
공공기관의 경영혁신 방향

Directions of Public Institution Innovation in Participatory Government

박종관
백석대학교 법정학부

Jong-Gwan Park(633127@hanmail.net)

요약

핵심 사업에 독점적 지위를 보장받는 공공기관은 비효율적인 경영의 소지가 많다. 역대 정부는 공공기관의 혁신을 위한 다양한 노력을 했다. 참여정부는 기획예산처를 통해 공공기관의 혁신을 추진하였으며, 공공기관 경영혁신의 문제점은 다음과 같다. 즉, 혁신에 대한 공감대 형성 부족과 의식전환 미흡, 경영혁신을 위한 시스템 혁신과제보다는 점진적 과제추진, 다양한 성격의 공공기관에 대한 특성 고려 미흡, 평가제도의 중복과 평가지표의 추상적 설계 등이다.

이러한 문제를 개선하기 위해 새 정부가 추진해야 할 과제는 다양하다. 즉, 획기적인 경영인식의 전환과 직원들의 자발적인 참여, 공공기관의 관리체계 개선, 공공기관의 과감한 영역조정, 경영평가제도의 개선, 내부경쟁 활성화 및 성과중심의 경영시스템 구축 등이다.

특히, 국민적 지지와 공감을 얻으면서 성공적으로 안착하기 위한 새 정부의 공공기관 혁신방향은 효과적인 실천전략과 실질적인 과제가 뒷받침 되어야 한다.

■ 중심어 : | 공공기관 | 경영혁신 | 혁신평가 | 성과평가 |

Abstract

Public institutions guaranteed exclusive position of core business are likely to be inefficient in management. Past governments made various efforts to innovate public institutions. Participatory government drove innovation of public institutions through Ministry of Planning and Budget, and this innovation policy had problems as followings: shortage of common sense of innovation, lack of understanding of innovation, gradual execution of innovation instead of system innovation for business innovation, lack of consideration of characteristics of various public innovation, overlapping of evaluation system, and nonobjective design of evaluation indicator.

MB government has diverse assignments for improvement of these problems as followings: transformation of business mind, voluntary participation of employee, improvement of management system of public institutions, reform of business evaluation system, promotion of internal competition, and construction of performance based business system. What is the most important point for successful reform of public institution is to achieve the support of general public with effective action plan and substantial programs.

■ keyword : | Public Institution | Management Innovation | Innovation Evaluation | Performance Evaluation |

I. 서론

혁신(innovation)이란 조직이 바람직한 방향으로 잘 움직일 수 있도록 기존의 풍습, 관습, 조직구조, 업무처리 방법 등을 새롭게 고쳐 조직의 효율성과 성과를 제고시키는 것을 말한다[1]. 이러한 혁신을 통해 공공기관은 효율성, 책임성 등을 보다 건설하게 확보하는 것이 매우 중요하다. 공공기관은 국가재원의 지원을 받거나 핵심 사업에 대해 독점적 지위를 보장받기 때문에 시장의 치열한 경쟁에서 제외되는 등 비효율적인 경영의 소지가 많다. 따라서 역대 정부는 공공기관을 포함한 여타 공공부문의 혁신을 위한 다양한 노력을 했다.

참여정부는 기획예산처를 통해 다양한 차원의 공공기관의 혁신을 추진하였다. 새 정부의 정부혁신 방향은 대부처 중심의 중앙부처 정부조직 개편과 공기업선진화 방안을 통해서 이미 가시화되고 있다. 새 정부의 혁신이 국민적 지지와 공감을 얻으면서 성공적으로 안착하기 위해서는 효과적인 실천전략과 실질적인 과제가 뒷받침 되어야 한다. 왜냐하면 정부 등 공공부문혁신은 단시간에 신속하게 추진해야 하는 과제 정도를 넘어 오랜 시간 준비하고 지속적으로 추진해야 보다 큰 성과를 얻을 수 있기 때문이다.

II. 이론적 배경

1. 공공기관 경영혁신의 필요성과 분석기준

1-1. 공공기관 경영혁신의 필요성

Drucker(1988)의 언급처럼 공공조직의 경영혁신의 필요성은 산업 및 시장의 변화(industry and market changes), 인식의 변화(changes in perception), 새로운 지식(new knowledge)의 출현 등에서 찾아 볼 수 있다 [2][3]. 이러한 필요성을 국내·외의 환경변화로 나누어 살펴보면 다음과 같다[4].

우선, 대외적 경영환경의 변화에 따른 필요성이다. 이것은 90년대 이후 개방화·세계화에 적극적으로 대응하려는 노력이나 필요성으로 볼 수 있다. 90년대 이후 WTO체제 출범, OECD가입, 최근 세계 각국과의 FTA

체결 추진 등은 우리나라의 경제사회 환경을 급격히 변화시켰으며, 동시에 우리나라를 전 세계적인 경쟁의 장으로 만들었다¹⁾. 따라서 급격한 사회·경영환경변화에 대응하면서 각 부문의 경쟁 우위를 점하고 민간부문을 적절히 지원하며 동시에 고객만족을 높이기 위해서는 끊임없는 경영혁신이 필수적이다.

둘째, 대내적 경영환경 변화이다. 우리나라는 지난 30여년간 지속적인 산업화를 추진하였으며, 이러한 과정에서 공공기관도 눈부시게 성장하였다. 이러한 노력과 성장은 우리산업구조를 점점 고도화 시켰을 뿐 아니라 세계 기업과 경쟁을 위한 다양한 변화에 대응할 필요가 있었다. 특히 최근의 과학기술의 발달과 정보통신기술의 발달에 따라 우리사회는 지식이 경제기반에 중요한 역할을 할 수 있는 산업구조로 변모하고 있다. 이러한 산업사회의 급격한 변화에 대응하면서 산업사회의 다양한 문제를 해결하기 위해서는 공공기관의 변화와 혁신이 매우 필요하다.

셋째, 공공기관 자체의 경영혁신 필요성의 대두이다. 공공기관은 시장의 치열한 경쟁에서 제외되었기 때문에 비효율적인 소지가 많다. 특별법의 보호, 시장의 독점 등 시장경쟁에서 제외 되었을 뿐 아니라 방만한 조직 및 인사관리로 비효율성이 높았다. 따라서 성과와 경쟁중심으로 공공기관의 경영혁신이 필요하다. 또한 글로벌 시대에는 공공기관 조직 내 개개인의 경쟁력도 중요 요소로 대두되고 있다²⁾. 따라서 공공기관 내에도 새로운 바람을 일으키고 조직원들의 동기부여책의 일환으로 성과와 실적 중심의 관리로 변모할 필요가 있다.

1-2. 공공기관 경영혁신의 분석기준

본고에서는 공공기관 경영혁신정책추진의 핵심을 이

- 1) 국제경쟁에서 우위를 점하고 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 정부뿐 아니라 공공기관의 혁신이 필수적이다. 공공부문의 혁신실패는 곧 국가경쟁력의 약화로 이어지기 때문이다. 스위스 국제경영개발원(IMD)의 2002년 보고서에 의하면 한국의 국가경쟁력은 49개국 중 29위로 나타나 2001년보다 한 단계 상승한 것으로 나타났다[5].
- 2) Drucker는 혁신에 대해 다음과 같이 역설하고 있다. 현대는 기업가 시대이며 기업, 정부 및 공공기관, 비영리단체 등의 관리자들은 구성원 개인의 업무는 물론 조직의 직무를 수행하는데 있어서 혁신을 정상적·지속적·일상적인 활동으로 반드시 실천해야 할 항목으로 만들어야 한다고 주장 하였다[6].

루고 있는 혁신추진체계, 혁신추진과정 및 내용, 혁신추진 결과를 중심으로 관련기준을 제시하고 분석하기로 한다.

우선, 혁신추진체계는 혁신추진 조직체계와 혁신추진 로드맵을 중심으로 분석한다. 전자는 혁신추진체계를 통한 관리의 효율성 측면에서 분석하며, 후자는 혁신추진 과정의 적정성을 중심으로 분석한다. 다음으로 혁신추진 내용의 분석이다. 참여정부에서 다양하게 이루어진 혁신추진 과제가 주 대상으로 공통과제와 일반과제의 다양한 측면을 분석한다. 마지막으로 혁신추진 과정을 통해 이루어진 혁신추진 결과의 분석이다. 혁신추진결과는 경영성과와 혁신추진 성과를 중심으로 분석한다.

표 1. 분석기준

분석영역	내 용	분석기준
추진체계와 과정	혁신추진 기구의 구성과 로드맵	-혁신추진 관리의 효율 -혁신추진 과정의 적정
혁신추진 내용	혁신추진 지침 및 과제	-공통추진 과제 -자율추진 과제
혁신추진 결과	혁신추진 결과 및 성과	-경영성과 -혁신성과

2. 공공기관 경영혁신 관련 선행연구

공공기관의 혁신에 대한 연구는 행정학 보다는 경영학이나 인사관리 등 인접학문분야에서 주로 이루어지고 있다. 또한 다수의 연구가 공기업 경영혁신에 초점을 맞추고 있는 실정이다.

우선, 공기업 경영혁신과 관련된 선행연구들이다. 대체로 공기업의 민영화를 다룬 박헌준(1994)의 연구와 공기업의 책임경영제도를 다룬 송대희·송명희(1994)의 연구, 공기업의 경영혁신 방안을 다룬 유성재(1994)의 연구, 공기업 성과제고 문제를 다룬 박기찬·이정현(1999)의 연구 등이 이 부문에 속하는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 공공기관의 경영혁신과 관련된 선행연구다. 이 부문의 연구로는 김용호·송수경의 연구(2007), 지방자치단체 및 공공기관의 정부업무평가 제도를 다룬 유금록(2007)의 연구, 이명박 정부의 공공기관 혁신과

제를 다룬 장영철의 연구(2008) 등이 있다.

마지막으로 공공기관과 관련된 기타 연구는 주로 BSC의 도입성공요인이나 직원들의 수용과 관련된 연구들이다. 이러한 연구로는 권오준·오재인의 BSC수용성과 관련된 연구(2007), 공공부문 BSC운용의 성공요인을 다룬 신승호·오재인·김영춘의 연구(2007) 등이 있다. 또한 행정경영화 추진 전략을 다룬 박용우 연구(2003) 등도 있다.

III. 참여정부의 공공기관 혁신추진 분석

1. 공공기관의 혁신체계와 로드맵

첫째, 참여정부는 상설 혁신추진기구를 설치하여 체계적인 혁신을 추진하였다. 즉, 대통령 주재의 정부혁신추진회의와 혁신장관협의회를 운영하면서 범정부 차원에서 혁신을 장려하였다. 참여정부는 정부혁신을 포괄적으로 관리하는 혁신관리수석실을 두었다. 공공기관의 혁신은 대통령 주재의 정부혁신추진회의, 혁신관리수석 주재의 혁신실무확대회의의 지휘를 받는 기획예산처의 공공기관혁신담당관으로 체계화되었다.

혁신체계의 측면에서 볼 때 참여정부의 혁신추진은 체계적이고 효율적 이었다고 평가 할 수 있다. 참여정부는 혁신추진의 효율성을 높이기 위하여 대통령을 위시한 청와대혁신관리수석과 부처의 혁신담당관으로 이어지는 혁신체계를 이용하여 혁신을 추진했기 때문이다. 그러나 공공기관 관련 핵심부처가 혁신내용을 일방적으로 제시하고 일률적 평가로 이루어지고 있다는 점에서 하향적·관리적 접근방법을 취했다.

참여정부는 혁신추진체계의 측면에서 볼 때 관리적 효율성이 높았다고 평가할 수 있다. 다만 혁신 대상기관들의 역할이 상대적으로 축소되고 수동적으로 참여하는 문제를 유발할 수 있다. 그러나 혁신평가의 주체를 교수나 민간전문가들이 참여하는 평가단으로 구성하였기 때문에 혁신추진관리의 효율성과 투명성을 높이려고 했다.

둘째, 공공기관은 기업회계예산법, 책임운영기관의 설치·운영에 관한법, 공기업의 경영구조 개선 및 민영

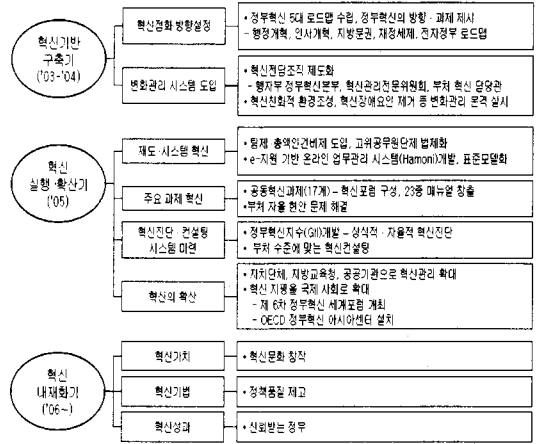
화에 관한법 등을 통해 끊임없이 변화와 혁신추진을 요구 받았다. 2002년까지 정부투자기관의 관리과정을 거쳐 참여정부에서는 공공기관을 포함한 정부혁신로드맵이 작성되었다.

정부혁신로드맵이 작성된 이후, 참여정부는 2004년부터 공공기관 스스로 혁신에 참여하는 동기 및 유인프로그램으로 혁신동력을 확보하려 했다. 그리고 부처 내 비효율적 관행·습관·문화를 실질적으로 바꾸려는 전략적 변화관리에 집중했다. 2005년도에는 선택과 집중 전략에 따라 정부의 인사, 조직, 정책홍보 등 공통분야에 대해 해당 분야의 선도기관을 중심으로 과제를 실행하고 매뉴얼을 통해 정부 전체로 확산시켰다.

2005년은 혁신 실행·확산기로 하고, 혁신매뉴얼의 창출·확산을 통해 지방자치단체, 교육자치단체, 공공기관으로의 혁신확산 등을 이루고자 하였다³⁾. 그리고 2006년 이후를 혁신의 내재화기로 정하고 혁신의 제도화, 혁신문화 정착, 국민체감개선 등의 혁신을 달성하고자 하였다.

참여정부의 혁신추진은 단계적인 혁신추진계획의 수립과 이에 맞게 이루어 졌다고 볼 수 있다. 참여정부는 혁신로드맵의 제시를 통해 혁신대상기관이 혁신방향과 내용을 파악하고 혁신에 필요한 준비를 할 수 있도록 함으로써 제도의 수용성을 확보하기 위한 노력을 하였다⁷⁾. 즉, 혁신추진과정의 적절성을 확보했다는 주장이다.

그러나 혁신추진 로드맵의 설정이 일방적으로 이루어지고 혁신단계별 목표달성 기간을 너무 짧게 설정함으로써 피상적인 혁신으로 흐를 소지가 다분히 있었다. 너무 급격한 혁신추진은 그 만큼의 위험도 수반될 뿐 아니라 구성원들이 그에 상응하는 수용준비가 어렵다는 문제를 낳는다. 따라서 보다 장기적인 변화를 통한 혁신기반을 다지는 것이 필요하다는 주장도 있다⁸⁾.



자료: <http://www.go.kr/innovate/innovate.do>(정부혁신포털)
 <그림 2> 참여정부의 혁신로드맵

2. 참여정부의 공공기관 혁신추진 내용

기획예산처는 공공기관의 혁신관리 목표와 분야별 지침을 제시하였다. 혁신관리 목표는 연차적인 공공기관의 자율·책임경영체제 수립, 공공서비스품질 제고, 세계일류의 공공서비스 제공 등 이다. 2003관 2004년에는 공기업·산하기관의 분야별 추진지침으로 기 계획된 경영혁신과제의 지속추진, 조직·인사관리의 합리화, 예산운영의 적정성 확보, 일하는 방식개선 및 경영효율성 제고, 대고객 서비스의 질 향상 및 경영투명성 제고, 책임경영체제의 강화를 제시했다.

2005년부터 2006년에는 공공기관의 경영혁신 과제를 보다 구체화하여 공통추진과제와 자율추진과제로 나누었다. 공통추진과제는 인사관리 및보수관리의 합리화, 예산의 적정운용, 반부패·윤리경영 강화, 고품질·책임 혁신추진 등이다. 자율추진과제는 성과중심 경영정착, 고객 최우선 경영확립, 일하는 방식 및 경영효율성 제고, 경영투명성 강화, 혁신인프라 확충으로 나누었다.

공공기관 공통추진과제를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인사관리의 합리화 차원에서 3개의 과제를 추진했다. ①경영합리화를 위해 최소한의 인력 운영 및 이들 인력 핵심 업무에 집중 배치 ②공정·투명한 인사시스템 강화를 위해 임직원을 법령 및 정부 인사운영기준 등에 따라 선임하고 승진·전보 인사의 공정성 확보와 인사운영의 독립성 강화 ③투명한 인력관리

3) 참여정부에서는 2005년도부터 '정부혁신관리기본계획'(2005년 1월)에 혁신의 기본방향을 설정하고, 공공기관으로 혁신을 확산해 나가기 위하여 '공공기관 혁신수준진단'을 실시하였다. 또한 공공서비스의 품질과 기관운영체제를 개선할 수 있도록 지원하고 이를 위해 고객만족경영, 투명윤리경영, 자율책임경영의 3대 추진 전략과 세부 전략과제를 마련하여 시행한바 있다.

를 위해 파견인력, 정원 외 인력, 노동조합 전임인력 등의 투명한 관리·운동을 추구했다.

둘째, 보수관리의 합리화를 위해 ①보수 관련 정부지침 준수 ②인건비의 편법운용 근절을 추구했다. 셋째, 예산의 적정운용을 위해서 ①사내복지기금 합리적 조성 및 투명관리 ②경비예산 절감 및 고유사업 투입예산 확대를 추구했다.

넷째, 반부패·윤리경영 강화를 위해 5가지 과제를 추진했다. 즉, ①부패분야 축소 및 외부지적사항 조기이행 ②직무청정계약제도 운영 ③비용추계공시제도 도입 ④경영정보 공개시스템(pubmis.mpb.go.kr)에 신속·정확한 공시 ⑤업무추진비의 투명한 사용을 위한 클린카드제 도입을 촉구했다. 다섯째, 고품질·책임혁신 추진을 위해 ①사 1혁신 브랜드 육성 ②경영혁신과제 실명제 추진 ③혁신홍보활동 강화를 추구했다.

자율적 추진과제를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성과중심 경영정착을 위해서 ①경쟁체제 도입·확대 ②성과관리시스템 구축 ③독립 사업단체제 운영 추구의 과제를 추진했다. 둘째, 고객 최우선의 경영 확립을 위해서 ①민원처리의 one-stop 서비스와 같은 공공서비스 품질 제고노력 강화 ②고객만족도 조사 및 활용 ③국민에 대한 규제정비 ④여성, 장애인, 이공계, 지방인재 등의 채용과 같은 사회형평적 인력활용 노력 강화 ⑤사회공헌활동 추진 과제 등을 추진했다.

셋째, 일하는 방식 및 경영효율성 제고를 위해서 ①업무처리절차의 혁신 ②경영의 효율성제고 ③노사간

원-원 정책의 모범적 추진 등의 과제를 추진했다. 넷째, 경영투명성 강화를 위해서 ①경영공시 및 회계의 투명성 강화 ②조달, 계약업무의 투명성·효율성 제고 ③이사회 운영 활성화 ④감사의 독립성 확충을 추진했다.

다섯째, 혁신내재화 강화를 위한 노력의 일환으로 추진하는 혁신인프라 확충 과제는 다음과 같다. ①혁신평가 결과를 토대로 각 기관별 혁신전략을 수립하여 추진 ②주무부처의 혁신지원 강화 ③혁신 전담조직 확보 ④혁신 학습강화의 과제를 추진했다.

혁신추진내용은 두 차원으로 나누어 분석할 수 있다. 우선, 공공기관 경영혁신추진지침의 변화이다. [표 2]에서 볼 수 있듯이 2003년과 2006년의 공공기관경영혁신추진지침의 변화가 있다. 2003년은 분야별 추진지침 형태로 제시했다면, 2006년은 2003년 분야별 지침을 공통추진과제와 자율추진과제로 세분하고 추진과제수도 약 2배 정도 늘렸다. 2006년 공통과제의 경우는 반부패·윤리경영 강화, 고품질·책임혁신추진, 자율추진과제의 경우는 성과중심 경영정착, 혁신인프라 확충 등의 책임혁신과 성과중심의 혁신인프라를 새롭게 제시하고 있다. 이 과제들은 단발적인 추진에서 벗어나 혁신시스템화에 주안점을 두고 있다고 분석할 수 있다.

다음으로 대부분의 세부 혁신과제가 점진적인 변화를 추구하는 과제이다. 즉, 민영화나 M&A 등 급격한 혁신보다는 고객의견 수렴체계 강화, 불필요한 업무 버리기 운동, 적극적 민원대처 등의 점진적인 변화를 추구하는 과제들이 대부분이다. 따라서 참여정부는 혁신

표 2. 공공기관 경영혁신추진지침

	2003년 공공기관경영혁신추진지침	2006년 공공기관경영혁신추진지침
목적	- 지난 5년간 추진한 공기업 경영혁신의 성과를 바탕으로 상사자들 경영혁신 체제 정착	- 경영혁신 추진을 통해 고유 설립목적의 효율적 달성 및 공공기관의 가치 제고 - 공공기관의 경영혁신 추진방향을 종합적으로 제시하여 체계적인 경영혁신 추진 유도
분야별 추진 지침	1. 기 계획된 경영혁신과제의 지속적 추진 2. 조차인사관리의 합리화 3. 예산운영의 적정성 확보 4. 일하는 방식 개선 및 경영효율성 제고 5. 대고객 서비스의 질 향상 및 경영투명성 제고 6. 책임경영체제 강화	공통 과제 1. 인사관리의 합리화 2. 보수관리의 합리화 3. 예산의 적정 운용 4. 반부패윤리경영 강화 5. 고품질책임혁신추진
		자율 과제 1. 성과중심 경영정착 2. 고객 최우선 경영확립 3. 일하는 방식 및 경영효율성 제고 4. 경영투명성강화 5. 혁신인프라 확충

자료 : 정부혁신추진위원회(2003, 2, 20), 2003년도 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침; 기획예산처(2004, 2005), 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침, 기획예산처(2006), 공공기관 경영혁신 지침

제도화와 문화·행태의 변화에 주안점을 두었지 근본적인 변화와 혁신에는 부응하지 못했다고 평가할 수 있다. 다만, 참여정부의 공공기관혁신노력이 우리나라 공공기관의 운영에 대한 인식을 전환할 계기를 마련하였다고 할 수 있다[9]. 이에 대하여 “참여정부는 공공기관이 변화하는 시장환경에 적극 대응할 수 있도록 하고 책임경영을 정착시켜 국민의 이익이 극대화 될 수 있도록 공공기관 혁신관리정책을 추진하게 되었다”고 주장한다.

3. 참여정부의 공공기관 혁신추진 결과

참여정부의 공공기관혁신추진 결과는 공공기관경영평가나 혁신평가에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 경영평가제도는 책임경영의 확립을 위해 일정 범위 내에서 경영자율을 부여하고 그 성과의 평가를 통해 나타난 경영실적에 대해 책임을 지도록 하는 제도이다. 또한 경영평가결과를 차년도 경영에 반영함으로써 공공기관의 경영개선을 유도하는 수단이 되기도 한다. 따라서 경영평가제도는 공공기관의 경영성과관리 및 자율적 책임경영제의 구축을 위한 핵심적 장치로 이해할 수 있다. 그러나 참여정부의 경영평가제도는 다양한 성격의 공기업·준정부 기관에 표준화된 지침(예산, 인사, 조직 등)과 평가체계를 적용하는 문제점이 있다. 이렇게 함으로써 공공기관들의 조직규모·기능상 특성 등에 대한 고려가 미흡했다는 지적을 받고 있다[10].

다음으로 공공기관의 혁신평가이다. 2006년 혁신평가의 결과로 살펴보면 우선, 혁신수준이 전반적으로 향상되는 것으로 나타났다. 즉, 정부는 06년 혁신평가 결과 혁신성과 창출이 시작되는 4단계(4이상 기관이 68%로 나타나 혁신확산 단계에 진입한 것으로 보고 있다. 그러나 혁신활동 전계수준인 3단계이하 부진기관도 70개(32%)나 되며, 결과적으로 기관간 혁신수준의 차이가 존재함을 알 수 있다[11].

표 3. 연도별 혁신평가 결과

구분	2004	2005	2006
4단계 이상 기관수	34개 (16%)	84개 (40%)	149개 (68%)
평균 수준	2.5단계	3.14단계	3.93단계

자료 : 혁신관리비서관실(2006), 자료로 구성

기관유형별 평가결과는 다음과 같다. 기업형·공익형은 평균 4.38단계로 공공기관 혁신을 선도하고 있으며, 혁신이 체질화 되는 6단계에 4개 기관이 들어갔다. 연구형은 3단계 이하가 52.7%로 다수인 바, 혁신수준이 미흡한 편이다. 이들 중에 경제인문계는 혁신활동이 전년대비 0.56상승되어 혁신활동이 정체되었다고 평가할 수 있으며, 과기계는 활발한 혁신활동으로 전년대비 1.42단계 상승하여 혁신수준을 견인하고 있다. 진단형은 혁신수준 향상폭은 크게 상승하였으나 소규모기관의 특성상 혁신수준이 여전히 낮은 것이 특징이다[12]. 정부는 2006년 공공기관 혁신평가의 결과(05년 3.1단계에서 06년 3.93단계 상승)를 바탕으로 혁신의 성과가 전반적으로 향상되었으며 혁신확산단계에 진입한 것으로 평가하고 있다(기획예산처, 2007). 그러나 정부의 이와 같은 긍정적 평가와 달리 세부적으로 비판을 하는 학자도 있다[9]. 혁신성과가 혁신역량에 관한 평가가 중요하게 제시되고 혁신을 알리기 위한 홍보부분(혁신레터, 캠페인, 사례집발간 등)이 많기 때문에 다양한 혁신역량이 제대로 평가되지 않았다는 것이다. 보이는 성과보다 구조적으로 뒷받침 해 줄 수 있는 바탕의 제공이 혁신에서 더욱 중요하다는 것이다.

참여정부가 공공기관을 혁신하려는 노력은 그 성과에 대한 비판도 일부 있으나(매일경제, 2007) 우리나라 공공기관의 운영에 대한 인식을 전환할 수 있는 계기를 마련해 주었다는데 의의가 있다. 특히 공무원들의 혁신 시스템 구축 노력과 평가, 공무원들의 문화·행태를 변화시키려는 노력은 긍정적인 평가가 가능하다고 사료된다.

4) 혁신단계는 1단계(혁신미착수), 2단계(부분적 혁신활동), 3단계(혁신활동전개), 4단계(혁신성과창출시작), 5단계(혁신성과가시화), 6단계(지속적 혁신성과 창출)로 나뉘어져 있다.

표 4. 기관유형별 혁신수준의 변화

구분	계	혁신단계	전년 대비	단 계					
				6	5	4	3	2	1
합 계	219	3.93	0.79	4	55	90	62	8	-
기업형	39	4.62	0.27	3	23	9	3	1	-
공익형	104	4.13	0.86	1	29	56	17	1	-
연구형 전체	55	3.49	0.74	-	3	23	27	2	-
1. 과학기술	19	3.84	1.42	-	2	12	5	-	-
2. 경제인문	23	3.26	0.56	-	-	7	15	1	-
3. 비연구회	13	3.38	0.78	-	1	4	7	1	-
진단형전체	21	2.90	0.90	-	-	2	15	4	-
1. 기존대상	13	3.08	1.08	-	-	2	10	1	-
2. 신규대상	8	2.68	-	-	-	-	5	3	-

자료 : 혁신관리비서관실(2006)

IV. 공공기관 경영혁신의 방향

1. 공공기관 경영혁신의 문제점

첫째, 공공기관의 혁신에 대한 공감대 형성이 부족하고 직원들의 혁신에 대한 의식전환이 미흡했다는 점이다. 상당수의 공공기관이 적자경영이 지속되는 상황에서 이들을 개선하기 위한 특단의 조치나 노력 보다는 현실에 안주하고 있는 실태를 찾아 볼 수 있다⁵⁾. 또한 그간의 혁신이 주로 중앙정부의 주도로 이루어진 것도 문제이다. 이러한 상황에서 공공부문은 지속적인 자기 혁신보다는 정부에 의한 타율적인 혁신대상으로 전락하여 혁신에 소극적이거나 비협조적인 형태로 흐르고 있다. 물론 정권의 초기엔 정부의 강력한 개입이 혁신의 필수적일 수 있으나, 이럴 경우 혁신이 사후관리, 질적 관리보다는 사전규제, 양적 관리로 흘러 형식화되기 쉽다.

둘째, 참여정부의 공공기관 경영혁신은 급격한 변화보다 점진적 과제실천과 성과관리에 주력하는 문제이다. 참여정부가 추진하는 과제는 연봉제 시행, 일부문의 아웃소싱을 통한 투명성 제고 및 예산절감, 팀제의 전면 확대 시행 등 조직의 급격한 변화를 요구하는 혁신

과제도 있다. 그러나 대부분의 과제는 점진적인 변화를 추구하는 고객외견 수렴체계 강화, 불필요한 업무 버리기 운동, 적극적 민원대처 등의 과제들이다. 따라서 보다 근본적인 변화와 혁신에 부응하지 못했다.

셋째, 우리나라의 기업에 적용된 경영혁신 방법은 QC, 전사적 품질경영(TQM), 벤치마킹, 다운사이징, 리스트럭처링, 비즈니스 리엔지니어링(BPR), 학습조직, 지식경영 등이 있다. 그러나 공공기관의 경영혁신과제는 중요한 경영의 시스템을 근본적으로 바꿀 수 있는 방법이나 과제보다는 점진적 과제추진에 주안점을 두었다. 또한 혁신과제의 발굴이나 방법선택이 공공기관의 당면과제를 철저히 분석하여 시스템적으로 혁신기법의 적용이 이루어진 것 이라기보다는 그 당시의 문제점 해결 중심으로 이루어지고 있다.

넷째, 경영평가제도⁶⁾의 문제이다. 공공기관의 경영혁신평가는 기관별로 다소 상이하기는 하지만 대체로 비전과 전략, 혁신리더십, 혁신제도화, 혁신역량, 혁신성과라는 5가지 영역의 15가지로 구성되었다. 이 경영평가는 공공기관의 혁신을 유도하는 중요한 수단이 될 수 있다.

이러한 경영평가제도는 다음과 같은 문제가 지적되었다. 우선 다양한 성격의 공공기관에 표준화된 지침과 평가체계를 적용함으로써 조직규모나 기능상의 특성 등에 대한 고려가 미흡했다. 다음으로 기관평가, 혁신평가, 기금평가 등으로 평가제도가 중복되고 평가지표가 너무 추상적으로 설계되어 평가의 신뢰성·객관성 확보에 한계가 있다. 그 다음으로 경영평가가 경영혁신으로 연계되지 못하고 고율의 성과급 획득 수단으로 변질되어 평가를 잘 받기 위한 부정행위를 유발하였다⁷⁾. 결국 공공기관의 경영평가는 근본적인 시스템 변화나 제도의 변화보다는 단순한 과제의 추진과 성과를 나타내는데 열을 올리는 결과를 초래하였다. 또한 이러한 혁

5) 일부 공공기관의 경영층은 노조와의 관계에서 불협화음을 내기보다는 무난하게 조직을 끌어가는데 주력하는 등의 행태를 보이는 경우도 있었다.

6) 공공기관의 경영평가는 공공기관의 연도별 경영실적을 평가지표에 따라 객관적 평가를 하여, 그 결과에 차등적 인센티브를 부여하고 차기 평가지표에 반영하는 것이다.

7) 그 결과 2007년 공공기관혁신 실적평가에서 최우수인 6단계 평가를 받은 공공기관 10곳 중 절반이 방만경영이나 비리에 연루된 사실이 적발되는 등 혁신평가가 해당기관의 실질적인 혁신이나 윤리경영 등과 제대로 연계되지 않는 문제를 나타내고 있다(동아일보, 2008. 7. 26).

신이 주로 공공기관이 제시하기 쉽고 나타내기 쉬운 성과와 이러한 성과를 알리는데 주안점을 두었다는 비판이 제기 되고 있다[13].

2. 새 정부의 공공기관 경영혁신의 방향

참여정부의 공공기관 경영혁신추진에서 발생한 문제는 새 정부가 해결해야 한다. 따라서 경영혁신 개선 방향은 결국 새 정부의 공공기관 경영혁신 추진과제와 연결 된다⁸⁾. 새 정부는 공공기관의 경영혁신을 위한 체계적인 관리 및 지원책을 마련하고 공공기관의 운영시스템을 선진화할 수 있는 기틀을 마련해야 한다⁹⁾.

첫째, 획기적인 경영인식의 전환과 직원들의 자발적인 참여이다. 우선, 공공부문의 혁신에 대한 임원들의 인식이 획기적으로 전환되어야 한다. 인식전환은 고객만족을 위한 서비스정신과 자율성·책임성·전문성을 제고하려는 방향이어야 한다. 이를 위해서 공공부문의 경영진단결과를 적극적으로 공표하여 혁신공감대를 확신시키고 원활한 의사전달체계를 구축하여 노사가 공동운영책임을 갖도록 할 수 있는 신노사문화를 정착시켜야 한다. 다음으로 공공기관 혁신과정에 구성원의 자발적 참여이다. 참여정부의 지속적인 혁신노력에도 불구하고 공공부문 혁신이 기관별 혁신담당부서와 담당자만의 혁신이었다는 비판을 받고 있다. 이런 문제점을 극복하기 위하여 신정부는 일사분란 한 하향식 평가보다는 공공기관들의 자발적 참여와 동참을 유도할 수 있는 보상체계를 강화하는 것이 필요하다.

둘째, 공공기관의 관리체계 개선이다. 정부는 공공기관에 대한 체계적 관리를 위해 ‘공공기관 운영에 관한 법률(2007. 4. 1)’을 제정운영하고 있다. 공공기관은 상위 50개 기관이 공공기관 총 인력의 75%, 총예산의 93%를 점유하고 있다[10]. 따라서 이들 기관이 방만한 경영을 개선할 수 있도록 조직, 인사, 예산, 성과 등에 대한 체

계적·효율적인 관리가 필요하다¹⁰⁾. 공공기관 유형별 특성에 맞는 관리·감독시스템을 구축하고 경영평가에 있어서도 경영자율 확대를 통해 기관가치를 제고할 필요가 있다. 공기업·준정부기관도 기관에 따라 민간참여가 가능한 분야에 대한 관리체계 등을 개선해야 한다.

셋째, 공공기관의 과감하고 지속적인 영역조정이다. 역대 정부는 정부의 통치논리에 따라 공기업의 민영화 속도를 조절했으며, 다양한 이유로 부실화된 공기업들도 유지했다¹¹⁾. 따라서 새 정부는 국민생활에 직결되는 분야를 중심으로 남아있는 상당수의 공기업과 부실화된 공기업들에 대한 과감한 영역조정과 정리를 해야 할 것이다.

민영화를 추진할 때 정부가 고려해야 할 방안은 다음과 같다¹²⁾. 시장과 경합되는 분야는 소유의 민영화(Ownership transfer), 공공성이 있으나 민간참여가 가능한 분야는 자산은 국가가 소유하되 경영의 민영화(Governance Innovation)[15], 수익성이 있으나 현재 경쟁이 도입되지 않은 분야는 경쟁도입 후 단계적 민영화, 정부위탁사업 분야 등 민영화가 어려운 분야는 통폐합·아웃소싱을 통한 경영효율화 등 다양한 방법을 고려해야 할 것이다¹³⁾. 또한 민영화에 대한 국민적 공감대 형성이 필요한 바, 공공서비스 개선을 통한 국민들의 만족도 제고를 위한 방안도 마련해야 한다. 공공기관의 혁신은 기업혁신과는 다른 차원의 노력을 해야 할 것이며, 정부혁신과 기업혁신의 차이는 아래와 같다.

8) 새 정부는 공공부문 운영의 효율성과 효과성을 제고시키기 위해 새로운 방식으로 자원을 배분하려는 기업형 정부라 할 수 있다. 기업형 정부는 외부의 압력이 없이도 지속적으로 개혁하고 품질을 향상시키는 자기혁신체계(self-renewing system), 체제 내적 향상성을 갖는 정부를 창조하는 것을 의미한다[14]

9) 이명박정부는 공공기관 경영혁신을 위하여 중앙부처의 통폐합, 부처내의 대국대과주의 실천, 공기업통폐합이나 민영화 등 공기업선진화방안을 마련하여 추진하고 있다.

10) 정부는 집중관리 대상기관(현재 101개) 이외의 기관은 인사·예산 등에 관한 공통지침을 제시하여 주무부처에서 자율적으로 관리하도록 하고 있다.

11) 참여정부는 공공기관 민영화에 따른 요금인상 등 국민경제 훼손, 공익성 훼손 등에 대한 우려, 혁신을 통한 공공기관의 성과를 제고 논리로 민영화를 유보했다. 새정부의 인수위는 공공기관의 방만한 운영의 문제해결 방안을 혁신과제로 도출하였다.

12) 공공기관의 민영화를 추진함에 있어 이명박정부는 제도적 시장진입장벽을 정비하고, 규모의 경제 등으로 인한 독점 분야는 수직·수평 분할 등 구조 개편을 통해 경쟁여건을 적극 조성하여 공정하고 실효성 있는 시장경쟁 여건을 조성해야 한다.

13) 민영화 추진시 고려해야 할 또 다른 요소는 노조나 지역주민 등의 이해관계 문제, 필수적 서비스의 보편적 공급과 경제력 집중문제, 금산분리 문제 등 국가의 경제·산업정책 등과의 정합성 문제를 고려해야 할 것이다.

표 5. 정부혁신과 기업혁신의 차이

구분	정부행정혁신	공공기관	기업혁신
유사성	공급자	정부공공기관	기업개인
	수요자	국민세계인	국민세계인
	공급내용	공공서비스	상품서비스
	과제	국민편익	고객편익
	목적	국가경쟁력	기업경쟁력
차별성	인식태도	명제	생존
	관계관리	형평	차등
	경쟁환경	독과점	경쟁
	공급비용	예산	원가
	충족수준	필요(need)	욕구(want)

자료 : 강정석권오성 외(2005)의 수정 [16]

넷째, 경영평가제도의 개선이다. 공공기관의 경영평가제도는 우선, 일정 범위에서 공공기관의 경영자율을 부여하고 경영실적에 대한 책임을 지도록 하는 제도적 보완이 필요하다. 다음으로 경영성과평가결과는 공공기관의 차년도 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 수단으로 활용해야 한다. 그 다음으로 공공기관 특성에 맞게 경영평가기준을 차별화하여 성과측정이 가능하도록 지표체계를 발전시켜야 한다. 또한 공공기관의 기업가치 제고를 위해 사업실적 위주로 평가하고, 경영평가 결과를 해당 기관의 구조조정적 적극 활용할 수 있어야 한다. 이래야 경영평가의 객관성·신뢰성을 회복할 수 있다¹⁴⁾.

다섯째, 내부경쟁 활성화 및 성과중심의 경영시스템 구축이다. 참여정부는 지난 5년간 민영화나 구조조정이 없이 현상 유지적인 비효율 체제를 유지 했다¹⁵⁾. 또한 공공부문의 강력한 노조와 공공성을 무기로 집단 이기주의적 형태를 보였다. 이를 해결하기 위해 내부 경쟁 시스템의 활성화 등이 필요하다. 우선, 핵심 경영목표에 대한 경영계약을 구체화하고 이행책임을 담보하는 ‘기관장실적책임제’를 강화해야 한다. 다음으로 성과급 비

중 및 개인별 성과급 차등 폭을 대폭 확대하여 내부성과관리 활성화를 유도해야 한다^[18]. 그 다음으로 공공기관 직원들의 경쟁력을 높이기 위한 직원들의 교육훈련의 활성화, 성과중심의 인사시스템 확대, 성과급 차등 지급의 확대 등 조치들이 필요하다.

V. 결론

사람의 신체를 지속적으로 관리하지 않으면 고혈압, 당뇨 등 성인병이 발생하듯 조직도 효율적 관리를 하지 않으면 조직의 방만화, 인력 및 예산낭비 등의 부작용이 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 조직은 지속적인 변화와 혁신이 필요하다. 공공기관은 특별법의 보장, 국가재원 지원, 핵심사업의 독점적 지위 보장 등을 통해 민간시장의 치열한 경쟁에서 제외되어 비효율적으로 운영되기 쉽다. 따라서 공공기관의 지속적인 경영혁신을 통하여 성과를 높이고 서비스를 개선하는 등 조직의 혁신과 서비스개선을 위한 노력을 해야 한다.

참여정부의 공공기관혁신문제를 개선하면서 새 정부가 추진할 과제는 다양하다. 획기적인 경영인식 전환과 직원들의 자발적 참여, 관리체계 개선, 공기업 선진화 등을 통한 과감한 영역조정, 경영평가제도의 개선, 내부경쟁 활성화 및 성과중심 경영시스템 구축 등이다. 이러한 경영혁신은 성장-민생-작은 정부의 경제정책이라는 새 정부의 정책방향과 그 궤를 같이 한다.

또한 국공공기관의 경영혁신은 책임성과 투명성을 확보하는 차원에서도 이루어 져야 한다. 전자 차원에서는 민영화, 성과중심의 경영시스템 구축, 경영효율화 등을 추진해야 하며, 후차차원에서는 공공기관의 관리체계, 경영평가제도 등의 개선이 추진되어야 한다.

14) 유근록^[17]은 공공기관 평가제도의 개선을 위해서 효율성평가 강화, 효과성(정책영향)평가 개선, 평가지표 축소 및 대표성 강화, 자체평가위원회의 평가역량 및 위상 강화, 기관별 평가지표개발 노력 강화 등을 제시하고 있다.

15) 새로운 정책수요가 발생할 경우 새로운 조직이나 인력확대로 대응하여 지난 5년간 45개 공공기관 신설, 인력 3만 5천명의 증가를 가져 왔다.

참고문헌

[1] 박종관, "지방행정혁신의 문제점과 개선방안", 한국정책분석평가학회 동계학술대회, 2007.

[2] P. F. Ducker, "The Discipline of Innovation", Harvard Business Review. p.150. 1988.

[3] 김용호, 송경수, "공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구", 인적자원관리연구, 제14권, 제3호, p.30, 2007.

[4] 박종관, "지방행정혁신의 문제점과 개선방안", 한국정책분석평가학회 동계학술대회, 2007.

[5] IMD. *The World Competitiveness Report 2002*. Lausanne. Switzerland, 2003.

[6] 권영설, 전미옥, "피터 드러커의 위대한 혁신", 한국경제신문사, p.150, 2006.

[7] 행자부. "지방행정혁신표준매뉴얼", 2005.

[8] 김용호, 송경수, "공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구", 인적자원관리연구, 제14권, 제3호, p.40, 2007.

[9] 김용호, 송경수, "공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구", 인적자원관리연구, 제14권, 제3호, p.43, 2007.

[10] 장영철, "이명박 정부의 공공기관 혁신 과제", 한국행정학회 춘계학술대회(I), p74. 2008.

[11] 혁신관리비서관실, "06년 공공기관 혁신평가 결과", 2006.

[12] 혁신관리비서관실, "06년 공공기관 혁신평가 결과", 2006.

[13] 김용호, 송경수, "공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구", 인적자원관리연구, 제14권, 제3호, 2007.

[14] D. Osborne and T. Gaebler, "Reinventing Government : The Five Strategies for Reinventing Government, Reading," MA : New York : Addison-Wesley, 1993.

[15] 장영철, "이명박 정부의 공공기관 혁신 과제", 한국행정학회 춘계학술대회(I), p74. 2008.

[16] 강정석, 권오성, "정부혁신의 이해 - 참여정부의 혁신전략과 실천논리", 한국행정연구원, 2005.

[17] 유금록, "지방자치단체 및 공공기관 정부업무평가제도의 개선방안. 지역발전연구", 제7권, 제2호, pp.236-239, 2007.

[18] 장영철, "이명박 정부의 공공기관 혁신 과제", 한국행정학회 춘계학술대회(I), p75. 2008.

저자소개

박종관(Jong-Gwan Park)

정회원



- 2009년 8월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2009년 현재 : 백석대학교 법정부 행정학전공 주임
- 2008년 12월 ~ 현재 : 대통령소속 지방분권위원회 실무위원(간사)
- 2008년 8월 ~ 현재 : 정부합동평가 평가위원
- 2009년 1월 ~ 현재 : 한국공공행정학회 연구위원장 <관심분야> : 구역개편, 성과관리, 사회자본