


# 공공기관 혁신 방향: 하나의 제언

**개 요**

- **주　　제**　**공공기관 혁신 방향: 하나의 제언**
- **일　　시**　2017년 4월 19일(수), 12:00~13:40
- **장　　소**　**서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)**
- **진행순서**

12:00~12:40　**혁신우수사례 시상식**

12:40~13:10　**오찬**

13:10~13:40　**제49회 공공정책포럼**
송대희　前 한국조세재정연구원 원장(좌장)

13:10~13:30　**주제 발표**
오철호　숭실대학교 교수

13:30~13:40　**자유 토론**

* 본 원고는 2017년 4월 19일 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)에서 『공공기관 혁신 방향: 하나의 제언』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제49회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

## ■ 인사말씀

송대희 / 좌장

지금부터 공공기관 혁신 방향을 주제로 한 제49회 공공정책포럼을 시작하도록 하겠습니다. 공공정책분야의 전문가이신 숭실대학교 오철호 교수님의 발제를 먼저 듣고, 여러분의 의견을 들어보는 시간을 가지도록 하겠습니다.

## 주제발표 요약

### 공공기관 혁신방향

오철호 / 숭실대학교 교수

오늘 제가 말씀 드릴 주제는 공공기관의 혁신방향입니다. 공공기관 변화의 필요성과 변화를 위해 무엇이 필요한가에 대한 내용을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

## Ⅰ. 좋은 공공기관과 혁신

### 1. 「공공기관 운영에 관한 법률」에서의 좋은 공공기관

먼저 '좋은 공공기관이란 무엇인가'라는 화두를 던져보고자 합니다. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 우선 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조를 살펴보면, 공공기관을 내부적으로 자율경영 및 책임경영체제를 확립에 관해 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 법률의 목적으로 하고 있습니다. 여기에 따르면 좋은 공공기관은 내부적으로 경영이 합리적이고 투명하게 운영이 되어 국민에게 좋은 서비스를 제공하는 기관입니다. 이러한 관점에서 현재의 공공기관이 좋은 공공기관임을 생각해 볼 수 있습니다.

### 2. 변화하는 환경에서의 좋은 공공기관

그렇다면 변화하는 환경하에서 좋은 공공기관이란 무엇이라 보십니까? 단순히 서비스만 제공하는 공공기관이 좋은 기관인가, 합리화만 하고 책임경영에서의 책임을 가진다고 좋은 공공기관인 것인가 등에 대한 질문의 대답을 해보고자 합니다.

우선 요즘 매우 많이 언급되고 있는 4차 산업혁명이 실현되는지 여부는 아직까지는 불명확하지만 어떠한 변화가 일어나고 있는 중인 것은 분명합니다. 그리고 그 변화의 내용이 지금까지의 우리의 경험과는 질적으로 다르기 때문에 4차 산업혁명이라 이름을 붙여 구분하고 있습니다. 이러한 환경하에서 저는 가장 좋은 조직의 생존 전략은 소통하고 창의적인 학습을 실천하는 기관이 되는 것이라고 생각합니다. 그렇다면 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조에서 밝히는 좋은 공공기관과는 사뭇 다른 모습을 지닐 수밖에 없다고 봅니다.

### 3. 공공기관의 혁신을 위한 제안

공공기관의 혁신을 위해서는 첫째, 이제는 혁신이라는 것이 단년도의 평가를 위해서가 아니라 지속적으로 이루어져야 합니다. 둘째, 기관은 내 · 외의 고객과 소통해야 합니다. 셋째, 새로운 수요를

선제적으로 개발하며 대응해야 합니다. 마지막으로 이를 위해서 가장 핵심적인 키워드는 창의성입니다. 즉 주어진 지침에 따라서 반응하여 사업을 만들고 혁신의 제도를 만드는 시대는 지나가야 합니다.

공공기관의 혁신을 위해서는 우선 문제가 무엇인지 깨달아야 합니다. 특히 기관은 스스로 주체적으로 문제를 인식하여야 합니다. 기관이 문제를 스스로 깨우치기 이전에 정부에서 지시하는 것을 따르는 것으로 혁신이 이루어진다는 착각에서 빠져나오지 못한다면, 끊임없이 혁신의 대상이 될 뿐 혁신의 주체가 되기는 어려울 것입니다.

문제를 알고 이 문제를 통해 어떤 변화가 야기될 것인가를 파악한 후에는 아이디어를 제시해야 합니다. 혁신의 키워드는 문제가 무엇인지 알고, 이것을 통해서 어떤 변화를 가져올 것인가, 이를 위해서는 기존과 다른 방식으로 무엇을 할 것인가의 세 가지로 나누어 볼 수 있습니다. 오늘 이 자리에서 앞서 소개된 혁신사례를 통해서도 혁신의 키워드가 나타남을 볼 수 있었습니다. 수자원공사가 쌓인 부유물을 통해 무엇을 할 것인가에 대한 고민이나 인천국제공항공사에서 혼잡한 상황을 극복하기 위해 이동식 체크인 서비스를 제공하는 등의 혁신은 결국 아이디어를 통해 가능하다는 것을 알 수 있습니다. 이러한 아이디어가 공공기관에는 필요합니다.

### 4. 혁신의 필요성

그렇다면 왜 공공기관이 혁신을 해야 할까요? 어쩌면 혁신의 내성, 혁신의 요요현상이라고 말할 정도로 혁신 자체가 지겹게 느껴질 수 있습니다. 그런데도 혁신을 해야 하는 것은 우선 공공기관이 단독으로 결정하고 집행할 시대가 이제 지났기 때문입니다. 혁신사례의 공통점을 살펴보면 협업을 통해 이러한 서비스를 발굴한 점을 알 수 있습니다. 협업이 없이는 제대로 된 선제 대응과 맞춤형 서비스는 맞추기 어려운 시대입니다. 또한 지금 하고 있는 공공기관이 일류 경영인가를 살펴보아야 하기 때문입니다. 현재 공공기관의 가장 큰 문제점 중에 하나가 본질을 해결하기보다는 임기응변식으로 현재 닥친 문제만 해결하는 것이라고 생각합니다. 단적인 예로 평가 지표에 맞춰서 지표 성과에만 치중하는 것을 일류 경영이라 할 수 있는가를 돌아보아야 합니다.

세상은 변하고 있고, 공공기관의 경영환경은 변화되었습니다. 민간 기업은 지속가능한 경영과 사회적 책임을 추구하고, 국민은 투명성 확보, 책임성 강화, 생산성 증대 등을 요구하여 공공기관에 대한 기대수준이 높아졌습니다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 10년간 운영되면서 어떤 형태로든 공공기관의 직 · 간접적인 변화를 가져다주었고, 공공기관 경영평가도 통합적으로 실시되었습니다. 그 과정에서 자율성과 효율성, 공공성과 책임성, 생산성 등을 어떻게 조화시켜서 공공기관 스스로가 새롭게 거듭날 수 있을까를 고민해왔습니다. 이제 '공공기관의 변화'는 공공기관의 역량을 강화시키고 체질을 바꿔주는 것이 되어야 한다고 생각합니다. 공공기관의 역량으로는 자율, 효율, 혁신, 공공성이라는 가치를 생각해 볼 수 있습니다. 이를 통해 중요한 것은 국민으로부터 신뢰와 존경을 받는 공공기관이 되는 것입니다. 방만경영을 해소하고 부채를 줄인다고 국민이 신뢰를 할 수 있을까에 대해 돌아볼 필요가 있습니다.

### 5. 혁신의 급소와 기본관점

그렇다면 혁신의 급소는 무엇이라 보십니까? 혁신의 급소는 바로 속도입니다. 전 인텔회장인 앤디 그로브(Andrew Grove)에 의하면, 혁신을 하려면 환경의 변화보다 혁신이 훨씬 앞서야 한다고 했으며 이를 혁신의 변곡점이라고 했습니다. 질적으로 완전히 변하는 변곡점이 있을 때 실질적으로 혁신이 일어납니다. 중국에는 '깊은 구렁을 두 걸음에 건널 수 없다'는 속담이 있습니다. 구렁은 한 걸음씩 걸어가는 것이 아니라 한 번에 넘어서 가야함을 의미합니다. 즉, 톰 피터스(Tom Peters)의 말과 같이 혁신은 개선으로는 성공할 수 없으며 혁신을 위해서는 점프가 필요합니다. 변곡점은 점진적인 것이 아니라 '뛰어넘기'를 통해 달성할 수 있습니다.

혁신의 기본 관점은 '두 배 늘리기'와 '반 줄이기'입니다. 지금까지의 경영평가는 반 줄이기에 초점을 두었다고 생각합니다. 부채, 방만경영, 불필요한 업무 등을 줄이는 것이 이에 해당합니다. 그러나 이제는 두 배 늘리기의 관점에 중점을 두어야 한다고 봅니다. 어떻게 하면 기관의 역량을 늘릴 수 있는가를 보아야 혁신이 이루어질 것입니다.

## Ⅱ. 공공기관 혁신의 모습들

지난 4년간 공공기관도 혁신을 위한 많은 노력을 해왔습니다. 해야 할 일을 잘 하는 유능한 공공기관이 혁신을 이룰 수 있을 것이라 봅니다. 여기서 제가 정의하는 유능한 공공기관은 똑똑하고 전문성이 있으며, 소통과 협업을 통한 시너지 효과로써 사회적 문제를 해결하고 국민에게 양질의 서비스를 제공해주는 기관을 말합니다. 공부는 열심히 하는 데 점수가 안 오르는 학생에 대해서 부모가 답답한 것처럼 기관이 노력은 하지만 정부가 성과가 확인할 수 없을 때, 기관은 기존의 주먹구구식이나 임기응변식으로 일하고자 하는 방식에서 벗어나야 합니다. 유능한 공공기관에는 협업과 통합적 자원관리, 일하는 방식에 있어 클라우드 기반 · 증거 기반의 행정과 사업의 운영 등이 구현되어야 합니다. 증거기반의 사업 운영에서는 사전 분석이 이루어지므로 긍정적인 결과가 나올 수밖에 없습니다.

구체적으로는 건강보험공단과 교통안전공단의 협업을 통해 운전면허 신체검사를 면제한 사례, 한국전력공사가 다각적인 협업을 통해 에너지 신산업 단지를 조성한 사례 등이 있습니다. 또한 장애인공단 경남지사의 우수한 사례가 있습니다. 해당 사례는 몇 개 기관이 모여서 각자의 역할을 고민하는 것에서 시작하였습니다. 협업은 기관으로 접근하는 것이 아니라 과제로 접근해야 합니다. 혁신은 난제라고 하는 사안들을 해결할 수 있게 합니다. 콜렉티브 임팩트(Collective Impact), 즉 개별 기관이 주는 영향력보다 협업을 통해 다양한 조직이 협력한 영향이 더 크다는 점을 알아야 할 것입니다. 2016년 정부 3.0 평가 결과를 살펴보면, 공공기관의 전체의 혁신에 있어 서비스나 일하는 방식에 대해 여전히 부족한 부분이 나타납니다. 역량과 체질 개선을 통한 변화가 필요한 때입니다.

## Ⅲ. 앞으로의 혁신 방향

### 1. 지능시대 정부의 신 패러다임

지능시대에는 다양한 환경에서 복잡한 결정 문제를 해결하는 능력이 필요합니다. 산업사회에서는 규모, 정보사회에서는 네트워크와 속도라면 지

능사회에서는 정확성이 필요합니다. 지능사회에서 결정역량을 높이는 것은 4차 산업혁명과도 연관이 있으며, 공공부문 개혁에 있어서도 중요합니다. 최적화를 위한 조직운영이 필요하며, 이는 조직이 가지고 있는 예산, 인력 등의 모든 요소들을 종합하여 효율화를 극대화하는 것을 의미합니다.

지능시대 정부의 신 패러다임은 '과정에서 실질변화 중심의 정부'로 가는 것입니다. 국민의 참여가 아닌 국민의 주도, 정부와 민간영역의 이분법적 사고가 아닌 민 · 관의 공동 창조가 중요합니다. 정부 자체가 학습 조직화되어야 하며 집행기능보다는 의사결정 역량을 강화하여야 합니다. 또한 정부는 플랫폼으로서의 역할을 해야 합니다. 정부가 직접 만들고 혼자 생산하는 시대는 이미 지났습니다. 우버와 페이스북 둘 다 자산 없이 오직 플랫폼만을 제공한다는 점을 상기할 필요가 있습니다. 그 안에 콘텐츠를 넣는 것은 우리의 역할이었습니다. 정부가 이와 같은 역할을 하고자 변화하고 있다면, 공공기관도 이에 맞춘 변화가 필요할 것입니다.

## 2. 공공기관의 혁신 방향

앞으로 공공기관의 혁신방향은 '공공기관의 최적화'라고 명명할 수 있습니다. 과거에는 공공기관의 효율화, 선진화, 합리화라는 명칭을 사용했습니다. 다음 정부에서는 4차 산업혁명을 그대로 반영한 개념으로 '최적화'가 적절할 것으로 생각됩니다. 이제는 효율성, 수익성, 생산성 외에 추가적으로 창의성, 투명성, 공공성에 관심을 가져야 합니다. 또 전문성, 기능성, 독자성을 뛰어넘어 공유, 공동, 공진화가 되어야 합니다. 기존의 공공기관 관리가 투입과 산출 중심이었다면 전환 과정에 중점을 두고 공공기관의 역량과 체질개선을 위해 노력해야 합니다. 그리고 집행의 효율성에서 결정의 질을 제고하는 방향으로 가야합니다. 제도 개선을 통해 운영시스템을 혁신하여야 하며 개별 기관의 관리에서 시너지를 창출하여 공공기관 간 하나의 섹터를 만들 수 있는지, 공공기관에 이러한 섹터가 도움이 되는지에 대한 관리 또한 필요합니다. 직접적 서비스 제공에서 플랫폼의 역할로, 외부적 관리 통제에서 학습 조직으로 갈 수 있어야 합니다. 마지막으로 규모의 경제보다 예산, 인력, 사업이 제대로 잘 작동할 수 있는 최적화가 되어야 합니다. 이러한 변화가 잘 이루어진다면 경영평가의 필요성이 줄어들 것입니다. 스스로 움직이는 공공기관에 대해서 정부가 국민을 대신해 개입하는 역할은 줄어들 수밖에 없다고 봅니다.

이러한 방향하에서 공공기관은 어떻게 해야 할 것인지를 마지막으로 말씀드리고자 합니다. 조직문화의 변화, 과학적 경영의 기반, 협업, 그리고 특히 중요한 것은 자율성을 기반으로 한 경영이 이루어져야 합니다. 공공기관에서는 무언가를 시키면 그 시키는 정도까지만 하는 'X-비효율성'이 발생하기 때문에 공공기관의 자율성은 반드시 주어져야 합니다. 또한 공공기관의 창조적인 문제 해결이 있어야 합니다. 공공기관은 아이디어를 창출하는 경쟁을 해야 하고 매출만을 올리는 경쟁은 바람직하지 않습니다. 그리고 현재의 생각이 과연 맞는 것인지를 꼭 살펴보아야 합니다. 이러한 변화가 모인다면 완전히 새로운 모습의 공공기관의 변화, 혁신을 달성할 수 있을 것이라 생각합니다.

■ 질의응답

**김선영** / 한국수자원공사 부사장

혁신이나 창의적인 활동을 하다보면, 공공기관은 '새로운 일자리 창출'이라는 공공성 추구의 다른 목적과 충돌을 겪을 수 있다고 생각합니다. 공공기관은 민간기업과 다른 특징을 가지고 있으며, 효율과 혁신을 계속하다보면 일자리가 줄게 되는 경우도 발생합니다. 이러한 점에 대한 교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

**오철호** / 숭실대학교 교수

한국도로공사의 스마트 톨 도입 사례를 통해 설명을 드려보고자 합니다. 스마트 톨의 도입 사례는 해당 공간의 활용과 톨게이트에 근무하는 직원들의 일자리에 대한 고민을 하도록 합니다. 이 사례에서 기관은 해당 공간을 개발하면서 여기에 기존 톨게이트에 근무하는 직원들이 함께 일할 수 있는 교육도 마련해야 합니다.

일반적으로 인공지능으로 인해 사라질 직업에 대한 우려가 높습니다. 그러나 흥미로운 점은 일부 직업이 사라지는 동시에 빅데이터와 관련한 데이터를 수집하고 분석하는 직업군 등이 새롭게 만들어진다는 점입니다. 다만 문제는 '기존의 직업군을 전환시킬 수 있겠는가'입니다. 우리는 악순환보다 선순환의 측면에서 살펴보고 사라지는 직업군을 어떻게 새로운 직업으로 이동할 수 있는지를 비용이 아닌 투자의 관점으로 살펴봐야 합니다. 그렇다면 정부가 이러한 기관의 투자를 어느 정도 용인해 주어야 하는 것 또한 중요합니다.

혁신을 통해 효율성이 높아질 수는 있습니다. 그러나 효율성만을 위해서 혁신하는 것은 아닙니다. 실질적으로 공공기관이 체질을 개선하고, 역량을 높이고, 정책의 질을 높여가는 혁신은 지금까지 잘 이루지 못했습니다. 이러한 혁신으로 반드시 일자리가 줄어드는 것은 아니며 의외로 일자리가 만들어질 수 있습니다. 앞서 소개한 바와 같이 협업을 통한 혁신이 오히려 일자리를 창출시킬 수 있으며, 앞선 걱정보다는 혁신을 먼저 해보시라 말씀드리고 싶습니다.

**정일영** / 인천국제공항공사 사장

발표하신 내용에서 학습 조직으로서의 지능, 정부의 신(新) 패러다임을 통해 창조적 문제 해결 역량을 높여야 함을 제시하셨습니다. 즉 학습을 통해 창조성을 키워야 하는데, 실제 학습이 창조로 이어지려면 학습속도가 늦을 수 있으며 시행착오가 발생할 수 있습니다. 이러한 극복방법이 무엇인지 궁금합니다.

**오철호** / 숭실대학교 교수

창의라는 개념은 아는 것에 만들어지는 것과, 갑작스럽게 만들어지는 것 두 가지로 볼 수 있습니다. 그런데 갑작스럽게 만들어진 것 또한 기억의 내면에 무언가를 알고 있으므로 발생하는 것이라 합니다. 결론적으로 학습이 속도가 늦은 것은 아닙니다.

학습에는 장기학습과 단기학습이 있습니다. 장기학습은 조직을 내면화시켜야 하기 때문에 필요한 것이며, 단기학습은 당장의 문제를 해결하기 위

해서 내가 가지고 있는 역량을 모으는 데에 초점을 둡니다. 여기서 단기학습은 시행착오가 발생할 수 밖에 없습니다. 저는 시행착오는 학습의 당연한 과정이라 생각합니다.

개선은 혁신이 아니므로 시행착오가 별로 없으며 결과를 예측할 수 있습니다. 그러나 혁신은 예측되지 않습니다. 혁신은 문제의식을 가지고 한번 해보자는 것에서 시작됩니다. 이 과정에서 시행착오가 생기는 것은 당연한 결과입니다. 이러한 부분에 대해 시행착오를 못 견디는 조직이 있고, 시행착오를 자연스럽게 받아들이는 조직이 존재합니다. 시행착오를 못 견디는 조직은 경직적입니다. 이러한 조직의 전형적인 사례가 군대입니다. 이들은 하나를 투입하면 하나를 산출해야 합니다. 그러나 민간조직은 어디까지 가는 게 중요하지만, 어떻게 가는 것은 별로 중요하지 않습니다. 다만, 기관장이나 리더가 시행착오를 어떻게 받아들이느냐가 중요합니다. 시행착오를 실패로 받아들인다면 어떤 혁신도 있을 수 없을 것입니다.

**정기준** / 기획재정부 공공정책국 국장

오늘 혁신 시상식에 대해서는 공공기관 · 기획재정부 · 학계 모두 긍정적인 평가를 해주신 것 같습니다. 스티븐 잡스(Steave Jobs)는 혁신을 '리더와 팔로워를 구분하는 것'이라고 하였습니다. 자기 주도적인 혁신, 자기주도적인 학습이 정부와 공공기관의 나아가야 할 방향이라고 봅니다. 공공기관은 기관 고유의 업무를 잘 수행해야 할 뿐만 아니라, 기관 스스로가 문제를 파악하고 올바른 방향으로 나아갈 수 있어야 합니다. 리더가 문화를 조성하고 직원이 동참하는 역동적인 공공기관이 되어 국가의 발전과 국민의 행복에 기여했으면 좋겠습니다.

## 마무리말씀

**송대희** / 좌장

지금까지의 공공정책 포럼이 효율성, 책임성에 방점을 두고 있었다면, 오늘의 주제는 혁신이었습니다. 공공기관의 혁신은 자기주도적, 창의적 학습조직이라는 점을 가슴에 새기고, 장래의 공공기관 운영에 크게 참고할 수 있었다는 점에서 매우 유익한 시간이었다고 생각합니다. 이것으로 제49회 공공정책 포럼을 마치고자 합니다.