

무엇이 24번 국도를 달리게 할까요?



2026년 한국조직학회 3차 학술대회

KAOS

2026년 한국조직학회 3차 학술대회

일시 | 2026년 5월 15일(금) 15:00~18:00

장소 | 고려대학교 상남정경관 619호 오준문홀

공공기관 통합과 혁신: 조직재편의 조건과 한계

- 좌장** 임준형(고려대)
- 발표1** 김다니(한국행정연구원)
공공기관 통합에 관한 이론적 논의 및 분석틀
- 발표2** 김필(부산대)
과거 공공기관 통합의 사례와 평가:
조직효과성 관점에서의 검토
- 발표3** 최호석(한국산림재난기술공단)
공공기관 통합 과정과 현실 과제:
통합 추진 과정별 경험
- 토론** 안경섭(공주대), 이건(한양대), 왕태규(국립창원대)

공모전 발표 및 시상

- 발표** 서면평가 최우수 4개팀
- 시상** 대상, 최우수상, 우수상 발표

저마다 답은 다르지만
한국수력원자력이 찾은 답은
에너지에 있습니다

내일을 만드는 건 기술이지만
내일을 움직이는 건 에너지입니다



한국수력원자력주

2026년 한국조직학회 3차 학술대회

일시 | 2026년 5월 15일(금) 15:00~18:00

장소 | 고려대학교 상남정경관 619호 오준문홀

공공기관 통합과 혁신: 조직재편의 조건과 한계

좌장 임준형(고려대)

발표1 김다니(한국행정연구원)

공공기관 통합에 관한 이론적 논의 및 분석틀

발표2 김필(부산대)

과거 공공기관 통합의 사례와 평가:

조직효과성 관점에서의 검토

발표3 최호석(한국산림재난기술공단)

공공기관 통합 과정과 현실 과제:

통합 추진 과정별 경험

토론 안경섭(공주대), 이건(한양대), 왕태규(국립창원대)

공모전 발표 및 시상

발표 서면평가 최우수 4개팀

시상 대상, 최우수상, 우수상 발표

●● 목 차

〈공공기관 통합과 혁신: 조직재편의 조건과 한계〉

좌 장: 임준형(고려대)

발표1: 김다니(한국행정연구원) 1

공공기관 통합에 관한 이론적 논의 및 분석들

발표2: 김 필(부산대) 17

과거 공공기관 통합의 사례와 평가:

조직효과성 관점에서의 검토

발표3: 최호석(한국산림재단기술공단) 27

공공기관 통합 과정과 현실 과제:

통합 추진 과정별 경험

토 론: 안경섭(공주대), 이 건(한양대), 왕태규(국립창원대)

〈공모전 발표 및 시상〉

발 표: 서면평가 최우수 4개팀

시 상: 대상, 최우수상, 우수상 발표

발표1: 이찬호(동아대 행정학과) 39

발표2: 박지은·박정우·박지민(아주대 행정학과) 51

발표3: 안민준·감근호·김시현(전주대 행정학과) 61

발표4: 박서영·이현명(가천대 행정학과), 임효담(가천대 법과대학) 73

●●인사말

“공공기관의 미래를 위한 조직 혁신의 담론을 열며”

존경하는 한국조직학회 회원 여러분, 그리고 바쁘신 일정 중에도 귀한 걸음을 해주신 내외 귀빈 여러분, 안녕하십니까?

만물이 생동하는 눈부신 5월의 봄날, 사학의 요람인 이곳 고려대학교에서 2026년 제3차 학술대회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 특히 이번 행사를 위해 장소를 제공해주시고 공동 주관으로 힘을 보태주신 고려대학교 비교거버넌스연구소 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. 무엇보다 이번 학술대회가 성공적으로 개최될 수 있도록 물심양면으로 아낌없는 후원을 보내주신 한국수력원자력(주) 관계자 여러분께 진심으로 감사의 인사를 올립니다. 우리나라 에너지 안보의 핵심축이자 공공기관 혁신을 선도하고 있는 한국수력원자력의 지지와 성원은, 우리 학회가 학술적 연구를 넘어 실천적인 정책 대안을 모색하는 데 큰 힘이 되었습니다.

지금 우리 공공부문은 급변하는 대내외적 환경 변화 속에서 '효율성'과 '공공성'이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아야 하는 중대한 도전 과제에 직면해 있습니다. 이러한 시대적 흐름에 발맞추어, 오늘 우리 학회는 "공공기관 통합과 조직혁신"이라는 주제를 화두로 던지고자 합니다. 공공기관의 통합은 단순히 물리적인 조직 재편에 그쳐서는 안 됩니다. 조직 간의 화학적 결합을 통해 시너지를 창출하고, 국민이 체감할 수 있는 서비스의 질적 향상으로 이어지는 실질적인 '혁신'이 전제되어야 합니다. 오늘 김다니 박사님, 김필 교수님, 그리고 한국산림재난기술공단 최호석 님의 발표는 공공기관 통합의 이론적 기틀을 다지고 현실적인 한계와 해결 방안을 모색하는 데 매우 소중한 밑거름이 될 것입니다.

또한, 오늘 이 자리에는 우리 조직학의 미래를 짊어질 젊은 인재들의 참신한 아이디어를 엿볼 수 있는 "전국 대학생 조직혁신 아이디어 공모전" 발표와 시상도 함께 마련되어 있어 그 의미가 더욱 각별합니다. 기성 학자들의 깊이 있는 통찰과 학생들의 유연한 발상이 만나, 우리 학회가 지향하는 학술적 소통의 장이 더욱 풍성해지기를 기대합니다.

열띤 토론을 위해 기꺼이 좌장과 토론을 맡아주신 교수님들과 전문가 여러분, 그리고 학회 발전을 위해 늘 헌신해주시는 회원 여러분께 다시 한번 머리 숙여 감사드립니다. 오늘 이 자리가 공공기관의 바람직한 재편 방향을 제시하고, 대한민국 조직학의 새로운 패러다임을 정립하는 생산적인 담론의 장이 되기를 희망합니다. 행사를 마친 후 이어지는 만찬 자리에서도 못다 한 이야기를 나눌 수 있는 유익한 시간 되시길 바랍니다.

참석해주신 모든 분의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 5월 15일

사단법인 한국조직학회 회장 최 천 근 올림

한국조직학회 2026년 3차 학술대회

공공기관 통합에 관한 이론적 논의 및 분석들

발표자 김다니

한국행정연구원

2026. 05. 15

연구 배경

이재명 정부 공공기관 통폐합 본격화

국토부, 코레일·SR 연암까지 통합 철차 마칠 예정
재정경제부, 통폐합TF 함께 공공기관 개혁방안 준비

“비슷한 조직 왜 따로 두냐”...공공기관 통폐합

정부출연연구기관에 대해 “큰 곳도 있고 작은 곳도 있는데 분야별로 연구원들이 다 따로 설치돼 있는 것 같다”며 “국민적 시각에서 보면 굳이 독립기관으로 나눠 관리해야 하느냐”고 말했다. 이어 “각 기관마다 원장도 있고 비서 인력도 있을 텐데 월급 주고 세금 신고하는 것도 다 따로 하지 않느냐”며 “비슷한 경우가 많아 같이 하면 안 되냐 하는 생각이 드는 분야가 있다”

주공·토공 통폐합

■정부, ‘업무중복 해소·비용감소’ 기대

정부는 주공과 토공을 통폐합하면 중복된 업무가 정리돼 관련 업무의 효율성이 높아질 것으로 기대하고 있다. 주공의 주택분양사업이 폐지돼 민간의 사업 영역이 확대될 것으로 예상된다. 대표적인 중복업무인 택지개발사업과 도시재정비사업도 두 기관이 통합되면 시너지 효과가 높아질 전망이다. 통폐합 과정에서 몸집 줄이기도 필수적으로 수반될 전망이다. 구체적인 조직개편 방향은 추후 결정되지만 수천명의 인원감축이 필요할 것으로 정부 안팎에서는 내다보고 있다.

재정부 ‘선진화 방안’... “공공기관 경영효율 높여 2조원 절감”

“공공기관 청부지원 규모 年23조원”

정부 “유사·중복 공공기관은 통폐합”

기능중복 기관 통폐합에 초점

연구 배경

“ 공공기관 통합은 왜 추진되는가?

- (1) 효율성 제고
- (2) 중복 기능·서비스 제거
- (3) 업무 시너지

정부 측 명분을 설명하는 이론적 관점

1	공공기관은 왜 분화 및 확대되어 비효율성을 양산하는가? 공공선택론 관청형성모형	2	공공기관 통합은 왜 효율적 대안이 되는가? 거래비용이론 규모의 경제 범위의 경제	3	공공기관 통합은 왜 민주적 대안이 되는가? 주인-대리인 이론
---	---	---	---	---	--------------------------------------

연구 배경

“ 55-70%의 M&A 및 조직통합은 기대한 목적을 달성하지 못한다

Carleton (1991); Schrader & Self, 2003에서 재인용)

해외 사례

사례 1	호주 정부조직 개편 사례) 총리내각부 + 원주민부 + 여성부 등 선거 직후 정치적 결정에 의해 5개월 안에 통합을 완료하라는 지시가 하달됨 촉박한 일정에서 사전 실사나 충분한 통합 계획이 부재한 채로 통합이 완료됨 ⇒ 통합 이후에도 하나의 통합된 조직처럼 작동하지 못하고 계속 분리된 채 운영됨	Buick et al. (2018)
사례 2	미국 시-카운티 통합 사례) 조지아주의 아테네-클라크 통합 중복 기능과 인력을 줄여 비용을 낮출 수 있다는 장기간 통합 운동 이후 주민투표로 승인됨 ⇒ 기대와 달리 총지출은 줄지 않거나 오히려 증가함 (인사보수·복리후생 등)	Candrey (1994)

발표 개요

문헌 조사를 통해 공공기관 및 조직통합을 설명하는 이론적 논의와 분석틀 탐색

국내 행정학 문헌

해외 행정학 문헌

해외 조직학·M&A 문헌

I

공공기관 통합의 개념과 유형

PMI(Post-Merger Integration) 관점 · 구조적/기능적 통합

II

이론적 논의와 분석틀

Macro (통합 추진 및 수용) · Meso (통합의 방법과 설계) · Micro (통합 후 조직 내 역학)

III

국내 연구 동향

정부조직 및 공공기관 통합 사례 분석 · 구성원 인식자료 실증분석

IV

종합 및 시사점

통합의 성공과 실패요인 · 법/제도적 고려사항 · 결어

I

공공기관 통합의 개념과 유형

공공기관 통합의 두 측면

Merger

- 둘 이상의 조직이 하나의 조직으로 결합하거나, 한 조직이 다른 조직을 흡수하여 새로운 지배구조를 형성하는 것
- 법적·제도적으로 기관을 하나로 합치는 단계
- M&A 계약 성사 (Deal making)
- 법령 개정 → 조직 신설/폐지
- 물리적 구조적 결합
- 통합의 법적·제도적 방식을 결정

PMI (Post-Merger Integration)

- 조직학적 관점에서 통합은 법적, 구조적 결합으로 완성되는 것이 아니라 목표했던 시너지와 가치 창출을 이루어내기 위한 인수합병 후 통합(PMI)이라는 복잡하고 동태적 과정으로 이해되어야 함 (Safavi, 2021)
- PMI는 두 조직의 자원 기반(전략, 절차, 문화, 정체성 등)을 결합하여 가치를 창출하는 reconfiguration 과정(Bodner & Capron, 2018)
- PMI는 deal 성사 이전부터 이루어져야 함

조직융합은 어떻게 판단하는가

조직융합관리를 진단 및 평가하기 위한 분석틀

PMI 3차원 통합 접근틀

물리적 통합을 넘어선 화학적 결합을 위한 통합적 접근

구조기능적 접근

부서 간 기능 중복 해소, 권한권 모호성 정리, 기능 재설계 등—조직의 하드웨어 재편

조직문화적 접근

통합조직의 사명·비전 공유, 직무만족·사기·신뢰를 통한 두 집단의 문화적 격차 진단·극복

관리과정적 접근

조직의 변화를 이끌기 위한 통합 기제: 리더십, 갈등 조정, 인사관리 공정성, 융합관리자 등 촉매장치의 활용

임영재 · 이창원 (2008)

다차원 융합 평가틀

통합 이후 구성원들의 인지심리적 융합 수준 평가틀

문화 측면

- 문화 수렴 현상 (기관 간 문화 차이 감소)
- 문화 교차 (통합 기관 고유 문화 출현)

정체성 측면

- 자기 조직동일시 (스스로를 과거 출신 기관이 아닌 현재의 통합 기관과 동일시)
- 타인 조직동일시 (타 기관 출신을 진정한 동료로 인식)

관계 측면

- 출신 기관이 다른 구성원 간 협력 정도와 이질감으로 인한 갈등 정도

윤건 (2011)

공공기관 통합의 유형 (1)

통제권의 귀속에 따른 구분 (Leland & Thurmaier, 2014)

구조적·정치적 통합

- 둘 이상의 독립 기관을 단일 조직과 리더십 밑으로 완전히 병합하는 형태
- 반발을 무마하기 위한 정치적 타협이 수반되어 본래 기대했던 규모의 경제나 기술적 효율성을 달성하지 못하는 경우가 많음

기능적 통합

- 조직의 독립성은 유지하면서 중복되는 특정 서비스나 기능(예: IT, 구매, 특정 대국민 서비스 등)만을 통합하여 공동제공하는 형태
- 자원 효율성을 높이면서도 각 기관의 자율성 상실 우려를 불식시킬 수 있음
- shared sovereignty 개념으로 설명될 수 있음

공공기관 통합의 유형 (2)

업무 형태 또는 비중에 따른 분류 (이행준, 2014)

업무 형태에 따른 분류	독립적 통합	상호 독립적 업무를 가진 조직 간 결합. 통합 후에도 업무가 배타적이고 개별적으로 처리됨
	교류적 통합	수시로 정보와 정책을 교환하는 유사·중복 업무 조직 간 통합. 공통분모만큼의 단계 축소 효과
	순차적 통합	한 가지 업무를 두 조직이 순차적으로 처리하던 것을 합치는 형태. 이동거리·처리속도가 단축되는 유형
인원 비율에 따른 분류	흡수 통합형	특정 기관 출신 인원이 전체 70% 이상
	대등 통합형	어느 한 기관도 70%를 넘지 않으며, 주력 두 기관 출신 인원의 합이 90% 이상
	다원형	여러 기관이 합쳐지며, 주력 두 기관 인원의 합이 90% 이하인 다원화된 통합

II 이론적 논의와 분석틀

공공기관 통합을 분석하는 이론적 분석틀

MACRO 거시 차원

핵심 질문
조직은 왜 통합을 시도하거나 수용하는가?

주요 이론: 자원의존이론(RDT) · 신제도주의 · TINA Syndrome

MESO 중시 차원

핵심 질문
두 기관을 어떻게 결합할 것인가?

주요 이론: Haspeslagh-Jemison 매트릭스 · 조정-자율성 역설 · 조직 루틴 · Institutional logics

MICRO 미시 차원

핵심 질문
구성원과 업무 단위에서 실제로 무엇이 일어나는가?

주요 이론: 패러독스와 악순환 · 부교의 권력 업론과 조직문화

거시 차원의 이론적 분석틀

통합은 왜 일어나는가?

자원의존이론

- 조직은 외부환경의 불확실성과 의존성을 줄이기 위해 통합을 선택함
- 통합은 상호의존하는 기관들 사이에서 자원 공유를 극대화하거나, 정부 및 상위 부처와의 권력 관계 속에서 조직의 자율성과 정당성을 확보하기 위한 생존 전략 (Hillman et al., 2009)
- 공공기관 역시 유사한 규제환경이나 정부부처에 대한 의존성을 관리하기 위해 통합을 수용하거나 저항할 수 있음 (Drees & Heugens, 2013)

신제도주의 (동형화)

- 통합은 종종 문제 해결을 위해서가 아니라 정당성을 얻기 위해 지배적인 규범이나 유형을 따르는 제도적 동형화의 결과 일 수 있음 (Frølich et al., 2016)
- TINA syndrome: 뚜렷한 문제 인식 없이도 "대안이 없다(There Is No Alternative)" 압박 속에서 정부 주도로 통합이 강행되는 현상
- 노르웨이 대학 통합 사례: 2014년 노르웨이 교육연구부는 파편화된 소규모 프로그램과 취약한 연구 환경을 지적하며, 국제적 경쟁력을 갖추기 위해 각 대학에 통합 압력을 행사
⇒ 대부분의 대학은 시너지를 내기 위한 통합 상대보다는 당장 통합이 용이한 인접 대학을 선택하고, 통합 결정이 전략적 선택인 것처럼 포장하여 사후 정당화함

중시 차원의 이론적 분석틀

통합 대상 기관을 어떻게 결합할 것인가?

조직 통합 방향성 유형화 (Haspeslagh & Jemison, 1991)



중시 차원의 이론적 분석틀

통합 대상 기관을 어떻게 결합할 것인가?

Coordination-Autonomy Trade off (Bodner & Capron, 2018)

- 조직 통합 과정에서 합병된 자원들을 결합해(reconfiguration) 시너지를 내기 위해서는 적절한 조직 설계(organization design)이 필요한데, 이 과정에서 필연적으로 조정과 자율성의 모순이 발생함

조정(Coordination) 이익

- 공식 프로세스의 일원화
- 커뮤니케이션 채널 통합
- 조직 정체성 형성 및 비전 공유
- 자원 공유와 규모의 경제
- 중복 업무 제거

자율성(Autonomy) 훼손 비용

- 혁신 저하 · 인재 유출 · 동기 저하
- 기존 루틴의 붕괴
- 의사결정 속도 저하 · 승인 절차 복잡화
- 실험문화 파괴 · 핵심역량 훼손
- 심리적 저항과 'us vs them' 태도

- 따라서 성공적인 통합은 조정의 이익이 자율성 상실로 인한 비용보다 더 큰 최적 통합 수준을 찾아내는 organization design의 문제

중시 차원의 이론적 분석틀

통합 대상 기관을 어떻게 결합할 것인가?

조직루틴의 동학 (Routine Dynamics) (Safavi, 2021)

- Routine dynamics: 조직 루틴은 고정불변이 아니라 구성원들이 지속적인 행동과 상호작용으로 재생산하는 살아있는 체제
- 조직통합은 구조 개편만이 아니라 루틴의 수행적 측면에서의 융합까지 관리해야 함

조직 루틴의 두 측면

Performative Aspects (수행적 측면)

- 특정 시간과 장소에서 구성원들이 실제로 수행하는 구체적 행동
 - 구성원은 단순히 기계적 부품이 아니라, 자신만의 의도와 주체성(agency)을 갖고 업무를 수행함

상호작용

Ostensive Aspects (명시적 측면)

- 구성원들의 행동이 시간이 지남에 따라 패턴화된 구조, 규범, 공유된 이해
 - 공식 문서, 절차, 매뉴얼, 일하는 방식에 대한 암묵적 합의

공공기관 통합(PMI) 과정에서의 루틴 동학

하향식으로 강요된 지시적 루틴

상부 조직은 새 조직도, 새 매뉴얼, 새 KPI, 새 절차를 설계하여 하달

수행적 루틴의 관성과 저항

현장 실무자가 오랜 기간 사회적 네트워크 관계 속에서 형성한 '일하는 방식'을 보존하려는 회귀 본능

루틴의 배태성(embeddedness)

하나의 루틴은 다른 루틴과 밀접하게 연결되어 있으며, 외삽된 루틴은 기존의 루틴과 마찰할 수 있음

중시 차원의 이론적 분석틀

통합 대상 기관을 어떻게 결합할 것인가?

Institutional logics (Thelisson et al., 2018)

■ 공공기관 통합 시 서로 다른 목적을 가진 기관 간의 결합은 국가 논리와 시장논리의 충돌을 야기함



■ 통합이 실패와 냉소주의로 끝나지 않으려면 두 논리를 균형감 있게 결합해야 함

⇒ 통합 기관의 새로운 권위, 정체성, 정당성을 재정의함으로써 두 논리를 결합할 수 있음

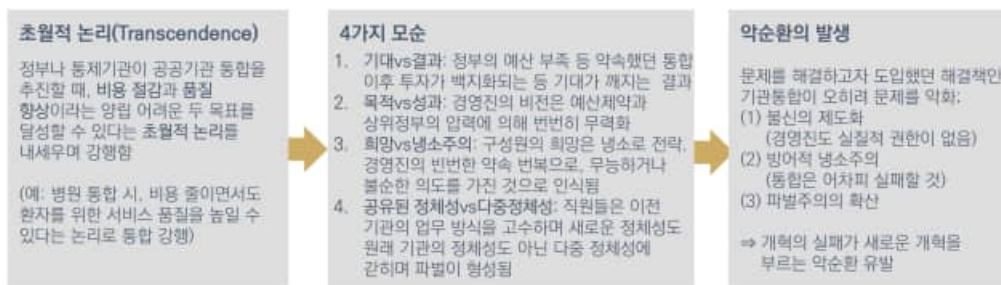
권위	정체성	정당성
누가 결정권을 가지며, 그 권한은 무엇인가를 재설정 국가논리: 관료제적 통제, 민주적 참여 시장논리: 미사화 경영진의 권한 → 의사결정 구조 분할 재설계	과거 기관과 새로운 통합 기관의 정체성 혼란 과거 정체성이 발아기(제로 작동 ("이것은 우리의 방식이 아니다") → 완전히 새 로고-슬로건, 법적 지위를 도입하여 명확한 의미 부여와 소통을 해야 함	국가 논리와 시장 논리 두 차원의 정당성 획득해야 함 국가 논리: '사회적 가치 창출'로 입증 시장 논리: 효율성과 경제성으로 입증 → 정부(시민)에게는 국가논리 차원의 정당성을, 시장(또는 통제부처)에게는 시장논리 차원의 정당성 인정받아야 함

미시 차원의 이론적 분석틀

통합 후 현장에서 무슨 일이 일어나는가?

패러독스와 악순환 이론 (Pina e Cunha et al., 2019)

■ 양립불가능한 목표 추진, 자원부족, 하향식 강행에 따른 조직개혁 실패의 악순환 발생



미시 차원의 이론적 분석틀

통합 후 현장에서 무슨 일이 일어나는가?

푸코의 권력 담론과 조직문화 (Riad, 2005)

- '조직문화'의 차이는 단순한 현상이 아니라, 구성원이 통합을 거부하거나 통제하기 위해 동원하는 담론적 무기
- 특정 집단은 자신의 문화를 우월한 것으로 내세워 타 기관의 방식을 억압하거나, 조직통합에 결부되는 통제로부터 자신의 영역을 지키기 위한 도피처로 조직문화를 활용함
- 사례) 뉴질랜드 정부 주도 Terra(거대 부처) + TerraCorp(산하에서 민영화 추진)+Argo (규모는 작으나 독자적인 문화)

감시 (Surveillance)

통합을 주도하는 transition team은 조직문화를 파악한다는 명분으로 다양한 진단도구(문화 설문조사 등)를 사용함

- 그러나 이는 구성원을 통제하기 위한 감시 장치로 작동
- TerraCorp 구성원들은 "우리는 설문조사를 하지 않는 문화를 갖고 있다"며 상부의 감시에 저항

성역(Sanctuary)

인력 배치 과정 중 소통 방식을 두고 Argo와 TerraCorp 간 충돌 발생. 소규모 기관이던 Argo는 모든 직원과 일일이 소통하려 했으나, TerraCorp는 인원이 많이 현실적으로 불가능

- Argo의 직원은 "우리 기관의 문화는 다르다"며 일축
- TerraCorp는 정치적 올바름의 압박으로 문화를 침범하지 못하는 성역처럼 건드리지 못함

담론적 무기(Discursive Weapon)

문화가 성역이 되자, 문화를 무기로 집단 간 비난 촉발.

- TerraCorp 구성원들은 Argo의 소통의 문화를 불평불만의 문화로 조롱함. 동시에 자신의 문화는 성실히 성과를 내는 우월한 문화로 포장
- 문화적 우월성을 바탕으로 신규 통합 조직에서 TerraCorp 구성원들이 주도권을 잡아야 함을 정당화



국내 연구 동향

국내 공공기관 통합 사례 연구

단순 merger가 아니라 PMI 관점에서 접근

사례	출처	쟁점	시사점
LH (한국토지공사+ 대한주택공사)	문명재 외 (2012)	- 통합으로 손해를 본다고 느끼는 집단(토지공사출신)의 상대적 박탈감은 문화적·관계적 갈등 악화 - 파벌 형성과 소속감 저하	- 불확실성이 높은 통합 초기에는 인사 및 조직관리의 공정성이 중요 - 신임기관장이 초기에 새로운 비전과 정책성을 제시하는 것이 효과적
서울교통공사 (서울메트로+ 도시철도공사)	이상휘· 권태성 (2021)	- 자발성과 팀워크를 중시하는 집단문화가 통합기관의 조직몰입과 직무만족을 높임 - 경쟁과 실적을 중시하는 합리문화는 부정적	추상적 비전·미션 공유나 문화교육보다는 실제 중목 업무를 해소하는 '기능 융합관리'와 성과평가 기준을 통합하는 '성과 융합관리'가 더 유의
한국기계전기전자 시험연구원 (전기전자시험연구원+ 기기유체시험연구원)	윤일준· 박종선 (2023)	- 통합 과정: 경영진이 통합의 당위성이나 비전을 충분히 설명하지 않음 - 통합 후: 급여나 인사와 직결되는 인사제도의 불일치, 그리고 소통 부족으로 인한 잘못된 정보 확산	- 통합 논의 과정에서부터 경영진이 비전을 제시하고 소통하는 등 갈등 관리가 중요함 - 통합 후 관리의 중요성: 급여나 인사기준 등을 합리적으로 통일해야 하며, 지속적인 소통과 학습이 중요
행정자치부 (내무부+총무처)	장지원 (2006)	- 특정 기관 출신이 요직 독식하는 비공식적 연고주의의 만연 - 구성원의 불신, 사기 저하, 파벌 형성	통합부처에서는 최고관리자의 리더십, 인사운영시스템 등이 중요한 것으로 나타남
이명박 정부 출범 후 6개 통합부처	이창길· 최성락 (2011)	- 통합과정에서 주도권을 잡았거나 유리한 위치에 있는 부처(정원이 더 큰 부처)는 통합을 긍정적으로 평가 - 불리한 위치의 공무원들은 자율성 상실과 부처 내 협조 측면에서 부정적으로 인식	통합의 효과는 출신 기관의 규모에 따라 차별적으로 인식됨

국내 통합 공공기관 실증분석

조직융합관리를 진단 및 평가하기 위한 분석틀

경쟁자치모형 (CVM)

조직문화를 진단하고 융합 방향성 제시

발전문화 (+)

변화와 성장을 추구하는 발전문화는 통합 조직 내의 정책·문화·기능 간 이질성을 감소시키고 새로운 비전으로 수렴하도록 함

집단문화 (+)

수평적 관계와 응집성을 강조하는 집단문화는 구성원들의 파벌 갈등과 소속감을 해소함

합리문화(-) 및 위계문화(·)

- 합리문화는 성과와 경쟁을 강조하며 파벌 내 갈등 심화
- 위계문화는 기계적 상명하복을 통해 구성원의 거부감과 박탈감을 심화시킴

조태준 (2014)

조직학습과 기능융합

통합 이후 구성원들의 인지심리적 융합 수준 평가틀

조직학습

- 통합 과정에서 구성원들은 새로운 지식과 업무 기법을 습득할 기회를 얻음
- 학습한 지식을 새 조직에 맞게 내면화한 조직은 환경 변화에 신속하게 적응할 뿐만 아니라 문제해결에 근본적 변화 유도
- 즉, 과거 관행을 반복하지 않고 새로운 환경에 능동적으로 대처 가능

기능융합

- 기능융합: 중복 기능을 해소하고 시너지를 발생시키는 것
- 기능 혼재·중복 문제를 해소 ⇒ 업무영역의 모호성을 낮춤으로써, 부처원가주의를 완화하고 협업·조정 촉진

조윤익 외(2018)

리더십

통합 이후 구성원들의 인지심리적 융합 수준 평가틀

리더십의 직접 효과

- 리더십은 통합 조직 구성원들에게 새로운 비전을 제시하여 사명감을 불어넣고, 초기에 정책효과성을 내는데 유의
- 그러나 출신 기관 간 이질성을 해소하고 통합 기관에 대한 소속감을 형성하는 데에는 유의하지 않음

리더십의 간접 효과

- 리더십은 직접적으로 구성원의 마음을 바꾸기보다 조직 내 환경을 변화시킴
- (1) 인사 및 조직 관리의 공정성을 확립,
(2) 직원 화합을 위한 통합 프로그램 적극 추진의 원동력이 됨

조태준 외(2018)

IV 종합 및 시사점

통합의 실패 요인

1	정치적 결정과 성급한 추진 - 통합으로 인한 조정의 이익과 자율성 상실의 비용을 형량하지 않은 채 정치적으로 결정되고 추진됨 - 정해진 기간 내에 통합을 강행하기 위해 기능과 문화 등에 대한 사전 실사(due diligence)가 생략되거나 끼워맞추기 식으로 수행됨
2	기존 조직 루틴의 네트워크 내재성 루틴은 부서 간·사회적 네트워크와 결합되어 있어 행정구조 통합만으로는 바뀌지 않음 — 실무자는 기존 관행으로 회귀하고 통합은 표류함
3	관료적 영토 보호(turf protection) 통합 초기의 혼란을 틈타 관리직을 신설하거나 기존 조직 확장을 시도하는 등의 시도가 나타남
4	물리적 거리 통합 기관이 지리적으로 분산될 경우: (1) 외곽에 배치된 통합대상기관은 소외감 경험, (2) 경영/관리자 부재로 인한 리더십 공백, (3) 잦은 이동으로 인한 자원 소모 발생 (호주 사례(108개 지역 분산), 포르투갈(20-30km 이동))
5	문화 간 충돌 M&A 실패의 50-80%가 문화에 기인. 문화는 객관적 장애물이 아니라 권력 투쟁에 동원되는 '진실의 체제'. 문화 갈등은 심리적 저항을 유발
6	인사제도의 공정성 인사·조직관리체계를 재설계하는 과정에서 출신 기관에 따라 손해본다거나 차별받는다는 인식 형성

통합 성공을 위한 통합 후 관리의 필요성

Buick et al. (2017)

공공부문 통합은 정치적 목적에 의해 하향식·급격하게 추진되는 경향
실질적인 시너지를 창출하기 위해서는 통합 과정 자체를 섬세하게 관리하는 장치가 필수적

전담 통합팀 (Integration Team)

- 기존 업무와 병행하는 것이 아니라 통합 전략의 개발·실행만을 전담
- 특정 주도 기관 인력만으로 채워져서는 안 됨
- 통합되는 모든 기관과 다양한 직무 영역의 대표자로 구성

사회화 (Socialization)

- 신뢰 구축을 위한 반복적 상호작용 기회 설계
- 공식·비공식 포럼과 지식 공유
- 순환근무(job rotation)는 이질적 사고·작업 방식에 노출 시킴으로써 융합을 촉진

문화학습 (Culture Learning)

- 전문가의 facilitation 아래 각 조직의 사고방식·문화 차이 인정
- 문화 차이의 원인을 함께 논의하는 심층적 학습 기회 필요
- 단순한 '문화 교육' 이상의 화학적 결합 시도 (이상화·권태삼, 2021)

구조적 통합의 대안으로서 기능적 통합

Leland & Thurmaier (2014)

관료들의 turf protection과 정치적 타협으로 통합의 본래 목적(기술적 효율성·비용 절감)이 달성되지 못한다면, 현실적 대안은 '기능적 통합'

기능적 통합

Functional Consolidation

- 정치적·구조적 독립성은 유지한 채 경찰·상하수도·기획 등 특정 서비스 영역이나 기능만 공동 관리하는 것
- 기구 통폐합이라는 package deal에서 발생하는 수많은 정치적 타협을 피할 수 있는 대안임

공유 주권

Shared Sovereignty

- EU 통합 모델을 응용
- 각 기관이 독립성을 유지하면서도 특정 정책 영역의 주권(권한)만을 초기에 기구에 위임·공유
- 자율성의 상실과 완전한 흡수의 공포 없이도 협의체·협약을 통해 관리 가능

다층 거버넌스

Multilevel Governance

- 거대한 단일 통제기구를 만드는 대신 서비스 성격에 따라 다양한 규모 영역으로 묶는 다층적 거버넌스 구축
- 서비스 단위별로 독립적인 협력 체계를 구축할 수 있음
→ 인건비 상향 평준화나 일자리 상실 우려 우회 가능함

참고) 지방 출자·출연기관 통폐합의 법률적·제도적 쟁점

장호정 (2022), 지방자치단체 출자·출연기관 통폐합에 대한 법률적 소고.

통합의 법적 근거 불일치

- 출자기관(상법적용): 통합을 위해서는 주주총회 결의 필요
 - 지자체 자본이 낮으면 단독으로 합병을 추진하기 어려움
- 출연기관(민법적용): 통합에 이사회 의결이 필요
 - 통합이 상대적으로 용이하나, 여전히 이사회 의결과 주무부처 승인이 필요해 지자체 직접 통제에 한계가 있음

지자체의 지도·감독 권한 제약

- 지자체의 지도·감독 권한은 위탁사업·보조금 교부 사업 등에 한정되는 경우가 많아 기관 고유 목적 사업에 대한 통제 근거는 부족
- 중앙정부의 직접적 지도·감독 권한은 합법성 통제에 한정됨
- 경영실적평가와 경영진단에 따른 감독 및 통제 가능

공공성과 기업성 간 상충

- 출자출연기관은 공익을 추구하는 공공성과 수익 및 독립채산을 도모하는 기업성을 동시에 가짐
- 정부가 경영합리화나 예산절감을 명분으로 무리하게 통폐합을 추진할 경우, 독립 법인으로서의 자율성과 책임경영 원칙을 침해하는 등 공법적 통제의 한계를 벗어날 수 있음

종합 및 시사점

1 통합은 결과가 아닌 과정

기관 간 법적 결합은 끝이 아니라, PMI의 시작임
기능, 자원, 루틴, 문화 등을 동태적으로 설계하고 관리해야 함

2 통합은 기계론적 관점으로만으로 설명할 수 없음

조직의 효율성만을 강조하며 표준화 및 통제 가능한 부품들의 결합으로 보는 기계론적 관점만으로는 조직 통합을 설명할 수 없음

▼ 선행연구는 통합 과정에서 작동하는 조직의 다양한 이미지를 드러냄

유기체

- 환경 의존·자원확보·생존
- 자원의존이론(RDT)
- 신제도주의

문화

- 가치·신념·정체성·의례
- 조직문화적 접근 CVM
- 조직동일시 문화 갈등

정치체계

- 권력·이해관계·연합
- 관청형성·turf protection
- 부코의 권력 담론

유동과 변환

- 자기재생산·역동적 변화
- 조직 루틴 동학

...

참고) Morgan, G. (1986/2006). Images of Organization, 조직의 8가지 이미지

참고문헌

〈국내문헌〉

- 문영재, 황성득, 정광호. (2012). 공공기관 통합효과에 영향요인 탐색: LH 사례를 중심으로. *행정논총*, 50(3): 119-151.
- 안경섭. (2009). 중앙정부 조직개편에 따른 조직문화 변화와 조직융합, 직무성과와의 관계 분석: 행정안전부 공무원들의 인식을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 19(3): 171-199.
- 문건. (2011). 공공기관 통합 후 융합 평가에 관한 연구: 정보통신, 콘텐츠 분야 통합 사례에의 적용. *정부학연구*, 17(3): 179-212.
- 윤필준, 박종선. 통합 연구기관의 갈등요인과 조직성과와의 관계. *한국공공관리학회보*, 37(4): 290-319.
- 이상휘, 권덕삼. (2021). 통합전후 조직문화 인식차이와 조직융합관리기 조직유효성에 미치는 영향. *한국철도학회논문집*, 24(8): 718-732.
- 이병준. (2014). 조직통합의 특성과 조직몰입에 대한 인식분석. *한국조직학회보*, 11(1): 105-132.
- 임영제. 이창환. (2008). 정부조직의 '조직융합관리'에 관한 시론적 연구. *한국정책과학학회보*, 12(4): 133-154.
- 장지현. (2009). 통합부처의 문화통합 영향요인 분석: 행정자치부의 조직통합사례를 중심으로. *한국행정논집*, 18(1): 29-60.
- 장호정. (2022). 지방자치단체 출자 출연기관 통합에 대한 법률적 소고: 지방자치단체의 감독 및 통제물 중심으로. *연세법학*, 40, 29-58.
- 조문석, 박주영, 박민호. (2018). 공공기관 통합의 성과와 조직구성원 직무태도에 관한 연구. *한국인사행정학회보*, 17(4): 29-56.
- 조태준. (2014). 경쟁가치적 조직문화와 조직융합관리 간 관계에 관한 연구: 이명박 정부의 통합부처를 중심으로. *한국공공관리학회보*, 28(1): 33-64.

〈해외문헌〉

- Boddy, J., & Capron, L. (2018). Post-merger integration. *Journal of Organization Design*, 7(1), 3.
- Buck, P., Carey, G., & Pescud, M. (2018). Structural changes to the public sector and cultural incompatibility: The consequences of inadequate cultural integration. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 50-68.
- Condrey, S. E. (1994). Organizational and personnel impacts on local government consolidation: Athens-clark county, Georgia. *Journal of Urban Affairs*, 26(4), 371-383.
- Cunha, M. P. E., Neves, P., Clegg, S. R., Costa, S., & Rego, A. (2019). Paradoxes of organizational change in a merger context. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 14(3), 217-240.
- Drees, J. M., & Weugens, P. P. (2013). Synthesizing and extending resource dependence theory: A meta-analysis. *Journal of management*, 39(6), 1666-1698.
- Fralich, N., Trondal, J., Caspersen, J., & Reymert, I. (2016). Managing mergers—governing institutional integration. *Tertiary Education and Management*, 22(3), 231-248.
- Halspesslagh, P. C., & Jamison, D. B. (1991). *Managing acquisitions: Creating value through corporate renewal* (Vol. 416). New York: Free Press.
- Hillman, A. J., Withers, M. C., & Collins, B. J. (2009). Resource dependence theory: A review. *Journal of management*, 35(6), 1404-1427.
- Leland, S., & Thurnmaier, K. (2014). Political and functional local government consolidation: The challenges for core public administration values and regional reform. *The American Review of Public Administration*, 44(4, suppl), 295-465.
- Miad, S. (2005). The power of 'organizational culture' as a discursive formation in merger integration. *Organization studies*, 26(10), 1539-1554.
- Safavi, M. (2021). Advancing post-merger integration studies: a study of a persistent organizational routine and embeddedness in broader societal context. *Long Range Planning*, 54(6), 102071.
- Schraeder, M., & Self, D. R. (2003). Enhancing the success of mergers and acquisitions: an organizational culture perspective. *Management decision*, 41(5), 511-522.
- Thelsson, A. S., Géraudel, M., & Misonnier, A. (2018). How do institutional logics evolve over the merger process? A case in the public-private urban planning sector. *Strategic Change*, 27(1), 53-67.

경청해주셔서 감사합니다

한국조직학회 학술발표 · 2026

학술발표자료 · 발표주제

과거 공공기관 통합의 사례와 평가

발표자료 · 2026

조직효과성 관점에서의 검토

한국토지주택공사(LH) · 국민건강보험공단(NHIS) · 한국고용정보원(KETIS) 사례 중심

발표자 | 김 필
부산대학교 행정학과

발표일 | 2026.5.15
한국조직학회 학술대회 발표자료

I. 서론 / 02

공공기관 통합 논의의 배경

— 공공기관 통합은 비효율 해소 및 서비스 일원화를 명분으로 반복 추진되어 온 정부의 대표적 구조개혁 수단임.

— 통합 직후 가시적 성과와 5~10년 이후 실태 간 차이가 사례별로 크게 나타나며, 통합 자체가 새로운 비효율과 갈등의 원인이 되기도 함.

A. 주요 통합·재편 연혁

1998 의료보험 1차 통합 · 국민의료보험관리공단 출범

2000 2차 통합 · 국민건강보험공단 단일 보험자 체제 확립

2003 건강보험 재정 완전 통합

2006 한국고용정보원 분리·독립 출범

2009 한국토지주택공사(LH) 통합 출범

B. 통합을 앞둔 기관의 주요 과제

— 통합 직후 단기 성과와 중장기 부작용 간 시차 존재

— 단기간 추진으로 **물리적 결합**은 신속, **화학적 융합**은 지체

— 출신 기관별 조직문화·인사·보상 차이로 인한 갈등 잠재

— 비용 절감을 넘어선 **조직효과성** 차원의 별도 검토 필요

1. 서론 / 01

연구 목적 및 범위

목적

— 과거 공공기관 통합 사례의 성과와 한계를 **조직효과성 관점**에서 검토함.

— 통합을 앞두고나 통합 직후 단계에 있는 기관이 **사전 설계해야 할 주요 사항**을 도출함.

주요 검토 질문

Q.1
통합 방식에 따른
조직효과성 차이

대형 합병형(LH)·단계적 통합형(NHIS)·기능 재편형(KEIS) 세 모델의 비교 검토

Q.2
통합효과를 좌우하는
주요 관리 요인

구성원 참여·상대적 박탈감·융합 프로그램·공정성·리더십 다섯 관점의 검토

Q.3
통합 이후
융합관리의 설계 방향

물리적 결합을 넘어 심리적·문화적 융합에 이르는 중장기 관리방안 검토

II. 분석 과정 / 04

통합 성과 판단 기준

통합을 '여정'으로 보는 관점에서 다섯 가지 관리 요인과 네 가지 효과 차원이 존재함

통합관리의 주요 요인
통합효과를 좌우하는 다섯 요인

01 **구성원 참여**
통합 목적·절차 인지 및 과정 참여 정도

02 **상대적 박탈감 관리**
출신 기관의 일방적 손해 인식의 고착 방지

03 **융합 프로그램**
교육·교류·혼합 인사배치 등 화학적 결합 장치

04 **인사·평가의 공정성 ★**
출신 기관과 무관한 인사·평가·승진 운영

05 **리더십과 신뢰 ★**
기관장의 비전 제시 및 구성원 신뢰 확보

→ 방향
직접·간접

통합효과의 4대 차원
네 차원에서 결과 점검

01 **문화 갈등**
출신 기관 간 업무방식 차이

02 **새 조직 정체성**
사명감·소속감·자부심

03 **구성원 간 갈등**
절대적·표면적 관계 갈등

04 **정책·사업 성과**
기능 증폭 해소 및 사업 추진력

★ 표시 요인은 과거 공공기관 통합 사례 연구에서 통합효과의 가장 주요 영향요인으로 도출됨

II. 분석 관점 / 86

사례 선정 및 검토 대상

통합 방식·기관 성격·케رن 결과의 다양성을 고려하여 세 사례를 균형 있게 검토함

사례 1 / 1989

한국토지주택공사

LH · Land & Housing Corporation

통합 방식 · 단기 합병형

대상 · 한국토지공사 + 대한주택공사

특징 · 거대 공기업화, 단기 일괄 통합

검토 의의 · 통합관리 미흡 시 발생 가능한 양상

사례 2 / 1999~2000

국민건강보험공단

NHIS · National Health Insurance Service

통합 방식 · 단계적 통합형

대상 · 367개 분산조합 → 단일 보험자

특징 · 5년에 걸친 3단계 통합

검토 의의 · 제도 설계 중심 통합의 성공 사례

사례 3 / 2001

한국고용정보원

KETS · Korea Employment Information Service

통합 방식 · 기능 재편형

대상 · 산업인력공단 산하 분리·독립

특징 · 적정 규모 + 디지털 통합

검토 의의 · 분리·전문화 모델의 유효성

III. 사례 / CASE I / 88

LH 사례 개요 — 단기 합병형 통합

개무 성격이 상이한 두 기관을 단기간에 단일 조직으로 결합한 대표 사례

A. 통합 배경 및 경과

→ LH는 2009년 10월 1일 한국토지공사(KLC)와 대한주택공사(KNHC)가 합병하여 출범

→ 정부의 "공기업 선진화 방안"에 따라 두 기관이 수행하던 택지개발 사업 등 상호 중복되는 기능을 해소하고, 경영 효율성을 제고함으로써 국민경제 발전에 이바지한다는 것이 설립 취지

→ 통합 직전 두 기관은 토지 매각 수익이 풍부했던 토지공사와 공공임대주택 공급으로 부채가 누적된 주택공사로 재무적 성격이 매우 달라, 통합 자체에 대한 내부 반발도 상당

B. 통합의 기대효과

→ 택지조성에서 주택건설까지 일관 추진체계 확립

→ 보급자리·행복주택·3기 신도시 등 대형 국책사업 추진력 강화

→ 단일 청구 제공을 통한 국민·지자체 행정부담 경감

→ 재무 안정성 확보 및 거대 공기업의 시장 영향력 확보

자료: 금융기관 경영정보 공개시스템(KIFIS, 기획재정부) / 2009~2020년 공공기관 경영지표연보(국회)

LH 사례 개요 — 단기 합병형 통합

C. 통합 전후 주요 지표 변화

구분	통합 직전(2009년)	최근(2024~2025년)	변화 추이
임직원 수	약 5,799명	약 6,842명(2025년 2분기)	2021년 9,643명까지 증가 후 감축
총 부채	약 109조 원(통합 직후)	약 165조 원(2025년 6월)	2029년 약 262조 원 전망
부채비율	약 524%(2009년)	약 222%(2025년)	자본 확충으로 점진적 개선
주요 사업	토지·주택 분리 운영	택지개발·임대·정비사업 통합	기능 일원화 달성

LH 사례의 시사점

물리적 결합은 신속하였으나 화학적 결합은 지체된 사례 — 공정성·리더십이 주요 관리 요인

D. 통합 이후 16년 평가

공정적 측면

- 택지조성부터 주택건설까지 단일 기관 일관 추진체계 확립
- 보급자리·영복주택·3기 신도시 등 대형 사업의 의사결정 속도 제고
- 국민·지자체 단일 창구 제공으로 행정 부담 경감
- 사업 통합 문명의 제도적 기반 마련

한계 및 부족점

- 조직 비대화 및 내부통제·건재 기능의 약화
- 통합 10여 년 경과에도 출신 기관 분립 정서 지속
- 2021년 직원 부동산 사태 등 기능 독점 위험의 표면화
- 교차보전을 통한 재무 개선 효과 제한적
- 통합 이후 융합관리 노력 단절 시 정체성 약화

E. 통합 예정 기관을 위한 주요 시사점

시사점 #1

공정성은 통합효과에 주요 동력

- 출신 기관과 무관한 인사·평가·승진 운영 시, 문화갈등 완화 및 새 조직에 대한 소속감·사명감 함성에 기여함.

시사점 #2

리더십의 직접·간접 영향

- 새 기관장의 비전·신화는 정책 성과에 직접 영향을 주는 동시에, 공정성·융합 프로그램을 매개하여 통합효과에 간접 작용함(문명재, 2012)

시사점 #3

상대적 박탈감 방지 시 갈등 구조화

- “특정 조직만 손해를 입었다”는 인식이 고착될 경우 문화갈등·구성원 갈등이 동시에 심화되며, 정책 성과 평가 또한 저하됨.

II - 사례 - CASE II / NH

NHIS - 1998-2003

NHIS 사례 — 단계적이고 계량 가능한 통합

5년에 걸친 3단계 통합과 계량 가능한 성과지표 — 공공기관 통합의 모범 사례

- 한국의 의료보험은 1977년 도입 이후 직장조합·지역조합·공교조합으로 분립된 "다보험자 조합주의" 체제로 운영
- 1990년대 후반에는 350여 개에 달하는 보험자가 존재하여 관리비용 과다, 보험료 부담의 형평성 결여, 재정 안정성 취약 등의 문제가 누적
- 1998년 10월 「국민의료보험법」 시행으로 227개 지역조합과 공교의료보험관리공단이 "국민의료보험관리공단"으로 1차 통합
- 2000년 7월 「국민건강보험법」 시행을 통해 국민의료보험관리공단과 139개 직장조합이 "국민건강보험공단"으로 완전 통합되어 단일 보험자 체제가 완성

A. 통합 배경 및 경과

1998

1단계 · 부분 통합

227개 지역조합 + 공·교공단 → 국민의료보험관리공단 출범

→ 2000

2단계 · 조직 통합 완료

139개 직장조합 흡수 → 국민건강보험공단 출범

→ 2003

3단계 · 재정 완전 통합

직장·지역가입자 재정 통합

B. 통합의 기대효과

- 관리체계 일원화를 통한 관리운영비 대폭 절감
- 단일 부과기준 도입으로 가입자 간 부담 형평성 개선
- 조합별 재정격차에 따른 빈익빈 부익부 문제 개선 (위험분산 (risk-pooling))
- 단일 빅데이터 구축으로 보건 의료 정책 수립과 의료서비스 관리의 정밀도 향상

II - 사례 - CASE II / NH

NHIS - 1998-2003

NHIS 사례 — 단계적이고 계량 가능한 통합

5년에 걸친 3단계 통합과 계량 가능한 성과지표 — 공공기관 통합의 모범 사례

C. 통합 전후 주요 지표 변화

구분	통합 이전(1990년대 말)	통합 이후(2000년대~현재)	개선 효과
보험자 수	약 367개 조합	1개(단일보험자)	관리체계 일원화
관리운영비 비중	약 8~10%(추정)	약 3% 내외	규모의 경제 실현
보장률	약 50%대 초반	60%대(2022년 65.7%)	보장성 강화
보험료 부과기준	조합별 상이	전국 단일 부과기준	형평성 제고
재정 운영	조합별 분리(빈익빈 부익부)	2003년 7월 재정 완전 통합	위험 분산 효과

D. 주요 시사점

- 충분한 사전 준비기간 및 단계적 추진으로 통합 충격 완화
- 관리운영비 비중 등 공개 KPI를 통한 성과 입증 가능
- 단일 부과기준·재정 통합 등 제도 설계에 공정성 내재화
- 건강보장을 제고 등 국민 체감 효과 확보

E. 한계 및 유의사항

- 직장·지역 가입자 부과체계 이원화로 형평성 논란 지속
- 보장성 강화·고령화에 따른 재정 부담 가중
- 통합안으로 재정 안정 자동 보장 불가 · 2001년 누적적자 경험 (의약분업)
- 거대 단일조직의 관리 난도 증가에 유의 필요

KEIS 사례 — 분리·전문화를 통한 기능 통합

기술적 동질성 중심의 분리·재편 + 디지털 전환을 통한 2차 통합효과 창출 사례

A. 통합 배경 및 경과

- 한국고용정보원(KETIS)은 “통합”이 아닌 “분리·독립”형 재편의 사례로 비교 검토할 가치
 — 그 전신은 1979년 노동청 산하 국립중앙직업안정소이며, 2001년부터는 한국산업인력공단 산하 “중앙고용정보원”으로 운영
 — 이후 고용지원서비스의 전문성·독립성을 강화하기 위해 2006년 3월 “고용정책기본법”에 근거하여 한국산업인력공단으로부터 분리·독립하여 별도 기관으로 출범
 — 이는 기능이 다른 영역(인력개발 vs 고용정보)이 한 조직 안에 묶여 있을 때 발생하는 비효율을 해소하기 위한 “역(逆)통합” 사례라는 점에서 의미가 큼

재원 연혁

1979

노동청 국립중영직업안정소 설치

2001

산업인력공단 산하 중앙고용정보원 편제

2006

「고등정책기본법」 근거 분리·독립 출범

2024

고용24 플랫폼 - 9개 전산망 통합

KEIS 사례 — 분리·전문화를 통한 기능 통합

기술력 동질성 중심의 분리·패편 + 디지털 전환을 통한 2차 통합효과 창출 사례

B. 통합의 기대효과

- 기능 전문화: 고용정보 수집·분석, 직업연구, 워크넷(한·"고용24") 운영 등 고용서비스 전달 기관으로서의 정체성이 확립
- 디지털 전환 성과: 분절적으로 제공되던 고용서비스를 단일 채널에서 통합 제공
- 연구 역량 강화: 한국직업사전 발간, 중장기 인력수급 전망 등 정책지원 기능 확대

01 · 적점 규모

관리가능 규모의 유지

200~500명 규모의 전문기능형 준정부기관 안착·비대화 우려 회피

02 · 기쁜 돌빌레

동질 기능 중심 결합

고용정보·직업연구 단위 기능 집중
· 출신 기관 간 문화 충격 최소화

03 - 디지털 전환

플랫폼 기반 2차 통합

고용24 단일 플랫폼으로 워크넷·고
용보험·HRD-Net 통합 재설계

64 · 전문성 속력

기능 전문성의 심화

한국직업사전·중장기 인력수급 전망
등 연 100건 이상의 정책연구 산출

C. 시사점 및 유의사항

- 가늠지 못했지만 낮은 영역비율과 높은 분포비율과가 더 높은 조직효과성을 산출할 수 있을
 “무엇을 어떻게” 할지 고민해야 할 때, 기능비율과 낮은 영역비율과가 더 나은 조직효과성을 산출할 수 있을
 — LH 통합 이후 노출된 “비율의 문제”와 대조적으로, 적정 규모의 전문기관이 명확한 미션을 갖고 운영될 때 조직 효과성이 높아진다는 점을 시사
 — 다만 소규모 기관일수록 주무부처 관계기관과의 협력구조 및 정책 영향력 유지에 별도 고려가 필요함

표 1. 통합 비교 / 13

사례 별 비교

사례별 비교

비교 항목	LH (2009) · 대형 합병형	NHIS (1998~2003) · 단계 통합형	KEIS (2006) · 기능 재편형
통합 방식	단기 일괄 합병	5년에 걸친 3단계 점진 통합 (367→1)	기능 분리 후 디지털 플랫폼으로 재통합
조직 규모	2021년 9,643명까지 비대화	관리비 비중 7.1→3.6% · 규모의 경제 실현	200~500명 규모의 전문기능형으로 안착
재무 성과	부채 173조 · 2024년 첫 순손실	연 약 556억 절감 · 고령화에 따른 재정 압박	양호 · 디지털 투자 비중 확대
대국민 서비스	투기·시공 이슈로 신뢰 저하	건강보장률 65.7% · 체감 효과 분명	고용24 도입으로 접근성 개선
조직 융합	L·H 분립 전서 10년 이상 지속	단계적 완충을 통한 안정적 융합	동질 기능 중심 결합 · 총력 최소화
지속가능성	낮음(재분리 논의)	높음(제도적 안착)	높음(전문기관화)
공정성·리더십	출신 기관별 인식 차이 지속	제도 설계에 공정성 내재화	전문성 기반 리더십 안정화
거버넌스	내부통제 약화·전관 문제	심평원 분리로 견제 확보	주무부처와 명확한 역할 분담
종합 평가	물리적 결합 신속, 융합 자체 부분성공, 재구조화 필요	제도·단계 설계 중심의 성공 사례	규모·기능 적정화로 효과 재생산

자료: LH(2024) 기획재정부, 한국보건사회연구원, 한국보건사회연구원, 공공기관 총리서로 등 관련 정보 종합

표 2. 통합 비교 / 14

사례 별 비교

단기효과와 장기효과의 차이

통합 직후 1~3년

기능 중복 해소, 인력·예산의 일회성 절감 등 "가시적 효율화"

통합 후 5~10년

조직 비대화, 기능 독점에 따른 거버넌스 약화, 새로운 환경 변화에 대한 적응력 저하 등 "통합의 부작용"이 점차 표면화되는 경향이 확인

통합의 장기적 지속성

— 건강보험공단처럼 통합 효과가 장기적으로 지속된 사례에서는

- ① 통합 목적이 명확하고(부담 형평성, 위험분산),
- ② 단일 부가기준·재정통합 등 제도적 인프라가 함께 정비되었으며,
- ③ 외부 견제장치(재정운영위원회, 건강보험심사평가원 분리)가 구축되었음

통합 효과의 약화

— LH처럼 통합 효과가 약화된 사례에서는 단순한 조직 합병에 머물러 거버넌스·견제장치 정비가 부족했다는 평가가 가능

자료: LH(2024) 기획재정부, 한국보건사회연구원, 한국보건사회연구원, 공공기관 총리서로 등 관련 정보 종합

IV - 통합 비고 / 15

사회적 비고

지속 가능성을 위협하는 요인

조직 비대화와 관료화

- 통합으로 기대했던 조직은 의사결정 속도가 느려지고, 내부 통제와 외부 관계가 모두 어려워짐
- LH의 경우 임직원 수가 통합 이전의 약 1.7배까지 증가하면서 내부통제 시스템이 구조적으로 한계에 봉착
- 거대 단일 기관은 "실패하기에는 너무 큰(too big to fail)" 상황에 빠질 위험도 안고 있음

기능 독점에 따른 견제 부재

- 통합으로 한 분야의 정책 집행이 단일 기관에 집중되면, 기관의 자기개혁 동기가 약해지고 외부의 시장규율도 작동하기 어려움
- LH가 택지 계획부터 주택 건설까지 전 과정을 독점하면서 "전관 카르텔" 등의 문제가 누적된 것이 대표적 사례
- 경실련 조사에 따르면 2015~2020년 LH 설계용역 수익계약의 55.4%, 계약금액의 69.4%가 전관 영입 업체에 집중됨

통합 시너지의 자연 감소

- 통합 직후 일회성으로 실현되는 비용 절감 효과는 시간이 지나면 "새로운 정상(new normal)"이 되어 추가 효과를 내지 못함
- 한편 민간비, 사업비 등은 매년 증가하므로 시너지를 지속적으로 경신하지 않으면 통합의 재무적 이점은 소진

자료: LH, 기획재정부, 한국토지주택연구원, 한국주택금융공사, 공공기관 감사자료 및 언론 보도 종합

V - 통합 이후 / 16

통합 이후 융합공리적 주요 요인

통합 이후 융합관리의 주요 요인

물리적 결합은 통합의 출발점이며, 본격적 통합은 그 이후부터 시작됨

물리적 결합 · 조직도·사무공간의 결합 단계, 법령과 인사발령으로 단기간 내 완료 가능함.

화학적 융합 · 출신 기관이 다른 구성원이 동일 조직 밑으로 인식하게 되는 단계 — 수년 소요.

01 - 임차료
새 조직의 사명감·소속감 확립

— 출신 기관이 아닌 새 조직 명칭으로 자기 설명이 가능해야 함.
— 비전·핵심가치의 재정립은 1~2년 이내 완료 필요.

02 - 공청회
공정한 인사운영의 확립

— 인사·평가·승진에 있어 출신 기관 무대 배제 필요.
— 공정성은 보상의 문제이자 통합 이후 불확실성 관리의 주요 장치임.

03 - 통합 인사제도
계획적 교차배치의 운영

— 단기적 저항은 존재하나 중장기 상조이해·협업 효과 극대화
— 통합 직후 단계에서 계획적 설계 필요.

04 - 다양한 분리
차이의 자원화 운영

— 출신·세대·직군 차이를 자원으로 활용하는 운영방식 필요.
— 경제적 강화 및 구성원 갈등 완화의 기여.

05 - 역할장 정리
박탈감 고착의 방지

— 일방적 손해 분석 고착 시 장기 갈등으로 확대 우려.
— 소규모 기관·소수 집단일수록 더욱 세심한 정서 관리 필요.

지시할 목표

통합은 단일 '사건'이 아니라 10년 단위로 관리해야 하는 '과정'임.

Ⅱ. 통합 직후 / 17

통합효과의 지속 요인

세 축이 동시에 작동할 때 통합효과의 장기적 지속 가능

FIELD 01

융합관리의 체계성

통합 후 관리체계의 완성도

- 통합 후 3~5년 내 비전·문화·인사·보상의 단일 체계 정착 필요
- 미정착 시 '무늬만 통합' 상태 장기화 우려
- LH 사례 : 융합관리 단점으로 출신 기관 분할 10년 이상 지속

FIELD 02

조직 공정성

출신 기관과 무관한 운영

- 인사·평가·승진에서 출신 기관 차별 인자 시 갈등 구조화
- 공정성은 단순 보상이 아닌 불확실성 관리 장치
- 세 사례 모두에서 통합효과의 주요 영향요인으로 도출

FIELD 03

환경 적응력

외부 변화에 대한 유연성

- 고령화·디지털 전환 등 외부 변화에 대한 유연한 대응
- KEIS - 디지털 통합으로 2차 통합효과 재생산
- LH - 부동산 정책 변동성으로 재무 지속가능성 위협

한정·계속 : 비재발·지속가능성 향상

LH - 한국토지주택공사
재구조화 재논의 단계 — 재무 부담 누적

NHIS - 국민건강보험공단
1차 통합효과 정착, 추가 개혁 필요

KEIS - 한국고용정보원
디지털 통합을 통한 2차 효과 창출 중

Ⅲ. 실행 제언 / 18

사전 설계가 필요한 주요 사항

세 사례에서 도출된 성공·실패 요인을 종합한 다섯 가지 설계 원칙

01 충분한 사전 준비기간의 확보
PREPARATION

— NHIS의 5년 단계 통합과 LH의 단기 일괄 통합의 차이에 주목. 진단·시범운영·예고기간이 융합의 토대를 형성함.

02 새 조직 정체성의 선제 정립
IDENTITY

— 통합 목적이 불분명할 경우 출신 기관별 진영논리 형성. 통합 직후 1~2년 내 세 미션·핵심가치의 정착 필요. '기능 동질성 분석'을 의무화 하며 단순분별이 적절한 영역과 분리, 전문화가 적절한 영역 구분

03 인사·보상 제도의 조기 단일화
PERSONNEL BY DESIGN

— 공정성은 통합효과의 주요 동력이자 갈등 구조화 방지의 안전장치. 존합 인사배치와 별행 운영 필요. 별도의 거버넌스 강화 패키지(이사회 다양성, 외부관계기구, 정보공개 강화 의무화 등) 필요

04 계량 가능한 성과지표의 사전 설정
MEASURABLE KPI

— NHIS의 관리비 비중(7.1%→3.6%)과 같은 공개 KPI 설정 시 통합효과의 입증 및 후속 개혁의 정당성 확보 가능. 재무지표 악화되는 경우 통합기관에 대한 자들 구조조정 후속조치를 마련해 둘 것

05 10년 단위의 융합관리 운영
LONG-TERM PLAN

— 물리적 결합은 1년 내 완료 가능하나 화학적 융합은 5~10년 소요. 다양성 관리·소통·발달감 관리의 장기 트랙 운영 필요(통합 직후 3,5,10년 단위의 효과성평가 정례화, 이에 따른 재구조화 제도 제도화)

"통합은 사건이 아닌 여정이며,
물리적 결합은 출발점, 화학적 융합이 본질적 목표임."

통합은 목적이 아닌 수단으로 설정

— 효율성·공공성·형평성 중 우선순위에 대한 명시적 합의 선형 필요. 통합 자체의 정당화는 후속 단계의 후선 마기

거대화에 대한 견제장치의 병행

— 규모의 경제가 방안 경영으로 전환되지 않도록 통합과 동시에 외부 감사·견제기구(NHIS·심판원 모델 등) 설계 필요.

공정성·리더십의 선제적 설계

- 인사·보상의 조기 단일화와 기관장의 비전 제시는 병행 필요. 단일 요인만으로 융합의 현실 하계.

분리·재편을 포함한 유연한 운영

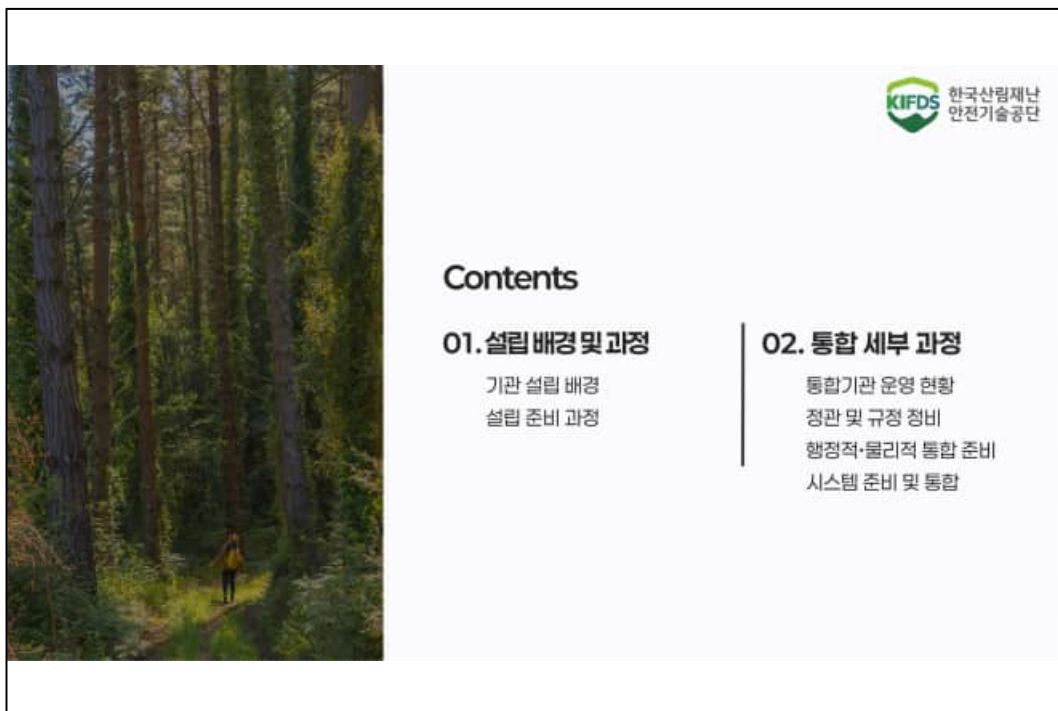
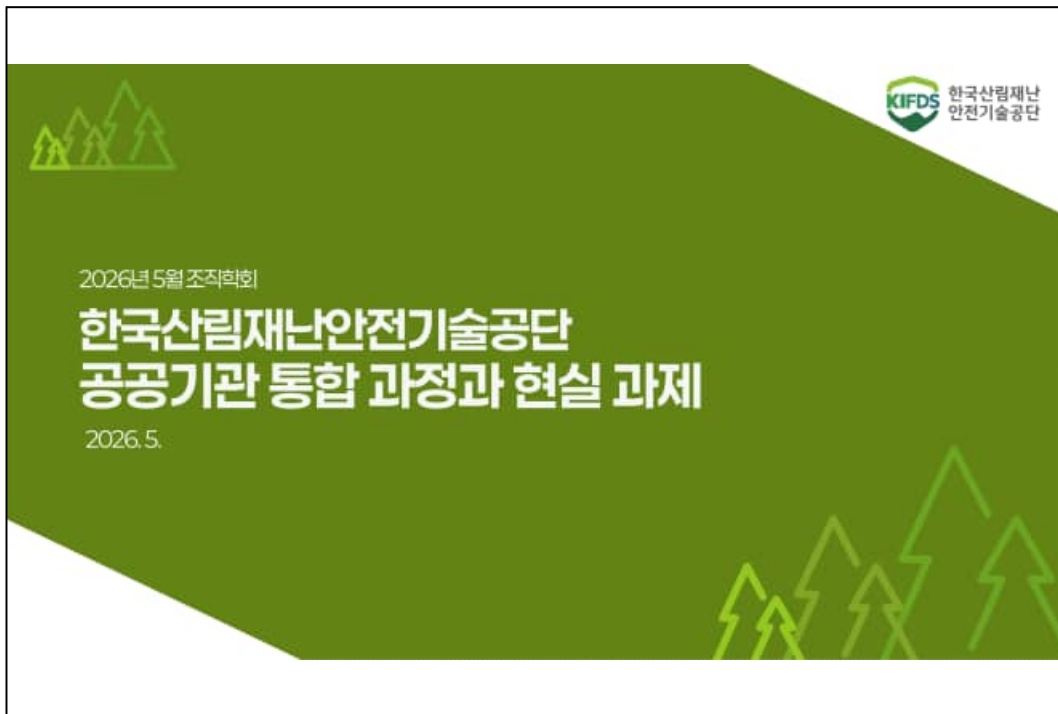
— KEIS 사례와 같이 가는 동질성이 낮은 경우 분리가 더 효과적일 수 있음. 5년 주기 조직진단 및 필요시 재평가 필요.

A. 雙子・姊妹

- 한국도주매출자료(KITA) 통합효과에 관한 연구 (JIEU).
- 공공기관 통합 이후 품질관리(PMI)에 관한 연구.
- 한국은행금단 통합 후 신용수준에 관한 연구 - 다량상·관사 신용 인사제치·성대의 제발상 검토.
- 피로보험 통합과 사회연대성 강화 (한국보건사회연구원).
- 한국연료판매대행회사인 - 한국도주매출자료 발표 회.

- 기획재정부 (2025) 2025-2029년 공공기관 중장기 재무관리계획.
- 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) : LH-NHIS-KEBS 경영공시자료.
- 국민건강보험공단 - 건강보험 통합 백서.
- 고용노동부 - 고용서비스 안전망 통합 추진백서.
- 한국토지주택공사 - 혁신발 보고서 (2021).

— 사해(海) 동남·북쪽 관련 정책 보도 및 동아 기사 [LH 부처-특산관 관련 경제지식포도, 건강보험 통합효과 관련 보건복지부도, 고령24 특별법 제정 관련 정책 보도 등] 종합 집결.







한국산림재난
안전기술공단

01. 설립 배경 및 과정

기관 설립 배경
설립 준비 과정



기관 설립 배경

01. 설립 배경 및 과정

기후변화로 확대되는 산림재난... 으로 인해 산림재난관리 패러다임 변화

필요성

기후변화 등으로 산림재난은 증가 추세에 있으며, 산림공간에서 상호 연쇄적으로 발생
*20~22년 경남 산불피해자의 58%가 소나무재선충병 피해지 인근에서 발생

산불 (연평균 피해 면적)		산사태 (연평균 발생 건수)		소나무재선충 (감염목 분수)	
20~22년	23~24년	20~22년	23~24년	21년	22년
1,502ha	6,720ha	651건	2,232건	49만그루	90만그루

산림재난이 증가함에 따라 산림피해 뿐만 아니라 인명 및 재산 피해도 증가
 * ('22년 울진·삼척 산불) 1만6천여ha 단일 시군(울진) "역대 최대 피해"(건축물 259동 등, 1864억원 피해)
 * ('23년 예천 등 산사태) 최근 10년 이내 '가장 큰 인명피해' 발생(13명 사망, 건축물 492동 등 1,208억원 피해)

산림재난관리의 패러다임 변화

산림보호
→
생명재산 보호

산불, 산사태, 산림병해충을
"산림재난"으로 통합하고,
예방·대비·대응·복구 등
재난관리체계에 맞춰 관리



한국산림재난
안전기술공단



기관 설립 배경

01. 설립 배경 및 과정

산림재난에 통합적·효율적으로 대응하기 위해 「산림재난방지법」 제정

핵심 키워드

“통합적 산림재난 관리” “예방 중심의 인프라 구축” “전문인력 양성 및 전단 조직”

산림재난방지 기본 계획
산림재난상황실 운영 등

산림재난 위험도 평가 위험지도
재난정보시스템 구축
한국산림재난안전기술공단 설립









2



기관 설립 배경

01. 설립 배경 및 과정

기관별로 분할된 산림재난 관리를 효율화하기 위한 통합조직 신설

학술·연구기관

한국산불방지기술협회

산불방지에 관한 교육·훈련, 산불방지에 관한 연구·조사, 법령기관이 위탁하는 업무의 수행

공공기관

한국치산기술협회

서양기술의 지원과 국제기술교류, 산사태·토석류 방지 사업과 관련한 조사·평가·진단 및 사방 정책의 교육·홍보 등의 사업 수행

공공기관

**한국임업진흥원
소나무재선충병모니터링센터**

소나무재선충병을 비롯한 산림병해충 관리 강화를 위한 신속한 여충 방제 및 교육·홍보 등의 사업 수행

「산림재난방지법(2026.2.1 시행)」 제58조

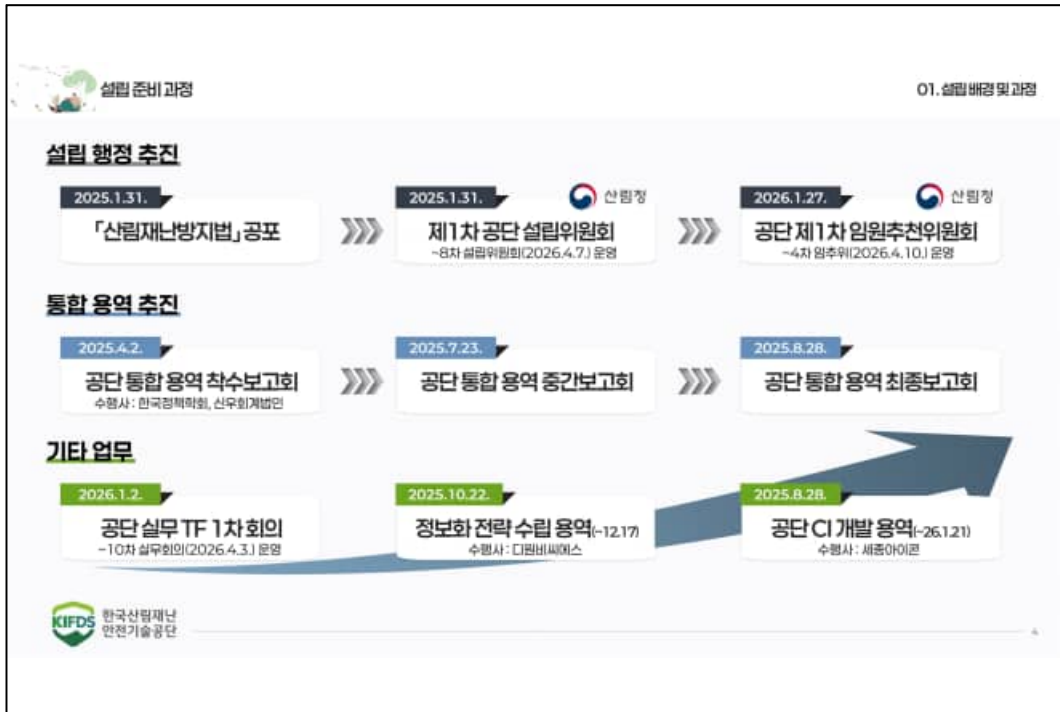
★ 산림재난방지를 위한 연구조사, 교육훈련 및 기술정보의 국제교류 등의 업무를 수행하기 위해



한국산림재난안전기술공단



3



KIFDS 한국산림재난 안전기술공단

02. 통합 세부 과정

- 통합기관 운영 현황
- 정관 및 규정 정비
- 행정적·물리적 통합 준비
- 시스템 준비 및 통합





통합기관 운영 현황

02. 통합 세부 과정

통합기관 운영 현황

	독수법인 한국산불방지기술협회	공공기관 한국차산기술협회	공공기관 한국임업진흥원 소나무재선충병모니터링센터
예산	· 예산 비수반	· 예산 비수반	· 예산 수반
수입	· 위탁사업 + 용역사업	· 용역사업 + 자체사업	· 위탁사업
근무지	· 대전 + 8개 지부	· 청주 + 8개 지부	· 대전

주요 현안

· 법적 성격, 예산 체계, 근무지 등 기관별 운영 모델의 이질성이 매우 높아, 단일 조직 통합 및 체계 일원화 과정에 막대한 조정 노력이 소요될



한국산림재난
안전기술공단



정관 및 규정 정비

02. 통합 세부 과정

01 정관 및 제규정 제정 (공단 설립위원회)



제정 과정

1. 산림청 TF

- 산림청(1) 및 통합기관(3)으로 구성
- 정관 및 제규정 초안 작성

3. 산림청 승인

- 산림청 최종 검토 후 의결안 작성

2. 기관 검토

- 통합 기관 의견 검토 및 반영 여부 결정

4. 설립위원회

- 설립위 1주일 전 사전 검토 요청
- 위원 의견 반영 및 최종 의결

최종 의결

1. 정관	8. 인사규정	15. 위임권규정
2. 이사회 운영규정	9. 인사규정 시행세칙	16. 당직근무규정
3. 임원추천위원회 운영규정	10. 보수규정	17. 사무관리규정
4. 직제규정	11. 보수규정 시행세칙	18. 내규관리규정
5. 직제규정 시행세칙	12. 임원보수규정	19. 회계규정
6. 복무규정	13. 감사규정	20. 법인카드 운영규정
7. 복무규정 시행세칙	14. 여비규정	21. 병합직원 운영지침
		22. 공무원 및 비정규직 운영지침



한국산림재난
안전기술공단



정관 및 규정 정비

02. 통합 세부 과정

제규정 제정 과정에서의 문제점 및 해결 과정

용역사 회의

- 용역 과정에서 설계된 보수, 직급체계 등의 기관별 의견 수렴 등 사항 논의

➡➡➡

실무회의

- 용역 종료 후에도 해결되지 못한 사항에 있어 지속적으로 실무진 회의 실시

➡➡➡

산림청 회의

- 기관간의 해결되지 않은 사항들에 대해 최종 산림청 의견 반영하여 추진







한국산림재단
안전기술공단



정관 및 규정 정비

02. 통합 세부 과정

제규정 제정 과정에서의 문제점 및 해결 과정

1. 직제규정 및 시행세칙

문제점

- 3개 기관의 직급 체계가 상이하여 맞추는 과정에서 레벨링 문제
- 통합 기관의 업무 성격이 고려한 본부 및 부서 통합 문제
- 부서 개수와 그에 따른 본부장, 심장 등 보직 개수

해결책

직급 통합

- 각 기관별 최소승진소요를 고려한 직급 재설정(5급 체계)
- 기관의 내부 직급체계를 고려하여 일부 직급상향

조직 통합

- 기관별 공통업무(기획, 인사, 교육, 연구 등) 부서 통합
- 조사, 대응 등 사업 분야의 경우 성격이 유사한 분야로 부서 배치

관리자 자량

- 기관별 보직자 현황을 고려하여 부서 수 조정
- 일부 보직 유지를 위한 부서 하부 팀 단위 운영

2. 보수규정 및 시행세칙

문제점

- 기관별 상이한 보수 항목에 대한 동일한 기준으로 조정 필요
- 예산 성격상 국고보조금 및 수입예산으로 운영하는 차이 해결
- 동일 연차 간의 연봉 격차에 대한 해결 방안 마련

해결책

보수 통합

- 기관별 보수 항목 분류 후 기본급, 성과급, 수당으로 구분
- 국고보조금 인건비와 수입예산 인건비 이중 구조로 운영
- 연봉 격차 해소를 위한 연봉 추가 인상률 제도 마련
- 고연봉 기관의 임금 삭감을 통한 자연별 기관 임금 인상
- 시간외수당 및 연차수당 지급을 위한 제원 마련



한국산림재단
안전기술공단



02. 통합 세부 과정

02 행정적·물리적 통합 준비





한국산업재난
안전기술공단

실무 TF

- 교육홍보팀, 자산회계팀, 사업기획팀 3개 분과로 구분하여 각 기관 실무자 배치
- 교육홍보팀 : CI개발, 홈페이지 구축, 직무교육, 공단 홍보 등
- 자산회계팀 : 예산 편성, 재무회계 통합, 자산 승계, 업무시스템 구축 등
- 사업기획팀 : 사업계획 수립, 용역사업 준비, 설립등기 지원, 기록물 통합 등
- 회의결과 기반 산림청 국장 주재 업무 현황 회의 실시

T/F 팀장
(산림재난동계관)

설립지원 산림방지과장 산사태방지과장 산림정책홍보과장	홍보·교육팀 (산불·자연·안전·예방) (산불) 0 0 0 (자산) 0 0 0 (예방) 0 0 0	자산·회계팀 (자산·회계·정보·기술) (산불) 0 0 0 (자산) 0 0 0 (예방) 0 0 0
---	--	--

총괄 간사 : 산사태방지과장
(산림재난통합과장)

간사기관 (연구·홍보)

한국자산기술원

사업기획팀
(산·자·안·재·난·예방·연구·홍보)

(산불) 0 0 0
(자산) 0 0 0
(예방) 0 0 0



02. 통합 세부 과정

행정적·물리적 통합 준비 과정(공단 TF 실무 회의)

1차 회의(26.1.21) · 설립등기 위한 법무사 자문 내용 공유 · 용역사업, 교육, 예산, 회계 등 논의	2차 회의(26.1.19) · 산림재난대응단 교육 추진 방향 논의 · 대전 사무실 운영 방안 협의	3차 회의(26.1.16) · 공단 사무환경 조성 및 통합 예산 편성 · 지부장 운영방안 논의
4차 회의(26.1.23) · 내부직원 산불 관련 직무교육 실시 · 용역사업 목록화 등 용역 운영 계획	5차 회의(26.1.30) · 통합업무시스템(전자결재) 구축 · 공단 전한 위탁사업 법적근거 검토	6차 회의(26.2.6) · 기록물 관리 기본계획 수립 · 재난별 신규 고유사업 발굴
7차 회의(26.2.27) · 산림재난 현장 드로팀 구성 검토 · 공단 주요사업 업무편람 작성	8차 회의(26.3.13) · 산림재난 현장 드로팀 구성 · 공단 예산안 작성 및 실험실 구축 공사	9차 회의(26.3.20) · 야간산불 현장 대응 드로 교육 실시 · 신규사업 예산 심의 자료 작성
10차 회의(26.4.3) · 홈페이지 시현 운영 및 개발 준비 · 전자시스템 서버 장치 설치		







행정적·물리적 통합 준비

02. 통합 세부 과정

행정적·물리적 통합 주된 논의 사항

1. 예산편성

논의사항

- 공단 신설에 따른 필수로 수행해야하는 용역 수요 및 예산 책정
- 건강검진비, 동호회 지원 등 직원 복리후생에 관한 사항
- 업무추진비, 부서운영비 등 지원에 대한 사항

»»»

결 과

- 조직 관리, 인사, 회계 등 필요 용역 정리 및 지출예산 확정
- 기존 기관에서의 직원들의 혜택 수준에 맞춰 동일하게 유지
- 수입예산 및 지출예산 검토를 통해 적정 수준으로 구성

2. 기타사항

1) 인사배치

- 조직 정원 및 부서 직무 수요를 기반으로 기관별 배치 인원을 산정하고 이에 따른 직원 배치 최종 확정

2) 근무지

- 2개 기관이 기존 대전에서 근무하고 있어 대전센터의 역할에 대해 정리가 필요하여 기관 협의 결과 교육본부로 확정

3) 퇴직금

- 기관별 퇴직연금 운영 방안이 달라 통합 운영 방안 마련하여 DB형, DC형 2종 체계로 운영하기로 합의

한국산림재난 안전기술공단

11

시스템 준비 및 통합

02. 통합 세부 과정

03 시스템 준비 및 통합

홈페이지 구축

- 수행기간 : 25.9.12.~25.12.19.
- 용역비 : 5,000만원
- 수행사 : 코아아이티
- 주요내용 : 공단 신규 홈페이지 개발

CI 개발

- 수행기간 : 25.8.27.~26.1.10.
- 용역비 : 5,000만원
- 수행사 : 세종아이콘
- 주요내용 : 기관 CI 및 슬로건 개발

통합업무시스템

- 수행기간 : 26.2.10.~26.6.9.
- 용역비 : 30,756만원
- 수행사 : 삼인에이치엔터
- 주요내용 : 전자결재시스템 및 ERP 개발

한국산림재난 안전기술공단

12



시스템 준비 및 통합

02. 통합 세부 과정

한국산림재난안전기술공단 홈페이지 개발



제작 과정

- (착수보고) 디자인 컨셉 및 개인정보 DB 관리방안 논의
- (설문조사) 디자인 시안 및 메뉴구조 검토, 콘텐츠 논의, 도메인 주소 확정
- (최종보고) 관리자 페이지 및 개인정보 보호 강화 검토

주요 점점

- 전자 정부 표준 프레임 준수 필요
- 원로 홈페이지 구축 여부 > 미반영
- 사회적 역사 배려 관련 사항 필요 > 웹 접근성 품질 인증 절차 진행





한국산림재난
안전기술공단

11



시스템 준비 및 통합

02. 통합 세부 과정

한국산림재난안전기술공단 CI 및 슬로건 개발

착수보고회

CI 컨셉 논의

<유리기관 로고 현황>



중간보고회

CI 및 슬로건 후보안 제시

<CI 및 슬로건 후보안>



슬로건 공모전

직접 대상 슬로건 공모 이벤트

<슬로건 공모 결과>



선호도조사

CI와 슬로건 전직원 선호조사

<CI 및 슬로건 선호도 조사 결과>

구분	최종 확립	비고
공단 CI	 한국산림재난 안전기술공단	전체(390표) 중 22표(5.6%) 선호
공단 슬로건	함께 지키는 산림, 함께 누리는 안전	전체(330표) 중 33.9%(12표) 선호

최종보고회

CI 및 슬로건 최종 선정 및 응용 디자인 제작

<응용디자인>





한국산림재난
안전기술공단

14



시스템 준비 및 통합

02. 통합 세부 과정

한국산림재난안전기술공단 통합업무시스템 구축

추진 경과

26.1.12	26.4.10
시스템 구축 용역 보안성 검토 통과	공단 설립에 따른 시스템 임시운영
26.2.26	합동
용역 착수 보고회	지속적인 기능 개선 등 추진

주요쟁점

- 정보화 isp 등 신규 업무시스템 개발 구축 절차를 진행할 시간적 급진적 여건이 부족하여 기 개발된 패키지 시스템 도입
- 기존 치산협회에서 사용하던 업무시스템과 유사한 프로그램을 사용하여 직원들의 혼선 방지





한국산림재난
안전기술공단

15

공공기관 통합은

당을 수 없는 목표가 아닙니다.

현장의 치열한 고민이 모이면
우리 모두 해낼 수 있는 **혁신**입니다.





2026년 전국대학생 조직혁신 아이디어 공모전

분야	■ 인공지능(AI) 기반 행정 및 조직 운영 혁신
사례명	기여의 비가시성을 넘어: Gov Performance Passport System(GPPS)
제출처	한국조직학회
학교/학과	동아대학교 행정학과
제안자	이찬호

□ 배경

- 악순환 구조: 기여 발생 → 미기록 → 평가 제외 → 동기 저하 → 소극적 행정 고착화
- AI 시대, 결과물보다 과정 기반 역량이 중요해지는 시대적 요구와 정면으로 충돌

□ 주요내용

★ GPPS: 블록체인·AI 기반 국가 통합 성과 인증 플랫폼

- 자동 수집: 온-나라·e-사람 등 기존 시스템과 연동
- 성과 패스포트: AI 분석 기반 개인별 검증 프로필
- 블록체인 인증: 위변조 불가 구조로 신뢰성 확보, '연말정산식 인증 마크' 부여
- 5대 지표: 업무기여도(30%) · 협업참여도(25%) · 역량성장(20%)
지속성·노력(15%) · 적극행정(10%)

□ 정량적 효과 (유사사례 비교·메타분석·이중차분법 복합 적용)

기대 지표	예상 개선률
인사 불공정 체감률 감소	40~50% 감소 예상
의사결정 및 인재 매칭 소요 시간	30% 이상 단축
조직 몰입도 및 직무 만족도	25~35% 향상
기관 간 인재 교류 및 이동률	현재 대비 3배 이상 증가

□ 본질적 변화

- 일한 사람이 인정받는 구조 → 적극행정 유인
- 숨겨진 인재 발굴 → 전국 단위 공정한 기회
- 데이터 기반 인사 → 공직 사회 신뢰 회복

목차

1	현황 및 문제 진단 2	2	GPPS 시스템 설계 5
	1.1 연구 배경 및 필요성		2.1 시스템 개요
	1.2 연구 목적		2.2 성과 데이터 등록 및 인증 방식
	1.3 사례 분석: 수영구 성과평가 체계		2.3 AI 성과 분석 엔진과 '성과 패스포트'
	1.4 핵심 문제 진단: '기여의 비가시성' 구조		2.4 GPPS 핵심 평가지표 구성 및 배점 체계
3	GPPS 실행 전략 및 기대효과 7	4	결론 및 제언 10
	3.1 단계적 도입 전략 (시범 → 확산)		4.1 행정학과 4학년이 마주한 현실
	3.2 시스템 구축 및 운영 방식		4.2 보이는 것이 인정받는 행정을 위하여
	3.3 현장 부담 최소화 설계		
	3.4 정량적 효과		

1장 현황 및 문제 진단

1.1 연구 배경 및 필요성

디지털 대전환(Digital Transformation) 시대를 맞이하여 행정 환경은 급변하고 있으나, 평가 시스템은 여전히 과거의 아날로그적 관행을 답습하고 있다. 특히 결과물 중심의 평가는 복잡다단해지는 현대 행정 업무의 실질적 가치를 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기된다.

I. 인사 불공정성 체감 심화- 2024년 공직자 대상 설문조사 결과, 인사 불공정을 체감한다는 응답률이 67.3%(추정치)에 달하며 조직 내 불신이 만연해 있음이 드러났다. II. 핵심 인재의 이탈 - MZ세대 공무원을 중심으로 조직 이탈이 가속화되고 있으며, 5년 내 퇴직률은 2019년 대비 약 38% 증가한 것으로 추정된다. '노력에 대한 정당한 인정'의 부재가 주요 원인으로 지목된다. III. AI 시대의 도래- 단순 반복 업무가 AI로 자동화됨에 따라, 문서 작성 결과보다는 협업·소통·문제 해결 과정 등 과정 기반 역량에 대한 평가 필요성이 급부상하고 있다.

기존 공공부문 인사평가 체계의 구조적 한계를 분석하고, 블록체인 및 AI 기술을 활용한 국가 통합성과 인증 기반 인사협업 플랫폼(GPPS: Gov Performance Passport System)을 제안하는데 목적이 있다. 이를 통해 공공조직의 공정성, 효율성, 그리고 혁신성을 동시에 달성할 수 있는 구체적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

1.2 현황 진단

현행 공무원 성과평가 체계는 정량지표 중심 평가와 정성평가가 결합된 형태로 운영되고 있으나, 실제 운영 과정에서는 정량화된 결과 중심 평가가 핵심 기준으로 작용하고 있다. 이러한 구조는 협업, 문제 해결 과정, 비공식적 기여 등 공공업무의 본질적 특성을 충분히 반영하지 못하는 한계를 지닌다.

구분	운영방식	구조적 한계
정량평가	목표 달성률, 성과지표 기반	과정·협업 기여 반영 어려움
정성평가	상급자 중심 평가	주관성 개입 및 관계 영향
평가방식	연간 결과 중심 평가	과정 데이터 축적 불가

이러한 형태는 동일한 수준의 기여에도 불구하고 평가 결과가 달라질 수 있는 환경을 형성하며, 조직 내 공정성에 대한 신뢰 저하로 이어진다. 특히 실제 평가 운영에서는 정량지표 중심의 점수 체계가 평가 결과를 결정하는 핵심 기준으로 작용하고 있으며, 이는 과정 중심 기여의 배제를 구조적으로 고착화시키는 요인이 된다.

1.3 사례 분석: 수영구 성과평가 체계

부산광역시 수영구 사례는 예외적인 사례가 아니라, 현재 국내 공공조직 전반에 걸쳐 보편적으로 운영되고 있는 성과평가 구조를 축약적으로 보여주는 대표적 사례이다. 대부분의 지자체와 공공 기관은 정량지표 기반의 총점 평가 방식을 중심으로 성과를 등급화하고 있으며, 이러한 구조는 평가의 명확성과 관리의 용이성을 제공하는 대신, 협업·조율 문제 해결과 같은 과정적 기여를 체계적으로 반영하지 못하는 공통된 한계를 발생시킨다. 즉, 본 사례는 특정 기관의 운영 방식이 아니라, 공공부문 성과평가 체계 전반에 내재된 구조적 문제를 드러내는 전형적인 사례로 이해할 필요가 있다.

[수영구 성과평가 등급 기준]

합계점수	평가등급
96점 이상	탁월(S)
86점 이상 ~ 96점 미만	우수(A)
76점 이상 ~ 86점 미만	보통(B)
70점 이상 ~ 76점 미만	노력(C)
70점 미만	부진(D)

[수영구 성과평가 항목 및 배점 구조]

평가 항목	배점
달성도 평가	60점
성과평가	20점
업무평가위원회 평가	20점
가점	최대 5점

위 사례에서 확인할 수 있듯이, 성과평가는 총점 기반으로 등급이 결정되는 구조로 이루어져 있으며, 평가 결과는 수치화된 점수에 의해 명확히 구분된다. 이러한 구조는 평가의 객관성과 명확성을 확보하는 장점이 있으나, 동시에 다음과 같은 구조적 한계를 내포한다.

1.4 핵심 문제 진단: '기여의 비가시성' 구조

현행 인사평가 체계의 본질적 문제는 '성과는 수치로 측정되지만, 기여는 기록되지 않는다'는 데 있다. 공직자의 업무는 단순한 결과뿐 아니라 협업 조율, 문제 해결, 긴급 대응 등 다양한 과정적 노력으로 구성되지만, 이러한 요소는 현재 평가 구조에서 체계적으로 추적되지 않는다.

특히 수영구 사례와 같이 점수 기반 평가 체계에서는 결과 수치가 평가를 결정하는 핵심 요소로 작용함에 따라, 과정적 기여는 구조적으로 배제되는 경향이 강화된다.

[구조적 문제의 악순환]

단계	내용
1단계	다양한 노력 및 협업 기여 발생
2단계	과정 데이터 미기록
3단계	평가에서 제외
4단계	노력 대비 보상 불균형 발생
5단계	동기 저하 및 소극적 행정 유도

결과적으로 이 구조는 '노력할수록 보상받지 못하는 시스템'을 형성한다. 과정에서의 협업, 조율, 추가적 기여가 기록되지 않는 한, 구성원은 이러한 노력을 지속할 유인을 잃게 되며, 대신 최소한의 노력으로 점수를 확보할 수 있는 업무에 집중하게 된다. 이 과정에서 적극적 행정이나 혁신적 시도는 오히려 비효율적인 선택으로 인식되기 시작하며, 조직 전반에 소극적이고 형식적인 업무 수행 방식이 확산된다. 더 나아가 이러한 행동 패턴은 조직 문화로 고착되어, 장기적으로는 공공조직의 문제 해결 능력과 혁신 역량을 구조적으로 약화시키는 결과를 초래한다.

즉, 해당 악순환은 단순한 평가 왜곡을 넘어 조직 전체의 성과 구조를 저하시킬 수 있는 근본적 문제이다.

2장 GPPS 시스템 설계

2.1 시스템 개요

GPPS(Gov Performance Passport System)는 공무원의 업무 수행 과정에서 발생하는 다양한 데이터를 자동으로 수집·인증하여 객관적인 성과 지표로 변환하는 통합 플랫폼이다. 데이터의 수집, 검증, 활용의 3단계 계층 구조로 설계되어 보안성과 활용성을 동시에 확보하고 각 단계는 블록체인 기술을 통해 위변조가 불가능하도록 기록된다.

2.2 성과 데이터 등록 및 인증 방식

데이터의 신뢰성을 위해 '자동 연동'과 '사용자 등록'을 병행하며, 연말정산과 유사한 '인증 마크' 시스템을 도입한다.

구분	자동 연동 방식	사용자 직접 등록 방식
특징	API를 통한 실시간 자동 수집	분기별 사용자 업로드 및 소명
대상	공문서, 기관 메일, 공식 협업 툴	업무 보고서, 외부 협업, 추가 근무 기록
인증 방식	시스템 자동 인증 (신뢰도 최상)	기관장/부서장 전자 서명 + 인증 마크부여

인증 마크 유형

-  **인증 1등급** 기관 시스템 직접 연동 데이터 (공문서, 결재 완료 문서)
-  **인증 2등급** 다수의 협업자가 상호 확인한 데이터 (회의록, 프로젝트 참여)
-  **인증 3등급** 사용자가 등록하고 부서장이 확인한 노력 지표 (야근, 주말 대응 등)
-  **참고 자료** 개인 메모 등 참고 자료 (평가에는 반영되지 않음)

2.3 AI 성과 분석 엔진과 '성과 패스포트'

수집된 데이터는 AI 엔진을 통해 분석되지만, AI는 평가자가 아닌 "지표를 구조화하는 도구"로 한정된다. 이를 통해 '성과 패스포트'라는 개인별 검증된 업무 기록 프로필이 생성된다.

- 업무 기여도 지수: 문서 생산량, 처리 속도, 품질(수정 횟수 등) 분
- 협업 참여도 지수: 타 부서와의 메일/메신저 빈도, 협업 프로젝트 참여 역할 분석
- 지속성·노력 지수: 업무 시간 외 긴급 대응, 지속적인 프로젝트 관리 노력 등 정성적 요소의 정량화

2.4 GPPS 핵심 평가지표 구성 및 배점 체계

GPPS의 평가지표는 결과(Output)와 과정(Process) 지표를 균형 있게 결합한 구조로 설계된다. 각 지표는 자동 수집 가능성, 측정 신뢰도, 조직 기여 관련성을 기준으로 선정하였다.

평가 영역	세부 지표	배점	측정 방식
업무 기여도 지수	문서 처리 건수·속도, 재수정률	30%	온-나라 자동 수집
협업 참여도 지수	타 부서 협업 횟수·역할, 공식 메신저 교류 빈도	25%	e-사람 자동 연동
역량 성장 지수	교육이수 시간, 자격증 취득, 역량 달성률	20%	교육훈련 시스템 연동
지속성·노력 지수	업무 외 긴급 대응 기록, 장기 프로젝트 이력	15%	시스템 접속 기록 수집
적극행정 지수	정책 제안 건수, 혁신 과제 참여, 면책 신청 이력	10%	정부업무평가시스템 연동

※ 위 5개 지표는 전체 평가의 70%를 구성하며, 나머지 30%는 기존 다면평가·정성평가를 유지한다. 기관 특성에 따라 각 배점은 $\pm 5\%$ 내 조정 가능하다.

[지표 설계의 학술적 근거]

첫째, 평가 공정성 제고 근거다. Micacchi et al.(2024)은 이탈리아 공공기관 11곳 실증 연구(구조방정식 + 이산 선택 실험)에서, 평가자 보정 메커니즘 도입 시 공무원의 평가 공정성 인식이 42%p 향상됨을 확인하였다. GPPS의 자동 수집 구조는 평가자 편향을 차단하는 동일한 기제로 기능한다.

둘째, 협업 지수 반영 근거다. 인사혁신처·행정안전부는 2025년 4월 20일 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 개정안을 입법예고하며, e-사람 시스템을 통한 디지털 상시 성과관리 및 협업 기여도 의무 반영을 공식화하였다. GPPS의 협업 참여도 지수는 이 방침과 방향을 같이하며 보다 정교한 자동 수집 체계를 더한다.

3장 GPPS 실행 전략 및 기대효과

3.1 단계적 도입 전략 (시범 → 확산)

GPPS는 전면 도입이 아닌 시범사업을 통해 단계적으로 확산하는 방식으로 운영한다. 제도의 효과성과 현장 적용 가능성을 사전에 검증함으로써, 도입에 따른 제도적·조직적 위험을 최소화하고 정책의 지속가능성을 확보한다.

단계	내용	기대 효과
1단계 (시범 도입)	1~2개 선도 기관에서 GPPS 파일럿 적용	현장 데이터 수집 및 초기 수용성 확인
2단계 (검증 및 보완)	성과 분석 및 운영상 문제점 개선	제도 신뢰성 및 안정성 확보
3단계 (유사 기관 확산)	검증된 모델을 유사 기관 및 지자체로 확대	표준화 모델 완성
4단계 (전국 정착)	중앙부처 단위 전면 확대 및 인사 연계	전국 단위 통합 인재 시장 완성

시범기관 선정 기준

- 성과관리 경험이 있는 기관 - 기존 평가 인프라와의 연계 용이
- 조직 규모가 적절한 기관 - 파일럿 운영의 통제 가능성 확보
- 디지털 시스템 활용도가 높은 기관 - 자동 데이터 수집 환경 구비

! 핵심전략

시범사업을 통해 제도의 효과성과 운영상의 문제점을 사전에 검증한 후, 점진적으로 확산함으로써 제도 도입에 따른 위험을 최소화한다.

3.2 시스템 구축 및 운영 방식

GPPS는 기존 공공부문 인사 및 성과관리 시스템과의 연계를 전제로 설계된다. 별도의 신규 시스템을 구축하기보다, 이미 운영 중인 행정 인프라에서 자동으로 생성되는 데이터를 수집·연계·축적하는 방식으로 운영함으로써 도입 비용과 현장 저항을 동시에 최소화한다.

연계 시스템	연계 내용	활용 방식
e-사람	개인 인사정보, 보직, 경력 자동 연동	성과 패스포트 기본 프로필 구성
정부업무평가시스템	성과지표 및 평가 결과 자동반영	기존 평가 결과와 병행 비교 분석
온-나라 시스템	업무 수행 기록 및 협업 이력활용	협업 참여도 지수 및 업무 기여도 산출
교육훈련 시스템	교육 이수 및 역량 정보 연계	성장 지수 및 교육 추천 연동

★ 핵심 설계 포인트: "GPPS는 기존 시스템에서 이미 생성되는 데이터를 자동 수집·연계하는 구조로 설계하여, 별도의 입력 부담 없이 성과와 기여가 누적되도록 한다."

기술적 실현 가능성

기술 영역	활용 기술	현황 및 적용 방안
전자 인증	공동인증서, 블록체인 DID	이미 법제화 완료, 문서 인증 마크에 즉시 적용 가능
전자 인증	온나라 시스템, 클라우드	전 부처 도입 완료 상태로 API 연동 용이
데이터 분석	AI/ML, 텍스트 마이닝	상용화된 기술로 성과 지표 추출 엔진 구축 가능

3.3 현장 부담 최소화 설계

GPPS는 공무원의 추가 업무를 발생시키는 시스템이 아니라, 기존 업무 과정에서 자연스럽게 생성되는 데이터를 자동으로 기록·관리하는 구조를 지향한다. 이는 현장 공무원의 심리적·행정적 부담을 최소화하고, 제도의 자발적 수용성을 높이는 핵심 설계 원칙이다.

요소	기존 방식	GPPS 방식
입력 방식	담당자 수기 입력	시스템 자동 수집
데이터 생성	평가 시점에 일괄 작성	기존 시스템 기반 상시 자동 생성
기록 방식	별도 보고서 작성 필요	백그라운드 자동 축적
활용 방식	상급자 판단에 의존	누적 데이터 기반 평가 시 자동 반영

3.4 정량적 효과

효과 영역	기대 지표	예상 개선률
인사 공정성	인사 불공정 체감률 감소	40~50% 감소 예상
행정 효율성	의사결정 및 인재 매칭 소요 시간	30% 이상 단축
직원 만족도	조직 몰입도 및 직무 만족도	25~35% 향상
인재 활용도	기관 간 인재 교류 및 이동률	현재 대비 3배 이상 증가

기대효과는 선행연구의 인과 메커니즘에 근거한 정책적 추정이며, 최종 수치는 1단계 시범사업 운영 후 이중차분법(DID)으로 검증될 예정이다.

① 인사 공정성 - 불공정 체감률 40~50% 감소

평가자 보정 메커니즘 도입만으로 공정성 인식이 42%p 향상된다는 실증 결과(Micacchi et al., 2024)를 근거로, 복합적 개혁 경로를 작동시키는 GPPS에서는 그 이상의 효과가 기대된다.

② 행정 효율성 - 인재 매칭 소요 시간 30% 이상 단축

현행 인재 매칭은 내부 추천·서류 검토에 의존하여 구조적으로 긴 시간이 소요된다. Fachrunnisa & Hussain(2020)은 블록체인 기반 역량 인증 시스템이 기존 수동 방식 대비 정보 탐색과 합의 도출 과정을 단축시킴을 실증하였으며, GPPS의 성과 패스포트 기반 자동 추천은 동일한 원리로 작동한다.

③ 직원 만족도 - 조직 몰입도·직무만족 25~35% 향상

최정인 외(2017)는 공무원 패널조사에서 절차공정성·상호작용공정성 → 조직신뢰 → 직무만족의 인과 경로를 통계적으로 검증하였다. GPPS는 이 경로의 출발점인 평가 공정성을 데이터 자동 수집과 위변조 방지 구조로 제도적으로 확보하므로, 해당 경로가 실제로 작동할 경우 조직 몰입도와 직무만족의 유의미한 향상이 기대된다.

④ 인재 활용도 - 기관 간 이동을 현재 대비 3배 이상 증가

현재 기관 간 인재 이동은 정보 비대칭으로 실질 활용이 극히 제한적이다. GPPS의 전국 단위 성과 패스포트 풀 구축 시 기존에 이루어지지 않던 매칭이 구조적으로 가능해지며, 현재 기저값이 낮은 만큼 절대적 증가 폭은 클 것으로 예측된다.

4장 결론 및 제언

4.1 행정학과 4학년이 마주한 현실

행정학을 공부한 4년 동안, 나는 교과서 속 공정한 인사관리와 현실 공직 사회의 간극을 반복해서 목격했다. 공무원을 준비하는 동기들의 첫 번째 걱정은 "노력한 만큼 인정받을 수 있을까"였다. 기관 실습에서 만난 한 실무자는 "협업의 핵심을 내가 맡았지만, 결과 문서는 팀장 이름으로 올라가고 과정은 내 이름으로 남지 않는다"고 했다. 나는 그 말을 오래 기억했다.

이것이 개인의 불운이 아님을 이 연구를 통해 다시 확인했다. 공정성은 한 개인의 감정 문제가 아니다. 국민의 세금으로 운영되는 행정이 얼마나 진지하게 작동하는가의 문제이며, 현장을 지키는 공무원 한 명 한 명의 존엄에 관한 문제다. 행정학도로서, 그리고 곧 이 사회의 구성원으로서 이 구조를 그냥 지나칠 수 없었다. 누군가는 설계해야 한다면, 지금 이 자리의 내 역할이라고 생각했다.

4.2 핵심 주장 - 보이는 것이 인정받는 행정을 위하여

본 보고서는 세 가지 핵심 주장을 관통한다.

첫째, 공공부문 인사 불공정의 본질은 '기여의 비가시성'이라는 구조적 문제다. 결과 수치는 기록되지만 협업·조율·긴급 대응 등 과정 기여는 체계적으로 축적되지 않는다. 수영구 사례는

특정 기관의 문제가 아니라 국내 공공조직 전반에 내재된 구조적 결함의 전형이다. 이 구조가 지속되는 한, 열심히 일할수록 손해인 시스템은 재생산된다.

둘째, 해법은 기술 도입이 아니라 '데이터 기반 공공성의 설계'다. GPPS는 온-나라의 협업 이력, e-사람의 업무 기록, 교육훈련 이수 현황 등 이미 시스템 안에서 생성되고 있는 데이터를 자동 수집·연계·인증하는 구조다. 별도의 입력 부담 없이, 일하는 과정 자체가 공정한 평가의 근거가 된다.

셋째, GPPS는 개인·조직·국가를 동시에 바꾸는 행정 혁신이다. 개인에게는 보이지 않던 노력이 인정받는 경험, 조직에게는 숨겨진 인재를 발굴하는 전국 인재 시장이, 국가에게는 데이터 기반 의사결정 체계가 형성된다. 인사 공정성 40~50% 개선, 직무 만족도 25~35% 향상, 인재 매칭 시간 30% 단축이라는 수치는 단순한 숫자가 아니다. 이는 공직 사회에서 열심히 일하는 것이 합리적 선택이 되는 환경으로의 문화적 전환을 의미한다.

**"공직자 한 명 한 명의 보이지 않는 노력이 국가를 움직인다.
GPPS는 그 노력을 보이게 만드는 시스템이다."**

존 롤스는 **"정의는 사회 제도의 제1덕목"**이라 하였다. GPPS는 그 정의를 데이터로 설계하는 시도다. 보이지 않는 것을 보이게 만드는 것, 기록되지 않는 것을 기록되게 만드는 것이 행정 혁신의 출발점이며 GPPS가 지향하는 가치다. 시범 도입으로 현장 데이터를 축적하고, 이중차분 법으로 효과를 검증하며, 전국 단위 인재 시장을 단계적으로 완성해 나갈 때, 우리는 비로소 일한 사람이 인정받는 공직 사회를 설계할 수 있다.

[참고문헌]

인사혁신처 행정안전부. (2025. 4. 20). 공무원 성과평가 등에 관한 규정 개정안 입법예고 [보도자료].

박시진·최선미. (2019). 근무성적평가 공정성 인식 영향 요인에 대한 탐색적 연구: 중앙공무원을 중심으로. 한국조직학회보

인사혁신처 행정안전부. (2025. 4. 20). 공무원 성과평가 등에 관한 규정 개정안 입법예고 [보도자료]

최정인·정세희·문명재. (2017). 성과평가에 대한 공정성 인식이 직무태도에 미치는 영향: 신뢰의 매개효과를 중심으로. 한국거버넌스학회보

Fachrunnisa, O., & Hussain, F. K. (2020). Blockchain-based human resource management practices for mitigating skills and competencies gap in workforce. International Journal of Engineering Business Management

Micacchi, L., Vidé, F., Giacomelli, G., & Barbieri, M. (2024). Performance appraisal justice and employees' work engagement in the public sector: Making the most of performance appraisal design. Public Administration

[2026 전국대학생 조직혁신 아이디어 공모전]

공공부문 조직혁신 아이디어 제안:

바텀업(Bottom-up, 상향식) DX 과제 발굴 및 AI 팀매칭 시스템

아주대학교 행정학과 202421668 박지은

아주대학교 행정학과 202321633 박정우

아주대학교 행정학과 202321643 박지민

<국문요약>

공공부문 디지털 전환(DX)은 탑다운 방식의 과제 설계로 인해 현장 수요와 유리된 채 추진되어 왔다. 국회 행정안전위원회 전수분석 결과, 5년간 635개 공공앱이 폐기 또는 폐기 권고를 받았으며 투입 예산은 총 188억 8,579만 원에 달한다. 이는 문제를 모르는 사람이 과제를 정의하고, 현장을 아는 사람은 실행만 하는 구조적 모순에서 비롯된다.

본 보고서는 이를 해결하기 위해 **AI 기반 공공 스쿼드 매칭 시스템 (Gov-Squad)**을 제안한다. Gov-Squad는 ① 현장 공무원의 바텀업 과제 발굴, ② AI 공직 스킬 그래프 점진적 구축, ③ AI 팀 매칭 (2년차부터 단계적 활성화), ④ 샌드박스 수행(Gov-Venture), ⑤ 인사 환류의 5단계 선순환 구조로 설계된다. 기존 전자인사관리시스템(e-사람)에 모듈을 추가하는 방식으로 도입하여 신규 인프라 구축 없이 운영이 가능하며, 국가공무원법·국가재정법 등 현행 법령 체계 안에서 실행할 수 있다.

Gov-Squad 도입을 통해 DX 예산 효율화, 공무원 혁신행동 활성화, MZ세대 이직의도 감소의 세 가지 효과가 기대된다. 첫째, 폐기 앱의 공통 요인인 낮은 이용률·중복 개발은 수요 미검증 구조에서 비롯되며, Gov-Squad는 현장 발굴과 동료 투표로 이 낭비 경로를 차단한다. 둘째, 공공봉사동기 활성화를 통해 혁신행동 지수가 향상된다. 셋째, 스킬 그래프 기반 매칭으로 직무적합성이 제고되어 MZ세대 공무원의 이직의도가 감소한다.

I. 배경 및 문제의식

대한민국 정부는 '국민-기업-정부가 함께하는 세계 최고의 디지털플랫폼정부'라는 비전을 세우고, '대국민 서비스 전달체계의 혁신', 'AI·데이터 기반 과학적 국정운영', '민·관 협력 생태계 조성'을 5년 단위 목표로 설정하여 이행을 위한 적극적인 행보에 나서고 있다.

2023년 경제협력개발기구의 디지털 정부 지수(이하 'DGI')의 정부 AI 성숙도 부문에서 대한민국은 1.00점 만점에 0.89점을 기록하며 평가 대상인 33개 회원국 중 1위를 차지하였다. 중앙 정부 또는 연방 정부가 공공부문에서 AI를 전략적이고 책임감 있게 활용할 준비가 얼마나 잘 되어 있는지를 평가하는 DGI 지수에서 회원국 중 최상위에 위치하였다는 것은, AI와 DX라는 대혁신의 시대에서 공공조직의 효율화 및 혁신을 도모할 수 있는 잠재력이 무궁무진함을 보여준다.

그러나, 실제 공공조직의 일선 공무원들은 이러한 강점을 체감하지 못하는 것으로 보인다. 공공조직 부문 DX 전환에 있어 '주체'가 되어야 할 공무원들이, 오히려 이러한 전환에 객체로 머무르고 있는 것이다. "보여주기식 도입, 실제 활용성 저하 등 성과와 거리가 먼 사례가 많다. 많은 예산을 들인 것으로 아는데, 별로 쓸데가 없다"고 토로하는 공공기관 직원의 인터뷰는 대한민국 공공조직 DX 전환의 현 실태를 여실히 드러낸다¹⁾.

최근까지 대한민국 공공부문에서의 개혁과 혁신적 기술도입은 개별 조직의 자발적 선택에 의해서 이루어지기보다, 하향적 접근(Top-down approach)에 기반한 의무적인 채용형식을 빌어 이루어져 왔다²⁾. 이렇듯 실무와 괴리된 형태가 공공조직의 DX 혁신을 저해하고 있는 것이다. 이에, 본 글에서는 기존의 하향적(Top-down approach) 접근 방식에서 탈피한 '상향적 접근(Bottom-up approach)' 방식과 인공지능 기술을 결합하여 공공부문의 조직혁신을 위한 실효성 있는 방안을 제안한다.

II. 서론

I. 대한민국 공공부문 DX의 현황 및 한계

지난 2022년 국회 행정안전위원회의 전수분석 결과, 중앙부처·지자체·교육청 등이 5년간 개발한 공공앱 중 635개가 폐기 또는 폐기에정 및 권고를 받았으며, 이에 투입된 예산은 총 188억 8,579만 원에 달하는 것으로 나타났다. 무분별한 공공앱 개발 실태를 개선하겠다는 취지와 달리, 정리되는 공공앱보다 새로 만들어지거나 유지되는 공공앱이 더 많았으며 업데이트 실적이 전혀 없이 방치되는 공공앱도 2017년 347건에서 2021년 424건으로 증가하였다.

1) 신덕순, "[전문가기고] 공공기관 디지털 전환 도전과 과제", (2024년 2월 2일), 『디지털데일리』, (검색일: 2026. 04.30).

2) 최은지·조윤직 (2024). 공무원의 동기요인이 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구: 직장 이동(Organizational Mobility)과 직업 이동(Occupational Mobility)을 중심으로. 『한국행정정보』, 58(2), 63-94.

디지털플랫폼정부를 중심으로 공공부문 DX를 위한 자원투입이 활발하게 진행되고 있으나, 자원투입 효과의 극대화를 위한 전략에 관한 논의는 제한적이다. 한이정·이정욱 (2024)의 실증분석 결과, 공공부문에서의 자원투입의 영향은 조직구조에 의해 조절될 수 있음이 확인되었다. 조직 내 혁신적 조직문화가 어느 정도 형성되었는지가 구성원들의 DX 수용에 상당한 영향력을 미치고 있다.

이에, 한국 공공부문의 DX 추진에 있어 효율성 극대화를 위해 정부는 '조직관리'의 차원에서 구체적인 세부전략을 수립할 필요성이 요구된다. 각 기관이 DX를 위한 자원을 투입하며 기관의 조직구조 변화와 의사결정의 복잡성과 분권화 수준에 관한 전략적 고민이 필요하다.

ii. 이론적 배경: '공공봉사동기' 이론 및 '바텀업(Bottom-up, 상향적)' 혁신 개념

본 글에서는 이론적 배경으로 '공공봉사동기' 이론과 '바텀업 혁신' 개념을 설정하였다. Perry & Wise(1990)는 공공봉사동기를 "정부기관과 공공조직에 고유한 또는 이에 우선적인 기반을 둔 동기에 대응하려는 개인의 경향"으로 정의하였다. 2022년 공직생활실태조사 데이터를 분석한 연구에 따르면, 공공봉사동기는 직급 구분 없이 전국의 공무원의 혁신행동에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다³⁾. 이는 타당한 방식이 아닌 개별 공무원의 '내재적 동기'에 기반한 바텀업 방법을 통해 공공부문의 조직혁신이 시작되어야 한다는 실증적 근거를 제공한다.

또한 한이정·이정욱(2024)의 분석에서도 공공부문 DX 자원투입의 효과는 조직구조의 집권화 수준에 의해 조절될 수 있음이 확인되었다⁴⁾. 혁신적 조직문화와 분권적 의사결정 구조 없이는 자원투입만으로 DX 효과를 극대화하기 어렵다는 점에서, 예산 확대와 함께 조직관리 차원의 구체적인 전략 수립이 병행되어야 한다. 따라서, 본 글에서는 '바텀업 혁신'과 '공공봉사동기' 개념을 활용하여 공공부문 조직혁신을 위한 바텀업 DX 과제 발굴 모델을 제안하고자 한다.

III. 본론: 바텀업(Bottom-up, 상향식) DX 과제 발굴 및 AI 팀매칭 시스템 설계

i. 시스템 개요 및 작동 과정

서론의 내용을 종합하면, 대한민국 공공 DX는 타당한 방식의 구조적 한계와 현장 실무와의 괴리에서 역설적인 모습을 보인다. 따라서 본 글에서는 이러한 한계 극복을 위해 공무원의 공공봉사동기를 내재적 기제로 활용하는 '바텀업 DX 과제 발굴 모델'을 제안한다. 바텀업 DX 과제 발굴모델은 다음과 같은 총 5단계의 과정을 통해 작동된다.

3) 조소연·이수영 (2023). 공무원 혁신행동 영향요인에 관한 연구: 직급별 차이를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 22(4), 63-97.

4) 한이정·이정욱 (2024). 공공부문 디지털 전환(DX)의 효율적 추진에 관한 연구: 자원 투입 효과의 조절요인 탐색을 중심으로. 『국정관리연구』, 19(1), 97-127.

과제 발굴 → 역량 매핑 → AI 팀 매칭 → 샌드박스 수행 → 인사 환류

1단계: 바텀업 DX 과제 발굴

바텀업 DX 과제 발굴은 '과제 등록, AI 검토, 이중 검토, 동료 투표'의 총 4단계 과정을 거쳐 진행된다. '과제 등록'은 현장 공무원이 주체적으로 과제의 상세내역을 기록하여 문제를 발굴하는 기반이 되며, 실무에 투입되는 일선 직접 공무원이 e-사람⁵⁾ 시스템에 문제와 관련된 정의·기대효과·필요역량·소요시간을 기입한다. AI 기반 과제 발굴 모듈을 추가하는데 적합한 최신 인프라인 e-사람을 적극적으로 활용하는 것이다.

이후 AI를 통해 유사한 과제가 있는지 확인하고 상위기관에서는 해당 과제가 예산 및 법령에 저촉되는지 검토한다. 마지막으로, 현장 공무원들이 직접 과제의 실효성을 검증하는 '동료 투표'의 과정을 거친다. 이때, 투표의 객관성과 참여율을 촉진하기 위한 세부적인 기준은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 투표 기준

항목	기준
투표대상	동일부처 및 유관부처 공무원 (• AI의 과제 키워드 기반 대상 자동선정)
통과기준	투표 참여자 과반 이상 투표 및 찬성률 50% 이상
투표기간	2주
거부 시 필수입력값	거부사유 (예산충돌 / 유사과제 중복 / 실효성 부족 / 기타) 중 1개 필수 선택
불합격시	과제 수정 및 보완 후 1회 재등록 가능

2단계: 역량 매핑을 통한 AI 공직 스킬 그래프 구축

2단계에서는 DX 과제를 효과적으로 진행하기 위한 적절한 인력배치를 위해 'AI 공직 스킬 그래프 매핑'을 진행한다. 스킬그래프는 사전 구축의 대상이 아니라, Gov-Squad 과제 수행 이력이 e-사람에 누적되면서 자동 생성되는 구조로 설계된다. 따라서 1년차 파일럿에서는 스킬그래프 없이 바텀업 과제 발굴과 동료투표 기능만 먼저 가동하며, 수행 이력이 임계치에 도달하는 2년차부터 AI 매칭을 단계적으로 활성화한다. 이를 통해 개별 공무원들의 역량을 데이터화하여 객관적인 인적 자원 관리를 실현할 수 있다.

단, 스킬그래프 구축을 위한 데이터 수집은 1년차 파일럿 시점부터 병행하여 진행한다. 스킬그래프가 구축되기 이전인 1년차 파일럿 기간에는 AI 매칭 대신 '공개 지

5) 인사혁신처의 '중앙인사정보시스템'과 중앙행정기관의 '표준인사관리시스템' 모두를 일컫는 전사인사관리 시스템. 지난 2022년 인사혁신처는 AI 기반 개인 맞춤형 정보 제공과 공무원 인사업무를 전격 디지털화를 목표로 한 3세대 e-사람을 구축하였음.

원 방식'을 임시 운영한다. 동료 투표를 통과한 과제가 e-사람 내 과제 게시판에 공개 게시되면, 참여를 희망하는 공무원이 자기신고 역량 데이터를 첨부하여 자율 지원하고, 과제 발굴자와 운영위원회가 공동으로 팀원을 선발하는 방식이다. 이는 스킬그래프 없이도 과제 수행을 시작할 수 있게 하는 동시에, 자율 지원 이력과 수행 결과가 곧 스킬그래프의 초기 데이터로 누적되는 구조여서 초기 데이터 부재 문제를 자기강화적으로 해소한다.

Gov-Squad 참여 공무원의 소속 부서 분리 비율은 과제 규모와 기관 여건에 따라 차등 적용을 원칙으로 한다. 1년차 파일럿에서는 단일 비율을 시범 적용하되, 참여 공무원의 업무 부담 데이터와 소속 부서의 KPI 달성을 변화를 함께 모니터링하여 그 결과를 운영위원회가 검토한 후 2년차부터 과제 규모별 차등 비율을 공식화한다. 이를 통해 현장 실증 없이 비율을 먼저 확정함으로써 발생할 수 있는 제도적 마찰을 최소화한다.

역량 매핑을 위한 데이터 소스는 '인사정보시스템'을 기반으로 한다. 데이터 소스는 공식 데이터와 자기신고 데이터, 누적 데이터로 나누어지며, 세부적인 기준은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 데이터 소스 구분

소스	가중치	근거
공식 데이터	40%	공식기록, 검증가능, 위변조 불가
Gov-Squad 프로젝트 수행 이력	40%	실제 역량 발현 결과이므로 가장 높은 예측타당성
자기신고	20%	참고자료 역할로 한정

<역량 태그 세가지 분류 체계>

- **기술역량:** 데이터분석 / RPA / 앱·웹개발 / AI활용 / 클라우드 / 보안
- **직무역량:** 예산기획 / 법령해석 / 민원처리 / 정책기획 / 조달·계약 / 홍보
- **협업역량:** 이해관계자 조율 / 부처간 협업 / 프로젝트 관리 / 발표·보고

공무원 개개인의 역량 태그와 데이터 소스가 최신 상태로 전환되는 것을 의미하는 '갱신주기'는 시점을 기준으로 다음 <표 3>과 같이 설정하였다.

<표 3> 갱신주기

시점	갱신 내용
프로젝트 완료 시	참여 과제 역량 태그 자동 추가
교육이수 시	해당 역량 태그수준 상향
매년 1월	자기신고 항목 직접 검토 및 수정

역량 매핑 시스템은 개인정보보호법과 공공데이터법에 기반하여 설계되어 개인정보 오남용을 방지하고 신뢰성을 확보한다. 인사혁신처의 3세대 e-사람 구축 방향과

동일한 방향으로 진행되어 인프라 구축 비용을 최소화하고 보안성을 극대화할 수 있다. 개인별 역량 태그와 데이터는 매칭 알고리즘 내에서만 활용하는 것을 원칙으로 하며, 관리자의 직접적인 데이터 접근과 임의 조회를 금지한다. 또한, 자기신고 데이터는 opt-in 방식을 적용하여 데이터 주체의 자기결정권을 보장한다. 아울러, 본 시스템 도입 전 공무원 직장협의회와의 사전 협의를 통해 역량 데이터 수집 범위 및 활용 방식에 대한 동의 절차를 제도적으로 명문화하여 제도적 저항을 방지한다.

3단계: AI 팀 매칭 및 Gov-Squad 최적화 알고리즘 설계

3단계에서는 AI가 역량 적합성, 가용성, 다양성의 3개 축을 기반으로 각각의 시나리오를 제안하고, 최종 결정은 개별 공무원- 즉, 인간이 하게 함으로써 AI의 오류 생성을 방지하며 최종 검토를 진행한다. 이는 AI를 의사결정 과정의 보조 역할로 한정하는 것이다. 최종 결정 과정은 다음과 같다.

〈표 4〉 세가지 역량 축 구분

축	측정방식	목적
역량 적합성	과제별 필요역량 매핑	기술적 실행력 및 적합성 확보
가용성	업무 부하율 및 수락여부 확인	실제 참여가능 인원만 추출
다양성	부처/직렬별 혼합 비율	부처 간 사일로 해소 및 다양성 확보

- ▶ AI가 3개의 시나리오 제안
- ▶ 과제 발굴자(일선 공무원)가 1차적 선택
- ▶ 부처별 운영위원회 최종 승인(가용성, 예산 등 정책실행 가능성의 다차원적 검토)

〈표 5〉 Gov-Squad 3개년 실행 로드맵

단계	기간	핵심내용	주관
파일럿	1년 차	e-사람 모듈 개발 및 인사혁신처/행정안전부 소형과제 10~15건 수행 및 KPI 검증	인사혁신처 및 행정안전부
확산	2년 차	파일럿 피드백 반영 시스템 고도화, 10개 중앙부처로 확대, 중형과제(5천만원 이하) 허용	운영위원회
제도화	3년 차	광역 지자체 5곳 시범운영, 인사기록 등재 의무화 훈령 신설, <전자정부법> 개정 제안	운영위원회

또한, 'Gov-Squad'라는 3단계 점진적 확산 전략을 통해 공공부문의 제도적 저항을 최소화하면서 시스템을 안착한다. 파일럿 기관으로 인사혁신처와 행정안전부를 선정한 것은, 싱가포르의 'GovTech' 사례에서 착안했다. GovTech는 혁신을 설계한 기관이 스스로 첫 적용 대상이 됨으로써 제도적 저항을 낮추고 전 부처 확산의 레퍼런스를 만드는 시스템이다. 따라서, e-사람 운영 권한과 인사 환류 권한을 모두 보유한 '인사혁신처'가 파일럿을 겸한다.

6) 옵트인, 사용자가 개인정보 수집 등 특정 행동에 명시적으로 동의한 후에만 서비스를 제공하거나 데이터를 활용하는 방식.

팀의 구성은 다음과 같이 이루어진다. 이는 과제의 규모에 따라 팀별 인원을 다르게 설정하여 인력배치의 효율성을 실현하기 위함이다. 팀 규모 상한은 최대 7명으로 설정하였는데, 행정안전부의 '정부혁신 부처 간 협업 과제'의 평균 참여 인원 4~6명을 근거로 하여 조직하였다.

- **소형과제 (3명):** 발굴자인 일선 공무원이 실질적인 프로젝트 매니저 기능을 겸하며, 별도의 조율 인력 없이 직접 실행 가능.
- **중형 또는 대형과제 (5~7명):** 기술과 직무가 분리되어 서로 다른 부처 소속인 팀원들 간의 일정 조율, 예산 집행, 운영위원회 보고 등 복합적인 업무가 발생하므로 프로젝트 매니저의 역할이 분리.

AI를 통한 팀 매칭의 당사자가 참여 거부 의사를 밝힐 경우, 강제 배정 없이 AI가 후순위 후보를 자동 추천한다. 연간 2회 이상 거부가 누적되는 경우에는 스킬 그래프에 '가용성 낮음' 태그를 부여하여 향후 매칭 우선순위 산정에 반영한다. 이는 징계적 성격의 패널티가 아니라, 실제 업무 가용성을 반영한 인적자원 데이터의 정확도를 높이기 위한 조치다. 거부 사유(업무 과부하, 일정 충돌 등) 역시 태그와 함께 기록되어 향후 매칭 알고리즘의 고도화에 활용한다.

4단계: 샌드박스 수행 및 Gov-Venture 운영

4단계에서는 샌드박스를 수행하게 되는데, 이때 샌드박스의 역할은 '공직 사회에서 혁신이 작동하게 만드는 물리적, 법적 보호막'을 의미한다. 이러한 샌드박스에는 다음 세 가지의 특례를 적용하고자 한다.

<직렬·부처 경계의 초월>

각 프로젝트 그룹의 팀원은 소속 기관의 일상 업무에서 일정 비율(비율 고민) 분리되어 과제에 전념할 수 있도록 한다. (국가공무원법 제32조의4 제1항⁷⁾) 이를 통해, Gov-Squad 참여 공무원은 샌드박스 수행 기간 중 Gov-Venture 운영위원회의 지휘 아래 과제에 전념할 수 있는 법적 근거가 마련된다. 소속 기관의 상급자가 참여 공무원을 일상 업무로 임의소환할 수 없도록 차단하는 '외풍 차단' 기능도 해당 조항에 의해 정당화된다.

본 단계에서 제기될 수 있는 문제는 중간 관리자의 구조적 저항이다. Gov-Squad 참여 공무원이 소속 부서 업무에서 일정 비율 분리되는 본 시스템의 구

7) 국가기관의 장은 국가적 사업의 수행 또는 그 업무 수행과 관련된 행정 지원이나 연구, 그 밖에 능력 개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 다른 국가기관·공공단체·국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무 하게 할 수 있으며, 국가적 사업의 공동 수행 또는 전문성이 특히 요구되는 특수 업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요하면 국가기관 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.

조상, 과장·국장 등 중간 관리자의 입장에서는 팀원의 참여가 실질적인 인력 손실로 체감될 수 있다. 공공기관 인사평가 연구에 따르면, 제도적 인센티브 없이 참여를 독려한다면 비공식적 저항이 시스템이 유명무실해질 위험이 있기에 Gov-Squad 참여 인원만큼 해당 부서의 당해 연도 성과목표를 자동 비례 조정하는 조항을 운영위원회 규정으로 하는 명문화가 병행되어야 한다⁸⁾. 소속 부서의 KPI 산정 과정에서 해당 인원의 기여분을 제외함으로써, 중간 관리자가 참여를 방해할 유인을 제도적으로 제거한다.

〈예산 자율권〉

Gov-Squad 과제예산은 기존 부처 단위의 일괄 집행 방식이 아닌, 과제별 세부사업 코드를 신설하여 팀에 직접 배분하는 방식으로 운영된다. (국가재정법 제46조 제2항⁹⁾) 즉, 주관 부처(인사혁신처 또는 행정안전부)가 '디지털 전환 협업 과제' 세부사업을 예산편성 시 설계하고, 운영위원회의 심의를 거쳐 개별 Gov-Squad 과제에 예산을 배분하는 구조이다.

〈결재 구조 간소화〉

결재 구조의 간소화를 통해, 일선 공무원은 일상적 업무 결재 라인이 아닌, 샌드박스 운영위원회의 간이 보고 체계를 통해 업무의 신속성과 능률성을 향상한다. (행정기본법 제4조 2항¹⁰⁾) 공공부문의 AI 활용에 있어 정책적 정당성은 2025년 「공공부문 초거대 AI 도입·활용 가이드라인 2.0」의 “부처 간 칸막이를 없애고 하나의 정부를 구현”하기 위한 개별 구축 지양, 데이터·자원 공유”라는 문구를 통해 확보된다.

앞선 단계에서도 언급한 ‘운영위원회’의 위원은 다음 <표 6>과 같이 구성된다. 5인의 홀수 구조는 국가공무원법상 각종 위원회의 의결 방식인 ‘재적 과반수 찬성’이 적용될 수 있도록 하여 가부동수(2:2)로 인한 의결 불능 가능성을 차단한다.

〈표 6〉 운영위원회 위원 구성

구성원	역할
인사혁신처 담당관 (1인)	- Gov-Squad 참여 이력 인사가점 반영 - 인사기록 등재 등 인사행정 처분 권한 - 주관부처 관료
행정안전부 디지털 정보국 (1인)	- 과제의 예산 타당성 검토 및 법령 저촉 여부 확인 - 과제 예산집행이 기존 부처 예산구조와 충돌 시 조율
외부전문가 (2인)	- AI 기술전문가 1인 및 조직혁신/공공행정 전문가 1인으로 구성 - 과제의 실현가능성 및 행정적 실효성 검토
현장 공무원 대표 (1인)	- 과제의 수혜자이자 직접적인 이해관계자

8) 이선영·박석희 (2013). 공공기관 인사평가체계 운영실태의 탐색적 분석: S공공기관 실증사례를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 12(2).

9) 각 중앙관서의 장은 회계연도마다 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 각 세할 또는 복의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다.

10) 국가와 지방자치단체는 소속 공무원이 공공의 이익을 위하여 적극적으로 직무를 수행할 수 있도록 제반여건을 조성하고, 이와 관련된 시책 및 조치를 추진하여야 한다.

	- 일선 현장 실효성 검토 - 최종 심의단계에서 현장 공무원의 의견 및 관점 반영 역할
--	---

5단계: 인사환류

마지막 단계인 5단계 인사환류는 일선 공무원의 참여 경력을 자산으로 인정하고 실패에 대한 페널티가 없는 적극 행정 면책제도의 연장선으로 볼 수 있다. 일선 공무원이 수행한 바텀업 과제의 결과 판단기준은 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 바텀업 과제 결과 판단기준

구분	내용	인사반영
전체 성공	사전합의 KPI 대비 70% 이상 성과 달성	인사 가점 및 e-사람 교육훈련 이수실적 등재 + 인사기록 경력사항 등재
부분적 성공	70% 미만 일부 목표 달성 및 학습 성과 문서화	e-사람 교육훈련 이수실적 등재
구조적 실패	외부 요인으로 인한 중단	이력 기록 (페널티 미적용)
태만적 실패	참여 불성실 또는 무단이탈	부정적 인사반영

사전 KPI 합의의 성과 기준(70%)은 과제 착수 시점에 팀과 운영위원회가 측정 지표 및 방법을 포함하여 사전 합의를 진행하여 수립된다. 또한, ① 팀 자체 평가 → ② 운영위원회 검토 → ③ 수혜 부처 확인의 3단계로 성과를 측정한다. 어느 한 주체의 단독 결정 또는 판단으로 인사기록이 반영되지 않도록 하여 공정성 분쟁을 방지한다.

만약 '구조적 실패'와 '태만적 실패'의 경우 판정에 이의가 발생한다면 운영위원회 재심 → 소청심사위원회 경로를 정립하여 판단의 법적 안전성을 확보한다. 등재 항목별 기대효과는 다음과 같다.

<등재 항목별 효과>

- **교육훈련 이수실적 등재:** 「국가공무원 인재개발법」 제11조에 따라 e-사람 교육훈련 이수실적에 공식 기록. '국가공무원인재개발원 디지털 역량 교육과정' 이수 실적과 동일한 방식으로 처리되어 공무원의 연간 의무 교육시간 충족에 활용.
- **인사기록 경력사항 등재:** e-사람 인사기록의 경력사항에 Gov-Squad 과제 참여 이력(기간·과제명·역할)이 기재. 승진·보직 심사 시 활용되는 공식 경력 자료로 활용 가능하며, 동시에 디지털 전환 관련 보직 지원 시 실증 경력으로 제시 가능.
- **성과계약 평가 연동:** 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」상 성과계약 평가의 역량 항목 가점 근거로 활용 및 성과상여금 지급 등급 결정에 반영.

III. 결론

대한민국 공공부문의 조직혁신을 위한 '바텀업(Bottom-up, 상향식) DX 과제 발굴 및 AI 팀매칭 시스템'을 구체적으로 고안하였다. 기존 행안부 협업과제 제도와와의 차이는 세 가지다. 과제 발굴 주체가 기관이 아닌 개인이며, 팀 구성이 인맥이 아닌 AI 스킬 매칭으로 이루어지고, 수행 이력이 개인 인사기록에 직접 연동된다는 점에서 기존 제도의 대체가 아닌 보완적 레이어로 기능한다.

〈표 8〉 기존 협업과제 제도와 Gov-Squad 비교

구분	기존 협업과제 제도	Gov-Squad
과제 발굴 주체	기관(탑다운)	개인 일선 공무원(바텀업)
팀 구성 방식	인맥·지명	AI 스킬 매칭
수행 이력 반영	없음	개인 인사기록 직접 연동
실효성 검증	없음	동료 투표 사전 검증

본 아이디어를 통해 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, DX 과제 낭비 예산이 감소한다. 행정안전부 성과측정 결과 폐기 앱의 공통 요인은 낮은 이용률과 유사·중복 개발로, 수요를 검증하지 않은 채 과제가 착수되는 구조적 문제에서 비롯된다¹¹⁾. Gov-Squad는 현장 공무원이 과제를 직접 발굴하고 동료 투표로 실효성을 사전 검증하는 구조로, 이러한 낭비가 발생하는 경로 자체를 차단한다.

둘째, 공무원 혁신행동이 활성화된다. 한국행정연구원의 2022년 공직생활실태조사 기반 실증연구에서, 공공봉사동기는 직급 구분 없이 전체 공무원의 혁신행동에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 유일한 요인으로 확인되었다¹²⁾. Gov-Squad는 현장 공무원이 문제를 직접 발굴하고 실행하는 구조로 설계되어 있어, 외재적 명령이 아닌 내재적 동기에서 혁신이 출발하도록 유도한다. 이는 기존의 탑다운 방식이 작동시키지 못했던 혁신행동을 조직 전반으로 확산시키는 기반이 된다.

셋째, MZ세대 공무원의 이직 의도가 감소한다. 전국 17개 광역자치단체 20~30대 공무원을 대상으로 한 실증연구에서 개인의 능력·가치가 직무 요건과 일치할수록 이직의도가 낮아지는 것이 확인되었다¹³⁾. Gov-Squad의 스킬 그래프 기반 매칭은 개인 역량과 과제 요건의 적합성을 극대화하는 구조로, 직무 불일치로 인한 이탈을 구조적으로 줄인다. 경력개발 기회가 실질적으로 확보된다는 점에서 조직몰입도 향상으로도 이어질 수 있다.

11) 김지은, "이용 적고 관리 부실—공공앱 649개 중 83개 '폐기 권고'", 뉴시스, (2025년 1월 23일), https://www.newsis.com/view/NISX20250123_0003043089 (검색일: 2026. 05. 03).

12) 조소연·이수영 (2023). 공무원 혁신행동 영향요인에 관한 연구: 직급별 차이를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 22(4), 63-97.

13) 함성호 (2023). MZ세대 공무원의 조직몰입과 이직의도 영향분석: 전국 17개 광역자치단체 소속 20~30대 공무원을 중심으로. 『한국공공관리학회보』, 37(1), 217-251.

2026 년 전국대학생 조직혁신 아이디어 공모전

조직혁신 보고서

공공부문 제도적 기억의 디지털 자산화

— 생성형 AI 를 활용한 조직학습 체계 설계 —

[팀 명: P.I.M.S]

[전주대학교 / 행정학과]

[팀원: 안민준, 감근호, 김시현]

[지도교수: 문창웅]

요 약 문

문제의식과 핵심 진단

한국 공공조직은 1~2년 주기의 잦은 순환보직 속에서 운영되며, 그 과정에서 사라지는 것은 단순한 업무 정보가 아니라 결정의 맥락과 협의의 과정, 즉 조직이 쌓아 온 판단의 근거다. 인수인계서에는 '무엇을 했는가'만 남고 '왜 그렇게 했는가'는 거의 남지 않으며, 신임자는 같은 사안을 처음부터 다시 검토하고 행정 민원 창구에서는 "담당자가 또 바뀌었다"는 시민의 불편이 되풀이된다. 이 문제의 본질은 정보 부족이 아니라 조직기억(organizational memory)의 저장 구조에 있다. 결정 맥락이 대부분 담당자 개인의 머릿속에 사적으로 머물다가 보직 이동과 함께 사라지므로, 처방의 방향은 '기록을 늘리자'가 아니라 사적으로 저장된 제도적 기억을 공적 자산으로 바꾸는 인프라 설계여야 한다.

혁신 방안과 기대효과

본 보고서는 생성형 AI(특히 검색증강형 지식 기반, RAG)를 토대로 한 '공공부문 제도적 기억 시스템'을 제안한다. 시스템은 세 개 층으로 구성된다. ① 데이터 입력층은 의사결정 메모, 구조화된 퇴임 인터뷰, 사후 검토 보고서로 머릿속의 암묵지를 글로 끌어낸다. ② AI 인덱싱·검색 층은 보안 등급별 분리, 발화자 익명화, 출처 추적이 가능한 정부 내부망 지식 검색 도구를 운영한다. ③ 거버넌스·문화 층은 책임 소재 규정, 사용 패턴 모니터링, 기록 기여 인사 인센티브로 시스템의 지속가능성을 받쳐준다. 도입 시 신임자의 적응 기간이 짧아지고 같은 사안의 재검토가 줄며, 더 본질적으로는 한국 공공조직이 사람에 기대어 학습하던 방식에서 시스템이 학습을 받쳐주는 방식으로 바뀌는 첫걸음이 된다. 저연차 공무원의 이탈이 사회 문제로 떠오른 지금, 인력 유지에도 함께 보탬이 된다.

I. 서론: 사라지는 기억, 누적되지 않는 조직

1. 문제 제기

공공조직에 들어온 신규 직원이 가장 먼저 듣는 말은 흔히 “전임자에게 물어봐라”다. 그러나 전임자는 이미 다른 부서로 갔고, 그다음 전임자는 퇴직했다. 결재 문서를 뒤져도 ‘무엇을 결정했는지’만 남아 있을 뿐, ‘왜 그렇게 결정했는지’는 어디에도 적혀 있지 않다. 이런 단절은 시민도 똑같이 겪어, 행정 민원 창구에서 “담당 공무원이 또 바뀌었다”는 시민의 불편이 되풀이된다는 보도가 있다(더나은미래, 2024.12.13.). 짧은 보직 주기, 빈약한 인수인계 문화, 결재 중심의 문서 체계가 맞물리면서 조직이 쌓아온 판단의 근거가 줄줄이 사라지는 풍경이다. 본 보고서는 이를 단순한 ‘업무 연속성 문제’가 아니라 공공조직의 학습 능력 자체가 무너지는 구조적 문제로 본다.

2. 혁신의 필요성

한국 정부도 이 문제를 외면해 온 것은 아니다. 2015년에는 필수보직기간을 2년에서 3년으로 연장했고(법률저널, 2015.9.22.), 최근에는 AI·통상 등 특정 분야에서 7년 이상의 전문관을 길러내는 방안까지 추진하고 있다(동아일보, 2026.4.30.). 그러나 이런 처방들은 모두 ‘사람을 더 오래 머물게 하기’에 초점을 맞추고 있을 뿐, ‘사람이 떠난 뒤에도 조직이 기억하게 하기’는 다루지 않는다. 본 보고서는 이런 정부 처방이 닿지 못한 빈자리를 다루는 데서 출발한다. 때마침 정부는 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(2020) 시행과 디지털플랫폼정부 구축으로 행정의 디지털 전환을 빠르게 밀어붙이고 있고, 다른 한편으로 생성형 AI는 정해진 형식이 없는 문서에서도 의미 있는 답을 끌어낼 수 있는 단계에 이르렀다. 두 흐름이 만나면서 ‘쌓여만 있던 행정 문서’가 비로소 자원으로 살아날 길이 열렸다. 본 보고서는 이 길에서 외부로 향한 AI가 아니라 조직 안을 향한 AI, 즉 공무원의 판단과 학습을 거드는 인프라를 설계하는 데서 출발한다.

II. 현황 및 진단: 한국 공공조직의 기억 손실

1. 순환보직의 구조적 특성

한국 공무원의 순환보직은 평균 1~2년 주기로 돌아가면서, 전문성을 쌓을 시간 자체를 빼앗는다는 비판을 오랫동안 받아왔다(김광호, 2009). 짧은 보직 주기는 본래 다양한 경험을 쌓고 부패를 막기 위한 장치로 설계되었으나, 정책이 갈수록

복잡해지는 오늘날에는 전문성 부족, 정책의 일관성 저하, 학습의 단절이라는 부작용을 함께 낳는다.

공무원 본인들도 이 문제를 절감하고 있다. 한 조사에서 공무원의 36.2%가 전문성을 갉아먹는 요인으로 '순환보직으로 인한 잦은 인사이동'을 꼽았으며(한국경제, 2023.6.15.), "일 좀 할 만하면 교체된다"는 '순환보직의 뜻'이 공공기관 전반에 자리 잡았다는 진단도 제기된 바 있다(대한경제, 2021.2.26.). 문제는 보직 기간의 길이만이 아니다. 인수인계가 형식에 머물고, 결재 문서 외에는 결정의 맥락을 적어둘 양식이 따로 없다. 이 두 조건이 맞물리면서 '보직 이동'은 곧 '기억의 단절'이 된다.

2. 조직기억 손실의 세 가지 양상

첫째, 결정의 근거가 사라진다. 결재 문서에는 결정 사항만 남고, 왜 그 대안이 선택되었는지, 어떤 대안이 검토되다 기각되었는지, 어떤 협의를 거쳤는지는 거의 남지 않는다. 후임자는 같은 결론에 이르려고 같은 검토를 처음부터 다시 한다.

둘째, 관계의 맥락이 끊긴다. 공공사업 상당수는 외부 이해관계자와 쌓아온 협상 위에서 굴러간다. 이 관계의 맥락은 결재 문서에 거의 들어가지 않으며, 담당자가 바뀌면 사실상 처음부터 신뢰를 다시 쌓아야 한다. 사업의 고비마다 담당자가 바뀌면서 의사결정이 느려지고, 협의는 매번 처음으로 되돌아간다(한국경제, 2023.6.15.).

셋째, 함정과 교훈을 잊어버린다. 전임자가 시행착오 끝에 알아낸 '피해야 할 함정'은 보고서로 남기지 않으면 그대로 사라진다. 한 평론은 이 현상을 "공무원들은 영리해서 무능하다"고 짚은 바 있다. 순환보직으로 업무 맥락이 끊기다 보니 형식적인 일에 매달리거나 책임을 회피하는 패턴이 자리 잡았다는 진단이다(조선일보, 2025.2.15.). 이는 단순한 비판에 그치지 않고, 공무원 본인의 41%가 5년 안에 이직할 뜻을 밝힌 조사 결과(세계일보, 2021.2.22.)와도 맞물려 있다.

조직학습 이론에서 Argyris와 Schön은 같은 실수가 되풀이되는 것을 막는 '단일고리 학습'과 행동 원리 자체를 다시 묻는 '이중고리 학습'을 구분한 바 있다. 한국 공공조직의 현실은 가장 기본 단계인 단일고리 학습조차 작동하지 않는 상태에 가깝다.

3. 기존 시도의 한계와 진단 요약

이 문제를 풀려는 정부의 시도는 두 갈래로 이어져 왔다. 한 갈래는 '사람을 더 오래 머물게 하기'로, 2015년 필수보직기간을 2년에서 3년으로 늘린 조치가 대표적이다(법률저널, 2015.9.22.). 다른 갈래는 '특정 인재의 전문성 축적'으로, 최근 정부가 AI·통상 등에서 7년 이상의 전문관을 길러내는 방안을 추진하고 있다(동아일보, 2026.4.30.). 그러나 두 갈래 모두 '사람이 떠난 뒤에도 조직이 기억하게 하기'라는 본 보고서의 문제의식에는 닿지 못한다. 본 보고서는 사람의 전문성에 기대지 않고도 조직이 학습을 이어가게 하는 인프라를 제안하므로, 정부의 현재 처방과 서로 보완하는 관계에 선다. 2000년대 초반의 지식관리시스템(KMS)은 자료 게시판 수준에 머물러 의사결정 맥락을 담지 못해 활용도가 떨어졌고, 부처별 AI 챗봇 역시 대민 민원 응답이나 매뉴얼 검색에 머물러 '맥락이 담긴 의사결정 자산'은 다루지 못한다.

진단의 결론은 분명하다. 한국 공공조직의 학습 실패는 자료가 모자라서 생긴 일이 아니라 자료의 구조 때문에 생긴 일이며, 더 깊게는 조직기억이 사적으로 저장되는 관행 때문에 생긴 일이다. 따라서 처방은 새 보고서 양식을 보태는 점진적 개선이 아니라, 사적 기억을 공적 자산으로 끌어내는 인프라를 짜는 구조적 전환이어야 한다.

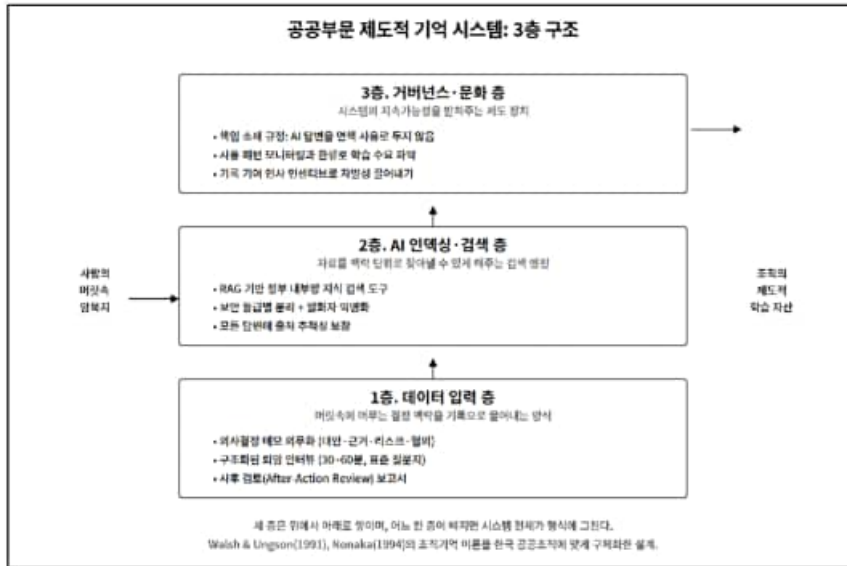
III. 조직혁신 방안: 공공부문 제도적 기억 시스템

1. 설계 원칙

본 보고서가 제안하는 시스템은 하나의 기술 도구가 아니라 세 개 층이 맞물려 작동하는 인프라다. Walsh & Ungson(1991)의 조직기억 이론과 Nonaka(1994)의 SECI 모델을 토대로 삼아(Walsh & Ungson, 1991; Nonaka, 1994), 다음 네 가지 원칙을 따른다.

- 기록으로 끌어내기 원칙: 머릿속에 머물러 있는 결정의 맥락을 조직이 간직할 수 있는 형태로 옮긴다.
- 최소 부담 원칙: 보고서를 새로 늘리지 않도록, 기존 업무 흐름 안에 자연스럽게 녹아드는 형태로 설계한다.
- 출처 추적 원칙: AI가 내놓은 답이 어떤 원문에 기대고 있는지 언제든지 확인할 수 있어야 한다.

- 책임 명확화 원칙: 시스템 활용은 면책 사유가 되지 않으며, 의사결정의 책임은 사람이 진다.



[그림 1] 공공부문 제도적 기억 시스템의 3 층 구조

2. 1 층 — 데이터 입력 층

AI 시스템의 품질은 결국 들어가는 자료의 품질에 달려 있다. 그러나 지금의 결재 문서만으로는 결정 맥락을 충분히 담을 수 없다. 따라서 세 가지 새로운 기록 양식을 도입한다. 첫째, ‘의사결정 메모’는 일정 등급 이상의 정책 결정에 대해 1~2 장 분량의 표준 양식으로 ① 검토한 대안, ② 선택한 대안과 그 근거, ③ 예상 리스크와 대응 방안, ④ 주요 이해관계자와의 협의 결과를 담는다. 둘째, ‘구조화된 회담 인터뷰’는 보직 이동 시점에 30~60 분 동안 표준 질문지로 진행하고 자동 전사하여 색인한다. “이 자리에서 가장 중요한 비공식 관계는 무엇인가”, “후임자가 절대 놓치지 말아야 할 일정·관행은 무엇인가”처럼 결재 문서에 잡히지 않는 정보를 겨냥한다. 셋째, ‘사후 검토(After Action Review) 보고서’는 종료된 사업·주요 정책에 대해 ‘계획 대비 실제’, ‘의도하지 않은 결과’, ‘다음에 활용할 교훈’을 분기별 1 회 정도로 짧게 정리한다.

3. 2 층 — AI 인덱싱·검색 층

1 층에서 새로 만드는 자료와 기존 결재 문서·회의록·사업 보고서를 함께 색인하여 검색증강형(RAG) 지식 기반을 구축한다. 핵심 기능은 네 가지다. (1)

일반·대외비·비밀의 3 단으로 나눈 보안 등급별 지식 베이스를 운영하고, 사용자 권한에 따라 검색 범위를 제한한다. (2) 퇴임 인터뷰처럼 솔직함이 생명인 자료는 누가 말했는지 알아볼 수 없게 처리한 뒤 색인한다. (3) 모든 답에 원문 출처와 작성 시점, 작성 부서를 함께 표시해 한 번의 클릭으로 원문을 확인할 수 있다. (4) 외부 클라우드 API 에 기대지 않고 정부 내부망에서 작동하는 모델을 활용한다(행정안전부의 공공부문 AI 활용 가이드라인 방향과 맞물린다). 운영 도구는 단순한 챗봇이 아니라 부서별 'AI 지식 도우미'라는 모습으로 설계해, 사용자가 "이 사업이 처음 추진된 배경이 무엇이었나", "비슷한 안건에서 과거에 어떤 함정이 있었나" 같은 맥락 질문을 던질 수 있도록 한다.

4. 3 층 — 거버넌스·문화 층

1 층과 2 층이 아무리 잘 갖춰져도, 사용 문화와 책임 구조를 함께 정비하지 않으면 시스템은 결국 형식에 그친다. 3 층은 세 가지 장치로 짜인다. 첫째, '책임 소재 규정'은 시스템의 답변을 참고해 내린 결정의 책임이 그 결정을 내린 사람에게 있음을 행정규칙에 명문화한다. "AI 가 그렇게 답해서"가 면책 사유가 되지 않도록 함으로써, 시스템이 책임 회피의 도구로 변질되는 길을 미리 막는다. 둘째, '사용 패턴 모니터링과 환류'는 어떤 부서가 어떤 유형의 질문을 자주 던지는지(개인정보를 제외한 메타데이터 수준에서) 살핀다. 자주 올라오는 질문은 그 부서의 학습 수요이므로, 교육 프로그램과 매뉴얼 개정에 반영한다. 셋째, '기록 기여 인센티브'는 의사결정 메모와 사후 검토 보고서를 충실히 작성한 직원을 인사평가에 반영한다. '조직기억을 끌어내는 데 기여한 정도'를 별도 지표로 두어, 기록이 짐이 아니라 조직의 자산을 쌓는 일로 자리잡게 한다.

5. 파일럿 설계와 실패 대응

전 공공부문에 한꺼번에 도입하는 것은 비현실적이며, 위험도 크다. 따라서 단계적 파일럿을 제안한다.

단계	기간	대상	핵심 활동
1 단계 파일럿	1 년	광역지자체 1 곳의 정책기획·기획조정 부서	의사결정 메모 양식 도입, 퇴임 인터뷰 시범 운영, 부서 단위 RAG 시스템 구축
2 단계 확장	1 년 6 개월	동일 광역지자체 본청 전체 + 인구감소지역	부서 간 검색 권한 체계 구축, 거버넌스

		군청 1~2 곳	규정 정비, 사용 패턴 분석
3 단계 전국 확산	3~5 년	희망 지자체 및 중앙부처 일부	표준 양식·표준 인프라 보급, 인사평가 연계, 평가 지표 정형화

평가 지표로는 ① 신임자가 혼자 결정에 이르는 데 걸리는 평균 기간, ② 이미 결정된 사안이 다시 검토되는 비율, ③ 시스템 일평균 질문 수와 만족도, ④ 의사결정 메모 작성률을 활용한다. 동시에 시스템이 실패할 수 있는 네 가지 모습에도 미리 대비한다. 첫째, AI가 사실과 다른 답을 내놓는 환각(hallucination) 위험은 출처 추적 의무화와 중요한 결정에서 원문을 확인하는 절차로 보완한다. 둘째, 의사결정 메모가 의무화되면 솔직한 기록 대신 알리바이용 기록만 남을 수 있는 자기 검열 위험은 일정 기간 비공개로 두었다가 익명으로 바꿔 색인하는 길로 보완한다. 셋째, 'AI가 추천한 대로 했다'는 책임 회피 도구화는 행정규칙에 명문 규정으로 차단한다. 넷째, 고연령 공무원이 시스템 사용을 꺼리는 디지털 격차는 음성 인터페이스와 부서내 AI 도우미 담당자로 거리감을 줄인다.

IV. 기대효과

1. 단계별 효과

단기(1~2년). 파일럿 부서에서 신임자가 자리에 적응하는 기간이 짧아진다. 의사결정 메모와 퇴임 인터뷰가 쌓이면서 새로 부임한 직원도 '왜 그렇게 했는지'를 시스템에 직접 물어 답을 얻을 수 있고, 이미 검토된 사안을 처음부터 다시 다루는 비효율이 사라진다. 인수인계의 품질도 인계자 한 사람의 성실성에만 달려 있지 않게 된다.

중기(3~5년). 시스템을 들여놓아 얻는 효과는 행정 효율을 끌어올리는 데에 머물지 않는다. 경기도 공무원의 58%가 5년 안에 사직할 뜻을 밝혔으며(머니투데이, 2025.6.26.), 고용노동부 등 주요 부처에서도 저연차 공무원의 이탈이 사회 문제로 떠오르고 있다(인천일보, 2025.9.27.). 이런 이탈의 큰 원인 가운데 하나가 새로 부임한 직원이 떠안아야 하는 무거운 적응 부담인 만큼(세계일보, 2021.2.22.), 본 시스템이 그 부담을 덜어준다면 인력 유지에도

보템이 된다. 동시에 모범 부서가 쌓아온 결정 노하우가 다른 부서로 퍼져 나갈 수 있는 인프라가 마련되면서 적극행정의 연속성도 살아난다.

장기(5년 이상). 가장 본질적인 효과는 한국 공공조직의 학습 방식 자체가 바뀌는 것이다. 지금까지의 학습은 “경험 많은 선배가 후배를 가르치는” 방식에 기대왔으나, 짧은 보직 주기와 세대 간 단절 속에서 점점 흔들려 왔다. 본 시스템은 사람이 떠난 뒤에도 조직의 학습을 이어주는 ‘제도화된 학습 인프라’이며, 학습이 더 이상 사람의 우연에 휘둘리지 않게 한다.

2. 정책적 의의와 한계

본 제안은 공공조직 안의 효율을 끌어올리는 데에 머물지 않는다. 정책이 일관되면 정책을 받는 국민과 기업도 행정이 어떻게 움직일지를 더 잘 가능할 수 있다. 또한 디지털플랫폼정부와 데이터기반행정 활성화 정책이 그동안 손대지 못한 ‘조직 안의 비정형 지식 자산’ 영역을 채움으로써 한국형 공공 AI 활용의 새 모델이 된다. 다만 솔직히 인정해야 할 한계도 있다. 정부 내부망 기반 LLM 구축에는 일정한 초기 비용이 따르고, 의사결정 메모와 퇴임 인터뷰가 형식에 머물지 않고 자리잡기까지는 적어도 몇 년이 걸리며, 행정정보 공유·개인정보 보호·보안업무규정과 의 정합성을 맞추기 위한 행정규칙 개정도 따라붙어야 한다. 이런 한계는 본 제안을 폐기할 이유가 아니라 단계적으로 접근해야 할 이유다. 후속 과제로는 부처별 의사결정 메모 양식의 표준화, 퇴임 인터뷰 데이터의 익명화 기준 설계, 정부 내부망 LLM의 성능 평가 틀 마련이 필요하다.

3. 마무리

본 보고서의 핵심 메시지는 단순하다. AI 도입은 기술의 문제가 아니라, 조직기억을 사적 자산에서 공적 자산으로 바꾸는 제도 설계의 문제다. 진정한 혁신은 ‘챗봇을 도입하자’가 아니라 ‘기록의 양식과 책임의 구조를 함께 바꾸자’가 되어야 한다. 3층 구조로 짜인 ‘공공부문 제도적 기억 시스템’은 데이터 입력, AI 인덱싱·검색, 거버넌스·문화의 세 차원을 동시에 다룸으로써 어느 한 층이 빠져서 시스템이 형식에 그치는 일을 막고, 단계별 파일럿으로 작은 단위에서 검증한 뒤 차차 넓혀가는 경로를 따른다.

사람이 떠나도 조직이 기억하는 것, 이것이 가능해질 때 한국 공공조직은 비로소 사람을 보내고도 무너지지 않는 조직이 된다. 정부가 그동안 추진해 온 ‘오래

머물게 하기' 처방의 한계를 인정하고, '떠나도 남게 하기'라는 새로운 길을 열어야 할 시점이다.

참고문헌

국내문헌

김광호. (2009). 정부부문의 전문성 제고를 위한 인사제도의 개선: 순환보직을 중심으로. 세종: 한국개발연구원.

국외문헌

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading, MA: Addison-Wesley.

Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. Organization Science, 5(1), 14-37.

Walsh, J. P., & Ungson, G. R. (1991). Organizational Memory. Academy of Management Review, 16(1), 57-91.

언론 보도

법률저널. (2015.9.22.). 공무원 짧은 순환보직 관행 "안녕~"...필수보직기간 2년→3년.
<https://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=38063>

대한경제. (2021.2.26.). "일 좀 할만하면 교체"...공공기관 '순환보직의 덫'.
https://m.dnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202102240810554030350

세계일보. (2021.2.22.). 5년차 이하 공무원 41% "기회 되면 이직".
<https://www.segye.com/newsView/20210222514644>

한국경제. (2023.6.15.). '세종 섬'에 갇혀 순환보직 뱅뱅이...전문성 떨어지는 공무원들.
<https://www.hankyung.com/article/2023060750241>

더나은미래. (2024.12.13.). "담당 공무원이 또 바뀌었다고요?"
<https://futurechosun.com/archives/110181>

조선일보. (2025.2.15.). "가짜 노동과 책임 회피...공무원들은 영리해서 무능하다."

머니투데이. (2025.6.26.). 경기도 공무원 58%가 5년 내 사직...'불합리한 조직문화' 개선한다. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2025062611233843927>

인천일보. (2025.9.27.). [국감] 고용노동부도 저연차 공무원 줄이탈...근본 대책 마련 시급.
<https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1304702>

.....

동아일보. (2026.4.30.). "AI-통상 7 년 이상 한우물 공무원 양성, 민간 인재 연봉 상한
폐지."

법령

「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(2020 년 시행).

범정부 GIS 플랫폼 기반 응급의료 거버넌스 혁신 전략

1. 배경 및 필요성: 행정 중심에서 '실질 접근성' 중심으로

- (한계) 행정구역·인구수 중심의 평면적 지정으로 인해 지형(산악·도서) 및 기상 변수가 반영되지 않는 의료 사각지대 존재
- (필요성) GIS 기술을 행정 체계와 결합하여 '실질 도달 시간' 기반의 과학적 의료취약지 재정립 시급

2. 핵심 제안: 범정부 GIS 통합 응급의료 플랫폼 및 관제 센터

- (데이터 융합) 복지부(자원)·행안부(인구)·국토부(공간) 데이터를 실시간 연동한 '살아있는 응급의료 지도' 구축
- (조직 혁신) 3개 부처 협업형 '통합 관제 센터' 신설을 통해 의사결정-기술분석-현장대응의 일원화 체계 마련
- (재정 지원) 지방소멸대응기금 연계 및 취약지 대상 국비 보조율 차등 상향(최대 80%)

3. 기존 정책 대비 차별성

- (공간) 직선거리 중심 분석 → 지형·도로망 반영 '실질 소요 시간' 분석
- (시간) 수년 단위 정적 통계 → 기상·교통 반영 '실시간 유동적' 분
- (대응) 사후 시설 확충 → 위험 예측 기반 '선제적 자원 배치'

4. 기대 효과: 사각지대 제로(Zero) 및 골든타임 확보

- (정밀 행정) 데이터 기반의 정밀한 취약지 식별로 정책 누락 방지 및 자원 배분 최적화
- (생명 보호) 취약지 응급환자 이송 경로 최적화를 통한 실질적 골든타임 확보 및 생존율 제고
- (협업 모델) 부처 간 정보 칸막이를 허무는 범정부 데이터 행정의 선도적 모델 제시

□ 서론: 추진 배경 및 필요성

○ 의료취약지 개념 및 정부 정책 방향

- (개념 재정립) 의료취약지는 단순 의료기관 부족이 아닌, '필요 시점에 의료서비스에 실제로 도달하기 어려운 지역'을 의미함.
- (정부 인식) 보건복지부도 2026년 정책 방향(공보의 우선 배치, 순화·비대면 진료 확대 등)을 통해 취약지 문제를 인력·서비스·이송의 복합 과제로 인식하고 있음.

○ 현행 제도의 구조적·공간적 한계

- (지정 기준의 한계) 현행 제도는 의료기관 분포, 인구 규모, 행정구역 중심의 판단에 의존하여 지형, 도로망, 기상 조건 등 실질적 공간 특성 반영이 미흡함.
- (연구 사례 분석)
 - 강원도 도계읍 사례: 동일한 의료 인프라 수준이라도 산악지형과 도로 접근성에 따라 응급의료 도달 가능성에 큰 격차가 발생함.
 - 대전광역시 사례: GIS를 활용할 경우 행정동 단위의 정밀한 취약지역 식별이 가능함을 제시함.

○ 제안 목적: 범정부 거버넌스 및 조직 혁신

- (통합대응단 신설) 보건복지부를 컨트롤타워로 하는 '응급의료 통합대응센터' 신설을 제안함.
- (정책 체계 일원화) 파편화된 의료취약지 업무(지정·지원·이송·재정)를 하나의 정책체계로 통합함.
- (실천적 조직 설계) 기존 GIS 연구의 한계("어디가 취약한가" 중심)를 극복하고, 실제 정책 집행(누가, 어떤 기준으로, 어떻게 할 것인가)을 위한 조직혁신 모델을 설계하고자 함.

□ 현황 및 문제점

1. 의료취약지 지정제의 운영 현황 및 공간적 정밀성 한계

- 법적 기반의 상시 정책 체계 가동
 - 「공공보건의료에 관한 법률」 등 법적 근거에 따라 소아청소년과, 인공신장실, 분만취약지 지원사업 지속 추진 중(2026년 기준).
 - 일회성 사업이 아닌 국가 수준의 상시적 보건의료 정책으로 정착됨.
- 평면적 기준에 따른 '의료 공백' 왜곡 우려
 - (기준의 한계) 여전히 행정구역 단위, 의료기관 수, 인구 분포 등 정적인 지표에 의존하여 지정함.
 - (본질의 환원) 실제 의료 접근성보다 소멸위험지역 등 인구 지표 위주로 논의되면서, 의료취약성의 본질이 인구 문제로 치환될 위험 상존.
 - (사각지대 발생) 정밀하지 못한 기준 설정으로 인해 실제 지원이 필요한 주요 지역이 누락되는 구조적 한계 지속 지적.

2. GIS 분석 기술의 발전과 정책 집행 조직 간의 괴리

- 공간 분석 연구를 통한 정밀 식별 성과 확보
 - 대전광역시: 가중거리 분석을 통해 행정동별 취약지역과 인구 특성(노인·농업인구 등) 간 상관관계 도출.
 - 청주시: 기종점 행렬 및 iso-area 분석을 활용하여 병원 단계별 실질 이동시간 격차 규명.
- 분석 결과의 행정 체계 연결 및 거버넌스 부재
 - (시각화 국한) 현행 연구들은 "어디가 취약한가"를 보여주는 시각화 단계에 머물러 있음.
 - (조직 설계 미흡) 분석 결과를 바탕으로 부처 간(복지부·행안부·국토부) 역할 분담 및 정보 공유를 수행할 실무적 조직 모델 제시 부족.
 - (집행력 약화) 공간 분석이 유용한 진단 도구임에도 불구하고, 이를 상시적 행정 집행으로 연결할 거버넌스 설계 미비.

3. 지역 현장 대응의 파편화 및 정책 통합성 결여

- 지역별 다각적 대응 수단의 병렬적 존재
 - 경상남도 등 도서·산간 지역을 중심으로 병원선 운영, 원격협진, 공공 임상교수제 등 다양한 사업 추진 중.
- 제도적 불확실성 및 통합 시스템 부족
 - (법적 지위) 병원선 등 핵심 대응 수단의 법적 지위와 운영 기준이 명확하지 않아 제도적 확장성에 한계.
 - (연계 체계 미비) 지방소멸대응기금 등 가용 자원과 의료취약지 지원 사업 간의 실질적인 매칭 및 통합 조정 기제 약화.

⇒ (시사점) 개별 과제 중심의 대응에서 탈피하여, 국가 차원의 GIS 정밀 기준에 따라 자원을 배분하고 조정하는 통합 대응 체계 구축이 시급함.

□ 제안 내용

1. 제안 목적 및 법적 근거

가. 제안 목적

- (부처 간 데이터 융합) 보건복지부·행정안전부·국토교통부 데이터를 실시간 결합하여 부처 간 정보 칸막이 해소
- (취약지 분석의 과학화) GIS 기반 '실질 도달 시간' 분석을 통해 정밀한 의료 사각지대 도출
- (선제적 응급의료 관제) 교통·기상 변수를 반영한 유동적 시스템 구축으로 예방 중심 패러다임 전환

나. 근거 법령: 범정부 데이터 통합의 법적 타당성

- 보건복지부 (컨트롤타워 명분): 「공공보건의료에 관한 법률」 제12조 및 「보건의료기본법」 제44조
- 행정안전부 (데이터 융합 강제력): 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」

제9조 및 제12조

- **국토교통부 (공간정보 연계):** 「국가공간정보 기본법」 제22조
- **개인정보 보호 및 규제 대응:** 「개인정보 보호법」 제28조의2(가명정보의 처리 등)에 의거, 공익 목적의 통계·연구 시 동의 없이 데이터 활용 가능

2. 혁신 모델: 범정부 GIS 통합 응급의료 플랫폼

가. 부처별 융합 데이터: 정보 제공 주체 및 내용

- 보건복지부: 전국 의료기관 현황(위치, 응급실 가동 여부, 인력), 실시간 자원(병상, 장비), 취약지 지정 통계
- 행정안전부: 주소 정보(기초번호판 포함), 격자단위(100m) 정밀 인구 통계, 구급차 실시간 위치(GPS) 및 과거 이송 기록
- 국토교통부: 수치지형도(경사도), 정밀 도로 네트워크(교량/터널 등), 실시간 교통정보(ITS)

나. 플랫폼 기능: GIS 기반 분석

- 지형 및 교통 상황을 반영한 실제 이동 거리와 시간을 산출하여 정밀한 응급 대응 수행
- 기상, 교통 혼잡, 의료자원 변동 등 실시간 변수를 반영한 유동적 분석 실시
- 분석 결과를 바탕으로 지역별 최적 응급환자 이송 경로 및 수단 도출로 효율적 이송체계 구축
- 인구·의료·교통 통합 분석 데이터를 제공하여 정책 의사결정 지원

3. 실시간 범정부 응급의료 통합 관제 센터 구축

가. 조직 구조 및 거버넌스 혁신

- **의사결정팀 (복지부·행안부):** GIS 분석 기반 의료취약지 재정립 및 예산·인력·장비 자원 즉각 배정
- **기술분석팀 (국토부·과기부):** 24시간 실시간 플랫폼 유지 관리 및 지형·환경 변수 반영 동적 경로 모델 도출

- **현장대응팀 (소방청·지자체):** 최적 이송 수단 및 경로 기반 현장 요원 관제 및 환자 이송 실시간 모니터링

나. 통합 관제 센터의 핵심 기능 및 세부 역할

- **GIS 기반 정밀 취약지 재정립:** 지형(산악·굴곡) 변수 반영 실질 도달 시간 산출 및 3차원 입체 분석 수행
- **실시간 유동적 상황 분석 및 매칭:** 기상·교통 데이터 실시간 연동을 통한 최적 병원 초 단위 갱신 및 경로(ETA) 제공
- **통계 기반 복합 이송 및 선제 관제:** 인구 밀집도·사고 이력 분석을 통한 맞춤형 이송 수단 매칭 및 예방적 자원 전진 배치
- **데이터 구조적 융합 및 의사결정 동기화:** 부처별 데이터 표준 일원화 및 실시간 데이터 공유를 통한 행정 병목 현상 해소

4. 기존 정책 대비 혁신성 및 차별점

- **(협업) 부처 간 데이터 칸막이로 인한 의사결정 지연 → 실시간 데이터 결합 및 최적 솔루션 공유**
- **(공간) 직선거리 및 행정구역 중심 분석 → 지형 데이터 연계 실질 이동 시간 산출**
- **(시간) 수년 단위의 정적인 통계 업데이트 → 실시간 유동적 변수 반영 및 가변적 대응**
- **(대응) 물리적 시설 확충 위주의 사후 처방 → 위험 예측 기반의 예방적 자원 배치**

5. 자원 조달 및 예산 운용 계획

가. 자원 조달 기본 전략

- **부처 간 협업 예산 편성:** 보건복지부 국비, 행정안전부 특별교부세, 지자체 지방비 결합으로 책임 강화 및 부담 분산
- **지역별 차등 보조율 적용:** 재정 자립도가 낮은 의료취약지 및 인구감소지역 대상 국비 보조율 상향(최대 70~80%)
- **다각적 기금 활용:** 지방소멸대응기금(인프라 확충) 및 국민건강증진기

금(시스템 고도화) 분담

나. 단계별 예산 운용 로드맵

- 1단계 (시스템 구축): 행안부 특교세 및 복지부 R&D 활용 / 국비:지방비(100:0~80:20) / 초기 개발 및 시범 적용
- 2단계 (인프라 확산): 군특회계 및 지방소멸대응기금 활용 / 국비:지방비(70:30) / 전국 취약지 89개소 대상 확장
- 3단계 (서비스 고도화): 국민건강증진기금 및 지자체 일반회계 활용 / 국비:지방비(50:50) / 유지보수 및 전담 인력 운영

<표 1>

추진단계	주요 재원	국비·지방비	비고
1단계: 시스템 구축	행정안전부 특별교부세, 보건복지부 R&D	100:0 ~ 80:20	시스템 초기 개발 및 시범 적용
2단계: 인프라 확산	군특회계, 지방소멸대응기금	70:30	전국 의료취약지 89개소 대상 인프라 확장
3단계: 서비스 고도화	국민건강증진기금, 지방자치단체 일반회계	50:50	유지보수 및 현장 진료 인력/장비 운영

□ 기대 효과

1. 의료취약지 지정의 정밀도 및 신뢰성 제고

- (정밀 체계 전환) 행정구역 평균값 중심의 기존 방식에서 탈피하여 실질 이동시간, 도로망, 고도, 기상 위험, 교통수단 등을 종합 반영하는 정밀 분석 체계로 전환
- (사각지대 해소) GIS를 활용해 강원도 도계읍이나 대전광역시 사례와

같이 지역별 의료접근성 차이를 정확히 규명함으로써, 정책 대상의 누락과 과잉 지정을 동시에 방지

2. 범정부 부처 간 칸막이 해소 및 통합 거버넌스 구축

- **(부처별 역할 최적화)** 복지부(총괄·기획), 행안부(재정·행정), 국토부(공간정보), 지자체(현장 집행) 간의 유기적 협력 구조 정착
- **(통합 플랫폼 운영)** 부처별로 산재한 사업을 하나의 기준과 공통 지표 아래 통합하여, 단순 협업을 넘어선 공통 플랫폼 기반의 통합 거버넌스 구현

3. 자원 배분의 과학화 및 재정 운용 효율성 증대

- **(서비스 통합 연계)** 개별적으로 논의되던 공보의 배치, 순회진료, 병원 선 운영, 원격협진 등을 공간접근성 점수와 취약도 지수를 통해 통합적으로 관리
- **(객관적 의사결정)** 우선 투입 지역 및 서비스에 대한 객관적 판단 근거를 마련하여 지방소멸대응기금 등 관련 재정의 효율적 배분 및 정책 설명 가능성 확보

4. 응급의료 골든타임 확보 및 의료 안전망 강화

- **(시간 중심 서비스 설계)** 응급의료의 핵심인 '30분·1시간 내 도달 가능성'을 기준으로 인프라와 서비스를 재설계하여 실질적 골든타임 확보
- **(입체적 의료 체계 연결)** 권역응급의료센터, 취약지 공보의 배치, 순회진료 등을 하나의 시스템으로 연결함으로써 산간·도서·벽지 등 구조적 취약 지역의 응급 대응력 극대화

[참고문헌]

1. 국내 문헌 (가나다순)

- 건강보험심사평가원. (n.d.). 보건의료빅데이터개방시스템.
- 국립중앙의료원. (n.d.). 응급의료포털(E-Gen).
- 국립중앙의료원. (n.d.). 중앙응급의료센터.
- 국민건강보험공단. (n.d.). 국민건강보험자료 공유서비스(NHISS).
- 국토교통부. (n.d.). ITS 국가교통정보센터.
- 국토연구원. (2016, January 12). 미국 시카고시의 도시계획 빅데이터 구축 및 활용 사례.
- 국토지리정보원. (n.d.). 국토정보플랫폼.
- 대한민국 정책브리핑. (2025, December 17). 국민께 보고드립니다 - 보건복지부 업무보고.
- 박민서, 임지윤, 김용선, 황예은, & 안재광. (2025). 접근성을 기준으로 살펴본 지리적 의료 취약지 특성 분석: 도계지역을 중심으로. *Journal of Korean Society of Disaster & Security*, 18(3), 43-53.
- 보건복지부. (n.d.). 보건복지데이터포털.
- 보건복지부. (n.d.). 보건복지부 홈페이지.
- 보건복지부. (2023, March 21). 제4차 응급의료 기본계획.
- 보건복지부. (2025, December 16). 기본이 튼튼한 복지강국 국민 모두가 행복한 대한민국.
- 소방청. (n.d.). 조직과 기능.
- 오영호. (2008). GIS를 이용한 주요 보건의료인력의 지리적 분포에 대한 연구. *보건복지포럼*, 141권, 59-72.
- 이광수. (2018). 보건의료 빅데이터의 GIS 활용. 원주: 건강보험심사평가원.
- 정수경, 이홍림, 신현웅, & 김희년. (2025). 지역 의료 격차 완화를 위한 보상체계 개선방안 연구 (연구보고서 2025-04). 한국보건사회연구원.
- 주승민, 최진호. (2012). GIS 서비스 권역분석을 활용한 청주시 응급의료서비스 취약지 분석. *충북연구*, 23(1), 99-110.
- 주현태, 박근오. (2023). GIS 서비스 권역 분석을 활용한 인천광역시 응급의료 취약지 분석. *관리이론과 실천*, 19(5), 39-51.
- 행정안전부. (n.d.). 공공데이터포털.
- 행정안전부. (n.d.). 재난안전데이터공유플랫폼.
- 행정안전부. (n.d.). 정부24.
- 행정안전부. (n.d.). 주민등록 인구통계.
- 홍완기. (2024, October 21). 의료취약지, 선정 기준부터 문제 “최다 소멸위험지역?”. *의협신문*.

2. 국외 및 영문 명칭 문헌 (알파벳순)

- Doctors News. (2026, February 3). 의사-대학병원 있는데 의료취약지?...지역의사제, '지역' 논란.
- Health Map Korea. (n.d.). HPSA 소개.

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]