

행정자치부의 지방행정 혁신컨설팅 사업의 성과 연구

The Performance of Innovation Consulting for Local Governments
by the Ministry of Government Administration and Home Affairs

최승범*

목 차

- | | |
|---------------------------|------------|
| I. 서론 | IV. 정책적 함의 |
| II. 이론적 배경 | V. 결론 |
| III. 지방행정 혁신컨설팅 사업의 성과 분석 | |

Key Words: Innovation, Consulting, Performance

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the performance of innovation consulting program by the Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) for local governments. The performance of the consulting program was measured by the difference of innovation grade improvement. Local governments which were included in the program achieved more grade improvement than others which were not. Especially municipalities at lower grades in 2005 have reached higher stage after receiving innovation consulting.

I. 서론

민간조직과 달리 정부조직은 전통적으로 다음과 같은 특징을 갖는다(Appleby, 1949). 첫째, 공익을 목표로 하기 때문에 그 개념이 애매모호한 경우가 비일비재하다. 둘째, 행정서비스는 정부 독점적이어서 민간부문에 의한 접근이 어렵다. 셋째, 행정은 엄격한 법적 책임과 규제의 대상이 되기 때문에 책임회피와 무사안일의 습관이 나타난다. 넷째, 공무원은 법적으로 신분 이 보장되어 있어서 무능에 의한 퇴출이 어려우며, 그 때문에 기술의 변화에 둔감하거나 자기 개발의 노력을 민간조직에 비하여 게을리 하는 경향이 있다. 물론 이 외에도 정부조직에 대한 비판은 많이 있지만, 그 요점은 변화하는 환경에 능동적으로 대응을 하지 못하는 경향을 지칭한다고 볼 수 있다.

참여정부 들어 이러한 경향에 대한 정부차원의 변화유도 프로그램이 실시되었는데, 혁신이 그것이다. 정부는 우선 2003년부터 중앙정부를 대상으로 약 1년 6개월간의 추진기간을 거쳐, 2004년부터는 지방자치단체로까지 혁신을 확산시켰다. 그리고 2005년부터는 지방자치단체 행정혁신평가 사업을 실시하고 있다. 2005년도의 혁신평가 결과를 보면, 약 1/4 정도의 지방자치단체가 혁신수준 1-2 단계의 낮은 역량을 가지고 있는 것으로 나타났다.

이러한 혁신수준이 낮은 지자체에 대하여 행정자치부는 2006년도부터 지방행정 혁신컨설팅 사업을 실시하여 지방자치단체의 성과주도형 자체혁신역량 강화를 위하여 노력하고 있다.

이에 본 논문의 목적은 행정자치부의 지방행정 혁신컨설팅 사업의 성과를 분석하는 것이다. 분석의 방법은 행정자치부의 지방자치단체 혁신평가 결과를 재분석하는 것이다. 단, 자치단체 별로 혁신평가에 대한 세부적 자료가 공개되지 않았기 때문에 각 지자체의 혁신단계를 분석하

* 한경대학교 행정학과 교수

는 한계가 있음을 미리 지적하고자 한다.

II. 이론적 배경

과거와 달리 지방행정도 변화된 환경에 적응해 나가야 하는 시대를 맞고 있다(김영수, 2006). 수요자 중심의 경제체제가 등장하기 시작하였고, 정부부문의 행정서비스 독점권이 민간기업 및 제3부문에 개방되기 시작하였고, 지자체간 지역발전을 위한 경쟁이 심화되었고, 민간부문의 경영기법이 행정에 활용되기 시작하였다.

이러한 상황에서 지방자치단체는 주민들의 요구를 만족시키고, 구체적인 성과를 주민들에게 보여주어야 하며, 세방화의 시대에 국내 및 국제적인 경쟁력을 갖추기 위하여 행정서비스 전달체계를 개선해야 하며, 투명한 행정으로 주민들의 신뢰를 받아야 하는 다목적적 혁신활동을 추구하게 되었다.

이러한 지방정부 혁신활동의 추구는 서양에서는 이미 1980년대를 전후하여 시작되었지만, 우리나라에서 본격적으로 추진된 것은 참여정부에 들어와서라고 할 수 있다. Osborne & Gaebler(1992)는 90년대 초반 수 많은 정부 및 자치단체 연구를 통하여 행정서비스에 경쟁을 도입하면 행정비용의 낭비, 비능률, 서비스의 질 저하, 고객들의 불만 등을 해소할 수 있다는 주장을 펼쳤다.

이러한 주장은 이후 지방행정혁신을 강조하는 주장으로 변화하게 된다. 90년대 들어서서 Clark(1994)은 지방정부의 혁신활동이 어떠한 요소들에 의하여 이루어지는지 연구하기 시작하였다. 이러한 연구들은 지방정부가 지역혁신을 통한 지역사회의 발전과 이를 위한 내부역량의 강화를 해야 한다는 주장으로 이어진다(Noisi, 1992; 고경훈, 2006).

이러한 세계적 추세의 일환으로 참여정부는 지방행정혁신을 추구하게 되었다. 2006년도 지

방행정혁신의 비전은 “고객과 성과” 중심의 지방행정 구현이었으며, 목표는 혁신의 실행과 확산으로 혁신성과를 가시화 하는 것이었다. 이러한 노력은 2007년도에도 이어져, 목표는 구체적인 성과를 창출할 수 있도록 자치단체 주도의 혁신체계를 정착하는 것이며, 이를 위하여 현장 밀착형 혁신과제의 추진, 주민참여형 혁신환경의 조성, 지속가능한 혁신문화의 정착이라는 추진전략을 채택하였다.

행정자치부의 지방행정 혁신컨설팅은 이러한 전략을 실현하는 하나의 수단으로 2006년부터 채택하여 실시되고 있다. 2005년에 실시된 지방행정 혁신평가사업의 결과 몇 가지 점에서 미진한 점이 발견되어 혁신컨설팅 사업을 실시하게 된 것이다. 미진한 점은 다음과 같다. 2005년도 혁신사업이 혁신기반의 구축에 치중하다보니 혁신성과의 창출과 가시화에 한계를 가져왔다. 둘째, 주민의 참여가 미흡하고 신규구의 일선 혁신조직이 취약한 점이 노출되었다. 셋째, 외형적인 과제발굴에 치중하여 대민서비스 향상 등 중요한 과제에 대한 관심이 부족하였다. 넷째, 혁신부서 위주로 혁신활동이 추진되어 구성원들의 참여가 미진하였다. 다섯째, 혁신학습의 활성화가 부족하였고, 혁신전문인력의 양성에 소홀하였다. 여섯째, 혁신수준 및 지역특성에 따른 차별적 혁신관리가 부족하였다.

이러한 평가결과를 수용하여 행정자치부는 지방행정혁신 컨설팅단을 구성하게 되었다. 그 결과 2005년도에는 맞춤형 집중 컨설팅을 실시하였는데, 그 특징은 혁신수준이 낮은 지자체를 대상으로 담당 컨설턴트가 직접 방문하여 혁신장애요인 진단 및 극복방안 도출, 혁신과제발굴, 기관장 멘토링, 혁신추진체계 정립, 과제관리방법 특강 등의 활동을 하였다. 그리고 컨설팅의 성과는 지방행정 혁신평가를 통하여 간접적으로 측정하였다.

III. 지방행정 컨설팅사업의 성과분석

1. 분석대상 및 방법

지방행정 혁신컨설팅 사업대상 지자체의 성과를 비교하기 위하여 행정자치부의 혁신평가 대상 지자체들을 본 연구의 분석대상으로 선정하였다. 2005년도에는 총 248개의 지자체가 평가의 대상이었으나, 제주특별자치도의 탄생으로 2006년도에는 혁신평가 대상 자치단체의 수가 244개로 줄었다. 따라서 2005년도와 2006년도의 비교를 위하여 각 년도에 244개라는 동일한 개수의 지자체를 분석 대상으로 하였다. 이들 중 2006년도에 혁신컨설팅을 받은 지자체는 30개이다.

혁신컨설팅 대상 지자체는 두 가지 종류가 있었는데, 첫 번째 군은 4-5개월에 걸쳐 12-15회의 지속적 컨설팅을 받은 25개의 지자체였으며,

두 번째 군은 1개월 기간 내에 3내지 5회의 컨설팅을 받은 5개의 지자체였다.

분석의 방법은 SPSS를 이용하여 혁신단계(1~5단계)에 대한 빈도분석, 교차분석 및 단계상승에 대한 평균비교 등을 사용하였다. 혁신단계는 1단계가 가장 낮은 수준이며 5단계가 가장 높은 수준이다.

2. 지자체 혁신단계 현황

혁신단계별 지자체의 수는 <표 1>에 나타나 있다. 2005년도에는 혁신 1단계의 지자체가 15개였던 반면, 2006년도에는 1단계에 속하는 지자체가 없었다. 시간이 지나면서 혁신의 수준이 전반적으로 높아진 것을 알 수 있었다. 5단계에 속하는 지자체의 수도 2005년도에 불과 4개에서 2006년도에 13개로 증가하였다.

<표 2>는 2005년도 각 혁신단계에서 2006년도에 혁신단계가 어떻게 변하였는지를 교차분석을 통하여 보여주고 있다.

<표 1> 2005 및 2006년도 지방행정 혁신단계

혁신단계	2005년도		2006년도		
	자치단체 수	%	혁신단계	자치단체 수	%
1	15	6.1	1	-	0
2	46	18.9	2	10	4.1
3	113	46.3	3	107	43.9
4	66	27.0	4	114	46.7
5	4	1.6	5	13	5.0
계	244	100.0	계	244	100.0

<표 2> 2005년도와 2006년도 혁신단계 교차비교

	2006년도						
	혁신단계	1	2	3	4	5	계
2005년도	1	-	1	8	6	0	15
	2	-	2	26	17	1	46
	3	-	6	60	45	2	113
	4	-	1	13	44	8	66
	5	-	0	0	2	2	4
	계	-	10	107	114	13	244

3. 자치단체별 혁신단계 비교

<표 3>은 2005년도의 자치단체별 혁신수준을 보여주고 있다. 1단계에 속하는 지자체는 군이나 구단위가 많았으며 광역자치단체는 없었다. 시군구는 3단계에 속하는 지자체의 수가 많았으며, 광역자치단체는 4단계가 많아 상위 자치단체가 비교적 혁신수준이 높음을 알 수 있었다.

한편 <표 4>는 2006년도의 지자체 혁신수준을 보여주고 있다. 1단계에 속하는 지자체는 하나

도 없었으며, 4단계에 속하는 지자체가 가장 많았다. 시군구 차원에서 혁신의 노력이 있었음을 보여주고 있다. 5단계에 속하는 지자체의 수가 큰 비율로 신장하였는데, 그 이유는 혁신 5단계의 광역자치단체의 수가 늘었기 때문이다.

이상의 자치단체별 혁신단계 비교를 통하여 기초자치단체보다는 광역자치단체가 보다 높은 수준의 혁신성과를 보이고 있음을 알 수 있는데, 재정력이나 인력의 우수성에서 기인하는 것으로 보인다.

<표 3> 2005년도 자치단체별 혁신단계 비교

자치단체	혁신단계					계
	1	2	3	4	5	
구	5	11	30	21	2	69
군	7	17	42	19	0	85
시	3	16	35	19	1	74
광역시·시	0	2	6	7	1	16
계	15	46	113	66	4	244

<표 4> 2006년도 자치단체별 혁신단계 비교

자치단체	혁신단계					계
	1	2	3	4	5	
구	-	2	34	31	2	69
군	-	6	36	42	1	85
시	-	2	37	32	3	74
광역시·시	-	0	0	9	7	16
계	-	10	107	114	13	244

4. 자치단체별 혁신 향상수준 비교

<표 5>는 자치단체별로 2005년부터 2006년 사이에 혁신단계가 얼마나 향상되었는지 보여주고 있다. 역시 광역자치단체가 기초자치단체에 비하여 혁신단계의 상승이 높음을 보여주고 있다. 그러나 분산분석에 의한 F값(=1,877) 및 유의수

준(p=.134)을 보면, 통계적으로 차이가 나는 것은 아님을 알 수 있다.

따라서 비록 앞의 표들에서 광역자치단체가 기초자치단체들보다 높은 혁신수준에 있는 것은 틀림없지만, 지난 1년 사이에 혁신수준의 향상 정도는 비슷한 것으로 나타나 양자가 모두 노력 하였음을 보여주고 있다.

<표 5> 2005년도와 비교한 2006년도 자치단체별 혁신단계 향상수준

자치단체	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
구	.420	69	.914	F=1.877 p=.134
군	.588	85	.942	
시	.500	74	.895	
광역시·시	1.000	16	.817	
계	.541	244	.918	

5. 지방행정 혁신컨설팅의 성과 비교

1) 컨설팅 대상과 비대상 지자체의 혁신성과 비교

지금부터는 본 연구의 목적인 지방행정 혁신 컨설팅 사업의 성과를 본격적으로 살펴보기로 한다. 우선 <표 6>은 혁신컨설팅을 받은 지자체

들과 그렇지 않은 지자체들 사이에 혁신단계의 상승 정도가 차이를 보이고 있는지를 알려주고 있다. 컨설팅을 받지 않은 지자체들에 비하여 컨설팅을 받은 지자체들의 혁신단계 상승이 높음을 알 수 있으며, 평균비교 분석에 따르더라도 그 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표 6> 컨설팅 대상과 비대상 자치단체 혁신단계 향상수준 비교

컨설팅 유무	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
컨설팅 비대상	.355	214	.772	F=100.70 p=.000
컨설팅대상	1.867	30	.776	
계	.535	244	.915	

2) 자치단체 유형별 혁신성과 비교

지방행정 혁신컨설팅 사업이 각 자치단체 수준에서 얼마나 성과가 있는지를 살펴 본 결과는 <표 7>, <표 8> 및 <표 9>에 나타나 있다.

우선 컨설팅 대상과 비대상 구청별 성과는 <표 7>에 있는데, 역시 컨설팅 대상 구청의 혁신수준 단계향상의 성과가 큰 것으로 나타났다.

군청별로 살펴본 결과는 <표 8>에 나타나 있는데 같은 성과가 있었으며, <표 9>의 시청별로 비교한 결과도 동일하였다.

따라서 자치단체의 종류와 관계없이 컨설팅을 받은 지자체의 혁신수준 단계향상 성과는 그렇지 않은 지자체에 비하여 높게 나타나 컨설팅의 효과가 입증되었다.

<표 7> 컨설팅 대상과 비대상 구청별 혁신단계 향상수준 비교

구청	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
컨설팅 비대상	.230	61	.739	F=34.067 p=.000
컨설팅대상	1.875	8	.835	
계	.420	69	.914	

<표 8> 컨설팅 대상과 비대상 군청별 혁신단계 향상수준 비교

군청	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
컨설팅 비대상	.290	69	.688	F=64.566 p=.000
컨설팅대상	1.875	16	.806	
계	.588	85	.942	

<표 9> 컨설팅 대상과 비대상 시청별 혁신단계 향상수준 비교

시청	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
컨설팅 비대상	.382	68	.811	F=17.823 p=.000
컨설팅대상	1.833	6	.753	
계	.500	74	.895	

2) 컨설팅 팀별 혁신성과 비교

지방행정 혁신컨설팅은 총 6개의 팀이 담당하였다. 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 장기 컨설팅은 1-5팀에 의하여 이루어졌고, 단기 컨설팅은 6팀에 의하여 이루어졌다. <표 10>의 팀별 분석

결과를 보면, 컨설팅을 받지 않은 지자체보다는 받은 지자체가 성과가 높았으며 단기보다는 장기 컨설팅의 성과가 높은 것을 알 수 있다. 장기 컨설팅을 받은 지자체들 간의 차이는 약간씩 나타나고 있지만, 통계적으로 성과의 차이가 난다고 보기는 힘들다.

<표 10> 컨설팅팀별 자치단체 혁신단계 향상수준 비교

컨설팅팀 유형	단계상승(평균)	자치단체수	표준편차	통계량
비컨설팅 대상	.355	214	.772	F=18.803 p=.000
컨설팅 1	2.000	5	.707	
컨설팅 2	2.400	5	.894	
컨설팅 3	1.800	5	.447	
컨설팅 4	2.200	5	.837	
컨설팅 5	1.800	5	.447	
컨설팅 6	1.000	5	.707	
계	.541	244	.918	

IV. 정책적 함의

이상에서 분석된 행정자치부 지방행정 혁신컨설팅 사업의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 2006년도에 실시한 컨설팅 사업의 성과가 분명히 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 2006년도에 컨설팅 대상 지자체들은 2005년도 혁신수준 1 또는 2단계에 속하는 지자체들이었

던 만큼 약간의 컨설팅이라도 촉발제가 되어 컨설팅을 받지 않은 지자체들에 비하여 성과가 높았던 것으로 보인다. 따라서 차후에는 혁신 하위단계 뿐만 아니라 상위에 속하는 지자체에 대한 컨설팅도 이루어져 그 결과를 비교할 필요가 있다.

둘째, 컨설팅이 단기적으로 이루어진 경우와 장기적으로 이루어진 경우 그 성과에 있어 차이

가 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 컨설팅은 되도록 장기적인 계획 아래 이루어질 필요가 있다.

셋째, 컨설팅을 받은 기초자치단체들 간에는 성과가 비슷한 것으로 나타났다. 이는 사실상 기초자치단체간에 유형의 차이에 따른 컨설팅 효과의 차이는 없는 것을 의미한다. 즉, 컨설팅을 받게 되면 성과가 있는 것으로 해석이 가능한 것이다. 따라서 혁신의 성과를 높이기 위해서는 유형에 관계없이 보다 많은 지자체가 컨설팅을 받을 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요

IV. 결론

2006년도에 행정자치부에서 실시한 지방행정 혁신컨설팅 사업은 지방자치단체를 상대로 실시한 최초의 컨설팅 사업이었다. 이미 앞에서 분석된 바와 같이 처음임에도 불구하고 사업의 성과가 인정되어, 2007년도에도 컨설팅 사업을 계속 진행하고 있어 그 성과가 기대된다.

또한 2007년도에는 전년보다 컨설팅을 신청한 지자체의 수도 많고 혁신수준도 다양하여, 보다 엄밀한 분석방법을 사용한다면 다각도에서 성과의 측정이 가능하리라 보인다.

다만, 컨설팅의 효과가 있다고 컨설팅의 범위

하다.

넷째, 컨설팅은 팀별 구성에 크게 관계가 없는 것으로 나타났다. 실제로 팀 구성은 교수팀, 교수 및 전문 컨설턴트팀, 전문 컨설턴트팀 등의 세 유형으로 구성되었는데, 팀별 성과의 차이는 미미한 것으로 나타났다. 그 원인 중 하나는 팀 간 경쟁에서 찾아볼 수 있을 것이다. 컨설팅 인력의 전문성이 어느 정도 갖추어진 상태라면, 전문 컨설턴트나 아니냐가 중요한 것이 아니라 얼마나 열심히 컨설팅에 임하느냐는 자세가 성과의 중요한 요인으로 보이는 것이다.

를 크게 확대하는 것보다는 혁신의 심화 및 최고수준의 달성을 위한 방법이 무엇인가를 모색하는 것이 중요한 것으로 보인다. 현재 혁신 5단계에 속하는 지자체들은 컨설팅의 도움이 없이 최고 단계에 도달한 것이다. 이는 외부의 도움보다는 지자체 내부의 혁신역량을 강화하는 것이 중국에는 제일 중요하다는 의미를 갖는 것으로 해석된다.

바꾸어 말하면, 행정자치부 지방행정 혁신컨설팅의 목표도 외형적인 성과 외에 각 지자체로 하여금 최고 혁신수준에 이를 수 있는 지속가능한 내부역량을 키워줄 수 있는 방향으로 나가야 한다는 의미이다.

참 고 문 헌

1. Appleby, P. (1949). Policy and Administration. University of Alabama Press.
2. Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). Reinventing Government. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
3. Clark, T. (ed.). (1994). Urban Innovation. Sage Publications.
4. Noisi, S. et al. (1993). "National Systems of Innovation." Technology in Society. 15: 207-27.
5. 고경훈. (2006). "지방행정혁신 전략으로서 PCRM 도입에 관한 연구." 지방행정혁신워크숍 발표논문집. 지방행정혁신 한마당. 68-109.

6. 김영수. (2006). "민원행정서비스에 대한 고객만족 극대화 혁신전략 및 방안." 지방행정혁신워크숍 발표논문집. 지방행정혁신 한마당. 42-67.