

# 보여주기식 행정을 넘어 실질적 통합으로

## : 한국 지방정부 부서 간 협력의 성공과 실패에 대한 비교 사례 연구

### Beyond Showcasing Administration to Substantive Integration

#### : A Comparative Case Study of Success and Failure in Collaboration among Departments in Korean Local Governments

김 호 균\*  
Kim, Hougyun

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 사례 비교 분석: '보여주기'와 '실질'의 분기점
- V. 결론: '보여주기'를 넘어 '실질'로 나아가는 길

본 연구는 한국 공공부문의 고질적인 관성인 '보여주기식 행정'을 넘어 '실질적 통합'으로 나아가는 미시적 전환 매커니즘을 규명하고자 한다. 이를 위해 행정학의 통합 논의를 조직행동론의 '인지적 다양성 관리' 및 '포용적 리더십' 이론과 연결하였다. 연구 방법론적으로는 동일 지방정부 내에서 정치적 자원과 과업 복잡성이 통제된 상태에서 극명한 성과 차이를 보인 두 사례를 선정하여 '이론적 틀에 기반한 비교 사례 연구'를 수행하였다. 인터뷰 자료와 실시간 메신저 로그 등 다중 출처 자료를 패턴 매칭 기법으로 분석한 결과, 실질적 통합은 리더십이 심리적 안전감을 구축하여 감사 공포에 기인한 책임 회피 문화를 와해시킬 때 비로소 촉발됨을 발견하였다. 특히 리더가 강력한 정치적 권력을 실무자 보호를 위한 제도적 방패로 전환하고, 순환보직의 불안정성을 상위 정체성 형성으로 극복할 때 문화적 융합이 비가역적 제도화로 이어짐을 입증하였다(선(先) 문화 구축, 후(後) 제도화).

\* 전남대학교 사회과학대학 행정학과 교수

논문 접수일: 2026. 2. 6. 심사기간: 2026. 2. 6. ~ 2026. 3. 24. 게재확정일: 2026. 3. 24.

본 연구의 결과는 공공부문 리더들이 실질적 통합을 위해 구조적 개편보다 '안전'과 '공동체'라는 문화적 기반을 우선적으로 구축해야 함을 시사한다.

□ 주제어: 보여주기식 행정, 실질적 통합, 디커플링, 포용적 리더십, 심리적 안전감, 상위 정체성, 인지적 다양성 관리, 비교 사례 연구

This study identifies the micro-level mechanism enabling the transition from 'showcasing administration' to 'substantive integration' in the Korean public sector. Integrating 'cognitive diversity management' and 'inclusive leadership' theories, we conducted a theory-driven comparative case study of two extreme projects in a South Korean provincial authority (Smart Tourism vs. Mobility-Welfare Integration). To ensure internal validity, the research controlled for political capital and task complexity while mitigating hindsight bias by triangulating interview data with real-time documentation such as meeting minutes and messenger logs. The analysis reveals that substantive integration is a socio-psychological process where inclusive leadership builds 'psychological safety' to dismantle the accountability-avoidance culture rooted in audit fears. Specifically, the findings demonstrate that while job rotation generally strengthens in-group bias, it can be neutralized when a leader re-categorizes the project as a 'superordinate identity.' This research contributes to the literature by establishing a four-stage mechanism: inclusive leadership triggers psychological safety, leading to superordinate identity formation, which is ultimately locked in through structural institutionalization (culture-first, institutionalization-second).

□ Keywords: Showcasing Administration, Substantive Integration, Decoupling, Inclusive Leadership, Psychological Safety, Superordinate Identity, Cognitive Diversity Management, Comparative Case Study

## I. 서론

현대 행정 환경의 복잡성은 단일 부서의 역량만으로는 해결할 수 없는 난제(wicked problems)들을 양산하고 있다(McConnell, 2016; Carayannopoulos & McConnell, 2018). 이에 대응하여 전 세계적으로 ‘협력 정부(Joined-up Government)’나 ‘범정부적 접근(Whole-of-Government)’과 같은 부서 간 통합 노력이 강조되어 왔다(Pollitt, 2003; Christensen & Lægreid, 2007). 한국 정부 역시 이러한 흐름에 발맞추어 ‘협업 행정’을 주요 국정 과제로 설정하고 다양한 제도적 장치를 도입해왔다(오철호 & 고숙희, 2012; 이민호 외, 2014). 이러한 부서 간 협업의 긴장은 행정 이론의 진화 과정을 다룬 *International Review of Administrative Sciences*의 고전적 담론과 궤를 같이 한다. Bourgon (2007)은 신뢰의 침식과 대응성 및 통제 사이의 충돌하는 이상이 새로운 복원력 있는 정부 프레임워크를 요구한다고 주장하였다.

그러나 이러한 당위적 강조와 제도적 노력에도 불구하고, 일선 행정 현장에서는 실질적인 협력 대신 소위 ‘보여주기식 행정>Showcasing Administration’)이 만연하다는 비판이 지속적으로 제기된다(McConnell, 2017). 많은 지방정부가 융합 행정을 표방하며 TF를 구성하지만, 그 내막을 들여다보면 물리적 공간만 공유할 뿐 화학적 결합은 일어나지 않는 ‘사일로(Silo) 현상’이 여전하다(김윤권 & 오시영, 2020).

본 연구에서 ‘보여주기식 행정’이란, 정책의 실질적인 성과나 부서 간 화학적 융합보다는, TF 구성이나 보고서 제출 등 가시적이고 형식적인 산출물에 집중하고, 과정적 협력에서 발생하는 갈등의 해결보다는 공식적 절차의 준수를 우선시하며, 실패를 통한 학습보다는 책임을 회피하려는 조직적 관성을 의미한다(이석환, 2012; 김창수, 2018). 이는 단순히 구조적 설계의 문제가 아니다. 국내의 기존 협업 행정 연구들은 주로 협력의 성공 요인이나 구조적 제약 요인을 거시적 수준에서 탐색하는 데 집중해왔으나(구주영, 2022; 김진수 & 서순탁, 2012), 왜 제도가 현장에서 작동하지 않는지에 대한 미시적 과정(micro-process)에 대한 설명은 부족했다.

본 연구는 이러한 현상의 원인을 조직 내부의 미시적 역동성, 즉 ‘리더십’과 ‘조직 문화’의 상호작용 부재에서 찾고자 한다. 본 연구의 목적은 ‘보여주기식 행정(A)’이라는 고질적인 관성에서 ‘실질적 통합(B)’이라는 목표로 나아가는 ‘전환 매커니즘(C)’을 규명하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 설정한다.

첫째, 동일한 제도적·정치적 환경(‘맥락적 통제’) 하에서, 왜 어떤 협력 프로젝트는 ‘실질적 통합’에 성공하고 다른 프로젝트는 ‘보여주기’에 그치며 실패하는가? 그 차이를 만들어내는

핵심적인 미시적 과정은 무엇인가?

둘째, 리더십은 어떻게 ‘보여주기식 행정’의 핵심 기제인 ‘책임 회피 문화’와 ‘부서 이기주의’를 와해시키는가? 특히 감사(Audit)와 순환보직이라는 한국 지방행정의 제도적 제약이 내 집단 편향을 강화하는 특정 조건 속에서, 리더십은 어떻게 이러한 구조적 관성을 깨고 실질적 통합을 위한 심리적 기제를 작동시키는가?

이를 위해 본 연구는 상반된 결과를 보인 두 개의 지방정부 사례를 심층 비교 분석함으로써, 구조적 통합이 어떻게 실질적 성과로 이어지는지, 혹은 왜 실패하는지에 대한 과정적 해답을 제시하고자 한다. 또한, 본 연구는 기존 질적 연구들이 단일 사례에 의존하거나 엄밀한 분석 과정 제시가 미흡했다는 비판에 대응하여, 엄밀한 ‘이론적 틀에 기반한 비교 사례 연구(Theory-driven Comparative Case Study)’를 시도함으로써 한국 행정학의 질적 연구 방법론의 엄밀성을 제고하는 데 기여하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. ‘보여주기식 행정’의 개념화: 형식주의와 디커플링

본 연구의 핵심 현상인 ‘보여주기식 행정’은 신제도주의(Neo-Institutionalism)의 핵심 개념인 ‘디커플링(Decoupling)’ 및 ‘형식주의(Formalism)’와 깊이 연관된다. Meyer & Rowan(1977)에 따르면, 조직은 효율성뿐만 아니라 사회적 정당성을 확보하기 위해 외부 환경이 요구하는 합리적 제도를 도입한다. 그러나 이렇게 도입된 공식적 구조(formal structure)가 실제 조직 활동(actual practice)과 분리되는 현상이 발생하는데, 이것이 바로 ‘디커플링’이다.

공공부문의 맥락에서 ‘보여주기식 행정’은 이러한 디커플링의 전형적인 발현 양태이다. 정부는 ‘협업 행정’이라는 외부적 압력과 정당성을 확보하기 위해 TF 구성, 공동 계획 수립 등 공식적 구조를 신속하게 도입한다. 그러나 조직 내부의 뿌리 깊은 관료제적 문화(예: 책임 회피, 부서 이기주의)로 인해, 실제 업무 수행 과정에서는 실질적인 협력이나 융합이 일어나지 않는다. 결국 협업은 ‘문서상의 통합’에 그치고, 가시적인 보고서나 형식적인 절차 준수에만 매몰되는 ‘형식주의’로 귀결된다(이석환, 2012). 본 연구는 이러한 디커플링과 형식주의가 발생하는 미시적 원인을 규명하고, 이를 극복(Recoupling)하여 실질적 통합으로 나아가는 메커니즘을 탐색한다.

특히 실질적 통합과 보여주기식 행정을 단순한 추상적 개념으로 정의하는 데 그치지 않고, 이를 실제 행정 현장에서 구체적으로 판별할 수 있는 준거인 정보 공유의 실시간성, 신규 정책 가치의 창출 여부, 그리고 제도적 안착(lock-in) 정도를 통해 개념의 조작적 정의를 정교화하고자 한다.

## 2. 공공부문 통합의 한계와 미시적 접근의 필요성

전통적인 행정학 연구들은 칸막이 행정을 극복하기 위한 방안으로 조직 개편, 예산 통합 등 ‘구조적 접근’에 치중해 왔다(Christensen & Lægreid, 2007). 국내의 협업 행정 연구들 역시 협력적 거버넌스 구축이나 제도 설계의 중요성을 강조해왔다(남춘호 & 김정석, 2023; 고경호, 2023). 그러나 구조적 처방만으로는 구성원들의 뿌리 깊은 부서 이기주의와 방어적 기제를 해소하는 데 한계가 있다. 앞서 논의한 바와 같이, 제도가 도입되어도 구성원들이 이를 ‘형식적 요식행위’로 받아들이는 디커플링이 발생하기 때문이다. 따라서 구조적 통합이 실질적 통합으로 이어지기 위해서는, 구성원들의 인식과 행동을 변화시키는 미시적 과정에 대한 이해가 필수적이다. 아울러, 부서 간 협업의 성패에는 리더십이나 심리적 기제 외에도 과제의 성격(수혜 및 비용 구조의 특성성, 성과지표의 명료성), 참여 공무원의 역량, 그리고 기존의 조직 문화와 같은 다양한 변수들이 대안적 설명 요인으로 작용할 수 있다. 본 연구는 이러한 요인들이 리더십 및 심리적 기제와 어떻게 상호작용하며 실질적 통합을 촉진하거나 저해하는 지 보조적인 설명 경로로 함께 고려한다.

## 3. 인지적 다양성 관리와 포용적 리더십

본 연구는 행정학의 통합 논의를 조직행동론의 ‘다양성 관리(Diversity Management)’ 관점으로 확장한다. 전통적인 다양성 관리의 주로 인종, 성별 등 ‘인구통계학적 다양성(Demographic Diversity)’에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 본 연구는 부서 간 협력의 본질이 서로 다른 ‘전문직 정체성 및 인지적 다양성(Professional/Cognitive Diversity)’의 관리 문제임을 주장한다.

각 부서는 고유한 전문 분야, 업무 방식, 목표 우선순위를 가지고 있으며, 이는 오랜 사회화 과정을 통해 형성된 인지적 프레임(Cognitive Frame)의 차이를 만들어낸다. ‘사회 정체성 이론(Social Identity Theory)’에 따르면, 사람들은 자신이 속한 ‘부서’라는 사회적 범주(Social Category)를 기준으로 정체성을 형성하며, 이는 필연적으로 ‘우리 부서(in-group)’

에 대한 선호와 '타 부서(out-group)'에 대한 편향(bias)을 만들어낸다(Tajfel & Turner, 1986). 이것이 바로 '부서 이기주의'의 심리학적 본질이며, 서로 다른 인지적 프레임을 가진 부서들이 갈등하는 이유이다. 특히 민간 기업과 달리 1~2년 단위의 '순환보직(Job Rotation)'이 일반화된 한국 행정 조직의 특수성은 이러한 내집단 편향을 강화시킨다. 다만, 순환보직의 불안정성이 내집단 편향을 강화한다는 전제는 특정 조건에서 그러한 경향이 더 가파르게 나타날 수 있다는 조건부 명제로 정교화될 필요가 있다. 구체적으로, 리더가 협업의 성과를 구성원 개개인의 장기적인 경력 마일스톤이나 전문성 강화의 기회로 연결하는 비전을 제시하지 못할 때, 단기적 보직 기간에 기인한 책임 회피와 부서 이기주의는 더욱 심화되는 경향을 보인다. 구성원들은 타 부서와의 협력을 장기적 투자가 아닌 '잠시 스쳐가는 남'과의 일회성 관계로 인식하기 쉬우며, 이는 인지적 다양성을 통합의 자원이 아닌 갈등의 원천으로 변질시키는 구조적 요인이 된다. 이러한 관점에서 볼 때, 본 연구가 강조하는 '인지적 다양성 관리'는 단순히 부서 간 이익(Interest)을 물리적으로 배분하는 기존의 갈등 관리와는 구별된다. 이는 부서 간 전문 용어와 업무 방식(Cognitive Frame)의 차이로 인해 발생하는 '해석(Interpretation)의 격차'를 좁히는 사회-심리학적 기제에 초점을 맞춘다는 점에서 이론적 차별성을 갖는다.

이러한 인지적 이질성을 통합 기제로 전환하는 핵심 변수는 '포용적 리더십(Inclusive Leadership)'이다. 포용적 리더십은 구성원과의 상호작용에서 개방성, 접근성, 이용가능성을 보이며, 다양한 배경을 가진 구성원들의 고유성을 존중하는 동시에 공동의 목표를 향해 나아가도록 이끄는 리더로 정의된다(Nembhard & Edmondson, 2006; 김경환 외, 2023). 리더십은 이질적인 집단 간의 관계적 갈등을 관리하고 조직 몰입을 이끌어내는 핵심 기제이다(Kim & Kim, 2015).

#### 4. 심리적 안전감과 상위 정체성: 통합의 심리적 기제

리더십이 통합을 이끌어내는 구체적인 심리적 기제로서 본 연구는 '심리적 안전감(Psychological Safety)'과 '상위 정체성(Superordinate Identity)'에 주목한다. '심리적 안전감'은 구성원들이 처벌이나 비난에 대한 두려움 없이 의견을 제시하고 실패를 공유할 수 있는 믿음을 의미한다(Edmondson, 1999; 김유진, 2021). 이는 단순한 '편안한 분위기'가 아니라, 조직의 '학습 행동', '실패의 솔직한 공유', '건설적 비판'을 촉진하여 '혁신'을 가능하게 하는 핵심 동력이다(윤하성 & 이종건, 2025). 즉, '심리적 안전감'은 실패를 은폐하고 책임을 회피하는 '보여주기식 행정'(형식주의)의 정확한 대척점에 있는 개념이다.

또한, '상위 정체성'은 개별 부서의 이익보다 전체 조직의 목표를 우선시하는 심리적 상태를 말한다. 이는 Gaertner & Dovidio(2000)의 '공통 내집단 정체성 모델(Common Ingroup Identity Model)'에서 핵심 개념인 '재범주화(Recategorization)' 과정을 통해 형성된다. 즉, 포용적 리더가 '우리 부서'(Us)와 '너희 부서'(Them)라는 기존의 범주(인지적 다양성으로 인한 구분)를 '우리 팀'(We)이라는 단일한 공통 내집단 정체성으로 '재범주화'할 때 '부서 이기주의'가 감소하는 것이다. 본 연구는 포용적 리더십이 이 두 가지 심리적 자원을 구축함으로써 '보여주기식 행정'이라는 디커플링 현상을 타파한다고 가정한다.

### III. 연구 설계

#### 1. 연구 방법 및 사례 선정의 논거

본 연구는 '과정(Process)'을 추적하기 위해 질적 연구 방법인 '비교 사례 연구(Comparative Case Study)'를 채택하였다. 특히 본 연구는 백지상태에서 이론을 도출하는 근거이론 접근이 아닌, 앞서 논의한 이론적 틀을 바탕으로 현상을 해석하는 '이론적 틀에 기반한(theory-driven)' 분석을 수행한다.

본 연구가 수많은 지방정부의 협업 사례 중 특정 두 사례(사례 A, 사례 B)를 선정한 논거는 다음과 같은 '이론적 표본 추출(Theoretical Sampling)' 전략에 기초한다(Eisenhardt, 1989). 본 연구에서 '성공(실질적 통합)'과 '실패(보여주기)'를 판별하는 구체적 준거는 세 가지이다. 첫째, 부서 간 인지적 장벽의 해소 여부(정보의 선택적 공유를 넘어선 실시간 투명성 확보), 둘째, 화학적 융합을 통한 정책 가치 창출(기존 기능의 물리적 결합을 넘는 신규 서비스 구현), 셋째, 제도적 락인(Lock-in)의 달성(프로젝트 종료 후 정규 조직화 또는 예산 통합)이다.

첫째, '맥락적 통제(Contextual Control)'의 원칙이다. 두 사례는 모두 동일한 광역지방자치단체(K시) 내에서, 동일한 단체장의 임기 중에 발족한 융합 행정 프로젝트이다. 이는 예산, 조례, 조직 구조, 정치적 환경 등 거시적 환경 요인이 동일함을 의미한다.

둘째, '극단적 대비(Polar Types)'의 원칙이다. 연구자는 예비 조사를 통해 K시의 10여 개 협업 프로젝트를 검토한 후, 결과가 가장 극명하게 대조되는 두 사례를 선정하였다(Yin, 2009). 사례 A는 전형적인 '실패(보여주기)'로 끝난 반면, 사례 B는 '성공(실질적 통합)'으로 귀결되었다.

셋째, ‘대안적 설명의 배제(Ruling out Alternative Explanations)’ 및 내적 타당성 확보이다. 흔히 ‘과업의 성격’이나 ‘정치적 권력(Political Power)’이 성과를 결정한다는 대안적 설명이 제기될 수 있다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 두 사례 모두 ‘시장 핵심 공약 사업’이자 ‘부시장 직속 TF’로 지정되어 정치적 무게감과 가용 예산(약 15억 원)이 동일했던 사례를 선정하였다. 특히 일각에서 제기될 수 있는 ‘과업 난이도의 비대칭성’에 대한 비판을 통제하기 위해, 사례 A(스마트 관광) 역시 단순 홍보 사업이 아니라 ‘이기종 데이터 간 API 표준화 기술’이 요구되는 높은 기술적 복잡성을 가진 과업이었음을 확인하였다. 또한, 리더십 외에 협업 역학에 영향을 미칠 수 있는 과제 특성을 통제하기 위해 (1) 수혜집단의 특정성 및 확산성, (2) 비용 부담 및 책임 위험의 집중 정도, (3) 성과지표의 명료성과 측정가능성이라는 세 가지 준거를 사례 비교의 보조 지표로 설정하였다. 이는 리더십의 독립적 효과를 보다 엄밀하게 추출하기 위함이다. 특히 사례 B의 성공이 과거 두 차례의 실패(2018, 2020)를 통한 ‘학습 효과(Learning Effect)’ 때문이라는 대안적 설명에 대해서도, 인터뷰 결과 과거의 실패가 오히려 구성원들에게 ‘학습된 무기력(Learned Helplessness)’과 냉소주의로 작용하여 협력의 장벽을 높였음이 확인되었다. 따라서 사례 B의 성공은 학습 효과가 아닌, 이러한 무기력을 타파한 ‘리더십’의 독립적 효과로 보는 것이 타당하다. 즉, A와 B 모두 ‘힘 있는’ 프로젝트였으나 결과가 같았으므로, 실패의 원인은 자원이나 권력의 크기가 아닌 ‘리더십의 작동 방식’에 있음을 규명할 수 있다.

## 2. 자료 수집

데이터 수집을 위해 관련 공무원, 프로젝트 참여자들을 대상으로 심층 인터뷰를 수행하였으며(2025년 3월~11월), 회의록, 내부 보고서 등 문헌 자료를 보완적으로 분석하였다(전영국, 2017). 특히 본 연구는 사후 인터뷰에서 발생할 수 있는 ‘회고적 편향(Hindsight Bias)’과 성공 사례에 대한 ‘할로 효과(Halo Effect)’를 방지하기 위해, 2025년 3월부터 11월까지 작성된 ‘주간 업무 보고’, ‘TF 회의록(15건)’, ‘메신저 업무 대화 로그’ 등 실시간(Real-time) 기록물을 수집하여 인터뷰 진술의 진위 여부를 교차 검증(Triangulation)하였다. 즉, 본 연구는 성과가 확정된 ‘이후’의 회고적 진술에만 의존한 것이 아니라, 갈등이 발생하고 조정되는 ‘당시’의 기록물을 추적 분석함으로써, 성공한 결과 때문에 과거의 과정을 긍정적으로 왜곡하는 생존 편향(Survival Bias)의 오류를 원천적으로 차단하고자 노력하였다. 총 20명의 인터뷰 대상자 구성은 <표 1>과 같다<sup>1)</sup>.

1) 인터뷰 응답 대상자들은 본 연구자에게 인터뷰 응답 전제조건으로 자신들의 신분이 철저히 노출되지 않도록 당부했고, 본 연구자도 이런 약속을 지킨다는 전제하에 본 연구가 힘들게 진행되었음을 밝힌다.

〈표 1〉 인터뷰 대상자 현황

구분 (직급 및 소속)	사례 A (실패: 스마트 관광)	사례 B (성공: 교통-복지)	합계 (명)
직급별 구성			
5급 (사무관/팀장급)	2명	2명	4
6급 (주무관)	5명	5명	10
7급 이하	3명	3명	6
소속 부서 (파견)			
총괄기획과 (총괄)	2명	2명	4
문화관광과 (실무)	4명	0명	4
정보통신과 (실무)	4명	0명	4
복지정책과 (실무)	0명	4명	4
교통정책과 (실무)	0명	4명	4
평균 공직 경력	11.2년	12.5년	11.9년
총 계	10명	10명	20명

### 3. 자료 분석: 패턴 매칭(Pattern Matching)을 통한 질적 분석

수집된 데이터는 Strauss & Corbin(1998)의 체계적 코딩 절차를 차용하되, 사전에 수립된 이론적 명제와 실제 데이터를 비교하는 Yin(2009)의 ‘패턴 매칭(Pattern Matching)’ 기법을 활용하여 분석하였다. 분석의 엄밀성을 위해 제4장의 비교분석 매트릭스(〈표 2〉)에서 활용한 10개 핵심 분석 범주를 사전에 정의한다. 이는 리더십 개입 방식, 실패에 대한 태도, 갈등 대응 방식, 심리적 환경, 조직 정체성, 의사소통 방식, 성과 관리 방식, 자원 공유 수준, 핵심 프로세스, 프로젝트 지속가능성이다. 이러한 범주화는 두 사례의 미시적 역동성을 체계적으로 대조하기 위한 분석틀로 기능한다.

1. 개방 코딩(Open Coding): 전사본을 행 단위로 분석하며 데이터에 기반한 1차 개념(예: ‘감사에 대한 두려움’, ‘면책 요구’, ‘순환보직의 불안정성’ 등) 총 78개를 확보하였다.
2. 축 코딩(Axial Coding): 1차 개념들을 범주화하고, 패러다임을 적용하여 범주 간의 관계를 분석하였다. 이 과정을 통해 본 연구의 분석틀이 되는 10개의 핵심 범주를 도출하였다: 리더십 개입 방식, 갈등 대응 방식, 심리적 환경, 조직 정체성, 의사소통 방식, 실패에 대한 태도, 성과 관리 방식, 자원 공유 수준, 핵심 프로세스, 프로젝트 지속가능성 등이다.

3. 선택 코딩(Selective Coding): 최종적으로 ‘실질적 통합’이라는 핵심 현상(Core Phenomenon)을 중심으로 핵심 범주들을 유기적으로 연결하는 이론적 모형을 구축하였다.

연구의 신뢰성 및 타당성 확보(Trustworthiness)를 위해 본 연구는 질적 연구의 엄밀성을 확보하기 위한 Guba & Lincoln의 기준을 따랐다(신경림, 2004). 첫째, 사실적 가치(Credibility)를 높이기 위해 ‘지속적 비교(constant comparison)’와 ‘삼각측량(Triangulation)’을 실시했다. 둘째, 중립성(Confirmability)과 일관성(Dependability)을 확보하기 위해, 2인의 코더(연구자와 행정학 박사과정 1인)가 참여하는 ‘동료 검토(peer debriefing)’ 및 ‘코더 간 신뢰도(inter-coder reliability)’ 검증 절차를 거쳤다. 전사본 중 5건(25%)을 무작위로 추출하여 독립적으로 코딩을 실시한 후 비교하였다. 초기 코더 간 일치도(Cohen’s Kappa)는 0.79였으며, 논의 후 합의를 통해 0.91 수준으로 향상시켜 분석의 일관성을 확보하였다. 셋째, 적용 가능성(Transferability)을 위해 3장 1절에서 ‘이론적 표본 추출’의 논거를 명확히 제시하였다. 본 연구는 단일 지방정부의 사례를 다루고 있으나, 도출된 명제들을 ‘분석적 일반화(Analytic Generalization)’의 관점에서 고찰함으로써 한국 공공부문의 보편적 협업 메커니즘으로의 적용 가능성을 논의하였다.

## IV. 사례 비교 분석: ‘보여주기’와 ‘실질’의 분기점

본 장은 3. 3)절에서 도출된 핵심 범주들을 분석의 ‘뼈대’로 삼아, 두 사례가 각 범주에서 어떻게 극명한 차이를 보였는지 비교 분석한다. 특히 본 분석은 한국 지방행정의 특수한 맥락(감사, 순환보직 등)이 현장에서 어떻게 작동했는지에 주목한다. 본 장의 분석은 제3장에서 정의한 10개의 핵심 범주를 뼈대로 진행한다. 특히 실질적 통합의 동인을 엄밀히 규명하기 위해 각 사례가 가진 과업 특성(비용-편익의 집중 및 확산 정도, 성과의 가시성)을 분석의 선행 조건으로 검토하고 이를 리더십 요인과 대조 분석한다.

### 1. 사례 개요 및 맥락

두 사례는 모두 K시에서 4차 산업혁명 기술을 활용하여 기존 행정 서비스를 혁신하기 위해 추진된 융합 행정 프로젝트로, 유사한 과업 복잡성과 자원 규모를 가지고 있었다.

### 1) 사례 A: '스마트 관광 도시' 프로젝트 (실패: 보여주기식 행정)

사례 A는 K시의 관광 산업 활성화를 목표로, 문화관광과(주무 부서)와 정보통신과가 협력하여 모바일 앱 기반의 통합 관광 정보 시스템을 구축하는 프로젝트였다. 약 15억 원의 예산과 10명의 파견 인력으로 TF가 구성되었다. 그러나 사업 초기부터 주도권 다툼이 발생했다. 문화관광과는 즉각적인 홍보 효과를 위한 콘텐츠 개발을 우선시한 반면, 정보통신과는 장기적인 시스템 안정성과 데이터 호환성을 중시했다. 이러한 인지적 프레임의 차이(인지적 다양성)는 극심한 갈등으로 이어졌다. 프로젝트는 1년 후 종료되었으며, 앱 다운로드 수는 목표치의 10%에 불과했고 사용자 만족도도 매우 낮았다. 결국 TF는 해체되었고, 구축된 시스템은 거의 활용되지 않는 전형적인 '보여주기식 행정'의 실패 사례로 남았다.

### 2) 사례 B: '데이터 기반 교통-복지 연계 서비스' (성공: 실질적 통합)

사례 B는 교통 약자(고령층, 장애인)의 이동권을 보장하기 위해, 복지정책과와 교통정책과가 협력하여 빅데이터 기반의 맞춤형 이동 지원 시스템을 개발하는 프로젝트였다. 사례 A와 유사한 약 16억 원의 예산과 10명의 파견 인력으로 TF가 구성되었다. 이 과제는 2018년과 2020년에도 유사한 TF가 구성되었으나, '개인정보 보호법 위반 소지'와 '부서 간 책임 소재 불명확'을 이유로 실무 단계에서 좌초된 바 있는 고난도 과제였다. 이번에도 초기에는 데이터 소유권(복지 데이터 vs. 교통 데이터)과 예산 분배 문제로 극심한 갈등을 겪었다. 복지정책과는 수혜자 중심의 즉각적인 서비스 제공을 요구한 반면, 교통정책과는 데이터 표준화와 시스템 효율성을 강조했다. 그러나 사례 A와 달리, 이 프로젝트는 초기 갈등을 성공적으로 극복하고 부서 간 화학적 융합을 이루어냈다. 개발된 시스템은 높은 사용자 만족도를 보였으며, 프로젝트 종료 후에도 관련 조례 개정을 통해 정식 조직으로 흡수되어 지속가능한 성과를 창출한 '실질적 통합'의 성공 사례로 평가받았다. 두 사례의 과업 특성을 비교하면, 사례 A(스마트 관광)는 성과가 시민 불특정 다수에게 확산되는 반면 갈등과 책임은 특정 부서에 집중되는 구조적 난도가 존재했다. 반면 사례 B(교통-복지 연계)는 성과 지표와 수혜 집단이 비교적 명확하여 협업 합의가 상대적으로 용이한 측면이 있었다. 그러나 이러한 구조적 차이에도 불구하고, 실제 협업의 질을 결정하는 분기점은 리더십이 성과의 명확성을 재정의하고 책임 위험을 제도적으로 흡수한 방식에 있었다.

## 2. 리더십 개입 방식 및 실패에 대한 태도 (방관 vs. 포용)

두 사례의 가장 근본적인 분기점은 이질적인 부서 간의 갈등(인지적 다양성에서 비롯된)에 대응하는 리더의 개입 방식과 실패를 다루는 태도, 그리고 정치적 권력의 활용 방식에서 나타났다. 두 사례 모두 단체장의 핵심 공약으로서 강력한 ‘정치적 힘(Political Capital)’을 보유하고 있었으나, 이를 사용하는 방향성은 정반대였다.

사례 A(실패)는 ‘방관적 리더십’과 ‘성과 집착’을 보였다. 리더는 문화관광과와 정보통신과 간의 근본적인 시각 차이를 조정하기보다는 ‘가시적인 성과’와 ‘보고서’만을 요구했다. 특히 리더는 ‘시장님 지시사항’이라는 정치적 권력을 무기 삼아 실무자들을 압박(Pressure)하는 기제로 활용했다.

*“저희는 앱 개발 인프라를 구축하는 게 우선인데, 문화관광과는 당장 눈에 보이는 콘텐츠 홍보에만 관심이 있더군요. 리더에게 이런 기술적 문제를 보고했더니 ‘그건 실무 부서끼리 알아서 하라’는 말만 돌아왔습니다. 그리고 ‘감사원 감사 나오면 네가 책임질 거냐, 이거 시장님 역점 사업인 거 모르냐’고 으박지르는데, 그때부터 ‘아, 이걸 실무가 아니라 보고서만 잘 쓰면 되는 사업이구나’라고 생각했죠.”*

*(A사례 정보통신과 주무관, 심층 인터뷰, 2025.11.)*

사례 B(성공)는 ‘포용적 개입’과 ‘제도적 보호막 제공’을 특징으로 했다. B사례 리더 또한 ‘시장 공약’이라는 강력한 권력을 쥐고 있었으나, 이를 타 부서를 짊어 누르는 데 쓰지 않고 감사관실과 협상하여 실무자를 보호(Protection)하는 ‘방패’로 활용했다.

*“우리는 새로운 걸 하는 겁니다. 당연히 실패할 수 있습니다. 실패해도 좋습니다. 다만, 실패를 숨기지는 맙시다. 실패하면 빨리 공유해서 같이 해결책을 찾읍시다. 책임은 내가 집니다. 법적인 문제가 생기면 제가 감사관실과 직접 협의해서 ‘사전 컨설팅 감사’를 받도록 조치하겠습니다. 여러분이 다칠 일은 절대 없습니다.”*

*(B사례 총괄 리더, 초기 워크숍 회의록, 2025.03.)*

이러한 리더의 명시적인 ‘실패 허용’ 발언과 구체적인 ‘감사 면책’ 약속은 ‘보여주기’가 아닌 ‘실질’에 집중할 수 있는 환경을 조성하는 결정적 분기점이 되었다. 특히 주목할 점은, 리더의 이러한 약속이 단순한 구두 선언에 그치지 않고, 「공공감사에 관한 법률」 및 감사원 규정에 명시된 ‘사전 컨설팅 감사(Pre-consulting Audit)’ 제도를 공식적으로 활용하여 법적

효력을 갖춘 보호막으로 기능했다는 점이다. 이는 공무원의 소극 행정을 유발하는 가장 큰 원인인 ‘감사 불안’을 제도적으로 해소한 결정적 개입이었다. 구체적으로 B사례 리더는 매주 1회 비공식 티타임을 통해 실무자들의 고충을 청취하며 심리적 접근성을 확보하였고, 데이터 오류 발생 시 감사관실에 직접 소명하여 실무자들을 보호하는 구체적인 행태 지표를 보였다. 이는 사례 A와 같이 편익이 분산되고 책임이 집중되는 구조적 불리함(과업 특성) 속에서도, 리더가 성과 지표를 재정의하고 위험을 제도적으로 흡수함으로써 협업의 동력을 유지할 수 있음을 시사한다.

### 3. 심리적 환경 및 의사소통 (감사 공포 vs. 심리적 안전지대)

리더십의 차이는 즉각적으로 구성원들의 심리적 환경과 의사소통 방식을 결정했다. 특히 한국 공무원 조직에서 가장 강력한 행동 기제인 ‘감사에 대한 두려움’이 어떻게 해소되었는지가 핵심이었다.

사례 A(실패)에서는 ‘심리적 비안전감(Psychological Un-safety)’이 팽배했다. 리더가 성과만을 요구하는 상황에서, 구성원들은 비난과 감사 지적에 대한 두려움(Edmondson, 1999)으로 인해 잠재적 문제를 공론화하지 못했다. 결국 잠재적 문제를 공론화하는 대신, 각자의 책임을 회피하는 방향으로 ‘침묵’을 선택했고, 이는 공식적 구조와 실제 활동이 분리되는 ‘디커플링’을 심화시켰다.

*“솔직히 말해서, (갈등이 생겼을 때) 아무도 총대 메고 싶어 하지 않았어요. 나중에 감사 나오면 누가 책임질 겁니까? 문서로 남는 건 결국 실무자 도장 찍은 사람이 거든요. 괜히 나섰다가 일이 잘못되면 저만 책임지는 구조였거든요. 다들 그냥 ‘좋은 게 좋은 거다’라며 입을 닫았죠.”*

(A부서 주무관, 심층 인터뷰, 2025.10.)

사례 B(성공)에서는 리더의 ‘실패 허용’ 선언과 ‘제도적 보호’ 조치가 ‘심리적 안전지대’를 구축했다. 비난의 두려움이 사라지자 ‘보여주기’를 위한 에너지(실패 은폐, 책임 회피)가 ‘실질적 통합’을 위한 에너지(문제 해결, 상호 학습)로 전환되었다. 실제로 2025년 5월 복지팀 실무자가 데이터 오류 문제를 자진 신고했을 때, 리더는 질책 대신 ‘추가 예산 배정’으로 화답하며 약속을 이행했다.

“책임은 내가 진다’는 말이 결정적이었습니다. 솔직히 공무원은 감사 받는 게 제일 무섭거든요. 특히 적극적으로 일하다가 징계받는 ‘적극행정의 딜레마’가 있잖아요. 그런데 리더가 감사관실과 협의해서 면책 범위를 미리 확정해 오고, 방패가 되어주겠다고 하니, 그제야 교통정책과에 ‘우리가 가진 복지 데이터의 한계가 이것이다’, ‘이런 건 솔직히 불가능하다’고 터놓고 말할 수 있었습니다.”

(B사례 복지정책과 사무관, 심층 인터뷰, 2025.10.)

이러한 사례들은 심리적 안전감이 한국 행정 특유의 감사 공포로 인한 디커플링을 억제하는 실질적인 기제임을 실증한다. 즉, 리더가 구축한 안전지대는 실무자가 형식적 보고(보여주기)에 낭비하던 에너지를 실질적인 문제 해결과 학습(통합)으로 전환시키는 결정적 매개체로 작동한다.

#### 4. 조직 정체성 (부서 정체성 vs. 상위 정체성)

심리적 환경의 차이는 조직 정체성 형성에 결정적인 영향을 미쳤다. 특히 잦은 순환보직으로 인해 “어차피 1~2년 뒤면 남남”이라는 인식이 강한 지방정부 조직문화 속에서 정체성의 변화는 매우 어려운 과제였다. 다만, 이러한 순환보직의 불안정성이 내집단 편향을 강화한다는 전제는 리더가 협업의 가치를 구성원 개개인의 장기적인 전문성 강화나 경력 마일스톤과 연결하는 비전을 제시하지 못할 때 더욱 가파르게 발현된다는 조건부 명제로 정교화될 필요가 있다. 즉, 리더십에 의한 심리적 자본 형성이 전제되지 않을 때 순환보직은 부서 이기주의를 심화시키는 구조적 기제가 되지만, 포용적 리더가 상위 정체성을 제시할 때는 오히려 이질적 인지 프레임을 통합하는 재범주화(Recategorization)의 계기가 된다. 사례 A(실패)에서는 구성원들이 끝까지 ‘부서 정체성’에 머물렀다. 심리적 비안전감 속에서 “저만 책임지는 구조”라는 인식이 팽배했고, 곧 다른 부서로 이동할 것이라는 ‘단기적 시계(time horizon)’ 하에서 협력은 ‘우리 부서’의 이익을 방어하고 책임을 최소화하는 방향으로 진행되었다. ‘우리’(Us)와 ‘그들’(Them)의 경계는 더욱 공고해졌다.

사례 B(성공)에서는 리더가 의도적으로 ‘상위 정체성’을 재구성했다. 리더는 부서 간 경계를 허물기 위해 공동의 워크숍을 지속적으로 개최하고, ‘교통-복지 연계 서비스 TF’라는 공동의 미션을 반복적으로 강조했다. 심리적 안전감이 확보된 상태에서 이러한 노력은 구성원들이 ‘우리 부서’가 아닌 ‘우리 팀’이라는 ‘상위 정체성’을 내재화하도록 만들었다. 특히 리더는 “이 프로젝트의 성공이 여러분의 경력(Career)에 확실한 마일스톤이 되도록 인사과와 협의하겠다”는 비전을 제시하며 단기적 순환보직의 불안정성을 극복하고 장기적 ‘팀 정체성’을 형성

하였다. 이는 이론적 배경에서 논의한 ‘재범주화(Recategorization)’(Gaertner & Dovidio, 2000)가 성공적으로 이루어졌음을 보여준다.

## 5. 구조와 문화의 상호작용: 제도화 과정 (형식적 취합 vs. 지속가능한 융합)

본 연구의 핵심적인 발견 중 하나는 구조적 통합과 문화적 통합의 순서(Sequence)와 상호 작용 방식이다. 사례 A(실패)는 ‘선(先) 구조 도입, 후(後) 문화 부재’의 전형을 보여준다. TF 라는 구조적 장치는 마련되었으나, 심리적 안전감과 상위 정체성이라는 문화적 기반이 부재 했다. 그 결과, 핵심 프로세스는 ‘형식적 취합’에 머물렀으며, 이는 신제도주의가 지적하는 디 커플링을 심화시켜 결국 프로젝트를 공중분해에 이르게 했다. 반면 사례 B(성공)는 ‘선(先) 문화 구축, 후(後) 구조적 제도화’의 과정을 명확하게 보여준다. 리더십을 통해 구축된 심리적 안전감(C2)과 상위 정체성(C3)이 선행될 때, ‘통합 성과 지표’나 ‘조례 개정’과 같은 구조적 장치는 단순한 요식행위를 넘어 실질적인 화학적 융합을 비가역적으로 고착시키는 락인 (Lock-in) 기제로 작동한다.

특히 주목할 점은, 본 연구가 관찰한 8개월(3월~11월)이라는 짧은 기간 내에, 리더십에 의해 형성된 문화적 융합이 ‘관련 조례 개정’과 ‘차기 년도(2026) 본예산 코드 통합’이라는 비가역적 제도로 안착되었다는 점이다. 이러한 ‘구조적 락인(Lock-in)’은 리더가 떠나더라도 협력이 지속될 수밖에 없는 강제력을 부여했다.

*“통합 성과 지표가 만들어지고 나니, 진짜 ‘한 팀’이 된 것 같았습니다. 문화(신뢰와 팀워크)가 먼저 만들어졌기에 이런 제도(통합 지표) 도입이 가능했고, 제도가 도입되니 다시 문화가 더 강해지는 것을 느꼈습니다. 내가 순환보직으로 떠나더라도 조례와 예산이 확정되었으니 이 시스템은 계속 돌아가겠구나 하는 확신이 들었죠.”*

*(B사례 교통정책과 주무관, 심층 인터뷰, 2025.11.)*

이처럼 문화적 성공이 구조적 연계를 통해 ‘제도화’될 때, 비로소 프로젝트의 ‘지속가능성’이 확보되었다.

〈표 2〉 이론적 틀(패턴 매칭)에 기반한 사례 비교 분석 매트릭스

핵심 범주 (분석틀)	사례 A: 침묵하는 사일로 (실패)	사례 B: 치열한 융합 (성공)	분석적 추론 (이론적 함의)
0. 과업 특성	성과 가시성이 낮고 책임이 집중됨. 편익이 불특정 다수에게 확산되는 구조이다.	성과 지표가 명료하고 수혜 집단이 뚜렷함. 협업 합의가 상대적으로 용이하다.	구조적 난도가 리더십의 위험 흡수 여부에 따라 실질적 성패로 연결됨.
1. 리더십 개입	“알아서 조율하라”는 방관적 태도. 가시적 보고서 위주의 성과를 압박한다.	“책임은 내가 진다”는 포용적 개입. 감사 면책 등 제도적 보호막을 제공한다.	리더십(C1)이 심리적 안전(C2) 형성의 결정적 촉발 기제이다.
2. 실패 태도	오류 발생 시 실무자 문책 및 책임 전가. 실패를 은폐하려는 경향이 강하다.	실패의 조기 공유를 독려함. 실패를 학습과 개선의 기회로 규정한다.	실패 허용 문화가 형식주의를 타파하고 실질적 협업을 유인한다.
3. 갈등 대응	부서 간 주도권 다툼을 방치함. 정치적 권력을 실무자 압박 기제로 활용한다.	갈등을 공론화하고 중재함. 정치적 자원을 외부(감사) 방어용 방패로 활용한다.	리더의 정치적 자원 활용 방식이 협업의 심리적 환경을 결정한다.
4. 심리적 환경	감사 공포 및 비안전감이 팽배함. 처벌에 대한 두려움으로 방어적 기제가 작동한다.	심리적 안전지대를 구축함. 실패를 두려워하지 않는 도전적 환경을 조성한다.	두려움 해소가 ‘보여주기식 행정’ 탈피의 심리적 전제 조건이다.
5. 조직 정체성	부서 정체성에 매몰됨(Us vs. Them). 순환보직에 따른 단기적 이익 방어에 급급하다.	상위 정체성을 형성함(We-ness). 협업 성과를 개인의 경력 비전으로 제시한다.	재범주화를 통해 순환보직의 내집단 편향 강화 효과를 중화한다.
6. 의사소통	형식적 절차 준수 위주의 소통. 난제에 대해 침묵을 선택하는 디커플링이 발생한다.	솔직한 한계 공유 및 공동 해결. 실무자 간 실시간 투명한 정보 공유가 이루어진다.	심리적 안전이 소통의 질과 실질적 통합의 수준을 결정한다.
7. 성과 관리	개별 부서 단위의 가시적 실적 취합. 문서상 통합에 그치는 형식주의가 만연하다.	TF 공동의 통합 성과 지표(C4) 도입. 실질적인 화학적 융합을 성과로 정의한다.	통합 성과 지표가 협업의 방향성을 비가역적으로 락인(Lock-in)한다.
8. 자원 공유	정보의 선택적 공유 및 주도권 다툼. 부서 칸막이로 인한 자원 낭비가 발생한다.	실시간 데이터 공유 및 기술 융합. 부서 간 장벽을 허물고 자원을 최적화한다.	자원 공유 수준이 협업의 진정 성과 정당성을 대변하는 지표이다.
9. 핵심 프로세스	형식적 취합 위주의 단절적 프로세스. 결과 보고를 위한 요식 행위에 집중한다.	문제 해결 중심의 유기적 프로세스. 과정적 정의를 통한 실질적 목표를 달성한다.	과정적 정의가 결과적 성과와 통합의 지속가능성을 견인한다.
10. 지속가능성	프로젝트 종료와 함께 TF 해체. 성과가 제도적으로 안착되지 못하고 소멸한다.	조례 개정 및 예산 코드 통합. 리더십의 변화와 무관한 지속적 운영 기반을 확보한다.	문화적 성공이 구조적 제도(C4)로 고착될 때 영속성이 확보된다.

## V. 결론: ‘보여주기’를 넘어 ‘실질’로 나아가는 길

### 1. 연구 요약 및 모형 도출

본 연구는 ‘보여주기식 행정(A)’이라는 고질적인 관성(디커플링과 형식주의)에서 ‘실질적 통합(B)’이라는 목표로 나아가는 ‘전환 매커니즘(C)’을 탐색하고자 하였다. ‘성공’과 ‘실패’라는 극명한 대비를 보여준 두 사례에 대한 심층 비교 분석 결과, 제4장의 서사는 다음과 같은 핵심사항을 발견하였으며, 이는 4가지 명제(Proposition)로 요약될 수 있다.

명제 1 (촉발 요인): ‘실질적 통합’으로의 전환은 ‘포용적 리더십(C1)’의 의도적이고 촉발적인 개입(실패 허용, 책임 부담 선언, 제도적 보호막 제공)에서 시작된다. 이는 정치적 권력을 ‘감사’로부터의 보호 기제로 활용할 때 가능하다.

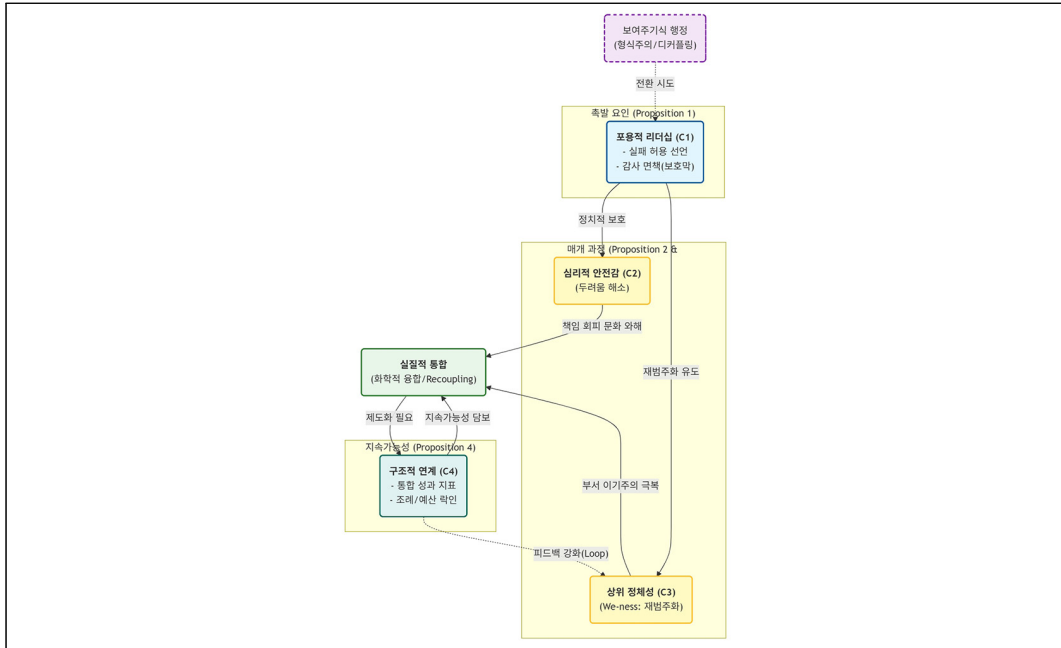
명제 2 (매개 과정): 포용적 리더십의 효과는 ‘심리적 안전감(C2)’과 ‘상위 정체성(C3)’이라는 사회-심리학적 자원을 성공적으로 구축하는 ‘과정’을 통해서만 발현된다. 이 과정에서 ‘감사’와 ‘문책’에 대한 공무원의 실존적 두려움을 해소하는 것이 필수적이다. 특히 리더가 협업의 성과를 구성원 개개인의 장기적인 경력 비전이나 전문성 강화의 기회로 연결할 때, 순환보직의 불안정성이 내집단 편향을 강화하는 부정적 효과가 상쇄된다는 조건부 기제를 확인하였다.

명제 3 (핵심 기제): 이렇게 구축된 문화적 기반(C2, C3)은 ‘보여주기식 행정(A)’의 핵심인 형식주의와 책임 회피 문화를 근본적으로 와해시키는 핵심 기제로 작동한다. 특히 리더가 제공하는 심리적 안전감은 한국 행정의 ‘감사 공포’를 상쇄하는 결정적 요인이다.

명제 4 (지속가능성): 문화적 성공은 ‘구조적 연계(C4)’(예: 통합 성과 지표, 조례 및 예산의 구조적 락인)를 통해 제도화될 때에만 ‘지속가능한’ 통합으로 안착할 수 있으며(선(先) 문화, 후(後) 구조), 이 과정에서 구조(C4)가 문화(C3)를 강화하는 피드백 루프가 형성된다.

결론적으로, ‘실질적 통합’은 일회성의 구조 개혁이 아닌, ‘리더십(C1) → 문화/신뢰 구축(C2, C3) → 제도화(C4)’로 이어지는 다층적이고 유기적인 과정(process)의 산물이다. 본 연구가 도출한 이 전환 매커니즘은 다음 <그림 1>과 같이 시각적으로 요약될 수 있다.

<그림 1> 연구 모형: ‘보여주기식 행정’의 극복 매커니즘



## 2. 이론적 기여

본 연구의 학술적 기여는 다음과 같은 지점에서 찾을 수 있다.

첫째, 이종(異種) 문헌의 창의적 연결과 이론적 확장이다. 본 연구는 행정학의 ‘공공부문 통합(JUG/WoG)’ 논의, 신제도주의의 ‘디커플링’ 이론, 그리고 조직행동론의 ‘다양성 관리(DM)’ 논의를 ‘리더십’이라는 매개체를 통해 창의적으로 연결하였다. 특히, ‘부처 칸막이’라는 행정학의 고전적 난제를 ‘인지적 다양성’ 관리의 실패로 재해석함으로써, 문제의 본질을 ‘구조’가 아닌 ‘사회-심리학적 관계’의 문제로 재정의하였다.

둘째, 리더십 작동 매커니즘의 심화이다. 본 연구는 리더십이 성과에 긍정적 영향을 미친다는 기존의 논의를 넘어, ‘동일한 정치적 권력(단체장 공약사업)’ 하에서도 그 권력을 ‘보호’에 쓰느냐 ‘압박’에 쓰느냐에 따라 결과가 달라짐을 실증하였다. 이는 공공 리더십 연구에서 ‘정치적 자원(Political Resource)’과 ‘심리적 자원(Psychological Resource)’의 상호작용을 밝혔다는 점에서 이론적 확장이 이루어졌다.

셋째, 과업 특성과 리더십의 상호작용에 대한 규명이다. 본 연구는 성과 가시성이 낮고 책임 위험이 집중된 구조적 난도(과업 특성) 속에서도, 리더가 성과의 명확성을 재정의하고 위

힘을 제도적으로 흡수하는 방식에 따라 실질적 통합이 가능함을 실증하였다.

넷째, 구조와 문화의 상호작용에 대한 동태적 이해이다. 기존 연구들이 구조적 접근과 문화적 접근을 이분법적으로 다룬 것과 달리, 본 연구는 ‘선(先) 문화 구축, 후(後) 구조적 제도화’라는 시간적 순서(Sequence)와 상호 강화 과정(피드백 루프)을 규명하였다. 이는 구조와 문화가 상호 배타적인 것이 아니라, 적절한 순서와 조건 하에서 시너지를 창출할 수 있음을 보여준다.

넷째, 질적 연구 방법론의 엄밀성 제고이다. 본 연구는 한국 행정학계의 질적 연구가 방법론적 엄밀성에 대한 비판을 받아온 상황에서, ‘맥락적 통제’, ‘극단적 대비’, ‘대안적 설명 배제(과거 이력 및 정치적 중요도 통제)’, ‘자료 삼각측량(실시간 기록물 교차 검증)’이라는 정교한 ‘이론적 틀에 기반한 비교 사례 연구’ 설계를 채택하고, 체계적 코딩 절차와 ‘신뢰성 확보’ 과정(코더 간 신뢰도 0.91 제시)을 명시적으로 제시함으로써, 질적 연구의 방법론적 엄밀성을 제고하는 하나의 모범 사례(exemplar)를 제공하고자 하였다.

### 3. 정책적 및 실무적 함의

제4장의 서사에서 도출된 본 연구의 발견은 ‘실질적 통합’을 고민하는 공공부문 리더들에게 다음과 같은 명확하고 실행 가능한(actionable) 정책적 함의를 제공한다.

첫째, ‘구조’가 아닌 ‘과정’에 집중하고, ‘순서’를 기억하라. 많은 리더가 TF를 구성하거나 조직을 통폐합하는 ‘구조적 처방’을 통해 통합을 시도하지만, 문화적 기반이 없는 구조 개혁은 또 다른 ‘보여주기식’ 행정(디커플링)으로 귀결될 가능성이 높다. 본 연구는 실질적 통합은 ‘선(先) 문화 구축, 후(後) 구조적 제도화’의 순서로 진행되어야 함을 강조한다(김기형 & 오철호, 2018).

둘째, ‘지시’가 아닌 ‘안전지대’를 구축하라. 특히 한국의 ‘감사’ 및 ‘징계’ 시스템 하에서 리더는 말로만 격려하는 것이 아니라 구체적인 제도적 보호 수단을 제공해야 한다. 리더는 ‘협력하라’고 지시하기 전에, 구성원들이 부서의 이익을 떠나 솔직하게 실패를 공유하고 건설적 비판을 제기할 수 있는 ‘심리적 안전지대(C2)’를 먼저 구축해야 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 실천방안을 제시한다. (실행 제안 1) 프로젝트 발족 시, 리더가 ‘실패 허용’과 ‘책임 부담’을 명시하는 ‘책임 선언문’을 공표하라. 아울러 ‘사전 컨설팅 감사’나 ‘적극행정 면책 제도’의 활용을 명문화하여 실무자의 법적 불안감을 해소하라. (실행 제안 2) 실패 발생 시 관련자를 처벌하는 것이 아닌, 원인을 ‘학습’의 대상으로 삼는 ‘비처벌적 실패 공유 회의(Blameless Post-mortems)’를 공식적으로 제도화하라.

셋째, ‘우리 부서’가 아닌 ‘우리 팀’을 만들고, 이를 보상하라. 순환보직으로 인해 소속감이

약한 상황에서 리더는 '우리 부서'의 정체성을 뛰어넘는 '공동의 상위 정체성(C3)'을 지속적으로 주입하고(재범주화), 이를 '공동의 성과(C4)'로 보상하는 시스템을 설계해야 한다. 무엇보다 협력의 성과가 일회성으로 그치지 않도록 '조례 개정'이나 '예산 코드 통합'을 통해 조직 구조에 깊이 박제(Institutional Embedding)해야 한다. (실행 제안 3) TF 발족 시, 개별 부서의 기존 성과가 아닌 'TF 공동의 성과 지표(C4)'를 개발하고, 이를 '통합 예산'과 연동시켜라. 특히 이 성과가 개인의 인사 평정 및 향후 경력 관리에 실질적 도움이 됨을 인사 부서와 협의하여 보장하라. '각자의 성공'이 아닌 '공동의 성공'을 추구할 때 비로소 부서의 경계는 허물어진다.

#### 4. 연구의 한계 및 향후 연구 제안

본 연구는 질적 사례 연구의 특성상 그 결과를 '통계적 일반화(Statistical Generalization)'하는 데는 한계가 있다. 또한 본 연구의 관찰 기간이 약 8개월로 한정되어 있어 장기적인 효과를 확인하는 데 제약이 있으나, '조례 개정'이라는 비가역적 제도화 과정을 확인함으로써 지속가능성의 근거를 확보하였다. 또한, 본 연구에서 충분히 다루지 못한 구성원의 개별적인 디지털 역량이나 기존의 부서별 조직문화와 같은 대안적 설명 요인들이 리더십 및 심리적 기제와 어떻게 상호작용하는지에 대해서도 향후 보완적인 검토가 필요하다. 다만, 본 연구는 이러한 개별 요인들보다 리더십에 의한 전환 메커니즘이 실질적 통합의 더 근본적인 '촉발제'가 됨을 논증하였다.

그러나 본 연구의 목적은 표본의 결과를 모집단으로 추론하는 '통계적 일반화'가 아니라, Yin과 Eisenhardt가 주장한 '분석적 일반화(Analytic Generalization)' 또는 '이론적 일반화(Theoretical Generalization)'를 추구하는 데 있다. 즉, 엄밀한 설계를 통해 도출된 본문의 4가지 명제(Propositions)는 단지 '두 사례의 이야기'가 아니라, '보여주기식 행정'을 극복하는 '이론(Theory)' 그 자체이다. 따라서 본 연구의 강점은, 이 4개의 명제로 구성된 '이론적 모형'을 향후 다른 맥락(예: 중앙정부, 타 지자체, 공공기관)에서도 적용하여 검증(Test)할 수 있도록 '이론적 일반화'의 기반을 제공했다는 점이다.

향후 연구에서는 본 연구가 도출한 4개의 명제(P1~P4)를 바탕으로, '포용적 리더십', '심리적 안전감', '상위 정체성' 등의 변수를 측정할 수 있는 설문 도구를 개발하고, 이를 대규모 양적 연구(Quantitative Research)를 통해 통계적으로 검증할 필요가 있다. 또한, 본 연구에서 제시한 메커니즘 외에 '보여주기식 행정'을 극복하는 또 다른 결정적 요인(예: 외부 환경의 충격, 정보 기술의 역할)을 탐색하는 후속 연구가 진행되길 기대해 본다(이훈래, 2015; 이정희, 2020).

## 【참고문헌】

- 고경호. (2023). 협력적 거버넌스 기반의 사회적 가치 추구형 공적 사무 조례의 개혁 방향 연구. 「문화와융합」, 45(11): 501-512.
- 구주영. (2022). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 321-350.
- 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 20(2): 181-216.
- 김경환·김남규·김경석. (2023). 포용적 리더십이 혁신행동에 미치는 영향과 LMX, 심리적 안전감의 매개효과: 과학기술분야 공공 연구개발조직을 중심으로. 「대한경영학회지」, 36(7): 1119-1149.
- 김기형·오철호. (2018). 지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 15(2): 165-191.
- 김유진. (2021). 「서번트 리더십이 혁신 행동에 미치는 영향: 심리적 안전감의 매개효과와 진정성 리더십의 조절효과를 중심으로」. 울산대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김윤권·오시영. (2020). 조직 칸막이 형성요인과 극복 방안에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 17(3): 33-67.
- 김정인. (2024). 지방자치단체의 서번트 리더십이 효과적 팔로어십 형성에 미치는 영향 연구: 조직 목표 명확성과 혁신 · 개방적 조직문화의 조절효과를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 35(1): 63-92.
- 김준현. (2010). 행정사례연구 접근방법으로서 근거이론의 전망과 한계. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 321-341.
- 김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로. 「국토연구」, 93-109.
- 김창수. (2018). 지방정부 관료제의 혁신실태 진단과 처방: 부산지역 시민사회 활동가들의 인식과 비판. 「지방정부연구」, 22(3): 361-388.
- 남춘호·김정석. (2023). 거버넌스레짐을 통한 협력적 거버넌스에 관한 탐색적 분석-성북구 지역사회혁신계획 사례를 중심으로. 「지역사회연구」, 31(4): 351-383.
- 신경림. (2004). 「질적 연구 방법론」. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 오철호·고숙희. (2012). 협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구: 출소예정자의 취업 · 창업지원 융합행정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 27-49.
- 윤하성·이종건. (2025). 공유리더십이 직무성과에 미치는 영향: 심리적 안전감과 심리적 임파워먼

- 트의 이중 매개역할. 「산업경제연구」, 38(1): 27-57.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
- 이석환. (2012). 공공부문 성과관리의 7 가지 치명적인 도덕적 죄: 이론과 실제간 연계를 위한 함의. 「지방정부연구」, 16(1): 353-380.
- 이장범·장민주. (2024). 공공리더십과 조직효과성의 관계에 관한 연구: 메타분석(Meta-analysis)의 적용. 「행정논총」, 62(4): 191-231.
- 이정희. (2020). 사회복지사들의 통합사례관리 경험 연구-민·관 협력 기관을 중심으로. 「사회복지정책」, 47(4): 89-118.
- 이훈래. (2015). 지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구: 재난안전네트워크를 중심으로. 「한국정책연구」, 15(4): 127-150.
- 전영국. (2017). 질적 연구에서 사용되는 면담 및 심층면담에 관한 비교 고찰. 「열린교육연구」, 25(1): 147-168.
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1): 7-26.
- Carayannopoulos, G., & McConnell, A. (2018). Bringing lessons from crisis management into the realm of wicked problems. *Australian Journal of Political Science*, 53(3): 355-371.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Edmondson, A. C. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2): 350-383.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.
- Gaertner, S. L., & Dovidio, J. F. (2000). *Reducing intergroup bias: The common ingroup identity model*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Kim, H., & Kim, J. (2015). A cross-level study of transformational leadership and organizational affective commitment in the Korean Local Governments: Mediating role of procedural justice and moderating role of culture types based on competing values framework. *Leadership*, 11(2): 158-185.
- McConnell, A. (2016). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics*, 46(1): 165-180.
- McConnell, A. (2017). Policy Success and Failure. In W. R. Thompson (Ed.), *Oxford*

- Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Nembhard, I. M., & Edmondson, A. C. (2006). Making it safe: The effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams. *Journal of Organizational Behavior*, 27(7): 941-966.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations* (pp. 7-24). Chicago: Nelson-Hall.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

---

**김 호 균:** 서울대학교 행정대학원에서 2001년 '장관의 역할에 관한 연구: 전두환~김대중 정부를 중심으로' 라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 전남대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공 리더십, 공공 가치, 거버넌스이다. 최근 주요 저술로는 단독 저서인 '디지털 시대 리더십 이론과 실제: 동서양의 지혜를 넘나들다'(2026, 대영문화사)와 공공 리더십 국제학술지에 게재 확정된 단독 논문인 'From Efficiency to Paradox: A Tri-axial Model of Public Value Leadership in the Post-NPM Era' (2026, *International Journal of Public Leadership*) 등이 있다. 국제 저명 학술지에 게재한 논문들은 Google Scholar 기준 *Public Organization Review* 441회, *Local Government Studies* 93회, *Leadership* 70회 등의 고인용 횟수를 기록하고 있다. 특히 *Public Organization Review* 에 게재된 논문은 FWCI 4.4 를 기록하며 세계 평균 대비 4.4배 이상의 인용 영향력을 보였으며, 지난 10년 동안 국내 대학 연구자 (경영학, 행정학, 심리학, 교육학 등 포함) 중 연구 영향력 부동의 1위를 기록하고 있다. (khg1427@jnu.ac.kr; khg1427@chonnam.ac.kr).

