

한국의 융합행정: 초기 양상과 발전과제

박천오*

근래 들어 선진국에서는 공공부문 개혁의 무게 중심이 구조적 분권화, 기능분화, 단일목표의 기관 설치 등을 중시하는 신공공관리적 접근에서 벗어나 기관 간 협업을 강조하는 연계형 정부의 구축으로 이동하는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화의 흐름과 맞물려 최근 우리나라에서도 행정기관 간 경계를 뛰어넘는 협력모델로서 이른바 '융합행정'이 점차 활성화되고 있는 추세이다. 본 연구에서는 우리나라 중앙부처 간 융합행정의 특징 및 초기 추진 양상을 선진국 연계형 정부 등의 경험에 비추어 살피면서 앞으로의 발전과제를 제시하였다.

주제어: 융합행정, 연계형 정부, 협업

I. 서언

정부기능 중 일부만을 담당하는 각 행정기관은 맡은 기능을 수행함에 있어 상호 유기적으로 협력하여야만 정부 전체의 목표를 효과적으로 달성할 수 있다. 그런데도 행정기관들은 문제와 해결방안 등에 대한 관점과 이해관계를 달리하는 관계로, 상호 경합, 갈등, 대립하기 쉬운 것이 현실이다(Morrow, 1980: 4-5; Dunleavy, 1991). 더구나 근래의 신공공관리적 행정개혁은 개별 기관의 성과와 기관 간 경쟁을 강조함으로써 기관 간 협력을 더욱 어렵게 만드는 결과를 초래하

* 미국 워싱턴주립대학에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 명지대학교 행정학과 교수로 있다. 주요관심 분야는 정부관료제, 인사행정, 정책학 등이다(chpark@mju.ac.kr).

였다(Peters, 2006: 115-122).

행정기관 간 협력의 필요성은 21세기 들어 더욱 절실해 지고 있다. 이는 무엇보다도 많은 정책 이슈들이 기존의 행정기관 간 기능 경계선을 뛰어넘는 복잡성과 불확실성을 띠기 때문이다(Peters, 2006: 121; Kettl, 2006: 6). 여러 기관에 의한 분산된 행정서비스가 아니라 조정되고 통합된 행정서비스를 한 번에 편리하게 제공받기를 원하는 시민들의 바람도 행정기관 간 협력의 필요성과 당위성을 제고시키는 주요 변수가 되고 있다(SGVSSA, 2007: 4).

이런 상황에서 근래의 공공부문 개혁은 정부조직의 구조적 분권화, 기능분화, 단일목적 기관(single-purpose organization) 설치 등을 중시하는 신공공관리적 접근에서 벗어나, 기관 간 수평적 협력을 강조하는 이른바 연계형 정부(joined-up government) 등을 구축하는 방향으로 무게 중심이 점차 이동하는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화는 한때 신공공관리적 개혁을 선도하였던 영국, 오스트리아, 뉴질랜드, 미국, 캐나다와 같은 국가들에서 보다 분명히 드러나고 있고, 이에 관한 연구 또한 이들 국가에서 적지 않게 이루어졌다(Christensen & Lægreid, 2007: 1059). 이들 국가는 신공공관리적 개혁에 기인된 정부조직의 편제와 기능의 분산(fragmentation) 문제에 대한 대응으로서, 종래의 기관 간 단순 협력이나 기능 조정을 넘어선 보다 적극적인 성격의 기관 간 협업(collaboration)을 추진해오고 있다(Christensen & Lægreid, 2007: 1059-1060).

선진국의 이 같은 개혁 흐름과 맞물려 우리나라에서도 근래 들어 기존의 기능적 경계를 뛰어넘는 협력모델로서 이른바 ‘융합행정’이 행정기관들 사이에 추진되기 시작하였다. 융합행정은 최근 행정안전부가 사용하기 시작한 용어로서, 아직 그 개념 정의와 해당 사례 등이 일반에 널리 알려지지 않은 상태이고, 이를 직접 다룬 문헌도 찾기 어렵다.¹⁾ 본 연구에서는 확산 일로에 있는 우리나라 중앙부처 간 융합행정의 특징과 추진 양상을 영국 연계형 정부 등의 경험에 비추어 살펴 보면서 앞으로의 발전 과제를 제시하고자 한다.

1) 행정기관 간 관계에 관한 학자들의 연구는 대부분 거버넌스, 집합 네트워크, 정책조정 등을 주제로 삼고 있으며(유재원·소순창, 2005; 홍형득, 2006; 이창길, 2010; 송성화·전영환, 2012), 융합행정을 직접 다룬 연구는 소수에 불과하다(박천오 외, 2011; 2012).

Ⅱ. 행정기관 간 협업과 연계형 정부

1. 행정기관 간 협업

선진국에서도 협업에 관한 보편적 개념정의나 이론은 아직 존재하지 않는다(Imperial, 2005: 282; 284; Thompson & Perry, 2006: 23). 그러나 다수 학자들에 따르면, 협업은 함께 일함으로써 더 많은 공적 가치(public value)를 창출하려는 목적을 지닌 둘 이상의 조직에 의한 합동 활동(joint activity)으로 정의 내릴 수 있다(Bardach, 1998: 8; Pollitt, 2003: 37; Imperial, 2005: 286-287). 협업은 복수의 기관 간에 공동 실행목표(common operational objectives), 집합적 의사결정(collective decisions), 합동 예산(joint budgets), 공동 규범(shared norms) 등에 기반을 둔 네트워크를 통해 이루어진다 한다(Moore, 1996; Wood & Gray, 1991; Vigoda-Gadot, 2003: 275). 넓은 의미의 협업은 행정기관 간은 물론 정부와 민간 부문 주체들 간의 긴밀한 네트워크 관계 등을 함께 포괄하는 개념이라고 할 수 있으며(Imperial, 2005: 286), 이는 진보된 형태의 국정관리(advanced governance)라고도 할 수 있다(Imperial, 2005: 308).

대부분의 학자들은 행정기관 간 협업이 단순한 상호 협력(cooperation)이나 상호 조정(coordination)보다 참여 기관들 간 집합적 행동(collective action)의 수준이 상대적으로 강하다는 점을 강조한다(Alter & Hage, 1993; Mattessich & Monsey, 1992). 상호 협력이 한 기관이 자신의 목적 달성을 위해 타 기관의 도움을 받는 것이고, 상호조정이 zero-sum 관계에 있는 기관들 간의 갈등을 완화하기 위한 것이라면(Thompson & Perry, 2006: 23; 행정안전부 내부자료, 2012), 이들은 참여기관들 간 네트워크 내 상호작용의 심층성, 통합성, 몰입도, 복잡성 등의 측면에서 협업에 크게 못 미친다는 것이다. 이런 맥락에서 Gray(1989)는 행정기관 간 협력과 조정은 협업의 초기 과정의 일부로 나타날 수 있지만, 협업은 보다 장기적으로 통합된 과정이라고 지적한다.

협업에 참여하는 행정기관들은 집합적 의사결정과 활동을 위한 규정, 규범, 조직구조 등을 일정 부분 공유하면서, 특정 정책 혹은 프로그램 이행의 책임, 소요

자원, 수반되는 위험을 분담하지만, 각 참여기관은 기본적으로 독립성을 유지한다(Bardach, 1998: 17; Powell, 1990; Imperial, 2005: 286-7). 각 참여기관은 다른 참여기관들과 연계된 협업적 정체성과 더불어 그들 기관과 분리된 고유의 정체성과 조직권위를 가진다. 때문에 행정기관 간 협업은 각 부처의 개별 이익과 참여기관들 간 집합적 이익의 조화를 필요로 하는 특성을 내포한다. 이러한 현실은 각 참여기관의 입장에서 볼 때 자기 이익과 집합적 이익 간의 내적 긴장을 초래할 수 있다. 전자는 개별 주체의 임무를 달성하고 협업적인 것과 구분되는 나름의 정체성을 유지하는 것이고, 후자는 협업의 참여주체로서 협업의 목표 달성을 위해 책임을 다하는 것이다. 협업 목표와 개별 기관 고유의 독자적 목표와 충돌할 시에는 대체로 후자가 전자에 비해 우선시 된다. 행정기관들은 스스로의 조직 목표 달성에 대한 기여라는 측면에서 정당화 할 수 있는 범위 내에서 협업에 참여하고자 하며, 그렇지 못할 경우 협업을 회피하게 된다(Thompson & Perry, 2006: 26).

행정기관 간 협업은 본질적으로 전략적인 노력이다. 즉 참여기관들의 상호 이해가 일치하는 win-win 상황이나, 적어도 어느 측도 손해를 보지 않는 win-no-lose 상황적 성격의 이슈에만 적용 될 수 있고, win-lose 혹은 zero-sum games의 상황을 포함하는 논란의 여지가 있는 문제 해결에는 적절한 전략이 될 수 없다(Imperial, 2005: 308).

2. 연계형 정부

선진국의 경우 행정기관 간 협업을 나타내는 용어는 매우 다양하다. 영국의 연계형 정부(joined-up government), 캐나다의 수평적 관리(horizontal management), 호주의 총체형 정부(whole of government), 미국의 협업적 공공관리(collaborative public management) 등이 그것이다(SGVSSA, 2007: 2; 행정안전부, 2012: 49-52). 이들 국가에서의 행정기관 간 협업은 주로 기관 횡단적(cross-cutting)으로 추진되어야 할 이슈들을 중심으로 이루어진다. 또한 행정기관 간 협업이 동일 수준의 정부 내에서 뿐만 아니라, 연방정부와 주정부 간, 중앙

정부와 지방정부 간처럼 정부 수준을 달리하는 기관 간에 이루어지기도 한다 (Peters, 2006: 119).

행정기관 간 협업을 대표하는 영국의 연계형 정부는 1997년 Blair 정부가 마약 사범, 취약계층의 사회적 소외 등의 문제를 해결하기 위해 처음 도입한 개념이다. 연계형 정부는 행정기관들이 각기 자기 조직의 국지적 시각과 이해관계에만 집착하는 데서 비롯되는 부성주의, 터널비전(tunnel vision), 수직적 연통(vertical silo)과 같은 부처 간 비협조 현상을 나타내는 용어들과 대립되는 것으로서, 복수의 행정기관이 국가 차원의 관점에서 기관(혹은 정책) 횡단적으로 상호 협력하는 구도를 나타내는 용어이다. 초창기는 주로 상위 정책 영역에서 강조되었으나, 시간이 경과하면서 일선기관의 공공서비스 전달 영역으로 확대되는 추세를 보이고 있다(Christensen & Lægread, 2007: 1060; 행정안전부 내부자료, 2012).

영국의 경우 앞서 Thatcher와 Major 수상으로 이어졌던 보수당 정부는 공공부문의 비효율성 문제를 시장논리로서 극복하고자 하였으며, 이를 위해 공공부문 내 조직들 간은 물론 공공조직과 민간조직들 간의 경쟁을 강조하는 신공공관리론을 광범위하게 적용하였지만, 시간이 경과하면서 이러한 접근의 취약점이 드러나기 시작하였다. 특히 행정기관들 간 경쟁은, 여러 기관의 공조로만 해결의 실마리를 찾을 수 있는 복합적 정책문제들이 날로 증대되는 현실에서, 기관마다 스스로의 단편적 관점과 성과에만 주목하고 다른 부처들과의 기능적 연계를 등한시하는 경향을 부추기는 결과를 초래하였다. 이것이 Blair 정부가 연계형 정부를 강력하게 추진하게 된 주요 배경이 되었다(주재현, 2012: 242-249).

영국의 연계형 정부는 공식적으로 분리된 여러 기관들의 활동을 서로 연결하는 다양한 방식을 포괄하는 우산 개념(an umbrella term)이다. 연계형 정부는 공공정책의 주요 목표들이 각 행정기관의 개별적이고 분리된 활동으로나, 새로운 거대 조직을 설치하는 방식으로는 달성되기 어렵다는 인식에 근거하며(Ling, 2002: 616), 행정기관 간 기존의 경계선 자체를 제거하지 않으면서 각 행정기관의 활동을 상호 연계시키고자 한다. 기존의 행정기관 간 기능적 분리가 분업을 통해 정책문제 해결과 행정서비스 전달 목적을 달성하려는 접근이라면, 연계형 정부는 행정기관들 사이에 분산된 기능을 유기적으로 연결함으로써 현대 사회

의 복잡한 정책문제들을 해결하고 정부의 대민서비스를 제고시키려는 접근이라고 할 수 있다(Ling, 2002: 616-617).

연계형 정부는 중앙정부 행정기관들 간 경계의 횡단에서 출발하여, 중앙정부-지방정부 간 경계 횡단, 공공부문-민간부문 간 경계 횡단 등으로 확장되어 왔으며, 1990년대 중반 이래 영국 공공부문 개혁의 주요 흐름으로 자리 잡고 있다. 연계형 정부가 공공부문에서의 여러 주체들 간 협업에 국한되지 않고 공공부문과 민간부문의 주체들 간 협업을 함께 강조한다는 측면에서, 그간의 행정개혁 조류였던 뉴거버넌스와 깊은 연관성을 가진다(주재현, 2012: 243).

연계형 정부에 있어 행정기관 간 협업은 대체로 네 가지 기본 목적을 가진다. 첫째, 각 행정기관이 추진하는 상이한 정책 간의 모순과 상충을 제거함으로써 자원의 활용도를 높이고 정책의 효과성을 증진시키려는 것이다. 둘째, 행정기관 간 경계와 정책영역들 간의 경계를 가로질러 존재하는 난제들(wicked issues)을 보다 효과적으로 통제하려는 것이다. 셋째, 특정 정책영역을 분담하는 행정기관들 간에 아이디어와 협력의 흐름을 개선함으로써, 업무수행의 시너지 효과를 거두려는 것이다. 넷째, 행정서비스를 이용하는 시민의 관점에서 통합되고 이음매 없는 서비스를 생산하려는 것이다(Pollitt, 2003: 35).

연계형 정부의 행정기관 간 협업은 전(全)정부적인 전략적 목표 설정, 정책개발, 프로그램 관리, 규제, 공동의 서비스 전달과 여러 서비스에 대한 접근을 위한 'one stop shops' 등 광범위한 정부활동 영역에 적용되고 있다(SGVSSA, 2007: 2). 이는 호주의 총체형 정부 등 다른 나라에서의 협업에서도 마찬가지로이다(Christensen & Lægread, 2007: 1060). 영국의 연계형 정부는 현재 우리나라의 중앙 부처들 사이에 확산되고 있는 융합행정의 실태를 살피고 앞으로의 발전 과제를 모색하는 데 중요한 단서를 제공할 수 있다.

Ⅲ. 행정기관 간 협업 추진의 단계와 요건

1. 협업 추진 단계

1) 정책결정 단계에서의 협업

행정기관 간 협업은 정책결정단계와 집행단계에서 이루어질 수 있다(Imperial, 2005; Christensen & Lægreid, 2007: 1060). 정책결정 단계에서의 협업은 표면상 행정기관 간 정책조정과 유사해 보이지만, 행정기관 간 정책의 모순과 중복을 피하기 위한 소극적 목적의 정책조정과 구분된다. 협업은 참여기관들이 정책결정에 서로의 입장과 관점을 적극 반영한다. 또한 정책실행 수준에서의 협업을 규정하고, 강제하고, 지속하고, 조정하고, 고양시키고, 제약하고, 변화시킴으로써, 집합적 목표(collective goals) 달성을 가능케 하는 조타적 기능(steering function)을 가진다(Imperial, 2005: 293).

일반적으로 정책결정단계에서의 기관 간 협업은 개별 기관들 간에 직접 이루어지기보다 정책조정 등을 위해 존재하는 제3의 제도적 장치를 통해 추진되는 경우가 많다. 이때는 과정 면에서는 정책조정과의 구분이 어렵고, 협상에 임하는 각 기관의 자세와 협의 내용 등 구체적 측면에서 차별화 할 수 있을 뿐이다. 기관 간 정책조정이나 협업을 가능케 하는 제3의 제도적 장치로는 내각(cabinet), 정무장관(ministers without portfolio), 정책영역별 전담 기관, 대형 행정부처(superministries) 등을 들 수 있으며, 이들 장치는 행정기관 간 협업추진과 관련하여 각기 다음과 같이 작동할 수 있다(Peters, 2006; Christensen & Lægreid, 2007: 1063; Salamon, 1981, Szanton, 1981).

우선, 내각은 정책결정의 주된 주체들로 구성되는 관계로 기관횡단적인 정책 이슈 관리의 소재지가 될 수 있고, 어떤 면에서는 이러한 업무를 수행하는 가장 논리적 제도(logical institution)라고도 할 수 있다. 그러나 내각은 장관들이 각기 소속기관의 이익을 보호하고자 노력해야 할 장소이기도 하므로, 적절한 리더십(행정수반의 리더십과 내각에 봉사하는 공무원들의 리더십)이 존재할 시에만 내

각을 통해 기관 간 협업이 유도될 수 있다.

광범위한 정책 영역 내지 프로그램들을 조정하는 업무를 전담하는 정무장관직을 설치하는 것도 기관 간 협업을 유도하는 또 다른 수단이 될 수 있다. 부처 권력의 뒷받침이 없는 장관이 정책결정단계에서 기관 간 협업을 이끌어 낼 수 있는 영향력을 가지기는 쉽지 않을 것이지만, 행정수반의 신임이 두터운 인물이 정무장관직을 수행한다면 상황이 달라질 수 있다. 영국이나 네덜란드에서처럼 특정 기존 부처에 기관 간 협업을 유도·지원하는 기능을 추가적으로 부여하는 것도 이와 유사한 방법이다(Peters, 2006: 128). 영국의 노동부 정부에서는 다수 중앙기관에 분산되어 있는 중소기업 지원 및 규제 정책의 부처 간 협업 추진을 중소기업지원청(SBS)이 전담토록 하였고, 아동·청소년·가족관계 정책영역에는 교육기술성(DES)을 주무 부처로 하고 여기에 관련 기관들 간 협업추진을 전담하는 차관을 두었다(주재현, 2013: 253).

이 밖에도 정책결정 단계에서의 부처 간 협업은 예산기관, 인사관리기관 등 행정부 전체에 대한 관리(central management)를 주된 임무로 하는 이른바 중심기관들(central agencies)에 의해 유도·촉진될 수 있다. 중심기관의 예로서는 영국의 내각사무처(Cabinet Office)와 재무성(Treasury), 캐나다의 추밀원(Treasury Board Secretariat)과 재무위원회(Treasury Board Secretariat), 핀란드의 인사성(Department of the Public Service)과 재무성(Ministries of Finance) 등을 들 수 있다(Peters, 2006: 128). 그러나 기본적으로 막료기관의 성격을 지닌 이들 중심기관은 협업에 참여하는 계선기관들과 자칫 마찰을 빚을 수 있다. 계선기관은 중심기관의 간여를 경계 할 수 있는 반면, 중심기관은 계선기관의 협소한 정책시야에 대해 불만을 가질 수 있기 때문이다(Peters, 2006: 128).

위에서와 같은 방식으로 기관 간 협업을 유도하기 어려운 경우 관련 프로그램들 모두를 포괄하는 대형기관을 설치하는 하드웨어적 접근 방안이 강구되기도 한다. 한 예로서 스위스 정부는 단 7개의 부성으로 구성되어 있는데, 이는 각 부성이 동질적인 사업들을 포괄적으로 수행하게 함으로써 정책의 내적 상호부합성(congruence)을 제고시키기 위한 취지에서였다. 호주의 Hawke 정부도 1983년 정책 조정을 용이하게 하기 위해 기존 부처들을 규모가 큰 소수 부처들로 축소하

는 조직개편을 단행하였다. 과거 미국에서는 Nixon 정부가 이와 유사한 목적으로 네 개의 대형 부처를 설치할 것을 제안하기도 하였다. 우리나라 이명박 정부의 2008년 조직개편 역시 유사 중복 기능을 중심으로 부처를 통합 광역화하는 대 부처주의를 취하였다. 이는 모두 가능한 유사한 프로그램들을 하나의 부처로 모음으로써 정책 간 조정을 수월하게 하려는 접근이지만, 기대만큼의 성과를 거두지 못하는 경우가 대부분이다(Salamon, 1981; March & Olson; Bardach, 1998: 16; 주재현, 2013: 249).

한편, 정책결정과정에서의 개별 기관 간 협업은 참여기관들이 기관 간 위원회(interministerial committees)를 설치하거나, 각기 조직 내부에 자문위원회를 설치하여 유관기관들의 대표들을 정책결정 과정에 참여케 하는 방법 등으로 이루어질 수 있다. 예를 들면 노르웨이를 비롯한 스칸디나비아 국가들에서는 각 행정기관이 유관기관들의 대표는 물론 관련 이익집단들의 대표까지 함께 참여하는 자문위원회를 운영하면서, 중요 정책 추진 시에 이러한 자문위원회의 검토를 거치도록 하고 있다(Peters, 2006: 130).

2) 정책집행단계에서의 협업

행정기관 간 협업은 정책결정단계보다 집행 단계에서 정부서비스 전달 등을 중심으로 상대적으로 용이하게 추진될 수 있다. 집행단계에서의 협업은 잠정적·일시적이기도 하지만, 정책결정단계에서의 협업의 연장선상에서 이루어지는 것이 보통이며 장기간에 걸쳐 지속된다. 집행단계에서의 협업은 가용 가능한 자원과 다양한 맥락 요인들(물리적 환경, 문제의 형태, 제도적 세팅, 상황적 배경 등)에 따라 그 양상이 달라 질 수 있다. 대부분 기존 조직들 간의 틈새(interstices)에 Task Force, Working Groups 등을 설치·운영하는 방식으로 추진되게 된다(Peters, 2006: 132).

행정기관 간 집행기능의 연계 역시 정책결정단계에서와 마찬가지로 예산기관, 인사관리기관 등 행정부 전체에 대한 관리를 주된 임무로 하는 중심기관들에 의해 유도·촉진될 수 있다. 중심기관은 행정기관 간 경계를 가로질러 협업을 필

요로 하는 집행단계의 과업들을 확인·발굴할 수 있고, 다양한 형태의 지원을 통해 협업을 유도할 수 있으며, 해당 프로그램의 성과에 대한 평가에 의거 협업을 사후관리 할 수 있다(Ling, 2002: 622-624; 박천오 외, 2012).

2. 협업의 추진 요건과 한계

행정기관 간 협업은 정책과정의 어느 단계에서도 추진·유지하기 쉽지 않다. 이는 협업이 행정기관들의 자발적 참여에 의존하고 있고, 행정기관 내 부서들과 달리 계층제와 같은 전통적인 통제 메커니즘이 작동할 수 없기 때문이다. 이런 연유로 행정기관 간 협업에 있어서는 각 기관이 다른 참여기관들과 파트너십을 구축할 수 있는 내적 여건들을 갖추는 것이 매우 중요하다(Imperial & Hennessey, 2000; SGVSSA, 2007: 6).

우선, 협업의 각 참여기관은 기관의 경계를 횡단하는 사고와 행동을 중시하는 내적 조직문화를 형성하여야 한다. 이러한 조직문화의 형성은 상당 부분 기관장과 기관 내 고위관료들의 리더십에 달려있다. 이들 리더가 외부의 관점을 수용하면서 전통적인 조직간 경계에 구애받지 않는 적극적이고도 혁신적인 문제해결을 중시하는 인식과 노력을 보인다면, 조직구성원들 사이에 협업을 중시하는 의식과 가치관이 형성될 가능성이 그만큼 커질 수 있다(SGVSSA, 2007: 6). 이와 반대로 이들 리더가 소속기관 고유의 성과에 집착한다면, 기관 간 협업에 대한 조직 구성원들의 관심은 멀어질 수 밖에 없다. 이 밖에 행정수반의 강력한 의지도 주요 변수가 될 수 있다. 실제로 영국 노동부 정부 하에서 연계형 정부가 활성화 될 수 있었던 것은 무엇보다 Blair 총리의 강력한 정책의지가 작용하였기 때문이라고 할 수 있다(주재현, 2012: 252).

행정기관 간 협업은 또한 참여기관들 상호 간 신뢰와 이해를 조건으로 한다. Bardach(1998)은 신뢰를 기관 간 협업의 핵심요소로 본다. 협업에 참여하는 행정기관들 간에도 정책이나 사업에 대한 인식, 비전과 구상, 그 성과에 대한 기대에 있어 차이를 보일 수 있으므로, 각 참여기관은 상호 의사소통 등을 통해 이를 극복하면서 협업에 대한 서로의 의지를 확인할 수 있어야 하는 것이다.

이와 함께 행정기관 간 협업은 각 참여 행정기관에서 소속구성원들이 기관 간 협업을 중요시하게끔 유도하는 관리체제를 운영할 시에 소기의 성과를 낼 수 있다(SGVSSA, 2007: 7). 즉 각 행정기관이 기관 내 각 부서와 개인 단위의 성과관리 체계에 협업 과제 추진실적 등을 측정하기 위한 기준을 마련하고, 협업 관련 사항을 성과관리에 포함시키고, 우수 협업실적에 대해 예산 및 예산상 인센티브를 부여한다면, 협업이 활성화될 가능성은 그만큼 커질 것이다(박천오 외, 2012).

이와 관련하여 영국의 연계형 정부에서는 행정기관 간 협업이 성공하기 위해서는, 명백히 정의 내려지고 상호 합의된 공동 목표를 지향하려는 노력, 목표의 진척에 대한 체계적인 측정과 평가, 충분하고 적절한 자원의 보유, 목표를 향해 팀을 이끄는 리더십의 존재, 공동 책임에 입각한 업무의 공동 수행 등의 요건이 갖추어져야 하는 것으로 파악되었다(Ling, 2002; SGVSSA, 2007: 5). 요컨대 행정기관 간 진정한 협업은 각 참여기관에 관련 조직구조, 조직문화, 인센티브 체제 등이 갖추어 질 때 가능하다고 할 수 있다(Cigler, 1999; Page, 2003).

행정기관 간 협업은 국정관리와 정책성과를 개선할 수 있는 효과적인 전략일 수 있지만, 모든 문제의 해결에 이를 적용될 수 있는 것은 아니다. 이미 언급하였듯이 참여기관들의 상호 이해가 일치하는 win-win 상황이나, 적어도 어느 측도 손해를 보지 않는 win-no-lose 상황적 성격을 지닌 이슈에 국한되어 적용될 수 있다. 더구나 행정기관 간 협업은 적지 않은 비용(일의 지연, 높은 거래비용 등)과 위험(복잡성, 타협이 어려운 의견불일치 등)을 수반할 수 있으며, 책임의 모호성 문제 또한 안고 있다(Christensen & Lægreid, 2007: 1063; Imperial, 2005: 308). 영국의 내각사무처는 기관횡단적 정책 추진이 더 많은 이해관계자들을 연루시키고, 실행에 대한 모니터링과 결과 평가를 더 어렵게 하여, 정책실패의 가능성을 더 높일 수 있다고 지적한다. 영국의 내각사무처가 지적하는 연계형 정부의 취약점과 비용은 구체적으로 ① 정책과 서비스 전달에 대한 책임소재의 불분명성, ② 기관횡단적 정책추진의 효과성 및 영향(impact)을 측정할 수 있는 정교한 성과측정 체제 개발의 어려움, ③ 기관횡단적 업무수행 장치를 설치하고 유지함에 있어 수반되는 관리와 인력의 직접비용과 기회비용, ④ 기관횡단적 접근과 구조를 구축하는 데 소요되는 조직적·전환적 비용(organizational and transitional costs), ⑤

잘 짜여진 조직간 수평적 경계선을 무너뜨릴 수 있는 위험 등이다(Pollitt, 2003: 38-9).

행정기관 간 협업은 상황에 따라 적용 가능한 선택적 프로젝트(a selective project)의 하나이며, 추진 효과와 비용에 대한 엄밀한 검토 이후에야 추진 여부를 결정할 수 있는 사안이라고 할 수 있다(Bakvis & Juillet, 2004). 행정기관 간 협업은 그 자체가 목적이 아니며 특정 목적달성을 위한 수단에 불과하므로(Imperial, 2005: 311; The Comptroller and Auditor General, 2001: 14-15), 기존의 행정기관 간 경계를 무조건 낫은 장치로 간주하면서 기관 간 협업을 무턱대고 추진하여서는 안 되는 것이다. 앞서 언급하였듯이 행정기관 간 협업에 있어 핵심 과제는 복수의 행정기관이 한편으로는 공동 목표, 공동 기준, 공동 체제로서 함께 작동하면서 다른 한편으로는 개별 기관 고유의 성과에 대한 수직적 책임(vertical accountability)을 다할 수 있게 하는 것이다.

주로 선진국에서의 행정기관 간 협업 경험을 중심으로 한 이상의 논의는 후술하는 우리나라 중앙부처 간 융합행정에도 대부분 적용될 수 있을 것이다.

IV. 우리나라의 융합행정

1. 융합행정의 특징과 등장 배경

우리나라의 융합행정은 “수요자 관점에서 여러 기관 간의 기능을 연계하거나 민 관간 협력을 통해 시설·인력·정보 등의 인프라를 공동 활용하여, 저비용·고품질의 공공서비스를 보다 신속히 제공함으로써 새로운 가치를 창출하는 업무 방식”을 말한다(행정안전부, 2012: 3). 여기서 수요자 관점은 공급자 관점의 편의주의적 행정을 지양하고 고객의 요구를 적극 파악하여 실질적인 문제해결 방안을 모색하는 것을 의미한다. 부처 간 융합행정에서는 복수의 행정기관이 공동의 목표를 설정하고 이를 해당 기관들 간에 공유하며, 이러한 목표 달성을 위해 각 기관의 기능을 효율적으로 연계하거나 시설·장비·정보 등을 공유 및 공동 활용

하게 된다.

행정안전부는 이러한 융합행정의 등장 배경 내지 필요성을 다음과 같이 제시한다(행정안전부 내부자료, 2011; 행정안전부, 2012: 9). 첫째, 전 국가적 수준의 재난 발생, 경제위기, 환경문제의 글로벌화 등 외부환경 급변에 따른 대규모 위기 발생 가능성이 상존하므로, 단일 기관의 틀을 뛰어넘어 다수 기관 간 혹은 공공·민간 간 연계·협력을 통한 문제해결 방식이 요구된다. 둘째, 기존 행정 패러다임은 부처별·부서별·개인별 목표와 책임을 강조함으로써 내부의 수직적 능률성은 높였으나 정책 간 연계와 통합은 오히려 약화되었으므로, 기관 이기주의를 넘어 정부의 정책수립 및 집행을 보다 넓은 시각에서 수행할 수 있도록 부처 간 협력과 연계를 촉진 하여야 한다. 셋째, 단일 기관의 ‘단일 고객’ 개념에서 벗어나 다수 기관의 기능 연계를 통해 고객의 범위를 확장하고 공공서비스의 사각지대를 해소하여야 한다. 넷째, 인재, 설비, 노하우 등 한정된 자원을 타 조직과 공동으로 활용함으로써 자원 활용의 효율성을 높여야 한다. 다섯째, 상이한 업무환경과 경험을 보유한 여러 행정기관 소속 공무원들 간에 아이디어와 경험을 교류하고 공유함으로써 문제에 대한 해결력을 증대시킬 필요성이 있다.

제도적으로는 2012년 11월에 마련된 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3장 제2절(제44조~제46조)은 융합행정 촉진 근거를 규정하고 있다. 규정 제44조(융합행정의 촉진)는 각 행정기관이 융합행정 과제를 적극 발굴하여 추진하도록 하고 이를 촉진하기 위해 행정안전부가 계획을 수립·시행할 수 있음을, 제45조(협의체 구성 및 업무협약 체결)는 행정기관이 융합행정의 효율적 수행을 위해 관련 기관과 협의체를 구성하거나 업무협약(MOU)을 체결 할 수 있음을, 제46조(융합행정과제의 점검·관리 및 지원)는 각 행정기관이 추진한 융합행정의 성과평가·분석 등 지속적 사후관리를 추진하도록 하고, 행정안전부는 이를 지원할 수 있음을 각각 규정하고 있다. 융합행정의 소관부처를 행정안전부로 정한 것은 융합행정의 활성화를 위한 기반 마련 및 부처 간 협력지원을 함에 있어서, 정부조직 및 인사시스템, 행정의 효율화, 지방자치제도 등에 관한 업무를 총괄하는 기관인 행정안전부가 적절하기 때문이라고 한다(행정안전부, 2012: 6-73).

융합행정은 현재 중앙부처 간에 국한되지 않고 중앙부처와 다양한 주체 간으로 확대 추진되고 있는 추세에 있다. 2012년의 경우, 36개 중앙부처가 각기 스스로 선도하고 있는 여러 융합행정 사례들 가운데 우수 사례를 선별하여 행정안전부에 제출한 사례는 총 176개에 이르고 있다. 우수 사례에서 제외된 여타 사례들을 모두 합친 전체 총수는 이보다 훨씬 더 많을 것으로 추측 된다. <표 1>에서 행정자치부에 제출된 2012년도 우수 융합행정 사례를 살펴보면, 융합행정이 이미 중앙부처 간 협업을 넘어 중앙부처-지방자치단체, 중앙부처-민간기업, 중앙부처-지방자치단체-민간기업, 중앙부처-민간기업-시민단체, 중앙부처-공공기관-군(육군, 공군 등), 중앙부처-지방자치단체-시도 교육청, 중앙부처-기업-대학 등 다양한 주체들 간 협력으로 확산되고 있음을 알 수 있다(행정자치부 내부자료, 2012).

융합행정은 성격상 참여주체들 간 협업을 의미하며, 행정기관 간 협업에 국한되지 않고 민간주체 등의 참여를 포괄하는 광의의 개념이라고 할 수 있다. 그러나 뒤에서 논의하듯이 융합행정은 몇 가지 측면에서 서구의 연계형 정부 등과 차이를 보인다.

<표 1> 각 부처가 제출한 2012년도 우수 융합행정 사례 예시

선도기관	사례명	협력기관
방송통신위원회	태양흑점 폭발로 인한 우주전파재난 대응 협력	방송통신위원회, 공군, 국토해양부, 한국전기연구원, 한국공항공사, 국제우주환경서비스기구 14개회원국
대전국립현충원	고령 보훈대상자 복지증진을 위한 진료 및 나눔서비스 연계	대전지방보훈청, 대전충남사회복지공동모금회, 대전충남대한지과의사회, 한국노인복지관협회, 혜전대학교, 안동보훈지청, 카톨릭상지대학교, 안동시자원봉사센터, 흥성보훈지청,
공정거래위원회	소비자 종합정보망 (컨슈머리포트) 구축·운영	공정거래위원회, 국토해양부, 기술표준원, 식품의약품안전청, 농림부, 교통안전공단, 한국소비자원, (사)소비자연맹 등

		25개기관
교육과학기술부	전문연구요원제도 개선 및 온라인시스템 구축	교육과학기술부, 병무청, 한국산업기술진흥협회, 기업, 대학(교)
통일부	북한이탈주민 의료지원협약	통일부, 하나원, 새조위, 강원대병원
행정안전부	민관 공동마케팅을 통한 정부통합전산센터(GIDC) 모델 해외수출 지원	행정안전부, 한국정보화진흥원, 정보통신산업진흥원, 대한무역투자진흥공사, 한국수출입은행, 국제협력단, 한국IT서비스학회, 통합센터협력업체
농림수산식품부	현장 소통강화를 위한 「수산현장기술지원단」운영	농림수산식품부, (사)한국수산업경영인중앙연합회, 지방자치단체
여성가족부	청소년대상 술·담배 불법판매 근절 위한 유통업체 공동협력	여성가족부, (사)한국청소년보호연맹, 15개유통업체, 한국수퍼마켓협동조합연합회
관세청	농어촌 FTA 활용지원을 위한 K-FARM 프로젝트 추진	관세청, 광주광역시, 전라남·북도, 제주도, 각 지자체 농업기술원, 농수산물유통공사
조달청	물가안정을 위한 공공기관 유류 공동구매 추진	조달청, 기획재정부, 국방부, 지식경제부, 방위사업청, 해양경찰청, 철도공사, 한국도로공사, 한국석유공사,
병무청	저소득, 모범 공익근무요원 후원	부산지방병무청, 경성산업(주), 어린이재단부산본부, 초록나눔여행사, (사)한국청소년교육원
농촌진흥청	농촌체험활동 활성화 효율성 제고를 위한 유관기관 협력	농촌진흥청, 한국철도공사, 교육과학기술부, 농림수산식품부, 지방자치단체, 서울고대, 한국시민자원봉사회
식품의약품안전청	유관부처 등 위해정보 공유 체계구축 식의약품안전관리 강화	식품의약품안전청, 보건복지부, 농림수산식품부, 관세청, 질병관리본부, 소비자시민모임 등 10개단체, 농심 등 49개기업

출처: 행정안전부 내부 자료

2. 부처 간 융합행정의 추진 양상

1) 정책조정과 융합행정

영국의 연계형 정부 등과 달리 우리나라의 부처 간 융합행정의 개념과 사례에는 정책결정 단계에서의 협업이 포함되어 있지 않다. 우리나라의 경우 국가의 주요 정책, 국정현안, 사회갈등 사안 등은 국무회의, 국무총리실, 국가정책조정회의, 차관회의 등에서 다루어지고 있으나, 이들은 기본적으로 정책조정 기제로서 정책결정과정에서 부처 간 협업을 이끌어내기보다 부처들 사이에 정책충돌을 방지하려는 소극적인 정책 조정에 초점을 두며, 이마저 실질적인 효과를 거두지 못하는 경우가 많다(박재희, 2000; 2004: 165; 이성우, 1993). 정책영역에 따라 특정 기관이 정책조정기능을 담당하기도 하였지만 이들 기관 역시 효과적으로 작동하지 못하였다. 예컨대 이명박 정부에서는 기획재정부장관이 주재하는 대외경제장관회의는 통상정책에 관한 부처 간 이해 조정을 위한 최고의사결정기구였고, R&D와 과학기술정책 영역에서는 국가과학기술위원회가 컨트롤 타워 역할을 담당하였지만, 이들 기관은 관련 부처들의 주장에 휘둘리는 등 한계를 드러내었다(홍성걸, 2012; 성지은, 2012).

이런 상황으로 미루어 볼 때 기존의 정책조정 기제에서는 영국의 연계형 정부에서와 같은 부처 간 협업을 유도하는 역할을 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 더구나 이들 기제에 의한 정책조정은 고위 정책결정자들의 정무적·거시적 판단에 입각하여 이루어지며 일회적인 성격을 띠기 쉬운데(성지은 외, 2009: 41), 이 점은 집행문제와 서비스 전달 이슈에 초점이 있으며, 상대적으로 하위직인 공무원들의 실무적·미시적 판단에 의해 추진되고 있는 현재의 융합행정과는 확연히 구분된다.

<표 2> 정책조정과 융합행정 비교

구분	정책조정	융합행정
사안	<ul style="list-style-type: none"> 국가 주요정책, 국정현안, 사회갈등 사안 등(BRM 기능분류체계상 '정책분야', '중기능' 수준) 	<ul style="list-style-type: none"> 하위 집행기능, 대국민 직접 서비스 기능 등(BRM 기능분류체계상 '소기능', '단위과제' 수준)
성격	<ul style="list-style-type: none"> 국정과제 수준의 국가 주요정책에 대한 관계 기관간 기능 및 역할조정 기관 간 이견에 따른 Zero-sum 성격을 띠수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 상대적으로 낮은 수준의 정책과제에 기능조정 없이 이루어지는 능동적 협력 기관 간 협력을 통한 Plus-sum 성격을 띠
추진 방식	<ul style="list-style-type: none"> 고위 정책결정자들로 구성된 회의체 등에서의 정무적·거시적 판단에 의한 하향식(Top-down) 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 하위 실무자의 실무적·미시적 판단에 의한 상향식(Bottom-up) 추진

출처: 행정안전부 자료(2012: 4)를 참고하여 작성함

2) 정책집행 단계의 부처 간 융합행정

행정안전부가 제시한 융합행정의 개념 정의와 기존의 행정기관 간 융합행정 사례에 비추어 볼 때, 현 시점에서의 우리나라의 융합행정은 정책집행 단계에서의 행정기관 간 협업을 의미한다고 할 수 있다. 융합행정은 이제까지 주로 행정 실무자들에 의해 추진되어 왔으며, 정책집행 단계에서 비용은 낮추면서, 더 빠른 속도로, 더 좋은 공공서비스를 제공하는 시너지효과를 창출하는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 주로 행정자원(시설, 장비, 정보, 시스템, 재원 등)의 공동 활용 분야, 고객을 대상으로 윈스톱 서비스 제공이 필요한 분야, 기관 간 정책 연계·교류 및 협력이 필요한 분야 등을 대상으로 한다(행정안전부, 2012: 3-9).

현재 추진되고 있는 부처 간 융합행정은 그 내용에 따라 자원공동활용형, 윈스톱서비스제공형, 기관 간 기능연계형 등으로 나눌 수 있다. 주된 효과가 직접 국민에 영향을 미치는지, 행정업무 프로세스 개선을 가져오는지에 따라, 내부 효율성 제고형과 서비스 만족도 제고형으로 구분될 수 있다(행정안전부, 2012: 19-25).

내용 유형에 있어서 자원공동활용형은 융합행정에 필요한 자원(예산, 인력, 각종 장비, 업무정보, 서비스 전달체계 등)을 공동으로 활용하는 유형으로서, 상호 협력에 따른 이익 창출이 용이하여 상대적으로 추진이 수월한 것이 특징이다. 윈

스톱 서비스 제공형은 수요자 관점에서 기관 간 통합된 서비스를 제공하는데 중점을 두는 유형으로서, 수요자(국민)가 행정 효율성 향상을 직접적으로 체험할 수 있어 수요자 만족도를 높일 수 있는 특징을 가진 유형이다. 기능연계형은 여러 부처의 팀워크를 바탕으로 한 기관간 기능연계·협력에 중점을 두는 유형으로서, 참여주체들이 예산, 조직, 인력 등 자원을 더 많이 확보하는 방향으로 협력결과를 도출하려 하는 관계로 추진의 난이도가 상대적으로 높은 유형이다.

효과 유형에 있어서 서비스 만족도 제고형은 서비스 질의 제고, 서비스 범위의 확대 등 국민의 서비스 만족도를 제고시키려는 유형으로서, 앞서 내용 유형에서의 윈스톱 서비스 제공형을 함께 포함한다. 내부 효율성 제고형은 융합행정의 추진으로 관련 업무 수행에 소요되는 예산의 절감, 업무처리의 신속성 제고 및 중복 배제 등의 결과를 지향하는 유형이다.

<표 3> 내용별 분류

유형	자원공동 활용형	윈스톱 서비스형	기관 간 기능연계형
특징	<ul style="list-style-type: none"> ● 동일 유사목적 시설 및 장비·정보를 기관 간 공유 ● 보유자원이 상호 보완적일 때 융합행정 추진이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ● 고객관점에서 기관간 통합된 서비스 제공 ● 공장설립 등 각종 인허가 및 규제관련 사항이 주요대상 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기관간 기능연계 협력에 중점 ● 권한이관, 기능축소, 통·폐합의 문제 개입 시 추진 곤란
사례	<ul style="list-style-type: none"> ● 실종아동 여성 찾기 정보공유(경찰청, 행안부, 복지부) ● 기상강우레이더 공동활용(기상청, 국토부, 국방부 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 통관창구 단일화를 위한 협력(관세청, 환경부, 농진청 등) ● 정화금융사기 예방 및 신속한 피해회복(경찰청, 금융위, 금강원 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 해수욕장 안전관리 효율화 협력(소방청, 경찰청, 해경청) ● 수용자 위기가족 지원(법무부, 안행부, 여가부, 교과부, 복지부, 경찰청)

출처: 행정안전부(2012, 내부자료)

<표 4> 효과별 분류

유형	내부 효율성 제고형	서비스 만족도 제고형
특징	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정을 통한 예산절감, 업무 신속성 제고, 중복 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정을 통한 서비스 질 제고 ● 공급자의 입장이 아닌 수요자 관점의 공동 목표 설정 필요
사례	<ul style="list-style-type: none"> ● 헬기운용 효율화(경찰청, 산림청, 소방방재청, 해양경찰청) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 출소예정자 취창업 지원(법무부, 고용부, 농진청, 중기청) ● 연말정산 간소화를 위한 협력(국세청, 신용카드사, 병원 등)

출처: 행정안전부(2012, 내부자료).

<표 5> 융합행정 유형별 사례 예시

사례명	목적 및 효과 유형	관계부처	주요 내용
실종아동·여성 찾기 정보공유를 위한 협력	자원공동 활용형(내용)	경찰청, 행정안전부, 보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 기관에서 보유중인 실종관련 정보를 연계하여 쉽고 빠르게 실종자를 검색할 수 있는 시스템 구축(11.5) ▪ 주요 추진내용 <ul style="list-style-type: none"> - 분산된 실종자 찾기 정보(DB) 연계 및 통합 DB 구축 사업 추진 - 보건복지부 무연고자 등 가족 찾기 정보 9개 기관 약 36만 건 연계 • 보건복지부 무연고자 정보, 서울시·대한적십자사 보호아동 정보, 인천시 아동사전신고 정보, KBS 및 시민단체 가족 찾기 정보 등 - 실종자 발견율·신속성 제고, 업무처리 효율성 및 간소화 등
통관창구 단일화를 위한 기관 간 협력	윈스톱 서비스 제공형(내용)	-관세청, -농촌진흥청, -환경부, -지식경제부, -식품의약품안전청 등	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수출입 물품의 통관을 위해 개별 법률에서 정한 절차를 단일창구에서 처리할 수 있도록 협력(11.5) ▪ 주요 추진내용 <ul style="list-style-type: none"> - 요건확인신청과 수출입신고를 하나의 창구에서 One-Stop 처리시스템 구축 • 수출입물품에 대한 요건확인기관과 통관단일창구를 구축, 하나의 창구에서 수출입요건 확인업무 일괄처리 • 물류처리 시간 단축으로 물류비용 절감효과 달성
해수욕장 안전관리	기능연계형(내용)	-소방방재청, -경찰청,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 해수욕장 안전사고 예방 및 신속하고 안전한 구조 구급체계 마련을 위한 부처간 협력

<p>효율화를 위한 협력</p>		<ul style="list-style-type: none"> -해양경찰청, -자치단체 - 행정안전부 	<p>사례('11.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주요 추진내용 - 긴급 상황정보의 상호공유 등 해수욕장 안전관리 합동 근무체계 구축 - 해수욕장 안전관리 표준 운영절차 마련, 안전관리 요원 공동 교육 훈련시스템 구축 - 기관별 적정 소요인력·장비의 적극 지원 및 공동활용 기준 수립
<p>출소예정자 취·창업 지원을 위한 협력</p>	<p>서비스 만족도 제고형(효과)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -법무부, -고용노동부, -농촌진흥청, -중소기업청, -행정안전부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 출소예정자·보호관찰 청소년 등에 대한 체계적인 취업·창업 지원을 통해 출소예정자가 원활히 사회에 복귀할 수 있도록 협력한 사례('10.10) ▪ 주요 추진내용 - 취업성공패키지·고용촉진지원금 지원 및 사회적 기업 인증대상에 출소예정자 포함 - 작업심리검사·직업진로지도 프로그램 제공, 구인·구직 만남의 날 개최 - 출소예정자 영농직업훈련과정 개발·운영 및 교도소내 시범농장 조성 • 소자본 창업, 창업보육센터 지정·운영 등
<p>헬기운용 효율화 위한 협력</p>	<p>내부효율성 제고형(효과)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -행정안전부, -경찰청, -산림청, -소방방재청, -해양경찰청 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가기관 헬기 부품공유, 산간지역 응급헬기 공동이용 등 안전운항 및 관리 효율성제고를 위한 기관 협력('11.11) ▪ 주요 추진내용 - 기종 단순화·부품 공동사용을 위한 제고개선 추진 - 산간지역 응급환자 이송을 위한 응급헬기 공동이용 협혁 - 산림청 산림항공본부에 헬기 훈련센터 설치('13년), 관계기관 공동활용 - 산림청·해양경찰청이 보유한 위치정보시스템을 경찰청·소방방재청도 이용 -산림청 헬기안전관리시스템(SMS) 타 기관 공동활용

출처: 행정안전부(2012: 20-25).

행정안전부는 최근 각 부처가 융합행정을 보다 용이하게 추진하게 하려는 목적에서 가이드북을 제작하여 융합행정 추진을 위한 세부절차를 제시하였다. 가이드북에 따르면 융합행정 추진은 <표 6>에서 보듯이 크게 계획수립 단계, 실행 단계, 사후관리 단계로 나누어진다(행정안전부, 2012: 30-40). 계획수립 단계는 융합행정 참여 대상기관이 융합행정과제 추진의 필요성을 확인하고, 스스로 용

합행정의 가능성에 대한 개괄적 검토를 수행하는 단계이다. 세부적으로는 융합 행정과제 필요성 확인, 융합행정과제 타당성 검토 등의 절차로 구성된다. 실행 단계는 계획 단계 후 관련 기관과 본격적인 협의 등을 통해 협업내용을 구체화하는 단계이다. 세부적으로는 정보수집 및 기초협의, 각 기관별 내부검토·확정, 기관 간 상호협의, 각 기관별 내부합의, MOU체결, 융합행정 실행 등의 절차로 구성된다. 사후관리단계는 융합행정이 실행된 후 성과 측정, 홍보 및 성과평가에 따른 후속조치 등을 수행하는 관리단계이다. 세부적으로는 성과 모니터링, 홍보, 환류 및 확산 등의 절차로 구성된다.

행정안전부는 이 같이 융합행정 추진절차를 제시하면서, 기존의 우수 융합사례에 대한 나름의 분석을 토대로 성공적인 융합행정을 위한 10대 제언을 다음과 같이 내놓았다. ① 최고 관리자의 관심과 리더십을 확보하라, ② 주관기관 지정 및 지속가능한 협업체계를 구축하라, ③ 수요자 관점의 명확한 공동목표를 설정하라, ④ 공동목표 달성을 위한 업무 프로세스를 재설계하라, ⑤ 기관 간 상호신뢰와 이해를 제고하라 ⑥ 기관 간 의사소통을 위한 다양한 채널을 확보하라, ⑦ 관계부처 합동으로 현장을 방문하여 고객의 욕구를 파악하라, ⑧ IT를 적극 활용하라, ⑨ 합리적인 성과관리 및 인센티브 부여방안을 마련하라, ⑩ 융합행정 추진 상황을 정기적으로 모니터링 하라(행정안전부, 2012 내부자료). 이상에서 행정안전부가 제시한 융합행정 추진절차와 성공적 융합행정을 위한 10대 제언은 내용 면에서 영국의 연계형 정부 등에서 파악된 성공요건과 크게 다르지 않다.

<표 6> 융합행정 추진절차 요약

추진단계	세부 절차	구체적 수행
계획수립	필요성 확인	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정 추진대상 과제발굴 - 자체 발굴: 회의, 보고, 대외협력과정 등 - 외부제기: 국회, 언론, 감사지적 등
	가능성·타당성 검토	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정 대상기관, <ul style="list-style-type: none"> - 정책목적 및 수혜대상자 동일 기관 파악 - 시설, 장비, 정보 등 자원공동활용 가능 기관 리스트 작성 ● 융합행정 추진방식 및 효과성 - 융합행정 유형에 따라 개괄적인 추진 방향, 대안 등 검토

실행	정보수집 및 기초협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 공동 활용 가능자원, 연계가능 기능 등 관련 정보 수집 ● 사안별 협력방안 마련 및 우선순위 결정 ● 참여여부 및 가능성 확인을 위한 관계기관 의향 타진
	기관별 내부 검토·확정	<ul style="list-style-type: none"> ● 자체검토를 통해 추진여부, 추진방식 확정
	기관간 상호 협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 기관간 의사소통 채널 마련 - 필요시 T/F, 협의체 등 운영 ● 구체적인 공동 목표 설정 - 예상 장애요인 분석 - 극복방안 공동 마련 ● 협의과정에서 이견 발생시 제3의 조정자 선정·활용
	기관별 내부 협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 상호협의의 결과를 토대로 기관별 협력 대안 확정 ● MOU 등 초안 작성 ● 홍보방안 마련
	MOU 체결 등	<ul style="list-style-type: none"> ● 상호 업무협력(MOU) 체결 - 협업 공식화 책임성 확보 ● 공동 보고서 작성 - 융합행정 추진목표, 실행계획 등
	융합행정 실행	<ul style="list-style-type: none"> ● 정보 및 자원의 교류를 위한 네트워크를 구축 ● 필요시 실행조직 구성(○지원단, ○○ 작업반) ● 인적교류, 기술·정보 교류, 장비·자원·인프라의 공동 활용 ● 융합행정 추진 중 이견 발생 시 중재기관의 활용
사후관리	성과모니터링	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정책임관 지정 - 가제별 사후관리 실무담당자 지정 - 기관별 융합행정책임관 지정 ● 성과분석 - 융합행정 추진 상황, 국민만족도, 업무효율성 제고 등 주기적 분석
	홍보	<ul style="list-style-type: none"> ● 융합행정 추진성과 홍보 - 언론, 홈페이지, 관련 세미나 등
	환류 및 확산	<ul style="list-style-type: none"> ● 성과분석 결과에 따라 과제보완, 대안 마련 등 후속 조치 ● 우수사례 공유·홍보로 융합행정 추진 공감대 확산

출처: 행정안전부(2012, 29). 행정안전부(2012, 내부자료)를 토대로 재구성

3. 부처 간 융합행정의 발전 과제

우리나라의 부처 간 융합행정의 추진 실태 등에 관한 자료는 아직 매우 드물다. 기상청, 국방부, 국토해양부, 행정안전부 간 기상강우레이더 공동활용 사례, 법무부, 고용노동부, 중소기업청, 농촌진흥청, 행정안전부 간 출소에정자에 대한

취업·창업 지원 사례 등 일부 사례가 다소 구체적으로 알려져 있을 뿐(박천오 외, 2012), 다른 많은 사례들은 제대로 밝혀지지 않은 상태이다.

따라서 현재로서는 융합행정의 구체적 실태 진단에 필요한 자료가 절대적으로 부족한 실정이다. 예컨대 행정안전부의 융합행정 개념정의에 부합되는 부처 간 협업이 어느 정책 혹은 서비스 영역에서 얼마나 이루어지고 있는지? 행정안전부가 제시한 융합행정 추진절차가 부처 간 융합행정 추진 현장에서 어느 정도 준수되고 있는지? 융합행정 참여 부처들이 융합행정의 성공에 요구되는 조직 내부 요건들을 얼마나 갖추었는지? 융합행정이 국민의 행정서비스 만족도 제고, 예산 절감, 업무의 효율성 제고와 같은 기대성과를 실제로 얼마나 거두고 있는지? 등에 관한 정보는 소관기관인 행정안전부조차 확보하지 못하고 있다.

이제까지 알려진 사실만을 기초로 할 때 부처 간 융합행정은 현재 다음과 같은 몇 가지 발전 과제를 안고 있다. 첫째, 행정안전부는 우리나라에서 부처 간 융합행정이 필요한 이유의 일부로서 ‘위기상황에 대한 능동적 대응’과 ‘기관의 이기주의를 넘어선 정부의 정책수립’을 들고 있으나(행정안전부 내부자료, 2011; 행정안전부, 2012: 9), 현재까지 정책수립 단계에서의 부처 간 협업은 예를 찾기 어렵다. 그간 특정 정책영역에서 경쟁부처들 간 의사소통과 협력이 단절됨으로써 정책결정의 타이밍을 놓치거나, 각 부처가 상호 중복·모순된 정책결정을 추진함으로써 자원과 예산의 낭비를 초래한 경우가 적지 않았던 점을 감안하면(김영평·신신우 1991; 이희선·윤상오, 1999; 박재희, 2004), 지금의 집행단계 위주의 부처 간 융합행정이 정책결정 단계로 확장되어야 하고 융합행정의 개념 정의도 이를 포함하도록 재구성되어야 마땅하다. 부처 간 협업은 궁극적으로 정책통합 내지 정책융합을 지향하여야 하며, 정책결정단계에서 협업이 이루어지지 않은 상태에서는 집행단계에서 하위 담당자들 간 실무 수준의 협업이 극대화 될 수 없는 것이다. 국무회의 등 현재의 정책조정 기제로서는 부처 간 협업을 유도하는 데 한계가 있는 점을 감안하면, 정책결정 단계에서의 협업은 관련 부처들 간에 직접 협의체를 구성하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 다만 여기에는 부처 간 권력의 격차 문제와, 각 부처의 일차적 관심이 국가 차원의 목적보다 조직의 국지적 시각과 이해관계에 집중되는 문제를 어떻게 극복할 것인가

지의 과제가 함께 따른다.

둘째, 현재의 부처간 융합행정은 추진과정에 있어 조직 내부적인 관리적 측면에서의 검토와 고려가 미흡한 것으로 추측된다. 행정안전부가 제시한 융합행정 추진단계 및 그 세부절차에서도 영국의 연계형 정부에서 성공요인으로 파악된 사항 등이 상당 부분 누락되어 있다. 예컨대 융합행정에 요구되는 기관 내부적인 요건을 갖추었는지의 점검, 융합행정에 따른 내부적 비용과 부작용에 대한 고려 등이 그것이다.

앞서 선진국 사례에서 논하였듯이 융합행정은 참여 기관들 내부에 긍정적인 조직문화가 형성되고, 관련 조직·예산·인사 등에서 융합행정에 필요한 변화가 수반 될 때, 기대했던 성과를 거둘 수 있는 것이다. 이러한 문화적·관리적 뒷받침 없이는 조직구성원들로부터 융합행정에 요구되는 의식과 행태를 기대하기 어렵다. 융합행정에 참여한 경험이 있는 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 실증조사에 의하면(박천오 외, 2011: 212), 공무원들은 융합행정 참여기관 및 담당 공무원에 대한 인센티브 부족, 융합행정을 뒷받침할 조직, 인사, 예산상의 지원 부족 등을 융합행정 활성화의 가장 큰 장애요인으로 인식하는 것으로 나타났다. 이는 각 부처에 융합행정을 위한 제도와 시스템이 아직 갖추어져 있지 않았음을 시사한다. 따라서 향후 부처 간 융합행정을 추진·유지함에 있어 이러한 관리적 측면에 대한 고려와 개선에 더 많은 노력을 기울일 필요가 있는 것이다.

셋째, 부처 간 융합행정의 발전을 위해서는 소관기관인 행정안전부가 영국 연계형 정부에서의 내각사무처나 재무성과 같은 중심기관의 역할을 적극 수행하여야 한다. 행정안전부는 그 동안 융합행정 활성화를 위해 나름의 역할을 수행해 왔다. 예를 들면 2010년도부터 융합행정의 제도화에 노력하면서 융합행정 과제를 선도적으로 발굴하여 추진해 오고 있고, 2012년에는 각 행정기관의 자율적 융합행정 추진에 도움이 될 수 있는 가이드북을 개발·보급하였다. 또한 중앙공무원교육원 기본교육과정에 ‘융합행정 마인드 교육’을 정규 교육 과정으로 포함시켜, 실무급 공무원들(5급, 7급)에서부터 고위공무원단 공무원들에 이르기까지 해당 교육을 실시하고 있다. 이와 함께 2011년과 2012년 두 차례에 걸쳐 전 중앙부처와 지방자치단체를 대상으로 융합행정 사례를 공모하여 우수 사례를 선정·시상하였

다. 이 밖에도 2012년 초 융합행정과 관련하여 외부전문가들로 구성된 자문단을 발족시켰다(곽고은, 2012). 이런 노력에도 불구하고 융합행정을 위한 행정안전부의 역할은 아직 매우 제한적이며, 내부적으로도 부처 간 융합행정을 적극 지원할 수 있는 시스템과 인력을 갖추고 있지 못하다. 인력의 경우 그 동안 조직진단과 2명의 직원(사무관 1명, 주무관 1명)이 융합행정을 담당하였을 뿐이다.

2013년 정부조직개편으로 행정안전부는 안전행정부로 명칭이 변경되었고 그 후속 조치로 내부 개편이 이루어졌는데, 이 과정에서 협업행정과가 신설되어 조직진단과의 융합행정업무를 이관 받았다. 신설된 협업행정과의 현재 정원은 14명(4급 1명, 4·5급 2명, 5급 5명, 6급 이하 6명)이며, 사무관 2명 주무관 1명의 제한된 인원이 협업업무를 맡고 있고, 해당 업무에 배정된 예산도 다른 업무에 비해 상대적으로 소액이다(안전행정부 내부자료, 2013). 신설된 협업행정과는 융합행정이란 용어 대신 협업행정이란 용어를 사용하고 있으며, 주요 현안과제로 「협업활성화 기본법(가칭)」 제정을 추진 중이다(안전행정부 내부자료, 2013). 이와 관련하여 협업행정이 기존 융합행정의 또 다른 표현인지 아니면 그와 다른 의미인지는 아직 알려지지 않고 있다. 「협업활성화 기본법(가칭)」은 기존의 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3장 제2절(제44조~제46조)의 융합행정 촉진 근거 규정과 어떤 관계가 있는지도 아직 불분명하다. 안전행 정부는 향후 융합행정 혹은 협업행정의 개념 정의를 보다 분명히 하고 이를 효과적으로 선도하고 지원할 수 있는 내부 시스템을 갖추어야 할 과제를 안고 있다.

마지막으로 현재의 융합행정은 제도적 뒷받침을 제대로 받지 못하고 있다. 다 부처가 관련된 융합행정의 활성화를 위해서는 융합행정이 [정부업무평가기본법]에 규정하는 자체평가와 특정평가의 평가사항에 포함되어야 할 것이다. 자체평가는 행정기관이 소관정책 등을 스스로 평가하는 것을, 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위해 필요한 정책을 평가하는 것을 각각 말한다. 비록 현행 제도 하의 정부업무평가가 정책이나 프로그램 중심이 아니라 기관 중심의 평가일지라도, 융합행정 사례가 평가 사항이 될 때 해당 사례의 목적 달성과 효과성 제고를 위한 각 기관의 노력이 가속화될 수 있을 것이다. 불행히도 2012년 정부업무평가에서는 융합행정이 특정평가

사항에서 제외 되어 자체평가 항목으로만 남게 되었는데, 이는 융합행정의 발전과 활성화에 배치되는 상황 변화라고 할 수 있다.

3. 국무조정실의 협업관련 최근 동향

2013년 출범한 박근혜 정부가 부처 간 칸막이를 제거한 국민중심의 행정을 강조함에 따라, 국무조정실은 부처 간 협업의 궁극적 목적이 단순히 행정효율이나 행정서비스 수준의 향상에 있는 것이 아니라 ‘국민행복’이라는 가치와 직결된다는 전제에서 각 부처의 일 중에서 협업이 긴요한 과제를 선정하여 추진키로 하였다(장상윤, 2013).

국무조정실은 부처 간 협업과제를 크게 두 가지 방식으로 발굴하였다. 우선 2013년 3-4월에 진행된 각 부처의 대통령 업무보고에서 의무적으로 협력과제를 제시토록 하였고, 이와 별도로 각 부처가 자체적으로 협업의 필요성이 크다고 판단되는 과제를 발굴하여 국무조정실에 제출토록 하여, 이를 종합하여 과제를 선별하는 방식을 취하였다. 이 과정을 통해 2013년 5월 각 부처 기획조정실장이 참석한 협업점검협의회에서 총 170개(업무보고 과제 96, 부처 자체발굴과제 74)의 협업과제를 확정하였다(장상윤, 2013).

국무조정실에서는 이들 170개 과제를 관련기관의 수와 부처 간 이해상충 수준을 기준으로 3가지 유형으로 분류하였다. 첫 번째 유형은 ‘조정과제’로서 관련기관의 수와 무관하게 부처 간 이해상충의 수준이 높은 과제이다. 총 17개이며, 통합적 ODA 추진, 대체공휴일제 도입, 국가표준체제 단일화 등의 사례를 포함한다. 두 번째 유형은 ‘협력과제’로서 관련기관의 수가 상대적으로 적고 부처 간 이해상충 수준도 낮은 편이어서 협업의 성공가능성이 높은 과제이다. 총 142개 과제이며, 맞춤형 고용·복지 연계 강화, 지하경제 양성화, 북한이탈주민 맞춤형 지원 등의 사례가 이에 속한다. 세 번째 유형은 ‘전략과제’로서 부처 간 이해상충 수준은 높지 않으나 다수 기관이 연관되어 있어 협업이 성공하려면 강력한 구심체가 필요한 과제이다. 총 11개 과제이며, 4대 사회약 근절, 유아 교육·보육 통합, 다문화 가족정책 실효성 제고 등이 이에 해당되는 대표적 사례이다(장상윤,

2013).

국무조정실은 협업과제의 관리와 관련하여, 부처 간 협업의 1차적인 책임은 관련부처들에 있으나, 관련 부처들 간 조정이 여의치 않으면 국무조정실의 통상적 조정절차(실무조정회의, 관련 차관회의, 국가정책조정회의 등)을 거치도록 할 방침임을 밝혔다. 또한 ‘전략과제’와 같이 강력한 구심체가 필요한 경우에는 국무조정실이 구심체가 되어 협업을 주도할 계획이라고 하였다. 이와 함께 국무조정실은 협업과제 관리를 위한 범부처 협의체인 [협업점검협의회]를 운영하고 있고, 현행법령상 허용되는 범위 내에서 부처 간 협업을 위한 예산지원과 인력 및 인사상의 조치를 취할 방침임을 밝혔다(장상윤, 2013).

이제까지 알려진 위와 같은 국무조정실의 역할과 방침만으로는, 부처 간 협업과제의 특성이 정확히 무엇인지, 국무조정실의 기존 정책조정 역할과 부처 간 협업 관련 역할이 어떻게 다른지, 행정안전부가 그간 추진해 온 융합행정과 국무조정실이 주도하려는 부처 간 협업 간에 어떤 차이와 관계가 있는지, 국무조정실과 현재의 안전행정부 간에 역할 조정이 어떻게 이루어지고 있는지 등의 사항을 파악하기 어렵다.

V. 결어

행정기관 간 기능적 경계는 모두 자의적이며, 어떤 경계도 완벽할 수 없다. 과거 각 국 정부는 복수의 행정기관들에 관할 영역을 구분하여 분담시키는 조직편제를 통해 주요 문제들을 통제하고 관리해 왔지만, 오늘날 사회의 많은 문제들은 특정 기관이 전담할 수 없는 복합적 성격을 내포하고 있다. 국정관리가 날로 어려워지는 원인의 하나도 이 처럼 행정기관들 간 기존의 기능적 분담으로는 해결할 수 없는 성격의 문제들이 크게 늘어난데 있다(Kettl, 2006: 12).

이런 상황에서 국정관리를 개선할 수 있는 효과적인 방안의 하나는 행정기관들 간 수평적 협업을 체계화하고 활성화는 것이며, 이를 위해 선진국에서는 연계

형 정부 등이 활발하게 추진되어 왔다. 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 제고를 목적으로 행정기관을 합병·분리·신설·폐지 소속 변경하는 하드웨어적 정부조직개편이 기대했던 성과를 거두지 못하고 도리어 여러 부작용만 수반한다는 학자들의 지적이 끊이지 않으면서(Cohen & Eimicke, 1995; Salamon, 1981; March & Olson; Bardach, 1998: 16), 기존 기관들 간 협업을 모색하는 이러한 소프트웨어적 접근의 효용성에 대한 공감감이 더욱 커지고 있다.

우리나라에서도 최근 서구의 연계형 정부 등과 유사한 융합행정이 정책집행 단계에서 추진되고 있으나, 이에 대한 학계의 진단과 연구는 거의 이루어지지 않은 상태이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 아직 일반에게 잘 알려지지 않은 우리나라의 융합행정이 어떤 배경에서 등장하여 초기 단계인 현재 어떤 양상으로 추진되고 있는지를 전달하고, 선진국의 유사 경험에 비추어 앞으로의 발전 방향을 제시하고자 하였다. 관련 자료와 정보의 한계로 본 연구에서는 융합행정에 대한 개괄적 수준의 논의에 그쳤다. 융합행정 혹은 부처 간 협업 실태 등에 대한 보다 체계적이고 심층적인 진단과 구체적인 발전방안의 제시는 더 많은 정보가 생산·확보될 것으로 기대되는 앞으로의 연구 과제로 남긴다. 다양한 주체들 간(협업중앙부처-지방자치단체, 중앙부처-민간기업, 중앙부처-지방자치단체-민간기업 등) 협업에 관한 연구 역시 앞으로의 과제로 미룬다.

■ 참고문헌

- 김영평·신신우. 1991. 한국과료제의 기관갈등과 정책조정, 《한국행정학보》, 25(1): 307-324.
- 박재희. 2000. 부처 간 갈등과 정책조정력 강화방안. 《한국행정연구》, 9(4): 5-28.
- _____. 2004. 《중앙부처의 갈등관리》, 한국행정연구원.
- 박천오 외. 2011. 융합행정의 효율적 추진방안 연구. 행정안전부 용역보고서.
- _____. 2012. 우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구. 《행정논총》, 50(2): 35-64.
- 성지은. 2012. 과학기술혁신 거버넌스 검토와 새로운 개편방안. 국민대학교 국정관리전략연구소 편, 《효율적 국정관리를 위한 정부조직》. 301-337. 서울: 도서출판 오래

- 성지은 외. 2009. 《통합적 혁신정책을 위한 정책조정방식 설계(정책연구 2009-07)》. 과학기술정책연구원.
- 송성화·전영환. 2012. 계층제인가 네트워크인가? 《한국사회와 행정연구》, 23(3): 63-86.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거너넨스인가? 계층제인가 네트워크인가? 《한국행정학보》, 39(1): 41-64.
- 이성우. 1993. 한국의 정책조정체계: 평가와 대안. 《한국행정연구》, 2(4): 5-22.
- 이창길. 2010. 우리나라 중앙부처 정책조정 네트워크의 구조 분석. 《한국정책학보》, 41(1): 21-48.
- 이희선·윤상오. 1991. 정보화정책에 있어 정부 부처간 이익추구 행태에 관한 연구, 《사회과학논총》(한양대), 18: 33-64.
- 임도빈. 2004. 정부조직의 재설계: 최고조정체계를 중심으로, 《행정논총》, 42(3): 1-24.
- 장상윤. (2013). 협업과제 관리방안. 한국행정연구원 협업행정 세미나 발표자료.
- 주재복. 2004. 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐건설사례와 새만금간척 사업사례의 비교연구. 《한국행정연구》, 13(3): 51-84.
- 주재현. 2012. 조정기제의 혼합과 계층적 기제의 의의에 관한 연구: 영국 행정개혁사례를 중심으로. 《한국사회와 행정연구》, 23(3): 237-261.
- 행정안전부. 2012. 《기관 간 자율적 협력체계 활성화를 위한 융합행정 가이드》.
- 홍성걸. 2012. 산업정책 거버넌스 개편 관련 주요 이유와 대안. 국민대학교 국정관리전략연구소 편, 《효율적 국정관리를 위한 정부조직》. 114-156. 서울: 도서출판 오래
- 홍형득. 2008. 과학기술정보 및 지식생산과 흐름분석을 위한 네트워크 분석. 《한국행정학보》, 40(1): 199-223.
- Bardach, Eugene. 1996. *Turf Barrier to Interagency Collaboration*. in Donald F. Kettle and H. Brinton Milward eds. *The State of Public Management*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington, DC: Brookings Institutions.
- Bakvis, Herman and Luc Juillet. 2004. *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Services.
- Christensen, Tom and Per Lagreid, 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review*. 67(6): 1059-1066.
- Cigler, A. B. 1999. "Pre-conditions for the Emergence of Multicomunity Collaborative

- Organization.” *Policy Studies Review*. 16: 87-101.
- Cohen, Robert, Julie A. Linker, and Liza Stutts. 2006. “Working Together: Lessons Learned from School, Family, and Community Collaborations.” *Psychology in the School*. 43(4): 419-428.
- Cohen, Steven and William Eimicke. 1995. *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Imperial, Mark T. 2005. “Using Collaboration as A Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs.” *Administration & Society*. 37(3): 281-320.
- Jennings jr., Edward T. & Jo Ann G Ewalt. 1998. Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*. 58(5): 417-428.
- Jonathan, G. 2001. “Whither Partnership Governance in Northern Ireland?.” *Government and Policy*. 19: 751-770
- Keast Robyn, et al. 2004. “Network Structures: Working Differently and Changing Expectations.” *Public Administration Review*. 64(3): 363-371.
- Kettl, Donald F. 2006. “Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative.” *Public Administration Review*. 66(Special Issue): 10-19.
- Ling, Tom. 2002. Delivering Joined-up “Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems.” *Public Administration*. 80(4): 615-642.
- Lowi, Theodore J. 1972. “Four Systems of Policy. Politics and Choice.” *Public Administration Review*. 32(4): 298-310.
- March James G. & Johan P. Olson. 1983. “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government.” *American Political Science Review*. 77(2): 281-296.
- Mattessich, Paul W. and Barbara R. Monsey. 1992. *Collaboration-What Makes It Work*. St Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- Moore, Mark H. 1996. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard

- University Press.
- Morrow, William L. 1980. *Public Administration: Politics, Policy, and the Political System*. New York: Random House.
- Page, Stephen. 2003. "Entrepreneurial Strategies for Managing Intraagency Collaboration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(3): 311-340.
- Page, Stephen. 2004. Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives. *Public Administration Review* 64(5): 591-
- Perri 6. 2004. "Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(1): 103-138.
- Peters, B. Guy. 2006. Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. in B. Guy Peters and Jon Pierre eds. *Handbook of Public Policy*. 115-138. London: Sage Publications.
- Pollitt, Christopher. 2003. Joined-Up Government: A Survey. *Political Studies Review* 1: 34-49.
- Powell, Walter W. 1990. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization." *Research in Organizational Behavior* 12: 295-336.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California, Berkeley.
- Ring P. S. and Van de Ven, A. H. 1994. "Developmental Process of Cooperative Inter-organizational Relationships." *Academy of Management Review* 19(1): 90-118.
- Salamon, Lester M. 1981. The Question of Goals. in Peter Szanton (ed.) *Federal Reorganization: What Have we Learned?* 58-84. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Sparrow, Malcom K. 2000. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- State Government of Victoria State Service Authority. 2007. Joined Up Government: A Review of National and International Experiences. Working Paper No 1.
- Szanton, Peter. 1981. So You Want to Reorganize the Government? in Peter Szanton (ed.), *Federal Reorganization: What Have we Learned?* 1-21. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. The Comptroller and Auditor General. 2001. *Joining Up to Improve Public Services*. London: The Stationery Office.

Thompson, Ann Marie and James L. Perry. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review*: 66(Special issue): 20-32.

Vigoda-Gadot, E. 2003. *Managing Collaboration in Public Administration*. Westport, Connecticut: Praeger.

Wood, Donna and Barbara Grey. 1991. "Toward a Comprehensive Theory of Collaboration." *Journal of Applied Behavioral Science*. 27(2): 139-162.