

노무현 정부의 정부혁신 재평가: 개념적 분석 틀 구성을 중심으로

염재호*·하민철**·길종백***

역대 어느 정부보다도 정부개혁에 지속적이고 체계적인 관심을 기울였던 노무현 정부의 정부 혁신에 대해 이중적 평가가 병존하고 있다. 평가자의 입장에 따라, 그리고 평가 대상 영역에 따라 상이하게 나타나는 평가의 이중성은 정부혁신의 개념적 분석 틀의 부재에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있다. 이에 본 연구는 기술영역에서 논의되었던 혁신 개념과 유형에 대한 이론적 논의를 바탕으로 정부혁신 유형의 개념적 분석틀을 시론적으로 구성해 보고, 그에 따라 노무현 정부가 추진한 정부혁신의 149개 로드맵 과제에 대한 재평가 작업을 시도하였다. 정부혁신에 대한 기존 연구들은 개혁의 속도나 범위와 관련하여 주로 점진적 혁신과 급진적 혁신의 이분법적 구분이 주로 사용되었다. 본 연구는 이분법적 혁신유형 구분에서 더 나아가 점진적 혁신과 급진적 혁신 외에 모듈러 혁신과 아키텍처 혁신유형을 추가하여 구분하였다. 분석 결과 노무현 정부의 정부혁신은 급진적 혁신으로 분류하기보다는 점진적 혁신으로 분류하는 것이 더 타당할 것으로 사료된다. 그리고 전체 혁신과제의 약 31%를 차지하는 모듈러 혁신이나 아키텍처 혁신이 가지는 의미를 보다 신중하게 고려해야 함을 알 수 있었다. 모듈러 혁신과 아키텍처 혁신 유형에 해당하는 혁신과제들은 노무현 정부의 정부혁신에 대한 기존 평가의 이중성을 어느 정도 설명할 수 있을 것으로 판단된다.

주제어: 정부혁신, 혁신유형, 모듈러 혁신, 아키텍처 혁신

-
- * 스탠포드대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 행정이론, 산업 및 과학기술정책, 미래조직 분야이다(jhycom@korea.ac.kr).
- ** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 청주대학교 행정학과 전임강사로 재직하고 있다. 관심분야는 조직이론, 과학기술정책, 위기관리정책 분야이다(enactment@cju.ac.kr).
- *** 교신저자, 일본 쓰쿠바대학에서 법학 박사학위(행정학 전공)를 취득하고, 현재 순천대학교 법정부조교수로 재직하고 있다. 관심분야는 지방행정, 일본행정, 과학기술정책 분야이다(dreamer@sunchon.ac.kr).

I. 서론

1980년대 이후 서구에서 정부개혁 혹은 정부혁신이 주요 의제로 대두된 것은 정부가 공공문제를 적절하게 해결할 수 없는 경우가 많아졌고, 동시에 오히려 해결해야 할 문젯거리가 되어버렸기 때문이다. 한국에서도 1990년대 이후 정부개혁의 목소리가 높아지면서 문민정부에서는 ‘행정쇄신’이라는 이름으로, 김대중 정부에서는 ‘정부개혁’이라는 이름으로 개혁 프로그램이 추진되었다. 그리고 노무현 정부는 과거 김영삼 정부와 김대중 정부가 중심을 두었던 구조개혁의 관점과 차별성을 부각시키기 위해 개혁 대신 혁신이라는 개념을 사용하였다. 이처럼 문민정부 이래 정부개혁 혹은 정부혁신은 새롭게 등장한 정부의 주요 관심사였다. 새 술은 새 부대에 담고 싶듯이 새로운 집권세력은 자신들의 국정이념을 담아낼 새로운 그릇이 필요했던 것이다.

노무현 정부 후반기에 들어서면서 연구자들은 노무현 정부가 추진하였던 정부혁신에 대해 다양한 측면에서 평가 작업을 수행해왔다. 대체적으로 이들 선행연구들은 노무현 정부가 추진한 정부혁신 전반에 대한 포괄적 판단분석에 초점이 맞추어졌다. 즉 정부혁신의 지향, 목표와 방법 등이 혁신환경과 조화를 이루었는가, 혹은 적절한 것이었는가에 대한 평가가 주류를 이루고 있다. 예를 들어 강신택(2007: 13)은 “참여정부가 ‘정부혁신’을 맹목적으로 정의하거나 체제의 성격과 무관하게 규정하였기 때문에, 참여정부가 지향한 ‘혁신’은 그 시대적 사명, 즉 한국 사회와 정부의 ‘구조적 모순’의 시정에는 별로 성과를 견지 못한 것이 아닌가”라고 평가하고 있다. 오석홍(2007: 35)은 노무현 정부의 행정개혁이 “이상주의적·급진적·모방적 특성”을 지닌 것으로 평가하였다. 이와 같은 맥락에서 황혜신(2005)과 박수경(2007)은 노무현 정부의 행정개혁의 이념, 추진체제, 관료제 변화, 개혁평가 시스템에 대한 포괄적 평가를 하고 있다. 이들 평가 작업들은 공통적으로 노무현 정부가 추진한 정부혁신에 대한 전반적인 구도를 이해하는데 많은 도움을 주고 있다. 그러나 이들 선행연구들은 공통적으로 정부혁신의 구체적 내용을 분석하기 위한 ‘개념적 분석틀’이 부재하다는 점에서 아쉬움을 남긴다. 따라서 정부혁신을 분석하기 위한 ‘개념적 분석틀’을 구성하고, 그에 근거하여 분석하는 작업이 필요한 시점이라고 판단된다.¹⁾

이에 본 연구는 혁신에 대한 이론적 논의를 바탕으로 정부혁신 유형의 개념적 분석틀을 구성하고, 그에 따라 노무현 정부가 추진한 정부혁신의 149개 로드맵 과제에 대한 평가 작업을 시도하고자 한다. 새로운 개념적 분석틀에 근거하여 평가를 수행함으로써 향후 또 다른 형태로 추진하게 될 혁신 혹은 개혁정책에 대한 시사점으로 활용될 수 있도록 하고자 한다. 우선 제2장에서 더 좋은 정부를 지향하였던 노무현 정부의 정부혁신의 특징을 살펴보고, 노무현 정부의 정부혁신에 대한 선행연구를 검토한다. 그리고 기술혁신의 이론적 논의로부터 도출된 네 가지의 기술혁신 유형과 지배적 설계라는 개념을 활용하여 정부혁신 유형의 개념적 분석틀을 구성한다. 다음으로 제3장에서 노무현 정부의 정부혁신 149개 로드맵 과제를 정부혁신 유형에 따라 분류를 시도한 후 혁신 유형과 그 의미를 고찰한다. 마지막으로 제4장에서는 본 연구에서 밝혀진 내용을 정리하고 연구의 한계를 살펴본다.

Ⅱ. 노무현 정부의 정부혁신 재평가를 위한 개념적 분석 틀 구성

1. 노무현 정부의 정부혁신 배경과 지향: ‘더 좋은 정부’

김대중 정부의 경제위기 극복 노력에 힘입어 경제위기에서 어느 정도 벗어났지만 경제위기를 극복하는 과정에서 수많은 갈등들이 발현되었다. 이 갈등들은 경제위기 극복과정에서 새롭게 빚어진 것이기도 하였고, 과거에 존재했던 것이 증폭된 것이기도 하였다. 이러한 환경적 조건 속에서 김대중 정부의 정부개혁 성과와 문제를 동시에 넘겨받은 노무현 정부 역시 정부개혁을 지속적으로 추진할 수밖에 없었다. 다만 노무현 정부는 정부개혁보다 ‘정부혁신’이라는 개념을 더 선호하였다. 노무현 정부는 정부혁신을 “새로운 행정관행을 정부 조직 내에 성공적으로 정착시키는 것”으로 보고, “국가경쟁력과 고객만족도를 높이기 위해 과거에

1) 다만 예외적으로 은재호(2006)와 정홍상 등(2007)은 혁신과제들을 중심으로 노무현 정부의 정부혁신에 대한 개념화 작업을 시도하였다는 점에서 평가할 만하다.

행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무프로세스, 조직구조, 관리기법 등)을 정부 부문에 도입·실행·정착시켜 나가는 총체적 활동”으로 규정하고 있다(행정자치부, 2006: 4).

개념 정의에서도 알 수 있듯이 정부혁신은 ‘새로운 행정관행을 정부 내에 정착시키는 것에서 특징을 찾을 수 있다. 하지만 상대적으로 조직문화와 제도의 정착은 장시간의 시간이 걸린다는 점에서 노무현 정부의 정부혁신의 가시적 성과는 쉽게 드러나지 않았다. 노무현 정부는 김대중 정부와 달리 ‘작은 정부’도 ‘큰 정부’도 아닌 ‘더 좋은 정부’를 지향하였다.²⁾ 노무현 정부가 지향하는 ‘더 좋은 정부’란 정부혁신을 통해 달성하고자 하는 미래의 정부상태에 대한 은유적 표현이며, 정부혁신의 비전에 해당하는 ‘투명하고 일 잘하는 정부’로서 “고객(국민)이 정부를 신뢰할 수 있도록 하는” 상태에 도달한 정부를 의미하는 것이라고 평가할 수 있다(행정자치부, 2006: 4).

한편 노무현 정부의 정부혁신과 과거 정부의 정부개혁에서 두드러진 차이점 중의 하나는 공무원에 대한 관점이었다. 김영삼 정부와 김대중 정부가 공무원을 ‘개혁의 대상’으로 이해했다면 노무현 정부는 ‘개혁의 주체’로 이해했다는 점에서 차이가 있었다. 노무현 정부는 과거 두 정부가 추진했던 정부개혁이 효과적으로 추진되지 못한 주요한 원인으로 공무원을 개혁의 대상으로 설정한 것이라고 이해하였다. 이러한 문제점을 교훈 삼아 노무현 정부는 공무원을 개혁의 주체로 설정하고, 동기부여를 통해 공무원들이 자발적으로 혁신을 추진하도록 하였다. <표 1>은 김대중 정부와 노무현 정부의 정부개혁 혹은 정부혁신의 경험을 종합한 것이다.

2) 노무현 정부는 정부혁신의 방향에 대해 “투입부분을 강조한 작은 정부(small government)도, 산출부분을 강조한 큰 정부(big government)도 아닌 ‘더 좋은 정부’를 지향”한다고 되어 있다(행정자치부, 2006: 6). 물론 ‘더 좋은 정부’가 무엇을 의미하는지에 대해서는 명확하게 서술되어 있지 않다. 이와 유사한 어감을 가진 표현으로 ‘더 나은 정부’(better government)나 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 생각할 수 있는데, 일반적으로 ‘더 나은 정부’는 민영화 등을 포함하는 효율적인 정부와 관련된다(황혜신, 2005). 그리고 ‘좋은 거버넌스’는 Rhodes가 제시한 거버넌스의 6가지 용례 중 하나이다. Rhodes에 따르면 이 용례는 세계은행(World Bank)이 제3세계 국가에 대한 지원결정을 하는데 있어 거버넌스의 수준을 고려하고, ‘좋은 거버넌스’의 요건으로 효율적인 공공서비스 제공, 독립적 사법시스템의 존재, 계약이행의 법적 틀 구비, 책임 있는 공적 자금관리, 그리고 입법기관에 책임을 지는 독립적인 감사기구, 인권 존중, 다원적 제도 구조, 자유로운 보도기관 등이 열거되고 있다(Rhodes, 1997).

<표 1> 김대중 정부와 노무현 정부의 정부혁신의 경험

구분	김대중 정부	노무현 정부
혁신 환경	-IMF 위기 -수평적 정권교체	-경제위기 완화 -사회갈등 증가
전반적 목표	작고 효율적인 정부	더 좋은 정부
구체적 목표	-작은 정부 -효율적인 정부 -봉사하는 정부	-효율적인 정부 -봉사하는 정부 -투명한 정부 -분권화된 정부 -함께하는 정부
혁신 수단	-신공공관리론적 수단의 강화 -구조개편 / 인력감축	-신공공관리론적 수단의 상대적 약화 -기능과 과정의 혁신
공무원에 대한 관점	-개혁의 대상 ⇒ 관료 때리기	-개혁의 주체 ⇒ 관료 동기화
추진 방법	-일회적 -공공부문 혁신대회	-장기적, 상시적 혁신 ⇒ 로드맵 구성 -실천과 사례 중심 -학습 중심 ⇒ 포럼과 매뉴얼 작성

자료: 황혜신(2005)의 분류 수정 보완.

2. 선행연구 검토

1) 노무현 정부의 정부혁신 평가의 이중주

노무현 정부의 정부혁신 추진에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 병존하고 있다. 우선 정부혁신 추진에 따라 개별 사업별로 상당한 수준의 산출물들(outputs)을 얻어내는 성과를 거두었다. 노무현 정부 시기의 중앙행정기관들과 지방자치단체들은 다양하고 흥미로운 혁신의 산출물로서 혁신의 브랜드들을 내놓았다. 특히 이 정부혁신 산출물들은 국제사회에서 높은 평가를 받았다. ‘한·중 전자정부 MOU 체결’, ‘한·독 정부혁신 컨퍼런스’ 등을 비롯하여 ‘정부혁신지수(GII)’, ‘정보화마을’, ‘전자정부’ 등(8개 부처 11건)은 UN, UNESCO 등 핵심 국제기구로부터 수상한 바 있고, ‘홈택스서비스’ 등(8개 부처 8건)은 UN, OECD, 반부패포럼 등으로부터 국제적인 우수사례로 선정되기도 하였다. 또한 조달시스템인 ‘나라장터’ 등(12개 부처 16건)은 UN, WIPO, APEC, ISO, BSI 등으로부터 국제표준과 인증을 받았다(최양식, 2007).

국제사회로부터 이처럼 높은 평가를 받는 정부혁신의 성과물들에 대하여 과연

국민들로부터는 어떠한 평가를 받고 있는가? 과연 정부혁신의 산출물들이 목표로 했던 국민들의 행정에 대한 만족도에 의미 있는 변화, 즉 더 좋은 정부를 만들었는가? 일반국민, 전문가, 그리고 공무원을 대상으로 노무현 정부의 정부혁신에 대한 혁신체감도를 연구한 어느 조사에 따르면 정부혁신에 대한 일반국민의 체감도는 50%에 머물고 있는 것으로 나타났다(최진욱, 2008).³⁾ 이러한 결과는 일반국민이 혁신체감도의 개념을 구성하는 요소 중에서 정부혁신 내용 인지와 혁신 성과에 대한 만족도 항목에서 상대적으로 낮은 점수를 받은 것에 기인한다.

이러한 평가의 이중적 결과는 관련 정보의 부재 혹은 홍보 부족에 따른 인지의 문제나 시차의 문제로 해석할 수도 있다.⁴⁾ 하지만 전문가들의 경우에도 혁신체감도는 80%로 나타나지만 정부혁신 성과 만족도 부문에서는 약 60%만이 만족한 것으로 답변하고 있다는 점을 고려할 때(최진욱, 2008), 노무현 정부의 정부혁신에 대한 다차원적인 고찰과 분석이 요구된다.

2) 선행연구 검토

참여정부의 행정개혁을 다룬 연구를 살펴보면 노무현 정부와 행정개혁에 대한 개별 분석(강신택, 2007; 오석홍, 2007; 박수경, 2007; 은재호, 2006), 노무현정부와 이전 정부와의 행정개혁 비교(황혜신, 2005; 정부혁신지방분권위원회, 2007a; 정부혁신지방분권위원회, 2007b) 등으로 정리할 수 있다.

우선 강신택(2007)은 혁신이 이루어지고 있는 제도적 맥락이 혁신에서 무엇이 중요한 문제인가를 판단하게 하며, 혁신의 대상인 (정책)문제의 성격에 따라 그에 적합한 해결양식(기제)이 존재한다고 한다. 그런데 노무현 정부는 혁신의 추진에서 거시적인 정치·경제·사회의 구조적 모순의 해결이나 이를 위한 큰 틀의 변화에 집중하기 보다는 행정 분야의 최신 경향을 미시적으로 도입·반영하는 것에 관

3) 민원인을 대상으로 행정자치부가 실시한 조사에서도 민원인들이 느끼는 혁신체감도는 58.4점(100점 만점)에 불과했으며, 각 부처가 시행중인 혁신 브랜드에 대한 인지도는 50%를 밑돌았으며, 또한 혁신활동이 실제 성과로 연결되었는가에 대해서도 56%만이 긍정적으로 답했다는 결과를 내놓았다(원숙연, 2007).

4) 노무현 정부의 정부혁신의 산출물들이 국민의 피부에 닿을 정도로 효과(outcome)를 얻어내는 수준까지는 아직 도달하지 못하였고, 혁신활동이 성과로 가시화되기까지 불가피하게 발생하는 시차(time lag)의 문제가 있다는 것이다(이정우, 2006).

심을 두었다는 것이다. 따라서 참여정부의 정부혁신은 혁신(수준)에 대한 해석에 따라 긍정적·부정적 평가가 상존할 수 있음을 제시하고 있다.

다음으로 오석홍(2007)은 인사행정개혁을 중심으로 노무현 정부의 행정개혁이 지닌 모순적인 성격과 세련성의 부족을 지적하고 있다. 예를 들어 실적주의제도로부터 벗어나려는 조치를 취하면서 동시에 실적주의 통제를 강화하기도 하였다는 것이다. 하지만 동시에 노무현 정부의 인사행정개혁에서 시대 변화에 대응하려는 노력, 부패통제에 대한 의지, 인사체제의 연성화로 융통성체제의 진척 등 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 요소가 상당 부분 발견되고 있음을 언급하기도 한다.

박수경(2007)은 노무현 정부의 행정개혁에 대한 포괄적 접근을 시도하면서, 첫째 정부개혁의 이념에서는 신자유주의적 경향이 다소 완화되면서 참여적 성격은 강화되었고, 둘째 정부개혁의 추진체제는 제도화, 구성의 다양성, 개방성의 측면이 강화되었으나 목표의 달성가능성을 향상시킬 수 있는가에 대해서는 아직 미지수이며, 셋째 관료제의 변화에서는 구조개편이나 인원감축보다는 기능과 운영시스템의 변화에 더 초점을 두고 있으며, 넷째 개혁평가 시스템은 중복 평가의 문제는 있으나 평가시스템의 다원화와 제도화 등은 긍정적이라고 한다. 그리고 노무현 정부의 행정개혁에 대한 평가는 시기적으로 아직 성급한 측면이 있음을 지적하고 있다.

은재호(2006)는 행정개혁이 크게 “신공공관리 모델(시장형 개혁)과 정책네트워크 모델(참여·분권형 개혁)로 양분할 수 있다는 가정”(은재호, 2006: 209)에 근거하여 노무현 정부의 정부혁신(2005년 시점)은 효율, 봉사, 투명 등을 추구하는 것에서는 이전 정부의 행정개혁과 연속성을 보이며 분권과 참여를 추구하였다는 점에서는 비연속성을 보이고 있다는 것이다. 물론 “각각의 목표가 일정한 연속성과 비연속성”(은재호, 2006: 241)이 있는 것과 같이 개별적인 정책목표와 그것을 달성하는 구체적인 정책수단에서도 연속성과 비연속성이 존재한다고 하겠다. 이와 관련하여 노무현 정부의 행정개혁이 “정부의 효율성과 성과를 지향한다는 점에서 신공공관리론의 모습을 일면 가지고 있지만”(황혜신, 2005: 22), “작은 정부의 추구를 폐기, 장기적인 시계에서의 단계적 점진적 개혁의 추구, 과정과 시스템 문화 중심의 혁신, 공무원을 혁신의 주체로 격상시킨 것”(황혜신, 2005: 8) 등에서는 참여정부만의 차별성이 있다는 것이다.

<표 2> 노무현 정부의 정부혁신 연구의 주요 내용

학자	주요 내용
강신태(2007)	정부혁신은 거시적인 맥락보다는 미시적인 제도·프로그램 도입·운영에 집중함.
오석홍(2007)	인사행정개혁의 경우 시대변화 대응, 부패 통제, 융통성 있는 체제로의 전환 등의 노력이 있었음. 하지만 추진 과정에서 세련성의 부족과 행정개혁의 모순적인 성격을 노정함.
박수경(2007)	신자유주의적 성격이 완화되고 참여적 성격이 강화되었으며, 구조개혁보다는 운영시스템 변화에 더 초점을 두었음.
은재호(2006)	약 40여개의 주요 혁신 과제를 분석하였을 때 노무현 정부의 정부혁신은 이전 정부와 신공공관리모델의 측면에서의 연속성과 정책네트워크 측면에서의 비연속성이 동시에 존재함.
황혜신(2005)	신공공관리론적 성격을 지니고 있으나, 단계적 점진적 개혁, 과정과 시스템 문화 중심의 혁신, 혁신의 주체로 공무원 격상 등의 특성이 있음.

노무현 정부의 정부혁신에 대한 평가에서 눈여겨 볼 점은 다음과 같다. 우선, 김대중 정부를 포함하는 기존의 행정개혁에 대한 사후적 평가에서 일관적으로 지적된 것은 행정개혁을 ‘구조개혁’ 내지는 ‘구조 조정’에 국한하였으며, 신공공관리론적 시각에서 접근하였다는 것이다(김판석, 2000). 그런 점에서 노무현 정부의 정부혁신은 과거 행정개혁의 문제점을 되풀이하지 않았다고 할 수 있다. 하지만 정부혁신에 대한 평가는 평가자의 입장에 따라 그리고 평가 대상 영역에 따라 상이하다. 예를 들어 정부혁신을 정부 부문의 개혁에 한정하는 경우와 국가적 수준에서의 개혁과 연관시키는 논의가 함께 이루어지기도 하며, 급진적이거나 세련성이 부족했다는 평가와 함께 단계적 점진적 개혁이었다는 평가가 병존하기도 한다. 결국 노무현 정부의 정부혁신에 대한 선행연구들의 경우 포괄적인 판단적 평가를 함으로써 정부혁신의 전체 그림을 이해하는 데에는 도움이 되지만, 정부혁신의 양상에 대한 구체적인 지형도를 이해하는 데 한계를 노정하고 있다는 것이다.

이러한 현상은 노무현 정부를 포함하여 정부혁신의 내용을 분석하는 틀의 부재에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있으며, 정부혁신의 재평가를 위한 개념적 분석 틀의 도출이 필요함을 암시한다. 하지만 완전히 백지 상태에서 새로운 개념적 분석 틀을 도출하는 것은 어려운 작업에 속한다. 그렇다면 이미 연구가 활발하게 이루어지고 있는 다른 분야, 특히 혁신과 깊은 연관성이 있는 기술혁신 분야의 연구로부터 정부혁신의 분석을 위한 개념적 틀의 단초를 찾아보고자 하는 시도가 하나

의 방안이 될 수 있다. 최근 기술혁신 분야에서는 혁신의 다양한 형태를 점진적 혁신과 급진적 혁신으로 구분하던 이분법적인 틀에서 벗어나 더욱 정교한 유형 구분을 통해 혁신에 대한 체계적인 분석을 시도하고 있다. 기술혁신 분야의 다양한 논의에서 발견된 내용들은 ‘혁신’이라는 공통항을 통해서 정부혁신의 논의로 연결되어 정부혁신에 대한 새로운 관점을 제시할 수 있을 것이다. 다만 여기에는 기술혁신 분야에서 사용되고 있는 혁신이나 혁신 유형의 대상은 정부처럼 복잡한 시스템이 아니라 휴대폰과 같은 제품(product) 혹은 기술의 공정(process)과 같은 단순한 시스템이라는 점에 유의해야 한다. 바로 이러한 점 때문에 기술혁신 분야에서 사용하는 혁신 개념들을 비유적으로 활용하기 위해서는 그에 맞게 적절한 조작적 정의가 필요하다.

3. 기술혁신 유형으로부터 정부혁신 유형의 유추

1) 기술혁신의 유형

전통적으로 기술혁신의 맥락에서 혁신은 점진적 혁신(incremental innovation)과 급진적 혁신(radical innovation)으로 구분되어 논의되어 왔다(Ettlie et al., 1984; Dewar & Dutton, 1986; Tushman & Anderson, 1986). 점진적 혁신과 급진적 혁신으로 혁신 유형을 구분하는 것은 대체로 두 가지 영역에서 이루어졌다. 하나는 기술적 차원으로 추구하는 혁신이 기존의 기술, 제품, 서비스, 즉 기존의 기술적 궤도(technological trajectory)에서 얼마나 벗어났는가의 정도에 따라서 구분되었다. 다른 하나는 환경적 차원으로 고객이나 시장부문에서 기존의 고객과 시장부문의 요구를 충족시킬 것인가, 새롭게 등장하는 고객과 시장부문의 요구를 충족시킬 것인가의 문제에 따라서 구분되었다(Abernathy & Clark, 1985; Daneels, 2002; Benner & Tushman, 2003; Jansen et al., 2006).

점진적 혁신은 기존의 기술적 궤도에서 부분적인 변화를 추구하며, 기존의 고객과 시장의 요구를 충족시키는 것에 초점을 둔다. 따라서 점진적 혁신은 기존의 지식과 기술들을 확장하고, 기존의 디자인들을 향상시키며, 기존의 제품과 서비스를 확장하며, 기존의 유통채널의 효율성을 강화시키는데 집중한다. 반면 급진적 혁신은 기존의 기술적 궤도로부터 근본적인 변화를 추구하며, 새롭게 등장하

는 고객과 시장의 요구를 충족시키는 것에 초점을 둔다. 따라서 급진적 혁신은 새로운 지식과 기술들을 필요로 하고, 새로운 디자인을 채택하며, 새로운 제품과 서비스를 생산하며, 새로운 유통채널을 개발하는데 집중한다(Benner & Tushman, 2003; Jansen et al., 2006).

한편 점진적 혁신과 급진적 혁신과 유사한 맥락에서 다른 이름을 가진 혁신 유형들을 생각할 수 있다. March(1991)가 조직학습의 두 가지 유형, 즉 활용(exploitation)과 탐험(exploration)이라는 개념을 도입한 이래 이 개념들은 조직혁신에도 다양하게 활용되었다(March, 1991; Levinthal & March, 1993). 활용적 혁신(exploitative innovation)과 탐험적 혁신(exploratory innovation)은 점진적 혁신과 급진적 혁신과 거의 유사한 것으로 사용되고 있다(Cardinal, 2001; Hill & Rothaermel, 2003; Benner & Tushman, 2003; Jansen et al., 2006). 활용적 혁신은 기존의 지식에 근거하고, 기존의 기술, 과정, 구조들을 강화하는 것에 초점을 둔다는 점에서 점진적 혁신과 유사하다. 반면 탐험적 혁신은 기존의 지식으로부터 탈피하고 새로운 지식을 필요로 하며, 기존의 기술, 과정, 구조들을 대체하는 것에 초점을 둔다는 점에서 급진적 혁신과 같다.

또 다른 한편, 조직관리의 맥락에서 Tushman과 O'Reilly(1996)는 조직이 생존과 성공을 위해서는 조직이 직면하는 모순적 양상에 대한 관리를 잘 수행해야 한다고 설명한다(Tushman & O'Reilly, 1996). 즉 조직은 환경변화에 맞추어 끊임없이 혁신을 이루어야 하는데 그 혁신은 두 가지 양상, 즉 진화적 혁신(evolutional innovation)과 혁명적 혁신(revolutionary innovation)으로 구분할 수 있다고 설명한다. 그리고 조직은 두 가지 유형의 혁신을 모두 추구하는 양면적인(ambidextrous) 조직이 되어야 한다고 설명한다(Tushman & O'Reilly, 1996).⁵⁾

이러한 혁신 유형들은 혁신이 이루어지는 범위와 정도에 따라서 크게 이분법적 범주화라는 공통점을 가지고 있다. 즉 혁신이 이루어지는 범위가 좁고, 정도가 약한 경우를 점진적, 활용적, 진화적 혁신으로 범주화 할 수 있고, 혁신이 이루어지는 범위가 넓고, 정도가 강한 경우를 급진적, 탐험적, 혁명적 혁신으로 범주화할

5) 이것은 사실 슈페터의 창조적 파괴의 논리와 같은 의미를 가지는 것이며, Weick의 양면성 관리, 그리고 March가 제기한 조직학습에서 두 가지 유형사이에 존재하는 모순적 상황에 대한 관리를 잘 수행해야 함을 설명하는 것과 일맥상통한 것이다.

수 있다. 그러나 이러한 이분법적 혁신 유형의 구분으로 모든 혁신을 범주화하는 것은 수많은 혁신의 다양성과 그 풍부한 함의를 잃는 문제점이 있다.

Henderson과 Clark(1990)은 이러한 이분법적 구분의 문제점을 지적하면서 기술의 지배적 설계(dominant design)라는 개념을 활용하여 혁신의 유형을 확장하고 있다. 일반적으로 기술의 지배적 설계라는 것은 그 기술을 구현하는 핵심요소들(core components)과 그 요소들이 서로 연결되어 있는 연계구조(linkage architecture)를 포함한다. 따라서 추구하는 혁신이 기술을 구성하는 요소들을 변화시키고자 하는 것인지, 요소들 간 연계구조를 변화시키고자 하는 것인지에 따라서 혁신의 유형이 달라진다는 것이다. 즉 기술의 핵심 요소들을 유지·강화하느냐 대체하느냐의 차원과 그 핵심요소들 간 연계를 유지·강화하느냐 변화시키느냐의 차원에 따라 모두 네 가지의 혁신 유형을 도출할 수 있다(Henderson & Clark, 1990; Tushman & Murmann, 1998; Benner & Tushman, 2003).

<그림 1> Henderson과 Clark의 기술혁신 유형

		핵심 요소들(core components)	
		유지·강화	대체
핵심요소 간 연계 (linkage between components)	불변	점진적 혁신 (incremental innovation)	모듈러 혁신 (modular innovation)
	변화	아키텍처 혁신 (architecture innovation)	급진적 혁신 (radical innovation)

자료: Henderson & Clark(1990: 12).

먼저 점진적 혁신은 기존의 핵심요소들을 유지·강화하고, 동시에 핵심요소 간 연계 역시 변화시키지 않음으로써 부분적인 변화만을 추구하는 것을 말한다. 즉 기술의 지배적 설계는 유지된 채 점진적인 변화를 추구하는 것이다. 반면 급진적 혁신은 핵심요소들을 새로운 요소들로 대체하고, 동시에 요소들 간 연계도 변화시키는 것으로써 근본적인 변화를 추구하는 것을 말한다. 이 때 기술의 지배적 설계는 전혀 다른 새로운 것으로 변화하게 된다.

한편 아키텍처 혁신은 기술을 구성하는 핵심 요소들은 그대로 둔 채 요소들 사

이의 결합방식을 바꾸는 혁신을 의미한다. 즉 핵심 요소들 간 연계 방식만을 변화 시킴으로써 지배적 설계를 재구성(reconfiguration)하는 것이다. 반면 모듈러 혁신의 경우, 기술의 핵심 요소들 간 연계는 그대로 유지하면서 핵심 요소들을 새로운 요소들로 대체함으로써 변화를 추구하는 것을 말한다. 즉 기술의 지배적 설계에서 구조는 변화하지 않지만 구조를 채우는 요소들이 변화하는 것이다. 이처럼 혁신 유형을 세분화함으로써 점진적 혁신과 급진적 혁신의 이분법적 유형 구분에서 벗어나 혁신의 보다 다양한 양상을 설명할 수 있게 되었다. 그렇다면 과연 이처럼 기술혁신의 맥락에서 논의된 혁신 유형을 정부혁신의 맥락에서 유추하여 개념적 분석 틀로 변형하여 사용할 수 있는가?

2) 정부혁신의 유형 개념화

Henderson과 Clark(1990)가 언급했던 기술혁신의 맥락에서 중요한 개념적 지위를 가진 지배적 설계(dominant design)라는 개념은 정부혁신의 맥락에서도 유추하여 활용할 수 있다. 즉 이제까지 정부개혁이든 정부혁신이든 각 정부의 정부혁신에는 지배적 설계논리가 바탕에 깔려 있었고, 그 지배적 설계의 논리 속에는 핵심적 개념요소들과 그 개념요소들이 연결되는 논리구조가 포함되어 있다. 예컨대 김영삼 정부, 김대중 정부, 그리고 노무현 정부 각각의 정부혁신에는 혁신의 전반적 목표 혹은 비전으로서 ‘작은 정부’, ‘작고 효율적인 정부’, ‘더 좋은 정부’ 등이 천명되었고, 이것은 곧 정부혁신의 지배적 설계 개념이라고 유추할 수 있다. 그렇다면 정부혁신의 맥락에서 핵심적 개념요소들은 무엇이고, 그 개념요소들이 연결되는 논리구조는 무엇인가?

이문영은 ‘행정이란 무엇인가’를 설명하면서 행정을 세 범주, 즉 사람, 일, 방법으로 나누어 설명한 바 있다(이문영, 1998: 283-284). 이문영이 설명하는 행정의 범주에서 ‘사람’은 ‘정부(중앙-지방)’를 의미하고, ‘일’은 ‘국가에 부여된 임무’를 말하며, ‘방법’은 일을 하기 위해 사람들 사이의 ‘협조하는 방법’을 말한다. 이것은 행정을 구성하는 원형적 요소들이다. 이러한 행정의 원형적 요소들을 정부혁신의 맥락에 적용하면, 사람은 혁신주체를 말하고, 일은 정책, 곧 혁신과제를 말한다. 그런데 최근 ‘사람’, 즉 혁신주체의 범주에 단순하게 정부만이 아니라 시장(기업)과 시민사회까지 포함하는 경우가 많아지고 있다. 이러한 점에서 방법이 일을 하기

위해 사람들 사이의 협조하는 방법이라고 할 때, 사람과 방법은 하나의 범주로 묶일 수 있다. 즉 일(정책, 혁신과제)을 할 때, 기존의 정부 단독으로 하는가, 아니면 시장(기업)과 시민사회와 협력하여 하는가로 나눌 수 있다. 그렇다면 이러한 행정의 원형적 요소들에 비추어볼 때, 정부혁신은 어떠한 변화를 추구하는 것인가?

첫째는 ‘일’에 대한 혁신, 즉 혁신과제(정책)의 성격은 개념적으로 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 과거에 결정되어 집행되고 있는 정책을 유지하고, 그것을 보다 효율적으로 집행하기 위해 새로운 수단을 활용하는 것이다. 다른 하나는 전혀 새로운 정책을 추가로 결정하여 집행하는 것이다. 전자가 기술혁신의 맥락에서 보자면 요소의 유지·강화에 해당하며, 후자는 요소의 대체에 해당한다.⁶⁾ 간단히 말하면 이것은 정부혁신의 내용(contents)에 어떠한 변화가 나타났는가로 요약할 수 있다.

둘째는 ‘사람’과 ‘방법’에 대한 혁신이다. 사람과 방법, 즉 혁신주체의 성격 역시 개념적으로 두 가지로 구분된다. 하나는 기존의 혁신주체를 그대로 유지하는 것으로 정부가 단독으로 혁신과제를 추진하는 것이다. 다른 하나는 새로운 혁신주체들과 함께 협력하여 혁신과제를 추진하는 것이다. 새로운 혁신주체들과 협력한다는 것은 정부만이 아니라 시장(기업)과 시민사회와 함께 혁신과제를 추진하는 것을 말한다.⁷⁾ 전자가 기술혁신의 맥락에서 보자면 요소간 연계의 불변에 해당하며, 후자는 요소간 연계의 변화에 해당한다.

이러한 개념화 작업을 일목요연하게 표현하면, 다음의 <그림 2>와 같다.

-
- 6) 엄격히 말하면 정부혁신의 맥락에서는 기술혁신과 같이 요소의 대체가 아니라 요소의 추가로 이해하는 것이 타당하다. 물론 기존의 정책을 폐기하는 경우도 발견되지만 대체로 기존의 정책을 유지하면서 새로운 정책을 추가로 결정하여 집행하는 경향이 더 강하기 때문이다.
 - 7) ‘사람과 방법’의 혁신에서 혁신과제를 추진하는 혁신주체들의 협조방법은 최근의 거버넌스 논의와 맥을 같이한다. 즉 통치(governing)는 정부(중앙과 지방)가 단독으로 혁신주체로서 혁신과제 추진 과정을 지배하고 문제를 해결하는 방법으로 이해할 수 있고, 반면 거버넌스(governance)는 정부(중앙과 지방)와 시장(기업), 그리고 시민사회가 함께 혁신주체가 되어 협력을 통해 주어진 혁신과제를 해결하는 방법으로 이해할 수 있다.

<그림 2> 기술혁신 유형으로부터 유추한 정부혁신 유형

		혁신 내용(contents)	
		기존의 정책	새로운 정책
혁신 주체들간 협조방법	정부 단독	점진적 혁신 (incremental innovation)	모듈러 혁신 (modular innovation)
	새로운 주체 참여	아키텍처 혁신 (architecture innovation)	급진적 혁신 (radical innovation)

자료: Henderson & Clark(1990: 12)의 프레임을 활용하여 재구성.

먼저 점진적 혁신은 정부 단독으로 기존 정부가 추진한 개혁과제(정책)를 계속 추진하는 것을 말한다. 예컨대 노무현 정부가 단독으로 김대중 정부가 추진해왔던 개혁과제를 계속 추진하는 것을 의미한다. 한마디로 정부혁신에서 점진적 혁신은 업무 프로세스의 개선에 한정하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 모듈러 혁신은 정부 단독으로 전혀 새로운 정책을 채택하여 추진하는 것을 말한다. 예컨대 노무현 정부가 단독으로 김대중 정부가 추진하지 않았던 새로운 혁신과제를 채택하여 추진하는 것을 의미한다. 셋째, 아키텍처 혁신은 정부 단독이 아닌 새로운 주체들과 함께 협력하여 기존의 개혁과제(정책)를 함께 추진하는 것을 말한다. 예컨대 노무현 정부가 새로운 주체들, 즉 시장과 시민사회와 함께 기존의 정책, 즉 김대중 정부가 추진해왔던 개혁과제를 계속 추진하는 것을 의미한다. 마지막으로 급진적 혁신은 정부 단독이 아닌 새로운 주체들과 함께 협력하여 기존의 개혁과제(정책)가 아닌 전혀 새로운 혁신과제를 함께 추진하는 것을 말한다. 예컨대 노무현 정부가 새로운 주체들(시장과 시민사회)과 함께 새로운 정책, 즉 새로운 혁신과제를 함께 추진하는 것을 의미한다.

Ⅲ. 노무현 정부의 정부혁신 과제와 평가

1. 로드맵 과제의 의미와 분야

노무현 정부가 추진한 정부혁신의 주요한 특징의 하나는 정부혁신 로드맵을 작성하였다는 것이다. 행정자치부는 로드맵에 대하여 “혁신과제에 대한 사회적 합의를 바탕으로 정책방향을 제시하고, 추진상황을 점검할 수 있게 함으로써 혁신을 일관된 방향으로 추진하기 위한 중장기 계획”(행정자치부, 2006: 10)으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따르면 로드맵은 학창 시절에 한번쯤은 작성했음직한 학습 다이어리와 같이 정부혁신이 나아가야 할 방향을 제시하여 내·외적으로 정부혁신에 대한 정부의 의지와 비전을 제시하고, 정부혁신의 목표 및 진행 정도를 영상화하여 그 내용을 점검할 수 있게 한다. 물론 로드맵을 통해 정부혁신의 추진 상황을 점검할 수 있으려면 로드맵을 구성하는 과제의 내용적·시간적 과정이 상당히 구체적으로 제시되어야만 한다. 그런데 로드맵은 중장기 ‘계획’이라는 속성으로 인해 계획 초기의 시점부터 내용을 구체화하는 것은 어려울 수 있고, 또한 혁신에 대한 사람들의 인식 정도, 계획의 달성 정도, 그리고 정책 효과 등이 잘 드러나지 않는 면을 지니고 있다.

이와 같이 로드맵은 중장기 계획이라는 속성으로 정부혁신을 고찰·분석하거나 또는 평가하는데 상당히 제한된 설명력을 발휘하는 자료이다. 특히 로드맵에 수록된 과제의 내용에 구체성이 결여되어 있는 경우에는 개개의 과제에 대하여 그 성과를 파악·평가하는 것은 지난한 작업이 될 가능성이 농후하다. 따라서 정부 혁신의 개별 과제를 하나하나 세부적으로 평가하려고 한다면 로드맵은 큰 도움이 되지 않을 수 있다.

그런데 로드맵은 정부혁신의 중장기 계획으로서 각 계획의 총합이라는 속성을 지닌다. 즉 로드맵은 노무현 정부가 기획·추진한 정부혁신의 전체 지형의 조감도라는 것이다. 마치 지구의(地球儀)에 지구상의 모든 국가가 빠짐없이 새겨 놓아져 있듯이 로드맵은 정부혁신의 주요 개별 과제를 한자리에 모아 놓았다고 할 수 있다. 지구의는 각 국가들의 정치·경제·사회적 상황이나 인구 등에 관한 정보는 제시하지 않지만 지구상에 존재하고 있는 국가들의 위치나 면적 등을 개략적으로

인식하는데 큰 도움이 된다. 이와 비슷하게 정부혁신의 조감도라고 하는 로드맵의 속성은 정부혁신의 개별과제가 아니라 노무현 정부의 정부혁신 전체를 회고하는데 있어 도움이 될 것이다.

노무현 정부의 정부혁신 로드맵 과제는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세계개혁, 전자정부, 기록관리 등 6개 분야로 구분되고 있으며, 2007년 1월말 기준으로 총 149개의 과제가 기획, 정책화, 실행·완료, 종결·정비되었다(<표 3> 참조).⁸⁾

<표 3> 노무현 정부의 정부혁신 6대 로드맵 과제

로드맵 과제 분야	아젠다	과제 수			
		기획	정책화	실행	종결
행정개혁	· 성과중심의 행정시스템 구축 · 정부기능과 조직의 재설계 · 행정서비스 전달체계 개선 등	·	·	26	2
인사개혁	· 국가 인사기능 통합과 자율 분권화 · 탄력적인 인력관리 체제 구축 · 투명 공정한 선발시스템 구축 등	·	1	19	·
지방분권	· 지방분권 추진기반 강화 · 중앙권한의 획기적 지방이양 · 지방교육자치제도 개선 등	2	8	21	2
재정세계개혁	· 중앙 지방간 기능 및 자원 이양 · 국세 지방세 조정 · 지방재정운영의 자율성 확대 등	1	2	19	1
전자정부	· 전자적 업무처리의 정착 · 행정정보 공동이용 확대 · 서비스 중심의 업무 재설계 등	·	·	31	·
기록관리	· 공공업무 수행의 철저한 기록화 · 기록관리 프로세스와 시스템의 정비 · 정보공개 확대 등	·	7	7	·
합 계		3	18	123	5

자료: 행정자치부(2006: 10)의 내용을 수정.

8) 2007년 10월 현재 총 149개의 과제 중에서 11개의 과제는 제도화 되지 못하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008B: 17). 그럼에도 본 연구는 노무현 정부의 정부혁신 경향을 전체적으로 파악하기 위해서 총 149개의 과제를 분석 대상으로 삼았다.

2. 정부혁신 유형에 따른 로드맵 과제의 재평가

1) 로드맵 과제 분류에 대한 추가 설명

<그림 2>에서 기술혁신의 유형으로부터 유추한 정부혁신을 4가지 유형으로 서술하였다. 그런데 그러한 정부혁신 유형들을 노무현 정부의 정부혁신 로드맵 과제에 적용하고자 할 때 발생할 수 있는 몇 가지 의문 사항에 대한 추가적인 설명이 필요하다. 그것은 <그림 2>의 유형들이 이념형(ideal type)에 가깝기 때문이며 대단히 일반적인 설명에 그치고 있는 것에서 기인한다.

첫째, 점진적 혁신과 관련된 것으로서 기존 개혁과제의 지속적인 추진의 범위에 관한 것이다. 이전 정부가 추진해왔던 개혁과제를 그대로 지속하는 것은 두말할 나위 없이 점진적 혁신에 해당한다. 나아가 이전 정부가 시범사업으로 실시하던 과제를 노무현 정부가 실제로 제도화한 경우, 한 부처가 실시하던 것을 전 부처로 확대하여 실시하는 경우, 그리고 개혁 과제라는 명칭은 아니지만 일반 과제로서 추진되어 왔던 것을 혁신 과제로서 발전시킨 경우 등을 점진적 혁신으로 간주한다. 따라서 정부혁신의 로드맵 과제 중에서 ‘개선’, ‘강화’, ‘정비’ 등의 과제는 대체로 점진적 혁신으로 분류될 가능성이 높다.

둘째, 모듈러 혁신은 이전 정부가 추진하지 않았던 새로운 혁신 과제로서 채택하는 것으로 정의하고 있는데, 여기서 ‘새로움’이란 구체적인 형태의 새로운 프로그램이나 시책, 그리고 법률을 의미한다. 따라서 새로운 제도의 ‘구축’, ‘신설’, ‘도입’ 등의 혁신 과제는 ‘새로운’ 개혁과제, 즉 모듈러 혁신으로 분류될 여지가 많다고 할 것이다.

셋째, 아키텍처와 관련하여 개혁 과제의 추진 주체의 확대를 어떻게 해석할 것인가이다. 여기서는 정부라고 하는 개념에 중앙정부와 지방정부를 모두 포함시켰기 때문에 개혁 과제의 추진 주체가 중앙정부에서 지방정부로 전환·확대되는 것은 추진 주체의 확대에 포함하지 않게 되며, 그러한 변화는 점진적 혁신에 해당한다.⁹⁾ 따라서 기존의 개혁과제를 추진하는데 시민(사회)이나 시장과 함께 추진하

9) 물론 지방자치론이나 정부간관계론 등에서는 지방정부를 중앙정부와 구분되는 주체로서 간주하기도 하며, 지방정부를 국가와 시민사회의 중간자쯤으로 해석하는 경우도 있다. 하지만 국가를 정부, 시민(사회), 시장으로 분류하는 것이 일반적이며 그러한 경우 지방정부는 정부에

거나 그들에게 맡기는 경우, 또는 그들의 권한을 강화하는 경우를 아키텍처 혁신으로 분류할 수 있다.

2) 로드맵 분야별 혁신과제 유형 구분

(1) 행정개혁

정부혁신 분야 중에서 ‘행정개혁’ 분야는 총 28개의 혁신과제가 추진되었다. 28개의 혁신과제는 점진적 혁신(21 과제, 75%), 모듈러 혁신(4 과제, 14%), 아키텍처 혁신(3 과제, 11%)으로 분류할 수 있다(<표 4> 참조). 다만 일부 과제 중에는 기본적으로 ‘점진적’ 혁신으로 분류할 수 있지만, ‘모듈러’ 혁신이나 ‘아키텍처’ 혁신의 요소도 상당 부분 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다.¹⁰⁾

모듈러 혁신으로 구분된 총액인건비 예산제도(2005년 근거법령 마련, 2007년 1월 전면시행), 국가평가인프라(2006년 통합국정평가시스템) 구축, 정책실명제, 전국적 민원연계 시스템 구축 등은 노무현 정부에서 새롭게 시작하였으며 구체적인 시책·사업에서 과거의 정부와 차별성을 띠고 있다. 그리고 정책공동체 활성화, 시민평가제도 활성화, 자원활동 인프라 구축 등은 이미 정책과정에 참여하고 있던 전문가, 시민 등의 참여의 폭과 깊이를 확대하고 그들을 정부 혁신의 주체로서 인정하고 있다는 점에서 아키텍처 혁신으로 분류할 수 있다.¹¹⁾

포함된다. 또한 한국 사회의 경우 전통적으로 서구의 시민사회국가와 달리 정부가 강한 권한을 지니고 있었기에 지방정부의 위치는 국가와 시민사회의 중간자이기보다는 국가의 대리인에 훨씬 더 가깝다고 해석하는 것이 타당하다고 생각한다.

10) ‘분권형 조직 설계’, ‘유연하고 활력 있는 조직문화 개선’, ‘전문 옴부즈만 제도 도입’ 등은 앞의 세부 분류 사항에 따르면 ‘모듈러 혁신’에 속할 가능성이 높다. 하지만 내용적으로는 이미 지방자치단체에서 시행되고 있었거나(옴부즈만 제도), 혁신의 방향성은 어느 정도 과거 정부에서 찾을 수 있다고 판단되어 ‘점진적 혁신’으로 분류하였다.

11) 예컨대 정책공동체의 경우, “정책의 형성·집행·평가 각 단계에서 정부, 이익집단, 전문가, 시민 등과 공동으로 합의를 도출하거나 의견을 수렴하는 다양한 형태의 협의체”를 의미(정부혁신지방분권위원회, 2006: 267; 재인용, 정부혁신지방분권위원회, 2007b: 69)한다. 따라서 ‘정책공동체 활성화’라는 로드맵 과제는 아키텍처 혁신의 성격을 지니고 있다고 할 것이다.

<표 4> 행정개혁 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
BPR를 통한 일하는 방식 개선	○	△		
정부조직 재설계	○			
수평적 정책조정체계 강화	○			
위기관리 시스템 제도화	○			
분권형 조직 설계	○	△		
업무재설계와 연계한 인력의 단·중장기 활용계획 수립	○	△		
서비스 스탠다드 추진	○	△		
일선기관 서비스 공급역량 제고	○			
행정서비스 민간위탁제도 개선	○			
소외민원처리 제도 개선	○			
행정정보공개 확대 및 접근성 제고	○			
인터넷 민원서비스 확대	○			
행정절차의 투명성 강화	○			
재량행위의 투명화	○			
부조리 유발제도 규제개선 및 반부패 대책 마련	○			
행동강령 내실화	○			
공직자 윤리 제도 개선	○			
감찰기관 간 견제와 균형	○			
유연하고 활력 있는 조직문화 개선	○	△		
전문 옴부즈만 제도 도입	○	△		
총액인건비 예산제도		○		
국가평가인프라 구축		○		
정책실명제		○		
전국적 민원연계 시스템 구축		○		
시민단체 활동여건 개선	○		△	
정책공동체 활성화			○	
시민평가제도 활성화			○	
자원활동 인프라 구축			○	
합 계	21	4	3	0

(2) 인사개혁

정부혁신 분야 중에서 ‘인사개혁’ 분야는 총 20개의 혁신과제가 추진되었다. 20개의 혁신과제는 점진적 혁신(14 과제, 70%), 모듈러 혁신(3 과제, 15%), 아키텍처 혁신(2 과제, 10%), 급진적 혁신(1 과제, 5%)으로 분류할 수 있다(<표 5> 참조). 인사개혁 분야에서는 ‘고위공무원단의 통합적 인사관리 모델 개발’이라고 하는 혁신과제가 ‘급진적 혁신’ 유형으로 분류된 것이 큰 특징이다. 2006년 7월부터 시행

되고 있는 고위공무원단 제도는 내부 경쟁뿐만 아니라 개방형 직위를 통해 외부 전문가들을 포함시킴으로서 새로운 정책이면서도 동시에 새로운 주체의 참여가 나타났다는 점에서 급진적 혁신으로 분류할 수 있다. 그리고 상생적 공무원 노사관계 구축은 불완전한 형태이지만 공무원노조가 하나의 주체로서 협력적 노사관계의 한 축을 담당하는 것이 기대되었다는 점에서 아키텍처 혁신으로 구분하였다. 개방형 직위제도(1999년에 38개 부처 130개 직위에서 2006년 46개 부처 207개 직위로 증가)의 경우 다른 정부기관과 정부 외부의 전문가들에게 해당 직위를 개방함으로써 새로운 주체의 참여가 확대되었다는 점에서 아키텍처 혁신으로 분류하였다.¹²⁾

<표 5> 인사개혁 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
공무원 정년제도 개선	○			
국가인사기능 통합과 인사자유권 확대	○			
각 부처 인사역량 강화	○			
공직분류체계의 합리적 개선	○			
직무분석의 확대 실시	○			
정부기관 및 민·관간 인사교류 확대	○			
정무직 및 산하단체장 선발시스템 개선	○			
보직 및 경력관리 시스템 개선	○			
공무원 보수제도 개선	○			
가족친화적 근무 및 복지제도의 도입 확대	○			
공무원 퇴직 지원 강화	○			
사회형평적 인재 등용	○			
공무원 채용방법의 다양화	○			
국가인재발굴 및 관리시스템 구축	○	△		
성과중심의 인사평가시스템 구축	△	○		
전문성 강화를 위한 총체적 교육훈련 시스템 개발		○		
투명하고 공정한 인사시스템 구축		○		
상생적 공무원 노사관계 구축			○	
개방형 직위제도 활성화			○	
고위공무원의 통합적 인사관리 모델 개발				○
합 계	14	3	2	1

12) 국가인재발굴 및 관리시스템 구축은 로드맵에서는 ‘구축’으로 표현되어 있지만, 새로운 제도나 시스템을 도입한 것이 아니라 기존 정부가 추진하여왔던 시스템을 고도화하였다고 판단하였기에 점진적 혁신으로 구분하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007b: 144-148 참조).

(3) 지방분권

정부혁신 분야 중에서 ‘지방분권’ 분야는 총 33개의 혁신과제가 추진되었다. 33개의 혁신과제는 점진적 혁신(18 과제, 55%), 모듈러 혁신(6 과제, 18%), 아키텍처 혁신(6 과제, 18%), 급진적 혁신(3 과제, 9%)으로 분류할 수 있다(<표 6> 참조). 지

<표 6> 지방분권 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
특별지방행정기관 정비	○			
대도시 특례제도 강화	○			
지방공무원 인사제도 개선	○			
지방선거제도 개선	○			
자치단체에 대한 감사체계 개선	○			
중앙-지방간, 지방간 분쟁조정기능 강화	○			
중앙행정권한의 지방이양	○			
자치단체 관할 구역의 합리적 조정	○			
자치조직권 강화	○			
지방공무원 교육훈련 혁신	○			
지방자치단체 인사공정성 제고	○			
중앙-지방간 인사교류 활성화	○			
지방의정활동 기반 강화	○			
자치단체에 대한 평가제도 개선	○			
중앙-지방정부 간 협력체제 강화	○			
지방정부간 협력체제 강화	○			
자치입법권 확대	○			
사무구분체계 개선	○			
제주특별자치도 추진		○		
지방분권화 지표 개발 및 분권수준 특정제도 도입		○		
지방분권 특별법 제정		○		
자치단체 자치 혁신체제 구축		○		
분권형 도시계획체계 구축		○		
자치경찰제 도입		○		
주민감사청구제도 활성화			○	
조례 제/개폐 청구제 개선			○	
주민자치제도 개선			○	
교육자치제도 개선			○	
자원봉사활동 장려/지원			○	
지역 내 전문가의 정책과정 참여 확대			○	
주민소송제도 도입				○
주민소환제도 도입				○
주민투표제도 도입				○
합 계	18	6	6	3

방분권 분야에서도 점진적 혁신으로 분류할 수 있는 혁신과제가 50% 이상을 차지하였다. 우선 제주특별자치도의 추진을 포함하여 지방분권 특별법 제정, 자치단체 자치 혁신체제 구축 등은 노무현 정부에서 새롭게 추진된 대표적인 모듈러 혁신정책이라고 할 수 있다.¹³⁾ 또한 주민감사청구제도, 조례 제·개폐 청구제도, 주민자치제도, 교육자치제도, 지역 내 전문가의 정책과정 참여 확대 등은 기존 제도를 강화하여 주민과 전문가의 정책참여를 더욱 촉진하는 것을 주요 내용으로 한다는 점에서 아키텍처 혁신으로 분류하였다. 그리고 주민소송제도, 주민소환제도, 주민투표제도 등은 주민이 행정의 주체로서 새롭게 등장한 정책영역이라는 점에서 급진적 혁신으로 분류하였다. 결국 지방분권 분야는 다른 분야에 비하여 상대적으로 모듈러 혁신, 아키텍처 혁신, 급진적 혁신으로 분류할 수 있는 혁신과제가 많은 것이 특징인데, 그것은 노무현 정부가 지방분권에 큰 비중을 두었다는 점, 그리고 지방분권에는 단체자치뿐만 아니라 ‘주민’자치의 요소가 상당 부분 포함되어 있다는 것과 연관성이 있다고 판단된다.

(4) 재정세계

총 23개의 혁신과제가 추진된 재정세계 분야는 점진적 혁신(16 과제, 70%), 모듈러 혁신(5 과제, 22%), 아키텍처 혁신(1 과제, 4%), 급진적 혁신(1 과제, 4%)으로 분류할 수 있다(<표 7> 참조). 재정세계 분야에서는 아키텍처 혁신으로 분류할 수 있는 혁신과제가 상당히 적은 것이 특징이다. 여기에는 재정세계 분야가 지닌 전문성으로 인하여 시민이나 시장의 참여의 폭을 확대하는 것이 어려운 것으로 해석할 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 경향과 대조적으로 국가재정운영계획 수립, 성과관리제도 도입, 국가균형발전 특별회계 신설과 같이 정부 중심의 모듈러 혁신이 상대적으로 많다는 점과 국민소송제도와 같이 급진적 혁신 유형으로 분류할 수 있는 과제가 포함되어 있는 것은 하나의 특징이라고 할 수 있다.

13) ‘분권형 도시계획체계 구축’, ‘자치경찰제 도입’ 등은 제도화에 이르지 못했지만(정부혁신지방분권위원회, 2007b: 17) 과제 성격은 모듈러 혁신으로 분류할 수 있다고 판단하여 모듈러 혁신정책으로 포함시켰다.

14) ‘국민의견수렴시스템 구축’을 아키텍처 혁신으로 분류하였는데, ‘구축’이라는 표현에서는 ‘모듈러 혁신’의 경향을 읽을 수 있으나, 그런 측면 보다는 기존의 국민의견수렴 관련 제도를 정교하게 하여 국민들의 참여를 확대하였다고 보는 것으로 해석하였다.

<표 7> 재정세계 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
중앙기능과 재원의 지방이양	○			
국고보조금 정비	○			
지방재정 자율성 확대 방안 마련	○			
지방재정운영 책임성 강화방안 마련	○			
지방양여금 제도 개선	○			
지방교부세 제도 개선	○			
조세체계 개편	○			
편안하고 부드러운 세정	○	△		
예산집행의 자율성 제고	○			
출연연구기관 운영시스템 개선	○			
국가 R&D 체계 효율화	○			
지방상수도 경영 합리화	○	△		
공기업 경영 혁신	○			
산하기관 경영 혁신	○			
특별회계/기금 정비방안	○			
전문분야 예산배분 방식 개선	○			
국가재정운영계획 수립 및 총액배분자율편성 도입	△	○		
성과관리제도 도입	△	○		
디지털예산회계 시스템 구축		○		
국가균형발전 특별회계 신설		○		
재정위험요인 및 국가채무관리시스템 구축		○		
국민의견수렴시스템 구축		△	○	
국민소송제도 도입				○
합 계	16	5	1	1

(5) 전자정부

총 31개의 혁신과제가 추진된 전자정부 분야는 점진적 혁신(21 과제, 68%), 모듈러 혁신(9 과제, 29%), 아키텍처 혁신(1 과제, 3%)로 분류할 수 있다. 그런데 전자정부 분야는 기본적으로 점진적 혁신으로 분류되었지만 10개의 과제는 모듈러 혁신의 요소도 강하게 지니고 있는 것으로 분류하였다. 그러한 과제의 특성은 대체로 ‘종합서비스’를 제공한다는 점에서 찾을 수 있는데, 기존의 서비스를 종합적으로 제공한다는 점에서 점진적 혁신으로 분류하였으나, 서비스의 종합화를 통해 새로운 형태의 서비스가 제공될 수 있다는 점에서는 모듈러 혁신의 성격을 지니기 때문이다.

<표 8> 전자정부 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
문서처리 전 과정의 전자화	○			
종합국세서비스 고도화	○			
국가 및 지방재정 종합 정보화	○			
인터넷 민원서비스 고도화	○			
전자지방정부 구현	○			
인사행정 종합 정보화	○			
전자정부 구현 및 안정성 관련 법령 정비	○			
건축·토지·등기 연계 및 고도화	○			
행정정보공유 확대	○			
전자정부 통신망 고도화	○			
정보화 인력 및 운영조직 강화·정비	○			
법정부 정보기술 아키텍처 적용	○	△		
기업지원 단일 창구 서비스	○	△		
국가복지종합서비스	○	△		
외교 통상 정보화	○	△		
국정과제 실시간 관리	○	△		
국가안전관리 종합서비스	○	△		
고용·취업 종합서비스	○	△		
식의약품 종합 정보서비스	○	△		
국가물류 종합서비스	○	△		
외국인 종합지원 서비스	○	△		
전자국회 구현	△	○		
전자무역서비스		○		
전자국회 구현		○		
형사사법 통합정보체계 구축		○		
정보기능연계모델(BRM) 개발		○		
행정심판 인터넷 서비스		○		
전자정부 해외진출 지원		○		
법정부통합전산환경 구축		○		
정보보호체계 구축		○		
온라인 국민참여 확대			○	
합 계	21	9	1	0

(6) 기록관리

총 14개의 혁신과제가 추진된 기록관리 분야는 점진적 혁신(8 과제, 57%)과 모듈러 혁신(6 과제, 43%)으로 분류할 수 있으며, 일부 과제는 점진적 혁신과 모듈러

혁신이 다소 중첩되는 부분이 있다. 기록관리 분야에서 모듈러 혁신으로 분류될 수 있는 과제가 많다는 것은 노무현 정부가 이전 정부에 비하여 기록관리 분야를 하나의 혁신 분야로 선정할 정도로 기록물 관리에 많은 관심을 가졌다는 것과 연관된다. 그리고 기록관리 분야는 재정세계 분야와 비슷하게 시민이나 시장과 함께 추진하는 것에 한계가 있기에 아키텍처 혁신의 비중이나 급진적 혁신으로 분류될 수 있는 과제를 찾기가 어렵다.

<표 9> 기록관리 분야의 혁신 유형

로드맵 과제	점진	모듈	아키	급진
문서과제/관리카드 개발·확산	○			
등록관리 대상기록의 확대	○			
정보공개 확대	○		△	
비밀관리의 체계화	○			
한국기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정	○	△		
공공기록 편찬 및 서비스 확대	○			
기록관리법, 대통령 기록관리 법제 정비	○			
정보공개법 개정, 비밀설정 및 해제에 관한 법제 정비	○			
기관 내 기록관리 프로세스 재설계	△	○		
기관 내 기록관리시스템 재설계와 도입	△	○		
공공서비스, 전문인력 표준 제정		○		
업무와 기록분류체계의 통합	△	○		
전문인력 양성 프로그램 설계		○		
거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리인프라 구축		○		
합 계	8	6	0	0

3) 노무현 정부 로드맵 과제의 혁신유형과 그 의미

149개의 로드맵 과제들을 정부혁신의 유형 구분에 따라 분류하면 점진적 혁신(66%)이 가장 많으며, 그 다음으로 모듈러 혁신(23%)과 아키텍처 혁신(8%)이 뒤를 잇고 있으며, 급진적 혁신(3%)은 매우 적다는 것을 알 수 있다(<표 10> 참조). 이러한 혁신 유형 구분에 따르면, 전반적으로 노무현 정부의 정부혁신은 급진적 혁신 이기보다는 상당히 점진적이었던 해석을 가능하게 한다. 그리고 점진적 혁신에 비하여 그 비율은 낮지만 모듈러 혁신이나 아키텍처 혁신으로 분류할 수 있는 혁신과제들이 모두 46개 과제(31%)를 차지하고 있다. 이는 정부혁신의 유형을 점진

적 혁신과 급진적 혁신으로 구분하는 경우 정부혁신의 상당 부분을 정확하게 이해할 수 없고 지나치게 단순화할 수 있는 문제가 있다는 것을 암시한다. 또한 혁신 분야에 따라 그 비율에는 상당한 차이가 있는데, 행정개혁 분야에는 급진적 혁신으로 분류될 수 있는 혁신과제가 없는 것에 반해서 지방분권은 9%(3개 과제)를 차지한다.

한편 혁신유형에서 모듈러 혁신과 급진적 혁신을 합치면 새로운 혁신과제로 채택된 과제를 뜻하는데, 행정개혁 4개 과제(14%), 인사개혁 4개 과제(20%), 지방분권 9개 과제(27%), 재정세계 7개 과제(30%), 전자정부 9개 과제(29%), 마지막으로 기록관리 6개 과제(43%) 등이 포함되었다. 이것은 노무현 정부의 정부혁신 지향성이 새로운 과제를 추진하는 것보다는 기존의 과제를 보다 효과적으로 추진하는 것에 더 무게중심을 두었다는 것을 보여준다.

또한 아키텍처 혁신과 급진적 혁신을 합치면 혁신과제들에서 새로운 주체들의 참여 정도를 파악할 수 있다. 노무현 정부가 참여정부를 지향하였다는 점에서 이에 대해 많은 관심을 가졌을 것으로 예상되었다. 그러나 그 비율을 살펴보면 행정개혁 3개 과제(11%), 인사개혁 3개 과제(15%), 지방분권 9개 과제(27%), 재정세계 1개 과제(4%), 전자정부 1개 과제(3%), 기록관리 0개 과제(0%) 등 매우 적다는 것을 알 수 있다. 이것은 로드맵 과제의 수준에서만 본다면 노무현 정부의 ‘참여’라는 정책지향은 다소 상징적인 것에 머무른 것으로 평가할 수도 있다.

<표 10> 노무현 정부 로드맵과제의 혁신 유형

혁신 분야 \ 혁신 유형	점진적 혁신	모듈러 혁신	아키텍처 혁신	급진적 혁신	합계
행정개혁	21 (75%)	4 (14%)	3 (11%)	0 (0%)	28
인사개혁	14 (70%)	3 (15%)	2 (10%)	1 (5%)	20
지방분권	18 (55%)	6 (18%)	6 (18%)	3 (9%)	33
재정세계	16 (70%)	6 (26%)	0 (0%)	1 (4%)	23
전자정부	21 (68%)	9 (29%)	1 (3%)	0 (0%)	31
기록관리	8 (57%)	6 (43%)	0 (0%)	0 (0%)	14
합계	98 (66%)	34 (23%)	12 (8%)	5 (3%)	149

IV. 종합토론 및 결론

역대 어느 정부보다도 정부 부문의 개혁에 지속적인 관심을 기울였던 노무현 정부의 정부혁신에 대해서는 이중적 평가가 병존하고 있다. 그리고 평가자의 입장에 따라 또는 평가 대상 영역에 따라 상이하게 나타나는 평가의 이중성은 정부혁신의 개념적 분석 틀의 부재에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있다고 할 것이다. 따라서 본 연구는 혁신에 대한 이론적 논의를 바탕으로 정부혁신 유형의 개념적 분석틀을 시론적으로 구성해 보았으며, 그에 따라 노무현 정부가 추진한 정부혁신의 149개 로드맵 과제에 대한 평가 작업을 시도하였다.

첫째, 기술혁신에 대한 논의로부터 정부혁신의 유형을 도출하였다. 기술혁신의 경우 기술의 지배적 설계라는 개념을 활용하여 혁신의 유형을 점진적 혁신과 급진적 혁신 외에 모듈러 혁신과 아키텍처 혁신이 포함되고 있다. 지배적 설계란 기술을 구현하는 핵심요소들과 그 요소들이 서로 연결되어 있는 연계 구조를 포함한다. 정부혁신의 경우 핵심요소란 혁신의 내용을 뜻하고, 혁신 요소들의 유지·강화는 기존의 정책 유지로 혁신요소들의 대체는 새로운 정책의 시도로 조작적 정의를 하였다. 그리고 핵심요소들의 연계구조는 혁신 주체들간 협조방법으로 간주하여 정부가 단독으로 혁신을 추진하는 경우와 시민(사회)·시장 등 새로운 주체들이 참여하는 경우로 구분하였다. 이러한 조작적 정의를 통해 정부혁신의 유형을 점진적 혁신, 모듈러 혁신, 아키텍처 혁신, 급진적 혁신으로 분류하였다.

둘째, 지금까지 정부혁신에 대하여 주로 점진적 혁신이나 급진적 혁신 등의 개념이 주로 사용되었으며, 그러한 기준의 근거는 개혁의 속도나 범위와 관련되었다. 그런데 본 연구에서 사용한 기준에 따르면 점진적 혁신이나 급진적 혁신 외에도 모듈러 혁신이나 아키텍처 혁신으로 분류될 수 있는 혁신(과제)이 일정 부분 존재한다는 것이다. 모듈러 혁신과 아키텍처 혁신의 존재는 노무현 정부의 정부혁신에 대해 내려지는 연구자들의 평가의 상이함을 어느 정도 설명할 수 있다. 모듈러 혁신이나 아키텍처 혁신은 논자에 따라서 급진적 혁신으로 때로는 점진적 혁신으로 구분될 수 있기 때문이다. 예를 들어 혁신 과제를 중심으로 노무현 정부의 정부혁신을 급진적 혁신이라고 분석하는 경우 그 판단의 근거가 되는 혁신과제는 어쩌면 모듈러나 아키텍처 혁신에 해당할 수 있다.

셋째, 본 연구에서 사용한 정부혁신의 유형에 따르면 노무현 정부의 정부혁신은 급진적 혁신으로 분류하기보다는 점진적 혁신으로 분류하는 것이 더 타당할 것으로 사료된다. 물론 혁신분야에 따라서 급진적 혁신으로 명명될 수 있는 혁신과제도 있었지만, 전체적인 비율에 있어서는 점진적 혁신의 비율이 더 높았다고 할 수 있다. 오히려 전체 혁신과제의 약 31%를 차지하는 모듈러 혁신이나 아키텍처 혁신의 의미와 함의를 신중하게 고려해야 할 것이다.

본 연구는 기술혁신 영역에서 이루어진 혁신 유형에 대한 이론적 논의를 활용하여 정부혁신의 유형을 개념적으로 구성하고, 노무현 정부의 혁신과제들인 로드맵 과제들을 구성한 유형에 따라 분류하였다. 이것은 나름대로 노무현 정부의 정부혁신에 대한 재평가 작업으로 평가할 수 있다. 물론 본 연구는 많은 한계를 안고 있다. 정부혁신을 이해하기 위해 시론적으로 제시한 정부혁신의 개념적 분석들의 완성도는 낮을 수밖에 없다. 또한 그러한 개념들을 바탕으로 혁신과제들을 분류하는 과정에 분석자들의 주관적인 판단이 개입할 수밖에 없다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 특히 개개의 혁신과제가 지니고 있는 무게감, 즉 가중치의 차이와 같은 질적인 측면이 충분히 고려되지 못한 것은 추후 보완해야 할 과제임에 틀림없다. 그럼에도 정부혁신에 대한 개념적 분석들이 거의 전무한 상황에서 본 연구가 새로운 시도로서 가지는 의미는 충분하다고 판단한다.

■ 참고문헌

- 강신택. 2007. “정책문제의 성격과 해결양식간의 부합관계,” 《한국사회와 행정연구》 17(4): 1-15.
- 김영평. 1993. “행정개혁의 논리와 방향”, 김영평·최병선 편저. 《행정개혁의 신화와 논리》 pp. 21-46. 서울: 나남출판.
- 김판석. 2000. “김대중정부의 정부개혁과정 연구,” 《행정논총》 38(2): 217-252.
- 박수경. 2007. “노무현 정부 행정개혁의 특징,” 《정부학연구》 13(2): 213-249.
- 박수경. 2006. “역대 한국 정부의 조직개혁 변천사,” 《한국행정사학지》 19: 81-119.
- 오석홍. 2007. “‘참여정부’와 인사행정 개혁,” 《정부학연구》 13(2): 9-37.
- 원숙연. 2007. “혁신은 도구일 뿐 목표가 아니다,” 《혁신의창》 제102호. (<http://innoview.go.kr/>).

- 은재호. 2006. “참여정부 정부혁신의 성과와 과제: 연속성과 비연속성을 중심으로,” 《행정논총》 44(3): 207-246.
- 이문영. 1998. 《논어맹자와 행정학》. 서울: 나남출판.
- 이정우. 2005. “한국경제의 미래와 도전: 참여정부의 국가경쟁력 강화 전략,” 《경제학연구》 53(4): 279-312.
- 정홍상·이덕로·심준섭·하민철. 2007. 《정부혁신이론의 체계화사업: 참여정부 정부혁신의 수준과 위치》. 한국행정연구원 연구보고서.
- 최양식. 2007. “세계가 주목하는 한국의 정부혁신,” 《혁신의창》 제93호. (<http://innoview.go.kr/>).
- 최진욱. 2008. “참여정부 정부혁신 체감도에 관한 연구,” 《한국행정학보》 42(2): 97-117.
- 황혜신. 2005. “역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교,” 《한국행정학회 2005년 하계학술대회 논문집》.
- 정부혁신지방분권위원회. 2007a. 《참여정부의 정부혁신: 이론적 접근》.
- 정부혁신지방분권위원회. 2007b. 《제도변화로 본 한국의 정부혁신》.
- 행정자치부. 2006. 《국민과 함께 한 정부혁신 3년: 참여정부 3년 정부혁신 성과보고서》.
- Abernathy, W. J. & K. Clark. 1985. “Mapping the Winds of Creative Destruction,” *Research Policy* 14: 3-22.
- Benner, Mary J. & Michael L. Tushman. 2003. “Exploitation, Exploration, and Process Management: The Productivity Dilemma Revisited,” *Academy of Management Review* 28(2): 238-256.
- Cardinal, Laura B. 2001. “Technological Innovation in the Pharmaceutical Industry: The Use of Organizational Control in Managing Research and Development,” *Organization Science* 12(1): 19-36.
- Damanpour, Fariborz. 1991. “Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators,” *Academy of Management Journal* 34(3): 555-590.
- Danneels, E. 2002. “The Dynamics of Product Innovation and Firm Competences,” *Strategic Management Journal* 23: 1095-1121.
- Dewar, Robert D. & Jane E. Dutton. 1986. “The Adoption of Radical and Incremental Innovations: An Empirical Analysis,” *Management Science* 32(11): 1422-1433.
- Ettlie, John E. & William P. Bridges, Robert D. O'Keefe. 1984. “Organizational Strategy and Structural Differences for Radical vs. Incremental Innovation,” *Management Science*

30(6): 682-695.

Hill, Charles W. L. & Frank T. Rothaermel. 2003. "The Performance of Incumbent Firms in The Face of Radical Technological Innovation," *Academy of Management Review* 28(2): 257-284.

Henderson, Rebecca M. & Kim B. Clark. 1990. "Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms," *Administrative Science Quarterly* 35(1): 439-465.

Jansen, Justin J. P. & Frans A. J. Van Den Bosch, Henk W. Volberda. 2006. "Exploratory Innovation, Exploitative Innovation, and Performance: Effects of Organizational Antecedents and Environmental Moderators," *Management Science* 52(11): 1661-1674.

Levinthal, Daniel A. & James G. March. 1993. "The Myopia of Learning," *Strategic Management Journal* 14(Winter Special Issue): 95-112.

March, James G. 1991. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning," *Organization Science* 2(1): 71-87.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tushman, Michael L. & Charles A. O'Reilly. 1996. "Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change," *California Management Review* 38(4): 8-30.

Tushman, Michael L. & Johann Peter Murmann. 1998. "Dominant Designs, Technology Cycles, and Organizational Outcomes," *Research in Organizational Behavior* 20: 231-266.

Tushman, Michael L. & Philip Anderson. 1986. "Technological Discontinuities and Organizational Environments," *Administrative Science Quarterly* 31(3): 439-465.

Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.