



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

정부혁신의 성공
영향요인에 대한 연구
- 정부혁신 성공사례 분석 -

2019년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
유 현 진

정부혁신의 성공
영향요인에 대한 연구
- 정부혁신 성공사례 분석 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2019년 3월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
유 현 진

행정학의 석사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부위원장 박 순 애 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국문초록

본 연구에서는 정부혁신의 성공에 영향을 미치는 요인들이 구체적인 개별 사례에서 어떻게 나타나 성공적인 혁신을 유도할 수 있었는지를 연구한다. 연구대상은 혁신이라는 표현을 공식적으로 활용한 노무현 정부 및 문재인 정부로 하며, 각 정부의 혁신 우수 사례를 한 건씩 선정하여 사례연구를 실시한다.

선행연구 분석을 통해 정부혁신에 영향을 미치는 요인들을 정리하고 각각의 요인들을 혁신 추진 과정에 따라 분류하여 분석의 틀을 형성하였다. 정부혁신 정책 결정, 정책 추진, 정책 결과 산출 단계를 각각 인적 요인, 내부적 요인, 외부적 요인 측면으로 구분하여 정부혁신 사례가 추진되고 성과를 창출해 간 과정을 분석하였다.

노무현 정부의 나라장터 혁신사례(조달청), 문재인 정부의 벤처형 조직(해양수산부)을 통한 혁신사례를 분석한 결과 인적요인 측면에서는 기관장의 혁신 리더십 및 혁신의지, 공무원들의 혁신 역량이 중요한 역할을 하는 것으로 분석되었으며 사례별로 기관장의 리더십이 적절히 나타났다. 내부적 요인 측면에서는 내부적으로 정부혁신에 대한 구성원들의 공감대 형성과 참여, 혁신을 실질적으로 추진할 수 있는 예산·인력 등의 체계가 완비되는 것이 필요하였으며 두 사례에서도 이러한 요인들이 잘 발현된 것으로 분석되었다. 마지막으로 외부적 요인에서는 국민의 수요를 비롯한 정책 환경의 변화 등에 따른 혁신 필요성, 정부혁신에 대한 저항을 관리할 수 있는 전략, 실제로 정부혁신 추진을 통해 달성한 성과

에 대한 국민의 만족도가 주요 요인인 것으로 선행연구를 통해 정리할 수 있다. 그리고 각 사례를 통해 이러한 요인들이 복합적으로 이루어지는 과정이 정부혁신의 성공으로 이어지고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 먼저 성공적인 정부혁신 추진을 위해서는 외부적으로 분명한 혁신 필요성이 정의되고, 기관장의 혁신에 대한 의지 및 리더십을 기반으로 조직 구성원들에게 혁신 필요성이 공유되어야 한다. 뿐만 아니라 조직 전반에 혁신 분위기를 조성하고 직원들이 직접 혁신에 참여할 수 있도록 장려하여야 한다. 직원들이 혁신 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 혁신 추진 기반을 완비하는 것 역시 중요한 요인이다. 또한 실제적인 혁신성과를 내면서 지속적으로 혁신을 추진하여야 한다. 구체적인 혁신성과 산출은 혁신이 지속될 수 있도록 하는 원동력으로 작용함으로써 혁신의 선순환이 구축되는 데 중요한 역할을 하는 것으로 분석할 수 있다. 그리고 혁신을 두려워하지 않고 도전하는 것 역시 성공적인 정부혁신의 중요한 시작점으로 분석할 수 있다.

주요어 : 정부혁신, 혁신평가, 우수 혁신 사례

학 번 : 2015-24491

목 차

제 1 장	서론	1
제 1 절	연구 필요성	1
제 2 절	연구 목적 및 연구 문제	3
1.	연구 목적	3
2.	연구 문제	3
제 2 장	이론적 논의 및 선행연구의 검토	6
제 1 절	혁신 및 정부혁신의 개념	6
1.	혁신과 정부혁신	6
2.	정부혁신의 영역별 구분	8
제 2 절	선행연구의 검토	11
1.	중앙정부와 지방정부의 혁신	11
2.	정부혁신 관련 선행연구	12
제 3 절	선행연구와의 차별성	18
제 3 장	연구방법론과 연구 분석의 틀	19
제 1 절	연구방법	19
1.	연구방법	19
2.	분석방법	20
제 2 절	연구 분석틀	21
1.	분석 방향	21
2.	정부혁신 영향요인 모델	21
제 4 장	정부혁신의 변화 및 우수 사례	23

제 1 절	정부별 혁신 비교	23
1.	노무현 정부	23
2.	문재인 정부	26
3.	종합	28
제 2 절	정부혁신 우수사례 판단 기준	29
1.	혁신관리평가	30
2.	2018 정부혁신평가	33
3.	정부혁신 평가기준 비교·분석	35
제 3 절	정부혁신 사례 비교 분석	37
1.	노무현 정부	37
2.	문재인 정부	39
3.	우수사례 비교 분석	42
4.	종합 정리	46
제 4 절	정부혁신 우수사례	47
1.	분석 대상 사례 : 나라장터, 조인트 벤처	47
2.	나라장터 시스템(조달청)	49
3.	조인트 벤처(해양수산부)	51
제 5 장	정부혁신 성공 영향요인 사례 분석 ..	54
제 1 절	나라장터 시스템	54
1.	정책 준비 및 결정 단계	54
2.	정책 실행 단계	59
3.	정책 결과 산출 단계	63
4.	종합 정리	67
제 2 절	조인트 벤처	69
1.	정책 준비 및 결정 단계	69
2.	정책 실행 단계	72
3.	정책 결과 산출 단계	75

4. 종합 정리	78
제 3 절 정부혁신 우수사례 분석 종합	80
1. 차이점	80
2. 유사점	82
3. 종합	85
제 6 장 결론	86
제 1 절 요약 및 시사점	86
1. 요약	86
2. 시사점	88
제 2 절 본 연구의 한계와 향후 연구	89
1. 한계	89
2. 향후 연구과제	90
참고문헌	91
Abstract	93

표 목 차

[표 1] 공공가치 분류 영역 및 함의	9
[표 2] 혁신 우수기관 및 미흡기관의 차별적 요인	15
[표 3] 정부혁신에 영향을 미치는 주요 요인	17
[표 4] 단계별 정부혁신에 영향을 미치는 주요 요인	22
[표 5] 노무현 정부의 정부혁신 단계	25
[표 6] 2019년 문재인 정부의 정부혁신 추진 과제	27
[표 7] 2005년 혁신관리평가 평가지표	31
[표 8] 2018년 정부혁신평가 평가지표	33
[표 9] 노무현 정부의 정부혁신 우수사례	38
[표 10] 문재인 정부의 정부혁신 우수사례	39
[표 11] 정부 간 분야별 혁신 우수사례 비중	42
[표 12] 나라장터 사례의 성공에 영향을 미친 요인	68
[표 13] 조인트 벤처 사례의 성공에 영향을 미친 요인	79

제 1 장 서론

제 1 절 연구 필요성

모든 정부가 새로 들어설 때마다 이전 정부와는 다른 새로운 정부임을 내세우며 정부혁신 사업을 새롭게 추진해왔다. 90년대 이후의 정부를 대상으로 생각해 보더라도, 김영삼 정부는 기존의 군부세력의 정부와는 다른 문민정부임을 내세웠고, 김대중 정부는 IMF위기를 극복하는 사명을 갖고 들어선 정부였다. 노무현 정부는 참여정부라는 이름으로 알 수 있듯이 네티즌이라는 새로운 정치 참여 세력을 보이며 혁신을 그 어느 정부보다도 강조했던 정부였다. 이명박 정부는 진보에서 보수로 정권을 교체하여 들어서며 경제적 성장을 강조하였으며, 박근혜 정부 역시 정부 3.0이라는 새로운 패러다임을 만들어 추진하는 등 정부를 쇄신하려는 의지를 내비쳤다. 문재인 정부 또한 이전 정부와는 다른 정부를 실현하는 것을 약속하며 정부 혁신을 추진하고 있다

이처럼 각각의 정부가 나름의 혁신을 추진하는 이유는 일반적으로 다음과 같이 논의된다. 먼저 전 세계 혹은 국가의 경제 상황이 변화하기 때문이며, 정보통신기술의 발달을 포함한 사회구조 및 정책 환경의 급격한 변화에 대하여 정부의 대응성을 강화해야 하기 때문이다. 또한 신뢰할 수 있는 정부를 요구하는 범세계적인 추세에 부응하는 한편 정부 자체가 존재의 이유를 확립하기 위해 바람직한 정부의 기능에 대해 고민하고 역할을 재정립해 나아가야 하는 필요성 역시 정부 혁신이 필요한 이유로 볼 수 있다.¹⁾

이러한 필요성에 힘입어 그간 모든 정부에서 지속적으로 혁신을 추진

1) 새 행정학(2012) 제14장을 참고로 작성

해왔음에도 불구하고 우리나라의 정부에 대한 신뢰도 등 정부에 대한 각종 지표들은 아직 정부가 국민을 충분히 만족시키지 못하고 있음을 보여준다. 대한민국은 2017년 OECD 가입 35개국 중 정부신뢰도 32위, 2018년 전 세계 180개국 중 부패인식지수 51위를 기록하고 있어, 정부에 대한 국민의 만족도와 신뢰도를 제고하기 위해 여전히 갈 길이 멀다는 것이 나타나고 있다. 또한 박근혜 정부가 2017년 3월에 탄핵으로 인해 정권이 법으로 정하고 있는 임기를 미처 채우지 못하고 중도에 낙마하는 등 정부에 대한 국민의 신뢰를 저해하는 사건들이 지속적으로 발생하고 있다. 이처럼 정부가 대외적으로는 혁신을 외치면서도 국민을 실망시키는 사태가 이어짐에 따라, 국민들의 정부 혁신에 대한 의구심과 피로도, 불신이 상당히 클 것으로 추측되는 것은 비약이 아니다. 실제로도 혁신을 추진하지 않은 정부가 없었지만 정적 달라진 것은 없다며 혁신에 대한 불신과 피로감을 보이는 국민이 적지 않다. 비단 국민 뿐 만 아니라 현장의 공무원 및 공공기관 등 관계 기관 역시 매년 반복되고 새롭게 추진하는 혁신 정책에 대한 피로감을 호소하고 있다. 모순적이게도 이미 혁신 자체가 정부 혁신을 추진해야 하는 주체인 공무원들에게 마저도 식상하고 피곤해져버린 것이다.

하지만 과학기술 및 정보통신 기술의 비약적인 발전에 힘입어 행정 및 정부의 정책추진 환경이 과거 그 어느 때에 비해 빠르게 변화하고 있는 현실에서 혁신의 필요성을 부정할 수는 없다. 따라서 혁신을 정말 혁신답게 성공적으로 추진하기 위해 그동안 추진되어 온 성공적인 정부혁신 사례를 분석하고, 이를 이론적으로 뒷받침하는 관련 연구 결과들을 살펴보면서 성공적인 정부혁신 정책을 추진하기 위해 필요한 것들은 무엇인지를 짚어보고 나아가 앞으로 정부혁신을 어떻게 추진해 가는 것이 바람직한 것인지를 고민할 필요가 있다.

제 2 절 연구 목적 및 연구 문제

1. 연구 목적

2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 시민사회수석 하에 규제개혁비서관을 두고 여느 정부와 마찬가지로 정부혁신을 추진하고 있다. 2018년 3월에는 관계부처 합동으로 정부혁신 종합 추진 계획을 수립하였으며, 정부혁신을 추진하기 위한 조직으로 행정안전부 내에 혁신기획과 및 정부혁신전략추진단을 설치하는 등 혁신 추진 체계 역시 완비하였다.

문재인 정부뿐만 아니라 이후에 들어서는 후속 정부들 역시 이전 정부와는 다른 정부임을 내세우며 정부혁신을 추진할 것임을 어렵지 않게 예측할 수 있다. 새로운 정부의 출범에 따른 의욕뿐만이 아니더라도 시대와 행정환경, 국민의 요구가 계속해서 달라짐에 따라 정부는 지속적으로 혁신을 추진해갈 필요가 있다. 이 같은 상황에서 성공적인 정부혁신 사례는 어떤 것인지, 그리고 성공사례들은 어떤 요인들이 복합적으로 작용하여 성공할 수 있었는지를 분석함으로써 향후 정부혁신을 추진함에 있어 어떠한 점을 고려하는 것이 바람직한지를 선행연구결과와 사례분석을 통해 검증하여 연구하고자 한다.

2. 연구 문제

이와 같은 연구를 보다 실효성 있게 분석하고 추진하기 위해 구체적으로 다음과 같은 연구 문제를 연구하고자 한다.

첫 번째 연구문제는 ‘정부혁신이 정권의 변화에 따라 어떻게 변화하였는가?’ 이다. 모든 정부가 이전 정부와의 차별성을 내세우며 기존의 정

부와는 달라진 정부임을 강조해왔지만, 그중에서도 공식적으로 ‘혁신’이라는 표현을 사용한 정부는 노무현 정부와 문재인 정부였다.²⁾ 이명박 정부의 「녹색성장」 및 박근혜 정부의 「정부 3.0」과 「비정상의 정상화」 역시 변화를 꾀한다는 큰 맥락에서 정부 혁신을 추진한 것으로 볼 수 있으나, 이번 연구에서는 혁신이라는 표현을 공식적으로 사용한 노무현 정부 및 문재인 정부의 정부혁신을 분석하는 것으로 연구 범위를 한정한다. 특히 이 문제를 연구함에 있어서는 비단 정부혁신이 어떻게 변화하였는지 뿐만 아니라 어떠한 요소들이 정부혁신의 공통적인 요소인지를 분석하는 것을 병행함으로써 범정부적으로 중요한 혁신의 주요 요소들이 무엇인지, 대한민국 정부에서 혁신은 그간 어떠한 의미로 사용되어왔는지를 분석한다.

두 번째 연구문제는 정부혁신 우수사례를 판단하는 기준 검토이다. 최종 연구목적인 정부혁신의 성공에 영향을 미치는 요인을 분석해내기 위해서는 수많은 정부혁신 사례 중 어느 것이 성공적인 사례인지를 가려내는 작업이 선행되어야 한다. 그간 정부혁신을 추진하는 동시에 혁신이 제대로 추진되었는지를 평가하는 작업이 함께 이루어져왔다. 본 연구에서는 이러한 혁신 평가 기준들이 얼마나 유의미하고 적절히 설정되었는지를 선행연구 등을 활용하여 평가한다. 또한 노무현 정부와 문재인 정부에서 정부혁신에 대한 평가가 어떤 점에서 유사점을 가지며, 어떤 점에서 차별성을 갖는지를 비교한다. 이러한 평가기준 뿐만 아니라 각각의 정부에서 정부혁신 우수 사례로 선정된 사례들을 카테고리에 따라 구분하고 비교·분석함으로써 사례를 통해 각 정부에서 추진된 정부혁신의 의미와 특징을 비교·분석한다.

2) 노무현 정부는 기존에 사용되던 개혁이라는 용어 대신 혁신이라는 용어를 사용하였다, 이러한 명칭 변경 역시 기전의 정부 혁신과의 차별성을 부각시키는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.(대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권 노무현정부) 박용성은 「정부혁신의 유형과 성과에 대한 고찰(2006)」에서 어원, 추진대상, 추진주체, 과정적 특성 등 다양한 측면에서 정부혁신과 행정 개혁을 비교하는 표를 제시한 바 있다.

세 번째 연구문제는 ‘어떠한 영향요인이 정부혁신의 성공에 영향을 미치는가?’ 이다. 노무현 정부와 문재인 정부에서 우수 사례로 선정된 혁신 사례를 각각 하나씩 선정하여, 해당 사례가 어떤 의미에서 성공적인 사례로 볼 수 있는지를 설명한다. 또한 앞서 연구한 정부혁신 성공사례를 심도 있게 분석하여 각각의 사례들이 선행연구에 비추어보았을 때 어떤 요인들로 인해 성공한 정부혁신 사례가 될 수 있었는지를 정부혁신에 영향을 미치는 요인 별로 확인한다. 또한 성공적인 정부혁신 추진을 위해 각 사례 분석을 통해 어떠한 시사점을 찾아낼 수 있는지를 종합적으로 정리한다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구의 검토

제 1 절 혁신 및 정부혁신의 개념

1. 혁신과 정부혁신

혁신(Innovation, 革新)은 사전적으로 ‘묵은 풍속·관습·조직·방법 따위를 완전히 바꾸어서 새롭게 함’으로 정의 된다. 한자를 풀어보면 가죽 혁(革)에 새로운 신(新)을 쓰고 있어 가죽을 벗겨내고 새롭게 한다는 의미를 지니고 있어 많은 사람들은 혁신이 가죽을 벗겨내는 아픔과 어려움을 극복해야 한다고 말한다.

슌페터는 혁신을 ‘새로운 아이디어, 제품, 서비스, 제도, 프로그램, 정책 등을 창안하거나 이미 개발되어 활용되고 있는 것을 새롭게 다시 인지, 도입, 사용하는 일련의 행위’로 정의한 바 있다.³⁾ 이러한 슌페터의 고전적인 혁신 개념을 공공영역에 적용하여 생각한다면 혁신이란 행정과 정책에 있어 새로운 아이디어를 도입하거나 새로운 제도 등을 추진하는 과정으로 재해석할 수 있다.

과거의 정부에서 정부혁신을 추진하면서 정부혁신을 개념적으로 정의 하기도 하였다. 국민의 정부는 ‘공공부문의 조직구조, 운영체제와 일하는 방식, 의식·문화를 21세기 지식정보사회에 맞게 혁신하여 공공부문의 경쟁력과 서비스의 질, 투명성과 민주성을 획기적으로 향상시키기 위한 공공부문개혁의 추진에 관한 사항을 심의하기 위하여’ 대통령소속하에 정부혁신추진위원회를 두었다. 이와 관련하여 2000년 7월에 공표된 「정

3) 정부혁신 내재화 확보요인에 관한 연구(박용성, 2008:19)에서 재인용

부혁신 추진위원회 규정」에서는 제2조제2항에 공공부문개혁의 의미를 ① 공공부문의 조직구조 혁신, ②공공부문의 운영체제와 일하는 방식 개선, ③공공부문의 의식·문화 개혁, ④정보기술을 활용한 공공부문의 민주성·투명성·생산성 제고, ⑤공공부문의 재정 및 예산회계제도 개혁으로 나누어 규정한 바 있다.⁴⁾

참여정부에서는 정부혁신과 관련한 연구를 추진하며 정부혁신을 ‘정부의 효과성과 능률성을 높이기 위한 업무절차 개선일 뿐만 아니라 정부의 역할과 기능에 대한 근본적인 재평가를 포함’한다고 정의하였으며, ‘상시적인 변화를 추구하고 관리하는 일련의 과정으로서 단순한 프로그램이 아닌 포괄적 의미를 지니는 국정과제의 성격’을 가지는 것으로 보았다.⁵⁾ 또한 정부혁신은 시스템·기술·절차와 행태를 혁신하여 생산성·효율성 개선을 도모하고 정부의 가치를 제고하려는 모든 노력을 포함한다는 점에서 기업 혁신과 유사하지만, 공적 이익인 공공 가치를 추구한다는 점에서 정부혁신의 차별성이 나타나는 것으로 보았다. 한편 정부혁신지방분권위원회는 정부혁신을 ‘국가경쟁력과 고객만족도 제고를 위해 과거에 행하지 않았던 조직문화, 제도, 업무 프로세스, 조직구조, 관리기법 등 새로운 행정관행을 정부 부문에 도입·실행·정책시켜나가는 총체적 활동’으로 정의하고 있다⁶⁾

문재인 정부는 정부혁신 종합 추진계획을 수립하기에 앞서 정부혁신 국민포럼(innogov.kr)을 통해 ‘내가 생각하는 정부혁신’에 대한 국민의 의견을 수렴한 바 있다. 2018년 2월부터 3월 초까지 한 달이 약간 넘는 기간 동안 2,143명이 참여한 이 조사 결과를 정리하면 국민의 삶을 개선하고 낡은 관행을 변화시키며 참여·협력을 확대하는 것이 정부혁신의 핵심적인 아이디어인 것으로 볼 수 있다. 정부혁신 종합계획은 각각의 영역에 대한 핵심 키워드 등을 포함하여 이 조사결과를 복합적으로 분석하

4) 정부혁신 추진위원회 규정(대통령령 제16911호, 2000. 7. 22., 제정)

5) 정부혁신에 대한 이론적 연구결과(혁신관리수석실, '05.12.19.)

6) 정부혁신지방분권위원회(2004)

여 세 가지 시사점을 도출하고 있다. ①공정하고 투명한 정부·공공성·현장중심의 적극행정·효율적인 정부·국민 소통과 협력이 정부혁신의 5대 핵심 키워드이며, ②국민이 바라는 모습은 약속을 잘 지키는 정의로운 정부로 나타나고, ③혁신에 대한 국민의 지배적인 생각은 사회 문제 해결에 대한 새로운 방안 모색이라는 것이 그 시사점이다.⁷⁾ 비록 전문가의 의견 수렴을 통한 학술적인 분석은 아니지만, 정부가 제공하는 행정 서비스의 수요자 및 대상자는 국민이라는 점에서 생각할 때 참여와 협력, 변화를 통해 국민의 삶을 개선하는 것이 정부혁신이라는 이 분석은 정부혁신이 궁극적으로 무엇을 지향하여야 하는가에 대하여 직관적으로 이야기하고 있다.

앞서 살펴본 혁신의 기본적인 개념과 이전의 정부에서 정의한 정부혁신 개념의 사례를 종합적으로 생각할 때 정부혁신은 ‘행정의 내부 프로세스 개선 등의 변화를 통해 문제를 해결함으로써 행정 서비스의 수요자 만족도를 제고하는 행위의 총체’로 정리할 수 있다.

2. 정부혁신의 영역별 구분

이처럼 정부혁신은 다양하게 정의될 수 있으나, 공통적으로 정부가 본래의 역할을 성실하게 달성할 수 있도록 하는 과정 및 수단으로 보고 있다. 정부는 공공가치를 추구하는 것이 일반이므로, 공공가치를 어떻게 분류할 수 있는지를 고려하며 살펴보는 것이 정부혁신을 영역별로 구분하여 살펴보는 하나의 방법이 될 수 있다. 이와 관련하여 Jørgensen and Bozeman(2007)이 정부의 내부관리 혁신을 포함하여 정부가 궁극적으로 지향해야 하는 공공 가치를 포괄하여 분류한 연구를 참고할 수 있다. Jørgensen and Bozeman의 분류체계는 내부혁신, 정부의 정책 개선을 통한 혁신 뿐 만 아니라 민간과의 상호작용 및 참여·협력을 포괄하고 있어

7) 국민이 주인인 정부를 실현하는 정부혁신 종합 추진계획(2018:8)

정부혁신의 의미를 넓게 검토할 수 있다는 특징을 가진다. 이들에 따르면 공공가치를 7개의 영역으로 분류할 수 있다. 이는 구체적으로 ①공공부문의 사회 전반에 대한 기여, ②정책결정과정에서의 국민의 이해 반영, ③행정과 정치와의 관계 측면, ④공공부문과 환경 간 관계 측면, ⑤공공부문 조직, ⑥공공부문 인력, ⑦행정과 시민 간 관계로 나뉘며, 각각의 영역이 함축하고 있는 바를 표로 정리하면 아래와 같다.⁸⁾

<표 1> 공공가치 분류 영역 및 함의

가치 분류 영역	함의
공공부문의 사회 전반에 대한 기여	공동의 이익 및 공공의 도움이 필요한 개인의 이익을 추구하는 한편 공공부문의 책임성 있는 권한 사용
정책결정과정에서의 국민의 이해 반영	정책과정에 있어 국민의 참여를 보호하는 한편 소수의 기본적인 권리를 동시에 보호
행정과 정치와의 관계 측면	국민에 의해 대표로서 선출된 공무원에 대한 책임·책무성
공공부문과 환경 간 관계 측면	정책과정에서 이해관계자와 소통하여 가치를 반영하는 과정에서 추구해야하는 다양한 가치 조율
공공부문 조직, 공공부문 인력	조직 외부와의 상호작용을 통한 가치창출을 위해 조직 내부에서 추구되어야 하는 가치
행정과 시민 간 관계	행정과 국민의 관계를 설정하는 관점 및 가치

8) 이상의 내용 및 <표 1>은 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구 (2017:35~38)」를 활용하여 정리

이하에서는 Jørgensen and Bozeman(2007)의 공공가치 분류를 공공부문의 책임 있는 권한 사용을 통해 공익 증진에 기여하고 내부관리를 통해 공공부문의 조직, 인력 운용을 적절한 방식으로 추진하는 한편, 국민의 이해를 반영하고 소통하는 것으로 다시 구분하고자 한다. 이 같은 공공가치를 추구하기 위한 정부혁신의 방안은 ①조직·인사관리 등을 포함한 행정 내부 관리적인 측면에서의 혁신(행정내부관리 혁신), ②구체적인 정책 내용을 통해 공익을 증진시키는 측면에서의 혁신(정책 콘텐츠 혁신), ③행정서비스 제공 방식에서의 혁신(정책 전달 프로세스 혁신), 그리고 ④행정 외부 환경, 정책대상자 등과의 상호작용 측면에서의 혁신(거버넌스 혁신)으로 다시 구분해 볼 수 있다.

행정 내부관리 혁신은 정부의 조직·인사 관리 측면에서의 혁신으로 행정조직을 효과적으로 운영할 수 있도록 새로운 관리체계를 도입하거나 프로세스를 개선하는 등의 혁신으로 볼 수 있다. 정책 콘텐츠 혁신은 기존의 행정 및 정책으로는 달성하기 어려웠던 공익적인 가치를 구현하기 위해 새로운 정책을 도입하는 방식으로 이루어지는 정부혁신이다. 이를 통해 기존에 보호되지 못한 국민의 권리 및 편익을 증진할 수 있다. 정책 전달 프로세스 혁신은 기존에 구비되어 있는 정책을 보다 효과적으로 제공하기 위해 정책이 정책대상자에게 전달되는 프로세스를 개선하는 측면에서의 정부혁신을 의미한다. 마지막으로 거버넌스 혁신은 과거에 정부가 정책을 기획·집행함에 있어 외부의 참여 등이 없이 단독적으로 추진하던 것을 참여·협력을 통해 변화시키는 혁신을 의미한다.

정책 콘텐츠 혁신과 정책 전달 프로세스 혁신은 정책 대상자의 편익을 증진시킨다는 점에서 공통점을 가진다. 하지만 정책 콘텐츠 혁신은 새로운 정책을 통해 기존에 달성하지 못한 가치를 달성하지만, 정책 전달 프로세스 혁신은 기존의 정책 등을 통해 달성하고 있던 가치 뿐 만 아니라 또 다른 공익적인 가치를 추가적으로 달성할 수 있도록 정책의 전달체계를 개선하는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

제 2 절 선행연구의 검토

1. 중앙정부와 지방정부의 혁신

이종수, 윤영진 등(2012)은 정부혁신이 갖는 일반적인 특징을 크게 네 가지로 구분한 바 있다. 먼저 정부혁신은 행정을 인위적·의식적·계획적으로 변화시키려는 것이므로 계획적이고 전략적으로 추진되어야 하며 이 과정에서 관계자들의 저항을 수반하는 특징을 가진다. 또한 정부혁신은 일시적인 과정이 아닌 지속적이고 계속적인 과정인 것으로 보았다. 성공 여부가 불확실한 동태적·의식적 과정이라는 것 역시 정부혁신의 특성이며, 끝으로 조직 관리와 같은 기술적인 속성뿐만 아니라 권력투쟁, 타협 등이 병행되는 정치적인 속성을 가지고 있는 것 또한 정부혁신이 가지고 있는 성질로 본 것이다.⁹⁾

이러한 특징들과 관련하여 그간 한국의 정부혁신에 대해서 통계를 활용한 실증적인 분석 뿐 만 아니라 구체적인 혁신 사례를 분석하는 질적 연구 등 여러 가지 선행 연구들이 이루어져왔다. 많은 연구들이 노무현 정부 집권 전후로 이루어져왔는데, 이는 모든 정부가 혁신을 추진해왔지만 그 중에서도 특히 노무현 정부는 정부혁신을 그 어떤 정부보다도 중요한 임무로 인식하며 강도 높은 정부혁신을 추진해왔기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

또한 많은 연구들이 경상남도와 같은 광역 지방자치단체나 울산 남구와 같은 기초 지방자치단체를 포함하여 지방자치단체에서 추진한 정부혁신을 주제로 연구되어 왔다. 이는 상대적으로 중앙정부보다는 지방정부에서 대민 접촉 서비스가 많고, 따라서 중앙정부의 혁신사례보다는 지방자치단체에서 추진되는 혁신이 국민에게 접점이 되는 것이 많아 체감도가 높다는 점에서 유의미하고 실용적인 연구 주제가 되었을 것으로 분석

9) 새 행정학(2012) 제14장을 참고로 작성

할 수 있다. 중앙정부에서 실시한 혁신 사례들 역시 최종적으로는 국민에 대한 행정서비스 개선으로 이어지지만 지방정부에 비해 많은 단계를 거치면서 전달되는 과정에서 파급효과가 광범위해져 어떠한 혁신 사례로 인해 나타난 구체적인 혁신 성과 등을 정확히 파악하기 어려운 점 역시 하나의 이유로 분석할 수 있다.

하지만 국민의 입장에서 지방정부 혁신과 중앙정부 혁신이 본질적으로 크게 구분되어 느껴지지 않는다는 점과 2018년에 행정안전부에서 선별하여 자료집으로 엮은 정부혁신 우수 사례에 비단 중앙정부 뿐만 아니라 기초지방자치단체를 포함하여, 지방자치단체에서 추진한 우수혁신 사례들이 종합적으로 포함되어 있는 점 등을 고려할 때 지방정부의 행정혁신이나 중앙정부의 행정혁신 모두 동등한 정부혁신의 일환으로 볼 수 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 점에서 이번 연구에서는 재정자립도와 같이 특정 유형의 정부에서만 나타나는 요인이 아닌 이상, 중앙정부에서 추진한 혁신과 지방정부에서 추진한 혁신을 유의미하게 구분하지 않고 선행연구 등을 검토하기로 한다.

2. 정부혁신 관련 선행연구

선행연구들은 정부혁신 관련 연구를 진행함에 있어서 정부혁신이라는 표현뿐만 아니라 행정혁신이라는 표현을 활용한 경우도 많았다. 앞서 정리한 정부혁신의 의미를 생각할 때 행정혁신 역시 정부혁신과 동일한 맥락에서 분석을 진행할 수 있는 것으로 판단할 수 있어, 행정혁신에 관한 선행연구도 동일한 주제로 보고 문헌을 조사하였다.

이성진(2001)은 경상남도를 중심으로 지방정부혁신의 영향요인을 분석하는 연구를 진행하였다. 이 연구에서 이성진은 혁신의 주요 요인을 리더 및 고위 관리층의 태도, 조직 구조적 요인, 환경적 요인 크게 세 가지

로 구분하였다. 설문조사 결과 분석을 통해 구성원들의 대외적 관심도가 높은 조직일수록, 재정자립도가 높은 조직일수록, 주민요구도가 낮은 조직일수록, 집권성이 높은 조직일수록 혁신적인 조직인 것으로 나타났다고 결론지었다. 특히 집권성이 높을수록 혁신적이라는 분석 결과는 혁신을 주도하는 최고관리자의 관심이 중요하다는 것을 의미한다고 해석할 수 있다.¹⁰⁾

이종수(2004)는 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석 연구에서 한국 지방정부의 혁신 추진동력은 무엇인지, 어떤 환경적 요인에 의해 영향을 받는지에 대해 연구한 바 있다. 이 연구에서 이종수는 지방정부의 혁신에 영향을 미치는 요인을 내부적 특성모형과 구조적 환경모형으로 나누어 제시한다. 내부적 특성모형에 따르면 지방정부의 정책과정을 주도하는 대표적인 정책행위자는 단체장, 지방의원, 공무원, 주민 등으로 구분할 수 있으며 이들 가운데 주도적인 집단에 의해 혁신이 도입되고 확산되는 것으로 보고 있다. 구조적 환경모형은 지방정부의 혁신에 영향을 미치는 상황적 여건을 분석하며 학자들마다 각각의 요소들을 들어 설명하고 있다. 예를 들어 Pollitt and Boukaert는 지방정부의 정부혁신에 영향을 미치는 요인을 사회경제적 동력, 정치체제, 행정체제로 구분하여 설명하고 있다. 이종수는 한국지방정부의 혁신을 주도하는 동력으로서 단체장이 가장 중요하다고 보았으며, 지방공무원과 지방의회가 그 다음으로 중요한 요인인 것으로 보았다. 규범적 차원에서는 일반 주민과 시민단체의 역할이 중요한 것으로 논의되는 바와 달리 혁신의 추진력 측면에서는 이들의 역할이 비중 있게 나타나지 못하는 점 역시 연구 결과를 통해 밝혀졌다.¹¹⁾

이희태(2006)는 지방행정혁신에 대한 공무원의 수용성을 분석하는 연구를 실시하였다. 공무원의 수용성을 행정혁신에 대한 외면적, 내면적인

10) 지방정부 혁신의 영향요인(2001)

11) 한국 지방정부 혁신에 관한 실증 분석(2004)

태도와 신념의 혁신 적합성으로 정의하여 연구를 진행하였다. 이희태는 연구에 앞서 선행연구를 통해 공무원의 혁신역량이 높고, 혁신부담이 적고 혁신성과에 대한 인식이 높을수록, 그리고 혁신 내용이 조직 구성원들의 인식과 괴리가 발생하지 않도록 할 때 공무원들의 혁신 수용성이 높아지는 것으로 분석해냈다. 그리고 혁신 참여과정이 민주적이고 투명하게 운영되어야 하며, 자치단체장이 혁신에 대한 확고한 의지를 가지고 적극적으로 혁신을 추진해가는 혁신리더십을 갖추고 있는 것 역시 공무원의 혁신 수용성을 높이는 중요한 요인임을 분석하였다. 부산 시청 등에 소속된 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 이러한 선행연구 분석 결과가 실증적으로도 나타나고 있음을 밝혀냈다.¹²⁾

이혜영(2006)은 특허심판원의 조직혁신사례와 특허청 심사조직이 팀제를 도입한 사례를 질적으로 분석하여 혁신성공에 대한 시사점을 탐구하는 연구를 진행하였다. 사례분석 결과, 두 사례에서 공통적으로 혁신 시작 단계에서 혁신 분위기를 조성하는 등 혁신적인 리더의 역할이 중요하며, 혁신을 지속적으로 관리하는 혁신추진체계를 형성하는 것과 혁신의 실행과정에서 보상체계를 확립하는 것이 혁신 성공에 중요하다는 점을 밝혀냈다.¹³⁾

윤경준 등(2006)은 정부혁신 추진 성과의 결정 요인에 대한 실증연구를 진행한 바 있다. 이 연구에서 윤경준 등은 혁신이 이루어지는 조건과 환경을 혁신내용, 조직구조 및 과정, 조직행동 및 리더십, 조직 환경으로 구분하여 혁신평가 우수기관과 미흡기관을 구분하여 혁신 추진 과정의 결정요인을 실증적으로 비교하였다. 연구를 통해 혁신과제에 대한 외부 평가결과와 조직 구성권의 내부 만족수준에 대한 인식이 연관성을 가지고 있음을 분석하였다. 또한 혁신내용, 조직구조 및 과정, 조직행동 및 리더십, 조직 환경 요인 및 각 요인별 세부요인에서 혁신 우수기관과 미

12) 지방행정혁신에 대한 공무원의 수용성 분석(2006)

13) 공공부문 조직혁신 사례연구(2006)

흡기관 사이에 유의미한 차이가 있는 것으로 조사되었으며, 자세한 요소는 아래의 표와 같다.¹⁴⁾

<표 2> 혁신 우수기관 및 미흡기관의 차별적 요인¹⁵⁾

주요 요인	세부 요인
혁신내용	혁신 수행기간의 적절성, 혁신 내용의 급진성, 혁신계획의 구체성, 혁신내용의 일회성/편협성, 혁신계획의 수립 시 폭넓은 의견의 수렴·반영, 혁신의 비전·목표에 대한 공감대 형성, 유사 혁신사례의 적절한 반영
조직구조 및 과정	혁신사고를 위한 충분한 시간, 부처내부 의견 조정, 부처 내 참여문화, 혁신체계의 적절성, 지식공유 수준, 혁신추진과정상의 업무영역 간 갈등, 부처 내 권한관계의 급격한 변화
조직행동 및 리더십	혁신관리교육의 적절성, 혁신에 따른 인센티브, 변화수용문화, 중간관리자의 혁신인식, 정책결정자의 혁신의지 및 지속적 개입, 조직 구성원의 신분 및 이익 위협 등의 수준
조직 환경	혁신에 대한 사회적 기대, 혁신과정에 대한 모니터링 및 조언집단의 활동, 혁신추진상의 법적 제약, 정치적 반대, 이해집단의 반대 등의 수준

김도희(2008)는 지방정부 행정혁신 추진실태를 분석하는 연구를 실시하였으며 이 연구에서는 울산광역시 남구에서 추진한 행정혁신 사례 세

14) 정부혁신 추진성과의 결정요인에 관한 실증연구(윤경준 등)

15) 정부혁신 추진성과의 결정요인에 관한 실증연구(2006:141~142)의 분석결과에 대한 논의를 참고로 종합하여 표로 정리

가지를 활용하여 질적 분석을 실시하였다. 선행연구를 통해 지방행정혁신을 관리혁신, 기술혁신, 서비스 및 상품혁신, 과정혁신 네 가지로 구분하였으며 혁신에 영향을 미치는 요인을 인적요인, 조직특성 요인, 환경적 요인으로 구분하여 제시하였다. 인적요인에 대해서는 혁신추진자(특히 자치단체장의 의지와 리더십, 공무원들의 적극적 참여의식과 집행능력이 중요)와 혁신 대상자를 들었으며 혁신 내용과 혁신 대상자의 가치관이 일치수준이 높고, 교육수준이 높을수록 혁신수용성이 높다고 보았다. 조직 특성과 관련해서는 조직 구조적 요인(조직규모, 복잡성, 공식성, 집권성) 및 조직풍토 요인(창조성, 혁신분위기, 내부의사소통, 비용 삭감, 재정자립도)이 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 또한 언론, 주민의 참여, 지방의회, 상급행정 기관 등 환경적 요인이 혁신에 영향을 미치는 것으로 보았다. 이 연구는 남구의 공무원 인사개혁 사례, 불법쓰레기 미수거 정책, 도시가스회사의 불법 부당행위 폭로 사례를 중점적으로 질적 분석하여 명확한 혁신주체의 존재, 명백한 혁신비전 수립, 지지집단의 규모, 저항관리전략 마련이 혁신정책을 성공으로 이끄는 중요 요소인 것으로 분석해냈다.¹⁶⁾

신열(2017)은 박근혜 정부가 추진한 정부혁신으로 볼 수 있는 정부 3.0을 기관 평가 결과에 따라 우수 기관 및 미흡 기관으로 구분된 기관 담당자들의 인식을 조사하는 연구를 통해 정부혁신이 성공적으로 추진되기 위해 중앙정부가 고려해야하는 사항을 제안하였다. 성공적인 정부혁신을 위해서는 구성원들이 자발적으로 혁신에 참여할 수 있도록 동기를 유발하여야하며 혁신과 관련하여 조직 구성원들의 활발한 소통, 학습이 필요하다는 점을 밝혀냈다. 또한 정부혁신에 대한 성과는 국민의 눈높이에 부합하여 정부와 공공부문에 대한 신뢰가 나타나야 한다는 점을 제안하였다.¹⁷⁾

16) 지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적함의(2008)

17) 정부혁신관점에서 정부3.0정책의 성과분석-우수-미흡기관 담당자 인식분석을 중심으로(2017)

이 같은 선행연구를 정리하면 중앙정부의 혁신과 지방정부의 혁신을 다룬 연구들은 혁신의 내용, 내부 조직 구조, 인적 요인 및 혁신수용도, 환경 등 다양한 측면에서 성공적인 정부혁신 추진에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 실증적으로 분석하거나, 선행연구를 통해 밝혀진 요인들이 실제 사례에 어떻게 적용되는지를 분석한 것으로 볼 수 있다. 앞서 언급한 각각의 선행연구 결과를 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 정부혁신에 영향을 미치는 주요 요인¹⁸⁾

연구자	연구 결과
이성진(2001)	지방정부의 혁신은 구성원들의 대외적 관심도, 지방자치단체의 재정자립도, 주민요구도, 집권성의 영향을 받음
이종수(2004)	지방정부의 혁신은 주요 정책행위자인 지방자치단체장, 공무원의 영향을 크게 받음
이희태(2006)	공무원의 혁신역량, 혁신부담, 혁신성과에 대한 인식 및 혁신 내용, 혁신 참여과정, 단체장의 혁신리더십은 지방공무원의 혁신수용성에 영향을 미침
이혜영(2006)	혁신분위기 조성, 지속적인 혁신추진체계, 혁신의 실행과정에서의 보상체계 확립이 성공적인 조직혁신에 영향을 미침
윤경준 등 (2006)	혁신내용, 조직구조 및 과정, 조직행동 및 리더십, 조직환경의 영향을 받음(자세한 변인은 <표1> 참조)
김도희(2008)	혁신주체의 명확성, 확실한 혁신비전 수립, 지지집단의 규모, 저항관리전략 마련 여부가 지방정부 혁신에 영향을 미침
신 열(2017)	구성원들의 혁신 참여 동기, 구성원 간 활발한 소통, 혁신 학습이 정부혁신에 영향을 미침

18) 상기 선행연구 결과들을 종합적으로 정리하여 나열

제 3 절 선행연구와의 차별성

앞서 언급한 바와 같이 정부혁신과 관련된 선행연구들은 지방정부의 혁신에 대한 연구가 상대적으로 많았으며, 각각의 변수들의 영향력을 실증적으로 분석한 실증 연구가 많았다. 질적 연구 역시 수행된 바 있으나 지방자치단체의 사례 및 조직 혁신에 대한 사례를 연구함으로써 정부혁신의 세부적인 영역에서 수행되었다.

또한 사례를 질적으로 분석한 연구들 역시 어떠한 측면에서 각각의 사례들이 혁신 우수사례로 볼 수 있는지, 그 판단 기준을 언급하고 있지 않다. 이혜영의 연구는 특허심판원의 조직혁신 사례는 특허·실용 심판처리기간이 혁신 이후에 단축('04년 평균 16개월 → '05년 평균 9.6개월)되었으며, 특허청의 심사팀제 도입 사례의 경우에도 특허심사 처리기간이 단축('04년 평균 21개월 → '05년 평균 17.6개월)하였음을 언급하고 있다. 이로서 업무 추진 프로세스가 개선된 것으로도 볼 수 있지만, 이 경우에도 비단 심사 소요기간이 단축된 것만으로도 정부혁신이 성공적으로 추진되었다고 보는 것이 적절한지에 대한 논의를 추가하는 것을 생각해 볼 수 있다.

따라서 이번 연구에서는 중앙정부의 정부혁신 사례를 심층적으로 질적으로 분석하여 기존의 연구와의 차별성을 도모한다. 또한 어떠한 사례들을 정부혁신 우수 사례로 볼 수 있는지를 선행연구, 언론 보도자료 및 행정안전부에서 실시하고 있는 정부혁신 평가 지표 등을 활용하여 정부혁신 우수사례의 판단 기준의 적정성을 검토한다. 그리고 이러한 기준에 부합하여 우수사례로 선정된 사례들 중에서 질적으로 분석을 실시할 정부혁신 우수사례를 정하고 선행연구를 통해 확인된 정부혁신에 영향에 미치는 요인들을 사례 심층 분석을 통하여 실제 정책사례에서 어떻게 드러나고 있는지를 밝힌다.

제 3 장 연구방법론과 연구 분석의 틀

제 1 절 연구방법

1. 연구방법

이번 연구는 정부혁신과 관련된 기존의 연구와 실제 사례에 관하여 문헌과 자료 조사를 기반으로 한 질적 연구 및 사례 연구 방식으로 진행하고자 한다.

질적 연구는 ‘사회현상에 관한 자료를 수집하기 위하여 사용하는 일련의 비통계적인 탐구기법과 과정’을 의미한다(남궁근, 2010). 질적 연구에서는 연구자가 연구문제에 관하여 수집한 자료들을 활용하여 이를 이해하고 주관적으로 해석하고 비판적으로 분석하는 과정을 통해 연구가 이루어진다.

사례연구는 주제와 관련하여 특성을 지닌 소수의 사례를 심층적으로 분석하는 연구 방식이다. 사례연구의 정의에 대해 많은 학자들이 논의를 해온 바 있으며 Orum 등은 사례연구를 하나의 사회적 현상에 관하여 질적인 연구방법을 사용한 심층적, 다차원적 연구로 정의하였다. 또한 Swanborn은 사례연구를 사례의 집중적 연구로 보았다. 그 외에도 여러 학자들의 논의를 종합하면 사례연구는 ‘소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로 파악하기 위해 다양한 자료들을 활용하여 심층적·종합적으로 분석하는 연구방법’으로 볼 수 있다.¹⁹⁾

19) 남궁근, 행정조사방법론(2010) 질적연구의 조사설계를 참고로 작성

이번 연구에서는 노무현 정부와 문재인 정부의 정부혁신 기조 및 평가 기준, 각 정부에서 선정된 혁신 우수사례를 포함한 정부혁신 추진 전반에 걸친 변천사를 정부에서 발행한 자료, 보도자료 등을 통해 살펴본다. 또한 각 정부의 우수 혁신사례들을 분석함에 있어서는 각 사례별로 발행된 신문기사나 보도자료, 정부에서 발간한 자료 등을 종합적으로 살펴봄에 개별 혁신사례들이 추진된 과정 및 성과 등을 구체적으로 분석하고자 한다.

2. 분석방법

사례분석에 적용될 수 있는 다양한 분석기법 중에서도 이번 연구에서는 특히 설명을 주된 방법으로 채택하여 연구한다.

시계열 분석이란 하나의 현상에 대하여 시간의 흐름에 따라 현상의 변화 등을 관찰하여 기록한 시계열 데이터에 바탕을 둔 분석기법으로 현상의 변화의 추세 등을 알아볼 수 있는 특징을 가지고 있다. 이번 연구에서는 노무현 정부와 문재인 정부에서의 정부혁신의 변화를 시간의 흐름에 따라 살펴봄에, 특히 각각의 정부에서 추진된 정부혁신 우수 사례들이 정책 결정-정책 추진-정책 결과 산출 과정에 따라 어떻게 진행되었는지를 살펴본다.

설명이란 어떠한 문제나 현상을 알기 쉽게 풀이하거나 자세히 서술하는 방식의 기법으로, 과학적 근거에 바탕을 두고 객관적으로 기술하는 방식이라 할 수 있다. 먼저 선행연구 등에 비추어 정부혁신에 영향을 미치는 요인들은 어떠한 것들이 있는지를 종합하여 하나의 모델을 형성한다. 또한 노무현 정부와 문재인 정부에서 추진한 우수 혁신사례들을 이러한 모델에 적용하여 해석하며 어떠한 요인들로 인해 각 사례들이 성공적으로 안착할 수 있었는지를 분석한다.

제 2 절 연구 분석틀

1. 분석 방향

정부혁신과 관련된 선행연구들은 앞서 살펴본 바와 같이 정부혁신에 영향을 미치는 많은 요인들을 제시하고 있다. 대부분의 선행연구들이 설문조사 등을 통해 정부혁신에 영향을 미칠 것으로 예상되거나 선행연구를 통해 지적된 요인들이 실제로 어떻게 영향을 미치는 것으로 나타나는지를 실증적으로 분석해왔다. 이러한 선행연구들은 실증적인 연구 성과를 후속 연구자들에게 전달한다는 점에서 의미 있었으나, 이러한 요인들이 실제 정부혁신을 추진함에 있어서 어떻게 현상적으로 발현되는지에 대한 설명, 심층적인 분석이 미흡하다는 한계가 있었다.

따라서 본 연구에서는 중앙정부 및 지방정부의 혁신을 주제로 연구한 선행연구들을 통해 정부혁신의 성과에 영향을 미치는 것으로 실증적으로 분석된 요인들을 활용하여, 정부혁신 추진 모델을 설정하고 정부혁신 사례를 통해 이 모델에 따라 각각의 요인들이 어떻게 작용하여 성공적인 정부혁신 사례로 거듭날 수 있었는지를 분석한다.

2. 정부혁신 영향요인 모델

정책과정을 주요 절차 중심으로 구분한다면, 「정책 결정-정책 실행-정책결과 산출」의 3단계의 과정으로 볼 수 있다. 각각의 과정에서 정부혁신 성과에 영향을 미치는 요인들이 어떻게 작용하는지를 사례를 통해 심층적으로 분석하고자 한다. 각각의 과정에서 정부혁신 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 선행연구 결과를 통해 실증적으로 확인된 내용들로 재배치한다. 선행연구들은 다양한 측면에서 정부혁신의 성공에 영향을 미치는 요인들을 분류한 바 있다. 이러한 분류는 크게 사회적 환경

및 대국민 정책 지지도 등의 외부 환경적 요인과 기관장, 조직구성원을 포함한 인적 요인, 내부 의사결정 및 조직 구조 등을 포함한 내부 요인으로 다시 분류해 볼 수 있다. 선행연구들의 요인들을 이러한 기준에 맞추어 재분류하면 다음과 같다. 단, 지방정부의 재정자립도와 같이 지방정부에만 적용될 수 있는 혁신 영향요인은 포함하지 않는다.

<표 4> 단계별 정부혁신에 영향을 미치는 주요 요인²⁰⁾

	정책 결정	정책 실행	정책 결과 산출
외부적 요인	대국민 정책 요구도, 정책 환경의 변화	정부혁신 저항 관리 전략	대국민 정책 지지 및 만족 수준
인적요인	기관장(관리자)의 혁신리더십 및 혁신의지	기관장(관리자)의 혁신리더십 및 혁신의지, 공무원의 혁신역량	
내부적 요인	혁신 비전·목표 및 공감대 형성, 정부혁신 관련 교육	정부혁신 관련 조직구조 및 과정, 내부 직원의 정부혁신 참여 과정	

20) 앞서 정리한 선행연구들에서 분석한 정부혁신 관련 주요 요인들을 정부혁신 추진 단계별로 선별하여 정리

제 4 장 정부혁신의 변화 및 우수 사례

제 1 절 정부별 혁신 비교

1. 노무현 정부

노무현 대통령은 그 어느 때보다도 혁신을 강조한 대통령이었다. 특히 정부의 공식명칭을 참여정부로 명명한 것에서도 국민이 국정의 주인이며 국민의 참여로 국정을 운영하겠다는 의지를 강조하는 의미를 담고 있다. 경선에서부터 네티즌의 정치참여가 대통령 당선에 큰 역할을 함에 따라 참여민주주의를 비롯한 새로운 정치 문화 및 질서에 대한 기대가 컸을 것으로 분석할 수 있다.

그 전까지의 정부혁신이 대내외적인 상황에 따라 신공공관리에 입각한 작은 정부를 지향하였다면, 노무현 정부는 단순히 작은 정부 보다는 효율적으로 일을 잘하고 다양한 서비스를 적절히 제공하는 좋은 정부라는 판단 하에 정부혁신을 추진하였다. 초기에 노무현 정부는 ‘국민과 함께 일 잘하는 정부’를 구현하는 것을 최종 목표로 능력 있는 정부, 참여하는 정부, 신뢰받는 정부를 추구하였으며 이를 위해 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정을 하위목표로 제시하는 한편, 10대 아젠다 및 30개의 세부과제를 발굴하였다.²¹⁾ 이러한 과제 설정은 2005년에 한 차례 변화를 맞이한다. 국민으로부터 신뢰받는 정부를 최상위 목표로 설정하게 되며 이를 위해 일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부를 추구하게 된 것이다. 이러한 변화에 따라 정부 혁신의 5대 목표에서도 깨끗한 행정이 빠지고 국민의 참여를 활성화하는 함께하는 행정이 추가로 반영되었다.

21) 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권 노무현 정부(2014)

특히 노무현 정부는 공무원을 혁신의 대상이 아니라 혁신을 이끄는 주체로 보았으며 공무원을 통해 공직사회의 혁신체질을 강화하여 혁신 분위기를 조성하는 것을 강하게 추진하였다. 다수 공무원이 혁신에 동참하도록 격려하여 정부혁신의 실행·확산을 통한 정책·행정 서비스의 품질을 제고하고, 혁신문화를 정착시켜 정부에 대한 대국민 신뢰를 제고하는 것이 혁신의 큰 그림이었다. 이를 위해 조직 구조 등의 포맷 변화보다는 시스템 및 공직문화 등 소프트웨어 측면에서의 혁신을 추진하여 공무원 사회와 행정의 체질을 근본적으로 개선하고자 하였다. 정권의 변화 등에도 불구하고 공무원들이 지속적으로 학습하고 국민이 원하는 것을 탐색하게 함으로써 현행 행정절차와 관행을 개선하여 자동적으로 정부의 혁신이 지속되는 것을 추구한 것이다.²²⁾

노무현 정부의 정부혁신에서는 또한 정책 품질관리와 의사결정체계를 개선하는 한편, 통계 등 정책 인프라 강화에 주력하였다. 이러한 정책체계를 개선함으로써 완성도 높은 의사결정 시스템을 구축하여 정확한 정보 및 합리적인 검토 체계를 거쳐 정책과 관련한 의사결정이 이루어 질 수 있도록 한 것이다.²³⁾

정부혁신 추진 체계는 참여정부 초기에는 정부혁신지방분권위원회와 대통령비서실 업무관리비서관실을 중심으로 구성되었다. 2005년 이후 정부혁신추진회의와 혁신관리실을 두어 정부혁신을 총괄 조정하도록 하여, 혁신 추진 체계를 공식화하는 한편 강력한 혁신 추진력을 부여하였다. 또한 행정자치부 정부혁신본부에 정부혁신관리위원회와 정부혁신관리평가단을 설치하고 중앙부처 및 지자체에 혁신담당관을 두어 정부혁신을 추진하도록 하였다. 2006년 이후에는 기획예산처의 공공혁신본부를 통해 공공부문으로까지 혁신을 확산해가는 등 다양한 주체들을 통해 광범위하게 정부혁신을 추진해가는 다층적인 관리 구조를 가지고 있었다. 또한

22) 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권 노무현 정부(2014:227)

23) 정부혁신에 대한 이론적 연구결과: 참여정부 정부혁신에 대한 논리적 구조 연구(9쪽)

로드맵을 활용하여 단계적, 전략적인 정부혁신을 추진하는 한편 상시적인 학습과 토론을 실시하였으며 정부혁신평가를 통해 혁신이 적절히 추진되고 있는지를 점검하고 관리하였다. 연도별로 정부혁신을 추진한 로드맵을 정리하면 아래와 같다.

<표 5> 노무현 정부의 정부혁신 단계²⁴⁾

연도	주요 내용
2003	정부혁신 로드맵 작성
2004	혁신관리 도입 마인드 확산
2005	혁신과제 추진 매뉴얼을 통한 혁신의 확산
2006~	혁신의 내재화

또한 노무현 정부의 혁신은 특히 전자정부 혁신에서 두각을 뚜렷이 나타낸다. 정부업무관리 시스템을 구축하는 한편 온라인 국민 참여를 확대하는 등 온라인을 통한 국민의 참여 기반을 마련하였다. 이러한 혁신은 국제적으로 가시적인 성과를 거두었다. UN 전자정부 평가에서 5위권에 진입하였으며 노무현 정부 때 구축된 인프라를 기반으로 향후 세계 최고의 전자정부 시스템 구축으로 이어질 수 있었다. 뿐만 아니라 조달청의 전자조달시스템인 나라장터와 행정안전부의 민원 24, 기획재정부의 dBrain은 각각 2003년, 2011, 2013년에 UN 공공서비스 상을 수상하는 등 대외적으로도 가시적인 성과를 보였다.

노무현 정부의 정부혁신에 대해서는 다양한 평가가 상존하고 있다. 부정적인 측면으로는 대통령의 혁신의지에 기반한 탑다운 방식의 혁신이었으며, 공무원의 혁신 피로도가 상당히 컸고 정부의 소프트웨어 측면에서의 혁신이 중점적으로 추진되는 과정에서 실제 국민의 혁신 체감도가 낮

24) 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권 노무현 정부(2014:234)에서 행정자치부 자료(2005)를 재인용하여 편집

았다는 평가가 있다. 이러한 부정적인 평가가 있는 반면, 노무현 정부는 공직사회의 문화를 개선하는 소프트웨어 측면의 변화를 꾀했다는 의의와 정부와 공공 부문의 성과관리 개념을 강화하고 일회적인 혁신이 아니라 상시적으로 변화가 일어날 수 있도록 체질 개선을 도모하였다는 점에서 기존의 정부혁신과는 차별성을 가지는 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾

2. 문재인 정부

문재인 대통령은 2018년 3월에 각 기관별로 상향식으로 의견을 수렴하여 만든 「정부혁신 종합 추진계획」을 발표하면서 정부혁신을 이끌어 나갈 의지와 계획을 보였다. 이 계획에서 문재인 대통령은 국민의 삶의 질을 개선하는 정부운영으로 전환하고, 참여 민주주의를 완성하는 한편 자발적인 정부혁신을 통해 신뢰받는 정부를 구현하고자 하였다.²⁶⁾ 국민이 주인인 정부를 실현하는 비전을 위해 참여와 신뢰를 통한 공공성 회복을 목표로 설정하였으며, 사회적 가치, 참여와 협력, 신뢰받는 정부를 3대 전략으로 정하였다. 이러한 전략들을 통해 2022년까지 OECD 더 나은 삶의 질 지수(BLI) 10위권, OECD 정부신뢰도 10위권, 국제투명성기구 부패인식지수 20위권 진입을 목표로 하고 있다.

2019년에는 2018년의 종합추진계획의 비전, 목표, 전략을 유지하되 역점과제를 발굴하여 집중적으로 추진하며 기존 과제를 보완하고 발전시켜 지속하는 방향으로 정부혁신 추진계획을 수립하였다. 특히 2019년 정부혁신 추진방향을 혁신적 포용국가를 뒷받침하는 포용적 행정을 구현하고, 국민이 생활 속에서 체감할 수 있는 혁신성과를 창출하며, 공직사회의 변화가 지속될 수 있는 계기로서 정부혁신 추진을 계획하고 있다²⁷⁾

25) 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권 노무현 정부(2014:277~288)

26) ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 정부혁신 종합 추진계획(2018.3. 행정안전부 등 관계부처 합동)

27) ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 2019년 정부혁신 종합 추진계획(2019.2. 행

<표 6> 2019년 문재인 정부의 정부혁신 추진 과제²⁸⁾

전략 1. 사회적 가치 중심 정부	1. 사회적 가치를 실현하는 재정혁신 ① 사회적 가치를 실현하는 재정투자 확대 ② 새로운 가치를 창출·실현하는 ‘공공구매조달’ 혁신
	2. 포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신 ① 적극적이고 전문적인 공직사회 구현 ② 유능하고 유연한 문제해결형 조직 운영 ③ 공공부문 여성임용 목표제 ‘10·20·40’ 추진
	3. 공공서비스 사각지대 해소로 포용적 행정 구현 ① 공공서비스 사각지대 해소 ② 찾아가는 현장 서비스 확대
전략 2. 참여와 협력	4. 국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대 ① 예산·조직·법령 등 핵심정책과정에 국민참여 확대 ② 참여를 통한 사회·지역 문제 해결기반 구축
	5. 정보와 데이터 등을 국민 중심으로 개방 ① 국민 관심정보를 알기 쉽고 투명하게 공개 ② 국민 중심 공공데이터 개방·활용 확대 ③ 공공시설 개방 확대
	6. 기관 간 장벽을 허물어 협력하는 정부 ① 범정부 협업 촉진 ② 관할·공간을 뛰어넘는 협업모델 확산
전략 3. 신뢰받는 정부	7. 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현 ① 공직윤리 강화 및 불공정·부조리 척결 ② 성희롱·성폭력 걱정 없고, 보복 없는 근무환경
	8. 국민 편의를 높이는 공공서비스 혁신 ① 선제적·예방적 공공서비스 확대 ② 디지털 기술 기반 공공서비스 혁신
	9. 문제 해결 능력을 갖춘 유능한 정부 ① 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화 ② 정부의 일하는 방식 혁신

정안전부 등 관계부처 합동)

28) ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 2019년 정부혁신 종합 추진계획(2019:12)

혁신 추진체계 측면에서는 대통령 비서실에 제도개혁비서관을 두고 정부혁신과 관련된 사항을 조정하고 있다. 또한 정부 내부적으로도 정부혁신을 추진할 수 있도록 행정안전부 내에 혁신기획과를 두는 한편, 이와 별도로 정부혁신추진단을 설치하고 대통령령으로서 「정부혁신추진협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」을 제정하고 정부혁신국민포럼과 정부혁신추진협의회를 출범시켰다. 또한 2018년에 달성한 정부혁신 성과들을 엮은 책자를 발행하는 등 취임 이후의 혁신 성과를 홍보하고도 있으나, 아직 임기 초기에 있다는 점에서 보다 명확한 정부 혁신 성과 및 한계를 논의하기 위해서는 앞으로의 혁신 추진 방향과 성과 등을 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

3. 종합

그동안 정부는 집권 당시에 직면한 행정환경의 변화에 따라 국민의 대국민 정부 만족도를 향상시키기 위해 지속적으로 노력해왔다. 정부혁신은 크게 비전과 목표를 설정하고 그에 따른 하위 과제를 선정하여 추진하는 방식으로 이루어져왔으며, 특히 새로운 정책을 추진하는 정책혁신에 국한되지 않고 일하는 방식의 변화 등 공직사회 내부의 시스템 변화도 병행하여 지속적으로 추진되어 왔다.

노무현 정부와 문재인 정부의 혁신을 비교하는 경우, 정부혁신을 통해 정부에 대한 국민의 만족도 및 신뢰도를 제고하려는 큰 목적은 같다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 노무현 정부는 정부혁신의 결과로서 할 일을 제대로 하는 정부를 지향하였으며 문재인 정부는 정부혁신을 통해 국민이 주인인 정부를 구현하고자 하였으나, 이는 큰 맥락에서 국민의 정부에 대한 만족도 제고를 지향한 것으로 볼 수 있다. 추진체계에 있어서도 정부혁신과 관련하여 청와대에 관련 기구를 설치하고 역할을 분담하는 한편, 정부혁신을 전담하여 추진할 수 있는 행정 조직을 설치하여 운

영함으로써 정부혁신이 효과적으로 추진하고 관리할 수 있도록 한 점에서 두 정부의 정부혁신은 유사성을 가진다.

다만 노무현 정부는 전자정부 고도화 및 행정조직 내의 업무 체계 등을 변화시킴으로써 시스템적인 측면에서도 정부혁신을 추진한 반면, 문재인 정부는 “국민이 삶 속에서 정부혁신을 체감할 수 있도록 하기 위한”²⁹⁾ 목적으로 노무현 정부에 비해서는 보다 국민 체감도가 높은 정책 등을 통해 정부혁신을 추진하고자 한 점에서 차이가 있다고 볼 수 있다.

제 2 절 정부혁신 우수사례 판단 기준

정부혁신사례가 성공적인지를 판단하기 위해 본 연구에서는 각각의 정부에서 활용한 혁신평가 및 혁신평가 등을 통해 발굴된 혁신 우수사례를 분석하고자 한다. 혁신평가는 당시의 혁신 기조를 충실히 담아내고 있고 다양한 전문가의 자문의견을 수렴하여 만들어진다는 점에서 일정 부분 이상의 전문성을 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다.

혁신 평가는 2004년 정부혁신관리 평가를 비롯하여 노무현 정부에서 지속적으로 이루어져왔으며, 문재인 정부에서도 2018년 정부혁신 평가를 실시하였고 2019년에도 지속적으로 평가를 추진할 계획이다. 정부혁신평가는 매년 전년도 평가를 실시하면서 나타나는 문제점을 보완하거나 새로운 환경의 변화를 반영하는 등 꾸준히 개선되었지만, 그 당시 집권하고 있는 정부가 지향하는 가치는 임기 내에는 고정적인 측면이 크고, 평가의 변화로 인한 일선 공무원 및 정책 집행 현장의 혼란을 최소화하기 위해 급진적으로 바뀌기보다는 조금씩 개선되는 성격을 가지는 점을 고려하여 노무현 정부와 문재인 정부에서 실시된 평가 기준을 1개씩 살펴보고자 한다.

29) 국민이 주인인 정부를 실현하는 2019년 정부혁신 종합 추진계획

다만 작은 정부나 사회적 가치를 지향하는 것과 같이 각 정부마다 추구하는 행정 이념은 시간의 흐름에 따라, 그리고 각각의 정부가 처한 사회적 배경에 따라 다르게 운영될 수 있다. 과거 야경국가에서 복지국가로 발전하였다가 다시 작은 정부로 회귀하는 정부의 지향점 변화 추세는 행정환경의 변화에 따라 정부가 지향하는 모습과 역할 역시 지속적으로 변화하고 있음을 보여준다. 따라서 바람직한 정부의 형태 및 규모와, 보편적으로 옳은 특정 방향이 있다고 보기 어려운 점이 있다. 그러므로 이하에서는 정부운영 기조는 각각의 정부가 지향하는 행정 이념 등과 별개로 보편적으로 적용될 수 있는 요인들을 중점적으로 확인한다.

1. 혁신관리평가

노무현 정부에서 실시한 혁신관리평가는 정부혁신의 확산과 실천이 성공적으로 이루어질 수 있도록 성과 중심의 평가체계를 구축하는 것을 기본 방향으로 하였다. 부처별로 사전에 성과 목표와 지표를 구체적으로 수립하고 추진 과정상의 문제점을 찾아내 방향성을 제시하는 한편, 실질적인 혁신 성과를 낼 수 있도록 하여 「사전-과정-성과」로 연계되는 입체적인 평가를 실시하였다. 특히 혁신평가를 국무조정실에서 실시하는 정부업무평가의 총 비중 중 35%를 차지하도록 한 것으로 보아 종합적인 정부평가 내에서도 혁신관리평가를 특히 중요하게 생각한 것으로 분석할 수 있다. 또한 혁신관리 평가의 주요 분야를 혁신역량, 혁신 과제 2개 부문으로 구분하고 각각의 분야를 혁신 리더십, 학습과 역량, 그리고 과제 추진 성과 등 세부 영역으로 구분하여 혁신에 관련된 종합적인 평가를 실시하였다. 평가 실시체계 측면에서는 설문은 전문 조사기관을 통해 실시하는 한편, 평가는 독립된 혁신관리 평가단이 수행하도록 하였다.³⁰⁾

30) 2005년도 혁신관리평가 지침(행정자치부)

노무현 정부의 2005년 혁신관리평가 지침에서는 정책·행정서비스의 품질 향상에 대한 고객만족도와 혁신과제의 실행과 확산을 통한 부처의 혁신 수준을 당해 연도의 성과지표로 설정하였다. 또한 혁신관리계획과 혁신관리평가의 상호 연계를 통하여 「혁신계획-평가-환류」의 선순환 구조를 확립하고자 하였다. 2005년 혁신관리평가의 구체적인 평가 지표는 다음의 표와 같다.

<표 7> 2005년 혁신관리평가 평가지표³¹⁾

평가부문	평가요소	평가 내용	가중치
혁신역량	○혁신 리더십 - 기관(장)의 역량	- 기관 비전·미션·혁신전략의 타당성 - 기관장의 혁신 리더십 - 성과관리 및 정책품질 구현 노력도	40
	○학습과 역량 - 혁신조직·문화 - 학습과 활동 - 혁신성과관리	- 혁신관리부서장의 역할, 혁신추진 조직 적정성, 혁신문화 확산 정도 - 학습여건 조성 정도, 학습지원 활동의 구체성, 학습결과 활용 노력 - 혁신성과관리시스템 구축, 혁신 성과보상체계 운영, 혁신성과 활용 및 확산 노력	
혁신과제	○기본과제	- 과제의 종류에 따라 3개 과제군으로 분류하며 ①사전평가는 과제의 중요도·난이도 등을, ②과정평가는 과제추진 정도를, ③성과평가는 목표대비 달성도 등을 평가	60
	○부처추진 과제 - 공동혁신과제 - 고유과제		
	○기관 간 협력 (가감점)	- 과제 추진상의 기관간 (비)협력 사례를 발굴하여 해당기관에 가감점 부여	
계			100

31) 2005년도 혁신관리평가 지침(행정자치부)

2005년 혁신관리평가지표에 따르면 혁신역량의 경우, 선행연구에서 정부혁신에 영향을 미치는 중요한 요인으로 지적된 기관장의 리더십 및 조직 내부의 혁신역량을 강화하고 있는지를 평가하고 있다. 혁신과제의 경우 과제의 콘텐츠에 따른 내용측면에서의 평가가 주로 이루어진 것으로 볼 수 있고, 기관 간 협력도에 따른 가감점 항목은 정부혁신의 저해요인인 타 기관과의 업무 칸막이 제거 등을 평가한 점에서 적절한 평가 지표인 것으로 볼 수 있다.

특히 혁신 리더십에 대한 평가는 기관장의 종합적인 혁신 역량을 평가하기 위해 실적보고서 뿐 만 아니라 실제 기관장 면담을 통해 평가가 진행되었다. 혁신 리더십은 조직 구성원들에 대해 혁신 비전·미션 및 혁신목표와 전략을 정확히 이해하고 공유시키려는 기관장의 의지와 전략 달성 노력도, 성과관리체계 및 시스템 구축·운영 노력도와 기관장의 정책품질 구현 노력도를 종합적으로 평가하였다. 이는 앞서 선행연구를 통해 살펴본 기관장의 혁신의지를 적절하고 심층적으로 평가하는 지표인 것으로 볼 수 있다.

학습과 역량은 조직 내 혁신 관리 부서장의 역할과 혁신 추진 조직의 적정성, 혁신 문화 확산 정도를 평가하였다. 또한 조직 구성원 간의 학습 여건 조성 정도와 학습 지원 활동을 지원하는 편의·예산·인사 등의 구체성, 학습결과를 혁신과제와 연계하는 등의 결과 활용 노력을 평가하였다. 이는 정부혁신에 영향을 미치는 요인 중 조직 구성원 간의 혁신에 대한 공감대를 형성하고 정부혁신에 참여할 수 있는 기제를 적절히 마련하였는지를 평가한 것으로 볼 수 있다. 또한 혁신성과 관리 영역의 평가를 통해 혁신 성과 관리 시스템을 구축하여 적절히 운영하고 직원에 대한 보상체계로 연결하여 운영하며 이러한 성과를 지속적으로 개선하고 확산하고자 하는 노력을 평가 하였다. 이는 선행연구를 통해 살펴본 요인 중 혁신 성과를 실질적으로 산출함으로써 대국민 정책지지 및 만족 수준을 제고하였는지를 평가하는 평가지표로서 유의미하다고 분석할 수 있다.

2. 2018 정부혁신평가

문재인 정부는 중앙행정기관의 2018년 기관별 정부혁신 추진실적을 평가하여 2019년 1월에 발표하였다. 평가결과는 기관별 최종 득점을 환산하여 정부업무평가의 특정평가에 10점 반영하였다. 학계, 연구원, 시민단체 등 전문가로 구성된 정부혁신평가단과 지역, 연령 등을 고려하여 선발된 200명의 국민으로 구성된 국민평가단, 평가지표 관련 소관부처 평가단³²⁾을 활용하여 이루어진 평가의 평가지표는 아래의 표와 같다

<표 8> 2018년 정부혁신평가 평가지표³³⁾

평가항목		평가지표
혁신 준비 (15)	사회적 가치를 위한 혁신 인프라	실행계획의 충실성
		혁신 추진 기반
혁신 실행 및 성과 (75)	사회적 가치 중심 정부운영	사회적 가치 구현을 위한 균형인사, 인권개선 및 구매
		사회적 가치를 강화하는 정책 조정 노력
	참여와 협력	정책 모든 과정에 국민 참여 확대
		국민이 체감하는 공공자원 개방
		협업·조정·갈등관리
	넓은 관행을 깨는 신뢰받는 정부	공정하고 청렴한 공직사회 구현
국민중심 행정혁신 추진		
대표사례(10)		기관대표 혁신사례

32) 여성 의사결정 권한·성평등 기여도(여가부), 인권개선(인권위), 중증장애인·중소기업 생산물품 구매(복지부, 중기부), 협업·조정·갈등관리(국조실), 신뢰도(외부 전문기관), 청렴도(권익위) 등 과제 주관부처가 평가한 결과를 반영

33) 2018년도 중앙행정기관 정부혁신평가 시행계획(행정안전부)

이러한 정부혁신 지표는 문재인 정부가 사회적 가치를 정부혁신의 주요 가치로 설정하고 있는 점을 크게 반영하고 있다. 다만 사회적 가치는 사회적인 관념 및 행정이 지향하는 가치에 따른 부분이기 때문에 분석에서 제외한다. 혁신실행 및 성과 중 참여와 협력, 낯은 관행을 깨고 신뢰받는 정부에 대한 평가지표를 살펴보면 국민의 참여를 통한 혁신과 국민이 체감할 수 있는 변화를 평가하고 있다. 이는 앞서 살펴본 정부혁신 영향 요인 중 외부적 요인에 대한 평가로 볼 수 있다. 혁신을 성공적으로 추진하기 위해 혁신을 저해할 우려가 있는 외부적 요인을 적절히 다루었는지를 평가하고 있으며, 협업·조정·갈등관리의 경우에는 혁신을 저해할 우려가 있는 외부적 환경에 얼마나 적절히 대응하고 있는지를 평가한다. 또한 낯은 관행을 깨는 신뢰받는 정부는 공직사회의 청렴성을 평가하여 공무원의 역량을 평가하는 것으로 볼 수 있으며, 국민중심의 행정혁신 추진을 평가하여 혁신에 대한 대국민 만족도를 점검하고 있는 것으로 판단된다. 이처럼 2018년 정부혁신평가에도 선행연구에서 제시하고 있는 정부혁신에 유의미한 영향을 미치는 요인들이 적절히 반영되어 평가가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 해당 평가에서는 해양수산부(우수사례 : 벤처형 조직 운영을 통한 ‘오션 드론 555’ 전략 수립 등), 국세청(우수사례 : 세금신고 서류 간소화, 보이는 ARS도입 등) 등 12개 기관이 혁신 우수 기관으로 선정되었으며, 이 기관들은 국민이 체감할 수 있는 기관의 대표적인 혁신 사례가 있는 것으로 분석되었다.

또한 정부혁신평가와 별도로 2018 정부혁신 우수사례 경진대회를 개최하여 국민이 우수사례를 직접 선정할 수 있도록 하였다. 우수사례 선정은 1차 서면심사, 2차 온라인심사, 3차 최종 심사를 통해 이루어졌으며, 서면심사의 경우 사회적 가치구현, 참여와 협력, 창의성, 정책 중요도와 관련하여 평가지표가 설정되었다. 참여와 협력 지표는 사업운영, 정책수립 과정에 국민 참여 여부, 기관 간 경계 없는 협업 추진 실적, 공공자원 등을 주민에 전면 개방한 실적, 참여와 협력 추진에 따른 구체적인

성과를 중점적으로 평가하였다. 또한 창의성에서는 ICT 기술을 활용한 새로운 서비스 또는 기존 서비스 개선 등을 중점적으로 평가하였다. 우수사례 경진대회의 경우에도 정부혁신이 성공적으로 추진될 수 있도록 외부 환경요인들을 어떻게 조율하였는지와 국민이 체감하는 혁신 성과를 중심으로 평가함으로써 적절하게 우수사례를 선정한 것으로 보인다.

3. 정부혁신 평가기준 비교·분석

두 정부의 정부혁신 평가 기준을 비교하면 다음과 같이 분석할 수 있다. 먼저 공통적으로 두 정부는 기관간의 협력과 조정을 평가지표에 반영하여, 정부혁신의 중요한 요인으로 본 것으로 분석할 수 있다. 다만 노무현 정부에서는 가감점 항목으로 반영되어 있다는 점에서, 문재인 정부에서 협력은 좀 더 중요한 의미를 가지는 것으로 볼 수 있다.

두 정부의 평가 지표의 가장 큰 차이는 문재인 정부의 평가지표는 가치 지향이 분명하다는 점이다. 노무현 정부의 지표는 정부혁신이 어떤 것인지에 대한 가치 판단 및 지향을 반영하여 보편적으로 활용할 수 있는 지표인 반면에, 문재인 정부의 지표는 사회적 가치를 평가지표 전면에서 내세우고 있는 것이다. 또한 노무현 정부의 지표는 각 기관이 혁신을 추진해가는 시스템에 대한 평가를 중요한 부분으로 추진하고 있으나, 문재인 정부의 지표는 실제적으로 국민이 체감할 수 있는 성과를 낸 부분에 대해 중점적으로 지표를 설계하여 평가를 실시하였다. 이는 두 정부가 정부 혁신에 대해 설정한 비전이 상이한 점에서 비롯된 것으로 분석할 수 있다. 노무현 정부는 정부의 시스템 측면에서의 혁신을 중요하게 생각하고 추진한 것에 비해 문재인 정부는 국민이 느낄 수 있는 구체적인 결과가 혁신의 중요한 부분인 것이다.

이처럼 정부혁신이 얼마나 실효성 있게 추진되었는지를 평가하는 지

표에는 정부혁신에 영향을 미치는 변인들이 얼마나 유의미하게 관리되었는지가 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 다만 범정권적으로 보편적으로 적용될 수 있는 평가지표만 포함된 것이 아니고 해당 정부에서 지향하는 사회적인 관념과 가치가 포함된 경우도 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 정부혁신은 비단 행정적인 프로세스 측면에만 국한된 것이 아니며 사회 가치와 분리될 수 없다는 것을 확인할 수 있다.

다만 이러한 가치적인 측면에서의 정부혁신은 행정환경의 변화 등에 따라 정부마다 지향점이 달라질 수 있어, 이번 연구에서는 행정이 지향하는 가치와 양립할 수 있는, 정부혁신에 공통적으로 영향을 미치는 요인들을 중점적으로 분석하고자 한다. 또한 단순히 관련 재정을 확충하여 서비스 대상을 넓히는 방식의 기존 정책 확대에 대한 분석을 지양하고, 근본적으로 내부 관리의 변화 혹은 전면적으로 새로운 정책을 추진한 사례를 중점적으로 선정하여 분석하고자 한다.

제 3 절 정부혁신 사례 비교 분석

이하에서는 노무현 정부와 문재인 정부에서 선정된 정부혁신 우수 사례에는 어떠한 것들이 있는지를 구체적으로 살펴보고, 각 정부에서 선정된 사례를 앞서 정부혁신 추진 유형을 분류한 4개의 카테고리(①행정내부관리 혁신, ②정책 콘텐츠 혁신, ③정책 전달 프로세스 혁신, ④거버넌스 혁신)로 구분하여 정리한다.³⁴⁾ 또한 이를 토대로 각 정부에서의 우수 사례는 어떻게 다른지, 이러한 혁신 우수사례에서 역으로 도출할 수 있는 정부혁신의 의미는 무엇인지에 대한 분석을 실시한다.

1. 노무현 정부

노무현 정부에서는 2005년에 정부혁신 사례집을 발간한 바 있다. 정부혁신 우수사례집은 정부혁신관리 평가 등에서 우수사례로 선정된 25개 사례를 총 3권으로 엮어 발간한 책자이다. 각각의 책자들은 업무 프로세스 및 관리기법 개선 사례(1권), 기존의 권위적인 조직문화를 개선하여 행정문화를 변화시킨 사례(2권), 정부사업과 행정서비스 과정에서 정부서비스의 고객인 국민의 만족도를 개선시킨 사례(3권)를 담고 있다. 해당 사례집에 소개된 정부혁신사례를 분류하면 다음의 표와 같다.

34) 사례집에 서술되어 있는 내용을 참고하여 각각의 사례가 어떤 부분에서 해당 사례가 혁신이라고 볼 수 있는지를 중심으로 판단하여 각각의 카테고리에 가장 가까운 것 중 하나로 반드시 구분하였다. 예를 들어 문재인정부의 21번 사례인 「국민 눈높이에 맞는 정부인사, 국민 추천제로 실현」은 민간인이 공직으로 진입할 수 있도록 한 점에서 행정내부관리 혁신으로도 볼 수 있으나, 해당 제도 외에도 민간에서 공직으로의 진입경로는 다양화되어있고 특히 사례집에는 국민의 참여를 통한 인재추천이라는 점을 강조하고 있어 본 연구의 분석에서는 거버넌스 혁신으로 집계한다.

<표 9> 노무현 정부의 정부혁신 우수 사례

순	내용	소관부처	유형
1	고객지향적 유비쿼터스 조달행정 구현	조달청	프로세스
2	해상범죄단속을 위한 해양경찰청과의 MOU 체결	관세청	행정내부관리
3	세계 최초의 유비쿼터스 기술 특허정보 제공	특허청	컨텐츠
4	성과중심의 인사관리를 위한 통합평가시스템 구축	산업자원부	행정내부관리
5	근로자 임금 보호를 위한 시스템 구축	노동부	행정내부관리
6	우정업무 불량률 개선을 위한 변화	정보통신부	행정내부관리
7	직무성과계약제 도입	중앙인사위원회	행정내부관리
8	체계적이고 과학적인 수증 발굴 조사체계 확립	문화재청	컨텐츠
9	‘음주서류도우미’개발	경찰청	프로세스
10	함께하는 혁신으로 거친 강물도 거슬러 올라간다!	기획예산처	행정내부관리
11	일할 맛이 나는, 생명력 넘치는 조직 만들기	국세청	행정내부관리
12	스스로 등대가 된 작은 연구실	해양수산부	행정내부관리
13	가자, 정책 현장속으로!	문화관광부	거버넌스
14	학습이 없이는 혁신도 없다!	병무청	행정내부관리
15	따뜻한 마음까지 통관해 드립니다!	관세청	프로세스
16	투명유리가 가져다 준 희망의 선물	교육인적자원부	행정내부관리
17	머리를 맞대고 최고의 지식 그룹을 만들다	중앙인사위원회	행정내부관리
18	화물처리 소요시간 단축	관세청	프로세스

19	단독정화조 청소 관련 민원 해결	환경부	거버넌스
20	수요자의 필요에 맞춘 산업기상서비스 제공	기상청	컨텐츠
21	선원·여객의 거주환경 개선을 통한 해양사고 예방	해양수산부	컨텐츠
22	구인업체와 구직 산업기능 요원 매칭	병무청	컨텐츠
23	정보화마을 조성을 통한 정보격차 완화	행정자치부	거버넌스
24	‘사과사랑동호회’로 농업인의 어려움 해소	농촌진흥청	컨텐츠
25	국민중심 마인드로 랩의 환경호르몬 걱정 해소	식품의약품 안전청	컨텐츠

2. 문재인 정부

문재인 정부 역시 정부혁신을 여러 기관에서 벤치마킹하도록 지원하고 확산시키기 위한 목적으로 2018년에 정부혁신 우수 사례집을 발간한 바 있다. 다만, 2018 정부혁신 100대 사례집은 비단 중앙정부 뿐만 아니라 광역, 기초를 포함한 지방자치단체, 공공기관의 혁신 사례를 포함하고 있어 중앙정부(공공기관 등과의 공동 우수사례 포함)에서의 혁신 우수사례 중심으로 선별하여 정리하면 다음과 같다.

<표 10> 문재인 정부 중앙정부의 정부혁신 우수 사례

순	내용	소관부처	유형
1	취약계층에게 따뜻한 에너지 복지를 선물하다	산업통상 자원부	컨텐츠
2	문화유적지, 우리 모두를 위한 무장애공간으로	문화재청	컨텐츠
3	취약계층의 법률복지를 위한 법률홈닥터	법무부	컨텐츠
4	일자리 맵 서비스를 통한 취업 지원	통계청	프로세스

5	농어촌 인력난 해소를 위한 외국인 계절근로자 제도	법무부	컨텐츠
6	희귀질환 환자들에게 희망을 선물하다	보건복지부	컨텐츠
7	키즈·실버 어울림 센터	통계청	거버넌스
8	농업인 사회안전망을 통한 농가 안전 확보	농림축산 식품부	컨텐츠
9	사회적 약자, 산림 휴양 서비스를 누리다	산림청	컨텐츠
10	소방차 길 터주기로 골든타임을 확보	소방청	거버넌스
11	장애인 운전면허 취득 지원	경찰청	컨텐츠
12	군 사망자 유족의 말. 새겨들겠습니다	국방부	컨텐츠
13	산재 신청할 때 사업주 날인 필요 없어요	고용노동부	프로세스
14	다부처 협업해서 119전문 인력 확보	소방청	행정내부관리
15	국민청원 안전검사제	식품의약품 안전처	거버넌스
16	아이가 보내는 위기신호, 빅데이터로 찾는다	보건복지부	컨텐츠
17	디지털 성범죄 피해 정부가 지원합니다	여성가족부	컨텐츠
18	맞벌이 가정 지원군 온종일 돌봄	교육부	컨텐츠
19	사업체 실내지도 조사를 통한 국민안전증진	통계청	컨텐츠
20	온라인청년센터로 청년정책 한 눈에!	고용노동부	거버넌스
21	국민눈높이 맞는 정부인사, 국민추천제로 실현	인사혁신처	거버넌스
22	도시 숲 확대해서 삶의 질을 개선해요	산림청	컨텐츠
23	체납 외국인 부처협업으로 납부 완료	법무부	행정내부관리
24	도로기상정보를 확인하고 안전운행하세요	기상청	컨텐츠

25	지방행정인허가데이터는 창업 도우미	행정안전부	컨텐츠
26	정부합동 민원센터를 통한 민원 공금증 해결	국민권익위원회	행정내부관리
27	공공자원 공동협의체에서 공간을 빌려드려요	중소벤처기업부	컨텐츠
28	자동차에 대한 모든 정보 한방에 해결	국토교통부	프로세스
29	정부 조직을 민간벤처기업처럼 운영하다	해양수산부	행정내부관리
30	블록체인을 이용해 축산물 이력을 관리	농림축산식품부	프로세스
31	공문서 제출에서 처리결과까지 한번에 해결	행정안전부	프로세스
32	해외 직구 반품과 환급이 달라졌어요	관세청	컨텐츠
33	연말정산도 스마트폰으로 하세요	국세청	프로세스
34	자가 사용 의료기기 수입이 간편화	식품의약품안전처	프로세스
35	언제 어디서든 편리하게 인터넷으로 공증	법무부	프로세스
36	모바일로 지방세 고지서 받으니 정말 편해요	행정안전부	프로세스
37	주택청약도 인터넷서 편리하게 신청	국토교통부	프로세스
38	조달업체 등록시 온라인으로 쉽게 하세요	조달청	프로세스
39	온라인으로 간편하게 출생신고	행정안전부	프로세스
40	해외에 계신 유공자도 늘 기억하고 있습니다	국가보훈처	프로세스
41	장애인 전용 주차장은 배려입니다	과학기술정보통신부	컨텐츠
42	병적별도관리제도를 통한 공정하고 투명한 병역이행	병무청	컨텐츠
43	대기오염물질,배출방지시스템으로개선	환경부	컨텐츠
44	원산지 증명서 발급을 클릭 한번에	관세청	프로세스

3. 우수사례 비교 분석

노무현 정부와 문재인 정부의 정부혁신 성공 사례들을 분야별로 분류하여 우수 사례 내에서 차지하는 비중을 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 11> 노무현 정부와 문재인 정부의 분야별 혁신 우수사례 비중

구분	내부관리	컨텐츠	프로세스	거버넌스
노무현 정부	11 (44%)	7 (28%)	4 (16%)	3 (12%)
문재인 정부	4 (9%)	21 (48%)	14 (32%)	5 (11%)

한 눈에 보아도 노무현 정부의 정부혁신 우수사례는 시스템 혁신을 포함하여 내부관리에 집중적으로 분포하고 있음에 비해, 문재인 정부의 정부혁신 우수사례는 정책 컨텐츠 혁신 및 정책 전달 프로세스 혁신에 집중적으로 분포되어 있음을 알 수 있다. 이는 노무현 정부와 문재인 정부의 혁신의 초점이 다소 다른 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 앞서 각 정부에서 추진한 혁신의 특성을 살펴본 바와 같이 노무현 정부는 정부가 혁신을 습득하고 내재화 할 수 있도록 노력한 점에서 시스템적으로 정부혁신을 체질화하려고 노력하였다. 혁신에 대한 그러한 접근법은 행정 내부관리 혁신 사례가 발굴될 수 있도록 하고 이를 확산할 수 있도록 지원하기 위해 사례집으로 엮어져 나오게 하는 것으로 이어진 것이라 볼 수 있다.

이에 비하여 문재인 정부는 ‘국민이 주인인 정부를 실현’한다는 정부혁신의 목표에서도 알 수 있듯이 실제적으로 국민이 체감할 수 있는 정부혁신을 추구하고 있다. 따라서 이러한 초점의 차이에서 비롯하여 정부의 내부적인 조직 및 인사를 포함한 전반적인 관리체계를 개선하여 정부의 체질을 개선하는 것 보다는 궁극적으로 국민이 체감하는 행정 서비스 개선에서의 혁신사례 비중이 높게 나타난 것이다. 또한 이는 2018년 3월에 발표한 정부혁신 종합 추진계획에도 나타나 있다. 종합계획은 기존에

추진되어왔던 정부혁신은 행정 내부 혁신에 초점을 맞춰 내부 시스템 등을 개선하는 것에 집중해왔다면, 문재인정부에서는 안전·공동체 등 사회적 가치를 실현함으로써 국민의 삶의 질을 향상하는 것을 지향하는 혁신을 추진하겠다고 밝히고 있다.

하지만 이러한 차이에도 불구하고 두 정부 모두 정부혁신에 공통적으로 나타나는 요소들이 있다. 먼저 행정 내부관리 혁신에서는 부처 간의 협업을 통한 업무개선을 주요 사례로 포함하고 있다. 노무현 정부의 「해상 범죄 단속을 위한 관세청과 해양 경찰청과의 MOU체결」³⁵⁾, 문재인 정부의 「다부처 협업을 통한 119 전문 인력 확보」³⁶⁾ 등이 그러한 사례이다. 또한 정부 내부에 민간의 조직 관리기법을 도입함으로써 그동안의 조직운영방식으로는 해결이 어려웠던 문제나 운영체계 개선을 도모하는 사례들 역시 행정 내부관리 혁신의 일환으로 볼 수 있다. 노무현 정부의 「직무성과계약제 도입」³⁷⁾이나 문재인 정부의 해양수산부에서의 「벤처조

35) 세관의 단속은 국제무역선이 입·출항하는 항·포구에서 주로 이루어지기 때문에 관세청이 보유한 인력 및 장비로는 해상을 통한 밀수단속을 할 때 국제무역선이 입·출항하지 않는 항·포구 및 유·무인도에서는 단속의 어려움이 있다. 이러한 어려움을 해상의 치안을 담당하는 해양경찰과의 협조를 통해 극복함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

36) 소방청에 구축된 119 구급상황 관리센터에서 전문가인 의사 확보에 어려움이 있었으나, 행정기관(소방청) 및 공공기관(서울대학교 병원)간의 인사교류를 통해 의대 교수 2인을 소방청 직원(일반임기제 5호)으로 임용할 수 있었다. 이 과정에서 인사혁신처가 관련 법령을 적극적으로 해석하고 적용함으로써 기관간 인사교류를 승인하고, 교육부가 서울대학교 의대교수 2인 증원 요청을 수용하는 기관 간 협조를 통해 소방청의 우수 인력 확보 및 대국민 구급서비스 개선 및 우수한 정책 수립의 기반을 다질 수 있도록 지원함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

37) 기관장이 고위관리자(실·국장) 및 중간관리자(과장)과 각각 업무성과 목표 및 목표 달성을 평가하는 지표 등에 대해 공식적으로 성과계약을 맺고, 그 성과결과를 승진, 보직배치, 포상과 같은 인사평가 및 성과급 배정에 반영함으로써 관리자들과의 업무 목표 등이 명확화 되고 스스로 성과를 내기 위한 노력을 하도록 동기를 부여함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

직」³⁸⁾ 등이 이와 관련된 사례로 볼 수 있다.

또한 정책 전달 프로세스 혁신에서는 정부가 국민에게 행정서비스를 제공함에 있어 기존의 방식을 간소화하거나 전자화하여 대국민 행정서비스 접근성을 개선한 노력이 우수사례로 다수 선정되었다. 노무현 정부의 「고객지향적 유비쿼터스 조달행정 구현」³⁹⁾, 문재인 정부의 「공문서 제출에서 처리결과까지 한번에 해결(문서24)」⁴⁰⁾이 그러한 사례이다. 특히 행정서비스 제공 프로세스 개선 사례는 많은 사례가 과거의 수기 등의 방식에서 벗어나 정보통신 기술이 발전함에 따라 새로운 기술을 적용하여 업무처리 방식을 효율적으로 개선함으로써 국민의 편의성을 도모한 사례가 많았다.

또한 정책의 실질적인 내용 측면에서 국민에게 도움이 될 수 있도록 지원한 사례들 역시 정책 콘텐츠 혁신 우수사례로 다수 선정되었다. 노무현 정부의 「수요자의 필요에 맞춘 산업기상서비스 제공」⁴¹⁾ 사례와 문

38) 기존의 조직구조의 칸막이 행정을 해소하고 역량 있는 직원의 자발적인 참여를 통해 민간의 벤처기업처럼 자유롭고 창의적으로 업무를 수행할 수 있도록 부처 내에 벤처조직을 신설함으로써, 최근에 등장한 드론을 활용하여 해양수산 현장업무를 혁신할 수 있는 방안으로 「오션드론 555」 비전을 성공적으로 마련하고 발표함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다. 또한 해양수산부는 이러한 조인트벤처 1호의 성공에 힘입어 2019년 2월에 블록체인 등을 활용하여 물류·유통혁신과제를 발굴하기 위한 조인트벤처 2호를 출범시켰다.

39) 전자조달 시스템 나라장터를 구축하여 조달행정상의 거래비용을 3조 2천억원을 절감(민간의 비용절감 2조 9천억원 포함)하는 것 뿐 만 아니라 정보공개, 수의계약 공개 등 과정을 투명하게 공개함으로써 행정의 생산성과 투명성을 획기적으로 개선하여 정부혁신 우수사례에 선정되었다.

40) 기존에는 국민이 공문서를 제출하기 위해서는 문서를 작성하여 관공서를 직접 방문하거나 우편으로 보내는 과정에서 많은 비용이 발생하고, 공무원 역시 문서를 보관하고 등록하기 위해 행정절차가 많이 소요되었으나, 문서 24서비스를 통해 PC를 이용해 인터넷으로 관공서에 공문서를 제출하거나 받을 수 있도록 민·관 전자문서 유통 시스템을 구축함으로써 공문서 송·수신의 편의를 대폭 개선함으로써 정부혁신 우수사례에 선정되었다.

재인 정부의 「농어촌 인력난 해소를 위한 외국인 계절근로자 제도」⁴²⁾가 그러한 사례이다. 특히 문재인 정부에서는 노무현 정부에 비해 정책의 콘텐츠 측면에서 행정서비스를 혁신한 사례들이 다수 선정되었다. 이는 문재인 정부의 정부혁신의 비전이 국민이 주인인 정부를 실현하는 것이라는 것과, 이러한 비전을 실현하기 위한 실천전략 목표로 2022년까지 OECD 더 나은 삶의 지수(BLI) 10위권에 진입하는 것을 설정한 점에서 구체적으로 국민의 삶을 개선할 수 있는 사례들을 우수사례로 본 것으로 분석할 수 있다.

국민의 참여를 통해 정부를 혁신하는 거버넌스 혁신 측면에서도 노무현 정부와 문재인 정부는 모두 정부혁신 우수사례를 선정하고 있다. 노무현 정부에서의 우수 사례는 「가자, 정책현장 속으로!」⁴³⁾가 선정되었으며, 문재인 정부에서의 우수사례는 「국민청원 안전검사제」⁴⁴⁾가 선정되었

41) 기존에는 일반적인 예보 중심으로 구성된 산업기상정보를 분야가 다른 기관들에 일괄적으로 제공해왔으나, 특수 산업을 대상으로 특화된 정보를 제공하고 수요자의 필요에 따라 지원되는 맞춤형 정보 및 산업 현장에서 실제로 필요로 하는 특수한 기상예측자료를 제공함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

42) 저출산·고령화로 농번기에 일손을 구하기 어려운 농어촌의 고충을 해결하기 위해 외국인들이 단기 취업비자로 입국하여 농어촌이 바쁜 시기에 일손을 지원하고 90일 이내에 귀국하는 제도를 도입함으로써, 농번기·성어기에 단기간에 합법·효율적으로 외국인 노동자를 고용할 수 있게 하여 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

43) 문화관광부는 정책현장을 방문하여 정책 대상자 및 현장의 전문가들을 만나 현장을 체험하고 학습함으로써 현장의 생생한 목소리와 애로사항을 듣고 어려움을 해결할 수 있는 정책제안을 발굴할 수 있도록 정책현장 체험 교육을 실시하였다. 현장과 직접 소통하고 정책 대상자들의 목소리를 정책에 반영함으로써 공연연습실 건립 및 소도구 보관소 건립사업에 대한 신규예산을 반영하는 등의 성과를 냈고 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

44) 식품의약품안전처는 그동안 소관 물품에 대하여 언론, 국회 등의 지적이 있거나 사회적인 이슈가 발생한 물품에 대하여 수거 및 검사를 정기적으로 실시하였으나 이는 국민 공통 관심사 및 사회적 요구 반영에 한계가 있어 직접 국민이 청원으로 참여하여 국민추천을 받은 물품에 대하여 검사를 실시하는 국민

다. 참여정부 출범 이후 정부와 국민의 소통이 중요한 정책과정이 됨에 따라 거버넌스 혁신 사례 역시 정부혁신 사례의 중요한 부분을 차지하는 것으로 분석된다. 특히 PC, 모바일 기기 등 정보통신 기술의 발달에 힘입어 각종 디지털 기기 사용이 보편화됨에 따라 국민이 온라인으로 정부에 의견을 제출하는 등의 과정을 통해 정부의 정책과정에 참여하고, 정부의 입장에서는 국민의 의견을 접할 수 있는 경로가 다양해지고 편리해졌다. 이러한 기술의 발전에 따라 앞으로 거버넌스 혁신은 더더욱 활성화 될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 중앙정부는 비교적 일선에서 직접 국민들과 접하며 행정 서비스를 제공하는 지방정부 등에 비교할 때 상대적으로 현장과 거리가 떨어져 있다고 볼 수 있다. 이러한 중앙정부의 정책 환경 특성 등을 고려할 때 거버넌스 혁신은 점차 정책과정에서 국민의 참여에 대한 요구가 높아지고 있는 행정환경의 변화에 힘입어 향후 중요한 정부혁신 영역이 될 것으로 볼 수 있다.

4. 종합 정리

위와 같이 노무현 정부와 문재인 정부의 구체적인 정부혁신 성공 사례들을 각각 분석하고 비교한 결과, 중앙정부에서의 정부혁신은 행정 내부관리 측면, 정책 콘텐츠를 통한 정책 대상자의 권익 향상, 정책 대상자에 대한 정책 제공 프로세스, 그리고 정책 대상자의 참여 및 협력을 강화하는 부분에서의 혁신이 골고루 분포하고 있음을 알 수 있다.

앞서 정부혁신의 의미를 ‘행정의 내부 프로세스 개선 등의 변화를 통해 문제를 해결함으로써 행정 서비스의 수요자 만족도를 제고하는 행위

청원 안전검사제를 도입하였다. 또한 다수 국민의 추천을 받은 품목을 대상으로 소비자, 언론, 법조인, 전문가 등으로 구성된 국민청원 안전검사 심의위원회의 자문을 병행하여 검사대상과 항목에 대한 타당성을 확보함으로써 실효성 높은 안전검사제를 실시함으로써 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

의 총체'로 정리한 바 있다. 각 정부에서의 정부혁신 우수 사례들은 궁극적으로 행정 서비스의 수요자인 국민의 편익을 증진시키기 위한 방향으로 추진되어왔음을 역으로도 유추할 수 있다. 비록 편익 증진을 위한 수단이 직접적인 행정 서비스의 내용인지, 서비스를 전달하는 방식에서의 개선인지, 행정 내부의 프로세스 개선인지, 정책대상자의 참여와 협력을 통한 변화인지 그 수단에 따라 속성을 구분할 수는 있지만 결국은 국민의 편익이라는 하나의 지향점을 가지고 있는 것이다. 그리고 이러한 국민의 편익을 증진시키는 것은 본래적으로 정부가 추구하여야 하는 가치라는 점에서 정부혁신은 결국 정부가 자신의 역할을 충실히 이행하기 위해 기존의 방향과는 다른 방법을 통해 문제를 해결하고 행정 서비스 만족도를 제고하는 행위임을 다시금 확인할 수 있다.

제 4 절 정부혁신 우수 사례

1. 분석 대상 사례 : 나라장터, 조인트 벤처

각각의 정부에서 선정한 정부혁신 우수사례는 당시의 정부가 정부혁신을 각 기관으로 확산시키기 위해 타 기관이 벤치마킹하거나 참고로 할 수 있도록 지원하기 위한 목적으로 전문가, 정책대상자, 공무원 등 다양한 의견을 반영하여 특히 우수한 혁신 사례를 선정하여 공유하는 것이라는 점에서 사례의 우수성을 확보할 수 있다. 다만 각 정부에서 우수사례를 선정할 때, 일정한 기준에 따라 우수성을 판단하였으나 다양한 영역에서 사례들을 선정함에 따라 우수사례들 간의 순위를 매긴 것은 아니었다. 따라서 이하에서는 앞서 살펴본 노무현 정부와 문재인 정부의 정부혁신 우수 사례 중 각각 한 가지 사례씩을 선정하여 본 연구의 주된 목적인 정부혁신의 성공 영향요인 분석과 관련하여 다음 장에서 심도 있게 분석하고자 한다. 각 정부에서 선정한 다양한 정부혁신 우수사례들 중에서도 노무현 정부의 나라장터 시스템과 문재인 정부의 해양수산부 조인

트 벤처를 연구의 구체적인 정부혁신 우수사례로 선정하여 분석을 실시하고자 한다.

여러 혁신우수 사례 중에서도 특히 나라장터 시스템과 조인트 벤처를 분석대상 사례로 선정한 이유는 다음과 같다. 먼저 나라장터 시스템은 2000년대 초반에 구축된 이후로 현재까지 기능을 꾸준히 개선해오면서 조달행정을 원활하게 지원하는 중요한 시스템이다. 뿐만 아니라 나라장터 도입을 통해 조달 서비스 제공에 들어가는 비용을 획기적으로 절감할 수 있었을 뿐만 아니라 조달행정의 투명성을 크게 제고할 수 있었다. 또한 비단 우리나라의 우수 혁신사례일 뿐만 아니라 UN 공공서비스 상을 수상하는 등 국제사회에서도 각종 찬사를 받아온 바 있는, 대외적으로도 그 우수성이 인정된 사례이다. 이처럼 노무현 정부에서 발간한 혁신 우수사례집에 수록된 다른 많은 사례들 중에서도 나라장터는 현재까지 유의미하게 활용되고 있으며 국내외에서 그 우수성이 인정되었다는 점에서 분석 가치가 있는 사례인 것으로 볼 수 있다.

문재인 정부의 혁신우수사례들은 아직 추진성과가 장기적으로 드러나지 않아, 향후 활용성이 높을 것으로 기대되는 혁신 사례를 선정하여 분석하고자 한다. 조인트 벤처는 해양수산부의 조직혁신 사례로, 2018년 11월에 국정연구기관 합동으로 개최된 정부혁신포럼에서도 정부의 혁신 우수사례로 선정되어 정부부처, 연구기관, 공공기관 등 다양한 기관이 참석한 가운데 사례의 우수성을 발표하여 공유한 바 있다. 뿐만 아니라 혁신행정이어달리기 행사⁴⁵⁾에서 조인트 벤처의 사례를 우수사례로 선정 공유하는 등 정부혁신 관련 우수사례로 다방면으로 공유되고 있다. 이처럼 다양한 부처에서 해당 사례를 활용하여 정부혁신을 홍보하고 확산시키고자 하는 것은 조인트 벤처를 통한 정부혁신이 유의미하다는 것을 보여주는 증거로 볼 수 있다. 또한 해양수산부가 조인트 벤처를 일회성 조직

45) 행정안전부 주관으로 개최된 행사로 현장에서 혁신 우수 사례의 경험과 노하우를 배우고 토론할 수 있도록 실시('19.4.30. 개최)

운영에 그치지 않고 2019년 4월에 조인트 벤처 2호를 출범시키면서 운영을 계속하고 있다는 점에서 조직 내부적으로도 그 효용을 인정받은 사례라 할 수 있다. 해양수산부 내부에서 뿐만 아니라 행정안전부에서도 사회문제가 복잡해지고 공공서비스에 대한 국민의 수요 수준이 높아짐에 따라 기존의 조직관리 방식을 탈피한 벤처형 조직을 각 부처에서 운영할 수 있도록 지원하기 위해 2019년 벤처형조직 아이디어 경진대회를 개최하여 벤처조직에서 연구할 과제 발굴 및 수요 조사를 실시한 바 있다. 이처럼 행정환경의 변화에 따라 앞으로도 조직 혁신은 가속화 될 것이라는 점에서 해양수산부의 조인트 벤처 운영 사례는 분석가치가 있는 사례인 것으로 볼 수 있다. 이하에서는 본격적인 분석에 앞서 각 사례의 개요와 대략적인 성과를 살펴보고자 한다.

2. 나라장터 시스템(조달청)

나라장터 시스템은 공공기관에서 조달업무를 수행하는 과정에서 나타날 수 있는 부정 등을 방지하기 위한 전자조달시스템으로, 전자정부 사업 중 최초로 2002년 10월부터 서비스가 시작되었다. 도입 이후 시스템의 발전을 거듭하여 현재에도 정부 및 공공기관의 각종 물품 구입 및 공사 계약 등 공공조달의 중요한 창구로 활용되고 있다. 비단 국내에서 정부혁신 우수사례로 통용될 뿐만 아니라 2003년 6월에는 UN의 행정서비스 혁신 성과가 뛰어난 공공기관에 수여하는 공공서비스 상을 수여하고 OECD에서 대한민국의 전자조달 수준을 “No further action required”라고 평가(2004.5.)하는 등 국제사회로부터도 높은 평가를 받아왔다. 나라장터 시스템은 그동안 조달행정에 소비되었던 많은 비용과 노력 등을 절감하는데 기여했다. 이 같은 정책 프로세스 혁신을 통해 행정의 효율성을 제고한 것만큼이나 조달행정의 투명성을 개선한 것 역시 나라장터가 정부혁신 우수사례로 볼 수 있는 요인이다. 나라장터 시스템은 2004년 정부부문의 성공사례로, 2005년에 (구)행정자치부에서 발간한 혁신사례집

에도 수록된 바 있다.

조달청은 홈페이지를 통해 나라장터를 ‘공공기관과 민간기업의 시간과 비용을 획기적으로 절감하는 투명하고 깨끗한 대한민국의 전자조달시스템’으로 소개하고 있다. 나라장터는 조달업무 전 과정을 온라인으로 처리하는 선진적인 전자조달시스템으로, 모든 공공기관의 입찰정보가 공고되며 업체는 한 번의 등록을 통해 입찰에 참가할 수 있는 공공조달 단일창구 역할을 수행하고 있다. 나라장터 시스템은 발주부터 입찰, 계약, 대금지급에 이르는 조달 전 과정을 인터넷을 통해 처리하고, 이를 통해 166종의 관련 서류를 전자화해 빠르게 처리함으로써 공공기관, 조달기업 모두 효율적인 조달 업무를 수행할 수 있도록 지원하고 있다.⁴⁶⁾

뿐만 아니라 이 같은 온라인 거래 과정과 관련정보의 실시간 인터넷 공개를 통해 조달업체와 공공기관과의 불필요한 대면접촉을 차단하는 등 조달 과정이 투명하게 운영될 수 있도록 하는데 큰 역할을 하고 있다. 나라장터는 조달업무 절차를 간소화함으로써 입찰정보 파악, 입찰 계약 서류제출 등 조달기업이 공공기관에 방문하는 수고로움을 줄임으로써 여비 등 8조원 상당의 거래비용을 절감하고 있다. 조달청은 이러한 비용절감액 규모가 조달기업은 6조 6천억원, 공공기관은 1조 4천억원에 이르는 것으로 집계하고 있다. 또한 조달 관련 정보를 실시간으로 공개하는 한편, 표준 업무처리 절차를 통해 조달 과정을 진행함으로써 조달행정의 투명성을 획기적으로 개선하는 성과를 보였다. 국제투명성기구 및 세계 반부패포럼 등에서 추명한 행정의 우수사례로 소개되기도 하였다. 또한 국민권익위원회 조사결과 조달의 청렴도 역시 2002년 6.8점에서 2013년 7.92점으로 상승하여 나라장터 도입 후 20% 개선되는 성과를 보인 바 있다.⁴⁷⁾

46) 나라장터 홈페이지

47) 나라장터 홈페이지에 소개된 운영성과

이러한 행정의 효율성 및 투명성을 개선한 것 외에도 중소기업이 정부 조달에 참여할 수 있는 진입장벽을 낮춘 것 역시 나라장터를 통해 달성한 성과로 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 조달기업은 면허와 같은 자격요건을 미리 나라장터에 1회 등록하는 것만으로 모든 공공기관의 입찰에 참가할 수 있다. 이렇게 입찰정보를 통합 공고함으로써 중소기업의 정부조달 참여 기회를 확대하는 한편 별도의 마케팅 비용을 절감하게 하는 등 중소기업의 참여 경쟁력을 제고할 수 있었다.⁴⁸⁾

이러한 점들을 비추어볼 때 나라장터 시스템을 통한 조달행정 혁신은 노무현 정부의 정부혁신 우수사례로 볼 수 있다. 특히, 이번 사례 분석에서는 조달청이 나라장터 최초 도입 이후에도 각종 업체 및 기관들에게 지속적으로 시스템을 개선하고 정착시키기 위해 어떤 노력을 기울였는지에 초점을 맞추어 사례를 분석하고자 한다.

3. 조인트 벤처(해양수산부 혁신행정담당관)

해양수산부의 조인트 벤처는 민간 기업의 사내 벤처조직을 정부 부처 내에 벤처마케팅 정부혁신 우수 사례이다. 조인트 벤처는 2018년 인사혁신 우수사례 경진대회에서 대상을 수상하는 한편, 해양수산부가 2018년 일하는 방식 혁신 선도 기관으로 선정되는데 중요한 역할을 하였다. 또한 각종 언론 매체에 조직 운영 혁신과 관련한 인터뷰 등 보도가 실시되는 등 대외적으로도 혁신 성과의 우수성이 확인된 바 있는 사례이다.

조인트 벤처는 기존 공무원 조직 내의 칸막이 행정을 해소하고 기존의 각 개별 과로 구분된 업무분장으로는 해소하기 어려웠던 정책문제들을 자유롭게 제기하고 해결방안을 제시하기 위해 출범한 새로운 유형의

48) 나라장터 등록업체 중 중소기업이 96.9%를 차지하고 있다.(조달청)

조직이다. 해양수산부 본부 뿐 만 아니라 소속기관에서도 팀원을 선발한 조인트 벤처 1호팀은 2018년 7월부터 2개월간 기존의 행정 업무에서 벗어나 ‘드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신’을 집중적으로 연구하고 정책대안을 제시하게 되었다. 조인트 벤처 팀의 과제인 ‘드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신’은 6월에 해양수산부 전 직원 공모를 통해 28개의 정책 아이디어를 접수하고 3차례의 선정 관련 토의를 거쳐 최종 확정된 주제였다.

해양수산부는 부처 전 직원을 대상으로 연구과제와 참여자를 공모하여 2018년 7월 16일에 정부부처 최초로 부처 내 벤처조직을 도입한, 조인트 벤처 1호를 운영하였다. 또한 2018년 10월에는 조인트벤처 운영을 통한 성과로 드론을 활용한 현장업무 혁신방안인, 「오션 드론 555」 비전을 완성하여 발표하였다. 드론 산업은 정부의 8대 혁신성장 선도 과제 중 하나로, 해양수산부는 드론을 통해 선박의 신속한 접근이 어려운 조난·사고 현장 등 다양한 상황에서 유의미하게 활용될 수 있는 계획을 수립한 것이다. 「오션 드론 555」 비전은 2019년에 5대 지역 거점인 부산, 인천, 여수·광양, 목포, 울산을 연계하여 시범사업을 추진하고 2020년에 드론을 50대로 확대하여 사업을 본격화 한 뒤, 2022년까지 우리나라 해역에 500대의 드론을 배치하는 계획을 포함하고 있다.⁴⁹⁾ 해양수산부는 조인트 벤처 1호 운영에 멈추지 않고 2019년 2월에 조인트 벤처 2호를 출범시켜 「블록체인·빅데이터·사물인터넷을 활용한 물류·유통 혁신」 과제를 추진하면서, 조인트 벤처가 내부적으로 성공적인 정부혁신 우수 사례였음을 대외적으로 공표한 것으로 분석할 수 있다.

행정환경이 급변함에 따라 기존의 업무 분장 및 조직 구조로는 해결이 어려운 문제들이 점차 많이 발생하고 있다는 점에서 해양수산부의 이러한 조직 경직성을 탈피한 조직 실험은 앞으로 정부가 어떻게 내부 조

49) 해양수산부 보도자료_정부 최초 벤처조직, “오션 드론 555” 비전 발표 (2018.10.23.)

직을 관리하여야 하는지에 대한 시사점을 주었다는 점에서 유의미한 성공 사례로 볼 수 있다. 또한 조인트 벤처의 성과는 비단 조직구조의 유연화를 통한 조직 혁신 뿐 만이 아니다. 실질적으로 조직 운영 성과로서 「오션 드론 555」 미션을 수립하고, 이 미션을 토대로 전 국민에게 보다 나은 해양·수산 행정을 제공할 수 있는 기반을 마련한 것 역시 해양수산부가 조인트 벤처를 운영함으로써 달성한 성과인 것으로 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 비록 단기적으로는 국민이 체감할 수 있는 성과가 즉각적으로 드러나지 않지만, 장기적으로는 조인트 벤처를 통한 혁신 사례가 국민이 분명 체감할 수 있는 성과로 이어지게 될 것으로 기대된다.

50) 벤처 활동이 끝난 후에 벤처팀이 구축한 업무 노하우 및 축적한 데이터들은 해양정책실 해양개발과로 인계되어 연속성을 가지고 관리하게 되며 필요에 따라 수시로 노하우를 공유할 예정이다.

제 5 장 정부혁신 성공 영향요인 사례 분석

앞서 선행연구들을 통해 정부혁신에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인 중 실증적인 인과관계가 유효한 것으로 검증된 요인들을 정책의 시간 흐름(정책 결정-정책 투입-정책결과 산출) 및 정책에 영향을 미치는 요인(외부 행정환경 요인, 인적요인, 조직 내부적 요인)에 따라 구분한 바 있다. 이하에서는 시계열 중심으로 정책의 시간 흐름을 우선적으로 하며, 각각의 시간 흐름에 따라 외부 행정환경 요인, 인적요인 및 조직 내부적 요인이 정부혁신 사례의 성공에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석한다.

제 1 절 나라장터 시스템

조달청이 나라장터 시스템 운영을 개선하여 혁신을 성공적으로 이끈 사례는 다음과 같이 세 단계로 구분하여 분석한다. 먼저 조달청의 나라장터 시스템 구축 이후 시스템을 지속적으로 개편 운영하기에 이르는 과정을 정책 준비 및 결정단계로 본다. 이러한 결정의 후속조치로서 내부적인 조율 등을 거쳐 구체적인 개편 방향을 정하고 시스템을 개선해가는 과정을 정책 실행단계로 본다. 마지막으로 시스템 개선 이후의 성과 창출 과정을 정책결과 산출 단계로 보고 분석한다.

1. 정책 준비 및 결정 단계

① 외부적 요인

조달청은 전 조달과정을 전자적으로 처리할 수 있으며 모든 기관이 사용할 수 있는 단일 창구인 나라장터 시스템을 2002년에 구축하였다.

이러한 시스템 구축을 통해 조달과정을 전산화 한 것은 그 자체로도 큰 성과인 것은 분명하였으나, 도입 초기인 나라장터 시스템에는 여전히 개선이 필요한 부분들이 있었다.

먼저 서비스 제공 방법이 방문 및 PC를 통한 인터넷 홈페이지 접속 등으로 한정되어 있었기 때문에, 이용자들이 조달 정보에 보다 편리하게 접근하는 데에는 한계가 있었다. 또한 공공 서비스의 특성 등으로 인하여 불특정 다수인 조달서비스 수요자들에게 획일적인 정보를 제공하게 되는 등 고객의 요구에 대응하여 맞춤형으로 서비스를 제공하는 부분이 다소 미흡한 것 역시 당시 시스템의 한계였다. 이러한 나라장터 시스템의 한계는 시스템에 대한 이용자들의 인식 수준 조사 결과로 드러나게 되었다. 조달서비스에 대한 고객만족도 수준을 조사한 결과, 2003년도 나라장터에 대한 고객만족도가 공공기관과 조달업체의 만족도가 2003년에는 각각 69.3점, 68.0점으로 조사된 것이다.⁵¹⁾

또한 고객 만족도 조사결과를 공공조달시장 개방을 연계하여 생각할 때 혁신을 추진해야하는 필요는 더더욱 컸다. 지방 분권화를 강화함에 따라 2008년부터는 물품의 규모와 관계없이 지자체가 완전히 자율적으로 물품을 자체 구매할 수 있게 되었으며 2010년부터는 시설 공사 까지도 완전 자체집행이 가능해 지는 등 조달청에서 실시하였던 조달업무가 점차 지방으로 이양돼가고 있는 추세였던 것이다. 또한 2008년 및 2010년 이전의 기간 동안에도 지자체가 자율적으로 발주할 수 있는 물품 및 공사 규모는 점진적으로 확대되어가고 있었다. 이와 같은 상황에서 조달청 으로서는 조달서비스를 이용하는 고객의 만족도를 개선함으로써 지속적으로 조달청을 통한 조달 행정이 이루어질 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 필요했다. 개방과 경쟁의 시대를 맞은 공공 조달 행정을 업체와 기관 등 고객 중심으로 전환해야 했던 것이다.⁵²⁾

51) 조달청 나라장터, 입찰정보 온라인서비스(국정브리핑, 2005.3.18.)

52) 참여정부 조달혁신 백서(2007:39~41)

② 인적 요인

정책 환경의 변화 및 정책 수요자들의 요구에 부응하여 조달청은 나라장터 시스템 운영 개선을 통해 보다 나은 조달 행정서비스를 제공하기 위한 혁신이 필요하였다. 하지만 내부 분위기는 현실에 안주하며 혁신을 추구하기보다 전자조달 서비스를 안정화하여 운영하여야 할 시기라는 의식이 만연해 있었다.⁵³⁾ 2003년 12월 30일에 제22대 조달청장인 최경수 전 청장이 부임한 것은 이러한 상황을 타개할 변수로 작용하였다. 최경수 전 청장은 서울지방국세청 재산세국장, 국세심판원장, 세제실장 및 중부지방국세청장을 역임하는 등 국세 관련 부분에 있어 전문성을 가지고 있음이 검증된 베테랑 공무원이었다. 당시에 언론을 통해 공개된 인터뷰⁵⁴⁾ 및 각종 문헌⁵⁵⁾을 살펴보면 최경수 전 청장은 혁신에 대한 철학이 확고한 동시에 혁신의지가 강한 기관장이었음을 어렵지 않게 알 수 있다. 최경수 전 청장은 2004년 1월에 정보화부서 직원들에게 변화에 대한 열정이 사라진 것을 지적하며 향후 조달청을 움직이게 할 새로운 성장 동력을 발굴할 것을 지시하였다.⁵⁶⁾

53) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다 (2005:11)

54) “정책의 품질향상이 혁신이다. 정책의 혁신을 통해 적기에 국민만족도를 업그레이드 하는 게 혁신의 방향이다. 청단위에서는 기본적으로는 친절한 대민서비스다. 짧은 시간 내로 단축해 최고상품을 서브하는 것이다. 빠른 시간에 유효적절한 대국민 행정서비스를 실행해나가는 것이 혁신의 과정이라고 생각한다. 대내적으로는 경쟁시스템을 도입해 직원들의 이른바 철밥통 마인드를 없애야 한다고 생각한다. 이를 위해 공무원들의 급여나 인사시스템을 성과측정을 통한 인센티브체제로 전환해 나가야 한다.”(2004.10.18. 최경수 청장의 내일신문 인터뷰 발췌)

55) 최경수 청장 부임 이후 조달청은 ‘정부 업무평가 5년 연속 우수기관(2005년 기준)’ ‘정부혁신평가 선도기관’ ‘2004년 인사혁신 최우수기관’ 등 혁신 우수 기관으로 연달아 선정된 바 있다.

56) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다 (2005:12)

③ 내부적 요인

이와 같은 조달청장의 지시에 따라 조달청은 서기관·사무관 4명, IT 전문가인 외부 연구위원 4명으로 구성된 실무연구조직을 구성하여 조달청의 혁신을 위해 무엇을 추진해야 하는지에 대한 분석을 추진하였다. 이들은 대내외적 환경을 중점적으로 분석하여 강점, 약점, 기회, 위협 요소를 밝히고 이를 근거로 추진 전략을 수립하는 SWOT분석을 실시하였다. 그 결과 고객관리시스템 도입을 통한 맞춤형서비스 제공과 유비쿼터스 조달행정 실현을 구체적인 혁신 핵심 전략으로 도출할 수 있었다.⁵⁷⁾ 내부 직원 및 전문가의 의견을 반영하여 수립한 이 핵심 전략들을 달성하기 위해, 조달청은 2004년 2월에 대국민 서비스를 최적화하기 위한 고객관리시스템인 CRM⁵⁸⁾ 기법을 활용하여 전자조달 서비스를 고도화하는 전략을 수립하였다.

도입 결정 당시 이를 내부적으로는 환영하는 분위기는 아니었으나, 기관장과 정보화책임관(CIO)의 주도 하에 도입이 추진되었다. 특히 공공부문에 CRM을 도입한 것은 조달청이 최초의 사례였다.⁵⁹⁾ 비록 기관장 및 관리자의 혁신의지를 통해 CRM도입이 추진되었으나 혁신에 대한 내부 직원과의 공감대 형성 없이는 성공적으로 정책이 안착하기 어렵다. 특히 정보화 사업을 성공적으로 이끌어가기 위해서는 서비스 이용자의 다양한 의견을 체계적이고 효과적으로 수렴하고 반영하여 시스템을 구축하는 것이 필수적이다. 따라서 혁신을 성공적으로 견인하기 위한 의견 수렴을 활발히 하기 위해 당시 실·국별로 3개월간 매주 토론회를 실시하였다.

57) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다 (2005:12)

58) Customer Relationship Management의 약자로, 고객과 관련된 대내외 자료를 통합적으로 분석한 데이터베이스 자료를 바탕으로 고객의 특성에 맞는 마케팅 활동을 계획·지원·실행·평가하여 고객을 적극적으로 관리하는 일련의 과정을 의미한다.

59) 최경수 조달청장 내일신문 인터뷰(2004)

또한 이와 별도로 두 차례에 걸쳐 조달청 직원 뿐 만 아니라 공공기관, 조달업체도 함께 참여하는 워크숍을 개최하였다.⁶⁰⁾ 이처럼 CRM 시스템 도입을 위한 준비 과정에서 토론회를 개최하여 직원들의 자발적 참여를 독려하는 한편 혁신에 대한 내부 공감대를 형성하고, 내부 관계자인 조달청 직원, 외부의 정책대상자인 업체, 기관 등의 의견 수렴을 통해 혁신에 대한 수용성을 높일 수 있었다. 이와 더불어 기관장인 조달청장이 내부 직원과의 회의 및 협의회 등의 공식적인 자리에서 지속적으로 강한 혁신 의지를 직원들에게 보여⁶¹⁾, 조달청의 혁신을 추진력 있게 이끌어갈 수 있었다.

④ 종합적 분석

이 같은 조달청의 나라장터를 통한 정부혁신의 정책 준비 및 투입단계에서의 성공요인을 정리하면 다음과 같다. 외부 환경적 요인으로는 갓 출범시킨 나라장터가 사용자 간의 유의미한 조달 시스템으로 자리 잡기 위해 사용자의 편의를 배려하는 등 시스템 개선 추진이 필요하였다. 또한 2003년도 나라장터에 대한 고객만족도가 공공기관, 조달업체 모두에서 60점대로 조사된 것은 조달서비스에 있어서의 개선의 여지가 있다는 것이 나타난 것으로 분석할 수 있다. 국민의 정책 요구도가 정량적인 평가 결과로 드러난 것이다. 또한 인적요인 측면에서 기관장인 최경수 전 조달청장에게는 강력한 혁신의지와 혁신리더십이 있었다. 이러한 의지를 바탕으로 조달청에 다시 한 번 혁신이 필요하다는 필요성을 직원에게 일깨우는 한편, 적극적인 혁신 추진에 드라이브를 건 것이다. 내부적인 요인 측면에서는 내부직원인 서기관, 사무관과 외부 IT 전문가가 참여한 실무연구조직을 통해 조직에 대한 내부 직원 이해와 전문가의 식견 높은

60) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:13)

61) “서비스의 좋고 나쁨은 고객이 판단하는 것이다.(2004.6. 혁신간부회의)”, “전자조달이 제1의 혁명이라면 제2의 혁명은 CRM과 마케팅을 통한 서비스 혁신(마케팅전략협의회)”(버리고 바꾸고 새롭게 만든다 14쪽)

의견을 바탕으로 조달청의 구체적인 혁신 전략을 수립하였다. 이런 명확한 비전과 목표가 없었다면 단순히 강한 혁신의지만으로는 구체적인 혁신 성과를 구현할 수 없었을 것이다. 따라서 이와 같이 혁신비전을 적절히 설정한 것 역시 조달청의 정부혁신이 성공적인 첫 단추를 꿰 수 있게 하는 중요한 요인인 것으로 분석할 수 있다.

2. 정책 실행 단계

① 외부적 요인

조달청의 나라장터 시스템은 53개에 달하는 외부 기관과의 연계를 통해 원스톱 서비스를 제공하였던 것이 성공의 주요한 요인인 것으로 볼 수 있다. 비록 부처가 아닌 청 단위의 기관이 외부기관과 연계하는 것이 쉬운 일은 아니었지만, 조달청은 범정부적으로 이루어지는 사업의 성격을 고려하여 범정부 추진체계를 활용하여 사업을 추진하였다. 당시 기획예산처, 정보통신부 등과 공동으로 실무추진단을 구성하였으며, 10개 주요기관과 지원협의회를 구성하여 운영하기에 나선 것이다. CRM과 유비쿼터스 조달 행정 구현을 위해서 당시 정보통신부, 한국전산원 등의 유관기관과 범정부 추진체계를 구축하여 부처 간의 협력을 강화하는 한편, 전자조달 서비스 이용기관, 업체 협의회를 구성하여 정책집행의 효과성을 제고하였다. 또한 인터뷰, 설문조사, 토론회 등을 실시함으로써 조달 행정서비스에 대한 고객의 반응을 모니터링 하고 평가하는 노력을 다방면으로 추진하였다.⁶²⁾ 이 같은 조달청의 관계 기관과의 협의 및 고객 만족도에 대한 지속적인 모니터링은 정부혁신을 추진함에 있어 발생할 수 있는 혁신 저항을 적절히 관리한 전략으로 볼 수 있다.

62) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:21)

② 인적 요인

아래와 같은 당시의 언론 보도를 살펴보면 내부 직원들의 혁신에 대한 태도를 변화시키고 혁신에 참여할 수 있도록 독려하기 위해 조달청 차원에서도 많은 노력이 있었음을 알 수 있다.

조달청, 정부기관 최초로 CRM 기반 마케팅 나서

조달청 관계자는 "첨단 IT기술 도입 마케팅에 대해 청내 일부직원들은 '민간기업도 아닌 정부기관에서 무슨 마케팅이야' 또는 '우리가 이제는 세일즈까지 하는거야'라는 냉소적인 시각도 있었다"며 "직원 소양교육과 마케팅 필요성에 대한 집중 교육 등을 통해 마케팅 활성화를 위한 구조를 마련했다"고 설명했다.

이 관계자는 "불과 2년 만에 나라장터를 세계 최고의 전자조달시스템으로 발전시킨 저력을 바탕으로 정부기관 최초로 구축된 CRM을 기반으로 하는 마케팅을 통해 새로운 조달시장을 창출하고 고객 가치 및 만족도를 제고하는 획기적인 전환기를 마련할 것"이라고 강조했다.

한편 지난달 개최된 '조달청 마케팅 전략 수립을 위한 간부 토론회'에서 최경수 조달청장은 "앞으로는 정부기관도 마케팅을 도입하는 시대가 도래할 것"이라고 예측하고 "조달청에서 세계 최고의 전자조달시스템 도입이 제1혁명이라면 마케팅이라는 제2혁명을 통해 고객 가치 및 만족도를 크게 제고할 수 있을 것"이라고 강조한 바 있다.

(출처 : 아이뉴스24 2004. 9. 15.)

정책 실행 초기에는 IT를 활용한 행정혁신 방향에 대해 조직 구성원 간 공감대를 형성하는 것이 쉽지만은 않았다. 하지만 간부회의, 연찬회 등 각종 공식·비공식 모임과 직원과 간부 간의 미팅을 정례화 하는 등

다양한 방식으로 직원 간 대화와 토론을 통한 쌍방향 의사소통을 활발하게 운영하였다.⁶³⁾ 조달청의 혁신을 추진함에 있어 전 직원이 소외되지 않고 함께 혁신의 주체가 될 수 있도록 한 것이다. 이러한 조직 내 의사소통 활성화는 조직 구성원들 간 혁신공감대를 형성할 수 있도록 하였으며, 이는 정부혁신이 성공적으로 추진될 수 있도록 하는 데 유의미한 역할을 한 것으로 분석된다.

또한 정보화 부서와 비정보화 부서간의 인사교류를 실시하여 정보화 업무와 비정보화 업무 간에 대한 상호 이해 수준을 높였다.⁶⁴⁾ 이러한 인사교류를 통해 정보화 사업 추진에 대해 다양한 직원 간의 공감대를 형성한 것 역시 조달청의 정부 혁신을 성공으로 이끈 중요한 요인이었다. 타 부서의 직원들이 혁신에 직·간접적으로 참여할 수 있도록 함으로써 단기성과를 관리하고 혁신 성과를 확장해 간 것이다.

③ 내부적 요인

조달청은 또 다른 혁신전략이었던 유비쿼터스 전자조달을 구현하기 위해 모바일을 통한 무선 전자입찰을 도입하기로 하였다. 또한 유비쿼터스 전자조달 실현을 위한 전략의 일환으로 물품관리 업무의 효율성과 투명성, 정확성을 제고하기 위해 전파식별기술인 RFID⁶⁵⁾ 기술을 도입하여 물품에 전자태그를 부착하고 취득에서 처분에 이르기까지 물품의 생애주기를 정확하게 관리하고자 하였다. 무선 전자입찰 도입에 대해 조직 내부에서 뿐만 아니라 조달업무 평가 회의에 참석한 위원 등 외부에서도 다수의 우려와 부정적인 반응이 있었으나, 기관장의 혁신 의지로 이를 설득해갔다. 또한 RFID을 이용한 물품관리 시스템 구축사업에 있어서도

63) 참여정부 조달혁신 백서(2007:44)

64) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:22)

65) Radio Frequency IDentification의 약자로, 전파를 이용한 원거리 무선인식 기술을 의미함

과거 바코드를 도입하려다 포기했던 사례가 있어 내부적으로 조심스러운 분위기가 강하였으나, 내부 논의를 거쳐 조달청 보유 물품에 시범적으로 적용한 후 경과를 보며 이를 단계적으로 확대하는 방향으로 추진하는 것으로 절충하게 되었다.⁶⁶⁾

RFID기술을 도입하는 방침을 수립한 이후, 조달청은 국내외 사례 벤치마킹 및 사전 타당성 분석을 통해 사업 계획서를 마련하였고, 이를 2004년 7월에 한국전산원 IT 신기술 적용 선도 시범사업에 공모과제로 신청하였으며 이는 시범사업으로 확정되어 사업 추진 예산을 확보할 수 있었다. 시범사업 선정 이후 조달청은 9월에 사업자를 선정하고 사업을 원활히 운영하기 위해 사업전담반 및 지원반을 포함하여 총 39명으로 구성된 추진체계를 구축하였다. ‘RFID를 이용한 물품관리 혁신 TF팀’은 시스템 분석, 설계 구축, 요구사항 도출 및 시스템 검증 등의 업무를 체계적으로 추진하였다. TF팀은 분석워크샵(2004.12.), 설계워크샵(2005.2.)을 개최하는 한편, 착수보고(2004.10.)와 중간보고(2005.3.), 완료보고회(2005.6.)를 단계적으로 실시하며 시스템 구축 관련 주요 사항에 대한 토론 및 의견 수렴을 지속적으로 실시하였다. 이러한 활동들을 기반으로 하여 조달청은 2005년 5월에 RFID를 이용한 물품관리시스템을 구축하는 혁신에 성공하였다.⁶⁷⁾

또한 정보화촉진기금의 지원을 받아 CRM 구축에 필요한 예산을 마련하였으며, 구축사업 착수 후 추진 전담반 30여명과 각 실·국 및 지방청 직원 30여명으로 구성된 지원반을 구성하였다. 그리고 실제적인 조달 행정 서비스의 이용 고객인 공공기관과 조달업체로 이루어진 이용자 협의회 50개를 운영함으로써 추진 체계를 완비하였다.⁶⁸⁾

66) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:14~15)

67) 참여정부 조달혁신 백서(2007:219), 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:15)

68) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:13)

④ 종합적 분석

조달청은 나라장터 혁신을 추진하면서 발생할 수 있는 외부 환경적인 혁신 저항을 최소화하기 위해 관계 기관과의 협력 체계를 구축하는 한편, 이용자들의 만족도 수준을 다양한 방법으로 모니터링 하였다. 이는 예상치 못한 문제가 발생하는 경우 빠르게 대응할 수 있게 한다는 점에서 조달청의 정부혁신을 성공으로 이끈 중요한 요인인 것으로 분석할 수 있다. 또한 기관장이 지속적인 혁신의지를 가지고 직원 간 소통을 통한 혁신 공감대를 지속적으로 형성하고, 인사교류 등을 통해 상호 이해 수준을 제고하는 등의 노력에서 알 수 있듯이 RFID기술 적용에서도 기관장의 혁신의지는 중요한 성공 요인으로 작용하였다. 또한 내부 직원들의 의견을 수렴하여 RFID의 대대적인 도입보다는 단계적으로 발전시키는 전략을 채택함으로써 내부 직원들의 혁신에 대한 수용성을 제고한 것 역시 조달행정을 성공으로 이끈 중요한 요인인 것으로 분석할 수 있다. 또한 한국전산원의 IT 신기술 적용 선도 시범사업에 공모과제를 신청하여 선정된 이후, 해당 과제를 적절히 관리하고 추진할 수 있는 TF팀을 구성하여 운영하는 등 정부혁신 관련 조직 구조를 만들어 관리한 것 역시 향후 RFID를 이용한 물품관리 혁신이 성공적으로 추진될 수 있게 한 원동력이 된 것으로 분석할 수 있다.

3. 정책 결과 산출 단계

① 외부적 요인

CRM 도입 및 유비쿼터스 조달을 도입한 조달청의 혁신은 기존의 법령 중심의 통제와 가격 위주의 조달에서 고객 중심의 고품격 서비스를 제공하는 것으로 조달행정 및 정책의 패러다임을 변화시킨 것으로도 볼 수 있다.⁶⁹⁾

CRM 구축 이후, 기존에는 불특정 다수의 정책대상자들에게 동일한 정보를 제공하였던 조달청은 고객별로 특화된 정보를 제공할 수 있게 되었다. 예를 들어 공공기관은 관심 상품을 설정함으로써 상품 정보 중에서 필요한 정보를 선택적으로 제공받을 수 있게 되었으며, 조달업체는 업종·공급물품 항목·가격·지역 등 업체가 관심을 가지는 항목에 특화된 입찰 정보를 제공받게 된 것이다. 기존의 시스템에서는 각 이용자들이 원하는 정보를 탐색하는데 많은 시간과 노력이 필요하였으나 개선된 시스템 하에서는 수요자에게 필요한 정보가 선제적으로 선별되어 제공됨에 따라 이용자의 편의가 크게 상승하였다. 뿐만 아니라 CRM도입을 통한 조달 알람이 서비스는 조달청 문의 및 홈페이지를 통해서만 가능했던 조달관련 정보 수집을 이메일, 휴대폰 문자메시지, 웹 콜센터 등을 통해 확인 할 수 있도록 개선하였다.⁷⁰⁾

조달청은 유비쿼터스 조달 도입의 일환으로 2004년 3월부터 PDA입찰 정보조회서비스를 제공하여 PDA를 이용한 조달행정 서비스 제공 기반을 마련하였다. 같은 해 12월에는 PDA등을 통한 모바일 전자입찰 시스템이 시범 가동하여 전자조달의 중요한 구성요소인 보안성을 확립하였다. 이러한 시범 운영 후, 이듬해 3월부터 모든 입찰에 대하여 모바일 전자입찰이 가능하도록 서비스를 본격적으로 가동하면서 조달행정 서비스 이용자들의 편의를 크게 증진시켰다. PDA를 이용한 모바일 전자입찰은 PC접속을 통한 입찰의 보조수단이었으나, 2006년에는 PDA를 통한 입찰 건수가 8천여건에 육박한 것으로 나타나 당초 기대한 것보다 활용도가 높은 것으로 나타났다.⁷¹⁾

이러한 혁신의 결과로 2003년 대비 2004년 나라장터 서비스에 대한 고객만족도가 향상한 것으로 나타났다. 공공기관의 나라장터 서비스에

69) 참여정부 조달혁신 백서(2007:47)

70) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:16~17)

71) 참여정부 조달혁신 백서(2007:79)

대한 만족도가 2003년에는 69.3점에 불과하였으나 2004년에는 74.2점으로 개선되었으며, 조달업체의 만족도 역시 2003년의 68.0점에 비해 2004년에는 74.8점으로 개선된 것이다.⁷²⁾ 또한 CRM을 통한 고객 맞춤형 마케팅을 실시한 결과 나라장터 쇼핑몰의 판매실적이 크게 신장한 것으로 나타났다. 2003년에는 판매실적이 5조 1천억원이었으나, 2004년에는 32% 신장된 6조 7천억원으로 집계되었으며 조달사업 실적 역시 2003년 22조원에서 2004년에는 약 10% 성장한 24조 2천억원으로 증가하였다.⁷³⁾ 이러한 나라장터의 혁신은 대한민국 정부의 전자정부체계를 한 단계 끌어올리는 계기가 되었고, 해외 각국에 전자조달 시스템을 수출하는 등의 성과를 보였다. 이러한 혁신 성공에 힘입어 2004년 정부업무 종합평가에서도 조달청은 우수등급을 받게 되는 등 대외적으로도 정부혁신성과 그 성과를 널리 인정받게 되었다.

또한 RFID 기술을 도입하여 조달청은 조달 물품의 총 생애 주기를 실시간으로 관리할 수 있게 하여 처리 시간을 단축하는 등 물품관리업무의 효율성을 크게 개선하였다. 기존의 수작업 방식과 대비하여 생산성을 크게 향상시켰을 뿐만 아니라 물품관리업무 시간 역시 단축한 것이다. RFID를 도입한 후 수작업 대비 물품관리의 생산성 향상은 정량적인 수치로 볼 때 취득(80초→30초로 단축), 이동(90초→30초로 단축), 불용처리(150초→20초로 단축) 1건당 소요 시간이 크게 감소하였으며, 전 보유 물품에 대한 재물조사 처리시간 역시 기존의 20.77초에서 5.38초로 단축된 것으로 나타났다. 또한 물품관리업무시간 역시 물품취득(25.9일→10.1일로 단축), 보관업무(889일→296일로 단축), 불용처리(243일→33일로 단축), 재물조사(459일→59일로 단축), 결산업무(148일→1일로 단축) 등 조달과정 전반에서 생산성이 개선된 것으로 나타났다.⁷⁴⁾

또한 물품 관리의 정확성을 제고함으로써 기존의 수작업으로 인해 발

72) 조달청 나라장터, 입찰정보 온라인서비스(국정브리핑, 2005.3.18.)

73) 버리고 바꾸고 새롭게 만든다(2005:18)

74) 참여정부 조달혁신백서(2007:49)

생한 비효율성과 부정확성을 개선하는 한편, 물품의 도난, 분실을 방지하고 부적정한 물품의 처분과 불필요한 신규 취득을 방지하는 등 국가의 자산에 대한 감독을 강화하는 한편, 국가 자산 운영에 대한 책임성을 높일 수 있게 되었다.

② 인적 요인

앞서 살펴본 바와 같이 최경수 전 조달청장은 강인한 혁신의지로 조달청의 혁신을 이끌었다. 이같은 기관장인 청장의 혁신 리더십은 정책 결과 산출단계에서도 지속적으로 혁신을 견인할 수 있는 원동력으로 작용하였다. 또한 2004년에 조달청은 인사관리, 교육훈련 등 인적자원을 개발하고 활용할 수 있는 인사 제도를 구축하여 활용하고 있었다. 또한 경쟁과 성과 중심으로 평가보상시스템을 도입하여 성과주의 인사제도를 확립하여 운영하는 등 조달청 직원들이 이전과는 다른 자세로 업무에 임할 수 있도록 혁신 인센티브 체계를 구축하였다. 이러한 인사관리체계를 병행하여 운영함으로써 공무원에 내재된 혁신 역량을 이끌어내는 등 정책 산출단계에서도 지속적인 노력을 이행하였다. 이 같은 인사제도 상의 노력은 조달청의 혁신 사례가 지속적으로 성과를 낼 수 있도록 하는 기제로 작용한 것으로 분석할 수 있다.

③ 내부적 요인

CRM도입을 계기로 조달청 내부에서는 조달행정 서비스의 고객의 중요성을 새롭게 인식하게 되었다. 또한 지속적인 혁신 추진 필요성에 대한 내부 공감대가 형성되는 등 고객 만족도를 지속적으로 개선하기 위해서는 CRM 기반의 마케팅이 필요하다는 것이 널리 받아들여지게 된 것이다. 이처럼 내부 직원들의 정부혁신 추진 과정에서의 참여에 있어 이

전보다 심리적 진입장벽 등이 완화되면서 조달청의 정부혁신이 보다 성공적으로 안착할 수 있었다. 이러한 인식의 변화에도 불구하고 실제적인 혁신을 추진할 수 있는 조직 및 기반이 없었더라면 가시적인 성과를 이끌어내는 것이 쉽지 않았을 것이다. 이같은 상황에서 기존에 조달행정의 혁신을 추진하면서 구비한 조직들은 정부혁신을 성공으로 이끌 수 있는 중요한 기반으로서 역할하면서 정부혁신을 통한 정책결과 산출에도 크게 기여하였다.

④ 종합적 분석

조달청은 CRM을 도입하고, 유비쿼터스 조달을 실현하는 한편 RFID를 도입하여 물품 관리 과정을 효율적으로 운영하면서 실질적이고 가시적인 성과를 창출하였다. 고객 만족도를 제고시키고, 조달 수주 실적을 개선하였으며 실제 물품 관리에 대하여 소요되는 시간을 단축시키는 등의 정량적인 성과를 만들어내면서 정부혁신에 대한 대국민 지지를 확보하였으며 내부적으로도 혁신에 대한 순응을 끌어낸 것이다. 이러한 성과는 정부혁신이 성공적으로 마무리할 수 있도록 하는 역할을 한 것으로 분석할 수 있다. 또한 혁신에 대한 지속적인 기관장의 관심과, 각종 인사 제도를 통한 조직의 혁신체질 개선 역시 정부혁신을 성공으로 견인한 중요한 요인으로 분석할 수 있다. 마지막으로 구체적인 조직의 기능을 통해 조달청의 혁신 성과를 이끌어낼 수 있도록 하였다.

4. 종합 정리

앞서 제시한 정부혁신 성공 영향요인 분석들에 따라 조달청의 나라장터 혁신사례를 간략히 요약하면 다음과 같다.

<표 12> 나라장터 사례의 성공에 영향을 미친 요인

	정책 결정	정책 실행	정책 결과 산출
외부적 요인	<p>①나라장터 시스템 이용자들의 만족도 조사 결과를 통한 시스템 개선 필요성 부각</p> <p>②조달업무의 지방 이양으로 인한 서비스 경쟁력 제고 필요</p>	<p>유관기관 간 범정부 추진체계를 구축하고 조달 혁신에 대한 고객의 반응 모니터링을 통해 혁신 저항에 대한 대비 및 관리</p>	<p>RFID, CRM 도입 및 PDA입찰 등 당초 수립한 전략에 따른 정부혁신 성공 및 조달서비스 이용자 만족도 조사 결과 개선</p>
인적 요인	<p>당시 조달청장의 강한 혁신리더십 및 정부 혁신 추진의지</p>	<p>①조달청장의 혁신의지에 따른 지속적인 혁신 추진</p> <p>②직원 대상 워크숍, 토론회 등을 통한 직원의 혁신역량 강화 및 인사교류를 통한 상호 이해수준 제고</p>	
내부적 요인	<p>①전자조달 서비스 개선 전략 수립</p> <p>②정부혁신을 위한 토론회, 워크숍 개최 등을 통한 직원 간 혁신 공감대 형성 및 교육</p>	<p>①RFID 기술 도입 및 CRM 도입 관련 조달청의 정부혁신을 추진할 수 있도록 추진예산 확보 및 조직 편성 등을 통한 인력 확보</p> <p>②정부혁신 추진 속도와 관련하여 내부 의견 수렴 및 반영</p>	

제 2 절 조인트 벤처

해양수산부에서 조인트 벤처를 운영한 사례는 다음과 같이 세 단계로 구분하여 분석한다. 먼저 해양수산부 조직 내부적으로 조인트 벤처 운영을 결정하게 된 단계까지를 정책 준비 및 결정단계로 본다. 그 후 조인트 벤처를 구성하는 팀원을 정하고 정책연구 주제를 선정하며 실제적인 벤처 팀을 운영하기까지의 과정을 정책 실행단계로 보며, 마지막으로 조인트 벤처 팀이 두 달 간 조직 운영 성과로서 「오션 드론 555」 비전을 마련하여 발표한 과정 및 그 이후의 과정을 정책결과 산출 단계로 보고 분석한다.

1. 정책 준비 및 결정 단계

① 외부적 요인

조인트 벤처 사례의 주무부처인 해양수산부 뿐 만 아니라 모든 행정기관은 고유의 업무분장을 가지고 명확하게 담당을 구분하여 책임을 가지고 일한다. 이러한 명확한 구분은 업무처리에 있어 책임성을 강화하는 점에서 의미가 있지만, 부서 간의 칸막이가 생기고 기존의 업무분장으로서는 해결하기 어려운 일이 발생할 때 이를 원활하게 해결하기 어렵다는 한계가 상존한다. 특히 여러 부서에 걸쳐있는 일인 경우에는 부서 간 협조 등이 원활히 이루어지지 않는 경우 문제해결을 더욱 어렵게 한다. 또한 기존의 행정업무는 실제로 필요한 혁신적인 아이디어를 생산하기 보다는 일상적으로 돌아가는 자료 제출, 행정처리 등에 가로막혀 있는 경우가 많았다. 이 같은 상황에서 혁신은 오히려 기존의 조직에 새로운 업무를 가중할 뿐이었다. 해양수산부의 조인트 벤처는 정부조직의 칸막이와 과중한 행정 부담을 해소함으로써 창의적이고 능동적인 조직 분위기

기를 조성하기 위한 도전이었다.

2018년 2월 직원들끼리 보내는 저녁 시간에 대화를 나누던 도중 사내 벤처에 대한 아이디어가 문득 등장하였다. 사내벤처에 대한 이야기가 깊어지면서 조직 내부에서 한 번 시도해보는 것에 대해 의견이 모아지게 되었다. 그 자리에서 한 번 흘러가는 평범한 대화 소재로 끝날 수도 있었지만 아이디어들이 점차 구체화되면서, 해양수산부는 3월에 벤처조직을 도입하는 것에 대해 장관에게 구두보고를 하였고 조인트 벤처를 출범시키는 첫 삽을 뜨게 되었다.⁷⁵⁾

② 인적 요인

조인트 벤처 조직이 출범하기에 앞서 해양수산부는 장관이 주재하고 전 직원이 참여하는 혁신 워크숍을 개최(2018.5.25.~26.)하는 등, 정부혁신을 강한 의지를 가지고 추진하고 있었다. 뿐만 아니라 정부혁신의제 발굴 해커톤⁷⁶⁾을 7차례에 걸쳐 운영하는 등 부처 전체에 전반적으로 혁신 분위기를 강하게 조성하였다.⁷⁷⁾ 이러한 혁신과 관련한 다양한 행사를 추진하고 조직 전반에 혁신 분위기를 조성하는 것은 기관장의 강력한 혁신 의지 없이는 어려운 일이다.

해양수산부 내에서는 직급이 높을수록 조인트 벤처에 대한 관심이 많았다. 특히 장·차관의 혁신 의지가 강해 당초 계획한 기간까지 벤처형 조직 운영을 완수하고 당초 계획한 성과를 낼 수 있었다. 하지만 이러한 관심이 과도하게 작용한다면 직원들이 혁신에 대한 부담감을 필요 이상

75) 정부혁신포럼 해양수산부 혁신우수사례 발표자료(2018.11.)

76) 해킹(hacking)과 마라톤(marathon)의 합성어로, 제한된 시간 내에 다양한 참여자들이 팀을 구성해 다양한 아이디어를 도출하고, 도출된 아이디어를 바탕으로 기획을 추진하는 회의방식

77) 해양수산부 정부혁신 추진성과(2018.9.)

으로 갖게되어 오히려 혁신을 방해할 수 있다. 따라서 이러한 관심이 혁신을 저해하는 요인이 되지 않도록 조인트 벤처 1호가 출범하고 운영되는 동안 해양수산부 장·차관은 직원들에 대한 신뢰를 기반으로, 직원들이 새로운 도전을 마음 편하게 시도할 수 있도록 지켜보았다.⁷⁸⁾ 혁신을 추진하는 과정에서 실패를 해도 좋다는 적극적인 지지와 의사표명을 하는 한편, 직원들이 성공에 대한 부담감을 줄일 수 있도록 건설적인 무관심을 동시에 보여준 것이다. 이처럼 해양수산부의 기관장인 장관과 차관이 강한 정부혁신의지를 가지고 혁신이 성공적으로 추진될 수 있도록 다방면으로 지원한 것 역시 조인트 벤처가 성공할 수 있는 중요한 요인으로 작용하였다.

③ 내부적 요인

해양수산부는 정부혁신 실행계획 수립을 위해 해양수산부 정부혁신 해커톤을 개최하였을 뿐만 아니라 장관 주재로 혁신의견 수립 비정상 회담을 4회에 걸쳐 개최하는 등 직원들의 참여를 통해 혁신 계획을 수립하고 실행하였다. 이러한 전 직원의 직간접적인 참여를 통해 2018년 4월에 부내 벤처 도입을 포함하여 38개의 혁신 과제를 확정하는 것을 내용으로 하는 해양수산부 정부혁신 실행계획을 수립하게 된 것이다.⁷⁹⁾ 이처럼 직원의 참여를 통해 혁신에 대한 비전과 목표를 수립하고 혁신이 필요하다는 공감대를 형성함으로써 혁신에 대한 내부 저항을 해소하고 성공적으로 혁신이 추진될 수 있는 환경을 조성한 것은 벤처 조직이 성공적으로 운영될 수 있는 요인이었다고 분석할 수 있다.

78) 정부 첫 벤처조직 해수부 '조인트벤처'가 말하는 두 달 간의 새로운 도전 (문화체육관광부 국민소통실 2018.11.05.)

79) 해양수산부 정부혁신 추진성과(2018.9.)

④ 종합적 분석

해양수산부의 벤처조직은 기존의 조직 구조에서는 해결이 어려운, 혁신성장과제를 비롯하여 부처에서 정책 환경의 변화에 맞춰 새롭게 발굴하여 추진해야하는 정책과제의 핵심 실행계획을 수립하기 위해 출범한 새로운 유형의 조직이었다. 이 같은 대외적인 정책 환경 변화에 따른 혁신 필요성에 더불어 장관 주재로 전 직원 혁신 워크숍을 개최하는 등 기관장의 혁신에 대한 강한 의지와, 직원의 의견 수렴을 통해 조직 구성원 간 공감대가 형성된 혁신 비전과 목표를 수립한 것은 벤처 조직이 성공할 수 있는 토대를 마련한 것으로 분석할 수 있다.

2. 정책 실행 단계

① 외부적 요인

해양수산부의 조직 구조 혁신에 대한 도전은 성공을 담보할 수만은 없는 도전이었다. 외부에서 해양수산부의 도전에 문제의식을 제기할 수 있었으며, 특히 이러한 도전이 실패로 돌아가는 경우에 저항들이 발생할 수 있었다. 이러한 대외적으로 발생할 수 있는 저항을 극복하기 위해 해양수산부는 기존의 구조 하에서 전체 조직을 조금씩 변화시키기보다, 최소한의 부분을 극단적으로 변화시키는 방법으로 혁신을 추진하였다. 팀원 세 명으로 벤처형 조직을 구성하였고 두 달의 운영기간을 정하고 조직을 운영한 것이다. 조직 구조적인 측면에서 위계에 따라 조직된 기존 조직과는 달리 벤처조직은 관리자가 없었다. 특정과나 TF팀에서 업무를 추진하는 경우 지시한 내용이 적절히 추진되지 않으면 성과 평가 및 인사를 비롯하여 부처에 부정적인 영향을 미쳤을 수도 있지만, 조인트 벤처 조직은 그러한 기존의 구조를 탈피한 조직이었기에 만약 실패하는 경우에도 실패를 타산지석 삼으면 되고, 성공하는 경우에는 이를 기존 조

직에 흡수시키면 되는 것이었다. 즉, 해양수산부는 최소한의 규모와 기간을 통해 혁신을 추진하고, 기존의 위계 구조를 탈피한 조직을 기획함으로써 이러한 외부의 저항 및 혁신에 대한 도전으로 인한 부작용을 최소화하고자 하였다.

② 인적 요인

조인트 벤처 운영이 결정되고 어떠한 정책주체를 연구할 것인지를 결정하는 과정에서도 기관장의 혁신의지는 강하게 나타났다. 차관이 주재한 정책기획 홍보회의에서 조인트 벤처가 연구하게 될 과제를 후보군 중에서 최종 선정함으로써 해양수산부의 조직을 다양화하여 운영하는 혁신에 기관장의 지대한 관심을 파악할 수 있다.

조인트 벤처에서 근무해야 할 직원을 인사발령 내는 방식 역시 기존과는 다른 방식으로 진행되었다. 기존의 인사는 상명하달식의 방식으로 진행되는 것이 일반이었다면 조인트 벤처는 직원들의 지원과 실·국의 추천을 받아 팀원이 정해진 것이었다. 특히 연차와 경력이 낮은 인력을 우선적으로 선발함으로써, 팀원들이 고정관념을 탈피하고 일반적인 국민의 시각에 근접하여 정책을 연구할 수 있도록 하였다. 이 같은 과정을 통해 조직 혁신에 적극적으로 동참할 의지가 강한 해양수산부 본부의 저년차 사무관 2명과 국립해양측위정보원 소속 주무관 1명이 팀을 구성하게 되었다. 특히 벤처 팀에 합류한 주무관은 비단 혁신에 대한 의지가 강할 뿐만 아니라 소속기관에서 근무함으로써 드론 업무를 한 현장 경험을 갖추고 있으며 2015년부터 해상교통시설 관리에 드론을 도입하기 위해 고민해온 바⁸⁰⁾가 있는 열정을 가진 직원으로 합류 당시 벤처 팀에 많은

80) 그는 바다의 등대시설을 관리하는 일을 하면서 드론을 활용하면 비용을 절감할 수 있겠다는 아이디어를 구상하였으나, 지방청에서는 기술적인 부분 외에 정책적인 부분을 개선함에 한계가 있어 해양수산부의 벤처 팀에 지원함으로써

기여를 할 것으로 기대가 컸었다. 이렇게 구성된 벤처 팀은 2개월간 (2018.7.16.~9.15.) 청사 외부의 별도 사무실에서 정책 과제 연구에 집중하였다.⁸¹⁾

③ 내부적 요인

조인트 벤처 팀의 인력은 지원자 공모 등을 통해 선정되었지만, 이는 기존에 조직되어 있는 부서에서 인원을 차출하여 구성되는 것이었다. 따라서 부서의 적극적인 협조 없이는 벤처 팀에서 근무할 인력을 확보할 수 없었다. 또한 중앙부처의 대부분은 인력 부족을 호소하는 조직이 많아, 부서의 협조를 통해 벤처 팀의 인력을 확보할 수 있는 적절한 방안을 마련하는 것이 필요했다. 해양수산부는 이러한 어려움을 극복하기 위해 조인트 벤처 팀에 참여하는 직원에게 장기휴가를 보장하고 참여자가 벤처에 합류할 수 있도록 협조한 부서에 성과평가 가점을 부여하는 등의 인센티브를 제공하였다.⁸²⁾

벤처 팀이 집중적으로 연구할 과제를 선정하는 방식 역시 기존과는 다른 방식으로 추진되었다. 기존의 관료제 하에서 일반적으로 탑다운 방식으로 내려오는 의사결정이 아닌 전 직원이 참여하는 방식으로 과제를 선정한 것이다. 이러한 방식은 비단 벤처 팀에 소속된 직원 뿐 만 아니라 해양수산부 전 직원이 직간접적으로 혁신에 참여하게 하는 역할을 하였다. 6월 중 전 직원 공모를 통해 접수된 아이디어 28개 중에서 세 차례의 선정·토의 과정을 거쳐 「드론을 활용한 해양수산 현장행정 혁신」이 정책 연구 과제로 최종 확정되었다.⁸³⁾

그 간 구상해온 바를 실현하기 위해 팀에 합류하였다.

81) 해수부, 정부 최초로 부처 내 벤처조직 도입한다.(해양수산부 보도자료, 2018.7.13.)

82) 정부혁신포럼 해양수산부 혁신우수사례 발표자료(2018.11.)

83) 정부 첫 벤처조직 해수부 ‘조인트벤처’가 말하는 두 달 간의 새로운 도전

④ 종합적 분석

해양수산부의 조인트 벤처 추진 정책결정과정에서는 대외적인 혁신 저항 등을 최소화하기 위해 최소한의 규모와 기간을 정해 조직을 운영하였다. 특히 차관이 주재하는 회의를 통해 최종 주제를 선정함으로써 기관장이 다시 한 번 조인트 벤처를 통한 혁신의지를 보인 것 역시 사례를 성공으로 이끈 주요 요인인 것으로 분석할 수 있다. 벤처 팀에 합류하여 일할 직원을 선발하는 과정에서도 직원을 공모하고 추천을 받아 혁신 의지와 역량을 가진 직원을 선발함으로써 혁신을 보다 성공적으로 유도할 수 있었다. 또한 조인트 벤처가 운영되는 목적인 정책 연구 과제를 선정할 때에도 직원들의 참여를 통해 주제를 공모하고, 다수가 모여 최종 과제를 선정하는 논의를 진행하는 등 내부 직원이 정부혁신 과정에 참여하는 과정을 거친 것 역시 해당 사례가 혁신을 성공적으로 이끌 수 있는 요인이 된 것으로 분석할 수 있다.

3. 정책 결과 산출 단계

① 외부적 요인

벤처 팀이 두 달간의 활동을 마치고 결과물로 수립한, 드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신방안으로서의 「오션 드론 555」는 2019년에 5대 거점 지역에 드론 허브를 구축하고, 2020년에 드론 50대를 시범사업 추진을 위해 도입하며, 2022년까지 대한민국 전 해역에 드론 500대를 운영하는 계획을 골자로 한다. 벤처팀은 불법조업 단속, 항만시설 관리, 항만

(문화체육관광부 국민소통실 2018.11.05.)

보안, 적조 예찰, 해양 쓰레기 감시, 공유수면 및 양식장 관리 등 23개의 사업에서 드론이 효과적으로 활용될 수 있는 것으로 분석하였으며, 이 중에서 빠른 시일 내에 드론을 도입할 수 있는 11개 사업을 우선적으로 선정하였다.⁸⁴⁾ 해양수산부는 「오션 드론 555」비전을 바탕으로 불법조업 현장에 드론 3대를 투입하는 것을 비롯하여 2022년까지 연구개발 사업을 추진하여 원거리 비행이 가능한 기체를 개발하고 폐쇄회로TV(CCTV)네트워크를 구축하여 운영할 계획을 수립하였다.

또한 벤처 팀 1호의 성공에 힘입어 2019년 2월에는 벤처 팀 2호가 출범하게 되었다. 조인트 벤처 2호는 「차세대 기술(블록체인·빅데이터·사물인터넷)을 활용한 물류·유통 혁신」 과제를 추진하여 차세대 기술을 활용하여 정책 수요를 발굴하는 한편, 항만 물류의 생산성을 높이고 수산물 유통의 안전성을 제고하기 위한 정책을 발굴하게 된다. 2호에는 1호와 마찬가지로 연차가 낮은 신진 직원⁸⁵⁾들이 중심이 되어 팀이 구성되었다. 뿐만 아니라 1호를 발전시켜 울산 항만공사 소속 직원 1인이 추가되어 구성원을 선발함으로써 4인으로 구성된 팀이 출범하게 되었다. 특히 2호에서는 정부조직과 민간조직의 협업을 통해 보다 혁신적이고 통합적인 결과물이 나올 수 있도록 하기 위해 1호와 달리 민간조직인 항만공사에서 추가로 참여하였다.⁸⁶⁾

② 인적 요인

벤처 팀 직원들은 두 달간의 기간 동안 소속, 업무분장, 직급, 근무시간, 복장 등에 구애받지 않고 자유로운 분위기 속에서 주어진 정책 주제

84) 해양수산부 보도자료 “정부 최초 벤처조직, 오션 드론 555 비전 발표”(2018:2)

85) 조인트 벤처 2호에는 2년차 사무관2인, 국립수산물품질관리원 소속 주무관 1인이 참여하였다.

86) 해수부, 벤처형 조직 「조인트벤처 2호」 출범(해양수산부 보도자료, 2019.2.15.)

연구에 몰입하였다. 자유로운 복장 등 기존 조직에서의 경직성이 완화되며 팀원들의 마음가짐도 달라져 보다 창의적으로 업무에 몰입할 수 있었다. 역할 분장도 없이 과제 주제만 주어진 백지상태에서 팀원들은 자체적으로 기술-제도-인프라 세 부분으로 나누어 역할을 정했다. 이러한 자유로운 분위기는 능동적이고 창의적인 조직 분위기를 조성함으로써 벤처 팀의 유의미한 연구 성과를 만드는 데 기여한 것으로 분석할 수 있다.

③ 내부적 요인

벤처 팀 출범 이후 직원들은 팀 운영에 주어진 두 달을 어떻게 보낼 것인지에 대한 전체적인 계획을 짜고 실·국장의 피드백을 받았다. 또한 현장에 대한 이해가 중요한 업무이기 때문에 드론 제작자 및 사용자들을 만나며 다양하게 정보를 수집하였다. 자료 수집 이후에는 카이스트에서 전지훈련과 끝장토론을 하며 세부 사항에 대한 구체적인 가이드라인을 정리하였다. 현장에서 수렴한 의견을 기술개발과 제도개선 과제로 구분하는 한편 인력 및 장비 확보 등 인프라 구축과 관련된 단계별 이행 계획을 구체적으로 정리하였다. 이 같은 다각도의 의견 수렴을 기반으로 하여 해양 수산 현장 업무에 드론을 접목시켜 업무 생산성을 개선하기 위한 방안인 「오션 드론 555」를 완성할 수 있었다.⁸⁷⁾

④ 종합적 분석

벤처 팀은 출범 후 2개월 간 각종 절차, 서식, 보고, 조직, 예산, 인력 확보 등 기존에 새로운 일을 추진하던 체계에서 벗어나 전혀 새로운 방

87) 정부 첫 벤처조직 해수부 '조인트벤처'가 말하는 두 달 간의 새로운 도전 (문화체육관광부 국민소통실 2018.11.05.)

식으로 팀을 구성하고 업무를 추진하였다. 이로써 주어진 기간 동안 팀원들은 온전히 책정된 정책 과제 연구에 몰입할 수 있었으며, 능동적인 자세와 창의적인 아이디어를 동원하여 업무에 임할 수 있었다. 그러한 활동의 결과로 수립된 「오션 드론 555」비전은 향후 해양수산부가 해양 자원의 개발, 해운 항만의 건설 및 운영 등 업무를 추진함에 있어 신기술인 드론을 활용하여 보다 효율적이고 효과적으로 관련 자원을 관리하고 정책을 입안할 수 있도록 지원하는 기반이 된 것으로 볼 수 있다.

이 같은 정책에 대한 만족도 수준은 해양수산부의 벤처형 조직 도입이 1호 운영에 그치지 않고 2호 운영으로 이어지는 등 성공적인 후속조치로까지 이어지게 하는 원동력이 된 것으로 분석할 수 있다⁸⁸⁾. 또한 보다 자유로운 분위기에서 자율적인 업무 추진 분위기를 조성함으로써 벤처 팀 직원들이 역량을 한껏 발휘할 수 있도록 지원한 것 역시 벤처 팀의 혁신 사례를 성공으로 이끈 중요한 요인인 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 벤처 팀이 업무를 추진함에 있어서도 기존의 업무 틀에 얽매이지 않고 현장 방문 등을 통해 다양한 정책 참여자와의 소통 및 의견 수렴 등을 실시한 것 역시 「오션 드론 555」 비전이 성공적으로 수립되게 함으로써 조인트 벤처가 성공적으로 운영될 수 있도록 한 요인이었던 것으로 분석할 수 있다.

4. 종합 정리

앞서 제시한 정부혁신 성공 영향요인 분석들에 따라 해양수산부의 조인트 벤처 사례를 간략히 요약하면 다음과 같다.

88) 해양수산부의 조인트벤처 2호는 '19.5.8에 「차세대 신기술을 활용한 해상물류 혁신방안」을 제안하였다. 혁신방안의 주요 내용은 선사-운영사 간 공유 플랫폼 구축, 해양 빅데이터 관리 및 민간 활용 촉진을 위한 해양수산정보원 설립, 해운선사-터미널운영사-운송사에 블록체인기술을 도입한 정보교환, 국가물류 빅데이터 구축 등이다.

<표 13> 조인트 벤처 사례의 성공에 영향을 미친 요인

	정책 결정	정책 실행	정책 결과 산출
외부적 요인	급변하는 행정환경 및 기존의 조직 구조 하에서는 새롭게 발생한 문제를 효과적으로 해결하기 어렵다는 한계에 대한 인식	정 부 혁 신 추 진 에 필요한 최소한의 인력과 기간을 설정함으로써 만일에 나타날 수 있는 부작용 등을 최소화	드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신방안으로서의 「오션 드론 555」 계획수립
인적 요인	기관장의 정부혁신에 대한 높은 관심 수준 및 직원들에 대한 신뢰를 기반으로 한 혁신 추진 지원	①차관 주재 회의를 통해 조인트 벤처 조직이 연구할 정책과제를 선정하는 등 기관장의 혁신에 대한 지대한 관심 ②직원들의 지원·추천 등을 통해 혁신 역량이 있는 직원들을 우선 선발함으로써 혁신 원동력 확보 및 별도 사무실을 제공하여 통한 적절한 혁신환경 마련	
내부적 요인	전 직원의 직간접적인 참여를 통해 정부혁신 실행계획을 수립하는 등 혁신 추진 필요성에 대한 내부 공감대 형성	①인력 협조 부서에 대한 인센티브를 제공하여 원활한 인력 확보 및 직원의 정부혁신 참여 활성화 유도 ②전 직원이 참여하는 방법으로 연구과제를 공모하여 정부혁신 참여 유도 ③실제로 정부혁신을 추진하는 조직으로서 조인트 벤처를 결성하여 「오션 드론 555」 계획 수립	

제 3 절 정부혁신 우수사례 분석 종합

1. 차이점

노무현 정부에서 실시한 조달청의 나라장터 혁신사례와 문재인 정부에서 실시한 해양수산부의 조인트 벤처 혁신 사례는 정부혁신을 ‘행정의 내부 프로세스 개선 등의 변화를 통해 문제를 해결함으로써 행정 서비스의 수요자 만족도를 제고하는 행위의 총체’로 정의하는 관점에서 모두 정부혁신 사례로 볼 수 있지만 다음과 같은 점에서 각각의 특징점 및 차별성을 가진다.

① 세부적인 정부혁신 카테고리

나라장터 혁신은 대국민 서비스를 전달하는 프로세스를 직접 혁신한 사례로, CRM의 도입 및 유비쿼터스 조달을 실현함으로써 국민의 편의를 직접적으로 개선하였다. RFID기술을 도입하여 물품관리의 편리성을 개선한 것은 내부적인 관리 절차를 개선한 측면도 있으나, 결국은 그러한 물품관리 개선을 통해 비용과 시간을 획기적으로 절감하고 물품관리의 정확성을 개선함으로써 국민에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있는 역량을 확보하게 된 것도 크게 평가할 수 있다.

이에 비해 조인트 벤처는 내부의 조직 운영 체계에 대한 실험을 통해 행정조직을 보다 효과적으로 운영할 수 있는 방안을 모색한 정부혁신 사례이다. 조인트 벤처 1호를 운영하여 성과물로 국민의 삶 개선에 기여할 수 있는 「오션 드론 555」 계획을 수립하였으나, 조인트 벤처의 혁신은 행정환경의 변화에 따라 새롭게 발굴하여 추진하여야 하는 정책 문제들을 신속하게 해결하고 기존의 칸막이 행정 등 조직구조 및 복잡한 절차를 해소하는 것에 초점을 맞춰 추진되었다. 이러한 점에서 나라장터와

달리 조인트 벤처는 각각 정책전달 프로세스 혁신과 행정 내부관리의 혁신이라는 점에서 차이점을 보인다.

② 시스템의 변화 및 조직 실험

정부혁신의 내용적인 측면 뿐 만 아니라 추진 방식 및 파급효과 측면에서도 두 사례는 차별성을 갖는다. 나라장터의 혁신사례는 나라장터 시스템 운영 방식을 개선함으로써 혁신을 추진하였다. CRM 도입 및 유비쿼터스 조달 뿐 만 아니라 RFID 도입을 통한 물품관리 혁신 역시 한 번에 전 품목에 도입된 것은 아니고 점진적으로 도입을 확대하였으나, 최종적으로는 시스템 전체에 대한 변화를 가져왔다.

나라장터의 혁신이 대대적인 시스템의 개선을 통해 추진되어 변화의 폭이 컸다면, 이에 비하여 벤처형 조직은 비교적 혁신의 규모가 작았다. 앞서 서술한 바와 같이 최소한의 규모의 조직을 최소한의 기간 동안 운영하되, 변화의 폭을 키워 운영한 것이다. 이러한 실험적인 혁신을 통해 기존의 조직 구조 및 운영 체계를 변화시킴으로써 환경의 변화에 따른 행정의 대응성을 강화하고 문제를 해결력을 신장시킬 수 있는 가능성을 발견한 것이 해양수산부 혁신의 사례의 특징이라고 분석할 수 있다.

이러한 혁신 규모의 차이는 나라장터의 혁신사례가 조인트 벤처 사례에 비해 보다 강력한 혁신리더십을 발휘하게 한 요인인 것으로 볼 수 있다. 물론 조인트 벤처 사례에서도 전 직원 대상으로 해양수산부 장관이 주재하는 혁신 워크숍을 개최하는 등 기관장의 혁신의지가 강하게 나타나는 것을 볼 수 있지만 상대적으로 각 사례에 해당하는 혁신을 추진함에 있어서는 조달청장의 혁신의지가 상대적으로 크게 나타난다. 이는 나라장터 혁신이 대대적인 시스템의 변화를 꾀하는, 변화의 폭이 큰 혁신이기 때문에 실패에 대한 두려움이나 내부 직원들의 혁신 저항을 극복하

기 위해 기관장이 강한 의지를 가지고 혁신을 추진하는 것이 성공에 필수불가결한 요소이기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

③ 혁신의 주요 구성요소

나라장터 혁신은 기존의 시스템에 추가적인 기능을 부여하고, 사용 기기의 범위를 확대하고, 재고 관리 체계를 효율적으로 개선하는 등 행정 서비스 전달 시스템을 개선하는 것이 내용이었다. 이러한 점에서 나라장터는 시스템의 개선 기획을 통해 추진되었지만 조인트 벤처는 내부관리 혁신이기 때문에 조직 구성원들의 혁신역량이 중요한 요인이었다. 외적으로 벤처팀 조직 구조를 형성하는 것과 실제 벤처 팀 운영을 통해 팀원들이 혁신 역량을 발휘하는 것은 별개의 문제이다. 벤처 팀 구조가 갖추어져 있더라도 조직 구조는 직원들의 혁신역량을 이끌어내기 위한 수단 혹은 제도로, 구성원들이 움직이지 않으면 조직 운영을 통한 최종적인 성과물이 나올 수 없기 때문이다.

이러한 두 사례의 차이점에서 비롯하여, 나라장터의 혁신은 시스템의 개선 계획을 면밀하게 수립하고 이와 관련된 조직을 구성하고 인력과 예산을 확보하여 추진하는 것이 혁신을 성공으로 이끄는 주요한 요소로 볼 수 있다. 이에 비해 조인트 벤처는 실제적으로 혁신적인 조직인 벤처 팀 내에서 벤처팀원들이 벤처조직이 결성된 목적인 드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신을 얼마나 열정적으로 추진하였는지가 혁신의 주된 구성요소인 것으로 볼 수 있다.

2. 유사점

이러한 차이점들이 있는 한편에는 두 사례에서 공통적으로 찾아볼 수

있는 요소들도 상존하고 있다. 사례 간 공통요소들은 정부혁신에 있어 필요한 유의미한 요소들이므로 볼 수 있다. 구체적인 공통점들은 아래와 같이 분석할 수 있다.

① 문제 해결을 위한 대안 마련 및 성과 창출

두 사례 모두 나라장터 시스템 개선 및 조인트 벤처를 출범하기에 앞서 각 기관들이 인식하고 있는 문제점이 있었다. 각 기관의 혁신은 이 같은 문제점 인식에서부터 시작된 것이다. 먼저 나라장터는 지방 분권화 강화에 따라 지자체가 물품의 자체 구매, 시설공사의 자체 집행 가능성이 열리는 등 조달 서비스가 고객인 기관들로부터 외면당하지 않도록 서비스 품질을 개선해야하는 등의 유인이 커지고 있었다. 이러한 대외적인 행정 환경의 변화 뿐 만 아니라 조달청의 조달 서비스가 고객들에게 대외적으로 고객만족도 조사 결과가 저조하게 조사됨에 따라 지속적으로 시스템을 개선해야 한다는 문제의식을 가질 수 있었다. 또한 해양수산부는 급변하는 행정환경에 대응하기 위해서는 기존의 절차와 조직 구조 하에서 효과적으로 신속한 문제 해결이 어렵다는 문제의식을 가지고 있었다. 이러한 문제의식에 기반 하여 보다 유연한 조직구조로서 조인트 벤처 팀을 운영하게 된 것이다.

이러한 각 기관의 문제의식에 대응한 대안은 문제 해결을 위해 적절한 전략들이었다. 그리하여 조달청은 2003년 대비 2004년의 고객 서비스 만족도 조사 결과가 크게 신장되었다. 또한 CRM을 활용한 맞춤형 마케팅을 통해 나라장터 쇼핑몰 판매 실적이 크게 증가하였을 뿐만 아니라 조달사업 실적 역시 크게 증가하는 성과를 거두었다. 해양수산부 역시 벤처 팀 운영을 통해 당초 선정하였던 정책과제 연구를 효과적으로 실시하여 「오션 드론 555」 계획을 성공적으로 수립할 수 있었다.

② 조직 전반의 혁신 분위기 조성

나라장터 사례 및 조인트 벤처 사례는 모두 추진 당시에 조직 전반에 걸친 혁신 분위기가 조성되어 있었다. 최경수 전 조달청장의 부임 직전에도 조달청은 나라장터 시스템을 출범시키면서 이전과는 다른 조달행정 서비스를 제공하기 위한 혁신을 지속적으로 추진해오고 있던 상황이었다. 노무현 정부의 기조가 강하게 혁신을 추진했을 뿐 만 아니라 최경수 전 청장 역시 재임 당시 언론보도 등을 통해 알 수 있듯이 혁신의지가 강한 기관장이었다. 최 전 청장은 부임 이후 경쟁과 성과에 의한 평가보상시스템을 도입하는 등 조직 전반에 혁신분위기를 강하게 조성하는 등 혁신 드라이브를 적극적으로 가동하였다. 또한 조인트 벤처 1호의 운영이 시작되던 당시의 김영춘 전 장관⁸⁹⁾은 문재인 정부 들어서 해양수산부에 임명된 첫 장관이었다. 전 대통령의 탄핵으로 들어선 새 정부 해양수산부에서의 첫 장관이었던 만큼 이전과는 달리 해양수산부 내에서 강하게 혁신을 추진할 유인과 명분이 있었을 것임을 알 수 있다.

이 같은 기관장들의 혁신 리더십에 기반 하여 조직 전반에 혁신 분위기가 조성되었으며 이는 각각의 사례가 성공할 수 있도록 하는 데 큰 역할을 하였다. 특히 조달청의 나라장터 혁신사례에서는 기관장의 혁신 의지가 내부 직원들의 혁신에 대한 저항을 완화시키는 역할을 하면서 조직의 혁신 분위기가 보다 적절하게 형성될 수 있도록 하였다.

③ 혁신을 추진할 수 있는 체계 완비

나라장터 혁신사례와 조인트 벤처를 통한 혁신 사례는 각 기관이 인

89) 김영춘 전 장관은 조인트 벤처 2호를 추가로 출범시키고 2019년 4월 2일까지의 임기를 마쳤다.

지한 문제의식을 적절히 해결할 수 있는 전략을 수립하였고, 이 같은 전략을 원활히 추진할 수 있는 기반으로 예산·인력 등의 추진 체계를 완비하였다. 아무리 훌륭한 혁신 아이디어가 있더라도 그것을 실현할 수 있는 실무적인 뒷받침이 없다면 현실화되기 어렵다는 점에서 이러한 체계를 완비하는 것은 매우 중요하다. 조달청의 혁신사례에서는 각종 외부 사업에 공모하는 등 적극적으로 추진 체계를 마련하기 위한 노력들을 펼친 것을 확인할 수 있다. 또한 인력을 확보함에 있어서는 각 기관의 인사권을 가지고 있는 기관장의 강한 혁신의지를 통해 혁신 아이디어를 실현할 수 있는 인력이 충원될 수 있도록 하였다.

3. 종합

조달청의 나라장터 혁신과 해양수산부의 조인트 벤처 사례는 각각 어떤 측면에서의 정부혁신인지, 혁신의 규모, 혁신의 내용 상 중요한 요인이 무엇인지에 따라 차이점을 가지고 있다. 하지만 두 사례 모두 환경의 변화 등에 직면함에 따라 각 기관이 인식하고 있는 문제를 해결하기 위한 방안을 마련하여 추진하였다. 그리고 그 결과로 성과를 창출하여 문제를 적절히 해결할 수 있었다. 이러한 실제적인 결과를 만들어내기 위해서는 기관장의 혁신 리더십과 혁신 추진 계획을 뒷받침 해 줄 수 있는 실질적인 예산, 조직 등의 추진 체계가 완비되는 것 역시 중요하다는 것을 두 사례간의 비교를 통해 알 수 있다.

제 6 장 결론

제 1 절 요약 및 시사점

1. 요약

정부혁신이 정권의 변화에 따른 변화는 그 당시 환경의 변화와 정권이 추구하는 가치에 따라 함께 진화해왔다. 하지만 그럼에도 불구하고 정부혁신을 행정 서비스의 수요자 만족도를 제고하는 것이 궁극적인 목적으로 볼 수 있다는 정의적인 측면에서, 정부에 대한 국민의 만족도와 신뢰를 강화하는 것이 최종적인 목표였다는 공통점을 가지고 있다. 또한 이러한 궁극적인 목표를 달성하기 위한 수단으로서 구체적인 정책들은 내부관리 혁신, 정책제공 프로세스 혁신, 정책 콘텐츠 혁신, 거버넌스 혁신으로 구분할 수 있다. 또한 각각의 구체적인 상황에서 국민의 행정에 대한 만족도 및 신뢰도를 저해하는 요인을 적절하게 해결하기 위해 다양한 방식으로 정부혁신이 추진되어 왔다.

성공한 정부혁신의 사례 역시 각 정부마다 추구하는 사회적인 가치관이 동일하지만은 않았기 때문에 정부마다 조금씩 다르게 운영되었다. 노무현 정부와 문재인 정부는 기관 간 협력에 관한 항목을 공통적으로 평가하고 있으나, 문재인 정부의 평가지표는 노무현 정부의 평가지표에 비해 가치 중심으로 구성되어있다. 노무현 정부는 정부혁신을 그 어느 때 보다 강조하며 대대적으로 추진했던 정부였던 만큼, 실제적이고 구체적인 기관별 혁신 성과 뿐 만 아니라 기관장의 혁신의지를 비롯하여 조직 구성원들의 혁신에 대한 필요성 인지 및 학습 여부 등 혁신을 위한 조직 내 기반 마련 여부 등을 포함한 혁신 추진 체계를 전반을 보다 체계적으로 평가하였다. 이에 비하여 문재인 정부는 해당 정부가 중요하게

생각하는 사회적 가치를 중점적으로 실현하기 위해 평가지표에 사회적 가치와 관련된 내용을 집중적으로 반영하였다. 그리고 이러한 평가 지표 설계에 기인하여, 노무현 정부의 혁신 우수사례는 내부 관리 혁신 사례가 다수인 것에 비해 문재인 정부의 혁신 우수사례는 콘텐츠 및 프로세스 혁신이 다수인 것으로 분석되었다. 이는 문재인 정부가 지향하는 사회적 가치를 국민 대상으로 실현하는 과정에서, 상대적으로 노무현 정부에 비해 국민에게 직접적으로 혁신 성과를 체감할 수 있게 하는 사례들이 우수한 사례로 집중적으로 선정된 결과인 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 정부혁신의 성공에 영향을 미치는 주요 영향요인들을 선행연구 분석을 통해 정리한 것을 바탕으로 노무현 정부의 정부혁신 우수 사례인 조달청의 나라장터 혁신과 문재인 정부의 정부혁신 우수 사례인 해양수산부의 조인트 벤처 사례를 분석하였다. 각각의 사례들이 추진된 과정을 자세히 살펴보고 분석한 결과, 기존의 선행연구를 통해 정량적으로 검증된 요인들이 실제로 사례를 통해 나타난 모습을 찾아보고 분석할 수 있었다. 각각의 사례에서 두드러지게 나타나는 요소들도 존재하였지만 공통적으로 기관장의 혁신의지, 공무원의 혁신 역량, 혁신에 대한 내부적인 공감대 형성 및 직원들의 혁신에의 참여, 혁신 비전 및 목표 설정, 정부혁신 관련 조직 구조 및 과정이 정부혁신을 성공으로 이끄는 데 주요한 역할을 수행한 것으로 나타났다. 또한 외부적으로 정책 환경의 변화 등에 따라 정부혁신을 추진하여야 할 동기 및 원동력이 부여되고, 내부적으로 인지한 문제의식을 해결할 수 있는 적절한 계획을 수립하여 정부혁신을 추진한 결과로 정책에 대한 지지 및 만족을 이끌어내는 것 역시 정부혁신의 성공에 중요한 요인인 것으로 분석하였다. 또한 조달청이 지금까지도 나라장터 혁신을 추진하고 있으며, 해양수산부도 조인트 벤처 2호를 출범시키는 등 지속적으로 혁신을 이어나가고 있다는 점에서 추가적으로, 성공에도 멈추지 않고 혁신을 이어가는 것은 정부혁신을 일회적인 성공에 그치지 않게 하는 중요한 노력인 것으로 볼 수 있다.

2. 시사점

정부는 행정환경이 끊임없이 변화함에 따라 혁신의 이름을 달지 않아도 실질적으로는 정부의 변화를 지속적으로 피하게 될 것이다. 이처럼 연속적으로 추진되는 정부혁신을 보다 효과적으로 집행하기 위해서는 앞서 선행 연구를 통해 정량적으로 확인된 여러 가지 요인들을 복합적으로 고려하여 정부혁신을 추진해 가야 할 것이다. 이러한 각각의 요인들을 구체적으로 어떻게 추진하는 것이 바람직한지에 대한 예시는 사례 연구에 제시된 구체적인 내용을 참고할 수 있을 것이다.

먼저 정부혁신이 성공적으로 추진되기 위해서는 외부적으로 분명한 혁신 필요성이 규정되고, 기관장의 혁신에 대한 의지 및 리더십을 기반으로 조직 구성원들에게 혁신 필요성이 공유되어야 한다. 기관장의 의지는 혁신이 이루어지는 과정에서 발생할 수 있는 저항을 이겨내고 내부 직원들에게 혁신 필요성을 설득하기 위해 필요한 중요한 요인이다. 뿐만 아니라 기관장의 혁신 의지만으로는 혁신을 구체적이고 실제적으로 추진할 수 없기 때문에 실무자를 포함한 조직 구성원들에게 혁신 공감대를 형성하는 등 조직 전반에 혁신 분위기를 조성하여야 한다. 그리고 하향식으로 일방적인 혁신을 추진하기보다 혁신 공감대를 기반으로 직원들이 직접 혁신에 참여할 수 있도록 장려하여야 한다. 이러한 참여를 기반으로 혁신 계획을 수립하는 등 실질적으로 혁신을 어떻게 끌고 갈 것인지에 대한 로드맵 및 구체적인 계획을 마련하는 것은 혁신이 방향성을 잃지 않고 추진될 수 있도록 한다. 직원들이 혁신 역량을 충분히 발휘하여 혁신이 원활하게 추진될 수 있도록 조직 등의 구조를 적절히 설계함으로써 혁신 추진 기반을 완비하는 것 역시 중요한 요인이다. 또한 이러한 과정을 거쳐 결과적으로 실제적인 혁신성과를 내는 것이 필요하며, 일차적인 성공에 안주하지 않고 지속적으로 혁신을 추진하여야 한다.

또한 혁신에 대한 저항은 혁신이 실패로 돌아갔을 때 발생할 수 있는 문제에 대한 우려 등으로 인해 발생한다는 점에서 실패를 두려워하지 않고 혁신을 통해 변화해 가려는 자세가 필요하다는 것 역시 사례가 주는 시사점으로 볼 수 있다. 해양수산부의 사례에서도 조직혁신 실험이 성공적으로 마무리될 수 있다는 보장이 없었으나 실패할 수 있다는 가능성을 무릅쓰고 혁신을 추진하였다. 해양수산부의 도전이 없었더라면 조인트 벤처의 성공도 없었을 것이라는 점에서 혁신에 대한 두려움을 극복하고 도전하는 용기가 정부혁신 성공을 위해 필요한 하나의 요인인 것으로 분석할 수 있다.

제 2 절 본 연구의 한계와 향후 연구

1. 한계

본 연구를 진행함에 있어 아쉬운 점들은 다음과 같다. 먼저 정부혁신의 성공 케이스 뿐 만 아니라 정부혁신에 실패한 사례들을 함께 비교·분석할 수 있었다면 보다 풍부한 연구가 되었을 것이다. 실패 사례에서는 앞서 정리한 정부혁신 성공요인들이 성공 사례들과 비교할 때 어떠한 이유로 충분히 나타나지 못했는지, 그리고 그러한 요인들이 어떻게 정부혁신을 실패할 수밖에 없게 만들었는지를 비교할 수 있었다면 각 요인들이 미치는 영향을 풍부하게 분석할 수 있었을 것이다. 다만 여러 가지 이유들로 인해 그러한 실패 사례들이 외부에서 도드라지게 인식되는 경우가 많지 않고, 실패사례가 어떤 과정을 통해 추진되어왔는지를 인지할 수 있는 자료 역시 부족하다는 현실적인 이유로 본 연구에서는 정부혁신 실패 사례와의 비교 분석을 하지 못하였다. 향후 후속 연구 등을 진행함에 있어서는 이와 관련하여 실패 사례 및 자료 등을 확충하여 정부혁신 실패 사례를 분석하는 것도 의미 있는 연구가 될 것으로 생각된다.

또한 대한민국 정부의 역사가 짧지 않음에도 불구하고 노무현 정부와 문재인 정부의 정부혁신에 한정하여 연구를 진행한 것에서도 아쉬움이 있다. 특히 두 정부는 정치적인 성향 등 다양한 측면에서 유사성이 없다는 것을 부인하기 어렵다는 점에서, 이명박 정부 및 박근혜 정부와 같이 소위 보수·진보 등 정치적인 결을 다소 달리하는 정권에서의 정부혁신을 함께 비교 분석하였다면 보다 논의가 풍부해졌을 것으로 생각된다. 노무현 정부가 기존의 정부들과 달리 개혁이라는 표현 대신 혁신이라는 표현을 사용한 것처럼, 그 이후의 정부에서도 정부혁신이라는 표현을 사용하지 않다가 문재인 정부에 들어서 다시 정부혁신이 전반에 등장하였다. 본 연구에서는 연구 진행을 원활히 하기 위해 정부 스스로가 혁신이라고 명명한 것들을 대상으로 연구를 진행하였다. 하지만 모든 정부가 혁신으로 명명하지 않았더라도 지속적으로 변화해 온 만큼 각 정부에서 정부혁신으로 볼 수 있는 것을 종합적으로 분류하고 비교·분석한다면 보다 논의를 풍부하게 할 수 있었을 것으로 생각된다.

2. 향후 연구과제

이번 연구는 기존의 연구들이 계량적인 분석을 통해 밝혀낸 정부혁신에 영향을 미치는 요인들이 실제 사례에서 어떻게 나타나고 정부혁신을 성공으로 이끄는지에 초점을 맞추어 진행되었다. 이러한 점에서 향후 연구에서는 앞서 본 연구의 아쉬움 및 한계로 언급한 정부혁신 실패 사례와의 비교 연구 및 다양한 정부에서의 정부혁신과의 비교 연구 뿐만 아니라 계량 분석으로는 찾아내기 어려우나 사례 연구를 통해서 용이하게 분석할 수 있는 추가적인 정부혁신 성공 요인들을 발굴해내는 것 역시 향후 연구과제로 제시할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 한국행정연구원(2018). 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구.
경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-07-01
- 남궁근(2010). 행정조사방법론. 법문사
- 이종수 외(2012). 새 행정학. 대영문화사
- 행정자치부(2005). 버리고 바꾸고 새롭게 만든다.
- 조달청(2007). 참여정부 조달혁신 백서 글로벌 리더가 되기까지
- 한국행정연구원(2014). 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 7권
노무현 정부

<국내 학술논문 및 발표문>

- 노무현 정부 혁신관리 수석실(2005). 정부혁신에 대한 이론적 연구결과
- 류지성(2003). “정부혁신에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구”. 한
국정책과학학회보 7(3): 243-269
- 이성진(2001). “지방정부 혁신의 영향요인”. 한국지방자치학회보 13(1),
2001.3, 25-44
- 이종수(2004). “한국 지방정부 혁신에 관한 실증 분석”. 한국행정학보
38(5), 241-258
- 이희태(2006). “지방행정혁신에 대한 공무원의 수용성 분석”. 정책분석
평가학회보 16(4), 2006.12, 119-146
- 이혜영(2006). “공공부문 조직혁신 사례연구”. 한국행정학보 40(3),
2006.9, 129-151
- 윤경준 외(2006). “정부혁신 추진성과의 결정요인에 관한 실증연구”.
정책분석평가학회보 16(4), 2006.12, 119-146
- 김도희(2008). “지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적함의”. 지방

정부연구 12(3), 2008.11, 33-54

신 열(2017). “정부혁신관점에서 정부3.0정책의 성과분석-우수-미흡기관 담당자 인식분석을 중심으로”. 한국정책연구 17(3), 2017.9, 107-127

<보도자료, 언론 보도 및 기타 자료>

해양수산부(2018.7.16.) 해수부, 정부 최초로 부처 내 벤처조직 도입한다.

해양수산부(2018.10.23.) 정부 최초 벤처조직, 오션 드론 555 비전 발표

해양수산부 브리핑(2018.10.22.) 드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신방안 마련

해양수산부(2019.2.18) 해수부, 벤처형 조직 「조인트 벤처 2호」 출범

문화체육관광부 국민소통실(2018.11.5.) 정부 첫 벤처조직 해수부 ‘조인트벤처’가 말하는 두달간의 새로운 도전

내일신문(2004.10.18.) 인터뷰-최경수 조달청장

세계일보(2005.5.11.) [외청순례] 조달청 최경수 청장

경향신문(2004.6.11.) [기고] ‘전자조달’ e정부와 함께

아이뉴스24(2004.9.15.) 조달청, 정부기관 최초로 CRM 기반 마케팅 나서

행정안전부 등 관계부처 합동(2018.3.) ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 정부혁신 종합 추진계획

행정안전부 등 관계부처 합동(2019.2.) ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 2019년 정부혁신 종합 추진계획

행정안전부(2019.1.) 2018 정부혁신 100대 사례집

Abstract

The Factors for Successful Government Innovation

(Case study of Government Innovation)

HyunJin Yoo

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the factors that effect for the successful government innovation. Thjs study will analyze and find out how these factors act in specific case, wiith case study. The object of this study is government innovation of president Muhyun-Roh and Jaein-Moon who used 'Innovation' officially. One successful innovation case of each government will be analysed and compared.

To progress this study, the fore studies which analyzed the factors quantitative will be organized. The frame will be set in two dimensions. The first one is time line of the innovation policy. this study will devide the time line as 「①policy decision period - ②policy acting period - ③policy result production period」. And each period will be also classified in 3 sections, ①human factor, ②organizational

inner factor, ③organizational outer factor.

The case of Korea ON-LINE Procurement System(Public Procurement System) and Joint Venture(Ministry of Oceans and Fisheries) will be analyzed in this study. As a result, it is the important factors for the government innovation that the leadership, will to innovate of chief (minister) and innovation capacity of public officer. And each cases shows that this factors contributed to the success of innovation. In organizational inner factor, it is important that to create sympathy, participation for innovation between members and completeness of propulsion system including organization, budget, and so on. Also in organizational outer factor, it is important to have a innovation necessity, strategy for the opposition, and the product of innovation. Each case has a practical aspects and shows with these aspects how the innovations could be successful.

The suggestion of this study is what should we do to make government innovation successful. The first thing is that to make sure why innovation is needed. And with a strong will of chief (minister or supervisor), the necessity should be shared between the staffs of the organization. In addition, there should be the chances to participate in innovation for the staffs. Preparing the propulsion system to encourage the innovation capacity of the staffs. And the specific result is important to create virtuous circle of innovation.

keywords : government innovation, successful cases of innavation, rating for innovation

Student Number : 2015-24491