

## 참여정부 정부혁신의 평가와 과제: 연속성과 비연속성을 중심으로\*

은재호\*\*

### 〈目 次〉

- I. 서론-참여정부 정부혁신의 자리매김을 위하여
- II. 참여정부 정부혁신 개관
- III. 참여정부 정부혁신의 연속성
- IV. 참여정부 정부혁신의 비연속성
- V. 참여정부 정부혁신의 평가와 과제
- VI. 결론-정부혁신의 제도화를 위한 과제

### 〈요약〉

참여정부 정부혁신은 과거 문민정부와 국민의 정부가 지향한 신공공관리 개혁 모델을 일정하게 수용하며 다양한 관리 개혁을 추진하는 연속성을 보인다. 그러나 동시에 조직 내 토론풍화의 활성화, 의사결정과정의 합리화와 함께 지방자치제를 강화하고 시민사회의 정책참여를 높여나가는 분권화를 지향하며 정책네트워크 모형을 접목하고자 하는 비연속성을 보이기도 한다. 이 글은 한국 정부가 탈권위주의적(민주적) 행정시스템으로 이행하는 시기에 해당하는 제6공화국 행정개혁을 비교 관찰의 경험적 준거로 삼아 참여정부 정부혁신의 연속성과 비연속성을 도출함으로써 현 시기 정부혁신의 위상과 성격을 밝히고, 궁극적으로는 향후 정부혁신의 과제를 살펴보고자 한다. 정부혁신 패러다임의 ‘연속성’과 ‘비연속성’을 확정하기 위한 이론적 바탕으로는 신공공관리론과 정책네트워크론을 대별하는 성찰적 접근을 모색하였으며, 참여정부 정부혁신의 범위와 내용을 확정하기 위한 관찰의 범주로는 ‘정부혁신 로드맵’에 천명된 ‘효율’, ‘봉사’, ‘투명’, ‘분권’, ‘참여’ 등, 참여정부 정부혁신의 5대 목표를 차용하였다.

【주제어: 참여정부, 정부혁신, 신공공관리, 뉴 거버넌스(정책 네트워크),  
굿 거버넌스】

\* 이 글의 일부분은 한국행정연구원 강정석 박사와의 교감에 빚지고 있다. 자료 수집과 정리, 토론에 참여한 민소정, 강희정 연구원의 수고에도 빛진바 되었다. 모두에게 감사드린다.  
\*\* 한국행정연구원

## I. 서론-참여정부 정부혁신의 자리매김을 위하여\*

행정효율화와 정부규모 축소를 주요 내용으로 하는 현대적 의미의 ‘정부혁신<sup>1)</sup>’은 1970년대 말부터 일부 영·미권 국가에서 시작하여 1980년대에 주요 선진국을 중심으로 확산되다가 1990년대부터는 개발도상국을 포함한 전 세계적 대세로 자리 잡아 가고 있다. 2005년 5월에 서울에서 열리어 141개국이 참여한 제6차 정부혁신세계포럼에서도 이러한 경향을 쉽게 확인할 수 있었거니와, 동포럼은 정부혁신이 이제 시대적 대세일 뿐 아니라 국가경쟁력 확보를 위한 필수적 선택임을 여과 없이 보여주었다.

한국 정부 역시 이러한 시대적 조류에 역행하지 않는다는 것이 일반적인 관측이다. 오히려 지난 90년대를 통하여 다른 어떤 나라보다도 더 빠르게, 그리고 더 역동적으로 정부혁신의 물결에 뛰어들었고, 그로부터 적지 않은 경험과 역량을 축적하기에 이르렀다. 나아가 세계 경제력 10위라는 위상에 걸맞게 제6차 정부혁신세계포럼을 주도하며 ‘서울선언’의 발표를 유도 (2005.5), ‘참여적 거버넌스’를 정부혁신의 새로운 모델로 제시하는가 하면 OECD 정부혁신 아시아센터를 서울에 유치하고 (2005.7), UN 거버넌스 센터를 유치하는 (2006.7) 등, ‘혁신 선도국’의 하나로 부상하기에 이르렀다.

그러나 같은 현상이 하루아침에 이루어진 것이 아니라 지난 정부들이 추진한 행정개혁의 연장 (수용과 변용 incrementalism) 위에서, 그리고 단절과 비약 (전이적 변동 transformational change)의 반복 위에서 부가적으로 파생된 것임이 분명하다. 따라서 이 글은 탈권위주의적 (민주적) 행정시스템으로 이행하는 제6

1) 정부혁신은 국가별로, 시대별로 다양한 용어를 사용하며 전개되었다. reform (프랑스, 일본, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등), reinvention (미국), modernization (영국, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등) 등의 용어가 그것이다. 정부개혁과 관련하여 ‘혁신’ (innovation)이라는 용어를 사용하는 경우는 OECD, UN과 같은 국제기구의 경우가 두드러질 뿐 (cf. UN DESA, Innovation in Governance and Public Administration, 2006), 참여정부를 제외한다면 다른 나라의 경우에는 선례를 찾기 어렵다. 더욱이 참여정부가 제시하는 ‘정부혁신’의 개념도 논자에 따라 조작적으로 정의되고 있어 그 범위와 논의의 편차가 무척 크다. 예를 들어, 김광웅 (2005)은 해외 정부에서 정부개혁의 이름으로 수행된 국정과제 전반에 비추어 참여정부 정부혁신을 관찰하고 있으며, 김태룡 (2004)은 참여정부가 제시하는 정부혁신 5대 로드맵을, 권해수 (2005)는 5대 로드맵 가운데 하나인 행정개혁만을 분석의 대상으로 삼아 참여정부 정부혁신을 논하고 있다. 이 글에서는 정부혁신과 정부개혁을 동의어로 간주하고자 한다. 따라서 이 글에서 말하는 정부혁신과 정부개혁이란 참여정부 정부혁신 5대 로드맵 가운데 하나로 설정된 미시적 행정 개혁으로 수렴되지 않는, 보다 포괄적인 개념임을 밝혀둔다. 곧, 업무 프로세스의 개선 (reengineering)을 비롯한 행정구조 내부 시스템 개선은 물론 정부 규모와 구성의 재설계 (restructuring)를 넘어 정부의 역할과 기능에 대한 재정의 (redefinition)까지를 포괄하는, 가장 넓은 개념으로 사용하고자 한다.

공화국 정부들의 행정개혁을 분석 대상으로 하는 선행연구에 힘입어 참여정부 정부혁신의 연속성과 비연속성을 도출함으로써 현 시기 한국 정부혁신의 위상을 밝히고, 궁극적으로는 향후 정부혁신의 과제를 살펴보자 한다<sup>2)</sup>. 이를 위하여 이 글은 참여정부 정부혁신이 표방하는 공식적인 목표와 비전을 일차적인 관찰의 대상으로 삼아 그 합의를 추적하면서, 그리고 그에 동원되는 구체적인 정책수단을 파악하며 과거 정부들의 정부개혁과 비교함으로써 연속성과 비연속성을 추론해보기로 한다<sup>3)</sup>.

그런데 ‘연속성’과 ‘비연속성’을 도출하고자 하는 모든 작업은 그것이 설사 과학적 언명의 형태를 취한다고 할지라도 분석의 대상을 구성 (construction)하고 개념화 (conceptualization) 하려는 시도이기 때문에 불가피하게 연구자의 선택과 선호를 반영할 수밖에 없는 인식론적 한계에 직면한다. 따라서 이 글은 ‘연속성’과 ‘비연속성’의 범주 구분을 위한 기준으로 다음과 같은 세 가지 이론적 전제와 가정을 상정한다.

첫째, 이 글은 기존의 정부개혁 동향을 크게 신공공관리 모델 (시장형 개혁)과 정책네트워크 모델 (참여-분권형 개혁)로 양분할 수 있다는 가정에서 출발한다. 1980년대에 진행된 영·미 국가군(群)의 정부혁신 과정에는 일정하게 공통된 방향성이 있거니와, 이를 Hood (1991), Ferlie et al. (1996), Ingraham (1997), Politt (1997)는 신공공관리 (New Public Management)라는 개념으로 포괄하였다. 반면, Rhodes (1996)는 아일랜드, 네덜란드 및 북유럽 국가군(群)이 1990년대에 선보인 정부혁신 양태를 정책네트워크 (policy network) 곧, 뉴 거버넌스 모델이라고 명명한 바 있다. 또한 Peters (1996)는 1980년대 이후에 진행된 선진국의 정부 개혁모형을 시장기제에 의존하려 하는 시장형 모형과 시민사회와의 참여와 지방분권화를 강조하는 참여-분권형 모형으로 구분하기도 했다. 영국, 뉴질랜드, 호주 등 영연방 국가에서는 시장형 모형에 의존하여 공공부문의 개혁을 추진한 반면 북유럽국가들은 참여-분권형 모형에 의존하여 개혁을 추진하였다는 것이다 (cf. 김상묵·박희봉, 1998 ; 남궁근, 2002, 남궁근·김상묵, 2006). 신공공관리 모델과

2) 다만, 과거 6공화국 정부들 가운데 문민정부와 국민의 정부만을 비교의 준거로 활용하고자 한다. 양 정부는 대한민국 건국 초기부터 노태우 정부에 이르기까지 지속적으로 차용해 온 발전주의 행정모델에서 다원주의 행정모델로 이행하는 중요한 전기를 마련한 정부들로서, 현 정부와의 비교에 있어 상대적으로 높은 연속성을 보여줄 것이기 때문이다.

3) 과거 정부들과 참여정부의 개혁을 이해하기 위한 기초 자료로는 각 정부 임기 말에 간행된 정부개혁 백서를 참조하였다. 『행정쇄신백서』 (총무처, 1992), 『문민정부의 행정쇄신 5년』 (행정쇄신위원회, 1997), 『국민의 정부 공공개혁 백서』 (기획예산처, 2002) 가 그것이다. 참여정부 정부혁신의 구체적인 내용과 정책수단을 파악하기 위한 자료로는 『국민과 함께 한 정부혁신 3년』 (대한민국 정부, 2006)과 『정부혁신지방분권위원회 백서』 (정부혁신지방분권위원회, 2006, 총7권)를 참조하였다.

정책네트워크 모델의 구체적인 핵심은 표 1과 같다.

〈표 1〉 신공공관리 모델과 정책네트워크 모델 비교

구 분	신공공관리 (시장형 개혁)	정책 네트워크 (분권-참여형 개혁)
지적 연원	시장기제의 효율성에 대한 전폭적 신뢰 관료적 독점의 비능률 비판	참여관리론 일선관료의 재량 토론민주주의 공동체주의
문제의 진단	독점	계층제
구조적 처방	시장원리 (경쟁기제)의 도입 (분권화)	협력기제의 강화 (네트워크 구축, 분권화)
관리적 처방	개인성과급 등 시장적 유인	TQM, 팀성과급 등 조직 문화·행태 개선
핵심쟁점	정부규모 감축 민영화 (사유화) 탈규제	지방정부에 대한 권한이양과 권한의 재배분 파트너십 재규제와 사적 이익정부
목표	작고 효율적인 정부	효과적인 정부
가치	효율성, 능률성	능률성, 형평성, 민주성

자료 : 이도형·김정렬 (2005:93), 남궁근 (2004)의 수정

둘째, 이 글은 참여정부 정부혁신이 궁극적으로 정책네트워크 모델의 도입을 시도한다는 점에서 신공공관리 개혁을 지향했던 이전 정부들의 정부개혁과 근원적인 차이가 있다는 선행 관찰에서 출발한다 (은재호, 2005). 곧, 문민정부와 국민의 정부에서 추진된 정부혁신은 영·미계 국가들의 영향을 받아 민영화와 민간위탁을 통하여 공무원 규모를 감축하고, 작지만 효율적인 정부를 만들겠다는 관점을 채택하고 있었지만 (안문석, 1996 ; 권해수, 1998, 2005 ; 허철행, 2000, 2003 ; 소순창·홍진이, 2004 ; 김병섭·박상희, 2005 ; Dalgon Lee, 2005) 참여정부는 이에 덧붙여 정책형성과 집행 과정에 시민의 참여를 유도하고 적극적으로 중앙과 지방의 권한 배분을 추구하는 등, 개혁방향을 참여-분권형 개혁으로 전환한 것으로 보인다<sup>4)</sup> (cf. 표 2, 표 3).

4) 참여정부 정부혁신의 기조나 이론적 배경에 관해서는 논자에 따라 다양한 견해를 보인다. 참여정부 혁신을 신공공관리 모델의 연장 위에 있다고 평가하는 논자로는 김태룡 (2004)을, 뉴 거버넌스 모델로 평가하는 논자로는 정용덕 (2005)을 들 수 있다. 신공공관리와 뉴 거버넌스 (정책네트워크)의 혼합형으로 보는 견해로는 은재호 (2005)와 남궁근·김상복 (2006)을 들 수 있다. 뉴 거버넌스와 정책 네트워크가 동일한 모형인지, 혹은 하나가 다른 하나를 포함하는 보다 넓은 개념인지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 이 글은 뉴 거버넌스의 개념을 협의로 해석하여 양자가 같은 개념이라는 인식에서 출발한다.

〈표 2〉 역대정부 정부혁신 패러다임 비교

구분	주요변수	세부내용	문민정부	국민의정부	참여정부
신공공관리 (시장형 개혁)	민영화	Privatization Contracting-out	0	0	△
	규제개혁	Deregulation Reregulation	0 탈규제>재규제	0 탈규제>재규제	0 탈규제<(재규제)
	기업화	성과평가, 연봉제, 복식부기 등	△	0	0
정책 네트워크 (참여·분권 형 개혁)	분권화	중앙-지방정부간 권한배분	△	△	0
	노·사·정 타협	중재자적 정부역할	△	△	0
	시민참여	Public-Private Partnership	△	△	0

셋째, 이 글은 ‘연속성’과 ‘비연속성’의 범주 구분을 위한 주요 기준으로 개별 정책수단이 추구하는 정책 목표, 곧 혁신 추진 주체들의 지향성 (intentionality)을 개별 정책수단의 기(既) 동원 여부나 그로 인해 파생되는 구체적인 성과에 우선 하여 고려하고자 한다. 출범 3년에 불과한 현 시점에서 참여정부 혁신의 구체적인 성과를 바탕으로 하는 평가는 시기상조인 감이 없지 않으며, 많은 경우 성과와 지향이 유리되어 나타나는 것이 현실이기 때문이다. 때문에, 이 글은 참여정부가 최초로 도입·시행하는 혁신 방안이라 할지라도 그것이 기존 정부개혁의 범주 안에 든다면 연속성으로 상정하고, 기존에 있던 혁신방안을 지속적으로 발전시켜 나가는 것이라 할지라도 그것이 새로운 의도를 담고 있다면, 곧 그 추진 목표가 다르다면 비연속성이 있는 것으로 상정 하고자 한다.

예를 들어 고객관리제도 (CRM), 주민제안제 등과 같이 참여의 조장과 확대를 용이하게 하는 여러 가지 정책 방안의 경우를 보자면, 이들을 이전 정부들이 추구하였던 정부개혁의 연장에 있다고 볼 수도 있고, 그렇지 않다고 볼 수도 있다. 이전 정부들이 추구하였던 신공공관리 모델이나 참여정부가 추구하는 것으로 보이는 정책네트워크 모델 둘 모두는 공통되게 참여를 강조하기 때문이다. 그러나 전자는 관리적 효율성을 제고할 목적으로 참여를 강조하고, 후자는 민주성과 형평성을 높이기 위해서 그를 강조한다는 점에서, 참여의 동일한 외형에도 불구하고 서로 다른 기대효과를 추구하고 있음에 주목 한다면 일정한 단절 (rupture)<sup>5)</sup> 있음을 상정할 수 있을 것이다<sup>5)</sup>.

5) 마찬가지로, 정책 관리를 위한 여러 가지 방안이 비록 이전 정부에서부터 추진되었다 할지라도 그것이 지향하는 바가 관리개혁을 위한 것이 아니라 참여의 확대를 통한 거버넌스 체제의 구축을 위한 것이라면 비연속성의 범주에 둔다. 반면, 본문에서 말하는 ‘어디서나 민원처리’ 제도를 비롯한 여러 가지 혁신 방안이 참여정부만의 독자적인 혁신방안일 수 있겠지만 그것이 이전 정부에서 추구되었던 관리개혁의 범주에 들 경우에는 연속성의 범주에 포함시켰다.

## II. 참여정부 정부혁신 개관

참여정부는 혁신 추진 양태에 있어서 다음 다섯 가지의 중요한 특징을 보인다. ① 국정 최고책임자인 대통령의 전폭적인 관심과 지원 아래, ② 정부혁신의 추진 주체로 민간인이나 외부 전문가들이 아닌 공무원 집단을 설정하고, ③ 포괄적이고 전방위적인 혁신 과제를 선정함과 아울러, ④ 혁신을 전담하는 제도와 기구를 상설적인 혁신추진체계로 구축하여 ⑤ 지속적인 변화관리를 진행하고 있다. 이를 보다 자세히 논하자면 다음과 같다 (cf. 표 3).

〈표 3〉 역대 정부 정부혁신 비교

	문민정부	국민의 정부	참여정부
구호	깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	선진 혁신국가건설 세계 10위권의 경쟁력을 갖춘 국가 국민들이 행복하고 편안한 삶
이념	- 신공공관리 (신자유주의)	- 신공공관리 (신자유주의)	- 신공공관리+정책네트워크 (실용주의 또는 굿 거버넌스)
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 깨끗하며 작고 강한 정부 구축</li> <li>- 민주적이며 효율적인 행정 구현</li> <li>- 국민편의 위주의 제도·관행의 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 작은 정부</li> <li>- 효율적인 정부</li> <li>- 봉사하는 정부 (기업형 정부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율적인 정부</li> <li>- 봉사하는 정부</li> <li>- 투명한 정부</li> <li>- 분권화된 정부</li> <li>- 함께하는 정부</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령·제도개선 (규제정비)</li> <li>- 행정행태와 관행 개선 (부정부패 개혁)</li> <li>- 민원행정쇄신</li> <li>- 중앙·지방, 정부·민간의 기능과 역할 재정립</li> <li>- 정부조직 및 행정수행체제 개편 (민영화, 행정의 생산성 제고)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조조정 (인력감축, 공기업 민영화, 자회사정리)</li> <li>- 운영시스템 개선 (방만경영쇄신, 자율·경쟁·성과원리 도입, 재정운영의 효율화)</li> <li>- 대민서비스 개선 (전자정부 구현, 행정서비스현장, 민원업무 개선)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정개혁</li> <li>- 인사개혁</li> <li>- 지방분권</li> <li>- 재정세제</li> <li>- 전자정부</li> <li>- 기록관리</li> </ul>
범위	- 중앙정부 및 지방행정기관	- 공공부문 경영혁신 (중앙정부, 지방정부, 공기업 및 산하기관)	공공부문 + 국가혁신 (중앙정부, 지방정부, 교육기관, 공기업 및 산하기관, 시민단체 및 민간기업)
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정쇄신위원회 (한시조직·상설화)</li> <li>- 각 부처 및 시·도 단위 행정쇄신 대책반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기획예산위원회 (기획예산처)</li> <li>- 정부혁신추진위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청와대 혁신관리수석실</li> <li>- 행정자치부 정부혁신본부</li> <li>- 정부혁신·지방분권위원회</li> <li>- 중앙부처와 공기업의 혁신담당관 ('혁신기획관') 및 지방자치단체의 혁신분권담당관 등 범정부적 네트워크</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혁신전략 : 과제해결형</li> <li>- 의제선정방식 : 상향식</li> <li>- 혁신수행방식 : 지속적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제해결형</li> <li>- 하향식</li> <li>- 일회적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자기조직형 : 로드맵에 따른 장기적·단계적 실천과 상시적·지속적인 변화관리</li> <li>- 상향식과 하향식의 교차</li> <li>- 지속적</li> </ul>

첫째, 과거 어느 정부에서도 정부혁신이 최고 의사결정권자로 부터 현재와 같은 정도의 전폭적인 지원을 받은 적이 없었다. 정부혁신세계포럼 개최 (2005:5), OECD 아시아 정부혁신 센터 유치 (2005:7), 대한민국 국가혁신 포럼 개최 (2006:1), UN 거버넌스 센터 유치 (2006:7) 등이 시사하는 바, 정부혁신은 참여정부에 들어 가장 중요한 국정과제 가운데 하나로 제기되기에 이르렀다.

둘째, 지난 정부에서는 정부가 주축이 되어 정부혁신을 추진하였음에도 불구하고 공무원이 개혁의 대상 내지 희생양으로 다루어진 반면 (이승종 2005:7), 참여정부에 들어서는 공무원이 혁신의 주체로 선언되었다. 청와대 혁신관리수석실을 비롯한 공식적인 혁신 추진체계의 사령탑에 공무원들이 포진하고 있으며, 과거 민간경영컨설팅업체들이 담당했던 정부 조직진단 역시 상당부분 행정학자들이 수행토록 함으로써 정부조직의 공공성 (publicness)에 주목하고 있다.

셋째, 참여정부는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세제, 전자정부, 기록관리 등 6개 분야에서 121개의 로드맵 과제를 선정하여 정부혁신을 추진하고 있으며, 이는 다시 고유과제 (각 기관이 연초 대통령 업무보고를 통해서 자체적으로 역점을 두어 추진하기로 한 과제)와 공통혁신과제 (전 부처와 관련되는 공통 혁신분야 중 해당 기관이 선도부처로 참여하는 과제), 그리고 기본과제 (로드맵 과제중 전부처가 공동으로 추진해야 하는 과제)로 분류되어, 행정의 영역에 속하는 사실상의 모든 과제를 포괄하는, 전 방위적인 개혁을 시도하고 있다.

넷째, 정부혁신의 방향과 내용을 디자인하는 정부혁신지방분권위원회와 최상위 혁신관리 조정기구인 혁신관리수석실, 그리고 집행을 지휘하는 정부혁신본부 (행정자치부) 3자가 참여정부 혁신의 주요 추진동력이라면, 매주 열리는 혁신실무회의와 격주로 열리는 혁신실무화대회의를 통하여 모든 정부기관들의 공식적인 지휘·보고체계를 구축하였다. 나아가 한국행정연구원 등의 연구기관과 중앙 공무원교육원, 지방혁신인력개발원 등의 교육·훈련기관의 도움을 얻어 혁신 이론화 사업과 교육·훈련을 병행하는 포괄적이고 중충적인 혁신체계를 구축하였다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 이같은 혁신전담기구가 한시적으로 운영되는 것이 아니라 정부 조직의 공식 조직에 편입되어 상시적으로 활동한다는 것이다.

다섯째, 참여정부는 집권 초기에 행정개혁에 대한 큰 설계를 하고, 작은 설계는 집권과정에서 부분적으로 시행하는 특징을 보이는 역대 정부의 경우와 달리 시기별로 일관되게 실천하는 모습을 띠고 있다 (권해수, 2005:35). 참여정부는 2003년 중반에 구체적인 실천과제로 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정·세제개혁, 전자정부 등 5개 분야에서 총 108개 로드맵 과제를 선정하고 2005년 10월에는 기록관리 로드맵의 13개 과제를 추가하였다. 아울러, 역대정부의 행정개혁이 집권 초기에 일회적이거나 산발적으로 진행되다 흐지부지 끝난 반면, 참여정부

에서는 집권 이후 3년이 지난 현 시점에서도 추진부처와 법정부차원의 워크숍·토론회를 통해 혁신의 공감대를 형성하고 혁신의 비전과 목표를 전파하고 있다.

참여정부 혁신의 비전은 국가혁신의 비전과 정부혁신의 비전으로 나눌 수 있는데, 가장 최상위에 놓이는 국가혁신의 비전으로 ‘선진 혁신국가건설’을 제시하며 ‘세계 10위권의 경쟁력을 갖춘 국가’로 거듭나 ‘국민들이 행복하고 편안한 삶’을 누릴 수 있도록 하겠다는 의욕적인 비전을 설정하고 있다. 이를 이루기 위한 하위 비전이자 정부혁신의 직접적인 비전으로 참여정부는 ‘투명하고 일 잘하는 정부’를 제시하고 있는데, 이 비전의 성취를 위한 구체적인 목표로 다음 다섯 가지를 제안한다. 곧, ① ‘효율적인 정부’ (효율), ② ‘봉사하는 정부’ (봉사), ③ ‘투명한 정부’ (투명), ④ ‘분권화된 정부’ (분권), ⑤ ‘함께하는 정부’ (참여)가 그것이다 (cf. 정부인수위백서 2003, 정부혁신로드맵 2003, 청와대 홈페이지, 2006)<sup>6)</sup>. 이를 보다 자세히 살펴보면,

첫째, ‘효율적인 정부’를 통해서는 국민에게 양질의 행정서비스를 제공할 수 있는 성과지향적인 정부운영 등 효율적인 행정시스템을 설계하고자 한다. 이를 위하여 평가인프라와 통합적 성과관리체계를 연계하고, 업무 재설계를 통해 일하는 방식을 획기적으로 개선할 것을 지향한다.

둘째, ‘봉사하는 정부’를 통해서는 획일적이고 정형화된 공급자 중심의 공공서비스를 지양하고, 정부의 필요와 수요가 아니라 현장의 필요와 수요에 민감하게 반응할 수 있도록 행정서비스 체제를 수요자 중심으로 개선할 것을 지향한다. 사회적 약자에 대한 행정서비스 형평성을 높이고 민원행정을 ‘고객중심’으로 개선하는 것 역시 주요 내용을 이룬다.

셋째, ‘투명한 정부’를 통하여서는 부패를 척결하여 깨끗한 공직사회를 건설하고, 정부의 모든 활동이 국민들과 행정 수요자들에게 속속들이 알려지는 유리 알같이 투명한 행정을 추구하겠다고 천명한다. 이를 위한 주요 정책수단으로 전자정부의 수준을 끌어올릴 것을 약속한다.

넷째, ‘분권화된 정부’라 함은 자립형 지방화를 실현하여 분권과 책임을 조화시키고 지방분권 추진 기반을 확보함을 의미한다. 중앙정부의 권한을 대폭 지방으로 이양하고 지방교육 자치제도를 개선하며 지방 자치경찰제도를 도입하는 것이 주요 내용을 이룬다.

다섯째, ‘함께 하는 정부’를 통해서는 국민과 기업이 국정운영의 주체이자 동반자로 참여할 수 있는 민·관 협치를 실현하겠다는 의지를 보인다. 과거 권위주

6) 정부혁신·지방분권위원회는 2003년 7월에 발표한 정부혁신·지방분권 로드맵에서 5대 부문의 부문별 비전을 제시하며, 궁극적인 정부혁신의 비전으로 ‘혁신 자동장치 구축’과 ‘선진 혁신국가 건설’을 제시하였다. 참여정부 정부혁신의 목표와 비전이 정부혁신과 국가혁신의 비전으로 분화된 것은 2005년 4월, 대통령 비서실 직제에 혁신관리수석비서관이 신설되면서이다.

의 정부가 행했던 정부 주도적 정책결정과 하향식 정책집행, 그리고 정책수요자들의 일방적인 수용을 요구하는 운영시스템을 포기하고 시민과 기업의 참여 확대를 꾀한다.

### III. 참여정부 정부혁신의 연속성

참여정부가 추구하는 5대 목표 가운데 ‘효율적인 정부’, ‘봉사하는 정부’, ‘투명한 정부’는 지난 정부들에게서도 공통되게 발견되는 정부개혁의 목표였으며, 이같은 목표를 달성하기 위하여 동원되는 정책수단 역시 많은 공통점을 갖는 것으로 보인다. 곧 역대정부, 특히 국민의 정부가 명시적으로 표방하였던 신공공관리 개혁 모델에 귀속될 수 있는 여러 가지 혁신방안을 차용하고 있는 것이다. 먼저 조직혁신과 인사혁신, 성과관리 시스템 구축 등 민간경영기법의 도입으로 특징지어지는 관리적 능률성의 추구가 주목할 만하다. 공공서비스의 품질 제고 및 전달체계의 혁신, 반부패 운동과 투명성 제고 등 역시도 쉽게 눈에 뜨이는 부분이다.

#### 1. 관리적 능률성 제고를 통한 효율적인 정부 건설

참여정부는 정부의 능률성 제고를 명시적인 목표로 설정하고 있다. 우선, 정부 내 조직과 예산운영의 자율성 확대를 위하여 조직과 정원의 승인권을 부처와 지자체가 일정 범위 내에서 자율적으로 운용할 수 있게 하는 총액인건비제도가 도입되어 전면시행을 목전에 두고 있다. 이 제도는 2005년 12월 현재 8개 중앙행정기관과 20개 책임운영기관에서 시범실시 중으로 07년부터 전면 시행될 예정인데, 행정의 운영방식과 정부기관의 책임성을 크게 강화시켜 효율적인 정부 구축에 일조할 것으로 보인다. 또한 국민의 정부시절부터 추진되어 기관의 자율성과 책임성을 강화하고자 하는 책임운영기관제도<sup>7)</sup>의 확산이 그 폭과 속도에 있어서 더 커지고 더 빨라지고 있다 (cf. 표 4).

한편, 행정자치부는 정부기관 최초로 조직구조의 유연성과 신속한 의사결정을 통하여 더 높은 성과를 내고 고객의 요구에 더 신속하게 대응하기 위해 본부제와 팀제를 활성화시켜 중하위직 공무원들의 조직 구성과 운영에 큰 파장을 미쳤다. 팀제 도입 이후 2005년 10월에 행정자치부 직원들을 대상으로 실시된 설문조사 결과에 따르면, 응답자의 65.1%가 의사결정에 소요되는 시간이 줄었

7) 본문에서 굵은 글씨로 처리된 것은 역대 정부에서 차용된 것이든 그렇지 않은 참여정부 정부혁신의 주요 정책수단임을 의미한다.

고, 67%는 부서장 (팀장)과 부서원 (팀원) 간 의사소통이 용이해졌으며, 76.4%는 업무에 대한 책임감이 강화되었고, 54.9%는 업무수행의 자율성이 증대되었다고 응답함으로써 팀제가 정부조직을 새롭게 변화시킬 수 있는 동력으로 떠올랐다 (cf. 행자부 내부 설문조사, 2005).

〈표 4〉 책임운영기관 현황 (2006년 1월 현재)

부처별	2000.1. 시행 (10개 기관)	2003.1 시행(13개 기관)	2006.1 시행(26개기관)
국정홍보처	영상홍보원		
조달청		중앙보급창	
통계청		충남통계사무소	서울지방통계청 등 5개 인천통계사무소 등 6개
국방부	국방홍보원		
경찰청	운전면허시험관리단		경찰병원
교육인적 자원부		국제교육진흥원	
과학기술부	국립중앙과학관		
기상청		항공기상대	
문화관광부	국립중앙극장		국립현대미술관
농림부		국립수의과학검역원 국립식물검역소	국립종사관리소 국립수의과학검역원(폐지) 국립식물검역소(폐지)
농촌진흥청	농업공학연구소	축산연구소	농업생명공학연구원 원예연구소
산림청		국립산림과학원	국립자연휴양림관리소
보건복지부	국립의료원	국립재활원 국립목포병원	국립서울병원 등 6개
건설교통부	수원국도유지건설사무소 전주국도유지건설사무소	국토지리정보원 대구국도유지건설사무소	수원국도유지건설사무소(폐지) 전주국도유지건설사무소(폐지) 대구국도유지건설사무소(폐지)
해양수산부		대산지방해양수산청	국립수산과학원 울산지방해양수산청
해양경찰청	해양경찰정비창		
행정자치부			국립과학수사연구소

자료: 행정자치부(2006)

행정자치부는 2005년 7월부터 팀제 조직을 근간으로 시스템에 의한 업무이력 관리, 맞춤형 고객서비스 제공, 객관적인 평가 시스템을 특징으로 하는 통합행정혁신시스템을 가동하며 팀제 도입에 따른 본격적인 조직혁신 작업을 진행하고 있다. 팀제는 현재 행정자치부를 비롯한 16개 부처가 도입실시하고 있으며 (cf. 표 5), 지방자치단체 역시 혁신선도 자치단체를 중심으로 도입할 예정이다.

공직사회에 자율성을 제고하여 업무능률성을 높이고자 하는 조직혁신이 인사 혁신과 궤를 같이하여 진행되고 있음도 눈여겨 볼 대목이다. 한국 정부는 이미 1990년대 이후 세계 기준에 적합한 인적자원관리시스템 구축을 위해 인사혁신 비전과 방향을 수립·시행하였으며, 1999년에는 정부 인적자원의 개발 및 관리·

운영을 전담하는 조직으로 중앙인사위원회를 설치, 운영하고 있다. 또한 1999년을 기점으로 20% 내외의 공직을 민간부문 및 기존의 공공부문 종사자들에게 개방하고 연공서열제와 연차보너스 시스템을 폐지함과 아울러 성과급제를 도입, 공무원 상호간의 경쟁을 유도하고 있다. 참여정부 혁신은 지난 정부 개혁정책의 성과를 일정 부분 수용하며 이를 보다 강화된 형태로 계승하고 있다.

〈표 5〉 중앙부처의 팀제도입 현황 (2006년 1월 현재)

부처명	기구변동내역		시행일자
	개편전	개편후	
행정자치부	1차관보 1실 1본부 7국 4관 1센터 45과	5본부 8관 1단 10아카데미 48팀 5본부 9관 1단 2센터 53팀	2005.3.24
			2005.12.9 (조직개편)
청소년위원회	1처 2국 9과	1처 3단 1관 13팀	2005.4.27
기획예산처	3실 3국 9관 40과	3실 2본부 3단 7관 45팀(과)	2005.5.31
조달청	2관 3국 24과	5본부 30팀 1담당관	2005.7.14
국정홍보처	3국 13과(담당관)	3단 16팀(관)	2005.8.1
민주평통	1처 3국 10과	1처 3관 8팀	2005.8.25
고충처리위	2국 1관 12과	3관 17팀	2005.8.31
소방방재청	3국 1관 1상황실 18과	4본부 2관 1상황실 22팀	2005.9.1
건설교통부	1차관보 2실 9국 1단 7관 59과	1실 6본부 13관 73팀 1센터	2005.9.1
노동부	2실 4국 7관 31과	2본부 4국 7관 35팀 1단 1과	2005.9.9
식약청	2국 2관 6부 43과	6본부 4국 48팀	2005.9.30
보건복지부	2실 1본부 3국 12관·단 46과 5팀 1센터	1실 4본부 11관 2단 1센터 55팀	2005.10.21
특허청	5국 2관 7과 44담당관	1국 1관 5본부 53팀	2005.11.8
공정거래위원회	6국 3관 37팀	4본부 2관 2단 35팀	2005.12.19
여성가족부	1실 4국 2관 19과	2본부 3국 2관 21팀	2005.12.29
국방부	1차관보 3실 18관 67과	4본부 15관 67팀	2006.1.1

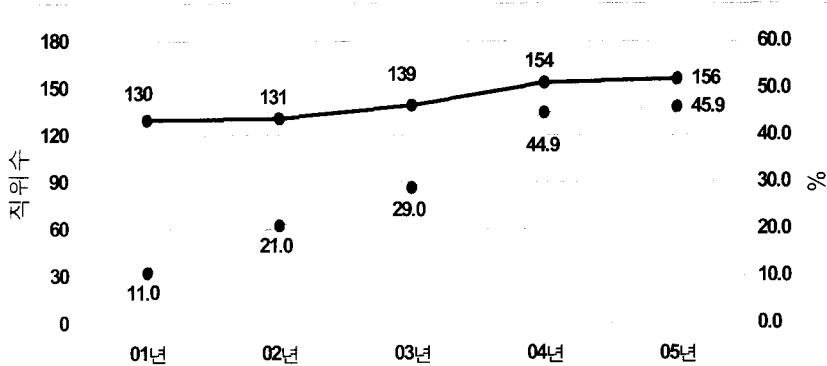
자료 : 행정자치부 (2006)

참여정부가 제시하는 인사혁신 4대원칙은 참여정부 혁신정책이 지난 정부에서 다듬어진 인적자원관리시스템의 연장에 서있음을 보여준다 (cf. 중앙인사위원회 2005).

① 참여정부는 개방형직위제도, 직위공모제도, 민간 휴직근무제도와 시간제공무원제도, 다면평가제 등을 도입, 공직의 개방성과 대외경쟁력을 향상시키기 위해 인재유치를 폐쇄형에서 개방형으로 전환할 것을 표방하고 있다. 나아가 인사 실무를 전자적으로 신속하게 처리할 수 있는 인사정책지원시스템(PPSS)과 국가 인재 데이터베이스(e-HRM)를 구축하는 등 국제적 경쟁력을 갖춘 인사관리시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다. 때문에 이전 정부 때 이미 기본틀을 갖춘 개방형 직위가 계속 확대되는 추세에 있으며, 특히 2005년에 이르러서는 국민의

정부 당시 15.9%에 불과했던 민간 임용률이 45.9%까지 높아짐으로써 공무원 사회의 ‘철밥통 신화’를 위협하고 있다. 또한 현재 1~3급 고위직 공무원 중 20%가 공직 내외간 경쟁을 통한 임용으로 운영되고 있고, 2006년부터는 그 비율을 50%로 확대하여 관료집단의 경쟁의식 고취와 전문성 향상에 더욱 주력할 예정이다 (cf. 그림 1).

〈그림 1〉 개방형 직위 수 및 민간 임용률



자료: 중앙인사위원회(2005)

② 인재 육성의 목표 역시 일반 행정가에서 전문행정가로 전환하여, 2006년부터는 법정부적 차원에서 성과와 능력에 기반을 두는 인사관리시스템을 도입하기로 했다. 곧, 정부의 주요 정책 결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 법정부적 차원에서 적재적소에 활용하고 개방과 경쟁을 확대하며 성과책임을 강화함으로써 역량 있는 정부를 구현하자는 것이 그 목표로, 1978년 미국이 최초로 도입한 이후 영국, 호주, 캐나다 등 OECD 혁신 선도 국가들이 도입·시행중인 고위공무원단제도를 시행하기로 했다. 2005년 10월에 국무회의에서 의결된 국가공무원법 개정안은 2005년 12월에 국회 본회의에서 가결됨으로써 2006년 7월 1일자로 고위공무원단을 출범시켰다.

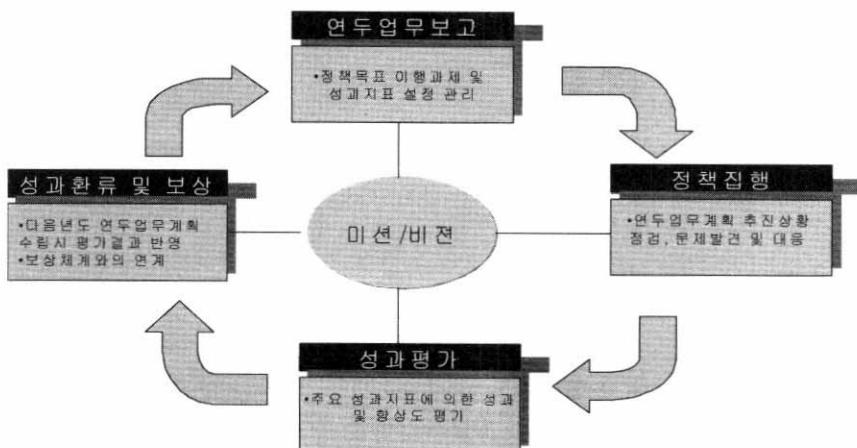
③ 평가보상과 관련해서는 연공서열을 폐지하기로 했다. 또한 실적과 성과 우수 인재 유치를 위해 고시제도를 개편했고, 직무별 성과책임과 직무수행요건 등을 규명하기 위한 직무분석의 실시와 연봉제·성과상여금제도를 도입함으로써 성과지향의 인사관리시스템을 정착시키기로 하였다.

④ 인사권한도 중앙집중형을 지향하고 자율·분권을 표방하고 있다. 또한 공직의 대표성을 확보하기 위해 여성이 남성과 함께 차별 없이 일할 수 있게 하고, 과학기술인력과 장애인의 공직진출을 확대하며, 인재의 활용이 부처와 지역

의 경계를 넘어 편중 없이 고루 이루어지도록 함으로써 보다 건실한 국가 경쟁력의 확보를 위해 노력할 것을 천명한다.

성과에 대한 공정한 평가와 그 결과에 대한 보상체계 구축은 투입 중심에서 산출 중심으로 정부 행정을 변화시키는데 중요한 제도적 장치이다. 참여정부는 이를 위해 2005년부터 성과관리를 전제로 한 연두업무계획을 수립하도록 하여, 그동안 대통령에 대한 보고에 그쳤던 연두업무보고의 성격을 행정서비스의 고객인 국민과의 정책약속의 장으로 완전히 탈바꿈시켰다 (cf. 그림 2).

〈그림 2〉 정부업무 성과관리체계



출처: 『국민과 함께 한 정부혁신 3년』, 2006, p. 95

정부는 2005년에 우선 성과관리의 틀을 연두업무계획 중심으로 전환하여 연두업무계획 수립 단계에서부터 부처의 비전을 실현하기 위한 주요 정책목표를 설정하고 그 달성을 측정할 수 있는 구체적인 성과지표를 명확히 제시하도록 함으로써 기관장의 책임성을 강화하였다. 아울러 정책집행에 대한 상시점검과 관리를 강화하기 위해 분기별로 연두업무계획의 추진상황을 모니터링하고 부진 과제에 대해서는 조치계획을 수립하여 시행하도록 함으로써 정책실패를 사전에 예방할 수 있도록 하였다. 특히, 연말에 연두업무계획에서 제시한 정책목표가 제대로 달성됐는지를 객관적으로 종합·평가하여 정부기관평가에 그대로 반영하고, 국민에게 공개함으로써 정책에 대한 책임성을 높였다. 또한 평가 결과를 정책에 연계·환류 할 수 있도록 성과목표 미달성 등 평가시 제기된 문제점은 다음해 연두업무계획에 반영하여 정책의 연속성과 정책성과의 지속적인 향상을 도모할 수 있도록 하였다<sup>8)</sup>.

## 2. 공공서비스 품질 및 전달체계 혁신을 통한 봉사하는 정부

참여정부는 문민정부와 국민의 정부가 이미 표방했던 고객지향적 가치를 추구하며 대민접점 활동분야에서 국민에 대한 행정서비스 제공에 충실하고자 노력하고 있다. 이같은 노력은 지속적으로 증가 추세에 있는 행정서비스 현장 운영현황, 정부 기관 및 공기업에 대한 고객만족도의 지속적인 상승추세를 보면 쉽게 인지할 수 있다. 행정서비스 현장 운영기관은 1998년의 17개 기관에서 2000년, 4,137개 기관으로 대폭 상승했다가 2002년 6,463개 기관으로 늘고, 2004년에는 10,709개 기관으로 비등하는 단속적인 발전 양태를 보인다 (행자부 자료집, 2005). 행정서비스 현장 우수 기관에 대한 고객만족도 역시 2001년 66점에서, 2002년 68점, 2003년 77점, 2004년 78점으로 완만한 증가세를 유지하고 있다 (행자부 자료집, 2005). 공기업 경영 및 서비스에 대한 고객 만족도를 보자면 2000년 60점에서, 2001년 66.5점, 2002년 72.3점, 2003년 76.8점, 2004년 79.4점으로 비교적 지속적인 상승세를 그린다 ([http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)).

‘어디서나 민원처리제’와 같은 오프라인 민원서비스는 기존의 ‘팩스민원제도’를 확대하여 발전시킨 것으로 한국 정부의 공공서비스 품질 개선 의지를 읽을 수 있는 대표적인 대목이다. ‘어디서나 민원처리제’는 현재 약 9,300여 기관이 네트워크를 구축하여 민원인이 먼 곳에 있는 행정기관을 방문하지 않고서도 가장 가까운 행정기관에서 처리결과를 받아볼 수 있도록 하는 제도이다.

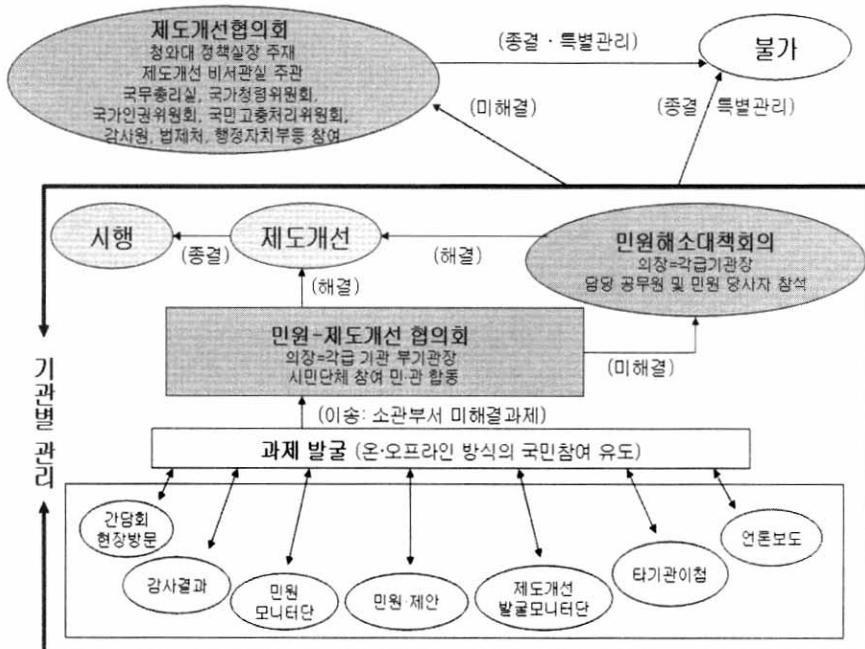
전자정부 구축에 따른 온라인 민원서비스는 더욱 괄목할만한 성과를 거두고 있다. 한국의 전자정부 건설은 국가기간전산망사업을 실시하여 국가전산화의 표준을 마련한 1986년부터 지속적으로 추진되었다. 1990년대 초에는 국가기본 정보의 디지털화를 이루고, 1990년대 중반부터는 부처별 단위업무의 정보화를 위해 정보화촉진기본법 (1995) 및 정보화촉진기본계획(1996)을 수립하는 등 빠른 변화양상을 보였다. 2000년대 들어서는 국가핵심업무의 통합서비스화를 지향, 전자정부특별위원회를 구성하고 (2001) 민원서비스 (G4C), 전자조달서비스 (G2B), 종합국세서비스 (HTS) 등 11대 전자정부 과제를 추진한 바 있다. 참여정부는 기존의 전자정부 정책을 더욱 발전시켜 인터넷민원서비스 고도화, 전자지방정부 구현 등 전자정부 31대 로드맵 과제를 추진하고 있다. 2004년 현재 전자정부 부문 세계 5위라는 위상에 걸맞게<sup>8)</sup> 05년 10월 현재는 총 500여종의 민원

8) 성과관리 주기가 1년인 반면 정부의 예산 수립 (국회 예산심의) 및 집행, 회계결산의 주기는 2년을 넘어, 행정 분야만의 혁신으로는 한계가 있고 따라서 입법부와의 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

9) UN은 2002년부터 회원국들의 전자정부 수준을 전자정부 준비지수 (E-government-Readiness Index)로 계량화하여 집수와 순위를 발표한다. 한국은 2002

서비스를 제공하는 전자정부 포털([www.egov.com](http://www.egov.com))을 구축하여 연간 3백만 건 이상의 민원을 온라인으로 처리하고 있다. 인터넷 민원서비스 가운데에는 세금 신고 및 인터넷 증명발급이 포함되어 있는데, 그 이용률 또한 나날이 증가하고 있다. 곧, 홈택스 서비스의 도입으로 전자신고 및 각종 증명 발급건수가 늘어나고 05년 7월 현재 인터넷을 통한 전자신고 비율이 범인세 96%, 소득세 75.0%, 특소세 73.3%, 부가세 67.7%로 높아진 것으로 드러났다. 향후에는 국민 참여를 추진하는 전자정부 구축에 역점을 두어 국민 참여 포털 및 통합콜센터 구축, 온라인 국민 참여를 가속화할 계획이며 2006년 이후부터는 T-Gov를 구축, 각종 행정정보, 민원서비스를 TV로 제공하여 이용계층을 확대하는 등, 유비쿼터스 지향의 전자민원 서비스를 대폭 확대할 예정이다.

〈그림 3〉 미원·제도개선시스템 체계도



공공서비스 품질과 전달체계 개선에 대한 참여정부의 의지는 만화·제도개선

년에 190개국 중 15위, 2003년에는 191개국 중 13위, 2004년에는 191개국 중 5위를 기록함에 따라 전자정부 선도국가로 부상했다. 한편, 브라운 대학 공공정책센터는 2001년부터 매년 세계 전자정부 평가를 실시하는데, 2006년 7월 현재 198개국 1,782개의 정부 웹 사이트를 비교·분석한 결과, 한국의 전자정부 수준이 세계 1위라고 발표했다.

시스템 구축에서 더욱 명백하게 드러난다 (cf. 그림 3). 이는 개별 민원 처리에 집중하였던 과거 정부와 달리 민원과 관련된 불합리한 제도 자체의 개선을 목적으로 한다는 점에서 진일보한 형태의 민원처리 방식이라고 하겠다. 즉, 청와대 국민참여수석실 산하에 제도개선비서관실을 신설하여 국민 참여의 방법을 찾아 제도화하고, 민원이 제기될 경우 각 부처 혁신담당관실을 중심으로 관련 법령에 따라 적극적으로 해결하는 차원을 넘어 민원과 관련된 불합리한 제도를 근본적으로 개선할 뿐만 아니라, 국민의 각종 불만 요인을 파악하여 정책에 반영할 수 있는 시스템을 구축하고자 한다는 점에서 민원제도 개선의 차원을 달리하는 것이다. 이처럼 시스템으로 구축된 민원제도개선 방안은 각급 기관의 부기관장이 의장으로 주관하는 민원제도개선협의회를 거쳐 각급 기관장이 주재하는 민원해소대책회의에서 기관별 민원을 처리하되, 최상위 협의기구로 제도개선 협의회를 존치시킴으로써 전 정부적 차원의 민원·제도개선 시스템으로 가동되고 있다는 점이 특기할만하다.

### 3. 투명한 정부 건설

투명한 행정을 구현하겠다는 참여정부의 혁신의지는 부패 없는 ‘깨끗한 정부’와 행정정보의 공개를 통한 ‘유리알 같은 행정’으로 요약될 수 있을 것이다. 한국에서 반부패가 정부개혁의 본격적인 아젠다로 떠오르기는 이미 초대정부 때부터로 아주 오래된 의제이지만, 민주화의 진행과 함께 김영삼 정부가 시행한 공직자 재산공개와 함께 비로소 가시적이고 지속적인 실효성을 띠기 시작했다고 볼 수 있겠다. 이같이 오랜 연원을 가진 반부패 정책이 참여정부에 들어 시행된 내용을 살펴보자면, 먼저 2003년에 ‘공무원의 청렴윤리 등을 위한 행동강령’을 제정하고, 2004년에 ‘반부패 관계기관 협의회’를 개최하여 재산심사검색프로그램을 개발하는 한편, 사이버행동강령신고센터를 운용토록 한 점이 주목할만하다. 선언적 청렴에서 감시의 실효성을 높일 수 있는 적극적인 대응양식을 제도화했다는데 의미가 있기 때문이다. 나아가 2005년에는 주식백지신탁제도와 부패영향평가제도를 도입하는 한편, 국가청렴위원회를 발족하여 이를 근간으로 매년 공공기관의 청렴도를 측정하게 하고, 그 결과를 발표함으로써 각 기관에 경각심을 불러일으키는 동시에 각종 대책을 마련·시행토록 하고 있다.

‘유리알 같은 행정’의 제도적 기반이랄 수 있는 정보공개제도의 성과는 더욱 고무적이다. 한국은 1998년 1월 1일을 기해 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’을 시행해 전 세계에서 13번째로 정보공개를 단행한 나라라는 기록을 남겼지만 참여정부는 이에 만족하지 않고 2004년 7월 개정법을 시행, 자발적 정보 제공 등 수요자 중심의 정보공개제도를 확산하기 위해 노력하고 있다. 국정운영의 투명성 확보를 위한 국민의 기본적 ‘알 권리’ 수요를 충족시킨다는 차원에서 정부가

보유·관리하는 정보를 국민에게 공개하는 것으로서, 정확하고 알찬 정보를 바탕으로 국민의 국정참여를 돋는 제도가 정보공개제도라면 이는 청구공개 (공공기관이 보유·관리하는 정보를 청구인의 청구에 의하여 공개하는 제도)와 정보공표 (공공기관이 보유·관리하는 중요 정책·사업, 예산 집행 등에 관한 정보를 자발적으로 공표하는 제도) 두 부문으로 구성될 수 있는데, 참여정부는 특히 후자의 제도에 더욱 힘을 실어주고 있는 것이다. 예를 들어 현재 문화관광부가 시행하여 긍정적인 반응을 얻고 있는 정책과정별 온라인 정보공개제도가 그 대표적인 사례라고 하겠다 (cf. 행자부 정부혁신사례집, 『정부가 변하고 있다』, 2004). 행정정보 공개실적은 00년의 5만4,039건에 대비할 때 04년 현재 5배 증가한 26만9,707건으로 드러나 정책과정에 직접적인 이해당사자를 비롯한 국민의 참여를 보장하는 기제로 작동하는 한편, 투명한 행정을 구현하는 중요한 한 축을 이루고 있다 ([http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)) (cf. 표 6).

〈표 6〉 정보공개제도 운영현황

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

자료 : 행정자치부 2003 (단위 : 건수)

#### IV. 참여정부 정부혁신의 비연속성

지금까지 살펴본 바와 같이 참여정부의 혁신 의제는 과거에 문민정부나 국민의 정부가 채택하고 추구했던 여러 가지 목표와 정책수단을 일정하게 계승·발전시키고 있다. 그러나 그렇다고 해서 참여정부 혁신이 과거의 유제에만 사로잡혀 있다는 것은 아니다. 그 단적인 예로 참여정부가 추구하는 ‘효율적인 정부’와 ‘봉사하는 정부’를 들 수 있겠다. 참여정부가 제시하는 ‘효율’의 개념 뒤에는 역대 정부가 상정했던 관리적 능률성 뿐 아니라 정책적 능률성이, ‘봉사’의 개념 뒤에는 고객지향적 서비스 시스템 구축 뿐 아니라 사회적 형평성이라는 가치가 함께 자리 잡고 있다. 나아가 참여정부가 추구하는 ‘분권화된 정부’와 ‘함께하는 정부’는 역대 한국정부의 개혁 현장에서 한 번도 추구된 적이 없는 목표이거나, 추구되었다 할지라도 비교적 소극적인 노력이 경주되었던 목표들이다.

## 1. 정책적 능률성 제고를 통한 효율적인 정부

능률성은 일반적으로 투입 대 산출의 비율로 정의되는데, 전자는 조직·인사·예산 등의 관리와 관련된 능률성이고, 후자는 정책결정과 집행상의 능률성이다. 투입된 인력이 많거나 업무배분의 잘못으로 인한 기능중복과 이로 인한 낭비가 관리적 비능률성에 해당된다. 정책의 우선순위를 잘못 설정하거나, 정책대안을 잘못 선택하거나, 또는 선택된 대안의 집행이 잘못되어 예산이 낭비되는 경우는 정책적 비능률에 해당된다. 따라서 관리적 능률성과 정책적 능률성이 함께 고려된 국가전체적인 측면의 능률성이 논의되어야 함에도 불구하고 1980년대부터 전세계적으로 확산된 기업가적 정부 또는 신공공관리론은 관리적 능률성 제고에 관심을 보이는 한계를 가지고 있었다 (김병섭·박상희, 2005:20).

참여정부 혁신 역시 관리적 능률성을 추구하며 ‘저비용 정부 건설’을 지향하는 세계적인 트렌드에서 크게 벗어나지 않는다. 참여정부는 비록 2007년 시행을 목표로 하고 있지만 성과주의 예산을 도입하기 위한 사전 정지작업을 다방면에 걸쳐 진행하고 있으며, 다양한 형태의 성과관리와 일하는 방식 개선을 통해 공무원의 업무능률 향상을 도모하고 있기 때문이다. 그러나 동시에 참여정부 혁신 정책은 지난 시기 문민정부와 국민의 정부가 채택했던 관리적 능률성 추구를 넘어 정책적 능률성을 제고하기 위한 다양한 프로그램을 제시하고 있다. 그런데 여기에서 한 가지 특기할 점은 정책적 능률성에 대한 참여정부의 관심이 정책 내용의 혁신 (contents innovation)을 넘어 의사결정과정의 합리화를 위한 제도적 기반 마련과 정책결정 과정의 혁신 (process innovation)에 집중되어 있다는 점이다.

먼저 참여정부는 의사결정체계의 합리화를 위한 제도적 기반으로 대대적인 국가통계인프라 구축을 시도하고 있다. 통계청장의 직급을 상향 조정하여 차관급으로 격상시키는 실제 개편은 물론, 통계청장을 위원장으로 하는 통계위원회(자문회의)를 경제부총리나 국무총리 소속의 ‘국가통계위원회’ (심의·의결기구)로 확대 개편하고, 통계전문가로 부위원장을 위촉해 국가통계의 장·단기 발전계획을 짜도록 했다. 통계청의 전문성과 독립을 높이는 방안으로 통계청장에 대한 공모제, 임기제도 도입할 예정이다. 한결음 더 나아가 모든 국가통계를 연계해 각 기관이 보유한 통계자료와 행정자료를 한눈에 볼 수 있는 국가통계 통합정보시스템을 구축하겠다는 야심찬 계획을 내놓고 있다. 각 기관이 보유한 통계와 행정자료를 제도적으로 공유할 수 있는 기반을 만들으로써 꼭 필요한 통계를 신속하게 개발할 수 있는 제도적 장치를 마련하겠다는 의지이다. 이같은 선택은 이미 선진 외국에서 널리 사용되는 정보공유체계로, 호주는 통계청과 국세청 간 양해각서 체결을 통해 세무신고 자료를 공유하고 있으며, 네덜란드는 통계청이 행정자료를 통계목적에 사용할 수 있다는 조항을 통계법에 신설했다. 미국은 국

세 기본법에 통계자료 공유조항을 명문화했다. 이같은 통계인프라 강화방안은 정부정책의 입안과 집행, 평가와 환류(피드백)의 바탕이 되는 국가통계의 정확성을 높이고, 새로운 통계수요에 곧바로 대응할 수 있는 체제를 갖춤으로써 정책 개발과 입안에 있어 의사결정의 질을 높여, 궁극적으로는 정책적 능률성을 고도화하겠다는 것에 다름 아니다.

참여정부가 추구하는 과정혁신의 대표적인 방법으로는 정책품질관리제도와 BPR(Business Process Reengineering)을 들 수 있다. 정책품질관리제도란 정책수요의 초기 파악, 참여와 공개를 통한 민주적 정책관리, 합리적 의사결정을 위한 정확한 정보의 적시 제공 및 정책사례학습을 통한 정책실패의 재발 방지 등을 통하여 그렇지 않았던 정책과정에 비하여 상대적으로 정책성공 확률을 제고하려는 시도이다. 이에 따라 참여정부는 정책 입안에서부터 집행과 평가에 이르는 전 정책 과정을 19단계로 나누고 정책품질관리카드제와 매뉴얼을 도입, 2005년 7월부터 전 부·처·청에서 시행토록 하고 있다. 다른 한편으로, 지방자치단체의 경우 정책품질관리제도 적용이 의무사항이 아님으로 강제할 수는 없으나, 자치단체별로 정책품질관리제도 도입을 추진하려는 곳(예: 부산광역시)이 있고 이에 대한 교육을 강화하고 있어, 머지않아 적어도 광역자치단체 수준에서는 어떤 형태로든 정책품질관리가 일정 부분 이루어질 것으로 예상된다.

BPR은 고객을 대상으로 하는 업무(Business) 수행과정(Process)을 새롭게 설계하는 (Reengineering) 기법으로서, 비용·품질·서비스 속도 등 조직의 성과를 좌우하는 핵심 요소들을 공급자 위주에서 수요자(고객) 위주로 전환, 조직의 업무 프로세스를 개선하는 활동을 의미한다. 참여정부는 2004년도에 전 부처를 대상으로 ‘일하는 방식 개선 지침’을 시행하여 부처별로 2개 대상과제(공통 1, 자체 1)를 제출토록 하여 추진성과를 평가확산하였다. 뒤이어 2005년도에는 국무조정실 등 ‘일하는 방식 개선’ 7개 선도 부처를 중심으로 ‘BPR을 통한 핵심업무 추진역량 제고’ 과제를 선정했다. 여기서 매뉴얼 개발·보급 및 유형별 BPR 추진 사례 개발 등 자율적이고 상시적인 BPR 추진 기반을 갖추었다. 그 동안의 BPR 추진실적은 2002년 이후 2004년 까지 3년간 평균 150건이 추진되었고, 2005년도에는 25개 부처가 참여하여 286건의 실적이 있었다.

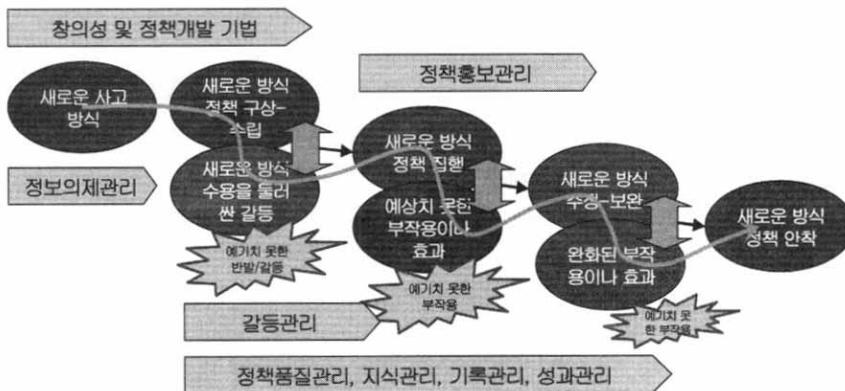
과정혁신에 대한 참여정부의 의지는 참여정부가 2005년도와 2006년도에 제시한 총 34개 공통혁신과제의 면면에서도 여실히 드러난다. 참여정부는 공통혁신 과제를 통하여 역대 정부에서 비교적 소홀하게 다루어진 업무 프로세스 개선(reengineering)을 직접적인 혁신 의제로 상정하고 있다. 행정인프라 분야와 정책 품질관리 분야, 2개 분야로 나뉘어 진행되는 공통혁신과제는 정부 전체의 정책 및 행정서비스 품질을 제고하기 위해 필수적인 기반 분야를 선정한 것으로 혁신과 일을 융합시키는 기제로 작동된다(cf. 표 11).

〈표 11〉 공통혁신과제 리스트

연도	분야	2005년 (17개 과제)		2006년 (16개 과제)	
계속 (15개 과제)	행정인프라 분야 (6개 과제)	인사혁신	법적의무권장	일하는 방식 개선	조직관리
	전자정부	지방이양			
신규 (2개 과제)	정책 품질 향상 분야 (9개 과제)	정보공개	지식관리	규제개혁	민원제도 개선
	정책 품질관리	정보·의제관리	갈등관리	성과관리	정책홍보관리
폐지 (2개 과제)		-		재정혁신 (행정인프라 분야) 기록관리 (정책 품질 향상 분야)	
		예산관리	분권	-	

정책적 능률성 추구가 내용혁신을 넘어 과정혁신과 병행되어야 할 필요성은 이미 많은 학자들에 의해 지적되었거나와 (cf. 홍길표, 2006), 정책집행과정에서 발생하는 반발이나 갈등, 부작용 등으로 인해 당초 의도한 정책 목표가 약화되거나 실종되는 사태가 발생함은 현실 세계에서 쉽게 목도할 수 있는 경험적 현상이다. 부안 방폐장 유치 실패, 새만금 간척사업 지연, 천성산 터널공사 지연 등이 그 단적인 예로서, 정책의 방향이나 내용이 다수 국민의 공감과 지지를 얻어도 잘못된 과정관리로 부작용이 증폭되는 경우가 많다. 여기에서 공통혁신과제로 대표되는 과정혁신은 민·관 협치로 특징지어지는 탈권위주의·다원주의 시대의 정책현장에서 보다 효과적인 정책 형성 및 집행을 지원해 줄 수 있을 것으로 기대된다 (cf. 그림 4).

〈그림 4〉 정책과정 (policy process) 혁신관리 흐름도



또한 참여정부 혁신은 업무 프로세스의 리엔지니어링과 함께 사람과 행태·문화의 변화를 보다 근본적인 혁신 요소로 간주하고 이에 집중하는 특성을 보인다. 조직과 정책을 움직이는 구성원의 사고방식과 행태, 그리고 비효율적인 행정관행과 문화 개선을 명시적으로 겨냥하는 것이다. 먼저, 참여정부는 출범 초기부터 ‘공무원이 변해야 정부가 변한다’는 모토아래 공무원을 혁신의 객체(대상)가 아닌 혁신의 주체로 동참시키기 위해 노력한다. 즉 정부혁신 전략수립 단계에서부터 공무원의 자발적인 참여를 위한 동기부여 방안을 모색하여 특별 승진, 특별성과급, 맞춤형 복지시스템 등을 활용한 다양한 인센티브를 시행하고 있는 것이다. 앞서 논의된 팀제 역시도 조직·구조의 관점에서 관료집단의 행태와 문화를 개혁하겠다는 의지의 표현이지만 다음 두 가지 목표는 보다 직접적으로 조직문화와 행태의 변화를 겨냥하고 있다.

첫째, 참여정부는 ‘유연하고 탄력적인 조직문화 조성’을 주요 목표로 제시한다. 이를 위해 참여정부는 탄력근무제 확대와 사무 공간 개선을 주요 과제로 선정하고, 한걸음 더 나아가 개인의 행태변화를 유인하고 조직문화를 변화시킬 수 있는 보다 적극적인 방안으로 토론문화의 활성화를 주요 과제로 제시하고 있다. 이는 민간 부문에서 유행하는 워크 아웃 (work-out), 액션 러닝 (action learning) 등의 다양한 기법을 동원, 공공조직의 회의 행태를 상명하복 식에서 토론회식으로 전환하자는 것이다. 이는 또한 학습동아리의 활성화로 귀결되고 있는데, 학습동아리란 Lave & Wenger에 의해 처음 소개된 CoP (Community of Practice)를 의미하는 것으로 특정 주제에 대한 관심과 일련의 문제의식 및 열정을 공유하고, 꾸준한 상호작용을 통하여 주어진 주제에 대한 이해와 지식의 폭을 넓히는, 일종의 집단학습 조직을 일컫는다.

학습동아리는 정부의 적극적인 장려에 힘입어 2005년 현재 전 부처에 3,925개가 구성되어 있으며 연인원 15만8,935명이 참여하는 조직으로 자라나 (cf. 행정자치부 내부 통계 2005.12) 혁신의 중요한 기반조직이 되고 있는 것으로 보인다. 물론, 그 운영 내용이 외형적 성장과 부합해 얼마나 내실 있게 운영되는지는 별도로 검토해야 될 문제이지만, 단일 기관 내에서 학습동아리가 100여개 이상 되는 기관이 10개 기관에 이른다는 사실은 학습동아리가 세부 주제별로 운영되며, 그만큼 자발적인 선택의 폭을 넓힌다는 점에서 혁신문화의 내재화에 일조할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 참여정부는 ‘권위주의 행정문화 청산’을 주요 목표로 제시하며 30대 리모델링 과제를 선정, 추진하고 있다. 30대 리모델링 과제는 구조·행태·환경 분야로 구분되어 기존의 혁신방안을 아우르며 추진되고 있는데 이를 자세히 살펴 보면 표 14와 같다.

〈표 14〉 30대 리모델링 과제

구조혁신분야	행태혁신분야	환경혁신분야
팀제 등 대안적 관료조직 모색	고객만족도 조사	사무실 공간의 리모델링
수평적 조직문화 정착	적발위주 감사시스템 개선	자율적인 근무분위기 조성
직위분류제의 적극적 도입	다면평가 활성화	고객친화적 업무환경 조성
업무전담제 실시	공무원 고충처리 내실화	총체적 품질관리제도 도입
전결권의 위임 확대	교육훈련제도 강화	특정 전용시설 최소화
정책결정과정에 하위직 참여 확대	실행공동체 강화	사이버 민원처리 시스템 확대
외부전문가의 충원 및 활용	행정정보 공개 활성화	창의성 계발을 위한 환경 조성
국민참여 활성화, 민간과의 협력체계 구축	대표관료제 강화	여성전용 휴게공간 확보
정기적 부처별 문화진단·평가단 가동	공무원의 의식변화 부패방지 프로그램 활성화 여성공직자 역할 제고	재택근무의 점진적 도입 탄력시간 근무제 도입

## 2. 정부규모의 적정화를 통한 봉사하는 정부

정책적 능률성에 대한 참여정부의 관심이 업무 프로세스와 행태·문화를 주요 혁신 대상으로 삼는다면, 문민정부와 국민의 정부에서 중요한 혁신의제로 다루어진 정부규모 축소는 상대적으로 약화된 형태로 전개된다. 참여정부 혁신정책은 ‘작은 정부’를 공식적인 혁신 의제로 설정하지 않는 것이다. 오히려 정부 혁신의 선도국이 될 수 있는 영·미계 국가들은 물론 유럽 복지국가들이 1980년대에 추구했던 바와 같이 정부규모 축소 (downsizing)를 통한 작은 정부를 지향하는 것이 아니라 ‘국민이 필요로 하는 공공 서비스를 제대로 공급하는, 일 잘 하는 정부’, 곧 적정규모화 (right-sizing)를 통한 ‘좋은 정부’ (better government)를 지향한다.

먼저 ‘작은 정부’의 대표적인 측정수단이 되고 있는 공기업 민영화와 민간위탁 등의 고전적인 기법이 참여정부에 들어서는 찾아보기 힘든 사례가 되었다. 2005년 1월 철도청을 공사화 하여, 공무원 정원의 5%에 해당하는 2만9,756명을 감축한 것을 제외한다면 오히려 가스공사 등과 같이 공기업민영화법의 적용대상 기업을 경영평가에 포함시키는 역방향의 조치를 취했다 (김병섭·박상희, 2005:14). 참여정부와 함께 국가공무원의 수가 점차 늘어, 국민의 정부 말기인 2002년 12월의 56만2,373 명에 비하여 2004년 12월에는 4.5% 증가한 58만9,140 명에 이른다. 그러나 2005년 7월말 현재에는 행정부 국가공무원이 총 56만8,889 명으로 참여정부 출범당시 57만6,223명과 비교하면 총 7,334명이 감소하였다. 철도청 공사화로 감소한 인원 2만9,756명을 감안하면, 참여정부 출범 이후 실질적으로 2만2,422명의 공무원 정원이 증가한 것이다.

참여정부의 혁신정책은 고위직 공무원의 정원을 늘리는데도 주저하지 않는다. 장·차관급 고위직 공무원의 수는 2005년 말 현재 125명으로 국민의 정부 임기 말인 2002년 당시 106명에 비해 13명이 증가, 17.9%의 증가율을 보인다. 현 정무직 수 125명을 국민의 정부 말기에 해당하는 2002년의 106명과 비교해보면 19명이 증가한 것이고, 문민정부 초기에 해당하는 1992년의 120명에 비교하면 그 당시와 유사한 수준이다 (cf. 표 7). 과거 문민정부와 국민의 정부가 추구하였던 ‘작은 정부’를 명시적으로 부정하는 대목이다.

<표 7> 연도별 정무직 변동 추세

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

\* 출처 : 중앙인사위원회 2005

이같은 선택은 한국의 정부현실이 서구의 정부현실과 다르다는 인식에 근거하는 것으로 보인다. 곧, 한국의 ‘큰 정부’는 서구의 경우에서 보듯 시장실패로 인한 여러 가지 문제점을 정부가 해소하는 과정에서 발생한 공공서비스의 비대화나 과잉복지로 인하여 발생된 것이 아니라 발전행정의 권위주의적 특성 때문이라는 저간의 논의와 무관하지 않다는 것이다<sup>10)</sup>. 이는 곧 참여정부가 재화와 가치 배분자로서의 정부 역할과 기능을 인정하고, 나아가 그 역할과 기능을 더욱 적극적으로 수행함으로써 대국민 서비스 강화 및 삶의 질 향상에 주력하겠다는 의지의 표현이라고 해석할 수 있겠다<sup>11)</sup>. 이같은 사실은 공무원 정원의 구체적인 증원 내용을 주의 깊게 살펴볼 때 더욱 명확하게 이해할 수 있다.

가장 먼저 눈에 뜨이는 대목은 교육여건 개선을 위한 교원 1만1,232명과 치안서비스 개선을 위한 경찰 4,908명의 증원이다. 나머지 부문 역시 집배원, 검역, 특히 심사 등에 집중되어 모두 대민 서비스의 접점에 있다는 공통점을 가진다 (cf. 표 10)<sup>12)</sup>.

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

11) 이같은 사실은 ‘작은 정부’가 아닌 ‘좋은 정부’가 정책목표임을 천명하며 정부실패가 시장실패보다 훨씬 더 우려할만한 상황을 가져올 수 있다고 경고하는 주요 정책 담당자들의 발언에서도 쉽게 찾아볼 수 있다 (cf. 최양식 정부혁신본부장 인터뷰 2005 : 김병준 정책실장 인터뷰, 2005 : 최양식 2005 ; 최종환 2005 ; 청와대 혁신관리수석실 2005).

12) 정부규모의 축소를 통한 능률성 지향은 2000년대에 들어 전세계적으로 패러다임의 전환을 겪고 있는 것으로 보인다. ‘작은 정부론’의 시발점이 된 영·미계 국가들마저

〈표 10〉 참여정부 인력증원 현황

교원	경찰	집배원	고속 철도 운영	특허 심사	검역 방역 세관 등	교정
11,232 (44%)	4,908 (19%)	2,694 (10.6%)	1,349 (5.3%)	333 (1.3%)	425 (1.7%)	697 (2.7%)
검사 및 보조 인력	재난 방지	고용 지원	산업 지원 등	기타		계
465 (1.8%)	514 (2.0%)	311 (1.2%)	2,048 (8.0%)	539 (2.4%)	25,515 (100%)	

\* 출처 : 중앙인사위원회 (2006)

곧 참여정부에 들어 이루어진 공무원 증원의 85% 이상이 중간 관리자층 이상에서가 아니라 직접적으로 대국민 서비스를 제공하는 11개 분야에서 이루어 진 것이다<sup>13)</sup>.

도 최근에 들어서는 정부 규모를 확대하는 경향이 있다. 1990년대 중반에 국가공무원의 2/3를 감축한 바 있는 뉴질랜드의 경우 2001년을 기점으로 공무원 수가 지속적으로 증가하고 있다. 1980년대 대처정부 시절 강력한 정부조직 축소에 돌입한 영국의 경우 역시 1999년을 기점으로 지속적인 증가세를 유지하고 있다 (cf. 표 8, 표 9)

〈표 8〉 뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세

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

출처 : 뉴질랜드 국가서비스위원회 2004 (단위 : 명)

〈표 9〉 영국 국가 공무원 연도별 변동 추세

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

출처 : 영국 총리실 (인사통계) 2005 (단위 : 천명)

13) Rowat (1990)는 정부 규모를 논할 때 공무원 수의 많고 적음, 정부의 크고 작음을 비교하는 것이 그 자체로는 무의미한 비교임을 지적한다. 즉, ‘공무원 임금이 전체 정부예산 가운데 차지하는 비중이 얼마인가’라는 질문은 ‘공무원들의 활동이 전체 인구의 생산성에 기여하는 비중이 얼마만한가’라는 질문으로 대체되어야 옳다는 것이다. 이에 덧붙여 Kamarck (2003)는 정부규모 축소의 대표적인 사례라 할 수 있는 미국의 경우 역시 신중하게 접근해야 한다고 지적한다. Kamarck에 따르면 첫 번째 임기 중에 정부 인력의 17%를 감축한 클린턴과 고어의 연방정부 인력감축이 미국 경제의 특수한 상황을 고려하지 않고서는 오해의 소지가 있다고 한다. 곧, 이 시기는 미국 경제가 활성화된 시기이며 따라서 정부 규모의 축소로 인해 창출된 유동 노동력 대부분이 민간부문으로 흡수됨으로써 별다른 사회문제를 야기하지 않았다는 것이다. 따

이처럼 참여정부는 이전 정부들과 확연하게 차별되는 ‘봉사’의 개념을 가지고 있거니와, 그 가운데에서도 더욱 중요하게 부각되는 것 하나는 사회적 형평성이라고 할 수 있다. 이같은 사실은 사회안전망 대규모 확충 등의 후생·복지 문제가 이전 정부들에서처럼 경제·복지정책의 일환으로 간주되는 것이 아니라 ‘봉사하는 정부’의 주요 내용을 구성하며, 공식적인 정부혁신 의제로 편입되어 추진되고 있다는 사실에서 극명하게 드러난다<sup>14)</sup>. ‘적극적인 정부’, ‘좋은 정부’를 표방하는 참여정부는 2005년 9월 **희망한국 21-함께하는 복지** 프로그램을 발표하며 점차 구조화되고 있는 양극화 과정에서 사회안전망 사각지대를 진단하고 ‘소외 없는 촘촘한 안전망’ 구축을 천명하였다. 그리고 이를 위하여 기초생활보장제도의 내실화, 차상위 계층에 대한 빈곤예방, 사회안전망 추진체계 개편 등 3개 분야에서 22개 정책과제를 중점 추진하고 있다.

### 3. 분권화를 통한 중앙정부와 지방정부의 관계 재정립

분권은 권한과 자원을 집중시키지 않고 수직적으로 그리고 수평적으로 분산 시킴으로써 보다 민주화된 정부를 만들고자 하는 노력이다. 이를 위한 노력은 주로 중앙권한의 지방이양, 중앙과 지방간 재정의 조정 등과 같이 중앙정부와 지방자치단체간의 권한과 자원을 재분배하는 것이다. 중앙과 지방이 동참하는 분권적 운영 시스템의 구축을 위해 참여정부는 2003년 4월, 대통령 직속 자문위원회로 정부혁신·지방분권위원회를 발족시켰다. 나아가 동 위원회 산하에 5개 전문위원회를 설치, 정부혁신과 지방분권 과제를 실질적으로 발굴, 심의하도록 했다.

분권화의 정도와 속도에 있어서는 많은 논란과 비판이 있지만 중앙정부 혁신과 지방정부 혁신의 연계, 중앙정부 혁신과 분권화의 연계는 오랫동안 중앙집권적 정치행정 시스템을 가진 한국과 같은 나라에서는 분명 새로운 시도이다. 특히 2003년 연말 국회를 통과한 **지방분권특별법**은 지방분권추진계획을 수립하고

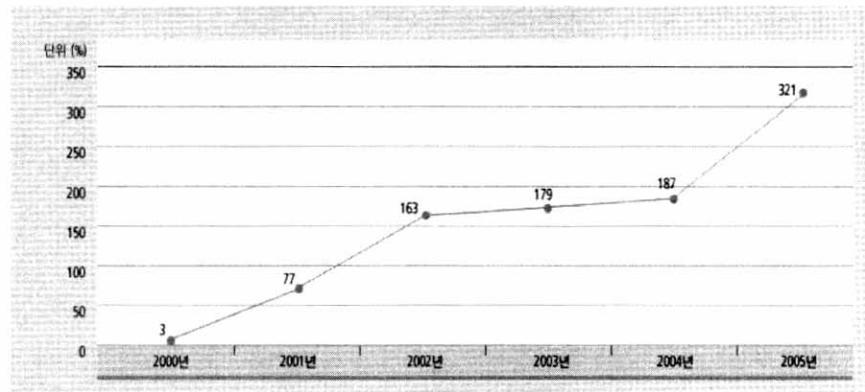
---

라서 이 시기에 단행된 미국의 정부규모 축소가 애초에 경제위기에 의해서가 아니라 신뢰위기로 인해 발생했다는, 그 구조적 맥락을 살펴보아야 한다는 것이 Kamarck의 주장이다. 나아가 클린턴과 고어는 여기에서 발생한 여유 예산으로 경찰인력 10만 명을 보강하겠다고 약속하여 범죄율 증가로 불안에 떨던 미국 국민들의 지지를 유도해 냈음도 주의 깊게 보아야 할 것이다. 정부규모의 축소와 확대는 그 자체로 정치적 선택일 수 있다는 것이다. 그렇다면 적정수준의 정부 규모란 외국 정부 규모와의 수평적 비교를 넘어, 한 국가사회가 추구하는 정부의 역할과 기능, 공동의 가치를 추구하는데 필요한 규모가 무엇인지에 대한 논의로 수렴되는 것이 바람직할 것이다.

14) 국민의 정부 역시 복리·후생 문제를 정부개혁 의제로 상정하였으나 그것은 ‘과도한 복리·후생제도 개선’을 추진하는 정부규모의 축소와 연관되어 있다 (cf. 기획예산처, 2002:146)

록 규정함으로써 참여정부의 분권화 작업이 일개 정권의 일이 아니라 국가적 과제임을 분명히 하고 있다. 나아가 주민투표제 (2004.7), 지방양여금제도 (2005.1), 주민소송제 (2006.1), 주민감사청구제도 (2006.1) 등의 관련 입법조치가 완료됐다는 것은 지방으로의 권한이양을 위한 준비가 착실하게 진행되고 있음을 보여준다. 현재 참여정부는 2008년까지 중앙과 지방사무의 비중을 6 : 4로 재조정할 것을 목표로 세우고 일괄이양 방식을 채택하여 권한이양을 진행하고 있는데, 특히 2004년을 기점으로 지방이양 완료 건수가 비약적으로 증가하고 있다 (cf. 그림 5).

〈그림 5〉 연도별 중앙권한의 지방이양 완료건수



출처 : [http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)

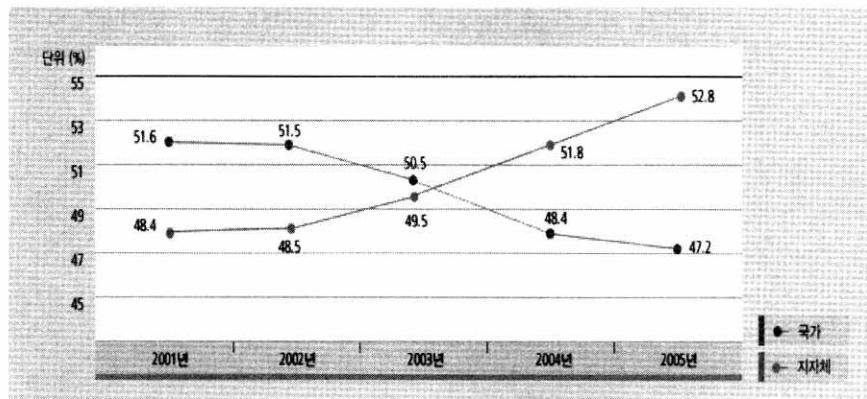
또한 지방분권화에 따른 재원 확충을 위해 종토세를 폐지하고 (2005.1.) 분권 교부세와 부동산 교부세를 신설하는 한편, 지방교부세 교부율을 내국세 총액의 15%에서 19.13%로 상향 조정함에 따라 (2005.1.) 지자체에 대한 교부금이 대폭 증가, 2005년 현재에는 2000년 대비 약 130%의 증가세를 기록하고 있다 (cf. 표 11). 뿐만 아니라 국가 총재정에서 지방이 사용하는 지출의 비중이 계속 상승하여, 2003년 하반기부터는 중앙정부의 지출규모를 상회하고 있다 (cf. 그림 6).

〈표 11〉 연도별 지방교부세 현황

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

출처 : [http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)

〈그림 6〉 국가 총재정 대비 지방지출 비율 추이



출처 : [http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)

아울러 2006년 7월 1일 이후부터는 제주도에 주민소환, 자치경찰, 교육감 직선제 등 자치권을 부여하는 획기적인 조치를 통하여 본격적인 지방자치와 분권을 지향하고 있다 (제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법). 2006년 1월 1일부터 시행하는 지방의원 유급화 (월정수당 지급)와 2006년도에 시범운영을 거쳐 2007년도에 도입 예정인 자치경찰제가 모두 지방의 자율성과 자생력을 바탕으로 분권을 추진하겠다는 참여정부의 의지를 표현하는 것이라면, 2014년을 목표로 준비 중인 행정중심복합도시<sup>15)</sup> 조성 역시도 분권화를 향한 참여정부의 강한 의지를 표상하는 것으로 해석된다.

#### 4. 참여의 확대를 통한 정부와 시민사회의 관계 재정립

참여정부가 스스로의 명칭을 ‘참여’라고 설정한 것과 같이, 참여정부에서 ‘참여’는 정부 존립의 근간이자 가장 중요한 가치로 인식되고 있다. 정책네트워크 패러다임 하에서는 시민사회와 기업 등, 전통적으로 통치의 대상으로 간주되었던 사회집단이 국정운영의 파트너로 대두되고 이를 간의 협치가 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 정부의 국정운영, 좀개는 행정에 시민들이나 기업 등 공공부문 종사자 이외의 개인이나 집단들이 참여할 수 있도록 하는 것은 새로운 시대 조류로서의 거버넌스 패러다임을 적극적으로 실현하는, 근원 (根源)의 혁신이라고 할 수 있다.

정부 운영과 행정에 있어서 국민들의 참여를 강화하기 위한 혁신활동은 다양

15) 행정중심복합도시 조성은 공식적인 정부혁신 아젠다에 포함되어 있지 않고 균형발전이라는 관점에서 행정중심복합도시건설 추진위원회가 주관하는 별도의 국정과제로 추진되고 있다.

하게 나타나는데, 고객 관념의 도입을 비롯하여 국민제안 활성화 및 고충처리 강화, 다양한 주민참여 활성화 등이 그 예가 될 수 있다. 현재 대부분의 기관들은 정책 활동에 대한 외부의 참여를 활성화하기 위하여 고객관계관리 (Customer Relation Management)의 개념을 공공부문에 도입한 정책고객관리 (Policy Customer Relation Management)를 시행하고 있다. 나아가 참여정부는 360여개의 각종 위원회, 뉴스 레터, 브리핑 제도 등 on-line과 off-line 차원의 쌍방향 대화 창구를 적극적으로 활용하는 정책공동체를 가동시켰다. 고충처리위원회 등을 통한 반복민원 및 고질민원 등에 대한 지속적인 개선방안을 모색하는 것들도 이러한 범주의 활동에 속한다고 할 것이다.

앞서 살펴보았던 바와 같이, 참여정부와 함께 정보공개와 전자정부 구축이 더욱 활성화될 수 있었던 것은 비용절감 효과를 위해서 뿐 아니라 참여를 용이하게 하고, 그럼으로써 NGO (NPO)를 비롯한 시민사회가 정책입안 단계부터, 실행, 평가 단계에 이르기까지 보다 적극적으로 자신의 선호와 의사를 반영시킬 수 있도록 하기 위함이다. 요컨대, 시민사회와 다양한 사회집단을 국정 파트너로 인정하고 이들의 요구와 평가가 국정의 투입과 산출 시스템에 반영되는 '참여적 거버넌스'를 구현하겠다는 의지의 표명인 것이다. 정부 출범 직전의 인수위 시절부터 신문고 등 여러 경로를 통하여 시작된 국민제안제의 활성화와 국민참여형 민원제도 개선시스템 구축 역시 국민참여형 행정에 대한 참여정부의 의지를 읽을 수 있도록 하는 대표적 사례이다 (cf. 표 12, 표 13). 이는 또한 참여정부가 국정 원리로 채택하고 있는 협치의 실현에 한걸음 더 다가갈 수 있도록 하는 제도적 장치로서 정부와 국민, 공공기관과 '고객' 사이의 간극을 좁힐 수 있는 기제이기도 하다.

〈표 12〉 연도별 국민제안 실적\*

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

\* 청와대 국민참여마당과 고충처리위원회에 접수된 실적 ('04년은 대통령 탄핵으로 감소)  
출처 : [http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)

〈표 13〉 국민참여형 민원·제도개선시스템 구축 (04년)\*

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

출처 : [http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov\\_h/gov\\_06.html](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/gov_h/gov_06.html)

## V. 참여정부 정부혁신의 평가와 과제

### 1. 실용주의 또는 굿 거버넌스

지금까지 살펴본 바와 같이 참여정부는 종래 문민정부와 국민의 정부가 채택한 신공공관리 개혁 방안을 선택적으로 수용하며 정책네트워크 개혁 방안을 적극적으로 활용하고 있다. 때문에, 참여정부의 독자적 특성 가운데 가장 두드러지는 것은 바로 혁신에 대한 ‘실용주의적 접근’이라고 할 수 있겠다. 실용주의는 참여정부 혁신의 이념적 배경으로 종종 제시되는 모호한 개념이지만 (cf. 김병준 정책실장 인터뷰, 2005), 그 기저에 깔린 이론적 정향은 신공공관리와 정책네트워크 둘 가운데 어느 것이든 현재 한국정부가 당면한 문제를 해결할 수 있다면 그 이론적 편향과 무관하게 차용하겠다는 의지의 표현으로 보인다. 나아가 양자의 지양을 통한 적실성 있는 이론틀을 만들겠다는 의지의 표현으로도 해석할 수 있겠다.

실제로 양자의 통합과 지양을 위한 여러 가지 개념적 도구들이 계속해서 개발되고 있거니와, 그 대표적인 사례로 참여정부가 표방하는 굿 거버넌스 (Good Governance) 개념을 들 수 있다<sup>16)</sup>. ‘굿 거버넌스’ (good governance)는 본래 ‘배드 거버넌스’ (bad governance)의 대칭어로서 세계은행을 비롯한 IMF 등의 초국가적 금융기관이 발전도상국가들의 지배 구조를 자유민주주의 체제로 개편하기 위한 정치적 도구로 개발되었다고 하지만 (cf. Rhodes, 1996), 최근에 들어서는 더욱 세련된 방식으로 개념적·이론적 열개를 구축하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 유럽연합백서는 굿 거버넌스 (Good Governance) 모델을 공개, 참여, 책임성, 효과성, 일관성 등 5개 요소로 특징지울 수 있다고 규정한다 (cf. 표 15).

〈표 15〉 Good Governance의 구성요소

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

출처 : 유럽연합백서 (2001), [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

16) 참여정부는 이념적 배경으로 실용주의와 함께 굿 거버넌스를 표방하고 있다 (cf. 세계정부혁신포럼 대통령 기조연설, 세계정부혁신포럼 국무총리 축사).

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

- ① 중앙정부는 물론, 지역 및 지방 정부 행정행위의 정치적 성격을 인정하고 이를 행정행위 전면에 부활시키고자 하는 시도이다. 외부참여자들과의 상호작용이 없이는 신공공관리 곧 시장중심적 거버넌스가 추구하는 정부 조직의 능률화도, 정책목표 달성을 불가능하다는 것이다.
- ② 시장형 개혁 모델이 추구하는 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness)를 넘어 상대적으로 경시됐던 기존의 가치 곧, 균형 (equity), 윤리 (ethics), 투명 (transparency), 신뢰 (trust) 등의 전통적인 가치를 정책현장에서 구현하고자 하는 시도이다. 그렇다고 해서 신공공관리 개혁이 추구하는 책임성과 효과성의 추구를 포기한다는 의미는 아니다.
- ③ 다양한 주체와 이해 당사자가 공공서비스의 디자인, 생산, 평가 등에 접근 할 수 있도록 하는 것이다. 예를 들어 지방정부와 해당 지역주민들로 하여금 정책결정과정에 참여하게 함으로써 보다 넓은 수요자들과 나아가 미래 세대까지도 정책내용 형성에 참여할 수 있도록 배려하자는 것이다.
- ④ 복잡한 문제일수록 전략적 계획과 모든 종류의 공식적·비공식적 파트너십 등, 다양한 조정 (coordination) 기술을 동원하여 최대한의 합의를 이끌어내기 위해 노력해야 한다.

이는 곧, 굿 거버넌스의 5개 요소에 신공공관리의 관리주의적 원칙과 시장중심적·고객중심적 가치가 내포되어 있으며 정책네트워크가 강조하는 참여와 조정의 원리가 내포되어 있음을 의미한다. 이처럼 굿 거버넌스는, 80년대에 유행한 신공공관리와 90년대를 풍미한 정책네트워크 사이에 시간적 순차성과 개념적 연속성 (상보성)이 있음에 주목하며 양자의 이론적 구분보다 주어진 정책현장에서 주어진 정책 수요자들과 정책주체의 필요를 가장 조화롭고 효율적인 방식으로 충족시킬 수 있는 정책수단의 개발이 가장 큰 현안임을 제시한다<sup>17)</sup>. 곧,

17) 이는 또한 거버넌스 패러다임의 중추를 이루는 두 유형의 개혁방안을 내적 일관성을 가진 정책수단군(群)으로서가 아니라 개념적 도구로 받아들이고 있음을 시사한다. 이 같은 특징은 외국의 정부개혁을 통시적인 관점에서 살펴보면 더욱 확연하게 드러난다. 예를 들어, 1997년 보수당 정권을 누르고 거의 20년 만에 정권교체를 이루한 영국의 토니 블레어 노동당 정부는 이전의 두 보수당 정권이 구축한 개혁 프로그램으로부터 완전히 단절하지 않은 채 관리주의적 기조를 더욱 강화되어 분배와 복지의 효율화를 기할 수 있는 참여와 협력의 기제를 덧붙이는 이중의 전략을 구사하고 있다. 곧, '제3의 길'을 표방한 블레어 총리는 정보기술의 혁명적 발전, 공공부문과 민간부문 간 경계선의 퇴색, 효율적이고 반응성이 높은 국민들의 요구증대 등의 상황을 도전으로 규정짓고, 정책결정방식의 개선, 행정서비스의 대응성과 품질 제고, 정보화

신공공관리와 정책네트워크는 각기 지향하는 목표와 이념적 배경을 달리하지만 한 국가 사회가 처한 역사적·사회적·경제적 맥락에서 주어진 문제를 해결할 수 있는 최선의 해법을 찾기 위한 노력의 표현이며, 굳 거버넌스는 시민사회의 성숙이라는 현대적 맥락에서 신공공관리론이 추구하는 능률성과 효과성의 추구를 포기하지 않으며, 참여와 네트워크를 통하여 공공행정의 공익성을 최대화 하겠다는 의지의 표현이라고 해석할 수 있겠다.

그러나 이같은 지향은 그 자체로 하나의 가치(價值)에 불과할 뿐이며 그 같은 가치를 현실화시키는 구체적인 정책방안들이 서로 상충되는 것은 아닌지 향후 연구에서 더욱 자세히 검토될 필요가 있는 것으로 보인다. 이미 Peters (1996)는 시장형 개혁모델과 참여형 개혁모델의 이념적·철학적 기초가 다르거니와, 이처럼 서로 다른 기초에서 파생된 개혁 방안이 한 정부에서 동시에 추진될 때 모순에 직면할 수 있음을 지적한 바 있다. 남궁근 (2006:172) 역시 현재 참여정부가 채택한 신공공관리 개혁 기법과 정책 네트워크 개혁 기법이 부정적 복합 상승효과를 초래할 수 있음을 경고하고 있다. 그렇다면 굳 거버넌스를 지향하며 과거 국민의 정부에서 추진한 시장지향적 개혁 프로그램과 분권·참여형 개혁 프로그램을 동시에 차용하고 있는 참여정부 정부혁신을 구체적인 연구 현장 (research field)으로 삼아 양자의 모순이 어느 지점에서 어떻게 발생하는지, 그에 대한 해결 방안이 무엇인지를 밝히는데 향후 연구의 초점이 모아져야 할 것으로 보인다.

예를 들어, 참여정부가 중점적으로 추진하고 있는 분권화 정책의 주무 부서인 행정자치부의 조직과 기능이 오히려 강화되는 모순을 낳고 있다. 행정자치부는 2003년 2월 현재 1차관보, 1실, 1본부, 6국에서 2005년 12월 현재 2차관, 5본부, 9관, 1단, 2센터, 53팀으로 개편되었다. 소방방재청의 신설과 인사 관련 기능의 중앙인사위원회에로의 이관으로 인해 상당수 기능과 인력이 빠져나간 것을 고려한다면 상당한 조직 확대라고 볼 수 있을 것이다. 분권화를 지향하는 참여정부의 혁신논리가 정부혁신과 지방분권의 주무 부처 안에서는 어떻게 해석되

---

시대에 걸맞은 정부구현 등을 주요 개혁과제로 제시했다. 소위 ‘대처리즘’으로 불리는 신자유주의 이념과 복지국가 건설을 목표로 하는 구 사회민주주의 이념, 양자로부터 독립적인 새로운 노선을 표방하며 공동체주의 (communitarianism)와 사회정의 (social justice)를 대안적 정책이념으로 제시하는 것이다. 뿐만 아니라 클린턴 행정부에서도 개혁 2기를 맞는 1990년대에 들어서서는 부분적으로나마 이같은 조류를 반영하여, 국민생활에 밀접한 업무와 관련하여 구체적인 성과를 개선하고 정부의 신뢰회복을 추구하는 방향으로 재정립하였다. 1998년에는 미국 정부혁신의 중추기관인 ‘국가성과검토팀’ (National Performance Review)의 이름 자체를 ‘정부재창조를 위한 국민파트너십’ (National Partnership for Reinventing Government)으로 바꾸고 ‘America@its Best’라는 슬로건 아래 정보화시대에 걸맞는 정부건설을 천명함으로써 정책네트워크 패러다임을 수용하는 것이다.

고 적용되는지가 궁금해지는 대목이다. 한걸음 더 나아가 참여정부가 추구하는 ‘적극적인 정부’, ‘일 잘하는 정부’가 ‘큰 정부’로 귀결한다면 김순은 (2005:22)이 지적하는 바와 같이 정부혁신이 지방분권화를 압박할 수 있는 추동력을 갖기보다 오히려 저해요소가 되는 것은 아닌지, 현장 행위자들의 행태분석까지를 포함하여 보다 면밀히 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

## 2. 행정인프라혁신과 사회혁신 및 국가혁신의 연계

참여정부는 역대정부의 ‘개혁’과 달리 지속적이고 상시적인 혁신체제의 구축 곧, ‘혁신자동장치’ 구축을 통한 ‘선진 혁신국가 건설’을 궁극적인 목표 가운데 하나로 제시한다 (cf. 윤성식, 2005:8). 이같은 목표 설정은 지난 시기에 이루어진 정부개혁에 이론적 기반을 제공했던 개혁 패러다임들이 모두 단기성과지향적 정부개혁 (short term output-oriented government reform)을 추구함으로써 일정한 기간이 지나면 오늘의 해법 (solution)이 다시 내일의 개혁 대상 (problem)으로 전환되는 악순환을 겪음에 따라, 지속적인 개혁의 기초를 마련하지 못했다는 인식에 기반을 두는 것으로 보인다 (cf. 김병준 정책실장 인터뷰, 2005). 곧, 과거의 ‘개혁’이 당면한 문제점들을 과제로 선정하고 최적의 대안을 모색하는 ‘과제해결형 혁신’이었다면, 참여정부에 들어서는 업무 과정과 문화·행태를 1차적인 혁신대상으로 삼고 지속적인 변화관리<sup>18)</sup>를 수행하여 혁신문화를 제도화함으로써 상시적인 혁신 시스템을 구축하겠다는, ‘자기조직형 혁신’ (self-organizing reform)으로 방향을 선회했다는 것이다<sup>19)</sup>.

이같은 관점에서 볼 때, 지난 시기의 행정개혁이 단위과제 해결을 통해 가시적이고 단기적인 성과를 추구하며 개혁을 목표로서 추구했다면, 참여정부는 혁신을 목표로서가 아니라 수단으로 인식하는 중요한 차이점을 보인다. 참여정부에서는 단위과제 해결이 아니라 ‘상시적이고 지속적인 개혁’ 곧 혁신 메커니즘

18) 변화관리란 급격한 변화현상에 대하여 구성원들의 심리적 저항을 해소하고 변화를 무리 없이 진행시키도록 하는 관리과정과 기법을 의미한다. 참여정부의 경우, 정부 혁신 로드맵을 작성하고 부처별 실정에 맞는 혁신과제들을 도출하여 이를 미리 설계된 일정에 따라 실행에 옮기는 한편 혁신컨설팅과 정부혁신지수 (GII : Government Innovation Index) 개발, 혁신 평가, 그리고 그에 대한 보상 등 제도적 지원을 병행하고 있다. 참여정부는 이를 통해 혁신의 장애요인을 발굴하고 저항을 순회시키는 한편 변화를 촉진하는 등, 혁신으로 인해 유발되는 변화과정 전반에 개입하고 있다.

19) 참여정부가 굳이 ‘개혁’이라는 용어 대신 ‘혁신’이라는 용어를 선택하게 된 것도 민간부문의 기술·조직·경영혁신이 제시하는 ‘혁신’ 개념을 과감하게 도입·적용함으로써 정권이 바뀌고 환경이 바뀔 때마다 매번 되풀이되는 개혁의 주기적 순환을 끊고, 자기조직적이며 지속가능한 개혁 (self-organizing and sustainable reform)의 기초를 놓겠다는 의지의 표현으로 이해된다.

의 구축이 1차적인 과제이자 정부개혁의 수단이며 도구로 떠오르는 것이다 (cf. 김병준 정책실장 인터뷰, 2005).

이처럼 혁신을 목적이 아니라 수단과 도구로 인식하는 참여정부가 과거 정부들과 달리 정부혁신의 외연을 보다 넓게 확장한다고 해서 그리 놀라운 일은 아닐 것이다. 김태룡 (2004:9)이 지적하고 있듯이 참여정부는 출범 초기부터 정책 공동체 형성에 주력하며 인프라 구축을 지원하는 등 시민사회와 '함께 하는 행정'을 추구함으로써 사회개혁과의 연계성을 강력히 추진하고 있다. 참여정부 혁신은 더 이상 정부 조직·구조의 재편과 업무처리 방식의 개선에 집중했던 '행정개혁'의 틀 안에 머물지 않는다는 것이다. 나아가 2006년도 1월에는 정부혁신이 경제·과학기술 등 타 분야 혁신과 상호 보완·발전을 통해 범국가적인 혁신으로 승화하는 계기를 마련하기 위해 민·관이 함께 참여하는 '대한민국 혁신포럼' (Korea Innovation Summit)을 구성함으로써 미국 (National Innovation Summit), 캐나다 (National Summit on Innovation), 호주 (National Innovation Summit) 등의 경우와 같이 명실상부한 국가혁신 체계의 구축을 지향하고 있다.

그러나 이같은 시도에도 불구하고 참여정부가 얼마나 지속적이고 국가적인 혁신체계를 구축할 수 있을지는 여전히 모호하고 불투명하다. '대한민국 혁신포럼'은 또 하나의 전시성 행사에 불과했다는 비판을 면하기 어려울 것이기 때문이다. 전기한 미국, 캐나다, 호주 등의 국가혁신 포럼과 달리 '대한민국 혁신포럼'은 지속적인 혁신에 필요한 하위 조직 체계는 물론 향후의 구체적인 활동 프로그램도 제시하지 못한 1회성 행사로 끝나고 말았다. 이처럼 개혁의 외연이 넓고, 사회 및 국가 혁신과의 연계를 추구한다는 것이 참여정부가 안고 있는 개혁의 고민이자 난점이라는 것은 이미 김판석 (2002:10-11)이 지적한 바 있다.

더욱이 이같은 혁신전략과 방법론이 가시적인 효과를 창출하기까지는 상당한 시간을 필요로 함에 유의하여야 할 것이다. 업무 프로세스 개선과 행태문화의 변화에 초점을 맞추는 '혁신'은 정부혁신 활동과 체감형 성과창출간의 Time-lag 문제가 발생하거나, 이 Time-lag 문제를 적기에 해소하지 못할 경우 정부혁신에 대한 국민적 지지가 약화되고 정권의 정치적 부담이 증가하게 될 것이기 때문이다 (홍길표, 2006).

### 3. 규제 패러다임의 전환 : 탈규제에서 재규제로

정부개혁의 중요한 일환을 이루는 규제개혁이 한국에서 그 체계와 틀이 갖추어진 것은 문민정부의 행정쇄신위원회와 경제규제개혁위원회가 시장친화적인 규제개혁의 서막을 열면서 부터이다. 국민의 정부에 이르러서는 1998년에 봄에 발족한 대통령 소속 규제개혁위원회가 1년 만에 전체 규제의 30%를 폐지함으로써 민간의 창의력을 고양시킬 수 있는 새로운 시스템을 가동한 것으로 평가

된다. 1998년 8월부터는 규제코드제도를 실시하며 규제개혁위원회에 등록되지 않은 모든 규제를 불법으로 간주, 신설규제를 강력하게 억제하는 정책을 구사하였다. 일부 OECD 국가에서는 국민의 정부 시절에 만들어진 규제체계와 법에 대하여 상당한 관심을 보일 정도로 형식적으로는 잘 갖추어진 틀을 지녔다는 것이 일반적인 평가이다.

참여정부는 이같은 전통을 이어받아 규제개혁장관회의를 신설함과 아울러 국무조정실 산하에 기업, 국책연구소, 공무원 등 3개 집단이 참여하는 규제개혁기획단을 신설하고 기존 규제에 대해 적실성을 검토하며 현장감 있는 규제 대안을 도출하기 위해 노력하고 있다. 특히, 규제정비 이행현황 온라인모니터링 시스템을 구축하여 정부의 모든 규제정비계획과 정비활동을 인터넷에 공개함으로써 규제정비의 투명성·책임성을 높이기 위해 노력하고 있다. 또한 전 정부 규제 개혁의 취약점으로 지적된 덩어리 규제를 대상으로 분기별로 전략과제를 선정하여 이를 해결하는데 역량을 집중하고 있는 것으로 보인다. 곧, 정부의 다양한 기존규제 정비활동을 개별규제 (낱개 규제), 전략과제 (덩어리 규제), 부처자율 중첩분야과제로 구분하여 과제별·부처별로 관리하게 함으로써 효율적인 통합 관리 시스템을 구축하고 있다.

그러나 이같은 노력에도 불구하고 참여정부가 지나치게 규제개혁에 미온적인 태도를 보일 뿐 아니라, 오히려 규제의 총량을 늘리며 시장에 대한 정부의 간섭이 더욱 심화되고 있다는 지적이 있다. 곧, 2002년말 7,726건이던 규제건수가 2005년말에 8,040건에 달해 정부의 규제혁신이 구호에 불과하다는 것이다 (조선 일보 2006.3.30). 또한 김신 (2005:577-578)은 1995년에서 2005년에 이르는 경제 자유도 지수를 예시하며, 참여정부 들어 경제적 자유가 상대적으로 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 즉, 정부가 행정규제기본법을 제정하고 규제개혁위원회를 설치하여 규제개혁에 많은 노력을 쏟아 부은 1998년 이후와 그 이전에 대한 해리티지 재단과 월 스트리트 저널의 평가가 전혀 달라지지 않았다는 것이다. 나아가 이종한·최무현 (2004)은 1998년과 1999년에 규제완화가 집중적으로 이루어진 반면 1999년에서 2001년 사이에는 주로 규제 강화가 이루어졌고 그 이후에는 완만한 증가추이를 보이고 있다고 지적하고 있다. 즉, 1998~1999년 사이에 이루어진 대규모 규제완화 조치가 강도가 낮은 규제에 집중되고 강도가 높은 규제는 늘어나 결과적으로 전체 규제강도가 강화된 방향으로 나타났다는 것이다.

이와 같이 규제는 참여정부에 들어 양과 질 모두에 있어 강화되었다는 것이 공통된 평가이다. 그렇다면 참여정부가 표방하는 적극적인 규제혁신과 부정적인 규제현실의 괴리를 어떻게 이해할 수 있을까? 이를 위해서는 먼저 김정해 (2005:330-331)가 Steven Vogel의 논의를 빌려 지적하듯 규제개혁이 규제완화 또

는 규제축소로 환원되지 않음에 유의해야 할 듯하다. 곧, 규제완화 또는 규제축소 (deregulation)가 정부실패에 대한 우려와 시장의 힘에 대한 우위 논리를 통해 규제의 양적 감소나 폐지를 의미하는 것이라면, 규제개혁은 또 다른 극단에 재규제 (reregulation), 곧 국가가 시장의 투명하고 공정한 경쟁을 유도하기 위하여 정교하게 발전된 규제장치를 고안하고 운영하는 것을 포함한다. 따라서 재규제 과정에서는 이전보다 오히려 규제가 증가할 수 있으며 보다 엄격한 규제로 변화될 수 있는 것이다. 그렇다면 적극적인 정부의 역할 수행을 지향하는 참여정부에 들어 규제의 총량이 늘어났다는 것은 첫째, 참여정부의 규제 패러다임이 규제완화에서 재규제로 전환되고 있음을 시사할 가능성이 있으며 둘째, 이는 더 더욱 참여정부가 선택한 전체 정부혁신의 기본 방향에 모순되지 않는다는 것을 의미한다고 볼 수 있겠다<sup>20)</sup>.

## VI. 결론-정부혁신의 제도화를 위한 과제

이 글은 연속성과 비연속성이라는 관점에서 역대 한국 정부가 추구한 행정개혁을 토대로 참여정부가 추구하는 정부혁신의 보편적 성격과 독자적 성격을 밝혀보고자 하였다. 그리고 참여정부 정부혁신의 연속성 (보편성)으로는 신공공관리 모델이 표방하는 효율, 봉사, 투명을, 비연속성 (특수성)으로는 정책네트워크 모델이 표방하는 분권과 참여를 제시하였다. 그러나 이같은 분류는 이해의 편의를 위한 개괄적 분류일 뿐, 지금까지 살펴본 바와 같이 각각의 목표가 일정한 연속성과 비연속성을 드러낸다고 하겠다. 표 16은 지금까지의 논의를 주요 특징에 따라 간략하게 정리한 것이다.

이같은 관찰의 열개가 시사 하는 바는 첫째, 참여정부 정부혁신이 과거로부터의 단절을 표방하지도 않거나와 그럴 수도 없다는 사실이다. 다른 여타의 정책과 마찬가지로 정부혁신 역시 지속성과 경로의존성을 가질 수밖에 없기 때문이다. 둘째, 그럼에도 불구하고 참여정부의 정부혁신은 과거의 발전주의나 신자유주의적 개혁과는 분명히 다른 접근을 시도하고 있으며, 그 동안의 한국 행정 전통에 상대적으로 ‘이질적인’, 즉 비연속적인 패러다임을 선택하였다는 사실이다.

현 단계 정부혁신을 둘러싼 끊임없는 반론과 재반론, 논쟁과 비난은 바로 이

20) 선행연구는 규제개혁의 새로운 패러다임으로 재규제를 논의하며 국민의 정부 때 이루어진 대기업 규제개혁과 금융규제개혁 등을 중점적인 분석대상으로 하고 있다 (cf. 이연호 2002, 이해영 2004, 김정해 2005). 따라서 이 글은 재규제의 관점에서 참여정부 규제혁신에 대한 실증 분석을 향후 연구 과제로 남겨놓는다.

비연속성에서 비롯하여 과연 이같은 비연속성이 한국의 행정현실과 국가현실에 ‘적합’한 것인지에 대한 논의로 수렴되고 있는 것으로 보인다. 그러나 이같은 논쟁에 덧붙여 과연 한국의 행정현실과 국가현실에 ‘적합’한 모델이 선형적으로 존재하는지에 대한 성찰도 필요할 것으로 보인다. 그것이 신공공관리 모형이든, 정책네트워크 모형이든, 정부개혁을 주도해 온 모든 패러다임은 서구 정부혁신의 경험과 선택에서 파생되고 현장에서 건설된 하나의 이론 체계 (practice-driven model)이자 그 자체로 이데올로기인 동시에 사회운동이며, 또한 정치세력이었음을 기억하자는 것이다.

〈표 16〉 참여정부 정부혁신의 연속성과 비연속성

목표	연속성	비연속성
효율	관리적 능률성 제고 - 조직 및 인사혁신 - 성과관리 - 투입 중심에서 산출 중심으로의 전환	정책적 능률성 제고 - 업무 프로세스 및 행태·문화혁신 - 정부 규모의 적정화 - 탈규제에서 재규제로의 전환
봉사	고객지향적 공공서비스	사회적 형평성 제고
투명	부패감시의 대응양식 제도화 전자정부 구축 정보공개 (청구공개)	정보공개 (정보공표)
분권	지방자치제 강화	자치경찰제 도입 지방교육 자치제도 강화
참여	국민제안제도 전자정부 구축	민·관협치체제 구축 참여 인프라 구축

그렇다면 참여정부 임기 후반기를 향해 달려가는 현 시점에서 소모적 논쟁을 지양하고 기존의 혁신 노력에 구체적인 성과를 더하며, 참여정부 혁신을 제도화하기 위한 쟁점으로 다음 두 가지를 제시할 수 있겠다.

첫째, 혁신추진체계와 정부혁신 추진 주체들 사이의 상호작용을 비롯한 정부 혁신의 과정 및 변화관리 방식에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다. 초기의 top-down 방식이 현재까지도 계속 유효한지 의문이며, 정부혁신 지방분권위원회-청와대 혁신관리수석실-행정자치부 정부혁신본부 3자의 혁신관리 체계가 기능의 중복과 조직간 알력으로 말미암아 혁신 현장에서 불필요한 피로감을 조성하고 있지는 않은지 되짚어볼 문제이다. 참여정부가 제시하는 로드맵 과제 역시 지나치게 다양하게 설정되어 역량의 분산을 초래하는 것은 아닌지 검토해 볼 부분이다.

둘째, 현재 추진되고 있는 정부혁신의 정당성에 대하여 어떠한 방식으로 국민적인 합의를 이룰 것인가 하는 문제 역시 참여정부 혁신의 직접적인 향후 과

제로 제기될 수 있다. 현시점에서 대부분의 국민들이 느끼는 정부혁신의 채감온도는 아직까지 현저하게 낮다는 것이 일반적인 관찰이거나<sup>21)</sup>, 실제로 참여정부 정부혁신은 추진 초기부터 선진 외국의 경우와 달리 국회를 배제한 채 이루어져 정치적 담론의 장을 벗어나 추진됨으로써 끊임없는 정당성 시비와 함께 국민적 합의의 구축에 어려움이 많았다<sup>22)</sup>. 따라서 참여정부 출범 이후 3년이 지난 현 시점에서는 혁신의 저변을 넓히고, 참여정부가 지향하는 국가혁신의 견인차 역할을 수행하기 위해서라도 국회를 비롯한 정치권과 다양한 사회집단의 참여를 유도해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우, 참여정부는 참여적 거버넌스를 추구한다고 하면서도 정부혁신에 대한 담론을 정부 및 대통령 산하 위원회가 독점함으로써 정부혁신에 대한 공적 담론의장을 마련하기 위한 부가적인 노력에게을렸다는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강정석·은재호, 2005, 김병준 정책실장 인터뷰 : 정부혁신은 국가혁신의 첫걸음입니다, 「행정포커스」, 9/10:9~18
- 권해수, 1998, 한국의 행정개혁에 대한 비판적 고찰 : 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 9(20):29~40
- 권해수, 2005, 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰, 「한국사회와 행정연구」, 16(1):35~56
- 기획예산처, 2002, 『국민의 정부 공공개혁백서』
- 김광웅, 2005, 정부가 기업인가 ? : 정부혁신 전략을 중심으로, 제200회 『정책&지식』 포럼, 한국정책지식센터
- 김병섭·박상희, 2005, 한국의 정부개혁: 성과, 문제 그리고 과제, 한국행정학회 학계학술대회 발제문

21) '국민들이 웃는 공허한 정부혁신', 한국일보, 2006.5.28

22) 이러한 현상은 물론 참여정부가 취약한 정치적 지지기반과 권력의 수평적·수직적 이동에 힘입어 탄생했다는 사실에서 일부 기인하는 것으로 보인다. 전자가 정부혁신 추진의 약점이라면 후자는 강점으로 작용하고 있다. 곧, 취약한 정치적 지지기반으로 인하여 정부혁신이 행정개혁의 날개 그늘 아래 숨어 진행될 수밖에 없었다면, 권력의 수평적·수직적 이동에 힘입어 급부상한 개혁적 성향의 젊은 파워 엘리트들은 그 만큼 급진적인 내용의 정부혁신을 겨냥할 수 있었다는 것이다. 정병기 (2005)는 대통령 비서실의 비서관 이상 인사와, 국정원장을 포함하여 정부의 장·차관들로 구성된 내각엘리트의 나이, 지역, 학력, 경력, 정치성향을 분석하며 노무현 정부의 성격을 가늠할 수 있는 여러 가지 지표를 보여준다.

- 김상묵·박희봉, 1998, 외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구, 「한국행정학보」, 32(4) : 19-35.
- 김순은, 2005, 정부혁신과 지방분권 개혁 한·일간 비교분석, 한국행정학회 추계학술대회 발제문
- 김신, 2005, 2004년 규제개혁 추진성과 및 평가, 「2004년 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 김정렬, 2001, 거버넌스와 행정국가, 한국행정학회 동계학술대회 발제문
- 김정해, 2005, IMF 위기 이후 대기업 규제개혁과 국가역할의 변화, 「행정논총」, 43(4):327-355
- 김태룡, 2000, 행정학의 신파러다임으로서 신공공관리 모형의 적실성에 관한 연구 : 한국지방자치단체의 적용사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 33(1):1-20
- 김태룡, 2004, 노무현 정부의 정부개혁에 대한 평가와 방향, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문
- 김관석, 2002, 차기정부의 개혁추진체계, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문
- 남궁근, 2002, 국민의 정부 개혁성과에 대한 평가, 한국행정학회 세미나 (새 정부 공공개혁의 비전과 과제) 발표논문
- 남궁근, 김상묵, 2006, 정부혁신의 전략과 결과 : 북유럽 국가와 영연방국가 비교, 「스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁」pp.135-175
- 배용수, 2000, 신관리주의의 한국적 적실성, 「한국행정학보」, 34(2):23-38
- 소순창·홍진이, 2004, 신공공관리(NPM)적 측면에서 본 행정개혁 : 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석, 「한국지방자치학회보」, 16(1):319-342
- 온재호, 2005, 「참여정부 정부혁신의 보편성과 독자성」, 서울 : 한국행정연구원
- 유재원·소순창 2005, 로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 15(4):299-319
- 윤성식, 2005, 정부혁신의 논리와 과제, 「정부혁신과 정책지향 : 참여정부의 중간평가와 향후과제」, 한국행정학회·한국정책학회·한국정책분석평가학회 2005년도 학제공동학술대회 발표논문집 I, pp.7-15
- 이승종, 2003, 바람직한 정부혁신 전략, 한국행정학회 학제학술대회 발제문
- 이종한·최부현, 2004, 국민의 정부의 규제개혁 성격에 관한 실증연구, 「한국정책학보」, 13(2):38-66
- 안문석, 1996, 문민정부의 행정개혁, 「한국정책학회보」, 4(1):30-57
- 정병기, 2005, 참여정부 이후 정치적 파워엘리트의 교체와 전망 : 열린우리당과 노무현 정부의 성격 가늠자, 「문학과 경계」, 5(2):73-88

- 정승건, 1999, 신자유주의적 작은 정부론의 한국적 적실성에 대한 이론적 평가, 「정  
신문화연구」, 22(1):193-224
- 정용덕, 2005, 행정개혁과 새로운 거버넌스의 지향, 「노무현 정부의 국가관리 : 중간  
평가와 전망」, 연세대 국가관리연구원 2005년 춘계학술회의, 제3회의 : 정  
부조직과 국가관리 발제문
- 조선일보, 2006.3.30일자 사설, 「공무원 늘리면서 규제는 줄인 전례를 들어보라」
- 조성한, 2000, 경영혁신의 허와 실 : 이론적 모순과 비합리적인과정, 「한국정책학회  
보」, 9(1):5-27
- 이연호 2002, 한국에서의 금융구조 개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁, 「한국사회  
학」, 36(4):59-88
- 이혜영 2004, 재규제 관점에서 외환위기 이후 금융부문 규제개혁정책의 평가, 「한국  
사회와 행정연구」, 15(1):235-258
- 청와대 혁신관리수석실, 2005, '일 잘하는 정부', 규제는 풀고 서비스는 늘리고 :  
대국민 서비스 인력 선진국에 비해 태부족」,  
<http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive> (검색일 : 2006.1.8)
- 최양식, 2005, 정부혁신 목표는 '감량'에 있지 않다, 「조선일보」 6월 24일자, p.33
- 최종환 2005, 「사실에 근거한 비판 아쉬워 : 김광웅 교수의 '정부가 기업인가'에 대  
해」, <http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive> (검색일 : 2005.10.22)
- 한국일보, '국민들이 웃는 공허한 정부혁신', 2006.5.28
- 행정자치부, 2004, 「정부가 변하고 있다」, 정부혁신사례집
- 허철행, 2000, 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토, 「한국행정학회 춘계  
학술대회」
- 허철행, 2003, 신자유주의 정부혁신의 평가와 전망, 미상
- 홍길표, 2006, 미발표 원고
- Bauer, Helfried (2004), *Public management in Austrian Government*, Contribution  
to Exploratory Meeting, OECD
- Lee, Dalgon (2003), Searching for an Alternative Paradigm for Korean Public  
Administration After the NPM Movement, Paper presented at National  
Congress of Korean Association of Public Administration
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., and Pettigrew, A. (1996). *The New  
Public Management in Action*. Oxford : Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Season?, *Public  
Administration*, 69:3-19.

- Ingraham, P. W. (1997). Play It Again, Sam : It's Still Not Right, *Public Administration Review*, 57(4) : 325-331.
- Kamarck, Elaine C. (2003). *Government innovation around the world*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Peters, Guy. (1998). 「미래의 국정관리」 정용덕 외(역), 서울: 법문사; *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrance: University of Kansas Press, 1996.
- Pollitt, Christopher (2002). Clarifying Convergence, *Public Management Review*, 4(1):471-492
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance : Governing without government. *Political Studies*, 44:652-667
- Rowat, Donald (1990). Comparing bureaucracies in developed and developing countries : a statistical analysis, *International Review of Public Sector Management*, 56:211-236
- [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) (검색일 : 2005.12.8)
- <http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive> (검색일 : 2006.1.25)

## Abstract

# The Roh Administration's Strategies of Government Innovation: Continuity and Discontinuity

Jaeho Eun

In a diachronic viewpoint, the Roh administration's strategy for government innovation can be characterized by two features : "continuity" and "discontinuity". It shows a certain continuity in the sense that the goals and objectives of actual road map accept most of management reform tools proposed by NPM model. But, on the other hand, it shows an important discontinuity in the sense that the actual road map introduces and accentuates the idea of partnership with local authorities, civil society and market. The purpose of this research is to contribute to the possible redesigning of future government innovation strategy by analyzing various methods and tools mobilized in Korea since the sixth Republic. Five objectives of *Participatory Government* have been adopted as focal point of observation to demarcate sphere and contents of its government innovation strategy : efficiency, ability, transparency, decentralization and participation.

【Key words: Government Innovation, New Public Management, Policy Network, Self-organizing reform, Participatory Government】