

## 지방정부의 행정이념과 공직관(公職觀) : 충청도정의 실태와 정책적 함의

Administrative Ideology and Perspectives on the Public Officials in the  
Local Government  
: Current Status and Policy Implications of the Chungcheongnam-do

최 병 학(Choi, Byoung Hahk)\*

### ABSTRACT

Administrative ideology of the local government is one of the primary objectives aimed at ensuring local autonomy and its substantiality. Especially, in the case of Chungcheongnam-do, after setting and driving "practical administration of creativity and challenge" as its administrative ideology, the province's solid system is not yet consolidated. Thus, this inquiry attempts to search for the establishment plan of administrative ideology on the basis of theoretical review and practical analysis on it. This paper contends that the province needs to establish legal and institutional foundations as well as operational infrastructure for the embodiment of "practical administration of creativity and challenge." As a result, Chungcheongnam-do should promote system reformative actions and changes of its members' consciousness for the dynamic and efficient administration, and by forwarding practicality and substantiality, it must strive for advancing high quality of administrative service and improving quality of life of the local public.

Key Words: 창의행정(Creativity Administration), 도전행정(Challenge Administration), 실천행정(Practical Administration)

### 1. 서론

지방정부의 행정이념은 지방자치를 내실 있게 구현하기 위한 지향목표이다. 충청남도의 경우, 지난 민선 4기 출범과 함께 제시된 '한국의 중심, 강한 충남'이라는 슬로건에 부응하는 도정이념으로서의 '창의와 도전의 실천행정'의 체계적 정립이 필요하다.

오늘날의 지방정부는 그 행정이념을 뚜렷하게 제시하지 못하는 경우가 의외로 많다. 충청남도의 경우 민선 1~3기 동안 적용되어 왔던 '인본·경영행정'(최병학, 1997) 이후 이에 필적할 만한 실효성 있는 대안의 모색이 시급한 실정이다.

\* 충남발전연구원 연구위원, 충남인적자원개발지원센터장, 충남대학교 평화안보대학원 겸임정교수

따라서 본 연구는 전환기 지방정부의 행정이념과 공직관을 나타내는 주요한 요소로서<sup>1)</sup> '창의와 도전의 실천행정'을 정립해 보고자 하며, 이를 위해 이론적 검토와 함께 실증적 분석을 토대로 하였다. 이를 통하여 충청도정의 행정이념으로서의 '창의와 도전의 실천행정'의 정립으로 도정의 효율성·생산성 증진에 직·간접적으로 기여할 수 있을 것이며, 특히 '창의와 도전의 실천행정' 정립을 통한 지속가능한 도정운영의 기조 및 정책혁신의 기반을 마련하는데 일익을 담당할 것이 기대된다.

이러한 이유는 이미 민선 4기 충청도정의 출범으로 '한국의 중심, 강한 충남' 이라는 도정기치를 내걸고 보다 역동적인 도정을 펼쳐왔기 때문이다. 앞으로 충청도정은 '창의와 도전의 실천행정'을 모토로 모든 구성원들의 의식변화와 함께 시스템의 변화를 과감하게 추진하면서, 무실역행(務實力行)을 통해 우리에게 부여된 엄중한 시대적 과업 완수에 헌신적으로 매진해야 한다.

따라서 본 연구에서는 문헌연구와 설문조사를 병행하였다. 먼저 문헌조사에서는 '창의와 도전의 실천행정'과 관련한 선행연구 결과를 검토하여, 창의·도전·실천과 관련한 개념, 기본요소, 특징 등을 살펴보고, '창의와 도전의 실천행정'을 위한 이론구성의 토대로 삼았다.

이어서 충청도정의 '창의와 도전의 실천행정'과 관련하여, 이것이 논의하게 된 연유와 논리적 근거를 검토하고, 충청도민과 공무원을 대상으로 한 설문조사의 주요내용으로 구성하였다. 이러한 지방행정이념에 대한 문헌조사와 충청도정의 실태에 대한 설문조사 등을 바탕으로 정책적 시사점을 도출해 내고, 이를 통해 바람직한 공직관을 배양하는 데에 본 연구의 주요한 목적을 두었다.

## II. 선행연구의 검토와 이론적 논의

### 1. 선행연구의 검토

#### 1) '창의적' 행정

창의(創意)란 단어는 명사로서 '새로운 의견을 생각하여 냄 또는 그 의견'을 말한다. 보통 창의적이란 말을 자주 사용하는데 그 의미는 '창의성을 띠거나 가진 또는 그런 것'을 의미한다. 창의력(創意力)이란 사전적 의미로 '새로운 생각을 해내는 힘'으로 정의될 수 있다. 본 논의에서는 창의력을 '문제를 해결하기 위해서 열린 마음과 생각으로 툭툭 튀는 아이디어를 우리의 마음과 사고과정에서 외부로 도출해 내는 능력'이라고 정

1) 기존의 행정이념은 합법성, 민주성, 효율성, 효과성 등이나 행정의 실천에서는 창의·도전·실천행정 등으로 연계되어 공직관으로 구체화되는 추세.

의하여 사용하고자 한다.

창의력은 창의성에 의해서 그 특성이 나타나는데, 창의성(創意性)은 새로운 생각을 해 내는 특성이라고 정의할 수 있고 새로운 생각을 해 내는 능력이라고도 정의할 수 있다. 창의적 행정은 앞에서 언급된 창의에 기반을 둔 행정이라고 할 수 있다. 즉 문제를 해결하기 위해서 열린 생각과 마음으로 툭툭 튀는 아이디어를 우리의 마음과 사고 과정에서 외부로 도출해 내는 능력에 기반을 둔 행정이며, 특히 과거에 얽매이지 않고 현재의 문제를 해결하고 앞날에 대비하여 미래를 창조하기 위한 행정이 창의적 행정이라고 할 수 있다.

창의성은 문화와 시대에 따라 다르기에 창의성의 규정과 기준도 상이하다. 창의성을 발휘하는 힘으로서 창의력이란 아이디어를 갖는 것, 즉 무엇보다도 독특한 생각을 갖는 것으로 정의할 수 있다. 여기에서 창의력은 창의성, 창조성, 창조력, 독창성, 독창력 등과 같은 의미로 쓰여진다. 이를테면 남이 생각하지 못하는 것을 먼저 생각하고 앞서 나가게 만드는 힘이다.<sup>2)</sup>

창의성은 주로 확산적 사고의 요소를 포함하는 지적 능력의 일부분(Guilford 1950, 1967)으로 인성적 특성(MacKinnon, 1962)을 지닌 문제해결능력의 한 형태로 인식 된다(Newell, Shaw & Simon, 1962). 이러한 바탕에서 창의성은 새롭고(novel) 적절한(appropriate) 산출물을 생성해낼 수 있는 능력이라는 데 공감대가 확산되어 왔다(Lubart, 1994; Barron, 1988; Jackson & Messick, 1967; MacKinnon, 1962; Ochse, 1990). 여기서 '새로운(novel)' 것은 오래 전부터 많은 사람들에게 의해 인식되었으며, '확산적 사고'가 창의성의 주요 요인으로 간주되어 왔다. 그러나 '적절성(appropriateness)'은 개인적으로 창의적일지라도 사회적으로 창의성을 인정받기 위해 각 전문분야에서 사회적 합의의 필요성이 제기된 이후부터 강조되었다(Amabile, 1983; Csikzentmihalyi, 1988).

고든(W. Gordon), 워드(T. B. Ward), 카(C. Carr), 맥켄지(I. MacKenzie) 등 창의력을 연구하는 학자들의 견해를 종합해 보면 사고, 인성, 성과, 환경 등이 개인의 창의력 개발에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(김춘일, 1999; 나상익, 1998; 임선하, 1993; 문선재·안범희, 1978; 김선, 1995; 김재은, 1994).

창의성에 영향을 미치는 요인<sup>3)</sup>과 관련하여 Amabile(1983)은 '내적 동기', '영역 관련 지식 및 기능', 그리고 '창의성-관련 기술'을 중요 요소로 부각시켰고, Sternberg & Lubart(1991)는 '지적 능력', '지식', '사고유형', '성격특성', '동기', '환경'을 중요 요소로 확장시켰다. 또한 상호작용에 관심을 갖는 Urban(1995)은 창의적 개인의 인지적, 성격적 요소들이 상호작용을 하는 절차적 구조를 다룬 4PE 모형을 제시하였다. 즉 창의성

2) 또한 창의력은 바꾸어 생각하는 능력이다. 따라서 고정적인 것들을 과감하게 깰 수 있는 용기와 결단력이 요구된다. 하지만 창의력은 특별한 사람들만의 것은 아니며 정도에 따라 차이는 있지만 누구나 잠재적으로 지니고 있는 능력이다.

3) 창의성의 요소에 관한 논의는 주로 통합적 접근에서 발견된다.

은 해결해야 할 '문제(problem)'와, 문제를 산출물로 만드는 '과정(process)', 창의성을 드러내는 '산출물(product)', 창조하는 '개인(person)', 창의성이 나타나기 위해 필요한 외적 조건으로서의 '환경(environment)'이 상호 작용하는 것으로 설명하였다.

이 밖에 Csikszentmihalyi(1988)는 창의적 산물은 하위체제로서 개인(individual), 영역(domain), 분야(field)의 상호작용의 결과로 이루어진다고 보았으며, Nickerson (1999)은 문제해결(problem solving)과 문제발견(problem finding), 통찰(insight) 등을 창의성과 관련된 요소로 들고 있다.

## 2) '도전적' 행정

도전(挑戰, challenge)이란 '정면으로 맞서 싸움을 꺾'이란 뜻의 명사로서 '어려운 사업이나 기록 경신 따위에 맞섬'을 비유적으로 이르는 말로도 쓰인다. 대개 도전적이라는 표현으로 많이 쓰이며, '정면으로 맞서 싸움을 거는 것으로 보이는, 또는 그런 것'을 의미한다.

도전과 관련된 연구들은 사례를 중심으로 다양한 형태로 나타나고 있다. 특히, 경영환경의 변화, 강력하고 효율적인 리더십의 중요성 인식으로 도전정신에 대한 다양한 접근이 이루어지고 있다. 현재 도전성 부분은 기업경영을 중심으로 강조되고 있으며, CEO의 중요한 리더십으로 이해되고 있다. 이와 같은 부분이 자기개발 및 사회운영 등 전반으로 적용될 수 있음을 시사하고 있다.

'도전적' 행정의 기본요소로는 정당성, 의지와 행동, 책임성, 가치(편익)의 배분, 신뢰성 등이 있으며 도전적 행정의 저해요인으로는 동조과잉, 무사안일주의, 목표·수단의 대치, 번문복례(red tape), 전문적 식견이나 충분한 검토 없는 선례답습주의 등이 있다.

도전적 행정의 주요내용으로는 동기부여, 사기진작, 경쟁적 가치접근 등을 들 수 있다. 이러한 3가지 경쟁가치 차원은 조직구조와 관련된 유연성-통제 차원과, 조직활동의 초점과 관련된 구성원의 복지-조직발전 차원, 그리고 수단-목적 차원이다. 퀴ン(R. Quinn)과 로르보(J. Rohrbaugh)는 이 가운데 첫 두 차원을 이용하여 개방체제 모형·합리적 목적 모형·내부과정 모형·인간관계 모형의 4가지 모형을 도출하였다.<sup>3)</sup>

퀴인과 카메론(K. Cameron)은 한편 조직의 성장단계에 따라 각기 사용모형이 달라져야 한다고 주장하면서 이 가운데 개방체제 모형은 혁신과 창의성 및 자원의 집결이 강조되어야 하는 창업단계의 효과성 평가에 유용하고, 인간관계 모형은 협동심 등이 강조되어야 하는 집합체 단계(collectivity stage)에 유용하며, 규칙과 절차 및 활동의 효율성이 중시되어야 하는 공식화단계에서는 내부과정 모형 및 합리적 목적 모형이 유용하다는 것이다. 그리고 조직이 외부환경에 적응하고 환경을 조정해 가면서 조직 자체의

3) 개방체제 모형은 유연성과 조직발전을 강조하는 모형이며, 합리적 목적 모형은 통제와 조직발전을 중시하는 모형이고, 내부과정 모형은 통제와 구성원을 중시하는 모형이며, 인간관계 모형은 유연성과 구성원을 중시하는 모형이다.

변화와 성장을 도모하는 구조 정교화 단계에서는 다시 개방체제 모형으로 조직의 효과성을 평가하는 것이 바람직하다고 이들은 주장한다.

### 3) '실천적' 행정

실천(實踐)이란 '자연이나 사회에 작용하여 그것들을 변혁시키려고 하는 인간의 의식적·능동적 활동'을 의미한다. 이론 또는 인식에 대응되는 말로서 이론은 그리스어로 관상(觀想)을 의미하는 테오리아이며, 여기에 비하여 실천은 프락시스(praxis)로 이것은 일반적으로 행하는 것을 말한다.

실천은 생활의 장(場)에서 실제로 행위하는 일이며 생산적·사회적·정치적·도덕적·종교적·예술적 실천이 있다. 예컨대 플라톤 시대에서는 정치적 실천, 중세에서는 종교적 실천, F. 베이컨에서는 산업적 실천, I. 칸트나 J. G. 피히테에서는 도덕적 실천, 마르크스주의에서는 사회적 실천을 각각 그 제1의의로 본다.<sup>4)</sup>

실천은 첫째, 생산 활동이며 이것을 기본으로 하여 기타의 제실천, 정치활동·과학활동·예술활동·종교활동을 행한다. 나아가 그러한 실천은 모두 사회적이다. 즉 단일 신체운동이 아니다. 그리고 어떤 실천에서 다른 실천으로 옮기게 하여 제 실천을 종합하여 조직화하는 것은 정치적 실천이다. 또한 실천의 발전과정에서 이론은 실천을 지침으로 주어, 실천을 조정하고 조직화하는 구실을 한다. 그러므로 광의의 실천에는 이론이 내포되었다. 유사개념으로는 실행(實行), 행동(行動), 수행(遂行), 실현(實現) 등이 있다.

'실천적' 행정의 기본요소로는 도덕성, 자율성, 창조성, 정보성, 경쟁성 등이 있으며, 저해요인으로는 관료제의 외적(부정적) 가치, 공공행위의 형식성, 독점성 및 비경쟁성, 변화에 대한 저항성 등이 있다. '실천적' 행정의 주요 내용으로는 다음과 같은 사항이 있다.

첫째, 정치·경제·사회·문화적 여건 개선이다. 실천적 행정은 행정관료조직 내부에서만 이루어질 수 없으며, 오히려 정치, 경제, 사회, 문화 등 주변여건 변화를 탄력적으로 흡수하면서, 이러한 변화요인에 대하여 능동적으로 대응하지 않으면 안된다. 따라서 이를 위한 제반여건도 실질적으로 개선되지 않으면 안된다.

둘째, 당사자나 주민들의 의견을 충분히 반영이다. 실천적 행정은 '독단적 행정'이 아니다. 오히려 정책의 대상자인 이해당사자나 지역주민들의 의견을 충분히 반영하면서, 이를 구현하기 위한 구체적인 실천대안을 소신을 갖고 일관성 있게 추진하는 것이다.

셋째, 강한 리더십의 필요하다. 일반적으로 강력한 리더십은 부하의 정서적 반응을 통해 부하들을 자발적으로 움직이게 하여 기대 이상의 성과를 올리게 한다. 조직에서 이

4) 이와 관련하여 실천과 철학의 관계가 근본적으로 대두되고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 즉, 실천을 철학보다 우위에 두는 것, 실천과 철학을 동일시하는 것, 실천을 철학의 하위에 두는 것을 구별할 수 있다. 실천을 철학보다 우위에 두는 것은 중세철학과 마르크스주의이고, 실천과 철학을 동일시하는 것은 소(小) 소트라테스 파(派), 실천을 철학의 하위에 두는 것은 아리스토텔레스가 전형적이다.

러한 정서적 반응의 측정 도구로 가장 중요한 것이 직무동기유발이며, 강한 직무 동기는 행동과 밀접한 관련이 있다.

넷째, 공공부문에 필요한 액션러닝 기법의 도입이다. 액션러닝(Action Learning)의 특징은 주로 업무와 교육이 함께 연계되어 이루어진다는 점, 실제 업무현안을 해결하는 과정에서 학습이 효과적으로 이루어진다는 점, 업무현장의 현안이나 문제에 대한 해결책을 잘 아는 암묵지를 보유한 사람이 현장에 있다는 점, 구상(conception)과 실행(implementation)이 일원화되어 이루어진다는 점 등이 있으며 이를 통해, 일과 학습, 이론과 실제, 교육과 업무를 직접적으로 연결하는 적시형 학습(just in time)의 형태로 떠오르고 있어 매우 유용성이 높다 할 수 있다.

## 2. 충남도정의 운영기조로서의 '창의와 도전의 실천행정'

### 1) '창의와 도전의 실천행정'의 논의기반 I

전환기 충남도정의 행정이념과 공직관을 '작지만 강한 정부'로 상정해 볼 때, '한국의 중심, 강한 충남' 구현의 성립조건에 한 단계 더 접근할 수 있다. 이는 후쿠야마 교수 저작인 '강한 국가의 조건'(2005)을 통해 '한국의 중심, 강한 충남'을 위해 무엇이 필요한지를 적절히 시사 받을 수 있다.

첫째는 '맞춤형' 조직설계 및 관리(행정관료제 부문)이다. 중앙정부 및 지방정부의 대대적인 행정조직 개편이 이루어지고 2007년부터 총액인건비제 도입이 이루어지고 있는 시점에서 '한국의 중심, 강한 충남'을 건설하기 위해서는 도정의 목표에 따라 행정조직이 합목적적으로 자치행정을 수행하는 공무원들의 자질과 역량에 핵심을 둔 조직의 재설계와 이에 따른 효율적인 관리가 중요하다.

둘째는 '참여 가능한' 충남도정의 설계(정치제도 부문)이다. 지방자치는 일방적인 행정중심의 체제가 아니다. 도민의 참여를 높이는 일은 요원해 보이지만, 언젠가는 반드시 넘어야 할 산이다. 이는 지방자치의 참 뜻을 이루어 내는 과제로서 '한국의 중심, 강한 충남' 건설의 멈추지 않는 충남의 성장엔진의 단초가 될 것이다.

셋째는 도민이 원하는 충남이다. '한국의 중심, 강한 충남'은 도민이 원할 때만 실현 가능하다. 이는 도민의 요구를 전적으로 혹은 최대한으로 수용한다는 의미이며, 도민의 의사를 일방적으로 도정에 투입한다는 좁은 의미가 아니다. 보다 거시적으로 충남의 비전에 200만 도민이 함께 공유할 수 있는 거대한 기반을 만드는 작업이며, 민선4기 도정수행의 정당성을 확보하는 과업인 것이다.

넷째는 '충남다운' 문화·구조의 형성이다. '가장 한국적인 것이 가장 세계적인이다', 그리고 '지구적으로 생각하고, 지방적으로 행동하라'(globally think, locally act)라는 말처럼 이는 정치·경제·사회·문화에 있어 점점 그 경계선이 희미해지는 세계화 추세에 자신의 것을 내부적으로 강화시키는 자기강화(self-reinforcement)가 그 핵심이다.

충남을 보고 각종 형식적인 표현들이 존재하는 현실을 감안할 때, '한국의 중심, 강한 충남'의 모토는 가장 '충남다운 충남'의 정체성을 찾자는 것이며, 이는 충남발전을 새롭게 도모할 수 있는 에너지원이 될 것이다(최병학, 1999, 12).

이와 같이 조건 지워지고 형성된 충남은 '한국의 중심, 강한 충남'이 될 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다. 이는 근시안적인 도정이 아닌 백년대계를 마련하는 차원에서 '한국의 중심, 강한 충남'으로 재출발시켜야 하는 시점인 것이다.<sup>5)</sup>

## 2) '창의와 도전의 실천행정'의 논의기반 II

전환기 충남도정의 행정이념과 공직관을 구축하여 '한국의 중심, 강한 충남'이 되기 위한 필수요소로서 '합리성'과 '경쟁력'을 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 이 두 가지 요소는 민선4기 충남도정 운영에서 반드시 짚고 넘어가야 할 요체라 할 수 있다.

먼저 '합리성'과 관련해서는 충남사람(충청인)이 '합리적'인가? 여기서 '합리'란 이치에 부합된다는 뜻이다. 그런데 고래로 충청인은 국토의 중간지대에서 큰 재난·재앙을 겪지 않고 '온후지정'(溫厚之情) 해오면서 포용력과 너그러움, 그리고 가능한 극단에 치우치지 않으려 노력했다. 그래서 충청인의 기질·정서의 기저에는 서구적인 개념인 합리성(rationality)이 곧 '하늘(자연)의 뜻(이치)에 부합한다'는 의미의 '상응성'(相應性; correspondency)으로 자연스럽게 인식되어 왔다(최병학 외, 2006).

그런데 그 결과는, 오늘날 '유약한(弱體) 충남'으로 비쳐지고 있는 것이다. 물론 이러한 소이연(所以然)은 '힘(정치적 힘)'이 없기 때문에, 충남이 중앙무대에서 늘상 변방에서, 소외된 지역으로 평가되고 있다는 사실로 반증된다.

그렇다면 어찌해야 하는가? 그 해법은 오랫동안 가꾸어 온 충청인의 기본정서의 골격은 유지하되, 우유부단하고 애매한 '중도적 사고'는 과감히 버려야 하며, 주장할 것은 적확(的確)한 논리개발을 통하여 당당하고 설득력 있게(명쾌하게) 해야 한다는 것이다. 즉, 분별지(分別智; prudence)를 강화해야만 한다는 것이다. 충청인의 사고체계는 '경우'-일반적 상황에서-를 중시한다. 그러나 정작 해야 할 말을 제대로 하지 못할 때가 많다. 그것이 중요한 것이며, 또 공식적인 일이라면 크나 큰 문제가 아닐 수 없다. 동시에 사람(충남사람; 충청인)을 키우는 일에 크게 소홀하여 결과적으로 힘이 없는 -중앙은 중앙대로, 지방은 지방대로- 지역이 되었음을 부인하기 어렵다. 그러므로 앞으로 민선4기 충남도정은 실사구시(實事求是)에 입각하여 최선을 다해 최대의 성과를 구하려는 현실감 있는 기질로 조속히 탈바꿈되지 않으면, 이 험한 세파를 헤쳐나갈 수 없다. 그래서 '한국의 중심, 강한 충남'이 되기 위해서는 특히 행정 내부적으로는 무실역행(務實力行)이 강조될 수밖에 없으며, 그 결실은 분명 도민의 삶의 질 향상과 같은 좋은 성과

5) 따라서 앞으로 민선4기 충남도정에서는 충남의 미래비전에 적종하는 정책수단들을 가장 효율적으로 강구하는 부단한 노력들이 요구된다. 이로써 충남은 지속가능한 발전을 거듭하고 변화에 대응할 수 있는 탄력적인 힘을 미리 미리 비축할 수 있을 것이다.

로 나타날 것이다.

따라서 '한국의 중심, 강한 충남'이 되기 위해서는 1차적으로 지도계층과 공직자들의 '헌신적 노력'이 요체이다. 이것이 이루어진다면 경쟁력은 분명 확보될 수 있다. 그런즉 '창의와 도전의 실천행정'은 바로 이를 두고 강조되는 도정이념이라 할 수 있다. 특히, '실천행정'은 보통의 '실천'(practice)일 수도 있고, 모순적 상황을 타파하기 위한 '실천'(praxis)일 수도 있다. 어쨌든 '창의'와 '도전'은 새로운 것을 추구하기 위해 의식·태도(行態)와 함께 시스템(제도)를 탈바꿈시킬 것을 요구한다는 것이 시대적 인식이라 할 수 있다.<sup>6)</sup>

### 3) '창의와 도전의 실천행정'의 추진중점

이른바 전환기 충남도정의 행정이념인 '한국의 중심, 강한 충남' 건설을 위한 민선4기 도정혁신의 중점을 '창의와 도전의 실천행정'으로 상정해 볼 경우, 다음과 같은 몇 가지의 도정혁신 추진중점을 짚어보아야 한다.

첫째, '성공시대'에 중점을 두는 것이다. 이는 200만 도민의 성공시대를 여는 충청남도로서, 도민의 성공시대를 열어가는 충남을 구현한다는 의미가 된다.

둘째, '무한봉사'에 중점을 두는 것이다. 이는 200만 도민을 섬기는 충남도정이며, 주민을 행정의 주인으로 섬기는 서비스 위주의 행정을 말한다.

셋째, '가치창출'에 중점을 두는 것이다. 이는 도민의 행복을 일구어가는 초일류 충청남도로서, 도민의 행복을 약속하는 영광의 충남시대 창조를 지향하는 것이다.

넷째, '신뢰확증'에 중점을 두는 것이다. 이는 도민에게 신뢰받는 충남으로서 도민의 행복과 성공을 약속하는 충남도정을 지향하는 것이다.<sup>7)</sup>

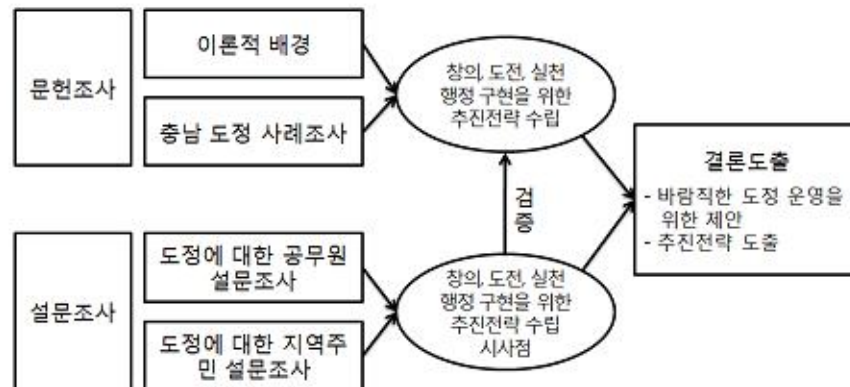
6) 이러한 실천행정의 결과는 곧 '마땅한 성과'와 함께 '강력한 신뢰'를 수반할 것이다. 말로만 하는 행정, 구호성·전시성 행정, 책상머리에서 이루어지는 행정은 이제 모두 거두어야 한다.

7) 이와 같이 행정의 자세(과정)+행정의 결과(지향가치)를 결합하게 되면 민선4기 도정혁신을 위한 추진중점을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 실사구시 및 실용주의 행정에 초점을 둔 강한 책임감(책무의식), '창조적 실천', 과정적 낙관론(최선주의)에 토대한 창조적 실천행정이다. 둘째는 경쟁력과 성과 창출에 중점을 둔 전력적 지방경영(자치경영), 중핵 성장엔진 주력, '실질(적) 행정', 그리고 '자원+환경' 및 '목표+수단'의 통합관리로 삶의 질 환류를 통한 초일류·성과지향 행정을 말할 수 있다. 셋째는 고객만족 및 고객감동에 중점을 두고 도민(주민)은 행정(도정)의 '주인', 공무원은 '公僕'(그러나 내부고객)의 입장에서 무한봉사로 발로 뛰는 행정서비스와 '고객감동(수단)→가치창출(결과)'을 말할 수 있다. 넷째는 복지에 중점을 두고 행정의 궁극적 목적이 복지에 있음을 천명하고, 공존공영의 상생사회, 도민이 '편안한'사회, 보살피는 행정, 소외(약자)계층을 아우르는 행정으로서 공존공영의 상생행정을 말할 수 있다. 마지막으로 거버넌스에 중점을 두고 사회적 합의기반, 다양한 이해조정(갈등해소), 목표통합(정책통합)을 통한 '창조적 합의'를 이루는 행정을 말할 수 있다.

### III. 충남도정의 실태조사 결과분석

#### 1. 논문의 구성과 분석의 틀

〈그림 1〉 논문의 구성과 분석 틀



#### 2. 조사설계

본 연구에서는 ‘창의와 도전의 실천행정’과 관련하여 충남도민과 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문에 응답한 총 인원은 1,086명이며, 남성이 717명, 여성은 369명으로 나타나 남성(66%)이 여성(34%)보다 약 2배가량 많이 조사되었다.

설문조사는 모두 4개의 조사영역으로 구분하였다. 첫째, 충남도정의 운영방향, 둘째, 창의적인 충남도정 운영, 셋째, 도전적인 충남도정 운영, 넷째, 실천적인 충남도정 운영이며, 기본문항은 20개 문항, 인구통계학적 요인은 10개 문항으로 총 30개 문항으로 구성하였다.

응답자의 연령을 보면 40대가 409(37.8%)명으로 가장 많이 참여했으며, 학력은 대졸자가 409명(39.6)으로 가장 많았다. 또한 직업은 공무원이 269명으로 가장 높게 나타났으며, 직급은 7급 이하 공무원이 129명으로 가장 높게 나타났다(5급 이하 공무원이 78.8%). 공무원의 근속기간은 11년 이상 20년 이하가 120명으로 가장 많은 비율을 보였으며, 일반행정 70명(23.4%)으로 가장 높고 교육·연구분야가 23%로 가장 낮게 나타났다.

공무원의 총 교육 및 연수기간에 대한 조사에서는 6개월 미만이 139명·48.6%로 가장 높게 나타났으며, 월 평균 소득수준에 대한 조사에서는 201만원 이상 300만원 이하가 203명(20.8%)으로 가장 높게 나타났다. 거주지역별 조사는 천안시 100명, 공주시 35명, 보령시 35명, 아산시 35명, 서산시 66명, 논산시 36명, 계룡시 33명, 금산군 47명, 연기군 37명, 부여군 70명, 서천군 69명, 청양군 68명, 홍성군 72명, 예산군 47명, 태안

군 55명, 당진군 80명, 기타 192명으로 나타났다. 천안시가 9.3%로 기타지역을 제외하고 가장 높게 나타났다.

### 3. 실태분석 결과

〈표 III-1〉 분석결과 종합표

구분	설문문항	가장 높은 응답	빈도	유효 퍼센트
도정운영 방향	도정운영에 대한 관심도	보통이다	422	38.6
	비전달성을 위한 중점 도정운영 부문	균형있는 지역발전	477	40.9
창의적 도정운영	창의적 도정운영을 위한 제안경험	없다	900	82.3
	충남도정운영의 창의정도	보통	496	45.5
	창의적이지 못한 이유	주민참여 미흡	156	24.9
	창의적 도정운영의 필요요건	공무원의 창의적 기획력 향상	247	22.9
	도정운영 중 창의성 우선필요 부문	균형있는 지역발전	418	38.3
	창의적 접근에 대한 도정발전 기대	그렇다	447	40.9
도전적 도정운영	도전적 충남발전을 위한 제안경험	없다	948	87.1
	충남도정 운영의 도전적 정도	보통	540	49.7
	도전적이지 못한 이유	별 효과가 없기때문	155	26.7
	도전적 도정운영을 위한 필요요건	공무원들의 도전에 대한 자신감 및 사명감	280	26.0
	도전운영 중 도전성 우선필요 부문	균형있는 지역발전	381	35.1
	도전적 접근에 대한 충남발전 기대	그렇다	433	39.7
실천적 도정운영	충남발전을 위한 실천적 제안경험	없다	894	82.6
	충청남도 정책의 역동적 실천	보통	511	47.1
	충청남도 정책이 실천적이지 못한 이유	예산확보 등 재정상의 제약	134	24.0
	정책추진과정의 주변환경 고려유무	보통	536	49.4
	정책달성을 위한 이해당사자 및 주민의 의견반영 유무	보통	539	49.7
	실천지향적 리더십이 정책목표달성에 미치는 기여도	보통	485	44.6

## 1) 충남도정의 운영방향과 관련한 분석결과

충남 도정운영에 대한 관심도를 묻는 조사에서 높은 편이다(매우 높음 포함)라는 응답이 39.5%로 가장 많았고, 보통이다가 38.6%, 낮은 편이다(매우 낮음 포함)라는 응답이 22.0%로 도정운영에 관심이 많은 것으로 나타났다.

“한국의 중심, 강한 충남”이라는 비전 달성을 위하여 가장 중점을 두어야 할 도정운영 부분을 묻는 질문에서는 ‘균형 있는 지역발전’이 40.9%, ‘역동적인 산업경제’가 21.4% 등으로 나타나 지역의 균형발전을 가장 중점사항으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

## 2) ‘창의적인’ 충남도정 운영과 관련한 분석결과

창의적 도정운영을 위한 새로운 정책개발 또는 아이디어를 제안해 본 적이 있느냐는 질문에 ‘있다’가 17.7%, ‘없다’가 82.3%로 대부분 제안의 경험이 없는 것으로 나타났다. 이 결과에서 알 수 있듯이 창의적인 업무수행 경험이 매우 부족하기 때문에 “강한 충남”을 실현하기 위해서는 창의적 행정운영이 필요하며, 창의적 행정의 정립방안에 대한 고찰이 먼저 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다.

충남도정의 운영이 어느 정도 창의적이라는 질문에 ‘보통이다’가 45.5%, ‘창의적이다’(매우 창의적이다 포함)가 35.7% 등으로 나타나 창의적이라는 의견에 긍정적인 반응을 보이는 것으로 나타났다. 이처럼 위의 결과와는 대조적으로 충남도정의 운영 정도에 있어서 창의적이라는 의견이 다소 높게 조사되었지만, 아직까지는 미흡한 수준으로 파악되므로 보다 효과적이고 체계적인 방안 마련이 요구된다.

창의적이지 않다면 그 이유가 무엇인지를 묻는 질문에서는 ‘주민참여 미흡(무관심)’이 24.9%, ‘조직내외 경직성(권위적)’이 24.1% 등으로 나타났다. 이 결과는 창의적인 행정 업무 추진이 이루어지지 않는 이유로 주민참여 미흡 및 무관심이 가장 높게 조사되었으며, 주민참여를 높일 수 있는 방법에 대한 검토 및 대비가 필요한 것을 알 수 있다.

충청남도의 창의적 도정운영을 위해 우선적 필요여건을 묻는 질문에서는 ‘공무원의 창의적인 기획력 향상’이 22.9%, ‘경직되지 않은 조직의 유연성 확보’가 18.7% 등으로 나타났다. 이 결과를 토대로 할 때, 충남도정의 창의적 운영을 위해서는 공무원의 창의적인 기획력 향상이 필요한 것을 알 수 있다.

충남도정 운영 중 창의성을 가장 필요로 하는 부문이 무엇인지를 묻는 질문에서는 ‘균형 있는 지역발전’이 38.3%, ‘함께하는 복지사회’가 21.0% 등으로 나타나 지역의 균형발전이 강조되었다.

창의적인 새로운 접근 및 시도들이 충남도정 발전에 도움을 줄 수 있겠느냐는 질문에 ‘그렇다’(매우 그렇다 포함)가 52.3%, ‘보통이다’가 31.7% 등으로 나타나 창의적 접근

이 도정발전에 긍정적으로 작용할 것이라고 조사되었다.

이처럼 “한국의 중심, 강한 충남”의 충남도정의 행정이념으로서의 ‘창의와 도전의 실천행정’에 있어서의 창의성은 도정발전에 많은 도움이 된다는 인식이 반영되고 있으며, 이로써 창의적 행정을 위한 방안에 대한 기초연구와 정책추진이 이루어져야 한다는 것을 나타낸다.

### 3) ‘도전적인 충남도정’ 운영과 관련한 분석결과

도전적인 충남발전을 위한 새로운 정책구상 및 아이디어를 제안 또는 추진해 본 경험이 있는지를 묻는 질문에 ‘있다’가 12.9%, ‘없다’가 87.1%로 조사되어 대부분 경험이 없는 것으로 나타났다. 이 결과는 진정한 ‘창의와 도전의 실천행정’을 위해서는 도전적인 업무추진이 필요하다는 것을 나타낸다.

충남도정 운영의 ‘도전적’ 측면을 묻는 질문에서 ‘보통이다’가 49.7%, ‘도전적이다’(매우 도전적이다 포함)가 33.8% 등으로 조사되어 보통이상의 도전적 운영이라는 긍정반응이 나타났다. 위의 결과와는 대조적으로 충남도정 운영상에서의 도전적 측면은 높다는 인식이 나타났으나, 앞으로 보다 도전적인 충남도정의 운영을 위해서는 지속가능한 운영시스템의 마련이 필요하다.

도전적이지 못하다면 그 이유가 무엇인지를 묻는 질문에서 ‘별 효과가 없기 때문에’가 26.7%, ‘자신에게 아무런 도움이 안되므로’가 26.5% 등으로 조사되었다. 이러한 도전에 대한 저해요인을 해결하기 위한 방안에 대한 검토와 정책추진이 필요한 것으로 분석된다.

도전적인 충남도정의 운영을 위해 우선적 필요 요건을 묻는 질문에서는 ‘공무원들의 도전에 대한 자신감 및 사명감’이 26.0%, ‘공무원의 동기부여 및 사기진작’이 23.2% 등의 순으로 조사되었다. 이처럼 공무원들의 도전에 대한 자신감 및 사명감, 그리고 동기부여 및 사기진작은 매우 중요하며, 이에 대한 구체적인 해결방법의 강구가 요구된다.

충남도정 운영에서 적극적인 도전을 가장 필요로 하는 부문을 묻는 질문에서는 ‘균형 있는 지역발전’이 35.1%, ‘역동적인 산업경제’가 23.1% 등의 순으로 조사되어 지역의 균형발전이 강조되었다. 이 결과는 창의적 행정을 위해 충남도정의 운영에서 가장 중요한 부문이 ‘균형 있는 지역발전’ 이라고 조사된 결과와 마찬가지로, 앞으로 “강한 충남”의 건설을 위해서는 무엇보다도 균형 있는 발전이 중요한 것으로 분석된다.

충청남도의 도전적인 도정운영이나 정책추진이 충남의 발전에 도움을 줄 수 있을 것인가에 대한 질문에는 ‘줄 수 있을 것인가에 질문에Q’ 줄 수 있을 것인가에 44% 등으로 조사되어 도전적인 도정운영과 정책추진이 충남의 발전에 조사되인 도움을 줄 도정운영과 정책추진이 이 결과 역시 “한국의 중심, 강한 충남”의 충남도정의 행정이념으로서의 ‘창의와 도전의 실천행정’에 있어서의 도전성은 도정발전에 많은 도움이 된다는 인식이 반영되고 있으며, 도전적 행정을 위한 방안에 대한 충분한 검토와 구체적인 정책추진이

이루어져야 한다는 것을 시사해 준다.

#### 4) '실천적인 충남도정'의 운영과 관련한 분석결과

충남발전을 위한 정책구상 또는 아이디어를 제안 및 실천적 노력을 경주해 본 경험을 묻는 질문에서 '있다'가 17.4%, '없다'가 82.6%로 조사되어 대부분 없는 것으로 조사되었다. 실천적인 노력의 여부에 대한 조사 역시 앞의 창의적, 도전적 노력의 여부에 대한 조사와 마찬가지로 경험이 부족한 것으로 나타나, 실천적인 행정을 위한 실효성 있는 방안 및 대책의 마련이 요구된다.

충청남도의 정책이 역동적으로 실천되고 있는지를 묻는 조사에서는 '보통이다'가 47.1%, '그렇다'(매우 그렇다 포함)가 37.4% 등으로 조사되어 정책의 역동적 실천은 보통이상의 긍정적인 응답을 얻었다. 비록 충청남도 정책의 역동적 실천여부에 대해 긍정적인 응답이 나타났지만, 보다 더 발전하고 강한 충남을 만들기 위해서는 실천성을 증대시키는 기초연구와 실효성 있는 추진방안이 마련되어야 한다.

실천적이지 않다면 그 원인은 무엇인지를 묻는 질문에서는 '예산확보 등 재정상의 제약'이 24.0%, '실천 보다는 계획의 수립에 주력'이 22.2% 등의 순으로 조사되었다. 실천이 부족한 이유에 대한 조사에서 위와 같은 결과가 나타남으로서 실천적 행정의 구현을 위해서는 여러 측면에서의 종합적인 대안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

각종 정책(시책)의 추진과정에서 충청남도 주변의 정치·경제·사회·문화적 환경이 충분히 고려되었다고 생각하는지를 묻는 질문에서 '보통이다'가 49.4%, '그렇다'(매우 그렇다 포함)가 24.3% 등의 순으로 조사되어 정책의 추진과정에서 주변의 여러 환경을 고려한다는 다소 엇갈린 응답을 얻었다. 이처럼 실사구시의 실천적 행정을 위해서는 모든 분야의 모든 구성원의 참여가 필요하며, 주변여건이 충분히 고려되어야 한다는 것을 알 수 있다.

충청남도의 정책(시책)의 목표달성을 위한 노력에서 이해당사자들이나 주민의 의견을 충분히 반영한다고 생각하는지를 묻는 조사에서 '보통이다'가 49.7%, '그렇다'(매우 그렇다 포함)가 26.0% 등의 순으로 응답하여 정책의 추진과정에서 이해당사자 및 주민들의 의견을 반영한다는 보통 이상의 긍정적인 대담을 얻었다. 따라서 정책목표 달성을 위해서는 이해당사자 및 지역주민의 의견이 중요한 요인으로 작용하게 때문에 앞으로 보다 더 적극적인 의견수렴이 요구된다.

충청남도 정책결정자들의 실천지향적인 강력한 리더십은 정책목표 달성에 많은 기여를 하는지 묻는 조사에서 '보통이다'가 44.6%, '그렇다'(매우 그렇다 포함)가 37.7% 등의 순으로 조사되어 실천지향적 강력한 리더십이 정책목표 달성에 많은 기여를 한다는 보통 이상의 긍정적인 대담을 얻었다. 이와 같은 실천지향적 리더십은 실사구시 행정의 요체로서 충남도정의 정책목표 달성에 긍정적으로 작용할 것이 예상된다.

#### 4. 심층분석 결과

##### 1) 관심과 평가

##### ① 충청남도 도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 주민과 공무원의 차이검증

〈표 Ⅲ-2〉 도정운영 관심도 및 평가(주민/공무원)

구분	주민		공무원		t	유의확률
	평균	표준편차	평균	표준편차		
도정관심	3.053	1.049	3.766	0.838	-11.294	0.000**
창의성	3.117	0.954	3.291	0.743	-3.082	0.002**
도전성	3.123	0.847	3.377	0.747	-4.642	0.000**
실천성	3.181	0.863	3.413	0.756	-4.180	0.000**

\*\* p<0.01: A<B<C

충청남도 도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 주민과 공무원의 차이분석 결과 도정에 대한 관심은 공무원집단이 주민집단에 비해 높은 것으로 조사되었다. 또한 공무원집단은 일반주민 집단에 비해 도정운영의 창의성, 도전성, 실천성이 강조되고 있다는 의견을 보이고 있다.

##### ② 충청남도 도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 공무원 직급에 따른 차이검증

〈표 Ⅲ-3〉 도정운영 관심도 및 평가(공무원직급)

구분	5급 이상	6급 이하	기타	F	유의확률
도정관심	3.775(A)	3.745(A)	3.1(B)	12.063	0.000**
창의성	3.775(A)	3.218(B)	3.203(B)	9.203	0.000**
도전성	3.500	3.346	3.283	0.872	0.419
실천성	3.5(A)	3.410(B)	3.2(B)	2.109	0.123

\*\* p<0.01: A<B<C

도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 공무원 직급에 따른 차이분석을 수행한 결과 도정에 대한 관심과 도정의 창의성 부분에서 공무원 직급에 따른 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 도정에 대한 관심의 경우 5급 이상의 공무원 및 6급 이하의 공무원과 기타 공무원(별정직, 전문직, 기능직)에 비해 높은 관심을 갖는 것으로 나타났다. 또한 도정의 창의성에 대한 평가에서는 5급 이상 공무원들이 6급 공무원 및 기타 공무

원에 비해 도정의 창의성이 높은 것으로 평가하고 있다.

③ 충청남도 도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 공무원 담당업무에 따른 차이검증

〈표 III-4〉 도정운영 관심도 및 평가(공무원 담당업무)

구분	기획 정책	일반 행정	경제 통상	문화 관광	복지 환경	농림 수산	건설 교통	소방 안전	교육 연구	기타	F	유의 확률
도정 관심	4.09 (C)	3.3 (A, B)	4.083 (C)	3.8 (B, C)	3.667 (A, B, C)	3.677 (A, B, C)	3.919 (C)	3.706 (A, B, C)	3.142 (A)	3.294 (A,B)	3.622	0.000**
창의성	3,364	3,357	3,167	3,233	3,333	3,355	3,444	3,176	3,333	3	0,882	0,542
도전성	3,500	3,386	3,292	3,533	3,222	3,484	3,568	3,176	3,286	3,000	1,537	0,134
실천성	3,273	3,400	3,375	3,433	3,519	3,355	3,568	3,294	3,143	3,118	0,833	0,586

\*\* p<0.01: A<B<C

도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 공무원 담당업무에 따른 차이분석을 수행한 결과 도정에 대한 관심에서 통계적으로 유의한 차이가 발생하였다. 특히, 기획·정책, 경제통상, 건설교통분야가 다른 분야에 종사하는 공무원에 비해 관심이 높은 것으로 나타났다.

④ 충청남도 도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 권역별 차이검증

〈표 III-5〉 도정운영 관심도 및 평가(권역별)

구분	북부권	백제권	서해안권	금강권	기타	F	유의확률
도정관심	3,210 (B)	2,950 (A)	3,003 (A)	3,059 (A,B)	3,948 (C)	34,812	0,000**
창의성	3,207 (A,B,C)	3,023 (A)	3,077 (A,B)	3,235 (B,C)	3,340 (C)	4,202	0,002**
도전성	3,288 (C)	2,949 (A)	3,115 (B)	3,178 (B,C)	3,471 (D)	11,941	0,000**
실천성	3,393 (C,D)	3,018 (A)	3,132 (A,B)	3,233 (B,C)	3,492 (D)	11,608	0,000**

\*\* p<0.01: A<B<C

도정운영에 대한 관심정도 및 평가에 대한 권역별 차이분석 결과 도정관심, 도정운영의 창의성, 도전성, 실천성에 대한 평가는 통계적으로 유의한 수준에서 차이가 발생

하는 것으로 나타났다. 도정에 대한 관심의 경우 기타(도청 소재지인 대전) 및 충남 북부권역(천안시, 아산시, 당진군)이 다른 지역에 비해 높은 관심을 갖는 것으로 나타나고 있다. 도정운영의 창의성에 대한 평가에서 기타지역은 타지역에 비해 창의성이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 기타지역은 다른 지역에 비해 도정운영에 도전성과 실천성이 확보되었다는 의견이 높은 것으로 분석된다.

## 2) 도정운영방향의 향후 기여도

### ① 충청남도 도정운영 방향의 기여도에 대한 주민과 공무원의 차이검증

창의성, 도전성, 실천성과 같은 도정운영방안이 향후 충남의 발전에 도움을 줄 수 있을지에 대한 질문에서 공무원집단은 주민집단에 비해 긍정적인 응답결과를 나타냈다.

〈표 Ⅲ-6〉 도정운영 방향의 기여도(공무원/지역주민)

구분	주민		공무원		t	유의확률
	평균	표준편차	평균	표준편차		
창의성	3.293	0.961	3.911	0.810	-10.304	0.000**
도전성	3.296	0.936	3.877	0.789	-9.954	0.000**
실천성	3.123	3.079	3.636	0.820	-9.365	0.000**

\*\*  $p < 0.01$

### ② 충청남도 도정운영 방향의 기여도에 대한 공무원 직급에 따른 차이검증

〈표 Ⅲ-7〉 도정운영 방향의 기여도(공무원직급)

구분	5급이상	6급이하	기타	F	유의확률
창의성	3.8(B)	3.84(B)	3.283(A)	7.599	0.001**
도전성	3.725(B)	3.83(B)	3.0167(A)	18.031	0.000**
실천성	3.575(B)	3.566(B)	2.95(A)	9.754	0.000**

\*\*  $p < 0.01$ : A < B < C

충청남도 도정운영 방향의 기여도에 대한 공무원 직급에 따른 차이분석을 수행한 결과 5급 이상의 공무원 집단과 6급 이하의 공무원 집단을 포함하는 일반공무원 집단이 기타 공무원집단에 비해 현재의 도정운영 방향이 향후 충남발전에 기여할 것으로 조사되었다.

## ③ 충청남도 도정운영 방향의 기여도에 대한 공무원 담당업무에 따른 차이검증

〈표 III-8〉 도정운영 방향의 기여도(공무원 담당업무)

구분	기획 정책	일반 행정	경제 통상	문화 관광	복지 환경	농림 수산	건설 교통	소방 안전	교육 연구	기타	F	유의 확률
창의성	3.818 (A, B)	3.314 (A)	4.125 (B)	3.833 (A, B)	3.926 (A, B)	4.161 (B)	3.892 (A, B)	3.529 (A, B)	3.714 (A, B)	3.529 (A, B)	3.056	0.002**
도전성	3.864 (A,B,C)	3.243 (A)	4.167 (C)	3.867 (A,B,C)	3.962 (B,C)	3.935 (B,C)	3.865 (A,B,C)	3.529 (A,B,C)	3.429 (A, B)	3.324 (A, B)	3.958	0.000**
실천성	3.864 (B)	3.071 (A)	3.667 (A, B)	3.6 (B)	3.593 (A, B)	3.839 (B)	3.811 (B)	3.353 (A, B)	3.143 (A)	3.294 (A, B)	3.333	0.001**

\*\* p&lt;0.01: A&lt;B&lt;C

현재의 도정운영 방향이 향후 충남발전에 기여하는 정도를 공무원의 담당업무를 중심으로 조사한 결과 창의성, 도전성, 실천성이 통계적으로 유의한 수준에서 차이가 발생하였다. 창의성의 경우 농림수산부분과 경제통상분야의 담당공무원집단이 다른 공무원집단에 비해 긍정적인 응답을 하였다. 도전성의 경우 경제통상분야, 실천성 경우 기획정책, 건설교통, 문화관광이 다른 업무분야의 담당공무원집단에 비해 긍정적인 응답을 하였다.

## ④ 충청남도 도정운영 방향의 기여도에 대한 권역별 차이검증

〈표 III-9〉 도정운영 방향의 기여도(권역별)

구분	북부권	백제권	서해안권	금강권	기타	F	유의확률
창의성	3.316(A)	3.259(A)	3.195(A)	3.699(B)	4.000(C)	29.410	0.000**
도전성	3.349(B)	3.255(A, B)	3.159(A)	3.651(C)	3.990(D)	31.177	0.000**
실천성	3.196(B, C)	2.950(A)	3.030(A, B)	3.320(C)	3.733(D)	24.998	0.000**

\*\* p&lt;0.01: A&lt;B&lt;C

권역을 중심으로 현재의 도정운영방향이 향후 충청남도발전에 미치는 영향을 조사한 결과 창의성, 도전성, 실천성이 통계적으로 유의한 수준에서 차이가 발생하였다. 창의성, 도전성, 실천성 3가지 분야에서 기타지역은 타지역에 비해 현재의 도정운영방향에 대한 긍정적인 응답이 이루어졌다. 기타지역을 제외할 경우 도정운영방향이 3가지 요소에 대해 금강권이 높은 기여를 할 것이라는 응답성향을 보였다.

이상의 분석결과를 종합하여 '창의적인' 충남도정, '도전적인' 충남도정, '실천적인' 충남도정의 운영과 관련된 조사영역별 분석결과를 보면 다음과 같다.

첫째, '창의적인' 충남도정의 운영과 관련된 분석결과, 주민참여의 미흡으로 인해 충남도정의 창의적인 업무수행이 부족하며, 이를 개선하기 위해서는 공무원의 창의적인 기획력 향상이 중요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 '균형있는 지역발전'을 이루기 위해 창의성이 필요하며, 창의적인 새로운 접근 및 시도들이 충남도정의 발전에 도움이 될 것이라는 어느 정도 긍정적인 반응을 볼 수 있었다.

둘째, '도전적인' 충남도정의 운영과 관련된 분석결과, 도전적인 정책구상 및 아이디어 제안은 미흡한 수준이었으며, 그 이유는 '별 효과가 없기 때문'이라는 생각이 만연해 있기 때문인 것으로 나타났다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 '공무원들의 도전에 대한 자신감 및 사명감이 무엇보다도 중요하다는 것을 알 수 있었다.

셋째, '실천적인' 충남도정의 운영과 관련된 분석결과, 충남도정의 실천력은 미흡하다는 의견이 다수였으며, 그 원인은 '예산확보 등 재정상의 제약' 때문이라는 결과를 도출할 수 있었다. 따라서 강력한 리더십이 필요하며, 이를 통한 실천적인 충남도정의 건설을 이룩할 수 있을 것이라는 반응을 알 수 있었다.

다음으로 가설검증과 관련된 심층분석의 결과를 종합하여 보면 다음과 같다.

첫째, 충청남도의 도정운영에 대한 관심도와 평가에 대해 공무원 집단이 주민집단에 비해 긍정적 반응이 강하게 나타났다. 뿐만 아니라 '창의와 도전의 실천행정'이 충남발전에 도움이 될 것이라는 긍정적인 반응도 공무원집단에서 두드러지게 나타났다.

둘째, 공무원의 담당업무에 따른 도정운영에 대한 관점의 차이를 분석하고자 하였으나, 도정운영에 대한 관심과 평가에 있어서 담당업무에 따른 유의한 차이가 발생하였으며, '창의와 도전의 실천행정'이 충남발전에 기여하는 정도에 대한 반응은 일반공무원집단이 기타 공무원의 집단에 비해 긍정적인 것으로 나타났다.

셋째, 충청남도의 도정운영에 대한 반응은 권역별로 유의한 차이를 나타내었는데, 금강권의 경우, 다른 권역에 비해 충남도정 운영에 대해 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다.

#### IV. '창의와 도전의 실천행정'의 정립방향 및 추진방안

##### 1. '창의와 도전의 실천행정'의 정립방향

###### 1) '창의와 도전의 실천행정'의 단계별 추진전략

첫째, '창의와 도전의 실천행정'의 혁신동력 확보 단계로, 앞의 제Ⅲ장의 통계분석결과에서도 반영되었듯이 '창의와 도전의 실천행정'을 위해서는 위기관리자로서의 혁신리더십이 중요하다. 여기서 이야기하는 LEADER란 Listen, Educate, Assist, Discuss,

Evaluate, Responsible를 의미하는 것으로, 품성과 지식, 행동(Be-Know-Do)이 수반되는 리더십이 필요하다. 이러한 리더십을 바탕으로 구성원들의 냉소주의를 극복하는데 리더가 앞장서야 하며, 폭넓은 여론수렴의 수단 즉, 홈페이지·이메일·편지·대화 등을 통하여 메시지를 전달하여야 한다.

둘째, '창의와 도전의 실천행정'의 혁신활동 전개 단계로 혁신과제 도출 및 시행이 필요하다. 성과창출 중심의 혁신과제를 추진하고 Top-down과 Bottom-up의 조화가 필요하며, 벤치마킹을 통한 차별화, 발상의 전환-실행 및 관리-평가(Plan-Do-See) 등이 연속적으로 이루어져야 한다. 앞에서 제Ⅲ장의 심층분석 결과인 5급 이상의 공무원들은 창의적, 도전적, 실천적인 도정운영 전반에 관심이 6급 이하의 공무원들에 비해 높게 나타났다는 사실을 통해 알 수 있듯이 혁신교육 및 학습활동을 지속적으로 추진하여 내·외부 교육을 통한 구성원의 마인드를 제고할 필요가 있으며, 플래시, 동영상 등을 통해 코칭, 문제해결기법 등 다양한 콘텐츠로 구성하여 일반공무원들의 자기혁신역량을 강화하여야 한다. 뿐만 아니라 조직관리(Cop)의 활성화, 조직 내 혁신 공유 활동(BP대회, 발표 및 토론회), 혁신마일리지(인센티브 + 인사고가 반영)등의 다양한 방법을 통해 '창의와 도전의 실천행정'을 위한 강한 혁신의지를 제고시킬 필요가 있다. 즉, 통합행정 혁신시스템을 통해 혁신활동을 가속화하고 견인하는 역할을 수행하여야 하며 정책품질 관리시스템, 업무관리시스템, 고객관리시스템, 성과관리시스템을 하나로 연계하여 실행하여야 한다.

셋째, '창의와 도전의 실천행정'의 지속가능한 혁신시스템 구축 단계로 지속가능한 혁신시스템의 구축을 위해서는 성과창출과 주민만족을 통한 지방혁신의 지역적 확산과 주민 속으로의 혁신의 내재화가 추진되어야 한다. 이를 위해서 대민봉사행정의 질적 향상으로 고객만족행정을 강화하여야 하며, 행정서비스·재정운영의 효율성 및 투명성 제고, 혁신관련 주민참여를 통한 열린 혁신의 추진이 요구된다. 또한 혁신공유와 경쟁촉진으로 혁신교육과 학습을 강화하고 혁신동력의 지속성이 유지되어야 하는데, 조직·인사 및 예산 등에 있어서 성과주의 행정시스템의 확산, 성과중심의 혁신환경 조성, 민원개선, 지역인재 양성 등이 요구된다. 뿐만 아니라 충남 도정비전과 도정혁신업무의 연계강화가 필요하며, 도, 시, 군 등 혁신주체들 간의 유기적인 협력체제 강화, 도정홍보 및 도정에의 주민지지 확보 등이 요구된다.

## 2) '창의와 도전의 실천행정'을 위한 역량평가체계 구축

역량모델은 조직이 목표로 하는 성과를 창출하는데 필요한 역량을 규명하고, 이를 조직구성원들이 인식하고 학습하여 실천하는 과정이라 할 수 있다. 역량은 요소 능력을 기반으로 하고 있다. 요소능력은 특정 업무를 수행하는데 요구되는 지식, 기술 및 태도(KSA)를 의미한다. 요소능력은 교육과정 개발 및 자기학습의 경우 교육 및 학습내용의 기반을 구성한다. 역량모델 개발은 직무기술서 작성과는 달리 좀 더 전문성이 요구된

다. 따라서 조직내부 인사전문가가 외부의 역량 관련 전문가의 지도를 받아 전반적인 역량에 대한 개념을 정립하고, 사전 학습 및 각종 정보를 수집한 후 워크숍을 실시하여 역량모델 개발에 착수하여야 한다(박천오 외, 2007: 257).

역량평가체계는 ①1단계: 역량추출, ②2단계: 역량별 행동수준표 작성, ③3단계: 역량별 행동기준표 작성, ④4단계: 역량평가 및 역량 Gap 분석, ⑤5단계: 역량평가의 활용으로 나눌 수 있다.

### 3) '창의와 도전의 실천행정'에 있어서의 장애요인 극복

'창의와 도전의 실천행정'의 혁신적 추진을 위해서는 현 시점에서의 혁신 추진의 문제점에 대한 고찰이 필요한 시점이다. 현 충남도정의 혁신적 정책 집행에 있어서 무엇보다도 추진전략이 부족하며, 충남자치단체의 혁신 인프라가 취약하다. 혁신 인프라가 부족한 이유로는 혁신인센티브 등 성과와 보상 연계의 미흡, 성과관리·업무관리 등과 관련 IT 기반의 혁신시스템의 미비 등이 지적되며, 따라서 성과평가 및 보상체계의 마련, 혁신정보화시스템의 구축 등이 요구된다.

또한, '별 효과가 없기 때문에', '자신에게 아무런 도움이 안되기 때문에', '새로운 도전에 따른 실패의 책임 때문에' 등의 이유로 자발적 혁신의 참여가 미흡한 상태인데 혁신과 일을 따로 인식하는 경향이 있어 혁신부서중심으로 추진되고 주민접점부서의 혁신에 대한 관심 및 참여는 미흡하다.<sup>8)</sup> 주민 등 행정기관 외부의 이해관계자는 혁신을 자신과 무관한 것으로 일부 오해, 특히 자치단체의 행정정보가 충분히 공개되지 않아 문제가 있다.

그밖에 혁신수준을 반영한 혁신관리 지원이 부족하며, 혁신전략 수립과 혁신과제 실행은 비교적 높은 수준인 반면, 혁신리더십·구성원 역량 및 관리제도화는 낮은 수준이다. 이는 중앙부처에 비해 구성원 역량 및 관리 제도화가 여전히 취약한 것으로 지난해에 비해서는 크게 개선되기는 하였지만 아직은 많이 부족한 것으로 파악된다.

이러한 문제점을 극복하고 '창의와 도전의 실천행정'을 실현하기 위해서 충남도정에서 중점적으로 추진해야할 사항에 대해 고민해 본 내용은 첫째, 열린 혁신 실천을 위한 혁신 관련 주민공모제 운영, 둘째, 정책품질관리시스템, 업무관리시스템, 고객관리시스템, 성과관리시스템 연계 운영하는 체계 마련, 셋째, 도지사, 지역주민 및 혁신주체들 간의 간담회 또는 워크숍 형태의 정례적인 토론헤 마련 및 실시, 넷째, 혁신교육 및 학습 강화차원에서 다양한 지원프로그램 마련, 다섯째, 혁신전담 조직 보강 및 지자체별 혁신 마일리지 제도 운영 등으로 나누어 볼 수 있다.

그러나 이러한 혁신정책의 추진에 있어서는 혁신인식확산과 성과 가시화의 한계, 혁신피로감, 혁신관련 주민참여 미흡, 혁신전문인력 양성 소홀, 혁신과제 발굴 및 실현 미

8) 제Ⅲ장의 통계분석 결과 중 도전적이지 못한 이유를 통해 분석한 결과임.

흡 등의 주요 장애가 나타나는데 이를 해결하기 위해서는 혁신 관련 행정적 지원확대, 혁신장애요인 분석 및 장애요인별로 극복전략 마련, 전문가의 이론과 실무자의 경험이 조화를 이룰 수 있도록 지속적인 협의와 토론 실시 등의 방법이 필요하다.

## 2. 충청도정의 '창의와 도전의 실천행정'의 추진방안

### 1) 충청도정의 '창의적 행정'의 추진방안

오늘날은 창의적인 사고가 지배하는 창조적 시대다. 따라서 여기에서는 창의적 행정의 정립방안에 대해 구체적으로 논의해 보고자 한다. 창의적 사고란 관행을 깨는 사고를 의미하며 행정기관의 정책수립에 있어서 창조적 사고가 반영되어야 한다. 이러한 창의적 행정의 정립을 위해서는 공무원의 창의적인 기획력의 향상이 필요하다는 것이 확인되었다. 공무원의 창의적인 기획력을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 행정내부의 프로세스(process)전환이 선행되어야 하며, 이에 대한 방향 제시는 다음과 같다.

첫째, 일하는 방식의 개선이다. 창의적 행정을 위해서는 무엇보다도 일하는 방식에 대한 개선이 시급하다. 일하는 방식 개선이란 업무절차를 비롯하여 행태와 문화적 요인에 대한 개선을 통하여 행정의 효율성을 높이고, 창의적이고 생동감이 넘치는 벽 없는(boundless)조직을 만들기 위한 활동을 말한다.

둘째, 지식관리체제의 구축이다. 창의적 행정은 사람의 지식에 의해 만들어지며, 따라서 지식의 관리의 매우 중요한 사항이다. 이러한 지식관리는 문서화된 자료뿐만 아니라 개인 또는 조직 내부에 내재되어 있는 노하우, 경험, 판단 등을 조직적 차원에서 자산화 하여 업무수행 등 조직의 성과향상을 목적으로 관리하는 것을 말한다.

셋째, 민원행정 개선이다. 주민의 만족을 향상시키기 위해서는 주민의 적극적인 관심과 참여가 수반되어야 하는데, 주민의 참여를 증대시키기 위해서는 민원행정 개선이 필요하다. 민원행정 개선은 주민들의 편리성, 민원처리과정의 신속·투명성 강화, 주민만족을 위한 민원서비스 시책을 개발하는 것과, 반복·고질적 민원과 소외계층 민원의 해결을 위해 제도를 개선하는 것이 주요내용이다.

넷째, 고객만족 우선의 행정 추진이다. 창의적 행정은 창조적인 사고를 통해 고객만족의 행정을 추구하는 것이 궁극적인 목적이다. 이러한 우선적인 고객만족의 행정은 고객요구를 파악하여 행정서비스의 질을 획기적으로 향상시키는 것으로 고객관점으로 직원들의 의식·행태변화를 도모하여 서비스 프로세스를 개선하고 고객중심의 성과를 창출하는 것이 핵심이다.

다섯째, 지방재정운영의 책임성·투명성 제고다. 창의적 사고는 지방재정운영에 있어서 책임성과 투명성을 제고시킬 것으로 예상된다. 재정운영의 책임성이란 재정분권 추세에 상응하여 지방자치단체장의 책임 하에 재원을 징수하여 효율적인 방법으로 사용하고 그 결과에 대해선 철저하게 주민에게 책임을 지는 것을 의미한다. 참여정부의 지

방재정혁신 추진방향은 자치단체의 자주재원 확보노력 강화, 예산편성과정상의 주민참여 및 지방재정분석·공시제도 등을 통해 재정운영의 책임성·투명성을 확보, 복식부기 등 지방재정운영시스템의 선진화를 추구하고 있다.

이와 같은 창의적 행정의 정립을 위한 행정내부의 프로세스(process) 개선방안에 대한 창의적 행정의 구체적인 사례는 행정의 효율성 증대와 업무의 능률성 향상을 위한 “창의적 업무시간 운영제도” 도입, 타 자치단체의 “창의적인 벤치마킹”, 행정조직내에 “멘토링제” 실시, 혁신적 제안제도, 젊은 새내기 공무원들과 간부와의 대화 장려, 주민의 삶의 질 향상을 위해 책임감·사명감 제고, 창의성 높은 공무원 포상, 공무원의 대학·기업 등의 파견·교환 프로그램, 창의력 개발 프로그램, 아이디어 경진대회, 백두산 등정·해병대 캠프 등의 교육 프로그램 마련 등이 제안될 필요가 있다.

## 2) 충청도정의 ‘도전적 행정’의 추진방안

도전적 행정이란 실패를 두려워하지 않는 사고로서 돈키호테와 같은 희생정신과 실패는 성공의 어머니라는 사고를 가지고 행정을 추진해 나가자는 의미이다. 이를 위해서는 기존의 형식과 타성 등 과거의 기준에 얽매이지 않도록 하는 지도력 및 개혁정신이 필요하다. 이러한 도전적 행정을 통하여 행정산출물(product)을 창출함으로서 진정한 ‘창의와 도전의 실천행정’이 구현될 수 있다. 특히, 도전적 행정을 통하여 얻을 수 있고 얻어야 할 행정산출물에 대해 상세히 알아보면 다음과 같다.

첫째, 정책품질관리의 추진이다. 정책품질관리란 뒤에서 사례를 통해 알아볼 ‘실수 용인제’가 도전적 행정의 실패에 대한 사후적 대책이라고 한다면, 이것은 정부가 정책 실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동으로서 도전적 행정의 실패에 대한 사전적인 대책이라 할 수 있다. 중앙정부는 정책형성 단계의 비중이 큰 반면, 지방자치단체의 경우 만들어진 정책이 실제로 집행·전달되는 과정이 중요하다. 이러한 정책품질관리가 원활히 이루어지고 체계가 마련된다면 정책수행에 있어서 좀 더 도전적인 경향이 나타날 것이다.

둘째, 행정서비스 전달체계의 개선이다. 도전적인 행정을 추구하기 위해서는 행정서비스의 전달체계의 개선이 필요하다. 공무원들의 도전에 대한 자신감 및 사명감을 고취시키기 위해서는 주민들과의 보다 가까운 만남의 장을 마련하여 업무에 대한 인정을 받음으로서 자신감을, 주민들의 의견을 수렴함으로서 사명감과 책임감을 증대시킬 수 있을 것이다. 이러한 주민들과의 관계 개선을 위한 행정서비스의 전달체계는 행정의 내부 업무 프로세스를 거쳐 나온 산출물과 가치를 극대화하기 위해서 행정수혜자에게 행정품질을 제대로 전달하는 제도 및 인적역량에 관계되는 모든 활동을 의미한다.

셋째, 정책홍보 활동의 강화이다. ‘창의와 도전의 실천행정’을 도전적으로 추진하기 위해서는 정책홍보가 무엇보다도 중요할 것이다. ‘홍보가 일의 절반’이라는 말과 같이 정책홍보는 정책성과를 좌우하는 핵심수단이다. 따라서, 시책과 홍보는 반드시 함께 이

루어져야 하며, 모든 시책을 투명하고 자세히 알려 평소 주민의 신뢰를 쌓아 나가는 것이 이 과제의 핵심내용이다.

지금까지 살펴본 도전적 행정의 확립방안을 구체적으로 실현하기 위한 주요사례는 자기만족과 도전적인 업무수행의 마인드의 확립, 공무원의 혁신역량을 강화하기 위해 워크숍 등의 실질적인 교육, 학습을 통한 자신이 맡은 업무의 정확한 숙지, 새로운 도전에 따른 실패의 책임 때문에 도전적 행정이 이루어지지 않는 현실에서 공직자의 업무 실천에 있어서 실수를 용인할 수 있는 체제가 마련으로 실수용인제<sup>9)</sup> 등이 필요하다.

### 3) 충남도정의 '실천적 행정'의 추진방안

오늘날의 행정은 더 이상 '계획만이 아닌 실질적 추진'이 필요하며, 원리·이론·개념의 정리뿐만 아니라 구체적인 실천·확인·성과가 요구되며, 따라서 전시행정(계획·보고(서)·위주의 행정, 말로만 하는 행정)을 탈피하고 수요자(주민)중심의 행정, 대화·발로 뛰는 행정, 확인하는 행정, 환류(feedback)행정, 애로사항을 수렴·정책에 반영하는 행정으로 변화하지 않으면 안된다. 이를 위한 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 참여 초기단계에서의 주민의사 반영이다. 실천적 행정을 구현하기 위해서는 주민의 참여가 무엇보다도 중요하다. 주민과의 협력관계 구축을 통하여 진정한 실천방향이 마련될 수 있기 때문이다. 주민참여과제는 지방자치단체가 행정과 정책과정에 지역 주민들을 적극적으로 참여시킴으로써 주민의 만족과 성과향상을 가져오려는 노력을 말한다.

지방자치단체의 여건과 특성을 고려하여 정책과정 전 단계에 걸쳐 주민참여를 확대하고, 성숙한 자치의식을 바탕으로 참여의 질을 높여나가는 것이 이 과제의 핵심사항이다.

둘째, 자원봉사 인프라 구축이다. 부족한 행정력을 효과적으로 보완하기 위해서는 자원봉사활동을 적극 활용, 촉진할 필요가 있다. 따라서 이를 활성화하기 위하여 주민과 지방자치단체의 조화로운 역할분담체계를 확보하고, 체계적인 공익활동 지원인프라를 구축하여 공익활동에 대한 주민의 관심과 활동이 자발적으로 지속될 수 있도록 여건을 마련하는 것이 이 과제의 핵심사항이다.

셋째, 효과적인 갈등관리 포럼 운영이다. 갈등관리란 공공사업 추진과정에서 분출하는 갈등을 체계적으로 예방·해결하도록 하는 것으로, 이를 통해서 불필요한 사회적 비

9) 변화에 유연하게 적응해야 한다는 말은 쉽다. 하지만 경영 현장에서 이 말을 실천하기란 정말 어렵다. 특히 남들이 '가지 않은 길'에 발걸음을 떼는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 한 발만 잘못 디디면 낭떠러지로 떨어질 것같이 현실은 냉혹하기 때문이다. 이런 가운데 오히려 실수를 권장하는 학자가 있어 눈길을 끈다. 최근 방한한 에이미 에드먼슨 교수(하버드대학교 경영학과장)를 전성철 세계경영연구원 이사장이 만나면서 강조된 바 있다. 패경이코노미, 제1412호 (2007. 7. 4일자).

용을 줄이고, 사회통합을 제고하는 것이다.

넷째, 정보공개제도 운영의 활성화이다. 사전적·사후적 정보공개 절차의 투명성과 신속성을 확보하고 정보공개 활동에 능동적으로 대응할 수 있는 프로세스를 정립하여 정책과 행정에 대한 주민의 신뢰를 확보하는 것이 이 과제와 핵심사항이다.

다섯째, 인적자원개발 차원에서의 지역인재의 양성이다. 창의적이고 도전적이며 실천적인 행정을 구현하기 위해서는 지역인재의 적극적인 육성과 참여가 필요하다. 지역인재는 지역발전과 지역의 성과창출을 주도하는 혁신동력으로서, 지역인재양성 과제의 핵심은 지역내 민·관·학·연 등이 연계된 체계적인 인재육성·관리시스템을 구축하여 분야별, 계층별 지역인재를 양성·관리하는 것이다.

앞에서의 통계분석 결과(정책 추진과정의 주변환경 고려 유무)와 지금까지의 실천적 행정을 정립방향은 각종 정책(시책)의 추진과정에서 충청남도 주변의 정치·경제·사회·문화적 환경이 충분히 고려되어야 하며, 주민참여 및 정보공개, 자원봉사, 갈등관리, 지역인재 양성 등 주민과 함께 호흡하는 충남도정이 되어야만 진정한 실천적 행정이 이루어진다는 결과를 얻어낼 수 있다.

#### 4) '창의와 도전의 실천행정'을 위한 제도적 인프라 구축

지금까지 살펴본 바와 같이 '창의와 도전의 실천행정'을 구현하기 위해서는 혁신적인 인프라(infra)의 구축이 필요하다. 또한, 공무원 교환 근무 등을 통한 연구와 교육의 연계체계의 강화, 직능대표(농민·어민 등 현장 사람들) 등을 대상으로 Semi-CEO제 및 자문위원 등을 통해 현장의 목소리를 적극 수렴하여야 한다. 진정한 '창의와 도전의 실천행정'을 위한 추진방향은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

##### ① 충남도정 조직운영의 유연성 제고

조직의 유연성 제고는 충남도정이 자율적으로 충남도의 실정에 맞는 행정기구를 설치하거나, 필요한 조직형태와 공무원 정원을 스스로 정할 수 있게 함으로써 급변하는 행정수요에 신속적으로 대응할 수 있도록 하는 것이다.

조직 유연성 제고를 위한 주요 내용으로는 첫째, 조직형태의 다양화와 유연성 제고가 요구된다. 법령이 허용하는 범위 내에서 팀제, 매트릭스 조직, T/F 등 신속적인 조직형태를 최대한 활용하여야 하며, 충남도의 실정에 적합한 조직형태를 운영할 필요가

8) 여러 참고자료와 설문조사의 결과를 바탕으로 충남도정의 창의적 행정, 도전적 행정, 실천적 행정의 추진방안을 개별적으로 선별해 보면, 우선 창의적 행정을 추진하기 위한 방안으로는 일하는 방식의 개선, 지식관리체제의 구축, 민원행정 개선, 고객만족 우선의 행정 추진 등이 있으며, 도전적 행정을 위해서는 정책품질관리의 추진, 행정서비스 전달체계의 개선, 정책홍보 활동의 강화가 이루어 져야 할 것이며, 실천적 행정을 구축하기 위해서는 참여 초기단계에서의 주민의사 반영, 자원봉사 인프라 구축, 효과적인 갈등관리 포럼 운영, 정보공개제도 운영의 활성화, 인적자원개발 차원에서의 지역인재의 양성이 필요할 것이다.

있다.

둘째, 민간위탁(Outsourcing)의 활용이 요구된다.

셋째, 총액인건비제 등 자율권 확대에 대비한 자치역량의 강화가 필요하다. 총액인건비제 등에 대비, 조직진단 등 자율관리시스템이 정착되어야 하며, 지방의회역할 또한 강화되어야 하는데 조직 관련 소요비용의 정확한 산출 공개로 지방의회의 심의기능 강화가 유도되어야 한다. 한편, 시민단체 및 지역주민의 참여의 확대가 요구되며, 입법예고 의무화를 통한 조직운영 및 상호간 공개의 확대 조직요 정책에 대한 시민단체 등의 참여확대가 이루어져야 한다(최병학, 2006b).

## ② 능력과 성과중심의 인사혁신 추진

능력과 성과중심의 인사혁신을 이루기 위해서는 채용과정에서 개방적 임용, 전문성 중심의 보직관리, 승진 및 평가과정에 공정하고 투명한 성과 중심 인사관리시스템 구축, 지방공무원의 역량강화를 위한 교육훈련, 인사교류 활성화 등이 핵심과제이다(장성호, 2006).

능력과 성과중심의 인사혁신을 위한 주요내용은 첫째, 공직의 개방성 및 전문성을 제고하여야 한다. 개방형직위 임용 등의 공무원 총원경로의 다양화, 전문직위제 운영 등 전문성 중심의 인사관리 강화, 보직경로제(CDP: Career Development Path)의 도입 등이 요구된다.

둘째, 인사운영의 공정성 및 투명성의 확보가 필요하다. 인사예고제, 다면평가제 등 승진임용 및 전보의 공정한 운영, 근무평가 및 승진심사시 인사평가의 객관성·공정성 확보, 지방인사위원회 운영의 실질화 등이 요구된다.

셋째, 교육훈련의 역량 강화가 절실하다. 교육훈련의 기회 확대, 교육훈련의 투자수준 제고, 교육훈련기관의 혁신 노력 등 경쟁력 제고 방안이 강구되어야 한다.

## ③ 성과관리시스템의 도입, 정착

지방자치단체 자체적으로 성과지향의 전략적 조직운영을 가능하게 하는 성과관리체계를 도입·운영하는 것이 이 과제의 핵심사항이다(최병학, 1999).

우선 기관단위 성과관리 시스템의 주요내용을 살펴보면, 중앙부처 기관평가, 예산성과관리제, 재정사업 자율평가제도 등이 있으며, 새로운 성과평가관리모델로서의 BSC가 주목을 받고 있는데, BSC는 균형잡힌 관점에서 성과목표 달성여부를 실시간으로 확인·수정·보완할 수 있는 성과관리시스템으로서 조직의 비전과 전략 달성을 위한 핵심지표를 도출하고, 이들 핵심지표들 사이의 연계관계를 규명함으로써 효율적으로 성과를 관리하는 시스템이다.

한편, 개인단위 성과관리시스템의 주요내용을 살펴보면, 첫째, 목표관리제(MBO)가 있는데, 목표에 입각하여 업무를 추진·관리하고 평가결과를 보수 및 인사관리와 연계하여 기관내 경쟁확립과 기관성과 제고를 이룰 수 있는 제도이다.

둘째, 직무성과계약제가 있는데, 이는 자치단체장과 간부, 구성원간 업무목표와 달성 수준을 측정하는 공식적인 성과계약(Performance Agreement)을 체결하는 것을 말한다.

당해연도의 '직무성과계약'에 의해 개인의 성과를 평가하고, 평가결과를 성과급, 승진 등에 반영하는 것으로, 계약당사자는 기관장과 고위관리자간 Top-Down 방식으로 성과 계약, 단계적으로 고위관리자와 최하위 관리자간 성과계약이 이루어진다. 계약 내용은 혁신업무 목표와 일상 업무 목표를 구분하여 설정하며, 고위관리자는 단위업무의 산출물 중심으로 성과목표를 설정하고, 최하위관리자는 성과목표 내에서 본인의 역할을 중심으로 목표설정, 1년 단위의 계약주기를 가지면서 전략기획 ⇒ 목표설정 ⇒ 중간점검 ⇒ 평가의 과정을 걸쳐 추진된다.

#### ④ 공무원의 평생학습체계 조기구축

공무원 평생학습 과제는 새로운 가치창조의 개척자인 지식 공무원 육성을 위해 직장의 개념을 일과 '학습'이 동시에 이루어지는 평생학습의 장소로 패러다임을 전환하여, 조직문화의 혁신을 기반으로 상시적으로 혁신이 일어날 수 있는 평생학습체제를 구축하는 것이다(최병학, 2006c).

공무원 평생학습 체계 구축의 주요 내용은 첫째, 공무원 상시능력개발체계 구축이 요구된다. '연간 의무교육이수제' 시스템 등 구축을 통해 이루어질 수 있다.

둘째, 지식공무원양성을 위한 교육투자를 확대하여야 한다.

셋째, 직장내 학습문화기반 조성이 필요하다. 학습조직(CoP: Community of Practice) 운영 활성화, 학습조직(CoP) 경진대회, 사내강사제, 멘토링제도 등 문제해결형 학습 지원을 통해 이루어 질 수 있다.

넷째, 평생학습 자기개발 기회(시간) 확대가 요구된다. 탄력근무제 도입·운영, 파견근무제 활성화 등을 통해 해결할 수 있다.

다섯째, 근무환경 변화에 따른 학습·교육 프로그램 개발이 요구된다.

#### ⑤ 창조적인 도정운영시스템의 도입, 운영

모든 조직구성원이 혁신에 자발적으로 동참하고 참여하는 창조적인 문화를 만들기 위해서 개인별·부서별 혁신활동과 성과를 통합 관리, 평가하는 창조적인 관리시스템을 구축하는 것이 이 과제의 핵심적인 내용이다(한세억, 2003).

창조적인 관리시스템 도입의 주요내용으로는 첫째, 개인별 혁신마일리지제 운영이 필요하다.

개인별 창조마일리지 적립, 온라인 활용 실시간 평가, 외부 전문가에 의한 평가 등이 요구되며, 창조마일리지 평가는 아이디어(창조적 아이디어 제시, 행정제도 개선 등), 창조적 활동(창조 워크숍 참여, 업무혁신 T/F 참여 등), 창조활동 결과(창조적 실천사례, 창조적인 행정홍보 실적, 각종 경진대회 실적)등을 대상으로 한다.

둘째, 창조성 관리평가와 성과의 연계를 필요로 한다. 정례적으로 마일리지 우수자를

선정, 포상 및 인사상 특전을 부여하여야 한다.

셋째, 혁신포탈 시스템 등을 활용한 혁신공유 및 확산 활동을 전개하여야 한다. 정부 혁신포탈의 '지방행정혁신 온라인 공유방' 활용, 자치단체별 내부온라인망(또는 홈페이지) 우수사례 등록, 우수 사례집 발간, 성공 사례 매뉴얼 제작, 우수사례 경진대회 등을 통해 혁신성고가 확산·학습될 수 있도록 추진하여야 한다.

#### 5) '창의와 도전의 실천행정'을 위한 운영인프라 구축

'균형 있는 지역발전'을 이루기 위한 방법으로 '창의와 도전의 실천행정'이라는 충남 도정의 행정이념의 정립을 통한 강한 충남을 건설하기 위한 방안을 재정리해 보면 다음과 같다.

##### ① 기관장 리더십의 확보

창조적인 개혁과 도전적인 혁신이 안 되는 가장 큰 이유는 실천력에 불을 붙이지 못하기 때문이다. 실천동력 확보에 있어서 기관장의 역할은 절대적이다(육동일, 2006). 그런데 기관장이 혁신적인 상황을 인식하지 못하고 부하직원이 알아서 잘 할 것이라는 생각을 가지고 있을 때 '창의와 도전의 실천행정'은 시작도 하기 전에 난관에 부딪히게 된다.

또한 기관장의 의사를 전달하고 기관장의 혁신적인 개혁의지를 실행시킬 실천주체를 선정하지 못할 때 더 나아가 실천주체가 창조적이며 도전적인 방법에 대하여 아무런 지식을 가지고 있지 못할 때도 실천동력의 확보는 어려워진다.

##### ② '창조적' 비전의 설정

창조적 비전과 도전적인 혁신방향을 제대로 설정하지 못하면 '강한 충남'은 만들어지기 어렵다. 창조적인 비전과 방향을 설정하지 못하는 중요이유는 기관 자체의 위기의식이 형성되어 있지 않기 때문이다. 즉 '잘하고 있는데 무엇을 어떻게 하라는 것인가'와 같은 항변이 여기에 속한다. 또한 피부에 와 닿지 않는 동떨어진 비전이나 혁신 방향 설정도 '창의와 도전의 실천행정'을 어렵게 만드는 요인 중의 하나이다.

##### ③ 창의·도전·실천을 위한 활동의 전개

적절한 실천과제를 도출하지 못하면 이것 또한 '창의와 도전의 실천행정'의 실패원인이 된다. 조직의 위기를 해소하기 위한 큰 그림과 과제를 설정하지 못하거나, 건수 중심의 말단·지엽적인 실천과제만을 늘어놓는 것도 진정한 '강한충남'을 이루지 못하게 하는 원인이 된다.

창의적이며 도전적인 실천과제가 제대로 설정되어 있다하더라도 이들 과제를 효과적으로 해결하지 못하면 목표를 이루기 힘들 것이다. 그 첫째 원인은 중점과제를 성공시

킬 만한 추진팀을 구성하지 못하거나 이들 추진팀을 적절히 지원하지 못했을 때이며, 두 번째 원인은 과제실행 자체에 대한 실패인데, 말은 무수히 많으나 실제로 이를 실행 시키기는 행동이 없는 경우이다. 실천과제 실행에 대한 적절한 모니터링이 필요한 상황이다.

#### ④ 창의·도전·실천교육 관련 공유활동 추진

창의·도전·실천에 대한 추진동력이 확보되었다라도 구성원에 대한 적절한 교육과 이들과의 대화하기에 실패하면 '창의와 도전의 실천행정'은 또 다른 장애를 만나게 된다. 대체로 실천은 총론 찬성 각론 반대의 양상을 띠게 될 때 실패할 확률이 높다.

또한 '내가 문제가 아니라 네가 문제'라는 식의 책임회피도 실천을 어렵게 만드는 요인이 된다. 냉소주의는 창조성을 시도하는 시점에서 가장 쉽게 나타나는 현상이며, 이외에도 적절한 추진네트워크를 구축하지 못하는 경우에도 구성원들의 저항을 이겨내지 못하게 된다. 이러한 문제들을 제거하기 위해서는 기관장의 강력하고도 지속적인 의지 표명과 끊임없는 교육·대화가 필수적이다.

#### ⑤ 지속가능한 창의·도전·실천행정 시스템 구축

'창의와 도전의 실천행정'이 행정조직에 내재화되지 못하는 가장 기본적인 이유는 조직구성원들의 과거로의 회귀를 막을 수 있는 장치를 마련하지 못하였기 때문이다. 그러한 가장 핵심적인 장치로는 새로운 조직, 인사, 고객관리와 연계하는 성과관리시스템을 도입, 구축하는 것이다(천대운, 2001).

성과관리시스템은 이러한 창조적인 비전과 혁신전략을 가장 잘 나타내는 방향으로 설계되어야 한다. 각종 개선과제에 대한 적절한 평가와 보상이 이루어지지 않을 때도 창조적이며 도전적인 실천행정은 조직에 내재화되기 어렵다. 혁신적인 성공사례를 기관 내에서 적절히 공유하는 것도 '창의와 도전의 실천행정'을 조직에 안착시키는 데 중요한 요소이다.

#### ⑥ 창의·도전·실천행정에 따른 저항극복의 노력

많은 연구와 보고서에서는 혁신의 실패가 혁신안이 잘못되었다기보다는 혁신을 조직 내에 안착시키는 과정에서 구성원들의 저항에서 비롯된다고 지적하고 있다. 그 만큼 혁신을 할 때 구성원은 가장 큰 변수가 된다고 할 수 있다. 혁신안이 아무리 훌륭하게 마련되었다더라도 이를 실행하지 못한다면 의미가 없다.

따라서 '창의와 도전의 실천행정'을 성공시키기 위해서는 구성원들의 저항을 관리하지 않으면 안된다. 이를 위해서는 적극적인 저항관리를 수행해야 한다. 변화와 혁신에서 저항은 자연스러운 현상이고 거부할 수 없는 필연적인 현상이다. 따라서 저항은 장애요인이 아니라 적극적인 관리대상인 것이며, 효과적인 저항극복 방법으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, '창의와 도전의 실천행정'의 실행을 위한 아이디어 적극적으로 요청하기, 전체 구성원들을 대상으로 솔직하고 현실적인 관점에서 우리 기관에 대한 질문을 던지고 실천방향을 설명하는 자리를 만드는 것이 중요하다.

가능하다면 소규모 단위의 워크숍을 통해서 창의, 도전, 실천의 필요성과 실제 개혁안에 대한 깊은 이해를 할 수 있는 자리를 만드는 것이 중요하다. 이 때 개혁안 실행을 위한 구성원들의 아이디어를 청취하는 것도 좋은 방법이다. 이러한 방식은 구성원들의 인지적·정서적 저항을 낮추는 좋은 방법이 된다.

둘째, 저항세력이 개혁에 참여할 수 있는 기회 제공하기, 가장 중요한 것은 저항세력을 동참시킬 수 있는 진솔한 대화이며, 필요에 따라서는 강압적인 방법도 사용된다. '창의와 도전의 실천행정' 활동의 참여가 결국 나의 조직생활에 중요한 영향을 미친다는 것을 제도와 시스템으로 체득하게 해야 한다.

저항세력은 혁신참여의 기회가 자신들을 회유하려는 목적으로 전개된다고 강한 불신을 가지고 있다. 따라서 '창의와 도전의 실천행정' 활동의 투명성과 순수한 목적성을 널리 홍보하고 알려야 한다.

셋째, 일관성을 유지하여 신뢰를 확보하기, '창의와 도전의 실천행정'의 실행전략으로 일관성을 통한 신뢰확보를 들 수 있다. 일관성은 구성원들에게 개혁에 대한 일관된 메시지를 전달하는 것으로 만일 일관성이 깨지면 개혁은 불가능하다. 이를 위해서는 상층부, 특히 기관장의 솔선수범이 매우 중요하다.

개혁의 일관성을 확보하기 위해서는 명확한 창조적인 비전과 전략을 수립하고, 지속적으로 구성원들과 공유하며, 혁신수행 활동의 목적을 분명히 제시함으로써 신뢰를 형성할 수 있다. 초기에는 리더에 대한 신뢰가 중요하지만 개혁이 지속화되기 위해서는 리더에 대한 신뢰에서 조직의 비전과 목표, 그리고 개혁활동과 관련된 제도·시스템에 대한 신뢰로 연결되어야 한다. 이는 곧 창의적인 문화를 형성하는 가장 근간이 되는 토대이다.

넷째, 가시적인 성공을 단기간에 확보하기, 개혁을 성공적으로 정착시키기 위해서는 일정한 성과를 가시적으로 보여주는 것이 가장 중요하다. 구성원들이 인정할 수 있는 가시적 성과를 정착하고 이를 성취할 수 있도록 노력하는 것이 필수적이다.

단기성과가 없더라도 성과가 지속적으로 발생해야 개혁의 성공 가능성이 크다. 하지만 단기성과는 구성원의 성취감 부여, 개혁추진 주체들의 동기부여 강화, 냉소주의자의 무력화, 간부계층의 참여와 독려 개혁동참세력의 저변 확보 등의 효과를 갖고 있기 때문에 반드시 확보해야 한다.

다섯째, 개혁의 전과정에서 지속적으로 의사소통을 하기, 혁신의 전 과정에서 끊임없이 의사소통을 하는 것이 중요하다. 의사소통에서 과잉이란 없다. 단순하고 목적성 없는 의사소통은 오해의 소지를 만들고, 오히려 저항세력에게 저항의 명분을 줄 수 있다. 따라서 항상 직무 및 개혁활동을 중심으로 명확한 목적과 지향점을 가지고 의사소통하는 것이 중요하다.

## V. 결 론

본 연구는 지방정부의 행정이념과 공직관에 대해 충남도정의 실태와 정책적 함의 도출을 통하여 분석·연구하였다. 따라서 민선 4기 출범과 함께 ‘한국의 중심, 강한 충남’의 도정캐치플레이즈를 나타내는 도정이념으로서 ‘창의와 도전의 실천행정’의 정립을 위한 기초연구이며, 이러한 ‘창의와 도전의 실천행정’이 도정운영의 기본틀로 제시될 수 있는 조건과 방법을 탐색할 목적으로 수행되었다.

이에 따라 본 연구는 충남도정의 ‘창의와 도전의 실천행정’의 정립을 위해 이론적 검토와 함께 실증적 분석을 토대로 하여, ‘창의와 도전의 실천행정’의 정립방안을 도출 하였다.

이제는 지방행정에 대한 경영화 요구(경영수익 창출) 증대, 무한책임이 요구되는 책임운영체제 대두, 새로운 차원에서 지방정책(local policy)의 중요성 부각이라는 측면에서 최근 화두가 되고 있는 ‘블루오션전략’의 개발 및 채택이 중요하다(김위찬·르네 마보안, 2005). 특히 지방에서 열심히 일하면서 지방에서 성공하는 인재의 육성은 민선4기 충남도정의 중요한 과업이 아닐 수 없다(최병학, 2006a, 4: 183-185).<sup>9)</sup>

민선 4기 충남도정의 비전(도정기치)을 ‘한국의 중심, 강한 충남’ 건설과 ‘창의와 도전의 실천행정’에 두고 있으므로, 이러한 목적가치를 제대로 달성하기 위해서는 제대로 된 수단가치를 마련하는 것이 매우 중요하다.

앞서 설명한 바와 같이, 설문을 바탕으로 한 내용을 살펴보면 충남도정의 운영에 대한 지역주민과 관계공무원의 관심은 매우 높으며, 창의, 도전, 실천행정에 대한 중요성에 대해 많은 관심을 보이고 있으나 실질적인 참여나 현재 느끼고 있는 행정에서의 구현 정도는 높지 않게 나타났다. 따라서 충남도정의 효율적 추진을 위해서는 첫째, 일하는 방식의 개선, 지식관리체계 구축, 민원행정 개선, 고객만족 우선의 행정 추진, 지방재정운영의 책임성 및 투명성 제고 등 창의적 행정을 구현해야 할 것이며, 둘째, 정책품질관리 추진, 행정서비스 전달체계의 개선, 정책홍보활동 강화 등의 도전행정의 운영, 셋째, 주민의사 반영, 자원봉사 인프라 구축, 갈등관리 포럼의 운영, 정보공개제도 운영의 활성화, 지역인재양성 등의 실천적 행동이 요구된다.

더불어 충남도정 조직운영의 유연성 제고와 능력 및 성과중심의 인사혁신 추진, 성과관리시스템의 도입, 공무원의 평생학습 체계구축, 창조적인 도정운영시스템 운영을 위한 제도적 인프라 구축과 기관장 리더십확보, 창조적 비전설정, 창의, 도전, 실천을 위한 적절한 실천과제 도출과 활동 및 공유, 지속가능한 행정시스템 구축과 저항극복에 대한 노력을 하는 등의 운영 인프라를 구축하여야 할 것이다.

최근에 ‘혁신’과 ‘거버넌스’가 매우 강조되고 있다. 지역혁신, 정부혁신, 혁신분권 그리고 지방거버넌스, 협력적 거버넌스, 지역발전 거버넌스 등의 용어들이 이를 뒷받침한다.

9) 이는 근간에 우리나라에 소개되었다. 유럽경영대학원(INSEAD) 교수 김위찬·르네 마보안 공저, 강혜구 역 (2005), ‘블루오션전략: 성공을 위한 미래전략’ (서울: 교보문고), pp.vi-vii.

행정에서 추구하려는 혁신은 상당한 자기변신을 주문하고 있는 상황이다. 그렇다면 이러한 혁신과 거버넌스와는 어떤 관련이 있는가? 특히 행정혁신의 바탕에는 어떤 요소가 자리잡고 있는가? 이는 행정이 스스로 변모하지 않으면 경쟁체제 속에서 더 이상 생존이 어렵고 경쟁력을 갖출 수 없으며, 따라서 행정내부의 혁신은 행정외부의 요청에 따라야 한다는 기본전제에 입각한다.

한편으로 '시스템적 사고'란 자신과 전체를 연관시켜 생각하고, 일이 단번에 그치는 것이 아니라 계속 연속된다는 환류(피드백)를 강조하는 사고인 것이다.

그렇다면 국가발전이나 지역발전에 있어 우리가 처하고 있는 현실과 함께 우리가 구조적으로 안고 있는 문제에 대한 정확하게 정의를 내리는 것은 필수적이다. 문제를 잘못 진단하여 적절치 못한 처방을 내리게 된다면, 그 결과는 분명 바람직하지 못하다. 아무리 중간과정을 열심히, 그리고 합리적으로 풀어갔다 해도 기본전제가 잘못되었다면, 당연히 그 결과는 오류를 떠안게 되기 때문이다.<sup>10)</sup>

이러한 맥락에서 우리는 학습부재를 이겨내야 한다고 생각한다. 앞서 몇몇 케이스를 예시해 본 것은 성공사례이든, 실패사례이든 간에 우리가 분명히 배울 것이 있기 때문이며, 각자 처해진 상황과 여건은 다르지만 공동목표를 위해 힘과 지혜를 합쳐야 한다는 것, 그러나 와중에 겪는 어려움은 소기의 성과의 재배분을 통해 꼭 치유해야 한다는 사실을 우리가 공유할 수 있다면, 우리는 지역의 주요현안을 분별력 있게 해결할 수 있는 경험과 지식을 축적하게 될 것이다.

본 연구를 마치면서, 이제까지 미처 취급하지 못하였으나 본 연구주제와 관련하여 중요하다고 판단되는 몇 가지의 사항을 제시함으로써, 앞으로의 연구과제로 삼고자 한다.

첫째는 정부조직개편과 관련한 지방행정 조직정비가 앞으로 우리의 지방행정 조직문화에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 매우 중요한 문제라 판단된다. 이러한 일련의 구조변화는 '외부적 개입요소'인 것이며, 따라서 그것의 영향분석을 통해 앞으로 우리의 지방행정 조직변동을 살펴보아야 할 필요가 있다.

둘째는 앞으로 미래사회에 적합한 행정구조, 예컨대 '애드호크러시'(ad hococracy)로 표상되는 프로젝트팀(project team), 행렬조직(matrix organization), 칼레지얼 조직구조(collegial structure) 등과 관련하여, 향후 바람직한 지방행정 조직구조와 이에 적합한 조직문화(공직풍토)에 대한 심층적인 연구가 있어야 할 것이다.

셋째는 계속되는 지방행정 구조변동에 따라 나타나는 다양한 양상들, 이를테면 기업 경영방식의 대거 도입, 지방정책(local policy)의 형성, 공직프로화 추세, 정보화에 따른 지방적 대응양식, 지방차원의 과학기술역량 확보 등 행정기관 내적 측면은 물론, 주민 직접참여제를 비롯하여 대외적 지방경영능력평가, 대민관계 및 정부간 관계, 광역행정,

10) 이는 마치 와이셔츠 첫 단추를 잘못 꿰면 나머지 단추들을 아무리 일정한 간격으로 꿰어도 옷 전체가 뒤틀리게 되는 것과 같다. 우리는 이와 같은 "제3종 오류"(the third-type error)를 크게 경계치 않으면 안되기 때문이다.

외부 행정실명제 등 행정기관 외적 측면과 관련하여, 이들이 행정환경과 공직풍토 및 행정형태에 어떠한 영향을 미치며 또 이것은 우리의 지방행정 조직문화를 어떠한 방향으로 이끌어갈 것인가에 대한 후속연구가 요청된다.

끝으로 지방정부의 행정이념과 공직관으로서의 충청남도의 도정혁신에서 꼭 강조되어야 할 것은, 지방정부를 위기, 난제 등 어려운 여건에서도 분별력 있게 이끌어가는 위기관리 리더십에 대한 충분한 검토가 필요하다.

### <참고문헌>

- 강충렬, (2001), 창의성 계발을 위한 학교교육 정책 탐색, 창의성 계발을 위한 교육전략 연구세미나, 2001년 9월 연구자료집, RM 2001-32.
- 김선 역, Cropley, A. J. 저, (1995), 교육과 창의성, 서울: 집문당.
- 김위찬·르네 마보안 공저, 강혜구 역, (2005), 성공을 위한 미래전략, 브루오션 전략, 서울: 교보문고.
- 김재은, (1994), 천재, 그 창조성의 비밀, 서울: 교보문고.
- 김춘일, (1999), 창의성 교육, 그 이론과 실제, 서울: 교육과학사.
- 나상억 역, Carr, C. (1998), 두뇌기업을 만드는 창의력 경영, 서울: 21세기북스.
- 문선재·안범희 (1978), 창의적 사고와 창의적 인간의 특성에 관한 연구, 강원대학교 논문집: 인문·사회과학편, 제12권.
- 박상돈, (1998), 지식행정과 新빠꿈이 양성론, 열린충남, 제4권 4호.
- 박영주, (2000), 뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간의 역할과 책임의 모색, 한국행정학보, 제34권 4호.
- 박천오, (1997), 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구, 한국행정학보, 제31권 제2호.
- 박천오 외, (2007), 현대인사행정론, 서울: 법문사.
- 육동일, (2006), 민선4기 충남도정의 과제 : 자치행정분야, 열린충남, 제35권.
- 장성호, (2006), 행정의 신뢰성 제고를 위한 소신행정 확립방안, 한국인간관계학보, 제11권 제1호.
- 천대운, (2001), 창의적 행정의 요인분석 : 장영실을 중심으로, 정부개혁과 행정연구, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 최병학, (1997), 일본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 기본원리, 충청남

- 도.
- \_\_\_\_\_. (1999). 21C 新지방문화 창조를 위한 충남도정의 정책방향. 충청남도지방공무원교육원 정예공무원반 교육교재.
- \_\_\_\_\_. (2005). 2006년 충청남도 도정여건·방향 및 역점시책(안). 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_. (2006a). 지역 정책개발 방법론: 정책혁신 및 정책마인드 형성과 관련하여, 충청남도지방공무원교육원 5급 특별교육과정 교육교재.
- \_\_\_\_\_. (2006b). '한국의 중심, 강한 충남' 건설을 위한 민선 4기 도정혁신의 방향, 2006년도 하반기 혁신분권연구단 워크숍 발제논문, 충청남도·충청남도혁신분권연구단.
- \_\_\_\_\_. (2006c). 충남정신과 도정이념, 충청남도지방공무원교육원 교육교재.
- 최병학 외. (2006). 국내·외 여건분석을 통한 민선4기 도정정책방향과 역점시책 연구, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원.
- 한세억. (2003). 지능적 전자정부의 행정이념과 실천 : 창의성을 중심으로, 21C 거버넌스 시대의 한국행정학과 정책학, 한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문.

- Amabile, T. M. (1983). *The Social Psychology of Creativity*. New York: Springer-Verlag.
- Barron, F. (1988). "Putting Creativity to Work." in R. J. Sternberg (ed.), *The Nature of Creativity: Contemporary Psychological Perspectives*. New York: Cambridge University Press : 76-98
- Bounds, G. et al. (1994). *Beyond Total Quality Management: Toward the Emerging Paradigm*. New York: McGraw-Hill.
- Csikszentmihalyi, M. (1988). "Society, Culture, and Person: A System View of Creativity." in R. J. Sternberg (ed.), *The Nature of Creativity: Contemporary Psychological Perspective*. New York: Cambridge University Press : 325 -339
- Guilford, J. P. (1950). Creativity. *American Psychologist*, 5 : 444-454
- \_\_\_\_\_. (1967). *The Nature of Human Intelligence*. New York: McGraw -Hill.
- Jackson, P. W. & Messick, S. (1967). "The Person, the Product, and the Response: Conceptual Problem in the Assessment of Creativity." in J. Kagan (ed.), *Creativity and Learning*. Boston: Houghton Mifflin : 1-19
- Lubart, T. I. (1994). "Creativity." in R. J. Sternberg (ed.), *Thinking and Problem Solving*. California: Academic Press : 290-333
- MacKinnon, D. W. (1962). "The Nature and Nurture of Creative Talent." *American Psychologist*, 17 : 484-495.
- Martilla, John A. & James, John C. (1997). "Importance-Performance Analysis." *Journal of Marketing January*.
- Newell, A. Shaw, J. & Simon, H. (1962). "The Processes of Creative Thinking." in H. Gruber, G. Terrell & M. Wertheimer (eds.), *Contemporary Approaches to Creative Thinking*. New York: Atherton : 63-119

- Nickerson, R. S. (1999). "Enhancing Creativity," in R. Sternberg (ed.), *Handbook of Creativity*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.392-430.
- Ochse, R. (1990). Before the Gates of Excellence: *The Determinants of Creative Genius*. New York: Cambridge University Press.
- Sternberg, R. J. & Lubart, T. I. (1999). "The Concept of Creativity: Prospects and Paradigms," in R. J. Sternberg (ed.), *Handbook of Creativity*. Cambridge: Cambridge University Press : 3-15
- Urban, K. K. (1995). "Creativity: A Componential Approach" *Post Conference China Meeting of the 11th World Conference on Gifted and Talented Children* Beijing, China. August 5-8.