

KIPF ISSUE PAPER No.116

통권
제116호

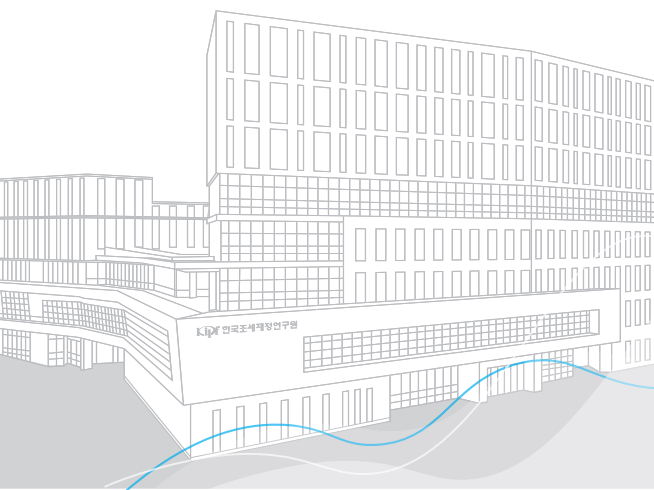
조세재정 브리프

2021. 10. 21
www.kipf.re.kr

혁신도시에서의 공공기관 간 협업방안

이향수 건국대학교 교수 / yun7ju7@kku.ac.kr

- 1 들어가는 글
 - 2 사례분석 및 결과
 - 3 혁신도시에서의 협업 성공 요인
 - 4 정책제언
- 참고문헌





요약

▶ 혁신도시 내 공공기관 간 협업의 의의

- 혁신도시 내에서의 공공기관 간 협업은 수평적인 의사소통과 자발적인 협업을 통해 해당 지역의 문제를 해결하고 지역의 성장을 촉진하고자 한다는 점에서 그 필요성을 찾을 수 있음

▶ 혁신도시에서 협업의 성공 요인

- 첫째, 협업 참여기관 간 협업의 목표를 공유하고 필요성을 인지하는 것이 중요함
- 둘째, 협업을 유도하기 위해서는 개별 기관 내 협업의 전담부서를 제도화하고 협업담당자에 대한 지원 및 관심이 매우 중요함
- 셋째, 협업과제별 주관 참여기관이 협업공동체를 주도하는 것이 필요함
- 넷째, 협업네트워크는 거대한 대규모의 토론장임을 명심하고 지속적인 의사소통을 해야 할 것임
- 다섯째, 지역사회의 성공적 발전을 위한 협업과제를 도출하는 것이 필요함

▶ 정책제언

- 첫째, 협업은 참여자 간 상호 윈윈(win-win)할 수 있다는 것을 인지해야 성공할 수 있음
- 둘째, 협업기관 간 지속적인 관심과 지원이 중요함. 이를 위해 참여기관장의 지원과 관심이 절대적이며, 협업에 참여하고 있는 직원들에 대한 다양한 인센티브 시스템 등을 배려할 필요가 있음
- 셋째, 협업과제는 고객의 입장에서 도출해야 해당 지역주민들의 관심과 지지를 유도할 수 있음

※ 본 조세재정 브리프는 이항수, 『혁신도시에서 지역의 협업을 통한 공공기관의 혁신 방안』, 한국조세재정연구원, 2020 중 일부 내용을 발췌·요약한 것으로 저자 개인의 의견이며, 한국조세재정연구원의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

1 들어가는 글

▶ 공공기관 혁신의 일환으로서의 협업

- 우리 정부는 공공부문의 문제해결 능력을 제고하기 위해 정부 혁신의 중요한 과제로서 협업을 다루고 있음
- 2019년 12월 현재 153개 공공기관이 국가균형발전을 위해 지방으로 이전을 완료하였으며, 혁신도시에는 112개 기관이 이전을 완료한 상태이며, 이들 기관 간 협업을 독려하고 있음

▶ 혁신도시 내 공공기관 간 협업의 필요성

- 본 연구에서의 협업이란 참여자들 간의 우호적인 상호관계를 통해 신뢰를 만들고 새로운 공동목표를 수립하여 성과를 창출해 나가는 과정을 의미
- 혁신도시 내에서의 협업은 공공기관 및 주민 등 참여 주체 간 수평적인 의사소통과 자발적인 협업을 통해 해당 지역의 문제를 해결하고 지역의 성장을 촉진하고자 한다는 점에서 의미가 큼

2 사례분석 및 결과

① 사례분석 대상 기관과의 면담 내용

▶ 협업의 사례분석 대상 기관

- 지역사회 내에서 공공기관 간 협업을 통한 혁신사례들을 분석하고, 정책적 제언을 하고자 본 연구는 약 4명의 사례 관계자들에 대한 심층면접을 2020년 10월부터 11월 사이에 실시함

〈표 1〉 실증분석 대상 기관

유형	문항
협업과제 발굴	협업의 대상의 확정, 협업의 목적
	협업 업무 및 내용
협업과제 추진 (협업에의 지원)	협업의 공식조직 설치 및 운영, 협업의 책임자
	협업 참여기관 간 의사소통
협업의 성과	협업의 성과 및 이행 상황의 점검
	협업의 시사점

자료: 저자 작성

▶ 협업의 사례분석을 위한 면담 내용

- 본 연구에서는 공공기관 간 협업과정에서의 성공 요인을 분석하기 위해 협업과정을 협업과제 발굴단계에서부터 협업 추진단계, 그리고 협업 사후관리 단계의 3단계로 나누어 조사함

〈표 2〉 실증분석을 위한 심층 인터뷰 내용

유형	대상 기관	참여자
공공기관 간 협업	충북혁신도시 혁신 네트워크	한국가스안전공사 기획조정실 A1
		한국고용정보원 혁신기획팀 B1
		한국소비자원 기획실 C1
		정보통신산업진흥원 사업전략본부 D1

자료: 저자 작성

② 공공기관 간 협업 사례 분석

▶ 협업과제 발굴

- 진천으로 이전한 충북혁신도시 내 공공기관 간 협업을 추진하기 위해 협업네트워크인 '다함께 소통단'을 2018년에 이미 구성하여 운영하고 있었음. 매년 기관 간 공동 협업과제를 도출하여 추진하고 있으며, '다함께 소통단'에 참여하고 있는 참여 공공기관들은 한국가스안전공사, 한국고용정보원, 한국소비자원, 정보통신산업진흥원 등 4개 기관임



- 혁신도시 이전 초기에는 지역협업에 대한 관심이 크지는 않았으며, 협업을 위한 동기가 적었음
 - 이전한 공공기관들이 자발적으로 협업을 추진했다기보다는 공공기관 경영평가라고 하는 외부의 압력도 상당히 작용을 했음을 알 수 있음
- 현재는 각 공공기관마다 각종 지역 현안을 청취하고 발굴하기 위해 국민참여단을 운영하며 다양한 계층의 이야기를 듣고자 노력하고 있음

▶ 협업과제 추진

- 충북혁신도시 ‘다함께 소통단’의 경우 협업을 위한 공식조직을 구성하고 이들이 지속적으로 의사소통할 수 있도록 정기적인 회의나 비정기적인 만남을 통해 의사소통의 질을 높이고자 노력하고 있음을 알 수 있었음
- 또한 협업네트워크 조직을 공식화하여 운영하고 있으며, 공공기관장 협의회가 구축되어 지역발전 방안에 대한 모색이라는 공동의 목표를 추진하고 있었음
- 각 협업과제에 대한 책임 주관기관을 지정하였다는 점 역시 매우 중요하다고 할 수 있음
- 지역사회에 대한 협업을 성공적으로 유도하기 위해 중요한 것은 지방자치단체의 역할임
 - 각 지방자치단체의 협업 참여는 무엇보다도 지역문제를 해결하는 데 있어서 예산이나 인력자원에 대한 지원뿐 아니라 관련된 행정규제 등에 대한 해결 등을 지원할 수 있다는 점에서 중요함

〈표 3〉 충북혁신도시 ‘다함께 소통단’ 참여기관 및 기능

구분	참여기관 및 기구	주요 기능
의사결정	공공기관장 협의회	충북 지역 발전방안 모색 및 공동의사결정
협업 참여 공공기관	다함께 소통단	지역 상생 및 협업과제 발굴, 추진
	한국가스안전공사	가스시설 검사, 점검, 인증, 교육, 연구개발 등
	한국고용정보원	한국고용정보원 고용정보 생산·분석 및 제공, 고용서비스 선진화 등
	한국소비자원	한국소비자원 정책연구, 소비자안전, 시험검사, 거래관행 개선 등
지역협업기관	정보통신산업진흥원	인공지능, 블록체인, 정밀의료 등 ICT산업 육성 등
	지방자치단체	지역경제 활성화, 군민 복지 및 삶의 질 개선에 관심
	충청북도	혁신도시 종합발전계획의 수립 및 추진
	음성군	지역 교육환경 개선, 농특산물 고부가가치 모색 등
	진천군	명품혁신도시 육성 및 친환경 청정도시 조성 등 관심

자료: 다함께 소통단 내부 회의 자료 인용

▶ 협업 성과

- ‘다함께 소통단’에서 추진하고 있는 협업과제는 지역경제활력 제고, 생활품질 개선, 업무역량의 제고 및 혁신성과 공유 등의 목표를 가지고 추진됨
 - 각 과제별 주관기관이나 담당자들은 각 과제에 대한 성과뿐 아니라 혁신네트워크를 통해서 형성된 지역공동체에 대해서도 언급을 하고 있었음
- 협업의 성과는 지역문제의 해결뿐 아니라, 공공기관과 지역구성원들과의 조화로운 화합 등도 중요함. 협업 참여자들 간 동지애도 가지게 되었으며, 그들 간에 이해의 폭이 넓어지고 지역공동체 구성원으로서 지역에 대한 애착심이나 지역주민, 동료 시민으로서의 의식을 가지게 됨

〈표 4〉 충북혁신도시 '다함께 소통단' 협업성과

분야	협업과제명	협업의 성과
경제활력 제고	• 자영업자, 소상공인을 살리는 착한소비 상생패키지	• 충북혁신도시 최초 이전 공공기관 합동으로 지역상생프로그램을 마련하여 운영 • 제로페이 가맹가입으로 수수료율 0% 등 추가 비용 절감
	• 지역 우수기업·청년인재 매칭데이	• 청년인재(지역소재 대학 취업준비생, 청년인턴 등)를 대상으로 지역 내 우량기업 소개 • 지역기업에 대한 인식 제고 • 지역 기반의 취업 유도를 통한 우수인력 지역 내 유입
생활환경 개선	• 충북혁신도시 문화센터 운영 - 기관별 교육 강좌 개설 및 지역사회 홍보	• 지역주민들에게 더 나은 정주 여건을 제공, 정보격차 해소, 문화욕구 충족
	• 실시간 무인 측정시스템을 통한 지역사회 악취 해소	• 대기 중 악취 유발물질 측정 장비 개발 추진 • 지자체 협업을 통해 개발시스템 구축 및 운영 • 사업장 자체 악취 발생 예방관리 유도 및 지역주민 생활불편 해소
업무역량 강화	• 충북혁신도시 공공기관 투어링	• 높은 직무 이해도를 가진 충북도 내 우수한 청년인재들이 각 기관에 실제 취업으로 연계, 기회 제공(지역인재 의무채용 비율, 24%) • 지역인재로 채용된 취업 선배들이 직접 노하우 전수하고 질의응답을 진행하여 맞춤형 취업전략 수립에 도움
	• 충북혁신도시 공공기관 인사교류 및 상호점검 추진 - 인사교류 인력 수요조사 및 안전·반부패 교차점검	• 각 기관별 소속지원 파견으로 협업 제고 • 기관별 노하우 및 벤치마킹 사례 증가
혁신성과 공유	• 공동시민참여혁신단 구성 및 운영	• 지역주민이 직접 2주 동안 4개 공공기관 혁신과제 보완 • 4개 기관에 대한 혁신성과 지역주민 모니터링 진행 • 협업과제에 대한 국민 사전심사제를 도입하여 의견 반영

자료: 다함께 소통단 내부 회의 자료 인용

3 혁신도시에서의 협업 성공 요인

① 협업 목표의 공유

▶ 협업의 참여자들이 협업의 목표를 명확하게 이해하고 목표를 공유

- 협업을 통해 공공기관 간 협업의 중요성에 대한 공감대를 형성하고, 참여기관들이 공유하게 될 이익에 대한 합의가 이뤄질 수 있도록 하는 행위가 매우 중요함



- 협업에 참여하게 되는 기관들이 해당 협업이 참여기관들에 어떠한 이익이 발생하는지를 계산하여 참여 정도를 검토함
- 협업네트워크를 형성하고 협약을 맺는 등 적극적인 협업에의 의지를 표현하더라도 개별 참여자들은 자신의 시각으로 해당 지역의 문제를 바라보기 때문에 공통의 목표를 추출하는 것이 쉽지는 않음

② 협업에 대한 관심과 지원

▶ 협업을 유도하기 위한 개별 기관 내 협업 전담부서의 제도화 필요

- 공공기관 혁신 네트워크 사례에서 보듯이 전담부서뿐 아니라 협업에 있어서 리더십을 발휘하는 주관기관을 정하여 협업의 단계별 문제점이나 점검사항 등을 모니터링하는 노력이 필요함
- 전담부서의 지원과 아울러 협업에 대한 개별 기관 차원의 관심과 지원이 매우 중요함. 협업을 담당하는 직원들이나 협업에 적극적인 조직구성원들에 대한 경제적인 혹은 비경제적인 보상이 필요함
 - 특히 협업에 참여하는 기관들의 경우 경제적 인센티브와 같은 경제적 동기 부여를 고려해 볼 필요가 있음. 또한 협업 참여기관들을 대상으로 협업과 관련된 방법론 교육이나 역량 개발도 고려할 필요가 있음
 - 협업을 기관장들 간의 업무협약만으로 해결할 수 없으며, 실무담당자의 적극적인 협업 노력이 필요하므로 이들을 배려하는 기관 차원의 노력이 더욱 중요함

③ 주관 참여기관의 협업공동체 주도

▶ 공공기관이 협업공동체 거버넌스에 있어서 중추적인 역할을 수행

- 협업공동체의 구성원은 크게 공공기관, 지자체, 기업, 자생단체, 시민단체, 전문연구기관, 지역주민 등으로 구분할 수 있음
 - 협업과제별 주관기관을 설정하고 이 기관으로 하여금 해당 과제에 대한 협업 거버넌스를 위한 책임을 지워주는 것이 필요함
- 또한 공공기관들은 지역사회에 관심을 가지면서 공동체의 일원이라는 '동료시민' 공공기관의 상을 정립할 필요가 있음
 - 동료시민으로서의 공공기관은 현장 감수성과 지역에 대한 공감 능력을 겸비해야 함을 물론이며, 지역 내 다양한 민원 현장이나 봉사활동에도 적극적이어야 할 것임
- 협업공동체를 활성화하기 위해서는 핵심적인 주관기관의 리더십도 중요함. 사례분석 대상 기관들을 살펴보면, 본격적으로 지역사회 문제에 개입하고 난 이후에 주민들 또는 공공기관들과 할 수 있는 작은 협의나 소통부터 시작하여 작은 변화에 대한 성공 경험을 하고 나서 협업이 얼마나 중요한지를 인지하고 있었음

④ 지속적인 의사소통

▶ 협업네트워크는 거대한 대규모 토론장

- 협업 참여자들의 지속적인 관심을 유도하고 협업에 대한 참여를 이끌어내기 위해서는 지속적인 의사소통이 중요함

- 협업 참여자 간의 갈등을 해결하기 위해 수많은 회의와 만남을 가지며 그들 간 오해를 풀고 해결책을 찾고자 노력해야 함은 물론임
- 또한 개별 협업과제에 대한 지역주민들의 주기적인 모니터링과 의견 나눔도 매우 중요함
- 결국은 협업을 성공적으로 마무리하고 협업의 참여자들이 원하는 성과를 도출하기 위해서는 각자의 위치에서 생각하고 주장하던 것을 다른 참여자나 기관의 입장에서 바라보는 역지사지의 노력도 필요함

⑤ 지역사회 발전을 위한 협업과제 선정

▶ 지역사회의 성공과 발전을 위한 협업과제의 도출

- 협업의 목표는 지역사회의 성공과 발전이며, 협업과제가 이러한 목표 달성에 매우 적절한 과제라는 것을 참여자가 모두 인식하고 있어야 함
- 충북혁신도시 네트워크 협업과제 중 “문화센터를 구축하기 위한 과제” 등은 지역주민들과의 스किन심을 통해 지역주민들의 문화 인프라에 대한 부족이나 교육 인프라에 대한 욕구를 반영한 것임
- 한편으로는 지역사회 내 주민들의 역량을 강화하고 교류를 활성화하기 위한 협업과제도 적절함
 - 일부 혁신도시 내의 공공기관들이 협업네트워크를 통해 지역주민들이나 학생들을 대상으로 하는 다양한 교육 프로그램 역시 지역사회 내에서 긍정적인 반응을 이끌어낼 수 있을 것임

4 정책제언

▶ 협업이 공공기관 서로에게 윈윈할 수 있는 전략이라는 것을 인식

- 협업을 통해 얻게 되는 수확이 적거나 일방의 희생을 강요하는 협업관계는 오래 지속될 수 없음
 - 따라서 협업네트워크에 참여하는 공공기관들은 서로에게 도움이 되는 존재가 되어야 한다는 점을 명심해야 할 것임
 - 협업을 유도하는 정부 담당부처는 향후 협업네트워크를 판단하기 위한 평가지표 등에 협업 목표의 공유 정도를 판단할 수 있는 지표를 포함하는 것도 고려해볼 만함

▶ 협업 참여기관들의 관심과 지원이 중요

- 업무협약(MOU)을 체결하면 협업이 저절로 이루어진다고 생각하는 기관들이 있으나, 이보다 이후 협업의 성과를 도출하기 위해서는 많은 정성과 노력이 필요함
 - 그들만의 협조적인 관계를 꾸러가기 위한 다양한 노력이 필요하며, 이를 위해서는 참여기관장의 지원과 관심이 절대적임을 명심해야 할 것임
 - 따라서 각 기관별로 협업에 참여하고 있는 직원들에 대한 다양한 인센티브 시스템 등을 배려하여 이들이 협업에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 노력이 필요함



▶ 협업과제는 고객의 입장에서 도출

- 도출된 협업과제를 추진하게 된 배경이나 필요성과 문제점을 정의할 때 주된 고객의 입장에서 생각해 보아야 할 것임
 - 지역주민들을 협업네트워크에 적극적으로 참여시키고 그들의 의견이 협업과제에 반영될 수 있도록 하는 노력이 수반되어야 할 것임
 - 결코 협업과제의 추진 시 참여기관의 시각이나 눈높이에서 바라보아서는 안 될 것임

[참고문헌]

〈국내 문헌〉

기획재정부, 『20년 공공기관 혁신 가이드라인』, 2020.

기획재정부 · 한국조세재정연구원, 『공공기관 혁신 우수사례집』, 2018.

_____, 『공공기관 혁신 · 협업 · 시민참여 우수사례집』, 2018.

_____, 『공공기관 혁신 · 협업 · 시민참여 우수사례집』, 2019.

김윤권, 『정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2014.

김진근, 『경남혁신도시 추진동향과 대응방향』, 경남발전연구원, 2009.

김태환 · 민성희 · 김은란 · 서연미, 『혁신도시 15년의 성과 평가와 미래발전 전략』, 『국토정책Brief』, 제775호, 국토연구원, 2020.

라영재 · 임미화 · 이주경 · 서영빈, 『공공기관의 혁신방향과 실천방안』, 한국조세재정연구원, 2018.

류세선, 「이전공공기관과 연계한 지역산업발전 방안」, 『국토』, 제439호, 국토연구원, 2018, pp. 11~15.

전라남도, 「2018년도 이전공공기관 연계 지역산업육성 사업계획」, 전남테크노파크, 2018.

조권중, 『서울시 전자정부의 전자민주주의 모델 연구』, 서울연구원, 2003.

한국행정학회, 『공공기관 협업촉진을 위한 연구』, 한국행정학회, 2013.

행정안전부, 「정부혁신컨설팅 운영 매뉴얼」, 2019.

최호진 · 김영록, 『기술-문화-산업의 융합행정을 위한 정책(부처)간 협력 방안』, 경제 · 인문사회연구회 미래사회협동연구총서(창조경제 종합연구), 2013.

〈외국 문헌〉

AiIM, AiIM's Life-Cycle Collaboration Model, <https://www.aiim.org/What-is-Collaboration>.

Gray, B., *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey-Bass, 1989.

Himmelman, A. T., *Collaboration for a Change: Definitions, Decision-making Roles, and Collaboration Process Guide*, Minneapolis: Himmelman Consulting, 2002.