

위탁집행형 준정부기관의 혁신과 지식창출에 관한 연구¹⁾

Innovation and Knowledge Creation in Commissioned-service-type quasi-governmental Institutions

이윤석 (Yoonseock Lee) 계명대학교 행정학과²⁾

〈 국문초록 〉

본 연구는 혁신에 관한 이론적 논의를 검토하고, 위탁집행형 준정부기관의 특징을 바탕으로 혁신을 위한 방향을 탐색하는데 목적이 있다. 또한 지식창출을 위한 혁신의 주요 내용과 방향성을 탐색함으로써, 위탁집행형 준정부기관 혁신을 위한 방향을 도출하는데 목적이 있다. 혁신과제란 하나의 사업이자 공적 서비스이므로, 서비스의 혁신의 논의를 활용해 혁신과제 유형화를 위한 이론적 검토를 실시하고자 한다. 이론적 틀에 따르면 공공부문 혁신의 시작은 환경 및 사회적 가치의 변화를 탐색하는데서 시작한다. 이 과정을 통해 혁신의 목표와 방향은 물론이고 기관별 핵심역량과 연계된 혁신과제를 설정하게 된다. 이때 주의할 점은 제도적 조건과 해당 위탁집행형 준정부기관의 특성을 고려해야 한다는 점이다. 결론적으로 이러한 특성을 고려하여, 위탁집행형 준정부기관들은 자신들의 혁신과제 달성을 위한 노력을 확인하고, 자신이 어느 유형에 속하는지 혁신의 추진여건을 진단할 필요가 있다.

주제어: 위탁집행형 준정부기관, 공공기관, 혁신, 지식창출

1) 본 연구는 한국조세재정연구원의 「공공기관의 혁신성장 발전과 전략에 관한 연구」 용역 중 일부내용을 수정·보완하여 작성되었습니다. 한국조세재정연구원의 지원에 깊이 감사드립니다.

2) yoonslee@paran.com

1. 서론

공공기관은 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 말한다. 공공기관은 관료주의적 병리현상이나 예산 및 인력의 지속적 확장을 도모한다는 점과 외부 환경에의 대응성이 낮다는 이유로 혁신의 대상으로 지목되어 왔다.

공공기관 혁신에 관한 논의는 시대적 가치가 변화함에 따라 그 방향성과 특징이 다른 양상을 보이고 있다. 신공공관리론 등장 당시에는 경쟁적 방식의 성과주의와 투명성, 책임성 등이 공공기관 혁신의 가치로 강조되어 왔지만, 사회변화에 따라 민주성과 시민참여, 사회정의 등과 같은 공익을 우선하는 것이 공공기관의 본질이자 혁신의 중요한 가치라는 논의로 변화해왔다. 최근에는 현 정부가 국정과제로 강조하는 사회적 가치와 공익 등이 공공기관 혁신 논의의 중요한 가치로 등장하고 있다.

공공기관의 혁신을 위한 정부 차원의 노력들 역시 꾸준히 이뤄져왔다. 김대중 정부와 이명박 정부는 환경변화에의 대응성과 성과주의를 반영하기 위한 구조 및 기능 조정을 중시하였고, 노무현 정부와 문재인 정부는 자율적 혁신을 통해 공익 및 사회적 가치를 내재화할 것을 강조한 바 있다(라영재 등, 2018).

공공기관 혁신에 관한 논의들 중 주목할 점은 혁신에 영향을 미치는 요인을 유형화한 점이다. 이렇게 도출된 요인들은 공공기관의 조직적인 특징과 결합되어 실질적 성과로 이어질 수 있도록 제도 및 전략으로 반영되었다(신수행, 우윤석, 2021). 아쉬운 점은 이러한 논의가 공공기관 단위에서 머물러 있다는 점이다. 위탁집행형 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중 정원 50명 이상의 기재부 장관이 지정한 기관을 말한다. 규모에 따라 강소형과 기타 공공기관으로도 분류되는 위탁집행형 준정부기관은 이상의 논의에서 소외

되어 온 것이 사실이다.

위탁집행형 준정부기관은 준정부기관의 설립목적에 따라 위탁을 준 부처로부터 사업 감독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다. 다시 말해 위탁집행형 준정부기관은 일종의 대리인으로서 위탁을 준 부처와 기획재정부는 각각의 주인과 일종의 주인-대리인 관계를 맺게 되며, 이 관계 속에서 기관의 이익 극대화를 위한 전략적 행동을 취하게 되는 특징이 있다. 한편으로는 위탁집행형 준정부기관의 설립목적이 공공재를 제공하기 위함이므로, 환경변화에 따른 혁신 동기에 민간에 비해 약하다는 구조적 특징도 보이고 있다. 따라서 일반적인 공공기관의 혁신 논의가 제시한 요인들을 일방적으로 수용하기 보다는 위탁집행형 준정부기관의 특징을 유형화하고, 각 유형에 따라 혁신의 과제를 명확히 할 필요가 있다. 선행연구 중에는 지역 공공기관 등의 긍정적인 인식이 형성되도록 관리되어야 함을 실무적 시사점으로 제시한 연구도 있지만 이는 소비자의 관점에서 연구한 것으로 한계가 있다(전미나 등, 2022).

본 연구는 혁신에 관한 이론적 논의를 검토하고, 위탁집행형 준정부기관의 특징을 바탕으로 혁신을 위한 방향을 탐색하는데 목적이 있다. 또한 지식창출을 위한 혁신의 주요 내용과 방향성을 탐색함으로써, 위탁집행형 준정부기관 혁신을 위한 방향을 도출하는데 목적이 있다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 위탁집행형 준정부기관을 대상으로 혁신에 관한 이론적 논의를 확장한다. 이 과정에서 위탁집행형 준정부기관의 특징을 바탕으로 혁신을 위한 방향을 제시하였다. 둘째, 위탁집행형 준정부기관의 특징에 대응해 혁신을 위한 과제들이 무엇인지 제시하였다. 이상을 통해 위탁집행형 준정부기관의 혁신을 위한 논의가 확대되길 기대한다.

2. 위탁집행형 준정부기관의 현황과 특징

2.1. 위탁집행형 준정부기관의 현황

공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정 지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 위탁집행형 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중 정원 50명 이상의 기재부장관이 지정한 기관으로, 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이 아닌 나머지 준정부기관을 말한다. 위탁집행형 준정부기관은 설립목적에 따라 정부부처에서 출연금 등의 예산지원을 받아 설립되며, 위탁을 준 부처로부터 사업 감독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다.

위탁집행형 준정부기관은 경찰청을 주무부처로 하는 도로교통공단, 고용노동부를 주무부처로 하는 한국고용정보원 외 3개 기관, 과학기술정보통신부를 주무부처로 하는 한국정보화진흥원 외 9개 기관, 공정거래

위원회를 주무부처로 하는 한국소비자원, 교육부를 주무부처로 하는 한국교육학술정보원 외 1개 기관, 국가보훈처를 주무부처로 하는 독립기념관 외 1개 기관, 국토교통부를 주무부처로 하는 국가철도공단 외 5개 기관, 기상청을 주무부처로 하는 한국기상산업기술원, 기획재정부를 주무부처로 하는 한국재정정보원, 농림축산식품부를 주무부처로 하는 축산물품질평가원 외 4개 기관, 한국방송통신위원회를 주무부처로 하는 시청자미디어재단, 보건복지부를 주무부처로 하는 한국건강증진개발원 외 7개 기관, 산림청을 주무부처로 하는 한국수목원관리원 외 2개 기관, 산업통상자원부를 주무부처로 하는 한국가스안전공사 외 12개 기관, 소방청을 주무부처로 하는 한국소방산업기술원, 식품의약품안전처를 주무부처로 하는 한국식품안전관리인증원, 여성가족부를 주무부처로 하는 한국청소년활동진흥원 외 2개 기관, 외교부를 주무부처로 하는 한국국제협력단, 중소벤처기업부를 주무부처로 하는 창원진흥원 외 2개 기관, 특허청을 주무부처로 하는 한국특허전략개발원, 해양수산부를 주무부처로 하는 한국수산자원공단 외 3개 기관, 행정안전부를 주무부처로 하는 한국승강기안전공단, 환경부를 주무부처로 하는 국립

<표 1> 공공기관의 유형분류

구분	내용
공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업(한국전력공사, 한국가스공사 등)
준시장형	시장형 공기업 이 아닌 공기업 (한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사 등)
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관(국민체육진흥공단, 국민연금공단 등)
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 (한국국제협력단, 한국장학재단 등)
기타 공공기관	공기업,준정부기관이 아닌 공공기관

자료: 공공기관 경영정보 시스템(<http://www.alio.go.kr>),
<https://job.alio.go.kr/mobile2021/info/info.do>

<표 2> 위탁집행형 준정부기관의 성격을 기준으로 한 분류

성격	내용
검사 및 검증	한국교통안전공단, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사 등
국민 및 문화생활	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국립공원공단 등
산업진출	한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국환경공단 등
산업진흥	한국환경산업기술원, 한국에너지공단 등

자료: 저자 작성

생태원 외 3개 기관 등 총 82개 기관이 해당한다.

위탁집행형 준정부기관은 이상과 같이 형태에 따라 거래소, 공단, 공사, 관리원, 기술원, 개발원, 재단, 기획평가원, 심사평가원, 정보원, 진흥원, 평가원, 평가관리원 및 그 외의 기관으로 구분할 수 있다. <표 2>와 같이, 성격을 기준으로 볼 경우 검사 및 검증, 문화 및 국민생활, 산업진출, 산업진흥 및 그 외의 성격으로 구분할 수 있다. 정부는 혁신사례를 기준으로 건강, 공공 및 안전, 교육 및 안전, 국가인프라, 문화 및 생활, 사회 및 복지, 산업 및 진흥, 생활 및 환경, 취업 및 직업, 편의서비스, 해외 및 남북교류, 기타로 구분해 분류하고 있다.

2.2. 위탁집행형 준정부기관의 특징과 혁신의 방향

종래 정부투자기관 및 정부출자기관은 정부의 투자 범위를 기준으로 공공기관을 유형화 했지만 공공기관의 운영에 관한 법률은 공공기관의 성격을 기준으로

분류하고 있다. 동법에 따르면 공공기관은 공기업과 준정부기관으로 분류되며, 다시 공기업은 시장형과 준시장형, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 공공기관의 유형을 분류한다. 즉 상대적이지만 공기업은 시장성을 중요한 가치로 두고, 준정부기관은 공익창출이라는 가치에 더 비중을 둔다.

공기업은 모두 이사회를 결정기구로 두고, 시장형은 시장성을 준시장형은 기업원리를 중시한다. 반면 준정부기관 중 기금관리형 준정부기관은 공적 관리가 중요하기에 운영위원회와 이사회라는 이중적 이사회 형태의 결정기구를 둔다. 본 연구의 대상인 위탁집행형 준정부기관은 정책의 목적(설립취지)과 공적 관리를 중시하며, 자문형 이사회를 가지고 있다. 이상을 정리하면 <표 3>과 같다.

위탁집행형 준정부기관이란 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁 집행하는 공공기관으로, 주무부처 정책과의 연계성 확보와 공공서비스 제

<표 3> 위탁집행형 준정부기관의 특성

구분	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 구성원리	기업원리	기업원리 및 일부 통제	공적관리	공적관리
이사회 모델	이사회 중심모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회모델	운영위 및 이사회 이중적 이사회 모델
소유권	공기업 운영위	공기업 운영위	주무부처	주무부처, 준정부기관 운영위

자료: 라영재 등 (2018)

공을 중시한다는 특징이 있다. 위탁 집행되는 법적 업무라는 것은 안정적인 공급이 필요한 사무이며, 공공재 및 공유재의 성격을 갖고 있어 시장의 경쟁 매커니즘이 작동하기 어렵고, 사업수행결과가 적자일 경우에도 정부에서 이를 보전해주게 된다. 따라서 위탁집행형 준정부기관은 환경변화가 요구하는 혁신 동기가 공기업에 비해 약할 수밖에 없는 구조적 특징을 지니고 있다. 따라서 적절한 혁신 동기 제공이 중요하며, 공공기관 경영평가가 동기부여의 한 가지 수단으로 활용되고 있다.

둘째, 위탁집행형 준정부기관은 준정부기관의 설립 목적에 따라 위탁을 준 부처로부터 사업 감독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다. 다시 말해 위탁집행형 준정부기관은 일종의 대리인으로서 위탁을 준 부처와 기획재정부는 각각의 주인과 일종의 주인-대리인 관계를 맺게 되며, 이 관계 속에서 기관의 이익 극대화를 위한 전략적 행동을 취하게 되는 특징이 있다. 이용필(2016)은 복수의 주인과 공통의 대리인 관계에서는 한 주인이 대리인에게 보다 많은 서비스를 받기 위해 인센티브를 더 지급할 경우, 대리인은 다른 주인에게 제공할 서비스를 줄이는 외부효과가 발생한다고 설명한다. 공공기관 경영평가지 경영효율은 기획재정부, 주요사업은 위탁을 준 부처를 대변하는데, 위탁집행형 준정부기관들이 특정 주인의 이익을 대변하고 다른 주인의 이익을 훼손하는 현상으로 인해 성과하락이 발생하지 않도록 관리할 필요가 있음을 지적하였다. 그는 위탁집행형 준정부기관들이 관리비 통제와 같은 경영효율성 지표를 위한 전략적 행동을 함으로서 실제 사업성과가 감소하는 현상이 발생함을 실증한바 있다.

공공기관은 공익을 목적으로 하는 기관으로서 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다¹⁾. 라영재

(2018)는 “공공기관들은 다양한 법제와 정부의 요구 사항에 맞춰 효율성과 효과성을 중시하는 전통적 행정론과 신공공관리론에 맞춰 조직을 운영해 왔다. 그 결과 민주성과 형평성 측면에 대해 소홀해졌다는 지적이 나오고 있으며, 공공기관들이 이 가치들을 회복하고 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.”라고 지적한 바 있다.

공공기관 경영평가는 경영평가 유형에 대한 가중치에 차이가 있지만 공기업을 평가하는 지표와 동일한 지표를 사용해 평가되고 있다. 이로 인해 시장성 보다 공익을 우선시해야 하는 위탁집행형 준정부기관들 역시 기관의 목적과 상이한 가치(시장성)를 따르는 경향이 발생한다. 위탁집행형 준정부기관의 특징을 고려치 못한 평가로 인해 공익 달성이라는 혁신의 방향을 설정함에 있어 제한이 발생하는 것이다.

본 연구의 목적 중 하나는 위탁집행형 준정부기관의 특징을 바탕으로 위탁집행형 준정부기관의 혁신 방향을 탐색하는데 있다. 위탁집행형 준정부기관의 특징을 살펴본 결과 위탁집행형 준정부기관은 혁신과정에 상당한 제약이 있을 것으로 보인다. 환경, 제도 등을 감안했을 때 내·외부 지지는 물론이고, 장기적인 혁신을 추진하는데 곤란함이 있기 때문이다. 그러나 방향은 명확하다. 위탁집행형 준정부기관은 주무부처 정책과의 연계성을 확보하고, 공공서비스 제공을 중시함으로써 공익과 같은 사회적 가치를 달성하는데 설립목적이 있기 때문이다.

3. 공공기관 혁신에 관한 이론적 검토

3.1. 공공부문 혁신 논의의 전개

1980년대는 공공지출을 억제해야 한다는 사회적 욕

1) 공공기관 운영에 관한 법률 제1조

구가 높아진 시대로 공공부문의 능률성과 효과성을 높기 위한 혁신의 필요성이 강조되던 시기이다. 냉전 종식으로 인한 국가 간 경쟁이 심화되면서 공공부문의 효율성 확보를 통한 국가경쟁력 제고에 매진하기 시작하였고(강정석 등, 2005), 관료주의 행정은 국가를 관리하는 체계로서 적절하지 않을 수 있다는 논의도 나타나게 된다(Lasphey, 2008; Pollit & Bouckaert, 2000).

공공부문에 시장주의 원리를 도입함으로써 정부운영의 효율성을 확보하자는 신공공관리는 공공부문의 혁신 논의를 본격적으로 확대시켰다. 신공공관리론(New Public Management)은 민간부분에서 활용되던 경쟁이라는 시장원리의 도입, 공급자가 아닌 수요자 중심의 가치구현, 의사결정과 집행의 분리 등을 혁신의 주요 방향으로 설명하였다. 즉 가격과 경쟁이라는 시장매커니즘을 공공부문에 도입함으로써 공공부문의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하는데 기여하였다(최성락, 2009).

한편 신공공관리가 정부의 목적인 공익달성을 충분히 고려치 못하고 민간부분의 경영원리를 공공부문에 적용하려한다는 비판도 제기되었다(Kickert et al., 1997). 신공공관리를 통한 공공부문 혁신이 공익을 약화시킬 수 있다는 우려, 구체적으로 시민참여나 사회정의와 같은 공익적 가치를 약화시킨다는 것이다(Terry, 1998; Moe, 1994).

신공공관리에 대한 우려로 등장한 논의는 신공공서비스(New Public Service)와 신공공행정(New Public Administration)이다. 이 둘은 공공부문의 혁신이 필요하다는 점은 동일하지만 공공부문 혁신의 방향이 공익실현에 있어야 한다는 점을 강조한다(Frederickson, 1996).

신공공서비스는 정부의 가치가 시장의 가치에 훼손되어서는 안 된다는 점을 강조하면서 정부는 민주주

의와 공익을 위해 작동해야 한다는 점을 주장하였고, 공직자는 저렴한 공공서비스 제공도 중요하지만 시민들에게 봉사하는데 있다는 점을 강조하였다. 즉 공공부문의 혁신이란 공공부문이 지닌 근본적 가치인 공익을 중심으로 하는데 있다는 점을 강조하였다(Denhardt & Denhardt, 2000).

이러한 논의의 전개를 거쳐 공공기관 혁신은 정부가 공익적 가치를 추구하는 가운데 공공기관의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하기 위한 노력으로 이어졌다. 정부 혁신 논의들은 공공부문의 효과성과 능률성을 증대시키기 위해 정부 조직을 변형하되, 공익과 민주성 등 공공책임성을 증진하기 위해 어떻게 노력해야 하는가에 대해 고민하였다. 이와 관련한 국외의 논의들은 환경변화가 가져올 조직의 변화, 변화에 대응하는 인적자원관리의 혁신 등의 논의로 발전하였다. 국내의 논의들 역시 비슷한 맥락에서 진행되었으며, 공공부문과 사적부분의 사례를 중심으로 실증적인 연구들이 이뤄졌다. 또한 이러한 관점에서 국내에서도 성과평가제도를 공공부문에 적용하여 조직성과를 향상시키고, 업무효과성을 높이는 시도가 이루어져 왔다(신수행, 우윤석, 2021).

3.2. 공공기관 혁신의 이론적 논의

공공부문 혁신의 논의들은 인사혁신, 재정혁신, 재정혁신, 조직관리, 일하는 방식 개선, 성과관리, 갈등관리 등 다양한 분야에 걸쳐 논의되었다. 이 과정에서 혁신을 위해 제도 및 구조와 같은 하드웨어뿐만 아니라 의식, 문화, 변화 등 소프트웨어 혁신을 위한 논의도 활발하게 이뤄졌다. 그 대상 역시 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 교육청 등 공공부문 전반에 걸쳐 이뤄졌다.

공공부문과 사적부분의 중간에 위치하는 준공공부

문으로서 공공기관은 공익 달성이라는 공공부문의 가치와 이윤 추구하는 사적부문의 가치를 달성해야 한다는 점에서 공공부문 혁신 논의를 온전히 적용하기 어렵다. 공공부문 혁신 논의과정에서 나타난 다양한 혁신이론들을 바탕으로 적절한 이론과 도입한 대안의 적용을 탐색하는데 그치지 말고 공공기관의 특징을 감안해 모델을 설정하고, 그 효과를 사전에 검증한 후에 실행하는 것이 공공기관의 혁신을 성공으로 연결할 수 있다. 바로 이러한 맥락이 공공기관 혁신을 어렵게 한다. 이론적 기반이 취약한 상태에서 혁신 모델을 탐색해 적용할 경우 혁신에 대한 이해도 부족으로 혁신의 내제화에 실패하게 되고, 일회성 혁신으로 그치게 만든다.

따라서 공공부문 혁신의 이론적 기반을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 공공부문 혁신의 필요성에 대해 논하고자 한다. 공공기관의 혁신이 필요한 이유는 첫째, 사회 환경 및 가치의 변화에의 대응이다. 행정을 수행하는 정부 역시 변화에 적절히 대응함으로써 국가와 국민의 지속가능성을 도모하는 것이 중요하다라는 점이 혁신을 필요로 하는 이유가 된다. 둘째는 정부신뢰의 회복이다. 공공부문은 사적부문과 달리 변화로부터 오는 위협에 둔감할 뿐만 아니라 혁신을 통한 이익이 누구에게 돌아가는지 불분명하기에 사적 영역에 비해 천천히 진행되며 이는 비효율(경제적, 정치적 비효율)에 대한 비판으로 이어지게 된다. 이를 극복하기 위해 혁신을 필요로 하게 된다. 셋째는 공공기관 혁신이 하나의 현상으로 자리 잡았기 때문이다. 사악한 문제(wicked problem)의 등장과 거버넌스 개념의 확산으로 국정운영 체계에의 패러다임이 변화하였고, 효율과 생산성에 대한 강조를 수용하는 가운데 공익실현이라는 근원적 목표를 달성하기 위한 노력들은 이미 거스를 수 없는 하나의 현상이 되었다. 즉 혁신의 필요성은 외부환경 대응, 정부의 역할 및 기능에

대한 근본적인 재검토 등으로 요약할 수 있다.

혁신에 대해서는 학제 간 논의의 전개에 차이가 있다. 경제학 분야에서의 혁신 논의는 3단계로 구분할 수 있는데, 1단계는 민간 기업을 대상으로 프로세스와 생산의 혁신 속에서 개인적 기업과 집단적 기업의 역할에 대한 논의가 이뤄졌다(Schumpeter, 1946). 2단계는 혁신의 초점에 대한 논의가 전개되었는데, 민간 기업이지만 민간기업과 당국, 지식생산자 간의 조직적 협력을 어떻게 지향할 것인가에 대한 논의가 활발하게 진행되었다(Lundvall, 1985). 3단계에서는 민간기업과 그 이용자 간의 협동이 혁신의 추진을 어떻게 변화시키는가에 대한 논의가 진행되었다(Hippel, 2005). 경제학 분야의 혁신 논의는 기업의 역할, 혁신의 초점과 방향, 사용자간의 협력을 통한 혁신의 전개 등에 대해 논의된 것으로 보인다.

정치사회학적 분야의 혁신논의는 계획이론을 통해 구체화되었다. 전통적인 플래닝 이론은 전문지식, 직접적인 투영, 인구 트렌드의 예측에 의해 만들어지는 합리적·포괄적 장기계획을 정식화하고 집행하는 것에 성장과 개발을 산출(Davidorff & Reiner, 1962)하는데 주목했지만 최근의 계획이론은 다양한 행위자 간의 상호작용과 협력의 가치를 강조하고 있다(Dente et al., 2005).

행정학 분야에서는 안정적이고 정통적인 규칙, 예측 가능한 결정, 효과적인 톱다운 통제에 의한 거버먼트에 의해 조직이 제 원칙을 명확히 한다는 전통적 관료제(Weber)가 신공공관리론에 의해 비판을 받는데서 혁신 논의가 시작되었다(Hood, 1991). 상술한 바와 같이 NPM은 경쟁원리 도입 등 시장주도형 거버넌스 매커니즘을 통해 보다 유연한 공공부문을 구축함으로써 공공부문의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하는데 기여하였다. 하지만 민간기업의 경영원리가 공공부문과 상이해 공익 등 공공부문이 추구해야할 본연의 가

〈표 4〉 혁신의 저해요인

구분	내용
혁신 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신에 대한 단기적인 관점(중장기적 계획 하에서 추진 필요) • 혁신계획의 모호성 • 혁신 내용에 내재된 실패 가능성(현실을 고려한 과제 채택 필요) • 혁신계획 수립에 있어 다양한 의견 반영 미흡 • 목표에 대한 공감 결여, 일회성
조직 구조 및 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신적 사고를 위한 시간적 여유 부족 • 업무영역 간 갈등, 부서 간 의견조정의 어려움 • 참여문화의 부재 • 혁신추진체계의 부적절, 지식 공유체계의 부재
조직행동 및 리더십	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신관리 기술의 미흡(충분한 교육의 필요) • 인센티브의 미흡(다양한 인센티브 방식 필요) • 변화수용 문화의 부재 • 실패에 대한 관용적 태도 결여 • 혁신에 대한 부정적 사고 • 최고 정책결정자의 혁신의지 및 지속적 개입 부족
조직 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 기대의 취약 • 혁신관련 예산 확보의 곤란 • 법적 제한 • 정치적 반대, 관련 이해집단의 반대, 모니터링의 부재

자료: 윤경준 등(2006)

치가 소홀해진다든 점 등이 제기되면서 공공부문의 근본적 가치를 바탕으로 혁신이 이뤄져야 한다는 논의로 변화하였다.

이상의 학계간 논의들은 혁신이라는 개념이 지닌 추상성, 복잡성, 다양성 등의 특성으로 인해 혁신의 과정을 단계별로 설명하거나, 혁신을 수용 및 창출하는 범위를 어떻게 할 것인지를 다양하게 제시하고 있다. 이상의 논의들은 혁신에 영향을 미치는 요인에 대해서도 탐구하였는데 성공요인과 저해요인으로 구분해 이해할 수 있다.

성공요인은 크게 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로 구분할 수 있는데, 제도적 요인에는 제도적 위상, 이해관계자와의 관계, 조직문화 등이 포함된다. 제도적 위상은 혁신 과정과 결과에의 영향요인이며, 이해관계자와의 관계는 혁신과정에서의 영향요인이다. 조직문화는 혁신의 지속가능성을 확보하기 위한 요인이 된다. 전략요인으로는 혁신의 내용, 혁신의 과정으로

구분할 수 있다. 혁신 내용은 환경변화가 요구하는 혁신의 방향과 일치해야 하며, 혁신과정은 명확한 목표 설정을 통한 내·외부지지, 전담부서와 인력의 배치를 통한 혁신과정의 제도화, 내·외부 이해관계자의 참여 확대 등이 필요하다고 설명하고 있다(김난영, 2016). 한편 윤경준 등(2006)는 <표 4>와 같이 혁신의 저해요인을 설명하면서, 저해요인을 최소화하는 것이 혁신의 지속가능성을 담보할 수 있다고 설명하고 있다.

4. 혁신과제의 유형화를 위한 논의

혁신과제란 하나의 사업이자 공적 서비스이므로, 서비스의 혁신의 논의를 활용해 혁신과제 유형화를 위한 이론적 검토를 실시하고자 한다.

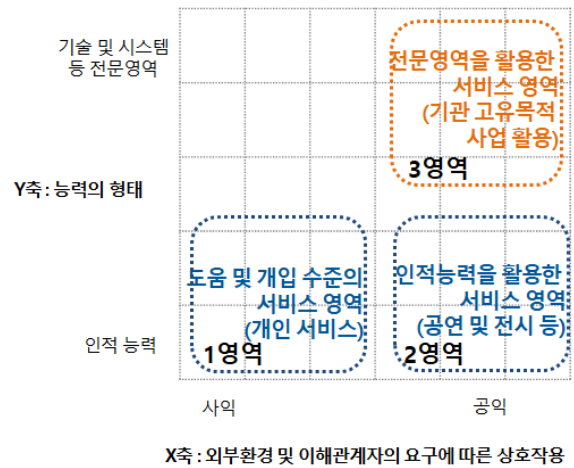
서비스 혁신이란 기존의 서비스를 개선하거나, 새로운 형태의 서비스를 개발함으로써 혁신의 성과를

높이는 기업의 전략적 행위를 말한다(Van Ark & Broersma, 2003). 즉 서비스를 개선 또는 개발하는 과정에 동반되는 기업의 모든 활동을 혁신적으로 개선하려는 노력이 요구된다. 서비스 혁신의 논의는 기술적 혁신에 대한 논의와 비기술적 혁신에 대한 논의로 구분되는데, 먼저 기술적 혁신에 관한 논의들이 서비스 영역을 어떻게 구분하는지 검토하였다.

Gadrey(2000)는 서비스 공급자와 수요자간의 요구와 개입이라는 전통적 관계, 사용의사 결정과 허용이라는 관계를 가지고 서비스 활동 영역을 구분하려 시도하였다. 이를 통해 영역별로 제공되는 서비스의 활동을 구분하고자 하였다. 여기서 말하는 요구와 개입은 서비스 활동의 요구방식을 의미하며, 서비스 대상 또는 서비스 변화를 요구하는 기준이 사익인가 공익인가로 이해할 수 있다. 사용의사의 결정과 허용은 서비스를 제공하는 능력의 근원이 인적 요인에서 나오는지, 기술 및 시스템과 같은 전문영역에서 나오는 것인지를 의미한다. 이상을 본 연구에 맞게 도식화하면 <그림 1>과 같이 표현할 수 있다.

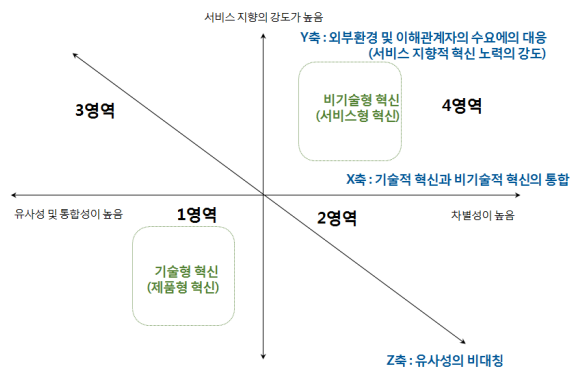
Gadrey(2000)의 서비스 활동 유형화에 대한 논의는 위탁집행형 준정부기관의 혁신이 소극적 혁신인 1영역에 머물게 아니라 공익을 중심으로 한 혁신인 3영역으로 발전할 필요가 있다는 점을 이해하게 한다. 그러나 Gadrey(2000)가 제시한 두 개의 차원을 활용한 서비스 혁신 영역의 구분은 다소 포괄적이다. 따라서 실제 혁신 사례를 어느 영역에 포함시킬 것인지 판단하기 곤란할 수 있으며, 그 결과에 대한 신뢰 획득이 어려울 수 있다. 따라서 Gadrey(2000)가 제시한 논의만을 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀로 활용하기엔 어려울 것으로 보인다.

한편 Rubalcaba(2006)는 스펙터가 제시한 혁신(새로운 재화, 새로운 생산방법, 새로운 시장, 새로운 공급원, 새로운 산업구조)은 제조업 중심의 논의로 일종의



자료 : Gadrey(2000) 재구성

<그림 1> 서비스 활동 유형화(2개 차원)



자료 : Rubalcaba(2006) 재구성

<그림 2> 서비스 활동 유형화(3개 차원)

제품 및 공정혁신만을 다룬다는 한계를 지적하면서, 제조업뿐만 아니라 서비스업의 혁신개념을 함께 논의할 필요가 있다는 점을 제안하였다. 즉 서비스 활동을 유형화할 때 스펙터의 제조업을 중심으로 한 논의에 서비스업의 혁신개념을 반영함으로써, 양자 간의 유사성과 차별성 및 통합성을 기준으로 삼을 것을 제안했다²⁾. 이를 통해 서비스 혁신을 위해서는 통합적 접근이 필요하다는 점을 강조하였다.

<그림 2>의 x축은 기술적 혁신과 비기술적 혁신을

2) 제조업 기반의 혁신 논의는 주로 기술적 혁신에 관한 논의들이며, 서비스업 혁신 논의는 고객과의 관계성, 가치와 같은 비기술적 혁신에 대한 논의들임

통합하는 정도를 의미하며, y축은 <그림 1>의 x축과 같이 외부환경 및 이해관계자와의 상호작용을 수용하는 정도, 다시 말해 서비스 지향적 혁신 노력의 정도를 의미한다.

1영역은 기술적 혁신에서 논의한 제품혁신과 공정 혁신 등이 서비스업의 혁신에도 유사하게 적용될 수 있다는 관점이다. 서비스 혁신을 새로운 서비스, 새로운 시장, 새로운 생산방법, 새로운 공급원 등을 통해 실현할 수 있다는 것이다. 이 경우 서비스업의 고유 특성은 제한적으로 고려되므로 서비스 혁신의 성과 창출이 제한적이다. 4영역은 1영역과 반대의 개념으로 서비스업의 특성을 고려해 고객과의 관계성, 가치와 같은 비기술적 혁신이 서비스 혁신을 가능케 한다는 관점이다.

Rubalcaba(2006)는 이러한 두 가지 영역, 다시 말해 기술적 혁신이나 비기술적 혁신 노력만으로는 한계가 있으며, z축을 중심으로 보면 유사성이 비대칭 형태를 갖는다는 점에서 통합적 접근이 필요함을 강조하였다. 통합적 접근이란 기술적 혁신 논의와 비기술적 혁신 논의에 치중하지 말고, 이들 논의는 결국 기존의 서비스를 개선하거나, 새로운 형태의 서비스를 개발함으로써 혁신의 성과를 높이는 기업의 전략적 행위를 요구함으로써 양자를 통합하자는 관점을 말한다.

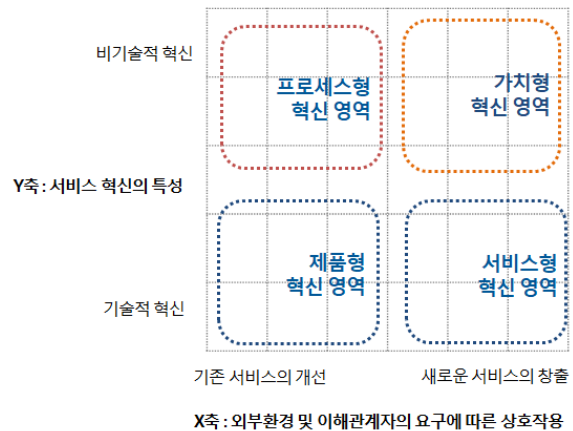
다음은 비기술적 혁신에 대한 논의이다. 앞서 기술 혁신은 제품과 공정의 혁신을 통해 혁신 성과를 창출하는데 유의미한 결과를 주지만 혁신의 범위를 기술적 범위에 제한하기에 위탁집행형 준정부기관이 제공하는 공적 서비스에 적용하기엔 한계가 존재한다. 즉 비기술적 혁신에 대한 논의도 검토할 필요가 있다.

비기술적 혁신이란 서비스 전문가 혁신, 조직화된 전략 혁신, 네트워크 혁신(Sundbo & Gallouj, 2000), 교육훈련과 마케팅, 외부지식 획득(Vence & Trigo, 2009) 등이 해당한다. 예를 들어 농식품의 경우 약용작물 재

배기술 개발, 농기계의 성능향상과 같은 기술적 혁신이 부가가치를 높일 수 있지만 농식품의 안전성을 위한 제도적 장치, 친환경 농산물에 대한 마케팅 등의 비기술적 요소도 부가가치를 향상시키는 혁신적 활동이 된다.

위탁집행형 준정부기관의 혁신 과제의 경우 제품뿐만 아니라 서비스를 포괄하고 있다는 점, 이를 위해 기술적 혁신뿐만 아니라 비기술적 혁신도 실현돼야 한다는 점에서 Rubalcaba(2006)의 통합적 접근을 시도하고자 한다. 즉 혁신과제의 유형화를 위한 이론적 틀을 위해 기술적·비기술적 혁신 논의에서 나타난 기준들을 활용한다. x축을 외부환경과 이해관계자의 요구에 따른 상호작용, y축을 서비스 혁신의 특성을 축으로 구분해 혁신과제의 영역을 <그림 3>과 같은 4개 영역으로 구분해 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀로 활용하고자 한다.

제품형 혁신 영역은 기술적 혁신을 통해 기존 서비스를 혁신하는 것으로, 예를 들어 한국교육학술정보원이 코로나 19라는 환경변화에 대응해 언택트 기술을 활용한 온라인 교육 서비스를 제공한 혁신과제 등이 해당한다.



자료: 저자 작성

<그림 3> 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀

서비스형 혁신 영역은 새로운 서비스 창출 수요에 대응해 기관 고유의 전문성을 활용한 새로운 서비스를 창출하는 것으로, 국민건강보험공단의 건강보험증 명서 무인민원발급 등이 해당한다.

프로세스형 혁신 영역은 서비스 전달체계 또는 일하는 방식 등이 혁신을 통해 서비스의 양적·질적 변화를 도모하는 것으로, 한국정보화진흥원의 Nicloud 등이 해당한다.

가치형 혁신 영역은 사회적 가치 실현과 관련된 혁신으로, 대한무역투자진흥공사의 사회적 경제기업 역량강화 및 글로벌화 지원을 통해 일자리 창출과 상생을 추구하는 것 등이 해당한다.

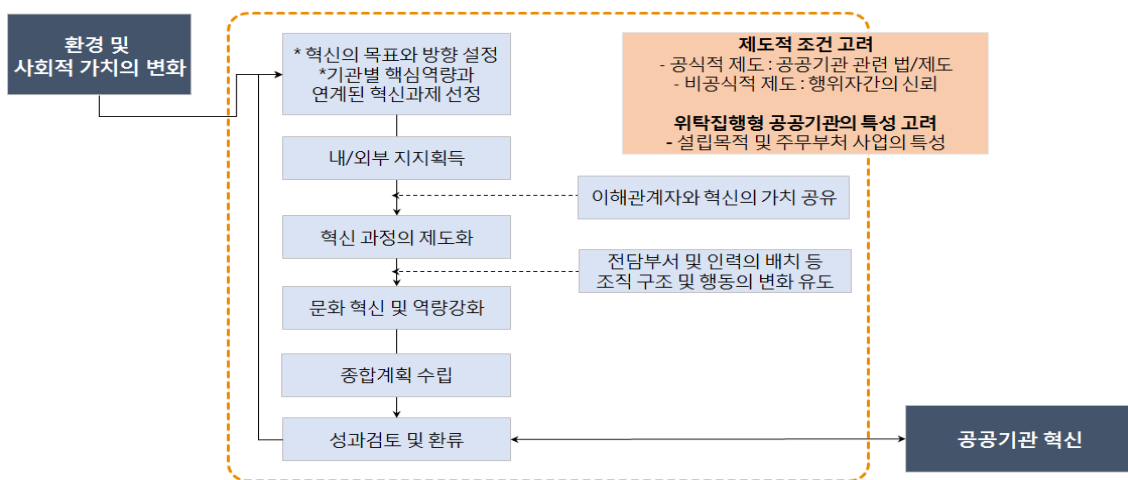
5. 위탁집행형 준정부기관 혁신을 위한 지식창출

본 연구는 위탁집행형 준정부기관 혁신에 대한 이론적 논의를 확산하기 위해 지금까지의 논의를 바탕으로 공공부문 혁신의 논의들은 혁신의 초점을 어떻게 설정할 것인가, 어떠한 혁신이 필요한가에 대한 대담으로 공공기관 혁신의 이론적 논의, 공공부문 혁신

계획의 검토, 위탁집행형 준정부기관의 특징을 종합해 <그림 4>와 같은 혁신의 단계와 구성요소를 제시하고자 한다.

이상과 같은 혁신의 단계와 구성요소를 제시하는 이유는 공공부문의 혁신이 민간과 달리 환경적·제도적 영향을 많이 받는다는 점과, 공공부문의 혁신이 새로운 것의 이행이 아니라 공공문제를 해결하고 사회적 가치를 실현할 수 있는 과제도 강조하고 있기 때문이다.

이론적 틀에 따르면 공공부문 혁신의 시작은 환경 및 사회적 가치의 변화를 탐색하는데서 시작한다. 이 과정을 통해 혁신의 목표와 방향은 물론이고 기관별 핵심역량과 연계된 혁신과제를 설정하게 된다. 이때 주의할 점은 제도적 조건과 해당 위탁집행형 준정부기관의 특성을 고려해야 한다는 점이다. 위탁집행형 준정부기관은 설립목적이 명확하게 규정되어 있고 주무부처의 사업을 위탁받아 공공서비스를 제공하고 공익을 실현하는데 설립목적이 있기 때문이다. 즉, 혁신의 방향과 목표, 혁신과제를 선정할 때 위탁집행형 준정부기관의 특성과 설립목적에 감안해 잘 할 수 있는 영역의 혁신과제를 도출하는 것이 중요하다.



자료: 저자 작성

<그림 4> 공공기관 혁신의 단계와 구성요소

다음 단계는 내·외부 지지획득이다. 혁신의 혼자 할 수 없는 영역이 존재하고, 지속가능성을 담보 차원에서 혁신의 필요성, 혁신의 방향 등을 내·외부 이해관계자들이 함께 인식하는 것이 중요하다. 인식을 공유한다는 것은 혁신의 주체들 사이의 협력과 조율, 역할과 책임의 구분을 가능케 하고, 상호간의 전문성과 자원을 바탕으로 성과를 도출하게 하는 출발점이다. 따라서 대내외 의견을 적극 수렴하는 노력을 통해 상향식 계획이 수립될 수 있도록 운영하는 것이 중요하다.

다음 단계는 혁신 과정의 제도화이다. 혁신의 지속가능성 담보를 위해서는 제도적 조건을 고려하는 한편 내부에서 혁신을 위한 전담인력을 배치함으로써 조직구조와 행동의 변화를 유도하는 것이 중요하다. 이후 요구되는 문화혁신과 역량강화에 있어서도 전담인력과 조직의 유무는 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(김태영, 백재환, 2018).

이상의 과정을 통해 혁신계획을 수립한다. 혁신계획에 담길 혁신이란 새로운 것의 발굴·이행이 아니라 공공기관의 특성을 고려해 공익과 같은 사회적 가치를 실현하고, 지역 나아가 국가의 공공문제를 해결하는데 기여하는 것이다. 따라서 전년도 계획을 수정·보완하여 수립하는 기초를 유지하는 가운데 기관별 특성과 환경 등을 고려해 특성 있는 맞춤형 계획을 수립하는 것이 중요하다.

마지막은 성과점검과 환류이다. 혁신계획의 성과와 한계를 평가하고, 그 결과를 차년도 혁신계획에 반영하는 과정이다. 이상의 과정을 통해 장기적 혁신은 물론이고 혁신의 실현가능성을 확대할 수 있다.

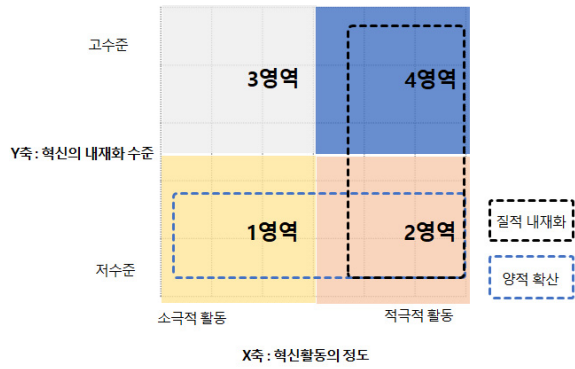
최근 정부는 코로나 19위기와 세계 주요 선진국들이 탄소중립을 지향한다는 점에서 한국형 그린뉴딜을 강조하였다. 이를 위해 원격교육의 활성화·내실화를 지원하는 「(가칭) 원격교육기본법」 제정, 사업장

오염 물질 배출 측정·감시를 위한 IoT 계측기기 부착 단계적 의무화, 공공건축물 ‘제로에너지건축물 의무화 로드맵’ 조기 추진(「녹색건축법 시행령」 개정) 등을 실시한다는 계획이다. 위탁집행형 준정부기관은 주무부처 사업을 위탁받고 있고, 공공기관 경영평가 등 정부의 그린뉴딜 정책의 영향을 받을 것으로 보인다. 이러한 정책 환경의 변화뿐만 아니라 이해관계자들의 수요 역시 확대될 것이기에 제품형 혁신 영역 및 서비스형 혁신 영역, 프로세스형 혁신 영역에 포함될 혁신과제들을 양적 확대가 있을 것으로 예측할 수 있다.

위탁집행형 준정부기관의 혁신은 결국 사회적 가치의 달성에 이르러야 한다. 사회적 가치의 달성에 이르렀을 때, 공공서비스 제공을 통한 공익 실현이라는 위탁집행형 준정부기관의 설립목적은 진정으로 달성한 것이기 때문이다. 일반적으로 위탁집행형 준정부기관들은 외부환경(정책적 환경 포함) 및 사회적 가치의 변화에 대응해 혁신의 목표와 방향을 설정한다. 중요한 점은 이 과정에서 기관 고유목적과 전문성의 정도, 고객의 범위를 고려해 혁신의 목표와 방향 설정의 순서나 수준에 차이가 발생하고, 혁신과제들이 위치한 영역도 달라진다는 점이다. 따라서 위탁집행형 준정부기관들은 혁신 내재화를 위한 조직구조 변화와 역량강화를 위한 지속적 노력이 필요하며, 이러한 노력이 위탁집행형 준정부기관에게 주어진 혁신과제가 된다.

따라서 위탁집행형 준정부기관들은 자신들의 혁신과제 달성을 위한 노력을 확인하고, 자신이 <그림 5>의 어느 유형에 속하는지 혁신의 추진여건을 진단할 필요가 있다.

혁신활동에 대해 소극적이고 혁신 내재화 수준이 낮은 1영역에 속할 경우, 혁신활동에 대해 적극적이지만 혁신 내재화 수준이 낮은 2영역에 속할 경우, 혁신



자료: 저자 작성

〈그림 5〉 위탁집행형 준정부기관의 혁신과제

내재화 수준은 높지만 혁신활동이 소극적인 3영역에 속할 경우, 혁신활동과 혁신내재화 수준이 모두 높은 4영역에 속할 경우 위탁집행형 준정부기관에게 주어진 과제는 각기 상이할 것이기 때문이다. 중요한 점은 4영역으로의 이동을 위해 노력해야 한다는 것이며, 이를 위해 다음과 같이 단계적인 노력이 필요할 것이다.

1영역에서 2영역으로의 이동을 위해서는 <그림 3>에서 제시한 공공기관 혁신에 관한 이론적 틀에 따라 혁신의 양적 확산을 도모하는 가운데, 고위급 리더십을 포함한 내부 지지와 혁신의 필요성에 대한 인식확산을 지속해야 한다.

2영역에서 3영역으로의 이동은 혁신의 질을 내실화하는 것을 의미한다. 혁신과 관련된 기관의 역량을 향상시키기 위해 인력과 예산을 투입하고, 외부 파트너십을 통해 부족한 인적·물적 자원을 보완하고, 협업 네트워크를 구성하는 등 비기술적 혁신과 관련된 노력을 지속할 필요가 있다.

3영역에서 4영역으로의 이동은 외부여건 개선노력을 의미한다. 기관의 역량은 충분하지만 소극적 혁신활동에 머무를 경우 기관 차원의 혁신계획과 정부 정책간의 연계, 기관 특성에 맞는 혁신체계나 방법을 조사하는 등 혁신활동을 확산시키려는 노력이 필요하다.

6. 결론

위탁집행형 준정부기관은 상대적이지만 시장형 공기업에 비해 공익창출이라는 가치에 더 큰 비중을 두고 있다(공공기관의 운영에 관한 법률). 이와 동시에 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁 집행하는 공공기관으로, 주무부처 정책과의 연계성 확보와 공공서비스 제공을 중시한다는 특징이 있다. 따라서 민간기업 또는 시장형 공기업 대비 환경변화에 상대적으로 둔감하므로 적절한 혁신 동기 제공이 중요하다.

연구결과 위탁집행형 준정부기관들은 기관별로 차이를 보이는 내·외부 지지획득, 혁신과정의 제도화, 종합계획 수립에의 수준 등을 상향시키기 위해서는 기관 내부의 문화나 역량 수준을 향상시키기 위한 노력이 필요할 것이다. 인식공유를 통한 지지획득은 혁신의 동기, 혁신의 강도에 차이를 주며, 혁신과정의 제도와 종합계획 수립 여부는 지속가능성에 영향을 주기 때문이다.

이론적 논의와 사례분석을 통해 확인한 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징을 이론적 논의에서 제시한 공공기관 혁신에 관한 이론적 틀에 따라 파악한 결과는 다음과 같다.

사례 분석 결과 첫째, 학술적인 시사점으로는, 해상 기관들이 외부환경(정책적 환경 포함) 및 사회적 가치의 변화에 대응해 혁신의 목표와 방향을 설정하고 있음을 확인하였다. 환경 및 사회적 가치의 변화를 탐색함으로써, 혁신의 목표와 방향 설정은 물론이고 기관별 핵심역량과 연계된 혁신과제를 설정하게 되기 때문이다.

둘째, 실무적인 관점에서는, 위탁집행형 공공기관은 설립목적이 명확하게 규정되어 있고, 전문영역과 제공하는 공공서비스 영역이 정해져있다는 점에서 각

각의 자원의 활용한 고유의 혁신과제를 선정하려 했음을 확인할 수 있었다. 정부정책에의 정합성 확보를 위한 노력은 동일하지만 기관 설립목적과 전문영역에 명확한 차이가 있는 만큼 개별 위탁집행형 공공기관의 특성을 반영한 혁신과제, 혁신목표가 설정되고 있음을 알 수 있다.

기관별로 차이를 보이는 것은 혁신의 목표와 방향을 설정할 때 대내외 이해관계자로부터 수요를 조사한 후 선정할 것인가, 아니면 기관이 먼저 선정한 후 우선순위를 확인할 것인가 정도이다. 사례조사 대상이 제한적이고 문헌조사에 그친다는 점에서 단정적 해석은 주의해야 하지만 기관 고유목적과 전문성의 정도, 고객의 범위를 고려해 혁신의 목표와 방향 설정의 순서나 수준에 차이가 나타나는 것으로 보인다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 학술적으로는 위탁집행형 준정부기관을 대상으로 혁신에 관한 이론적 논의를 확장하고, 혁신을 위한 이론적 틀을 제시하고자 했다. 둘째, 실무적으로는 위탁집행형 준정부기관의 특징에 대응해 혁신을 위한 과제들이 무엇인지 제시하였다. 이상을 통해 위탁집행형 준정부기관의 혁신을 위한 논의가 확대되길 기대한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 이론적 틀의 검증은 위해서는 사례분석과 각 기관별 혁신계획 분석과 이해관계자 인터뷰 등이 필요하지만 충분한 연구가 이뤄지지 못했다. 이로 인해 연구결과를 바탕으로 공공기관 혁신을 위한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 위탁집행형 준정부기관의 혁신이 더 큰 성과를 보이기 위해서는 새로운 서비스 창출 및 전달 방식에 대한 고민도 필요할 것으로 보인다. 변화된 상황 속에서 기관의 고유목적 달성과 공익추구라는 혁신의 목표달성을 위해서는 더 많은 이해관계자와의 협력이 필요할 것이다.

이외에 본 연구에서 다루어지지 못한 문제들은 연구자 또는 후속 연구자들의 향후 추가 연구를 통해 풍부한 논의가 이루어질 것으로 기대된다.

<참고문헌>

[국내 문헌]

1. 강정석, 권오성, 은재호, 황성원, 황혜신, 김운수 (2005). **정부 혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리**. 한국행정연구원, pp. 1-256.
2. 경찰청, 국토교통부 (2019). **안전속도 5030 설계·운영 매뉴얼**.
3. 국회예산정책처 (2019). **2019 대한민국 공공기관**.
4. 기획재정부 (2017). **2017년 협업 우수사례**.
5. 기획재정부 (2022). **'22 공공기관 혁신 가이드라인**.
6. 김난영 (2016). 공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로. **한국행정학보**, 50(4), 169-210.
7. 라영재, 임미화, 이주경, 서영빈 (2018). **공공기관의 혁신방향과 실천방안**. 한국조세재정연구원.
8. 신수행, 우윤석 (2021). 내부성과평가에 대한 구성원 인식이 조직몰입에 미치는 영향 연구: A 공기업사례를 중심으로. **지식경영연구**, 22(3), 91-112.
9. 윤경준, 유영철, 장현주 (2006). **혁신과제 추진상의 저해요인 분석**. 한국행정연구원, pp. 1-160.
10. 이용필 (2016). **위탁집행형 준정부기관의 성과관리 연구**. 박사 학위논문, 서울대학교 대학원.
11. 이종수 (2010). 탈신공공관리 (Post-NPM) 개혁 전략의 모색. **한국사회와 행정연구**, 21(1), 29-47.
12. 이지훈 (2015). **혁신활동 유형에 따른 스펙터 가설 연구-한국 서비스산업을 중심으로**. 박사학위논문, 한양대학교 대학원.
13. 전미나, 김미예, 한정수 (2022). 디지털 트랜스포메이션 시대, 시니어 소비자의 디지털 소비여건 신뢰 형성 요인 연구. **지식경영연구**, 23(4), 91-112.
14. 최성락 (2009). 서평: The new face of government: How public managers are forging a new approach to governance-David E. McNabb 저, CRC Press in Taylor & Francis Group 2009년 3월 발간. ISBN: 978-1-4200-9387-2. **한국행정학보**, 43(3), 327-330.
15. 한국관광공사 보도자료 (2020). **뉴노멀 시대 11대 선도사업**.
16. 한국교통안전공단 (2018). **TS 혁신계획**.

[국외 문헌]

17. Davidoff, P., & Reiner, T. A. (1962). A choice theory of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2), 103-115.
18. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
19. Dente, B., Bobbio, L., & Spada, A. (2005). Government or governance of urban innovation? A tale of two cities. *DisP-The Planning Review*, 41(162), 41-52.
20. Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 263-270.
21. Gadrey, J. (2000). The characterization of goods and services: An alternative approach. *Review of Income And Wealth*, 46(3), 369-387.
22. Hippel, P. T. (2005). Mean, median, and skew: Correcting a textbook rule. *Journal of Statistics Education*, 13(2).
23. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
24. Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
25. Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.
26. Lundvall, B. A. (1985). Product innovation and user-producer interaction. *The Learning Economy and the Economics of Hope*, 19, 19-60.
27. Moe, R. C. (1994). The "reinventing government" exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review*, 54(2), 111-122.
28. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
29. Rubalcaba, L. (2006). Which policy for innovation in services? *Science and Public Policy*, 33(10), 745-756.
30. Schumpeter, J. A. (1946). The decade of the twenties. *The American Economic Review*, 36(2), 1-10.

31. Sundbo, J., & Gallouj, F. (2000). Innovation as a loosely coupled system in services. *International Journal of Services Technology and Management*, 1(1), 15-36.
32. Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 194-200.
33. Van Ark, B., Broersma, L., & Den Hertog, P. (2003). Services innovation, performance and policy: A review. *Research Series*, 6, 1-63.
34. Vence, X., & Trigo, A. (2009). Diversity of innovation patterns in services. *The Service Industries Journal*, 29(12), 1635-1657.

● 저 자 소 개 ●



이 윤 석 (Yoonseock Lee)

현재 계명대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 서울대학교에서 행정학 박사학위를 그리고 게이오대학교에서 정책학 박사학위를 각각 취득하고, 게이오대학교 특별초빙부교수, 도호쿠대학교 조교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 공공정책, 지식공유 등이다. 최근 논문으로는 “Flexicure employment of older people in super-aged societies(SSCI, 단독저자)”, “University Start-Ups_ The Relationship between Faculty Start-Ups and Student Start-Ups(SSCI, 제1저자)”, “Alcohol, deterrence, and crime: causality and policy lessons from Korea(SSCI, 교신저자)”, “The Influence of Individual Cultural Value Differences on Pro-Environmental Behavior among International Students at Korean Universities (SSCI, 교신저자)” 등이 있다.

〈 Abstract 〉

Innovation and Knowledge Creation in Commissioned-service-type quasi-governmental Institutions

Yoonseock Lee^{*}

The purpose of this study is to review the theoretical discussion on innovation and explore the direction of innovation based on the characteristics of Commissioned-service-type quasi-governmental institutions. In addition, by exploring the main contents and directions of innovation for knowledge creation, this study aims to derive directions for innovation in Commissioned-service-type quasi-governmental institutions. Since an innovation project is both a business and a public service, I conducted a theoretical review to categorize innovation projects using the discussion of service innovation. According to the theoretical framework, innovation in the public sector begins with exploring changes in environmental and social values. This process leads to the establishment of innovation goals and directions, as well as innovation tasks linked to the core competencies of each institution. It is important to note that the institutional conditions and characteristics of the contracting organization should be taken into account. In conclusion, considering these characteristics, Commissioned-service-type quasi-governmental institutions should check their efforts to achieve their innovation tasks and diagnose the conditions for innovation to which type of organization they belong.

Key words: Commissioned-service-type quasi-governmental institutions, Public Institutions, Innovation, Knowledge creations

* Keimyung University