

제도 도입 및 변화의 과정과 속도, 그리고 안정성

— 참여정부의 지방공무원 혁신특별교육 사례를 중심으로 —

The Process, Speed and Stability of Institutional Introduction &
Change: The Case of Innovational Education for Local Government
Officials in the Participatory Government

김 미 나*
Kim, Mee Na

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 틀
- III. 지방행정혁신 추진주체와 지방공무원 교육훈련체계
- IV. 지방공무원 혁신특별교육의 도입 및 변화의 과정
- V. 연구의 요약 및 정책적 함의

정부는 혁신을 교육의 중요한 아이টে으로 다루며, 혁신의 수준에 따른 차별화된 교육을 실시함으로써 공무원들의 혁신능력 향상 및 공감대 형성을 위해 노력하고 있다. 이러한 접근방식은 지방공무원의 경우에도 그대로 적용되고 있다. 참여정부에서는 정부의 혁신이념을 지방행정에 그대로 전파·확산하기 위해 지방공무원들을 대상으로 혁신특별교육을 실시하고 있다.

본 연구에서는 참여정부의 혁신이 지방공무원의 교육훈련 과정에까지 미치는 영향을 연구하고자 한다. 즉, 혁신교육의 도입 및 변화의 과정과 속도를 지방공무원 교육훈련기관인 지방혁신인력개발원의 혁신특별교육 과정을 중심으로 연구한다. 이러한 사례 연구를 통해 참여정부의 혁신이념이 지방공무원 대상 혁신교육훈련에 반영되는 과정에서 나타나는 새

* 행정자치부 지방혁신인력개발원

로운 제도 도입의 선후관계, 속도와 안정성의 문제를 논의하고자 한다.

이상의 분석을 통해, 정부혁신이 추진되는 과정과 비슷한 속도로 혁신특별교육이 계획·신설되고 있으며, 정부혁신과 지방혁신이 상호-동시적으로 변화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 혁신 성공이라는 목표에 대한 내부 동의나 협상, 그리고 혁신에 대한 타협의 과정 없이 빠른 속도로 추진되고 있다. 결국 정부혁신과 지방공무원 혁신교육 변화가 공변(co-variant)관계에 있으며, 그러한 공변성의 촉매요인으로서 대통령을 비롯한 최고위정책결정자의 집중적인 관심과 의지가 즉각적으로 교육기관에 하달되어 반영되고 있다. 또한 혁신정책을 유지하기 위한 지속적이고 반복적인 학습, 내부전달, 홍보 등의 수단이 동원되고 있다. 결론적으로 정부혁신과 지방공무원 혁신교육 변화가 공변(co-variant)관계에 있으나 제도의 안정성은 다소 낮다고 평가할 수 있다. 새로운 정책이나 제도의 안정성과 속도는 결과적으로 제도의 지속성으로 연계되기 때문에 안정성이 낮은 제도는 일정한 시간이 흐르면 소기의 성과를 거두지 못하고 원래대로 회귀할 수도 있다는 점을 연구의 함의로 발견할 수 있다.

□ 주제어: 혁신 교육, 제도 변화, 제도의 안정성, 지방공무원, 참여정부

The Participatory Government deals with innovation as an important item of education for local government officials, and the Roh government makes a big point of learning about innovation. Because learning can arouse a local government official's sympathy and it can elevate them to innovational competency.

In this study, I have tried to explain institutional change focusing on the case of innovational education for local government officials in the Participatory Government. The purpose of this study is to explain the process of institutional change by uncovering the process, speed and stability of institutional introduction and change. This study analyzes the process of introduction and the process of the opening of the innovational education course by the Local Government Officials Development Institute (LOGODI).

This analysis discusses the process and speed and shows that innovational education has been speedy in its introduction, during the Roh government. Such process does not rely on negotiation with the target and process. Also political power is concerned about such process continuously, and lays special emphasis on repeated applications of innovational learning to spread an innovational institution. Consequently, the introduction speed of innovational learning is very fast, but the institutional stability is slightly low. So, over a given period of time, innovational

institutions return to its initial stage and do not enjoy the fruit of the government's efforts.

□ Key words: innovation, institutional change, institutional stability, local government officials, the Roh Government

지금까지 우리나라의 행정개혁은 주로 중앙정부의 일방적이고, 일률적인 구조조정을 특징으로 하여왔다. 이러한 정부 차원의 구조조정은 각 부처의 행정수요나 행정공급능력을 고려치 않고, 인력과 재정의 단순한 감축관리(downsizing)로 표출되는 등 많은 문제들을 야기하였다. 참여정부에서는 이러한 기존의 정부혁신이 가지고 있는 한계점을 보완하고자, 행정과 정부운영의 거의 모든 측면을 대상으로 혁신을 추진하고 있다. 즉, 참여정부의 혁신은 행정제도, 운영과 행태, 관습, 문화, 기술 등 대부분의 영역에서 진행되고 있고 내용적으로도 정책과정 전체를 대상으로 하고 있다. 역대 정부 혹은 해외정부를 막론하고 기존의 혁신 노력들이 대부분 제도나 구조적인 면을 중심으로 이루어져왔던 점을 감안할 때, 참여정부의 혁신 노력은 문화와 행태, 관습적인 측면까지 다룸으로써 혁신에 대한 포괄적 전방위적 시각에서 접근하고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 참여정부의 정부혁신 노력에서 가장 두드러지는 것 가운데 하나는 혁신의 수단과 도구라는 측면에서 공무원들의 학습과 교육시스템을 강조하는 것이다. 참여정부는 혁신을 교육의 중요한 아이টে으로 다루고, 혁신 수준별 차별화된 교육을 실시함으로써 공무원들의 혁신능력 향상 및 공감대 형성을 목표로 하고 있다. 이러한 접근방식은 지방공무원의 경우에도 그대로 적용되고 있다. 참여정부의 지방행정혁신은 2004년에 시작되어 2005년부터 본격화 되었는데, 기본적인 개념과 혁신방법에서 이전 정부의 혁신과는 다소 차이를 보이고 있다. 참여정부의 혁신은 조직역량 접근방식으로 혁신적 조직문화를 개발하고 공무원들이 학습¹⁾을 통해 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있는 기반을 마련하는데 초점을 두고 있다. 이것은 국민의 정부가 구조조정을 수반한 정부혁신에서 공무원을 개혁의 대상으로 여긴데 비해, 혁신주

1) 본 연구에서는 참여정부의 학습과 교육을 동일시하는 시각을 구분 없이 사용하고 있으나, 이와는 달리 학습과 교육을 별개의 것으로 구분하는 시각도 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 원래 학습(learning)이란 학습효과(learning effect)에서 나온 말로써, 실무를 여러 번 하다보면 저절로 배워지는 것이 있고, 어떻게 문제를 해결하면 더 좋겠다는 아이디어가 생기는데, 이것이 바로 혁신에서 말하는 학습(learning)이다. 따라서 원래 학습은 경험 또는 경륜에서 습득한 노하우를 실제 문제해결에 적용하자는 것으로서 각종 업무회의, 대책회의, 태스크포스 활동 등을 의미한다. 그런데 참여정부는 학습과 교육을 동일시해서 교육에 엄청난 노력과 비용을 투입하고 있다. 그리고 혁신에서 말하는 학습의 결과물은 직원제안이라는 결과물로 나타난다.

체로서 공무원의 혁신 참여와 혁신 역량 향상에 중점을 두고 있다.

정부는 혁신을 위한 동력으로서 학습의 중요성을 강조하고, 혁신의 주체인 공무원의 마인드 변화와 혁신역량 강화를 위해 체계적인 교육과 자발적인 학습을 강조하고 있다. 행정현장의 문제해결과 실천 사례 중심의 학습을 강조하며, 혁신과제의 실행과 확산을 위한 범정부적 학습활동에 역점을 두고 있다. 정기적인 워크숍 개최, 혁신기법 전수를 위한 민간 전문가들의 컨설팅 등을 통해 범정부적으로 학습해야 할 사항과 성공 사례를 공유·확산하고 있다. 정부는 혁신을 교육의 중요한 아이টে으로 다루며, 혁신의 수준에 따른 차별화된 교육을 실시함으로써 공무원들의 혁신능력 향상 및 공감대 형성을 위해 노력하고 있다. 이러한 접근방식은 지방공무원의 경우에도 그대로 적용되고 있다.

본 연구에서는 참여정부가 추진하고 있는 정부혁신과제로서 지방 분권 및 균형발전과 함께 지방행정혁신을 위한 수단적 과제로서 지방공무원의 혁신역량 향상을 위한 혁신교육 도입 및 변화의 과정에 대한 사례연구를 주로 하였다. 참여정부는 지방공무원 대상 혁신교육을 실시하여, 지방정부 공무원이 혁신 마인드를 갖추고 혁신을 접화·실행하여 궁극적으로 혁신에 성공할 수 있도록 교육·학습하는 것을 목표로 하고 있다. 이렇게 정부혁신의 지방정부 확산을 위한 공무원 교육훈련과정에 새로운 혁신교육제도를 도입하는 과정을 추진주체와 도입 과정 및 속도를 중심으로 분석하였다. 이러한 사례 연구를 통해 참여정부의 혁신이념이 지방공무원 대상 혁신교육훈련에 영향을 미치는 과정에서 새로운 제도 도입의 선후관계, 속도와 안정성을 발견하고 분석하고자 하였다. 연구 방법으로는 관련 자료에 대한 문헌연구를 주로 하였고, 연구의 객관성을 확보하기 위해 간단한 통계자료와 설문 결과, 그리고 관련자 인터뷰(FGI)를 실시하였다.

II. 이론적 틀

1. 혁신 관련 선행연구들

혁신은 보는 관점에 따라 크게 3가지 차원에서 논의될 수 있다. 첫째, 혁신을 발명 또는 창조(invention)와 동의어로 보는 관점에서 기술 및 산업분야의 기술혁신 혹은 이전에 존재하지 않던 새로운 기술의 발명을 주로 의미하고 있다. 둘째, 혁신은 새로움(newness)에 대한 인식이라는 관점에서 수용자에 의해 새로운 것으로 받아들여질 때 혁신이라고 할 수 있다. 셋째, 혁신은 새로운 어떤 것이 발생·채택·이행·확산되는 하나의 과정으로 인식하는 광의의 관점에서 혁신을 정의할 수 있다. 혁신이란 새로운 절차나 생산물, 조직구조나 절차의 발

견·발달·증진·채택·상업화 등을 의미하고 있다. 혁신이란 새로운 사상이나 실무가 만들어지고 발전되고 재창조되는 과정이라고 말할 수 있다(이성진, 2001).

정부혁신은 새로운 행정관행을 정부기조 내에 성공적으로 정착시키는 것이라고 말할 수 있다. 즉, 국가경쟁력과 고객만족을 제고하기 위해 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행 즉, 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법 등을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적 활동을 의미한다.²⁾ Osborne과 Plastrik(1997)은 정부혁신을 공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 증대시키기 위해 공공기관이나 정부조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다고 규정하고 있으며, 이는 공공조직의 목적, 유인체제, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야 달성할 수 있다고 주장하고 있다.

그리고 Nolan(2001: 185-196)은 지난 20여 년 동안 OECD 국가의 정부혁신이 주로 전통적인 행정문화와 정부구조를 기업식 관리주의로 재편성하는 특징을 가진다고 주장한다. 이것은 기존의 관료적 패러다임이 시장 유도적 관리로 이동하고 있으며, 신공공관리 모형이 정부혁신에 상당한 영향력과 지배력을 행사하고 있음을 의미한다.

공공행정에서 혁신은 이전에 없던 새로운 방식으로 지방정부의 과제를 해결하는 것을 의미하기도 하며(Osborne & Gaebler, 1993), 공공문제 해결을 위해 민간부문에서 활용되는 도구들이나 서비스 공급방법을 활용하는 것을 의미하기도 한다. 그리고 지방화 시대의 도래와 맥을 같이 하여 중앙의 획일적인 통제에서 벗어난 지방정부의 역할과 기능혁신과 관련하여 다양한 논의가 진행되기도 하였다.

김태룡(2004)은 참여정부의 행정개혁이 성과와 고객지향성을 강조하고 있다는 측면에서 신공공관리론의 영향을 상당 부분 수용할 수 있다고 평가한다. 여기서 신공공관리론(New Public Management : NPM)이란 공공부문의 관리기법에 민간기업에서 사용되어온 성과에 기초한 관리기법을 도입해서 공공부문의 효율화 및 업무의 개선을 도모하려는 것이다. 신공공관리의 핵심은 시장의 조직원리를 강조하는 경제자유화 및 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부실패를 해결하고 민간부문에서 개발된 경영기법을 공공부문에 도입하여 정부의 성과

2) 혁신과 관련된 유사개념을 살펴보면 개선은 개량적, 점진적 변화를 통해 목표달성을 추구하는 반면 혁신은 근본적, 급진적 변화를 통해 목표달성을 추구하는 행위로 구분되어 진다. 그러나 이러한 구분은 접근 방법에 대한 관점의 차이에 불과한 것으로 보여지며 따라서 정부혁신에서는 의도적으로 개선과 혁신을 엄밀히 구분하기 보다는 국가경쟁력과 주민만족을 높이기 위한 정부부문의 모든 활동을 정부혁신이라고 정의하여 혁신추진방법의 다양성을 추구하고 있다. 이는 개혁의 개념에도 동일하게 적용되고 있는데 개혁은 근본적이고 구조적인 변화를 추구하여 혁신보다는 넓은 범위의 변화를 가져오지만, 혁신추진방법의 다양성 확보 차원에서 개혁과 혁신의 엄밀한 구분은 실익이 없는 것으로 판단된다.

위기를 해결하기 위한 정부혁신 모형이라고 할 수 있다(소순창 외, 2004).

이상의 선행연구들을 살펴보면, 행정개혁 혹은 정부혁신의 방향성과 특징, 목표 등에 대한 연구는 상당수 이루어졌음을 알 수 있다. 대부분의 연구에서 정부혁신을 구성하는 접근방법, 모형, 기법 등을 주요 변수로 다루고 있으나, 지방공무원 교육훈련과정을 통해 정부혁신을 연구하는 경우는 찾아보기 어렵다. 이러한 점에서 본 연구는 참여정부의 혁신 이념과 지방혁신 및 분권 과제가 어떤 식으로 지방행정혁신에 영향을 미치고 있는가를 지방공무원 혁신교육 사례를 통해 살펴본다는 점에서 기존의 연구와는 다른 차별성을 가진다고 할 것이다.

2. 제도변화의 과정과 속도, 그리고 안정성

모든 제도는 변화압력을 억제하고 기존체제를 유지시킬 수 있는 완충능력을 가지고 있다. 그러나 내·외부 환경 사이에서 생겨난 모순과 긴장 그리고 변화압력이 누적되어 이 능력을 초과하게 되면 기존의 제도는 붕괴하게 되고 만다. 새로운 제도는 기존의 제도를 신속하게 대체하고, 이때 새로 등장하는 제도는 기존의 제도와는 완전히 달라 제도의 연속성을 찾아보기 힘들다(Krasner, 1984: 242-243).

Krasner(1984)는 제도변화가 짧은 시간에 신속하게 일어난다고 주장하는데, Skowronek(1982)은 제도가 순조롭게 진화한다고 보지 않는다. 그는 제도변화를 변화하는 환경 조건들에 대한 자연적이고 적응적인 반응으로 보면 안된다고 주장한다. 환경변화는 제도변화를 위한 자극에 불과하다. 관련 행위자들은 이러한 환경변화에 적절한 혁신책을 가지고 자동적으로 반응하지 않는다. 행위자들은 잠재적인 제도가 자신의 위상에 미칠 영향을 정치적으로 계산한다. 그리고 권력을 유지하려고 혹은 권력을 더 획득하려고 제도변화의 과정에서 갈등하고 투쟁한다. 새로운 제도는 이와 같이 변화무쌍한 정치적 투쟁과 타협을 통해서 등장하는 것이다(Skowronek, 1982: 4-15).

Lawrence, Winn, and Jennings(2001)는 이러한 제도 도입과 변화의 문제를 아래의 <표1>과 같이, 시간적 차원과 권력의 차원에서 다루고 있다. 그렇다면 제도변화가 나타나는데 걸리는 시간, 혹은 속도는 어느 정도인가? 제도도입 과정의 속도는 새로운 제도가 개혁 관련 조직이나 개인에게 확산되는데 소요된 시간을 의미한다. 이것은 정책의 내용과 상황조건 등에 따라 매우 다양해진다. 새로운 정책 도입의 속도는 정책관련 요소 및 상황적 변수들의 영향에 따라 완만하거나 빠른 진도를 보일 수 있다. 이렇게 제도화의 시간적 차원에 대한 논의는 제도화가 완료된 이후에 제도가 안정적으로 지속되면서 영향력을 발휘하는 시간 즉, 제도의 시간적 안정성 측면에서도 이루어질 수 있다. 이것 역시 제도의 내용과 상황에 따라 서로 다르게 나타날 가능성이 크다. 예를 들어, 어떤 제도는 일정한 시간이 흐르면 소기의 성과를 거두

지 못하고 원래대로 회귀할 수도 있고, 어떤 정책은 높은 안정성을 가지고 장기간 지속될 수도 있는 것이다. 다음의 <표1>은 제도변화의 과정과 속도, 안정성의 문제를 설명하는데 의미 있는 논리적 틀을 제공하고 있다.

<표 1> 제도화의 시간적 차원과 권력의 차원

제도화의 시간적 차원 (Temporal dimensions of institutionalization)			권력의 차원 (Dimensions of power)	관계의 기저에 존재하는 논리 (Underlying logic of relationship)
안정성 (Stability)	낮음 (Low)	←	형태(Mode); 일시적(Episodic)	제도를 유지하기 위한 권력의 지속적인 반복적용 (Requires continuously repeated applications of power to sustain an institution)
	높음 (High)	←	형태(Mode); 체계적(Systemic)	반복된 행동을 요구하지 않는 루틴화된 체계 (Is embedded in routinized systems that do not require repeated activation)
속도 (Pace)	느림 (Slow)	←	목표 관련: 주체 (Relationship to target: Subject)	목표에 대한 협상으로 과정을 늦출 수 있음 (Relies on negotiation with the target of power, which slows the process)
	빠름 (Fast)	←	목표 관련: 객체 (Relationship to target: Object)	목표에 대한 협상 없으며 급격한 변화 (Does not rely on negotiation with the target, thus effecting rapid change)

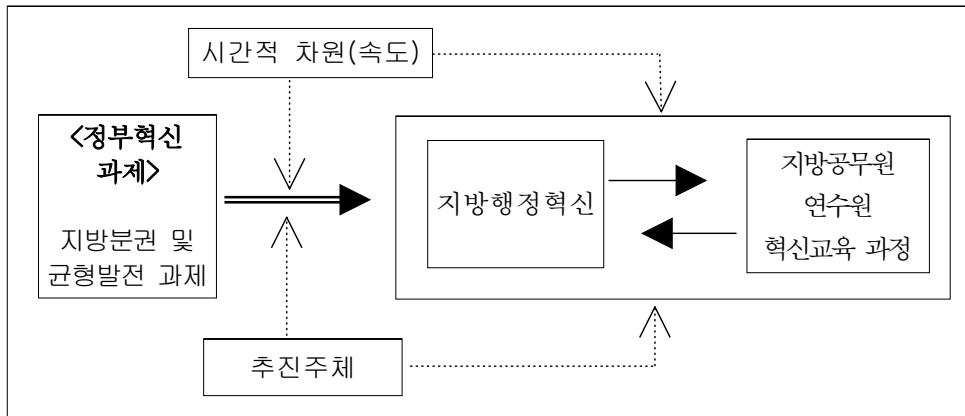
자료: Lawrence, Winn, and Jennings(2001): 630.

새로운 정책을 도입할 때 우리는 흔히 정책 추진주체의 중요성을 강조하는 경우가 많다. 대통령과 같은 고위 정책결정자가 강력히 정책을 추진하면 성공한다고 믿는 것이 그것이다. 하지만 이 경우 정책도입의 진도는 빠를지 모르지만, 대통령의 관심이 사라지면 정책도 동시에 사라지게 되어 정책의 안정성이 낮아질 수 있다. 이와 같이 새로운 제도의 도입과 변화는 시간의 흐름과 동시에 전개되는 제도화의 진도와 안정성에 따라 여러 가지 다양한 조합을 보여준다. 지금까지 정책과 제도가 어떻게 변화하는가에 대한 변화 과정 혹은 변화 규칙, 그리고 변화 정도 등에 대한 연구는 다양한 시각에서 이루어져 왔다. 또한 정책 및 제도의 변화는 대내외 환경요소 변화에 적응한 산물일수도 있고, 기존 정책의 오류를 수정해 나가는 학습의 결과로 나타날 수도 있다. 변화 정도나 변화규칙 또한 급진적이나 점진적이나, 아니면 선형적인가 비선형적인가, 가역적인가 비가역적인가 등으로 설명되어져 왔다.

본 연구에서는 제도 도입과 변화의 안정성 측면과 정책 추진주체로서 대통령, 고위 정책결정자의 의지 및 관심의 정도를 중심으로 다음의 <그림 1>과 같은 분석 틀에 따라 연구를 진

행한다. 아래 <표1>의 분석틀에서 보는 바와 같이, 정부혁신 추진 일정과 지방공무원 대상 혁신교육의 시행일정의 선후관계를 중심으로 제도 도입의 과정과 속도를 분석한다. 이러한 연구는 지방공무원 교육훈련을 참여정부의 국정과제인 정부혁신을 어떻게 확산하고 성과를 창출할 것인가에 대한 하위 전략의 과정이라고 본다면, 정부혁신의 진행 과정과 함께 지방공무원 혁신교육 시행, 교육목표 및 내용의 변화 과정을 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다.

<그림 1> 연구를 위한 분석 틀



따라서 본 연구의 목표는 참여정부의 혁신정신이 지방공무원 교육과정에 어떻게 반영되고 변화되는지의 과정을 살펴보는 데 있다. 이를 위해 3장에서는 지방행정혁신 추진주체와 지방공무원 교육훈련 체계에 대해 살펴보도록 한다. 이러한 논의를 바탕으로 4장에서는 참여정부의 혁신 추진일정과 내용, 그리고 지방공무원 교육훈련의 혁신 추진일정과 내용의 변화를 살펴본다. 또한 지방공무원 혁신교육의 교과과정 도입, 운영의 상황 및 변화에 대해 분석하도록 한다. 이를 통해 참여정부의 혁신 이념이 지방공무원 교육훈련체계에 전반적으로 어떻게 반영되고 있는가를 살펴보도록 한다.

III. 지방행정혁신 추진주체와 지방공무원 교육훈련체계

참여정부의 경우 신공공관리적 정부개혁을 강력하게 추진해 왔던 국민의 정부에 대한 반감 혹은 피로감이 증폭되는 상황에서 출범하였다. 그리고 IMF와 같은 위기 상황을 구실로 개혁에 따른 고통분담을 요구할 수 있는 상황이 아닐 뿐 아니라 오히려 개혁 대상 집단들이 권

리를 주장할 개연성마저 높은 환경이라고 할 수 있다(김태룡, 2004: 102). 그러나 공직사회의 부패, 빈부격차, 복핵문제, 이념 갈등 등의 제반 정치·사회적 문제가 심화됨에 따라 전정부적 해결이 필요한 상황에 직면해 있었다. 또한 2004년 3월 12일 대통령에 대한 탄핵결정 등은 정치적으로 위축되는 결정적인 환경으로 작용하였다.

과거의 정부개혁³⁾이 비용감소에 초점을 둔 감축관리방법을 핵심으로 하고 있다면, 신공공 관리는 전통적인 관료제를 대체하는데 목적을 두고 공공부문에 새로운 유전자를 이식시켜 공공부문 조직의 IQ를 높이는데 주안점을 두고 있다. 따라서 참여정부의 혁신은 조직내부에 초점을 두고 성과 향상 및 관리에 중점을 두고 있다.

혁신은 필연적으로 상태의 변화를 수반하게 되는데 고객만족의 극대화를 실현시키지 못하는 상태에서 이를 구현할 수 있는 새로운 상태로의 변화가 혁신에 해당된다(정부혁신지방분권위원회, 2003e). 따라서 정부혁신은 고객만족을 증대하기 위해 고객의 가치는 극대화되고 고객의 비용은 최소화하는 과정으로 이해할 수 있으며, 이를 위해 새로운 행정관행을 조직 내부로 도입, 실행하는 과정이라고 말할 수 있다. 이와 관련하여 선진국에서 전개되는 정부혁신 활동은 주로 분권과 자율에 바탕을 둔 효율성을 강조하고, 제도개선에 치중하고 있다. 반면 우리나라의 정부혁신은 제도개선(행정개혁 로드맵) 이외의 정부혁신활동에 주안점을 두고 행정문화관행, 업무프로세스, 정책혁신을 추진하고 있다.

이러한 연장선상에서 지방행정혁신은 지방자치단체가 행정서비스를 창출하는 데 있어서 효율적, 효과적인 방법을 모색하고 주민들의 요구에 반응할 수 있는 전략을 모색하는 과정으로 지역사회 내의 공공기관, 특히 집행기관의 쇄신을 의미한다. 지방행정 혁신은 지방자치단체 구역 내의 경제발전과 지역개발을 총칭하는 지역혁신(Regional Innovation)과는 개념적으로 구분될 필요가 있다. 지방행정혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 추진을 위한 기반이자 전제조건으로서 궁극적으로 지역혁신을 능동적, 주도적, 자생적으로 추진할 수 있는 지방자치단체의 역량강화가 지방행정 혁신의 목표라고 할 수 있다.

참여정부는 2003년 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위원회를 설치하고 지방분권 개혁의 주요 의제와 일정을 밝힌 「로드 맵」을 발표하는 등 지방분권 개혁에 비상한 관심을 보여 왔다. 2004년 12월에는 법률적으로 이를 뒷받침하는 지방분권특별법이 제정되었고, 「로드 맵」에 따라 지방분권전문위원회를 중심으로 개혁 의제별로 검토 작업이 추진되기도 하였다. 이상 지방행정혁신 추진 체계는 다음의 <표 2>와 같다.

3) 미국과 일본 등 주요 국가들에서 최근에 공통적으로 다루어지고 있는 개혁 과제들로는 규제개혁, 성과관리체계 구축, 전자정부 구현, 사후평가체계 구축 등으로 요약할 수 있다.

<표 2> 지방행정혁신 추진체계

구분		주요 내용
중앙단위	대통령 비서실	대통령 혁신메시지 전파, 총괄 관리 및 환류
	정부혁신관리위원회	정부혁신추진전략에 대한 자문기구
	행자부(지방행정본부)	지방행정혁신 추진전략 수립 및 종합관리
	지방혁신인력개발원	혁신선도그룹에 대한 혁신교육 및 전문교육 등
지방행정혁신협의회		지방행정혁신 관련 중앙-지방간 협의
시도별 지방행정혁신협의회		시도와 시군구간 행정혁신협의기구
시도, 시군구		혁신활동의 주도적 실행

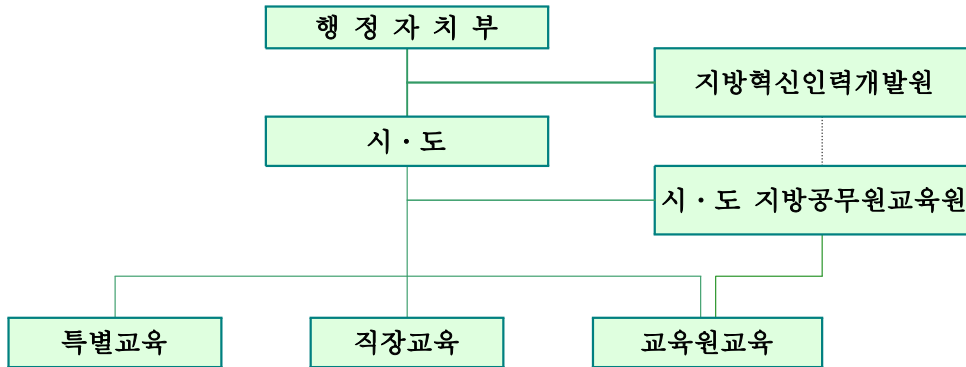
자료: 대한민국 정부(2006), 「정부혁신 3년」

위의 <표2>에서 보는 바와 같이, 대통령을 중심으로 지방행정혁신 추진 체계가 구성되어 있다. 무엇보다 대통령의 지방행정혁신에 대한 관심이 높기 때문에, 혁신정책 추진 및 도입의 진도는 매우 빠르게 진행되고 있다. 그런데 만약 정권이 바뀌게 되고 대통령의 관심이 사라지게 되면, 혁신 정책도 동시에 사라지거나 변형될 수 있다는 점에서 정책의 안정성은 매우 낮아질 수 있다.

다음으로 지방공무원 대상 교육훈련 체계는 다음의 <그림2>와 같다. 지방공무원을 대상으로 하는 교육은 각 시도 지방공무원교육원 16여개를 비롯하여 민간교육기관 등 다양한 교육기관들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 개발원⁴⁾의 교육프로그램 및 교육과정을 연구 대상으로 하는 이유는 개발원이 6급 이상 중간 관리자 이상의 지방공무원을 교육 대상으로 하고 있기 때문이다. 또한 최근에 혁신특별교육이 상당수 급증하는 특징을 보이고 있을 뿐 아니라 지방공무원 교육 규모가 매우 큰 행정자치부 소속 지방공무원 교육기관이기 때문이다.

4) 지방행정연수원 발족(1965)==>정착 발전기(1966-1977)==>전환 도약기(1978-1990)==>안정 성숙기(1991-1998)==> 국가행정전문연수원 발족(1999-2004)==>자치인력개발원 발족(2005)==>지방혁신인력개발원 명칭 변경(2005. 12)

<그림 2> 교육 추진체계



위의 <그림2>에서 보는 것처럼, 개발원은 행자부의 혁신 제도를 지방공무원에게 실시간 전달 및 교육하고 이를 통해 지방행정 혁신 목표를 달성하는 주체로서 중요한 역할을 하고 있다. 개발원이 중앙정부의 혁신이념을 6급 이상 지방공무원에게 빠르게 전달하는 역할을 한다면, 시·도 지방공무원교육원⁵⁾에서는 6급 이하 기본교육·전문교육 및 지역특성을 반영한 교육을 주관 운영하고 있다.

IV. 지방공무원 혁신특별교육의 도입 및 변화의 과정

본 장에서는 참여정부의 혁신이념이 지방공무원 혁신교육 과정 개편에 미치는 영향을 중점적으로 살펴본다. 참여정부 이후 지방공무원 교육훈련 목표 및 방향의 변화와 혁신교육의 도입과정 등을 중심으로 새로운 정책도입 및 변화의 과정을 시간적 차원에서 분석하도록 한다. 본 연구에서는 참여정부 들어 신설 혹은 확대된 혁신특별 교육과정⁶⁾을 중심으로 분석한다. 따라서 정부혁신 추진일정과 지방공무원 교육훈련혁신 추진일정을 비교 분석하여, 새로운 제도 도입의 과정과 속도를 살펴보도록 한다.

5) 시·도(시군구)와 시도 지방공무원교육원에서는 특별교육, 직장교육, 공무원 교육을 실시하고 있다.
 6) 지방혁신인력개발원에 혁신교육이 본격적으로 시작된 것은 2005년부터이다. 처음에는 특별교육 과정에 혁신교육이 포함되었으나, 2006년부터는 전문교육과정에 혁신교육이 포함되어 운영되고 있다.

1. 지방공무원 교육훈련 목표의 변화와 혁신교육 체계

지방행정혁신 추진을 위한 지방자치단체의 혁신교육·학습 계획(2005)에 따르면, 정부 혁신의 가시화, 행정에 대한 주민 만족을 높이기 위해서는 국민과 상시 접촉하는 최일선 현장인 지방행정혁신 추진 필요 그리고 지방자치단체 소속 공무원에 대한 혁신 교육·학습을 통해 혁신 접화·확산 및 실행·체질화를 도모하고자 한다. 다음의 <표3>은 참여정부 이후 지방공무원 교육훈련 목표 및 방향의 변화를 간단하게 정리한 것이다.

<표3> 참여정부 이후 지방공무원 교육훈련 목표 및 방향의 변화

연도	목표	방향
참여정부1년 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 투철한 공직윤리 확립과 교육서비스 향상 • 직무수행 및 창조적 문제해결능력 향상 • 지식정보관리 능력 향상: 변화에 대한 창조적 대응능력 배양 및 동기화 	<ul style="list-style-type: none"> -수요자 중심의 교육과정개발 운영 -환경변화에 능동적으로 대응하는 교육 -교육운영의 체계적 분석과 사후관리의 내실화 -시의성 있는 정부시책 교육 실시
참여정부2년 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방화시대 선도할 지방공직자의 역량강화 • 국정운영기조확산과 국가·지방 공동발전 • 대국민 서비스향상과 투철한 공직윤리 확립 	<ul style="list-style-type: none"> -지방분권추진 핵심인력 양성: 간부교육강화, 장기 교육과정 확대 개편 -참여정부국정 비전 및 국정과제 실천교육 강화 -문제해결식 참여학습, 현장학습, 국제화교육 등 -사이버교육 및 E-learning 운영기반 구축
참여정부3년 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방혁신과 분권을 선도하는 핵심인력 양성 	<ul style="list-style-type: none"> -지방혁신역량 강화를 위한 혁신교육집중 실시 -자치역량 제고를 위한 직무교육 강화 -성과지향 교육방법의 적극 도입 -글로벌 시대에 맞는 국제화 교육 강화 -사이버 교육센터 구축을 통한 E-learning 활성화

지방공무원 교육훈련은 지방자치단체 공무원이 혁신마인드를 갖추어 혁신을 접화하고 실행하여 궁극적으로 혁신에 성공할 수 있도록 교육·학습하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 기본 방향을 수립하고 있다. 첫째, 각 지방자치단체에서 획기적으로 혁신을 추진할 수 있도록 단체장·부단체장, 간부공무원부터 조기에 집중 교육을 실시한다. 단체장은 대통령주재 혁신관련 토론회·보고회를 개최하고, 부단체장·핵심간부는 혁신 체화를 위한 체험교육, 기타 간부공무원은 혁신마인드 제고를 위한 특별교육을 실시한다. 둘째, 지방공무원의 계층·수준에 따른 맞춤형 혁신교육을 개발원과 시·도별 교육기관에서 혁신수준을 고려하여 지속적으로 실시한다. 다음의 <표 4>에서 보는 것처럼, 교육기관

별로 교육대상·계층을 고려하여 다양한 혁신 교육과정을 설치하고 수요자가 원하는 교육을 받을 수 있도록 교과를 운영하도록 한다. 셋째, 혁신교육과 함께 각 지방자치단체에서 일상 업무추진과정에서의 혁신학습을 강화, 고객만족 행정의 비전·미션을 달성한다. 혁신교육을 바탕으로 평소 직무를 수행하면서 혁신성과를 거둘 수 있도록 다양한 학습기회를 부여하고 학습을 통해 높은 성과를 낼 수 있는 고객만족 행정을 구현한다(행정자치부, 2005.4).

<표4> 지방공무원 계층별 혁신교육체계

계층	혁신에서의 역할	교육방식
단체장	위기 전달자 혁신 점화자 방향과 비전 제시	-대통령 주제 토론회, 혁신보고대회 등 참석(행정자치부)
혁신담당 부서	강력한 혁신주체 혁신 전략과 방법론 제시	-담당부서 공무원 특별교육(행정자치부) -관리역량 혁신 분야(자치인력개발원): 현장혁신아카데미, 리더십혁신 등 -담당부서 공무원 워크숍(행정자치부)
부단체장 핵심간부	혁신리더 강력한 혁신주체 컨트롤 타워	-현장혁신 체험 특별교육(행정자치부/ 자치인력개발원) -부단체장 토론회
간부공무원	혁신활동 일선 지휘	-4급 이상 소 지방공무원 특별교육(행정자치부/ 자치인력개발원) -혁신실행력 강화 분야, 공통혁신 과제 분야 (자치인력개발원) 예: Facilitator양성, 창조적 사고혁신, 학습조직 활성화 과정 등
초급간부 (5급)	혁신수용성 증진	-혁신실행력 강화 분야, 공통혁신 과제 분야 (자치인력개발원) -자치단체별 자체 워크숍, 연찬회 등 교육·학습기회 (지방자치단체)
일반직원 (6급 이하)	혁신의 이해와 참여	-혁신실행력 강화 분야, 공통혁신 과제 분야 (자치인력개발원) -지방무원교육원 교육과정 운영 -자치단체별 자체 워크숍, 연찬회 등 교육·학습기회 (지방자치단체)

자료: 행정자치부(2005.4), 지방자치단체 혁신교육·학습 계획, p.2 참고

2. 지방공무원 대상 혁신특별교육의 도입 과정과 속도

참여정부의 출범과 함께 정부혁신과 지방분권을 선도할 지방의 핵심리더양성을 위해 2005년부터 혁신특별교육이 본격적으로 개발·운영되고 있다. 지방자치단체 부단체장을 비롯하여 다양한 직급의 지방공무원과 지역혁신위원회에 이르기까지 광범위한 대상과 다양한 주제를

다루며 지방혁신교육 특별교육, 현장혁신체험 특별교육, 맞춤형현지방문 혁신교육, 지역혁신 협의회 위원 혁신특별교육 등 4개 과정을 운영하여 총 5,189명을 교육하였다(지방혁신인력개발원, 2005: 217).

다음의 <표5-1>은 참여정부의 정부혁신 추진 일정과 주요 내용을 시간대별로 정리한 것이다. 이것을 기점으로 <표5-2>에서 보는 바와 같이, 지방공무원 대상 혁신 교육과정의 도입 및 개설이 언제 시행되었는지 제도화 과정의 선후관계 및 시간 간격을 비교·분석하였다.

<표5-1> 참여정부의 정부혁신 추진일정 및 내용

일시	정부혁신 추진내용
2003.4	정부혁신지방분권위원회 설치
2003.4~8	5개 분야 로드맵 발표
2003.9	로드맵 추진과제별 T/F 구성 운영
2004.3	행정자치부에 행정개혁본부 발족/ 49개 부처에 혁신담당관 신설
2004.4	지방자치단체에 혁신분권담당관 설치
2004.7	정부혁신국제박람회 개최
2004.11	행자부 행정개혁본부를 정부혁신본부로 재편/ 혁신관리평가단 구성
2004.12	중앙부처의 혁신관리평가 최초 실시/ <정부혁신관리 매뉴얼> 발간
2005.1.	2005년 정부혁신추진토론회: 2005년 정부혁신기본계획, 정책품질관리, 정책홍보 등
2005.2	혁신관리전문위원회 행정자치부 이관/ 교육부 및 지방교육청에 지방교육혁신 전담조직 설치
2005.4	대통령 비서실에 혁신관리수석 신설
2005.5	지방혁신표준 매뉴얼 개발 및 발간
2005.7	정부혁신포털 시스템 구축/ 통합행정혁신시스템(Hamoni, 행정자치부) 구축 및 운영 OECD 정부혁신 아시아센터 개원
2005.9	제4차 정부혁신 추진회의/ 혁신선도 자치단체 선정 발표(25개)
2005.10	지방행정혁신평가단 구성/ 지방행정혁신 우수사례 경진대회
2005.12	공공기관 경영정보 공개시스템 개통/ 중앙청사 별관에 정부혁신 전광판 설치 및 개통
2006.1	제5차 정부혁신 추진회의/ 2005년 정부업무 평가 보고 및 2006년 정부혁신 토론회
2006.2.14~15	2006 대한민국 혁신포럼

자료: 대한민국 정부(2006), 「정부혁신 3년」 재구성

위의 <표 5-1>에서 보는 것처럼, 참여정부의 지방혁신분권위원회 설치(2003.4)와 행정자치부에 의한 지방행정혁신이 본격화(2004.11)되기 시작하면서, 빠른 속도로 지방혁신표준 매

뉴얼이 개발(2005.4)되기에 이르렀음을 알 수 있다. 지방혁신표준 매뉴얼이 개발되면서부터 그 속도는 더욱 빨라져 2005년 10월 마침내 지방행정혁신평가단이 구성되었고, 우수사례 경진대회가 개최되기도 하였다. 이렇게 빠른 속도로 지방행정혁신을 위한 추진 체계가 구성되는 과정에서 2004년 3월 지방공무원 교육혁신을 분권 과제로 확정하였다. 이 과정에서 “지방공무원교육혁신연구단”이 구성되었고, 민간 교육기관과의 자문회의 등으로 국무조정실 주관 하에 공무원 교육훈련 강화 방안이 수립되었다.

<표5-2> 지방공무원교육훈련혁신과 혁신교육 도입 및 신설 과정

일시	지방공무원교육훈련혁신 추진내용	혁신교과과정 도입 및 신설
2004.3	지방공무원교육훈련혁신을 분권과제로 확정	
2004.4 -2005.2	-민관전문가(11명) “지방공무원교육훈련혁신연구단” 구성 및 운영(2004.7~2005.2): 교육훈련을 위한 다양한 방안의 연구 및 검토 -삼성인력개발원, CJ 인재개발원등 우수 민간교육 훈련기관(7개)과의 자문회의 개최(2004.9.21): HRD 전문가 육성, 교육훈련투자 확대(공무원교육원 예산확보) -지방분권위원회 1,2차 협의: 다양한 훈련기법의 도입	
2005.5 -9	국무조정실 주관: ‘공무원교육훈련 강화방안’ 수립을 위한 관계부처 협의 -교육훈련시스템의 체계화, 성과부진자 재교육프로그램, 매칭펀드 방식의 국비지원 등	[2005년 혁신특별교육] 지방행정혁신특별교육 현장혁신체험특별교육 맞춤형 현지방문 혁신교육 퍼실리테이터 양성과정 혁신현장아카데미 과정 성과관리혁신과정
2005.10	‘공무원교육훈련 강화방안’에 따른 ‘지방공무원교육훈련혁신방안’ 보완	
2005.12	‘지방공무원교육훈련혁신방안’ 수립 및 제출	지방행정혁신전문가과정 (2005.11.14-12.2 시범 운영)
2006	지방공무원의 혁신역량 강화 자치발전을 위한 직무 전문교육 강화 성과지향형 교육방법 적극 도입 국내외 교육 훈련 협력네트워크 확충	[2006년 혁신전문교육 신규과정] 자기변화혁신과정 지방행정혁신전문가과정 창조적사고혁신과정 블루오션 전략과정 공기업혁신리더과정 혁신컨설팅 전문가과정

자료: 행정자치부(2005.4), 「지방자치단체 혁신교육·학습 계획」; 지방혁신인력개발원(2005-2006), 「교육훈련계획」 재구성

지방행정혁신에 관한 협의가 진행되는 동안에도 <표 5-2>에서 보는 것처럼, 지방행정혁신 특별교육, 현장혁신체험특별교육, 맞춤형 현지방문 혁신교육, 퍼실리테이터 양성과정, 혁신현

장아카데미 과정, 성과관리혁신과정 등 혁신특별교육이 운영되었다. 2004년, 현장혁신아카데미 시범·운영을 기점으로 2005년부터 지방공무원 교육훈련 과정에 혁신특별교육을 상당수 신설하였다. 2005년, ‘공무원교육훈련 강화방안’에 따른 ‘지방공무원교육훈련혁신방안’이 보완 및 수립되었고, 2006년에 들면서 혁신전문교육과정으로 공식화되었다.

혁신교육은 무엇보다 정부혁신과 지방혁신을 동시에 실현하겠다는 참여정부의 의지가 표현된 결과물이라고 할 수 있으며, 최신 인적자원개발 기법을 도입하고 있다는 점에서 특징적이다. 특히 ‘맞춤형 현지방문 혁신교육’은 교육운영 여건이 부족한 지방공무원교육원의 현실을 감안하여 직접 현장을 방문하여 실시되는 교육으로서 수요가 급증하고 있다. 혁신특별교육은 지방공무원의 내부역량 강화하기 위해 민간조직의 경영혁신 트렌트를 정부조직에 활용하여 변화관리 및 문제해결 능력을 확보하는데 목표를 두고 있다. 즉, 혁신교육이 시행되면서부터 기존의 주입식 교육방식을 탈피하고, 문제 해결형 Action-learning, 자기성찰 기법인 MBTI, work-out 등 최신교육기법이 적극 도입되기 시작하였다. 이러한 최신 민간 교육기법의 도입은 민간기업과 같은 교육효과를 노림과 동시에 기업경영의 효율성을 공공경영에 확산시키고자 하는 정부혁신 이념을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

2003년 4월 정부혁신지방분권위원회가 설치되고, 정부혁신을 위한 추진체계가 정비되는 과정에서 2004년 3월 행정자치부에 행정개혁본부가 발족되었다. 그리고 동월에 지방공무원교육훈련혁신을 분권과제로 확정하였고, 민관전문가로 구성된 ‘지방공무원교육훈련혁신단’에서 교육훈련을 위한 다양한 방안이 연구, 검토되었다. 2005년 5월부터 국무조정실 주관으로 공무원 교육훈련 강화방안을 수립하고자 관계부처 협의가 진행되었고, 이러한 과정에서 2005년부터 혁신특별교육이 지방공무원을 대상으로 실시되었다.

이러한 일련의 과정을 분석해보면, 정부혁신이 추진되는 가운데 비교적 빠른 속도로 혁신교육과정이 개설되었음을 알 수 있다. 또한 대통령을 비롯한 최고위정책결정자의 집중적인 관심과 의지가 강요된 결과물로서 혁신교육이 계획, 신설, 운영되고 있음을 감안할 때, 혁신교육의 제도적 안정성은 낮은 편이라고 평가할 수 있다. 그러다보니 혁신정책을 유지하기 위해 지속적이고 반복적으로 학습, 내부전달, 홍보 등의 수단이 동원되어 사용되고 있다. 그리고 혁신 성공이라는 목표에 대한 내부 동의나 협상으로 혁신 확산 속도를 늦추는 경우는 찾아보기 어려우며, 대통령 임기 내에 목표를 달성하기 위해 빠른 속도로 진행되고 있다.

참여정부의 지방공무원 혁신교육 도입 및 변화의 과정을 살펴보면, 일단 결정된 목표에 대한 협상의 과정을 찾아보기 어렵다. 또한 급격한 제도 도입의 속도와 혁신 이념을 확산하기 위한 권력의 지속적인 관심과 강조, 그리고 혁신 매뉴얼 개발 및 보급 등의 중앙 집중적이고 단기반복적인 특징을 보이고 있다. 이러한 점을 감안하면, 참여정부의 지방공무원 대상 혁신특별 교육 제도의 도입은 일시적이며 낮은 안정성을 특징으로 한다고 볼 수 있다.

3. 혁신특별교육의 도입 및 추진 과정과 실적, 그리고 평가

1) 혁신특별교육의 도입 및 추진 과정, 실적

2004년 참여정부 출범 이후 정부혁신이 단계적으로 추진됨에 따라, 2005년부터 혁신특별교육⁷⁾이 본격적으로 개발·운영되어 지방자치단체 부단체장을 비롯하여 다양한 직급의 지방공무원을 대상으로 실시되었다. 본격적인 혁신교육을 실시하기 전에, 개발원 임직원, 지방공무원교육원 교수요원 및 교육담당관 등 60여명을 대상으로 2차례의 시범운명을 실시하였다. 행정자치부와 공동으로 운영한 혁신특별교육은 지방의 핵심리더들에게 혁신마인드를 심어주고 혁신교육을 전국적으로 확산하고자 하였다. 또한 문화재청의 요청에 따라 맞춤형으로 설계, 운영한 현장혁신 아카데미과정은 기관의 실제 문제를 교육장에 가져와서 해결하는 적극적 혁신교육을 목표로 하였다. 2005년 11월에는 ‘지방행정혁신전문가 과정’을 시범 운영하였고, 지방자치단체 혁신 리더 양성(1기관 1리더)을 통해, 변화를 주도해 갈 수 있는 변화 촉진자를 육성하고, 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 변화관리 역량을 배양하는 것을 목표로 하였다. 지방행정혁신을 추진하기 위해서는 지방공무원들의 인식변화가 필요하다는 인식 하에 정부는 지자체 간부 공무원을 대상으로 혁신 특별교육을 집중적으로 실시하였다.

이상, 혁신특별교육을 추진한 실적은 <표6-1>과 같고, 추진 계획은 <표6-2>와 같다.

<표6-1> 혁신교육 과정과 실적(2005년)

(단위: 명, %)

구분	교육 계획	교육 실적	계획 대비 실적
지방행정 혁신특별 교육	2,565	2,554	99.6%
현장혁신체험 특별교육	320	293	91.6%
맞춤형 현지방문 혁신교육*	800	3,374	421.8%
퍼실리테이터 양성과정	90	117	130%
혁신현장아카데미	150	207	138%
성과관리혁신과정	30	30	100%
지방행정혁신 전문가 과정**	30	23	76.7%
총계	3,985	6,598	165.6%

위의 <표 6-1>에서 보는 바와 같이, 맞춤형 현지방문 혁신교육의 경우에는 급증하는 교육

7) 혁신교육의 경우 2005년에는 특별교육에 편성되었으나, 2006년에는 전문과정에 편성되어 운영되고 있음

수요와 자체 인력으로 직접 운영이 불가능한 대규모 교육을 민간컨설팅 업체와 공동으로 운영(총 3,374명의 교육생 중 1,433명은 외부 위탁 실시)하고 있다. 그리고 지방행정혁신전문가 양성과정(23명)의 경우에는 자치단체별로 혁신 거점 역할을 할 수 있도록 혁신이론과 실무를 겸비한 자체 전문가 양성을 목적으로 개설되었다.

<표6-2> 2006년 혁신 교육 운영 계획

구분	과정 명(11과정 42회, 총 9,576명)	비고
혁신역량*	맞춤형현지방문혁신교육과정 자기변화혁신과정 창조적사고혁신과정 퍼실리테이터 양성과정 혁신현장아카데미 과정 성과관리혁신과정 블루오션 전략과정 공기업혁신리더과정 혁신컨설팅 전문가과정 지방행정혁신전문가과정	10과정 30회, 총4,776명(계획)
특별교육	시도간부공무원(5급) 특별혁신교육	1과정 12회 4,800명(계획)

* 혁신역량 향상을 목적으로 운영되는 교육과정 중 4개 과정(블루오션 전략과정, 공기업혁신리더과정, 혁신컨설팅 전문가과정, 지방행정혁신전문가과정)은 2006년 3월 이후 신설

위의 <표6-2>에서 보는 것처럼, 지방행정혁신 특별교육의 내용은 주로 혁신에 성공한 민간기업과 중앙부처의 혁신 성공사례와 지방행정혁신의 개념 및 추진방향에 대한 교육을 실시하였다. 그리고 현장 혁신체험 특별교육의 경우에는, 국내외 민간기업에서 활발히 활동되고 있는 워크아웃 방식을 도입하여, 전국 지방자치단체 부단체장과 행정자치부 간부들을 대상으로 2005년 2월부터 5월까지 총 8기 과정으로 실시되었다. 사회현안으로 대두된 사례현장이나 혁신 우수현장을 직접 방문하여 체험하고 바람직한 개선방안과 성공요인을 분석, 도출하는 방식으로 진행하였다⁸⁾.

이외에도 토론 문화에 익숙하지 않는 행정문화를 지양하고, 토론 기술 습득을 통해 토론을 효과적으로 진행하는 것을 목표로 하는 퍼실리테이터 과정이 신설·운영되었다. 그리고 지방행정 혁신확산을 위해 2005년 혁신 관련 전문가 풀(pool)⁹⁾을 만들어 보급하였고, 혁신교육 모듈 및 교재를 개발하여 지방자치단체에 보급하는 등 짧은 시간동안 상당히 집중적인 노

8) 현장혁신체험 특별교육의 기별 교육주제를 살펴보면, 제1기: 사회복지전달체계(수원, 안양), 제 2기: 안산시 반월공단 중소기업, 제 3기: 군포시 주민자치센터, 제 4기: 수도권 매립지관리공사, 제 5기: 광명시 쓰레기 소각장, 제 6, 8기: 행정자치부 팀제 운영, 제 7기: 청계천 복원공사추진 현장 등이다.

9) 혁신이론 34명, 혁신 기법 18명, 혁신 평가 12명 등 총 160여명으로 구성됨

력과 실적을 보이고 있다(대한민국 정부, 2006: 247-248). 또한 기존의 강의실 중심의 집합교육 운영방식을 탈피하고, 토론형 문제해결 방식을 도입하고자 하는 노력이 집중적으로 나타나고 있으나, 과정이 폭발적으로 증가하는데 비해, 경험있는 담당자와 강사진의 부족으로 원활한 교육을 운영하는데 미흡한 점이 나타나고 있다(개발원 내부자료, 2006).

2) 혁신특별교육에 대한 교육생 만족도 및 자체 평가결과

2005년 1년 동안 혁신교육에 대한 개발원의 자체평가 결과를 살펴보면, 한편으로는 기존의 강의 위주의 교육방식을 탈피, Work-Out 기법을 도입하여 액션러닝(Action Learning, 실천 학습)의 기틀을 마련하였으며, 이를 통해 공무원의 문제해결 능력을 증대시키는데 기여하였다고 평가하고 있다. 다른 한편으로는, 교육 시기가 지방자치단체 혁신평가 기간 등과 겹치면서, 3주간의 장기 교육 차출에 대한 불만과 교육과목 및 교재내용의 행정현실 반영이 낮다는 지적이 제기되기도 하였다(지방혁신인력개발원 내부 자료, 2006).

<표7> 혁신특별교육의 운영 규모와 만족도 조사 결과(2005년)

과 정 명	운영 횟수	인원	연인원	만족도	이수만족도	실무기여도	과정유지발전의 필요성
현장혁신아카데미	5회	207명	621명	84.1%	90.4%	81.4%	80.5%
Facilitator 양성과정	4회	117명	351명	94.8%	98.5%	92.3%	93.5%
맞춤형 현지방문 혁신교육	58회	3,374명	8,469명	83.9%	88.0%	81.6%	82.2%
혁신특별교육	6회	2,554명	7,662명	92.5%	92.1%	92.8%	-

위의 <표7>은 2005년 한해 동안 실시한 혁신교육의 만족도를 조사한 결과를 나타낸 것이다. 교육생들에 대한 교과과정 만족도 조사 결과, Facilitator 양성과정을 제외한 대부분의 혁신교육이 모두 비자발적으로 참여하였음에도 불구하고 전반적으로 높은 만족도를 보이고 있다. 그런데 현장혁신아카데미와 맞춤형혁신교육의 경우에는 만족도가 각각 84.1%, 83.9%로 낮게 나타나고 있다. 그 이유에 대해서 당시의 교육 담당자¹⁰⁾는 학습주제를 사전에 결정하는 방식으로 운영되다보니, 직무공간과 인접한 곳에서 교육을 받을 수 있는 장점에도 불구하고 업무와의 연관성 및 실무기여도 측면에서 만족도가 다소 낮게 나타나고 있다고 말하고 있다.

10) 혁신교육을 담당하는 공무원 5명을 대상으로 교육생들의 혁신교육 참여 태도와 만족도 조사결과가 의미하는 바 등에 대해 인터뷰한 결과를 정리 한 것임

또 다른 혁신교육 담당자의 말에 따르면, 혁신교육을 받는 지방공무원들이 대부분 차출 혹은 동원에 대한 심리적인 불만이 있으며, 교육 후 현업에 복귀했을 때 밀려있는 업무를 처리해야 하는 부담감이 크게 작용하고 있다고 말했다. 게다가 교육생들은 대부분 혁신에 대한 거부감 내지는 피로감을 하소연하고 있으며, 그들에 대한 통제수단으로서 혁신을 평가하는 시각도 시각도 상당수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 교육생의 만족도가 높게 나타나는 것은, 만족도 조사결과가 곧 혁신교육 담당자의 성과와 직결되기 때문에 교육생들에 대한 친밀하고 편리한 서비스를 제공하는 등 교육담당자의 노력의 결과라고 말하고 있다. 또한 혁신교육 담당자와 혁신교육 참여자 모두 현 정부에서 일시적으로 혁신교육이 시행도리 뿐, 앞으로 정권이 교체되면 혁신교육이 안정적으로 지속될 가능성에 대해서는 회의적인 반응을 보였다.

V. 연구의 요약 및 정책적 함의

지금까지 참여정부의 혁신이념이 지방공무원 교육훈련에 미치는 영향을 혁신특별교육 도입의 과정을 중심으로 살펴보았다. 지방공무원 대상 혁신특별교육을 도입하기까지 걸린 시간과 속도를 살펴보면, 2004년 지방공무원 교육훈련혁신을 분권과제(2004.3)로 확정함과 동시에 이를 위한 연구단이 구성(2004.4-2005.2)되었고, 지방공무원 교육훈련혁신 연구단에서 도출된 방안을 수립하기 위해 관계부처 협의(2005.5-9)가 신속하게 진행되었다. 이러한 과정에서 2005년부터 혁신특별교육으로 6개 교육과정이 시행되었고, 수료 인원이 6,598명이나 되었다. 그런데 애초에 계획되었던 인원(3,985명)보다 165.6%나 초과되어 운영되다보니 시설, 강사초빙, 교육컨텐츠의 질적 수준 등에서 많은 문제점이 노출되었다. 그럼에도 불구하고 2006년에는 11개 과정 총 42회 교육 실시, 총 9,576명의 수료생을 배출할 계획을 세우고 있다.

그런데 혁신특별교육의 신규과정 개설 및 운영에 관한 계획이 중장기적 기획을 기반으로 하고 있지 않다는 점에서 혁신교육 과정 자체의 안정성이 낮다고 평가할 수 있다. 그리고 혁신특별교육의 수요 급증 이유가 지방정부에 의해 자발적으로 이루어진 것이 아니고, 중앙정부에 의해 일방적으로 강요되거나 통제된 결과라는 점에서 문제점을 노출하고 있다. 결국 이것은 정부혁신의 확산 및 내재화의 한계를 드러내는 것이며, 혁신이라는 매개체를 통한 또 다른 형태의 중앙 통제라는 점에서 정부혁신의 안정성과 효율성 저하의 원인이 된다.

이상의 분석을 통해, 정부혁신이 추진되는 과정과 비슷한 속도로 혁신특별교육이 계획·신설되고 있으며, 정부혁신과 지방혁신이 상호-동시적으로 변화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 혁신 성공이라는 목표에 대한 내부 동의나 협상, 그리고 혁신에 대한 타협의 과정 없이 빠른 속도로 추진되고 있다는 것이다. 즉, 정부혁신과 지방공무원 혁신교육

변화가 공변(co-variant)관계에 있으며, 그러한 공변성의 촉매요인으로서 대통령을 비롯한 최고위정책결정자의 집중적인 관심과 의지가 즉각적으로 교육기관에 하달되어 반영되고 있다. 또한 혁신정책을 유지하기 위한 지속적이고 반복적인 학습, 내부전달, 홍보 등의 수단이 동원되고 있다. 결론적으로 정부혁신과 지방공무원 혁신교육 변화가 공변(co-variant)관계에 있으나 제도의 안정성은 다소 낮다고 평가할 수 있다. 새로운 정책이나 제도의 안정성과 속도는 결과적으로 제도의 지속성으로 연계되기 때문에 안정성이 낮은 제도는 일정한 시간이 흐르면 소기의 성과를 거두지 못하고 원래대로 회귀할 수도 있다는 점을 연구의 함의로 발견할 수 있다.

【참고문헌】

- 김태룡(2003). 「한국의 정부 개혁: 이론과 실제」. 집문당
-(2004). 한국과 미국의 정부개혁: 노무현정부와 부시정부를 중심으로. 「현대사회와 행정 연구」. 제 15권 2호: 97-126
- 대한민국 정부(2006). 「국민과 함께한 정부혁신 3년」. 행정자치부
- 소순창 외(2004). 신공공관리적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석. 「한국지방자치학회보」. 제16권 1호: 319-342.
- 이성진(2001). 지방정부혁신의 영향요인: 경상남도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 제 13권 1호: 22-44.
-(2001). 지식기반사회의 지방정부 기술혁신에 관한 연구 : 경상남도 기초자치단체의 정보 시스템을 중심으로. 「자치공론」. 71호: 42-52
- 정부혁신지방분권위원회(2003e). 「행정개혁로드맵」
- 지방혁신인력개발원(1995-2005). 「공무원교육훈련종합평가」
- (2005). 「자치인력개발원 40년사: 1965-2005」
- (2006). 「교육훈련계획」
- 행정자치부(2005. 4). 「지방자치단체 혁신교육학습계획」
- David Osborne & Gaebler(1993). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. *American Review of Public Administration*, Vol. 23, No. 4. 419
- David Osborne and Peter Plastrik(1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Longman, INC., 최창현(역), 「정부개혁의 다섯 가지 전략」. 삼성경제연구소.
- Krasner, Stephen D.(1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16, no.2, 223-246.
- Lawrence, Winn, and Jennings(2001). "The Temporal Dynamics of Institutionalization." *The Academy of Management Review*, 26-4.
- Mitchell, T. & L. James (2001). "Building Better Theory: Times and the Specification of When Things Happen." *The Academy of Management Review*, 26-4.
- Nolan, Brendan C. ed. (2001). *Public Sector Reform: An International Perspective*. New York: Palgrave
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.