

## 협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구:

출소예정자의 취업·창업지원 융합행정을 중심으로\*

오 철 호\*\*·고 속 희\*\*\*

As a way of resolving today's social problems and delivering public services, the close cooperation of several administrative institutions is more effective than keeping strict boundaries adhering to the notion of 'a single consumer of a single institution.' As such, the cooperation of multiple institutions is increasingly in demand as a means of resolving problems common to several related projects. In Korea, this perspective has been driven by the 'integrated administration' approach since 2010. Under the circumstances, this paper attempts to analyze one of the integrated administration programs, the job creation and placement program for ex-offenders, a program in which five institutions cooperate: the Ministry of Public Administration and Security, the Ministry of Justice, the Ministry of Employment and Labor, the Rural Development Administration, and the Small and Medium Business Administration. The analysis results reveal considerable achievement of the main goals of the program. Yet the role of the Ministry of Public Administration and Security seemed to be vague, and the support of the political community (i.e., the National Assembly and political parties) as well as the President was not properly secured. Consequently, it is recommended that the Ministry of Public Administration and Security play a more positive role in the cooperation process as a mediator, and the political community including the President offer more support to this type of program.

[Key Words: Cooperation, Governance, Integrated administration]

\* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-330-1300250)

\*\* 숭실대학교 행정학과 교수(coh@ssu.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 세명대학교 행정학과(ksh8021@semyung.ac.kr).

## I. 문제제기 및 연구목적

최근 여러 국가에서 다수 부처가 연관된 정책과제(cross-cutting issues)를 부처간 협력형태로 추진하는 사례가 늘어나고 있다. 오늘 날 사회문제나 서비스의 특성상 행정부처 간 엄격한 경계 하에서 해결을 시도하는 것 보다, 협력을 통해 경계를 느슨하게 하는 것이 훨씬 더 효과적이라는 데 기인한다(Kettl, 2006). 이것은 결국 기존 행정의 특징인 단일 부처의 구체적인 목표보다 여러 부처의 횡단적 목표가 중요한 과제가 되었다는 의미이기도 하다.

이러한 횡단적 협력은 한 국가 내 여러 부처 간에만 이루어지는 것이 아니라, 국가 간, 민간 간, 중앙정부와 민간기관 간, 중앙부처와 지방자치단체 간 등 다양한 형태로 이루어지고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 정책 혹은 서비스 관리유형은 그 동안 전통적인 하향적 집행의 실패와 ‘단일 기관 단일고객’의 틀로 인한 서비스의 제한 등에 대한 반발로 등장한 형태이다(Ansell & Gash, 2008: 544; 행정안전부, 2011. 6).

따라서 이러한 협력유형은 기존 ‘단일 기관의 단일 고객’ 개념에서 벗어나 서로 다른 기관의 기능을 연계하여 공공서비스의 중복을 방지하고 사각지대를 해소한다는 의미와 각 부처가 가지고 있는 행정인프라와 전문성을 공동 활용하여 행정 효율성을 제고한다는 의미를 가진다.

이러한 시대적 흐름에 따라 우리나라의 경우도 2010년부터 행정안전부가 융합행정이라는 이름으로 다수 부처들 간의 칸막이를 허물고, 공공기관 간의 유기적 협력을 통해 새로운 행정서비스를 제공하고 있다.<sup>2)</sup> 최근 여러 기관들이 협의체를 구성하고 업무협약을 체결하여 본격적으로 융합행정을 실시하고 있고, 1991년에 제정된 사무관리규정을 ‘행정업무의 효율적 운영에 관한 규정’으로 개정하면서 융합행정에 관한 사항을 포함시켜 융합행정의 실시를 법률로 규정하기도 하였다.

그럼에도 불구하고, 융합행정의 일환으로 추진되는 개별부서 간 업무협약의 체계적인 관리가 미흡하고, 융합행정의 방식, 절차 등에 대한 법정부적 기준이 정립되어 있지 않아 앞으로 얼마나 효과를 기대할 수 있을지는 확실치 않다(박천오 외, 2011).

1) 국가 간 사례는, EU가 1990년 중반 한 국가 내에 한정된 협력이 아닌 인접국 협력체(CBS, Cross-Border Co-operation)를 만들어 인접 국가 간의 협업발전 및 사회지리적·시장적 통합을 꾀한 바 있고, 민간 간 협력의 경우는 삼성그룹이 계열사 간 협업을 강조하는 사례가 있으며, 미국의 경우 노숙자 문제, 아동보호 등의 과제들을 중앙과 지방정부 및 공공부문과 민간부분 간 협업으로 대처하고 있다.

2) 융합행정에 대한 각 국가별 명칭은 조금씩 다르다, 영국에서는 연계형 정부(joined-up government)라 명명하고, 캐나다는 수평형 정부(horizontality), 호주와 뉴질랜드의 총체형 정부(whole-of-government), 미국은 협력적 공공관리 혹은 협력적 거버넌스(collaborative public management) 등으로 명명하고 있다(성지은 외, 2009; Pollitt, 2003; O’Leary, et al., (2006; Ansell & Gash, 2008).

이러한 문제의식 하에 이 논문은 융합행정과 관련된 다양한 문헌들을 검토하여 융합행정의 구축체계 및 활동상황에 대한 변수들을 도출하고, 이를 근간으로 하여 우리나라 융합행정의 사례를 분석하여 앞으로 융합행정의 성공에 필요한 보완책을 제시하는 것이 목적이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 융합행정과 협력적 거버넌스

#### 1) 융합행정(Integrated Administration)

최근 논의되고 있는 융합행정은, 1980년대와 1990년대에 각 정부들이 행정서비스를 제고하기 위해 도입한 신공공관리의 민간부문 관리방식 및 시장정향성의 한계와 관련이 있다. 즉 신공공관리는 부처별, 부서별, 개인별 목표와 책임을 강조하여 내부 능률성은 제고하였으나 횡적인 조화와 협조가 미흡하여 여러 부처에 걸쳐져 있는 문제를 제대로 해결하지 못하는 문제가 있다(Christine & Lægreid, 2007).

이것은 결국 협력과 조정의 결핍을 초래하여 행정의 효과성과 능률성을 저해하게 되었고, 이러한 문제점을 인지한 국가들이 여러 기관 간 공동목표 하에 일할 수 있도록 부처별, 기관별로 분화되어 있는 정부기능을 하나로 묶거나 총괄적인 독립부서에 두는 등의 시도를 하게 되었다.

이런 배경에서 등장하게 된 융합행정의 의미는, 업무의 효율성을 높이고 행정서비스에 대한 국민의 만족도를 높이기 위하여 다른 기관과 공동의 목표를 설정하고 해당 기관 상호간의 기능을 연계하거나 시설, 장비 및 정보 등을 공동으로 활용하는 방식의 행정이다(행정의 효율적 운영에 관한 규정, 제44조). 다시 말해서 복수의 행정기관, 공공기관 및 민간주체들 사이의 협의와 역할분담·협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나, 시설·장비·정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행방식(박천오 외, 2011. 10)이라고 볼 수 있겠다.

따라서 이것은 기존의 행정운영방식이었던, 단일기관의 단일고객 개념이 아닌 다수 기관의 연계를 통해 공공서비스의 사각지대를 해소하고, 인재·설비·노하우 등 필요한 자원을 타 조직과 공동으로 활용함으로써 한정된 자원을 좀 더 효율적으로 사용하는데 주된 목적이 있다. 융합행정의 핵심은 기관간 연계나 협업을 통해 행정서비스를 좀 더 통합적이고 효과적으로 제공하는 것이고, 기존의 기능별 행정과의 차이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 기존 기능별 행정과 융합행정의 차이

구분	기능별 행정		융합행정
조직구조	수직적 위계형	→	수평적 네트워크형
환경변화 대응	둔감/정적/축소 반응	→	민감/역동/흡수반응
업무프로세스	표준화 경직화된 규칙과 절차	→	유연하고 능동적인 상황대응
정보/지식공유 및 흐름	정보독점/수직적 명령형 흐름	→	정보공유/수평적 흐름
서비스 중심	공급자 중심/행정효율	→	수요자 중심/고객가치최우선
커뮤니케이션 채널	일방향 의사소통/상의하달적	→	다방면 의사소통/하의상달형
조직의 영역	경직적, 폐쇄적/부처이기주의	→	개방적 유동적/부처 간 협업

자료: 박천오 외. (2011.10)

위의 표에서 보듯이 융합행정의 특징은 기존 관료조직의 독자적인 수직위계형이 아닌 다수의 수평적 네트워크이다.

## 2) 협력적 거버넌스

거버넌스의 핵심은 각 참여자들의 협력을 통한 수평적 조정이다(이명석, 2002; 최성남, 2000; 김정렬, 2001; Osborne & Gaebler, 1992; 김석준 외, 2000). 기존 정부 관료제가 절대 권력을 가지고 계층제적으로 획일적이고 비탄력적으로 법을 집행하는 형태인데 비해, 거버넌스는 각 관련 참여자들이 수평적인 관계에서 조정을 통해 공공업무를 수행한다.

거버넌스에 대한 논의는 매우 다양한데<sup>3)</sup> 공공기관 간 행위자 협력에 초점을 맞춘 것이 협력적 거버넌스(collaborative governance)(Ansell & Gash, 2008) 및 협력적 공공관리(collaborative public management)이다.<sup>4)</sup> 협력적 거버넌스는 정책현상을 하나의 네트워크 시각으로 보는 이론이다(Kiciert, 1997). 정책을 네트워크 시각에서 본다는 것은, 관련 행위자들간의 상호의존성과 상호작용을 가정하고, 이들 간의 구조적 연계를 중시하면서 네트워크 구조하에서 정책결과가 산출된다는 의미이다(Rhodes & Marsh, 1992; 배웅환, 2004).<sup>5)</sup>

이러한 정책네트워크는 집중형 시스템이 아니라 다중 시스템(pluricentric system)에 의존하고, 이 다중 시스템 내에서 관련 행위자들 간에 네트워크가 형성되고, 이것이 거버넌스 작동의 중요 구조이다. 이 때 네트워크에 참여하고 있는 행위자들은 독자적이면서 동시에 상호의존적인 관계에 있다. 이러한 다중 시스템 하에서는 행위자들 간의 구조보다 정책결정이 이루어지는 기능적 과정에 초점이 있고, 이 과정 속에서의 협상, 조정, 합의, 협력 등이 중요하

3) 다양한 거버넌스에 대한 논의는 김석준(2000), 최영출 외(2006) 참조.

4) 협력적 공공관리는 특히 공공부문의 협력에 초점을 맞춘 것이다.

5) 이러한 이유 때문에 Ansell & Gash(2008)은 협력적 거버넌스와 파트너십을 동일한 현상으로 보기도 한다.

다.6) 협력적 거버넌스에 관한 다양한 논의 및 개념은 다음 <표 2>와 같이 정리된다.

<표 2> 선행연구에서의 협력적 거버넌스의 개념

연구자	개념
서순탁, 민보경(2005), 홍성만(2004)	각 행위자들의 참여와 파트너십을 강조하여 그들 간의 자발적, 수평적으로 형성되는 상호협력에 근거한 문제해결방식
Ansell & Gash(2006)	공공정책의 형성·집행이나 공공과제의 관리를 목적으로 집단적 의사결정 과정에 직접적으로 관여하는 하나 이상 행정부처들간의 관리 구조
Tang & Mazmanian(2008) (은재호, 오수길, 2009에서 인용)	한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다뤄질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 부문 조직들이 협의하여 방향설정, 계획, 실행, 평가하는 과정
김홍희(2008)	문제와 관련된 이해당사자들이 가시적, 비가시적 자원을 동원하고 배분하여 공동의 비전을 개발해가는 공동의사결정 과정
Henton et al., (2008)	협력적 거버넌스를 협력(collaboration)과 거버넌스(governance)의 조합으로 보고, 협력은 공동목적 달성을 위한 다양한 분야의 협력을 의미하는 것으로, 거버넌스는 시장, 정부, 시민사회의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정의 조정으로 봄

이 관점에서 특정한 정책에 대한 각 참여자들의 협력가치는 정책네트워크에의 참여와 상호협력을 통해 구현되고, 정책네트워크는 정책과 관련된 행위자와 그들 간의 연계로 구성된다. 행위자들의 연계는 의사소통과 전문지식, 신뢰, 기타 자원을 교환하는 통로로 작용한다.

앞에서 논의한 융합행정은 이러한 협력적 거버넌스를 제도화한 하나의 유형이라고 볼 수 있다. 기존의 단일부처의 구체적인 목표보다 다양한 부처의 횡단적 목표를 수행하기 위해 협력적 거버넌스를 제도화한 것이 융합행정으로서, 앞으로 다양한 서비스제공을 위한 융합행정 사례가 등장할 가능성이 크다.

## 2. 협력적 거버넌스 구축 요인에 관한 선행연구

협력적 거버넌스 구축에 영향을 미치는 요인이 무엇인가에 대해서는 매우 다양한 논의와 연구가 진행되어 왔기 때문에 선행연구를 모두 거론하는 것은 무리이고, 관련된 몇몇 연구들

6) 따라서 정책거버넌스 개념은 기존의 규범적 차원의 거버넌스 논의가 아닌 경험적 차원에서의 거버넌스 논의가 가능하고, 다자간 네트워크 차원의 관리개념이라고 볼 수 있다(Van Kersbergen & Van Waarden, 2004; 민병원 외, 2008).

7) 네트워크의 개념에 대한 접근방법은 다음과 같은 세 가지로 분류할 수 있다(남궁근, 2008) 첫째는 독특하고 새로운 하나의 통치구조로 보는 것이고, 둘째는 사회적 네트워크 분석의 공식적, 양적인 접근방법을 의미하는 것으로, 그리고 셋째는 특정 정책하위체계에서 공공 및 민간분야 행위자간 경험적으로 나타나는 다양한 상호작용 패턴 등이다. 이 논문에서는 정책거버넌스의 의미를 세 번째 것으로 보기로 한다.

을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 협력적 거버넌스 구축요인

연구자	협력적 거버넌스 구축 요인
라미경(2006)	네트워크, 참여조직(회원, 재정), 전략(이슈제약, 전문성, 연대), 사회자본
김환철, 김세훈(2007)	참여조직(참여, 전문성, 자율성, 자원동원능력, 지역적 영향력), 집단간 신뢰, 집단간 정보공유
민현정(2009)	참여조직의 자원, 정보력, 파트너십, 제도
박성훈 외(2008)	제도적 측면, 내용적 측면, 기술적 측면
이곤수, 최원삼, 전영평(2005)	구조(주요행위자), 네트워크(의사소통, 파트너십), 신뢰 및 규범(신뢰, 규범)
최영출(2004)	환경조건(지원, 파트너의 특성, 파트너의 관계형성, 파트너십의 특성, 외부환경), 네트워크 구조(네트워크 주체자 선정, 이해관계자 설정, 네트워크 형태구성, 이해관계자 책임소재, 참여방법, 정책관여분야, 참여단계), 네트워크 내부 운영(네트워크 활성화, 상호작용 주선, 중개, 상호작용촉진, 조정과 중재)
배응환(2005)	네트워크 구성(파트너십), 네트워크 작동(상호작용기제의 작동, NGO역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본의 역할)
유호룡, 장인봉(2003)	참여자, 참여 네트워크, 신뢰
홍성만(2004)	중립적인 제3자의 개입, 동등한 참여자격 부여, 정보교환 및 결합의 장 운영, NGO역력, 설득전략
김시영, 노인만(2004)	조직내부면(조직구조, 조직특성), 상호작용면(목표에 대한 인식, 상호의존성, 신뢰, 의사소통), 환경면(정치적 환경, 사회적 환경, 제도적 환경), 협력수준면(시간, 빈도, 합의도달정도)
문채, 김광구, 홍성우(2006)	상호작용구조(네트워크, 파트너십), 리더십(변화의 리더십, 협력적 리더십), 제도적 기반(법적장치의 존재, 법적장치의 실효성)
서순탁, 민보경(2005)	네트워크(다수의 행위자, 상호작용), 파트너십(의사소통, 경제적 수단), 지역성(지역의 역사, 공동체의식), 제도(법적근거, 조정 및 중재)

협력적 거버넌스의 형성요인 혹은 구축요인은 학자에 따라 조금씩 다르나 행위자간의 네트워크, 참여, 신뢰 등이 여러 학자들이 지적한 공통요소임을 알 수 있다.<sup>8)</sup>

협력적 거버넌스가 시너지 효과를 내기 위해서는 3가지 과정적 조건이 필요하다(Wood & Gray, 1991; Ansell & Gash, 2008). 이는 공공기관간 공통의 문제를 인지하고, 이것을 협력적으로 해결할 수 있는 자원 및 방법의 존재유무를 고려하고, 그 다음 협력을 위한 제도적 수용과정을 거친 후 협력에 이르게 되는 과정으로서, 첫째는 이해관계자들이 참여 및 협력 동기를 유발하는 초기조건(preconditions)이다. Lasker(2001)는 이것을 환경적 요건으로 보고 있다. 환

8) 이 글은 거버넌스의 구성요소 자체에 대한 관심보다는 각 행위자들이 그러한 요인들을 가지고 어떤 상호작용을 거쳐 어떻게 거버넌스가 구축되고 운영되는가에 초점을 두고 있기 때문에 이러한 요소들이 작동되는 과정이 주된 관심사이다.

경적 요건이란 거버넌스 구축을 촉발하는 원인적 요소로서, 집단적 요소, 개인적 요소, 권력 등이 작용한다. Ansell & Gash(2008)은 협력적 거버넌스가 이루어지는 초기조건으로 권력·자원·정보의 불균형성을 지적하고 있고, Pollitt(2003)는 각 행위자들의 협력의 유용성에 대한 공감의 협력유인이나 억제에 영향을 미치고 이것이 협력적 거버넌스의 초기조건이 된다고 보고 있다.

둘째는 실제 협력이 이루어지는 과정이다. 이 과정은 구조설계와 연관이 있다. 구조설계는 협력을 위한 기본 규칙이고, 협력과정의 절차적 정당성을 위해 결정적인 요소이다(Ansell & Gash, 2008: 555). 이것은 결국 누가 협력과정에 포함되어야 하는지에 관한 것과 협력과정에서의 혼란가능성을 줄이기 위해 참여주체들 간의 책임과 권한의 명확히 하는 문제이다(Pollitt, 2003).

초기조건과 협력단계 모두에서 과정을 촉발시키거나 유지하는데 있어서 리더십의 작용이 중요하다. 리더십은 관련자들을 협력테이블로 유도하고 협력과정에서의 조정이 가능하도록 유도하는데 결정적인 역할을 한다(Ansell & Gash, 2008: 554). 이 과정에서 리더십은 공공가치를 강조하고 다양한 자원과 수단을 활용하여 협력적 거버넌스의 통합관리자 역할을 하는데, 의사소통채널 구축, 업무조정, 상호관계형성, 책임성확보 등이 주된 기능이다(이명석 외, 2009). 선행연구에서는 이 요소를 정치적 지원과 사회적 지지, 유력 정치인의 전략적 리더십, 강력한 지원자 등의 개념으로 강조되어 있다(Kouwenhoven, 1993; Pollitt, 2003; Bryson, Crosby & Stone, 2006).

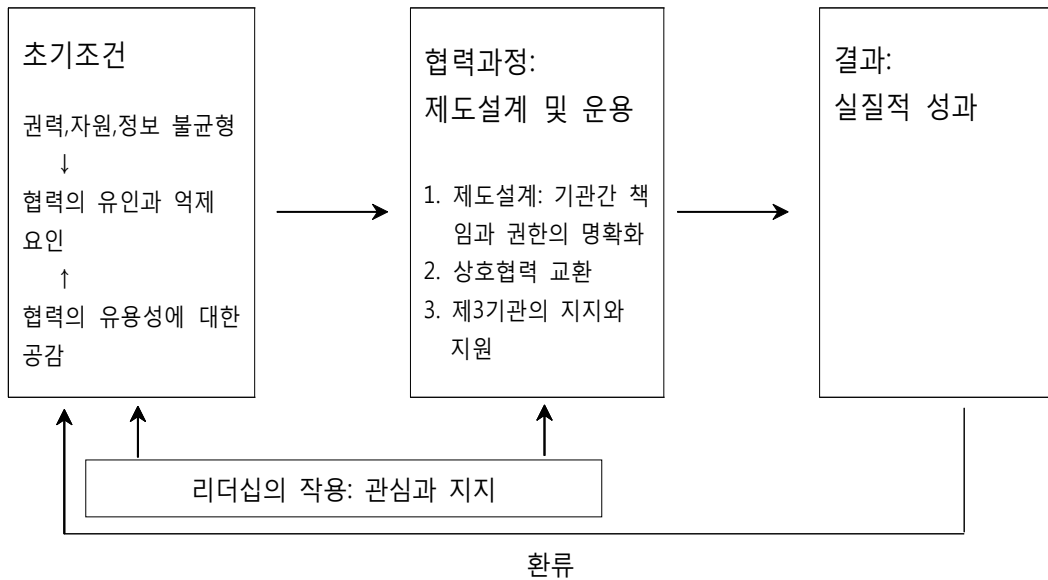
그리고 협력과정에 영향을 미치는 또 하나의 조건은 제3기관의 지지 혹은 지원이다. 이것은 많은 선행연구에서 프로그램을 구체화하기 위한 촉발요인의 존재(Kouwenhoven, 1993), 적절한 지침과 조언의 제공(National Audit Office, 2001), 과정관리자의 임명과 관리(Pollitt, 2003), 지속적인 지원(Bakvis & Juillet, 2004) 등의 개념으로 사용되고 있다.

셋째는 협력의 결과로 얻어지는 산출물인데, 협력결과 독립적으로 수행했을 때보다 시너지효과가 얼마나 어떻게 나타났는가 하는 것으로서 목표달성, 조직간 거래, 새로운 파트너십 창출, 조직간 호혜적인 교환, 집합적 행동의 독자적 관리능력(self-governing)의 향상 등의 형태로 나타난다(Gray, 2000; Thomson & Perry, 2006; Ostrom, 1990).

### 3. 분석의 틀

이상의 논의를 바탕으로 설정된 분석의 틀은 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



위 <그림 1>의 협력적 거버넌스의 초기조건이 의미하는 바는, 권력, 자원, 정보의 불균형 상태가 없으면 각 부처들이 협력적 거버넌스를 구축할 이유가 없다는 의미이다(Gray & Wood, 1991). 각자가 가지고 있는 자원이 불완전하기 때문에 좀 더 효과적인 정책을 형성하기 위해서 각자가 가진 불완전성을 극복하는 것이 필요하다(Ansell & Gash, 2008). 이것은 또 다른 의미로 보면, 조직 간의 상호의존성의 개념이다. 즉 조직 간의 상호의존성은 자원의 불균형에서 오고, 상호의존성이 높을수록 협력의 필요성이 높아진다는 의미이다(Longsdon, 1991; Bryson, Corsby & Stone, 2006; Pollitt, 2003; Thompson & Perry, 2006).<sup>9)</sup> 이러한 것들이 상호작용하여 협력적 거버넌스에 참여하는 행위자들은 협력을 통하는 것이 협력을 통하지 않는 경우보다 목표달성에 더 유리하다는 판단을 하게 되고, 이것이 바로 협력의 유인 혹은 참여의 유인으로 작용하게 된다.

다음은 실제 협력이 일어나는 과정으로서, 이 단계에서 가장 기본적인 것이 제도설계이다. 제도설계는 협력의 기본적인 규정을 의미하는 것으로서, 누가 참여하는지, 각 참여자는 각각 어떤 과제를 수행하는지, 그리고 각 참여자들을 규율하는 기본규칙이나 활동방법이 무엇인지 등을 정하는 것이다.

9) 협력의 필요성에 대한 공감, 상호의존성, 정보 권력 등의 불균형은 선행연구자들이 상호의존성과 목적의 수렴, 협력기관간의 정책목표 공유, 참여자간의 가치공유, 참여자들의 동의, 문제에 대한 일반적인 동의 등의 개념으로 사용하고 있다(Kouwenhoven, 1993; Pollitt, 2003; Ling, 2002; Bryson, Crosby & Stone, 2006).

협력과정은 반복적이고 비선형적인 과정이다(Ansell & Gash, 2008). 협력은 우선 면대면 대화를 통해 이루어지게 되고, 면대면 대화는 협력의사를 가진 행위자들의 의소소통의 편견과 같은 장애물을 제거하고 공공의 이익을 향해 나아가게 하는 첫 단계이다. 면대면 대화를 통해 신뢰가 형성되고, 이해의 공유현상이 발생하게 된다. 협력과정의 일정시점이 되면 각 참여자들이 집합성과물이 무엇인지에 대한 이해의 공유가 이루어지고, 이것을 통해 구체적이고 세부적인 협력방향이 결정된다(Tett, Crowther & O'Hara, 2003). 이것은 또한 협력과정에서의 책임과 권한 배분의 명료화 및 비용·위험부담 정도의 명료화, 상호협약상의 절차적 규칙의 명료화 등의 개념이기도 하다(Kouwenhoven, 1993; Pollitt, 2003)), 협력은 결국 네트워크에 참여하는 행위자들의 독립적으로 이룰 수 있는 것 이상의 시너지 효과를 내기 위한 자원 동원 및 동원된 자원들의 다양한 조합을 의미한다.

협력적 거버넌스에 있어서 관리자의 관심과 지지는, 많은 거버넌스 연구에서는 네트워크 관리자의 개념으로 기술되어 있는데(이명석 외, 2009; Castell, 1996; Williams, 2002; Salamon, 2002 등), 협력을 촉발하고 유지하는데 중요한 역할을 한다.

협력적 거버넌스에 있어서 제3기관의 지지와 지원은, 여러 기관들간의 협력이 지속적으로 이루어지기 위해서는 관련기관들만의 작용으로는 충분치 않고 사업과 직접적인 연관이 없는 제3기관의 지지가 필요하다는 의미이다.

그리고 결과는 협력을 거쳐 얻게 되는 최종산출물인데, 물질적인 것일 수도 있고 비물질적인 것일 수도 있는 등 각 행위자의 이해관계에 따라 다양한 해석이 가능한 부문이다.

### III. 사례분석: 출소예정자 등의 취업·창업 지원을 위한 융합행정

#### 1. 사례개요

출소예정자 등의 취업, 창업 지원을 위한 융합행정은 2010년부터 현재까지 행정안전부가 협력적 거버넌스의 형태로 추진한 융합행정과제 총 12개<sup>10)</sup> 중 하나이다.

출소예정자 등의 취업, 창업 지원을 위한 업무협약을 사례로 선정한 이유는, 그 동안 출소자 혹은 출소예정자 등에 대한 사회적 관심이 소홀했었고, 이것은 또한 우리 사회가 이들의 사회적응을 적극적으로 돕지 못했다는 의미이기도 하다. 따라서 사회통합이라는 큰 틀에서 보면 이것은 대단히 중요한 문제이고, 출소예정자 등에 대한 협력적 거버넌스 접근은 이 문제를 범정부적으로 이슈화시킨 최초의 행정사례이기 때문이다.

출소예정자 등의 취·창업 지원을 위한 융합행정의 추진배경은, 출소예정자 등의 원활한 사회복귀 및 재발방지를 위해서 출소 후 안정적인 일자리 등 경제적 자립기반이 필요하고, 이들에게 취·창업 지원을 위한 범정부적 지원체계를 구축·운영함으로써 ‘따뜻하고 공정한 사회’를 실현하고자 함이다.

현재 우리나라에는 4개의 지방교정청과, 38개의 교도소, 12개의 구치소가 있고, 이들의 주된 기능은 수형자 격리, 교정, 교화, 기술교육 및 직원훈련 후 사회복귀지원, 미결수용자 수용, 그 외 행형에 관한 사무를 관하고 있다. 2010년 8월말 기준으로 이러한 시설에 수용되어 있는 수용자는 총 46,457명에 달하고 있다. 이 중 50대 미만이 전체의 95%로서 사회활동이 가능한 인력들이다. 이러한 이유로 인해 이 융합행정의 목적은 정부가, 소년원 출소예정자, 갱생보호대상자, 보호관찰 청소년 등(이하 출소예정자 등)의 조속한 사회복귀를 지원하고자 하는 것이다. 2009년 12월 기준으로 이 사업으로 인해 예상되는 최대 수혜대상자는, 교도소와 소년원 출소예정자 28000명, 보호관찰 무직 청소년 14200명, 법무보호복지공단 추천 갱생보호 대상자 7700명 등 연간 약 49,900명이다.

2010년 기준으로 출소자의 재복역률이 22.4%로서 출소자 5명 중 1명이 다시 복역을 하고, 11) 범죄로 인한 사회적 비용이 연간 약 23조원에 달하며 이는 국민소득의 2.3%에 해당된

10) 거버넌스 구축시기	내용	관련기관
2010.4	탈북주민 운전교습비 감면	행정안전부, 통일부, 자도아운전학원연합회
2010.6	결혼이민자 한국어 교육 효율화를 위한 협약	행정안전부, 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부
2010.6	기상, 강우 레이더 공동활용	행정안전부, 국방부, 국토부, 기상청
2010.7	개인정보보호 효율화를 위한 업무협력 협약	행정안전부, 방송통신위원회, 경찰청
2010.9	결혼이민자 취업지원을 위한 공동협력 업무협약	행정안전부, 고용노동부, 여성가족부
2010.10	출소예정자 등의 취업, 창업 지원을 위한 업무협약	행정안전부, 법무부, 고용안전부, 농촌진흥청, 중소기업청
2011.4	정부조직관리 발전을 위한 교류협력협정	행정안전부, 한국행정연구원
2011.6	행수육장 안전관리 융합행정 협정	행정안전부, 경찰청, 소방방재청, 해양경찰청
2011.9	석면의 안전한 관리를 위한 업무협약	행정안전부, 환경부, 농림수산식품부, 고용노동부, 국토해양부
2011.10	정부 특수건의 효율적 운용을 위한 업무협약	행정안전부, 국방부, 농림수산식품부, 관세청, 위기관리센터, 소방방재청, 농촌진흥청
2011.10	수형자 위기가족 지원강화를 위한 업무협약	행정안전부, 법무부, 여성가족부, 교육과학기술부, 보건복지부, 경찰청, 서울대학교
2011.10	도시지역 치안관리 효율화	행정안전부, 경찰청, 해경청
2011.11	헬기 안전운항 및 효율적 관리를 위한 업무협약	행정안전부, 경찰청, 소방방재청, 산림청, 해양경찰청

현재 위와 같이 12개의 융합행정과제가 실시되고 있지만 융합행정 대상을 선정하는 과정이 제도화되어 있지 않다는 문제점이 있다. 현재는 행정안전부가 회의나 대외협력과정을 통해 자체적으로 발굴하기도 하고 언론이나 국회지적 등을 통해 발굴하기도 한다.

다(고용노동뉴스, 2010.10.27; 행정안전부, 2010.10). 이와 함께 출소자들에게 붙은 ‘전과자’라는 명칭은 일반인들의 부정적인 인식 때문에 이들이 일자리를 찾는 것을 매우 어렵게 만들고, 이것이 이들의 사회복귀를 막는 가장 큰 장애요소가 되고 있다.

## 2. 초기조건: 참여의 유인과 억제요인

### 1) 권력, 자원, 정보 불균형

각 행정부처들이 가지고 있는 행정인프라나 전문성은 각 행정부처들이 담당하는 주요 고객위주로 짜여져 있다. 출소예정자 등에 대한 업무는 법무부가 관할하고 있고, 법무부는 그들의 재범률감소에 주로 관심을 가지고 있으며, 출소 후에 대비하여 직업교육을 하고는 있으나 취업과 관련된 행정인프라나 전문성은 상대적으로 취약하다. 이러한 상황에서 취·창업과 관련된 많은 행정적 인프라와 전문지식을 가지고 있는 고용노동부, 중소기업청, 농촌진흥청 등과의 협력은 법무부의 부족한 정보를 보완할 수 있는 좋은 기회이다. 고용노동부와 중소기업청, 농촌진흥청 입장에서도 각 부처가 가지고 있는 행정인프라나 전문성을 이용하여 그동안 사각지대에 있던 분야에 대한 정책영역을 확장시킬 수 있다는 이점이 있다.<sup>12)</sup>

이러한 각 부처들이 협동하여 각자가 보유하고 있는 행정인프라나 전문성을 발휘할 경우, 이 정책으로 인해 혜택을 받을 수 있는 최대 예상 수혜대상자는 연간 약 49,000여명 정도이다(행안부, 2010; 고용노동부, 2010).

### 2) 협력의 유용성에 대한 공감

출소예정자 등에 대한 취창업 지원과 관련된 협력 유용성에 대한 공감은, 행정안전부와 법무부가 가장 두드러진다. 우선 행정안전부의 경우 이 사업자체를 기획하고 계획한 부처로서 중요한 부처사업의 하나로 간주하고 홍보와 정책실현을 꾀하고 있다. 법무부의 경우는 이 과제 자체가 소관사항이기 때문에 성과창출에 관심이 높다.

그리고 고용노동부의 공식입장도 출소예정자들이 건강한 사회인으로 복귀하고 국가의 소중한 인적자원으로 제 역할을 다 하게 하기 위해 다양한 부처와의 유기적 협력을 통해 앞

11) 수용자 기준으로는 재범이상이 64.8%에 달하고, 보호관찰소 수용자들의 경우는 학생이 50% 이상이어서.(행정안전부, 2010. 10), 이들의 재범발생률을 낮추고, 남은 삶을 정상적인 사회인으로 살아가도록 지원하는 것은 매우 중요하다

12) 실제 고용노동부와 중소기업청은 이 과제를 다양하고 활발하게 홍보하고 있다. 그러나 농촌진흥청의 경우 실제로 약정된 과제를 수행하기는 하였으나, 홈페이지를 통한 검색이나 관련자와의 면담을 통해 볼 때 다른 기관에 비해 높은 관심을 가지고 있지 않다.

으로도 취업지원을 계속 늘이겠다는 의사를 표하고 있다(고용노동뉴스, 2011.3.9.) 농촌진흥청, 중소기업청의 경우는 국가의 주요 슬로건인 ‘따뜻하고 공정한 사회’ 실현을 위해, 그리고 각 부처들이 미처 고려하지 못했던 분야의 사람들에 대해 정책적 지원을 하여 사회통합에 일조한다는 의미가 있다. 그리고 이것은 또한 각 부처차원에서 정책적 성과 및 홍보효과를 낼 수 있는 분야이다.

출소예정자 등의 취업, 창업 지원과 관련해서 5개 부처가 그 필요성에 공감하여 수차례의 회의를 거쳐 협의가 이루어졌다. 행정안전부는 2010년 9월 1일 법무부와, 9월 2일 고용노동부와 중기청, 9월 14일 부처합동 실무자 회의, 2010년 10월 11일 과장급 회의를 거쳤다. 2010년 10월 6일에는 현장근무자 의견수렴을 위한 부처합동 현장방문 및 토론회 통해, 범정부 지원체계 구축 필요성 공감 및 추진과제를 합의하였으며, 2010년 10월 11일부터 15일까지 협무협약서 체결 관련해서 관계부처 간 협의를 하고, 최종적으로 2010년 10월 27일에 행정안전부, 법무부, 고용노동부, 농촌진흥청, 중소기업청 등 5개 부처의 장들이 모여 ‘출소예정자 등의 취업, 창업 지원을 위한 업무협약’을 체결하였다.

### 3. 협력과정: 제도설계 및 운용

#### 1) 제도설계

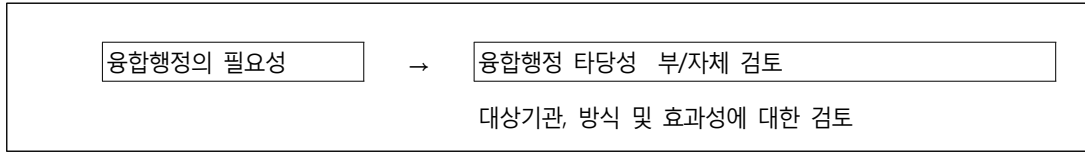
##### (1) 융합행정 관련 제도

행정안전부는 융합행정의 제도화를 위해 2011년 12월 21일에, 1991년에 제정된 ‘사무관리규정’을 20년 만에 ‘행정업무의 효율적 운영에 관한 규정’으로 바꾸어 개정하였다. 규정 제3장 제2절에 융합행정란을 신설하였고, 제44조부터 46조까지 융합행정관련 사항을 적시해 놓았다. 주요 내용은 융합행정의 촉진, 융합행정관련 협의체 구성 및 업무협약 체결, 융합행정과제의 점검 관리 및 지원에 관한 사항이다.

그리고 융합행정을 추진하기 위해 추진절차를 마련해 놓았는데 그 내용은 다음 <그림 2>와 같다.

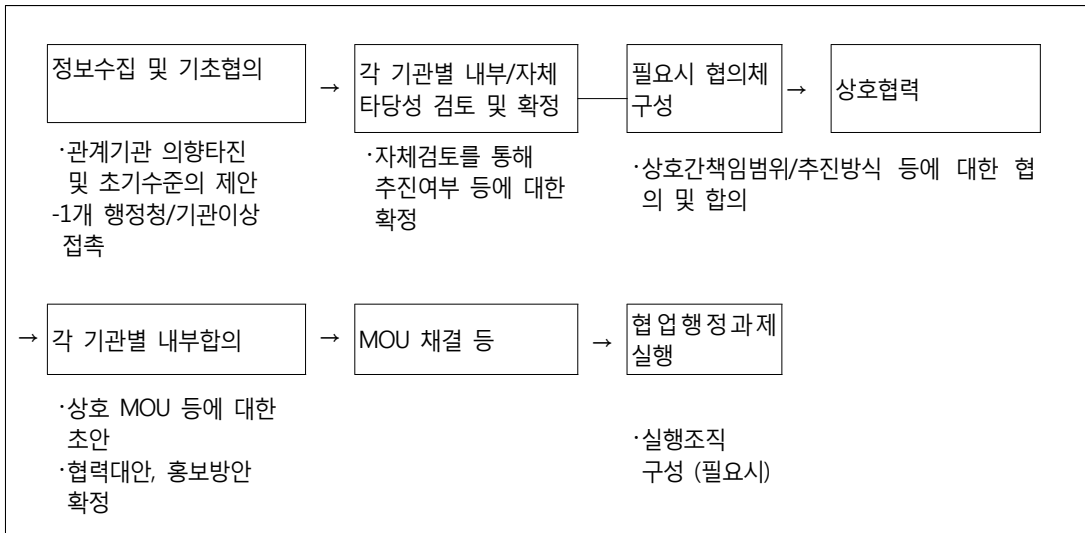
<그림 2> 융합행정 추진절차

계획수립



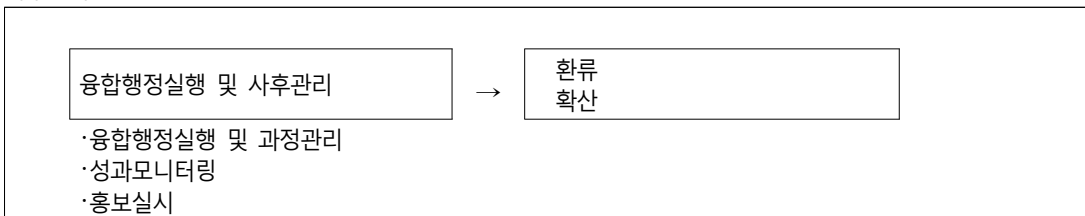
↓

실행



↓

사후관리



자료: 행정안전부

(2) 참여부처간의 권한과 책임의 명확화

출소예정자 등의 취·창업 지원 융합행정은 법무부, 고용부, 중기청, 농진청, 행안부 등 5개 부처가 협력하여 추진하는 것이다. 각 부처의 기본적인 역할분담은, 법무부가 대상자 선정을 하고, 고용부는 취업지원, 중기청은 창업지원, 농진청은 영농지원, 행안부는 행정지원을 맡도록 협의되었다.

2010년 10월 27일에 5개 기관 간 체결한 출소예정자에 대한 지원내용은, 취업, 창업, 농업

창업 등 3개 분야 12개 추진과제이고, 내용은 다음 <표 4>와 같다.

**<표 4> 출소예정자 등의 취창업 지원 융합행정의 부처별 업무내용**

참여부처	부처별 협업내용
고용노동부	-저소득층 통합취업지원서비스인 '취업성공패키지'사업에 출소예정자를 포함시키고, 이들이 취업에 성공할 경우 최대 100만원의 취업성공 수당지급 -일정요건을 갖춘 출소예정자 등을 고용한 사업주에게 최대 1년간 650만원의 고용촉진지원금 지원 -사회적 기업 인증요건 중 하나인 취약계층 고용비율 범위에 출소예정자 등을 포함하고, 인증된 사회적 기업에는 각종 재정, 세제 등 혜택 지원 -고용센터(전국 80개)는 교도소 등을 정기적으로 방문, 출소예정자 등을 대상으로 직업심리검사 및 집단상담프로그램 운영 -고용센터와 교도소 등이 협력하여 출소예정자 등을 대상으로 한 '구인,구직 만남의 날' 정기 개최(반기 1회 이상) -교도소 등 취업담당자에게도 국가 취업포탈서시스템인 워크넷 사용권한 부여
중소기업청	-출소예정자 등에게 적합한 소자본 창업교육 프로그램을 개발, 전국 교도소 등에 제공 및 인터넷 창업교실인 'e-러닝센터' CD 제작, 배포 -천안개방교도소내에 '창업보육센터' 시범지정 및 운영비 지원 -소년원생의 취업지원을 위해 '산학연계 맞춤형 인력양상사업'을 서울소년원학교에 시범실시
농촌진흥청	-수형자 심성교육과 원예기술 습득이 가능한 원예활동 프로그램 운영 -수익성 높은 농업기술자격(유기농업, 원예, 버섯 등)을 취득할 수 있는 영농직업훈련과정 개발, 운영 -창업희망 출소예정자를 대상으로 교도소내 시범농장 경영지원(의정부 교도소 시범실시)

위의 표는 출소자들의 취·창업 지원 관련 관련부처들 간의 책임과 권한이 명확하게 설정되어 있음을 의미한다. 그리고 각 사업에 소요되는 예산에 대해서는 각 과제를 수행하는 부처에서 조달하는 내용도 포함되어 있다.

## 2) 상호협력 교환

출소예정자 등의 취창업 지원을 위한 다수 부처 간 상시적 협력을 수행하기 위해 공식적으로 구성된 조직이 '출소예정자 등 취·창업 지원 정책협의회'이다. 이 협의회는 구성된 이후 2010년 12년17일에 개최되어, 출소예정자 등 취업·창업 지원 융합행정 시행계획을 심의·의결하였고, 업무협약의 효율적 이행을 위한 후속조치 방안 등을 논의하였다.

그리고 이 협의회는 법무부에서 주관하면서 매년 연초나 연말에 그 해 혹은 그 다음 해에 추진할 사업을 계획하고 시행을 위한 후속조치를 결정하고 있다. 현재 출소예정자들의 취·창업 관련 운영과정 중의 상호협력 교환은 이 정책협의회를 통해 이루어지고 있다.

법무부 담당자와의 면담결과에 의하면, 이러한 공식적인 협의회 활동 외, 필요한 경우 비

공식적으로 수시로 관련기관 담당 공무원들이 모여 필요한 협의를 하고 협력방안을 논의하고 있다.

### 3) 제3기관 지지와 지원, 리더십의 작용

이 사업과 관련하여 제3기관과 리더십의 엄격히 분리하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 현재 융합행정의 운영실태를 보면, 행정안전부는 추진하고 있는 융합행정의 실제업무와 상관없이 행정안전부가 여러 기관들에 공통적으로 관련되는 업무를 찾아 연구하고, 관련된 기관간 연결을 하는 등의 업무를 수행할 뿐 직접적으로 과제에는 관여하고 있지 않아 제3기관의 역할을 하고 있다. 그리고 협력적 거버넌스를 촉발시키고 적극적인 관심을 보인다는 점에서 리더십의 작용을 한다고도 볼 수 있다.

그런데 행정안전부의 기능이나 역할은 단지 연결고리 역할만 수행할 뿐, 적극적으로 필요시 관련 위원회를 설치하여 주관한다든가 하는 적극적 역할을 추진하지는 않고 있다. 당초 행정안전부가 수립한 계획에는 융합행정 추진 의무화 및 추진체계 및 사후관리 방안 명시, 융합행정추진위원회 구성, 기관별 융합행정과제를 총괄 관리하는 융합행정책임관 지정 등을 개정되는 ‘행정업무의 효율적 운영에 관한 규정’에 신설하겠다고 하였으나, 실제 개정된 규정에는 융합행정의 의무화가 아닌 ‘...발굴하여 수행하도록 노력하여야 한다’는 다소 유보적인 표현을 하고 있고(규정 제44조), 시행령에도 별다른 내용이 보이지 않는다.<sup>13)</sup>

그리고, 과제와 관련하여 제3기관의 역할과 리더십의 역할을 동시에 할 수 있는 사람 혹은 기관이 대통령과 국회이다. 행정관료 행태의 특징 중 하나는 정치적 상관(정무직 공무원)이 강력하게 추진하는 정책이나 사업에 더 많은 관심이나 노력을 기울이는 것이다(박천오 외, 2011.11. 22). 이 사업에 대한 대통령이 관심도는 높지 않은 것으로 보인다. 우리나라 정책 상황에서 대통령이 관심을 가지고 추진하는 것이 정책적 파급효과가 큰 점을 고려할 때, 대통령의 관심을 유도할 필요가 있다. 국회도 이 사업에 특별한 관심을 표하고 있지 않다.

13) 행정안전부의 원래 역할은 행정지원인데, 융합행정과 관련된 현재의 역할은 적극적인 지원이 아닌 소극적인 지원이다.

#### 4. 결과

행정안전부, 고용노동부, 법무부, 중기청, 농진청 등 5개 부처가 2010년 10월 27일 MOU 체결이후 추진한 성과는 다음 <표 5>와 같다.

**<표 5> 출소예정자 등의 취창업 지원 성과**

부처	추진실적
고용노동부 (취업지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-취업성공 패키지 지원, 고용촉진지원금 지급, 사회적 기업 인증, 구인구직 만남의 날 개최 등을 위한 협의(2010.11-12)</li> <li>-취업성공패키지 지원사업 관련 지침 개정(2011.1)</li> <li>-취업성공패키지 지원사업에 출소예정자 3,500명 배정(2011.3)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 307명 종료자 중 266명 취업 및 창업</li> <li>. 취업수당 지급액: 57명 11,500천원</li> <li>. 패키지 참여수당: 303명, 55,050천원</li> <li>. 생계유지수당 지급액: 47명, 12,350천원</li> </ul> </li> <li>-출소예정자 등 채용기업 고용촉진지원금 지급을 위한 지침개정(2011.1)</li> <li>-사회적 기업 인증요건에 추소예정자 채용기업을 포함하는 법령개정(2011.1)</li> <li>-교도서 등 취업업무 담당자에게 워크넷 사용권한 부여(2011.1)</li> <li>-출소자 중심의 사회적 기업 1개, 예비사회적기업 10개 인증</li> <li>-출소예정자 등 직업심리검사 및 직업진로지도프로그램 시행(2011.3)</li> <li>-출소예정자를 위한 '구인, 구직 만남의 날' 개최(2011.5.4)</li> <li>-출소예정자 등을 위한 직업진로지도프로그램 8회 시행(-2011.7)</li> </ul>
중소기업청 (창업지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-소자본 창업교육, 산학연계 맞춤형 인력양성사업, 창업보육센터 지정 및 운영지원을 위한 협의(2010.12)</li> <li>-출소예정자 등을 위한 소자본 창업교육 실시(2011.3)</li> <li>-출소예정자 등을 위한 소자본 창업교육 15회 실시(2011.7)</li> </ul>
농업진흥청 (농업창업지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-수형자 심성교육 및 원예기술 습득, 교도소내 시범농장 조성, 영농직업 훈련과정 개발·운영을 위한 협의(2010.11- 12)</li> <li>-출소예정자 등에 대한 영농직업훈련과정 신설(의정부교도소, 2011.1)</li> <li>-수형자 심성교육 및 원예기술 습득 등 원예활동 지원(2011.3)</li> <li>-수형자 원예기술 습득 amd 농업관련 교육 4회 실시(-2011.3)</li> <li>-의정부교도소내 240평 시설하우스 조성(2011.3)</li> </ul>

자료: 행정안전부, 법무부, 고용노동부, 중소기업청, 농업진흥청

출소예정자 등의 취창업 대상자 선정은 법무부의 소관이다. 법무부의 대상자 선정기준은 ‘석방예정일이 추천일 기준 3개월 이내인 자, 형기종료 1년 이내에 금치이상이 징벌처분을 받지 아니한 자, 석방일 기준 18세 이상 60세 이하인 자로서 취업의욕이 강하고, 취업성공 패키지 참여의사 있는 자’ 등이다. 이러한 기준에 의해 법무부는 3,658명의 출소예정자 등을 이 사업의 대상으로 선정하였다.

<표 5>에 제시된 사업의 구체적인 내용을 보면, 우선 고용노동부의 사업과 관련해서 2011

년 3월에 3,500 여명의 출소예정자 등을 취업패키지에 참여시켜 직업훈련비 전액지원, 훈련기간 중 최대 6개월간 월20만원 생계보조수당을 지급했다. 이를 위해 18개의 한국법무보호복지공단 지부를 취업성공패키지사업 위탁사업자로 선정하였다(고용노동부 보도자료, 2011.3.10.).

그리고 2010.5.4.일 개최된 구인구직의 날에 출소예정자 1200명이 참여하여, 200여개의 기업체와 면접을 통해 500여명의 출소예정자가 취업을 하였고(Work-TV, 2010.5.6.), 중소기업청은 출소 3월 이내 재소자 총 720명을 대상으로 40시간의 창업교육을 실시하였고, 농진청도 의정부 교도소내에 영농직업훈련과정을 신설하였고, 원예활용을 지원하고 있으며, 다양한 농업관련 교육을 실시하였다.

전체적으로 이러한 일련의 결과물로 볼 때, 이 정책은 취·창업관련 행정인프라 및 전문성을 연계·활용의 상당한 정책적 효과가 있었음을 알 수 있다. 특히 그 동안 출소예정자 등에 대해서는 그 동안 법무부가 주로 관심을 가지고 과제를 수행했으나, 융합행정으로 인해 농진청이나 중기청, 고용노동부 등이 이들에게 관심을 가지게 된 것이 수확이라 할 수 있다.

그리고 정치권이나 대통령의 관심이 크지 않은 상황임을 고려할 때 이것은 주목할 만한 성과라고 볼 수 있다. 이것은 조직인사권을 가지고 있는 행정안전부가 융합행정을 주도하였다는 점, 각 부처들이 MOU를 맺는 과정에서 각자 스스로 하겠다고 약속한 조치들을 충실히 수행한 결과 등이 함께 작용한 결과라고 볼 수 있다.

#### IV. 정책적 함의 및 제안

출소자 등의 취창업 지원과 관련된 융합행정의 구축과 운영과정을 살펴본 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의 및 제안이 가능하다.

첫째, 출소예정자 사례를 비롯한 다른 융합행정의 경우, 융합행정 대상을 선정하는 절차가 제도화되어 있지 않다. 현재는 행정안전부가 회의나 대외협력과정을 통해 자체적으로 발굴하기도 하고, 국회나 언론, 감사지적 등을 통한 외부의 자극에 의해 발굴하기도 한다(행안부, 2011. 6). 발굴과정에 대한 좀 더 제도화된 절차를 마련할 필요가 있다. 출소예정자 취·창업사례에서 보듯이 융합행정을 통해 여러 부서의 행정인프라나 전문성을 활용하여 다양하고 질 높은 행정서비스제공이 가능하기 때문에, 좀 더 많은 고객을 대상으로 한 서비스제공을 위해서는 여러 부처 간의 논의가 용이하게 이루어질 수 있는 제도적 장치마련이 필요하다.

둘째는 협력의 유용성에 대한 합의와 관련하여, 전 부처적인 융합행정의 보편화를 기하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요해 보인다. 부처중심적인 사고의 관행이 오래되다보니 이것을 하루아침에 바꾸는 것은 쉽지 않아 보인다. 관련기관들이 협력해서 행정서비스를 전

달하는 협력프로그램을 운영하고, 성과를 내면서 개선사항을 점검해 보는 전 과정에 대한 상호신뢰를 형성하는데 시간이 필요하다는 의미이다.

행정부서들 간의 성과에 대한 관찰인식도 이와 연관이 있을 것으로 보인다. 즉 융합행정 하에서 실제 일을 담당하고 있는 부처와 이것을 총괄하는 부처가 다른데, 이는 각 부처 간에 앞으로 성과와 관련된 갈등이 발생할 수 있다. 이 경우에 대비하여 공동으로 성과를 홍보하는 하는 방안을 제도화할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

세째는 제3기관 및 리더십의 지지와 관련된 것이다. Bryson & Crosby(2006)는 협력적 거버넌스와 관련된 리더십을 스폰서 역할과 참피온 역할로 구분하고 있다. 스폰서의 역할은 일상적으로 협력활동에 관여하지는 않더라도 상당한 명성과 권위를 가지고 있으면서 협력활동에 사용할 자원への 접근이 가능한 리더를 위미하고, 참피온은 목표달성을 위해 협력활동에 직접 관여하는 리더를 의미한다.

제3기관의 지지와 관련해서 대통령이나 국회의 역할을 스폰서의 역할이라 할 수 있다. 주요 행정사안의 경우 대통령이 관심을 가지면, 관련된 장차관들의 관심 또한 증가되고 행정관료들이 장차관의 관심사항에 특별한 노력을 하는 연결고리로 볼 때, 융합행정에 대한 대통령의 관심을 높일 필요가 있다. 박천오 외(2011)의 연구에서도 제안한 바와 같이, 대통령이 주재하는 국무회의에서 융합행정의 성과를 점검하거나 하는 관행을 제도화할 수 있으면 이에 대한 정책적 관심제고는 수월하게 이루어질 수 있다. 또 하나 지원을 필요로 하는 기관이 국회이다. 국회의 적극적인 지지를 받는 정책은 예산지원이나 사회적 지원이 쉬워 공무원들이 수월하게 정책을 추진할 수 있다.

그리고 행안부는 참피온적 리더역할과 관련이 있다. 최근의 연구결과들을 보면, 행위자들간의 완전히 수평적인 네트워크보다는, 통제자 혹은 조정자 역할을 하는 리더조직이 하나 있는 것이 오히려 협동적 관리의 효과성을 위해 훨씬 더 유리하다는 결론이 다수 있다 (McGuire, 2006).<sup>15)</sup>

향후 융합행정의 촉진을 위해서는 행정안전부가 원래 시도한 바대로, 융합행정이 필요한 경우, 융합행정 의무화나 융합행정책임관 지정, 위원회구성 및 위원회에 제출된 업무에 대한 처리방향 결정, 협의 건고 조정, 필요시 조직 및 예산상 조치 사항 등을 통한 적극적인 역할수행이 필요하다. 그러나 이것을 제도화하거나 명확하게 행동화하는 것은 다른 부처 간의 관계 설정상 쉽지 않을 것이다. 이 부문은 기관 간 책임 및 권한의 명확화와 같이 고려해야 할 부문

14) 농진청의 경우 이 과제와 관련된 별다른 보도자료를 내지도 않았고, 활동사항을 홍보하지도 않는 등, 과제수행결과에 비해 홍보내용은 빈약한 편이다.

15) 이것은 결국, 네트워크에 의해 움직이게 될수록 과제의 기관경계를 구분하는 것이 어려워지게 되고, 이렇게 되면 이용가능한 네트워크 기술이 감소하게 되고, 결국은 효과성 증대를 위해 어느 정도 집권화된 네트워크 거버넌스 형태를 취하게 될 가능성이 커진다는 의미이다(McGuire, 2005).

이고, 앞으로 많은 고민이 필요한 분야이다.

넷째, 정책 혹은 서비스 수혜자의 욕구과약도 중요하다. 현재는 수혜대상자의 욕구를 파악하기 위해 관련부처가 합동으로 수혜 대상자 면담이나 관련기관 현장 방문 방법을 활용하고 있는데(행정안전부, 2011. 6), 합동으로 할 경우 대체로 1,2회 방문으로 그칠 가능성이 있다. 좀 더 심층적인 파악이 가능하도록 규범적 차원과 실질적 차원 모두에서의 접근이 필요해 보인다.

여섯째는 홍보의 문제이다. 융합행정으로 과제를 수행하는 경우가 개별 부처가 단독으로 수행하는 경우보다 행정서비스 제공 및 전달 면에서 우월한 점을 홍보하여, 다양한 분야에서 융합행정 사례를 선정하고 추진하도록 동기부여 할 필요가 있다.

## V. 결론

이상으로 출소자 등의 취·창업 지원 융합행정을 협력적 거버넌스 관점에서 초기조건과 운영과정, 그리고 결과를 살펴보았다.

사회적 사각지대에 놓여 있는 출소자를 대상으로 사회통합적 관점에서 추진된 이 정책은, 출소자들에게 대한 사람들의 관심을 모우는 계기가 되었고, 실질적인 취업효과도 상당한 수준이었다. 그 동안 관심의 사각지대에 있던 출소예정자들을 적극적으로 사회 안으로 끌어들였고, 그들이 건전한 사회인으로 살아갈 수 있도록 터전을 마련한 면이 인정된다.

행정서비스에 대한 포괄적 수요의 증가에 따라 앞으로도 융합행정적 접근은 증가할 것으로 예측된다. 시민들의 서비스에 대한 기대수준이 높아짐에 따라, 단일 기관 단일 서비스 개념으로는 그러한 높은 기대수준을 따라가기 어려울 것이기 때문이다. 이러한 상황에서, 각 행정부처의 입장에서는 직접 통제할 수 있는 예산과 책임범위 내에서 배타적으로 목표를 추구하는 기존 관행 때문에, 다양한 협력을 필요로 하는 서비스 제공이나 사회문제 해결이 쉽지 않을 수 있다. 이러한 관행이나 타성을 차단하기 위한 방법은 수평적 협력의 제도화이다.

그러나 다른 나라 사례를 보면, 수평적 네트워크 형태의 서비스 제공이나 문제해결 방식이 언제나 성공적인 것은 아니다. 이것의 성공적인 추진을 위해서는 수평적 협력의 제도화, 수평적 협력 과정에서 발생하는 갈등조정 구조, 성공적인 협력사례에 대한 인센티브 설계 등이 필요하다. 그리고 또한 이것들을 운영하는 공무원들의 의식이나 조직문화와 같은 인식적인 것과 관행적인 것들이 동시에 변해야 한다. 이러한 것들이 구비되지 않으면, 수평적 네트워크에 의해 운영되는 정부는, 수평적 의사소통 과정에서의 장애와 협력과정에서의 갈등 등으로 인해 많은 시간과 비용을 초래할 수도 있다.

우리의 경우도 제도운영과 관련해서 가장 시급이 요구되는 것은 우리나라의 정치문화로 볼 때, 정치적 지도자 혹은 정무직 공무원들의 지지 혹은 지원으로 보인다. 대통령이나 국회의원, 그리고 장관이 관심을 가지고 있는 정책에 대해서는 공무원들도 적극적으로 추진할 동기가 생기기 때문이다.

출소예정자 등의 취창업 지원정책의 경우 성과자체가 낮다고 볼 수는 없지만, 이러한 성과는 각 관련부처들이 융합행정이라는 시대적인 추세에 동의하고 각자 자신이 하겠다고 약속한 정책들을 충실히 수행한 결과이고, 적극적이고 활발한 제도발굴 노력이나 융합방안 등에 대한 논의가 진행되고 있지는 않다. 이 점은 융합행정운영과정에서 반드시 해결해야 할 문제점이자 한계점이라 볼 수 있다. 그리고 출소예정자들을 위해 각 부처가 할 수 있는 일을 각자 수행하는 것이 융합(integrated) 행정인가하는 문제에 대해서도 좀 더 고민이 필요해 보인다.

## 참고문헌

- 광주지방고용노동청 홈페이지  
고용노동부 고용노동뉴스. (2011. 3. 9)  
고용노동부 보도자료. (2011.3.10.)  
김광구 외. (2006. 6). 중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구. 「한국행정학회 서울행정학회 한국거버넌스학회 2006년도 하계공동학술대회 발표논문집: 57-68  
김석준. (2000). 한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색. 「한국행정학보」. 34(2): 1-21  
김시영·노인만. (2004). 지방정부와 NPO간 협력관계 결정요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 16(1): 203-227  
김정렬. (2001). 거버넌스와 행정국가. 「한국행정학회 2001년도 동계학술대회 대표논문집」: 505-520  
남궁근. (2008). 「정책학: 이론과 경험적 연구」. 법문사  
민병원 외. (2008). 네트워크국가의 정책결정 거버넌스. 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회발표 논문집」: 401-416  
박천오 외. (2011.10). 융합행정의 효율적 추진방안 연구보고서. 한국조직학회  
박천오 외. (2011.11.18.). 소통 융합행정의 활성화 방안과 과제. 2011년도 국회입법조사처 한국인사행정학회 기획세미나 발표논문집  
배용환. (2005). 로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」. 19(2): 187-216

- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로연결을 중심으로. 「지역사회발전학회논문집」. 30(2): 25-44
- 서원택. (2011). 협력적 거버넌스 구축 과정에 관한 연구: 강북구 노원구 도봉구간 환경기초시설 공동이용을 중심으로. 서울과학기술대학교 IT 정책전문대학원 석사학위논문
- 성지은 외. (2009). 통합적 혁신정책을 위한 정책조정방식 설계. 「정책연구」(2009-7). 과학기술정책 연구원
- 유호룡·장인봉. (2003). 지방거버넌스 형성요인에 관한 지방공무원의 인식분석: 지방거버넌스 구축의 합의도출을 위한. 「한국지방자치학회보」. 15(4): 71-96
- 은재호 오수길. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 대영문화사
- 이관수·최원삼·전영평. (2005). 지역혁신거버넌스의 심층적 분석: 포항시 사례. 「한국행정학보」. 39(4): 63-85
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」. 36(4): 321-338
- 이명석 외. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 18(4): 145-172
- 최성남. (2000). 거버넌스에 관한 연구: 정부와 NGO관계를 중심으로. 연세대학교 석사학위논문
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용. 「지방행정연구」. 18(1): 19-50
- 최영출 외. (2006). 「지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 대영문화사
- 홍성만. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두4: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬 거버넌스 분석. 「한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집 별쇄본」: 1-19
- 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정
- 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행령
- 행정안전부. 2010.6.9. 보도자료
- 행정안전부. 2010.7.14. 보도자료
- 행정안전부. 2010.9.16. 보도자료
- 행정안전부. 2010.10.27. 보도자료
- 행정안전부. 2011.4.9. 보도자료
- 행정안전부. 2011.6.22. 보도자료
- 행정안전부. 2011.9.2. 보도자료
- 행정안전부. 2011.10.21. 보도자료
- 행정안전부. 2011.10.28. 보도자료
- 행정안전부 조직진단과. (2011.6). 「기관 간 협력강화를 위한 융합행정 매뉴얼」
- Ansell, C., & Gash, A., (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public*

- Administration Research & Theory*. 18: 543-571
- Bryson, J. M., Corsby, B. C., & Stone, M. M., (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*. (Supplement to V. 66): 44-55
- Castell, M., (1996). *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers
- Christensen, T., & Lægreid, P., (2007). The Whole-of-government approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. (4): 1059-66
- Gray, Barbara & Donna Wood. (1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *Journal of Applied Behavioral Science*. 27(2): 3-22
- Henton, D., Melville, J., Amsler, T., and Kopell, M., (2008). *Collaborative Governance; A Guide for Grantmakers*. The William and Flora Gewlitt Foundation
- Kersbergen, V.K. & Waarden, F.V., (2004). “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy.” *European Journal of Political Research*. 43: 143-171
- Kettl, Donald F., (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administrative Review*. (supplement to V. 66): 10-19
- Kiciert, W. J.J., Klijn, E.H., & Koppenjan, J. F. M. (eds.), (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage
- Kouwenhoven, V., (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
- Lasker, R. D. & Weiss, E. S. & Miller, R. (2001). *Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage*. The Milbank Quarterly. 79(2).
- Ling, T., (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*. 80(4): 615-642
- Logsdon, Jeanne M. (1991). Interests and Interdependence in the Formation of Problem-Solving Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*. 27(1): 23-37
- McGuire, Michael, (2006). Gocaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*. (Supplement to V. 66): 33-43
- NAO(U.K. National Audit Office), (2001). *Joining up to Improve Public Services: Report by the Comptroller and Audit General*. London: TSO
- O’Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B., (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative

- Public Management. *Public Administration Review*. (Supplement to V. 66): 6-9
- Osborne, D. & Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pollitt, C., (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*. (1): 34-49
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. in D. Marsh & R.A.W. Rhodes(eds.), *Policy, Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- Salamon, L., (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press
- Tett, L., Crowther, J., & O'Hara, P., (2003). Collaborative Partnerships in Community Education. *Journal of Education Policy*. 18: 37-51
- Thompson, A. M., & Perry, J. L., (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. (Supplement to V. 66): 20-32
- Work-TV. (2010. 5. 6.)