

정부혁신지수(GII)의 개발 및 활용과정과 진단도구로서의 유용성 평가*

홍길표**·윤종인***·김 현****

정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)는 정부부처를 비롯한 공공기관들의 혁신 수준이 어느 정도인지를 평가하기 위한 진단 및 피드백 도구이다. 2005년 처음 개발되어 중앙정부, 지방정부, 교육청 등 다양한 공공기관을 대상으로 한 혁신수준 진단도구로 활용되었고, 유엔(UN)으로부터 특별공공행정상(Special Public Service Awards)을 수상하기도 했다. 본 논문에서는 정부혁신지수의 개발과정 및 주요 진단결과를 소개하고자 한다. 정부혁신지수 모형의 이론적 근거와 구성논리, 타당성 및 신뢰성을 확보하기 위한 지수모형 개발과정, 진단방법 및 주요 진단결과를 소개한다. 다음으로 정부혁신지수가 지닌 진단 및 조직개발 도구로서의 유용성과 한계를 평가하고자 하며, 이를 토대로 보다 효과적이고 신뢰성을 갖춘 진단 시스템으로 발전해 나가기 위한 개선과제를 모색한다.

주제어: 정부혁신, 정부혁신지수, 진단시스템, 조직개발

I. 연구의 배경 및 목적

정부혁신지수(GII : Government Innovation Index)는 정부부처를 비롯한 공공기관들의 혁신 수준이 어느 정도인지를 평가하기 위한 진단 및 피드백 도구이다. 정

* 본 논문은 한국정책학회 2006년 하계학술대회에서 발표한 "정부혁신지수(GII)의 논리와 적용"을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

** 백석대학교 경상학부 교수(kphong@bu.ac.kr).

*** 행정안전부 자치제도기획관

**** 백석대학교 경상학부 교수

부혁신지수는 정부혁신 수준을 측정하기 위한 지수모형과 진단대상 기관의 혁신 추진 현황자료를 웹을 통해 입력받고, 그 진단결과를 웹을 통해 해당기관에 제공해 주는 조사·분석 및 조회 정보시스템으로 구성된다.

정부혁신지수는 2005년 행정자치부(현 행정안전부) 주관으로 정부와 학계, 민간부문의 긴밀한 협동노력을 통해 개발되었고(홍길표·김광순·장승권·김현, 2005), 이후 행정자치부와 혁신지수 연구팀을 중심으로 적용 대상기관 확대, 수시 진단모형 개발 등의 확산 과정을 거치면서 정부 혁신관리를 위한 유용한 진단도구로 자리를 잡았다. 대한민국의 정부혁신지수는 2006년 6월 유엔(UN)이 제정한 특별공공행정상(Special Public Service Awards)을 수상하게 됨으로써 국제적으로도 정부혁신수준을 진단하는 유용한 도구로 인정을 받았다(UNPAN, 2006). 2008년 초 행정자치부는 정부혁신지수 국제화모형을 개발해 웹시스템으로 구현함으로써 외국의 정부 및 공공기관이 활용할 수 있게 만들었다(홍길표 외, 2008).

정부혁신지수는 정부를 비롯한 공공부문 조직의 정부혁신지수 평점과 단계판정결과, 그리고 각 하위영역별 평가지수 평점 등으로 진단해 그 결과를 해당기관에 피드백시켜 주는 일종의 조직개발 도구이다. 이를 통해 기관은 자신의 혁신수준을 영역별로 자세히 알아볼 수 있고, 타 기관과의 비교를 통해 자신들의 강점 및 취약점을 발견할 수 있게 해 줌으로써 상대적으로 부족한 영역의 혁신역량 강화 및 혁신수준 향상을 촉진한다.

한편 정부차원에서는 정부혁신지수에 의한 기관 진단결과 및 추가적인 심층분석 결과에 기초해 전체 정부 차원의 혁신수준 향상정도를 점검할 수 있고, 중앙정부를 비롯한 여러 공공기관의 전반적인 혁신 추진현황 및 활동특성, 기관유형별 차이를 파악할 수 있다. 정부는 이러한 혁신진단 및 다각적인 분석결과를 정부 혁신전략 수립을 위한 기초 자료로 활용한다(윤종인, 2006). 또한 일관성과 연속성을 갖는 지표체계에 따라 6개월 또는 1년 단위로 주기적으로 진단을 받았기 때문에 그 변화추세를 파악할 수 있으며, 이를 기반으로 한국 정부혁신의 국내외 홍보로 활용할 수 있다.

본 논문에서는 그간 정부혁신을 촉진하기 위한 진단도구로 활용되어 온 정부혁신지수(GII)의 개발과정 및 주요 진단결과를 소개하고, 진단 및 조직개발 도구로서의 유용성 및 한계를 평가하고자 하며, 이를 기반으로 향후 개선방안을 모색하

고자 한다. 첫째, 정부혁신지수의 개발 배경 및 개발과정을 자세하게 소개하고자 한다. 정부혁신지수 모형의 이론적 배경 및 모형 설계 근거, 진단모형의 타당성 및 신뢰성을 확보하기 위한 지수모형 개발과정, IT를 활용한 진단시스템 개발과정, 지속적인 개선 노력 등을 설명한다. 둘째, 정부혁신지수를 활용한 혁신진단 결과의 활용 사례 및 성과개선에 미친 영향과 함께 진단 및 조직개발 도구로서의 유용성을 논의하고자 한다. 마지막으로 기존 정부혁신지수가 지닌 문제점 및 한계를 논의하고, 보다 효과적인 정부혁신지수 및 진단시스템으로 발전해 나가기 위한 향후 개선과제를 모색한다.

Ⅱ. 정부혁신지수 진단모형의 설계 및 진단시스템 개발

1. 정부혁신지수의 개발 배경 및 개발 과정

정부혁신지수는 참여정부가 추진해 온 일련의 정부혁신 관련 조사 및 혁신진단, 혁신평가제도 발전 등을 기반으로 해서 만들어진 한국의 독창적인 정부혁신진단모형이다.

참여정부는 출범 초기부터 행정환경의 급격한 변화에 발맞추어 모든 정부 부처와 계층에 대한 과감한 변화와 혁신의 실행을 강조해 왔다. 이에 따라 정부 출범 초기부터 정부혁신에 대한 논의가 확산되었고, 이를 배경으로 2003년 중앙부처 기관의 업무혁신 현황 및 RAW(Readiness, Ability, Willingness) 지표를 이용한 공무원의 혁신의식을 조사·분석하고자 하는 최초의 시도가 나타났다(홍길표·이명환·서원석, 2003). 2004년도 중반에는 행정자치부가 주관이 되어 중앙부처 공무원을 대상으로 RAW를 비롯해 혁신에 대한 다양한 정서 및 태도를 중심으로 한 의식조사가 진행되었고, 동시에 중앙부처를 대상으로 한 최초의 혁신진단이 이루어 졌다.

2004년 중반 최초의 혁신진단 이후 본격적인 부처혁신을 추진하기 위해 중앙정부부처를 대상으로 혁신평가제도를 도입하였다. 2004년 12월에 시행된 최초의 혁신평가는 동년 7월에 시행된 혁신진단모형을 보다 정교하게 다듬고, 평가항목을 더욱 세분화 했으며, 서면 및 설문조사 이외에 평가단을 구성해 평가위원이 실

사를 진행하는 복합적인 평가방법을 채택했다. 2005년에 들어와 중앙정부를 중심으로 한 혁신추진 노력과 혁신평가제도를 지방정부와 정부산하기관으로 확산할 필요성이 논의되기 시작했다. 그 일환으로 공기업을 포함한 정부산하기관을 대상으로 혁신추진현황을 파악하기 위한 혁신수준진단이 2005년 4월에 추진되었다.

2005년 중반에 개발된 정부혁신지수는 바로 이러한 일련의 혁신관련 조사 및 혁신평가제도의 발전을 기반으로 탄생할 수 있었다. 당시 기존에 활용하던 혁신의식 조사나 혁신평가방식을 혁신추진상황 중간점검 목적으로 활용하는데 많은 한계가 있다는 문제의식을 갖고 있었다. 최초의 조사도구였던 RAW 지표는 혁신초기단계 공무원 의식 조사에는 적합했지만, 본격적인 혁신 추진단계에서는 그 유용성 및 활용성이 크게 부족했다. 한편 2004년 말 시행했던 혁신평가제도는 타당성과 신뢰성은 높지만 설문조사, 서면조사, 실사 등을 결합한 복잡하면서도 대규모 인원이 소요되는 평가방법을 활용해 왔기 때문에 소요비용 및 시간 측면에서 중간점검 목적으로 시행하기에는 부적절했다. 이에 행정자치부 혁신추진본부에서는 보다 간편하면서도 신뢰성을 갖춘 방식으로 부처들의 혁신추진상황을 중간 점검할 수 있는 새로운 진단방식을 만들려고 시도했고, 그 와중에 학계 및 민간 부문과의 긴밀한 협력을 통해 정부혁신지수모형 및 정보시스템을 활용한 진단시스템을 만들 수 있었다.

2005년 정부혁신지수 모형의 개발과정에 있어 정부·학계, 기업 등 민간부문 등 다양한 사회 주체의 참여가 이루어졌다. 행정자치부에서는 학계 및 경영컨설턴트로 TF 및 위탁연구전담팀을 구성하여 정부혁신지수 모형을 개발하였으며, 그 과정에서 각 계층 공무원과 민간 전문가들로부터 다단계로 검증하는 절차를 거쳤다. 또한 모형을 확정하기 위한 검토 과정에서 민간 전문가, 학자, 공무원, 공기업 직원 등이 참가하는 워크숍과 세미나가 수차례 개최되었으며, 이를 통해 다양한 각도에서 정부혁신지수의 내용과 측정 방법의 타당성이 검토되었다. 지수개발 워크숍과 예비 진단에 참여한 기관은 행정자치부, 건설교통부, 광주광역시, 충청북도, 김포시, 태안군, 한국관광공사, KOTRA, LG전자, 포스코 등이다(윤종인, 2006).

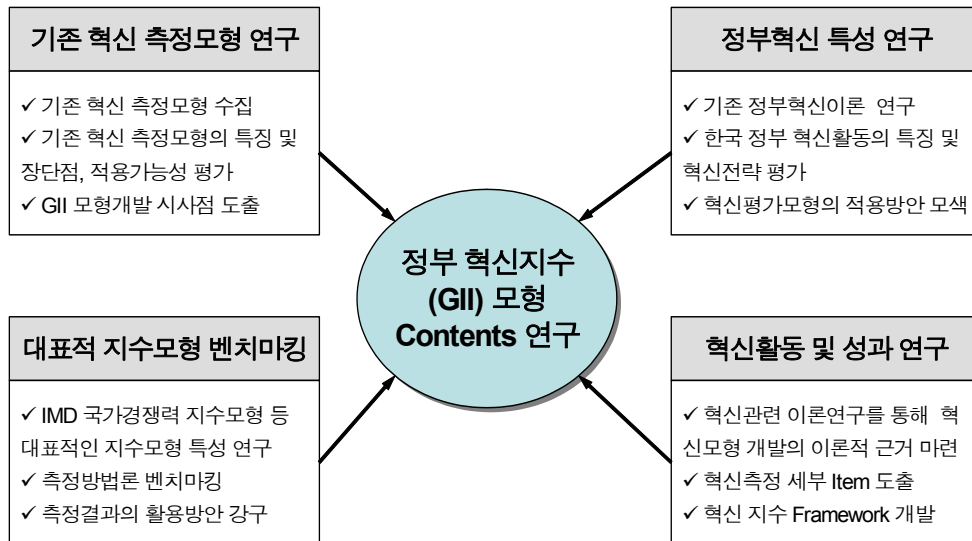
일련의 과정을 통해 개발된 혁신지수모형을 토대로 웹기반 진단시스템을 개발했고, 2005년 8월 중앙부처 및 지방자치단체 지방교육청을 대상으로 정부혁신지수를 활용한 최초의 혁신진단이 행해졌다. 이후 진단모형 및 진단시스템의 고도

화, 진단대상 기관의 확대 과정을 거치며, 2007년까지 공식적인 정부혁신수준 진단도구로 활용되었다.

2. 정부혁신지수의 이론적 배경 및 진단모형 개발

정부혁신지수는 이전에 활용되었던 정부혁신평가 및 산하기관 혁신진단모형의 기본구조를 벤치마킹했지만, 이것들의 이론적 근거가 취약했다는 약점을 보강하고, 더 나아가 지수모형에 적합한 측정방법론을 개발하기 위해 다음과 같은 방향으로 기존 연구들을 검토해 만들어 졌다(홍길표·김광순·장승권·김현, 2005).

<그림 1> 정부혁신지수 모형 구축을 위한 이론적 근거 탐색 방향



1) 기존 민간부문 혁신수준 진단모형의 특징과 한계

기존에 주로 민간부문을 중심으로 활용되던 혁신수준 진단모형으로는 ① Higgins(1996)의 Innovation Quotient Inventory Model, ② Muller, Valikangas & Merlyn (2003)의 Metrics for Innovation Model, ③ Innovation Network(www.thinksmart.com/mission/dna)의 Innovation DNA Model 등이 있다. 이들 혁신수준 진단모형 및 측

정지표들은 대부분 민간기업의 혁신수준을 측정하는 것 위주였으며, 대부분 지나치게 간단한 형태이어서 공공부문의 혁신노력과 그 수준을 상세히 진단하기에는 부적합하였다.

예를 들어 Higgins(1996)의 Innovation Quotient Inventory Model은 McKinsey의 7S Model을 이용해 혁신수준을 측정할 수 있는 간편 모형을 제안하고 있다. 즉 ① Strategy : 혁신 실행전략 보유 여부, 혁신목표에 따른 성과평가, ② Structure : 제품 혁신을 위한 제휴, 기능횡단/제품개발 팀, ③ System : 창의성 및 혁신에 대한 보상, 혁신을 위한 경영정보시스템, ④ Style : 혁신적 직원의 독특한 관리방식, 실수/실패의 허용, ⑤ Staff : 다양한 창의성기법 활용 정도, 아이디어 교환 및 창조적 사고를 위한 물리적 시설, ⑥ Shared Values : 변화에 대한 높은 가치부여, 혁신촉진을 위한 문화관리, ⑦ Skills : 신제품을 위한 기회의 창출 및 대응, 지속적인 신제품 및 서비스 개발을 기준으로 각각 2개씩 총 14개 문항에 대해 5점 척도로 응답하는 방식을 채택하고 있다.

기존 모형은 주로 민간부문을 대상으로 간편한 질문방식을 통해 혁신수준을 측정하는 모형이어서 구체적인 지표나 측정방법 측면에서는 적합성이 떨어졌지만, 지수 기본모형이나 진단용 조사분석시스템 설계 측면에서는 배울 점이 많았다. 예를 들어 Valikangas & Merlyn(2003)의 Metrics for innovation에서는 투입-과정-산출의 흐름 측정 자원-역량-리더십 측을 교차시켜 혁신수준을 평가하고 있는데, 이는 정부혁신지수의 기본모형의 측을 설계함에 있어 좋은 시사점을 제공해 주었다. 한편 Innovation Network의 Innovation DNA Model은 정보시스템을 활용해 그래픽형 진단결과를 피드백 시켜주는 방법을 채택하고 있었는데, 정부혁신지수에서도 그래픽형 진단결과 피드백 방법을 채택하였다.

비록 기존에 개발된 민간부문 대상 혁신수준 진단모형이 우리나라 정부의 혁신수준을 진단하는데 바로 활용되기는 어렵지만, 그렇다고 민간부문의 혁신이론이나 각종 측정모형이 모두가 적용되기 어렵다고 평가할 수 없다. 최근 공공부문의 혁신조직 특성도 결과적으로 민간부문의 혁신조직 특성과 유사하다는 점이 밝혀지고 있기 때문이다(Popovich, 1998). 다만 최종 성과물이 민간의 경우 신제품 개발이나 이를 통한 매출액 증대에 초점을 두는 반면, 공공부문의 경우 혁신을 통한 효율성 향상이 궁극적으로는 공익성과 연계되어야 한다는 점에서 커다란 차이점을

보인다.

2) 정부부문 혁신평가 모형의 특징 및 한계

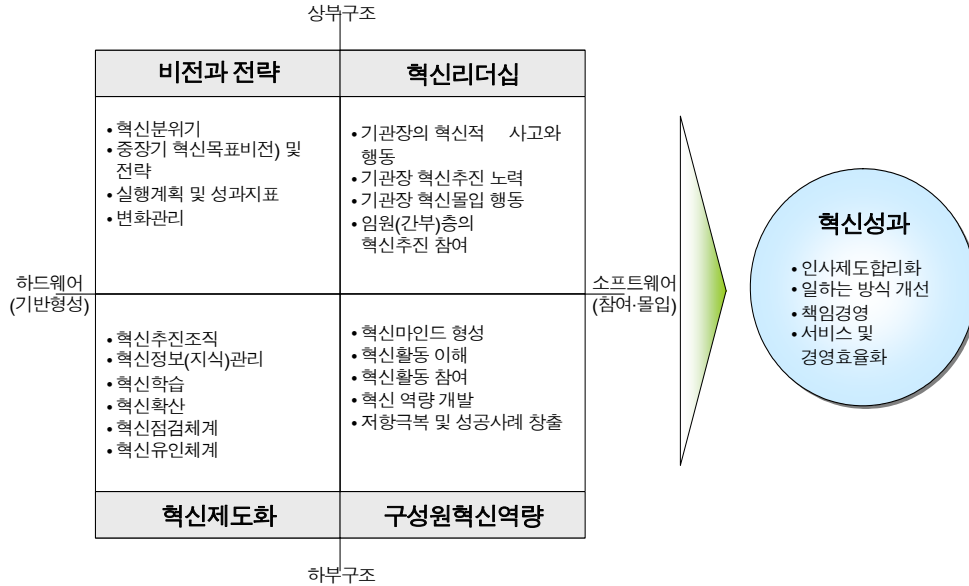
참여정부에 들어와 정부혁신을 촉진하기 위해 다양한 정부혁신 관련 조사 및 혁신진단, 혁신평가제도 등이 시행되었다. 예를 들어 2004년 12월에 중앙부처를 대상으로 시행된 최초의 혁신평가 모형은 혁신지수 모형의 출발점이 되었다.

<표 1> 2004년 12월 중앙정부 혁신평가체계 및 방법

체계 (반영율)	내 용	방 법
1. 종합혁신능력 (23%)	<ul style="list-style-type: none"> 부처의 비전 및 기본적 정책방향 혁신전략추진의 구체적 실천내용 성과관리 지원과 책임행정구현 전략적 종합혁신능력 인식도 	서면평가 설문조사
2. 혁신관리 역량 (48%)	<ul style="list-style-type: none"> 혁신인프라 : 마인드, 참여의지, 추진체계, 네트워크, 내부 조직혁신, 제도적 지원 등 혁신활동 : 비전 공유, 참여활성화, 역량강화, 자체 혁신, 혁신활동의 성과 등 	서면평가 현장실사 설문조사
3. 정부혁신과제 (29%)	<ul style="list-style-type: none"> 정부혁신과제 : 행정개혁, 인사개혁, 전자정부 기관간 협력도 	서면평가 현장실사

2005년 4월 정부혁신 확산 차원에서 공기업을 포함한 정부산하기관을 대상으로 혁신추진현황을 파악하기 위한 혁신수준진단이 추진되었다. 이 혁신진단모형은 중앙정부의 혁신평가모형을 더욱 정교화하고 모형의 논리적 기반을 강화하는 방향에서 만들어 졌다. 2005년 4월에 적용된 정부산하기관 혁신수준 진단체계는 다음의 <그림>과 같다.

<그림 2> 2005년 4월 정부산하기관 혁신수준 진단체계



당시 우리나라에서 활용해 오던 각종 혁신수준 진단 및 평가모형은 정부혁신지수의 기본모형 설계 및 측정항목을 개발함에 있어 일종의 준거기준이 되었다¹⁾. 특히 2005년 채택된 정부산하기관 혁신수준 진단 및 평가모형은 정부혁신지수의 기본모형을 구성하는데 활용되었고, 혁신평가를 위한 각종 체크리스트 항목은 정부혁신지수의 구체적인 측정항목을 개발하는데 기초자료로 활용되었다. 이를 통해 측정모형으로서의 혁신지수의 내용 타당성을 일정 수준이상 확보할 수 있었다.

다만 기존에 활용되던 혁신평가모형은 최종 혁신 성과를 측정함에 있어 정부가 권고하는 혁신과제의 실행정도로 국한하고 있다는 약점을 지니고 있었다. 물론 기존의 대다수 조직혁신 연구에서도 혁신의 채택이나 실행정도에 초점을 두고 조직혁신의 수준을 측정하고 있었지만(Wolfe, 1994 ; Fichman, 2001), 이것에 만족할 수는 없었다. 왜냐하면 정부가 혁신을 하고자 하는 주된 이유는 혁신과제의 채택 및 실행을 통해 조직의 효과성을 제고함은 물론 최종 성과를 향상하는데 있기 때

1) 2004년 정부 혁신평가모형 구성, 2005년 정부산하기관 진단모형을 구성하고 평가하는 작업에 본 논문의 주 저자가 직접 참여하고 있었기 때문에 기본모형의 틀을 공유하는 것이 자연스럽게 이루어졌다.

문이다. 따라서 혁신의 1차 결과(output)라 할 수 있는 혁신과제의 채택 및 실행도를 넘어서 이를 통한 2차적 결과인 혁신성과(outcome)를 측정할 필요성이 있다.

민간부문에서 혁신의 최종 성과로 잡는 지표들로는 3년 이내 도입된 신제품 수, 신제품 매출/수익비율, 채택된 새로운 아이디어 수, 개발과정의 실패율, 고객만족도 지수, 타 부문대비 제품비용이나 품질, 신제품 당 Man-hour, 평균 신제품 양산 리드타임, 3년 이내 채택된 새로운 Process 수 등이 있다(Tidd, Bessant & Pavitt, 2001). 공공부문, 특히 정부조직에 있어서의 어려움은 민간부문과 같은 혁신성과 지표를 쉽게 잡기 어렵고, 그 측정도 어렵다는데 있다. 그럼에도 불구하고 1차 결과물인 혁신과제의 채택 및 실행도만을 갖고 정부혁신의 성과를 측정했다고 강변하기 힘들다. 이에 정부혁신지수에서는 민간부문의 최종 혁신성과 지표에 준하는 정부혁신 성과지표를 개발해 모형에 반영하였다.

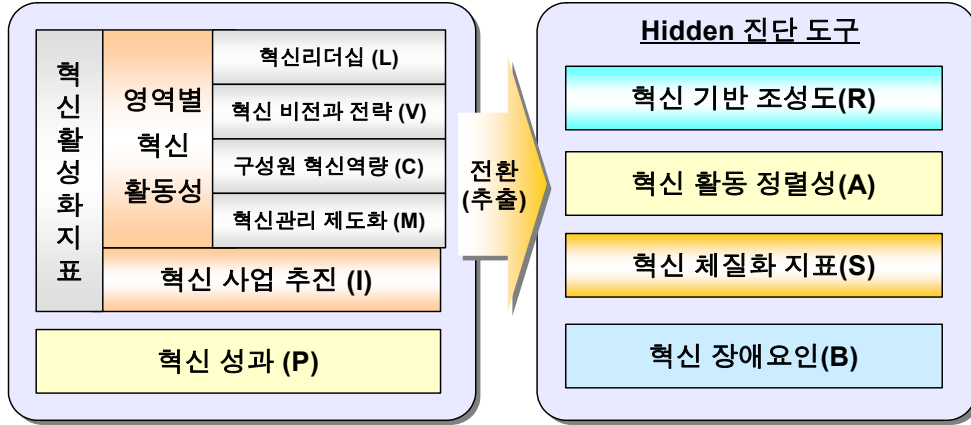
3) 정부혁신지수 모형의 구조 설계

정부혁신지수는 기존의 정부혁신 평가모형을 근간으로 민간부문의 혁신연구 및 측정방법론의 내용들의 재구성해 정부 및 공공부문의 기관단위 혁신수준을 측정하고, 그 진단결과를 해당 기관에 피드백 시켜주기 위해 개발되었다.

정부혁신지수를 통해 측정하고자 했던 목표는 해당 정부 및 공공기관의 혁신수준이 어느 정도인지를 100점 만점 진단 값과 5단계 혁신수준으로 판정하는데 있었다. 정부혁신지수를 통해 측정하고자 했던 혁신수준은 해당 기관이 혁신을 위해 투입한 한 다양한 분야에서의 노력과 혁신 활성화의 정도(투입 및 과정), 혁신과제의 실행정도와 성과개선도(성과)를 포괄적으로 반영한다. 이를 위해 정부혁신지수는 여러 개의 하위 지표들을 가중평균하여 도출되는 복합지표로 측정된다.

정부혁신지수모형은 해당 기관의 혁신 투입노력과 추진정도를 주요 영역별로 진단해 주는 혁신활성화 지표, 여기에 단계 판정 및 최종 혁신지수 값 도출을 위해 추가적으로 고려하는 혁신성과개선도와 Hidden 진단도구로 구성된다. 진단을 받은 기관에는 혁신활성화지표 값, 최종 정부혁신지수 값, 5단계로 구분된 최종 단계판정 결과 등이 진단결과로 제공된다. 정부혁신지수모형의 구성내용을 간략히 보여주는 것이 다음의 <그림 3>이다.

<그림 3> 정부혁신지수모형의 구성



혁신활성화지표는 혁신을 위해 투입하는 다양한 분야에서의 노력의 정도와 조직 속에서 혁신활동이 얼마나 활발하게 일어나고 있는가를 보여주는 지표로서 정부혁신지수의 핵심기초를 이룬다. 이것은 혁신의 투입(input)과 과정(process)을 설명하는 혁신리더십, 비전과 전략, 구성원 역량, 관리제도화 부분 등 4개의 영역별 혁신활동성과 혁신의 1차 산출(output)에 해당하는 혁신 채택-실행도로 구성되어 있다. 혁신활성화지표를 구성하는 영역별 지표의 내용을 살펴보면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 혁신활성화지표의 구조 및 영역별 내용

지표	주요 내용
혁신리더십	기관장의 혁신활동, 지속적 혁신추진 노력, 기관장의 숭선수범 행동,간부의 혁신참여 행동
비전과 전략	비전 및 전략의 연계성과 구체성, 연간 혁신계획의 구체성과 타당성, 혁신 실행계획 구체성, 변화관리 노력 및 실행도
구성원 역량	구성원 혁신몰입 행동, 구성원 학습활동 참여, 구성원 혁신활동 참여,기관의 혁신활동 지원
관리제도화	인적 조직화, 정보 조직화, 혁신유인 및 보상, 혁신점검 및 평가
혁신채택-실행도	자체 혁신계획 실행도, 공통형 및 선택형 혁신과제 실행수준, 자율적 혁신과제 실행수준

최종 혁신지수 산정 시에 반영되는 혁신성과개선도는 혁신활동의 결과로 조직에 어떤 변화가 나타나고 있는지를 점검하는 지표이다. 여기에는 조직 및 예산의 운영효율성 개선, 고객만족도 등 고객가치 개선, 혁신상 수상 등 대외적인 인정실적 등이 포함된다. 혁신성과개선도는 혁신활성화지표에는 포함되지 않지만, 최종 혁신지수를 산정함에 있어 반영하는 독립적 하위영역이다²⁾.

한편 정부혁신지수에는 혁신의 질적 수준을 측정해 혁신단계 판정에 활용하기 위해 구성된 숨은 진단도구(hidden index)를 담고 있다. 숨은 진단도구는 혁신활성화지표 및 혁신성과개선도를 구성하는 각 영역에서 혁신의 질적 수준을 반영하는 중요 항목을 추출해 재구성한 지표이다. 다른 일반적인 지수모형과 구분되는 독특성을 지닌 숨은 진단도구는 혁신기반 조성도, 혁신활동 정렬성, 혁신체질화 지표로 구성된다.

‘혁신기반 조성도’는 혁신을 실행할 수 있는 기초적인 여건이 충족되어 있는지를 점검하는 지표로서, 혁신을 실행하는 기본적인 역량과 활동의 충족 수준을 측정한다. 이를 위해 혁신활성화의 각 영역에서 가장 기본적인 항목들을 추출하여 구성한다. 혁신기반 조성도는 최종 혁신지수에 반영되는 숨은 진단도구의 하나이면서, 동시에 기초적인 혁신단계(1단계와 2단계)를 구분하는 독자적인 판단기준으로 활용된다.

‘혁신활동 정렬성’은 각 혁신활동들이 상호 연계되어 운영되는지와 영역별 균형성이 존재하는지를 측정하는 지표이다. 예를 들어 비전 및 전략과 혁신제도화 간의 연계성, 혁신리더십과 구성원 혁신역량간 연계성을 보여주는 항목들을 추출해 재구성한 진단도구이다. 여기에는 4개 하위영역 특점의 편차로 측정한 영역별 균형성도 포함된다.

‘혁신체질화’는 혁신이 지속적으로 활성화되고 고도화된 단계에서 주로 나타나는 주요 특성과 관리 제도를 측정하는 항목을 추출해 재구성한 지표이다. 예를 들어 자발적 참여정도를 보여주는 학습동아리 및 제안 참여율, 리더 및 간부의 솔선수범 행동, 구체적인 혁신성과 측정시스템, 실패용인제도 운영실적, 조직 운영효

2) 모형 개발 초기에 혁신성과 개선도를 혁신활성화지표에 포함시키자는 주장도 있었지만, 혁신활동이 최종 혁신성으로 나타나기까지는 일정한 시간격차(time lag)가 존재하므로 이를 구분하는 것이 바람직하다는 반론이 제기되었다. 이에 혁신활성화지표에는 포함시키지 않되, 최종 혁신지수에는 반영하기로 결정하였다.

울성 개선, 고객가치 개선 등 혁신이 체질화된 단계에서 주로 발견되는 항목들로 구성되어 있다. 05년 초기 모형에서 혁신체질화는 하나의 측정치로 개발되었지만, 06년 이후 이를 문화적 체질화와 관리적 체질화로 분화시켜 측정하고 있다.

앞의 본 모형에는 표현되어 있지 않지만, 마지막 숨겨진 진단도구로 ‘응답신뢰성’ 지표가 포함되어 있다. 응답신뢰성 지표는 응답자의 응답 성실성을 유도하기 위해 추가적으로 개발한 숨은 진단도구이다. 당초 정부혁신지수는 자율진단을 위해 개발되었지만, 실제 운영과정에서 혁신평가의 일환으로 인식되는 부작용이 발생하였다. 더 좋은 진단결과를 얻기 위해 일부 기관에서 실적을 부풀려 입력하거나 거짓된 응답을 하는 문제점이 발견되어 전체 진단결과의 신뢰성에 문제가 발생할 우려가 제기되었다. 이에 06년 진단모형부터 응답신뢰성을 측정하는 방법이 대폭 강화되어 최종 혁신지수 값의 할인계수로 활용되고 있다.

또한 공식적인 지수모형에는 포함되지 않아 최종 혁신지수 값 산정에 반영되지 않는 숨은 진단도구로 ‘혁신 장애요인’이 있다. ‘혁신 장애요인’은 순수 진단목적에서 측정해 그 결과를 해당기관에 피드백 시켜주기 위해 보완적으로 조사하는 지표로, 혁신기반 조성, 혁신 활성화, 혁신 체질화 단계에서 부딪칠 수 있는 장애요인의 강도를 측정하고 있다.

3. 정부혁신지수 가중치 설정 및 단계판정 논리 설계

1) AHP법을 활용한 항목비중 결정

혁신지수를 산정하기 위해서는 지수의 주요 영역과 그것을 구성하는 세부 요소들의 가중치를 그 중요도와 난이도에 따라 다르게 구성할 필요가 있다. 세부지표의 상대적 중요성을 평가하기 위해 AHP(Analytical Hierarchy Process)를 적용하기 위해 공무원, 교수, 컨설턴트 등으로 구성된 전문가 집단 워크숍을 개최하였다.

지수모형을 구성하는 항목의 비중을 결정하기 위해 사용한 AHP는 집단의사결정 기법의 한 방법으로, 평가기준이 다른 여러 가지 평가요소에 대하여 전문가들의 의견을 반영하여 각 평가요소에 대하여 가중치를 결정하여 의사결정을 선택하는 방법이다. Chuang(2005)의 연구에서도 대만 하이테크 기업의 조직혁신을 측정함에 있어 정부혁신지수와 거의 유사한 방법으로 항목별 비중을 결정하고 있다.

워크샵은 우선 정부혁신지수를 계층적으로 분류하여 전문가 집단으로 하여금 정부혁신지수 모형을 이루는 지표체계의 타당성을 논의하게 하였다. 그 결과 타당성이 있다고 판단되었다. 다음으로 전문가 집단을 3개 팀으로 나누고, 각 팀별로 5-6명씩 이원비교표(pairwise comparison table)를 작성하도록 하였다. 팀원들간의 토론과 협의를 통해 팀별로 단일한 이원비교표를 구성하도록 하였으며, 그 결과 확보한 3개의 이원비교표를 AHP 분석 프로그램인 Expert Choice에 입력하고 상대적인 중요도를 도출하였다. 분석 결과, 3개 팀 중 1개 팀의 중요도 평가결과가 다른 2개 팀과 상이하였으나 평가결과의 신뢰성을 나타내는 비일관성 지수는 .03-.09 수준으로 충분히 신뢰할만한 분석결과로 판단되었다.

<표 3> AHP 방법을 통한 정부혁신지수 영역별, 항목별 가중치 초안

1 st 계층	2 nd 계층	3 rd 계층
영역별 혁신활동성 실무팀 : 35.5% 지원팀 : 54.2% 평균 : 44.85%	관리제도화(28.5%)	인적조직화(12.9%)
		정보조직화(11.2%)
		혁신점검 및 평가(34.5%)
		혁신 유인 및 보상(41.4%)
	비전과 전략(27.2%)	변화관리(29.1%)
		혁신실행계획(29.8%)
		년간 혁신계획(15.5%)
		혁신비전(25.6%)
	혁신리더십(31.1%)	취임초기 혁신적 활동(18.4%)
		지속적 혁신추진노력(30.4%)
		혁신 숭선수범 행동(32.6%)
		간부/임원 혁신참여(18.6%)
	구성원 역량(13.2%)	혁신몰입행동(20.4%)
		학습활동참여(21.8%)
		혁신활동지원(18.2%)
		혁신활동참여(39.6%)
혁신채택-실행도 실무팀 : 64.5% 지원팀 : 45.8% 평균 : 55.15%	혁신계획 실행도(48.8%)	
	공통과제 실행도(20.4%)	
	자율과제실행도(30.9%)	

한편 범정부 차원의 혁신관리를 직접 담당하는 비서실 혁신관리실 담당실무자

들이 참여해 AHP법에 의한 항목비중 결정을 실시했다. 이들은 정부혁신에 대한 전문성과 함께 향후 전개될 정부혁신의 전략적 의도를 잘 파악하고 있기 때문에 그 의견을 충분히 고려할 필요성이 있었다. 이에 1st 계층의 가중치는 두 조사의 평균치를 활용하였다.

정부혁신지수 분석시스템에 최초 입력된 영역별, 항목별 가중치는 위의 AHP 방법에 의한 초안을 반영했다. 문제는 개념상으로 중요해 사전에 가중치를 배정했지만, 실제 측정치의 편차가 너무 작거나 응답비율이 낮은 경우 사전에 배정된 가중치를 그대로 유지하기 힘든 상황이 발생했다. 이에 지수개발 연구팀은 기존 가중치 배정의 틀을 가능한 존중하는 방향에서 가중치의 단위를 단순화하는 방식으로 최종 가중치 조정을 행하였다. 이후 측정항목이 일부 변경되거나 보완되는 경우 최종 가중치를 부분적으로 조정하고 있다.

2) 정부혁신지수를 이용한 정부혁신 단계판정 논리

참여정부의 정부혁신 추진방법론의 특징 중의 하나가 바로 기관의 혁신수준을 단계의 개념을 이용해 판정하고, 이를 기준으로 혁신관리를 해 나간다는 것이다. 일반적으로 혁신이론에서 혁신의 단계(stage or level)에 대해서도 아직 확고히 정립된 이론적 틀이 형성되어 있지는 않다(Wolfe, 1994). 그럼에도 Tidd, Bessant & Pavitt (2001) 등 일부 연구자들은 혁신수준을 반영하는 단계 모형을 제시하고 있다.

참여정부가 혁신평가에서 활용하고 있는 혁신단계의 개념은 중앙부처를 대상으로 한 여러 차례의 현장조사 및 혁신진단 경험에 기반을 두고 있다. 여러 차례의 경험적 관찰 결과, 특정 활성화 수준을 넘어서면서 기관의 혁신활동이 제자리를 잡아가고 구성원에 의해서도 혁신활동이 긍정적으로 수용되는 불연속적인 단절 현상을 발견하게 되었다. 이후 이를 기준으로 혁신수준의 단계구분을 5단계로 정형화했는데, 이때 불연속적인 단절현상은 주로 3단계를 넘어 4단계로 진입하는 부분에서 나타나는 것으로 파악했다.

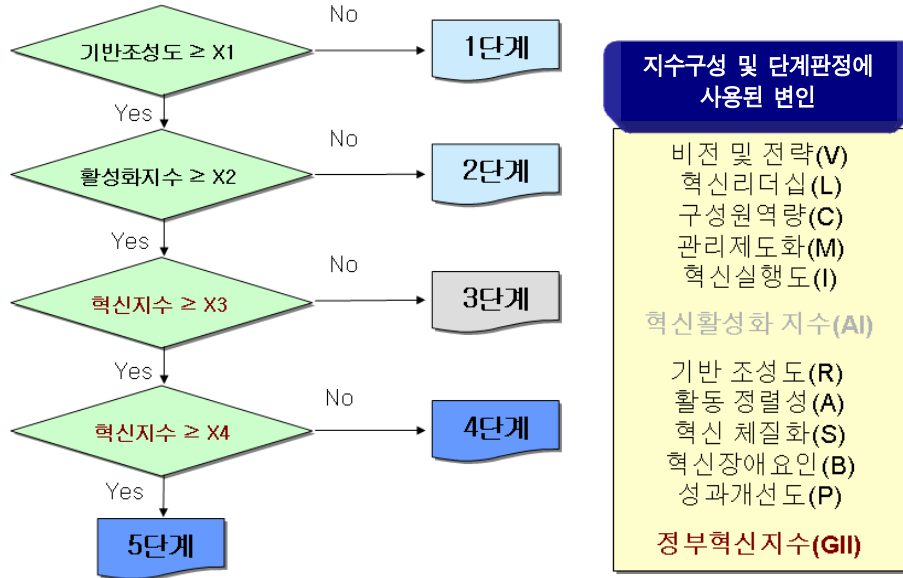
<표 4> 정부혁신 5단계의 의미 및 단계별 주요특징

구분	혁신단계 특징	혁신에 대한 구성원 태도	혁신활동의 특성
1단계 혁신준비기	-혁신기반 조성조차 미진한 상태	-혁신활동에 대해 무관심하거나 다소 외면하는 상태	-혁신활동이 거의 나타나지 않는 상황
2단계 혁신 점화기	-혁신의 필요성을 인식하나 부분적인 혁신활동을 추구하는 상태		-리더십 중심 혁신 -형식적 혁신활동 추진, 체계화 부족
3단계 혁신 추진기	-리더나 추진조직 중심으로 다양한 혁신활동이 산발적으로 전개되는 상태	-기관장 또는 혁신담당관이 주도하고 조직구성원은 따라가는 단계	-기관장의 혁신참여 및 주도 활동이 본격화, 혁신전략 및 비전 수립 -혁신조직 및 제도화 미흡
4단계 혁신확산기	-혁신활동의 다양한 제도화를 추진하는 상태	-조직구성원이 스스로 필요성을 느끼고 혁신성과가 창출되기 시작하는 단계	-다양한 영역의 혁신활동이 균형을 유지하면서 활성화 -학습 중심 참여 확산
5단계 혁신정착기	-혁신체질화와 시스템화를 본격적으로 추진하는 상태		-적극적인 구성원 참여와 성과관리제도 구축 -혁신성과 창출, 혁신문화 정착 시작

자료 : 정부혁신관리평가단(2005), 05년 정부부처 혁신관리평가 결과보고서

정부혁신지수는 정부혁신평가에 적용했던 혁신단계의 개념을 채택해 반영하고 있다. 즉 특정 기관의 혁신지수 진단 결과는 혁신 각 영역에 대한 측정 결과와 단계 판정논리에 따라 1-5단계의 혁신 수준으로 구분된다. 혁신단계 판정을 위해서 정부혁신지수에서는 혁신활성화지표는 물론 성과개선도 및 숨겨진 진단도구를 반영한 최종 혁신지수를 활용하고 있으며, 다음의 <그림>과 같이 각 항목 점수의 단순합계에 의한 방식이 아닌 단계별 조건 통과 판정방식을 적용하고 있다.

<그림 4> 정부혁신지수에서의 혁신단계 판정논리



우선 1단계를 넘어 2단계 판정을 받기 위해서는 혁신기반 조성도가 일정 기준을 넘어야 한다. 기관의 혁신활동이 올바른 방향을 잡기 위해서는 혁신전략이나 기관장 리더십과 같은 가장 기초적인 여건이 조성되는 것이 필요조건이기 때문이다. 다음으로 2단계를 넘어 3단계 판정을 받기 위해서는 혁신활성화지표가 일정 기준 이상을 넘어야 한다. 혁신활성화지표는 주로 혁신의 투입(input) 및 과정(process) 측면에서 혁신활동이 양적으로 증대하고 있는지를 보여준다. 해당기관이 4단계 이상의 판정을 받기 위해서는 최종 혁신지수가 정해진 일정 기준을 넘어야 한다. 최종 혁신지수는 혁신활성화지표는 물론 혁신성과개선도와 Hidden 진단도구가 포함된 복합지표로, 혁신의 양적인 상태는 물론 질적인 상태를 측정해 종합적으로 반영하고 있다. 최종 혁신지수가 높다는 것은 해당기관의 혁신활동이 양적으로 활성화되어 있음은 물론 혁신활동 정렬성, 혁신체질화, 성과개선도 등 질적 측면에서도 높은 상태를 유지하고 있음을 의미한다. 물론 5단계가 혁신의 최종 단계를 지칭하는 것은 아니지만, 정부혁신지수를 통해 측정할 수 있는 가장 높은 수준의 혁신수준을 지칭한다.

위와 같은 단계별 조건 통과 판정논리를 채택한 이유는 첫째, 특정 항목이나 영

역의 응답 값이 높아 총점이 클 경우 전체 단계 판정이 상향되는 문제점을 보완하기 위해서이다. 둘째, 숨은 진단도구를 통해 측정된 혁신활동의 질적 수준을 단계 판정에 반영하기 위해서이다. 이상과 같은 판정논리를 채택함에 따라 정부혁신지수에서는 혁신 기반조성과 혁신 활성화 부문에서 일정한 수준을 충족하고, 각 혁신 분야 전반에서 양호한 상태로 균형을 확보하면서 그 수준이 높은 것을 이상적인 혁신 실현상태로 보고 있다.

4. 정부혁신지수의 타당성 예비검증을 위한 Pilot Test

정부혁신지수의 내용 및 결과 타당성 검증을 위해 2005년 Pilot Test를 실시하였다. 조사대상 기관은 총 11개 기관으로서 중앙정부 중 행정자치부, 건설교통부, 관세청이 참여하였다. 지방자치단체 중에는 광주광역시, 김포시, 충청북도, 태안군이 참여하였다. 산하기관에는 한국관광공사, KOTRA가, 민간기업에는 LG전자와 POSCO가 참여하였다.

Pilot Test를 통해 달성할 수 있는 바는 첫째, 대상 기관의 유형별로 조사항목의 타당성을 검토할 수 있다는 것이다. 둘째, 합리적인 지표간 가중치를 결정할 수 있는 simulation 자료로 활용할 수 있다는 것이다. 셋째, Pilot Test 진단점수 비교를 통해 최소한의 결과 타당성을 확인할 수 있다. 즉 일반적 인식과 같이 정부기관보다는 민간기업의 혁신수준이 높게 나오는지를 확인할 필요가 있다. 넷째, 엑셀을 활용한 분석을 통해 타당성이 검증된 변수를 중심으로 진단 웹시스템을 구성할 수 있다는 점이다.

이상과 같이 11개 기관이 실제 응답한 내용을 토대로 분석함으로써 응답 여부와 입력값의 크기를 알 수 있었다. 또한 평가지표별 가중치가 최종 지수에 미치는 영향요인에 대한 민감도 분석도 행하였다. 특히 Pilot Test에서는 혁신지향적인 민간기업과 혁신평가에서 우수한 평가를 얻은 산하기관을 포함시킴으로써 비교분석을 행할 수 있었다. 더불어 참여한 모든 기관을 상대로 조사내용의 타당성에 대한 의견조사를 행하여 최종 지표 결정에 참고자료로 활용하였다. 이러한 Pilot Test 과정과 결과를 다시 전문가 그룹에 검토하도록 하여 조사도구의 타당성과 신뢰성에 대한 확인을 얻었으며, 진단과 관련한 유용한 조언을 구할 수 있었다.

<그림 5> 엑셀 프로그램을 활용한 Simulation 예시

				관세청									
			가중치	YES(1) NO(0)	Value	1차 전환	1차합계	2차합계	YES(1) NO(0)	Value			
혁신활동 15%	구성원역량	조사여부	필수성인신비용	40%		0%	0				50%		
			참여시비용		0%	0					50%		
			타구성원 결속비용		4	30					3		
	문헌행동 확산도	개인적 성공사례	공개적 반대 의견 피력	25%			25	80					
			일반적 회의 문화		3	30					3		
			2005년 체인원수(기관원용에서 유력)		4198						2688		
	혁신분위기	2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	자발적 이직비용	35%		0%	0	30			0%		
			업무부족을 이직비용		0	0%	0				0%		
	구성원 학습 25%	구성원 교육참여	2005관리자 인원	관리자 교육참여율	60%		30%	25				96%	
				관리자 평균교육시간		19	15					18	
일반직원 교육참여율					4118						2609		
학습동아리활동		2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	일반직원 평균교육시간			19%	25				38%		
			일반직원 평균교육시간		35	20					32		
			학습동아리수		104	2.48%	25				5	0.19%	
혁신활동 30%		교육훈련투자	2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	참여인원	40%		13%	30				4%	
				직원수대비 참여인원비용		21		0.04	20				0.00
				학습동아리 운영지원예산									
				학습동아리 인당운영지원예산비율									
	2004년 인건비				175562							19783	
	2005년 인건비(예정)				185862							27051	
	2004년 교육훈련비				721							207	
혁신활동 지원	역량강화프로그램	2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	2005년 교육훈련비	40%									
			교육훈련비율(2004년)		946		0.4%	30				1.0%	
			교육훈련비증가율				131.1%	40				159.4%	
			역량강화 프로그램 보유여부					10					
			2004년 프로그램수		5								
	혁신지원활동창신성	2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	2004년 총운영원수	40%		8.8%	20					0.0%	
			2004년 총참여인원		370		0.4%	5				0.0%	
			2004년 총비용		700		123	5				0	
			2004년 프로그램 운영회수당 참여인원수		5061		3283%	30				0%	
			2005년 총참여인원										
혁신지원활동창신성	2005년 체인원수(기관원용에서 유력)	현업부서 혁신활동 지원기능보유	전년대비 인원증가율	20%			30						
			문제해결교육기법				30						
			6시그마 등 혁신창출기법				30						
			제안제도 수				40						
			2004년 총제안건수		488		4	10				5	

5. 웹기반 진단시스템의 개발

정부혁신지수의 원활한 조사 및 체계적인 분석을 위해 인터넷을 활용한 자료수집과 반자동화된 분석시스템, 웹을 이용한 결과조회시스템 등을 포함한 웹기반 진단(조사분석)시스템을 개발하였다. 웹을 활용한 진단은 사용이 편리하고, 자료를 축적할 수 있으며, 통계분석에 유리한 방식이다. 웹을 통한 자료입력 및 반자동화된 분석시스템, 웹을 이용한 진단결과 조회시스템은 조사분석시스템 설계를 위한 연구용역팀과 민간 개발업체에 의뢰하여 개발하였다. 특히 결과조회 화면의 구성에 있어 풍부한 동적인 그래프 지원에 대한 아이디어를 수용하여 매우 세련된 화면이 창출되어 사용자의 좋은 반응을 얻었다.

정부혁신지수에 의한 혁신수준 진단의 원리는 조직의 혁신 수준이 기반, 활동성, 성과의 영역에서 어느 정도인지, 그리고 다른 요소들까지 모두 고려하여 전반

적 혁신수준은 어떠한지를 판정하는 것이다. 분석은 주로 기관의 혁신활동과 관련된 객관적인 사실 여부 판단 및 추진실적과 같은 계량적 자료를 수집해 행해진다. 이와 같은 방법을 채택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 개인의 주관적 판단에 의한 응답을 배제하여 도구의 신뢰성을 높일 수 있다. 둘째, 단계판정의 논리체계가 점수구조로 설계되어 있으므로 각 영역의 점수를 산출하는데 편리하다. 셋째, 응답 및 분석의 편의성을 제공할 수 있는 웹시스템 운영을 가능하게 한다. 넷째, 집단별 데이터와 누적된 데이터는 다양한 비교와 추세 분석에 활용할 수 있다.

응답의 신뢰성을 확보하기 위해 기관별로 3명의 복수응답자를 정하여 자료를 수집한다. 3명의 응답자 중 1인은 필수응답자로서, 기관을 대표해 전체 질문에 응답한다. 이들이 응답하는 질문에는 단순 사실관계 외에 2차 자료 형식의 실제 실적치를 입력하게 되어 있어 주로 기관의 혁신업무 담당자로 선정했다. 나머지 2명의 응답자는 콜센터에서 기관의 직원 중 임의로 선정한다. 이들은 주로 사실관계 확인을 위한 다항목 yes-no 체크리스트에 응답하게 된다. 응답자들은 콜센터로부터 입력안내를 받은 후 진단에 응하게 된다. 3인 대상 동일문항에 대해서는 평균값을 계산해 활용했으며, 응답자간 응답일치도를 측정해 숨겨진 도구의 하나인 응답신뢰성 계산에 반영했다.

기관 대표자인 필수입력자 1인에 대한 질문 구성은 기초진단 항목과 심화진단 항목으로 구성된다. 기초진단을 통해 조직의 혁신상황에 대한 기본적인 사실을 확인하게 된다. 심화진단은 기초진단의 응답 내용에 따라 다르게 구성되며, 기초진단 응답내용을 확인하는 체계적인 질문으로 구성되어 있다. 특히 혁신수준의 진단을 위해 단순 질문방식을 벗어나 다단계 질문 형태가 개발되었다. 이것은 응답결과에 따라 후속 질문이 변경되는 방식의 질문 전개 방식이다. 이러한 질문을 행하기 위해서는 오프라인으로는 다단계 설문지를 가지고 직접 대면 조사해야 한다는 문제를 가지지만, 웹에 기반한 조사방식을 선택할 경우 보다 효과적으로 행할 수 있다.

<그림 6> 웹기반 심화진단 화면 예시³⁾



질문체계에는 응답자들이 왜곡하거나 과장하여 입력하는 것을 방지하는 장치가 포함되어 있다. 가령, 계량적 자료 입력, 심화진단을 통한 특정 응답내용에 대한 구체적 증거 데이터 입력, 핵심문항 관련 실적자료 제출요청, 연관된 항목에 대한 응답 일관성 분석 등이 그것이다⁴⁾. 각 기관의 입력자가 혁신 추진내용에 대한 소정의 질문에 응답을 완료하면 분석시스템은 미리 설계된 연산에 의거하여 각 영역별 수준과 전체 수준의 지수를 자동적으로 산출해 준다.

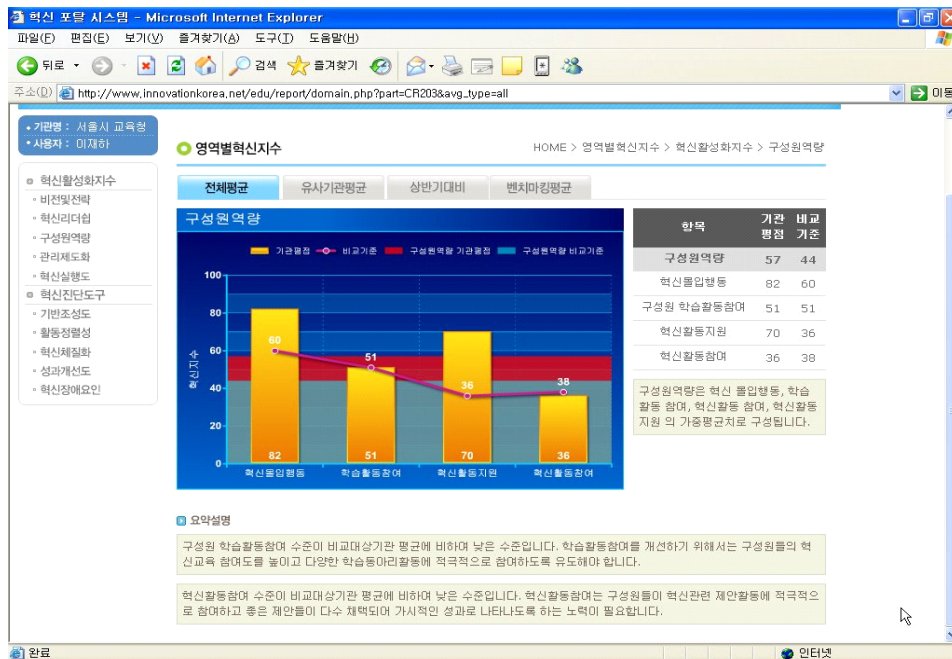
입력을 마친 기관은 검증 및 분석기간이 지난 후 웹을 통해 자신 기관의 진단 결과를 확인할 수 있다. 진단결과가 제공하는 정보는 1차적으로 해당 기관이 처한 혁신단계, 각 혁신영역별 수준, 유사기관과 비교한 해당기관의 수준, 벤치마킹하고 싶은 기관과 비교한 자기 기관의 수준에 관한 것이다. 2차적으로는 그와 관련

3) 화면 1-1 항목에서 [예]라고 응답할 경우 하위문항(화면 아래)이 열리며, [아니오]라고 응답할 경우 하위 문항이 닫히는 방식으로 자동으로 운용된다.

4) 정부혁신지수의 본 모형에는 포함되지 않지만, 과장 입력 예방 및 응답성실성을 제고시키기 위해 추가로 개발된 응답신뢰성 영역이다. 정기진단 시에는 최종 혁신지수에 할인계수로 반영된다.

한 서술적 설명이 제공된다. 각 기관은 이러한 정보를 확인함으로써 기관이 그간 기울여온 혁신 노력을 객관적으로 점검하고 이후의 혁신전략에 대해 고찰하는 계기로 삼을 수 있다.

<그림 7> 정부혁신지수 최종결과 조회화면 예시



6. 사후적 타당성 검증 및 사용자 의견조사

정부혁신지수의 문항 개발시 관계자·전문가 워크숍을 통한 타당성 검토, Pilot Test를 통한 타당성 및 도구 신뢰성 확인, AHP 기법을 통한 가중치 설정 등을 하였으나, 진단을 시행한 이후에도 3가지 방식을 통해 진단도구의 타당성 및 적합성을 재검증하였다.

먼저, 임의 기관을 정하여 실사 방문을 행하였다. 실사검증의 목적은 진단이 웹 시스템을 통해 기관 스스로 입력한 자료를 처리하는 과정이기 때문에 과장된 데이터 입력이 이루어지고 있는지를 현장 방문을 통해 확인하고자 하는 것이었다. 정부혁신지수 관리담당자가 2005년 8월 24-26일에 혁신수준이 높게 판정되고 규

모가 큰 4개 기관 혁신담당관실을 방문하였다. 각 기관의 응답 내용에 대해 담당자 설명, 데이터 확인, 해당부서 방문, 시스템 확인 등을 거쳤다. 4개 기관에 대한 검증 결과 의도적인 왜곡과 과장이 없었으며, 일부 질문항목에서 유리하게 해석하여 응답하는 경향을 일부 확인할 수 있었다. 또한 진단과정의 애로사항에 대해 청취하였다.

둘째, 피진단기관 담당자의 의견조사를 통해 지수 모형과 진단방법의 적절성, 개선점에 대한 아이디어를 수집하였다. 혁신진단이 도움이 되었는지, 항목이 적절하였는지, 진단과정에서 불편한 사항은 없었는지, 개선할 점이 무엇인지에 대한 의견을 구하였다. 응답내용을 정리한 결과 대부분의 응답기관이 진단이 자기 기관의 혁신수준 파악에 도움이 되었다고 답하였다. 그러나 입력내용이 많고 준비가 어렵다는 의견도 상당수 제기되었다.

셋째, 실제 진단 시 입력된 값에 대한 사후적 통계분석을 행하여 문항의 신뢰성·타당성을 재분석하여 실제 진단에서 적합성이 떨어지는 문항을 수정하고자 하였다. 주로 분포분석과 관계분석을 통해 통계적 타당성을 분석하였다. 분포분석에 있어서는 전체 문항과 응답기관 집단별 혁신지수 raw data를 분류한 다음 각 집단별로 문항타당성에 대한 계량적 평가를 행하였다. 통계적으로 문제가 있는 질문에 대해 그 삭제나 수정을 결정하기 위해 2차적으로 질적 평가를 하였다. 즉 혁신관련 정보 획득과 절대치를 파악하기 위해 해당 질문이 필수적인가에 대한 내용 검토를 행하였다. 한편, 관계분석에 있어서는 문항간 상관관계 분석, 영역내 변수에 대한 요인분석, 영역별-지표별 회귀분석을 행하여 타당도를 평가하여 문항을 최종 수정하였다.

Ⅲ. 진단결과의 활용 및 진단도구로서의 유용성 평가

1. 정부혁신지수 진단결과의 활용 및 혁신활동 개선에 미친 영향

정부혁신지수에 의한 혁신수준 진단은 해당 기관에 대한 혁신단계 판정과 함께 세부적인 진단 결과를 통보해 주는 기능 외에 종합적인 분석결과를 토대로 정부

혁신 전략 수립 및 개선방안 마련에 직접적인 도움을 줄 수 있었다. 종합분석 결과를 토대로 정책적 시사점을 도출해 활용한 예는 다음과 같다.

첫째, 부문별 단계 분포 비교 및 단계 변화추세 분석을 토대로 정책적 시사점 도출 및 개선방안 제언을 할 수 있다.

정부혁신지수에 의한 혁신수준 진단은 2005년 시범 개발되어 운영된 이후 2007년까지 중앙부처, 지방자치단체, 지방교육청을 대상으로 정기적으로 시행되었다. 진단결과를 종합 분석한 결과중의 하나가 다음의 <표>이다.

<표 5> 정부혁신지수에 의한 정기진단 결과

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합계
05 중앙 단계	0	1	11	27	9	48
06 중앙 단계	0	3	11	20	16	50
07 중앙 단계	0	0	5	21	24	50

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합계
05 지방 단계	27	107	79	33	0	246
06 지방 단계	1	20	85	122	18	246
07 지방 단계	0	15	79	100	52	246

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합계
05 교육청 단계	59	123	13	3	0	198
06 교육청 단계	0	21	112	59	5	197
07 교육청 단계	0	0	2	122	72	196

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	합계
05 전체 단계	86	231	103	63	9	492
06 전체 단계	1	44	208	201	39	493
07 전체 단계	0	15	86	243	148	492

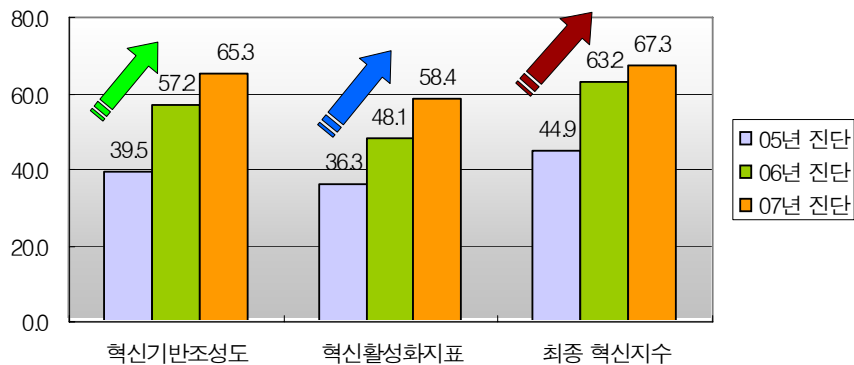
중앙정부의 경우, 정부혁신지수에 의한 혁신단계 분포는 05년 2단계가 중심을 이루다, 06년 3단계와 4단계로 중심이 이동했으며, 07년에는 4단계로 확실한 중심축 이동과 5단계 기관 수의 증대로 나타나고 있다. 이는 중앙정부의 경우 혁신수준이 지속적으로 향상해 왔음을 보여주는 결과이다. 지방자치단체의 경우, 05년에 비해 06년 큰 폭의 혁신단계 상승 이후 07년에 들어와 하위 기관들은 다소 정체되는 모습을 보이고 있다. 07년 특이한 점은 5단계 기관의 수가 52개(21.1%)로 크게

늘어나 지방행정에 있어서도 혁신 선도기관그룹이 형성되고 있음을 보여주고 있다. 지방교육청의 경우, 빠른 속도로 교육청의 혁신수준이 향상되고 있는 것으로 나타났다. 05년에는 2-3단계가 주류를 차지하고 있음에 비해, 06년에는 3-4단계가 주류를 형성했고, 07년에 들어 3단계 이하 기관이 급감하고 5단계 기관의 비중이 증가하는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 단계분포 비교를 통해 부문간 혁신 경쟁을 가속화시킬 수 있었고, 변화추세 분석 결과를 토대로 전반적인 정부혁신 수준 향상정도를 평가해 혁신정책 수립에 반영할 수 있었다.

둘째, 정부혁신지수 진단결과를 토대로 부문내 주요지표의 변화추세를 추적해 분석할 수 있었고, 이를 토대로 해당 부문의 혁신관련 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

일례로 05년~07년 지방자치단체의 주요지표의 변화추세를 살펴보면 다음의 <그림>과 같다. 전체 평균을 기준으로 볼 때, 혁신기반도, 혁신활성화지표, 최종 혁신지수 측면에서 05년과 06년, 그리고 07년 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 개별 지표 측면에서 보면, 최종 혁신지수의 07년도 증가율이 타 지표에 비해 다소 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 기반조성도를 제외한 다른 숨겨진 지표(성과개선도, 혁신활동정렬성, 혁신체질화)의 증가율이 다소 낮음을 반영한 결과이다. 이러한 분석결과를 토대로 07년 하반기 지방자치단체 혁신정책은 혁신의 확산보다는 내실화를 기하는 방향으로 정책 선회가 이루어졌다.

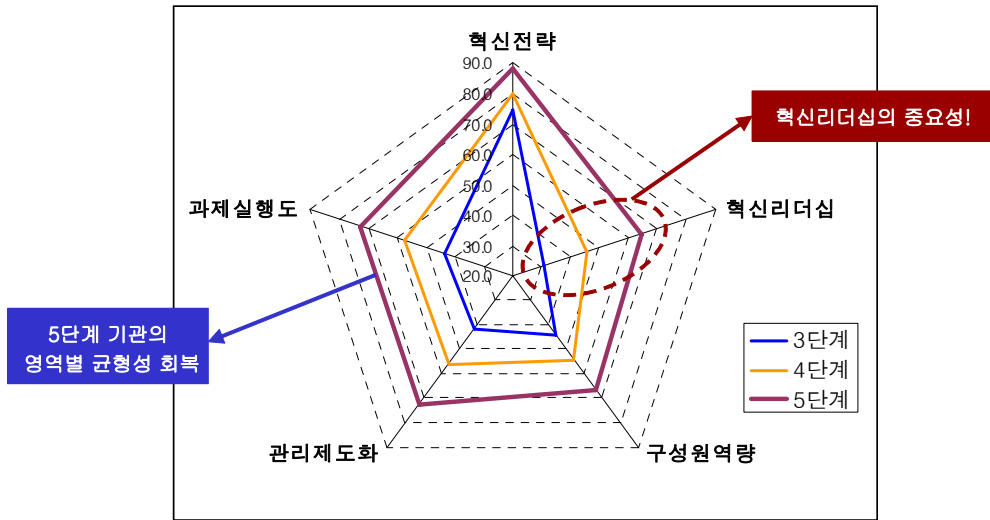
<그림 8> 지방자치단체의 정부혁신지수의 주요지표 변화추세



셋째, 부문내 혁신단계별 주요 영역 비교분석을 토대로 보다 구체적인 개선방안을 탐색해 활용할 수 있었다.

정부혁신지수를 통해 진단년도의 보다 세부적인 종합분석을 시행하게 되는데, 07년 중앙정부의 혁신단계별 주요 영역별 진단결과를 보여주는 것이 다음의 <그림 9>이다.

<그림 9> 중앙정부의 혁신단계별 주요 영역 분포



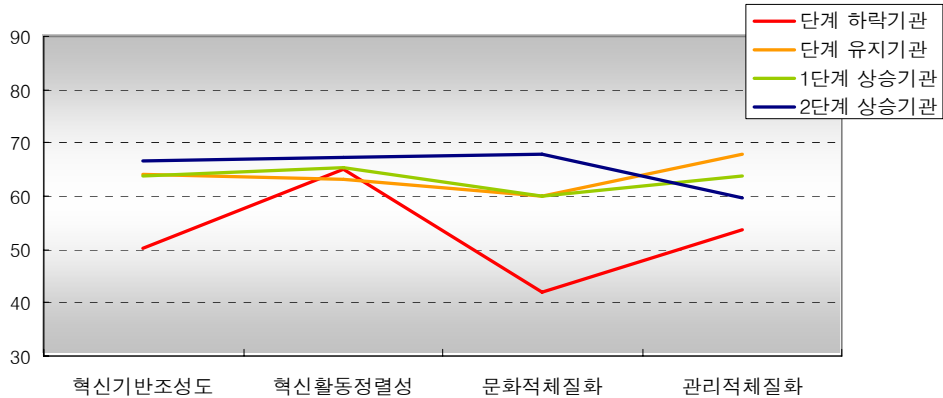
위 <그림>을 통해 보듯 단계별로 주요 영역의 수준이 향상되고 있음을 보여주고 있으며, 특히 4단계와 5단계 기관의 경우 혁신리더십의 증가추세가 가장 뚜렷하게 나타나고 있음을 발견할 수 있다. 이는 기관의 혁신수준 향상을 위해 리더십이 중요함을 시사한다. 또한 3단계 기관의 경우, 영역별 불균형성이 크게 부각됨에 비해, 5단계 기관의 경우 영역별 균형성이 크게 회복되고 있음을 볼 수 있다. 이는 5단계 조직으로 발전하기 위해서는 혁신의 전 영역에서 일정수준 이상 균형적으로 활성화되어야 함을 시사하는 분석결과이다.

넷째, 정부혁신지수 진단시스템을 통해 기관의 혁신활동 자료 및 결과가 체계적으로 누적 관리되기 때문에 필요에 따른 다각적인 분석을 시행할 수 있다.

다음의 <그림>은 06년 대비 07년 중앙정부 단계 상승기관과 단계 하락기관과

의 숨겨진 진단도구 비교분석 결과이다.

<그림 10> 중앙정부의 단계 상승기관과 단계 하락기관 비교



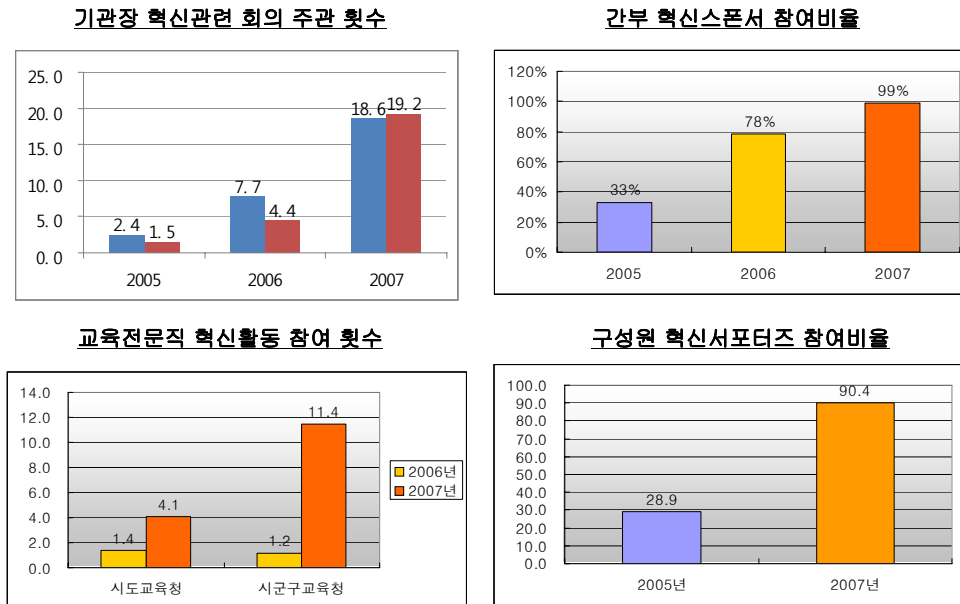
그림을 통해 보듯 06년 대비 07년 단계상승 및 하락기관과의 비교를 통해 보면 몇 가지 특징적인 점을 발견할 수 있다. 단계 유지기관은 전반적으로 안정적 패턴을 보이며, 특히 관리체질화 수준이 높은 것으로 나타났다. 2단계 상승기관은 문화적 체질화 수준이 다른 유형에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이에 비해 단계 하락기관은 타 유형에 비해 문화적 체질화 수준이 현저히 낮으며, 관리적 체질화나 혁신기반조성도도 낮게 나타나고 있다. 결국 혁신체질화 수준이 낮은 기관은 단계 하락의 가능성이 높음을 시사하는 것으로, 정부조직의 지속적인 혁신수준 향상을 위해서는 문화적 체질변화가 필요함을 보여주는 결과이다.

이상과 같은 종합분석 결과 및 정책적 시사점의 도출은 지난 3년간 진행해 온 진단활동의 몇 가지 예시에 불과하며, 이 외에도 매우 다양한 혁신관련 정책적 개선에 기여해 왔다. 혁신지수진단은 이와 같은 정책적 기여는 물론 해당부문의 실질적인 조직혁신 및 혁신성과 향상에 기여해 왔다. 그 대표적인 예로 정부혁신지수 진단작업에 가장 적극적으로 참여해 온 지방교육청의 혁신활동 증가 추세 및 혁신성과 향상 결과를 살펴보자(홍길표 외, 2007).

지방교육청은 중앙부처나 지방자치단체와 달리 별도의 혁신평가를 받지 않고 있었으며, 매년 상반기 말과 하반기 말에 혁신지수에 의한 혁신수준 진단만을 받

아 왔다⁵⁾. 다음의 <그림>은 지방교육청의 기관장 및 구성원 혁신참여활동 변화 추세를 보여주고 있다. 이를 통해 보듯 혁신진단을 받았던 05년~07년 기간 동안 혁신진단 항목이었던 기관장의 혁신 관련 회의 주관횟수, 간부들의 혁신스폰서 참여비율, 장학사 등 교육전문직의 혁신활동 참여횟수, 일반 구성원의 혁신서포터즈 참여비율은 지속적으로 증가해 왔다.

<그림 11> 지방교육청 혁신관련 실제 활동의 변화 추이

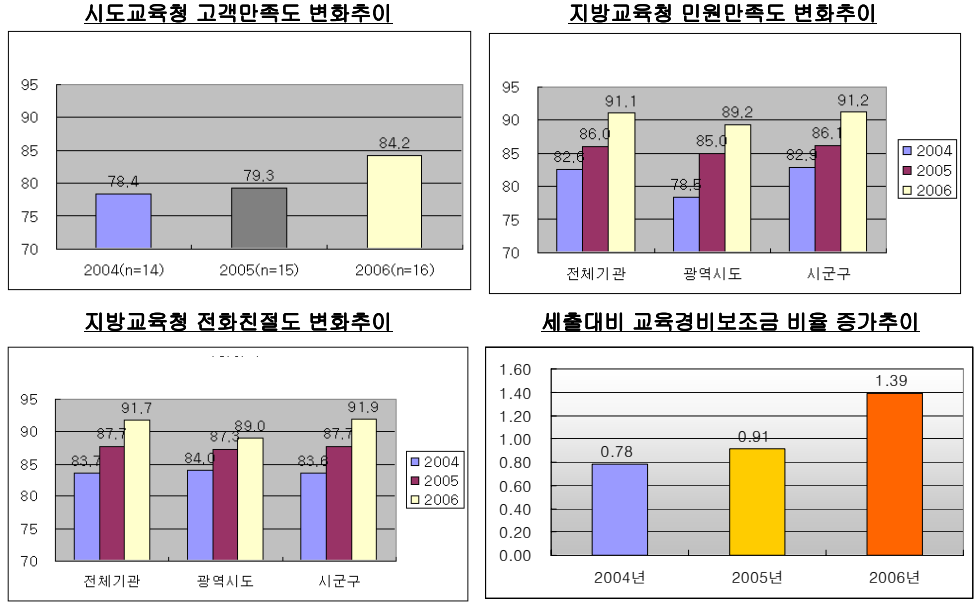


지방교육청의 경우 동 기간동안 기관장 및 구성원 혁신참여활동이 지속적으로 증가해 옴은 물론 다음의 <그림 12>를 통해 보듯 혁신성과라 할 수 있는 고객만족도, 민원만족도, 전화친절도 측면에서 지속적으로 향상되는 모습을 보이고 있다. 이와 더불어 기관장의 교육재정 확충노력(진단항목)을 바탕으로 한 세출대비 교

5) 중앙부처 및 지방자치단체는 상반기 말 혁신진단과 함께 하반기 말 혁신평가를 동시에 받고 있었다. 이로 인해 혁신활동 및 성과 향상이 혁신진단에 따른 영향인지, 혁신평가에 따른 영향인지를 구분하기 쉽지 않다. 이에 비해 지방교육청의 경우에는 별도의 혁신평가 없이 상반기 말과 하반기 말에 진행되는 전 교육청 대상 혁신진단을 3년간 진행해 왔다. 따라서 지방교육청의 혁신활동 및 성과 향상은 주로 혁신진단의 영향을 받았다고 볼 수 있다.

육경비보조금 비율도 증가하는 모습을 보이고 있다.

<그림 12> 지방교육청 혁신성과의 변화 추이



이상과 같이 지방교육청의 경우 정부혁신지수 진단에 기초한 다양한 혁신 촉진 정책을 통해 기관장 및 구성원 혁신참여활동의 지속적인 증가나 고객만족도·민원만족도 등의 혁신성과 향상을 도모할 수 있었다.

2. 정부혁신지수의 진단도구로서의 유용성

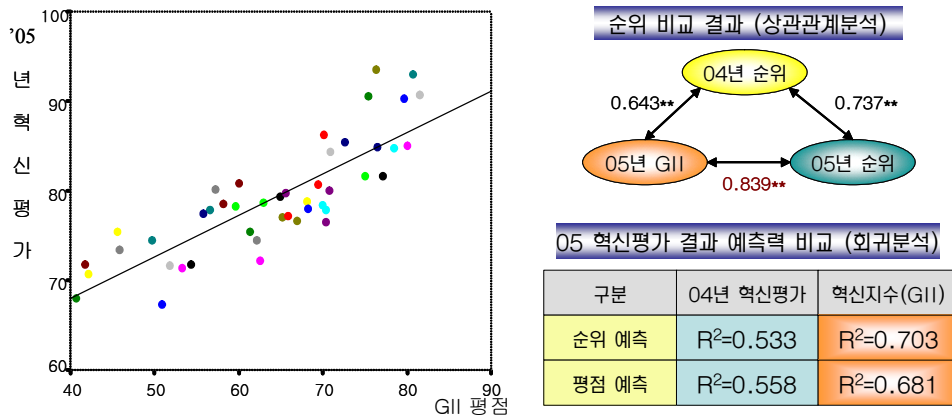
지금까지 공공부문의 혁신 수준을 체계적으로 측정할 수 있는 도구가 존재하지 않았다. 그러나 정부혁신지수의 개발과 적용을 통해 개별 기관의 혁신수준과 정부 전체의 혁신수준을 객관적·효과적으로 측정하는 것을 가능하게 되었다. 특히 기관의 혁신 동향을 다양한 영역에서 체계적으로 점검하고 있으며, 풍부한 계량적 자료에 근거하여 그 수준을 판정함으로써 방법상의 과학성과 신뢰성을 높였다. 정부혁신지수가 갖는 진단도구로서의 유용성을 찾아보면 다음과 같다.

1) 혁신평가 중간점검 도구로서의 유용성

정부혁신지수는 당초 정부혁신평가의 중간점검 목적에서 개발되었다. 따라서 년중에 실시한 혁신지수에 의한 진단결과를 통해 연말에 실시하는 혁신평가 결과를 어느 정도 예측할 수 있어야 한다. 통계적으로 유의한 예측력을 보유하고 있어야만 진단결과를 기반으로 기관의 혁신활동을 교정하거나 부족한 영역을 강화해 나갈 수 있고, 이를 기반으로 연말에 실시하는 혁신평가에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

다음의 <그림 13>은 2005년 7월 기준 정부혁신지수에 의한 진단 결과와 2005년 12월 기준 정부혁신평가단의 혁신평가 결과를 비교해 보여주고 있다..

<그림 13> 정부혁신지수(GII) 진단결과와 정부혁신평가단 평가결과 비교



위의 분석결과를 통해 보듯이 정부혁신지수에 의한 진단결과와 2005년 말에 시행된 공식적인 정부혁신평가단 평가결과와 높은 상관성을 보이고 있다. 상관관계 및 회귀분석을 통해 전년도인 2004년 말 정부혁신 평가결과와의 비교를 통해 보더라도, 정부혁신지수가 순위나 평점 모두에서 전년도 평가결과보다 높은 상관성과 설명력을 보이고 있다. 이는 정부혁신지수가 기관의 혁신수준을 측정함에 있어 예측타당성을 보유하고 있으며, 동시에 중간 점검도구로서의 현실적 적합성을 지님을 보여주는 분석결과이다.

2) 기관 혁신활동의 진단 및 개선도구로서의 유용성

정부혁신지수를 이용한 혁신수준진단은 기관에는 자신의 혁신 노력을 점검하고 취약한 부분을 보강하는 기회를 제공하였다. 사실, 개별 기관들, 특히 조직규모가 작은 기관이나 지방 기관의 경우 혁신의 필요성은 인식하지만 자신의 역량이 어느 정도의 수준이고 특히 어떤 부문에서 문제를 가지는지에 대해 알지 못함으로 풍부하지 않은 혁신 자원과 노력이 비효율적으로 사용되는 경우가 많았다. 사후 반응도 조사결과, 정부혁신지수 진단에 응한 기관의 반응은 대부분 긍정적이었다. ‘기관의 혁신 상황을 체계적으로 이해할 수 있으며, 질문과 결과보고서에 소개된 항목을 참고로 주로 어떤 부분을 중심으로 혁신노력을 취해야 하는지에 대한 힌트를 얻었다’는 평이 진단 이후 의견조사에서 나왔다.

정부혁신 주관 및 관리기관들은 정부혁신지수를 통한 혁신수준 파악을 통해 정부 전체의 혁신수준 변화와 조직간 차이를 파악할 수 있다. 이를 통해 혁신전략을 재설계할 수 있다. 특히 정부혁신지수를 통한 혁신수준 진단에서 혁신수준이 낮게 판정된 기관과 영역을 중심으로 컨설팅을 행함으로써 차별화된 지원을 행할 수 있었다.

3) 정부혁신 연구를 위한 과학적 분석도구로서의 유용성

정부혁신지수 진단시스템을 통해 중앙정부 및 공공기관의 혁신과 관련된 입력자료 및 진단결과를 지속적으로 축적함으로써 정부혁신 연구를 위한 과학적 분석도구로 활용될 수 있다. 행정자치부 주관으로 진단을 시행해 오며 따라 축적된 자료를 일반에 적극 공개하고 있지 않지만, 이미 진단자료를 일부 활용한 논문이 해외에서 발표된 바 있다(Kim, Lee & Kim, 2007). 이를 계기로 향후 국내는 물론 해외에서의 학술연구논문 제출이 더욱 활성화될 것이 기대된다.

한편 혁신지수 모형의 적용범위를 확장하면 민간부문과 공공부문과의 비교연구에도 활용할 수 있다. 이미 개발과정에서 Pilot Test를 위해 LG전자와 POSCO 등을 진단에 시범 참여시킨바 있다. 다만 민간기업이 참여하기 위해서는 정부 및 공공기관에 초점을 둔 일부 문항을 민간기업에 맞게 수정할 필요성이 있다.

또한 정부혁신지수 모형은 아시아 국가를 비롯해 한국의 정부혁신에 관심을 갖

는 해외 국가들에 전파함으로써 국가간의 공공부문 혁신특성과 수준을 비교하는데 활용될 수 있을 것이다. UN DESA(2006)는 2006년 4월 한국의 행정자치부에서 개발한 정부혁신지수(GII)를 UN 공공행정상(Public Service Awards) 정부혁신부문 수상작으로 선정해 발표했다. 한국 정부는 특별공공행정상 수상을 계기로 GII System을 해외에 보급하고자 준비해 왔고, 2008년 정부혁신지수 국제화 진단시스템을 개발해 진단서비스를 제공하고자 노력했다(홍길표·이현승·이학선, 2008). 국제화 진단시스템이 활성화되면, 외국정부기관과의 직접적인 비교연구가 가능할 것이다.

IV. 정부혁신지수의 한계 및 향후 개선방안

1. 정부혁신지수의 문제점 및 한계

정부혁신지수가 안고 있는 가장 큰 문제점 및 한계는 정부혁신지수가 진단도구로 개발되었음에도 불구하고, 진단대상기관에서 이를 일종의 평가도구로 인식했다는 점이다. 참여정부 기간동안 중앙부처를 비롯한 지방자치단체 등은 정부혁신지수에 의한 혁신진단 외에 연말에 정부평가의 일환으로 행해지는 공식적인 정부혁신평가를 받았다. 정부혁신진단과 정부혁신평가가 각기 별개로 운영되는 제도임에도 불구하고, 기관내 혁신담당 공무원의 입장에서는 이 두개를 유사한 제도로 인식하였다. 따라서 연말 혁신평가에서 좋은 결과를 기대하는 담당 공무원들은 기록으로 남는 정부혁신진단에서도 입력 자료의 진위여부를 떠나 가능한 좋은 진단결과를 받기를 희구한다. 기관의 자율입력을 통해 혁신진단이 이루어지는 혁신지수시스템의 특성상 혁신담당관의 과잉 입력행동을 효과적으로 제어할 장치를 마련하기가 쉽지 않다. 따라서 과잉응답을 막으려는 정교한 장치를 개발하기보다, 혁신평가와 구분되는 자율 진단도구로 본연의 자리매김을 하는 것이 더 필요하다.

둘째, 혁신수준 진단 및 단계판정 등의 평가기능은 강한 반면 진단결과 피드백을 통해 조직개발(organization development)을 촉진하는 기능이 미약하다는 한계를

갖고 있다. 조직개발이란 행동과학 지식 및 과학적 방법에 기반을 둔 계획적 개입을 통해 조직의 효율성과 건전성을 증진시키는 계획적이고 체계적인 노력을 지칭한다(Beckhard, 1969 ; 안을중, 1997). 조직개발의 주요한 방법의 하나가 진단-피드백 기법인데(French & Bell, 1998), 이 점에서 정부혁신지도 일종의 조직개발 기법으로 볼 수 있다. 문제는 진단-피드백을 기반으로 조직효과성을 제고하기 위한 계획적 개입을 수행해야 하는데, 정부혁신지수를 통한 조직개발에서는 이 부분이 취약하다는 점이다. 한때 정부혁신컨설팅단을 통해 정부혁신지도 진단 후 체계적인 컨설팅 지원을 계획했지만, 구체적인 실행계획이 뒤따르지 못했다는 한계를 보인다.

셋째, 정부혁신지도 모형 자체가 안고 있는 문제점으로 측정모형 및 진단시스템의 복잡성이 제기된다. 본 정부혁신지도 정기진단을 받기 위해서는 약 200개에서 300개에 이르는 질문문항에 응답을 하도록 되어 있다.⁶⁾ 이로 인해 변수의 처리 과정 및 중간계산 과정이 매우 복잡해 반자동으로 작동되는 분석프로그램을 통해 관리되고 있으며, 사전 분석논리 및 시스템 구성원리에 익숙하지 않을 경우, 제대로 된 분석을 진행할 수 없다. 진단도구 측면에서 더 적은 문항으로 유사한 진단결과를 도출하는 간결성이 부족하다는 문제점이 존재하므로, 지수진단모형을 보다 간결하게 만드는 노력이 요청된다.

넷째, 지수모형 및 진단시스템의 복잡성으로 인해 정부혁신지도 모형개발 및 진단작업에 참여하는 인력이 본 논문 저자들을 비롯해 일부 연구자들에게 국한되어 있다는 한계를 보이고 있다. 이러한 연구인력 제한성을 극복하기 위해 07년부터 행정자치부는 외부전문가에 의존하지 않고 부처 산하 혁신컨설팅단에서 직접 정부혁신지도에 의한 진단을 시행하고 있다. 이러한 자체 수행노력과 함께 정부혁신지도 개발과정을 자세히 소개한 이번 논문 발표를 계기로 보다 많은 연구자들이 공동연구에 참여하기를 기대한다.

6) 전체 문항은 300개가 넘지만 실제 진단에 참여하는 기관 응답자의 응답문항 수는 자신들의 응답내용에 따라 상이하다. 앞서 질문구조에서 설명했듯이 사실관계를 확인하는 Yes-No형에 이어 심화형 질문이 뒤따르는 방식으로 진행됨에 따라 No를 많이 선택한 기관의 응답부담은 적은 반면, 거의 모든 항목에서 Yes를 선택할 경우에는 300개 이상의 문항에 반드시 답해야 한다.

2. 정부혁신지수 및 진단시스템의 개선방안 모색

정부혁신지수는 행정자치부 주관의 고도화 작업, 혁신지수 연구팀 중심의 대상 기관 확대 및 반복진단 과정을 거치면서 계속 진화해 왔다. 수시진단모형(GII_Core) 개발을 통해 자율진단 참여기관을 소속기관으로 확대하였고, 지방교육청의 특수성을 일부 측정문항에 반영한 정부혁신지수 교육청모형(GII_EDU)을 개발해 2005년 하반기 이후 적용하였다(홍길표·김현·한수진, 2006). 또한 혁신지수의 구성원리 및 조사분석시스템 논리를 활용해 기관 및 부서차원에 적용한 대통령비서실 혁신지수(CII : Chungwadae Innovation Index)의 개발 및 시범적용을 완료했다(홍길표·김현·한수진, 2005). 이후 국립대학을 대상으로 한 국립대학 혁신 수준진단모형(EII_UNIV)을 개발해 2006년과 2007년에 적용하기도 했다(홍길표·이재은·최종인·김현, 2006).

그러나 이러한 확산추세에도 불구하고 진단결과의 현실적 적합성을 담보하기 위한 응답 자료의 신뢰성 확보 문제, 정부의 혁신수준 향상에 따른 진단모형의 지속적인 수정·보완 문제, 혁신지수 진단을 통한 혁신 촉진기능의 강화 문제 등으로 풀어야 할 과제들도 많이 남아 있다.

첫째, 정부혁신지수에 의한 진단결과의 현실적 적합성을 담보하기 위한 응답 자료의 신뢰성을 확보하는 문제가 무엇보다 중요하다. 잘못된 정보가 입력되면 잘못된 진단결과가 나오는 것은 당연하다. 그러나 지금까지의 정부혁신 추진 관행을 고려해볼 때 진단횟수가 증가할수록 잘못된 정보가 입력될 가능성이 높아진다는 데에 문제의 심각성이 있다.

정부혁신지수 응답 자료의 신뢰성을 확보하기 위해서 다양한 방법을 강구할 수 있다. 입력된 자료가 최종 분석단계로 넘어가기 이전에 별도의 검토과정(review process)을 통해 과잉 응답기관에 대한 사실관계 확인 절차를 거치는 방법, 기관별 복수 응답자간에 지나치게 높은 응답불일치성(잘못된 자료입력) 또는 응답일치성(사전 담합가능성)에 대해 적절한 제재를 가하는 방법, 이전 년도 입력치와의 비교를 통해 허용범위를 넘어서는 신규 입력치에 대해 시스템상 제재를 가하는 방법 등 다양한 방안을 시도할 수 있다.

그러나 보다 바람직한 방법은 대통령비서실 혁신지수(CII : Chungwadae

Innovation Index) 시스템에 적용되었던 방법으로, 내부 정보시스템에서 추출된 자료를 그대로 활용하거나 지표 관리부서에서 해당부서에 대한 자료를 입력을 하게 함으로써 담당자의 과잉 입력행동 자체를 차단하는 방법이다. 그러나 이 방법을 정부혁신지수에 적용하기는 아직 어렵다. 왜냐하면 부처나 기관 단위로 혁신관련 정보를 공통적으로 추출할 범부처 정보인프라가 미비하기 때문이다. 향후 부처 공통적용 업무관리시스템이 확산된다면 이 방법을 적용할 수 있을 것이다.

둘째, 정부의 혁신수준 향상 및 혁신전략의 변경에 따른 진단모형의 지속적인 수정·보완 문제를 고려해야 한다. 정부 내 다른 평가제도들과 달리 혁신평가제도는 만들어진 첫해년도 이후 지속적으로 평가항목 및 세부지표를 수정·보완 및 삭제하는 방식으로 진행하고 있다. 따라서 정부혁신지수가 혁신평가 결과와의 관계에서 예측타당성을 유지하기 위해서는 일정정도 혁신평가 모형의 변경에 따라 혁신지수모형을 수정·보완해야 한다. 문제는 일반적으로 지수모형(index model)에 있어 측정기준의 잦은 변동은 지수모형 자체에 대한 신뢰성을 저하시킨다는 데에 있다.

평가제도나 지수모형에 있어서 일관성의 유지는 매우 중요한 평가제도 자체에 대한 메타평가 기준이다. 일관성을 유지해야만 피평가자의 입장에서 평가에 대한 예측가능성을 확보하고, 이에 따른 긍정적인 평가순응행동을 유인할 수 있기 때문이다. 만약 평가기준 자체가 일정한 규율없이 변경된다면 피평가자의 예측가능성을 낮추고, 결과적으로 평가제도 자체에 대한 불신을 초래할 수 있다.

그러나 한편 혁신평가는 평가제도로서의 기능만 갖고 있는 것이 아니라 혁신추진전략의 핵심적 수단으로 활용해야 한다. 즉 정부기관의 혁신수준 및 당면한 문제점에 비추어 당해연도의 혁신전략을 수립하고, 이를 연말 평가제도에 반영함으로써 추진전략에 부응하는 기관행동을 유인하겠다는 의도를 담고 있다. 평가기준 변경에 따른 부작용을 예방하기 위해 가급적 빠른 시일에 평가기준 변경내용을 공지함으로써 피평가기관의 예측가능성과 결과 수용성을 높이려는 노력이 필요하다.

정부혁신지수 진단을 하는 목적도 결국 기관들의 혁신활동 노력을 촉진하고 혁신수준을 향상시키는데 있다. 따라서 혁신전략의 변경 또는 혁신평가모형의 변경에 따른 부분적인 수정 및 보완은 불가피하다고 판단된다. 그러나 수정·보완에 따

른 지수모형으로서의 신뢰성 훼손문제를 그대로 방치할 수는 없기 때문에, 전체 지수구조 및 기본영역, 핵심 측정항목을 가능한 유지하는 범위 내에서의 모형의 수정 및 보완방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 정부혁신지수 진단을 통한 혁신 촉진 및 조직개발 기능을 강화하는 문제가 남아 있다. 진단이 말 그대로 진단으로만 끝난다면 효과적인 혁신촉진 및 조직개발 기능을 상실하게 된다. 조직개발(organizational development) 관점에서 진단을 하는 목적은 이를 통해 해당기관이 당면한 문제점을 찾아내고, 과학적인 방법에 기초한 조직적 개입을 통해 그 문제점의 해결과 조직의 효과성을 제고하는 노력을 이끌어내기 위해서이다(French & Bell, 1998). 이 측면에서 정부혁신지수 진단결과와 연계해 해당 기관의 혁신추진 노력을 촉진하는 지원 또는 조직적 개입방안을 강구할 필요성이 있다.

이를 위해 정부혁신지수를 이용한 혁신진단 결과를 혁신컨설팅과 연계해 운영하는 방안을 모색해야 한다. 정부혁신지수를 통해 기관 혁신상황에 대해 진단 및 향후 개선영역에 대한 방향성을 제시하고, 이를 혁신컨설팅과 연계해 기관 특성과 역량에 맞는 실천적 처방을 제시해 주어야 한다(윤종인, 2006). 특히 기관의 혁신역량이 부족한 기관에 대한 우선적인 오프라인 컨설팅이 필요하다.

더 나아가 정부혁신지수 진단과 연계한 온라인 혁신컨설팅 툴(tool)을 개발할 필요성이 있다. 오프라인 혁신컨설팅만 하더라도 일정 기간동안 전문컨설턴트가 직접 현장을 방문해야 한다는 점에서 많은 비용을 수반하는 지원방안이다. 이로 인해 오프라인 컨설팅을 받을 수 있는 기관의 수는 자원과 전문 인력의 제약으로 제한될 수 밖에 없다. 이에 진단결과에 기초해 부족한 영역에 대한 추가적인 심층진단을 진행하고, 스스로 발견된 문제점을 치유해 나가도록 다양한 진단 도구와 처방을 지원해주는 온라인 혁신컨설팅 툴을 지속적으로 개발해 나가야 한다.

위와 같이 기존 혁신수준 진단모형을 전제로 한 개선방안 외에 정권의 변동에 따른 정부 혁신전략과의 정합성 문제를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 본 연구에서 소개하고 있는 정부혁신 진단모형은 시대와 지역적 특성을 초월한 보편적(universal) 모형이라기보다는 참여정부의 정부혁신 전략특성을 반영한 특정(specific) 모형에 가깝다. 이로 인해 기존 정부혁신 진단모형과 현 정부의 혁신전략과의 정합성 문제가 크게 부각된다. 자발적 참여와 변화관리에 중점을 두었던 참

여정부와 달리 새롭게 집권한 실용정부는 작은 정부 지향의 구조개혁을 중시하고 있다. 다소 외형적 성과를 중시하면서 톱다운(top-down) 방식으로 추진되고 있는 현 정부의 혁신전략 특성을 반영하기 위해서는 진단영역의 전면 재조정과 새로운 측정항목의 개발, 기존 측정항목의 통합 및 수정 등이 필요하다. 예를 들어 조직 및 인력 감축 노력 및 성과, 불필요한 예산 절감 노력 및 성과와 같은 혁신과제 실행도는 전면 개편되어야 한다. 다만 진단도구로서의 일관성 유지 및 변화추세 분석 등을 위해 혁신리더십이나 성과관리제도, 주요 혁신 성과지표 등은 기존 지표 구조 및 측정방식을 가능한 그대로 사용하는 것이 유용할 것이다.

이와 같이 새로운 정부혁신 전략특성에 맞추어 적합성을 높이는 방향으로 내용적 측면의 대폭적인 수정 및 보완은 필요하겠지만, 진단도구의 활용이나 측정방법론, 정보시스템을 활용한 진단과 결과조치 등은 가급적 현 방식을 유지해 나가는 것이 바람직할 것이다. 공공행정에서 사전에 치밀한 전략이나 계획을 수립하고, 이를 실행하며, 평가를 통해 그 성과를 확인하고 필요시 보상을 행하는 관행은 궁극적으로 정부의 성과 향상을 위해 필요하다. 또한 최종평가 이전에 중간평가나 수시점검을 통해 중간실적 점검결과를 피드백 받는 것도 성과향상 자극과 효과적인 자원배분을 유도한다는 측면에서 권장할 만하다. 그러나 평가단에 의한 평가나 진단을 위해 대규모 평가위원이 참여하고, 평가준비 및 실사진행을 위해 상당한 시간에 걸쳐 수많은 사람들이 동원되는 평가나 진단작업을 수시로 수행하기도 현실적으로 어렵고 또한 비효율적이다. 이 측면에서 전문가의 질적 판단을 완벽하게 반영하기는 어렵지만, 가급적 질적인 요소가 가미될 수 있는 방향에서 정부혁신지수와 같은 정교한 진단시스템이 개발된다면, 수많은 사람들의 노력과 자원, 시간을 절약하는 효과적인 대안이 될 수 있다. 향후 정부혁신지수와 같은 정교한 진단시스템이 다양한 분야에서 개발되어 활용되기를 기대한다.

■ 참고문헌

- 안을중 (1997), 조직개발에 관한 이론적 연구, 한국경영교육학회, 경영교육논총, 13, 147-181.
- 윤종인 (2006), 정부혁신수준 진단도구 GII의 개발과 활용, 대한민국 혁신포럼(2006).

2.14-15) 발표자료.

- 정부혁신관리평가단 (2005), 05년 정부부처 혁신관리평가 결과보고서
- 홍길표·이명환·서원석 (2003), 부처별 업무혁신 추진현황 진단 및 개선방안, 행정자치부 연구용역보고서.
- 홍길표·김광순·장승권·김현 (2005), 부처 혁신활동 및 성과 수준측정을 위한 혁신지수 개발 연구, 행정자치부 연구용역보고서.
- 홍길표·김현·한수진 (2005), 대통령비서실 혁신지수 조사분석시스템 개발, 대통령비서실 연구용역보고서.
- 홍길표·김현·한수진 (2006), 2005년 하반기 지방교육청 혁신지수 조사분석 연구, 한국교육개발원 연구보고서.
- 홍길표·김현·윤종인 (2006), 정부혁신지수(GII)의 논리와 적용, 한국정책학회 2006년 하계학술대회 발표논문집(별쇄본).
- 홍길표·이재은·최종인·김현 (2006), 국립대학 혁신수준 진단모형 개발 및 조사분석 연구, 교육인적자원부 정책연구보고서.
- 홍길표·김현·장승권·최종인 (2007), 달라지는 교육 현장: 지방교육 혁신 성과보고서, 서울특별시 교육청 연구보고서.
- 홍길표·이현승·이학선 (2008), 정부혁신지수 국제화모형 개발, 행정자치부 연구용역보고서.
- Beckhard, R. (1969), *Organization Development : Strategies and Models*, Reading Mass : Addison-Wesley Publishing Co.
- Chuang, L.M. (2005), An Empirical Study of the Construction of Measuring Model for Organizational Innovation in Taiwanese High-tech Enterprises. *The Journal of American Academy of Business*, March, 299-304.
- Fichman, R.G. (2001), The Role of Aggregation in the Measurement of IT-Related Innovation. *MIS Quarterly*, 25(4), 427-455.
- French, W.L. & Bell, Jr., C.H. (1998), *Organization Development : Behavior Science Interventions for Organization Improvement*, 6th ed. Prentice Hall.
- Higgins, J. M. (1996), Achieving Innovation, the Core Competence. *R&D Innovator*, 5(6), #220.
- Innovation Network(www.thinksmart.com/mission/dna), Innovation DNA Model.
- Kim, S.E., Lee, J.W. & Kim, B.S. (2007), The Quality of Management and Government

- Innovation: An Empirical Study, A paper for presentation at the 9th Public Management Research Conference, University of Arizona, October 25-27, 2007.
- Muller, A., Valikangas, L. & Merlyn, P. (2003), Metrics for innovation : guidelines for developing a customized suite of innovation metrics, <http://www.strategos.com/articles/InnovationMetrics/InnovationMetrics.pdf>
- Popovich, M.G. ed. (1998), *Creating High-Performance Government Organization*. Jossey-Bass, Inc. 박수영 외 역(2000), 높은 성과를 내는 정부만들기. 삼성경제연구소.
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2001), *Managing Innovation*, 2nd ed. John Wiley & Sons, Ltd.
- Wolfe, R.A. (1994), Organizational Innovation : Review, Critique and Suggested Research Directions, *Journal of Management Studies*, 31(3), 405-431.
- UNPAN (2006), Winner of the 2006 United Nations Public Service Awards, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022965.pdf>