혁신관리평가와 혁신진단 자체는 효과적인 혁신관리 수단으로서 방향성을 제시할 수 있으나, 구체적이고 직접적으로 각 기관의 혁신을 지원하는 기능은 미흡한 점이 있었다. 이에 따라 정부 전체의 혁신역량을 제고할 수 있도록 혁신현장을 지원하는 혁신컨설팅을 도입·운영하고 있다. 컨설팅의 노하우·기법 및 전문가 확보를 위해 민간전문가와 대학교수 등으로 혁신컨설팅단을 구성하여, 외교통상부·소방방재청·국가청렴위원회 등을 지원하였다.

3. 혁신평가를 통한 부처혁신 촉진

혁신평가란 혁신실행 및 성과 정도를 평가하는 것을 말한다. 참여정부는 국민의 정부 이래 이어져온 기관평가 제도 내에 혁신평가를 일정부분 포함하도록 함으로써 평가를 활용한 혁신의 성과를 관리하는 방안을 강구하고 있다. 이는 혁신 성과의 객관성을 담보하고 적절한 보상체계를 구성할 수 있게 해준다. 또한 평가를 통하여 혁신수행의 긴박감을 조성하고 평가서열화를 통하여 경쟁심을 유발함은 물론 평가를 통하여 혁신의 방향성에 관한 메시지를 전달하는 효과도 있다.

참여정부는 기관 간 선의의 경쟁을 통한 혁신추진동력을 확보하고 성과향상을 위한 주요 수단으로 2004년에 처음으로 49개 정부부처를 대상으로 혁신평가를 실시하였다. 혁신리더십(3개 분야), 학습과 역량(3개 분야) 및 혁신과제(2개 분야)의 3개 영역에 걸쳐 평가가 진행되었다. 혁신평가를 위하여 정부혁신평가단이 구성되었고 민간의 혁신평가전문가들이 참여하였다. 2005년 역시 유사한 3개 영역에 대하여 평가가 진행되었

정부혁신 5단계별 특성			
구분	혁신에 대한 구성원의 태도	혁신활동의 특성	혁신의 애로 (혁신관리 방향)
1단계 (진입마비)	혁신활동에 대해 무관심하거나 외면(혁신에 대한 인식부족)	혁신활동이 나타나지 않는 상황	혁신 필요성을 인식시키고 혁신추진체제 자체를 재검점할 필요 →기관장의 역할이 중요
2단계 (마인드 변화)		평가를 받기 위한 형식적 혁신활동 추진	
3단계 (단순업무혁신)	기관장 또는 혁신담당관이 주도 하고 조직구성원은 따라가는 형태의 혁신활동 (사람에 기반한 변화)	비전설정, 추진계획수립, 마인드 확산 등 혁신여건 조성을 위한 활동에 머무르고 있으며, 일부 성과가 인지되는 반면 혁신 피로감도 증가하는 상태	혁신필요성이 인식되어 있고 활동도 활발하나 혁신의 궁극적인 성과가 무엇인가 하는 회의가 발생 →혁신활동의 방향을 잡아줄 전문가의 도움이 필요
4단계 (변화확산)	조직구성원이 스스로 필요성을 느끼고 혁신성과가 제도화되기 시작하는 단계 (시스템 및 제도적 변화)	해당기관의 정책품질을 높일 수 있는 수준에까지 접근하여 향후 성과를 기대할 수 있는 단계	기관장이나 혁신담당관 보다는 조직구성원 스스로의 혁신활동이 필요한 시점 →평가 보상체계 확립, 혁신성과의 제도화에 역점 필요
5단계 (변화정착시작)		혁신의 성과를 느끼고 조직문화로 체화되기 시작한 단계	

다. 다만 개별 기관들의 혁신수행 능력의 신장으로 평가가중치 조정이 있었다. 혁신리더십과 역량의 가중치를 줄이고 혁신과제의 가중치를 높이는 방식으로 진행되었다. 2006년의 평가는 2005년의 3개 영역 이외에 혁신문화 영역이 추가되었다. 혁신의 실행 단계를 넘어 혁신내재화를 준비하기 위함이 그 목적이다.

혁신평가는 영역별로 점검 평가를 하지만, 최종적인 평가결과는 5단계 혁신수준에 따라 판정을 한다. 혁신수준은 혁신에 대해 잘 알지 못해 제대로 참여하지 못한 수준부터 신기술, 신제품 등 성과를 창출하고 외부로부터 필요한 지식을 흡수할 수 있는 역량을 갖춘 수준으로 나누기도 한다(Tidd, Bessant & Pavitt, 2001). 참여정부는 공공 분야 혁신의 특성을 반영해 정부 부처의 혁신수준을 5단계로 나누어 진단 및 평가를 실시하고, 이에 따라 향후 혁신활동 개선방향을 제시해 주는 방법론을 개발하였다.

이와 같이 혁신평가를 혁신수준에 따라 5단계로 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. 혁신보상을 통한 혁신참여 유인 강화

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

참여정부는 혁신보상을 위한 정부혁신 인센티브(혁신보상) 제도를 활용하고 있다. 혁신인센티브는 혁신전략 수립→혁신수준 진단→혁신컨설팅→혁신평가→혁신인센티브로 이어지는 혁신추진 선순환 구조의 한 부분을 이루고 있다. 또한 기관의 혁신성과가 개인의 성과보상으로 이어지도록 하여 혁신추진의 동기부여 및 혁신피로감을 해소하기 위한 정부혁신관리 전략상 주요한 수단으로 운영하고 있다.

혁신인센티브 체계		
구분	정부 인센티브	부처자체 인센티브
기관	• 우수기관 포상금(국무조정실) • 도약기관 표창 · 포상금(행정자치부) • 예산(경상비) 1%증액(기획예산처) • 국외단체연수 우대(중앙인사위) • 우수브랜드 표창 · 포상금(행정자치부) ※기관장 인사 우대	-
부서 (소속기관 포함)	• BP대회 표창 · 포상금(행정자치부)	• 경상경비 차등 배정 • 자체BP대회 표창 · 포상금 ※부서장(소속기관) 인사 우대
개인	• 우수기관 유공자 표창(국무조정실) • 혁신 업무유공자 표창(행정자치부)	• 혁신 우수직원 선정 표창 • 승진, 승급, 전보 등 인사 우대 • 국외훈련 대상선발 시 우대 • 개인성과 관리에 반영

제4절 혁신사례의 발굴과 확산

1. 혁신사례를 통한 확산

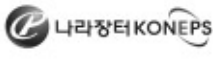
혁신에 성공한 경험이 정부 전체의 경험으로 확산되어야 한다. 성공사례가 정부 전체로 확산되어야 정부 전반의 혁신역량 향상이 가능하고, 궁극적으로는 정부 경쟁력 제고로 이어질 것이다. 성공한 원인을 구조적으로 분석하고 이를 실제 적용·발전시킬 수 있어야 일상적으로 반복될 수 있는 혁신이 가능한 것이다. 몇 번의 강연보다는 정부안에서 성공한 하나의 사례가 더 가치 있고 확산 가능한 것이다. 과거 경험으로부터의 학습, Best Practice로부터의 학습을 통해 얻은 지식을 조직 전체의 경험으로 효율적으로 전파할 수 있어야 한다.

정부혁신의 성과가 지속적으로 쌓여감에 따라 이를 체계적으로 정리한 다양한 혁신사례집이 발간되었고, 정부 전체적으로 200권을 넘어서었다. 초기 발간된 책들은 정부 내 혁신 분위기 확산과 마인드 향상을 주목적으로 하였으나, 점차 정부혁신의 과정과 성과를 정리하고 민간출판사와 합동으로 발간되어 국민이 보다 쉽게 접할 수 있게 되어 가고 있다.

2. 우수사례 벤치마킹을 위한 혁신경진대회

혁신 우수사례를 공유하고 벤치마킹하기 위해 2005년부터는 정부혁신 우수사례 발표대회를 가지고 있다. 2005년 개최된 우수사례 발표대회에서는 밀수위험도를 측정하는 밀수동향 관리시스템을 구축한 관세청 사례, 퇴직경찰관·교사 등을 스쿨폴리스로 활용하여 학생범죄 예방에 기여한 경찰청 사례 등이 선정되었다. 2006년 개최된 제2회 정부혁신 우수사례 발표대회에서는 복구비 지원 소요기간을 획기적으로 단축(90일 → 20일)한 소방방재청의 사례, 현금영수증시스템 구축으로 세수투명성 증대 및 인력감축 효과를 거둔 국세청 사례 등이 선정되었다.

2007년 제3회 대회에서는 DNA 검사 키트를 통한 과학적 수사기법을 개발한 경찰청 사례, 공공기관 통합경영정보 시스템(알리오)을 구축한 기획예산처 사례, 그리고 관계기관

2006년 정부혁신 10대 브랜드		
기관명	서비스명 '브랜드명'	로고
법무부	출입국심사 혁신브랜드 'KISS'	
행정자치부	통합전자민원창구 '전자민원G4C'	
정보통신부	우편물류 통합서비스 'POSTNET'	
환경부	굴뚝원격감시시스템 'CleanSYS'	
금융감독위	전자공시시스템 'DART'	
국세청	홈택스 시스템 '홈택스'	
관세청	전자통관시스템 'UNI-PASS'	
조달청	국가종합전자조달시스템 '나라장터(KONEPS)'	
소방방재청	U-119안전복지 서비스 'U-119'	
특허청	온라인특허출원시스템 '특허로'	

합동으로 바다 쓰레기 투기 방지 시스템을 개발한 해양경찰청 사례 등이 선정되었다.

3. 혁신브랜드화를 통한 범세계적 혁신확산

‘세계 1위다’라고 할 수 있는 행정시스템을 브랜드화하여 고객의 신뢰와 공감대를 높이기 위한 노력도 진행되었다. 혁신브랜드의 성공적 창출을 통해 일회성 혁신이 아닌 지속적으로 높은 품질의 행정서비스 제공이 가능한 혁신 확산의 기반을 제공하고자 했던 것이다. 2006년 초, 50개 부처에서 70여개의 브랜드 과제를 선정하였고, 1년여간의 브랜드화 작업을 거쳐 최종적으로 10대 정부혁신브랜드를 선정하였다.

2006년 최종 선정한 10대 정부 혁신브랜드는 세계 어느 나라 행정서비스에도 뒤지지 않는 최고 품질의 대한민국 행정서비스를 뽑은 것이다. 예컨대 법무부의 출입국심사서비스는 세계 1위로 평가(2005년 3/4분기부터 5회 연속 1위) 받고 있으며, 정보통신부 우편물류 통합서비스는 만국우편연합 금상을 수상(2005년)하였다.

2007년에는 건축인허가를 인터넷으로 편리하게 신청하고 그 결과를 바로 확인할 수 있는 건설교통부의 건축행정 시스템 ‘세움터’, 언제 어디서나 중소기업 정책에 손쉽게 접근할 수 있고 애로를 상담받을 수 있는 중소기업청의 맞춤형 정책정보·애로상담 서비스 ‘중소기업 도우미 Spi-1357’ 등이 정부혁신 10대 브랜드로 선정되었다.



4

정부혁신의 주요 성과

12

효율적인 정부

제1절 전자정부를 통한 업무 효율성 제고

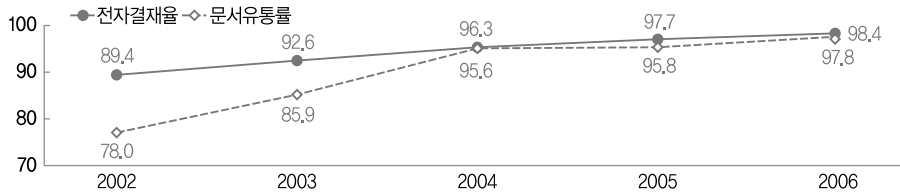
1. 전자적 업무처리의 정착

문서처리 전 과정을 전자화하기 위하여, 행정기관은 전자문서시스템에서 문서를 생산하고, 정부 전자문서유통센터를 통하여 다른 행정기관과 전자적으로 문서를 유통하고 있으며, 전자문서시스템, 정부 전자문서유통센터, 자료관시스템, 기록관리시스템 등 시스템 간 역할분담을 통해 문서의 생산, 유통, 관리, 보존 업무를 처리하고 있다. 또한 전자문서시스템은 자료 이중입력 방지와 사용자 편리성 등을 위하여 전자조달시스템, 시·군·구 시스템 등 다양한 행정정보시스템과 연계되어 사용되고 있다.

2005년 12월 현재 56개 중앙행정기관, 250개 지방자치단체, 243개 교육청과 국공립 대학, 기타 국회, 중앙선거관리위원회 등 총 560여개 기관이 정부전자문서유통센터를 이용하여 전자적으로 문서유통을 실시하고 있으며, 2006년 기준으로 행정기관의 평균 전자결재율은 98.4%, 행정기관 간 전자문서유통률은 97.8%로 매년 높아지고 있다.

전자결재율 및 전자문서유통률

(단위 : %)



또한 중앙·지방 간 전자적 업무 협조 체계가 구축되고 2007년 1월 현재 총 1,085종의 업무가 온라인화되어 중앙·시·도·시·군·구 간 업무처리가 매우 신속, 정확해졌다.

2. 지식관리시스템을 통한 지식행정 구현

참여정부의 출범과 함께 정부 지식관리는 정보·자료의 축적·공유 시스템을 마련하여 전 부처에 확산하였고 2006년부터 한국정부는 시스템 위주의 '지식관리(Knowledge Management)'에서 행정과정과 연계된 '지식행정(Knowledge-based Administration)'으로 전환을 촉진하고 있다. 이에 따라 지식관리시스템을 마련한 기관수가 2002년 33개에서 2006년에는 92개로 증가하고 있으며, 정부지식관리센터 연계기관의 수도 2002년 8개에서 2006년 57개로 증가하였다.

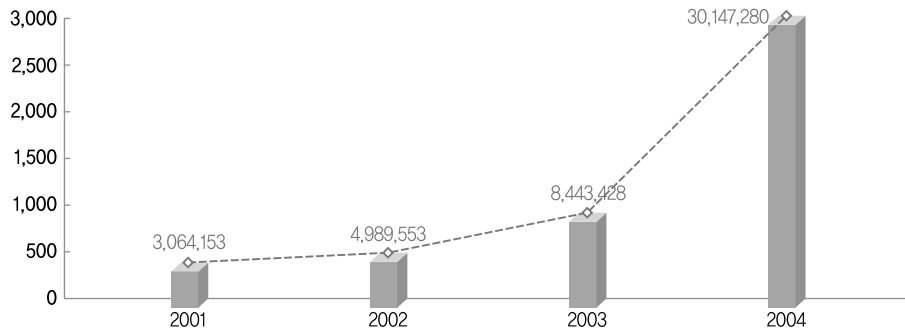
또한 각 기관의 지식행정 활성화 정도를 가늠할 수 있는 월평균 지식등록건수는 2004년 2,918건에서 2006년 4,287건으로 약 47% 증가한 것으로 나타났다.

2007년 12월 정부통합지식관리시스템을 구축하여 온·나라시스템을 비롯한 100여 개의 주요 행정사이트를 연계함으로써 고품질의 행정지식을 범정부적으로 공유·활용하고 있다.

3. 행정정보 공유를 통한 종이서류의 획기적 감축

정부는 행정정보 공유 서비스(www.share.go.kr)를 통해 2007년 현재 주민, 외교, 복지, 부동산, 세금, 기업, 자동차, 병무, 법무, 보훈, 노동 등 42종의 행정정보를 이용할 수

연도별 행정정보 공동이용을 통한 구비서류 감축 건수



있도록 서비스를 제공하고 있으며, 중앙행정기관, 시·도, 시·군·구 등의 행정기관과 5개 시범 공공기관 및 2개 은행 등 2만여 민원창구에서 1,600개 민원사무에 대하여 5만 민원담당자들이 이용하고 있다.

2006년 현재 행정정보 공유 서비스를 통해 연간 3,000만 통의 구비서류 감축으로 1,800억 원의 사회적 비용이 절감이 예상되고, 앞으로 공공기관 및 금융기관까지 확대 적용되면 연간 2억 9,000만 통의 구비서류를 감축할 수 있어 매년 1조 8,000억 원의 사회적인 비용이 절감될 것으로 기대된다.

제2절 성과와 경쟁 중심의 인사시스템 구축

정부는 공직의 경쟁력을 높이고 세계 일류 수준의 국가경쟁력을 확보하기 위해 정부 혁신의 핵심과제 중 하나로 인사시스템 혁신을 설정했다.

이러한 인사시스템 혁신을 효과적으로 관리하기 위하여 정부는 인사개혁 로드맵을 마련하고 체계적으로 추진함으로써 고위공무원단제도 도입·인사권의 자율 분권화·성과 중심의 인사평가 및 보상체제 구축·개방과 경쟁을 촉진하는 인사 등 성과 지향의 정부 인사시스템을 한 단계 발전시키는 성과를 거두었다.

1. 직무·성과 중심 인사관리

공무원의 평가에 성과 부문이 대폭 도입되었다. 정부는 학계·민간의 성과관리 전문가와의 간담회 및 각 부처 제도담당자의 의견수렴 등을 거쳐 4급 이상 공무원에 대하여는 직무성과계약제도를 마련하였고, 5급 이하에 대하여는 ‘공무원 성과평가 등에 관한 규정’을 전면 개정하여 평정제도를 획기적으로 개편하였다.

직무성과계약제는 장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장, 과장이 성과목표와 지표 등에 대해 공식 성과계약을 체결하고, 그 이행도를 성과지표 측정결과를 토대로 계약당사자 상호간 면담을 통해 평가하고, 이 평가결과를 성과급, 승진 등에 반영하는 인사관리시스템이다.

5급 이하 공무원에 대한 평정제도는 다음과 같은 두 가지에 초점을 맞추어 개편하였다. 첫째, 평정제도의 설계·운영에 관해 각 부처에 자율성을 대폭 부여하여 각 부처로 하여금 조직 실정에 맞는 자체 평가시스템을 개발·운영하도록 유도하고 탄력적인 제도운영의 여지를 확보하였다.

둘째, 평정제도를 절차적으로도 공정하게 운영하기 위하여 성과면담, 평가결과 공개, 이의신청 등 성과평가의 핵심 프로세스를 강화하였다.

2. 고위공무원의 경쟁력을 높이는 고위공무원단제도

정부는 정부 핵심인재인 고위공무원의 경쟁력을 높이기 위해 고위공무원단제도의 도입을 인사개혁 로드맵의 주요 과제로 선정하여 추진하였다.

고위공무원단제도 도입으로 과거 계급과 연공서열에 따른 인사관리는 공직사회 침체와 경쟁력 저하를 초래하였으나, 참여정부에서는 신분 중심의 선임선출식 인사관리를 탈피하여 직무분석을 통해 등급을 설정하고, 업무성과에 따라 보수를 차등지급하는 합리적 시스템으로 바뀌었으며, 또한 폐쇄적 내부중심 인사를 탈피하고 민·관 간 경쟁, 선·후배 및 타 부처 공무원과의 경쟁을 통해 적재적소 임용이 가능하도록 문호를 개방하였다.

3. 체계적이고 과학적인 인사정보 관리

정부 인사가 공정하고 객관적인 방향으로 운영될 수 있도록 지원하기 위해 1999년부터 구축·운영해온 국가인재데이터베이스(DB)는 참여정부 출범과 함께 고위 공직자에 대한 각종 인사자료를 중앙인사위원회로 한데 모아 관리하기 위한 국가인재 DB의 확충이 시작되었다. 이를 계기로 국가인재 관리대상 세부기준 마련, 공직후보자 추천, 국가인재의 발굴·조사 등의 업무가 본격적으로 추진되었다.

이와 함께 2005년 학술진흥재단, 오세오닷컴 등 분야별 특화된 민간DB와의 인물정보 연계 협정(계약) 체결을 통해 수록규모가 큰 폭으로 증가하여 2007년 5월 현재 국가인재DB에는 13만여 명의 인물정보가 수록되어 있다.

또 온라인모니터링시스템(OMS)을 개발하여 인터넷상의 다양한 매체에서 제공되는 인물정보(인물평, 논문, 기사 등)를 자동으로 검색·수집한 후 국가인재DB에 연계·수록할 수 있게 되었다.

또한 전자인사관리시스템(e-사람)은 현재 70여 개 중앙행정기관이 활용하고 있는데, 이 시스템은 공무원의 채용에서 퇴직까지의 인사기록 및 성과관리, 평정, 다면평가, 인사심사, 급여, 복무, 통계 등 인사행정의 전 과정을 서류에 의존하던 방식에서 과학적 전자관리 운영체제로 대폭 바꾸었다.

정부는 이 시스템을 통해 신속·정확한 인사통계를 확보하여 인사정책에 반영할 수 있을 뿐만 아니라 각 부처별 인사·급여 프로그램의 중복 개발 및 투자로 인한 비효율과 예산낭비를 예방하는 효과를 거두고 있다.

제3절 재정혁신을 통한 효율적 재정운용

1. 국정 우선순위에 따른 자원 배분

정부는 5년 동안 국가재정의 기본적인 운용방향과 주요 분야별 자원 배분 및 투자계

획 등을 포함하여 국가재정운용의 청사진을 제시하는 국가재정운용계획을 참여정부 출범 이후 처음 수립해 국정 우선순위에 따라 한정된 재원을 전략적으로 배분함으로써 자원 배분의 효율성을 높일 수 있게 되었다.

우선 국가재정운용계획을 도입한 이후 저출산·고령화사회에서 급격히 증가할 수밖에 없는 복지지출소요를 체계적으로 전망할 수 있게 되었으며, 5개년 단위 국가재정운용계획 수립의 경험은 보다 장기적인 안목으로 미래에 대해 고민할 수 있는 여건을 제공하였다. 2006년에 발표한 ‘함께가는 희망한국-비전 2030’은 이러한 장기적 비전하에서 5년 단위 국가재정운용계획을 수립하고, 1년 단위 예산 역시 국가재정운용계획과 연계함으로써 비전의 실현가능성도 확보할 수 있게 되었다.

국가재정운용계획 수립의 또 다른 성과는 각 부처의 중장기계획과 국가재정운용계획을 연계하여 각 부처가 중장기계획을 수립할 때 실효성 있는 협의를 진행하게 되었고, 국가재정운용계획상 자원대책이 마련된 이후에 정책이 발표되어 국민의 신뢰를 기대할 수 있게 되었다.

2. 총액배분 자율편성제도

총액배분 자율편성제도(Top-down)는 재정당국이 지출총액의 범위 내에서 전략적으로 분야별·부처별 지출한도(Ceiling)를 설정한 다음, 동 지출한도 내에서 각 부처가 사업별로 재원을 배분하는 제도이다. 과거에는 상향식(Bottom-up)으로 각 부처가 모든 사업별 예산을 기획예산처에 요구하고 이를 개별 협의·심의하는 방식이었으나, 이제는 기획예산처가 분야별·부처별 예산총액을 각 부처에 제시하고 부처 자율로 예산을 편성하기 때문에 예산편성의 효율성과 부처의 자율성이 크게 제고되었다.

총액배분 자율편성제도의 도입으로 과다요구·대폭삭감의 관행이 개선되었다. 톱다운 제도 도입 이후인 2005년도 예산요구의 경우, 25% 안팎의 전년 대비 요구증가율을 보이던 예년의 과다요구 관행에서 벗어나 전년 대비 요구증가율이 9% 수준으로 대폭 하락하였다. 이후 2006년 6.1%, 2007년 4.0%로 지속적으로 하락하고 있어 예산심의 과정에서 삭감을 위한 행정낭비가 줄고 있다. 또한 부처의 자율적인 예산 구조조정으로

효율성이 증대되었다. 각 부처는 지출한도 범위 내에서 필수 재정소요를 반영하기 위해 불요불급한 사업에 대한 자율적인 구조조정을 추진할 수 있게 되었다. 구조조정 규모는 2005년 예산의 경우 2.4조 원(재량적 지출의 5.6%), 2006년의 경우 4.2조 원(9.3%), 2007년 4.6조 원(9.7%)으로 증가하고 있다.

제4절 정부규모와 효율성 논쟁, 책임행정의 구현

정부는 국민의 행정수요를 충족해야 할 뿐만 아니라 또 미래의 전략적 행정수요를 창출해야 할 책임이 있다. 현안 중심의 행정수요에 급급해서는 정부의 책임을 다했다고 할 수 없다. 전 세계가 단일시장으로 통합되는 세계화·정보화 시대에는 과거 산업화 시대와는 비교할 수 없을 정도로 변화의 속도가 빨라져 훨씬 더 복잡하고 많은 문제를 처리해야 한다.

1. 정부규모의 적정성을 둘러싼 논란

일부 언론과 야당에서는 정부 인력과 재정규모의 증가를 두고 참여정부는 큰 정부를 지향한다고 비판한다. 전 세계적 추세인 ‘작은 정부’에 역행하고 있고, 정부조직은 비대해져 비효율적·비생산적으로 운영되고 있다는 것이다.

우리나라는 세계 선진국들과 비교하면 아직은 작은 정부를 유지하고 있다. 재정규모를 둘러싼 논쟁도 있었지만, 우리나라의 재정규모는 GDP 대비 28.9%로 OECD 국가의 평균(40.8%)에 크게 미치지 못하고 있고, 인구대비 정부인력 규모도 OECD 국가의 2분의1에서 3분의 1 수준이다. 세계적으로도 우리나라 공무원 수는 결코 많지 않다. 아니 매우 적은 수준이다. OECD 주요 국가의 공무원 1인당 인구수를 비교해 볼 때, 우리나라는 36.0명(2006년)으로 일본 28.7명(2003년)이나 독일 18.1명(2000년), 미국 14.2명(2000년)에 비해서 매우 낮은 수준이다.

무조건 작은 정부가 아니라 할 일을 하는 정부, 국민의 기본적인 생활은 책임지는 정

인구대비 공무원 수 비교

구분	한국(2006)	일본(2003)	미국(2000)	프랑스(1999)	독일(2000)
• 공무원 1인당 인구 수(명)	36.0	28.7	14.2	12.9	18.1
• 전체 인구대비 공무원 비율(%)	2.8	3.5	7.0	7.8	5.5

행정자치부(일반 정부 기준)

—공무원(국가·지방)+비영리 공공기관+사회보장기금+직업군인·군무원+비정규직

부가 되어야 한다는 것이다. 참여정부는 작은 정부, 큰 정부의 논쟁보다 더 중요한 것은 국민에게 할 도리를 다하는 책임 있는 정부라고 보고 있다. 참여정부 4년 동안 그러한 기조로 정부조직을 운영하여 왔다. 그럼에도 정부조직 규모에 대한 논쟁은 아직까지 식지 않고 있다.

1) 대민서비스 분야에 집중된 인력 증원

2007년 12월 말 현재 국가공무원은 총 60만 4,673명으로 출범 당시에 비해 총 2만 8,450명이 증가하였다. 2005년 1월에 이루어진 철도청 공사화 인원(2만 9,756명)까지 감안할 경우 모두 5만 8,206명이 증가한 셈이다.

대국민 서비스 개선 및 민생안정과 직결되는 분야, 주40시간 근무제 등 환경 변화에 탄력적 대처가 필요한 분야, 청년실업 해소 등 국가적 당면과제 해결과 관련된 분야 등은 서비스 수요가 증대되는 분야이다. 특히 치안질서·복지·교육 등에 대한 국민의 행정수요는 급속히 증대하고 있다.

이와 같은 서비스 수요에 맞춰 교원 2만 9,262명, 경찰·교정공무원 8,488명, 우편집배원 2,694명 등이 증원(전체 인력의 84%를 차지) 되었으며, 이러한 인력 보강은 국민에 대한 서비스 확대와 개선으로 이어지고 있다.

참여정부 출범이후 분야별 인력증원 현황 (2007년 12월 말)

계	교원	경찰·교정	고용 근로 장려	보건환경	우편집배원	행정기관신설	기타
58,206	29,262	8,488	4,403	3,745	2,694	1,333	8,281
비율	(50%)	(15%)	(8%)	(6%)	(5%)	(2%)	(14%)

실례로 초등학교 평균 학급당 학생수는 2002년 34.9명, 2004년 32.9명, 2006년 30.9명으로 꾸준히 감소하고 있다. 또한 해양경찰의 불법조업 어선 단속과 검거건수가 2002년 176척에서 2006년 549척으로 늘었고, 해난사고 구조건수도 2002년 191척에서 2006년 757척으로 급격히 향상되어 우리나라 어민의 어업생존권과 생명을 크게 보호하게 되었다. 특히 심사시간도 2002년 22.6개월에서 2006년 9.8개월로 대폭 단축되어 대국민 서비스 향상은 물론 국가경쟁력 향상에도 기여하고 있다.

2) 정부규제와 정부규모 문제

한편 공무원의 규모가 늘어나면 민간에 대한 정부규제가 증가한다는 비판을 행하기도 한다. 그러나 공무원이 늘어나면 규제가 증가한다는 일반론을 주장하는 것은 다소 무리가 있다. 어떤 분야에 공무원이 확충되느냐가 중요한 것이고, 선진국 경험을 통해 보듯 사회가 분화·발전하면 규제는 일반적으로 증가하게 된다.

규제는 통상 경제적 규제와 사회적 규제로 구분된다. 여기서 경제적 규제는 시장의 경쟁원리를 제한하는 규제에 가깝고, 사회적 규제는 시장질서로는 해결하기 어려운 시장실패의 문제를 해결하기 위한 규제이다. 선진국의 경우 사회적 규제는 강화하고, 경제적 규제는 최소화하는 노력을 기울이고 있다. 또한 OECD가 제시한 규제개혁 단계에 따르면, 규제의 양적 개혁단계 → 규제의 품질개선단계 → 규제의 총체적 관리단계로 구분하고 있다. 우리나라의 경우 단순히 규제의 수에 의한 단편적 평가가 아니라 규제의 품질을 논하는 단계로 발전할 필요성이 있다.

(1) 수요자 중심의 규제개혁

참여정부는 불합리한 규제는 과감히 철폐하고 전체 국민의 삶의 질 향상에 필요한 규

정부규제의 증감 추이									
연 도	1998.8	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
규제건수	10,717	7,123	7,158	7,462	7,726	7,838	7,878	8,028	8,084
증감	-	△3,594	35	304	264	112	40	150	56

제는 강화하거나 신설함으로써 국가발전을 돕는 규제개혁을 추진했다.

아울러 수요자 중심의 규제개혁을 위하여 2004년 8월, 민·관합동 규제개혁기획단이 설치되었다. 이 조직은 기업 및 연구기관 50%, 정부 50%의 인적 구성으로 이루어져 규제개혁을 추진하는 과정에서 수요자의 입장이 대등하게 반영될 수 있게 하는 등 기존의 규제개혁 체계와 틀을 새롭게 혁신하였다. 이러한 민·관합동 규제개혁기획단의 출범 이후 7개 분야 57개 과제(세부과제 1,589개)에 대하여 수요자 입장이 충분히 고려된 종합적인 규제개혁 개선방안이 마련되었다.

또한 규제개혁에 대한 국민참여 제고와 수요자 중심의 규제개혁 과제 발굴을 위하여 네 차례에 걸쳐 국민제안 공모를 실시하였으며, 접수된 2,700여건의 제안에 대해서는 심도 있는 검토를 거쳐 전략과제 또는 소관부처별 개별규제 정비계획에 반영하여 개선토록 조치하였다.

(2) 신설, 강화되는 규제의 품질 제고

규제개혁을 위하여 주관 부처인 국무조정실과 선도 부처인 교육인적자원부, 공정거래위원회, 금융감독위원회, 관세청 및 연구기관과 교육기관이 함께 혁신포럼을 구성하였다. 이 혁신포럼에서 신설·강화 규제의 품질기준 등을 정한 ‘규제대안 개발을 위한 매뉴얼’, ‘규제영향분석서 작성 매뉴얼’, 분야별(금융, 송방, 관세분야 등) 규제영향 분석 매뉴얼’ 등이 만들어졌다.

신설·강화되는 규제의 품질을 높이기 위해서 각 부처는 자체 규제심사위원회를 실질적으로 운영하여 사전에 불합리한 규제의 신설을 최소화하고, 규제의 타당성 판단기준인 규제영향분석을 내실화하기 위해 규제대안 개발 및 규제영향분석 지침서를 마련하였다.

2. 책임행정을 구현하기 위한 노력

1) 정책실명제 강화

정책에 이름표를 붙이는 것과 익명성이 보장되는 정책과는 출발부터 다르다. 결재과

정에 참여한 공무원의 실명이 기록될 때 사후적으로도 정책에 대한 책임 규명이 가능하기 때문이다. 이러한 정책실명제는 1998년 처음 도입되었지만, 정책보고 문서의 상당수가 종이문서(off-line)로 기록되다보니 체계적으로 관리하는 데도 어려움이 있고 문서가 없어질 경우에는 책임을 묻는 데 한계가 있었다.

참여정부에서는 업무처리의 전 과정을 과제관리카드와 문서관리카드에 의해서 기록하고 관리하는 온나라시스템(업무관리시스템)이 본격 시행되어 정책실명제가 공직문화로 정착되었다. 온나라시스템은 모든 정책에 이름표가 붙고 추진과정에 대한 기록이 빠짐없이, 낱낱이 기록되는 시스템이다. 이제는 더 이상 주인 없는 정책이 설자리가 없어져 버린 것이다.

2) 책임운영기관의 대폭 확대

정부 조직의 획일적 관리기준 적용에 따른 비효율로 인하여 새로운 행정관리 방식을 도입할 필요성이 대두됨에 따라 2000년부터 정부 조직 중 사업적·집행적 성격의 사무를 수행하는 기관을 대상으로 하여 책임운영기관 제도를 도입·운영하고 있다.

우리나라도 2000년 1월부터 국립의료원 및 운전면허시험관리단 등 10개 기관에 대해 시범운영을 실시하였다. 참여정부에서는 중앙행정기관까지도 책임운영기관으로 지정·운영토록 그 대상의 폭을 대폭 확대하였다. 2006년 1월에는 국립과학수사연구소 등 26개 기관을 추가 지정하고, 2006년에는 중앙행정기관으로는 처음으로 특허청을 지정하였다. 2007년 1월부터 통계개발원과 국립문화재연구소를 추가로 지정하여 현재 총 47개 기관이 책임운영기관으로 운영 중에 있다.

3) 총액인건비제도의 전면 실시

총액인건비제도는 각 기관별 보수예산을 총액으로 편성하고, 각 기관은 성과창출과 기관목표 달성을 위해 총액한도 내에서 보수예산을 자율적으로 활용하도록 하는 제도이다. 전통적인 조직관리 방식에서 벗어나 자율과 경쟁이라는 새로운 패러다임의 인적자원관리 방식으로 탈바꿈한 것이다.

조직·인사·예산 운영 측면에서 자율성을 부여하여 각 기관의 실정에 맞게 인적·

물적 자원을 최대한 활용하여 성과 창출을 유도하고 예기치 못한 긴급한 인력수요가 발생할 경우 인건비 내에서 자율적으로 인력을 증원·배치할 수 있어서 총인건비에는 변화가 없으면서도 행정의 탄력성과 신속성을 확보할 수 있게 되었다.

13

봉사하는 정부

제1절 고객 중심의 찾아가는 서비스

혁신의 인프라를 확충하여 공직 내부의 시스템과 프로세스를 바꾼 참여정부 3년의 모든 노력은 결국 정책과 서비스의 품질을 향상시켜 국민의 삶을 더 편안하고 행복하게 하기 위한 것이다.

이러한 서비스들은 국민에게 보다 많은 편익과 행복을 제공하기 위한 국민을 찾아서 도와주는 행정서비스를 제공하고자 하는 정부혁신의 추진노력과 열정이라 할 수 있다.

1. 고품질 서비스를 위한 약속, 행정서비스헌장

행정기관이 제공하는 서비스의 기준과 내용, 제공방법 및 절차 등을 국민과 협의하여 구체적으로 정하여 공표하고 이의 실천을 국민에게 약속하는 행정서비스헌장제도는 「행정서비스헌장 제정지침」(대통령훈령 제70호 1998년 6월)에 의거하여 도입되었다. 참여정부는 ‘서비스 스탠더드 추진’을 로드맵 과제로 지정하여 성과관리가 연계된 자율 운영체계를 갖추고, 국민과 일선 공무원이 참여하고 공감하는 참여형 헌장제로 발전

행정서비스현장 제정·운영기관 현황

연 도	1998	1999	2000	2003	2005	2006
누 계	27	653	4,137	7,583	10,709	15,524

시키는 등 현장 운영을 내실화하였다.

이러한 노력의 결과 행정서비스현장을 제정·운영하는 기관이 2003년 7,583개 기관에서 2005년 1만 709개 기관으로 증가하였고, 현장제정 분야도 기존의 민원서비스 중심에서 보건·세무·교육·소방·경찰 등의 분야까지 다양하게 확대되었다.

2. 고객을 최우선으로 생각하는 맞춤형 찾아가는 서비스

국민들은 민간기업이 제공하는 세계 일류의 고급서비스를 접할 기회가 많아지면서 그동안 민간기업에만 요구했던 가격, 품질 혁신, 고객서비스를 공공 부문에 대해서도 기대하고 있다. 고객인 국민을 최우선으로 생각하는 참여정부는 혁신의 기치 아래 고객이 원하는 서비스를 고객이 편리한 방식으로 제공하고 있다. 최고의 전자정부 기술을 바탕으로 단순히 정보를 제공하는 차원을 넘어 과거에 제공하지 못했던 디지털 예보(기상청), 컨설팅(중소기업청, 법무부), 전자상거래 활성화 지원(농림부, 행정자치부), 전자공시(금융감독위원회) 등 첨단서비스를 제공하여 고객의 만족을 이끌어내고 있다.

한편 고객만족을 최우선으로 생각하는 행정에서는 서비스의 시작이라 할 수 있는 전달 과정에서부터 고객의 편의를 고려해야 한다. 따라서 참여정부는 국민이 원하는 고객맞춤형 서비스를 ‘고객이 원하는 시간에, 고객이 편리한 장소로’ 전달하는 다양한 혁신을 이루어가고 있다.

이러한 혁신의 대표적 예로 먼저 관세청의 ‘여행자 휴대품 택배서비스’, 경찰청의 ‘배움터 지킴이’ 처럼 서비스 수요가 있으나 행정의 손길이 미치지 못했던 곳으로 정부가 적극적으로 찾아가서 서비스를 제공한 사례들을 들 수 있다. 또한 소방방재청의 ‘CBS 휴대폰 재난문자방송 서비스’는 위협에 노출될 수도 있는 재난 발생지역 주민 각자에게 휴대폰으로 긴급 재난정보를 실시간 제공하여 국민의 만족과 편리를 넘어 생명을 지키는 안전도우미로서의 역할을 하고 있다.

제2절 빨라진 민원처리, 간편해진 행정절차

국민이 직접 피부로 느낄 수 있는 대표적인 정부혁신의 대상 분야는 바로 행정기관의 민원서비스 분야이다. 이 점에서 정부는 고객 중심의 새로운 서비스를 발굴하여 제공함과 동시에 기존의 민원서비스들을 국민에게 보다 편리하고 신속하게 전달하고 각종 행정절차를 간소화하려는 노력을 계속해 왔다.

1. 어디서나 민원서비스 제공

참여정부는 기존의 제도를 민원인이 피부로 느낄 수 있을 정도로 편리하게 개선하고자, 원래의 민원 소관 기관뿐 아니라 민원인이 지정(원)하는 기관에서도 민원서류를 신청하거나 발급된 민원서류를 교부받을 수 있도록 하였다. 예를 들어 민원인은 김포시 민원실을 방문하여 강릉시 소관 민원사항을 신청한 후 제주시청에서 수령할 수 있게 된 것이다. 이렇게 개선된 제도에 맞는 새로운 명칭이 국민공모를 통해 ‘어디서나 민원처리제’로 확정되었고, 이를 반영하는 새로운 시스템을 2005년 7월부터 개통하여 서비스를 제공하고 있다.

‘어디서나 민원처리제’에서는 신청할 수 있는 민원사무의 종류를 185종에서 295종으로 대폭 확대하고, 약 140여 종은 인터넷으로도 신청할 수 있게 했다. 또 프로그램을 개발할 때 공무원의 업무 프로세스를 최대한 개선함으로써 기존 4근무시간 이내였던 처리기간을 3근무시간 이내로 단축하였다. 민원인이 자신이 신청한 민원서류가 어느 단계(접수-처리중-(보완)-처리완료)에 있는지 인터넷으로 확인할 수도 있도록 해 불필요한 전화, 장기 대기 등을 최소화하였다. 1일 민원처리 건수가 약 3만 5,000건임을 감안

중앙행정기관의 민원서비스에 대한 고객만족도

연 도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
종합 만족도(%)	51	54.9	61	62.3	65.5	63.8	63.3	64	64.5	65.9

출처 : 한국행정연구원이 개발한 모델에 의거 측정(2006년 46개 중앙행정기관 대상조사)

‘어디서나 민원’으로 처리가 가능한 민원

- 주요 증명민원

호적부(제적부)등초본, 토지(임야)대장, 건축물대장등초본, 지방세납세증명, 개별공시지가확인 등

- 주요 중앙행정기관 민원

병적증명서, 출입국에관한사실증명, 납세증명서,사업자등록증명 등

- 주요 대학민원

졸업(예정)증명, 성적증명, 교육비납입증명 등

- 유기한민원

토지이용계획확인원, 지방세기한연장(승인)신청, 공장설립등원료신고 등

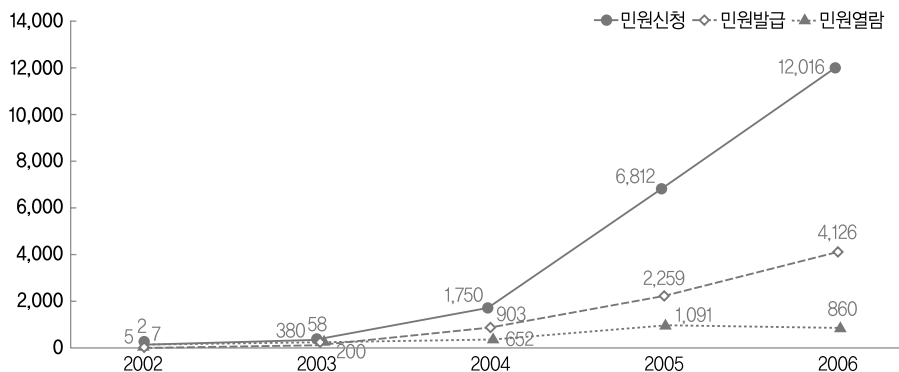
할 때 이러한 처리시간 단축에 따라 연간 약 188억 원의 기대이익이 있다고 추정된다.

2. 빠르고 편리한 민원서비스

참여정부는 민원발생 이전 단계부터 진행단계, 그리고 사후서비스(AS) 등 민원처리 전 과정에 대하여 국민이 만족할 수 있도록 서비스 품질을 높이기 위해 노력하고 있다. 또한 내부 시스템을 개선하여 민원처리 기간을 획기적으로 단축하고, 처리과정의

전자정부 포털을 통한 민원신청, 발급, 열람 건수(천건)

(단위 : 천건)



불합리한 행정절차를 제거하는 등 국민에게 빠르고 편리한 서비스를 제공하기 하여 지속적으로 노력하고 있다. 궁극적으로 이러한 민원서비스 혁신의 목적은 정부에 대한 국민의 신뢰를 회복하여 정부와 국민이 함께 행정을 펼쳐나가는 기반을 조성하는 것이다.

1) G4C를 통한 인터넷 민원처리

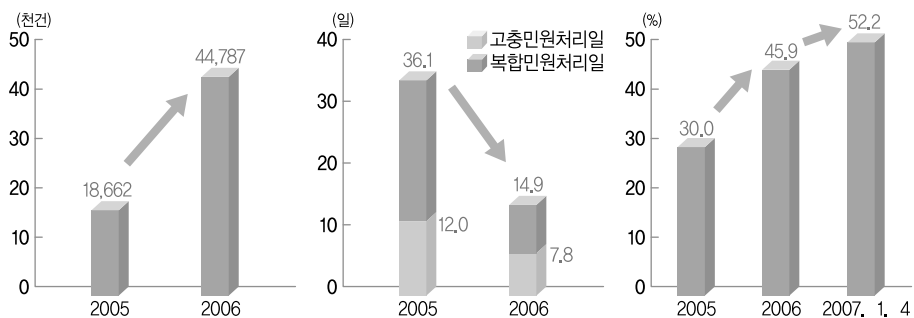
민원서류를 PC로 출력하는 것보다는 원천적으로 제출민원서류가 없도록 하는 것이 가장 편리할 것이다. 이에 따라 개별기관의 관행적 민원서류 제출 요구를 원천적으로 줄여나가기 위해 ‘행정정보 공유사업’을 중점적으로 추진하고 있다.

2005년도 조사결과, 민원서류 발급을 위해 우리 국민 한 사람당 연 평균 10회 정도 구청이나 동사무소를 방문해야 하는 것으로 나타났다. 비록 민원서류 위·변조 문제에서 촉발되었지만 정부는 행정정보 공유의 중요성을 체감하고 총리가 위원장인 별도 위원회를 만드는 등 사업에 박차를 가하여 공유대상 행정정보를 42종까지 확대(2007년) 하였고, 민생과 밀접한 관계가 있는 공기업 등까지 공유대상 기관에 포함하였다.

2) 통합민원처리, 참여마당신문고

고충민원의 경우 국민이 어느 기관에 민원을 접수해야 할지 몰라 소관기관을 찾아 헤매는 불편함을 해소하기 위해, 모든 민원을 통합된 창구에서 집중 관리할 수 있는 인터

참여마당신문고 운영 성과



넷상의 단일창구로서 ‘참여마당신문고(www.epeople.go.kr)’를 구축하였다.

2005년 평균 36일 걸리던 다부처 관련 복합민원의 처리일은 참여마당신문고 구축 이후 9일로 대폭 단축되었고, 고충민원의 전체 평균 처리일 역시 12.0일에서 7.8일로 빨라졌으며, 민원만족도도 2005년 30.0%에서 2007년에는 52.2%로 향상되는 등 정부 민원 업무 전반에 걸쳐 큰 성과가 있었다.

3. 인터넷 국민서비스와 보안문제

2005년 9월 23일 행정자치부 국정감사 시 한나라당 권오을 의원이 ‘파로스 프로그램’을 이용하여 전자민원서비스(G4C)에서 출력한 인터넷 민원서류 위·변조를 시연함에 따라 인터넷 민원서비스의 보안 문제가 언론보도 등에 공개되고 사회에 큰 파장을 불러일으켰다.

당시 위·변조 방지를 위해 복사방지마크, 위·변조 방지마크, 발급문서의 진위 여부 확인을 위한 문서확인번호(발급문서 좌상단에 숫자 16자)등을 적용하고 있었으나, 암호를 푸는 과정에서 발생할 수 있는 위·변조에 대해서는 별도 방지 장치가 없었음이 나타났다.

그간 전자정부사업이 양적 성장 위주의 정책으로 정보화 역기능 해소를 위한 투자에는 다소 소홀했다. 정부는 당시 인터넷 민원서류 발급 위·변조 사건을 계기로 전자정부 서비스에 대한 전체적인 보안점검을 실시하고, 범정부 종합 대책의 수립 등 신속한 후속 조치 실시해 전자정부사업을 보다 안전하고 체계적으로 수행할 수 있는 좋은 계기로 활용했다.

또한 위 사건을 계기로 국가정보원(국가사이버안전센터), 행정자치부, 정보통신부 등 유관기관의 협력체계를 강화하고 전자정부 보안관리를 체계화했다.

14

분권화되고 자율화된 정부

제1절 중앙권한의 지방이양 확대

참여정부는 「지방분권특별법」을 근거로 하여 20개의 핵심 분권과제를 선정하였고, 이를 다시 47개 세부 과제로 구분하여 2008년 완료하는 것을 목표로 추진하고 있으며 2006년 현재 66%인 31개 과제를 완료하였다.

참여정부는 지방분권에 관한 기본 방향, 분권 추진의 기본원칙, 핵심 분권과제 등을 명시한 「지방분권특별법」을 제정하여 중앙·지방간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 자치행정 역량강화 등 7대 분야 47개 세부 분권과제 추진의 토대를 마련하였다. 이를 토대로 중앙 행정권한의 지방이양이 가속화되었고, 특히 인력·재원 이관과 연계된 행정권한 이양 등 실질적인 권한 이양이 이루어졌다.

1. 지방교부세 확대

지방분권은 분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 선정하여 우선적으로 추진할 필요가 있다. 특히 재정분권은 분권정책의 핵심전략이다. 참여정부는 재정분권의 실질

적인 실천을 위하여 지방재정조정제도의 혁신을 추진하였다. 재정운영의 자율성을 침해받는 지방양여금을 폐지하고, 지방정부의 자율성과 책임성이 제고되도록 보통교부세의 대폭 확대, 특별교부세 정비 및 국고보조금의 지방이양을 위한 분권교부세 신설 등을 내용으로 지방교부세제도를 대폭 개선하였다. 이로써 지방교부세가 내국세에서 차지하는 법정 교부세율이 2002년 15.0%(12조 3,000억 원)에서 2006년 19.24%(20조 3,000억 원)로 확대되었다.

도로정비, 지역개발사업, 수질오염 방지, 농어촌 지역개발사업, 청소년 육성사업 등 2004년 기준 총 4조 4,000억 원의 지방양여금 5개 사업을 성격에 따라 각각 개편하였다. 또한 지방자치단체 간 재정격차 완화 및 국가 기능의 지방이양과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 인상하는 등 지방재정을 살찌우는 데도 기여하였다. 또 선 지방이양, 후 준치사업 선정 방식으로 국고보조사업을 정비하여 2004년도에 총 533개 사업, 12조 7,000억 원 중 167개 사업, 1조 3,000억 원에 대하여 지방이양을 결정하였다. 지방이양 대상사업의 재원은 교부세 증액(0.83%)을 통한 자치단체 일반재원으로 보전하였다. 마지막으로 재산세와 종합토지세 과표 현실화 및 보유세제 개편안을 마련하여 상대적으로 적은 보유세로 인한 부동산 투기에 대한 방지대책을 마련하였다.

또한 참여정부는 2005년 1월 여러 부처에서 분산되어 추진되어온 균형발전 관련사업들을 「국가균형발전특별회계」로 신설·통합하여 지방분권과 지역균형발전 추진의 재정적 토대를 마련하였다. 「국가균형발전특별회계」는 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성 등 지역혁신 및 특성화발전을 지원하기 위한 지역혁신사업계정과 낙후지역 개발, 농산어촌 개발 등 지역간 차별시정을 위한 지역개발사업계정으로 구성되는데, 2006년 한 해 동안에만 5조 9,000억 원 규모의 자금이 지원되었다.

지방교부세 교부율과 금액 증가 추이								
구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
법정교부율(%)	15.0	15.0	15.0	15.0	18.3	19.13	19.24	19.24
금액(억원)	84,494	123,500	124,791	150,378	144,769	194,845	204,414	226,242

2. 자치단체의 조직 자율권 보장과 책임성 강화

자주재정권과 함께 자치조직권은 지방자치제도의 본질적 요소이다. 그러나 지금까지 지방정부는 조직운영에 있어 완전한 자율권을 보장받지 못하고 중앙정부의 통제를 받아왔다. 시청 직원의 수를 시장이 아닌 중앙정부가 정하는 불합리가 지속되어온 것이다.

참여정부는 이에 대응하여 2004년 지방정부가 기구 및 정원운영에 수반되는 인건비 성 경비를 기준으로 행정기구 및 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대해서는 스스로 책임을 지는 총액인건비 제도를 도입하기로 하였고, 2006년까지 19개 시·도에서 시범사업을 거친 후 2007년부터 전면 시행하고 있다. 지방정부 조직과 정원이 종전의 획일성과 경직성을 탈피하여 탄력적이고 자율적으로 운영될 수 있게 되어 시청직원의 수는 시장이 결정할 수 있는 제도기반이 비로소 마련된 것이다.

한편 주민참여를 확대하여 풀뿌리 민주주의의 기반을 강화하기 위해 주민투표법을 제정하여 시행(2004년 7월 30일)하였으며 주민소송제를 본격시행(2006년 1월)하였고 주민소환에 관한 법률을 제정하여 시행(2007년 5월 25일)하였다. 제주도에서 최초로 행정계층 구조개편을 위한 주민투표가 실시(2005년 7월 27일)되었으며, 246개 지방자치단체가 모두 주민투표 조례를 제정하였다.

3. 교육자치제도 도입

지방분권의 큰 영역인 교육자치에서도 획기적인 전기를 마련하였다. 그동안 우리의 지방교육제도는 교육감·교육위원 입후보자격을 제한하고 주민 직접 선거가 아닌 학 교운영위원들이 교육감 등을 선출하는 등 교육행정에서 주민들을 배제해 일부 교육권 력자들의 독과점 이익을 보장하는 체제를 유지하여 왔다.

참여정부는 이러한 문제의식을 바탕으로 주민직선제로 교육감·교육위원을 선출하 여 지방교육에 대한 주민참여도를 제고하고, 의사결정의 효율성을 도모하고 행정력 낭 비를 제거하기 위해 시도 교육위원회와 시도의회 교육관련 상임위원회를 일원화하는 내용으로 2006년 12월 여야 합의를 거쳐 지방교육자치법을 개정하였다.

4. 제주특별자치도, 지방분권의 새로운 모델

무엇보다도 지금까지의 우리나라 지방분권정책의 근본적인 틀을 재구축하는 시범사례는 2006년 7월 출범한 제주특별자치도다. 동북아 국제자유도시 건설을 위한 제주특별자치도는 행정체제, 법률안 제출요구권, 조직설계 자율성, 자치경찰제, 감사, 지방세제, 특별행정기관 설치 등에 있어 일반 지자체와는 차원이 다른 연방 주에 가까운 수준으로 설계되었다.

특별법 제정에 따른 중앙권한 이양으로 자율권을 확보한 것이 총 1,062건(권한이양 688건, 도 조례위임사무 374건)에 이른 것으로 나타났다. 특히 자치입법권을 활용한 조례정비에 초기 역량을 집중해, 위임 조례 제정 대상 97개 중 이양된 권한의 시행을 위한 필수 조례 85개 제정을 완료했다.

위와 같이 제도의 성공적 정착을 위해 자치법규 및 행정시스템 정비를 차질없이 추진하고, 주민참여 확대를 위한 기반을 마련하는 한편, 60여년간 이어온 행정체제 변화에 대응한 새로운 제주형 광역행정체제를 구축하고, 이에 따른 주민불편과 공직사회의 안정을 도모하고자 노력하고 있다. 또한 자치경찰제 도입, 감사위원회 설치, 특별지방행정기관 이관 등 새롭게 도입된 제도의 안정적 정착을 위한 여건 조성에 주력하고 있다.

5. 지방분권 분야의 미진한 과제

정부는 2005년 12월 국가 전체의 분권 수준을 측정할 수 있는 18개 지표를 개발하여 시범 측정한 결과 2005년 말 기준, 국가 전체적인 분권 수준은 58.8%, 2006년 말 기준으로는 60.2%로 나타났다. 이는 참여정부 출범 이후 약 3.9%가 증가된 수치이다. 향후 정부의 지방분권 정책이 착실히 추진되고, 47개 분권과제가 완료되는 2008년도 시점에서의 분권 수준은 약 67.8%로 전망되고 있다.

그럼에도 불구하고 지방분권 47대 세부과제 중 지방자치경찰제도와 도입과 특별중앙행정기관 기능조정과제 일부과제는 추진이 부진한 것도 사실이다.

참여정부는 시·군·구에 자치경찰제를 설치하여 교통·경비·환경 등을 담당토록

하여 수사·정보를 담당하는 국가경찰과 이원적으로 운영하는 내용의 지방자치경찰제도를 마련하여 2005년 11월 관련 법안을 국회에 제출하였으나, 국회 심사가 계속 지연되고 있다.

또한 주민편익증진 차원에서 자치단체가 효율적으로 수행 가능한 특별중앙행정기관 의 기능을 지자체로 조정하는 방안은 국가기능과 지방기능의 근본적인 재검토를 전제로 하고 있는 데다, 관련부처와 이해관계자들의 의견이 첨예하게 맞서고 있어 합의도출이 늦어지고 있다.

제2절 전자지방정부의 토대 구축

자치단체는 중앙정부와 국민 사이에 위치하면서 중앙정부의 위임사무, 공통사무가 전체 업무의 70% 이상을 점유하는 등 민원 및 행정처리의 중추적 역할을 수행하는 조직이다. 중앙권한의 지방이양이 확대됨에 따라 자율책임의 지방정부 운영과 함께 투명성과 효율성을 높일 수 있는 전자지방정부 구현이 본격화되어야 한다.

시도, 시군구는 대민서비스의 최일선으로 서비스의 실질적인 수행주체이며, 대민 원천 정보가 발생하고 축적되는 기능을 수행하고 있어 지방자치단체를 대상으로 하는 행정정보화의 구현은 전자지방정부의 초석이 된다는 점에서 그 의미가 크다. 전자지방정부의 구현은 자치단체 간 수평적 연계와 광역-기초간 수직적 연계를 강화하여 공직사회의 일하는 방식을 획기적으로 개선하고 대주민 행정서비스를 혁신하는 데 그 목적이 있다.

1. 자치단체의 행정정보화시스템 확산 본격화

시·도 행정정보화시스템 구축사업은 16개 시·도의 행정 및 민원업무를 전자적으로 처리하는 표준시스템을 개발·보급하여 중앙부처, 시·도, 시·군·구를 수직적으로 연계하여 중앙에서 기초지자체까지 이어지는 전자지방정부의 허리축을 완성하는 사업이다. 2005년에 이미 시·도 공통행정시스템에 대한 16개 시·도 보급을 완료하는 등 1단계 사업을 완료한 데 이어 2006년까지 성과관리시스템 개발, 정책결정지원 시스템

템 구축 등 2단계 사업을 추진하였으며, 2007년에는 지리정보시스템을 활용한 행정업무시스템 개발 등 시스템 고도화작업에 착수할 예정이다.

시·군·구 단위 전자지방정부 구현을 위해서는 시·군·구 행정정보시스템 고도화사업을 추진하고 있다. 시·군·구 행정정보시스템 고도화사업은 민원·행정처리의 최일선 행정기관인 234개 시·군·구의 31개 공통행정업무를 표준화하고 이를 전자적으로 처리하는 행정정보시스템을 구축하고 그 기능을 개선하는 사업이다. 2006년까지 보건·환경 등 6개 업무표준시스템을 개발하는 등 2단계 표준시스템 개발이 마무리된 데 이어, 2007년에는 건설·교통 등 6개 업무 통합처리 시스템이 개발되어 지자체에 확산·보급될 예정이다.

2. 지방교육 행·재정 통합시스템 구축

지방교육 행·재정 통합시스템은 지방교육청의 일하는 방식을 혁신하여 지방교육재정 디지털 예산·회계시스템에 업무관리, 성과관리 및 지식관리를 통합하는 것으로 이를 통해 학교 및 시·도교육청의 각종 교육정책이나 재정운용 현황이 주민에게 가감없이 공개되어 주민참여가 제고되고, 교육청과 단위 학교의 업무처리도 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 시스템 구축은 2006년까지 완료하였으며, 2007년중 학교 및 교육청의 시범운영을 거쳐 2008년부터 전면 실시할 예정이다.



동 통합시스템을 개발하는 과정에서 성과/지식관리 시스템을 통합 개발함으로써 약 160억 원(2006년도)을 절감할 수 있었으며, 시스템이 전면 운영되는 2008년부터 절감액을 약 4,638억 원으로 추정할 수 있다. 이와 같은 정량적 성과 외에도 다음과 같은 정성적 효과를 거둘 것으로 기대하고 있다. 첫째 단순 반복적인 업무 등은 시스템에 맡기고 남는 시간은 고객을 만족시키는 정책개발에 진력함으로써 공교육 신뢰 제고, 둘째 맞춤형 통계 DB 구축으로 학교에서부터 교육청까지 지방교육에 관한 통계자료를 국민에게 투명하게 제공함으로써 질 높은 교육행정서비스에 기여, 셋째 정부기관 최초로 행·재정 시스템을 통합했을 뿐 아니라 시·도 일선 교육현장에서 업무 효율성을 배가할 수 있는 계기 마련, 넷째 교육투자 재정연감과 재정보고서를 공개하여 교육투자에 대한 국민 알권리 제고라 할 수 있다.

무엇보다 동 통합시스템을 기반으로 국민↔학교↔교육청↔교육부 상호 서비스를 제공한다. 학부모의 입장에서는 내 자녀가 다니는 학교의 상세정보 및 지방교육재정의 운용의 각종 재정통계 등 각종 교육서비스 활용할 수 있다. 학교의 입장에서는 학교재정의 투명성을 확보하기 위해 학교재정의 종합 결산을 공개할 수 있다. 교육청 입장에서는 사업집행을 효율적으로 관리하기 위해 조직 내, 부서 내 각 단위사업 간 원가산정 및 비교를 행할 수 있다. 교육부 입장에서는 정책수립 및 정책품질을 제고하기 위한 다양한 사업 및 통계 분석을 행할 수 있을 것이다.

15

투명하고 깨끗한 정부

제1절 행정정보 공개 확대

참여정부는 모든 활동이 국민들에게 속속들이 알려지는 유리알처럼 투명한 행정을 지향하고 있다. 2004년 1월, 2006년 9월 두 차례에 걸쳐 공공기관 정보공개법을 개정하여 전자적 정보공개의 법제화, 정보목록의 작성·비치 의무화 등 국민의 정보이용을 편리하게 하고, 정보공개에 대한 운영실태를 평가하여 행정의 투명성을 높이도록 하였다. 이러한 노력에 힘입어 참여정부 들어 국민들의 정보공개 청구건수가 크게 증가하였고, 정보공개 실적도 급증하여 2005년 정보공개 실적은 2000년에 비해 2배 이상 증가하였다.

1. 대통령 업무추진비 공개

대통령에게 보고되는 내용들이 청와대 홈페이지에 공개된다. 각 정부기관의 주요 정책보고서도 홈페이지를 통해 열람이 가능하도록 정보공개를 적극적으로 추진하고 있다. 2003년 6월부터 행정정보공개 총리훈령에 따라 총리를 포함하여 각 정부부처의 업

무추진비 집행내역을 자발적으로 공개하고 있다. 2006년부터는 대통령까지도 업무추진비 사용내용을 공개하여 예산집행의 투명성을 높일 정도이다.

2. 정부재정에 복식부기 회계제도 도입

재정정보의 신뢰성을 높이고 통제기능을 강화하기 위해 발생주의·복식부기 회계제도를 도입키로 하고 2005년부터 12개 부처를 대상으로 시험운용한 데 이어 2006년 8월부터는 모든 중앙관서를 대상으로 시험운용하고 있으며 2008년부터는 디지털 예산·회계 시스템을 통해 모든 정부 부처에 전면 도입되었다.

3. 기록관리 혁신

과거에는 정부활동이나 업무에 대한 기록조차 제대로 남아있지 않아 사후에 책임을 물을 수도 없고 역사적 자료로도 활용할 수 없는 문제가 있었다. 기록이 없으면 정부도 없는 것이다. 이에 참여정부는 행정의 모든 과정을 투명하게 객관적으로 기록·보존하도록 하는 ‘국가기록관리 혁신 로드맵’을 수립하여 추진하고 있다.

4. 지방자치단체와 공공기관의 정보공개 확대

250개 지방자치단체와 314개 공공기관의 운영에 대한 정보를 실시간으로 접할 수 있는 지방행정 종합정보 공개시스템(2007년 1월)이나 공공기관 경영정보공개시스템(2006년 12월)이 구축됨으로써 국민들이 직접 지자체나 공공기관의 방만운영 등에 대한 감시기능을 제고할 것으로 기대되고 있다.

제2절 깨끗한 행정 구현

1. 정경유착의 단절과 돈 안드는 선거

참여정부는 대통령 자신도 당사자 위치에 있으면서 우리사회 부패의 정점인 불법 대선자금에 대한 성역없는 수사방침을 발표(2003년 12월)하여 정부수립 이후 최초로 현직 대통령 포함 대선자금을 수사하는 등 정경유착의 고리를 단절함으로써 뿌리깊은 부패 네트워크를 끊고 부패처벌의 성역을 없앴다는 평가를 받고 있다.

또 금품선거의 악습을 없애기 위해 선거법 등 제도정비를 통해 선거공영제를 확립하고 사후처벌식 대응이 아닌 사전 예방식 시스템으로 전환하여 돈 안드는 선거문화를 조성했다. 정경유착과 돈 드는 선거를 단절함으로써 기업들이 사업에만 전념할 수 있는 환경을 조성한 것이다.

2. 공직자 윤리와 재산공개 강화

1981년에 제정된 「공직자윤리법」은 20여 차례의 개정과정을 통해 그 적용 대상, 즉 대상 공무원과 등록 재산을 끊임없이 확대해 왔다. 참여정부는 공직자의 이해충돌을 방지하기 위한 제도로써 2005년 4월 주식백지신탁제를 도입하였다. 또한 공직자 재산등록제를 보다 실효성 있게 실시하기 위해 재산등록 심사기능을 강화하고, 무엇보다도 재산심사의 객관성 및 정확도 제고 차원에서 이미 구축된 전산시스템인 공직자재산등록·심사관리전산시스템(PRICS)을 2003년도까지 전국 305개 기관에 확대 보급하였다. 나아가 공직자윤리제도 전반의 온라인화를 위해 2005년 3월 새롭게 ‘공직윤리종합정보시스템(PETI)’ 개발에 착수하여 9월에 개발 완료하고 2006년도 정기변동신고시 정부 소속 공개대상자를 대상으로 온라인 신고를 하고 있다.

2006년 12월에는 공직자 재산등록 시 신고가액의 현실적합성을 위하여 정기재산변동 신고 시 부동산 등 주요재산의 가액변동사항을 신고토록 하고, 재산등록사항의 심사에 있어 필요한 경우 고위 공직자 및 공직선거후보자에 대하여 재산형성과정을 소

명토록 법률을 개정했다. 무엇보다도 고지거부제도를 악용한 재산 축소 및 은닉 가능성을 예방하기 위해 고지거부제도는 사전에 허가받은 경우에만 제한적으로 허용하였다.

3. 부패방지와 공공기관 청렴도 개선

참여정부는 국가청렴위원회 설립(2005년 7월), 부패방지협의회 구축(2004년 1월), 기관별 청렴도 측정·공표(2002년부터 매년), 신고자 보호·보상 강화(2005년 7월), 부패 관련 정보 공동활용(2005년 7월), 부패영향평가제 도입(2006년 4월) 등 공공부문의 부패에 대한 적극적인 대응체제를 구축하였다.

뿐만 아니라 공무원의 청렴윤리를 위한 행동강령제정(2003년 5월), 공직유관단체 행동강령 도입(2006년 4월), 사이버신고센터 설치(2004년 4월), 재산심사 자동검색시스템 개발(2004년 3월), 비위공직자 의원면직 처리제한(2005년 2월), 주식백지 신탁제도 도입(2005년 4월), 비리공무원 퇴직급여 제한대상 확대(2005년 5월) 등을 통해 공직자의 윤리수준을 높였다.

이러한 결과 국가청렴위원회의 공공기관 청렴도조사는 10점 만점기준으로 2002년 6.43점에서 2003년 7.71점, 2004년 8.38점, 2005년 8.68점, 2006년 8.77점, 2007년 8.89점으로 참여정부 출범 이래 계속 개선되고 있다.

대표적 투명성지수라 할 수 있는 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI)도 2003년 세계 50위(133개국 중), 2004년 47위(146개국 중)에서 2005년에는 40위(159개국 중)로 상승추세를 보이다가 2006년 42위(163개국 중), 2007년 43위(180개국 중)로 일시적 조

국제투명성기구의 부패지수 변동추이

	1995	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07
점수	4.29	5.02	4.29	4.2	3.8	4.0	4.2	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1
순위	27/41	27/54	34/52	43/85	50/99	48/90	42/91	40/102	50/133	47/146	40/159	42/163	43/180
백분율	65.9	50.0	65.4	50.6	50.5	53.3	46.1	39.2	37.6	32.2	25.1	25.8	23.9

정국면을 보이고 있으나 우리나라가 아시아지역에서 가장 커다란 진전을 보인 나라로 평가되고 있다.

4. 공정·투명한 인사체제 구축

정부는 정책결정 계층인 고위직 인사관리가 합리적이고 투명하게 이루어지도록 하기 위해 고위 공무원의 채용·승진 시 공정성과 객관성, 적격성 여부를 실적주의 원칙에 입각하여 엄격히 심사하고 있다.

또한 ‘분권과 자율’의 시대에 맞게 3단계에 걸친 인사자율성 확대사업을 추진하여 4급 이하 임용권과 시험실시권(공채·승진시험 제외)을 각 부처로 이관하는 등 정부 인사운영 시스템의 효율성과 탄력성을 높이는 기반을 마련하였다.

한편 2004년 6월에는 중앙인사기관의 이원화 체제가 안고 있는 여러 문제점을 해소하고자 행정자치부의 인사국과 중앙공무원교육원, 소청심사위원회를 중앙인사위원회로 이관하여 정부 인사 관장 기관을 일원화했다. 이로써 인사행정 서비스의 품질 향상과 인사혁신을 위한 강력한 추동력을 확보하였다.

또한 부처간, 중앙-지방 간, 민·관 간 인사교류를 통해 공무원들이 소속기관뿐 아니라 정부 전체의 효율성을 함께 고려하도록 하고 있다. 그리고 부처 내부에서도 인사혁신을 위한 경쟁선발 분위기가 확산됨에 따라 직위공모를 활성화하고 있다.

다른 한편으로는 공무원 채용시험제도의 개편을 추진하여 우수 인재의 공직유치를 위한 노력을 기울이고 있다. 종합적 사고력을 평가하는 공직 적격성평가(PSAT) 제도를 고등고시에 단계적으로 도입하여 시행 중이며, 면접시간 연장과 심층면접 실시 등 면접시험 개선, 학력기재란 폐지 등의 제도 개선을 실시하였다. 이를 통해 단순한 지식암기 위주의 선발방식이 가진 한계를 넘어 실제 문제해결 능력과 인성 등을 종합적으로 고려하여 공직에 가장 적합한 인재를 선발한다.

16

함께하는 정부

제1절 국민참여 확대

국민의 국정참여에 대한 관심은 이전 정부에서도 있었으나 여전히 정부 중심 행정의 큰 틀을 바꾸지는 못하였고, 국민참여도 사후적 권리구제 및 소수 전문가에 의한 각종 위원회활동 등 간접적인 참여와 행정의 필요에 의한 참여 수준에 그쳤다. 참여정부는 직접적·자발적·실질적 국민참여를 실현하기 위해 노력하여 이를 제도화하는 한편, 참여의 영역을 법과 제도형성까지 확대하였다. 이와 같은 국정운영 시스템은 통치의 시대를 극복하고 협치(governance)의 시대를 열었음을 의미한다.

1. 국민참여 채널 확대로 늘어난 국민제안

참여정부는 국민참여 채널을 확대하기 위하여 온라인 국민참여포털 시스템(www.epeople.go.kr)을 2005년 4월 개통하고, 시스템의 명칭도 공모를 통해 ‘참여마당 신문고’로 결정하였다. 우선 4월 1일 청와대의 인터넷신문고(고충민원)와 국민참여마당(국민제안, 정책참여), 국민고충처리위원회(고충민원, 국민제안)의 관련분야 시스템

을 통합하여 시범서비스를 개시하였으며, 이후 단계별로 통합기관을 확대하여 2006년 8월 전 중앙행정기관을 하나의 시스템으로 통합 운영하게 되었다.

참여마당신문고 구축에 따라, 전체 민원의 처리기간이 2005년 12일에서 2007년 6.5일로, 다수부처가 관련된 복합민원 처리기간은 2005년 36일에서 9일로 단축되는 등 민원처리가 빨라졌다. 이에따라 민원서비스 만족도도 2005년 30%에서 2007년 52.2%로 향상되었다. 또한 참여마당신문고의 개통으로 국민제안건수가 2004년 991건에서 2005년 1만 6,086건, 2006년 3만 8,462건 그리고 2007년 4만 877건으로 대폭 증가하였다.

참여정부는 또한 2007년 5월 전국단위의 단일전화번호에 의한 정부민원안내 통합 콜센터를 개설하였다. 전화번호 110번 하나로 모든 민원을 해결할 수 있게 된 것이다. 통합 콜센터에는 2007년 말 현재 60명의 상담원이 일평균 5천여건의 상담전화를 처리하고 있다.

2. 옴부즈맨 기능 강화로 국민의 권익구제 확대

국민고충처리위원회가 실질적 권익구제기관으로 자리매김할 수 있도록 새로운 기능을 강화하고, 권리구제의 사각지대를 해소하며, 국민이 정부운영의 주인으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 혁신 논의가 활발히 이루어졌다.

그 결과 2005년 10월 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정·시행되었다. 국민권익구제의 실효성을 확보하기 위해 민원조정 및 제도개선 기능을 강화하였고, 시민고충처리위원회와 군사·경찰 전문옴부즈맨 제도를 도입하는 등 권리구제의 사각지대를 해소하기 위한 혁신을 추진해 왔다.

다수인이 관련되거나 사회적으로 파급효과가 큰 고충민원의 해결을 위하여 해당 행정기관과 민원인을 직접 참석시켜 조정할 수 있는 기능을 신설하여 고충민원 해결의 실효성을 대폭 강화하였다. 2006년도에 조정·합의를 통하여 3,391건의 민원을 해결하였으며, 특히 사안이 중대하거나 첨예하게 대립되는 이해상충 민원은 위원장이나 위원이 직접 조정에 나서 34건을 해결하였다. 장항선 신레원역(충남 예산) 철도횡단시설 설치 갈등 조정, 성덕다목적댐(경북 청송) 건설사업 이주보상 현장 조정 등 굵직굵직한 집단 민원을 조정을 통해 원만히 해결하였다.

3. 주민의 지방자치행정 참여 확대

참여정부의 주민투표제도 도입은 1994년에 개정된 「지방자치법」에 주민투표법의 도입근거 규정이 마련되었음에도 불구하고 입법 부작위로 거의 10년을 끌어왔던 입법공백을 해소하고, 지속적으로 높아진 주민의 직접참정 욕구에 부응하기 위해서 추진되었다.

2004년 7월 30일 주민투표법이 본격 시행된 이후 제주도 행정구조 개편, 청주·청원 통합투표 등 현안을 합리적으로 결정하는 데 기여하였으며, 특히 방폐장부지선정 주민투표는 사회적 갈등으로 장기간 지연되었던 국책현안을 민주적으로 해결하는 성과를 거두었다.

또한 주민소환제도가 2007년 7월부터 본격 실시되어 선거직에 대한 주민의 자율통제 기능 강화로 자치행정 전반에 걸친 효율성과 적법성 제고가 기대되고 있다.

주민참여를 통한 자율적 통제방식인 주민감사청구제도는 2000년부터 시행되어 왔으나 청구요건, 절차의 엄격성 등으로 활용이 미흡한 상황이었다. 이에 참여정부는 지방자치법을 개정(2005년 1월 개정, 2006년 1월 시행)하여 감사청구 연령을 낮추고(20세→19세), 감사청구 주민 정수를 축소(중전 주민총수의 1/50 범위 안에서 시도 500명, 50만 이상 시 300명, 시군구 200명 이내로 변경)하는 등 다양한 제도 정착 노력을 전개하였다. 그 결과 제도 도입이후 연평균 13건 내외에 머물던 청구가 2006년에는 2배 증가한 27건이 청구되는 등 본격 활성화되고 있다.

4. 정부예산 국민 감시와 국민참여 확대

기존의 재정운용 방식이 정부 부처 간 협의를 통해 재원 배분 방향과 예산을 결정하여 국민의견수렴 기능이 미흡하다는 인식하에 예산 편성, 집행, 결산 등 재정운용 전반에 대해 국민참여를 확대시키기 위한 정책도 추진되었다.

외부전문가 및 국민의견을 적극 수렴할 수 있도록 재정에 대한 의견수렴시스템을 구축하고 재정정보를 인터넷 등을 통하여 쉽게 접근하도록 하였으며, 특히 시민단체의 요구를 수렴하여 ‘예산낭비대응팀’을 신설하는 등 가시적인 효과를 나타내고 있다.

국민신고를 통한 예산낭비 시스템은 정부의 자기반성과 국민의 예산 낭비 방지 목소리

리에 부응하여 추진된 것으로 50개 중앙부처 및 264개 지자체, 13개 공기업 등 총 309개 기관이 예산낭비센터를 설치하였다. 예산낭비에 대한 국민들의 관심과 참여가 확대되어 2005년 대비 신고건수가 약 100% 증가하였고, 이러한 결과 제도개선 등을 통해 약 1,300억 원의 예산이 절감되는 성과를 거두었다.

제2절 사회 형평성 제고

함께하는 정부를 만들기 위해 꼭 확보되어야 할 것은 사회 형평성이다. 국민이 사회적으로 형평성 있는 대우를 받지 못하는 사회에서 함께하는 정부는 헛구호에 그칠 뿐이다. 사회 형평성 제고를 위한 참여정부의 노력은 특히 약한 자를 배려하는 대책에 집중되어 왔다.

1. 사회적 약자에 대한 행정서비스 제공 강화

사회적 약자에 대한 행정서비스 형평성을 제고하기 위한 체계적인 노력이 참여정부 초기부터 전개되었다. 2000년에 「국민기초생활보장제도」가 도입되고 국민연금, 건강보험 등 4대 사회보험을 전 국민에게 확대 실시하고 있음에도 불구하고, 각 기관별로 제공되는 행정서비스가 사회계층별로 형평성 있게 공급되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제인식에서 참여정부 초기 정부혁신지방분권위원회에서는 ‘사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고 TF’(2003년 8월)를 구성, 활동을 전개하였으며, 2004년 12월부터는 빈부격차차별시정위원회를 중심으로 추진되고 있다. 이 과제는 저소득층 가정, 결식아동, 저소득 독거노인, 장애인, 노숙자 및 부랑아, 국내취업 외국인 노동자에 대한 행정서비스 확대에 중점을 두고 있으며 보건복지부 등 대부분의 부처에 걸쳐 이루어지고 있다.

1) 더불어 사는 사회를 위한 사회복지 확대

참여정부는 전체 국민을 대상으로 국가가 책임지고 적정 수준의 복지서비스를 제공

연도별 복지예산 추이							(단위 : 조원, %)
연도	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007
규모	17.3	26.1	31.7	41.4	48.9	54.2	60.6
비중	17.9	19.9	20.2	24.3	26.7	27.9	28.9

연도별 지니계수 현황(도시근로자 가구)									
연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지니계수	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310	0.310

하며, 정책의 수립·집행·평가 과정에 국민이 참여하는 참여복지를 새로운 복지정책 이념으로 제시하였다. 참여정부의 복지예산 연 평균 증가율은 18.3%에 달하여 국민의 정부의 8.0%를 크게 상회하였다.

특히 참여정부는 ‘사회적 약자에 대한 형평성 제고’를 정부혁신의 기본과제로 지정 하여 보다 광범위하고 적극적으로 추진하였다. 그 영향으로 보건복지부뿐 아니라 모든 정부 기관들이 기관 고유의 정책을 추진할 때에도 빈곤층, 장애인, 노약자 등 사회적 약 자들을 실질적으로 도울 수 있는 새로운 서비스들을 제공하게 되었다.

2) 소외 없는 촘촘한 사회안전망

정부는 2005년 9월 「희망한국 21 - 함께하는 복지」 대책을 마련, 향후 4년간 (2006~2009년) 사회안전망의 개선 보완을 위해 총 8.6조 원(일반회계 4.7조 원, 기금 1.5조 원, 지방비 2.4조 원)을 신규투자하기로 합의하였다. 이 대책은 점차 구조화되고 있는 양극화 과정에서의 사회안전망 사각지대를 진단해 좀더 촘촘한 사회안전망을 구축하기 위한 것이다.

정부는 이를 위하여 적정 사회복지 지출 확보, 촘촘한 사회안전망 구축, 사회안전망 평가 강화, 수요자 중심으로의 복지인프라 혁신을 4대 비전(Vision)으로 확정했다. 또 이 비전을 실현하기 위하여 기초생활보장제도의 내실화, 차상위 계층에 대한 빈곤예방 및 탈빈곤 정책의 강화, 사회안전망 추진체계 개편 등 3개 분야 22개 정책과제를 중점

추진하기로 하였다.

이러한 소외 없는 촘촘한 사회안전망을 만들어가는 서비스 혁신의 대표적 성과들은 보건복지는 물론 건설교통, 금융권 등 분야에서 다각적으로 만들어지고 있다.

금융감독위원회는 농협, 저축은행 등 8개 권역 300여개 금융회사가 서민맞춤 대출안 내 서비스 시스템(2005년 12월)을 만들도록 이끌었고, 건설교통부는 무주택 저소득층의 주거안정을 위하여 국민임대주택 정책개편방안을 마련해 건설비 단가를 현실화하고(324만원→409만원/3.3㎡) 건설평형을 다양화하는(46.2~66㎡→36.3~76.2㎡) 한편, 주택기금 지원비율을 인상하여(40%→40~50%) 2003년부터 2007년 5월까지 35.8만호의 국민임대주택을 건설하였다.

3) 국민의 삶의 질 향상을 위한 지원서비스

참여정부는 우리 사회에서 어렵고 힘들게 살아가는 노인, 장애인, 아동·청소년, 그리고 일반 서민들이 떳떳한 사회구성원으로 건강하게 살아갈 수 있도록 사회참여를 확대하고 권리를 보장할 수 있는 각종 정책을 마련하였다.

우선 서민들이 민·형사상 법률 쟁송행위에서 불리한 점이 없도록 하기 위한 법률 구조 범위를 확대하고, 창의적 아이디어가 있는데도 고가의 변리비용 때문에 특허권으로 연결하지 못하는 소기업, 장애인·학생·생활보호대상자 등을 지원해주는 공익 변리제를 도입하였다. 또 생계형 금융채무 불이행자에게 신용회복 기회를 주어 금융 시장의 불안요인을 줄이는(신용불량자 현황 2004년 362만명 → 2006년 280만여 명) 한편, 전국 47개 수용시설의 미결수 등 수용자에 대해 건강보험을 부여하는 제도혁신안을 마련했다.

장애인이 보험을 가입하는 데 따른 차별을 없애기 위한 모범규준을 마련하여 장애인 보험 신상품을 개발 판매하고 있다. 또 장애인 의무고용제를 확대하여 장애인 공무원 수를 문민정부 1,316명, 국민정부 1,373명이던 것을 참여정부 들어 2년 만에 1,403명으로 늘려나가고 있다.

2. 여성, 장애인, 이공계 등 소수집단의 공직진출 기회 확대

정부의 인사정책에 있어서도 사회적 형평을 실현하기 위한 노력이 전개되었다. 국민의 정부이전까지는 소수집단의 공직임용 확대를 위한 노력이 대부분 단편적 권고수준에 그쳤으나, 참여정부는 국가경쟁력 강화와 사회통합을 이루기 위해 소수집단에 대한 적극적인 조치(affirmative action)를 보다 강력하고 체계적으로 추진하고 있다.

먼저 기존 ‘여성우대정책’을 ‘양성평등’의 차원으로 발전시키고, 여성공무원의 관리직 진출과 처우개선을 추진 중이다. 여성채용목표제를 확대하여 공직 내 성비의 균형을 제고하기 위해 모든 공무원채용시험에 어느 성(性)이든 30% 이상이 합격되도록 하는 ‘양성평등채용목표제’(2003~2007년)를 시행한 결과, 행정고시 여성합격자도 40%를 넘어섰으며, 2002년 5.5%에 불과하던 중앙행정기관 5급 이상 여성관리자 비율이 두 배 이상 증가하여 2006년 말 현재 9.6%에 이르고 있다.

또한 각종 공무원채용시험의 5% 이상을 장애인만의 경쟁을 통해 선발하는 장애인구분 모집제 등 각종 장애인 인사정책을 강력히 추진하여 정부 부문은 2004년, 중앙행정기관은 2005년에 법적 장애인 의무고용률 2%를 최초로 달성하였다.

아울러 국가 주요정책 결정과정에 과학기술인력의 참여를 확대하기 위해 ‘4급 이상 기술직·이공계 임용확대 5개년 계획’(2004~2008년)을 수립·추진, 2003년 26.6%였던 4급 이상 기술직·이공계 전공자 비율이 29.6%로 증가하였고, 기존에 행정직과 기술직 간 구분되어 있던 4급 이상 직급을 통합하였으며, 5급 공무원 채용에 있어 기술직의 비율을 40%까지 확대하기 위한 연차별 계획을 추진하여 2002년도에 23.5%에 불과하던 기술직 신규채용비율이 50% 이상으로 증가하였다.

또한 지역인재의 수도권 집중에 따른 지역 간 불균형 현상을 해소하기 위해 2005년부터 ‘지역인재추천채용제’를 도입하여 우수한 대졸 인재 중에서 매년 50명을 견습직원으로 지역별로 고르게 채용하고 있고, 2007년부터는 ‘지방인재채용목표제’(2007년~2011년)를 도입하여 행정·외무고시 합격자 중 지방학교 출신이 20%에 미달할 경우 미달한 비율만큼 추가로 합격시키고 있다.

제3절 사회통합을 위한 발전적 갈등관리

갈등관리의 전략적 추진을 위하여 2005년 연초에는 주관 부처 및 6개 선도 부처, 연구기관, 청와대, 지속가능발전위원회, 민간 갈등전문가 등을 포함한 혁신포럼을 구성 운영하고 있다. 새로운 갈등관리시스템을 6개 시범사업에 적용한 결과 5개 시범사업(환경부, 산업자원부, 건설교통부)의 갈등이 해결되었다.

또한 참여정부는 2004년 9월 ‘지속가능발전위원회’를 중심으로 「갈등관리기본법(안)」의 초안을 마련하였고, 이후 갈등관리 업무를 총괄하게 된 국무조정실에서 2006년 9월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제정 작업에 착수하여 대통령령 19886호로 2007년 5월 13일부터 시행되었다.

갈등관리 시범사업 현황			
선도부처	시범사업명	문제성격	주요 정책갈등
보건복지부	국립서울병원 재건축 추진	입지문제 (비선회시설)	건물 및 시설이 노후화된 정신병원의 재건축을 둘러싸고 지역주민과 병원 간의 갈등
산업자원부	전자식 전력량계 검정유효기간 조정	규제문제 (기간조정)	기계식 전력량계와 전자식 전력량계 간의 검정유효기간의 차이 문제의 조정을 둘러싸고 전력량계 생산업체와 수리업체간의 갈등
환경부	한강수계 오염 총량제 의무화	규제문제 (수질개선)	한강수계 의무제 오염총량제 추진을 둘러싼 수변지역 주민, 지방자치단체, 중앙정부 간의 갈등
해양수산부	육상폐기물 해양 배출제도 개선	규제문제 (해양오염)	육상폐기물의 해양배출을 둘러싸고 폐기물 발생업체, 처리업체와 정부 간의 갈등
문화재청	마산 진동택지 개발지구 내 사적지 지정	규제문제 (사적지지정)	선사시대 유적물이 발견된 택지개발지구에 대한 사적지 지정을 둘러싸고 지역주민과 정부 간의 갈등
건설교통부	울산-포항 복선 전철 건설사업	입지문제 (노선결정)	철도노선의 공단 통과계획을 둘러싼 공단입주업체와 정부 간의 갈등

17

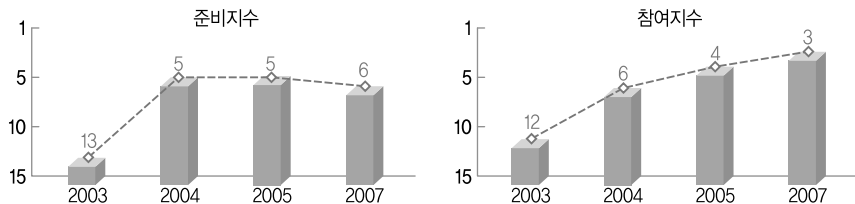
정부혁신의 국제적 성과

제1절 세계를 선도하는 대한민국전자정부

2007년 12월 UN 경제사회국(DESA : Department of Economic and Social Affairs)이 발표한 세계 각국의 전자정부 평가에서 한국은 2003년 13위, 2004년과 2005년 연속 세계 5위를 차지한데 이어 세계 6위를 차지, 전자정부 선진국으로서의 위상을 확고히 하였다. 특히 아시아에서는 확고부동한 1위를 지속적으로 유지하고 있다.

정보기술로 국민참여 정도를 측정하는 전자적 참여지수(E-participation Index.)에서도 우리나라는 2005년 4위에 이어 2007년 3위를 기록하였다.

UN 전자정부 평가 순위(한국)



제2절 세계가 인정하는 한국정부의 혁신 명품브랜드

업무관리시스템 등 범정부적인 행정시스템뿐만 아니라 개별부처에서도 소관 업무를 효율적으로 처리하기 위해 다양한 시스템을 개발·활용하고 있다. 이러한 시스템들은 세계에서 인정받는 혁신명품 브랜드로 발전하고 있다.

1. 관세청 전자통관시스템

관세청은 수출입통관, 관세납부 등 전 과정을 원스톱으로 처리하는 전자통관시스템을 통해 통관 일수를 2003년 9.6일에서 2006년 3.6일로 줄였다. 이 전자통관은 2003년 반부패포럼에서 세계적 부패방지 우수사례로 선정되기도 하였다.

2005년 관세청은 인터넷을 기반으로 한 통관 포털 시스템인 UNI-PASS 를 구축하여 관세사가 수입·수출자의 서버에 접속해 신고내역을 확인하여 관세청에 신고내역을 전송하고, 처리결과는 관세청에서 실시간으로 수입·수출자에게 전송되도록 하는 2단계로 바뀌었다. 1970년 전산화 작업으로 시작된 통관 전자화는 2005년 UNI-PASS를 구축으로 세계적 수준에 이르렀으며 관세청은 앞으로 수출·수입자가 통관절차를 인식하지도 못하는 상태에서 통관 업무를 수행한다는 내용의 ‘보이지 않는 세관(Invisible ubiquitous Customs)’을 중기 관세 행정 비전으로 설정하였다.

2006년 한국전산원의 조사에 따르면 전자통관시스템을 이용한 결과 수출입 통관 업무 처리 시간 단축, 인건비 절감 등의 직접적인 효과가 연간 3조 8,000억 원에 이르는 것으로 나타났다. 관세청의 전자통관시스템은 그 우수성을 인정받아 2003년 반부패포럼에서 세계적 부패방지 우수사례로 선정되었고, 2007년 4월 세계관세기구(WCO) IT 컨퍼런스 및 전시회에 참가하는 등 해외 수출을 진행하고 있다.

2. 특허청의 특허출원접수시스템

특허청은 2005년, 업무프로세스 혁신(BPR)으로 시스템별 사용자 인터페이스를 개선

하고, 24시간 365일 논스톱(Non-Stop) 전자민원서비스를 도입하였다.

특허청은 단계적으로 전자민원서비스를 도입하는 한편(2005년 6월 야간서비스 → 2005년 10월 휴일서비스 → 2005년 11월 24시간 서비스 개시), 초보자를 위한 모의 전자출원, 수수료 자동계산 등 고객이 원하는 정보를 간편하게 활용할 수 있는 맞춤형 서비스도 24시간 서비스 개시에 맞추어 제공하였다. 그 결과 전자출원 서비스 분야 고객 만족도가 2006년에는 전년도에 비해 5.7% 향상되었다.

특허청은 온라인 특허출원시스템인 '특허로'를 개발해 특허심사 처리기간을 2003년 22개월에서 2006년 9.8개월로 단축했다. 9.8개월의 특허심사 기간은 미국 21개월, 일본 26개월과 비교하여 세계 최고 수준이라 할 수 있다.

특허청의 특허넷시스템은 국제적으로도 인정을 받고 있다. 시스템 품질의 지속적인 개선과 국제적 수준의 정보보호 관리체계 수립을 통해 2006년 12월에는 중앙행정기관 최초로 ISO 20000(IT 서비스 관리) 및 ISO 27001(정보보호 국제표준) 인증을 동시에 획득함으로써 국제적 수준의 IT 서비스 관리 및 정보보호 관리체계를 확립하게 되었다.

또한 특허청은 WIPO(국제지식재산권기구)와 공동으로 국제특허출원접수시스템인 PCT-ROAD(PCT-Receiving Office ADministration)를 2005년에 개발하고 이스라엘, 인도 등 7개국 특허청에 보급하였으며, 2006년에는 캐나다 말레이시아 등 5개국 특허청에 보급하여 국제출원접수시스템의 국제표준을 선도하고 있다.

3. 조달청의 나라장터

조달청의 전자구매시스템(나라장터: <http://www.g2b.go.kr>)은 2003년 UN 공공서비스상(Public Service Award)을 수상하고, 2004년에는 UN 조달 분야 우수사례로 선정되는 등 세계에서 가장 앞선 전자조달 서비스로 인정받았다.

조달업무는 발주결정에서부터 납품대금 지급까지 구매자와 판매자 사이에 수많은 문서가 오가고 방문·상담이 이루어져 이를 전자화할 경우 투명성이나 비용절감 효과가 매우 크다.

현재 3만 개 공공기관과 15만 개 기업이 나라장터를 이용하고 있으며, 2004년도 한

해 총 거래액이 430억 달러에 달하는 등 세계 최대의 사이버마켓이라고 할 수 있다. 또한, 전자조달을 통해 연간 45억 달러의 거래비용이 절감되는 것으로 분석되고 있다. 이 중 90%는 기업 측에서 발생한다. 이러한 비용절감 효과 외에도 그동안 의혹의 대상이었던 공공조달 부문의 입찰·계약·납품검사·대금지급 등 전 입찰과정이 그대로 공개되어 조달행정이 유리알처럼 투명해졌다.

또한 UN/CEFACT에서 조달청 전자조달시스템의 전자입찰 절차를 국제표준 모델로 등록하여 국제기구로부터 기술의 우위를 인정받았으며, 2005년 11월에는 영국표준협회(British Standard Institute)로부터 국제절차(ITIL) IT서비스 제공의 합리성에 대한 국제인증인 BS15000을 획득하는 등 시스템의 절차·기술·운영방식 전반에 걸쳐 글로벌 스탠더드로서 자리매김하고 있다.

4. 혁신진단도구 : 정부혁신지수(GII)

업무시스템뿐만 아니라 혁신관리에도 시스템을 개발하여 활용하고 있다. 정부혁신지수(GII, Government Innovation Index)를 개발하여 부처 스스로 혁신수준을 진단할 수 있게 했다.

정부혁신지수를 사용하여 중앙부처 간, 지방행정기관, 공공기관 간의 수평적, 수직적 상호 비교가 가능하게 되었다. 정부 전체의 혁신추이를 분석하고, 조직유형별 혁신 특성과 차이, 주요 혁신요소별 분석을 지원하고 있다. 행정자치부의 정부혁신지수의 유용성은 UN이 2006년 공공행정 특별상을 수여할 만큼 국제적으로 인정받고 있다.

5. 법무부의 출입국심사시스템

1990년대 이후 출입국자수가 매년 급증하고 출입국심사시간 대기시간이 늘어나면서 전반적인 출입국심사 서비스의 품질이 저하 되기 시작하였다. 이에 대응하여 법무부는 출입국심사 서비스를 공급자 중심에서 고객중심으로 혁신하기 시작하였다.

여권자동필독시스템, 승객정보사전 분석시스템 등 첨단심사시스템을 도입하고, 출입

국심사 지연요인으로 작용해 오던 출입국심사신고서 제출을 생략하였다. 또한 출입국 심사 조직과 인력운용체제를 혁신하여 입국과 출국으로 양분된 조직을 단일화하고 고정식 근무체제도 승객밀집 시간과 장소에 집중 투입하는 이동식 근무체제로 개편하였다.

그 결과 출입국심사대기시간이 내국인입국기준으로 2004년 20분에서 2006년 8분으로 단축되는 등 큰 성과를 거두게 되었다. 출입국 심사서비스 혁신의 영향으로 인천공항의 출입국 심사서비스는 2005년 과 2006년 연속 세계 1위를 차지하였다. 또한 UN은 법무부의 출입국 심사시스템에 대해 제7차 정부혁신세계포럼에서 2007년 공공서비스상을 수여하였다.



5

지방자치단체 혁신

18

지방행정혁신의 추진배경

제1절 지방행정혁신의 필요성

광속도로 이루어지는 지식정보화, 국경과 경계가 없는 무한경쟁의 세방화(Glocalization), 행정수요의 다양화와 복잡화 등 급변하는 행정환경은 새로운 행정의 틀과 관행, 의식의 변화를 요구하고 있다.

지방화의 진전에 따라 지방자치단체의 자율·분권이 확대되고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 권한과 기능이 확대되고 있다. 동시에 행정기관과 기업, 대학 등 지역의 제반 구성요소가 상호 협력적 네트워크를 통해 지역발전의 최적화를 추구하는 지역혁신이 활성화되고 있다.

이에 따라 지방분권의 수용능력을 높이고 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서 무엇보다 지역역량의 핵심인 지방행정역량 극대화가 필요하며, 지방행정역량은 지방행정혁신을 통해 업그레이드할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 지방행정혁신은 지방자치단체가 지방분권과 지역혁신이라는 내용물을 주민 만족과 성과 중심의 행정서비스로 담아내는 일종의 그릇에 비유할 수 있다. 특히 분권화·개방화가 진전될수록 중앙정부의 역할은 축소되고 지방자치단체의 비중과 역할이 중요시되어 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁

력이 된다는 점에서 혁신을 통해 각 지방자치단체의 경쟁력을 강화할 필요가 있다.

참여정부는 주민접점에서 행정서비스를 제공하는 자치단체의 혁신성과 없이는 정부 혁신의 성공을 달성할 수 없다는 인식하에 지방행정혁신을 적극적으로 추진해 왔다.

제2절 지방행정혁신의 개념

지방행정혁신은 지역경쟁력과 고객인 주민만족 향상을 위하여 과거에는 행하지 않던 새로운 행정관행인 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등을 지방자치단체의 행정 부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다. 이러한 지방행정혁신은 넓은 의미에서 정부혁신에 포함된다. 다만 지방행정의 특수성을 고려한 개념으로 그 대상은 자치단체 행정 내부의 프로세스 개선과 행정서비스의 품질 제고에 중점을 두고 있다.

따라서 지역 단위에서 지방자치단체, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역의 연구개발, 기술혁신, 벤처창업, 신산업 창출 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하고자 하는 지역혁신(Regional Innovation)과 개념적으로 구분된다. 또한 지방교육행정기관의 정책품질과 교육에 대한 주민의 만족도를 높이기 위한 지방교육혁신과도 구분된다.

그러나 지방행정혁신, 지역혁신, 지방교육혁신은 모두 지방자치단체가 자체 혁신역량 강화를 통해 자생적인 성장동력을 확보하고 주민참여를 강조한다는 점에서 공통적인 목적을 가지고 있고, 실제 지방자치단체에서는 이들 혁신 유형이 혼재되어 나타나는 경우가 많다.

제3절 지방행정혁신의 특수성

지방행정혁신을 추진함에 있어서는 중앙정부의 혁신과는 달리 특별히 고려해야 할

중앙행정기관은 대통령의 인사권을 기반으로 임명직인 각 기관의 장을 혁신에 적극
적으로 동참할 수 있게 할 수 있는 반면, 지방자치단체는 자치단체장이 주민들에 의해
선출되기 때문에 인사권이 원칙적으로 독립되어 있다. 따라서 혁신하고자 하는 자치단
체장의 의지와 리더십이 가장 중요하다.

지방행정혁신은 자치단체 등 혁신의 공급자, 지역주민·기업 등 혁신의 수혜자, 시민
단체·지역전문가 등 혁신의 지원자 등 다양한 이해관계가 연관되므로 혁신과정에 있
어 이들의 적극적인 참여가 필요하다.

[illegible]

19

지방행정혁신의 추진전략 및 주요활동

제1절 지방행정혁신 추진전략 수립

1. 비전과 목표

2004년에 참여정부 지방행정혁신을 시작하면서 비전을 지방행정의 비능률과 낭비를

지방행정혁신의 비전과 목표

비 전

주민 만족과 성과 중심의 선진 지방자치 정착

목 표

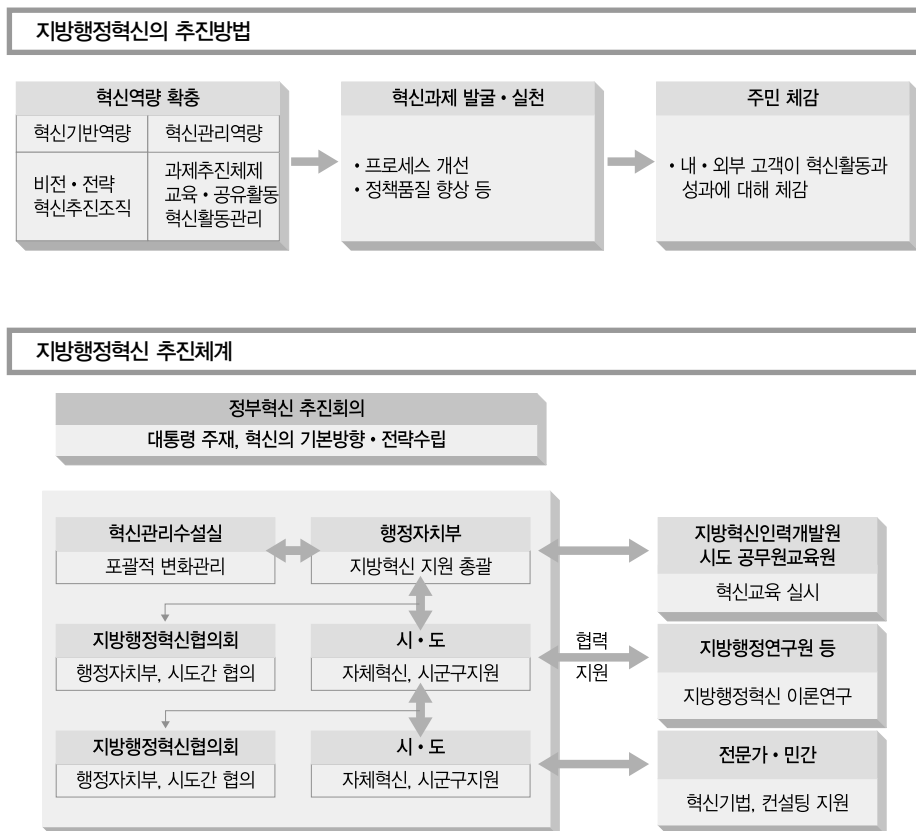
효율행정	시스템과 성과 중심
봉사행정	고품질 서비스 제공
참여행정	주민자치 실현
투명행정	깨끗하고 열린 행정

최소화하고 효율과 성과를 최대한 높여 주민들에게 고품질의 행정서비스를 제공하고 자 하는 ‘주민만족과 성과 중심의 선진 지방자치 정착’으로 제시하였다.

이러한 비전하에 정부혁신 기본방향을 지방행정에 적용하여 성과와 실적 중심의 행정시스템 구축을 내용으로 하는 ‘효율적인 행정’, 주민 입장에서 고품질 행정서비스를 제공하는 ‘봉사하는 행정’, 주민자치를 실현하는 ‘참여하는 행정’, 주민의 알권리를 보장하는 ‘투명한 행정’ 구현이라는 4대 목표를 설정하였다.

2. 추진방법 및 체계

지방행정혁신은 자치단체의 혁신역량을 기반으로 혁신과제를 실천하고 그 성과를 민

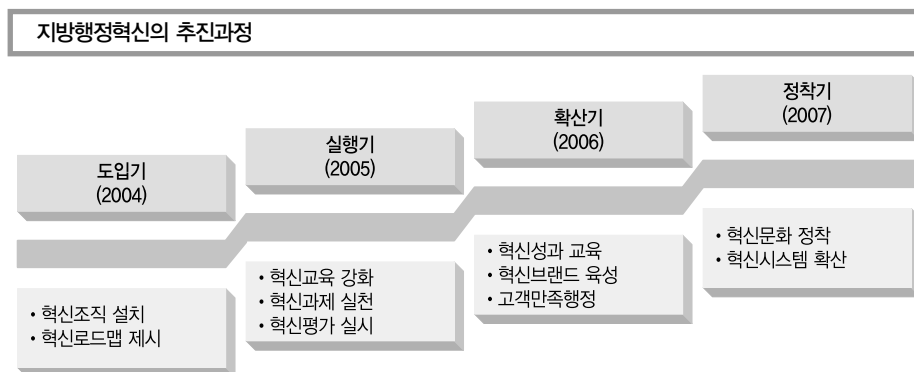


원인 등 고객들이 체감하고 만족하는 절차로 이뤄지게 된다. 지방행정혁신은 본질적으로 지방자치단체가 내부 행정프로세스를 개선하고 정책품질을 개선해 나가는 자치사무 성격이 강하다. 그러나 범정부적으로 체계적이고 일관된 혁신 추진과 지방자치단체를 단기간에 일정 수준 이상 향상시키기 위해 정부 차원의 혁신관리와 지원체제를 구축하여 운영하고 있다.

지방행정혁신의 추진체계를 보면 지방자치단체, 중앙부처인 행정자치부, 혁신관리수석실, 정부혁신추진회의 등이 상호 연계되어 있다. 동시에 지방혁신인력개발원, 시·도 공무원교육원 등이 교육지원을 하고 있으며, 한국지방행정연구원 등에서 지방행정혁신 관련 이론적 토대를 지원하고 있다.

3. 추진과정

지방행정혁신의 비전과 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 체계적인 로드맵에 의한 단계별 추진전략을 구사하고 있다. 2004년에는 행정자치부와 전국 지방자치단체에 혁신추진조직을 설치하고 로드맵을 제시하여 혁신기반을 구축하였고, 2005년에는 혁신교육·학습·토론 활성화, 혁신평가 최초 실시 등을 통해 혁신을 점화시키기 위해 노력하였으며, 2006년에는 혁신브랜드 육성, 고객만족행정 추진 등을 통해 혁신성과 공유·확산을 위하여 노력한 시기였다. 2007년에는 일과 혁신의 유기적인 융합을 통한 혁신문화 정착과 혁신시스템 확산을 위한 발 빠른 움직임이 계속되고 있다.



제2절 지방행정혁신 추진기반 구축

1. 혁신추진조직 설치

지방행정혁신을 총괄하는 행정자치부에 2004년 11월 전담부서인 지방행정혁신과를 설치한 이후 2005년 3월 행정자치부 본부 및 팀제로 개편 시 지방혁신전략팀과 지방혁신관리팀으로 확대하였으며, 2005년 12월에는 2개 팀을 관장하는 국장급인 지방행정혁신관을 설치하여 운영하고 있다.

자치단체별로도 변화와 혁신을 전담할 추진체계를 정비하였다. 2004년 4월부터 자치단체별로 혁신 관련 전담조직의 설치를 시작으로 일반적으로 시·도에는 기획관리실 소속으로 혁신분권담당관실을, 시·군·구에는 기획부서 소속으로 혁신분권담당을 설치하여 지방행정혁신, 분권 지원, 고객만족행정을 담당하고 있다. 일부 자치단체에서는 기관구성 형태를 달리하는 경우도 있다.

특히 본격적인 지방행정혁신 추진과 함께 중앙과 자치단체에 걸친 조직적인 협의기구 설치할 필요성이 제기됨에 따라 2005년에는 행정자치부 등 중앙의 혁신지원 기관

지방행정혁신 추진조직 설치 경위

추진일정	추진내용
2004. 4.	• 자치단체 혁신분권 전담기구 설치 - 시·도 : 혁신분권담당관(4급), 3팀(혁신기획, 분권이양, 균형발전), 11명 - 시·군·구 : 혁신분권담당(6급), 3명
2004. 11.	• 행정자치부 지방행정혁신 전담조직(지방행정혁신과) 설치
2004. 12.	• 자치단체 혁신분권 전담기구 개편 - 시·도의 균형발전팀을 산업경제부서로 이관 - 시·도에 시·군·구 혁신지원을 위한 혁신지원팀(3명) 신설
2005. 3.	• 행정자치부 지방행정혁신 추진조직 확대개편 : 2팀 28명 - 지방행정혁신과 → 지방혁신전략팀, 지방혁신관리팀
2005. 10.	• 자치단체 고객만족행정 및 행정혁신 추진조직 보강 - 시·도 고객만족행정팀 설치, 시·군·구 고객만족행정 전담인력 확충
2005. 12.	• 행정자치부 지방행정혁신관 신설

과 시·도 행정부시장·부지사가 참여하는 중앙-지방간 최고위 혁신협의기구인 '지방행정혁신협의회'가 발족되었다.

2. 성과관리시스템 및 업무관리시스템 도입·확산

행정자치부는 지방형 성과관리시스템 및 업무관리시스템 보급·확산을 통해 혁신이 시스템화·내재화 할 수 있는 기반을 조성하기 위한 노력을 계속하고 있다.

1) 자치단체 유형별 성과관리시스템 개발·보급

행정자치부에서는 2005년 5월부터 12개 자치단체(광역 6, 기초 6)를 BSC 도입 시범 기관으로 선정하고, 자치단체 특성에 적합한 유형별 성과관리 IT시스템 표준모델을 개발·보급하였다.

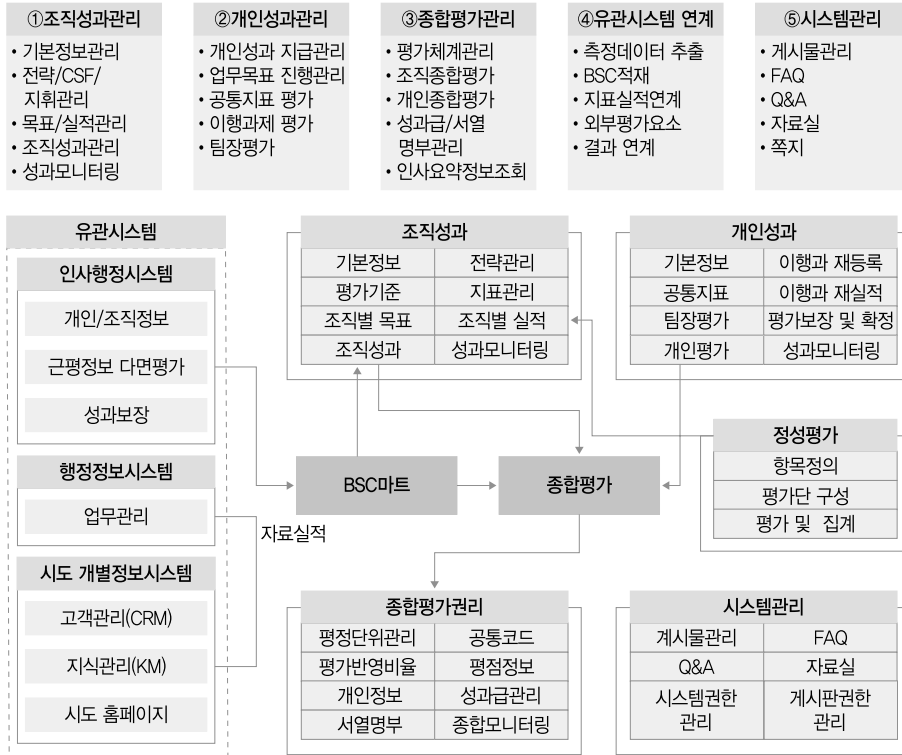
※ 시범자치단체 : 광역(6) - 부산, 대구, 충남, 전북, 경북, 제주
기초(6) - 부천, 김포, 순천, 구미, 양산, 대구 동구

광역자치단체의 경우 16개 전 시·도의 참여를 통해 시스템 표준모델을 도출하고 2006년 12월에는 부산·대구·충남·전북·경북·제주 등 6개 시범 시·도에 실제 구축을 완료했다. 특히 시·도 행정정보화 2단계 사업의 일환으로 추진함으로써 업무관리·지식관리·인사행정 등의 시스템과 연계된 통합행정혁신시스템으로서의 면모를 갖췄다.

기초자치단체의 경우는 성과관리모델 특성에 따른 시스템 표준(안)을 제시하기 위해서 시범 자치단체를 선정(경기 부천시, 충남 서산시, 경남 양산시)하여 자체적인 개발을 지원하고, 개별모델의 개발이 완료된 후에는 전 자치단체 담당자 의견수렴(2007년 6월~7월), 표준모델안 시연회(2007년 8월) 등을 거쳐 최종적으로 3개의 시스템을 시·군·구 성과관리시스템 표준모델로 선정하였다.

이러한 시범 자치단체 운영을 통해 정립된 표준모델은 광역자치단체의 경우 2007년 5월부터, 기초자치단체의 경우 2007년 11월부터 본격적인 확산사업을 추진하고 있다. 또

광역 자치단체 성과관리시스템 표준모델 구성도



한 2006년 7월과 2007년 6월에는 자치단체에서 공통적으로 활용할 수 있는 방법론을 체계적이고 일목요연하게 정리하여 「자치단체 통합성과관리체계 구축 표준매뉴얼」을 발간·보급하였다.

이에 따라 대부분의 지방자치단체에서 성과관리의 필요성을 공감하여, 2007년 8월 현재 18개 자치단체가 성과관리시스템을 이미 구축·운영 중이며, 30개 자치단체는 성과관리시스템을 개발 중이다. 이 외에도 130여개 자치단체가 2008년부터 2010년까지 성과관리시스템을 도입하기 위해 준비 중이다.

2) 시·도 업무관리시스템 보급·확산

행정자치부는 지방자치단체의 업무처리 과정을 시스템화·내재화하기 위하여 2006

년 11월 시·도 업무관리시스템을 개발하여 16개 전 시·도에 보급하였다. 시·도 업무관리시스템은 정부업무관리시스템(온나라시스템)을 시·도의 업무환경과 요구사항 등을 반영하여 개발한 것으로 시스템을 통한 일하는 방식의 획기적인 변화를 도모하고 있다.



3. ‘내고장살림’(지방행정종합정보공개시스템) 구축·운영

행정자치부는 주민들이 자치단체별 행정성과를 한눈에 알기 쉽게 파악할 수 있도록 자치단체 기본현황, 성과정보, 재정정보, 조직·인사정보, 평가·감사정보 등 5개 분야 290여개 지표에 대한 각종 행정정보를 종합적으로 제공하는 ‘내고장살림’(지방행정종합정보공개시스템 : www.laiis.go.kr)을 구축하여 2007년 1월 10일부터 대국민 서비스를 실시하고 있다.

이를 통해 자치단체 간 행정수준의 객관적 비교·분석을 가능하게 함으로써 지방행정의 투명성과 책임성을 강화하고 정책품질을 획기적으로 향상시키는 기반을 마련하였다.

제3절 다양한 혁신학습 기회 마련

1. 혁신토론회 개최

행정자치부는 지방의 리더그룹이 혁신을 이해하고 구체적인 추진방안에 대한 인식을 공유할 수 있도록 혁신토론회를 개최하였다. 아울러 자치단체의 혁신활동에 대한 기획과 관리를 담당하는 혁신추진팀을 중심으로 혁신의 실천방안 및 사례 등을 논의·공유하기 위한 워크숍을 다양하게 개최하였다.

1) 지방자치단체 리더그룹의 혁신인식 공유를 위한 혁신토론회

2005년에는 정부혁신 성과의 최종 귀착점인 지방행정혁신에 대한 정부 차원의 강력한 추진의지가 천명되면서 정부혁신의 지방 확산을 위해 혁신의지와 실천방안을 공유·학습하는 자리가 다양하게 마련되었다.

2005년 1월 29일 대통령·국무총리·장관 및 광역자치단체장 등이 참석한 ‘정부혁신토론회’를 통해 정부혁신의 추진전략을 이해하고 지방자치단체장의 혁신마인드를 고취하는 계기를 가졌다.

5월 13일에 개최된 ‘지방자치단체 부단체장 혁신토론회’에서는 행정자치부 장관과 전국의 부시장·부군수·부구청장 등이 참여한 가운데 ‘성공적인 지방행정혁신 실천전략’을 주제로 한 열띤 토론을 통해 지방행정혁신의 필요성과 실천방향·전략을 공유하는 자리를 가졌다.

5월 26일에는 ‘지방행정혁신과 지방자치단체장의 역할’이라는 주제로 27개국 256개 국내·외 자치단체장이 참여하는 ‘세계지방자치단체장회의(Governors & Mayors Round Table)’를 개최하였다. ‘제6차 정부혁신세계포럼’의 일환으로 개최되어 세계의 지방자치단체장들이 한자리에 모여 지방행정혁신의 경험을 공유하고 상호 협력방안을 모색하는 소중한 계기가 되었다.

2) 본격적인 혁신점화를 위한 대통령 주재 지방행정혁신토론회

2005년 6월 18일에는 대통령 주재로 전국의 지방자치단체장이 참여하는 “지방행정 혁신토론회”를 개최하였다. 중앙과 지방 상호간에 혁신 정보와 경험을 공유하고 더 좋은 방향을 찾아보자는 취지의 대통령 모두말씀에 이어, 1부에는 혁신영상물 시청, ‘지방행정혁신의 현주소와 향후 추진방향’을 주제로 한 최창수 정부혁신관리위원의 발제 발표, ‘지방행정혁신 추진계획’ 보고 및 관련 질의·응답이 이루어졌으며, 2부에는 자치단체장들의 혁신사례 발표와 지방행정혁신의 활성화 방안을 모색하는 종합토론이 이어졌다.

이듬해인 2006년 10월 27일에도 대통령 주재로 246개 지방자치단체장이 참여한 ‘2006 지방행정혁신토론회’가 개최되었다. 토론회를 통해 자치단체장과 혁신의 인식을 같이하기 위해 준비된 이 자리에서는 특히, 7월 새로 출범한 민선 4기 신임자치단체장들에게 혁신의 중요성에 대한 대통령의 메시지를 직접 전달하고 혁신이 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하였다.

혁신토론회 개최 개요				
토론회명	일시	장소	참석대상	내용
2005정부혁신 토론회	2005. 1. 29 (토)	정부중앙청사 별관	대통령, 국무총리, 장관, 광역자치단체장 등(90여명)	2005 정부혁신관리 기본계획
지방자치단체 부단체장 혁신토론회	2005. 5. 13 (금)	대전 유성호텔	행정부장관, 전국 부단체장 등 (270여명)	지방행정혁신 추진방향 · 전략 공유 조직구성원의 혁신참여, 성과관리시스템 도입방안
세계지방자치 단체장회의	2005. 5. 25 (수)	코엑스	국내 · 외 지방자치단체장 등(470여명)	지방행정혁신과 지방자치단체장의 역할
2005지방행정 혁신토론회	2005. 6. 18 (토)	백범기념관	대통령, 국무총리, 행정부장관, 지방자치단체장 등(300여명)	지방행정혁신 추진계획 혁신 성공을 위한 자치단체장의 역할, 성과중심의 지방행 · 재정관리
2006지방행정 혁신토론회	2006.10. 27 (금)	정보통신 공무원교육원	대통령, 정부혁신지방분권 위원장, 지방자치단체장 등 (300여명)	지방행정혁신 추진성과와 향후 계획 우수혁신사례 발표 및 토론

2005~2007년 행정자치부 주관 지방행정혁신교육 운영성과

구분	교육과정수	교육횟수	교육인원	운영만족도
2005년	8개 과정	91회	7,127명	89.0%
2006년	11개 과정	115회	8,793명	92.6%
2007년	9개 과정	132회	7,968명	94.7%

2007년 지방혁신인력개발원 주관 혁신교육체계

지방 고위직 공무원 혁신 특별 교육	맞춤형 현지 방문 혁신 교육	지방 행정 혁신 전문가 과정	혁신 컨설팅 전문가 과정	행정 혁신 성과 관리 과정 (사이버)	지방 행정 혁신 과정 (사이버)	지역 혁신 발전 과정 (사이버)	퍼실리 테이터 양성 과정	창조적 사고 혁신 과정	현장 혁신 아카 데미 과정	성과 관리 혁신 과정	고객 만족 혁신 과정
혁신특별교육		혁신관리역량과정				혁신실행력강화과정			공통혁신과제과정		

2. 맞춤형 혁신교육 실시

혁신활동은 구성원 모두가 혁신에 대한 올바른 이해를 바탕으로 그 필요성을 자각할 때에 시작된다. 혁신의 추동력을 확보하고 구성원의 저항을 효과적으로 관리하며 그 실행력을 지속시키기 위해서는 구성원들의 혁신역량을 강화시키는 혁신교육이 무엇보다 중요하다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 간부 공무원 등을 중심으로 혁신특별교육, 혁신관계관 워크숍 등을 집중적으로 실시하는 한편, 지방공무원교육기관인 지방혁신인력개발원과 시·도 공무원교육원을 중심으로 전문분야별 혁신교육을 지속적으로 실시하였다.

먼저 지방공무원의 혁신마인드와 역량 강화를 위하여 전 자치단체 4급 이상 간부 공무원을 대상으로 혁신특별교육을 집중적으로 실시해 오고 있으며, 특히 지방혁신인력개발원을 중심으로 혁신전문분야별 교육모듈을 개발하여 교육과정을 개설·운영하고 있다. 대표적인 교육과정으로는 지방행정혁신 전문가 과정, 창조적 사고 혁신과정, 고객만족전략 과정, 혁신컨설팅 전문가 과정, 성과관리 혁신과정, 맞춤형 현지방문 혁신교육 등을 들 수 있다.

제4절 성과창출형 혁신과제 발굴·추진

1. 혁신과제 발굴과 실천

혁신과제란 혁신비전을 달성하기 위해 조직 전체, 부서, 개인의 수준에서 일하는 방법이나 수단을 바꾸는 모든 과제를 의미하며, 크게 지방공통혁신과제와 자체 혁신과제로 구분할 수 있다. 지방공통혁신과제는 지방자치단체의 규모와 특성, 여건 등 외부환경에 큰 영향 없이 모든 지방자치단체에 적용이 가능하고 따라서 특정 자치단체의 성공 사례 및 우수사례를 다른 자치단체에 보급 및 확산할 수 있는 것이다. 자체혁신과제는 공통혁신과제와는 별도로 지방자치단체가 지역여건과 실정에 맞게 자율적으로 발굴하여 추진하는 과제이다.

지방공통혁신과제는 행정프로세스(Process)와 산출물(Product), 파트너십(Partnership), 혁신인프라(Infra) 등 4개 영역을 분류 기준으로 하여 2005년에는 총 15개 공통혁신과제로 구분하였으나, 2006년에는 고객만족행정 등이 추가되어 총 18개로 확대되었다. 행정자치부는 지방공무원이 이러한 혁신과제를 중심으로 지방행정혁신을 쉽게 이해할 수 있도록 「지방행정혁신표준매뉴얼」을 제작하여 보급하였고, 2006년 10월에는 71개 혁신우수사례를 집대성하여 「지방행정이 달라지고 있다」라는 사례집을 발간하였다.

2007년에는 공통혁신과제 추진으로 다져진 기초 혁신역량을 바탕으로 자치단체마다 선택과 집중에 의한 4대 중점분야별 혁신과제를 추진하고 있다. 즉 고객만족 제고, 행

지방행정 공통혁신과제	
	2005년
행정프로세스 (Process)	일하는 방식 개선, 지식관리, 민원·제도개선, 기록관리, 정보공개, 재정투명성
행정산출물 (Product)	정책품질관리, 서비스전달체계, 정책홍보
파트너십 (Partnership)	주민참여, 자원봉사인프라, 갈등관리
혁신인프라 (Infra)	조직유연성, 인사혁신, 성과관리시스템
	→
	2006년
	일하는 방식 개선, 지식관리, 민원행정개선, 고객만족행정, 재정투명성
	정책품질관리, 서비스전달체계, 정책홍보
	주민참여, 자원봉사인프라, 갈등관리, 정보공개, 지역인재
	조직유연성, 인사혁신, 성과관리시스템, 평생학습, 혁신관리시스템

4대 중점분야 혁신과제(2007년)

중점 분야	주요 내용
1. 고객만족 제고	• 고객관리 인프라 구축, 기업 민원 및 애로 해소 • 저소득층·소외계층 대상 주민 복지 서비스 개선 • 과제의 추진을 통해 주민 만족도를 제고하는 기타 과제 등
2. 행정투명성 제고	• 예산낭비 요인 제거 등으로 예산의 효율적 운영 • 관급공사 등 계약 및 인·허가 과정의 투명한 처리 • 적극적인 정보 공개를 통한 주민의 알권리 보장 및 주민참여 확대
3. 업무프로세스 혁신	• 지역 내 유관기관, 중앙부처 등 기관간 업무관행 • 민원처리 혁신을 위한 일하는 방식 개선 등
4. 성과 중심 조직 운영	• 성과관리 시스템 구축, 성과위주의 조직관리 • 실적과 성과 중심의 인사 운영 • 업무역량 강화를 위한 학습체제 구축, 혁신의 지속성을 확보할 수 있는 인프라 구축 등

정투명성 제고, 업무프로세스 혁신, 성과중심조직 운영 등 4대 중점분야별로 자치단체 여건과 특성에 맞는 혁신시책을 발굴하여 자율적으로 추진하는 것이다. 행정자치부는 각 자치단체가 4대 중점 혁신과제를 추진하는 데 있어 실질적인 도움이 될 수 있도록 과제 추진 프로세스와 분석기법을 소개하는 「혁신과제 품질관리 매뉴얼」을 제작하여 전 자치단체에 배포하였다.

2. 혁신선도 자치단체 및 혁신브랜드 사업 선정·육성

행정자치부는 2005년 9월 지방행정혁신의 전국적 확산을 촉진하기 위해 혁신의지와 역량이 있는 25개 자치단체를 혁신선도 자치단체로 선정하여 정부의 집중적인 행·재정적 지원을 통해 지방행정혁신의 성공모델을 창출하고, 이를 거점으로 혁신의 성과물을 전국적으로 확산·전파하였다.

특히 지방자치단체의 혁신과제 중 혁신성과 파급성이 우수한 시책은 혁신브랜드 사업(2006년 46개, 2007년 20개)으로 선정·육성하여 전국에 확산·전파하고 있다. 2007년 5월에는 혁신브랜드 사업 BEST 10을 선정하여 「이것이 혁신명품이다」라는 책자를 발간하고, 전 지방자치단체에 배포하였다.

혁신선도 자치단체 선정결과

선정결과(총 25개)

시·도(5) 인천광역시(수도권), 광주광역시(호남권), 충청북도(중부권), 경상북도(영남권), 제주도

시·군·구(20)

시(8) 수원, 부천, 김포, 제천, 서산, 남원, 구미, 양산

군(6) 양평, 인제, 당진, 완주, 강진, 담양

구(6) 서울 영등포구, 부산 서구, 대구 동구, 인천 남구, 광주 북구, 대전 대덕구

지방행정혁신 브랜드사업 BEST 10

연번	자치단체명	브랜드사업명
1	서울 영등포구	관급공사 품질관리 OK
2	전북 완주군	Cyber-동상 이노빌 시스템
3	충북 진천군	환경기초시설통합시스템(EFIS)
4	인천 남구	Any4U 민원발급시스템
5	전남 원도군	희망의 e-doctor
6	인천 서구	보안등 양방향 자동관리 시스템
7	전남 담양군	마을 간이상수도 통합관리 시스템
8	경기도	의약품 나눔사업 팜뱅크
9	광주 북구	주민참여예산제도
10	전남 함평군	함평e-shop+행정고객 통합관리시스템

3. 체계적인 고객만족행정 추진

고객만족 행정은 ‘고객의 니즈(needs)를 적극 수렴하여 고객의 기대수준을 충족시켜 줄 수 있도록 고객관점에서 행정서비스를 획기적으로 개선하는 총체적 활동’을 의미한다.

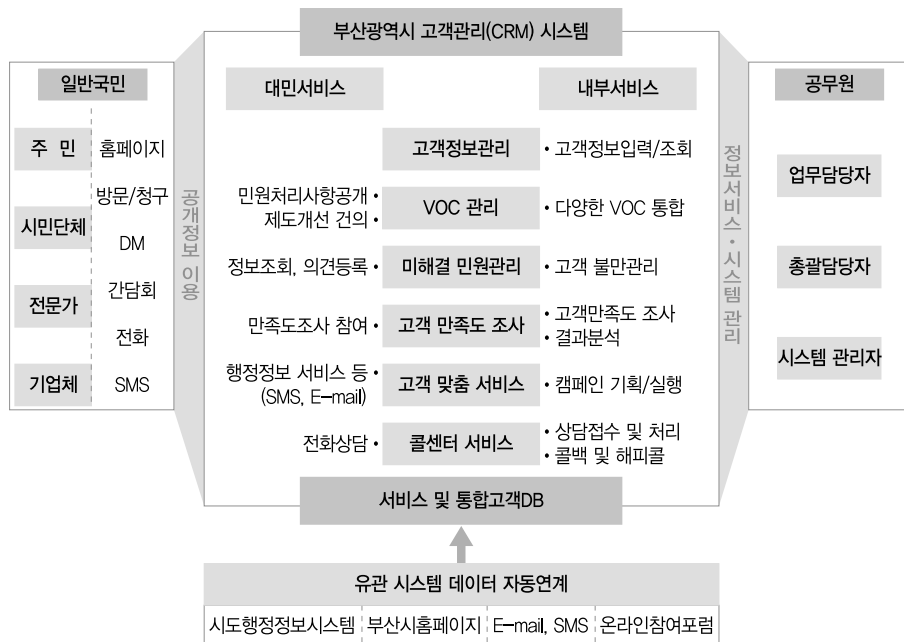
다. 행정자치부는 자치단체 고객만족행정 기반조성을 위하여 다각적인 지원활동을 추진하였다.

먼저 2005년 10월에 자치단체에 고객만족행정을 전담할 조직을 구축하도록 지침을 시달하였다. 시·도는 2006년 1/4분기까지 전담조직(담당급)을, 시·군·구는 전담조직 설치를 원칙으로 하되 조직형편상 어려운 경우 인력을 활용하여 고객만족행정 전담 인력(1인 이상)을 반드시 확보하도록 하였다.

지방자치단체 CS행정 담당자를 대상으로 고객만족 마인드 형성 교육을 실시하였다. 2006년 3월 7일부터 8일까지 자치단체 공무원 266명이 참석한 가운데 '2006 자치단체 고객만족행정 워크숍'을 개최하였으며, 2007년에도 3월 14일부터 15일까지 자치단체 공무원 276명이 참석한 가운데 '2007 자치단체 고객만족행정 관계관 워크숍'을 개최하였다.

또한 자치단체 고객만족행정 역량향상과 체계적인 지원을 위하여 자치단체 고객만족

시스템 구성도



행정 역량진단 및 매뉴얼을 발간·보급하였으며, 자치단체 고객만족행정 부문 자체 실행력 및 역량강화를 위하여 2007년 11월부터 12월까지 3기에 걸쳐 ‘고객접점개선 전문가 양성교육’을 실시하였다.

특히 2006년 부산광역시에서 CRM(고객관리시스템)을 구축함에 따라 이를 전 자치단체로 확대·보급하는 방안을 적극 검토 중에 있다.

제5절 혁신성과의 경쟁 및 공유·확산

1. 지방행정혁신 홈페이지(INNO246) 개설·운영

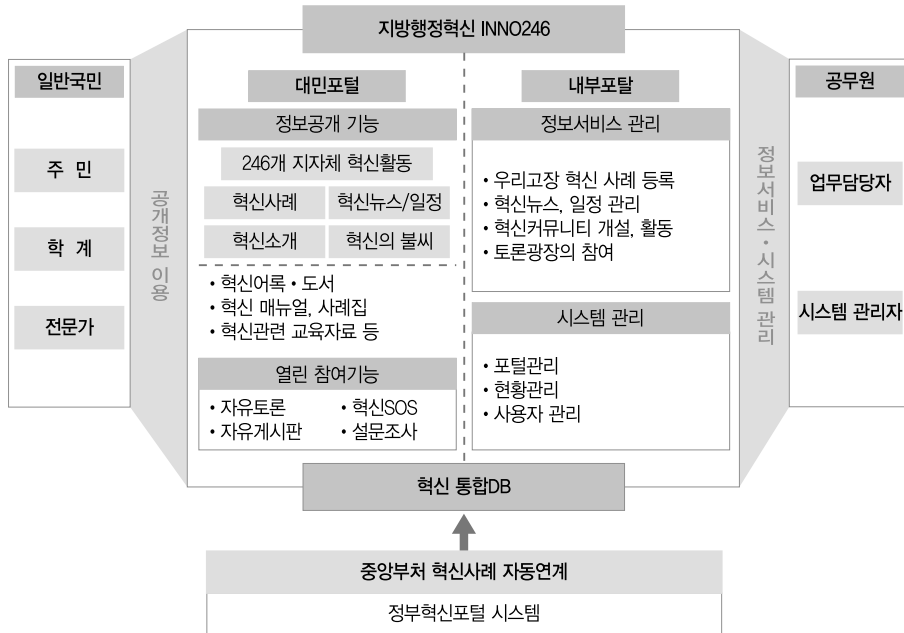
2005년 지방행정혁신을 본격적으로 추진하면서 지방행정혁신과 관련한 모든 정보를 공유할 수 있는 온라인 사이트의 필요성이 제기되었다. 이에 행정자치부는 전국 자치단체의 혁신활동과 우수사례를 체계적으로 관리하고 지방행정혁신 전반에 대한 각종 정보, 동향 등을 실시간으로 제공하기 위한 시스템을 구축·운영하기 시작하였다.

지방행정혁신 홈페이지는 2005년 8월 추진된 온라인 공유방 구축사업을 통해 시작되었다. 자치단체 공무원을 대상으로 자치단체의 혁신활동, 우수사례, 커뮤니티, 자료실 등으로 구성된 온라인 공유방을 정부혁신포털시스템 내부에 구축하여 전국 자치단체에 도입하였다.

온라인 공유방을 통한 지방자치단체 간 혁신성과의 공유와 벤치마킹이 활발하게 이루어지면서, 내부망으로 운영 중인 시스템을 외부망으로 전환하여 국민의 참여를 보장할 수 있는 시스템을 구축하게 되었다. 또한 사이트 새 이름 공모를 실시하여 접수된 150건 중에서 혁신(Innovation)과 지방자치단체 수 ‘246’의 조합인 ‘INNO246’을 홈페이지 이름으로 정하였다.

지방행정혁신 홈페이지는 전국 자치단체의 행정혁신사례 대국민 홍보와 공유를 목적으로 구축된 시스템이다. 지방행정혁신에 대한 활동/사례, 도서, 칼럼, 강의자료 등 모든 정보를 총망라하여 축적·제공하고 있어 전국의 행정혁신 담당 공무원은 물론, 관련 전문가, 주민 등이 자치단체 혁신사례와 성과 등 전문자료를 전화나 방문없이 쉽게 찾

지방행정혁신 홈페이지 구성도



을 수 있고, 자치단체 간 혁신네트워크 구축으로 지방행정 업무추진 시 발생하는 문제점이나 궁금한 사항에 대한 질문·답변 및 토론을 통해 상호 공유와 학습이 가능하다.

전국 자치단체 담당자를 대상으로 시스템 운영 및 활용방법에 대한 교육과 홍보를 실시하고 홈페이지 이용형태(방문자 수, 이용 콘텐츠 등)를 매월 분석하여 지속적으로 보완·개선하는 등 홈페이지 활성화를 위해 꾸준히 추진한 결과 2007년 10월 현재 3만 4,933명(공무원 : 3만 3,831명, 일반회원 : 1,102명)이 가입하여 활동하고 있다.

회원들의 활동이 매우 활발해 주간 하루 평균 2,276여 명(누적 83만 598명)이 방문하고 있고, 자치단체 중 243개 기관(98%)이 지방행정 업무 추진에 활용하고 있으며, 10만 6,279건(월평균 8,857건)의 혁신사례와 지식이 게시되어 벤치마킹 및 상호 학습의 장이 되고 있다는 호평을 받고 있다. 특히 지방행정혁신 홈페이지가 업무추진에 도움이 되는가에 대한 온라인 설문조사 결과, 전체응답자(116명) 중 많은 도움이 된다는 의견이 41.7%(48명), 조금된다는 의견이 39.7%(4명)으로 전체 81.35%가 업무추진에 활용하는 것으로 조사되었다.

2. 혁신사례집 및 주간웹진 ‘혁신의 불씨’ 발행

행정자치부는 지방자치단체 간에 다양한 혁신우수사례를 학습하고 공유할 수 있는 기회를 제공하고자 여러 가지 혁신사례집을 발간하였는데, 먼저 2005년부터 지속적으로 혁신우수사례 공유를 통해 혁신의 불씨를 전국에 확산시킨다는 목표로 총 7권의 지방행정혁신시리즈 「고객감동! 혁신의 불씨」를 발간하였다.

2005년 6월에는 지방행정혁신 우수사례를 모아 일선 공무원이 혁신현장을 직접 방문·체험하여 업무에 활용할 수 있도록 지방행정혁신 현장체험 가이드북인 「신나는 혁신여행 I, II」를 발간하였다.

2006년 10월, 행정자치부는 그동안 지방자치단체가 추진한 혁신우수사례를 모아 「지방행정이 달라지고 있다」를 발간하였다. 혁신현장 르포 형식을 빌려 지방자치단체가 추진한 71개 혁신우수사례를 소개하고 있는 이 책은 다른 지방자치단체가 이를 벤치마킹하고, 성과사례집에 수록된 내용을 지역 주민에게 널리 알려 지방행정혁신이 더욱 활성화되도록 하기 위하여 제작되었다.

2005년 9월부터는 매주 1회 행정자치부 정책고객관리(PCRM) 서비스를 이용하여 각종 지방행정혁신 추진상황과 정보 등을 메일링 서비스하는 웹매거진 「혁신의 불씨」를 발행하고 있다. 2007년 12월 현재 110호가 발간 중이며, 공무원, 학계·언론인 등 전문가 그룹, 전국 각지의 지역주민 등 4만여 명의 고객에게 서비스가 제공되고 있다.

3. 지방행정혁신 우수사례 경진대회 개최

행정자치부는 2005년부터 매년 한 해 동안 각 자치단체에서 발굴한 혁신 우수사례들의 건전한 경쟁과 공유·확산을 도모하고 그 성과를 널리 알리기 위한 「지방행정혁신 우수사례 경진대회」를 개최하였다. 먼저 자치단체 자체적으로 시·군·구 경진대회와 시·도 경진대회를 거쳐 출품된 사례 중에서 외부전문가 중심의 객관적이고 공정한 심사를 통해 우수사례를 엄선하여 최종적으로 행정자치부 주관 전국 경진대회에서 대한민국 최고 지방행정혁신사례의 타이틀을 놓고 열띤 경쟁을 펼쳤다.

2005 지방행정혁신 우수사례 경진대회는 10월 28일 ‘고객과 성과 중심의 일류 지방행정, 혁신이 그 시작입니다’라는 주제로 국무총리, 행정자치부장관, 단체장, 공무원 및 주민 등 400여명이 참석한 가운데 정부중앙청사 별관 2층 대강당에서 개최되었다. ‘말 한마디로 서류 뚫다! 민원인 친화형 토지종합민원창구시스템 구축 사례’(서울 마포구)가 최우수상인 대통령상을 수상하였으며, 16개 발표사례 모두에 대해서는 특별교부세 지원 등 인센티브가 주어졌다.

2006 지방행정혁신 우수사례 경진대회는 11월 22일 부산 벡스코(BEXCO)에서 단체장, 공무원, 주민, 학계 전문가 등 500여명이 참석한 가운데 「제1회 지방행정혁신한마당」의 일환으로 개최되었다. ‘관급공사 품질관리 OK’(서울 영등포구)가 대통령상을 수상하였으며, 26개 발표사례 모두에 대해 특별교부세 지원 등 인센티브가 주어졌다.

2007 지방행정혁신 우수사례 경진대회는 10월 18일 경기도 고양시 킨텍스(KINTEX)에서 「제2회 지방행정혁신한마당」의 일환으로 개최되었는데, 고객만족 분야에서는 ‘비즈니스 365일 24시간 업무지원시스템 구축’(광주 서구), 업무프로세스혁신 분야는 ‘U-생활민원 바로처리 시스템 운영’(충북 청주시), 행정투명성·조직혁신 분야에서는 ‘주민 밀착형 벨크로 조직 구성·운영’(충북 증평군)이 각각 분야별 대통령상을 수상하였으며 19개 발표사례 모두에 대해 특별교부세 지원 등 인센티브가 주어졌다.

4. 혁신학습동아리 경진대회 개최

혁신은 문제의식에서부터 이를 해결하기 위한 일련의 학습과 그 결과물로 발전하는 것으로서 혁신의 중심에는 학습이 있고, 지식을 창조하고 공유하는 학습과정의 중심에는 ‘학습동아리(CoP : Community of Practice)’가 있다. 이에 행정자치부에서는 우수한 혁신 학습동아리의 운영 프로세스, 학습과정 및 활동성과를 평가, 공유, 학습함으로써 혁신 학습동아리의 중요성에 대한 공감대 형성 및 업무현장 중심의 학습조직문화 정착에 기여하고자 최초로 2007 지방자치단체 우수 혁신학습동아리 경진대회를 개최하였다.

2007 지방행정혁신한마당 행사의 일환으로 10월 18일 경기 고양시 킨텍스에서 개최된 이 대회에서는 시·도별 최우수사례 1건씩 모두 16개의 동아리 우수사례가 발표되

었다. 처음 개최된 대회였으나 다양한 형태의 학습동아리 활동 모습과 특성·성과를 잘 보여주었으며, 적극적인 참여로 혁신학습동아리의 활성화와 대회의 성공적인 정착 가능성이 보여 주었다.

특히 최우수상을 받은 충남 아산시의 ‘미리내’는 업무 특성상 한자사용이 많은 토지관리과 신규 공무원들이 학습의 필요성을 느끼면서 한자학습을 위한 동아리로서 탄생했으나, 점차 개인적인 소양 함양을 넘어 공무원으로서의 사명을 가지고 주민을 위한 행정서비스 개선과 관련한 주제를 선정, 해결해보고자 하면서 자문교수와 전문가를 포함한 혁신학습동아리로 성장하였다. 그 결과 관련기관과 부서가 서로 달라 무질서하게 설치된 각종 도로(교통)시설물에 대한 통합설치·관리가 가능한 시스템을 구축하고 통합시설물 특허 출원 및 시행을 통해 시민만족도 제고 및 예산절감의 효과를 가져왔다.

5. 혁신 우수사례 현장체험학습 프로그램 운영

혁신활동과 성과에 대한 사례집 등 간접적 공유 방식으로는 살아있는 지식을 습득하고 혁신 공감대를 확산하는 데 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 이에 행정자치부는 우수 혁신현장과 사례를 체계적으로 발굴하여 공무원 및 주민이 혁신의 현장을 직접 체험하고 혁신경험을 공유·확산할 수 있는 다양한 학습프로그램을 마련하였다.

2005년 12월에는 행정자치부 주관으로 행자부와 시·도 혁신관계관들이 갈등극복 사례인 서울시 청계천 현장과 지방행정혁신우수사례 경진대회에서 최우수상을 받은 서울 마포구의 민원발급 현장을 대상으로 ‘혁신현장아카데미’를 시범운영하였다.

2007년에는 이를 더욱 확대 발전시켜 7월부터 11월까지 서울 영등포구(관급공사 품질관리 OK) 등 7개 혁신우수 자치단체를 순회하면서 타 자치단체 공무원들이 현장에서 직접 벤치마킹하고 상호학습할 수 있도록 ‘지방행정혁신 우수사례 현장체험 교육’을 실시하였다.

6. 지방행정혁신한마당 개최

2006년 본격적으로 지방행정혁신의 성과가 창출·확산되는 시점에서 행정자치부는

전국 자치단체 공무원과 학계 전문가, 주민 등이 함께 모여 혁신성과를 결산하고 체험·공유할 수 있는 장(場)으로 ‘지방행정혁신한마당’ 행사를 기획하였다.

제1회 지방행정혁신한마당은 2006년 11월 21일부터 23일까지 3일간 부산 벡스코에서 개최되어 2004년 지방행정혁신을 본격적으로 시작한 이후, 처음으로 그동안의 경과와 성과를 종합적으로 정리하고 조망하는 기회를 가졌다. 이 행사는 지방행정혁신워크숍, 우수사례경진대회, 고객만족행정 전문교육, 혁신성과전시회 등 지방행정혁신과 관련한 다양한 프로그램으로 운영되어 전국 자치단체 공무원, 학계 전문가, 컨설턴트, 주민과 학생 등 약 1만 5,000여 명이 참가하였으며, 특히 100여명 이상의 자치단체장이 직접 참여하여 지방의 혁신리더들 또한 높은 관심을 보였다.

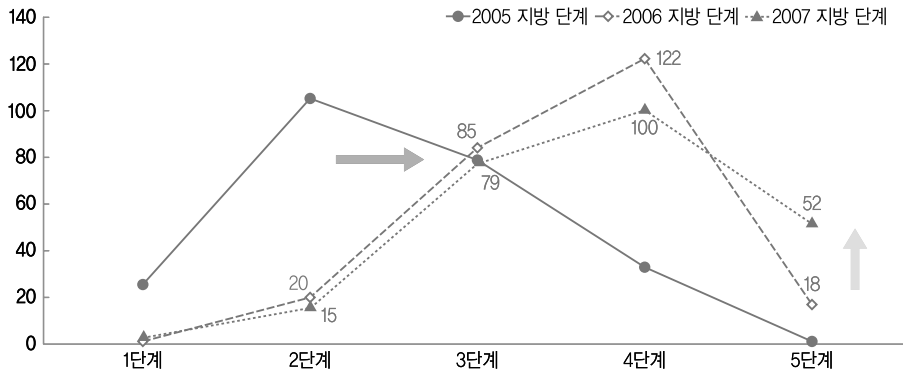
제2회 지방행정혁신 한마당은 2007년 10월 17일부터 19일까지 3일간 고양 킨텍스에서 개최되어 전국 지방자치단체장, 지방의원, 공무원, 학계전문가, 주민 등 1만 5,000여 명이 참여한 가운데 참여정부 지방행정혁신 추진성과를 종합 결산하고 향후 발전적인 미래전략을 모색하는 자리를 마련하였다. 이 행사는 ‘대한민국 발전에너지, 지방행정혁신’이라는 슬로건을 내걸고, 혁신·분권·균형발전세미나, 지방행정혁신 우수사례 경진대회, 혁신학습동아리 경진대회, 혁신성과전시회 등 다채로운 프로그램들로 펼쳐졌다. 2006년에 비해 지방의원까지 참석하여 참석대상이 확대되었으며, 혁신학습동아리 경진대회, 혁신·분권·균형발전세미나 등을 통해 콘텐츠를 보다 더 다양화하고 내실화하고자 노력함으로써 언론의 호평을 받는 한편, 자치단체 공무원 대상 설문조사에서도 95.4%의 높은 만족도를 나타내었다.

제6절 지속적인 혁신평가와 환류

1. 자율적인 혁신진단 활성화

지방자치단체의 혁신활동을 지속적으로 유지시키고 문제점과 개선점을 파악하여 향후 혁신추진 활동에 반영하기 위해서는 각 지방자치단체의 혁신활동에 대해 객관적인

연도별 정기진단 결과 단계별 분포 현황



진단이 필수적으로 이뤄져야 한다. 이에 2005년부터 정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)를 자치단체 환경에 맞게 변형한 정부혁신지수 핵심형(GII-Core) 모형을 활용하여 매년 웹기반의 정기진단을 실시함으로써 자치단체별 혁신수준 및 취약점을 파악하여 지원하고 있다.

자치단체 혁신수준 3단계 이상 비율은 46%(2005년)→91%(2006년)→94%(2007년)으로 매년 크게 증가하여 혁신수준이 급속히 상승하는 양상을 보였다. 2005년에 비해 2006년은 전반적인 단계 상승이 이루어진 반면, 2007년 들어와 하위 기관들은 다소 정체되고 중상위 기관들은 상승하는 이분화된 모습을 보이고 있다. 특히 2007년 정기진단 결과 5단계 기관의 수가 52개(21%)로 크게 늘었다는 점은 지방행정에 있어서 혁신 선도기관그룹이 형성되고 있음을 보여준다.

2. 혁신경쟁과 학습을 위한 혁신평가 실시

자치단체 간 선의의 경쟁과 학습을 유도하여 지방의 혁신 추진역량을 제고하고, 전국적으로 혁신분위기를 확산시켜 나가기 위하여 2005년부터 매년 연말에는 자치단체의 혁신활동과 성과에 대한 체계적인 평가를 실시하였다.

지방행정혁신평가 결과 성과가 우수한 자치단체에 대해서는 재정적 지원, 포상 수여

2005~2007년 지방행정혁신평가 체계 비교

구분	2005년	2006년	2007년
평가대상	• 전 지자체(250개)	• 전 지자체(246개)	• 전 지자체(246개)
평가주관	• 행자부평가단 - 행자부 : 시도 - 시도 : 시군구	• 행자부평가단(155명)	• 행자부평가단(148명)
평가부문(비중)	• 3개부문 - 역량(45%) : 7개 - 과제(40%) : 11개 - 혁신체감도(15%)	• 3개부문(15개항목) - 역량(35%) : 5개항목 - 과제(50%) : 9개항목 - 혁신체감도(15%) • 과정평가(α%)	• 3개부문(10개항목) - 역량(30%) : 2개항목 - 과제(50%) : 7개항목 - 혁신체감도(20%)
평가방법	• 혁신역량 · 과제 - 실적보고서 제출 (인쇄물) - 서면평가(원칙) - 현장확인 • 혁신체감도 조사	• 혁신역량 · 과제 - 지방행정평가정보시스템(VPS)에 전산입력 - 서면심사(원칙) - 전 지자체 실적열람(공개) 평가 전(2일) - 이의신청기회 부여 - 현장확인 (지자체별 3시간) • 혁신체감도 조사	• 혁신역량 · 과제 - 지방행정평가정보시스템(VPS)에 전산입력 - 서면심사(원칙) - 전 지자체 실적열람(공개) 평가 전 · 후 - 이의신청기회 부여 - 현장확인 (지자체별 1일) • 혁신체감도 조사

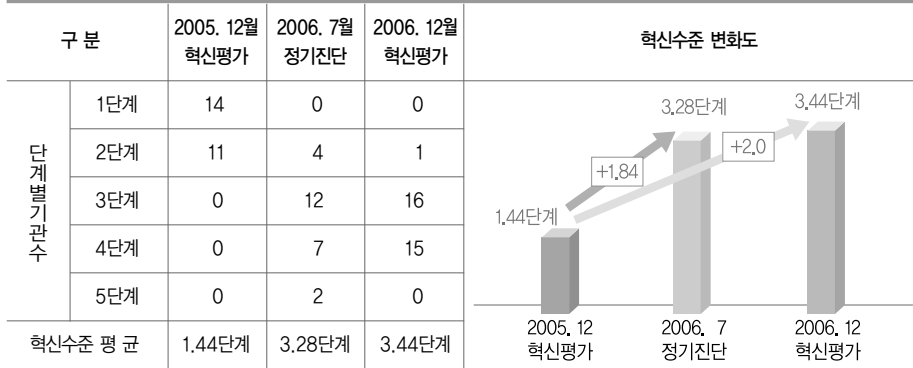
등을 통해 인센티브를 부여하였다. 지방자치단체를 유형별(시·도, 시·군·구)로 구분하고, 평가결과를 5등급(A, B, C, D, E)으로 그룹화하여 이 중 상위 자치단체에 대해서는 특별교부세를 지원해 주었다. 또한 평가결과 우수자치단체 및 유공공무원에 대해서는 기관표창(2005년 50개, 2006년 71개, 2007년 68개)과 개인포상(2005년 174명, 2006년 179명, 2007년 203명)을 실시하여 혁신추진 노력을 배가할 수 있도록 동기를 부여하였다.

3. 찾아가서 도와주는 혁신컨설팅 실시

혁신진단 및 평가결과 혁신수준이 낮은 자치단체에 대해서는 자치단체간 혁신수준의 상향 평균화를 위해 민간전문가 중심의 ‘지방자치단체 혁신컨설팅단’ (2006년 1기 30명, 2007년 2기 46명)을 구성하여 집중적인 컨설팅을 추진하였다.

2006년에는 총 32개 자치단체를 대상으로 318회 현장방문, 41회 특강(4,278명 참여),

2006년 혁신컨설팅 대상기관의 혁신수준 변화추이



2007년 혁신컨설팅 운영실적(83개 자치단체 총 425회 방문)

구분	기간	추진 실적	비고
집중	1단계	4. 26 ~ 8. 17 25개 자치단체 대상 총 310회	특강지원 83회(5,990명) 워크숍지원 100회(5,352명)
	2단계	8. 31 ~ 10. 28 13개 자치단체 대상 총 39회	특강지원 12회(1,789명) 워크숍지원 2회(240명)
추수지도형	5. 2 ~ 9. 6	10개 자치단체 대상 총 34회	특강지원 6회(746명) 워크숍지원 12회(354명)
그룹형 집단	5. 21 ~ 23(권역) 7. 30 ~ 11. 1	35개 자치단체 대상 3개 분야 13개 소그룹 42회	권역별 설명회 3회 포함

84회 워크숍 지원(3,026명 참여) 등을 통해 해당 자치단체의 혁신역량을 강화하고, 혁신수준을 대폭 향상시키는 성과를 거두었다. 자치단체 자체 혁신활동 추진에 대한 자신감을 형성하고, 다양한 혁신학습의 기회제공으로 혁신수준의 동반상승을 유도해 7월 혁신수준 진단결과 컨설팅 대상 자치단체의 84%가 3단계 이상 진입했으며, 12월 혁신평가 결과 97%가 3단계 이상 진입하고 9개 자치단체가 혁신 우수자치단체로 선정되어 표창을 수상하는 등 혁신수준이 대폭 향상되는 성과를 올렸다.

2007년에는 기존의 혁신컨설팅을 더욱 확대 발전시켜 지방자치단체 혁신컨설팅단을 46명으로 확대·보강하고, 컨설팅 대상 기관의 수도 83개로 대폭 확대하는 한편, 혁신수준과 수요를 고려하여 지원방법도 세분화하였다. 즉 38개 혁신수준 하위·미흡 자치

단체를 대상으로 혁신수준의 조기 향상을 도모하는 ‘집중형 컨설팅’, 35개 혁신수준 중·상위 자치단체를 대상으로 지역 또는 수요를 고려하여 혁신내재화를 지원하는 ‘그룹형 집단컨설팅’, 전년도 10개 컨설팅 대상기관에 대해 사후지도(After-service) 형식으로 지속적인 혁신추진을 유도하는 ‘추수 지도형 컨설팅’ 등 차별화된 맞춤형 컨설팅을 실시하였다.

집중형 컨설팅의 경우 1인 1자치단체 전담제로 자치단체별 전담 컨설턴트가 주 1회 또는 2주 1회씩 12~15회 정도 대상 자치단체를 직접 방문하여 혁신역량 강화와 혁신과제 발굴·관리 등을 지원하며, 그룹형 컨설팅은 수준 및 수요별로 대상 자치단체를 그룹화해 5회 정도 현장을 방문해 혁신브랜드 육성 및 자치단체 간 벤치마킹을 통한 성공모델 창출을 지원한다. 추수지도형(After-service) 컨설팅은 전년도 컨설팅을 담당했던 위원이 해당 자치단체를 3~5회 정도 방문하여, 자문내용 및 혁신계획의 추진상황을 점검하고, 혁신수준의 퇴보 방지를 위한 수준별 컨설팅을 지원한다.

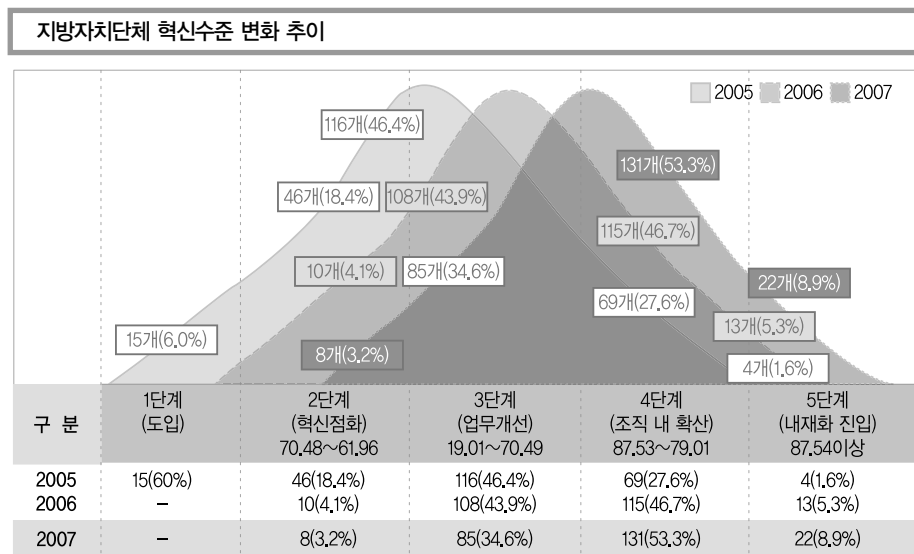
특히 83개 컨설팅 대상 자치단체를 대상으로 실시한 만족도 조사 결과 97%가 컨설팅 기본취지 및 방향성에 대해 공감하고, 컨설팅 지원의 효과성에 대해서도 매우 긍정적(보통이상 97%)인 평가를 하고 있다.

20

지방행정혁신의 추진성과

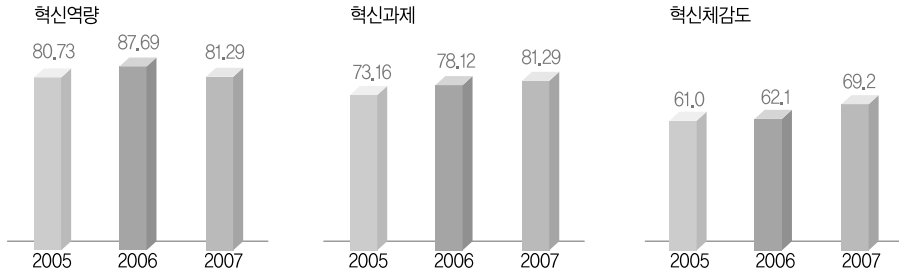
제1절 지방자치단체의 혁신수준 향상

참여정부 들어 중앙정부의 적극적인 혁신관리·지원과 자치단체의 자율적인 변화



※ 1단계(도입)/2단계(혁신점화)/3단계(업무개선)/4단계(조직내확산)/5단계(내재화진입)

지방자치단체 부문별 혁신수준



노력으로 지방행정혁신이 매우 빠른 속도로 추진되었다. 지방자치단체의 혁신수준은 1단계 ‘도입’, 2단계 ‘혁신점화’, 3단계 ‘업무개선’, 4단계 ‘조직내 확산’, 5단계 ‘내재화 진입’으로 구분하여 측정되는데(단계가 올라갈수록 혁신수준이 향상되는 것을 의미함), 2005년 3단계 중심에서 2007년 4단계 중심으로 자치단체 혁신수준이 상승하였고, 특히 4단계 이상 자치단체가 2005년 73개(29%)에서 2007년 153개(62%)로 크게 증가하였다.

지방자치단체의 각 부문별 혁신수준을 살펴보면, 혁신역량은 2005년 80.73점에서 2007년 81.29점으로, 혁신과제는 2005년 73.16점에서 2007년 80.38점으로, 혁신체감도는 2005년 61점에서 2007년 69.2점으로 각각 상승하였다.

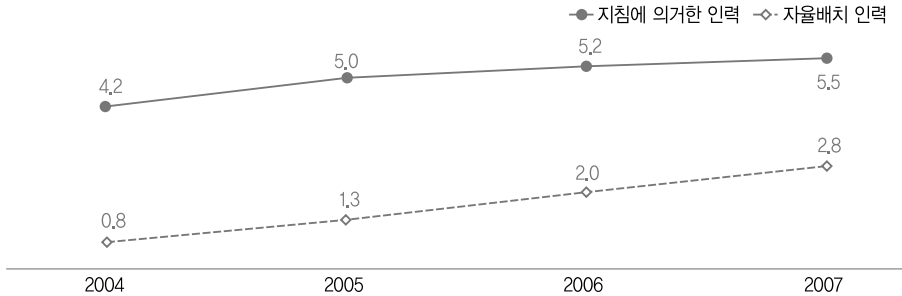
제2절 지방자치단체 혁신활동의 변화 트렌드

1. 혁신추진체계 분야

각 지방자치단체는 공식적인 혁신추진조직을 통해 체계적인 혁신활동을 전개하였으며, 혁신추진의 주도세력으로서 기관 내 혁신을 점화하는 중요한 역할을 수행하였다. 행정자치부 지침에 의한 혁신담당인력은 2004년 자치단체 평균 4.2명에서 2007년 5.5명으로 증가하였고, 자치단체 스스로의 필요에 의한 자율적인 혁신담당인력도 2004년

지방자치단체 혁신담당인력 변동추이

(단위 : 자치단체 평균 인력)



자치단체 평균 0.8명에서 2007년 2.8명으로 증가하였다.

또한 주민과 학계 전문가의 혁신활동에 대한 지원과 참여가 매년 지속적으로 증가하고 있다. 특히 주민참여의 경우 2004년 자치단체 평균 11.3명에서 2007년 97.1명으로 크게 증가하였다.

2. 혁신교육 · 학습 분야

각 지방자치단체는 간부를 비롯한 지방공무원에 대한 체계적인 혁신교육을 통해 혁신마인드와 전문역량을 지속적으로 강화하고, 다양한 학습동아리 활동을 통해 조직전반에 학습분위기를 확산시켰다.

먼저 혁신마인드 제고 및 혁신인식 확산을 위한 혁신기반 역량교육 이수인원은 2004년 자치단체 평균 428명에서 2006년 1,060명으로 증가하였고, 성과창출을 위한 전문교육 이수인원도 2004년 자치단체 평균 129명에서 2006년 634명으로 증가하였다.

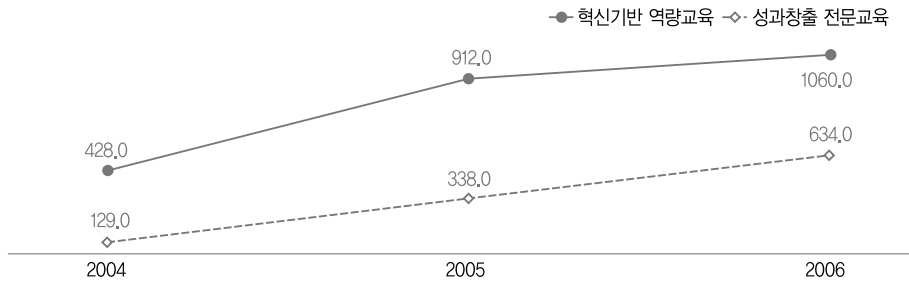
각 자치단체에서 활동 중인 학습동아리도 2004년 자치단체 평균 13개에서 2007년에는 38.5개로 증가하였고, 특히 실질적인 문제해결형 학습동아리의 경우 2004년 6.5개에서 2007년 25개로 눈에 띄게 증가하였다.

자치단체 학습동아리 활동에 있어 공무원의 자발적 참여와 민간전문가의 참여도 지속적으로 증가하고 있다. 2004년 공무원 참여인원이 자치단체 평균 99.4명이었으나, 2006년에는 218.6명으로 증가하였고, 2004년 민간전문가 참여인원은 자치단체 평균 24

명이었으나, 2006년에는 39.3명으로 증가하였다.

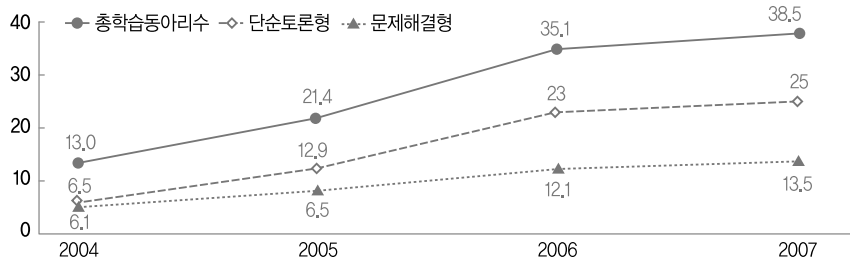
지방자치단체 혁신교육 인원 변동추이

(단위 : 자치단체 평균 교육 인원)



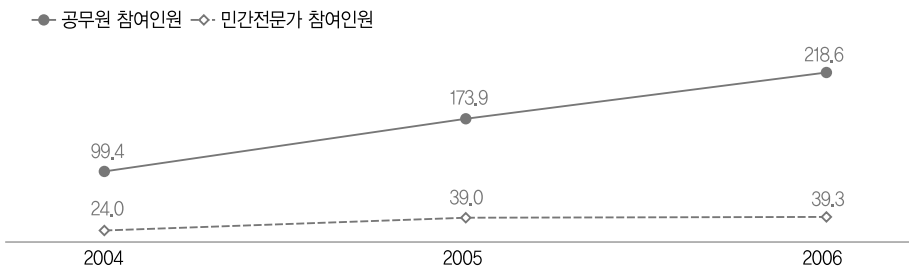
지방자치단체 학습동아리 수 변동추이

(단위 : 자치단체 평균 학습동아리 수)



지방자치단체 학습동아리 참여인원 변동추이

(단위 : 자치단체 평균 참여 인원)



제3절 지방자치단체 혁신성과의 변화 트렌드

1. 행정시스템이 효율과 성과 중심으로 변화

팀제 도입, 성과관리시스템 구축 등을 통해 ‘행정시스템이 경쟁과 성과 중심’으로 변화하고 있다. 행정자치부는 성과 중심의 조직운동을 위한 기반으로 지방자치단체 팀제 도입 근거를 마련하고, 12개 자치단체가 시범 도입·운영중인 성과관리시스템을 2007년부터 전 자치단체로 확대·보급하고 있다. 이러한 혁신인프라를 바탕으로 각 지방자치단체는 IT 기반의 업무프로세스 혁신과 정책품질관리 등을 통해 행정생산성 향상에 박차를 가하고 있다.

주요사례

- 서울시 영등포구의 경우 관급공사의 진행상황과 품질관리를 자동으로 등록·관리하는 ‘관급공사품질관리 OK 시스템’을 개발·운영하여 관급공사의 품질 제고
⇒ 2007년 UN 공공행정상 2차 심사 통과/국무회의 보고(2007.5.15)
- 부산시의 경우 고객관리시스템(CRM), 업무관리시스템(BMS), 성과관리시스템(BSC), 성과공개 시스템 등을 상호연계하는 ‘심포니(Symphony)’를 운영함으로써 창의적이고 경쟁력있는 조직 문화 형성
- 인천시 서구의 경우 ‘양방향 보안등 자동관리시스템’을 통한 원격 점·소등 조절로 연간 약 20%의 전기에너지를 절감하고, 소등 원인의 체계적 분류에 따른 정비료 보수 예산의 약 30%를 절감

2. 대민서비스가 고객 중심으로 전환

민원처리기간 단축, 찾아가는 민원서비스 제공 등을 통해 ‘대민서비스가 고객중심’으로 전환되고 있다. 행정자치부는 전 자치단체에 고객만족행정 전담부서를 설치하고, 「고객만족행정 실행매뉴얼」을 발간하는 등 다양한 혁신활동을 추진하였다. 각 지방자

치단체들도 고객의 입장에서 신속·정확하고, 친절한 행정서비스를 전달하기 위하여 주민접점 업무프로세스를 개선하고, 고객친화형 행정서비스를 확대하는 등 기존의 틀을 깨는 다양한 혁신활동을 벌이고 있다.

주요사례

- 경기도 파주시의 경우 결재권 위임과 업무전산화 등을 통해 각종 인·허가 민원과 제증명 발급 등의 법정 민원처리기간을 50% 이상 단축
- 서울시 마포구의 경우 민원인 친화형 '토지종합민원창구시스템' 운영으로 민원신청서를 과감히 폐지하고, 양방향 모니터를 통해 민원처리과정을 공유하며 구두신청으로 민원발급 업무처리 가능
- 경기도 남양주시의 경우 인터넷을 활용한 '수도요금 정산프로그램'을 개발·운영하여 언제 어디서나 1분이내에 수도요금 정산이 가능

3. 주민과 함께 하는 참여·투명행정으로 변모

행정정보 공개 확대, 정책과정에 주민참여 제도화 등을 통해 '주민과 함께하는 투명행정'으로 변모하고 있다. IT시스템 기반을 바탕으로 주민의 알권리를 충족시키고 행정투명성을 제고시켜 나가고 있다. 또한 정책과정에 주민참여를 활성화하고 주민과 함께 행정서비스를 제공하는 공동생산(co-production)을 확대함으로써 행정의 신뢰성을 제고시켜 나가고 있다.

주요사례

- 경기도의 경우 인터넷상 의약품 나눔 정보망「팜뱅크」를 통해 제약회사의 잉여의약품을 사회복지 시설 등에 무상지원함으로써 저소득계층의 건강한 생활여건을 조성하고 의료자원봉사활동 활성화 지원
- 광주시 북구의 경우 '주민참여 예산제' 도입을 통해 예산편성에 주민참여를 제도화하고, 예산토론회 등 온라인 인프라를 구축하여 지방재정의 투명성 확보
- 울산시의 경우 홈페이지에 결재문서 원본을 공개하는 '결재문서공개시스템'을 구축·운영하여 2007년 현재까지 총 6,382건의 결재문서를 공개함으로써 시민의 알권리 충족과 정책실명제 정착 도모



6

지방교육행정 혁신

21

지방교육행정 혁신의 필요성 및 특징

제1절 지방교육행정 혁신의 필요성

지난 십수년간 교육정책 당국 및 각종 교육혁신 관련 위원회 등에서 교육제도 개혁을 통해 이 문제를 해결해 보고자 노력해 왔다. 그러나 수많은 시도에도 불구하고 국민이 열망하는 수준의 바람직한 결실을 거두지는 못하였다. 한국의 교육문제가 근본적으로 해결되기 위해서는 관련 제도개혁만으로는 부족하며, 종국적으로 실제 교육이 이루어지는 학교 현장에서 학생과 학부모가 체감할 수 있는 혁신이 이루어져야 한다는 점에 대해 많은 이들이 공감한다. 하지만 수천 개나 되는 단위학교, 수십만 명의 교원이 하루 아침에 새로운 교육을 실천해 나간다는 것은 거의 불가능에 가깝다.

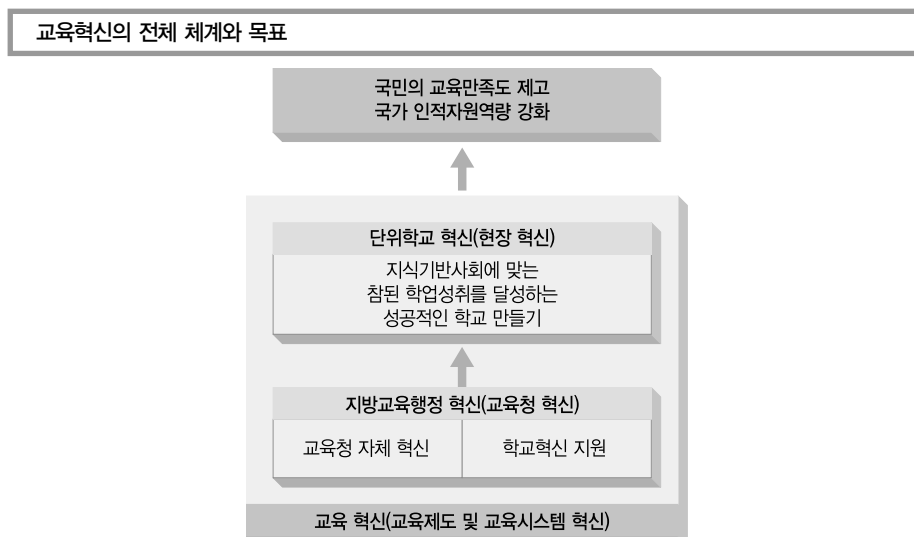
따라서 우선적으로 필요한 것이 바로 단위학교 교육을 지도 감독하는 지방교육청의 혁신, 즉 각 시·도나 시·군·구 단위에 산재한 196개 지방교육행정기관으로부터의 변화와 혁신이 필요하다. 지난 십수년간 교육제도를 놓고 수많은 변화와 혁신 노력을 기울였지만, 실제 교육행정이 집행되는 지방교육행정의 근본적인 변화와 혁신을 본격적으로 시도하지는 않았다. 지방교육행정은 교육정책이 집행되고 학부모·지역 주민·교원 등과 상시적인 접촉체계를 유지하는 최일선 현장인 초·중·고 단위학교 교

육현장을 지도·감독하는 역할을 담당하고 있다. 정책집행의 품질 제고와 현장교육 혁신 유인을 통해 고객 만족도를 높이기 위해서는 지방교육행정의 혁신이 반드시 필요했다.

제2절 지방교육행정 혁신의 의의

통상 교육행정이란 교육에 관계되는 조직에서 교육목표를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 인적·물적 요소를 조직하고 관리하는 제반 활동을 지칭한다. 지방교육행정은 교육정책이 집행되고 학부모·지역 주민·교원 등과 상시적인 접촉체계를 유지하는 최일선 현장인 초중고 단위학교 교육현장을 지도·감독하는 역할을 담당하고 있다.

지방교육행정 혁신은 전체 교육혁신(교육제도 및 교육시스템 혁신)의 기반 위에서 참된 학업성취를 달성하는 성공적인 학교 만들기(단위학교 혁신)를 위해 교육청 스스로의 내부 혁신과 학교혁신을 지원하는 교육행정 혁신을 지칭한다. 이를 통해 국민의 교육만족도 및 교육에 대한 신뢰성을 제고하고, 국가 인적자원 역량강화를 기하고자 하는 것이다.



교육혁신의 최종적 목표인 국민의 교육만족도 제고와 국가 인적자원역량 강화를 위해서는 교육정책을 담당하고 있는 교육인적자원부, 지방교육행정을 담당하고 있는 지방교육청, 교육현장을 책임지는 대학교, 중·고등학교, 초등학교 등 각급 학교 등 교육 관련 기관들의 지속적인 자기혁신 노력과 긴밀한 협력을 통해 달성된다.

제3절 지방교육행정 혁신의 특징

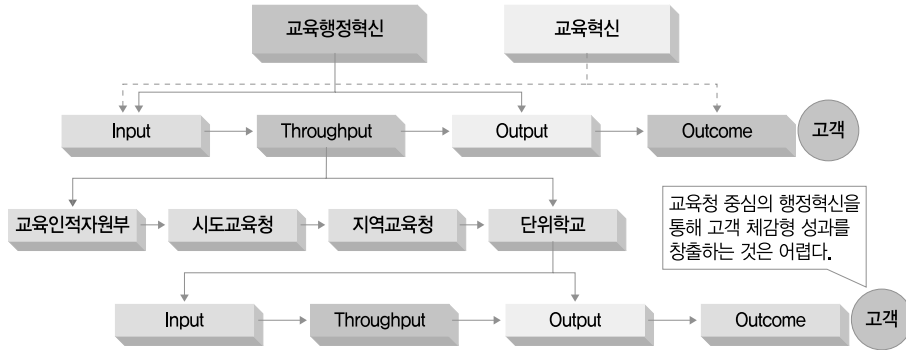
지방교육행정 혁신의 성과는 본업인 교육혁신(교육제도 및 교육시스템 혁신)의 성과와 밀접한 관련성이 있다. 다음의 그림을 통해 보듯 초등학교나 중·고등학교는 물론 대학을 포함한 전반적인 교육혁신을 통해 고객인 학생과 국민들이 인지할 수 있는 혁신 성과를 창출할 수 있다.

지방교육행정 혁신 특징을 이해하기 위해서는 지방교육청이 담당할 역할과 기능을 이해하는 것이 필요하다. 대표적으로 서울특별시 교육청이 담당할 역할과 기능을 보면 교육청 내부 살림을 맡은 총무과를 제외하고, 기획관리실, 교육정책국, 평생교육국, 교육지원국 등이 산하 지역교육청 및 소속 단위학교의 교육행정 관련 업무를 담당한다. 서울시 산하에는 유치원부터 초등학교 및 중학교를 관할하는 11개 지역교육청이 소속되어 있으며, 각 지역 도서관 등 28개 산하기관이 있고, 지역 내 2,182개 단위학교를 관할하고 있다. 대상학생 수만도 150여만 명에 이르며, 소속된 교원 수도 7,500여 명에 이른다.

교육청 조직 및 관할 업무영역이 방대하지만, 지방교육청이 교육혁신의 모든 영역을 담당하지는 않는다. 지방교육행정에서 담당할 지방교육청 중심의 교육행정 혁신은 단위학교의 현장 혁신으로 이어지는 가교 역할을 수행하며, 전체 교육혁신 성과 중 과정 성과와 일차적 결과성과를 중심으로 한 중간범위의 성과를 담당하고 있다.

지방교육행정 혁신의 성과를 올바르게 평가하기 위해서는 교육혁신의 인프라에 해당하는 지방교육행정 혁신을 통해 달성할 수 있는 적정 목표 성과 수준과 함께, 더 큰 교육제도 혁신의 도움 없이는 독자적으로 달성하기 힘든 성과 한계가 존재함을 인식하는

지방교육행정 혁신의 성과 범위



것이 필요하다. 특히 교육현장인 단위학교로의 혁신의 확산 및 참여, 이를 통한 단위학교 행정혁신의 성과도 지방교육행정 혁신의 성과로 볼 수 있다. 초·중·고 단위학교에서는 지방교육행정 혁신의 영향을 받아 수업방식 변경 등 현장교육 혁신을 추진하고 있으며, 이를 통해 고객접점에서의 교육만족도 및 교육성과 향상 등의 실적을 보이고 있다.

지방교육행정 혁신은 단일기관으로 추진되는 것이 아니라, 자율성을 지닌 16개 시도교육청, 산하 180개 지역교육청이 중심이 되어 개별적으로 추진된다. 따라서 혁신 성과는 주로 분포 특성을 지니며, 통상 평균과 편차 개념을 활용해 분석할 수 있다.

22

지방교육행정 혁신의 추진전략과 과정

제1절 지방교육행정 혁신 추진과정과 체계

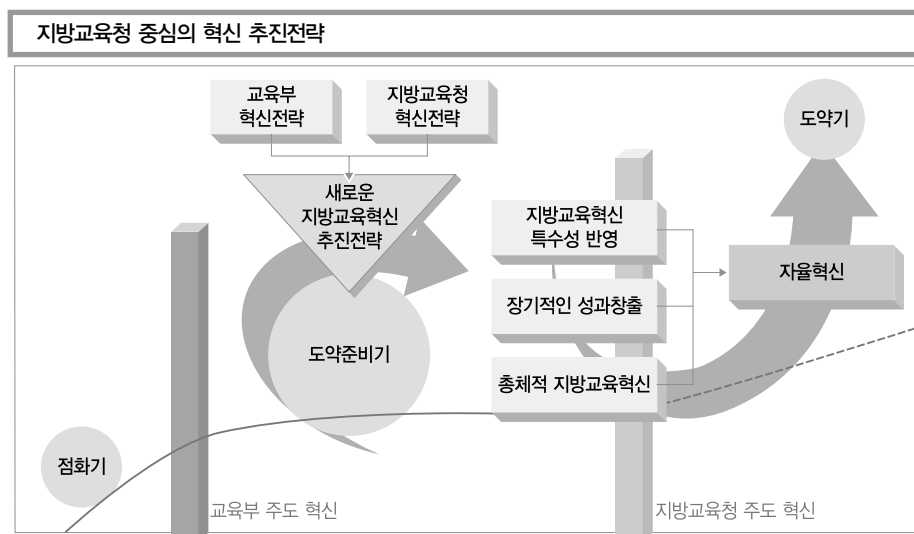
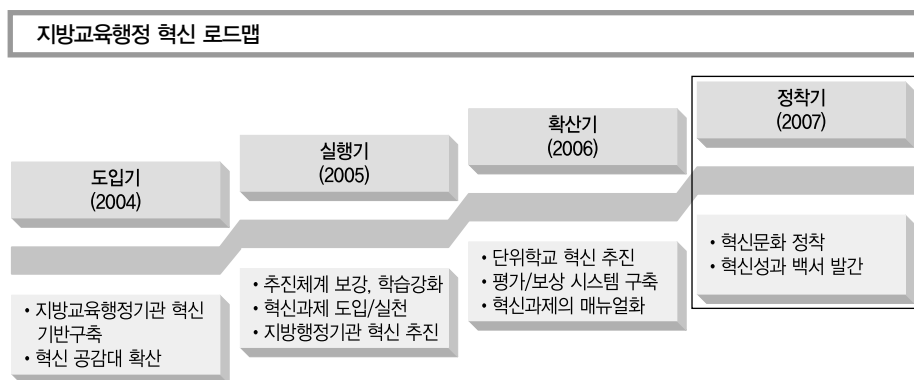
지방교육행정의 혁신의 시작은 2004년으로 거슬러 올라간다. 정부는 2004년 시도교육청 기관장과의 워크숍, 간담회 등을 개최하여 지방교육행정공무원의 혁신 마인드 배양 및 이해도를 제고시키려는 노력을 시도했다. 그러나 당시 지방교육행정 혁신 추진 활동은 초보적 수준에 머물렀다.

지방교육행정 혁신은 2005년부터 본격적으로 추진되었다. 참여정부는 2005년을 지방교육행정 혁신의 원년으로 설정하고 ‘지방교육행정 공무원의 2/3 이상이 혁신에 동참하여 혁신성과를 가시화한다’는 것을 목표로 삼아 본격적으로 지방교육행정 혁신을 추진하였다. 또한 2005년 지방교육행정 혁신 도입·실행기를 지나, 2006년 확산기, 2007년 정착기에 이르는 지방교육행정 혁신 로드맵을 작성하여 지속적인 지방교육행정 혁신 관리에 착수했다.

우선 지방교육행정 혁신을 지속적이고 충실히 수행하기 위해 전담조직으로 교육인적자원부에 지방교육혁신과(2005년 1월), 시도교육청에 혁신복지담당관(2004년 9월)을 각각 설치하였다. 또한 단위학교에까지 혁신 분위기를 확산하기 위해 2005년 후반부에 추가적으로 지역교육청에 혁신전담팀(2005년 10월)을 설치하였다.

2006년은 2005년 혁신의 성과를 바탕으로 공통혁신과제 위주로 심화·발전시키는 것을 지방교육청 혁신의 목표로 하였다. 또한 2006년을 ‘학교혁신 원년의 해’로 설정, 정부혁신의 열기를 단위학교까지 확산하는 데 주력하였다.

이상과 같은 지방교육행정 혁신 로드맵을 지방교육청의 관점에서 재해석해보면 다음과 같은 그림으로 표현해 볼 수 있다. 즉 2005년까지는 교육인적자원부 주도의 혁신추진전략에 대응하지만, 2006년부터는 지방교육청이 주도하는 자율적 혁신을 추진해 나가고, 이를 바탕으로 단위학교로의 혁신확산을 추진해 나가고자 했다.



2005년 이후의 지방교육행정 혁신 추진체계는 다음 그림과 같다. 지방교육행정 혁신의 총괄 담당조직은 교육인적자원부 산하 지방교육혁신과라 할 수 있으며, 그 산하에 16개 시도교육청, 180개 지역교육청이 혁신추진의 기본 축을 형성하고 있다.



교육인적자원부와 시도교육청 간 연계체계를 구축하여 지방교육혁신 역량을 제고하기 위하여 지방교육행정혁신협의회를 구성하였는데, 협의회는 교육인적자원부 차관(의장), 지방교육지원국장(간사), 시도교육청부교육감(위원) 등으로 구성하였다. 지방교육행정협의회의 실무기구로 교육인적자원부 지방교육혁신과장, 시도교육청 혁신복지담당관으로 구성된 지방교육행정혁신실무협의회도 지방교육행정혁신협의회와 동시에 구성하였다. 또한 시도교육청 자체적으로 지역 실정에 맞게 추진·관리하기 위하여 시도교육청 혁신담당관, 지역교육청 혁신 담당과장으로 구성되는 지역혁신협의회도 구성·운영하고 있다.

2006년부터 단위학교로의 혁신확산이 추진되면서 16개 시도교육청은 물론 지역교육청 단위로 지역 내 혁신추진조직 및 협의체를 구성해 운영하고 있다. 또한 혁신추진조직 외에 기관 내 다양한 혁신 후원조직, 기관들이 함께 참여하는 혁신커뮤니티가 운영되고 있다.

제2절 지방교육청의 변화와 혁신 노력

1. 교육행정 관리자 및 실무자의 혁신 참여

교육의 특수성으로 인해 교육공무원은 물론 교육행정공무원 역시 가치 변화에 보수적이며, 일의 특성상 안정지향성을 강하게 보유하고 있다. 이로 인해 참여정부 이전 지방교육행정 실무 분야는 개혁이나 혁신의 무풍지대로 간주되어 왔고, 특히 지방교육행정에 참여하는 장학사, 장학관, 교육감 등의 교육전문직은 좀처럼 변화와 혁신 요구를 직접적으로 받아보지도 않았다.

참여정부 2년차인 2004년 중반부터 지방교육청은 당시 중앙부처나 지방정부들이 참여하고 있던 정부혁신 대열에 동참해 줄 것을 요청받았다. 추진 초기 지방교육청에서는 다른 중앙부처에도 다양한 소속기관들이 있는데 왜 유독 지방교육청만 짝어 참여해야 하는지에 대한 거부감이 일부 나타났다.

이러한 상황 속에서 지방교육행정 측면에서는 교육행정 관리자(기관장 및 간부, 장학사 등) 및 교육행정 실무자(교육청 일반직원, 단위학교 행정직원 등)의 혁신참여, 이를 통한 의식 및 행동변화가 일차적인 혁신의 목표였다. 이 중에서도 단위학교 관리자나 실무자보다는 교육청에 근무하는 교육행정 관리자와 실무자의 변화와 혁신이 우선적으로 중요했다. 교육혁신을 위해서는 학교현장에서 학생들을 직접 만나는 일선 교육공무원인 교사의 변화와 혁신이 중요했지만, 이를 지방교육행정 혁신의 주체세력으로 포함시키기에는 역부족이었다. 이에 지방교육행정 혁신계획에서는 교육행정 관리자(기관장 및 간부, 장학사 등) 및 교육행정 실무자(교육청 일반직원, 단위학교 행정직원 등)의 적극적인 혁신참여를 일차적 목표로 설정했다.

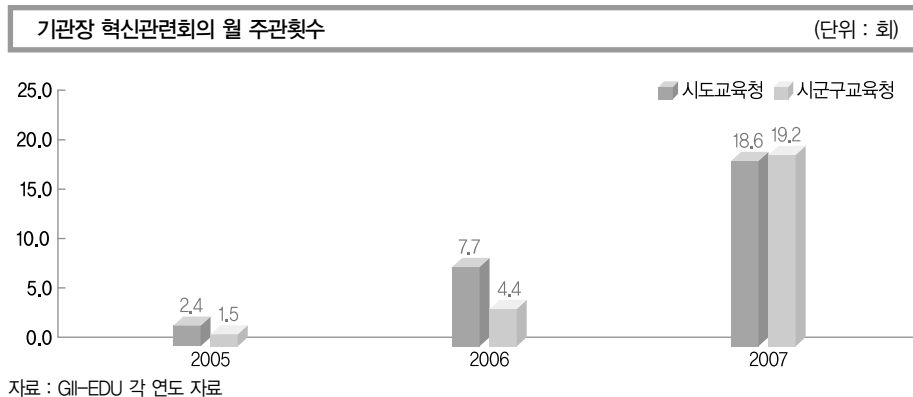
2005년까지는 196개 지방교육청에 근무하는 교육행정 관리자 및 실무자를 참여시키는 데 집중하고, 2006년부터 단위학교 교육행정 관리자 및 실무자로 참여범위를 확대하고자 했다. 또한 교육청 내에서도 2005년에는 기관장 및 교육행정공무원 참여에 집중하고, 2006년부터 장학사 등 교육전문직으로 참여 범위를 확대하는 단계적 확대 전략을 추구했다.

1) 맞춤형 교육을 통한 혁신참여 유인

교육인적자원부는 혁신의 수준에 따라 차별화된 맞춤형 교육을 실시해 교육청 공무원들의 혁신능력을 향상시키고 혁신의 공감대를 형성하였다. 이는 혁신의 주체인 지방교육공무원의 마인드 변화와 혁신역량 강화를 위해서 체계적인 교육이 무엇보다도 중요하다라는 인식에서 비롯된 것이다.

2005년에는 ‘리더가 무관심한 혁신은 성공할 수 없다’는 인식하에 교육인적자원연구원 및 중앙공무원교육원 등과 연계하여 ‘교육혁신 최고지도자과정’(교육청 부교육감, 실·국장 대상), ‘교육혁신 선도그룹과정’(교육장, 교육청 과장 대상) 등 5급 이상 지방공무원 및 교육전문직 등 지방교육청의 핵심 리더들에 대한 지방교육혁신 연수를 실시하였다. 2006년에도 지방교육혁신의 확산의 촉매자인 리더 및 중간관리자급(부교육감, 실·국장, 혁신기획팀장 등)에 대하여는 변화관리 과정 위주로 교육을 실시하여 혁신에 대한 책임감을 부여하고 혁신활동에 대한 관심을 고취시켰다.

2006년 특이한 점은 지방교육청 6급 이하 전 직원(일반직, 전문직) 6만 5,000여 명을 대상으로 공통혁신과제에 대한 e-러닝을 추진하여 단기간에 공통혁신과제 이해도 제고 및 혁신 동기부여 등의 성과를 이루어 냈다는 점이다. 특히 e-러닝 교육과정 개발 시, 모든 시도교육청이 직접 참여하도록 했는데, 이는 현장성 높은 교육과정 개발을 가능케 함과 동시에 혁신 분위기를 확산시켰다는 점에서 기여했다.

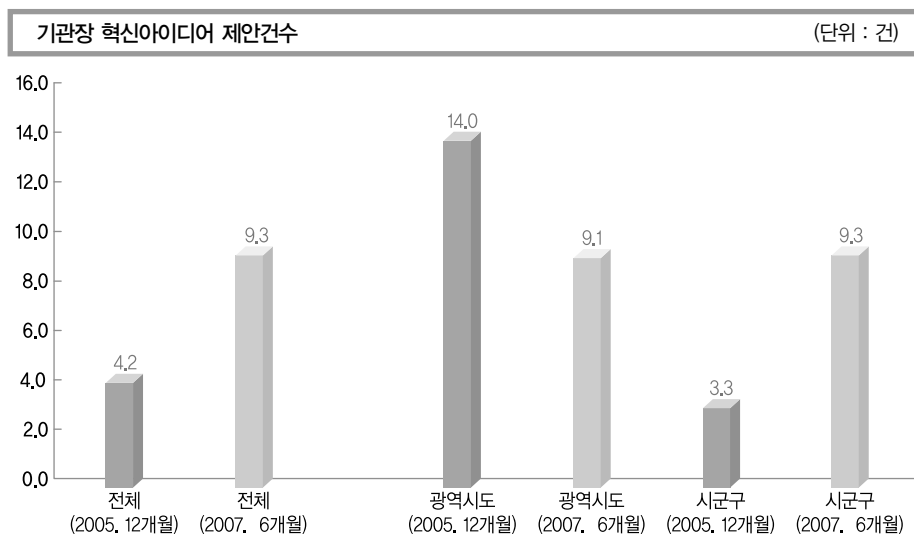


이러한 e-learning 혁신교육은 국·공·사립 초·중등학교 전 교원 37만여 명을 대상으로 시행했는데, 이 중 50%에 이르는 18만 6,000여 명이 신청해 약 90%의 수료율을 보였다. 참여율과 수료율이 높았다는 점 외에도 교육수료 후 만족도 평가도 5점 만점에 4.0점으로 e-learning 평균 만족도에 비해 높게 나타나 일반 교원에게 혁신의식을 확산하는 데 성공을 거두었다.

2) 기관장의 혁신 몰입과 솔선수범 행동

기관의 혁신을 촉진하기 위한 기관장의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 변화에 대해 보수적인 교육청이라는 조직을 변화시키기 위해서는 기관장이 먼저 변화해야 하지만, 교육계의 관행상 결코 쉽지 않은 일이었다.

기관장의 혁신리더십을 엿볼 수 있는 가장 기초적인 행동이 바로 기관 혁신관련회의를 주관하는 행동이다. 교육청 혁신지수(GII-EDU) 조사를 통해 볼 때, 기관장의 혁신관련회의 월 주관 횟수는 2005년 매우 미미했지만, 2006년과 2007년 급격하게 증가하는 것으로 나타난다. 기관장의 혁신아이디어 제안 건수도 2005년 12개월 기준 4.2건이



자료 : GII-EDU 각 연도 자료

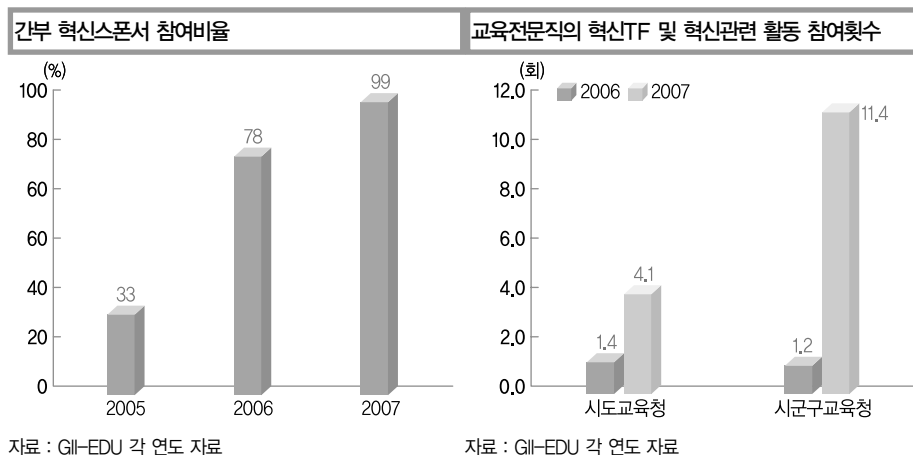
2007년 6개월 기준 9.3건으로 늘어났다. 2007년을 12개월 기준으로 환산하면 2005년 대비 4배 이상 기관장의 직접적 참여행동이 증대한 것이다.

지방교육청 유형별로는 16개 시도교육청 대비 시군구 지역교육청의 기관장의 적극적 혁신참여행동이 크게 늘어난 것으로 나타난다. 지역교육청의 경우 기관장의 혁신 아이디어 제안건수는 12개월 기준으로 환산하면 무려 6배 정도의 증가를 보이고 있다.

3) 간부 및 교육전문직의 혁신참여 확대

간부들의 혁신 참여는 2005년까지는 저조하다가 2006년 이후 본격적으로 활성화되고 있음을 발견할 수 있다. 간부들의 혁신 참여 활동은 소극적인 측면에서의 혁신관련 교육이나 워크숍 참여로부터, 혁신관련 T/F 참여, 혁신관련 제안참여 등으로 그 참여수준이 높아진다. 제도적인 측면에서는 일반 직원들의 도전적 혁신과제 수행을 촉진하는 혁신스폰서 참여로 발전한다.

한편 교육청 혁신 초기 교육전문직은 혁신의 무풍지대였다. 그러나 시간이 흘러갈수록 행정 분야 혁신과 학무 분야 혁신이 무관한 것이 아니라 밀접한 상호연관성을 지니고 있으며, 교육청의 본래 사명인 단위학교 혁신을 촉진하기 위해서는 학무 분야의 혁신이 반드시 함께 이루어져야 한다는 인식이 확산되기 시작하였다.



2. 구성원 차원의 다양한 혁신 참여 활성화

1) 변화와 혁신에 대한 의식변화 : ‘나부터 변해야 한다’

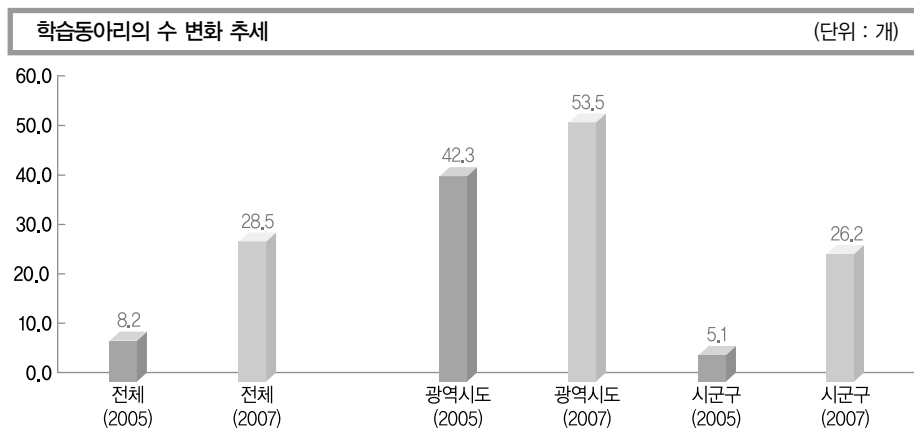
구성원들의 혁신관련 의식변화는 혁신의 필요성 인식과 혁신의지 측면에서 살펴볼 수 있다. 통상 혁신의 필요성에 대해서는 굳이 혁신이 강조되지 않는 상황에서도 상당수의 직원들이 공감한다. 문제는 혁신의지라 할 수 있는데, 이것은 혁신이 활성화되지 않을 경우 필요성 인식에 비해 낮게 나타난다. 교육청 구성원의 경우 혁신관련 의식측면에서 2004년 혁신이 시작된 이후 지속적으로 변화해오고 있다.

2) 교육청 직원들의 자발적 혁신참여 활성화

지방교육행정 혁신을 추진하던 초기 수수방관하던 교육행정 구성원들이 2005년과 2006년을 거치면서 참여수준이 급격히 향상되고 있다. 물론 평가 및 보상이라는 유인장치가 있었지만, 단순히 이것만을 이유로 들기에는 참여수준과 그 내용이 매우 높다.

구성원들의 혁신서포터즈 참여비율을 살펴보면, 2005년 평균 28.9% 정도에 불과하던 것이 2007년의 경우 평균 90.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 기관 평균이므로 일부 기관의 경우 50% 미만도 나타나지만, 대다수 기관에서 90% 이상의 참여율을 보이고 있다.

구성원들이 참여하는 혁신TF 수도 2005년에 비해 2007년 들어와 급격하게 증가한 것



자료 : GII-EDU 각 연도 자료

으로 나타나고 있다. 내용적인 측면에서도 2005년에는 주로 내부직원 중심으로 행정혁신과제를 수행하는 TF가 주류를 이룬 반면, 2007년에 들어와서는 내부직원은 물론 단위학교 교직원이 함께 참여하는 TF 수가 늘어났고, 과제의 범위도 행정혁신 과제로부터 학무혁신 과제 등으로 확장되고 있는 것으로 나타났다.

3) 학습동아리를 통한 혁신역량 강화와 혁신과제 발굴

학습동아리 활동은 자발적인 혁신 참여가 활성화되었음을 보여주는 주요한 지표 중의 하나이다. 2005년 들어 행정혁신과제를 수행하기 위한 학습동아리들이 추가 운영되었지만, 그 수는 아직 많지 않았다. 시간이 갈수록 자발적 의사를 갖고 구성하는 학습동아리의 수가 늘어나기 시작했다. 2006년부터는 교육전문직들이 참여하는 학무 분야의 학습동아리, 일선 학교교사나 직원들이 함께 참여하는 학습동아리가 늘어나면서 조사 결과를 통해 보듯 학습동아리 활동이 크게 활성화되었다.

3. 기관 차원의 혁신 참여 활성화

기관 차원의 혁신 참여도 2005년 이후 활성화되고 있다. 기관 차원의 혁신 참여는 한편으로는 혁신 성공사례 및 성과를 겨루는 혁신경진대회, 다른 한편으로는 성공사례 및 혁신경험을 공유하고 상호 벤치마킹하는 활동으로 전개된다.

1) 혁신경진대회의 참여 활성화와 수준 향상

기관 차원 혁신 참여의 가장 대표적 형태는 혁신경진대회이다. 기관별로 가장 혁신적인 성공사례를 출품하고 그 우수성을 겨루는 일종의 이벤트성 혁신활동이다. 혁신경진대회를 개최하는 이유는 초기 혁신 우수사례에 대한 표창을 통해 혁신분위기를 조성하기 위해서이다. 그러나 이러한 혁신경진대회가 지속되면서 우수사례의 공유와 혁신방법론의 자연스런 확산을 도모할 수 있다.

혁신 우수사례의 공유와 벤치마킹을 통한 혁신분위기의 확산을 위해 2005년, 2006년에 이어 2007년에도 단위학교 → 지역교육청 → 시도교육청별 경진대회를 거쳐 최종

2007년 지방교육혁신경진대회 최우수사례

분 야	사 례 명	기 관
초등학교	'아금바리'로 만드는 Happy School (학습준비물지원센터)	울산내황초
중학교	학교교육의 트렌스 포머 'WWA- 스쿨' (블로그 학습놀이터)	서울장안중
고등학교	Self Brand'로 교육혁신한 'Hope, 盛志'	경기성지고
지역교육청	One - Click! 열려라 학교 (학교시설예약통합시스템)	경기부천교육청
시·도교육청	우리가 부르는 그들은 너무 아프다 (다문화교육네트워크)	충남교육청

혁신현장 이어달리기 추진실적

시도교육청명	개최시기	시도교육청명	개최시기
충북	2006. 9	경기	2007. 5
경북	2006.10	대전	2007. 6
전북	2006.12	부산	2007. 7
서울	2007. 2	제주	2007. 8
인천	2007. 3	대구	2007.11
강원	2007. 4	충남	2007.12

교육인적자원부 혁신경진대회를 개최하여 최우수, 우수, 장려상을 가렸다. 대회 행사의 우수사례에 대하여는 우수사례집을 발간하여 이를 지방교육청에 배포하였으며, 혁신경진대회에 대한 행사내용을 촬영한 후 이를 CD에 담아 지방교육청에 배포하여 우수사례를 널리 확산시켰다.

2) 혁신현장 이어달리기를 통한 혁신 열기의 전파

지방교육혁신이 본격적으로 추진되면서 일부 교육청은 창조적 발상으로 새로운 가치를 창출한 혁신사례들이 나오기 시작하였다. 따라서 이러한 혁신사례들이 어느 한 교육청에 머물지 않고 전 교육청이 공유, 혁신분위기와 마인드 확산에 기여하고, 혁신기법 등을 상호 학습할 필요성이 제기되었다. 이러한 인식하에서 혁신성과의 상호공유 및 학습을 통해 지방교육청의 자율혁신체계 구축 및 상시적인 혁신문화 정착을 촉진하기 위

해 혁신현장 이어달리기 활동이 시행되었다. 2006년 9월, 충북교육청을 시작으로 2007년 12월 충남교육청까지 12회차 행사를 진행하였다.

3) 교육행정 혁신과제의 실행

교육인적자원부는 2005년 정부혁신 공통과제(17개) 중 행정인프라와 정책품질향상 분야에 총 12개 공통혁신과제를 선정, 추진하였다. 그 결과 혁신역량은 상당 부분 개선되었으나 혁신과제의 채택 및 실행도는 여전히 미흡한 것으로 나타나, 2006년에는 고객만족 및 정책성과 제고에 기여할 수 있는 과제 위주로 공통혁신과제를 재구성하였다. 그 결과 ‘고객 중심 과제’로는 민원제도 개선과 정보공개 개선이, ‘성과 중심과제’로는 성과관리 시스템, 지식관리 개선 및 일하는 방식 개선이 선정되었다. 이는 교육청 추진 혁신 과제 수를 대폭 축소하여 ‘선택과 집중’을 강화하는 동시에 혁신 피로감을 완화하기 위한 것이었다.

2007년의 경우에는 지방교육청과 단위학교의 혁신 목표를 통합 지방교육 행·재정 시스템을 통한 혁신문화의 정착에 두고 역량을 집중하기 위해 공통혁신과제의 수를 대폭 줄여 추진하고 있다. 특히 2006년 말에 개발된 통합 지방교육 행·재정 시스템은 디지털예산·회계관리시스템, 균형성과관리(BSC), 지식관리시스템(KMS), 업무관리(BRM)를 1개의 시스템에 통합 개발함으로써 일선 현장의 예산절감 및 업무효율화에도 기여하게 될 전망이다. 따라서 이 시스템의 정착을 통해 혁신을 체질화시키고, 나아가

교육청 공통혁신과제 추진내용					
2006년 과제			2007년 과제		
필수 (6개)	고객 중심	• 민원·제도 개선 • 정보공개 개선 • 정책홍보	필수 (6개)	시스템 활용도가 높은 과제	• 성과관리(BSC) 개선 • 지식관리(KMS) 개선 • 업무관리(일방식) 개선 • 예산회계(재정) 개선
	성과 중심	• BSC 시스템 도입 • 지식관리 개선		성과 홍보 중심 과제	• 정책홍보
선택 (17개)	• 정책품질관리 • 기록물관리 개선 • 행정서비스전달체계 개선		선택 (-)		

지방교육 행·재정 통합시스템



혁신문화로 발전시키겠다는 것이 2007년 공통혁신과제의 핵심이었다.

공통혁신과제 추진과 함께 해당 교육청이 안고 있는 당면 문제를 해당 교육청 전 직원이 함께 해결한다는 차원에서 지역 실정에 맞게 교육만족도 제고를 위한 자체 혁신과제를 선정하여 추진토록 하였다. 자체혁신과제는 단위학교의 자율성을 제고하는 과제, 수업의 질 향상을 위한 장학방법 개선 과제, 인사제도 개선 과제, 조직개편 및 정원조정 과제 등 내부 프로세스 개선 또는 교육 현장(고객 접점)과 밀접하게 연결된 과제들로 구성되어 있다.

4) 교육청 대상 혁신진단과 혁신평가

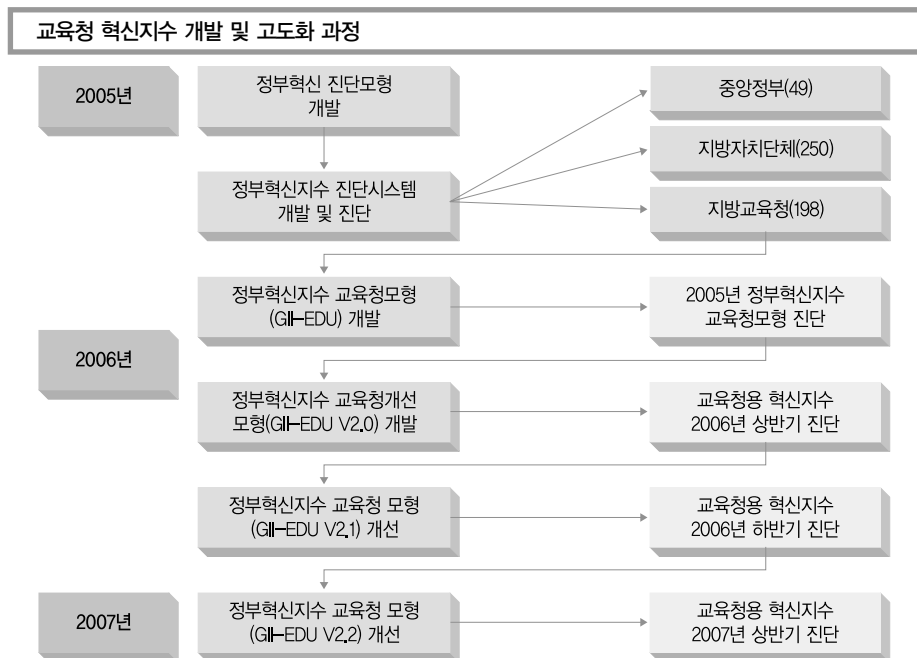
지방교육부문 혁신지수(GII-EDU)는 정부혁신지수(GII)를 지방교육의 실정에 맞게 개선한 것이다. 2005년 상반기에 정부부처, 지자체, 지방교육청을 주요 대상으로 정부혁신지수 모형을 개발하여 진단하였다. 그러나 진단 결과 교육청과 정부부처 및 지자체 간에 기관특성, 예산, 업무 등에 있어 상당한 이질성이 존재하는 것으로 나타났다. 단일한 지표체계를 이용하여 혁신지수를 진단한다는 것에 한계점을 느껴, 하반기에 지방교육청에 적합한 혁신지수 모형을 개발하게 되었다.

지방교육부문 혁신지수(GII-EDU)는 지방교육청의 현실을 반영해 수정한 정부혁신지수 교육청 모형(GII-EDU Model)을 바탕으로 2005년 하반기에 지방교육청의 혁신수준

을 조사·분석한 것이다. 혁신지수 진단은 교육청의 혁신수준을 정확히 파악하고, 그 결과를 바탕으로 교육청의 혁신수준에 따른 차별적인 혁신관리전략을 추진하기 위해 실시하였다. 이 진단은 혁신비전 및 전략, 혁신 리더십, 구성원의 혁신역량, 혁신관리·제도화, 혁신채택-실행도 등 5개 영역 200여개 항목을 대상으로 반년 단위로 실시하도록 되어 있다.

정부혁신지수 교육청 모형은 시도교육청용 진단모형과 지역교육청용 진단모형으로 구분되며, 이를 바탕으로 하여 지방교육청이 위치한 혁신 수준을 조사·분석하고, 동시에 지방교육청의 앞으로의 혁신추진 전략 방향을 설정해 왔다. 특히 2006년부터는 혁신 진단 결과, 일정 수준 이하에 머물러 있는 지방교육청을 대상으로 맞춤형 혁신 컨설팅을 실시했다. 이와 같이 지방교육 혁신지수(GII-EDU)는 지방교육청 혁신수단(tool)으로 명실공히 자리 잡게 되었다.

한편 정부는 교육청 간 건전한 경쟁을 유도하고 혁신 성과를 확보하기 위해 시도교육청을 대상으로 지방교육 혁신평가를 실시하였다. 2005년 처음 실시한 지방교육 혁신평가를 포함하여 시도 교육청 평가, 재정운영평가 등으로 다원화되어 있는 시도교육청 대



상 각종 평가를 일원화하여 2006년에는 ‘지방교육혁신종합평가’로 실시하였다. 평가 결과에 따라 재정지원을 차등화하여(2005년 1,058억 원 ⇒ 2006년 2,300억 원으로 확대)하여 교육청간 경쟁 유도 및 평가의 실효성을 확보하는 데 노력을 기울였다.

지방교육 혁신평가의 내용은 혁신역량, 혁신과제, 재정운영성과 및 고객만족도 등을 중심으로 매 해 혁신 여건을 고려하여 구성하며, 혁신평가는 공정성과 객관성 확보를 위해 교수, 연구원 등 혁신과 교육에 대한 이해가 깊은 외부전문가 위주로 지방교육혁신평가위원회를 구성하여 진행했다. 평가 완료 후 교육청별로 장·단점을 비교분석한 평가 보고서를 발간하여 교육청의 혁신수준에 대한 객관적 정보를 제공하였으며, 앞으로 추진해야 할 혁신활동의 방향을 제시하였다는 점에 있어 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

4. 단위학교 교육현장에서의 혁신 참여와 확산

2006년부터 단위학교로 혁신의 열기가 확산되고 있다. 단위학교에 대한 혁신컨설팅 및 자율적 혁신과제 추진을 통해 단위학교의 혁신참여를 유인하고 있으며, 교원을 대상으로 한 e-러닝 혁신교육 등을 통해 혁신마인드를 확산하였다. 이를 바탕으로 2006년부터 학교 현장에서는 ① 방과후 학교 등을 통한 학생의 참다운 성장을 돕는 학교 만들기 ② 학부모가 안심할 수 있는 학교 만들기, ③ 수업공개 등을 통한 학업성취도를 높이는 학교 만들기, ④ 교육격차를 해소할 수 있는 다양한 학습기회를 제공하는 학교 만들기 ⑤ 소외된 아이들과 함께하는 학교 만들기 ⑥ 학교시설을 활용한 평생교육 활성화 등 성공사례가 창출되고 있다.

단위학교로의 혁신 확산과 혁신 성과	
학교현장으로의 혁신 확산	학교 현장의 혁신 성과
1) 혁신마인드 확산을 교원 혁신교육 2) 단위학교 교사들의 자발적 혁신참여 3) 단위학교 혁신역량 강화를 위한 혁신컨설팅 4) 학교현장에서의 수업방법 개선을 지원하는 장학컨설팅 5) 현장적합성과 수요자 감응도 높은 학교혁신 과제 발굴 및 추진	1) 학생의 참다운 성장을 돕는 학교 만들기 2) 학부모가 안심할 수 있는 학교 만들기 3) 학업성취도를 높이는 학교 만들기 4) 다양한 학습기회를 제공하는 학교 만들기(방과후 학교) 5) 소외된 아이들과 함께하는 학교 만들기 6) 학교시설을 이용한 평생교육 활성화

1) 혁신마인드 확산을 위한 교원 혁신교육

우선 학교혁신 정착의 요체인 교원의 혁신마인드 확립을 위하여 교원을 대상으로 하는 e-러닝 혁신교육을 추진 중에 있다. 2006년 12월 말 시작한 e-러닝 혁신교육의 대상은 단위학교 교원(초·중·고, 약 37여만 명) 중 희망교원(총 20만 5,878 명)이고, 전체 학습과정은 ‘학교혁신 우수사례’ 및 ‘학교혁신 기본 매뉴얼’의 내용 위주로 총 17차시로 구성되어 있다.

16개 시도교육청이 함께 참여해 협동노력을 통해 개발된 e-러닝 혁신과정은 매우 성공적으로 시행되었다. 교육인적자원부가 주관한 e-러닝 혁신과정 외에 각 교육청이 주관하여 소속 단위학교 교직원을 대상으로 다양한 혁신관련 교육을 시행하였다.

2) 단위학교 역량 강화를 위한 학교컨설팅

각 시도교육청은 소속 단위학교의 혁신역량을 강화하고 혁신활동을 지원하기 위한 혁신컨설팅을 2006년 시범실시 기간을 거쳐 2006년부터 본격적으로 추진해 나가고 있다. 각 시도교육청은 소속 단위학교의 혁신역량을 강화하기 위한 혁신컨설팅 외에 본업인 교육역량 강화를 위한 각종 장학컨설팅 사업을 추진하고 있다. 과거 장학활동이 주로 감독 위주의 활동이라면, 최근 교육청의 장학활동은 컨설팅 개념에 입각한 지원 성격이 한층 강화되고 있다.

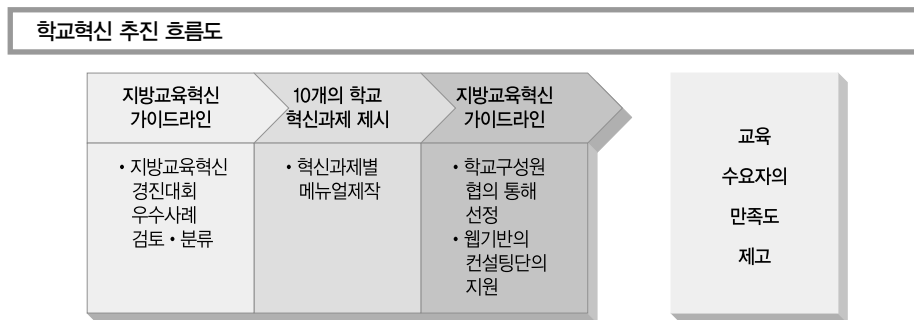
‘고마워요 수업개선지원단, 행복해요 수업시간이!’ (서울시 교육청 사례)

-교과별 수업우수 교사들로 수업개선지원단을 구성하여 수업에 자신 없는 교사(주로 저경력교사)들에 대한 맞춤형 수업컨설팅을 실시

구분	수업지원단 구성								
2005	15개 지원단 220명(초 5, 중 5, 고 5)								
2006	22개 지원단 536명(초 9, 중 7, 고 5, 특 1)								
2007	28개 지원단 578명(초 10, 중 6, 고 5, 중·고통합 6, 특 1)								
구분	단원	의뢰자	컨설팅	수업공개	워크숍	세미나 특강	장학활동	지원자료	비고
2006년	536명	571명	1,222회	254회	44회	49회	150회	599종	2006.6.30현재
2007년	578명	735명	2,401회	337회	92회	85회	317회	1,616종	2007.6.30현재

3) 학교혁신 과제 발굴 및 추진

학교혁신을 통해 교육수요자의 만족도를 제고하기 위해서는 학교의 기획력 제고, 학교 급식 개선 등 현장의 필요성과 수요자의 감응도가 높은 과제 위주로 추진해야 한다. 따라서 교육부와 교육청은 그간의 성과를 바탕으로 10개 내외의 대표적인 학교혁신과제를 제시하고, 이에 근거해 각 학교는 구성원의 협의를 통하여 학교의 혁신여건과 지역 실정에 맞는 2~3개 과제를 선정, 중점 추진하고 있다.



23

지방교육행정 혁신의 주요성과 및 향후 발전과제

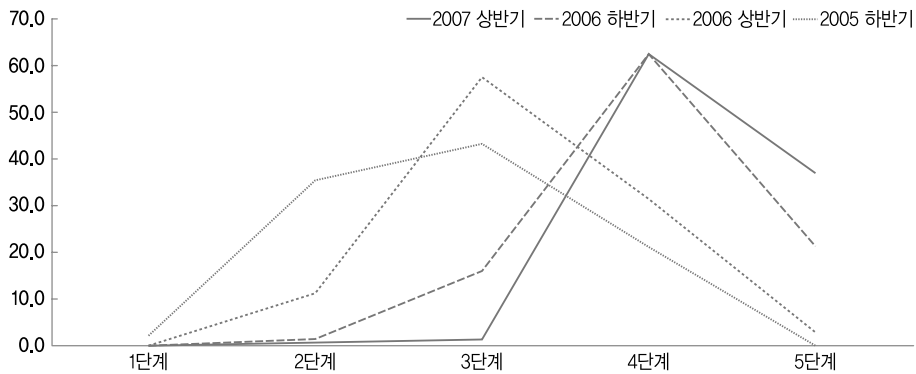
제1절 지방교육행정 혁신의 주요성과

1. 지방교육청의 혁신수준 향상

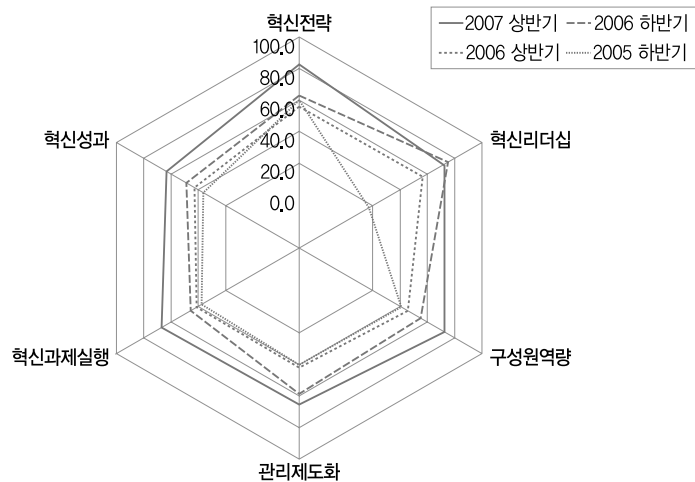
지방교육행정의 혁신정도를 보여주는 교육청 혁신지수 진단결과에 기초해 볼 때, 빠른 속도로 교육청의 혁신수준이 향상되고 있음을 볼 수 있다. 지방교육행정 혁신의 원년인 2005년에서부터 혁신수준의 도입·실행기인 2·3단계를 달성하기 위하여 적극적인 혁신활동을 추진하였다. 그 결과 2005년 7월에는 혁신수준이 3단계 이상인 지방교육청이 8.1%에 불과하였으나, 12월에는 3단계 이상의 지방교육청이 61.7%에 이르렀다. 이후 4단계 이상의 교육청은 2006년 7월에 31%, 2006년 12월에는 83%, 2007년 7월에는 99% 이르러 대부분의 지방교육청에서 혁신이 지속적으로 확산·정착되었다.

전체적 변화추이를 보면 2005년 하반기는 2·3단계가 주류를 차지하고 있음에 비해, 2006년 상반기는 3·4단계가 주류를 형성했고, 2006년 하반기에 들어 4단계가 주류를 차지하면서 5단계 기관의 비중이 올라가는 모습을 보이고 있다. 이같이 지방교육청의 혁신수준이 급상승한 것은 혁신평가와 재정인센티브를 연계한다는 정부의 방침에 따

지방교육청의 혁신단계 변화추이



교육청 혁신수준의 연도별 영역별 변화

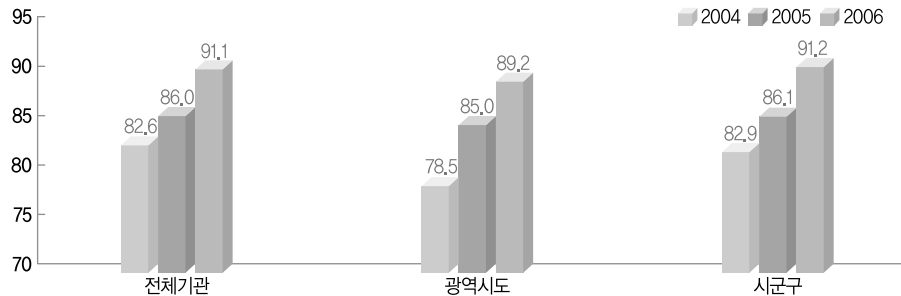


라 시도교육청이 혁신활동에 전력을 기울여, 짧은 기간에도 불구하고 압축성장의 효과를 거둔 것으로 이해된다. 또한 2006년부터 시행된 교육청 혁신 컨설팅은 문제해결형 접근을 통해 혁신의 내재화 및 지속가능성을 확보하여 전체 교육청 혁신 수준의 상향평준화에 기여했다고 보인다.

영역별로 살펴보면 2006년도에 들어 혁신리더십이 교육청의 혁신 수준 전반을 끌어올리는 견인차 역할을 수행했음을 알 수 있다. 2006년 상반기 중 혁신리더십의 수준이 다른 영역에 비해 크게 향상된 이후 2006년 하반기와 2007년 상반기에 구성원의 역량,

지방교육청의 민원만족도 증가 추이

(단위 : %)



자료 : GII-EDU 각 연도 자료

관리제도화 등 모든 영역이 균형적으로 향상되고 있음이 나타나고 있다. 하지만 2006년 이후 혁신과제실행도 및 혁신성과의 지속적 개선에도 불구하고 성과창출형 혁신이 가시화되지 못한다는 한계는 여전히 존재한다.

2. 지방교육청의 혁신성과

1) 고객가치를 최우선으로 삼는 교육행정서비스

고객이 지방교육청이 달라졌다고 피부로 느낄 수 있는 대표적인 분야는 교육청 민원 서비스 분야이다. 이 점에서 지방교육청은 고객 중심의 새로운 서비스를 발굴하여 제공함과 동시에, 기존의 민원서비스를 주민에게 보다 편리하고 신속하게 전달하는 등의 노력을 계속해 왔다. 이러한 과정을 통해 민원처리 과정에서 제도적 결함으로 인해 반복 발생하는 민원을 찾아내어 개선하고, 사각지대의 여론과 현장의 목소리를 제도 개선으로 연결하는 데 역점을 두었다. 그 결과 민원만족도는 시도교육청은 물론 지역(시군구) 교육청 역시 2004년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

교육인적자원부는 2005년 전북교육청을 「행정서비스 전달체계 개선」과제에 대한 선도 교육청으로 지정하여 운영·활동하도록 하였으며, 지역 실정에 맞는 매뉴얼 개발 및 우수사례 전파·확산에 최선의 노력을 다하도록 독려하였다. 이후 행정서비스 전달체계를 개선하려는 다양한 노력이 지방교육청으로 확산되고 있다.

교육청 혁신의 성과는 결과적으로 지방교육행정을 이용하는 고객의 만족도 개선으로 이어져야 한다. 고객만족도는 2004년 대비 2005년 증가율이 매우 미미했으나, 교육청 혁신이 본격화된 2006년부터 큰 폭의 증가율을 보이고 있다.

2005년의 고객 만족도 개선 한계를 극복하기 위해 2006년부터 대다수 시도교육청은 고객만족도 제고를 핵심 혁신과제로 선정하고 다각적인 방법으로 고객만족도를 제고하기 위한 노력을 기울여 다양한 성공사례를 창출하는 성과를 만들었다.

특히 시도교육청보다 규모가 작은 시군구 지역교육청의 향상정도가 더 높다는 점은 교육청 혁신활동이 현장으로까지 확산되었다는 증거이며, 특히 직원들의 적극적인 참여를 바탕으로 진행되고 있음을 보여준다.

2) 일하는 방식 혁신과 재정운영 효율성 제고

대부분의 교육청이 불필요한 회의 감축, 보고 문화의 변화 등 일하는 방식의 개선 정도가 우수한 편이다. 무엇보다도 의사결정권 집중으로 인한 결재권자의 업무부담 가중, 업무처리 지연 등 문제점을 해소하고자 위임전결 개선을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 이에 따라 모든 교육청에서 위임전결규정 개정 및 전결률이 현저하게 높아지고 있다.

교육청 재정 운영의 효율성 제고는 교육청의 입장에서 많은 한계를 안고 있음에도 불구하고 반드시 개선해야 할 혁신과제라고 할 수 있다. 2005년 교육인적자원부는 이런 필요성을 인식하고 부산교육청 및 충북교육청을 ‘재정운영의 효율성 제고’ 과제에 대한 선도 교육청으로 지정하여 운영·활동하도록 하였다. 그리고 각 교육청별로 지역 실정에 맞는 매뉴얼 개발 및 우수사례 전파·확산에 최선의 노력을 다하도록 독려하였다.

부족한 교육재정 운용 효율성을 제고하고 위해 시도교육청 소재 폐교를 적극적으로 활용하려는 노력을 지속하고 있다. 다음의 표는 폐교활용 현황을 정리하고 있는데, 주로 매각이 주류를 이루고 있지만 매각이 여의치 않을 경우 대부를 행하거나 지역특성을 살리는 자체 활용방안을 적극적으로 모색하고 있다.

3) 성과 중심 인사와 다양한 인적자원 역량 활용

능력과 성과 중심의 인사혁신이란 역량 있는 지방교육행정기관의 실현을 위한 인사

운영으로서 개방적 임용제도의 확충, 승진과 평가과정에 공정하고 투명한 인사관리시스템 구축, 지방공무원의 역량강화를 위한 교육훈련 실시 등을 시행하는 것이다. 지방교육청은 능력과 성과 중심의 인사혁신을 위해 공직자의 자질과 능력 개발 및 전문성 제고, 인사운영의 공정성 및 투명성 확보, 성과지향의 경쟁력 있는 교육훈련 등을 실행해 왔다.

능력과 성과 중심의 인사혁신을 위한 방법으로 기관장 또는 간부와의 직무성과계약을 행하는 제도를 들 수 있다. 직무성과계약제를 도입해 실시하고 있는 교육청 및 단위학교 수는 2004년 123개 기관에 머물던 것이 2007년 953개 기관으로 크게 증가하였다. 특히 이러한 증가세에는 충남교육청이 2007년 산하기관 및 소속 단위학교에 전면 도입한 것이 큰 기여를 했지만, 향후에도 이러한 증가세가 다른 교육청으로 확산될 것으로 기대된다.

인사 분야 성과는 균형인사 측면에서 찾아 볼 수 있다. 현재 우리나라 교육 분야에서 여성이 담당하고 역할과 책임은 막중하다. 그럼에도 불구하고 그간 교육행정 및 학교현장에서 관리자급 이상 여성의 비율은 높지 않았다. 국민의 정부에 이어 참여정부에 들어와 여성의 전체 구성비율에 준하여 여성관리자의 비중을 높여야 한다는 인사정책을 추진해 왔다. 이러한 균형인사 요구에 대응해 교육현장에서도 여성관리자의 비율을 높이는 노력을 지속해 왔다. 단위학교의 경우 전반적으로 여성 교장과 교감의 비율이 높아지고 있으며, 지역청별로 보면 특히 부산, 서울, 경기교육청이 높다.

교육청의 경우 5급 이상 관리자 중 여성비율은 2004년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 2004년 7.3% 수준인 여성비율이 2006년 8.7%로 증가한 것으로 나타났다.

3. 단위학교의 혁신 성과

1) 학생들의 참다운 성장을 돕는 학교 만들기

학생이 지적이고 인격적으로 성장하도록 돕는 것은 학교의 존재 의미이다. 최근 학교 혁신의 첫걸음을 떼면서 이 점에 중점을 두고 있는 바, 학생의 참다운 성장을 돕고자 하는 현장의 고민이 담겨있는 혁신사례가 늘어나고 있다. 이러한 교과수업과 생활지도 측

면의 혁신을 가능하게 하는 것은 각 교육주체들의 관심과 참여이다. 즉 학교는 혁신의 여건 조성, 교사는 창의적 발상을 통한 교실변화에, 교육청은 학교의 교육력을 강화하기 위한 지원에 전력을 다해야만 학생의 참다운 성장은 가능할 것이다.

학생들의 참다운 성장을 돕는 학교만들기 성공사례

- 클린오션 전략으로 생·생·생 학교 만들기 (부산 금사중학교)
- 교육공동체가 함께하는 신(新)개념 학교상담실 운영 (경남 호계중학교)
- Glocal 인재 육성을 위한 전인교육 PESS 프로그램 (충남 논산대건고등학교)
- 도시에서 시골로 유학오는 '섬진강 참 좋은 학교' (전북 임실교육청)

2) 학업성취도를 높이는 학교 만들기

구체적인 학교혁신 사례들을 살펴보면, 교육주체의 협력을 통해 방과후 학교를 운영하거나, 새로운 방식의 수업장학을 시도하는 등 학교의 교육력 신장을 위해 다양한 시도를 하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 그간 미흡했던 독서교육 및 진로교육 등을 한층 강화하여 지적인 측면뿐 아니라 인성 및 생활 측면에서도 학생들이 균형있게 성장하는 것을 돕고 있다. 이러한 시도들이 누적될 때 현재 만연해 있는 교육에 대한 불신은 사라지고 비로소 학교는 학생에게 희망을 주는 곳으로 거듭날 수 있을 것으로 보인다.

그간 많은 학교에서 진행해 온 '따라 할 테면, 따라 해 봐' 식의 교실수업 개선연구는 교사들에게 유용하게 활용되지 못하고, 전시적이고 일회성 행사에 지나지 않은 것이 사실이다. 이러한 문제점을 극복하고자 하는 진솔한 노력이 단위학교 현장에서 벌어지고 있다. 학생들의 자발적인 학습 교사들의 교수학습법 개선, 학업성과 향상을 촉진하는 각종

학업성취도 높이는 학교만들기 성공사례

- '자득형 학습교재, 원가 특별한 것이 있다' (서울 명지고등학교)
- 나만의 수업 시간표 만들기 (서울 한가람고등학교)
- 릴레이식 공개수업 (부산교육청 사례)
- 대학과 함께하는 명품교육 (경북 안동 동부초등학교)

교육교재 개발 등 학업성취도를 높이기 위한 다양한 학무 분야의 혁신이 벌어지고 있다.

3) 학부모가 안심할 수 있는 학교 만들기

학부모들이 지방교육혁신의 성과를 생생하게 느낄 수 있는 곳은 다름아닌 학교이다. 기존 학교에서는 아이들이 무엇을 하는지, 어떤 문제가 있는지 등에 관해 학부모에게 정보를 제공하는 데 소극적이었다면, 최근 학교혁신 분위기가 확산됨에 따라 학교운영 정보에서부터 교실수업까지 세세한 내용을 학부모에게 적극적으로 공개하고 있다.

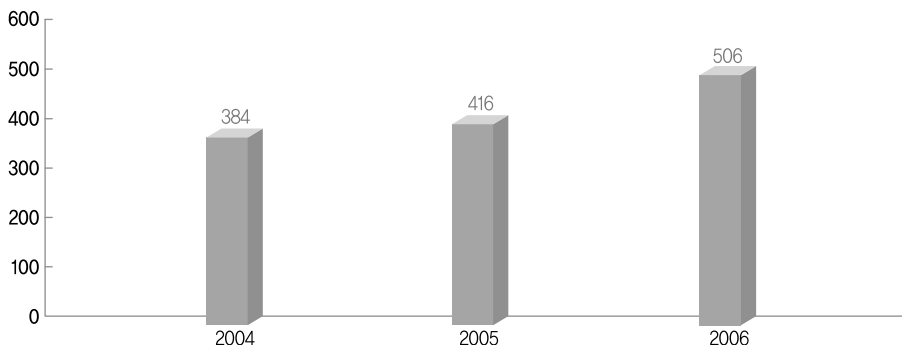
또한 최근 급식안전사고, 학교폭력 등 학생의 안전을 위협하는 요소가 늘어남에 따라 학부모의 불만이 높아지는 상황에서, 이와 관련된 교육청 및 단위학교의 혁신사례가 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 사례들의 축적은 안심할 수 있는 학교로 변모해 나가게 하는 에너지가 되고 있다.

교육인적자원부 및 시도 지방자치단체의 지원을 받아 추진해온 학교급식시설 현대화 사업은 2004년 이후 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다. 2004년 384개에서 2005년 416개, 2006년 506개로 증가하고 있다.

한편 교육인적자원부는 학교 식중독 사고를 막기 위해 급식지원센터(농촌)나 공동구매(도시) 방식을 통해 안전하고 우수한 음식재료를 공급하고, 우리농산물을 구입하는 학교에는 기존 농산물 가격과의 차이를 국가가 지원하는 방안을 시행한다. 또한 우유·

학교급식시설 현대화사업 추진현황

(단위 : 개)



자료 : 지방교육청 (2007)

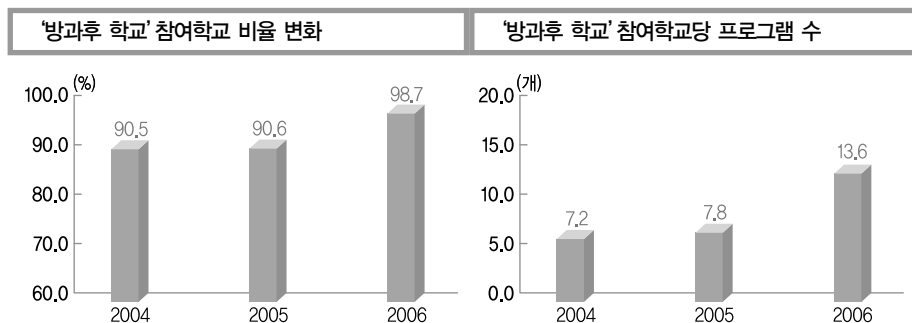
계란·콩 등 특정 식품에 알레르기가 있는 학생에게는 대체식단을 제공하는 방안도 구상 중이며, 2010년까지 어린이들이 많이 찾는 식품에 트랜스지방을 첨가하는 것을 금지하는 정책을 추진하고 있다.

4) 다양한 학습기회를 제공하는 학교 만들기(방과후 학교)

방과후 학교는 초중고 특기적성교육, 평생교육프로그램, 초등저학년 방과후 교실, 고등학교 수준별 보충학습을 통합해 운영하고 있는 프로그램을 지칭한다. 참여정부는 교육격차 해소 및 사교육비 경감, 평생학습 확충을 위해 방과후 학교를 확대하는 정책을 추진해 왔다.

방과후 학교 프로그램은 2006년 대상학교 10,895개 중 10,704개 학교가 참여하고 있다. 대상학교 대비 참여학교 비율은 2006년에 크게 증가하였다. 아래 그래프를 통해 보듯 2004년과 2005년 90%선에 머물던 참여비율이 2006년 98.7% 수준으로 크게 향상되었다.

단순히 방과후 학교 프로그램 참여학교 수나 참여학교 비율만 늘어난 것은 아니다. 참여학교 비율이 높아졌을 뿐만 아니라, 참여 학교 단위로 다양한 프로그램이 제공되어 학생들에게 실질적 혜택을 줄 가능성이 높아졌다. 다음의 그래프를 통해 보듯 04년 평균 7.2개에서 2005년 7.8개로 소폭 증가하다가 2006년 13.6개로 대폭적인 증가세를 보이고 있다.



자료 : 지방교육청 (2007)

5) 소외된 아이들과 함께하는 학교 만들기

학업성취도를 높이고 사교육을 대체할 수 있는 방과후 학교 프로그램을 확대 공급하는 것도 중요하지만, 소외된 아이들과 함께할 수 있는 학교를 만드는 것도 단위학교 혁신 차원에서 매우 중요한 과제이다.

소외된 아이들과 함께할 수 있는 학교를 만드는 측면에서 많은 혁신사례들이 보고되고 있다. 대도시권이 아닌 지역교육청을 중심으로는 다문화가정 아동 및 가정 보듬기, 지역 교육격차의 해소 등을 위한 다양한 노력들이 전개되고 있으며, 대도시권의 단위학교들도 지역 내 소득, 장애 등의 문제로 소외된 학생들을 위한 독특한 교육프로그램을 개발해 시행하고 있다.

소외된 아이들과 함께하는 학교 만들기 성공사례

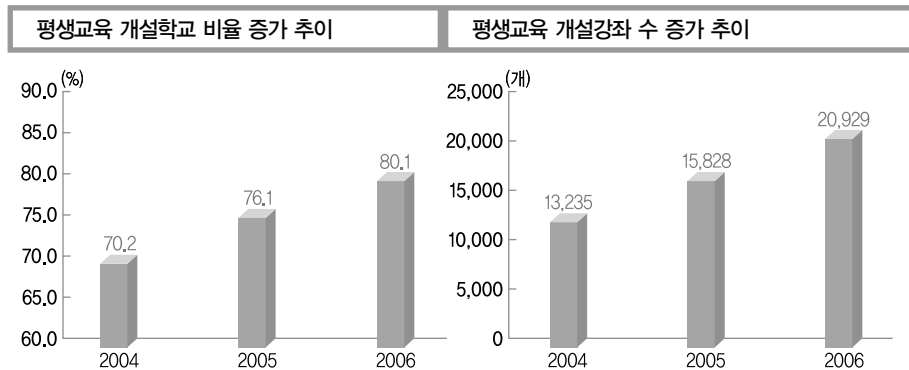
- 세 바퀴 다문화교육 네트워크를 통한 희망 프로젝트 (충남교육청)
- 함께하는 우리, 아름다운 세상 (경북 우곡초등학교)
- 농어촌지역 외국어교육 활성화 지원 (전남교육청)
- 또 하나의 가정 역할을 담당하는 방과후 학교 (서울 당산초등학교)

6) 학교시설을 활용한 평생교육 활성화

학교 평생교육은 청소년 수련활동을 비롯해 지역주민을 위하여 학교를 개방하거나 학교 시설을 이용한 평생교육 프로그램을 운영하는 것을 말한다. 평생교육을 통해 학습자 개인의 자기 발전과 더불어 자녀와 함께 공부하는 학습의 공간을 제공함으로써 학교와 지역사회 또는 학부모, 성인들, 교사 상호간의 공동체 의식을 함양할 뿐만 아니라 학교와 교육에 대한 지역주민의 신뢰를 얻어낼 수 있다.

평생교육프로그램을 제공하는 학교의 비율은 2004년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 지역별 개설학교 비율 평균의 변화추세를 살펴보면 2004년 70.2%였던 것이 2006년 80.1% 수준으로 증가하고 있다.

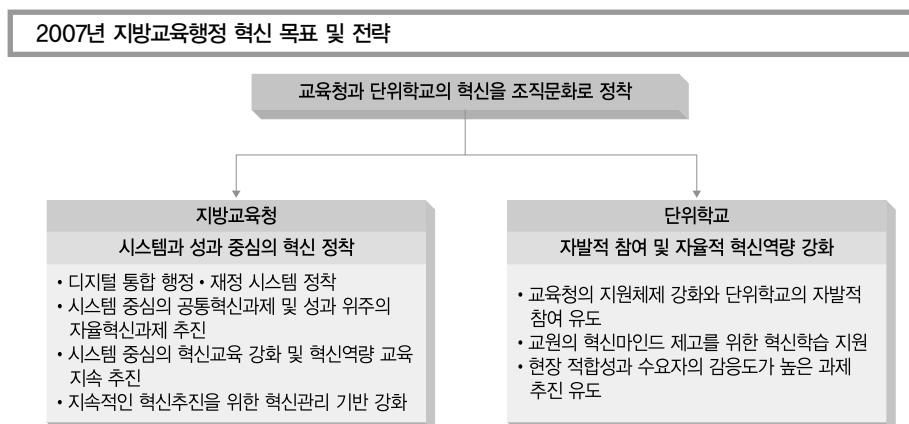
평생교육을 위해 각 단위학교에서 제공하는 개설강좌 수 역시 지속적으로 확대되어 왔다.



제2절 지방교육행정 혁신의 향후 발전과제

1. 지방교육행정 혁신전략

교육인적자원부는 2007년 혁신추진계획을 통해 교육청과 단위학교에서 혁신을 조직 문화로 정착시키겠다는 추진전략을 밝히고 있다. 이를 위해 지방교육청의 경우 시스템과 성과 중심의 혁신을 정착시키고, 단위학교의 경우 자발적 참여와 자율적 혁신역량 강화를 기하겠다는 전략적 의도를 표명했다.



2. 연착륙을 통한 혁신풍토의 정착 유도

어떤 조직에서건 혁신을 벌이는 것도 중요하지만 성공적으로 마무리짓는 것도 중요하다. 그러나 그간 정부행정 분야에서는 새로운 정권이 들어설 때마다 신정부가 강조하는 새로운 일을 크게 벌이는 작업은 열심히 잘 해왔지만, 이를 잘 마무리 짓고 뒤이은 정권이 강조하는 새로운 변화 패러다임과 연계시키는 노력은 상당히 등한시해 왔다.

지금 열심히 독려하고 또한 현장에서도 과열이다 싶을 정도로 열심히 따라오는 혁신 활동을 과거와 같은 방식으로 중단해 버린다면, 다시금 공직사회는 냉소주의로 빠져들게 된다. 냉소주의에 빠진 공무원을 다시 변화의 대열에 합류시키기 위해서는 상당한 시간과 노력이 투입되어야 하며, 이 와중에 공무원을 쳐다보는 고객과 일반 국민의 불신의 골은 더욱 깊어질 것이다. 이 측면에서 다음과 같은 교육청 및 단위학교 혁신활동의 연착륙이 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 신정부가 들어서더라도 혁신평가의 체계를 유사하게 유지할 필요가 있다. 평가제도의 명칭은 변경될 수 있지만, 내용적 측면을 담보하는 것이 중요하다. 혁신평가의 비중은 신정부 1차 연도에서는 줄이더라도, 점차 단계적으로 늘려나간다. 또한 혁신평가의 내용적 측면에서도 기존 평가항목의 비중을 단계적으로 줄이되, 이를 대신해 신정부가 강조하는 새로운 혁신패러다임에 입각한 평가항목의 비중을 높일 필요가 있다. 그리고 어떤 평가제도이든 결과에 따른 보상차별도 중요하지만, 평가결과의 피드백도 매우 중요하다.

둘째, 지방교육청과 단위학교의 혁신역량 강화를 지원하는 활동은 지속해야 한다. 신정부의 출현에 따라 변화와 혁신패러다임에 변동이 있을지는 모르지만 이에 따라 지방교육청과 단위학교에 대한 지원활동이 줄어들 이유는 없다.

셋째, 전문가 외에 고객을 참여시키는 혁신전략 추진체계를 만들 필요성이 있다. 정권의 변동에 따라 새로운 변화와 혁신을 코치하는 전문가그룹은 변동될 가능성이 높다. 비록 교육행정 전문성은 부족할지 모르지만 혁신의 방향에 일관성을 부여해 줄 수 있는 존재이므로 일정 비율 이상 혁신전략 추진체계에 참여시킬 필요성이 있다.

넷째, 교육청이 참여하는 커뮤니티와 상호 벤치마킹을 계속 활성화할 필요가 있다.

평가를 통해 기관 간 경쟁분위기를 조성하는 것도 중요하지만 커뮤니티와 상호 벤치마킹을 통해 학습과 협력을 촉진하는 것도 중요하다. 담아놓을 그릇이 미리 마련되어 있어야 막상 무엇을 담고자할 때 쉽게 그 목적을 달성할 수 있다. 조직 내 동아리, 조직 간 커뮤니티와 상호 벤치마킹 제도는 바로 무엇인가를 담아낼 수 있는 그릇이다.

3. 총체적 교육혁신을 위한 노력

수십 년간 쌓여온 교육문제를 3~4년간의 교육청 중심 혁신노력을 통해 전부 해결할 수는 없다. 교육청 혁신은 앞으로 벌어질 본격적인 교육혁신을 위한 교육행정 인프라를 구축하는 과정이었다. 이 점에 있어서 지방교육행정은 지난 3년간 지속적 변화와 혁신노력을 경주해 왔다고 자부할 수 있다. 그러나 교육의 최종 수요자인 학생과 학부모의 입장에서 느낄 수 있는 교육혁신의 성과는 아직 크지 않다. 이 점에서 다시 한 번 각급 교육기관을 총괄하고 있는 교육인적자원부의 입장에서 반성과 새로운 각오를 다질 필요가 있다.

향후 지속적인 교육행정 혁신과 교육제도 혁신을 기반으로 교육기관과 교육자의 변화와 혁신을 적극적으로 도모해 나가야 한다. 2008년 이후에도 교육기관과 교육자 혁신에 초점을 맞추어야 하며, 교육행정과 교육제도는 지속적 혁신을 통해 이를 뒷받침해 주어야 한다.



7

공공기관 혁신

24

공공기관 혁신의 필요성 및 의의

제1절 공공기관 혁신의 필요성

공공기관은 사회적으로 중요한 역할을 수행함과 동시에 국민경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 효율성·책임성 및 투명성을 확보하는 일이 무엇보다 중요하다. 또한 민간기업 수준 못지않은 고품질의 공공재화 및 용역을 제공해야 할 필요성도 갈수록 높아지고 있다.

그러나 공공기관의 본질적 속성상 이와 같은 목적을 달성하기란 쉽지 않다. 공공기관은 법률에 의해 설립되고 정부로부터 재정지원을 받거나 핵심사업에 대해 독점적 지위를 보장받고 있지만, 민간기업과 달리 시장의 치열한 생존경쟁에는 직접적으로 노출되어 있지 않기 때문이다. 따라서 시장에 의한 감시·견제 기능을 기대하기 어렵고, 기술 혁신이나 원가절감의 동기가 미흡하여 비효율적인 경영이 될 소지가 항상 존재한다. 또한 공공기관은 국민·정부·경영진과 직원으로 이어지는 다층적인 복(複)대리인 문제를 안고 있기 때문에 주주인 국민보다는 소관 부처나 직원의 이익을 우선시할 소지가 커 책임경영체계의 확립에도 어려움이 많다.

이와 같은 존재적·지배구조적 측면의 원인과 함께 공공기관에 대한 부정적 평가가

늘고 신뢰도가 낮아지는 데는 또 다른 이유가 있다. 공공기관에 대한 국민적 기대수준이 나날이 달라지고 있기 때문이다. 공공서비스의 소비자인 국민들은 고품질의 공공서비스를 제공받기 원할 뿐만 아니라 공공기관에 민간기업 수준의 경영 효율성을 요구하고 있으며, 그 이상의 높은 도덕성도 함께 요청하고 있다.

결과적으로 공공기관은 시대적 흐름에 맞추어 끊임없는 자기혁신의 노력을 다함으로써 주인이자 고객인 국민의 요구에 부응해야 한다. 이와 함께 정부는 공공기관이 혁신의 노력을 다하도록 체계적인 관리대책을 수립·시행하여야 하며 운영시스템도 선진화할 필요성이 점차 높아지고 있다. 이것이 바로 공공기관의 혁신을 추진해야 하는 이유이다.

제2절 공공기관 혁신의 의의

1. 공공기관 현황

정부 산하의 ‘공공기관’이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007년 4월 1일 시행)에 의해 지정된 공기업, 준정부기관 및 기타 공공기관들을 총칭한다. 공공기관은 다양한 분야에서 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공하고 있으며, 국민경제에서 차지하는

공공기관 현황 (단위 : 조원, 천명)						
구 분	계	공기업		준정부기관		기타 공공기관
		시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형	
기관수	298	6	18	64	13	197
예 산	294.2	53.5	65.3	44.5	57.1	73.8
자 산	671.5	91.2	149.5	51.2	71.6	308.0
인 원	250	27	59	49	16	99

※예산은 2007년, 자산은 2006년말, 인원은 2006년말 현원 기준

출처 : 공공기관 경영정보시스템 ‘알리오’

비중도 상당히 높은 편이다.

정부가 관리하는 공공기관은 총 298개 기관이며, 이들 공공기관에 종사하는 인력은 약 25만 명에 달한다. 총 자산은 약 671조 원, 총 예산은 294조 원에 이른다.

2. 공공기관 관리의 변천과정

1) 통제 · 관리의 대상, 공공기관 (문민정부 이전)

해방 이후 1950년대 말까지 우리나라는 경제기반이 거의 전무하여 경성전기, 대한조선, 대한중석, 충주비료 등 주로 일본인으로부터 이양받은 귀속사업체를 공공기관으로 전환하여 운영하였다. 그리고 1960년대 초반부터는 민간자본이 부족한 상태에서 조속한 경제개발을 이루기 위해 한국수자원공사(1966년), 포항제철(1968년), 한국도로공사(1969년) 등 공기업을 적극적으로 설립하여 활용하였다. 그러다 보니 예산이나 사업계획 등을 정부당국이 직접 사전통제하고 관리하는 시스템으로 이루어졌다.

그러나 시장역량과 경제규모가 점점 커짐에 따라 정부는 공기업에도 자율성을 부여하기 시작하여 1984년에는 「정부투자기관관리기본법」을 제정, 사전통제 중심에서 경영평가가 중심의 사후 성과관리체제로 전환하였다. 또한, 복지 · 환경 등 사회 분야에도 공공서비스 기능을 확대하여 국민연금관리공단(1987년), 환경관리공단(1987년), 청소년상담원(1989년) 등을 신설하였다. 그러나 정부이사장제도하에서 정부이사 및 사외이사만으로 구성된 이사회 운영으로는 실질적 자율성 부여에 한계가 있었다.

2) 외환위기와 민영화, 구조조정 (국민의 정부)

1997년 외환위기라는 외부적인 경제충격은 공공기관에도 많은 영향을 미쳤다. 그 결과 ‘작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현’이라는 목표 아래 인력 감축, 공기업 민영화, 자회사 정리 등 구조조정을 추진했다. 한국통신 등 8개 공기업과 50개 자회사를 민영화하고, 16개 자회사를 통폐합하여 13만 1,000명의 인력을 감축하였다. 또한 방송개발원과 방송회관 등 22개 산하기관을 폐지 또는 통합하였으며, 민간위탁을 활성화하고 퇴직금 및 유급휴가제도 등 과도한 복지제도를 축소하는 경영혁신도 병행하였다.

3) H/W 개혁에서 S/W 혁신으로 (참여정부)

국민의 정부는 복지제도 축소 및 구조조정으로 대표되는 하드웨어적 개혁을 중점적으로 추진하였다. 그 결과 부채비율이 낮아지고 당기순이익이 증가하는 등 경영효율성과 재무건전성이 개선되는 효과를 달성하였다. 그러나 일하는 방식 및 공공서비스 개선 등 소프트웨어적 변화는 거의 전무한 상태였으며, 비핵심사업 참여, 시장질서 저해행위, 임직원 부조리 등 비효율적인 경영 사례 또한 근본적으로 해결되지 않았다.

이에 따라 참여정부에 들어와서는 공공기관이 변화하는 시장 환경에 적극 대응할 수 있고, 주인있는 책임경영을 정착시켜 주인(국민)의 이익을 극대화하기 위한 공공기관 혁신관리정책의 마련이 필요하게 되었다.

이에 참여정부는 공공기관 혁신비전을 ‘국민 감동 서비스를 제공하는 세계 일류의 공공기관 실현’으로 설정하고 공공서비스의 품질과 기관운영 체계를 개선할 수 있도록 지원하고 있다. 이를 위해 고객만족경영, 투명·윤리경영, 자율·책임경영의 3대 추진 전략과 세부 전략과제를 마련하여 시행하고 있다.

첫째, 고객만족경영을 위하여 고객만족 경영체계 및 고객지향적 업무프로세스를 구축하고, 고객서비스 이행표준을 제정·운영하며, 상생·협력의 사회공헌 활동을 해나가는 등의 과제를 추진하고 있다.

둘째, 투명·윤리경영을 위하여 알리오시스템(공공기관 경영정보 공개 시스템)을 구축하여 국민들에게 정보를 공개하며, 임원인사시스템을 개편하고, 윤리헌장 및 직무청렴계약제를 정착, 확산시키기 위해 노력하고 있다.

셋째, 자율과 책임에 기반한 성과중심경영을 위해 경영평가제도를 확대하고, 이사회 운영을 활성화하여 견제장치 구축을 추진하고 있다. 이와 한편 과다·중복된 각종 규제를 정비하고 정부의 포괄적 감독권을 열거식으로 전환할 계획이다.

25

공공기관 혁신의 추진전략과 과정

제1절 혁신수준 진단을 통한 혁신 경쟁 점화

그동안 정부는 공공기관이 수행한 혁신노력을 ‘공기업 및 산하기관 경영혁신지침’에 따른 과제 수행실적과 경영평가를 통해 간접적으로 점검하여 왔다. 그러나 공공기관의 혁신역량을 체계적으로 평가한 사례가 없어 공공기관에 대한 혁신관리 전략을 수립하는 데 어려움이 있었다. 이와 더불어 중앙부처 중심의 혁신관리를 지자체, 교육청, 공공기관으로 확산할 필요가 있다는 의견이 2004년부터 제기되기 시작하였다.

이에 따라 정부는 2005년도부터 ‘정부혁신관리기본계획’(2005년 1월)에 혁신의 기본 방향을 ‘혁신 실행·확산을 통한 정책품질의 제고’로 설정하고, 공공기관으로 혁신을 확산해 나가기 위하여 ‘공공기관 혁신수준 진단’을 실시할 것을 결정하였다.

212개 경영혁신대상기관에 대한 혁신수준 진단 결과, 공공기관의 혁신수준은 25단계로, 지자체보다는 높은 수준이나 중앙부처에 비해서는 다소 낮은 수준으로 조사되었다.

구체적으로 살펴보면 진단대상기관의 84% 이하가 혁신수준 3단계 이하로 나타났다. 공공기관 혁신수준 진단반은 공공기관의 전반적인 혁신수준이 4단계로 진입하지 못하면 오히려 후퇴할 가능성이 매우 높으로, 4단계로의 진입을 위해서는 혁신 리더의 역할

이 가장 중요하다고 보고하였다. 또한 공공기관 간 혁신 수준의 편차가 무척 크기 때문에 무조건적으로 혁신을 강조할 것이 아니라 단계별로 필요한 혁신동인을 집중관리하고, 혁신수준이 낮은 기관에 대해서는 혁신 매뉴얼과 같은 구체적인 실행방법론을 직접 제시하는 것이 효율적일 것이라고 진단하였다. 이와 더불어 혁신수준 진단반은 공공기관의 지속적이고 체계화된 혁신활동을 위해 혁신수준 진단을 혁신평가로 발전시킬 것을 제안하였다.

혁신수준 진단반의 제안 및 공공기관의 혁신노력과 성과를 보다 객관적으로 점검하고, 공공기관으로 하여금 국민에게 고품질의 공공서비스를 제공토록 하기 위하여 정부는 2006년부터는 기존의 혁신수준 진단을 혁신평가제도로 발전시키기로 결정하였다. 2005년 혁신실적에 대한 첫 혁신평가가 이루어졌다. 평가는 경영혁신대상기관 중 210개를 대상으로 2006년 1월부터 4월까지 실시하였다.

평가 결과 혁신단계가 4단계 이상인 기관이 2004년 34개 기관(16%)에서 2005년에는 84개 기관(40%)으로 크게 증가하였다. 그러나 전체 평균은 3.1단계로, 혁신수준은 전반적으로 향상되었으나 2005년 목표(평균 4단계)에는 미달한 것으로 나타났다. 평가 결과를 정밀 분석한 결과 혁신수준의 향상이 당초 기대에 미치지 못한 주요 원인은 혁신취약기관들의 혁신활동이 여전히 부진했기 때문인 것으로 판명되었다. 전체 평가대상의 50%가 정체 또는 하락하였는데, 정체·하락기관의 76.7%(79개)는 2004년에도 혁신부진(3단계 이하)기관이었던 것이다. 이 부진기관에는 100인 이하의 소규모기관(56개) 및 출연연구기관(46개) 등이 주로 해당되었다.

제2절 혁신활동의 본격 추진과 확산

1. 학습을 통한 혁신의 기초 다지기

공공기관은 민간기업의 우수 경영기법을 벤치마킹하고자 해도 업무 특성상 적합한 모델을 찾기가 쉽지 않다. 이 문제를 해결하기 위해 정부는 공공기관 경영혁신 우수사

2004년 테마별 토론회 운영현황

테마	발표기관	일정
성과 · 현장 중심의 역동적 조직관리	KOTRA	2004년 7월
일하는 방식 개선 및 갈등관리	수자원공사	2004년 8월
고령화 사회의 원원전략, 임금피크제	신용보증기금	2004년 8월
상생의 노사관계 구축방안	산업기술시험원	2004년 9월
윤리경영 강화방안	전력공사, 지역난방	2004년 10월
고객지향 경영	자산관리공사	2004년 11월

2005년 혁신교실 운영현황

구분	일시	참석자(명)
52개 자율운영 수익기관	2005년 5월	70
59개 자율운영 비수익기관	2005년 6월	90
50개 재정외존 연구기관	2005년 6월	80
정부투자기관(13개) - 경영평가 결과 설명회	2005년 7월	50
51개 재정외존 비연구기관	2005년 7월	90
정부산하기관(87개) - 경영평가 결과 설명회	2005년 7월	150
주무부처 자율선정 경영혁신 대상기관	2005년 8월	90
경영평가 · 혁신평가 통합방안 설명회	2005년 8월	96
경영평가대상 이외의 기관 혁신평가 방안 설명회	2005년 9월	100
정부산하기관 경영평가 제도 개선 토론회	2005년 9월	87
공공기관 CEO 토론회(주무부처 자율선정기관)	2005년 10월	70
출연연구기관 CEO 토론회	2005년 11월	60
공공기관 상임이사 토론회(정산법, 정투법 대상)	2005년 11월	110

례를 발굴하여 벤치마킹할 수 있도록 학습 프로그램을 운영하기로 하였다. 우선 2004년에는 테마별 학습 토론회를 6회에 걸쳐 개최하였다. 토론회를 위해 선정된 테마는 조직관리, 갈등관리, 노사관계 등 모든 기관에 적용 가능한 공통분야와 핵심 이슈들이어서

기관 간 비교와 벤치마킹, 혁신경쟁을 촉발하는 계기가 되었다.

2005년에는 혁신수준 진단 및 공공기관 CEO 토론회의 설문조사 결과, 혁신학습 강화가 필요하다는 의견이 제기되었다. 이에 따라 우수사례나 경영혁신 방법론 등을 소개·토론하는 공공기관 혁신교실을 13회 개최하였다. 그 후 2005년 11월 혁신교실 참가자들의 만족도를 조사한 결과, 프로그램 내용에 대한 공감도가 75.9%, 프로그램 활용 기여도(혁신촉진)가 62.7%로 나타났다.

2. 공공기관 혁신수준 향상을 위한 다각적인 지원활동

2006년은 그동안 추진해 온 혁신의 경험과 이를 바탕으로 한 혁신이론들의 공유가 매우 활발하게 이루어진 해였다. 정부는 2005년도 혁신평가 결과에 대한 세밀한 분석을 통해 공공기관의 혁신 취약분야를 정밀하게 진단하고 부진한 분야와 기관의 혁신수준을 끌어올리기 위한 종합대책을 수립하였다. 이에 따라 기존의 강의 중심의 혁신교실을 공공기관 혁신아카데미로 확대개편하고 하위프로그램으로 혁신교실, 멘토링프로그램, 혁신컨설팅그룹 운영 등을 설계하였다.

1) 참여와 실습 중심의 혁신교실

2005년까지 주로 혁신 우수사례나 지침 설명 등에 머물던 혁신교실을 리더십 및 혁신실무기법을 향상시키기 위한 종합적인 교육프로그램으로 기획·추진하였다. 특히 고도의 전문성이 필요한 ‘혁신리더양성과정’은 중앙공무원교육원과 공동으로 프로그램을 기획·운영하였다. 그 결과 총 15회, 1,078명이 혁신교실의 프로그램에 참가하였다.

2) 밀어주고 끌어주는 멘토링(mentoring) 프로그램

혁신수준의 동반상승을 위하여 혁신수준이 높은 공공기관과 부진기관을 1 대 1로 매칭하여 혁신 노하우와 경험을 공유하는 동반학습(멘토링) 프로그램을 운영하였다.

2005년도 혁신평가 결과 혁신수준이 높은 5단계 이상 29개 기관을 멘토기관으로 선정하였고, 지체그룹인 3단계 이하 74개 기관이 멘티를 희망하여 협약을 맺고 서로의 혁

신노하우와 경험을 공유하였다. 프로그램 종료 후 설문조사 결과 90%의 기관이 만족하였다는 응답을 보였다. 멘티기관은 기관이 실제로 적용할 수 있는 다양한 혁신기법과 사례를 접할 수 있는 좋은 기회였다는 반응을, 멘토기관은 혁신활동을 다시 한번 점검하고 미진한 분야를 보완하는 계기가 되었다는 반응을 나타냈다.

3) 맞춤형 혁신컨설팅

공공기관 종사자에 대한 혁신교육 수요조사 결과 혁신전문가에 의한 1 대 1 맞춤형 컨설팅에 대한 선호(64%)가 높게 나타났다. 이에 공공기관의 혁신수준을 상향 평준화하기 위해 혁신전문가 약 40명으로 컨설팅그룹을 구성하여 운영하였다. 컨설팅 분야는 비전·전략, 혁신조직·학습, 제도화, 변화관리, 성과관리, 홍보 등 총 6개 분야이며 57개 기관에 대해 컨설팅을 실시하였다.

2006년 9월 초 컨설팅그룹의 단원 워크숍을 시작으로 중순에는 대상 기관별 변화관리 진단을 실시하고 10월~11월에 본격적인 컨설팅을 추진하였다. 맞춤형 컨설팅은 혁신역량이 특히 취약한 하위단계의 기관을 대상으로 3개월 이상 지속적인 전담컨설팅을 실시하여 해당 기관에 혁신의 필요성을 전파하고 혁신추진체계 구축, 혁신역량 배양 등에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

3. 혁신의 실행과 확산

공공기관의 혁신이 가속화되면서 공공기관의 혁신 아이디어를 발굴하고 노하우를 공유·확산하기 위한 정부와 개별 공공기관의 활동이 활발해지고 있다.

1) 혁신학습동아리 활성화

먼저 공공기관의 혁신학습동아리 수가 최근 3년간 급속도로 증가하고 있다. 2007년 현재 공기업의 학습동아리는 약 7,000여 개로, 기관당 평균 290개에 달한다. 혁신학습동아리의 증가는 과거 톱다운 방식의 경영혁신 추진 방식에서 구성원이 동참하는 자율적 혁신시스템으로 변화하고 있음을 보여준다. 제도적 기반의 구축 위에 구성원의 참여

학습동아리 누적 증가 추이

연도	~2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
동아리 수	251	444	774	4,694	6,983

자료 : 기획예산처 조사 (24개 공공기업 대상, 2007년 6월)

와 의식변화가 동반되면서 이제 공공기관의 혁신은 되돌릴 수 없는 확산의 길로 접어들고 있는 것이다.

2) 혁신사례집과 혁신매뉴얼

다음으로 혁신사례집과 혁신매뉴얼의 발간이 크게 증가하고 있다. 경영혁신 우수사례를 공유하고 혁신 지침서로 활용함으로써 최단기간 내에 혁신을 정착시키고자 하는 기관이 늘어나고 있는 것이다.

사례집들 중 2004년 7월에 기획예산처가 발간한 「변화를 선택한 리더들」은 2004년도 경영혁신 분야의 베스트셀러가 되었다. 이 책자는 민간기업, 컨설팅전문기관 등에서도 구입요청이 쇄도함에 따라, 정부는 8,000부를 인쇄하여 중앙부처, 지자체, 도서관, 공공기관 등에 배포하였다. 또한, 고객만족, 조직관리, 노사관계, 일하는 방식 개선 등 경영혁신 각 분야에 대하여 각 기관들로부터 상세 설명 요청이 매우 높아 테마별 토론회 등에서 소개되기도 하였다.



혁신의 불모지, 공공기관에 벤치마킹의 불을 일으킨 「변화를 선택한 리더들」 (2004년, 기획예산처)



공공기관에 대한 최초의 체계적인 혁신매뉴얼 「맛있는 혁신 풀코스」 (2005년, 기획예산처)



자기성찰과 원숙미가 넘치는 오피니언 리더들의 혁신에세이 「변화로의 여행」 (2006년, 기획예산처)

공공기관 혁신책자 발간 추이 (2007년 6월 현재)

(단위 : 건)

발간연도	매뉴얼	사례집	합계
2002년	2	8	10
2003년	4	6	10
2004년	12	11	23
2005년	30	73	103
2006년	53	123	176
2007년	14	27	41
합계	115	248	363

2006년 혁신실적평가 대상기관 유형 분류

구 분	분 류 기 준	구분	분 류 기 준
기업형 (39)	정부투자기관(14), 자회사(19), 민영화 대상기관(3), 금융기관(3) 등 · 한국조폐공사, 한국문화진흥(주) 등	연구형 (55)	출연(연법 적용기관(42), 기타 연구기관(13) 등 · 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원 등
공익형 (104)	정부산하기관(90), 정부 위탁기관(14) 등 · 한국소비자보호원, 신용보증기금 등	진단형(21)	100인 이하 소규모 기관(16), 연구회 기관 등(5) 등 · 재외동포재단, 한국국제교류재단 등

기획예산처가 2005년에 발간한 「맛있는 혁신 폴코스」는 5개 경영혁신 분야의 21개 우수사례, 16개 표준방법론, 140개 항목의 혁신수준 자가진단 체크리스트가 수록된 혁신매뉴얼로, 모든 공공기관에 공통으로 적용 가능한 매뉴얼을 개발하고자 한 정부의 노력의 산물이었다. 이후 개별 공공기관에서도 혁신역량이 성숙되고 경험과 노하우가 쌓이면서 혁신성공사례집 및 혁신추진기법을 담은 혁신매뉴얼의 발간이 매년 급속히 늘어났다.

3) 혁신경진대회

혁신활동이 가속화되면서 우수한 혁신사례가 도출되고 있다. 이에 기획예산처는 우수 혁신사례를 발굴하여 공유·확산하기 위해 '2007년 공공기관 혁신경진대회'를 개최

하였다. 경진대회에는 ‘일하는 방식’ 50개, ‘고객서비스’ 분야 52개 등 총 102개의 혁신 사례가 제출되었다. 제출된 사례는 혁신 전문가에 의해 2차(서류, 예선발표 심사)에 걸친 엄격한 심사를 거쳐 10개를 선정하여 2007년 10월 11일 경진대회를 개최하였다. 경진대회 결과 한국남동발전(주)의 ‘버린 냉각수 활용, 해양수력 개발’ 및 신용보증기금의 ‘중기대출, 입맛대로 고르세요’가 최우수상에 선정되어 대통령표창을 받았다.

제3절 양적 혁신에서 질적 혁신으로의 전환

1. 기관별 특성을 반영한 평가제도로 발전

2006년 혁신실적평가 대상은 219개 기관이며, 기관 규모와 업무 특성을 반영한 4가지 유형으로 구분하여 평가를 실시하였다. 중앙정부나 지방정부와 달리 공공기관은 그 성격이 매우 다양함에 따라 단일모형으로 평가하는 데 있어 많은 문제점이 제기되어 왔었다.

2006년 혁신평가단은 객관적이고 공정한 평가를 위하여 기획예산처장관이 위촉한 외부전문가 60명으로 구성하였다. 평가단은 총괄분과위원회와 유형별 3개 분과위원회로 구성하여 기획과 집행 간 연계가 가능하도록 조직을 구성하였다. 총괄분과위원회는 혁신평가단 운영 총괄 및 최종보고서 작성 등 사무국 역할을 수행하고 유형별 분과위원회는 기업·진단형, 공익형, 연구형으로 구분하여 평가를 수행하였다.

혁신평가요소 및 평가항목은 기관 의견을 반영하여 유형별 적합한 지표를 개발하였으며 2005년 평가(23요소, 63항목)에 비해 평가요소와 항목을 대폭 간소화하여 기관부담을

유형별 혁신평가의 특징				
구분	기업형	공익형	연구기관형	진단형
주요특징	• 실천적이고 성과 지향형 혁신을 유도		• 연구부서 평가에 적합한 지표 중심	• 핵심요소 위주로 지표 간소화
요소항목	15요소, 27항목	15요소, 30항목	16요소, 31항목	16요소(항목)

떨어 주었다. 또한 정형화된 서식에 건수위주의 양적 평가방식에서 기관자율형 서식에 정성적·질적 평가로 개편함으로써 분절적 평가에서 입체적인 평가로 개선되었다.

2. 공공기관 혁신수준의 향상

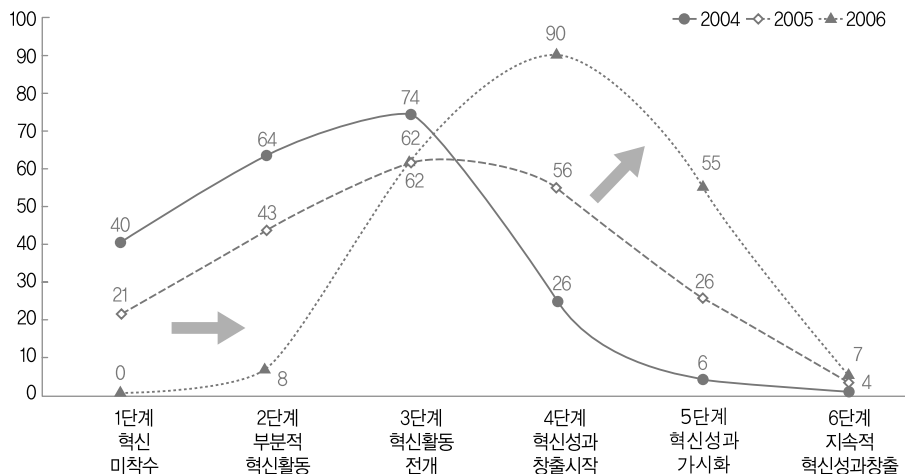
2006년 혁신평가 결과 평균 3.93단계로 혁신수준이 전년도 3.1단계에 비해 전반적으로 향상되어 공공기관의 혁신은 이제 혁신확산 단계에 진입한 것으로 평가된다. 물론 일부 정제기관(70개)은 여전히 존재하고 있으나, 혁신 4단계 이상의 기관이 2004년 34개 기관(16%)에서 2005년에는 84개(40%)로, 2006년에는 149개 기관(68%)으로 급속히 확대되었다.

2006년 혁신실적에 대한 평가 결과를 바탕으로 정부는 공공기관이 국민이 체감할 수 있는 혁신 성과를 창출할 수 있도록 임원층의 혁신지원 및 참여를 강화하는 방안과 함께 혁신선도기관의 대외적 역할을 강화하는 방안을 마련하여 추진하였다.

우선 임원의 혁신성과를 인사평가에 반영토록 의무화하고 임원층을 대상으로 ‘임원 혁신리더십 강화대책’을 수립하여 실천토록 하고 있다. 또한 공공기관의 대국민서비스

공공기관 혁신단계 변화

(단위 : 기관 수)



증진을 위한 ‘국민제안’ 및 ‘대국민 서비스 증진 토론회’를 개최하여 국민이 체감할 수 있는 서비스 혁신에 노력하였다.

또한 혁신부진기관 및 새롭게 공공기관으로 지정된 기관*을 위해서는 특별지원프로그램을 제공하여 혁신에 적극 참여토록 유도하였다. 특히 3단계 이하의 혁신 정체기관 및 단계 하락기관에 대해서는 ‘부진기관 혁신 심층진단’ 및 ‘혁신컨설팅’을 통해 공공기관 전반의 혁신 활성화를 도모하였다.

*「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행에 따라 정부는 2007년도에 새롭게 82개 기관을 혁신관리대상으로 추가 지정하였으며 이 중 54개 기관은 혁신평가 대상기관임.

공공기관 혁신의 성과

제1절 공공기관 혁신의 새 지평, 고객중심경영

1. 고객중심 마인드를 일깨우다

국민의 정부 이후 규제완화 등으로 인한 경쟁체계 확산, IT의 발달, 수요자의 의식 및 욕구수준 상승 등으로 경영환경 변화에 대응하지 않고서는 국민들의 기대수준을 더 이상 충족시킬 수 없게 되었다. 이에 따라 정부와 공공기관은 ‘국민이 우리의 주인’이라는 명제를 다시 한번 가슴에 새기고 본격적으로 고객만족을 위한 경영체계를 갖추어 가고 있다.

먼저 참여정부는 2003년부터 공공기관의 지속적인 경영혁신을 통한 고객만족 관련 의식·경영·문화 확산에 중점을 두어 공공기관에 고객참여센터 운영, 민원처리 인터넷 공개시스템, 원스톱 서비스, 고객현장 제정·준수, 고객만족도 조사, 공공기관 시설물 공개 등을 실시할 것을 권고하였다.

둘째, 2004년 4월 「정부산하기관관리기본법」(이하 「정산법」)이 시행되던 첫해에 바로 고객만족도 조사를 도입해 시행함으로써 정부의 고객(국민) 최우선정책 의지를 천

명하였으며, 고객만족도 조사결과를 경영평가에 반영토록 하였다.

셋째, 정부는 공공기관의 기능수행과 관련된 규제내용의 적정성을 주기적으로 점검하여 불필요한 대국민 규제를 폐지하고 그 결과를 공표토록 하였다.

넷째, 토론회, 혁신사례집·혁신매뉴얼 등을 통하여 고객만족 우수사례를 공유함으로써 고객만족문화를 확산시켜 나갔으며, 고객만족 부진기관 등에 대해서는 고객만족 컨설팅을 받도록 유도하였다.

2. 고객을 감동시키다

1) 공기업 고객만족도 조사 시행

정부가 1999년부터 정부투자기관을 대상으로 도입한 공기업 고객만족도 조사는 매년 7월경에 조사계획을 수립하고, 10월~11월경에 실시하여 그 결과를 발표하고 있다. 조사의 신뢰성, 객관성 등을 위하여 외부 전문기관에서 조사를 수행하고 있으며, 주(主)고객 유형에 따라 일반인 대상 공기업과 기관·기업 대상 공기업으로 구분하여 조사를 실시하고 있다.

이들 공기업의 고객만족도는 7년 연속 상승하고 있다. 특히 2005년 이후 공기업의 만족도지수가 80점대에 진입하여 국가고객만족지수 10등급 중 최고등급 수준을 기록하였다.

이는 정부가 고객만족도 조사결과를 경영실적평가에 반영하여 지속적으로 고객중심 경영을 유도하고, 공기업은 고객지원체계 확립 등의 노력을 기울인 결과로, 공기업에 본격적으로 고객만족 경영풍토가 정착되어 가고 있음을 보여준다.

공기업 고객만족도 평균점수						
	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
고객만족도	66.5	72.3	76.8	79.4	80.4	83.6

※정부투자기관 및 민영화법 대상기관의 점수 현황임.

2) 고객만족경영의 확산

2004년 4월 「정산법」의 시행에 따라 정부는 공기업 이외에 정부산하기관에 대해서도 고객만족도조사 기본계획을 수립하여 실시하기로 하였다. 이에 따라 조사업체 선정, 모델개발, 조사설계, 실사·분석(2004년 8월 ~ 2005년 2월)의 과정을 거쳐 그 결과를 공개(2005년 3월)하였다.

2004년 고객만족도 조사 대상기관은 개인 또는 기업 등에 직접 서비스를 제공하는 국민연금관리공단, 건강보험공단, 신용보증기금 등 75개 기관이며, 전체의 종합만족도는 72.5점(100점 기준)으로 '약간만족' 수준인 것으로 평가되었다.

정부는 2005년 정부혁신관리 기본계획에 따라 사회적 책임이 큰 공공기관으로 혁신을 확산하고 고객중심경영을 실현하고자 고객만족도 조사를 확대 시행하기로 결정하였다. 이에 따라 그동안 조사 대상에서 제외되었던 출연연구기관(58개)과, 부처가 자율선정기관으로 지정한 공공기관(39개) 등이 조사대상으로 포함되었다. 그 결과 2002년에 20개 공기업에 한정되었던 조사대상 기관이 2005년에는 188개, 2006년에는 210개에 이르게 되었다.

정부는 객관성 및 통계적 신뢰도 제고를 위하여 최근의 서비스 이용자 중심으로 표본을 늘려서 만족도조사를 하고 있다. 2005년도 투자·민영화 기관에 대한 고객만족도 표본은 기관당 1,000명 수준으로 대폭 확대하였으며 상대적 개선도에도 비중을 두어 평가하였다. 또한 고객만족도 조사 결과는 공공기관의 경영실적평가에 반영하고 있다.

이러한 정부의 지속적인 노력의 결과, 공공기관에도 고객관리시스템(CRM), 업무프로세스관리시스템(BPM), 성과관리시스템(BSC) 등이 활성화되었다. 그 결과 고객만족도 지수의 평균도 2004년 72.5점이었던 것이 2005년에는 77.1점으로, 그리고 2006년에

고객만족도조사 대상기관 현황

구 분	2002년	2004년	2005년	2006년	2007년
기관수	20	91	188	210	264
대상기관 유형	• 투자기관	• 투자기관 • 민영화기관 • 산하기관	• 투자기관 • 민영화기관 • 산하기관 • 연구기관 • 부처자율선정	• 투자기관 • 민영화기관 • 산하기관 • 연구기관 • 부처자율선정	• 공기업 • 준정부기관 • 기타공공기관

는 79.4점으로 지속적으로 상승하고 있다.

3. 고객만족을 넘어 사회공헌으로

1) 사회적 형평성을 고려한 인재채용 확대

공공기관의 사회적 책임 범위가 점차 확대됨에 따라 대국민 서비스 업무를 넘어 기관의 고유 권한영역으로 인식되어 왔던 채용과정에서도 공익 가치를 실현할 것이 요구되고 있다. 이를 반영하여 최근 공공기관에서는 채용 목표를 다원화하고 있다. 즉 많은 기관들이 합리적인 적임자 선발의 일차적 목표 외에 사회적 약자 계층에 대한 배려를 주요한 목표로 설정하고 있다.

참여정부 들어 공공기관은 공공재 및 공공서비스 제공 등 본연의 기능 수행과 더불어 여성·장애인 및 이공계 인력의 채용 확대에 적극적으로 나서고 있다. 공공기관의 사회적 책무를 확대하고 국민과 함께 하는 기관 경영을 실천하고 있는 것이다.

2006년 말 현재, 297개 공공기관(전체 298개 기관중 국가보안관련 1개 기관은 제외)의 사회형평적 인재고용 현황은 다음과 같다.

여성 인력의 고용 현황은 2002년까지 1만 9,205명이었던 것이 2006년 말 현재 3만 9,816명으로 늘어나 2002년 대비 107.3%가 증가하였으며, 장애인 고용은 2002년 2,533명에서 2006년 말 현재 4,629명으로 늘어나 2002년 대비 82.7%가 증가하였다. 이공계 인력의 고용 현황도 2002년 6만 6,806명에서 2006년 말 현재 11만 1,681명으로 늘어 2002년 대비 67.2%가 증가하였다.

사회형평적 인재고용 현황					(단위 : 명)
구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총 여성 근무인력	19,205	22,813	29,141	33,041	39,816
총 장애인 근무인력	2,533	2,301	2,884	3,931	4,629
총 이공계 근무인력	66,806	70,425	77,135	97,325	111,681

2) 구매에서도 공공성 실현

공공기관의 사회적 책임 범위는 조달행정에까지 확대되고 있다. 공공기관은 장애인 생산품, 친환경상품, 중소기업제품 등 사회적 차원에서 일정 수준의 구매를 보장할 필요가 있는 특정 분야의 생산품을 우선 구매할 의무를 지닌다. 이에 따라 공공기관은 비품 구입 등에서부터 공공성을 실현함으로써 그 확대된 사회적 책임을 이행하고 있다.

구매 과정에서의 공공성 실현은 참여정부 들어 본격화되었으며, 많은 공공기관이 사회적 의미를 지니는 생산품의 구매에 동참해 왔다.

구매에서의 공공성 실현 현황	
구 분	내 용
중소기업제품 우선구매	50%이상의 중소기업 제품 구매목표를 자율적으로 제시하고 이행
장애인 생산품 우선구매	17개 우선대상품목 구입시 품목별로 5~20% 이상 의무구매 · 사무용지(5%), 칫솔(20%), 포대(20%), 종이컵(5%) 등
친환경상품 우선구매	상품구매 시 친환경 인증상품이 있는 경우 우선구매 · 친환경 인증상품 : 환경마크상품 등 107개 품목, 2,400개 상품 · 친환경상품 구매촉진 기본계획(2006~2010)상 구매비율 : 80%

3) 사회공헌활동의 확장

공공기관의 공익 실현은 인사·조달 등 관리 행정을 넘어 직접적인 사회접점활동으로까지 확대되고 있다. 공공기관 본연의 의무인 공공재 공급의 범주를 넓게 해석하여 사회복지영역에까지 그 서비스의 범위를 확장하고 있는 것이다. 이는 법령상 의무 등 외부 강제에 의한 것이 아닌 오로지 기관의 자율적인 사회공헌의지에 기반한 것으로, ‘국민과 함께하는 공공기관’ ‘균형·상생의 공익가치를 체현하는 공공기관’의 궁극가치를 구현하는 것이라고 할 수 있다.

제2절 국민 신뢰의 초석, 투명·윤리경영

1. 투명하고 공정한 인사시스템

능력과 자질이 뛰어난 임원을 적재적소에 배치하는 일은 공공기관의 효율성과 투명성 제고를 위한 선결과제라고 할 것이다. 참여정부는 공공기관의 임원을 선임하는 데 있어 ‘객관적인 인사시스템’을 적용하도록 함으로써 공정성과 투명성을 지속적으로 확보하고 있다.

정부투자기관의 경우 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정을 통해 사장추천위원회를 통한 공개모집 방식을 도입하였고, 정부산하기관의 경우는 2004년 정부산하기관관리기본법 시행을 계기로 기관장 공개모집 원칙을 적용하였다.

이러한 객관적인 인사시스템에 의해 기관장을 선임한 결과, 일부 언론의 지적과는 달리 참여정부 들어 공무원이나 정치인 출신보다는 민간전문가 출신의 기관장 선임이나 내부승진이 활성화되는 등 적재적소 배치가 늘어난 것으로 나타났다.

공기업·정부산하기관 기관장의 임명 전 대표경력			
구분	김영삼정부(1993.2~1998.1)	김대중정부(1998.2~2003.1)	노무현정부(2003.2~2005.6)
• 공 무 원	118명(61%)	103명(49%)	33명(39%)
• 정 치 인	32명(17%)	41명(20%)	8명(10%)
• 민 간 인	36명(19%)	56명(27%)	36명(43%)
• 내부승진	7명 (4%)	9명 (4%)	7명 (8%)

※95개 공공기관 기관장(486명) 분석(2005. 6, 한국행정학회·정책학회 학술대회)

이러한 제도개선에도 불구하고 임원 인사시스템 중 일부에 대한 개선 필요성이 제기되어 왔다. 예를 들어 종전까지는 공공기관의 임원을 선임하는 경우 기관장에 한해서만 임원추천위원회를 거치고, 상임이사·감사·비상임이사 등 나머지 임원직위에 대해서는 별도의 독립된 임원추천위원회 등 검증 절차 없이 직접 임명하는 체계로 운영되어 왔다. 이에 정부는 공공기관 임원 선임시스템 전반에 대한 검토에 착수하였으며, 이에

대한 개선책으로 2007년 4월 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 임원 인사의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 제도적 장치를 마련하였다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기관장을 포함한 모든 임원에 대해 임원추천위원회의 객관적인 추천절차를 거쳐 선임하도록 하였다. 특히 임원추천위원회에 ‘기관 구성원의 의견을 대변하는 자’ 1인을 반드시 포함시키도록 하여 후보자 추천의 공정성과 투명성을 더욱 높이도록 하였다.

또한 공기업 기관장과 공기업·준정부기관의 비상임이사 및 감사에 대해서는 다양한 분야의 민간전문가가 중심이 되는 ‘공공기관운영위원회’가 후보자의 능력과 자질 등을 객관적으로 검증하는 절차를 거치도록 의무화하였다.

2. 경영투명성과 윤리경영 강화

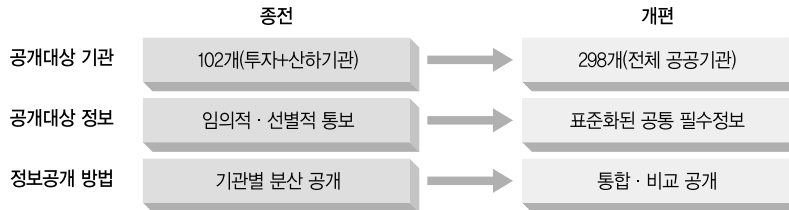
1) 공공기관 알리오 시스템 가동

그동안 지속적인 혁신추진에 따라 공공기관의 혁신성과는 점차 개선되었다. 특히 참여정부 들어 전 공공기관에 대한 고객만족도 조사 실시, 정부산하기관 경영평가 제도 도입, 혁신평가체계 구축 등을 통해 국민들의 공공기관에 대한 고객만족도 수준은 크게 향상되었다.

그러나 공공기관에 대한 국민의 불신은 여전했다. 대부분의 공공기관이 혁신노력을 전개했음에도 불구하고, 일부 공공기관의 과다 임금인상, 고유 업무와 관련 없는 사업 분야에의 진출 등 방만 경영 사례가 언론, 국회 등에서 지적되면서 국민의 불신을 가중시켜왔던 것이다. 특히 이런 불신의 근본 원인 중 하나는 공공기관 정보가 투명하게 공개되지 않고, 일반 국민의 정보에 대한 접근성도 제한적이라는 점이었다.

이에 정부는 공공기관 경영현황을 국민들에게 ‘있는 그대로’ 투명하게 공개하는 공공기관 경영정보공개시스템이 필요함을 인식하고 2005년 시스템 구축에 착수하였다. 이는 개별 공공기관의 경영정보를 하나의 사이트에 모두 공개함으로써 국민들에 의한 상시 감독체계를 갖추기 위한 것이었다. ‘국민에 의한 감시가 최선’이며, 이를 위해서는 ‘투명하고 알기 쉬운 정보 공개가 선행요건’이라는 인식에서 출발한 것이다.

공공기관 정보공개 체계 비교



마침내 2005년 12월 드디어 공공기관 경영정보의 통합공개시스템인 ‘공공기관 알리오(ALIO, <http://www.alio.go.kr>)’가 개통되었다.

공공기관 알리오 시스템은 최초 20개 항목을 일반 국민에게 공개하였으며 2006년 말에는 7개 항목을 추가 공개하여 총 27개 항목으로 확대 개편하였다. 경영정보 공개시스템은 전체 공공기관의 운영현황을 파악하는 데 필수적인 ①기관 소개, 연혁, 주요기능, 경영목표 등의 일반현황 ②직급별 인원, 임원현황(직위, 임기, 주요경력, 선임절차), 임직원 급여, 조직구성 등 인사현황 ③주요사업, 요약 재무제표(대차대조표 및 손익계산서), 수입·지출액, 지분현황, 차입금 등 재무현황 ④대규모 공공기관의 주요 거래 및 내부거래 현황 ⑤외부평가 결과(경영실적평가, 고객만족도 조사) 등의 경영정보를 제공하고 있다.

현재 공공기관 알리오 시스템은 공공기관 관련 정책자료 센터로서의 역할을 충실히 수행하고 있다. 공공기관의 현황과 관련한 국회 요구자료 중 상당수가 알리오 시스템을 활용하여 제공되고 있으며, 특히 알리오 시스템을 인용한 공공기관 관련 언론보도 횟수가 크게 증가하고 있다. 공공기관 알리오 시스템은 국민에게 가장 쉽게, 가장 편하게, 공공기관을 ‘알릴 수 있는’ 인기 시스템으로 자리매김하고 있다.

2) 윤리경영시스템 강화

(1) 예산편성·집행기준의 강화

공기업은 이사회 의결로 예산을 편성·집행하는 자율·책임경영체계가 보장되어 있다. 따라서 정부는 공기업의 자율성을 보장하고 효율성 및 투명성을 제고하기 위하

여, 주주로서 예산편성 및 집행에 관한 기본방향과 기준 등을 제시하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 일부 기관들의 방만 경영 사례가 지속적으로 지적됨에 따라 「2006년 정부투자기관 예산편성지침」을 전면 개편(2005년 11월)하여 예산관리기준을 강화하였다.

과도한 임금인상을 방지하기 위해 총인건비 증가액을 전년 대비 2% 이내로 규제하고 편법적인 임금인상을 금지했으며, 업무추진비의 클린카드 사용을 의무화하고 업무추진비 관리의 투명성을 높이기 위해 기관운영비, 잡비 등 여러 과목에 산재된 접대성 경비를 업무추진비에 일괄 편성하여 집행토록 하였다. 아울러 무이자 주택자금지원 등 과도하게 지급되는 복리후생비 항목도 정비하도록 했다.

(2) 임원 직무청렴계약의 확대

현 정부는 투명·윤리경영의 확산을 위하여 개별 공공기관으로 하여금 임무·비전과 연계한 윤리헌장 및 이를 실천하기 위한 구체적인 행동강령을 제정, 공포하게 하고 이를 지속적으로 보완, 개선토록 하고 있다. 또 임원의 청렴의무와 그 위반에 대한 책임을 규정한 직무청렴계약을 체결하여 경영윤리를 강화하도록 지속적으로 권장해 왔다. 그리하여 2007년에 24개 공기업을 대상으로 그 운영 현황을 조사한 결과 직무청렴계약제의 경우 2002년까지 1개 기관에 불과하였던 것이 2007년 12월 현재에는 24개 전 기관이 도입하였다.

- 윤리헌장 제정 : (2002년) 7개 기관(29%) → (2007년) 24개 기관(100%)
- 직무청렴계약제 도입 : (2002년) 1개 기관(4%) → (2007년) 24개 기관(100%)

(3) 감사의 역할 강화를 통한 윤리경영 정착

공공기관의 감사는 기관의 업무와 회계를 감사하는 직무를 통해 경영진을 견제·감시하는 역할을 수행함으로써 공공기관의 효율성·투명성을 높이는 중요한 직책이다. 그러나 그동안 공공기관 감사의 역할 수행은 그 중요도에 비해 상대적으로 부족했다는

지적이 많았다.

이에 정부는 2007년 4월 감사가 경영진과 독립적으로 기관의 운영을 잘 감시할 수 있는 기반을 마련함으로써 투명경영체계를 강화하였다.(공공기관의 운영에 관한 법률) 즉 감사에게 기관 경영공시에 대한 책임을 부여함으로써 공공기관의 경영상황을 국민에게 투명하게 공개하여 국민에 의한 감시체계가 제대로 작동하도록 하게 하였다. 또한 허위공시 등이 발견될 경우에는 책임자를 해임할 수 있도록 하는 등 책임성을 확보할 수 있는 장치도 마련하였다.

제3절 자율·책임경영으로 얻은 경영성과

1. 성과관리의 중심축, 경영평가

경영평가는 공공기관이 달성한 연도별 경영실적에 대해 평가지표에 따라 객관적인 평가를 실시하고, 그 결과에 상응하는 차등 보너스의 지급 등 ‘인센티브’ 조치를 취하는 한편 차기 평가지표에 반영하는 일련의 순환과정을 의미한다.

경영평가 제도에서 참여정부 들어 가장 큰 변화는 그동안 정부투자기관과는 달리 특별한 관리가 없었던 정부산하기관에 대해 2003년 12월 「정부산하기관관리기본법」을 제정(2004년 4월 시행)하여 88개 기관을 정부산하기관으로 확정하고 경영평가를 실시하여 성과중심 경영을 유도한 것이다. 이에 따라 경영평가 대상기관 수는 2006년 평가대상기관 기준으로 모두 93개 기관으로 대폭 늘어나게 되었다. 이후 2007년에는 공공기관의 운영에 관한 법률 시행에 따라 정부는 총 101개의 공기업(24) 및 준정부기관(77)에 대해 경영평가를 실시할 계획이다.

공공기관에 대한 경영평가체계의 구축 및 대상기관의 확대에 따라 각 기관의 성과관리를 위한 제도적 기반이 지속적으로 확산되고 있는 추세이다. 많은 기관이 BSC, 6시그마 등 혁신시스템을 도입하고 있으며 연봉제, 팀제, 내부평가에 따른 성과급 차등 지급 등 성과중심의 경영체계를 정착시키고 있다. 또한 경제적 부가가치(EVA) 측정시스템,

전사적 자원관리시스템(ERP), 관리회계시스템(ABC 등), 위험관리시스템 등도 여타 공공기관에 확산되고 있어 경영효율성 제고와 재무개선 등을 위한 관리기반을 꾸준히 구축하고 있다.

2. 자율·책임경영의 기반 마련

공공기관의 자율·책임경영 체계를 구축하고 그 성과를 국민에게 되돌리기 위한 정부의 노력에도 불구하고 공공기관에 대한 관리체계는 여전히 불완전한 부분이 있었다.

우선 공공기관의 범위에 대한 원칙과 기준이 모호했다. 또한 국민들은 공공기관의 방만경영에 비판적이고 공공기관의 책임 강화를 요구하는 반면, 공공기관은 여전히 정부의 과도한 사전 규제로 인해 자율경영이 미흡함을 불만으로 제기하고 있었다. 한편, 각 기관 내부의 견제장치는 구비되었으나 실질적인 운영이 미흡했고 임원선임에 대한 공정성 논란도 계속되었다.

이에 정부는 공공기관의 운영시스템을 혁신하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공공기관운영법」, 2007년 4월 시행) 제정을 통해 공공기관의 자율·책임경영 강화를 유도하고 있다.

1) 임원 임명권한의 조정

공공기관운영법 이전에는 공공기관 임원에 대한 인사권이 주무부처에 편중되어 있어 기관의 자율·책임경영에 한계가 있었다. 특히 공기업의 상임이사 임명권을 주무부처 장관이 행사하던 종전의 제도는 기관장의 상임이사에 대한 통제권을 약화시켜 기관장의 자율·책임경영을 어렵게 한다는 지적을 받아왔다. 이러한 문제인식하에 정부는 임원 임명권한을 조정하여 공공기관의 자율·책임경영을 위한 기반을 마련하고자 했다.

그리하여 먼저 공기업 기관장에게 상임이사 임명권을 부여하여 자율·책임경영을 뒷받침하였으며, 주무장관이 임명하던 준정부기관의 감사는 기획예산처장관이 임명권한을 행사하도록 하여 견제임원에 대한 임명권한을 조정하였다.

다음으로 경영성과에 따른 책임성을 제고할 수 있도록 임원의 임기도 탄력적으로 조

정하였다. 대부분의 공공기관이 모든 임원(기관장·상임이사·비상임 이사·감사)에 대해 일률적으로 3년 임기를 보장함에 따라 경영성적을 토대로 한 해임·연임 등 인사상 인센티브가 미흡하다는 지적이 있어 왔다. 이에 따라 기관장은 3년, 기타 임원(상임이사·비상임이사·감사)은 2년으로 임기를 조정하고, 1년 단위의 연임제도를 신설하여 성과에 따른 연임이 가능하도록 개선하였다.

2) 기관 내부 견제시스템의 강화

기관의 자율·책임경영을 위해 기관의 내부의사결정시스템도 개선하였다. 기관의 이사회를 활성화하기 위해 이사회의 심의·의결 사항을 규정하면서 기관장 해임 요청권, 비상임이사의 감사 요청권, 자료 요구권 등 경영 감독기능을 강화할 수 있는 기반을 마련하였다. 비상임이사·감사의 권한 강화와 동시에 비상임이사·감사 직무평가제도를 도입하여 견제임원의 책임성을 대폭 강화하였다. 견제임원에 대해서는 기획예산처장관이 그 활동실적을 주기적으로 평가하여 업무실적이 저조한 임원은 해임 또는 해임 건의하고 평가결과는 해당 임원의 연임여부 결정 및 보수 수준 결정에 활용하게 된다.

3) 정부의 포괄적 관리·감독 규정 정비

「정산법」 하에서 추진했던 ‘주무부처의 사전규제’에 대한 정비작업의 후속조치로서 「공공기관운영법」(제51조)에서는 정부의 포괄적 관리·감독권을 열거적으로 전환하도록 의무화하였다. 이에 따라 2007년 5월 현재 포괄적 관리·감독권 현황을 조사하고 정비계획을 마련하여 각 주무부처와 기획예산처가 협의하여 추진하고 있다.



8

대통령비서실 혁신

대통령비서실 소개

제1절 비서실 개관

1. 비서실의 기능

대통령비서실은 대통령 보좌기구로서의 임무와 역할을 수행하는 정부조직이다. 대통령 보좌역할이라 함은 대통령과 정부부처 간에 원만한 의사소통이 이루어지도록 연락 기능을 수행하고, 대통령에 대한 의전, 일정관리, 홍보, 민원처리, 정보전달 등 제반 업무를 수행하는 것을 말한다.

또한 대통령비서실은 대통령의 국정철학과 비전을 국민과 정부에게 밝혀주고 국정을 지도하기 위한 국정이념, 국정지표, 행정지침, 의제기준을 분명히 제시하며, 정부 부처의 실천정책이 대통령의 국정방향과 기초에서 벗어나지 않도록 보좌한다.

2. 비서실 조직의 변천과정

과거 비서실 조직은 부처통제를 목적으로 하는 수석 중심의 수직적인 체제와 지시일

변도의 일방통행식 의사전달구조로 운영되었다. 문민정부와 국민의 정부에서 출간한 「비서실업무편람」에 대통령비서실 직제는 1949년 이승만 대통령이 재가하고 공포한 대통령비서관 직제를 효시가 되었다. 1960년 8월에 국무원령 제66호로 대통령비서실 직제가 제정·공포된 후 총 35회의 제정과 개정을 거치며 현재에 이르고 있다.

참여정부 이전의 대통령비서실에서는 조직 설치의 근거인 대통령비서실 직제에 폭넓은 자율성을 부여한다는 취지로 비서실 운영에 대한 자체 훈령 또는 지침을 별도로 만들지 않고 대통령비서실 직제령 등의 관련법령과 관례에 따라 조직을 개편해 왔다.

그리고 비서실 운영을 실무적으로 뒷받침하는 보좌 인력의 신규 충원과 전보, 퇴직, 파견, 징계 등의 직원 임용사항에 대해서도 별도 임용절차와 자격기준을 규정하지 않고 국가공무원법 등을 준용하여 운영하였다.

역대 정부의 비서실 정원								(단위 : 명)
구분	실장	수석 비서관	비서관	행정관	6급이하	기능직	고용직	계
제1공화국	(비서관장 1)	약간명(정원개념 없이 필요에 따라 채용)				-	-	
제2공화국	1	10	4	-	-	15		
제3·4공화국	1	8	27	63	11	117	-	227
제5공화국	1	12	34	78	13	119	77	334
제6공화국	1	11	50	90	31	201	-	384
문민정부	1	11	50	90	31	192	-	315
국민의 정부	1	8	41	150	28	177	-	405
참여정부	3	10	53	213	67	185	-	531

3. 참여정부의 비서실 운영원칙

참여정부 비서실은 지속적인 조직과 인사혁신, 제도정비, 새로운 시스템 구축 및 프로세스 확립 등을 통해 대통령의 국정운영 보좌라는 본연의 임무를 충실히 수행하고자 노력하였다.

참여정부가 처한 시대적 환경은 비서실의 역할과 시스템에 대한 근본적 변화를 요구하였다. 부처와의 관계에서는 일방적인 지시자에서 쌍방향의 협력자·조정자로, 폐쇄적인 정보통제자에서 개방형 정보공유자로, 내부조직은 권위주의적 집권형 시스템에서 민주주의적 분권형 시스템으로 비서실 역할과 시스템의 패러다임 전환이 요구되었다.

참여정부에서는 이러한 새로운 시대의 요구에 부응하고 대통령의 국정보좌라는 비서실 본연의 임무를 충실히 수행할 수 있는 시스템을 만들기 위하여 다각적인 노력을 진행해 왔다. 시스템에 의해 자율적으로 운영되는 투명한 비서실 조직과 디지털 청와대(e-지원)는 대통령의 국정운영철학이 반영된 참여정부 혁신의 대표적 사례라 할 수 있다. 또한 수시로 조직진단 및 개편을 통해 수평적·분권형 의사결정시스템을 구축하는 등 공정과 투명, 절차와 원칙을 중요시하는 열린 비서실을 운영하기 위해 노력해 왔다.

4. 참여정부의 비서실 조직

참여정부는 비서실장, 정책실장 등 2실장 5수석비서관, 6보좌관, 49비서관 체제로 출범하였는데, 3개월 후 다시 협업위주 팀제를 주 내용으로 하는 2실장, 5수석, 6보좌관, 44비서관으로 조직을 개편하였다. ‘조직은 탄생과 동시에 개혁의 대상’이라는 대통령의 조직철학에 따라 2003년 12월에는 국정홍보역량을 강화하였고, 정무기능을 실무적으로 개편하는 등 정기적으로 조직을 진단하고 혁신하였다. 그리고 인사보좌관은 인사수석비서관으로, 정책기획수석비서관은 경제정책수석비서관으로 조정하였다.

출범 후 3년째인 2006년 1월에는 정치권의 합의에 따라 국가안전보장회의사무처 기능이 비서실로 이관되면서 비서실장과 정책실장의 2실장 체제가 통일외교안보정책실장의 신설로 현재의 3실장 8수석 2보좌관 53비서관 체제로 바뀌어 운영되고 있다.

28

대통령비서실 혁신성과

제1절 열린 청와대, 국민과 소통하는 비서실

1. 국민과의 약속, 열린 청와대

대통령이 당초 국민들에게 약속한 것은 참여정부의 공간 전체를 국민에게 되돌려주는 것이었다. 이러한 대통령의 의지는 청남대 반환, 북악산 개방, 신무문(※경복궁의 남문을 광화문, 북문을 신무문, 동문을 건춘문, 서문을 영추문이라 함) 개방, 그리고 청와대 경내 개방으로 이어졌다.

1) 청와대 경내 개방

청와대는 참여정부 이전에도 부분적으로 개방되었다. 청와대 개방은 제2공화국인 1955년 4월 19일 경무대 경내를 공개한 것이 시초였으며, 제3공화국 때에도 매년 4월과 5월에 청와대 경내를 개방하였다. 그러나 청와대 개방은 1968년도 1·21사태(무장공비 청와대 습격기도 사건)를 계기로 전면 중단되었으며, 1987년 제5공화국 말까지 청와대 개방은 이루어지지 않았다. 제6공화국에 들어서 전국 시·군·구로부터 청와대 관람을

희망하는 단체를 중심으로 신청을 받아 부분적으로 청와대 경내를 개방하였는데 집권 5년간 총 관람인원은 31만 8,648명에 달하였다.

문민정부에 들어 과거 25년간 폐쇄되었던 청와대 외곽에 대한 개방을 확대하였다. 1993년 2월 25일 인왕산 등산로를 비롯하여 청와대 주변도로를 완전히 개방하였으며, 각종 시국사건의 대책회의의 장소로 활용하고, 1979년 10·26사건이 발생하였던 청와대 옆 궁정동 소재 ‘안가’를 헐어내고 현재의 ‘무궁화 공원’을 조성하여 시민들에게 휴식공간을 제공하였다.

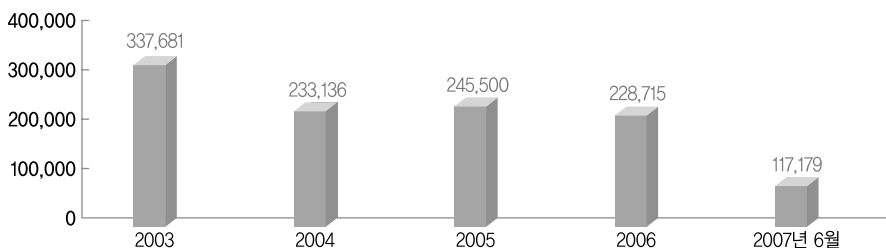
국민의 정부에는 제3공화국 시절 1968년 1·21사태 이후 출입을 통제하였던 청와대 옆 ‘칠궁’을 청와대 관람 100만 명 돌파를 계기(2001년 11월 24일)로 일반인에게 처음 개방하였으며 문민정부 동안 관람인원은 총 128만 6,434명에 달하였다.

참여정부는 개방지역 확대, 관람 신청방식의 혁신, 특별관람 제도 폐지, 휴무토요일 제도 도입에 따른 휴무토요일 가족관람 제도 신설 등 청와대 관람제도를 정비하였으며, 홈페이지 신청방식, ARS, 관람계시판, 관람사진방 등 국민과의 쌍방향 의사소통을 위한 시스템을 구축하였다. 특히 참여정부 이전까지는 청와대 경내 관람자라도 대통령께서 직무를 수행하는 본관 건물에는 접근할 수 없었다. 하지만 참여정부는 청와대 관람자들에게 본관 건물까지 접근할 수 있도록 범위를 확대할 정도로 개방의 의지를 가졌고 이를 실천하였다.

참여정부 출범 후 2007년 6월 말까지 116만 2,211명이 청와대를 관람했다. 참여정부는 일일 최대방문객 수를 제한하는 등 관람의 양보다는 질을 향상시키는 데에 주력하였다.

참여정부 관람인원

(단위 : 명)



청와대 관람으로 참여정부는 국정운영 철학에 부합하는 다양한 노력들을 통하여 ‘열린 청와대’, ‘누구나 참여할 수 있는 청와대’, ‘가까이 있는 청와대’로 국민들에게 다가가는 모습을 갖추게 되었다. 국민에게 더 가까이 다가가는 모습이 청와대 관람의 철학이며, 대통령의 철학이자 참여정부의 철학인 것이다. 참여정부의 국정운영의지에 맞춰 제도정착, 관람객의 편의 제고, 관람객 참여의 이상을 실현하기 위한 노력을 거듭해 왔다.

2) 청남대 반환

청남대 주변의 주민들이 재산권 행사에 애로가 많은 데다가 생업에까지 불편을 겪고 있어, 노무현 대통령은 대통령 별장인 청남대를 국민에게 반환할 것을 지시하였다. 주민불편을 해소하고, 국민에게 한발 더 다가가기 위해 청남대의 소유권과 관리권을 이양하기로 한 것이다. 청남대 반환은 대통령의 선거 공약일 뿐만 아니라 권위주의를 타파하고 국민과 함께 하는 참여정부의 국정철학을 상징적으로 대변하고 있는 것이다.

청남대를 인수한 충청북도는 주변 환경을 정비한 다음, 일반 국민에게 개방하여 유료 입장객과 무료 입장객을 합하여 2007년 7월 8일 현재 총 329만여 명에게 청남대 관람 기회를 제공하고 있다.

청남대 반환 경과	
2003. 3. 10	• 청남대 반환 관련 회의 개최 - 청남대 주변지역 일정기간 또는 일정지역 개방 - 청남대 폐지, 주민시설로 활용, 관리권 지자체 이전 - 정무수석비서관실(지방자치), 재경부, 환경부, 충청북도
2003. 3. 14	• 지방자치비서관 현지 답사
2003. 3. 18	• 충청북도 실무위원회 및 기획단 구성
2003. 3. 19 ~	• 소유권과 관리권 모두 충청북도로 이관 추진 • 소유권 이전 전 개방 실시 추진 - 제한 개방 : 주차장, 편의시설, 관리인력 확보 - 완전 개방 : 2004년 1월
2003. 4. 18	• 청남대 개방행사 개최

3) 북악산 개방

북악산은 1968년 북한 124군 부대 소속 무장공비들이 청와대 습격을 시도한 ‘1·21사태’ 이후 대통령 경호를 위해 곳곳에 초소가 세워졌고, 일반인의 출입은 금지돼 왔다. 야당 시절 교통사고 후유증으로 다리가 불편했던 김대중 대통령을 제외한 역대 대통령들이 북악산에서 ‘나 홀로 산행’(물론 참모들과 경호원들이 함께 하지만)을 즐겼다.

참여정부 들어 노무현 대통령 역시 봄, 가을에는 틈이 나는 대로 참모들과 함께 북악산에 올랐다. 청와대 출입기자들과 함께할 때도 직접 등반코스를 설명하는가 하면, 곳곳에 있는 약수터 등 시설물들에 대한 소개를 곁들였다. 기자들은 백악정에서 시작해 정상에 올랐다가 숙정문과 촛대바위를 거쳐 하산하는 산길의 아름다움에 감탄했다. 노무현 대통령은 기자들에게 “옛날엔 여기가 다 사람이 다니던 길인데 1·21 사태 이후 개방이 되지 않고 있다”며 “이걸 서울시민들이 봐야 하는데 못 보고 사는 게 참 답답하다”고 말했다.

그후 문화재청과 경호실 등에 지시하여 2006년 4월부터 북악산 전체는 아니지만 흥련사에서 숙정문을 거쳐 촛대바위로 이어지는 1.1Km 구간을 개방하였다. 그야말로 청와대의 안과 밖이 모두 국민의 품으로 돌아간 것이다.

2. 국민과의 직접 소통 활성화

1) 민원의 접수 및 관리 개선

대통령비서실은 국민들의 억울한 호소(民願)가 끊임없이 제기되는 곳으로 국민들은 정부시책에 대한 건의와 정부의 행정행위로 인한 억울함은 물론, 수사 및 법원의 판결에 대한 불만, 개인 간의 사적 분쟁 등 정부가 처리하기 어려운 사안에 이르기까지 실로 다양한 민원을 제기한다. 대통령비서실은 이러한 민원에 적절하면서도 효과적으로 대응하기 위한 시스템을 만들어 나가는 한편, 민원을 단순히 처리하는 데 그치는 것이 아니라 이를 제도개선을 연결, 문제를 근본적으로 해결해 나가는 데 역량을 집중하여 왔다.

2000년에 만들어진 ‘인터넷신문고’는 종전의 단순한 기록관리 차원의 프로그램을 정부기관의 민원처리현황 점검의 목적으로 그 수준을 높여왔고, 국민들이 보다 편하게 청와대에 접근할 수 있는 계기가 되었다. 그러나 비서실은 대통령의 국정수행을 보좌하고

각 부처 업무를 지휘·감독할 의무가 있는 기관으로 고충민원이라 해도 개별 민원의 처리업무에 머무는 것이 바람직하지 못할 뿐만 아니라, 한정된 인력으로 제출된 민원들을 직접 처리하는 것 역시 물리적으로 불가능하다보니 단순한 이첩방식의 민원처리 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있었다.

참여정부는 먼저 이제까지의 단순 이첩방식은 개선할 여지가 있다는 문제의식을 가지고 대통령비서실은 이첩된 민원의 처리과정과 결과를 세심히 점검하고 부처별 민원 업무 현황을 엄격히 관리하기로 하였다. 아울러 이첩 전이라도 긴급하고 사전조치가 필요한 민원을 단순 이첩하는 일은 없었고, 사전에 부처 협의 등을 통해 민원이 충실하게 처리될 수 있도록 조치하는 일에도 노력을 기울였다.

또한 많은 사람이 제기한 빈발민원, 다수 부처·다수 관계자가 관련된 민원, 부처에서의 민원처리가 미진한 민원 등 주요한 민원이나 해결이 어려운 민원 등은 비서실이 직접 나서 부처와의 협의, 조정 등을 통해 해결 방안을 모색하는 노력을 계속 기울여 왔고 현재에도 그 노력은 계속되고 있다.

민원의 이첩처리 방식은 유지하되, 단순 이첩에 그치지 않고 고충민원의 해소를 위해 운영하게 된 것이 바로 ‘토요민원조정간담회’이다. 국민참여수석실은 고충민원을 해소하고, 조정회의의 모범적 모델을 마련하고자 2003년 3월부터 수석실이 직접 주재하는 ‘토요민원 조정 간담회’를 운영하였다. 토요민원조정간담회는 2003년 8월 이후부터는 ‘민원조정회의’라는 명칭하에 운영되고 있다.

또한 대통령비서실은 참여정부 전반기의 민원관리 시스템인 인터넷신문고 시스템의 개선에도 꾸준한 관심과 노력을 기울여 왔다. 인터넷신문고는 청와대의 인터넷신문고, 국민 참여마당과 국민고충처리위원회를 통합한 참여마당신문고(www.epeople.go.kr)로 2005년 4월 개편되었다.

참여마당신문고의 구축과 함께 청와대의 민원처리 절차도 보다 고도화되었다. 참여마당신문고 운영주관 기관으로서 국민고충처리위원회를 선정하고, 참여마당신문고에 접수된 민원의 접수와 이첩을 대통령소속기관이자 고충민원 전문기관인 고충위가 담당토록 함으로써 고충위의 축적된 경험과 조사권을 활용, 민원해결의 신속성과 정확성을 기하게 된 것이다.

또한 청와대의 대표번호로 걸려오는 전화민원에 대한 대응체계도 몇 차례의 개선을 거쳐 2005년 1월 현재와 같은 청와대 민원안내전화(ARS)시스템으로 개편하여 자동응답방식으로 민원인이 민원내용을 녹음하고 연락받을 전화번호를 남기면, 이를 전담요원이 실시간 모니터링하여 응답, 처리하는 방식으로 운영하고 있다.

2) 국민참여형 민원·제도개선시스템

참여정부는 민원과 제안 등 국민의 소리에 대한 대응이 개별사례 중심으로 기존의 제도적 틀 내에서 이루어지지 않고, 제도를 바꿈으로서 근본적으로 문제가 해결되는 체계를 구축 하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력의 결과로 정리되고 체계화된 것이 바로 ‘국민 참여형 민원·제도개선시스템’으로서 현재 청와대뿐 아니라 정부 전 부처에 확산되어 운영되고 있다.

청와대는 먼저 직접 현장에 접근하여 국민과 접촉해 보는 데서 해답의 실마리를 찾고자 하였다. 이를 위하여 청와대 홈페이지에 국민참여마당을 개설하여(2003년 5월) 제안마당, 토론마당, 국민 참여소식 등의 메뉴를 갖추고 시스템을 운영하였다. 이후 국민참여마당은 각 기관에서 자율적으로 처리하는 참여마당신문고로 통합·발전되었다.

청와대는 제도개선을 추진 중인 기관이 네트워크를 구축하지 않고 업무를 추진하면 각 부처는 물론 국민 입장에서조차 중복·혼란을 겪을 수밖에 없다는 인식하에 제도개선 네트워크를 구축하였으며 각 기관 차원에서 해결하기 어려운 과제는 청와대가 직접 조정·해결하여 왔다.

제2절 보다 효율적이고 투명한 비서실 살림살이

1. 대통령비서실의 예산운영과 혁신

1) 대통령비서실 예산 운영 및 규모

대통령비서실 예산은 대통령의 국정수행을 보좌하는 비서실 본래의 기능에 따라 대통

령과 대통령을 보좌하는 비서실 직원의 봉급 및 사무·행정경비 그리고 국가원수로서 대·내외 각계 각층에서 방문하는 외부손님의 접견 및 초청행사, 청와대 본관, 대통령 내외분 관저·비서실 사무동을 포함한 청와대 내의 각종 시설물을 관리하고 유지하기 위한 개보수 비용 등 일상적 운용 경비가 대부분이며 일반 부처에서 국가정책 수행 또는 국민 편익 목적 등의 특정 사업을 추진하기 위해 편성되고 있는 예산과는 다소 차이가 있다.

예산의 구성 면에서 살펴보면 2007년도 예산의 경우 전체예산 645억 8,000만 원 중 직원 인력운용경비인 인건비가 256억 8,000만 원으로 전체의 39.8%를 차지하고 있고 조직운영에 필요한 연례 반복적·소규모적으로 편성되는 기본경비가 118억 3,700만 원으로 18.3%, 그리고 특정사업을 추진하기 위해 편성되는 주요사업비가 270억 5,300만 원(41.9%)으로 이루어져 있다. 이와 같이 대통령비서실의 주요사업비는 쓰임새나 용도에 있어 엄밀하게 보면 경내 시설유지와 관리, 업무지원비, 전산경비 등으로써 거의가 일반 행정경비로 볼 수 있는 기본경비적 성격이 대부분이다.

참여정부 대통령비서실 예산현황						(단위 : 백만원, %)
구분	2003	2004	2005	2006	2007	연평균 증가율
계	46,363	57,039	59,282	61,240	64,580	
(증가율)	3.8	23.0	3.9	3.3	5.4	8.6
• 인건비	17,710	22,021	22,868	24,425	25,680	9.7
• 기본경비	24,433	9,690	9,901	11,170	11,837	7.9
• 주요사업비	4,220	24,549	26,513	25,645	27,063	
- 시설관리 및 개선	-	-	-	-	4,703	
(시설관리)	-	1,580	1,674	1,816	(1,735)	
(시설개선)	755	3,974	2,664	2,975	(2,968)	
- 사회통합기획단운영	-	471	-	-	-	
- 삶의질추진기획단	336	-	-	-	-	
- 국정운영 지원	-	-	-	-	17,936	
(업무지원비)	-	14,371	15,497	14,778	(14,843)	
(국정평가및홍보)	2,125	2,464	3,146	3,272	(3,094)	
- 비서실 행정혁신	-	-	-	-	282	
(혁신과제추진)	-	-	118	121	(123)	
(혁신능력개발)	-	-	195	195	(159)	
- 비서실 정보화	1,004	1,689	2,431	2,488	4,142	

1) 2004년도는 예산 과목구조개편에 따라 기본경비의 일부가 주요사업비로 편입 편성

2) 2007년도 주요사업비는 프로그램예산의 시행으로 단위사업, 세부사업(괄호내)으로 구분

과거 문민정부의 대통령비서실 예산은 1993년 233억 9,100만 원에서 1997년도에 363억 6,300만 원으로 연평균 11.6%의 높은 증가율을 보이고 있으며 IMF체제가 시작된 국민의 정부는 첫해인 1998년도 332억 900만 원에서 2002년도 446억 6,800만 원으로 연평균 7.7%의 증가율을 나타내고 있다.

참여정부 5년간 대통령비서실 예산의 규모는 일반회계를 기준으로 참여정부 출범 연도인 2003년도의 463억 6300만원에서 참여정부 마지막 해인 2007년도에는 645억 8,000만 원으로 연평균 약 8.6%의 증가율을 보이고 있으나 대통령 비서실의 업무형태를 기존의 정부부처 통할 중심 기능에서 실질적 국정수행 보좌기능에 한정하는 참모기능으로 전환하면서 늘어난 93명 인원 증원분 때문에 예산이 대폭 증액된 2004년도를 제외하고는 평균 3~5% 수준의 낮은 증가율을 보이고 있다.

2) 비서실의 특징적인 예산

일반적으로 각 부처의 업무성격에 따라 예산체계 및 과목이 서로 상이할 수 있다. 대통령비서실의 경우 인건비 등 대부분의 과목에 있어서는 다른 부처와 대동소이하나 다음과 같은 몇 가지 예산은 대통령비서실에만 편성·집행되는 특징이 있다.

(1) 국민과의 소통을 위한 예산집행

대통령은 종교계, 경제계, 사회단체 지도자 및 소외계층 등 여러 계층의 국민에게 직접 서신을 발송하여 정부 정책을 설명하거나 국정운영상의 필요에 따라 이들을 격려 또는 축하하고 있다. 이는 적은 비용으로 큰 효과를 기대할 수 있고, 선진국에서도 일반화된 국정수행 방법의 하나이다. 2003년부터 2006년도까지 사이에 88만여 명에게 친서를 보냈으며, 이에 소요되는 예산으로 4억 6,000여만 원을 집행하였다.

(2) 청와대를 국민의 품으로 돌려주기 위한 예산집행

청와대는 더 이상 성역이 아니며 나라의 주인인 국민이면 누구나 청와대를 관람할 수 있도록 한다는 취지에서 문민정부 때부터 경내 일부를 개방하여 왔으나, 참여정부에서는 경호상의 안전을 이유로 개방이 보류되었던 대통령 집무실 앞길까지 최대한 확대 개

방하여 청와대를 국민의 품으로 돌려주었다. 이에 따라 청와대를 관람하는 국민들에게 제공할 최소한의 방문 기념품인 마우스패드, 열쇠고리 등의 구입으로 2003년부터 2006년도까지 사이에 관람객 105만여 명에게 8억 7,000여만 원을 집행하였다.

(3) 국민의 뜻을 헤아리기 위한 예산집행

대통령비서실은 국민의 여론 및 호응도를 조사하여 대통령의 국정운영에 대한 방향을 설정하고 아울러 국민여론을 수렴 반영하기 위하여 주기적으로 여론조사를 실시하고 있다. 이에 따른 경비로 2003년부터 2006년도까지 사이에 45억 7,440만 원을 편성하여 집행하였다.

2. 대통령비서실 업무추진비 공개

국민이 직접 확인할 수 있는 혁신성과 중의 하나가 바로 업무추진비 공개이다. 참여정부 이전, 업무추진비는 내·외빈을 초청한 각종행사비와 접대비, 간담회비, 선물비 등에 사용되는 소모성 경비로서 많은 국민들은 그 집행내역에 대해 ‘쌈짓돈’, ‘임자 없는 돈’이라며 지속적으로 의혹을 제기해왔다. 국민이 낸 세금으로 짜여진 예산에 대한 집행결과를 밝히는 것은 당연한 일이지만, 국정운영에 지장을 초래할 수 있다는 이유로 역대 정부들은 그 내역을 공개하지 않았다.

참여정부에 들어와 2005년 6월 시민단체로부터 업무추진비 집행내역에 대한 정보공개청구가 있었고, 국회에서도 업무추진비 공개에 대한 질의가 이어졌다. 이를 계기로 2005년 7월 업무추진비 집행을 투명하게 공개하고 그 내역을 방안을 적극 검토하라는 대통령의 지시가 있었으며, 이에 따라 대통령비서실 정보공개심의회를 거쳐 같은 해 1월 26일 역대 정부 최초로 청와대 홈페이지에 업무추진비 집행내역을 공개하였다.

업무추진비 공개를 추진하면서 관계자 대부분이 선례가 없는 것을 최초로 시도한다는 점에서 의미가 크다는 점은 인정하면서도, 한편으로는 고도의 국정운영과 관련된 대통령의 업무추진 내역 공개로 혹시나 국정운영에 지장을 초래하지는 않을까 많은 걱정을 했다.

하지만 국민이 관심을 갖고 있는 사항은 적극 공개하여, 잘못된 점이 있다면 겸허히 고치겠다는 취지에 따라 업무추진비 내역을 진솔하게 공개한 때문인지, 일부 사소한 문제 제기가 있었지만 대부분의 언론들은 다음과 같이 긍정적으로 보도하였다.

언론 보도 내용

“대통령비서실이 업무추진비를 공개한 것은 유사 이래 처음이며 앞으로 매년 1월과 7월에 사용내역을 상세히 밝히겠다고 한 것은 매우 의미가 있어 보인다. 왜냐하면 국민들은 오해소지가 있는 예산에 대해 공개의 원칙을 준수하겠다는 선언으로 받아들일 수 있기 때문이다. … 또한 대통령비서실이 업무추진비를 공개한 것은 상징적인 의미가 있는 것으로서 타 행정부처는 물론 공기업과 사기업에 대하여도 예산을 투명하게 집행하라는 무언의 메시지가 있다.”

3. 연구용역 심의평가제 도입

참여정부 출범 이전인 2001년과 2002년에는 정책연구용역 예산편성액(883백만 원) 대비 집행액(9건, 180백만 원)이 크게 미달하여 703백만 원의 불용액이 발생하였고, 연도별 집행률도 각각 23%와 17%로 극히 미미한 수준이었다. 이는 연구용역에 대한 수요조사나 구체적인 집행계획을 수립하지 않은 채 임의로 용역을 발주해 왔기 때문이었다. 참여정부 출범 직후인 2003년과 2004년에는 예산액 대비 집행률이 크게 제고되어 활발한 연구용역이 이루어졌으나, 정권 초기라는 특수한 환경 때문에 2003년의 경우 총 16건 중 14건(87.5%), 2004년의 경우 총 21건 중 11건(52%)의 용역이 하반기(4/4분기)에 발주되는 문제점이 있었다.

따라서 참여정부에서는 정책연구용역 예산의 불용액 발생과 연도 말 용역발주 등 효율적이지 못한 예산 편성과 집행의 문제점을 개선하기 위해 대통령비서실에서 발주하는 모든 연구용역에 대해 정책연구용역 심의평가위원회의 사전심의를 받도록 하는 내용의 정책연구용역 심의평가제 시행지침(2004년 11월 15일)을 마련하게 되었다.

위 시행지침에 따라 구성된 심의평가위원회에서 정책연구용역 연간계획을 확정·조

정하도록 하였고, 연구용역의 필요성 및 소요예산의 적정성 등에 대한 사전심의를 하도록 함으로써 예산 소진을 위해 용역을 하반기에 집중적으로 발주하거나 과다한 불용액이 발생하는 문제점이 상당부분 개선되었다.

제3절 비서실의 일하는 방식 혁신

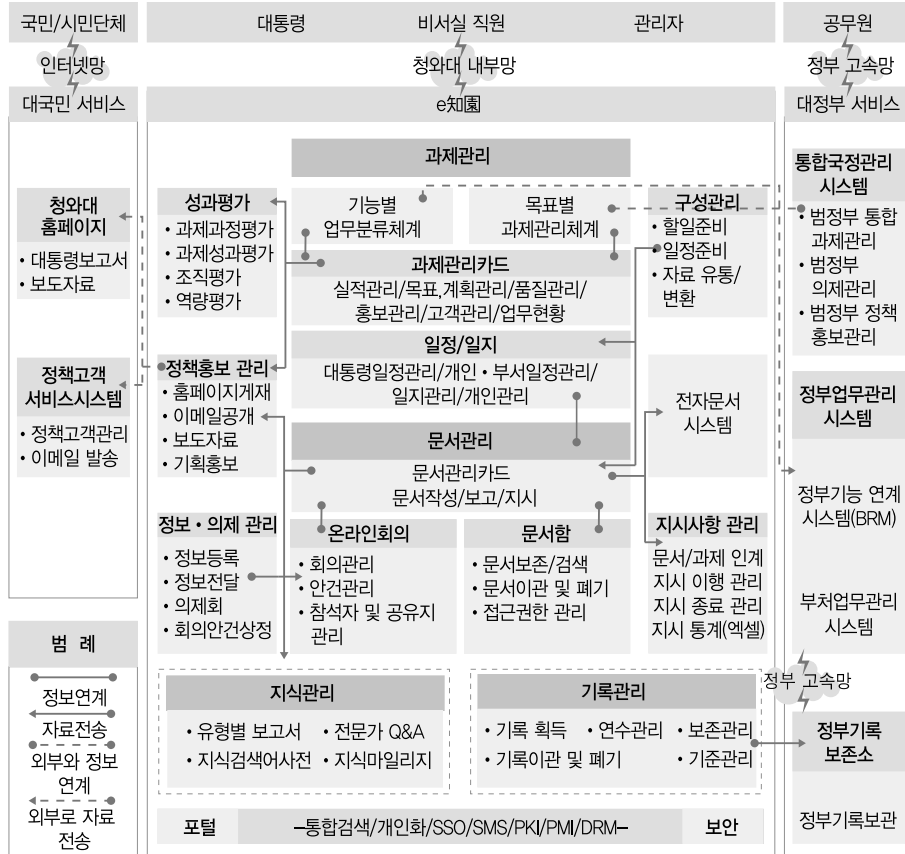
1. e知園, 디지털 청와대

참여정부에서는 국정 전반의 운영시스템에서 그간의 수직적 청와대-총리-행정부의 관계를 수평적 협력관계로 새롭게 정리하였다. 이러한 변화와 함께 비서실 내부 운영에 있어서도 대통령과 일부 핵심 측근만이 정책을 독자적으로 결정하는 것이 아니라 회의와 토론을 통해 의제를 발굴하고 관리해 나가는 시스템의 구축이 필요하게 되었다. 이는 과거의 틀을 깬 ‘새로운 리더십과 시스템’에 의해 국정을 운영하고 디지털시대의 도래에 발맞추어 행정문화를 근본부터 혁신해야 한다는 역사적 소명의식의 발로였다. 이러한 요구는 ‘디지털 업무관리시스템’의 구축으로 현실화 되었다.

참여정부 들어 디지털 업무관리시스템이 정착된 데는 무엇보다 노무현 대통령의 시스템에 대한 강한 열정과 솔선수범하는 정신이 결정적인 동인이 되었다. 혁신의 효율성을 높이기 위한 시스템 정착을 참여정부의 중요한 목표라고 하고(2005년 4월 1일, 행정자치부 업무보고), 궁극적으로는 ‘시스템과 매뉴얼’만 있으면 돌아가는 민주주의 사회를 혁신의 목표로 천명하였다(2003년 5월 22일, 재외공관장 만찬).

이러한 ‘시스템 민주주의자’로서의 대통령의 국정철학은 정부 운영의 큰 물줄기를 형성하였고 이는 우선 대통령을 직접 보좌하는 비서실에서 최초로 구현되었다. 참여정부 대통령비서실 혁신의 가장 중요한 핵심을 업무처리의 시스템과 프로세스를 정비함으로써 일하는 방식을 혁신하는 데 두었던 것이다. 2003년 3월 디지털청와대사업이 시작되어 2003년 11월 청와대 업무관리시스템 ‘e知園’이 첫선을 보인 이래 지금까지 진화를 계속해오고 있고 행정부처로 확산되었다.

청와대 업무관리시스템(e知園) 개념도



2. 디지털 업무관리시스템의 내용

1) 정보·의제관리시스템

수많은 국가적·사회적 이슈를 다루어야 하는 대통령의 입장에서는 시스템을 통하여 정보가 빠짐없이 체크되고 관리되는 시스템이 절실히 필요했다. 노무현 대통령은 정보 공유, 의제제기 등 의사결정과정을 다양하고 유연하게 하여 빠뜨리는 것을 적게 만드는 정보·의제관리시스템을 만들어야 한다고 강조하였다(2006년 3월 27일, 수석·보좌관회의). 2005년 9월에는 ‘e知園’에 정보·의제관리시스템이 개통되고 이러한 시스템을 통하

여 정보 및 의제가 최초단계부터 ‘e知園’을 통하여 체계적으로 관리되기 시작하였다. 이를 통해 정보가 빠짐없이 관리됨으로써 대통령의 정보필터 역할을 하게 된 것이다.

이와 같이 정보관리는 회의관리, 문서관리로 연결되는데 전체를 포괄하여 정보·의제 관리 시스템이라 한다. 회의관리는 의제에 따라 어떤 회의에 상정하고, 회의록 작성은 누가 하며, 보고서를 공개할 것인지, 회의에서 결정된 사항(대통령 지시사항, 의제별 논의 결과 등)을 어떻게 처리할 것인지 등을 규정해 놓은 것을 의미한다. 문서관리는 정보의 처리방향을 결정하고 의제화 이후 진행과정을 표준화하고 이를 문서관리카드를 통해 체계적으로 관리하는 것이다. 다시 말해 회의관리는 정보가 의제화되는 과정을, 문서관리는 그러한 정보·의제가 상하 간 혹은 수평적으로 유통되는 측면을 말하는 것이다.

정보의제관리 측면에서 대부분의 회의는 디지털회의로 진행되며 그 시스템에 회의결과가 축적되고 활용된다. 대통령비서실에서 가장 중요한 수석·보좌관회의의 경우 2005년 6월 27일부터 본격적인 디지털회의를 가동하였다. 그리고 회의 장면은 참가하는 수석·보좌관, 비서관들뿐만 아니라 사무실에서도 생중계되어 관계직원들이 볼 수 있도록 시스템화되어 있다.

문서관리카드는 내용속성을 관리하는 표제부, 의사결정과정을 관리하는 경로부, 문서의 홍보 및 기록관리를 위한 관리속성부로 구성된다. 첫째 표제부는 제목과 과제명, 보고서의 작성근거를 나타내는 정보출처, 작성배경과 경위를 나타내는 문서취지 등으로 구성되어, 문서의 내용과 성격을 간략하게 파악할 수 있다. 둘째 경로부는 의사결정 과정을 나타내는 곳으로 검토자들의 처리의견과 본문 변경이력을 관리토록 하여 최종 검토자의 합리적 의사결정을 지원하도록 하였다. 관리속성부는 보고완료 이후, 어떻게 홍보하고 기록관리를 할 것인지에 대한 필요한 정보들을 관리토록 하여 문서작성 시점부터 홍보와 기록을 고려한 업무처리가 가능하도록 구성하였다.

2) 과제관리시스템

대통령비서실에서는 단위과제를 기준으로 각자의 업무를 실시간으로 관리해 나가는 시스템을 고안하였다. 단위과제의 개념은 통상의 업무분장과도 다른 매우 독창적인 것으로, 사무실 캐비닛 속의 파일철을 온라인화한 것으로 생각할 수 있다.

그러나 단위과제의 설정기준은 간단한 문제가 아니었다. 채택된 의제는 그 자체가 하나의 단위과제가 되기도 하지만 대부분은 특정한 기준에 의해 단위과제에 편입되게 된다. 따라서 단위과제 설정기준이 매우 중요한데 단위과제 개념이 정착되기까지는 많은 시행착오를 거쳐 수년의 세월이 소요되었다. 특히 타 행정부처와 달리 유동적이고 정형화가 어려운 비서실 업무의 성격상 업무를 분류하고 단위과제로 만드는 과정은 많은 인내와 고민을 안겨주는 것이었다.

과제관리시스템은 대-중-소 기능별 업무분류체계와 목표별 과제관리체계라는 두 개의 중심축으로 운영되었다. 과제관리시스템의 독창성은 과제를 온라인상에서 관리하고 그 추진 현황을 실시간으로 점검할 수 있게 된 점이다. 말하자면 손에 들고 다니는 업무 추진 수첩을 대체한 것이고 추진 일정을 과학화한 것이다. 단위과제의 설정과 과제관리시스템의 구축은 연초 업무계획보고 방식의 혁명적 변화를 가져왔다. 즉 전체 업무추진계획을 보고서 방식으로 작성해서 보고를 하는 전통적인 방식에서 벗어나 온라인 과제관리카드에 단위과제를 설정하고 각 단위과제별로 계획을 설정하는 새로운 방식이 도입된 것이다.

3) 지식관리시스템

과거의 대통령비서실은 그 안에서 무슨 일이 일어나고 있는지 도무지 알 수 없는 블랙박스였다. 대통령의 통치행위에 대한 특수성, 경호상의 문제, 보안상의 문제 등으로 인해 밖으로 드러나는 것이 거의 없었다. 그러다 보니 내부에서 만들어지고 유통되는 자료에 대한 관리도 비밀스럽게 이루어지는 경우가 대부분이었고 공유되는 정보도 거의 없는 실정이었다.

대통령비서실 지식관리는 2003년 6월 디지털청와대를 구상할 당시부터 고민이 시작되어 2006년 4월 1일 시스템이 구축되기까지 3년의 시간이 소요되었고 청와대 업무관리시스템 ‘e知園’이 고도화되어 가는 과정과 그 궤를 같이 하면서 진행되었다.

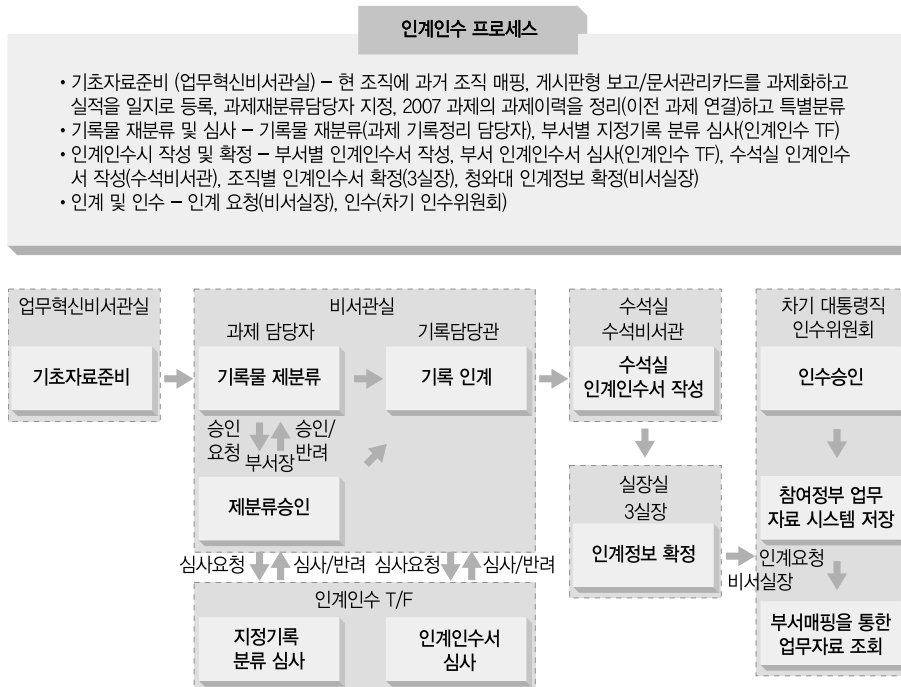
지식관리시스템의 지식관리메뉴는 크게 업무지식, 참고지식 및 업무지식 Q&A로 구성하였다. 업무지식은 문서관리카드에서 등록된 지식이며 업무지식 중 통계관련 지식은 업무통계라는 메뉴를 별도로 구성했다. 참고지식은 업무관련 지식이지만 문서관리카드

로 보고되지 않은 지식을 등록하는 것으로 별도의 지식관리카드를 통해 등록할 수 있도록 하였다. 업무지식 Q&A는 업무관련한 질문과 답변을 자유롭게 올리는 것이다. 그리고 추천을 많이 받은 지식은 추천지식 목록을 별도로 구성해서 더 많은 사람들이 볼 수 있도록 하였다. 그리고 지식등록을 독려하기 위하여 매월 가장 많은 지식을 등록한 직원을 지식스타로 선정하여 포상함으로써 지식의 등록과 활용을 장려하고 있다.

4) 차기 정부로의 업무 인계

청와대 업무의 인계인수의 기본방향은 청와대 업무관리시스템 ‘e知園’의 자료를 최대한 활용해서, 인계자 측면에서는 5년간의 성과와 정책추진이력을 정리할 수 있는 계기가 될 수 있도록 하고, 인수자 측면에서는 업무과정에서 생산된 자료의 인수를 통하여 정책 추진 이력을 제대로 파악할 수 있도록 하는 것이다. 참여정부 대통령비서실은 ‘e知園’이

청와대 업무 인계인수절차



라는 디지털 업무환경에 맞는 인계인수시스템을 개발하였다. 그리고 이 시스템에 의해 전 직원이 각자의 업무를 인계인수하기 위한 준비작업을 체계적으로 진행하고 있다.

다음 정부가 들어서기 전에 이러한 작업은 모두 끝나고 대통령비서실의 업무는 고스란히 다음 정부 대통령비서실로 이관될 것이다. 이 시스템을 통하여 국정운영의 연속성과 투명성이 획기적으로 제고될 것으로 기대된다. 대한민국 정부 역사에서 유례가 없던 일이다.

제4절 나라의 인재, 관리·검증·활용시스템 마련

1. 고위직 인사시스템의 혁신

참여정부 이전 민정수석비서관실에서 대통령의 정무직과 고위직 인사를 보좌해 왔으나, 견제와 통제장치가 없어 특정 실세에 의한 정실인사와 밀실인사의 취약성을 가지고 있었다. 참여정부에서는 무엇보다 대통령의 인사가 실세에 의해 좌우되지 않고, 시스템에 의한 공정하고 투명한 인사가 되도록 인사원칙과 절차를 확립하는 데 노력하였다.

1) 대통령 인사 보좌기능 강화

첫 인사보좌관실은 인사보좌관(차관급) 1명, 비서관(1급) 1명, 그리고 행정관 4명으로 구성되었다. 인사보좌관실 신설에 따라 공직후보자의 추천을 전담함에 따라 검증을 맡은 민정수석실과 함께 상호 견제와 균형이 이루어지게 되었다. 전문적인 인재 발굴과 추천 및 평가절차를 통해 보다 체계적이고 객관적인 인사보좌가 이루어질 수 있는 토대가 만들어졌다.

단순한 인사 추천뿐 아니라 정부 인사시스템의 지속적 혁신과 참여정부의 국정원리에 따른 균형인사를 촉진하기 위해 인사수석보좌관 산하에 인사관리비서관, 인사제도비서관, 균형인사비서관의 3개 비서관 조직을 두었다. 이렇게 확대된 조직은 수석비서관 1명, 비서관 3명, 그리고 15명 안팎의 행정관으로 구성되었다. 인사수석실의 확대 개편으로 인사수석실은 모름지기 대통령의 인사권을 실질적으로 보좌할 수 있는 체제를

갖추게 되었다. 이를 토대로 적소적재의 인사추천 기능이 강화되었고, 적극적이고 사전적인 인사 발굴을 통해 잠재 후보자들로 인재 풀을 만들어 관리하는 제도를 도입하였으며, 인사평가에 필요한 정보 확보에 만전을 기할 수 있게 되었다.

2) 인사추천위원회 운영

임용후보자 추천과 검증을 분리하는 것이 공정하고 객관적인 인사의 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못한다. 인사수석실과 민정수석실의 정립 구도만으로는 충분하지 않은 면이 있는 것이다. 과거 소수의 실세가 좌우하던 밀실 인사를 시스템적으로 방지하기 위해 만든 것이 청와대 인사추천회의다.

인사추천회의는 대통령비서실장이 위원장이 되고 청와대의 관련 수석비서관급 7명과 관련 비서관들이 모여서 공개적으로 논의하는 합의제 기구다. 여기서는 참석자 간에 치열한 토론을 통해 능력과 도덕성을 공개적으로 검증하게 된다. 인사추천회의는 매주 목요일 오후 2시에 비서실장 주재로 열린다. 정책실장, 민정수석, 인사수석, 홍보수석을 비롯하여 비서실 내 관련 수석비서관과 인사관리비서관들이 주요 참석 대상이다. 이 회의를 통해 행정부처의 장·차관, 산하 기관장, 정부위원회 위원, 특정직 공무원 등 대통령이 인사권을 행사하는 주요 정무직과 고위직 추천 대상자를 선별한다.

3) 국가인재DB 구축

노무현 대통령은 새로운 인재풀 관리 시스템에 강한 애착을 보였다. 국가인재 DB는 참여정부의 인사원칙인 ‘적소적재’ 인사 및 ‘공정하고 투명한 인사시스템의 확립’을 위해서 가장 중요한 인사 인프라이다. 국가인재 DB는 당초 중앙인사위원회가 출범한 1999년 7월에 시스템 구축이 시작되어 1999년 말까지 민간 부문의 전문 인력들에 대한 학력, 주요경력, 자격, 면허 등의 인사관련 자료를 수집하고, 국가 및 지방공무원의 인사자료를 추가로 확충하여 약 5만여 명의 인물정보를 DB에 수록하였다. 이렇게 구축된 국가인재 DB는 2000년 1월 국립중앙박물관장 후보를 찾아 추천한 것을 시작으로 정부 각 부처에서 필요로 하는 인재를 찾아 추천해 주는 인선 지원시스템으로 활용되기 시작하였다.

2003년 4월 인재조사 전담부서로 ‘인재조사과’가 설치되면서 본격적인 인물정보수

집합동이 시작되었으며, 2003년 9월부터 12월까지 국가인재DB 프로그램의 기능을 대폭 개선하는 작업이 진행되었다. 「국가공무원법」 개정이 2004년에 이루어지면서 국가인재DB의 설치 및 운영근거 규정을 신설한 데 이어 2005년 3월에 다시 국가공무원법 개정을 통하여 개인의 동의에 전적으로 의존하던 인물정보 수집방법에서 탈피하여 인터넷이나 민간 부문의 인물정보 등 일반 국민이 접근할 수 있는 자료는 본인동의 없이 국가인재DB에 수록할 수 있도록 하는 한편, 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」의 적용을 받는 공공기관에 대해 당해기관에 재직 중이거나 재직하였던 자에 관한 인사 또는 성과자료를 요청할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하였다.

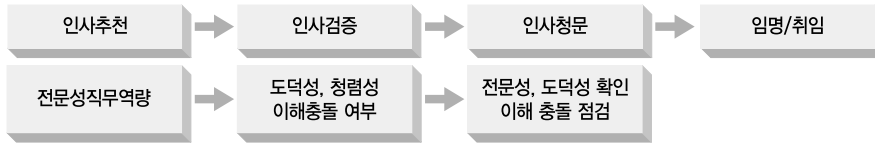
국가인재DB 수록 인물정보 건수가 11만여 건을 넘어선 2006년부터는 양적인 확대보다 국가인재DB에 수록된 인재에 대한 성과정보를 중점적으로 확충해 나가기 시작하였다. DB에 등록된 국가적인 인재는 2006년 11월 말 기준으로 약 11만 8,000여 명에 이르고 있으며 이 중 47%가 순수민간인이며 나머지 53%가 전·현직 공무원으로 구성되어 있다.

2. 고위공직자에 대한 ‘인사검증시스템’ 구축·운영

참여정부 이전에는 장·차관 등 정무직과 정부투자기관 및 산하단체장 후보자의 추천과 검증을 모두 민정수석실의 공직기강비서관실이 담당했다. 공정하고 객관적인 인사를 담보하기 위해 긴장과 견제관계에 있어야 할 양 기능을 단일 조직이 수행한 것이다. 이 때문에 시간적으로 앞서고, 좋은 소리 듣는 추천에만 관심이 집중되다보니 검증은 요식화되는 현상이 자연스레 나타났다. 이와 같은 문제를 심각하게 인식했던 참여정부는 이미 출범 전 인수위 시절에 인재 발굴 기능을 전담할 인사보좌관실(현재의 인사수석실)을 신설하기로 했다. 이를 통해 양 기능은 균형과 견제관계를 유지하면서 공정하고 객관적 인사의 토대를 형성했다.

후보의 추천과 검증과정에서 인사수석실과 공직기강비서관실은 자연스레 상호견제관계에 놓인다. 후보자에 대한 사전 협의나 정보 공유가 차단돼 있기 때문이다. 모든 것은 인사추천회의 당일 공개된다. 이런 과정을 거치다보니 인사를 발굴, 추천한 인사수석실과 검증을 맡은 공직기강비서관실 간에는 각각의 사유를 놓고 팽팽한 긴장과 견제

인사검증의 개념과 범위



고위직 검증결과 인사 불이익 조치 현황

구 분	부동산	전 과			병 역	징 계	기 타
		음주운전 단독	음주운전 병합	폭행 등 일반			
총 452 (건)	101	71	34	66	46	37	97
비 율 (%)	22.3	15.7	7.5	14.6	10.2	8.2	21.5

관계가 형성되는 것이다. 공정하고 투명한 검증을 위한, 말 그대로 합리적 긴장관계라 볼 수 있다.

본래 고위공직 후보자 검증이란 임용후보자의 자질, 역량 및 도덕성 등에 대한 종합 점검을 통해 공직수행의 적격자인지를 판단하는 작업이다. 이러한 인사검증의 목적을 고려할 때 인사검증의 개념은 직무수행능력 등 긍정적(positive) 요인을 중시하는 역량 검증, 도덕성이나 청렴성 등 부정적(negative) 요인에 초점을 두는 도덕성 검증, 해당 직위에 따른 이해충돌 여부를 확인하는 이해충돌 검증 등으로 구분된다. 참여정부 들어 공직기강비서관실에서 수행해 온 인사검증은 도덕성 검증과 이해충돌의 검증을 주된 요소로 하는 협의의 인사 검증에 해당한다.

참여정부는 2003년 3월부터 2006년 말까지 총 1만 6,849명에 이르는 고위직 공무원 등의 승진 및 전보, 임용, 위촉 후보자에 대해 사전 인사검증을 실시했다. 그 결과 2.68%에 해당하는 452명에 대해 임용 및 위촉 배제, 승진 배제 및 일정기간 승진 유보 등 인사상 불이익 조치를 취했다. 사유는 부동산 관련이 가장 많았고 음주운전·폭행 등 일반전과, 병역문제 순이었다.

또한 참여정부는 과거 정권의 이해에 따라 작동되던 권력기관의 ‘제 자리 찾기’ 개혁을 실행에 옮겼다. 그동안 사각지대로 남아있던 군, 검찰, 경찰, 국정원 등의 기관을 인

사검증 대상에 포함시킨 것도 이 같은 맥락에서였다. 공직기강비서관실은 2005년 6월 ‘특정직 인사검증 개선방안’을 대통령에게 보고하고, 그해 10월 군 인사부터 이를 적용했다. 이에 따라 군은 소장 이상 인사에서 준장 이상으로 검증대상이 확대됐다. 2005년 12월 국정원은 1급 승진자에서 2급 이상 부서장 보직자로 검증 대상을 넓혔다. 2006년에는 그동안 검증을 실시하지 않았던 검찰도 고검장·검사장 등 고위직 중심으로 검증을 실시했고, 경찰도 경무관 이상 승진·전보 후보자에 대해 검증을 실시했다.

3. 사정권력 남용 방지시스템 구축

과거 정부는 대통령 친·인척과 장·차관 등 고위공직자 비리 감시를 위해 사직동팀 등 조사조직을 법적 근거 없이 편법 운영해왔으나, 사직동팀 해체 이후 특수관계자에 대한 감시 및 견제 기능 상실했었다. 참여정부는 대통령 친·인척 및 고위공직자 등 특수관계자에 대한 감시활동 강화로 비리 발생 소지를 차단하면서, 표적사정 등 시비가 있었던 사직동팀과의 차별화를 위해 법제화·투명화 등 운영방식 개선을 추진했다.

과거 정부가 법적 근거 없이 사직동팀(경찰청 조사과)을 직접 운영함으로써 야기된 밀실수사·표적사정 등 논란을 피하고 대통령 친·인척 등 권력 핵심부 인사들에 대한 비리를 근절하기 위한 법적 조직의 운영 필요성에 공감했다. 이에 참여정부는 출범 이후 국민의 정부 시절 은밀하게 운영해온 ‘별관팀’(사직동팀 후신)을 해체하고, 대통령 친인척·고위공직자 등에 대한 효율적인 감찰을 위해 법령에 근거한 감찰조직의 신설을 추진했다.

이에 따라 2003년 4월 7일 대통령비서실 직제(대통령령 제 17965호) 제5조에 ‘특별감찰반’ 근거규정을 신설한 후 특별감찰반장인 행정관을 포함하여 검찰청·경찰청·감사원 소속 직원 10여명으로 구성된 특별감찰반을 운용하였다. 감찰 대상은 대통령비서실 직원과 대통령이 임명한 고위공직자, 친·인척 등 특수관계자로 한정하고, 정치인의 경우 사정수단을 통한 공작 오해 소지가 있어 제외하고 기업인·일반 국민은 감찰대상에서 제외했다. 업무 범위도 비리척보의 수집과 확인·조사로 제한하며 수사 필요가 있다고 판단될 때에는 검찰·경찰 등 해당 수사기관에 넘기는 등 특별감찰반이 무소불위의 권력기관화할 가능성을 사전에 차단했다.

2004년 12월 31일 대통령 비서실직제 개정을 통해 그동안 특별감찰반 감찰대상에서 제외되어온 대통령 경호실 직원을 감찰 대상에 추가하는등 청와대 직원 전반에 대한 사정기능을 강화했다. 검찰·경찰 등 사정기관에 대한 정보 전달을 공문형식으로 시행하는 등 사정기관 간 업무연락 방식을 투명화하고, 정보전달 기록을 유지함으로써 사정권력 남용 소지를 사전에 차단했다.

대통령 비서실·경호실 직원 및 대통령 친·인척, 고위공직자 등 특수관계인에 대한 법에 근거한 철저한 사정활동으로 과거 정부와는 달리 소위 ‘대형게이트’가 발생하지 않고 비리발생 건수도 크게 줄어드는 등 성과를 보이고 있다. 또한 정치인과 관련한 사정정보 수집을 근절함으로써 그동안 정치권에서 지속적으로 문제를 제기해온 표적사정·야당 탄압 등 참여정부 및 대통령비서실에 대한 불필요한 오해를 불식시키고 있다.

제5절 적극적 홍보, 시민사회와의 소통

1. 청와대 브리핑 (홈페이지) 운영개선

참여정부 국정홍보의 핵심은 참여민주주의의 확대에 따라 대인(對人)홍보에서 시스템 전환한 것이다. 국정홍보에 있어서 인터넷의 중요성은 강조되었으며, 홈페이지를 통한 국정의 홍보는 필수가 되었다.

정책결정과정과 국정운영의 투명한 공개를 통해 국민과 함께 호흡하는 참여정부를 구현하자는 대통령의 의지를 반영하여, 참여정부 들어 청와대 홈페이지에서 대통령에게 보고된 보고서를 공개했다. 물론 민감한 사안 등에 대한 보고내용은 공개에서 제외됐지만, 가능한 많은 보고서를 국민에게 공개하기 위해 매번 공개를 결정하는 회의를 진행하여 청와대 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 그 결과 2004년 9월 24일 보고문서인 「KBS 특집 ‘한국경제 제3의 길’ 주요 쟁점별 평가 - 국민경제자문회의의 사무처」 이후 약 205건의 대통령보고서가 공개되었다.

매년 상반기가 되면 각 정부부처들은 금년도 정책운영 방안에 대해 ‘대통령께 업무보

고'를 하게 된다. 참여정부가 들어 시행된 2003년 부처 업무보고부터 시작하여 2007년도에 실시된 '수요자 중심 업무보고'까지의 모든 자료가 청와대브리핑을 통해 공개되었다.

또한 2006년 이후 구축된 PCRМ 시스템을 통해 좀더 세분화된 정책관련자별 맞춤형 정책정보를 제공하고 있다.

국정홍보를 위해 청와대 홈페이지를 운영하지만 방문 수에는 한계가 있을 수밖에 없어 (파란, 네이버 등) 포털에 직접 콘텐츠를 제공하기도 하였다.

2. 개방형 브리핑 및 e추천관 사이트 운영

청와대는 기존 언론에 의해 배타적으로 운영되던 기자단 제도를 개선하고 개방형 브리핑 제도를 도입, 대변인 정례브리핑을 통해 공평하고 투명하게 정보를 제공했다. 또한 가관 구독을 중단함으로써 기사를 둘러싼 음성적 로비나 결탁을 없애고 보도에 대한 당당한 대응 및 수용 시스템을 갖췄다.

이런 시도는 처음이 아니었다. 1998년 국민의 정부 출범 당시 청와대는 브리핑 제도를 도입키로 하고 기자들의 비서실 출입을 금지한 바 있다. 그러나 언론의 반발로 브리핑 제도 도입은 백지화되었고 기자들의 비서실 출입을 오전, 오후 각 1시간씩 허용하는 절충안을 도입하는 데 그친 바 있다.

1) 개방형 브리핑 제도 운영

청와대는 2003년 3월 7일 '출입기자 등록제와 개방형 브리핑 룸 설치, 기자실 사무실 출입금지' 등을 골자로 하는 기자실 개방 및 운영 계획을 확정하고 시행에 들어갔다. 배타적으로 운영되던 기자실은 개방형 브리핑실로 탈바꿈했다. 청와대는 2003년 3월 7일 기자실 개방 및 운영계획을 확정하고 한국신문협회, 한국방송협회, 인터넷신문협회, 한국사진기자협회, 서울외신기자클럽 회원사 기자 등으로 문화를 대폭 개방했다.

소수의 신문·방송·통신 기자들이 배타적으로 그룹을 이뤄 출입처가 생산하는 정보의 전달을 독점적으로 조절하며 그 과정에서 특혜를 누리고 횡포를 저질러온 것으로 언론계 안팎에서 지목돼온 기자단을 해체하기 위해 우선 기자실을 뜯어 고쳐 브리핑룸으

로 만든 것이다. 최소한의 요건을 갖춘 모든 기자들에게 출입이 허용됐다.

출입기자단이 상주하는 청와대 춘추관은 대대적인 공사 끝에 기자 작성실과 브리핑실 등으로 개조했다. 기자실을 개방하고 등록제로 전환한 뒤 132개 내외신 언론사 204명의 기자들이 출입을 신청했다. 2007년 9월 현재 등록기자 수는 174개 내외신 언론사 296명의 기자들이 출입하고 있다. 내신이 121개사 192명(취재 129명, 사진 37명, 영상 26명), 외신 53개사 104명(취재 58명, 사진 24명, 영상 22명)이다. 국민의 정부 말 출입기자 수는 80여명 수준이었다.

2) 대변인 정례 브리핑 및 생방송

참여정부는 출범 후 바로 대변인 브리핑을 정례화했다. 국민의 알권리 신장을 위해 발표 내용에 대해서는 KTV를 통해 생중계 했다. 그러나 의지부족과 기자들의 참여부족으로 2003년 말부터 생중계는 중단되었으며, 출입기자들을 대상으로 하는 정례 브리핑만 진행되었다. 그러다가 2007년 「취재지원시스템 선진화 방안」 발표를 계기로 개방형 브리핑 제도의 주요 과제 중의 하나였던 대변인 브리핑 생방송을 재실시하게 되었다.

먼저 인터넷을 통해 대변인 정례 브리핑 생방송이 재개되어 청와대 브리핑, 국정브리핑, KTV 사이트 접속을 통해 인터넷 시청이 가능해졌다. 더불어 생방송 이후 사이트를 통해 정례 브리핑 VOD와 녹취록도 제공되었다. 이어 2007년 7월 11일 대변인 정례 브리핑은 KTV를 통해서 생중계되었다. 실시간 공개되는 질의응답의 시간은 기자들에게는 예리한 질의를, 대변인에게는 그에 걸맞은 내실있는 답변 준비를 요구했다. 결과적으로 이는 국민들에게 알권리 확대라는 결실을 가져왔다.

또한 현안에 대한 대변인 정례 브리핑 생방송은 대통령 메시지 및 정부 정책에 대한 공무원 내부의 통일성을 높이는 데에 기여했다. 그리고 대변인 브리핑 준비과정을 통해 긴밀하게 부처 및 비서실 내부 조정을 거치게 되었고 이를 통해 내용의 엄밀성과 홍보과정의 완성도가 제고되었다.

3) 전자브리핑 - e춘추관 사이트 운영

e-춘추관 사이트는 출입기자들과 대변인실을 연결하는 웹상의 공유 공간으로, 2007

년 전자브리핑제도가 논의되기 전, 2005년 대변인실 혁신과제로 채택되어 실현된 시스템이다. 사이트를 통해 청와대 출입기자들에게 ‘일정’ ‘보도자료’ ‘청와대소식’ 등의 정보가 제공된다.

‘질의응답’ 코너를 마련하여 정례 브리핑 및 수시 대변인과의 전화·대면 취재를 보충하는 역할을 하였다. 이 코너에서는 정례브리핑에서 주로 질의되는 사안보다는 각 지방 현안과 관련된 질의가 많았으며, 여러 조건으로 정례 브리핑에 직접 참여하기 어려운 언론사의 이용률이 높았다.

또한 e춘추관에서는 긴급 상황 발생 시 문자서비스로 관련 내용이 공지되고 청와대 입장이나 현안에 대한 답변을 동시 접속을 통해 즉시 확인할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 기타 업무 성과로 익일 일정 메모 등을 개발하여, 다음 날 행사 일정에 대한 사전 정보를 확대 공유한 것도 긍정적인 평가를 받을 수 있다.

3. 시민사회와의 소통과 협력

참여정부 들어와 시민사회수석실 신설한 가장 첫 번째 이유는 시민사회와의 협력·조정기능을 강화하기 위해서였다. 시민사회가 성숙되어 양·질적으로 발전하면서 정부가 정책을 입안하고 집행하는 데 있어서 시민사회와의 소통이 아주 중요한 의미를 지니게 되었다.

또 하나의 중요한 이유는 ‘사회갈등관련 업무의 통합·관리’였다. 참여정부는 10년, 20년 묵은 산적한 과제를 안고 출발했다. 방사성폐기물 처분장 부지선정, 새만금 간척사업의 추진, 미군기지의 이전, 한탄강댐 건설, 경부고속철도 건설, 전시작전통제권 이관 등 굵직굵직한 현안들이 바로 그것이었다. 과거 정부에서 이 문제들을 해결하기 위해서 공권력을 동원하여 해결을 시도하거나, 기습작전식의 문제해결 방식을 동원하였지만 모두 실패로 돌아갔다. 더 이상 기존의 방식으로는 산적한 갈등문제를 해결할 수 없다는 점을 분명하게 보여줬다.

시민사회수석실의 제일 큰 과제는 중요한 국가 정책현안에 대한 시민사회의 의견을 수렴하여 의사결정에 참고하거나 집행과정에서 나타날 수 있는 부작용을 최소화하기 위해

노력하는 것이다. 예를 들어 부동산 정책을 중심으로 한 경제정책, 이라크 파병·북핵문제·전시작전통제권 환수 등 외교안보현안 등 다양하고 굵직굵직한 사안들에 대한 시민사회의 다양한 의견을 듣고 의사결정에 참고·반영할 뿐만 아니라 정부정책으로 결정된 사안은 시민사회에 적극적으로 설득하고 지지를 이끌어내는 것이 주요 임무이다.

4. 사회 갈등관리시스템의 구축

참여정부 출범 이후 지난 정부 및 대통령 선거 시기에 시민단체 및 이익단체가 쟁점화했던 이슈들이 동시에 분출되기 시작했다. 주5일근무제, 외국인고용허가제, 교육행정정보시스템(NEIS) 구축, 서울외곽순환고속도로 사패산 터널구간 건설 등이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 또한 새만금간척사업, 경부고속철도 금정산·천정산 노선 결정, 방사성폐기물 관리시설 부지선정, 한탄강댐 건설 등과 같이 정부가 갈등당사자인 장기 미해결 공공갈등이 빈번히 발생하면서 국민들의 갈등에 대한 피로도가 누적되고, 사회혼란이 가중되었다.

정부 내에서 갈등관리시스템 구축을 위한 논의가 본격화 된 것은 2003년 4월 15일 국무회의에서이다. 여기에서 시급해 해결해야 할 갈등현안 24개를 선정하여 그 현황과 대책을 논의한 것이 하나의 출발점이 되었다. 그러한 노력의 일환으로 2004년 5월 시민사회수석실을 설치하면서 새만금간척사업, 경부고속철도 금정산·천정산 노선 결정, 방사성 폐기물 관리시설 부지 선정과 같은 갈등 현안에 효율적으로 대처하고 우리 사회의 갈등을 합리적, 효율적으로 예방·조정하기 위한 갈등관리시스템 구축 업무를 전담하도록 하기 위해 사회조정비서관실을 신설하였다.

또한 2003년 8월 12일 국무회의에서 대통령은 지속가능발전위원회에 기존 기능에 추가하여 환경관련 각종 갈등의 거국적 조정 및 합리적 해결을 위한 기능을 보강하도록 지시하였다. 이러한 지시에 의하여 2004년 2월12일 국정과제회의에 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서가 보고되었으며 그 주요 내용은 갈등관리기본법의 제정, 갈등관리지원센터의 설립, 한탄강댐 갈등관리준비단 구성 등이었다.

참여정부는 지역 시민단체 및 종교계 등과 지속적인 대화를 하는 한편 전문가들로 구

성된 위원회를 통해 공정성과 객관성이 담보된 대안을 제시하는 등 새로운 공공갈등관리시스템을 도입하여 방사성폐기물 저장소 부지 선정문제와 같이 장기간 미루어져 왔던 국책사업들을 해결해 나가고 있다.

제6절 대통령 기록관리, 시스템으로 완성

1. 기록관리시스템 구축

기록관리시스템 구축사업은 정보화계획 수립의 결과를 반영하여 2005년 12월 29일부터 2006년 6월까지 추진되었다. 기록관리시스템은 비서실에서 생산된 전자 및 비전자기록을 인수하고, 평가·재분류·정보공개 등을 통해 관리하고, 서고관리 및 폐기를 통해서 보존하는 등 기록관리에 필요한 다양한 기능을 구축하였다.

기록관리시스템의 가장 중요한 기능은 전자기록의 진본성 유지가 가능하다는 점이다. 진본성 유지란 ‘기록이 업무수행과정에서 생산된 그대로이며 변경 또는 변조되지 않도록 기록을 관리하는 것’을 말한다. 특히 전자기록은 쉽게 수정이 가능하여 진본성 유지가 어렵다. 기록관리시스템에서는 전자기록의 진본성을 유지하기 위한 여러 가지 기능을 구현하였다. 그 중 대표적인 기능이 기록을 영구보존패키지로 변환하는 것이다. 전자적 진본관리는 호주·영국 등 몇몇 전자기록 관리의 선진국에서만 구현된 기능으로, 현재 전자기록관리의 가장 큰 화두라고 할 수 있다. 국내에서는 최초로 진본성 유지가 가능한 시스템을 구축하였다는 점이 대통령비서실 기록관리시스템 구축의 중요한 의미라 할 수 있다.

기록관리시스템의 또 하나의 특징은 다양한 기록을 통합하여 관리한다는 것이다. 기록관리시스템에는 e지원시스템에서 생산되는 단위과제, 각종 온라인 보고서 등의 다양한 기록과 전자전자문서시스템의 전자결재문서를 전자적으로 연계하는 기능을 구현하였다. 그리고 개별적인 업무수행을 위해서 사용 중인 각종 개별업무시스템의 기록을 인수하는 기능을 구현하였다. 개별업무시스템으로는 참여정부 초기에 국정과제위원회에서

사용하던 업무관리시스템인 ‘국정과제시스템’과 e지원시스템의 온라인회의시스템과 평가시스템이 대표적이다.

기록관리시스템은 관리 중인 기록을 다양한 검색기능을 통해서 검색하고 필요 시 적극 공개할 수 있는 기능을 구현하였다. 기록관리시스템의 기록은 제목·생산기관 등의 관련정보를 이용한 검색뿐 아니라 전문검색기능을 이용하여 검색이 용이하도록 하였다. 특히 접근권한이 없어서 검색이 불가능한 기록은 열람신청 절차를 통해서 열람이 가능하도록 하여 기록의 활용성을 극대화하였다.

대통령기록의 관리를 위한 가장 큰 전제 조건은 안전성이라 할 수 있다. 역대 정부의 대통령기록이 충실이 남아있지 않은 것도 대통령기록의 중요성에 비해 상대적으로 보호장치가 미약하였기 때문이라 할 수 있다. 대통령비서실 기록관리시스템은 2007년부터 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」에 지정기록제도라는 보호제도가 시행됨에 따라 이를 근거로 지정기록을 안전하게 보호하는 기능을 구현하였다. 국가정보원의 암호체계를 도입하여 지정 및 비밀기록 등의 기록을 보호하고, 접근권한을 철저히 통제하여 접근권한이 주어진 권한자만이 기록에 접근할 수 있도록 하였고, 모든 내역을 철저히 추적하여 이중, 삼중의 안전장치를 마련하였다. 이를 통해 민감한 기록을 안심하고 관리할 수 있도록 하였다.

2. 정보공개 활성화

대통령비서실은 청와대브리핑(홈페이지)의 ‘정책자료실’ 및 ‘정보공개방’을 통해 사전공개를 진행하였다. 그런데 청와대의 특성상 정책의 기획, 추진경과, 결과 및 향후 계획이 청와대브리핑(홈페이지) 전반에 제공된다. 사전공개의 성격을 갖는 주요 정책 등의 행정정보는 ‘대통령과 함께 읽는 보고서’, ‘국정과제자료’, ‘국정감사 및 국회제출자료’, ‘업무추진비’, ‘감사결과’ 등이다.

정보의 사전공개는 국민의 청구에 의한 사후적 공개 외에 행정정보의 공표제도를 통하여 ‘사전적 정보공개’를 강화함으로써 정보공개제도를 보완하는 의미가 있는 것이다. 청구에 의한 공개방법은 공개여부 결정, 수수료, 불복구제수단 등의 절차에 따른 시

간과 비용이 소요되므로, 중요한 행정정보의 경우 사전에 공개하도록 한다면 국민의 권익을 증진할 수 있게 된다.

대통령비서실의 기록관리 시스템이 구축됨으로써 정보공개가 한 단계 더 도약하게 되었다. e지원 등에서 생산완료되어 기록관리시스템에 인계인수된 기록 중 공개로 재분류된 것은 청와대브리핑에 적극적으로 공개하게 될 것이다. 첫째, 부분공개 기록의 공개 확대가 이루어지게 되었다. 둘째, 비공개기록의 재분류 기능이 구현되었다. 셋째, 공개된 파일의 위변조 방지 기능이 구현되었다.

정보공개 활성화 방안은 훈령인 「대통령비서실 행정정보 공개 지침」을 개정하여 제도적으로 완결하였다. 지침 개정의 주요 내용은 먼저 각 부서의 기록관리담당관을 정보공개담당관으로 지정하는 정보공개담당관제도를 도입하였다. 둘째, 비공개 세부기준을 구체화하였다. 현재 18개 항목의 비공개 세부기준을 39개 항목으로 구체화하였으며, 이를 더욱 구체화하여 실제 업무를 반영한 각 부서의 정보공개템플릿을 적용하도록 규정하였다. 셋째, 사전공개, 공개 및 부분공개 시 기록의 위·변조 방지 및 보안장치 적용하도록 하였다. 넷째, 업무추진비 등 사전공개 정보를 확대하였다.



9

정부혁신의 과제

국민생활중심의 정부혁신

제1절 고객접점에서의 혁신 가속화

정부는 그간 지속적으로 혁신의 고삐를 늦추지 않았고, 성과 중심의 행정시스템 구축에 많은 열정과 에너지를 쏟아부었다. 그 결과 공직 내부에서도 성과 중심의 행정문화가 정착되기 시작하였고 정부혁신의 성과물이 가시화되고 있다. 그러나 정부혁신의 성과가 공직 내부의 문제에만 국한된다면 정부혁신은 더 이상 추진력을 얻지 못할 것이다. 국민적 지지와 참여가 없는 정부혁신은 그 효과가 오래 지속될 수 없기 때문이다.

정부혁신을 가속화하고 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 ‘국민과 함께하는 혁신’에 보다 많은 강조점을 두어야 한다. 국민들이 혁신성과를 느끼고 혁신의 필요성에 공감할 때 정부혁신은 더욱 가속화되어 혁신의 최종목표에 도달할 수 있기 때문이다.

이런 맥락에서 국민생활과 밀접한 영역에서, 고객과 직접 만나는 접점 분야에서 혁신의 성과가 나와야 한다. 입출국을 하면서 느끼는 관세 및 통관 절차의 간소화, 안방에서 받아볼 수 있는 전자민원서비스 등이 바로 국민들이 생활 속에서 바로 체감할 수 있는 혁신성과라 할 수 있다. 이를 위해 국민이 행정서비스의 변화를 가장 크게 느끼는 민원·제도개선이 보다 지속적이고 광범위하게 이루어져야 한다.

한편 중앙부처의 혁신뿐만 아니라 실제 국민들이 정부혁신을 체감할 수 있도록 일선 행정기관의 혁신이 중요하다. 이 점에서 중앙부처의 소속기관, 지방자치단체 등 국민생활과 밀접한 관련성을 지닌 행정기관의 혁신이 중요하다. 이 밖에도 각 지역에 산재해 있는 지방교육청 등 부처 소속기관, 정부를 대신해 공공서비스를 책임진 공공기관 등 국민의 대국민 생활의 접점에 있는 기관들의 혁신성과가 가시화되어야 한다. 국민의 수요와 요구가 반영된 정부혁신이야말로 지속성을 갖고 성공적으로 추진될 수 있다.

제2절 지방분권과 혁신을 통한 지방경쟁력 강화

참여정부는 중앙집권논리에 입각한 국정운영방식을 참여와 분권을 통한 국정운영시스템으로 바꾸기 위해 노력해 왔다. 즉 참여정부의 지방분권은 주민참여를 통하여 주민역량과 공동체의식을 활성화하고, 이를 기반으로 지방정부를 혁신하며, 지방 활력을 통한 분권형 선진국가의 달성을 목표로 노력해 왔지만, 아직 완벽하지는 않다.

지방분권은 주민들에게 보다 효율적이고 현장적합적인 서비스를 제공하기 위해 필요하며, 각 지방자치단체의 지역적 특성이 고려되어 다양하게 이루어져야 한다. 또한 복잡·다기화되어 있는 정부 기능을 중앙과 지방정부 간에 합리적으로 배분하는 것은 행정기능의 효율적 수행뿐만 아니라 국가경쟁력을 강화하는 데에도 매우 중요하다. 따라서 지방분권은 주민의 삶의 질 및 국가의 경쟁력 제고를 위해 필요하며, 분권화된 국정운영체제를 기반으로 국정의 안정성 및 효율성을 높여가야 한다.

그 동안 다양한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 지방분권은 아직까지도 정치권력적 측면에서 접근함으로써 상호갈등과 불신의 대상이 되어 왔다. 따라서 지방분권은 중앙정부와 지방정부 간 상호협력과 신뢰 구축의 방향으로 이루어져야 한다. 이를 기반으로 중앙과 지방정부는 한편으로는 경쟁적 관계로, 다른 한편으로는 상호보완적 관계로 발전되어야 할 것이다. 또한 지방자치의 다양성을 통해 지방정부의 자율성이 강화되어야 한다. 지방분권을 통하여 지방정부의 자치역량 및 책임성을 강화함으로써 지역문제를 지방 차원에서 해결하고, 자생적 발전기반을 구축해 나가야 한다.

이 점에서 정부혁신은 중앙정부의 전유물이 아니라 중앙과 지방이 함께 노력해 그 과실을 나누는 공유물이다. 정치지형상의 유불리함을 넘어서 지방경쟁력과 함께 가는 국가경쟁력, 지방의 역량강화와 함께 가는 정부역량 강화, 지방의 자율성 및 책임성 강화와 함께 가는 지방분권 등을 위해 노력해야 한다.

제3절 일반국민 및 고객과의 소통활성화

국민과 고객에게 열린 참여를 보장해야 한다. 정부의 운영과 행정에 있어서 국민들의 참여를 강화하기 위한 혁신활동은 다양하게 나타나는데, PCRM 등 고객관념의 도입을 비롯하여, 국민제안 활성화 및 고충처리 강화, 다양한 주민참여 활성화 등이 그 예가 될 수 있다. 현재 대부분의 기관들은 정책활동에 대한 외부의 참여를 활성화하기 위하여 고객관계 관리의 개념을 공공 부문에 도입한 정책고객관리(PCRM) 기법을 시행하고 있다. 그리고 국민제안제도는 참여정부 출범 직전 인수위원회 시절부터 신문고 등 여러 경로를 통하여 시작되었고, 고충처리위원회 등을 통한 반복민원 및 고질민원 등에 대한 지속적인 개선방안을 모색하는 것 등도 이러한 범주의 활동에 속한다고 할 수 있다. 이러한 혁신노력은 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.

그러나 다양하게 시도되었던 국민참여 촉진방안이 당초 의도한 효과를 실질적으로 가져오고 있는지를 점검하고 개선해 나갈 필요성이 있다.

이와 더불어 국민이 정부혁신에 참여하는 채널을 다양화하고 혁신성과를 공유하는 노력이 필요하다. 국민의 혁신만족도를 주기적으로 조사하고 대국민 혁신성과 보고회를 개최하는 등의 노력을 통해 고객의 소리에 귀를 기울일 수 있다. 또한 이제 공직 내부에 정착된 새로운 일하는 방식을 바탕으로 국민의 편익을 증진시키는 혁신성과를 창출하고 확산해야 한다. 고객 중심의 혁신과제를 중점 추진하고, 국민 불편사항을 적극적으로 찾아서 해소하는 노력이 계속되어야 한다.

제4절 세계와 함께하는 한국의 정부혁신

우리는 누구나 인정하는 세계화의 시대에 살고 있다. 국제표준의 확산으로 인해 한 국가의 활동과 영역은 세계적 추세에 많은 영향을 받고 있으며, 우리 국민의 해외활동은 대폭 증가하고 있다. 이런 국제화된 환경변화는 정부혁신이 한 국가만의 영역에 넘어 세계와 함께하는 혁신이 되어야 함을 말해준다. 이제 정부혁신은 세계적 추세가 되었다. 미래의 정부혁신은 국제화의 흐름 속에서 다른 국가와 함께 호혜하고 협력하는 혁신이 되어야 한다.

한국은 이미 2005년 서울에서 개최한 ‘제6차 정부혁신세계포럼’, 그리고 2007년 오스트리아 빈에서 열린 ‘제7차 정부혁신 세계포럼’ 등을 통해 정부혁신의 선도국가임을 입증했다. 정부혁신지수(GII), 나라장터, 세관심사, 출입국 심사 등 다수 분야에서 UN 등 국제기구가 인정하는 공공혁신상을 수상하였다. 2005년에 설치한 ‘OECD 정부혁신 아시아센터’는 아시아의 혁신 허브(Hub)로서의 기능과 역할을 수행하고 있다. 2006년에는 서울에 ‘UN 거버넌스센터’를 설립하였다. ‘UN 거버넌스센터’는 거버넌스에 대한 연구와 지식전파를 목적으로 설립되었다. 향후 ‘UN 거버넌스센터’는 거버넌스에 대한 연구를 통해 한국의 국제적 위상을 높이는 한편, 외국 정부와 국제기구와 국제 혁신네트워크의 거점 역할을 수행할 것이다.

한국 정부는 정부혁신을 통해 국제사회에서 혁신강국으로서 위상을 정립하는 한편, 혁신전도자로서의 역할을 수행해야 한다. 한국의 혁신브랜드에 대해서는 국제적 공인을 받는 등의 후속조치가 필요하다. 이제 ‘세계와 함께하는 정부혁신’은 세계화시대에 부응하는 정부의 핵심전략으로 자리잡고 있다.

제1절 총체적 성과관리시스템의 착근

참여정부는 성과관리 전략계획과 시행계획을 통해 성과관리와 평가의 근간이 되는 전략적 목표체계를 구축하였으며, 객관적이고 정교한 성과측정 체계를 갖추고 성과 평가결과를 공정하게 개인에게 배분할 수 있는 체계를 만들어 나가기 위해 노력했다. 과학적이고 공정한 성과측정과 배분을 통해 정부의 효율성과 책임성을 높여갈 수 있는 기틀을 다진 것이다. 그러나 총체적인 성과관리체계 구축을 위한 관련 제도 및 시스템은 갖추었지만, 아직 보완·발전시켜 나가야 할 부분이 많이 남아 있다.

먼저, 성과관리 제도를 보다 정교하게 구성하고 체계화할 필요가 있다. 이를 위해 기관별 정부업무평가 결과와 개인평가의 연계를 강화할 수 있는 종합적인 성과관리체계의 구축이 필요하다. 다시 말해 정부업무평가 결과가 구체적으로 조직원 개인에게 어느 정도로 구체화되어 적용될 것인가가 중요하다. 각 기관별 고유의 성과관리시스템을 통해 매우 정교한 평가체계를 구축하고 있으나, 각각의 평가 항목에 정부업무평가에 따른 기관 전체의 성과를 어느 정도의 비중으로 개인의 성과에 직접 연계할 것인지를 명확하게 할 필요가 있다.

성과관리는 정부의 효율성을 제고하는 중요한 도구이기도 하지만, 정책의 효율성과 책임성을 높일 수 있는 수단이기도 하다. 즉, 성과관리 제도를 통해 행정의 효율성 뿐만 아니라 투명성과 책임성도 높일 수 있도록 정확한 성과정보를 산출해 내고 이를 활발히 공개하는 것에도 관심을 기울여 나가야 한다.

이제는 정보공개 차원을 넘어서 정부의 비효율을 최소화하도록 하는 유인 수단으로 작동함으로써 효율성과 책임성을 강화하는 방향으로 운영될 수 있도록 정확한 평가결과를 만들어 더욱 활발히 공개될 수 있도록 노력해 나가야 한다. 또한 평가결과가 정부 예산안 편성시 활용된다고 하더라도 정작 국회의 예산 심의 시에는 활용되지 않는다면 성과관리 제도의 의미가 퇴색될 수 있다. 따라서 이제 자리를 잡아가는 성과관리 제도의 올바른 정착을 위해서 정부는 물론 국회에서도 평가결과가 활발히 활용될 수 있도록 정확한 성과정보를 만들고 제공하는 것이 필요하다.

마지막으로 성과관리시스템의 구축·운영과 더불어 성과 중심의 문화를 만들기 위한 노력이 병행되어야 한다. 경력 중심의 연공서열 위주의 평가, 기관 내부의 실·국단위의 부서 이기주의로 인한 타 부서에 대한 불공정한 평가, 해당 부처 근무경력만을 중시하는 문화 등으로 인해 평가결과가 왜곡되지 않도록 하고 공정한 평가문화가 정착될 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 또한 성과 중심의 문화를 조성하기 위해 결과 중심적 문화와 더불어 그 과정이 얼마나 합리적이고 올바르게 추진되었는지를 중시하는 과정 중심적 문화도 어우러져야 할 것이다. 특히 과정과 결과의 평가에 왜곡을 초래할 수 있는 온정주의적 평가가 결국 조직의 효율성과 정책에 대한 책임성을 저해한다는 인식이 확산되어야 한다. 성과 중심적 문화 조성의 기본은 객관적인 측정체계를 만들고 그에 따른 환류 결과에 대한 수용성이 높아질 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 객관적인 측정체계를 만드는 일은 보다 구체적이고 합리적인 ‘성과지표’ 등 성과를 가늠할 수 있는 정교한 기준을 개발하는 일이다. 이와 더불어 성과관리의 조속한 정착을 위해 기관장의 지속적 관심과 활용노력이 필요하다. 기관장이 성과를 공정하게 평가하고 배분하고자 하는 의지를 보여주어야 하며, 더 나아가 평가결과와 환류체계를 강화해 나가야 한다.

제2절 자율과 책임을 동시 구현하는 정부혁신 추구

바람직한 정부운영을 위해 중앙정부의 각 부처나 지방정부의 자율성을 제고하면서 책임행정을 구현한다는 원칙에는 큰 이론이 없을 것이다. 21세기에 접어들면서 조직의 패러다임이 변함에 따라서 전통적인 통제 위주의 방식에서 자율 행정을 위주로 책임성을 제고하는 새로운 조직운영으로의 변화는 많은 사람들에게 큰 흐름으로 받아들여지고 있다. 이러한 시대적 변화와 조직 패러다임에 부응하기 위하여 참여정부는 집권 초기부터 각 지방정부와 부처 그리고 부처 내 조직단위의 자율성을 확대하면서 정부혁신의 비전을 제시하고 다양한 혁신과제를 추진하고자 하였다. 구조적 측면에서는 적극적으로 실제적 분권화를 추진하는 한편 각 부처의 자율성을 높이고자 하였다. 특히 부처 내에서는 체계적인 성과관리시스템을 통하여 성과와 책임성을 연계하는 노력을 기울였다. 또한 시민의 반응성을 제고하여 고객의 만족도를 극대화하는 정치적 책임기제와 투명하고 공정한 감찰기관의 역할을 통한 법적 책임기제를 균형적으로 수용하여 보다 효과적으로 정부의 책임성을 높이고자 노력하였다.

이와 같이 참여정부는 일 잘하는 정부, 책임을 다하는 정부 구축을 목표로 자율과 성과책임 중심의 조직 관리, 지방분권을 통한 자율과 책임 강화 등을 위한 다양한 조치를 취해 왔다. 다만 이는 완결된 과제라기보다는 앞으로도 지속적으로 보완·발전시켜나 가야 할 과제이다.

자율을 전제한 책임행정을 구현하기 위해서는 자율권을 가진 조직이 주어진 자율을 토대로 체계적인 조직운영을 할 수 있도록 조직 역량을 갖추어야 하며 조직의 문화와 공무원의 사고가 바뀌는 것을 전제한다. 또한 각 부처나 지방 정부에 명목적인 자율성이 주어지는 것이 아니라 실제적인 자율성이 부여되어야 한다.

자율적 조직단위들이 정치적 영향을 비롯한 외부 영향으로부터 자유롭지 않다면 자율성을 전제한 책임행정의 구현은 빈 메아리로 끝날 수밖에 없다. 또한 자율성을 전제한 책임행정을 구현하기 위하여 각 조직의 최고관리자의 독립성과 자율성은 매우 중요하다.

한편 그간 집권적 조직관리체제에 익숙한 각 기관은 막상 자율권이 부여되어도 이를 어떻게 효율적으로 활용해야 할지 모르는 경우가 많다. 그간 법령과 지침에 따르기만

하면 되던 환경에서 스스로 결정을 하고 새로운 모습을 그리게 되는 상황은 각 기관에는 기회이자 어려움이 될 수도 있다. 따라서 중앙조직 관장부서에서는 각 기관이 주어진 자율권을 십분 활용할 수 있도록 다양한 조직관리 모델이나 정원산정기준·기법을 제공하는 등 분권적 조직관리에 대한 지원책을 마련, 제시해야 할 것이다.

여기에 덧붙여 자율성을 토대로 한 정부의 책임성을 제고하기 위하여 역으로 정부는 주어진 자율성이 부처이기주의로 남용 또는 악용되지 않도록 자율성에 대한 체계적인 감시와 관리가 병행되는 시스템을 갖추어야 한다. 건강한 조직 내부적 자율체제를 유지하기 위하여 정부는 체계적인 내부 감시체제 구축과 자율적 학습조직화 등 조직건강성을 유지해야 하는 것이다. 즉 외부 전통적 위계구조를 통하여 책임성을 담보하던 전통적 패러다임에서 조직, 인사, 그리고 예산상의 분권과 자율을 통하여 책임성을 확보하려는 새로운 패러다임으로의 전환은 건강한 자율권 행사를 전제하기 때문에 자율권 남용에 대한 견제와 통제가 함께 이루어져야 한다. 따라서 부처이기주의적 관행, 도덕적 해이, 조직 역량의 미성숙 등으로 인한 자율성 남용을 최대한으로 억제할 수 있도록 제도적 장치와 환류구조도 함께 마련함으로써 책임이 내재된 자율, 그리고 자율이 내재된 책임을 구현할 수 있을 것이다.

제3절 정책불확실성에 대응하는 정책의 민첩성 제고

성과 지향의 정부행정시스템을 강화해 나가기 위해서는 정책의 투입과 산출을 중시하는 효율성과 효과성 차원에 덧붙여 시간 차원을 고려한 적시성도 중시되어야 한다. 급속한 정책 환경의 변화가 이루어지는 상황에서 적시성을 담보하지 못하는 정책은 실패하기 쉽다. 불확실한 환경 속에서 정책의 적시성을 높일 수 있는 정책의 민첩성 강화는 성과지향 정부혁신의 새로운 과제이다.

오늘날 정책실패가 발생하는 근본적 원인 중의 하나는 바로 정책불확실성이 높아지고 있기 때문이다. 특히 정책혁신을 추진해야 하는 상황에서 부딪치는 정책불신은 정책불확실성을 증폭시키는 일종의 뇌관과 같은 역할을 한다. 정책불신이 존재하는 상황에

서는 특단의 대책과 노력을 기울이지 않는 한 정책혁신의 실패가능성이 더 더욱 높아진다. 정부에 대해 불신하는 국민이나 이해관계자들은 새로운 정책 변화에 대해 일종의 반감을 지니며, 새로운 정책이 기대하는 효과에 대해 강한 의구심을 품는다. 정부 불신이 높은 경우, 공공의 이익을 증대시킨다는 명분으로 추진되는 새로운 정책이 개인적 이익을 침해하거나 위태롭게 할 수 있다는 불안감을 조장한다. 이로 인해 새로운 정책이 당초 기대한 행동이 나타나는 것이 아니라, 정반대의 행동 또는 개인적 이익을 보호하는 일탈적 행동이 나타날 불확실성이 증대한다. 결과적으로 불신이 존재하는 상황에서는 정책의 예측불확실성이나 결과불확실성이 증폭되어 정책의 효과성을 무력화시켜 정책 실패를 촉발할 가능성을 높인다.

정부불신이 높은 상황에서 정책혁신의 실패가능성을 줄이기 위해서는 정책 내용을 완벽하게 만드는 것도 중요하지만, 이에 못지않게 정책불확실성에 대응할 수 있는 반응체제를 구축하고, 정책 초기단계에 필요한 수정 및 보정행위를 제때에 할 수 있는 정책민첩성을 강화하는 대응책이 필요하다. 이를 위해 정책품질관리에 덧붙여 정책적시성관리를 강화해 나가야 한다.

제1절 정부혁신의 연착륙(soft landing) 유도

어떤 조직에서건 혁신을 벌이는 것도 중요하지만, 성공적으로 마무리 짓는 것도 중요하다. 그러나 그간 정부행정 분야에서는 새로운 정권이 들어설 때마다 신정부가 강조하는 새로운 일을 크게 벌이는 작업은 열심히 잘 해왔지만, 이를 잘 마무리 짓고 뒤이은 정권이 강조하는 새로운 변화 패러다임과 연계시키는 노력은 상당히 등한시해 왔다.

지금까지 열심히 독려하고 또한 현장에서 과열이다 싶을 정도로 열심히 따라오는 혁신활동을 과거와 같은 방식으로 중단해 버린다면, 다시금 공직사회는 냉소주의로 빠져들게 된다. 냉소주의에 빠진 공무원을 다시 변화의 대열에 합류시키기 위해서는 상당한 시간과 노력이 투입해야 하며, 이 와중에 공무원을 쳐다보는 고객과 일반 국민의 불신의 골은 더욱 깊어져만 갈 것이다. 이 측면에서 다음과 같은 내용의 혁신활동의 연착륙(soft landing)이 필요하다.

첫째, 신정부가 들어서더라도 혁신평가의 체계를 유사하게 유지할 필요성이 있다. 평가제도의 명칭은 변경될 수도 있지만, 내용적 측면을 담보하는 것이 중요하다. 둘째, 조직 및 공무원에 대한 혁신역량 강화를 지원하는 활동은 지속해야 한다. 역량구축을 위

한 지원활동은 초기 상당기간 그 효과성이 적은 것처럼 느껴진다. 왜냐하면 역량구축에는 어떤 임계치가 존재하므로 일정기간 투자가 필요하기 때문이다. 임계치를 넘어 구축된 역량은 상당기간 지속된다. 이 점에서 혁신역량을 강화하기 위한 지원활동은 지속될 필요성이 있다. 셋째, 전문가 외에 고객을 참여시키는 혁신전략 추진체계를 만들 필요성이 있다. 외부 전문가그룹에 지나치게 의존하는 혁신전략 추진체계는 외부 영향에 민감하며, 변동성이 큰 위험을 안고 있다. 고객은 니즈(needs)에 따라 기본적으로 움직이는 존재이다. 비록 전문성은 부족할지 모르지만, 혁신의 방향에 일관성을 부여해 줄 수 있는 존재이므로 일정 비율이상 혁신전략 추진체계에 참여시킬 필요성이 있다. 마지막으로 정부혁신의 법제화 문제를 신중히 검토할 필요가 있다. 정부혁신이 차기 정부에 들어서도 지속된다는 강력한 시그널을 공직사회에 전달하기 위해서 법제화가 필요하다. 정부혁신 관련 법제화는 특정 정권을 위한 것이 아니라 공직사회의 경쟁력을 강화하고 잃어버린 국민 신뢰를 회복하기 위해 필요한 것이다. 또한 법제화는 혁신내재화의 충분조건은 아니어도 필요조건은 된다. 구성원들의 혁신동력을 지속적으로 이끌어 내기 위해서는 정부혁신이 어떤 정부에서도 지속화될 수밖에 없다는 신념을 이끌어낼 필요가 있다.

제2절 자발성에 기초한 자기혁신체제의 정착

초일류 글로벌기업들은 장기적 관점에서 구성원들의 체질 변화를 목표로 업무표준화를 실시하고 혁신활동이 학습되어 체질화될 수 있도록 학습조직을 구현하고 있다. 도요타는 학습조직화 부문에 있어서 지식관리, 제안제도의 활성화 등 구성원들이 혁신을 체감, 학습하는 자기혁신(self-innovation) 체계를 갖추어 세계화, 지방화, 디지털화의 메가트렌드적인 변화 속에서도 경쟁력을 더욱 높여 나가고 있다. 참여정부가 민간기업에서 30년 이상 검증된 변화관리기법을 도입하여 학습과 토론을 강조하는 정부혁신 활동을 추진해 온 배경도 여기에 있다.

위로부터 주어진 혁신과제는 일회성 변화에 그칠 가능성이 매우 큰 반면, 스스로 학

습하고 토론하여 발굴한 혁신과제는 지속적으로 또 다른 창조적인 혁신아이디어를 내게 한다는 특징을 가지고 있다. 이미 중앙행정부처에만 2,500여 개의 자발적인 학습동아리가 구성되어 있으며, 1년에 3만 개에 달하는 혁신아이디어가 제안되고 있다. 그러나 아직 혁신아이디어가 채택되어 실행에 옮겨지는 비율은 10% 미만에 불과하다. 도요타의 경우는 1인당 연 11건의 제안이 이루어지고 그 중 80% 이상이 실행되고 있는데, 이는 현장으로부터의 자기혁신이 문화로 정착된 덕분이라고 한다. 지금까지 추진해 온 정부혁신 노력의 속도를 줄여서는 안 되며, 지속적이면서도 보다 빠른 속도로 추진되어야만 대한민국 공직사회에도 자기혁신이 문화로 정착될 수 있음을 알 수 있다. 공직사회의 행태와 문화를 새로운 시대에 맞게 바꾸는 노력은 대통령 또는 정권과는 전혀 별개의 가치중립적인 일이라는 것을 명확하게 깨닫고, 공직사회 구성원 개개인이 더욱 더 혁신노력에 박차를 가하도록 하는 것이 앞으로 남은 핵심과제이다.

자기학습이 반복적으로 실천되는 학습조직은 외부적인 자극에 수동적으로 반응하는 조직이 아닌, 스스로 문제를 발굴하고 해결하는 혁신의 과정이 자생적으로 반복되는 조직을 의미한다. 변화에 끌려가는 것이 아니라 변화를 끌고가는 창의적 조직으로 진화해야 하는 것이다.

자발적 혁신을 촉진하기 위해서는 힘들지만 공직사회 내에 실패를 수용하는 풍토를 조성할 필요성이 있다. 혁신활동이 부처 본연의 사명과 밀접한 정책혁신으로 이어지기 위해서는 혁신과정에서 필연적으로 제기되는 실패 문제를 극복해야 한다. 혁신은 불확실성과 실패의 위험 속에서 새로운 방법을 고안하여 적용하고 이를 실천하는 것이다. 문제는 모든 혁신이 성공을 보장하지 않으며, 새롭기 때문에 오히려 실패의 가능성이 더 높다는 데에 있다. 이로 인해 혁신은 당초 의도한 바람직한 성과만을 만들어 내는 것이 아니라, 경우에 따라 전혀 의도하지 않은 결과, 즉 부작용이나 저항 더 나아가 혁신의 실패까지도 초래할 수 있다.

그동안 정부를 비롯한 공공행정 영역에서는 정책실패를 금기시하거나 이를 축소, 은폐, 사장하려는 경향이 있었다. 올바른 혁신을 위해서는 창조적 도전에 따른 정당한 실패를 용인하는 것이 중요하며, 실패의 원인에 대한 다각적인 분석을 통해 대안을 찾는 풍토가 조성될 필요성이 있다.

제3절 본업 특성을 반영한 차별화된 혁신전략

참여정부는 중앙부처부터 먼저 혁신을 추진하고, 이를 지방과 공공기관으로 확산하는 효과적인 전략을 추진해 왔다. 이를 통해 중앙부처의 경우 혁신활동이 일상화되고, 이를 통해 국민이 체감할 수 있는 혁신성과를 창출하는 선도부처를 형성시켰다. 그러나 혁신추진 방법론 측면에서 다원성을 충분히 활용하지 못했다는 한계를 보이고 있다. 혁신에는 왕도가 없다. 혁신의 대상 특성, 혁신의 시기 및 환경, 혁신의 목표 등에 맞추어 상황적합적으로 추진되어야 한다. 그럼에도 불구하고 변화관리라는 특정 방법론에 얽매어 다른 중요한 혁신목표를 간과했다.

예를 들어 중앙정부를 대상으로 한 혁신은 정부부처 조직 특성 및 중앙공무원의 행태 특성을 고려한 전략적 변화관리 개념에 기초해 체계적으로 전개되었다. 문제는 지방정부의 경우 정부와는 다른 조직 및 운영특성을 지니고 있으며, 공공 부문은 더 차이가 난다. 문제는 이러한 차이를 고려한 차별적인 추진방법론을 구상해야 했지만, 현실은 중앙정부의 혁신방법론을 일부 수정해 적용하는 정도에 그침으로써 전략적 변화관리에 많은 어려움을 겪었다. 따라서 각 기관이 지닌 사명과 본업의 특성을 반영해 각기 차별화된 혁신을 추진할 수 있게 허용하면서, 전체 차원에서의 변화관리를 수행해 나갈 수 있는 혁신관리체제를 구축해야 한다.

이를 위해 향후 혁신 추진방식에 있어 부처의 자율과 책임을 바탕으로 본업의 특성을 반영한 차별화된 혁신을 추진할 수 있도록 허용해야 한다. 혁신의 초기에는 하향식(top-down) 방식이 불가피하며 효율적이라고 할 수 있다. 예를 들어 전정 부가 공유하는 시스템을 만들고 공통과제의 발굴과 추진을 위해서는 위로부터의 강력한 혁신추동력이 필요하기 때문이다. 하지만 혁신수준이 일정단계를 넘어서면 각 정부기관의 자율적인 혁신동력이 있어야만 혁신의 지속가능성이 담보될 수 있다. 정부혁신의 자율적인 추동력을 확보하고 기관장, 간부, 직원들이 혁신에 대한 이해관계를 공유할 수 있는 혁신추진 전략의 모색이 필요하다.

또한 차별화된 혁신의 내부 추동력 확보를 위해서는 내부 전문가를 양성하는 일이 중요하다. 범정부적인 자율혁신을 지원하기 위해 혁신컨설팅센터를 중심으로 각 기관의

혁신전문가를 양성하는 한편, 민간과 연결하는 혁신네트워크 구축에 주력해야 한다. 또한 혁신지수 진단시스템을 개선하여 각 기관의 사용자 중심으로 시스템을 개편하는 것도 향후 과제이다. 각 정부 부처의 혁신 선도그룹을 정부 내 변화관리 전문가로 양성하여 중간관리층이 정부혁신의 중심세력으로 발돋움하도록 지원하는 것도 필요하다.

제1절 한국사회 전 분야로의 혁신 확산

사회를 구성하고 있는 모든 이해관계그룹들도 새로운 패러다임의 시대에 걸맞게 스스로 혁신을 강력하게 추진하여 선진국에 비해 턱없이 부족한 유형·무형의 사회적 자본(social capital)을 확충해 나갈 필요가 있다. 더 나아가 이들의 혁신노력이 그간 참여정부가 지속적으로 이루어온 정치 민주화 및 선진화, 사법개혁 등의 혁신 노력과 함께 어우러질 경우 우리 사회에 대한 파급효과는 더욱 커질 것이다. 참여정부가 정부혁신의 대상을 초기의 중앙행정부처에서 지방자치단체와 교육청, 공공기관까지 보다 광범위하게 확산하고, 또 공직사회의 행태와 문화혁신에 까지 깊게, 빠른 속도로 추진한 이유가 바로 여기에 있다. 정부 부문이 선도적으로 혁신 노력을 함으로써 민간기업 혁신의 추동력을 제공하는 동시에 비교적 변화와 혁신에 소극적인 다른 부문의 혁신에 모범적인 사례를 제공하는 것이다. 즉 ‘철밥통’ 또는 ‘황금밥통’이라 불리는 공공 부문이 이렇게 변화하고 있는데 우리도 보다 적극적으로 변화노력을 추진하지 않으면 안 되겠다는 위기의식이 확산됨으로써 사회적 혁신의 속도가 더욱 가속화될 것이다.

우선 입법 부문의 자기혁신이 요청된다. 근대국가가 출현하면서 제기된 삼권분립의

이념과 원칙은 오늘날 민주주의의 근간을 이루고 있다. 문제는 입법의 기반 위에서 행정활동이 이루어지는 데 있다. 행정의 적시성을 높이기 위해서는 입법의 적시성이 선행 조건이다. 정부혁신의 궁극적 목적이 국민의 신뢰라면, 정부정책의 적시성과 관련된 입법의 공동책임을 간과할 수 없다. 어떻게 해야 삼권분립의 이념과 원칙, 특히 행정과 입법간의 견제와 균형의 원칙을 훼손시키지 않으면서 이 문제를 해결할 것인가가 정부혁신의 최대 숙제이다.

입법부의 경우 행정을 합리적으로 견제해야 측면에서 정치적 의도의 잣대로 정부정책의 성공과 실패를 규정짓는 관행에서 벗어나, 정부정책의 성공과 실패에 대한 명확한 기준을 갖고 평가해야 한다. 이 문제와 관련해 입법부에서는 국정감사나 각종 평가과정에서 적용할 정부정책의 성공과 실패의 기준을 예산심사 과정에서 함께 관리하는 것이 필요하다.

또한 입법에 기초한 행정(legislation-based administration)이 아닌 참여를 통한 통치(governance through participation)로 문제를 해결하는 방안도 모색할 수도 있다. 예를 들어 주민투표제와 같은 해결책이 여기에 해당한다. 즉 대의자들이 입법을 행하고, 입법에 기반 한 행정행위로 문제를 해결하는 것이 효과적인지, 아니면 주민투표제와 같이 참여를 통한 통치행위로 문제를 해결하는 것이 효과적인지를 가려야 한다. 이와 같이 행정은 물론 입법과 사법에 이르는 전 영역에서 새로운 희망한국 건설을 위해 혁신 노력이 요청된다.

한편 정부혁신을 촉진하는 행정환경을 조성을 위해, 더 나아가 한국사회의 질적 발전을 위해 언론의 자기개혁이 요청된다. 통상 언론 또한 좋은 기삿거리를 찾는다는 측면에서 혁신 그 자체의 본질적인 문제보다는 그 과정에서 발생하는 어떤 갈등이나 싸움, 실패를 찾아다니는 성향을 보인다.(Osborne & Plastrik, 1997) 언론의 부당한 공격으로부터 창조적인 일을 시도한 부하를 끝까지 보호하는 것이 리더의 핵심적 책임이기는 하지만, 지나치게 기삿거리에만 매달리는 언론의 행태 역시 사회적 풍토 조성 측면에서 개선될 필요가 있다.

제2절 혁신주도형경제로의 전환을 위한 사회적 자본 확충

한국경제는 과거 양적투입 위주의 성장은 이미 한계에 도달하였고, 혁신주도형 경제로의 전환이 필수적으로 요구되는 단계에 있으므로 사회 전반의 혁신이 국가경쟁력 강화의 핵심이 될 수밖에 없다. 사회 전반의 조직이 유연해지고 민주화되어, 그 속에서 사람들이 창의적 아이디어를 마음껏 발휘할 수 있는 혁신형 성장으로의 패러다임 변화가 요구되는 것이다.

자유롭고 공정한 경쟁이 가능한 사회, 자유와 창의가 꽃 피는 사회, 갈등이 없거나 최소의 비용으로 갈등해소가 가능한, 통합성이 높은 사회가 되어야 지속적인 경제성장이 가능하다. 또한 국민이 건강하고 안정된 사회라야 노동의욕이 살아나고 노동의 질이 높아지며, 경제에 활력을 불어넣을 수 있는 진취적이고 도전적인 개인이 나올 수 있다. 이를 위해서는 사회안전망 확충, 사회복지투자 확대, 살기 좋은 환경 조성, 안정된 부동산, 기회를 보장하는 교육환경, 노후보장 등 사회적 자본(social capital)이 높은 사회를 만들어야 한다. 이러한 일들을 효과적으로 해내기 위해서는 작은 정부가 아니라 마땅히 해야 할 이러한 일들에 책임을 다하는 정부가 필요한 것이다.

사회적 자본은 비공식적이고 주관적인 측면까지도 포괄하는 개인의 사고와 태도에 영향을 미치는 무형의 자원이라는 특징도 가지고 있다. 공동체 내 신뢰수준이 높으면 쉽게 동의에 이르고, 행동을 통일하기 쉬워진다. 자연스럽게 신뢰의 범위를 확장시키기 위해서는 사람에 대한 신뢰도 중요하지만, 제도에 대한 신뢰, 특히 공적인 정책과 법규의 공정성에 대한 신뢰가 핵심적이다. 분명한 절차와 논란의 소지가 없는 법 집행을 통해 불필요한 민원을 줄이고, 끊임없는 협상과 흥정의 소지를 없애는 것만이 사회적 신뢰와 사회적 자본을 증진시키는 첩경이다. 결국 사회생활을 운동경기에 비유한다면, 심판을 신뢰할 때에만 선수들이 안심하고 협동해 경기를 이끌어갈 협력전략을 짤 수 있는 것이다.

참여정부가 지난 5년간 관료조직의 한계와 경직성을 극복하고 효율성을 높이는 데 초점을 두고 정부혁신을 지속적으로 추진해 온 이유도 바로 여기에 있다. 사회 전반의 혁신을 요구하려면 먼저 정부 스스로 변화하지 않으면 안 되기 때문이다. 특히 단기적

인 혁신 성과에 집착하기보다는 혁신의 과정을 강조하면서 공공 부문의 혁신리더십을 확충하고, 토론과 학습을 통해 공무원 개개인의 혁신역량을 높이며, 혁신적인 프로세스와 방법론을 도입하여 근본적 원인을 찾아 문제를 해결하는 능력을 발휘하게 함으로써 국민으로부터 신뢰를 받을 수 있는 정부로 탈바꿈하기 위한 기반을 구축했다.

이제 남은 과제는 정부혁신을 토대로 사회를 구성하고 있는 모든 개인과 조직이 새로운 기술, 조직, 경영자산을 활용하여 각각의 생산성을 높이는 방향으로 스스로 변화시키는 것이다. 기술혁신, 지역혁신, 혁신 중소기업 육성, 금융 및 시장개혁, 노사관계 개혁, 교육혁신 등 국가의 제도적·정책적·문화적 환경을 혁신 친화적으로 바꾸는 정부의 노력과 함께 경제 및 사회 전반에서 모든 경제주체들의 혁신이 앞다투어 일어나도록 하여 우리나라를 혁신국가로 전환시켜 나가야 하는 과제를 안고 있다.

부록

1

정부혁신관리 추진일지

1. 2003년 - 혁신의 착수

2003년 4월 7일	정부혁신지방분권위원회 설치 • 정부혁신 로드맵의 수립, 점검
4월 9일	정부혁신위 위원장(김병준) 및 위원 위촉
4월 10일~8일	5개 분야별 로드맵 발표 인사개혁(4.9), 지방분권(7.4), 행정개혁(7.22), 재정세제(7.29) 전자정부(8.14)
6월	대통령과 분야별 공무원과의 토론 세무관서장(6.13), 경찰지휘관(6.16), 국가정보원(6.20), 중앙부처 실·국장(6.20), 근로감독관(6.23), 검찰 간부(6.26)
9월 ~	로드맵 추진과제별 T/F 구성, 운영
12월 31일	정부산하기관관리기본법 제정 법 시행 및 법 시행령 제정·시행(2004.4) • 자율책임경영 유도, 객관적 성과관리체계 구축 계기 마련

2. 2004년 - 혁신 조직화

2004년 3월 11일	행정자치부에 행정개혁본부 발족
3월 22일	49개 부처에 혁신담당관 신설 • 혁신을 현장에서 직접 실천하는 역할
4월 26일	지방자치단체에 혁신분권담당관 신설 • 지방자치단체의 혁신전담기구
5월 6일	정부혁신위에 「혁신관리전문위원회」 설치 및 위원 위촉 • 혁신관리 기획에 대한 자문 강화
5월	「혁신 : 2와 1/2」 발간 • 혁신관련 대통령 말씀 모음집
6월 4일	혁신담당관과 대통령과의 만남 • 대화와 토론을 통한 혁신 점화
7월 14일~18일	정부혁신 국제박람회 개최 • ‘정부혁신과 전자정부’를 주제로 서울 개최
7월 ~11월	공공기관 경영혁신 테마별 토론회(총6회) 개최 • 성과 중심의 역동적 조직관리 (KOTRA/2004.7.) • 일하는 방식 개선 및 갈등 관리 (수자원공사/2004.8.) • 고령화 사회의 원원전략, 임금피크제 (신용보증기금/2004.8.) • 상생의 노사관계 구축방안 (산업기술시험원/2004.8.) • 윤리경영 강화방안 (전력공사, 지역난방/2004.10.) • 고객지향 경영 (자산관리공사/2004.11.)
9월 4일	차관급 혁신사례 토론회 • 정부혁신 특강(대통령), 성과관리·갈등관리 혁신사례 등
9월 11일	제1차 정부혁신추진회의 • 정부혁신의 기본방향 및 전략 결정
10월 16일	제2차 정부혁신추진회의

10월 31일	• 공통혁신과제, 정부혁신추진체계, 학습·교육방안 등 논의
11월	참여정부 최초 정부혁신사례집 「정부가 변하고 있다」 발간 행정자치부 행정개혁본부를 정부혁신본부로 재편 • 정부혁신관리 기능 강화(정부혁신진단, 혁신컨설팅, 혁신평가 등)
11월	혁신관리평가단 구성 • 단장 오영교 대통령혁신특보, 위원 40명으로 구성
12월	중앙 부처의 혁신관리평가 최초 실시 • 49개 전 중앙부처(18부, 5처, 17청, 2실7위원회)를 대상
12월	「정부혁신관리 매뉴얼」 발간 • 정부혁신관리전문위원회에서 발간, 혁신 4단계 모형 제시
12월 29일	정부혁신 e-뉴스레터 「혁신의 창」 발간 http://gi.mogaha.go.kr

3. 2005년 - 과제의 실행

2005년 1월 19일	제3차 정부혁신추진회의 • 2005년 정부혁신기본계획 검토
1월 29일	2005년 정부혁신추진 토론회 • 2005년 정부혁신기본계획, 정책품질관리, 정책홍보 등
2월	「혁신관리전문위원회」 행정자치부 이관 • 민간혁신전문가 참여로 혁신추진상황 점검 및 자문
2월	대통령비서실에 업무관리시스템 ‘e知園’ 가동 • 행정업무 처리과정의 표준화 및 시스템화 시도
2월	지방교육혁신 로드맵 마련 • 도입·실행기(2005)→확산기(2006)→정착기(2007)
3월 2일	행정자치부에 「정부혁신관리위원회」 설치 • 혁신관리 기능에 대한 자문 강화

3월 5일	민원제도개선 보고대회
4월 2일	성과관리 토론회
4월 13일	지방행정혁신협의회 구성 및 제1차 회의 개최 • 행자부 등 혁신지원기관, 시·도 행정부시장·부지사 참여
4월 15일	공공기관 혁신수준 진단 최초 실시 • 212개 경영혁신 기관 대상으로 실시
4월 27일	대통령비서실에 혁신관리수석 신설 • 정부혁신의 총괄 조정 기능 강화 및 혁신역량 집중
4월 28일	지방교육행정혁신협의회 구성 및 제1차 회의 개최 • 교육부 차관, 지방교육지원국장, 시·도교육청 부교육감 등 참여
5월 3일	공공기관 CEO 혁신토론회 • 공공기관 혁신수준 진단결과, 혁신추진계획, 우수사례 발표 등
5월 13일	전국 지방자치단체 부단체장 혁신토론회 개최 • 성공적인 지방행정혁신 실천전략 논의
5월	「Initiatives for Government Innovation in Korea」 발간 • 정부혁신 영문 사례집
5월 24일~27일	제6차 정부혁신 세계포럼, 정부혁신 국제박람회 개최 • ‘참여와 투명을 지향하는 국정관리’를 주제로 서울 개최
5월 25일	세계지방자치단체장 회의 • 지방행정혁신과 지방자치단체장의 역할 논의
5월	민간 전문가 중심의 혁신컨설팅단 구성 • 컨설팅 전문가, 전문위원 등 50여명으로 정부혁신본부 T/F 조직
5월 30일	지방행정혁신 표준매뉴얼 제1판 발간 • 자율적 혁신추진 위해 표준화된 정보 제공 및 혁신지향점 명확화
5월 31일	혁신지원장관협의회 구성 및 제1차 회의 개최 • 혁신 친화적인 환경 조성 방안, 혁신 장애요인 해소방안 논의
5월 ~11월	공공기관 혁신교실(총13회) 개최

	• 우수사례, 경영혁신 방법론 등 소개 · 토론 • 자율운영 수익기관(52개) 등 대상으로 13회 개최
6월 1일~14일	2005 교육 · 인적자원 혁신박람회 개최 • ‘사람, 지식 그리고 도약’을 주제로 개최
6월 13일	대통령 주재 지방행정 혁신토론회 개최 • 전국 지방자치단체장 참석
6월 30일	제2차 혁신지원장관협의회 개최 • 총액인건비제 시범운영 방안 확정, 발표
7월 1일	정부혁신포털 시스템 구축 · 개통 ※ http://www.gov.innovation.go.kr
7월	통합행정혁신시스템(Hamoni, 행정자치부) 구축 · 운영 • 온라인 업무관리 시스템 구축
7월	중앙부처, 자치단체, 지방교육청 혁신수준 진단 실시
7월 19일	OECD 정부혁신 아시아센터 개원 • 아시아 지역내 정부혁신 참여 네트워크 형성
7월 28일	부총리 주재 지방교육 혁신포럼 개최 • 전국 시 · 도 교육감 및 교육장 참석
8월 1일~2일	정부혁신 실태조사 • 혁신피로감, 저항의 효과적 관리
8월 19일	지식관리 토론회 • 지식경영 필요성, 정부지식관리현황과 발전방향, 지식관리 사례 발표
9월 2일	제4차 정부혁신추진회의 • 2005년 하반기 정부혁신 전략 확정
9월 5일	혁신선도 자치단체 선정 발표(25개) • 광역(인천시 등 5개), 기초(수원시 · 서울 영등포구 등 20개)
9월 9일	멕시코와 정부혁신 분야 양해각서 체결
9월 29일	제1회 정부혁신 우수사례(BP) 발표대회

	• 밀수동향관리시스템(관세청), 스쿨폴리스(경찰청) 등 수상
10월 21일	지방행정혁신평가단 구성 • 행정자치부 평가단(30명), 시·도별 평가단(254명) 등 총 284명으로 구성
10월 25일	행정자치부장관 UN총회 연설 • 제6차 정부혁신 세계포럼 결과 및 우리나라 정부혁신 소개
10월 28일	지방행정혁신 우수사례 경진대회 • ‘말 한마디로 서류 떼다’ (서울 마포구) 최우수상 수상
10월 31일	민원행정제도개선 성과 보고대회
11월 5일	정책고객관리 토론회 • PCRM 실태조사 결과보고, 민간 및 정부 고객관리 사례 발표 등
11월 14일	2005년 정부혁신 성과보고회 개최 시작 • 전북지역을 시작으로 13개 지역 순회 보고회 개최
11월 16일	제1회 지방교육혁신 경진대회 • 부산 금곡고, 서울 서부교육청, 서울교육청 등 수상
12월 1일	공공기관 지배구조 개선방안 공청회
12월 8일	OECD-ASIA 성과관리 국제심포지엄 개최 • ‘더 나은 정부성과 달성: 전략, 수단, 기술’을 주제로 서울 개최
12월 13일	‘공공기관 경영정보공개 시스템’ 개통 http://pubmis.mpb.go.kr
12월 15일	제3차 혁신지원장관협의회 개최 • 체험과 문제해결 중심의 장·차관 혁신학습 프로그램안 논의
12월 22일	중앙청사 별관에 정부혁신 전광판 설치·개통
12월 23일	공동혁신과제 토론회 • 매뉴얼 사례 발표, 공동혁신과제 추진성과와 발전방향 토론
12월	정부혁신수준 교육청모형(GII-EDU) 개발 및 하반기 진단 • 5개 영역 200여개 항목으로 진단 실시
12월	「새로운 길에서 미래를 보다」 발간

12월 28일	• 2005년 우수사례 발표대회 수상사례집 지방행정혁신평가 결과 발표 • 우수자치단체(50개) '지방행정혁신상' 수여, 특별교부세 차등지원
---------	--

4. 2006년 - 혁신성과 확산

2006년 1월 20일	제5차 정부혁신추진회의 • 2005년 정부업무평가 결과 보고, 2006년 정부혁신 기본계획 검토
1월 26일	2005년 정부업무평가 보고 및 2006년 정부혁신 토론회 • 2006년 정부혁신 기본계획 확정
2월 14일~15일	2006 대한민국 혁신포럼 • '혁신강국으로 가자'를 슬로건으로 개최
3월	지방행정혁신 표준매뉴얼 제2판 발간 • 제1판 보급 이후 혁신과제 도출과 실행방법 보완
3월	「국민과 함께한 정부혁신 3년」 발간 • 참여정부 3년의 정부혁신을 집대성한 성과보고서
4월 1일	정부업무평가기본법 시행
4월	정부혁신 실태조사 • 혁신피로감, 저항의 효과적 관리
5월	자치단체 혁신컨설팅단 구성 • 교수, 민간 컨설턴트 등 40여명으로 구성
6월 29일	제4차 혁신지원장관협의회 개최 • 정부혁신 주요 현안에 관한 논의
6월	정부혁신지수(GII) 2006년 UN 공공행정상 수상
6월	「우리는 행복 바이러스를 꿈꾼다」 발간 • 국민과 공무원이 함께 집필에 참여한 고객만족행정 우수사례집
7월	혁신컨설팅 매뉴얼 발간

7월	• 혁신건설팅 기반마련, 확산, 보급에 기여 독일과 정부혁신 분야 양해각서 체결 • 행정자치부 장관 서명(2006.5), 독일 내무성 장관 서명(2006.7)
8월 24일	제6차 정부혁신추진회의 • 2006년 상반기 혁신성과와 하반기 중점 추진과제 논의·결정
9월 6일	정부혁신관 INNOVISION 개관 • 국민체험형 혁신홍보관(정부중앙청사 1층)
9월 6일	UN 거버넌스센터 개원 • 우리나라에 설치된 최초의 유엔본부 산하기구
9월 6일~8일	정부혁신 아시아지역 포럼 • '정부의 신뢰 구축: 거버넌스 향상을 위한 혁신'을 주제로 서울 개최
10월 27일	지방행정 혁신토론회 개최 • 전국 자치단체장들이 그간의 혁신성과 공유
10월 27일	「지방행정이 달라지고 있다」 발간 • 지방자치단체 혁신 우수사례집
11월 15일	제2회 정부혁신 우수사례(BP) 발표대회 • One-stop 사유재산피해자지원시스템(소방방재청), 고객맞춤형 물류정보시스템(관세청) 등 수상
11월 16일	10대 혁신브랜드 발표대회 • 출입국심사서비스 'KISS'(법무부), 홈택스 시스템 '홈택스' (국세청) 등 수상
11월 18일	제2회 지방교육혁신 경진대회 • 서울 미동초교, 전북 군산교육청, 경북교육청 등 수상
11월 21일~23일	2006 지방행정 혁신한마당 개최 • 행정혁신워크숍, 우수사례 경진대회 등 부산 개최
11월 23일	2006년 정부혁신 성과보고회 개최 시작 • 부산지역 시작으로 10개 지역 순회 보고회 개최

11월	지방행정혁신 홈페이지 공개 http://www.inno246.go.kr
12월 18일	베트남과 정부혁신 분야 양해각서 체결
12월 18일~19일	행정자치부 대학(원)생 공모작 전시회 『혁신 ART展』 개최 • 정부혁신을 주제로 논문, 포스터, 플래시애니메이션, 표어 등 4개 분야 공모·전시

5. 2007년 – 혁신의 내재화

2007년 1월 29일	정부혁신본부 내 혁신컨설팅단 설치 • 전문적·상시적 혁신컨설팅 전담조직
2월 6일~7일	2007 대한민국 혁신포럼 • 국가혁신 어젠다, 선진국 혁신 사례 발표 및 토론
2월 27일	2007년 정부혁신관리 기본계획 국무회의 보고 • 일 잘하는 정부, 책임을 다하는 정부 구현을 기본방향으로 설정
2월 28일	온-나라 시스템 학습 토론회 개최 • 2006년 정부업무평가보고회와 동시 개최
3월 12일~14일	한·독 정부혁신 워크숍 • ‘행정에 대한 도전으로서의 세계화’를 주제로 발표 및 토론
3월 15일~16일	혁신성과 시너지 창출을 위한 혁신컨퍼런스 개최 • 2007 혁신계획·평가방향, 우수사례 등 발표 및 토론
6월 26일~29일	제7차 정부혁신세계포럼 참석(오스트리아 빈) • 지식관리 워크숍 및 전시관 운영, 혁신장관회의 정례화 제안
6월 26일	법무부 출입국심사서비스(KISS) 2007 UN 공공행정상 수상 • 출입국 심사시간 단축 등 출입국체계 혁신성과 공인
9월 14일	「정부혁신, 대한민국의 희망을 열려갑니다」 발간 • 정부혁신의 주요성과를 행정서비스, 투명성 및 책임성,

	• 행정내부효율성으로 정리한 핸드북
10월	10월을 정부혁신 성과보고 · 공유의 달로 운영 • 그간의 정부혁신 성과를 학계, 시민사회, 국민과 함께 공유하고 • 확산하는 주간을 정하여 중앙, 지방, 공공기관 연계 운영
10월 5일	중소기업분야 혁신 큰잔치 • 중소기업 고객을 대상으로 중소기업 혁신성과 보고 및 토론
10월 10일	2007 정부혁신 우수사례 발표대회 • ‘법인의 숨겨진 DNA를 찾아라’, ‘공공기관 유리알처럼 투명하게’ • ‘참여와 협력으로 깨끗한 바다를 만들다’ 등 선정
10월 17일~19일	지방행정혁신 한마당 • 지방자치단체 혁신 우수사례 전시 및 컨퍼런스
10월 17일	이집트와 정부혁신 분야 양해각서 체결
10월 20일	「이론으로 풀어본 정부혁신」 발간 • 참여정부의 정부혁신 추진배경 및 과정을 이론으로 정리
10월 22일	2007 정부혁신 대표브랜드 경진대회 • 건축행정시스템 ‘세움터’, 해양긴급대응시스템 ‘Blue Guard-122’, 청소년 상담전화 ‘헬프콜! 청소년 전화 1388’ 등 선정
10월 24일	정부혁신 국제학술 세미나 • UNGC와 공동으로 아시아지역 혁신전문가 네트워크 구축 방안 토론
10월 26일	정부혁신 토론회 개최 • 정부혁신 경과와 성과, 정책품질, 행정시스템 혁신, 인사혁신, • 정책홍보 혁신 성과발표 및 토론
11월 26일	정부혁신관련 위원회 합동워크숍 • 정부혁신 미래전략, 지속가능한 혁신관리평가 방안 발표 및 토론

2

대통령 참석 정부혁신토론회 개최 일지

구분	행사	일시	장소	참석대상	주요내용
1	국정토론회	2003.3.7(금) ~ 3.8(토)	중앙공무원 교육원	중앙행정기관장 등 40명	• 국정운영 방향 및 철학 공유 • 분임토의 및 발표·토론
2	국정토론회	2003.5.2(금) ~ 5.3(토)	중앙공무원 교육원	차관급 공직자 63명	• 국정운영 방향 (분권과 자율의 시대) • 사례발표(전자정부 방향), 토론
3	실국장급 공직자 초청간담회	2003.6.20(금)	서울지방경찰청 대강당	중앙부처 실·국장급 공직자 620명	• 대통령과 고위공직자와의 대화 • 정부개혁의 비전과 전략
4	국정토론회	2003.8.1(금) ~ 8.2(토)	청사 별관 국제회의장	장관급 및 대통령 보좌진 등 115명	• 건전한 언론관계 • 사례발표(민간 혁신사례) 및 토론
5	국정토론회	2004.1.3(토)	청사 별관 국제회의장	장·차관급 및 대통령 보좌진 등 111명	• 부처 변화진단결과(RAW) 공유 • 분임별 토론 및 발표
6	혁신담당관과의 만남	2004.6.4(금)	청와대 총무실	부처 혁신담당관 50명	• 정부혁신 진단과 2005년 추진전략 • 대통령과 토론
7	정부혁신토론회	2004.7.3(토)	중앙공무원 교육원	중앙행정기관장 및 혁신담당관 등 146명	• 미디어 정보관리 및 의제관리 • 직원에게 보내는 혁신실천 메시지 작성
8	기획관리실장 토론회	2004.8.18(수)	청사 별관 국제회의장	부처 기획관리실장 50여명	• 정부혁신에 대한 대통령 특강
9	정책사례분석 토론회	2004.8.21(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장 등 120여명	• 정책사례 분석 결과 공유 및 학습

10 차관급 혁신사례토론회	2004.9.4(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관 차관 · 청장 등 74명	- 성과관리 및 능력주의 인사 사례 - 갈등관리 혁신사례
11 제1회 정부혁신 추진회의	2004.9.11(토)	청와대 집현실	행자부장관 등 16명	- 공동혁신과제 도입 - 정부혁신 추진체계의 정비
12 제2회 정부혁신 추진회의	2004.10.16(토)	청와대 집현실	행자부장관 등 16명	제1차 정부혁신추진회의의 후속조치
13 정부혁신토론회	2004.10.30(토)	청사 별관 국제회의장	중앙부처 장·차관 등 80명	2004년도 평가 및 2005년도 업무보고 방향 - 향후 정부혁신 추진방안
14 제3회 정부혁신 추진회의	2005.1.19(목)	청와대 집현실	행자부장관 등 16명	2005년 혁신관리 기본계획 보고 - 공동혁신과제 세부계획
15 정부혁신토론회	2005.1.29(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장, 자치단체장 등 160명	2005년 혁신관리 기본계획 - 정책품질관리제도 및 정책홍보방안
16 정부혁신 토론회 (성과관리)	2005.4.2(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장 등 120명	- 공무원 성과관리 개선방안 - BSC 도입 사례(해양경찰청)
17 공공기관CEO 토론회	2005.5.3(화)	청사 별관 국제회의장	공공기관장 등 150명	- 공공기관 혁신추진계획 - 공공기관 혁신수준 진단
18 지방행정혁신 토론회	2005.6.18(토)	백범기념관	지방자치단체장 250명	- 지방행정혁신 추진계획 - 지방사례 발표 (경북, 부천, 강남구)
19 정부혁신토론회 (지식관리)	2005.8.19(금)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장 및 지식관리담당 등 150명	- 정부지식관리현황과 발전방향 - 사례발표(공정위, 해수부, 특허청 등)
20 제4회 정부혁신 추진회의	2005.9.2(금)	청와대 집현실	행자부장관 등 16명	2005년 상반기 진단 및 하반기 전략 - 정부업무평가 추진 방향
21 정부혁신토론회 (정책고객관리)	2005.11.5(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관, 정책홍보 관리실장(관) 등 150명	- 정책고객관리 방안 - 정책고객 사례 발표
22 정부혁신토론회 (공동과제)	2005.12.23(금)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장, 혁신기획관 등 150명	- 공동혁신과제 매뉴얼 및 사례 - 공동혁신과제 추진성과와 발전 방향
23 제5회 정부혁신 추진회의	2006.1.20(금)	청와대 집현실	행자부장관 등 16명	2005년 혁신관리평가 결과 2006년 혁신관리 기본계획
24 정부혁신토론회 (정부업무평가 보고)	2006.1.26(목)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장 등 170여명	2005년 정부업무 평가결과 및 2006년 평가방향 보고·토론
25 제1회 대한민국 혁신포럼	2006.2.15(수)	롯데호텔	민간CEO 등 500여명	정부혁신의 비전과 성과(축사)
26 혁신브랜드 토론회	2006.4.12(수)	정보통신부 대회의실	중앙행정기관장, 부처 혁신기획관 등 250여명	- 정통부 혁신성과 및 추진계획 보고, - 혁신브랜드 성공사례 소개
27 정부혁신토론회 (정책책임성)	2006.5.27(토)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관 장·차관, 민간전문가 등 120여명	- 정책 책임성 확보 방안 보고 - 정부혁신 그간의 성과와 진단

28	공공기관CEO 토론회	2006.7.7(금)	청사 별관 국제회의장	공공기관장 100여명	• 공공기관 혁신평가 결과 • 공공기관 혁신사례 발표
29	정부혁신토론회 (업무관리시스템)	2006.7.14(금)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관 장·차관 등 100여명	• 정부업무관리시스템 학습 • 시범부처 경험 공유
30	제6차 정부혁신 추진회의	2006.8.24(목)	청와대 집현실	행정부장관 등 16명	• 2006년 상반기 진단 및 하반기 전략
31	지방행정혁신 토론회	2006.10.27(금)	정보통신부 연수원	지방자치단체장 250여명	• 지방행정혁신 추진 성과와 향후계획 • 지방행정혁신 실태분석과 시사점
32	2007 대한민국 혁신포럼	2007.2.7(수)	조선호텔	민간CEO 등 500여명	• 정부혁신에서 국가혁신으로(축사)
33	정부혁신토론회 (업무관리시스템)	2007.2.28(수)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장, 정책홍보실장 등 150명	• 온나라 업무관리시스템 학습 • 디지털예산회계시스템 학습
34	제7차 정부혁신 추진회의	2007.8.20(월)	서면보고로 대체	서면보고로 대체	• 2007년 상반기 진단 및 하반기 계획
35	정부혁신토론회	2007.10.26(금)	청사 별관 국제회의장	중앙행정기관장, 혁신기획관 등 150명	• 성과와 품질중심의 일하는 방식 • 행정업무시스템의 선진화 • 인사개혁, 정책홍보혁신

참여정부 국정운영백서 ⑦

정부혁신

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형운편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)