

KRILA Focus

미국의 정부혁신과
우리나라 지방행정혁신에의 시사점

2005. 12.

한국지방행정연구원

미국의 정부혁신과 우리나라 지방행정혁신에의 시사점

- 목 차 -

- I. 미국 정부혁신의 흐름
- II. 미국의 정부혁신 추진현황
- III. 미국 정부혁신의 연구과제
- IV. 우리나라 지방행정혁신에의 시사점

1. 미국 정부혁신의 흐름

- 미국의 정부혁신(reinvent government)은 1990년대, 특히 데이빗 오스본과 데드 게블러 같은 학자들의 연구와 클린턴 행정부의 적극적 개혁노력에 힘입어 각급 정부들의 핵심적인 아젠다로 부상하였다.
- 그러나, 미국 정부혁신을 구성하는 생각들은 그 본질상 새로운 것이 없다. 다만, 시대가 요청하는 '바람직한' 행정을 구축하기 위해 기존의 생각들을 패키지로 묶어 대중화한 것이 정부혁신인 것이다.
- 21세기의 출범과 함께 'reinvention'이라는 용어의 사용이 사라지고 있지만 그 기본적인 공리들은 미국 행정개혁의 논의들을 계속 지배하고 있으며, 일부에서 '신공공관리'라 부르는 것의 하부구조를 이루고 있다.
 - 부시행정부, 주정부, 8만7천여 지방정부들에서 이들 개혁논리들은 여전히 발견되고 있다.
- 미국 정부혁신의 핵심적인 교의는 무엇인가?
 - 첫째, 혁신은 정부기관의 내부적 규제완화(internal deregulation, 즉 행정을 무력하게 하는 규칙이나 불필요한 절차를 줄이는 것)를 채택하고 있다.
 - 두 번째, 혁신 주창자들은 행정이 성과 중심적이고 미션 추구적이어야 한다고 강조한다. 행정가들은 주어진 목표를 달성하는 데 책임을 져야 하고 목표 달성 시 보상을 받아야 한다는 것이다.
 - 셋째, 혁신 주창자들은 시장원리를 강조한다. 그들은 공무원들이 그들의 고객을 파악하고 그들을 만족시켜야한다고 주장한다. 그

리고 그들은 공공기관이 민간업자들과 경쟁하도록 내몰아야 한다고 주장한다.

- 네 번째는 분권화와 일선부서에 대한 하부위임(empowerment) 요구이다. 감독기관의 통제로부터 일선기관을 자유롭게 할 필요가 있다는 것이다.

II. 미국의 정부혁신 추진현황

1. 내부적 규제완화: 인사시스템을 중심으로

- 모든 규칙들은 기본적으로 좋은 의도로 만들어지지만 그것들이 누적적으로 모여 만들어내는 효과는 정체이다. 그 결과 규칙을 신봉하는 정부는 일부 부패를 막을지는 몰라도 대단한 낭비를 비용으로 지불하여야 한다.
- 이러한 맥락에서 미국의 정부 시스템 속에서 내부적 규제완화를 향한 상당한 움직임이 목격되는 가운데 특히 인사시스템에서 관리를 자유롭게 하기 위한 매우 의미 있는 시도들이 발견된다.
- 인구가 많은 주들 중 하나인 조지아주와 플로리다주는 인력자원 관리의 주요 내부 규제완화를 추진하였다.
 - 1996년에 조지아주의 정책결정자들은 당해연도 7월 1일 이후 채용된 모든 피고용자들에 대해 실적분위 임용제도의 보호를 철폐하는 조치를 취하였다. 그 결과 피고용자들은 그들을 징계하거나 파면하려는 관리적 조치에 대항할 수 있는 항변권(appeal rights)을 거의 갖지 못하게 되었다. 그리고 계선 기관들도 스스로 충원 및 선발 과정을 설계할 수 있게끔 하였다.

- 플로리다주 정책결정자들도 2001년 중반에 주 인력자원 운용 면에서 내부적 규제완화를 위한 조치를 취하였다. 이 혁신조치는 그 주창자인 Jeb Bush 주지사에 의해 'Service First'라 불리고 있는 바, 이전에 직업공무원제의 일환으로 상당한 절차적 보호를 받아왔던 중간관리자로부터 고위직 공무원에 이르기까지 약 16,300개 직위를 '보장되지 않는' 자리로 만들었다.
- 인사기능을 분권화하고 관리자들로 하여금 그들의 인력자원을 관리토록 하는 시도는 또한 2000년대 초에 연방정부에서도 가시화되었다.
- 2001년 10월에 백악관은 의회에 두개의 입법 즉, 관리자유법(Freedom to Manage Act)과 관리유연성법(Managerial Flexibility Act)을 제출하였다. 이 법안들은 주로 인적자원관리에 초점을 맞추고 있는데, 연방기관과 관리자들에게 높은 수준의 인력을 충원, 관리, 유지하도록 더 많은 자유재량권을 부여하고자 하였다.
- 부시행정부는 또한 인적 자원 영역에서 규제완화를 하기 위해 테러와의 전쟁과 2002년 하원선거를 훌륭하게 이용하였다.
- 2002년 6월초에 부시대통령은 국영TV에서 테러와 싸우기 위해 대규모의 국토안전부를 창설하는 조치를 취할 것이라고 선언하였다.
- 그러나 국토안전부의 인사 관리권 문제가 상원에서 중요문제로 다루어졌다. 부시행정부는 국토안전부 관리자들이 피고용자들을 임용하고 파면하는 데 유연성을 갖고 노조의 권한을 제한하는 것을 확실히 하고자 하였다.
- 연방직원들과 노조의 관심에 민감하였던 민주당 상원의원들은

이 인사규정을 반대하였다. 상원은 이 문제로 교착상태에 빠져 국토안전부 설치를 승인하는 입법은 빨리 통과시키지 못하였다.

- 공화당은 2002년 선거에서 민주당의 국토안전에 대한 관심에 의문을 제기하며 이를 효과적으로 활용하였다. 이 선거에서 공화당의 승리는 선거 이후 그 입법안의 조속한 승인의 터전을 마련하였고 부시행정부는 그들이 요구하였던 거의 모든 관리 유연성을 확보하게 되었다.

2. 성과기반적 거버넌스

- 혁신(reinvention)은 또한 정부들이 더욱 미션 지향적이고 결과 지향적이어야 한다는 원리에 기초하고 있다.
 - 성과관리는 핵심 관리들이 어떤 목적과 그것의 성취를 측정하는 방법에 동의하는 것을 전제로 한다.
 - 또한 관리자들이 선택된 성과지표에 관한 타당하고, 신뢰할 수 있는, 그리고 이해할 수 있는 정보를 산출하는 적정한 시스템을 가져야 한다.
 - 그리고 성과관리는 최고 관리자가 성과 정보에 주의 깊은 관심을 가지고 그 결과에 기초하여 행정 담당자를 보상하거나 불이익을 주는 것을 필요로 한다.
- 연방 및 지방정부의 관리들이 성과측정과 성과관리를 실행에 옮기기 위한 조치들을 취한 상당한 증거들이 발견되고 있다.
 - 국가수준에서는 1993년의 GPRA(Government Performance and Results Act)가 이러한 방향으로의 움직임에 시동을 걸었으나 연방기관들의 성과관리 수준은 기관별로 상당히 차이가 있는 상태이다.

- 성과관리에 대한 관심은 또한 부시행정부에서도 높은 편이다. 예컨대 9.11의 결과로서 국가안보정책의 강화를 밝히면서, 행정부는 해당 정책이 성공을 거두려면 반드시 충족되어야 하는 4가지 중요 사항중 하나로 안보정책 발전을 평가하고 자원을 할당할 수 있는 벤치마크와 여러 성과척도의 개발이라고 단언하였다(OMB, 2002).
- 많은 주 및 지방정부들도 성과기반 책임성체제를 구축하기 위해 노력하였다. 예컨대, Governing지가 주도하는 GPP (Government Performance Project)는 2005년 현재 40개 주가 성과관리 면에서 상, 중, 하로 구분할 때 중간 수준 이상인 것으로 평가하고 있다. 또한 2000년 기준으로 35개 표본 대도시들 중에서 40%와 40개 대규모 카운티정부들 중에서 30% 이상이 이 등급 수준을 성취한 것으로 파악되었다.
- 성과관리의 가장 인상적인 성공사례들 중 하나는 뉴욕시 경찰청의 Compstat 시스템이다.
 - Compstat의 주창자들은 범죄의 패턴이 사회에 깊이 뿌리내리고 있어 경찰은 범죄율에 거의 영향을 미치지 못한다는 전통적 믿음이 근거 없음을 이를 통해 증명하였다.
 - Compstat의 핵심은 경찰서장들이 그들의 관할구역에서 일어나 범죄에 책임을 지게끔 하는 것이다.
 - 복잡한 지리정보시스템들은 다양한 지표들을 정확하게 지도에 표시하여 줌으로써 각 지역의 범죄 현황이 한눈에 파악될 수 있게 지원하였다.
 - 모니터링의 중요성을 강조하고 범죄의 핵심지표들을 정기적으로 논의하는 것 외에 경찰 지도부는 통상 구체적인 성과목표(예: 범

죄를 10% 줄이는 것)를 설정함과 동시에 경찰서장들에게 마약이나 매춘 같은 특수 분야에 대한 더 많은 권한을 부여함으로써 경찰서장들의 권한을 강화하였다.

- 그 후 범죄율을 줄이는 데 성공한 구(district) 경찰서장은 더 나은 승진기회를 보장받은 반면, 목표치를 달성하지 못한 경찰서장들은 인사상의 불이익을 받았다.
- Compstat 운영의 첫 해에 뉴욕시 정책 커미셔너(New York City Policy Commissioner)는 경찰서장의 약 1/3을 교체하였다. 그 결과 뉴욕시의 범죄율은 1990년대에 눈에 띄게 줄어들었다.

3. 시장원리의 적용

- 공공부문에서 시장메커니즘의 적용은 경제이론에 근거한 지적인 정당성과 미국의 전문적인 기업문화에 의해 2000년대에 들어와서도 계속 유지되고 있으며 줄어들 기미를 보이지 않고 있다.
- 다양한 적용사례 중 가장 대표적인 것은 경쟁적 공급원(competitive sourcing) 정책과 시민선택권 허용정책이다.

가. 경쟁적 공급원

- 혁신 이데올로기는 민영화보다는 공공 및 민간부문이 어떤 서비스를 제공하기 위해 서로 경쟁(또는 시장화)하는 것을 선호하는 경향이 있다.
- 아리조나주 피닉스시의 사례를 보면,
 - 시 구역을 몇 개의 구로 나누어 토목부서와 민간회사들이 쓰레기 수거를 위한 5-7년간의 계약을 따내기 위해 경쟁하게끔 하였다.

- 처음에는 성공적으로 경쟁할 수 없었지만 시의 토목담당부서는 점점 혁신적이 되고 점차 경쟁에서 우위를 점하게 되었다.
- 부시행정부의 워싱턴 입성은 경쟁적 공급원 정책을 2000년대 초에 핵심적인 위치로 올려놓았다.
- '70년대와 80년대에 지지부진하였던 경쟁적 공급원 정책이 1995년에 공화당의 의회 다수와 차지와 혁신에 의해 제공된 추진력으로 인해 새롭게 관심의 대상이 되었다.
- 1998년에 의회는 Fair Activities Inventory Reform Act(FAIR)를 통과시켜 경쟁적 공급원 정책의 법적 기초를 제공하였고, 이 법에 따라 OMB는 매년 '본질상 정부적이지 않은' 모든 활동의 리스트를 제출하도록 각 부처에 요구하였다.
- OMB는 평가계획을 통해 경쟁적 공급을 향한 발전에 대해 각 기관들의 성과등급을 공식적으로 매겼다.
- 그러나 여러 요인들로 인해 실제 각 기관들에서 추진하는 경쟁적 공급원 정책의 추진력이 기대에는 못미치고 있다.
- 지금까지 부시행정부의 조치에 따른 결과는 어떠한가? 모든 것을 고려할 때 부시 정부는 초기의 과감한 목표에는 많이 못 미치지만 공공부문과 민간부문간의 경쟁을 촉진하는 데 약간의 진전을 거두고 있다.
- 2002년 현재 약 24개 기관들과 부처에서 OMB에 거의 881,000개 (전체 인력의 1/2 이상) 전일제 직책이 있다고 보고하였다.
- 상당수의 경쟁이 이루어졌는데 2002년에는 5개 큰 규모의 기관들이 122번의 완전경쟁을 실시했고 41번의 합리화된 콘테스트를 수행하였다. 그러나 정부기관들이 대부분의 경쟁에서 이겼다.

나. 시민선택권

- 정부혁신의 옹호자들은 또한 행정성과와 책임성을 제고함에 있어 시민선택의 역할이 중요하다고 강조해 왔다.
 - 시민선택권은 해당 기관들로 하여금 법을 준수하면서 고객에게도 대응적일 수 있도록 하기 때문이다.
- Medicare나 Medicaid 등록자들은 일련의 보건서비스 제공자들 중에서 원하는 곳을 선택할 수 있고, 배식표(food stamps)를 받은 저소득층은 여러 상점에서 식료품을 구입할 수 있으며, 학생들은 여러 대학 중에서 선택을 해서 Pell 보조금을 받아 공부를 한다.
- 그리고 어떤 학교 특별구에서는 부모들이 그들 자식을 어떤 초등학교와 중학교에 보낼지 선택을 하고 있다.

Ⅲ. 미국 정부혁신의 연구과제

1. 내부적 규제완화의 과제

- 먼저, 인사행정규제에 초점을 맞춘 연구과제는 규제완화의 성과와 정치적 대응성간의 잠재적 상쇄효과에 초점을 맞추어야 한다.
 - 예컨대, 최고 관리자들은 공공기관에서의 채용 및 파면 결정에 정파적 기준을 적용하기 위해 규제완화를 활용하지는 않는지 그리고 이에 따라 기관의 효과성을 저해하지는 않는지를 살펴보아야 한다.
- 제임스 톰슨 주지사의 재임기간동안에 일리노이 주정부는 1980년대에 대규모의 후견시스템(patronage system)을 검토하였다. 일리노이주에서의 후견 조치에 대응하여, 미국 대법원은 1990년 *Rutan v. Republican Party of Illinois* 판결에서 과도한 규제완화 내용을 가로막으면서 비정책 분야 직원들과 관련된 인사결정에 파당적 기준을 적용하는 것은 미국헌법 수정안하의 자유발언권을 훼손하는 것이라고 판결하였다.
- 그러나 인적 자원 관리분야의 규제완화 조치가 엽관정치의 발흥을 촉발할 위험이 상대적으로 적다고 여겨진다. 아무도 조지아주, 플로리다주 등에서 이루어진 규제완화 조치들이 지금까지 정당후원의 증가를 가져왔다는 뚜렷한 증거를 발견하지 못하고 있다.
- 최고 정치지도자들이 비록 임용과 파면에 과도하게 당파성을 적용하지 않는다 하여도, 내부 규제완화가 모든 정부 수준에서 공공기관의 일반적 생명력에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 문제는 아직 공론화된 문제로 남아있다.

- 미사여구로 치장한 혁신(개혁)은 종종 공직에 대한 경멸의 수단을 제공하고 그에 따라 그들의 충성과 관여를 유지하는 데 거의 도움을 주지 못하기도 한다.
- 그리고 민간부문에 비해 매력적인 보수수준을 제공하지 못하는 가운데 능력 있고 헌신적인 직원을 충원·유지하는 것이 가능할지 고민할 필요가 있다.
- 또한, '보장되지 않는' 채용시스템은 공직자들에게 직업의 불안감을 강화시켜 올바른 정책적 견해를 밝히기를 꺼리게 함으로써 그 만큼 최고 관리자들은 가치 있는 정보원과 통치능력을 확보할 능력을 잃게 될 것이다.

2. 성과기반적 거버넌스의 과제

- 일부에서는 성과기반적 거버넌스의 성공사례들은 과장된 것이며, 몇 안되는 진짜 성공사례들은 극단값(outliers)이라고 주장한다. 연방정부 내에 GPRA의 집행을 평가하면서 여타 다른 사람들도 성과측정과 관리에 대한 유사한 의문의 목소리를 내고 있다.
- 뉴욕 경찰청의 Compstat는 최상위 조직단위가 자원을 가지고 그 직원들과 함께 대부분의 서비스를 전달하는 '단일 책임운영기관'의 사례이다.
 - 그러나 다른 형태의 기관에도 이러한 성공사례가 적용될 수 있을지 의문이다.
- 공공 프로그램의 전달은 대개 정부기관이 어떤 서비스를 전달하기 위해 다른 실체(통상 민간비영리단체나 기업)와 계약을 하는 형태를 보여준다.
 - 성과계약 하에서 정부는 민간에이전트들에게 수단에 대한 많은

재량을 허용하지만 어떤 측정가능한 목표를 달성함에 있어 그들이 책임을 지도록 하고 있다.

- 그러나 사실 정부기관들이 적절한 척도를 개발할 수 있고, 효과적인 정보시스템을 구축하고, 계약자가 업무성과를 달성하지 못했을 때 퇴출시키는 어려운 결정을 할 수 있는지에 대해서는 의문이다.

○ 미국에서 성과기반 책임성의 추구는 또한 '연방주의에 뿌리를 둔 정부간 관계'로부터 발생하는 도전에 직면하고 있다.

- 민간단체와의 계약의 경우에는 주인-대리인 관계는 적어도 이론상 명확하지만, 미국 헌법 구조상 주권정부로서 주정부의 관리들은 연방정책 결정자의 대리인으로서 자신들이 여겨지는 것에 반대한다.

- 더 큰 문제는 종종 주정부 성과와 관련된 타당하고, 적시적이고, 비교 가능한 자료를 취득하는 것이 어렵다는 것이다.

- 주정부들로 하여금 성과에 대한 책임을 지도록 하게 하는 것 또한 많은 도전을 받고 있다. 법령에서는 항상 연방관리들로 하여금 낮은 성과를 보이는 주정부들에 대해 패널티를 부과하도록 권한을 부여하고 있으나 그 권한을 설득력 있게 효율적으로 그리고 정확한 형식으로 사용하기는 정말 어려운 실정이다.

- 예컨대, 법령에서는 연방관리들이 잘못을 저지른 주정부들로부터 재정지원금을 회수할 수 있도록 하고 있지만 연방관리들은 국가에서 돕고자 하는 바로 그런 부류의 사람(보건혜택이 필요한 저소득층 등)에게 상처를 주는 경우가 있으므로 그런 조치들을 감히 취할 수가 없다.

○ 지방 수준에서 미국의 거버넌스는 어떤 사회문제를 해결하려고 하

는 많은 공공부문 및 민간부문 비영리단체들의 존재로 특징지어진다.

- 계층제적 권한이 부재한 상태에서 효과적으로 이들 단체들과 함께 일을 하는 것은 때때로 꺼려질 수밖에 없다.
- 이들 기관들에 대한 정치적 또는 여타 압력들은 종종 그들로 하여금 협력보다는 자신들을 차별화하는 방향으로 움직이게끔 한다.
- 이런 단체들이 완벽하게 개발된 성과관리시스템을 만들어 내는데 함께 노력할 가능성은 매우 낮은 것이다.

3. 시장원리 적용의 과제

가. 경쟁적 공급원

- 옹호론자들은 성과를 진작시키는 도구로서 경쟁적 공급의 효용성을 피력하지만 이들의 계산은 정부역량에 미치는 광범한 문제점들을 거의 취급하지 않고 있다.
- 예컨대 장기적으로 민·관간 경쟁이 공공기관들을 일할 만하지 못한 곳으로 그리고 능력 있는 직원들을 고용할 능력을 떨어뜨리지는 않을까?
- 그리고 정치적 다이내믹스가 경쟁적 공급을 지속가능하게 할 것 인지의 문제도 남아 있다.
- 선거직 관리들은 공공 기관으로부터 민간 대리인에게로 일거리를 돌리는 데 따른 이점이 있는 것을 잘 알고 있다.
- 한마디로, 민영화는 노조의 힘을 약화시키고 선거기금을 조달하는데 도움을 받을 수 있기 때문이다.
- 플로리다주에서도 Jeb Bush의 민영화에 대한 관여는 선거비용을

쉽게 조달하고자 했던 그의 관심에 부분적으로 따른 것이라고 일부에서는 지적하고 있다.

- 이밖에 노조는 경쟁적 공급에 대한 열망을 거의 보이지 않고 있다. 미국에서는 민간부문에서 노조가입원은 10%도 안되는 반면, 공공부문에서는 거의 40%의 공무원들이 노조에 가입해 있다. 민영화는 노조의 조직화 능력을 약화시킬 우려가 있어 그들은 경쟁적 공급원 정책을 민영화를 향한 토로이 목마로 생각하고 있다.
- 한편 경쟁적 공급에 따른 계약은 통상 일정기간동안만 보장이 되는 것으로 이러한 시스템의 적용 시 공공부문이 상대적으로 불리한 입장에 처하게 된다.
 - 공공부문이 처음에는 반 이상 우세를 점한다손 치더라도 미래에 다시 계약을 위해 경쟁해야 하는 운명에 처하게 된다.
 - 따라서 어떤 시점에서 공공부문의 승리는 잠재적으로 뒤집어질 수 있다.
 - 반면에 경쟁에서 민간부문이 이기게 되면 그 다음에는 해당 정부는 그 서비스를 조직 내에서 제공할 수 있는 능력을 잃게 되므로 다음 기회에 이를 뒤집을 수 없다.

나. 시민선택권

- 공공행정에 시민선택권을 도입하려는 노력은 많은 연구문제들을 낳고 있다.
 - 해당 프로그램의 설계가 수혜자들로 하여금 더 질 높은 서비스에 접근할 수 있도록 해 주는가? 선택에 의존하는 것이 저교육과 정보부족의 불리한 위치에 있는 소비자들에게 불공정하게 피해를 주지는 않는지? 서비스 제공의 불공정에 대한 항의가 이루어

어지지 않을 때조차 경쟁을 통해 서비스 제공자들이 보다 나은 서비스를 제공하도록 유도할 수 있는가? 선택권이 수혜자들의 만족도를 제고시키고 또한 그러한 만족도가 실제 서비스 질에 대한 객관적인 평가와 상관관계가 있는가? 등

- 일부에서는 소비자 및 선택권에 대한 혁신조치들의 강조는 지역 사회와 시민계발의 가치를 손상시킬 수 있다고 주장한다.
 - 부진한 성과를 내는 기관을 퇴출시키는 공중의 능력을 향상시키는 것이 해당 기관으로 하여금 서비스를 제고하도록 동기부여를 할 수 있으나
 - 시민들이 그들의 견해를 표현하고, 협력을 이끌어내고, 여론을 형성하여 공공기관에 영향을 미치는 빈도나 기술 즉, 발언권 (voice)도 중요한데 퇴출의 기회를 높이는 것은 발언권을 신장하는 기제를 약화시킬 수 있다는 것이다.

IV. 우리나라 지방행정혁신에의 시사점

1. 우리나라의 지방행정혁신의 특징

- 참여정부하의 지방행정혁신은 2004년부터 시작되어 사실상 2005년부터 본격적으로 추진되고 있는데, 기본적인 개념과 접근방식에서 이전의 혁신과는 상당한 차이가 있다.
 - 참여정부의 혁신은 조직역량 접근방식으로 혁신적 조직문화를 개발하고 공무원들이 학습을 통해 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있는 기반을 마련하는데 초점을 두고 있다.
 - 이는 지난 국민의 정부시절 구조조정을 수반한 정부혁신이 공무원을 개혁의 대상으로 보았다는 점에서 실패했다고 보고 공무원을 개혁의 주체로서 인정하고 혁신에 동참할 때 혁신이 성공적으로 수행될 수 있다는 문제인식에 기초하고 있다.
- 또 하나의 특징은 마치 생산 공정프로세스를 혁신하는 것과 같이 기존의 행정내부시스템의 역량 자체를 업그레이드하는 전체최적화 방식의 혁신을 추진한다는 점이다.
 - 이는 지난 문민정부 시절 행정쇄신위원회의 활동과 대비되는 특징인데 주민과급효과 우선의 혁신 작업이 당장은 효과가 있을지 모르지만 지속 가능한 혁신추진을 위해서는 행정내부의 시스템자체를 혁신하는 것이 필요하다는 문제인식에 기초하고 있다.
- 정부혁신의 지방적 구현차원에서 추진되고 있는 지방행정혁신도 이러한 기본적인 흐름 속에서 추진되고 있는데, 주민만족과 성과중심의 일류지방행정 구현이라는 비전하에 행정내부혁신에 초점을

두고 혁신을 추진하고 있다.

- 지방행정혁신은 그동안 짧은 추진기간에도 불구하고, 지방자치단체의 혁신수준이 빠르게 상승¹⁾되고 있는 것으로 조사되고 있지만,
- 아직까지 혁신에 대한 기본적 이해가 부족하고, 평가에 대비한 외형위주의 혁신추진이 나타나고 있으며, 중앙정부 중심의 하향식 혁신확산전략으로 인해 지방자치단체의 자발적인 혁신참여와 노력이 상대적으로 부족한 문제점이 나타나고 있어,
- 지방행정혁신이 성공적으로 정착되기 위해서는 미국 등 선진외국의 혁신경험을 면밀히 분석하여 타산지석으로 삼는 노력이 필요하다.

2. 미국 정부혁신의 시사점

- 미국의 정부혁신은 행정의 능률성과 효과성 증대(내부 규제완화, 하부위임 등), 정치적 책임성과 대응성 제고(성과기반적 거버넌스 등), 시민의 역량 제고(경쟁적 공급원, 시민선택권 등)에 초점을 맞추고 있는 것을 볼 수 있다.
- 우리나라 지방행정혁신의 경우 <표 1>에서 보는 바와 같이 15개 공통혁신과제를 선정하여 추진하고 있으나, 과제의 목적지향성이 부족하고, 과제간의 전략적 체계가 부족한 것을 알 수 있다.
- 이를 개선하기 위해서는 지방행정혁신의 범주를 목적 지향적으로

1) '05년 8월 정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)에 의한 혁신수준 진단결과, 1단계(혁신미착수), 2단계(혁신착수)가 '04. 11월 245개(98%)에서 '05년 8월 134개(53.6%)로 대폭 감소하고, 3단계(본격 추진), 4단계(성과 가시화)가 '04년 11월 5개(2%)에서 '05년 8월에는 116개(46.4%)로 대폭 증가하고 있는 것으로 조사되고 있음

새롭게 정의하고 과제들 간의 연관성과 해당과제 추진에 따른 효과성을 충분히 고려하여 전략지도를 새롭게 작성할 필요성이 있다고 느껴진다.

<표 1>우리나라 지방행정혁신의 핵심과제

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

- 그리고 미국의 지방정부 혁신은 연방정부나 주정부가 주도권을 쥐고 추진하는 하향적인 혁신확산전략을 취하고 있지 않다. 이는 연방정부와 지방정부가 주인-대리인 관계에 있지 않는 연방시스템하의 정부간 관계에 기인한 것이기도 하지만 지방행정 혁신의 주도권을 지방정부가 갖고 있기 때문이다.
- 우리나라의 경우에는 중앙정부가 지방행정혁신의 표준매뉴얼을 개발하여 지방자치단체에 보급하는 등 먼저 혁신의 가이드라인을 제시하고 혁신선도자치단체와 혁신평가라는 정책적 수단을 통해 자치단체간의 혁신경쟁을 유도하는 전략을 구사하고 있다.
- 물론 혁신의 초기단계이고 우리나라의 정치·행정문화의 특수성상 아래로부터의 자치권이 성장하고 발전하는 토양이 부족한 이유도 있다고 보이나, 지방행정혁신이 지속적으로 추진되고 혁신에 대

한 지방자치단체의 몰입도를 높이기 위해서는 지방행정혁신의 주도권, 자원, 통제권한, 이익의 방향이 지방적일 수 있도록 bottom-up 방식의 혁신추진으로 점차적으로 전환되어야 할 것으로 보인다.

- 마지막으로 혁신이 궁극적으로는 국민이 체감하는 성과가 나타나도록 하기 위해서는 임계점을 지날 때까지의 시간과 노력, 그리고 열정이 필요하다는 점이다. 일찍이 조지프 슈페터(Schumpeter, Joseph A., 1883~1950)는 기업현장에서 지속적인 경쟁우위를 확보하기 위해 전개되는 '창조적 파괴' 과정을 곧 혁신의 과정이라고 말한 바 있다. 이러한 '창조적 파괴' 과정이 바로 일선현장에서 나타나며, 일과 혁신이 융합될 때 지방행정혁신은 지속적으로 발전될 수 있을 것이다.

글 : 권혁인 (행정자치부 지방행정본부장)

배포문의 : 심정주 발간자료팀장(3488-7361)

※ 이 글은 강원대학교 지역개발연구협력센터 지역개발연구 제13호 투고된 글을 요약·정리 하였습니다.