

# 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구

2016. 12.

박한준 · 하세정 · 박치성 · 최대성 · 이성기



## 서 언

지금까지 공공기관 혁신에 대한 연구는 경영평가, 지배구조, 성과관리 등 다양한 분야에서 활발하게 수행되어 왔으며, 연구결과는 정책제안과 개선과정에서도 상당히 기여해 왔다. 그동안의 공공기관 지배구조, 경영성과 향상을 위한 법적·제도적 고찰이나 정책연구들은 궁극적으로 공공기관을 관리하는 정부의 관점에서 수행되어 왔다. 이러한 연구는 끊임없이 혁신의 압력을 받고 있는 공공기관의 제도개선을 위해 통제적 수단을 제안하는 데 효과적이었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, 정부주도의 하향식(top-down) 제도운용을 전제로 한 정책적 고민은 공공기관들이 자율적으로 책임감을 가지고 업무를 수행하도록 독려하는 데는 상당히 제한적이었음을 부인할 수는 없다.

사업현장에서 공공기관이 자율적으로 실제 일하는 방식을 변화시킬 수 있는 환경을 제공하는 방안에 대한 연구에 관심이 미흡했던 것도 사실이다. 수요자 입장에서 서비스의 수요와 품질에 대한 논의보다는 공급자의 입장에서 서비스 제공의 효율성 제고의 프레임에 매몰되어 있었던 편향적인 연구의 한계를 생각한다면, 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 제안을 위한 연구는 기관주도의 일하는 방식 혁신으로 논점을 전환시키고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는 연구라고 할 수 있다.

공공부문에서도 이미 오래전부터 협업의 필요성에 대한 논의가 지속적으로 진행되어 왔다. 정책현안에 대한 주도권을 선점하기 위해 정부부처 간 칸막이가 존재하여 왔다는 점도 부인할 수 없다. 성과주의가 건전한 경쟁이 아니라 정보단절과 분절적인 정책결정으로 오히려 공공서비스의 품질을 저하시키는 부작용을 초래하기도 하였다. 이에 대한 문제의식이 정부, 기관, 국민이 소통과 협업을 통해 고객중심 맞춤형 서비스제공을 강조하는 정부3.0이라는 새로운 정부운영 패러다임의 출발점이 되었다는 점에 주목하여야 한다.

기획재정부가 2013년부터 매년 20여 개 내외의 공공기관 핵심협업과제를 선정하여 추진을 독려하고 있다. 본 연구에서는 공공기관의 협업 참여자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하고 있다. 협업은 참여자들이 상호이해를 바탕으로 수평적 관계에서 비전을 공유하면서 추진해야 함을 시사하고 있다. 무엇보다도 협업 참여자들 간 상호신뢰가 가장 핵심적인 성공요인임을 재확인한 점에서도 연구의 의의를 찾을 수 있다. 조직이기주의에서 촉발된 무분별한 사업 확대로 기관 간 기능이 중복되고 공공기관 생태계의 비효율성이 증가하는 현상을 해소할 수 있는 수단으로서 협업 활성화를 위해, 궁극적으로는 공공기관 정책수립을 위한 자료로 본 연구가 효과적으로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 박한준 박사, 하세정 박사와 함께 중앙대학교 박치성 교수, 그리고 현장에서 협업을 통해 공공서비스를 제공하고 있는 국민체육진흥공단 최대성 창조3.0팀장, 대한무역투자진흥공사의 이성기 부장이 연구진으로 참여하여 공동으로 작성하였다. 사업현장에서 공공기관 협업 활성화를 강화하기 위한 정책방향을 제시하기 위해 산학연 협동연구방식으로 작성된 보고서라는 점도 함께 밝혀둔다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 전문가 간담회, 그리고 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내의 동료 박사들께 감사를 표하고, 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들에게도 함께 감사드린다.

또한 저자들은 설문조사 및 심층인터뷰 과정에서 도움을 주신 공공기관 담당자들과 연구자료 수집 및 정리를 지원해 준 장광남 전문연구원, 송경호 전문연구원, 임희영 연구원, 안세희 연구원, 변경숙 행정원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓴 직원 여러분께도 감사드리고 있다. 끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

## 요약 및 정책적 시사점

시대 변화에 따라 사회문제의 복합적 결합으로 공공서비스에 대한 수요도 진화되어 왔다. 최근에는 사회적 난제(wicked problem)들이 복합적인 정책 이슈로 재생산되고 있어, 공급자 입장에서 일방적인 효율성을 강조하는 전통적인 시각은 더 이상 공공서비스 전달체계 개선에 대한 논의에서 과거와 같은 설득력을 가지지 못하고 있다. 오히려 신공공관리론(new public management)적 프레임에 매몰되어 있던 관리방식에서 벗어나 대안적 정책 수단으로 협업(collaboration)에 대한 관심이 확대되고 있다. 우리나라 정책 현장에서도 이미 오래전부터 협업의 필요성은 제기되어 왔다. 전통적으로 정부부처 간 정책 주도권을 차지하기 위한 단위 조직 사이에 칸막이가 존재하여 왔고, 그 결과로 나타나는 정보단절과 분절적 정책결정은 결국 공공서비스의 품질 저하로 귀결되어 왔다. 이는 오래전부터 부처할거주의(割據主義, sectionalism)의 결과로 지적되고 있다.

이러한 문제점을 인식한 정부부처뿐만 아니라 산하 공공기관들이 일하는 방식의 개선을 통해 칸막이 현상을 극복하려는 혁신노력을 정부3.0이라는 정부운영의 패러다임 전환을 통해 구체화하고 있다. 정부, 기관, 국민 간의 협업과 소통을 통해 고객중심의 맞춤형 서비스 기반을 구축하는 것을 강조하고 있다. 공공서비스 제공주체로서 공공기관들의 협업은 복합적인 정책 수요에 대한 효과적인 대응방안이라는 점에 주목할 필요가 있다. 기획재정부는 2013년 이후 매년 공공기관 핵심협업과제를 발굴하여 추진하고 있으며, 우수과제로 선정되는 경우에는 공공기관 경영평가에 가점방식으로 반영하고 있다는 점은 정부가 협업의 가치를 매우 중시하고 있음을 암시하고 있다.

협업에 대한 관심은 증가하고 있으나, 국내의 협업에 대한 연구 및 분석

적 작업은 아직 초기 수준에 머물러 있다. R. Agranoff(2004), M. McGuire (2006) 등 해외 주요 학자들이 2000년대 초반부터 협업에 대한 개념적 논의 및 사례연구를 활발하게 진행해 온 것에 비해, 국내 협업사례와 성과를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 최근의 연구는 협업에 대한 이론적 논의나 유형화를 중심으로 전개되고 있어, 해외 연구동향에 비해 경험적 연구를 통한 정책적 시사점을 도출하는 연구성과를 관찰하는 것은 쉽지 않다. 본 연구는 협업에 참여한 과제담당자의 인식조사를 활용한 실증분석을 시도함으로써 논의의 폭을 넓혔다는 점에서 의의를 가진다. 특히, 지난 3년간 정부 주도로 추진된 공공기관 협업과제를 추적하여 연구한 첫 연구라는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 지난 3년간 선정된 공공기관 협업과제들의 특징을 분석하고, 주관기관과 협조기관의 협업담당자들이 협업에 대해 보이는 태도에 대한 조사결과를 분석하고, 어떤 요인들이 협업의 성과에 영향을 미치는지 확인하는 것이 1차적 연구 동기이며, 그에 따른 정책적 시사점을 찾는 것이 주요 연구주제이다.

본 보고서의 구성은 기존의 협업에 대한 연구 및 이론적 논의 분석, 지난 3년간 진행된 공공기관 협업과제의 현황 및 특성 분석, 협업 주관기관과 협조기관의 과제담당자 대상으로 실시한 설문조사 결과에 대한 논의 및 실증 분석, 그리고 정책적 시사점으로 이루어져 있으며, 각 장별 주요내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

제Ⅱ장에서는 기존 연구결과와 논의들을 검토·분석하였다. 검토한 결과, 협업을 ①참여조직들이 문제의식이나 목표를 공유함으로써 ②수평적 관계에서 ③전략적으로 상호간 역량과 자원을 보완하여 ④독자적으로 문제 해결을 시도했을 때보다 더 큰 가치를 산출하는 과정으로 개념화하였다. 이와 함께 협업성가에 영향을 미치는 주요 요인들을 협업구조, 행태, 환경적 요인으로 범주화하였다.

제Ⅲ장에서는 지난 3년간 수행된 57개 공공기관 협업과제의 현황 및 특성 분석을 통해서 다음과 같은 내용들을 관찰할 수 있었다. 57개 과제 가운데 80.7%에 해당하는 46개 과제가 산업부, 복지부, 문화부, 국토부, 금융

위 5개 부처 산하기관들에 의해 주관되었다. 또한, 협업참여기관이 동일 주무부처 산하기관끼리 협업하는 사례보다 타 부처 산하기관, 지자체, 민간 등과 협업하는 사례가 훨씬 많이 관찰되고 있다. 이러한 관찰은 공공기관 협업의 다양성과 복잡성이 증가하고 있는 것을 보여주고 있으며, 공공서비스에 대한 사회적 수요의 다변화에 대한 반증으로 평가할 수도 있다.

제Ⅳ장에서는 공공기관 핵심협업과제에 참여한 기관별 담당자들을 대상으로 실시한 설문결과에 대한 1차적 기초통계 분석과 실증분석을 실시하였다. 협업의 환경, 구조, 및 행태로 범주화된 성공요인들에 대한 응답(응답률 53.8%) 결과에 따르면, 역할 구분의 명확성, 투입자원의 명확성, 기여도 구분의 명확성, 의사소통의 원활성, 의사결정의 원활성이 모두 긍정적으로 평가하는 것으로 관찰되고 있으나, 과제 수행의 구조적 위상(주관 vs. 협조)에 따라 협업에 대한 인식의 상대적 차이가 있는 것을 보여주고 있다.

대부분의 문항에서 주관기관의 담당자들이 일관적으로 더욱 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 관찰되었다. 또한 상호신뢰가 협업성공의 가장 중요한 전제조건임을 재확인할 수 있었다. 흥미로운 것은 협조기관 담당자들은 비전 공유를 매우 중요한 조건으로 인식하고 있는 반면, 주관기관 담당자들은 비전 공유 여부가 크게 영향을 미치지 않는 것으로 답변한 점이다. 비전 공유를 중요하게 평가하고 있는 것은 협조기관이 자기 주도적인 입장이 아닌 지원적 지위에서 협업에 참여하는 한계를 반영하는 것으로 짐작할 수 있으며, 상대적으로 협조기관이 협업에 대해 부정적인 응답을 하는 경향의 원인으로 판단된다. 협업은 참여자들이 상호이해와 신뢰를 바탕으로 수평적 관계에서 비전을 공유하면서 추진해야 함을 시사하고 있다. 협업만족도에 대한 협업의 환경, 구조, 행태를 대표하는 독립변수들의 영향력을 실증분석한 결과, 기관 간 신뢰수준, 협업참여 기관유형의 복잡성, 기여도 구분의 명확성, 의사소통의 원활성, 투입자원의 수준 등 주요 독립변수들이 유의미한 것으로 관찰되었다. 즉, 본 연구를 통해 실시한 설문조사와 실증분석 결과, 과제를 수행하며 검토한 이론적 논의, 사례연구 및 실증연구에서 제시하였던 변수들의 유의성을 재확인할 수 있었다. 이러한 결과는 해외 주요 학자

들의 논의에서 제시된 변수들의 유의성을 보여주고 있으며, 이를 바탕으로 향후 국내 공공부문에서의 협업에 대한 논의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서는 다음과 같은 정책적 시사점을 정리할 수 있다. 먼저, 기관장 및 경영진에 대해서는 협업발굴과 추진방향에 대해 (1) 협업 발굴 및 시작단계에서 협업의 목적이 명확하여야 하며, 비전이 명확히 공유되어야 한다는 점 (2) 협업구조화 단계에서는 책임과 권한, 역할이 명확하게 설계되어야 한다는 점 (3) 추진단계에서 참여자 간 잠재적 갈등을 최소화하고 조정할 수 있는 소통채널 확보와 소통품질이 유지되어야 한다는 점과 같은 제언을 할 수 있다. 무엇보다도 상호신뢰와 이해를 바탕으로 수평적 관계에서 협업을 추진하는 것이 필요하다. 반면, 공공기관 소유주체로서 정부에 대해서는 다음과 같은 정책방향을 제시할 수 있다. 현재 공공기관 협업은 정부 주도로 추진되고 있으며, 경영평가 가점을 인센티브로 유인하고 있어, 장기적인 지속가능성이 불투명하다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 중·장기적으로 기관들이 자율적으로 과제를 발굴하고, 성과를 내는 체계로의 전환이 필요하다. 기관운영과 사업 수행 과정의 자율권을 제공하고, 사후적인 결과로만 협업 성과를 주요 사업의 성과에 포함시켜 평가하는 방안도 고려할 수 있다. 공공기관의 협업이 자율적으로 활성화된다면, 기관의 자기 확장 욕구에서 비롯되는 무분별한 사업 확대, 기관 간의 기능 중복, 공공기관 생태계의 비효율성을 상당부분 억제할 수 있을 것으로 기대한다.

외적으로는 복잡하고 해결하기 어려운 사회적 난제(wicked problem)이 증가하고, 내부적으로 공공기관의 역할 축소, 예산 및 인력 압박이 예상되는 가운데, 협업은 더 이상 선택이 아닌 필수적인 사업추진 방안이 될 것으로 보이는 만큼 정책당국과 공공기관들이 협업 활성화를 위해 공동으로 노력해야 할 것이다.

---

## 목차

I. 서론	15
1. 배경	15
2. 공공기관 협업추진 현황	17
3. 공공부문에서의 협업	18
II. 협업에 대한 이론적 접근과 논의	20
1. 협업의 의의와 필요성	20
가. 협업의 정의와 쟁점	20
나. 협업의 전략적 조건	26
2. 분석내용과 방법	32
가. 분석모형	32
나. 분석내용	33
III. 공공기관 협업과제 분석	35
1. 공공기관 협업현황	35
가. 개요	35
나. 현황분석	35
2. 공공기관 협업 성과의 특성	44
가. 성과의 유형	44
나. 성과의 수혜대상	46
다. 성과의 구체성	48
IV. 공공기관 협업구조와 행태분석	50
1. 개요	50
2. 설문 기초분석	50

---

가. 조사개요 .....	50
나. 분석내용 .....	55
3. 협업 성과에 대한 실증분석 .....	74
가. 분석개요 .....	74
나. 가설정립 .....	75
다. 주요 변수 .....	79
라. 기초통계량 .....	83
마. 실증분석 결과 .....	84
4. 협업 성공 요소별 분석 .....	89
가. 타 기관의 협업 참여 수준 .....	89
나. 협업의 주기 .....	92
다. 기관별 기여도의 명확성 .....	94
라. 의사소통 원활성 .....	94
마. 기관 내의 지원 여부 .....	98
5. 시사점 .....	99
가. 협업환경에 관한 시사점 .....	99
나. 협업구조에 관한 시사점 .....	100
다. 협업 행태에 관한 시사점 .....	101
라. 기관 유형과 관련된 시사점 .....	101
<b>V. 사례조사 및 분석 .....</b>	<b>103</b>
1. 공공기관 우수 협업사례 분석 .....	103
가. 한국에너지공단의 에너지 효율화 사업 협업사례 .....	103
나. 한국수자원공사의 친수공간 활성화사업 협업사례 .....	105
다. 한국장학재단의 신용회복지원제도 협업사례 .....	108
라. 대한무역투자진흥공사의 대·중소 해외동반진출 지원 협업사례 .....	111
마. 국민체육진흥공단의 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 확인 서비스 .....	116
2. 주요국 협업사례 .....	121
가. 덴마크 MindLab .....	121

---

나. 영국 UK Collaborative on Development Science .....	123
Ⅵ. 정책제언 .....	127
참고문헌 .....	131
부록. 2013~2015 공공기관 협업과제 리스트 .....	135

---

표목차

<표 Ⅰ-1> 정부운영 패러다임의 변화 ..... 17

<표 Ⅰ-2> 공공기관 규모 변화 추이 ..... 18

<표 Ⅱ-1> 협업의 유형별 특성비교 ..... 21

<표 Ⅱ-2> 협업에 대한 접근시각: 공통점, 차이점, 강조점 ..... 25

<표 Ⅲ-1> 산하 공공기관 규모와 핵심과제 주관기관 규모(연도별, 주무부처별) .. 37

<표 Ⅲ-2> 기관유형별 협업 핵심과제 주관 공공기관 규모 ..... 38

<표 Ⅲ-3> 연도별 사업 대상·지역 측면에서 분류한 협업과제 수 ..... 40

<표 Ⅲ-4> 연도별 협업 핵심과제의 협업방식 분류 ..... 41

<표 Ⅲ-5> 연도별 참여기관 복잡성 유형에 따른 협업과제 규모 ..... 43

<표 Ⅲ-6> 협업의 성과 유형 ..... 45

<표 Ⅲ-7> 협업의 성과 유형별 현황 ..... 46

<표 Ⅲ-8> 성과의 수혜대상 ..... 48

<표 Ⅲ-9> 정량화 여부에 따른 성과 현황 ..... 49

<표 Ⅳ-1> 조사대상자 및 응답자의 특성 분포 ..... 51

<표 Ⅳ-2> 기관 유형별 응답자 분포 ..... 52

<표 Ⅳ-3> 협업과제 종료 여부 ..... 53

<표 Ⅳ-4> 협업사업의 주기적 특성 ..... 53

<표 Ⅳ-5> 협업사업의 신규 여부 ..... 54

<표 Ⅳ-6> 기관 핵심목표 부합수준 ..... 56

<표 Ⅳ-7> 참여기관의 역할구분의 명확성 ..... 61

<표 Ⅳ-8> 참여기관별 투입자원의 명확성 ..... 62

<표 Ⅳ-9> 협업참여기관 기여도 구분 ..... 63

<표 Ⅳ-10> 협업과정 의사결정행태 ..... 64

---

〈표 IV-11〉 협업과정에서 의사결정의 원활도 .....	65
〈표 IV-12〉 협업과정에서 의사소통의 원활도 .....	66
〈표 IV-13〉 협업과정에서 의사소통 빈도 .....	68
〈표 IV-14〉 협업에 대한 기관장의 지원수준 .....	69
〈표 IV-15〉 성공적 협업에 영향을 미치는 요인 인식수준 .....	71
〈표 IV-16〉 협업성과에 대한 만족도 .....	74
〈표 IV-17〉 기초통계량 .....	84
〈표 IV-18〉 실증분석 결과 .....	85
〈표 IV-19〉 공공기관 지정유형과 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도 .....	90
〈표 IV-20〉 목표와 비전의 인식 정도와 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도 .....	91
〈표 IV-21〉 기관 간 역할분담의 명확성과 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도 .....	91
〈표 IV-22〉 공공기관 지정유형과 협업 주기 .....	92
〈표 IV-23〉 기관 구성원의 협업에 대한 평가와 협업 주기 .....	93
〈표 IV-24〉 협업 관련 부서원의 협업 필요성 평가와 협업 주기 .....	93
〈표 IV-25〉 참여기관의 역할 명확성과 기여도의 명확성 .....	94
〈표 IV-26〉 공공기관 지정유형과 참여기관 간 의사소통의 원활성 .....	95
〈표 IV-27〉 협업의 주기와 참여기관 간 의사소통의 원활성 .....	96
〈표 IV-28〉 신규사업 여부와 참여기관 간 의사소통의 원활성 .....	96
〈표 IV-29〉 기관 간 거리에 의한 협업 어려움과 참여기관 간 의사소통의 원활성 .....	97
〈표 IV-30〉 소통채널 구축 여부와 참여기관 간 의사소통의 원활성 .....	97
〈표 IV-31〉 공공기관 지정 유형과 기관 지원 자원에 대한 만족도 .....	98
〈표 IV-32〉 협업에 대한 인식과 기관 지원 자원에 대한 만족도 .....	99
〈표 V-1〉 UKCDS 참여기관 .....	124

---

## 그림목차

[그림 II-1] 분석모형 및 구조 .....	33
[그림 III-1] 연도별 협업 핵심과제와 우수과제 규모 .....	36
[그림 III-2] 공공기관 협업과제 참여 협조기관 규모 .....	39
[그림 III-3] 협업사업의 특성(기존서비스 강화 vs. 신규서비스 발굴) .....	42
[그림 IV-1] 협업사업의 신규 여부 .....	55
[그림 IV-2] 협업과제의 기관목표 부합수준 .....	56
[그림 IV-3] 주관기관 협업과제 추진동력 .....	57
[그림 IV-4] 협조기관 협업과제 추진동력 .....	58
[그림 IV-5] 협업과제 지속예상기간(주관기관 근무자) .....	59
[그림 IV-6] 협업과제 지속예상기간(협조기관 근무자) .....	60
[그림 IV-7] 협업기여도 구분수준에 대한 인식비교 .....	63
[그림 IV-8] 협업과정 의사결정행태 비교(기관유형별) .....	65
[그림 IV-9] 협업과정에서 의사소통 빈도(기관유형별) .....	68
[그림 IV-10] 성공결정요인에 대한 인식비교(기관유형별) .....	72
[그림 IV-11] 성공적 협업에 영향을 미치는 요인 .....	72
[그림 IV-12] 협업의 실익 여부 .....	73
[그림 IV-13] 실증연구를 위한 분석틀 .....	75

---

# I. 서론<sup>1)</sup>

---

## 1. 배경

정부3.0에 대한 논의가 활발하게 전개되면서 정보공유뿐만 아니라 사업수행 방식의 다양성이 확대되고 있다. 협업에 대한 관심제고도 그 연장선상에서 관찰되고 있다. “다수의 기관들이 공동의 목표를 달성하거나 공동의 문제를 해결하기 위한 집합적 업무 수행방식”(박광국, 2013)인 협업에 대한 인식이 새로워지고 있는 것이다. 협업에 대한 관심이 확대되고 있는 것은 우리나라에 국한된 현상은 아니다. 2000년대 이후 많은 해외 석학들이 협업과정의 상호의존성이 가지는 가치를 인정하면서, 효율성 중심의 신공공관리론(new public management)적 시각을 벗어나 협업적 사업 수행의 전략적 가치를 분석하는 다양한 연구들을 수행하고 있는 것을 확인할 수 있다. 시대 변화에 따라 사회문제의 복합적 결합으로 공공서비스에 대한 수요도 진화되어 왔다. 최근에는 사회적 난제(wicked problem)들이 복잡한 정책이슈로 재생산되고 있어, 공급자 중심의 효율성 지향적인 전통적인 접근방식은 더 이상 효과적인 접근법으로 인식되지 못하고 있다. 즉 신공공관리론(new public management)적 프레임에 매몰되어 있던 관리방식을 벗어나 협업(collaboration)에 대한 학문적 관심과 정책실험이 증가하고 있는 것도 고도화된 공공서비스의 필요성에 기반하고 있다고 하겠다.

협업 실패로 초래된 파국적 결과는 선진적 공공시스템을 갖춘 것으로 평가되고 있는 미국의 행정체계에서도 확인할 수 있다. 테러를 포함한 사회적·자연적 재난대응의 대표적 실패사례로 9·11 테러 및 허리케인 카트리나

---

1) 『재정포럼』에 게재된 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」(박한준, 한국조세재정연구원, 2016. 11)는 본 연구보고서의 주요내용을 발췌하여 요약·정리한 것임.

(Katrina)가 언급되고 있다. 공공서비스 전달과정에서 정책목표의 공유나 커뮤니케이션 불통이 협업의 성과를 결정하는 중요한 요소임을 확인시켜주고 있다. 최근 네트워크 분석 등 정성적·정량적 방법론을 통해 활발하게 진행되고 있는 학문적 논의를 통해서도 자연재난에 대한 대응실패가 사회적 재난피해로 재생산되는 문제점을 지적하면서 초기 협업의 중요성을 강조하고 있다. 또한 재난관리 부문뿐 아니라 공공의료 부문, 복지서비스 부문, 교육 부문 등 다양한 정책영역에서 협업을 바탕으로 한 서비스 창출 및 전달에 대한 논의가 확대되는 것도 같은 맥락이라 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

우리나라에서도 이미 오래전부터 협업의 필요성이 제기되어 왔다. 전통적으로 정부부처 간 정책주도권을 차지하기 위한 단위조직 사이에 칸막이가 존재하여 왔고, 그 결과로 나타나는 정보단절과 분절적 정책결정은 결국 공공서비스의 품질 저하로 귀결되어 왔다. 이는 이미 오래전부터 부처할거주의(割據主義, sectionalism)의 결과로 지적되고 있다. 최근의 연구결과(McGuire, 2006)들은 공공서비스에 대한 사회적 수요가 상대적으로 단순하였던 농경·산업사회와 달리 정보화시대 진입 이후 다양하고 복합적인 수요가 증가함에 따라, 단순한 사회수요에 대응하는 데 효율적이었던 관료제적 형태의 조직운영방식은 더 이상 공공문제 해소에 도움이 되지 않는다는 점을 강조하고 있다.

공공부문에서 부처할거주의의 현상에 대한 대응은 본질적인 해결보다는 타협이라는 현실 회피적인 수준에 머물렀다. 타협이라는 미봉책이 최선이 되는 현실을 관행적으로 받아들이고 있었다. 이러한 문제점을 인식한 정부부처뿐만 아니라 산하 공공기관들이 일하는 방식의 개선을 통해 칸막이 현상을 극복하려는 혁신노력을 구체화하고 있다. 정부3.0은 '공공정보를 적극적으로 개방하고, 부처 간 칸막이를 없애 국민의 삶을 편하게 하고 일자리 창출에 도움이 되도록 하는 국민 중심의 정부혁신'이라는 새로운 정부운영 패러다임을 제시하였다.<sup>3)</sup> 정부, 기관, 국민 간의 협업과 소통을 통해 고객 중

2) 박한준, 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」, 『재정포럼』(2016.11월호), pp.6-7.

3) 정부3.0 공식 홈페이지, <http://www.gov30.go.kr/Intro/Intro.jsp>, 접속일자: 2016.10.30.

심의 맞춤형 서비스 기반을 구축하는 것을 강조하고 있다. 공공서비스 제공 주체로서 공공기관들의 협업은 복합적인 정책수요에 대한 효과적인 대응방안이라는 점에 주목할 필요가 있다. 정부3.0 활성화를 위하여, 행정자치부 주관의 정부3.0 평가뿐만 아니라, 협업과제를 선정하여 그 이행실적을 기획재정부가 주관하는 공공기관 경영평가에 가점<sup>4)</sup>방식으로 반영하고 있다는 점은 정부가 협업의 가치를 매우 중시하고 있음을 암시하고 있다.

〈표 1-1〉 정부운영 패러다임의 변화

구분	정부1.0	정부2.0	정부3.0
운영방향	정부 중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
운영주체	관 주도	제한된 참여	능동적 참여, 개방, 협력
서비스	일방향	양방향	양방향, 맞춤형
제공수단	직접방문	웹기반	모바일

자료: 정부 관계부처 합동(2013), 「정부 3.0 추진 기본계획」, p.3.

## 2. 공공기관 협업추진 현황

2013년 이후에는 주요 서비스를 제공하고 있는 공공기관들의 협업 활성화를 위한 과제를 선정하여 추진함으로써, 국민에게 질 좋은 서비스 제공을 위한 공공기관 협업과제 시행 및 평가제도를 지속적으로 운영하고 있다. 공공서비스 전달체계의 중요한 축을 담당하고 있는 321개(2016년 1월 기준) 공공기관은 다양한 분야에서 활동하고 있는 동시에, 유사분야에서 기관별 고유사업을 수행하고 있어, 잠재적 협업기회 모색의 중요성이 크다.

공공기관은 「공공기관운영에 관한 법률」 제6조에 따라 매년 지정되고 있으며, 최근 5년간 공공기관 규모의 변화를 살펴보면, 2012년 286개, 2013년

4) 매년 협업과제로 선정된 과제 중 상위 5개를 선정하여 기관별 기여도를 평가한 후, 평가에 가점을 부여하고 있음. 가점은 기관의 총득점에 전체 평가기관 득점의 표준편차×0.2에 해당하는 점수(약 0.8~1점)에 해당함(출처: 기획재정부, 「공공기관 협업과제 '14년 평가계획 및 '15년 추진방향」, 2014), p.2.

295개, 2014년 302개, 2015년 316개, 2016년 321개로 그 규모는 지속적으로 증가되어 오고 있는 것을 확인할 수 있다. 다른 해외 주요국들에 비해 공공 부문의 규모가 크고, 최근까지도 지속적으로 확대되고 있는 점에서도 협업의 중요성을 가늠할 수 있다. 본고에서는 협업의 개념적 논의를 검토하고, 2013년 이후 추진된 주요 공공기관 협업과제의 현황을 분석하고, 향후 활성화를 위한 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

〈표 1-2〉 공공기관 규모 변화 추이

(단위: 개)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
① 공기업	27	28	30	30	30	30
▪ 시장형	14	14	14	14	14	14
▪ 준시장형	13	14	16	16	16	16
② 준정부기관	82	82	87	87	86	89
▪ 기금관리형	17	17	17	17	17	16
▪ 위탁집행형	65	65	70	70	69	73
③ 기타공공기관	176	176	178	185	200	202
계	285	286	295	302	316	321

자료: 기획재정부 「공공기관 지정안」 보도자료('11-'16, 각 년도 1월 기준), 각 연도

### 3. 공공부문에서의 협업

Page(2004, p.591)는 오늘날 복지개혁, 환경보호, 국방 등 다양한 분야의 정책목표들은 정부부처뿐만 아니라, 공공부문 내의 협업을 통해 실현될 수 있다고 강조하고 있다. 즉 공공서비스 생산과 전달과정에서 관료제가 추구하는 효율성에 의존해서는 더 이상 수요자의 기대를 충족시킬 수 없다는 것을 암시하는 것이며, 곧 협업과 조정이 공공서비스의 핵심 동력임을 제시하였다(Agranoff, 2006; Armstrong & Lenihan, 1999; Ryan, 2011; Cooper et al., 2006). 이러한 글로벌 추세는 우리나라에서도 예외는 아니다. 현 정부에서 국정운영과 공공기능의 작동원리로 정부3.0을 제시하고 있는 것도 이를 반영하고 있다. 정부3.0은 공공정보를 개방·공유하고, 부처 간 칸막이를 없

애고 소통·협력하여 국민 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 핵심이다.<sup>5)</sup>

우리나라 공공서비스의 핵심 축을 담당하고 있는 공공기관의 협업을 유도하고 있는 것도 정부의 정책방향이 반영된 결과이다. 2011년 이후 시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관의 규모 변화는 거의 없는 것으로 관찰되고 있는 반면, 위탁집행형은 2011년 65개 기관에서 2016년 74개 기관으로 9개 기관이 증가하였으며, 같은 기간 기타공공기관은 176개 기관에서 203개 기관으로 27개 기관이 증가하고 있다는 점은 공공서비스의 효율적 제공할 필요성을 암시하고 있다. 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공을 위한 전달체계의 혁신대안으로 ‘협업(collaboration)’에 대한 관심이 확대되고 있는 것이다. 사회문제의 복잡성이 증가하면서, 수요자들의 기대수준이 심화되고, 이를 해소하기 위한 공공서비스체계의 고도화에 대한 요구도 강화되고 있기 때문이다.

협업에 대한 공공부문의 노력은 기관의 내규나 제도운영 규정을 통해 공식화되고 있다. 기상청은 「협업포인트 운영규정」 제2조 제1호를 통해 협업의 목적을 “업무의 효율성을 높이는 것”과 “행정서비스에 대한 국민만족도 제고”로 규정하고 있으며, “인력, 재정, 정보 등 행정자원을 공동으로 활용”하는 것을 협업의 수단으로 제시하였다. 에너지관리공단은 기관 내부의 협업 촉진을 위한 「Project Manager 제도 운영요령」에서 고객에게 종합적인 서비스 제공을 위한 다수의 부서가 전문적 역량을 분담하여 상호 보완적 업무를 추진하여야 함을 강조하고 있는 것이 관찰되고 있다.

---

5) 정부 3.0 공식홈페이지, <http://www.gov30.go.kr/Intro/Intro.jsp>, 접속일자: 2016.10.30.

---

## II. 협업에 대한 이론적 접근과 논의

---

### 1. 협업의 의의와 필요성

#### 가. 협업의 정의와 쟁점

##### 1) 협업의 정의

협업(collaboration)은 사전적<sup>6)</sup> 정의는 다수가 협력하여 계획적으로 업무를 수행하는 것을 의미하며, 협조(cooperation), 조정(coordination) 등과 혼용되는 것이 일반적이다. 미국 의회조사국(Congressional Research Service, 2011)<sup>7)</sup>에 따르면, 이외에도 합병(mergers), 통합(integration), 네트워크(network), 동반자관계(partnership)가 유사한 개념으로 활용되고 있다.<sup>8)</sup> 연구자들은 이러한 개념들이 실제로 중복적인 의미를 가지거나, 상호 보완적인 개념으로 활용되고 있고, 협업의 개념상 포괄성과 다양성으로 인해 명확하고 일관성 있는 개념정의에 한계가 있음을 인정하고 있다.

협업과 관련된 문헌에서는 개념적으로 협조(Cooperation)와 조정(Coordination)을 협업(Collaboration)과 구분하여 비교하려는 시도가 있으나(Agranoff, 2003; Kilduff & Tsai, 2003; Mandell & Keast, 2007; Mattessich, Murray-close, and Monsey, 2001), 협업현장에서 협업의 형태가 명확하게 구분되어 관찰되고 있는 것은 아니다.

---

6) 국립국어원, 『표준국어대사전』 참고.

7) Kaiser, F.M., "Intergency collaborative arrangements and activities: Types, Rationales, considerations," CRS Report for Congress, 2011, p.1.

8) 정부 및 공공부문 기관들은 협업에 대해 내부규정 등을 통해 협업에 대해 정의하는 경우도 있으며, 예를 들면 기상청은 "업무의 효율성을 높이고 국민의 만족도를 높이기 위해 공통의 목표를 가지고 행정자원을 공동으로 활용하여 문제를 해결해 나가는 방식, 상호보완적인 업무 추진 및 상호보완적으로 제품의 개발·생산·판매, 서비스를 제공 하는 것"으로 정의하고 있다(기상청, 「협업포인트 운영규정」 제2조 1호, 2016.4.18. 제정).

〈표 II-1〉 협업의 유형별 특성비교

주요특성	협조(Cooperative)	조정(Coordinative)	협업(Collaborative)
신뢰수준 (Trust)	낮음	목적에 따름	높음
정보공유 (Information Sharing)	신중함	사업관련정보	암묵적
소통범위 (Communication bandwidth)	비공식적 제한적	명확한 소통채널 확립 지정된 범위	포괄적
몰입수준 (Commitment orientation)	개별조직	개별조직 필요역할을 수행하나, 독립적으로 기능	전체
권력 (Power)	개별조직	개별조직 리더십과 통제 공유	공유
책임성 (Accountability)	개별조직	개별조직 제한적으로 위험공유	전체
자원 (Resource)	필요에 따라 제공 개별조직이 분리활용	사업에 한정하여 타 조직 활용가능	공동으로 활용 및 확보
협력기간 (period)	산발적, 간헐적	사업 중심으로 한정	장기적

자료: 1. Mandell, M. & R. Keast, "Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures," *Public Performance & Management Review*, 30(4), 2007, p.578.

2. Kaiser, F. M., "Interagency collaborative arrangements and activities: Types, rationales, considerations," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2011, p.6.

## 2) 주요 학자들의 견해

협업(Collaboration)의 개념화 과정에서 가장 기본적인 요소는 두 개 이상의 복수 조직이 특정 목적을 공유함으로써 함께 업무를 수행한다는 점을 전제로 한다는 점이다. 하지만 학자들에 따라 강조하는 전략적인 초점의 차이에 따라 협업은 다르게 정의되고 있다. 주요 학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 Bardach(1998)는 협업을 “둘 이상 기관이 연합활동으로 업무를 수행하여 공공가치 향상을 목적으로 하는 활동”으로 정의하면서<sup>9)</sup>, 공동 작업을 통하여 협업 참여자 모두에게 이익을 가져오는 행태를 강조하고 있다.

Gray(1989)가 강조한 협업은 “당면문제의 다양한 특성으로 인해 개인이나 개별조직의 역량으로는 극복할 수 없는 한계를 협력당사자들이 서로의 차이에서 이점을 찾아 해결책을 찾아가는 과정”으로 제시되고 있다.<sup>10)</sup> 독자적으로 해결할 수 없는 문제를 둘 이상의 조직이 역량을 합하여 대응하는 것을 협업이라고 제시하고 있다. Gray의 협업 정의는 Bardach의 정의와 유사하지만 협업 당사자들 상호 간 차이가 필요역량을 보완함으로써 협업의 효과가 증대된다는 것을 강조하고 있다.

Himmelman(1996)은 “조직 간 정보·행동의 교환, 자원·위기·책임·보상의 공유를 통하여 공통목표를 찾고 상호이익을 위해 상호능력을 고취하는 과정”을 협업이라고 정의한다.<sup>11)</sup> Himmelman은 협업에 참여하는 조직 간 의미 공유를 통한 목표의 공유가 중요하다고 강조하였다. 이러한 공유는 협업에 참여하는 조직 간에 신뢰를 높여주는 필요조건으로 목표공유가 확보되어야 상호이익이 달성될 수 있는 기반이 마련되는 것으로 평가하고 있다. 즉 협업을 산출물 또는 결과 중심이 아닌 조직능력을 고취하는 과정으로 접근하고 있다.

Kraus(1984)는 협업이란 “공유된 권력과 권위를 바탕으로 한 협의적 노력으로 비계층제적 구조를 가지며 역할이나 기능에 기반한 권력이 아닌 지식 또는 전문성에 기반한 권력에서 작동되는 것”이라고 정의하였다.<sup>12)</sup> 위의 정의들과 비교하여 Kraus의 정의는 협업의 구조적 측면을 강조하였다는 점에

---

9) Bardach, E., *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 1998, p.8.

10) Gray, B., *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1989, p.5.

11) Himmelman, A.T., “On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice,” In Chris Huxham(ed.), *Creating Collaborative Advantage*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996, p.22.

12) Kraus, W., *Collaboration in Organizations: Alternatives to Hierarchy*, New York, Human Sciences P., 1984, pp.20-21

주목할 필요가 있다. 명령과 통제에 기반을 둔 전통적인 계층제<sup>13)</sup>가 아닌 수평적 관계의 협업을 강조하였으며, 조정기제로서 전통적인 계층제에서 발생하는 권위가 아닌 특정 업무 달성에 필요한 전문적 지식의 중요성을 강조하였다는 점이 특징적이다.

Mattessich, Murray-Close, and Monsey(2001)는 협업을 “둘 이상의 조직이 공통적인 목적을 이루기 위하여 정립한 상호호혜적인 관계”라고 정의하였다.<sup>14)</sup> 협업을 위한 관계에 초점을 맞추고, 일방적 관계가 아닌 상호호혜적인 관계로서 협업에 참여하는 모든 행위자들이 상호이익을 실현할 수 있어야 한다는 점에서 다른 시각들과도 유사한 접근이라고 할 수 있다.

상호관계성과 과정적 측면을 강조하는 시각은 Murray(1999)의 논의에서도 발견된다. 그는 “개별 조직이 단독으로 성취하지 못하는 목표의 해결을 위하여 상호확정적인 해결책을 탐색하여 목표를 달성하는 과정”으로 협업을 정의하였으며<sup>15)</sup>, 복수의 조직이 공통적으로 업무를 수행해야만 문제해결 목표를 달성할 수 있는 인센티브에 따라 노력하는 과정이라는 점을 강조하였다.

Wood & Gray(1991)의 정의는 Gray(1989)의 논의를 발전시킨 것으로 “자율적인 이해관계를 형성하는 집단구성원들이 특정영역의 이슈에 관하여 공동으로 의사결정을 하거나 행동에 나서기 위하여 공유된 규칙·규범·구조를 이용하여 상호작용 과정에 참여하는 것”으로 정의하고 있다.<sup>16)</sup> 즉 협업에 참여하는 행위자들은 독립적인 행위자로서 협업 여부를 자율적으로 결

---

13) 권한과 책임의 정도에 따라 직무를 등급화함으로써 상하 조직 단위 사이에 직무상 지휘·감독 관계를 설정하는 조직구조를 말한다. 권한 및 책임의 배분구조를 나타내는 계층제는 조직 내에서 명령·의사소통의 경로가 된다(행정학사전, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=75508&cid=42155&categoryId=42155> (접속일자: 2016.9.28)).

14) Mattessich, P.W., M. Murray-Close, and B.R. Monsey, Collaboration: *What Makes It Work*, 2nd Ed., Saint Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation, 2001, p.4.

15) Murray, V., “Interorganizational Collaboration in the Nonprofit Sector,” In J.M. Shafritz (editor in chief), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder: Westview Press, 1999, p.1188.

16) Wood, D.J. & Gray, B., “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration,” *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 1991, p.146.

정할 수 있는 주체라는 점을 함축하고 있다. 또한 협업의 기본조건으로 공유된 규칙의 필요성을 강조하여 거버넌스의 차원에서 정의하고 있는 것이 특징이다.

이 밖에도 박치성(2006)은 협업을 “조직들이 새로운 기회, 정보 그리고 사회적 자본의 원활한 파악 및 교환을 통하여 협력적 거래관계를 생성시켜 궁극적으로 조직 간 협력전략을 원활하게 해주는 기제”로 보고 있다.<sup>17)</sup> 이는 Kraus가 제시한 협업의 수평적 구조 논의를 네트워크의 시각으로 확장시킴으로써 새로운 기회 창출 및 사회적 자본(신뢰)에 기반을 둔 협동전략으로 협업을 전략적 시각에서 해석하고 있다는 점에 주목할 수 있다.

### 3) 협업의 개념적 논의와 쟁점

위에서 언급한 협업의 개념적 논의를 학자별 공통점, 차이점 및 강조점에 관하여 재정리하면 <표 II-2>와 같다. 공통적으로 협업은 상호의존적인 관계로 이루어진 것이며 목표 달성을 위한 과정이라는 점에 초점을 맞추고 있다는 점을 관찰할 수 있으며, 협업의 형태, 구조, 환경적 측면에서 학자들의 시각에 따라 다양하게 정의되고 있음을 알 수 있다.

---

17) 박치성, 「사회서비스 비영리조직들의 협력패턴에 대한 탐색적 연구」, 『한국행정학보』, 40(4), 2006, p.360.

〈표 II-2〉 협업에 대한 접근시각: 공통점, 차이점, 강조점

구분	Bardach	Gray	Himmelman	Kraus	Mattessich 외	Murray	Wood & Gray	박지성
공통점	상호의존성	○	○	○	○	○	○	○
	과정 중심	○	○	○	○	○	○	○
차이점 및 강조점 (동기, 구조, 환경)	협업참여자의 이익실현	○			○			
	독자적 문제해결능력 부재		○			○		
	참여자 역량 및 보유자원의 다양성 및 차별성		○					
	문제의식/목표의식 공유			○	○			
	신뢰기반			○				○
	수평적 구조				○			○
	협업주체의 자율성						○	
	공유된 규칙(거버넌스)						○	
	전략적 행위							○

자료: 앞의 체틀을 바탕으로 저자가 표로 정리

학자들의 개념정의에서 관찰되는 유사성과 다양성을 종합적으로 고려하면, 협업은 ① 참여조직들이 문제의식이나 목표를 공유함으로써 ② 수평적 관계에서 ③ 전략적으로 상호 간 역량과 자원을 보완하여, ④ 독자적으로 문제해결을 시도했을 때보다 더 큰 가치를 산출하는 과정으로 이해할 수 있을 것이다.<sup>18)</sup> 특히 문제의식과 목표를 공유한다는 것은 협업을 하는 모든 참여자들이 궁극적으로 개별적인 이익을 기대한다는 점을 전제하고 있다고 하겠다.

## 나. 협업의 전략적 조건

### 1) 협업의 선행조건

협업은 개별 기관들이 사업 수행과정에서 독자적으로는 문제 해결에 한계에 부딪힐 때, 이를 극복하기 위한 대안으로 고려한다. 두 기관 이상의 복수 기관이 참여하는 협업은 정책 사안이나 환경의 특성에 따라 최소 2개, 그보다 많은 기관들이 연합하여 수행하였을 때 독자 수행에 비교하여 더 나은 효과를 생산하여야 한다.

성공적인 협업의 선행조건으로서 다양한 요인들이 논의되어 왔다. 먼저 협업참여에 대한 기관들의 참여 정당성이 확보되어야 한다. 즉 참여를 통해 직접적인 이익을 실현할 수 있거나 공동체성 증진 등의 유인체계가 필수적이다. 유인을 지속적으로 제공하여 협력을 유지시키는 기제가 바로 내부정당성이다.<sup>19)</sup> 만약 협업 참여 기관들이 협업과정에 대한 만족도가 높으면 내부정당성이 존재하는 것으로 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 즉 협업의 효과가 나타나기 위해서는 무엇보다도 참여 조직들의 참여 동기 또는 유인이 명확하여야 하

18) 박한준, 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」, 『재정포럼』(2016.11월호), p.20.

19) Provan, K.G. & Kenis, P., "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 2008, p.244. 이주현·박치성, 「지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(3), 2010.에서 재인용.

20) 이주현·박치성, 「지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(3), 2010.

고<sup>21)</sup> 이러한 조건 아래에서 종국적으로 협업 산출물의 효과성이 높아질 가능성이 커지기 때문이다(이주현·박치성, 2010).<sup>22)</sup>

둘째, 협업에 참여하는 기관들 사이에 명확한 목표가 공유되어야 한다(Himmelman, 1996: Mattessich, Murray-close, and Monsey, 2001: Murray, 1999). 목표가 공유되지 않거나, 공유수준이 미흡할 경우 협업과정에서 상호 갈등이 발생할 가능성이 크며 효과적인 협업성고를 생산하기 어려워지기 때문이다.

셋째, 조직 간 전략적 맞춤(strategic fit, Austin, 2000)이 있어야 한다. 전략적 맞춤이란 한 조직이 보유하고 있는 자원이나 능력이 다른 조직의 자원이나 능력과 매칭되는 것을 의미한다.<sup>23)</sup> 예를 들면, 기관 A는 예산자원은 풍부하지만 특정 전문적 기술 및 지식이 부족한 반면, 중소규모인 기관 B는 상대적으로 예산자원은 부족하지만 특정 분야에 있어 높은 전문성을 높은 갖추고 있을 수 있다. 이 두 조직이 문제의식을 공유하였을 경우 상호 도움이 되는 협업 관계를 구축할 수 있을 것이다. 전략적 맞춤에 대한 고려 없이 협업을 하는 경우에는 협업에 참여하는 조직 간 자원이나 능력이 중복되어 효과적인 협업 결과를 산출하기 힘들다. 또한 서로에게 필요한 자원 없이 단순히 외부의 강제에 의해 협업이 이루어지게 되는 경우에도 협업이 제

---

21) 참여 동기에는 외부적 동기와 내부적(자발적) 동기 부여가 있다. 외부적 동기는 상위 기관 또는 더 큰 권력을 가지고 있는 조직의 강제적 명령 또는 법적 규약에 의하여 협업을 하여야 하는 경우이며 자발적인 경우는 스스로 필요에 의하여 다른 조직과 협업 관계를 가지는 경우이다. 후자의 경우 변화하는 환경에 적응하고 이러한 환경에서 주어지는 기회를 효과적으로 포착하기 위해서 필요한 자원이나 조직능력이 부족할 때 자신들이 가지고 있지 않은 자원이나 능력을 가진 다른 조직과의 전략적 제휴를 가짐으로써 이루어진다. 이러한 내부 정당성으로서 유인동기는 협업에 참여하는 조직이 스스로의 필요에 의해 형성할 수도 있지만 공공기관의 경우 정부가 주도적으로 이러한 유인동기를 제공할 필요도 있다.

22) 만약 네트워크에 참여하여 다른 조직들과 협력관계를 유지하는 비용이 혼자서 업무를 수행할 때보다 더 크거나 네트워크에서 취할 수 있는 편익이 작다면 개별 행위자들은 네트워크에 참여할 필요성을 느끼지 못하게 되며 결과적으로 네트워크 자체가 형성되지 않게 된다(이주현·박치성, 2010: 6).

23) 다만, 전략적 맞춤은 협업 성공을 위한 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 전략적 맞춤이 있어야만 협업에 대한 유인이 커지기 때문에 필수적으로 협업 참여를 위하여 전략적 맞춤이 있어야 하지만 전략적 맞춤이 있다고 하여 항상 협업이 나타나지는 않기 때문이다.

대로 이루어지기 힘들다. 반면 필요에 의해 상호 보유하고 있지 않은 조건들이 매칭되었을 경우에는 협업의 시너지 효과가 발생한다.

마지막으로 협업을 하는 기관 간 신뢰(공식적 조직관계 및 비공식적 관계) 역시 협업의 시작부터 최종 효과에 이르기까지 영향을 미친다. 신뢰에 의한 거래비용의 측면에서 참여 조직 간 신뢰가 큰 경우 협업과정에서 불필요한 거래비용을 줄일 수 있다. 반면 조직 간 신뢰가 낮은 경우 믿을 만한 정보를 얻기 위한 비용이 더 많이 들 것이며 간접비용 증가에 의해 효율성 저하가 나타난다.<sup>24)</sup>

이 밖에도 협업의 효과적 수행을 위한 선행조건들에 대한 다양한 논의들이 이루어졌는데, 금창호(2013)는 의사결정, 의사소통, 신뢰, 리더십 요인들을 중심으로 전개된 주요 논의들과 해외 사례를 아래와 같이 정리하였다.

〈Blickstead, Lester, and Shapcott(2008)<sup>25)</sup>〉

Blickstead et al.(2008)의 연구에서는 성공적인 협업의 주된 요인으로 다음의 8가지를 주장하였다. ① 문제에 대한 이해의 공유와 합의 ② 이해관계자들 사이의 문제해결 방향에 관한 이해의 공유와 합의 ③ 확실한 역할·책임·법적 의무를 부여하는 정 부구조, 의사결정의 공유, 서비스 전달 측면의 전문기술의 분화 ④ 효과적인 협업과 체제의 변화가 이루어지는 과정에서 역량 있는 리더십 ⑤ 협업에 참여하는 구성원들이 협력과정에 몰두할 수 있도록 정보의 획득과 동원 ⑥ 협업의 전개, 변화, 올바른 과정을 평가하기 위한 측정 틀과 감독절차 ⑦ 행정적인 책임을 관리하기 위한 기금 후원 중심의 협력·감독기관이 서비스 수요를 이해하고 문제를 해결하는 역할을 담당 ⑧ 협업과정을 지원하는 기반시설을 마련하기 위한 기금조성 등이 요구된다고 주장하였다. (금창호, 2013, pp.26-27.에서 재인용)

24) 김왕배·이경용, 「사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입」, 『한국사회학』, 36(3), 2002, p.8.

25) Blickstead, R., Lester, E. & Shapcott, M, "Collaboration in the Third Sector: From co-opetition to impact driven cooperation," Wellesley Institute, 2008.

〈National Audit Office(2001)<sup>26)</sup>〉

협업행정의 성공요인과 관련하여 영국의 감사기관(National Audit Office)은 2001년 다음과 같은 조건을 제시하였다. ① 협업행정 접근의 필요성 여부에 대한 결정 ② 최적의 협업행정 형태의 설계 ③ 협업행정 접근에 대한 인센티브 부여 ④ 협력기관들의 정책목표 공유 ⑤ 성과측정체계의 설치 ⑥ 적절한 방식을 통한 재정지원 ⑦ 관련 지방 파트너들의 행정적 부담 최소화 ⑧ 실현가능한 일정계획의 수립 ⑨ 우수한 리더십 조장 ⑩ 적절한 기술의 개발과 실행 ⑪ 적절한 지침과 조언의 제공 ⑫ 시민 민원통로의 명료화 ⑬ 책임성의 확보 등을 제시하였다. (금창호, 2013, pp.25-26.에서 재인용)

Meghan(2015)은 오레곤의 유역위원회 사례에서 ① 공유된 이익의 확인 ② 상호의존의 인식 ③ 힘의 불균형 피하기 ④ 정보 공유 의지 ⑤ 피드백 메커니즘 ⑥ 효과적인 갈등 해결 ⑦ 명확한 기대 ⑧ 외부 변화에 대한 안정성 ⑨ 기회주의적 행동의 완화 ⑩ 교류의 복잡성 완화 ⑪ 위협의 완화 ⑫ 열려 있고 반복되는 의사소통 ⑬ 지속적인 회원 ⑭ 위협 인식에 있어서 회원들의 균형 ⑮ 비용과 이익의 균형을 성공요인으로 들었다.<sup>27)</sup>

Mattessich, Murray-close, and Monsey(2001)은 성공적인 협업을 위하여 환경, 구성원 성격, 과정과 구조, 의사소통, 목적, 자원 분야에 있어 다음과 같은 요인을 제시하였다. 환경에서는 공동체에서 협업, 협동의 역사와 유리한 정치적 사회적 분위기가 중요하다고 하였다. 구성원 성격에 있어서는 상호존중, 이해, 신뢰하는 성격과 타협할 능력을 들었다. 과정과 구조에 있어서는 유연성, 적응성 및 발전 단계의 적절성을 말하였다. 의사소통에 있어서는 공개적으로 빈번한 의사소통, 수립된 비공식적 관계와 의사소통 연계를 들었다. 목적에 있어서는 구체적으로 달성 가능한 목적과 목표, 공유된 비전을 언급하였다. 자원에 있어서는 충분한 기금, 직원, 자원, 시간과 숙련된 리더십을 들었다.<sup>28)</sup>

26) NAO, "Joining Up to Improve Public Services: Report by the Comptroller and Audit General," 2001., p.14.

27) Meghan Doherty, "Factors of Successful Collaboration," National Policy Consensus Center, 2015.

한편 박천오·주재현·진종순(2011)은 융합행정의 성공요인을 문화와 가치, 추진체계 및 역량, 업무방식, 책임성 확보로 범주화하여 구체적으로 검토하면서 아래와 같이 제시하였는데<sup>29)</sup>, 이는 협업의 성공요인으로도 적용가능하다.

**〈문화와 가치〉**

- ① 융합행정 참여기관 간 높은 상호신뢰
- ② 융합행정의 유용성에 관한 참여기관 간 높은 공감도(공유도)
- ③ 융합행정 참여기관 간 원활한 의사소통
- ④ 융합행정 참여기관 간 높은 정보공유
- ⑤ 동일 고객에 대한 기관 간 협력적 서비스 제공 필요성에 대한 융합행정 참여기관들의 높은 인식
- ⑥ 융합행정 참여기관들의 상대 기관(파트너 기관) 업무에 대한 높은 관심

**〈추진체계 및 역량〉**

- ① 융합행정에 대한 참여기관 최고관리자의 관심과 지지
- ② 융합행정의 추진과 활성화를 위한 제3기관의 적극적 지지와 지원
- ③ 융합행정 운영에 있어 선도기관(lead agency)의 존재와 역할
- ④ 융합행정을 공식적·비공식적으로 적극 주도할 관리자들의 존재
- ⑤ 융합행정의 정당성을 인정하는 조직 내·외부의 지지자들의 존재
- ⑥ 융합행정으로 인한 각 참여기관의 역량 및 성과강화
- ⑦ 융합행정 추진에 적합한 인재의 육성
- ⑧ 융합행정에 대한 정부 내외에서의 홍보

**〈업무 방식〉**

- ① 융합행정을 위한 예산의 합리적 배정과 배분
- ② 융합행정 참여기관 간 갈등의 효과적인 관리
- ③ 융합행정 파트너 기관의 조직문화에 대한 높은 이해
- ④ 융합행정 관련 외부환경(지지자 등)의 요구에 대한 적극적 대응

28) Mattessich, P. W., Murray-Close, M. & Monsey, B. R., *Collaboration: What makes it work*, St. Paul, MN, Amherst H. Wilder Foundation, 2001.

29) 박천오·주재현·진종순, 『융합행정의 효율적 추진방안 연구』, 한국조직학회, 2011, pp.47~48.

### 〈책임성 확보〉

- ① 융합행정에 대한 참여기관 간 명확한 책임 및 권한의 분담
- ② 융합행정 관련 프로그램 운영 절차의 투명성
- ③ 융합행정 업무담당자에 대한 합리적 성과관리 및 인센티브 부여
- ④ 융합행정 성과에 대한 정기적 모니터링 및 평가
- ⑤ 융합행정의 투입·과정·산출 등을 추적할 수 있는 다양한 기법의 존재와 활용

(박천오 외, 2011, pp.47-48)

종합적으로 검토하면 협업을 성공시키기 위해서는 구성원과 과정 그리고 협업 추진에 이용되는 기술 사이에 유기적인 관계가 형성되어야 한다.<sup>30)</sup> 첫째, 구성원에 있어서는 조직 간, 개인 간 높은 신뢰관계를 형성해야 하며 공유 목표에 대한 믿음과 공유 정보에 대한 열망이 있어야 한다. 또한 높은 위협의 가능성을 줄여주는 높은 신뢰가 필요하다. 둘째로, 과정에 있어서는 신뢰를 강화시켜주는 과정 예를 들어, 목표와 책임을 정의하는 것과 같은 과정이 필요하다. 또한 협업 교육 및 의사소통을 가능하게 해주는 과정들이 필요하다. 셋째로, 기술에 있어서 협업도구로는 높은 수준의 다양한 기술이 선택되며 이들은 특정한 활용성을 갖는다. 또한 인적 상호작용에 관여하는 신뢰를 강화시켜주어야 한다. 또한 투명성을 유지해야 한다.

## 2) 요약

본 장에서는 협업의 성공적 수행을 위한 학자들의 다양한 논의들을 분석하였다. 협업구조와 과정에 대한 관점의 차이에 따라 원활한 협업수준을 결정하는 요인들을 제시하고 있으며, 이를 통해 목표, 전략, 자원, 문화적 변수들이 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 기관장의 관심수준, 주관기관과 협조기관 간의 신뢰수준, 예산과 인력의 효율적 배분, 역할

30) 김윤권, 『정부조직관리의 협업행정에 관한 연구』, 2014, p.123.

의 명확한 배분, 원활한 의사소통체계, 권한과 책임 배분성의 명확성, 갈등 관리 등 관리변수들의 중요성이 강조되고 있다. 이론적 논의뿐만 아니라, 협업에 대한 경험적 연구를 통해 확인된 변수들에 대한 논의들을 정리하여 본 연구과제 수행을 위한 분석모형을 개발하였다.

## 2. 분석내용과 방법

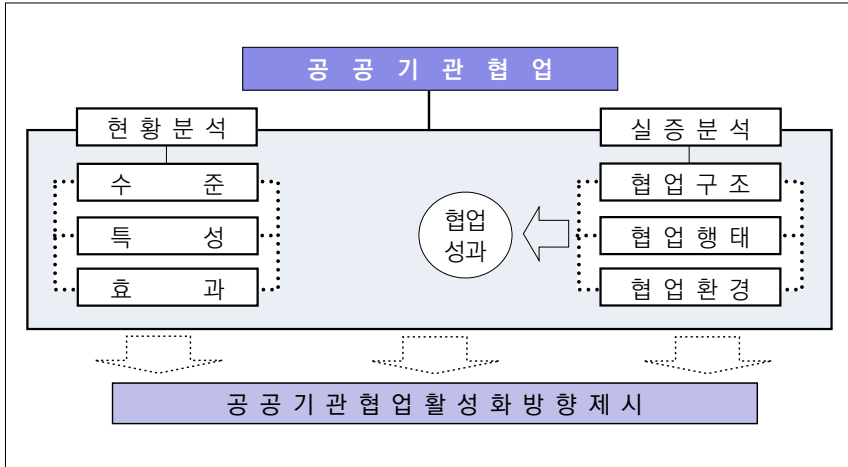
### 가. 분석모형

공공기관 협업 활성화 방향을 제시하기 위해 협업에 영향을 미치는 요인에 대한 국내외 선행연구 고찰하였으며, 주요 영향요인들을 식별하여 ① 협업구조, ② 협업형태, ③ 협업환경으로 범주화할 수 있었다.<sup>31)</sup> 예를 들면 복수의 기관들이 기존 사업의 범위 내에서 협업을 추진하는지, 새로운 사업을 발굴하여 추진하는지 여부에 따른 사업의 특성에서부터 협업사업의 목표가 개발기관의 목표와 부합하는지 여부 등 사업구조에 특성을 결정짓는 요인들을 구조적 특성으로 분류할 수 있다. 협업형태 범주와 관련해서는 의사결정의 특성, 의사소통의 특성 등을 포함할 수 있다. 협업에 대한 기관장의 지원 등 협업 환경에 대한 변수들도 포함하여 분석하였다. 요약하면, 본 연구는 과거 협업추진과제로 선정된 협업사업들에 참여한 주관기관 및 협조기관 근무자들을 대상으로 설문조사를 실시하여, 설문결과에 따른 1차적 현황분석을 수행하고, 2차적으로는 협업성과와 이들 범주화된 변수들과의 관계를 실증분석을 통해 연구하였으며, 이를 통해 공공기관 협업 활성화를 위한 정책 방향을 제시하고자 하였다.

---

31) 상기 협업에 대한 정의 및 사례연구에서 (1)협업구조, (2)협업형태, (3)협업환경을 성공적 협업을 결정짓는 요인군(群)으로 관찰되었으며, 이를 설문조사 및 실증분석을 위한 변수 및 문항개발의 준거로 활용(그림 II-11 및 [그림 IV-13] 참조)

[그림 II-1] 분석모형 및 구조



자료: 저자 작성

## 나. 분석내용

### 1) 현황분석

공공기관 협업 활성화 방향 제시를 위해 1차적으로 기 추진된 공공기관 협업과제에 대한 현황분석을 실시하였다. 정부주도로 지난 2013년부터 2015년까지 추진된 핵심협업과제 57개(우수과제 15개 포함)의 협업수준, 협업체계의 특성, 협업성과의 특성을 통해 협업현황을 분석하였다. 즉 현황 분석을 통해 공공기관 협업이 활성화되어 있는 분야, 협업의 목표, 협업성과의 특성을 관찰하고, 정책적 시사점 등을 모색하였다.

### 2) 설문조사 및 사례분석

1차적 현황분석과 함께 협업실태에 대한 심화분석을 위해 실제 협업에 참여했거나 협업에 참여 중인 공공기관 구성원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 통해 성공적 협업을 위한 ① 협업구조 ② 협업행태 ③ 협업환경에 관한 참여자들의 인식수준을 조사를 하였고, 이들 변수들과 협업

성과에 대한 바로미터라고 할 수 있는 협업만족도와의 관계를 심층적으로 분석하였다. 또한 우수사례로 선정된 협업과제 주관기관 담당자들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여, 설문조사에서 관찰된 내용을 재확인하는 동시에 설문조사를 통해 직접적으로 확인하지 못한 협업의 맥락에 대한 논의를 보완적으로 분석하였다.

---

## Ⅲ. 공공기관 협업과제 분석

---

### 1. 공공기관 협업현황

#### 가. 개요

공공기관 협업을 촉진시키기 위한 정부의 노력은 정부3.0의 일환으로 함께 추진되었다. 대부분의 공공기관들이 독점적 사업을 수행하고 있고, 유사 중복기능은 통폐합이나 조정하고 있어, 과거에는 복수의 기관이 참여하는 협업에 대한 논의가 관심의 대상이 되지 못하였다. 협업의 가능성이 오히려 기능조정 대상이 될 수 있다는 우려로 이어질 수 있으며, 고객의 수요보다는 주어진 사업의 효율적 수행에 초점에 맞추고 있던 공급자 중심의 시각에서는 협업에 대한 인센티브가 크지 않았다. 하지만 정부3.0으로 공공서비스의 패러다임이 전환되면서, 독점적 사업을 수행하는 공공기관에서도 협업의 가능성에 대한 실험과 논의가 확대되고 있다. 2013년부터 추진하고 있는 공공기관 협업과제가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

#### 나. 현황분석

##### 1) 과제특성

기획재정부가 핵심협업과제<sup>32)</sup>를 선정·추진하였으며, 우수한 기관에는 경영평가 가점이라는 인센티브를 제공하고 있다. 우수과제 선정을 위한 평가는 단계별 기준을 정해 발굴단계에서는 협업의 필요성과 함께 실행 가능성, 그리고 사업계획의 적절성을 평가하고, 다음 명시화단계에서는 목표설정의

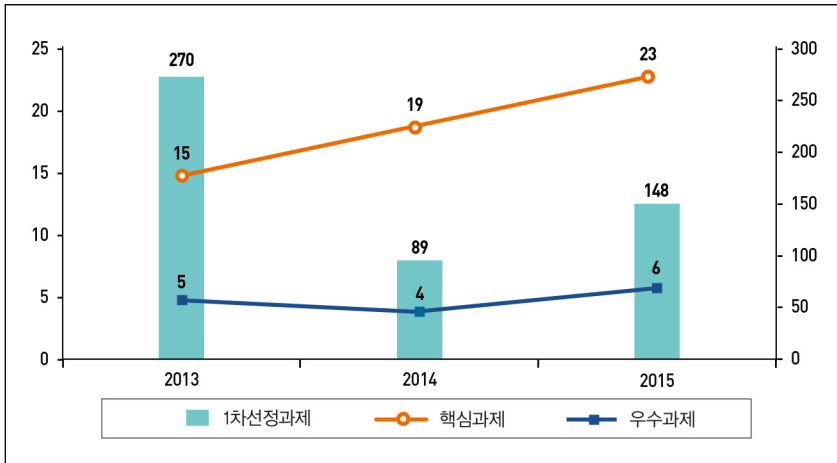
---

32) 2013~2015년 동안 공공기관 핵심협업과제로 선정되어 추진된 과제 리스트는 〈부록〉참고.

적절성과 지원체계 구축수준, 개별 기관들의 역할 명확성이 평가기준으로 고려되고 있다. 실제 추진단계에서는 제시된 일정대비 준수, 수행상황 점검 및 의견조정을 포함한 의사소통의 원활성 등을 중요한 기준으로 적용하고 있으며, 종료단계에서는 협업효과와 향후 발전방안 제시 및 수립의 적절성 등이 판단기준에 포함된다. 이런 기준에 따라 지난 3년간 핵심협업과제와 우수과제로 선정된 과제규모는 각각 57개, 15개이다. 2013~ 2015년 공공기관이 제출한 1차 선정과제는 첫째 270개, 2차 연도 89개, 3차 연도 148개이었다. 그중에 해당 기간 핵심과제로 추진한 과제는 각 15개, 19개, 23개로 확대되었으며, 그 가운데 5개, 4개, 6개 과제가 우수과제로 최종 선정되었다. 2013년도 1차 선정 과제 규모가 컸던 것은 협업 추진을 위한 정부의 의지와 관심이 다른 해에 비해 컸던 점에서 기인한 것으로 보인다.

[그림 III-1] 연도별 협업 핵심과제와 우수과제 규모

(단위: 개)



자료: 저자 작성

주도적으로 협업을 추진한 공공기관이 소속된 상급 주무부처를 기준으로 해당 정책분야가 주는 시사점을 찾을 수 있다. 2013년을 기준으로 현 정부의 기본적 조직구성은 17부(3처, 17청) 구조를 따르고 있으며, 기획재정부

가 협업과제를 공식적으로 선정하기 시작한 이후 적어도 1회 이상 과제를 수행한 공공기관이 소속된 정부부처는 12개인 것으로 관찰되고 있다. 그 중 금융위, 문체부, 복지부, 산자부의 산하기관들은 지난 3년간 매년 적어도 1개 이상의 핵심과제를 추진한 것으로 파악된다.

〈표 III-1〉 산하 공공기관 규모와 핵심과제 주관기관 규모(연도별, 주무부처별)

(단위: 개)

주무부처	2013		2014		2015	
	산하기관	주관기관	산하기관	주관기관	산하기관	주관기관
고용부	12	1	12	0	12	0
공정위	1	1	2	0	2	1
교육부	38	0	21	0	21	1
국조실	24	1	24	0	24	0
국토부	33	0	23	3	24	4
금융위	9	2	12	3	8	2
농림부	15	0	12	0	13	2
문체부	34	3	35	2	36	2
미래부	-	-	39	1	41	1
복지부	18	1	18	3	20	5
산자부	71	6	52	6	52	4
행자부	6	0	5	1	3	1
기타부처	34	0	49	0	60	0
소계	295	15	304	19	316	23

주: 1. 소속기관이 2013~2015년 동안 적어도 1번 이상 협업 핵심과제의 주관기관으로 선정되었던 부처 리스트

2. 부서 외칭(ex: 중기청, 특허청) 소속기관은 상위부서(ex: 산자부)의 소속기관으로 간주하여 카운트하였음
3. 2013년도 공공기관 지정 당시에는 미래부가 출범하기 전으로 현 미래부 소속기관들이 교육부(前 교과부), 산자부(前 지경부) 등에 산재해 있으며, 마찬가지로 2014년도는 현 행자부(前 행안부, 안행부)의 개편으로 현재 인사처, 안전처 소속기관들이 행자부 및 산하 외칭에 포함되어 있음에 유의. 해당 부처의 경우 조직 개편 이전 주무 부처를 기준으로 공공기관을 카운트하였음

자료: 저자 작성

핵심과제로 추진된 협업사업을 주관한 공공기관의 주무부처를 추적하면, 산업부, 문화부, 국토부, 복지부, 금융위의 소속기관들이 타 부처 기관들에 비해 많은 것으로 관찰되고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 3년간 산업부

소속기관이 16개 협업과제(28.1%)를 수행하였으며, 복지부 소속기관이 9개 협업과제(15.8%), 국토부 소속기관이 7개 협업과제(12.3%), 문체부 소속기관이 역시 7개 협업과제(12.3%)를, 금융위 소속기관들도 7개의 협업과제(12.3%)를 주관함으로써, 총 57개의 협업과제 가운데 80.7%에 해당하는 46개 과제가 상기 언급한 5개 정부부처의 소속기관들에 의해 주관되었다. 이들 5개 정부부처들은 전체 소속기관 규모가 타 부처 소속기관 규모에 비해 상대적으로 큰 까닭에 협업기회를 발굴하는 것이 어렵지 않았을 것으로 추측할 수 있다. 이와 함께 문체부, 산업부, 복지부 등이 담당하는 정책분야의 쟁점들이 다양한 사회적 이슈들과 복합적으로 결합되고 있음을 암시하는 것으로도 해석할 수 있다.

〈표 III-2〉 기관유형별 협업 핵심과제 주관 공공기관 규모

(단위: 개)

구분		2013년		2014년		2015년	
		전체	주관기관	전체	주관기관	전체	주관기관
공기업	시장형	14	2	14	1	14	5
	준시장형	16	0	16	1	16	2
준정부 기관	기금관리형	17	5	17	5	17	4
	위탁집행형	70	3	70	10	69	11
기타공공기관		178	5	187	2	200	1
소 계		295	15	304	19	316	23

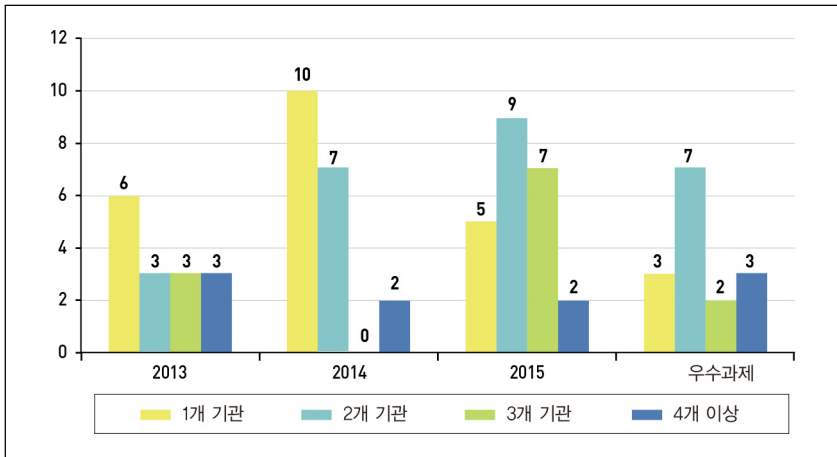
자료: 저자 작성

협업과제를 주관하는 기관의 특성을 공공기관 지정유형별로 구분하여 특징을 파악할 수도 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)에 따른 기관유형과 개별 기관들이 수행하는 사업특성 사이에 직접적인 연관성을 확인할 수는 없으나, 협업과제에 참여하는 지위를 기준으로 비교하면 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 먼저, 준정부기관(위탁집행형)이 주관기관의 지위에서 수행하는 과제들이 상당수 선정된 것을 확인할 수 있다. 2013년 3개, 2014년에는 10개, 2015년에는 11개의 위탁집행형 공공기관이 핵심 협업

과제를 주관한 것을 알 수 있다. 이에 반해 시장형 공기업의 경우 2015년 14개 기관 가운데 5개 공공기관이 협업과제를 주도적으로 수행하면서 전년도 대비 참여수준이 확대되었다. 기타공공기관의 주관기관 변화도 주목할 필요가 있다. 2013년 178개 기관 중 5개 기타공공기관이 협업을 주관하였으나, 2차 연도 이후에는 기타공공기관으로 지정된 전체 기관 수가 증가하는 추세임에도 불구하고, 주관기관의 지위를 가지고 참여한 기타공공기관이 2014년에는 2개뿐이었으며, 이후 2015년에는 1개 기관으로 현저하게 감소하는 것을 관찰할 수 있다. 이는 기획재정부가 추진하는 협업과제 추진체계가 기획재정부 중심의 경영평가 대상범위에서 비켜 있는 기타공공기관보다는 공기업이나 준정부기관에 직접적인 동기요인으로 작동하기 때문이다.<sup>33)</sup>

[그림 III-2] 공공기관 협업과제 참여 협조기관 규모

(단위: 개)



자료: 저자 작성

협업과제에 참여하는 기관규모로 협업의 구조적 특성을 관찰할 수 있다. 2013년부터 2015년 사이에 수행된 57개 과제 중 21개 과제(36.8%)에 단수의

33) 공공기관 핵심협업과제로 추진된 과제 중 우수과제로 선정된 경우 기획재정부 주관 경영평가에서 가점을 받을 수 있으나, 대상범위는 공기업과 준정부기관에 한정되고 있기 때문이다.

협조기관이 참여한 것으로 나타났다. 복수의 협조기관이 참여한 협업과제 가운데, 2개 협조기관이 관찰된 사례가 19건(33.3%), 3개 협조기관이 관찰된 사례가 10건(17.6%), 4개 이상 협조기관이 관찰된 사례가 7건(12.3%)으로 파악되었다. 요약하면, 주관기관과 1~2개 협조기관이 공동으로 수행한 사례가 보편적인 형태로 나타났다.

처음으로 협업과제를 선정하여 추진하였던 2013년 대비 2014년도, 2015년도 사례에서 복수의 협조기관이 공동으로 수행하는 경우가 증가하였다는 점은 협업구조가 점차적으로 고도화되고 있음을 보여주고 있다. 15개의 우수과제 가운데 단수의 협조기관이 참여한 협업사례는 3건(20.0%)이며, 2개 이상 복수의 협조기관이 참여하는 사례가 12건이었다는 점(80.0%)은 우수과제로 선정된 과제의 협업구조 복잡성이 일반 핵심과제들에 비해 상대적으로 더 높다는 점을 암시하고 있다. 이와 같은 참여기관의 규모는 협업과정에서 기관 간 의사소통 및 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작동할 수 있다. 다만 참여기관의 규모는 1차적인 양적 기준으로 구조적 복잡성을 추측할 수 있는 단초를 제공할 수는 있으나, 협업의 질적 난이도의 차이를 보여주기에는 제한적이라는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>34)</sup>

〈표 III-3〉 연도별 사업 대상·지역 측면에서 분류한 협업과제 수

(단위: 개)

협업 대상·지역	2013	2014	2015	총계
국내중심	9	16	16	41
해외중심	6	3	7	16
소 계	15	19	23	57

자료: 저자 작성

협업을 통해 제공되는 서비스의 대상 및 사업지역을 기준으로 특성을 비교하면, 지금까지 수행된 57개 과제 가운데 41개(80.4%)가 내국인을 대상으

34) 질적 난이도의 차이는 사업자체의 난이도, 협업 환경의 불확실성과 같은 외부적 요인에 따라 차이가 나타날 수 있다.

로 하고 서비스의 효과가 국내에 한정된 사업들이었으며, 16개(19.6%) 과제는 외국인을 대상으로 한 서비스이거나 해외지역에서 수행하는 사업들이었으므로 파악되었다. 이들 협업과제의 지역적 특성의 특별한 차이나 경향이 나타나지는 않으나, 꾸준히 외국인 대상, 해외진출사업을 협업과제로 수행하고 있다.

〈표 III-4〉 연도별 협업 핵심과제의 협업방식 분류

(단위: %)

협업방식		2013년		2014년		2015년		총계	
중분류	소분류								
서비스연계	서비스연계	25.0	25.0	42.9	66.7	26.9	26.9	32.2	33.9
	연계지원	-		23.8		-		1.7	
정보공유	정보공유	33.3	33.3	23.8	23.8	23.1	26.9	25.4	27.1
	콘텐츠·네트워크제공	-		-		3.8		1.7	
자원공동활용		33.3		14.3		30.8		25.4	
시스템통합	시스템통합	8.3		4.8		3.8		5.1	
공동개발·연구	공동개발	-	-	-	-	3.8	7.6	1.7	3.4
	공동연구	-	-	-	-	3.8		1.7	
기타	업무협약	-	-	4.8	9.6	-	3.8	1.7	5.1
	공동마케팅 등	-	-	4.8		3.8		3.4	
소계		100.0		100.0		100.0		100.0	

주: 1. 2013~2015년 기관이 제출한 과제카드(기입항목: 협업방식)를 기반으로 중복을 허용하여 카운트 하였음(ex: 정보공유/서비스연계 기입→정보공유, 서비스연계 각 1개씩 카운트)

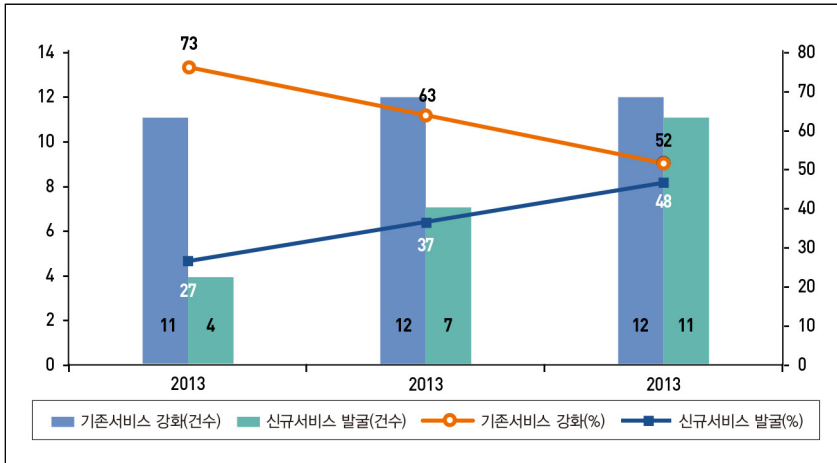
자료: 저자 작성

지난 3년간 추진된 공공기관 협업과제들의 수행 특성을 분류하면, 크게 서비스연계, 정보공유, 자원의 공동 활용, 시스템 통합, 공동개발 및 연구, 업무협약, 공동마케팅의 형식을 취하고 있다. 1차 연도의 핵심과제들은 일반적으로 정보공유(33.3%), 자원공동활용(33.3%), 서비스연계(25%) 방식의 협업을 수행한 것으로 파악된다. 이러한 경향은 2차, 3차 연도에도 유사하게 관찰되고 있다. 3년간 수행된 59개 과제 중 33.9%가 서비스연계형 협업으로서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이를 포함하여 정보공유(27.1%)

와 자원공동활용(25.4%) 방식 등 3가지 유형이 가장 일반적인 협업형태인 것으로 나타났다(86.4%).

[그림 III-3] 협업사업의 특성(기존서비스 강화 vs. 신규서비스 발굴)

(단위: 건, %)



자료: 저자 작성

해당 기간 동안 추진된 협업과제는 개별 기관의 기존서비스를 강화하는 수단으로 제안되거나, 참여기관들의 협업을 통해 신규서비스를 발굴하는 방식으로 추진되었다. 기존서비스 강화를 위한 대안으로 협업을 추진한 사례가 매년 11~12건 수준을 유지하고 있는데 반해, 협업을 통한 신규서비스 발굴은 매년 4건에서, 7건, 11건으로 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 신규서비스 발굴형 협업이 차지하는 비중이 1차 연도에는 27%에서 2015년 48%까지 약 2배 가까이 증가하였다. 이는 협업이 정책사각지대를 해소하는 잠재적 대안으로 의미가 있음을 시사한다.

## 2) 협업의 구조적 복잡성

협업의 난이도와 수준은 사업분야의 다양성, 협업 환경에 따른 차이 때문

에 전문적이고 객관적인 기준을 정해 비교하는 것이 쉽지 않다. 하지만, 협업구조의 복잡성은 참여기관의 규모뿐만 아니라, 참여기관의 특성을 기준으로도 기능해볼 수 있다. 주무부처의 다양성은 사업영역의 차이를 간접적으로 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 협업구조의 복잡성을 참여기관의 공공기관 지정 여부, 주무부처의 다양성을 기준으로 유형화하면, 동일한 주무부처 소속 공공기관 간의 협업, 주무부처가 상이한 공공기관 간의 협업, 공공기관으로 지정된 기관과 지방자치단체 또는 민간단체와의 협업으로 구분할 수 있다. 지난 3년간 수행한 핵심과제 중에서 57개 가운데 동일한 주무부처 소속기관들이 공동으로 수행한 것으로 관찰된 협업과제는 13건(22.8%), 주무부처가 상이한 공공기관들 간의 협업이 26건(45.6%)으로 가장 빈번한 것으로 관찰되었는데, 이는 전체 57개 과제 중 절반에 가까운 규모이다. 동일한 주무부처 소속기관들이 협업을 수행한 사례보다 사업 감독권한을 가지고 있는 주무부처가 상이한 환경에서도 협업과제가 발굴되어 수행되었다는 점은 공공부문에서 칸막이를 넘어서는 협업의 필요성이 공유되고 있다는 점을 암시하는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 III-5〉 연도별 참여기관 복잡성 유형에 따른 협업과제 규모

(단위: 건)

구 분	기 관 단 위	2013	2014	2015	총계
공공기관 간 협업	주무부처 동일	3	5	5	13
	주무부처 상이	10	10	6	26
공공기관+ 외부협업	공공기관 + 지자체	1	1	4	6
	공공기관 + 민간단체	1	3	7	11
	공공기관 + 지자체 + 민간단체	0	0	1	1
소 계		15	19	23	57

자료: 저자 작성

협업의 경험과 성과가 충분하게 축적되지는 않았으나, 협업참여기관의 다양성은 점차 확대되고 있는 것을 관찰할 수 있다. 동일 정책분야에서 유사기능을 수행할 개연성이 높은 동일 주무부처 소속기관 간의 협업보다는

정책영역과 접근시각에서 현저한 차이를 보이고 있는 부처들의 소속기관 간의 협업, 「공운법」으로 지정된 기관이나 단체가 아닌 지방자치단체와 민간과의 협업이 추진되는 경향이 명확하게 나타나고 있다. 이는 유사기능을 수행하는 공공기관 간의 협업보다는 서로 다른 정책영역에서 활동하는 공공기관 간 협업의 필요성을 보여주는 것이다. 또한 공공서비스에 대한 시민들의 사회적 수요가 정책영역의 경계를 허물고 있음을 반증하는 것이다. 민간영역과의 협업도 동일 주무부처 소속기관 간 협업규모와 유사한 것으로 확인되는 것도 주목할 필요가 있다. 공공서비스의 전달체계의 기능적 범위가 공공부문을 넘어 전 사회적으로 확장되고 있는 것으로 시사하고 있기 때문이다.

## 2. 공공기관 협업 성과의 특성

### 가. 성과의 유형

협업의 산출물을 통해 수혜대상에게 최종적으로 귀속되거나 될 것으로 기대되는 성과는 협업을 수행하는 궁극적인 목적이므로 그 현황을 파악하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 여기서 성과는 그 실현 여부나 개인, 기업, 정부 등 수혜대상과 상관없이 협업 참여기관이 보고하는 모든 성과를 대상으로 하되, 협업의 성과가 매우 다양한 형태로 나타나므로 유사한 성과별로 유형화하기로 한다. 사례를 종합한 결과, 크게 업무방식 효율화, 비용 절감, 매출·수익 등 금전적 가치창출, 고용창출, 서비스 실적 제고 등으로 유형화할 수 있는 것으로 파악된다.

업무방식 효율화는 협업에 참여하는 기관에게 귀속되는 성과로서 주로 정보, 자원 공유를 통해서 업무 수행의 효율성이 협업 전보다 제고된 성과이다. 시간 절감은 기관에 귀속되는 성과로서 업무방식의 효율화가 좀 더 구체적으로 실현된 결과라고 볼 수 있다. 비용절감의 성과 역시 기관의 성과인 경우가 많으나, 기업의 비용절감이나 정부의 재정절감도 비용절감 유형에 포함된다. 매출, 수익, 소득은 개인, 기업/자영업자에게, 고용창출은 개인

에게 발생하는 성과이다. 서비스 실적 제고는 신규 또는 기존 서비스의 이용이나 제공 건수가 늘어난 성과를 가리킨다. 이상의 유형에 포함되지 않고, 독립적으로 유형화시키기 어려운 성과는 기타로 포함시켰다. 기타 유형의 성과는 각 협업의 이질성이 반영된 성과로서 온실가스 저감, 기술 국산화, 신시장 개척, 전통시장 활성화 등의 예가 있으며, 정성적이고 추상적인 성격을 띠는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 협업의 성과 유형

성과유형	내용
시간 절감	업무방식의 효율화를 통해 서비스 제공에 걸리는 시간 단축
비용 절감	기관, 기업/자영업자, 정부의 비용 절감
서비스 실적 제고	서비스 제공 또는 이용 건수 증가
금전적 가치창출	개인, 기업/자영업자의 매출, 수익, 소득 증가
고용창출	취업자 증가
업무방식 효율화	정보, 자원 등의 공유를 통한 업무 효율성 증가
기타	개별 협업의 독창적인 성과(온실가스 저감, 신시장 개척 등)

자료: 저자 작성

협업 참여기관들은 총 57건 중 39건(68.4%)의 협업에서 복수의 성과가 달성되었다고 보고하고 있다. 예를 들어, 에너지관리공단은 ‘발전분야 중소기업 에너지진단 서비스 제공’ 사업의 성과로 중소기업의 매출증가와 비용절감 등의 두 가지 성과를 제시하고 있다. 따라서 〈표 Ⅲ-7〉의 성과 총계는 〈표 Ⅲ-5〉의 협업 총계(57건)보다 큰 것으로 집계된다. 성과 총계는 84건으로 협업 1건당 약 1.5건의 성과가 보고되었다.

가장 빈번하게 보고되는 성과는 각 23건(27.4%)인 비용 절감과 서비스 실적 제고 두 가지로 나타난다. 기관의 입장에서 다른 유형의 성과보다 상대적으로 달성이 쉽고, 측정 가능하기 때문에 성과목표로서 채택하는 빈도가 높기 때문인 것으로 분석된다. 이에 반해 수혜대상에게 직접적으로 귀속되는 금전적 가치나 고용창출과 같은 성과는 보고 빈도가 상대적으로 낮은 편

이다. 협업 수행 시에 기관들이 목표로 하는 성과의 유형이 수혜대상에게까지 도달되는 결과적인 성과보다는 기관이 제공할 수 있는 산출적인 성과 위주로 고려되고 있는 것으로 풀이할 수 있다.

다만 금전적 가치창출은 절대적인 건수와 상대적인 비율이 꾸준히 증가하고 있어, 기관들이 협업 계획 시에 수혜대상에게 귀속될 성과를 고려하려는 노력이 점차 강해지는 것으로 판단된다.

〈표 III-7〉 협업의 성과 유형별 현황

(단위: 건, %)

성과유형	2013년	2014년	2015년	총계
시간 절감	4 (17.4)	1 (3.6)	0 (0.0)	5 (6.0)
비용 절감	7 (30.4)	7 (25.0)	9 (27.3)	23 (27.4)
서비스 실적 제고	7 (30.4)	5 (17.9)	11 (33.3)	23 (27.4)
금전적 가치창출 (매출, 이익, 소득 증가)	2 (8.7)	5 (17.9)	7 (21.2)	14 (16.7)
고용창출	2 (8.7)	3 (10.7)	3 (9.1)	8 (9.5)
업무방식 효율화	1 (4.3)	7 (25.0)	3 (9.1)	11 (13.1)
총 계	23 (100.0)	28 (100.0)	33 (100.0)	84 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임.

자료: 저자 작성

#### 나. 성과의 수혜대상

성과의 주요 특성 중 하나로서, 협업 성과의 수혜대상에 대한 분석을 통해 공공기관이 누구를 위해 협업을 추진하는지, 중국에 협업 성과의 주요 수혜대상이 누가 되는가를 파악할 필요가 있다. 협업사례를 전수 검토한 결과, 성과의 수혜대상은 개인, 기업/자영업자, 협업 참여기관, 산업계, 정부, 국가 및 국민 전체 등으로 유형화할 수 있을 것으로 판단된다. 기관들은 협

업으로 추진하는 사업에서도 개별 고객, 기업 등과 같이 공공기관의 주요 서비스 대상인 민간부문을 직접적인 수혜자로 삼는 경우가 대다수일 것으로 예상된다. 이외에 공공기관 자신이나 정부가 직접적인 수혜자인 경우도 존재한다. 예로, 사회보장정보원의 '장애인활동지원 서비스 부정사용 방지 관리 체계 운영' 사업은 협업을 통해 복지재정의 부정사용을 방지하는 체계를 구축함으로써 재정누수를 억제하는 것을 목표로 삼고 있어 성과의 직접적인 귀속대상을 정부로 설정하고 있다. 지역사회, 국가 전체는 경제 활성화와 같은 간접적인 성과의 귀속대상이 되는 경우가 일반적이다.

1개 협업과제당 복수의 성과가 보고되고 있는 것이 일반적인 만큼 귀속대상 역시 다양한 형태의 복수집단으로 보고되는 경우가 다수이다. 57건 중 30건(52.6%)의 협업과제에서 귀속대상을 복수로 보고하고 있으며, 과제당 약 1.6개 유형의 귀속대상이 존재한다.

전체 88건의 수혜대상 중 기업이나 자영업자가 35건(39.7%)으로 가장 큰 비중을 차지하고, 개인이 21건(23.9%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 이는 협업 성과의 약 63% 이상이 민간부문 수혜대상에게 직접 제공되고 있음을 의미한다. 비용절감, 업무효율성 제고와 같이 협업 참여기관에 귀속되는 성과는 기관의 효율화를 통해 간접적으로 개인이나 기업에 전달될 것으로 기대되는 성과인데, 13건(13.4%)으로 세 번째로 많은 비중을 차지하고 있다. 산업계, 정부, 지역사회 및 국가 전체는 직접적인 성과의 수혜를 받기보다는 산업이나 경제 활성화와 같이 협업의 외부효과로 발생하는 간접적인 성과의 수혜를 받을 가능성이 높다. 이들이 집합적으로 수혜대상에 차지하는 비중은 3년 간 협업 성과의 29% 수준이다.

최근으로 올수록 수혜대상이 다양화되는 경향이 발견된다. 개인과 기업은 3년간의 수혜대상 중 가장 높은 비중을 차지하고 있으나, 2015년에는 기업이 수혜대상에서 차지하는 비중이 상당히 감소하였다. 대신 늘어난 귀속대상은 대부분 산업계와 지역사회/국가 전체로 나타난다. 이는 2014년 협업 완료 과제평가 시에 지역경제 활성화와 민간기업 동반 해외진출지원과 관련된 협업에 가점을 부여하도록 하였는데, 2015년도 기관의 협업제안 및 협업

추진과제 선정 시에 정부의 공공기관 협업 관리정책의 방향성이 반영된 결과로 해석이 가능하다.

〈표 III-8〉 성과의 수혜대상

(단위: 건, %)

수혜대상	2013년	2014년	2015년	총계
개인수요자	5 (25.0)	7 (22.6)	9 (24.3)	21 (23.9)
기업/자영업자	9 (45.0)	14 (45.2)	12 (32.4)	35 (39.7)
협업참여기관	4 (20.0)	4 (12.9)	5 (13.5)	13 (14.7)
산업계	1 (5.0)	1 (3.2)	4 (10.8)	6 (6.8)
정 부	0 (0.0)	3 (9.7)	2 (5.4)	5 (5.7)
지역사회/국가전체	1 (5.0)	2 (6.5)	5 (13.5)	8 (9.0)
총 계	20 (100.0)	31 (100.0)	37 (100.0)	88 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임

자료: 저자 작성

#### 다. 성과의 구체성

협업은 성과제고의 수단으로서 각 기관이 독립적으로 생산할 수 없는 서비스나 재화를 생산하거나 독립적으로 활동했을 때보다 효율성이 높아지는 효과를 누리기 위해 실시하는 것이므로, 공공기관 협업의 성과가 구체적이지 않다면 협업의 의미가 크게 약화될 것이다. 따라서 협업 성과의 구체성 혹은 명확성을 확인하는 작업은 공공기관 협업 성과의 특성을 파악하는 데 중요한 부분이라고 할 수 있다. 성과의 구체성을 파악할 수 있는 한 가지 기준은 성과가 정량적으로 제시되었는지 여부이다. 협업 참여기관들은 성과를 비용절감, 수혜자의 매출, 이익 증대, 고용창출, 서비스 이용건수 등의 측면에서 정

량적으로 제시하기도 하지만, 정량적으로 측정하지 않거나, '업무 효율화', '역량 강화'와 같이 근본적으로 정량화할 수 없는 성과를 제시하는 경우도 있다.

협업의 주요 성과를 정량적으로 보고한 협업사례는 33건으로 전체의 57.9%를 차지하였고, 정량적인 성과를 포함한 복합성고가 10건(17.5%)으로, 이 두 경우를 합쳐 정량적인 성과가 보고된 경우는 모두 43건(75.4%)으로 나타나 기관들이 대체적으로 협업의 정량적인 성과를 달성하려고 노력하는 것으로 판단된다. 이에 반해 정성적인 성과만을 보고한 경우는 14건(24.6%)으로 집계된다. 전년도와의 상황과 다르게 2015년에는 정량적 성과의 비중이 대폭 감소하였고, 이를 정성적 성과와 복합적인 성과의 사례가 대체한 것으로 나타난다. 이러한 최근 동향 역시 앞서 언급한 협업 관리 정책의 방향성과 대략적으로 일치하는 것으로 판단된다. 정책적 유도에 의해 지역경제 활성화나 민간기관과의 해외동반진출과 관련된 협업이 늘어나면서, 경제 활성화나 시장개척, 경쟁력 강화와 같이 정성적 성과를 보고하는 기관이 늘어난 것이 주요 원인으로 분석된다.

〈표 III-9〉 정량화 여부에 따른 성과 현황

(단위: 건, %)

유형	2013년	2014년	2015년	총계
정량적 성과	9 (60.0)	13 (68.4)	11 (47.87)	33 (57.9)
정성적 성과	4 (26.7)	3 (15.8)	7 (30.4)	14 (24.6)
정량적 + 정성적 성과	2 (13.3)	3 (15.8)	5 (21.7)	10 (17.5)
총 계	15 (100.0)	19 (100.0)	23 (100.0)	57 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임.

자료: 저자 작성

---

## IV. 공공기관 협업구조와 행태분석

---

### 1. 개요

앞에서 조사·분석된 학자들의 개념적 논의와 연구내용을 정리한 것과 같이, 협업은 참여조직들이 문제의식이나 목표를 공유함으로써 수평적 관계에서 전략적으로 상호 간 역량과 자원을 보완하여, 독자적으로 문제해결을 시도했을 때보다 더 큰 가치를 산출하기 위한 과정이다.<sup>35)</sup> 따라서 협업현장에서 공공기관의 활발한 참여를 견인하기 위한 정책방향을 제시하기 위해서는 협업체계에 대한 전반적인 분석을 통해 협업성과에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석이 선행되어야 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 기획재정부가 선정한 협업과제를 수행한 경험이 있는 주관기관 및 협조기관 근로자들을 대상으로 설문조사<sup>36)</sup>를 실시하였으며, 이들의 협업동기, 협업과정, 협업성과에 대한 전반적인 경험과 인식수준을 분석하였다.

### 2. 설문 기초분석

#### 가. 조사개요

본 조사는 지난 3년간 기획재정부가 추진한 핵심협업과제를 수행한 주관기관 및 협조기관의 해당과제 담당자들을 대상으로 추진되었으나, 협업담당자를 추적하기 어려운 2013년도 과제를 제외한 2014년도와 2015년도 각각 19개, 23개, 총 42개 협업과제에 참여한 담당자들을 설문조사하였다. 총 286

---

35) 박한준, 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」, 『재정포럼』(2016.11월호), p.20.

36) 2016년 10월 5일부터 27일까지 『공공기관 협업과제 담당자 인식수준 조사』를 실시하였음(담당자 추적이 가능한 2014년도, 2015년도 협업과제 주관기관 및 협조기관 담당자 286명을 대상으로 실시하였으며, 154명이 회신)

명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이 중에서 154명이 응답하였다 (응답률: 53.8%). 측정기제로서 설문지의 타당도와 신뢰도 제고를 위해 연구에 참여하고 있는 공공기관 정부3.0 담당자들과 함께 설문문항을 개발하였으며, 수차례 파일럿 테스트를 실시하여 설문지의 완결성을 강화하였다. 설문지 검토 및 수정작업이 완료된 이후, 전문조사기관인 한국리서치가 개발한 web 기반 조사방식을 채택하여 2016년 10월 5일부터 10월 27일까지 약 3주간 실시하였다.

공공기관 협업현황 분석 및 실증분석을 위한 설문조사를 실시하기 위해 설문문항은 본 연구의 분석모형에 따라 개발되었다. II장 협업에 대한 이론적 논의와 접근에서 검토한 기존 연구 및 사례에 근거하여 제시된 분석모형(그림 II-1 참조)에 따라, (1) 협업구조 (2) 협업환경 (3) 협업행태에 대한 대표적 설문문항을 개발하였으며, 앞서 언급한 바와 같이 파일럿 테스트를 통해 설문문항의 타당도와 신뢰도를 개선하였다.

〈표 IV-1〉 조사대상자 및 응답자의 특성 분포

(단위: 명, %)

구분	대상자 수	응답자 수	응답률
<b>협업유형</b>			
주관기관	97	68	70.1
협조기관	189	86	45.5
<b>기관유형</b>			
시장형 공기업	14	9	64.3
준시장형 공기업	9	4	44.4
기금관리형 준정부기관	46	28	60.9
위탁집행형 준정부기관	65	34	52.3
기타공공기관	20	11	55.0
정부부처	39	25	64.1
지자체	47	23	48.9
기타	46	20	43.5
<b>협업과제 특성</b>			
순환적/지속적	-	76	-
중장기적	-	52	-
일회성	-	26	-
<b>소 계</b>	<b>286</b>	<b>154</b>	<b>53.8</b>

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관에 근무하는 대상자 97명 가운데 68명(70.1%)이 설문에 응답하였으며, 협조기관 근무 대상자는 189명 가운데 86명(45.5%)이 응답하였다. 협조기관 대상자가 주관기관 대상자의 약 2배 정도 되었으나, 주관기관 근무자의 응답률이 더 높게 관찰되었다. 응답자 154명 가운데에는 공공기관 근무자 86명뿐만 아니라 정부부처, 지자체, 민간부문 근무자도 68명이 포함되어 있어 협업에 참여한 다양한 기관들의 구성원들이 조사에 참여한 것으로 확인되었다. 응답자 수가 가장 많은 유형은 위탁집행형 준정부기관으로 65명의 대상자 가운데 34명(52.3%)이 조사에 참여하였다.

〈표 IV-2〉 기관 유형별 응답자 분포

(단위: 명, %)

기관 유형	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
공 기 업	12	17.7	1	1.2	13	8.4
준 정부 기관	44	64.7	18	20.9	62	40.3
기타 공공기관	12	17.6	11	12.8	23	14.9
정 부 부 처	-	0.0	11	12.8	11	7.1
지 자 체	-	0.0	25	29.1	25	16.2
기 타	-	0.0	20	23.3	20	13.0
소 계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

다만 기획재정부가 추진한 공공기관 협업과제를 대상으로 하였기 때문에, 주관기관 대상자와 응답자는 모두 공공기관 근무자들이며, 공기업 12명, 준정부기관 44명, 기타공공기관 12명이며, 협조기관의 경우에는 공공기관의 근무자 30명과 정부부처, 지자체, 민간부문 근무자 56명이 포함되어 있다.

〈표 IV-3〉 협업과제 종료 여부

(단위: 명, %)

협업과제 종료 여부	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
종료 과제	23	33.8	26	30.2	49	31.8
진행 과제	45	66.2	60	69.8	105	68.2
소 계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

응답자들이 참여한 과제의 특성을 협업의 종료 여부를 기준으로 분석하면, 49명의 응답자가 종료된 협업에 대한 경험과 인식수준에 대해 응답하였으며, 105명은 여전히 진행 중(2016.10 기준)인 협업에 참여하고 있는 것으로 관찰되었다. 종료과제 및 진행과제에 참여한 주관기관 및 협조기관의 대상자들이 특정 그룹에 편중되지 않고 유사한 비중으로 응답하고 있어, 균형적 시각에서 완료된 과제와 진행과제에 대한 참여자들의 의견을 확보할 수 있었다.

〈표 IV-4〉 협업사업의 주기적 특성

(단위: 명, %)

주기적 특성	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
순환적/지속적 반복	40	58.8	36	41.9	76	49.4
중장기적 사업	22	32.4	30	34.9	52	33.8
일회성 사업	6	8.8	20	23.3	26	16.9
소 계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

협업사업의 주기적 특성에 대한 질문에는 중장기적 사업에 참여한 응답자들이 52명(33.8%), 일회성 사업에 참여한 그룹이 26명(16.9%), 순환적으로 반복되는 사업에 참여한 응답자는 76명(49.4%)인 것으로 확인되었다. 대부

분 응답자들은 일회성 사업보다는 중장기적 사업이나 순환적·지속적으로 반복되는 사업에 참여하였으며, 전체 대상자 중 과반 이상인 53.8%가 응답한 점을 고려할 때 협업과제는 향후 지속가능성이 높은 과제들인 것으로 관찰되고 있다. 실제로 협업과제의 지속 필요성에 대한 설명에 대해서도 146명(94.8%)이 필요하다고 답변하였으며, 필요하지 않다고 응답한 경우는 3명에 불과하다는 점도 공공기관 협업현장에서는 협업을 단기보다는 중장기적·지속적 관점에서 접근하고 있는 것으로 추측할 수 있다.<sup>37)</sup>

〈표 IV-5〉 협업사업의 신규 여부

(단위: 명, %)

신규여부	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
신규사업(Yes)	55	80.9	58	67.4	113	73.4
신규아님(No)	13	19.1	28	32.6	41	26.6
소계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

주: 협업과제를 시작하기 위하여 과거에 진행하지 않았던 사업을 새로 수행함으로써 새로운 서비스 등을 생산하는 경우 해당 협업을 신규협업사업으로 정의함

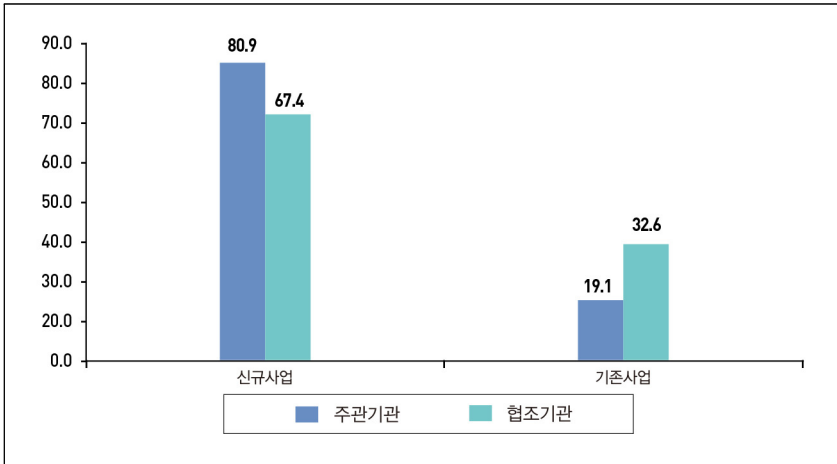
출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

협업과제를 추진하기 위해서 대부분 기관들이 기존사업의 범위 내에서 협업을 진행하기보다는 새로운 사업을 수행하는 방식을 취한 것으로 관찰되고 있다(113명, 73.4%). 다만 주관기관의 경우 신규 사업방식(67.4%)의 참여비중이 높기는 하나, 기존사업을 보강 및 강화하는 방식으로 참여한 사례(32.6%)가 주관기관 사례(19.1%)에 비해 13.5% 높은 것으로 관찰되고 있다.

37) 순환적·지속적으로 반복되는 과제나 중장기 과제의 비중이 높은 것은 정부가 핵심수행 과제 선정 시에 단기적 일회성 과제보다는 지속적으로 수행할 수 있는 과제를 우선적으로 선택한 결과일 수 있으나, 선정 이후에도 기관들이 실제 중장기적 스펙트럼 안에서 추진하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 IV-1] 협업사업의 신규 여부

(단위: %)



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

## 나. 분석내용

### 1) 기관목표 부합수준

협업목표와 기관목표의 동일성은 기관 내부적으로는 협업사업 수행에 대한 정당성을 제공한다. 협업과제의 목표가 기관의 고유사업 및 주요 사업목표와 부합하는 수준이 높을수록 사업이 원활하게 추진될 가능성이 제고되며, 참여하는 기관의 핵심역량을 효율적으로 활용할 수 있기 때문이다. 기획재정부 선정 협업과제에 참여한 설문응답자들은 참여과제의 목표가 기관의 핵심목표와 상당히 부합하는 것으로 확인하고 있다. 특히 주관기관 근무자들은 절대 다수가 기관목표와 매우 부합하는 것으로 응답하였으며, 협조기관 근무자들도 유사한 응답을 한 것으로 관찰되고 있다.

〈표 IV-6〉 기관 핵심목표 부합수준

(단위: 명, %)

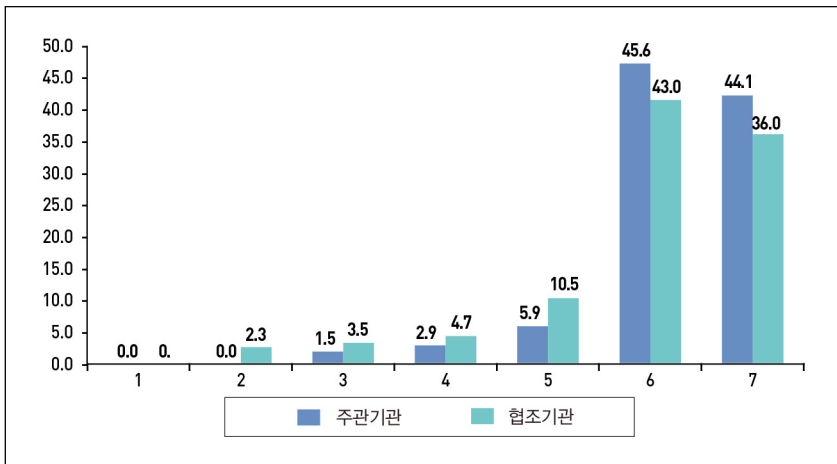
부합수준	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
부합하지 않음	1	1.5	5	5.8	6	3.9
보통	2	2.9	4	4.7	6	3.9
부합함	65	95.6	77	89.5	142	92.2
소계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

일반적으로 대부분 선정 협업과제들은 기관의 주요사업 목표의 연속선상에서 협업과제들을 수행하고 있으나, 주관기관에 비해서는 협조기관의 시각에서 다소 목표 부합수준이 낮게 인식되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 협조기관 근무자 가운데 약 10.5%는 협업과제가 기관목표와 밀접하게 연관되지 않은 것으로 평가하고 있으며, 이는 주관기관의 부정적 또는 유보적 견해(4.4%)의 약 2배 수준이다.

[그림 IV-2] 협업과제의 기관목표 부합수준

(단위: %)



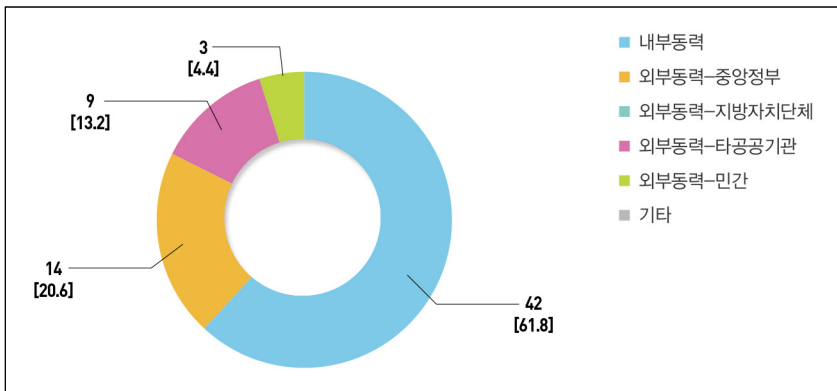
출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

## 2) 협업의 추진동력

협업과제 추진의 원동력에 대한 응답자들의 답변에서도 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 조사대상 협업과제들은 기획재정부가 공공기관 협업 활성화를 위해 별도로 심의를 거쳐 선정된 과제이기는 하지만, 협업의 필요성과 추진동력에 대한 질문에 대해 과제담당자들의 응답은 다양하게 나타났다. 그럼에도 주목할 것은 주관기관이나 협조기관에서 근무하는 담당자 상당수가 외부적 자극보다는 내부의 필요성으로 인해 추진되었다고 응답했다는 점이다. 내부 추진동력에는 기관장 및 부서장을 포함한 리더십, 부서내부의 자발적 필요성 인식 등을 포함하고 있으며, 이에 반해 외적 동인에는 소유권 기능을 담당하고 있는 기획재정부와 주요사업의 감독기능을 수행하는 주무부처에 의한 정책드라이브, 지방자치단체의 요청, 또는 민간영역에서 협업의 필요성을 인지하고 제시하는 경우로 구분할 수 있다. 주관기관 소속 과제담당자는 42명(61.8%)이 협업과제를 견인하는 주요 동인을 기관 내부에서 자발적으로 발생하였다고 응답한 것에 반해, 협업 활성화를 권고하고 있는 기획재정부나 주무부처 등 중앙정부의 영향을 가장 핵심적인 동력으로 응답한 경우는 20.6%(14명)에 그치고 있다.

[그림 IV-3] 주관기관 협업과제 추진동력

(단위: 건, [%])

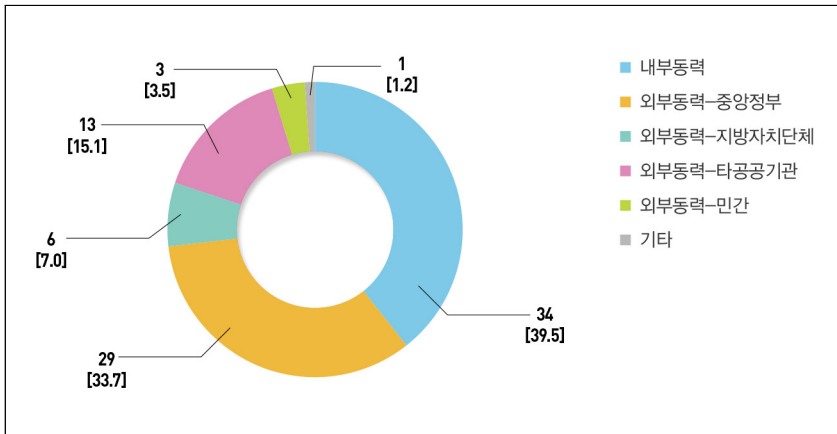


출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

협조기관 근무자의 경우, 86명 가운데 34명(39.5%)이 협업과제의 핵심 추진동력이 기관 내부에서 자발적으로 발생되었음을 밝히고 있으며, 기획재정부와 주무부처를 포함하여 중앙정부의 영향에 대해서도 협업추진 주요 요인으로 29명의 과제담당자가 답변하였다. 중앙정부의 영향력을 협업과제의 원동력으로 인식하고 있는 과제담당자의 비중이 주관기관과 협조기관에서 동일하게 관찰되었으나, 주관기관 응답자들에 비해 내부적인 유인을 중요하게 인식하고 있는 협조기관의 응답자들의 비중이 낮은 것으로 확인되었다. 즉 주관기관의 경우, 기관 자체적인 내부수요가 핵심 동인으로 작동하였으나, 협조기관의 경우에는 기관 외부에서의 영향력도 크게 반영되었다는 점을 확인할 수 있었다.

[그림 IV-4] 협조기관 협업과제 추진동력

(단위: 건, [%])



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

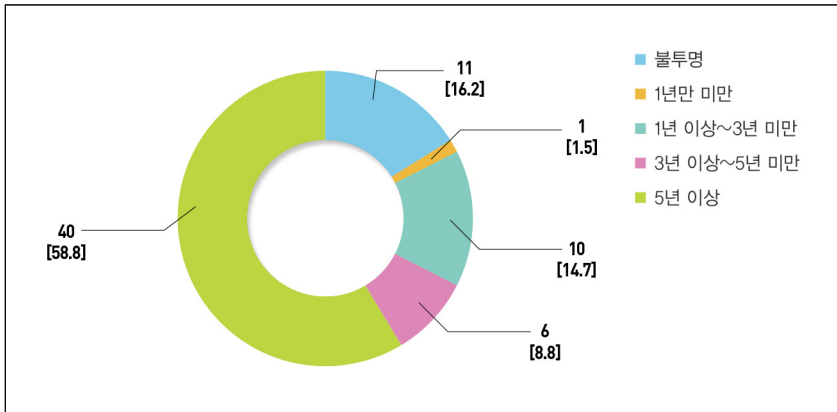
### 3) 예상 지속기간

지난 3년간 수행된 협업과제들은 정부 주도로 추진된 과제이며, 매년 새로운 대상과제를 선정하고 있어, 기관들이 자발적인 관심이 없거나 내부적인 필요성이 크지 않다면 이후에도 지속적으로 수행될 가능성이 불투명하게

된다. 만약 협업사례들이 정부3.0을 지향하는 정부 의지에 대한 소극적인 대응이라면 협업과제는 형식적으로 제안되거나 장기적 안목에서 추진하지 않을 것으로 기대할 수 있다. 본 조사에서는 해당 협업과제에 대한 향후 지속가능성에 대한 질문에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 확인할 수 있었다. 다만 참여형태가 주관기관인지, 협조기관인지 여부에 따라 차이가 있는 것으로 보인다.

[그림 IV-5] 협업과제 지속예상기간(주관기관 근무자)

(단위: 건, [%])

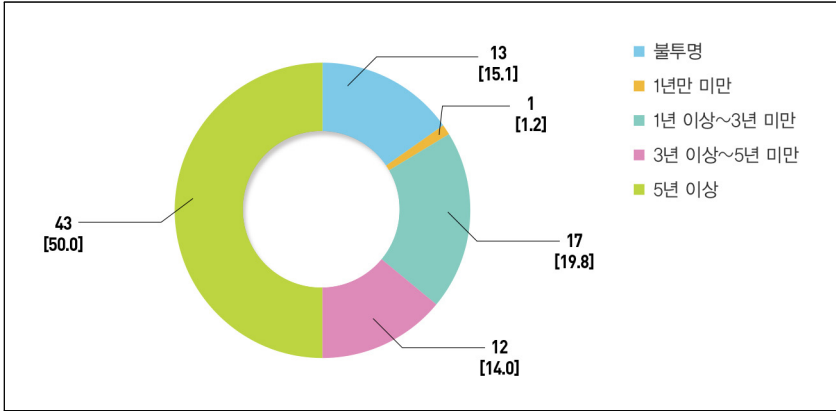


출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관인 경우, 과반 이상인 58.8%의 응답자(40명)가 협업과제가 향후 5년 이상 지속적으로 수행될 것으로 예상하고 있었으며, 전체적으로 82.3%의 응답자가 적어도 1년 이상 계속 수행될 것으로 보았다. 반면 16.2%(11명)의 응답자가 부정적으로 보고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 정부가 선정한 과제이며, 주관기관으로서 참여하고 있음에도 불구하고 적지 않은 응답자가 부정적으로 보고 있다는 점은 복수 기관이 참여하는 협업의 어려움을 암시하고 있다.

[그림 IV-6] 협업과제 지속예상기간(협조기관 근무자)

(단위: 건, [%])



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

협조기관의 경우에는 5년 이상 장기간 지속될 것으로 예견하는 응답자(50.0%)가 가장 많았으나, 주관기관 응답자에 비해 다소 낮게 관찰되고 있다. 상대적으로 장기적 지속가능성보다는 1년 이상 3년 미만, 3년 이상 5년 미만 중기적 스펙트럼에서 지속가능성을 주관기관보다는 더 높은 가능성을 두고 있는 것으로 확인되었다. 협조기관이 주관기관보다는 보수적인 시각인 것으로 판단되며, 지속가능성에 대해 불투명한 것으로 의견을 제시한 경우도 15.1%(13명) 수준이다. 이는 주관기관이기보다는 지원기능이 강한 협조기관이라는 협업구조상 지위에 내재된 특성으로도 해석 가능하다.

#### 4) 역할구분의 명확성

협업과정에서 참여기관의 역할이 명확하게 정의된다면 더 효율적으로 협업을 수행할 수 있다. 역할이 명확하게 구분되면 역할에 따른 책무와 책임 소재도 역시 명확하게 구분되기 때문이다. 협업에 참여하는 기관의 수가 많거나, 과제의 속성이나 구조가 복잡할수록 협업의 선행조건으로 역할과 책임소재가 정확하게 정의하는 것이 더욱 중요하다.

협업과정에서 관찰되는 의사소통과 같은 행태적 특성 이외에도 구조화된 협업과정의 특성도 협업성과를 결정하는 데 영향력을 가진다. 무엇보다도 각 기관별로 담당해야 할 역할이 명확하게 정의되고 부여된다면 더 효율적으로 협업을 수행할 수 있을 것이다. 참여기관들이 담당하여야 할 기능들이 명확하게 분리되어 구조화될 수 있다면, 그에 따른 권한과 책임의 범위도 명확하게 정의될 수 있기 때문이다. 복잡하게 결합된 사회문제 해결을 위해 협업체계를 고도화할 필요가 있을 때에 기관별 역할과 책임소재를 정확하게 정의하는 것이 더욱 중요한 선행조건이다. 설문조사 결과, 참여기관 협업담당자 대부분이 그들 조직의 역할이 명확하게 정의되어 있는 것으로 응답하고 있으며, 협조기관보다는 주관기관의 관점에서 개별 참여기관의 잠재적 기여가 좀 더 명확하게 구조화되어 있는 것으로 인식되고 있었다.

〈표 IV-7〉 참여기관의 역할구분의 명확성

(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
불명확(-3)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
불명확(-2)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
불명확(-1)	0	0.0	2	2.3	2	1.3
보 통(0)	3	4.4	6	7.0	9	5.8
명 확(+1)	2	2.9	8	9.3	10	6.5
명 확(+2)	33	48.5	39	45.3	72	46.8
명 확(+3)	30	44.1	31	36.0	61	39.6
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

### 5) 투입자원의 명확성

협업과제 수행을 위해 투입되는 자원에 대해 명확하게 정의될 때 참여기관 간 잠재적 갈등을 방지할 수 있다. 투입되는 자원의 제공주체뿐만 아니라, 참여기관들이 각각 부담하여야 할 자원의 종류와 규모에 대해 명확하

게 정의될 때 역할의 명확성 수준과 같이 개별 참여기관의 의무와 책임소재를 구체화할 뿐만 아니라 협업과정의 일정관리와 예측 가능성을 제고할 수 있다.

〈표 IV-8〉 참여기관별 투입자원의 명확성

(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
불명확(-3)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
불명확(-2)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
불명확(-1)	1	1.5	3	3.5	4	2.6
보 통(0)	4	5.9	6	7.0	10	6.5
명 확(+1)	6	8.8	10	11.6	16	10.4
명 확(+2)	31	45.6	39	45.3	70	45.5
명 확(+3)	26	38.2	28	32.6	54	35.1
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

투입자원의 명확성에 대한 설문결과도 주관기관과 협조기관 모두 긍정적으로 평가하고 있으며, 주관기관과 협조기관 근무자들 모두 유사한 수준으로 인식하였던 것으로 관찰되었다. 전반적으로, 선정된 과제들은 상당수 사전적으로 잘 계획되어 추진되었다고 평가할 수 있다.

## 6) 기여도 구분의 명확성

성공적 협업을 위해서는 과제수행 과정에서 효율적인 소통과 문제해결이 강조되고 있으나, 이와 함께 최종성과에 대한 보상도 참여기관들에는 매우 중요한 인센티브로 작동하고 있다. 정당한 보상을 위해서는 참여기관 및 참여자의 기여도를 정확하게 평가할 수 있어야 한다.

〈표 IV-9〉 협업참여기관 기여도 구분

(단위: 명, %)

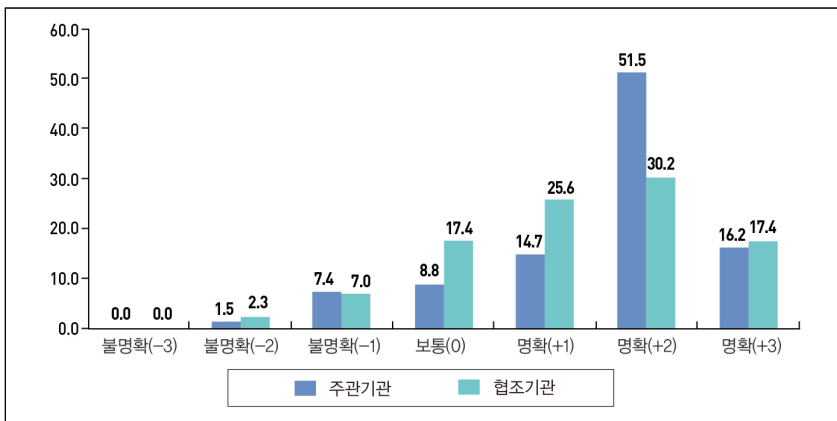
구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
불명확(-3)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
불명확(-2)	1	1.5	2	2.3	3	1.9
불명확(-1)	5	7.4	6	7.0	11	7.1
보 통 (0)	6	8.8	15	17.4	21	13.6
명 확(+1)	10	14.7	22	25.6	32	20.8
명 확(+2)	35	51.5	26	30.2	61	39.6
명 확(+3)	11	16.2	15	17.4	26	16.9
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주목할 것은 기여도 구분이 대체적으로 명확하다고 응답한 주관기관 근무자가 82.4% 수준인 데 반해, 협업기관의 경우 73.2% 수준으로 약 9.2% 낮은 것으로 관찰되었으며, 유보적이거나 명확하지 않다고 인식하고 있는 근무자도 26.8% 수준에 이르고 있다는 점이다. 협업을 지원하는 구조에서 보상의근거가 되는 기여도에 대한 구분이 명확하지 않을 경우 성공적인 협업을 견인하기 어려울 수 있기 때문이다.

[그림 IV-7] 협업기여도 구분수준에 대한 인식비교

(단위: %)



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

## 7) 의사결정행태

협업과정에서 발생하는 의사결정의 행태는 의사결정에 대한 주도권을 통해 파악할 수 있다. 협업과정에서 발생하는 결정사안에 대해 특정기관이 주도하는지, 혹은 의사가 균형적으로 반영되는지 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 균형적인 의사결정이 이루어졌던 것으로 관찰되고 있다.

〈표 IV-10〉 협업과정 의사결정행태

(단위: 명, %)

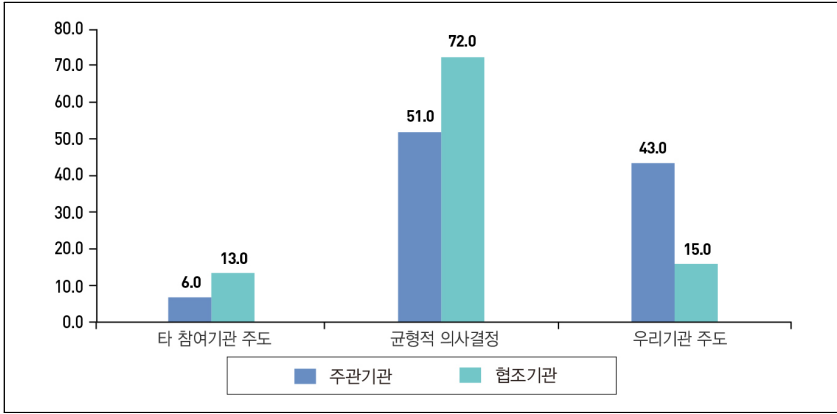
구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
타 참여기관 주도	4	6.0	11	13.0	15	10.0
균형적 의사결정	35	51.0	62	72.0	97	63.0
우리기관 주도	29	43.0	13	15.0	42	27.0
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관의 경우 소속기관이 주도하거나 균형적인 의사결정이 이루어진 것으로 응답하였으며, 협조기관 근무자들은 대부분 의사결정은 균형적으로 이루어진 것으로 평가하였다. 참여 위상과 행태에 따라 인식의 차이가 있으나, 균형적인 의사결정이 존중된 것으로 판단된다. 다만 협업의 실익이나 성과에 대한 만족도가 주관기관이 협조기관보다 다소 긍정적으로 평가되고 있는 것이 주도적 의사결정 인식수준과도 연관이 있을 것으로 보인다.

[그림 IV-8] 협업과정 의사결정행태 비교(기관유형별)

(단위: %)



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

### 8) 의사결정의 원활성

협업에 영향을 미치는 요인으로서 의사결정은 빈도뿐만 아니라, 행태도 매우 중요한 변인으로 평가되고 있다. 원활하고 신속한 의사결정은 참여기관 상호 간의 신뢰수준을 간접적으로 보여주는 것이며, 협업의 속도뿐만 아니라 품질 제고에 기여한다.

<표 IV-11> 협업과정에서 의사결정의 원활도

(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
원활하지않음(-3)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
원활하지않음(-2)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
원활하지않음(-1)	4	5.9	3	3.5	7	4.5
보 통(0)	4	5.9	11	12.8	15	9.7
원 활 함(+1)	12	17.6	17	19.8	29	18.8
원 활 함(+2)	31	45.6	34	39.5	65	42.2
원 활 함(+3)	17	25.0	21	24.4	38	24.7
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관과 협조기관 근무자 대부분 의사결정이 원활하게 진행된 것으로 인식하고 있다. 긍정적으로 평가한 근무자의 비중이 주관기관의 경우 88.2%, 협조기관은 83.7%인 것으로 관찰되었다.

### 9) 의사소통의 원활성

의사소통은 경영혁신과 조직 관리에 관한 많은 연구에서 매우 중요한 관리변수로 측정되고 있다. 기존의 협업사례나 연구에서도 협업의 행태적 관점에서 참여기관 간 원활하게 소통이 되고 있는지 여부도 협업성공의 핵심 기반으로 평가되고 있다. 의사소통은 참여기관들 간 문제의식이나 접근방식의 차이에서 발생할 수 있는 인식의 괴리와 불확실성을 해소하는 가장 기본적인 도구로 활용되기 때문이다. 또한 의사소통의 양상은 참여기관 간 협업 수준에 대한 정보를 간접적으로 제공해준다. 본 조사에서는 대부분 주관기관과 협조기관의 담당자들이 협업과정에서 원활하게 의사소통을 하였던 것으로 나타나고 있으나, 협조기관 대비 주관기관의 담당자들이 좀 더 원활하게 소통하였던 것으로 확인되고 있다. 이러한 차이의 원인은 다양하게 존재할 수 있으나, 주관기관과 협조기관이라는 주도적 지위의 차이에 따라 인식 수준에서 차이가 발생하는 결과에 따른 것일 수도 있다.

〈표 IV-12〉 협업과정에서 의사소통의 원활도

(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
원활하지않음(-3)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
원활하지않음(-2)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
원활하지않음(-1)	0	0.0	1	1.2	1	0.6
보 통(0)	5	7.4	10	11.6	15	9.7
원 활 함(+1)	6	8.8	12	14.0	18	11.7
원 활 함(+2)	39	57.4	41	47.7	80	51.9
원 활 함(+3)	18	26.5	22	25.6	40	26.0
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관, 협조기관 근무자 모두 협업과정에서 원활하게 소통하였던 것으로 파악되고 있으나, 협조기관에 비해서는 주관기관 근무자들의 의사소통이 좀 더 원활하였던 것으로 인식하고 있다. 즉 일반적으로 주관기관과 협조기관 상호 간 의사소통은 무리 없이 원활하게 진행된 것으로 볼 수 있으나, 주관기관과 협조기관 사이에 미미한 수준이나 다소 차이를 보이고 있는 것이다. 이러한 패턴은 역할 구분의 명확성 수준에 대한 기관별 인식수준에서도 관찰되고 있다. 참여지위에 따른 일정한 패턴을 유지하면서 관찰되는 주관기관과 협조기관의 차이에 주목할 필요가 있다. 즉 수평적 관계에서 주관기관이 협조기관의 입장을 이해하는 균형적 시각으로 추진할 필요가 있다는 점을 시사하고 있기 때문이다.

#### 10) 의사소통 빈도

의사소통의 빈도는 참여기관 간의 소통 수준을 가늠해 볼 수 있는 항목이나, 소통의 빈도가 반드시 의사소통의 품질을 의미하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 소통의 빈도가 높을수록 원활한 협의가 이뤄질 가능성이 높아질 수 있으나, 역으로 소통의 빈도가 높다는 사실이 협의가 원활하지 않다는 점을 암시할 수 있기 때문이다. 반면 소통이 빈번하지 않다는 것은 협업과제 수행이 매우 명확하게 구조화되어 있기 때문에 협의의 필요보다는 정기적 점검수단으로 소통이 이루어질 수도 있다는 해석도 가능하다.

의사소통의 빈도수준을 살펴보면, 수시소통과 1월 1회 내외 수준이 일반적인 것으로 관찰되고 있으며, 협조기관의 경우에는 1월 1회 미만 수준으로 소통하는 경우도 24.4%로 주관기관(14.7%)보다 약 10% 가깝게 높은 것으로 나타났다.

〈표 IV-13〉 협업과정에서 의사소통 빈도

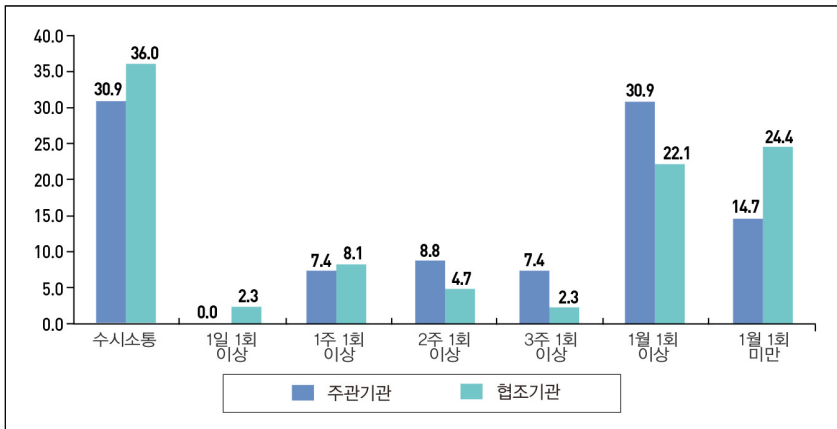
(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
수시소통	21	30.9	31	36.0	52	33.8
1일 1회 이상	0	0.0	2	2.3	2	1.3
1주 1회 이상	5	7.4	7	8.1	12	7.8
2주 1회 이상	6	8.8	4	4.7	10	6.5
3주 1회 이상	5	7.4	2	2.3	7	4.5
1월 1회 이상	21	30.9	19	22.1	40	26.0
1월 1회 미만	10	14.7	21	24.4	31	20.1
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

[그림 IV-9] 협업과정에서 의사소통 빈도(기관유형별)

(단위: %)



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관과 협조기관 모두 수시로 소통하는 경우가 일반적이며, 월 1회 수준, 또는 그보다도 적게 소통하는 경우가 거의 절반에 가까운 45.6%(주관기관), 46.5%(협조기관)로 확인되고 있어, 소통빈도 스펙트럼의 양단에 집중되어 있다는 점에 주목할 필요도 있다.

### 11) 기관장 지원수준

일반적으로 정책 및 사업추진 과정에서 최고관리자의 지원과 지지는 매우 중요한 자원(resource)로 인식되고 있으며, 초기단계에서는 가장 중요한 핵심동력으로 작용한다. 협업의 경우에도 참여기관 중 일부 기관이라도 기관장의 지원이 미흡할 경우 전체 사업에 부정적인 영향을 미칠 우려도 있다.

설문결과에 따르면, 주관기관 근무자 가운데 73.5%가 기관장이 적극적으로 지원하는 것으로 평가하였으며, 협업기관 근무자 가운데 70.9%가 긍정적으로 평가하였다. 기관장의 지원수준에 대해 부정적으로 평가하는 근무자들은 거의 없는 것으로 관찰되었으나, 유보적인 태도를 보인 응답자들도 주관기관(20.6%), 협조기관(23.3%) 모두 20%를 넘고 있는 점도 주목할 만하다. 즉 기관장이 적극적으로 지원하지 않더라도 정부 중심으로 추진하고 있어 외부적 동력을 중심으로 진행되고 있는 사업들도 있을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 IV-14〉 협업에 대한 기관장의 지원수준

(단위: 명, %)

구분	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
불만족(-3)	1	1.5	0	0.0	1	0.6
불만족(-2)	0	0.0	1	1.2	1	0.6
불만족(-1)	3	4.4	4	4.7	7	4.5
보 통 (0)	14	20.6	20	23.3	34	22.1
만 족(+1)	10	14.7	11	12.8	21	13.6
만 족(+2)	24	35.3	34	39.5	58	37.7
만 족(+3)	16	23.5	16	18.6	32	20.8
소 계	68	100	86	100	154	100

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

## 12) 성과결정요인

본 연구에서는 실질적으로 협업과정에서 성과를 좌우할 수 있는 구조, 형태, 문화적 관점의 관리적 요인들에 대해 과제 담당자들의 의견을 조사하였다. 기존 연구와 사례에서는 참여기관들의 상호관계, 투입된 자원수준, 최고 관리자의 의지, 신뢰수준 등을 협업성과에 영향을 미치는 요인으로 분석되고 있다. 기획재정부가 선정한 과제수행 담당자들의 경험에 근거한 의견을 살펴보면, 주관기관과 협조기관 담당자들 사이에 주목할 만한 차이를 발견할 수 있다. 상호신뢰의 중요성에 대해서는 참여형태의 차이를 보이지 않고 상당수 응답자들이 그 중요성을 강조하고 있는 것으로 확인되었다. 기존 연구와 사례에서 확인된 성공요인으로서 신뢰의 중요성을 공공기관 협업과제 담당자들의 시각에서도 다시 한번 확인할 수 있었다.

주관기관과 협조기관 근무자들의 시각 차이는 실무자의 의지, 내부문화, 비전 공유 수준에서 관찰되고 있다. 주관기관의 경우 비전 공유를 중요하게 인식하는 근무자가 많지 않은 데 반해 협조기관 근무자들은 상당히 강조하고 있는 것을 확인할 수 있다. 협업을 주관하는 기관의 시각에서는 비전은 당연히 공유되는 것으로 인식하고 있는 데 반해, 협조기관은 협조 및 지원하는 입장에서 사업의 목적과 정당성에 스스로 동의할 수 있어야 함을 강조하는 것으로 볼 수도 있다. 실무의지와 내부문화도 역시 주관기관 또는 협조기관으로서의 위상의 차이가 반영된 것으로 판단된다. 협조기관의 경우 공동 주관기관이라는 인식보다는 다소 소극적인 지원자로서의 역할을 수행한다는 것을 전제로 접근하는 것으로 판단된다. 즉 리더십보다 재정지원 수준을 성공요인으로 평가하는 사례가 많다는 점도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

〈표 IV-15〉 성공적 협업에 영향을 미치는 요인 인식수준

(단위: 명, %)

주요 요인	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
실 무 자 의 지	17	25.0	14	16.3	31	20.1
상 호 신뢰	16	23.5	21	24.4	37	24.0
내부 협업 문화	10	14.7	6	7.0	16	10.4
소 통	8	11.8	13	15.1	21	13.6
리 더 십	8	11.8	6	7.0	14	9.1
재 정 지원	5	7.4	9	10.5	14	9.1
비 전 공 유	4	5.9	16	18.6	20	13.0
기 타	0	0.0	1	1.2	1	0.6
소 계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

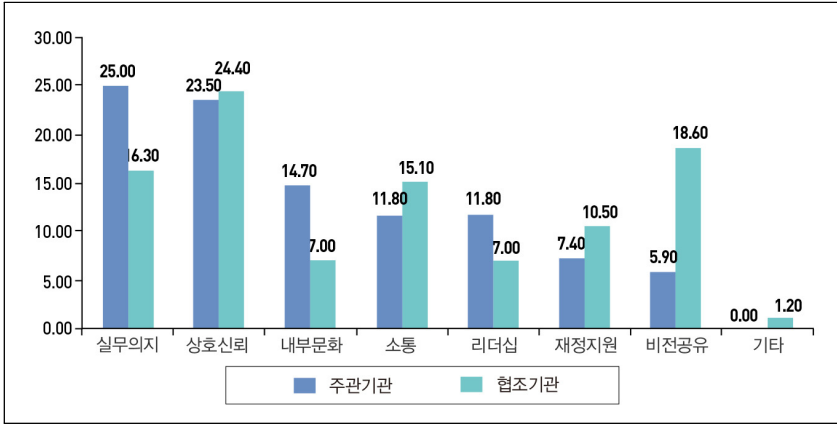
출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

주관기관의 담당자들과 협조기관 담당자들을 분리하여 인식 차이의 시사점을 좀 더 구체적으로 해석할 필요가 있다. 전술했듯이, 주관기관 담당자들과 협조기관 담당자들 모두 상호신뢰의 중요성을 강조하고 있으며, 특히 주관기관의 경우에는 실무자의 의지를 가장 핵심적인 성공요인으로 응답하고 있다. 반면 협조기관 담당자들이 중요한 요인으로 제시하고 있는 비전 공유에 대해서는 주관기관의 경우 가장 낮은 응답률을 보이고 있다는 점이 흥미롭다. 이러한 차이는 참여형태와 지위의 차이에서 기인한 것으로 추측할 수 있다.

협업과제를 주도적으로 수행하는 기관의 담당자들은 내부적인 동력을 강조하는 반면, 지원하는 입장에서 참여하는 기관 담당자들은 협업에 대한 목표와 비전 공유가 선행되어야 한다는 인식이 강하였다. 공적으로 협업을 추진하였거나, 하고 있다고 인식하고 있음에도 불구하고 주관기관과 협조기관의 담당자들의 인식 차이에 주목할 필요가 있다. 이러한 관찰은 주관기관이 내부적 이해관계에 매몰되어 있거나, 참여기관들 간의 충분한 비전 공유가 이루어지지 않는 경우 협업과정에서 기관의 위상과 이해관계에 따라 갈등발생의 가능성이 잠재되어 있음을 보여준다. 즉 설문결과는 수평적 관계에서 모든 참여기관들이 목표와 비전을 공유하여야 함을 보여주고 있다.

[그림 IV-10] 성공결정요인에 대한 인식비교(기관유형별)

(단위: %)

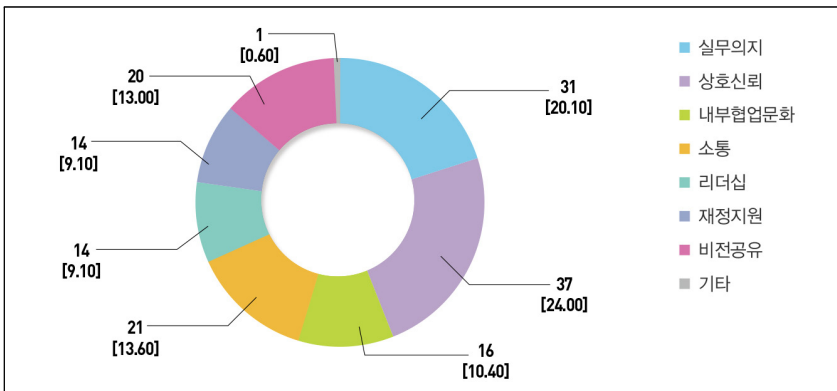


출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

종합적으로 요약하면, 실무자의 의지 이외에도 상호 간 신뢰수준, 실무진의 의지, 비전 공유 등이 상당한 영향을 미치는 것으로 평가되고 있다는 점은 협업과제의 속성상 독립적인 복수의 기관들이 하나의 통합조직과 유사하게 작동될 수 있는 사업 및 관리환경이 구축되어야 함을 암시하는 것으로도 볼 수 있다.

[그림 IV-11] 성공적 협업에 영향을 미치는 요인

(단위: 건, %)



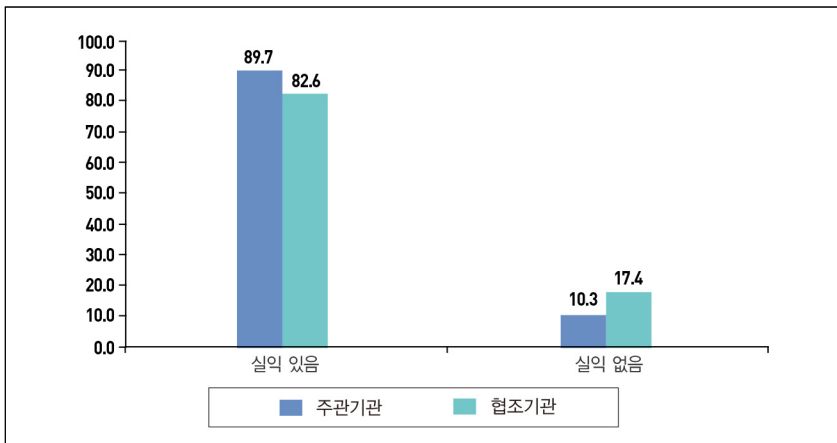
출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

### 13) 협업실익과 성과에 대한 만족도

협업의 성과측면을 관찰하기 위해 협업이 실제 기관에 실익이 있었는지 여부와 협업성과에 대한 참여자들의 만족도를 확인하였다. 참여기관의 과제 담당자들은 주관기관과 협조기관의 위상 차이에 상관없이 모두 80% 이상이 협업에 따른 실질적인 이익이 있다는 점에 동의하고 있다. 주관기관 근무자의 89.7%, 협조기관 근무자의 82.6%가 이러한 점에 동의하였다. 앞서 설문 조사를 통해 확인한 과제담당자들의 인식의 경향을 고려한다면, 정부가 주도하여 추진한 과제임에도 불구하고 자생적인 내부동기와 동력을 기반으로 수행되었기에, 그 성과와 실익에 대해서도 긍정적인 평가의 비중이 높을 것으로 나타나고 있다고 하겠다. 다만 협업의 실익에 대해서도 주관기관과 협업기관의 인식의 강도의 차이가 있었으며, 주관기관 담당자들이 약 7.1% 수준 더 긍정적으로 평가하고 있었다. 반면 실익이 없다는 부정적 평가는 상대적으로 주관기관보다는 협조기관에서 더 많이 관찰되고 있다. 협조기관 근무자는 17.4%가 실익이 없다고 응답하였는데, 역시 주관기관(10.3%)보다 약 7.1% 더 많았다.

[그림 IV-12] 협업의 실익 여부

(단위: %)



출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

협업성과에 대한 참여자들의 만족도 역시 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 다만 성과에 대해 다소 유보적이거나 만족하지 못하는 근무자들도 주관기관의 경우 20.6%, 협조기관의 경우에는 31.4% 관찰되고 있다. 만족도 역시 주관기관보다는 협조기관이 부정적인 평가가 더 많은 것으로 파악되는 것은 협업의 실익 여부와 유사하게 나타났다. 정부가 우선적으로 추진할 것으로 선정한 과제들임에도 불과하고 과제참여의 위상에 따라 차이를 보이고 있는 점에 주목하여야 한다.

〈표 IV-16〉 협업성과에 대한 만족도

(단위: 명, %)

범주	주관기관		협조기관		계	
	응답자 수	비중	응답자 수	비중	응답자 수	비중
불만족(-3)	1	1.5	0	0.0	1	0.6
불만족(-2)	1	1.5	0	0.0	1	0.6
불만족(-1)	3	4.4	8	9.3	11	7.1
보 통(0)	9	13.2	19	22.1	28	18.2
만 족(+1)	15	22.1	12	14.0	27	17.5
만 족(+2)	18	26.5	28	32.6	46	29.9
만 족(+3)	21	30.9	19	22.1	40	26.0
소 계	68	100.0	86	100.0	154	100.0

출처: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10.) 결과를 토대로 저자 작성

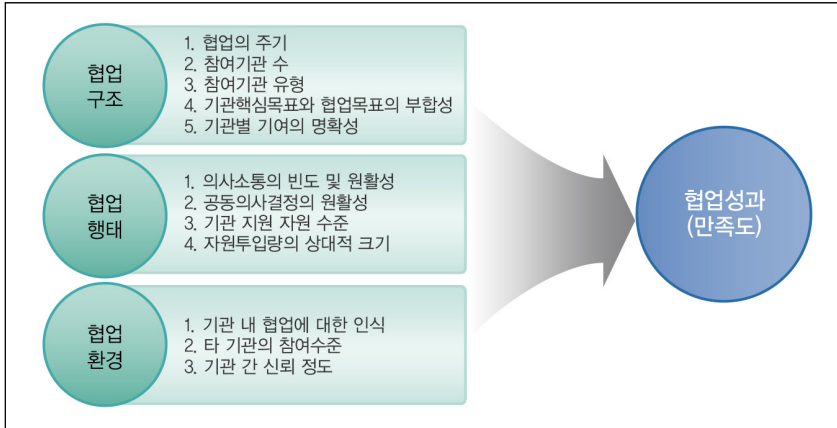
### 3. 협업 성과에 대한 실증분석

#### 가. 분석개요

실증분석을 통해 협업의 성과에 대한 참여기관의 만족도에 영향을 미치는 협업의 특성들을 식별하고자 한다. 또한 각 특성과 관련된 요인들을 추가로 발굴하여 협업의 성과를 제고할 수 있는 정책적 시사점을 도출하는데 활용하기로 한다. 협업의 특성을 체계적으로 파악하기 위해 크게 협업이 추진된 환경(협업환경), 협업의 구조 및 특성(협업구조), 협업과정 중의

참여기관들의 행태와 참여기관 간의 상호작용(협업행태)으로 나누어 보기로 한다.

[그림 IV-13] 실증연구를 위한 분석틀



출처: 저자 작성

## 나. 가설정립

협업 성과에 대한 만족도는 협업에 대한 참여기관의 최종적이고, 종합적인 평가의 성격을 가지므로 협업환경, 협업구조, 협업행태 등이 성과 만족도 결정에 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 이 세 가지 측면에서 협업성과의 결정요인에 대한 세부적인 가설을 세워 실증분석을 통해 테스트하고자 한다.

### 1) 협업환경

협업환경은 협업 참여기관에 있어서 기관의 통제 밖에 있는 협업 성과에 영향을 끼칠 수 있는 요인으로 정의할 수 있다. 협업 성과 만족도에 영향을 끼칠 수 있는 협업환경으로는 기관 내 협업에 대한 인식, 타 기관의 참여수준, 기관 간 신뢰 정도를 고려한다.

기관 내 협업에 대한 인식이 긍정적인 경우, 내부 직원들의 관심표명 및

물질적인 지원, 비공식적인 협조 등은 협업을 수행함에 있어 추진동력이 되어, 협업 목표 달성의 가능성을 높임으로써 중국에는 협업 성과와 그에 대한 만족도를 제고할 것으로 예상된다.

〈가설 1〉 기관 내부의 협업에 대한 인식이 긍정적일수록 협업 성과에 대한 만족도가 높아질 것이다.

또한 협업에 참여하는 타 기관의 협업 참여수준 역시 협업의 성공과 만족도에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 타 기관의 협업 참여수준이 높을수록 협업에 투여하는 자원이 충분하고, 협업 과정에서 협조가 원활하여 협업의 성공 가능성이 높아질 것이다.

〈가설 2〉 협업에 참여하는 타 기관의 참여 수준이 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다.

기관 간의 신뢰는 협업에 참여하는 기관의 참여수준의 근간이 되는 요소로서 상대 기관이 협업 목표를 공유하고, 달성을 위해 함께 노력할 것이라는 신뢰가 있어야 협업의 성공 가능성과 만족도가 높아질 것으로 예상된다.

〈가설 3〉 협업 참여기관 간의 신뢰가 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다.

## 2) 협업구조

협업구조는 계획 단계에서 결정된 협업의 특성으로서, 협업의 주기적 특성, 참여기관 수, 참여기관의 유형 수, 기관 핵심목표와 협업목표의 부합성, 기관별 기여의 명확성 등이 여기에 해당한다.

협업의 주기적 특성은 협업이 일회성인지, 중장기적인지를 가리키는 특성으로, 협업이 일회적이기보다는 중장기적일 때 협업의 성과도 양적, 질적으

로 높을 뿐 아니라 그 만족도 역시 높을 것으로 예상된다. 이는 일회적인 협업보다는 중장기적일 때 더욱 복잡한 목적을 추구할 수 있고, 협업 기간이 충분히 보장되어 목표 달성에도 유리하기 때문이다.

〈가설 4〉 협업의 주기상, 중장기적인 협업의 만족도가 일회성 사업보다 높을 것이다.

참여기관의 규모는 그 정도에 따라 협업 만족도에 영향을 끼칠 수 있다. 협업은 단일기관이 자원, 전문성의 부족으로 수행하기 어려운 사업을 함께 수행함으로써 해당 사업의 목적을 달성하거나, 단독 추진 시보다 성과를 제고함을 목적으로 한다. 따라서 참여기관의 수가 늘어날수록 협업의 성공가능성이 높아지고 만족도 또한 뒤따르기 마련이다. 그러나 협업기관이 제한 없이 늘어날 경우 협업 과정에서의 의사소통, 결정에서 부조화의 문제 등이 나타나며, 오히려 성과 달성이나 만족도 제고를 방해할 수도 있다. 따라서 협업 참여기관의 수가 일정 수준을 벗어나면 오히려 만족도가 떨어질 것으로 예상된다.

〈가설 5〉 협업 참여기관의 규모가 늘어날수록 일정규모까지는 만족도가 증가하나, 일정규모를 초과할 경우 협업 과정의 혼잡성이 증가하기 때문에 협업 성과에 대한 만족도가 하락할 것이다.

복잡한 사업은 협업을 통해 다양한 자원을 투입해야 성과가 높아질 수 있다. 예를 들어, 규제 때문에 사업의 진행이 어려울 경우 중앙정부나 지자체의 협조가 필요하다. 협업 참여기관의 유형이 다양할수록 다양한 자원을 확보할 가능성이 커지면서 협업의 성공 가능성도 높아질 것이다.

〈가설 6〉 협업에 참여하는 기관의 유형 수가 늘어날수록 협업의 만족도가 높아질 것이다.

협업은 그 자체가 목적이 아닌 기관의 핵심 사업목표를 달성하는 데 있어 기관이 취할 수 있는 사업수단 중 하나이기 때문에, 협업의 목표가 기관의 설립목적 등과 부합할 경우 협업의 성과와 그에 대한 만족도가 높을 것으로 예상된다.

〈가설 7〉 기관의 핵심목표에 협업으로 추진하는 사업의 목적이 부합할수록 협업의 만족도는 높아질 것이다.

기관별로 기여도가 명확하게 구분되어야 모든 참여기관이 성과를 인정받을 가능성이 높고, 협업 성과를 체감하여 만족도가 높아질 것으로 예상된다.

〈가설 8〉 협업 참여기관의 기여도가 기관별로 명확하게 구분될수록 협업 성과에 대한 만족도가 높아질 것이다.

### 3) 협업 행태

협업 행태는 협업 추진과정에서의 참여기관들의 단독 또는 공동의 행태로서, 의사소통의 빈도 및 원활성, 공동의사결정의 원활성, 기관이 지원한 자원의 수준, 자원 투입량의 상대적인 크기 등의 요소가 여기에 해당한다.

여러 유형의 협업행태 중 의사소통의 원활성은 협업의 성과를 높이는 중요 요소일 것으로 예상된다. 의사소통이 원활해야 참여기관이 서로 원하는 자원을 교환, 공유하여 공동의 목표를 달성할 가능성이 높기 때문이다.

〈가설 9〉 협업 사업 진행 과정에서 타 참여기관과의 의사소통이 원활할수록 협업 성과에 대한 만족도는 높아질 것이다.

협업 추진과정에서 참여기관들의 의사결정 과정이 원활할 경우, 협업의 진행과정이 순탄하고, 목적과 목표수준의 달성이 더 용이할 것으로 예상되며, 이에 따라 협업 성과와 그에 대한 만족도가 높을 것으로 예상된다.

〈가설 10〉 참여기관의 공동의사결정이 원활할수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다.

협업에 투입되는 기관에서 투입하는 자원의 규모가 클수록 협업의 성공 가능성이 높아질 것으로 예상된다.

〈가설 11〉 기관 지원 자원의 수준이 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다.

협업에 참여하는 기관들은 단독으로 사업 추진이 불가능하거나, 가능하더라도 더 높은 성과 달성을 위해 타 기관의 자원과 전문성에 의존하고자 하는 의도를 가지고 협업에 참여한다. 따라서 협업을 통해 타 기관보다 더 많은 자원을 투입하게 될 경우, 협업을 하고자 하는 기본적인 목적이 충족되지 못하기 때문에 협업의 만족도가 낮아질 것으로 예상된다.

〈가설 12〉 타 기관에 비해 상대적으로 자원투입의 규모가 클수록 협업 성과에 대한 만족도가 낮을 것이다.

#### 다. 주요 변수

실증분석의 종속변수인 협업에 대한 만족도 변수를 소개한 후 독립변수를 소개한다. 독립변수로 포함될 변수는 협업 만족도와 관련된 가설별로 먼저 소개하고, 누락변수(omitted variable)에 의한 내생성(endogeneity) 문제가 발생하지 않도록 협업의 결과에 영향을 주면서, 독립변수들과 상관관계를 가질 수 있는 변수를 통제변수로서 소개하기로 한다.

##### 1) 협업 성과 만족도〈종속변수〉

종속변수는 ‘협업 성과 만족도’로 각 기관 협업 담당자들의 협업 성과에

대한 만족 정도를 나타낸다. ‘전혀 만족하지 않는다’, ‘거의 만족하지 않는다’, ‘별로 만족하지 않는다’, ‘보통이다’, ‘약간 만족한다’, ‘상당히 만족한다’, ‘매우 만족한다’까지 리커트 7점 척도로 답하도록 되어 있다.

## 2) 기관 내의 협업과 관련된 인식<가설 1>

<가설 1>(기관 내부의 협업에 대한 인식이 긍정적일수록 협업 성과에 대한 만족도가 높아질 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수로 협업에 대한 기관 구성원의 인식을 나타내는 변수들을 포함시켰다. 구체적으로 ‘기관 내 협업에 대한 긍정적 인식 정도’, ‘협업 관련 부서 및 부서원들의 협업 사업의 필요성에 대한 인식 정도’, ‘개인 성과 향상의 중요성에 대한 인식 정도’, ‘성과에 따른 차별적 보상의 필요성에 대한 공감 정도’를 활용하였다. 각 변수는 매우 부정적인 입장부터 매우 긍정적인 입장까지 7점 척도로 답하도록 되어 있다.

## 3) 타 기관의 참여 수준<가설 2>

<가설 2>(협업에 참여하는 타 기관의 참여 수준이 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다)를 검정하기 위해 필요한 독립변수로 타 기관의 참여수준에 대한 응답자의 만족도 수준을 통해 확보하였다. 응답자는 참여 수준에 대해 ‘전혀 만족하지 않는다’부터 ‘매우 만족한다’까지 7점 척도로 답할 수 있다.

## 4) 기관 간의 신뢰수준<가설 3>

<가설 3>(협업 참여기관 간의 신뢰가 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수로 응답자가 협업의 장애요인으로서 기관 간의 신뢰 부족을 보고하였는지 여부를 활용하였다. 신뢰 부족을 장애요인으로 보고할 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 갖는 더미 변수이다.

#### 5) 협업의 주기적 특성<가설 4>

<가설 4>(협업의 주기상, 증장기적인 협업의 만족도가 일회성 사업보다 높을 것이다)를 검정하기 위해 필요한 독립변수로 협업의 주기적 특성을 활용하였다. 이 변수는 협업이 일회성일 경우 1, 증장기적 협업 또는 반복적인 협업일 경우 0을 취하는 더미변수이다.

#### 6) 참여기관의 수적 규모<가설 5>

<가설 5>(참여기관의 수적 규모와 만족도는 역U자형 관계를 가질 것이다)를 검정하기 위해 필요한 독립변수로 참여기관의 수를 활용하였다.

#### 7) 참여기관 유형의 수<가설 6>

<가설 6>(협업에 참여하는 기관의 유형 수가 늘어날수록 협업의 만족도가 높아질 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수로 협업참여기관을 유형화하고, 몇 가지 유형의 기관이 협업에 참여하였는지를 나타내는 변수를 활용하였다. 유형은 공공기관, 정부부처, 지자체, 기타(민간 등) 4가지로 나뉜다.

#### 8) 기관 핵심목표와 협업사업목적 간 부합성<가설 7>

<가설 7>(협업으로 추진하는 사업의 목적이 기관의 핵심목표에 부합할수록 협업의 만족도는 높아질 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수는 '협업사업은 귀 기관의 핵심사업목표와 얼마나 부합한다고 생각하십니까?'라는 질문을 통해 확보하였다. 이 변수는 '전혀 부합하지 않는다(1)', '보통이다(4)', '매우 부합한다(7)'등 응답자는 7점 척도로 답할 수 있다.

#### 9) 기여 명확성<가설 8>

<가설 8>(협업 참여 기관의 기여도가 기관별로 명확하게 구분될수록 협

업 성과에 대한 만족도가 높아질 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수는 ‘기여 명확성’(기관별 기여도의 명확성)으로 ‘협업과제에 참여한 각 기관의 기여도가 기관별로 명확하게 구분되니까?’라는 질문을 통해 확보하였고, 매우 부정적인 의견(1)부터 매우 긍정적인 의견(7) 사이에서 7점 척도로 답하도록 설계하였다.

#### 10) 의사소통 원활성<가설 9>

<가설 9>(협업 사업 진행 과정에서 타 참여기관과의 의사소통이 원활할수록 협업의 만족도는 높아질 것이다)를 검정하기 위해 필요한 독립변수는 ‘의사소통 원활성’으로 ‘협업사업 수행 기관 간 의사소통이 원활하게 이루어졌습니까?’라는 질문을 통해 확보하였고, 매우 부정적인 의견(1)부터 매우 긍정적인 의견(7) 사이에서 7점 척도로 답하도록 설계하였다.

#### 11) 공동의사결정 원활성<가설 10>

<가설 10>(참여기관의 공동의사결정이 원활할수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수는 ‘공동의사결정 원활성’(참여기관 간 의사결정 비율의 적절성)으로 ‘협업사업 수행과정에서 공동의사결정이 원활하게 이루어졌습니까?’라는 질문을 통해 확보하였다. 응답자가 매우 부정적인 의견(1)부터 매우 긍정적인 의견(7) 사이에서 7점 척도로 답할 수 있도록 설계하였다.

#### 12) 기관 지원 자원의 수준<가설 11>

<가설 11>(기관 지원 자원의 수준이 높을수록 협업 성과에 대한 만족도가 높을 것이다)을 검정하기 위해 필요한 독립변수는 ‘기관 지원 자원의 수준’으로 ‘협업수행 중 기관에서 지원하는 자원의 수준에 대해 만족하십니까?’라는 질문을 통해 확보하였다. 응답자는 매우 불만족(1) 의견부터 매우 만족(7) 의견 사이에서 7점 척도로 답할 수 있다.

### 13) 상대적인 자원투입 수준<가설 12>

<가설 12>(타 기관에 비해 상대적으로 자원투입의 규모가 클수록 협업에 대한 만족도가 낮을 것이다)를 검정하기 위해 필요한 독립변수는 ‘상대적인 자원투입 수준’으로 ‘협업사업 수행과정에서 귀 기관이 타 참여기관보다 더 많은 자원을 투입하였습니까?’라는 질문을 통해 확보하였다. 응답자는 매우 부정적인 의견(1)부터 매우 긍정적인 의견(7) 사이에서 7점 척도로 답할 수 있다.

### 14) 통제변수

가설에 따라 실증분석 모형에 포함되는 독립변수 외에 누락변수에 의한 편향(omitted variable bias)을 방지하고자 응답자의 기관이 협업의 주관기관인지 협조기관인지 여부, 기관의 유형(공공기관, 정부, 민간 등), 기관 소재지(광역지자체)를 통제변수로 포함시켰다.

### 라. 기초통계량

실증분석에 사용된 종속변수와 독립변수별 기초통계량은 <표 IV-17>과 같다.

〈표 IV-17〉 기초통계량

변수유형	변수명	샘플 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
협업성과	협업성과 만족도	154	5,448	1,334	1	7
협업환경	기관 내 협업에 대한 긍정적 인식 정도	154	5,662	1,086	1	7
	기관 내 협업 사업의 필요성에 대한 인식 정도	154	5,818	1,038	2	7
	기관 내 개인성과 향상의 중요성에 대한 인식정도	154	5,519	1,167	2	7
	성과에 따른 차별적 보상의 필요성에 대한 공감정도	154	4,896	1,483	1	7
	타 기관의 참여수준에 대한 만족도	154	5,403	1,245	1	7
	기관 간 신뢰부족 보고여부	154	0,208	.407	0	1
	협업구조	협업의 일회성 여부	154	0,169	.376	0
협업 참여기관 수		154	7,221	5,707	1	17
협업 참여기관 수 제급		154	84,494	113,027	1	289
협업 참여기관 유형 수		154	1,857	.771	1	3
기관 핵심목표와 협업사업목적 간 부합 정도		154	6,104	1,036	2	7
기여 명확성		154	5,396	1,234	2	7
협업형태	의사소통 원활성	154	5,929	.908	3	7
	공동의사결정 원활성	154	5,727	1,080	3	7
	기관 지원 자원의 수준에 대한 만족도	154	5,370	1,199	1	7
	상대적인 자원투입 수준	154	4,903	1,445	1	7
통제변수	기관의 주관, 협조기관 여부	154	.442	.498	0	1
	기관 유형	154	3,948	1,902	1	7
	기관 소재지(광역시도)	154	5,896	4,882	1	16

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 마. 실증분석 결과

종속변수인 협업성과의 만족도에 대해 응답자가 미리 정해진 강도를 표시하므로 순서형 프로빗 모형(ordered probit model)을 적용하였다. 오차항의 분포가 분산이 동일하고, 공분산이 0인 정규분포를 따른다고 가정한다.

〈표 IV-18〉 실증분석 결과

변수명	(1)		(2)		(3)	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
기관 내 협업에 대한 긍정적 인식 정도	0.023	0.187	-0.003	0.189	0.059	0.191
기관 내 협업 사업의 필요성에 대한 인식 정도	-0.055	0.123	-0.018	0.119	-0.101	0.121
기관 내 개인성과 향상의 중요성에 대한 인식정도	-0.100	0.105	-0.109	0.107	-0.095	0.108
성고에 따른 차별적 보상의 필요성에 대한 공감정도	0.041	0.083	0.057	0.077	0.023	0.088
타 기관의 참여수준에 대한 만족도	0.434*	0.226	0.430*	0.235	0.447**	0.226
기관 간 신뢰부족 보고여부	-0.742***	0.246	-	-	-0.708***	0.246
협업의 일회성 여부	-0.259	0.286	-0.241	0.281	-	-
협업 참여기관 수	-0.313**	0.140	-0.309**	0.136	-0.256*	0.149
협업 참여기관 수 제곱	0.012*	0.007	0.012*	0.006	0.009	0.007
협업 참여기관 유형 수	0.677***	0.240	0.753***	0.261	0.674***	0.235
기관 핵심목표와 협업사업목적 간 부합 정도	0.089	0.177	0.073	0.171	0.095	0.179
기어 명확성	0.363***	0.124	0.360***	0.123	0.348***	0.124
의사소통 원활성	0.731***	0.191	0.726***	0.186	0.719***	0.192
공동의사결정 원활성	-0.059	0.108	-0.039	0.113	-0.052	0.106
기관 지원 자원의 수준에 대한 만족도	0.345*	0.193	0.325	0.200	0.341*	0.192
상대적인 자원투입 수준	-0.255***	0.055	-0.285***	0.058	-0.231***	0.055
기관의 주관, 협조기관 여부	-0.141	0.273	-0.275	0.285	-0.345	0.283
기관 간 신뢰부족 보고여부 (주관기관)	-	-	-0.291	0.277	-	-
기관 간 신뢰부족 보고여부 (협조기관)	-	-	-1.202***	0.397	-	-
협업의 일회성 여부(주관기관)	-	-	-	-	0.460	0.441
협업의 일회성 여부(협조기관)	-	-	-	-	-0.527*	0.318
기관 유형	예		예		예	
기관 소재지(광역시도)	예		예		예	
Pseudo-R2	0.414		0.420		0.418	
Log-likelihood	-142.538		-141.072		-141.597	
샘플 수	154		154		154	

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 1) 협업환경

협업환경 중에서 기관 내 협업과 관련된 인식과 연관지어 포함시킨 4가지 독립변수들의 유의확률(p-value)이 상당히 높게 나타나고 있어 협업만족도와는 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 협업에 대한 긍정적인 인식 정도와 협업 성과에 대한 만족도는 상관관계가 없음을 의미한다. 흥미로운 점은 이들 4가지 독립변수들만 모형에 포함되었을 때는 협업만족도와 상관관계가 통계적으로 유의하며, 예상대로의 부호를 갖는 것으로 나타난다는 것이다. 여기에 기관 지원 수준에 대한 만족도 변수를 추가할 경우, 4가지 독립변수들의 계수는 더 이상 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다. 즉 기관 내 구성원들이 협업에 대해 긍정적으로 생각할 경우, 협업성과에 대한 만족도가 높아지지만, 이는 직접적인 관계라기보다는 긍정적인 인식이 자원투입으로 이어져 협업의 성과와 그에 대한 만족도가 제고되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 <가설 1>은 실증분석의 결과에 의해 지지되지 않는 것으로 판단된다.

타 기관의 협업 참여 수준에 대한 만족도는 협업성과에 대한 만족도와 양(+)의 상관관계를 가지며, 이는 10% 유의수준에서 유의한 것으로 나타났다. 즉 협업에 참여하는 타 기관이 적극적으로 참여하며, 자체적인 자원의 투입 수준이 높을 때, 협업 성과가 제고되고 만족도도 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 분석의 결과가 <가설 2>를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

기관 간의 신뢰 부족이 협업의 장애요인이었다고 보고한 응답자는 장애요인이 아니었다고 보고한 응답자보다 협업성과에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났으며, 이는 1% 수준에서 통계적으로 유의한 차이인 것으로 밝혀졌다. 가설에서 제시한 것처럼, 기관 간에 신뢰가 부족할 경우 목표 공유, 추진 과정에서 의사소통, 결정 등 협업의 전반적인 과정에서 원활한 진행이 어려우므로 협업의 성과와 만족도 모두 낮기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 해석할 수 있다.

앞서 보았듯이, 주관기관과 협조기관이 협업환경, 행태 측면에서 상당히

다른 그룹임을 고려하여, 기관 간의 신뢰 부족과 협업성과에 대한 만족도 간의 상관관계의 크기와 통계적 유의성이 주관기관과 협조기관 간에 차이가 있는지 상호작용효과(interaction effect)를 통해 파악해 보았다. 주관기관은 음(-)의 상관관계를 갖기는 하나 통계적으로 유의하지 않은 반면, 협조기관은 1% 유의수준에서 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다(〈표 IV-18〉 (2)열 참조). 즉 〈가설 3〉은 협조기관에 대해서만 성립되는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 협업구조

협업의 일회성 여부의 추정계수는 가설의 예상대로 음(-)의 부호를 취하고 있으나, 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 추가적으로 상호작용효과를 통해 이 효과를 주관기관과 협조기관으로 나누어 살펴본 결과, 주관기관의 추정계수 부호는 양(+)이나 통계적으로 유의하지 않는 반면, 협조기관은 10% 유의수준에서 유의한 음(-)의 부호를 갖는 것으로 나타났다(〈표 IV-18〉 (3)열 참조). 중장기적인 협업사업에 비해 협업이 일회성일 경우, 협조기관에 한하여 협업성과의 만족도가 낮음을 의미한다. 주관기관은 협업의 일회성과 상관없이 협업을 통해 원하던 목적을 달성할 가능성이 높은 반면, 협조기관은 일회성 협업으로는 얻을 수 있는 성과가 별로 없기 때문에 해석할 수 있다. 따라서 〈가설 4〉는 협조기관의 경우에만 성립하는 것으로 결론내릴 수 있다.

협업 참여기관의 수와 협업성과의 만족도는 〈가설 5〉에서 예상한 바와 같이, 참여기관의 수가 증가함에 따라 만족도는 일정수준까지 증가하다가 이후로는 줄어드는 것으로 나타난다. 협업 참여기관 수의 추정계수는 음(-)의 값을 가지고 5%의 유의수준에서 유의하며, 동시에 참여기관 수의 제곱의 계수는 양(+)의 값을 가지고 10%의 유의수준에서 유의하다. 이는 협업 참여기관의 수와 협업성과의 만족도가 역유(U)자형의 관계를 가짐을 의미한다. 만족도의 증가 구간은 협업에 투입되는 자원의 효과라고 볼 수 있으며, 감소 구간에서는 주로 협업구조의 복잡성, 혼잡도 등이 만족도에 영향을 끼치

는 것으로 해석된다. 따라서, 〈가설 5〉는 실증분석 결과에 의해 지지받는다  
고 할 수 있다.

협업 참여기관 유형의 수는 협업성과의 만족도와 양(+)의 상관관계를 가  
지며, 이는 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 결과인 것으로 나타난다.  
〈가설 6〉에서 예상한대로 참여기관의 유형이 다양할수록 투입되는 자원 및  
전문성, 역량의 다양성으로 인해 협업의 성공가능성이 높아지기 때문인 것  
으로 해석된다.

기관의 핵심사업목표와 협업사업 목표의 부합정도는 협업성과의 만족도  
와는 큰 관련이 없는 것으로 나타난다. 양 변수 간에 양(+)의 관계가 보여지  
기는 하지만, 통계적 유의함과는 거리가 먼 결과가 나타난다. 따라서 〈가설  
7〉은 분석결과에 의해 지지받지 못한다고 볼 수 있다.

〈가설 8〉에서 예상한대로 협업구조에서 기관별 기여도가 명확히 구분될  
수록 협업성과에 대한 만족도가 높아지는 것으로 나타난다. 각 기관이 협업  
에 기여한 부분이 명확히 구분되어야 협업성과 창출에 기여했다는 인식이  
자타 간에 가능하기 때문으로 해석된다.

### 3) 협업행태

협업 사업 과정에서 타 기관과의 의사소통이 원활할수록 협업성과의 만족  
도도 높은 것으로 나타난다. 의사소통 원활도 변수의 추정계수가 양(+)의  
값을 가지며, 1%의 유의수준에서 유의한 것으로 나타난다. 참여기관 간의  
의사소통이 원활하면 협업의 성과가 제고되고, 이를 통해 성과 만족도도 올  
라가는 것으로 볼 수 있으므로 〈가설 9〉를 지지한다고 판단된다.

참여기관 간의 공동의사결정의 원활성과 협업 성과에 대한 만족도는 통계  
적으로 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타난다. 다만 기관 간 의사  
소통의 원활성 변수와 타 기관의 참여수준 변수를 모델에서 제외할 경우,  
공동의사결정의 원활성과 협업 성과에 대한 만족도는 1%의 유의수준에서  
양(+)의 상관관계를 갖는다. 이는 공동의사결정의 원활성 변수가 이 두 변  
수를 통해서 협업성과의 만족도 변수와 간접적인 관계를 갖기 때문인 것으

로 판단된다. 부분적으로, 원활한 공동의사결정을 통해 각 기관의 협업참여 수준이 높아지면서 협업성과와 만족도도 제고된 것으로 해석할 수 있다. 따라서 공동의사결정의 원활성이 협업성과의 만족도에 직접적으로 영향을 미친다기보다는 간접적인 경로를 거치는 것으로 사료된다.

기관 지원 자원에 대한 만족도는 협업성과의 만족도와 10%의 유의수준에서 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나, 〈가설 11〉을 지지하는 것으로 판단된다.

〈가설 12〉에서 예상했듯이 타 기관에 비해 상대적으로 자원 투입의 규모가 클수록 협업성과에 대한 만족도는 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 주관 기관과 협조기관 모두에서 나타나는 현상이나, 주관기관에서 좀 더 강하게 나타난다.

#### 4. 협업 성공 요소별 분석

이상에서 실증분석을 통해 협업의 환경적, 구조적, 행태적 요소들이 협업 성과와 그 만족도에 대해 미치는 영향을 알아보았다. 추가적으로 각 요소의 주요한 결정 또는 영향 요인에 대한 분석을 통하여 협업 계획 및 추진 전략을 도출하고 이를 종합하여, 협업 활성화의 정책적 시사점도 제시하고자 한다. 각 요소의 결정 또는 영향 요인은 기관 특성, 협업구조, 협업행태, 협업 환경 등의 측면에서 살펴본다.

##### 가. 타 기관의 협업 참여 수준

실증분석에서 기관 내의 지원과 더불어 타 기관의 협업 참여 수준은 협업 성공의 요인 중 하나로 밝혀졌다. 추가적으로 타 기관의 지원 내지는 협업 참여수준은 어떤 요인에 의해 영향을 받는지 알아보고, 협업추진의 전략적 시사점을 분석한다.

우선 공공기관 지정유형별로 타 기관의 협업 참여수준에 대한 만족도가 달라지는지 살펴본 결과, 공기업에 비해 준정부기관과 기타공공기관의 해당

만족도가 상대적으로 낮고, 기타공공기관의 만족도 수준이 가장 낮게 나타났다.<sup>38)</sup>

〈표 IV-19〉 공공기관 지정유형과 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도

(단위: 명, %)

지정 유형	타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도			계
	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	
시장형 기업	1	0	8	9
	11.11%	0.00%	88.89%	100.00%
준시장형 기업	0	0	4	4
	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
기금관리형 준정부기관	2	4	22	28
	7.14%	14.29%	78.57%	100.00%
위탁집행형 준정부기관	4	5	25	34
	11.76%	14.71%	73.53%	100.00%
기타공공기관	1	7	15	23
	4.35%	30.43%	65.22%	100.00%
계	8	16	74	98
	8.16%	16.33%	75.51%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업의 구조적 특징 중 하나로, 참여기관이 협업 목표와 비전을 명확하게 인식하는 정도에 따라 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도가 영향을 받을 것으로 예상되어 이를 살펴보았다. 타 참여기관이 협업의 목표와 비전을 명확하게 인식할수록 협업에 참여하는 수준과 기여가 높은 것으로 나타난다. 따라서 주관기관은 타 기관의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해 우선적으로 협업의 목표와 비전을 공유할 필요가 있다고 보여진다.

38) 타 기관의 협업 참여수준에 대한 만족도는 7점 척도로 답할 수 있도록 설계되었으나, 부정적인 의견이 상대적으로 적기 때문에, 7점 척도를 '부정적', '보통(중립)', '긍정적' 3단계로 단순화시켜 분석을 진행하였다. 동일한 이유에서 이와 같은 단순화 작업이 모든 7점 척도 변수에 적용되었다.

〈표 IV-20〉 목표와 비전의 인식 정도와 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도  
(단위: 명, %)

참여기관이 협업 목표와 비전을 명확하게 인식	타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도			계
	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	
그렇지 않다	0	1	0	1
	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
보통이다	1	5	2	8
	12.50%	62.50	25.00%	100.00%
그렇다	11	19	115	145
	7.59%	13.10%	79.31%	100.00%
계	12	25	117	154
	7.79%	16.23%	75.97%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

기관 간 역할분담이 명확할 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도가 높은 것으로 나타난다. 이는 역할분담이 명확하기 때문에, 참여기관의 참여수준이나 기여도 분명하기 때문에 만족도가 높은 것으로 해석된다. 따라서 타 참여기관의 적극적인 참여를 유도하려면 협업 체계 내에서 명확한 역할을 부여할 필요가 있을 것이다.

〈표 IV-21〉 기관 간 역할분담의 명확성과 타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도  
(단위: 명, %)

참여기관의 역할이 명확하게 구분	타 참여기관의 참여수준에 대한 만족도			계
	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	
그렇지 않다	0	1	1	2
	0.00%	50.00%	50.00%	100.00
보통이다	2	4	3	9
	22.22%	44.44%	33.33%	100.00
그렇다	10	20	113	143
	6.99%	13.99%	79.02%	100.00
계	12	25	117	154
	7.79%	16.23%	75.97%	100.00

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 나. 협업의 주기

실증분석 결과에서 협조기관에 한해 일회성 협업사업은 중장기적인 협업 사업에 비해 그 성과에 대한 만족도가 높지 못한 것으로 나타났다. 일회성 협업과 관련이 있는 협업 참여기관의 특성, 협업의 구조, 형태, 환경 등을 분석하여, 어떤 기관유형이 일회성 협업을 수행하는 비율이 높은지, 어떤 환경에서 일회성 협업을 수행하는 비율이 높은지 등을 파악하기로 한다.

참여기관의 여러 특성 중에서 공공기관의 유형에 따라 일회성 협업과 중장기적 또는 반복적 협업을 선택하는 비율을 비교하였다. 이는 공공기관의 유형에 따라 협업을 추진할 수 있는 역량의 차이가 있을 수 있기 때문이다. 시장형과 준시장형 공기업은 샘플상에서 전적으로 중장기적 또는 반복적 협업을 추진하는 데 반해, 준정부기관과 기타공공기관 중에서는 일회성 협업도 수행하는 기관이 존재한다. 특히 지정유형 중에서 기타공공기관이 일회성 협업을 수행하는 비율이 가장 높게 나타난다. 이는 기타공공기관의 사업 규모와 같은 특성, 예산, 인력과 같은 역량에 의해 결정되는 것으로 사료된다.

〈표 IV-22〉 공공기관 지정유형과 협업 주기

(단위: 기관 수, %)

지정 유형	중장기적 협업	일회성 협업	총계
시 장 형 공 기 업	9	0	9
	100.00%	0.00%	100.00%
준 시 장 형 공 기 업	4	0	4
	100.00%	0.00%	100.00%
기 금 관 리 형 준 정 부 기 관	26	2	28
	92.86%	7.14%	100.00%
위 탁 집 행 형 준 정 부 기 관	30	4	34
	88.24%	11.76%	100.00%
기 타 공 공 기 관	16	7	23
	69.57%	30.43%	100.00%
계	85	13	98
	86.73%	13.27%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업의 환경 중 하나로서 기관 내에 협업에 대한 인식이나 분위기는 협업의 규모, 수준에 영향을 미칠 것으로 예상되어, 기관 내부 구성원들의 협업에 대한 긍정적 평가 정도와 필요성에 대한 인식 정도에 따라 협업의 주기적 특성을 각각 살펴보았다. 기관 구성원들이 협업에 대해 부정적으로 평가하는 기관과 협업의 필요성에 대해 낮게 평가하는 기관 중에서 일회성 협업을 추진하는 비율이 높음을 알 수 있다. 이는 기관 내부에서 협업의 긍정적 인 효과, 필요성에 대한 공감의 먼저 형성되어야 중장기적인 협업을 추진할 수 있는 동력을 확보할 수 있음을 의미하는 결과로 풀이된다.

〈표 IV-23〉 기관 구성원의 협업에 대한 평가와 협업 주기

(단위: 명, %)

기관 구성원들의 협업에 대한 긍정적 평가 정도	중장기적 협업	일회성 협업	계
그렇지 않다	3	2	5
	60.00%	40.00%	100.00%
보통이다	11	5	16
	68.75%	31.25%	100.00%
그렇다	114	19	133
	85.71%	14.29%	100.00%
계	128	26	154
	83.12%	16.88%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-24〉 협업 관련 부서원의 협업 필요성 평가와 협업 주기

(단위: 명, %)

협업관련부서 및 부서원들의 협업사업의 필요성에 대한 평가	중장기적 협업	일회성 협업	계
그렇지 않다	2	2	4
	50.00%	50.00%	100.00%
보통이다	10	5	15
	66.67%	33.33%	100.00%
그렇다	116	19	135
	85.93%	14.07%	100.00%
계	128	26	154
	83.12%	16.88%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 다. 기관별 기여도의 명확성

각 참여기관의 기여가 명확할 경우, 협업 성과에 대한 만족도도 높은 것으로 나타난다. 기여도가 명확하려면, 협업 초기 단계에서부터 기관별 역할을 명확하게 설정할 필요가 있을 것으로 예상된다. 역할 구분의 명확성과 기여도의 명확성을 연관시켜 살펴본 결과, 전자가 명확할수록 후자도 명확한 것으로 나타난다. 따라서 기관별 기여도를 명확하게 하기 위해서는 협조 기관 섭외 시 역할 구분이 명확하게 될 수 있도록 사업영역, 전문성, 기관 역량의 측면에서 구분되는 기관을 탐색할 필요가 있을 것이다.

〈표 IV-25〉 참여기관의 역할 명확성과 기여도의 명확성

(단위: 명, %)

참여기관의 역할이 명확하게 구분	기관별 기여도의 명확성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
그렇지 않다	1	1	0	2
	50.00%	50.00%	00.00%	100.00%
보통이다	3	4	2	9
	33.33%	44.44%	22.22%	100.00%
그렇다	10	16	117	143
	6.99%	11.19%	81.82%	100.00%
계	14	21	119	154
	9.09%	13.64%	77.27%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 라. 의사소통 원활성

실증분석에서 참여기관 간의 의사소통이 원활할수록 협업의 성과가 높아지기 때문에 그에 대한 만족도가 증가하는 것을 보았다. 원활한 의사소통은 협업의 원활한 진행을 촉진하여, 간접적으로는 협업 성과의 제고까지 영향을 미치는 중요한 요소이기 때문에 의사소통의 원활성에 영향을 주는 요인들이 무엇인지 주어진 데이터 범위 내에서 파악하기로 한다.

우선 공공기관 지정 유형별로 의사소통의 원활성을 살펴보면, 기타공공기

관에서 원활성이 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 기타공공기관이 스스로 소통에 노력하고, 기획재정부가 협업과제를 선정 평가 시 협조 기관과의 원활한 소통 계획 등을 점검하는 노력이 필요할 것이다.

〈표 IV-26〉 공공기관 지정유형과 참여기관 간 의사소통의 원활성

(단위: 기관 수, %)

지정 유형	참여기관 간 의사소통의 원활성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
시장형 공기업	0 0.00%	1 11.11%	8 88.89%	9 100.00%
준시장형 공기업	0 0.00%	0 0.00%	4 100.00%	4 100.00%
기금관리형 준정부기관	0 0.00%	1 3.57%	27 96.43%	28 100.00%
위탁집행형 준정부기관	0 0.00%	4 11.76%	30 88.24%	34 100.00%
기타공공기관	1 4.35%	3 13.04%	19 82.61%	23 100.00%
계	1 1.02%	9 9.18%	88 89.80%	98 100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업의 구조적 특성 중에서 협업 주기와 신규사업 여부에 따라 의사소통의 원활성이 달라질 수 있을 것으로 예상되어 살펴보았다. 중장기적인 협업을 추진하는 기관이 일회성 협업 추진기관보다 의사소통이 원활한 것으로 나타났다. 일회로 끝나는 사업의 경우, 의사소통 통로나 참여기관 간의 신뢰 구축 등으로부터 오는 보상을 회수할 시간적 여유가 없기 때문에 의사소통의 원활성도 떨어지는 것으로 분석된다.

〈표 IV-27〉 협업의 주기와 참여기관 간 의사소통의 원활성

(단위: 명, %)

협업의 주기	참여기관 간 의사소통의 원활성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
중장기적 협업	0	12	116	128
	0.00%	9.38%	90.63%	100.00%
일회성 협업	1	3	22	26
	3.85%	11.54%	84.62%	100.00%
계	1	15	138	154
	0.65%	9.74%	89.61%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업을 통해 신규사업을 추진할 경우에 참여기관 간 의사소통의 원활성이 상대적으로 기존 사업 추진 시보다 떨어지는 것으로 나타났다. 이는 의사소통을 주도하는 주관기관이 신규사업에 대한 수행역량이나 경험이 기 수행하던 사업에 비해 떨어지기 때문인 것으로 판단된다. 신규사업을 협업을 통해 추진할 경우, 기존사업에 비해 의사소통의 어려움이 클 수 있음을 인지하고, 협업 계획 시에 이에 대한 대비가 필요하다고 생각된다.

〈표 IV-28〉 신규사업 여부와 참여기관 간 의사소통의 원활성

(단위: 명, %)

신규사업 여부	참여기관 간 의사소통의 원활성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
예	1	12	100	113
	0.88%	10.62%	88.50%	100.00%
아니오	0	3	38	41
	0.00%	7.32%	92.68%	100.00%
계	1	15	138	154
	0.65%	9.74%	89.61%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업의 환경적 특성 중에서 두 가지 특성(기관 간의 물리적 거리로부터 오는 협업의 어려움과 물리적 소통채널 구축 여부)과 의사소통의 원활성 간

의 관계를 살펴보았다. 기관 간 거리 때문에 협업 추진에 어려움을 느낀다고 보고하는 기관이 그렇지 않은 기관보다 의사소통의 원활성을 낮게 보고하고 있어, 물리적 거리가 의사소통의 원활성에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 주관기관은 물리적 거리가 의사소통의 원활성을 통해 협업 추진과정에서 어려움을 촉발할 수 있고, 궁극적으로 협업성과에도 영향을 끼칠 수 있음을 협조기관 탐색 시에 고려해야 할 것이다. 또한 협업을 위해 소통채널을 구축한 기관은 그렇지 않은 기관에 비해 소통이 원활하다고 응답하는 비율이 높은 것으로 나타나, 협업의 성공을 위해서라면 소통채널 마련에도 소홀하지 않아야 할 것이다.

〈표 IV-29〉 기관 간 거리에 의한 협업 어려움과 참여기관 간 의사소통의 원활성  
(단위: 명, %)

기관 간 거리에 의한 어려움	참여기관 간 의사소통의 원활성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
미 보고	0	10	106	116
	0.00%	8.62%	91.38%	100.00%
보 고	1	5	32	38
	2.63%	13.16%	84.21%	100.00%
계	1	15	138	154
	0.65%	9.74%	89.61%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

〈표 IV-30〉 소통채널 구축 여부와 참여기관 간 의사소통의 원활성  
(단위: 명, %)

소통채널 구축 여부	참여기관 간 의사소통의 원활성			계
	그렇지 않다	보통이다	그렇다	
예	0	10	127	137
	0.00%	7.30%	92.70%	100.00%
아 니 오	1	5	11	17
	5.88%	29.41%	64.71%	100.00%
계	1	15	138	154
	0.65%	9.74%	89.61%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

#### 마. 기관 내의 지원 여부

기관이 협업에 지원하는 자원 수준에 대한 만족도는 협업 성과의 만족도에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 기관 지원 자원의 수준을 공공기관의 지정 유형에 따라 어떻게 달라지는지 파악하고, 자원의 수준에 영향을 끼치는 요인을 파악하고자 한다. 우선 공공기관 지정 유형에 따라 기관 지원 자원 수준에 대해 만족도가 변하고 있으며, 공기업에 비해 준정부기관, 기타공공기관이 만족도가 낮은 편이다. 위탁집행형 준정부기관의 만족도가 제일 낮고, 기타공공기관이 뒤를 잇고 있다.

〈표 IV-31〉 공공기관 지정 유형과 기관 지원 자원에 대한 만족도

(단위: 기관수, %)

지정 유형	기관 지원 자원에 대한 만족도			계
	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	
시장형 공기업	1	0	8	9
	11.11%	0.00%	88.89%	100.00%
준시장형 공기업	0	0	4	4
	0.00%	0.00%	100.00%	100.00%
기금관리형 준정부기관	2	4	22	28
	7.14%	14.29%	78.57%	100.00%
위탁집행형 준정부기관	2	10	22	34
	5.88%	29.41%	64.71%	100.00%
기타공공기관	1	6	16	23
	4.35%	26.09%	69.57%	100.00%
계	6	20	72	98
	6.12%	20.41%	73.47%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

협업에 대한 기관 내의 지원은 협업에 대한 기관 분위기에 영향을 받을 것으로 예상되어 앞서 살펴본 기관 구성원의 협업에 대한 평가와 필요성에 대한 인식을 기관 지원 자원에 대한 만족도와 연결시켜 보았다. 기관 내부 구성원들이 협업에 대해 긍정적으로 평가할수록 기관 지원 자원에 대한 만

족도가 대체적으로 증가하는 것으로 나타난다. 이 결과에 따르면, 협업사업에 대한 기관의 실효적인 지원을 보장하기 위해서는 기관 내에서 협업추진의 필요성 등에 대한 구성원 간의 합의가 선행되어야 할 것으로 보인다.

〈표 IV-32〉 협업에 대한 인식과 기관 지원 자원에 대한 만족도

(단위: 명, %)

기관 구성원들의 협업에 대한 긍정적 평가 정도	기관 지원 자원에 대한 만족도			계
	만족하지 않는다	보통이다	만족한다	
그렇지 않다	2	1	2	5
	40.00%	20.00%	40.00%	100.00%
보통이다	2	10	4	16
	12.50%	62.50%	25.00%	100.00%
그렇다	3	26	104	133
	2.26%	19.55%	78.20%	100.00%
계	7	37	110	154
	4.55%	24.03%	71.43%	100.00%

자료: 공공기관 협업과제 설문조사(2016.10)를 바탕으로 저자 작성

## 5. 시사점

협업성과의 만족도 결정요인에 대한 실증분석과 식별된 요인별 분석에 나온 결과를 토대로 협업 성과 제고 및 활성화를 위한 시사점을 협업구조, 협업환경, 협업행태, 기관 유형과 관련지어 제시하고자 한다.

### 가. 협업환경에 관한 시사점

타 참여기관의 참여수준을 제고하기 위해서 그 기관으로 하여금 협업의 목적과 비전, 협업에서의 역할을 명확하게 인식하게 할 필요가 있음을 파악하였다. 협업의 목적과 비전을 명확하게 인식시키기 위해서는 협업의 수행 목적을 공감하고, 목적 달성으로부터 얻을 수 있는 성과가 필요한 협조기관을 우선적으로 섭외할 필요가 있을 것으로 보인다. 이와 동시에 협업 주관

기관에는 분명히 결여된 자원과 전문성을 지닌 기관을 탐색하여, 상호 간의 기능 및 중복성을 피해야 할 것이다.

실증분석에서 주관기관에 비해 협조기관에 기관 간 신뢰가 협업성과 만족도를 결정하는 데 중요한 요소임을 알 수 있었다. 따라서 주관기관은 협조기관과 협업 초기에 목적과 비전을 공유하고, 추진 시에도 원활한 소통과 민주적 의사결정을 통해 협조기관과 신뢰관계를 유지하여야 협조기간의 협업 만족도 제고를 통해 협업의 지속가능성을 높일 수 있을 것이다.

#### 나. 협업구조에 관한 시사점

일회성 협업사업은 중장기적인 협업사업과 비교할 때, 기관의 핵심목표와의 부합성이 낮고, 참여기관 간 의사소통의 빈도 및 원활성도 낮은 편으로 나타났다. 수행주체 측면에서 기타공공기관과 같이 협업 역량이 낮은 기관이 수행할 가능성이 다른 유형의 기관보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 주어진 데이터 내에서는 공공기관이 일회성 협업을 추진하는 배경이나 목적을 파악할 수는 없었다. 다만 일회성 협업은 협업을 수단으로 생각하기보다는 그 자체를 목적으로 하는 전시성 사업으로 추진될 가능성이 존재하므로 이에 대한 정책담당자의 주의가 요구된다. 예를 들어 공공기관 협업우수사례 선정이나 정부3.0과 같이 정책사업에서 협업사업을 선정할 시, 일회성 사업을 가능한 한 제외시키는 결정이 필요할 것이다.

참여기관의 수와 참여기관의 유형의 수와 관련된 실증분석 결과는 협업 기획에 대한 시사점을 제공한다. 참여기관의 수가 지나치게 많을 경우, 오히려 협업성과 만족도에 부정적인 영향을 주는 반면, 다양한 유형의 기관이 참여할수록 성과 만족도에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 따라서, 주관기관은 협업 참여기관 선정 시에 협업을 통해 조달해야 할 필요가 있는 자원, 전문성, 역량을 갖춘 기관을 중심으로 적정규모의 협업체를 구성할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 협업 행태에 관한 시사점

기관의 자원 지원 수준은 협업의 성공과 만족도 제고의 중요 요인으로서, 협업에 대한 구성원의 인식, 필요성에 의해 영향을 받는 것으로 분석된다. 공공기관은 스스로 내부 구성원의 인식 개선을 위해 노력할 필요가 있다. 예를 들어, 기관 내부에서 부서 간의 협업을 장려, 지원하여 협업의 효과와 필요성을 직접 체험하게 할 수 있도록 기관 차원에서 기회를 만들어 줄 필요가 있을 것이다. 기존 사업 중에서도 추진방법의 개선 차원에서 외부기관과의 협업을 도입할 여지가 있는지 적극적으로 점검하여, 지속적으로 시도, 추진하는 것도 협업 문화 형성, 정착에 실질적인 도움이 될 수 있는 방안으로 사료된다.

기관별 기여도에 영향을 주는 요인은 기관별 역할의 명확성으로서 기관별 역할을 협업 초기부터 명확하게 설정할 필요가 있으며, 이에 앞서 협조기관 탐색, 섭외 시 사업영역, 전문성, 기관 역량의 측면에서 타 참여기관과 구분되는 기관을 우선적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

의사소통이 원활할수록 협업성도가 높은 것으로 나타난다. 의사소통의 원활성을 결정하는 요소로 기관 간의 거리, 소통채널 구축 여부 등과 같이 물리적인 조건들이 존재하는 것으로 나타나, 주관기관은 협조기관 선정 등 협업 구조 설계 시 이를 중요하게 고려할 필요가 있다. 공공기관 지방이전으로 인해 기관 간의 물리적 거리가 협업 성공의 중요한 요인으로 떠오를 것으로 예상되므로, 동일 지역 내의 기관 간의 협업을 우선시하여 추진하는 방안도 협업 성과를 제고하는 효율적인 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

#### 라. 기관 유형과 관련된 시사점

기타공공기관은 상대적으로 다른 공공기관 유형에 비해 협업상의 많은 문제점을 노출하고 있음을 알 수 있다. 협업구조 측면에서 일회성 협업의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 협업 과정에서도 타 유형의 기관에 비해 의사소통이 원활하지 않은 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타난다.

협업 환경에 있어서도 기관 내 구성원의 협업에 대한 긍정적인 인식과 필요성이 낮은 편이며, 기관장이나 기관의 내부 지원도 낮다.

기타공공기관의 수와 다양한 기능을 고려할 때, 공공기관의 협업 생태계 구축에 있어 빠질 수 없는 중요 유형임에 틀림없다. 공공기관 협업을 전반적으로 활성화하기 위해서는 기타공공기관의 협업 주도, 참여를 독려해야 할 것이다.

기타공공기관이 협업 추진과 참여에 있어서 상대적으로 부진한 이유는 공기업 등과의 협업 추진 역량 차이라고 판단된다. 실증분석의 결과에서 보았듯이 기관 내의 지원은 협업 추진에 있어서 필수적인 동력이지만, 예산, 인력 면에서 기타공공기관은 상대적으로 어려움을 겪고 있는 것으로 사료된다. 또한 기관 내 협업에 대한 인식도 낮는데, 이는 협업에 대한 경험 부족이 원인이라고 판단된다.

큰 틀에서 장기적으로, 협업 활성화 정책은 기타공공기관의 자원부족, 경험부족 등을 해소할 수 있는 방향에 초점을 맞출 필요가 있다. 단기적으로, 기획재정부가 시행하는 공공기관 협업과제 사업에서는 기타공공기관이 협업에 적극적으로 참여할 수 있도록, 선정 시 기타공공기관이 참여하는 협업과제에 가중치를 부여하고, 협업 과정에서는 컨설팅, 예산 등의 지원을 제공하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

---

## V. 사례조사 및 분석

---

### 1. 공공기관 우수 협업사례 분석

#### 가. 한국에너지공단의 에너지 효율화 사업 협업사례

##### 1) 협업의 배경 및 동기

한국에너지공단은 에너지 절약, 이용효율 향상 등을 목적으로 하는 기관이다. 해당 협업과제도 에너지공단의 주요 설립목적과 부합하는 내용으로 산업단지 내 입주기업의 에너지 이용 효율성 제고를 위해 계획 및 추진되었다. 산업단지 내 입주기업은 대부분 에너지 소비가 큰 제조업 중심의 기업들이다. 이들은 에너지 사용량만큼이나 스팀, 부생가스 등의 형태로 손실되는 에너지도 많다. 이에 산업단지관리공단 자체적으로도 생태산업단지 사업단을 설립하여 산업단지 내의 에너지 관리를 수행하고 있었다.

에너지공단은 산업단지 내의 에너지 관리실태를 조사하는 과정에서 에너지 효율화 사업이 산업단지관리공단의 생태산업단지 사업단의 사업목표와 부합한다는 점을 발견하고 공단의 전문성을 활용하여 성과를 제고하기 위해 협업을 제안하였다.

##### 2) 협업의 주요내용

한국산업단지공단과 에너지관리공단은 수차례의 회의를 통하여 산업단지 에너지 사용 현황에 대한 진단을 실시하기로 하였다. 각 산업단지별로 에너지의 낭비여부, 에너지 공유를 통한 비용 절감 가능성 등을 파악하여 현실에서 적용가능한 모델을 도출하고자 시도하였다. 이러한 결과로 여수국가산업단지, 다산지방산업단지가 협업의 대상 사업으로 선정되었다.

두 공단은 우리나라 산업 중 에너지 소비량이 가장 높은 여수국가산업단지에서 에너지 효율화 작업을 위해 협업하였다. 생산과정에서 발생하는 막대한 양의 스팀과 부생가스를 재활용하기 위해 에너지관리공단은 기술과 전문성을 제공하고, 산업단지공단은 입주기업 정보 등 각종 정보, 입주기업의 협조, 작업환경 등을 제공하는 방식으로 협업이 진행되었다.

두 공단은 또한 다산지방산업단지에서 위와 유사한 방식으로 에너지를 절감할 수 있는 방안을 모색하였다. 대부분의 입주업체가 전기 사용량이 많은 주물 관련업에 종사한다는 특성을 활용하여 공동으로 전기 사용량을 절감하고, 전력저장장치를 설치하여 전력피크를 회피할 수 있는 방안을 모색하였다.

### 3) 협업의 장애요인

에너지공단이 수행하는 에너지 수요관리, 기후변화대응, 신재생 보급 확대 등의 업무는 정부, 지자체, 민간기관 등과 다양하게 연계되어 시행하는 경우가 많아 협업의 필요성이 크다. 실제로도 외부기관과의 협업을 통해 사업을 추진한 경우가 기획재정부 협업 우수사례에서 확인되고 있다.

이러한 필요성이나 외부 기관과의 협업 사례가 존재하는 데 반해 공단 내에서 부처 간 협업에 대한 관심이나 경영진 차원의 관심은 아직 크지 않은 것으로 파악된다. 다만 최근에는 기획재정부의 협업 독려, 기관 스스로 협업 경험을 통해 그 성과와 실익을 체감하면서 협업에 대한 내부평가제도 도입을 통해 협업 추진을 제도화·체계화하려는 움직임이 일어나고 있다.

### 4) 협업의 성공요인

행태 측면에서는 에너지공단과 산업단지관리공단이 협업의 목적과 비전을 명확하게 공유한 것이 성공요인으로 보인다. 에너지공단이 산업단지관리공단과 에너지 효율화라는 공통적인 사업목표가 있음을 파악하고 이를 상대 기관에 이해시키고 협업 목적과 성과에 대한 비전을 제시 및 공유하여 협업

이 시작되었다.

또한 협업의 구조 측면에서는 협업상 각 기관의 기여도와 협업의 실익이 뚜렷했다는 점이 협업의 촉진요인으로 보인다. 기술과 전문성은 에너지공단에서 제공하고 산업단지관리공단은 에너지공단이 사업을 수행할 수 있는 전반적인 환경을 제공 및 관리하였다. 실익의 측면에서 에너지공단은 기관 고유 목적 사업의 실적을 쌓을 수 있었고 산업단지관리공단은 관리의 효율성 제고와 관리 역량의 증대라는 효과를 얻었다.

## 5) 협업의 성과

개별 기업의 입장에서 볼 때 경제성이 없는 에너지도 모아서 부가 가치를 창출할 수 있도록 하면 막대한 양의 유용한 에너지로 바꿀 수 있다.<sup>39)</sup> 그 가능성을 여수국가산업단지, 다산지방산업단지와 반월국가산업단지에서 확인할 수 있었다. 에너지공단의 부생가스 재활용 기술과 같은 에너지 효율화 기술을 활용하여 여수국가산업단지 내 잉여스팀 및 부생가스를 재활용할 수 있는 체계와 시설을 구축하였으며 이로 인해 연간 약 1,000억원의 전기요금 절감효과가 있을 것으로 기대하고 있다.

### 나. 한국수자원공사의 친수공간 활성화사업 협업사례

#### 1) 협업의 배경 및 동기

외부적으로는 삶의 질이 높아지면, 국내 관광인프라에 대한 수요가 높아졌고, 공사 내부적으로는 댐이나 보 주변의 수변지역을 활용할 필요성이 존재하였다. 두 수요가 결합됨으로써 수변지역을 관광자원으로 개발하자는 의견이 공사 내부에서 제기된 것으로 보인다. 하드웨어적인 자원은 풍부했던 반면, SOC 기관은 수자원공사가 단독으로 수변지역을 활용한 관광프로그램 개발을 할 수 있는 역량과 자원을 갖추지는 못했기 때문에, 자연스럽게 협업의 필요성이 제기되었다. 이에 수자원공사는 문화, 레저사업에 대한 전문

39) 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2014 공공기관 협업 우수사례집』, 2015, p.119.

성과 경험이 풍부한 한국관광공사와 협업을 통해 국민의 수요에 대응하기 위한 수변지역 관광 활성화 사업을 시작하게 되었다.

## 2) 협업과제의 주요내용

친수공간 활용사업은 수자원공사가 소유한 댐, 보와 같은 수변 인프라를 활용하여 관광, 문화, 레저사업을 추진하는 사업유형이다. 단일사업이라기 보다는 경인아라뱃길, 시화호, 전국의 댐과 보의 수변을 대상으로 하는 사업 군으로 볼 수 있다. 대표적인 사례로 아라뱃길의 수변을 활용하여 중고등학생의 수학여행을 대체하는 해양 안전교육, 캠핑 등과 같은 체험학습 프로그램을 운영하고 있다.

SOC 기관인 수자원공사는 수변의 개발, 관리 등을 담당하며 관광·문화 콘텐츠 공급을 위해서 한국관광공사를 협조기관으로 참여시켰다. 댐과 보 주변을 재개발 또는 재단장하여 지자체가 주최하는 문화행사, 주변행사를 개최하는 과정에서는 지자체, 민간 지역전문가 등 51개 기관과 협업을 진행하였다.

## 3) 협업의 장애요인

협업 구조 측면에서의 장애요인은 협업 대상인 수변사업이 공사의 전통적인 사업만큼 핵심사업으로 인식되지 못하고 있다는 점이다. SOC 건설, 관리 기관인 수자원공사에서 친수공간을 단순히 조성, 관리하는 차원을 떠나 문화, 관광사업을 촉진하는 사업을 수행하는 것은 기관 내부의 반발까지는 아니더라도 실패에 대한 우려와 부담을 발생시켰다.

추진 과정에서의 애로사항 중 하나는 계획 단계에서 문화·관광 콘텐츠를 제공할 수 있는 협조기관을 섭외하는 것이었다. 협업관계에서의 역할분담, 성과 및 그 공유방식에 대한 불확실성으로 관광공사와 지자체의 참여를 이끌어내는 것이 어려웠다. 수자원공사는 협조기관이 얻을 수 있는 협업 성과를 지속적으로 인식시켜 협업 참여를 이끌어냈다.

협업 환경 면에서의 장애요인은 추가적인 지원이 부재하였다는 점이다. 추가적인 예산, 인력 편성이 어려워 경영진 차원의 지원을 받아 타 부서의 협조를 통해 부족한 자원을 메꿀 수 있었다. 기관 외부적으로도 협업 우수 사례로 추진된 것에 비해 기관 간 소통을 위한 경비 지원도 부재하여 소통을 적극적으로 추진하지 못한 장애요인이 있었다.

#### 4) 협업의 성공요인

해당 사업은 수자원공사의 주요사업 중 하나인 연관사업(수변사업, 신재생에너지, 해외)의 일부로 중장기 전략경영계획에 따라 장기적으로 추진되는 과제이다. 경영계획에 따라 주요 협조기관인 한국관광공사와 MOU를 맺어 협업목적과 비전을 공식적으로 공유한 점이 협업 추진과정에서 타 기관의 참여수준을 높이는 계기로 작용하였다.

전체 사업군을 통틀면 50여 개가 넘는 참여기관이 존재하고 세부사업단 위에서도 평균 10여 개의 기관이 존재하는 만큼 체계적인 협업관리가 필요하였다. 이를 위해 협업의 구심점 및 소통채널로 기능할 위원회 등을 구성한 점도 협업 구조상 촉진요인으로 평가된다.

협업환경 측면의 성공요인으로는 사업의 핵심 내용이 관광 활성화와 관광산업 경쟁력 강화라는 정부 정책목표와 관련되어 있었다는 점이다. 이에 공사에서도 기관장이 사업에 관심을 가지고 지원한 것이 협업추진에 있어 실질적인 도움이 되었다. 기획재정부의 우수 협업사례로 선정되어 기관 대표로 추진되었지만 추가적인 예산과 인력 편성 형태의 지원은 어려웠다. 다만 기관 및 경영진 차원에서 기관 내 관련 부서들의 지원 등의 조치를 취하여 사업에 필요한 자원을 제공하였다.

협업 추진에 유리한 환경적 요인으로는 외부와의 협업이 기관 내에서 익숙한 업무형태라는 점이 있다. 통합 물관리, 수도사업 등과 같은 공사의 전통적인 핵심사업에서 정부, 지자체, 민간기업 등과의 협업이 일상화되어 있는 점이 친수사업에서 협업을 추진하는 분위기를 자연스럽게 조성하였다.

협업은 수변사업 전담사업부서에서 직접 추진하였는데 부서의 핵심목표

와 협업사업 목표가 부합하고 부서 및 구성원이 사업 성과에 의해 평가를 받는 구조는 해당 부서에서도 협업과제를 적극적으로 추진하게 된 계기로 작용하였다.

## 5) 협업의 성과

협업의 결과로 33개 댐, 20개 수변문화관, 아라뱃길, 시화호 등에서 수변 관광 인프라가 조성되고, 관광 프로그램 및 체험학습 등의 행사가 지속적으로 유치되고 있다.

수변지역의 관광, 문화의 활성화를 통해 협업 전과 비교할 때, 방문객이 크게 증가하였고, 질적으로도 고객만족도가 상승하는 성과를 달성한 것으로 파악된다. 관광객의 증가에 따라 지역경제에 대한 긍정적인 파급효과도 상당히 가시적인 것으로 보인다.

## 다. 한국장학재단의 신용회복지원제도 협업사례

### 1) 협업의 배경 및 동기

2008년 경제 위기의 여파로 이후 오랜 기간 청년층의 실업이 사회적으로 심각한 문제로 자리 잡게 되었다. 이에 머무르지 않고, 학창시절의 학자금 대출을 갚지 못하는 청년인구가 늘어남에 따라 신용불량자로 등록되어 정상적인 취업 및 사회활동이 막히는 악순환이 반복되고 있다. 이러한 사회적 상황에서 한국장학재단은 학자금 대출기관으로서 신용불량자에 대해 신용회복을 지원하는 차원에서 일시적 감면이나 경제적 지원보다는 취업지원을 통해 악순환을 끊고자 시도하였다.

이러한 노력의 결과로 신용불량자에게 신용회복지원과 취업지원 서비스를 함께 제공하는 취업연계 신용회복지원제도(ICCRS: Income Contingent Credit Recovery Service)를 고안하였다. 동시에 기업에도 더 큰 인력풀에 대한 접근을 지원하게 되었다. 취업지원을 위해 장학재단은 이들을 고용해줄 기업과 취업 가능성을 높여줄 취업지원기관들과 협업을 필요로 하게 되었다.

## 2) 협업의 주요내용

한국장학재단은 장학금 제공, 학자금 대출 등을 통해 대학생의 지속가능한 학업환경 조성을 지원하고 있다. 학자금 대출은 졸업 후 원금과 이자를 갚도록 되어 있는데 6개월 이상 연체된 고객을 신용유의자로 분류하여 이들에게 여러 가지 상환 촉진, 독려 방안을 적용하고 있다. 장학재단은 신용유의자의 연체 과정을 파악하여, 학자금 대출 연체로 인하여 신용유의자로 등록되어 취업상의 불이익을 겪으면서 상환의 가능성이 낮아지는 악순환에 빠져 있다는 점을 알게 되었다. 이를 해결하기 위해 취업 지원프로그램을 마련하였고 잠재적 구인기업들을 협조기관으로 섭외하였다. 2011년에 도입된 프로그램은 초기의 수요자와 공급자 연계 수준에서 취업준비 지원 과정까지 포함하도록 확정되었다. 확장과정에서 취업준비를 지원, 조언할 수 있는 전문기관인 지방고용청, 민간기관과의 협업도 추진하게 되었다. 채용분야의 다양화를 위해 협업에 참여하는 민간기업의 수와 산업유형을 점진적으로 확대해가고 있다.

## 3) 협업의 장애요인

채용대상자의 세부적인 개인정보를 수집하여 즉각적으로 공유하는 시스템의 연계가 부족한 점은 채용 과정의 지연, 채용성과 하락을 유발하는 협업의 장애요인으로 꼽혔다. 정보의 공유를 의사소통의 빈도나 원활성 측면에서 본다면 앞서 정량적 분석에서 밝혔듯이 원활하지 못한 의사소통이 협업의 장애요인이라는 것을 다시 확인할 수 있다.

또한 사업이 초기단계를 벗어나면서 협조기관들의 참여수준도 상당히 높아져 채용요청 등에 대해서는 적극적인 태도를 보이고 있다. 다만 조직운영의 핵심적 사안인 채용, 인사 관련하여 최종적으로 채용하는 데 있어서는 다소 소극적인 입장을 보이고 있다. 주관기관으로서 협조기관의 참여수준 제고를 위해 협업의 목적, 의의 등에 대해 상대의 공감을 이끌어낼 필요가 있으며 협조기관이 어려움을 느끼는 부분에 대해서는 투입자원을 늘려 해결

하려는 노력이 필요하다.

#### 4) 협업의 성공요인

협업의 구조 측면에서는 협업의 목적과 기관의 핵심사업목표가 합치된 점이 협업의 촉진 요인 중 하나로 판단된다. 장학재단은 금융공기업으로 분류되기는 하나 학자금 대출기관의 성격을 넘어 국가인재 육성에 기여함을 설립목적으로 하는 기관이다. 설립목적에 부합하도록 협업을 통한 사업목표를 단순한 대출금 회수가 아닌 취업을 통해 채무자의 상환능력을 제고하는 간접적인 회수방식을 추구하였다. 이러한 점이 기관의 핵심목표에 부합하여 기관의 경영진 및 타 부서의 지지와 지원을 이끌어 낸 것으로 보인다. 경영진 및 경영지원 부서는 협업을 통한 업무처리에 대한 지침을 제시하며 정기적으로 추진과정, 성과를 점검하며 관심과 지원을 제공하였고 타 부서에서는 홍보, IT 등 부서 전문성을 통한 지원을 제공하였다.

구인기업보다 구직자가 더 많은 현실에서 기업이 신용유 의자의 채용에 관심을 갖게 하기는 쉽지 않아 협조기관으로 섭외하기 어려웠다. 이러한 상황을 타개하기 위해 협업의 구조 측면에서는 협조기관이 협업의 목적과 비전을 명확히 인식하도록 애썼고 이를 통해 협업에 대한 참여수준을 제고할 수 있었다. 장학재단은 은행 등 기업을 대상으로는 해당 사업이 잠재적인 인재의 풀을 확장시키고 기업의 사회적 책임을 수행 및 홍보할 수 있는 기회인 점을 강조하여 설득하였다.

#### 5) 협업의 성과

장학재단이 주도한 협업에는 금융기관, 민간기업 및 공공기관 등 다양한 잠재적 고용기업들이 참여하여 신용불량 청년층에게 취업기회와 경제적 회복 기회를 제공하였다. 금융기관에서부터 시작된 고용주의 범위가 그 유형과 규모 등의 측면에서 점진적으로 확대되었다. 또한 취업 과정을 지원하여 고용가능성을 높이기 위해 공공과 민간의 전문성을 갖춘 기관까지 협업의

대상 범위를 넓히고 있다. 이러한 결과로 사업이 시작된 이래 약 300여 명이 채용의 기회를 얻게 되었다고 한다.

## 라. 대한무역투자진흥공사의 대·중소 해외동반진출 지원 협업사례

### 1) 협업의 배경 및 동기

대한무역투자진흥공사(이하 “공사”)는 대기업과 중소기업의 동반성장 생태계 조성을 위해 공사 내부에 코트라 동반성장위원회를 설치하여 협력사들과의 동반성장을 위한 기반을 마련하고 있다. 중소기업은 낮은 해외 인지도로 인해 구매력이 큰 해외바이어들을 만나기 어려우며 바이어를 만나 수출을 위한 협의를 진행하더라도 제대로 된 가격을 받기가 쉽지 않기 때문에 대외적인 신뢰도를 갖춘 대기업과 연계하여 해외로 진출함으로써 인지도를 제고하고 해외진출의 성공률을 높이면서 리스크를 줄이고자 하는 니즈가 증가하고 있다.

대·중소기업협력재단(이하 “재단”)은 대기업과 중소기업의 상생협력을 통한 동반성장을 위해 거래 공정화, 성과공유제, 기술보호 등 다양한 역할을 하고 있다. 재단은 중소기업의 성장을 위해서는 해외진출이 필요하다는 인식하에 대기업과의 동반 진출 지원에 눈을 돌리고 있었으나 해외 인프라가 없고 해외시장개척 지원 경험이 없어 공사와의 협업 필요성을 느끼고 있었다. 수출금융과 수출보험을 담당하고 있는 한국무역보험공사(이하 “무보”) 역시 중소기업들의 수출대금 미회수 위험을 최소화하기 위하여 보유하고 있는 바이어 신용정보를 활용할 수 있는 방안을 고민하고 있었다. 또한 해외 진출을 적극 추진하면서 어느 정도 해외 인지도와 네트워크를 확보한 유통 대기업들은(GS홈쇼핑, CJ오쇼핑 등) 해외 유통망 확대를 위해 우수 중소기업 발굴이 필요했으며 K-Concert와 MAMA(M-net Asian Music Awards)를 통해 한류를 전 세계로 전파하고 있던 CJ E&M도 한류의 열풍을 중소기업의 비즈니스와 연결함으로 새로운 수익모델을 창출하고 사회공헌활동 차원에서 동반성장을 추진하고자 하였다.

중소기업들의 니즈를 바탕으로 동반성장을 해외로 확대하고자 하는 대·중  
소기업협력재단, 수출대금 미회수 위험을 최소화하고자 하는 무역보험공사,  
수익모델 창출과 동반성장을 위해 새로운 사업을 추진하고자 하는 대기업,  
우리 중소기업의 해외진출 확대를 위해 새로운 사업을 추진하고자 하는 코트  
라의 의지가 맞물려 대중소기업 해외동반진출을 위한 협업이 시작되었다.

## 2) 협업의 주요내용

공사는 과거의 해외사업 동반진출 사업 경험을 살려 대기업과 중소기업이  
협력하여 해외에 함께 진출할 수 있는 네 가지 모델을 개발하였다. 해외에  
진출한 대기업의 해외거래처인 유통업체와 국내 중소기업을 연결하여 새로  
운 수출처를 만들어 내는 신규수출 창출형, 대기업의 해외협력사를 활용하  
여 중소기업의 해외 판매망을 확대하는 해외판매 확대형, 프로젝트 수주와  
연계하여 협력사와 공동 진출하는 프로젝트 공동진출형, 대기업과 해외에  
동반진출한 중소 협력사의 현지 판매망 다변화를 추진하는 현지판매 다변화  
형 모델이다.

모델 중 많은 중소기업이 혜택을 받을 수 있는 신규수출 확대형과 해외판  
매 확대형 사업을 보다 적극 추진하기로 하였다. 이를 위해 대·중소기업 동  
반성장을 담당하고 있는 대·중소기업 협력재단이 최적의 파트너였고 해외  
사업을 추진하고자 했던 재단도 공사와의 협업에 적극적이었다. 협의체를  
구성하여 정기적인 만남을 통해 주요 사업유형을 결정하고 협력사업을 함께  
수행할 대기업을 참여시키고 세부 사업추진계획을 수립하였다. 계획된 사업  
유형은 크게 두 가지였다.

첫째는, 집객효과와 인지도가 높은 해외 대형 한류행사를 활용한 중소기  
업 해외동반진출사업이다. 사업추진을 위해 먼저 대형 한류행사들을 공동으  
로 조사하고 재단이 동반진출 사업 추진이 가능한 대기업을 섭외하였다. 또  
한 한류지수 조사결과를 활용하여 한류 성숙시장 중 중국과 일본, 한류 성  
장시장 중 미국을 타깃으로 선정하고 한류행사를 적극 추진하고 있던 CJ  
E&M과 CJ오쇼핑을 섭외하여 구체적인 협업사업 계획을 협의하였다. 사업

예산과 협업참여 주체별 역할 분담이 결정되었으며 사업에 참가할 중소기업을 선발하고 한류콘서트, B2C 판촉전, B2B 상담이 어우러진 한류상품축제를 콘셉트로 세부 사업계획과 지원계획을 수립하였다.

두 번째로, 대기업 해외유통망 플랫폼을 활용한 중소기업 해외동반진출사업을 추진하였다. 대기업의 해외유통망 진출현황과 해외진출 가능성이 높은 유통소비재를 조사하고 시장성 평가를 통해 중국, 동남아 등 개척시장, 중남미, 중동 등 잠재시장, 선진미개척 시장으로 구분하고 개척시장과 잠재시장을 주요 타깃으로 홈쇼핑 2개사(CJ, GS)를 주 협업대상 대기업으로 섭외하여 홈쇼핑 동반진출사업과 소비재 기업 유통망 진출 지원사업을 추진하였다. 또한 무보와의 협업을 통해 신용도가 높은 바이어를 소개함으로써 수출대금 체납 등의 문제가 발생할 수 있는 가능성을 줄였다. 무보가 보유하고 있는 약 12만건의 바이어 신용정보를 실시간으로 검색할 수 있도록 시스템을 연계함으로써 협업사업 참가바이어들의 신용정보를 조회하고 불량 바이어의 사업참가를 사전에 차단하였으며 신용정보를 우리 중소기업들에게 제공함으로써 안심하고 거래를 추진할 수 있도록 하였다.

### 3) 협업의 장애요인

기관들이 같은 비전을 가지고 협업을 추진하였지만 순탄했던 것만은 아니며 상호 이해관계에 따라 세 가지 장애요인이 발생하였다.

첫째는, 공사, 재단, 대기업 사이에서 발생하였다. 공동으로 사업을 추진하다 보니 사업예산을 누가 얼마만큼 부담할 것인가가 중요한 문제였다. 특히 행사를 개최하는 대기업의 경우 추가로 비용을 부담하면서까지 동반진출사업을 추진하기에는 무리가 따랐고 결국 사업 특성에 따라 재단과 공사에서 적절히 사업 예산을 부담하기로 하였다.

두 번째 장애요인은, 공사와 무보와의 바이어 정보 공유과정에서 발생했다. 무보는 자체 비용을 부담하여 조사하고 있는 바이어의 신용정보를 모두 제공하지 않고 불량바이어 정보만을 제공하고자 하였으며 시스템 연계에 들어가는 비용과 시간 때문에 정보를 오프라인으로 제공하고자 하였다.

그러나 공사는 중소기업에 보다 많은 정보를 제공하기 위해 불량바이어뿐만 아니라 전체 바이어의 신용정보 제공을 지속적으로 요청하였으며 최신 신용정보가 실시간으로 반영되고 특히, 바이어를 제외하는 해외무역관에서도 즉시 바이어의 신용도를 확인할 수 있도록 실시간 검색이 가능한 연계 시스템을 구축하고자 하였다. 양 기관은 실무자들이 수차례 협의를 거쳐 의견을 좁혀 나가던 중 2015년 초반 기관장들이 직접 만난 자리에서 전체 바이어 리스트를 공유하고 실시간으로 신용정보 조회 시스템을 구축하기로 합의하였다. 또한 이를 계기로 양 기관은 협업 확대를 위한 MOU를 체결하고 본부장급을 단장으로 하는 협의체를 구성하여 정기적으로 협력 방안을 강구하고 있다.

세 번째는, 공사 및 재단과 대기업 사이에 사업 참가기업을 선정하는 과정에서 발생하였다. 함께 사업을 추진했던 대기업들은 사업 참가기업을 기존 대기업의 협력사와 단기간에 성과가 발생할 수 있는 기업 위주로 구성하기를 원했다. 하지만 공사와 재단은 기존 협력사에서 벗어나 수출 가능성이 있는 더 많은 중소기업들이 참여하기를 바랐으며, 특히 수출경험이 없는 내수기업이 수출기업으로 성장할 수 있도록 기회를 많이 줄 것을 주장하였다. 결국 대기업들도 동반성장 사업의 근본적인 취지와 목적을 고려하여 보다 많은 기업 특히, 내수기업들에게 기회를 줄 수 있도록 사업 참가신청을 받아 내수기업이 50%를 차지하는 유망기업 풀(pool)을 구성하였다.

#### 4) 협업의 성공요인

협업을 추진하고 성과를 거두게 된 데에는 크게 네 가지의 성공요인이 있었다.

첫째, 공동의 목적을 공유하는 것이다. 공사, 재단, 무보, 대기업 모두 기본적인 설립 목적과 사업목표에는 차이가 있으나 본 협업의 목적인 중소기업의 해외진출 지원이라는 부분에 있어서는 서로 공동의 목적을 공유하고 있었기 때문에 서로 이해관계가 다름에도 불구하고 중소기업을 위한 사업을 계획하고 성공적으로 추진할 수 있었다.

둘째, 기관 자체의 특성과 성과만을 과시하지 않고 상호 이해를 통해 성과를 공유하고자 하는 자세이다. 많은 공동사업에서 기관들이 누가 앞장서야 하는가, 성과를 누가 가져갈 것인가에 대한 논쟁으로 사업이 제대로 추진되지 못하는 경우도 있지만 형식적인 부분보다는 목표를 위해 작은 부분들은 서로 이해하고 양보할 수 있다는 자세가 있어 큰 문제없이 사업을 추진할 수 있었다.

셋째, 서로의 생각을 공유할 수 있는 소통의 장을 마련한 것이다. 재단, 무보, 공사는 서로를 이해하고 협업사업의 실질적인 성과를 창출하기 위해 정기 협의체를 운영하였으며 사업을 함께하는 대기업과도 사업계획 수립부터 참가업체 모집, 행사 준비, 행사 진행, 사후관리에 이르기까지 전 과정에서 서로 협의하는 자리를 마련함으로써 매끄럽게 협업을 수행할 수 있었다.

넷째, 협업을 추진하는 담당자들의 사명감과 책임감이다. 중소기업의 정확한 목소리를 듣고 상대 협업기관들과 지속적인 소통을 통해 시너지를 창출하고자 하는 의지로 인해 많은 중소기업들이 참가하여 수출에 성공하는 협업사업이 이루어질 수 있었다.

## 5) 협업의 성과

8개 동반진출 협업사업에는 총 785개 중소기업이 참가하였으며 541개 해외 바이어와 1,487건의 상담을 하였고 2억 900만달러 상담액을 기록하였다. 사업 참가기업들의 수출은 2014년 대비 24%인 1억 2,500만달러가 증가하였으며 수출 경험이 없는 내수기업 74개사(전체 참가기업의 9.4%)가 새롭게 수출을 시작하는 성과를 거두게 되었다. 이는 2015년 국가 전체적인 수출부진 환경 속에서 대부분 중소기업의 수출이 감소된 가운데 기록한 성과로 그 의미가 깊다. 또한 대기업이 주관하는 행사와 연계한 상담회를 개최함으로써 국내외 언론에서도 상당한 관심을 가지게 되어 1,238건의 언론 홍보실적을 기록하였다. 특히 국내 중소기업들이 쉽게 접근하기 힘든 해외 언론의 주목을 받게 됨으로써 믿을 수 있는 기업이라는 공신력을 얻을 수 있는 좋은 기회를 마련해 주었다.

## 마. 국민체육진흥공단의 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 확인 서비스

### 1) 협업의 배경 및 동기

국민체육진흥공단(이하 “공단”)은 국민들의 스포츠복지 구현을 위해 설립된 준정부기관이다. 공단은 스포츠복지사업의 일환으로 저소득층 유·청소년에게 태권도장 등 스포츠강좌 수강료를 일부 지원하는 스포츠강좌이용권 사업을 2009년부터 시행하고 있다. 스포츠강좌이용권을 지원받고자 하는 국민은 공단 홈페이지를 통해 서비스를 신청하고, 거주하고 있는 지자체에 구비서류를 제출하여 수혜자격이 확인되면 수혜자 확정, 복지카드 발급 등 거쳐 서비스를 지원받을 수 있었다.

공단은 스포츠강좌이용권 관련 고객의소리(VOC) 및 콜센터 자료 분석, 수혜자 대상 설문조사, 지자체 공무원 워크숍 등을 통해 수혜자 관점에서 스포츠강좌이용권을 이용함에 있어 불편한 점이 무엇인지 면밀히 조사·분석하였다. 그 결과, 스포츠강좌이용권 지원 과정 중 수혜대상자들이 가장 불편해 하는 점으로 신청자가 서비스 수혜자격, 즉 기초생활수급자 및 차상위계층인지 확인하는 데 많은 시간이 소요된다는 사실이 확인되었다.

장시간 복지서비스를 대기해야 하는 국민들의 불편을 해소하기 위하여 공단은 보건복지부 산하 한국보건복지정보개발원과 협업을 통해 스포츠강좌이용권 신청 정보와 기초생활수급자 및 차상위계층 관련 복지 정보를 연계하기로 하였다. 아울러 행정자치부의 주민등록정보와도 연결하여 서비스를 받기 위해 제출해야 했던 증빙서류를 없애기로 하였다.

### 2) 협업의 주요내용

공단은 보건복지부의 복지정보를 관리 운영하는 한국보건복지정보개발원과의 원활한 협업을 위해 2014년 5월 초 협의체를 구성하였다. 동 협의체를 통해 스포츠강좌이용권 수혜자의 불편을 해소할 필요성에 대해 공감하고 이를 위해 각 기관이 보유한 정보를 연계하는 방법, 각 기관의 역할, 소통방법 등에 대해 논의하였다. 또한 주민정보도 연계하기 위해 7월부터 행정자치부

주민정보과도 협의체에 참여하게 되었다.

스포츠강좌이용권 사업을 수행하는 공단 입장에서는 정보 연계를 위한 협업이 필요한 상황이었으나, 한국보건복지정보개발원 등 협업 대상기관 입장에서는 협업에 참여할 동기가 분명하지 않았기 때문에 공단만큼 협업에 적극적이지 않았다. 이에 공단 스포츠강좌이용권 담당자가 한국보건복지정보개발원, 보건복지부, 행정자치부에 수차례에 걸친 방문과 전화를 통해 스포츠강좌이용권 수혜자의 어려움, 기관 간 협업을 통해서만 이러한 어려움을 해소할 수 있다는 점, 특히 동 과제가 기획재정부에서 주관하는 2014년 공공기관 협업과제로 선정된 점과 정부의 혁신 패러다임인 정부3.0에 가장 부합한다는 점 등을 적극 설명함으로써 기관들이 협업에 참여할 명분이 마련되었고, 협업 이해당사자가 참여하는 협의체가 구성됨으로써 본격적인 협업이 진행되었다.

### 3) 협업의 장애요인

협업이 진행되는 과정에서 당초 공단에서 예상하지 못한 세 가지 장애요인이 발견되었다. 첫째, 스포츠강좌이용권 신청정보 등의 정보망 연계와 관련하여 개인정보 보호를 위해서는 「국민체육진흥법 시행령」의 개정이 필요하였다. 둘째, 공단이 연결하려는 복지정보와 주민등록정보는 국가행정망으로 스포츠강좌이용권 신청정보와 연계할 경우 국가행정망의 안전성에 문제가 발생할 가능성이 제기되었다. 셋째, 정보연계는 2014년 중 수립된 과제로 행정자치부가 주관하는 행정정보연계사업계획에 반영되어 있지 않아 정보연계를 위한 예산 확보 문제와 예산 미확보 시 사업 지연이 우려되었다. 만일 2014년도 행정정보연계사업에 반영되지 못한다면 스포츠강좌이용권 정보연계는 1년 정도 지연될 수밖에 없었다.

이에 협의체를 중심으로 장애요인을 협업을 통해 해결하였다. 우선 개인정보 보호를 위한 「국민체육진흥법 시행령」 개정을 위해서 소관부처인 문화체육관광부와 행정자치부와 협의를 통해 개정안을 마련하고 입법예고, 국무회의 의결을 거쳐 2014년 8월 시행령 개정을 완료하였다. 또한 국가행정망

의 안전성 확보를 위해 공단 내 정보화 담당부서와 긴밀한 협력을 통해 국가정보원 보안성 평가를 취득하였고, 기존 문화체육관광부 소관 바우처 정보망을 우회하던 방식이 아니라 스포츠강좌이용권 신청정보를 국가행정망에 직접 연결함으로써 외부해킹 등으로부터 시스템의 안전성을 확보할 수 있었다. 마지막으로, 행정자치부와의 협의를 통해 행정정보연계사업 추가사업으로 선정될 수 있었고, 정보연계에 필요한 예산 1억원을 확보하여 빠른 기간 안에 스포츠강좌이용권 수혜자격을 실시간으로 확인하는 원스톱 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

#### 4) 협업의 성공요인

장애요인을 극복하고 협업을 성공적으로 완수할 수 있었던 요인은 크게 5가지로 볼 수 있다. 첫째, 협업에 참여하는 기관 간 목표 공유이다. 공단, 한국보건복지정보개발원, 보건복지부, 행정자치부, 문화체육관광부 등 협업에 참여한 기관이 스포츠강좌이용권 수혜자인 경제적 약자의 어려움을 해소함으로써 국가 복지서비스의 품질을 개선하겠다는 목표를 함께 가졌기 때문에 협업 참여와 장애요인 극복이 가능하였다. 협업에 참여함으로써 가시적 보상이 없었으나 대국민 서비스 향상이라는 목표를 분명히 하고 이 목표에 모든 기관 및 담당자가 동의하였기에 협업이 성공적일 수 있었다.

둘째, 과제 담당자의 역량과 관심이다. 협업은 담당자의 의견청취로부터 시작되었고, 해결방안에 대한 담당자의 고민에서 협업과제가 출범하게 되었다. 또한 여러 기관이 협업에 참여하고 장애요인을 극복하는 과정에서 담당자가 여러 기관을 방문하여 설명하고 설득하는 노력이 중요한 추진 동력이 된 것으로 보인다.

셋째, 협업기관 간의 원활한 소통도 중요한 성공요인으로 꼽힌다. 과제 발굴, 협업 추진, 장애 극복의 전 과정에서 중요한 키워드가 소통이라고 볼 수 있다. 스포츠강좌이용권 수혜자와의 소통, 협업기관 간 소통, 공단 내 타 부서와의 소통, 관리자와 담당자 간의 소통이 협업과제 성공의 핵심 성공요인이었다고 한다. 예를 들어, 국가행정망의 안전성 저해라는 당초 예상

하지 못한 문제가 발생했을 때, 담당자를 중심으로 공단 정보화부서, 행정자치부 관계자와의 대화와 토의를 통해 해결방안을 찾았고 이를 실행하는데 있어서도 크고 작은 오류와 문제점을 해결하는 데 소통이 가장 큰 역할을 하였다.

넷째, 정부의 정책적 지원이다. 공공기관의 업무 특성상 정부부처의 지원과 협력이 없다면 효과적으로 실행되기 어렵다. 이번 협업과제도 기획재정부, 행정자치부, 문화체육관광부의 지원이 있었기에 가능하였다. 기획재정부는 공공기관 협업과제라는 의제를 설정함으로써, 행정자치부는 부처와 공공기관 간 칸막이 해소라는 정부3.0 정책을 통해, 문화체육관광부는 개인정보 보호 관련 「국민체육진흥법 시행령」 개정을 신속히 추진함으로써 협업과제가 차질 없이 진행될 수 있었다.

다섯째, 기관장의 리더십 역시 중요한 요소로 작용하였다. 기관장의 리더십하에서 계층별 공감소통회의, 비정상적 정상화, 타운미팅 등을 통해 조직내 활발한 의견 제시, 타인 의견에 대한 경청과 존중, 상호 신뢰의 조직문화가 확산됨으로써 내외부 협업에 보다 적극적인 환경이 조성되었고, 이러한 조직문화가 타 기관과의 협업추진에 큰 힘이 되었다고 한다.

## 5) 협업의 성과

공단, 한국보건복지정보개발원, 보건복지부, 행정자치부, 문화체육관광부 간 협업을 통해 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 조회서비스가 개시되었고, 다음과 같은 성과를 거두었다고 판단된다.

첫째, 스포츠강좌이용권 수혜대상자의 편의성 향상이다. 기존 7일 이상 소요되던 기초생활수급자 등 수혜자격 확인이 서비스 신청 즉시 가능하게 되었다. 또한 경제적 여건이 어려운 수혜대상자가 서비스를 받기 위해 제출해야 했던 증빙서류를 별도 제출할 필요가 없어져 이 때문에 생업을 중단해야 했던 불편함과 경제적 손실을 완전히 해소하였다.

둘째, 행정업무의 효율성 증가이다. 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 서비스가 도입된 이후 수혜자격 등에 관한 민원이 18% 감소하였다. 수혜자

격 관련 문의와 민원이 대폭 감소함에 따라 공단 및 지자체 담당자의 업무 집중도와 만족도를 높여 보다 품질 좋은 행정서비스를 제공하게 되었다.

셋째, 보조금 지급의 투명성이 높아졌다. 지자체 담당자가 행정자치부 소관 주민등록정보 등 수혜자격과 관련한 정보를 실시간으로 확인할 수 있게 됨에 따라 수혜자격이 변동되어 스포츠강좌이용권 지원을 받을 수 없는 국민의 보조금 부정수급을 원천적으로 차단할 수 있게 되었다. 이를 통해 스포츠복지 예산의 누수를 예방함으로써 스포츠강좌이용권이 꼭 필요한 경제적 약자에게 보조금이 지원될 수 있게 되었다.

넷째, 지역경제 활성화에 기여하였다. 스포츠강좌이용권 지원이 조기에 이루어짐에 따라 2015년 초 스포츠강좌이용권 사용액이 전년 대비 350% 상승한 결과를 가져왔다. 스포츠강좌이용권은 태권도장, 수영장 등 민간체육 시설에서 대부분 사용되고 있는데, 스포츠강좌이용권 예산집행이 연초에 이루어짐으로써 민간체육시설 매출 증대를 통해 지역경제에 도움이 되었다고 한다.

상기와 같이 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 서비스 실현과 관련하여 상당한 수준의 협업 성과가 있다고 판단되지만, 향후 다른 협업과제 수행에 있어 추진과정의 효율성과 실행의 효과성을 보다 높이고 공공부문 협업을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 사항이 더욱 고려되면 좋을 것으로 사료된다.

첫째, 외부 협업성과에 대해서 내부성과평가와의 연계성 강화이다. 외부 기관과의 협업은 기관 내부업무, 일상적인 업무에 비해 성과 도출에 있어 불확실성이 높기 때문에 과제 발굴이나 목표 설정에 다소 소극적인 것이 사실이다. 따라서 외부 협업에 대해 담당자가 적극적으로 기획하거나 추진하기 쉽지 않은 환경일 수 있다. 현장부서 입장에서는 협업과제가 새로운 업무, 추가적인 부담으로 인식될 가능성이 높다. 따라서 전사적 차원에서 외부와의 협업에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 협업 노하우의 조직 내 전파와 역량의 내재화이다. 앞에서 설명한

바와 같이 스포츠강좌이용권 수혜자격 원스톱 서비스 관련 협업의 성공에는 담당자의 역량과 관심이 중요한 역할을 하였다. 공공기관 특성상 순환보직으로 인해 담당자가 바뀌는 경우가 많이 있는데, 담당자가 바뀌어도 협업 관련 유무형 자산이 사장되지 않기 위해서는 협업에 대한 매뉴얼화, 직원 교육을 통한 사례와 노하우 전파, 협업 네트워크 인수인계 등 협업 노하우가 체계적으로 정리되고 확산될 필요가 있다. 협업이 더욱 활성화되고 성공적 성과를 도출하기 위해서는 협업 노하우에 대한 체계적 관리와 전달이 필요하다.

## 2. 주요국 협업사례

### 가. 덴마크 MindLab<sup>40)</sup>

덴마크에서는 상무부(Ministry of Business Affairs), 조세부(Ministry of Taxation), 고용부(Ministry of Employment) 등의 3개 중앙정부 부처가 공동으로 MindLab이라는 혁신연구소(innovation lab)을 운영하면서, 해당 정책 분야의 혁신과 조율을 추구하고 있다. 정책분야에서 혁신연구소는 상대적으로 새로운 개념으로, 이러한 연구소 중 세계 최초의 연구소 중 하나로 일컫는 MindLab의 설립도 비교적 최근인 2002년에 이루어졌으며, MindLab 자체의 성격과 역할도 점진적으로 변모하여 왔다. 우선 MindLab의 변천 과정을 살펴봄으로써 현재와 같은 성격과 역할을 가지게 된 배경을 이해할 필요가 있다.

최초의 MindLab은 상무부의 내부조직으로 만들어졌다. 상무부는 산업 정책을 통해 기업들의 혁신을 정책적으로 지원, 유도하는 업무를 수행하는 부서이나, 내부적인 혁신을 이끌어낼 제도나 조직이 없다는 문제의식에서 MindLab을 설립하게 되었다. 초기의 MindLab은 관료조직인 상무부의 경직된 정책수립 과정을 좀 더 유연하고, 혁신적인 방식으로 운영할 수 있도록

---

40) 덴마크 MindLab의 사례는 MindLab의 발전사를 소개한 Carstensen and Bason(2012)에서 요약, 발췌하였다.

공무원을 훈련시키거나, 워크숍 형태로 부서 간 협업, 소통의 장을 마련하는 역할을 수행하였다. 이를 통해 혁신이나 협업의 문화, 일하는 방식이 상무부에 도입되는 데 일조를 했다고 평가된다. 그러나 조직의 크기나 역할 등의 제약으로 지원 이상의 기능을 하기 힘든 상황이었으며, 협업을 통한 혁신 추구의 정신이 본격적인 정책개발로까지 이어지지 못하는 한계점을 드러내며, MindLab 자체가 개혁의 대상이 되었다.

설립 4년 만인 2006년 상무부는 인력보충과 부처 내 혁신을 위해 좀 더 적극적인 역할을 구상하며, MindLab 개혁을 추구하였다. 이 외중에 조세부에서도 MindLab의 사례를 참조하여 유사한 부처 내 혁신 지원 기구를 마련하고자 하였다. 상무부와 조세부가 모두 경제 관련 부처이고, 기업 및 경제와 관련된 규제가 가장 많은 부처라는 공통점이 존재하여, 협업을 필요하고, 가능한 정책분야가 많다는 점으로 인해 공동의 MindLab을 설립하여, 단일부처 내부를 넘어 정부부처 간 정책개발 협업을 가능한 플랫폼으로 활용하였다. 이 협업조직에 다른 경제 관련 부처인 고용부가 참여하면서, 현재와 같은 3개 부처의 공동 운영체계가 확립되었다.

MindLab 자체의 기능도 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 확장되었다. 기존에는 부서 간 정책 아이디어의 공유 등을 촉진, 지원하는 수준이었다면, 부처 공동 MindLab은 정책 아이디어의 개발, 정책의 시범사업, 시행, 효과 분석 및 평가까지 전 과정을 수행하는 조직으로 개편되었다. 이후 많은 변화를 겪기는 하였으나, 혁신연구소로서의 틀은 이때 부여된 역할을 지속적으로 가져오고 있다.

MindLab은 여러 혁신적인 부처 간 협업적 정책 개발에 많은 기여를 하였으며, 특히 경제 관련 규제 철폐 및 완화에 공동대응함으로써 성과를 낸 것으로 평가된다. 기존에는 경제부처 간 규제 완화의 책임과 주도권을 서로 미루던 관행이 존재하였으나, 부처 간의 협업이 가능해지면서, 공동으로 규제를 철폐하는 접근법이 가능해진 점이 주된 원인이었다. MindLab의 성과를 종합적, 객관적으로 평가하기 어려우나, 설립 이후 15년간 운영되면서 성공적으로 정착한 점, 연간 10여 개의 연구 프로젝트를 지속적으로 수행하고,

이를 통해 정책의 효율적인 도입을 지원한 사례들이 존재하는 점, 공공분야 혁신연구소의 성공사례로서 학문적으로 인용되고 있는 점들을 볼 때, 성공에 가까운 사례로 평가된다.

Carstensen and Bason(2012)은 MindLab의 성공적인 안착에는 여러 요인이 존재하나, 협업의 요인 측면에서는 관련 부처들의 협업 필요성에 대한 높은 인식 및 적극적인 지원, 협업방식에 대한 고집, 협업이 가능한 수준의 다양한 인적 구성, 내외부의 소통 등을 꼽고 있다.

덴마크 사례에서 궁극적인 협업의 주체는 3개의 경제 관련 중앙정부부처이며, MindLab은 규제개혁 등 정책적 혁신을 공동으로 추구하고자 하는 부처들의 협업 구심점 및 싱크탱크의 역할을 한다고 볼 수 있다. 비록 부처들의 필요에 의해 설립되었으나, 독립적인 이사회와 사무국 조직, 공무원과는 차별화되는 인적 구성을 갖추면서 부처들로부터 어느 정도 독립적인 조직으로 안착하면서, 부처들의 협업을 주도하고 있는 것으로 보인다. 개별 부처도 단독으로 이 독립된 조직에 영향력 행사가 불가능해지면서 협업의 주도권을 자연스럽게 내주고 있는 것으로 판단된다. 서로 다른 목적과 동기를 가진 조직들이 독립된 협업 전담 조직을 구축함으로써 지속가능한 협업 거버넌스를 만든 점은 협업 주관기관과 협조기관이 뚜렷이 구분되고, 이들 간 동등한 입장에서 협업추진과 공평한 성과분배가 잘 이루어지지 않는 우리나라 공공기관의 협업 환경의 전환에 큰 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 영국 UK Collaborative on Development Science<sup>41)</sup>

영국의 공공부문 협업의 대표적인 사례로는 UK Collaborative on Development Science(이하 UKCDS)를 들 수 있다. UKCDS는 영국의 정부부처, 지자체, 연구협의체(research council), 자선단체 등 14개 기관이 참여하는 협업조직이다. 영국 국내뿐만 아니라 국제개발과 연관된 다양한 연구에 투자하여 의료,

---

41) 영국 사례는 UKCDS의 Ms. Vicky Morgan과 Dr. Jennie Dodson과의 인터뷰를 통해 수집하였다.

에너지, 엔지니어링, 교육, 식품안전, 자연재해 분야에서 구성원 간의 공동연구를 통해 제3세계 경제개발 지원을 협업의 목표로 삼고 있다.

〈표 V-1〉 UKCDS 참여기관

1. Department for Business, Innovation & Skills
2. Department for Energy and Climate Change
3. Department for Environment, Food and Rural Affairs
4. Department for International Development
5. Department of Health
6. Foreign and Commonwealth Office
7. Government Office for Science
8. Scottish Government
9. Biotechnology and Biological Sciences Research Council
10. Economic and Social Research Council
11. Engineering and Physical Sciences Research Council
12. Natural Environment Research Council
13. Medical Research Council
14. Wellcome Trust

자료: UKCDS(<http://www.ukcds.org.uk/about-us>), 검색일자: 2016.10.14.

UKCDS는 제3세계 원조를 위한 과학기술분야의 효율적 투자, 집행기구가 필요하다는 영국 하원의 과학기술위원회의 권고에 따라 2006년에 설립되었다. 영국의 중앙정부부처 중 해외개발원조를 전담하는 국제개발부(Department for International Development)가 중심이 되어 물질적인 원조보다는 피원조국의 경제, 사회, 보건 분야의 근본적인 문제를 해결하기 위해 필요한 연구 프로젝트를 기획, 추진, 지원하는 역할을 수행한다.

앞서 설명하였듯이 협업체에는 국제개발부를 비롯한 다수의 중앙부처가 참여하고 있는데, 에너지, 환경, 보건, 기술개발 등 피원조국에 필요한 분야의 부처가 참여하고 있음을 알 수 있다. 이들과 더불어 경제 및 사회과학, 엔지니어링, 자연환경, 의학, 생물학 등과 관련된 다수의 연구협의회가 참여하고 있다. 이외에 Wellcome Trust와 같이 대형 자선단체도 참여하여 중추적인 역할을 하고 있다.

참여기관들은 공통적으로 협업 전에도 독립적으로 해당 분야에서 각자의 예산으로 R&D 과제를 발굴, 지원하는 역할을 수행하고 있었다. 협업 후에도 협업을 통한 R&D 투자뿐만 아니라 여전히 독자적인 투자도 수행하고 있다. 이러한 상황을 반영하듯 UKCDS는 구속력이 강하거나, 의무적인 활동을 강제하는 협업조직은 아니며, 각자의 영역에서 R&D 활동을 주로 하되, 타 분야 조직과의 협업 필요성이 발생하고, 협업에 참여하는 기관이 각자 원하는 바가 달성될 가능성이 높을 경우에만 협업이 이루어지는 특성을 가진다. 이러한 특성 때문에 설립 직후부터 협업이 활성화된 것은 아니었고, 각 기관이 협업을 통해 수행하는 R&D 비율이 점진적으로 높아져 왔다. 현재는 전체 참여기관의 R&D 예산의 20% 정도가 협업연구에 투자되고 있다.

구성원 간의 협업성립과 활성화를 위해 UKCDS가 실질적으로 수행하는 역할은 네트워킹에 가깝다고 할 수 있다. 구성원 간 교류의 장을 마련하여 공동으로 투자할 만한 연구분야가 있는지 등을 협의할 수 있는 환경을 제공한다. UKCDS가 구속력이 강한 협업조직이 아님에도 협업이 점진적으로나마 활성화되고 있는 이유는 명확한 협업참여 유인책이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 각 기관의 관심주제는 경제개발, 국제원조 등이 아닌 경우가 많지만, 피원조국들에서 발생하는 문제들이 각 분야에서 해결하고자 하는 연구과제인 경우가 많고, 학문적으로 의미 있는 연구환경과 사례를 제공하는 경우가 많아 협업참여의 확실한 동기가 되고 있다. 참여기관 대부분이 설립목적, 본연의 기능, 특성상 국제원조 등에 크게 관심을 가질 만한 이유가 없음에도 불구하고, 연구라는 공통점이 존재하고, 연구에 참여함으로써 각자의 분야에서 문제를 해결할 수 있는 환경을 제공받을 수 있다는 보상이 참여 인센티브로서 작용하기 때문인 것으로 보인다.

UKCDS라는 협업조직이 10년 이상 지속가능한 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 참여기관들로부터 독립적인 협업추진조직이 존재한다는 점이다. UKCDS에는 별도의 이사회와 운영위원회가 존재하여 전략적인 결정이 필요한 사안을 담당하며, 일상적인 운영은 UKCDS의 상설조직인 사무국(secretariat)이 맡고 있다. 이사회는 각 기관의 고위직이 참여하지만 공

평한 의결권을 나눠가지고 있어, 어느 한 기관이 협업체 운영을 주도할 수 없는 구조를 가진다. 이와 같이 독립적인 조직인 UKCDS가 구성원들이 협업할 수 있는 환경과 프로그램을 지속적으로 제공함을 설립목적으로 존재하기 때문에 협업의 지속가능성이 높은 것으로 판단된다.

둘째, 참여기관들이 지속적으로 협업체에 속하여, 협업의 기회를 추구할 동기가 제공되고 있다. 앞서 논의했듯이 각 기관은 모두 해당분야 R&D에 투자할 예산과 동기를 가지고 있는데, 협업에 참여할 경우 R&D 과제 발굴, 성과 적용의 기회와 같은 보상이 주어지기 때문에 지속적으로 협업의 기회를 모색하는 것으로 사료된다.

이러한 협업의 지속가능성을 높이는 요인이 있음을 고려할 때, 우리나라의 공공기관들도 지속적으로 협업을 상시적으로 모색할 수 있는 환경(제도, 조직 등)이 마련되어야 하고, 그 환경 속에서 자유롭게 공통의 또는 각자의 목적을 함께 달성할 수 있는 협업과제와 파트너를 발굴할 수 있도록 지원, 독려하는 방안이 필요해 보인다.

---

## VI. 정책제언<sup>42)</sup>

---

공공부문의 비효율을 제거하고 업무수행 동기 부여를 위해 도입된 성과관리시스템은 오히려 조직단위 간 경쟁을 왜곡시키면서 부처 간 칸막이를 높이는 부작용을 초래하기도 하였다. 건전한 정책경쟁이 아니라, 사(私)적인 자원 확보와 정보경쟁으로 변질되고 있는 업무수행 행태를 개선하기 위한 방안으로서 협업 활성화는 공공부문이 추구하여야 할 중요한 정책방향으로 평가할 수 있다. 바로 이 점에서 협업(collaboration)은 수단적 가치를 넘어 정책목적으로서도 의미를 갖는 것이다.

오늘날의 기술이 빅데이터와 스마트 기술에 기반하여 개별 수요자에게 맞춤형 서비스 제공이 가능한 수준까지 도달한 만큼 정부3.0 시대에서는 공급자 효율 위주의 천편일률적인 서비스 제공을 지양하면서, 우리 사회의 다양한 공공서비스 수요를 사전에 파악한 후, 제공하기 위해 다양한 공공기관들이 자발적 협업을 추구할 필요가 있을 것이다.

본고에서는 기초통계분석, 실증분석, FGI를 통해 2013년 이후 기획재정부 핵심협업과제 사업에 참여했던 공공기관 담당자들의 협업에 대한 인식과 성과가 긍정적임을 확인하였다. 협업과제의 선정과 심사를 기획재정부가 주도하였으나 기관들은 실질적으로 협업의 필요성이 높은 사업을 협업과제로 제안한 까닭에, 결과적으로 성과도 긍정적인 것으로 평가받고 있는 것이다. 심층적 분석을 위해 확보 가능한 자료의 부족으로 최종 서비스 이용자 입장에서 협업으로 제공된 공공서비스에 대한 만족도를 평가하지 못한다는 한계가 있지만, 기관 내부의 경영자와 구성원의 입장에서 볼 때, 타 기관과의 협업에 영향을 미치는 다양한 요인들의 의미를 심도 있게 분석한 점이 본고의

---

42) 『재정포럼』에 게재된 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」(박한준, 한국조세재정연구원, 2016. 11)는 본 연구보고서의 주요내용을 발췌하여 요약·정리한 것임

주된 기여 중 하나라고 할 수 있다.

본고에서 확인한 논거에 바탕하여, 공공기관 협업과제를 추진하는 정부와, 협업의 잠재적 주체인 공공기관에게 다음과 같은 정책적 시사점을 제안할 수 있다. 우선, 기획재정부 주도의 우수협업과제 선정 프로그램이 성과를 내고 있지만 중·장기적으로 기관들이 자율적으로 과제를 발굴하고, 성과를 내는 체계로의 전환이 필요하다. 현재 우수한 협업사례에 대해서는 공공기관 경영평가에서 주관기관과 협조기관에 각 1점, 0.3점의 가점을 주는 방식으로 인센티브를 제공하고 있으며, 실제 동기부여에 효과가 있는 것으로 판단된다. 이는 협업의 실익에 대한 협업담당자들의 인식수준을 포함하여 협업의 다양한 특성에 대한 응답패턴에서 확인할 수 있다. 상당수 기관 내 협업담당자들이 협업과정의 다양한 특성에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있기는 하나, 인식 및 태도 측면에서 주관기관과 협조기관 간에 일관적이고, 체계적인(systemic)인 차이가 발견되고 있다. 주관기관에서 협업에 대해 상대적으로 긍정적인 인식수준을 나타내는 점은 정부가 제공하는 제도적인 인센티브의 차이가 반영된 결과로 볼 수 있다. 기획재정부의 공기업·준정부기관 경영실적평가를 받지 않는 기타공공기관에서는 협업의 수행 빈도가 상대적으로 급격히 감소하는 점도 인센티브의 부재와 관련이 있다고 볼 수 있다.

단기적으로 정부가 주도적으로 협업을 활성화시키기 위해 제도적 인센티브를 제공하는 등의 노력을 경주하고 있으나, 중장기적으로는 공공기관들이 자발적으로 협업할 수 있는 환경을 조성할 수 있는 방향으로 정책의 초점을 맞춰야 할 것이다. 실증적으로 정부의 협업 활성화 노력이 효과가 있는 것으로 밝혀짐에 따라, 공공기관 협업의 마중물로서 역할을 톡톡히 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 매년 300개 넘게 지정되는 공공기관에 대해 연간 30여 개 내외의 과제만을 선정하여 협업을 수행하는 것만으로는 본질적인 협업 활성화에는 명백한 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 중장기적으로는 고객의 수요에 대한 대응 차원에서, 기관 내부의 필요성에 따라 협업이 자율적으로 이루어지도록 협업의 발굴, 추진, 성과실현의 과정에서 기관 내부적으로 동인(動因)을 부여할 수 있는 조직 내 문화와 분위기를 형성하는

것이 필요하다.

이어서, 본고의 결론에서 도출할 수 있는, 협업에 참여하는 기관들에 대한 시사점은 다음과 같이 정리된다. 먼저 협업의 성공은 협업 참가자 간의 협업의 목적에 대한 공유와 합의에 기반하고 있다. 협업사업을 통해 추구하는 목적이 기관 고유의 설립목적 등과 부합할 필요가 있고, 사업의 성과를 통해 보이고자 하는 비전이 명확하게 공유되어야 한다. 이를 협업 시작단계에서의 성공요인이라고 한다면, 협업 추진단계에서는 참여자 간의 갈등 발생을 최소화하고 조정할 수 있는 소통채널의 마련이 필요하다. 소통의 횟수도 중요하겠으나, 양을 넘어 소통의 품질까지도 확보되어야 할 필요가 있다. 공식적인 소통의 방식과 채널을 마련하고, 의사소통의 매뉴얼 등을 사전에 준비하는 것도 중요하지만, 실질적으로 기관 간의 신뢰를 확보하는 것이 더 필요하다.

협업의 구조 설계 시에도 협업 참여자 간의 책임과 권한을 명확하게 구분할 수 있도록 노력해야 한다. 책임, 권한, 역할의 명확성이 협업 속의 분업을 원활히 진행시킬 수 있는 기반이 되며, 이러한 명확성은 의사소통과 결정을 순조롭게 하는 원천이 될 수 있기 때문이다.

전술하였듯이 주관기관과 협조기관 간의 구조적인 차이는 제도적 인센티브의 영향을 받는다. 하지만 그 차이는 주관기관과 협조기관 담당자들의 협업에 대한 자세와 태도의 차이에서도 발생하는 것으로 보인다. 협조기관은 주관기관과 수평적인 관계에서 협업에 참여하기보다는 상대적으로 소극적인 태도를 가지고, 지원기관으로서만 행동할 가능성이 크다. 그러나 협업의 성공과 성과의 보상을 극대화시키기 위해서는 협조기관들도 스스로를 주관기관과 동일한 협업 참여자로 상정하고, 주도적인 입장에서 협업에 참여할 필요가 있다. 주관기관도 협조기관의 입장을 이해하고, 의견을 적극적으로 수용하여야 할 것이다.

협업은 학문적으로 다양한 관점에서 정의되고 있다. 기존에 정의된 개념들과 더불어 공공기관 협업과제들에서 나타나는 내용의 함의를 결합시키면, 협업은 '참여조직들이 문제의식이나 목표를 공유함으로써, 수평적 관계에서

전략적으로 상호 간 역량과 자원을 보완하여, 독자적으로 문제해결을 시도했을 때보다 더 큰 가치를 산출하는 과정'으로 정의될 수 있다. 공공기관의 협업이 자율적으로 활성화된다면, 기관의 자기 확장 욕구에서 비롯되는 무분별한 사업 확대, 기관 간의 기능중복, 공공기관 생태계의 비효율화를 상당부분 억제할 수 있을 것이다. 외적으로는 복잡하고 해결하기 어려운 사회적 난제(wicked problem)가 증가하고, 내부적으로 공공기관의 역할축소, 예산 및 인력압박이 예상되는 가운데, 협업은 더 이상 선택이 아닌 필수적인 사업추진 방안이 될 것으로 예상된다. 그러한 만큼 정책당국과 공공기관들이 협업 활성화를 위해 공동으로 노력해야 할 것이다.

---

## 참고문헌

---

- 금창호, 「협업행정의 개념과 성공요인」, 『자치발전』, 통권 제 219호, 한국자치발전연구원, 2013.
- 기획재정부, 「공공기관 협업과제 '14년 평가계획 및 '15년 추진방향」, 2014.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 지정안」, 각 연도.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2014 공공기관 협업 우수사례집』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 김왕배·이경용, 「사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입」, 『한국사회학』, 제36권 제3호, 2002.
- 김윤권, 「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」, KIPA 연구보고서, 한국행정연구원, 2014.
- 박광국, 『공공기관 협업촉진을 위한 연구』, 기획재정부, 2013.
- 박천오·주재현·진종순, 「융합행정의 효율적 추진방안 연구」, 한국조직학회, 2011.
- 박치성, 「사회서비스 비영리조직들의 협력패턴에 대한 탐색적 연구」, 『한국행정학보』, 제40권 제4호, 2006.
- 박한준, 「공공기관 협업현황과 향후과제에 대한 소고」, 『재정포럼』, 2016년 11월호, 한국조세재정연구원, 2016.
- 이주현·박치성, 「지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로」, 『한국행정학회보』, 제44권 제3호, 2010.
- 정부 관계부처 합동, 「정부3.0 추진 기본계획」, 2013.

Agranoff, Robert, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

\_\_\_\_\_, "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers,"

- Public Administration Review*, 66, Special Issues, 2006.
- Armstrong, J. & Donald G. Lenihan, "From Controlling to Collaborating: When Governments Want to be Partners, A Report on the Collaboration Partnerships Project," New Directions, Number 3 Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1999.
- Austin J. E., *The Collaboration Challenge: How Nonprofits and Businesses Succeed through Strategic Alliances*, Jossey-Bass, 2000.
- Bardach, E., *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington D.C.: Brookings Institute Press, 1998.
- Blickstead, R., Lester, E., and Shapcott, M., *Collaboration in the Third Sector: From co-opetition to impact driven cooperation*, Wellesley Institute, 2008.
- Carstensen, H. V., and Bason, C., "Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?," *The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 17, No. 1, 2012.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Brayer, and Jack W. Meek, "Citizen-Centered Collaborative Public Management," *Public Administration Review*, 77, Special Issue, 2006.
- Gray, B., *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1989.
- Himmelman, A. T., "On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice," In Chris Huxham (ed.), *Creating Collaborative Advantage*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996.
- Kaiser, F. M., "Interagency collaborative arrangements and activities: Types, rationales, considerations," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2011.
- Kilduff, M. & Wenpin T., *Social Networks and Organizations*, London: Sage Publications, 2003.
- Kraus, W. *Collaboration in Organizations: Alternatives to Hierarchy*, New

- York, Human Sciences P, 1984.
- Mandell, M. & Keast, R., "Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures," *Public Performance & Management Review*, 30(4), 2007.
- Mattessich, Paul W. Marta Murray-Close, and Barbara R. Monsey, *Collaboration: What Makes It Work*, 2nd Ed., Saint Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation, 2001.
- McGuire, M., "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," *Public Administration Review*, 66, 2006.
- Meghan, D., "Factors of Successful Collaboration," National Policy Consensus Center, 2015.
- Murray, V., "Interorganizational Collaboration in the Nonprofit Sector," In J.M. Shafritz(editor in chief), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder: Westview Press, 1999.
- NAO, "Joining Up to Improve Public Services," Report by the Comptroller and Audit General, London, 2001.
- Page, S., "Measuring Accountability for Results Interagency Collaboratives," *Public Administration Review*, 64, september/October, 2004.
- Provan, K. G. & Kenis, P., "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 2008, p.244.
- Ryan, B., "The signs are already there? Public management futures in Aotearoa /New Zealand," Institute of policy studies working paper 1101, 2011.
- Wood, D. J. & Gray, B., "Toward a Comprehensive Theory of Collaboration," *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 1991.

〈웹사이트 및 기타자료〉

- 국립국어원, 『표준국어대사전』, (접속일자: 2016.9.28.)
- 기상청, 「협업포인트 운영규정」, 2016.4.18. 제정.
- 네이버 지식백과, 『행정학사전』, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=>

75508&cid=42155&categoryId=42155(접속일자: 2016.9.28.)  
에너지관리공단, 「Project Manajor 제도 운영 요령」, 정부산하기관 및 위원  
회, 2012.5.3.  
정부 3.0 공식홈페이지, <http://www.gov30.go.kr/Intro/Intro.jsp>(접속일자: 2016.  
10.30.)  
UKCDS 홈페이지, <http://www.ukcds.org.uk> (접속일자: 2016.10.14.)  
UKCDS 담당자 인터뷰 자료, 2016.10.  
한국조세재정연구원, 「공공기관 협업과제 설문조사」, 2016.10.

## 부록. 2013~2015 공공기관 협업과제 리스트

연도	연번	과 제 명	주 관 기 관	협업방식
2015	1	고속도로 ex-허브 추진	한국도로공사	서비스연계
	2	산학공 협업을 통한 자원재활용 기술개발 및 사업화	한국동서발전	공동개발
	3	국민맞춤형 영유아 건강검진 정보공유	국민건강보험공단	-
	4	산학연관 2인3각 물산업 한류를 꿈꾸다	한국수자원공사	서비스연계, 자원공동활용
	5	대·중소 해외동반진출 및 바이어 정보공유	대한무역투자진흥공사	서비스연계, 자원공동활용
	6	인천공항 사회적 일자리 창출	인천국제공항공사	자원공동활용
	7	원스톱 기술상용화플랫폼 지원을 통한 해외 동반진출	한국남동발전	자원공동활용
	8	지역특화산업 R&D 기술의 맞춤형 이전 및 사업화 지원	기술보증기금	정보공유
	9	스마트폰중독 예방을 위한 전문기관 협력모델 구성·운영	한국정보화진흥원	서비스연계, 자원공동활용
	10	2015년 식품컨설팅사업 '브랜드컨설팅'	농업기술실용화재단	서비스연계
	11	장애등급 적정성 확인을 위한 운전 적성검사 정보 공유	도로교통공단	정보공유
	12	장애인활동지원서비스 부정사용방지 관리체계운영	사회보장정보원	자원공동활용
	13	예술의전당 공연의 고화질 영상화사업	예술의전당	콘텐츠공유, 네트워크제공
	14	지역특성 활용한 석유산업 발전연구 협력네트워크 구축	한국석유공사	공동연구
	15	항공·관광 협력을 통한 지방공항 활성화	한국공항공사	기타
	16	취업연계 신용회복지원제도(ICCRS) 추진	한국장학재단	정보공유
	17	유동성 애로기업 재기를 위한 협력프로그램 마련	한국자산관리공사	서비스연계
	18	해외환자 의료분쟁 통합지원시스템 구축	한국보건산업진흥원	시스템통합
	19	위해공산품 신속 퇴출을 위한 사업연계	한국소비자원	자원공동활용
	20	중소농식품수출업체 맞춤형 종합수출정보지 발간	한국농수산식품유통공사	정보공유
	21	맞춤형 운동처방 서비스 제공	국민체육진흥공단	정보공유
	22	이전지역 지자체와의 협업을 통한 전통시장 활성화	국민연금공단	자원공동활용
	23	맞춤형 응급의료 서비스 제공	건강보험심사평가원	정보공유, 서비스연계
2014	1	4대 사회보험 체납사업장 자격정리 시스템 구축	국민건강보험공단	정보공유
	2	스포츠클럽아이용권 수급자격 원스톱 조회서비스 도입	국민체육진흥공단	서비스연계
	3	친수공간을 활용한 관광 및 문화레저 활성화	한국수자원공사	서비스연계, 자원공동활용
	4	발전분야중소기업 에너지진단 서비스제공	에너지관리공단	서비스연계

연도	연번	과 제 명	주 관 기 관	협업방식	
2013	5	중소기업에 대한 국가 R&D 과제의 기술이전 및 사업화 지원체계 구축	기술보증기금	-	
	6	지역중소기업 사업기반 마련을 위한 지방이전 공공기관 간 협력모델 구축	중소기업진흥공단	연계지원	
	7	찾아가는 벤처기업 주식업무교육·컨설팅	한국예탁결제원	서비스연계	
	8	유망 콘텐츠 기업, 생존을 넘어 성공을 꿈꾸다	중소기업진흥공단	정보공유	
	9	사물인터넷 글로벌 파트너십 구축 추진사업 연계	한국인터넷진흥원	서비스연계	
	10	내수·수출초보기업 수출지원 응·복합화	대한무역투자진흥공사	서비스연계, 지원공동활용	
	11	희망사다리장학생과 우수중소기업 간 맞춤형 구인·구직 서비스 제공	한국장학재단	정보공유	
	12	의료관광 전문인력 고용 활성화를 위한 인력매칭 시스템 구축	한국보건산업진흥원	기타	
	13	전통시장 활성화를 위한 국악공연	소상공인시장진흥공단	지원공동활용	
	14	산업단지 미활용에너지 공동이용 확대 및 에너지쉐어링 확산	에너지관리공단	서비스연계	
	15	민간주거건축물 그린리모델링 자금보증 프로그램 마련	한국시설안전공단	서비스연계	
	16	학자금지원부정수급사태 방지를 위한 소득·재산조사 시스템 구축	한국보건복지정보개발원	-	
	17	안전한 전통시장 만들기	한국시설안전공단	업무협약	
	18	승강기 안전부품 인증업무 협업 강화	한국승강기안전관리원	정보공유, 서비스연계	
	19	가스터빈 정비예비품 공동운영을 통한 원가 절감	한국남부발전	시스템통합	
	2013	1	전자상거래피해 상담 일원화	한국소비자원	지원공동활용
		2	지식재산권(IP) 담보대출·보증 활성화	한국발명진흥회	정보공유, 서비스연계
		3	문화와 기술의 융합사업	한국문화예술위원회	-
		4	취업전문기관 연계를 통한 산재근로자 재취업지원	근로복지공단	서비스연계
5		지역별 무역투자 포털사이트 구축과 운영	대한무역투자진흥공사	정보공유	
6		출연연의 중소기업지원 통합센터 구축	한국생산기술연구원	-	
7		실때 중소기업인 재기 지원	한국자산관리공사	시스템통합	
8		공공기관과 중소기업의 동반 해외진출	한국남동발전	지원공동활용	
9		공공주택 공급시 시민금융상품안내 연계	한국주택금융공사	정보공유	
10		공공기관 해외사업 전문인력 공동육성	한국전력공사	지원공동활용	
11		한국어와 한국문화교육·보급	세종학당재단	지원공동활용	
12		해외저작권 보호 협력체계 강화	한국저작권위원회	서비스연계	
13		글로벌 수요연계형 교육지원	대한무역투자진흥공사	-	
14		청년층 진로지도사업 체계화	한국직업능력개발원	정보공유	
15		신의료기술평가 원스톱 서비스	한국보건의료연구원	-	

## 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구

박한준·하세정·박치성·최대성·이성기

사회문제의 복합적 결합으로 공공서비스에 대한 수요도 진화되어 오고 있다. 이에 따라 공급자중심의 효율성 지향적인 전통적인 접근방식의 한계가 드러나고 있으며, 수요자 맞춤형의 복합적 공공서비스에 대한 요구가 강화되고 있다. 분절적 공공서비스의 한계를 극복하기 위한 혁신노력은 정부3.0으로 정부운영의 패러다임 전환을 통해 구체화하고 있다. 그 일환으로 기획재정부는 2013년 이후 매년 공공기관 핵심협업과제를 발굴하여 추진하고 있다.

본 연구에서는 지난 3년간 진행된 공공기관 협업과제의 현황 및 특성 분석, 협업 주관기관과 협조기관의 과제담당자 대상 설문조사 결과에 대한 논의 및 실증분석을 수행하였다.

지난 3년간 수행된 57개 과제 가운데 80.7%에 해당하는 46개 과제가 산업부, 복지부, 문화부, 국토부, 금융위 5개 부처 산하기관들에 의해 주관되었다. 또한 협업참여기관이 동일주무부처 산하기관끼리 협업하는 사례보다 타 부처 산하기관, 지자체, 민간 등과 협업하는 사례가 훨씬 많이 관찰되었다. 이는 공공기관 협업의 다양성과 복잡성이 증가하고 있는 것을 보여주고 있으며, 공공서비스에 대한 사회적 수요의 다변화에 대한 반응이라고 할 수 있다.

공공기관 핵심협업과제에 참여한 기관별 담당자들을 대상으로 협업의 환경, 구조, 및 행태에 대한 설문조사(응답률 53.8%)를 실시한 결과 상호신뢰가 협업성공의 가장 중요한 전제조건임을 재확인할 수 있었으며 대부분 문

항에 긍정적으로 평가하는 것으로 관찰되었다. 흥미로운 점은 협조기관 담당자들은 비전공유를 매우 중요한 조건으로 인식하고 있는 반면, 주관기관 담당자들은 비전공유 여부가 크게 영향을 미치지 않는 것으로 답변한 것이다. 비전공유를 중요하게 평가하고 있는 것은 협조기관이 지원적 지위에서 협업참여의 한계를 암시하는 것으로 짐작할 수 있으며, 상대적으로 협조기관이 협업에 대해 부정적인 응답을 하는 경향의 원인으로 판단된다.

협업만족도에 대한 협업의 환경, 구조, 행태를 대표하는 독립변수들의 영향력을 실증 분석한 결과, 기관 간 신뢰수준, 협업참여 기관유형의 복잡성, 기여도 구분의 명확성, 의사소통의 원활성, 투입자원의 수준 등 주요 독립변수들이 유의미한 것으로 관찰되었다.

본 연구결과를 정리하면, 먼저 성공적 협업을 위해서는 기관장 및 경영진은 주관기관과 협조기관 모두 수평적 관계에서 상호이해와 신뢰를 바탕으로 협업의 비전을 공유하면서 추진될 수 있도록 책임과 권한, 역할을 명확하게 구분하여야 하며, 잠재적 갈등을 방지할 수 있도록 소통품질 유지에도 노력하여야 한다는 점을 제시할 수 있다. 반면 공공기관 소유주체로서 정부는 현재 정부주도의 협업과제 추진체계를 기관들이 중장기적인 시각에서 자율적으로 과제를 발굴하고, 성과를 내는 체계로 전환하여야 한다는 점을 주요 정책적 시사점으로 제시할 수 있다.

## A Study on Measures to Stimulate Collaboration among Public Institutions

---

Park, Hanjun · Sejeong Ha · Park, Chisung ·  
Choe, Daesung · Lee, Sung Gi

As our social problems have become complex and increased in volume, the demand for social services required to cope with such problems has increased accordingly. This reveals the limitation of the traditional approach to the public service supply, which mainly focuses on the efficiency of the suppliers and emphasizes suppliers' appropriate responses to the true demands from public service users.

The efforts to overcome the problems caused by the traditional approach are realized through the Government 3.0, the new paradigm of running the government. In this context, the Ministry of Strategy and Finance has developed core collaborations projects among the Korean public institutions since 2013.

This study analyzes those projects through collaboration from the last 3 years on their various characteristics and discusses the results of the surveys on the persons in charge of those projects.

Among the 57 projects, 46 projects(80.7%) were carried out by the institutions each of which is related with one of the 5 governmental ministries. A majority of them were executed by two or more institutions from the different ministries rather than within the same ministry. This

shows that the diversity and complexity of the collaboration have been increasing and the demand for mixed public services has been so, too.

For this study, a survey on the environment and structure of the collaboration and behaviours of the participants were carried out. It was found that a mutual trust among the participants was one of the most important prerequisite of a successful collaboration. What was interesting was that supportive institutions considered a sharing of vision and goal of collaborations an important condition for the success of collaborations while leading institutions did not. This observation implies a limited role, responsibility and share in the result by supportive institutions and was the reasons for why supportive institutions took a relatively negative stance towards collaborations.

From the empirical analysis on the influence of the environment, structure and behavioural aspects of collaboration, it was found that the level of trust among participants, the number of types of participating institutions, clarity of the degree of contribution by institutions, communication, volume of resources put into collaboration have a statistically significant impact on the satisfaction from collaboration.

To sum up, the head and management of the participating institutions share the vision based on mutual understanding and trust in a horizontal relationship with each other and clearly divide the responsibility and right and seek to communicate with others sufficiently to suppress potential conflicts for the success of collaboration. The government, the owner of the institutions, should lead the institutions to collaborate on their own in a longer term.

## 박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업  
미국 Indiana University 행정학 석·박사  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

## 하세정

영국 Durham 대학교 경제학과 졸업  
영국 LSE 경제지리학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

## 박치성

연세대학교 사회과학대학 행정학과 졸업  
미 Syracuse University 행정학 석사  
미국 University of Pittsburgh 행정학/정책학 박사  
현, 중앙대학교 공공인재학부 부교수

## 최대성

한양대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Miami MBA 석사  
현, 국민체육진흥공단 창조3.0팀장

## 이성기

한양대학교 산업공학과 졸업  
한양대학교 산업공학과 석·박사  
현, 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 경영관리팀 부장

## 자료 수집 및 정리

장광남 한국조세재정연구원 전문연구원  
송경호 한국조세재정연구원 전문연구원  
임희영 한국조세재정연구원 연구원  
안세희 한국조세재정연구원 연구원  
변경숙 한국조세재정연구원 행정원

발행일 2016년 12월 30일  
저자 박한준·하세정·박치성·최대성·이성기  
발행인 박형수  
발행처 한국조세재정연구원  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 336  
전화 (044)414-2114(대)  
홈페이지 www.kipf.re.kr  
등록일 1993. 7. 15. 제2014-24호  
정가 7,000원  
조판 및 인쇄 호정씨앤피  
ISBN 978-89-8191-856-9 93320

©한국조세재정연구원 2016 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.