

2024년
VOL.3

KIPA 행정혁신 트렌드

KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

김정해 행정혁신연구실장

우하린 부연구위원



한국행정연구원 | 행정혁신연구실

정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제



워킹 그룹 운영 결과 보고서



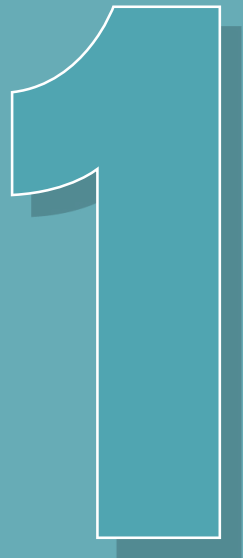
김정해 행정혁신연구실장 | 우하린 부연구위원



정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

연구 목적 및 방법



1. 연구 목적 및 방법

① 배경 및 연구 목적

● 인구감소, 기후변화로 인한 재난·재해 증가, 장기간의 경제불황 등으로 인해 발생하는 국민 생활의 어려움을 해결하기 위해서 단일 부처가 아닌 범정부 협업이 필요함

● 윤석열 대통령은 문제해결형 정부 조직으로의 전환과 부처 간 협업 추진을 위한 제도개선을 주문함

“정부는 현장의 목소리를 바탕으로 민생문제 해결과 정책 추진에 더욱 힘을 쏟아주기를 당부드립니다.”

(2023.11.14. 제47회 국무회의)

“국민 앞에서 모든 공직자는 원팀”이며, “부처간 인사교류를 대폭 확대해서 부처 간 벽을 허물고 협력을 강화할 수 있도록 제도적 뒷받침을 하겠다.”(2023.12.26. 제55회 국무회의)

“앞으로도 국민이 원하는 과제를 중심으로 부처 간에 벽을 허물고 긴밀하게 협업하여, 문제를 신속하게 해결해 나감 시다.”(2024.1.16. 제4회 국무회의)

● 부처 간 협업을 통한 국민 생활의 질 제고와 대국민 신뢰 확보 필요

- 환경, 교통, 재난 등과 같이 국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 문제는 단일 부처 수준에서 해결할 수 있는 수준의 문제가 아닌 경우가 많으며, 단일 부처 차원으로 접근할 경우 정책추진의 제약 및 제한적 시야 발생, 다각적인 문제해결 역량 부족, 정책의 중복성, 예산 낭비 또한 증가할 우려가 있음(김정해·조성한, 2018)
 - 최근의 정책이슈는 과거와는 달리 복잡성과 불확실성의 수준이 매우 높으므로 부처 간 칸막이 제거뿐 아니라 적극적 협업을 통한 문제진단 및 해결 노력이 필요함
 - 예를들어, 2010년대 들어 형성된 청년정책의 경우, 청년층의 노동, 주거, 문화생활, 건강 등 다양한 분야에 걸쳐있으며 고용노동부, 금융위원회, 국토교통부, 문화체육관광부, 보건복지부 등 다수 부처가 정책 추진 중
- 정책난제의 증가와 장기화는 국민의 안전과 건강, 복지 등에 부정적 영향을 미치므로 정부는 문제해결 역량 강화를 위해 부처 간 협업을 도모할 필요가 있음

● 협업에 대한 담당자의 인식 진단과 활성화 지원 제도를 위한 현장 수요를 발굴함으로써 실효성 있는 제도 개선안 제시가 필요함

- 한국행정연구원은 부처 간 협업 활성화를 위해 영국, 미국, 호주 등 주요 국가에서 성공적으로 추진했던 사례를 살펴보고, 우리나라 정부 부처 간 협업 추진을 위한 시사점을 도출하였음(“정부혁신 트렌드 제2호 협업 활성화를 위한 정부혁신 해외 사례: 영국과 미국 사례를 중심으로”, 한국행정연구원, 2024. 참조)
- 협업 활성화를 위한 제도 변화의 방향성 제시뿐만 아니라 실제 우리나라 정부에서 이루어지고 있는 협업 현황에 대한 공무원과 전문가의 진단 필요

- 이러한 현장의 수요 발굴 및 전문가 집단의 논의를 바탕으로 협업 활성화를 위해 향후 필요한 전략과 세부 의제를 발굴할 필요가 있음

● 이에 한국행정연구원은 행정안전부와 공동으로 공무원, 민간 기업 소속 현장 전문가, 학계 및 연구소 등 정책전문가로 구성된 워킹그룹 운영을 통해 우리나라 정부 부처 간 협업 활성화 관련 이슈를 발굴하고 개선을 위한 의제를 발굴하고자 함

- 본 연구는 제 2회 정부혁신 미래전략포럼 “간막이 해소와 협업을 통해 문제를 해결하는 정부”에서 수행된 논의들을 바탕으로 추가적인 소규모 워킹그룹 운영을 통한 대안 마련이 필요하다는 행정안전부의 요청에 따라 수행됨

② 연구 내용 및 워킹그룹 운영 방법

● 부처 칸막이 해소 및 협업 활성화와 관련한 국내 제도 변화에 대한 조사를 수행함

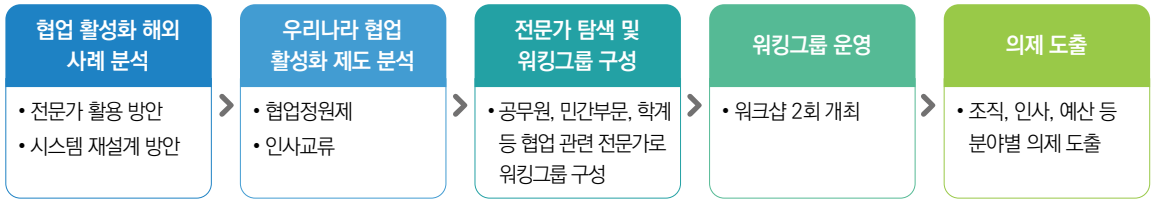
- 워킹그룹 운영에 앞서 지금까지 수행된 협업 관련 제도가 무엇이 있는지를 확인하는 작업이 필요함
 - 이에 따라 이명박 정부부터 윤석열 정부까지 정부혁신 차원에서 강조한 협업 관련 이슈를 파악하였음(한국행정연구원, 2024. 정부혁신 트렌드 vol. 2 참조)
 - 워킹그룹에서 도출된 이슈와의 중복성 검토 및 향후 정책의제를 도출을 위해서 범부처 차원의 협업 활성화 추진과 관련된 현황에 대한 분석을 수행함
- 부처 칸막이 해소 및 협업 활성화와 관련한 해외 사례에 대한 조사 및 식별을 수행함
 - 워킹그룹 운영에서 제기되는 이슈에 더하여 발전된 정책의제 발굴을 위해서 해외 사례에 대한 벤치마킹이 필요함
 - 이를 위하여 한국행정연구원이 2021년과 2024년 연구에서 수행된 해외사례들을 정리하여 의제 도출에 활용함.

● 협업 활성화를 위해 공무원, 분야 전문가를 대상으로 워킹그룹을 구성·운영함

- 워킹그룹 구성을 위해 공무원을 비롯한 공공부문, 민간부문, 학계 전문가를 탐색함
 - 워킹그룹 운영의 목적인 실효성 있는 의제 도출을 위해 워킹그룹 참여자를 공공부문 종사 경험이 있는 전문가, 정부 부처 및 공공기관 대상 협업 관련 연구를 수행한 전문가 중 공공부문 종사자 대상 인터뷰 혹은 설문조사를 실제 수행한 경험이 있는 경우 등으로 제한함
- 대상자의 경력을 고려하여 2개의 워킹그룹을 구성하고 2차례의 워크숍을 운영함
 - 1회: 2024년 6월 27일 (목) 전문가 6인 등 총 11인 참여
 - 2회: 2024년 6월 28일 (금) 전문가 7인 등 총 12인 참여

- 워크숍에서는 국내외 사례들을 요약하여 참여자에게 제시하고, 참여자들과 함께 현재 공공부문 내 협업 현황과 문제점을 논의하고, 협업 활성화를 위해 범정부 차원에서 운영하고 있는 제도를 검토하였음. 이를 토대로 부처 간 협업 활성화를 위한 의제를 자유롭게 논의함
- 논의의 효율성을 제고하기 위하여 부처 간 협업 활성화를 위한 의제를 영역별로 유형화 하여 논의하고 의견을 도출함

I 그림 1 | 워킹그룹 운영 체계



출처: 저자 작성

I 표 1 | 워킹그룹 참여자 및 워크숍 개최 내역

워크숍 일시 및 장소	참여자	소속
2024. 6. 27. (목) 광화문 필원 회의실	전문가 A	행정안전부
	전문가 B	한국지방행정연구원
	전문가 C	한국행정연구원
	전문가 D	행정개혁시민연합
	전문가 E	행정안전부
	전문가 F	건국대
	전문가 G	비버유니언
2024. 6. 28. (금) 상연재 서울시청 회의실	전문가 H	한국지방행정연구원
	전문가 I	인사혁신처
	전문가 J	공주대
	전문가 K	광운대
	전문가 L	한국교통대
	전문가 M	한국행정연구원
	전문가 N	가천대
	전문가 O	행정안전부



정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

협업 활성화를 위한 그간의 성과



● 부처간 협업 활성화 및 칸막이 해소를 위한 그간의 노력

- 이명박 정부에서 시작된 융합행정이 협업 행정의 시초로 볼 수 있으며 협업 관련 정부의 노력은 박근혜 정부부터 문재인 정부, 윤석열 정부로 지속되고 있음(한국행정연구원, 2024: 14. 정부혁신트렌드 vol. 2 참조)
- 협업 관련 근거법
 - 「행정절차법」 제7조(행정청 간의 협조 등)를 근거로 하며 행정협업의 촉진 등에 필요한 사항은 대통령령으로 위임하도록 함
 - 「행정업무의운영및혁신에관한규정(대통령령)」(2024.5.21.)은 행정협업의 촉진, 협업과제의 등록과 추가 발굴 등의 내용을 담고 있음. 당초 「행정효율과협업촉진에관한규정(대통령령)」에 '행정협업'이 최초로 규정('16.4.26.)되었는데 24년에 현재 규정으로 제명 변경됨
- 협업 관련 주무 부처는 행정안전부이며 정부혁신의 일환으로 협업행정을 발전시켜옴
 - 정부혁신에서 협업은 일하는 방식의 개선과 지역 및 사회문제 해결을 위한 중요한 도구로 활용됨
 - 예) 다양한 협업과제 수행, 관-관 협업, 민-관 협업 등
 - 협업정원제를 도입하고 여러 부처와 지자체가 함께 참여하는 새로운 형태의 협업조직을 확산하고 보다 효율적인 체계로 발전시키는 등 조직 관점에서의 노력 수행(예: 고용복지플러스센터 신설(2014년), 화학재난합동방재센터(2015년) 등)
 - 대부분 협업행정은 정부혁신 추진계획 안에서 중요 과제로 다루어져 왔음. 행정안전부 차원에서 행정업무나 사업과 관련한 과제를 중심으로 협업시스템이나 체계가 구조화되어 있음

● 협업 관련 범정부 차원의 계획을 통한 그간의 성과 비교

- 협업 관련 범정부 차원의 실천방안 또는 계획은 지금까지 세 차례 추진됨
 - 박근혜 정부 '범정부 협업 활성화 실천방안'이 2015년에 마련되어 국무회의에 보고된 것이 첫 사례
 - 문재인 정부 '범정부 협업 활성화 계획'이 2020년과 2021년 두 차례 마련되었음
- 범정부 차원에서 수행된 이러한 계획은 행정안전부 이외에도 국무조정실, 인사혁신처, 기획재정부, 조달청 등이 주로 참여함에 따라 기존 행안부 중심으로 논의된 협업행정 촉진 제도나 활동들을 더욱 강화하거나 내실화하는 방안들로 구성됨
 - 이에 따라 정부혁신 추진계획에서 제시된 내용보다 더 포괄적이고 구체적이어서 협업을 위한 제도들이 어떻게 변화되었는지를 확인할 수 있음

| 표 2 | 범정부 협업 활성화 방안 및 계획을 통한 성과 비교

분야	범정부 협업 활성화 실천방안 2015. 6. 2.(국무회의보고)		2020 범정부 협업 활성화 계획 2020. 4. 9.		2021 범정부 협업 활성화 계획 2021. 3.	
조직	협업조직 법적 근거 마련	- 협업조직의 기관장 공식 임명 가능(예: 고용복지플러스센터) - 협업조직 명의로 사업을 수행하고, 공문서 기안·결재·시행 가능	협업정원의 협업과제와의 연계 강화	2018년 처음 도입된 협업정원 심사시 협업과제와 연계강화 '20년 5개 직무 총12명 협업정원 운영	협업정원 평가 시 협업과제성과 평가 반영	협업정원이 지원·반영된 협업과제는 협업과제 성과평가 대상에 포함해 평가
	협업책임관 지정	기관 별로 협업책임관 (Chief Collaboration Officer, CCO)을 지정해 컨트를 타워 역할을 강화하고, 정기적으로 협의회를 개최				
	협업 전문위원회 운영	협업과정에서 발생하는 이견 및 갈등을 공유·토론·조정을 통해 해결 방법 모색				
인사	공무원 겸임 확대	- A부처 공무원이 B부처 직위 겸임 가능 (예시) 행자부 외국인 주민지원 업무와 여성부 다문화가족지원 업무	인사우대	「적극행정운영지침」개정 (행안부·인사처 협의), 협업유공자에 대한 적극 행정 우수공무원 선발 및 특별승진·승급 등 인사상 우대 조치 근거 마련	대우 공무원 선발 요건 반영	‘협업과제’ 수행을 위한 파견 기간도 대우 공무원선발 기간 단축 가능 요건에 추가 ※「공무원임용규칙 (인사처예규)」개정
	인사 전산 등 공통분야 교류 확대	- 인사와 같은 전문성을 요하는 공통 지원업무 분야는 전 부처 교류 (예시) 인사처 인사제도 담당이 타 부처 인사 담당으로 교류 가능			인사상 우대 조치 근거 마련	「지방공무원적극행정 운영지침」개정 - 협업유공자에 대한 적극 행정 우수 공무원 선발 및 특별승진·승급 등 인사상 우대 조치 근거 마련 ('21.3) ※「적극행정운영지침」에 협업유공자 선발 및 우대 관련 사항 반영 완료('20년)
인센티브	협업 포인트 도입	협업을 한 공무원·기관 간에 협업포인트를 주고 받으며 감사 및 격려 → 과장급 이상 직무성 과계약 시 부서 협업 포인트 실적 반영을 의무화, 협업포인트 우수자를 심사하여 특별 승급 등 보상	협업인재상 신설	협업분야에서 우수한 성과를 창출한 중앙·지자체·공공기관 개인 표창 (장관표창 13점)	협업인재상 확대	상·하반기 협업인재 (행안부장관 표창) 규모 확대 및 선정 시 주관기관·협조기관 개인을 동등하게 대우
					공무원 성과 평가 시 협업요소 반영 확대	「공무원성과평가 등에 관한 지침(인사처예규)」 개정('21.1) 직무수행능력 평가 요소로서 ‘협업·소통능력’ 추가, 협업우수자에 대한 가점 부여 노력 의무화

2. 협업 활성화를 위한 그간의 성과

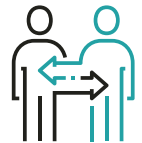
분야	범정부 협업 활성화 실천방안 2015. 6. 2.(국무회의보고)		2020 범정부 협업 활성화 계획 2020. 4. 9.		2021 범정부 협업 활성화 계획 2021. 3.	
성과 평가 및 협업 과정			협업 평가 강화	중앙행정기관 협업평가 시 협업 과제 연계 강화 및 주관·협조성과 동등 반영, 지자체 협업 평가점수 상 향('19년 6점→'20년 7점)	협업 평가에 대한 국민 참여	- 협업평가(정부혁신평가) 에 국민이 참여하는 '국민체감도'지표 신설, 기관별 대표 협업 사례 선호도 평가 - 주요 정부 포털 (정부24,광화문1번가, 정부혁신1번가 등)활용, 온라인투표
					정부업무평가 기본법에 의한 관리대상 협업과제 포함	성과목표 설정 시 의무적으로 반영해야 하는 협업과제에 중점· 기관관리 협업과제 포함 기준「정부업무평가 기본법」에 따라 국무 조정실에서 평가하는 과제 → 개정「행정 효율 과 협업 촉진에 관한 규 정」에 따라 행정안전부와 각 행정기관에서 추진· 관리하는 과제까지 포함
			협업과제 선정	7대 중점 및 233개 기관관리 협업과제 선정 - 과제별 주관·협조기관 및 행안부가 참여하는 TF 구성, 추진상황 수시 공유 - 반기별 추진현황 점검, 기관 협업평가에 추진성과 반영	협업과제 선정시 국민 심사 도입	'2021 중점 협업 과제' 선정시 국민심사 도입 - 국민이 원하는 과제에 대한 확실한 성과창출 지원
			국민제안 창구신설	국민이 '협업아이디어'를 직접 제안할 수 있는 상시 창구(5.27.,광화문1번가), 우수협업아이디어 정책화 추진 *① 각종 휴양시설 예약 홈페이지 연계, ②현업 직군(경찰·소방·집배원등) 스트레스 통합관리, ③지자체 홈페이지 등에 전통시장 상세정보 제공	국민제안 창구의 숙성 및 과제화 체계 확립	- 국민이 제안한 '협업아이디어'에 대한 상시 접수·숙성·과제화 추진체계 확립 (‘광화문1번가,’ 20.5.27. 개설) ※전문가·국민심사 등을 거쳐 반기별 우수 협업 아이디어 선정, 행안부 장관상 시상(연4점)
예산	협업조직 운영비 공동운영	협업조직 운영경비를 주관부처 A에 일괄하여 편성하거나, 협업조직 내 직원을 분임회계관계 공무원으로 지정하여 A부처, B부처 예산 전체에 대한 집행을 일원화	협업사업에 대한 특교세를 통한 재정지원	- 지자체 특교세 지원 협업사업 발굴(4개 사업, 총10억원) 및 성과창출 - 시민과 군장병이 함께 이용하는 생활체육시설, 드론 기반 다중관제 시스템 도입 등	협업사업에 대한 특교세 지원 노력	지자체간 협업사업 등을 활성화하기 위한 '특교세' 지원 추진

2. 협업 활성화를 위한 그간의 성과

분야	범정부 협업 활성화 실천방안 2015. 6. 2.(국무회의보고)		2020 범정부 협업 활성화 계획 2020. 4. 9.		2021 범정부 협업 활성화 계획 2021. 3.	
예산	협업조직에 대한 조달청 공동구매	전국 고용복지+센터 등의 물품(전화기, 컴퓨터 등)을 조달청에 구매요구하면, 전체 일괄 구매				
시스템	나라e음을 통한 협업 시스템 구축	- 중앙·지방의 공무원이 의사소통시스템 나라e음을 통해 하나의 통합 메신저로 자유롭게 소통하고 실시간으로 자료를 공유 - PC 영상회의 범위도 공공기관과 민간으로 확대 - 업무시스템 클라우드 전환 추진	협업 이음터 신설	공공·민간의 ‘협업 상대방’을 폭넓게 찾아 이어주는 온라인 매칭 플랫폼(6.19. 개설,광화문1번가), 관-관을 넘어 민-관협업 활성화 ※수요등록: 372개 과제/이음참여: 108개 과제(262개 기관)/이음성사: 65개 과제(204개 기관)('20.12.31.기준)	협업 이음터 활성화	‘협업이음터’를 자율·개방·상호이익 기반 ‘민·관협업의 핵심 플랫폼’으로 활성화 - 협업이음터 기록관 신설, 협업이음 현황판 운영 도입 ‘협업이음 매니저’ 확대 및 기관 간 협업 네트워크 강화 - 협업이음 성공사례 적극적 창출(총100개 이상, 민·관협업 70개 이상)
			협업SOS 신설	현장의 협업 애로사항 실시간 접수 창구개설 (4.17.)·운영 ※주요 해결 사례:①시·군·구 새을 행정시스템에 군소를 보상법 관련 보상금 관리기능 추가 ②‘문서24’ 대용량 첨부파일을 내부망에서 바로 열람할 수 있도록 기능 개선	협업SOS의 신속성, 응답성 강화	‘협업SOS*’의 신속성·응답성 강화 및 이견 중재·조정지원 - 협업SOS 응답실적을 협업평가 등에 반영, 관계기관의 신속하고 책임성 있는 의견 제출 촉진 - 실무자·관리자급 논의의 장을 마련하여 상호이해의 폭 확대
홍보	협업사례 체계적 확산	- 성공사례 성공요인 심층 분석 - 가이드라인을 마련하고, 지역·분야별 맞춤형으로 확산	정부혁신 우수사례 경진 대회 개최	- 정부혁신 우수사례 통합 경진대회(협업분야)개최 - 협업 성과를 창출한 주관·협조기관(개인)포상 (대상 1,국상1,장관상4/대표3,국표6,장관표창8)	협업분야 국민체험단 구성 및 성과 확산	협업분야 국민체험단(가칭) 협업나라’구성, 협업성과를 직접 체험한일기(경험담)등을 사회관계망서비스(SNS)를 활용해 확산
			협업사례의 확산을 위한 교육	협업관련 사이버교육과정 신설로 우수 협업사례 등 확산(지방자치인재개발원)	협업관련 도서 및 소식지 발간	- 협업관련 규정·제도·사례 등을 담은 ‘협업도움서’ 발간·배포(‘21.1월) ‘협업소식지’ 신설(분기별)
					협업경진대회 국민참여 확대 및 협조기관 우대	- 국민이 선정에 참여하는 협업경진대회 개최 - 주관·협조기관에 대한 공동 시상 실시
					사이버 교육 과정 확대	국가인재개발원 사이버 교육 과정에 ‘행정협업’ 관련 강의 신설

분야	법정부 협업 활성화 실천방안 2015. 6. 2.(국무회의보고)		2020 법정부 협업 활성화 계획 2020. 4. 9.		2021 법정부 협업 활성화 계획 2021. 3.	
법령개선					행정절차법에 협업 근거 마련	• 「행정절차법」에 ‘기관간 협업 활성화를 위한 법률적 근거신설 • 「행정효율과협업촉진에 관한규정(대통령령)」 제3장 제1절 ‘행정협업의 촉진’의 모범으로 역할
					「행정효율과 협업촉진에 관한규정 (대통령령)」 개정	• 새로운 행정 환경 반영 필요 • 「행정절차법」개정(안)에 신설된 조문을 구체화하여 반영 • 협업과제 대상 및 관리체계 정비, ‘행정협업시스템’ 범위 확장 등 추가

출처: 법정부 협업 활성화 실천방안 (2015), 2021 법정부 협업 활성화 계획(2021)을 참조하여 저자 작성



● 윤석열 정부의 부처 칸막이 해소 및 협업 활성화 관련 추진 경과

- **법부처 차원의 협업활성화 노력이 상당히 진전되었음에도 불구하고 부처간 칸막이 해소 및 협업 문화 등이 획기적으로 개선되지 못함**
 - 저출산 고령화 사회 문제, 기후변화로 인한 문제 등 정부가 해결해야 하는 범위가 그동안 행안부가 중심이 되어서 추진해왔던 협업과제의 범주를 초월하는 경우가 대부분임
 - 사회 문제의 복잡성 및 모호성으로 인한 정책난제의 증가는 정부 부처간 협업의 필요성을 더욱 증대시키고 있음
- **이에 윤석열 대통령은 2023년 말부터 '부처 칸막이 해소', '협업', '원팀'을 강조함(정부혁신 트렌드 vol. 2 참조)**
 - 국무조정실은 정부업무평가 특정평가 부문에 부처간 '협업' 부문을 신설함(2024.4.11.국무회의)
 - 행정안전부는 법부처 차원 국정과제 · 사업등 협업 필요 과제 수행을 위한 조직 · 정원운영지원, 부처간교류 · 파견 정원(협업 별도 정원 100명 승인), 다수부처 협업형 임시조직 운영, 다수부처 문제해결형 조직진단등을 수행(행정안전부 업무계획, 2024)
 - 인사혁신처는 협업을 수행하는 공무원을 대상으로 인센티브 제공, 부처간 인사교류를 통한 협업 추진, 분야 전문성을 지닌 인재 채용을 통한 협업활성화 전략을 추진 중
 - 기획재정부는 협업예산제도를 재도입하기로 공표(기획재정부, 2024)
- **현재 개별 부처 단위에서 협업 활성화와 관련된 제도개선 등을 추진하고 있으나 법부처 차원의 계획은 부재**

정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

협업 활성화 관련 해외 사례



● 협업 활성화 관련 해외 사례

- 최근 한국행정연구원이 정책난제 및 사회문제 해결을 위해 조사했던 해외 협업 활성화 사례를 국내 협업 활성화 제도 비교표의 틀에 맞추어 정리해 보면 다음과 같음

분야	사례	내용
조직	아랍에미리트 가능성부 (김정해 외, 2021:105-106; 아랍에미리트 가능성부 홈페이지, 2024. 6. 13. 검색)	· 아랍에미리트는 정책난제는 특정 부처의 책임이 아니기 때문에 해결이 어렵다는 문제의식을 가지고 범국가 차원에서 문제 해결을 위한 조직과 공간이 필요하다고 판단함. 이에 2019년 가능성부(Ministry of Possibiling)를 출범시켰으며 세계 최초의 가상 정부 부처로 관련 정부 부처 뿐아니라 민간 참여가 가능한 가상조직으로 운영됨 · 가능성부는 적극서비스국(Department of Proactive Services), 행동보상국(Department of Behavioral Rewards), 정부조달국(Department of Government Procurement), UAE재능국(Department of UAE Talent) 이상 4개 국으로 구성됨 · 가능성부의 프로젝트 추진 원칙은 디자인 사고와 실험적 방법을 활용한 개방형 프로세스에 따른 대안 마련임 · 2019년 가능성부 출범 첫 해 60명 이상의 공공부문 직원을 대상으로 인간중심 설계 방법론에 대한 교육 실시, 500명 이상 최종사용자와 협업 수행, 대부분의 연방기관과 협업 및 상호작용 수행 등의 성과가 있었음 · 행동 보상국은 Fazaa 프로그램을 추진하였고 적극적 서비스국은 시민을 위한 12개의 선제적 서비스 제공(Usrati 플랫폼)과 기업을 지원하기 위한 14개의 사전 예방적 서비스 제공(Basher 플랫폼)을 완료함 · UAE 재능국은 인재육성을 위한 다양한 프로그램과 기술개발을 수행하고 있으며 정부조달국은 프로토타입 4단계 중 3단계까지 진행하는 등 일정 부분 성과를 도출함
	호주 포트폴리오 정부 (김정해 외, 2021:110-112)	· 최근에는 포트폴리오에 의한 정부라는 개념을 도입하여 협업 강화를 위한 조직 운영 방식을 활용함. 하나의 포트폴리오 내에 하나 이상의 부를 위치시키고 관련 행정기관, 정부가 임명한 이사회, 기타 이사회가 포함되어 있으며 포트폴리오 내에 여러 기관이 협력하도록 함 · 포트폴리오 정부는 Administrative Arrangements Order(AAO)를 통해 구성되며, 총리의 의견을 반영한 총독이 장관을 지명하고 각 부를 설립함. AAO를 통해 행정 책임이 공식적으로 부과됨 · 포트폴리오의 구성은 어떤 정부에서 어떻게 구성하느냐에 따라 다르게 나타나며 포트폴리오 내에서는 수평구조와 수직구조의 협력이 공존 · 하나의 장관이 여러 포트폴리오에 속하거나 하나의 포트폴리오 내에는 복수의 장관이 있을 수 있으며 연방정부의 모든 행정기관은 특정 포트폴리오에 속하도록 법령으로 규정됨 · 하나의 포트폴리오 내에 여러 부가 협력하며, 해당 부처의 산하기관, 이사회, 위원회 등은 장관의 영향력 하에 있어 소속 장관(부)에게 보고함
인사	영국 장차관 겸임제도 (Joint Minister) (조세현, 2021; 한국행정 연구원, 2024:22-23)	· 영국은 정책문제 해결을 위한 부처간 협업을 활성화하기 위한 수단으로 장·차관의 겸임 제도를 운영해 오고 있음 · 1990년대부터로 통합과 조정 관점에서의 정부운영을 위해 강조한 “joined-up government” 개념의 등장 후, 유관 정책분야 간 협업 관점에서 정책문제 해결을 위해 겸임 장·차관(joint minister)을 수단으로 활용함 · 총리는 협업과 조정을 통해 정책을 수립·집행할 분야에 겸임 장·차관을 임명함으로써 특정 정책에 대한 자신의 관심도를 국민에게 보여주는 효과를 가짐 · 겸임 장·차관은 자신이 겸임하는 모든 부처의 내각장관에게 관련 업무에 관해 보고해야 할 의무를 가짐 · 주로 부장관(Minister of State), 정무차관(Parliamentary Under-Secretary of State) 수준에서 지명이 이루어지며, 2~3개 부처를 겸임하여 현안에 대한 전문지식을 바탕으로 의사결정 및 조정을 함

분야	사례	내용
인사	미국 특별정책조정관제도 (Policy Czar) (한국행정연구원, 2024:23-27)	- 특별정책조정관은 프랭클린 루스벨트(1933-1945) 대통령 시기에 설치되었으며, 사회문제의 거대화·복잡화에 따라 지속적으로 그 수가 증가하고 있는 추세임 - 대통령이 관심을 갖는 정책문제나 국정과제를 해결하고, 다양한 부처간 협력을 통해 정책의 일관성과 효과성을 높이기 위한 도구로서 특별정책조정관을 활용함 - 특별정책조정관은 대통령과의 접근성을 바탕으로 해당 분야의 전문성과 분석력을 활용하여 특정 사회문제를 해결하기 위해 다수 부처 장관을 설득하여 협업을 추진하여 문제를 해결하는 역할을 수행함 - 오바마 대통령은 기후변화, 환경보호, 의료보험개혁 부문에 정책적 관심을 두었으며, 효과적인 정책문제 해결을 위해 에너지 특별정책조정관, 의료 특별정책조정관을 임명하였고, 바이든 대통령은 아시아 국가 대상 외교·국방·경제 전략추진을 위해 인도태평양 특별정책조정관을 신설하였음
성과 평가	미국 법정부 우선순위 목표 (Cross-Agency Priority Goals, CAPs) 대통령 관리아젠다 성과관리 및 평가(OMB, 2018)	- 미국 연방정부는 정부성과결과법(Government Performance and Results Act)에 따라 매 4년 마다 법정부 우선순위 목표를 설정함 - 오바마 정부(2014-2017년)는 총 15개의 법정부 우선순위 목표를 설정하였으며, 각 목표별 해당 유관기관은 최소 3개, 많게는 24개 기관이 포함된 협업체계를 구조화 하였음 - 트럼프 정부는 관료제의 사일로(silo)현상 극복을 위하여 정부 기능간 협업체계와 목표체계를 조직화하여 대통령 관리 아젠다를 CAPs를 적극적으로 활용함 - 대통령 관리 아젠다는 정부기관 간 공동으로 추진해야 하는 영역을 대상으로 함 - 관리 아젠다의 추진 상황 및 성과관리를 위하여 법부처 우선순위(Cross Agency Priority) 목표를 3가지로 유형화하고, 법부처 우선순위 영역 3가지와 기능별 우선순위 영역 5가지로 구분하여 구조화하여 각CAP목표별로 협업에 참여하는 부처들을 제시(OMB, 2018: 25, 27) - 예를 들면, 아래 그림 CAP Goal 4의 경우 보호처와 예산처가 주도하고 참여기관으로 농림부, 상공부, 교육부, 보건부, 도시개발부, 내무부, 노동부, 재무부, 종합서비스부, 중소기업청, 사회보장청, 인사관리실 등으로 규정(OMB, 2018: 28) - CAPs 목표 및 협업 추진 액션플랜은 대통령관리위원회에서 관리하고 매년 성과를 공개함 그림 2 대통령 관리아젠다 및 전략 Managing Across Silos 출처: OMB. (2018: 27).

분야	사례	내용
성과 평가	영국 부처간 공동 성과시행계획 (Outcome Delivery Plan) (한국행정연구원, 2024:27~29)	2019년 영국 재무부는 부처 단위의 성과관리 계획의 한계를 극복하고 특정 정책문제의 효과적 해결을 위해 부처 공동으로 예산과 성과관리를 통합적으로 운영하는 '성과시행계획 (Outcome Delivery Plan)'의 도입을 제안함 - 예를 들면, 고용확대나 환경문제와 같이 영국 정부가 우선적으로 달성하려는 정책목표에 대하여 각 부처별 성과관리에서 벗어나 장기적 관점에서의 부처간 성과시행 계획을 2020년부터 시행함 - 부처간 성과시행 계획은 영국 정부가 발표한 '우선적 해결이 필요한 정책문제'와 관련된 부처는 공동으로 3~4개의 우선순위 성과(priority outcomes)를 설정하고, 관련 부처간 공통 목표를 설정함(매 4년 단위로 계획 수정) - 또한 목표달성도를 평가할 수 있는 정량지표를 설정하여 매년 성과평가 결과와 예산 활용도를 연계하여 문제해결을 위한 부처간 협업성과를 평가함
예산	영국 공동예산제 (한국행정연구원, 2024:32~33)	- 공동예산제는 정책과 프로그램의 효과성 증대를 위해 연방/중앙정부-지방정부가 공동예산을 편성하고 운영하는 방식임 - 공동예산의 활용은 주로 국민에게 직접적으로 서비스 제공이 필요한 보건과 복지분야에서 이루어짐 - 영국 정부는 2000년대 중반부터 정부 규모 간소화를 통한 정부혁신을 추진하면서 부처간, 중앙-지방정부간, 지방정부-기업간 연계(joined-up)를 국정 운영의 기조로 설정하고 부처간 협업을 촉진을 강조함 - 각 부처에서 따로 예산을 편성하는 경우, 예를 들어 영국 약물 중독 치료 정책사례에서 법무부와 내무부는 지역사회 내에서 약물 중독에 의해 발생하는 범죄감소에 관심이 있는 반면, 보건부는 비용 효과적인 약물 중독 치료에 관심이 있음. 이런 경우 예산을 투입한 부처의 정책적 관심 방향에 따라 서비스의 과소 또는 과대 공급이 이루어지고 다양하고 적절한 서비스가 이루어지지 못하는 한계가 있음 - 이에 영국 정부는 약물 중독 치료 서비스 공급을 통한 지역사회범죄율 감소로 이익을 얻게 되는 법무부와 내무부가 예산을 공동으로 투입하고, 예산 운용에 대한책임은 정책집행 담당기관인 보건부에 부여하는 공동예산 운용구조를 설계하였음 - 예산 투입 부처와 예산 성과 달성 부처가 분리되는 형태이지만 결과적인 최종효과가 예산 투입 부처로 이어지는 구조로 기존 관념과 다른 발상의 전환을 적용함
	호주 공동 예산 및 집행 체계 (한국행정연구원, 2024:33~36)	1995년 정부협의회는 호주 국민의 만성질환과 다양한 치료수요에 대응하고 효과를 제고하기 위해 Australian Capital Territory Coordinated Care Trial(ACT Coordinated Care Trial)프로그램을 추진함 - 정부협의회 정기회의에서 정책집행을 담당하는 주정부와 지방정부가 이 프로그램을 위해 공동으로 재원을 추계하고 공동예산을 마련하여 프로그램을 추진함. 또한 공동예산의 적용 범주는 서비스의 상당수가 민간에서 운영하는 경우가 많아 연방정부 부담 예산은 기반 시설로 한정하고 연방/주/지방정부가 직접 서비스하는 예산에 한정하였음 - 본 프로그램은 고령자와 만성질환자에게 최적화된 다양한 서비스를 제공하며 본래의 목표인 의료 및 복지서비스 비용의 감축을 달성하였고 아동 면역을, 원주민의 산전 건강관리 이용률 증가라는 부수적 효과도 관찰됨 - 주정부/지방정부 내 주요 이해관계자뿐만 아니라 전문의료진, 의료/서비스제공자, 비정부기구, 자선 단체, 민간의료진과의 협력도 증가하는 효과를 달성하여 종로 시점을 연장하여 수행함



정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

워킹그룹 논의 결과



- 워킹그룹에서 전문가들은 우리나라 부처 간 협업 현황과 협업이 잘 안되는 이유, 협업활성화를 위해 우선적으로 개선이 필요한 제도 등에 대해 논의하였음. 전문가들이 제시한 다양한 이슈를 조직, 인사, 인센티브, 협업과제평가, 예산, 시스템, 교육·홍보 등으로 유형화하여 다음과 같이 정리함
- 유형화에 따라 구분하였으나, 일부 논의되지 않은 이슈가 존재함. 또한 본 이슈페이퍼에서 다루지는 않았으나 협업문화 형성, 공간혁신, 협업 가이드라인 제공의 필요성에 대해서도 논의가 되었음

1. 조직

- 전문가들은 협업 활성화를 위해서 협업 조직 및 대응체계 마련이 필요하며 범부처 차원에서의 컨트롤 타워 역할의 중요성과 부처 내부 최고 의사결정권자의 리더십과 지원이 필요하다는 의견을 제시함
- 첫째, 협업 활성화의 초점은 문제해결형 정부를 만드는 것이 궁극적인 목표이기 때문에 협업조직이 중요하다는 의견이 있었음
- 현재의 행안부, 기재부의 협업과제 단위는 사업 또는 정부 부처의 소기능 단위에서 이루어지는 경우가 많음. 국가 차원에서 문제해결을 위해 협업을 수행하는 경우 대부분 정책 단위로서 정부의 중기능 이상 대기능 수준에서 수행될 필요가 있는 경우가 많기 때문에 범정부 차원의 협업 조직이나 대응체계 등이 필요함
- 다만, 협업 활성화를 위한 조직을 신설하거나 직제를 마련하는 과정에서 현행 법제도 상 한계가 존재함. 따라서 정부조직법 등 근본적인 한계를 극복할 수 있는 개선 대안 마련이 선행될 필요가 있다는 의견이 제안됨

“문제해결을 위한 협업을 잘 추진할 수 있도록 조직과 자리를 만들어 주고 권한을 주는 것이 필요하다고 생각해요. 그런 면에서 KIPA에서 제시한 영국의 겸임 장차관제나 미국의 특별정책조정관제도는 좋은 벤치마킹 사례라고 생각해요.”
(전문가 K)

“해외 사례 벤치마킹을 통해 도입했으면 좋겠다고 생각하는 협업조직이나 대응체계 등 다양한 제안사항들은 현행 정부의 법령, 제도, 직제에 걸려서 활용하기 힘든 측면이 있습니다. 이러한 법제도적 한계를 해결해 나가는 부분이 필요하며 국책연구기관에서 이러한 연구를 수행해 줄 필요가 있어요.” (전문가 O)

- 둘째, 범부처 차원의 협업이 효과적으로 이루어지려면 조정 역할을 수행하는 상위 컨트롤타워의 역할이 매우 중요하다는 의견이 제시되었음
- 현재 정부조직 하에서 이러한 컨트롤 타워의 역할은 공식적으로 협업평가 수단을 가진 국무조정실에서 수행하고 있다고 볼 수 있음. 그러나 많은 전문가들이 대통령실이나 예산이라는 틀을 가진 기재부가 컨트롤 타워 역할을 할 때 더 협업 효과가 크다는 의견이었음

“사회 문제의 복잡화, 장기화, 난제화 이런 것들이 계속 발생이 되다 보니까 결국은 협업을 할 수밖에 없는 구조인데, 이랬을 때 갈등이라든지 혹은 부처 간의 권한이나 자원 활용 문제를 어떻게 할 것이냐가 중요하죠. 결국은 조정은 협업을 증진할 수 있는 중요한 키인 것 같아요.” (전문가 K)

“협업이 추진되려면 주무 부처가 있어야 되는데 어느 부처가 주무 부처할지는 그냥 대통령실 수석이 중심이 되어서 정리를 해주면 자연스럽게 해결될 수 있죠. 사실 못해왔던 것도 아니라고 생각해요.” (전문가 L)

“우리나라도 조정 관련해서는 부총리 제도가 있죠. 경제부총리는 기재부에 예산이 있으니까 조정이 잘 되죠. 사회부총리는 예산 조정 권한이 없기 때문에 아무래도 힘든 부분이 있죠. 중요한 과제를 중심으로 계속 성과를 내려고 노력하는데 권한이 많지 않으니까 부총리로서의 조정 역할을 하는데 한계가 있을 수 밖에 없죠.” (전문가 G)

“협업이 잘 되는 건 결국 리더십의 문제고 장·차관이나 대통령이 얼마나 관심을 갖느냐에 따라 달려 있었던 것 같습니다. 결국 협업이라기보다는 조정이 좀 더 잘 돼야 될 것 같습니다. 다들 공감하시겠지만 가장 조정이 잘 되는 건 대통령실에서 내려오면 바로 끝나는 건데 대통령실에서 큰 국정과제가 아닌 일일이 모든 거를 다 관여하기는 어렵죠. 그걸 대신하라고 국무조정실이 있긴 하지만 평가말고는 조정할 수단이 없으니까. 조정 권한을 가진 부처한테 예산을 주든 조직권을 주든지 해야 조정이 되는 것 같더라고요. 기재부의 예산권과 국무조정실의 조정권은 같이 붙어 있어야 조정이 된다는 생각이 듭니다. 결국 대통령과 가까운 쪽에서 조정을 하던가 아니면 예산, 조직, 인사권을 가진 부처에서 조정을 같이 하던가 하는게 답이 아닌가.” (전문가 A)

- **향후 문제해결형 협업 조직을 구조하게 되면 컨트롤 타워로서 조정기능을 충분히 할 수 있도록 예산, 조직, 인사, 평가 등 다양한 도구를 해당 조직에 부여하는 방안을 고려할 필요가 있음**

- **셋째, 부처간 원활한 협업 추진을 위해서는 조직 차원의 적극적인 지원과 조정이 제일 중요한 요인 이라는데 모두 공감하였음. 특히, 조직 내 최고 의사결정권자의 리더십과 조정역할 수행은 범부처 차원에서 문제해결을 위한 협업 추진에 필수적인 요인이라는 의견이 있었음**

- **협업은 조직 내 조정뿐 아니라 기관 간 조정도 요구됨. 따라서 부처 최고 의사결정권자의 역할은 협업이 잘 되도록 다양한 관계자들의 의견을 수렴하고 조정하는 역할이라고 볼 수 있음**

“실무자들이 협업을 도모하기 위해서 아무리 많은 노력을 하고 대안을 강구를 하더라도 결국 의사결정 권한을 가진 사람이 추진력 있게 힘을 실어주지 않으면 결국은 협업이 안 되는 거예요.....부처간 협업 과정에서 리더가 하는 역할은 결국엔 하는 일들을 보고받고 끝이에요. 의사결정하는데 가장 중요한 기능이 하나가 빠졌습니다. 그게 바로 조정이에요. 협업 효율을 높여야 하는데 한 번 얘기할 거 두 번 얘기하면 비효율이지 않아요. 협업이 되려면 무조건 조정이 있어야 돼요.” (전문가 G)

“협업의 목적은 문제 해결형 구현이거든요. 그렇게 봤을 때 협업에서는 리더십이 너무 중요하다. 위에서 관심 가져주고 한 번 더 얘기하고, 자꾸 만나고 얘기하고 설득하고 또 정보공유하고... 이런 것들을 특히 조직 위쪽에서 끊임없이 해줘야 협업이 진행되더라고요.” (전문가 K)

2. 인사

- **전문가들은 협업 활성화를 위해서는 인사교류와 개방형 임용제의 확대가 도움이 될 것으로 보았음. 이러한 인사제도는 공무원들에게 협업에 대한 이해도와 전문성 제고의 측면에서 도움을 줄 것이라는 의견**
- **먼저, 인사교류를 통해 서로 일을 하게 되면 신뢰가 쌓이고 이러한 관계가 더 나아가 협업으로 이어지게 되고 타 부처의 업무에 대한 이해를 할 수 있는 장점이 있음**

“제가 생각하는 인사교류의 핵심은 서로 간에 신뢰 관계를 형성하는 데 있다고 생각하거든요. 다른 부처에서 왔다고 해서 사실 엄청난 전문성을 갖고 오시는 것 같지는 않아요. 오히려 도움이 되는 건 중간 다리 역할 부분인 것 같습니다. 협업할 때 연락을 해도 사실 잘 모르는 사이에서는 전혀 협업이 안 되거든요. 그런데 조금이라도 친분이 있고, 건너서라도 알고 소개를 받아서 하게 되면 그래도 협조적으로 나오더라구요.”(전문가 A)

“교류가 면담을 했는데 할 일이 많고 성과가 난다 이런 식의 긍정적인 말씀을 해주시는 경우가 많았어요. 한마디로 역시 사지라고 할 수 있는데 두 사람이 서로 자리를 맞바꾸어 보면 그 위치에서 상대방 이해를 하게 되잖아요. 환경부, 국토부가 대표적이죠. 환경보호를 해야 하는 부처와 발전시켜야 하는 부처가 아무리 협치를 해도 서로 갈등이 있을 수밖에 없어요. 그런데 인사 교류를 통해서 부처 간 구조적인 갈등이 있는 부분을 이해하고 해결하려는 노력이 가능할 것 같아요.”(전문가 I)

- **인사교류를 통해 공무원이 전문지식을 축적할 수 있는 기회와 계기가 되므로 해당 제도를 더 체계적으로 지속가능하게 운영할 필요가 있음. 또한 공공부문 내 전문성 확보를 위해서는 민간경력자 일괄채용(민경채) 등과 같은 인사교류의 범위를 확대하는 노력이 필요하다는 의견임**

“교류라는 게 단순히 내 전문성을 그 부처에 주고 오는 게 아니라 그 부처의 전문성을 내가 갖고 와서 업무에 활용할 수도 있는 그런 여러 가지 효과가 있을 수 있습니다.”(전문가 O)

“한 가지 사례로는 코로나 때 전국민 재난지원금을 줄 때 그거를 우리가 직접 국민들 통장에 짜주느냐 아니면 카드사 포인트 통해서 쉽게 가는가 하는 부분이었는데요. 그 아이디어도 민경채 출신 서기관님이 내셨거든요. 그거 보고 공무원인 나는 저 생각 못했을 것 같은데라는 생각이 들더라고요. 그래서 힘들겠지만 민간의 공직 참여를 늘려야 되지 않을까 생각합니다.”(전문가 A)

“부처 간의 전문성 차이로 인해 협업이 잘 안되는 부분도 존재합니다. 기재부에서 교류 가시겠다는 분이 나왔어요. 그러면 여기 있던 분이 기재부로 가야되는데 기재부 업무에 대한 전문성이 없으니 아무도 손 안 드는 상황이 발생한거죠. 중간 관리자 때부터 인사교류를 통해 전문성을 키워내야지 한순간에 (교류) 자리 만들었으니 가라 그러면 특정 부처에만 굉장히 유리할 가능성이 있다는 거죠.”(전문가 J)

- **협업을 통한 문제해결이라는 성과를 창출하기 위해서는 자원배분 권한을 가진 실국장급의 우선적 교류 추진이 확대될 필요가 있다는 의견이 제시됨**

“의사결정자인 실·국장님 선에서의 교류를 확대해야 될 것 같다는 생각이 듭니다. 왜냐하면 지금은 또 폭도 좁고 TO도 적기 때문에 파견이나 인사 교류 자리가 어떻게 보면 부처의 평판이 안 좋은 사람들을 폭탄 돌리기식으로 운영되는 경우가 많습니다. 그러다 보니 더 문제 일으키고 사이가 안 좋아지고 이런 경우도 많이 있거든요. 실국장급을 파견하는게 양 부처에 도움이 될 것 같습니다.”(전문가 A)

“권한이 없는 사람들끼리 만나서 협업을 추진하려고 되면 의사결정자에게 허가받고 다시 실무진들끼리 논의하고 시간이 많이 소요되거든요. 협업이 어느 정도 성과를 내려면 최소한 국장급 이상의 권한이 있는 사람들이 만나서 협업의 방향성을 잡고 협업을 이끌어가는 게 중요하다고 생각합니다.”(전문가 E)

● 다수의 전문가들이 인사교류를 경험한 공무원이 승진 시 우대를 받을 수 있는 제도 설계가 필요하다는 의견을 제시함

- 현실적으로 현재 인사제도 구조상 한 부처 내부에서 전문성을 쌓는 게 승진에 더 유리한 구조이기 때문에 교류나 파견을 통한 부처 간 협력체계 강화나 전문성 축적 달성이 어려운 상황임. 협업을 위해 인사교류나 파견 등을 경험한 공무원에 대한 승진시 우대 조치 마련 필요.

“결국에는 인사교류를 잘 받아야 승진을 할 수 있죠. 근데 승진 직전 3년 근평만 승진에 산입되거든요. 그래서 10년 채워서 서기관으로 승진 심사를 받는데 1년 차부터 6년 차까지 근평 결과는 아무 쓸모가 없어요. 7년차 됐을 때 이제 좀 (업무강도가) 센 부서 가야지 이런 행태가 벌어지기도 하고.”(전문가 A)

“3년을 앞두고는 사실 원래 근무부서에서 근평받는 게 유리하고 이 근평을 잘 받으려고 하는 3년 동안은 대부분 힘든 자리에 있기 때문에 보통 부처에서 힘든 자리 있으면 파견 안 가도 다 A는 나오거든요. 다 A가 나오는데 그 기간에 사실 파견이나 교류를 갈 이유가 없죠. 그 시기에는 유인이 없어요. 최소한 과장 보직 받기 전에 가장 좋은 교류 시기라고 보는데, 그때까지 실무를 해왔고 직접 작업도 하면서 시야를 넓힐 수 있는 그 기간이 저는 굉장히 괜찮은 시기라고 봐요.”(전문가 O)

“민간 기업처럼 지사에 한 번 갔다 오지 않으면 절대로 이사진을 달 수 없다 이런 것들을 만들어내지 않는 이상 변화가 어려울 것 같습니다. 예를 들어, 복수 부처 간 공동 국정과제를 제안했을 때 그 담당 과장을 해본다든가 관리관이 돼 본다든가 하지 않으면 승진이 안 되게끔 하는 거죠. 반드시 수행해야 되는 것을 교육 훈련하듯이 의무로 해놓지 않은 이상은 교류나 파견을 통한 협업 활성화는 어렵다고 봅니다. 교류나 파견을 가야 승진할 수 있는 제도로 바꾸는게 필요하죠.”(전문가 J)

“(인사교류를 통해) 자리를 좀 맛바꾸니까 훨씬 나아졌다고 말씀하시는 분들이 많습니다. 이런 것들로 볼 때 인사교류의 효과가 지속적으로 누적될 수 있다고 보고 있습니다. 인사 시에도 교류를 하신다고 해서(다른 부처 가신다고 해서) 불이익 받지 않으신다라는 것을 계속 강조하고 있습니다. 교류를 지원하신 분들이 불이익 받지 않는구나 하면서 가고, 일을 또 열심히 하고, 그게 성과가 되면 다시 선순환이 되고 이런 식의 구조 설계가 되어야 합니다. 그런 식으로 개인에 대한 성과평가를 하고 인사교류를 지속적으로 확대해 나가야 할 필요가 있습니다.”(전문가 I)

“수당이라는 재정적인 강화도 하고 있지만 승진 시 평가 부분에서 성과가 무조건 A 이상 부여하는 방안이 필요하지 않나라고 생각합니다.”(전문가 I)

3. 인센티브

- **협업은 개인이 업무를 수행하는 방식 이상의 노력을 요구하므로 이에 대한 적절한 보상 제공뿐만 아니라 만약 목표달성에 실패하더라도 불이익이 없다는 심리적 안전감을 충족시켜줄 필요가 있다는 의견이 제안됨**
- **먼저, 협업을 통해 성과를 창출한 과제에 대해 직접적, 상시적 인센티브 제공을 통해 지속적으로 협업동기를 부여하는 방안 마련이 필요하다는 의견임**

“민간이든 공공부문이든 구성원들을 움직이게 하는 것은 결국 성과급이거든요. 그러니까 남들과 동일한 수준으로 일을 했을 때는 동일한 이익을 받지만 내가 남들보다 더 많은 일, 특히 협업 공동의 목표를 위해서 내가 더 헌신하고 노력을 했을 때 더 많은 인센티브가 있다는 것이 명확하게 인지되면 협업에 적극적으로 참여할 겁니다.”(전문가 G)

“협업을 하려면 인사 교류나 인센티브 제도나 이런 것들 그러니까 공무원에 대해서 조금 제대로 된 대우를 좀 해줬으면 좋겠다. 도대체 협업을 했을 때 우리에게 떨어지는 게 뭐가 있느냐 이런 얘기가 항상 나오거든. 그러니까 이 협업이라고 하는 게 굉장히 부자연스러운 행동인데 공무원이라는 이유만으로 자기한테 어떤 인센티브나 이익이 없이 일방적인 희생을 강요하고 도와달라 혹은 도와주라 이렇게 얘기만 하는게 굉장히 공허하다 이런 얘기입니다.”(전문가 F)

- **또한, 협업과제는 장기간의 노력과 성과창출의 불확실성이 높은 경우가 많으므로 성과를 달성하지 못했더라도 실패를 용인해주거나 참여자의 부담을 경감해주는 제도가 있다면 협업참여에 대한 심리적 부담감이나 저항이 감소할 수 있다는 의견임**

“〔협업과제는〕 내 업무가 아니라 플러스 알파 업무입니다. 협업에 대한 성과도 중요하지만 실패했을 때 이 실패가 용인되는 문화가 없다면, 그러니까 어쨌든 동기를 가지고 성과를 내면 인센티브가 크지만 실패를 했을 경우에 잃는 것도 많다고 하면 굳이 협업에 적극적으로 나서지 않을 겁니다. 왜냐하면 기본적으로 협업은 내가 하는 업무만 해서 성과를 내는 것보다 협업을 해서 성과를 내는 게 훨씬 더 어렵기 때문입니다. 왜? 나만 잘해서 되는 게 아니니까. 그래서 실패해도 용인하는 문화가 필요합니다.”(전문가 G)

“사실 공무원들은 기본적으로 위험회피적이라서 책임을 묻는 순간 더 안 하려고 할 거고 더 소극적으로, 좀 방어적으로 나올 거라고 생각을 합니다. 그보다는 협업성과에 대해 성과급을 연간 단위로 지급하는데 민간분야에서 제공하는 스타 성과급처럼 과제가 완료되거나 성과가 나오는 순간 성과급을 지급해주는게 필요하지 않을까 생각합니다. 또, 협업과제는 적극 행정으로 인정을 해주는 방안도 필요합니다. 어려운 문제를 해결하려고 갔는데 나중에 실패했다고 해서 책임을 묻기만 하면 참 곤란할 것 같습니다.”(전문가 K)

4. 성과평가 및 협업과제

- **전문가들은 협업 추진 과제 선정기준 마련을 통해 협업 추진 가능성 및 필요성을 검토하여 명확한 목적을 제시할 필요가 있으며 협업 결과에 대한 적절한 성과평가를 수행할 필요가 있음**

- 먼저 협업과제 선정 기준을 명확하게 제시하여 참여하는 부처들에게 협업을 통해 달성할 목표와 성과에 대한 이해를 증진시킬 필요가 있음

“모든 분야에 대해서 협업을 할 필요는 없잖아요. 그러니까 협업이 필요한 과제와 아닌 과제에 대한 명확한 기준을 적용하고, 목적을 확실하게 하면 부처 내에서도, 부처 간에도 부담이 협업에 대한 부담이 줄어들 수 있습니다.”(전문가 N)

“협업은 굉장히 어려운데 우리나라 지금 공공 부문의 협업을 이렇게 유도하는 과정을 보면 그냥 위에서 내려치거나 국조실에서 뭐 하라하면 협업과제를 만들거든요. 또 목표도 잘 몰라요. 협업을 하는 이유나 근거나 목표가 없어요. 서로 전혀 이해관계도 없는 사람들끼리 만나가지고 회의 몇 번 한다고 해서 협업에 대한 욕구가 생기지 않는데 그 목표 의식도 별로 없고 공동체 의식도 없는 그런 여러 기관들을 갖다 모여 그냥 하라고 그러니까 협업이 굉장히 어렵다라고 하는 거고요.”(전문가 F)

- 협업 과제의 수준과 단위, 난이도와 복잡성을 고려한 등급을 정의하고 협업수행 기간의 경우도 1년에서 3년 단위 이내로 정의하여 가능한 한 정부 안에서 성과를 도출할 수 있도록 추진할 필요가 있음. 문제해결을 위한 중기능 단위의 협업의 경우 부처별 역할이 세부 협업 과제 단위로 잘 구조화되는 것이 중요함

“이제까지 협업의 성과를 거두지 못했다고 생각되는 큰 이유 중에 하나는 협업의 단위를 제대로 파악을 못했기 때문인 것 같습니다. 기관 간의 협업인지 기관 내부의 협업인지를 잘 구분해서 관점, 자원, 동기부여 방법 등을 차별적으로 접근할 필요가 있습니다.”(전문가 H)

“협업 과제의 등급을 정해주는 게 굉장히 중요합니다. 정권교체 등 제도적인 한계를 고려하여 3년 안에 어느 정도 가시적 성과를 얻을 수 있는, 적어도 운영의 메커니즘은 담을 수 있는 협업과제를 했으면 좋겠다는 생각이 듭니다.”(전문가 J)

“뭘 해야 되냐, 어느 수준에서 해야 되냐라고 하면 저는 역으로 좀 접근할 필요가 있다고 생각합니다. 기존에 했던 협업은 정부 BRM으로 보면 소기능 이하의 협업이었다면, 현재 정부가 추구하는 협업은 정부 기능 중에서 중 기능과 거의 맞먹는 협업이에요. 그렇기 때문에 협업의 목적을 '문제해결'이라고 명확하게 제시해주고, 주관 부처가 정해지면 각 부처별 업무와 역할을 레이어 레벨링을 해주는 게 굉장히 중요하다고 봐요.”(전문가 J)

- 전문가들은 협업평가가 협업의 성과를 측정하고, 협업에 대한 담당 공무원과 부처의 노력을 장려하며, 향후 협업 추진 방식의 개선을 위한 정보를 창출가능할 것이라는데에 동의함. 국무조정실은 올해 정부업무평가에서 협업을 평가하겠다고 발표하였으나 전문가들은 협업평가의 대상인 협업과제 선정, 평가대상 기간, 평가지표에 대한 세심한 설계가 필요하다고 지적함

“일반적으로 평가할 때 결과물이나 효과를 가지고 평가를 하지만, 협업만큼은 투입 요소를 평가해야 된다고 생각합니다. 사실 과제를 중심으로 실질적 협업이 되기도 어렵거나 특정과제의 성과 그 자체가 협업을 평가한다고 보기가 쉽지 않아요. 정부업무평가 협업평가는 특정과제 성과 하나만으로 협업의 성과를 평가한다는 것인데, 현재의 협업평가는 우리 조직 내에서 전반적인 협업하도록 자체적으로 노력하도록 하기 보다는 협업이 과제 단위로 내려오도록 한 것은 문제가 있다고 생각을 했었고요.”(전문가 O)

“협업을 위해서 얼마큼 많은 노력을 했고, 얼마큼 많은 자원을 공유했고, 협업을 활성화시켜서 얼마큼 많은 미팅을 했고 이런 것들 이런 투입 요소를 평가할 수 있는 측정 요소를 반영하는 게 필요합니다.”(전문가 H)

5. 예산

● 부처 간 협업이 활성화되기 위해서는 협업 추진을 위한 예산 부문의 획기적인 개선이 필요한 상황임

- 회계연도 독립의 원칙(국가재정법 제3조)에 따라 사업기획이 이루어지기 때문에 문제해결을 위해 장기간 노력이 요구되는 협업과제를 추진할 수 없다는 예산구조 상의 근본적 한계가 존재함

“일반 예산으로는 부처의 사업 우선순위에 따라서 이 예산이 내년에는 안 될 수도 있는 거고, 많이 투입하고 싶지 않은 경우도 있고, 또 실링이 있으니까 활용이 쉽지 않죠. 협업 예산이 잘 활성화되기 위해서는 그런 차원들의 부분들이 뒷받침이 돼야되는데 그 부분까지 되고 있는지는 모르죠.”(전문가 M)

“일반 회계가 각 부처별로, 칸막이로 되어 있는데 이 사업이 계속될 거라는 보장이 안 될 수도 있고. 만약 이 사업이 장기 간으로 가는 거다 그러면 그 일반 회계는 기금처럼 운영이 돼야겠죠. 그런 방식으로 좀 갈 수 있게끔 제도가 더 협업 예산이 좀 정교하게 설계될 필요가 있지 않을까라는 생각이 들고요.”(전문가 M)

- 또한, 현재 예산은 각 부처별, 사업별 칸막이로 운용되고 있어 중복사업과 예산낭비의 가능성이 발생하며, 이로 인해 협업에 소요되는 공동자원 배분이나 협업성과 측정이 어려워 실질적으로 협업이 활성화되기 어려운 구조임
- 영국의 경우 협업을 위해 중앙부처에서 일괄적으로 예산을 관리하는 방식으로 부처 간, 중앙-지방정부 간 협업을 추진하고 있는데 이에 대한 검토 및 벤치마킹이 필요하다는 의견이 있었음

“중앙정부에서 보조금을 (지자체로) 짝 내리는 구조인데 보조금도 항목별로 다 사일로(칸막이)잖아요. 예산의 사일로는 예산 중복 사업에 의한 비효율, 예산 낭비, 각각 지방자치단체에서조차도 협업이 안 일어나게 만드는 구조잖아요. 저는 이게 너무 큰 문제라고 생각이 듭니다. 영국에서는 중앙정부에서 그냥 딱 하나로 보조금을 지급하고 중앙부처가 책임을 지게끔 하는 방식으로 (협업을) 추진한 거죠.”(전문가 K)

“협업 부처 간 공동예산제는 제가 볼 때는 가능한 걸로 보고요. 기능과 관련해서 예산을 검토해 보면 다 중첩되거든요.”(전문가 J)

- 문제해결을 위한 협업 추진을 위해서는 협업예산 POOL을 마련하여 유연하고 신속한 재정 투입이 가능하도록 변화 등 국가재정법의 개정과 기획재정부의 노력이 요구됨

“협업 성과 배분하는 부분인데 그게 지금 아무래도 예산이 꼬리표가 한 부처에만 달라붙게 되잖아요. 협업을 하더라도 예산 제도가 안 바뀌어버리면 사실 기관이 지정이 될 수밖에 없고 기관 예산을 타고 들어가니까 이 협업을 지원해 주는 기관들은 성과를 얻지 못하는 상황이 되어버리죠. 예산 꼬리표를 가지고 있는 기관이 문제에 대해 책임도 져야하는 구조가 되죠. 국가재정법 같은 경우에는 일단은 명목이 갖춰져야지만 예산을 내려주는 제도이기 때문에 협업을 위해서 예산을 따로 떼어놓는다면지 이렇게 없죠. 외국에서는 협업 공동 예산 풀 운영을 많이 하는데 그런 것들이 좀 있으면 예산을 공동으로 활용할 수 있고 성과도 거기서 N분의 1로 가를 수도 있을텐데. 이런 부분들에 대해서는 기재부에서 움직이지 않고 있죠.”(전문가 C)

“이제는 정말 기재부도 크게 변화해야 되는 상황이죠. 국조실이 조정한다하더라도 돈을 쓰는 방식을 기재부가 정말 획기적으로 바뀌어야 부처 간 협업이 된다는 그런 생각이 듭니다.”(전문가 M)

6. 시스템

- **협업 시스템을 활용하여 협업을 추진하게 되면 참여자 간 빠른 의사소통과 정보공유가 실시간으로 이루어지기 때문에 협업이 좀 더 수월하게 추진될 수 있다는 전문가들의 공통된 의견이 있었음**

- **다만, 전문가들은 우리나라 정부의 협업 추진을 위한 물리적인 시스템 수준은 매우 높다고 평가함**

“협업이 잘되게 하려면 적절한 협업툴을 활용하는게 중요합니다. 협업툴을 사용하게 되면 의사결정권자가 가진 정보의 양과 맨 말단에 있는 실무자도 동일한 정보 수준으로 일을 할 수 있습니다.”(전문가 G)

“협업의 가장 기초적인 부분은 자료 협조가 첫 번째인 것 같습니다. 유사중복 업무를 하는 부처끼리 자료 협조가 안 돼서 문서를 못 본다 하는 경우가 많습니다. 그 자료들을 보기 위해서 공문을 보내면 막상 자료 못 준다는 경우가 생각 외로 많이 발생하거든요. 협업을 하는 부처끼리는 요청하지 않아도 시스템 상에 자료를 공유하는 형태가 필요합니다.”(전문가 N)

- **그러나 실제 활용성이나 유용성 측면에서 볼 때, 시스템이 많아 오히려 그로 인한 비효율성이 발생하고 있으며, 부처 칸막이로 인해 시스템을 활용한 정보공유도 잘 이루어지지 못해 협업의 수준을 저해하는 경우가 발생**

“협업이나 지식 관리를 처음 민간 영역에 도입하면서 이 접근 자체가 굉장히 시스템을 우선하는 방식으로 시작되었어요. 지식 관리도 지식 공유 시스템을 먼저 만들어놓고 시작했는데 지식 관리 시스템은 또 다른 시스템이거든요. 근데 이게 잘 안 되니까 협업 관리 시스템을 또 만들었어요. 근데 이것도 좀 잘 안 되니까 의사소통 시스템도 또 만들어요. 그래서 공무원들 입장에서는 비슷한 시스템이 너무 많은 거예요. 여기 들어가서 또 뭐 해야되고 저기도 해야 되고. 유사한 시스템이 굉장히 많음에도 불구하고 지식 공유나 협업은 굉장히 어렵고요. 그런데 학교에서도 관찰해보면 온라인 공간에서의 협업은 생각보다 그렇게 쉽지가 않더라고요. 사실은 단톡방에 들어와 있는 교수들 간에 서로 인사를 잘 나누지 않는 사람들도 굉장히 많은걸요.”(전문가 F)

- **협업툴을 활용하여 협업 조직 간 실시간적 정보공유와 효과적인 의사소통을 제고할 필요가 있으며, 생산성과 효율성 개선에 초점을 맞추어 민간에서 개발된 협업툴 도입·활용을 고려할 필요가 있음**

“민간에서 개발된 협업툴이 많은데 시범적으로 사용해보고 활용범위를 점차 늘려나가는게 필요합니다. 협업툴들은 철저하게 생산성과 효율 협업에만 초점을 맞추는 편이거든요. 만약 협업툴을 정부가 직접 개발한다면 협업툴의 RFP 그러니까 요구사항이 공무원들 생각과 일하는 방식을 강요하기 때문에 오히려 비효율적일 수 있습니다.”(전문가 G)

7. 교육 · 홍보

- **협업은 부서의 고유 업무 이외의 추가적 노력을 요구하는 작업이므로 협업에 참여하는 공무원들을 대상으로 협업의 가치에 대한 이해, 공동운명체로서의 인식, 갈등관리, 소통방식 등 협업역량 강화를 위한 교육이 필요하다는 전문가들의 의견이 있었음**

● 협업을 통해 달성 가능한 가치에 대한 이해와 공유가 필요함

“최고의 생산성과 효율성만 갖기 위해서 협업을 하는 거 아니에요. 다양한 사람들이 모여서 다양한 생각을 가지고 다양한 방법들을 알고 있는 사람들이 모여서 일을 했을 때 우리가 미처 예상하지 못한 문제를 해결할 수 있는 방안들, 미리 예방할 수 있는 것들, 그런 성숙한 정책이 나오거든요. 공동체성, 우리가 가만히 앉아서 일하면서는 도저히 습득이 안 되는 그런 것들이 바로 협업의 가치 창출이라는 성과라고 생각합니다.”(전문가 D)

“인식의 공유와 협업 성공 경험을 공유함으로써 협업이 더욱 더 활성화될 수 있습니다.”(전문가 H)

“성공적인 협업을 위해서는 부처의 공무원이 아니라 정부에 소속된 공무원이다라는 인식의 전환이 필요합니다.”(전문가 I)

“완전한 협업이라고 하면은 이게 정보공유 차원에서 끝나는 것이 아니라 자원도 공유하고, 나중에 책임까지도 공유하는 거고 그러니까 완전 운명 공동체가 되는 거죠.”(전문가 F)

● 협업을 익숙한 환경에서 이루어지기 보다는 익숙하지 않은 과업 환경에서 과업을 새로운 과정을 통해 수행하는 과정
이므로 타 부처, 이해관계자 등과 소통하는 방식, 갈등해결 방식 등과 같은 협업역량 강화를 위한 교육이 필요

“소위 협업 유전자를 공무원들한테 심어야 합니다. 협업역량을 강화하기 위한 교육 그리고 경험 같은 것들을 공유할 수 있는 프로그램을 계속 만들어 나가야죠.”(전문가 D)

“협업 과정도 보면 사실 갈등 관리죠. 그런데 우리나라 정부는 갈등 관리 역량에 대한 인식도 잘 안 되어 있고 교육이나 이런 것들이 굉장히 안 되어 있는 것 같더라고요. 그리고 공무원 사회에서는 갈등이 있다고 하면 굉장히 큰 일로 여기고 덮어버리려고 하는, 갈등이 없는 상태가 가장 최선이라고 생각을 하시는 것 같습니다. 교육을 통해 이러한 인식도 바꾸고 갈등을 관리할 수 있는 역량도 키워야 할 필요가 있습니다.”(전문가 F)

“협업은 결국 인성이다. 협업을 같이 하는 사람들 간에 소통도 잘 되고 같이 고민이 되는데 이게 안 맞으니까 협업이 더 힘들죠. 협업할 때는 극단적 에프(F)가 필요합니다”(전문가 F)

정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제

워킹 그룹 운영 결과 보고서

협업 활성화를 위한 의제



● 종합 정리

- 급변하는 외부환경과 기술의 발전으로 인하여 정부가 그동안의 관료제적 운영방식을 고수할 수만은 없는 상황에 직면하게 되면서 정부의 유연하고 신속한 운영과 문제해결 역량을 제고할 수 있는 방향에서의 혁신적 변화에 대한 도전이 필요한 시기임
- 따라서 본 연구에서 제시하는 의제들은 그동안 반영되지 않았던 내용에 더하여 실제 정부 운영의 틀을 변화해야 가능해서 그동안 개선되기 어려운 의제들이 포함되었음. 본 연구는 정부의 협업활성화 계획 및 최근 동향, 워킹그룹에서 논의된 내용, 그리고 그동안 한국행정연구원에서 수행한 협업관련 해외사례들을 참조하여 다음과 같이 의제를 정리함

표 3 | 협업 활성화 의제 종합표

전략	의제
조직	I-1. 협업 조직의 다각화 및 적극적 활용
	I-2. 정책난제해결을 위한 한국판 가능성부 운영
	I-3. 다수 부처 협업 대응체계 구조화를 통한 포트폴리오 정부 운영
인사	II-1. 국정과제 관련 영역에서 겸임장치관제 활용
	II-2. 전략적 인사교류 확대에 따른 승진 및 성과평가 우대 조치
	II-3. 민관 협업 확대를 위한 개방형 임용제 확대
인센티브	III-1. 협업 성과 창출에 따른 즉각적인 보상제도 마련
	III-2. 협업 결과에 대한 실패 용인 및 책임 면제 문화 조성
성과평가 및 협업과제	IV-1. 기존 협업평가제도 운영 개선 및 지표 고도화
	IV-2. 정책난제 및 대통령 핵심 의제의 성과관리 수행 및 협업 구조화
	IV-3. 협업과제 선정 및 관리 방식의 통합적 운영
예산	V-1. 협업예산 POOL제 도입 및 지속적인 운영
법령개선	VI-1. 정부조직법 등 관련 법령 개선
	VI-2. 국가재정법 등 관련 법령 개선
	VI-3. 정부업무평가 관련 법령 개선

- 참고로 협업 관련 시스템은 부처간 데이터 교류에 문제가 없도록 제도가 마련되어 있고 디지털정부플랫폼 정책을 통해 정부내 협업 틀의 고도화를 추진하고 있으며, 협업 활성화를 위한 홍보나 교육도 잘 운영하고 있기 때문에 워킹그룹에서도 심도 있는 논의가 도출되지 않아 본 의제 도출에서는 포함하지 않음

1. 협업활성화를 위한 조직 분야 의제

- 조직 분야의 경우 기존 협업정원과 협업 조직 활용을 뛰어 넘는 정부 조직의 유연성, 신속성 제고를 위한 실험적 재구조화가 적극적으로 이루어질 필요가 있다는 관점에서 아래의 3가지 의제를 제시하였음

의제	내용
I-1. 협업 조직의 다각화 및 적극적 활용 (권향원, 2024: 17-24)	• (As-Is) 기존 협업 활성화 계획에서는 주로 협업정원과 한시 조직 활용 및 고용복지플러스 센터와 같은 연계·통합 조직을 활용하여 협업 활성화에 기여 • (To-Be) 정부혁신 미래전략포럼에서 권향원 교수는 아래 그림과 같이 협업 수준과 유형에 따른 조직전략을 스펙트럼화하여 제시하였음. 이에 따라 업무나 기능분석을 통해 스펙트럼상 조직 전략에 적합한 협업유형을 발굴하여 이를 적극적으로 활용할 필요 I 그림 3 협업 조직의 다양한 수준과 유형
I-2. 정책난제해결을 위한 한국판 가능성부 운영 (강정석·김정해·조세현· 조유선, 2024: 126-129)	• (As-Is) 아랍에미리트 가능성부는 부처를 책임지는 책임자가 없는 플랫폼 형태의 구조로 우리의 경우 국가재정법과 정부조직법상 한계로 인하여 관련 조직을 구조화하기 어려움 • (To-Be) 정책난제 해결과 협업을 위해 가능성부와 같은 가상조직을 적용하기 보다는 가능성부의 프로젝트 운영방식을 벤치마킹하여 정부에 애자일한 문제해결 방식을 도입하는 데 초점을 두되 국무총리든 장관이든 책임자가 운영하는 조직으로 설계할 필요 또한 한국판 가능성부는 정책 난제를 프로젝트의 주제로 다룰 필요가 있으며 난제식별)인큐베이팅)교육)성과확산의 방식으로 운영하는 애자일 방식을 활용하여 많은 이들의 참여를 통해 수정에 수정을 거치면서 문제를 해결하는 방식으로 운영할 필요 • (예 시) 미래세대를 위한 정책난제를 해결하기 위해 신설된 인구전략기획부의 운영방식으로 가능성부의 운영방식을 도입할 필요가 있음. 부총리급 장관 아래 1차관실은 인구정책 심의·조정 및 정책분석·모니터링의 역할을 수행하는 기존 관료조직으로 운영하되 2차관실은 인구문제해결을 위한 프로젝트 방식의 조직을 운영하도록 설계하는 방안을 제안함(2차관실은 가상부처 형태로 운영하고 1차관실은 오프라인으로 운영하며 프로젝트 심의, 예산 배분, 조정 등의 역할 수행)

의제	내용
I-3. 다수 부처 협업 대응체계 구조화를 통한 포트폴리오 정부 운영	• (As-Is) 국가재난안전관리체계는 협업대응 체계를 사전에 구조화하고 주관기관과 유관기관을 지정하여 재난발생시 협업을 통한 대응이 가능하도록 대비 그러나 재난관리를 제외한 대부분의 경우 어떤 사건이 발생하거나 해결이 필요한 정책이슈가 있을 경우 일회적인 정부합동 T/F를 구성하여 협업하고 대안을 제시 • (To-Be) 호주 사례와 같이 특정 정책영역에 대하여 상시적인 협업대응체계를 구조화하여 대비할 필요. 예를 들면, 최근 기후변화로 인해 매년 홍수로 인한 인명, 재산 피해 사례가 대폭 증가함에 따라 재난 발생 이전에 사전 예측, 위험관리, 예방 정책이 중요해 졌으며 기후위기에 대한 회복력 제고 정책이 강조되고 있음. 이는 특정 문제 영역에서 문제발생 이전부터 정책수립 과정에서의 협업이 필요하다는 것임. 따라서 정책영역별 또는 문제별 협업대응체계를 미리 구조화하고 협력적 관계를 상시 가동시키는 것이 중요 • (예 시) 특정 문제만을 보더라도 기후변화로 인한 수해 문제 관련하여 아래 그림과 같은 다수 부처가 관련 기능을 수행하고 있음 현재 법상 행안부와 환경부가 홍수재난 주관기관과 물관리 책임을 보유하고 있으나 실제 다수 부처가 관련 기능을 함께 수행하고 있으며 기상청이나 국토부는 특히 이 문제와 관련해 행안부와 함께 네트워크의 주요 기관임 재난 발생 이전부터 기능간 유사성을 중심으로 상시 협력이 요구되므로 포트폴리오로 묶어 놓는 방안 제안(김정해 외. 2024)
	수해(가뭄 포함) 출처: 김정해 외. (2024: 40).

2. 협업활성화를 위한 인사분야 의제

- 협업을 위해 투입되는 부처 담당자들 수준에서는 기대할 만한 성과를 거두기 어렵기 때문에 고위이사결정자들이 참여하거나 리더십을 발휘해야 그나마 협업의 성과가 도출된다는 의견이 많았음
- 이에 따라 겸임장차관제도의 적용에 대한 의제를 포함시켰으며 그 외에 협업에 참여하는 이들에 대한 인사상 우대 조치 마련 및 개방형 임용제 확대에 대한 의제를 제시함

의제	내용
II-1. 국정과제 관련 영역에서 겸임장차관제 활용	• (As-Is) A부처 공무원이 B부처 직위 겸임이 가능하도록 2015년 실천방안에서 제안하였으나 활성화되지 못함 • (To-Be) 의사결정권이 없는 담당자 차원의 협업은 한국에서 작동되기 어려움. 협업의 조정기제 역할을 할 수 있는 고위직이 직접 협업을 수행하거나 협업을 조정하는 역할을 맡아야 효과가 있음 영국에서는 업무 연관성이 높은 부처 간 겸임 장·차관을 임명하여 협업 활성화 노력 수행. 실제로 괄목할만한 성과가 있다고 평가되는 사례는 특정 문제 해결을 위한 임명 사례였음 (예: 시리아 난민 정착 문제). 이에 따라 한국의 경우에도 특정정책난제나 국정과제에 대하여 겸임 장차관제를 활용하는 방안 필요 이 경우 정부조직법상에 겸임장차관의 직무에 관한 사항 및 해당 직무로서 협업 사무의 관장에 관한 규정을 신설할 필요 • (예시 1) 국정과제 관련부문, 국정가치 실현 부문 중 통합적 정책 설계와 집중이 요구되는 협업 업무가 많은 부처 간 겸임 차관을 지정하고 파급성 높은 프로젝트 수행을 위한 권한과 자원을 겸임 차관에게 부여할 필요 있음 ex) 디지털, 2050 탄소중립, 혁신조달, 한국판 뉴딜, 안전, 취약계층 지원, 시스템반도체, 미래차, 바이오헬스, 기후위기 대응, 지역균형발전, 안전, 미세먼지, 벤처창업 등 • (예시 2) 한국판 가능성부 대안 활용시 겸임장차관제를 활용하는 방안. 예를 들면, 인구전략기획부의 문제 해결을 위한 차관을 겸임차관제로 운영하여 프로젝트별로 겸임차관을 관련 부처 차관으로 임명하여 운영하는 방안
II-2. 전략적 인사교류 확대에 따른 승진 및 성과평가 우대 조치	• (As-Is) 초기에는 인사, 전산 분야와 같은 전문성을 필요로 하는 공통 지원업무 분야는 전 부처 교류하는 방안이 실현 방안으로 제시됨. 최근 윤석열 정부는 협업 활성화를 위하여 실국장부터 과장급 이하 담당자급까지 폭넓은 전략적 인사교류 확대를 추진 중 • (To-Be) 전략적 인사교류 대상자에 대한 승진 및 성과평가 우대 조치를 마련하여 협업에 참여하는 것이 좋은 경험과 도전이 될 수 있는 문화를 조성할 필요 • (예시 1) 전략적 인사교류 대상자의 경우 성과평가시 최상위 등급 바로 아래인 A등급을 부여하는 방안. 또한 성과 우수자는 S등급 성과급의 50%를 가산 지급하는 방안 • (예시 2) 일괄적으로 성과평가 등급을 우대하기 보다는 협업 난이도에 따라 평가 등급을 다양하게 부여하도록 하여 어려운 협업과제에 공무원이 참여 하도록 동기 부여. 최고난이도 업무 S, 고난이도 업무 A, 보통 업무 B 등으로 차등화 • (예시 3) 전략적 인사교류자에 대한 승진 심사시 우대 방안 마련 필요

의제	내용
II-3. 민관 협업 확대를 위한 개방형 임용제 확대	• (As-Is) 우리나라에 개방형 임용제도는 1999년 5월에 공직사회의 전문성 및 투명성을 강화해 보자는 취지에서 도입. 개방형 직위는 고도의 전문성이 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 고위공무원단 직위, 중앙행정기관의 실장, 국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상응하는 직위를 대상으로 하며 중앙행정기관 총수의 20/100 범위내에서 소속 장관이 지정할 수 있음. 개방형 직위에는 공직출신과 민간 출신 모두 공모에 응할 수 있으며 공직외에서만 적격자를 선발하는 경우 소속 장관이 지정 가능 • (To-Be) 최근 민관협업이 중시되면서 민간의 전문성 있는 인재를 공직에 참여시키기 위한 방안으로 개방형 임용제를 확대 및 활성화가 필요하다는 대안이 제시 • (예 시) 현재 보다 민간만 응모할 수 있는 직위를 확대하고 개방형 직위 대상을 30/100 범위 내로 확대하는 방안

3. 협업활성화를 위한 인센티브 분야 의제

- 협업에 참여하는 사람들 관점에서 보면 추가적인 업무를 수행하는 것으로 즉각적 보상이 필요하며 협업 결과에 대해 조직차원에서 개인에게 대한 책임을 묻는 관행을 개선할 필요가 있다는 워킹그룹의 의견을 반영하여 의제로 제시함

의제	내용
III-1. 협업 성과 창출에 따른 즉각적인 보상제도 마련	• (As-Is) 협업 성과가 우수한 경우 포상을 받거나, 성과평가에 가점을 받아 성과급의 형태로 보상을 받는 경우가 대부분 • (To-Be) 협업을 통한 우수한 성과를 창출한 사례의 경우 해당 성과에 대한 즉각적인 금전적 보상이 가능하도록 제도 개선 필요 • (예 시) 공무원 A가 본연의 임무를 수행하면서 국정과제에 준한 부처간 협업프로젝트에 참여하여 성과를 거둔 경우 기존 연봉에 포함되지 않은 일회적인 성과금을 받을 수 있도록 제도 개선
III-2. 협업 결과에 대한 실패 유인 및 책임 면제 문화 조성	• (As-Is) 협업 관련한 업무를 수행하는 과정에서 당초의 목표를 달성하지 못하는 경우 인사이동이나 책임 추궁의 대상이 되는 등의 문화 존재 • (To-Be) 적극행정 활성화를 위한 면책제도가 있는 것처럼 부처간 협업은 사실상 매우 어려운 일이기 때문에 실패를 용인하는 문화 필요. 이를 위해 협업을 통해 발생한 미흡한 결과에 대한 개인의 책임을 면제해 주고 기관 전체차원의 책임으로 간주하는 노력 필요

4. 협업활성화를 위한 협업 평가와 협업과제 분야 의제

- 협업 활성화를 위해 해외에서는 범정부 차원에서 공동의 목표를 설정하고 관리하는 협업성과관리체계를 운영함. 이와 관련하여 한국에 적용할 수 있는 제도를 제안하였으며 기존 협업 평가제도의 운영상의 개선점 및 지표 고도

화 등에 대한 내용을 의제로 제시함. 또한 협업과제의 경우 협업평가와 관련이 많기 때문에 함께 묶어서 전략으로 제시하였으며, 협업과제 운영 및 관리의 통폐합에 대한 개선안을 의제로 제시함

의제	내용
IV-1. 기존 협업평가제도 운영 개선 및 지표 고도화	• (As-Is) 과거 협업 관련한 지표가 자체평가 일부 적용된 적은 있으나 지속가능성은 없었음. 평가보다는 협업우수사례 포상 형식이 여러 부처에서 중복적으로 활용됨. 2024년부터 정부업무평가 특정평가 내 협업 평가가 신설되었음 • (To-Be) 협업평가제도가 잘 운영되기 위해서는 국무총리실 차원에서 국가적 차원에서 주요한 협업과제를 선정에 대한 명확화가 필요하며 년단위로 협업과제의 목표 및 추진 성과관리의 체계화가 필요 • (예시 1) 협업과제 선정 기준의 경우 ①갈등 발생이 예상되는 경우, ②한 부처에서 단독으로 해결할 수 없는 문제, ③중복사업(예산 낭비 방지, 정책대상자 중복 등), ④국무총리실의 조정을 통해 정책효과성이 제고될 수 있는 경우 등을 고려하여 구체화 필요 • (예시 2) 현재 협업평가 지표는 협업 노력도(40점)와 협업 성과(50점)로 구분되어 있으며 국민만족도(10점)으로 구성되어 있는데 협업과제의 난이도와 복잡성등을 고려한 문제정의, 참여 부처의 수와 예산 규모, 공동기획 등 투입 지표 등 협업의 특성이 반영된 지표 추가 등 평가지표의 고도화가 필요한 것으로 판단됨
IV-2. 정책난제 및 대통령 핵심 의제의 성과관리 수행 및 협업 구조화	• (As-Is) 국무총리실 차원에서 국정과제 관리를 수행하고 있으며 국정과제는 여러 부처가 같이 수행하는 과제와 그렇지 않은 과제들이 혼재되어 있으며 협업을 전제로 관리를 하는 체계는 아님. 협업과제 선정은 대부분 부처에서 제안된 과제 중에서 국무총리실이 매년 선정하는 방식(Bottom-Up)으로 이루어짐 • (To-Be) 국정과제의 수가 100개 이상 되는 현 체제는 수정될 필요가 있음. 대통령이 임기내에 중점적으로 추진하고 실현가능한 5개 내외 범정부 차원의 의제를 대상으로 협업체계를 디자인하고 해당 의제 실천을 위한 범정부 우선순위가 반영된 하향적(top-down) 방식의 전략적 성과목표와 성과관리를 체계화할 필요가 있음 • (예 시) 부처의 여러 관리과제 중 협업과제를 선정하여 이를 평가하는 기존의 방식이 아니라 중요 이슈별 범부처 협업대응체계가 구조화되어야 하고 이 체계가 달성해야할 주요 목표를 설정한 뒤 해당 목표를 달성하기 위한 평가 지표를 구성하여 성과관리를 수행해야 함 • (사례 1) 트럼프 정부 대통령 관리 아젠다 성과관리 • (사례 2) 영국 부처간 공동 성과시행 계획 수립 및 성과관리
IV-3. 협업과제 선정 및 관리 방식의 통합적 운영	• (As-Is) 국무총리실 협업과제, 행안부 협업과제, 기재부 협업예산과제 등 협업과제의 선정 및 관리가 여러 부처에서 분산되어 진행되었음. 최근 협업활성화계획에서 국무총리실 관리과제에 행안부 협업과제를 통합하는 방안이 제안되기도 하였으나 적극적으로 진행되지는 않았다고 보임 • (To-Be) 현재, 여러 부처에서 관할하는 서로 상이한 협업과제 관리 방식을 통합하는 방안을 모색할 필요 국무총리실과 행안부 선정 협업과제는 통합적으로 운영하되, 기재부가 따로 협업과제를 선정하지 않고 협업예산제도를 활용해 지원하는 방식으로 운영 다만, 정부에서 다루는 중요 이슈의 상당수가 협업이 필요한 상황으로 매년 협업과제를 선정해서 관리하는 방식에 대한 검토가 필요함. 앞서 조직부문에서 제시한 바와 같이 포트폴리오 방식의 협업대응체계의 상시화, 영국 부처간 공동 성과시행 계획 수립 및 성과관리 방식 또는 문제해결 조직을 활용한 정책난제 해결의 방식으로 전환할 필요

5. 협업 활성화를 위한 예산 분야 의제

- 기재부에서 협업예산제도를 2021년에 도입하여 운영하였으나 보다 지속가능하고 근본적인 협업예산 POOL을 마련하자는 취지의 의제를 제안함

의제	내용
V-1. 협업예산 POOL제 도입 및 지속적인 운영	• (As-Is) 2021년 기재부 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침에서 처음으로 '협업예산제도'를 도입함. 기존 예산 절차에 따라 협업 부처간 공동사업단을 운영하여 공동으로 기획하고 사업집행 및 평가를 하는 등 통합관리하는 제도로 운영. '21년에는 12개 협업예산과제를 지정하여 운영하였으며 '22년에는 17개로 확대하여 운영함. '23년 이후 관련 제도 운영이 중단되었다가 2024년 5월 13일 경제관계 장관회의에서 2025년 예산편성과정에서 협업예산제도 도입될 예정임을 공표(기획재정부 보도자료, 2024. 5. 13) • (To-Be) 협업예산 Pool을 만들어 긴급한 사회적 난제와 현안으로 협업과제가 발생되면 당해연도에 부처에서 공동으로 예산을 할당받아 쓸 수 있도록 하는 제도 필요(김정해 외, 2016:212~213). 국가재정법은 단일부처에 예산을 배정하는 방식으로 구조화되었으며 최근 도입된 협업예산제도 역시 전년도 예산절차를 거쳐야 하므로 민첩성이 떨어짐. 당해연도 주요 현안과 난제에 대해 부처 협업이 가능하게 하려면 협업예산 pool 안에서 국무총리실 또는 다른 정부 부처에게 과제 조정 및 배정할 수 있는 권한을 부여할 필요 있음 • (예 시) 일정 비율의 협업예산 POOL을 배정받은 정부조직(예: 국무조정실, 특임장관, 프로젝트 위원회 등)을 통해 긴급하게 요구되는 사회적 난제를 협업프로젝트로 만들어 해결할 수 있도록 하고 필요한 예산을 민첩하게 제공할 수 있도록 함 • (사례 1) 범정부 협업을 위한 예산공유 모델 싱가포르의 경우 Whole of Nation의 관점에서 협업예산 제도를 활용하고 있으며 국무총리실은 여러 정부기관의 고위관리로 구성된 팀에 의해 지원되는 협업 프로젝트 전반을 조정하고 감독함 • (사례 2) 미국 부처간 공동 펀드 기금 창설 미국의 경우 2017년 기술현대화 기금을 설립하여 공평하고 안전하며 사용자 중심으로 정부 기술을 현대화하는 연방정부 프로젝트를 지원하는 혁신 예산을 마련함. 18개 기관을 넘나드는 33개 협업 프로젝트에 투자함 • (사례 3) 이슈 기반 협업예산 모델 영국, 호주 등 주요 국가는 특별한 문제를 해결하기 위해 다부처간 협업 시 과제 기반 예산을 채택함

6. 협업 활성화를 위한 법령개선 분야 의제

- 앞에서 제시된 의제들을 적용하기 위해서 아래의 3가지 법령에 대한 개선이 필요하여 법령 개선 전략에 포함하였음

의제	내용
VI-1. 정부조직법 등 관련 법령 개선	• (As-Is) 정부조직법은 매우 경직적으로 구성되어 있어 최근 유연한 조직관리를 위한 사항들은 통칙이나 조직관리지침을 통해 실행되고 있음 • (To-Be) 한국형 가능성부, 포트폴리오정부 및 겸임장차관제와 같은 협업대응체계 구조화를 실행하기 위한 정부조직법 개정 필요. 이에 연동하여 통칙 및 지침의 개선 필요. 협업조직의 다각화의 경우는 통칙이나 조직관리지침 개정을 통해 실행가능할 수 있을 것으로 판단됨

의제	내용
VI-2. 국가재정법 등 관련 법령 개선	• (As-Is) 국가재정법은 예산 과정 내에서 단일 책임부처에 예산을 배정하는 방식으로 규정되어 있어 긴급한 문제해결 과제나 협업 과제 등을 운영하는데 필요한 자원 배분에 제한이 있음. 예산 과정은 전년도 상반기부터 절차가 추진되기 때문임 • (To-Be) 협업 및 긴급한 문제해결에 필요한 예산 POOL 제도를 만들어 당해연도 필요한 협업과제 및 정책난제를 선정하여 바로 예산이 배분될 수 있는 제도를 국가재정법에 신설하는 방안이 필요
VI-3. 정부업무평가 관련 법제도 개선	• (As-Is) 현재 정부업무평가기본법은 단일부처 중심으로 성과관리전략계획 및 시행계획을 세우도록 구성됨(제5조, 6조). 또한 협업평가가 포함된 특정평가의 경우 대통령으로 위임되어 있으나 구체적인 사항은 규정되지 않음 • (To-Be) 국무총리실, 행안부, 기재부에서 각각 수행하는 협업 과제 관리를 통합하는 경우 협업과제 관련 평가체계에 대한 검토 후 법령개선이 필요. 이외에 영국의 부처간 공동 성과시행계획이나 미국의 부처간 성과목표관리 제도처럼 기존 단일부처 중심의 정부업무평가기본법의 개정이 필요

참고문헌

- 강정석·김정해·조세현·조유선. (2024). 정책거버넌스 혁신 연구용역. 기획재정부.
- 권향원. (2024). 칸막이 해소와 협업 활성화를 위한 민첩성 제고 조직전략. 제 2회 정부혁신 미래전략포럼 발표자료. 한국행정연구원.
- 기획재정부. (2024). 2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 김정해 외.(2024). 기후 재난 대비 다수부처 대응체계 분석. 행정안전부 사전진단 용역 보고서.
- 김정해 외.(2021). 코로나 이후 시대의 정부조직 디자인. 한국행정연구원 보고서.
- 김정해 외.(2016). 협업 지향적 조직 운영을 위한 제도개선 방안 마련 연구. 한국행정연구원 보고서.
- 김정해·조성한. (2018). 정책형성 실패 사례분석 및 개선방안. 정책분석평가학회보, 28(4): 91-112.
- 조세현. (2021). 영국의 각료 등 겸임제도 이슈페이퍼. 행정안전부 내부자료.
- 중소벤처기업부. (2022.3.16.). (보도자료) 중소기업지원사업 유사·중복성 해소 추진.
- 한국행정연구원. (2024). 협업 활성화를 위한 정부혁신 해외 사례. 정부혁신트렌드 vol. 2. 2024. 7. 31.
- 행정안전부. (2021). 칸막이 없는 국민이 주인인 정부 2021 범정부 협업 활성화 계획.
- 행정안전부. (2024). 2024년도 범정부EA기반 공공부문 정보자원 현황 통계보고서.
- 행정안전부. (2015). 범정부 협업 활성화 실천방안. 행정안전부. 2015. 6. 2. 국무회의 보고자료.
- OMB. (2018). The Presidents Management Agenda. The White House.
- UAE 가능성부 홈페이지. <https://mop.gov.ae/en/departments/dep-3>. 검색일: 2024. 6. 13.



● 본 KIPA 정부혁신 트렌드의 내용은 한국행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 한국행정연구원 | **발행인** 권혁주 | **만든 사람들** 김정해, 우하린, 이소희

통권 제3호 | **발행일** 2024년 10월 31일 | **주소** 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국행정연구원 | **전화** 02-2007-0591

홈페이지 www.kipa.re.kr | **디자인·편집** 디자인크레파스 02-2267-0663



한국행정연구원