

협업 공감 형성을 위한 다부처 제도적 연계 방안

- 목표체계 및 성과관리 제도 중심으로 -

윤 태 원

개요

1. 협업관련 개요 1 (의미 및 필요성)
2. 협업관련 개요 2 (영향요인과 장애요인)
3. 협업관련 제도적 기반
4. 국정과제와 정부업무평가
5. 미국 사례
6. 호주 사례
7. 시사점

협업관련 개요

협업이란?

- 둘 이상의 행위자가, 공동의 목표를 가지고, 자원과 노력을 투입하여, 문제를 해결하는 등 새로운 공공가치를 창출하는 행위
- 정부부처간 협업: 내용구분 - (1) 자원공동활용, (2) 서비스 제공, (3) 정책협력
효과에 따른 구분 - (1) 서비스 만족도 제고, (2) 내부효율성 제고

•협업의 필요성

- 난제(Wicked problem) 해결 및 신속한 대응(agility)
(1) 기존의 조직과 기능수행의 범위를 넘어서는 문제 (사각지대) (2) 집단행동의 원리
(3) 다양한 조직이나 기관의 정보·자원·기술의 동원 필요성
- 문제해결에 부처의 기능상·접근법상의 한계 극복이 필요

협업관련 개요

협업의 선행변인

- (1) 신뢰, 리더십, 가치지향, 역할과 책임성 (2) 제도적 측면 (법, 문화, 협업의 구조 및 절차)
(3) 자원 (4) 정치적 지지

협업의 장애요인

- (1) 협업체계 설계 및 운영(권한배분), (2) 본 업무 수행 및 부처칸막이, (3) 명령체계의 문제, (4) 참여 조직간 차이, (5) 불확실성
- 부처 할거주의와 우선주의가 생길 수 밖에 없는 구조적 한계

제도적 기반

기존의 협업관련 여러 제도적·기술적 기반 마련 노력

- 법적기반: 기존의 정부조직법, 국가재정법 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 내에서도 행정효율과 협업촉진에 관한 규정, 정부조직관리지침 등으로 협업을 진행
- 부처간 협력 및 정보공유를 위한 기관별 협업담당 총괄자 및 부서 운영 및 통합전산망 및 클라우드 서비스 기술도입
- 협업촉진화수단 및 협업인센티브가 제시됨

실무자들이 협업을 본 업무 외 추가업무(업무부담)로 인식하지 않기 위해서, 협업과정에 생기는 거래비용을 최소화하기 위해서는 보다 근본적 접근 필요함

- 목표 및 가치에 대한 공유, 그에 따른 하향적 논리 체계구성 및 공동책임
- 관료적 접근보다는 수요자 중심에서 협업

국정과제와 정부업무평가

• 국정과제: 현재: 4대 전략 15개 과제

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	1. 국민주권의 춧돌 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁	1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가	1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 들어오는 농산어촌	책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
100대 국정과제 (524개 실천과제)	15개 과제 (72개 실천과제)	26개 과제 (151개 실천과제)	32개 과제 (169개 실천과제)	11개 과제 (56개 실천과제)	16개 과제 (76개 실천과제)

전략 1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	
74	획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화 (행안부)
75	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행안부 · 기재부)
76	교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 (교육부)
77	세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 (행안부)
전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전	
78	전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 (산업부 · 국토부 · 행안부 · 국조실)
79	도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진 (국토부)
80	해운 · 조선 상생을 통한 해운강국 건설 (해수부)

국정과제와 정부업무평가

- 단일부처 비중이 높음: 100개 국정과제 중 단일부처 과제는 91개, 다부처가 협력하는 공동과제는 9개
- (1) 부처별 협력유도기재와 (2) 부처성과의 배분 문제 (3) 고유업무 가운데 국정과제 차지 비중
- 하나의 전략에 여러 부처들이 협업하는 것으로 보이나, 실은 각각의 과제를 추진하는 것임.

목표	전략	국정과제	주무부처
국민이 주인인 정부	국민주권의 촛불민주주의 실현	반부패개혁으로 청렴한국 실현	권익위·법무부
	소통으로 화합하는 광화문대통령	국민인권을 우선하는 민주주의의 회복·강화	법무부·행안부·인권위
	권력기관의 민주적 개혁	국민의 국민을 위한 권력기관 개혁	법무부·경찰청·감사원·국정원
더불어 잘사는 경제	서민과 중산층을 위한 민생경제	교통·통신비경감으로 국민생활비경감	국토부·과기정통부
	과학기술발전이 선도하는 4차산업혁명	고부가가치창출 미래형 신산업 발굴·육성	산업부·과기정통부·국토부·복지부
내 삶은 책임지는 국가	국민안전과 생명을 지키는 안심사회	국민건강을 지키는 생활안전 강화	환경부·식약처
		탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환	산업부·원안위
고르게 발전하는 지역	풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	행안부·기재부
	골고루 잘사는 균형발전	전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전	산업부·국토부·행안부

국정과제와 정부업무평가

협업관련 평가점수

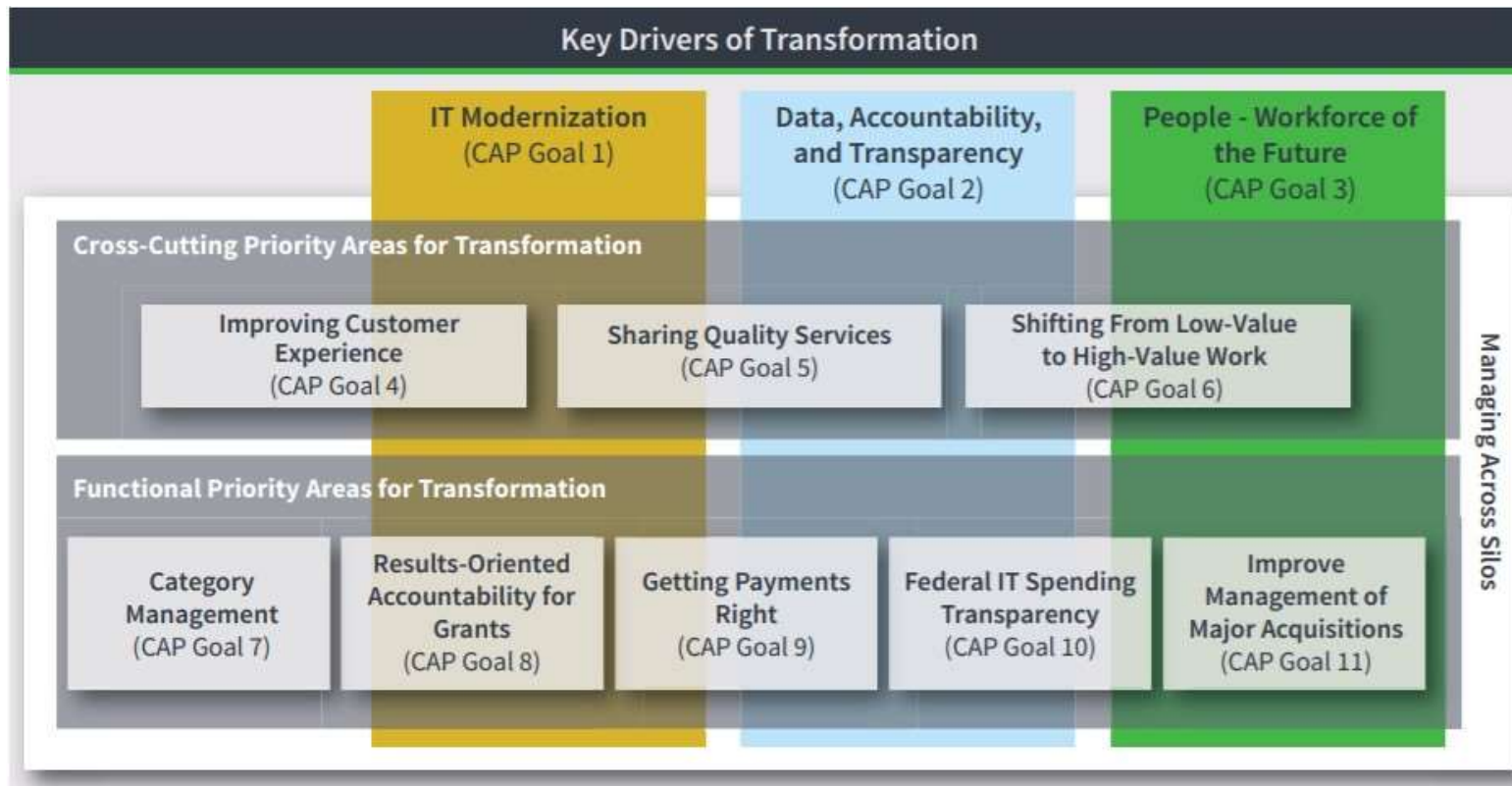
- 특정평가 속 국정과제평가
 - 평가세부부문에 차이가 있지만, 2021년 계획의 경우 이행노력, 목표달성, 정책성과(민간 전문가 평가단) 및 일반 국민대상 만족도 조사
- 특정평가 속 정부혁신 부문 평가
 - 혁신성과(대분류) 참여와 협력(중분류) 속 평가지표로 부처간 협업에 대한 평가(2021년 시행계획)
 - 2020년: 혁신성과- 참여와 협력 속 국민참여 및 협업성과 관련 13점(100점 만점)
 - 2019년: 혁신성과- 참여와 협력 속 협업·조정 갈등관리 관련 11점(100점 만점)
- 자체평가 평가지표에서 관계부처와의 협업 노력 및 정책품질 제고 관련 부처마다 부문구성 및 배점이 다름.
Ex) 환경부-협업 (3/100점), 행안부-협업(10/100점), 특허청-협업의 충실성 (5/100점) 및 관계부처와의 협업 노력 (가점 1점)

특징

- 평가에서 협업이 차지하는 비중이 높아지고 있는 추세
- 다만, 평가방법과 배점에 차이가 있을 뿐, 개별부처 단위과제를 수행에 대한 평가라는 점에서 차이가 없음.
(평가주체에 따라 협업에 대한 성과점수 다를 것임)
- 국정과제의 부처별 정책성과로 제시되는 내용은 자체평가에서 사용되는 관련 과제 성과지표와 크게 차이가 없어 보임.

미국 CAP Goal 협업 사례

- The GPRA Modernization Act of 2010 (GPRAMA) 정부업무수행성과 근대화법
- 클린턴정부 GPRA 와 부시정부 PART와의 차이점: 범부처 우선 목표지정 및 진행사항 보고
- 연방 범부처 우선목표 Federal Cross-Agency Priority Goals(CAP goal): 4가지 유형
- (1) key drivers of transformation, (2) cross-cutting priority areas, (3) functional priority areas, (4) mission priority areas
-



CAP Goal 4: Improving Customer Experience

- 고객경험(만족) 향상이라는 목표 아래 4가지 전략
- 각각의 전략(strategy)은 단일부처 혹은 복수부처의 협력 속에 goal action 제시

STRATEGY 1: Improve the Digital Experience (USDS)	STRATEGY 2: Increase Transparency to Drive Accountability (PPM + GSA)	STRATEGY 3: Apply Proven Practices to Raise the Standard of Service in Priority Areas (PPM)
1. Keep up-to-date on USDS projects at https://usds.gov	1. Create and operate on-ramp for CX feedback collections for agencies (Touchpoints) 2. Build performance.gov/cx as central interface for CX performance 3. Enable agencies to share stories of learning, growth, and success with each other and the public	1. Update and refine A-11 Section 280 and associated activities (HISP list, CX assessments, action plans, reporting) 2. Provide support and resources in developing customer understanding 3. Explore mechanisms for embedding CX into standard practice (SES performance plans, CFR, APGs, etc.) 4. Conduct govt-wide hiring action (PPM)
STRATEGY 4: Empower Agencies to Manage Customer Experience at Enterprise Level (VA + GSA)		
1. Leverage lessons learned and resources to improve the capacity of the Federal workforce to deliver and manage CX (VA) 2. Streamline centralized support for operational and technology CX-related capabilities (GSA)		
Government-wide CX Actions (PPM)		
1. Research legislative and budgetary improvements that could enable more effective management of customer experiences (PPM) 2. Develop central CX governance structure and strategy (PPM)		

CAP Goal 4: Improving Customer Experience

Key Milestones	Milestone Due Date	Milestone Status	Change from last quarter	Owner	Anticipated Barriers or other Issues Related to Milestone Completion
Action 1					
Develop capability of Touchpoints to automate generation of PRA documents	2Q FY20	Completed	No change	GSA	
Develop capability of automated agency certification of data for reporting	4Q FY20	Completed	Completed	GSA	Touchpoint users can opt-in to auto reporting
Develop capability of automated reporting for non-Touchpoints users	4Q FY20	On hold	On hold	GSA	De-prioritized for now for team to spend time on social listening pilot; Agencies currently uploading excel documents to OMB max
Prototype simplified A-11 survey form delivery as individual modular components	2Q FY20	Completed	No change	GSA	
Action 2					
Create centralized, government-wide data dashboard / website to post aggregate customer experience performance data publicly	1Q FY20	Completed	No change	PPM, GSA	Central page created; unable to aggregate data for public use at this time
Develop interactive data comparison per HISP (e.g., by quarter, by channel)	2Q FY20	Completed	No change	GSA	
Develop interactive data comparison across HISPs (e.g., by geography, like service)	4Q FY20	Completed	Completed	GSA	
Conduct analysis on the connection between employee engagement metrics and customer experience measures with Federal data	4Q FY20	Completed	Completed	GSA / VA / TSA / OMB	See performance.gov/cx resources section
Action 3					
Regular Performance.gov blogs on CX success stories / lessons learned Support development of HISP video stories and shorter written/photo stories	4QFY20	Completed	Completed	GSA / VA	Cookbook and Action Plan collections of HISP successes, Blogposts drafted and shared on performance.gov (see /CX resources section)

CAP Goal 4: Improving Customer Experience

- 범부처 우선목표(Cross agency priority goal)을 바탕으로 부처(agency)의 목표체계 또한 하향적(top-down) 접근으로 구성되는 것을 확인할 수 있음

앞서 살펴 본

General Service Administration (GSA)는 부처 수준의 전략목표에 CAP Goal 4를 달성하기 위한 전략목적(strategic goal)와 그에 따른 전략목표(strategic objective) 및 성과목적(performance goal)을 제시하고 있음.

표> GSA 전략목적, 전략목표, 성과목적 예시

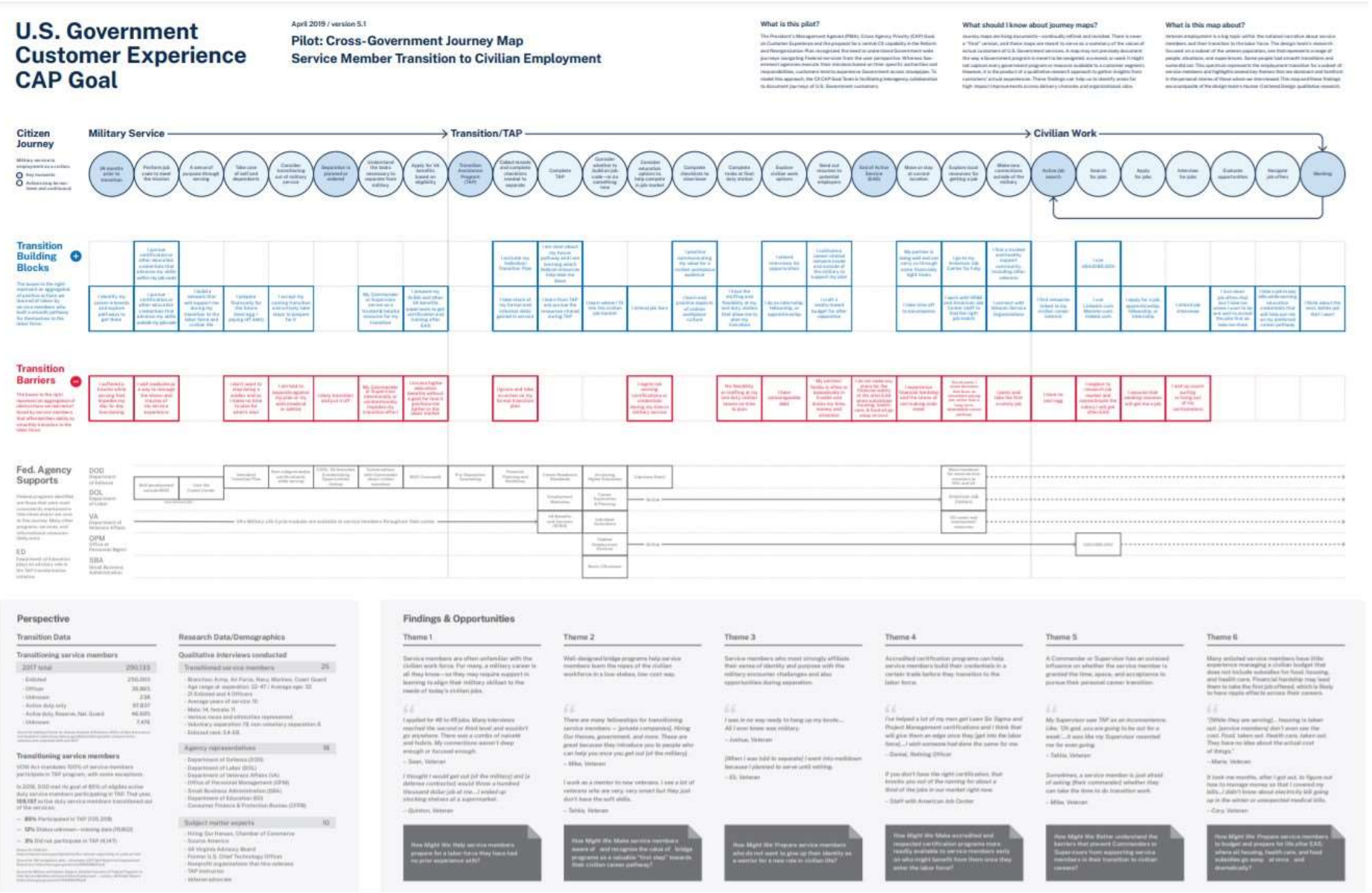
STRATEGIC GOALS (G)			
(G1) REAL ESTATE Save taxpayer money through better management of Federal real estate.	(G2) ACQUISITION Establish GSA as the premier provider of efficient and effective acquisition solutions across the Federal Government.	(G3) TECHNOLOGY Improve the way Federal agencies buy, build, and use technology.	(G4) SHARED SERVICES Design and deliver expanded shared services within GSA and across the Federal Government to improve performance and save taxpayer money.
STRATEGIC OBJECTIVES (SO) and		PERFORMANCE GOALS (PG)	
SO 1.1 Reduce the cost of the Federal inventory. • PG 1.1.1 Reduce vacant space in inventory • PG 1.1.2 Generate savings by negotiating leases at or below market rates (<i>Agency Priority Goal (APG)</i>) • PG 1.1.3 Generate sufficient funds from operations to effectively operate GSA leased buildings • PG 1.1.4 Timely award of non-competitive sales and donations • PG 1.1.5 Timely award of public sale properties • PG 1.1.6 Generate revenue from GSA disposals	SO 2.1 Design and deliver GSA products and services that yield measurable savings while aligning with customer mission objectives and changing market demand. • PG 2.1.1 Increase customer satisfaction • PG 2.1.2 Expand the use of GSA acquisition solutions across the Government	SO 3.1 Lead Government-wide technology modernization initiatives. • PG 3.1.1 Provide agencies with cloud authorizations to modernize IT portfolios • PG 3.1.2 Expand agencies' use of GSA technology solutions	SO 4.1 Develop new organizational capabilities to understand customer demand and deliver integrated offerings to support common business processes Government-wide. • PG 4.1.1 Expansion of centralized service
SO 1.2 Establish GSA as a more effective provider of real estate services for all agencies. • PG 1.2.1 Reduce total energy intensity • PG 1.2.2 Complete capital projects on schedule and on budget • PG 1.2.3 Improve tenant satisfaction in Government-owned and -leased space • PG 1.2.4 Provide building cleaning and maintenance at competitive costs	SO 2.2 Make it easier to do business with the Government by simplifying processes and streamlining access for our customers and suppliers. • PG 2.2.1 Increase supplier satisfaction • PG 2.2.2 Consolidate Multiple Award Schedules (<i>APG</i>)	SO 2.3 Enhance customer agency access to qualified small and socio-economic businesses. • PG 2.3.1 Create more opportunities for small and socio-economic businesses	SO 3.2 Drive more efficient and innovative Government procurement of technology services. • PG 3.2.1 Improve agency technology procurement capabilities through acquisition consulting
		SO 3.3 Lead implementation of technical standards, policies, and strategies. • PG 3.3.1 Provide agencies with the tools and resources to implement IT standards and policies	SO 4.2 Promote adoption of shared services by agencies through policy, guidance, and benchmarking. • PG 4.2.1 Reduce barriers to entry to facilitate easier adoption of shared services
			SO 4.3 Support the overall mission of GSA by investing in our employees and modeling how GSA delivers internal support services, while providing policy guidance across Government. • PG 4.3.1 Efficient and effective mission-support services at GSA (CXO and non-CXO functions) • PG 4.3.2 Highly engaged GSA workforce that is prepared to support and deliver new and expanded offerings

미국 Customer Experience CAP Goal

고객관점:

군인입장에서 퇴역 후 민간직장을 얻기까지 정부부처들을 통해 얻을 수 있는 지원과정을 지도화

정부부처에서 난제해결을 위한 협업이 필요한 부분



호주 사례

- 국정과제가 있지만, 공공거버넌스, 성과와 책임 (Public Governance, Performance and Accountability Act: PGPA, 2013)에 따라 부처별로 성과계획에 속하는 Corporate plan과 자체평가에 해당하는 annual report에 성과보고
- 부처의 미션과 임무(Purpose)는 전략목표에 준하는 결과(Outcome)와 하위 프로그램(Program)을 통해 달성되는 체계를 취하고, 각 프로그램에 대해 핵심활동(key activity)들이 제시.
- 호주 복지부 사례: Cross program에 대한 공동성과지표를 사용. 상위프로그램의 절차적 진행에 대한 정성적 평가와 하위 핵심활동의 결과지표에 대한 정량적 분석의 혼합이 특징

Table 2.2.2: Program performance criteria and associated milestones/standards

Intermediate outcome performance measure	Target	2019-20	2018-19	2017-18
PBS performance criteria				
Program 2.1: Families and Communities				
Delivery by organisations is in accordance with specified requirements, which may include service level standards, of the contracts and agreements between organisations and the department. Agreements and contracts require: support and capacity building that contribute to strengthening individual and family functioning and communities	Milestone/standard: Standard of delivery is performed in accordance with the terms and conditions of organisations' contracts and agreements with the department	☑	☑	☑
Program 2.2: Paid Parental Leave				
Agreement is in place with Services Australia to provide assurance that the delivery of the payments below are made in accordance with relevant legislation, policy and guidelines: - Dad and Partner Pay - Parental Leave Pay	Milestone/ standard: Agreement is in place	☑	☑	☑
Program 2.3: Social and Community Services				
Delivery complies with relevant legislation The funds appropriated to the department are issued to meet the Australian Government's share of the pay increases	Milestone/standard: Payments were made as described	☑	☑	☑

Table 2.2.3: Cross program performance criteria for Outcome 2 — Families and Communities

Programs: 2.1 Families and Communities; 2.2 Paid Parental Leave; 2.3 Social and Community Services; XP Cross Program

Measure hierarchy	Performance criteria	Indicators/Output	Program Reference	Results Table Index
Outcome — What did we achieve?	C2.1 — Extent to which assisted individuals and families have improved individual and family functioning	C2.1.1 — Percentage of assisted individuals and families with improved circumstances in areas relevant to individual/family needs	2.1, XP	2.2.4
		C2.1.2 — Percentage of assisted individuals and families who achieve individual/family goals related to building capacity and connections	2.1, XP	2.2.5
Intermediate Outcome — How well did we do?	C2.2 — Extent of contribution to implementing national initiatives	C2.2.1 — Contribution to reducing violence against women	2.1	-
		C2.2.2 — Extent of progress in implementing the National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020	2.1	2.2.6
		C2.2.3 — Extent of progress in implementing the National Centre for the Prevention of Child Sexual Abuse	2.1	2.2.7
		C2.3.1 — Program performance criteria and associated milestones/standards (PBS)	2.1, 2.2, 2.3	2.2.2
	C2.3 — Extent to which payments and service provision meet program objective	C2.3.2 — Extent of satisfaction with services	2.1	2.2.8
		C2.3.3 — Extent of community and service system capacity and capability improvement	2.1	-
		C2.3.4 — Percentage of assisted individuals who are from priority groups or locations	2.1	2.2.9
		C2.3.5 — Percentage of new parents supported to take paid parental leave	2.2	2.2.10
		C2.4.1 — Number of individuals assisted (PBS)	2.1, 2.2	2.2.11, 2.2.12
		C2.4.2 — Number of applications received for the National Redress Scheme	2.1	2.2.13
		C2.4.3 — Number of organisations contracted or receiving grant funding to deliver services	2.1	2.2.14

시사점

1. 우리나라의 경우, 협업을 위한 단기적 T/F구성이나 한시조직이나 정원(협업정원)을 활용할 수 있는 구조이지만, 기구의 신설 및 신규인력 배정이 기본적으로 정부조직법 등의 제약을 받기 때문에 협업의 지속성, 효과성 및 협업 유인에 제한이 있을 수 있음.
2. 무엇보다 서비스 질 향상, 효율적 집행, 적극적인 대응이라는 측면에서 부처간 협력이 활성화되기 위해서는 근본적으로 목표체계를 공유하고 이에 대해 공동의 성과에 대한 책임을 지는 구조가 형성되어야 함.
3. 목표의 경우 미국의 사례와 같이 범부처 공동의 우선목표가 제시되고, 이에 따라 부처의 전략 및 성과목표, 관리과제가 유기적으로 이어지는 체계를 갖출 필요가 있음
4. 보다 적절한 수요자 관점의 해결책을 제시하기 위해서라도, 협업을 통한 단순한 부처별 기능 연계만 아니라, 난제의 해결, 정책수요에 대한 가치적 접근으로써 여러 부처의 다양한 시각을 담아내고 실현가능한 방안을 테스트해 볼 수 있는 실험적 정책 랩과 같은 제도운영도 고려할 필요가 있음.
(예: 저출산율 해결이라는 측면에서 여성가족부의 접근과 보건복지부의 접근)