기획논문 「정부학연구」 제18권 제2호(2012): 77~97

원고투고일: 2012.08.06
원고수정일: 2012.08.16
게재확정일: 2012.08.29

정부의 질 연구:
효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰

최상옥*

최근 정부의 질 연구에 대한 관심은 정부의 양적 성장에 걸 맞는 질적 발전에 대한 요구가 반영된 것이다. 그동안 정부의 질 연구는 개념적·철학적 논의와 지표 개발을 통한 국가 간 비교연구로 발전되어 왔다. 국내 학계에서는 박종민·김왕식(2006)은 국가제도의 질이-국가기관의 공정성, 정부 정책의 불편 부당성, 공직 사회의 정직성- 사회 신뢰에 어떠한 영향을 미치는 가에 대한 연구를 통해 정부의 질 연구에 시초를 마련하였다. 최근 김선혁(2011)은 기존의 정부의 질 연구를 지식사적 맥락에서 삶의 질, 사회의 질, 시민사회의 질, 거버넌스의 질, 민주주의 질 등을 비교하여 정부의 질 논의의 명료화와 유사개념들과의 관계를 체계화하였다. 그럼에도 불구하고 국내에서의 정부의 질 논의가 측정지표의 종합성, 구체성, 그리고 확장가능성을 충분히 담보하고 있지 못한 것 또한 사실이다. 이에 본 연구에서는 효과성 제고를 위한 정부의 핵심역량을 조직수준은 물론 정부수준의 역량 내용과 구성요소에 기초하여, 경쟁과 실적주의에 입각한 전략적 인사제도와 관리, 재정건전성을 강조한 예산제도, 성과관리중심의 예산회계제도, 분권화된 조직관리, 구체적인 사업추진을 위한 정보관리 기술력, 이해관계자들과의 협상 및 조정, 성과중심 행정감사제도 등을 예시적으로 설명하였다.

주제어: 정부의 질, 역량, 정부 효과성

Ⅰ. 서 론

최근 정부의 질(Quality of Government) 연구에 대한 관심은 과거 개발시대 국가의 일차적 목표인 양적 성장에 대한 반성에서 출발하여, 이제는 양적 성장에 걸 맞

* Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 인사, 조직, 공공관리 등이다(sangchoi@korea.ac.kr).

는 질적 발전에 대한 요구가 반영된 것이다. 그동안 정부의 질 연구는 일군의 유럽 학자들에 의해 주도되어 왔는데(예, Rothstein & Teorell, 2005, 2008; Charron et. al., 2010; QoL Institute, 2010), 주로 정부의 질에 대한 개념적·철학적 논의와 지표 개발을 통한 국가 간 비교연구로 발전되어 왔다. 한편 국내 학계에서는 박종민·김왕식(2006)은 국가제도의 질이- 국가 기관의 공정성, 정부 정책의 불편 부당성, 공직사회의 정직성 등- 사회 신뢰에 어떠한 영향을 미치는 가를 실증 분석하여, 정부의 질 연구에 시초를 마련하였다. 최근 김선혁(2011)은 기존의 정부의 질 연구를 지식사적 맥락에서 삶의 질, 사회의 질, 시민사회의 질, 거버넌스의 질, 민주주의 질 등에 대한 전반적인 발전과정과 핵심내용을 비교·정리하여 정부의 질 논의의 명료화와 유사개념들과의 관계를 체계화하였다. 그럼에도 불구하고 국내에서의 정부의 질 논의가 측정지표의 종합성, 구체성, 그리고 확장가능성을 충분히 담보하고 있지 못한 것 또한 사실이다. 이에 본 연구에서는 정부의 질 논의에서 유능하고 효과적인 정부 구축을 위해 어떻게 "역량(capacity)" 개념을 활용할 수 있는지 탐색적으로 고찰하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 역량 개념을 개인, 조직, 네트워크, 정부의 수준으로 구분하여 검토하고, 유능하고 효과적인 '좋은 정부'를 구축하기 위한 핵심 역량으로 경쟁과 실적주의에 입각한 인사제도와 관리, 재정건전성을 강조한 예산제도, 성과관리중심의 예산회계제도, 분권화된 조직관리, 정보관리 기술력, 성과중심 행정감사제도 등을 논의하고자 한다.

Ⅱ. 정부의 질과 역량 개념의 다차원성

정부의 질에 대한 정치철학적 논의와 체계적인 개념화 작업은 여전히 이론적·실증적 분석과 논의가 더 필요해 보이지만[1], 적어도 규범적 차원에서는 정부의 질의 바람직성과 유용성을 전제로 "정부의 속성 그리고 이러한 속성을 근간으로 정

1) 정부의 질에 대한 체계적인 개념화의 어려움은 기본적으로 정부의 질 개념의 규범성과 다차원성 등에 기인한다고 볼 수 있는데(예, 임의영, 2011; Rothstein & Teorell, 2008), 정부의 질 개념을 보다 명확하게 정의하고 그 구성요인들을 논의해야 하지만, 이는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 관련 문헌의 참조를 권한다.

부의 소임을 이루고 있는 정도(최진욱 외, 2011:3)"로 정의내릴 수 있다. 이러한 개념적 정의는 정부의 질에 대한 개념을 정부존재의 당위성에서 출발하여 국민의 행복, 조화로운 사회의 발전, 국가의 번영의 소임을 잘 할 수 있는 속성을 갖추고 있으면서 동시에 정부의 소임을 달성한 정도로 정의함으로써 정부의 속성, 역량 및 역할, 그리고 성과를 동시에 고려할 수 있는 장점이 있다. 다시 말하면, 일반적으로 정의된 정부의 속성이 정부의 질을 결정할 수 있는 필요조건은 될 수 있지만 그 속성만으로는 충분치 못하며, 정부의 역량을 제대로 발휘하여 정부의 소임을 다 하였을 때 정부의 질을 높일 수 있는 것이다. 정부의 생산성·효과성 제고 및 문제해결을 위한 총체적 능력으로서 정부의 역량이 정부의 질 결정에 토대가 되고 있다는 점에서, 본 논문은 정부의 질 연구에서 역량의 개념에 초점을 맞추고자 한다.

1. 역량(capacity)

역량(capacity)이라는 용어나 개념은 개인이나 조직을 평가하는데 중요한 기준으로 활용되고 있으나, 학자에 따라 다양하게 정의되고 용어 또한 통일되어 있지 않다. 일반적으로 역량은 "효과적이고 탁월한 직무 수행의 원인이 되는 개인의 내적 특성" (Boyatzis, 1982), "개인이 과제 수행을 위한 보유한 기술, 지식, 능력, 자신감" (Lassey, 1998; Prahalad, & Hamel, 1990), "조직이 정책이나 프로그램을 수행을 위해 가용할 수 있는 능력과 의지(노력)"(Deci, 1980), "개인 또는 조직의 현재 및 장래 활동을 가능하게 하고 조직의 성과를 만들어내는 제반 보유 능력" (김병철 & 권오철, 1999) 등으로 정의되고 있다. 이러한 역량개념에 대한 논의는 개인 또는 조직의 현재 및 장래 활동을 가능하게 하여 개인이나 조직의 성과를 만들어 내는 제반 보유 능력을 의미한다는 점에서 능력(capability)의 개념과 맥락을 같이하고 있다. 아래 <표 1>은 선행연구에서 역량에 대한 개념적 정의를 정리한 것이다.

〈표 1〉 선행연구에서 역량의 정의

연구	개념적 정의
Boyatzis(1982)	효과적이고 탁월한 직무 수행의 원인이 되는 개인의 내적 특성
Bowman & Kearney (1988)	변화에 효과적·효율적으로 대응하는 의사결정 및 갈등관리능력
Prahalas & Hamel (1990)	조직의 집합적 학습으로 보유한 기술과 지식 조정·통합 능력
Fletcher(1991)	규정된 기준에 따라 업무활동을 수행하는 능력
Corbin(1993)	개인이 바람직한 성과나 목표를 달성하기 위해 알아야 하는 것과 할 수 있어야 하는 것을 포함한 능력
Strebler & Bevans (1996)	업무영역에서 새로운 상황에 지식과 기술을 전이하는 능력
Deci(1980)	조직이 업무 수행을 위해 활용할 수 있는 능력과 의지(노력)
Lassey(1998)	개인이 과제 수행을 위한 보유한 기술, 지식, 능력, 자신감
김병국 & 권오철 (1999)	개인 또는 조직의 현재 및 장래활동을 가능하게 하고 조직의 성과를 만들어내는 제반보유 능력
Drejer(2000)	기술 인간, 조직, 문화 요소 및 요소간 상호작용 체계
이병석(2005)	조직내부에 공유되고 있는 타 조직과 차별화된 조직의 총체적인 능력, 기술, 지식
박석희(2006)	조직생산성 향상에 필요한 조직의 제반능력
김혜정(2007)	조직 내·외부의 이용 가능한 인적자원, 지식, 기술, 행태를 적절하게 통합하고 운영하는 능력

개인이나 조직이 보유한 제반 능력으로 역량 개념을 정의할 수 있지만, 여기서 개념적으로 간과하지 말아야 하는 것은, 업무수행 "능력"과 함께 업무를 수행하고자 하는 "의지(노력)"이 개인이나 조직의 성과에 주요한 영향요인이라는 점이다(Deci, 1980). 따라서 역량의 개념을 단순히 업무수행능력의 정태적의미로 한정하지 않고 업무수행 의지와 노력을 내포하는 역동적 개념으로 파악하는 것이 필요하다고 본다.

2. 역량 개념의 다차원성

1) 개인수준의 역량

우선 개인수준의 역량개념은 1970년대 이후 주로 조직 및 산업심리학자들에 의

해 주도되었다. 개인수준의 역량 개념은 개인이 수행하는 직무에서 실제 성과로 나타나는 역량이 전통적인 의미의 지능보다 중요함을 역설하였다. 이렇듯 개인수준의 역량은 "업무성과와 관련된 광범위한 개인의 심리적 또는 행동적 특성"으로 개념적 정의를 내리고 특정한 상황이나 직무에 효과적인 성과를 발휘하는 개인의 내적특성이나 행동을 예측하는데 초점을 맞추어 왔다(예: Spencer & Spencer, 1993; 이홍민 & 김종인, 2003).

2) 조직수준의 역량

개인수준의 역량이 단순한 개별 행위자의 인적 역량에 대한 연구에 머무른 반면, 조직의 역량에 대한 연구는 보다 복잡화되고 있다. 조직 역량에 대한 연구는 1990년 Prahalad와 Hamel이 핵심역량이라는 개념을 사용하면서 본격화되었다. Prahalad와 Hamel(1990)은 조직이 다른 조직에 대하여 경쟁력을 가질 수 있게 하는 근원으로서 조직역량을 강화하는 것은 조직성과에 기여할 수 있다고 주장하면서, 조직내부에 축척되고 공유되고 있는 다른 조직과 차별화된 조직 특유의 총체적인 능력, 기술, 지식을 조직역량이라 보았다. 그래서 그들은 타 조직과는 구별되는 특유의 능력으로 조직역량의 역동성이 잘 발휘되는 조직은 조직 내·외의 자원 및 보유 능력을 효과적으로 동원하고 조직의 변화를 선도하여 환경에 조직의 적응력을 향상시킬 수 있다고 강조하였다. 한편, 김병국·권오철(1999)은 조직역량을 조직구성원의 개인수준의 업무수행능력과 함께 조직차원에서의 업무수행 의지와 노력으로 개념화하였다. 이와 같이, 연구자들이 조직의 역량을 각기 다르게 개념화하였지만, 공통적으로 다양한 수준의 조직역량의 구성요소와 기준을 포함하고 있다. 예를 들면, 조직 역량에 조직 내 구성원의 역량(특히 조직 리더의 개인적 특성)과 조직 전체로서의 역량을 포함시키는 점을 들 수 있다. 기존의 조직역량과 관련된 문헌에서는 조직목표·이념, 조직구성원, 조직구조 및 관리, 그리고 조직 환경과 관련된 조직역량의 구성요소와 기준을 다루고 있다.

우선, 조직목표 역량과 관련하여 조직문화나 가치 등이 조직이 나아가야 할 방향이나 조직구성원의 직무행태에 영향을 주기 때문에, 조직목표를 조직구성원의 내면에 존재하는 가치체계와 양립하게 하거나 조화를 이루게 하는 조직문화 및 가치체계를 구축한다면 조직의 역량을 강화할 수 있다(김병국·권오철, 1999). 다시 말하

면, 조직목표 역량은 조직목표나 이념체계를 조직구성원의 업무수행과정에서 실제로 나타나는 구성원들 내면의 가치체계나 행동양식을 적극적으로 반영하는 것이다. 실제로 송병호(2011)는 조직의 비전과 비전달성을 위한 핵심전략을 이해하고 실천하는 역량으로서 목표역량을 조직역량의 주요한 구성요소로 개념화하였다.

둘째, 조직구성원 역량에는 직무능력과 직무노력이 포함된다. 직무능력이란 직무 수행의 내적 전문능력과 환경대응능력을 의미하고, 직무노력은 직무수행 몰입도를 의미한다. 다수의 연구에서 조직구성원의 인적 역량 요인 – 예를 들면, 조직리더의 태도 및 특성(김혜정·이승종, 2006; 김혜정, 2007), 리더쉽(김혜정, 2007), 전문성과 혁신능력(송병호, 2011) -이 조직의 성과를 높일 수 있다고 설명한다. 김혜정·이승종(2006)은 지방정부의 역량을 논의하면서 조직구성원의 인적역량의 기준과 측정지표로 단체장의 시민단체에 대한 태도(시민단체의 정책과정 영향력), 단체장의 조직관리 능력(결재속도, 혁신의지), 정당연계도(정당간부 접촉빈도), 그리고 단체장 지지도(단체장 득표율)을 예시적으로 설명하였다. 김혜정(2007)은 지방의회의 역량에서 지방의회 의원들의 개인적인 태도, 리더쉽, 기능적 전문성 등을 구성원의 인적역량의 요소로 파악하였다. 이와 같이 조직구성원의 인적 역량은 단지 개인수준의 역량에서 논의되고 있는 광범위한 개인의 심리적 또는 행동적 특성에 그치는 것이 아니라, 조직의 목표나 환경과 연관된 “조직인(organizational man)”으로서 지녀야할 태도와 속성을 의미한다.

셋째, 조직관리 역량은 기본적으로 조직에서 요구되는 조직관리 및 환경대응능력으로서 권한의 위임이나 조직 내 의사소통을 가능하게 하는 조직구조, 인적자원의 개발·활용·교육훈련, 재무관리 등이 주요한 구성요소이다. 박석희(2006)은 조직역량을 조직생산성 향상에 필요한 조직의 제반능력으로 정의하고, 조직관리(조직구조 및 조직관리 측면), 인사(인적자원 개발·배치·활용·교육훈련 등), 재무관리(재정규모와 함께 재무적 역량)의 효율성으로 구분하여 조직역량을 설명하였다. 조직역량 측정지표로는 관리업무비율 (조직관리), 인원증감율 및 인건비비율(인적자원관리), 그리고 금융비율비용과 부채비율(재무관리)을 활용하였다. 송병호(2011)와 김혜정·이승종(2006)은 조직규모 및 복잡성, 구조, 업무방식, 의사소통, 인사관리체계, 재정적 역량 등을 주요한 조직관리 역량의 요소로서 개념화하여, 타 조직과 차별화된 조직 특유의 총체적인 능력, 기술, 지식으로 파악하였다. 이러

한 조직관리 역량의 개념화는 일반적으로 조직의 기능과 권한에 초점을 맞추어 조직 역량의 구성요소와 기준을 설명할 수 있다.

마지막으로, 조직 환경 역량은 조직외부와 관련된 역량 요인으로, 위에서 언급된 조직내부의 역량으로서 조직목표, 조직구성원, 조직관리 역량 요인과는 구별된다. 조직 환경 역량 요인으로는 경제·사회·문화적 제반여건이나 이해관계인의 참여와 요구 등이 예시될 수 있다. 하지만, 대부분의 조직역량 연구에서 외부요인에 대한 논의는 조직의 환경적 특성에 제한되어 있어, 이해관계인의 역량이나 활동 및 요구 등에 대한 관심이 적었던 것이 사실이다. 조직 환경 역량 요인은 단지 주어진 외생 요인으로 파악하는 것이 아니라 조직 역량을 강화하기 위한 요인으로 검토되어야 하고, 이를 위한 연구 또한 병행되어야 할 것이다. 한편, 김혜정·이승종(2006)은 조직의 외부역량으로서 시민사회역량과 정책혁신과의 관련성을 논의하면서, 효율적인 공공재와 서비스를 생산하기 위한 시민과 조직 환경 역량강화를 목표로 다양한 활동을 포괄해야 한다고 역설하고 있다.

이와 같이, 조직의 역량은 외부의 환경의 변화에 효과적으로 대처하고, 효율적으로 문제를 해결하고 조직의 성과를 제고하는 것이므로, 조직 환경 역량요인에 대한 개념적·이론적 제고가 필요하다. 아래의 <표 2>는 조직역량의 구성요소, 내용 및 기준을 요약·정리하였다.

<표 2> 조직역량 구성요소 및 기준

구성요소	내용 및 기준
조직목표역량	-비전과 비전달성을 위한 핵심전략을 이해하고 실천하는 역량 조직목표와 조직구성원 내면가치체계와 행동양식과의 연계성
조직구성원 역량	-조직 목표와 환경변화에 대처하는 "조직인(Organizational man)"으로서 갖추어야 할 태도와 속성 -조직구성원 전문성, 자부심, 사명감, 혁신능력 -조직리더 태도 및 조직관리 능력, 리더쉽, 정치적 지지도
조직관리 역량	조직수요에 대응하기 위해 기본적으로 요구되는 제도적·물리적 토대와 외부환경변화에 대응하기 위한 환경대응능력 조직구조 및 규모 관리, 인사관리, 재정관리 효율화 권한 위임, 업무방식, 의사소통, 기관선출 및 감시, 청원수리
조직환경 역량	경제·사회·문화적 제반 여건(지역경제규모, 인구, 공원, 금융시장, 대학, 도서관, 박물관, 산업시설 등) 이해관계조직이나 사람들의 참여·지지와 활동 요구

이와 같이, 조직수준의 역량은 조직의 목표와 비전을 설정하고 실천하는 능력을 포함함과 동시에 과거에 그 조직을 이끌어 왔으며, 또한 적절하게 전환되거나, 추가로 축적시키면서 미래 성장의 견인차 역할을 할 수 있는 조직 내·외의 공유되고 활용할 수 있는 타조직과 차별화된 조직 특유의 총체적인 능력, 인적자원, 지식, 기술, 행태라는 점에서 정태적인 업무수행능력과는 차별화되는 지속적이고 잠재적인 조직의 기능과 권한까지 포괄한다. 또한 조직수준의 역량은 조직의 가치와 이념을 공유하고 조직의 비전을 조직구성원 개개인의 내재적 가치체계로 제도화하는 "조직인(organizational man)"으로서 갖추어야 할 태도와 속성을 보유하면서, 동시에 조직이 처한 환경을 변혁해 내는 능력과 노력을 내포하는 개념이다.

3) 네트워크수준의 역량

오늘날 복잡화, 다원화 되어가는 현대 사회에서 개인, 조직, 정부 등의 단일한 행위자의 행동으로 설명될 수 없는 다양한 사회 현상들이 존재하고 있다. 네트워크는 단일한 조직에 의하여, 달성 될 수 없거나 혹은 쉽게 달성되기 어려운 문제해결을 위한 나름대로 구조화된 비계층제적인 권위구조와 의사소통 체계를 가진 여러 조직 간의 협의체로 보았다(Agranoff & McGuire, 2003, 2007;이명석 외, 2009). 네트워크의 구조적 측면 뿐 아니라, 네트워크 활용의 장점에 대해 Gazley(2010)와 박치성(2010)은 성과 예측변수, 규모의 경제에 있어서의 네트워크의 신축성과 효율성, 변화에 대한 높은 유연성, 조직 내 관계에 있어서 공식, 비공식적 관계들을 동시에 관리할 수 있는 상호작용에 대한 분석 체계로서의 활용 등을 주장하였다. 또한 네트워크가 조직 또는 정부와 구별되는 사회적 행위자로서 네트워크 자체의 역량이 기존의 행위자들과 어떻게 다른지 검토하는 것은 의의가 크다.

초기에 개인의 내적인 특성에 한정하여 연구되었던 역량개념은, 이후 연구의 진전에 따라 조직의 역량까지 연구 영역이 확장되면서 초기의 인적역량으로부터 조직의 전반적인 자원과 능력을 의미하는 물적 역량을 포괄하는 개념으로 정의가 이루어졌다(이승종, 윤두섭, 2005). 주로 조직 및 산업심리학자들에 의하여 주도된 개인 수준의 역량 개념 연구에서는 개인수준의 역량을 "업무성과와 관련된 개인의 심리적 또는 행동적 특성"으로 개념적 정의를 내리고 특정한 상황이나 직무에 효과적인 성과를 발휘하는 개인의 내적특성이나 행동을 예측하는데 초점을 맞추어 왔다.

개인의 역량이 단순한 개별 행위자의 인적 역량에 대한 연구에 머무른 반면, 이후의 조직의 역량에 대한 연구에서는 보다 복잡화되고 있다. 정부 역량은 사회 문제 해결의 목적달성과 이를 위한 정책들을 추구하기 위하여 정부를 형성하고 관리할 수 있는 역량으로 정부 조직 특유의 총체적인 인적, 물적 역량으로 이해될 수 있다.

네트워크의 역량은 크게 네트워크 구성원의 역량과 네트워크 전체의 역량으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 네트워크의 내부에서 구성원이 가지는 역량을 보기 위하여 기존의 역량에 대한 관점이 자원과 전제조건들을 설명하기 위해 사용되었고, 또한 활동의 과정으로서 정의되어온 점을 고려해야 한다. 앞의 두 가지 관점을 통합하여, 도출될 수 있는 내적 네트워크 역량의 개념은 필요한 지식, 기술, 자질을 가지는 것 외에도 그들을 효율적으로 활용하는 것을 포함한다(Ritter 외, 2003). 보다 구체적으로, 전체 네트워크의 목적을 달성하기 위하여 필요로 되는 지식과 자원 등을 갖는 것을 의미하는 단순한 네트워크 구성원 수준의 역량 외에도, 조직 및 정부의 인적 역량과 차별화되는 네트워크 구성원의 역량은 네트워크를 형성하고 활성화 위한 역량을 들 수 있다. 이와 같은 네트워크 형성 및 활성화를 위한 역량은, 다른 행위자들이 보유하는 다양한 자원들에 접근하기 위하여 조직간 관계들을 발전시키고 활용하는 능력으로 구성되며, 단순 조화와 관계를 다루는 기술, 내부 커뮤니케이션 등과는 구별된다.(Walter 외 2006). 현재까지 네트워크의 역량에 대한 개념화는 기업 경영에 대한 연구 차원에서 주로 다루어지고 있으며, 기업의 네트워크 역량을 과업 수행 및 자질로 측정 가능한 기업 간 관계를 발전시키고 활용하는 기업의 능력이라고 주장하였다 (Ritter 외, 2003). 그러나 조직 수준의 역량에 비하여 네트워크에 특화된 개별 행위자의 역량은 기업 차원을 제외하고는 아직까지 활발하게 연구되고 있지 않다. 기업과 같은 이윤을 추구하는 영리적 특성을 가진 행위자들로 이루어진 네트워크 외에도, 다양한 사회 이슈들에 대응하기 위한 네트워크도 급속하게 증가하고 있으며 공공 관리 차원에서의 네트워크의 필요성도 대두되고 있다. 때문에 보다 포괄적으로 사용될 수 있는 역량에 대한 연구가 필요하다.

둘째, 네트워크 전체로서 가지는 역량은 연계의 배열로서의 구조적 특성과 상호작용을 위한 목적으로서의 상호작용적 내용, 아이디어가 교환되며 네트워크의 규범 및 규칙 등의 적응이 이루어지는 인지적 과정으로서의 특성, 갈등이나 문제를 해결하기 위한 전략으로서의 전략적 혹은 관리적 특성으로 나누어질 수 있다.

구조적 특성에서 도출될 수 있는 네트워크 역량은 구조나 규모자체가 계층적 조직의 고정된 형태에 비하여 쉽게 변할 수 있다는 점이다. 같이 협력하는 참여자의 수가 증가할 때, 이들 간의 관계의 수가 증가할 수 있고 이렇게 증가한 관계들로부터 네트워크의 참여자들은 더욱 효율적으로 다양하고, 시의적절한 정보들을 획득할 수 있다(박치성, 2010). 또한 사안이나 외부적 환경 등의 요인에 대응하여, 네트워크의 규모가 증감될 수 있어 변화에 대한 적응 가능성이 높다. 이에 더하여, 조직이나 정부의 구성 및 참여는 정형화된 절차를 통하여 이루어지는 반면 네트워크에의 참여 및 탈퇴는 네트워크 참여자 간의 관계 형성 여부에 의해 결정되어 보다 유연성을 가지고 있다. 네트워크의 규모의 신축성 및 유연성은 네트워크의 상호작용에도 영향을 미친다. 계층제적 구조를 떠나 동등한 참여자의 일원으로 협상을 통해 자치적으로 네트워크가 기능하기 때문에 이러한 연결들로 이루어진 네트워크는 아래 혹은 위로의 방향성을 가진 상호작용이 아닌, 여러 방향으로 동시적인 상호작용이 가능하다. 자율적이며 원활한 상호작용은 네트워크 내부의 지식 및 자원의 흐름을 보다 풍성하게 하며 네트워크 전체로서 갖는 경쟁력을 높여 역량을 증가시킬 수 있다. 원활한 상호작용은 또한 아이디어가 교환되며 네트워크의 규범 및 규칙 등의 적응의 인지적 과정으로서의 특성에 영향을 미치게 되는데, 네트워크 참여자들 간의 신뢰에 기반을 둔 독특한 협력 양식은 호혜적인 규범 공유를 가능하게 한다. 인지적 과정으로서의 네트워크가 기능하여 자원과 아이디어의 균형이 이루어지고 결과적으로 신뢰와 호혜성이 담보되면 네트워크 참여자 간 협력이 활성화되어 역량이 강화된다. 위에서 열거된 네트워크의 역량들은 네트워크 전체로서의 목표 달성 및 문제 해결을 위한 관리적, 전략적 특성에 도움을 준다. 그리고 각각의 역량들 모두가 유기적으로 연계되어 서로 영향을 주고받으며, 네트워크 전체의 역량으로서 네트워크 성과를 위한 효율성을 증가시킨다.

4) 정부수준의 역량

정부수준의 역량에 대해서는 최근까지 거의 연구가 되어 있지 않다. 이는 무엇보다도 광범위한 연구범위와 개념화 및 측정지표 개발의 어려움 등에 기인한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 질 연구에서는 정부수준의 역량을 필수불가결하게 검토되어야 함은 당연하다고 할 것이다. UN인구기금(UNFPA, 2003)은

국가역량을 3개 차원, 15개 영역으로 구체적으로 설정하였다. 국가역량의 첫째 차원은 시스템(system)인데, 이에는 경제성장, 정치안정, 법규의 구조, 시민사회의 성숙, 그리고 의사결정의 분권화 정도가 포함되어 있다. 둘째 차원은 조직이며, 이에는 비전과 미션, 인적자원개발, 체제발전, 반복적인 기획, 점검, 평가과정, 조직 간 및 조직 내 화합, 자원의 유통 등이 포함되어 있다. 그리고 셋째 차원은 개인 인데, 이에는 인센티브와 동기, 조직의 기능을 수행할 수 있는 지식과 능력이 포함되어 있다(이승종, 윤두섭 2005). 이러한 역량 개념에서, 조직역량과 마찬가지로 정부, 국가 전체로서의 역량과 구성원으로서의 개인적 역량이 분리되는 것을 볼 수 있다. 최근 김윤권(2010)은 중국정부의 조직역량분석에서 역량개념을 조직의 속성으로 조직의 일반적 목적을 표명하고, 조직이 조직목적 달성을 위한 구체적 행동을 정의하고, 이러한 행동을 실현할 자원 활용을 조율하는 것으로 정의하였다. 즉, 정부의 조직역량을 다수의 이해관계자의 존재를 인지하고 조직가치의 창출과정을 유지할 핵심자원을 제공하는 것으로 인식하여, 정부의 조직역량은 국가의 미션, 비전, 전략, 목적을 지원하는 핵심자원이며 국민에 대한 행정서비스 기반을 확대하고 국부를 창출하는데 결정적인 역할을 수행하는 것으로 개념화하였다.

한편, 정부수준의 조직역량을 이해하기 위해서는, 위에서 언급한 조직수준의 역량개념과 네트워크수준의 역량 개념을 어떻게 통합적으로 이해해야 할 것인가에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 특히, 유능하고 효과적인 정부를 위한 정부의 질 논의에서 정부 조직은 단지 개별 조직의 역량에 그치는 것이 아닌 여러 정부 조직들의 총합적인 역량(네트워크수준의 역량), 더 나아가 정부 전체의 조직 역량에 따라 정부의 질이 결정되기 때문이다. 이러한 맥락에서 정부수준의 조직역량을 기존 문헌에서 예시한 구성요소와 기준에 조직 수준과 네트워크의 수준의 논의를 연결하여 확장적으로 예시하는 것은 이후에 논의될 유능하고 효과적인 정부 구축을 위한 정부의 질 논의에 매우 유의미하다고 볼 수 있다. 구체적으로 예시하여 보면, 첫째, 정부조직 기획·조정·관리 역량은 정부의 조직설치, 인적자원배치, 자본경비 등 인적자원이나 물적 자원에 대하여 체계적인 배치, 통일적인 기획, 조정관리 등을 수행하는 능력이다. 뿐만 아니라, 정부조직의 기획·조정·관리(management) 능력은 조직수준의 조직관리 역량의 구성요소와 기준을 포함할 수 있는데, 여기에는 정부조직 수요 대응에 필요한 기본적인 제도적, 물리적 토대를 확보하는 능력, 조직구조

및 규모, 인사, 재정관리 효율화 능력, 행정 권한 위임과 의사소통 및 행정 통제 능력 등이 있다. 둘째, 정부조직 적응(adaptation) 역량은 국내외 행정환경에 대한 민감도와 효과성을 의미한다. 정부가 행정이념, 조직, 인적자원, 행위 등 정부를 구성하는 다양한 행정자원 및 정책수단을 동원하여 행정환경의 변화에 대응하는 역량이다. 이러한 정부조직 적응역량은 조직수준의 조직환경 역량의 구성요소와 기준이 포함될 수 있는데, 여기에는 이해관계조직이나 사람들의 참여와 활동을 유도해 내는 능력 등이 포함된다. 셋째, 정부조직 유지 역량은 정부가 국정 운영을 위한 조직을 유지하고 적절한 업무를 확보하는 능력으로서, 행정공무원의 전문성, 리더쉽, 사명감을 고취시켜 정부조직 목표에 부응하는 "행정인(public administrator)"으로서의 자질과 속성을 유지시키는 능력의 조직수준의 조직구성원 역량이 포함될 수 있다. 마지막으로 정부조직 혁신 역량은 정부조직의 기본적인 미션을 달성하기 위한 적실성 있는 비전을 제시하고, 이에 적합한 전략을 수립하여 궁극적으로 국민에 대한 행정서비스의 질을 향상시키는 능력이다. 이러한 정부조직의 혁신능력은 또한 정부조직 목표와 공무원의 내면 가치체계와 행동양식을 연계시키는 능력 등의 조직수준의 조직목표 역량이 포함될 수 있다. 이와 같이 정부수준의 역량을 조직 및 네트워크 역량의 구성요소와 기준을 연결하여 정리하면 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 정부의 조직역량 구성요소와 기준

정부수준의 조직역량 구분	구성요소 및 기준	비고
기획조정관리 (management) 역량	• 정부의 인적, 물적 자원 기획, 조정, 관리 수행 능력 • 조직수요 대응에 필요한 제도적·물리적 토대 확보 • 조직구조 및 규모 관리, 인사관리, 재정관리 효율화 • 권한 위임, 의사소통, 감시 및 행정 통제 능력	조직 및 네트워크 관리 역량 포함
적응(adaptation) 역량	• 행정환경 변화 대응 능력 • 이해관계조직이나 사람들의 참여와 활동 요구	조직환경 역량 포함
유지(maintenance) 역량	• 국정운영 위한 조직 유지관리 및 업무 확보 • 정부조직 목표와 환경변화에 대처하는 "행정인(public administrator)"으로 지녀야 할 태도와 속성 • 행정공무원 전문성, 자부심, 사명감, 리더쉽	조직 구성원 역량 포함
혁신(innovation) 역량	• 정부 조직 비젼 제시와 행정서비스 질 제고 능력 • 비전달성 위한 핵심전략 이해와 실천 능력 • 정부목표와 공무원 내면가치체계와 행동양식과 연계	조직목표 역량 포함

Ⅲ. 효과성 제고를 위한 정부의 질 연구에서 역량 개념 활용과 제언

지금까지 정부의 질 연구에서 사회과학자들 뿐만 아니라 정책결정자들과 국제개발기구 실무자들도 묵시적으로 전제하고 있는 것은, 정부의 역할에 부합하는 정부 역량을 발전시켜서 '좋은 정부'를 구축하여야 시장실패를 극복하고 사회적 불평등을 개선하고 궁극적으로 정부신뢰 회복은 물론 국민의 행복과 국가 발전을 도모할 수 있다는 것이다. 여기서 '좋은 정부'가 갖추어야 할 기본 요소로서 유능하고 효과적인 정부는 어떠한 것이 있을 수 있는가? 기존의 문헌에서 보면, '좋은 정부'를 위한 정부제도와 정부역량의 내용에 대하여 아직 일반화될 수 있는 수준의 연구결과는 보이지 않지만,[2] 이하에서는 유능하고 효과적인 정부를 위한 정부조직의 핵심 역량을 위에서 언급한 정부조직의 역량의 구성요소 및 기준 등을 논의하고, 나아가 효과성 제고를 위한 정부의 질 연구에서 정부 역량 개념을 어떻게 활용하여야 하는지를 검토해 보기로 한다.

1. 유능하고 효과적인 좋은 정부 구축을 위한 핵심 역량

현대 행정 환경의 복잡성과 행정의 책임성에 대한 요구가 드높은 현실에서, 행정서비스에 대한 다양한 요구와 국민의 복리 증진을 위한 정부의 역할에 대한 중요성이 지속적으로 증대되고 있는 실정이다. 이에 각국 정부는 예산의 제약과 불확실한 재정상황에서도 행정의 효과성 제고를 위해 다양한 민간경영기법의 도입, 민간위탁, 공공-민간부분의 협력관계증진 등 다양한 형태의 노력을 하고 있다. 특히 유능하고 효과적인 '좋은 정부'를 구현하기 위한 정부 역량의 주요한 내용은 위에서 논의된 조직수준과 정부수준의 역량 구성요소와 기준 등이 기본적으로 고려되면서 정부조직의 정치적인 중립과 실적주의에 입각한 전문성, 의사결정과정의

2) 정부의 질의 차원과 구성요소에 대한 논의에서는 정부의 효과성외에 준법성, 책임성, 민주주의, 법의 지배, 공정성, 투명성, 형평성, 불편부당성(평등), 반부패, 관료제의 특성(질), 사회적 자본, 신뢰 등 수많은 개념으로 설명되고 있다. 이에 본 절에서는 좋은 정부를 구축하기 위해 정부제도 및 관리 역량을 검토하기 위해 정부의 질의 여러 차원에서 '유능하고 효과적인' 정부의 효과성에 초점을 맞추어 논의하고자 한다.

분권화, 갈등조정 및 행정 감시체제 등이 실현될 수 있어야 할 것이다. 구체적으로 유능하고 효과적인 정부 구축을 위한 핵심 역량의 내용과 구성요소를 보면 다음과 같다.

첫째, 실적주의와 직업공무제도를 통해 유능한 인력을 유인하고 임용하며 공무원들의 정책 및 관리 역량을 강화할 수 있도록 동기를 부여하고 교육시키는 전략적 인사관리제도(strategic human resource management)의 운영을 포함한다. 즉, 정실과 편파인사가 아닌 공개경쟁과 실적주의 원칙에 입각해 유능한 지원자들에게 공평한 공직진출의 기회를 부여하고 실적에 입각한 평가와 보상 및 효과적인 교육·훈련프로그램을 통해 능력과 전문성을 갖춘 인력을 양성하고 유지시키는 것이다(Evans and Rauch, 1999). 특히, 직업공무원제도의 운영으로 업무의 연속성과 전문성을 확보하고 정치적인 영향으로부터 가급적 벗어날 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 전략적 인사관리는 조직 및 정부수준의 기획·조정·관리 역량의 핵심적인 구성요소와 기준인 인사관리의 효율화에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 정부재정의 건전성 및 재정 및 자산관리의 효율성을 위한 균형예산제도와 성과관리 예산회계제도의 운영은 조직수준과 정부수준의 역량 구성요소와 기준에서 재정 관리의 효율화와 행정수요에 대응하기 위한 제도적·물리적 토대를 획득하는 역량에 기초하고 있다. 즉, 정부재정의 악화는 궁극적으로 공공서비스의 양적·질적 저하를 초래한다는 점에 재정건전성이 효과적 정부에 중요한 요소임을 강조할 것이다. 그리고 성과관리중심의 정부예산회계제도로 단순 지출항목 위주의 항목별 예산편성에서 탈피하여 프로그램예산이나 성과중심의 예산편성, 집행 및 평가를 효율화할 수 있다. 이러한 제도와 관리를 통하여 정부예산의 편성과 지출이 당초 의도한 국민의 기대와 요구에 얼마나 부응하는지 정부성과를 평가하고 판단할 수 있는 정부 효과성의 중요한 지표가 될 수 있을 것이다.

셋째, 복잡한 행정환경에 적실성 있게 대처하고 다양한 이해관계를 조정하기 위한 분권화된 조직관리 및 조직간 협력체계를 확보하는 능력은 정부조직의 적응역량과 조직수준의 조직 환경 역량에 토대를 두고 있다. 즉, 행정환경 변화에 대응하는 역량과 이해관계조직이나 사람들의 참여와 지지를 얻어낼 수 있는 능력을 확보하는 능력이다. 이를 위해 행정현장에서 시민의 목소리를 적실성 있게 정책에 반영하기 위해서는 무엇보다도 의사결정체계의 분권화가 필요하다. 또한 정부

문제와 환경은 너무나 다원화되고 복잡하여 개별 기관만으로는 문제해결을 할 수 없는 경우가 많기 때문에 자원과 지식을 공유하고 상호 이해와 공동의 목표를 달성할 수 있는 기관 간 협력체계를 구축하는 것이 보다 효과적이다. 특히 민간부문과 공공부문의 협력은 지역사회의 문제를 조기에 진단하고 보다 적실성 있는 해결 방안을 마련하는 등 과거 공공부문이 예산과 자원을 부족으로 제대로 대응하지 못한 영역을 커버할 수 있다. 국민의 기대와 요구를 적시에 정책에 반영하는 조직구조와 관리는 효과적 정부의 중요한 특징이라고 할 수 있다.

넷째, 조직 및 정부수준의 기획·조정·관리 및 혁신 역량의 내용에 기초한 정보기술을 활용한 조직 관리의 효율화와 정책과정의 투명성을 제고하는 것이다. 유능하고 효과적인 정부는 정보를 단순히 취합하거나 정리하는 것이 아니라, 정보를 실제 의사결정과정에 활용할 수 있도록 정보이용을 활성화하는 것이다. 예를 들어, 정보공개를 통해 투명한 행정을 보장하고, 전자결제를 통해 민원을 신속히 처리하도록 하는 것이다. 또한 각종 조세 및 인·허가업무를 공개하고 전산화하여 민원을 최소화하고 나아가 부패와 직무유기를 줄이도록 정보기술을 적극적으로 행정에 도입하는 것이다.

마지막으로, 정부성과를 평가하고 평가결과를 반영할 수 있는 행정감사제도 운영이다. 이는 조직수준의 조직목표역량과 정부조직의 혁신역량에 기초하여 당초 의도한 조직목표를 달성할 수 있도록 행정 감시 및 통제 능력을 강화하는 것이다. 즉, 행정서비스를 집행하거나 평가하는데 당초 의도하였던 성과를 달성하였는지를 일상적으로 점검하고 행정계획을 수정하거나 관리조직을 변화시키는 결과중심 감사제도의 운영이다. 이러한 제도를 통하여 국민이 원하는 행정서비스가 제공되고 있는지, 기대하는 수준의 서비스가 제공되는지 등 행정서비스의 양과 질을 일상적으로 점검한다는 것이다. 이는 과거 예산 절감차원이나 조직의 규모를 줄이는 수준의 평가체계가 아닌, 당초 의도된 결과를 언제 어떠한 방법으로 도출하였는지 일상적인 점검체계를 유지하여 만약 당초 계획된 목표가 잘못 되었다면 목표를 수정하고 일련의 정책과정을 점검하여 효과성을 제고하려는 것이다.

이와 같이 효과성 제고를 위한 정부의 핵심역량을 조직수준은 물론 정부수준의 역량 내용과 구성요소에 기초하여, 경쟁과 실적주의에 입각한 인사제도와 관리, 재정건전성을 강조한 예산제도, 성과관리중심의 예산회계제도, 분권화된 조직관

리, 구체적인 사업추진을 위한 정보관리 기술력, 이해관계자들과의 협상 및 조정, 성과중심 행정감사제도 등을 예시적으로 검토하였다. 아래의 <표 4>는 유능하고 효과적인 "좋은 정부"를 위한 핵심 역량의 내용, 구성요소 및 측정지표를 정리하였다.

<표 4> 정부의 효과성을 구현하기 위한 핵심 역량의 내용과 구성요소

행정 역량 내용	구성요소	측정 지표(예시)
재정 및 자산관리	- 재정건성성 유지 - 예산회계시스템 선진화 - 공공부문 현금/자산 안정적 관리 - 회계 및 성과감사 실시	- 균형예산제도 - 성과중심예산편성 - 투자포트폴리오 및 리스크관리
전략적 인사관리	- 경쟁원리 및 실적주의 도입 - 평가와 보상의 연계 - 기본인권 및 노동권 보장 - 교육/훈련프로그램 제공 - 인사기능과 예산기능의 연계성	- 공개채용과 업적 평가: 직업공무원제 도입 - 업적평가와 보상체계 연동 - 단결권 및 노동권리 보장 - 교육/훈련프로그램예산 및 교육평가시스템 도입
정보기술관리	- 행정 전산시스템 도입 - 정보공개 및 투명한 업무처리 - 부패방지를 위한 정보기술 활용도	- 전자결제시스템 도입 - 정보공개 범위 및 민원 전산화 - 조세, 인·허가업무 전산화
조직관리/협력체계	- 조직간 자원·지식 공유 - 수평적/수직적 협력체계 구축 - 조직체계의 유연성	- 조직간 협력분야 및 사례 - 조직간 목표의 상호 이해도와 공동목표 설정 정도 - 민관협력 분야 및 사례: 민간부문으로부터의 예산/자원 지원
성과중심관리	- 성과평가 관리체계 유지 - 상시 성과점검 체계 구축 - 성과평가와 평가결과 환류	- 성과관리 전담 조직 유지 - 성과평가 시스템 도임 - 성과평가결과의 반영 유무

이러한 유능하고 효과적인 정부 구축을 위한 핵심 역량 이외에, 행정목표 역량, 행정인(public administrator) 역량, 행정 환경 및 네트워크 역량의 내용과 구성요소를 보다 광범위하게 고려하고 검토되어야 한다. 우선, 유능하고 효과적인 정부를 위한 행정문화나 이념체계를 설정하고 비전을 제시하는 능력이 고려되어야 한다. 이러한 행정 가치와 이념이 명확히 설정되고 정책이나 프로그램의 우선순위가 이에 입각하여 설정되었을 때, 업무 담당자들의 내면의 가치체계와 행동양식을 변화시킬 수 있고 조직의 비전과 비전달성을 위한 핵심전략을 설명하고 설득을 통

한 행정 역량을 높일 수 있는 것이다. 둘째, 행정조직 구성원으로서 요구되는 직무수행 능력과 직무수행 의지를 높일 수 있는 행정인(public administrator) 역량 강화이다. 특히 행정인으로서 요구되는 공직 윤리, 공공성에 대한 이해, 섬기는 리더쉽(servant leadership), 전문성과 혁신능력, 행정환경 대응능력을 발달시키는 것이 포함될 수 있다. 마지막으로, 행정환경 역량에 대한 고려로, 정치, 경제, 사회, 문화적 제반 여건과 다수의 이해관계인의 참여와 요구 등을 파악하는 능력이다. 특히, 지역시민사회와 시민의 역량은 물론 네트워크 역량을 동시에 고려하여 효율적이고 효과적으로 행정서비스가 제공되어 궁극적으로 국민의 행복과 국가발전에 기여하도록 한다.

2. 효과성 제고를 위한 정부의 질 연구에서 역량 개념 활용을 위한 제언

유능하고 효과적인 정부의 구축을 위해 관련된 역량의 차원과 내용을 개인, 조직, 네트워크, 그리고 정부 수준별로 구체적인 역량 내용과 기준을 검토하고 활용하는 자세가 필요하다고 본다. 이러한 의미에서 정부내 조직구성원 개개인의 업무수행능력과 업무수행의지에 초점을 맞추는 핵심역량이론과 정부역량을 조직 전체의 구조 및 기능측면에서 고려한 행정자치역량이론은 정부의 질 연구에서 어떻게 역량개념을 활용할 수 있는가에 대한 논거를 제시해 주고 있다. 더 나아가, 개별 조직의 역량만을 고려하기 보다는 네트워크 역량(조직간 협력능력)을 동시에 파악하는 포괄적인 조직관리 및 상황대응능력의 중요성측면에서 자치역량이론과 네트워크 역량 또한 향후 정부의 질 연구의 이론화 과정에 기여할 것으로 본다.

정부의 질 연구에서 역량 개념의 이론적 효용성 뿐 아니라 정책적 측면에서도 상당한 의미가 있다. 최근 정부업무 및 기관평가시 정부성과 및 행정서비스의 질을 평가하는데 정부의 조직 및 관리 역량의 비중을 점차 늘리고 있다 (행정안전부, 2008; 김병국·권오철, 1999; 이승종 외, 2008). 즉, 과거에는 성과 평가시 해당 정부조직의 단순한 활동 결과에 관심과 초점이 있었다면, 최근에는 정부 역량에 대한 관심이 증가하여, 조직의 장기적 성장과 생존을 위한 잠재력으로서 조직역량을 인식하면서 역량 개념의 내용과 구체적인 기준을 정립하는데 노력하고 있다

(Snow & Hrebiniak, 1980; Morden, 1997).

그럼에도 불구하고, 조직역량에 대한 개념정의와 측정지표 개발이 지금까지의 선행연구에서 보듯이 학자들의 관점과 이론에 따라 다양하게 정의되고 있기 때문에 역량 개념의 상호 이해와 측정지표에 대한 합의가 어려울 수 있다. 그리고 정부의 질 논의에서는 정부의 조직역량 개념은 기본적으로 정부조직의 포괄적인 능력을 분석하는 것이기 때문에 역량개념의 수준에 따라 측정지표들이 너무 협소하거나 포괄적일 수 있어서 실질적인 조직역량 개념을 측정화하지 못 할 수 있다. 다시 말하면, 정부조직의 역량(조직수준의 역량)이 높다고 하여 정부의 질이 높다고 단정적으로 주장할 수 없다는 것이다. 이러한 맥락에서 정부의 질 논의에서 역량개념을 활용할 때에는 분석수준에서 야기될 수 있는 측정지표의 적실성을 충분히 검토해야 할 것이다. 또한 조직역량은 개인역량과 밀접한 관계에 있기 때문에 조직역량과 개인역량을 동시에 고려하는 역량 구성요소와 기준을 검토해야 한다. 조직역량이 제도화됨에 따라 역량은 조직 행위자의 이해관계와 핵심역량을 좌표로 조직구성원에게 동기가 부여한다. 마지막으로, 정부 역량의 선행결정변수들이 조직역량을 나타내는 측정지표 자체와 혼용되어 사용되기도 하기 때문에 정부의 질 논의에서 조직역량의 선행결정요인과 조직역량 측정지표 자체의 사용에 각별한 주의가 필요하다고 본다. 이러한 맥락에서 김선혁(2011)이 주장하고 있는 정부의 질 논의의 종합화와 체계화를 위한 다양한 Quality에 접근하는 논리 - 예를 들면, 삶의 질, 사회의 질, 민주주의 질, 굿 거버넌스, 시민사회의 질- 에 선결적 이해와 접목이 요구된다고 하겠다.

▣ 참고문헌

김병국·권오철. 1999. ≪지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안≫. 한국지방행정연구원.

김선혁. 2011. “정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표개발을 위한 시론.” ≪정부학연구≫. 17(3):49-79.

김윤권. 2010. “중국정부의 조직역량 분석.” ≪한국행정학회 추계학술대회 발표논문집≫. 133-150.

김혜정·이승종. 2006. “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신.” ≪한국행정학보≫. 40(4):101-126.

김혜정. 2007. “지방의회의 역량강화를 위한 지역시민사회 기능.” ≪한국행정논집≫. 19(3):685-712.

박석희. 2006. “공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석.” ≪한국행정학보≫. 40(3):219~244.

박종민·김왕식. 2006. “한국에서 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할.” ≪한국정치학회보≫. 40(2):149-169.

박치성. 2010. “한국의 행정학/정책학 연구에 있어서 사회네트워크 방법론의 자리 찾기.” ≪한국정책학회보≫. 19(4):115-146

송병호. 2011. “한국정보경찰의 조직역량과 조직효과성인식에 관한 연구.” ≪한국행정학회 동계학술대회 발표논문집≫. 345-373.

이승종 외. 2008. ≪지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제≫. 박영사.

이승종·윤두섭. 2005. “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구.” ≪한국지방자치학회보≫. 17(3):5-24.

이명석·배재현·양세진. 2009. “협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업의 사례를 중심으로.” ≪한국정책학회보≫. 18(4):145-171.

이병석. 2005. ≪우리나라 조직구성권들이 인식한 CEO의 리더쉽 스타일이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구≫. 박사학위논문, 한남대학교 대학원.

이홍민·김종인. 2006. ≪핵심역량 핵심인재≫. 서울: 리드 출판사.

임의영. 2011. “거버먼트의 질: 개념적 성찰.” ≪한국행정학회 동계학술대회 발표논문집≫.

최영출. 2003. “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화.” ≪지방행정연구≫. 17(2): 27-50.

최진욱·윤견수·김헌. 2011. “정부의 질 개념구성에 관한 탐색.” ≪한국행정학회 동계학술대회 발표논문집≫.

행정안전부. 2008. ≪행정안전부 역량평가 기본계획≫. 혁신기획관실 성과관리팀.

Agranoff, Robert. & McGuire, Michael. 2003. *Collaborative public management: new strategies for local governments.* Washington, D.C. : Georgetown University Press.

Agranoff, Robert. 2007. *Managing within networks : adding value to public.* Washington, D.C.

: Georgetown University Press organizations.

Boyatzis, R, E. 1982. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance.* New York: John Wiley.

Charron, Nicholas, Lapuente, V. & Dykstra, W. 2010. “Bringing the Regions Back In: European National and Sub-National Variation in Quality of Government and Five Hypotheses.” Paper Presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association.* Washington, D.C., USA.

Corbin, J. 1993. “Competency for electronic information services.” *Public Access Computer System Review* 4(6):5-22.

Deci, E. L. 1980. "Intrinsic motivation and personality" in E. Staub (ed.), *Personality: Basic Aspects and Current Research.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Drejer, A. 2000. Organizational learning and competence development. The learning organization, 7(4), 206-220.

Evans, Peter, and Rauch, J. E. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5):748-65.

Fletcher, S. 1991. *Designing Competence-Based Training*. Kogan Page.

Gazley, B. 2010. “Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 39*(4):653-673.

Lassey, P. 1998. *Developing a learning organization.* London: Kogan Page.

Morden, A. R. 1997. “A Strategic Evaluation of Re-engineering, Restructuring, Delayering, and Downsizing Policies as Flawed Paradigm.” *Management Decision* 35(3):240-249.

Prahalad, C. K. & Hamel, G. 1990. “The Core Competence of the Corporation.” *Harvard Business Review* May-June:2-15.

QoG Institute. 2010. *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation.” Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development*. Quality of Government Institute, Sweden.

Ritter, T. & Gemunden, H. G. 2003. “Network competence: Its impact on innovation success

and its antecedents." *Journal of Business Research 56:*745- 755.

Rothstein, B. & Teorell, J. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2):165-190.

Rothstein, B. & Teorell, J. 2005. *What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions*. The Quality of Government Institute, QoG Working Paper Series.

Snow, C. & and Hrebiniak, L. G. 1980. "Strategy, distinctive competence, and organizational performance." *Administrative Science Quarterly* 25:317-336.

Spencer, L. M. & Spencer, S. M. 1993. *Competency at Work: Models for Superior Performance*. John Wiley and Sons.

Strebler, M. T. & Bevan, S. 1996. *Competence-Based Management Training*. Brighton: Institute of Employment Studies.

UNFPA. 2003. *UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges*. Evaluation Report.

Walter, A., Auer, M. & Ritter, T. 2006. "The Impact of Network Capabilities and Entrepreneurial Orientation on University Spin-Off Performance." *Journal of Business Venturing* 21:541-567.