

# 지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구

A Study on the Innovation Strategies of Local  
Governments

2005. 12.



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

---

## 연구자

주재복 (수석연구원)

김필두 (수석연구원)

고경훈 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.


 서 문
 

행정환경의 복잡화와 다원화, 그리고 행정수요의 양적 증대 및 질적 욕구의 증대는 보다 고객지향적이고 성과지향적인 정부를 요구하고 있다. 고객과 성과 중심의 정부운영을 위하여 참여정부도 출범 초기부터 정부혁신을 국정 운영의 핵심과제 중 하나로 선정하여 정부의 운영시스템을 근본적으로 바꾸려고 노력하고 있다. 참여정부는 정부혁신을 선택이 아니라 생존의 필수조건임을 강조하면서 강력한 의지를 가지고 정부혁신을 추진하고 있다. 특히 참여정부는 지방행정의 혁신 없이는 정부혁신이 성공할 수 없다는 인식하에 지방행정혁신을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 지방자치단체는 직접적인 대민업무와 집행기능을 중점적으로 수행하기 때문에 중앙정부의 혁신전략을 그대로 적용해서는 적실성을 확보하기 어렵다. 따라서 지방의 여건과 특성을 고려한 지방자치단체 고유의 추진전략이 필요하다. 본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 지방행정혁신의 단계별로 성공적인 행정혁신을 추진하기 위한 전략을 수립하는 것이다. 이를 위하여 현재까지 지방자치단체에서 추진하고 있는 지방행정혁신의 실태와 문제점을 파악하였고, 이를 토대로 지방행정혁신의 단계별 추진전략을 모색하였다. 본 연구가 지역 실정에 맞는 지방행정혁신의 정착 및 확산에 도움을 주기를 바라며, 아울러 지방자치단체가 고객지향적이고 성과중심적인 행정혁신을 추진하여 행정서비스의 질이 향상되고 건전한 지방자치발전이 이루어지기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사를 드린다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현



## 요 약



행정환경의 복잡화와 다원화, 그리고 이로 인한 행정 수요의 양적 증대 및 질적 욕구의 증대는 보다 적극적이고 수요 대응적인 정부를 필요로 하고 있다. 이에 따라 OECD 등 주요 선진국들은 1970년대 후반부터 신공공관리론(New Public Management)적 시각에서 정부개혁과 정부혁신을 추진하면서 고객지향적이고 성과중심적인 정부운영을 도모하여 왔다. 미국의 정부재창조 프로그램(The National Partnership for Reinventing Government), 영국의 넥스트 스텝(Next Steps)과 최고가치제도(Best Value), 독일의 정부역할 축소 및 능률적 정부구축을 위한 프로그램(Aufgabenpolitik und Schlanker Staat) 등은 공공부문의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위한 대표적인 정부 프로그램들이다. 우리나라도 외화위기 이후 공공부문의 구조조정과 경쟁원리의 강조 및 새로운 경영 및 관리기법의 도입 등을 통하여 행정을 근본적으로 개혁하기 위한 노력들을 기울여 왔다. 특히 국민의 정부에 들어와서는 신공공관리론에 입각한 행정개혁이 적극적으로 추진되면서 공무원에 대한 구조조정이 단행되었고, 개방형 임용제, 목표관리제, 성과급제, 책임운영기관제도, 성과주의예산 등과 같은 개혁정책들을 도입하여 시행해 왔다. 그러나 우리나라의 행정개혁은 각 부처 또는 지방의 행정수요나 행정역량을 고려하지 않은 단순한 인력 및 재정의 감축관리로 표출되는 등의 문제들을 야기하기도 하였다. 그리고 이 과정에서 도입된 새로운 제도들은 우리나라의 행정환경에 제대로 적응하지 못하고 형식적으로 운영되는 결과를 가져왔으며, 또한 각 정부기관들은 생산성 향상을 위해 신경영기법이나 행정개혁 기법을 도입하고 있으나 이러한 혁신적인 기법들이 어느 정도 정부의 성과 향상에 기여했는지에 대한 분석이나 평가는 거의 없이 운영되고 있다.

이에 참여정부는 출범 초기부터 정부혁신을 국정 운영의 핵심과제 중 하

나로 선정하여 범 정부적으로 추진하면서 정부조직의 운영시스템을 근본적으로 바꾸려고 노력하고 있다. 참여정부는 정부혁신을 선택이 아니라 생존의 필수조건임을 강조하면서 강력한 의지를 가지고 정부혁신을 추진하고 있다. 즉 참여정부는 세계화, 지식화, 지방화의 대두, 정책문제의 다양화, 복잡화, 신속화, 그리고 시민사회의 성장 등 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응하기 위해서는 정부혁신이 필수적이라는 인식 하에 새로운 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 새로운 행정시스템을 구축하기 위하여 범 정부적으로 정부혁신을 추진하고 있다.

특히 참여정부는 지방행정의 혁신 없이는 정부혁신의 성공을 달성할 수 없다는 인식하에 지방행정혁신을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 지방행정혁신은 중앙정부의 행정혁신 추진전략이나 민간기업의 경영혁신 추진전략과 차별화되어야 할 필요가 있다. 즉, 기존의 행정혁신관련 선행연구들은 중앙정부의 업무처리, 기술, 산출, 성과, 문화 등의 측면에서 진행되어 왔으나, 지방자치단체는 직접적인 대민업무와 집행기능을 중점적으로 수행하기 때문에 중앙정부의 행정혁신추진모델을 기계적으로 이식하기에는 문제가 있다. 또한 기업의 경영혁신을 위한 추진전략들은 효율성을 중심으로 기업현실에 맞게 개발되었기 때문에 이를 지방자치단체에 그대로 적용하기에는 적실성을 확보하기 어렵기 때문에 기업의 혁신기법을 지방행정혁신에 그대로 이식시키는 데에도 한계가 있다.

따라서 정부혁신이 지방자치단체에 삼투압 되기 위해서는 지방의 여건과 특성을 고려한 지방자치단체 고유의 행정혁신 추진전략이 필요하다. 즉 지방행정의 특징과 여건을 고려한 상황적합적인 행정혁신의 추진전략을 수립할 필요가 있다. 본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 지방행정의 특징과 여건을 고려한 상황적합적인 행정혁신을 달성하기 위해 지방행정혁신의 단계별로 지방행정혁신의 추진전략을 수립하고 각 단계별 저항관리전략을 수립하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 현재 지방자치단체에서 진행

되고 있는 지방행정혁신의 실태와 문제점을 파악하고, 이를 토대로 행정혁신의 단계별로 추진전략을 모색하였다.

구체적으로 지방행정혁신의 단계를 혁신준비단계, 혁신실천단계, 혁신지속화 단계의 3단계로 구분하여 각 단계별 추진실태와 추진전략을 제시하였다. 먼저 실태분석 결과 지방자치단체의 경우 54% 정도가 혁신준비단계에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 특히, 기초자치단체는 절반 이상이 혁신의 초기단계인 준비단계에 있었으며, 나머지 자치단체는 준비단계에서 실천단계로 진행 중이거나 실천단계에 진입하고 있는 수준이었다. 현재 지방행정혁신이 빠른 속도로 확산되고 있으나 지방행정혁신의 실태분석에서 보는 바와 같이 기초자치단체의 대부분이 준비단계의 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 아직까지 혁신 미진입 자치단체로 남아 있는 자치단체도 10.8%에 이르고 있기 때문에 이에 대한 적극적인 대책수립이 필요하다.

지방행정혁신이 미진한 원인으로는 단체장의 관심 부족과 적극적인 리더십의 결여 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 경우 단체장의 의지가 정책이나 시책의 성공 여부를 좌우하는 결정적인 요인이기 때문에 단체장이 관심을 보이지 않으면 정책이나 시책은 성공을 거두기가 어렵다. 또한 실천단계에 진입한 자치단체의 경우도 대부분의 경우 지방행정혁신 과제를 발굴하고 과제와 관련된 교육활동을 전개하고 있을 뿐이기 때문에 본격적인 실천단계라고 보기는 어렵다. 따라서 아직은 지방행정혁신의 수준이 지속화단계에 접어든 자치단체가 거의 없는 실정이라고 해도 과언이 아니다.

지방행정혁신의 추진실태 및 문제점을 토대로 지방행정혁신의 각 단계별로 지방행정혁신을 추진하기 위한 전략을 구체적으로 살펴보았다. 먼저 혁신준비단계는 혁신동력을 확보하기 위한 기반조성 단계로서 혁신기반조성에 중요한 단체장의 리더십과 혁신추진체계의 정비, 혁신비전 수립, 그리고 구성원의 역량확보를 위한 전략들을 제시하였다. 혁신실천단계는 본격적으로 혁신을 실행에 옮기는 과정으로서 지방행정혁신의 투입요소로서 Action

Learning을 통한 혁신교육, 전환요소로서 정책품질관리, 산출요소로서 혁신과제 발굴 및 실행 등과 관련된 추진전략을 제시하였다. 또한 혁신지속화 단계에서는 성과에 기반을 둔 조직과 평가시스템의 유기적 결합이 중요하므로 이 단계에서는 조직구조면에서의 팀제 도입과 성과관리를 위한 평가시스템과 관련해서는 BSC의 도입을 추진전략으로 제시하였다. 마지막으로 지방행정혁신의 과정에서 나타나게 되는 변화에 대한 저항관리에 대하여 살펴보았다. 정부혁신의 실패는 많은 경우 저항관리의 실패에 기인하기 때문에 혁신의 과정에서 정확한 정보제공, 이해관계자의 참여, 구성원들간의 신뢰유지 등 효과적인 저항관리전략을 수립하여야 한다는 점을 강조하였다.

지방행정혁신이 본격적으로 추진된 지 1년여가 지나고 있다. 너무 성급하게 또 다른 정책추진방향에 변화를 주는 것은 바람직하지 않지만 재점검한 후 바람직한 추진방향을 설정해볼 필요가 있다. 즉, 지방행정혁신을 가속화하기 위해서는 지금까지의 추진성과를 판단해보고 향후 과제를 도출하기 위한 점검이 필요하다. 지방행정혁신은 앞에서 살펴본 바와 같이 여전히 미흡한 수준임을 알 수 있다. 이러한 사실은 지방행정혁신이 2단계 이하에 머무르고 있는 지방자치단체가 전체의 50%이상을 차지하고 있다는 사실로부터 도출할 수 있다.

이러한 문제점을 해결하고 나아가 지방행정혁신이 내재화되고 시스템화되기 위해서는 다음과 같은 정책적 대안이 필요하다. 즉 지방행정혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서는 혁신과제들을 중심으로 지속적으로 추진하여야 할 과제, 새롭게 추진하여야 할 과제, 그리고 현재 추진하고 있는 과제 중 폐지 및 제거하여야 할 과제 등으로 구분하는 작업이 필요하다.

먼저 지속적으로 추진해 나가야 할 과제들로는 첫째, 지금까지 발굴한 혁신과제 중에서 국민감동형 과제, 시스템형 과제, 이해관계 해결형 과제, 프로세스 개선형 과제 등은 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다. 둘째, 본격적인 혁신실행을 위한 혁신지원체계를 보다 강화해 나가야 한다. 마지막으로

로 혁신모니터링 체계를 구축해 나가야 한다. 혁신모니터링을 강화하기 위해서는 먼저 지방행정혁신을 체계적으로 모니터링할 수 있는 모니터링체계를 구축해야 하며 지방행정혁신을 체계적으로 평가할 수 있는 평가체계를 구축해야 한다.

다음으로 새롭게 강화해 나가야 할 지방행정혁신 과제로는 첫째, 지방행정혁신의 추진전략을 보다 구체적으로 수립하여야 한다. 아직까지 지방자치단체에서는 구체적으로 어떻게 행정혁신을 추진해 나가야 할 것인가에 대한 전략이 부재한 실정이다. 둘째, 업무프로세스의 개선과 관련해서는 수준 높은 혁신지자체와의 교환근무 프로그램을 도입할 필요성이 있다. 셋째, 커뮤니케이션 개선과 관련해서는 스타 만들기 등 적극적인 홍보를 통하여 변화를 적극적으로 관리해 나가야 하며, 내부홍보 및 외부홍보와 관련된 전략도 구체적으로 수립하여야 한다. 넷째, 조직의 경우 혁신실행에 들어간 지방자치단체를 중심으로 혁신추진주체를 재정비하고 실천 중심으로 조직을 강화할 필요성이 있다. 다섯째, 인적자원의 경우 단체장의 역량을 보다 제고하고, 혁신담당에 대한 지속적인 교육을 통하여 혁신 동력을 강화하고 혁신추진자들의 동기를 부여하여야 한다. 여섯째, 행정혁신의 성공은 공무원들의 적극적인 참여가 중요하므로 혁신의 추진과정에서 혁신참여자들의 혁신피로도를 제거할 수 있는 방안도 아울러 강구해 나가야 할 것이다.

마지막으로 지금까지의 추진과정을 통해서 폐지 및 제거해 나가야 할 지방행정혁신 과제는 과감하게 폐지 또는 제거하여야 한다. 먼저 지방행정혁신의 문화 및 행태적 요소 중에서 건수 위주 등 형식적인 행정혁신, 불필요한 서적 발간 등 전시성 행정혁신, 그리고 혁신을 가장한 위장혁신 등은 지양해 나가야 할 것이다. 다음으로 제도운영적인 측면에서는 행정혁신과 관련된 불필요한 회의, 전 자치단체에 동일한 획일적 혁신시스템 강요 등은 지양하고 다양하고 지방자치단체에 현실 적합한 행정혁신이 이루어질 수 있도록 개선해 나가야 한다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
1. 연구의 범위 .....	3
2. 연구의 방법 .....	4
제3절 연구의 내용 및 흐름도 .....	4
<b>제2장 지방행정혁신에 대한 이론적 검토</b> .....	<b>6</b>
제1절 혁신에 대한 일반적 이해 .....	6
1. 혁신의 의미 .....	6
2. 혁신의 단계와 과정 .....	9
3. 혁신의 유형 .....	11
4. 혁신의 특성 .....	12
제2절 정부혁신의 의의 .....	13
1. 정부혁신의 의미 및 필요성 .....	13
2. 정부혁신의 배경: 신공공관리론을 중심으로 .....	14
3. 정부혁신의 내용 및 특징 .....	20
제3절 지방행정혁신의 의의 .....	24
1. 지방행정혁신의 의미 .....	24
2. 지방행정혁신의 유형 및 내용 .....	25
3. 지방행정혁신의 영향 요인 .....	26
제4절 본 연구의 분석틀 .....	28

<b>제3장 지방행정혁신 추진실태 분석</b> .....	<b>32</b>
제1절 지방행정혁신의 방향 .....	32
1. 지방행정혁신의 목표와 추진방향 .....	32
2. 국민의 정부와 참여정부의 지방행정혁신 비교 .....	36
3. 지방행정혁신의 추진절차 .....	39
제2절 지방행정혁신의 추진실태 분석 .....	47
1. 지방행정혁신의 추진경과 .....	47
2. 지방행정혁신의 추진실태 .....	53
3. 지방행정혁신 추진의 문제점 .....	72
제3절 지방행정혁신의 단계별 추진실태 종합 .....	78
1. 지방행정혁신의 준비단계 .....	78
2. 지방행정혁신의 실천단계 .....	79
3. 지방행정혁신의 지속화단계 .....	79
4. 혁신에 대한 저항관리 .....	80
<b>제4장 지방행정혁신의 추진전략</b> .....	<b>81</b>
제1절 지방행정혁신 추진전략의 기본현황 .....	81
제2절 지방행정혁신 준비단계의 추진전략 .....	83
1. 단체장 리더십 .....	83
2. 혁신추진체계의 구축 .....	89
3. 혁신비전 수립 .....	93
4. 구성원의 역량 확보 .....	95
제3절 지방행정혁신 실천단계의 추진전략 .....	97
1. 지방행정혁신 과제 발굴 및 실행 .....	97
2. Six Sigma를 통한 정책품질관리 .....	102

3. Action Learning을 통한 혁신교육 .....	133
제4절 지방행정혁신 지속화단계의 추진전략 .....	139
1. 혁신 내재화를 위한 조직구조로서 팀제 .....	139
2. 성과관리를 위한 BSC 도입 .....	148
제5절 지방행정혁신 추진과정의 저항관리 전략 .....	167
1. 혁신저항관리의 필요성 및 기본전략 .....	167
2. 지방행정혁신 준비단계의 저항관리 전략 .....	169
3. 지방행정혁신 실천단계의 저항관리전략 .....	171
4. 지방행정혁신 지속화단계의 저항관리 전략 .....	173
<b>제5장 결 론</b> .....	<b>175</b>
제1절 연구의 요약 및 함의 .....	175
1. 연구의 요약 .....	175
2. 연구의 함의 .....	177
제2절 정책적 제언 .....	178
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>182</b>
<b>【Abstract】</b> .....	<b>193</b>

## 표 목 차

표 2-1. 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리 비교 .....	15
표 2-2. 국민의 정부와 참여정부의 공공관리개혁 비교 .....	18
표 3-1. 공무원수의 증감 현황 .....	38
표 3-2. 국민의 정부와 참여정부의 행정개혁 비교 .....	39
표 3-3. 정부혁신 로드맵 .....	48
표 3-4. 권역별 혁신선도 자치단체 현황 .....	52
표 3-5. 정부혁신 단계별 분포표 .....	70
표 3-6. 지방자치단체 행정혁신 단계별 분포표 .....	71
표 4-1. 단체장의 리더십 유형 .....	85
표 4-2. 지방공통혁신과제 현황 .....	101
표 4-3. 정부공통혁신과제와 지방행정공통혁신과제 비교 .....	101
표 4-4. 팀제의 제시 원인과 목적 .....	139
표 4-5. 전통적 조직과 팀조직의 차이점 .....	140
표 4-6. 팀제에 적합한 조직 .....	141
표 4-7. 성공적인 BSC운영을 위한 체크리스트 .....	161

## 그림목차

그림 1-1. 연구의 흐름도 .....	5
그림 2-1. 본 연구의 분석틀 .....	31
그림 3-1. 정부혁신 조사지표의 구성체계 .....	55
그림 3-2. 혁신활성화지표의 구성체계 .....	56
그림 3-3. 정부혁신 비전과 전략 수립 점수 분포 .....	57
그림 3-4. 혁신리더십 점수분포표 .....	58
그림 3-5. 구성원 역량 점수분포표 .....	59
그림 3-6. 관리제도화 점수분포표 .....	60
그림 3-7. 혁신활성화 점수의 종합 .....	61
그림 3-8. 혁신기반조성 점수 분포표(중앙정부) .....	62
그림 3-9. 혁신기반조성 점수 분포표(지방자치단체) .....	63
그림 3-10. 활동정렬성 점수 분포표 .....	64
그림 3-11. 체질화지수 점수 분포표 .....	65
그림 3-12. 성과개선도 점수 분포표 .....	66
그림 3-13. 혁신장애요인 점수 분포표 .....	67
그림 3-14. 정부혁신지수 점수 분포표(중앙정부) .....	68
그림 3-15. 정부혁신지수 점수 분포표(지방자치단체) .....	68
그림 3-16. 혁신단계의 판단 기준 .....	69
그림 3-17. 기관장의 혁신회의 주관 횟수(6개월간) .....	73
그림 3-18. 기관장의 혁신활동 직접 참여 횟수(6개월간) .....	73
그림 3-19. 혁신의 필요성에 대한 구성원의 인식 .....	74
그림 3-20. 구성원의 혁신참여 의지 .....	74
그림 3-21. 혁신활동지원을 위한 역량강화 프로그램 수 .....	75
그림 3-22. 혁신활동지원을 위한 제안제도의 수 .....	76

그림 3-23. 혁신활동지원을 위한 1인당 제안건수(6개월간) .....	77
그림 3-24. 혁신활동지원을 위한 1인당 제안 채택건수(6개월간) .....	77
그림 4-1. 지방행정혁신추진체계 .....	89
그림 4-2. 혁신추진 조직의 역할 .....	92
그림 4-3. 혁신비전 수립의 방향 .....	93
그림 4-4. 혁신비전수립단계 .....	94
그림 4-5. 지방행정혁신의 성공요인 .....	96
그림 4-6. 혁신과제 실행단계 .....	98
그림 4-7. 정책품질관리의 주요내용 .....	132
그림 4-8. 혁신교육의 필요성 .....	134
그림 4-9. 팀의 유형 .....	142
그림 4-10. 팀설계의 과정 .....	144
그림 4-11. 행정목표와 팀유형 .....	145
그림 4-12. BSC의 기본 틀(Kaplan & Norton, 1992) .....	152
그림 4-13. BSC를 통한 비전, 목표, 전략의 공유 .....	153
그림 4-14. BSC의 균형효과 .....	154
그림 4-15. BSC 구축과정에서의 조직구성원 참여 .....	155
그림 4-16. BSC와 혁신 .....	156
그림 4-17. BSC 구축단계 .....	157
그림 4-18. Mecklenburg County의 전략지도(Strategy Map) .....	165



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 필요성 및 목적

행정환경의 복잡화와 다원화, 그리고 이로 인한 행정 수요의 양적 증대 및 질적 욕구의 증대는 보다 적극적이고 수요 대응적인 정부를 필요로 하고 있다. 이에 따라 OECD 등 주요 선진국들은 1970년대 후반부터 신공공관리론(New Public Management)적 시각에서 정부개혁과 정부혁신을 추진하면서 정부운영의 효율성 향상을 도모하여 왔다. 즉 1970년대 후반 이후 주요 선진국의 공공부문은 최소의 비용으로 최대의 행정서비스를 제공하기 위하여 구조와 운영상의 효율화를 도모해 오고 있다. 미국의 정부 재창조 프로그램(The National Partnership for Reinventing Government), 영국의 넥스트 스텝(Next Steps)과 최고가치제도(Best Value), 독일의 정부역할 축소 및 능률적 정부구축을 위한 프로그램(Aufgabenpolitik und Schlanker Staat) 등은 공공부문의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위한 대표적인 정부 프로그램들이다.

우리나라도 외화위기 이후 외환위기의 극복을 위하여 공공부문의 구조조정과 경쟁원리의 강조 및 새로운 경영 및 관리기법의 도입 등을 통하여 행정을 근본적으로 개혁하기 위한 노력들을 기울여 왔다. 특히 국민의 정부에 들어와서는 신공공관리론에 입각한 행정개혁이 적극적으로 추진되면서 공무원에 대한 구조조정이 단행되었고, 개방형 임용제, 목표관리제, 성과급제, 책임운영기관제도, 성과주의예산 등과 같은 개혁정책들을 도입하여 시행해 왔

다(김태룡, 2003). 그러나 우리나라의 행정개혁은 각 부처 또는 지방의 행정수요나 행정역량을 고려하지 않은 단순한 인력 및 재정의 감축관리(downsizing)로 표출되는 등의 문제들을 야기하기도 하였다. 그리고 이 과정에서 도입된 새로운 제도들은 우리나라의 행정환경에 제대로 적응하지 못하고 형식적으로 운영되는 결과를 가져왔으며, 또한 각 정부기관들은 생산성 향상을 위해 신경영기법이나 행정개혁 기법을 도입하고 있으나 이러한 혁신적인 기법들이 어느 정도 정부의 성과 향상에 기여했는지에 대한 분석이나 평가는 거의 없이 운영되고 있다.

이에 참여정부는 출범 초기부터 정부혁신을 국정 운영의 핵심과제 중 하나로 선정하여 범 정부적으로 추진하면서 정부조직의 운영시스템을 근본적으로 바꾸려고 노력하고 있다. 참여정부는 정부혁신을 선택이 아니라 생존의 필수조건임을 강조하면서 강력한 의지를 가지고 정부혁신을 추진하고 있다. 즉 참여정부는 세계화, 지식화, 지방화의 대두, 정책문제의 다양화, 복잡화, 신속화, 그리고 시민사회의 성장 등 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응하기 위해서는 정부혁신이 필수적이라는 인식 하에 새로운 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 새로운 행정시스템을 구축하기 위하여 범 정부적으로 정부혁신을 추진하고 있다. 참여정부는 정부혁신을 국가경쟁력과 고객만족을 제고하기 위하여 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행 즉, 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법 등을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가려고 노력해 나가고 있는 과정으로 보고 정부혁신을 위한 다양한 과제들을 발굴하여 추진해 나가고 있다.

특히 참여정부는 지방행정의 혁신 없이는 정부혁신의 성공을 달성할 수 없다는 인식하에 지방행정혁신을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 지방행정혁신은 중앙정부의 행정혁신 추진전략이나 민간기업의 경영혁신 추진전략과 차별화되어야 할 필요가 있다. 즉, 기존의 행정혁신관련 선행연구들은 중앙정부의 업무처리, 기술, 산출, 성과, 문화 등의 측면에서 진행되어 왔으나,

지방자치단체는 직접적인 대민업무와 집행기능을 중점적으로 수행하기 때문에 중앙정부의 행정혁신추진모델을 기계적으로 이식하기에는 문제가 있다. 또한 기업의 경영혁신을 위한 추진전략들은 효율성을 중심으로 기업현실에 맞게 개발되었기 때문에 이를 지방자치단체에 그대로 적용하기에는 적실성을 확보하기 어렵기 때문에 기업의 혁신기법을 지방행정혁신에 그대로 이식시키는 데에도 한계가 있다.

따라서 정부혁신이 지방자치단체에 삼투압 되기 위해서는 지방의 여건과 특성을 고려한 지방자치단체 고유의 행정혁신 추진전략이 필요하다. 즉 지방행정의 특징과 여건을 고려한 상황적합적인 행정혁신의 추진전략을 수립할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 문제인식 하에서 성공적인 지방행정혁신을 추진하기 위한 전략을 지방행정혁신의 단계별로 수립하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 대상적 범위는 정부혁신 중에서 중앙정부의 혁신은 제외하고 지방행정혁신을 주요 대상으로 한다. 따라서 광역 및 기초자치단체의 지방행정혁신이 본 연구의 주요 대상이라고 할 수 있다. 또한 지방혁신 중에서 지역혁신을 제외하고 행정혁신을 주요 대상으로 한다. 따라서 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 먼저 이론적 배경에서는 혁신, 정부혁신, 지방행정혁신에 대한 이론적 내용을 주로 다룬다. 둘째, 지방행정혁신의 실태 및 현황을 분석하고, 이를 토대로 지방행정혁신의 문제점을 도출한다. 마지막

으로 지방행정혁신의 실태, 현황, 문제점에 대한 분석을 근거로 지방행정혁신의 추진전략을 단계별로 수립해 보고자 한다.

## 2. 연구의 방법

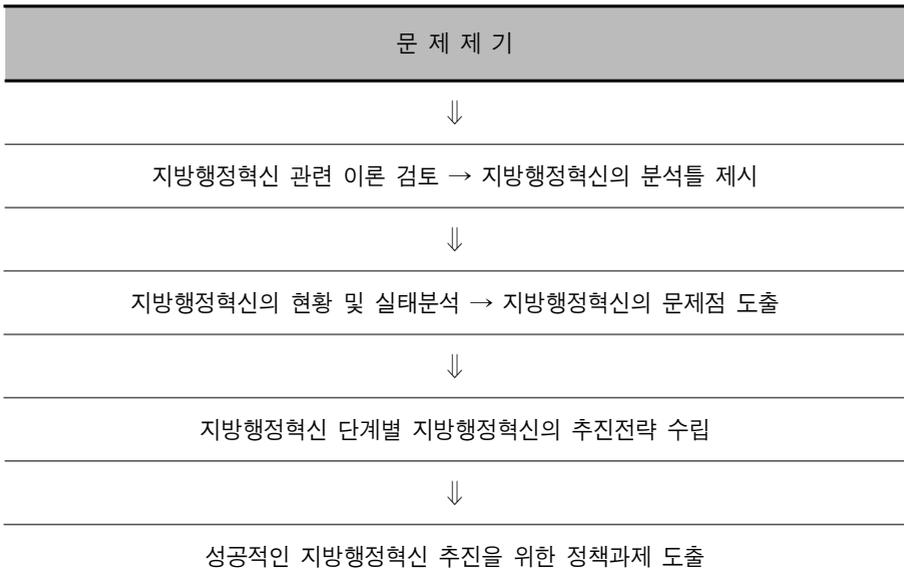
본 연구의 주요 연구방법 및 자료수집방법은 다음과 같다. 먼저 기존의 국내외 지방행정혁신 관련 이론적 연구문헌과 경험적 연구문헌 및 관련 자료 분석 등의 문헌연구를 통하여 지방행정혁신의 실태, 현황, 문제점 등을 파악한다. 둘째, 관련 전문가 및 공무원들과의 워크숍 및 면접을 통한 지방행정혁신의 문제점 도출, 지방행정혁신 수준의 진단, 지방행정혁신 추진전략의 타당성 검토 등을 수행한다. 셋째, 외국의 지방행정혁신 사례에 대한 비교연구를 통하여 한국적 상황에 적합하도록 벤치마킹한다. 마지막으로 지방자치단체의 지방행정혁신 사례에 대한 귀납적 접근을 통해 지방행정혁신의 추진전략 수립에 활용한다.

### 제3절 연구의 내용 및 흐름도

본 연구의 연구방향은 다음과 같다. 먼저 혁신, 정부혁신, 지방행정혁신 등과 관련된 이론적 검토를 통하여 본 연구의 분석틀을 제시한다. 둘째, 현재 추진되고 있는 지방행정혁신의 현황 및 실태를 분석하고, 이를 토대로 지방행정혁신의 문제점을 도출한다. 셋째, 지방행정혁신에 대한 이론적 검토, 실태 및 현황분석 등을 기초로 지방행정혁신의 단계별 효과적인 추진전략을 수립한다. 그리고 이 과정에서 주요 외국의 지방행정혁신에 사례 및 내용에

대한 검토를 통하여 이를 현실 적합성이 높은 방향으로 벤치마킹한다. 마지막으로 이러한 논의를 토대로 성공적인 지방행정혁신의 추진을 위한 정책과제를 도출한다. 본 연구의 기본방향을 흐름도로 나타내면 다음과 같다.

**그림 1-1. 연구의 흐름도**



## 제2장 지방행정혁신에 대한 이론적 검토

### 제1절 혁신에 대한 일반적 이해

#### 1. 혁신의 의미

혁신(innovation)에 대한 명확하고 통일된 정의와 이론은 없는데, 이는 혁신이라는 개념이 가지고 있는 내용적 이질성(Heterogeneity)과 다양성(Diversity)에 기인한다. 따라서 혁신에 대한 정의는 학자들이 혁신을 바라보는 관점과 시각에 따라서 다양하게 제시되고 있다. 예를 들면, 혁신을 새로운 생각이나 행태의 채택으로 관점(Becker & Whisler, 1967), 혁신을 새로운 사상, 방법, 도구의 도입으로 보는 관점(Merritt & Merritt, 1985), 혁신을 새로운 행태, 새로운 행위, 새로운 연쇄적 기대를 포함하는 개념으로 정의하는 관점(Deutch, 1985), 혁신을 업무과정, 산출, 행태, 프로그램, 기술 등에서 새로운 것을 도입하는 과정 및 결과를 지칭하며 새로움, 현실적 적용, 효과의 세 가지 요소를 가지는 개념으로 정의하는 관점(Harris & Kinney, 2003), 혁신을 묵은 제도나 방식을 새롭게 고치는 것으로 보는 관점(정부혁신지방분권위원회, 2004) 등 다양하게 나타나고 있다.

혁신의 정의에 대한 이들의 논의를 종합해 보면, 특히 다음의 세 가지 관점은 대부분의 학자들이 공통적으로 언급하고 있는 부분이다. 첫 번째, 혁신을 새로운(new) 것으로 보는 입장이다. 일반적으로 혁신을 정의할 때 공통적으로 사용되는 내용은 새로움(Newness), 또는 최초 사용(First-Use)

이라는 용어(Mohr, 1969, and Zaltman et al., 1973)를 의미한다는 것이다. 예를 들면, 개인이나 집단에게 새롭게 느껴지는 아이디어, 실천, 목표 등을 혁신으로 보는 관점(Roger & Shoemaker, 1971)과 “새로움”이라는 개념을 중심으로 혁신을 두 가지 형태, 즉 새롭게 또는 최초로 시도되는 모든 것을 혁신으로 보는 객관적 혁신(Objective Innovation)과 새롭게 혹은 최초로 시도되었다는 사실보다는 그것을 받아들이는 주체가 새롭게 인식을 하면 그것이 혁신이라는 주관적 혁신(Subjective Innovation)으로 설명하는 관점(Kimberly, 1981) 등이다.

두 번째, 혁신을 과정(process)으로 보는 관점이다. 이것은 혁신을 새로운 것을 창출, 창안, 창조(Invention)하는 것이며, 동시에 이를 실행하는(implementation) 과정으로 보는 관점이다. 예를 들면, 혁신이란 새로운 생산물이나 서비스를 창출하기 위해 필요한 새로운 아이디어를 만들어내고 이를 실행하는 과정으로 보는 관점이 대표적이다(Urabe, 1988). 즉, 혁신이란 일회적인 현상이 아니라, 새로운 아이디어를 창출해내고 이를 실제에 집행하기까지 모든 과정에 걸친 일련의 의사결정과정을 모두 포함하는 장기적인 현상이며 축적적인(cumulative process)과정으로 보는 관점이다.

마지막으로 혁신을 환경과의 상호작용과정(interaction process)으로 보는 관점이다. 여기서는 혁신은 현재의 조직과 환경간의 내적, 외적인 관계에 변화를 유발하는 새로운 아이디어를 소개하거나 채택하는 것을 말한다.

혁신(innovation)을 변화(change) 및 개혁(reform)과 비교해 보는 것은 혁신의 의미를 이해하는데 도움이 된다. 먼저 혁신과 변화는 다음과 같은 측면에서 구분되는 개념이다. 즉 변화는 광범위한 영역과 대상에 걸쳐 일어나는 자연적인 흐름(생성, 소멸, 진화, 변화, 변형 등)을 모두 포함하는 가장 광의의 개념이며, 그 자체가 바람직하거나 혹은 바람직하지 않은가를 구분하지 않는 개념이며, 그리고 사람들이 인식 혹은 인지하고 있는가 그렇지 않은가도 구분하지 않는 중립적인 개념이다(Clayton, 1997; Slappendal,

1996). 반면에 혁신은 변화보다 관심 대상이나 범위가 좁은 개념이며, 인위적인 결과를 의도하기 때문에 변화에 비해 강한 목적성과 의도성을 지닌다는 점에서 차이가 있으며, 또한 혁신은 사람들이 새로운 것이라고 인식하는 것이라는 점과 혁신은 바람직한 변화를 의미한다는 측면에서 변화와 차이가 있다(Clayton, 1997; Slappendal, 1996). 즉, 새로운 것이라는 인식은 변화와 혁신을 구분하는 중요한 요소이며, 따라서 모든 혁신은 변화를 의미하지만 조직에 채택된 모든 것이 새로운 것으로 인식되지 않는 변화는 혁신에 포함하지 않으며, 혁신은 바람직한 방향으로의 변화를 의도적으로 달성하고자 하는 것을 의미하는 개념임이다.

한편 혁신과 개혁의 구분은 일반적으로 모호하다는 의견이 지배적이며 대체로 유사한 개념으로 이해되고 있으며, 다음과 같은 공통점과 차이점이 있다(조석준, 1997). 먼저 개혁과 혁신의 공통점으로는 개혁과 혁신 모두 새로운 것이라는 점, 둘 다 의도적이며 목적지향적인 활동이라는 점, 그리고 둘 다 개방체계의 관점에서 동태적인 과정으로 인식한다는 점 등이 제시되고 있다. 다음으로 개혁과 혁신의 차이점으로는 개혁은 일반적으로 행정관리나 과학적 관리체통의 사람들이 사용하던 개념으로 주로 제도의 변화(the change of institution)를 대상으로 할 때 사용되는 반면에 혁신은 주로 행태학이 학문의 주류를 형성한 이후에 행태학 분야에서 사용되는 용어로 주로 행태의 변화(the change of behavior)를 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 개혁과 혁신의 차이를 연구의 범위에서 보면 개혁은 사회체제까지 분석단위나 연구대상에 포함시키지만, 혁신은 체제 속의 하위체제나 하나의 조직단위, 또는 기법이나 프로그램 등에 한정한다는 점에서 차이가 있다.

## 2. 혁신의 단계와 과정

혁신은 일련의 연속적인 과정을 통하여 확산된다. 혁신의 단계 및 과정을 설명하는 주요 이론으로는 Rogers & Shoemaker(1971) 등이 제시하는 2단계 흐름이론(The Two-Step Flow Theory), Lewin(1947)의 장(場)이론(Lewinian Field Theory), 혁신과정이론(Pelz, 1985; Klepper, 1977) 등이 있다.

먼저 2단계 흐름이론은 공동체(community), 혹은 집단 내의 혁신이 발생하는 과정을 설명하는 이론으로 공동체 내에 새로운 기술이나 지식을 먼저 접한 소수의 사람들(pioneer, laggard, early adopter)이 혁신을 유도하는 역할을 한다는 것을 강조하고 있다. 특히 2단계 흐름이론은 이러한 혁신의 주도자들이 공동체 내의 구성원들에게 혁신을 전파하는 과정에 초점을 두고 있다.

다음으로 레윈의 장 이론은 개인(individual)을 분석단위로 하여 성공적인 변화과정을 해빙단계(Unfreezing), 변화단계(Moving), 재결빙단계(Refreezing)의 세 단계 모델로 설명하고 있다. 레윈은 혁신을 성공시키기 위해 가장 중요한 단계를 첫 번째 단계인 과거의 것들과의 의도적인 단절단계로 보고 있으며, 따라서 혁신에 성공하기 위해서는 조직구성원들의 저항(resistance)을 최소화해야하며, 가능한 한 많은 구성원들이 의사결정 과정에 참여(participation)할 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있다.

마지막으로 혁신과정이론(Innovation-Process Theory)은 혁신의 과정에서 과연 조직의 구성원들이 무엇을 하는지에 대해 초점을 두고 혁신의 과정을 분석하고 있다. 예를 들면, Klepper(1977)는 혁신의 과정을 의제설정(Agenda Setting) 단계, 조화 또는 조정(Matching) 단계, 재정의(Redefining) 단계, 구조화(Structuring) 단계, 상호결합(Interconnecting) 단계의 다섯 단계로 구분하고, 각 단계별로 필요한 요인들을 분석하고 있다. 그리고

Kimberly(1981) 역시 이와 유사하게 혁신의 과정을 창시와 채택, 실시와 보급, 폐기의 세 단계로 보다 단순화하여 혁신의 과정을 분석하고 있다. 또한 Pelz(1985)는 혁신의 과정을 관심과 인지단계(Concern), 탐색단계(Search), 평가단계(Appraisal), 설계단계(Design), 몰입단계(Commitment), 집행단계(Implementation), 결합단계(Incorporation), 확산단계(Diffusion)의 여덟 단계로 보다 세분하고 각 단계별로 혁신에 영향을 미치는 주요 요인들을 분석하고 있다.

Deutsch(1985)는 특히 정부정책의 관점에서 혁신과정을 혁신의 필요성에 대한 인식단계, 혁신의 현실가능성 분석 및 의사결정단계, 혁신의 구체적인 정책화 단계의 세 단계로 구분하여 설명하고 있다.<sup>1)</sup> 먼저 혁신의 필요성에 대한 인식단계(Identifying the needs for innovation)는 조직의 리더와 조직의 구성원들간에 혁신에 대한 필요성과 동의가 모아지는 단계이다. 둘째, 혁신의 현실가능성 분석 및 의사결정단계(Feasibility and Decisions)는 혁신의 실현가능성과 제반 여건들을 분석하고 실행여부를 결정하는 단계이다. 이 단계에서는 어떠한 형태와 방식의 혁신이 성공적인 것인가?, 혁신과 관련된 기술적, 경제적, 문화적, 정치적 요인들은 무엇인가?, 혁신과 관련한 이해관계의 문제(interests and coalitions of interest)들을 어떻게 다룰 것인가? 등에 관심을 가지게 된다. 마지막으로 혁신의 구체적인 정책화 단계(opportunities for public policy)는 혁신이 구체적인 정책으로 실현되어 효과적으로 집행되는 단계이다. 이 단계에서는 정부가 혁신에 가속을 붙이기 위하여 어떻게 해야 할 것인가?, 정부는 어떻게 혁신의 지속과 확산을 자극할 것인가? 등에 관심을 가지게 된다.

1) 정부혁신관리 매뉴얼(2004)에서는 혁신관리의 과정을 혁신점화하기, 혁신설계하기, 혁신 실행하기, 혁신 내재화하기의 네 단계로 구분하고, 각 단계별로 주요 활동 사항 및 이슈와 각 단계별 혁신의 장애요인을 정리하고 있다.

### 3. 혁신의 유형

혁신의 유형은 학자들에 따라 다양하게 분류되고 있지만, 정부혁신과 관련된 혁신 유형론의 논의를 종합해 보면 혁신은 관리혁신, 기술혁신, 서비스 및 상품혁신, 과정혁신 등 네 가지로 분류할 수 있다(Whipp & Clark, 1986; Kimberly & Evanisko, 1981; 이성진, 2001).

먼저 관리혁신(Administrative Innovation)은 구조혁신 및 인적혁신, 즉 조직구조와 관련된 통제 및 권위체계, 사회적 관계, 의사소통, 규율, 역할, 절차, 구조 등과 관련된 구조혁신과 조직구성원의 변경이나 능력향상 등과 관련된 인적혁신을 의미한다.

둘째, 기술혁신(Technical Innovation)은 기존의 기술체계를 활용하거나 응용하는 것으로 대개 정보화 또는 전산화와 관련되는 것으로 전자결재제도, 전자사서함, 정보시스템구축, 대민원업무전산화, 지적전산화, 과세전산화 등을 들 수 있다.

셋째, 서비스 및 상품혁신(Service and Product Innovation)은 생산혁신 혹은 산출혁신이라고도 하며, 산출에 영향을 주는 혁신으로 정부가 제공하는 대민원서비스 및 구체적인 생산물의 질적 향상을 위한 혁신이다. 예를 들어, 휴일민원처리제, 일일민원처리제, 원스톱(one-stop) 민원처리제, 단일창구서비스, 온라인서비스 등이 있다.

마지막으로 과정혁신(Process Innovation)은 생산물이 만들어지거나 전달되는 방법의 변화, 조직에 혁신을 채택하기 위한 새로운 운영기술 등을 의미한다. 과정혁신은 주로 서비스의 제공이나 산출에서의 시간단축을 위하여 이루어진다.

#### 4. 혁신의 특성

지금까지의 논의한 혁신의 의미, 혁신의 단계 및 과정, 그리고 혁신의 유형에 대한 내용능 종합해 볼 때 혁신은 다음과 같은 특성을 가진다고 할 수 있다. 첫째, 혁신의 본질은 새로운 아이디어(Ideas, Syndrome), 또는 지식(knowledge)에 근거한 변화이다. 둘째, 혁신은 조직의 구성원들이 혁신을 통하여 새로운 변화에 대해 학습과정을 통하여 적응해 나가는 강화학습과정(reinforcement learning process)이다. 셋째, 혁신은 조직 내부 환경인 조직구조 및 조직구성원의 행태와 인식뿐만 아니라 조직 외부 환경의 변화까지도 유도하는 역동적인 현상이며, 동시에 혁신은 외부 환경인 정치, 경제, 사회, 문화적 요인의 영향을 받는다. 넷째, 혁신은 관련된 여러 구성요소들이 상호작용(interactive process)한다고 전제한다. 다섯째, 혁신은 바람직한 방향으로의 미래지향적 변화를 의미하며, 과거와의 단절(discontinuity)이라는 전제를 둔다(Van de Ven & Rogers, 1988). 여섯째, 혁신은 변화를 관리하기 위하여 조직이 처한 상황과 환경에 따라 합리적이고 정치적인 선택을 하는 과정(Rational and Political Process)이다. 일곱째, 혁신의 과정은 단편적(one-dimentional)이고 정적이며(static), 선형적(linear)인 현상이 아니라 다면적이고(multi-dimentional) 다각적인(multi-directional) 현상이다. 여덟째, 혁신은 단순히 새로운 지식의 창조(invention)나 발견(discovery)을 의미하는 것이 아니라, 새로운 지식의 활용(the application of knowledge)을 의미한다. 아홉째, 혁신은 개인간, 집단간, 조직내, 조직과 조직 사이에 널리 퍼지는 확산의 특징(Diffusion of Idea, Syndrome)이 있다. 마지막으로 혁신은 늘 성공적이거나 수용되는 것은 아니며, 그에 따른 저항(resistance)이나 회피로 인한 부정적인 영향도 있다.

## 제2절 정부혁신의 의의

### 1. 정부혁신의 의미 및 필요성

정부혁신이란 공공조직의 효과성, 효율성, 적응성, 개혁성을 증대시키기 위해 공공기관이나 정부조직을 근본적으로 변형시키는 것을 의미하며, 이는 공공조직의 목적, 유인체계, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성할 수 있다(Osborne & Plastric, 1998). 따라서 정부혁신은 정부의 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정 프로그램이나 정책의 채택에 관한 것으로 정의할 수 있다(Berry, 1990). 즉 정부혁신은 새로운 행정관행을 정부조직 내에 성공적으로 정착시키는 것으로 국가경쟁력과 고객만족을 제고하기 위하여 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행 즉, 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법 등을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적 활동을 의미한다.<sup>2)</sup>

정부혁신은 필연적으로 상태의 변화를 수반하게 되며, 따라서 고객만족을 실현시키지 못하고 있는 상태에서 고객만족을 구현할 수 있는 새로운 상태로의 변화가 혁신에 해당된다(정부혁신지방분권위원회, 2004). 즉 정부혁신은 고객만족을 증대하기 위하여 고객의 가치는 극대화하고 고객의 비용은 최소화하는 과정으로 이해할 수 있으며, 이를 위하여 새로운 행정관행을 조직 내부로 도입하여 실행하는 과정이라고 할 수 있다.

2) 혁신을 유사한 개념인 개선과 비교해 보면, 개선은 개량적, 점진적 변화를 통해 목표달성을 추구하는 반면 혁신은 근본적, 급진적 변화를 통해 목표달성을 추구하는 행위로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 구분은 변화의 정도나 강도 등 접근 방법에 대한 관점의 차이에 불과한 것이다. 따라서 정부혁신에서는 의도적으로 개선과 혁신을 엄밀히 구분하기 보다는 국가경쟁력과 주민만족을 높이기 위한 정부부문의 모든 활동을 정부혁신이라고 정의하여 혁신추진방법의 다양성을 추구하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

이러한 의미의 정부혁신이 대두되게 된 배경은 세계화, 지식화, 지방화시대에 정부부문이 글로벌 스탠더드와의 정합성을 제고하고 행정권한의 분권화와 자율화의 추세 속에 다양화, 복잡화, 신속화된 정책문제에 대한 해결능력을 높여야 하며 이를 위해 환경 대응적 학습조직을 구축하고 수준 높은 서비스를 창출해야 할 필요성이 높아졌기 때문이다. 또한 시민사회의 성장에 따라 시민사회와의 거버넌스(governance)를 강화해야 하는 상황에서 정부혁신의 필요성은 더욱 증대되고 있다고 할 수 있다.

지금까지 OECD 등 주요 선진국에서는 다양한 유형과 형태의 정부개혁 또는 정부혁신을 추진해 왔다(Halligan, 2001). OECD 국가들이 추진해 왔던 주요한 정부개혁으로는 긴축 또는 감축(Cutback, Downsizing)이나 사업 재검토(programme review and reform), 인사, 재무, 조직, 정책 등 제 분야에 있어서 신공공관리(New Public Management)적 정부혁신(Managerialization and Marketization), 성과관리(Performance Management), 분권화(Decentralization), 민영화와 합병(Privatization and Corporatization), 그리고 민간 부문과의 경쟁 강화(Competing and Policy Roles) 등을 들 수 있다.

## 2. 정부혁신의 배경: 신공공관리론을 중심으로

### 가. 신공공관리론의 의의 및 특징

정부혁신은 신공공관리론(New Public Management : NPM)을 이론적 기반으로 하고 있다. 즉 신공공관리론은 공공부문의 관리기법에 민간기업에서 사용되어온 성과에 기초한 관리기법을 도입해서 공공부문의 효율화 및 업무의 개선을 도모하려는 것이며(소순창 외, 2004), 이러한 공공부문에서의 시장체제 도입은 정부혁신의 가장 중요한 핵심이 되고 있다. 이러한

움직임은 주로 1980년대 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등 영미계 국가들을 중심으로 확산되었으며, 우리나라에서도 1990년대 이후 지속적으로 정부혁신을 추진해 오고 있다.

신공공관리론은 전통적인 관료제에 대한 비판에서 비롯되었으며, 특히 신공공관리론자들은 전통적인 관료제가 비효율적이며, 목표달성에 한계를 드러내고 있으며, 새로운 시대적 요구에 부응하지 못한다고 주장하고 있다. 따라서 전통적 관료제에 의해 이루어지는 행정에 대비되는 새로운 관리개념이 요청되게 되었고, 이러한 요청에 부응해서 신공공관리가 나타나게 되었다. 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리를 비교하면 아래의 <표 2-1>과 같다.

**표 2-1. 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리 비교**

전통적 행정시스템의 원리	신공공관리 행정 시스템의 원리
법령, 규칙에 의한 관리	목표와 업적에 의한 관리
단일의 직무에 특화된 분업시스템: 기능적 원리의 지배	서비스 공급의 효율화를 위한 유연한 조직 운영: 통합원칙의 중요성 증대
명확한 계층제 시스템: 하향식 통제	자율적인 업적평가의 단위인 소규모 조직간의 계약에 의한 관리: 느슨한 조직에 의한 네트워크 관리 원칙
전략적 관리결여: 고객에 대한 온정주의적 관계	고객의 수요를 반영하는 관리
서비스 제공의 단일성: 형평성 원리	경제성, 효율성, 효과성을 강조하는 기업원리
경쟁적 수단의 한정적 활용	경쟁적 수단의 광범위한 활용 : 민간위탁 등

자료: 윤영진, 김태룡 외(2002: 199), Naschold(1996) 등에서 재구성.

신공공관리론자들은 새로운 태도와 신념에 의하여 공공부문을 개혁하되, 먼저 정책과 서비스의 제공영역을 구분하여 행정가로 하여금 창의와 혁신을

도입할 수 있도록 낡은 규칙을 제거하고(let the managers manage), 행정가로 하여금 책임을 지고 성과를 낼 수 있도록 관리할 것(make the managers manage)을 주장하고 있다(이영철, 2003). 이는 현재 참여정부가 추진하고 있는 정부혁신의 이념과 매우 밀접하게 관련이 있다. 따라서 신공공관리의 핵심은 시장의 조직 원리를 강조하는 경제자유화 및 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부실패를 해결하고 민간부문에서 개발된 경영기법을 공공부문에 도입하여 정부의 성과위기를 해결하기 위한 정부혁신 모형이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 Lynn(1998)은 신공공관리를 다른 어떤 제도보다 시장이 자원배분에 효율적이며, 따라서 정부의 규모와 역할, 정부의 구조와 운영 등을 시장을 통해 혁신할 수 있다는 신념아래 전개되는 운동이라고 정의하고 있다.

이러한 움직임은 고객서비스 강화, 규제완화, 민영화, 성과중심 평가, 경쟁원리 도입 등의 형태로 구체화되고 있다. 이러한 움직임에서 볼 수 있듯이 신공공관리는 행정혁신을 위한 조직내부의 운영개선에 초점이 두어져 있으며, 따라서 신공공관리는 과거의 정부개혁과는 성격을 달리하고 있음을 알 수 있다. 즉 과거의 정부개혁이 비용감소에 초점이 두어져 있었다면, 신공공관리적 정부혁신은 전통적인 관료제를 대체하는데 목적을 두고 공공부문에 새로운 유전자를 이식시켜 공공부문 조직의 IQ를 높이는데 주안점을 두고 있는 것이다. 이와 관련하여 OECD에서는 신공공관리를 “덜 집권화된 공공영역에서 성과지향적 문화를 촉진하는 것을 목표로 하는 공공관리의 새로운 패러다임”으로 정의하고 있다(OECD, 2002, 이영철, 2003). 신공공관리는 ① 서비스의 효율, 효과와 질의 관점에서 결과에 초점, ② 고도로 집권화된 계층적 구조를 분권화된 관리체제로 대체, ③ 정부의 직접적 서비스 제공보다 비용 대비 효과 측면에서 더 나은 산출물을 모색할 수 있는 융통성의 부여, ④ 생산성 개념의 강조 및 공공부문과 민간부문 혹은 공공부문간 경쟁체제 확립, ⑤ 외부의 환경변화에 적시성 있는 대응 등의 특징을 가지고 있

다(OECD, 2002, 이영철, 2003). 이러한 관점에서 신공공관리론이 추구하는 방향은 공공부문의 조직이 더 잘 운영될 수 있도록 구조와 절차의 변화를 추구하는데 있다.

구조의 변화는 공공조직의 조정과 통합을 증진시키기 위한 조직간의 병합 혹은 전문화를 증진시키기 위한 조직의 분할 등을 포함하고 있고, 절차의 변화는 일하는 방식의 개선 및 재설계, 행정서비스 질의 표준 변화, 그리고 성과에 대한 보다 밀접한 측정 및 평가뿐만 아니라 공직채용, 훈련, 사기진작, 훈련 등의 인적자원 관리의 변화까지 포함하고 있다. 이러한 맥락에서 Perry와 Kraemer는 신공공관리를 전통적인 행정의 규범적 지향과 보편적 경영의 수단적 지향의 결합이라고 하고 있다(Perry&Kraemer, 1983).

이러한 의미를 갖는 신공공관리는 적용범위에 따라 두 가지 차원으로 구분되는데, 전자는 공공관리를 조직의 거시적 차원에서 조직간 수준에서 조직의 역량을 발전시키기 위한 구조 혁신으로 파악하는 반면, 후자는 미시적 차원에서 정부부문의 조직역량을 강화하기 위해 경영기법의 모방 혹은 적용의 관점에서 공공관리를 접근하고 있다. 경험적으로 공공관리론의 기치아래 진행되는 대부분의 변화들은 거시적 차원의 조직구조 측면보다는 미시적 차원의 조직운영 혹은 관리의 측면에 주안점이 두어져 있으며(Metcalfe, 1993:183), 대부분의 공공부문 관리자들은 거시적 차원에서 조직역량을 강화하기 위한 구조의 재설계보다는 운영 및 관리의 개선에 더 많은 노력을 하고 있다. 이러한 관점에서 본 논문에서 다루는 참여정부의 지방행정혁신도 하드웨어 측면에서 공공부문 조직의 구조적 차원의 개혁보다는 소프트웨어 차원의 성과향상을 위한 운영적 측면의 개선에 주안점을 두는 움직임으로 파악하고자 한다. 이는 참여정부의 지방행정 혁신이 과거 문민정부나 국민의 정부에서 행해졌던 정부개혁과는 차별화된 양상으로 전개되고 있다는 사실을 뒷받침하고 있다(〈표 2-2〉 참조).

표 2-2. 국민의 정부와 참여정부의 공공관리개혁 비교

구 분	국민의 정부	참여 정부
변화의 목적	기구 축소	성과 향상
변화의 영역	정부간, 조직간 관계	조직 내부
변화의 수준	거시적	미시적
변화의 대상	하드웨어 차원의 조직개편	소프트웨어 차원의 조직운영 및 관리
변화 방법	감축관리	성과관리

## 나. 신공공관리론적 정부혁신의 주요 내용

작고 효율적인 정부에 대한 사회적 요구로 출현한 신공공관리는 관리주의(managerialism)와 신제도론(new institutionalism)에 근거하여 전개되어 왔다(Hood, 1991). 관리주의는 “관리란 좋은 것이며, 행정은 민간부문의 경영기법을 받아들임으로써 합리화될 수 있다.”는 일종의 이데올로기이며(이명석, 2001:9), 관리주의에서는 효율적인 정부, 대응적 정부를 구축하는데 개혁의 주된 목적을 두고 이러한 목적을 달성하기 위해서는 기업에서 적용되는 경영기법을 도입하여야 한다고 주장한다. 이러한 논리는 민간부문의 기업이 공공부문의 정부보다 우수한 관리기법을 구사하고 있다는 믿음에 근거하고 있다.

신제도론은 공공선택론 특히 관료제에 관한 공공선택론과 이론적 기초를 공유하고 있으며(Linn, 1998, 이명석, 2001), 이 이론은 관료에 대한 불신을 전제로 정부가 공공재(Public Goods) 같은 최소한의 범위를 넘어서 그 역할을 확장하면 그것은 곧 자원배분을 왜곡시키고 경제적 진보를 저해시킨다는 친시장적 견해를 주장하고 있다(윤영진·김태룡 외, 2002). 따라서

신공공관리론에서는 주인-대리인 이론과 거래비용 등의 이론을 동원하여 도덕적 해이를 유발하는 인간의 선천적 성향을 어떻게 통제할 것인가에 관심을 두며, 따라서 이를 통제하기 위한 제도의 설계 및 변화에 관심을 두고 있다.<sup>3)</sup>

그리고 이를 위하여 신공공관리론은 다음과 같은 행정혁신 전략을 주장한다(Hood, 1991). 즉, 신공공관리론에서 주장하는 행정혁신전략으로는, ① 규제완화 및 분권화를 통한 관료의 탈규제화, ② 성과에 대한 명시적 기준제시 및 측정에 의한 통제, ③ 관료제의 red-tape 제거, ④ 민간위탁 및 계약을 통한 공공부문의 경쟁기제 도입, ⑤ 정책결정 및 정책집행 기능 분리를 통한 관료제 축소, ⑥ 기업가 정신에 입각하여 민간부문의 관리기법을 관료제에 도입하여 전통적 행정 대체, ⑦ 비용절감 및 인원감축, ⑧ 성과를 금전적 보상 및 제재와 연계하여 성과관리 강조 등이 제시되고 있다.

이러한 점을 고려해볼 때 신공공관리론은 신자유주의 정치이념에 근거하고 있다는 주장이 일견 설득력을 얻는 것처럼 보이며, 따라서 신자유주의와 신공공관리는 동일한 속성을 지닌 이념이라는 주장도 제기되고 있다. 예를 들어 규제완화, 민영화, 작은 정부론, 정부규모 축소와 함께 기업형 정부의 추구가 신공공관리론적 정부개혁의 구체적 방향으로 이해되기도 하고 지방정부간의 경쟁을 통한 적자생존 논리가 신자유주의적인 개혁으로 이해되기도 한다(이명석: 2001, 허철행: 2000, 유재원:2000). 그러나 신자유주의가 사회문제 해결을 위해 정부의 역할을 대폭 축소하고 시장이 그 기능을 대체해야 한다고 주장하는 반면 신공공관리는 정부관료제가 시장의 운영체제를 모방해서 정부부문의 효율성을 제고해야 한다고 주장한다. 즉 신공공관리의 주장은 시장이 정부를 대신 하는게 아니라 관료들이 정부관료제를 관

3) 신제도론에서는 제도의 기능을 다음과 같이 몇 가지로 구분한다. 첫째, 거래비용을 감소시켜 불확실성을 줄이고, 둘째, 거래 당사자 간의 상호신뢰를 증진시키며, 셋째, 개인의 자율성과 자율의 영역을 타인으로부터 보호하고, 넷째, 개인행동의 합리적 유인체계를 제공하는 기능을 수행한다고 본다(최병선, 2000:29).

리하여 사회문제를 해결해야 한다는 것이다(이명석:2001).

또한 신공공관리론의 관심이 공공부문의 내부 효율성을 증진시키는데 있는 반면 신자유주의는 시장과 정부의 적절한 관계설정이 주된 관심을 두고 있다. 따라서 신공공관리론과 신자유주의는 구분되어야 하며, 여기서 신공공관리론 개념의 스펙트럼을 재검토해 볼 필요가 있다. 즉 신공공관리는 신자유주의와 함께 동일한 문제의식 하에서 이념적 기반을 공유하고 정부개혁을 위한 다양한 전략을 제시하고 있으나, 한편으로는 신공공관리의 주안점에 따라 신자유주의와는 구분되는 고유한 특징이 존재하기 때문에 신공공관리를 유형별로 구분하여 접근할 필요가 있다. 결국 정부혁신을 시장에 의한 사회문제 해결을 강조하는 신자유주의와 관련 있는 신공공관리와 행정의 소프트웨어와 관련되는 관리개혁을 통해 행정기관의 운영시스템에 대한 개선을 추구하는 신공공관리로 구분할 필요성이 있으며, 정부혁신에 대한 본 연구의 관점은 후자라고 할 수 있다.

### 3. 정부혁신의 내용 및 특징

#### 가. 정부혁신의 내용

정부혁신은 새로운 행정관행 즉, 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법 등을 정부부문에 도입하여 실행해 나가는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 정부혁신의 근본적인 두 가지 논리는 정부혁신을 통하여 첫째, 정부의 비용부담 및 정책의 실패 가능성을 줄이면서, 둘째, 정부의 서비스 질을 높일 수 있다는 믿음에 근거한다. 즉 정부혁신의 중요성을 주장하는 사람들에 있어서 비용절감 및 성공적인 혁신 모델에 대한 기대 가능성은 정부혁신의 첫 번째 관심이며, 또한 질 높은 행정서비스 역시 중요한 관심으로 평가되어 왔다(Haunschild, 1993). 이러한 주장은 연구자들에 따라서 차이가 있기는

하지만 크게 비용절감, 고객만족, 그리고 고객만족과 비용절감을 위한 민간 부분의 활용 등 세 가지로 정리해 볼 수 있음(Apperson & Wikstrom, 1997: 49-50; Silfvast & Quaglieri, 1994: 117-120; Vanagunas & Webb, 1994: 437-439; Osborne & Gaebler, 1992: 76-107, 166-194; 총무처 직무분석기획단, 1997: 3-8; 김병섭, 1996: 14-21).

첫째, 정부혁신은 비용절감(cost savings)을 통한 수익 추구하고 서비스의 질 확대에서 기인한다. 정부가 혁신을 도입하고 채택하는 것은 대부분 이러한 경우에 많은 편익을 기대해 볼 수 있다는 점이다(Grady, 1992: 157).

1980년대 이후 각국에서 정부혁신의 압력이 높아지게 된 것은 정부 지출 규모의 증가와 그것이 초래하는 부작용에 원인이 있다. 정부혁신을 통한 수익추구와 서비스 질 향상으로 인한 행정서비스 공급의 편익은 경쟁(competition)과 같은 조건이 성립될 때 그 의미가 확대되며, Osborne과 Gaebler는 정부 공무원에 의한 행정비용의 낭비, 비능률, 서비스 질 저하, 고객들의 불만의 문제 등은 정부의 행정서비스에 경쟁의 도입에 의해 치유될 수 있다고 주장하였다(Osborne & Gaebler, 1992). 즉 정부혁신의 강점은 바로 공공서비스 공급자들간의 경쟁원리에 의해서 비롯된다는 것이며, 특히 공공 서비스의 공급에 대한 경쟁은(Osborne & Gaebler, 1992: 80-84) ① 동일한 비용으로 더 많은 효율성의 증가, ② 고객의 요구의 신속한 반응, ③ 혁신의 장려, ④ 공무원들의 긍지와 상기를 향상시켜줄 수 있는 지식과 경험의 획득 등의 편익을 가져온다는 것이다.

둘째, 정부혁신은 고객 만족(customer satisfaction)을 가져올 수 있다는 것이다. 고객만족은 정부혁신과 정부의 서비스 공급에서 중심적 개념이 되어가고 있으며, 행정에 있어서 고객 지향적 시각이란 정부는 이제 공공서비스의 이용자들을 시민이 아니라 고객으로 인식하고 이들의 요구에 적극적, 효율적으로 대응하면서 서비스를 제공하며, 행정서비스에 관한 평가와 선택의 기회를 고객에게 부여한다는 것이다(김병섭, 1996). 정부혁신에서

고객의 만족이 의미 있게 나타나는 대표적인 형태는 첫째, 고객의 요구가 지속적이고 높아지면 행정서비스의 공급방식, 절차, 시스템, 기법, 공무원의 태도 등의 문제를 인지할 수 있어 정부혁신의 방향, 속도, 질 등을 결정할 수 있으며, 둘째, 정부행정 서비스의 발굴 및 획득을 위한 혁신 시스템의 효율적 운영이 가능해 진다는 것임(김병섭, 1996). Osborne과 Gaebler는 이러한 고객 지향적인 행정의 성과를 다양하게 제시하고 있다(Osborne & Gaebler, 1992).<sup>4)</sup>

마지막으로 정부혁신은 민간 부문(private sector)의 적극적인 활용으로 비용절감과 행정서비스의 질 향상을 가져올 수 있다는 것이다. 정부혁신을 통하여 행정서비스의 효과를 기대하는 것은 정부혁신이 민간부문의 전문성을 활용할 수 있다는 점이다(Silfvast & Quagliari, 1994). 공공 부문의 효율성이 민간부문에 비하여 뒤떨어진다는 인식이 높아짐에 따라 공공부문도 민간기업처럼 바뀌어야 한다는 주장이 대표적이다. 이러한 시각은 독점, 부적절한 인센티브 구조, 가격 없는 서비스 제공 등이 정부부문의 비효율성을 야기하는 주요 요인으로 지적하고 있다는 점이나(총무처직무분석기획단, 1997), 정부혁신이 행정서비스의 제공 환경을 정치적 환경으로부터 기업가 정신과 경영적 환경으로 바꾸어 놓았다는 지적(김병섭, 1996: 12) 등에서도 나타나고 있다

4) Osborne & Gaebler(1992: 181-186)는 정부혁신의 성과로 다음의 일곱가지를 지적하고 있다. ①고객 지향적 행정은 서비스 제공자들의 고객에 대한 책임을 부여한다 ②서비스 제공자들의 합리적인 선정 ③혁신의 촉진 ④주민들에게 서비스의 선택권 부여 ⑤공급과 수요의 조화를 통한 낭비의 제거 ⑥사회형평의 실현 ⑦고객들에게 선택권을 부여하는데 스스로 선택한 고객은 참여적 고객(committed customer)이 되는 경우가 높다는 것이다.

## 나. 정부혁신의 특징

정부혁신은 새로운 행정관행을 정부조직 내에 성공적으로 정착시켜 국가 경쟁력과 고객만족을 제고하기 위한 것이라는 것을 알 수 있다. 또한 정부혁신은 고객만족 및 성과관리를 통한 비용절감에 기반하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 정부혁신은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.<sup>5)</sup>

첫째, 정부혁신은 정부의 업무 활동 내에서 일어난다는 것이다. 정부혁신은 공무원들의 업무 활동 속에서 이루어지는 것으로 구성원이나 개인이 새로운 것으로 인지하면 혁신이 되는 것이다(Rogers, 1995).

둘째, 정부혁신은 지식의 창출과 공유 과정을 의미하며, 정부혁신은 환경으로부터 얻은 정보 및 모방을 이용하여 새로운 지식을 창출하고 이를 조직의 모든 구성원 및 다른 조직이나 정부기관이 공유하는 것을 의미한다(Rogers, 1995).

셋째, 정부혁신은 환경에 대한 적응력과 주도력의 확보과정이다. 정부혁신은 환경의 변화에 대응하여 새로운 지식을 습득, 공유, 창출하는 환경 적응력과 과거의 구조, 방식, 절차 등을 주도적으로 변화시키는 환경 주도력을 가져야 한다(Rogers, 1995).

마지막으로 정부혁신은 지속성을 지니고 있다. 정부혁신의 과정을 보면 모든 조직의 구성원들이 동시에 혁신을 채택하는 것이 아니라 시간의 차이를 두고 혁신을 채택하기 때문에 장기적 시각에 입각한 과정으로 보아야 한다는 것이다(Rogers, 1995).

5) Rogers(1995)가 혁신의 특징으로 제시하고 있는 혁신(innovation), 커뮤니케이션 채널(communication channel), 시간(time), 사회 시스템(social system)의 견해를 중심으로 살펴보았다.

### 제3절 지방행정혁신의 의의

#### 1. 지방행정혁신의 의미

지방행정혁신은 정부혁신의 틀 내에서 이루어지므로 정부혁신의 기본적인 관점에서 파악해야 한다. 지방행정혁신은 지방자치단체가 행정서비스를 창출하는 데 있어서 효율적인 방법을 모색하고 주민들의 요구에 효과적으로 반응할 수 있는 전략을 모색하는 과정이라고 할 수 있다. 즉 기업가적 정부 모형에 대한 공감대가 확산되면서 기업가 정신과 민간 경영관리 기법을 지방자치단체의 업무에 도입하여 지방자치단체 행정서비스의 질을 높이기 위한 활동이 지방행정혁신의 개념이다. 또한 지방행정 혁신은 국민과의 접점에서 혁신성공을 국민이 직접 체감케 하여 정부에 대한 신뢰로 이어질 수 있다는 점에서 정부혁신의 가시적 성과의 최종 귀착점으로, 구체적으로 조직구조, 업무프로세스, 행정문화, 관리기법 등 지방자치 전반에 걸쳐 관리개선을 통해 지역의 경쟁력 강화 및 행정서비스에 대한 주민의 만족과 행정신뢰를 높이기 위한 총체적 활동으로 정의할 수 있다.

지방행정혁신은 지역사회 내의 공공기관, 특히 집행기관의 혁신을 의미하며, 따라서 지방자치단체 구역 내의 경제발전과 지역개발을 총칭하는 지역혁신(Regional Innovation)과는 개념적 구분이 필요가 있다. 지방행정혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 추진을 위한 기반이자 전제조건으로 궁극적으로 지역혁신을 능동적, 주도적, 자생적으로 추진할 수 있는 지방자치단체의 역량강화가 지방행정 혁신의 목표라고 할 수 있다.

결국 지방행정혁신이란 새로운 행정관행을 지방행정 내에 성공적으로 정착시키는 것을 의미한다. 즉 지역경쟁력과 고객의 만족을 높이기 위하여 과거에 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무프로세스, 조직

구조, 관리기법 등)을 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다. 지방행정혁신은 지방정부의 비효율성, 지방재정의 취약성, 정책성과에 대한 지방자치단체장의 비책임성, 지방자치단체간 비경쟁성, 그리고 공공서비스에 대한 고객선택권의 제한 등을 개선하여 지방의 경쟁력을 강화하고 지방행정의 효율성과 민주성을 제고하기 위한 활동이라고 할 수 있다. 따라서 지방행정혁신의 방향은 고객지향성의 강화, 지방행정서비스 제공에 있어서의 비용절감, 지방행정에서의 경쟁원리의 도입, 지방행정의 책임경영 강화 등의 전략을 포함하여야 한다.

## 2. 지방행정혁신의 유형 및 내용

1980년대 이후 정부혁신에 대한 관심이 증대되면서 지방정부를 변화시키려는 노력들이 전 세계적으로 나타나고 있다. 우리나라도 지방자치치체 실시 이후 지방자치단체의 조직구조 및 관리기술상의 비효율성 등의 문제점이 지적되면서 지방행정에 새로운 기술과 지식을 도입하려는 노력들이 지속적으로 나타나고 있다. 즉 지방자치단체에 있어서 지방행정혁신은 중요한 과제이다. 지역사회의 발전을 도모하고 내부역량을 강화하기 위해 지방자치단체는 지속적으로 혁신을 추구해야 한다(Niosi, 2002; Johnson & Walzer, 2000). 지방자치단체의 궁극적인 목표는 지역사회의 발전이지만 지역사회의 발전을 위해서는 먼저 지방자치단체의 역량을 강화해야 한다. 즉 지방자치단체는 새로운 기술, 절차, 제도 등의 도입을 통하여 산출, 과정, 조직 등을 혁신해 나가야 한다.

각 지방자치단체는 상이한 환경, 상이한 수요 상이한 리더십 등에 의해 상이한 혁신의 방향을 채택하게 된다. 그러나 상이하게 나타나는 혁신의 방향을 몇 가지로 유형화시켜 볼 수 있다. 이러한 유형화는 지방자치단체의 혁신 실태에 대한 이해의 편리를 도모하고, 혁신의 총체적 흐름을 파악하는데 도

움을 준다(이중수, 2004).

지방자치단체의 혁신유형에 대해 Lowndes(1999)는 능률지향형, 시장지향형, 공동체지향으로 분류하고 있다. 능률지향형은 조직관리의 개선을 통해 성과를 제고하고자 하는 유형이며, 시장지향형은 계약, 민간위탁, 민영화 등 시장기제의 활용을 확대하는 유형이며, 공동체지향형은 주민참여를 통해 시민주권의 극대화 및 형평화를 추구하는 유형이다. 능률지향형 및 시장지향형은 효율성의 제고와 관련이 있으며, 공동체지향형은 민주성과 형평성의 제고와 관련이 있다. 이와 아울러 환경적 요소를 지방정부 차원으로 내면화시키는 유연성이라는 요소가 지방정부혁신의 요소로 추가될 수 있다(Cainelli and zoboli, 2004).

결국 지방자치단체가 추구하는 혁신의 방향과 내용은 민주성 증진, 효율성 제고, 유연성 확대, 형평성 증대로 분류할 수 있다(Naschold, 1996; 이승중, 2004). 민주성은 정책 및 행정과정에 주민의 참여를 확대하는 것이고, 효율성은 비용절감을 위하여 행정관리를 개선하는 활동을 의미한다. 유연성은 외부의 환경에 신속적으로 대응할 수 있도록 대응능력을 높이는 것으로 팀제, 성과급제 등의 정책수단이 활용된다. 마지막으로 형평성은 지역간 계층간에 존재하는 사회경제적인 격차를 감소시키는 정부의 활동을 의미한다.

### 3. 지방행정혁신의 영향 요인

지방자치단체의 행정혁신에는 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 지방자치단체의 혁신에 영향을 미칠 수 있는 요인을 설명하는 시각으로는 내부적 특성모형(Rogers, 1995)과 구조적 환경모형(Berry, 1994)이 있다. 내부적 특성모형은 혁신이 채택되는 지방자치단체 내부의 특성을 주로 분

석하는 시각이고, 구조적 환경모형은 환경적 요소가 혁신을 결정하는 측면을 분석하는 모형이다(이종수, 2004).

내부적 특성모형은 정책행위자를 행정혁신에 영향을 미치는 주요 요인으로 간주한다. 여기서 정책행위자는 지방자치단체의 정책과정에서 공식적 또는 비공식적으로 영향을 미치는 참여자를 의미한다. 내부적 특성모형은 지방정부의 혁신이 결국 이들에 의해서 결정된다고 본다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 정책과정을 주도하는 가장 대표적인 행위자는 단체장, 지방의회, 공무원, 주민 및 시민단체, 기업, 언론, 전문가집단, 중앙정부, 이익집단 등 다양하게 나타나고 있다. 지방자치단체의 각 정책영역에서 이루어지는 지방행정혁신도 이들 가운데 주도적인 집단에 의해 창안, 도입, 확산되는 것이다(이종수, 2004). 한국 지방정부에서 혁신동력으로 지적되는 가장 영향력 있는 정책행위자는 시장이나 군수 등 단체장이다(지병문, 2000).

구조적 환경모형은 지방자치단체의 혁신에 영향을 미치는 상황적 여건을 분석하는 모형이다. 구조적 환경모형은 지역사회의 사회경제적 환경을 분석하는 시각과 확산의 모습을 횡단면적 혹은 시계열적으로 분석하는 시각으로 분류할 수 있다(이종수, 2004). 지역사회의 사회경제적 환경을 분석하는 시각은 인구규모, 재정자립도 등 자원의 보유상태, 지배정당, 도시/농촌간의 구분, 지역주민의 참여 등을 주목한다. 반면에 지방자치단체의 혁신이 확산되는 양태를 분석하는 시각은 대체로 지리적 인접성과 시간이라는 요인을 중시하며, 혁신이 확산되는 양태를 규명하는데 초점을 두고 있다.

또한 지방행정혁신의 영향요인을 인적 요인, 조직특성 요인, 환경적 요인으로 분류하기도 한다(이성진, 2001). 인적요인에서는 특히 리더의 태도에 관심을 가진다. 지방행정혁신에 영향을 미치는 인적요인으로는 리더계층의 탁월성, 리더계층의 대외적 관심도, 리더계층의 민주적·참여적 리더십 등이 제시되고 있다. 지방행정혁신에 영향을 미치는 조직특성요인은 구조적 요인과 조직풍토 요인으로 나뉘어지는데, 구조적 용인으로는 조직규모, 복

잡성, 공식성, 집권성 등이 제시되고 있고, 조직풍토 요인으로는 창조성, 혁신분위기, 교육수준, 내부의사소통, 혁신전략, 비용삭감, 재정자립도 등이 제시되고 있다. 환경적 요인으로는 상급행정기관의 압력, 언력의 압력, 주민의 압력, 지방의회의 압력, 외부와의 의사소통, 주민들의 행정참여, 주민들의 요구나 기대, 인구수 등이 제시되고 있다. 결국 지방행정혁신은 다양한 요인에 의하여 영향을 받기 때문에 다양한 시각과 관점에서 접근해 나가야 한다.

#### 제4절 본 연구의 분석틀

정부혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 혁신의 확산(Diffusion of Innovations)이 매우 중요한 과제이지만, 결코 쉬운 것은 아니다. 따라서 혁신을 성공적으로 실행하는데 있어서 가장 중요한 일은 혁신을 확산시키는 것이라 할 수 있다. 혁신의 확산이란 집단, 조직, 혹은 사회체제(Social System)내의 구성원들이 새로운 아이디어에 대하여 특정한 채널(통로)을 통해 의사소통을 하는 과정(process)을 말한다. 또한 혁신의 확산은 쌍방향의 행위이다. 변화 관리자(Change-Agent)들은 주로 조직의 문제해결을 위한 방안으로 혁신을 선호하고, 혁신의 확산을 위해 구성원들을 적극적으로 설득하려 한다. 그리고 구성원들은 혁신의 구체적인 내용을 이해하기 위해 변화 관리자의 전문적인 지식을 필요로 하므로 이들은 자연스럽게 쌍방향적인 의사소통을 하게 된다. 이러한 의사소통을 통해 이 두 집단은 혁신의 시행에 따른 전과 후의 영향에 대한 정보를 교류하기도 하고, 상대방에게 설득을 하는 등의 상호작용이 이루어지게 된다. 마지막으로 혁신의 확산은 새

로운 아이디어에 관한 것이다. 이 “새로움”이라는 요소는 곧 불확실성이라는 개념과 연결이 된다. 이를테면, 정보가 확실하지 않고 충분치 않은 경우, 합리적인 대안의 선택이 어려워지므로 불확실성은 더욱 커진다고 할 수 있다. 예를 들어, 과학기술과 관련된 혁신의 경우는 사회규범이나 가치와 관련한 혁신의 경우보다 새롭게 소개되는 정보가 비교적 명확하고, 인과관계의 설명이 쉽기 때문에 불확실성이 덜 하다고 볼 수 있다. 이에 반해 사회규범이나 가치에 관한 사회체제의 혁신의 경우에는 그 내용이 추상적이고 해석이 차이가 있는 것들이 많으므로 불확실성이 더욱 높다고 할 수 있다.

혁신이 확산되는 과정은 혁신으로 인해 사회의 구조나 기능이 변화하는 과정을 의미한다. 따라서 지방행정혁신은 행정혁신으로 인해 지방자치단체의 구조와 기능이 변화하는 과정이다. 조직구성원이 받아들여던지 혹은 거부하던지 간에 지방행정혁신은 어떤 형식으로든지 일정의 변화를 야기시킨다. 그리고 이러한 변화는 급진적으로 전개되는 경우도 있지만, 변화가 불확실한 환경 속에서 이루어지기 때문에 점진적인 변화전략을 채택하는 것이 환경의 불확실성을 줄이고 지방행정혁신의 성과를 거둘 수 있는 방법이 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 지방행정혁신을 단계를 구분하여 각 단계에서 지방행정혁신의 추진을 위한 전략을 제시하고자 한다. 즉 지방행정혁신의 단계를 혁신준비단계, 혁신실천단계, 혁신지속화 단계의 3단계로 구분하여 각 단계별 주요 활동사항과 추진전략을 체계적으로 수립하고자 한다.

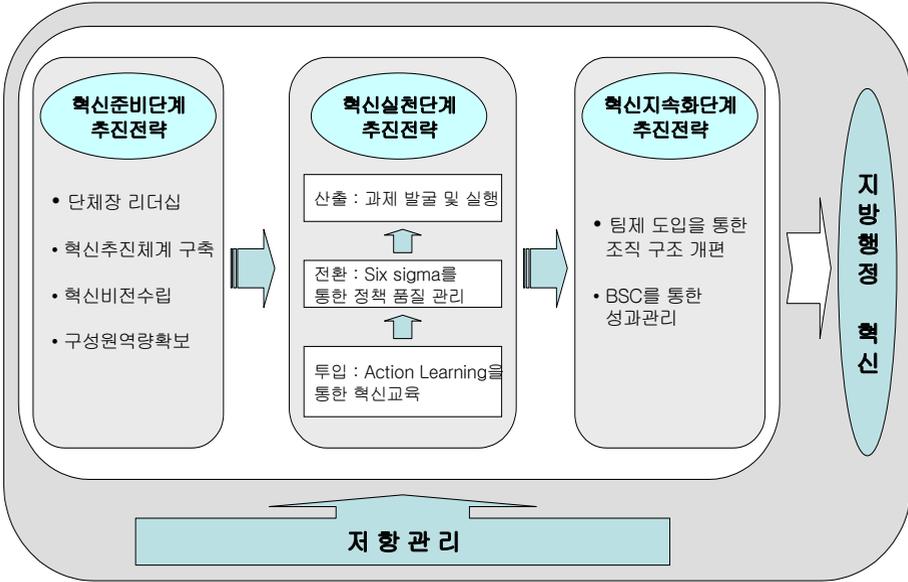
먼저 혁신준비단계는 혁신동력을 확보하기 위한 기반조성 단계로서 이를 위해 필요한 단체장의 리더십과 혁신추진체계, 혁신비전 그리고 구성원의 역량확보를 위한 전략들을 제시하고자 한다. 보다 구체적으로 기술하면(행정자치부, 2005), 첫째, 혁신을 위한 시도가 성공하기 위해서는 냉철한 상황인식을 바탕으로 한 조직 구성원의 충분한 위기감에서 출발하여야 한다. 둘째, 현재의 위기를 타파하기 위해서는 먼저 미래의 상태, 즉 비전과 목표

를 명확하게 설정하여야 한다. 셋째, 혁신의 과정에 불을 지피고 위기상황을 객관적으로 인식하고 구성원에게 전달할 수 있는 혁신 리더십이 필요하다. 마지막으로 혁신을 성공적으로 수행하기 위해서는 혁신안내자로서의 역할을 수행할 기관장과 한 몸을 이루는 강력한 혁신추진팀이 필요하다.

혁신실천단계는 본격적으로 혁신을 실행에 옮기는 과정으로서 지방행정 혁신 투입요소로서 Action Learning을 통한 혁신교육, 전환요소로서 정책 품질관리, 산출요소로서 혁신과제 발굴 및 실행 등과 관련된 추진전략을 제시하고자 한다. 이 단계는 적극적인 혁신과제의 발굴과 추진이 중요하다(행정자치부, 2005). 지방행정혁신 표준매뉴얼에서는 행정서비스를 생산하는 행정의 구성요소들을 혁신의 대상을 지방자치단체가 수행하는 사업과 서비스(product), 이를 만들어내는 프로세스(process), 주민접점 행정인 지방행정 특성상의 협치 측면에서의 파트너십(partnership), 그리고 자원과 프로세스를 관리하고 운영하는 인프라의 네 가지로 구분하여 모든 지방자치단체가 공통적으로 적용 가능한 과제를 15개 선정하였다.

마지막으로 혁신지속화 단계에서는 성과에 기반을 둔 조직과 평가시스템의 유기적 결합이 중요하다(행정자치부, 2005). 지방행정혁신의 기본 목적은 지방자치단체에 새로운 행정관행과 제도를 도입하고 이를 조직문화로 정착시키는데 있으며, 이를 위해서는 새로운 행정관행과 제도가 지속적으로 이루어질 수 있도록 내부동력을 만들어 낼 필요가 있는데, 이러한 내부동력은 조직운영시스템의 기본적인 요소인 조직, 평가시스템이 성과주의에 기반을 둔 시스템으로 전환되어야 가능하다. 이를 위해 이 단계에서 제시한 추진 전략은 조직구조면에서는 팀제의 도입, 성과관리를 위한 평가시스템과 관련해서는 BSC를 제시하였다. 지금까지의 내용을 정리하여 나타내면 <그림 2-1>과 같다.

그림 2-1. 본 연구의 분석틀



## 제3장 지방행정혁신 추진실태 분석

### 제1절 지방행정혁신의 방향

#### 1. 지방행정혁신의 목표와 추진방향

##### 가. 지방행정혁신의 목표

참여정부는 정부 내의 각종 비능률적 요소와 투명성의 부족, 아직 남아 있는 권위주의적인 정부의 모습, 국민의 참여보다는 정부중심으로 이루어진 국가 운영방식, 국가·단체장·시민사회간의 효과적인 협력관계 형성의 미흡, 국민의 삶의 질을 높이는데 필수적인 공공서비스 정신의 결여 등과 같은 낡은 것들을 21세기 대한민국의 번영을 위협하는 요소로 인식하고, 이러한 것들이 함께 존재하고 있는 현재의 상황을 심각한 위기상황으로 인식하였다.

이러한 국가위기상황을 적극적으로 극복하기 위하여 행정혁신을 최우선 과제로 선정한 참여정부는 2003년도에 정부혁신 로드맵을 작성한 이후, 2004년부터는 공무원 스스로가 참여하고 주도하는 정부혁신활동을 적극적으로 추진하기에 이르렀다. 이에 중앙부처 내 비효율적 관행·습관·문화를 실질적으로 바꾸려는 전략적 변화관리에 심혈을 기울이고, '선택과 집중'전략에 따라 정부의 인사, 조직, 정책홍보 등 17개의 공통분야에 대해 해당 분야의 선도기관 중심으로 과제를 실행하고 매뉴얼을 통해 정부 전체로 확산시키고 있다. 각 과제별 주관부처와 선도부처 등은 해당 과제 해결과 실행을 위한 학습동아리(CoP: Communities of Practice)로 활동하며, Action

Learning을 통해 문제를 해결하는 학습을 하고 그 학습이 정부 전체의 혜택으로 전환될 수 있도록 혁신을 확산시키고 있다. 또한 17개 공통혁신 과제별로 평균 6개 내외의 선도 부처를 지정, 우수사례의 확산 및 우수사례의 개발에 전념하도록 하고, 주관부처는 학습동아리의 간사로서 공동의 목표를 명확히 하고 문제해결의 실행을 위한 활동을 조정하는 역할을 수행하고 있다. 참여정부 출범 이후 중앙행정부처에서 출발한 정부혁신은 이제 지방자치단체로 단계적으로 확산되어 추진되고 있다.

지방행정혁신은 중앙행정부처의 혁신의 연장으로 넓고 비효율적인 행정관행과 행정문화 등을 과감하게 개혁하여 새로운 행정관행과 행정문화를 지방행정조직내에 성공적으로 정착시키는 것을 말한다. 이를 위해서는 조직문화, 조직구조, 업무추진절차와 방법 등을 새롭게 변화시켜 나가야 할 것이다. 모든 정부들은 풍요롭고 편안한 사회와 국민이 행복해 하는 국가를 만드는 것을 혁신의 궁극적인 목표로 삼고 있다.

참여정부도 역시 국민을 단순히 국정의 수혜자나 고객의 지위에 머물게 하지 않고 국정의 주인으로 인식하고, 국민의 삶의 질을 높이고 정부업무의 효율을 기하는 것을 정부혁신의 목표로 삼고 있다. 따라서 지방행정혁신의 목표는 주민의 만족 수준은 극대화시키고, 주민의 부담은 최소화시키는 것이라고 할 수 있다. 그리하여 참여정부의 정부혁신 목표인 '일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부'를 만들어 국민으로부터 '신뢰 받는 정부'를 지방자치단체 차원에서 추진하기 위하여 지방공무원에게 혁신마인드를 확산시키고, 혁신기법 등을 학습시켜서 지방공무원의 혁신역량을 강화시키고, 지방행정조직체계를 주민의 만족을 극대화시키는 최고·최대의 서비스기관으로 개편하는 것이 지방행정혁신의 최종 목표라고 할 수 있다(행정자치부, 2005: 16).

## 나. 지방행정혁신의 추진방향

참여정부의 지방행정혁신 추진은 “효율적이고 긍정적인 요소는 두배로 늘리고, 비효율적이고 부정적인 요소는 반으로 줄이는 방향으로 추진한다”고 대통령이 전국 공무원에게 보내는 서신 중에서 밝혔다(행정자치부, 2005: 17). 이를 구체적으로 설명하면, 혁신의지와 혁신 비전에 대한 공감대 확산 정책, 주민에 대한 서비스의 질적·양적 강화 시책, 조직구성의 적극적이고 자발적인 참여시책, 국내·외 혁신 성공사례의 보급 및 확산시책, 주민에 대한 정보공개 및 여론 수렴 등 쌍방향 커뮤니케이션 통로의 개발 정책 등은 두배로 확대·장려하고, 과거의 권위주의·관료주의적 사고, 지역이기주의, 사회적·경제적 비용의 낭비요인, 불필요하거나 중복적인 업무, 불필요하고 형식적인 관행, 개인간 혹은 조직간 갈등 요인 등 효율적이고 조직발전과 주민서비스 개선에 장애가 되는 요인은 반으로 줄이는 방향으로 지방행정의 개혁이 추진되어야 한다는 것이다(<http://www.gov-innovation.go.kr>).

그러기 위해서는 첫째, 단체장을 중심으로 한 핵심 간부요원들이 강력한 리더십을 가지고 투입부분을 강조하는 ‘작은 정부’도 산출부분을 강조하는 ‘큰 정부’도 아닌 ‘더 좋은 정부’를 지향하는 새로운 비전과 전략을 제시하고 앞장서서 이를 추진하여야 할 것이다.

둘째, 지방행정혁신 추진대상과 방법을 기존의 이념이나 모델에 얽매이지 않고 실제로 적용이 가능한 성과관리, 지식관리 등 실용성을 중시한다.

셋째, 과거의 행정개혁 방식인 인력감축이나 조직개편 중심이 아닌 조직과 제도를 움직이는 구성원의 사고방식, 행태, 문화 등을 근본적으로 바꾸는 방향으로 추진되어야 한다.

넷째, 혁신추진체계를 구축하는 것이 그치지 않고, 혁신활동에 대한 평가와 성과관리시스템, 혁신지수의 개발, 고객관리, 인센티브 및 컨설팅 시스템 등 종합적인 시스템에 의한 혁신을 추구한다.

다섯째, 혁신의 성과도 중요하지만, 혁신과정에서 발생할 수 있는 장애요인의 효율적인 극복을 위한 과정과 절차도 중요시하여야 한다. 즉 미래의 환경변화에 대응하고 대내외적인 경쟁력을 갖추기 위해서라는 명목으로 일방적으로 직원들에게 강요하기 보다는 결과에 이르는 과정을 민주적이고 합리적으로 관리하여 직원들의 공감대형성과 적극적인 지지를 확보하는 것이 중요하다.

여섯째, 일반공무원을 혁신의 대상이 아닌 혁신의 중심세력으로 삼아서 지방행정혁신을 추진해야 한다. 이를 위하여 학습동아리를 지원하는 등 일반공무원의 자발적인 참여와 지지를 유도하고, 시민단체, 전문가 등과 연계한 포럼, 토론회 등 네트워크를 활성화하여 혁신에의 참여 범위와 대상을 적극적으로 확산하여야 한다.

일곱째, 정부내에 산재해 있는 지식과 정보를 장벽없는 네트워크를 통하여 활용할 수 있는 전자정부 구현을 행정혁신의 중요한 수단으로 활용하여 행정서비스 전달체계를 혁신하고 주민의 참여와 만족도를 높이는 방향으로 지방행정혁신을 추진하여야 한다.

여덟째, 행정현장의 문제해결사례와 실천사례를 중심으로 혁신의 주체인 공무원의 마인드 변화와 혁신역량강화를 위한 체계적인 교육이 필요하다. 행정혁신교육은 가능한한 구성원의 자발적인 참여를 유도하고 혁신의 수준에 따른 차별화된 교육 프로그램이 필요하다.

아홉째, 조직내부의 혁신추진동력을 체계화하고 제도화하는 한편, 변화를 관리하고 저항을 최소화하기 위하여 국내외의 행정혁신 우수사례 혹은 성공사례를 매뉴얼화하여 혁신을 확산·전파하는 일과성이 아닌 지속적인 혁신추진전략을 구상하여야 한다.

마지막으로 국제연합, OECD 등 국제기구 혹은 선진 외국의 혁신 경험과 노하우를 참고로 하되 우리 실정에 맞는 혁신 프로그램의 개발에 노력하여야 한다

## 2. 국민의 정부와 참여정부의 지방행정혁신 비교

### 가. 국민의 정부 지방행정혁신의 특징

국민의 정부 행정개혁의 배경으로 IMF관리체제를 가져 온 외환위기로 인한 국가의 경제위기 극복이라는 외적 요인과 정경유착과 관치금융, 부정부패 등 정부실패로 인한 총체적인 위기상황 극복이라는 내적 요인을 들 수 있다. 경제위기의 극복, 행정에 대한 전반적인 쇄신 등의 요구에 대하여 국민의 정부는 고통분담의 차원에서 가시적인 개혁효과의 창출을 위하여 정부규모를 축소시키는 “작은 정부”를 행정개혁의 목표로 내세웠다(박수경, 2005: 47).

권위주의적 국정운영과 정체된 관료문화를 쇄신하고 정부실패에 대한 대안으로 국민의 정부가 제시한 행정개혁전략은 신자유주의와 신공공관리론에 이론적 근거를 두고 행정의 민주성과 효율성을 달성하기 위한 “기업형 정부 운영”이다. 이것은 공공부문의 서비스 창출과 공급은 시장경제원리에 의하여 정부의 독점적 체제에서 민간기업과의 경쟁체제로 전환시키는 것을 말한다. 즉 자율적이고 성공적인 시장부문에 과부하한 정부의 일부기능을 이관시키거나 운영메카니즘을 경영논리로 전환시킨다는 전략이 기업형정부이다. 또한, 성과관리체제를 도입하여 공무원의 성과에 대한 공정한 평가시스템을 도입하고 이에 따른 인센티브 보상체제를 도입하는 한편, 민간활력을 정부 부문에 도입하기 위하여 민간 전문가를 공무원으로 영입하는 개방형 공무원제 등의 정책이 채택되었다(기획예산위원회, 1999).

“작지만 강한 정부”라는 행정개혁목표를 달성하기 위하여 국민의 정부가 채택한 또 다른 전략은 조직기구의 축소와 인력의 감축을 중심으로 한 구조조정이다. 이를 통하여 읍면동의 구조조정이 단행되고 정부출연기관의 통폐합이 추진되었다.

## 나. 참여정부 지방행정혁신의 특징

참여정부는 국민의 정부와 같이 외환위기 극복을 위하여 국민에게 고통분담을 요구할 상황은 아니지만, 복핵문제 등을 중심으로 한 한-미간의 갈등 관계가 조성됨에 따른 한국의 국제적 지위가 불안해 지고, 지속적인 대외 수지적자로 인한 국가경쟁력의 약화 등 대외적인 위기상황과 더불어 국민들의 개혁피로감 가중, 공직사회의 부패, 빈부격차의 심화, 재보궐선거에서의 여당 참패로 인한 정치적 기반의 취약 등 내적인 위기상황에 직면하게 되어 국면전환을 위한 새로운 조치가 필요하게 되었다는 것이 행정혁신 추진의 배경이라고 할 수 있다. 때마침 불어 온 세계 각국의 개혁열풍도 참여정부의 행정혁신의 또 다른 배경이 되었다.

참여정부는 이념적으로는 국민의 정부와 같은 신공공관리론에 의존하고 있지만, 시장지향형 개혁모형이 우리나라의 행정문화나 환경에 적합하지 못할 뿐만 아니라 현재의 정치·사회·경제 전반에 걸친 광범위하고 총체적인 한국의 위기상황을 극복하기에는 역부족이라는 판단 하에, 시장성과 공공성을 조화시키는 “작은 정부”가 아닌 “효율적이고 일 잘하는 정부”를 혁신의 목표로 설정하였다.

지금까지의 행정개혁에서는 공무원이 개혁의 주된 대상이었지만, 참여정부에서는 공무원을 개혁의 주체로 삼아서 적극적으로 개혁에 참여할 수 있도록 유도하는 전략을 선택하였다. 이는 과거 정권에서 공무원을 개혁의 대상으로 간주한 결과 개혁에 대한 냉소적인 분위기가 확산되어 개혁의 효과가 반감되었다는 경험에서 비롯된 것이다. 이에 따라 참여정부는 공무원을 혁신의 주체로 하고 혁신의 지원세력화하기 위하여 혁신의 추진체계를 수립 부서-주관부처-실천부서-실천책임자 등으로 구체적으로 세분하고 계층화하였다. 아울러서 공식적인 개혁추진체계 이외에 4급-5급을 주축으로 한 비공식 학습동아리를 만들어서 행정혁신방 등 온라인을 활용하여 대통령을 비롯

한 각 부처의 혁신팀들과 활발한 의견을 교환할 수 있는 쌍방향 대화채널을 개설하여 “대화 잘 하는 정부”의 전략을 실천하고 있다. 이는 과거의 일방통행식 개혁과는 구분된다고 할 수 있다.

참여정부는 국민의 정부와는 달리 기구축소와 인력감축 등을 중심으로 한 구조조정에는 큰 비중을 두지 않고 있다. 국민의 정부는 제1차 조직개편과정에서 국가일반직 공무원 정원의 10.9%를 감축하였으며, 국가공무원 총정원령에 의지하여 국가공무원의 전체정원을 273,982명으로 제한하는 조치를 취하였다(조선일보 1998. 12. 29).

반면에 참여정부는 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 90년대 중반이후 증가율이 둔화되거나 감소추세에 있던 공무원 수를 증원하고 있다. 즉 참여정부는 국민의 정부와는 달리 작은 정부가 행정개혁의 목표가 아님을 분명히 하였다(박수경: 424).

**표 3-1. 공무원수의 증감 현황**

연 도	전체공무원수(명)	전년대비 증감율(%)
1981	665,895	11.6
1982	647,851	-2.7
1989	781,346	6
1993	899,826	2
1995	905,390	0
1998	888,481	-5
2000	869,676	-1
2002	889,993	3
2003	915,945	3

자료: 박수경, 2005: 424

## 다. 종합적 비교

지금까지 분석한 국민의 정부와 참여정부와의 행정개혁을 이론적 기반, 개혁의 목표, 개혁의 방향, 공무원의 역할, 개혁의 전략, 중심 과제, 추진체계 등을 비교하여 정리하면 다음의 <표 3-2>와 같다.

**표 3-2. 국민의 정부와 참여정부의 행정개혁 비교**

구 분	국민의 정부	참여정부
이론적 기반	신자유주의, 신공공관리론	신공공관리론
개혁의 목표	작지만 강한 정부	효율적이고 일 잘하는 정부
개혁의 방향	위로부터의 일방통행적 개혁	쌍방향적 개혁
공무원의 역할	개혁의 대상	개혁의 주체
개혁전략	시장경제논리, 자유경쟁논리	국민의 눈높이 개혁
중심과제	기구개편, 인력감축 성과관리체계구축	일하는 방식개선 성과관리체계구축
추진체계	단일계층	다계층화

## 3. 지방행정혁신의 추진절차

참여정부의 지방행정혁신 표준 매뉴얼에 의하면, 지방행정혁신의 추진은 혁신준비단계(혁신동력확보단계) → 혁신실천단계(혁신활동전개단계) → 혁신지속단계(지속가능한 혁신시스템구축단계) 등 3단계를 거쳐서 진행되며, 각각의 단계별로 혁신장애요인의 극복과 저항관리를 위한 필요한 조치를 강구하는 것으로 이루어져 있다(행정자치부, 2005).

## 가. 혁신준비단계

혁신준비단계(혁신동력확보단계)에서는 조직구성원들이 우선 혁신의 필요성을 인식하고 공감대를 형성하는 것이 필요하고, 그 다음에는 혁신비전을 수립하고 전략적 목표를 설정하여야 한다. 또한, 혁신준비단계(혁신동력의 확보단계)에서는 단체장과 핵심간부의 리더십이 아주 중요한 역할을 수행한다. 행정혁신을 추진할 조직체계를 구축하는 것도 혁신동력 확보의 기본 바탕이 된다.

### 1) 상황인식과 위기의식 공유

행정혁신이 성공하기 위해서는 조직구성원의 자발적이고 적극적인 참여가 필요하다. 조직구성원이 자발적으로 참여하기 위해서는 혁신의 필요성을 인식하고 공감하여야 한다. 혁신의 필요성에 대한 인식은 현재 조직이 처해 있는 상황을 이해하고 조직의 현재 상황이 위기상황이라는 것을 인식하여야 한다.

조직구성원들이 조직의 상황을 이해하고 현재의 상황이 위기상황이라는 공감대가 형성되어 행정혁신에 자발적으로 동참하도록 유도하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다. 첫째, 조직이 처한 상황에 대한 추상적인 설명이 아닌 구체적인 소재를 활용하여 행정혁신의 필요성을 보여준다. 둘째, 혁신의 필요성을 입증할 수 있는 타당하고 구체적인 증거를 조직의 외부에서 보여준다. 셋째, 현실에 대한 불만족, 불편함 등을 느낄 수 있는 계기를 제공해 준다. 넷째, 현재 상태를 유지하는 것 자체가 조직의 생존에 치명적인 위협이 될 수 있다는 것을 구체적으로 입증하여야 한다.

## 2) 행정혁신비전의 수립과 전략적 목표의 설정

조직이 처해 있는 현재의 위기상황을 타파하기 위해서는 먼저 위기를 극복하고 도달하여야 할 미래의 바람직한 상태인 비전과 목표를 설정하여야 한다. 혁신비전은 조직구성원 각 개인의 가치관을 일체화된 방향으로 이끌어 조직 구성원의 역량과 가치를 효율적으로 결집하고 극대화시킴으로써 현재의 위기상황을 극복하는데 도움을 준다.

비전은 조직의 핵심적인 이념인 동시에 조직구성원 개인의 삶의 철학에 해당하는 조직이 지향하여야 하는 가치이다. 조직이 지향하는 가치에서 조직의 설립목적과 존재이유가 도출될 수 있다. 목표는 비전달성의 결과로 형상화되는 조직의 미래상이라고 할 수 있다. 조직의 핵심이념을 위하여 설정된 목표가 일단 실현되면, 이어서 다른 새로운 목표가 설정된다.

혁신비전의 수립단계는 비전설계단계, 개념이해단계, 비전구체화단계, 비전확산단계 등 4단계로 순차적으로 진행되며, 가급적이면 구성원 전체가 참여하여 수립하는 것이 바람직하다. 첫째, 비전설계단계는 비전수립을 위한 기초용어와 핵심키워드를 발굴하고 비전설정방향에 대한 구성원의 아이디어를 모으는 단계이다. 이 단계에서는 각종 미팅, 워크숍, 학습동아리, 간담회 등을 통하여 구성원의 참여를 극대화시킨다. 둘째, 개념이해단계는 비전의 필요성을 구성원에게 이해시키고 공감대가 형성될 수 있도록 교육에 노력하는 단계이다. 셋째, 비전구체화단계에서는 비전 캐치프레이즈 설정, 역할분담, 적용방법, 추진효과 등을 정리한다. 넷째, 비전확산단계는 조직원의 의견수렴을 통하여 확정된 비전을 관련당사자 및 일반에 공표하고 공식화시켜서 많은 사람들이 비전을 공유하도록 유도하는 단계이다. 지방행정혁신비전이 수립되면, 이를 실천하기 위한 전략목표와 중장기계획, 연간계획 등을 구체적으로 수립하여야 한다.

### 3) 혁신리더십의 확보

지방행정혁신이 성공적으로 추진되려면, 단체장을 비롯한 핵심간부의 리더십이 매우 중요한 비중을 차지한다. 지방자치단체의 경우, 특히 단체장의 의지는 지방자치단체의 정책과 시책방향에 지대한 영향을 미치므로 단체장이 관심을 갖지 않은 정책이나 시책은 성공을 거두기가 어렵다. 행정혁신이 성공을 거두기 위해서 단체장이나 핵심간부는 지방자치단체의 현재 상황과 위기요인을 간부회의, 홈페이지 등 모든 이용가능한 매체를 통하여 지속적이고 반복적으로 직원들에게 전달하여야 한다. 아울러서 단체장등이 솔선하여 혁신추진의 기본이 되는 '반으로 줄여야 할 것'과 '두배로 늘려야 할 것' 등을 구체적으로 정하고 구체적으로 실천하는 등 다른 구성원의 모범을 보여야 한다.

### 4) 혁신추진조직체계의 구축

지방행정혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 단체장과 일심동체가 될 수 있는 강력한 혁신추진팀을 구성하여야 한다. 혁신추진팀은 단체장의 의지, 혁신의 비전과 목표, 혁신의 추진방향 등을 철저히 공유하는 사람들로 구성하여야 하며, 혁신을 위한 전략과 방법론을 제공하는 역할을 수행하여야 한다. 혁신추진팀은 단체장 직속으로 하고, 각각의 사업부서별로 혁신활동을 현장에서 주도할 혁신리더 혹은 변화관리자를 지정하여 혁신추진팀을 돕도록 한다. 또한, 혁신추진팀을 외부에서 지원할 수 있도록 민간인 전문가들이 참여하는 자문회의, 연구회, 포럼 등의 조직과의 연계를 강화한다.

혁신추진조직은 첫째, 변화를 위한 생황을 만들어 내고 안내하여야 한다. 조직구성원 모두가 현재의 위기상황을 이해하고 미래의 비전을 공유할 수 있도록 회의, 토론, 교육 등을 주도한다. 둘째, 직원들과의 지속적인 대화를 통하여 직원들을 설득시키고 잘못 이해하고 있는 부분을 정정하여 행

정혁신에 대한 거부감과 저항을 감소시키는 활동을 한다. 셋째, 조직원들이 행정혁신에 동참할 수 있도록 적절한 자원과 정보를 제공해 주어야 한다. 예산이나 인적자원의 부족 등으로 행정혁신활동이 중단되는 일이 없도록 행정혁신을 위한 아낌없는 지원을 실시하는 것이 혁신추진팀의 중요한 임무이다. 넷째, 변화나 혁신에 불만을 가지거나 저항하는 구성원이 생기게 마련인데, 이는 혁신의 필요성에 대한 인식이 부족하거나 동기나 능력의 부족에서 비롯되는 현상이다. 따라서 토론회, 학습동아리, 강연회 등을 통하여 전체 구성원들이 균형있게 혁신을 이해하고 동참할 수 있도록 하여야 한다.

## 나. 혁신실천단계

지방행정혁신의 실천단계는 혁신과제의 발굴과 추진단계, 혁신교육단계, 혁신공유단계, 혁신활동관리단계 등으로 나눌 수 있다.

### 1) 혁신과제의 발굴과 추진

혁신과제를 수행하기 위해서는 발굴단계에서부터 실행모니터링까지 6단계를 거쳐야 한다. 먼저 제1단계는 혁신이슈와 정보를 수집하고 정리하는 단계이다. 조직문화, 제도, 업무추진과정과 절차, 인사관리 등 조직의 현안 문제를 해결할 수 있는 혁신에 대하여 조직원들의 의견을 수렴하고 정보를 수집하는 단계이다. 이 단계에서는 제안제도, 워크숍, 토론회 등을 통한 내부구성원의 아이디어를 모으는 작업을 할 뿐만 아니라 외부 전문가 혹은 주민들의 의견도 수집한다. 아울러서 국내외 기관의 우수사례에 대한 벤치마킹도 실시한다.

제2단계는 혁신이슈를 정리하고 과제화하는 단계이다. 수집된 혁신이슈를 조직과 구성원에게 미치는 영향, 개선가능성, 외부환경요인 등을 고려하

여 분야별로 분류하고 이를 체계적으로 정리하여 혁신과제화한다.

제3단계는 혁신과제의 실행팀을 구성하는 단계이다. 선정된 혁신과제를 단계별로 추진하기 위해서는 혁신업무담당자를 지정하거나 혁신실행팀을 구성하여야 한다. 보다 효과적으로 혁신을 추진하기 위해서는 별도의 TF팀을 구성하여 구성원이 다 같이 혁신활동에 동참할 수 있도록 하고 그 성과를 공유할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 필요하다.

제4단계는 행정혁신을 위한 실천과제를 도출하고 계획서를 작성하는 단계이다. 혁신과제실행팀별로 워크샵을 통하여 실천과제를 도출하고 구체적인 실행계획서를 작성하는 단계이다.

제5단계는 혁신과제의 관리체계를 구축하는 단계이다. 혁신과제가 구체적으로 실천되는 단계에 돌입하게 됨에 따라서 진행과정과 결과를 관리할 수 있는 체계가 필요하게 된다. 혁신과제의 진척상황을 점검할 수 있는 모임이나 워크샵을 주기적으로 개최할 수 있는 시스템을 구축하는 단계이다.

제6단계는 혁신과제의 실행결과를 모니터링하는 단계이다. 내외부의 모니터링을 통하여 혁신과제수행과정과 결과를 체크하고 나타나는 문제점을 개선하고 장애요인을 제거하는 환류의 단계이다.

## 2) 혁신교육활동

행정혁신활동은 구성원 모두가 혁신의 필요성을 공감하고 적극적으로 혁신활동에 동참할 때 성공을 거둘 수 있다. 따라서 혁신활동의 추진력을 확보하고 구성원의 저항을 효과적으로 관리하며, 실행력을 지속시키기 위해서는 구성원의 혁신역량을 강화시키는 혁신교육이 필수적이다. 혁신교육은 우선 혁신리더와 간부급을 중심으로 실시하고 점차 전체 직원으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 혁신교육 프로그램은 간부급, 혁신추진팀, 혁신리더, 일반직원 등 각각의 계층에 맞게 차별적으로 구성하는 것이 바람직하다.

교육방식은 강의식교육과 토론식 참여 교육을 병행하여야 하며, 자발적인 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

### 3) 혁신공유활동

혁신공유활동이란 혁신을 추진하는 과정에서 필요한 정보와 지식을 공유하는 활동으로 행정혁신과체의 수행과 관련하여 구성원 개개인을 중심으로 하여 기관내 의사소통을 비롯한 기관과 기관간의 의사소통을 활성화시켜주는 활동을 말한다. 행정혁신은 개인 혼자만의 힘으로 달성될 수 있는 것이 아니고 조직 구성원 전체의 단합된 힘으로 달성될 수 있는 것이기 때문에 구성원 전체의 이해와 적극적인 참여가 필수적이다. 행정혁신의 내용과 방법이 제대로 공유되지 못하면 조직내 역학관계에 의하여 혁신활동이 표류되거나 조직의 냉소주의를 강화하는 역효과를 발생시킬 수 있다. 따라서 혁신활동에 대하여 구성원들이 스스로 정보를 취득하고 의견을 개진할 수 있는 교류의 장을 마련하는 것은 혁신을 성공으로 이끄는 지름길이다. 혁신커뮤니케이션을 통하여 축적된 혁신활동에 관한 정보와 경험이 구성원 사이에 공유되면, 혁신활동의 가치가 확대 재생산될 수 있다.

### 4) 혁신활동의 관리

혁신관리활동은 구성원들이 혁신동력을 지속적으로 유지하고 구성원 스스로 최대한의 혁신성과를 발휘할 수 있도록 관리하는 제반활동을 의미한다. 혁신과제를 추진하는 과정에서 각 부서와 구성원들은 혁신목표를 달성하기 위하여 필요한 노력들을 기울이게 된다. 그 과정에서 각각의 단위기능들이 점검되지 않고 각기 다른 방향으로 수행된다면 조직의 목표는 달성되기 어렵게 된다. 따라서 혁신활동관리는 조직의 혁신활동이 방향성을 잃지

않고 올바르게 추진될 수 있는 방향타 구실을 한다.

행정혁신활동을 지속적으로 관리하고 개선해야 할 사항을 적시에 파악하기 위해서는 조직의 혁신활동과 구성원의 혁신역량을 종합적으로 진단하는 혁신수준 진단활동과 혁신활동의 실천과정과 성과물을 주기적으로 점검하고 환류시키는 혁신활동 모니터링 등을 주기적으로 실시하여야 한다. 혁신수준 진단은 각각의 기관이 가지고 있는 현재의 혁신수준이 어느 정도이며, 문제점과 개선점은 무엇인지를 종합적으로 파악하여 향후 혁신추진활동에 반영하여 체계적으로 관리하여 지속가능한 혁신활동의 근간을 마련하는 활동이다. 혁신모니터링은 혁신활동을 주기적으로 체크하여 환류시킴으로써 현재의 혁신 추진계획과 진행사항을 구체적으로 파악하여 계획 대비 현재의 부족한 점을 수정·보완하는 활동이다.

## 다. 혁신지속화단계

지방자치단체의 행정을 혁신하려는 근본적인 목적은 지방자치단체에 새로운 행정관행과 제도를 도입하고 이를 조직문화로 정착시키려는 것이다. 이를 위해서는 새로운 행정관행과 제도가 지속적으로 이루어 질 수 있도록 내부동력을 만들어 내는 것이 필요하다. 이러한 내부동력은 조직운영시스템의 기본적인 요소인 조직 - 인사 - 평가시스템이 성과주의에 기반을 둔 시스템으로 전환되어야 가능하게 된다.

성과에 기반을 둔 조직 - 인사 - 평가 시스템의 구축은 지속적인 혁신동력을 만들어 내는 지방행정혁신의 견인차이며, 단체장 등 혁신리더의 교체에 관계없이 자동적으로 혁신동력을 창출할 수 있다. 성과주의 운영시스템은 모든 사고의 중심을 성과창출에 두고 조직활동을 전개하는 것을 의미하며, 성과주의를 구현하려면 먼저 조직에서 성과가 무엇이고, 성과가 어떠한 과정을 거쳐서 달성되는지를 이해하는 것이 중요하다. 또한 성과주의 운영시

시스템은 능력 있고 열심히 일한 사람이 제대로 평가 받고 대접 받는 조직이 되어야 하며, 이를 위해서는 투명하고 공정한 인사제도가 확립되어야 한다.

최근의 성과주의는 조직의 지속적 성장 및 발전을 위한 미래가치와 발전 가능성 등에 대한 성과측정 및 관리를 강화하는 경향이 강하며, 정보, 지식 역량, 프로세스, 고객만족 등 무형가치(비재무적 가치)에 대한 성과측정 수요가 증가하는 추세이다. 성과에 기반을 둔 지속가능한 지방행정혁신 시스템의 예로는 조직의 경우 팀제운영, 인사평가의 경우 다면평가제, 성과평가의 경우 BSC에 의한 성과평가 등을 들 수 있다.

## 제2절 지방행정혁신의 추진실태 분석

### 1. 지방행정혁신의 추진경과

#### 가. 정부혁신 추진경과

참여정부는 2003년도에 정부혁신 로드맵을 작성하고, 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세계개혁, 전자정부 등 5대 분야에 대한 향후 5년의 혁신방향과 과제를 다음과 같이 제시하였다(<http://www.gov-innovation.go.kr>). 참여정부 혁신의 방향과 혁신과제는 <표 3-3>과 같다.

### 표 3-3. 정부혁신 로드맵

혁신방향	혁신과제
행정계획(2003.7.22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성과중심의 행정시스템 구축</li> <li>· 정부기능과 조직의 재설계</li> <li>· 행정서비스 전달체계 개선 등 10개</li> </ul>
인사계획(2003.4.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 인사기능 통합과 자율 분권화</li> <li>· 탄력적인 인력관리 체계 구축</li> <li>· 투명 공정한 선발시스템 구축 등 10개</li> </ul>
지방분권(2003.7.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방분권 추진기반 강화</li> <li>· 중앙권한의 획기적 지방이양</li> <li>· 지방교육자치제도 개선 등 10개</li> </ul>
재정세계개혁(2003.7.22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙 지방간 기능 및 자원 이양</li> <li>· 국세 지방세 조정</li> <li>· 지방재정운영의 자율성 확대 등 10개</li> </ul>
전자정부(2003.8.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전자적 업무처리의 정착</li> <li>· 행정정보 공동이용 확대</li> <li>· 서비스 중심의 업무 재설계 등 10개</li> </ul>

자료: (<http://www.gov-innovation.go.kr>).

참여정부의 지속적인 혁신의 기본 틀과 인프라 단계는 혁신기반 구축단계(점화기), 변화 관리단계(도입기), 시스템 도입 및 메뉴얼 작성단계(실행·확산기), 혁신제도화단계(내재화기) 등으로 구분할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### 1) 혁신기반 구축단계(점화기)

이 단계에서는 혁신의 철학과 비전, 당위성에 대하여 대통령이 먼저 강조하고, 공무원과 토론을 통하여 혁신의 자발적 참여를 점화시켰다. 이러한 국정 최고 책임자의 직접 점화로 참여정부 5년의 혁신방향과 과제를 제시한 정부혁신 5대 로드맵이 수립되었고, 이를 실천하기 위한 기반 구축 중심으로 활동이 전개되었다.

## 2) 변화 관리단계(도입기)

혁신기반구축단계에서 사람, 관행, 조직문화 중심의 변화관리가 미흡하여 혁신관리 개념을 도입하였으며, 대통령비서실을 중심으로 보다 체계적이고 전략적인 정부혁신의 포괄적 변화관리를 추진했다. 동시에 행정자치부 정부혁신본부가 주도적으로 정부 혁신의 실천적 업무를 총괄, 그 아래 각 부처의 혁신기획관실이 자체 혁신과제를 해결하는 추진체계를 만들었다.

이 단계에서는 부처 혁신활동을 진단·평가하고 인센티브를 부여하는 시스템을 갖추었다. 또한, 공무원의 2/3이상이 혁신에 동참하는 혁신의 공감대 형성, 부처간 경쟁여건 조성 등 혁신 추진의 기반을 조성하였으며, 혁신을 체질화·내재화할 수 있고 국민이 체감하는 가시적 혁신성과의 창출과 제시로 방향을 정립하였다.

## 3) 시스템 도입 및 매뉴얼 작성단계(실행·확산기)

이 단계로 들어선 정부혁신 3년차인 2005년은 이제까지의 혁신 추동력을 바탕으로 성과를 창출할 수 있는 중요한 결실기로 일과 혁신의 융합, 정책품질 제고를 위한 노력이 현장에서 가속화 되는 시기이다.

‘혁신을 실행·확산시켜 정책과 행정서비스의 품질을 끌어올린다’는 목표를 정하고, 혁신 과제의 전략적 추진으로 성공사례와 매뉴얼을 창출하고 있다. 이에 따라 17개 공통 혁신과제, 부처별 고유 혁신과제의 매뉴얼을 제작하였다. 아울러서 각 부처의 경험과 지식을 정부 전체는 물론 소속기관, 산하기관, 지방자치단체, 지방교육청 등으로 확산시키고 있다.

#### 4) 혁신제도화단계(내재화기)

이 단계는 그간의 혁신성과를 기초로 지속적인 정부혁신을 제도화하기 위한 혁신목표를 수립하고 시스템 내실화에 중점을 두는 단계이다.

이 단계에서는 '체질화된 혁신문화를 정착시키고 신뢰를 높인다'는 목표를 정하고, 분야별 매뉴얼을 통해 타 부처의 경험을 공유하고, 부처 스스로의 방식으로 발전시켜 혁신활동 및 방법을 제도화하였다. 부처의 고유 정책과 행정서비스 분야에서도 다양한 프로세스 혁신을 이루어 궁극적으로 국민 만족도를 높이는 정부로 전환시키는 작업을 추진하였다.

### 나. 지방행정혁신의 추진경과

#### 1) 지방행정혁신 표준 매뉴얼의 제작·배포

참여정부의 종합적인 정부혁신로드맵에 따라서 지방행정혁신도 단계적으로 추진되었다. 우선, 지방자치단체의 자율적인 혁신활동을 지원하기 위한 표준화된 정보를 제공하고 혁신지향점을 명확하게 제시하기 위하여 2005년 5월에 『지방행정혁신 표준 매뉴얼』을 행정자치부에서 제작하여 지방자치단체에 배포하였다.

지방행정혁신 표준매뉴얼을 제작하여 배포하게 된 배경은 지방행정혁신을 추진함에 따른 실질적인 활동에 필요한 표준화된 정보가 없음으로 인해 발생하는 시행착오를 줄이기 위해 혁신추진에 필요한 다양한 정보를 체계적으로 제공하려는 의도에서이다. 따라서 지방행정혁신 표준매뉴얼은 지방정부의 행정혁신을 추진하기 위해서 필요한 핵심요소를 체계적으로 정리하고, 지방자치단체가 추진해야 할 혁신활동의 범위와 내용을 구체적으로 제시하는 한편, 혁신추진의 핵심인 혁신과제에 대한 표준화된 유형과 사례를 제공하고, 혁신활동이 지속적이 시스템적으로 정착하기 위한 혁신문화조성의 기반활동과 내용을 제공하고 있다.

## 2) 선도혁신 자치단체의 지정

정부혁신에 비해 늦게 시작된 지방행정혁신의 전국적 확산을 촉진하기 위해 서는 전략적으로 접근할 필요가 있었다. 이에 따라 “선택과 집중”, “거점에 의한 확산” 등 혁신의지 및 역량이 있는 자치단체를 혁신선도 자치단체로 지정하여 자발적인 노력과 정부지원으로 혁신성공모델을 창출하고 이들 선도혁신 자치단체를 거점으로 하여 일반 자치단체에 행정혁신을 전파·확산려는 계획을 수립하고 추진하였다(행정자치부, 2005, 혁신선도 자치단체 추진경과와 향후 운영계획). 선도혁신 자치단체의 선정경과는 다음과 같다.

- 전국 단체장 혁신토론회시 기본계획 보고: 2005. 6. 18
- 혁신선도 자치단체 선정 공고 및 설명회(72개 단체): 7. 19
- 혁신선도 자치단체 운영위원회 구성: 7. 29
  - ※ 정부혁신관리위원, 지방혁신평가단 등 민간위원 12명
- 혁신선도 자치단체 선정 신청(64개 단체): 7. 22~7. 29
- 심사소위 구성 및 선정심사 실시: 8. 1~8. 10
- 정부혁신진단결과 확정에 따라 진단결과 반영: 8. 17
- 심사소위(2회) 및 운영위원회 등을 거쳐 최종 확정(26개): 8. 31

선도혁신 자치단체의 선정기준은 단체장 혁신의지, 자체 혁신계획의 적정성, 혁신 추진실적 등으로 2005년 8월에 실시한 「정부혁신지수진단」결과를 참고로 하였다. 광역자치단체는 수도권, 중부권, 영남권, 호남권 등 4개 권역별 1개를 선정하였다(제주도의 경우는 특별자치도의 특수성을 고려하여 별도로 선정하였다). 기초자치단체는 자치단체 유형 및 신청단체 수 등을 고려하여 각각의 시도별로 1~2개를 선정하였다.

그 결과, 광역자치단체는 인천광역시(수도권), 광주광역시(호남권), 충청북도(중부권), 경상북도(영남권), 제주도 등 5개 시·도가 선정되었고, 기

초자치단체는 8개 시(수원, 부천, 김포, 제천, 서산, 남원, 구미, 양산), 6개 군(양평, 인제, 당진, 완주, 강진, 담양), 7개 구(서울 강남구, 영등포구, 부산 서구, 대구 동구, 인천 남구, 광주 북구, 대전 대덕구) 등 모두 21개 시·군·구가 선정되었다. 선도혁신 자치단체의 운영기간은 2005년 9월부터 2006년 8월까지 1년으로 되어 있다.

선도혁신 자치단체의 역할은 다음과 같다. 첫째, 자체혁신계획 및 중점혁신과제(21개)에 대한 구체적 실천 로드맵을 수립한다. 둘째, 전담 추진T/F를 운영하는 등 지방행정혁신의 실천에 행정역량을 집중하는 한편, 중점혁신과제 경우는 『혁신포럼』을 운영한다. 셋째, 성공적 지방행정혁신활동의 실천을 통하여 지방행정혁신의 모델을 창출하고 이를 매뉴얼로 제작한다. 넷째, 이렇게 작성된 매뉴얼을 일반 자치단체에 보급 및 전파하고, 필요한 지원과 자문을 실시한다.

**표 3-4. 권역별 혁신선도 자치단체 현황**

권역별 협의회	혁신선도 자치단체	중점혁신과제
수도권협의회 8개	광역(의장): 인천 기초: 강남, 영등포, 인천 남구, 수원, 부천, 김포, 양평,	일하는 방식개선, 기록관리, 주민참여, 정보공개 활성화, 정책품질관리, 행정서비스 전달체계 개선, 정책홍보, 민간위탁, 혁신관리시스템
중부권협의회 6개	광역(의장): 충북 기초: 대덕구, 제천, 서산, 인제, 당진	지식관리, 민원제도 개선, 조직의 유연성 제고, 능력과 성과중심의 인사혁신, 뉴프런티어 공무원 평생학습
영남권협의회 5개	광역(의장): 경북 기초: 부산서구, 대구동구, 구미, 양산	자원봉사 인프라 확충, 갈등관리, 성과관리시스템 도입, 공기업·산하단체 혁신
호남권협의회 7개	광역(의장): 광주 기초: 제주, 광주북구, 남원, 완주, 담양	지방재정운영의 책임성·투명성 제고, 주민참여, 행정서비스 전달체계 개선, 지역인재 양성, 고객만족행정

자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

선도혁신 자치단체는 4대 권역별로 「혁신선도 자치단체 협의회」를 구성하고 자율적으로 운영하도록 하였다. 「혁신선도 자치단체 협의회」는 권역내 모든 혁신선도 자치단체가 참여하며, 권역내 광역선도자치단체가 의장역할을 수행한다. 「혁신선도 자치단체 협의회」의 주요활동은 혁신추진전략 협의, 정보교환 및 상호학습, 중점혁신과제별 「혁신포럼」 구성·운영, 혁신과제 추진상황관리, 애로사항의 발굴과 해소 등이다.

행정자치부는 혁신선도 자치단체의 운영을 지원하기 위하여 정부혁신관리위원, 지방혁신평가단 위원 등 민간전문가 12명으로 구성된 「혁신선도 자치단체 운영위원회」를 신설하고 혁신선도 자치단체의 지원방법 등을 협의하는 한편, 혁신선도 자치단체에 대한 컨설팅과 자문을 실시하고 있다. 또한, 「혁신선도 자치단체 운영위원회」의 산하에 지방행정본부장, 부단체장 등으로 구성된 실무협의회를 두고, 혁신선도 자치단체를 실무차원에서 적극적으로 지원하고 있다.

앞으로는 혁신선도 자치단체별로 컨설팅단을 구성하여 운영할 수 있도록 필요한 기구와 정원 등을 보강해 줄 예정이다. 또한, 지방행정혁신과제를 추진하는 과정에서 발생하는 장애요인을 해소하기 위한 법·제도의 개선에 노력하고, 혁신선도 자치단체장 대상의 워크숍, 실무관계자 워크숍 등을 정례화할 예정이다. 재정적인 측면에서도 컨설팅비, 시스템구축비 등 지방행정 혁신과제를 수행하는데 따르는 소요사업비의 일부를 국가에서 지원하는 방안도 고려하고 있다.

## 2. 지방행정혁신의 추진실태

지방행정혁신의 경우, 「지방행정혁신 표준매뉴얼」이 제작된 것이 2005년 5월이기 때문에 실질적으로 지방행정혁신시책이 추진된 기간은 3-4개월로

그다지 길지 않다. 따라서 지방행정혁신의 추진은 지극히 초기 단계이고 크게 확산되지 않은 상태라서 추진실태나 현황을 분석할 수 있을 만큼의 충분한 자료가 축적되지 않았다. 본 연구에서는 지방행정혁신이 초기단계임을 감안하여 현 단계에서의 정부혁신수준을 진단한 행정자치부의 조사한 내용 중 지방자치단체에 해당되는 조사부분을 중심으로 하여 지방행정혁신의 추진실태를 분석하였다.

## 가. 정부혁신수준 진단의 조사개요

본 조사의 목적은 정부혁신의 실행 및 확산기를 맞아 정부 전체 기관이 그 간 추진해 온 혁신활동, 가치창출 노력과 수준 등을 진단하고 향후 혁신전략을 수립하는데 기초자료로 활용하기 위해서이다. 또한, 기관별로 자가 진단 및 수시 진단 등을 통해 각 기관의 혁신추진 역량을 자율적으로 진단하고 향상시키는 도구로 활용하고, 혁신 변화추세 분석 및 기관간 비교 지표로 활용할 수 있는 체계적인 측정모형을 만들어서 향후 공공기관 전 부문 혁신수준을 비교하고 필요 시 민간 또는 타 국가와의 혁신수준을 비교하기 위하여 본 조사를 실시하였다(행정자치부 혁신평가팀, 2005).

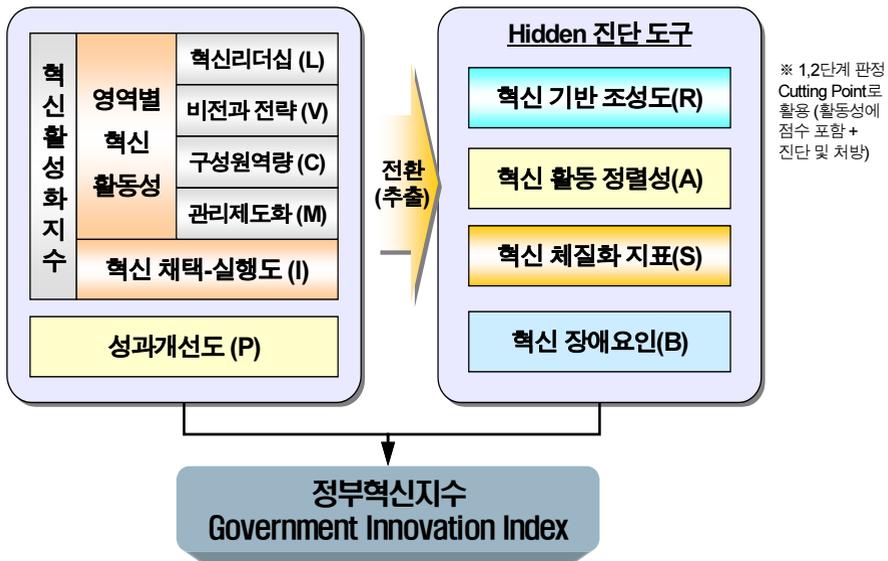
본 조사의 대상은 48개 중앙행정기관(부, 처, 청 등), 250개 지방자치단체(광역: 16, 기초: 234), 198개 지방교육청(광역: 16, 기초: 182) 등이다. 조사시기는 2005년 7월 인데, 조사기관에 대한 설명회를 과천 청사와 대전 청사에서 나누어서 개최하고('05. 7. 14~7. 15), 기관별로 자료 입력을 실시하였다('05. 7. 18~7. 23). 조사자료는 정부혁신본부가 개발한 정부혁신지수시스템(GIIS)에 접속하여 조사대상기관에서 자율적으로 입력하도록 하였다.

조사방법에 있어서 주관적 설문을 가급적 배제하고 조직 내에서 관리되고 있는 2차 데이터를 주로 활용함으로써 객관성과 신뢰성을 제고하였고, 객관

적 자료의 확보가 어려운 경우에는 YES/NO 체크 또는 단계기술방법을 활용하여 조사대상자가 쉽게 설문에 답할 수 있도록 하였다. 또한, 복잡한 종이 설문지 대신 웹상에서 자료를 입력하고, 향후 입력 후 즉시 진단결과를 얻도록 하여 진단의 편리성과 즉시성의 확보에 노력하였다.

조사지표는 영역별로 정부혁신활동성을 측정할 수 있는 혁신리더십, 비전과 역량, 구성원의 역량, 혁신채택-실행도 등의 지표를 선정하고, 혁신의 정도나 단계(수준)를 진단하고 판정하기 위하여 숨겨진 도구인 혁신기반조성도, 혁신활동정렬성, 혁신체질화 지표, 혁신장애요인, 성과개선도 등의 지표를 포함시켰다.

그림 3-1. 정부혁신 조사지표의 구성체계

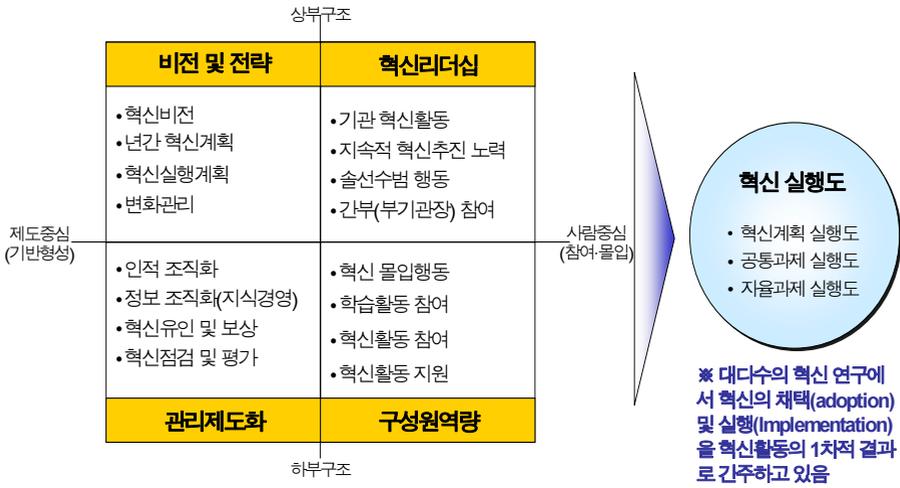


자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

## 나. 혁신활성화 수준

정부혁신활동의 핵심인 혁신활성화지표는 투입(input)과 과정(process)을 측정하는 영역별 혁신활동과 산출(output)에 해당하는 혁신실행도로 구성되어 있다.

**그림 3-2. 혁신활성화지표의 구성체계**



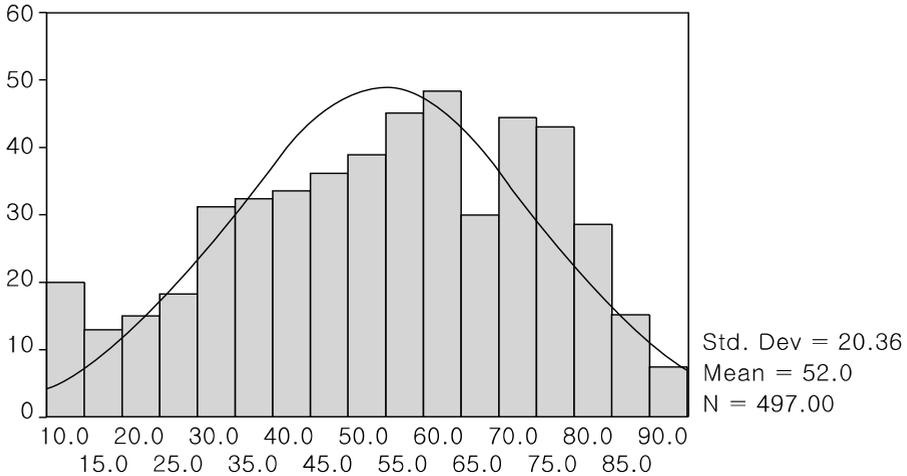
※ 2005년 4월에 실시한 산하기관 혁신수준 진단모형을 수정해서 적용

자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

### 1) 비전과 전략

비전과 전략지표의 조사항목은 혁신비전(보유여부, 전략 연계성, 구체성 등), 연간 혁신계획(보유, 추진일정, 추진예산 등), 혁신실행계획(계획 수, 과제추가, 성과지표 등), 변화관리(참여율 분석, 홍보, 관리전략 수립 등) 등으로 구성되어 있다.

**그림 3-3. 정부혁신 비전과 전략 수립 점수 분포**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

조사결과, 비전과 전략의 수립의 전체평균은 52점으로 전체적으로 타 영역에 비해 높은 수준을 보이는 것으로 나타나고 있으며, 65점을 기준으로 상대적으로 높은 집단과 낮은 집단으로 나뉘고 있다.

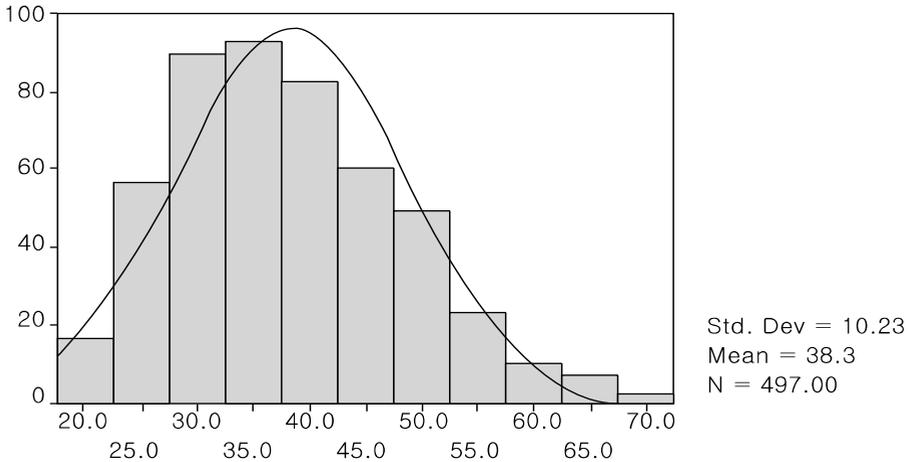
지방자치단체의 경우는 전체 평균 점수가 58점으로 중앙정부와 지방교육청에 비하여 비전과 전략부문에 있어서는 높은 점수를 기록하고 있다. 민선 단체장이 등장한 이후, 선거공약으로 나름대로의 비전을 설정하고 있기 때문에 비전의 현실적인 적용가능성을 차치하고라도 명목상의 비전은 대부분의 자치단체가 보유하고 있다. 따라서 중앙정부나 지방교육청에 비하여 비전수립점수가 높게 나타나고 있다.

## 2) 혁신리더십

혁신리더십의 조사항목은 기관의 혁신활동(조직 및 인사단행, 대외수상 등), 지속적인 혁신추진 노력(회의빈도, 강조빈도 등), 단체장 등의 솔선수

범 행동(아이디어 제안, 보고혁신 등), 간부의 혁신활동 참여(혁신교육 참여, 강조빈도 등) 등으로 구성되어 있다.

**그림 3-4. 혁신리더십 점수분포표**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

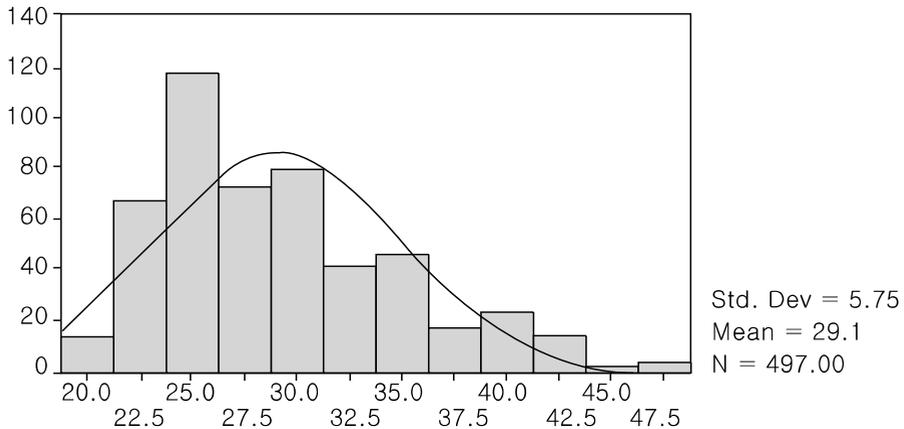
조사결과, 혁신리더십의 전체 평균은 38점으로 전체적으로 타 영역에 비해 중간정도 수준을 보이고 있다. 평균을 기점으로 혁신리더십이 부족한 기관의 수가 더 많이 나타나는 일부 좌 편향 현상을 보이고 있다.

지방자치단체의 경우, 혁신리더십 점수의 전체 평균이 42점으로 전체 평균 점수 보다 높게 나타나고 있다. 이는 주민의 표를 의식한 민선단체장이 원칙적인 혁신을 강조한 결과이고, 각론 부분에서는 다른 결과를 보일 수 있다. 또한, 지방자치단체간의 격차가 너무 커서 혁신미착수자치단체의 경우는 아주 낮은 점수를 기록하고 있다.

### 3) 구성원 역량

구성원역량의 조사항목은 혁신에의 몰입행동(참여의사, 구성원 설득, 이직 등), 학습활동에의 참여(교육활동참여, 학습동아리 참여 등), 혁신활동에의 참여(제안 참여, 서포터즈/TF 참여 등), 혁신활동 지원(프로그램 수, 교육훈련비율 등) 등으로 구성되어 있다.

**그림 3-5. 구성원 역량 점수분포표**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

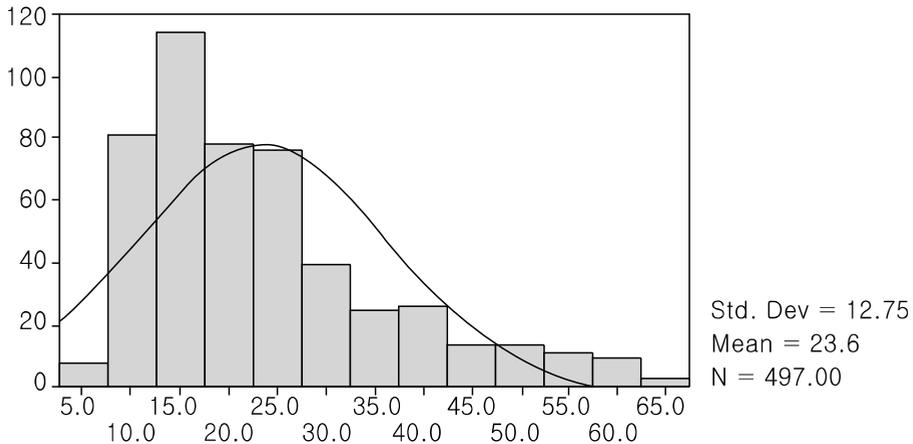
조사결과, 구성원 역량의 전체 평균점수는 29점으로 전체적으로 타 영역에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 또한 점수가 낮은 쪽으로의 좌 편향 현상이 두드러지게 나타나는 등 구성원의 자발적 참여와 역량이 부족한 상황이 나타나고 있다.

지방자치단체의 경우, 구성원 역량의 전체평균 점수가 29점으로 전체 평균 점수와 같은 수준을 보이고 있다. 따라서 많은 지방자치단체 구성원이 혁신의 필요성을 공감하지 못하고 있으며, 마지 못해서 따라가는 소극적이고 수동적인 참여형식을 취하고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### 4) 관리제도화

관리제도화의 조사항목은 인적 조직화(혁신추진조직, 혁신후원조직 등), 정보 조직화(혁신사례공유, 오프라인 모임 등), 혁신유인 및 보상(보상제도, 보상내용/규모 등), 혁신점검 및 평가(점검제도 운영 및 운영내용 등) 등으로 구성되어 있다.

**그림 3-6. 관리제도화 점수분포표**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

관리제도화의 조사결과는 전체평균점수가 24점으로 나타나고 있다. 관리제도화는 타 영역에 비해 소수의 우수집단과 열위집단 간의 차이가 가장 두드러지게 나타나고, 좌 편향 현상이 두드러지게 나타나는 등 전반적으로 제도화의 수준이 낮음을 알 수 있다.

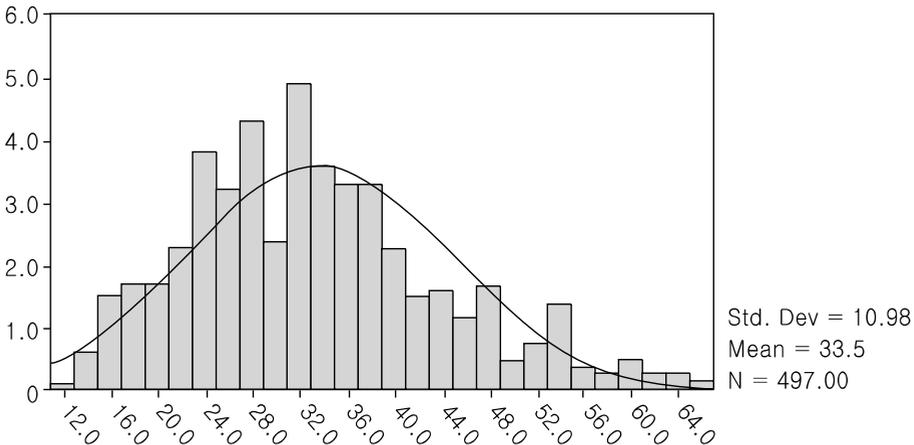
지방자치단체의 경우, 관리제도화의 전체평균 점수가 24점으로 전체 평균 점수와 동일하게 나타나고 있다. 따라서 혁신추진부서를 제외하고는 혁신활동이 조직 전체로 확산되고 있지 않은 실정이다.

### 5) 혁신활성화 점수의 종합

전체의 활성화 점수는 33점으로 조사기관의 절반 이하가 정부혁신 2단계 이하의 수준에 있어서 아직은 혁신의 초기단계임을 알 수 있다.

지방자치단체의 경우는 평균점수가 36점으로 전체 평균점수 보다 약간 높게 나타나고 있지만, 광역자치단체를 제외한 기초자치단체의 경우는 절반 이상이 아직도 초기단계에 머무르는 실정이다.

**그림 3-7. 혁신활성화 점수의 종합**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

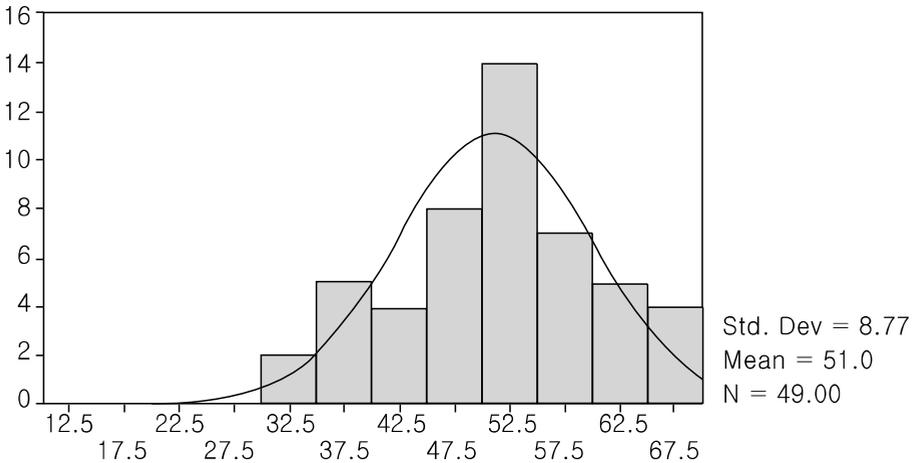
### 다. 혁신진단지수

혁신진단지표는 혁신기반조성도, 혁신활동정렬성, 혁신체질화 지표, 혁신장애요인 등으로 구성된다.

### 1) 혁신기반조성도

혁신기반조성도는 혁신리더십, 비전과 전략, 구성원역량, 관리제도화, 혁신채택-실행도 등 5개의 혁신 영역 가운데 가장 기초적으로 갖추어야 할 10가지 중요변수를 중심으로 구성된 지표이다. 이 혁신기반조성도의 점수가 30점 이하인 경우에는 혁신수준이 1단계인 혁신 미착수 단계로 분류된다.

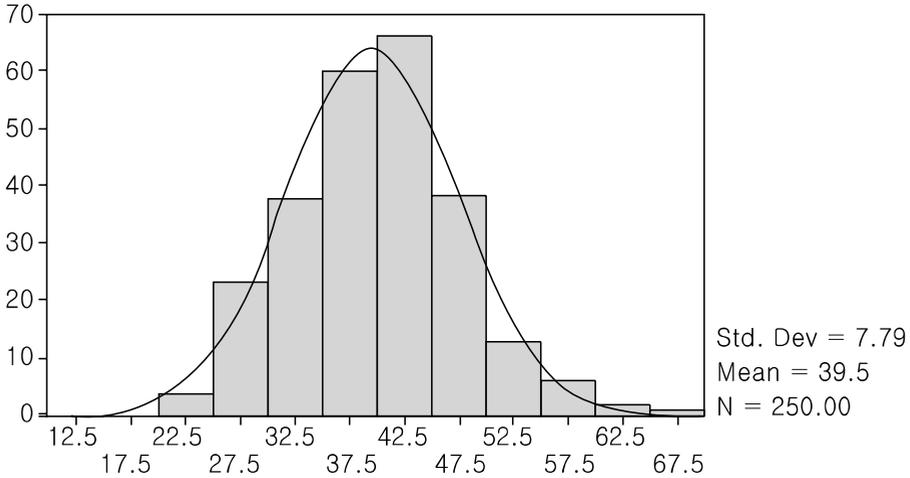
**그림 3-8. 혁신기반조성 점수 분포표(중앙정부)**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

중앙정부의 혁신기반조성 점수는 평균 51점으로 대체로 높은 편이며, 1단계 수준인 30점 이하는 아주 적게 나타나고 있다. 중앙부처의 경우 2004년말에 이미 2단계 이상 판정을 모두 받았기 때문에 이를 기준으로 1-2단계를 구분하는 기준점을 정할 수 있다.

**그림 3-9. 혁신기반조성 점수 분포표(지방자치단체)**



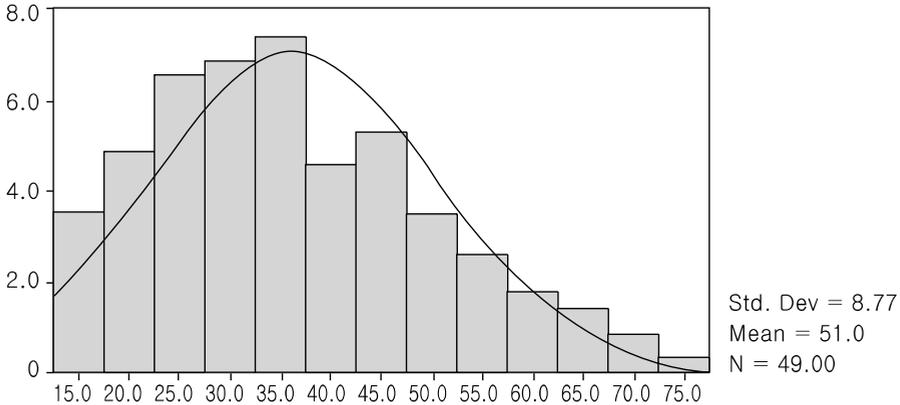
자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

지방자치단체의 경우, 평균점수가 39점으로 중앙정부의 절반 수준에 머무르고 있어서 행정혁신의 초기단계에 있다는 것을 알 수 있다. 하지만, 평균점수 주변에 많은 자치단체가 몰려 있어서 앞으로 지방행정혁신의 빠른 확산이 기대된다.

## 2) 활동정렬성

활동정렬성의 조사항목은 4개 영역간의 일관성 및 연계성, 비전-전략의 연계성, 전략-실행계획 연계성, 간부의 혁신참여, 혁신 지원프로그램, 혁신 참여 의지, 내부후원 조직 활성화 등 13개 항목으로 구성되어 있다.

그림 3-10. 활동정렬성 점수 분포표



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

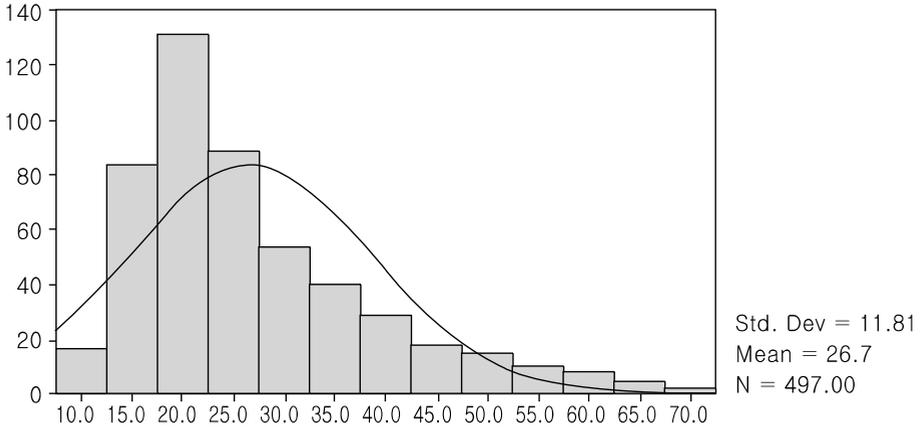
조사결과, 활동정렬성의 전체 평균점수는 36점으로 비교적 낮은 편이고, 점수의 분포는 평균을 기점으로 약간 좌 편향의 솔림 현상이 나타나고 있다. 따라서 60점 이상 혁신활동간 정렬성이 높은 기관의 비율이 낮게 나타나고 있다.

지방자치단체의 경우는 39점으로 전체 평균점수 보다 약간 높은 편이지만, 평균점 이하의 자치단체가 많이 분포되어 있고, 행정개혁이 빠르게 추진되고 있는 광역자치단체를 제외한 기초자치단체의 경우는 전체 평균에 못 미치는 것으로 나타나고 있다.

### 3) 체질화지수

체질화지수의 조사항목은 개인차원에서 혁신을 내면화한 행동이 나타나는 정도(자발적 참여 및 적극적 행동)와 조직차원에서 혁신활동이 문화나 시스템으로 정착된 정도(분위기, 제도 개선빈도, 제도화 심도) 등을 측정할 수 있는 항목으로 정하였다.

그림 3-11. 체질화지수 점수 분포표



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

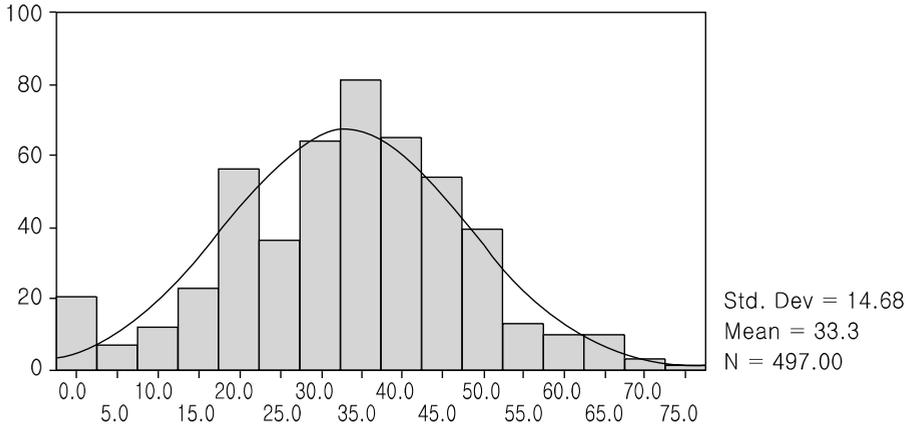
조사결과, 체질화지수의 전체 평균점수는 26점으로 나타나서 지극히 낮은 수준을 보이고 있다. 점수의 분포가 좌 편향 현상이 두드러지게 나타나는 등 전반적으로 낮은 체질화의 수준을 보이고 있으며, 60점 이상 혁신체질화가 높은 기관의 비율이 상당히 낮다.

지방자치단체의 경우는 28점으로 전체 평균 점수 보다 다소 높은 것으로 나타나고 있지만, 광역자치단체를 제외한 기초자치단체는 아직도 행정혁신을 실감하지 못하고 있다.

#### 4) 성과개선도

성과개선도의 조사항목은 운영효율성 개선(예산대비 인건비 증가비율, 인당 사업예산증가율, 신규사업예산 비율 등), 고객가치 증가(신설/개정법률안 증가율, 신규 서비스 개발 증가율, 고객만족도 증가율 등) 등으로 구성되어 있다.

그림 3-12. 성과개선도 점수 분포표



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

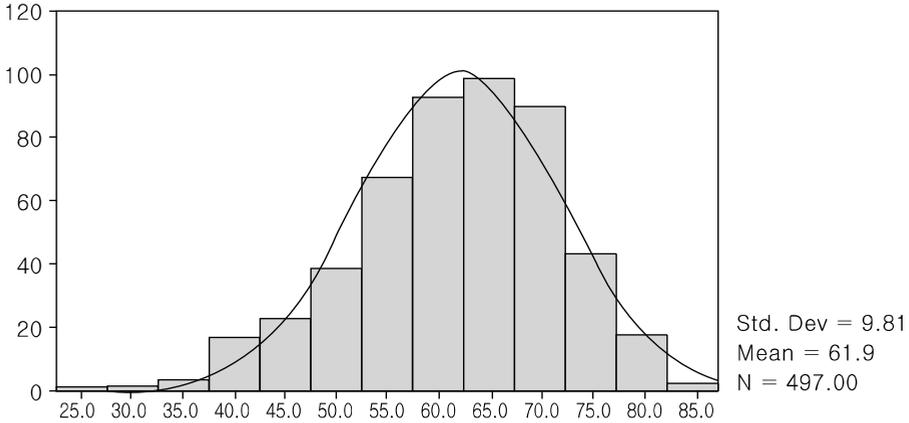
조사결과, 성과개선도의 전체 평균점수는 33점이고, 전체적으로 평균을 기점으로 좌우 균형된 모습을 보이고 있다. 상위기관에 비해 성과개선도가 현저히 떨어지는 기관도 20% 정도에 이르고 있다.

지방자치단체의 경우, 평균 점수가 38점으로 전체 평균 점수 보다는 다소 높게 나타나고 있지만, 대부분의 자치단체가 행정혁신의 초기 단계에 있기 때문에 추진과제나 추진사업의 성과를 판단하기에는 성급한 면이 있어서 그 다지 신뢰할 수 있는 자료는 아니다.

### 5) 혁신장애요인

혁신장애요인의 조사항목은 혁신기반조성 단계에서의 장애요인 6가지, 혁신활성화 단계에서의 장애요인 6가지, 혁신체질화 단계에서의 장애요인 6가지 등을 포함하고 있다.

그림 3-13. 혁신장애요인 점수 분포표



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

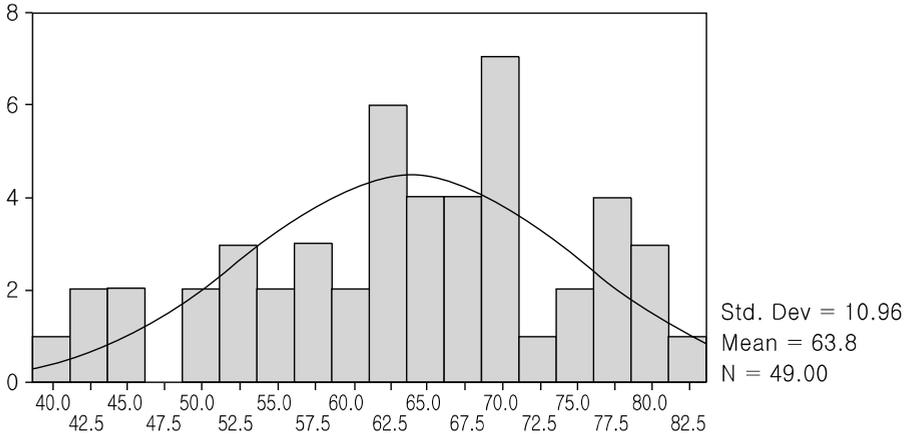
혁신장애요인의 조사결과, 전체 평균 점수는 62점으로 나타났다. 평균 점수인 62점을 기준으로 볼 때, 장애를 높게 인식하는 기관의 수가 더 많은 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 경우는 63점으로 전체 평균 점수 보다 약간 높게 나타나서 장애의 정도를 더 많이 의식하는 것으로 나타났다. 이는 아직도 혁신에 대한 지방공무원들의 인식수준이 낮고 공감대가 확산되지 않은 관계로 혁신을 추가적인 업무부담으로 생각하는 경향이 있기 때문이다.

## 라. 정부혁신지수

정부혁신지수는 혁신활성화지수, Hidden 진단지표, 성과개선도 등을 가중평균하여 구성한 복합지표로 정부혁신의 수준을 나타내는 것이다.

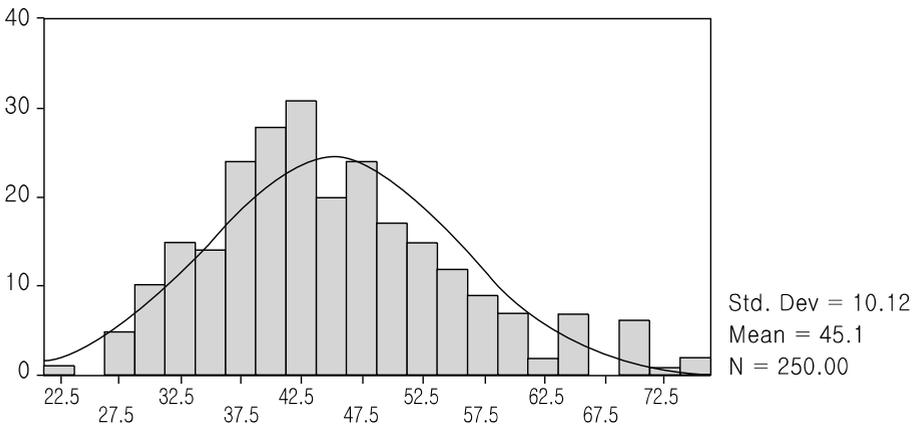
**그림 3-14. 정부혁신지수 점수 분포표(중앙정부)**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

중앙정부의 혁신지수의 평균 점수는 64점으로 비교적 높게 나타났다. 행정개혁 추진이 지방에 비하여 빨랐으며 여러 가지 여건이 지방에 비하여 좋기 때문에 중앙정부는 혁신 수준이 높게 나타나고 있다.

**그림 3-15. 정부혁신지수 점수 분포표(지방자치단체)**



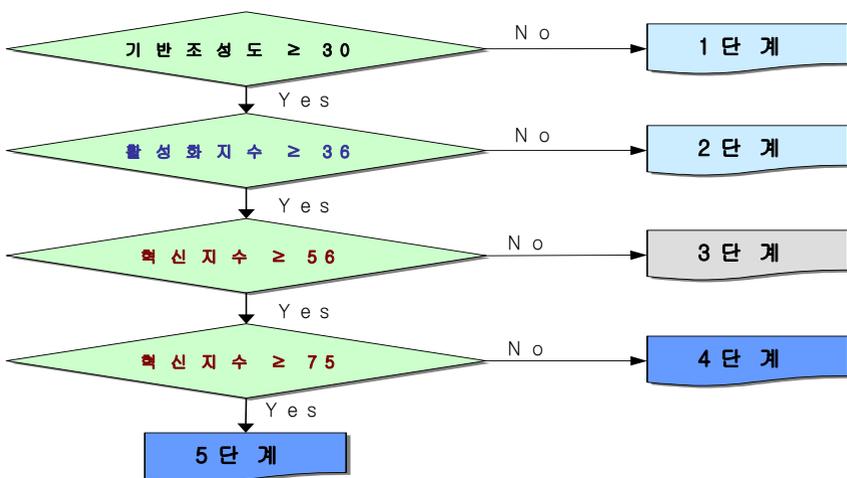
자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

지방자치단체의 경우는 평균 점수가 45점으로 중앙정부에 비하여 낮은 편이고, 많은 자치단체가 점수가 낮은 좌측에 편향되어 있다. 따라서 지방자치단체의 혁신 수준은 중앙정부 보다 낮은 수준이며, 기초자치단체는 더욱 낮은 수준이다. 다만, 혁신수준이 높은 일부 자치단체가 있어서 뒤떨어진 자치단체를 선도할 것으로 예상된다.

### 5) 정부혁신 단계

정부혁신의 단계는 1단계(혁신 미착수), 2단계(혁신마인드 변화), 3단계(단순업무혁신), 4단계(변화노력의 조직내 확산), 5단계(혁신 문화의 정착 시작) 등 5단계로 구분하고 있다. 각각의 혁신 단계를 판단하는 지표는 앞에서 설명하고 제시한 기반조성도, 활성화지수, 혁신지수 등 3가지 지표이고, 판단 기준은 다음의 그림과 같다.

그림 3-16. 혁신단계의 판단 기준



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

이상의 그림에서 기반조성도 점수가 30점 이하이면, 혁신 1단계로 간주하고, 기반조성도 점수가 30점 이상이고, 활성화 지수 점수가 36점 이하이면, 2단계, 활성화지수 점수가 36점 이상이고, 혁신지수 점수가 56점 이상이면, 3단계, 혁신지수 점수가 56점 이상 75점 이하면, 4단계, 혁신지수 점수가 75점 이상이면 최고 단계인 5단계 등으로 각각 판정하고 있다.

**표 3-5. 정부혁신 단계별 분포표**

구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합 계
중앙부처			1개	27개	9개	48개
			2.1%	56.3%	18.8%	100.0%
지방자치단체	27개	107개	81개	35개		250개
	10.8%	42.8%	32.4%	14.0%		100.0%
지방교육청	59개	123개	13개	3개		198개
	29.8%	62.1%	6.6%	1.5%		100.0%
전 체	86개	231개	105개	65개	9개	496개
	17.3%	46.6%	21.2%	13.1%	1.8%	100.0%

자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

이상의 표에서 살펴보면, 전반적으로 중앙부처가 혁신을 선도하고 지방자치단체가 그 뒤를 따르는 것으로 나타났다. 496개 조사대상기관의 17.3%에 해당하는 86개 기관이 혁신 미착수단계인 1단계에 있고, 절반 이상인 63.9%인 317개 기관이 혁신의 초기단계인 1,2단계에 머무르고 있다는 것을 알 수 있다.

또한, 본격적으로 혁신을 추진하는 단계인 4단계 이상은 14.9%인 74개

기관만이 도달해 있고, 5단계에는 중앙부처만 도달해 있다. 지방자치단체의 혁신단계별 분포 현황을 살펴보면, 2단계에 도달해 있는 자치단체가 42.8%로 가장 많으며, 53.8%가 혁신 초기단계인 1단계와 2단계에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 다만, 일부 자치단체의 경우 중앙정부에 버금가는 4단계 혁신수준을 보이고 있다.

**표 3-6. 지방자치단체 행정혁신 단계별 분포표**

구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합 계
광역시·도			8개	8개		16개
			50.0%	50.0%		100.0%
자치구	9개	33개	18개	9개		69개
	13.0%	47.7%	26.1%	13.0%		100.0%
시	6개	32개	29개	10개		77개
	7.8%	41.6%	37.7%	13.0%		100.0%
군	12개	42개	26개	8개		88개
	13.6%	47.7%	29.5%	9.1%		100.0%
전 체	27개	107개	81개	35개		250개
	10.8%	42.8%	32.4%	14.0%		100.0%

자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

이상의 표에서 살펴보면, 16개 광역시와 도 등 광역자치단체의 경우, 중앙정부와 버금가는 3단계와 4단계의 높은 혁신수준을 보이고 있다. 77개 시, 88개 군, 69개 자치구 등 기초자치단체의 경우는 전체적으로 2단계에 가장 많이 분포해 있고, 혁신의 초기단계인 1단계와 2단계에 절반이상의 자치단체가 분포해 있다는 유사한 혁신단계 분포를 보이고 있다. 다만, 시의 경우는 3단계 이상인 자치단체 분포 비율이 50%로 다른 군과 자치구에 비해 다소 앞서가고 있다는 것을 알 수 있다.

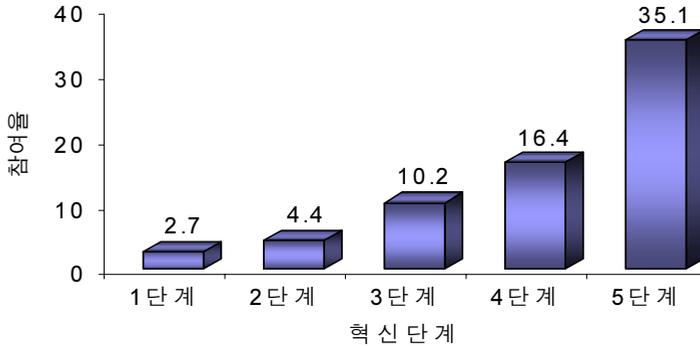
### 3. 지방행정혁신 추진의 문제점

현재 지방행정혁신이 빠른 속도로 확산되고 있으나, 여전히 절반 이상(53.6%)이 혁신 초기단계인 1·2단계이고 특히 혁신미진입자치단체(1단계)가 10.8%(27개)에 이르고 있어, 이에 대한 대책수립이 필요하다. 여기서는 지방자치단체의 혁신수준을 고려하여 혁신준비단계를 중심으로 혁신기반이 구축되지 않은 원인에 대하여 집중 분석하도록 하겠다.

#### 가. 기관장의 혁신활동참여

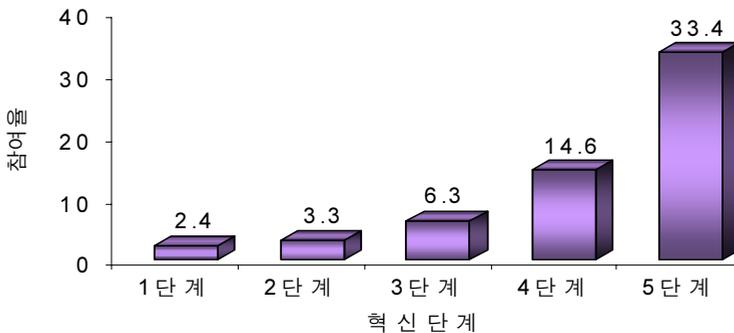
기관의 혁신단계가 높은 기관일수록, 기관장이 혁신관련 회의를 주관하거나 혁신활동에 직접 참여하는 횟수가 증가하고 있다. 따라서 기관의 혁신활동을 활성화하는데 있어서의 기관장 역할이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 특히 지방자치단체의 경우는 단체장의 의지가 정책이나 시책의 성공 여부를 좌우하기 때문에 단체장이 관심을 보이지 않을 경우, 정책이나 시책은 성공을 거두기가 어렵다. 혁신 미착수단계인 1단계의 경우도 단체장이 3개월에 1번 정도 혁신 회의를 주관하고, 혁신활동에 참여하는 지극히 미미한 관심을 보이고 있어서 혁신시책 자체가 지지부진하고 있다.

그림 3-17. 기관장의 혁신회의 주관 횟수(6개월간)



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

그림 3-18. 기관장의 혁신활동 직접 참여 횟수(6개월간)

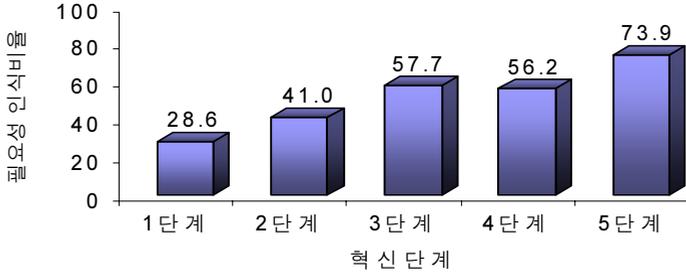


자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

## 나. 구성원의 혁신활동 참여

단체장의 혁신활동 참여에 못지 않게 중요한 것은 구성원의 혁신에 대한 관심과 참여이다. 전체적 추세는 물론 혁신단계가 높을수록 구성원 혁신활동 참여율이 높은 것으로 나타나고 있다.

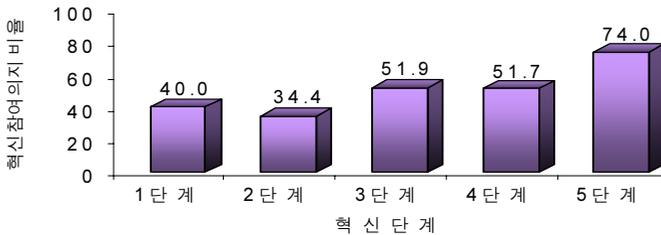
그림 3-19. 혁신의 필요성에 대한 구성원의 인식



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

이상의 그림에서 보면, 혁신 미착수 단계인 1단계에서는 구성원의 28.6%만이 혁신이 필요하다고 인식하고 나머지 71.6%는 혁신의 필요성을 인식하지 못하고 있다. 이와 같이 구성원이 혁신의 필요성을 인식하지 못하면, 혁신활동에 대한 참여가 소극적이고 부정적일 수 밖에 없어서 혁신활동이 활발하게 전개될 수 없게 된다.

그림 3-20. 구성원의 혁신참여 의지



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

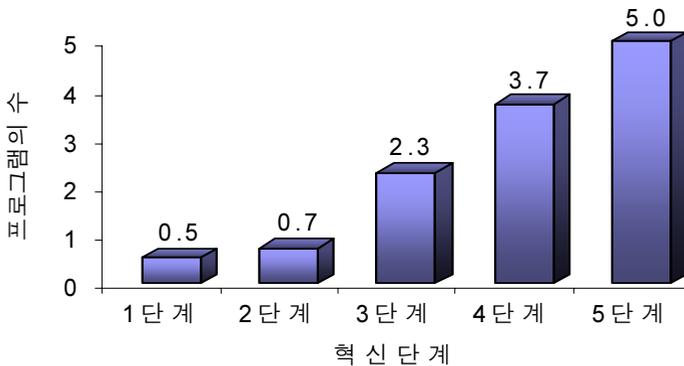
혁신의 필요성에 대하여 인식하지 못하면, 자연히 혁신활동에 대한 참여도가 떨어질 수 밖에 없다. 위의 그림에서 보는 바와 같이 혁신 미착수 단계

인 1단계의 경우, 혁신활동에 적극적으로 참여하겠다는 의지를 밝힌 구성원이 40%에 불과하고 나머지 60%는 혁신활동에 동참하지 않겠다고 하고 있으니 혁신이 올바르게 추진될 리 없다.

### 다. 혁신역량강화 프로그램

조직원들이 혁신의 필요성을 인식하고 혁신활동에 적극적으로 참여하고자 하는 자세가 되어 있다 하더라도 개개인의 혁신역량이 부족하면 혁신을 추진하기가 곤란하다. 따라서 조직원 개개인의 혁신역량을 강화시켜 주는 것이 혁신활동 추진의 선결 과제이다.

그림 3-21. 혁신활동지원을 위한 역량강화 프로그램 수



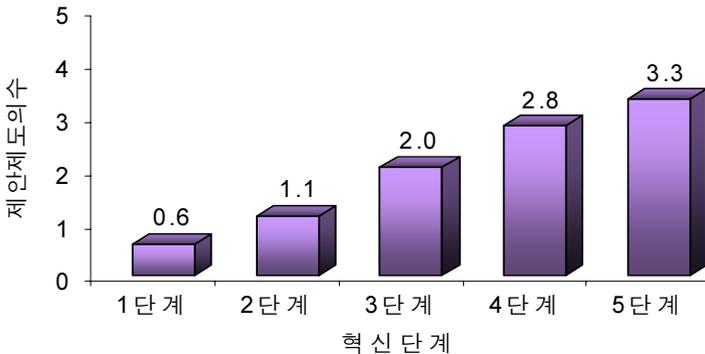
자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

이상의 그림에 의하면, 혁신단계가 높을수록 혁신활동을 지원하기 위한 역량강화 프로그램의 개수가 증가하고 있음을 볼 수 있다. 혁신의 초기단계인 1단계와 2단계에 해당되는 지방자치단체에는 혁신을 위한 역량을 강화시켜 주는 프로그램이 1개 이하로 나타나고 있다.

## 라. 혁신활동 지원을 위한 제안제도

조직원들이 혁신활동에 적극적으로 참여하여야 혁신이 성공할 수 있다. 이러한 혁신활동에의 참여방법 중 하나가 제안제도이다. 아래의 그림에 나타난 바와 같이, 혁신 미착수단계인 1단계에서는 구성원을 대상으로 하는 제안제도를 거의 운영하고 있지 않아서 구성원의 혁신활동 참여기회를 박탈하고 있다.

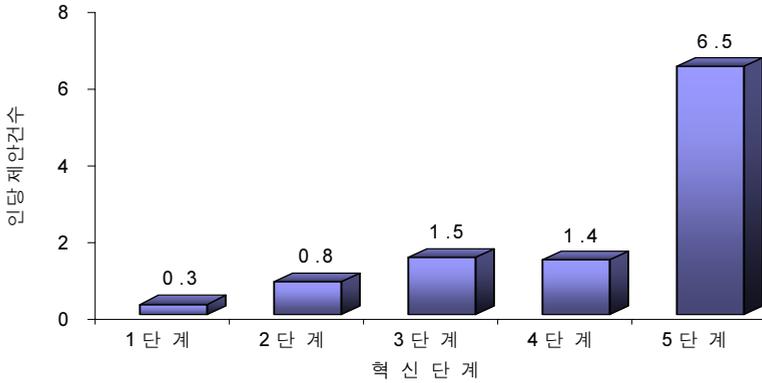
그림 3-22. 혁신활동지원을 위한 제안제도의 수



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

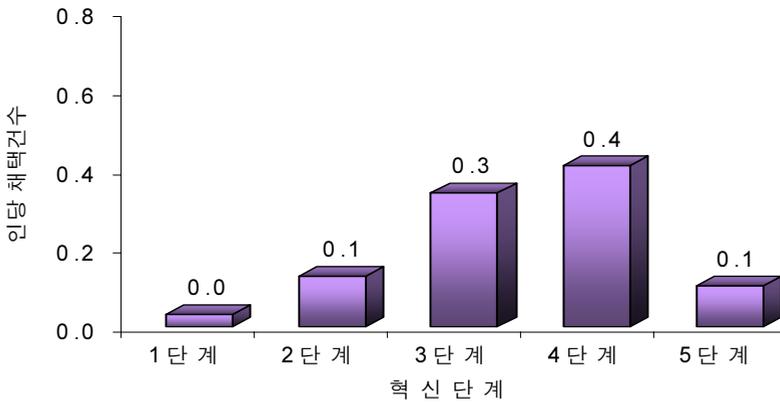
혁신관련 제안제도가 없으니 자연스럽게 혁신에 관한 제안건수도 적을 수밖에 없다. 혁신의 초기 단계인 1단계와 2단계에 해당하는 자치단체에서는 1인당 제안건수가 1건을 넘지 못하고 있으며, 제안의 채택건수도 1건을 넘지 못하고 있다. 아래의 그림에서 살펴보면, 제안제도의 경우, 단계상승에 따라 건수가 지속적으로 증가한다는 것을 알 수 있다.

**그림 3-23. 혁신활동지원을 위한 1인당 제안건수(6개월간)**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

**그림 3-24. 혁신활동지원을 위한 1인당 제안 채택건수(6개월간)**



자료: 행정자치부(2005), 내부자료.

### 제3절 지방행정혁신의 단계별 추진실태 종합

#### 1. 지방행정혁신의 준비단계

정부혁신은 중앙정부를 시발점으로 하여 광역자치단체 → 기초자치단체 등의 순으로 확산되어 가고 있다. 따라서 지방자치단체의 경우는 54% 정도가 준비단계에 머무르고 있는 실정이다. 특히, 기초자치단체는 절반 이상이 혁신의 초기단계인 준비단계에 있으며, 나머지 자치단체는 준비단계에서 실천단계를 준비하고 있거나 막 실천단계에 진입하고 있는 실정이다. 현재 지방행정혁신이 빠른 속도로 확산되고 있으나, 이상과 같이 기초자치단체의 대부분이 준비단계의 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 아직까지 혁신미진입 자치단체로 남아 있는 자치단체도 10.8%에 이르고 있어 이에 대한 대책수립이 필요하다.

실태분석 결과 지방자치단체의 혁신수준이 혁신준비단계에 머무르고 있으며, 행정혁신기반이 구축되지 않은 원인으로는 단체장의 관심 부족과 적극적인 리더십의 결여를 들 수 있다. 지방자치단체의 경우, 단체장의 의지가 정책이나 시책의 성공 여부를 좌우하기 때문에 단체장이 관심을 보이지 않으면 정책이나 시책은 성공을 거두기가 어렵다.

단체장의 혁신활동 참여에 못지 않게 중요한 것은 구성원의 혁신에 대한 관심과 참여이다. 혁신 미착수 단계인 1단계에서는 구성원의 28.6%만이 혁신 필요하다고 인식하고 나머지 71.6%는 혁신의 필요성을 인식하지 못하고 있다. 이와 같이 구성원이 혁신의 필요성을 인식하지 못하면 혁신활동에 대한 참여가 소극적이고 부정적일 수 밖에 없어서 혁신활동이 활발하게 전개될 수 없게 된다.

조직원들이 혁신의 필요성을 인식하고 혁신활동에 적극적으로 참여하고

자 하는 자세가 되어 있다 하더라도 개개인의 혁신역량이 부족하면 혁신을 추진하기가 곤란하다. 대부분의 지방자치단체는 혁신활동을 지원하기 위한 역량강화 프로그램과 제안제도 등이 활성화되어 있지 않았다.

## 2. 지방행정혁신의 실천단계

지방행정혁신의 실천단계에는 16개 광역자치단체 모두가 도달해 있으며, 40% 정도의 기초자치단체가 분포해 있다. 지방행정혁신을 실천하기 위한 과제로는 지방자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 지방공통혁신과제와 지역여건과 실정에 맞게 자율적으로 발굴·추진하는 자체혁신과제 두 가지가 있는데, 현재는 지방공통과제의 실천 계획수립과 자체혁신과제 발굴에 노력하고 있는 실정이다.

따라서 혁신의 실천단계에 도달해 있다고 하더라도 대부분이 지방행정혁신과제를 발굴하고 과제와 관련된 교육활동을 전개하고 있을 뿐이기 때문에 본격적인 실천단계라고 보기는 준비단계에서 약간 벗어난 정도라고 할 수 있다. 따라서 구체적인 혁신관련 교육이나 혁신비전의 공유 혹은 혁신과제의 구체적인 실천 등의 수준에는 미치지 못하고 있다.

## 3. 지방행정혁신의 지속화단계

혁신이 일과성으로 끝나지 않고 계속적으로 업그레이드 되어 성숙되어가는 지방행정혁신의 지속화 단계에 도달한 자치단체는 광역과 기초를 불문하고 한 군데도 없다. 이는 지방행정혁신을 이끌어갈 선도자치단체가 선정된 것이 불과 1달도 되지 않은 상황이고(10월부터 착수), 이들조차도 혁신과제의 도출과 교육활동 등을 시작한 것이 최근이므로 지속화단계는 아직 요

원한 실정이다. 혁신내재화를 위한 팀제는 일부 지방자치단체에서 시범적으로 추진하고 있을 뿐 전국적으로 확산되지는 않고 있는 실정이다.

#### 4. 혁신에 대한 저항관리

혁신의 실패는 혁신안이 잘못되었다기 보다는 혁신을 조직내에 안착시키는 과정에서 사람들(구성원)의 저항에서 비롯되는 경우가 많다. 따라서 혁신을 성공시키기 위해서는 사람의 문제를 관리하지 않으면 안되고, 이를 위해서는 적극적인 저항관리를 수행하여야 한다. 우리나라 지방자치단체의 경우, 아직도 혁신에 대한 지방공무원들의 인식수준이 낮고 공감대가 확산되지 않은 관계로 혁신을 추가적인 업무부담으로 생각하는 경향이 지방행정혁신의 가장 큰 장애요인이 되고 있다.

첫째, 조직내 구성원들이 혁신의 필요성과 혁신안에 대한 구체적인 정보가 없고 혁신의 필요성과 실제 혁신안에 대한 깊은 이해가 부족한 실정이다. 두 번째, 다수의 일반공무원들이 혁신에 참여할 수 있는 기회가 적어서 이들이 혁신에 대하여 냉소적으로 되고 있다. 셋째, 혁신을 정권이 바뀔 때 마다 치루는 일과성 행사로 생각하여 혁신에 대한 구성원들의 신뢰가 부족한 실정이다.



## 제4장 지방행정혁신의 추진전략

### 제1절 지방행정혁신 추진전략의 기본현황

참여정부 출범이후 강도 높은 정부혁신의 물결이 일고 있고 중앙부처들을 중심으로 혁신마인드 확산과 혁신추진이 진행되어져 왔다. 그 결과 중앙부처들은 이제 어느 정도 혁신 추진을 위한 성숙기에 접어들었다고 볼 수 있으나 지방자치단체의 경우에는 이제 겨우 혁신을 추진하려고 준비를 해야하는 태동기에 머물러 있는 실정이다.

지방행정혁신은 앞에서 살펴본 바와 같이 여전히 미흡한 수준임을 알 수 있다. 이러한 사실은 2단계이하에 머무르고 있는 지방자치단체가 전체의 50%이상을 차지하고 있다는 사실로부터 도출 할 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 혁신에 대한 전반적인 재점검을 통한 향후 추진전략을 강구할 필요가 있다. 특히 혁신지수에서 측정하고자 하는 내용들에 대한 충족방안을 마련하여야 할 것이다.<sup>6)</sup>

지방행정혁신은 혁신성과를 국민이 직접 체감케 하여 정부에 대한 신뢰로 이어질 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이러한 인식하에 참여정부는 정부혁신을 지방에 확산시키기 위해 시도 혁신전담조직 신설 등 추진기반 구축과 4급이상 간부공무원 3천여명에 대한 특별혁신교육 등을 통해 지방혁신공감대 형성에 주력하고 있다. 그러나 지방행정의 혁신수준은 여전히

6) 혁신지수 도출을 위하여 측정하고 있는 항목들은 혁신을 위하여 필요한 중요 사항들을 포함하고 있기 때문이다.

미흡한 수준으로 '04. 11월 설문조사 결과, 지방자치단체의 혁신단계는 대부분 (250개 지자체중 98%)이 1·2단계로, 중앙부처와 비교할 때 상대적으로 낮은 단계로 파악되고 있다. 이는 중앙과 지방, 광역과 기초를 연결하는 추진체계 미흡, 지방여건에 맞는 구체적 혁신프로그램 부족 등 혁신역량을 극대화하는데 한계가 있기 때문으로 여겨진다.

따라서 향후 지방행정 혁신의 성과 창출을 위해서는 혁신수준이 초기임을 감안, 추진체계와 혁신마인드 제고 등 인프라 구축에 주력하면서 구체적 혁신활동 지원 강화에 주력하면서 자치단체의 다양성, 주민접점행정, 종합행정 등의 지방행정 특성을 감안하여야 한다. 정부에서도 정부혁신과 차별화된 추진전략 수립 등 전략적·종합적 접근을 시도하고 있다.

이러한 접근방법은 지방행정 혁신의 추진전략에서도 잘 나타나 있다. 즉, 2005년을 지방행정 혁신을 위한 혁신추동력 확보와 혁신 확산에 중점을 두면서 상반기에는 지방행정혁신 추진체계 정비 등을 통해 추동력을 강화하고, 4급이상 혁신교육에 이어, 5급 이하로 까지 혁신교육을 확대하며 지방행정혁신대토론회를 통해 혁신공감대의 확산을 극대화하고 지방행정혁신매뉴얼 보급을 통해 혁신의 가이드라인을 제공하는 전략을 추진하고 있다. 또한 하반기에는 확보된 추동력을 바탕으로 성과확산에 주력하면서 공통혁신 과제 도입·실천을 통해 혁신실행력 강화, 교육·학습 활성화 및 우수사례 공유 강화로 혁신역량 제고, 지역경제와 주민에 파급효과가 큰 지방공기업 혁신 추진, 성과관리시스템 개발 등을 통해 혁신의 시스템화, 혁신수준 진단 (monitoring) 및 평가로 지자체간 혁신경쟁 유도 등을 추진할 계획을 가지고 있다.

본 보고서에서는 이를 토대로 지방행정 혁신과정을 준비, 실천, 지속화 단계로 구분하여 각 단계에서 필요로 하는 추진전략을 살펴보고자 한다. 그리고 이 과정에서 제기되는 혁신에 대한 저항관리 전략을 제시하고자 한다.

## 제2절 지방행정혁신 준비단계의 추진전략

### 1. 단체장 리더십

지방행정혁신과 관련하여 중요한 변수는 정책결정자의 리더십이다. 특히 지방행정 혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 단체장의 리더십이 확보되어야 한다. 지방행정혁신은 수 많은 참여자들 - 시민단체, 이익단체, 지역주민, 의회, 여론, 중앙정부, 광역자치단체 - 이 관여하고 있기 때문에 이들의 정치적 요구에 늘 직면하고 있는 단체장으로서 이러한 요구들을 어떻게 처리하는냐 하는 것이 자신의 재선과도 직결되는 문제이기 때문에 중요하지 않을 수 없다. 이러한 문제들을 자신의 통치능력 범위 안으로 편입하기 위해서 정책결정자인 단체장은 다양한 리더십과 정치적 전략을 구사해야 한다.

단체장의 리더십에 관한 이론은 미국에서도 지난 1960년 중반 사회갈등이 다양하게 표출되면서 본격 연구되었으며, 이때부터 이론적 기반이 형성됐다. 지방정부(단체장)의 리더십에 관한 연구의 대표적 학자는 미국의 Cummingham(1970)으로 1960년대의 클리블랜드, 시카고, 피츠버그 그리고 뉴헤이븐의 단체장들을 대상으로 연구를 진행하였다. 그는 도시문제의 해결을 위해 부족한 자원의 활용과 동원에 대한 단체장들의 성취도를 분석했다. 그는 이들 4곳의 도시의 단체장들을 분석하여 단체장의 리더십과 그 유형에 관한 일곱가지의 특성을 제시하였다. 그 특성들은 창의성과 위기 관리, 주도력, 활력, 개방성, 조직력, 그리고 연구열 등이었다. 이를 기준으로 그는 단체장을 기업가형, 위임 관리자형 등으로 나누었다. 이중 기업가형은 창의성과 감성, 주도성, 개방성의 특징을 보인 반면 관리자형은 융통성이 없으며 관료적이라고 분석했다. 또한 그는 단체장의 개인적 성격도 이같은

리더십 결정에 주 요인으로 작용한다고 설명했다.

한편 Kotter와 Lawrence(1974)는 미국의 20개 지방도시에 대한 비교 연구를 통해 단체장의 리더십을 5개의 유형으로 정리했다. 이들은 단체장의 성향을 의전형, 단순관리자, 개인주의자, 고급관리자, 기업가형 등의 유형으로 나누었다. 먼저 의전형은 도시 내의 현존하는 연결망에 대한 개인적 위상에 초점을 맞춘다. 두 번째로 단순관리자형은 분쟁조정자로서 단기적인 문제에 주안점을 두고 도시에 대해 제한적인 영향력을 갖는다. 셋째, 개인주의자형은 연결망을 개발하려고 노력하는 대신 개인적인 위상에 초점을 맞춘다. 그러나 도시에 약간이나마 변화를 가져온다. 넷째, 고급관리자형은 매우 사업지향적이며, 자신의 지지를 위해 모든 연결망을 동원한다. 마지막으로 기업가형은 도시 내의 모든 연결망을 활용하고 도시에 대한 영향력이 매우 크다.

또한 이들은 단체장들이 업무를 추진하는 환경을 고려하여 단체장의 행태에 대한 준거틀을 마련하였다. 분석의 틀은 3개의 상호 관련된 과정에 기초하고 있다. 첫째, 단체장은 시민들의 원하는 사업이 무엇인지를 결정하므로써 정책의제를 설정해야 한다. 둘째, 단체장은 필요할 때 즉각 동원될 수 있는 연결망을 유지, 구축하여야 한다. 셋째, 단체장은 정책을 집행하기 위해 또 정책의제의 목표를 달성하기 위해 자원들을 활용해야 한다.

단체장의 행태는 정책문제들을 처리하는 단체장의 능력을 결정하는 4가지 요소로부터 영향을 받는다. 이들 변수들은 첫째, 단체장의 성향으로서, 이는 특정한 기술 및 소양을 갖고 집행력을 제공한다. 둘째, 다양한 권력의 정도를 제공하는 정부의 공식적 구조이다. 셋째, 활용가능한 자원의 종류를 결정하는 지역사회 내의 권력배분이다. 넷째, 단체장에게 문제의 쟁점을 광범위하게 제공하는 도시환경이다.

이들의 유형론을 현대의 도시정치에 적용한다면, 대도시 단체장들은 관리적, 의례적, 혹은 개인주의적 유형을 나타낸다는 점을 시사하고 있다. 이들은 의전형이나 개인주의자형은 인구밀도가 낮고 도시성장이 빠른 도시에서

나타나고, 관리자형은 인구밀도가 높은 대도시에서 많이 나타나는 것으로 파악했다.

이러한 이유는 점점 단편화된 권력관계의 특성이 단체장으로 하여금 정책을 집행하도록 도움을 줄 연결망의 동원이나 장기적인 의제를 설정하는데 큰 어려움을 갖게하기 때문이다. 이러한 점이 미국에서 고급관리자형이나 기업가형이라고 분류할 수 있는 단체장을 보기 어려운 이유이다. 이와 관련하여 Yates는 단체장이 소유하고 있는 정치적, 재정적 자원과 단체장의 혁신성, 활동성을 기준으로 리더십 유형을 4가지로 구분하였다(Yates, 1977: 146-165).

**표 4-1. 단체장의 리더십 유형**

자 원 \ 혁신성	강 함	약 함
적 음	개혁가형	중계인형
많 음	기업가형	보스형

첫 번째 유형으로 그는 정치적, 경제적 자원은 적지만 혁신성과 적극적 성향을 지닌 단체장을 개혁가형이라고 하였다. 이러한 유형의 지도자는 한정된 자원으로 인해 문제해결을 상징을 통한 접근을 시도한다고 하였다.

두 번째 유형으로 강력한 정치적 뒷받침과 풍부한 재정적 자원을 가지고 적극적인 문제해결을 시도하는 단체장의 리더십을 기업가형이라고 하였다.

이들이 주로 추구하는 정책은 대규모의 공공사업이나 주민들에게 공공서비스를 제공하는 분배정책이라고 하였다.

세 번째로 강력한 정치적 지원과 재정적 자원을 보유하고 있으면서도 지

역사회 문제해결에 수동적, 소극적인 지도자의 유형을 보스형이라고 하면서 이들은 그의 정치적 자원을 단지 자신의 정치적 통제를 강화하는 데 사용한다는 것이다.

네 번째 유형은 상대적으로 빈약한 자원을 가지고 있으며 지방행정혁신에 수동적 역할을 하는 단체장으로서 Yates는 이들을 중개인형이라고 분류하였다. 이들은 자신의 한계를 인식하고 대부분의 능력을 여러 집단들 사이의 갈등과 이해관계를 조정하는데 사용한다는 것이다.

위의 4가지 유형가운데 지방행정혁신 추진을 위한 바람직한 리더십 유형은 혁신성이 강한 개혁가형 혹은 기업가형일 것이다. 다만 지방행정혁신이 성과를 거두기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 자원의 보유가 중요하게 된다.

개혁가형 혹은 기업가형 단체장이 보유하고 있는 혁신리더십에는 기관장의 혁신활동, 지속적 혁신추진노력, 기관장의 솔선수범, 간부의 혁신참여활동 등이 포함되어 있다. 기존의 혁신관련 연구결과에 의하면 기관장을 비롯한 조직리더들의 상황인식과 위기의식이 부족하고 위기전도사로서의 역할수행이 충분하지 못하면 혁신의 실패 확률이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 단체장 등 리더들의 상황인식이 부족하여 아랫사람이 나서서 행하는 혁신은 성공할 확률이 매우 낮다고 보아야 할 것이다(행정자치부, 2005: 33). 따라서 지방행정혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 혁신리더십이 매우 중요하다. 혁신리더십을 확보하기 위해서는 지방행정혁신에 강력한 드라이브를 걸고 있는 행정자치부가 해야 될 역할과 지방자치단체장과 간부들이 하여야 할 역할이 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

첫째, 행정자치부에서 추진하여야 할 혁신리더십 확보전략이다. 지방행정혁신의 궁극적인 목표는 고객만족행정에 있다. 고객만족행정의 구현을 위하여 내부 업무프로세스를 개선하는 등 다양한 혁신노력을 기울이고 있는 것이다. 특히 중앙부처의 임명직 기관장들과 달리 지방자치단체는 주민들에

의하여 선출된다는 특성을 가지고 있는 바, 중앙부처의 임명직 기관장들 보다 지방자치단체장이 고객만족행정의 구현을 위하여 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 전제하에 살펴본다면 지방행정혁신과 관련된 다양한 요소들에 대한 측정결과를 주민들에게 공개하여야 할 것이다. 따라서 행정자치부는 지방행정혁신과 관련한 혁신리더십에 대하여 정확하게 측정한 후 그 결과를 주민들에게 공시하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 물론 이 경우에는 잘하고 있는 점과 부족한 점들에 대하여 분명하게 구분하여 전달하여야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체장이 혁신리더십을 통하여 지방행정혁신을 성공적으로 추진하기 위한 전략이다. 지방행정혁신에는 부분혁신과 전체 최적화혁신이 있다. 부분혁신은 업무를 추진하고 있는 담당자가 자신의 업무영역 중 개선하여야 할 부분들이 있을 경우 이를 개선하는 것으로 자신의 일을 자신이 개선하는 것임으로 조직구성원들의 저항이 크지 않을 뿐만 아니라 외부컨설턴트의 도움도 크게 요하지 않는 부분이다. 즉, 많은 전문성을 요하지 않는 부분이다. 반대로 전체 최적화혁신은 행정자치부에서 도입하여 운영하고 있는 팀제처럼 조직의 전체틀을 변화시키는 것임으로 조직구성원들의 저항이 클 뿐만 아니라 전문적인 지식이 요구되는 바, 외부컨설턴트의 도움이 있어야 할 것이다.

부분혁신이 조직내에서 발생할 수 있도록 하기 위해서는 최고관리자의 혁신의지를 천명하는 작업이 필요하다. 현 상태에 근본적으로 불만족하며 이를 변화시키기 위하여 노력하여야 한다는 의지를 천명하여야 할 것이다. 이를 위해서는 이상적인 조직의 비전을 제시한 후 전체 조직구성원이 새로운 비전을 달성할 수 있도록 독려하여야 할 것이다. 이 과정에서 최고관리자인 지방자치단체장 스스로 솔선수범하여 비전을 달성하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 또한 BP대회, 학습동아리 경진대회 등 다양한 행사를 개최하여 혁신이 중단되지 않고 지속적으로 추진되고 있다는 것을 조직구성원들에게

알릴 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 경진대회에서 우수한 성적을 거둔 구성원들에게는 인사상 가점, 해외연수기회부여, 혁신마크부착 등 다양한 인센티브를 줌으로써 동기를 부여하기 위하여 노력하여야 할 것이다.

전체 최적화혁신은 앞에서 살펴본 바와 같이 조직의 틀에 변화를 주는 혁신이기 때문에 조직구성원의 저항이 클 수 있는 바, 특히 지방자치단체장의 역할이 매우 중요해진다. 이를 위해서는 지속적인 대화와 설득 그리고 교육의 실시로 마인드를 전환하기 위하여 노력하여야 한다.

이와 같은 부분혁신과 전체 최적화혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 제시한 바와 같이 최고관리자의 리더십이 매우 중요하다. 최고관리자의 리더십이 매우 중요한 바, 이를 확보하기 위하여 노력하여야 할 것이다.

이와 더불어 3장의 실태분석에서 나타나듯이 혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 단체장을 비롯한 리더들의 상황인식과 위기의식이 중요하다. 단체장 등 리더들의 상황인식이 부족한 상태에서 부하들이 추진하는 혁신은 성공할 가능성이 매우 낮기 때문이다. 단체장들이 현상황과 위기를 객관적으로 인식하고 이를 확산할 때 혁신은 성공할 가능성이 높아진다.

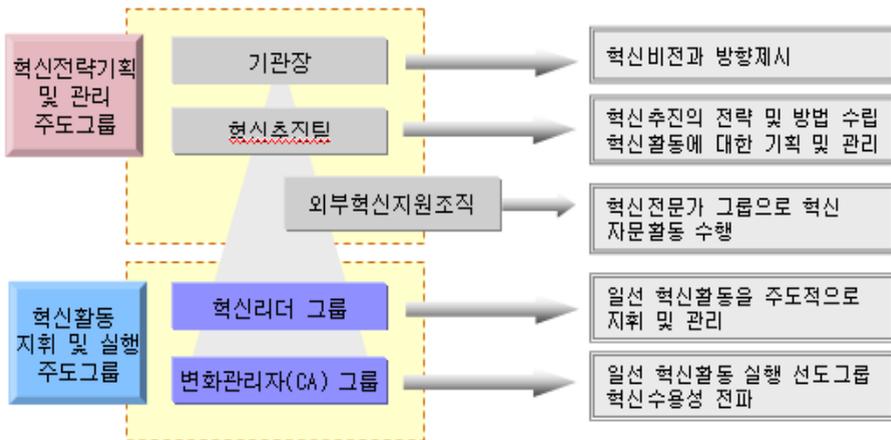
또한 리더가 확고한 의지를 가지고 이러한 의지를 구성원에게 전달할 때 성공적인 행정혁신 추진이 가능해진다. 즉, 지속적인 메시지 전달과 끊임없는 확인이 혁신을 성공적으로 확산시키고 나아가 구성원의 냉소주의를 극복할 수 있게 된다. 이를 위해서는 단체장은 모든 매체를 동원해서 구성원과 직접적인 대화를 시도해야 할 것이다. 특히 단체장이 부서단위의 소규모 그룹과 직접 만나서 대화하는 것이 바람직하며 이를 통해 구성원들의 의견을 직접 들을 수도 있다.

## 2. 혁신추진체계의 구축

혁신추진체계는 혁신활동과 문화조성을 위한 제반 활동(기획, 지원, 관리)을 주체적으로 추진하고 혁신의 장애요인을 개선 및 제거하여 조직 내에 혁신문화가 정착될 수 있도록 관리하고 안내하는 것이 주요 임무로 규정된 조직체계를 말한다. 즉, 이들은 단체장의 혁신의지, 혁신방향과 비전을 공유하면서 혁신을 위한 전략과 방법론을 제공하는 기능을 수행해야 한다.

혁신추진체계는 혁신전략기획 및 관리주도그룹과 혁신활동지휘 및 실행주도그룹으로 구분할 수 있는데, 전자는 지방행정혁신의 기획과 전략을 주로 담당하고 후자는 지방행정혁신의 실천과 집행을 주로 담당하면서 일선에서 혁신수용성을 전파하는 기능을 수행한다.

그림 4-1. 지방행정혁신추진체계



지방행정혁신 추진조직 구성방법은 다음과 같다. 먼저 혁신전략기획 및 관리주도그룹은 기관장을 정점으로 혁신추진팀과 외부혁신지원조직으로 구성되는데, 이 가운데 혁신추진팀은 기관장 직속으로 배치하되 조직내 핵심

인재를 중심으로 5명 이내로 구성한다. 이들은 혁신에 대한 긍정적 사고와 변화 필요성에 강한 의지를 가진 자들을 중심으로 조직내 원만한 인간관계의 소유자로 구성한다.

다음으로 외부 혁신지원 그룹은 혁신에 대한 이론적 학습이 충분하며, 현장혁신 경험이 풍부한 인력 및 조직으로 이들의 구성은 해당 기관에 대한 이해도가 높으며, 애착이 있고 혁신에 대한 기법과 적용능력이 충분한 인력 또는 그룹으로 혁신 추진팀의 자문기구로서의 역할을 수행하게 된다.

또다른 혁신의 주체로서 혁신 리더를 들 수 있다. 혁신리더는 실무에서 혁신의 방향을 안내하고 리더십을 발휘하여 조직 구성원들로 하여금 신뢰와 믿음을 제공하는 역할을 수행하게 된다. 이들의 자격요건으로 기관장과의 커뮤니케이션이 원활하고 변화와 혁신에 대한 필요성을 충분히 공감하는 점 등을 들 수 있으며, 이들은 엄격한 심사과정과 선발과정을 통해 공식적 절차 과정을 통해 임명하여야 한다.

지방행정혁신의 하부그룹으로는 변화관리자(CA: Change Agent) 그룹을 두는 게 바람직하다. 이들은 부서 내에 혁신을 전파하고 다른 구성원들의 혁신수용성을 높이는 역할을 수행한다. 변화관리자는 직무현장에서 혁신을 선도적으로 실행할 직급별(6급 이하) 핵심인력을 선별하되, 긍정적인 사고와 원활한 커뮤니케이션 능력을 가진 인력으로 배치하고 이들을 통해 동료 및 구성원들의 감성적 호소와 애로사항을 조정·운영할 수 있는 능력의 소유자로 구성할 수 있도록 조직하는 것이 바람직하다.

이들 추진조직은 다음과 같은 임무를 수행해야 한다. 먼저 변화를 위한 상황을 만들고 안내 해야 한다. 또한 추진조직체들은 조직 내의 모든 사람들이 공통적으로 이해하고, 조직의 경쟁상황을 이해하는지를 명확히 해야 한다. 이를 토대로 조직 전체의 토론을 통해 각 단체의 비전과 경쟁상황을 전파하여 개인과 팀이 조직의 새로운 방향에 맞추어 자신의 활동을 정확하게 수행할 수 있도록 한다. 그리고 대화를 촉진해야 한다. 대부분 오래되고 규모가

큰 조직에서는 조직 내의 수준이나 부문간의 대화가 거의 일어나지 않는 기능적인 소외가 발생한다. 그러나 변화를 위한 노력은 근본적으로 오래되고 진부해진 경계들을 뛰어넘어 정보를 이동시킴으로서 시작된다. 결과적으로 조직 내의 상이한 부문간의 대화를 조장하고 이런 대화를 중요하게 만듦으로써, 변화 프로세스를 인정하고 허용하는 것이 추진조직체의 중요한 과제이다.

또한 혁신추진조직은 적절한 자원을 제공해야 한다. 변화노력을 수행하다 보면 노력이 멈칫하는 경우가 자주 발생하게 되는데, 이는 선도적인 역할을 해야 할 사람이 주변적인 일에 발생하는 경우 이거나 예산의 미확보로 인해 노력이 지연되고 있는 경우이다. 이러한 상황에서는 추진조직체들이 예산 및 인적자원 등을 확보하거나 적절히 제공해 줄 수 있어야 변화의 노력이 헛되지 않는다.

마지막으로 혁신추진조직은 변화를 균형적으로 관리해야 한다. 변화를 겪고 있는 조직 내 구성원의 불만과 저항의 이유는 필요성에 대한 인식이 부족하거나 능력 혹은 동기부여가 부족하기 때문이다. 따라서 변화추진조직은 혁신의 커뮤니케이션과, 교육, 성과관리를 균형적으로 관리할 수 있어야 한다.

혁신추진조직의 역할은 먼저 혁신추진팀의 경우 혁신동력확보, 혁신활동관리 등의 역할을 수행해야 한다. 혁신동력을 확보하기 위해서는 혁신비전의 수립 및 추진계획을 수립해야하고 혁신추진조직을 구축하여 지방자치단체 구성원들의 혁신역량을 강화하기 위해 구체적 교육프로그램을 작성하고 준비하는 역할을 담당한다.

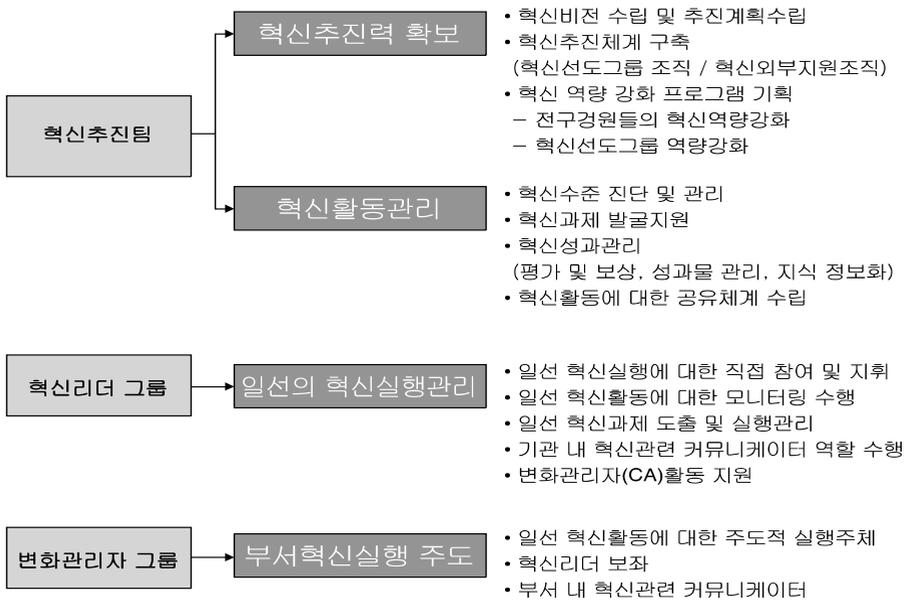
혁신활동 관리를 위해서는 현재 자신이 속해있는 지방자치단체의 혁신수준을 진단하고 이에 따라 혁신 과제를 발굴하며 혁신성과를 관리하기 위한 기능을 수행해야 한다. 구체적으로 혁신성과 관리를 위해서는 평가 및 보상, 성과관리 등의 측면에서 효율적으로 행정혁신이 추진될 수 있도록 노력한다.

한편 혁신리더그룹은 일선에서 혁신을 실행에 옮기는 역할을 주로 담당하

게 된다. 즉, 일선 혁신실행에 대한 직접 참여 및 지휘를 통해 혁신 관련 활동을 모니터링하고 변화관리자의 활동을 지원하며, 일선 혁신과제를 도출하고 이를 실행에 옮기는 과정을 관리하는 역할을 수행해야 한다.

그리고 변화관리자 그룹은 부서의 혁신실행을 주도하는 역할을 수행해야 한다. 이들은 혁신 활동에 대한 실질적 주체로서 혁신리더를 보좌하면서 행정혁신이 실질적 성과를 거둘 수 있도록 관리해야 한다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

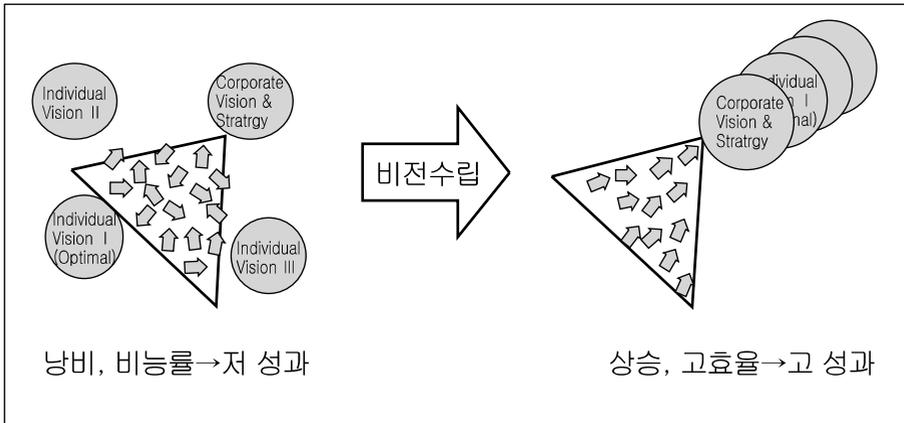
**그림 4-2. 혁신추진 조직의 역할**



### 3. 혁신비전 수립

현재(AS-IS)의 위기를 타파하기 위해서는 위기를 극복하고 도달하여야 할 미래의 바람직한 상태(TO-BE), 즉 비전과 목표를 달성하여야 한다. 그러나 조직은 다수의 개인들이 모여 만든 하나의 집합체로, 구성원들은 모두 각기 다른 가치관을 가지고 있기 때문에 혁신을 통해 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 이러한 개인의 가치관을 조직의 비전 및 목표와 연계시키기 위한 작업이 있어야 한다. 이를 위해서는 새로운 혁신비전의 설정작업이 필요하다. 혁신비전은 각 개인의 가치관을 일체화된 방향으로 이끌어 조직 구성원의 역량과 가치를 효율적으로 결집하고 극대화함으로써 지금의 위기를 해결할 수 있도록 하는 것이다.

그림 4-3. 혁신비전 수립의 방향

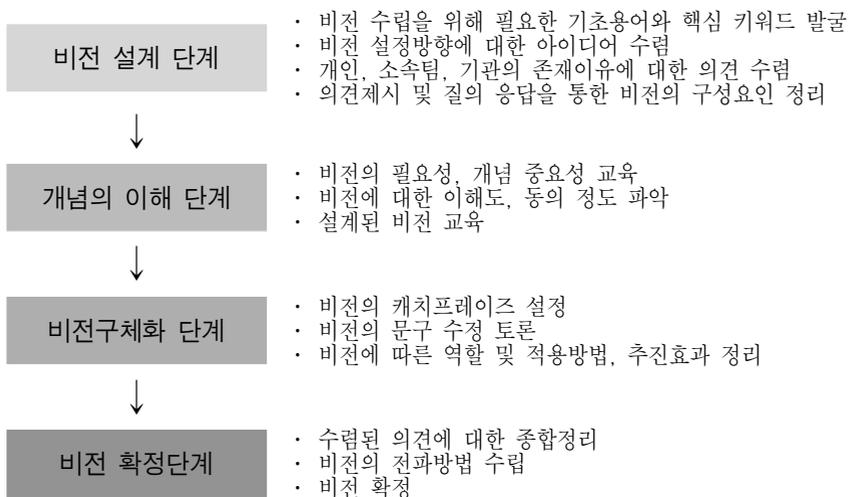


혁신과정에서 비전은 구성원들에게 방향성을 제시하여 실천과 활동을 촉진하는 역할을 담당한다. 성공적인 혁신을 위해서는 구성원들이 행동의 방향 타를 제시해 주는 혁신비전과 목표를 설정하는 작업이 우선되어야 한다.

혁신 비전은 핵심이념(지향가치, 존재목적)과 목표로 이루어지는데 핵심이념은 조직의 정체성(Identity)을 나타내며 존재이유가 된다. 목표는 비전 달성의 결과로 이미지화 되는 조직의 미래상을 나타낸다.

비전 수립의 절차는 아래와 같은 4단계를 통하여 순차적으로 진행된다. 원칙적으로 대다수의 구성원이 참여하여 수립하는 것이 바람직하다. 비전은 최대한 많은 구성원이 참여할 수 있도록 미팅, 간담회, 워크숍 등 온·오프라인을 통해 활용할 수 있는 모든 방법들을 통해 수립되어야 한다.

#### 그림 4-4. 혁신비전수립단계



이와 같이 혁신비전의 설정은 매우 중요한 작업이다. 이와 같은 중요성 때문에 혁신지수의 구성요소 중 하나로 자리잡은 것이다. 혁신지수의 구성요소 중 하나인 혁신비전에는 비전 및 전략의 연계성과 구체성, 연간 혁신계획의 구체성과 타당성, 혁신 실행계획 구체성, 변화관리노력 및 실행도 등이 포함되어 있다. 이와 같은 구성요소들의 특징을 보면 외부전문가에 의하여 비전이 설정되기 보다는 조직 구성원들의 참여에 의하여 비전이 설정되고

이를 구성원 스스로가 관리할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 현재 우리나라 지방자치단체의 혁신비전 설정과정을 보면 스스로 전 구성원이 참여하여 비전을 설정하는 작업을 하는 것이 아니라 외부전문가에게 의뢰하는 경우가 대다수이다. 이는 조직구성원들이야 말로 높은 성과를 내는 조직에서 가장 핵심적인 존재이고 따라서 구성원들이 높은 성과를 내기 위해서는 직원들이 자신들이 소유한 기술과 창의력, 변화에 대한 적응력을 키우고 지속적인 변화의 학습자가 될 수 있도록 권한을 부여해 주어야 한다는 기본적인 논리를 반하는 것이라 볼 수 있다. 이와 같은 점을 고려한다면 혁신비전의 설정은 전체 조직구성원들이 참여하여 만들어져야 할 것이다. 이를 위해서는 미팅, 간담회, 워크숍 등 다양한 형태의 온·오프라인이 동원되어야 할 것이다.

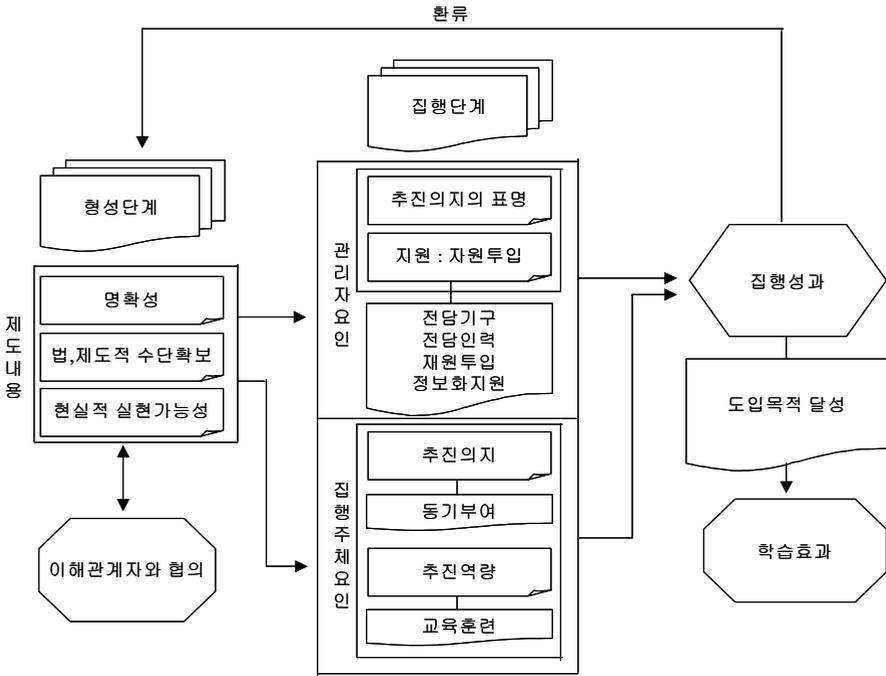
이와 같은 과정을 통하여 혁신비전이 설정되면 비전을 좀더 구체화하고 이를 실현하기 위한 전략을 구상하여야 한다. 전략은 구체화된 형태로 나타나야 하며 연간계획과 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 행정환경의 변화로 인하여 혁신비전을 달성하는데 장애요인이 나타날 경우 이를 즉각적으로 해소하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 이와 같은 제반 과정이 종료될 경우 혁신비전을 선포하고 안내책자, 해설서, 포켓수첩 및 다이어리, 명함과 출입카드 여백, 포스터, 지역방송 광고, 버스광고, 옥외광고, 홈페이지, 이벤트캠페인 등 다양한 방식을 활용하여 이를 전파하기 위하여 노력하여야 할 것이다.

#### 4. 구성원의 역량 확보

모든 제도나 시책이 성공하기 위해서는 성공요인들이 있다. 선행연구들을 종합할 때 바람직한 제도, 최고관리자의 관심, 적절한 자원투입, 집행주체의 수행의지, 집행주체의 역량 등을 들 수 있을 것이다. 보다 구체적으로 보면 명확한 목표, 법·제도적 수단 확보, 현실적 실현가능성 등의 요건을 충족한

바람직한 제도가 존재하여야 한다. 그 다음에는 최고관리자가 수시로 추진 의지를 표명하는 등 관심도가 높아야 한다. 그리고 전담기구, 전담인력, 예산확보, 정보화 자원 구축 등과 같은 적절한 자원이 투입되어야 한다. 다음 으로는 제도를 전담하여 추진하는 전담인력의 추진의지가 높아야 하며, 동시에 전담인력의 역량이 뛰어나야 한다. 이와 같은 5가지의 요소들이 결합 될 때 정책, 제도 그리고 시책은 성공적으로 정착되고 운영될 것이다.

그림 4-5. 지방행정혁신의 성공요인



위의 그림에서 보는 바와 같이 혁신의 성공하기 위해서는 혁신의 주체인 구성원이 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 같은 이유 때문에 혁신지 수에는 구성원 역량이 포함되어 있으며, 여기에는 구성원의 혁신몰입행동,

구성원 학습활동참여, 기관의 혁신활동 지원 등의 요소가 포함되어 있다.

구성원 역량과 관련해서는 가장 큰 문제로 지적할 수 있는 것이 변화에 대한 저항으로 인하여 자발적인 참여가 부족하다는 것이다. 자발적인 참여를 유도할 수 있어야만 혁신이 성공할 수 있다. 구성원의 참여는 타율적인 참여와 자발적인 참여로 구분할 수 있는 바, 보다 바람직한 방향은 자발적인 참여이다. 자발적인 참여를 위해서는 구성원의 내면에 혁신이 중요하다는 것이 위치하여야 한다. 이를 위해서는 다양한 교육을 통하여 마인드전환을 할 필요가 있을 것이다. 교육은 일방향적으로 진행되기 보다는 쌍방향적으로 진행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 조직구성원이 직접 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 한다는 것이다. 역할연기, 연극, 선진지 견학 등과 같은 방법이 활용될 수 있을 것이다.

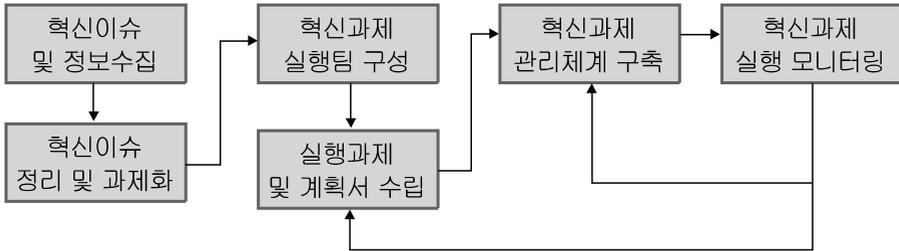
이와 같은 방법에 의하여 자발적인 참여를 유도하되 부수적으로 타율적 참여제도도 병행되어야 할 것이다. 타율적 참여로는 경진대회, 성과관리시스템의 도입 등의 방법을 활용할 수 있을 것이다.

### 제3절 지방행정혁신 실천단계의 추진전략

#### 1. 지방행정혁신 과제 발굴 및 실행

혁신과제는 혁신비전을 달성하기 위해 조직전체, 부서, 개인의 수준에서 일하는 방법과 수단을 바꾸는 모든 과제를 의미한다. 혁신과제를 수행하기 위해서는 발굴단계에서 실행모니터링까지 6단계의 프로세스를 거치게 된다 (행정자치부, 2005).

그림 4-6. 혁신과제 실행단계



혁신과제를 실행하기 위한 첫단계는 혁신이슈 및 정보수집이다. 이 단계에서는 기관의 현안문제 및 구성원들의 혁신에 대한 의견을 청취하고 정보를 수집한다. 특히 Process, Product, Partnership, 조직구조, 인사, 평가, 조직문화 등 다양한 측면에서 이슈를 수집 하여야 한다. 이 과정에서 이용할 수 있는 수행 Tool & Skill은 혁신 공유방 및 제안제도를 통한 의견수렴, 직원 혁신 워크숍을 통한 혁신이슈 발굴, 혁신진단 결과를 바탕으로 이슈 도출 등을 들 수 있다.

두 번째 단계는 혁신이슈 정리 및 과제화 단계로서 수집된 혁신이슈에 대해서 구성원과 조직에 미치는 영향, 개선가능성, 외부환경요인 제약성 등을 고려하여 분류작업을 진행한다. 분류된 혁신이슈를 Process, Product, Partnership, 조직구조, 인사제도, 평가제도 등의 관점에서 대분류를 하여 혁신과제화 하여 체계적으로 정리하며, 이를 관리하는 Data Pool을 구축한다. 이렇게 구축된 혁신과제 Pool을 중심으로 혁신과제 우선순위를 설정하는 단계가 다음 과정이다. 현재 지방행정혁신 공통과제가 15개로 제시되고 있으며, 15개 공통혁신과제를 이외에 기관 자율적으로 다양한 혁신이슈를 중심으로 고유과제를 지속적으로 도출/관리하는 것이 중요하다. 이 단계에서 적용할 수 있는 수행 Tool & Skill은 혁신리더 및 CA Workshop, Quick-Survey 등을 들 수 있다.

혁신과제 실행을 위한 세 번째 단계는 혁신과제 실행팀 구성으로, 이 단계에서는 우선순위에 의해 결정된 혁신과제를 단계별로 추진하기 위해서는 이를 구성하는 것이 필수적이다. 전반적으로 혁신과제를 수행하는데 있어 일부 담당자를 지정하여 업무적 성격으로 진행하는 경우가 빈번하다. 하지만 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 별도의 수행팀을 TFT(Task force Team)로 구성하여 본연의 업무이외의 구성원들이 다 함께 참여하여 혁신 활동을 수행하고 그 성과에 대해 성공체험을 공유할 수 있도록 하는 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 구성원 스스로의 뜻과 의지에 따라 자율적인 TFT조직이 구성될 수 있도록 권유하는 것이 효과적이며, 이를 위해서는 혁신과제 수행에 따른 인센티브와 보상이 동반할 수도 있다. 이를 수행하기 위한 Tool & Skill은 혁신과제 실행팀 워크숍을 통해 혁신과제 및 과제추진을 위한 아이디어를 제공받는다.

네 번째 단계는 혁신과제별 실천과제 및 계획서 수립으로, 혁신과제 실행팀별로 워크숍을 통해 실천 과제를 도출하고 구체적인 실행계획서를 수립한다. 혁신담당조직은 혁신과제 실행팀의 워크숍활동이 개별적으로 이루지기보다 전체가 함께 하는 통합 워크숍을 기획하는 것이 효과적이다. 특히 실행팀간의 경쟁을 유도하고 실천계획서 수립의 Quality를 확보하는데 매우 유용하다. 혁신담당조직은 혁신과제 실행팀별로 도출한 실행계획서를 모아 전체 혁신과제 실행 로드맵을 작성하여야 한다. 이를 수행하기 위한 Tool & Skill은 혁신과제 실행팀 워크숍 등이 있다.

다섯 번째로 혁신과제 관리체계 구축 단계에서는 혁신과제를 체계적으로 관리하기 위한 시스템을 구축하는 단계이다. 혁신과제 실행이 구체적으로 진행됨에 따라 진행과정과 결과에 대한 관리체계가 필요하다. 이를 위해서는 웹 시스템을 구축하여 혁신과제 추진방을 개설하고 혁신과제 점검회의와 혁신과제 추진보고 워크숍을 진행하는 방법이 있다. 또한 혁신과제 진척상황을 점검하는 미팅과 워크숍을 주기적으로 기획하여 실시합니다.

마지막으로 혁신과제 실행 모니터링 단계는 과제 실행 후 내·외부 모니터링을 통해 결과를 확인하고, 혁신수행 과정을 체계적으로 관리하여 문제점 발생시 수정, 보완조치 등 Feedback 활동을 강화하는 활동을 의미한다.

이러한 과정을 통해서 발굴된 지방공동혁신과제는 자치단체의 규모와 특성, 여건 등 외부환경에 관계없이 모든 지방자치단체에 적용할 수 있는 지방공동혁신과제와 각 자치단체의 특수성과 지역적 여건을 반영한 자율혁신과제로 구분할 수 있다. 특히 참여정부에서는 지자체에 공통으로 적용할 수 있는 「지방공동혁신과제」를 선정하여 이를 「혁신선도자치단체」를 통해 시범실시할 계획이다. 그리고 혁신과제 이외 지자체별 특성을 고려한 「자체혁신과제」를 적극 발굴·추진하여 신과제 실천·확산으로 행정서비스를 제고하려는 시도를 하고 있다.

지방공동혁신과제는 행정서비스의 질과 주민만족도 제고 차원에서 전 지자체에 확산할 필요성이 있고 또한 공통적으로 적용 가능한 핵심과제로서 주로 행정프로세스 혁신 등 행정시스템 및 혁신Infra 구축, 혁신문화 조성 등과 관련된 과제들이다. 여기서 선정된 공통과제들은 지방행정의 특수성을 감안하여, 정부혁신공통과제(17개) 중 지방차원에서 추진 가능한 과제(11개) 외에 지방행정의 특수성(주민참여) 등을 고려하여 추가 선정되었다. 선정분야는 행정프로세스(Process), 정책품질(Product), 주민참여·협력(Partnership), 혁신인프라(Infra) 등 4개 분야로서 혁신과제로 선정된 각 분야별 공통과제 현황 및 정부혁신공통과제와 지방행정혁신공통과제를 비교하면 다음 표와 같다(행정자치부, 2005).

**표 4-2. 지방공통혁신과제 현황**

Partnership(3)	Product(3)	업무수행Process(6)
① 주민참여 활성화 ② 공익활동 지원 ③ 갈등관리	④ 정책품질관리 ⑤ 행정서비스전달 체계개선 ⑥ 정책홍보	⑦ 일하는 방식 개선 ⑧ 지식관리 개선 ⑨ 민원제도 개선 ⑩ 기록관리 개선 ⑪ 정보공개 개선 ⑫ 재정운영의 효율성 제고
혁신인프라	⑬ 조직의 유연성 제고 ⑭ 능력과 성과중심의 인사혁신 ⑮ 성과관리시스템 도입	

**표 4-3. 정부공통혁신과제와 지방행정공통혁신과제 비교**

구 분	과 제
정부공통혁신과제(17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책품질관리 ▪ 지식관리 ▪ 기록관리 ▪ 정책홍보</li> <li>▪ 일하는 방식 개선 ▪ 정보공개 ▪ 민원제도개선</li> <li>▪ 갈등관리 ▪ 성과관리 ▪ 규제개혁 ▪ 정보의제관리</li> <li>▪ 인사혁신 ▪ 법적의무권장 ▪ 재정혁신 ▪ 조직관리</li> <li>▪ 지방이양 ▪ 전자정부</li> </ul>
지방행정공통혁신과제(12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책품질관리 ▪ 지식관리 ▪ 기록관리 ▪ 정책홍보</li> <li>▪ 일하는 방식 개선 ▪ 정보공개 ▪ 민원제도개선</li> <li>▪ 갈등관리 ▪ 행정서비스 전달체계 개선 ▪ 재정운영의 건전성 효율성</li> <li>▪ 주민참여 ▪ 공익활동 적극지원</li> </ul>

## 2. Six Sigma를 통한 정책품질관리

### 가. Six Sigma의 개요 및 접근전략

Six Sigma는 지속적인 조직문화의 변화관리(Change Management)를 추진하기 위해 고객을 중심으로 프로세스의 효과와 결함의 측정하고 이를 기초로 경쟁력 확보를 위한 적극적인 목표설정을 통하여 사업의 모든 부문에 혁신의 개념과 방법을 활용하는 관리철학이다. Sigma는 그리스 문자로서 어떤 절차 또는 절차의 분포를 의미하는 것으로 프로세스의 관리능력을 나타내는 통계적 측정단위이며, 측정된 Sigma값은 DPU(Defect Per Unit), PPM(Parts Per Million)등과 관련되어 표현되게 되는데, 6 Sigma Level은 백만 개 서비스 중에서 3내지 4개의 불량(3.4PPM)만을 허용하는 수준을 의미한다. 따라서, 높은 Sigma Level을 갖는 프로세스가 불량품을 적게 만드는 능력을 가지고 있다고 설명될 수 있으며, Sigma Level이 증가할수록 비용은 줄어지며, Cycle-Time이 짧아지며, 고객의 만족도는 증가하게 된다(안용진, 2005; Goh, 2004).

Six Sigma의 본질은 여러 가지 각도에서 이해될 수 있다. 통계적 측정수단으로서의 Six Sigma는 우리가 어디로 가야하고, 그것을 얻기 위해서 무엇을 해야 하는지를 명확하게 제시하는 것이다(박준오 외, 2003). 이것은 사업전략과 연계되어 전 자치단체차원에서 행정혁신을 달성하는 전략으로써 활용되게 되며, 업무의 프로세스 측정, 현재의 위치파악, 조직목표의 설정, 전 자치단체의 개선활동, 성과의 측정과 보상으로 이어지는 일련의 변화관리과정을 형성하는 것이다. 도구로서의 Six Sigma는 서비스 및 서비스의 개발, 생산, 판매에 이르기까지의 모든 업무체계에 걸쳐 문제를 발견하고 해결하는 계약적이고 분석적인 도구를 제공하는 것이다. 이를 통하여 문제를 객관화하고 공유하게 하고 표준화된 절차에 의하여 문제가 해결되도록 하는

것이다. 이러한 과정은 축차적인 반복과정을 거쳐서 조직의 문화로 정착되게 되며 구성원이 수행하는 모든 일에서 결함을 줄이고, 생존의 최우선 전략인 고객만족을 통하여 성과를 향상시켜 가는 것이다(Park 외, 2005; 안영진, 2005).

Six Sigma의 전략은 크게 두 가지로 구분될 수 있는데, 하나는 프로세스의 불안정성을 나타내는 산포의 개선이고 또 하나는 절대적 경쟁우위를 확보하기 위한 프로세스의 능력의 개선이다. 조직의 낭비구조는 취약한 프로세스의 관리능력에서 발생되게 되는데 이것은 프로세스의 예측능력이 취약한데 그 원인이 있으며, 이러한 예측능력을 높이는 것이 프로세스의 산포를 감소시키는 것이다. 그러나 아무리 프로세스가 안정되어 있다하더라도 절대적인 능력이 경쟁력확보를 보장하지 못한다면, 이것은 마치 초등학교 학생과 대학생과 달리 시험을 하는 것과 같은 결과를 가져오게 된다. 이러한 관점에서 경쟁의 우위를 확보하기 위한 전략이 능력의 개선이다(이건창 외, 2004).

결론적으로, Six Sigma는 조직의 미래를 보장하기 위하여 현재의 상태를 다양한 관점에서 계량적으로 정확하게 그리고 객관적으로 명확하게 분석하여 미래가치를 위한 목표를 세우고 달성해 가는 일련의 변화관리활동이며, 올바른 지식을 올바른 절차에 의해서 노하우를 획득하고 이를 생존의 기반이 되는 지식으로 공유하여 Best Practice의 구현을 통한 전체최적화를 추구하는 조직문화 혁신활동이라고 할 수 있다.

## 나. Six Sigma의 도입 절차

Six-Sigma의 고객만족 프로세스는 크게 세 가지 과정으로 구분해 볼 수가 있는데, 그 첫 번째가 고객 만족의 핵심요소(CTQ)가 무엇인지를 찾아내는 개념화 Define과정이고, 둘째는 고객만족요소를 결정짓는 내부 프로세

스는 무엇인지를 명확히 밝혀내는 특성화(Characterization)과정이며, 셋째는 밝혀낸 핵심 내부프로세스가 고객만족 지향적이 되도록 최적화(Optimization)하는 과정이다(배영인·노재범, 2002). 특성화 과정은 다시 측정(Measure)단계와 분석(Analyze)단계로 구분하고 있으며, 최적화 과정은 개선(Improve)단계와 관리(Control)단계로 나누어서 고객만족활동 또는 문제해결활동을 실시하고 있는 것이다.

## 1) 개념화(Define) 과정

### (1) Define의 개요

Six-Sigma 관리의 문제해결 프로세스에 있어서 Define단계는 “고객이 요구하는 것이 무엇이고 내부 프로세스는 어떻게 돼 있는가” 등을 살펴보고 문제점을 알아내는 출발단계이다. Six-Sigma활동의 최종적인 목표는 총체적 고객만족에 있다. 여기서 총체적 고객이란 내부고객과 외부고객을 총칭하는 말로서 내부고객은 타부서의 구성원을 말하고 외부고객은 해당 자치단체의 서비스를 사용하는 현재 및 잠재고객은 물론 다른 지방정부와 지역사회를 의미한다고 볼 수 있다. 또한 총체적 만족이란 우리가 통상 생각하는 좁은 의미의 품질이 아닌 고객만족의 총체적요소인 품질, 업무처리 시간, 유연성, 신규 서비스 개발 제공 속도 등을 모두 포함하는 의미로 받아들여야 할 것이다(Park 외 2005).

Six-Sigma는 이러한 총체적 고객만족을 통하여 성과를 혁신시킴으로서 궁극적으로는 조직가치를 극대화하는 과학적인 방법론이라고 할 수 있다(안영진, 2005). 총체적 고객만족은 어떻게 하면 효과적으로 달성할 수 있는 것인가? 이는 고객의 입장에서 중요한 것들을 찾아내고 이러한 중요한 고객 Needs가 얼마나 기대에 부응하는지를 파악하여 고객만족에 보다 많은 영향을 미치는 요소를 찾아내는 것이 필요하다. 또한 이렇게 찾아낸 고객만족 요

소를 보다 효과적으로 달성하는 방법이 필요한데 이는 ① 현재의 수준이 어느 정도인지 파악하는 것 ② 고객의 기대수준에 비하여 차이(Gap)가 발생하는 원인이 무엇인지 아는 것 ③ 밝혀낸 원인들을 바람직스러운 상태로 만드는 것 ④ 바람직스런 상태의 원인들을 지속적으로 유지하는 것 등의 활동이 필요하고 이러한 활동이 과학적으로 이루어질 때 보다 효과적으로 목표를 달성할 수 있게 된다.

Six-Sigma에서는 고객만족에 보다 많은 영향을 미치는 요소를 찾아내는 것을 CTQ(Critical-To-Quality)를 선정한다고 하고, 이러한 CTQ를 개선의 Project화하는 단계를 정의(Define)단계라고 한다. 그리고 이렇게 선정한 개선Project를 과학적인 수단을 동원하여 효과적으로 달성하는 방법론을 M-A-I-C(Measure-Analyze-Improve-Control)라 한다.

Define단계는 고객의 소리로부터 CTQ를 선정하고 업무프로세스에 있어서 이에 해당하는 테마를 결정하여 개선하도록 하는 것인데, 이러한 관점에서 활동 테마는 System적으로 Approach하여 Impact가 가장 큰 순서대로 테마를 선정하게 되며 챔피언(Champion)으로부터 Top Down식으로 결정되기도 한다. 따라서 이 단계에서는 테마를 선정하게 된 배경, 활동의 목표 등을 명확히 하여 프로젝트화 하게 되는데 활동의 목표는 ① 주요고객에 대한 정의 ② 고객의 요구사항 파악 ③ CTQ프로세스의 정의 ④ 해결 Theme 선정이고 이 단계에서 많이 사용되는 기법으로는 고객 Survey 나 Process Mapping 등의 Tool이 많이 적용되고 있다(조남욱 외, 2005).

## (2) 고객요구사항 파악

고객이란 내부고객과 외부고객이 있다고 하였다. 또한 고객의 총체적 만족이 광의의 품질이라고 하였는데, 이때 고객의 기대를 충족시키지 못하는 것을 결점(Defect)으로 정의하여 이러한 결점을 철저히 배제하려는 사상이 Six-Sigma철학이기도 하다. 고객의 요구에 대해 보다 명확한 이해를 위하

여는 다음과 과정의 사고가 필요하다. 첫째, 최종 Output을 인식하는 것이다. 조직내의 “개개인이 무엇을 하는가”가 아니라 전체 프로세스에서 무엇이 산출되어 최종고객에게 전달되는 지를 파악한다. 둘째, 최종고객을 확인하는 것이다. 프로세스가 산출하는 최종의 결과(Output = Product or Service)를 전달받는 개인이나 특정그룹을 명확히 한다. 셋째, 고객의 요구를 파악하는 것이다. 프로세스는 수많은 고객의 요구가 있다. 그런데 이들 고객요구의 차이를 균등화하기보다는 각 그룹별로 고객의 서로 다른 요구가 파악되어지고 이에 따라 서로 다르게 대응되어야 한다. 고객의 요구를 파악하는데 가장 중요한 것은 고객의 관점에서 눈높이를 맞추어 고객의 요구를 이해하는 것이다. 넷째, 측정 가능한 특성으로 변환하는 일이다. 고객의 요구를 만족시키기 위해 결국 무엇이 산출되고 또는 제공되어야 하는지를 정확히 규정하기 위해 고객의 요구를 측정 가능한 특성으로 변환한다. 이들 측정 가능한 특성용어는 산출되는 서비스나 서비스의 규격으로 변환되어지게 된다. 다섯째, 효과성의 우선 순위를 결정하는 일이다. Input요소인 프로세스와 Output인 고객만족특성의 효과성(Effectiveness)에 대한 중요성과 관련성 평가를 통하여 계량화함으로써 어떠한 프로세스를 개선하는 것이 보다 효과적인지를 결정한다(Akpolat 외, 2002).

고객의 요구를 결정하는 요소로는 ① 규정된 요구(Specific Need) ② 타인으로부터의 구전 ③ 대중매체를 통한 이미지 ④ 명백하거나 함축적인 성능의 기술 ⑤ 과거의 경험 등이 있을 수 있다.조직관리의 측면에서 고객지향적인 관리의 사고방식을 위해서는 다음과 같은 질문을 해 볼 필요가 있다. ① 행정환경과 고객을 변화시키는 핵심적인 요인은 무엇인가? ② 행정환경과 고객의 현재와 미래의 욕구(Need)는 무엇인가? ③ 실제로 경쟁자는 누구이며, 그들은 어떠한 활동을 하고 있는가? ④ 행정에서 핵심기술은 무엇인가? 그 기술은 수명주기 상 어느 단계에 와 있는가? 그 핵심기술의 원천 및 기초기술은 무엇인가? 환경에 영향을 미칠 수 있는 새로운 기술은 존재

하는가? ⑤ 자치단체의 장기적, 단기적 목표는 무엇인가? ⑥ 현재의 조직문화에서 어떠한 변화가 가능할 것인가?

고객만족은 고객이 프로세스로부터 원하는 것이 무엇인지를 질문하고 확인하는 것에서 출발한다. 고객중심의 경영이 되기 위해서는 이처럼 고객이 요구하는 것과 자치단체가 제공하는 행정서비스에 대해 기대하는 것이 정확히 무엇인지 파악하는 것이 중요하다.

### (3) CTQ 선정

CTQ(Critical To Quality)란 행정서비스에 대한 고객의 요구사항으로 서비스의 주요 품질특성을 말한다. 고객지향적 측면에서 CTQ특성의 확인을 위하여는 다음과 같은 질문을 해보는 것이 필요하다. ① 나의 고객은 누구인가? ② 나는 고객에게 무엇을 제공하는가? ③ 고객의 입장에서 볼 때 무엇이 결정적 요소인가? ④ 고객의 결정적 요소를 충족시키기 위해 나에게 필요한 것은 무엇인가? ⑤ 나는 나에게 필요한 요소를 얼마나 가지고 있는가?(박준오 외, 2003; 안영진, 2001)

CTQ를 선정하는 방법으로 가장 중요한 것이 고객의 소리(VOC: Voice of Customer)를 듣는 것이다. 고객의 요구사항을 파악하는 방법에 대한 신뢰할 수 있고 정확한 정보는 오직 고객만이 줄 수 있는 것이다. 요구사항에 대한 고객만족에 관한 정보를 얻기 위해서는 데이터를 수집하여야 한다. 데이터 수집은 반드시 모든 고객과 접촉하여 질문하는 것은 아니다. 유용한 정보의 원천은 많으며, 이미 존재하는 데이터를 통해 분석하고 결론을 내리는 것과 직접 고객의 접촉을 통해 각 부서가 생각한 것을 확인할 수 있고 조직이 알지 못하는 것을 규명할 수도 있다. 고객정보의 원천으로는 크게 고객조사방법, 고객대응현장조사, 내·외부자료로 구분하여 볼 수 있는데 ① 고객조사 방법으로는 고객인터뷰, Focus Group조사, 고객 Survey, 고객관찰법 등이 있고 ② 고객대응 현장조사에 대한 방법으로는 고객불만처리 창구,

민원 서비스 담당자, 일선 담당자 등의 목소리를 들어서 조사하는 것이다. ③ 내·외부자료 조사법으로는 기존의 데이터, 전문가 문의, 2차자료 조사, 타 자치단체 조사 등이 있을 수 있다.

고객 Survey는 예비조사 → 본조사 → 고객 Group별 CTQ정의의 순으로 진행되는데, 예비조사는 ① 중요고객집단을 Grouping ② 각 Group별 소수인원의 고객선발 ③ 선발된 고객 개인별 면담을 실시하여 제공받은 서비스와 중요한 포인트 확인, 서비스별 고객이 인지하는 품질수준 및 서비스 선택의 결정요소 확인 등을 하게된다. 본조사에서는 광범위한 고객 Survey를 실시하여 각 서비스별 고객요구특성에 대한 중요도의 부여와 평가를 하고 해당 자치단체의 능력 또는 성과를 평가한다.

고객 Group별 CTQ 정의는 고객 Survey결과에 근거하여 1차고객을 분류하고 각 고객 Group별로 고객요구특성중 핵심 CTQ를 정의한 후, 핵심 CTQ에 대한 조직의 능력 또는 성과를 지속적으로 조사하는 순으로 진행하게 된다. 이때 각 고객 Group별 요구사항을 주요범주별로 분류하여 중요도에 따라 등급화하는 과정을 거치게 되는데 이것을 고객요구 Mapping 이라고 한다

이렇게 선정된 고객요구사항(CTQ)은 해당부서의 프로세스와의 관련성을 밝혀내야만 원인 또는 프로세스의 근본적인 개선을 통한 고객만족을 달성할 수 있는데, 이러한 고객요구사항(CTQ)에 대하여 결함을 야기하는 핵심 프로세스를 파악하기 위해서는 다음과 같은 질문을 해보는 것이 필요하다. ① 고객에게 서비스의 CTQ를 제공하게 되는 내부 프로세스(Internal Process)는 어떤 것들이 있는가? ② 내부 프로세스들과 CTQ의 상관관계를 어떻게 도식화할 것인가? ③ 문제해결을 위한 핵심 프로세스(Core Business Process)는 어떻게 선정할 것인가? 여기서 CTQ와 내부 프로세스의 상관관계를 도식화하여 문제해결을 위한 핵심 프로세스를 선정할 때 흔히 사용되는 방법으로 CTQ와 프로세스의 상관관계도 또는 원인과 결과

매트릭스(Cause & Effect Matrix)도표를 이용하고 있다. 행정서비스의 요구에서 제공까지의 CTQ와 프로세스의 상관 관계도를 작성하는 것이다.

Six-Sigma 대상과제에서의 실패비용(COPQ:Cost of Poor Quality)을 최소화시키기 위한 과제로는 고객 클레임의 증가, 서비스의 품질문제 증가, 비효율적 업무 프로세스, 관리시스템의 문제, 유지보수 코스트의 증가, 서비스 제공 정지시간의 발생, 재작업 코스트의 증가, 사이클타임의 증가, 계획제공의 차질 등이 있을 수 있다.

#### (4) CTQ선정을 위한 도구(Tool)

##### 가) 품질기능전개법

품질전개(QFD: Quality Function Deployment)란 서비스의 개발 및 제공의 각 단계에서 고객의 요구(고객의 목소리)를 적합한 기술적 요구사항으로 전환하기 위한 체계적인 접근방법이다. QFD는 각 단계마다 고객의 요구사항을 해당 자치단체의 요구사항들로 적절히 전환하는 시스템으로서, 민원제기이전에 문제예방과 설계에 주안점을 두고 있으며, 설계 오류를 줄여 결과적으로 최종서비스 제공시 결함을 최소화하고 나아가 고객을 만족시키는 것은 물론 고객을 감동시킬 수 있게 하는 과정이다(고시근 외, 2004).

QFD는 일반적으로 다음과 같은 경우에 실시하는 것이 필요하다. 즉, ① 고객이 행정서비스에 대해 불평이 많거나 서비스에 만족하지 않을 때, ② 주민만족도 조사에서 지속적으로 불만족스러운 결과가 나타날 때, ③ 각 부서별 팀웍이 효율적, 효과적이지 못할 때, ④ 고객의 요구 및 기대가 행정절차의 복잡성으로 인해 방향성을 잃었을 때, ⑤ 부서간에 의사소통이 잘 안될 때 등의 경우에 실시하는 것이 필요하다(노재범, 2005).

QFD의 실시는 다음과 같은 2단계 방법으로 진행하게 된다. 1단계로는 고객요구사항과 기술적 요구사항을 이해하는 단계로서 ① 누가 고객인가? ② 고객에게 무엇이 중요한가? ③ 기술적 요구사항은 무엇인가? 등의 질문

을 통하여 요구사항을 이해하게 된다. 2단계로는 기술적 요구사항을 서비스나 프로세스의 특성과 연계시켜 CTQ특성을 결정해 나가는 과정으로 ① 기술적 요구사항은 무엇인가? ② 서비스와 프로세스 및 그 특성은 무엇인가? ③ 통계적 관리가 필요한 핵심 CTQ는 무엇인가? 등의 질문을 통하여 기술적 요구사항을 CTQ로 전환하게 된다.

품질기능 전개는 고객의 요구사항이 자치단체의 요구 사항으로 변환되어 계획에서 제공단계까지 고객의 니즈를 접목할 수 있도록 해주는 기법으로 품질의 집(HOQ: The House of Quality)을 만들어 중요도, 관련성, 교차효과 등을 척도화하고 타 자치단체와 대비한 해당 자치단체의 역량수준을 비교하고 서비스특성의 우선순위를 결정하게 된다.

이러한 품질의 집은 계획에서 제공단계까지 4단계의 스텝을 갖고 있는데 고객의 니즈를 서비스의 특성으로 변환시키는 서비스 기획하우스, 서비스의 특성을 업무의 특성으로 변환시키는 업무전개하우스, 업무의 특성을 절차의 특성으로 변화시키는 절차계획 하우스, 절차의 특성을 서비스 제공의 방법으로 변환시키는 서비스 제공운영하우스의 4가지 단계를 거쳐 고객의 니즈를 최종적으로 업무처리의 표준까지 전개시키게 된다.

## 나) 프로세스 맵핑

프로세스 맵핑(Process Mapping)이란 조직내의 모든 활동은 프로세스라는 관점에서 프로세스의 분석을 통하여 프로세스의 리엔지니어링, 효율화, 최적화를 기하고 업무를 기능적 관점에서 프로세스 관점으로 전환을 시키는 등 현재의 프로세스에 대한 이해를 통하여 바람직한 모습의 프로세스로 개선을 추구하는 방법이다. 프로세스란 조직이 목표를 달성하기 위하여 수행되는 작업의 논리적 단위로서 입력물 (Imput)과 산출물(output)을 지니며 시간과 장소를 통한 업무활동의 처리과정을 말한다(Park 외 2004).

프로세스 맵핑의 필요성으로는 ① 프로세스 맵은 절차개선과 관련된 모든

사람들이 서비스를 생산하는데 필요한 단계에 대해서 의견의 일치를 볼 수 있도록 하여 팀 혁신활동을 위한 튼튼한 출발점을 마련해 준다. ② 그리고 절차개선이 필요한 곳을 보여줄 수 있다. 즉 부가가치를 창출하지 않는 단계를 밝히고 제거하며, 작업을 결합시키는 등 근본적인 원인분석을 돕는다. ③ 또한 설계된 실험을 통해  $Y=f(X)$ 를 결정할 수 있게 해주며 적절한 통계적 절차관리의 변수를 파악할 수 있게 해준다(원규동, 2003).

따라서, 프로세스 맵핑을 실시할 때에는 고객의 관점에서 바라보면서 작성할 필요가 있으며 프로세스의 4대요소인 목적, 고객, 목표 및 책임자가 명확해야 한다. 첫째, 목적(Mission)으로는 해당 프로세스가 존재하는 목적 즉 임무가 무엇인지를 명확히 하는 것이다. 둘째, 고객(Customer)은 프로세스 종료 후 산출물(output)을 제공받는 고객이 누구(내부고객과 외부고객)인가를 명확히 하는 것이다. 셋째, 목표(Target)는 프로세스가 어떤 상태로 되어야 하는가에 대한 목표(Quality, Cost, Delivery 등)가 있어야 한다. 넷째, 책임자(Owner)는 프로세스가 목표를 달성하기 위해 누가 통제할 것인가 고객의 문의에 누가 답할 것인가를 확실하게 해두는 것이다.

#### (5) 혁신 프로젝트의 선정

Six-Sigma행정의 혁신활동은 크게 사업부서 활동, 지원부서 활동으로 나누어 전사적인 활동으로 추진하게 되는데 품질혁신, 실패코스트 절감, Cycle Time단축 등을 통하여 전 Process의 능력이 6 Sigma수준(절차능력  $C_p=2$ )을 달성하여 총체적인 고객만족을 달성하는 것이다.

따라서 Six-Sigma 행정의 Project활동에 있어서 목표의 설정은 과거의 연장선상에서 미래를 보는 것이 아니라 세계 최고의 수준을 미래의 목표로 설정하여 혁신적인 사고(BTT: Breakthrough Thinking)로 Zero-Base에서 출발하는 과감하고 도전적인 목표를 설정한다. 낮은 목표는 기껏해야 부분적인 개선을 가져올 뿐이다. 최소한 50%이상의 개선목표를 설정한다.

또한 현재의 수준과 최고의 수준(Best Practice)과의 차이를 명확히 대비하고 측정가능한 성과의 목표수준을 설정하는 것이 바람직하다.

## 2) 특성화(Characterization)과정

### (1) 특성화를 위한 측정단계

#### 가) 측정(Measure)단계의 의미

이 단계는 실제의 문제가 무엇인지를 추출하고 문제의 정도가 얼마나 되는지를 측정하는 단계이다. 측정이란 “헤아리는 것”을 말하는데 보다 정확히 표현하면 “양(量)을 단위(單位)로 헤아려 단위의 배수로 나타내는 행위”를 말한다. 측정의 단계는 다음과 같은 의미가 있다. 먼저 “개선이란 아는(파악하는) 만큼만 이루어지며, 많이 알아야 많이 개선할 수 있다.”라는 생각이다. 그런데 안다는 것은 무엇인가? 안다는 것은 “구분하여서 언어로 표현하는 것을 말한다.” 많이 알아야 많이 개선할 수 있다면, 보다 잘게 쪼개어 구분하는 것을 우리는 더 많이 안다고 말할 수 있고, 이 때에 더 많은 개선을 할 수 있다고 말할 수 있다(박준오 외, 2005; 이영석, 2004).

그런데 Six-Sigma에서는 가능하면 계량화하여 수치로 나타낼 것을 요구하고 있다. 계량화된 수치란 무한히 잘게 쪼갤 수 있는 수단으로서 현상을 명백히 객관화하고 “아는 것의 정도를 깊게 하여 개선을 올바르게 하는 첫걸음”을 제시하는 것이다. 두 번째의 의미로는 현재의 프로세스성과나 결과(Y)에 대한 출발선상(Base Line)의 위치를 분명하게 해준다는 의미이다. 결과(Y)의 현재수준에 대하여 Base Line을 구축하여 개선활동에 대한 현재의 위치와 가고자 하는 목표간의 차이(Gap)를 명확히 하여 혁신추진체계 조직으로 하여금 공감대 형성과 개선의 방향성을 갖도록 하는 것이다(박재욱, 1999).

#### 나) 측정시스템의 분석(Measurement System Analysis)

이상에서 우리는 측정의 중요성과 의의를 인식하였다. 그런데 이러한 측정에는 반드시 오차가 있게 마련이다. 측정에 따르는 오차가 크게 되면 우리는 현상을 부정확하게 아는 것이 되고 부정확한 지식으로는 올바른 개선을 할 수 없을 것이다. 따라서 측정데이터를 수집하기에 앞서 측정데이터를 수집하는 측정시스템이 올바른지 분석해 보고 올바르게 되도록 하는 일을 선행하여야 한다.

측정시스템은 크게 사람(측정자), 측정도구 및 대상(서비스)의 세 가지로 나누어 볼 수 있으며, 고객에게 제공되는 프로세스의 성과인 서비스를 측정자가 측정수단을 이용하여 헤아리는 일련의 체계를 측정시스템이라 할 수 있다. 따라서 측정시스템에 있어서의 오차의 요인은 측정자와 측정수단에서 찾을 수 있으며, 이러한 오차를 파악함에 있어서 서비스의 변동이 포함(총 변동)되어 나타나므로 이를 제외한 측정자와 측정수단에 의한 오차변동만을 추출하여 파악하고 이를 총 변동 또는 허용 공차범위와 비교하여 시스템의 적절성 여부를 판단하는 것을 측정시스템의 분석이라 한다.

측정시스템의 분석절차는 다음과 같다. (1) 측정항목의 특성치(Parameter)가 무엇인지를 명확히 한다. (2) 테스트를 장기방법으로 한 것인지 단기방법으로 한 것인지를 정한다. (3) 정해진 방법에 따라 측정을 실시하고 Data를 취한다 (4) 먼저 측정수단의 정확성, 선형성, 안정성 등을 파악한다. 이때, 오차의 양(量)이 클 경우에는 개선조치를 취한 후 다음 단계로 이행하여야 한다. (5) 측정수단의 반복 정밀도(Reproducibility)와 측정자의 재현 정밀도(Repeatability)를 파악한다. 이때에도 산포의 양이 클 경우에는 개선조치를 취하여야한다(안영진, 2004).

이러한 절차를 흔히, Gage R&R 절차라고도 한다. 이렇게 하여 측정시스템의 정확도(Accuracy)와 정밀도(Precision)를 계량화하여 평가함으로써 이후의 측정 Data에 대한 신뢰도를 우선적으로 확보하여야 한다.

#### 다) 자료의 수집

측정시스템의 신뢰도를 확보한 후에는 측정을 실시하여 데이터(data)를 수집하여야 한다. 데이터란 “측정을 통하여 얻어지는 사실의 객관적 증거”로서 일반적으로 임의의 집단을 대표하는 Sample을 통하여 수집된다. 계수치 데이터는 불량 수, 결점 수, 등급건수, 좋음/나쁨, 만족/불만족 등 하나, 둘, 셋, 넷... 과 같이 정수로 헤아릴 수 있는 이산형(Attribute)데이터로서, 일상적으로 비율 값의 백만배인 DPMO(Defect Per Million Opportunities)를 구하여 현 수준의 Sigma Level을 파악하게 된다.

데이터를 수집 할 때 또 한가지의 중요한 관점이 있는데, 이는 군(Group)의 구분에 관한 것이다. 우리가 데이터를 수집하는 궁극적인 목적은 결국 개선에 있는 것이고 개선은 원인의 규명이 잘 되어야 성과 있게 이루어진다는 점을 비추어 볼 때, 데이터를 통하여 원인규명을 할 수 있도록 수집되어야 한다는 의미이다. 이를 위해서는 합리적인 군 그룹(Rational Subgrouping)을 잘 해야 한다. 합리적인 군 그룹이란 Subgroup내에서는 동일한 조건에서의 결과치 값들로만 이루어져 군내변동만 존재하도록 Sampling되고, Subgroup간에는 결과치에 영향을 미치는 모든 조건들의 영향이 모두 포함되어 나타나도록 되어야 한다.

이는 단기적인 측면에서의 절차능력과 장기적인 측면에서의 고정능력이 분리가 가능하도록 층별을 통하여 데이터가 취해져야 이후의 Analyze단계와 Improve단계에서의 효과적인 분석과 개선이 이루어지게 되는 것이다.

#### 라) Base Line의 확인

Six-Sigma의 고객만족 프로세스에서 현재수준의 확인은 Sigma Level로 나타내는 것을 말한다. 계수치 데이터의 경우에는 결점(Defect)의 정도에 대한 비율에 의하여 Sigma Level을 구하는데, 기존의 불량률이나 수율의 개념과 차이가 있는 것은 첫째, 기회(Opportunity)라는 개념을 사용하

여 복잡성에 따른 불량률의 차이를 동일한 수준의 척도로 헤아릴 수 있도록 하였으며 둘째, 누적수율(Rolled Throughput Yield)을 참된 수율로 보아서 RTY값에 의하여 Sigma Level을 구하고 있는 것이다.

일반적으로 관리수준은 1.5Sigma를 초과하면 취약하고, 기술수준은 4.5Sigma에 미달하면 취약하다고 판단하여 개선을 권고하고 있다. 이렇게 하는 이유는 개선의 방향을 올바르게 설정하여 일을 성과 있게 효과적으로 수행하게 하는데 그 목적이 있다고 볼 수 있다(박재욱, 1999).

## (2) 특성화를 위한 Analyze단계

### 가) 분석단계의 개요

이 단계는 통계적인 처리를 통하여 데이터를 정보화하는 단계로서 데이터 해석을 통한 핵심원인변수(Vital Few)를 찾아내는 단계이다. 측정단계에서는 고객만족 또는 문제의 정도가 어느 정도가 되는지를 파악하였다면, 분석단계에서는 문제가 언제, 어디서 발생하는지를 찾아내는 단계인 것이다.

문제란 무엇인가? 문제는 다음의 세 가지 측면에서 말할 수 있겠다. 첫째는 기준에서의 “일탈”이다. 이는 일상적인 문제이고 관리적인 문제이며, 원상회복을 문제해결이라고 한다. 둘째는 “목표수준과 현재수준과의 차이(Gap)”이다. 이는 도전적인 문제이며 창조적 문제다. 이러한 문제는 현상을 타파하고 새로운 목표를 달성함으로써 해결되었다고 말하며, 통상은 개선되었다고 한다. 셋째는 통계적인 관점에서의 문제이다. 통계적인 관점에서 보면 “특성값이 흩어지는 것(산포)과 중심치가 목표로 하는 위치에서 어긋나는 것(중심치 이동)”을 문제라고 한다. Six-Sigma는 창조적인 문제해결을 위하여 문제를 통계적 관점에서 바라보며 추진하는 것이다(원유동, 2003).

#### 나) 산포의 분석을 통한 잠재원인변수 찾기

“모든 결과는 반드시 그 원인이 있다”는 생각이 Six-Sigma경영혁신에 있어서 또 하나의 사상이며 철학이다. 이를 수학적으로 표현하면  $Y=f(X)$ 인 것이다. 즉, 결과(Y)를 좋게 하기 위해서는 결국 원인(X)을 좋게 해야한다는 것이다. 그런데 원인이라는 것은 무엇인가? 프로세스적인 관점에서 보면 원인은 투입(Input)요소이며 처리(Processing)과정이어서 곧, 프로세스가 원인이라고 할 수 있다(원유동, 2003).

프로세스는 Input → Processing → Output으로 구성되어 있으며, 이러한 프로세스의 주요원인변수를 4M1E라고 하는데 이는 사람(Man), 재료(Material), 방법/기술(Method), 측정(Measurement) 및 환경(Environment)을 말한다. 즉, 이들 5대 요소가 프로세스의 결과(Y)를 결정짓는다. 그런데 4M1E 중에서도 구체적으로 무엇이 얼마나 결과(Y)에 영향을 미치는지 알 수가 없다면, 우리는 그것을 알지 못하는 것이 되고 개선을 할 수가 없게된다. 결과(Y)에 영향을 미친다는 것은 결과(Y)의 산포(Sigma)에 영향을 미치거나 평균치(X-Bar)에 영향을 미친다는 것인데, 무엇이 얼마나 결과(Y)에 영향을 미치는지를 시각적으로 파악하기 위해서는 Graph분석을 통하여 중심의 위치와 산포의 모양을 파악하거나 시간적, 공간적 순서에 따른 산포의 변화를 파악하거나 또는 서로의 상관관계 여부를 살펴보는 것이 필요하다. 이때 일반적으로 Histogram이나 Box Plot는 중심의 위치와 산포의 모양을, Run Chart나 Time Series Plot는 산포의 변화추이를, Plot나 3D Plot, Contour Plot 등은 상관관계의 여부를 파악하는데 활용되고 있다. 또한 Brain Storming에 의한 그룹토의나 특성요인도(Cause&Effect Diagram)기법으로 다양한 잠재적 원인변수를 찾아내 보는 것도 매우 효과적인 방법이다.

#### 다) 핵심원인변수(Vital Few)의 선정

19세기 이탈리아 경제학자 Vilfredo Pareto는 “국가 전체의 80%부(Wealth)가 국민전체의 20%에 의해 소유되고 있다”고 발표한 적이 있다. 이것을 품질의 대가인 J. M. Juran박사가 “20%의 원인이 80%의 결과를 만들어 낸다”라고 말하고 이러한 현상은 모든 사회현상에 대부분 적용되고 있다고 주장하며, 이를 “파레토 법칙(Pareto Principle)”이라고 명명하였다. 또한 Juran박사는 20%의 핵심적인 소수의 원인변수를 Vital Few라고 하고, 나머지 80%인 다수의 사소한 원인변수를 Trivial Many라고 하였다. 이 Vital Few의 사고방식은 Six-Sigma행정혁신에 있어서 또 하나의 중요한 사고방식을 제시하는데 “모든 것을 다 잘하려고 하기보다는 중요한 것은 잘 선정하여 여기에 집중하라는 것이다” 다시 말하면 “일을 무조건 열심히(Work Harder)하기보다는 현명하게(Work Smarter) 하라”는 것이다(안영진, 2004).

Six-Sigma행정은 고객의 불만과 프로세스의 나쁜 성과를 유발시키는 원천인 불량원인을 영구히 제거하기 위하여 근본원인을 확인하고 정량화 한다. CTQ(Y)에 영향을 미치는 잠재원인변수(X's)들로부터 소수의 핵심원인변수(Vital Few)를 찾아 개선노력을 어디에 집중할 지를 결정한다. Vital Few를 찾기 위한 통계적 기법으로서는 결과(Y)에 영향을 많이 미치는 요인항목(X)부터 차례로 막대그래프로 나열하는 파레토그림, 동일한 조건(Lot)하에서 추출된 것인지를 판단하는 가설의 수립과 검정, 군내변동과 군간변동을 비교하여 군간변동의 영향정도를 판정하는 분산분석(Analysis of Variance: ANOVA) 여러 가지 원인변수의 영향정도를 시각적으로 알 수 있게 하는 다변량 차트(Multi-Vari Chart) 그리고 상관관계의 정도와 그 관계식을 나타내주는 상관분석과 회귀분석 등의 통계기법들이 일반적으로 많이 사용되어지고 있다.

소수의 근본원인(Vital Few)을 찾는 데는 여러 가지 장애가 있게 마련인

데, 우리는 이러한 장애를 극복하는 자세가 요구되어지고 있다. 첫 번째의 장애로는 근본원인 자체가 찾기 어렵다고 단정하는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 가능한 많은 원천으로부터 원인을 찾도록 노력하고 애정을 갖고 끈질기게 분석하며 최초의 가정을 항상 염두에 두는 자세가 필요하다. 둘째로는 해결방안에 대한 조급한 심정이 된다는 것이다. 이때에도 인내심을 갖고 성급한 결론을 피하여야 하며, 쉬운 개선의 기회가 있으면 즉시 조치를 취하고 적당한 선에서 타협하지 않는 자세가 필요하다. 셋째로 원인에 대한 성급한 결론을 내리기 십상이다.

Six-Sigma는 데이터를 통하여 문제의 진실을 검증해야 하며, 반대적인 관점을 분명히 하고 항상 통계적 도구를 활용하려는 자세가 필요하다. 마지막으로 추가적인 데이터 수집을 기피하는 경향이 있다. 데이터의 수집은 처음부터 수립된 계획에 따라서 처음부터 제대로 된 데이터를 수집하여야 하며 동시에 모든 데이터를 무조건 수집하기보다는 현명하게 수집하려는 노력 또한 필요하다. 이상과 같은 특성화(Characterization)과정의 Measure 단계와 Analyze 단계를 통하여 우리는 CTQ에 대해 현재의 수준을 명확히 인식하고 원하는 목표수준과의 차이(Gap)를 규명하였으며, 이러한 차이(Gap)가 발생하는 원인은 무엇이고 그 중에서 대부분의 영향을 미치는 핵심영향요인(Vital Few)이 무엇인지를 알아내는 방법에 대하여 정리하였다. 다음에서는 이러한 Vital Few를 가장 바람직스런 상태로 최적화(Optimization)시키고 이를 지속적으로 유지시키는 과정에 대하여 설명하고자 한다.

### 3) 최적화 과정

Six-Sigma경영의 고객만족 프로세스를 Define과정, 특성화(Characterization)과정 그리고 최적화(Optimization)과정으로 나누어서 볼 때,

최적화의 과정은 특성화 과정의 측정과 분석단계에서 밝혀낸 고객만족의 요소와 이의 결정적 핵심내부 프로세스가 고객만족 지향적이 되도록 최적화하는 과정을 말한다. 최적화 과정은 개선(Improve)단계와 관리(Control)단계로 구분하고 있으며, 여기서는 Six-Sigma 경영의 최적화 과정인 Improve 단계와 Control단계에 대하여 설명하고자 한다.

### (1) 최적화를 위한 Improve단계

#### 가) Improve 단계의 의미

개선단계는 Analyze단계에서 얻어진 핵심적인 소수의 Vital Few에 대하여 결함이 될 수 있는 원인을 제거함으로써 새로운 프로세스를 구성하고 이를 검증하는 것이다. 개선의 사전적 의미는 “잘못된 것을 고치어 잘 되게 하는 것”을 말한다. Six-Sigma경영에 있어서 “잘못된 것”이란 고객의 기대를 충족시키지 못하는 것을 의미하는 것이고 이를 결함(Defect)이라 한다. 그리고 결함의 정도를 고객의 요구수준과 프로세스가 산출한 서비스 또는 서비스 수준과의 차이(Gap)로 나타내고 있으며, 이때 개선이란 그 차이를 메우고자 하는 행위를 뜻하고 있다. 개선에는 현재의 기준이나 관리한계로부터 이탈하였을 때 이를 원래 상태로 복원유지하기 위해 조치를 취하는 관리적인 개선과, 새로운 기준이나 목표를 설정하고 현재의 일반적인 상태를 결함으로 규정하여 현상을 타파하기 위해 조치를 취하는 창조적인 개선이 있다. Six-Sigma행정의 본질은 현상의 정체된 만성적인 상태를 보다 더 나은 수준으로 향상시키기 위하여 과거의 사고방식을 부정하고 새로운 발상으로 개선하는 것이다. 또한 Six-Sigma행정의 과제해결은 통계적인 방법론을 적용하고 있는데, 통계적인 관점에서의 개선이란 현상수준의 평균을 목표 또는 고객이 기대하는 위치로 이동시키는 것과 현상수준의 산포를 줄여서 프로세스가 제공하는 서비스 또는 서비스가 고객의 기대수준에서 균일하게 되도록 하는 것을 말한다(Park 외, 2004).

개선활동의 목적은 총체적인 고객만족에 있으며, 고객의 총체적인 만족요소는 서비스 품질, 대기시간, 유연성 등으로서 Quality와 친절도, Flexibility 요소는 증대시키고 Cost와 Time요소는 줄이거나 단축시키는 것이다. 흔히 개선활동을 목적달성을 위한 수단과 혼동하여 목적과 수단이 전치 되는 경우를 볼 수 있는데, 이러한 현상을 방지하기 위하여 Define단계에서 설정된 CTQ와 개선목표의 설정내용을 다시 한번 상기 할 필요가 있다.

Improve단계까지를 다시 한번 정리해보면, Measure단계에서는 결과(Y)의 Base Line과 “Y”의 변동에 영향을 주는 잠정적 예비인자(X)를 파악하고, Analyze단계에서는 예비인자들 중에서 핵심적인 소수인자인 Vital Few를 찾아내며, Improve단계에서는 결과(Y)를 최적화하는 핵심적인 소수인자 Vital Few의 조건을 찾아 검증실험(Confirmation Run)을 통하여 Base Line과 비교함으로써 목표가 달성되었는지를 확인하는 것이다(안영진, 2004; 원유동, 2003).

#### 나) 개선활동의 실시절차

- (1) 문제 원인의 공유: 분석단계에서 파악된 핵심적인 소수인자에 대하여 구성원들이 상호 인식을 공유하고 실제적으로 이 인자를 개선하기 위하여 근본원인을 명확히 하여야 한다.
- (2) 개선 안의 도출: 근본원인을 제거하기 위한 모든 가능한 개선 안을 발상 하는 것으로 이 때에는 ① 목표 달성을 실현 할 수 있는 개선 안을 도출 ② 다수의 아이디어를 수집 ③ 전혀 시도해 보지 않았던 새로운 각도에서의 검토 ④ 개선안과 개선 안 간의 조합에 의한 개선 안 도출 등의 아이디어 발상활동이 필요하다. 개선 아이디어를 찾아낼 때에는 브레인스토밍(Brain Storming), 논리구조(Logic Tree) 등의 기법이 많이 활용되고 있다.
- (3) 최적 안의 선정: 이는 도출된 여러 가지의 개선 안에 대하여 판단기

준에 의거 참여적 의사결정을 통하여 최적안을 선정하는 과정을 말한다. 최적안을 선정하는 방법에는 ① 투표( Voting)에 의한 방법 ② AHP(Analytic Hierarchy Process)를 통하여 중요도와 관련성을 평가하여 우선순위를 부여하는 방법 ③ 실험계획에 의한 합리적 실험 설계와 실험의 실시를 통하여 최적 안을 찾아내는 방법 ④ 전원이 합의하는 판정기준(Criteria)을 마련하여 선정하는 방법 등이 있다. 최적 안을 선정할 때에는 ① 유의한 영향을 미치는 요인은 어떤 조건을 가질 때 가장 바람직한 반응을 얻는지가 파악되었는가? ② 투입대비 효과가 가장 높은 최적 안이 선정되었다고 동의하는가? ③ 선정된 최적 안은 최적 안은 주어진 기간 내에 그 실행결과를 확인할 수 있는가? 등의 사항을 확인해 보아야 한다.

- (4) 실행계획의 수립과 실시: 선정된 최적 안에 대하여 실행계획을 구체적으로 수립하여야 한다. 개선은 새로운 업무가 추가되는 것이 아니라, 미처 하지 못했던 부가가치 높은 일을 하자는 것이거나 기존의 일을 부가가치가 높게 우선 순위화 하자는 것이어야 하며, 특정의 실행책임자에게 Action Plan이 집중되어서는 실행이 곤란하게 된다. 실행계획을 수립할 때에는 ① 구체적이고 즉시 행동에 옮길 수 있는 것인가? ② 실행책임자는 명확히 정해 졌는가? ③ 실행과정이나 결과를 모니터링하고 측정할 수 있게 수립되었는가? ④ 실행에 필요한 여러 가지 자원이나 장애요인의 제거는 요청되었는가? ⑤ 부가가치가 낮은 기존업무의 제거 및 단순화를 전제로 하고 있는가? 등을 점검하는 것이 필요하다.
- (5) 개선계획의 실시: 실행계획이 수립되었으면, 최선의 항구적인 개선대책을 시행한다. 개선의 시행과정에서는 개선에 의해 영향을 받게 되는 사람을 참여시키는 것이 필요하다. 또한 관련 인원에 대한 교육, 훈련을 실시하고 필요한 지원을 확보한다. 개선활동을 하다보면 저항

에 부딪히게 되는데, 이러한 저항을 해결하지 못하면 훌륭한 아이디어도 개선에 실패하는 경우가 있다. 따라서 이러한 개선에 따르는 저항의 근본원인을 이해하고 이에 대한 해결책을 마련할 필요가 있다. 개선에 대한 저항은 보통 개선을 시도할 때 관련인원들의 오해에서 비롯되는 경우이거나, 개선 팀원들이 개선에 대한 기술적인 확신 이외의 다른 종류의 사람들을 괴롭히는 문제들을 생각지 못하거나 간과하기 때문이다. 이러한 개선에 대한 저항의 해결책으로는 다음과 같은 것들이 있다. ① 개선에 의해 영향을 받는 사람들을 개선에 참여시켜 스스로 변화를 만들어 내게 한다. ② 저항의 진정한 본성- 저항의 원인은 기술적인 변화 자체가 아니라 기술적 변화에 동반되는 인간관계의 문제를 이해하는 것이다. ③ 저항의 대부분은 오해 때문에 발생되며, 새로운 아이디어에 대해 선입견 또는 기득권을 가짐으로써 갖게 되는 개선팀원의 자세와 태도 때문에 발생됨을 이해하는 것이다. ④ 개선의 변화가 필요한 장소에서 개선 팀과 관련인원들이 만나서 개선과 관련된 문제를 토의한다.

- (6) 최적 안의 검증: 개선활동계획에 의거 수립된 내용에 대하여 개선활동을 실행하고 실행한 결과를 검증함으로써 최적 안의 효과성을 판단한다. 최적 안의 효과를 판단하는 방법으로는 ① 최적 안의 적용을 통해 실제로 개선효과가 있는지, 측정단계에서의 업무프로세스와 비교한다. ② 측정단계에서 선정된 결과(Y)의 수준을 Six-Sigma수준(Z값)으로 비교하여 개선의 효과를 확인한다. ③ 선정된 최적 안으로 인한 역반응은 없는지 확인한다.

최적 안의 검증 시 유의해야 할 점으로는 ① 측정단계에서 선정된 결과(Y)와 동일한 항목인가? ② 측정단계에서 선정된 Data와 동일한 종류의 Data에 의한 검증인가? ③ 실행계획에 Data수집계획이 포함되어 있는가? 등이 있다.

### 다) 개선단계에서 흔히 쓰이는 기법들

#### (1) 창조적 개선아이디어의 발상법

- ① 결점열거법: 결점을 파악하여 그것을 개선 /제거하려는 방법으로 희망 점 열거법에 비하여 소극적인 방법이다.
- ② 희망점열거법: 희망하는 점을 들고 그것이 이루어지도록 아이디어를 내는 방법으로 결점열거법에 비해 적극적인 방법이다.
- ③ ECRS법: 업무나 절차를 개선하고자 할 때 가장 많이 사용되는 아이디어 착상법으로 \*Eliminate(제거) --- 제거, 배제할 수는 없는가? \*Combine(결합) --- 결합, 결부할 수는 없는가? \*Rearrange(재배열) ---교환, 재배열하면 어떨까? \*Simplify(단순화) ---단순화, 간소화 할 수는 없을까?를 순서대로 생각을 전개해 보는 발상법이다.
- ⑤ 오스본 체크리스트법: 무언가 다른데 쓸 수는 없는가? 무언가 닮은 것을 응용할 수는 없는가? 무언가 대응할 것은 없는가? 형태를 바꾸면 어떨까? 반대로 해보면 어떨까? 다시 결합해 보면 어떨까? 모두 결합해 보면 어떨까?
- ⑥ 전체지향의 사고: 시스템은 동일한 목적을 갖고 상호작용을 하는 요소나 부분으로 구성된 전체로써, Six-Sigma행정은 전체의 행정 System의 목적달성 관점에서 장기적이고 전체적인 효과성(Effectiveness)을 추구하여야 하며, 단기적이고 부분적인 효율성(Efficiency)에 집착하여 전체성과를 소홀히 하는 과오를 범해서는 안되기 때문에 항상 전체의 관점에서 접근하는 자세가 필요하다.

#### (2) 프로세스 재설계를 통한 개선

프로세스 재설계는 프로세스의 분석을 통하여 프로세스의 효율화, 최적화를 기하고 업무를 기능(Function)적인 관점에서 과정(Process)적 관점으로 전환시키는 등 바람직한 모습의 프로세스로 개선을 추구하는 방법이다.

Process map을 분석하는 순서로는 ① Process map에 포함된 최종적인 목적의 확인 ② 최종목적에 비추어 프로세스가 너무 복잡하지 않는지 흐름선의 상하 혼잡에 주목 ③ 부가가치가 낮은 활동이 발생하지 않는가? ④ 분업분담에 의해 프로세스가 복잡화되지 않았는가? ⑤ 형식화 습관화된 절차는 없는가? ⑥ Tool의 활용, 자동화 할 수는 없는가? 등의 순으로 검토하는 것이 바람직하다.

프로세스 개선착안의 8원칙은 다음과 같다. ① 폐지의 원칙---없앤다. 목적이 불명확한 것, 목적에 대해 방법이 부적절한 것, 없어도 단점을 허용할 수 있는 것은 없앤다. ② 삭감의 원칙---줄인다. 대상물을 줄인다. 영향이 적은 것을 줄인다. ③ 용이화의 원칙---간단하게 한다. 편한 동작으로 할 수 있게 한다. 단순한 프로세스를 만든다. ④ 표준화의 원칙---통일화한다. 방법을 표준화한다. 성과를 표준화한다. ⑤ 계획화의 원칙---계획을 세운다. 상호 행동을 알고 중복을 피한다. 뒷일을 예상하여 수정, 개정을 피한다. ⑥ 동기화의 원칙---연결타이밍을 맞춘다. 대기를 방지하고 피크(Peak)를 없애 고르게 한다. ⑦ 최적분담의 원칙---사람의 배치, 업무분담을 바꾼다. 외주의 민간위탁 이용, 파트 타이머화, 집중화, 분산화의 방식을 적용한다. ⑧ 기계화의 원칙---자동화한다. 수작업을 대체하여 자동화하고 전산화를 추진한다.

### (3) 실험의 계획과 실시를 통한 최적화

실험계획법(DOE: Design Of Experiment)이란 결과(Y)에 영향을 미치는 인자(X)들의 관계를 알아보기 위하여 실험을 실시하고 실험 Data를 분석함으로써 올바른 행동방안 즉, 최적의 Process조건을 경제적으로 찾아내기 위한 학문을 말한다. 즉 실험에 대한 계획방법을 의미하는 것으로서 해결하고자 하는 문제에 대하여 실험을 어떻게 행하고 Data를 어떻게 취하며, 어떠한 통계적 방법으로 분석하면 최소의 실험횟수로부터 최대의 정보를 얻을 수 있는가를 계획하는 것을 말하는 것이다. 실험계획법의 목적으로

는 ① 어떤 인자(X)가 큰 영향을 미치는 인자인지를 확인하기 위한 “검정의 문제” ② 검출된 인자는 어느 정도의 영향을 어떻게 미치고 있는가를 양적으로 파악하기 위한 “추정의 문제” ③ 작은 영향을 미치는가를 확인하기 위한 “오차항의 추정문제” ④ 유의한 영향을 미치는 원인들이 어떠한 조건을 가질 때 가장 적합한 (Y)를 얻을 수 있는가를 얻기 위한 “최적 반응 조건의 결정 문제” 등이 있다.

실험배치의 방법으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 완전 요인배치법(Full Factorial Design): 인자(실험의 목적으로 선정된 원인 “X”)의 각 수준(채택된 인자를 질적, 양적으로 변화시키는 조건)의 모든 조합에 대하여 랜덤한 순서로 실시하는 실험계획법으로써 일원배치법, 이원배치법, 다원배치법이 있다.
  - ② 분할법(Split-Plot Design): 실험 전체를 몇 단계로 나누어 단계별로 랜덤화한 실험으로 요인배치법과 데이터의 나열은 동일하나 분석방법에는 차이가 있다.
  - ③ 교락법(Confounding Method): 검출이 불필요한 교호작용을 다른 요인과 교락하도록 배치하여 실험횟수의 증가 없이 전체실험을 블록화하여 실험의 단순화를 유도
  - ④ 부분배치법(Fractional Factorial Design): 불필요하거나 고차인 교호작용은 구하지 않고 각 인자의 조합중에서 일부만 선택하여 실험을 실시
  - ⑤ 불완비 블록계획법(Incomplete Block Design): 동일한 실험의 장에서 모든 처리가 완전히 포함되지 않은 불완비 블록을 이용한 실험
  - ⑥ 반응표면 실험(Response Surface Design): 몇 개의 변수에 영향을 받는 관심있는 반응에 대한 문제를 모델링하고 분석하는 통계적 방법 실험을 실시하는 단계는 다음과 같다.
- ① 실험의 목적은 명확히 한다. 결과(Y=종속변수)의 명확한 정의 및 인

자( $X$ =독립변수)의 효과에 대한 추정 값을 List화한다.

- ② 반응치( $Y$ =종속변수)를 선정한다. 선정된 Theme를 Brake Down하여 구체적인 반응치( $Y_n$ )를 선정한다. 계량적 측정이 어려운 경우 Ranking을 부여하거나, 표준과 비교하는 등의 방법을 고려한다.
- ③ 인자( $Y$ =독립변수)를 선정한다. 측정과 분석단계에서 얻은 통계적 분석결과를 이용하여 선정한다.
- ④ 인자들의 수준을 선정한다. 수준 수는 실험의 목적과 반응 값의 영향 정도에 따라 결정하는데, Screening실험으로 중요한 인자를 찾고자 할 경우에는 전형적인 2수준을 사용한다.
- ⑤ 실험의 실시와 데이터를 수집한다. 실험 시 관찰을 통하여 인과관계 또는 상관관계 조건과 범위에 대하여 기록하고 적합성을 검토한다.
- ⑥ 분석결과를 해석하고 결론을 내린다. 데이터의 분석은 Graph를 이용한 시각적 분석, 가설검정과 추정, 분산분석표 등을 통하여 실시한다. 또한 결과 값이 통계적으로 유의한지? 결과 값이 실제로 개선되었는가? 실험결과가 문제를 개선하는데 방향을 제시할 수 있는가? 추가적인 실험을 실시하여야 하는가? 등의 실험에 대한 결론을 도출한다.
- ⑦ 검증실험의 실행: 인자의 수준변화가 정확한지를 확인하고 시험조건의 변화에 따른 안정성을 고려하여 실험결과를 검증한다. 검증실험은 현상분석과 유사한 Rational Subgroup으로 실시하는 것이 필요하며, 가능한 한 도출된 최적조건에서 실제의 작업환경으로 실시함이 바람직하다.

## (2) 최적화를 위한 Control 단계

### 가) Control 단계의 의미

Control단계란 프로세스를 최적화 한 후에 지속적으로 유지관리하기 위하여 체계적인 관리시스템을 갖추어 프로세스를 관찰할 수 있도록 하는 단

계이다. 즉, 이제까지의 개선활동의 성공적이고 효과가 있다고 판단되면 “어떻게 개선된 프로세스를 유지할 것인가”를 해결하는 단계이다.

관리단계에서 해야 할 사항으로는 ① 인자(X)에 대한 측정시스템의 명확화 ② 핵심적 소수인자인 Vital Few를 관리할 수 있는 방법 선정 ③ 핵심적 소수인자에 대한 절차관리 시스템의 구축 및 감사와 조사의 실시가 있다.

Six-Sigma경영에 있어서 Control이란 고객요구에 따른 프로세스를 정의하고 이에 대한 표준과 기준을 마련하고 일상의 Data수집활동을 통하여 일의 성과를 측정하며, 성과의 실적을 표준이나 기준과 비교하여 평가 분석한 후에 시정조치 및 개선을 실시하는 Plan-Do-Check-Action의 Cycle을 반복적으로 실행하는 것이라고 할 수 있다(한한수, 2003).

#### 나) 핵심적 소수인자의 관리방법

개선 (Improve)단계가 실행되고 나면 개선의 효과를 파악하고 개선된 최적의 상태가 유지되는지를 확인하기 위한 전제조건으로의 측정시스템의 검증을 하여야 한다. 측정시스템의 검증방법에 대해서는 측정(Measure)단계에서 설명한 바 있으므로 여기서는 측정시스템이 검증되었다는 전제 하에 Vital Few의 관리방법에 대하여 설명을 하고자 한다.

Six-Sigma경영의 발상지라 할 수 있는 Motorola와 GE를 비롯한 서구 기업에서는 종합적인 관리방법론으로서 다음과 같은 10가지를 많이 적용하고 있다(노재범, 2005).

- ① 관리계획서(Control Plan): 절차에서 관리하여야 할 주요절차특성변수들을 관리하는데 사용되는 절차들을 개괄적으로 설명해 놓은 문서로서, 서비스생산에 사용되는 중요한 모든 절차 및 각 절차와 관련된 주요 특성 그리고 이러한 주요절차특성변수들을 관리하는 방법을 파악하기 위한 문서이다.
- ② 고장모드와 영향해석서(Failure Mode & Effective Analysis) :

FMEA는 발생가능한 문제의 유형을 고려하고 또 그것을 관리하기 위한 방법을 분석해 놓은 문서이다. FMEA는 절차의 변경 시는 물론 절차에 대한 새로운 지식을 습득할 때마다 정기적으로 검토하고 수정하여 관리하여야 한다.

- ③ 포지트롤 플랜(Positrol Plan): 특정 절차에서 적용할 상세 관리계획을 나타낸 문서로서 무엇을, 어떻게, 누가, 언제 관리하는지와 관리의 유형을 명시하고 있다.
- ④ 포지트롤 로그(Positrol Log): 포지트롤 플랜에 명시된 내용 즉 설비 및 절차특성변수에 대한 데이터를 기록하는데 사용되는 일지형태의 서식을 말한다.
- ⑤ 관리도(Control Chart): 절차 중에 주요 Input변수 및 Output변수의 특성치를 기록하면서 이들이 관리 영역을 벗어나는지를 신속히 알아냄으로서 절차를 관리하기 위한 도표를 말한다.
- ⑥ 이상조치 계획서(Out-of-Control Action Plan): OCAP는 절차 중에서 문제가 발생되었을 때 각 문제에 대하여 단계적으로 취해야 하는 조치 행동이 무엇인가를 보여주는 문서를 말한다.
- ⑦ 품종교체 점검표(Set-Up Check List): 생산을 시작하기 전에 기기가 기본적 요구사항에 따라서 제대로 작동하는지의 여부를 확인하는데 사용되는 기록양식으로서 정기적으로 점검하여야 하는 기기의 모든 주요 Set-Up항목들을 요약하여 나타내고 있다.
- ⑧ 예방정비 일정표(PM Schedule): 예방정비 일정표는 설비를 검사하거나 대체하기 위해 점검하여야 할 시기를 명시하고 있는 일정규격이다.
- ⑨ 예방정비 절차서(PM Procedure): 예방정비 절차서는 장비를 정비하는 방법을 상세히 설명해 주는 지시사항의 일반적인 기준을 명시한 문서이다.
- ⑩ 예방정비 점검표 (PM Checklist): 예방정비 점검표는 예방정비의 모

든 구성요소가 완비되고 올바르게 설정되었는지의 여부를 확인하며, 장비가 그 고유 능력에 따라서 제대로 작동하는지를 확인하는데 사용되는 기록양식을 말한다.

#### 다) Process Monitoring과 Audit

절차의 상태를 모니터링 하는 대표적인 방법으로 관리도(Control Chart)가 있다. 관리도란 시간이 변함에 따라서 절차의 변화하는 모습을 살피기 위한 SPC활동으로서, 절차의 관리상태를 나타내는 품질 특성치에 의해 그려진 꺾은선 그래프를 이용하여 절차를 안정상태(State of Control)로 유지하기 위해 사용한다.

관리도는 자연 공차인  $\pm 3\text{Sigma}$ 법을 적용하고 있으며 이는 모든 관리상태 즉, 우연원인만이 존재할 경우에는 관리한계선을 이탈할 확률이 0.27%만이 되도록 한 것이다.

절차관리 System의 Audit란, 개선된 형태로 실제 업무를 처리하고 있는지 여부를 확인하기 위한 정기적인 감사행위를 말하는데, Audit의 내용으로는 크게 표준화의 점검과 준수상태의 점검으로 나누어 실시한다.

표준화의 점검은 대상표준이 표준운영 규정에 적합하고 그 내용이 누락되지 않고 올바르게 설정되어 있는지를 점검하는 것을 말하고, 표준의 준수상태의 점검은 표준의 내용과 실 작업간의 일치여부를 점검하는 것을 말한다. Audit결과는 다음과 같은 지표로 나타내어 관리할 수 있다.

## 다. Six-Sigma를 통한 정책품질관리

지금까지 Six-Sigma의 문제해결과정을 살펴보았다. 이러한 과정이 전혀 새로운 것은 아니지만 그 방법이 계량적인 접근을 강조하여 과학적이라는 것과 D-M-I-C라는 체계를 갖추어 체계적으로 Full Package화되었다는 점

이 행정혁신에 많은 시사점을 제공해준다고 생각한다. 조직의 문화가 조직구성원의 생각하는 방법과 일하는 방법에 있다면, Six-Sigma행정이 고객을 지향하게끔 사고의 전환을 요구하고 있고, 일을 수행하는 과정을 과학적이고 체계적으로 임하게끔 함으로써 전체구성원이 보다 현명하게 일하는 조직문화를 형성할 것으로 기대해 본다. 이하에서는 이러한 Six-Sigma에 대한 이해를 기초로 Six-Sigma를 통한 정책품질관리에 대하여 살펴보고자 한다.

정부정책은 전체사회에 대한 권위 있는 가치배분적 성격, 어떤 목적이나 가치를 지향하는 일반적인 패턴의 의사결정이나 행위로서의 성격, 공공문제 해결을 위한 정부의 활동이라고 하는 성격들을 동시에 내포하고 있으며 어떠한 사회를 어떻게 만들겠다고 하는 것을 권위 있게 결정해 놓은 것으로 정의되고 있다. 이처럼 정부의 활동이 주목적이었기 때문에 정책의 생산자인 공급자로서 정부위주의 정책관리가 강조되었고 그렇게 때문에 시장의 상품처럼 고객에게 만족을 줘야 하는 당위성이 부족했던 것이 사실이다. 이에 품질관리의 공공부문에의 도입으로 정책의 수혜자 또는 구매자 즉 고객인 국민위주의 정책관리로 의식 및 제도가 전환되어야 하는 것이다.

정책품질은 정책목표의 성공적 달성정도를 의미한다 할 수 있다. 즉 적극적인 의미로는 좋은 정책의 수립을 말하며 소극적 의미로는 정책실패를 방지하는 것을 뜻한다. 그렇기 때문에 정책실패는 민간에서의 제품불량품처럼 시간 인력 예산 등 행정낭비를 초래하고 이는 궁극적으로 행정혁신의 대상이 될 수 있는 것이다. 종합하면 정책불량품을 방지하고 국민의 기대와 수요에 적합한 정책을 수립 관리하기 위한 총체적인 정부의 노력 및 활동을 정책품질관리의 개념으로 정의할 수 있다. 즉, 정책품질관리란 정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동을 말한다.

여기에는 정책수요의 조기과약 참여와 공개를 통한 민주적 정책관리, 합리적 의사결정을 위한 정확한 정보의 적시 제공 및 정책사례 학습 등을 들

수 있다. 정부혁신을 추진하는데 있어 정책을 보다 효율적으로 관리하기 위한 노력들이 진행되고 있다. 이 연구에서 살펴보고 있는 정책품질관리제도에는 이러한 큰 흐름 속에 추진되고 있는 정책관리시스템이라 할 수 있다.

즉 민간분야처럼 정부정책의 불량품을 최소화하고 정책의 품질향상을 위해 각 정책단계별로 갖추어야 할 사안 고려를 통해 국민의 기대와 수요에 적합한 정책을 수립관리하기 위한 총합적인 정부의 노력 및 활동을 말하는 것이다. 이러한 제도가 구축되고 정책조정 정책환경 및 행정수요 변화에 신속적으로 대응하기 위해서는 공공부문의 정책관리에 대한 효율성 및 생산성을 제고할 수 있는 인식이 지속적으로 확대되어야 한다. 그러나 결과위주 단기적 성과중심의 평가 정책수혜자인 국민보다는 공급자인 정부위주의 정책관리 그리고 정책프로세스의 관리부재 등으로 인해 정책을 효율적으로 관리하지 못한 것도 사실이며 이에 대해 그 중요성이 대두되고 있다.

이러한 중요성을 갖는 정책품질관리를 공공부문에 적용할 때 고려할 수 있는 핵심요인은 첫째, 정책의 책임성 부재 사례가 발생함에 따라 정책실명제 등의 대안제시가 가능하다. 우리나라에서는 실패한 정책에 대해 책임을 지는 관행이 없다. 또한 정책실명제는 책임 추궁뿐 아니라 성과에 대한 보상을 위해서도 필요하다. 행정혁신을 지속화 하기 위한 내재화 전략에서 성과관리는 그 근간을 구성하며 이러한 맥락에서 정책실명제는 매우 큰 의미를 갖는다. 정책성고가 개인이 아닌 기관과 정당 이름으로 기록되면 복지부동이 상책이라 생각할 수도 있다. 그러나 정책실명제를 통해 실패와 성공의 횟수를 비교할 수 있어야 열심히 일한 사람과 그렇지 못한 사람을 구별할 수 있다.

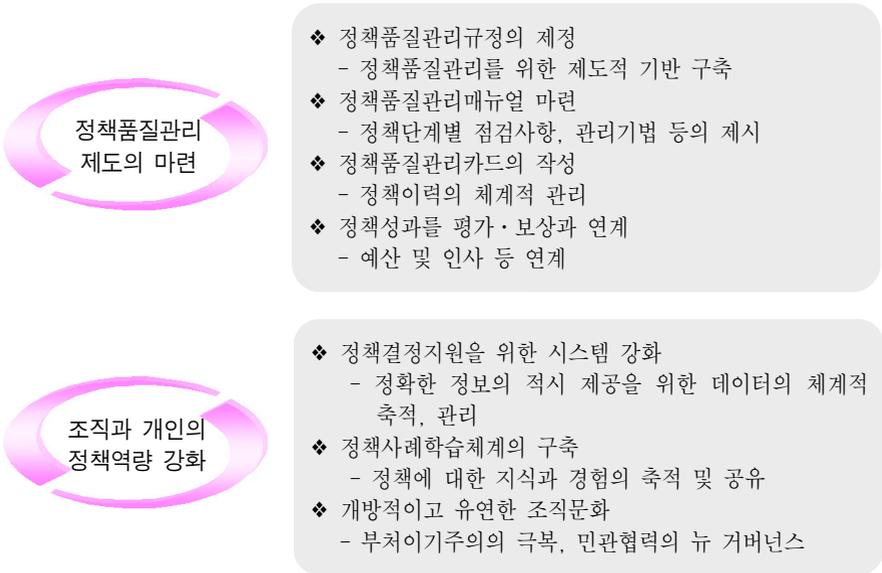
둘째, 결과중심위주의 정책관리측면에서 탈피하여 정책의제형성부터 집행 및 평가에 이르기까지 전 과정을 시스템화하여 처리하고 관리자와 정책실무자간 뿐만 아니라 국민·정책전문가 등과의 정책자료의 제공 및 의견수렴이 실시간으로 이루어지는 정책지원시스템 구축이 가능하다.

셋째, 정책품질관리 업무의 실행에 있어 구조적인 문제점 해결과 업무 프

로세스를 통한 개선방안 도출이 가능해진다. 앞서 언급한 지방행정혁신 공 통과제중 업무프로세스 개선은 정책단계별로 정책품질계획, 정책타당성 검사, 정책내용의 적절성 검사 등을 통해 불필요한 업무는 과감하게 중단하고 필수적인 업무는 자원과 노력을 집중화하여 업무의 질을 향상시켜 나가게 되는 것이다. 이러한 중요성을 갖는 정책품질관리제도는 정책환경이 복잡·다양하게 변화하고 있고 다양한 이해관계자의 요구가 증대하고 있으나, 부분적이고 단편적인 정책관리로 인해 정책불량품이 발생하고 정책실패가 반복되고 있어, 정책의 전 과정에 걸친 체계적인 품질관리방안을 수립·시행함으로써, 정책의 실패를 방지하고 정책성과를 높일 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데에 그 목적이 있다.

정책품질관리 도입의 기본방향은 장기적으로 『최선의 정책(Best Policy)』을 추구하는 것이 지향점이나, 1차적으로는, 불량정책의 사전예방을 위한 『최소한의 안전장치』를 마련하는 데 그 초점이 있다.

**그림 4-7. 정책품질관리의 주요내용**



정책품질관리는 품질관리제도와 이를 뒷받침하는 조직 및 개인의 역량강화로 구분할 수 있다. 먼저 정책품질관리를 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 「정책품질관리규정」(총리 훈령)을 제정하고, 정책단계별 점검사항을 제시하는 「정책품질관리 매뉴얼」을 마련하며, 정책문제를 사전에 인지하기 위한 「정책조기경보제」를 운영하고, 「정책실명제」를 도입하며, 중요정책에 대해서는 관리대상정책으로 지정·관리함으로써 정책의 품질과 성과를 제고하고, 조직과 개인의 정책역량의 강화를 위해 정책이력과 통계를 체계적으로 축적·관리하여 시스템에 의해 정책품질이 높아지도록 하고, 지식과 경험의 축적·공유를 위한 정책사례 학습체계를 구축하는 한편, 정책에 대한 성과가 기관뿐만 아니라 개인차원의 성과평가와도 연계되도록 한다.

지방행정혁신의 목표중의 하나가 고객중심의 일류지방행정구현이 있다는 점을 고려할 때 지방행정혁신 실천단계에서 효율적인 정책품질관리는 그 의의가 매우 높다.

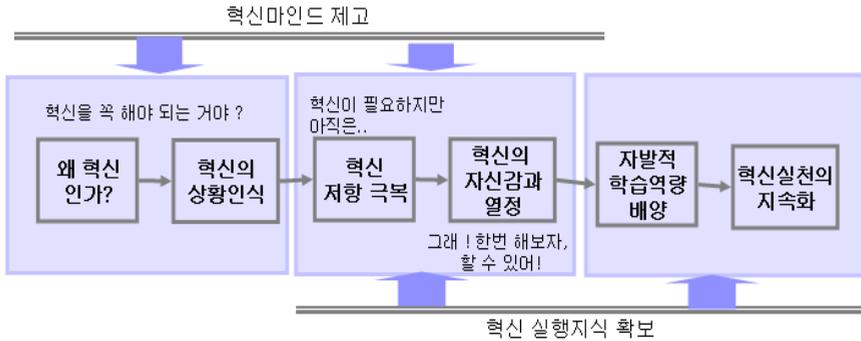
### 3. Action Learning을 통한 혁신교육

혁신활동의 시작은 바로 구성원 모두가 혁신에 대한 올바른 이해를 바탕으로 가슴으로 혁신의 필요성을 느껴야 하며, 혁신의 구호가 요란하더라도 개개인이 받아들이지 못하면 형식적인 이벤트로 전락할 수 있다. 따라서 혁신의 추진력을 확보하고, 구성원들의 저항을 효과적으로 관리 하며, 실행력을 지속적으로 확보하기 위해서는 구성원의 역량을 지속적으로 강화시켜 주어야 한다.

혁신교육은 제도만으로 이뤄지는 것이 아니라 마인드의 변화가 우선되어야 한다. 교육에 의해 개인의 생각이 변하고, 생각이 변하면 조직도, 국가도 바뀌는 것이다. 즉, 혁신교육은 더욱 효과적인 혁신을 위한 도우미이자 인큐베이터 역할을 한다. 또한 혁신교육은 혁신을 피부로 느끼고 무엇을 어떻게

해야 할 것인가를 체계적 프로그램을 통해 전달해 주는 것이 중요하다.

#### 그림 4-8. 혁신교육의 필요성



이러한 필요성을 갖는 혁신교육은 소기의 성과를 달성하기 위해서는 전 구성원이 참여한 가운데 체계적인 교육계획을 수립하고 혁신이 체질화될 수 있도록 지속적인 교육환경을 마련해야 한다. 보여주기 식이나 단기적인 교육은 높은 효과를 볼 수는 없다.

혁신교육을 할 때는 우선 간부급과 혁신리더를 중심으로 시작해 점차 전 직원으로 확대해 나가야 하고 교육방식은 강의식 교육과 토론식 교육을 적절히 조화시켜야 교육의 효과를 극대화 할 수 있다(워크숍 혹은 간담회 등도 좋은 교육기회로 활용할 수 있다). 또한 참여식 교육방법을 통해 자발적인 참여를 이끌어내야 한다.

그리고 조직의 혁신 수준을 우선 진단하고 필요한 혁신 역량을 도출하는 것이 바람직하다. 아무리 좋은 교육도 듣는 사람의 눈높이에 맞지 않으면 시간낭비에 지나지 않는다. 혁신추진팀, 혁신리더, CA, 구성원 등 각각의 계층별역할별에 맞는 프로그램을 차별적으로 구성해야 한다.

효과적인 혁신교육 전개를 위해서는 혁신의 공통가치는 공동으로 가져가 되, 실행 및 방법에 대해서는 기관별 수준 및 역할에 맞게 시행되어야 한다.

종합적인 혁신교육 체계도 중요하지만 그것만을 늘 강조해서는 안 된다. 필요하다면 간단한 진단을 통해 이 시기에 요구되는 교육프로그램을 진행하는 것이 효과적이다.

이 과정에서 적용할 수 있는 교육프로그램의 대표적인 기법이 액션러닝(action learning)이다. 액션러닝(action learning)은 다음과 같은 점에서 그 필요성이 인정된다.

최근 급격한 행정환경의 변화와 함께 인적자원개발 및 양성 분야에도 패러다임의 변화가 일어나고 있다. 급변하는 외부환경의 변화에 민감하게 대처하여 경쟁우위를 확보하기 위해 행정혁신에서는 과거 어느 때 보다도 “지속적인 학습”의 요구가 증가되고 있다. 이와 관련하여 최근 등장한 키워드는 적시형 학습과 맞춤형 학습으로, 이를 구현할 수 있는 구체적인 학습방법으로 떠오르고 있는 것이 액션러닝(action learning)이다(Yam 외, 2005).

액션러닝(action learning)을 체계적으로 도입한 최초의 기업은 GE이다. 그러나 GE도 80년대까지만 해도 가장 중요한 핵심가치로 성장만을 추구했다. 그러나 21세기 들어서 이 회사의 경영철학은 크게 바뀌었다. 경영혁신을 추구하는 과정에서 무조건적 성장보다는 인재를 가장 중요한 자원이자 경쟁력의 원천으로 삼고 미래를 대비하는 경영자세로 전환한 것이다. 이러한 경영흐름은 GE뿐 아니라 전세계의 많은 우량기업에서 찾아볼 수 있다. 액션러닝(action learning)은 조직이 추구하는 인재육성 방법 중 대표적인 교육방법으로서 세계적 기업들인 포드, GM, GE, 모토롤라 등이 이를 채택하여 조직의 활성화와 경영혁신에 성공하였다(박수홍 외, 2005).

이 액션러닝(action learning) 기법은 조직 구성원 개개인에게 문제해결을 위한 체험의 기회를 제공함으로써 다양한 아이디어를 수집한다. 이렇게 실제 현장에서 성과와 연결되는 이슈, 혹은 과제를 정해진 시점까지 해결하고 이를 통해 개인과 조직의 역량을 동시에 향상시키는 행동지향적 학습 기법이다. 이러한 액션러닝(action learning)의 핵심은 개인, 팀, 조직이 변화

에 보다 효과적이고 유연하게 대응할 수 있는 학습역량을 기르는 데 있다. 또 이를 통해 개인과 조직이 함께 성장할 수 있는 학습기법이라고 할 수 있다(이성 외, 2004).

이러한 의미를 갖는 액션러닝(action learning)은 다음과 같은 점을 특징으로 들 수 있다(Yam 외 2005; Marguardt, 2004).

첫째, 액션러닝(action learning)은 실시간 학습경험으로 중요한 두 가지 목적, 즉 조직의 관리상의 필요(요구)를 만족시키는 것과 개인 및 팀을 개발시키는 것을 동시에 달성하기 위한 방법이다.

둘째, 액션러닝(action learning)은 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있다. 즉, 액션러닝(action learning)을 통해서 조직은 중대한 관리상의 문제를 해결하거나 경영상의 기회에 적절히 대응할 수 있으며, 동시에 핵심 인재를 개발하여 역량을 갖추도록 함으로써 조직을 전략상 가장 이상적인 방향으로 이끌어 가도록 할 수 있다.

셋째, 액션러닝(action learning)은 실제 사업 이슈를 주제로 선정하여 이에 대한 해결책을 발견하는데 있다.

넷째, 액션러닝(action learning)은 그룹구성원인 학습자에 의해 자발적이고 주도적인 형태로 이루어진다. 팀 활동을 통해 상이한 경험과 업무를 수행하는 구성원으로부터 다양한 관점을 공유함으로써 최적의 해결방안을 도출할 수 있다. 즉 개인은 실제상황에서 중요한 문제를 확인, 분석하고 가능한 해결안을 실행할 수 있는 능력을 향상하고 자신이 소속된 자치단체의 행정환경, 혹은 타 부문 혹은 부서에 대한 폭넓은 관점을 가질 수 있게되며, 자치단체의 경우에는 지역의 주요 이슈 혹은 문제에 대한 해결안 또는 대응 전략을 개발하는데 도움을 받을 수 있다.

따라서 액션러닝(action learning)은 다음과 같은 몇 가지의 대표적인 이점이 있다(Yam 외 2005; Marguardt, 2004).

첫째, 교육을 위해 업무현장에서 떠나지 않아도 된다는 점. 즉, 업무와 교

육이 함께 이루어진다는 점이다.

둘째, 실제의 비즈니스이슈를 해결하는 과정에서 학습이 효과적으로 이루어진다는 점이다.

셋째, 업무현장의 비즈니스 이슈나 문제를 해결책을 잘 아는 암묵지를 보유한 사람이 현장에 있다는 점이다.

넷째, 구상(conception)과 실행(implementation)이 일원화되어 이루어진다는 점에서 일과 학습, 이론과 실제, 교육과 경영을 직결한 적시형 학습형태이다. 다섯째, 복잡한 조직의 문제해결에 탁월한 효과가 있다.

여섯째, 개인, 팀, 그리고 조직전체의 학습을 불러일으키는 원동력이 된다. 즉 개인의 성장뿐 아니라 조직역량 강화에 밑거름이 될 수 있는 조직과 개인의 윈윈전략이 된다.

일곱째, 액션러닝(action learning)은 리더십 개발에 필요하다. 즉, 기존 리더는 물론 예비리더를 훈련시키는 최선의 방법으로 활용할 수 있다. 이는 구성원들에게 실질적인 문제를 다루도록 함으로써 향후 리더로서의 자질을 개발시킬 수 있기 때문이다.

행정혁신 추진을 위한 액션러닝(action learning)의 진행절차는 다음과 같다. 먼저 사전준비 단계로서 이 단계에서는 자치단체장 및 각 부서장들이 중심이 되어 과제를 선정하고, 각 과제에 대한 기초정보(지역, 주민, 재무, 현안 등)를 수집하여 참가자들에게 사전 제공한다(이성, 2004; Yam 외 2005).

그리고 제1단계에서는 프로그램을 소개하고, 팀 빌딩 활동을 통해 팀을 구성하여 이들을 대상으로 행정환경의 변화, 지역현안 과제 등에 대한 강의를 실시하며 특히 리더십 역량을 강화하기 위한 교육도 병행실시한다.

이어서 제2단계에서는 본격적인 팀 활동(Set Meeting)을 통해 문제해결 계획을 수립하고 현장방문, 인터뷰 등을 통한 정보수집이 이루어진다. 구체적으로 주민, 고객, 타 자치단체 등을 방문하여 과제해결에 필요한 정보를

수집하며 국내외 우수사례를 벤치마킹하는 작업도 이루어진다.

마지막 단계에서는 보고서 준비가 행해지게 된다. 자치단체장 및 과제와 관련된 책임자들에게 프로젝트 수행결과를 보고하고 학습과정에 대한 피드백과 성찰을 통해 개선할 부분과 보완할 부분에 관한 논의를 진행한다.

이제까지 액션러닝(action learning)의 필요성과 개념, 등장배경, 특징 및 효과, 진행절차, 활용에 대하여 살펴보았다. 액션러닝(action learning)은 세계의 선진기업에서 경영상의 여러 가지 문제 해결 방법으로 활발하게 사용하고 있는 방법이다.

액션러닝(action learning)은 개인의 현재 또는 미래능력을 개발하는데 도움을 준다. 액션러닝(action learning)이 성공적으로 진행되기 위해서는 직무와 연관된 개인의 역할과 문제를 명확히 해야 하고, 또한 보다 큰 조직적 맥락에서 사업을 운영할 수 있는 능력을 육성해야한다. 일선기관에게는 다른 경험과 관점의 가치를 학습하게 하는 것도 액션러닝(action learning)을 행하는데 도움이 될 것이라 본다.

그러나 액션러닝(action learning)을 시행하는데 가장 중요한 점은 문제 해결과 더불어 서로 팀 구성원들간의 활발한 의견교환이 이루어지고, 서로간의 존중이 있어야 한다는 점이다. 그 이유는 의견교환이 이루어지기 위해서는 개개인의 능력에 앞서 서로간의 신뢰와 의사소통이 선행되어야 하기 때문이다.

또한 액션러닝(action learning)을 성공적으로 진행하기 위해서는 다양한 측면에서 세심한 고려가 필요하다. 예를 들면 시간상의 제약, 적절한 팀 구성, 구성원들의 학습에 대한 의지 등이 있을 수 있다. 하지만 무엇보다 적절한 문제와 사안을 선택할 수 있어야 한다. “조직의 이익과 직결되는 중요한 문제인가”, “참여하는 구성원들의 권한과 책임소재가 명확한가?” 등이 고려되어야 한다. 아울러 조직차원의 지원이 있어야 한다. 특히 단체장의 적극적인 참여와 지원의지는 무엇보다 중요하다. 왜냐하면 단체장을 포함한 중

간관리자의 절박한 필요성과 강한 실행의지가 있을 때 액션러닝(action learning)의 효과가 행정혁신에 직결될 수 있기 때문이다.

## 제4절 지방행정혁신 지속화단계의 추진전략

### 1. 혁신 내재화를 위한 조직구조로서 팀제

행정환경의 변화와 수요의 다양화로 기존의 관료제조직이 한계에 봉착하면서 여러가지 대안적 조직구조가 제시되어 왔는데 이러한 대안적 조직구조의 하나로 대두된 것이 바로 팀제이며 팀제에 관한 논의의 확산은 궁극적으로는 전통적인 관료조직의 한계에 그 원인이 있으나 이 밖에도 고객지향적 행정운영 패러다임이나 전문인력의 양성과 같은 요인에 그 기반을 두고 있다. 특히 팀제는 행정혁신을 추진하는데 있어 필수불가결한 성과관리를 위한 기반을 제공해준다는 점에서 자치단체의 지방행정 혁신에는 매우 중요한 의미를 부여하고 있다(강덕수, 2002).

**표 4-4. 팀제의 제시 원인과 목적**

원 인		목 적
전통적 관료형 조직의 한계	관리부서의 비대화 및 분파주의	대국대과제의 실현
	사람중심 조직운영 직책증식, 인재과잉	직책부족에 따른 자격과 직책의 분리
변신을 위한 기본전제		소수정예주의의 인력운용 기동성과 유연성 확보
인재양성과 전문가의 시대		전문능력 발휘와 인재양성
고객중시의 시대		유연하고 신속한 대처
아이디어 개발과 창조시대		개방·자율과 아이디어 창조

팀제조직은 어떤 목표를 완수하기 위해 또는 목표완수를 위한 부차적 목표를 완수하기 위해 함께 일하면서 그들의 작업을 개선하고, 문제를 처리하며, 작업을 계획·통제하는 것이다. 따라서 하나의 팀은 특정작업을 수행할 뿐만 아니라 스스로 관리·계획·통제하는 책임도 지는 것이다.

이와 같은 팀과 그 구성원은 다음과 같은 특성을 내포하고 있다. 먼저 팀은 스스로 작업의 계획·실행·통제·개선을 도모하고, 자체적으로 목표를 설정하고, 스스로 작업을 감독하며 교육훈련을 실시한다. 결국 팀 생산품의 질을 책임지는 사람은 바로 그 팀의 구성원이다.

결국 전통적인 조직에서는 작업의 계획·통제·개선업무를 관리자가 하고 부하직원은 명령에 따라 실천만 하면 되었음에 비해 팀제에서는 팀원 전체가 함께 계획·통제하고 실행까지 담당하게 되는 것이다. 그러므로 계층제에서는 볼 수 없었던 정보의 공유, 협조와 유연성, 개인적 성취감 등이 창출되고 또한 커지는 것이다. 이는 전통적인 조직과 팀조직의 차이를 통해서 다시 확인할 수 있다.

**표 4-5. 전통적 조직과 팀조직의 차이점**

요 소	전통조직	팀조직
조직구조	계층적/개인	수평적/팀
직무설계	단일업무	전체업무·다수업무
목표	상부에서 부여됨	스스로 찾아내는데 시간투여
리더	강하고 명백한 지도자	리더십 역할 공유
지시·전달	상명하복·지시·품의	상호충고·전달·토론
정보흐름	폐쇄·독점	개방·공유
보상	개인주의, 연공주의	팀·능력위주
책임	개인책임	공동책임
평가	상부조직에 대한 기여도로 평가	팀이 의도한 목표달성도로 평가
업무통제	관리자가 계획·통제·개선	팀 전체가 계획·통제·개선

그러나 모든 조직이 팀제 도입에 적합한 것은 아니다. 기존의 조직이 갖는 다음과 같은 특징에 따라 팀제가 적합할 수도 있고, 기존의 전통조직이 조직의 성과와 효율성을 달성하는데 유리할 수도 있다.

#### 표 4-6. 팀제에 적합한 조직

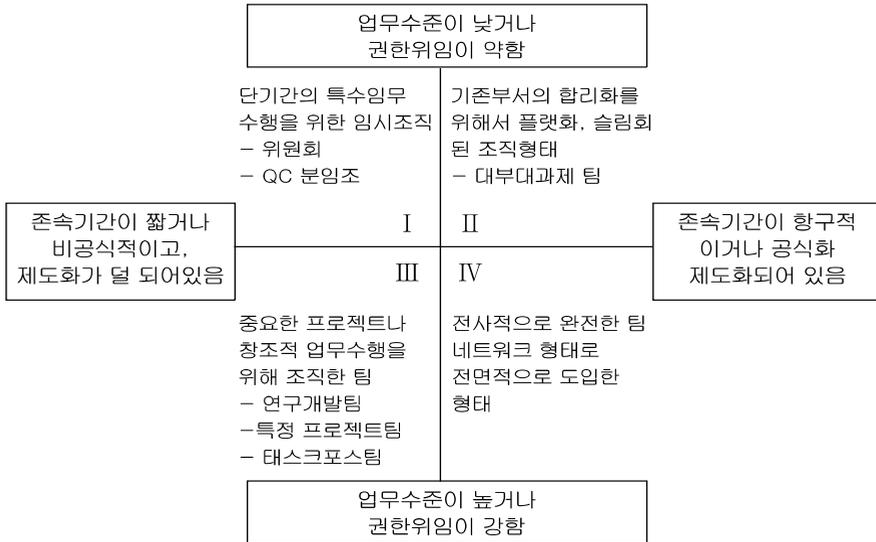
	팀제에 불리한 조직		팀제에 유리한 조직	
조직 여건	오래된 조직	← 조직의 연륜	→	신설 조직
	관리가 강함	← 조직문화	→	현업이 강함
	직위 여유	← 직위 부족상황	→	직위 부족
업무 특성	덜 중요	← 업무의 전사적 중요성	→	매우 중요
	단순 반복적	← 과업의 복잡성	→	복잡함
	단일 기능적	← 다기능성	→	복합 기능적
인적 여건	회사 인간	← 인력의 전문성·자립성	→	전문가, 신세대
상황 여건	안정적 환경	← 상황의 특이성·한시성	→	동태적 위기 환경

조직여건에 따라 조직의 연륜이 오래되고 관리지향적이며 직위에 여유가 있는 조직은 팀제 도입에 불리한 환경을 가지고 있다. 또 업무특성에 따라 전사적 업무의 중요성이 덜하고 과업이 단순반복적이며, 기능수행에 있어서 단일 기능을 주로 처리하는 조직도 팀제 도입은 재검토해 보아야 한다.

또 인적자원도 구성원들이 조직의 가치를 중요하게 생각하고, 과업환경면에서도 안정적 환경을 보유하고 있는 조직은 팀제보다는 기존의 전통적 조직구조를 유지하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 팀은 업무수준 및 권한위임의 정도와 존속기간 및 제도화의 정도에 따라 4가지 유형으로 분류된다(홍석우 외, 2004; 이상욱 외, 1997).

**그림 4-9. 팀의 유형**



첫번째 유형은 업무수준과 권한위임의 정도가 낮고 존속기간과 제도화가 비교적 미흡한 것으로 위원회 등의 형태로 나타나는데, 이는 기존 조직의 불리한 점을 개선하기 위해 팀을 구성하고, 이에 대한 팀원들의 의견을 반영 또는 참고하기 위한 것으로 팀원들은 기존 조직에 속해 본인이 맡고 있는 기능별 업무를 수행하면서 팀업무가 필요한 경우에 수시로 팀을 구성하는 겸직형태이다.

두번째 유형은 업무수준 및 권한위임은 낮으나 존속기간 및 제도화는 비교적 높은 것으로 대국대과제 형태의 조직으로, 이는 주로 일본과 우리나라의 기업조직에서 많이 찾아볼 수 있는 바, 피라미드형 계층제 조직의 병폐인 의사결정의 지연을 방지하기 위해 만들어졌다는 특징이 있다.

세번째 유형은 업무수준 및 권한위임은 비교적 높은 데 비해 존속기간과 제도화는 낮은 것으로 태스크포스팀, 프로젝트팀 등이 해당되며, 이는 일시적인 조직목표를 달성하기 위해 구성되는 한시적인 팀조직이다.

네번째 유형은 업무수준 및 권한위임도 높고 존속기간 및 제도화도 높은 것으로 일종의 자율팀을 의미하는데, 이는 강력한 권한위임을 토대로 팀장을 중심으로 목표를 설정하고, 목표달성이 이루어지면 또다시 새로운 목표를 설정하고 추진하는 조직이다.

이와 같은 팀제의 도입 필요성을 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 평면조직에 대한 요청이다. 다단계의 계층적 조직구조하에서는 의사소통과 상호협조가 원활하지 못할 가능성이 높으며, 정보화사회가 심화될수록 피라미드조직은 붕괴되고 이러한 경향은 세계적 추세로 자리잡아 가고 있다. 그러나 평면조직은 의사결정의 기동성을 높이고, 계층간 의사전달과정을 단축시키며, 능력위주의 인재등용을 가능케 하며, 또한 전문간부의 전문능력을 활용하고, 외부여건의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있게 한다.

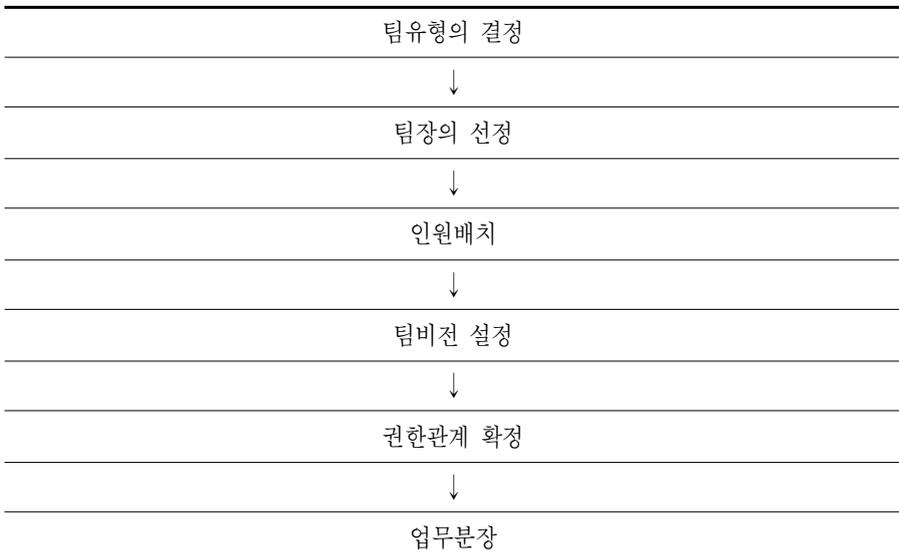
둘째, 상위직급을 적절하게 활용할 수 있게 된다. 팀제하에서는 팀장을 제외하거나 또는 팀장까지 포함하여 모든 팀원들이 기본적으로 동등한 실무자이며, 동시에 전문가이다. 또한 종래 계층제하에서는 자리가 없으면 승진이 불가능했지만 팀제하에서는 능력만 있으면 누구나 승진이 가능하며, 이는 직위와 직급이 분리되어 있는 까닭이기 때문이다. 또한 팀의 하위직급만이 실무자가 아니라 상위직급의 팀원도 실무자가 되어 자기의 경험과 전문성을 발휘할 수 있으며, 하위직 실무자들과의 교류를 통해 그간의 노하우를 이전시킬 수 있는 이점이 있다.

셋째, 유연성의 확보가 가능해진다. 오늘날은 기업에서 생산하는 제품과 마찬가지로 행정서비스에 있어서도 다품종 소량생산이라 할 만큼 수요가 다양화되고 있다. 즉, 공간적으로나 시간적으로 '표준화'의 시대는 지났다고 할 수 있는 바, 이와 같이 다양한 행정수요에 신속하게 대응하기에는 전통적 관료조직이 부적합하며, 그렇다고 수시로 조직구조의 근간을 변경하는 것도 어려움이 있다. 따라서 행정수요의 다양화에 탄력적으로 대응하기 위해서는 유연성을 갖춘 팀제 조직의 활용이 요청되는 것이다.

넷째, 전문가의 육성이 가능해진다. 팀제는 원래 소수 정예의 인력운영방식으로 적은 인력으로 시너지효과를 얻으려 하기 때문에 팀제에서는 직위에 관계없이 개인의 능력을 최대로 발휘할 수 있는 책임과 권한이 부여된다. 그리고 팀원들 각자는 자기 특정의 업무를 맡아서 자신의 책임하에 수행하는 까닭에 일정기간 후에는 전문가가 될 수 있고, 당연히 능력개발이 이루어지는 것이다.

팀제조직을 구축하기 위해서는 대체적으로 다음과 같은 과정과 절차를 밟아나가는 것이 필요하다. 즉, 팀유형을 결정하고, 팀장을 선정하며, 인원을 배치하며, 팀비전을 설정하고, 권한관계를 확정하며, 마지막으로 업무를 분장하는 것이다. 이 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(이상욱 외 1997).

#### 그림 4-10. 팀설계의 과정



첫째, 팀유형의 결정은 팀에 부여하는 권한의 정도 및 제도화의 정도를 결정하는 것으로서 행정의 목표 및 팀의 목표를 고려하여 결정되어야 한다. 특히 이 팀유형은 지방행정의 목표와 밀접한 관련이 있는데, 만일 목표를 주민 만족에 둔다면 의사결정의 신속화와 가치창조적 행정운영 및 직무충실화가 요구되며 의사결정의 신속화를 위해서는 대국대과제를, 가치창조적 행정운영과 직무충실화를 위해서는 프로젝트팀을 설치하는 것이 바람직하다.

**그림 4-11. 행정목표와 팀유형**



둘째, 팀에 있어서 팀장의 역할은 매우 중요하다. 즉, 팀장은 자신이 맡은 업무를 수행하는 동시에 팀원들의 각기 다른 역할과 기능을 조화시켜 팀조직이 목표하는 방향으로 팀을 이끌어나가야 한다. 따라서 팀장은 팀의 의사결정의 구심점인 까닭에 강력한 리더십과 탁월한 지식 및 관리능력이 요청된다. 결국 팀장의 선정 자체가 팀의 성패를 좌우하는 관건이라 할 수 있을 정도로 중요한 사안이므로 팀의 목표 및 성격에 따라 능력과 경력 등 다양한 요인을 고려하여 팀장의 선정이 이루어져야 한다.

셋째, 팀조직의 인원배치는 기본적으로 업무량에 따라 결정되어야 한다.

업무량의 분석은 여러 가지 방법에 의할 수 있는 바, 직무분석표나 팀장의 경험 및 일부 간부들의 상의에 의해 결정될 수도 있다. 다만, 업무량 분석시에는 수요변화에 따른 업무의 성격 즉, 그만둘 업무, 반드시 필요한 업무,

향후 증가될 업무 등이 고려되어야 하고, 또한 개인에 대한 평가에 앞서 업무를 고려해야 한다. 다시말해 누구를 팀에 배치할 것인가에 앞서 몇 명이 필요할 것인가를 결정하고 개개인의 배치는 그 이후에 확정하는 것이 순서라는 것이며, 개개인의 배치는 실무경력과 실무능력 및 향후 인력계획에 입각하여 결정되어야 한다.

넷째, 조직의 리더는 그 조직의 비전을 실현시키고 조직의 구성원을 설득하여 공동의 목표를 달성할 수 있도록 결속시키는 역할을 맡고 있다.

따라서 팀조직에서 비전을 설정하는 것이야말로 팀의 성공적인 운영을 위하여 필수적인 것이라 할 수 있다. 즉, 조직의 비전이란 조직의 나아갈 방향과 성취하고자 하는 내용을 제시하는 것인 바, 명확한 비전은 효과적이고 효율적인 변화를 위한 토대를 형성한다. 이를 통해 결과적으로 팀의 업무추진에 있어 명확하고 정확한 결정을 가능하게 한다.

다섯째, 팀이 부여된 목표를 달성하기 위해서는 이에 상응하는 권한을 명확하게 보유하고 있어야 하며, 권한의 위양은 기본적으로 업무흐름의 재설계에 기초를 두고 형성되어야 한다. 즉, 주민과 대면한 실무자가 주민의 요구를 현장에서 최대한 수용할 수 있도록 업무능력과 의사결정권한의 범위를 일치시켜야 한다는 것이다. 그리고 팀장은 다시 팀원들에게 적절한 권한을 재위임 함으로써 팀원들이 효율적으로 자신의 역할을 수행할 수 있도록 하고, 업무수행에 있어 창의성을 발휘할 수 있게 한다. 그리하여 팀조직의 시너지 효과를 도모할 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로 종래의 계층제하에서는 업무의 난이도, 노력도 등 업무의 수준에 공무원의 직급수준을 부합시키거나 모든 수준의 업무를 하위직급이 담당하고 상위직급은 지도·감독을 하였으나, 팀제하에서의 업무배분은 각 개인이 해당 업무에 대하여 전적으로 책임을 지는 까닭에 종래의 업무배분방식과는 차이가 있다.

즉, 개인의 능력 및 경력수준에 적합한 업무가 배분될 수도 있고, 그 이상

의 업무 또는 이하의 업무가 배분될 수도 있다. 따라서 대체적으로 개인의 능력이나 경력에 적합한 수준의 업무를 60%정도 할당하고 그리고 수준 이상의 업무를 40%정도 할당함으로써 업무수행과 동시에 자기개발이 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

오랫동안 유지되어 온 관료제조직과 그에 상응하는 의식구조가 고착화된 상태에서 매우 혁신적이라고 할 수 있는 조직운영방식인 팀제 조직의 도입이 순조롭게 정착되기는 어려울 것이다. 따라서 팀제를 대안적 조직구조로 도입·정착하기 위해서는 어떠한 요인들이 성공적 운영을 위해서 필요한 것인가에 대한 충분한 검토가 필요하다.

이미 팀제를 도입하여 나름대로 평가절차를 거친 기업들의 사례를 참고로 살펴보면, 팀제 조직 도입의 성공요인으로는 최고경영층의 참여 및 리더십, 조직구성원의 의식전환 등이 그리고 실패요인으로는 인력구조에 대한 사전 준비 미흡과 조직구성원의 수용의식 부족이 지적되고 있다. 따라서 구성원의 수용의식을 높이기 위한 교육과 아울러 구성원 개개인에 대한 설득작업이 병행되어야 한다.

팀을 설계할 때 고려해야 할 기본원리는 팀의 역할과 기능에 따라 다음과 같다. 먼저 업무 프로세스 팀은 기능중심 조직이기 때문에 신속하고 유연한 적응이 힘들다. 따라서 목표설정과 기능보완 문제해결을 위해 업무 흐름에 따른 팀 구성이 바람직하다.

둘째, 상호 의존적 팀은 교호적 상호의존성에 따라 팀 조직 설계가 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 불필요한 조정업무 간소화를 위한 조정업무 최소화 요구된다.

셋째, 업무 완결적 팀은 단위업무가 팀에서 시작해서 끝나야 하므로 구체적인 목표설정을 통해 업무에 대한 의미 부여가 바람직하고 관리·통제업무를 최소화 하여야 한다. 또한 기존의 실행과 관리·통제부분이 분리된 조직과 차별화하여 계획·진행 및 조치를 팀내에서 하도록 권한을 부여하여 자

율성과 창의성을 촉진시켜야 한다. 그리하여 팀원들이 스스로 문제를 도출하고, 정의하여 창의적인 해결방안을 제시하도록 실행에 집중해야 한다.

## 2. 성과관리를 위한 BSC 도입

### 가. 성과관리와 BSC

공공부문에서 성과에 관심을 집중하고, 또한 이를 달성하기 위하여 체계적 관리노력을 기울이는 것은 궁극적으로 행정의 생산성을 제고하기 위함에 있다. 그럼에도 불구하고, 성과관리를 활용하고 있는 모든 지방정부들이 동일한 목적을 추구하는 것은 아니다. 성과관리를 도입하게 된 직접적인 필요성이 지방별로 다를 수 있고, 따라서 성과관리의 운영목적 역시 지방간에 다르게 나타날 수 있다.

기업분야에서는 일반적으로 성과관리 시스템을 구축하는 목적을 다음과 같은 네 가지 측면에 두고 있다. 첫째, 핵심역량과 경쟁우위요소의 확보에 대한 전략적 실행방안의 구축이다. 성과관리 시스템은 비전 및 전략과 연계된 합목적적인 경영성과 목표를 입체적으로 부여하고, 목표달성의 진척상황 관리 및 그 성과를 평가함으로써 경쟁우위요소 획득을 통한 경쟁력의 확보는 물론 핵심역량 확보를 통한 비전달성을 이루게 한다는 점이다.

둘째, 팀장의 효율적인 팀원관리를 도모하기 위함이다. 즉, 팀장의 성과달성을 위해서는 팀원의 지원이 절대적으로 필요하다. 성과관리 시스템은 팀원의 수행업무, 업무량, 업무수행 방법 등 전반적인 사항들을 관리함으로써 업무위임과 효율적인 팀 운영 및 궁극적으로 팀의 성과를 제고토록 하는 것이다.

셋째, 자기책임(self-responsibility)에 근거한 직무수행을 가능하게 하기 위함이다. 즉, 조직구성원 스스로가 일의 중요도나 긴급도를 고려하여 실

행계획을 수립·수행하며, 또한 이를 평가하여 업무처리를 능동적으로 개선함으로써 팀에 대한 공헌도를 향상시킬 뿐만 아니라 개인의 역량도 신장시킬 수 있다는 것이다.

넷째, 성과개념의 강화 및 성과와 보상과의 연계 강화이다. 성과관리 시스템을 도입함으로써 구성원들에게 기업의 궁극적 목표인 경영이익의 극대화를 달성하기 위한 성과개념의 강화 및 성과에 따른 보상시스템의 도입으로 능력 및 업적 위주의 조직운동을 통해 높은 성과(high performance)를 내는 조직을 추구하는 것이다.

이와 같은 기업분야에서 추구하는 성과관리의 목적은 공공부문에서도 그대로 적용될 수 있는 것들이다. 다만, 공공부문에서는 위에서 제시하고 있는 성과관리의 목적보다 한층 다양한 필요성에서 출발하고 있다.

공공부문에서 일반적으로 제시되고 있는 성과관리의 목적들을 적시하면 다음과 같다. 첫째, 특정목표의 수행 및 달성을 책임질 사람이 누구인가를 보다 분명히 규정하기 위함이다. 둘째, 조직의 우선적인 목표에 초점을 두고, 그러한 목표에 조직의 에너지를 집중시키기 위함이다. 셋째, 성과를 모니터하고 평가하는 균형적인 접근을 제공하는 동시에 문제점을 파악하고 환류 하여 성과격차를 해소케 하기 위함이다. 넷째, 조직의 목표를 달성하기 위해 개인, 팀 및 다른 조직들이 수행해야 할 바를 명확히 규정하기 위함이다. 다섯째, 달성할 수 있는 것과 그렇지 못한 것을 보다 공개적이고 정직하게 제시하기 위함이다.

여섯째, 제한된 자원의 효율적 활용을 가능케 하고 개선이 필요한 성과격차를 명백히 규정하기 위함이다. 일곱째, 실패와 성공의 원인으로부터 학습을 촉진하기 위함이다.

위와 같은 성과관리의 목적들은 일반적으로 제시될 수 있는 것들이고, 개별 지방정부에 있어서는 이러한 목적들 중에서 어느 일부분이 채택되거나 또는 강조되기도 한다. 또한 일부 지방에서는 전술한 성과관리의 목적들을

포괄적으로 추구하기도 한다. 즉, 성과관리의 목적은 개별 지방정부의 행정 문화, 행정수준, 나아가 행정혁신의 핵심적인 강조점에 따라 차별화된다.

현재 참여정부에서 추진하고 있는 지방행정혁신의 목적은 주민만족과 성과중심의 일류지방행정구현이라는 비전하에 구체적으로 고객중심과 성과중심의 전략적 목표를 내걸고 진행 중에 있다. 특히 성과중심을 위한 지방행정으로서 현장중심 조직구축, 역량중심 인사제도, 실적중심 평가체제 확립을 강조하고 있으며, 이러한 혁신모델로서 BSC의 도입을 권장하고 있다.

성과관리측면에서 보면 많은 학자들이 공공조직의 생산성 향상을 위한 내부역량을 강화하기 위하여 성과측정의 중요성을 강조하고 이를 토대로 전략적 기획을 가능하게 하여야 급변하는 환경에 적응하며 번영할 수 있는 조직 운영체제가 된다는 것에 동의한다(Holzer & Callahan, 1998; Julnes & Holzer, 2001). 최근 성과측정의 한 도구로서 사용되는 BSC는 기존의 성과측정방식이 재정적인 측면에만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 비판에서 제기되었으며, 그 균형적 관점 때문에 학자들과 실무자들로부터 많은 관심을 받고 있다. BSC의 창시자인 Kaplan & Norton(1992, 1996)에 의하면 조직의 성과는 크게 재정적인 관점(How do we look to shareholders?), 고객의 관점(How do customers see us?), 내부과정관점(What must we excel at?), 그리고 성장과 학습의 관점(Can we continue to improve and create value?)으로 나누어지며, 이러한 4가지 관점에 걸쳐 지표를 개발하고 측정할 때 비로소 급변하는 상황 하에서 미래지향적인 정보를 조직에게 제공해 줄 수 있고 장기적 관점에서의 계획(planning)을 가능하게 한다는 것이다.

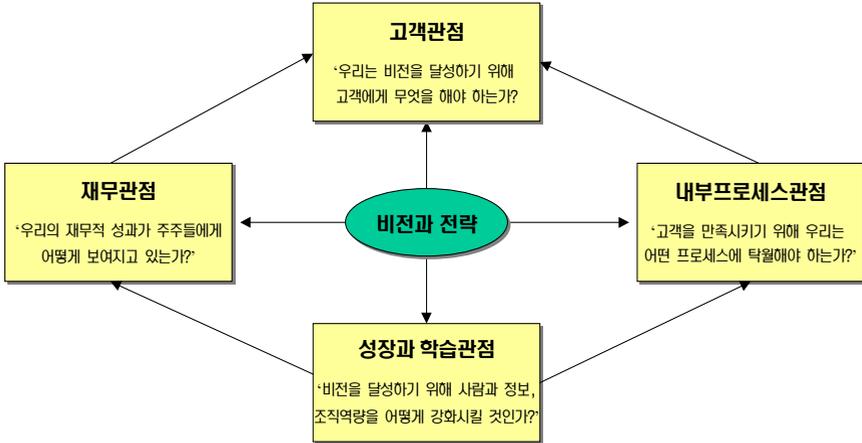
BSC(Balanced Scorecard), 즉 '균형성과표'는 단순히 말하면 조직의 비전과 전략에서 도출된 평가지표들의 조합이다. 재무와 비재무, 장기와 단기, 선행과 후행, 내부와 외부, 조직과 개인에 관한 지표가 균형을 이루었다는 의미로 '균형성과표'라고 한다. 이러한 지표들을 통해 조직 내에 전략과 비전이

공유되고, 단기의 성과가 아닌 미래 이익에 선행하는 비재무적 성과도 중요하게 관리될 수 있다. 결과적으로 조직은 전략이 중심이 되어 모든 활동을 전개하는 '전략 중심의 조직'(SFO: Strategy Focused Organization)으로 바뀌어간다. 즉, BSC의 도입은 단순히 성과지표만을 개선하는 것이 아닌, '전략적 성과관리체계 구축'에 의한 조직 변화의 프로젝트라 할 수 있다.

또한 BSC는 조직을 하나의 유기적 시스템으로 간주하여 하위부서 조직, 기관들을 포함하며 각 하위조직의 효율적인 관리를 분리된 시각에서 다루는 것이 아니라 조직간 상호연계성을 강조하는 조직 전체적인 시각에서 접근하고, 결과중심의 성과평가의 한계를 벗어나 성과를 발생시키는 원인에 대한 근본적이고 체계적인 관리와 처방을 가능하게 한다.

BSC는 또한 조직의 성과를 여러 관점에서 균형 있게 실시간으로 측정, 분석, 피드백 할 수 있는 성과관리시스템으로 성과목표 달성여부를 실시간으로 확인, 수정·보완함으로써 목표의 성공적 수행을 유도하고 조직구성원의 자발적인 참여와 합의를 통하여 정해진 지표 및 가중치에 의한 성과 평가가 가능하고 성과에 따른 차별적인 인센티브 부여가 용이하며 수용도도 상대적으로 높다는 장점을 가지고 있다.

그림 4-12. BSC의 기본 틀(Kaplan &amp; Norton, 1992)



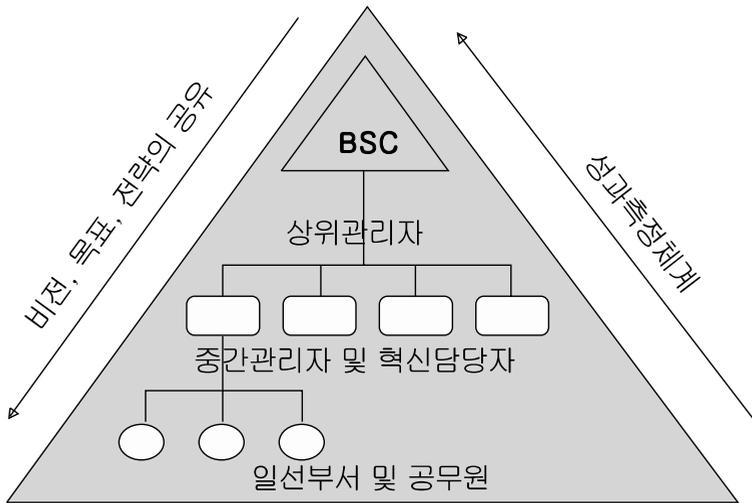
BSC 외 이러한 장점 때문에 현재 선진 외국에서는 공공부문에서도 일반화된 성과관리기법으로 활용 중에 있다. 2003년 OECD 가입국 조사결과 민간보다 공공분야의 BSC 도입률이 더 높고, 싱가포르의 경우 모든 공기업에 BSC적용을 의무화하고 있으며, 정부기관은 약 70%가 성과관리 시스템으로 BSC를 도입하고 있다. 또한 미국의 경우 공공부문에 적용 가능하도록 수정된 BSC를 연방정부에서 국방, 에너지, 교통 분야에 적용하고 있으며, 주 수준에서는 버지니아(Virginia), 메릴랜드(Maryland), 텍사스(Texas), 미네소타(Minnesota) 등에서 시행중에 있고 시 수준에서는 Charlotte, Seattle, Portland 등에서 적용되고 있다. 이러한 특징을 갖는 BSC의 도입에 따른 효과를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(kaplan and Norton, 1992; 1996; 김희경·성은숙, 2002).

## 나. BSC의 필요성 및 구축효과

### 1) 전략적 관리의 촉진

BSC는 지방자치단체로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하게 하고 성과측정체계를 통해 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체계(strategic management system)의 구축을 가능하게 한다. 또한 성과에 기초한 자원의 할당 및 체계적이고 사실기반적(fact-based) 관리를 촉진하는 효과가 있다.

**그림 4-13.** BSC를 통한 비전, 목표, 전략의 공유



### 2) 총체적 학습의 촉진

자치단체내의 조직(기관)과 조직(기관)간의 성과의 인과적 연계관계를 확인시켜줌으로써 지방자치단체의 전체적인 성과관리를 가능하게 하며, 공무원 개인의 학습뿐만 아니라 유기체로서의 자치단체의 총체적 학습을 가능하

게 한다. 뿐만 아니라 BSC는 자치단체의 상하위 조직간 전략적 정렬을 통해 조직의 모든 구성원을 단일평가체계 내에 포함시키게 되어 인과모형, 성과측정 과정, 자원할당 과정의 지속적인 개선을 유도한다.

### 3) 기획과 미래예측 역량 강화

BSC는 지방자치단체의 기획역량(planning capacity)을 증대시켜, 급변하는 환경 속에서 예산의 합리적 사용을 유도한다. 또한 인과관계를 정교화하여 이를 기반으로 하는 조직의 미래결과 예측능력이 증대되고 나아가 재무/비재무, 단기/장기, 내부/외부 관점의 성과지표를 고려함으로써 자치단체의 전사적 성과관리의 균형(balance)을 달성하게 한다. 그리고 자치단체 전구성원이 참여하는 성과관리시스템을 통해 내부평가 역량을 증진시키는 결과를 가져올 수 있다.

그림 4-14. BSC의 균형효과



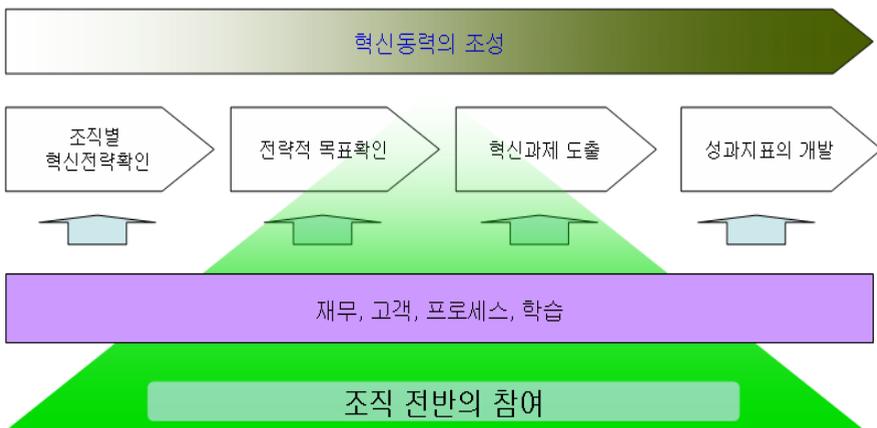
이를 통해 BSC는 성과개선이 필요한 부분들을 확인시켜주며 조직재설계(redesign)의 재구조화(re-engineering)의 필요성을 부각시킨다. 즉, 주민

의 기대에 부합하지 않는 부분들이 문제라기보다는 개선기회(improvement opportunities)로 간주되며, 또한 이 과정에서 혁신인프라와 혁신문화의 개선기회에 대한 확인도 가능해 진다. 그리고 BSC는 성과의 벤치마킹을 가능하게 한다. 즉, BSC를 위해 수집된 성과측정 자료들이 여타 지방자치단체와 비교를 위해 이용될 수 있고, 나아가 비교를 통해 새로운 정책과 전략의 개발에 활용된다.

#### 4) 커뮤니케이션의 활성화

BSC를 구축하는 전과정 동안 조직 구성원의 참여와 커뮤니케이션이 필수요소이므로 조직구성원들이 전략과 성과지표에 대한 폭넓은 이해와 공감대 형성을 가능케 한다. 즉, 혁신전략의 확인, 전략적 목표 확인, 과제도출, 성과지표의 개발 등 BSC구축의 전 과정에서 조직 구성원의 의견개진과 참여는 필수불가결하며 이 과정에서 구성원 상호간의 의사소통은 활성화되고, 참여가 촉진되는 효과를 거둘 수 있다.

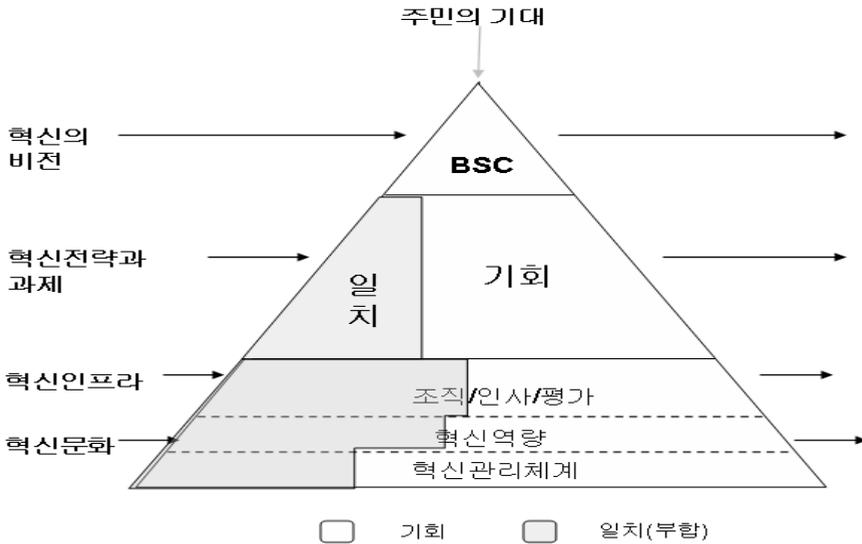
**그림 4-15.** BSC 구축과정에서의 조직구성원 참여



### 5) 변화와 혁신의 촉진

BSC는 지방자치단체의 모든 조직단위에서 전략적인 변화를 선도하고 지속적인 혁신을 달성하는데 효율적인 수단을 제공한다. 즉 지방행정에 있어 변화와 개혁이 가장 시급한 분야와 요소에 대한 확인을 가능케 하며 최선의 기법(Best Practice)의 확인과 전파가 가능해 질 뿐만 아니라 자치단체 공무원들로 하여금 지방행정의 혁신에 대한 당위성을 부여함으로써 혁신의 내재화를 위한 상향식(bottom-up) 접근이 가능해지는 효과를 기대할 수 있다.

그림 4-16. BSC와 혁신



### 6) 주민에 대한 책임성 증진

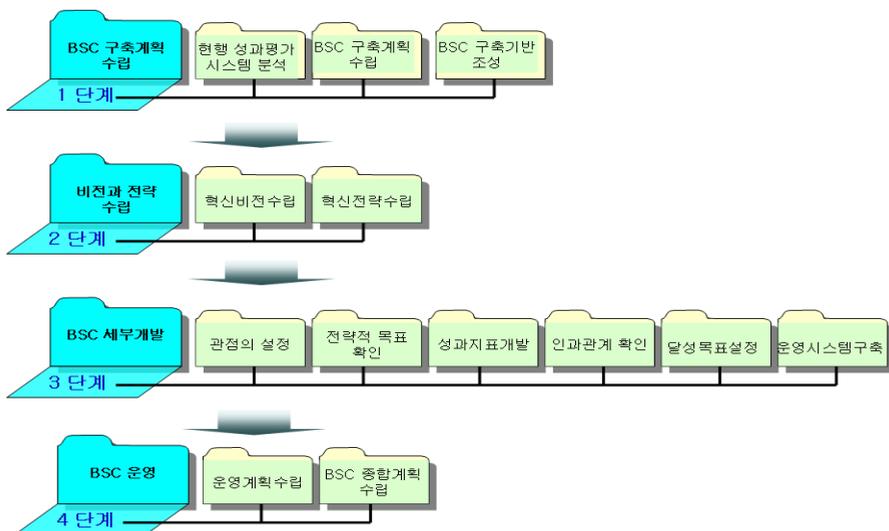
자치단체의 책임은 중앙정부에 대한 책임이 아니라 주민에 대한 책임성이다. BSC는 지방자치단체의 활동에 대한 외부의 가시성, 즉 주민에 의한 접근성을 증대시킴으로써 행정의 책임성과 반응성의 증대를 촉진하게 한다.

구체적으로 시민의 의한 평가를 통해 그 결과를 자치단체의 예산편성에 반영하고 새로운 정책개발의 원천으로 활용함으로써 시민의 만족도를 제고하며, 정책 및 행정서비스의 질에 대한 타지자체와 비교 및 평가를 통해 행정의 신뢰성과 객관성을 제고하는 효과를 거둘 수 있다.

## 다. BSC의 도입절차

지방행정 혁신을 위한 자치단체의 BSC 성과관리시스템 구축은 그 목적과 운영방법에 따라 부분적으로 상이하지만, 크게 1) BSC 구축계획 수립 단계, 2) 비전과 전략수립 단계, 3) BSC 세부개발단계, 4) BSC 운영단계의 4단계로 구성된다(kaplan and Norton, 1992; 1996; 김희경·성은숙, 2002). 이러한 효과를 갖는 BSC를 지방자치단체의 성과관리체제 구축에 도입하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 절차를 따르게 된다.

그림 4-17. BSC 구축단계



### 1) BSC 구축계획 수립단계

BSC 구축계획단계는 자체 진단과 분석을 통해 BSC 구축을 준비하는 단계로, 크게 현행성과평가 시스템 진단, BSC 구축계획의 수립, BSC 구축기반 조성의 세 가지로 구성된다. 이 단계에서는 BSC구축의 목적과 필요성을 BSC 구축추진팀(T/F) 뿐만 아니라 자치단체 조직전반에 전파함으로써 새로운 평가시스템 구축에 따른 혼란을 방지하고 수용성을 증대시키는 것이 가장 중요하다.

### 2) 비전과 전략 수립단계

비전과 전략은 BSC 구축의 핵심으로 자치단체 조직 내부 비전의 공유 정도와 전략의 수립능력은 BSC의 성공을 좌우하는 중요한 변수이다. 참여정부의 지방행정혁신의 비전은 “주민만족과 성과중심의 일류 지방행정 구현”이다. 따라서 각 자치단체는 이러한 참여정부의 비전과 양립하는 자신의 비전을 창출해야할 것이다. 즉, 자치단체는 기본적으로 참여정부의 이러한 혁신 전략을 기반으로 하되, 일률적으로 혁신전략을 채택하기 보다는 자신의 특성과 역량을 고려하여 새로운 전략을 개발하여 추가하는 것이 중요하다.

### 3) 세부개발단계

3 단계는 BSC 세부개발 단계로 관점의 설정, 전략목표 확인, 성과지표개발, 인과관계 확인, 달성목표설정, 운영시스템 구축의 6가지 세부단계를 포함한다. 그 구체적 내용은 다음과 같다.

- 관점의 설정을 통해 자치단체의 가치창출의 원천을 확인함
- 전략을 달성하기 위한 전략적 목표들과 이들에 대한 성과지표를 개발

- 관점과 관점, 전략과 전략, 성과지표와 성과지표의 인과관계를 확인
- 각 성과지표별로 달성목표를 설정함
- BSC 운영시스템을 구축함

관점은 조직을 바라보는 시각으로 관점의 설정을 통해 자치단체가 추구하고 있는 혁신비전과 전략을 달성하기 위한 가치창출 원천을 확인하게 된다. Kaplan & Norton이 제시한 재정 관점, 내부프로세스 관점, 고객 관점, 학습과 성장의 관점 이외에 공공조직의 경우 공무원의 만족, 공무원과 조직 역량 관점 등으로 대체되거나 추가될 수도 있다. 따라서 관점은 고정된 것이 아니라 자치단체의 핵심가치가 어디 있는가에 따라 관점의 종류와 내용은 달라지게 된다.

관점의 설정은 자치단체장이 설정하여 자치단체 전반으로 확산하는 경우와 자치단체의 핵심관리자들과의 인터뷰, 브레인스토밍, 워크숍 등의 절차를 통해 설정될 수도 있다. 다만 설정된 관점은 그 정의가 분명하고 자치단체 공무원들의 전사적 공감대를 획득할 수 있어야 한다.

다음 단계인 전략적 목표설정 과정은 지방자치단체별로 상이할 수 있으나 기본적으로 고객중심 전략의 경우 행정서비스, 주민참여, 정보공개, 갈등관리 등이 포함되고, 성과중심 전략의 경우, 일하는 방식개선, 업무프로세스, 민원제도, 문서기록물 등이 포함되어야 한다. 지방자치단체 스스로 특성을 고려하여 주요 전략적 목표들을 추가할 수 있으나 다만 전략적 목표의 숫자가 많아질수록 자원과 역량의 배분과 관리가 어려워지므로 과다한 목표설정은 지양하여야 한다. 전략적 목표의 선정을 위해 직원 워크숍이나 토론회 등을 개최하여 SWOT분석과 경쟁자분석(competitor analysis)을 통해 자신의 장점, 단점, 기회, 위협뿐만 아니라 비교대상 자치단체들의 장점, 단점, 기회, 위협에 대한 비교평가를 수행하는 것이 필요하다.

다음 단계는 성과지표 개발과정으로 BSC 구축의 핵심은 성과지표의 개

발에 있다. 성과지표는 조직과 조직의 구성원이 전략적 목표들을 달성하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 구체적인 방법을 알려주는 기능을 하는데 비전과 전략의 달성 여부를 측정할 수 있는 직접적이고, 객관적이고, 실제적이며, 계량적이며, 관리가능한 지표의 개발이 핵심사항이다. 지방자치단체별로 특성과 역량을 고려하여 성과지표를 개발하는 것이 중요하며, 전략적 목표별로 핵심지표의 개수는 2~3개 정도가 적당하다.

성과지표의 개발을 위해 현행 성과평가지시스템 하에서 지자체나 각 부서에서 측정 관리되고 있는 지표들을 수집하고, 경쟁지자체 또는 비교대상 지자체의 성과지표들을 참고하여 새로운 지표의 개발을 위해 해당부서의 담당자들, 주민들, 외부전문가, 기타 이해관계자들의 의견을 수렴하는 것을 고려해 보아야 한다. 성과지표 개발이 완료된 후에는 이러한 지표들 사이의 인과관계를 규명해야 한다.

전략, 관점, 성과지표들 간의 연계관계, 즉 인과관계를 확인함으로써 조직 구성원으로 하여금 조직전반의 성과간의 연계를 파악하고 조직의 혁신활동에 대한 공감대형성을 가능하게 한다. 인과관계 구성의 최종 목적은 설정한 성과지표가 전략과 전략적 목표에 적합한 것이며, 결과적으로 비전달성을 위해 관리 가능한 요소인가를 파악해 내는 것이다. 인과관계 확인이 끝난 후에는 성과지표별로 달성가능한 목표를 설정하게 된다. 이때, 너무 낮은 목표를 설정해서는 안되며, 목표 설정시 연속성, 합리성, 현실성, 수용성 등을 고려하고, 목표수립은 하향식(Top-down)형식을 기본으로 하되 담당부서와 공무원의 의견을 반영해야 한다. 과거의 성과지표를 활용하는 경우 경험치에 비추어 목표를 설정하고, 시간적 변수를 고려하여 장기적 목표와 단기적 목표를 설정한다.

#### 4) BSC 운영단계

구축된 BSC 운영시스템을 가동하고 정착시키기 위해서는 구체적인 세부적인 운영계획의 수립이 필요하다. BSC 시스템 운영계획은 평가대상의 선정, 평가주체의 선정, 평가시기와 절차, 평가결과 활용방안 등에 대한 구체적인 내용을 포함해야한다.

그리고 구축된 BSC를 운영계획에 따라 운영하고 정착시키기 위한 전사적 노력을 기울여야 하며, 운영단계에서의 문제점을 보완하기 위한 노력이 필요하다. 따라서 BSC 운용체계에 대한 주기적인 평가가 요구된다. 이를 위해 점검해야 할 사항들은 정리하면 아래의 <표 4-7>과 같다.

**표 4-7. 성공적인 BSC운영을 위한 체크리스트**

단 계	주요 활동	항 목
1 단계 BSC계획	현행성과평가 시스템 분석	현행평가시스템으로부터 활용가능한 성과지표는 모두 확인되었는가?
		현행 시스템에 대한 자치단체 공무원들의 인식은 어떠한가? 어떤 개선을 바라는가?
	BSC 구축계획 수립	BSC 구축 프로젝트의 추진일정을 어떠한가? 프로젝트의 참여 T/F는 어떻게 우수한 인력을 확보할 것인가? 프로젝트의 소요예산은 확보되었는가?
2 단계 비전과 전략수립	비전수립	기존의 비전은 검토하였는가?
		“고객감동과 성과중심의 일류 지방행정 구현”의 지방행정 혁신 비전과 양립하는가 ?
	전략수립	비전을 구현하기 위한 전략에는 어떤 것들이 있는가?
		전략들이 비전과 어떻게 연계되는가? 전략들간의 우선순위는 결정되었는가? 전략들에 대한 전사적 공감대가 형성되었는가?

(계속)

단 계	주요 활동	항 목
3 단계 BSC 개발	관점의 설정	조직이 추구하는 가치의 주요 근원들이 모두 포함되었는가?
		혹시 중요한 관점이 누락되지는 않았나?
		관점설정 과정에서 전사적 합의를 형성하였는가?
		설정된 관점이 비전과 전략달성을 위해 적합한가?
		자치단체의 특성이 반영되었는가?
	전략적 목표의 구성	전략적 목표들이 전략과 분명하게 연계되는가?
		경쟁지자체에 대한 분석은 하였는가?
	성과지표 개발	성과지표들이 전략적 목표들과 분명히 연계되는가?
		주민과 이해관계자들의 욕구를 반영하였는가?
		핵심 성과지표들이 누락된 것은 없는가?
		지표의 계량화를 위해 노력을 하였는가?
		성과지표에 대해 담당부서, 당사자의 동의를 확보하였는가?
		지표별 가중치 부여에 대한 합의를 이루었는가?
	인과관계 확인	관점간 인과관계를 적절히 설정하였는가?
		전략간 인과관계를 적절히 설정하였는가?
		지표간 인과관계를 적절히 설정하였는가?
	달성목표 설정	달성목표가 도전적으로 설정되었는가?
		목표의 연속성, 합리성, 현실성 등이 고려되었는가?
담당부서와 공무원의 의견이 반영되었는가?		
운영시스템 구축	BSC 운영시스템의 구축을 누가할 것인가?	
	시스템 아키텍처는 결정하였는가?	
4 단계 BSC 운영	BSC 운영계획수립	BSC 세부운영계획을 수립하였는가?
		평가대상, 평가주체, 평가시기/절차, 평가결과 활용방안 등이 포함되었는가?
	BSC 장기 운영계획 수립	BSC의 정착을 위한 장기운영계획을 수립하였는가?

## 라. 공공부문에서의 BSC 도입사례

### 1) Mecklenburg County의 BSC 도입 배경

Mecklenburg County는 정치적, 경제적으로 빈곤 인구의 증가에 따른 복지예산의 증가, 채무의 증가, 주정부 보조금의 감축, Mecklenburg County 위원회의 예산 삭감으로 많은 어려움을 겪고 있었다. 특히 신규세원 발굴이 어려워 자체적으로 재정적 곤란을 경험하게 되면서 효율적이고 생산적인 성과관리의 중요성이 대두되었다. 이 와중에 집권세력이 교체되면서 행정혁신의 분위기가 무르익게 되면서 본격적으로 BSC도입 논의가 활발하게 전개되었다. 특히 90년대 초 정부혁신의 물결을 타고 지방정부를 고객중심 및 성과지향의 조직, 분권화되고 경쟁력 있고 혁신적인 조직으로 변모시키기 위해 조직개편을 실시하면서 보다 전략적이고 결과 지향의 성과관리시스템이 필요해지자 Mecklenburg County는 과업 중심의 정부, 지역공동체의 전략적 목표에 초점을 맞추는 정부로 전환하기 위한 도구로서 BSC에 관한 논의가 구체화되기 시작하였다.

### 2) Mecklenburg County의 BSC 도입 과정

Mecklenburg County의 기획평가담당관을 중심으로 BSC 구축 전담팀이 결성되어 위원회의 승인하에 성과관리 원칙을 설정하고 이를 실행에 옮기기 위한 전략이 수립되었다. 여기서 결정된 성과관리 원칙은 이해가능성, 반응성, 지속성, 이해 및 실천의 용이성, 선택과 결과지향성, 그리고 책임성 등이었다.

이러한 원칙하에 Mecklenburg County는 먼저 전략적 기반의 구축(Building the Strategic Foundation) 활동을 전개하였다.

즉 Mecklenburg County는 「지역사회 비전 2015」를 통해 지역사회 주

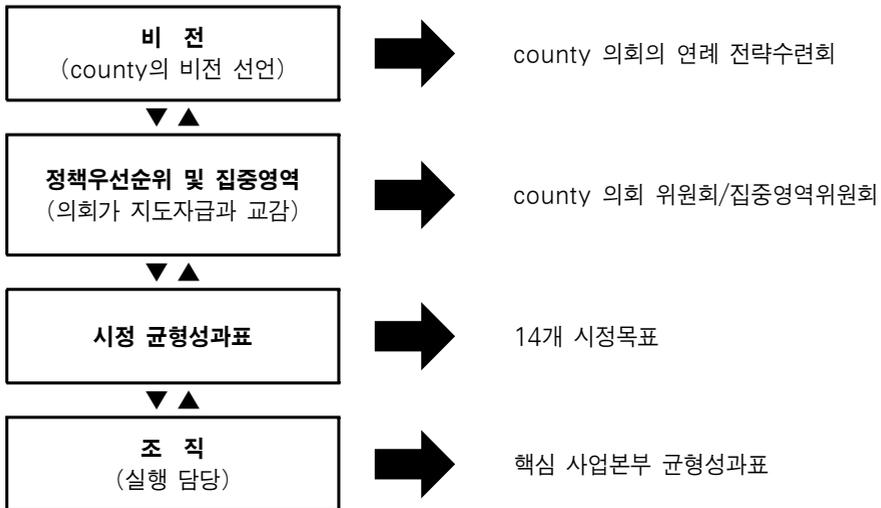
민들이 LIVE, WORK, RECREATE의 3대 비전을 제시하고 이를 토대로 BSC로 전환하는 데 정책 우선순위 설정 과정을 개선하기 위한 사전 노력을 전개하였다. 한편 County 의회는 목표설정, 성과측정 및 자원배분의 기초가 되는 집중 영역(focus areas) 내지 전략적 테마(strategic themes)로서 (1) 지역사회 건강 및 안전 (2) 사회적, 교육적, 경제적 기회 제공 (3) 성장관리 및 환경 (4) 효율적이고 효과적인 정부 등의 네 가지 영역을 정립하고 각 집중 영역의 목표 충족을 보장하는 제도적 메커니즘을 창설하였다. 그리고 이들 집중 영역을 중심으로 County의회 위원회를 설치하고 집행부의 관련분야 고위 관리직으로 집중영역위원회(focus area cabinet)를 구성하여 매달 1번 이상 만나 전략적 결과에 진전이 있는지 토의하게 함으로써 County 의회가 설정한 정책 우선순위의 집행을 보장하였다.

집중영역위원회의 활동은 조직문화를 긍정적으로 변화시켰으며, 이에 따라 County의 각 사업본부는 보다 전략적인 사고를 하게 되고, County 의회의 정책 우선순위와 조화가 증진되는 결과를 가져오게 되었다. 그리고 각 위원회는 해당 영역에서 전략계획을 개발하는 한편, 정책요목들을 County 의회에 제출하기 전에 이를 기초 또는 평가함으로써 정책 과정에서 적극적인 역할을 수행하게 된다. 이를 토대로 County의회는 매년 정책 우선순위 설정을 위한 수련회(retreat)를 개최하고, 수련회에 앞서 전문 facilitator가 County의원을 대상으로 인터뷰를 실시하여 목표 및 관심사항 리스트를 작성하는 과정을 거쳤으며, 의회는 집중영역별로 작성된 이 리스트에서 다음 회계연도에 최우선을 둘 정책사항들을 확인하게 된다.

집중영역위원회는 County의회의 지침에 따라 집중영역별로 성과측정 지표를 개발하고 이들 성과지표들은 전략적 집중영역계획으로 통합되어 의회의 승인을 받는 절차를 거치게 된다. Mecklenburg County는 BSC를 실행한 최초의 county로서 BSC 실행과정을 지도하기 위하여 리더십 팀을 구성하고 컨설턴트를 고용하는 준비과정을 거쳤다. 또한 Mecklenburg

County의 BSC는 원형을 변형시켜 전략을 중심으로 고객 및 이해당사자의 관점, 내부 업무처리 관점, 직원 및 조직역량 관점, 재무적 관점으로 균형성과표를 구성하여 BSC를 구축하였다. 아래 전략지도(strategy map)는 County의회 연례 수련회에서 결정되는 Mecklenburg County의 비전 선언(vision statement)이 집중영역과 정책우선순위를 거쳐 의회의 위원회(council committees)와 집중영역위원회(focus area cabinets)로 유도되는 과정을 도식화한 것이다.

**그림 4-18. Mecklenburg County의 전략지도(Stragegy Map)**



성과측정 지표들은 14개 시정목표 달성에 County가 어느 정도 진척을 보았는지 측정하는 데 사용된다. 성과측정 지표에는 서비스 전달 평점, 생활지수(life index)의 질, 범죄율, 공공교통 이용자수 등이 있다.

### 3) Mecklenburg County의 BSC 구축 성공요인

Mecklenburg County의 BSC 경험은 정부부문에서 BSC가 운영되는데 필요한 몇 가지 성공 요인을 제시하고 있다.

먼저 전략에 대한 지원(Supporting Strategy)과 관련되어, 전략 개발 및 집행을 위한 조직 차원의 지원이 성공의 기초이므로 지방의회와 자치단체 장으로부터 전 조직원에 이르는 지원이 필요하다는 사실이다. 또 전략은 결국은 사라질 것으로 대부분이 생각하는 부가적인 장식물이 아니라 조직문화 속에 업무처리 시스템의 일부로서 제도화되어야 하는데, 이를 위해서는 사람과 기술 그리고 연구 분야에 투자가 필요하다는 점이다. 그리고 전략이 가시적인 정책 우선순위로 존속하기 위해서는 전체 직원들이 성과표 방식을 최대한 활용하고 열렬한 옹호자가 되도록 인식과 실천역량이 강화되어야 한다는 점을 들 수 있다.

둘째, 전략의 운용(Operationalizing Strategy)차원에서는 조직 전략이 유형의 결과를 산출해내는 운용 차원까지 연결되기 위해서는 직원들이 전반적인 정부 전략의 성취에 그들의 일상적인 활동이 어떻게 기여하는지 볼 수 있어야 한다. 이를 위하여 Mecklenburg County는 직원 성과평가 및 보상을 핵심 사업본부 평가표의 목표와 연결시키는 방법을 사용하였다.

셋째, 전략의 전파 및 이해(Communicating Strategy)와 관련해서 BSC는 비전과 전략을 각 조직 계층과 관련되는 운용 개념으로 변환시키는데 특히 유용한 도구임이 Mecklenburg County 경험을 통해 입증되었다.

조직은 기존의 내부 커뮤니케이션 채널을 통하여 직원들에게 전략계획과정을 이해시키고, 진척도와 의미 있는 이정표를 알려주고, 전략계획이 높은 정책우선순위를 갖고 있음을 계속 상기시켜야 하는데, Mecklenburg County는 균형 성과표에 대한 커뮤니케이션이 주춤하면 직원들이 전략을 놓쳐버린다는 사실을 알아내고 이러한 일이 발생하지 않도록 정기적으로 안내 지침서

를 발간하고 직원 교육을 강화하여 이러한 사태를 미연에 방지하였다.

끝으로 지속적인 개선노력이 수반되어야 한다는 점이다. 전략의 실천은 쉽지는 않지만 조직이 지역사회의 요구에 부응하고 미래를 준비하는데 있어서 가장 중요한 요소이므로 모든 정부는 조직 전략을 제도화하기 위하여 완벽한 성과관리시스템을 개발할 때까지 기다려서는 안된다는 점을 Mecklenburg County의 경험에서 발견할 수 있었다. Mecklenburg County의 BSC 접근 방식은 지난 수년간 끊임없이 발전되어 왔고, County 정부가 지역사회에서 가장 중요하게 생각하는 결과에 관심을 집중하도록 도와주고 있다.

## 제5절 지방행정혁신 추진과정의 저항관리 전략

### 1. 혁신저항관리의 필요성 및 기본전략

#### 가. 저항의 개념과 저항관리의 필요성

저항이란 변화에 대한 심리적 반응으로서 변화를 회피, 거부, 무시하는 모든 심리적 상태와 행동으로서, 변화에 대한 저항은 자연스러운 것이며 필연적으로 나타나는 현상이다. 따라서, 혁신과 같은 변화에 대한 저항을 혁신실패의 핑계나 이유로 치부할 것이 아니라, 적극적으로 관리해야 하는 대상임을 인식해야 한다.

많은 연구와 보고서에서는 혁신의 실패가 혁신안이 잘못되었다기 보다는 혁신을 조직내에 안착시키는 과정에서 사람들(구성원)의 저항에서 비롯된다고 지적하고 있다. 즉, 혁신에 있어서 사람은 실패의 가장 큰 원인을 제공한다고 볼 수 있을 것이다. 혁신안이 아무리 훌륭하게 마련되었다고 하여도 이

를 실행하지 못한다면 의미가 없다. 따라서 혁신을 성공시키기 위해서는 사람의 문제를 관리하지 않으면 안되고, 이를 위해서는 적극적인 저항관리를 수행하여야 한다.

## 나. 효과적인 저항관리전략

효과적으로 저항을 관리하기 위해서는 구체적인 전략이 필요할 것이다. 첫째, 조직내 구성원들에게 혁신의 필요성과 혁신안에 대한 구체적인 정보를 제공하고 혁신실행을 위한 아이디어를 적극적으로 요청해야 한다. 이를 위해서는 전체 구성원들을 대상으로 솔직하고 현실적인 관점에서 우리에게 대한 질문을 던지고 혁신방향을 설명하는 자리를 마련하는 것이 중요하다. 소규모 단위의 워크숍을 통하여 혁신의 필요성과 실제 혁신안에 대한 깊은 이해를 할 수 있는 자리를 만드는 것이 중요하다. 이때 혁신안 실행을 위한 구성원들의 아이디어를 청취하는 것도 좋은 방법이다. 이러한 방식은 구성원들의 인지적·정서적 저항을 낮추는 좋은 방법이 될 수 있다. 효과적인 저항관리를 위한 두 번째 전략은 저항세력에 대하여 혁신에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이를 위해서는 저항세력을 동참시킬 수 있는 진솔한 대화를 나누는 것이 핵심적이며, 필요에 따라서는 강압적인 방법도 동원될 수 있다. 셋째, 일관성을 통하여 구성원들의 신뢰를 확보하여야 한다. 일관성은 구성원들에게 혁신에 대한 일관된 메시지를 전달하는 것으로, 만일 일관성이 깨지면 혁신은 불가능해지기 때문이다. 이를 위해서는 상층부, 특히 기관장의 솔선수범이 매우 중요한 요소가 된다. 네 번째 혁신저항관리 전략으로 가시적인 혁신성과를 단시간에 확보하여야 한다는 것이다. 혁신을 성공적으로 정착시키기 위해서는 일정한 성과를 가시적으로 보여주는 것이 매우 중요하다. 구성원들이 인정할 수 있는 가시적인 성과를 정하고 이를 성취할 수 있도록 노력하는 것이 필수적이다. 단기성과가 없는 경우보다는 성과가 지

속적으로 발생하는 경우가 혁신의 성공가능성이 크기 때문이다.

단기성과는 구성원에게 보람을 부여하고, 혁신추진주체들의 동기부여를 강화하며, 냉소주의자들의 무력화, 간부계층의 참여독려와 혁신동참세력의 저변확보 등의 효과를 갖고 있기 때문에 반드시 확보해야 하는 중요한 요소이다. 마지막 저항관리 전략으로서 혁신의 전 과정에서 지켜올 정도로 의사소통을 해야 하는 것이다. 의사소통은 아무리 해도 지나침이 없는 것이다. 한 두번의 회의나 의사소통으로 혁신의지가 전달되었을 것이라고 생각하는 것은 금물이며, 동원 가능한 모든 매체와 사람을 활용하는 것이 필요하다. 그리고 정보전달자의 계층을 가급적 줄이고 직접 전달하는 것이 가장 효과적이다. 이때 정보전달을 하는데 있어서 반드시 사실에 입각해야 하며, 어떠한 조작된 정보도 전달해서는 안 된다. 그리고 전달되는 정보의 내용은 일관성을 유지하여 구성원들에게 신뢰를 확보할 수 있어야 할 것이다. 이러한 내용을 토대로 지방행정혁신 추진과정에서 나타나는 장애요인과 이에 대한 대응전략을 알아보면 다음과 같다.

## 2. 지방행정혁신 준비단계의 저항관리 전략

### 가. 단체장 리더십 확보의 장애요인과 해결방안

혁신이 성과를 거두지 못하는 가장 큰 이유는 혁신에 불을 붙이지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 장애요인이 있을 수 있다. 첫째, 혁신준비단계에서 단체장의 역할은 절대적이라고 할 수 있다. 그런데 단체장이 혁신상황을 인식하지 못하고 부하직원이 알아서 잘할 것이라는 생각을 가지고 있을 때 혁신은 시작도 하기 전에 난관에 부딪히게 된다. 둘째, 단체장의 의사를 전달하고 단체장의 혁신의지를 실행시킬 혁신주체를 선정하지 못할 때, 더 나아가 셋째, 혁신주체가 혁신방법에 대하여 아무런 지식

을 가지고 있지 못할 때도 혁신동력 확보는 어려워진다.

이와 같은 문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 해결방안들이 있을 수 있을 것이다. 첫 번째의 경우는 혁신토론회를 통해 지식적인 위기의식을 공유하고, 단체장의 강력한 혁신의지 전달을 통해 혁신경쟁시스템(기관 혁신평가시스템)을 구축함으로써 해결될 수 있을 것이다. 두 번째의 경우는 단체장의 혁신주체에 대한 강력한 지원을 발휘하고, 강력한 혁신의지를 전달함으로써 혁신주체에의 사명감을 주입할 수 있을 것이다. 세 번째의 경우는 단체장이 학습에 솔선수범하여 학습 분위기를 형성하고(지속적인 학습의 관심), 타 기관, 민간, 해외 벤치마킹을 통한 혁신 스승 모시기에 노력할 때 해결될 수 있을 것이다.

## 나. 혁신비전 설정 시의 장애요인과 해결방안

혁신비전과 혁신방향을 제대로 설정하지 못하면 혁신은 성공할 수 없다. 혁신의 비전과 방향을 설정하지 못하는 중요한 이유는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 기관 자체의 위기의식이 형성되어 있지 않기 때문이다. 즉, “잘하고 있는데 무엇을 어떻게 하라는 것인가”와 같은 항변이 여기에 속한다고 할 수 있다. 둘째, 피부에 와 닿지 않는 동떨어진 비전이나 혁신방향 설정도 혁신을 어렵게 만드는 요인 중의 하나이다.

바람직한 혁신비전과 방향을 설정하기 위한 방안으로는 혁신의 비전과 방향을 설정하는데 있어서 하향식의 일방적인 전달이 아니라 상향식의 접근을 시도해야 한다. 즉, 혁신의 비전과 방향을 고객(수요자)의 관점에서 뒤집어 보려는 노력이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 외부기관이 만들어준 비전에만 의존하지 말아야 하며, 조직 내의 혁신주체들로부터 다양한 아이디어를 받아들일 수 있어야 한다. 그리고 구체적인 혁신과제를 도출하기 위해서는 과제평가위원회를 설치하여 엄격한 과제평가를 실시해야 한다. 예를

들어, 미래상과 연계된 과제에 대한 가중치를 부여한다거나 부서횡단적 혁신과제에 대한 높은 가중치를 부여하는 방법 등이 있을 수 있을 것이다.

## 다. 추진체계 구축시의 장애요인과 해결방안

혁신비전이 제대로 설정되었다고 하여도 이들 비전을 효과적으로 실행하지 못한다면 혁신은 다시 실패하게 된다. 이를테면, 혁신추진을 성공시킬 만한 혁신추진팀을 구성하지 못하거나, 이들에 대한 적절한 지원이 이루어지지 않을 경우 혁신은 제대로 실행될 수가 없는 것이다. 또한, 혁신실행 자체에 대한 실패를 들 수 있다. 대부분의 경우, 혁신에 대한 논의와 말은 무수히 많은데 정작 이를 실천하고 실행하는 행동이 없는 경우(No Action Talk Only)가 많다.

따라서, 혁신을 성공하기 위해서는 계획된 혁신의 내용을 잘 실행해야 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 우선 혁신추진팀에 대한 물심양면의 적극적인 지원을 해야 한다. 예를 들어, 혁신도구에 대한 교육을 강화한다거나, 혁신추진팀에게 혁신주체로서의 자긍심을 심어주어야 하다.

## 3. 지방행정혁신 실천단계의 저항관리전략

### 가. 구성원 교육

혁신 동력이 확보되었더라도 구성원에 대한 적절한 교육과 이들과의 대화 하기에 실패하면 혁신은 또 다른 장애를 만나게 되며, 이러한 장애요인은 다음과 같이 구체화 할 수 있다. 첫째, 대체로 혁신은 총론 찬성 각론 반대의 양상을 띠게 될 때 실패할 확률이 높다. 둘째, “내가 문제가 아니라 네가 문제”라는 식의 책임회피도 혁신을 어렵게 하는 요소가 된다. 셋째, 그들만의

혁신비전, 변화거부세력의 존재, 혁신세력 따돌리기 등의 냉소주의는 혁신을 시도하는 시점에서 가장 쉽게 나타나는 현상이며, 넷째, 적절할 혁신 네트워크를 구축하지 못하는 경우에도 구성원들이 혁신 저항을 이겨내지 못하게 된다.

이러한 문제들을 제거하기 위해서는 기관장의 강력하고 지속적인 의지 표명과 끊임없는 교육·대화가 필수적이라고 할 수 있으며, 다음과 같이 구체화 할 수 있다. 첫 번째 경우, 나의 혁신실천 공약서(혁신실행서)작성, 기관장의 강력하고 지속적인 혁신의지표명, 철저한 혁신평가에 대한 구성원의 인식 도모, 혁신성과와 보상간의 확실한 약속 등을 통해 해결 가능할 것이다. 두 번째 경우, 기관장의 혁신실천공약 솔선수범, 핑계 차단(예외 인정 없애기) 등을 통해 해결 가능할 것이다. 세 번째 경우, 기관장의 강력하고 지속적인 혁신의지 표명, 혁신관리 서적을 중심으로 전 구성원의 학습(독서회 운영), 워크숍을 통한 정보전달과 우리 부처의 위기 상황인식 등을 통해 해결할 수 있을 것이다. 마지막으로 네 번째 경우, 구성원과의 직접 대화(1대1 설득), 신뢰할 수 있는 CA 선발, 혁신네트워크에 대한 기관장의 명시적·묵시적 인정 등을 통해 해결 가능할 것이다.

## 나. 혁신과제 도출시의 장애요인과 해결방안

이와 관련된 장애요인은 크게 다음과 같은 것으로 정리할 수 있다. 첫째, 적절한 혁신과제를 도출하지 못하면 혁신실패의 원인이 될 수 있다. 둘째, 조직의 위기를 해소하기 위한 큰 그림의 과제를 설정하지 못하거나, 건수 중심의 말단·지엽적 혁신과제만을 늘어놓는 것도 진정한 혁신을 이루지 못하게 하는 원인이 될 수 있다. 셋째, 혁신과제가 제대로 설정되었다고 이들 과제를 효과적으로 해결하지 못하면 혁신은 실패하게 된다. 그 첫 번째 원인은 혁신과제를 성공시킬 만한 혁신 팀을 구성하지 못하거나 이들 혁신 팀을

적절히 지원하지 못했을 때이며, 두 번째 원인은 혁신실행 자체에 대한 실패로써, 말은 무수히 많으나 실제로 이를 실행시키는 행동이 없는 경우에 해당된다. 이 경우 혁신과제 실행에 대한 적절한 모니터링이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

각각의 경우에 해당되는 해결방안을 살펴보면 첫 번째 경우, 과제평가위원회 설치, 미래상(To be)과 연계된 과제에 대한 가중치와 부서 횡단적 혁신과제에 대한 높은 가중치 등을 통한 엄격한 과제평가, 과제도출시 과제별 KPI 명확화 등이 이루어 질 때 해결 가능할 것이다. 두 번째 경우, 혁신도구에 대한 교육 강화, 기관장 이하 부서장들의 적극적인 지원, 혁신 팀의 자긍심 세우주기 등이 좋은 해결방안이 될 수 있을 것이다. 세 번째 경우, 혁신평가지표 설정을 통한 기관 자체별 혁신평가시스템 구축, 혁신과제에 대한 지속적인 모니터링, 중간·최종 혁신과제 평가에 대한 즉각적인 피드백 등을 통해 해결 가능할 것이다.

#### 4. 지방행정혁신 지속화단계의 저항관리 전략

혁신이 조직에 안착되지 못하는 가장 근본적인 이유는 구성원들의 과거로의 회귀를 막을 수 있는 장치가 없기 때문이다. 예를 들어, 현재 부서평가 및 인사평가 시스템이 제대로 활용되지 못하고 형식적으로 시행되는데 그친다거나, 각종 개선과제나 혁신성과에 대한 적절한 평가와 보상이 이루어지지 못하거나 평가와 보상이 따로 움직이고 혁신성과를 가로채는 행위 등은 혁신의 지속화를 저해하는 주요한 요인이 되고 있다. 그리고 혁신에 대한 성공적인 사례의 활용을 하고 있지 못하고 있어서 조직구성원들이 여전히 혁신성공에 대한 회의적인 시각을 갖고 있으며, 이는 지속적인 혁신추진을 단절되어 지속화에 실패하게 되는 요인이 된다.

혁신을 지속화하기 위한 해결방안으로 새로운 부서평가 및 인사평가 시스

템을 구축하는 것이다. 평가시스템은 혁신비전과 혁신전략을 가장 잘 나타내는 방향으로 설계되어야 할 것이다. 그리고 엄격한 과제평가시스템에 의한 공정한 평가와 보상이 되어야 하며, 우수인재를 혁신실행팀에 차출해 준 중간관리자에 대한 보상 또한 이루어져야 한다. 그리고 혁신성공사례를 부처 내에 적절히 공유하는 것도 혁신을 조직에 안착시킴에 있어 매우 중요하다. 혁신성과가 비록 작더라도 혁신을 위한 노력을 다른 부서나 구성원들이 하고 있음을 보여주는 것도 혁신의 건전한 경쟁심을 유발시켜 부처의 혁신을 가속화시키고 지속화하는데 중요한 해결방안이 될 것이다. 마지막으로 기관 BP대회 개최, 우수 성공 사례 공유, 혁신의 건전한 경쟁심 유발 등을 통해 지속적인 혁신 추진이 이루어져야 할 것이다.



## 제5장 결 론

### 제1절 연구의 요약 및 함의

#### 1. 연구의 요약

본 연구는 지방행정의 특징과 여건을 고려한 상황적합적인 행정혁신을 달성하기 위해 지방행정혁신의 단계별로 지방행정혁신의 추진전략을 수립하고 각 단계별 저항관리전략을 수립하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 현재 지방자치단체에서 진행되고 있는 지방행정혁신의 실태를 파악하고 이를 토대로 행정혁신 추진단계별로 전략을 모색하였다. 구체적으로 지방행정혁신의 단계를 혁신준비단계, 혁신실천단계, 혁신지속화 단계의 3단계로 구분하여 각 단계별 실태현황과 추진전략을 정리하고 있다.

실태분석 결과 지방자치단체의 경우는 54% 정도가 준비단계에 머무르고 있는 실정이다. 특히, 기초자치단체는 절반 이상이 혁신의 초기단계인 준비단계에 있으며, 나머지 자치단체는 준비단계에서 실천단계를 준비하고 있거나 막 실천단계에 진입하고 있는 실정이다.

현재 지방행정혁신이 빠른 속도로 확산되고 있으나, 지방행정혁신의 실태 분석에서 보는 바와 같이 기초자치단체의 대부분이 준비단계의 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 아직까지 혁신미진입 자치단체로 남아 있는 자치단체도 10.8%에 이르고 있어서 이에 대한 대책수립이 필요하다. 이에 대한 원인은 단체장의 관심 부족과 적극적인 리더십의 결여를 들 수 있다. 지방자치단체

의 경우, 단체장의 의지가 정책이나 시책의 성공 여부를 좌우하기 때문에 단체장이 관심을 보이지 않으면, 정책이나 시책은 성공을 거두기가 어렵다.

또한 실천단계에 진입한 자치단체의 경우도 대부분의 경우 지방행정혁신 과제를 발굴하고 과제와 관련된 교육활동을 전개하고 있을 뿐이기 때문에 본격적인 실천단계라고 보기는 어렵고, 준비단계에서 약간 벗어난 정도라고 할 수 있다. 그리고 아직은 지방행정혁신의 지속화단계에 접어든 자치단체는 전무한 실정이다.

실태분석 결과를 토대로 각 단계별로 지방행정혁신을 추진하기 위한 전략을 구체적으로 살펴보았다. 먼저 혁신준비단계는 혁신동력을 확보하기 위한 기반조성 단계로서 이를 위해 필요한 단체장의 리더십과 혁신추진체계, 혁신비전 그리고 구성원의 역량확보를 위한 전략들을 제시하였다.

혁신실천단계는 본격적으로 혁신을 실행에 옮기는 과정으로서 지방행정 혁신 투입요소로서 Action Learning을 통한 혁신교육, 전환요소로서 정책 품질관리, 산출요소로서 혁신과제 발굴 및 실행 등과 관련된 추진전략을 제시하였다.

또한 혁신지속화 단계에서는 성과에 기반을 둔 조직과 평가시스템의 유기적 결합이 중요하므로 이를 위해 이 단계에서 필요한 추진전략으로 조직구조면에서는 팀제의 도입, 성과관리를 위한 평가시스템과 관련해서는 BSC를 제시하였다.

마지막으로 지방행정혁신의 과정에서 나타나게 되는 변화에 대한 저항관리에 대하여 살펴보았다. 정부혁신의 실패는 많은 경우 저항관리의 실패에 기인하기 때문에 혁신의 과정에서 정확한 정보제공, 이해관계자의 참여, 구성원들간의 신뢰 유지 등 효과적인 저항관리전략을 수립하여야 한다는 점을 강조하였다. 즉 지방행정혁신의 준비단계, 실천단계, 지속화단계별로 저항관리전략을 구체적으로 살펴보았다.

## 2. 연구의 함의

참여정부는 정부혁신을 선택이 아니라 생존의 필수조건임을 강조하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004). 즉 세계화, 지식화, 지방화의 대두, 정책문제의 다양화, 복잡화, 신속화, 시민사회의 성장 등 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응하기 위해서 혁신은 필수적이라는 것이다. 따라서 기존의 행정 패러다임으로는 이러한 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응할 수 없기 때문에 새로운 행정시스템으로 개조해야 한다는 것이다. 참여정부는 새로운 행정시스템으로 변화하기 위한 대응방안으로 탄력적 행정 시스템 구축을 통한 효율적인 행정, 고품질 행정서비스 제공을 통한 봉사하는 행정, 자율과 책임의 확산을 통한 분권화된 행정, 공개행정의 확대를 통한 투명한 행정, 국민 참여의 활성화를 통한 함께하는 행정으로 등을 제시하고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

이러한 배경에서 본 연구는 정부혁신의 성과가 지방자치단체로 확산되어 성공적인 지방행정혁신이 이루어지는데 도움을 주기 위하여 지방행정혁신의 실태분석과 이에 대응하는 추진 전략을 제시하고자 하였다. 지방행정혁신이 제대로 추진되지 위해서는 자치단체의 구성원들이 스스로 지방행정혁신의 필요성과 개념을 공감하고 이에 대해 적극적으로 무엇을 어떻게 실천할 것인가를 고민해야 한다. 특히 지방행정은 주민과의 접점에 위치한 일선행정이기 때문에 그 고민은 더욱 필요하다. 따라서 본 연구는 이를 실천하고 행정혁신의 성과를 가시화하기 위한 지침으로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

## 제2절 정책적 제언

지방행정혁신이 본격적으로 추진된 지 1년여가 지나고 있다. 너무 성급하게 또 다른 정책추진방향에 변화를 주는 것은 바람직하지 않지만 재점검한 후 바람직한 추진방향을 설정해볼 필요가 있다. 즉, 지방행정혁신을 가속화하기 위해서는 지금까지의 추진성과를 판단해보고 향후 과제를 도출하기 위한 점검이 필요하다.

지방행정혁신은 앞에서 살펴본 바와 같이 여전히 미흡한 수준임을 알 수 있다. 이러한 사실은 지방행정혁신이 2단계 이하에 머무르고 있는 지방자치단체가 전체의 50%이상을 차지하고 있다는 사실로부터 도출 할 수 있다. 이를 해결하고 나아가 지방행정혁신이 내재화되고 시스템화되기 위해서는 다음과 같은 정책적 대안이 필요하다고 여겨진다. 즉 지방행정혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서는 혁신과제들을 중심으로 지속적으로 추진하여야 할 과제, 새롭게 추진하여야 할 내용, 그리고 현재 추진하고 있는 내용 중 폐지 및 제거하여야 할 내용 등으로 구분하는 작업이 필요하다. 특히 혁신지수에서 측정하고자 하는 내용들에 대한 충족방안을 마련하여야 할 것이다.<sup>7)</sup> 그리고 이를 위해서는 지방행정혁신전문가를 중심으로 한 브레인스토밍 또는 델파이의 작업이 필요하다.

먼저 지속적으로 추진해 나가야 할 과제들로는 지속적으로 추진할 혁신과제의 개선, 혁신실행 지원체계의 강화, 혁신모니터링의 구축 등이 있다. 첫째, 지금까지 발굴한 혁신과제 중에서 국민감동형 과제, 시스템형 과제, 이해관계해결형 과제, 프로세스개선형 과제는 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다. 예를 들면 민원서비스 개선 등 국민감동형 과제, 성과관리, 지식관

7) 혁신지수 도출을 위하여 측정하고 있는 항목들은 혁신을 위하여 필요한 중요 사항들을 포함하고 있기 때문이다.

리 등 시스템형 과제, 갈등관리 등 이해관계해결형 과제, BPR 등 프로세스 개선형 과제 등은 지방행정혁신의 성공에 중요한 과제로 분류할 수 있기 때문에 각 과제별로 구체적인 추진전략을 수립하고 추진해 나가야 할 것이다.

둘째, 본격적인 혁신실행을 위한 지원체계를 강화해 나가야 한다. 이를 위해서는 먼저 현재의 혁신지원조직에 대한 역할을 과제발굴에서 실천과 실행 중심으로 조정하여야 한다. 그리고 혁신을 실천하고 실행할 조직인 혁신분권담당관실의 위상강화 및 최고인재의 배치 등을 통하여 혁신실행지원조직이 실천을 담보할 수 있도록 위상을 재정립 할 필요가 있다. 또한 혁신을 실천하기 위하여 중요한 전제인 혁신교육의 경우 맞춤형 교육, 문제해결형 교육, 민간협력형 교육 등을 통하여 혁신교육을 내실화하고 혁신과제 담당자의 워크샵을 강화하여 혁신이 실천될 수 있도록 지원하여야 한다. 그리고 지방자치단체에 대한 행정혁신 컨설팅을 지속적으로 강화해 나가야 한다. 즉 과제해결형 컨설팅, 수준별(단계별) 컨설팅 등 맞춤형 컨설팅을 강화하고 컨설턴트의 역량을 제고하기 위한 노력도 병행해 나가야 한다.

마지막으로 혁신모니터링 체계를 구축해 나가야 한다. 혁신모니터링을 강화하기 위해서는 먼저 Contol Tower를 설립하여 지방행정혁신을 체계적으로 모니터링할 수 있는 모니터링체계를 구축해야 한다. 또한 지방행정혁신을 체계적으로 평가할 수 있는 평가체계를 구축해야 한다. 평가목적은 기존의 지적형에서 컨설팅형으로 조정하여야 하고, 평가지표의 단순화 및 명료화, 평가체계의 변경지양, 평가주체의 단순화 등 평가시스템을 합리적으로 개선해 나가야 한다. 또한 평가결과와 보상의 연계성을 강화하여 지방행정 혁신 우수 자치단체나 공무원이 제대로 평가를 받도록 하여야 한다. 그리고 BP대회를 활성화 하여 지방행정혁신을 전국적으로 확산해 나가야 한다. 국민감동형 행정혁신, 업무효율화 성공 혁신 등 내실있는 사례를 발굴하여 PR자료로 제공하고 벤치마킹 기회로 활용할 수 있도록 하여야 하며, 이 과정에 일반국민, 정책고객, 공무원의 적극적인 참여를 유도하여야 한다.

다음으로 새롭게 강화해 나가야 할 지방행정혁신 과제로는 구체적인 전략의 수립, 프로세스 개선, 커뮤니케이션 개선, 조직체계 재정비, 인적역량 강화, 혁신피로도 제거 등이 있다. 첫째, 지방행정혁신의 추진전략을 보다 구체적으로 수립하여야 한다. 아직까지 지방자치단체에서는 구체적으로 어떻게 행정혁신을 추진해 나가야 할 것인가에 대한 전략이 부재한 실정이다. 이와 아울러 지방행정혁신을 적극적으로 추진할 수 있도록 하는 정책적, 제도적 장치도 필요하다. 둘째, 업무프로세스의 개선과 관련해서는 우선 업무프로세스 부분에서 수준 높은 혁신지자체와의 교환근무 프로그램을 도입할 필요성이 있다. 그리고 업무프로세스 관련 취약과제를 집중적으로 발굴하여 보다 체계적으로 관리해 나갈 필요성이 있다. 셋째, 커뮤니케이션 개선과 관련해서는 스타만들기 등 적극적인 홍보를 통하여 변화를 적극적으로 관리해 나가야 하며, 내부홍보 및 외부홍보와 관련된 전략도 구체적으로 수립하여야 한다. 넷째, 조직의 경우 혁신실행에 들어간 지방자치단체를 중심으로 혁신추진주체를 재정비하고 실천 중심으로 조직을 강화할 필요성이 있다. 다섯째, 인적자원의 경우 단체장의 역량을 보다 제고하고, 혁신담당에 대한 지속적인 교육과 보직변경을 일정기간 제한하는 등을 통하여 혁신 동력을 강화하고 혁신추진자들의 동기를 부여하여야 하며, 혁신전문가자격증제도를 도입하여 혁신전문가를 보다 많이 육성해 나가는 노력도 필요할 것으로 보인다. 여섯째, 행정혁신의 성공은 공무원들의 적극적인 참여가 중요하므로 혁신의 추진과정에서 혁신참여자들의 혁신피로도를 제거할 수 있는 방안도 강구해 나가야 할 것이다.

마지막으로 지금까지의 추진과정을 통해서 폐지 및 제거해 나가야 할 지방행정혁신 과제를 문화 및 행태적 측면 및 제도적 측면에서 살펴보기로 한다. 먼저 지방행정혁신의 문화 및 행태적 요소 중에서 건수 위주 등 형식적인 행정혁신, 불필요한 서적 발간 등 전시성 행정혁신, 혁신을 가장한 위장혁신 등은 지양해 나가야 할 것이다. 다음으로 제도운영적인 측면에서는 행

정혁신과 관련된 불필요한 회의, 전 자치단체에 동일한 획일적 혁신시스템 강요 등은 지양하고 다양하고 지방자치단체에 현실 적합한 행정혁신이 이루어질 수 있도록 개선해 나가야 한다.

## 【참고문헌】

- 강덕수 옮김. 『팀 빌딩: 현안문제와 새로운 대안』. 서울: 삼성북스, 2002.
- 고시근 외, 6 시그마 환경에서의 TOC/DBR 구현, 『품질경영학회지』, 2004, 32(2): 154-167.
- 기획예산위원회, 대통령업무보고, 기획예산처, 1998.
- 김병섭, 기업가적 정부혁신의 길, 『한국정책학회보』, 1996, 5(2): 11-30.
- 김상해, 지방정부의 혁신적 변화전략, 『한국토지행정학회보』, 2000, 8(1): 105-134.
- 김태룡, 『한국의 정부개혁 - 이론과 실제』, 서울: 집문당, 2003.
- 김희경·성은숙, 『BBC 실천 매뉴얼』, 서울: 시그마인사이트컴, 2002.
- 노재범, 『서비스 이노베이션 엔진, 6 시그마』, 서울: 삼성경제연구소, 2005.
- 박동서 외, 『시민과 정부개혁』, 서울: 한올아카데미, 2002.
- 박동서 편, 『새정부혁신의 전략과 과제』, 서울: 법문사, 2001.
- 박명수·박홍식·전종섭, 국가행정의 혁신 및 확산 메커니즘의 한·미간 비교, 『한국행정학보』, 1997, 31(2): 77-91.
- 박수경, 김대중 정부와 노무현 정부의 행정개혁 비교, 2005년도 하계공동학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2005.
- 박수홍·안영식·정주영, 핵심역량강화를 위한 체계적 액션러닝 프로그램 개발 - 부산지역 관광컨벤션산업 중심으로, 『교육정보미디어연구』, 2005, 11(4): 95-124.
- 박준오·박성현, 시그마 수준과 계산 방법에 대한 고찰. 『품질경영학회지』, 2003, 3(2): 194-206.
- 배영일·노재범, 『6시그마경영의 이해와 실천』, 서울: 삼성경제연구소, 2002.
- 백재욱, 『6 시그마 경영: 허와 실 그리고 우리의 나아갈 바』, 서울: 자유아카

- 데미, 1999.
- 소순창 외, 신공공관리적 측면에서 본 행정개혁, 『한국지방자치학회보』, 2004, 16(1): 319-342.
- 수비르 차우드허리 저·김경중 역, 『식스시그마의 힘』, 서울: 이지북, 2001.
- 안병진·김상익·서한손, 사무간접부문에서의 6시그마 경영 활성화 방안, 『품질경영학회지』, 2003, 31(2): 220-229.
- 안영진, 6시그마와 TQM의 특성에 관한 연구, 『한일경상논집』, 2001, 22: 279-295.
- \_\_\_\_\_, 『서비스 6 시그마』, 서울: 박영사, 2004.
- \_\_\_\_\_, 식스 시그마 리뷰. 『한국서비스경영학회』, 2005, 6(1): 161-181.
- 양기용, 신공공관리이론의 비판적 고찰과 적용방안: 책임경영기관과 책임경영체제를 중심으로, 『지방정부연구』, 2000, 4(1): 113-131.
- 오석홍, 『행정개혁론』, 서울: 박영사, 1995.
- 오영교, 『변화를 두려워하면 1등은 없다』, 서울: 더난출판, 1993.
- 원유동, 『6 시그마 경영의 이해』, 서울: 현학사, 2003.
- 유영만, 실천학습(Action Learning)에 실천(Action)과 학습(Learning)이 존재하는가? -실천과 학습없는 실천학습에 대한 비판적 논의의 서곡, 『지식경영연구』, 2003, 4(2): 55-77.
- 유재원, 세계화, 신자유주의 그리고 지방자치, 『한국행정학보』, 2000, 34(4): 155-173.
- 윤영진·김태룡 외, 『지방정부 개혁』, 서울: 대영문화사, 2002.
- 이건창·강병욱·최 봉, 6시그마 경영활동으로 인한 기업경쟁력 향상에 관한 실증연구, 한국경영정보학회 춘계학술대회 논문집, 2003.
- 이건창·최 봉·권순재, 6시그마 경영활동으로 인한 기업경쟁력 향상에 관한 실증연구, 『경영학연구』, 2004, 33(6): 1735-1756.

- 이명석, 신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁, 『사회과학』, 2001, 40(1): 1-46.
- 이상엽, 지방행정조직에서의 팀제 활용을 위한 인적자원관리방안, 『한국인간관계학보』, 1999, 3: 73-93.
- 이상욱 외 옮김, 『최고의 팀 만들기 4단계』, 서울: 21세기 북스, 1997.
- 이 성, e-Action Blended Learning을 활용한 실천적 리더십과정의 효과 연구 -POSCO 6시그마 리더십 과정개발 사례를 중심으로, 『기업교육연구』, 2004, 6(2): 105-125.
- 이성진, 지방정부 혁신의 영향요인: 경상남도를 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 2001, 13(1): 25-44.
- 이승룡, 지방차원의 정책혁신 확산과 시간, 『한국지방자치학회보』, 2004, 16(1): 5-25.
- 이승중, 정부혁신의 저항과 전략, 『행정논총』, 2003, 41(3): 25-49.
- 이영석 · 박성현 · 조병준, 시그마 방법론을 활용한 부동산업 경영혁신: 전략 수립과 핵심성공요소 도출을 중심으로, 『품질경영학회지』, 2004, 36(3): 216-223.
- 이영철, 공공성: 신공공관리론의 이론적 비판-원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부, 『정부학연구』, 2003, 9(1): 51-80.
- 이종수, 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증연구: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로, 『한국행정학보』, 2004, 38(5): 241-258.
- 이주희, 시 · 군 · 구청장의 리더십 유형과 행정개혁, 『한국지방자치학회보』, 1997, 9(4): 1-23.
- 임창희 · 가재산, (1991), 『한국형 팀제를 넘어서』, 서울: 삼성경제연구소.
- 전웅수, 품질경영의 성과와 성과측정 시스템의 조절효과에 관한 연구, 『회계정보연구』, 2004, 22(2): 203-227.
- 정규석, 미국형과 일본형 TQM간의 비교를 통한 한국형 TQM에 관한 모색, 『품질경영학회지』, 2004, 32(3): 1-9 .

- 정부혁신지방분권위원회, 『정부혁신관리 매뉴얼』, 행정자치부, 2004.
- 조남욱·조지운, 사무간접부문의 6시그마 방법론과 적용 사례연구, 『한국품질경영학회』, 2005, 33(3): 105-113.
- 조석준, 『조직론』, 서울: 법문사, 1997.
- 중앙인사위원회, 『정부혁신을 선도하기 위한 직무성과계약제 도입계획』, 중앙인사위원회 내부자료, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『직무성과계약제 운영지침』, 중앙인사위원회 내부자료, 2005.
- 지병문, 한국지방정부의 개혁, 성과와 과제, 『한국지방자치학회보』, 2000, 12(3): 29-43.
- 총무처 직무분석기획단, 『신정부혁신론』, 서울: 동명사, 1997.
- 최길수, 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구, 『지방행정연구』, 2005, 19(3): 245-175.
- 최병선, IMP 개혁의 평가와 향후 국정관리의 비전, 『한국행정연구』, 2000, 9(2): 24-53.
- 피터 S. 팬더, 『6시그마 팀 필드북』, 서울: 물푸레, 2002.
- 한영환·이재성·기영석·이용규, 『과학기술혁신을 위한 지방자치단체의 역할』, 과학기술정책관리연구소, 1995.
- 한한수, 6시그마 경영전략, 『지역복지정책』, 1999, 13: 209-228.
- \_\_\_\_\_, GE의 성장전략과 생산성에 관한 연구, 『생산성논집』, 2003, 17(1): 23-47.
- 행정자치부 혁신평가팀, 정부혁신지수 진단 결과보고, 행정자치부, 2005.
- 행정자치부, 내부자료, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『팀제 운영지침』, 행정자치부 내부자료, 2005.
- \_\_\_\_\_, 지방행정혁신 표준 매뉴얼, 행정자치부, 2005.
- 허철행, 신관리주의 지방정부혁신의 평가와 전망, 『한국정책학회보』, 2002, 11(3): 167-191.
- 홍석우 외 옮김, 『최상의 팀 만들기』, 서울: 한울 아카데미, 2004.

- 홍형득, 지방정부의 지역혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략: 대덕 연구단지와 대전 광역시를 중심으로, 『한국정책학회보』, 1997, 6(2): 101-127.
- Abernathy, William J. and James M. Utterback. Patterns of Industrial Innovation, *Technology Review*, 80: 1-9, 1978.
- Akpolat, Hasan, Six Sigma in Non-Manufacturing Environments, *The Asian Journal on Quality*, 5(2): 17-25, 2004.
- Apperson, B., & Wikstrom, N. The Profesionalization of Virginia County Government: An Application of Diffusion Theory. *Public Administration Quarterly*: 57(1): 28-53, 1997.
- Ashkenos, Ron et al. *The Boundaryless Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers., Inc, 1995.
- Becker, S. W. and T. L. Whisler. The Innovative Organization: A Selective View of Current Theory and Research. *Journal of Business*. 40: 456-471, 1967.
- Berry, F. S. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*. 54(4): 322-329, 1994.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*. 84(2): 395-415, 1990.
- Bingham, R. D. The Diffusion of Innovation among Local Governments. *Urban affairs Quarterly*. 13(2): 223-232, 1977.
- Cainelli, Giulio and Roberto Zoboli, *The Evolution of Industrial Districts: Changing Governance, Innovation and Internationalization of Local Capitalism in Italy*, Heidelberg: Physica-Verlag, 2004.

- Clayton. *Implementation of Organizational Innovation. Studies of Academic and Research Libraries*. San Diego, London and Boston: Academic Press, 1997.
- Collier, D., & Messick, R. E. Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*. 69: 1299-1315, 1975.
- Damanpour, F. & Evan W. M. Organizational Innovation and Performance: The Problem of Organizational Lag. *Administrative Science Quarterly*. 29: 392-409, 1984.
- Deutsch, Karl W. On Theory and Research in Innovation. in Merritt, Richard L. and Anna J. Merritt. (eds.) *Innovation in the Public Sector*. Sage Publications., Inc, 1985.
- Dewar, R. D., & Dutton, J. E. The Adoption of Radical and Incremental Innovations: An Empirical Analysis. *Management Science*. 32: 1422-1433, 1986.
- Dixon. N., *The Organisational Learning Cycle*, McGraw Hill, Maidenhead, UK, 1994.
- Frederickson, H. G. and Johnston, J. M. Public Management Reform and *Innovation: Research, Theory, and Application*. The University of Alabama Press, 1999.
- Goh, T. N., Applicability of Six Sigma in Production- Based Knowledge-Based Economies. *The Asian Journal on Quality*, 5(3): 24-33, 2004.
- Gow, J. I. Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administrations. *Administration & Society*. 23(4): 430-454, 1992.

- Grady, D. O. Promoting Innovations in the Public Sector. *Public Productivity and Management Review*. 16: 157-171, 1992.
- Halligan, John. Comparing Public Sector Reform in the OECD. (ed.) Nolan, Brendan C. (2001). *Public Sector Reform*. Palgrave Publisher, 2001.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*. 49: 149-164, 1984.
- Harris, Michael and Rhonda Kinney. *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments*. New York: Lexington Books, 2003.
- Johnson, Robin A, and Norman Walzer, *Local Government Innovation*, London: Quorum Books, 2000.
- Kaplan, R. and D. Norton, *The Blanced Scorecard, Measures That Drive Performance*, Boston: Harvard Business Review, 1992.
- Kaplan, R. and D. Norton, *The Balanced Scorecard*, Boston: Harvard Business School Press, 1996,
- Katzenbach, Jon R. and Douglas Smith. . *The Wisdom of Teams*. New York: Harper Collins Publishers., Inc, 1994
- Kimberly, J. R., & Evansko, M. J. Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative innovations. *Academy of Management Journal*. 24: 689-713, 1981.
- Kimberly, John R. Hospital Adoption of Innovation: The Role of

- Integration into External Informational Environment. *Journal of Health and Social Behavior*, 19:361-373, 1981.
- Lewin, Kurt. Frontiers in Group Dynamics. *Human Relations*, 1, No. 1:5-42, 1947.
- Linn, Lanrence E. The New Pnblic Management: How to Transform a Theme into a Legacy, *Pnblic Administration Review*, 58(31): 156-169, 1998).
- London, R. Checking Perceptions and Reality in Small- Town Innovation Research. *American Behavioral Scientist*. 39(5): 616-628, 1996.
- Lowndes, Vivien, Management Change in Local Governance, Gerry Stoker (ed), *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillia, 1999.
- March, James G. Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 26: 563-577, 1981.
- Marquardt, Michael, The Power of Learning in Action Learning, 『기업교육연구』. 6(2): 149-173, 2004.
- Merritt, Richard L. and Merritt, Anna J. *Innovation in the Public Sector*. Sage Publications., Inc, 1985.
- Mohr, Lawrence B. Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Review*, 63(1): 111-126, 1969.
- Moon, M. T., & Bretschneider, S. Can State Government Actions Affect Innovation and Its Diffusion? An Extended Communication Model and Empirical Test. *Technological Forecasting and Social Change*. 54: 57-77, 1997.
- Naschold, F. *New Frontiers in public Sector Management:*

- Trends and Issues in state and Local Government in Enrope*, Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Niosi, j., Saviotti, P., Bellon, B., & Crow, M. National Systems of Innovation: In Search of a Workable Concept. *Technology in Society*. 15: 207-227, 1993.
- Niosi, Jorge., Regional Systems of Innovation, Holbook and Wolfe(ed.), *Knowledge Clusters and Regional Innovation*, Montreal and Kingston: McGill-Quee's Uni, Press, 2002.
- Nolan, Brendan C. .*Public Sector Reform*. Palgrave Publisher., Inc, 2001.
- OECD, *Public Sector Modernization:A New Agenda*, OECD, 2002,
- Ormrod, R. K. .Local Context and Innovation Diffusion in a Well-Connected World. *Economic Geography*. 1990 66(2): 109-119.
- Osborne, D., & Plastrik, P. 『정부개혁의 다섯가지 전략』, 최창현(역). 서울: 삼성경제연구소, 1998.
- Osborne, David and Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy: Readings*. Massachusetta: Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1998.
- Osborne, David and Ted Gabler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company., Inc, 1992.
- Park, Sung H., Data Technology and Knowledge-based Six Sigma. *The Asian Journal on Quality*, 4(1): 40-45, 2003.
- Park, Sung H. · Young H. Park, A Case Study of Six Sigma R&D Improvement Projects: Design Optimization of Inner

- Shield Omega CPT, *The Asian Journal on Quality*, 5(2): 63-69, 2004
- Park, Young Taek · Hyun Jung Kang, "Organizational Self-Assessment for Six Sigma Initiative", *The Asian Journal on Quality*, 6(1): 1-7, 2005.
- Pelz, Don C. .Innovation Complexity and the Sequence of Innovating Stages. Knowledge: Creation, *Diffusion, Utilization* 6(3): 60-67, 1985.
- Rogers, E. M. *Diffusion of Innovation*. (4th ed.). New York: The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc, 1995.
- Rogers, E. M., & Kim, J. I. Innovation in the Public Sector. In Merritt, R. L. & Colleagues (eds.). *Diffusion of innovation in Public Organizations*. 85-108. Sage publications, 1985.
- Rogers, E. M., and F. Floyd Shoemaker. *Communication of Innovation*. New York: The Free Press, 1971.
- Rogers, E. M., and Hunter F. A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review*. 52(1): 23-37, 1992.
- Sabet, M. G. & Klingner, D. Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation. *J-PART*. 3(2): 252-266, 1993.
- Savage, R. L. Diffusion Research Traditions and the Spread of Policy Innovation in a Federal System. Publius: *The Journal of Federalism*.. 15(4): 1-27, 1985.
- Silfvast, R. O. & Quaglieri, P. L. Management Skills Transferability and the Public and Private Sector Manager.

- Public Personnel Management*. 23: 117-126, 1994.
- Slappendal, Carol. Perspectives on Innovation in Organizations. *Organization Studies*. 14: 102-116, 1996.
- Swan, J. A., & Newell, S. The Role of Professional Associations in Technology Diffusion. *Organization Studies*. 16(5): 847-875, 1995.
- Van de Ven, and Rogers E. M. Innovation and Organization: Critical Perspectives. *Communication Research*. 15: 23-45, 1988.
- Van de Ven. Central Problems in the Management of Innovation. *Management Science*. 32(5): 590-607, 1986.
- Vanagunas, S., & Webb, J. Administrative Innovation and the Training of Public Managers. *Public Personnel Management*. 23(3): 437-446, 1994.
- West, M. A., & Farr, J. L. Innovation at Work, In M.A. West & Farr(eds.), *Innovation and Creativity at Work : Psychological and Organizational Strategies*. 3-13. New York: John Wiley & Sons, 1990.
- Yam, Richard C. M. and Kit Fai Pun, Enhancing Quality Teaching in Operations Management: An Action Learning Approach, *The Asian Journal on Quality*, 6(1): 43-57, 2005,
- Zaltman, Gerald et al. *Innovations and Organizations*. New York: Wiley, 1973.

## **[Abstract]**

### **A Study on the Innovation Strategies of Local Governments**

The purpose of this study is to find an appropriate strategy for local government innovation step by step. To achieve administrative innovation, we should consider the characteristics and situation of local administration.

Specifically, we divide the process of local administrative innovation into three concrete steps: the innovation preparation phase, the innovation practice phase, and the innovation continuance phase, and adjust a strategy to drive each step.

First, the innovation preparation phase presented strategies stating the importance of the chief executive's leadership and other strategies such as the adjustment of the innovation propulsion system, the establishment of a vision for innovation, and the constituent's capacity to promote the basis of innovation as a means to secure innovation power.

Second, the innovation practice phase presented input elements of local administrative innovation such as innovation education through Action Learning, conversion elements like the policy quality control, and output elements such as promotion strategies related to the identification of subjects for innovation

and the practice of innovation.

Third, strategies for the innovation continuance phase are connected and presented by the introduction of the Balanced Scorecard (BSC) along with the performance evaluation system and the introduction of the team system for a flexible organizational structure.

Finally, we examined the resistance to change that appeared during the process of local administrative innovation. The failure of government innovation is caused by the failure to manage the resistance. Thus for government innovation to succeed, correct information provision, comprehensive participation of public officials and effective management of resistance is necessary.

**지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구**

---

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-277-8

