

우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구*

박 천 오**

주 재 현***

진 중 순****

〈 목 次 〉	
I. 서론	IV. 융합행정 성공요인의 우선순위 분석 및 추진방안 논의
II. 이론적 논의	V. 결론
III. 우리나라 융합행정에 관한 공무원 인식조사 및 분석	

〈요 약〉

서구 여러 국가에서는 다수의 행정기관들이 공동 목표 하에 주어진 기능적 경계를 넘어 함께 일함으로써, 특정 공공문제의 해결이나 특정 행정서비스의 전달 등에 있어 통합된(혹은 연계된) 대응을 하려고 노력하고 있다. 우리나라에서도 최근 부처 간 협력 등을 모색하는 '융합행정'에 실무자들의 관심이 모아지고 있다. 이와 관련하여 본 연구는 서구의 관련 문헌조사와 우리나라 중앙행정기관 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 기반 하여, 향후 우리나라 중앙행정 기관 간 융합행정의 효율적 추진을 위해 우선적으로 검토·고려해야 할 성공요인들을 분석하고 이를 토대로 행위주체별 추진방안을 제시하는데 주된 목적을 두었다

【주제어: 융합행정, 행정기관 간 협력, 연계형 정부】

* 본 연구는 행정안전부의 2011 연구과제인 「융합행정의 효율적 추진방안」의 일부 내용을 수정 보완한 것임

** 1저자, 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr)

*** 교신저자, 명지대학교 행정학과 교수(jhjo061@mju.ac.kr)

**** 명지대학교 행정학과 부교수(jongsoonj@mju.ac.kr)

논문접수일(2012.3.6), 수정일(2012.4.10)

I. 서론

현대의 공공문제나 공공서비스는 성격상 상호 연결되어 있어, 단일 행정기관에 의해 효과적으로 다루어지거나 전달되기 어려운 경우가 많다. 이런 연유로 다수 행정기관들이 주어진 기능적 경계를 넘어 함께 일함으로써 특정 이슈의 해결이나 특정 서비스의 전달에 있어 통합된(혹은 연계된) 대응을 보이려는 노력이 선진 여러 국가에 확산되고 있다(Bryson, et al., 2006; Pollitt, 2003; Ling, 2002). 이러한 통합적 접근은 기존의 기관 간 경계선 자체를 유지하면서도 상호 연관성이 있는 각 기관의 활동을 수평적으로 조정함을 목표로 한다. 이 같은 통합적 접근의 확산과 더불어 각 행정기관은 공공문제를 해결하거나 공공서비스를 전달함에 있어 전문영역을 중심으로 한 수직적 계층제(vertical hierarchies)에만 의존하던 기존의 관행에서 벗어나, 다른 기관과의 협업적 과업 수행(collaboration)을 위한 내부적 장치와 문화를 필요로 하게 되었다(SGVSSA, 2007: 6).

국가에 따라 ‘연계형 정부’(joined-up government, 영국), ‘총체형 정부’(whole-of-government, 호주, 뉴질랜드), ‘수평적 정부’(Horizontal Government, 캐나다) 등으로 표현되는 이러한 통합적 접근은 본래 공공부문의 상이한 주체들 간의 기능과 활동을 조정하려는 의도에서 출발했으나, 시간이 흐르면서 이른바 연계형 거버넌스(joined-up governance) 내지 부문 간 협업(cross-sector collaboration)으로까지 발전하여, 일부 선진국에서는 현재 공공부문 기관들 간은 물론 민간부문의 여러 주체들과의 협력을 함께 모색하는 수준으로 확장되고 있다(Pollitt, 2003: 37-38).

통합적 접근의 저변에는 적어도 네 개의 목표(underlying goals)가 깔려있다. 첫째는 상이한 정책들 간의 상충을 제거함으로써 정책의 효과성을 제고하고자 한다. 둘째, 상이한 프로그램들 간의 중복을 제거함으로써 자원 활용의 효율을 높이하고자 한다. 셋째, 특정 정책 영역에서 상이한 이해당사자들 간에 참신한 아이디어의 교환과 상호 협력의 흐름을 개선함으로써 업무추진의 시너지 효과를 창출하고자 한다. 넷째, 서비스를 이용하는 고객의 관점에 부합되는 통합되고 이음매 없는 서비스를 제공하고자 한다(Pollitt, 2003: 35; Barrett, 2003: 1).

우리나라의 경우도 이제까지 중앙부처들 간에 혹은 중앙부처와 자치단체 간에 유기적 협력체계가 자리 잡지 않아 정책현안의 해결에 적지 않은 어려움을 겪어 왔다. 그러나 최근 기능적으로 분화된 중앙 부처들이 일종의 부처주의에 빠져 정부조직의 효율성이 전반적으로 저하되고 복합적 행정수요의 증가에 신속히 대응하지 못하는 문제가 크게 부각되면서(하복동, 2006: 58), 부처 간 협력을 모색하는 이른바 ‘융합행정’(integrated administration)에 실무자들의 관심이 모아지고 있다.

이에 따라 최근 개인정보보호 효율화(행정안전부, 방송통신위원회, 경찰청), 범정부적 기상-강우 레이더 공동활용(기상청, 국토해양부, 국방부), 결혼이민자 한국어 교육(행정안전부, 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부) 등의 사안에 있어 관련 기관들이 협의체를 구성하고 업무협력 협약(MOU)을 체결하는 등 융합행정을 위한 노력이 점차 확산되는 추세이지만(행정안전부, 2011a), 이러한 노력은 아직 체계화되지 못한 상태이다. 이는 실무자들이 융합행정이 갖는 중요성에 대한 인식과 공감대를 어느 정도 형성하고 있는 반면, 융합행정에 대한 구체적 방법론 등을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문일 것이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 서구의 관련 문헌조사와 우리나라 중앙행정기관 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 기반해서, 향후 우리나라에서 중앙행정기관 간 융합행정을 효율적으로 추진하기 위해 우선적으로 검토·고려해야 할 성공요인들을 분석하고 이를 토대로 행위주체별 추진방안을 제시하는데 주된 목적을 두었다. 제2장에서 융합행정의 개념과 특성 및 성공요인에 관한 이론적 논의를 전개한 후, 제3장에서 융합행정 성공요인에 대한 공무원 인식조사 결과를 분석하였다. 제4장에서는 먼저 인식조사 결과를 토대로 융합행정 성공요인의 우선순위를 분석하고, 주요 성공요인과 관련된 행위주체별 추진방안을 논의하였다. 마지막 5장에서는 본 연구의 분석결과 및 정책제언을 정리하였다.

II. 이론적 논의

1. 융합행정의 개념과 특성

현재 우리나라에서 논의되거나 추진되고 있는 융합행정은 복수의 행정기관·공공기관 및 민간 주체들 사이의 협의와 역할분담·협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나, 시설·장비·정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행 방식으로 정의 내려지고 있다(행정안전부, 2011a).

개념의 구성 요소를 나누어 살펴보면 다음과 같다(행정안전부, 2011b). 참여주체는 단일 기관·주체가 아닌 복수의 기관·주체를 전제로 한다. 융합행정은 현재 주로 중앙행정기관 간 수평적 협력 위주로 추진되고 있으나, 향후 중앙-지자체 간, 중앙-공공기관 간, 행정기관-민간기관(기업·비영리기관) 간 등 다양한 형태의 연계로 확대될 것으로 기대된다. 적용에 있어서는 복수의 기관 간 연계·교류·협업 등이 필요한 분야를 대상으로 하며, 유사기능을 수행하는 기관 간 업무협력 분야나 기능적 연계를 통한 시너지 효과 창출이 가능한 분야 등이 포함된다. 이와 함께 기관 간 보유 행정자원(시설, 장비, 정보, 시스템, 재원 등)의 공동 활용

이 가능한 분야도 대상이 된다. 업무방식에 있어서는 복수의 기관·주체 간 협의를 통한 역할분담·협업을 상정한다. 따라서 온라인·오프라인을 이용한 협의를 통해 역할을 분담하고 협업을 수행하며, 협의된 내용을 명확히 하기 위해 필요한 경우 업무협약(MOU)을 활용할 수 있게 된다.

이러한 융합행정은 행정 효과성의 제고와 비용 절감을 주된 목적으로 한다. 즉 단일 기관의 ‘단일 고객’ 개념에서 벗어나 다수 기관의 기능 연계를 통해 고객의 범위를 확장하고 공공서비스의 사각지대를 해소하며, 인재·설비·노하우 등 조직에 필요한 자원을 타 조직과 공동으로 활용함으로써 한정된 자원을 보다 효율적으로 활용하는 데 주된 목적을 두고 있다.

현재 우리나라에서 추진되고 있는 이러한 융합행정과 영국 등 서구 국가에서 실시되고 있는 연계형 정부(joined-up government) 간의 유사점과 차이점을 비교해보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

우선, 연계형 정부의 활동은 크게 연계형 정책결정(joined-up policymaking)과 연계형 정책집행(joined-up implementation)으로 나누어 질 수 있다. 전자는 노인·유아·수송 등의 특정 정책영역에서 정책조정이 수행되는 것을 가리키며, 후자는 one-stop-shop을 통해 복수의 서비스를 전달하는 등의 집행행위를 의미한다. 많은 문헌들이 인정하듯이 정책결정과 집행간의 경계선은 불분명하지만, 우리나라 융합행정은 연계형 정부의 활동 중 주로 정책집행과 관련된 연계 활동에 초점을 둔다고 할 수 있다.

다음으로, 연계형 정부의 적용 대상은 특정 집단(노인, 이민자), 특정 지역(region or locality), 특정 정책부문(교통, 보건 등)으로 구분될 수 있는데, 우리나라 융합행정의 적용 대상 역시 이 같은 구분이 가능하다. 따라서 적용대상에 있어서는 연계형 정부와 융합행정 간에 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

세 번째로, 연계형 정부는 주로 공공부문의 상이한 주체들이 서로의 활동을 조정하는 것이지만, 보다 광범위하게는 연계형 거버넌스(joined-up governance)를 지향함으로써 공공부문 기관들 간은 물론 다른 비영리 주체나 자원봉사체 등과의 협력을 모색한다. 즉 연계형 정부는 ①동일 수준의 정부(a tier of government) 내 행정기관들간 혹은 사업영역(portfolios)간, ②상이한 수준의 정부간(연방정부, 주정부, 지방정부), ③정부와 여타 부문(민간부문 등)간의 활동을 조정하고자 한다. 특히 정부·기업·비영리 주체 등을 포함하는 부문 간 협업(cross-sector collaboration)은 까다로운 공공문제들(테러, 에이즈, 빈곤 등)에 대응하기 위한 효과적인 전략의 하나로 인식되고 있다(Bryson, et al., 2006: 44). 우리나라의 융합행정 또한 현재는 정부기관 간 협업에서 출발하고 있지만, 중장기적으로 이러한 연계형 거버넌스로 발전될 수 있다.

마지막으로, 연계형 정부는 광범위한 정부활동의 영역에 적용될 수 있다(SGVSSA, 2007:

2). ①전 정부적인 전략적 목표(whole of government strategic objectives), ②정책개발(policy development), ③프로그램 관리(program management), ④규제(regulation), ⑤공동의 서비스 전달(shared service delivery)과 여러 서비스에 대한 접근을 위한 ‘one stop shops’ 등이 모두 여기에 포함된다.

그러나 우리나라의 융합행정은 현재 위의 ③, ④, ⑤에 주로 적용되고 있다. 따라서 전체적으로 볼 때 서구 국가들에 확산되고 있는 연계형 정부와 우리나라의 융합행정 간에는 전자가 정책결정에 후자가 정책집행과 서비스 전달에 각각 상대적으로 더 큰 비중을 두고 있다는 점에서 다를 뿐, 본질적인 차이는 없다고 할 수 있다.

구체적으로 현재 일부 중앙행정기관들 사이에서 추진되고 있는 융합행정의 일차적 목적은 다음과 같다(행정안전부, 2011b). 단일 기관만으로는 제공하기 어려운 새로운 영역의 공공서비스를 제공하고, 대상 고객의 범위 확대를 통해 국민의 만족도를 제고한다. 각 기관 기능의 선택과 집중을 통해 기능 중복성을 제거하며, 보유자원의 공동 활용을 통해 규모의 경제를 실현하고 행정의 효율성을 제고한다. 상대 기관에 대한 이해를 통해 단일 부처로서의 편향적 사고를 개선하고, 정책적 시야를 넓힘으로써 부처 간 칸막이를 제거한다. 다른 업무환경과 경험을 보유한 구성원들 간의 자발적이고 끊임없는 교류와 학습을 통해 집단지성에 의한 새로운 아이디어를 창출한다. 공급자로서의 편의보다는 서비스를 제공받는 수요자의 입장을 우선적으로 고려하는 고객 지향적 마인드를 확산한다.

아래의 Box는 융합행정 사례인 ‘범정부적 기상-강우 레이더 공동 활용을 위한 업무협약’과 ‘결혼이민자 한국어 교육 효율화를 위한 업무협약’의 개요로서, 우리나라 융합행정이 구체적으로 어떤 성격을 지니는지를 보여준다.

범정부적 기상-강우 레이더 공동 활용을 위한 업무협약

- 국내 기상현상 관측용 레이더는 기상예보(기상청)·홍수예보(국토해양부)·군 작전 기상지원(국방부) 등으로 각 부처가 개별적으로 설치·운영하는 실정이었다.
- 행정안전부와 국방부, 국토해양부, 기상청은 기상-강우레이더 운용분야를 부처 간 융합행정 과제로 채택하고, 실무협약의 현장방문·외부전문가 의견수렴 등을 거쳐 공동협력 사항을 담은 협약서를 체결함으로써, 기상예보·홍수예보·군 작전 기상지원 등을 위해 각 부처가 개별적으로 설치·운영하고 있는 레이더 운영체계를 표준화하고 관측 자료를 실시간 공동 활용하기로 하였다(2010년 6월).

결혼이민자 한국어 교육 효율화를 위한 업무협약

- 행정안전부, 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부 등 4개 부처는 정부중앙청사에서 업무협약(MOU)을 맺고, 그동안 각 부처별로 실시하던 다문화가족에 대한 한국어 교육을 표준화하고 교육 이수자에 대한 혜택도 동등하게 부여하기로 하였다.
- 지금까지 다문화 가족에 대한 한국어 교육은 교육이수자에게 국적 취득시 면접심사 면제와 국적 취득심사기간 단축의 혜택이 부여되는 법무부의 사회통합프로그램 교육(76개 기관지정)과 여성가족부

산하 다문화가족 지원센터(171 개소)의 교육, 시·군·구에서 실시하는 일반 한국어 교육 등 각 기관별로 별도로 이루어져 왔다(2010년 6월).

출처: 행정안전부 내부 자료

2. 서구의 연계형 정부와 성공요인

우리나라의 융합행정은 최근에 관심사로 떠오른 탓에 국내에서는 이를 직접적으로 조명한 선행연구를 찾기 어려우며, 정책네트워크나 정책조정과 갈등 등의 주제를 다룬 연구들이 있을 뿐이다. 정책네트워크 구조와 관련된 연구들은 주로 중앙정부와 지방정부, 준정부기관 및 민간단체 상호간의 네트워크를 파악하거나 분석하는데 중점을 두고 있다(홍형득, 2006; 이창길, 2010). 정책조정과 갈등에 관한 연구들은 정책조정 및 관련 개념들을 이론적으로 논의하거나 특정 정책사례를 바탕으로 갈등을 초래한 사회제도적 여건을 검토하고 비용/편익 분석 등에 근거하여 갈등의 관리방안을 제시하는 등의 경향을 보인다(이성우, 1993; 박재희, 2000; 하복동, 2006; 김창수, 2007; 홍성만 외, 2007; 유정상 외, 2009; 임동진, 2011). 이들 연구는 융합행정의 추진과 개념 정립에 배경을 형성하는 기여를 하였으나, 융합행정과의 관련성은 간접적인 수준에 머무는 한계를 지닌다. 따라서 융합행정의 발전에 관한 단서는 융합행정과 본질적으로 유사한 서구 국가들의 연계형 정부 등에 관한 연구에서 찾을 수밖에 없다고 하겠다.

서구 국가의 연계형 정부와 같은 개혁모델은 대부분 정책문제 해결이나 행정서비스의 효과적 전달을 위해 행정주체들 간 혹은 행정주체와 민간부문간의 협업(collaboration)과 기능통합의 노력을 나타내는 것이다. 정책과정에 있어 행정기관들 간의 협력과 파트너십의 중요성, 그 현실적 구현의 어려움 등과 관련된 연구는 지난 수십 년 간 이어져 왔다(Schattschneider, 1960; Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1998; Kettl, 2006; Thompson & Perry, 2006). 그러나 근래 들어 연계형 정부 등이 특히 부각된 것은 무엇보다도 1990년대에 세계적으로 확산된 신공공관리(NPM)에 입각한 개혁이 부처별 책임과 성과관리를 강조함으로써 부처 간의 횡적 조정과 협력을 더욱 어렵게 만들었기 때문이라고 할 수 있다(Christensen & Lægreid, 2007: 1059).

영국·호주·뉴질랜드 등 신공공관리적 개혁을 주도한 앵글로 색슨 국가에서 이런 문제들이 더욱 뚜렷하게 나타났으며, 신공공관리적 개혁이 증폭시킨 구조적 분화(structural devolution)·분산(disaggregation)·분절(fragmentation)을 극복하고 정책문제 해결에 있어 통합적 접근을 모색하는 노력 또한 이들 국가를 중심으로 전개되고 있다(Christine & Lægreid, 2007: 1059-1060). 연계형 정부 등과 관련된 문헌들은 대부분 이러한 각 국의 통합 접근 노력을

있는 그대로 사례로 소개하거나, 사례분석을 통해 성공요인과 실패요인을 가려내거나, 사후 관리 방안이나 장기적 발전방향을 제시하였다. 여기서는 본 연구의 초점이 되는 우리나라 중앙행정기관 간 융합행정의 성공요인 발굴과 관련된 문헌의 검토로 논의를 한정한다.

우선, 거버넌스 논의의 맥락에서 부문(sectors)간의 파트너십을 검토한 Kouwenhoven(1993)은 특히 정부와 기업간에 존재하는 협력의 형태에 초점을 맞추고 이를 공공-민간간 파트너십(public-private partnerships: PPP) 개념으로 제시하였다. PPP가 대두되게 된 배경에는 현대 사회 내의 특정 문제는 공공조직이나 민간조직에 의한 개별적 접근보다는 이들 간의 공동 접근에 의해서 더 효과적이고 능률적으로 해결될 수 있다는 인식이 놓여 있다. 이렇게 볼 때, PPP는 네트워크에 토대를 두고 있는 융합 거버넌스의 한 형태라고 볼 수 있다.

Kouwenhoven은 이러한 PPP가 성공적으로 실현되기 위한 조건들을 시작조건과 과정조건으로 정리하고 있는데, 시작조건들이 PPP의 성립을 위해서 반드시 필요한 조건들인 반면, 과정조건들은 필수적인 성격을 지니지는 않는다고 본다. 시작조건에 해당되는 사항들은 참여기관들(PPP 추진 주관기관과 협력기관) 간의 상호의존성과 목적의 수립, 참여기관들 간의 상호신뢰와 이해, 정치적 지원과 사회적 지지, 촉발요인(또는 중개인)이고, 과정조건에 해당되는 사항들은 상호신뢰와 상호의존성의 지속, 목적과 전략의 명확성, 비용·위험부담 정도의 명확성, 책임과 권한배분의 명확성, 사업의 단계 구분, 갈등관리에 대한 사전협의, 적법성(행정절차의 투명성)의 확보, 제3자의 이익과 권리의 보호, 적절한 사업조직의 형성 및 지원/통제시설 확보 등이다.

영국 감사기관(National Audit Office: NAO)은 1997년 노동당 정부가 들어선 후 추진된 협업(joint working)의 대표 분야 — 노숙자대책, 보육지원, 빈곤아동지원(Sure Start), 중소기업 지원(Business Link), 국제무역지원 — 에 대해 조사한 후 정책보고서를 제출하였다(NAO, 2001). 정책보고서에서 NAO는 행정기관 간 연계행정을 유도하고 지원하는 제3기관인 내각 사무처(Cabinet Office)과 재무성(Treasury), 그리고 여타 행정부처들(departments)에게 정책적 조언을 제공함과 더불어, 특히 협업에 참여하는 부처들이 ‘연계형 정부’를 성공적으로 추진하기 위해 염두에 두어야 할 체크리스트를 제시하였는데, 이에 포함된 사항은 다음과 같다. 연계행정(joint working) 접근의 필요성 여부에 대한 결정, 최적의 융합행정 형태의 설계, 연계행정 접근에 대한 인센티브 부여, 협업 추진 주관기관(선도기관)과 협력기관들의 정책목표 공유, 성과측정체계의 설치, 적절한 방식을 통한 재정지원, 관련 지방 파트너들의 행정적 부담 최소화, 실현가능한 일정계획의 수립, 정무직 공무원들의 우수한 리더십 조장, 적절한 기술의 개발과 실행, 적절한 지침과 조언의 제공, 시민 민원통로의 명료화, 책임성의 확보.

Pollitt(2003)는 ‘연계형 정부’의 성공과 실패의 정도를 어떻게 평가할 것인가의 문제에 대해 다음 세 가지의 상호보완적인 방법을 제시한다. 첫째, 최선의 실행(best practice)에 집중

하는 것이다. 둘째, 이해당사자들의 견해를 직접 묻는 것이다. 셋째, 연계형 정부의 효과(outcomes)를 개선된 정책 프로그램 혹은 프로젝트의 형태로 확인하는 것이다. Pollitt은 이 세 방법 중 첫 번째 방법에 근거하여 구미국가의 연계행정에 관한 기존 문헌을 검토한 후, 정책결정과 집행부문에서 최선의 실행(best practice)을 정리하였다. 정책결정 부문에는 성과와 효과성에 초점을 둔 정책결정 방식으로의 전환, 유력 정치인의 전략적 리더십 확보, 고위 수준 참여자들로 구성된 조정기제·집단의 형성, 핵심 참여기관들 간의 ‘조기’ 협의를 가능하게 하는 효과적인 체계의 조직화, 모든 참여기관들(stakeholders)이 동의할 때만 접근이 가능한 공동예산의 개발, 공식적인 파트너십 문서의 작성 등이 해당되며, 정책집행 부문에서는 협업 추진을 선도하는 고위 ‘과정관리자’(process manager)의 임명 및 그를 통한 주요 참여기관들 간의 관계의 관리, 중간관리 수준에서 합동 팀의 형성, 일선 서비스 전달 수준에서 윈 스톱 또는 윈 윈도우 장치 조직화, 직원 훈련 및 능력개발의 합동 실시, 횡단적인 기술(cross-cutting skills)의 개발, 관련 조직들 간의 핵심 직원 교환 배치, 공통의 IT 체계 개발, 외부 전문가 조기 합류, 합동연구와 정보수집의 지원에 대한 합의 등이 포함된다.

Ling(2002)은 ‘연계형 정부’ 접근이 나타나게 된 배경을 영국 행정기구와 정책의 분절화(fragmentation) 현상에 초점을 두어 설명한 후, ‘연계형 정부’는 정부의 목적을 달성하기 위해 서로 분리된 공식적 조직·기관들을 협력하게 하는 다양한 방법들을 포괄하는 상위개념으로 이해한다. 상위개념으로서의 ‘연계형 정부’는 조직의 변화, 구조와 예산의 통합, 합동팀(joint teams)의 형성, 예산의 공유, 공통의 고객 서비스 제공기제, 목적과 정책지표의 공유, 정보의 공유, 시너지 제고 등의 활동을 포괄한다는 것이다. Ling은 ‘연계형 정부’의 특징을 네 차원으로 정리해서 파악한다. 즉 ‘연계형 정부’는 기존 조직의 경계를 가로지르는 새로운 작업방식을 지녔고, 책임성 확보와 인센티브 제공 면에서 새로운 요소를 지녔으며, 문화와 가치 등의 면에서 새로운 형태의 조직으로 볼 수 있고, 서비스 전달방식에서 새로운 요소를 지녔다는 것이다.

호주 빅토리아주 Service Authority의 정책보고서(SGVSSA, 2007)는 ‘연계형 정부’의 성공요인에 관한 Ling의 논의를 토대로 네 차원별 최선의 실행들(best practice: BP)을 포괄적으로 재정리하였다.

첫째, 문화와 철학으로서, ‘연계형 정부’에 부합되는 조직구성원의 의식과 가치, 조직문화 등을 의미한다. 여기에 해당되는 BP들은 부처 중심적 문화와 ‘총체형 정부’(whole-of-government)적 가치의 혼합, 정보의 공유와 협력적 지식관리, 상향적 쟁점제기와 하향적 정책결정의 효과적인 정렬, 협상 등 관련 기술의 개발, 상호간 차이의 인식 등이다.

둘째, 새로운 업무방식으로서, ‘연계형 정부’를 위한 조직간 상호협조에 요구되는 새로운 업무방식을 말한다. 여기에 해당되는 BP들은 고위 관리자 수준 리더십의 공유, 전문성의 강

조, 자원의 협력적 동원·사용, 유연한 팀 운영과 효과창출, 갈등해소 기제에 대한 합의, 의사결정과정의 확립, 포괄적인 전략적 기획의 공유, 역할과 책임의 공유, 의사소통 전략의 공유, 기술개발의 공유, 명료하고 합의된 목표 등이다.

셋째, 새로운 책임성과 인센티브로서, ‘연계형 정부’의 성공적 추진 및 사후관리에 요구되는 참여기관 간 책임분담 사안 등을 포함한다. 관련된 BP들은 효과와 보고체계의 공유, 서비스 효과성에 대한 유연성, 동료의식적인 행태(collegiate behavior)를 조장하는 성과측정, 수평적인 관리에 대한 인정과 보상, 시간적인 관념(time frames)과 참조의 틀에 대한 합의, 효과적인 평가기제 확보, 모든 참여자들의 편익 공유 등이다.

넷째, 정책개발, 프로그램 설계 및 서비스 전달의 새로운 방식으로서, ‘연계형 정부’를 적극적이고 효율적으로 추진하는데 필요한 여러 제도적·관리적 메커니즘과 관련된다. 해당되는 BP들은 동료의식적인 접근, 통합정부적인 효과의 강조, 고객과 사용자에 대한 접촉과 의견수렴, 고객접촉의 공유, 공동예산의 배정, 정보기술의 공유 등이다.

Bakvis & Juillet(2004)은 캐나다 연방정부의 수평형 과제 수행과 관련해서 다음과 같은 연구결과를 제시하였다. 첫째, 새로운 네트워킹 기술의 도입, 경계를 넘어서 일하고자 하는 공무원의 증가, 고객중심의 서비스전달을 강조한 1980-1990년대 NPM의 잔재, 수평적인 방식으로만 해결 가능한 정책이슈의 증가로 인해 정부부처의 경계를 넘어서는 협업을 요구하는 사례가 증가하고 있다. 둘째, 수평형 정부의 집행과 관리에서 혁신적인 해결책을 찾거나 재원을 마련하는 특정 개인의 역할이 수평형 정부의 중요한 성공요소로 자리 잡아가고 있다. 셋째, 수평형 정부의 비용이 과소평가되고 있다. 넷째, 수평적으로 일하기 위해서 협상·의사소통·중재기술 등 새로운 역량이 요구된다. 다섯째, 캐나다의 추밀원·재무사무소 등과 같은 부처 간 협업을 유도·지원하는 제3의 중앙정부기관은 수평형 쟁점과 관련해서 자신의 역할이 무엇인지를 명확히 인지하지 못하는 경우가 매우 흔하게 발생한다. 중앙정부기관이 효과적인 역할을 수행하지 못하고 있다는 것은 장관이나 국무회의가 주요 정책에 관해 협조하지 못하고 있음을 증명한다. 여섯째, 각 정부부처는 공동의 책임에 관해 제한된 인식을 갖고 있다. 즉 자신의 부처가 저야할 책임은 잘 알고 있으나, 정부 간의 포괄적이고 광범위한 책임에 관해서는 무지하다. 이에 대해서 Bakvis & Juillet은 확실한 지시, 권한과 보고, 지속적인 지원이 중요함을 지적한다.

Bryson, Crosby & Stone(2006)은 다분야 협업(cross-sector collaboration)이 복잡한 행정문제를 해결하기 위해 반드시 필요하다고 주장한다. 다분야 협업이란, 정부, 민간, 비정부분야, 지역사회 전체 간의 파트너십을 의미하는데, 하나의 분야에 속한 조직들이 달성하기 어려운 목표를 두 개 혹은 그 이상의 분야에 속한 조직들이 함께 성취하기 위해 정보, 자원, 활동, 능력을 연결하거나 공유하는 것을 의미하며, 이러한 협업이 성공하기 위해서는 몇 가지 조

건이 필요하다고 한다. 구체적으로 협업이 성공하기 위한 전제조건으로 협업의 형성에 영향을 미치는 초기 조건 및 과정상의 조건 등에 대해 논의하였다. 초기조건에는 강력한 지원자, 문제에 대한 일반적인 동의, 네트워크의 존재 등이 해당된다. 과정상의 조건에는 효과적인 지도자, 내부 혹은 외부의 지지자들로부터의 정당성 획득, 산업(담당)분야 간 혹은 문화 간의 신뢰형성 활동의 지속, 갈등의 효과적 관리, 계획의 통합, 융합행정 참여자의 역량확보 등이 해당된다.

홍콩 효율추진팀(Efficiency Unit)은 앞서 여러 국가에서 시행한 ‘연계형 정부’의 경험과 문헌을 검토한 후, 그 결과를 정리한 보고서를 발간했다(HKEU, 2009). 해당 보고서는 ‘연계형 정부’의 구조를 정치영역과 행정영역의 둘로 구분한 후, 정치영역에서 발견되는 연계형 정부의 요소로는 내각 안의 하부위원회(Cabinet sub-committees)를 들 수 있고, 행정영역에서는 부처간 업무집단(cross-departmental working groups)이나 기관간 과업팀(inter-agency task forces) 등을 들 수 있다고 보았다. 정치영역과 행정영역을 포괄하는 연계형 정부의 거버넌스 구조는 다시 네 단계로 구성된다. 가장 상위에 ‘장관급 조정포럼’이 있는데, 여기서는 전략적 방향을 설정하고 그 집행을 총괄한다. 다음은 관련부처 고위 관료들로 구성된 ‘고위수준 프로젝트 리더십 집단’인데, 여기서는 장관들에게 조언을 제공함과 더불어 정책과 프로그램의 집행을 조정·감독한다. 그 하부에는 실무급 공무원으로 구성된 ‘부처 간 업무집단 또는 프로젝트 팀’이 있는데, 이들은 정책·프로그램의 집행을 위해 파트너들과 협력 작업을 수행한다. 마지막으로 ‘지역 부처간 집단’(regional cross-departmental groups)은 특정 지역에서 정책집행이나 서비스 전달이 통합적으로 수행되는지를 관리한다. 홍콩 효율추진팀이 정리한 핵심적 성공요인은 참여자(기관)들의 가치 공유, 최고 관리자의 리더십, 전략적 기획, 자원배분, 성과관리, 정치적 지지 등이다.

본 연구는 앞서 살펴본 Ling(2002) 및 호주 빅토리아주 정책보고서(2007)가 제시한 ‘연계형 정부’ 추진을 위한 최선의 실행(best practice)의 네 차원에 약간의 수정을 가하여 ‘문화와 가치’, ‘추진체계 및 역량’, ‘업무방식’, ‘책임성 확보’의 넷으로 범주화한 후, 각 범주에 다른 여러 문헌에서 제시된 다양한 성공요인들을 그 성격에 따라 나누어 포함시키는 방식으로 ‘연계형 정부’의 성공 요인을 <표 1>과 같이 재구성하였다. <표 1>의 ‘관련 행위주체’에서 ‘최고 관리자’는 정부 전체 또는 해당 기관의 최고 정책결정자(예: 대통령, 장관)를 말하며, ‘시민고객’은 공공서비스의 이용자인 동시에 해당 서비스의 성립을 가능하게 하는 납세자(유권자)를 말한다. ‘제3기관’은 연계행정적 접근이 필요한 쟁점을 발굴하고, 해당 사안에서 연계행정이 가능하도록 각종 지원과 조정을 제공하는 기관(우리나라의 경우 예컨대 행정안전부, 기획재정부 등)을 말한다. ‘선도기관’과 ‘협력기관’은 실제 프로그램의 시행을 담당하게 되는 기관들로서, 전자는 사업 추진 주관기관이고, 후자는 이에 협력하는 기관이다. 본

연구는 <표 1>을 우리나라 융합행정 성공요인의 중요도와 운영현황을 파악하기 위한 기본틀로 삼는다.

<표 1> 연계형 정부의 성공요인

범주	성공요인	관련 행위주체	비고
문화와 가치	협업 참여기관 간 높은 상호신뢰	제3기관, 선도기관, 협력기관	협업의 성립과 운영의 전 과정에서 참여기관간 신뢰수준을 높게 유지해야 함.
	협업의 유용성에 관한 참여기관 간 높은 공감도 (공유도)	선도기관, 협력기관	프로그램에 참여하는 기관들간에는 상호의존성이 존재하고 목적이 수렴해야함.
	협업 참여기관 간 원활한 의사소통	제3기관, 선도기관, 협력기관	기관 직원들간의 접촉 빈도를 늘리는 것과 더불어 정보를 공유하고자 하는 의도적인 노력을 지속적으로 경주해야 함. 조직 구성원에 대한 교육과 설득, D/B나 인덱스 설치를 위한 IT 지원 등이 필요함.
	협업 참여기관 간 높은 정보 공유		
	동일 고객에 대한 기관 간 협력적 서비스 제공 필요성에 높은 인식	제3기관, 선도기관, 협력기관	고객을 공유하고 있는 기관들이 시민고객에게 양질의 서비스를 효과적으로 전달하는데 목표를 두고 있다는 인식을 참여기관들이 공유해야 함. 서비스 제공 창구의 단일화(원-스톱 서비스)조치의 병행이 필요함.
	협업 참여기관들의 상대 기관(파트너 기관) 업무에 대한 높은 관심		
추진체계 및 역량	협업에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지	최고 관리자	정무직 공무원들의 강력한 지지여부가 협업의 성공여부에 큰 영향을 미침. 따라서 유력 정치인의 전략적 리더십을 확보할 수 있어야 한다.
	협업의 추진과 활성화를 위한 제3기관의 적극적 지지와 지원	제3기관	연계형 정부 중앙 추진기관은 부서간의 경계를 가로질러 협업적 접근을 필요로 하는 쟁점들이나 과업들을 확인·발굴해야 함. 이를 위해 필요시 관련 위원회를 설치하고 이를 주관할 수 있음.
	협업 운영에 있어 선도기관(lead agency)의 존재와 역할	선도기관	프로그램에 참여하는 파트너기관 중 한 기관이 해당사업의 선도 역할을 수행할 필요가 있음.
	협업을 공식적·비공식적으로 적극 주도할 관리자리의 존재	제3기관, 선도기관, 협력기관	공식적·비공식적인 리더십을 제공하는 여러 수준의 효과적인 관리자들(예: 담당관)이 있을 때, 협업의 성공 가능성이 높아질 수 있음
	협업의 정당성을 인정하는 조직 내·외부의 지지자들의 존재	시민고객, 선도기관, 협력기관	조직 내·외부에서 정당성을 인정받고 지지자들을 확보할 때, 협업의 성공가능성이 높아짐(정당성 확보를 위해서는 협업적 접근이 공공서비스의 품질, 행정의 고객지향성, 비용 등의 측면에서 우수하다는 점을 빠른 시일 내에 국민들에게 알려야 함).
협업으로 인한 각 참여기관의 역량 및 성과 강화	선도기관, 협력기관	협업 참여기관의 역량이 우수할수록 프로그램의 성공가능성이 높아짐. 참여기관의 역량강화는 사업 참여 직원들의 역량강화를 기반으로 함.	

	융합행정 추진에 적합한 인재의 육성	제3기관, 선도기관, 협력기관	관련 직원들의 훈련·능력개발의 합동실시, 직원의 교환 배치나 외부전문가 합류, 성과평가, 고위공무원단 진입 및 과장급 승진시의 역량평가, 각급 교육과정, 각종 채용 시험 등을 활용한 인재 양성이 필요함.
	협업에 대한 정부 내외에서의 홍보	시민고객, 제3기관, 선도기관, 협력기관	협업 대상 고객별로 적합한 전달매체를 통한 맞춤형 홍보를 실시함. 기존 언론매체 뿐 아니라 SNS 등 새로운 의사소통 채널을 적극 활용할 필요가 있음. 또한 정부 내에서 내부 캠페인을 강화하도록 함.
업무방식	협업을 위한 예산의 합리적 배정과 배분	제3기관, 선도기관, 협력기관	참여기관들은 직접 관리하는 재원과 협업적 사업에 해당되는 재원(공동예산)을 구분하고 적절한 균형을 유지해야 함.
	협업 참여기관 간 갈등의 효과적인 관리	제3기관, 선도기관, 협력기관	참여기관들간에 발생할 수 있는 갈등에 대해 미리 예상하고, 이 갈등을 어떻게 관리할 것인지에 대해 기관들 간에 사전협의를 실시해야 함.
	협업 파트너 기관의 조직문화에 대한 높은 이해	선도기관, 협력기관	참여기관 직원들간에 상호 이해의 수준을 높이기 위한 노력(공식적·비공식적 접촉과 의사소통의 증진, 기관간 연구모임 활성화, 워크숍이나 합동 세미나 등 외부행사의 정기적 시행)이 필요함.
	협업 관련 외부환경(지지사 등)의 요구에 대한 적극적 대응	시민고객, 제3기관, 선도기관, 협력기관	시민고객들로부터의 요구가 제기된 경우, 협업을 통해 서비스를 제공받은 시민고객이 서비스 관련 민원을 제기한 경우 등에 있어, 해당 공공기관들은 적극적으로 대응해야 함.
책임성 확보	협업에 대한 참여기관 간 명확한 책임 및 권한의 분담	선도기관, 협력기관	참여기관들이 지녀야할 권한과 책임을 분명하게 규정해야만 사업 진행 중에 혼란이 발생할 가능성이 줄어듦.
	협업 관련 프로그램 운영 절차의 투명성	제3기관, 선도기관, 협력기관	프로그램 운영에 관한 법적 근거를 마련하고, 해당 프로그램이 적법한 절차와 내용에 근거해서 운영되고 있다는 점을 관련 행위자들에게 알리려는 공식적·비공식적 노력을 경주해야 함.
	협업 업무 담당자에 대한 합리적 성과관리 및 인센티브 부여	제3기관, 선도기관, 협력기관	협업 관련 사항을 성과관리에 포함시키고, 협업 우수 실적에 대한 인사·예산상 인센티브를 부여할 필요가 있음(교육훈련·승진가점 반영, 예산성과급 등).
	협업 성과에 대한 정기적 모니터링 및 평가	제3기관, 선도기관, 협력기관	협업 과제 우수 추진기관을 발굴하기 위한 기관평가를 실시하고, 기관 및 부서, 개인 단위의 성과관리 체계 내에 협업 과제 추진실적 및 융합 지향성 등을 측정하기 위한 기준을 마련함.
	협업의 투입·과정·산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법의 존재와 활용	제3기관, 선도기관, 협력기관	협업의 실행에 필요한 횡단적(cross-cutting) 기술을 개발하고, 해당 분야 전문가 풀(pool)을 확장하기 위해 노력해야 함. 횡단적 기술의 대표적 영역은 IT 체계임.

Ⅲ. 우리나라 융합행정에 관한 공무원 인식조사 및 분석

위 <표 1>에서 도출된 연계형 정부의 성공요인들은 기본적으로 연계형 정부와 성격이 크게 다르지 않은 우리나라 융합행정의 현황과 발전방향을 진단하기 위한 준거의 틀이 될 수 있으므로, 이 장에서는 이들 요인에 토대를 둔 공무원 인식조사(설문조사)를 통해 우리나라 융합행정의 실제 운영 현황과 성공조건에 대한 중요도 인식 등을 분석한다.

1. 조사설계

1) 설문조사 문항

본 연구의 설문조사 문항은 <표 1>의 연계형 정부 성공요인들을 토대로 작성되었으며, 융합행정 시행에 직접 참여한 경험이 있는 조직구성원들의 인식을 통해 우리나라에서 이들 성공요인의 중요성과 현 시점의 우리나라 정부부처 융합행정의 운영 현황을 파악할 수 있도록 구성되었다. 성공요인의 중요성은 서구 국가의 연계형 정부 등에서 성공요인으로 파악된 것들이 실제로 우리나라의 중앙행정기관 간 융합행정 맥락에서 얼마나 중요하게 인식되고 있는지를 진단하는 것이고, 운영현황은 이들 성공요인이 우리나라 중앙행정기관 간 융합행정에서 어느 정도로 갖추어져 있는 것으로 인식되는지를 살피려는 것이다.¹⁾ 연계형 정부 등의 성공요인들은 성격상 우리나라의 융합행정에도 적용될 수 있는 보편성을 지닌 것으로 추측되지만, 이들 성공요인을 갖춘 정도와 개별 성공요인의 상대적 중요도는 나라에 따라 차이가 날 수 있는 것이다. 본 연구는 이러한 측면에서 우리나라 중앙행정기관 간 융합행정의 성공요인들을 진단·분석하려는 것이다.

2) 표본의 선정과 자료수집 및 분석

본 연구의 설문조사 대상자는 2010년도에 MOU 체결 등을 통해 융합행정 분야에서 주목 받게 된 법무부, 국방부, 고용노동부, 중소기업청, 행정안전부, 국토부, 농촌진흥청, 기상청, 국립국어원의 9개 기관에서 융합행정 업무에 종사하고 있는 공무원들이다. 설문조사는 이메일과 정부부처 내부전산망 등을 활용하여 실시되었는데, 조사기간은 2011년 6월20일부터 7월11일까지 약 3주간이었다. 설문지는 총 120매가 배포되어 이중 102부가 회수되어(회수율

1) 설문문항의 예는 다음과 같다. 먼저 융합행정 성공요인의 중요도에 대한 인식조사는 “‘융합행정 참여 기관 간 높은 상호신뢰’가 융합행정의 성과에 얼마나 긍정적인 영향을 미친다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답자들의 반응을 5점 척도로 측정했다. 다음으로 융합행정의 현황에 대한 인식조사는 “소속기관이 참여하고 있는 융합행정 사례의 현황을 어떻게 평가하십니까?” 라는 질문에 대한 응답자들의 동의 정도를 5점 척도로 측정했다.

85%) 분석 자료로 사용되었다. 인구통계학적 특성을 묻는 문항과 몇몇 문항을 제외한 대부분의 설문문항은 상반된 응답을 각각의 극단에 놓는 Likert-type의 5점 척도를 사용하여 측정되었다. 설문지 분석은 SPSS 19.0 통계패키지를 사용하였으며 주로 기술통계 분석방법을 활용하였다. 응답자의 인구통계학적 특성은 <표 2>와 같다.

<표 2> 응답자의 인구통계학적 특성

구분	항목	빈도	퍼센트	구분	항목	빈도	퍼센트
성별	남성	82	80.4	직급	고위공무원	0	0.0
	여성	20	19.6		4급	3	2.9
	합계	102	100.0		5급	33	32.3
종류	일반직	83	81.4		6급	30	29.4
	특정직	5	4.9		7급	15	14.7
	기능직	2	2.0		8급	3	2.9
	별정직	2	2.0		9급	0	0.0
	계약직 (일반, 전문)	1	1.0		기타	4	3.9
	기타	9	4.2		결측값	14	13.7
	합계	102	100.0		합계	102	100.0
	소속기관	법무부	14	13.7	소속기관	국토부	6
국방부		13	12.7	농촌진흥청		5	4.9
고용노동부		11	10.7	기상청		14	13.7
중소기업청		8	7.8	국립국어원		7	6.9
행정안전부		23	22.5	합계		102	100

※ 응답자의 평균 연령은 36.56, 근무년수 평균은 11.06년

2. 분석결과

1) 융합행정 성공요인의 중요도 인식

아래 <표 3>에서 나타난 융합행정 성공요인의 중요도에 대한 업무담당 공무원들의 인식 조사 분석결과는 다음과 같다. 먼저 전체 평균값이 3.70으로 나타나, 업무담당 공무원들은 본 연구에서 제시한 요인들이 대체로 융합행정의 성공여부에 상당히 중요한 영향을 미칠 수 있다는 인식을 지닌 것으로 나타났다. 다음으로, 네 가지 범주별 평균값에서는 ‘문화와 의식’이 3.89로 가장 높았고, 이어서 ‘업무방식’(3.69), ‘추진체계 및 역량’(3.65), ‘책임성 확보’(3.58)의 순으로 나타났다. 융합행정의 성공요인 중에서 ‘문화와 의식’이 가장 중요하게

나타난 것은 융합행정의 도입 초기인 우리나라의 경우 조직구성원의 의식·가치 및 조직문화상의 변화여부가 융합행정 활성화에 가장 중요한 변수로 인식되고 있음을 의미한다. 반면에 융합행정의 효과적 추진 및 사후관리와 관련된 ‘추진체계 및 역량’과 ‘책임성 확보’의 중요성이 상대적으로 낮게 인식되는 것은 융합행정이 어느 정도 추진되고 있으나 아직 제도화되는 수준에까지 이르지 못하였기 때문인 것으로 볼 수 있다.

각 범주 내 세부 요인들의 평균값을 살펴보면, ‘문화와 의식’ 유형에 포함된 “융합행정 유용성에 관한 참여기관 간 높은 공감도(공유도)” 요인이 4.02로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘추진체계 및 역량’ 유형에 포함된 “융합행정에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지”(4.00), ‘문화와 의식’ 유형에 포함된 “융합행정 참여기관 간 원활한 의사소통”(3.99), ‘문화와 의식’ 유형에 포함된 “융합행정 참여기관 간 높은 상호신뢰”(3.91)의 순으로 높은 평균값을 보였다. 반면, ‘책임성 확보’ 유형에 포함된 “융합행정의 투입·과정·산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법의 존재와 활용” 요인이 3.36으로 가장 낮은 평균값을 보였다. 그리고 ‘책임성 확보’ 유형에 포함된 “융합행정 성과에 대한 정기적 모니터링 및 평가”(3.42), ‘추진체계 및 역량’ 유형에 포함된 “융합행정 추진에 적합한 인재의 육성”(3.44)과 “융합행정에 대한 정부 내·외에서의 홍보”(3.50)의 순으로 낮은 평균값을 보이고 있다.

대체로 융합행정의 유용성에 관한 참여기관 간 공감, 융합행정 참여기관 최고관리자의 관심과 지지, 참여기관 간 원활한 의사소통과 상호신뢰 등이 주요 성공요인으로 나타났는데, 이는 모두 융합행정을 추진하기 위한 구체적인 사항이라기보다는 융합행정 전반과 관련된 거시적인 측면에서의 성공요인이라고 할 수 있으며, 융합행정의 초기단계인 우리나라의 현재 상황을 반영하는 인식이라고 할 수 있다. 융합행정의 투입·과정·산출을 추적할 수 있는 다양한 기법의 존재와 활용, 성과에 대한 정기적인 모니터링과 평가, 융합행정 추진을 위한 인재의 육성과 같은 요인의 중요도가 상대적으로 낮게 인식되고 있는 것 역시 현재 실시되고 있는 융합행정의 수준이 사후관리와 관련된 요인까지 고려할 정도에 이르지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 융합행정 성공요인 중요도 인식의 유형별 비교

단위: 명(%)

유형	성공 요인	융합행정 성공에 미치는 긍정적 영향					합계	평균
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	전적으로 그렇다		
		①	②	③	④	⑤		
문화와 의식	(ㄱ) 융합행정 참여기관 간 높은 상호신뢰	0(0)	3(2.9)	21(20.4)	61(59.2)	18(17.5)	103	3.91
	(ㄴ) 융합행정 유용성에 관한 참여기관 간 높은 공감도(공유도)	0(0)	2(1.9)	18(17.5)	59(57.3)	24(23.3)	103	4.02
	(ㄷ) 융합행정 참여기관 간 원활한 의사소통	0(0)	4(3.9)	17(16.5)	58(56.3)	24(23.3)	103	3.99
	(ㄹ) 융합행정 참여기관 간 높은 정보 공유	0(0)	4(3.9)	25(24.3)	53(51.5)	21(20.4)	103	3.88
	(ㅁ) 동일 고객에 대한 기관 간 협력적 서비스 제공 필요성에 대한 융합행정 참여기관들의 높은 인식	0(0)	4(3.9)	27(26.2)	57(55.3)	15(14.6)	103	3.81
	(ㅂ) 융합행정 참여기관들의 상대 기관(파트너 기관) 업무에 대한 높은 관심	1(1.0)	8(7.8)	22(21.4)	61(59.2)	11(10.7)	103	3.71
	소 계	1(0.16)	25(4.05)	130(21.04)	349(56.47)	113(18.28)	618	3.89
추진체계 및 역량	(ㄱ) 융합행정에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지	0(0)	7(6.9)	14(13.7)	53(52.0)	28(27.5)	102	4.00
	(ㄴ) 융합행정의 추진과 활성화를 위한 제3기관의 적극적 지지와 지원	1(1.0)	8(7.8)	37(35.9)	44(42.7)	13(12.6)	103	3.58
	(ㄷ) 융합행정 운영에 있어 선도 기관(lead agency)의 존재와 역할	1(1.0)	5(4.9)	28(27.2)	55(53.4)	14(13.6)	103	3.74
	(ㄹ) 융합행정을 공식적·비공식적으로 적극 주도할 관리자들의 존재	1(1.0)	7(6.8)	30(29.1)	53(51.5)	12(11.7)	103	3.66
	(ㅁ) 융합행정의 정당성을 인정하는 조직 내·외부의 지지자들의 존재	1(1.0)	5(4.9)	32(31.1)	53(51.5)	12(11.7)	103	3.68
	(ㅂ) 융합행정으로 인해 각 참여기관의 역량 및 성과 강화	1(1.0)	10(9.7)	29(28.2)	52(50.5)	11(10.7)	103	3.60
	(ㅅ) 융합행정 추진에 적합한 인재의 육성	1(1.0)	14(13.6)	37(35.9)	41(39.8)	10(9.7)	103	3.44
	(ㅇ) 융합행정에 대한 정부 내·외에서의 홍보	2(1.9)	13(12.6)	31(30.1)	45(43.7)	12(11.7)	103	3.50
소 계	8(0.97)	69(8.38)	238(28.92)	396(48.12)	112(13.61)	823	3.65	
업무방식	(ㄱ) 융합행정을 위한 예산의 합리적 배정과 배분	3(2.9)	4(3.9)	28(27.5)	47(46.1)	20(19.6)	102	3.75
	(ㄴ) 융합행정 참여기관 간 갈등의 효과적인 관리	1(1.0)	5(4.9)	26(25.2)	53(51.5)	18(17.5)	103	3.80
	(ㄷ) 융합행정 파트너 기관의 조직문화에 대한 높은 이해	0(0)	9(8.7)	37(35.9)	47(45.6)	10(9.7)	103	3.56
	(ㄹ) 융합행정 관련 외부환경(지지사 등)의 요구에 대한 적극적 대응	0(0)	6(5.8)	34(33.0)	55(53.4)	8(7.8)	103	3.63

소 계		4(0.97)	24(5.84)	125(30.41)	202(49.15)	56(13.63)	411	3.69
책 임 성 확 보	(ㄱ) 융합행정에 대한 참여기관 간 명확한 책임 및 권한의 분담	2(1.9)	7(6.8)	18(17.5)	60(58.3)	16(15.5)	103	3.79
	(ㄴ) 융합행정 관련 프로그램 운영 절차의 투명성	0(0)	11(10.8)	24(23.5)	56(54.9)	11(10.7)	102	3.66
	(ㄷ) 융합행정 담당자에 대한 합리적 성과 관리 및 인센티브 부여	1(1.0)	14(13.7)	25(24.5)	42(41.2)	20(19.6)	102	3.65
	(ㄹ) 융합행정 성과에 대한 정기적 모니터링 및 평가	3(2.9)	11(10.7)	40(38.8)	38(36.9)	11(10.7)	103	3.42
	(ㅁ) 융합행정의 투입, 과정, 산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법의 존재와 활용	1(1.0)	13(12.6)	44(42.7)	38(36.9)	7(6.8)	103	3.36
소 계		7(1.36)	56(10.92)	151(29.43)	234(45.61)	65(12.67)	513	3.58
총 합 계		20(0.85)	174(7.36)	644(27.23)	1,181(49.94)	346(14.63)	2,365	3.70

2) 융합행정 운영현황 인식

아래 <표 4>에서 융합행정 운영현황에 대한 인식을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전체 평균값과 범주별 평균값을 살펴보면, 전체 평균값이 3.09로 나타났고, 네 범주별로는 ‘문화와 의식’이 3.23으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘추진체계 및 역량’(3.12), ‘책임성 확보’(3.00), ‘업무방식’(2.99)의 순으로 나타났다. 이러한 응답결과는 전체적으로 우리나라 정부부처에서 융합행정의 성공요인이 어느 정도 갖추어졌음을 의미한다. 융합행정에 부합하는 조직문화 등이 다른 범주에 비해 상대적으로 잘 갖추어진 것은 긍정적인 분석결과라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 범주에 속하는 성공요인들은 성격상 다른 범주의 요인들에 비해 보다 본질적이고 단기간에 갖추기 쉽지 않을 뿐만 아니라 위의 <표 3>에서 공무원들 사이에 가장 중요한 성공요인 범주로 인식되고 있기 때문이다.

각 범주 내 세부 요인들의 평균값을 살펴보면, ‘추진체계 및 역량’ 범주에서 “융합행정에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지”가 가장 높게 인식된(3.60) 것과 “융합행정으로 인한 각 참여기관의 역량 및 성과의 향상”이 상대적으로 높게 인식된(3.40) 점 역시 앞으로의 융합행정 활성화에 대한 기대를 가지게 하는 측면이다. 반면에, ‘추진체계 및 역량’ 범주에 속하는 “융합행정 추진에 적합한 인재 육성,” ‘업무 방식’ 범주에 포함된 “융합행정을 위한 예산의 배정과 배분”, 그리고 ‘책임성 확보’ 범주에 포함된 “융합행정의 투입, 과정, 산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법 존재” 등은 각기 2.55, 2.86, 2.81로 낮게 인식되고 있어 현재 우리나라 중앙부처에서 가장 갖추어지지 않은 성공요인으로 파악된다.

전체적으로 볼 때, 업무담당 공무원들은 우리나라의 융합행정이 어느 정도 양호한 수준에서 운영되고 있는 것으로 인식하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 성공요인의 중요도에 대한 인

식수준에 대비해볼 때, 운영현황 인식은 아직 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 나타났으며, 일부 요인은 상당한 격차를 보이고 있다. 따라서 앞으로 융합행정의 운영 수준을 높이기 위한 노력이 있어야 할 것으로 판단되는데, 아래에서는 그러한 노력이 어느 요인들의 수준을 높이는데 우선적으로 경주되어야 할 것인지를 검토한다.

〈표 4〉 융합행정 운영현황 인식의 유형별 비교

단위: 명(%)

유형	문항	융합행정 운영 현황					합계	평균
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	전적으로 그렇다		
		①	②	③	④	⑤		
문화와 의식	(ㄱ) 융합행정 참여기관 간 상호신뢰의 정도가 크다	1(1.1)	15(17.0)	38(43.2)	29(33.0)	5(5.7)	88	3.25
	(ㄴ) 융합행정의 유용성에 관한 참여기관 간 공감도(공유도)가 높다	1(1.1)	11(12.4)	36(40.4)	37(41.6)	4(4.5)	89	3.36
	(ㄷ) 융합행정 참여기관 간 의사소통이 원활하다	1(1.1)	18(20.2)	44(49.4)	25(28.1)	1(1.1)	89	3.08
	(ㄹ) 융합행정 참여기관 간 정보 공유 정도가 크다	1(1.1)	16(18.0)	45(50.6)	24(27.0)	3(3.4)	89	3.13
	(ㅁ) 동일 고객에 대한 기관 간 협력적 서비스 제공 필요성에 대한 융합행정 참여기관들의 인식이 높다	2(2.2)	15(16.9)	36(40.4)	33(37.1)	3(3.4)	89	3.22
	(ㅂ) 융합행정 참여기관들의 상대 기관(파트너 기관) 업무에 대한 관심이 크다	1(1.1)	16(14.6)	35(39.3)	36(40.4)	4(4.5)	92	3.33
	소 계	7(1.31)	91(16.98)	234(43.66)	184(34.33)	20(3.73)	536	3.23
추진 체계 및 역량	(ㄱ) 융합행정에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지가 크다.	0(0)	9(10.1)	30(33.7)	38(42.7)	12(13.5)	89	3.60
	(ㄴ) 융합행정의 추진과 활성화를 위해 제3기관이 적극적으로 지지와 지원을 하고 있다.	2(2.2)	26(29.2)	39(43.8)	20(22.5)	2(2.2)	89	2.93
	(ㄷ) 융합행정 운영에 있어 선도 기관(lead agency)이 존재하며 적절한 역할을 수행하고 있다.	1(1.1)	22(24.7)	31(34.8)	31(34.8)	4(4.5)	89	3.17
	(ㄹ) 융합행정을 공식적·비공식적으로 적극 주도할 관리자들이 존재한다.	0(0)	23(26.1)	35(39.8)	27(30.7)	3(3.4)	88	3.11
	(ㅁ) 융합행정의 정당성을 인정하는 조직 내·외부의 지지자들이 존재한다.	1(1.1)	13(14.6)	42(47.2)	31(34.8)	2(2.2)	89	3.22
	(ㅂ) 융합행정으로 인해 각 참여기관의 역량 및 성과가 높아진다.	0(0)	9(10.1)	38(42.7)	39(43.8)	3(3.4)	89	3.40
	(ㅅ) 융합행정 추진에 적합한 인재를 육성하고 있다.	7(7.9)	38(42.7)	32(36.0)	12(13.5)	0(0)	89	2.55
	(ㅇ) 융합행정에 대한 기관 내·외에서의 홍보가 수행되고 있다.	2(2.3)	27(30.7)	31(35.2)	26(29.5)	2(2.3)	88	2.99
	소 계	13(1.83)	167(23.52)	278(39.15)	224(31.55)	28(3.94)	710	3.12
	(ㄱ) 융합행정을 위한 예산의 배정과 배분이 합리적	3(3.4)	24(27.6)	42(48.3)	18(20.7)	0(0)	87	2.86

	으로 수행되고 있다.							
업무	(ㄴ) 융합행정 참여기관 간 갈등을 효과적으로 관리한다.	2(2.2)	18(20.2)	49(55.1)	20(22.5)	0(0)	89	2.98
방식	(ㄷ) 융합행정 파트너 기관의 조직문화에 대한 이해 정도가 높다.	1(1.1)	28(31.5)	38(42.7)	21(23.6)	1(1.1)	89	2.92
	(ㄹ) 융합행정 관련 외부환경(지지사 등)의 요구에 적극적으로 대응한다.	0(0)	16(18.0)	38(42.7)	35(39.3)	0(0)	89	3.21
	소 계	6(1.69)	86(24.29)	167(47.18)	94(26.55)	1(0.28)	354	2.99
책임성 확보	(ㄱ) 융합행정에 대한 참여기관 간 책임 및 권한이 명확히 분담된다.	2(2.2)	24(27.0)	24(27.0)	39(43.8)	0(0)	89	3.12
	(ㄴ) 융합행정 관련 프로그램 운영 절차가 투명하다.	0(0)	12(13.5)	33(37.1)	41(46.1)	3(3.4)	89	3.39
	(ㄷ) 융합행정 담당자에 대한 성과관리 및 인센티브 부여가 합리적이다.	4(4.5)	33(37.1)	41(46.1)	11(12.4)	0(0)	89	2.66
	(ㄹ) 융합행정의 성과에 대해 정기적 모니터링이 이루어진다.	1(1.1)	25(28.1)	34(38.2)	28(31.5)	1(1.1)	89	3.03
	(ㅁ) 융합행정의 투입, 과정, 산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법이 존재하고 활용된다.	4(4.5)	30(33.7)	35(39.3)	19(21.3)	1(1.1)	89	2.81
	소 계	11(2.47)	124(27.87)	167(37.53)	138(31.01)	5(1.12)	445	3.00
	총 합 계	37(1.81)	468(22.89)	846(41.37)	640(31.30)	54(2.64)	2,045	3.09

IV. 융합행정 성공요인의 우선순위 분석 및 추진방안 논의

1. 융합행정 성공요인의 우선순위 분석

앞서 기술하였듯이 서구 문헌에서 연계형 정부 등의 성공조건으로 지적된 요인들을 네 가지 범주(문화와 의식, 추진체계 및 역량, 업무방식, 책임성 확보)로 분류한 뒤, 각 요인들에 대한 공무원들의 중요도 인식과 운영현황 인식을 토대로 우리나라 중앙행정기관 간 융합행정의 효율적 추진 및 체계적 사후관리를 위해 고려(검토·확인·확보·유지·발전 등)되어야 할 요인들을 제시하는 것이 본 연구의 핵심 내용이다. 특히 본 연구는 융합행정의 추진 및 사후관리와 관련하여 고려하여야 할 여러 성공요인들의 우선순위를 파악하고자 아래의 <그림 1>과 다음의 <표 5>에서 나타난 융합행정 성공요인의 중요도 인식과 운영현황 인식 간의 격차를 토대로 <그림 2>를 도출하였다.

<그림 1>에서 요인별 운영 현황인식은 서구 국가의 연계형 정부 등에서 성공요인으로 파악된 것들이 우리나라 행정기관들 간 융합행정에서 어느 정도 갖추어져 있는나에 대한 인

식이다. 해당 요인을 갖추었다는 인식이 높으면 ‘원활’로 그 반대의 경우는 ‘비원활’로 표현하였다. 중요도에 대한 인식은 이들 성공요인 각각의 중요성에 대한 공무원의 인식을 나타낸 것이다.

〈그림 1〉 인식조사결과분석 유형

		요인별 중요도 인식	
		높다	낮다
요인별 운영현황 인식	비원활	I	III
	원활	II	IV

* 각 범주 별 인식의 전체 평균점을 해당 개별 요인 중요도 인식 판단(높다/낮다) 및 운영현황 인식 판단(원활/비원활)을 위한 기준으로 삼았다.

〈표 5〉에서 제시된 융합행정의 효율적 추진 및 체계적 사후관리를 위해 고려(검토·확인·확보·유지·발전 등) 되어야 할 요인의 우선순위는 다음 기준에 의거하여 설정되었다. 첫째, 고려 1순위는 중요도가 높은 것으로 인식되었으나 운영현황이 원활하지 못한 것으로 인식된 요인들이다(I).

둘째, 고려 2순위는 중요도가 높은 것으로 인식되었으며 운영현황이 원활한 것으로 인식된 요인들(II) 및 중요도가 낮은 것으로 인식되었으나 운영현황이 원활하지 못한 것으로 인식된 요인들이다(III).

셋째, 고려 3순위는 중요도가 낮은 것으로 인식되었으며 운영현황이 원활한 것으로 인식된 요인들이다(IV).

〈표 5〉 중요도/운영현황 인식결과 격차분석 및 요인 우선순위

구분	융합행정 성공요인	중요도 인식(A)	운영현황 인식(B)	(A) - (B)	우선순위
문화와 의식	참여기관 상호신뢰	3.91	3.25	0.66	1 (I)
	융합행정 유용성 공감	4.02	3.36	0.66	1 (I)
	참여기관 의사소통	3.99	3.08	0.91	1 (I)
	참여기관 정보공유	3.88	3.13	0.75	1 (I)
	동일고객 협력적 서비스	3.81	3.22	0.59	2 (II)
	파트너기관 업무관심	3.71	3.33	0.38	2 (II)
	평균		3.89	3.23	0.66
	최고관리자 관심/지지	4.00	3.60	0.40	2 (II)

추진체계 및 역량	제3기관 지지/지원	3.58	2.93	0.65	2 (Ⅲ)
	선도기관 역할수행	3.74	3.17	0.57	2 (Ⅱ)
	융합행정 주도 관리자	3.66	3.11	0.55	3 (Ⅳ)
	조직 내외 지지자	3.68	3.22	0.46	3 (Ⅳ)
	참여기관 역량/성과강화	3.60	3.40	0.20	3 (Ⅳ)
	융합행정 인재육성	3.44	2.55	0.89	2 (Ⅲ)
	정부내외 융합행정 홍보	3.50	2.99	0.51	3 (Ⅳ)
	평균	3.65	3.12	0.53	
업무방식	합리적 예산배정/배분	3.75	2.86	0.89	1 (Ⅰ)
	효과적인 갈등관리	3.80	2.98	0.82	1 (Ⅰ)
	파트너기관 조직문화이해	3.56	2.92	0.64	2 (Ⅲ)
	외부환경 요구 대응	3.63	3.21	0.42	3 (Ⅳ)
	평균	3.69	2.99	0.70	
책임성 확보	명확한 기관간 책임/권한	3.79	3.12	0.67	1 (Ⅰ)
	투명한 프로그램운영절차	3.66	3.39	0.27	3 (Ⅳ)
	합리적 성과관리/인센티브	3.65	2.66	0.99	2 (Ⅲ)
	정기적 성과모니터링/평가	3.42	3.03	0.39	3 (Ⅳ)
	다양한 기법 존재/활용	3.36	2.81	0.55	3 (Ⅳ)
	평균	3.58	3.00	0.58	
전체 평균		3.70	3.08	0.62	

다음의 <그림 2>는 <표 5>의 분석결과를 <그림 1>에 적용하여 구성한 것이다. 이상의 분석과 논리를 통해 파악된 융합행정의 성공적 추진을 위해서 고려해야할 요인들의 우선순위를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 우리나라 융합행정의 성공적인 성립과 운영을 위해 가장 우선적으로 확보·유지·발전시켜야 할 1차적 고려요인들은 ①융합행정 참여기관 간 상호신뢰, ②융합행정의 유용성에 대한 공감(목적의 수렴, 목표의 공유), ③참여기관 간 원활한 의사소통과 정보공유, ④합리적인 예산의 배정과 배분, ⑤효과적인 갈등관리, ⑥기관 간 책임과 권한의 명확화 등이다.

둘째, 1차적 고려 요인들보다 중요도는 다소 떨어지나, 여전히 중요하게 확보·유지·발전시켜야 할 2차적 고려요인들은 ①동일고객 대상의 협력적 서비스 제공 필요성 인식 및 파트너 기관의 업무에 대한 관심, ②최고관리자의 관심과 지지, ③제3기관의 지지와 지원, ④선도기관의 존재와 역할수행, ⑤융합행정 추진에 적합한 인재의 육성, ⑥파트너기관 조직문화 이해, ⑦합리적 성과관리 및 인센티브 부여 등이다.

셋째, 1·2차적 고려 요인들보다 우선순위는 떨어지나, 지속적으로 유지되어야 할 3차적 고려요인들은 ①융합행정을 주도할 관리자의 존재, ②융합행정적 접근에 대한 조직 내·외부

지지자의 존재, ③융합행정 참여기관의 역량강화, ④정부 내·외에서의 융합행정 홍보, ⑤조직외부 환경의 요구에 대한 적극적 대응, ⑥프로그램 운영절차의 투명성, ⑦정기적 성과모니터링 및 평가, ⑧융합행정 사업 실행에 필요한 다양한 기법의 존재와 활용 등이다.

〈그림 2〉 인식조사 결과분석의 요인 유형 및 우선순위

		요인별 중요도 인식	
		높다	낮다
인식조사	비권활	I: 중요도 평균 이상 & 중요도-현황간 격차 평균 이상 참여기관 상호신뢰 (A) 융합행정 유용성 공감 (A) 참여기관 의사소통 (A) 참여기관 정보공유 (A) 합리적 예산 배정 (C) 효과적인 갈등관리 (C) 명확한 기관간 책임 (D)	III: 중요도 평균 이하 & 중요도-현황간 격차 평균 이상 제3기관 지지/지원 (B) 융합행정 인재육성 (B) 파트너기관 조직문화 이해 (C) 합리적 성과관리/인센티브 (D)
	권활	II: 중요도 평균 이상 & 중요도-현황간 격차 평균 이하 동일고객 협력적서비스 (A) 파트너기관 업무 관심 (A) 최고관리자 관심/지지 (B) 선도기관 역할수행 (B)	IV: 중요도 평균 이하 & 중요도-현황간 격차 평균 이하 융합행정 주도 관리자 (B) 조직 내외 지지자 (B) 참여기관 역량/성과강화 (B) 정부내외 융합행정 홍보 (B) 외부환경 요구 대응 (C) 투명한 프로그램 운영절차 (D) 정기적 성과모니터링/평가 (D) 다양한 기법 존재/활용 (D)

* (A): 문화와 의식, (B): 추진체계 및 역량, (C): 업무방식, (D): 책임성 확보

2. 행위주체별 융합행정 추진방안 논의

위에서 정리한 1·2·3차 고려요인들 대부분은 융합행정 프로그램에 직접 참여하고 있는 기관들(선도기관, 협력기관)이 주의를 기울이거나 이행해야 할 사항들이라고 할 수 있다. 그러나 일부 요인들은 여타 기관(최고 관리자, 제3기관) 및 시민고객들의 협력 등과 관련된 사항에 해당된다. 아래에서는 이들 행위주체별로 관련 성공요인, 주요 활동, 관련 제도와 정책 수단을 중심으로 한 융합행정 추진방안에 대해 논의한다.

1) 최고 관리자

최고 관리자(대통령, 장관)는 융합행정 사업이 효과적으로 시행되도록 하는데 촉매적 역할을 수행할 수 있다. 특히 해당 사업의 성공적 추진에 관심을 보임으로써 관련 공무원들의 적극적인 활동을 끌어내는 리더십을 발휘할 수 있다. 또한 최고 관리자는 융합행정 프로그램의 성과점검을 통해 사후관리에 기여할 수 있다. 최고 관리자의 지속적인 관심과 지지는 융합행정의 유지·발전에 적지 않은 영향을 미친다. 예컨대 대통령이 관련 부처장관들에게 국무회의에서 융합행정의 추진현황을 보고하게 하거나 관련 부처 별로 추진성과를 점검한 다든지, 장관들이 해당 부처 내 융합행정 추진현황과 성과를 정기적으로 점검·평가하는 등의 활동이 효과적일 수 있다.

2) 시민고객

시민고객은 기존 서비스에 대해 불만을 제기하거나 품질 제고를 요구하는 방식으로 융합행정에 관여하게 된다. 시민고객의 의견을 효과적으로 수렴하기 위한 수단에는 각종 민원제도와 행정서비스헌장제도 등이 있다. ‘융합행정옴부즈만’이나 ‘융합행정담당관’ 등의 새로운 제도가 설치된다면 이 제도도 시민고객의 의견수렴을 위한 통로로 활용될 수 있다. 시민고객의 요구에 대해 융합행정 프로그램을 통해 효과적으로 대응할 수 있다면, 시민고객은 융합행정적 접근을 적극 지지할 것으로 기대된다.

또한 시민고객들은 융합행정 프로그램이 시행된 후에도 프로그램의 개선에 기여할 수 있다. 사업이 일정 수준에 오르게 되면, 사업관련 서비스를 접하게 되는 시민고객의 수가 증가되고, 이들의 의견(만족표명 또는 불만제기, 개선 아이디어 제공 등)이 서비스 제공기관들에 전달될 수 있는 가능성이 커진다. 민원제도, 행정서비스헌장제도, 융합행정옴부즈만, 융합행정담당관, 기타 시민고객참여제도 등이 의견제시의 통로로 활용될 수 있다. 이에 더해, 서비스 제공기관 고위공무원들이 융합행정 서비스 경험자 및 관련 현장을 직접 방문해서 해당 서비스의 현황과 문제점을 파악하는 적극적인 접근을 택할 수도 있다.

3) 제3기관

제3기관(예컨대 행정안전부, 기획재정부)은 융합행정적 접근이 필요한 공공문제나 행정서비스를 발굴하는 역할을 수행한다. 이와 관련해서 만약 ‘융합행정위원회’가 설치된다면 이러한 발굴이 체계적으로 수행될 수 있다. 융합행정위원회는 대상 업무의 발굴, 위원회에 제출된 대상 업무에 대한 처리방향 결정, 그에 따른 기관간 협의를 위한 권고·조정, 필요시 조직·예산상 조치사항 등을 결정할 수 있을 것이다.

제3기관은 다양한 형태의 지원과 갈등조정을 통해 융합행정의 시행에 관여한다. ‘융합행정 활성화’를 위한 법률(가칭)과 시행령을 제정해서 융합행정 사업의 법적 근거를 마련하고, 여기서 융합행정위원회와 융합행정담당관 등의 설치근거를 제공할 수 있을 것이다. 제3기관은 기관간 갈등이나 예산문제 등이 발생할 경우, 갈등 조정이나 예산 타당성 검토 등의 기능을 수행할 수 있다. 또한 제3기관은 프로그램의 성과에 대한 평가를 통해 융합행정의 사후관리에 관여할 수 있다. 특히 이행상황 점검 및 성과분석, 우수사례 발굴 및 발표대회 개최·시상·홍보 등 융합행정 추진상황에 대한 종합적인 관리 및 지원을 담당할 수 있을 것이다.

4) 선도기관과 협력기관

선도기관과 협력기관은 실제 프로그램의 시행을 담당하게 될 기관들로서, 프로그램 성립 가능성을 검토하고, 시행을 담당하며, 프로그램이 일정 궤도에 오른 후 지속적인 시행과 더불어 사후관리를 위해 다양한 제도적·정책적 노력을 기울여야 할 것이다.

이들 기관들이 융합행정의 목표를 공유하고 융합행정 접근의 유용성을 공감해야만 실질적으로 융합행정의 시행이 검토될 수 있다. 제3기관을 통해 추진 전담기관(선도기관)을 지정하게 되면, 사업여부 검토 작업에 책임성을 부여할 수 있다. 참여기관들은 협의체를 구성하여 검토 작업을 체계적으로 실시할 수 있다. 선도기관과 협력기관이 시행해야 할 구체적인 검토 작업은 다음과 같다. 첫째, 융합행정 접근의 유용성을 확인한다. 즉 특정 쟁점이 융합행정 접근을 추진할 필요성이 있는지를 자원의 공동 활용의 가능성, 문제해결의 효과성 등의 측면에서 판단해야 한다. 둘째, 해당 기관 내에서 융합행정 접근에 대한 교감을 형성해야 한다. 이는 대내 의견수렴, 정책게시판 활용 등을 통해 가능하다. 셋째, 예산·시설·인력·장비·정보 등의 공유가능·중복 보유기관 리스트를 작성해야 한다. 넷째, 융합행정 참여가능 기관들에 대한 실제 참여의사를 확인해야 한다. 다섯째, 융합행정 프로그램 참여기관간 협의체 형성 및 추진과제에 대한 협의를 진행해야 한다. 여섯째, 제3기관(예: 행정안전부 융합행정위원회)에 해당 업무를 제출해야 한다. 이상 여러 요인과 여건들이 제대로 갖추어지지 않았거나 단기간 내 갖추기 어렵다고 판단되는 상황이라면 융합행정을 추진하지 않는 것이 바람직하다.

융합행정 프로그램을 시행하게 될 경우에는 다음과 같은 제도적·정책적 노력을 기울여야 한다. 첫째, 인적교류, 기술·정보교류, 업무지침 및 실행매뉴얼 공동제작 등을 통해 참여기관간 상호신뢰·의사소통·정보공유·파트너기관의 조직문화 이해 등을 제고해야 한다. 둘째, 참여기관간 협의체를 강화하여 예산과 관할권 갈등문제 등 융합행정 프로그램의 성공적 정착에 장애가 되는 요인들을 효과적으로 관리해야 한다. 셋째, 상호업무협약(MOU) 체결을

통해 융합행정의 실행을 체계화하고 향후 발생할 수 있는 갈등상황에 대비해야 한다. 넷째, 공동연구개발체계, 운영실태 공동점검체계 등을 구축해야 한다.

융합행정 프로그램이 일정 궤도에 오른 후 특히 노력해야 할 사항은 아래와 같다. 첫째, 융합행정의 사후관리 실무 업무를 담당할 책임자(예: 융합행정담당관)를 지정해야 한다. 둘째, 융합행정에 대한 지속적인 사후관리를 위해 성과지표(예: 추진실적률, 추진실적 증가율, MOU체결 실적률 등)를 개발해야 한다. 셋째, 융합행정 성과를 참여자들의 직무성과평가에 반영하고, 승진가점을 부여하거나 포상을 실시해야 한다. 넷째, 융합행정 추진에 따른 성과(시민고객의 서비스 만족도 제고, 예산절감, 업무처리의 신속성 등)가 나타난 경우, 해당 성과에 대한 다각적인 홍보방안(언론, 홈페이지, 관련 세미나, SNS 등)을 통해 적극적으로 홍보해야 한다. 다섯째, 융합행정 추진 결과 및 성과에 대한 내부 직원의 이해도와 인식을 높이기 위한 교육을 실시해야 한다. 여섯째, 융합행정 추진결과보고서를 작성해야 한다.

<표 6>은 이상의 추진방안 논의를 정리한 것이다.

<표 6> 융합행정 추진방안

관련 행위자	주요 활동	고려 할 주요 성공요인(범주)	관련 제도/정책수단
최고 관리자	-전략적 리더십 발휘 -프로그램 성과점검	-최고관리자 관심과 지지	-국무회의(융합행정 추진현황 보고, 추진성과 점검)
시민고객	-서비스 불만제기 또는 품질제고 요구 -서비스 이용·평가 -프로그램 평가(불만 표출) 및 아이디어 제공	-융합행정 지지	-행정서비스헌장제도 -각종 민원제도 -융합행정 옴부즈만 -기타 시민고객참여유도 제도
제3기관 (행정안전부, 기획재정부)	-횡단적 쟁점발굴 -다각적인 지원 -갈등조정 -프로그램 평가	-제3기관의 지지와 지원 -정기적 성과 모니터링·평가	-융합행정위원회 -융합행정활성화 관련 법률·시행령 제정·운영 -조직, 예산의 지원 및 조정 -기관평가, 성과평가 -우수사례발굴 및 홍보(사례집, 발표대회 등)
선도기관	-프로그램 계획 주도 -프로그램 시행 주도 -프로그램 사후관리 주도	-융합행정 유용성에 대한 공감(목표의 공유) -협력적 서비스필요성 인식 -상호신뢰 -의사소통/정보공유	-추진 선도기관 지정 -기관간 협의체 구축 -융합행정담당관 -IT 지원/디지털행정협업시스템 -융합행정관련 법률·시행령 적용 -공동예산 -갈등협의 절차 및 기구
협력기관	-프로그램 계획 지원	-선도기관 역할수행	-MOU 운영

	<ul style="list-style-type: none"> -프로그램 시행 협력 -프로그램 사후관리 협력 	<ul style="list-style-type: none"> -융합행정 주도관리자 -인재육성 -홍보 -합리적 예산관리 -효과적 갈등관리 -상호 조직문화 이해 -명확한 기관간 책임/권한 -성과관리/인센티브 	<ul style="list-style-type: none"> -one-stop 창구 개설·운영 -채용·승진·역량평가 관련 시험 및 교육프로그램에 반영 -기관 합동 연구모임, 워크숍, 세미나 개최 -교육훈련 승진가점반영, 유공자 포상 -예산성과금 부여 -우수성과 홍보(언론, SNS 등) -기관평가, 성과평가에 반영 -결과보고서작성/직원 교육
--	--	--	---

V. 결 론

1980년대와 1990년대를 통해 세계 여러 정부들이 행정서비스를 개선하기 위해 신공공관리론(NPM)을 토대로 민간부문의 관리방식과 시장정향을 공공부문에 적용하였다. 그 결과 행정기관 내 수직적 책임과 행정기관 간 책임구분이 보다 분명해지고, 행정운영의 효율성과 투명성이 개선되는 등의 성과가 나타났다. 그러나 신공공관리론에 의거한 행정개혁은 공무원 개인이나 개별 행정기관의 성과만을 강조하는 수직적 행정운영과 관리체제를 구축함으로써 정부기관을 횡단하는 협업과 통합을 어렵게 하고 개별 행정기관의 기능과 활동이 사회나 고객에 미치는 전반적 영향과 효과를 충분히 고려할 수 없게 하는 문제점을 낳았다.

행정기관들이 각기 자신들이 직접 통제할 수 있는 책임과 예산의 범위 내에서 자신의 목표 추구에만 배타적인 관심을 가지고 편협한 접근에 치중한다면, 여러 기관의 협력을 필요로 하는 사회문제의 해결이나 행정서비스의 제공이 원활할 수 없는 것이다. 오늘날 사회가 당면하고 있는 대부분의 어려운 문제들과 국민이 요구하는 다양한 행정서비스는 중앙정부의 여러 행정기관, 지방정부, 민간주체들에 의해 상호 연계되고 조정된 통합적 대응을 요구한다. 이들 주체가 수평적 연계를 통한 정책문제 해결과 서비스 제공을 위해 함께 노력한다면 개별 행정기관 중심의 수직적 행정운영 및 관리체계에 따르는 취약점을 상당 부분 보완할 수 있을 것이다(Flynn, 2007: 185).

이러한 필요성 때문에 근래 들어 서구 여러 국가들은 ‘연계형 정부’ 등을 광범위하게 추진해오고 있고, 우리나라에서도 최근 일부 부처들이 이와 유사한 ‘융합행정’을 시도하고 있으며, 그 확대 방안을 심도 있게 검토하고 있다. 그러나 서구 국가들의 경험이 보여주듯이 연계형 정부와 같은 행정주체 간 혹은 행정주체와 민간주체 간 수평적 연계와 통합이 언제나 기대했던 성과를 가져오는 것은 아니다. 연계형 정부가 기대했던 성과를 거두기 위해서

는 이를 체계적으로 추진하고 사후관리 하기 위한 구조(structures), 조정 메커니즘(coordinating mechanism), 인센티브의 설계 등이 필요한 것은 물론, 이에 부합되는 조직구성원들의 의식이나 조직문화와 같은 소프트웨어적인 여건이 함께 갖추어져야 한다. 그렇지 못할 경우 연계형 정부는 여러 장애요인들로 말미암아 자칫 비용과 시간만 소모할 뿐 기대했던 성과를 거두지 못할 수 있다. 서구의 많은 연구들이 그 동안 이 점을 지적해 왔으며, 이는 한국의 융합행정에도 대부분 적용될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 본 연구는 서구의 관련 문헌검토와 우리나라 중앙행정기관 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 토대로, 향후 우리나라 융합행정의 효율적 추진 및 체계적 사후관리를 위해 고려(검토·확인·확보·유지·발전 등)해야 할 성공요인들과 그 우선순위를 제시하고, 행위주체별 추진방안을 논의하였다. 본 연구에서 제시한 성공요인들에 대해 융합행정 업무담당 공무원들은 대체로 해당 요인들의 중요도가 높다는데 동의했으며, 이들 성공요인의 운영상태가 비교적 양호하나 기대 수준에는 미치지 못하는 것으로 파악하고 있었다. 이러한 공무원 인식조사 결과에서 도출한 성공요인의 우선순위에 따르면, 융합행정의 성공을 위해 가장 우선적인 관심을 기울여야 할 요인들은 대부분 융합행정에 부합되는 가치·의식·문화와 관련된 것들이다. 이들 요인은 융합행정의 성공에 매우 중요하지만, 실제 운영에 충분한 수준으로 갖추어지지 않은 것으로 파악되었기 때문이다. 이들 요인은 성격상 단기간 내에 확보되기 어려운 관계로, 추진체계·업무방식·책임성 확보 등에 관한 구체적인 제도를 구축해나감과 동시에 의식과 문화를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 유지해야 할 것이다.

본 연구에서 도출한 주요 성공요인들은 대부분 최고 관리자(예: 대통령, 장관), 시민고객, 제3기관(예: 행정안전부, 기획재정부), 선도기관 및 협력기관 등의 행위주체를 통해 수행되어야 할 사항들이다. 최고 관리자의 관심과 지지, 시민고객의 긍정적·부정적인 의견제시, 제3기관의 지원과 점검, 선도기관과 협력기관의 공감과 노력 등으로 구성되어 있는 여러 성공조건들이 다양한 형태의 제도와 정책수단들에 의해 뒷받침될 때 융합행정의 성공적 정착이 가능해질 것이다.

본 연구에서 제시한 성공요인들과 행위주체별 추진방안은 융합행정의 추진 검토 단계에서 융합행정을 추진할지의 여부를 판단 할 수 있는 기준과 단서가 될 수 있는 동시에, 융합행정의 추진과 사후관리를 위해 확보·유지·발전시켜야 할 여건과 조건이 될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 김창수. (2007). 개발과 보전을 둘러싼 정책갈등과 정책조정. 「행정논총」, 45(3): 285-318.
- 박재희. (2000). 부처간 갈등과 정책조정력 강화방안. 「한국행정연구」, 9(4): 5-24.
- 유종상 외. (2009). 국무총리실의 정책조정 성과 연구. 「한국정책학회 추계학술대회 논문집」: 3-28.
- 이성우. (1993). 한국의 정책조정체계: 평가와 대안. 「한국행정연구」, 2(4): 5-22.
- 이창길. (2010). 우리나라 중앙부처 정책조정 네트워크의 구조 분석. 「한국행정학보」, 41(1): 21-48.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 44(2): 291-318.
- 홍성만 외. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립 모색. 「한국정책학회 동계학술대회 논문집」: 7-21.
- 홍형득. (2006). 과학기술정보 및 지식생상과 흐름분석을 위한 네트워크 분석. 「한국행정학보」, 40(1): 199-223.
- 하복동. (2006). 다수부처 관련 정책·사업의 효과적 대응을 위한 과제: 서비스 산업육성전략 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(2): 57-80.
- 행정안전부. (2011a). 「2011년도 융합행정 추진계획(안)」. 행정안전부 내부자료.
- 행정안전부. (2011b). 「융합행정 매뉴얼(초안)」. 행정안전부 내부자료.
- Bakvis, Herman & Luc, Juillet. (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Services.
- Bardach, Eugene. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Barrett, Pat. (2002). E-Government and Joined-Up Government. paper presented at Global Working Group Meeting. Wellington, New Zealand.
- Barrett, Pat. (2003). Governance and Joined-up Government: Some Issues and Early Successes. paper presented at Australian council of Auditors-General Conference, Melbourne.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Stone, Melissa Middleton. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 44-55.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Flynn, Norman. (2007). *Public Sector Management*. London: Sage Publications.
- HKEU(Hong Kong Efficiency Unit). (2009). *Joined-Up Government*. Hong Kong: Efficiency Unit.
- Kettl, Donald F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, Supplementary to Volume 66: 10-18.
- Kouwenhoven, Vincent. (1993). Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*.

- London: Sage.
- Ling, Tom. (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, 80(4): 615-642.
- McGuire, Michael. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 33-43.
- Mulgan, Geoff. (2005). Joined-Up Government: Past, Present, and Future. In V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- NAO(U.K. National Audit Office). (2001). *Joining Up to Improve Public Services: Report by the Comptroller and Audit General*. London: TSO.
- Pollitt, Christopher. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1: 34-49.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron B. Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkley: Univ. of California Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Wiston.
- Thompson, Ann Marie & Perry, James L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, Supplementary to Volume 66: 20-32.
- SEU & CMPS(Social Exclusion Unit & Centre for Management and Policy Studies). (2002). *The Social Exclusion Unit's Policy Action Team Approach to Policy Development: The Views of Participants*. London: TSO.
- SGVSSA(State Government of Victoria State Service Authority). (2007). *Joined Up Government: A Review of National and International Experiences*. Working Paper No. 1.

ABSTRACT

A Study on the Direction and Delivery of Integrated Administration in Korea

Chun-oh Park, Jaehyun Joo & Jongsoon Jin

The governments of many advanced foreign countries have been making efforts to respond to cross-departmental or cross-sectoral policy problems since the 1990s. The new terms that cover such efforts include joined-up government (governance), whole-of-government, horizontal government, and collaborative public management. In recent years, the Korean government has also been trying to form a collaborative approach entitled 'integrated administration.' This study aimed to contribute to the development of the collaborative approach by proposing policy suggestions. The main focus was placed on analyzing prior conditions and suggesting policy measures for the improvement of integrated administration. The research methods used in this study were examinations of academic literature and a questionnaire to government officials.

【Key Words: Integrated Administration, Collaboration between Public Organizations, Joined-up Government】