「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 361-388

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.15

지방정부 관료제의 혁신실태 진단과 처방:
부산지역 시민사회 활동가들의 인식과 비판*

김 창 수

국문요약

이 연구에서는 공공부문 사회혁신역량의 구성요소를 투입요인, 과정요인, 환경조건, 장애요인 등으로 구성하여 부산광역시의 사회혁신역량을 진단하고 개선방안을 모색하고자 하였다. 17명의 시민사회 활동가들은 서병수 시장 당시 부산광역시가 추진하고 있던 공공부문 사회혁신사례에 대해 대체로 부정적으로 평가하였지만, 정책콘서트와 원도심통합의 사례가 혁신적이라고 인식하고 있었다. 그리고 시장의 관심과 리더십이 부산지역 공공혁신역량 강화에 결정적으로 중요하다고 인식하고 있었다. 그러면서도 부산광역시의 단기지향 기획과 예산편성이 공공부문 혁신에 가장 큰 장애요인인 것으로 인식하고 있었다. 결론적으로 지방정부 관료제의 사회혁신역량 강화를 위해서는 혁신조직과 인력의 전문성 증대와 혁신예산 증대, 부서 간 협업 증진과 혁신을 위한 업무추진절차의 개선, 혁신성과에 대한 과감한 인센티브 제공이 요구되는 것으로 나타났다. 그리고 시민들의 적극적인 지지와 신뢰, 시장의 지속적인 관심과 리더십 그리고 시의회의 정치적·입법적 지지와 비판이 필요한 것으로 나타났다.

주제어: 부산광역시, 관료제. 공공혁신, 시민사회 활동가, 초점집단면접

Ⅰ. 서론

공공부문의 사회혁신(social innovation in public sector), 즉 공공혁신이란 사회적 요구를 기존 해결책보다 더 효과적으로 충족하고 새롭거나 향상된 능력 및 관계, 그리고 자산과 자원의 더 나은 활용을 통해 새로운 해결책을 제시하는 공공부문의 혁신 과정과 결과를 의미한다. 이 연구는 관료제로서 부산시의 공공혁신 실태와 장애요인을 진단하고 공공혁신역량 강화를 위한 정책방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 관료제(bureaucracy)란 어떤 공공목표를 수행하도록 임명된 관료들의 계층조직이다(김창수, 2015: 225). 관료제는 합법성과 효율성의 가치를 중시한다. 관료제는 하나의 도구이다. 관료제 종사자들의 교체는 기계의 부품을 갈아 끼우는 것과 비슷하다. 관료제 규칙의 비인격성은 개인들의 구체적 사정은 무시하고, 자의적 해석을 허용하지 않는다. 관료제가

* 이 논문은 부산발전연구원 2017년 창의연구인 「부산지역 사회혁신역량 강화방안」(미발표)의 일부를 반영하였으며, 2018년 서울행정학회 춘계학술대회에서 발표한 후 관료제이론의 관점에서 수정·보완한 것입니다.

여러 부서의 일을 조정하려면 권위의 계층이 필요하다. 관료제는 집단 내지 조직 속에서 직무를 계층적으로 나누어 대규모 행정관리 활동을 수행하는 조직유형이다. 규칙에 의해 정확하게 업무가 수행되고, 분업과 전문화의 원리, 계층제적 조정의 원리, 공평무사의 원리가 작동해야만 관료제가 합리성과 효율성을 달성할 수 있다(Weber, 1922). 관료제의 이러한 특성 때문에 순수한 기술적인 측면에서 볼 때 최고의 합리성을 획득하는 것이 가능하다. 관료제가 이러한 최고의 효율성을 확보할 수 있는 것은 관료제가 지닌 정확성, 안정성, 훈련의 엄격성 그리고 책임성에 기인한다(Merton, 1940; Etzioni－Halevy, 1983: 27－40). 그러면 부산광역시 관료제를 바라보는 시민사회 활동가들의 비판적 인식은 어떠할까?

이 연구의 대상이 되는 부산지역 공공부문이란 부산광역시 본청, 자치구군, 지방공기업, 출자출연기관을 포함하는 넓은 개념으로 볼 수 있다. 그러나 본 연구의 내용적 범위는 부산광역시 본청과 관련된 사회혁신으로 제한하기로 한다. 연구의 시간적 범위는 서병수 부산시장 재임기간의 공공혁신사례를 중심으로 삼으면서 필요한 경우 오거돈 부산시장으로 리더십이 교체된 2018년의 시점에서 재해석하였다.

이 연구는 부산광역시 공공혁신역량과 관련된 자료를 수집하기 위하여 먼저 7가지 사례를 검토하였고, 질적인 연구방법인 초점집단면접(Focused Group Interview, FGI) 방식을 통해 접근하였다. 초점집단면접은 연구내용에 관련된 정보를 충분히 알고 있다고 전제되는 소수의 이해관계자, 정책관계자, 전문가 등을 대상으로 보다 깊이 있는 내용에 대하여 직간접적인 대인면접을 통하여 자료를 수집하는 질적인 연구방법 중 하나이다. FGI 과정은 참여자들과의 구조화되거나 비구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구주제에 대한 견해, 경험 그리고 각자의 의미로움을 주관적으로 표출하고 그에 대한 의견을 나눌 수 있는 상호작용이 가능하다는 장점이 있다. 반면 조사대상자의 제한이나 도출된 자료의 일반화 가능성이 낮다는 엄연한 한계도 가지고 있다. 본 연구를 위해서 사회혁신과 관련된 시민사회 활동가 17명과 공공부문 관계자 3명을 초점집단으로 설정하였다.[1] 사전에 구조화된 설문을 송부하여 논의가 풍부해질 수 있도록 준비하였고, 10명은 담론의 과정에 함께 모이기도 하였으며, 면접에 참여할 수 없는 대상자에 대해서는 직접 방문하여 답변을 받았다. 초점집단면접은 2017년 11월 8~26일 사이에 진행되었다. 물론 시민사회활동가들의 스키마(schema)를 통해 부산시의 공공혁신 실태를 진단하였기 때문에 제한성을 가지는 한계를 인정한다.

King 등(1994: 34-114)은 계량적인 측정이 가능하지도 또 바람직하지도 않을 때 질적 연구를 통한 타당한 서술적 추론 및 인과적 추론(valid descriptive and causal inference)을 할 필요가 있다고 한다. 이 연구에서는 스키마와 메타포(schema & metaphor)를 포함하는 개념적 체계(conceptual system)를 가진 다양한 이해관계자들과의 면담을 통해 가능한 한 일반화가 가능한 연구결과를 제

1) 이 연구에는 부산발전연구원 임호박사님과 이종필박사님의 통찰이 폭넓게 반영되었다. 민선6기 서병수 부산시장 당시의 부산광역시 비전추진단의 관계자 3분이 면담대상자에 포함되었으며, 부산YMCA, 부산경제정의실천시민연합, 부산사회적경제포럼, 부산참여연대, 부산발전시민재단, 부산사회복지연대, 부산문화연대 등 부산의 거의 모든 영역의 시민사회 활동가 17분의 비판적 의견이 사실상 이 논문의 내용을 채우고 있다.

시하고자 하였다. Barzley(1993: 304-318)는 인지모형(cognitive model)이라고 할 수 있는 스키마와 의미와 해석을 담은 메타포에 의해 확립된 개념적 체계를 통해 현상을 이해하고 추론할 수 있다고 한다. 따라서 이 연구에서는 면담 대상자들이 관련 분야에 대한 스키마와 메타포를 가지고 있다는 것을 전제하였다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 선행연구의 검토

1) 공공부문 사회혁신의 개념과 유형

사회혁신(social innovation)이란 사회적 요구를 기존 해결책보다 더 효과적으로 충족시키는 동시에, 새롭거나 향상된 능력 및 관계, 그리고 자산과 자원의 더 나은 활용을 통해 새로운 해결책을 제시하는 것이다. 다시 말해서, 사회혁신은 사회에 유익하며 사회의 행동능력을 향상시키는 것이다(TEPSIE, 2012a: 18). 공공부문의 사회혁신이란 사회적 요구를 충족하고 해결책을 제시하는 공공부문의 혁신 과정과 결과라고 할 수 있다. 사회혁신의 핵심 구성요소와 공통특징이 공공부문에도 폭넓게 나타날 경우 공공부문의 사회혁신이 나타난다고 평가할 수 있다.

현실적으로 나타나는 혁신의 유형은 매우 다양하다(Schwab, 2016: 276-292). 첫째, 지속 혁신(sustaining innovation)은 새롭고 더 나은 제품으로 기존이 제품을 대체하는 것을 목표로 한다. 여기서 시장이 활력 있고 경쟁적으로 운영되듯이 공공부문의 혁신도 지속적일 필요가 있다. 둘째, 효율 혁신(efficient innovation)은 기업이 더 적은 비용으로 더 많이 생산하도록 돕는다. 공공부문 역시 시민의 혈세로 운영하는 만큼 효율적인 업무처리방식을 추구하는 것은 당연하다. 셋째, 시장창조 혁신(market-creating innovation)은 모든 사람이 새로운 고객이 될 수 있도록 싸고 접하기 쉬운 형태로 만든다. 더 많은 사람이 해당 물건을 구매할 수 있기 때문에 더 많은 사람을 고용해서 제품을 만들고 유통하며 서비스를 제공한다. 어떤 시대든 강력한 경제는 세 가지 혁신 모두를 조합한 것이다. 그러나 오직 시장창조 혁신만이 궁극적으로 번영을 창출하는 영구적인 일자리를 가져온다. 시장창조혁신은 잠재적 시장을 목표로 하며 시장점유율을 뺏어서 성장하는 전략을 취하지 않는다.

2) 공공혁신의 핵심 구성요소

공공부문 사회혁신의 윤곽을 잡기 위해서는 사회혁신의 핵심 구성요소를 이해하고 파악해야 한다. TEPSIE(2012a: 18-21)는 아래와 같은 다섯 가지 사회혁신의 핵심 구성요소를 소개하고 있다. 첫째, 새로움(novelty)이다. 현장 분야, 부문, 지역, 시장 또는 사용자에게 새로운 것이거나 새로운

방식으로 적용되어야 사회혁신이라고 할 수 있다. 행정 현장이나 공공부문에서 고객에게 새로운 것이거나 새로운 방식으로 적용되는 것이라면 공공부문의 사회혁신이라고 할 수 있다. 둘째, 아이디어에서 실현으로(from ideas to implementation)이다. 독창적인 아이디어를 개발하는 것(독창성)과 이의 구체적인 사회적 현장 구현과 실행이 이루어진다면 사회혁신이라고 할 수 있다. 사회혁신이 창안(invention)과 구별되는 점은 실천적 적용을 강조한다는 점이다. 셋째, 사회적 요구의 충족(meets social needs)이다. 토론과 논쟁 끝에 확인된 사회적 요구를 충족하는 것이 사회혁신의 유용한 접근이다. 충돌하는 다양한 이견이 수렴되는 장이 공공부문이기 때문에 공공부문의 사회혁신은 사회적 합의의 결과물을 실현하여 사회적 요구를 충족하는 것이다. 넷째, 효과성(effectiveness)이다. 기존의 해결책보다 더 효과적이어야 하며 이용자의 만족도를 제고하는 성과를 창출해야 사회혁신이라고 할 수 있다. 다섯째, 사회적 행동 역량의 강화(enhances society's capacity to act)이다. 사회적 행동역량을 강화하는 것은 사회혁신의 최종적 귀결점으로 볼 수 있다. 수혜자에게 권능을 부여함으로써 새로운 역할과 관계의 창출, 자산과 역량의 개발, 자산과 자원의 효율적 활용이 이루어지면 사회혁신이라고 할 수 있다.

3) 공공혁신의 특징

공공부문의 사회혁신은 다른 부문의 사회혁신과 상호연관성이 높으며 경계가 고정된 것도 아니다(TEPSIE, 2012a: 5-6). 공공부문에서 나타나는 사회혁신의 특징을 망라하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 TEPSIE(2012a: 21-24)는 아래와 같은 여덟 가지 사회혁신의 공통 특징을 소개하고 있다. 첫째, 경계 허물기(cross-sectoral)이다. 부문 간의 접속지점에서 사회혁신이 발생한다. 공공부문과 시민사회의 접점에서 지혜가 모여지고 혁신이 이루어질 가능성이 높다. 공공부문의 경계가 허물어지기 위해서는 투명성의 확보가 생명이라고 할 수 있다. 둘째, 공개, 협업과 실험(open, collaborative and experimental)이다. 집합적 과업을 많은 사람이 독립적으로 수행하면서 혁신이 이루어지는데, 이는 공개된 상황에서 실험과 학습이 이루어지고 종국적으로 협업(collaboration)이 이루어지기 때문이다. 4차 산업혁명 시대에는 정부가 사전규제보다는 사후규제에 방점을 두고 접근하라는 전문가들의 제언 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.[2] 셋째, 밑으로부터의 혁신(Grassroots and bottom-up)이다. 분산된 주변과 연결된 네트워크를 통해 혁신이 일어나는 분권화된 시스템은 사회혁신의 중요한 특징이다. 획일적으로 공공부문이 혁신을 주도하기보다는 지원은 하되 간섭은 하지 않는 가운데 혁신 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 넷째, 공동생산(pro-sumption and co-production)이다. 생산자와 소비자의 흐릿한 경계는 사회혁신의 중요한 특징 중 하나이다. 사회적 기업의 경우 일자리 창출의 기회를 가지면서 사회적 수요에 대응하는 공동생산의 구조를 갖고 있다. 도시하천 살리기 등 공공의 문제를 지방정부와 시민사회가 함께 해결

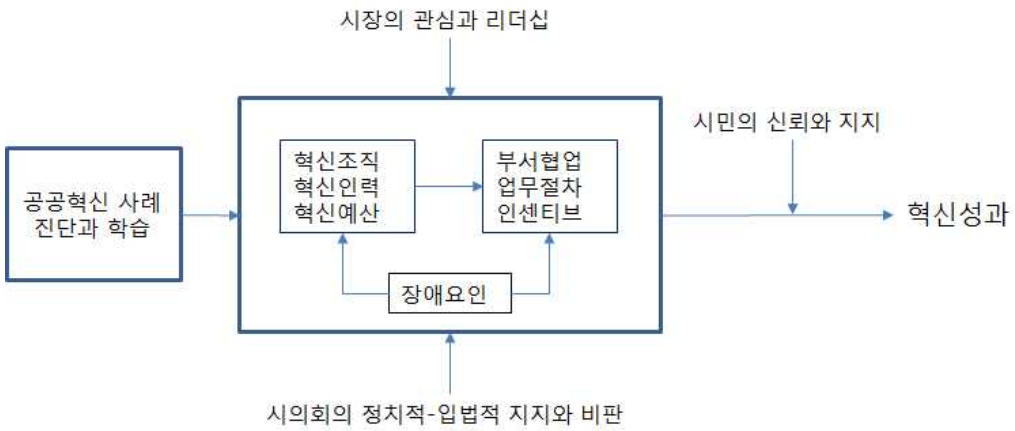
2) 한국에서는 공공데이터 개방 정책이 2013년 7월, 「공공데이터 제공 및 이용활성화에 관한 법률」이 제정되고 10월에 시행되면서 본격 시작되었다. 공공데이터포털(www.data.go.kr)에 의하면 공공데이터 개방은 2017년 8월 기준 총 23,074개 이며, 오픈포맷 데이터는 34,099개가 개방 중이다.

하기도 한다. 부산광역시 상수도사업본부 성과기반컨설팅의 경우 공동생산 방식으로 민간부문과 협업을 통해 혁신을 창출하는 것도 공동생산 방식으로 이해할 수 있다. 다섯째, 상호주의(mutualism)이다. 개인적이고 집합적인 복지가 상호의존성에 의해 성취되는 것도 사회혁신의 특징이다. 상호주의는 지속가능한 사회혁신의 중요한 배경이 된다. 일방적인 사회혁신은 오래 가지 못하기 때문이다. 여섯째, 새로운 사회적 관계의 창출(creates new roles and social relationships)이다. 사용자와 '함께' 그리고 사용자에 '의해' 사회혁신이 이루어진다. 사회혁신은 공공부문의 독자적인 노력으로는 이루어질 수 없으며 사용자인 시민사회와 역동적인 관계 속에서 이루어진다. 일곱째, 자산과 자원의 더 좋은 활용(better use of assets and resources)이다. 사회혁신은 잠재적 사회적 자산을 인식하고 활용하고 조정한다. 공공부문과 시민사회의 역동적인 관계 속에서 잠재적인 사회적 자산이 발견되고 최적으로 활용될 가능성을 높여준다. 여덟째, 자산과 역량의 개발(develop assets and capabilities)이다. 사회혁신은 참여적 접근을 통해 자산과 역량을 개발함으로써 수혜자들이 장기적으로 지속가능한 필요를 충족하도록 자산과 역량을 개발한다.

2. 분석틀

공공부문 사회혁신역량의 구성요소 역시 논의가 매우 다양하기 때문에 획일적으로 단정하기 어려우며 상황의존성을 고려할 수밖에 없다(TEPSIE, 2013: 48-57; Australian Government, 2011). 이러한 연구결과를 토대로 분석틀을 구성하면 다음과 같다. 본 연구에서는 설문조사나 엄격한 계량분석보다는 관계자 심층면담을 통한 질적 분석에 많이 의존하였다. 부산광역시 공공부문 사회혁신 역량강화를 위해 고려해야 할 요소들은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 지방정부 관료제 공공혁신 실태 진단 분석틀



먼저 연구자가 선정한 7가지 부산광역시의 공공혁신사례에 대해 시민사회 활동가들을 대상으로 인식을 조사하고 학습과제를 도출하고자 한다. 이어서 첫째, 투입요인의 분석이 필요하다. 부

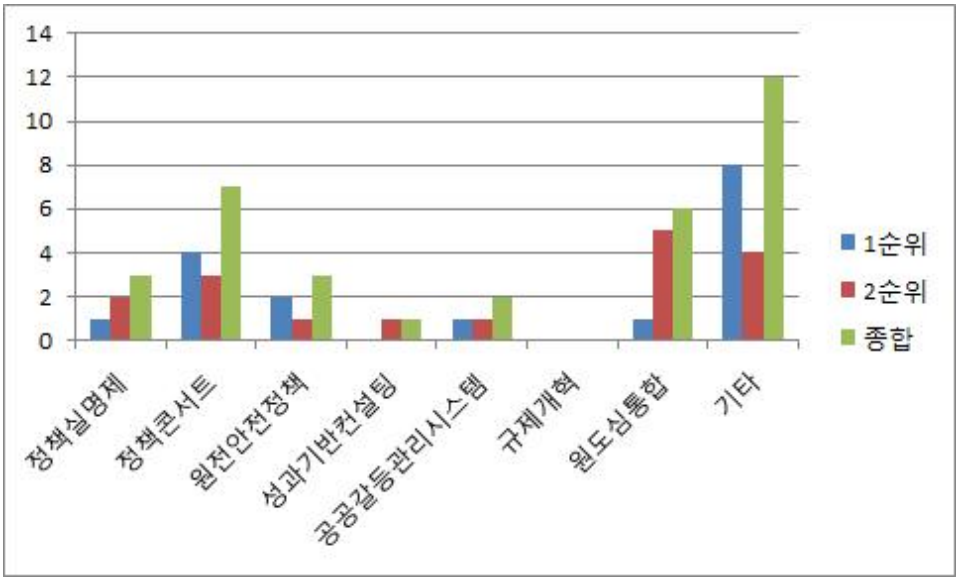
산광역시는 공공부문의 혁신을 위한 투자에 과감한 편인지 분석해보고자 한다. 구체적으로 인적자원과 예산 그리고 추진조직의 구성을 통해 살펴보고자 한다. 둘째, 과정요인의 분석이 필요하다. 부산광역시는 공공부문의 혁신을 위한 관행이 잘 구축되어있는지를 부서간의 협업 정도와 업무추진절차를 통해 분석해보고자 한다. 셋째, 환경조건의 분석이 필요하다. 부산광역시의 공공혁신 성과가 시장의 관심과 리더십, 지방의회의 정치적·입법적 영향 그리고 시민의 신뢰와 지지와는 어떤 관련이 있는지 분석하고자 한다. 넷째, 관료제적 속성이 강한 부산지역 공공부문의 혁신 장애요인을 진단하고 분석할 필요성이 있다.

Ⅲ. 부산지역 공공혁신 실태와 장애요인 진단

1. 부산지역 공공혁신사례의 진단

〈그림 2〉의 시민사회 활동가 17명에 대한 FGI 결과에 따르면, 정책콘서트와 원도심통합의 사례가 가장 혁신적이라고 인식하고 있었다. 한편 기타에 응답한 활동가들이 압도적으로 많았는데, 공공데이터관리와 같은 예를 제시하기도 하였지만 혁신적인 사례가 없다는 의견이 지배적인 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 부산지역 공공부문 사회혁신사례 평판도



1) 개별사례 평가

(1) 정책실명제를 통한 투명한 행정

시민사회 활동가 H는 자세하게는 알지 못하는 부분이라 쉽게 답하기 어렵다면서, 다만 정책실명제는 오래전부터 시행되었던 제도로 알고 있는데 만약 지금 구체화 된다면 거의 8~9년 전에 나왔던 이야기가 '이제야' 라는 한숨이 나오게 한다고 하였다. 그러면서도 공공데이터와 관련하여 100%로는 아니지만 관리하고 공개한다는 것은 매우 긍정적인 발전으로 보인다고 평가하였다. 그리고 시민사회 활동가 J는 공공부문의 혁신을 위해서는 턱없이 부족한 흐름이지만, 우선적으로 민주성과 투명성과 대응성을 높이는 것이 필요하므로 정책실명제를 혁신적이라고 평가하였다. 시민사회 활동가 K는 사회혁신은 공공행정 혁신과 긴밀하게 맞닿아 있고, 또한 공공행정의 혁신이 민감하게 닿아있는 부분이 시민사회와의 연결지점이며, 쌍방향의 혁신연결고리라고 평가하였다.

(2) 정책콘서트 방식의 업무보고를 통한 쌍방향 소통행정

시민사회 활동가 O는 부서별 업무 보고 방식에서 벗어나 소통을 위한 정책 콘서트 업무보고 진행은 시민들에게 시정의 현안과 업무를 알리는 보고이기 때문에 혁신적이라고 보았다. 시민사회 활동가 C는 결과적으로 정책콘서트에 참여한 사람이 특정인들이었으나, 기존에 없었던 새로운 방식으로 부산시책을 시민들에게 설명하고 토론할 기회를 가지는 등 변화를 모색한 측면은 있다고 답하였다. 시민사회 활동가 K는 정책콘서트는 일회적이거나 형식적 이벤트가 아니라면 시민권과 시민참여 존중의 일례로서 우선적으로 주목하며 좀 더 전면적으로 확장할 필요가 있다고 제안하였다. 특히 정책콘서트의 경우 시장의 일회적 정책이벤트가 아니라 부산의 다양한 크고 작은 사회적 난제와 과제들에 대한 지속적인 시민참여 숙의민주주의, 시정시민개혁단과 같은 형식과 내용으로 추진할 필요가 있다고 제안하였다.[3] 이것은 '원전공론화'같이 중대 문제에 대한 숙의민주주의 형태도 있지만, 그것을 위한 시민과 행정의 민주주의적 상호학습과 훈련 과정으로서 의미와 작은 공동해법 경험들의 축적이라는 의미가 크다고 평가하였다.

시민사회 활동가 I는 보고회 전체 과정을 인터넷으로 생중계하고 실국장이 직접토론하며, 현장 전문가도 참여하는 형식으로 시민중심행정을 펼치려고 한 점을 높이 평가하였다. 그는 정책콘서트 사회혁신의 가장 중요한 부분은 '과정'이며, 이 과정에서 개방적인 아이디어를 구하고, 네트워크를 확장하고, 각 주체 간에 협력해갈 수 있는 방식이라고 평가하였다. 한편 시민사회 활동가 P는 각 분야와 계층별 소통을 위한 각종 행사를 진행하려는 점에서 혁신을 시도하고는 있지만 대부분은 행사가 형식에 그치고 있기 때문에 좀 더 실질적으로 마음을 움직이는 소통이 필요하다고 제안하였다.

---

3) 민선7기 오거돈 부산시장은 중앙버스전용차로(Bus Rapid Transit, BRT) 공사추진 여부에 대해 시민공론화 과정을 거쳤다. 부산광역시는 공론조사를 위해 2585명의 시민을 상대로 여론조사를 실시했고, 141명이 공론 결정을 위한 학습·숙의 과정에 참여했으며, '공사 재개' 입장을 밝힌 이는 전체 86명(61%)으로 과반을 넘었고, 시민참여단은 10월 10일 이 같은 결정사항을 부산시에 통보했고, 시는 지자체로서는 전국 최초로 시민 숙의과정에서 결정된 사항을 존중해 BRT노선의 공사를 재개하기로 했다(국제신문, 2018. 10. 10).

(3) 부산지역에 최적화된 맞춤형 원전안전정책

시민사회 활동가 D의 경우 부산의 원전안전정책을 별도로 수립했다는 것은 의미가 있다고 평가하였다. 다른 시민사회 활동가인 E는 원전안전문제는 부산시민의 생명과 직접 결부된 문제로 중요하다고 평가하였다. 시민사회 활동가 O는 원전이 있는 부산의 경우 지역 환경영향평가 등을 통해 체계적인 관리방안을 마련하고 사용후 핵연료 문제 등 지속적으로 발생될 문제들에 대한 해결방안 마련이 필요하다고 제안했다.

(4) 부산광역시상수도사업본부의 성과기반컨설팅을 통한 공동생산 방식의 가치창출

시민사회 활동가 M은 행정이 가져야 할 기본적인 방침과 잘 맞는 사례로 평가하였지만, 제도 자체에 대한 충분한 소개와 이에 따른 이해가 부족하기 때문에 혁신성과가 서서히 드러날 경우 새롭게 평가할 필요가 있는 것으로 나타났다.

(5) 조례 제정을 통한 갈등 예방을 위한 공공갈등관리시스템의 도입

시민사회 활동가 B는 사회가 다변화할수록 갈등관리는 매우 중요한 의제이고, 원도심 통합과 같은 정책은 다양한 견해와 갈등적 요소는 있으나 도시문제에 대한 화두를 던졌기 때문에 혁신적이라고 답하였다. 또한 시민사회 활동가 H는 공공갈등관리시스템은 작동여부를 떠나 반드시 정비해야 할 과제 중 하나이기에 좋은 시도라고 생각한다고 평가하였다.

(6) 규제 등록·관리시스템 도입을 통한 지속적인 규제개혁

17명의 시민사회 활동가 중에서 부산시의 규제개혁에 대해 언급한 경우는 없었다. 물론 기업 관련자에게 질문했을 때와는 차이가 있겠고(OECD, 2003), 4차 산업혁명과 관련하여 중요한 이슈일 수도 있지만, 일단 시민사회 활동가들에게 다소 관심 밖의 논의라는 인상을 받을 수 있었다.

(7) 부산 원도심통합의 추진

17명의 시민사회 활동가 중에서 3명이 부산 원도심통합의 추진이 혁신적이라고 답하였다. 그러면서 시민사회 활동가 A는 부산시의 혁신문화와 혁신역량은 아직 일천하기 때문에 혁신 필요성을 이끄는 시장의 혁신의지가 먼저 있어야 원도심통합이 가능하며, 혁신 조직의 전문성과 이에 따른 예산 등이 필요하다고 역설하였다. 시민사회 활동가 E는 원도심통합의 문제는 각 지자체 및 지역주민의 이해관계와 연결되어 추진하기 어렵지만 전체적인 합리성과 효율성을 두고 판단할 때 반드시 시행해야 할 영역이라고 답하였다.

사회혁신은 무엇보다 통합적인 측면이 필요한데, 물론 행정구역의 통합이 당장 효과를 보기는 어렵지만, 장기적으로는 행정과 예산의 효율성을 기대할 수 있다고 긍정적으로 평가한 시민사회 활동가 L도 있었다. 시민사회 활동가 O는 원도심통합은 반대가 매우 많음에도 원도심에 대한 분야별 전략과 주민의 의견을 검토하며 발전방향을 모색하고자 하는 혁신사례로 평가하였다. 한편 시민사회 활동가 B는 원도심통합의 경우 행정적 절차에 따르기보다 시민참여형으로 전환하여 추

진하는 것을 제안했다.

2) 종합평가

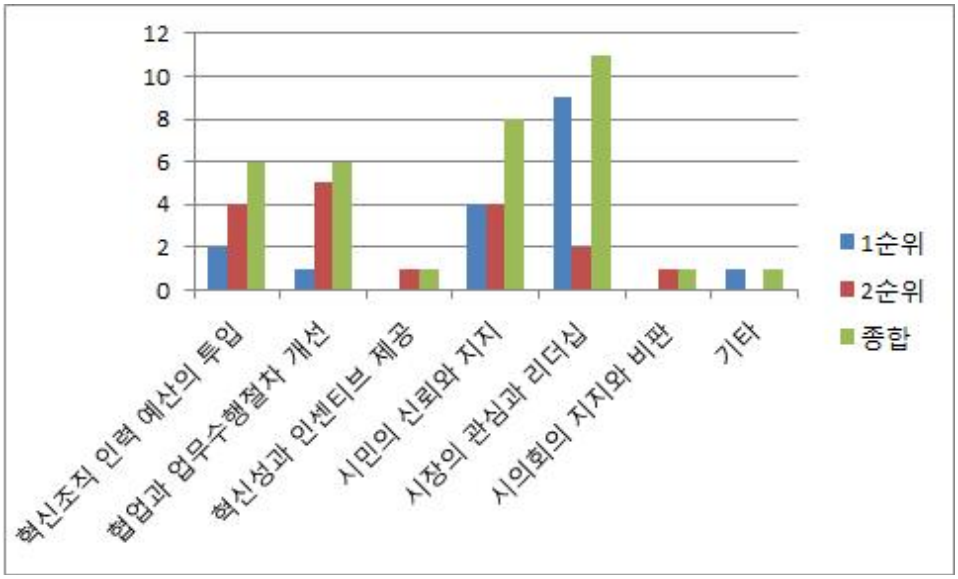
부산광역시가 추진하고 있는 7가지 사회혁신 사례는 사회혁신의 핵심 구성요소를 어느 정도 충족하는 것으로 나타났다. 첫째, 새로운 영역에 대해서 뿐만 아니라 새로운 방식으로 사회혁신을 적용하는 모습이 나타났다. 정책콘서트 방식의 업무보고형식은 새로운 방식으로 평가되었다. 둘째, 독창적인 아이디어를 개발하고 구체적으로 사회현장에 구현하고 실행하는 사례로는 우리나라 최초의 원도심통합 추진을 들 수 있는데, 중구의 반대를 어떻게 사회적 합의로 이끌어낼지가 관건이다. 셋째, 토론과 논쟁 끝에 확인된 사회적 요구를 충족하려고 노력하는 사례로는 원전안전관리시스템의 정비 사례를 들 수 있다. 원전산업계의 요구가 강했음에도 불구하고 고리1호기 폐쇄추진에 리더십을 발휘하고 원전안전정책을 추진한 리더십이 혁신을 이끈 것으로 평가된다. 넷째, 기존의 해결책보다 더 효과적인 대안을 제시하고 이용자 만족도를 제고하는 성과를 창출한 사례로는 단기적으로 30억 원 이상의 성과를 창출하고 공유할 것으로 예상되는 부산광역시상수도사업본부 성과기반컨설팅 사례를 들 수 있었다. 다섯째, 공공부문 사회적 행동 역량의 강화를 위해 노력하는 사례로는 정책실명제와 규제등록·관리시스템 등이 플랫폼 역할을 하면서 공무원과 시민들이 만나는 공공혁신의 장을 창조하는 사례를 들 수 있었다. 그러나 공공갈등관리시스템을 통해 사전에 기장해수담수화사업이나 부산원도심의 통합갈등과 같은 공공갈등을 예방하고 관리할 수 있는 장치가 작동하지 않는 점에서 아쉬움이 있는 것으로 나타났다.[4)]

2. 부산지역 관료제의 공공혁신의 실태 진단

〈그림 3〉의 시민사회 활동가 17명에 대한 FGI 결과에 따르면, 시장의 관심과 리더십이 부산지역 공공혁신역량 강화에 결정적으로 중요하다고 인식하고 있었다. 물론 시민들의 신뢰와 지지, 혁신조직과 인력의 전문성 그리고 적절한 예산 투입 등도 매우 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

4) 오거돈 민선7기 부산시장은 2009년 제정 이후 사실상 사문화되었던 「부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 2018년 3월 18일 개정하여 갈등관리심의회를 구성하여 활동을 시작할 수 있는 근거를 마련하였다.

〈그림 3〉 부산지역 공공혁신 실태 진단



〈그림 3〉에 나타난 바와 같이 17명의 시민사회 활동가들 중에서 11명이 시장의 리더십과 관심이 공공혁신에서 가장 중요하다고 의견을 표명하였다. 그러나 여기서 그치지 않고 한 시민사회 활동가는 지역 공공혁신역량의 강화를 위해서는 1차적으로 시장의 사회혁신 철학과 혁신에 대한 지속적 지지가 중요하며, 민간참여를 통한 지역과 공공 거버넌스 구축에 대한 확고한 신뢰가 가장 중요하다고 제안하였다. 시민활동가들은 한 가지 사회혁신역량의 제고가 아니라 전체가 긴밀하게 연결되어야만 사회혁신역량의 제고가 가능함을 제언하였다.

시장의 사회혁신 철학을 바탕으로 공공부문 내에 혁신역량을 파급하고 확장하기 위한 혁신조직과 인력의 혁신행정, 혁신학습, 혁신실험으로부터 공공부분의 혁신은 시작된다는 것이다. 또한 이는 시민의 참여와 시민의 신뢰를 기반으로 해서 일련의 중장기 프로세스를 거치고 추진해야 된다고 판단했다.

1) 투입부문 공공혁신의 실태

(1) 혁신조직과 인력의 전문성

시민사회 활동가 A는 혁신 조직의 전문성과 이에 따른 예산 등이 사회혁신역량 제고에 필요하다고 하였다. 물론 시민사회 활동가 D는 시장의 마인드가 가장 중요하지만, 또한 혁신을 위한 전문 인력이 확보되지 않는다면 실행이 어려울 것이라는 제언도 아끼지 않았다.

시민사회 활동가 B는 부산시의 혁신적 체계는 일부 현 시장의 임기 초기 정책콘서트 방식의 시정보고로 틀을 바꾸기 위해 노력했으며, 시정혁신본부가 다양한 문제 해결을 위한 특별부서로 자리매김했다고 긍정적으로 평가하였지만, 여전히 부서의 장벽이 높아 좋은 취지의 정책 도입이 제

대로 작동하고 있다고 보기는 어렵다고 하였다. 시민사회 활동가 L은 부산광역시에서 혁신적인 아이디어는 있어 보이지만, 정책으로 반영된 이후 실행하는 방식은 후퇴하고 있다면서 공무원들이 성과와 승진을 목표로 아이디어를 통한 정책 반영이 되었지만, 이후 인사이동과 실행력의 부족으로 차라리 안 하는 것이 나을 정도라고 폄하하였다.

(2) 혁신예산

시민사회 활동가 J는 기존의 행정에 의존해 온 지역사회의 현실을 고려할 때, 우선적으로 혁신을 위한 예산과 인력의 투입이 이루어질 필요가 있으며, 이를 바탕으로 시민사회의 인식전환이 이루어져 혁신분위기를 갖출 필요가 있다고 제언하기도 하였다. 한편 부산시 관계자는 규제혁신은 예산을 투입하지 않더라도 일자리와 지역 투자를 이끌어 낼 수 있는 효율적인 수단이라고 평가하기도 하였다(서울경제신문, 2018. 9. 12).

2) 과정요인 공공혁신의 실태

(1) 혁신을 위한 부서 간 협업

시민사회 활동가 B는 부서 간의 벽을 허무는 것부터가 혁신의 시작이기 때문에 협업을 사회혁신역량 제고의 첫걸음으로 평가하였다. 그리고 시민사회 활동가 H는 칸막이 행정은 항상 걸림돌이 되기 때문에 꼭 해소해야 할 것으로 생각된다고 하였고(Selznick, 1949), 시민사회 활동가 L은 부산시민의 다양한 욕구를 반영하기 위해서는 부서 간의 유사사업 협업 체계 구축이 있어야 가능하다고 하였다.[5] 이를 위해서는 시장의 지속적인 관심은 전제되어야 함을 거듭 강조하였다.

(2) 혁신을 위한 업무추진절차

시민사회 활동가 F는 공무원들의 일하는 방식이 변해야 하고, 이를 위해서는 혁신을 위한 시정 전반의 업무추진 절차가 수정되고 보완되어 개선될 필요가 있다고 제언하였다(Merton, 1940). 그는 최근 10여 년 동안 부산시의 제도·행정적 영역을 살펴보면 혁신적인 것과는 다소 거리가 있다면서 특히 시민사회에서 제기되었던 다양한 사회문제에 접근한 방식이나 해결과정은 소통보다는 폐쇄적이며 하향적, 비효율적인 요소가 많이 나타났다고 평가했다.

(3) 혁신성과에 대한 과감한 인센티브 제공

17명의 시민사회 활동가들 중에서 1명만이 인센티브의 중요성을 강조하였지만, 혁신노력에 부가적인 인센티브가 없어도 혁신은 지속되어야 함을 방증한 것으로 평가된다. 한편 시민사회 활동

5) 역대 부산시장들은 중금속으로 오염된 낙동강 하류의 표류수를 취수원으로 사용하는 위험성과 그럼에도 불구하고 깨끗한 '순수'를 공급한다는 자부심 사이에서 딜레마에 빠져있었다(김창수, 2017). 그러므로 상수원수로서 부적합한 낙동강 표류수의 위험성에 대한 정확한 정보를 제공하기를 주저하였다. 민선7기 오거돈 부산시장은 2018년 10월 4일 맑은 청정원수 확보를 위한 협업조직을 구성하여 시민사회와 전문가는 물론 수자원관리과와 상수도사업본부가 함께 정책협력을 할 수 있는 장을 마련하였다.

가 N은 오히려 현안과제 성과 달성에 치중하는 시정추진방식 때문에 혁신적인 정책수행이 어렵다고 비판하기도 하였다. 그러므로 성과에 대한 인센티브를 무시하기보다는 열심히 일한 대가를 보상하는 체계를 마련하는 것이 합리적인 것으로 평가된다.

4) 환경요인 공공혁신의 실태

(1) 시장의 지속적인 관심과 리더십

시민사회 활동가 A는 부산시의 혁신문화와 혁신역량은 아직 일천하기 때문에 혁신 필요성을 이끄는 시장의 혁신의지가 먼저 있어야 가능하다고 하였다. 무엇보다 17명의 시민사회 활동가들 중에서 11명이 부산시의 혁신역량을 강화하기 위해서는 시장의 혁신적인 마인드가 중요하고, 혁신적인 아이디어를 실천하기 위해서는 시장의 지속적인 관심과 리더십이 필요하다고 했다.

응답한 시민사회 활동가들은 공공혁신을 위해서는 시장의 철학과 리더십은 매우 중요하다고 거듭 강조했다. 시민사회 활동가 G는 시정이 시스템으로 운영된다고는 하지만, 결국 시장의 가치판단과 우선순위 판단이 시정의 핵심적 역할을 한다고 한다. 이는 사회혁신의 인프라가 활성화되지 않은 상태에서는 리더의 관심이 결과를 도출하려는 노력을 만들어내는 경향이 크기 때문이며, 결국 시민과 이를 추진하려는 시장의 의지를 기반으로 하여 실행 프로세스를 만들어야 한다고 제언했다. 시민사회 활동가 O는 공공분야 혁신역량 강화를 위해서는 리더의 역할이 무엇보다 중요하며 사회혁신을 이루겠다는 기관장의 관심과 리더십이 있어야 기관의 종사자들이 따를 수 있다고 보았다.

(2) 시의회의 정치적·입법적 지지와 비판

시민사회 활동가 Q의 경우 유일하게 시의회의 정치적·입법적 지지와 비판이 부산지역 공공혁신에 중요하다고 응답하였는데, 그는 바른 정치가 세상을 바꿀 수 있을 것이라는 신념을 표명한 것으로 보인다.

(3) 시민의 신뢰와 지지

시민사회 활동가들은 아무리 혁신적인 일일지라도 자치단체의 주인인 지역 시민이 지지하지 않는 일은 혁신적이라 평가 받기 어렵다고 전제하였다. 혁신은 결국 사람이 하는 것이고 시민의 신뢰와 지지가 계속될 때 가능하기 때문이다. 시민사회 활동가 A는 시민사회의 지지를 얻기 위해서는 진정한 파트너십이 필요함을 강조하였다.

> 부산시는 별로 혁신적으로 일하지 않고 있습니다. 다만 최근 들어서 일부 국에서 시민들을 직접 정책에 참여시키는 라운드테이블방식을 도입하여 운영하고 있지만 결론에 가서는 행정 마음대로 하는 행태를 보여주고 있는 실정입니다. 모양은 내지만 내실은 별로인 운영방식이 진행되고 있다고 볼 수 있습니다. 물론 '원스톱 행정' 등 시도는 하고 있지만 시민들이 피부로 느끼는 데는 아직 시간이 더 필요하다고 봅니다(시민사회 활동가 FGI, 2017. 11).

시민사회 활동가 F는 혁신성과에 대한 시민들의 신뢰와 지지가 장기적인 방향에서 혁신역량을 강화하고 지속해나갈 수 있다는 힘이 된다는 의견을 피력하였다. 같은 맥락에서 이는 단순하게 성과를 설명하는 것으로 얻을 수 있는 것이 아니라, 혁신과정에 시민의 참여를 확대하면서 시민이 주체가 될 때 신뢰와 지지가 축적될 수 있다고 생각한다고 평가하였다. 시민사회 활동가 H는 모든 시민은 아니겠지만 다수의 시민은 부산시에 대해 신뢰하지 못한다면서, 왜냐하면 공직자의 부패지수도 높고 잘하는 것이 별로 눈에 띄게 보이지 않았기 때문이라고 평가하였다. 그래서 시민들로 하여금 신뢰를 회복하는 것이 사회혁신역량 제고를 위해 가장 중요하다고 평가하였다. 시민사회 활동가 M은 선진적인 시정을 위해서는 일부 행정 엘리트의 의사보다는 시민 한 사람 한 사람의 역량을 높여 스스로 힘으로 자치할 수 있는 역량이 장기적으로 도움이 될 것이라는 조언도 잊지 않았다.

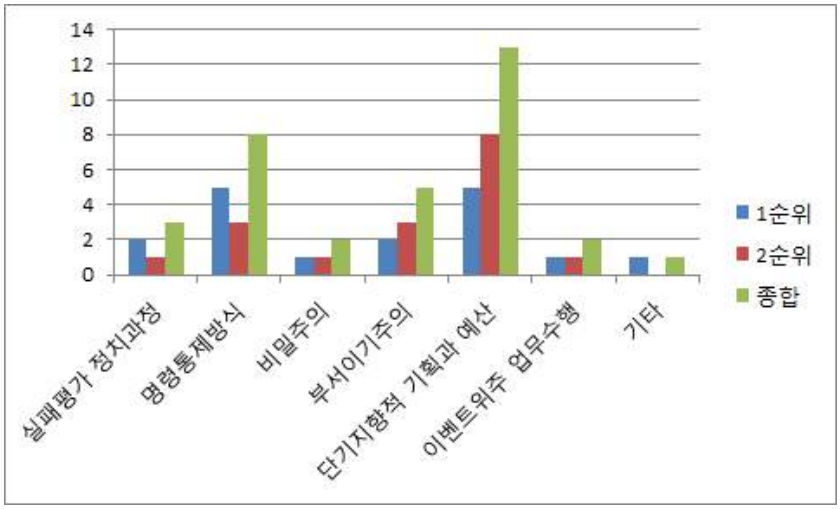
시민사회 활동가 17명 중에서 8명이 공공혁신의 성공을 위해서 시민들의 적극적인 지지와 신뢰가 중요하다고 평가하였다. 시민들의 신뢰와 지지는 공공혁신의 시작이면서 동시에 마무리되는 지점으로 평가된다(Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). 이러한 측면에서 시민사회 활동가 A는 다음과 같이 민주행정의 중요성을 역설하였다.

> 공무원들이 지역사회에 대한 객관적 진단능력을 가지고 성과목표 달성에 대한 노력들이 필요합니다. 공무원들의 핵심 업무가 지역사회 문제 해결에 초점이 맞추어져서 그 업무에 집중하는 시스템이 가동되어야 합니다. 그런데 대부분의 공무원은 뒷북치는 일들이 많고 오직 자기방식대로 관행대로 일을 하는 경향이 많습니다. 그렇게 해도 문제의식을 느끼지를 못하는 경우가 대부분입니다. 부산시민들의 눈치를 보는 것보다 윗사람 눈치를 더 보고 관행대로 일하는 것이 일상화되어있는 현실에서 변화는 쉽지 않다고 생각합니다(시민사회 활동가 FGI, 2017. 11).

3. 부산지역 관료제의 공공혁신의 장애요인 진단

〈그림 4〉의 시민사회 활동가 17명에 대한 FGI 결과에 따르면, 단기지향 기획과 예산편성이 공공부문 혁신에 가장 큰 장애요인인 것으로 인식하고 있었다. 그리고 명령과 통제(command and control)에 익숙한 행정공무원들의 관료주의가 혁신을 어렵게 한다고 진단하고 있었다. 특히 시민사회 활동가 K는 공공부문은 기본적으로 관료주의 속성을 띠기 때문에 국내외를 불문하고 부서간의 칸막이, 소극행정, 관료적 형식주의, 까다로운 절차의 문제를 가지고 있다고 한다(The National Performance Review, 1993: 535-542). 그는 사회혁신은 다른 방식으로 새로운 문제해결 방식을 찾는 것이며, 중장기적 예비와 실험과 시행착오, 이를 통해 성취가 축적되는 연속선상에 놓여 있다고 한다. 그리고 그는 예외의 탄력적 적용과 시간의 중장기적 배치, 권한의 위임과 분점에 대한 과감한 지지와 선택, 그리고 결정이 없으면 혁신은 불모지 위에 서는 것이라면서, 이는 시장(market)의 영역과 시민사회의 영역도 다른 측면에서 마찬가지라고 한다.

〈그림 4〉 부산지역 공공혁신 장애요인



1) 실패를 통해 교훈을 얻기보다는 평가와 벌칙으로 사용하려는 정치과정

17명의 시민사회 활동가 중에서 3명이 실패를 통해 교훈을 얻기보다는 평가와 벌칙으로 사용하려는 정치과정이 1순위에 해당하는 부산지역 공공혁신의 장애요인이라고 평가하였다. 시민사회 활동가 Q는 한마디로 경직된 공직사회와 정치가 문제라고 평가하였다.

2) 명령통제 방식의 권한행사와 예외를 허용하지 않은 획일적 서비스 제공 압력

응답한 17명 중에서 8명의 시민사회 활동가는 공공혁신이 어려운 이유는 소신 있게 일할 수 있는 분위기보다 오랜 관행으로 이어온 '윗선에서 시키는 일만 잘하는, 주어진 일만 하는데 익숙한 행정조직의 관행'이 깊이 자리 잡고 있기 때문이라고 한다(Gouldner, 1954).

시민사회 활동가 E는 부산지역은 정치사회 영역에서 합리적인 견제가 되지 않고 일방적 정책수행이 공공연히 진행되고 있다고 지적했다. 이러한 이유는 특정 정치세력의 독점으로 인해 근본적인 감시 및 견제가 불가능하였고 부산시의 관료 역시 시민사회의 의견을 수렴하지 않아도 정책수행이 가능하다는 생각이 관행화된 경우가 많기 때문이라고 비판했다. 시민사회 활동가 G는 도전적이지 못하고 관행을 답습하는 것이 공공혁신의 대표적 장애 원인으로 보고 있었다. 급변하는 사회현상을 극복하기 위해서는 새로운 시도가 필요하기 때문에 획일적인 구조로는 어렵다는 지적도 같은 맥락에서 이해된다.

3) 실패를 덮으려하는 비밀주의 경향

시민사회 활동가 J는 행정뿐만 아니라, 산학연과 시민사회 모두 단기적 성과와 보여주기 식의

이벤트에 매몰되어 있는 현실이 혁신을 가로막고 있으며, 정실주의와 비밀주의, 지연과 학연 등에서 벗어나 모든 것을 공개하고 평가하고 반성하는 노력이 절실하다고 제언했다. 시민사회 활동가 M은 무엇보다 공공혁신을 위해서는 불투명 행정이나 편의주의에 빠지는 것은 기본적으로 문제가 있다고 비판했다.

4) 시민을 배려한 성과보다는 부서 간의 영역싸움에 집착하는 경향

2순위까지 포함하여 6명의 시민사회 활동가는 행정이 시민을 위해 봉사하는 것이 최우선이어야 함에도 불구하고 부서 간의 영역싸움과 부서이기주의가 더 팽배하여 시민들의 요구와 시민사회의 문제를 제대로 보지 못하고 있다고 비판했다(Selznick, 1949). 부산시의 정책 추진과정에 시민들의 입장이나 여론을 듣는 방식이 배우 빈약하며, 공치(共治)에 대한 기본 이해도 기대치를 밑돌고 있다고 비판했다. 시민사회 활동가 L은 부산광역시 관료제의 병리현상을 다음과 같이 묘사했다.

> 공공혁신에서 시장의 혁신 마인드가 가장 중요하고 공무원들의 일하는 방식이 다음으로 중요한데, 시민을 배려하는 것처럼 기획된 정책이 부서간의 협력이 아닌 영역싸움으로 이어지면서, 처음 의도와는 다르게 단기성과 중심으로 가고 있다고 비판했다. 그는 대표적인 사례가 다복동 패키지 사업이라고 지적했다. 다복동추진단을 만들어서 복지와 재생을 통합하는 것처럼 기획되었지만, 다복동추진단은 복지에 함몰되어 기존의 복지서비스와 큰 차이 없이 진행하고 있지만, 무엇인가 대단한 것이 있는 것처럼 홍보하고 있다는 것이다(시민사회 활동가 FGI, 2017. 11).

5) 단기 지향적 기획과 예산편성

2순위 응답까지 포함할 경우 17명 중에서 13명의 시민활동가들이 공공혁신의 장애요인으로 단기 지향적 기획과 예산편성을 들었다. 이는 공공부분의 혁신은 단기적인 성과나 사업실행이 아니라 긴 호흡으로 문화와 제도까지 바꾸어 나가면서 그 결과가 성과로 나타나게 하는 분야가 상대적으로 많다고 보기 때문이다. 시민사회가 바라보는 공공혁신에 대한 장애요인들은 다양한 측면에서 제기되고 있었다. 시민사회 활동가 B는 장기비전에 따른 예산 투자보다는 대부분 사회간접자본사업이나 시민정서와는 상반된 투자가 이뤄지는 일이 대부분이라고 비판했다. 시민사회 활동가 C는 짧은 시간에 높은 성과를 요구하거나, 즉각적인 성과가 없으면 예산을 반영하지 않는 것이 혁신을 방해한다고 평가했다. 그는 혁신은 변화하는 과정도 반영해야 한다고 생각한다고 했다.

시민사회 활동가 E는 어느 지자체를 보더라도 단체장의 임기 내에 성과를 나타내려는 욕심(Not In My Term Of Office, NIMTOO)으로 많은 사회문제가 발생하였고 부산광역시장 역시 대동소이하다고 판단했다. 또한 그는 장기적인 비전을 가지고 적절한 예산편성이 이루어지는 과정이 필요하다고 제안했다. 시민사회 활동가 I는 사회혁신을 위해서는 사회문제해결에 있어서 기존의 정책이나 시장실패를 뛰어넘는 개인, 조직 단위의 혁신적 행위와 실천이 중요한 요소인데, 이벤트적인

기획과 예산편성으로는 사회혁신의 인프라를 구축할 수 없다고 비판했다.

시민 O는 임기 안에 성과를 내기 위한 단기성 기획으로 지속성을 담보하기 어려운 부분이 많다고 지적하였다. 시민 P는 혁신을 위해서는 투명성과 개방성이 밑바탕이 되어야 하고 단기적인 성과 중심이 아니라 지속성이 중요하고, 자기비판과 반성이 필요하다고 생각하기 때문이라고 하였다.

6) 시간부족에 따른 이벤트 위주 업무수행

시민사회 활동가 F는 부산시가 최근 혁신을 강화하기 위하여 노력하는 측면이 있다고 하였는데, 문제는 이벤트성이 강하고, 충분한 기획이나 제도적 장치를 마련하지 않고 타시도, 특히 서울이 변화를 유행처럼 좇고 있는 경향이 강하기 때문이라고 꼬집었다. 시민사회 활동가 N은 민선 5기~6기에 걸쳐서 부산시의 시장교체와 조직개편에도 불구하고 현안과제에 대한 성과 달성에 치중하는 시정으로 흐르고 있어서 혁신적인 정책수행을 찾아보기 힘들고, 일부분의 정책수립과정에 시민참여 혁신프로세스를 도입하고 있으나 그 효과를 파악하기 힘들다고 비판했다.

7) 기타 시민사회와의 소통 부족

〈그림 4〉에서 기타의 경우 시장의 혁신적인 마인드 부족을 첫 번째 공공혁신 장애요인으로 꼽았다. 시민사회 활동가 B는 시민참여 공간을 넓히고, 중요한 의제에 대해서는 사회공론화 (일종의 숙의민주주의방식 도입) 과정을 활성화하여 지역사회 문제에 시민들의 실질적 참여와 관심을 높일 수 있는 방안 마련이 시급하다고 진단하였다. 시민사회 활동가 C 역시 다양한 주체들 간의 파트너십 및 협치 구조 강화를 역설하였고, 시민사회 활동가 D는 부산시가 시민의 삶의 문제를 파악하고 이를 해결하는 방안을 마련하는 과정에서 소위 전문가라고 하는 소수의 교수와 시민단체 관계자하고 논의하거나 용역을 통해 일을 하는데, 이와는 별도로 시민들과 소통하고 시민들의 아이디어를 진지하게 받아들이거나 다양한 시민사회단체, 특히 부산시정에 비판적인 단체들의 이야기를 많이 듣고 반영해야 한다고 강조하였다(Vigoda, 2002).

시민사회 활동가 E는 부산시의 정책에 찬성하는 단체 및 전문가들 위주로 구성된 각종 위원회 및 사업추진을 지양하고 해당 정책과 관련 있는 모든 구성원에게 문호를 개방하는 열린 자세가 필요하다고 제안하였다.

4. 분석결과의 종합과 해석

17명의 시민사회 활동가들을 대상으로 부산광역시가 추진하고 있는 공공부문 사회혁신 다음과 같은 사회혁신의 개념적 구성요소에 부합하는지 인식을 조사하였다. 이는 공공부문 내부의 인식과 많은 차이를 보이지만 공공혁신을 위해서 염두에 두어야 할 중요한 사항으로 해석된다. 첫째, 부문 간의 접속지점에서 사회혁신이 발생함을 이해하고 경계 허물기에 노력하는 모습이 미흡한 것으로 나타났다. 공개와 협업과 실험에 적극적인 모습도 다소 미흡한 것으로 나타났다. 둘째, 명

령하고 통제하기보다는 밑으로부터의 혁신을 강조하는 모습보다는 주민참여예산제와 같이 중앙정부에서 드라이브를 걸면 따라 하기를 하지만 지속적인 성과창출로 이어지지는 못하는 한계를 가지고 있었다. 셋째, 기업과 시민들과 함께 공동생산에 적극적인 모습은 부산광역시상수도사업본부의 성과기반컨설팅 사례에서 보여주고 있지만 시민사회에는 잘 알려져 있지 않는 것으로 나타났다. 자산과 자원의 더 좋은 활용과 조정에 적극적인 사례이기도 하지만 시민사회의 지지가 있어야만 지속가능한 것으로 평가된다. 넷째, 기업과 시민들은 물론 공공부문 간에도 상호의존성을 존중하면서 시민들의 복지를 성취하는 모습이라든지 사용자인 시민과 기업들과 '함께' 그리고 사용자에 '의해' 사회혁신을 추진하는 모습은 정책콘서트와 정책박람회를 통해 나타나고 있지만 아직 촉발과 제안 단계이기 때문에 확대·확산을 위한 지속적인 노력이 요구되는 것으로 나타났다. 참여적 접근을 통해 수혜자들이 장기적으로 지속가능한 필요를 충족할 수 있기 때문이다.

그리고 공공부문은 기본적으로 관료제(bureaucracy)가 갖는 기본적인 속성을 내재하기 쉽다(김창수, 2015). 이러한 관료주의 속성들은 행정문화의 한 형태로서 사회혁신 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 부산광역시 공무원들은 실패를 두려워하고 변화에 저항하고 위험을 회피하는 경향이 있을 수 있다. 획일적 서비스 제공 압력을 받기 때문에 창의성과 실험 그리고 학습을 통한 혁신의 기회를 갖기 어려울 수도 있다. 실패를 덮으려하기 때문에 비밀주의에 빠지는 경향이 있을 수도 있다. 최종사용자를 배려한 성과보다는 자기부서를 우선하며 영역싸움에 집착하는 경향이 있을 수 있다. 부산광역시 공무원들은 예산편성과 기획 과정에서 단기 지향적이며, 이벤트 위주이기 때문에 업무수행에서 시간부족에 시달릴 수도 있다. 이러한 공공혁신의 장애요인을 지혜롭게 극복해야만 부산지역 공공부문 사회혁신역량의 강화가 가능하다.

Ⅳ. 부산광역시 관료제의 공공혁신 방안

1. 사회혁신주체의 혁신

1) 혁신조직과 인력의 전문성 증대

시민사회 활동가 E는 부산광역시나 시장의 사업방향만 고집하지 말고 부산의 변화발전에 도움이 된다면 다양한 인재 영입이 필요하다고 제안했다. 그는 시의 주요 정책결정 단위에 시민단체 및 전문가 등용 등 개방직 임용의 확대가 필요하다고 제안했다. 그는 특히 항만물류, 조선, 에너지, 4차 산업 등 부산시의 주력산업에 개방직 전문가 임용으로 변화가 필요하다고 하였다. 외부의 새로운 아이디어와 경험을 행정에 접목해보자는 의도로 이해된다.

민선6기 서병수 부산광역시장의 혁신조직 설계는 연계성에 중점을 둔 것으로 평가되었다. 민선5기를 출범하면서 전략기획기능과 행정수요 대응미흡, 지원조직의 비대, 조정기능의 미작동, 느린 의사결정과 잦은 보직이동, 세분화된 조직에 따른 업무 효율성 미흡 등이 지적되었기 때문이다.

무엇보다 시민의견수렴 및 현장점검 조직이 미흡하다는 지적에 따라 시민소통조직을 신설하고 원스톱 통합민원센터를 신설하였다. 기획기능분리와 강화를 위해 시정혁신본부를 신설하고 현장점검기능을 강화하였다. 시장직속의 시정혁신본부는 구체적으로 4개의 소속기관이 있는데 비전추진단은 비전전략, 전략사업조정, 제도혁신을 담당하고, 전략평가단은 도시지표관리, 성과평가, 경영평가를 담당하고, 규제개혁추진단은 규제개혁업무를 담당하고, 마지막으로 현장지원단이 있는데 사회현장지원단은 사회문화 고충지원, 도시건설 고충지원을 담당하고, 경제현장지원단은 경제산업 고충지원과 해양수산 고충지원을 담당하도록 하였다. 2017년 10월 면담한 부산광역시 비전추진단 관계자에 의하면, 혁신의 시작과 진행 그리고 모니터링과 피드백 과정을 설계한 것이라고 평가했다.

공공혁신을 위해서는 시장의 마인드가 가장 중요하지만, 또한 혁신을 위한 전문 인력이 확보되지 않는다면 실행이 어렵기 때문이다. 이와 관련하여 시민사회 활동가 L은 아이디어 및 정책을 반영한 담당 공무원은 그 사업이 실행될 수 있도록 최소한 3년 이상 전문직으로 확정하여 그 사업만을 추진할 수 있도록 해야 하고, 성과 및 승진 보장이 필수적으로 요구된다고 제안했다. 시민사회 활동가 I는 혁신적인 사고나 창의성이 사회혁신으로 이루어지기 위한 조직체 구성이나 조직에 대한 지원을 충분히 하여야 한다고 강조했다.

2) 혁신예산 증대

공공부문 자체는 혁신에 친하지 않기 때문에 투명하고 일관성 있는 제도를 바탕으로 혁신을 위한 예산을 확보하여 기업과 시민사회에서 혁신의 엔진이 가동될 수 있도록 연료를 제공하는 기능을 수행해야 한다. 이와 관련하여 시민사회 활동가 D는 주민참여예산제도를 정말 다양한 시민이 참여하는 방식으로 제대로 해 본다든지, SNS를 통해 시민의 의견을 듣고 이를 반영한 행정을 한다든지 해야 하는데, 현재 부산시의 소통담당관은 아직도 단순한 부산시의 홍보를 담당하는 부서에 머무르고 있다고 비판했다.

2. 업무추진절차의 개선과 성과평가 시스템 혁신

1) 혁신을 위한 부서 간 협업 증진

칸막이 행정은 항상 걸림돌이 되기 때문에 부산시민의 다양한 욕구를 반영하기 위해서는 부서간의 유사사업 협업 체계 구축이 있어야 한다. 부산광역시 기후환경국의 경우 낙동강의 오염과 원수수질의 악화를 염려하지만 상수도사업본부의 경우 깨끗한 순수를 공급하는 부문에 집중하기 때문에 상호이해와 협조 없이는 낙동강 중상류의 오염행위에 대해서 체계적으로 대응하기 어려운 것이 현실이다. 부서간의 협업을 위해서는 시장의 리더십이 매우 중요한 이유가 여기에 있다. 이와 관련하여 시민사회 활동가 A는 다음과 같이 행정 내부의 혁신을 강력하게 주장하였다.

> 우선 행정 내부의 칸막이부터 걷어야 합니다. 그리고 현장중심의 행정을 펼치는 적극성이 있어야 합니다. 그리고 공무원들이 이러한 변화의 힘을 믿고 움직이기 위해서는 혁신에 대해 공부하는 과정이 필요하며 거버넌스 철학이 필요합니다. 그리고 순환보직을 해야 할 부서와 전문역량을 쌓아 발휘해야 하는 부서의 역할에 대해 면밀하게 분석하여 임용하여야 하며 평가체계도 현실을 감안하여 적용하는 행정혁신이 필요합니다. 그리고 먼저 행사할 때 쉬운 것부터 혁신하는 모습을 보여줄 필요가 있는데 축사 줄이고 내빈인사 줄이고 시 간부들이 토론회와 공청회에 참여하면 끝까지 듣는 자세와 관련부서와 관련된 정책토론회 같은 행사에는 전 부서 직원들이 참여하여 함께 공유하고 아이디어를 얻으려고 노력하는 행태를 보여주어야 합니다(시민사회 활동가 FGI, 2017. 11).

2) 혁신을 위한 업무추진절차의 개선

부서간의 벽을 허무는 것부터가 혁신의 시작이기 때문에 협업을 사회혁신역량 제고의 첫걸음으로 볼 수 있다. 이를 뒷받침하는 공무원들의 일하는 방식이 변해야 하고(reengineering), 혁신을 위한 시정 전반의 업무추진 절차가 수정되고 보완되어 개선될 필요가 있다(The National Performance Review, 1993: 535-542). 시민사회와 기업과의 원활한 소통을 위해서는 먼저 공공부문 내부의 소통과 협력이 요구된다.

이와 관련하여 시민사회 활동가 J는 현장에서의 시민요구를 제대로 읽어내고 그 원인과 해결방안을 모색하는 현장행정이 모든 분야에서 이루어져야 한다면서 생색내기 식의 행정으로는 사회문제 해결이 이루어질 수 없기 때문에 핵심 의제를 찾아내고 제대로 된 전략으로 지속가능하게 접근해야 하며 단기적 처방에 그쳐서는 안 된다고 강조했다. 시민사회 활동가 P는 중앙으로부터의 분권과 자치만 요구할 것이 아니라 중앙으로부터 이관된 권한을 다시 구·군 주민들에게 어떻게 이관할 것인지 제도와 시스템을 마련하는 필요하다고 제안했다.

3) 혁신성과에 대한 과감한 인센티브 제공

혁신노력에 부가적인 인센티브가 없어도 혁신은 지속되어야 하는 것이 당연하다. 오히려 현안과제의 성과 달성에 치중하는 시정추진방식 때문에 혁신적인 정책수행이 어려운 측면도 있다. 그러므로 성과에 대한 인센티브를 무시하기보다는 열심히 일한 대가를 보상하는 체계를 마련하는 것이 합리적인 것으로 평가된다.

시민사회 활동가 O는 혁신 실천전략 방안 공모 등을 통해 시정을 수행하는 공무원의 혁신에 대한 역량강화가 필요하며, 혁신적 정책을 제시하고 수행하는 공무원에 대해 승진 시 가점 부여 등 인센티브 제공이 필요하다고 제안하였다.

3. 시민사회 기반 공공혁신 플랫폼 구축

아무리 혁신적인 일일지라도 자치단체의 주인인 지역 시민이 지지하지 않는 일은 혁신적이라 평가 받기 어렵다. 혁신은 결국 사람이 하는 것이고 시민의 신뢰와 지지가 계속될 때 가능하기 때문이다. 혁신성과에 대한 시민들의 신뢰와 지지가 장기적인 방향에서 혁신역량을 강화하고 지속해나갈 수 있는 힘이 된다. 나아가 혁신과정에 시민의 참여를 확대하면서 시민이 주체가 될 때 신뢰와 지지가 축적될 수 있다. 그런데 부산광역시 공무원들은 공직자의 부패지수도 높고 잘하는 것이 별로 눈에 띄게 보이지 않는다. 시민들로 하여금 신뢰를 회복하는 것이 사회혁신역량 제고를 위해 가장 중요하다. 일부 행정 엘리트의 의사보다는 시민 한 사람 한 사람의 역량을 높여 스스로 힘으로 자치할 수 있는 역량이 장기적으로 공공혁신에 훨씬 큰 도움이 된다.

공공혁신의 성공을 위해서 시민들의 적극적인 지지와 신뢰가 중요하며, 시민들의 신뢰와 지지는 공공혁신의 시작이면서 동시에 마무리되는 지점으로 평가된다. 이와 관련하여 시민사회 활동가 M은 그동안 실시해왔던 것보다는 실질적인 참여 플랫폼이나 주민자치회 등의 제도 강화, 시민의 직접적인 참여 유도하는 조례 제정 강화 등이 있어야 할 것이라고 제안했다. 시민사회 활동가 N은 가장 중요한 것은 시민들이 창의적인 아이디어와 새로운 방법을 손쉽게 내어볼 수 있는 혁신 플랫폼을 가동하고, 채택되어 실행하는 혁신 거버넌스를 구축하여 시민과 공동으로 정책을 생산해야 하는 것이라고 했다. 시민사회 활동가 P는 부산시의 각종 정보에 대한 투명한 공개와 누구나 접근할 수 있는 창구 마련이 중요하다고 했다. 시민사회 활동가 F는 다음과 같이 시민들을 시정의 파트너로 인정하는 것이 타당하다고 제안하였다.

> 시정에 직접적으로 참여할 수 있는 영역을 확대해야 한다. 이는 단순하게 자문 정도에 그치지 않고, 직접 다양한 방법으로 시정에 참여하거나 혹은 사업을 관리, 감독하고 수행할 수 있는 실질적인 참여를 의미한다. 개인이 될 수도 있으며 단체가 될 수 있다. 이러한 방식은 그동안 이루어져온 민간단체 보조금 지원과 같은 민간 영역에서 이루어지는 사업에 대한 단순한 지원을 의미하지 않는다. 예컨대, 부산시의 도시재생과 관련한 심의, 지원·자문, 평가 등을 진행해오고 있는 도시재생위원회, 청년문화에 접근하고 있는 청년(문화)위원회와 같이 민간 전문가, 일반 시민이 참여하는 위원회의 방식을 통한 시민사회 개입의 확대를 의미한다. 아울러, 부산광역시와 시민사회단체의 소통을 확대하는 측면도 필요한데, 이는 관행적으로 이루어진 간담회 형태나 일회성 대화가 아닌, 제도화를 통한 상시적이고 지속적이며, 실질적인 참여를 말한다. 예를 들어 예산 배정이나 결산, 감사와 같은 일들에 시민사회 단체가 일정 정도의 권한을 가지고 참여하는 방안을 고려해볼 수 있다(시민사회 활동가 FGI, 2017. 11).

시민사회 활동가 J는 대의민주주의 강화를 위해 독립된 시민의견수렴 기구가 필요하다면서 단순히 자문회의가 아니라, 실제 현장도 가고 현장에서 바로 문제해결 방안을 찾는 소통기구가 설치되어야 한다고 주장했다. 그는 기존의 기득권과 현실안주의 사회분위기를 혁신할 수 있는 혁신추진위원회의 한시적 운영을 제안했다. 시민사회 활동가 K는 부산광역시가 사회문제 해결을 위한

가장 직접적이고 강력한 주체이지만, 공공성과 책임성에 기반한 행정의 특성에 따라 혁신을 위한 다양한 실험적인 시도들을 수행하기 힘들다고 진단하였다. 그러면서 그는 부산광역시는 지역사회의 각 주체가 혁신을 위한 다양한 시도를 할 수 있도록 환경을 조성해 주는 강력한 후원자가 될 수 있으며 재정, 조례, 거버넌스, 정책, 혁신복합 공간, 권한의 부여 등을 통한 시민적 역량 성숙의 견인차 역할을 하기 때문에 이러한 일련의 시민과 함께하는 과정에서 부산시의 혁신역량도 함께 성숙할 수 있다고 평가했다. 시민사회 활동가 O는 시정의 주요 안건에 대한 시민의견 수렴을 통해 시민이 적극적으로 참여하는 시정 마련이 필요하다고 하였다.

4. 시장의 리더십과 시의회의 비판과 협력

1) 시장의 지속적인 관심과 리더십

지방자치법상 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다. 부산시의 혁신문화와 혁신역량은 아직 일천하기 때문에 혁신 필요성을 이끄는 시장의 혁신의지가 먼저 있어야 가능하다. 부산시의 혁신역량을 강화하기 위해서는 시장의 혁신적인 마인드가 중요하고, 혁신적인 아이디어를 실천하기 위해서는 시장의 지속적인 관심과 리더십이 필요하다. 이는 비관료 출신의 수장(non-bureaucratic head)이 관료제를 이끌어야 한다는 Weber(1922)의 주장과 맞물려 있다.

공공혁신을 위해서는 시장의 철학과 리더십은 매우 중요한데, 시정이 시스템으로 운영된다고는 하지만 결국 시장이 가치 판단과 우선순위 판단의 핵심적 역할을 한다. 이는 사회혁신의 인프라가 활성화되지 않은 상태에서는 리더의 관심이 결과를 도출하려는 노력을 만들어내는 경향이 크기 때문이며, 결국 시민과 이를 추진하려는 시장의 의지를 기반으로 하여 실행 프로세스를 만들어야 한다. 사회혁신을 이루겠다는 기관장의 관심과 리더십이 있어야 기관의 종사자들이 따를 수 있다는 것이다.

시민사회 활동가 N은 부산 혁신조례 제정, 공무원 대상 혁신학교 개설, 혁신전담자를 민간 혁신가로 채용, 혁신사업 시범모델 2~3개 집중 개발 및 시행, 그리고 최소한 혁신적인 마인드와 비전을 가진 시장 선출을 제안했다.

2) 시의회의 정치적·입법적 지지와 비판

시의회의 정치적·입법적 지지와 비판이 부산지역 공공혁신에 중요하다. 부산광역시 원전안전 시스템을 구축하는데 있어서 시민사회의 비판의지를 시의회 특별위원회에서 반영하여 조직화하고 제도화하는데 일정 부문 성공하게 된다. 언론과 더불어 시의회는 전문성과 선도자 역할을 통해 공공혁신을 촉발하는 것으로 나타났다. 지방자치법상 주민의 대의기관인 지방의회는 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 행정사무 감사권 및 조사권 등을 통해 사회혁신을 지원하고 기반을 마련하고 잘못된 정책을 비판하면서 공공혁신을 유도할 수 있다.

5. 공공혁신 장애요인 맞춤형 대응전략

부산광역시 공공혁신 장애요인에 대한 이러한 FGI 분석결과를 토대로 장애요인별 맞춤형 대응전략 수립 및 추진 방안을 제안하면 다음과 같다.

1) 실험과 실패를 통해 교훈을 얻는 평가과정의 설계

공공부문에서도 위법행위가 아닌 한 새로운 도전이 허용되고 실패를 통해 교훈을 얻는 평가과정의 설계가 요구되는 것으로 나타났다. 이를 통해 경직된 공직사회를 극복하고 4차 산업혁명에 부합하는 공공혁신이 가능할 것으로 기대된다.

이와 관련하여 시민사회 활동가 B는 행정시스템의 변화와 시민참여가 용이한 정책과 시책을 분류하여 추진하되 충분한 정보공개와 내용을 공유할 수 있는 시스템을 마련해야 하며, 현재와 같은 일부 전문가 중심의 방향 결정은 지양할 필요 있다고 제안한다. 그는 매년 사회혁신시책 한가지씩을 선정하고, 다양한 형식의 참여기회와 프로세스를 진행하여 그 결과를 정책에 반영하고, 모델링하는 작업을 추진하는 것도 하나의 방법일 것이라고 도전과 실패를 두려워하지 않는 요소를 강조했다.

2) 차이를 허용하는 다양한 서비스 제공

공공혁신이 일상화되기 위해서는 소신 있게 일할 수 있는 분위기가 조성되고 문제에 가까이 있는 공무원에게 가장 많은 권한을 부여(empowering employees)하여 오랜 관행으로 이어온 윗선에서 시키는 일만 잘하는, 주어진 일만 하는데 익숙한 행정조직의 관행을 깨는 것이다(The National Performance Review, 1993: 535-542).

도전적이지 못하고 관행을 답습하는 획일적인 구조를 타파하기 위해서는 예외적인 시도를 다양하게 허용하는 것이다. 상수도행정에 성과기반컨설팅의 개념을 도입하거나 전국 최초로 부산원도심의 통합을 시도하는 것은 예외적인 시도이지만 이것이 공공혁신의 첫걸음이다.

3) 실패를 허용하는 개방문화의 확산

지식의 증가는 단기적인 시행착오의 결과이며 시행착오가 원활하게 이루어지도록 절차를 설계하면 그것이 학습의 제도화이다(김영평, 1995: 10-43). 공공부문에서는 시장의 임기가 4년이라는 전제에서 단기적 성과와 보여주기 식의 이벤트에 매몰되어 있는 현실이 공공혁신을 가로막을 수 있다. 도시 전체의 장기적인 발전을 염두에 두고 긴 호흡으로 접근하는 리더십이 요구된다. 더불어 공공혁신을 위해서는 정책실명제와 규제등록·관리시스템을 통해 플랫폼을 제공하여 시민사회와 지속적으로 소통하는 장을 마련할 필요가 있다.

4) 협업을 통해 시민을 배려하는 성과 창출

공공행정이 부서간의 영역싸움과 부서이기주의가 더 팽배하여 시민들의 요구와 시민사회의 문제를 제대로 보지 못하는 것은 납세자이고 주권자인 시민의 입장에서는 이해하기 어렵다.

공공혁신에서 시장의 혁신 마인드가 가장 중요한 이유는 하위부서들은 각자 자기가 맡은 조직과 임무가 최우선이기 때문에 협력하기 어려운 것이 현실이고 시장이 어떻게 리더십을 발휘하여 협업을 유도할 것인가가 중요한 과제이기 때문이다(Selznick, 1949). 다복동추진단을 만들어서 복지와 재생을 통합하는 것처럼 기획되었지만, 다복동추진단은 복지에 함몰되어 기존의 복지서비스와 큰 차이 없이 진행하고 있다는 비판에 귀 기울일 필요성이 있다.

시민사회 활동가 A는 민간영역과 출자·출연기관, 수탁기관들에 대해 업무를 지원하고 도와주는 것보다 관리하고 간섭하는 경우가 제법 많다면서 공직사회의 이러한 시스템 속에서는 지역사회문제가 보일 리가 없으며 보여도 자기문제로 인식하기보다는 인사이동만 되면 벗어난다는 책임회피가 자리 잡고 있기 때문에 혁신과 변화를 이야기하기가 어렵다고 주장했다.

5) 중장기기획과 예산편성

공공부분의 혁신은 단기적인 성과나 사업실행이 아니라 긴 호흡으로 문화와 제도까지 바꾸어 나가면서 그 결과가 성과로 나타나야 한다. 시장이 장기비전에 따른 예산 투자보다는 대부분 차기 선거를 앞둔 선심성 예산편성이나 전시행정을 위한 투자에 매몰될 경우 공공혁신은 쉽지 않다. 짧은 시간에 높은 성과를 요구하거나, 즉각적인 성과가 없으면 예산을 반영하지 않을 경우 공공혁신을 기대하기 어렵다.

6) 지속적이고 체계적인 공공혁신의 수행

부산시가 서병수 부산시장 당시 혁신을 강화하기 위하여 노력하는 측면이 많았다. 그러나 정책콘서트 방식의 업무보고가 지속되지 않으면서 이벤트성이 강하다는 비판을 받았고, 공공갈등관리시스템은 조례만 만들고 조직정비와 갈등영향분석을 아예 실시하지도 않으면서 충분한 기획이나 제도적 장치를 마련하지 않고 타시도, 특히 서울의 변화를 유행처럼 좇고 있는 경향이 강하다는 비판을 면하기 어려웠다. 그러므로 어떠한 형태로든 촉발되고 제안되어 시작되고 실험되고 있는 공공혁신은 지속적으로 이루어져야 했고, 민선7기 오거돈 시장이 이러한 혁신을 지속하는 측면이 있다.

7) 시민사회와의 소통과 협력을 통한 혁신역량 강화

시민사회 활동가 C는 시민들과 대면할 수 있는 기회의 확대 즉 공청회, 정책콘서트 등 여론수렴 활동 시 특정 단체, 특정 단체장, 특정 기관만 참여할 수 있도록 하지 않고 다양한 연령 및 불특정 계층이 다양하게 참여할 수 있도록 개방할 것을 제언하였다. 시민사회 활동가 D 역시 시민들과 소

통하고 시민들의 아이디어를 진지하게 받아들이거나 다양한 시민사회단체, 특히 부산시정에 비판적인 단체들의 이야기를 많이 듣고 반영해야 할 것을 강조하였다.

부산광역시의 입장에서 가장 먼저 해야 할 일은 투자자와 시장창조 혁신자 사이에서 자본이 흐르도록 도와주는 플랫폼과 인센티브를 마련하는 일이다. 유효상(2017: 68-71)은 4차 산업혁명을 앞둔 시점에서 빅 데이터의 형성이 용이하도록 법규를 정비해야할 필요성을 강조하고 있다. 부산광역시는 단순히 시장실패를 바로 잡는 것에 그치지 말고 적극적으로 시장을 창조하는 방향으로 나아가야 한다(Schwab, 2016: 293-309). 기술조합이나 연계기술은 탁월한 혁신적 기업가의 몫이지만, 혁신과정에는 위험요소가 상존하기 때문에 요소기술 투자에 대한 자금지원은 공공부문으로서 부산광역시의 몫이다.

시민사회 활동가 F는 우선 시민사회가 가지고 있는 역량과 자산을 충분히 개발하고, 자율성을 침해하지 않는 형태의 상생전략이 필요하다고 한다. 시민사회 활동가 G 는 시민들의 의견 및 요구사항에 대한 경청이 필요하다고 하였다. 시민사회 활동가 I는 실제로 개인의 혁신적 사고나 창의성에 의해 일으킬 수 있는 사회적 변화는 상당히 제한적이고, 사회혁신이 구현되기 위해서는 실천적 차원에서 구체적인 협력이 일어나야 한다고 강조하였다. 시민사회 활동가 J는 제대로 된 소통을 통한 행정이 이루어져야 한다면서 사회문제 해결에 지역 공동체가 함께하는 원칙을 마련해야 하고, 기득권 지향과 기존의 인적네트워크 중심의 행정을 파괴해야 한다고 제언했다.

시민사회 활동가 K는 시민참가-시민계획-시민주도의 단계별 거버넌스 성장 경로와 시민참여 가치에 대한 확신과 지지가 필요하다고 하였다(Rhodes, 1996). 한편 시민사회 활동가 L은 공무원 인사 혁신 기능 강화를 위해 시민단체 소수의 의견이 아닌, 지역사회주민 의견 파악 및 문제발굴을 통한 상향식 접근이 필요하며, 시민사회단체의 전문적이며 합리적 시민운동의 시각이 요구된다고 제안하였다. 시민사회 활동가 P는 한마디로 공무원과 전문가만이 정책을 수립하고 집행할 수 있다는 권위적인 생각에서 벗어나야 한다고 비판했다. 즉 관이 중심이 되는 관치와 같은 협치가 아니라 민과 관이 대등한 중간조직과 같은 기구의 필요성을 역설하고 있다. 시민사회 활동가 Q는 한마디로 공공혁신을 위해서는 공직사회가 변해야 한다고 강조하였다.

V. 결론

공공부문의 사회혁신이란 사회적 요구를 기존 해결책보다 더 효과적으로 충족하고 새롭거나 향상된 능력 및 관계, 그리고 자산과 자원의 더 나은 활용을 이끄는 새로운 해결책을 제시하는 공공부문의 혁신 과정이라고 할 수 있다. 공공부문 사회혁신의 핵심 구성요소로는 새로움, 아이디어의 실현, 사회적 요구의 충족, 효과성, 사회적 행동 역량의 강화 등으로 나타났다. 그리고 공공부문 사회혁신의 공통특징으로는 경계 허물기, 공개된 협업과 실험, 밑으로부터의 혁신, 공동생산, 상호주의, 새로운 사회적 관계의 창출, 자산과 자원의 더 좋은 활용, 자산과 역량의 개발 등이었다.

공공부문 사회혁신역량의 구성요소는 투입요인, 과정요인, 환경조건, 장애요인 등이며 부산광

역시의 사회혁신역량을 진단하고 개선방안을 모색하는 기준으로 삼았다. 공공부문 사회혁신의 장애요인으로 실패에 대한 두려움, 공공서비스 획일성 압력, 비밀주의 경향, 부서할거주의, 단기시계의 예산과 기획 등을 이론적으로 검토하여 적용하였다.

17명의 시민사회 활동가들을 대상으로 부산광역시가 추진하고 있는 공공부문 사회혁신에 부합하는지 인식을 조사한 결과를 종합하고 해석하면 다음과 같다. 첫째, 부문 간의 접속지점에서 사회혁신이 발생함을 이해하고 경계 허물기에 노력하는 모습이 미흡한 것으로 나타났다. 공개와 협업과 실험에 적극적인 모습도 다소 미흡한 것으로 나타났다. 둘째, 밑으로부터의 혁신을 강조하는 모습보다는 주민참여예산제와 같이 중앙정부에서 드라이브를 걸면 따라 하면서 지속적인 성과창출로 이어지지는 못하는 한계를 가지고 있었다. 셋째, 기업과 시민들과 함께 공동생산에 적극적인 모습은 부산광역시상수도사업본부의 성과기반컨설팅 사례에서 보여주고 있지만 시민사회에는 잘 알려져 있지 않는 것으로 나타났다. 자산과 자원의 더 좋은 활용과 조정에 대한 적극적인 사례이기도 하지만 시민사회의 지지가 있어야만 지속가능한 것으로 평가된다. 넷째, 기업과 시민들은 물론 공공부문 간에도 상호의존성을 존중하면서 시민들의 복지를 성취하는 모습이라든지 사용자인 시민과 기업들과 '함께' 그리고 사용자에 '의해' 사회혁신을 추진하는 모습은 정책콘서트와 정책박람회를 통해 나타나고 있었지만 아직 촉발과 제안 단계이기 때문에 확대·확산을 위한 지속적인 노력이 요구되는 것으로 나타났다. 참여적 접근을 통해 수혜자들이 장기적으로 지속가능한 필요를 충족할 수 있기 때문이다.

본 연구의 분석결과를 토대로 한 공공부문의 사회혁신역량 강화를 위한 정책방안은 다음과 같다. 첫째, 공공부문 사회혁신주체의 지속적 혁신을 위해 혁신조직과 인력의 전문성 증대와 혁신예산 증대가 필요하다. 둘째, 업무추진절차와 성과평가의 지속적 혁신을 위해 혁신을 위한 부서 간 협업 증진과 혁신을 위한 업무추진절차의 개선 그리고 혁신성과에 대한 과감한 인센티브 제공이 필요하다. 셋째, 공공혁신의 성공을 위해서 시민들의 적극적인 지지와 신뢰가 중요하며, 시민들의 신뢰와 지지는 공공혁신의 시작이면서 동시에 마무리되는 지점으로 평가된다. 넷째, 시장의 지속적인 관심과 리더십 그리고 시의회의 정치적·입법적 지지와 비판을 공공혁신방안으로 제안한다. 그리고 부산광역시가 장애요인 극복을 통해서 공공혁신을 지속하는 방안을 제안했다. 그것은 실패를 통해 교훈을 얻는 평가과정의 설계, 예외를 허용하는 다양한 행정서비스 제공, 실패를 허용하는 개방문화의 확산, 협업을 통해 시민을 배려한 성과 창출, 중장기기획과 예산편성, 지속적이고 체계적인 공공혁신의 수행, 혁신행정역량 강화 등이다.

이 연구에서 민선6기 서병수 부산시장의 임기를 중심으로 핵심적인 사례의 분석은 이루어지기는 했지만 심층적인 혁신과정과 결과를 그려내지 못했다. 그리고 면담대상자를 공공부문 관계자와 시민사회 활동가로 제한하면서 균형감이 떨어지고 시민사회의 혁신과 기업부문의 혁신을 연구대상에서 제외하면서 객관성의 한계를 내재하고 있다. 그러나 이 연구는 시민사회의 시각에서 공공부문에 대한 인식을 담아냈기 때문에 민선7기 오거돈 부산시장의 임기에서는 공원일몰제와 취수원다변화사업 그리고 중앙버스전용차로제(Bus Rapid Transit) 등의 추진과정에서 시금석 역할을 할 것으로 기대한다.

참고문헌

김영평. (1995).「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.

김창수. (2012).「정부규제의 구조와 논리」. (주)한국학술정보.

_____. (2015).「관료제와 시민사회(개정판)」. ㈜한국학술정보.

_____. (2017). 낙동강수계 물이용부담금의 지속가능성 분석.「지방정부연구」, 21(3): 409-428.

부산광역시 국제협력과. (2014).「제2차 부산광역시 도시브랜드 기본계획(2015~2018)」. 부산광역시.

_____. (2016).「2016 부산광역시 도시브랜드 실행계획(안)」. 부산광역시.

부산광역시 시민소통관실. (2017). 2017년도 주요업무계획.

부산광역시 시정혁신본부. (2017). 2017년도 주요업무계획.

_____. (2016). 2016년 정책실명제 중점관리 대상사업 선정: 심의위원회 회의자료, 2016. 5.

부산광역시 창조도시국. (2017). 2017년도 주요업무계획.

부산광역시·부산발전연구원. (2015).「부산발전 2030 비전과 전략」. 재단법인 부산발전연구원.

유효상. (2017).「알뜰하게 쓸모 있는 경제학 강의: 4차 산업혁명을 준비하는 지금 여기 시민을 위한 경제학」. 서울: 21세기북스.

하연섭. (2003).「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.

행정안전부. (2017).「열린 혁신 추진계획(안)」, 사회혁신추진단·혁신기획과, 2017.9.18.

행정학용어표준화연구회. (1999).「행정학용어사전」. 서울: 새정보 미디어.

Barzley, Michael. (1993). The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry, *Journal of Public Administration Research & Theory(J-PART),* No. 3.

Berman, Paul. (1978). The Study of Macro and Micro Implementation. *Public Policy,* 26(2).

Coombs, Fred S. (1980). The Bases of Noncompliance with a Policy. *Policy Studies Journal,* 8(6).

Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis,* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Etzioni - Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma.* London: Routlege & Kegan Paul.

Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: The Free Press.

Gouldner, A. W. (1954). Patterns of Industrial Bureaucracy, Chicago: The Free Press.

Ingram, H. (1977). Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid. *Public Policy,* 25(3).

Kettle, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

King, Gary, Robert O. Koehane, and Sydney Verba. (1994). *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research,* Princeton University Press.

Lindblom, Charles. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment.* New York: The Free Press.

March and Simon. (1958). *Organization.* New York: John Wiley & Sons, Inc.

Massey, Andrew. (1993). *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States,* Edward Elgar Publishing Company.

Merton, Robert K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality, in Water E. Natemeyer(ed.) (1978). *Classics of Organizational Behavior*, Moore Publishing Company, Inc: 244-253. New York: The Free Press.

OECD. (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD countries.* OECD Books(http://www.cecd.org).

Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies,* 44(3): 652-667.

Schwab, Klaus et al., (2016). *The Fourth Industrial Revolution,* 김진희 외 2인 옮김. (2016).「4차 산업혁명의 충격: 과학기술혁명이 몰고 올 기회와 위협」, 서울: 흐름출판.

Selznick, P. (1949). *TVA and the Grassroots,* Berkeley, CA: University of California Press.

Sunstein, Cass R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State,* Harvard University Press.

TEPSIE. (2012a). *Defining Social Innovation* Part Ⅰ, 31 May 2012.

_____. (2012b). *Defining Social Innovation* Part Ⅱ, 31 May 2012.

_____. (2012c). *Barriers to Social Innovation,* 11 December 2012.

_____. (2013). *Report on Innovation Metrics: Capturing Theoretical, Conceptual and Operational Insights for the Measurement of Social Innovation,* 31 August 2013.

The National Performance Review. (1993). ***From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less***, in *Classics of Public Administration(4th ed.),* Schafritz & Hyde. (1997). Harcourt Brace and Company.

Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *PAR,* 62(5).

Weber, Max. (1922). Bureaucracy*, in Classics of Public Administration(4th ed.),* Schafritz & Hyde. (1997). Harcourt Brace and Company.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 "부산국제영화제를 둘러싼 공공갈등의 제도적 프레임 분석"(2016), "낙동강수계 물이용부담금제도의 지속가능성 분석"(2017), "네덜란드의 물거버넌스 분석"(2018) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

〈**논문접수일**: 2018. 10. 08 / **심사개시일**: 2018. 10. 11 / **심사완료일**: 2018. 10. 29〉

Abstract

Diagnoses and Prescriptions on the Social Innovation in Public Bureaucracy of Local Governments: The Criticism of Entrepreneurs of Civil Society in Busan Metropolitan Area

Kim, Chang-Soo

The purpose of this study is to analyse social innovation cases in public sector and to find out social innovation capacity-building strategies. Focused Group Interview participants of 17 social workers said that concert-style policy report program and old town integration program were very innovative comparing other innovative cases in public sector. They also said that the concern and leadership of the city mayor was most important for the improvement of social innovation capacity in public sector. And short-sighted planning and budgeting was considered critical obstacle to social innovation. So I suggest that the enhancement of innovative capacity of public employees through collaboration, reengineering working process, building the platform for the public communicative space of citizens, long-term planning and budgeting should be needed for the social innovation of Busan Metropolitan City as public bureaucracy.

Key Words: Busan Metropolitan Area, Bureaucracy, Public Innovation, Entrepreneurs of Civil Society, Focused Group Interview