

발간등록번호
11-1092000-000029-01

협업사례에 대한 심층분석

2015. 11



국립한국교통대학교

제 출 문

국무조정실 귀하

『협업사례에 대한 심층 분석』의 최종보고서를 다음과 같이 제출합니다.

2015년 11월

책임연구원 : 김태진 (한국교통대학교)
연구 원 : 김태은 (한국교통대학교)
연구 원 : 김영대 (고려대학교)
연구보조원 : 이희철 (고려대학교)

<목 차>

연 구 요 약 문	i
제 1절 연구 요약	i
제 2절 정책적 함의	xiv
제 1장 서론	1
제 1절 연구배경 및 필요성	1
제 2절 연구목적과 내용	2
제 2장 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰	3
제 1절 협업의 개념과 유형	3
제 2절 협업, 행정협업의 영향요인	5
1. 선행조건 고찰	5
2. 공식/비공식 제도적 요인의 고찰	7
3. 행태 및 상호성 요인의 고찰	11
제 3장 협업사례를 위한 조사 분석체계	4
제 1절 연구 내용과 연구 방법	14
1. 협업행정 영향요인 분석	14
2. 협업행정 사례 심층 분석	14
3. 협업 성공 및 제약 요인 도출	16
4. 법제도적 개선 및 문화적 확산 방안 제시	16
제 2절 연구 대상과 범위	17
1. 연구 대상	17
2. 연구 범위	18
제 4장 고용·복지센터 통합 원스톱서비스	9
제 1절 사례 개요	19
1. 협업 필요성	19
2. 협업의 주요 내용, 메커니즘	22

제 2절 협업의 주요 제약요인	29
1. 협업의 주요 이해관계자와 관련 법제도	29
2. 주요 장애요인	33
제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)	41
1. 내·외부 협업체계 구성	40
2. 주요 장애요인 해결	42
3. 협업 성과	48
제 4절 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>	35
1. 협업 선행조건	53
2. 제도적 요인	58
3. 문화적 요인	62
제 5장 지식재산(IP) 가치평가체계 개선	66
제 1절 사례 개요	66
1. 협업 필요성	66
2. 협업의 주요 내용, 메커니즘	67
제 2절 협업의 주요 제약요인	68
1. 협업의 주요 이해관계자와 관련 법제도	68
2. 주요 장애요인	72
제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)	37
1. 내·외부 협업체계 구성	73
2. 주요 장애요인 해결	77
3. 협업 성과	82
제 4절 협업 영향요인 분석<심층조사지 분석>	68
1. 협업 선행 조건	86
2. 제도적 요인	92
3. 문화적 요인	96
제 6장 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화	11
제 1절 사례 개요	101
1. 협업 필요성	101
2. 협업의 주요 내용, 메커니즘	102

제 2절 협업의 주요 제약요인	103
1. 협업의 주요 이해관계자와 법제도	103
2. 주요 장애요인	107
제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)	108
1. 내·외부 협업체계 구성	108
2. 주요 장애요인 해결	111
3. 협업 성과	114
제 4절 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>	117
1. 협업 선행조건	117
2. 제도적 요인	123
3. 문화적 요인	127
제 7장 협업 사례 분석을 통한 협업 제약 및 성공요인 도출	132
제 1절 협업 선행조건	132
제 2절 제도적 제약 및 성공 요인	136
제 3절 문화적 제약 및 성공 요인	143
제 8장 협업 활성화를 위한 법제도적 개선 및 협업 문화 확산 방안	149
제 1절 법제도적 개선 방안	149
제 2절 협업 문화 확산 방안	158
제 9장 결론	162
제 1절 연구 요약	162
1. 연구내용과 연구방법	162
2. 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰	163
3. 협업사례의 심층 분석	164
4. 협업 제약 및 성공요인 도출	176
제 2절 정책적 함의	184
1. 법제도적 개선 방안	184
2. 협업 문화 확산 방안	188

<참고문헌> ㉑

<부록> 심층 서면 인터뷰 조사지 ㉓

<표 목차>

<표 3-1> 협업사례 심층 서면 조사 인터뷰 내용	5 1
<표 3-2> 연구내용과 연구방법	6 1
<표 3-3> 협업 행정사례 선정 결과	8 1
<표 4-1> 고용서비스 제공기관 현황	0 2
<표 4-2> 고용-복지서비스 통합 관련 주요 정부 의견	0 2
<표 4-3> 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업의 협업 유형과 필요성	2 2
<표 4-4> 고용복지+센터 주요 추진경과	3 2
<표 4-5> 고용복지+센터 통합모델 유형 및 기능	5 2
<표 4-6> 고용복지+센터 기본형 조치사항 및 인센티브	6 2
<표 4-7> 고용복지+센터 확장형(복합문화커뮤니센터) 조치사항 및 인센티브	6 2
<표 4-8> 고용복지+센터 유형에 따른 설립 방법 차이	7 2
<표 4-9> 고용복지+센터 주요 참여기관의 법적 근거	1 3
<표 4-10> 고용복지+센터 협업 관련 주요 장애요인	6 3
<표 4-11> 구미 고용복지+센터 운영 규정	3 4
<표 4-12> 고용복지+센터 설립 전후 비교	8 4
<표 4-13> 남양주 고용복지+센터 공동 채용행사 개최 실적	0 5
<표 4-14> 남양주 고용복지+센터 만족도 조사 결과(2014년 4월)	0 5
<표 4-15> 남양주 고용복지+센터 서비스 및 방문 의향 조사 결과(2014년 4월)	1 5
<표 4-16> 고용복지+센터 인지도 및 만족도 조사 결과(2015년 7월)	1 5
<표 5-1> IT 금융생태계 조성을 위한 협업과제 역할 분담	7 6
<표 5-2> IP·기술 가치평가 금융 정책협의회 현황	3 7
<표 5-3> 4대 기관 업무협약 현황 및 내용	5 7
<표 5-4> IP금융 협의회, 포럼 개최 현황 및 내용	6 7
<표 5-5> 발명 평가기관 지정요건 완화의 개정 전/후	7 7
<표 5-6> 기관장의 협업 독려 및 행사 개최 현황	1 8
<표 5-7> 주요 금융기관 IP 금융 추진현황 (단위: 원)	2 8
<표 5-8> 2014년 IP 금융연계 평가 우수사례	3 8
<표 5-9> 정부 보증 중심 공공평가에서 시장주도형 평가로의 전환	5 8
<표 6-1> 연도별 실종 및 가출인 신고 접수 현황	11
<표 6-2> 부처별 보유정보 현황	11
<표 6-3> 실종자 소재확인을 위한 정보공유 관련 법률	11
<표 6-4> 실종자 소재확인 관련 개인정보 제공 근거 및 기관 협의 사항	111
<표 6-5> 기관 간 정보 공유를 통한 실종 및 가출인 발견 현황	111

<표 6-6> 정보 공유 자료를 활용한 실종 및 가출인 발견 주요 사례	51
<표 7-1> 협업 선행조건 관련 사례분석 결과종합	51
<표 7-2> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 문헌조사 결과종합)	931
<표 7-3> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)	241
<표 7-4> 협업의 문화적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)	441
<표 7-5> 협업의 제약 및 성공요인 분석 종합	4

<그림 목차>

<그림 4-1> 고용복지+센터 참여기관 및 유형	5. 2
<그림 4-2> 고용복지+센터 서비스 프로세스	8. 2
<그림 4-3> 고용복지+센터 서비스 연계	9. 2
<그림 4-4> 고용복지+센터 사업 관련 주요 이해관계자	0. 3
<그림 4-5> 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업 관련 협의체	1. 4
<그림 4-6> 남양주 고용복지+센터 방문자 증가 현황	9. 4
<그림 4-7> 남양주 고용복지+센터 서비스 연계 실적	0. 5
<그림 4-8> 정부3.0 협업 홍보 차원에서의 고용복지+센터 홍보 사례	2. 5
<그림 4-9> MI 홍보 아젠다	3. 5
<그림 6-1> 부처 간 정보공유를 통한 협업 체계	0
<그림 6-2> 사회 기관과의 협업체계 확대 및 강화	01
<그림 6-3> 실종 및 가출인 미발견자 감소 현황	4
<그림 6-4> 대통령 및 언론의 긍정적 평가 사례	01

연구 요약 문

제 1절 연구 요약

1. 연구내용과 연구방법

- 본 연구의 목적은 협업 사례에 대한 심층조사를 통해 협업의 장애를 어떻게 극복하고, 성공적으로 협업을 추진하였는지를 분석하여, 협업행정을 보다 효과적으로 추진하기 위한 대안을 마련하는데 있음.
- 이를 위해 첫째, 협업행정의 영향요인(제약/성공요인) 분석을 기존연구의 이론적 고찰을 통해 수행함.
 - 둘째, 협업행정 사례를 심층 분석하여 협업행정을 수행함에 있어 제약요인이 무엇이 있고, 이러한 제약요인을 어떻게 해결하였는지를 살펴봄으로써, 구체적인 협업행정의 방향을 제시함.
 - 셋째, 심층조사를 토대로 협업 행정의 실질적 성공 및 제약요인을 분석하여 제시함.
 - 넷째, 협업행정을 촉진하기 위한 법·제도적 개선 및 문화적 확산 방안을 제시함.

<표 1> 연구내용과 연구방법

연구주제	주요 연구내용	연구방법
1. 협업행정의 영향요인 분석	<ul style="list-style-type: none">• 다양한 분야에서 연구된 영향요인을 이론적으로 고찰하여 영향 변수 파악• 사례 연구를 위한 심층 조사지 개발• 이론적 고찰과 실제 조사 결과 비교를 통한 협업 수정 모델 개발	<ul style="list-style-type: none">• 문헌조사
2. 협업 사례 심층 조사	<ul style="list-style-type: none">• 선정된 협업 사례<ul style="list-style-type: none">- 고용·복지센터 통합 원스톱서비스	

	- 지식재산(IP) 가치평가체계 개선 - 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화	
	• 협업 필요성, 협업의 주요 내용 및 메커니즘 파악 • 협업의 주요 제약요인 분석 • 협업의 성공요인 분석	• 문헌 조사 (각종 정부 자료, 정부평가결과 자료 등) • 행위자 인터뷰
	• 협업의 주요 영향요인 분석	• 구조화된 심층 조사 인터뷰
3. 협업 성공 및 제약 요인 도출	• 협업 성공요인 및 제약요인을 심층 사례 조사를 통해 체계적으로 도출	• 연구1과 연구2를 통해 체계적으로 분석 제시
4. 법제도적 개선 및 문화 확산 방안	• 협업 행정을 촉진하기 위한 법제도적 및 문화적 확산 방안 제시	• 연구1, 연구2, 연구3을 통해 체계적으로 분석 제시

2. 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰

- 협업에 미치는 영향요인을 크게 선행조건으로서의 요인, 공식/비공식 제도적 요인, 그리고 행태 및 상호성 요인으로 구분함.
 - 선행조건으로서의 요인은 크게 둘로 나뉘어 있는데, 협업거버넌스 연구에서의 선행조건에서 ①부처간 권력 균형, ②자원의 상호의존성, ③자원 조건 중 정치·행정적 지원 요인이 첫째이며, 집단행동 딜레마 실험에서 찾을 수 있는 ④자발적 협업 발생 조건으로서의 초기 비용편익의 분포가 그 둘째임.
 - 공식/비공식 제도적 요인에서는 협업을 촉진하거나 제약하는 요인으로 유형화 하여 고찰함. 협업을 촉진하는 요인으로 ①공동체 의식 및 자발적 협업문화, ②거래비용 축소제도, ③처벌, 인센티브 및 보상 제도, ④불확실성 해결 제도를 살펴보고, 협업을 제약하는 요인으로는 ①과도한 경쟁문화, ②지역, 학연 등 비공식적 관계, ③획일적 성과관리를 중심으로 살펴봄.

- 행태 및 상호성 요인에서는 ①신뢰(trust)와 믿음, ②가치 지향성(친사회성) ③리더십, ④상호성 규범, ⑤소통을 주요 요인으로 범주화하여 제시함.

3. 협업사례의 심층 분석

- 총 3가지 우수사례를 심층분석 대상으로 하였음.

<표 2> 협업 행정사례 선정 결과

구분	협업 행정 사례 명	주요 협업기관
1	고용·복지센터 통합 원스톱서비스	고용부, 안행부, 복지부, 여가부, 문체부, 금융위, 보훈처, 지자체
2	지식재산(IP) 가치평가체계 개선	특허청, 산업부, 미래부, 금융위원회, 중기청
3	건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화	경찰청, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 고용노동부(한국고용정보원)

1) 고용·복지센터 통합 원스톱서비스

(1) 협업의 필요성 및 의의

- 고용노동부가 주도한 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업은 국민들이 한 곳에서 편리하게 다양한 고용과 복지 서비스를 받을 수 있도록 여러 기관이 함께 서비스를 제공하는 고용복지⁺센터를 설치·확산하는 대표적인 정부 협업 사업임.
- 이 사업은 고용 및 복지 서비스 관련 기관 간 협업을 통해 수요자 맞춤

형 서비스를 제공, 적극적 서비스 연계로 사각지대 최소화, 고용서비스 전달체계 간 협업을 통한 촘촘한 고용서비스망을 구축하기 위한 시도라는 점에 의의가 있음.

- 특히 이 사업의 경우 그 특성상 고용복지+센터에 참여하는 기관의 종류와 주체 등이 매우 다양하여 중앙부처간 협업뿐만 아니라 중앙과 지방간, 공공과 민간 간 협력이 사업의 성패를 좌우하는 핵심 요소라는 점에서 협업의 필요성이 매우 큼.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

- 본 협업사례의 주요 제약요인은 다음과 같음.
 - 첫째, 고용복지+센터를 추진하는 각 부처의 입장에서 내부적인 설득과 외부적인 협의를 병행해야 하는 부담
 - 둘째, 고용복지+센터 추진의 불확실성(uncertainty)이 높아 초기 추진이 쉽지 않은 상황
 - 셋째, 고용복지+센터에 참여하는 기관들은 조직이나 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스 등이 매우 상이하기 때문에 센터의 효율적 운영을 위해서는 참여 기관별 서비스 내용과 전달체계에 대한 분석과 이해에 상당한 전문성이 요구되는 상황
 - 넷째, 초기 이해관계자의 다양성으로 인한 협업에의 어려움
 - 다섯째, 조직 융화, 실적 관리, 평가 등에 있어서 사업에 직접 참여하는 기관 간에 이해관계를 둘러싼 갈등
- 본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 참여기관에 통합적으로 적용할 수 있는 법률을 새롭게 제정하는 방식보다는 각 기관의 지위, 조직, 인사, 예산 등의 독립성을 유지한 상태에서 공간 등

하드웨어 통합을 바탕으로 서비스 및 프로그램 등 소프트웨어의 연계와 통합을 추진하는 방식을 선택한 점을 들 수 있음.

- 이외에도 성공적 협업을 위해 3개 차원의 협의체 운영, 다양한 워크숍, 간담회 등을 개최하고 평가 및 포상 등과 관련한 인센티브를 마련하는 등 다양한 노력을 통해 협업의 주요 장애요인을 해결함.

(2) 지식재산(IP) 가치평가체계 개선

(1) 협업의 필요성 및 의의

- 본 협업의 목표는 지식재산(IP) 기반 창업·사업화 자금의 원활한 공급을 위한 금융 생태계 조성임. IP 금융이 제대로 실현되기 위해서는 IP 담보 가치 산정을 위한 신뢰도 높은 IP 가치평가 체계와 IP 거래 등을 통한 대출금 회수 등 위험분산체계 마련이 필수적인 만큼 성공의 핵심조건이 내용으로 포함되어있는 과제라 할 수 있음.
- IP 금융 생태계는 어느 한 부처의 노력으로 조성하기 어려워 각 부처의 기능과 역할을 고려한 부처 간 협업을 필요함. 또한 IP 금융 생태계 조성은 지식재산(IP), 가치평가, 금융 상품, 위험 분산기법 등 다양한 전문가들의 협업을 통해 현실적인 IP 금융 모델을 만들고 이를 시장에 전파하여 확산하는 방향의 정책추진 노력도 필요함을 볼 때, 협업이 절실히 필요한 과제임.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

- 본 협업사례의 주요 제약요인은 다음과 같음.

- 첫째, 기업의 영업비밀 유출에 대한 책임소재의 문제 등으로 인한 정보 공유의 어려움
- 둘째, 정부 부처별로 관련 법령에 의해 기술평가 제도를 각각 운영하고 있었다는 점
- 셋째, 시중 은행이 부동산 위주의 담보대출 관행에서 벗어나지 못하여 IP 금융 생태계 조성 요청에 소극적이어서 정작 요구해야 할 금융기관의 수요가 제대로 드러나지 않았다는 점
- 넷째, 신뢰성 있는 IP 가치평가 모델 개발의 어려움과 IP 담보 대출 부실 시 회수방안 미비 등으로 IP 금융 장애요인을 해결하지 못 할 것이라는 부정적 인식

○ 본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 협의회 구축에 따른 수차례에 걸친 협의회에서 도출된 가치평가 체계 표준에 대한 합의를 들 수 있음.

○ 이외에도 부처간 역할 분담을 통한 해결 및 신규 회수지원기구 마련, 그리고 인사우대, 포상, 규정 개정을 통한 인센티브 제공, 기관장의 적극적 관심 등의 협업 촉진체계 마련 등 다양한 방안을 통해 협업 장애요인을 해결하였음.

3) 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화

(1) 협업의 필요성 및 의의

○ 국민안전에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 최근 실종아동 등과 가출인의 발생 건수는 오히려 증가하는 추세를 보여 왔음. 이에 따라 기존의 경찰력만으로는 이 문제를 효과적으로 해결하기에 역부

족이라는 인식이 강해지면서 부처 간 협업 및 정보 공유를 통한 문제 해결의 필요성이 강조되고 있음.

- 부처 간 정보 공유가 효과적으로 이루어질 경우 국민연금공단, 공무원연금공단은 경찰의 실종자 정보를 활용하여 연금 부정수급 조사를 할 수 있고 경찰은 조사결과를 통보받아 실종자 발견에 활용 가능하다는 점에서 정보 공유의 필요성은 점점 확대되어 왔음. 또한 이를 통해 실종자의 신속하고 무사한 복귀와 가족 평온의 회복 등으로 전체적인 국민 안전 체감도 향상과 예산절감, 업무 효율성 증대 등의 순기능을 기대할 수 있다는 점에서 협업의 필요성이 강조되어 왔음.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

- 본 사례의 주요 제약 요인은 다음과 같음.
 - 첫째, 법률에 대한 각 부처의 소극적 해석과 더불어 최근의 개인정보보호 강화 추세 등이 복합적으로 작용
 - 둘째, 개인정보 공유에 있어 명확한 법적 근거나 범위 등을 판단하는데 애로 사항의 존재
 - 셋째, 정보 제공에 대해 부처별로 상이한 기준의 존재
- 본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 별도의 관련법 제정이나 개정이 아니라 기존의 법률을 근거로 협업 기관 간 협의를 통해 협업 장애요인을 해결한 것을 알 수 있음.
- 이외에 정보 공유의 필요성에 대한 인식 문제는 부처 간 협업을 통한 업무 효율성 증대 등을 강조하는 정부3.0의 정책기조와 이에 따른 정치/행정적 차원의 지원, 그리고 정보 공유를 통해 추구하는 공익성에 대한 가

치 합의, 상호 정보 자원 공유를 통해 얻게 되는 편익에 대한 이해 등이 복합적으로 작용한 결과 협업이 촉진된 것으로 분석할 수 있음.

4. 협업 제약 및 성공요인 도출

1) 협업 선행조건

- 이론적 논의와 각 사례별 심층 조사에서 협업의 선행조건으로 논의한 권력 균형, 자원의 상호의존성, 정치 및 행정적 지지, 자발성 여부(비용편익 분포)에 대해 분석하면 <표3>과 같음.

<표 3> 협업 선행조건 관련 사례분석 결과종합1)

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
권력 균형	사례1	<input type="checkbox"/> 부처 내부 및 부처 간 권력 차이 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> 권력 차이는 없으며 업무로 인한 부처 간 전문성의 차이가 있고 이것이 협업의 필요성 제고	
	사례3	<input type="checkbox"/> 경찰청의 경우 특성상 내부 권한 차이는 있지만 부처 간 권력 차이는 없으며 협업에 영향을 미치지 않음	
자원 상호의존성	사례1	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보, 업무 등 협업 부처가 보유한 상이한 자원은 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 자원이 충분하지 않은 경우에도 협업 의지 및 필요성에 대한 공감대 등이 있을 경우 협업 추진 가능	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체가 보유한 자원의 존재여부는 상호 부족한 점을 보완할 수 있어 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 협업 주체 간 공동목표 및 전 부처 차원의 공감대가 있을 경우 자원이 부족하더라도 협업 추진 가능	
	사례3	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보 등 쌍방 간 자원 제공을 고려함. <input type="checkbox"/> 다만 협업에 대한 공감대와 공익성 가치 공유, 협업 시스템과 정부 지원 등이 있을 경우 협업 추진 가능	
정치 및 행정적 지원	사례1	<input type="checkbox"/> 대통령 지시를 통한 협업 필요성과 당위성 강조(대통령의 의지), 국무조정실 특정평가를 통한 협업 유도 및 지원 등 정치 및 행정적 지원이 협업에 중요하며 범부처 차원의 목표 및 성과 도출을 위해 매우 중요함.	●

1) 이론 및 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 사례별 각 협업 선행조건의 상대적 중요도를 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(●: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
	사례2	<input type="checkbox"/> 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 지원, 예산 등 국회 지원 등이 중요함. <input type="checkbox"/> 사회의 요구와 필요를 반영한 협업을 위해서는 정치적, 행정적 지원이 필요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업을 강조하는 정부3.0 기조 등 지원이 존재했고 이는 협업 부처와의 관련 문제 논의 및 설득, 업무 추진에 매우 중요한 요소임.	
자발성 여부 (비용편익분포)	사례1	<input type="checkbox"/> 협업은 범정부 차원의 성과도출을 위해 추진함으로 비용편익 분포는 크게 의미가 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> IP 금융이라는 새로운 영역 창출을 목표로 한 협업이고 이는 기존의 파이 분할이 아닌 새로운 파이 창출이라는 점에서 비용편익 분포보다는 목표달성이 중요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 실종자 발견을 통한 국민 안전 제고와 신뢰 확보 등 공익성이 보다 중요함. <input type="checkbox"/> 협업에서 발생할 수 있는 사회적 파장 등에 대한 고려가 더 중요함.	

2) 제도적 제약 및 성공 요인

- 문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 제도적 제약 및 성공요인, 그리고 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면 인터뷰를 하였음. 이를 통해 파악한 사례별 제도적 제약 및 성공요인을 각각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 제도적 요인을 종합적으로 살펴보았으며, 다음 <표 4>와 같이 정리할 수 있음.

<표 4> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)²⁾

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
거래비용 축소 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 협의체 구성 및 운영 등이 대표적 거래비용이며 부처 간 의견 조율을 위해 일정 정도의 거래비용은 필연적(고용노동부) <input type="checkbox"/> 거래비용은 협업을 제약하는 요인(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 협업 대상 업무와 관련하여 기 구축된 협업 시스템의	◎

2) 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 협업 제약 및 성공요인으로서 영향을 미치는 정도를 상대적으로 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(◎: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
	사례2	<ul style="list-style-type: none"> 상설화가 거래비용 축소를 위해 필요 <input type="checkbox"/> 협업 기관 간 물리적 거리로 인한 시간낭비 <input type="checkbox"/> 전화, 이메일 등을 통한 보완 	
	사례3	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 시간, 인력, 보유 정보 등이 거래비용이며 이것이 클수록 협업은 제약(경찰청) <input type="checkbox"/> 협업을 위한 인력, 장비, 시스템 개발이 거래비용이며 이것이 커지고 예산이 부족할 경우 협업 제약(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 정보의 온라인 공유를 통한 거래비용 축소 <input type="checkbox"/> 유사/중복업무 정리 및 기존 시스템(인력, 장비 등) 활용을 통한 거래비용 축소 	
	사례1	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 현재 협업평가체계 미비, 협업사례 가산점 강화 필요(고용노동부) <input type="checkbox"/> 협력자에 대한 인센티브 필요(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요 	
처벌, 인센티브 및 보상제도	사례2	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 현재 협업보상체계는 불충분함. 협업과제 난이도를 구분하여 어려운 과제에서 성과가 높을 경우 인센티브 기능을 하는 수준에서 포상금 지급이 필요 <input type="checkbox"/> 보고서 중심의 평가는 불필요한 회의와 보고서 양산을 통한 보여주기식 협업을 조장할 가능성이 높음. <input type="checkbox"/> 처벌은 협력의 형식화 및 불필요한 red-tape 양산 우려가 있다는 점에서 불필요 	처벌 (▼) / 인센티브 및 보상 (●)
	사례3	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 정부3.0 체제하 협업분위기와 보상이 충분하며 협업에 대한 법적 근거 마련이 필요(경찰청) <input type="checkbox"/> 보상 불충분, 법령 마련 등 협업 환경 조성이 중요(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요하며 자발적 협업을 위한 분위기 조성 및 동기여부 시스템 구축이 중요 	
	사례1	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단 등 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단을 방지하기 위한 장기적 시스템 구축 필요 	
불확실성 해결 제도	사례2	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 협업 목적과 가치 공유에 있어 부처 간 이견 존재 <input type="checkbox"/> 타 부처에 대한 지식 및 경험 부족으로 인해 현실성과 소망성이 부족한 대책을 제시할 수 있다는 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 기본적 정보의 완전한 공유를 토대로 한 지속적 접촉을 통해 각자의 입장을 이해함으로써 불확실성 해결 	●
	사례3	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 협업 상대방이 협업에 응하지 않을 수 있다는 불확실성 <input type="checkbox"/> 개인정보 취급 등에서 오는 업무처리 상에서의 부담 <input type="checkbox"/> 법령 및 제도가 미비한 상태에서 협업 추진 시 발생할 수 있는 부작용 등 사회적 파장 <input type="checkbox"/> 협업 장점 및 당위성 적극 홍보, 사회적 공감대(국회, 언론 등을 통한 국민인식 개선)를 통한 불확실성 해결 	
	사례1	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 과도한 경쟁유발 관련 제도 없음. 	
과도한 경쟁 유발 제도	사례2	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 협업 결과가 참여 부처에 균분된다는 점에서 과도한 경쟁유발 제도를 특정할 수 없음. 	▼
	사례3	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 승진제도, 각종 평가제도 등이 경쟁을 유도하나 과도한 경쟁을 유발하지는 않음(경찰청). <input type="checkbox"/> 정부경영평가제도 등(국민건강보험공단) 	
	사례1	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 과도한 경쟁유발 관련 제도 없음. 	

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
획일적, 부처중심적 성과관리	사례1	<input type="checkbox"/> 특별한 영향 없음. <input type="checkbox"/> 협업 관련 가점 강화 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 성과는 각 부처에서 성과로 인정되기 때문에 개별 부처 중심의 성과관리와 충돌하지 않음. <input type="checkbox"/> 다만 협업 촉진을 위해 개별 부처가 아니라 국무조정실에서 정부업무평가 차원의 관리를 하면 도움이 될 것	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 추진은 성과평가에 반영되기 때문에 적극적으로 추진하는 부서나 부처에는 긍정적으로 작용(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과 이해득실에 따라 협업에 부정적 영향(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 협업을 협업 부처 모두의 성과에 긍정적 영향을 주기 때문에 현 제도 유지도 무방(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과관리 비중 축소 및 협업 비중 제고 방향으로 개선(국민건강보험공단)	

3) 문화적 제약 및 성공 요인

○ 문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 문화적 제약 및 성공요인, 그리고 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면 인터뷰를 하였음. 이를 통해 파악한 사례별 문화적 제약 및 성공요인을 각각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 문화적 요인을 종합적으로 살펴보았음. 다음 <표 5>와 같이 정리할 수 있음.

<표 5> 협업의 문화적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
공동체 의식 및 자발적 협력 문화	사례1	<input type="checkbox"/> 공동체 의식은 협업 촉진의 중요한 요인 <input type="checkbox"/> 부처 및 부처 간 자발적 협력 문화가 일부 존재 <input type="checkbox"/> 협업 관련 워크샵 개최 등을 통한 공동체의식 함양 <input type="checkbox"/> 조직문화 형성, 협력과제 성과평가 등을 통한 자발적 협력문화 촉진 필요	●
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 타 업무영역을 극복하고 추가적인 업무부담을 감수해야 하는 만큼 공동체 의식은 협업에 필수적 <input type="checkbox"/> 협업 부처 간 국익을 위한 공동체라는 인식이 중요 <input type="checkbox"/> 공익실현을 위한 자발적 협력 문화가 존재하나 법제도 차이 및 이해관계 반영, 상호 분야에 대한 불충분한 지식으로 인한 오해로 협업의 애로가 발생 <input type="checkbox"/> 부처 간 인력교류 등 지속 교류와 부처 내 소통이 자발적 협력 문화 촉진의 원동력	

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
	사례3	<input type="checkbox"/> 공동체의식은 협업의 가장 중요한 요소로 개별 부처의 틀을 넘어선 협업을 위해 필수적 요소 <input type="checkbox"/> 공동체의식은 조직의 힘을 통합하여 배가시키는 원동력 <input type="checkbox"/> 정부3.0 등 꾸준한 개방, 공유, 협업, 정책추진과 홍보, 교육 등을 통해 공동체의식 함양이 가능하며 상당한 시간을 두고 꾸준한 노력이 필요 <input type="checkbox"/> 자발적 협력문화가 정착되어 가고 있으며 정부정책, 교육을 통한 공감대 형성, 위에서부터의 솔선수범, 조직문화 개선 등이 이를 촉진하는 방안	
신뢰	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업 촉진의 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 지속적 협업관계 유지 및 성과도출 과정의 반복을 통해 신뢰 제고 가능 <input type="checkbox"/> 협업 과제 완료 시점까지 가급적 협업 담당자가 변경되지 않도록 인사와 연계하는 것도 신뢰 형성에 중요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업의 필수 요건이나 이는 협업 담당자에 대한 사적 신뢰가 아니라 협업 대상 조직에 대한 공적 신뢰이므로 부처 간 협업에서 불신의 문제는 상대적으로 적음. <input type="checkbox"/> 협업 조직 간 신뢰수준 제고를 위해서는 상대 부처의 업무 특성에 대한 이해가 필요하며 지속적 대화와 정보공유가 필수적	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체, 특히 실무자들 간 신뢰관계가 매우 중요 <input type="checkbox"/> 신뢰는 협업 추진의 첫 단추로 불신은 당연히 협업의 걸림돌로 작용 <input type="checkbox"/> 연락체계 구축 등 상호 필요한 경우 즉시 조치 가능한 시스템 구축 필요 <input type="checkbox"/> 투명한 시스템, 공정한 평가도 신뢰 제고에 필요	
지역, 학연 등 비공식적 관계	사례1	<input type="checkbox"/> 원활한 의사소통에 일정부분 기여 <input type="checkbox"/> 비공식적 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 인사제도 개선이 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백과 상하 보고라인을 거치므로 비공식 관계의 개입 여지는 거의 없음 <input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 정보공개 및 정책결정의 투명성 강화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 시대변화 등으로 협업에 영향을 미치지 않음 <input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 공사를 엄격히 구분하는 사회문화 개선 필요 <input type="checkbox"/> 국회의원, 고위공직자 등의 솔선수범으로 조직문화 개선	
리더십	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체들의 분산된 기능, 역량 등 결집에 중요 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 해결 방안으로 상설적 협업 시스템 구축이 중요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 조직 내 핵심결정주체의 리더십은 협업 과정의 애로 극복과 지속적 협업의 추진동력 확보를 위해 필수적 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 소통을 통해 협업 가치를 공유하는 것이 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 리더십은 조직의사결정에 중요하며 리더가 협업을 강조하면 조직원이 이를 따르게 됨으로 협업에서 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 리더십 제약은 의사결정과정이나 정책추진 방향에서 문제가 발생한 경우이므로 이를 해결하는 것이 급선무 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받을 경우 공감대를 이끌어내기 위한 소통이 수반되어야 함	

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합평가
소통	사례1	<input type="checkbox"/> TF 등 협의체 수시 운영 등을 통해 협업 주체 간 소통이 원활하게 이루어짐. <input type="checkbox"/> 담당자 파견 등 인사교류가 소통 활성화에 기여할 것	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 소통은 원활했음. <input type="checkbox"/> 협업 부처의 업무 특성에 대한 상호 이해를 위해 부처 간 파견 및 인력교류 등 인사교류 활성화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 지속적 회의와 전화, 이메일 등 모든 소통 수단을 통해 생각을 공유하고 필요 부분은 조정하였음. <input type="checkbox"/> 편견 없이 협업 주체 간 잦은 만남을 통한 의사전달 및 조율이 이루어지면 소통은 자연스럽게 가능 <input type="checkbox"/> 워크숍, 단합대회 등도 소통에 기여할 것	

4) 분석의 종합

○ 사례의 심층분석을 바탕으로 협업의 제약 및 성공요인을 분석하여 종합한 결과는 <표 6>과 같음.

<표 6> 협업의 제약 및 성공요인 분석 종합

구분	요소	내용	종합평가
선행조건	권력 균형	협업 주체간 권력 불균형	▼
	자원 상호 의존성	협업 주체간 상호 자원 의존성	○
	정치·행정적 지원	안정적이고 지속적인 정치·행정적 지지와 지원	◎
	비용편의 분포 파악 (자발성 여부)	협업의 비용편의 분포	▼
제도적 제약 및 성공요인	거래비용 축소 제도	협력 대상 탐색, 집행, 이행, 성과공유 문제 등	◎
	처벌, 인센티브 및 보상제도	상호성 규범	처벌(▼) 보상(◎)
	불확실성 해결 제도	협력과정의 지속성, 안정성 보장 협력결과에 대한 책임문제 등 보장	◎
	과도한 경쟁	과도한 경쟁 유발 제도적 요인 존재	▼
	획일적 성과관리	획일적, 부처중심 성과관리제도	○
문화적 제약 및 성공요인	공동체 의식 및 자발적 협력 문화	조직, 사회의 협력문화	◎
	신뢰	공직자간, 정부 부처간, 사회 주체간 신뢰 구축	◎
	지연, 학연 등 비공식적 관계	지역, 학연 비공식적 관계 해소	○
	리더십	협력 리더십 구현	◎
	소통	협업 주체간 소통 활성화	◎

제 2절 정책적 함의

1. 법제도적 개선 방안

1) 국무조정실의 협업 행정 조정 역량 강화

- 정부 부처 간 협업에서 권력 불균형 혹은 비대칭 상황이 존재할 경우 자발적 협업은 사실상 매우 어렵고 협업이 지속되거나 바람직한 결과를 얻기가 어려움. 그렇기 때문에 상위 혹은 중재기관이 조정자로서 적절하게 개입하여 협업의 대상, 방향과 목적, 방법, 환류 등 전반에 걸쳐 협업 주체 간 합의를 이끌고 이행 여부를 점검하는 것이 필요함(김태은, 2014).
- 국무조정실이 부처 간 협업 조정자로서 그 역할을 적절하게 수행하기 위해서는 조정 역량의 지속적 강화가 요구됨. 즉 필요한 경우 협업 행정을 위한 전문 인력과 예산 및 정보 등 협업 자원의 확대와 관련 법제도 개선이 필요함.

2) 전 부처 협업 자원 정보 컨트롤센터 구축 및 맵 개발

- 부처 간 협업 활성화를 위해서는 상호의존성이 높은 자원에 대한 적극적인 탐색과 파악이 중요하며 이를 위한 충분한 정보가 제공되어야 함. 이를 위해 국무조정실 등을 중심으로 각 부처가 보유한 협업 자원 정보를 체계적으로 파악하고 컨트롤할 수 있는 시스템을 구축하고 협업 자원 맵을 개발하는 방안을 고려할 수 있음.

3) 협업평가 체제 강화

- 정치/행정 차원의 적극적 지지가 현 정권을 넘어 유지되기 위해서는 협업 관련 핵심 내용의 제도화 및 지속적 개선이 요구됨. 특히 현재 국무조정실에서 주관하는 협업평가를 지속적으로 강화할 필요가 있음. 즉 협업평가 지표의 지속적 개선과 다양한 평가정보의 수집 및 업데이트, 그리고 협업 행정이 정부 행정의 중심이 될 수 있도록 정부업무평가에서 차지하는 협업 항목의 평가 비중(현 3점)을 상향조정하는 방안도 검토할 필요가 있음.

4) 협업 비용 조정 체계 강화

- 개별 부처 입장에서 가시적 편익에 비해 훨씬 큰 비용을 부담해야 하는 경우나 협업 부처 간 비용편익의 불균형이 심한 경우, 그리고 협업 자체에 막대한 비용이 소요되는 경우 등에는 자발적 협업이 쉽게 이루어지기 어려움.
- 그럼에도 불구하고 공익적 가치가 큰 협업의 경우 비용편익의 불균형이 다소 존재하더라도 공익성에 대한 가치 합의 및 협업의 정당성을 우선적으로 확보하는 것이 필요하며, 이러한 경우 범정부 차원에서 협업에 소요되는 비용을 예산 지원 등을 통해 보전하거나 인센티브 제공을 통해 부족한 편익을 보전해주는 방안을 모색하는 것도 필요함. 즉 지금처럼 협업 관련 비용을 소관 부처별로 부담하는 방식보다는 협업 관련 조직이 공동으로 집행할 수 있도록 하거나 협업 주관부처가 명확하고 협업 업무가 비교적 명확하게 특정될 경우 주관부처의 예산에 일괄적으로 편성하는 방안도 고려할 수 있음.

5) Task Force 등 부처 간 협의체 및 온라인 협업 시스템 활성화

- 일정 수준 이상의 거래비용은 협업의 제약 요인으로 작용함. 이러한 거래 비용 축소를 위해서는 협업 참여기관 전체를 아우르는 협의체의 구성(상시조직 또는 T/F)과 이를 통한 지속적 협의가 요구됨.
- 온라인 정보 공유 시스템 등 정보통신기술을 활용한 온라인 협업 시스템의 구축 및 활성화도 거래비용 축소에 효과적임. 하드웨어 차원의 시스템 활성화와 더불어 근본적으로 이를 활용한 협력 대상 탐색과 집행 및 이행, 성과 공유 등이 효과적으로 이루어질 수 있는 소프트웨어(나라e음 등)를 지속적으로 개발하여 하드웨어 시스템에 구현하는 노력이 지속되어야 할 것임.

6) 중장기 차원의 협업과제 확대 및 성과관리 체제 강화

- 협업 관련 적절한 보상 혹은 제재를 위해서는 무엇보다 협업 성과의 체계적 관리가 전제되어야 함. 하지만 현재는 협업 성과에 대한 관리가 단기적이며 개별 부처 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 한계를 보임.
- 협업 성과가 단기적으로 높게 나타난 경우에도 이에 대한 중장기적 차원의 지속적인 성과관리가 미흡할 경우 그 성과는 하락할 개연성이 큼. 따라서 협업 과제를 선정하는 단계에서부터 중장기적 협업 과제의 발굴 비중을 높이고 협업 성과를 중장기적 차원에서 관리하는 시스템의 강화가 반드시 필요함.

7) 범부처 차원의 협업 인센티브 체계 구축

- 범부처 차원의 협업 활성화를 위해서는 국무조정실 등을 중심으로 보다 체계적이고 과제 특성에 따라 신축적 적용이 가능한 인센티브 시스템을

구축할 필요가 있음. 더불어 인센티브 시스템 구축 시 보상의 타이밍 (timing)에 대한 고려도 필요한데, 단기간에 가시적 성과를 나타낼 수 있는 업무에 치중하여 협업이 나타날 수 있으므로 이를 고려한 보상체계의 구축에 대한 연구가 필요함.

- 협업 행정의 활성화를 추진하는 초기 단계에 있는 우리 정부의 경우에는 특정 협업 사례에서 주체 간 필요성에 대한 상호 동의와 자발적 협의를 통해 처벌에 관한 내용을 정하는 경우, 그리고 법률 등에 이미 규정된 경우 등을 제외하고는 가급적 처벌 관련 제도를 신설 혹은 강화하는 방안은 지양하는 것이 좋을 것으로 판단됨.

8) 협업 주체 간 성과 및 편익 공유 체계 강화

- 유사한 업무의 수행 등으로 경쟁 가능성이 큰 부처의 경우 우선 협업의 제약 요인으로 작용할 만큼 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요소가 존재하는가에 대한 충분한 검토와 이를 통한 협업 주체 간 협업의 성과 및 편익을 공유할 수 있는 시스템 구축이 중요 과제임. 따라서 조직, 인사, 예산, 평가 등에 있어 협업으로 인한 성과 및 편익이 참여 주체들에게 공유되어 균분될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 것이 필요함.

9) 협업의 불확실성 해결 제도 강화

- 협업 초기에 참여 기관들이 가지는 공통적 불확실성은 협업 업무가 대부분 새로운 시도이고 근거 규정이나 법률이 미흡한 경우가 많기 때문에 협업 수행의 결과로 발생할 수 있는 법적, 사회적 책임을 부담하는 문제임.
- 불확실성을 해소하기 위해서는 협업 업무와 관련된 법제도적 근거 마련

및 보완이 선행되어야 하며 특히 협업 결과로 인한 인사 상 불이익 등 책임 문제가 협업의 과도한 걸림돌이 되지 않도록 하는 것이 중요함. 이런 맥락에서 현재 감사원과 행정자치부 등 중앙부처, 그리고 다수의 지방자치단체에서 시행하고 있는 ‘적극행정 면책제도’를 적용하거나 필요한 경우 협업 관련 이와 유사한 제도를 마련하여 활용할 필요가 있으며, 범부처 차원의 홍보를 통한 협업의 필요성과 당위성에 대한 공감대를 형성하여 협업 주체들의 사회적 책임에 대한 부담감을 완화시키는 노력도 필요함.

2. 협업 문화 확산 방안

1) 협업 교육을 통한 공동체 의식 강화와 자발적 협업 문화 촉진

- 정부 부처 내에 공동체 의식 및 자발적 협력문화가 존재 혹은 조금씩 정착되어 가고 있는 것으로 나타난 점은 긍정적임. 공익 실현을 위한 공동체라는 인식과 문화를 뿌리내리기 위해서는 개별 부처 차원뿐만 아니라 범부처 차원의 협업 교육이 필요함. 협업 관련 워크숍 개최, 상호 업무이해를 위한 학습동아리 운영, 구성원 간 융화를 위한 프로그램 마련 등 다양한 수단을 활용한 협업 교육은 협업 부처 간 상이한 조직문화의 차이를 극복할 수 있게 함으로써 성공적 협업을 촉진하는 원동력이 됨.
- 지금까지는 주로 개별 부처나 특정 협업 사례에서 자체적인 프로그램을 운영하는 수준이었다면 향후에는 범정부 차원에서 체계적이고 전문적인 협업 교육 프로그램을 개발하여 운영하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있음.

2) 협업 우수 사례 공유 및 활용

- 협업 문화가 범부처 차원으로 확산되기 위해서는 협업을 통해 우수한 성과를 거둔 사례들이 충분히 축적되고 이것을 전 부처가 공유하여 활용하는 것이 중요함. 아직까지 협업 사례가 충분하지 않아 다양한 유형과 분류에 따른 협업 사례를 체계적으로 제시하는데 한계가 있고 특히 각 사례에 대한 심층 분석이 부족한 면이 있으므로 향후 국무조정실 등을 중심으로 보다 다양한 사례 발굴 및 전문적 분석이 강화되어야 할 것임.

3) 부처 간 인사교류 활성화를 통한 신뢰 제고

- 협업 행정을 위해서는 무엇보다 해당 정부 부처 간, 그리고 담당 공무원 간 상호 신뢰가 기반이 되어야 함. 이러한 신뢰를 촉진하기 위해서는 무엇보다 교류 활성화를 통해 협업의 공동 목적과 관련한 정보의 완전한 공유, 협업 상대방의 업무특성에 대한 이해가 요구됨.
- 방안으로 협업 부처 간 인사교류를 활성화 할 수 있는 시스템 구축이 필요함. 이와 관련하여 협업에 필요하면 타 부처 공무원도 지명해 필요 직위에 겸임 발령할 수 있게 하고, 아울러 인사·전산과 같은 전문성이 필요한 공통지원업무 담당 공무원에 대한 전 부처 간 인사교류를 추진 중인 정부 방안을 포함하여 다각적 검토가 요구됨

4) 부처 간 의사소통 채널 확대

- 협업 당사자 간 다양한 방식의 소통 채널을 활용해 이견이나 이해관계의 차이를 조정하는 것이 가장 바람직하지만 그것이 항상 가능한 것은 아님. 이 경우 국무조정실이나 정부3.0추진 위원회 내에 설치돼 있는 ‘정보공유·협업 전문위원회’와 같은 중재기관이 적절한 소통 채널을 제공함으로써

써 상호 이견을 조정하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있음. 그리고 이러한 공식적 협의체나 중재기관을 통한 소통 외에도 기 구축된 ‘나라e음’을 포함한 가용한 정보통신 수단을 적극적으로 활용하는 노력도 필요함.

5) 협업적 리더십과 자율성 및 책임성, 균형 인사의 강화

- 모든 사례에서 행정수반인 대통령의 협업에 대한 의지가 부처 간 협업 활성화의 동력이라는 점을 확인할 수 있었고 기관장의 협업 독려가 성공적 협업의 핵심 요소였음을 확인하였음. 그리고 이때 요구되는 리더십은 거래적 리더십이나 전환적 리더십이 아니라 다수의 조직을 아우를 수 있는 협업적 리더십 혹은 조장적 리더십이라고 할 수 있음.

- 협업 활성화를 위해 이러한 리더십을 장려할 수 있는 인사제도, 협업 실무자에 대한 책임성과 자율성 부여가 고려될 필요가 있음

제 1장 서론

제 1절 연구배경 및 필요성

최근 국내·외적으로 협업³⁾에 대한 관심도가 높아지면서 정부 및 공공부문은 복잡다기해진 행정·정책수요에의 효과적인 대응을 위한 국정운영 방식으로서 조직 간 협업에 주목하고 있다(Kettl 2002, 2006; McGuire 2006; Agranoff and McGuire 2003; Arganoff and McGuire 2001).⁴⁾ 협업에 대한 관심이 높아진 이유로는 ① 행정 수요자의 특성 변화, ② 기술 발달과 환경 변화에 따른 융합 영역 등장, ③ 부성화(部省化)에 따른 정부 기능의 파편화와 비효율성, ④ (정부가 해결해야 할) 문제의 특성 변화 등으로 인한 필요성을 들 수 있다(김태은, 2014).

지금까지 정부부분에서는 부처의 기능별 분화와 이기주의 등으로 협업이 잘 이루어지지 못했다는 문제의식을 토대로 박근혜 정부는 출범과 함께 협업행정을 국정 운영의 주요 원칙으로 강조하면서, 협업 활성화 시스템 구축, 협업 우수 사례 선정 등 다양한 시책을 통해 정부 내 협업 문화 정착을 도모해왔다.

그럼에도 불구하고 여전히 부처 간 업무영역 갈등과 상호 소통 부족으로 인한 협업성과 체감도 저하 등의 문제가 빈번하게 나타나고 있으며 무엇보다 협업이 공직의 일상문화로 정착되기 위해서는 지속적인 기반 구축이 필요하다(정부업무평가위원회, 2015). 즉 부처 간 협업 성과의 지속적 제고와 함께 공공부문 내 협업 문화의 효과적 확산 및 정착을 위해서는 그간 추진해 온 정부 부처 간 협업과제의 성과와 협업실태에 대한 종합적·심층적 분석과 그에 따른 처

3) 협업에 대한 강조만큼 그동안 다양한 분야에서 협업에 대한 개념적 정의가 이루어져 왔으나 일반적 정의는 발견하기 어렵다. 아직까지 협업은 협력(collaboration)과 동일한 의미로 활용되는 것으로 보인다(김태은, 2014). 보다 자세한 내용은 제 2장 1절 협업의 개념과 유형을 참조.

4) 캐나다는 「다수부처 협력과제」에 대해 공동목표 설정, 역할분담, 재원배분을 실시하는 등 「수평적 협력관리」를 이미 도입하였고, 영국에서는 부처 간의 협력을 강조하는 「연계형 정부」개념을 적극 활용하고 있으며 미국의 오바마 정부는 협업, 투명성, 참여의 3대 원칙 하에 「열린정부」 구현을 위해 노력하고 있다(안전행정부, 2013).

방이 요구된다.

제 2절 연구목적과 내용⁵⁾

본 연구의 목적은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 연구의 내용과 함께 요약 설명하면 아래와 같다.

첫째, 협업 영향요인에 관한 이론적 고찰을 바탕으로 협업 사례에 대한 심층 조사를 통해 실질적인 협업 성공요인과 장애요인을 발굴한다. 이를 위해 정부 협업 우수사례로 꼽힌 세 과제(고용·복지센터 통합 원스톱서비스, 지식재산(IP) 가치평가체계 개선, 건보공단 등 정보공유로 실종자 소재확인 활성화)를 대상으로 심층 분석을 실시하였다. 달리 말하면, 기존 연구의 이론적 검토를 토대로 연역적 차원의 협업 모형을 구축함과 동시에 모형의 설명력과 타당성 검증 및 보완을 목적으로 구체적인 협업 사례들에 대한 내용 분석을 병행한 것이다. 심층분석의 대상은 협업 경험이 풍부하거나 협업 조직에 소속되어 관련 업무를 수행하고 있는 공무원들을 선별하여 적합한 대상을 추출하였다.

둘째, 심층분석 내용을 기반으로 협업 활성화를 위한 법제도적 개선 및 문화적 확산방안을 제시한다. 구체적으로, 연구진의 분석결과를 토대로 논리적으로 도출할 수 있는 법/제도적 차원의 개선 대안의 제시와 함께 협업 관련 전문가 및 공무원 대상 심층조사의 내용을 보장함으로써 보다 구체적이고 현실적으로 실현가능성이 높은 개선 방안을 모색하였다. 또한 관련 전문가 및 협업 담당 공무원 대상 조사를 통해 실제 행정 현상에서 요구되며 적용 가능한 문화적 확산방안을 제시하는데 초점을 두었다.

5) 연구 추진 절차 및 연구대상 선정, 연구범위 및 방법 등 보다 자세한 내용은 제 3장 협업사례를 위한 조사분석 체계를 참조할 것.

제 2장 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰

제 1절 협업의 개념과 유형

협업은 공동의 목표 수행을 위해 둘 이상의 다른 주체가 힘을 합쳐 함께 일하는 것으로 정의 가능하다. 좀 더 구체적으로 정의해보면 협업은 1) 복수 행위자 사이의 복잡한 관계 맥락에서, 2) 공동 목표를 달성하기 위한 의사 조정의 과정을 거쳐, 3) 공유한 목표를 성취하기 위해, 4) 행위자 간 상호 관계를 중심으로 힘을 합치는 일련의 행동들(예, 지식·정보·자원의 공유, 교환, 거래 등)을 조정 및 관리하는 기제로 정의 할 수 있다. 하지만 다양한 관점(조직이론, 집단행동의 딜레마, 정부 간 관계 등)에서 연구되어 온 결과, 일반적 정의를 발견하기는 어렵다.

공공부문의 협업에 관한 정의를 살펴보면, 협업이 주로 단일 기관만을 통하지 않는다는 점에서 Bryson, Crosby, and Stone(2006, 44)은 협업을 “하나의 섹터로 분리된 조직에 의해 성취될 수 없는 결과(outcomes)를 얻기 위해 둘 이상의 복수의 조직 간 정보, 자원, 활동 역량의 공유(sharing)와 연계(linking)”로 정의하였다. 여기서 이해당사자들의 관계는 조직 내(intra-organizational)의 관계 보다는 조직 간(inter-organizational relationships) 관계 차원에서 고려된다. Thompson and Perry(2006, 23)은 “자율적인 행위자들이 공식적·비공식적 협상을 통하여 상호작용하면서, 함께 규칙과 구조를 만들고 행위자들 간의 관계를 관리하고, 의사 결정 및 그 결정에 따라 행동하기 위한 방식을 거버닝(governing, 운영 또는 관리로 해석)하는 과정”으로 정의하여, 규범 공유, 상호 편익, 호혜적 관계 형성의 중요성을 강조했다.

한편, 한국의 법문언을 살펴보면, 정부 조직 간 협업을 협업행정으로 정의하면서, “기관 간 업무협조를 통해 기능을 연계하거나 각종 시설·장비·정보 등을 공동으로 활용하는 절차와 과정, 행위 등의 행정 작용”으로 규정하고 있다(행

정업무의 효율적 운영에 관한 규정 일부개정안(2013.11)).

협업행정에 관한 기존 연구들은 공공문제를 해결 과정에서 조직 간 경계를 초월하여(boundary-spanning) 새로운 공공성을 창조 및 실현하기 위해 행위자들을 조정하고 규정하는 집단행동으로서 협업을 정의하는 경향이 있다. 이명석(2013, 40)은 “i. 협업행정의 목적은 다양한 유형의 사악한 문제를 해결하는 것”으로 “ii. 협업행정은 자율적인 정부 부처 간의 상호작용을 통하여 기존의 정부 부처의 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것”이며, “iii. 협업행정은 공공문제 해결, 즉 공공가치와 관련된 상호작용을 의미”한다고 정의하고 있다. 또한, “iv. 협업행정은 정부 부처 간의 단순한 의사소통 이상의 것으로, 정부 부처 간의 인력이나 자원 등 가시적인 자원과 전문지식 등과 같은 비가시적인 것을 공유하는 것을 의미”하며 “v. 협업행정은 정부 부처 간의 정보공유 협약, 공동 활동 협약, 기구설립 협약 등 공식화된 상호작용뿐만 아니라, 비공식적인 네트워크와 같은 다양한 수준의 협업을 포함”하지만, “vi. 협업행동은 강제되거나 걸치레적이고 형식적인 상호작용을 의미하지 않는다.”고 규정하고 있다.

지금까지의 논의를 통해서, 우리는 협업 또는 협력을 “특정한 목적을 달성하기 위해 경계를 넘는 서로 다른 주체가 힘을 모으는 과정의 집단행동”으로 광범위하게 정의할 수 있으며, 동 맥락에서 협업행정 역시 “바람직한 목적을 달성하기 위해 서로 다른 경계를 갖는 정부 기관들이 힘을 모아 정부 업무를 수행하는 것”으로 정의할 수 있다.

이상의 협업에 대한 논의에서 다음의 요소들에 대한 고려가 필요함을 알 수 있다. 우선, 협업 또는 협업행정에서의 바람직한 목적에 관한 점이다. 바람직성(desirability)이란 사회적으로 중요한 가치(예, 효율성, 효과성, 형평성, 민주성, 공공성 등)을 의미한다. 이러한 가치의 달성은 한 조직, 넓게는 서로 다른 경계를 갖는 네트워크나 조직 간 관계에서 이루어질 수 있으므로, 정부 부처 내 최소의 조직 경계를 넘을 경우도 협업행정이라 정의할 수 있다. 마지막으로 각 조직이 지니고 있는 공식 및 비공식의 물적, 인적, 사회적 자원의 총체를

모으는 과정이 필요하며, 가시적 또는 비가시적 자원들의 교환 과정에서 다양한 형태의 협력이 강제적 또는 자발적으로 이루어 질 수 있다.

제 2절 협업, 행정협업의 영향요인

협업에 미치는 영향요인⁶⁾은 크게 선행조건으로서의 요인, 공식/비공식 제도적 요인, 그리고 행태 및 상호성 요인으로 구분할 수 있다.

1. 선행조건 고찰

1) 협업거버넌스에서의 선행조건

공동체 기반의 협력적 거버넌스의 성공적인 적용과 운영을 위한 전제조건(antecedents)을 분석한 협력적 거버넌스 논의는(Daniels and Walker, 2001; Ostrom, 1990; Pretty, 2003; Putnam, 2000; Thomson and Perry, 2006), 강력한 사회적 자본(Putnam, 2000), 높은 수준의 문화 및 믿음의 동질성(Sabatier, Leach et al., 2005), 높은 수준의 정책 신뢰, 자원개발산업에 의한 지역경제의 우위성 등이 협업을 가져오는 기본 전제로 작동하고 있음을 제시하였다(Weber, 2009: 314). 구체적인 예로, Thomson and Perry(2006)는 Wood and Gray(1991)의 연구 기반의 ‘협력전제-과정-결과’로 순환되는 협업 프레임워크에서, 상호의존성(interdependence)의 높은 수준, 자원 및 위험 공유 필요성, 자원 희소성, 협력을 위한 노력의 경험, 상호 필요로 하는 자원 보유, 복합 이슈를 협업의 전제조건으로 제시하였다.

Ansell and Gash(2007)은 ‘초기조건-제도 설계-촉진적 리더십-협력과정’

6) 김태은(2014),183~232의 논의를 기초로, 보완 작성되었음.

이라는 네 변수로 구성된 순환적 협업거버넌스 통합모델을 제시하였는데, 초기 조건으로는 권력-자원-지식의 비대칭, 협력과 갈등의 선행경험(초기 신뢰 수준), 참여에 대한 제약과 인센티브를 들었다.

Bryson et al.(2006)는 초기조건, 구조와 거버넌스, 유연성과 제약들, 결과와 책무가 상호 연결된 협력 프레임워크를 제시하였는데, 초기조건으로서 제시한 것은 일반적인 환경(소동, 경쟁적·제도적 요소들), 특정 분야에서의 실패, 직접 전제조건으로서 문제에 대한 일반적 동의 및 기준에 존재하던 관계적 요소를 제시하였다.

Emerson et al.(2011)도 협력 거버넌스 통합모형을 구성하였다. 그들은 전제조건과 비슷한 형태의 ‘시스템 맥락(System Context)’을 제시하는데, 자원 조건, 정책 및 법적 구조, 정치적 역동성/권력관계, 네트워크 연계성, 갈등/신뢰 수준, 사회경제적·문화적 건전성과 다양성이 그 내용이다.

이러한 논의들은 협업 행정의 전제조건 및 영향을 미칠 수 있는 변수를 망라적으로 파악하는데 유용성을 지닌다 할 수 있다. 다시 말해, 해당 연구들은 부처간의 협업에 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 정책 결정과정에서의 행위자 및 나타날 수 있는 다양한 변수들을 고려하고 있기 때문에 연구자마다 차이가 발생할 수 밖에 없어 합의된 모형 창출이 어렵다는 것이다. 본 연구에서는 기존 연구자들이 협업의 전제조건으로서 제시한 내용 중 부처간 협업에 영향을 미치는 요소를 선별하여 적용하였는데, 이는 부처간 권력 균형, 자원의 상호의존성, 자원 조건 중 정치·행정적 지원 요소이다.

2) 자발적 협업 발생 조건으로서의 초기 비용편익의 분포

자발성 여부를 결정짓는 비용편익 분포에 대해서는 초기 집단행동의 딜레마 실험에서 찾을 수 있다. 해당 실험은 비교적 단순한 게임 상황의 가정과 적용으로 이루어졌다. 즉, 연구자들은 죄수의 딜레마와 같은 집단행동 딜레마 상황의 참여자들에게 동일자원과 동일편익(보상)을 부여하여, 동시게임 상황의 결

과를 연구하고 상호작용 결과 예측에서 성과를 거두었다. 그러나 협업 참여자들이 동일한 보상과 자원을 가지고 있지 않다는 점은 한계로 작용하였고, 동시성의 가정은 우선선택권을 가진 행위자의 편익을 고려하지 못했다는 약점이 지적되었다. 이후 이러한 한계점을 보완하기 위해 다양한 상황과 규칙을 적용하였더니, 게임에 참여자들의 자원의 규모나 역할을 다르게 상정할 때, 집단행동의 해결을 위해서 보이는 협조적인 태도도 상이하게 나타남을 파악하게 되었다. 예를 들면, 공공재 게임을 가정하였을 때, 부유하면서 게임을 통해 얻는 편익이 큰 대상자들이 더욱 협조적이었으며(Van Dijk and Wilke, 1994), 리더와 추종자의 역할 부여 실험에서는 리더 역할 수행자들이 상대적으로 더욱 이기적인 태도(De Cremer & Van Dijk, 2005)를 보이는 것을 발견하였다(Van Lange et al., 2013: 131). 이러한 연구결과는 초기 비용 편익의 분포가 행위자들의 자발성 정도 및 협업의 성공여부를 결정하는 요인이 된다고 볼 수 있는 단초를 제공한다 하겠다.

2. 공식/비공식 제도적 요인의 고찰

1) 협업을 촉진하는 제도 요인

(1) 공동체 의식 및 자발적 협업 문화

공동체 의식과 자발적 협업 문화가 협업을 촉진 할 수 있는 요소가 됨은 딜레마 연구에서 찾아 볼 수 있다. 본인이 몸담고 있는 사회 또는 조직의 문화에 따라 동일한 문제임에도 사회적 딜레마로 인식하는 정도 및 해결과정에서 사용하는 규범이 다르다. 이는 사회적 딜레마 상황을 협력적인 관계를 통해 해결하는 경향이 문화권에 따라서 다르게 나타날 수 있음을 시사하며, 관련 연구 결과는 문화가 사회적 딜레마 상황에서 협력에 커다란 영향을 미치는 것을 알려준다(Castro, 2008; Herrmann et al., 2008; Ishii and Kurzban, 2008;

Gächter et al., 2010). 문화적 요인으로는 종교와 같은 거시 변수에서부터 조직 내 문화나 기후(climate)와 같은 미시 변수까지 다양한 요인들이 포함된다.

이 외에도, 개인주의 및 집단주의 문화권의 영향력도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 동아시아의 집단주의와 유럽 및 영미 국가의 개인주의는 개인의 합리성과 사회의 합리성 사이의 연결성 또는 일치성에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 문화는 문제 해결 규범으로서도 영향력을 미친다. 집단주의적 문화권에서는 계층제의 전통적 권위와 네트워크의 권위에 대하여 규범적인 태도를 보이며 형식상 순응이 관찰되는 반면에, 개인주의적 문화권에서는 네트워크의 상호호혜성의 지속제공을 통해 네트워크의 권위에 순응 하도록 하는 것이 중요하다.

(2) 거래비용 축소제도

협업 대상 부처 및 대상, 협업 약속의 이행여부, 협업 성과배분 등 협업과 관련된 다양한 거래비용이 발생할 수 있다. 이러한 거래비용이 높다면 협업이 촉진되기 어려울 것이고, 만약 비용을 축소시킬 수 있는 제도가 있다면 성공적인 협업 촉진제 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 처벌, 인센티브 및 보상 제도

협업 촉진 요인으로서 보상과 처벌은 사회적 딜레마 해결에 대한 신경경제학적 접근에서 찾아 볼 수 있다. 집단행동의 딜레마에서 협업에 도달하기 까지 가장 중요한 것은 합리적 개인이 집단 규범에 순응시 및 불응시 받는 처벌(punishments)과 보상(rewards)의 영향력이다. 실제로 수많은 실험 연구들은 개인이 받는 보상과 처벌의 크기와 그것을 집행하는 권위가 협력을 유인하는 변수임을 보여준다. 협력이 사회적 딜레마의 해결방안이라면, 협력하지 않은 대상에게는 처벌을, 협력자에게는 적절한 보상을 제공해야 하며, 이러한 제도의 운영은 협력 수준의 증가에 기여한다는 것이다(Gürerk et al., 2006;

Balliet et al., 2011; Ostrom et al., 1992; Fehr and Gächter, 2000, 2002; Bochet et al., 2006; Herrmann et al., 2008; Gächter and Herrmann, 2009; Page et al., 2005; Chaudhuri, 2010).

한편, 처벌과 보상의 타이밍(timing)의 중요성도 고려되어야 한다. Parks and Rumble(2001)는 친사회적인 행위자의 경우 협력에 대한 보상이 즉각적으로 이루어질 때 더 협력하려하며, 경쟁적 행위자들은 기만 등의 비협력적인 행동에 대한 처벌이 지연될 때 더 협력적인 행동을 보여 준다는 연구(Van Lange et al., 2013: 134)가 있다. 이러한 결과는 보상은 적극적으로 비협력에 대한 처벌은 반박자 늦게 적용할 필요성이 있음을 시사한다 하겠다.

(4) 불확실성 해결 제도

사회적 딜레마의 해결에 있어서 불확실성은 집단행동에 참여하는 행위자들의 기대 보상 수준을 결정한다는 점에서 중요한 변수이다. 상대방의 전략적 선택이 복수로 존재하는 불확실성이 있을 때는 상대방의 행위를 예측하여 선택을 해야만 하는데, 이는 합리적인 반응이 아닐 수 있다. 실제로 불확실성은 개인으로 하여금 보유한 자원에 대한 과도한 낙관주의, 또는 비협력을 정당화하는 이유가 되어, 딜레마 해결을 위한 협력의 저해요인으로 나타났다(van Dijk et al., 2004; van Lange et al., 2013: 131). 신뢰할만한 제도가 부재할 때 이러한 불확실성의 영향력은 더욱 커지게 될 것임에, 사회적 관계를 통한 협업은 불확실성이 상대적으로 적은 강한 연계나 공식적 관계 속에서 더욱 빈번하게 관찰 된다고 볼 수 있다.

2) 협업을 제약하는 제도 요인

(1) 과도한 경쟁문화

과도한 경쟁을 유도하는 제도는 협업을 저해하는 요인으로 볼 수 있다. 물론 경쟁은 효율성 개선에 필수불가결 요소이지만, 과도하면 효율성 개선을 가져오지 못한 채 사회적 비용만을 유발시킬 수 있다. 관리자는 노동자를 경쟁시켜 추가비용 없이 효율적 통제가 가능하지만, 노동자간 협업은 요원하다는 점에서 추정할 수 없는 비용이 같이 발생되고 있는 것이다.

(2) 지역, 학연 등 비공식적 관계

비공식적 관계에서는 상호 배타성이 기저하고 있어 협업 발생 및 지속이 어렵다. 예를 들어, 정부부처나 공공부문에서 특정 지역 인사가 대다수를 차지하거나, 학맥을 중심으로 인사가 이루어질 때, 개별 공무원 관점에서는 협업의 동인이나 필요성 형성보다 파벌에 관심을 더욱 두게 될 수밖에 없다.

(3) 획일적 성과관리

단년도, 부처 중심의 획일적 성과관리는 자발적 협업의 발생과 지속을 제약하는 요소가 될 수 있다. 부처의 입장에서는 우수한 평가를 받기위해 성과를 1년 안에 만들어 내어야한다면, 굳이 오랜 시일이 걸리는데다 성과의 가치도 잘 와닿지 않는 협업을 수행할 필요성을 느낄 수가 없다. 더욱이 그 성과가 본인 및 소속부처의 성과로 한정되는 구조는 협업을 본질적으로 저해하는 요인이 될 수 있을 것이다.

3. 행태 및 상호성 요인의 고찰

1) 신뢰(trust)와 믿음

신뢰는 불확실성에 직면한 행위자들의 의사결정 과정에서 중요한 영향변수일 수 있다. Fischbacher and Gächter(2008)은 공공재 게임 연구에서 반복게임이 진행될수록 행위자들이 협력하는 정도가 점점 감소함을 보여주었다. 자신의 노력이 공공재에 기여한다는 믿음(beliefs)이 감소하면, 개별 행위자들은 협력에 대하여 부정적인 태도를 취하게 되는 것이다. 또한 신뢰는 조직이론 및 사회연결망 이론에서도 중요한 핵심변수이다. 대다수의 학자들은 효과적 조직관리와 연결망 운영에 본질적 변수로서 신뢰를 인정한다(Smith et al., 1995: 10).

2) 가치 지향성(친사회성)

Eek & Garling(2006)는 친사회적인 성향을 지닌 개인들은 상호작용을 통한 결과의 평등에 관심을 갖지만, 개인주의적인 성향을 갖추었거나 경쟁을 선호하는 자들은 개인의 효용 추구에 관심을 갖는다는 점을 밝혔다.

물론 협업이 반드시 친사회적인 성향의 개인들에 의해서만 유도되는 것이 아님은 유의할 필요가 있다. 그러나 이기심을 통해 효용을 추구하는 패턴이 기본이긴 하지만, 이러한 이기심이 사회의 합리성과 일치되는 방향으로 작동하는 상황도 발생할 수 있다. 친족선택이론(kin-selection theory)에 따르면 특정 개체는 전체 군집의 생존을 위해서 이타적인 태도를 취하기도 하는데(Foster, Wenseleers, and Ratnieks 2006), 이러한 이타심이 바로 집단 생존에의 기여에 의한 외생적 동기 유인이 될 수 있는 것이다. 이러한 관점은 협업을 통해서 편익보다는 손해를 보는 행위자들이 계속해서 네트워크 내에 머무르게 되는 과정을 설명하는데 도움이 된다. 즉, 이기적이고 합리적인 개별 행위자들이

개인의 합리성이 실현되지 못하는 상황에서도 사회적 합리성을 추구하는 방향의 선택을 하는 이유로 네트워크의 생존 자체가 개인의 합리성으로 치환되었기 때문일 수 있는 것이다.

3) 리더십

미래 가치를 중요하게 고려하는 행위자들은 기만으로 인해서 발생하는 미래 가치의 손실을 막기 위해서 협조 또는 협력의 전략을 지속적으로 선택하게 된다. Egufluz et al.(2005)의 연구에서의 리더들(leaders)이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 또한 Ansell & Gash(2007, 556)은 협력적 거버넌스에서 참여자들의 수평적 관계를 가정하기에 조장적 리더십(facilitative leadership)⁷⁾이 적합하다고 주장한다. 이는 협력의 시작점부터 참여자들의 관계를 중재하고, 이해당사자 탐색에 조력하며, 내부협력과정이 원활하게 하는데 도움을 주는 리더십이다.

4) 상호성 규범

상호성은 사회연결망 접근에서 협업의 중요한 변수로 제시된다. 상대방이 나에게 협조적이라면 나 역시 상대방에게 협조적이 됨으로써 상호 혜택을 줄 수 있음을 기대하는 것이다. 이러한 상호 혜택의 원칙이 지속됨과 함께 사회적 관계가 유지되고, 관계 내 행동이 제약되는 것이다(Egufluz et al., 2005). 사회적 관계에서 상호작용이 일어나며, 사람들은 상대방을 의식하고, 그 의식에 따라서 대응한다는 것이다. 이러한 상호성(reciprocity)의 규범은 협업에 대한 논의에서 상호적 이타주의(reciprocal altruism)(Trivers, 1971), 맞대응(Tit-for-Tat)(Axelrod 1984; Kurzban and DeScioli, 2008: 130-141), 직접

7) 리더 자신이 어떤 결정을 내리는 것이 아니라 집단 구성원들이 결정을 내릴 수 있도록 그 과정을 이끄는 리더십(Chrislip & Larson, 1994).

적 상호성(direct reciprocity)(Nowak 2006, 2)등의 용어가 적극적으로 활용되고 있다(김태은, 2012: 387).

상호성이 사회적 관계 및 사회연결망의 생성과 관계적 연계 속에서의 협업에 미치는 영향력은 그동안 다양한 연구에서 증명되어져 왔다(Andreoni 1988; Fehr and Gächter 2000, 2002; Henrich et al., 2005: 798; Bornstein and Ben-Yossef, 1994; Dawes et al., 1977; Komorita et al., 1992; Kurzban and DeScioli, 2008: 141). 이러한 상호성은 행위자들이 관계를 통해 적절한 보상을 주고받는 과정으로 측정될 수 있으며, 행위자들이 협업 참여 과정에서 공정한 보상을 경험함에 따라 점점 강화된다.

5) 소통

업무에 대한 수시, 원활한 상호작용을 통한 협업은 협업의 촉진 요인으로 기능할 수 있다. 소통이 무임승차를 개선시킬 수 있다는 다양한 연구(Ahn et al., 2010; Isaac and Walker, 1988; Brosig et al., 2003; Frohlich & Oppenheimer, 1998; Sally, 1995; Wilson & Sell, 1997)가 존재하는 것은 이러한 촉진제로서의 기능 가능성에 힘을 실어준다.

또한 협력은 인간의 다양한 감정과도 연결되는데, 협력을 통한 행위자들 사이의 상호적 관계 속에서 한 개인이 질투, 죄책감, 부끄러움, 후회, 화남 또는 실망 등의 부정적 감정(negative emotions)을 가질 경우 보다 비협조적인 태도가 관찰될 수 있음이 연구되어져 왔다(Martinez, Zeelenberg, & Rijsman, 2011; De Hooge et al., 2008; Van Lange et al., 2013: 134). 이러한 부분은 협업 행위자들간의 소통을 통해 부정적 감정을 해소하는 것이 협업행정을 성공적으로 이끄는 제요소로 기능함을 알려준다 하겠다.

제 3장 협업사례를 위한 조사 분석체계

제 1절 연구 내용과 연구 방법

본 연구는 협업 사례에 대한 심층조사를 통해 협업의 장애를 어떻게 극복하고, 성공적으로 협업을 추진하였는지를 분석하여, 협업행정을 보다 효과적으로 추진하기 위한 대안을 마련하는데 있다. 이에 구체적인 연구 내용은 아래와 같다.

1. 협업행정 영향요인 분석

협업행정의 영향요인 분석을 수행한다. 동 분석은 협업행정에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대한 기존 연구를 이론적 관점에서 수행한다. 영향요인은 곧, 협업행정에 미칠 수 있는 다양한 변수들이 무엇이 있는지를 살펴보는 것으로, 이는 곧 협업의 제약요인, 성공요인이 무엇이 있는지를 살펴보는 것과 동일하다.

구체적으로 동 분석은 2가지 목적을 지니고 있다. 첫째는 이론적 고찰을 토대로 협업행정에 미치는 변수들이 무엇이 있는지를 파악하고자 하며, 둘째, 동 연구를 통해, 심층 사례연구를 위한 조사지를 개발하고, 셋째, 향후 이론적 고찰과 실제 조사를 비교해 봄으로써, 우리나라에 부합되는 수정모델을 개발하는데 목적이 있다. 이론적 고찰은 기존의 문헌 조사를 통해 수행한다.

2. 협업행정 사례 심층 분석

협업행정 사례를 심층 분석한다. 협업행정 사례를 심층 분석하여 협업행정을

수행함에 있어 제약요인이 무엇이 있고, 이러한 제약요인을 어떻게 해결하였는지를 살펴봄으로써, 구체적인 협업행정의 방향을 제시하는데 기여하고자 한다.

구체적으로, 동 연구는 첫째, 협업 필요성, 협업의 주요 내용 및 메커니즘을 파악하고, 둘째, 협업의 주요 제약요인을 분석하며, 셋째, 주요 제약요인들을 어떻게 해결하고 성공할 수 있었는지, 즉 협업의 성공요인을 분석한다. 동 연구내용은 문헌 조사(각종 정부 자료, 평가결과 자료 등)와 전문가 및 해당 공무원들의 인터뷰를 통해 수행한다. 넷째, 협업의 영향요인을 분석한다. 동 연구는 이론적 고찰을 토대로 마련된 구조화된 심층조사 서면 인터뷰를 통해 수행한다. 심층조사를 위한 서면 인터뷰는 2015년 10월 12일부터 11월 15일까지 진행했고, 자료 수집을 위해 전화와 방문, 이메일을 활용했다.

<표 3-1> 협업사례 심층 서면 조사 인터뷰 내용

구분	요소	내용	문항
선행조건	권력 균형	협업 주체간 권력 불균형	Q1.1, Q1.2
	자원 상호 의존성	협업 주체간 상호 자원 의존성	Q2.1.1, Q2.1.2, Q2.2.1, Q2.2.2
	정치·행정적 지원	안정적이고 지속적인 정치·행정적 지지와 지원	Q3.1, Q3.2
	비용편익 분포 파악 (자발성 여부)	협업의 비용편익 분포	Q4.1, Q4.2
제도적 제약 및 성공요인	거래비용 축소 제도	협력 대상 탐색, 집행, 이행, 성과공유 문제 등	Q5.1.1, Q5.1.2, Q5.2
	처벌, 인센티브 및 보상제도	상호성 규범	Q6.1.1, Q6.1.2, Q6.2.1
	불확실성 해결 제도	협력과정의 지속성, 안정성 보장 협력결과에 대한 책임문제 등 보장	Q7.1, Q7.2
	과도한 경쟁	과도한 경쟁 유발 제도적 요인 존재	Q8.1, Q8.2
	획일적 성과관리	획일적, 부처중심 성과관리제도	Q9.1, Q9.2
문화적 제약 및 성공요인	공동체 의식 및 자발적 협력 문화	조직, 사회의 협력문화	Q10.1.1, Q10.1.2, Q10.2.1, Q10.2.2
	신뢰	공직자간, 정부 부처간, 사회 주체간 신뢰 구축	Q11.1, Q11.2

구분	요소	내용	문항
	지연, 학연 등 비공식적 관계	지역, 학연 비공식적 관계 해소	Q12.1 Q12.2
	리더십	협력 리더십 구현	Q13.1, Q13.2
	소통	협업 주체간 소통 활성화	Q14.1, Q14.2
기타			Q15

3. 협업 성공 및 제약 요인 도출

협업 성공 및 제약 요인을 도출한다. 즉 협업행정을 촉진하기 위해 심층 조사를 토대로 협업 행정의 성공 및 제약요인을 분석 제시한다. 동 연구는 선행된 연구 1과 연구 2를 활용하여 체계적으로 수행한다.

4. 법제도적 개선 및 문화적 확산 방안 제시

협업행정을 촉진하기 위한 법·제도적 개선 및 문화적 확산 방안을 제시한다. 동 연구는 선행된 연구1, 연구2, 연구3을 활용하여 체계적으로 수행한다. 이차본 연구 내용과 연구방법은 아래 <표3-2>와 같다.

<표 3-2> 연구내용과 연구방법

연구주제	주요 연구내용	연구방법
1. 협업행정의 영향요인 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 분야에서 연구된 영향요인을 이론적으로 고찰하여 영향 변수 파악 • 사례 연구를 위한 심층 조사지 개발 • 이론적 고찰과 실제 조사 결과 비교를 통한 협업 수정 모델 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사
2. 협업 사례 심층 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 필요성, 협업의 주요 내용 및 메커니즘 파악 • 협업의 주요 제약요인 분석 • 협업의 성공요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 조사(각종 정부 자료, 정부평가결과 자료 등) • 행위자 인터뷰

연구주제	주요 연구내용	연구방법
	<ul style="list-style-type: none"> • 협업의 주요 영향요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조화된 심층 조사 인터뷰
3. 협업 성공 및 제약 요인 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 성공요인 및 제약요인을 심층 사례 조사를 통해 체계적으로 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구1과 연구2를 통해 체계적으로 분석 제시
4. 법제도적 개선 및 문화 확산 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 행정을 촉진하기 위한 법제도적 및 문화적 확산 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구1, 연구2, 연구3을 통해 체계적으로 분석 제시

제 2절 연구 대상과 범위

1. 연구 대상

협업행정 사례 심층 조사를 위한 조사 대상 선정은 아래와 같은 3가지 선정 기준에 기초하였다.

첫째, 조사 대상인 협업행정 사례는 무엇보다 본 연구 목적을 충실히 반영할 수 있어야 한다. 즉, 연구 목적 반영 가능성을 고려했다.

둘째, 심층 사례 연구는 무엇보다 관련 자료를 확보할 수 있는가가 매우 중요한 연구의 선행조건이다. 관련 자료를 확보하기 어렵거나 관련 자료가 공개되기 어려운 자료들일 경우 연구목적과 별개로 연구를 추진하는데 제약이 있다. 따라서 관련 자료의 확보 가능성을 두 번째로 고려했다.

셋째, 대내외적 일관성을 유지하고자 했다. 특히, 연구결과의 환류 가능성을 고려하고 사례선정에 있어 주관성을 배제하기 위해 대내·외적인 평가결과를 고려하여 협업행정 사례를 선정하였다. 이에 국무조정실의 협업평가 결과 및 전문가 집단의 판단을 종합적으로 고려했다.

이러한 선정원칙을 토대로, 연구진과 전문가 자문을 거쳐, 2014년 협업 행정

사례로서 ‘고용·복지센터 통합 원스톱서비스’와 ‘지식재산(IP) 가치평가체계 개선’을, 2013년 협업 사례로서 ‘건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화’를 선정했다.

<표 3-3> 협업 행정사례 선정 결과

구분	협업 행정 사례 명	주요 협업기관
1	고용·복지센터 통합 원스톱서비스	고용부, 안행부, 복지부, 여가부, 문체부, 금융위, 보훈처, 지자체
2	지식재산(IP) 가치평가체계 개선	특허청, 산업부, 미래부, 금융위원회, 중기청
3	건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화	경찰청, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 고용노동부(한국고용정보원)

2. 연구 범위

본 연구는 협업 사례에 대한 심층 분석으로, 내용적으로는 앞서 제시된 연구 내용을 포괄하며, 시간적으로는 협업 사례의 내용적 범위와 일치한다. 따라서 협업 사례에 대한 심층 분석의 시간적 범위는 협업 사례의 내용적 시간적 범위와 일치한다. 그러나 협업 사례들이 1년 단위로 정부업무평가의 협업평가를 받았던 사례들로, 핵심적 시간 범위는 2012년부터 2015년 현재까지이다.

제 4장 고용·복지센터 통합 원스톱서비스

제 1절 사례 개요

1. 협업 필요성

그 동안 일자리와 복지에 대한 국민들의 요구가 커지면서 다양한 서비스 기관이 생겨났다. 고용 서비스의 경우 고용센터(고용노동부)를 중심으로 제공되어 왔으나 점차 부처별, 자치단체별로 고용서비스기관을 운영하면서 다양화되는 추세를 나타냈는데 여성새로일하기센터(여성가족부), 제대군인지원센터(국가보훈처), 지역자활센터(보건복지부), 국방취업지원센터(국방부)와 지자체에서 운영하는 일자리센터 등이 대표적이다. 또한 복지 서비스는 지자체 주민센터를 중심으로 제공되었으나 지자체도 중앙 부처의 업무 등에 따라 복지정책과, 지역경제과 등 개별 부서 단위로 추진되었으며 신용회복을 돕거나 불법사금융 상담을 담당하는 서민금융종합지원센터 등도 설립되었다.

그러나 최근 민간부문에서 다양한 형태의 복합서비스가 확산되면서 공공부문, 특히 국민 생활과 밀접한 고용과 복지서비스의 통합 제공 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다(고용노동부 외, 2014). 왜냐하면 이런 서비스 기관들이 여러 곳에 분산된 채 고용 및 복지 서비스를 분절적으로 제공함으로써 이 기관들을 이용하는 국민들이 많은 불편을 겪어왔기 때문이다. 즉 다양한 기관들 중 나에게 맞는 서비스를 제공하는 기관이 어디인지 정확하게 알기 어려웠고, 여러 기관을 방문하는 과정에서 많은 시간과 비용을 들여야 하는 문제가 발생했다. 그 결과 상담이나 서비스를 중도에 포기하는 사례도 나타났고, 기관 간에도 다른 기관의 서비스를 알지도, 안내하지도 못하여 국민이 서비스를 받을 수 있는 기회를 상실하는 문제도 발생했다. 또한 고용센터가 없는 지자체의 경우,

취업지원, 실업급여, 직업능력개발 등 전문적인 고용지원 서비스의 제공에 한계가 나타났다. 구체적으로 취약계층의 경우 지자체→고용센터 연계 시 체류(parking)와 실종(missing)의 문제가 종종 발생하며 실업급여 수급 등을 위해서는 수요자가 원거리의 고용센터에 방문해야 하는 불편함도 발생했다.

결국 이러한 문제의 근본적 원인은 공급자 중심으로 서비스를 제공하다보니 실제 서비스를 이용하는 국민에 대한 배려가 부족하다는 점, 그리고 여러 중앙부처와 자치단체, 공공과 민간이 혼재되어 있어 기관 간 칸막이로 인해 협업이 어렵다는 점을 들 수 있다(국무조정실, 2014; 관계부처합동, 2014).

<표 4-1> 고용서비스 제공기관 현황

부처	서비스 대상	서비스 기관
고용노동부	구직자, 실업급여 수급자	고용센터
여성가족부	경력단절 여성	여성새로일하기센터
보건복지부	기초생활수급자	지역자활센터
국방부	전역예정자	국방취업지원센터
국가보훈처	제대 군인	제대군인지원센터
지방자치단체	구직자	시도별, 시군구별 일자리센터

출처 : 관계부처합동(2014)

이런 맥락에서 박근혜 정부는 근로빈곤층과 취약계층 근로자가 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 맞춤형 고용-복지 서비스의 연계를 강화함과 동시에 국민만족도 제고를 위해 더 많은 행정서비스의 원스톱 통합 제공이 가능하도록 고용과 복지 외 문화 및 창조경제 서비스까지 통합, 연계하는 방안을 검토하여 추진하기로 했다(<표 4-2>참조).

<표 4-2> 고용-복지서비스 통합 관련 주요 정부 의견

○ 고용복지수석 업무보고(2013.12.23.): “고용, 복지, 창조경제, 문화 등을 모두 연계해서 원스톱으로 제공하게 되면 시너지효과가 더 커질 수 있습니다.”
○ 제52회 국무회의(2013.12.20.): “복지와 고용부분은 원스톱으로 서비스를 제공할 필요

가 있습니다. 국민이 복지를 위해서 여기 찾아가고, 훈련을 위해서 저기 찾아가는 것은 힘든 일이고 어디로 가야할지도 모르기 때문에 융합형 전달체계 구축은 꼭 필요하다고 봅니다.”

○ 제3차 국민경제자문회의(2013.11.28.): “자력으로 생활할 수 없는 분들을 정부가 적극적으로 도와주어야 하며, 일하고 싶은 분들에게 직업훈련 기회를 주어 일하게 할 수 있도록 고용센터와 복지센터가 한 곳에 위치하고 고용과 복지서비스가 한 군데에서 이루어져야 합니다.”

출처 : 관계부처합동(2014)

이에 따라 고용노동부가 주도한 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업은 국민들이 한 곳에서 편리하게 다양한 고용과 복지 서비스를 받을 수 있도록 여러 기관이 함께 서비스를 제공하는 고용복지+센터를 설치·확산하는 대표적인 정부 협업 사업이다. 이 사업은 박근혜 정부가 제시한 국정과제 중 ‘맞춤형 고용·복지서비스 연계 강화’, ‘정부 내 칸막이를 없애는 협업·소통체계 구축’, ‘고용서비스망 연계 강화 및 확충’ 등에 부합하는 사업으로 대표적인 정부3.0 협업 모델로 평가할 수 있다. 즉 이 사업은 고용 및 복지 서비스 관련 기관 간 협업을 통해 수요자 맞춤형 서비스를 제공함으로써 민원인들이 여러 기관을 방문하는 과정에서 발생하는 서비스 누락을 줄이고 적극적으로 서비스를 연계해 줌으로써 서비스 사각지대를 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 늘어나는 고용서비스 수요에 맞추어 다양한 고용서비스 전달체계 간 협업을 통해 촘촘한 고용서비스망을 구축하기 위한 시도라는 점에 의의가 있다.⁸⁾

특히 이 사업의 경우 그 특성상 고용복지+센터에 참여하는 기관의 종류와 주체 등이 매우 다양하여 중앙부처간 협업뿐만 아니라 중앙과 지방간, 공공과 민간 간 협력이 사업의 성패를 좌우하는 핵심 요소라는 점에서 협업의 필요성이 매우 크다.

구체적으로 고용복지+센터에 참여하는 기관을 살펴보면 고용센터(고용노동

8) 고용복지+센터의 의미: ①고용과 복지의 연계(+) ②고용/복지 등의 연계를 통한 시너지(+) 효과 ③ 고용/복지 서비스기관 외 타 기관 참여가 가능한 개방성(+) ④ 국민 입장에서는 ‘1+1’ 효과 ⑤ 부처 간, 중앙과 지방 간 칸막이를 허물고 협업(+)한 ‘정부3.0’ 정신(고용노동부 외, 2014.6.26. 보도자료)

부), 여성새로일하기센터(여성가족부), 제대군인지원센터(국가보훈처), 서민금융 종합지원센터(금융위원회), 일자리센터·복지지원팀(지방자치단체) 등으로 소속 기관이나 주체가 매우 다양하기 때문에 사업의 성공을 위해서는 부처 혹은 참여기관 간 유기적 협업이 필수적임을 명확히 확인할 수 있다. 예를 들어 고용센터는 고용노동부의 소속기관이라는 점에서 일종의 조직 개념으로 볼 수 있는 반면, 여성새로일하기센터는 민간기관을 센터로 지정한다는 점에서 사업 개념으로 이해할 수 있다. 이처럼 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업에서 요구되는 협업의 필요성을 보다 구체적으로 정리하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업의 협업 유형과 필요성

협업 유형	협업 필요성
중앙부처 간 협업	고용센터는 고용노동부, 여성새로일하기센터는 여성가족부, 서민금융종합지원센터는 금융위원회에서 관리
중앙-지방 간 협업	복지 서비스는 대부분 지방자치단체를 중심으로 제공되기 때문에 지자체 참여 필수
공공-민간 간 협업	여성새로일하기센터, 제대군인지원센터 등은 정부기관이 아니라 소관 부처에서 민간기관을 센터로 지정하여 운영하는 방식으로 이 기관들의 참여를 위해서는 민간의 협조가 필요

2. 협업의 주요 내용, 메커니즘

고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업은 고용과 복지 기관이 한 공간에서 서비스를 제공할 수 있도록 고용복지+센터를 확산하는 데 초점을 둔 사업으로 주요 추진 경과는 <표 4-4>와 같다. 고용복지+센터에 대한 본격적 논의는 남양주 고용센터 설립과 함께 시작되었다. 남양주 고용센터를 신설하면서 기존의 고용센터에서 한 단계 더 나아가, 주민들에게 통합적 서비스를 제공할 수 있도록 여러 기관들이 함께 서비스를 제공하자는 공감대가 형성되었다. 이러한 공감대를 바탕으로 중앙부처(고용노동부, 보건복지부, 안전행정부, 여성가족부),

자치단체(경기도, 남양주시), 민간단체(남양주 YWCA, YMCA)가 수차례 협의를 거쳤고, 그 결과 전국 최초로 남양주시에 고용복지+센터가 개소하게 된 것이다. 남양주 고용복지+센터가 주목을 받으면서, 2013년 11월 국민경제자문회가 ‘사회서비스 융합형 전달 모델’로서 고용복지+센터를 제안하였고, 12월 제5차 사회보장위원회에서 고용복지+센터의 확산을 의결하였다. 이후 지자체 설명회 및 수요조사와 현장점검을 거쳐 5월에 2014년 추진 지역 10곳(남양주, 부산북부, 천안, 서산, 구미, 칠곡, 동두천, 순천, 해남, 춘천)을 확정하여 지방자치단체에 통보한 후 관계부처와 지자체 협업을 통해 각 지역별 고용복지+센터의 개소를 추진하였다.

2014년 11월에는 2015년도 고용복지+센터 설치지역 선정을 위한 지자체 대상 설명회와 수요조사를 거쳐 2015년 3월에 신청한 총 53곳의 자치단체 중 21곳의 설치 지역을 확정, 발표하였고 이후 지역별 개소를 추진한 결과 10월 현재 전국적으로 22개의 고용복지+센터가 설치, 운영 중에 있다.

<표 4-4> 고용복지+센터 주요 추진경과

추진 시기	추진 내용
2013년 12월	사회보장위원회에서 고용복지+센터 확산 의결
2014년 1월	전국최초 고용-복지 통합센터인 남양주 고용복지+센터 개소
2014년 2월	지자체 설명회 및 수요조사·현장점검 실시
2014년 5월	2014년 고용복지+센터 추진지역 확정
2014년 6월	부산북부에 제2호 고용복지+센터 설치(전환형)
2014년 7월	업무지원 전산망 구축, 표준 운영매뉴얼 마련, 서산(확장형)/구미/천안에 고용복지+센터 설치
2014년 11월	2015년 고용복지+센터 설치지역 선정을 위한 설명회 및 수요조사 실시
2014년 12월~	동두천(확장형)/칠곡/순천/해남/춘천에 고용복지+센터 추가 개소
2015년 3월~	2015년 고용복지+센터 설치 지역 21곳 확정, 발표 및 지역별 개소
2015년 10월	10월 현재 22개 개소 및 운영

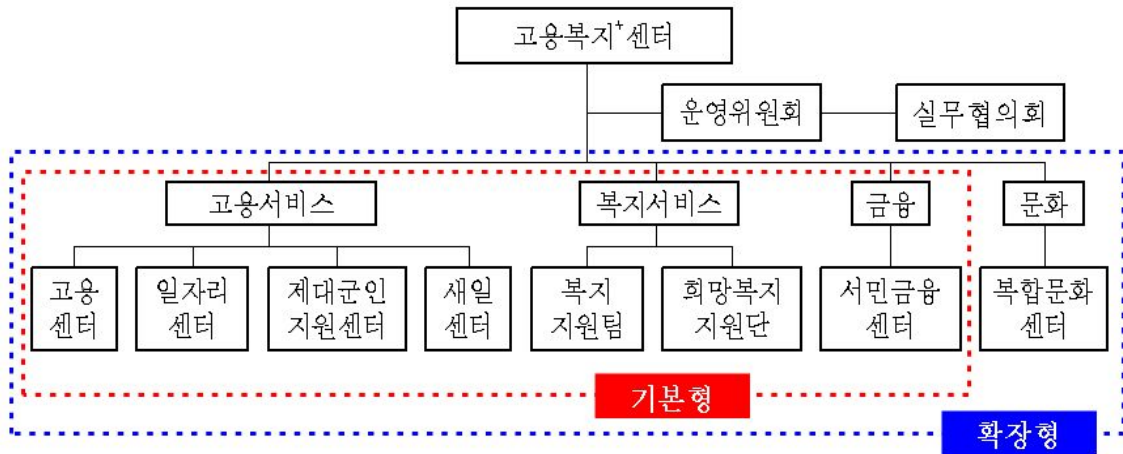
출처 : 고용복지+센터(2014)

고용복지+센터의 설립과 관련하여 초기 부처 간 협업 사안으로 논의된 주요 내용은 고용복지+센터의 추진지역 선정과 개소, 표준 운영매뉴얼 제작, 센터의 설치 및 확산을 위한 T/F 운영 등을 포함하고 있다. 이를 위해 고용노동부를 중심으로 관련 부처들이 협업을 위한 역할을 분담하여 수행하였다. 먼저 고용노동부는 고용복지+센터 설치를 주도하면서 센터에 적용할 수 있는 표준 운영매뉴얼 제작과 T/F 논의 안건 작성 등의 역할을 수행했다. 안전행정부는 센터의 설치 및 구성에 필요한 행·재정적 지원과 센터 확산을 위한 T/F 운영 업무를 담당했다. 보건복지부는 고용복지+센터에 복지지원팀, 희망복지지원단의 입주 또는 인력이 파견될 수 있도록 협조하고 센터에 적용 가능한 표준 운영매뉴얼 제작과 T/F 논의 안건 작성 등에 협조하는 역할을 수행하였다. 이 밖에도 여성가족부와 국가보훈처 등은 고용복지+센터에 여성새로일하기센터 및 제대군인지원센터 등의 입주 혹은 인력이 파견될 수 있도록 협조하였다.

한편 이 사업에서 다양한 이해관계를 가진 부처와 기관들 간 성공적 협업을 이끌어 내기 위해 적용된 핵심적 메커니즘으로는 Three-Track 형태의 협의체, 즉 중앙부처 간 협의체, 중앙부처와 지자체 간 협의체, 각 고용복지+센터 내 협의체 구성과 운영 활성화를 들 수 있다. 이러한 협의체를 중심으로 고용복지+센터의 추진 과정에서 나타나는 장애요인들에 대한 합리적 해결책을 마련하고 추진 상황 점검과 현장의견의 적극적 수렴 등 일련의 절차와 활동을 성공적으로 수행함으로써 대표적인 정부3.0 협업 사례로 평가받고 있다.

이처럼 다양한 기관 간 협업을 통해 설치, 운영 중인 고용복지+센터는 지역에 따라 구체적인 참여기관에 약간의 차이가 있지만 기본적으로 고용과 복지가 결합된 기본형과 이에 문화와 창조경제 등이 가미된 확장형 모델로 유형화할 수 있으며 2015년 10월 현재 동두천과 서산 고용복지+센터가 확장형에 해당한다.

<그림 4-1> 고용복지+센터 참여기관 및 유형⁹⁾



출처 : 고용노동부(2014).

<표 4-5> 고용복지+센터 통합모델 유형 및 기능

구분	기본형	확장형
유형	고용+복지	고용/복지+문화/창조경제
입주기관	(일자리) 고용센터, 새일센터, 자활센터, 제대군인지원센터, 일자리센터 (복지) 복지인력(2~3명 파견), 희망복지지원단	기본형 기관+ 복합문화 커뮤니티 또는 무한상상실 또는 1인창조기업비즈니스센터 또는 시니어비즈플라자
기능	고용/복지서비스 초기상담 및 신청/접수+ 직업훈련, 실업급여 등 고용서비스 일체+ 희망복지지원단 통합사례관리	기본형 기능+ 문화/공연/전시, 생활체육, 작은 도서관 등 복합 문화 프로그램 또는 아이디어 발굴 및 실험/제작 인프라 또는 1인 창업 지원 프로그램 및 Co-Working 공간 제공

출처 : 관계부처합동(2014).

기본형과 확장형은 그 유형에 따라 공간, 예산, 인력에 대한 조치사항과 인센티브 등에 있어 다소 차이가 있는데 이를 정리하면 <표 4-6> 및 <표 4-7>과 같다. 확장형의 경우 기본형의 인센티브에 추가 인센티브를 제공하는 방식을 취한다.

9) 참여기관은 지역에 따라 달라질 수 있다.

<표 4-6> 고용복지+센터 기본형 조치사항 및 인센티브

구분		세부 내용	책임기관
조치사항	공간	고용센터 외 일자리기관 및 지자체 복지인력 추가 입주기관 공간 (지자체에서 통합 공간을 제공하는 경우 우선 선정 가능)	고용노동부
	예산	공간 리모델링 예산(전기료, 수도세 등 공간 운영비용은 입주기관 점유공간 면적별 부담)	
	인력	지자체 복지인력(2~3명), 희망복지원단(사례관리팀) 등을 종합센터로 파견(지자체 규모 및 여건에 따라 인력 조정 가능)	지자체
		새일센터, 자활센터, 일자리센터 등 일자리기관 입주	보건복지부 지자체 등
인센티브	인력	통합모델 구축을 위한 인력재배치 등 인력조정방안 검토	안전행정부
	기타	지역 일자리 목표 공시제 평가시 해당 지자체 우대 (우수 지자체 선정시 장관표창 및 사업비 지원)	고용노동부
		선도 지자체에 대해 정부3.0 우수기관 선정 및 표창 시 우대	안전행정부

출처 : 관계부처합동(2014).

<표 4-7> 고용복지+센터 확장형(복합문화커뮤니센터) 조치사항 및 인센티브

구분		세부 내용		책임기관
		거점형	생활권	
조치사항	공간	지역 내 1,000m ² 이상의 리모델링 가능한 유희공간 및 기존시설 (필요시 공간기준 예외 인정)	지역 내 300m ² 이상의 리모델링 가능한 유희공간 및 기존시설 (필요시 공간기준 예외 인정)	지자체
	예산	총 사업비(개소당 약 20억원)의 70% 및 운영비 예산(국고지원 기준인 총사업비 30%, 6억 내외 초과 지원 가능)	총 사업비(개소당 약 3억원)의 70% 및 운영비 예산(국고지원 기준인 총사업비 30%, 1억 내외 초과 지원 가능)	
	시설	생활권에 포함된 시설은 의무공간, 영상미디어실, 공작소, 댄스 연습실, 악기연습실, 보건의무시설 등 추가(필요시 의무공간 적용 예외 인정)	동아리방, 소형연습실 3개 내외, 다목적홀, 자료실, 휴게공간	
인센티브	예산	총 사업비의 30%(6억) 국고지원 (초과사업비 지원 가능)	총 사업비의 30%(1억) 국고지원 (초과사업비 지원 가능)	문화체육 관광부
	기타	선도 지자체에 대해 정부3.0 우수기관 선정 및 표창시 우대		안전 행정부

출처 : 관계부처합동(2014).

또한 고용복지+센터는 해당 기초자치단체에 고용센터가 소재하는지의 여부에 따라 설립 방법에 차이가 있는데 크게 전환형(고용센터 소재 지역)과 신설형(고용센터 미소재 지역)으로 구분된다. 특히 확장형의 경우 신설형을 중심으로 하되, 고용센터가 이전하거나 고용센터가 소재하는 해당 건물에 추가 임차공간이 있는 경우 전환형도 가능하다. 이 밖에도 하나의 고용센터가 여러 기초자치단체를 관할하는 경우 고용복지+센터가 설치된 기초자치단체의 경우 복지상담과 접수 인력, 자활담당 인력(자활고용팀), 사례관리 인력(희망복지지원당) 등을 배치하고 미설치 기초자치단체의 경우 고용복지+센터를 방문하는 지역 주민의 복지상담을 위해 그 지역을 관할하는 고용복지+센터에 복지상담, 접수, 연계 인력(1명)을 배치하도록 협의하고 있다(고용노동부, 2014.11.4. 보도자료).

<표 4-8> 고용복지+센터 유형에 따른 설립 방법 차이

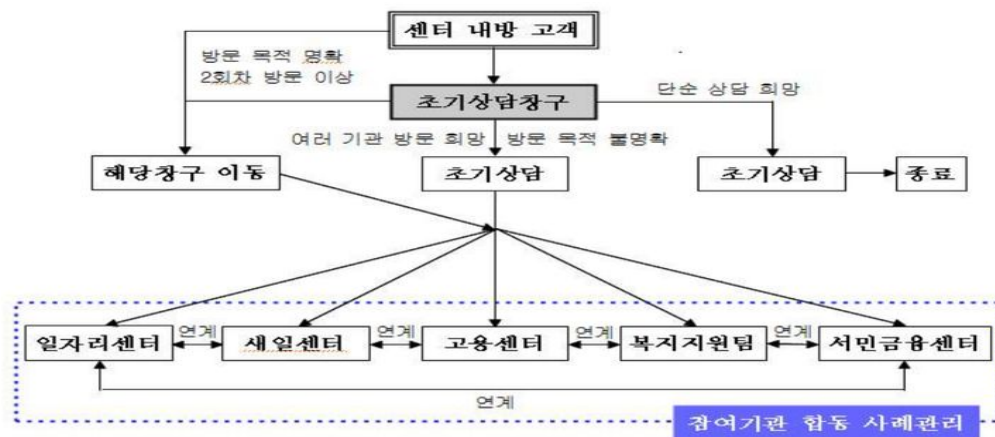
고용센터 소재 지역(전환형)	고용센터 미소재 지역(신설형)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용센터가 소재하고 있는 기초자치단체의 경우 해당 기초자치단체의 고용/복지 서비스 기관이 고용센터에 입주하면서 고용복지+센터로 운영 - 관할 지역 축소 등으로 공간 여력이 있는 고용센터에 고용 및 복지 서비스 기관이 입주하는 형태로 고용복지+센터 운영 - 임대기간 만료 등의 사유로 이전하는 고용센터의 경우 공간을 확대 임차하여 고용복지+센터로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용센터 미소재 기초자치단체는 고용센터를 신설하면서 공간을 넓게 확보하여 관련 고용, 복지, 문화 서비스 기관이 참여하는 형태로 운영
<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치단체에서 시설을 제공하고 고용센터를 비롯한 고용/복지 기관이 한 곳에서 서비스를 제공하는 형태도 가능 	

출처 : 고용노동부(2014).

한편 고용복지+센터의 기관 성격은 각 참여 기관의 지위와 조직/인사/예산

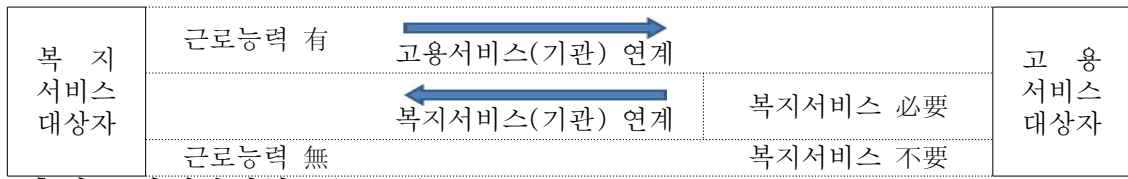
등의 독립성을 유지한 기관 간 협의체로서 공간 등 하드웨어 통합을 바탕으로 서비스와 프로그램 등 소프트웨어의 연계와 통합을 추진한다는 특성을 가진다. 그리고 그 운영 방향을 살펴보면 첫째, 한 공간에서 다양한 고용과 복지 서비스를 통합적으로 제공하여 방문자의 편의를 도모하는 ‘통합 서비스’ 제공, 둘째, 고용복지+센터를 방문하면 필요하고 적합한 고용 및 복지 서비스에 대한 정보 획득, 서비스 상담과 신청 및 수령이 가능한 ‘원스톱’ 서비스 제공, 셋째, 근로빈곤층의 취업장애요인 등을 조기 해소시킴으로써 최저생계비를 지원받는 빈곤층을 고용의 영역으로 끌어내어 탈수급을 지원하고 차상위계층 등은 최저생계비 이하로 떨어지지 않도록 사전에 고용과 복지 서비스를 제공함으로써 안정적인 자립을 지원하는 ‘고용/복지 서비스 연계를 통한 자립 지원’, 넷째, 참여기관 간 협업 및 역할 분담을 통해 인력 및 예산을 효율적으로 운영함으로써 효율성을 제고한다는 의미의 ‘협업’을 지향하고 있다.

<그림 4-2> 고용복지+센터 서비스 프로세스



출처 : 관계부처합동(2015).

<그림 4-3> 고용복지+센터 서비스 연계



출처 : 관계부처합동(2015).

특히 협업과 관련하여 고용복지+센터는 각 기관의 고유 업무를 수행하면서 기관 간 필요한 서비스를 상호 연계하여 제공하는데 초점을 두고 있다(관계부처합동, 2015.7.24.). 이런 맥락에서 이루어지는 고용복지+센터의 서비스 프로세스 및 연계를 도식화하면 위의 <그림 4-2>, <그림 4-3>과 같다.

제 2절 협업의 주요 제약요인

1. 협업의 주요 이해관계자와 관련 법제도

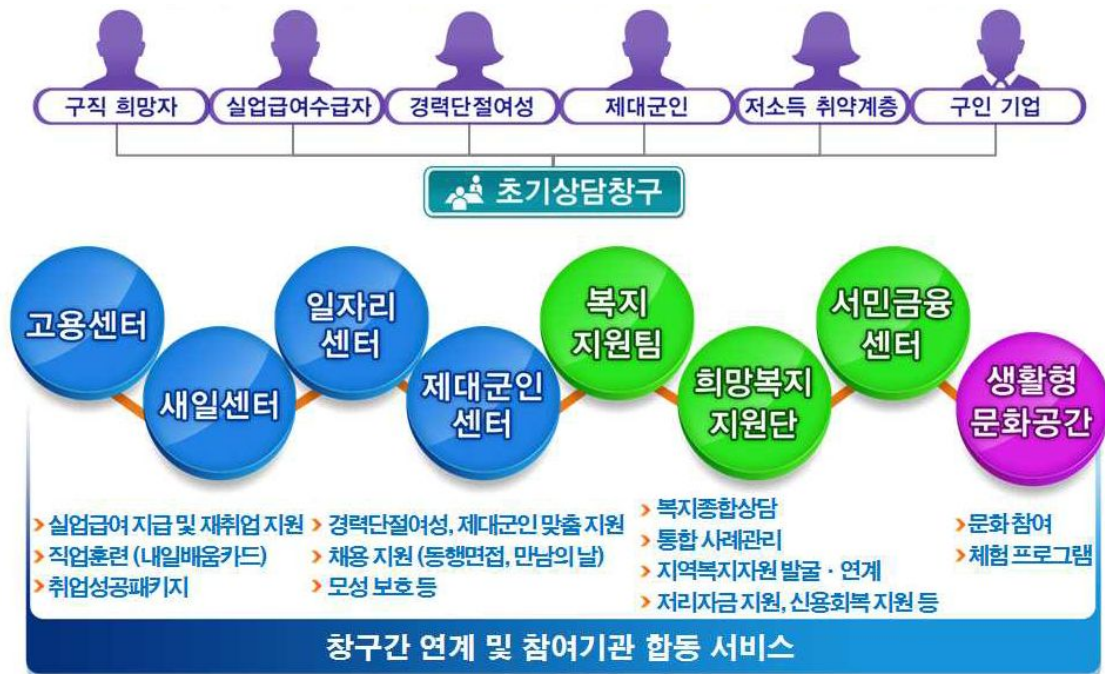
고용복지+센터 사업의 경우 고용노동부, 보건복지부, 안전행정부, 여성가족부, 국가보훈처, 문화체육관광부, 금융위원회 등 중앙부처와 지방자치단체, 그리고 각 지역별 고용복지+센터의 참여기관 등 다수의 이해관계자가 참여하는 형태로 성공적 협업을 위해서는 이들 간 이해관계의 조정이 필수적이다.

고용복지+센터의 경우 지역별로 다소 차이가 있으나 주요 참여대상기관을 살펴보면 고용과 관련해서는 고용센터, 여성새로일하기센터, 제대군인지원센터, 중장년일자리희망센터, 지자체 일자리센터 등이 있고 복지와 관련해서는 복지지원팀, 자활고용팀, 희망복지지원단 등¹⁰⁾이 있으며 이 밖에도 서민금융지원센

10) 복지지원팀은 주로 기초생활보장, 사회서비스(노인돌봄, 가사간병 등), 보육 및 보건, 교육 서비스와 관련하여 복지대상자 상담 및 접수, 종합 안내 등을 담당한다. 자활고용팀은 복지대상자들 중 고용서비스 연계 대상자 발굴 및 연계, 취성패 과정에 참여하는 수급자 및 차상위계층에 대한 지원을 담당한다. 희망복지지원단은 복합적인 어려움을 가진 대상자의 통합사례관리를 담당한다.

터와 확장형 모델에 참여하는 기관 등이 있다.

<그림 4-4> 고용복지+센터 사업 관련 주요 이해관계자



출처 : 고용복지+센터(2014).

그런데 고용복지+센터에 참여하는 기관들은 각각 그 법적 근거가 상이하기 때문에 이에 대한 이해와 법제도적 근거의 확보는 지속적 협업을 위한 중요한 선행조건으로 볼 수 있다. 고용복지+센터의 주요 참여기관들의 법적 근거를 정리하면 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 고용복지+센터 주요 참여기관의 법적 근거

참여기관	관련 법률	조문
고용센터	직업안정법	제2조의 2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. "직업안정기관"이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다.
여성새로일하기센터	경력단절여성등의 경제활동 촉진법	제13조(경력단절여성지원센터의 지정) ① 여성가족부장관과 고용노동부장관은 경력단절여성등의 특성을 고려한 상담·정보·취업 및 복지지원 서비스를 종합적으로 제공할 수 있는 경력단절여성지원센터(이하 "지원센터"라 한다)를 지정·운영할 수 있다.
	경력단절여성등의 경제활동 촉진법 시행령	제4조(경력단절여성지원센터의 기능) 법 제13조제1항에 따른 경력단절여성지원센터(이하 "지원센터"라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. 취업상담 및 정보 제공 2. 직업교육훈련, 취업알선 및 취업 후 직장 적응 지원 3. 보육 지원 등 복지서비스 제공 및 연계 제5조(지원센터의 지정 신청 및 심의) ① 법 제13조에 따라 지원센터로 지정받으려는 자는 별표의 지정기준을 갖춰야 한다.
	경력단절여성등의 경제활동 촉진법 시행규칙	제4조(지원센터의 지정신청 등) ① 영 제5조제2항에 따른 지원센터 지정신청서는 별지 제1호서식과 같다. ② 영 제5조제2항에 따라 지원센터 지정신청을 받은 담당 공무원은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인등기부 등본(법인만 해당한다)을 확인하여야 한다. 다만 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 그 서류를 신청인이 직접 제출하도록 하여야 한다. ③ 영 제5조제4항에 따른 지원센터 지정서는 별지 제2호서식과 같다. ④ 지원센터의 장은 영 제6조제4항제1호에 따라 지원센터의 인력사항, 명칭, 소재지가 변경되었을 때에는 별지 제3호서식의 지원센터 지정사항 변경신고서를 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이

		<p>하 "시·도지사"라 한다)를 거쳐 여성가족부장관과 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 지원센터의 장은 영 제6조제4항제2호에 따라 지원센터를 폐지 또는 휴지하고자 할 때에는 별지 제4호서식의 지원센터 폐지·휴지 신고서를 시·도지사를 거쳐 여성가족부장관과 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.</p>
<p>제대군인지원센터</p>	<p>제대군인 지원에 관한 법률</p>	<p>제14조(취업지원 등) ③ 국가는 중·장기복무 제대군인의 원활한 사회복귀와 생활안정을 위하여 필요하면 제1항에 따른 취업지원 외에 진로·직업상담, 취업알선, 채용박람회 개최 등의 지원을 할 수 있다.</p>
<p>지역자활센터</p>	<p>국민기초생활보장법</p>	<p>제16조(지역자활센터 등) ① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인, 사회적협동조합 등 비영리법인과 단체(이하 이 조에서 "법인등"이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다.</p>
	<p>국민기초생활보장법 시행령</p>	<p>제22조(지역자활센터의 사업) 법 제16조제1항제6호에 따른 그 밖에 자활을 위한 각종 사업은 다음 각 호의 사업으로 한다.</p>
	<p>국민기초생활보장법 시행규칙</p>	<p>제27조(지역자활센터의 지정) ① 법 제16조에 따라 지역자활센터로 지정받으려는 법인이나 단체(이하 이 조에서 "신청인"이라 한다)는 별지 제1호의2서식의 광역·지역 자활센터 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장을 거쳐 보건복지부장관에게 제출(정보통신망에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.</p>
<p>지자체 일자리센터</p>	<p>직업안정법</p>	<p>제4조의2(지방자치단체의 국내 직업소개 업무 등) ① 지방자치단체의 장은 필요한 경우 구인자·구직자에 대한 국내 직업소개, 직업지도, 직업정보제공 업무를 할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 업무를 수행하는 데에 필요한 전문인력을 둘 수 있다.</p>

2. 주요 장애요인

이 사업은 남양주 고용복지+센터를 시작으로 2015년 10월 현재 22개의 센터가 지역별로 설치되어 운영되고 있으며 2017년까지 70개 이상의 센터를 설치할 계획을 세우고 비교적 성공적으로 진행되고 있으나 사업 초기에는 협업을 가로막는 다양한 장애 요인이 존재했다.

첫째, 고용복지+센터를 추진하는 각 부처의 입장에서는 내부적인 설득과 외부적인 협의를 병행해야 하는 부담이 있었다. 즉 내부적으로는 다른 기관과 한 공간에서 서비스를 제공해야 하는 불편함 때문에 실제 센터 참여기관 직원은 센터 입주를 주저하는 경향이 나타났다. 예를 들어 고용센터의 경우 타 기관이 고용센터에 입주함으로써 기존의 업무 공간을 축소해야 하고 타 기관 직원과 함께 서비스를 제공해야 하는 불편함이 협업의 장애요인으로 작용했다. 또한 외부적으로는 타 부처 및 지방자치단체와 운영방식 및 개선 방안 등에 대한 협의가 필요한 점도 장애요인으로 평가되었다.

둘째, 고용복지+센터는 고용 및 복지서비스 관련 전달체계를 혁신하기 위한 새로운 시도라는 점에서 불확실성(uncertainty)이 높아 초기 추진이 쉽지 않은 상황이었다. 협업 관련 기존 연구에서도 이러한 불확실성은 효율적인 협력을 침해하고 사람들로 하여금 자원의 규모에 대하여 과도한 낙관주의로 이끌거나 비협력 행태를 정당화시키는 것으로 작용하는 협업의 장애요인으로 거론되어 왔다.

셋째, 고용복지+센터에 참여하는 기관들은 조직이나 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스 등이 매우 상이하기 때문에 센터의 효율적 운영을 위해서는 참여 기관별 서비스 내용과 전달체계에 대한 분석과 이해에 상당한 전문성이 요구되는 상황이었다. 즉 조직 차원에서 보면 센터에 참여하는 기관들은 특별행정기관, 지방자치단체, 민간위탁기관 등 다양한 형태를 취하고 있었고 설립 근거 측면에서도 고용센터는 ‘직업안정법’, 여성새로일하기센터는 ‘경력단절여성 등의 경제활동촉진법’, 자활센터는 ‘국민기초생활보장법’에 근거하

는 등 매우 다양했다. 또한 고용센터는 전체 구직자, 여성새로일하기센터는 경력단절여성, 자활센터는 기초생활수급자 등의 지원을 위해 설립되는 등 그 목적도 다양하며 인력 차원에서도 공무원/비공무원, 정규직/계약직 등 여러 신분이 혼재하여 효과적 협업에 있어 상당한 장애요인으로 제기되었다.

넷째, 협업에 참여하는 이해관계자의 다양성이 클수록 그로 인해 발생하는 이견과 갈등 수준이 증폭될 개연성이 존재하는데 이 사례 역시 초기에는 이해관계자의 다양성으로 인해 협업에 어려움을 겪었다. 특히 고용복지⁺센터는 새롭게 시도된 서비스 전달체계이기 때문에 추진 과정에서 운영비 분담, 인력 증원 등과 관련하여 부처 간 상당한 이견이 발생했다. 먼저 운영비 분담과 관련하여 민간위탁기관이 운영하는 여성새로일하기센터나 지방자치단체의 일자리센터·복지지원팀 등은 센터 입주에 따른 운영비 분담에 대해 상당한 부담을 표출하였다. 예를 들어 남양주 여성새로일하기센터와 자활센터는 기존의 YWCA, YMCA 건물과 시설을 활용하고 있어 별도의 운영비와 관리비가 필요하지 않았으나 고용복지⁺센터로 이주할 경우 별도의 비용을 분담해야 하는 상황이었다. 이에 보건복지부, 여성가족부, 지방자치단체는 고용노동부에서 운영비를 부담해줄 것을 희망하였다. 반면 고용노동부는 참여기관의 시설 관리 책임성 확보, 참여기관으로서의 최소한의 공정한 의무 분담, 예산 미확보 등을 이유로 참여기관별 운영비 분담을 요구하면서 부처 간 이견이 발생하였다. 또한 고용센터 신설, 복지지원팀 인력 파견에 따른 인력 증원 문제에 대해서도 고용노동부 및 지방자치단체와 안정행정부 간에 이견이 존재하여 협업에 상당한 어려움을 겪었다.

다섯째, 조직 융화, 실적 관리, 평가 등에 있어서 사업에 직접 참여하는 기관 간에 이해관계를 둘러싼 갈등이 나타났다. 우선 근거와 설립 목적이 다양한 기관들이 하나의 장소에서 서비스를 제공할 경우 과열 경쟁이 발생할 가능성이 있고 공무원과 비공무원 등 다양한 신분의 구성원이 혼재할 경우 조직 융화가 제대로 이루어질 수 있을지에 대한 우려가 제기되었다. 또한 고용서비스 기관은 ‘취업’이라는 동일 목적을 추구함에 따라 방문자의 편중 및 쏠림 현상으로

인한 실적 저하와 이로 인한 평가상 불이익을 우려하는 견해도 강했다. 예를 들어 고용센터의 경우 여성새로일하기센터나 지방자치단체 일자리센터로 연계하여 해당 기관의 취업실적이 상승할 경우 도리어 고용노동부 평가에서 불이익을 받을 것을 우려했다. 또한 일자리센터나 여성새로일하기센터의 경우 고용복지⁺센터 방문자의 상당수가 고용센터 서비스를 희망함으로써 기관의 실적이 감소될 것이라는 우려를 나타냈다. 실제로 전국 최초로 설치된 남양주 고용복지⁺센터의 경우 초기 운영 과정에서 소통과 협력 기반이 미약하여 원활한 민원 서비스에 제약이 있다는 분석을 내놓은 바 있다. 즉 이질적인 참여기관 간 상호 업무 및 조직 문화에 대한 이해 부족 문제, 기관별 취업실적 등 경쟁유도 평가체계 하에서 공동업무를 수행할 경우 실적에 대한 기관 간 이해관계 상충 문제와 기관별 협업 및 연계 성과에 대한 평가지표 미반영 등으로 어려움을 겪었다(남양주 고용복지⁺센터, 2014).

한편 협업 관련 장애요인은 지역별 고용복지⁺센터가 설립된 이후 운영 과정에서 나타났으며 개별 고용복지⁺센터에 따라 구체적인 장애요인에는 다소 차이가 있었다. 최초 설립된 남양주 고용복지⁺센터의 경우 첫째, 제도 및 전산 측면에서 개인정보보호법상 센터 내 연계서비스 제공을 위한 주민번호수집과 정보 공유의 제약, 연계시스템에 실시간 업무 알림 기능, 정보 공유를 위한 파일 전송 기능, 통합사례관리 메뉴의 필요성을 장애요인으로 제시했다. 둘째, 협업 업무 발굴 추진, 연계 상담 내실화 등으로 인한 방문상담자 증가, 상담시간 증가, 별도의 협업연계 관리 업무 추가에 따른 업무량 증가, 셋째, 연계업무 특성을 고려한 고용복지 욕구 전문 진단 도구와 고용복지 상호 업무 이해 및 전문성 제고를 위한 교육프로그램의 필요성을 장애요인으로 제시했다. 그 밖에 개별 고용복지⁺센터와 지자체 등이 제시한 장애요인을 정리하면 <표 4-10>과 같다. 주로 원스톱 서비스 제공에 있어 정보공유 및 업무처리 시스템 미흡으로 인한 협업의 어려움, 실적 평가 및 과다 경쟁과 관련된 요인, 업무 과중과 예산, 인력, 공간 부족 문제, 홍보 부족 문제 등을 핵심 장애요인으로 제시하고 있다.

<표 4-10> 고용복지+센터 협업 관련 주요 장애요인

제안기관	장애요인	개선 방안
<p>서산 고용센터</p>	<p>○ 실업급여 수급자에 대한 재취업 지원 서비스의 경우 담당자별 1일 처리 건수가 60-80건으로 양질의 취업 지원 서비스를 제공하는 데 한계</p> <p>* 고용센터 취업업무 담당자 수가 인원인에 비해 턱없이 부족한 현실에서 개인별 특성에 맞는 적극적 일자리 알선이 어려운 실정→고용복지+센터 일자리 기관 간 협력이 절대적으로 중요</p>	<p>○ 실업급여 수급자 중 여성의 경우 새일센터에서 취업지원 서비스를 제공하고 그 외 수급자의 경우 고용센터와 지자체 일자리센터에서 취업지원 서비스를 제공</p> <p>○ 일반 구직자(여성 포함) 및 취업 취약계층(취업성공패키지 참여자, 북한이탈주민, 결혼이민자 등)의 경우 고용센터를 중심으로 각 기관 간 협업을 통해 적극적인 취업지원 서비스 제공</p>
	<p>○ 신규 구인 사업장의 경우, 고용센터, 새일센터, 지자체 일자리센터 중 한 곳을 통해 구인등록을 하게 되는데, 이 경우 구인등록을 한 기관을 제외한 나머지 기관은 조기에 해당 정보를 알 수 없어 즉각적인 취업지원 서비스를 제공하기 어려움</p> <p>○ 또한 기관 간 정보를 공유하지 않음으로써 구인, 구직자간 미스매치가 발생할 가능성이 있고, 특히 타 지역에서 이전하는 사업자 등 대량 구인이 필요한 사업장의 경우 인력 모집에 어려움을 겪는 경우 발생</p>	<p>○ 신규 구인 사업장의 경우, 이를 접수한 기관은 타 일자리 기관에 즉각적으로 통보하도록 지침화</p> <p>○ 특히, 5인 이상 대량 구인 사업장의 경우 일자리 관련 기관 모두 현장 방문을 의무화하여 취업지원 서비스가 이루어질 수 있도록 함</p>
	<p>○ 고용센터 등 타 기관에서 등록한 구직자 정보를 새일센터에서는 확인할 수 없어 알선에 어려움</p> <p>* 타 기관에서 등록한 구직자의 경우 새일센터를 방문한 경우에만 구직관리 가능</p> <p>○ 새일센터의 특정사업(집단상담프로그램, 직업훈련, 인턴 참여자 등)의 경우 사업완료 기간까지 참여자들의 구직정보가 유효하게 관리되어야 하나 이를 확인할 수 있는 기능이 워크넷에 구현되어 있지 않아 업무추진에 애로</p>	<p>○ 고용복지+센터 내 참여기관이 동일한 권한을 사용할 수 있도록 개선</p> <p>○ 워크넷에 구직유효기간 마감예정 알림기능 추가 및 구직등록 목적 선택란에 새일 인턴, 직업훈련 참여자 선택 기능 추가</p>

제안기관	장애요인	개선 방안
	<p>○ 워크넷 구인/구직 신청대장에 타 기관에서 등록한 정보를 보기 위해 별도로 검색해야 하는 불편함으로 정보공유에 어려움</p> <p>○ 구인자의 경우 고용센터, 지자체 일자리센터, 새일센터 등에 중복으로 접수하는 경우 발생</p> <p>* 원칙적으로 모집직종, 근무지역, 고용형태, 경력조건이 같으면 중복접수가 되지 않으나, 구인기업은 워크넷 구인목록 상단에 자기 기업의 구인정보가 등록되기를 희망하고, 각 일자리 기관에서는 구인실적을 위해 해당조건을 조금씩 변경하여 등록하는 경우 발생</p>	<p>○ 고용복지+센터의 경우 워크넷 사용 권한을 각 기관별로 관리하는 대신</p> <p>○ 고용복지+센터로 단일화함으로써 구인/구직 신청대장에서 모든 기관이 별도의 검색 없이 즉각적으로 정보 확인 가능</p> <p>○ 고용복지+센터로 구인/구직 인증이 이루어질 경우 중복접수 건에 대한 모니터링이 용이</p>
	<p>○ 새일센터의 경우 워크넷을 사용하고 그 실적이 고용센터 실적과 합산되지 않음으로 인해 고용센터 담당자 입장에서는 실적을 나누어 가지는 문제로 부담스러운 상황</p>	<p>○ 고용센터, 자치단체, 새일센터의 실적을 통합하여 운영</p>
	<p>○ 기관마다 인터넷 전화기와 일반 전화기를 혼용하여 사용하고 있어 타 기관으로 전화연결이 불가능</p> <p>○ 인터넷 내부망이 달라 타 기관 간 자료전송이나 업무연락에 어려움</p>	<p>○ 고용복지+센터 입주기관 모두 인터넷 전화기 구축 필요</p> <p>○ 고용복지+센터 입주기관 간 공유할 수 있는 내부망 시스템 개발 필요(메신저, 메일 및 웹메일 기능 등 커뮤니티망 설치)</p>
구미 고용센터	<p>○ 고용센터, 구미시 취업지원센터, 새일센터가 비슷한 업무를 하고 있으나, 각 기관이 기존에 하던 업무를 하다 보니 취업지원 업무의 시너지 효과가 미흡</p> <p>* 구인발굴, 구직자 관리, 채용대행, 만남의 날 행사 등을 각각 운영하고 연계 가능한 부분만 찾아서 업무 연계하는 형태로 제한적</p>	-
	<p>○ 홍보 부족 및 시민들의 미인지로 고용센터의 고용서비스만 받고 돌아가는 등 기관 간 서비스 연계에 애로</p>	<p>○ 각 기관에서 민원인과 상담 후 타 기관으로 서비스 연계 희망 여부 파악을 의무화</p> <p>* 각 기관에서 자체 서비스 후 민원</p>

제안기관	장애요인	개선 방안
		인으로부터 각 협업기관의 서비스 지원 희망 여부를 묻는 질문지를 작성토록 하여 민원인의 고용/복지 욕구 파악
천안 고용센터	○ 고용센터, 일자리센터, 새일센터 등 고용복지+센터 참여기관의 평가 기준이 상이함에 따라 기관별 과도한 경쟁 발생	○ 고용복지+센터 참여기관이 협업할 수 있도록 중앙부처에서 일선기관에 대한 평가 지표 재검토 * 예> 천안고용센터의 ‘만남의 날’ 행사에 천안일자리센터, 새일센터 등에서 알선을 건 구직자가 참여하여 취업한 경우 행사를 진행한 고용센터와 알선을 건 기관 모두에 취업실적 인정토록 여가부, 고용부 등 중앙부처의 평가기준 변경
	○ 고용복지+센터 개소에 따른 사전단계 참여자가 증가 추세이고, 기초 수급자 참여자와 일반 참여자의 상담관리 시간과 노력 정도의 차이가 존재하여, ‘취업성공패키지 연계율’ 평가시 불리하게 작용	○ 기초수급자의 경우 참여인원 1명당 2명 인정하는 식의 가중치 부여 필요
	○ 취업이 가장 어려운 기초수급자 참여인원이 많을수록 취업률 및 근속률은 저조할 수밖에 없어, 사전단계 참여자가 많은 고용복지+센터는 불리한 평가를 받을 가능성	○ 기초수급자 참여자에 대한 별도 기준의 취업률 및 근속자 수를 평가 ○ 평가 목표 산정시 고용복지+센터 참여기관의 취업실적에 적정한 가중치를 부여하여 산정
	○ 입주 기관 간 업무 전가현상 발생	○ 입주기관 직원에 대한 업무교육을 통한 업무의 범위 및 지침 숙지 필요 * 정기적인 직원 교육 및 기관의 실무자간 업무교류를 위하여 실무협의회 적극 운영
천안시	○ 고용복지+센터가 기존 고용센터와 동일건물 사용으로 방문 민원인은 센터 내 타기관에서 상담 및 취업지원을 받고도 고용센터에서 받았다고 생각, 사후 모니터링 시 지원받은 기관을 고용센터로 대답하는 오류를 범하기 쉬움	○ 모니터링 시 민원인이 취업지원을 받은 기관을 고용복지+센터에 있는 특정 기관으로 대답하더라도 실적 인정 필요
	○ 기초생활수급자 대상 취업성공패키지 참여자 발굴을 위하여 자치단체에 자립지원 직업상담사 배치/운영 중	○ 기초수급자 전담자와 같이 1인당 적정 관리인원 설정 및 업무의 영역 명확화 지침 시달

제안기관	장애요인	개선 방안
	<p>* 참여자 발굴을 위해서는 대상여부를 판단해야 하고, 대상 여부를 판단하기 위하여 기초수급자(일반 및 조건부) 모두를 심층상담해야 하는 상황으로 자립지원 직업상담사 1인당 관리인원이 과중하고, 업무의 영역이 명확하지 않아 복지관련 행정업무도 상당 비중을 차지(천안의 경우, 자립지원 직업상담사 1인당 관리인원 350명 이상 담당/ 일부의 경우, 기초수급자의 사업 배치뿐 아니라 급여지급 등 행정업무 수행)</p> <p>○ 고용서비스기관이 유사한 업무를 수행하면서 실적 제고를 위한 보이지 않는 경쟁</p>	<p>* 기초수급자 전담자 1인당 관리인원은 연간 100명 이내, 일반 참여자 포함관리 시 전체 담당인원은 130명 이내로 명시</p> <p>○ 고용복지⁺센터 내 입주기관 연계 건수에 대한 실적은 가점을 적용하거나 중복 인정</p>
부산북부 고용센터	<p>○ ‘근로빈곤층 취업우선 지원 사업’ 대상자는 고용센터의 사전단계 평가를 거쳐 취업성공패키지나 희망리본, 자활근로에 참여</p> <p>* 대상자가 사전단계 평가를 위해 고용센터를 방문하고, 근로의욕이 없다고 판단되면 다시 관할 구청을 방문하여 희망리본이나 자활근로에 참여하게 되는 등 장소적 분리로 인한 불편 야기</p>	<p>○ 원스톱 서비스 제공을 위해서는 고용복지⁺센터 내 지자체의 자립지원과(특히 자립지원 직업상담사) 인원 배치 필요</p>
부산북구	<p>○ 고용센터의 패키지 사업 등에 대한 진행사항을 알 수 없어 고용센터와 참여기관의 업무가 상충</p> <p>○ 사업참가자의 상황파악 미비로 정확한 정보제공에 애로</p>	<p>○ 고용센터 사업을 타 기관 직원에게 교육, 설명할 필요</p> <p>○ 파견기관 직원이 고용센터에서 사업 참여자에 대한 사례관리 시 참여</p>
서산시	<p>○ 고용복지⁺센터가 개소 초기, 참여기관 간 협업 방법 모색에 많은 시간 소요</p> <p>○ 고용복지⁺센터 내 협업 사례 발굴 및 운영에 한계</p>	<p>○ 센터별 우수사례에 대한 공유채널 마련</p> <p>○ 고용복지⁺센터 협업 사업에 대한 예산 지원</p>
	<p>○ 사회복지통합관리망(행복e음)의 권한이 한 개의 자치단체로 한정되어 있어 타 시군의 민원인에 대한 상담에 한계</p>	<p>○ 사회복지통합관리망(행복e음) 타 시군 자료 열람권한 부여</p>

제안기관	장애요인	개선 방안
천안 새일센터	○ 천안새일센터 소속 취업설계사 2명이 천안 고용복지+센터에 근무하면서 구인처 개발, 이동상담, 동행면접, 취업자사후관리 등 취업지원에 인력이 부족한 상태	○ 여성인력개발센터 내 새일센터에 비해 고용복지+센터에 입주한 새일센터 인력의 구직신청 및 상담 실적이 저하되는 만큼 취업설계사 조절(2→1명) ○ 빠른 시일 내에 예산을 확보하여 취업설계사 2명 추가 필요
남양주시	○ 구직자간 소통이나 취업을 위한 정보수집과 구직 스트레스 해소를 위한 문화공간 부재	○ 문화공간 확보를 위한 예산 지원 요청
서산시/구 미고용센터	○ 전광판, 반상회보, BIS, 라디오 광고 등 다양한 홍보를 추진 중이나 인지도가 부족하다는 평가	○ 중앙정부 차원의 홍보 및 고용복지+센터 참여기관 간 합동홍보 병행 필요 ○ 고용복지+센터 대표 전화번호를 마련하고, ARS멘트 등을 통해 인지도 제고 및 참여 기관 업무내용 홍보

출처 : 고용복지+센터(2014).

제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)

1. 내·외부 협업체계 구성

고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업의 경우 다양한 참여주체 간 협업 활성화를 위해 크게 세 가지 형태의 협의체(Three-Track)를 구성하고 운영 활성화를 위해 노력한 점을 긍정적으로 평가할 수 있다.

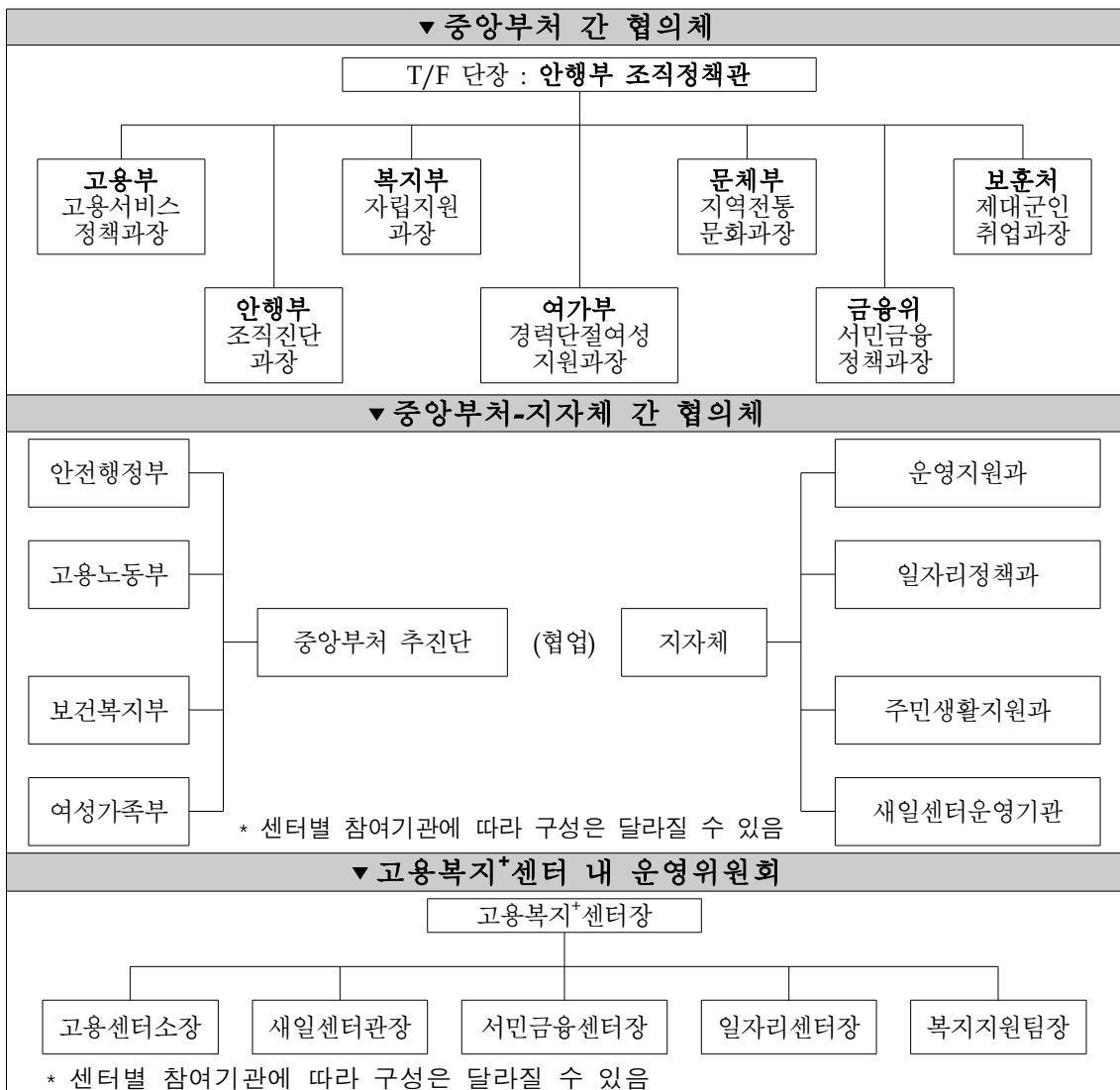
첫째, 고용복지+센터의 운영방향과 협업 유인 방안 등을 논의하기 위한 부처 간 협의체로서 안전행정부 조직정책관을 단장으로 하는 협업부처 T/F를 정례화하여 운영하였다. 이 협의체는 중앙부처인 고용노동부, 안전행정부, 보건복지부, 여성가족부, 문화체육관광부, 금융위원회, 국가보훈처의 국·과장급이 참여하였다.

둘째, 고용복지+센터 설치를 위한 현장의견 수렴과 운영상황 점검 등을 위한

협의체(중앙부처-지자체 간 협의체)를 구성하여 협업부처 실무자와 지방자치단체 관계자 간 업무 협의를 수시로 진행하였다.

셋째, 개별 고용복지+센터가 성공적으로 안착될 수 있도록 지원하고자 각 센터별로 운영위원회와 실무협의회 등을 구성하고 이를 정례화 하였다. 고용복지+센터별 참여기관에 따라 세부 구성에는 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 운영위원회는 참여기관의 장으로 구성되고 통상 월 1회 개최하여 공동행사, 서비스 조정, 갈등 조정, 참여기관 추가 등에 관한 사항을 협의하는 역할을 담당한다.

<그림 4-5> 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업 관련 협의체



고용복지+센터 설치를 추진하던 초기인 2014년 1월에는 협의체 운영을 위한 부처 간 논의를 실시하여 운영 초기에는 수시로 개최하되 이후 월 1회 개최하는 것으로 정례화 하였다. 또한 고용복지+센터의 설치와 운영 점검 및 현장의견 수렴을 위해 중앙부처-지방자치단체 간 협의제도 수시로 개최하였으며 고용복지+센터별로 별도의 운영 규정을 마련하여 운영위원회와 실무협의회를 구성하고 운영하였다. 최초 센터인 남양주 고용복지+센터의 경우 2014년 상반기 까지 운영위원회와 실무위원회를 각각 9회, 18회 개최하는 등 협의체 운영이 상당히 활발하게 진행된 것으로 평가할 수 있다.

2. 주요 장애요인 해결

1) 법제도적 측면

초기 고용복지+센터 설립과 관련한 법제도적 측면의 핵심적 장애요인은 센터에 참여하는 기관들이 각각 법적 근거와 조직, 인사, 예산 등의 특성에 상당한 차이가 있다는 점이었다. 이러한 장애요인과 관련하여 이 사례에서는 참여기관에 통합적으로 적용할 수 있는 법률을 새롭게 제정하는 방식¹¹⁾보다는 각 기관의 지위, 조직, 인사, 예산 등의 독립성을 유지한 상태에서 공간 등 하드웨어 통합을 바탕으로 서비스 및 프로그램 등 소프트웨어의 연계와 통합을 추진하는 방식으로 장애요인을 해결해 나갔다.

이와 함께 남양주 센터를 표준 모델로 하여 표준운영매뉴얼을 작성하고 이를 추가 개소되는 고용복지+센터의 상황에 맞게 활용하도록 함으로써 효과적 협업이 가능하도록 하였다. 또한 각 고용복지+센터별로 자체적 운영규정을 마련하

11) 국가보훈처의 경우 '제대군인지원센터 운영지침 제3조의 3(고용.복지 종합센터와의 협업) ① 제대군인에게 고용.복지 등의 서비스를 한 장소에서 제공받도록 고용.복지 종합센터와 협업체계를 구축하고, 필요한 경우 고용.복지 종합센터에 상담사를 파견할 수 있다.'는 조항을 두어 운영 수준에서 협업 지침을 마련하였다(국가보훈처 심층인터뷰).

고 이에 따라 운영위원회와 실무협의회를 구성하여 운영함으로써 센터별 상황에 따른 효과적 협업이 가능하도록 하였다. 한 예로 구미 고용복지+센터의 운영 규정 중 협업과 관련된 주요 조항을 살펴보면 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 구미 고용복지+센터 운영 규정

<p>제5조(참여기관) ② 각 참여기관별 인사·예산·기능 등은 독립성을 유지한다. 다만, 기관간 공통 사항 등에 대한 상호 협의하여 운영할 수 있다.</p> <p>③ 각 참여기관은 다른 기관의 운영에 대해 존중하여야 하고, 이해관계가 상충될 경우는 서로 협의하여 결정하여야 한다.</p> <p>제7조(정보공유 및 서비스개선) ① 참여기관은 기관별 합동근무에 따른 업무 효율성과 서비스 질 향상을 위해 노력하여야 한다.</p> <p>② 각 기관은 구인·구직 정보, 능력개발 정보 등 제4조에 따른 업무수행을 위해 정보공유가 필요하다고 운영위원회 등에서 결정된 사항에 대해서는 그 정보를 공유하여야 한다.</p> <p>③ 각 기관은 ‘기관합동 심층상담(통합사례관리)’, ‘취업박람회’ 등을 공동 개최하고, 합동으로 수행 가능한 업무를 지속적으로 개발하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 합동업무 기능과 추진방법은 운영위원회에서 협의하여 결정한다.</p> <p>제8조(운영위원회 구성) ① 고용복지센터의 효율적인 운영과 공통적인 사항을 협의하기 위하여 각 참여기관 대표(고용센터 소장, 복지연계팀장, 취업지원센터장, 새일센터장, 한국자산관리공사 대구경북지역본부장, 제대군인지원센터장, 미소금융재단 전문위원)를 위원으로 하는 고용복지+센터 운영위원회(이하 “운영위원회”)를 구성·운영한다.</p>

2) 주요 장애요인 해결

이 사례의 경우 성공적 협업을 위해 앞서 기술한 3개 차원의 협의체 운영 외에도 다양한 워크숍, 간담회 등을 개최하고 평가 및 포상 등과 관련한 인센티브를 마련하는 등 다양한 노력을 통해 협업의 주요 장애요인을 해결했다. 그 주요 내용을 각각 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고용복지+센터의 운영비와 관련된 문제해결을 위해 협업부처 T/F와 지역별 중앙-지방 간 협의체에서 이 문제를 지속적으로 논의하였다. 이 과정에서 우선 고용복지+센터의 취지에 대한 공감을 이끌어낸 후 운영비 문제에 대

한 해결책을 찾는 방향으로 접근하였으며 그 결과 2014년은 고용노동부와 지자체 등에서 비용을 분담하되, 2015년부터는 고용노동부에서 예산을 확보하여 부담하는 방식으로 전환하는데 합의했다.¹²⁾

둘째, 인력 증원 문제에 대해서도 역시 협업부처 T/F와 지역별 중앙-지방간 협의체에서 지속적으로 이를 논의하였다. 그 결과 원칙적으로 합리적 수준에서 인력 증원을 추진하기로 의견을 모았으며 이에 따라 남양주의 경우에는 고용센터 6명과 남양주시 3명의 인력을 증원하였고 타 고용복지⁺센터의 경우 고용센터 인력을 각각 2~4명 증원하고, 지자체의 인력은 운영성과 분석 후 수요량 증가를 고려하여 합리적인 수준에서 반영하는 방향으로 추진하고 있다.

셋째, 상이한 기관 간 직원 융화를 통한 협업 촉진을 위해 상호 업무 이해를 위한 학습동아리 운영, 직원 간 융화를 위한 자체 워크숍 등 다양한 직원 융화 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들어 전국 1호인 남양주 고용복지⁺센터에 대해서는 고용노동부가 직원의 워크숍을 지원했으며 보건복지부 역시 2014년 당시 운영 중이던 5개 고용복지⁺센터의 자체 워크숍에 대해 예산을 지원했다.

넷째, 협업 활성화를 위한 수직적, 수평적 차원의 소통의 장을 마련하고자 2014년 8월 28일에는 대전에서 협업 부처 실무자, 10개 고용복지⁺센터의 현장 직원, 지방자치단체 관계자, 홍보 담당자, 정보망 담당자, 전문가 등이 참여하는 합동 실무 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에는 고용노동부 고용서비스정책관, 안전행정부 조직진단과장, 여성가족부 경력단절여성지원과장, 덕성여대 장옥희 교수 등 60여명이 참석하였다. 또한 9월 18일 서산에서는 고용노동부 장관, 여성가족부 장관, 보건복지부 장관, 금융위원장, 문화체육관광부 차관 등 협업부처 장·차관과 지방자치단체장, 현장 직원, 시민 등이 참여하여 우수사례를 공유하고 개선 방안을 모색하는 간담회를 개최하였다. 이러한 소통의 장은 상이한 기관 간 협업에서 발생할 수 있는 제약 요인을 제거하고 합리적 대안의 모색을 통해 효과적 협업이 이루어질 수 있게 하는 중요한 원동력으로 작

12) 2014년 9월 18일 협업부처 장관, 차관 및 현장 직원 등이 참여한 서산 간담회에서 고용노동부 장관이 비용 부담 의사를 표명하였다.

용했다고 평가할 수 있다.

다섯째, 내부 협업 촉진을 위한 또 다른 노력으로 협업부처 T/F에서 부처별로 소관기관 평가 시 우대 방안과 함께 기타 인센티브 제공 방안에 대해 협의하였다. 그 결과 고용복지+센터에 참여하고 있는 고용센터의 경우 일반 고용센터에 비해 가점을 부여하는 등 각 부처에서 고용복지+센터라는 특수 상황을 감안하기로 큰 틀에서 합의하였다. 구체적으로 고용센터 평가와 관련 ‘지자체 일자리센터를 통한 취업실적’ 항목에 대해 고용복지+센터에 입주한 지자체 일자리센터의 실적에 가점을 부여하고 고용복지+센터로 전환한 고용센터에 대해서도 일정한 가점을 부여함으로써 참여기관 간 협업을 촉진하였다. 그리고 ‘고용센터 포상금’ 지급과 ‘올해의 고용서비스상’ 선정 시 고용복지+센터를 운영하는 고용센터 및 직원을 우대하는 방안을 마련했으며 고용복지+센터를 설치한 지자체에 대해서는 ‘지역 일자리 공시제 평가’ 및 ‘일자리 창출 유공자 선정’(고용노동부), ‘정부3.0 우수자치단체’ 및 ‘민원행정개선 우수사례’ 선정(안전행정부) 시 우대함으로써 내부 협업을 촉진하고자 하였다. 또한 고용복지+센터 주관 부처인 고용노동부와 보건복지부 담당자의 해외 우수기관 방문 및 연수를 지원하고 고용복지+센터에 참여하는 고용센터 및 지자체 등에 대해서는 합리적인 범위에서 인력을 증원해 주는 등 다양한 인센티브 장치를 마련하여 운영하였다.

여섯째, 각 부처의 소관기관이 고용복지+센터에 적극 참여하고 융화될 수 있도록 내부 공감대를 형성하고자 노력했다. 구체적으로 고용센터의 경우에는 전국 기관장 회의, 시/도 대표 고용센터 소장회의, 고용센터 직원 간담회 등을 개최하였고 새일센터의 경우에도 여성인력개발센터연합 주최 설명회 및 토론회 등을 통해 고용복지+센터의 취지를 공유하는데 주력하였다.

그 밖에도 표준 운영매뉴얼 구축, 업무지원 전산망 구축, 합동 채용박람회 개최 등 다양한 프로그램과 제도를 통해 참여기관 간 협업 촉진을 위해 노력한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

한편 협업의 구체적 장애요인은 개별 센터의 여건에 따라서 조금씩 차이가

나타날 수 있는데 장애요인을 성공적으로 해결하여 가시적 성과를 이룬 가장 대표적 사례로는 남양주 센터를 들 수 있다. 남양주 센터는 최초의 고용복지⁺ 센터이면서 협업의 주요 장애요인을 성공적으로 극복하여 민원행정개선 우수 사례로 선정되기도 하였으며 이후 개선한 고용복지⁺센터의 중요한 벤치마킹 대상으로 활용되고 있다는 점에서 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 남양주 센터의 경우 초기 운영 과정에서 나타난 대표적인 문제로는 다음과 같이 크게 4가지를 들 수 있다.

첫째, 소통과 협력 기반이 미약하여 원활한 민원 서비스 제공에 어려움을 겪었다. 먼저 고용복지⁺센터의 구조상 다양한 기관이 참여하는 과정에서 이질적인 참여기관 간 상호 업무와 조직 문화에 대한 이해가 부족했다. 또한 기관별 취업실적 등 경쟁유도 평가체계 하에서 공동업무를 수행할 경우 실적에 대한 이해관계의 상충 문제, 기관별 협업 및 연계성과에 대한 평가지표 미반영 문제가 제기되었다. 그리고 개인정보보호법에 따른 기관별 정보 공유의 제도적 근거가 미흡한 점, 기관별 상이한 전산망 사용에 따른 전산 활용 업무에 있어 소통 장애가 협업의 장애요인으로 제시되었다.

둘째, 서비스 접근성의 한계가 나타났다. 그 원인은 일단 장소적 통합으로 민원인들이 여러 기관을 방문하는 불편은 해소되었으나 같은 공간 내 서비스 창구의 수가 늘면서 내방자의 혼선이 야기되었기 때문이다. 또한 내방자의 서비스 수요 및 취업 장애요인 등 진단을 위해 초기 상담 창구를 운영하였으나, 라포(rapport, 상담/교육 전 신뢰관계) 형성 전 욕구 표출의 제약도 문제로 대두되었다.

셋째, 수요자 맞춤형/원스톱 고용복지서비스 제공에 있어 한계가 나타났다. 즉 고용복지 원스톱 서비스에 대한 인지도 부족으로 내방자 다수가 단편적 서비스 이용에 그쳤고 민원인의 고용복지 복합 욕구를 발굴하고 진단하기 위한 도구가 정비되지 않았다.

넷째, 연계 프로세스 및 전산시스템 미비로 인한 민원 불편 및 비효율 역시 협업을 어렵게 만들었다. 우선 연계 처리 프로세스가 정립되지 않아, 체계적인

대상자 발굴 및 서비스 제공에 제약이 있었다. 기관별 상이한 전산 환경 하에 전산시스템이 구축되지 않아 연계 서비스를 구두상 처리하고 수기 관리함으로써 연계시 민원인의 연계 창구 미방문, 상담자의 연계 기록관리 누락, 이전 상담이력의 미 전달로 동일한 말을 반복해야 하는 민원 불편 및 상담의 비효율이 발생했다. 더불어 체계적인 연계관리와 사후 연계결과의 모니터링에도 어려움이 있었다.

이러한 장애요인을 해결하기 위해 남양주 센터가 추진한 개선 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소통과 협력을 통한 민원 서비스 기반 강화를 추진했다. 우선 상호 업무 및 조직 문화에 대한 이해를 제고하기 위해 운영위원회와 실무위원회를 정기적으로 개최하고, 관계 기관 회의도 수시로 개최하여 운영, 연계, 협업사항을 공유하고 개선 방안을 발굴하여 추진하였다. 또한 직무교육과 워크숍을 개최하여 상호 업무 이해도 제고 및 조직 화합을 통해 고용복지 연계 강화를 추진했다. 그리고 채용박람회, 구인/구직만남의 날 등 공동 채용행사 개최를 통해 win-win 전략을 모색하고 협업 방식을 체계화했으며 고용노동부 평가지표에 고용복지+센터의 협업 요소를 반영하는 등 협업 활동 확대 및 경쟁유도 평가체계를 대폭 개선했다. 기관 간 연계 의뢰 시 개인정보 제공 동의 절차를 마련하여 시행했고 전산망 이용 제한 문제는 모바일 커뮤니티 결성을 통해 해결하였다.

둘째, 일반 안내데스크와 차별화된 초기 상담 창구의 운영, 민원인의 욕구 발굴 강화 및 점점 다양화 등을 통해 서비스 접근성을 강화하였다.

셋째, 수요자 맞춤형 원스톱 서비스의 확대 기반을 마련하기 위해 우선 실업급여 교육, 취업 특강 등을 활용하여 실업급여 수급자, 일반 구직자에게 원스톱 서비스 이용을 안내함으로써 원스톱 서비스에 대한 인지도 제고를 위해 노력했다. 또한 다양한 구직 욕구 및 복지 욕구 진단 도구를 가감하여 실무형 진단 도구를 정비하였다.

넷째, 연계 처리 프로세스를 각 기관이 공동 참여하여 정립하고 고용복지+센

터 운영매뉴얼에 포함하여 체계화하였고 취약계층은 연계대상자로 필수 선정하여 원스톱 서비스를 제공했으며 연계 유형 및 우수 사례를 전 직원에게 전파하여 서비스 대상자 발굴을 활성화하였다. 또한 연계 자동화 프로그램을 자체적으로 개발하여 민원 불편 해소 및 효율적 상담이 가능하도록 하였다.

3. 협업 성과

고용노동부, 안전행정부, 보건복지부 등 관계부처는 구성된 협의체를 중심으로 고용복지+센터의 추진지역 선정 및 개소를 위해 협업부처 합동으로 지자체를 대상으로 하는 설명회 개최, 지자체 대상 수요조사 실시, 신청 지자체에 대한 협업부처 합동 현장점검 실시 등을 체계적으로 진행하였다. 그 결과 2014년도에는 남양주 고용복지+센터를 시작으로 당초 목표로 설정했던 10개소의 센터를 개소하는 성과를 거두었고 2015년에는 30개소 개소를 목표로 세우고 서울동부센터 개소를 시작으로 2015년 10월 현재까지 총 22개의 센터를 개소하였다. 이처럼 고용복지+센터를 설립하면서 나타난 주요 변화를 간략하게 살펴보면 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 고용복지+센터 설립 전후 비교

구분	설립 전(개별 기관 체제)	설립 후(고용복지+센터)
서비스 종류	하나의 서비스	고용, 복지, 서민금융, 문화 등 여러 서비스
서비스 경로	여러 기관을 각각 방문해야 하는 불편	한 번 방문으로 다양한 서비스를 받을 수 있는 One-stop 구조
정보 수집	고용서비스 기관 간 분산에 따른 정보 수집 비용 증가	기관 간 정보 공유, 통합 서비스 페이지 활용 등으로 정보수집 비용 감소
복합 애로자	당사자의 한 가지 애로요인만 해결	당사자를 둘러싼 환경을 고려한 복합적 애로 요인 해결(사례관리)
행정 효율	기관별 사업 추진	협업사업 발굴 등으로 효율성 제고

출처 : 국무조정실(2014).

한편 각 센터별로 협업 성과에 차이가 있지만 2015년 상반기에 고용노동부가 2014년 개소한 고용복지+센터 10개소를 대상으로 운영 실적을 분석한 결과, 운영 중인 지역의 취업실적은 전국 평균 11.4%에 비해 23.7% 증가하여 우수한 실적으로 보였고 고용복지+센터 운영이 안정화되면서 서비스 연계도 활성화되고, 국민 편의와 만족도 역시 점점 높아지고 있는 것으로 나타났다. 고용복지 서비스 연계실적의 경우 2015년 1월~6월까지 총 2,785건이고 주민 만족도의 경우 5점 척도 기준으로 2014년 4월 4.0에서 11월 4.14, 인지도는 38.1%에서 52.4%로 향상되었다.

<그림 4-6> 남양주 고용복지+센터 방문자 증가 현황



출처 : 남양주고용복지+센터(2014).

특히 최초로 개소한 남양주 고용복지+센터의 경우 센터 설립 전후 가시적 성과가 나타나면서 각종 언론 등에 우수 협업 사례로 자주 소개되었다. 먼저 <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 센터 개소 이후 방문자 수와 취업성과의 향상이 두드러지게 나타났으며 공동채용행사 등 다양한 협업 노력을 통해 센터 내 참여기관 간 서비스 연계도 역시 증가하였다.

<표 4-13> 남양주 고용복지+센터 공동 채용행사 개최 실적

(2014.7.31. 현재)

행사명	개최횟수	참여 기업수	구인인원	구직자수	면접자수	채용인원	구인 충족율
채용 박람회 등	4회	83개소	192명	1,934명	1,042명	91명	47.4%

출처 : 남양주고용복지+센터(2014).

<그림 4-7> 남양주 고용복지+센터 서비스 연계 실적



출처 : 남양주고용복지+센터(2014).

또한 서비스에 대한 전반적 만족도 역시 4.0(5.0 만점)으로 높게 나타났고 업무처리 전문성(4.2점), 친절도(4.2점), 지속 방문 및 이용 의향(4.3점), 주변에 이용 권유 의향(4.1점) 등 모든 조사 항목에서 고르게 높은 점수를 받았다.

<표 4-14> 남양주 고용복지+센터 만족도 조사 결과(2014년 4월)

구분	응답률(%)					평균 (5점 척도)
	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족	
전반적 만족도	30.1	40.5	26.2	2.2	1.1	4.0
- 원스톱 서비스 만족도	34.8	39.1	20.8	4.3	1.1	4.0
- 환경/시설 만족도	29.4	45.2	21.5	2.5	1.4	4.0
- 이용 서비스 만족도	32.6	37.3	25.1	3.6	1.4	4.0

출처 : 남양주고용복지+센터(2014).

<표 4-15> 남양주 고용복지+센터 서비스 및 방문 의향 조사 결과(2014년 4월)

구 분	응답률(%)					평균 (5점 척도)
	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	
업무처리 전문성	44.4	34.4	18.3	1.8	1.1	4.2
친절도	50.2	28.3	14.3	4.3	2.9	4.2
지속방문 및 이용 의향	46.6	39.4	9.0	3.6	1.4	4.3
주변에 이용 권유 의향	45.2	35.5	10.8	6.1	2.5	4.1

출처 : 남양주고용복지+센터(2014).

문화체육관광부는 (주)월드리서치에 의뢰해 2015년 6월부터 7월까지 만20세 이상 성인 남녀 및 센터 이용 경험자 각각 1,000명을 대상으로 2014년에 개소한 10개 센터에 대한 인지도와 만족도 조사를 실시하였다. 이 조사에서도 지역 센터별로 다소 차이는 있지만 대체로 모든 항목에서 높은 점수를 받았다.¹³⁾

<표 4-16> 고용복지+센터 인지도 및 만족도 조사 결과(2015년 7월)

구 분	응답률(%)			평균 (5점 척도)
	만족	보통	불만족	
시설 편의성	90.0	10.0	-	4.51
이용 서비스	87.1	12.9	-	4.41
일자리 상담 서비스	65.7	31.4	2.9	3.97
업무처리 통합의 편리성	81.4	18.6	-	4.21
전반적 만족도	87.1	11.4	1.4	4.34
지속적 이용 의향	91.4(그렇다)	7.1(보통)	1.4(그렇지 않다)	4.56
추천(권유) 의향	87.1(그렇다)	12.9(보통)	-	4.43

출처 : 문화체육관광부(2015).

13) 다만 고용복지+센터에 대한 인지도는 지역 간 편차가 있지만 평균 45.1%로 아직 높지 않은 편이다. 이는 센터가 설립되어 운영된 기간이 짧은 것에도 이유가 있겠지만 동시에 지속적인 홍보 등이 필요함을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

<그림 4-9> MI 홍보 아젠다

<p><기고(중앙일보, 8.19)></p>	<p><정부3.0 웹진 인터뷰></p>	<p><한국경제TV 인터뷰 ></p>
<p><구미센터 방문(7.23)></p>	<p><서산센터 방문(9.18)></p>	<p><간담회(9.18)></p>

출처 : 고용노동부 내부자료.

제 4절 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>

이 사례와 관련하여 사실상 협업의 주도 부처인 고용노동부의 담당자를 대상으로 심층 서면 인터뷰를 실시하였으며 추가적으로 협업 부처인 국가보훈처 담당자에 대한 인터뷰도 병행하였다. 다만 국가보훈처의 인터뷰 내용은 상대적으로 미흡한 부분이 많기 때문에 보완적으로 활용하고자 한다. 인터뷰 내용은 제2장의 이론적 배경에서 논의한 협업의 선행조건 및 협업 영향 요인으로서 제도적 요인과 문화적 요인에 대한 것이며 이하에서는 구체적 질문과 답변을 정리한 후 협업의 선행조건과 주요 영향 요인에 대해 종합적으로 분석하고자 한다.

1. 협업 선행조건

1) 권력 균형

협업 주체 간 권력 균형은 협업의 중요한 선행조건 중 하나로 지적되어 왔다. 이러한 전제 하에 본 연구에서는 질문에 앞서 다음과 같은 기본 배경 지식을 질문자에게 제공했다. 이하의 서술도 이러한 체계를 기본적으로 준용한다.

‘행정협업은 귀하의 부처내부뿐만 아니라 서로 다른 정부 부처 간 협력을 필요로 합니다. 귀하의 부처내부에서도 서로 다른 권력(한)을 지니고 있을 뿐만 아니라 정부 부처 간에 권력(한) 차이(예, 부와 청 등)는 크게 나타날 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q1.1 귀하의 부처내부에서 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?
만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.
또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1.1(고용노동부) : 부처 내 실국별로 업무 특성(양, 난이도)에 따라 인원, 예산 등 기능상, 규모상의 차이는 있으나 권력의 차이가 있다고 보기는 어려움.

A1.1(국가보훈처) : 조직 내부에 권력 차이는 존재하지 않음.

Q1.2 귀하의 협업 대상 정부부처와 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?
만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.
또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1.2(고용노동부) : 예산, 인력, 정보, 수행업무 등 협업 부처가 가지고 있는 자원들을 전반적으로 고려함. 각 부처별로 수행업무에 따라 보유하고 있는 예산, 인력 등이 상이하기 때문에 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원은 협업 추

진에 중요한 판단기준임.

2) 자원의 상호의존성

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업행정은 협업 주체 간 서로 필요로 하는 자원(예, 예산, 인력, 정보 등)을 지니고 있을 경우, 상호 간 교환에 따른 이익이 발생되기 때문에 협력이 촉진 될 것으로 생각합니다. 반면, 서로 간에 필요로 하는 자원이 부족하다면 자발적 협력은 추진되기 어려울 것 같습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q2.1.1. 협업을 추진하면서 협업 상대방의 자원을 고려했습니까?. 고려했던 협업상대방의 자원은 어떤 것이었습니까?

Q2.1.2. 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부가 협업을 추진하는데 있어서 중요한 판단 기준으로 작용하였습니까?

Q2.2.1. 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 가능하다고 생각하십니까?

A2.1.1~2(고용노동부) : 예산, 인력, 정보, 수행업무 등 협업 부처가 가지고 있는 자원들을 전반적으로 고려함. 각 부처별로 수행업무에 따라 보유하고 있는 예산, 인력 등이 상이하기 때문에 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원은 협업 추진에 중요한 판단기준임.

A2.1.1~2(국가보훈처) : 협업 상대방의 자원을 고려하여 추진함.

A2.2.1(고용노동부) : 부처간 협업은 범부처 차원에서의 공통의 정책목표 달성을 위해 추진되는 것이므로 주체 간 충분한 자원이 없더라도 협력이 가능함.

A2.2.1(국가보훈처) : 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하여 협력이 촉진됨.

3) 정치·행정적 지지

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘행정과 정치는 밀접하게 관련되어져 있습니다. 협업을 추진함에 있어 정치적 지지와 지원은 지속적인 협업을 수행하는데 중요한 요인일 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q3.1 협업을 추진하는데 있어 정치·행정적 지지와 지원이 존재하였습니까?(예, 대통령의 강력한 의지, 국무조정실의 협업 지원, 정당의 지원 등 포함)

A3.1(고용노동부) : 대통령 지시사항을 통해 협업의 필요성과 당위성이 강조되었고 국무조정실 특정평가를 통한 협업 유도가 존재함.

A3.1(국가보훈처) : 대통령의 의지 및 국무조정실의 협업 지원 등 정치·행정적 지지와 지원이 존재함.

Q3.2 정치·행정적 지지와 지원이 협업을 추진함에 있어 왜 중요한지, 또 얼마나 중요한지를 제시해주세요.

A3.2(고용노동부) : 개별 부처는 소관 업무 수행에 전념하는 경향이 있어 범부처 차원의 목표, 성과 도출을 위해서는 외부 지원 및 지지가 반드시 필요함.

A3.2(국가보훈처) : 정치·행정적 지지와 지원이 중요함. 즉 조직, 인사, 예산 등 수반되는 요건에 대한 조정과 지원이 필요함.

4) 자발성 여부(비용편익분포)

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘부처의 관점에서 협업은 서로 다른 비용편익 분포를 형성할 수 있습니다. 협업에 따라 어느 부처는 이득(예, 조직, 인력, 예산 증대, 관할범위 확대 등)

을 얻을 수 있고, 어떠한 부처는 손실(예, 중복사업 정리로 인한 조직 축소 등)이 발생할 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q4.1 협업을 계획 혹은 추진함에 있어서 귀하의 부처에게 미칠 영향(이득, 손실)을 고려하셨습니까? 만약 그러하다면 귀하의 부처에 미칠 영향은 어떠한 측면에서 고려되었습니까?

A4.1(고용노동부) : 협업 추진 시 우리부가 기여할 수 있는 역할, 재원과 협업의 결과에 따른 시너지 효과 등을 고려함.

Q4.2.1 귀하의 부처와 협업 대상 부처의 비용 편익 분포는 어떠했다고 생각하십니까?(예, 협업을 할 경우 귀하의 부처는 이득, 다른 협업 부처는 손실)

A4.2.1(고용노동부) : 협업은 범정부 차원에서의 성과 도출을 위해 추진하는 경우가 대부분이므로 부처 차원에서의 편익 분포는 크게 의미가 없음.

5) 협업 선행조건 분석 결과

이 사례에 있어 협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 간 권력 차이에 대해서는 답변이 다소 부정확하여 판단하기 어렵지만 적어도 부처 내부에서는 권력 차이가 존재하지 않는 것으로 인식하고 있다. 즉 이 사례에서 권력의 불균형으로 인한 협업의 어려움은 거의 나타나지 않았거나 적어도 담당자들은 그렇게 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이 사례의 경우 협업 부처는 협업 추진 시 상대방의 자원을 고려하였고 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부를 협업의 중요한 판단 기

준 중 하나로 고려하였다. 하지만 고용노동부의 경우 충분한 자원이 존재하지 않을 경우에도 범부처 차원에서 공통의 정책목표 달성이 부처 간 협업의 목표라는 점에서 협업 추진이 가능한 것으로 본 반면, 국가보훈처는 충분한 자원이 존재해야 협력이 촉진된다는 상반된 시각을 나타냈다. 이는 협업의 주도 부처와 참여 부처 간 특성 차이에서 비롯될 개연성이 있으므로 타 사례와 함께 종합적으로 검토해야 할 것이다.

셋째, 고용노동부와 국가보훈처 모두 협업을 강조하는 정부3.0의 정책기조, 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 지원 등 정치적, 행정적 지원이 협업 추진에 매우 중요한 선행조건이라는 점에 공통적 견해를 나타냈다.

넷째, 자발성 여부(비용편익분포)에 대해 고용노동부는 협업에서의 역할, 자원과 협업의 결과에 따른 시너지 효과 등을 고려하였으나 부처 간 서로 다른 비용편익의 분포는 범정부 차원에서 성과 도출을 추진하는 협업의 특성 상 중요한 선행조건이 아니라는 견해를 나타냈다.

2. 제도적 요인

1) 협업 거래비용 축소 제도

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 협력대상자 탐색, 집행, 성과 공유 등 협업 주체간 거래 비용이 발생할 수 있습니다. 본 연구에서 협업 거래비용은 협업 추진상에서 발생하는 모든 비용을 의미합니다. 만약, 협업 주체간 협업을 추진함에 있어 거래비용이 크다면 협업이 이루어지기 어려울 것 같습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q5.1.1 협업을 추진하면서, 귀하가 인식하신 대표적인 거래비용의 유형은

무엇이었습니까?

Q5.1.2 그러한 거래비용이 협업 추진에 있어 어떤 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?

A5.1.1~2(고용노동부) : 부처 간 유기적인 협업 수행을 위한 협의를 추진해 나가는 과정에서의 협의체 구성, 운영 등이 대표적 거래비용임. 협업 추진을 위해서는 서로 다른 부처 간 의견 조율이 필수적이므로 협업 과정에서의 거래비용은 일정 부분 필요함.

A5.1.1~2(국가보훈처) : 거래비용은 협업 추진에 있어 부정적 영향을 줌.

2) 처벌, 인센티브 및 보상제도

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협력자에게는 인센티브가, 비협력자에게는 처벌이 있어야 협력이 촉진될 수 있습니다. 특히 이러한 처벌 및 보상제도는 자발적 협력을 지속하는데 필요하다고 합니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q6.1.1 현재의 협업평가 및 체제가 협업을 위해 노력한 만큼의 보상을 충분히 준다고 생각하십니까?

A6.1.1(고용노동부) : 현재 협업평가체계는 협업을 유도하기에는 미흡함.

A6.1.1(국가보훈처) : 협력자에게는 인센티브가 주어져야 함.

Q6.2 협업을 촉진하기 위해 비협조적인 대상에게 어떤 제약이나 처벌이 필요하다고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A6.2(고용노동부) : 불필요함.

3) 불확실성

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업의 불확실성으로서, 무엇보다 협업 실패의 두려움, 협업의 결과에 따른 책임문제 등이 발생할 수 있을 것입니다. 또 협업 대상 부처의 담당자가 수시로 바뀐다면 지속적으로 협업을 추진하는데 어려움이 있을 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q7.1 협업을 추진함에 있어서 불확실성이 존재했습니까? 만약 존재했다면 어떠한 면, 어떠한 유형에서 불확실성을 느끼셨습니까?

A7.1(고용노동부) : 대내외 요인에 따른 협상 중단 등 관련 불확실성 존재함.

4) 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘부처내, 부처간 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인(예, 승진제도, 각종 평가제도 등)이 존재한다면 협업에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q8.1 귀하의 부처내와 각 정부부처간에 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인은 무엇이라고 생각하십니까?. 왜 그러한 생각을 하시는지요?

A8.1(고용노동부) : 해당사항 없음.

5) 획일적, 부처중심적 성과관리

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘현재 정부 성과관리는 단일 부처 차원에서 이루어지고 있습니다. 반면, 협업은 부처간 협력을 의미합니다. 이들 양자가 충돌할 가능성이 있다고 생각됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q9.1 협업을 추진함에 있어, 각 부처의 성과관리가 어떠한 영향을 미치고 있다고 보십니까?

A9.1(고용노동부) : 특별한 영향 없음.

6) 제도적 요인 분석 결과

이 사례와 관련하여 협업 영향요인으로서 제도적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 간 유기적 협업을 위해서는 의견 조율을 위한 거래가 필수적이므로 이에 따른 거래비용은 일정 부분 존재하고 필요하다는 것이 고용노동부의 견해인 반면, 국가보훈처는 거래비용이 협업 추진에 부정적 영향을 준다는 견해를 나타냈다. 결국 이를 해석해 보면 협업에 따른 거래비용의 발생은 불가피하지만 이것이 협업의 제약 요인으로 작용할 것인가의 여부는 거래비용이 얼마나 많이 소요되느냐라는 정도의 문제와 관련됨을 알 수 있다.

둘째, 현재의 협업 평가체계가 협업을 유도하기에는 미흡하다고 평가하고 있으며 협력자에 대한 충분한 인센티브의 필요성을 강조하고 있다. 한편 협업 추진에 있어 비협조적인 대상에 대한 처벌이나 제약에 대해서는 불필요하다는 입장이다.

셋째, 구체적으로 명시하지는 않았지만 대내외 다양한 요인에 의해 협업이 중단될 가능성 등 관련 불확실성이 존재한다고 인식하고 있다.

넷째, 이 사례와 관련하여 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인이나 획일적, 부처 중심적 성과관리로 인한 영향은 거의 없는 것으로 평가하고 있다.

3. 문화적 요인

1) 공동체 의식 및 자발적 협력 문화

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘모든 정부부처를 포함한 모든 조직은 자신의 관점에서 해석하고 조직 이익을 고려합니다. 또한 기존에 자발적 협력 문화가 존재하지 않는 상황에서는 협업이 추진되기 어려울 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q10.1.1 협업 추진과정에서, 협업 부처들간에 공동체 의식이 중요하다고 생각하십니까? 만약 그러하다면 왜 그렇다고 생각하시나요?

A10.1.1(고용노동부) : 공동체 의식은 협업 촉진 요인으로 작용할 수 있음.

A10.1.1(국가보훈처) : 협업 부처들 간에 공동체 의식이 중요함.

Q10.2.1 귀하의 부처내, 그리고 정부부처간에 자발적 협력 문화가 존재한다고 생각하십니까?

A10.2.1(고용노동부) : 부처 내 자발적 협력 문화가 일부 존재함.

2) 신뢰

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 주체간 신뢰는 자발적 협력을 촉진하는데 유용한 것으로 생각됩니다.’
이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q11.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 신뢰가 어떠한 영향을 미친다고 생각되십니까? 혹시 상대방에 대한 불신이 협업을 추진함에 있어 어려움으로 작용하지는 않았나요?

A11.1(고용노동부) : 협업 주체 간 신뢰는 협업 촉진에 기여함.

A11.1(국가보훈처) : 협업 주체간 신뢰가 중요하며, 담당자도 과제가 완료될 때까지 가급적 전보 제한 등 인사와 연계 추진이 필요함.

3) 지연, 학연 등 비공식적 관계

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 역시 공식적 관계뿐만 아니라 비공식적(지연, 학연 등) 조직 문화가 영향을 미칠 것으로 생각됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q12.1 협업을 추진함에 있어, 귀하의 부처내와 각 정부부처 간에 지연, 학연 등 비공식적 관계가 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?, 만약 그러하다면 이러한 비공식적 관계가 어떠한 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?(순기능적 측면, 부정적 측면 모두 가능합니다.)

A12.1(고용노동부) : 일정 부분 원활한 의사소통에 기여함.

4) 리더십

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 조직내 중요한 의사결정을 수반합니다. 따라서 리더십의 역할이 중요할 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q13.1 조직내 핵심 결정주체의 리더십이 협업을 추진하는데 중요한 영향 요인이라고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A13.1(고용노동부) : 협업 관련 주체들의 분산된 기능, 역량 등 결집에 리더십 역할이 중요함.

A13.1(국가보훈처) : 리더십이 중요함.

5) 소통

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 다른 조직과의 이해의 조정으로 다른 조직의 목적과 기능에 대한 상호 이해가 중요하다고 합니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q14.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 소통이 원활하게 이루어졌습니까? 만약 원활하게 이루어졌다면, 혹은 이루어지지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

A14.1(고용노동부) : TF 등 협의체 수시 운영 등으로 협업 주체 간 소통은 대체로 원활함.

6) 문화적 요인 분석 결과

이 사례와 관련하여 협업 영향요인으로서 문화적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 양 부처 모두 협업 부처 간 공동체 의식이 협업의 중요한 촉진 요인이라는 점에 인식을 같이하고 있으며 고용노동부의 경우 부처 내 자발적 협력 문화가 일부 존재하는 것으로 평가하고 있다.

둘째, 신뢰 역시 협업 촉진에 기여하는 것으로 보고 있으며 국가보훈처의 경우 담당자의 전보 제한 등 인사와의 연계를 통해 신뢰를 유지하는 것이 협업의 촉진 요인으로 중요하다고 평가하고 있다.

셋째, 고용복지⁺센터의 설립과정에서 비공식적인 대화채널이 협업을 이끌어내고 부처간 이견 조정을 원활히 한 측면이 있음을 파악할 수 있다. 비공식적인 라인이 공식 업무체계를 넘지않고, 대화소통을 가능케 할 경우 협업추진에 긍정적인 역할을 기대할 수 있다.

넷째, 협업 관련 주체들의 기능과 역량 등을 결집함에 있어 리더십의 역할이 중요하다는 인식을 나타내고 있다.

다섯째, 이 사례의 경우 협의체의 수시 운영 등을 통해 협업주체 간 소통이 비교적 원활하게 이루어진 것으로 평가하고 있으며 이는 문헌 자료 등을 분석한 결과와 부합하는 것으로 볼 수 있다.

제 5장 지식재산(IP) 가치평가체계 개선

제 1절 사례 개요

1. 협업 필요성

본 협업의 목표는 지식재산(IP) 기반 창업·사업화 자금의 원활한 공급을 위한 금융 생태계 조성이다. 구체적으로 IP 담보대출 등 시장에서 신뢰가 보장되는 IP 가치평가 체계를 구축하고, IP 거래·이전 활성화, 회수지원펀드 구축 등 위험분산(Risk Hedge) 방안을 마련하는 것이 본 과제의 내용이다. IP 금융이 제대로 실현되기 위해서는 IP 담보가치 산정을 위한 신뢰도 높은 IP 가치평가 체계와 IP 거래 등을 통한 대출금 회수 등 위험분산체계 마련이 필수적인 만큼 성공의 핵심조건이 내용으로 포함되어있는 과제라 할 수 있다.

IP 금융 생태계는 어느 한 부처의 노력으로 조성하기 어려워 각 부처의 기능과 역할을 고려한 부처 간 협업이 필요하다. 구체적으로 설명하면, 가치평가 표준 평가체계 구축, 거래·평가 사례통합 DB 공동 구축·활용 및 평가품질 관리 체계가 도입되어야 하는데, 관련 부처가 산업부, 미래부, 특허청, 금융위 등으로 분산되어 있기 때문에 해당 기관들이 유기적인 체계를 구축하여야만 목표 달성에 가까워 질 수 있다. 또한 IP 금융 생태계 조성은 지식재산(IP), 가치평가, 금융 상품, 위험 분산기법 등 다양한 전문가들의 협업을 통해 현실적인 IP 금융 모델을 만들고 이를 시장에 전파하여 확산하는 방향의 정책추진 노력도 필요함을 볼 때, 협업이 절실히 필요한 과제라 하겠다.

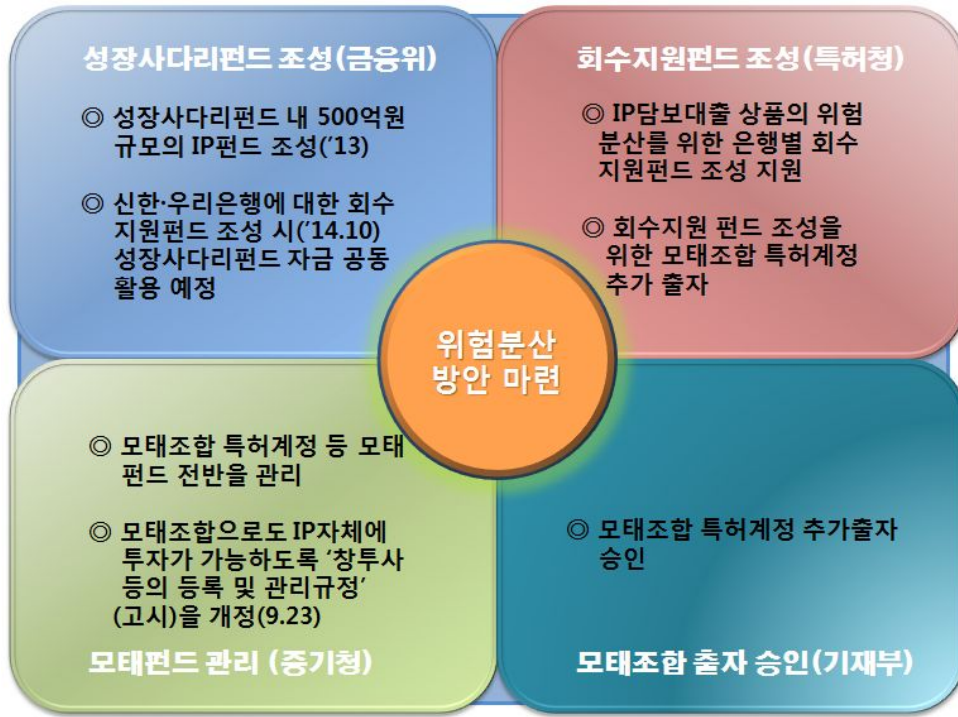
2. 협업의 주요 내용, 메커니즘

전술한 바와 같이 본 협업 과제는 IT 금융 생태계 조성이라는 목표를 이루기 위해 IP 가치평가 신뢰도 제고 및 위험분산(Risk Hedge) 방안을 마련하는 것을 두 축으로 하고 있다.

IP 가치평가 신뢰도 제고는 평가제도 인프라(산업부), 평가활성화(미래부, 특허청), 평가 시스템 인프라(금융위), 지재권(IPR) 중심 투자거래 적용확산(특허청)에서의 역할분담을 통해 이룩하고자 하였으며, 위험분산 방안 마련은 성장사다리펀드 조성(금융위), 회수지원펀드 조성(특허청), 모태펀드 관리(중기청), 모태조합 출자 승인(기재부)을 통해 추진코자 하였다. 구체적인 방안 등을 정리하면 아래 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> IT 금융생태계 조성을 위한 협업과제 역할 분담





출처 : 2014년 특허청 협업과제 보고서

본 과제가 기관 간 협력을 통해 추진되어 IP 금융생태계가 구축되면 금융기관은 IP 금융대출 등을 시행 할 수 있게 되고, 우수 IP 보유기업이 자금조달을 쉽게 할 수 있는 구조가 마련된다.

제 2절 협업의 주요 제약요인

1. 협업의 주요 이해관계자와 관련 법제도

1) 협업의 주요 이해관계자

본 과제에 관련된 주요 부처는 특허청, 금융위, 산업부, 미래부, 기재부이며 이들 간에도 본 과제에 대한 입장차가 존재하였다. 특허청은 금융권이 인정할

수 있는 IP가치평가 모델을 수립·검증하여 금융권에서 IP 중심의 투·용자가 이루어지기를 희망하는 과제 추진의 중심에 선 기관이었다. 이에 비해 타 기관들은 각기 다른 입장을 견지하였는데, 우선 금융위는 신용·물적 담보 위주로 이루어지는 현재의 여신관행 개선에는 동의하나 기존 신용평가모델에 IP를 포함한 기술이 일부 포함되는 평가시스템 신설에 뜻이 있었다. 산업부는 과거 기술가치평가 모델을 개발한 경험이 있었음에도 본 과제에 적극적이지 않았고, 미래부는 IP 금융보다 창조경제 측면에서 독자적인 가치평가 및 금융 지원 모델을 추진하고자 하였다. 마지막으로 기재부는 정부 전체의 예산 동결·감축 기조 하에서 회수지원펀드 구축을 위한 200억원의 모태펀드 추가출자에 대한 부정적인 입장을 가지고 있었다.

한편, IP 담보대출이 다른 대출에 비해 부실률이 높다고 판단되어 적극적인 도입이 어렵다는 금융기관도 존재하였다. 그리고 특허관리회사(ID)도 IP 거래 시장 미확립 및 수익성 불확실 등을 이유로 본 과제의 추진에 부정적이었다. 그도 그럴 것이 모태펀드 투자액, 기관간 출자비율, 특허관리회사 관리보수 등에 있어 현실적으로 여러 난점이 존재했던 것이 사실이다.

2) 관련 법제도

본 협업을 원활하게 추진하기 위해서는 ‘지식재산(IP) 가치평가 모델 및 평가보고서’ 내 민감한 정보를 공유하는 절차가 반드시 필요하다.

국가는 ‘공공기기관의 기록물 관리, 비밀기록물관리, 기록물의 공개여부, 열람 등’을 규정하는 ‘공공기록물 관리에 관한 법률(약칭 : 공공기록물법)’로서 기록물을 관리하고 있으며 제한된 정보의 열람근거를 마련하고 있다. 이와 관련된 구체적 내용은 다음과 같다.

제19조(기록물의 관리 등) ① 공공기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물의 보존기간, 공개 여부, 비밀 여부 및 접근권한 등을 분류하여 관리하여야 한다. -중략-

제33조(비밀 기록물의 관리) ① 공공기관은 비밀 기록물을 생산할 때에는 그 기록물의 원본에 비밀 보호기간 및 보존기간을 함께 정하여 보존기간이 끝날 때까지 관리되도록 하여야 한다. 이 경우 보존기간은 비밀 보호기간 이상의 기간으로 책정하여야 한다. -중략-

제35조(기록물의 공개 여부 분류) ① 공공기관은 소관 기록물관리기관으로 기록물을 이관하려는 경우에는 그 기록물의 공개 여부를 재분류하여 이관하여야 한다. -중략-

④ 영구기록물관리기관의 장은 기록물 생산기관으로부터 기록물 비공개 기간의 연장 요청을 받으면 제3항 본문에도 불구하고 제38조에 따른 기록물공개심의회 및 위원회의 심의를 각각 거쳐 해당 기록물을 공개하지 아니할 수 있다. -중략-

⑤ 기록물관리기관의 장은 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 공개하려면 미리 그 기록물을 생산한 기관의 장의 의견을 들어야 한다.

제37조(비공개 기록물의 열람) ① 영구기록물관리기관의 장은 해당 기관이 관리하고 있는 비공개 기록물에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 열람 청구를 받으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 제한적으로 열람하게 할 수 있다. -중략-

3. 공공기관에서 직무수행상 필요에 따라 열람을 청구한 경우로서 해당 기록물이 아니면 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우 -하략-

② 제1항에 따라 비공개 기록물을 열람한 자는 그 기록물에 관한 정보를 열람신청서에 적은 목적 외의 용도로 사용할 수 없다.

단, 기록물에 대한 접근권이 있다하여도 ‘부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률(약칭: 부정경쟁방지법)’을 위반하는 경우에는 문제가 될 수 있다. 본 법률에는 ‘영업비밀 및 영업비밀 침해행위 등 정의, 비밀유지 의무, 영업비밀 침해에 대한 손해배상책임’ 등의 내용이 규정되어 있는데, 관련 내용을 정리하면 아래와 같다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.12.2., 2013.7.30., 2015.1.28.> -중략-

2. "영업비밀"이란 공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 합리적인 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보를 말한다.

3. "영업비밀 침해행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 절취(竊取), 기망(欺罔), 협박, 그 밖의 부정한 수단으로 영업비밀을 취득하는 행위(이하 "부정취득행위"라 한다) 또는 그 취득한 영업비밀을 사용하거나 공개(비밀을 유지하면서 특정인에게 알리는 것을 포함한다. 이하 같다)하는 행위

나. 영업비밀에 대하여 부정취득행위가 개입된 사실을 알거나 중대한 과실로 알지 못하고 그 영업비밀을 취득하는 행위 또는 그 취득한 영업비밀을 사용하거나 공개하는 행위

다. 영업비밀을 취득한 후에 그 영업비밀에 대하여 부정취득행위가 개입된 사실을 알거나 중대한 과실로 알지 못하고 그 영업비밀을 사용하거나 공개하는 행위

라. 계약관계 등에 따라 영업비밀을 비밀로서 유지하여야 할 의무가 있는 자가 부정한 이익을 얻거나 그 영업비밀의 보유자에게 손해를 입힐 목적으로 그 영업비밀을 사용하거나 공개하는 행위 -중략-

제9조의7(비밀유지 등) ① 누구든지 원본증명기관에 등록된 전자지문이나 그 밖의 관련 정보를 없애거나 훼손·변경·위조 또는 유출하여서는 아니 된다.

② 원본증명기관의 임직원이거나 임직원이었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. [본조신설 2013.7.30.]

제11조(영업비밀 침해에 대한 손해배상책임) 고의 또는 과실에 의한 영업비밀 침해행위로 영업비밀 보유자의 영업상 이익을 침해하여 손해를 입힌 자는 그 손해를 배상할 책임을 진다.

2. 주요 장애요인

정책을 추진하는데 있어 관련 법규정에서 규정하고 있는 제약은 가장 우선적으로 처리되어야 하는 요건 중의 하나이다. 본 정책을 추진하기 위해서는 ‘지식재산(IP) 가치평가 모델 및 평가보고서’의 정보공유가 필수적이지만 해당 보고서에는 평가기법, 평가항목, 기업정보 등 기술평가기관 및 기업의 영업비밀이 담겨져 있어 정보의 공유가 어려울 수밖에 없었다. ‘부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률’에서 규정한 사항을 준수하지 않아 발생한 문제에 대한 책임 등에 대한 문제는 해당 과제의 목표인 IP 금융 생태계 조성이 성공할 가능성에 대한 기대를 낮추게 되었고, 부처간 협업 시도 자체가 소극적이 되었던 점이 본 과제의 현실적 장애요인이었다. 제도와 관련된 두 번째 장애 요인으로는 산업부, 중소기업청 등 정부 부처별로 관련 법령에 의해 기술평가 제도를 각각 운영하고 있었다는 점이다. 구체적으로 산업부(기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률), 중기청(벤처기업 육성에 관한 특별조치법), 특허청(발명진흥법)의 제도가 이에 해당된다. 각기 다른 제도를 운영한다는 것은 각각 다른 기준으로 지원사업, 기술평가기관, 가치평가 모델 등을 마련하고 있다는 것이며 이는 가치평가체계의 통일성을 저해하는 요인으로 작용하였다. 분명 시장에서 신뢰할 수 있는 지식재산(IP) 가치평가체계 구축이 필요하다는 인식이 있었지만, 각기 다른 기술평가체계 운영은 협업을 어렵게 하는 장애요인이었다.

비공식적 관행에서도 장애요인을 찾을 수 있는데, 시중 은행이 부동산 위주의 담보대출 관행에서 벗어나지 못하여 IP 금융 생태계 조성 요청에 소극적이어서 정작 요구해야 할 금융기관의 수요가 제대로 드러나지 않았다는 점이 그것이다.

본 과제의 협업 시작단계에서도 신뢰성 있는 IP 가치평가 모델 개발의 어려움과 IP 담보 대출 부실시 회수방안 미비 등으로 IP 금융 장애요인을 해결하지 못 할 것이라는 부정적 인식이 있었는데 이러한 인식의 이유에는 미국 등 주요 경쟁국에 비해 한국은 IP·기술 사업화 및 거래시장이 발달하지 못하였고,

IP 담보 대출에 대한 부실 발생 시 IP 거래 등을 통한 대출금 회수가 극히 곤란한 현실이 자리잡고 있었던 것이다.

제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)

1. 내·외부 협업체계 구성

앞서 살펴본 부처 간 입장차 조정과 역할분담, 그리고 장애요인 해결을 위해 '13.5월 'IP·기술 가치평가·금융 정책 협의회'를 구축하였다. 본 협의회는 전략기획단장의 주재로 지식재산위원회(지재위), 미래부, 산업부, 문체부, 금융위, 중기청, 특허청 국장급 공무원 및 민간 전문가 16명으로 구성되었다. '13.5.14 일 출범 및 정책협의회 운영방안을 논의하는 1차 협의회를 시작으로 총 4차까지 협의회가 개최 되었다. '13.6.27일의 2차 협의회에서는 '가치평가 신뢰도 제고 방안' 의 안건을 도출하였고, '13.8.22일 3차 협의회에서는 이에 대한 이행계획을 마련하였다. '13.12.4일 4차 협의회는 국무회의에서 확정된 '가치평가 신뢰도 제고 방안'에 대한 공유가 이루어졌다. 각 회의마다 내외부 전문인사 20여명의 열띤 토론이 이루어 졌으며, 회의 내용을 정리하면 아래 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> IP·기술 가치평가 금융 정책협의회 현황

일 시	목 적	내용
1차 협의회 '13.5.14	지식재산 가치평가·금융 정책협의회 Kick-off 미팅	- 지식재산 가치평가, 지식재산 금융 생태계 조성 및 건의사항 등 ○ 지식재산 가치평가의 신뢰성 관련 ○ 지식재산 금융의 생태계 조성 관련 ○ 건의사항 : 과세문제 개선, 클라우드 펀딩 법적 기반 확보, IP서비스업 육성 및 투자, IP가치평가 비용을 낮추는 문제

일 시	목 적	내 용
2차 협의회 '13.6.27	가치평가 신뢰도 제고 방안의 안건 도출	-신뢰도 제고 방안에 대한 전문가 토론 ○가치평가에 대한 고려사항의 조정 필요성(세금 등) ○기존의 모델 보완 개선의 필요성 ○KAIT의 역량 확보 ○담보성 평가 모델 정립 필요성 ○평가시스템의 공개 및 민간활용도를 높일 필요성
3차 협의회 '13.8.22	IP·기술 가치평가 신뢰도 제고 6大과제 이행계획(안) 마련	-논의 결과 ○최종적 시장메커니즘 이행을 목표로 함 ○로열티 매출채권보험의 개선 필요 ○피평가기관의 수용성 및 평가자 역량 증진 ○세금문제와 영업비밀 침해 우려에 대한 방안 마련 ○IP담당 연구소 마련의 필요성
4차 협의회 '13.12.4	2013년 IP·기술 가치평가 및 금융 정책협의회 성과공유 및 2014년 지식재산(IP)창출·활용 분야 안건 발굴 토의	-논의 결과 ○ 정책협의회의 역할을 통해 가치평가 안건 도출 ○ '가치평가 신뢰도 제고 방안'에 대한 지속적 이행 점검 ○ 가치평가·금융 활성화를 위해 정부차원의 위험완화 기제 필요 ○ 향후 IP·기술 거래 및 산업 활성화에 대한 연구 확대 필요

출처 : 특허청 내부자료

또한 '13.10.16일 국무회의에서 보고된 「가치평가 신뢰도 제고방안」의 체계적 추진을 위해 주요 기관(산업기술진흥원(산업부), 과학기술정보연구원(미래부), 기술보증기금(금융위), 발명진흥회(특허청))간 업무협약(MOU)을 체결하였고, '13.12월 협의체를 구성하였다. 협약의 내용을 정리하면 아래 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 4대 기관 업무협약 현황 및 내용



출처 : 2014년 특허청 협업과제 보고서

본 협약에 대해 부처별 주요과제 이행실적을 점검하는 총 3번의 이행점검 협의회가 개최('14.1.24, '14.4.10, '14.8.1)되었다. 본 이행점검 협의회는 정책 협의회를 대체하는 협의체로 정책협의회에서 마련한 '가치평가 신뢰도 제고 방안' 관련 부처별 주요과제 이행실적 점검하는데 초점이 맞추어 졌다.

본 협업 과제에 대해 부정적이고 소극적인 시중은행들을 설득함과 동시에 소통 및 협력증진의 필요성에 따라 특허청은 13.12월 주요은행들과 IP 금융협회를 구성('13. 12.)하고, 격월로 개최하였다. 해당 협의회에는 특허청, 한국발명진흥회, 한국은행, 산업은행, 신한은행, 광주은행 등의 담당자가 참여하였다. 본 협의회는 현재까지 총 5회 개최되었는데, '13.12.10일 1차 협의에서는 14년도 특허청 IP금융 추진계획 및 각 은행의 IP금융 추진시 특허청의 협력방안을 논의 하였다. '14.2.19일 2차 협의에서는 'IP 담보대출' 협력모델의 시중은행으로의 확대(안)이 논의되었고, '14.4.17일 제3차 협의회에서는 'IP 담보대출 협력모델'의 우리은행으로의 확대를 위한 추진일정 및 세부 논의사항을 협의가, 4차 협의회('14.6.19)에서는 신한은행으로의 확대를 위한 관련사항 협의가 이루어졌다. '성장사다리펀드' 활용방안 등 구체적인 신한은행 회수지원펀드 구성방안이 논의된 것은 제 5차 협의회('14.8.13)였다.

'15년도에는 참석대상을 평가기관·투자기관으로 확대하여 상·하반기 IP 금융 포럼을 개최하고, T/F 운영을 통해 제도개선을 도모 하였다. 15. 2.11에 1차 IP 금융포럼이 개최되었으며, 15.6월 IP 금융 포럼 T/F에서는 IP 가치평가체계 개선안을 도출하는 성과를 내었다.

<표 5-4> IP금융 협의회, 포럼 개최 현황 및 내용

일 시	목 적	내용
1차 협의회 '13.12.10	- '14년도 특허청 IP금융 추진계획 소개 및 의견청취 - 각 은행의 IP금융 추진시 특허청 협력방안 발표 및 의견청취	- 논의사항 ○ 은행측은 IP 금융의 활성화를 위해서는 부실 IP에 대한 Risk Hedge가 선결되어야 할 과제임을 지적 ○ 특허청이 구축하고자 하는 IP 사업화 우수기업 이력관리 DB 제공에 관해서는, 기술형창업지원대출 대상 발굴 측면에서 환영 ○ 은행은, IP 금융 담당부서 뿐만 아니라 은행의 심사 담당자가 SMART3의 평가결과를 해석할 수 있도록 심사역의 능력 배양이 필요하다는 의견을 표명
2차 협의회 '14.2.19	'IP 담보대출' 협력모델의 시중은행으로의 확대(안) 논의	- 'IP 담보대출' 협력모델의 시중은행으로의 확대(안) 논의 ○ 상세내용 비공개
3차 협의회 '14.4.17	'IP 담보대출 협력모델'의 우리은행으로의 확대를 위한 추진일정 및 세부 논의사항 협의	'IP 담보대출 협력모델'의 우리은행으로의 확대를 위한 추진일정 및 세부 논의사항 협의 ○ 상세내용 비공개
4차 협의회 '14.6.19	'IP 담보대출 협력모델'의 신한은행으로의 확대를 위한 추진일정 및 세부 논의사항 협의	'IP 담보대출 협력모델'의 신한은행으로의 확대를 위한 추진일정 및 세부 논의사항 협의 ○ 상세내용 비공개
제5차 협의회 '14.8.13	- '성장사다리펀드' 활용방안 등 구체적인 신한은행 회수지원편	○ 기존 회수기구 구조의 문제점을 바탕으로 한 구성된 성장사다리 펀드 활용 회수기구 구성(안) 제시 ○ 회수기구 주요이수에 대한 대책 마련

일 시	목 적	내 용
상반기 IP 금융 포럼 '15.2.11	상반기 IP 금융 포럼('15.2.11) : IP 금융 활성화를 위한 제도적 개선방안 논의	- 논의 결과 후속조치 ○ 1차 IP포럼 논의 결과인 IP 가치평가 체계 개선을 위해 T/F 운영(3~5월), 평가체계 개선(6월) 및 민간 신 규 평가기관 2개소 지정(6.1)

출처 : 특허청 내부자료

2. 주요 장애요인 해결

1) 법제도적 측면

법제도적 측면에서는 우선적으로 전술한 수차례에 걸친 협의회에서 도출된 가치평가 체계 표준에 대한 합의를 들 수 있다. 협의회가 본격적으로 진행되면서 관련법의 개선도 이루어졌는데 대표적인 예로 발명 평가기관 지정요건 완화로의 개정을 들 수 있다. 구체적인 사항은 아래 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 발명 평가기관 지정요건 완화의 개정 전/후

관련법, 조항 등 (개정 전)	관련법, 조항 등 (개정 후)	개정의 주요내용
발명진흥사업 운영요령 제72조(발명의 평가기관 지정기준) 발명의 평가 기 관으로 지정받으려는 기 관은 다음 각 호의 조건 을 만족하여야 한다. 1. (생 략) 2. 최근 3년간 15건 이 상의 평가실적 보유 3. 내지 6. (생 략)	제72조(발명의 평가기관 지정기준) (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. (삭 제) 3. 내지 6. (현행과 같음)	- 발명의 평가기관 지정요건을 완화* 하고, 기술분야별 민간 전문기관을 평 가기관으로 지정하여 평가수요 적시 대응 및 경쟁을 통한 평가품질 향 상 도모 * 전문인력, 시설, 실적 중 실적요건 삭제 ('14. 12월) * (기준) 기술보증기금, 한국산업은 행 등 10개 공공기관 → (확대) 민간 평가기관 2개소(웍스, 특허 법인 다래) 추가 지정('15.6)

2) 주요 장애요인 해결

협업 진행과정에서의 실질적인 장애요인 해결은 크게 부처간 역할 분담을 통한 해결 및 신규 회수지원기구 마련, 그리고 협업 촉진체계 마련을 통한 해결로 나눌 수 있다.

(1) 부처간 역할 분담을 통한 해결

부처간 역할분담을 통해 IP 가치평가에 대한 신뢰도를 제고한 구체적 방안의 첫 번째로 목적·대상별 평가 가이드라인 마련 및 IP 특성화 평가 모듈 개발 등을 통한 수요자 맞춤형 평가체계 수립을 들 수 있다. 산업부에서는 평가 수요자가 당면한 다양한 의사결정 맥락에 부합하는 ‘맞춤형 평가를 위한 표준 가이드라인’을 마련하고, 국내 특허 외 미국 등 주요국 국제특허 등도 고려하여 지식재산권 특성화 평가 모듈을 개발하였으며, 개별공공평가기관 매뉴얼에 평가 표준 가이드라인을 반영하는 노력을 통해 신뢰도를 제고 하였다. 또한 특허청에서는 IP가치평가 체계 개선 TF/T 운영을 통해 IP금융 전용 가치평가 표준 보고서(안)을 도출하는 성과를 내었다. 총 4회 TF 회의 개최를 통해 보급형과 심화형으로 나뉘지는 2-Track 운영안을 마련한 것이다. 이와 더불어 특허청은 기업은행과 ‘중소기업 전용 특허가치평가모델’을 공동으로 개발하기도 하였다.

둘째는 실거래 및 평가사례 통합 DB, 신규 평가·거래사례 수집 및 확충 등 평가 준거정보 통합 DB 구축을 추진한 것을 들 수 있다. 금융위원회는 분산되어 있는 IP·기술 실거래 및 평가사례 통합 DB를 구축하고, 사용자 편의성을 고려한 DB 검색시스템을 개발하였다. 더불어 미래부는 대학·공공(연)의 기술거래 계약과정의 평가·거래 사례의 정보를 확보하는 역할을 하였다. 특허청도 특허분석평가시스템과 기업은행, 국민은행 등 금융기관의 기업신용평가시스템 연계하는 방안을 도모하여, 금융기관이 우수 특허를 보유한 중소기업을 발굴하거나 기술금융 대출심사시에 활용 할 수 있도록 하였다.

셋째는 개방형 평가 운용 및 전문인력 양성, 가치평가 품질관리 체계 마련, 민간부문 평가역량 확산·유도를 통한 평가 품질관리 체도를 도입한 것이다. 산업부·미래부·특허청은 시장 이해도 및 경험이 풍부한 민간 전문인력의 평가참여를 확대시켰고, 산업부는 이와 별도로 가치평가 품질관리 지침을 수립하여 제공하였다. 산업부와 특허청은 공공 평가기관에 대한 품질관리 체계를 민간 평가기관까지 확산 시키는 지원을 추진하였는데, 이를 통해 기존 공공기관 위주의 IP 가치평가기관을 민간으로 확대시키는 성과를 거뒀다.

마지막으로 평가비용 지원의 범부처 확대 및 국가 R&D 성과물 거래시 가치평가 제도화 등을 통한 비용지원 확대 및 평가대상 제도화를 부처간 역할분담을 통한 노력으로 들 수 있다. 관계 유관기관의 협력을 통해 미래부·산업부 등 국가 R&D 수행 부처 차원으로 가치평가 지원을 확대하고, 소액지원 목적의 「신속·저비용 간이평가모델(fast-track)」을 개발하였으며, 재정투입 등 일정요건 이상의 국가 R&D 성과물에 대한 가치평가를 제도화하였다.

(2) 신규 회수지원기구의 구축을 통한 해결

두 번째 장애요인 해결의 방법은 ‘신규 회수지원기구’ 구축이다. 특허청은 해당 기구의 필요성을 사전에 파악하여, 특허청-은행-특허관리회사간 이견 조정 및 역할분담을 통해 문제 해결을 시도하였다. 자산이전 및 회수 출구전략 마련, 민간 IP·기술 자산관리 기능 활성화 등을 통한 위험분산 방안을 마련하였는데, 구체적으로 모든 유관기관 및 금융시장에서 기존의 IP·기술 정책금융 지원대상 선정 시에도 IP·기술 가치평가를 선정기준으로 적극 활용토록 정보를 제공하여 유도하였다. 금융위와 특허청은 산업은행 및 기업은행과 공동으로 1,000억원 규모의 IP 투자펀드를 조성하였으며, 특허청은 이와 별도로 200억원 규모의 IP 서비스기업 투자펀드 및 150억원 규모의 IP 직접 투자펀드를 조성하였다. 이에 한걸음 더 나아가 모태조합 특허계정에 대한 추가 출자를 통한 회수지원 펀드까지 조성하는 성과를 거두었다. 구체적으로 국민은행 회수지원

펀드 조성('15.2월)을 바탕으로 국민은행 IP 담보대출 상품을 출시('15.3월)한 것이 그것이다.

이와 동시에 가치평가와 기술거래·사업화 대책 간 연계 등을 통한 IP·기술 거래 활성화가 시도되었는데, 산업부·특허청·미래부·교육부 등은 기술사업화 대책에 IP·기술 가치평가 제도를 적극 연계하여 활용하는 방안을 마련하여 제 5차 경제장관회의, 제13차 국가지식재산위원회에 안건을 상정하였다. 이외에도 특허청·산업부·미래부가 공조하여 민간부문에서 다양한 IP 비즈니스가 활성화 되기 위한 지원 다각화를 추진하였다. 또한 미래부·산업부·특허청·중기청 등은 IP·기술 지원 유관부처 및 기관간 협력체계로서 범정부적 아이디어·기술 IP화 및 활용지원 플랫폼을 구축하는 활동을 수행하였다.

(3) 협업 촉진 체계의 마련

세 번째 장애요인 해결방법은 '협업 촉진 체계의 마련'이었다. 이를 위해 인 사우대, 포상 등 인센티브를 부여하였는데, 산업재산진흥과는 '14.7월 IP금융 부처간 협업사례를 청 내 정부3.0 협업 우수사례 최우수상으로 표창을 받았다. 이와 연계하여 '14.8월에는 '14년 상반기 부서 성과평가지 IP금융 관련 성과지 표에서 청 내 최우수 점수를 받았고, 동년 9월에는 IP금융 담당부서 부서장(산업재산진흥과장)을 올해의 공무원 후보로 추천하였다. 인센티브는 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정을 개정하여 부여되었다. 규정 개정을 통해 기술평가기관의 평가를 활용한 여신 등에 손실이 발생한 경우 금융기관에 특별한 사유가 없는 한 면책하거나 책임을 경감시켜주었고, 기술신용평가시스템 구축 및 활용 실적이 우수한 은행은 경영실태평가 시 가점을 부여하였다. 촉진체계의 마련에는 업무의 연속성 확보와 기관장의 관심, 그리고 워크숍 포럼 등의 개최도 포함된다. 구체적으로, 지재위의 가치평가 활성화 업무 담당자가 특허청 복귀시 IP금융 담당부서에서 근무토록 하여 업무의 연속성을 확보하였고, 한국발명진흥회에서 IP 가치평가 및 IP 거래 업무 지원 경험이 있는 과장급 담당자를 지

재위에 파견하였다. 기관장은 유관기관과 MOU 체결 7회, 간담회 등 각종 행사 참석 6회 등으로 협업을 독려하였고, 창조경제 연구회 포럼, IP 금융포럼, 국제 컨퍼런스 등 행사를 7회 개최하는 등을 통해 협업을 위해 소통하고자 노력하였다. 구체적인 현황은 아래 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 기관장의 협업 독려 및 행사 개최 현황

기관장 활동 주요 내용	일자
▶IP금융 활성화를 위한 특허청-산업은행 MOU 체결	'13.3.19
▶지식재산금융 활성화를 위한 특허청-신용보증기금 MOU 체결	'13.8.6
▶IP금융 활성화를 위한 특허청-기업은행 MOU 체결	'13.12.18
▶한국지식재산평가거래센터 개소식 개최	'14.1.15
▶기업은행 부행장 접견	'14.2.6
▶지식재산투자관리자 협의회장 간담회 참석	'14.5.15
▶한국은행 MOU 체결	'14.5.23
▶지식재산 금융 활성화를 위한 특허청-우리은행 MOU 체결	'14.5.29
▶IP 금융활성화를 위한 신한은행 MOU 체결	'14.6.26
▶「2014 지식재산 활용 컨퍼런스」 개최	'14.7.16
▶지식재산 금융 활성화를 위한 특허청-국민은행 MOU 체결	'14.9.16
▶민간 IP 거래시장 활성화 지원을 위한 한국지식재산중개소 개소	'14.11월
▶IP금융 확대 등 논의를 위한 중소기업중앙회 간담회 개최	'15.10.23
관련 행사 주요내용	일자
▶특허분석평가시스템(SMART3) 활용전략 컨퍼런스 개최	'14.4.16
▶창조경제 연구회 제7차 포럼	'14.4.29
▶2014년 IP 금융 국제 컨퍼런스 개최	'14.6.24
▶「2014 지식재산 활용 컨퍼런스」 개최	'14.7.16
▶민간 IP 금융 활성화를 위한 간담회	'14.9.26
▶창조경제박람회 IP 금융 성과발표 및 전시	'14.11.27~30
▶제1회 IP 금융포럼 개최	'15.2.11

출처 : 2014년 특허청 협업과제 보고서 추가 및 수정

3. 협업 성과

본 IP 금융 생태계 조성이라는 협업 과제를 수행하기 위해 기술가치평가 인 프라 고도화, 공공평가 수요창출, 금융권 기술평가 생태계 구축, IP·기술 거래·투자 촉진이라는 큰 범주에서 다양한 계획이 수립/추진되었으며, 궁극적 목적이었던 우수 IP를 보유한 중소기업에의 자금 연계도 지속적으로 추진되고 있다. 성과의 내용을 정리하면 아래와 같다.

첫 번째로, IP 가치평가 신뢰제고 및 IP 금융 위험 분산으로 금융생태계가 조성되어 우수 IP 보유 기업의 자금조달이 용이해진 효과가 나타났다. 우수 IP 보유 중소기업 303개에 대해 '14년도에만 1,658억원의 자금을 지원하였으며, 금융기관에 위험부담이 높은 IP 담보대출의 적극적인 추진은 기업의 만족도 및 경제적 효과를 더욱 높여주는 결과로 나타났다. 구체적으로 '13년 IP 담보대출은 15개 169억원에 그쳤으나, '14년에는 150개사 1,116억원으로 확대 되었다.

두 번째는 IP 금융기관이 기보·신보 등 정책 금융기관뿐만 아니라 국민은행 등 일반은행으로 확대되고, 특허권뿐만 아니라 상표권으로 IP 금융이 확대되는 효과가 나타났다. 산업은행, 기업은행 등 특수은행은 특허청·발명진흥회와 IP 담보대출¹⁴⁾을 통한 IP 금융 활성화를 추진 중이며, 우리·신한·국민은행과의 MOU 체결의 결과물로 '15년 3월 국민은행에서 담보대출 상품이 출시 되었다. 또한 산업은행은 특허 등 우수 IP를 보유한 중소·중견기업이 부동산 담보 없이도 최대 20억원까지 대출을 받을 수 있는 상품을 출시하였다('14. 3월까지 총 18개 기업, 219억원 지원). 구체적인 현황과 우수사례를 정리하면 아래 <표 5-7>, <표 5-8>과 같다.

<표 5-7> 주요 금융기관 IP 금융 추진현황 (단위: 원)



14) 특허 등 우수 IP를 보유한 중소·중견기업이 부동산 담보 없이도 최대 20억원까지 대출을 받을 수 있는 상품('14. 3월까지 총18개 기업, 219억원 지원)


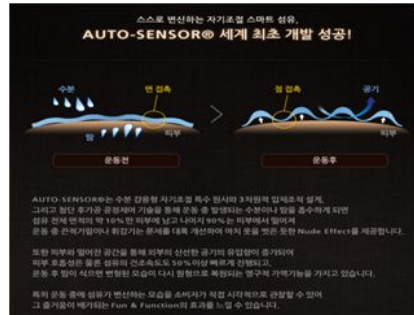
15) IP만의 담보가치에 기반한 대출이 아닌 신보·기보와 연계한 IP보증 대출 실적

구분	금융기관	금융상품(출시, 규모)
정책 금융	기술보증기금	IP보증('13년 622억 ⇨ '14년 1,200억)
	신용보증기금	IP보증('13년 1,122억 ⇨ '14년 1,900억)
	산업은행	IP담보('13년 169억) IP펀드('13년 1,120억*)
	기업은행	IP담보('14년 500억), IP투자펀드('14년 300억)
	수출입은행	IP수출자금('13년 742억 ⇨ '14년 1,000억)
	중소기업진흥공단	IP담보('13년 50억 ⇨ '14년 150억)
민간 은행 ¹⁵⁾	국민은행	IP담보('13년 15억 ⇨ '15년 500억)
	신한은행	IP대출('13년 256억 ⇨ '14년 1,150억)
	우리은행	IP대출('13년 595억 ⇨ '14년 720억)
	하나은행	IP대출('13년 152억 ⇨ '14년 300억)

출처 : 2014년 특허청 협업과제 보고서 추가 및 수정

<표 5-8> 2014년 IP 금융연계 평가 우수사례

구분	2014년 IP금융연계 평가 우수사례	
IP담보대출 (산업은행)	<p><쉬프트정보통신(주) : 기업용 S/W > (설립) '92년, · (기업개요) HTML5 관련 소프트웨어* 제조·판매 업체 *기업용 웹 패키지 솔루션에서 활용될 수 있는 RIA(Rich Interface Application) · (지원내용) IP담보대출 금액 : 산업은행 20억 (특허기술가치평가 금액 : 54억) · (주요성과) - KDB산업은행으로부터 동사 지분의 15%에 대해 투자 유치에 성공하여 R&D 자금을 충분히 확보 - 2014년에는 추가로 IBK기업은행으로부터 지분 5%에 대해 투자유치에 성공 - 2014년 7월, 동사의 웹 UI 개발 솔루션(제품명 : 이노링크)을 중국 청화자광그룹과 북대청조그룹에 공급하는 계약을 체결</p>	
	 <p>일반 웹페이지</p>	 <p>기업용 RIA 적용 웹페이지</p>

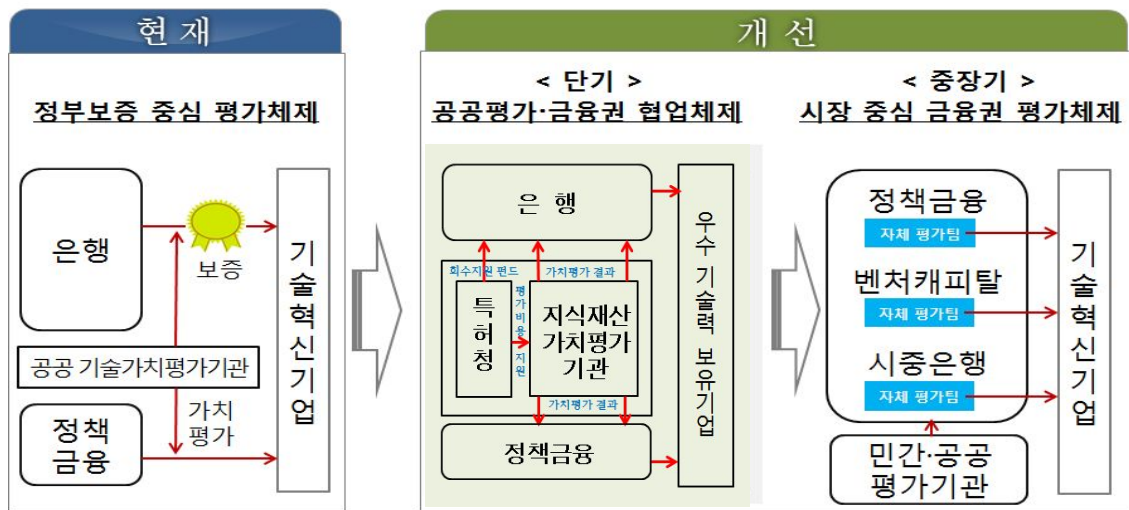
구분	2014년 IP금융연계 평가 우수사례	
IP담보대출 (산업은행)	<p><벤틱스(주) : 기능성 특수섬유> (설립) '99년</p> <ul style="list-style-type: none"> · (기업개요) 고기능 흡습속건 섬유, 투습방수 섬유, 보온성 섬유 등 기능성 섬유 제조·판매 업체 · (지원내용) IP담보대출 금액 : 산업은행 20억 (특허기술가치평가 금액 : 40억) · (주요성과) <ul style="list-style-type: none"> - 태양광에 노출시 온도가 20% 상승하는 특수섬유 개발 완료(2013.12) - '14년 공장 완공으로 대량생산의 안정화 - 국내 최초 글로벌 기업 나이키의 MILL등록으로 연계됨 	
	 <p>서울경제 2014.06.18</p> <p>벤틱스 히터렉스, 유니클로 히트텍 아성 깎아</p> <p>고기능 울렌, 플리스 출시 한달만에 60억 매출 경쟁제품보다 발달가능 뛰어난, 납품 문의 쇄도</p> <p>광발열 섬유 '히터렉스'</p>	 <p>스스로 변신하는 자기조절 스마트 섬유, AUTO-SENSOR® 세계 최초 개발 성공!</p> <p>운동전 vs 운동후</p> <p>AUTO-SENSOR는 수분 함유량 저감률 흡수 원시와 3차원의 입체조직 설계, 그리고 첨단 후가공 공정을 통해 운동 중 발생하는 수분이나 땀을 흡수하게 되면 섬유 전체 면적의 약 10%만 지루해 남고 나머지 90%는 피부에서 떨어져 운동 후 건조감이나 화끈거림 현상을 대폭 개선하여 마치 운동 안한 듯한 Refresh Effect를 제공합니다.</p> <p>또한 피부와 밀착된 공간을 통해 외부의 신선한 공기의 유통량이 증가하며, 피부 호흡을 통해 쾌적한 건조속도를 유지하여 쾌적하게 활동합니다. 운동 후 땀이 식으면 변형된 모습이 다시 원형으로 복원되는 발군의 가격기능을 가지고 있습니다.</p> <p>특히 운동 중에 심장이 뛰는 모습을 소비자가 직접 시각적으로 관찰할 수 있어 그 움직임이 매겨진 Fun & Function의 효과를 느낄 수 있습니다.</p> <p>스마트 섬유 효과(운동전후비교)</p>

출처 : '15년 특허기술의 전략적 사업화 사업운영 계획

세 번째는 다양한 상품의 출시, 영역의 확대, 자금의 유동화 등 민간 영역에 변화가 지속되고 있다는 점이다. 구체적으로, '15.6.18일 특허청-신용보증기금 협약서 개정을 통해 농식품산업체 지식재산보증 신규상품이 '15.6.30일부터 출시되었다. 이는 기존 보증부 대출 협약은행(기업은행, 국민은행)을 농협은행까지 확대시킨 것이다. 한편, 상표권으로 IP 금융이 확대된 사례로 상표권 가치평가모델 개선 및 산업은행-한국지식재산평가거래센터의 IP 가치평가 시범사업을 들 수 있다. 이들은 14.5월에 WA-BAR 대상 상표권 가치평가 시범사업 수행을 완료하였다. 더불어 기술금융 유형도 보증 외에 IP 담보대출·유동화 등으로 다양화되는 효과가 나타났는데, 최근 ETRI는 특허의 미래가치를 기반으로 100억원 규모의 투자를 획득('14.3)하였으며, 자산운용사인 아이디어브릿지가 미래에 발생될 특허 기술료를 기초로 가치평가액을 산출하여 '로열티 유동화' 계약을 산업은행과 체결하였다.

넷째, 정책금융기관을 선두로 은행권 자체 평가인프라의 구축이 확대된 효과가 나타났다. 기보, 산업은행 외에 기업은행(18명, '13.7), 신한은행(11명, '13.7), 우리은행(11명, '14.1), 국민은행(5명, '14.7) 등에도 기술평가팀이 확대·신설되었으며, 기업은행은 내부 평가수요에 대비, 자체 기술평가시스템(IBK T-Value)까지 구축하였고, 자체적으로 인력을 보강하여 민간 평가기관 지정을 추진하고 있다. 이러한 변화는 궁극적으로 정부 보증 중심의 낙후한 평가체제에서 다양한 민간 평가·금융 주체들이 스스로 평가·투자하는 시장 주도형 평가체제로 전환되었다는 의미를 가진다. 이를 표로 제시하면 아래 <표 5-10>과 같다.

<표 5-9> 정부 보증 중심 공공평가에서 시장주도형 평가로의 전환



출처 : 2014년 특허청 협업과제 보고서

마지막으로 효율성의 측면에서 살펴보면, 무엇보다도 예산절감의 측면에서 신규 가치평가 모델 적용을 통한 평가비용이 절감되었다. 구체적으로, 수익접근법¹⁶⁾ 등 기존 모델보다 상대적으로 평가방법이 간소한 로열티 접근법¹⁷⁾ 적

16) 기술을 사업화함으로써 미래에 창출되는 경제적 이익을 추정하여 현재가치로 환산하는 방법
 17) 제3자로부터 라이선스를 받았을 때 지급하여야 하는 로열티를 기술소유자가 부담하지 않음으로써 절감된 금액을 추정하여 현재가치로 환산하는 방법

용을 통해 특허기술가치평가 비용을 총 12.55억원 절감하는 성과를 내었다. 구체적으로 '13년에는 IP담보대출 18건과 신용보증기금 22건에 대해 총 4.1억 원을 절감하였고, '14년에는 IP담보대출 74건과 신용보증기금 7건에 대해 총 8.45억 원을 절감하는 성과를 달성하였다. '15년에는 기존 가치평가모델보다 간소화된 모델 개발을 통해 특허기술가치 평가비용을 총 34억 원 절감시킬 것으로 예상된다.

제 4절 협업 영향요인 분석<심층조사지 분석>

본 심층조사는 특허청 산업재산활용과에서 'IP 금융활성화 및 모태펀드' 업무를 담당하고 있는 실무자를 대상으로 이루어졌다. 내용은 제 2장의 이론적 배경에서 논의한 협업의 선행조건 및 협업 영향 요인으로서 제도적 요인과 문화적 요인에 대한 것이며 이하에서는 구체적 질문과 답변을 정리한 후 협업의 선행조건과 주요 영향 요인에 대해 종합적으로 분석할 것이다.

1. 협업 선행 조건

1) 권력 균형

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

'행정협업은 귀하의 부처내부뿐만 아니라 서로 다른 정부부처간 협력을 필요로 합니다. 귀하의 부처내부에서도 서로 다른 권력(한)을 지니고 있을 뿐만 아니라 정부부처간에 권력(한) 차이(예, 부와 청 등)는 크게 나타날 수 있습니다.'

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 부처간 권력차이에 대해 질문하였다.

Q1.1 귀하의 부처내부에서 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1.1 : 부처 내 업무 성격에 따라 권한 차이가 존재함. 예를 들어 특허청이 추진하는 IP 담보대출에 있어, 부실기업 발생시 해당 특허권의 소유권이 은행으로 이전 되는 등 실무 절차 진행에 있어 특허청 내부의 등록과의 협조가 반드시 필요함. 산업재산활용과는 은행과의 협력이나 평가비용 지원사업과 같은 대외적인 협력사업을 담당하나 특허권 등록 및 이전과 관련된 업무는 전문성을 가지고 담당하는 등록과가 있으므로 두 부서가 협업을 하여 IP 금융 실무를 진행 하게 됨. 하지만 수평적인 관계이므로 권력차이는 없으며, 각자의 전문성을 활용해 업무를 효율적으로 진행할 수 있음.

Q1.2 귀하의 협업 대상 정부부처와 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1.2 : IP 금융 활성화를 위한 부처간 협업에 있어서도 권력이나 권한차이가 아닌 담당분야가 다름으로 인한 협력 필요성이 발생함. IP 금융은 특허와 금융기법의 결합이므로 필요시 특허청은 IP 금융 활성화를 위해 금융위와 협력을 하게 됨. 특허청은 특허분야에 전문성이 있으며, 금융위원회는 금융관련 법, 제도를 담당하는 차이는 있으나, 전 부처적으로 강조되는 기술금융 활성화 및 중소기업 자금지원 확대라는 공통의 목표를 위해 서로의 전문성을 보완하고 협력하는 긍정적 효과를 나타냄.

2) 자원의 의존성

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업행정은 협업 주체간 서로 필요로 하는 자원(예, 예산, 인력, 정보 등)을 지니고 있을 경우, 상호간 교환에 따른 이익이 발생되기 때문에 협력이 촉진될 것으로 생각됩니다. 반면, 서로 간에 필요로 하는 자원이 부족하다면 자발적 협력은 추진되기 어려울 것 같습니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업 추진시의 자원 의존성에 대해 질문하였다.

Q2.1.1. 협업을 추진하면서 협업 상대방의 자원을 고려했습니까?. 고려했던 협업상대방의 자원은 어떤 것이었습니까?

Q2.1.2. 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부가 협업을 추진하는데 있어서 중요한 판단 기준으로 작용하였습니까?

Q2.2.1. 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 가능하다고 생각하십니까?

A2.1.1~2. : 금융위원회와의 협업시 특허청은 금융위의 법, 제도 및 금융관련 전문성을 고려하였으며, 금융위는 특허청의 TDB 구축을 위한 특허정보 DB 및 TCB 품질제고를 위한 특허평가 전문성이라는 자원을 고려함. 각 주체가 가지고 있는 자원의 존재여부는 서로의 부족한 점을 보완할 수 있는 자원이므로 협업추진의 중요 판단기준으로 작용함

A2.2.1. : 협업주체간에 충분한 자원이 존재하지 않더라도 자발적 협력이 가능함. 이는 협업주체간에 공동의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 서로의 역량을 결집할 때 가능해 질 수 있음. 기술금융 출범 당시 '14년 수차례의 T/F회의가 개최되었는데 당시 미래부, 산업부, 중기청 등 직접 관련이 없는 부처들까지 기술금융 활성화를 위해 아이디어를 모았음. 이는 물적담보 및 신

용위주 대출이라는 은행권의 보수적인 관행을 벗어나 기술기반 대출이라는 새로운 패러다임 도입을 통해 기술기반 우수 기업들을 육성하자는 전 부처적인 공감대가 있었기에 가능했다고 생각됨

3) 정치·행정적 지지

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘행정과 정치는 밀접하게 관련되어져 있습니다. 협업을 추진함에 있어 정치적 지지와 지원은 지속적인 협업을 수행하는데 중요한 요인일 수 있습니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업 추진시의 정치·행정적 지원에 대해 질문하였다.

Q3.1 협업을 추진하는데 있어 정치·행정적 지지와 지원이 존재하였습니까?(예, 대통령의 강력한 의지, 국무조정실의 협업 지원, 정당의 지원 등 포함)

A3.1 : 기술 및 IP 금융 활성화를 위해서는 수많은 정치적, 행정적 지지와 지원이 이루어짐. 대통령도 수차례 강력한 의지를 표명하였고, '14년, '15년 국무조정실의 협업지원(기술금융 활성화를 위한 관계부처 회의개최 등) 이 지속적으로 이루어졌으며, 예산지원 등 국회의 지원도 존재함

Q3.2 정치·행정적 지지와 지원이 협업을 추진함에 있어 왜 중요한지, 또 얼마나 중요한지를 제시해주세요.

A3.2 : 정부 정책 및 사업 수행은 공익실현을 목표로 하므로 법, 제도 정비 및 사업수행에 있어 사회의 목소리와 요구를 반영해야함. 각 부처는 담당 업무영역이 다르므로 협업의 필요성은 느끼나 현실적인 어려움이 존재함. 이에 지속적인 협업을 위해서는 사회의 요구와 필요라는 추진동력이 필요하며, 정치적, 행정적 지원을 통해 현 시대 사회의 요구가 반영이 되어 여러 어려움 속에

서도 협업을 지속적으로 추진하는 원동력이 됨

4) 자발성 여부(비용편익분포)

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘부처의 관점에서 협업은 서로 다른 비용편익 분포를 형성할 수 있습니다. 협업에 따라 어느 부처는 이득(예, 조직, 인력, 예산 증대, 관할범위 확대 등)을 얻을 수 있고, 어떠한 부처는 손실(예, 중복사업 정리로 인한 조직 축소 등)이 발생할 수 있습니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업의 자발성 여부에 대해 질문하였다.

Q4.1 협업을 계획 혹은 추진함에 있어서 귀하의 부처에게 미칠 영향(이득, 손실)을 고려하셨습니까? 만약 그러하다면 귀하의 부처에 미칠 영향은 어떠한 측면에서 고려되었습니까?

A4.1 : IP 금융은 기본적으로 금융의 영역이므로, 협업추진시 부처의 이득과 손실이라기보다는 특허라는 새로운 분야가 금융이라는 기존의 분야에 잘 녹아들어갈 수 있는 방법을 찾기 위해 협업을 고려함. 이를 통해 IP 금융의 현실성 및 지속가능성 제고를 목표로 함

Q4.2.1. 귀하의 부처와 협업 대상 부처의 비용 편익 분포는 어떠했다고 생각하십니까?(예, 협업을 할 경우 귀하의 부처는 이득, 다른 협업 부처는 손실)

A4.2.1 : IP 금융이라는 새로운 금융 영역을 개척함에 있어서 우리 부처와 협업 대상 부처의 비용 편익이 발생한다고 보기는 어려웠음. 기존의 파이를 나누는 것이 아니라 새로운 파이를 만드는 협업의 경우 상호 윈윈이 가능하다고

보임. 실제 협업을 수행할 때 각 부처의 전문성을 보완하는 형태로 협업이 이루어져 금융 패러다임 전환이라는 공동의 목표달성을 위한 상생적인 협력이 있었다고 생각함

5) 협업 선행조건 분석 결과

본 사례의 협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자 심층 조사 내용을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 권한과 권력에 대해 구분되는 명확한 인식과 공유된 목표를 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 우선 부처내 업무의 성격에 따라 권한은 다르지만, 실무 절차에 있어 협업을 하는 부서끼리는 서로 수평적인 관계로 권력의 차이는 없다고 답한 점을 미루어 볼 때, 협업추진 시의 공유된 권력의 동등 인식은 성공적인 협업에 있어 긍정적 요인으로 작용했다고 분석 가능하다. 또한 부처간 협업에 있어서도 권력이나 권한차이보다 각 부처의 전문성이 두드러지게 달라 공유된 공통목표를 위해 서로의 전문성을 보완하였다는 긍정적인 자세는 본 협업의 추진에 있어 중앙부처의 권력 관계는 큰 영향을 미치지 않았음을 추론해 볼 수 있다.

둘째, 본 사례의 경우 협업 추진시에 관련 부처의 자원을 충실히 고려하여 서로 보완할 수 있는 부분을 찾아 낸 것에서 자원이 협업의 중요한 판단 기준임을 알 수 있다. 하지만 협업주체간의 명확히 공유된 목표의 설정과 역량의 결집이 있다면 충분한 자원없이도 자발적 협력을 이끌어 낼 수 있다고 답한 점에서 뒷받침 되는 요소가 있다면 자원에의 의존은 감소 할 수 있음을 파악 가능하다.

셋째, 정치·행정적 지지에 있어 내부적인 지지인 대통령, 국무조정실, 국회의 예산 지원 등이 협업의 선행조건으로서 중요한 요인이라는 입장을 나타냈다. 더불어 사회의 요구와 필요라는 추진 동력은 제약된 상황 하에서도 지속적으로 협업을 추진할 수 있는 동력으로 기능할 것임을 파악할 수 있는데, 이는 타

사례에도 적용 될 가능성이 높다 하겠다.

넷째, 본 사례는 비용과 편익의 고려가 선행조건이었다기보다 특허와 금융의 융합에 대한 방안을 찾기 위한 노력의 일환이었다고 판단된다. 또한 기존의 것을 나누는 협업이 아니라 새로운 것을 만들어내는 협업이었음을 주지할 때, 타 사례와 구분되는 본 사례의 특징적 요소로 판단되며, 타 사례와 비교하여 협업의 유형을 구분해 볼 유인이 충분한 것으로 보인다.

2. 제도적 요인

1) 협업 거래비용 축소 제도

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 협력대상자 탐색, 집행, 성과 공유 등 협업 주체간 거래 비용이 발생할 수 있습니다. 본 연구에서 협업 거래비용은 협업 추진상에서 발생하는 모든 비용을 의미합니다. 만약, 협업 주체간 협업을 추진함에 있어 거래비용이 크다면 협업이 이루어지기 어려울 것 같습니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업 거래비용 축소 제도에 대해 질문하였다.

Q5.1.1 협업을 추진하면서, 귀하가 인식하신 대표적인 거래비용의 유형은 무엇이었습니까?

Q5.1.2 그러한 거래비용이 협업 추진에 있어 어떤 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?

A5.1.1~2. : 서울과 대전의 거리차이가 대표적 거래비용이었음. 거의 모든 은행들이 서울에 있는 현실에서 관련부처 및 기관들과 대면회의나 업무협의를

위해서는 서울에 가야할 일이 많이 있는데 거리상의 차이로 인한 시간낭비가 거래비용에 해당함.

2) 처벌, 인센티브 및 보상제도

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협력자에게는 인센티브가, 비협력자에게는 처벌이 있어야 협력이 촉진될 수 있습니다. 특히 이러한 처벌 및 보상제도는 자발적 협력을 지속하는데 필요하다고 합니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업평가 및 체제 내 처벌, 인센티브, 보상제도에 대해 질문하였다.

Q6.1.1 현재의 협업평가 및 체제가 협업을 위해 노력한 만큼의 보상을 충분히 준다고 생각하십니까?

A6.1.1. : 협력에 대한 보상체계는 충분하지는 않지만, 정부 부처 간에는 서로의 목적이 공유되고 이해된다면 생각보다 협력이 쉽게 이루어질 수 있음.

Q6.2 협업을 촉진하기 위해 비협조적인 대상에게 어떤 제약이나 처벌이 필요하다고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A6.2 : 비협조적인 이유와 이를 극복하기 위한 노력이 중요하다고 판단되며, 단순히 비협조적이라고 해서 처벌을 한다면 처벌이 무서워서 협력이 형식화 될 것이고 오히려 불필요한 레드 테이프가 늘어나게 될 것이므로 처벌은 불필요하다고 생각됨

3) 불확실성

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업의 불확실성으로서, 무엇보다 협업 실패의 두려움, 협업의 결과에 따른 책임문제 등이 발생할 수 있을 것입니다. 또 협업 대상 부처의 담당자가 수시로 바뀐다면 지속적으로 협업을 추진하는데 어려움이 있을 것입니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업추진시의 불확실성에 대해 질문하였다.

Q7.1 협업을 추진함에 있어서 불확실성이 존재했습니까? 만약 존재했다면 어떠한 면, 어떠한 유형에서 불확실성을 느끼셨습니까?

A7.1 : 협업을 위한 목적과 가치를 공유하는데 있어, 부처마다 생각이 다를 수 있음. 또한 한 부처는 다른 부처 분야에 대한 지식과 경험이 부족하므로 자신이 생각하는 바람직한 방향이나 대책이 실제로는 현실성이 없을 수도, 바람직하지 않을 수도 있다는 불확실성이 있음

4) 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘부처내, 부처간 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인(예, 승진제도, 각종 평가제도 등)이 존재한다면 협업에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됩니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 정부부처간 경쟁유발 제도 요인에 대해 질문하였다.

Q8.1 귀하의 부처내와 각 정부부처간에 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인은 무엇이라고 생각하십니까?. 왜 그러한 생각을 하시는지요?

A8.1 : 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인을 특정해서 찾을 수 없음. 기술 금융 활성화라는 국정과제를 함께 수행하고 그 결과가 협업을 수행한 부처에 균분되므로 경쟁의 의미가 없음

5) 획일적, 부처중심적 성과관리

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘현재 정부 성과관리는 단일 부처 차원에서 이루어지고 있습니다. 반면, 협업은 부처간 협력을 의미합니다. 이들 양자가 충돌할 가능성이 있다고 생각합니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 획일적, 부처중심적 성과관리에 대해 질문하였다.

Q9.1 협업을 추진함에 있어, 각 부처의 성과관리가 어떠한 영향을 미치고 있다고 보십니까?

A9.1 : 협업을 추진하여 나온 성과는 각 부처에서 성과로 인정될 수 있으므로 성과관리가 개별 부처 차원에서 이루어진다고 해서 충돌할 것은 없음.

6) 제도적 요인 분석 결과

본 사례의 제도적 요인에 대한 심층 조사를 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 해당사례에서는 협업 과제 관련 집단과의 거리에 대한 거래비용이 협업추진에 주요 장애요인으로 인식되고 있음을 알 수 있다. 본 사례의 경우 협업과제에 공조를 얻어내야하는 민간기업과의 필수적인 대면회의 등이 지역적 거리가 멀수록 거래비용이 커지게하는 제약요인으로 작용하였다.

둘째, 보상 및 처벌에 있어, 보상의 경우 충분한 보상이 없이도 목적의 공유와 이해가 확실하다면 협업이 지속될 수 있음과 처벌의 경우 ‘형식화’의 문제를 들어 불필요하다는 인식을 갖고 있었다. 이는 충분한 보상과 처벌이라는 요인이 협업 추진에 결정적인 요소가 아닐 수 있음을 가늠케 한다.

셋째, 부처마다 협업에 있어 목적과 가치가 다를 수 있다는 점과 경험과 지식의 상대적 부족에 따른 불확실성을 인식하고 있는 것으로 볼 때 불확실성이

있다는 것만으로도 협업이 발생하는 제약요인일 수 있음이 추론 가능하다.

넷째, 본 사례에서는 따로 과도한 경쟁의 요소를 특정할 수 없으며, 이를 협업 결과의 부처간 균분에서 찾고 있다. 이는 사례별로 차이가 있을 것으로 판단되며, 넓은 의미에서 경쟁요소가 미치는 영향을 판단해 볼 필요성이 있다.

다섯째, 단일부처 단위로 이루어지는 성과관리와 부처간 협력으로 이루어지는 협업 과제의 충돌 가능성은 본 사례에서 만큼은 미미한 요인으로 보여진다. 성과의 균분이라는 점이 단일 부처 차원의 성과관리와 충돌을 막은 요소로 보여지는 만큼 주관부처 및 협력부처의 성과 비중을 균등하게 고려함은 제도간의 부정합성을 상쇄시킬 수 있는 요소로 기능할 것임을 판단할 수 있다.

3. 문화적 요인

1) 공동체 의식 및 자발적 협력 문화

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘모든 정부부처를 포함한 모든 조직은 자신의 관점에서 해석하고 조직 이익을 고려합니다. 또한 기존에 자발적 협력 문화가 존재하지 않는 상황에서는 협업이 추진되기 어려울 것입니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 부처들간의 공동체 의식 및 자발적 협력문화에 대해 질문하였다.

Q10.1.1 협업 추진과정에서, 협업 부처들간에 공동체 의식이 중요하다고 생각하십니까? 만약 그러하다면 왜 그렇다고 생각하시나요?

A10.1.1. : 협업을 위해서는 각 부처간 다른 업무영역을 극복하고 추가적인 업무부담을 감수해야하는 만큼 공동체 의식은 필수적이라 생각됨. 특히 IP 금융을 추진하는 것은 중소기업의 부담을 덜어주기 위한 것이고, 모든 정부부처

는 우리 기업의 성장과 국익을 가장 중요하게 생각하므로 협업 부처간 국익을 위한 공동체라는 인식을 가지고 있음.

Q10.2.1 귀하의 부처내, 그리고 정부부처간에 자발적 협력 문화가 존재한다고 생각하십니까?

A10.2.1. : 정부부처내 및 부처간에는 공익실현을 위한 자발적 협력문화가 존재한다고 생각됨. 다만 법, 제도의 차이 및 이해관계자들의 의견반영, 서로의 분야에 대한 지식불충분으로 인한 오해 등에서 협업의 애로가 나타남.

2) 신뢰

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 주체간 신뢰는 자발적 협력을 촉진하는데 유용한 것으로 생각됩니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업 주체간 신뢰에 대해 질문하였다.

Q11.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 신뢰가 어떠한 영향을 미친다고 생각되십니까? 혹은 상대방에 대한 불신이 협업을 추진함에 있어 어려움으로 작용하지는 않았나요?

A11.1 협업 주체간 신뢰는 필수적임. 하지만 이 신뢰라는 것이 협업 담당자 개인에 대한 신뢰가 아니라 협업 대상 조직에 대한 신뢰이므로 정부부처간 협업에 있어서 불신의 문제는 상대적으로 적은 것으로 생각됨

3) 지역, 학연 등 비공식적 관계

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 역시 공식적 관계뿐만 아니라 비공식적(지연, 학연 등) 조직 문화가 영향을 미칠 것으로 생각합니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 정부부처간 지역, 학연 등 비공식적 관계에 대해 질문하였다.

Q12.1 협업을 추진함에 있어, 귀하의 부처내와 각 정부부처 간에 지연, 학연 등 비공식적 관계가 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?, 만약 그러하다면 이러한 비공식적 관계가 어떠한 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?(순기능적 측면, 부정적 측면 모두 가능합니다.)

A12.1 : 정부 부처간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백은 물론 상하 보고 라인을 거치므로 비공식적 관계가 개입될 여지는 거의 없다고 생각됨

4) 리더십

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 조직내 중요한 의사결정을 수반합니다. 따라서 리더십의 역할이 중요할 것입니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 리더십에 대해 질문하였다.

Q13.1 조직내 핵심 결정주체의 리더십이 협업을 추진하는데 중요한 영향 요인이라고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A13.1 : 조직내 핵심결정주체의 리더십은 협업과정의 애로를 극복하고 지속적인 협업의 추진동력 확보를 위해 필수적이라 생각됨

5) 소통

본 질문에 답하기 전 기본 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 다른 조직과의 이해의 조정으로 다른 조직의 목적과 기능에 대한 상호 이해가 중요하다고 합니다.’

조사대상자에게 위의 내용을 전제해 둔 상태에서 협업주체간 소통에 대해 질문하였다.

Q14.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 소통이 원활하게 이루어졌습니까? 만약 원활하게 이루어졌다면, 혹은 이루어지지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

A14.1 : IP 금융 협업과제를 수행하면서 금융위, 산업부 등 협업 주체간 소통이 원활하게 이루어짐

6) 문화적 요인 분석 결과

본 사례의 문화적 요인 심층 조사 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 공동체 의식은 추가적인 업무부담을 감수해야하는 만큼 협업에 있어 필수적인 요소로 인식하고 있으며, 정부부처간 공익 실현을 위한 자발적 협력 문화가 존재한다는 평가를 내리고 있다. 이는 공동체 의식이 협업 모색부터 실행까지 없어서는 안될 요소라는 점을 판단할 수 있게 해준다.

둘째, 신뢰도 협업의 성공적 추진에 필수적인 요소로 인지하고 있었다. 한편 협업은 담당자 개인이 아닌 조직, 즉 부처간 신뢰이므로 불신의 가능성이 상대적으로 낮을 수 있다는 응답에서, 적어도 본 사례와 비슷한 유형의 과제에서는 부처간 불신의 요소가 제약요인으로 나타날 가능성이 그리 높지 않을 것을 추론 가능하다.

셋째, 정부부처간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백과 상하보고라인이 있어 비공식적 관계가 개입될 여지가 거의 없음을 자신하는 점에서 협업에서는 지역, 학연 등의 비공식적 관계가 큰 영향을 미치는 요인이 아닐 수 있음을 파악 할 수 있다.

넷째, 담당자의 답변에서 협업과정의 애로 극복과 지속적 협업 추진동력 확보에 조직 핵심결정 주체의 리더십이 매우 중요함과, 협업과정에 있어 원활하게 이루어지는 소통은 협업 성공의 주요 요인임을 알 수 있다.

제 6장 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화

제 1절 사례 개요

1. 협업 필요성

국민안전에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 최근 실종 아동 등과 가출인의 발생 건수는 오히려 증가하는 추세를 보여 왔다. 이에 따라 기존의 경찰력만으로는 이 문제를 효과적으로 해결하기에 역부족이라는 인식이 강해지면서 부처 간 협업 및 정보 공유를 통한 문제 해결의 필요성이 강조되고 있다.

<표 6-1> 연도별 실종 및 가출인 신고 접수 현황

구분	계	18세 미만 아동	지적장애인	치매환자	가출인
2011년	91,452	28,099	7,377	7,604	48,372
2012년	92,169	27,295	7,224	7,650	50,000
2013년	96,446	23,089	7,623	7,983	57,751
2014년	96,724	21,591	7,724	8,207	59,202

출처 : 경찰청 내부자료.

물론 경찰을 중심으로 실종예방 및 조기 발견을 추진하기 위한 각종 대책을 수립하고 일제수색을 실시하는 등 적극적인 노력을 기울여왔으나 지금까지는 각 부처가 보유하고 있는 다양한 정보를 효과적으로 공유하지 못함으로써 실종자 소재확인에 활용 가능한 정보가 상당히 제한적이라는 한계를 보여 왔다. 즉 경찰청이 보유한 정보 외에 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 한국고용정보원 등 개별 부처가 보유한 고유 정보를 실종자 소재확인에 효

과적으로 활용하기 위해서는 부처 간 협업과 정보 공유가 전제되어야 하지만 법제도적 요인, 문화적 요인 등에 의해 사실상 협업을 통한 효율적 대응에 상당한 어려움을 겪어왔다. 부처 간 정보 공유가 효과적으로 이루어질 경우 국민연금공단, 공무원연금공단은 경찰의 실종자 정보를 활용하여 연금 부정수급 조사를 할 수 있고 경찰은 조사결과를 통보받아 실종자 발견에 활용 가능하다는 점에서 정보 공유의 필요성은 점점 확대되어 왔다. 또한 이를 통해 실종자의 신속하고 무사한 복귀와 가족 평온의 회복 등으로 전체적인 국민 안전 체감도 향상과 예산절감, 업무 효율성 증대 등의 순기능을 기대할 수 있다는 점에서 협업의 필요성이 강조되어 왔다.

<표 6-2> 부처별 보유정보 현황

부 처	경찰청	건강보험공단	한국고용정보원	국민/공무원 연금공단
보유정보	실종/가출인 정보	진료기록 정보	고용기록 정보	연금 수급 정보

출처 : 경찰청 내부자료.

2. 협업의 주요 내용, 메커니즘

2013년 3월부터 5월까지 감사원 및 국민건강보험공단과의 협조 하에 공단의 진료 정보를 공유하여 미발견 실종자를 대상으로 한 일제점검을 실시하였고 그 결과 8,700여명을 발견, 복귀시키는 성과를 거두었다.¹⁸⁾ 이 과정에서 감사원은 감사원법 제27조(자료제출)를 근거로 중재 역할을 담당했고 이후 과정에서는 실종아동법 제10조(조사) 및 부처 간 협의를 통한 정보공유를 지속적으로

18) 감사원은 2013년 2월부터 ‘공공정보 공유 및 개방실태’ 감사를 실시하여 기관 간/부서 간 정보공유로 숨은 세원을 발굴하거나 행정효율 또는 국민편익을 증진시킬 수 있는 사례 등을 찾아 이에 대한 개선 방안 마련을 추진하였다. 이 과정에 감사원에서는 공공기관이 보유한 정보를 공유하여 국민편익을 증진시킬 수 있는 주요 사례로 실종일 이후에 진료기록이 있거나 교통사고 이력이 있는 실종자의 개인별 진료기록(건강보험공단이 보유)이나 교통사고 이력정보(경찰청이 관리)를 활용하면 실종자의 소재를 파악할 수 있다는 점에 착안하여 감사기간 중에 경찰청, 건강보험공단과 공조하여 실종자 찾기 작업을 진행하였다(감사원, 2013.6.17. 보도자료 참조).

추진하였다. 이러한 성과와 관련하여 박근혜 대통령은 6월 19일에 열린 ‘정부 3.0 비전선포식’에서 이 사례를 ‘칸막이 행정 제거’의 우수사례로 언급했다.

그리고 2013년 7월부터 8월까지 경찰청은 국민건강보험공단, 공무원연금공단 및 국민연금공단과 상시적인 협력체계 구축 방안을 논의하였다. 그 결과 2013년 7월말에는 국민건강보험공단 의료정보의 공유 대상을 종래 ‘수사’에만 한정하던 것에서 벗어나 ‘실종 아동 등/가출인 수색’에도 가능하도록 공유의 폭을 확대했다. 또한 2013년 8월에는 국민건강보험공단 외 공무원연금공단도 참여하여 미발견 실종 및 가출인 일제 점검을 위한 주기적인 자료 대조 등 정보공유 강화 방안을 논의하였다. 경찰청, 국민건강보험공단, 공무원연금공단 등 관계자가 참석하여 진행한 논의를 통해 정보공유의 대상(실종아동 등/가출인), 범위(실종일시, 의료급여정보 및 연락처 등), 주기(3월/9월 등 연2회) 등 세부내용에 대한 합의를 이끌어냈다. 이에 따라 각 공단은 경찰의 실종 및 가출 정보를 활용하여 의료급여, 연금의 부정수급자 파악과 환수조치 및 실종자 소재 발견 시 경찰에 통보하는 내용의 협업 체계를 구성하였다. 2013년 9월부터는 국민연금공단도 경찰청과 정보 공유에 관한 논의를 진행하였고 이에 따라 10월부터 경찰청은 국민연금 및 공무원연금공단에 실종자 정보를 제공하기로 하였다. 그리고 2014년 9월에는 고용노동부(고용지원실업급여과)와 고용정보 공유 관련 협의를 진행한 결과 2015년 2월 고용노동부 산하 한국고용정보원과 정보 공유를 시작하였다. 현재는 경찰청과 국민건강보험공단 간 실시간 정보 공유를 위한 시스템 연계를 추진하고 있다.

제 2절 협업의 주요 제약요인

1. 협업의 주요 이해관계자와 법제도

이 사례의 경우 실종아동 등/가출인 발견을 위해 종래 보건복지부의 무연고

자 정보 및 장애인 등급정보, 행정자치부의 주민등록 정보, 해경의 승선정보 등의 공유 및 연계 활용은 이루어지고 있었으나 의료정보(진료기록 등)의 경우 의료법 제21조(기록 열람 등)에 따라 국민건강보험법, 의료급여법, 형사소송법 등 11개 법률에 한정하여 활용 가능한 것으로 판단함으로써 형사소송법 상 수사목적 압수 개념으로만 관련 정보를 제한적으로 활용하고 있었다(서면 질의 및 답변). 그 결과 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 한국고용정보원 등 사실상 실종자 소재확인을 위해 협업 가능한 이해관계자들이 다양함에도 불구하고 기관 간 협업의 폭이 상당히 제약되어 있었다. 이는 법률에 대한 각 부처의 소극적 해석, 그리고 최근의 개인정보보호 강화 추세 등의 요인이 복합적으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

<표 6-3> 실종자 소재확인을 위한 정보공유 관련 법률

구분	관련법, 조항 등	관련 내용
경찰청	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제10조 1항	① 경찰청장이나 지방자치단체의 장은 실종아동등의 발견을 위하여 필요하면 관계인에 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계 장소에 출입하여 관계인이나 아동등에 대하여 필요한 조사 또는 질문을 하게 할 수 있다.
	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제6조 1항	① 보건복지부장관이나 경찰청장은 실종아동등의 조속한 발견·복귀와 복귀 후 지원을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
	형사소송법 제199조 1항, 2항	① 수사에 관하여는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다. 다만, 강제처분은 이 법률에 특별한 규정이 있는 경우에만 하며, 필요한 최소한도의 범위 안에서만 하여야 한다.

구 분	관련법, 조항 등	관련 내용
		<p>② 수사에 관하여는 공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다.</p>
<p>국민건강 보험공단</p>	<p>의료법 제21조 1항, 2항</p>	<p>① 의료인이나 의료기관 종사자는 환자가 아닌 다른 사람에게 환자에 관한 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 내주는 등 내용을 확인할 수 있게 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 의료인이나 의료기관 종사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 교부하는 등 그 내용을 확인할 수 있게 하여야 한다. 다만, 의사·치과의사 또는 한의사가 환자의 진료를 위하여 불가피하다고 인정한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>4. 「국민건강보험법」 제14조, 제47조, 제48조 및 제63조에 따라 급여비용 심사·지급·대상여부 확인·사후관리 및 요양급여의 적정성 평가·가감지급 등을 위하여 국민건강보험공단 또는 건강보험심사평가원에 제공하는 경우</p> <p>5. 「의료급여법」 제5조, 제11조, 제11조의3 및 제33조에 따라 의료급여 수급권자 확인, 급여비용의 심사·지급, 사후관리 등 의료급여 업무를 위하여 보장기관(시·군·구), 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원에 제공하는 경우</p> <p>6. 「형사소송법」 제106조, 제215조 또는 제218조에 따른 경우</p> <p>7. 「민사소송법」 제347조에 따라 문서제출을 명한 경우</p> <p>8. 「산업재해보상보험법」 제118조에 따라 근로복지공단이 보험급여를 받는 근로자를 진료한 산재보험 의료기관(의사를 포함한다)에 대하여 그 근로자의 진료에 관한 보고 또는 서류 등 제출을 요구하거나 조사하는 경우</p> <p>9. 「자동차손해배상 보장법」 제12조제2항 및 제14조에 따라 의료기관으로부터 자동차보험진료수가를 청구받은 보험회사등이 그 의료기관에 대하여 관계 진료기록의 열람을 청구한 경우</p>

구 분	관련법, 조항 등	관련 내용
		<p>10. 「병역법」 제11조의2에 따라 지방병무청장이 징병검사와 관련하여 질병 또는 심신장애의 확인을 위하여 필요하다고 인정하여 의료기관의 장에게 징병검사대상자의 진료기록·치료 관련 기록의 제출을 요구한 경우</p> <p>11. 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제42조에 따라 공제회가 공제급여의 지급 여부를 결정하기 위하여 필요하다고 인정하여 「국민건강보험법」 제42조에 따른 요양기관에 대하여 관계 진료기록의 열람 또는 필요한 자료의 제출을 요청하는 경우</p> <p>12. 「고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률」 제7조제3항에 따라 의료기관의 장이 진료기록 및 임상소견서를 보훈병원장에게 보내는 경우</p> <p>13. 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제28조제3항에 따른 경우</p> <p>14. 「국민연금법」 제123조에 따라 국민연금공단이 부양가족연금, 장애연금 및 유족연금 급여의 지급심사와 관련하여 가입자 또는 가입자였던 사람을 진료한 의료기관에 해당 진료에 관한 사항의 열람 또는 사본 교부를 요청하는 경우</p>
국민연금 공단	국민연금법 제123조 1항	<p>① 공단은 국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·법인·단체의 장에게 가입자의 자격 관리, 연금보험료의 부과, 급여의 결정 및 지급 등 국민연금사업과 관련하여 필요한 자료로서 주민등록·가족관계등록·국세·지방세·토지·건물·건강보험·장애인등록 등 대통령령으로 정하는 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 국가기관, 지방자치단체, 기관·법인·단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청받은 자료를 제공하여야 한다.</p>
공무원 연금공단	공무원연금법 제85조 1항, 2항	<p>① 공단은 이 법에 따른 급여를 적정하게 하기 위하여 연금취급기관 및 요양기관의 장, 그 밖에 급여에 관련된 자에게 필요한 사항을 통보하게 하거나, 관계서류를</p>

구 분	관련법, 조항 등	관련 내용
		제출하게 할 수 있다. ② 공단은 국가기관, 지방자치단체, 사립학교교직원연금공단, 국민연금공단, 그 밖의 공공단체 등에 대하여 제47조에 따른 소득 등의 조사와 그 밖에 공무원연금업무와 관련하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제공을 요청받은 기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
한국고용정보원	-	-

출처: 경찰청 서면 질의응답 자료.

2. 주요 장애요인

이 사례와 관련하여 초기 기관 간 보유하고 있던 개인 정보 공유가 어려웠던 핵심적 요인은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 실종자 소재파악을 위해서는 각 기관이 보유한 정보를 효과적으로 공유하는 것이 중요하지만 그 대상이 주로 개인에 관한 정보라는 점에서 정보 공유 관련 명확한 법적 근거나 범위 등을 판단하는데 애로 사항이 존재했다. 이와 관련하여 국민건강보험공단의 경우에는 자문변호사와의 협의를 통해 정보 공유 여부 및 범위에 대해 법적 검토를 진행하기도 했다. 둘째, 정보 제공에 대해 부처별로 상이한 기준이 존재한다는 점도 장애요인으로 작용했다. 물론 이는 법률과 관련된 문제이기도 하지만 보다 구체적으로는 법률에 대한 소극적 해석, 즉 정보 공유에 관한 인식의 문제로 이해할 수 있다. 예를 들어 국민건강보험공단의 경우 진료 정보의 공유 대상을 ‘수사’에 한정하는 등 극히 소극적으로 정보를 제공하는 경향이 있었다.

이러한 장애요인은 본 연구진이 실시한 각 기관별 심층 인터뷰를 통해서도 확인할 수 있었다. 우선 실종자 소재확인의 주무부서인 경찰청의 경우 실종아

동 등 보호 및 지원에 관한 법률은 의료법 제21조의 기록열람 가능 법률에 해당하지 않아 의료법의 규제를 받는 진료기록까지 확인하는 방안에 대해 미처 고려하지 못했고 형사소송법 제199조 1항, 2항에 따라 범죄수사 목적의 진료 기록 요청은 실시하고 있었으나 이외의 실종아동 발견을 위한 요청은 어려운 것으로 판단하여 효과적인 협업을 하지 못했다고 답변했다. 국민건강보험공단의 경우에도 의료법에 따라 경찰청에서 범죄수사 목적으로 진료기록을 요청하면 자료를 제공했으나 실종자 소재과약 등에 대해서는 법률상 규정이 없어 진료기록을 제공하지 않고 있었다고 답변했다. 그 외 국민연금공단과 공무원연금공단의 경우에는 경찰청과의 정보 공유에 대한 인식이 부족했다고 답변했다. 결국 법률 적용 및 해석의 문제, 정보 공유에 대한 인식 부족의 문제가 효율적인 기관 간 협업을 제약하는 주요 요인이었음을 확인할 수 있다.

제 3절 협업의 제약요인 해결(성공요인)

1. 내·외부 협업체계 구성

실종자 소재과약과 관련하여 경찰청은 종래 보건복지부, 행정자치부, 해경 등과 관련 정보를 공유하여 업무에 활용하고 있었으나 이후 협업 대상기관이 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 한국고용정보원 등으로 확대되는 과정에서 기관 간 긴밀한 협의를 지속하였다. 특히 2013년 초 감사원과 국민건강보험공단의 협조 아래 이루어진 정보 공유로 8,700여명의 실종 및 가출인을 발견하고 복귀시키는 성과를 거두었고 이 사례가 협업을 강조하는 박근혜 정부의 기조와 맞물려 대표적 성공사례로 부각되면서 경찰청을 중심으로 기관 간 정보 공유 논의는 한층 활발하게 진행되었다.

<그림 6-1> 부처 간 정보공유를 통한 협업 체계



출처: 경찰청 내부자료.

기관 간 협의를 통해 현재까지 구축된 협업체계를 살펴보면 <그림 1>과 같이 국민건강보험공단은 진료정보를, 한국고용정보원은 고용정보를 경찰청에 제공하고 경찰청은 이를 실종자 발견에 활용한 후 결과를 통보하게 된다.¹⁹⁾ 또한 경찰청은 실종자 정보를 국민연금공단과 공무원연금공단에 제공하고 양 연금공단은 이를 연금 부정수급조사에 활용 후 결과를 통보한다.²⁰⁾ 그리고 정보 공유의 대상은 실종아동 등/가출인, 범위는 진료정보와 고용정보, 연락처 및 주소지 등이며 주기는 분기별로 이루어진다. 특히 상대 기관에서 제공받은 정보를 활용한 이후 결과를 통보함으로써 상호 신뢰관계 형성 및 결과 재활용(정보 제공 부서)으로 상호 이익을 얻는 정책을 도모하고 있다.

최근에는 경찰청을 중심으로 정부 부처 및 기관 외에도 네이버, 페이스북 등 온라인 업체와의 협업, 그리고 관련 사회 기관과의 범사회적 네트워크 협업 체계를 구축하는 등 협업의 대상을 점차 확대하는 과정에 있다.

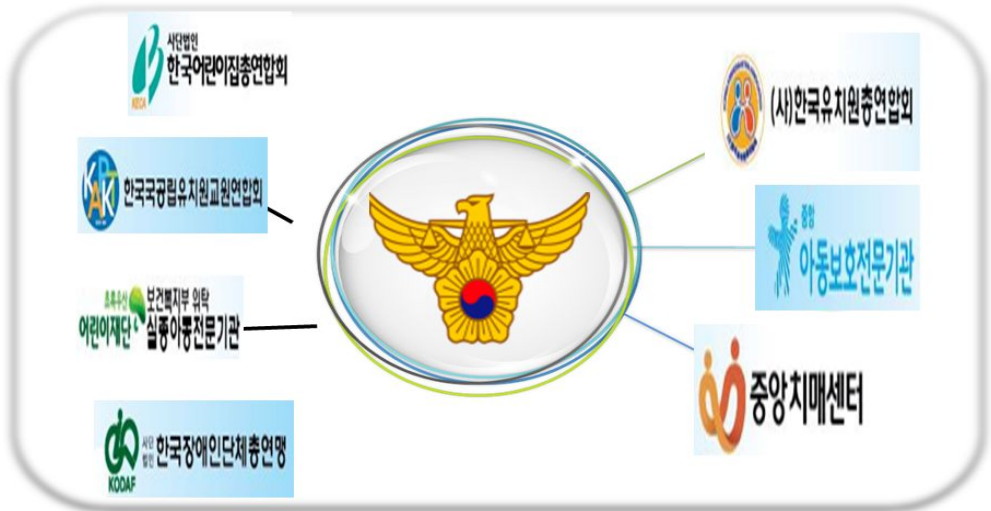
19) 경찰청은 실조아동 등/가출인 명단을 국민건강보험공단, 한국고용정보원에 제출, 동 기관에서는 제공받은 명단 대상자의 진료 및 고용정보를 조회한 후 일치자료를 추출하여 경찰청에 회신한다.

20) 실종 및 가출인은 사망 가능성이 높다고 판단, 면밀한 조사 후 생존이 확인되면 연금 계속 지급, 사망이 최종 확인되면 연금지급 종료 및 부정수급분 환수 등이 이루어진다.

<그림 6-2> 사회 기관과의 협업체계 확대 및 강화



▶ 키워드 입력 시 관련 정보 검색



출처: 경찰청 내부자료.

2. 주요 장애요인 해결

1) 법제도적 측면

이 사례의 경우 별도의 관련법 제정이나 개정이 아니라 기존의 법률을 근거로 협업 기관 간 협의를 통해 협업 장애요인을 해결하였다. 특히 초기 협업의 핵심적 장애요인으로 작용했던 개인정보 사용과 관련하여 기관 간 협업의 근거, 즉 정보제공의 근거로 사용된 대표적 법률 조항과 이에 근거한 협의 사항을 적시하면 <표 6-4>와 같다.

<표 6-4> 실종자 소재확인 관련 개인정보 제공 근거 및 기관 협의 사항

관련 법률	협의 사항
형사소송법 제199조(수사와 필요한 조사) ① 수사에 관하여는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다. 다만, 강제처분은 이 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 한하며, 필요한 최소한도의 범위 안에서만 하여야 한다. ② 수사에 관하여는 공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다.	1.경찰청은 국민건강보험공단과 협의를 통해 실종아동등 발견을 위한 진료기록 제공 적극 요청 2.경찰청과 국민건강보험공단은 진료기록 공유 대상을 ‘수사’에서 실종아동등/가출인 수색에도 가능하도록 공유의 폭 확대
실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제10조(출입·조사 등) ① 경찰청장이나 지방자치단체의 장은 실종아동등의 발견을 위하여 필요하면 관계인에 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계 장소에 출입하여 관계인이나 아동등에 대하여 필요한 조사 또는 질문을 하게 할 수 있다.	-실종아동등의 경우 프로파일링번호 포함 실종자 소재 파악 목적으로 요청시 제공 -가출인의 경우 프로파일링 번호 포함 범죄 관련 수사 필요성 적시시 제공
실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제16조(관계기관의 협조) ① 보건복지부장관이나 경찰청장은 실종아동등의 조속한 발견·복귀와 복귀 후 지원을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조요청을 받은 기관의 장	-제공항목: 진료개시일, 요양기관명, 요양기관 연락처 -‘실종당시 정황파악’ 등 구체적인 사유 소명시 10년 이내 자료 제공 -일반가출인의 소재파악의 경우

관련 법률	협의 사항
<p>은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 경찰관직무집행법 제8조(사실의 확인 등)</p> <p>① 경찰관서의 장은 직무 수행에 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 국가기관이나 공사(公私) 단체 등에 직무 수행에 관련된 사실을 조회할 수 있다. 다만, 긴급한 경우에는 소속 경찰관으로 하여금 현장에 나가 해당 기관 또는 단체의 장의 협조를 받아 그 사실을 확인하게 할 수 있다.</p>	<p>문서작성 예시(“가출인의 가출경위가 명확하지 않고 일체 연락이 두절인 상태에서, 납치·감금 등 범죄 피해 가능성을 배제할 수 없으므로 수사상 요양급여내역 자료 필요”의 내용 기재 요망)</p> <p>-또한 일반가출인 소재파악 시 ‘실종아동등 및 가출인 업무처리 규칙’에 따라 가출인의 의사에 반하여 보호자(신고인)에게 통보하지 않아야 함이 전제됨</p>
<p>국민연금법 제122조의 2(수급자에 대한 확인조사) 제122조의2(수급자에 대한 확인조사)관례문헌</p> <p>① 공단은 수급자 및 수급자에 대한 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 연간조사계획을 수립하고 수급자의 사망·이혼·생계유지 여부 등에 관한 조사를 실시하여야 한다.</p> <p>② 공단은 제1항에 따른 연간조사계획과 실시 결과를 제41조제1항 및 제2항을 준용하여 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 공단은 수급자, 그 배우자 또는 그 밖의 관계인이 제1항에 따른 조사를 두 번 이상 거부·방해 또는 기피한 경우에는 수급자에 대한 급여 지급을 정지 또는 중지할 수 있다. 이 경우 서면으로 그 이유를 분명하게 밝혀 수급자에게 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 조사의 범위·방법 및 시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
<p>국민연금법 제123조(자료의 요청 및 전산망의 이용)</p> <p>① 공단은 국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·법인·단체의 장에게 가입자의 자격관리, 연금보험료의 부과, 급여의 결정 및 지급 등 국민연금사업과 관련하여 필요한 자료로서 주민등록·가족관계등록·국세·지방세·토지·건물·건강보험·장애인등록 등 대통령령으로 정하는 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 국가기관, 지방자치단체, 기관·법인·단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청받은 자료를 제공하여야 한다.</p>	
<p>공무원연금법 제85조(공단의 권한)</p>	

관련 법률	협의 사항
<p>① 공단은 이 법에 따른 급여를 적정하게 하기 위하여 연금취급기관 및 요양기관의 장, 그 밖에 급여에 관련된 자에게 필요한 사항을 통보하게 하거나, 관계서류를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>② 공단은 국가기관, 지방자치단체, 사립학교교직원연금공단, 국민연금공단, 그 밖의 공공단체 등에 대하여 제47조에 따른 소득 등의 조사와 그 밖에 공무원연금업무와 관련하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제공을 요청받은 기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p>	
<p>① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.</p> <p>2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우</p> <p>3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우</p>	

출처: 경찰청 서면 질의응답 자료.

2) 주요 장애요인 해결

이 사례의 경우 법제도적 측면 외에도 기관 정보 공유의 필요성에 대한 인식 부족 문제가 초기 협업의 장애요인으로 작용했다. 하지만 부처 간 협업을 통한 업무 효율성 증대 등을 강조하는 정부3.0의 정책기조와 이에 따른 정치/행정적 차원의 지원, 그리고 정보 공유를 통해 추구하는 공익성에 대한 가치 합의, 상호 정보 자원 공유를 통해 얻게 되는 편익²¹⁾에 대한 이해 등이 복합적으로 작용함으로써 관련 기관 간 협업 촉진이 가능했던 것으로 분석할 수 있다.

21) 이 사례에서 경찰청의 경우 국민건강보험공단과 한국고용정보원으로부터는 주로 정보를 받는 입장인 반면, 국민연금공단과 공무원연금공단에는 정보를 제공하는 입장이다. 그러나 수신한 정보를 활용하여 실종자를 수색하는 과정에서 건강보험부정수급자 등이 확인되면 이를 해당 기관에 통보하게 되고 또한 정보를 제공한 기관에서 관련 조치를 취한 이후 결과를 통보받으면 이를 다시 실종자 소재확인에 활용하게 된다는 점에서 정보의 상호 공유를 통해 기관 간 소위 WIN-WIN 협력이 가능한 구조를 갖추었다.

3. 협업 성과

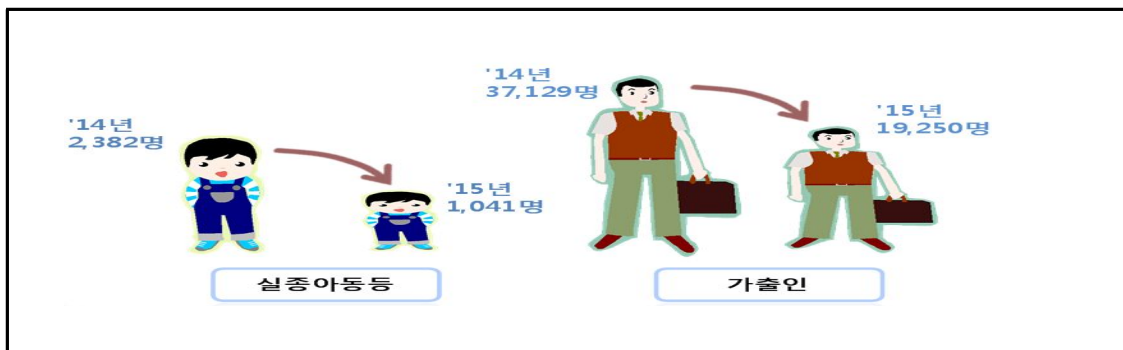
경찰청을 중심으로 한 관련 기관 간 정보 공유의 성과는 실종 및 가출인 발견 현황과 함께 미발견자의 대폭 감소 현상을 통해 가시적으로 확인할 수 있다. 우선 기관 간 정보 공유를 통해 2013년 8,700명, 2014년 4,781명, 2015년 2,905명의 실종 및 가출인을 발견하였다. 그리고 미발견자의 경우 실종아동 등은 2014년 대비 2015년에는 56.3% 감소하였고 가출인은 48.2%로 크게 감소하였다.

<표 6-5> 기관 간 정보 공유를 통한 실종 및 가출인 발견 현황

구분	합계		국민건강보험공단		한국고용정보원	
	공유횟수	발견(명)	공유횟수	발견(명)	공유횟수	발견(명)
총누계	9	16,386	7	14,785	2	1,601
2013년	3	8,700	3	8,700	-	-
2014년	1	4,781	1	4,781	-	-
2015년	5	2,905	3	1,304	2	1,601

출처: 경찰청 내부자료.

<그림 6-3> 실종 및 가출인 미발견자 감소 현황



출처: 경찰청 내부자료.

이처럼 진료정보와 고용정보 등의 공유 및 활용을 통해 실종 및 가출인을 발견한 대표적 사례들을 제시하면 <표 6-6>과 같다.

<표 6-6> 정보 공유 자료를 활용한 실종 및 가출인 발견 주요 사례

< 진료정보 >	
□ 2013. 6. 1. 지적장애인 양○○(24세, 남), 충남 당진에서 행방불명	⇒ 국민건강보험공단 진료기록상 서울서북병원 자료확인(서울역 다시서기 진료소에서 검진), 서울역 다시서기 진료소 및 드림씨티 노숙인쉼터 현장 조사, 대상자 소재 발견, 보호자에게 통보('15.1.30)
□ 2014. 5. 15. 지적장애인 김○○(29세, 여), 서울 광진에서 행방불명	⇒ 국민건강보험공단 진료기록상 서울 강북구 ○○약국 구매기록 확인, 해당 약국 현장조사로 의약품 구매자 확인 및 인근 병원 진료사실과 연락처 확보, 전화 통화로 대상자 소재 발견, 보호자에게 통보('15.2.10)
< 고용정보 >	
□ 2002. 6. 1. 강○○(27세, 여, 당시 14세), 집을 나가 행방불명	⇒ 고용보험 급여기록상 대상자가 경기도 부천의 ○○백화점에 고용된 사실을 확인하고 현장조사 소재 발견, 보호자에게 통보('15.3.3)
□ 2014. 2. 2. 지적장애인 이○○(37세, 남), 집을 나가 행방불명	⇒ 고용보험 급여기록상 대상자가 강화군청에 근무한 사실 확인, 강화군청 담당자를 통해 대상자의 지인 연락처 확보, 지인과 통화하여 대상자가 최근 김포우체국 근처 공장에 취업한 사실 확인, 현장조사로 소재발견, 보호자에게 통보('15.3.5)

출처: 경찰청 내부자료.

또한 국민연금공단과 공무원연금공단²²⁾은 실종자 정보를 부정수급 조사에 활용함으로써 예산 절감의 효과를 거두었다.

<표 6-7> 국민연금공단 실종자 정보 활용 성과

구 분	연금지급정지(건)	수급권소멸 확인(건)	부정수급 환수(건/금액)
총 누계	123	25	16건/137,462,010원
2013년	100	20 ²³⁾	11건/81,439,120원
2014년	23	5	5건/56,022,890원

출처: 경찰청 내부자료.

22) 공무원연금공단은 총 40명의 연금지급을 정지함(2013년 35건, 2014년 5건)

23) 2013년의 경우 수급권소멸 사유 발견은 20건이지만 9건은 당일 발견으로 11건만 환수함

이 사례는 대통령뿐만 아니라 각종 언론에서도 정부 부처 칸막이 제거 및 협업 모범사례로 평가받는 성과를 거두었다. 우선 박근혜 대통령은 정부3.0 비전 선포식(2013.6.19.)과 경찰의 날 치사(2013.10.21.)에서 이 사례를 협업의 모범 사례로 치하했다. 그리고 정보 공유에 대한 언론의 긍정적 평가 사례를 제시하면 아래와 같다.

<그림 6-4> 대통령 및 언론의 긍정적 평가 사례

“최근, 감사원과 경찰청, 건강보험공단이 기관간의 **정보 공유**를 했더니, 실종자 369명을 찾아 144명을 가족의 품으로 돌려보냈다고 합니다.”
 「정부3.0 비전선포식(13.6.19)」

“실종아동 지문등 사전등록제 확대와 관련부처와 정보공유 등으로 실종아동 발견율을 높인 것은 협업 모범사례입니다”
 「경찰의 날 치사(13.10.21)」

조선일보 15. 4. 29. 字

朝鮮日報 2015년 04월 29일 (수)
C02면 정부/청와대

각 부처 간 정보 공유 통해 실종자 수색·학자금 상환 빨라져

부처 별 협력 체계 구축

2013년 “지적장애인 양모(54)씨가 외출한다며 집을 나갔다가 돌아오지 않는다”는 실종 신고가 접수됐다. 경찰은 양씨가 살던 충남 당진 일대를 샅샅이 뒤졌지만 단서를 발견하지 못했다. 담보 상태에 있던 양씨 추적에 실마리를 제공한 것은 병원 진료 기록이었다. 경찰이 들여다본 건강보험공단 진료 기록에 양씨가 서울 한 병원에서 작년 4월부터 9월까지 진료받은 기록이 있었던 것.

경찰은 곧바로 해당 병원을 찾아가 의사와 간호사 등을 상대로 양씨 행방을 물었고, 진료 기록에 남은 주소, 양씨와 동행한 보호자와 관련된 정보를 토대로 탐문을 벌였다. 경찰은 지난 1월 서울역에서 노숙자들과 생활하고 있는 양씨를 발견해 가족 품으로 돌려보냈다.

부처 간 칸막이를 없앤 덕에 경찰이 실종자를 찾는 속도가 빨라졌다. 경찰청은 2013년부터 국민건강보험공단, 국민연금공단과 협력 체계를 구축해 정보를 공유하고 있다. 2015년에는 한국고용정보원과도 정보를 공유하고 있

다. 예를 들어 실종 신고를 받은 경찰은 한국고용정보원에서 실종 시점 이후 실종자가 고용된 기록이 있는지를 파악한 뒤 실종자의 현재 근무지, 주소지 등으로 찾아가 실종자를 발견하는 식이다. 덕분에 2013년에는 실종자 8700명, 2014년에는 4781명을 발견했고 올해는 지난 3월 말까지 2174명을 찾아냈다. 경찰 관계자는 “인터넷 시대에는 각 부처 간 정보를 공유하기만 하면 원래 목적과 다른 방식으로도 국민들을 위해 정보를 유용하게 활용할 수 있다”면서 “앞으로도 경찰은 다른 기관과 협업을 통해 실종자 수색에 최선을 다할 계획”이라고 말했다.

사회 진출 초년생들도 부처 간 칸막이를 없애 덕을 보게 됐다. 대학생 때 한국장학재단에서 주는 돈돈학자금(취업 후 상환 학자금 대출·ICL) 대출을 받고 졸업한 직장인 A씨는 2013년 이직했다. 그런데 이직할 경우 새 근무지를 한국장학재단에 신고해야 한다는 사실을 알고 있다가 신고 의무 불이행으로 과태료 통지를 받았다. ICL을 받은 대학생은 학자금을 한국장학재단에서 빌린 뒤 취업 후 국세청을 통해 원천공제 방식으로 원리금을 상환하기 때문에 직장을 옮기면 반드시 재단에 이직 신고

를 해야 했다.

그러나 앞으로는 A씨처럼 이직 사실을 신고하지 않아 불이익을 받는 일은 찾아볼 수 없게 됐다. 작년 3월부터 국세청이 건강보험공단과 업무협약을 체결해 이직 정보를 공유하기 때문이다. 고용주는 A씨와 같은 의료보험 직장 가입자의 자격이 변동될 경우 14일 이내에 건강보험공단에 이 사실을 신고하게 돼 있어 국세청이 공단의 사업장 정보 자료를 활용해 이직 사실을 확인할 수 있다.

제도 개선 덕분에 고용주는 이미 퇴직한 직원에 대한 원천공제 통지서를 받지 않아도 되고, 국세청은 근무지를 파악하기 위해 확인 절차를 밟을 필요가 없어졌다. 국세청은 근로자가 새로 취업한 직장에 원천공제 통지를 한 뒤 근로자가 빌려 쓴 학자금을 상환받으면 되는 것이다. 작년 ICL을 받은 원천공제 대상자 4만여명 중 2000여명이 신고 없이 이직을 했다고 국세청은 밝혔다.

국세청 관계자는 “앞으로 돈돈학자금 지원 대상자가 더 많아질 것으로 예상된다. 학자금 상환 의무자와 고용주의 불편을 해소하고 각종 행정 처리 비용 절감도 기대할 수 있다”고 말했다. 김강한 기자

실종자 등 부처간 정보공유로 '1석3조'

경찰청-연금·건보공단 협력

■연금 부정수급 적발·환수

■2년간 실종자 6천명 찾아

■실종자 찾기 예산도 절감

실종, 가출인 등에 대한 정부 부처간 정보공유가 큰 성과로 이어지고 있다. 연금 부정수급자를 적발, 환수조치하는 한편 실종신고된 사람의 생사 여부 파악까지 효과적으로 이뤄지고 있는 것이다.

경찰은 특히 정기적인 관계기관 정보공유를 통해 실종아동 등 발견에 활용, 매년 수천명의 실종, 가출인을 찾고 있다.

30일 경찰청과 국민연금공단, 건강보험공단 등에 따르면 국민연금공단은 경찰청 실종자료 중 국민연금 수급자와 일치하는 부분을 주민등록번호 대조 등을 통해 수급자(연금가입자 또는 연금가입자의 유족 등)의 생존 여부를 확인하고 있다.

■부정수급자 적발 1억여원 환수

연금공단은 가족 진술청취, 현장조사 등을 통해 생존 여부를 확인하고



자료: 경찰청·국민연금공단

최종적으로 수급자를 직접 확인한다.

이에 따라 연금공단은 지난 2013년 생존 584명, 사망 20명, 생사여부가 불투명한 100명을 확인했다. 생사여부가 불투명한 100명에 대해서는 연금지급을 중지했다.

연금공단은 이 과정에서 2013년 11건 8000여만원, 지난해 5건 5600여만원의 연금이 부정 수급된 사실을 확인, 1억3600여만원을 환수조치했다. 부정수급자 상당수는 실종신고된 사람의 가족으로, 경찰에만 실종신고하고 연금공단에 이런 사실을 통보하지 않았다고 경찰은 전했다.

연금공단은 국민연금법에 따라 수급자가 사망, 또는 국적 상실 등에 해

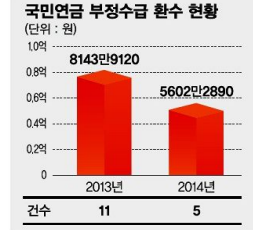
당할 경우 연금지급을 중단하고 있으며 실종자의 생사여부가 불확실할 경우 발견될 때까지 연금지급을 중단하고 있다.

■실종자 찾기 정부예산도 절감

또 경찰은 건강보험공단과 한국고용정보원 등의 자료를 활용해 실종 및 가출인 등을 찾는데 활용, 실종자 찾기에 소요되는 정부 예산절감에도 기여하고 있다.

경찰은 실제 2013년 건강보험공단과 3차례 정보공유를 통해 실종, 가출자 8700명을 발견하고 지난해에는 1차례 정보공유로 4781명을 찾았다. 올해 정보공유를 통해 5차례 공유해 1304명을 발견하는 성과를 거뒀다.

올해 정보공유 협력체제를 구축한 한국고용정보원과는 2차례 정보공유



자료: 경찰청·국민연금공단

로 1601명을 발견했다.

결국 건강보험공단과 한국고용정보원과 정보교류를 통해 무려 1만 6386명의 실종, 가출인을 발견해 가족의 품으로 돌려보낸 것이다.

경찰청 관계자는 "실종 또는 가출 신고된 사람에 대해 사망 가능성이 높다고 판단되면 조사를 진행했으나 연금공단의 진술청취와 현장조사 등으로 본인 생존을 확인하는 사례도 다수 발생하고 있다"며 "여기에 관련법에 따라 연금 수급자격이 상실되거나 일시 중단돼야 하는 사람도 발견, 환수조치하는 사례가 잇따라 정보공유 효과가 나타나고 있다"고 설명했다. pio@fnnews.com 박인욱 기자

출처: 경찰청 내부자료.

제 4절 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>

이 사례와 관련하여 대표적 협업 부처인 경찰청과 국민건강보험공단의 담당자를 대상으로 심층 서면 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 내용은 제2장의 이론적 배경에서 논의한 협업의 선행조건 및 협업 영향 요인으로서 제도적 요인과 문화적 요인에 대한 것으로 이하에서는 구체적 질문과 답변을 정리한 후 협업의 선행조건과 주요 영향 요인에 대해 종합적으로 분석하고자 한다.

1. 협업 선행조건

1) 권력 균형

협업 주체 간 권력 균형은 협업의 중요한 선행조건 중 하나로 지적되어 왔다. 이러한 전제 하에 본 연구에서는 질문에 앞서 다음과 같은 기본 배경 지식을 질문자에게 제공했다.

‘행정협업은 귀하의 부처내부뿐만 아니라 서로 다른 정부 부처 간 협력을 필요로 합니다. 귀하의 부처내부에서도 서로 다른 권력(한)을 지니고 있을 뿐만 아니라 정부 부처 간에 권력(한) 차이(예, 부와 청 등)는 크게 나타날 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q1.1 귀하의 부처내부에서 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1. 1(경찰청) : 경찰조직은 계급으로 이루어진 조직으로 계급과 직위에 따른 권한의 차이가 어느 정도 존재하지만 국가 공무원으로서 맡은 바 소임을 다하고 있으며 내부적인 권한의 차이가 타 부처와의 협업 행정에 영향을 미친다고는 생각하지 않음.

A1. 1(국민건강보험공단) : 존재하지 않음.

Q1.2 귀하의 협업 대상 정부부처와 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떻게(긍정적, 혹은 부정적)으로 작용하였는지 기술해주세요.

A1. 2(경찰청) : 협업 대상인 타 정부 부처는 동등한 기관 대 기관의 업무로서로 간 권력(한)의 차이는 존재하지 않는다고 생각함.

A1. 2(국민건강보험공단) : 존재하지 않음.

2) 자원의 상호의존성

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업행정은 협업 주체 간 서로 필요로 하는 자원(예, 예산, 인력, 정보 등)을 지니고 있을 경우, 상호 간 교환에 따른 이익이 발생되기 때문에 협력이 촉진될 것으로 생각합니다. 반면, 서로 간에 필요로 하는 자원이 부족하다면 자발적 협력은 추진되기 어려울 것 같습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q2.1.1. 협업을 추진하면서 협업 상대방의 자원을 고려했습니까?. 고려했던 협업상대방의 자원은 어떤 것이었습니까?

Q2.1.2. 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부가 협업을 추진하는데 있어서 중요한 판단 기준으로 작용하였습니까?

Q2.2.1. 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 가능하다고 생각하십니까?

A2.1.1~2(경찰청) : 경찰청은 협업 상대방의 자원 즉, 국민건강보험공단의 진료기록, 한국고용정보원의 고용기록을 제공받아 활용하면 실종자를 찾는 데 크게 도움이 될 것이라고 생각했고 이런 자원 존재 여부가 협업을 추진하는데 중요한 판단 기준으로 작용하였음. 또한, 국민연금공단과 공무원연금관리공단에게는 경찰청이 실종자 정보를 제공하여 연금 부정수급 조사를 원활히 할 수 있고 또 그 결과를 회신 받아 실종자 추적에 다시 활용할 수 있어 상호 이익이 되므로 또한 협업을 추진하게 된 것임.

A2.1.1~2(국민건강보험공단) : 협업에 있어서 고려했던 자원은 예산, 인력,

제도(법 등), 정보임. 또한 일방적인 자료 제공이 아닌 양방향(쌍방) 간에 주고 받는 자원을 고려했지만 더 중요하게 생각한 부분은 공익성임.

A2.2.1(경찰청) : 기본적으로 협업 주체 간 충분한 자원이 존재하고 상호 윈 윈하는 시스템이 되어야 자발적인 협력이 이루어질 것으로 생각함.

A2.2.1(국민건강보험공단) : 현실적으로는 자발적 협력이 쉽지는 않다고 봄.

3) 정치·행정적 지지

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘행정과 정치는 밀접하게 관련되어져 있습니다. 협업을 추진함에 있어 정치적 지지와 지원은 지속적인 협업을 수행하는데 중요한 요인일 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q3.1 협업을 추진하는데 있어 정치·행정적 지지와 지원이 존재하였습니까?(예, 대통령의 강력한 의지, 국무조정실의 협업 지원, 정당의 지원 등 포함)

A3.1(경찰청) : 협업을 강조하는 정부3.0 기조 등 정치·행정적 지원이 존재하였음.

A3.1(국민건강보험공단) : 존재하였음.

Q3.2 정치·행정적 지지와 지원이 협업을 추진함에 있어 왜 중요한지, 또 얼마나 중요한지를 제시해주세요.

A3.2(경찰청) : 정부3.0 정책으로 부처 간 협업 추진에 큰 도움이 되었으며 협업을 추진하고 싶은 정부 부처와 관련 문제를 논의할 때도 좀 더 쉽게 다가갈 수 있었음.

A3.2(국민건강보험공단) : 업무를 추진함에 있어 정부가 추진하고 있는 정책

과 일맥상통해야 원활한 업무 추진이 가능하며, 설득력 있게 일을 추진할 수 있음.

4) 자발성 여부(비용편익분포)

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘부처의 관점에서 협업은 서로 다른 비용편익 분포를 형성할 수 있습니다. 협업에 따라 어느 부처는 이득(예, 조직, 인력, 예산 증대, 관할범위 확대 등)을 얻을 수 있고, 어떠한 부처는 손실(예, 중복사업 정리로 인한 조직 축소 등)이 발생할 수 있습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q4.1 협업을 계획 혹은 추진함에 있어서 귀하의 부처에게 미칠 영향(이득, 손실)을 고려하셨습니까? 만약 그러하다면 귀하의 부처에 미칠 영향은 어떠한 측면에서 고려되었습니까?

A4.1(경찰청) : 협업을 추진하게 된 가장 중요한 목적(이익)은 더 많은 실종자를 신속하게 찾으려는 것이었고 이것이 고려사항이었음. 실종자를 더 많이 신속하게 찾으면 국민이 안심할 수 있고 이로 인해 경찰이 국민의 신뢰를 확보할 수 있다는 것도 추가적인 고려사항이었음.

A4.1(국민건강보험공단) : 이해득실의 고려보다는 협업 정보로 인해 미칠 파장(예: 개인의 민감 정보로 인한 사생활 노출 등)과 공익성의 중요성을 고려함.

Q4.2.1 귀하의 부처와 협업 대상 부처의 비용 편익 분포는 어떠했다고 생각하십니까?(예, 협업을 할 경우 귀하의 부처는 이득, 다른 협업 부처는 손실)

A4.2.1(경찰청) : 경찰청은 국민건강보험공단, 한국고용정보원에서 정보를 주

로 받는 입장이고, 국민연금공단과 공무원 연금공단에는 정보를 주는 입장임. 그러나 이것은 어떤 이득과 손실을 논하기 보다는 공공기관이 이해관계를 떠나 국민의 이익을 위해 추구하는 공적인 업무로 보아야 할 것임.

A4.2.2(국민건강보험공단) : 득실을 따지는 것이 쉽지 않음.

5) 협업 선행조건 분석 결과

이 사례에 있어 협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 내부 및 부처 간 권력(한) 차이는 존재하지 않거나 적어도 협업에 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다. 물론 현실적 측면에서 보면 양 부처 사이에 권력(한)의 차이가 존재한다고 평가할 수도 있겠지만 적어도 이 사례와 관련하여 협업 담당자들은 부처 상호 간 권력(한)이 동등한 것으로 인식하고 있었고 이러한 권력 균형에 대한 인식은 협업에 긍정적 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

둘째, 이 사례의 경우 협업 부처는 협업 추진 시 상대방의 자원을 고려하였고 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부를 협업의 중요한 판단 기준 중 하나로 고려한 것으로 볼 수 있다. 특히 일방적인 자원의 제공이 아니라 상호 이익이 되는 자원의 교환을 협업의 선행조건으로 고려하였다. 그리고 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 사실상 어렵지만 동시에 다른 요소들이 뒷받침된다면 불가능한 것은 아니라는 입장을 나타냈다.

셋째, 경찰청과 국민건강보험공단 모두 협업을 강조하는 정부3.0의 정책기조 등 정치적, 행정적 지원이 협업 추진에 매우 중요한 선행조건이라는 점에 공통적 견해를 나타냈다.

넷째, 자발성 여부(비용편익분포)에 대해서는 경찰청과 국민건강보험공단의 견해에 다소 차이가 있지만 기본적으로는 부처의 이해득실보다 공익성을 중요한 선행조건으로 고려하고 있다. 이는 실증자 발견이라는 중요한 공익적 가치

가 크게 부각되는 등 사례의 특성과 연관성이 높을 것으로 판단되기 때문에 타 사례의 분석 결과와 비교하여 해석할 필요가 있을 것이다.

2. 제도적 요인

1) 협업 거래비용 축소 제도

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 협력대상자 탐색, 집행, 성과 공유 등 협업 주체간 거래 비용이 발생할 수 있습니다. 본 연구에서 협업 거래비용은 협업 추진상에서 발생하는 모든 비용을 의미합니다. 만약, 협업 주체간 협업을 추진함에 있어 거래비용이 크다면 협업이 이루어지기 어려울 것 같습니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q5.1.1 협업을 추진하면서, 귀하가 인식하신 대표적인 거래비용의 유형은 무엇이었습니까?

Q5.1.2 그러한 거래비용이 협업 추진에 있어 어떤 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?

A5.1.1~2(경찰청) : 시간, 인력, 보유 정보 등이 거래비용이라 할 수 있고 거래비용이 클수록 협업은 쉽게 이루어지기 어려울 것임.

A5.1.1~2(국민건강보험공단) : 협업의 목표 달성을 위한 인력, 장비, 시스템 개발이 대표적인 거래비용이며 거래비용이 커질수록 예산부족 시 협업 추진이 어려움.

2) 처벌, 인센티브 및 보상제도

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협력자에게는 인센티브가, 비협력자에게는 처벌이 있어야 협력이 촉진될 수 있습니다. 특히 이러한 처벌 및 보상제도는 자발적 협력을 지속하는데 필요하다고 합니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q6.1.1 현재의 협업평가 및 체제가 협업을 위해 노력한 만큼의 보상을 충분히 준다고 생각하십니까?

A6.1.1(경찰청) : 현 정부3.0 체제는 협업을 적극 장려하고 있으며 적극 협업하는 부처에게는 우수 부처로 선정하는 등 보상이 있는 것으로 알고 있음.

A6.1.1(국민건강보험공단) : 그렇지 않음.

Q6.2 협업을 촉진하기 위해 비협조적인 대상에게 어떤 제약이나 처벌이 필요하다고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A6.2(경찰청) : 제약이나 처벌 등으로 강제적인 협업을 추진하기 보다는 협업 우수사례, 협업의 효과를 홍보하는 등 분위기 조성을 통한 자발적 협업을 나아보임.

A6.2(국민건강보험공단) : 협업을 할 수 없는 시스템 개선 및 협업을 할 수 있도록 동기 부여하는 체계가 더 중요함.

3) 불확실성

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업의 불확실성으로서, 무엇보다 협업 실패의 두려움, 협업의 결과에 따른 책임문제 등이 발생될 수 있을 것입니다. 또 협업 대상 부처의 담당자가 수시로 바뀐다면 지속적으로 협업을 추진하는데 어려움이 있을 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q7.1 협업을 추진함에 있어서 불확실성이 존재했습니까? 만약 존재했다면 어떠한 면, 어떠한 유형에서 불확실성을 느끼셨습니까?

A7.1(경찰청) : 협업 상대방이 협업에 응해주지 않을 수도 있다는 막연한 불안감이 없진 않았으며 또한 개인정보를 많이 주고받다보니 업무처리에 부담이 있던 것도 사실임.

A7.1(국민건강보험공단) : 법령 등 제도 마련이 우선, 협업 체결로 인한 부작용 등 사회적 파장을 우려함.

4) 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘부처내, 부처간 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인(예, 승진제도, 각종 평가제도 등)이 존재한다면 협업에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q8.1 귀하의 부처내와 각 정부부처간에 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인은 무엇이라고 생각하십니까?. 왜 그러한 생각을 하시는지요?

A8.1(경찰청) : 승진제도, 각종 평가제도 등이 경쟁을 유발하긴 하지만 과도한 경쟁이라고 생각하지 않음.

A8.1(국민건강보험공단) : 정부경영평가 등 제도임.

5) 획일적, 부처중심적 성과관리

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘현재 정부 성과관리는 단일 부처 차원에서 이루어지고 있습니다. 반면, 협업

은 부처간 협력을 의미합니다. 이들 양자가 충돌할 가능성이 있다고 생각됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q9.1 협업을 추진함에 있어, 각 부처의 성과관리가 어떠한 영향을 미치고 있다고 보십니까?

A9.1(경찰청) : 협업 추진은 성과평가에도 반영되어 적극 추진하는 부서나 부처는 긍정적인 영향이 있는 것 같음.

A9.1(국민건강보험공단) : 성과의 이해득실에 따라 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 봄.

6) 제도적 요인 분석 결과

이 사례와 관련하여 협업 영향요인으로서 제도적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 협업 추진에 있어 시간, 인력 등 거래비용이 발생한다는 사실을 인식하고 있었으며 이러한 거래비용이 클수록 협업 추진의 제약 요인으로 작용한다는 인식을 동일하게 가지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 현재의 협업평가 및 체제가 협업 노력에 대해 충분한 보상을 주느냐에 대해서는 경찰청과 국민건강보험공단 담당자의 견해가 상반된다. 이 사례의 경우 사실상 협업을 주도한 경찰청이 국민건강보험공단에 비해 우수사례 선정 등에 따른 유형, 무형의 보상을 더 받은 것과 연관성이 있을 것으로 보이기 때문에 타 사례와 비교하여 해석할 필요가 있다. 한편 양 부처 모두 협업 추진에 있어 비협조적인 대상에게 처벌이나 제약을 가하는 방식보다는 동기부여 등을 통한 자발적 협력의 활성화 방안을 보다 바람직한 것으로 인식하고 있다.

셋째, 협업 주도 부서인 경찰청은 상대방이 협업에 응해주지 않을 가능성과 민감한 개인정보의 취급에 따른 업무상 책임 발생의 가능성을 불확실성으로

인식하였고 국민건강보험공단은 법령 등 제도가 우선되지 않은 상황에서 협업을 체결할 경우 생길 부작용과 이로 인한 사회적 과장을 불확실성으로 인식하였다. 즉 불확실성의 원천에는 다소 차이가 있지만 불확실성의 존재 자체가 협업의 활성화에 제약 요인이 될 수 있다는 점에는 공통적 인식을 가진 것으로 분석할 수 있다.

넷째, 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인과 관련해서는 두 부처 담당자의 견해에 다소 차이가 있다. 경찰청의 경우 승진이나 평가제도 등이 경쟁을 유발하긴 하지만 과도하다고 평가하지는 않은 반면, 국민건강보험공단의 경우 정부 경영평가 등의 제도를 과도한 경쟁 유발 요인으로 지적하고 있다.

다섯째, 획일적, 부처 중심적 성과관리와 관련하여 경찰청 담당자는 협업 추진이 성과평가에 반영되기 때문에 오히려 협업을 적극적으로 추진하는 부서에게는 긍정적인 것으로 평가한 반면, 국민건강보험공단의 경우 성과의 이해득실에 따라 협업에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 견해를 보였다. 이러한 차이 역시 동 사례에서 협업을 주도하여 좋은 평가를 받은 경찰청과 상대적으로 참여기관의 입장인 국민건강보험공단의 차이가 반영된 결과일 수 있으므로 보다 보편적인 해석을 위해서는 타 사례와 함께 살펴볼 필요가 있다.

3. 문화적 요인

1) 공동체 의식 및 자발적 협력 문화

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘모든 정부부처를 포함한 모든 조직은 자신의 관점에서 해석하고 조직 이익을 고려합니다. 또한 기존에 자발적 협력 문화가 존재하지 않는 상황에서는 협업을 추진되기 어려울 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q10.1.1 협업 추진과정에서, 협업 부처들간에 공동체 의식이 중요하다고 생각하십니까? 만약 그러하다면 왜 그렇다고 생각하시나요?

A10.1.1(경찰청) : 공동체 의식은 협업의 가장 중요한 요소라 생각함. 자신의 관점에서 해석하고 조직 이익을 위해 일하는 모든 부처들이 오로지 자기 조직만을 생각한다면 정보를 주고받는 등 협업은 이루어지기 어려울 것임. 큰 틀에서 모든 정부 부처가 하나이고 가지고 있는 자원이 국민을 위해 쓰여 진다는 공동체 의식을 가져야 협업이 원활하게 이루어질 것임.

A10.1.1(국민건강보험공단) : 공동체 의식을 통해 조직의 힘을 하나로 통합하여 더 큰 힘을 발휘할 수 있기 때문에 중요함.

Q10.2.1 귀하의 부처내, 그리고 정부부처간에 자발적 협력 문화가 존재한다고 생각하십니까?

A10.2.1(경찰청) : 자발적 협력문화가 많이 정착되어 가고 있음.

A10.2.1(국민건강보험공단) : 그렇다.

2) 신뢰

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 주체간 신뢰는 자발적 협력을 촉진하는데 유용한 것으로 생각됩니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q11.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 신뢰가 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까? 혹은 상대방에 대한 불신이 협업을 추진함에 있어 어려움

으로 작용하지는 않았나요?

A11.1(경찰청) : 협업 주체 간, 특히 실무자들 간 신뢰관계는 협업에 아주 중요한 요소임. 아무리 좋은 협업 과제라 해도 상호 협의한 사항을 이해하지 않고 내부적 검토도 거치지 않고 일을 추진하면 협업이 추진될 수 없을뿐더러 시작이 되었다 하더라도 지속되기 어려울 것임. 다행히 현재 경찰청과 여러 협업 부처들은 신뢰 관계가 형성되어 있음.

A11.1(국민건강보험공단) : 신뢰는 협업을 추진함에 있어 첫단추 역할을 함. 따라서 불신은 당연히 협업의 걸림돌이 됨.

3) 지연, 학연 등 비공식적 관계

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업 역시 공식적 관계뿐만 아니라 비공식적(지연, 학연 등) 조직 문화가 영향을 미칠 것으로 생각합니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q12.1 협업을 추진함에 있어, 귀하의 부처내와 각 정부부처 간에 지연, 학연 등 비공식적 관계가 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?, 만약 그러하다면 이러한 비공식적 관계가 어떠한 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?(순기능적 측면, 부정적 측면 모두 가능합니다.)

A12.1(경찰청) : 현재 진행되고 있는 협업에는 이러한 영향이 없었음.

A12.1(국민건강보험공단) : 시대가 변했으므로 영향을 미치지 않을 것으로 봄.

4) 리더십

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 조직내 중요한 의사결정을 수반합니다. 따라서 리더십의 역할이 중요할 것입니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q13.1 조직내 핵심 결정주체의 리더십이 협업을 추진하는데 중요한 영향 요인이라고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

A13.1(경찰청) : 리더십은 조직 의사결정과정에서 중요하며 협업 추진에서도 마찬가지임. 리더가 협업을 강조하고 중요시하면 직원들은 따라가게 마련임.

A13.1(국민건강보험공단) : 조직은 리더의 결정사항에 따라 움직이기 때문에 중요함.

5) 소통

질문자에게 제공된 배경지식은 다음과 같다.

‘협업은 다른 조직과의 이해의 조정으로 다른 조직의 목적과 기능에 대한 상호 이해가 중요하다고 합니다.’

이를 전제로 담당자에게 질의한 내용과 답변을 정리하면 아래와 같다.

Q14.1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 소통이 원활하게 이루어졌습니까? 만약 원활하게 이루어졌다면, 혹은 이루어지지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

A14.1(경찰청) : 소통이 원활하게 이루어졌음. 협업을 하기 위해 장시간에 걸쳐 주체 간 회의를 개최하고 전화 등으로 의견을 교환하고 이메일 등 모든 소통수단을 이용해 서로의 생각을 공유하고 필요한 부분은 조정해 나갔음.

A14.1(국민건강보험공단) : 그렇다. 충분한 의사전달, 미팅 등이라고 생각함.

6) 문화적 요인 분석 결과

이 사례와 관련하여 협업 영향요인으로서 문화적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 양 부처 모두 협업 부처 간 공동체 의식이 협업의 핵심적 성공 요인이라는 점에 인식을 같이하고 있으며 현재 부처 내, 부처 간 자발적 협력문화가 존재 혹은 정착되어 가고 있는 것으로 평가하고 있다.

둘째, 신뢰 역시 협업의 추진 및 이후 진행 과정에서 성공을 결정짓는 핵심 요인으로 인식하고 있으며 이 사례의 경우 협업 부처 간 신뢰 관계가 형성되어 있는 것으로 인식하고 있다.

셋째, 지역이나 학연 등 비공식적 관계의 경우 이 사례에서 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 평가하고 있다.

넷째, 리더십은 조직의 의사결정에 매우 중요하기 때문에 리더가 협업을 강조할 경우 조직원들은 자연스럽게 이에 따른 행동을 하는 것으로 보고 있다.

다섯째, 이 사례의 경우 협업 부처 간 회의와 미팅 등 다양한 수단을 통한 충분한 소통이 이루어진 것으로 평가하고 있다.

여섯째, 기타 협업 촉진 및 장애요인과 관련하여 경찰청 담당자는 상호 이익의 존재를 협업 촉진 요인으로, 부처 간 장벽을 저해요인으로 지적했으며 국민건강보험공단 담당자는 법령 등 제도의 미비, 예산 부족, 협업에 따른 사회적 파장의 우려를 장애요인으로 제시했다.

제 7장 협업 사례 분석을 통한 협업 제약 및 성공요인

도출_사례 종합

이 장에서는 앞에서 논의한 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰과 고용·복지센터 통합 원스톱서비스(사례1), 지식재산(IP) 가치평가체계 개선(사례2), 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화(사례3) 등 세 가지 협업 사례에 대한 심층조사를 바탕으로 협업의 선행조건과 주요 협업 제약 및 성공요인을 비교의 관점에서 종합적으로 분석하고자 한다.

제 1절 협업 선행조건

먼저 이론적 논의와 각 사례별 심층 조사에서 협업의 선행조건으로 논의한 권력 균형, 자원의 상호의존성, 정치 및 행정적 지지, 자발성 여부(비용편익 분포)에 대해 분석하면 다음과 같다.

첫째, 협업 주체 간 권력 균형은 이론적 논의에서 주로 바람직한 협업을 위한 선행조건으로 강조되고 있지만 현실적으로 정부 부처 간 권력은 불균형 혹은 비대칭적인 경우가 보편적이다. 이러한 상황에서는 자발적 협업이 사실상 매우 어렵고 협업이 지속되거나 바람직한 결과를 얻기가 어렵다(김태은, 2014). 하지만 이는 일반적 전제일 뿐 특정 협업 사례에서 항상 권력 불균형이 나타난다는 의미는 아니다.

본 연구에서 분석한 세 가지 사례의 경우에는 모두 부처 내 권력 및 부처 간 권력 차이가 실제로 존재하지 않거나 적어도 존재하지 않는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 동 사례들에서는 부처 내 및 부처 간 권력 균형 혹은 권력 동등성 인식이 전제됨으로써 성공적 협업이 가능했던 것으로 분석할 수 있다. 특히 심층 서면 조사 결과를 보면 권력의 차이보다는 부처 내 혹은 부처 간 업무 특성, 기능 및 규모, 보유 자원 등의 차이가 협업에 더 많

은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 향후 연구에서는 협업에 실패한 사례를 대상으로 협업 주체 간 권력의 차이가 이에 영향을 미쳤는가에 대한 분석이 추가적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 이론적 차원에서 보면 협업 주체 간 상호 자원에 대한 의존성이 높을수록 협업이 활성화될 가능성이 크다. 사례 분석 결과 세 가지 사례 모두에서 자원의 상호의존성은 협업의 선행조건임을 확인할 수 있다. 사례1의 경우 고용노동부, 보건복지부 등 협업 부처들이 보유한 자원과 서비스 종류 및 대상 등이 상이하지만 협업을 통한 서비스 연계로 상호 이익을 얻을 수 있었다. 사례3의 경우 특히 경찰청, 국민건강보험공단, 국민연금 및 공무원연금공단 등 협업 기관들이 정보라는 자원을 한 기관에서 타 기관에 일방적으로 제공하는 것이 아니라 상호 공유를 통해 각 기관의 고유 목적 달성에 활용하는 협업 방식을 취함으로써 성공적인 결과를 도출할 수 있었다. 사례2의 경우에도 특허청은 금융위원회가 가진 금융 관련 전문성을, 금융위원회는 특허청이 보유한 특허평가 관련 전문성이라는 고유한 자원을 협업의 선행조건으로 고려했음을 확인하였다. 다만 심층 서면 조사 결과 자원의 상호 의존성을 협업의 절대적 혹은 필수적 조건으로 보기는 어렵다. 즉 협업 주체 간에 충분한 자원이 존재하지 않는 경우에도 협업의 필요성과 공동 목표에 대한 공감대 형성, 협업이 추구하는 가치로서의 공익성에 대한 합의, 기존 협업 시스템 및 정부의 지원 등이 있을 경우 협업이 가능한 것으로 분석되었다(심층 서면 조사 Q2.2 참조).

셋째, 정치 및 행정적 지지는 모든 사례에서 협업의 핵심적 선행조건임을 확인하였다. 즉 부처 간 협업을 강조하는 정부 3.0의 기조, 대통령의 의지와 지원, 국무조정실의 협업 유도 및 지원 등이 협업의 성공적 추진에 필수적인 조건으로 작용하였다. 이러한 지지가 중요한 이유로는 협업의 대상 부처와 관련 문제를 논의하기에 보다 수월한 환경이 조성된다는 점, 협업 관련 업무 추진 시 협업을 강조하는 범정부 차원의 정책 기조와 일맥상통함으로써 타 부처에 대한 설득 및 업무 수행이 원활하다는 점, 협업에 수반되는 조직, 인사, 예산

등의 요건에 관해 조정과 지원이 필요하다는 점, 개별 부처는 그 특성상 소관 업무에 전념하는 경향이 있어 범부처 차원의 목표나 성과 도출을 위한 협업에는 외부 지원 및 지지가 필요하다는 점, 정부 정책은 사회의 다양한 요구를 반영해야 하지만 각 부처는 담당 업무가 달라 협업의 필요성을 인식하면서도 현실적으로 추진하기 어려운 한계가 있는데 이 경우 사회의 요구와 필요를 적절히 반영한 정치 및 행정적 지지는 지속적 협업의 원동력으로 작용할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

넷째, 이론적 차원에서 자발성 여부(비용편익분포)는 협업이 자발적으로 가능한지, 아니면 상위기관에 의한 강제가 필요한지를 판단하는 것과 관련된다. 즉 협업을 통해 협업 주체가 모두 편익을 얻는 경우에는 자발적 협업이 가능한 반면 일부는 편익, 일부는 비용이 유발되거나 심지어 협업 주체 모두에게 비용이 발생할 경우 자발적 협업이 사실상 어렵다는 것이다.

이와 관련하여 사례1의 경우에는 고용복지+센터가 새롭게 시도된 서비스 전달체계이기 때문에 추진 과정에서 운영비 분담 등과 관련하여 초기 부처 간 이견이 발생하기도 했지만 이후 협의를 통해 원만한 해결방안을 마련하였다. 사례3의 경우 경찰청은 국민건강보험공단, 한국고용정보원으로부터는 정보를 주로 받는 입장이고 국민연금공단과 공무원 연금공단에는 주로 정보를 주는 입장이기 때문에 비용편익분포의 불균형이 존재할 수 있었지만 결과적으로는 각 기관의 처리 결과를 상호 공유하여 각 기관의 고유 업무에 활용하는 win-win 방안을 마련함으로써 이를 극복하였다. 사례2의 경우에는 기존의 과이를 나누는 것이 아니라 협업을 통해 새로운 금융 영역을 개척하는 것으로 상호 전문성 보완을 통한 편익 창출이 가능하여 비용편익 분포가 중요한 조건으로 고려되지 않았다.

이를 종합해 볼 때 세 사례 모두 일방적으로 비용만을 지불하거나 편익만을 취하는 경우는 없었으며 어느 정도 비용과 편익의 고른 분포가 존재한 것으로 볼 수 있다. 하지만 심층 서면 조사를 통해 모든 사례에서 공통적으로 발견된 것은 개별 부처의 비용편익에 대한 고려보다 협업을 통해 달성되는 공익, 협업

을 통한 시너지 효과 및 범정부 차원의 성과 등을 협업의 중요한 선행조건으로 고려했다는 점이다. 즉 비용편익 분포가 분명 협업의 선행조건으로 의미를 갖지만 공익이나 공공성이 강조될 수밖에 없는 정부 부처 간 협업의 경우 그 중요성은 크게 부각되지 않는다는 점을 확인할 수 있다. 다만 이러한 결과는 사례의 특수성에 기인한 것일 수 있으므로 향후에는 비용편익 분포에 보다 민감할 것으로 예측되는 사례, 예를 들어 막대한 투자비용이 소요된다거나 효율성 달성을 주 목적으로 하는 사례 등에 대한 연구를 보완적으로 수행할 필요가 있다.

<표 7-1> 협업 선행조건 관련 사례분석 결과종합²⁴⁾

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
권력 균형	사례1	<input type="checkbox"/> 부처 내부 및 부처 간 권력 차이 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> 권력 차이는 없으며 업무로 인한 부처 간 전문성의 차이가 있고 이것이 협업의 필요성 제고	
	사례3	<input type="checkbox"/> 경찰청의 경우 특성상 내부 권한 차이는 있지만 부처 간 권력 차이는 없으며 협업에 영향을 미치지 않음	
자원 상호의존성	사례1	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보, 업무 등 협업 부처가 보유한 상이한 자원은 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 자원이 충분하지 않은 경우에도 협업 의지 및 필요성에 대한 공감대 등이 있을 경우 협업 추진 가능	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체가 보유한 자원의 존재여부는 상호 부족한 점을 보완할 수 있어 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 협업 주체 간 공동목표 및 전 부처 차원의 공감대가 있을 경우 자원이 부족하더라도 협업 추진 가능	
	사례3	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보 등 쌍방 간 자원 제공을 고려함. <input type="checkbox"/> 다만 협업에 대한 공감대와 공익성 가치 공유, 협업 시스템과 정부 지원 등이 있을 경우 협업 추진 가능	
정치 및 행정적 지원	사례1	<input type="checkbox"/> 대통령 지시를 통한 협업 필요성과 당위성 강조(대통령의 의지), 국무조정실 특정평가를 통한 협업 유도 및	●

24) 이론 및 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 사례별 각 협업 선행조건의 상대적 중요도를 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(●: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
		지원 등 정치 및 행정적 지원이 협업에 중요하며 범부처 차원의 목표 및 성과 도출을 위해 매우 중요함.	
	사례2	<input type="checkbox"/> 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 지원, 예산 등 국회 지원 등이 중요함. <input type="checkbox"/> 사회의 요구와 필요를 반영한 협업을 위해서는 정치적, 행정적 지원이 필요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업을 강조하는 정부3.0 기조 등 지원이 존재하고 이는 협업 부처와의 관련 문제 논의 및 설득, 업무 추진에 매우 중요한 요소임.	
자발성 여부 (비용편익분포)	사례1	<input type="checkbox"/> 협업은 범정부 차원의 성과도출을 위해 추진함으로 비용편익 분포는 크게 의미가 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> IP 금융이라는 새로운 영역 창출을 목표로 한 협업이고 이는 기존의 파이 분할이 아닌 새로운 파이 창출이라는 점에서 비용편익 분포보다는 목표달성이 중요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 실종자 발견을 통한 국민 안전 제고와 신뢰 확보 등 공익성이 보다 중요함. <input type="checkbox"/> 협업에서 발생할 수 있는 사회적 파장 등에 대한 고려가 더 중요함.	

제 2절 제도적 제약 및 성공 요인

이 절에서는 크게 문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 제도적 제약 및 성공요인과 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면 인터뷰를 통해 파악한 사례별 제도적 제약 및 성공요인을 각각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 제도적 요인을 종합적으로 살펴보고자 한다.

먼저 사례1의 경우 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부, 안전행정부, 국가보훈처, 문화체육관광부, 금융위원회, 각 지방자치단체 등 협업에 참여하는 이해관계자의 다양성으로 인한 갈등, 예를 들어 고용복지⁺센터 운영비용 분담과 인

력 증원 등을 둘러싼 문제가 협업의 제약 요인으로 작용했다. 또한 협업에 참여하는 기관들이 각각 상이한 법령에 근거함으로써 조직과 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스 등에 차이가 존재한 점도 중요한 제약 요인이 되었다. 그리고 고용복지+센터의 설치에 기존의 고용 및 복지서비스의 전달체계를 혁신하려는 새로운 시도였다는 점에서 불확실성이 높아 적극적인 협업 참여를 유도하기에 어려움이 따랐다. 특히 고용 및 복지 서비스를 통합적으로 제공함에 따라 발생할 수 있는 기관 간 과열 경쟁과 이에 따른 실적 및 성과 평가 상의 불이익에 대한 우려도 존재했다. 그리고 원스탑 방식의 통합 서비스 제공을 위해서는 참여기관 간 정보공유 및 업무연계처리를 위한 시스템이 필요한데 초기에 이를 위한 시스템이 갖추어져 있지 못한 점도 제도적 제약요인으로 지적되었다.

사례2의 경우에도 IP 금융 생태계 구성에 관계된 부처가 산업부, 미래부, 특허청, 금융위, 중기청, 기재부 등으로 매우 다양하여 가치평가시스템 구축 방식, 모태펀드 추가출자 등의 문제를 놓고 상이한 입장이 존재함으로써 협업에 어려움을 겪었다. 특히 이 사례의 경우 협업을 위해서는 정보공유가 필수적이지만 기술평가기관 및 기업의 영업비밀 등 민감한 정보를 취급해야 한다는 것에서 오는 법적 책임의 발생 가능성이 기관들로 하여금 협업에 소극적인 태도를 가지게 했다. 또한 사례1과 마찬가지로 각 부처가 개별 법령에 따라 독자적인 기술평가제도를 운영하고 있었던 점 역시 협업의 제약 요인으로 작용했다. 이와 함께 시중은행의 부동산 위주의 담보대출 관행으로 인해 금융기관의 수요 파악이 어렵고 더불어 경쟁국에 비해 IP 금융생태계가 발달하지 못한 우리의 현실을 감안할 때 과연 새로운 가치평가제도 도입이 의도한 목표를 달성할 수 있을지에 대한 높은 불확실성 역시 제약 요인으로 작용했다.

사례3의 경우 실종자 소재확인을 위한 관련 부처 간 정보 공유가 기존에도 진행되고 있었지만 의료정보의 경우 의료법에서 정한 법률에 한정하여 정보 공유의 범위를 소극적, 제한적으로 시행하고 있었다. 특히 개인정보보호 강화 추세 등을 고려할 때 정보 공유 범위의 확대에 발생할 수 있는 법적 책임에

대한 우려, 즉 법적 근거나 범위에 대한 소극적 해석과 태도가 협업의 주요 장애요인으로 작용했다. 또한 정보 공유의 필요성과 가능성에 대한 인식 부족 역시 장애요인으로 지적되었다.

본 연구에서 분석한 세 가지 사례의 경우 비교적 이러한 제도적 제약 요인들을 성공적으로 극복한 것으로 평가받고 있어 이를 통해 협업의 제도적 성공요인을 파악해 볼 수 있다.

먼저 사례1의 경우 다양한 이해관계자 간 의견 조율 및 협의를 위한 제도적 기제로 세 가지 형태(Three-Track)의 협의체, 즉 중앙부처 간 협의체, 중앙부처-지자체 간 협의체, 개별 고용복지⁺센터 내 협의체를 구성하여 적극 활용한 점이 협업의 성공요인으로 평가받고 있다. 이러한 협의체를 통해 초기 주요 장애요인으로 지적된 센터 운영비용 분담과 인력 증원 문제 등이 원만하게 해결되었다. 또한 상이한 기관의 참여 유도를 위해 새로운 법률을 제정하는 방식이 아니라 기관의 독립성을 유지한 상태에서 하드웨어와 소프트웨어의 연계 및 통합을 추진한 점도 협업으로 인한 갈등을 최소화할 수 있었던 요인으로 꼽힌다. 다만 향후 협업의 지속성과 안정성 확보라는 관점에서 정부조직법 등 관련 법률의 개정 혹은 새로운 법률의 제정에 대한 고려가 필요하다는 시각도 있다. 그리고 참여기관 간 과열경쟁의 가능성과 이로 인한 평가 및 실적 상의 불이익 우려 문제는 각종 평가에서의 가점부여, 인력증원, 포상 등 다양한 인센티브 제도를 구축하여 해결하였다. 또한 기관 간 서비스 연계를 위한 업무지원 전산망 구축, 표준운영매뉴얼 구축, 합동 채용박람회 개최 등 협업 촉진을 위한 다양한 시스템과 제도를 마련한 점도 긍정적으로 평가할 수 있다. 이 밖에도 최초 설립된 남양주 고용복지⁺센터의 성과와 한계에 대한 공유 및 벤치마킹, 개별 센터들의 현황과 문제 및 개선방안에 대한 폭넓은 공유 역시 협업 촉진의 주요 요인으로 작용했다.

사례2의 경우에도 다양한 이해관계자 간 입장차 조정과 역할분담 등을 위해 정책협의회, 부처 간 협약, 협약 관련 이행점검협의회 등 다양한 협의체를 구성함으로써 협업 활성화를 지속적으로 추진한 점이 성공요인으로 꼽힌다. 또한

협의를 통해 가치평가체계 표준에 대한 합의와 발명평가기관 지정요건 완화를 내용으로 하는 관련법 개선도 일부 이루어졌다. 그리고 이 사례의 경우 기관 간 지속적 협의를 통해 수요자 맞춤형 평가체계 수립, 평가 준거정보 통합 DB 구축, 개방형 평가 운용 및 전문인력 양성, 가치평가 품질관리 체계 마련, 민간부문 평가역량 확산 및 유도를 통한 평가 품질관리 제도 구축 등의 협업 업무에 대해 부처별로 비교적 명확한 역할 분담이 이루어진 점 역시 성공요인의 하나로 볼 수 있다. 이 밖에도 사례1과 마찬가지로 규정 개정을 토대로 인사 우대, 포상, 면책 및 책임경감, 평가 가점부여 등 다양한 인센티브를 제도화한 점 역시 협업 활성화의 성공요인으로 평가할 수 있다.

사례3의 경우에도 협업 주체 간 지속적 협의가 있었던 점, 법률 개정 대신 기존의 법률에 대한 적극적 해석을 바탕으로 기관 간 협의를 통해 정보 공유의 범위를 확대한 점, 특히 협업 기관 간 정보 공유의 편익을 상호 누릴 수 있는 win-win 구조를 마련한 점이 협업의 주요 성공요인으로 평가된다.

이상의 내용을 요약하면 다음 <표 7-2>와 같다.

<표 7-2> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 문헌조사 결과종합)

제도적 요인	협업 사례	분석 결과
제약 요인	사례1	<input type="checkbox"/> 관련 이해관계자의 다양성으로 인한 갈등(예: 운영비 분담, 인력증원) <input type="checkbox"/> 참여기관별 상이한 법적 근거와 조직, 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스의 차이 <input type="checkbox"/> 고용 및 복지서비스 관련 전달체계 혁신을 위한 새로운 시도라는 점에서 발생하는 높은 불확실성 <input type="checkbox"/> 참여기관 간 과열 경쟁과 이에 따른 실적 및 성과평가 불이익 우려 <input type="checkbox"/> 기관 간 정보공유 및 업무처리 시스템 미비
	사례2	<input type="checkbox"/> 관련 이해관계자의 다양성으로 인한 입장 차이 <input type="checkbox"/> 영업 비밀정보 등의 공유에 따른 법적 책임의 발생 가능성 우려 <input type="checkbox"/> 부처별 관련 법령에 따른 독자적 제도 운영(기술평가 제도) <input type="checkbox"/> 부동산 위주의 담보대출 관행으로 인한 금융기관 수요파악의 어려움 <input type="checkbox"/> 새로운 가치평가체계 도입에 따른 높은 불확실성

제도적 요인	협업 사례	분석 결과
	사례3	<input type="checkbox"/> 의료정보 등 민감한 정보 공유에 따른 법적 책임의 발생 가능성 우려 <input type="checkbox"/> 법률 적용 및 해석의 문제
성공 요인	사례1	<input type="checkbox"/> 참여주체 간 협의체(Three-Track: 중앙부처 간/중앙부처와 지자체 간/센터 내 운영위원회) 구성과 지속적 협의를 통한 문제해결 <input type="checkbox"/> 참여기관의 독립성 유지 하에 하드웨어 통합을 토대로 소프트웨어 연계와 통합(예: 표준운영매뉴얼 제작, 센터별 자체 운영규정 등) <input type="checkbox"/> 평가 및 포상 관련 다양한 인센티브 구축(예: 가점부여, 인력증원 등) <input type="checkbox"/> 업무지원 전산망, 합동 채용박람회 등 다양한 협업 촉진 제도 시행
	사례2	<input type="checkbox"/> 내/외부 다양한 협의체 구성(예: IP·기술 가치평가 금융 정책협의회, IP 금융협의회 등) 및 기관 간 업무협약 체결 등을 통한 지속적 토론과 협의 <input type="checkbox"/> 발명 평가기관 지정요건 완화 등 관련 법제도 개선 <input type="checkbox"/> 부처 간 명확한 역할 분담을 토대로 관련 제도 및 시스템 구축 <input type="checkbox"/> 규정 개정을 통해 인사우대, 포상 등 협업 관련 인센티브 제도 구축
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 지속적 협의 및 협업 주체의 지속적 확대 <input type="checkbox"/> 법률 개정 대신 기관 간 협의를 통한 정보 공유 확대 <input type="checkbox"/> 상호 win-win이 가능한 협업 체계 구축

한편 이론적 논의와 이에 근거한 심층 서면 인터뷰를 통해 파악한 각 사례별 협업의 제도적 제약 및 성공요인을 분석하면 <표 7-3>과 같으며 이를 종합적으로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 거래비용의 경우 각 사례별로 다소 차이는 있으나 기관 간 협의에 필요한 인력, 정보, 시스템, 물리적 거리와 시간 등이 대표적 거래비용으로 제시되었고 거래비용이 클수록 협업의 제약 요인으로 작용한다고 분석할 수 있다. 그리고 거래비용 축소를 위해서는 기관 간 정보 공유 등 협업 관련 시스템 구축, 유사/중복업무 정리 및 기존 시스템의 효과적 활용 등이 주요 해결책으로 제시되었다.

둘째, 처벌/인센티브 및 보상제도의 경우 현재 협업보상체계의 충분성에 대한 평가에서는 의견이 나누어지지만 인센티브 및 보상의 강화가 협업의 성공

요인으로 작용한다는 점에서는 공통적이다. 다만 협업 평가 시 보고서 중심의 평가는 부정적 효과를 발생시킬 수 있다는 의견도 있으며 평가 시 협업 과제의 난이도를 고려하여 그 성과에 따라 인센티브를 제공해야 한다는 의견도 있다. 반면 협업 유인 수단으로서 처벌의 필요성과 효과성에 대해서는 공통적으로 부정적인 의견을 제시하고 있으며 오히려 이로 인해 협업의 형식화 등 부작용이 발생하여 자발적 협업의 제약 요인으로 작용할 수 있다는 의견이 제시되었다.

셋째, 내용에는 다소 차이가 있지만 모든 사례에서 협업을 제약하는 불확실성이 존재한 것으로 나타났다. 즉 대내외 요인에 의해 협업이 중단될 가능성, 협업 상대방이 협업에 응하지 않을 수 있다는 우려, 협업 업무가 민감한 정보를 다루거나 법률상 근거가 미흡할 경우 발생할 수 있는 협업 결과의 책임에 대한 부담, 타 부처에 대한 경험 및 지식 부족으로 인해 발생하는 이견과 바람직하지 않은 결과의 도출 가능성 등이 불확실성의 주요 내용을 구성하고 있다. 이러한 불확실성을 해결하기 위한 방안으로 협업의 지속성을 보장할 수 있는 시스템 구축, 부처 간 완전한 정보 공유와 지속적 협의, 협업의 장점과 당위성에 대한 홍보 및 사회적 공감대 형성 등이 제시되었다.

넷째, 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요소와 관련해서는 정부경영평가 제도 등이 일부 의견으로 제시되었지만 대체로 모든 사례에서 이러한 요소는 거의 없거나 그 영향이 미미한 것으로 분석된다.

다섯째, 획일적/부처 중심적 성과관리에 대해서는 의견이 다소 갈리는 경향이 있다. 현재 협업 성과에 대한 평가가 부처별 성과에 반영되기 때문에 문제가 없다는 의견과 성과의 이해득실에 따라 협업에 부정적일 수 있다는 의견이 그것이다. 다만 향후 협업을 보다 활성화하기 위해서는 국무조정실 등 범정부 차원에서의 협업 성과평가 실시와 협업 업무의 비중 확대 등이 필요하다는 의견도 제시되었다.

<표 7-3> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)²⁵⁾

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
거래비용 축소 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 협의체 구성 및 운영 등이 대표적 거래비용이며 부처 간 의견 조율을 위해 일정 정도의 거래비용은 필연적(고용노동부) <input type="checkbox"/> 거래비용은 협업을 제약하는 요인(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 협업 대상 업무와 관련하여 기 구축된 협업 시스템의 상설화가 거래비용 축소를 위해 필요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 기관 간 물리적 거리로 인한 시간낭비 <input type="checkbox"/> 전화, 이메일 등을 통한 보완	
	사례3	<input type="checkbox"/> 시간, 인력, 보유 정보 등이 거래비용이며 이것이 클수록 협업은 제약(경찰청) <input type="checkbox"/> 협업을 위한 인력, 장비, 시스템 개발이 거래비용이며 이것이 커지고 예산이 부족할 경우 협업 제약(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 정보의 온라인 공유를 통한 거래비용 축소 <input type="checkbox"/> 유사/중복업무 정리 및 기존 시스템(인력, 장비 등) 활용을 통한 거래비용 축소	
처벌, 인센티브 및 보상제도	사례1	<input type="checkbox"/> 현재 협업평가체계 미비, 협업사례 가산점 강화 필요(고용노동부) <input type="checkbox"/> 협력자에 대한 인센티브 필요(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요	처벌 (▼) / 인센티브 및 보상 (◎)
	사례2	<input type="checkbox"/> 현재 협업보상체계는 불충분함. 협업과제 난이도를 구분하여 어려운 과제에서 성과가 높을 경우 인센티브 기능을 하는 수준에서 포상금 지급이 필요 <input type="checkbox"/> 보고서 중심의 평가는 불필요한 회의와 보고서 양산 등을 통한 보여주기식 협업을 조장할 가능성이 높음. <input type="checkbox"/> 처벌은 협력의 형식화 및 불필요한 red-tape 양산 우려가 있다는 점에서 불필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 정부3.0 체제하 협업분위기와 보상이 충분하며 협업에 대한 법적 근거 마련이 필요(경찰청) <input type="checkbox"/> 보상 불충분, 법령 마련 등 협업 환경 조성이 중요(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요하며 자발적 협업을 위한 분위기 조성 및 동기여부 시스템 구축이 중요	
불확실성 해결 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단 등 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단을 방지하기 위한 장기적 시스템 구축 필요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 목적과 가치 공유에 있어 부처 간 이견 존재	

25) 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 협업 제약 및 성공요인으로서 영향을 미치는 정도를 상대적으로 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(◎: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
		<input type="checkbox"/> 타 부처에 대한 지식 및 경험 부족으로 인해 현실성과 소망성이 부족한 대책을 제시할 수 있다는 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 기본적 정보의 완전한 공유를 토대로 한 지속적 접촉을 통해 각자의 입장을 이해함으로써 불확실성 해결	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 상대방이 협업에 응하지 않을 수 있다는 불확실성 <input type="checkbox"/> 개인정보 취급 등에서 오는 업무처리 상에서의 부담 <input type="checkbox"/> 법령 및 제도가 미비한 상태에서 협업 추진 시 발생할 수 있는 부작용 등 사회적 파장 <input type="checkbox"/> 협업 장점 및 당위성 적극 홍보, 사회적 공감대(국회, 언론 등을 통한 국민인식 개선)를 통한 불확실성 해결	
과도한 경쟁 유발 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 과도한 경쟁유발 관련 제도 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 결과가 참여 부처에 균분된다는 점에서 과도한 경쟁유발 제도를 특정할 수 없음.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 승진제도, 각종 평가제도 등이 경쟁을 유도하나 과도한 경쟁을 유발하지는 않음(경찰청). <input type="checkbox"/> 정부경영평가제도 등(국민건강보험공단)	
획일적, 부처중심적 성과관리	사례1	<input type="checkbox"/> 특별한 영향 없음. <input type="checkbox"/> 협업 관련 가점 강화 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 성과는 각 부처에서 성과로 인정되기 때문에 개별 부처 중심의 성과관리와 충돌하지 않음. <input type="checkbox"/> 다만 협업 추진을 위해 개별 부처가 아니라 국무조정실에서 정부업무평가 차원의 관리를 하면 도움이 될 것	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 추진은 성과평가에 반영되기 때문에 적극적으로 추진하는 부서나 부처에는 긍정적으로 작용(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과 이해득실에 따라 협업에 부정적 영향(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 협력이 협업 부처 모두의 성과에 긍정적 영향을 주기 때문에 현 제도 유지도 무방(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과관리 비중 축소 및 협업 비중 제고 방향으로 개선(국민건강보험공단)	

제 3절 문화적 제약 및 성공 요인

이 절에서는 크게 문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 문화적 제약 및 성공요인과 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면 인터뷰를 통해 파악한 사례별 문화적 제약 및 성공요인을 각

각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 문화적 요인을 종합적으로 살펴보고자 한다. 다만 문헌조사를 통해서 확인할 수 있는 사례별 문화적 요인은 제도적 요인에 비해 제한적이므로 간단히 정리한 후 주요 분석은 심층 서면 인터뷰 결과를 중심으로 한다.

사례1의 경우 다양한 기관이 협업에 참여함으로써 발생하는 상이한 조직문화 간 융화의 어려움이 제약요인으로 지적되었다. 이 사례의 경우 상호 업무 이해를 위한 학습동아리 운영, 직원 간 융화를 위한 자체 워크숍 등 다양한 직원 융화 프로그램 운영과 수직적, 수평적 차원의 소통을 위한 합동 실무 워크숍 및 간담회 개최, 그리고 각 부처 소관기관의 협업에 대한 내부 공감대 형성을 위한 각종 회의와 간담회, 설명회, 토론회 등을 실시함으로써 이러한 제약요인을 성공적으로 극복했다. 사례2의 경우에도 다양한 협업 기관 간 입장 차이를 조율하기 위해 협의체를 통한 지속적인 소통과 기관장의 리더십을 통한 협업 독려, 새로운 가치평가체계의 도입이 초래하는 공익적 가치에 대한 강조 등을 통해 협업의 문화적 제약요인을 성공적으로 극복했다. 사례3의 경우에는 특히 참여기관 간 정보 공유의 필요성과 가능성에 대한 인식 부족이 핵심적 제약요인으로 작용했는데 역시 부처 간 지속적 협의를 통해 정보 공유로 인해 달성되는 공익적 가치에 대한 폭넓은 합의를 이끌어 낸 점이 성공 요인으로 평가된다.

한편 이론적 논의와 이에 근거한 심층 서면 인터뷰를 통해 파악한 각 사례별 협업의 문화적 제약 및 성공요인을 분석하여 종합적으로 정리하면 <표 7-4>와 같으며 이를 종합적으로 정리하면 아래와 같다.

<표 7-4> 협업의 문화적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
공동체 의식 및 자발적	사례1	<input type="checkbox"/> 공동체 의식은 협업 촉진의 중요한 요인 <input type="checkbox"/> 부처 및 부처 간 자발적 협력 문화가 일부 존재 <input type="checkbox"/> 협업 관련 워크숍 개최 등을 통한 공동체의식 함양	●

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
협력 문화		<input type="checkbox"/> 조직문화 형성, 협력과제 성과평가 등을 통한 자발적 협력문화 촉진 필요	
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 타 업무영역을 극복하고 추가적인 업무부담을 감수해야 하는 만큼 공동체 의식은 협업에 필수적 <input type="checkbox"/> 협업 부처 간 국익을 위한 공동체라는 인식이 중요 <input type="checkbox"/> 공익실현을 위한 자발적 협력 문화가 존재하나 법제도 차이 및 이해관계 반영, 상호 분야에 대한 불충분한 지식으로 인한 오해로 협업의 애로가 발생 <input type="checkbox"/> 부처 간 인력교류 등 지속 교류와 부처 내 소통이 자발적 협력 문화 촉진의 원동력	
	사례3	<input type="checkbox"/> 공동체의식은 협업의 가장 중요한 요소로 개별 부처의 틀을 넘어선 협업을 위해 필수적 요소 <input type="checkbox"/> 공동체의식은 조직의 힘을 통합하여 배가시키는 원동력 <input type="checkbox"/> 정부3.0 등 꾸준한 개방, 공유, 협업, 정책추진과 홍보, 교육 등을 통해 공동체의식 함양이 가능하며 상당한 시간을 두고 꾸준한 노력이 필요 <input type="checkbox"/> 자발적 협력문화가 정착되어 가고 있으며 정부정책, 교육을 통한 공감대 형성, 위에서부터의 솔선수범, 조직문화 개선 등이 이를 촉진하는 방안	
신뢰	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업 촉진의 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 지속적 협업관계 유지 및 성과도출 과정의 반복을 통해 신뢰 제고 가능 <input type="checkbox"/> 협업 과제 완료 시점까지 가급적 협업 담당자가 변경되지 않도록 인사와 연계하는 것도 신뢰 형성에 중요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업의 필수 요건이나 이는 협업 담당자에 대한 사적 신뢰가 아니라 협업 대상 조직에 대한 공적 신뢰이므로 부처 간 협업에서 불신의 문제는 상대적으로 적음. <input type="checkbox"/> 협업 조직 간 신뢰수준 제고를 위해서는 상대 부처의 업무 특성에 대한 이해가 필요하며 지속적 대화와 정보공유가 필수적	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체, 특히 실무자들 간 신뢰관계가 매우 중요 <input type="checkbox"/> 신뢰는 협업 추진의 첫 단추로 불신은 당연히 협업의 걸림돌로 작용 <input type="checkbox"/> 연락체계 구축 등 상호 필요한 경우 즉시 조치 가능한 시스템 구축 필요 <input type="checkbox"/> 투명한 시스템, 공정한 평가도 신뢰 제고에 필요	
지역, 학연 등 비공식적 관계	사례1	<input type="checkbox"/> 원활한 의사소통에 일정부분 기여 <input type="checkbox"/> 비공식적 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 인사제도 개선이 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백과 상하 보고라인을 거치므로 비공식 관계의 개입 여지는 거의 없음	

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
		<input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 정보공개 및 정책결정의 투명성 강화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 시대변화 등으로 협업에 영향을 미치지 않음 <input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 공사를 엄격히 구분하는 사회문화 개선 필요 <input type="checkbox"/> 국회의원, 고위공직자 등의 솔선수범으로 조직문화 개선	
리더십	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체들의 분산된 기능, 역량 등 결집에 중요 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 해결 방안으로 상설적 협업 시스템 구축이 중요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 조직 내 핵심결정주체의 리더십은 협업 과정의 애로 극복과 지속적 협업의 추진동력 확보를 위해 필수적 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 소통을 통해 협업 가치를 공유하는 것이 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 리더십은 조직의사결정에 중요하며 리더가 협업을 강조하면 조직원이 이를 따르게 됨으로 협업에서 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 리더십 제약은 의사결정과정이나 정책추진 방향에서 문제가 발생한 경우이므로 이를 해결하는 것이 급선무 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받을 경우 공감대를 이끌어내기 위한 소통이 수반되어야 함	
소통	사례1	<input type="checkbox"/> TF 등 협의체 수시 운영 등을 통해 협업 주체 간 소통이 원활하게 이루어짐. <input type="checkbox"/> 담당자 파견 등 인사교류가 소통 활성화에 기여할 것	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 소통은 원활했음. <input type="checkbox"/> 협업 부처의 업무 특성에 대한 상호 이해를 위해 부처 간 파견 및 인력교류 등 인사교류 활성화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 지속적 회의와 전화, 이메일 등 모든 소통 수단을 통해 생각을 공유하고 필요 부분은 조정하였음. <input type="checkbox"/> 편견 없이 협업 주체 간 잦은 만남을 통한 의사전달 및 조율이 이루어지면 소통은 자연스럽게 가능 <input type="checkbox"/> 워크숍, 단합대회 등도 소통에 기여할 것	

첫째, 이론적 관점에서 공동체 의식 및 자발적 협력문화는 성공적 협업을 위한 핵심 요인의 하나로 논의된다. 세 가지 사례에 대한 심층 서면 인터뷰의 결과는 이러한 이론적 관점을 강력하게 뒷받침하고 있다. 즉 공동체 의식은 부처 간 차이를 극복하고 조직의 힘을 통합하여 배가시키며 개별 부처 차원을 넘어 협업을 통한 국익 추구의 원동력이 된다는 점에서 협업 성공의 핵심 요인으로 평가되고 있다. 또한 공동체 의식의 함양을 위해서는 협업 관련 워크숍 개최,

정부3.0 등에서 강조하는 개방, 공유, 협업, 홍보, 교육 등이 요구되며 특히 장기간에 걸친 지속적 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 인터뷰 대상자들 모두 부처 내 자발적 협력문화가 어느 정도 조성되고 있다고 인식했으며 이를 촉진하기 위해서는 조직문화 형성 및 개선, 협력 과제 성과평가, 부처 간 인력교류를 포함한 지속적 상호작용 및 부처 내 소통, 정부정책과 교육을 통한 공감대 형성, 위로부터의 솔선수범 등이 필요하다고 답변했다.

둘째, 신뢰 역시 협업 성공의 중요한 요인으로 평가된다. 다만 협업을 추진하는 실무자들 간 신뢰가 중요하다는 견해와 정부 부처 간 협업에서의 신뢰는 담당자에 대한 신뢰(사적 신뢰)가 아니라 협업 대상 부처에 대한 신뢰(공적 신뢰)라는 점에서 불신의 문제는 상대적으로 적다는 견해가 있었다. 신뢰 제고를 위한 방안으로는 지속적 협업 관계 유지 및 성과도출 과정의 반복, 협업 담당자가 가급적 변경되지 않도록 인사 제도와의 연계, 협업 상대 부처의 업무특성에 대한 이해와 지속적 대화 및 정보공유, 상호 연락체계 구축 등 필요시 즉각 조치 가능한 시스템 구축, 투명한 시스템과 공정한 평가 등이 제시되었다.

셋째, 지역 및 학연 등 비공식적 관계는 이론적 논의에서 협업의 제약 요인으로 논의되어 왔다. 인터뷰 결과 이러한 비공식 관계는 시대변화, 협업 이해관계자의 다양한 피드백 및 상하 보고체계 등으로 인해 협업에 영향을 미치지 않는다는 견해가 우세하지만 사례1의 경우 오히려 원활한 의사소통에 일정 부분 기여한 면도 있는 것으로 분석되었다. 한편 비공식 관계에서 나타나는 부정적 측면 해소를 위한 방안으로는 해당 인사교체, 정보공개 및 정책결정의 투명성 강화, 공사를 엄격하게 구분하는 사회문화 개선, 국회의원 및 고위공직자 등 지도층의 솔선수범을 통한 조직문화 개선 등이 제시되었다.

넷째, 협업에 있어 리더십의 중요성은 모든 사례의 답변에서 확인되었다. 리더십은 조직 내 의사결정과정에서 조직 구성원의 행동 방향에 영향을 미치는 결정적 요인이며 협업 주체들의 분산된 기능과 역량을 결집시키고 협업 과정에서 발생하는 장애 극복 및 지속적 협업을 추진하기 위한 원동력으로 작용한다는 점에서 협업 촉진의 핵심 요인으로 볼 수 있다. 그리고 리더십이 제약을

받는 경우 해결 방안으로는 상설적 협업 시스템 구축, 협업 가치의 공유, 공감대 형성을 위한 소통, 의사결정과정 및 정책추진 방향에서 리더십을 제약하는 요소에 대한 근본적 해결 등이 제시되었다.

다섯째, 세 가지 사례 모두 협업 추진 과정에서 협의체 구성 및 운영, 가용한 소통 수단의 적극적 활용 등을 통해 원활한 소통이 이루어졌던 것으로 평가하고 있다. 소통 활성화 방안으로는 협업 주체 간 담당자 파견 등 지속적인 사교류, 협업 부처의 업무특성에 대한 상호 이해, 편견 없는 잦은 만남과 의사 전달 및 조율, 워크숍 및 단합대회 개최 등이 제시되었다.

이상 제7장에서 논의한 내용 중 심층 인터뷰를 통해 분석한 협업의 선행조건과 제도적, 문화적 제약 및 성공요인을 종합적으로 정리하여 제시하면 <표 7-5>와 같다.

<표 7-5> 협업의 제약 및 성공요인 분석 종합

구분	요소	내용	종합평가
선행조건	권력 균형	협업 주체간 권력 불균형	▼
	자원 상호 의존성	협업 주체간 상호 자원 의존성	○
	정치·행정적 지원	안정적이고 지속적인 정치·행정적 지지와 지원	◎
	비용편익 분포 파악 (자발성 여부)	협업의 비용편익 분포	▼
제도적 제약 및 성공요인	거래비용 축소 제도	협력 대상 탐색, 집행, 이행, 성과공유 문제 등	◎
	처벌, 인센티브 및 보상제도	상호성 규범	처벌(▼) 보상(◎)
	불확실성 해결 제도	협력과정의 지속성, 안정성 보장 협력결과에 대한 책임문제 등 보장	◎
	과도한 경쟁	과도한 경쟁 유발 제도적 요인 존재	▼
	획일적 성과관리	획일적, 부처중심 성과관리제도	○
문화적 제약 및 성공요인	공동체 의식 및 자발적 협력 문화	조직, 사회의 협력문화	◎
	신뢰	공직자간, 정부 부처간, 사회 주체간 신뢰 구축	◎
	지연, 학연 등 비공식적 관계	지역, 학연 비공식적 관계 해소	○
	리더십	협력 리더십 구현	◎
	소통	협업 주체간 소통 활성화	◎

제 8장 협업 활성화를 위한 법제도적 개선 및 협업 문화 확산 방안

이 장에서는 문헌조사를 통해 분석한 협업의 영향 요인, 협업 사례 심층조사, 그리고 이를 통해 도출한 협업 성공 및 제약 요인 분석 결과를 토대로 협업 활성화를 법제도적 개선 및 협업 문화 확산 방안에 대해 각각 논의하고자 한다.

제 1절 법제도적 개선 방안

1. 국무조정실의 협업 행정 조정 역량 강화

가장 바람직한 협업 방식은 협업 주체들 간 자율적인 협의를 통해 상호 이해관계와 의견 차이를 조정하는 것이다. 그러나 협업 주체, 특히 정부 부처 간 협업에서 권력 불균형 혹은 비대칭 상황이 존재할 경우 자발적 협업은 사실상 매우 어렵고 협업이 지속되거나 바람직한 결과를 얻기가 어렵다(김태은, 2014). 이 경우 상위 혹은 중재기관이 조정자로서 적절하게 개입하여 협업 주체 간 원만한 협업을 유도하는 것이 바람직하다.

물론 본 연구에서 분석한 세 가지 사례의 경우에는 부처 내부 및 부처 간 권력 불균형이 존재하지 않거나 적어도 협업 담당자들 간 권력의 차이가 없는 것으로 인식하고 있으며 이것이 협업의 성공적 요인으로 작용했다고 분석한 바 있다. 그러나 다른 협업 사례 혹은 앞으로 추진할 협업 사례에서 협업 주체 간 권력 불균형 혹은 상반된 이해관계로 인해 협업의 어려움이 나타날 개연성은 여전히 존재한다. 특히 부(部) 단위 부처와 청(廳), 처(處) 단위 부처 간 협업 및 민간 기관이 참여하는 협업의 경우 현실적으로 존재하는 권력 불균형이 협업에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이 경우 대표적인 해결 방안은 국무조정

실과 같은 상위기관의 개입을 통해 권력 불균형을 조정하는 것이다. 즉 상위기관이 협업의 대상, 방향과 목적, 방법, 환류 등 전반에 걸쳐 협업 주체 간 합의를 이끌고 이행 여부를 점검하는 것이 필요하다(김태은, 2014). 이처럼 국무조정실이 부처 간 협업 조정자로서 그 역할을 적절하게 수행하기 위해서는 조정 역량의 지속적 강화가 요구된다. 즉 필요한 경우 협업 행정을 위한 전문인력과 예산 및 정보 등 협업 자원의 확대와 관련 법제도 개선이 필요하다.

2. 전 부처 협업 자원 정보 컨트롤센터 구축 및 맵 개발

일반적으로 협업 주체 간 상호 자원에 대한 의존성이 높을수록 협업은 활성화된다. 본 연구의 사례에서도 자원의 상호 의존성은 협업의 중요한 선행조건임을 확인하였다. 따라서 부처 간 협업 활성화를 위해서는 상호의존성이 높은 자원, 즉 협업 자원에 대한 적극적인 탐색과 파악이 중요하며 이를 위한 충분한 정보가 제공되어야 한다.

이 때 협업 자원이란, 협업을 수행함에 있어 필요한 모든 자원을 의미하는 것으로 구체적으로는 각 부처가 협업을 수행하기 위한 법적 권한, 예산과 조직, 인적 자원, 정보 자원, 기술 자원, 네트워크 자원 등을 포괄한다. 물론 각 부처 차원에서 협업 자원 정보에 탐색 노력이 자발적으로 활성화되는 것이 가장 바람직하다.

그러나 현실적으로 타 부처가 보유한 협업 자원에 대한 정보가 부족하거나 법제도적 제약, 탐색 비용 등으로 인해 타 부처의 자원을 확인하여 활용하는데 많은 제약이 따른다. 예를 들어 사례3의 경우 법률적 제약과 상호 자원의 활용 가능성에 대한 인식 및 정보 부족으로 경찰청과 국민보험공단 등이 상호 의존성이 높은 정보를 보유하고 있었음에도 협업을 통해 이를 효과적으로 활용하지 못했다. 이 상황에서 협업의 물꼬를 트는데 중재자로서 감사원의 역할이 중요했음을 상기할 필요가 있다. 따라서 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 국무조정실 등을 중심으로 각 부처가 보유한 협업 자원 정보를

체계적으로 파악하고 컨트롤할 수 있는 시스템 구축 방안이 요구된다.

또한 각 부처의 협업 자원에 관한 정보를 가시적으로 도식화한 일종의 ‘협업 자원맵’²⁶⁾을 개발하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 협업 자원에 관한 정보를 한눈에 파악할 수 있고, 중요한 협업 과제를 발굴하는데 도움을 줄 수 있다. 특히 다부처, 대규모, 중장기 협업 과제를 효과적으로 수행하는데 큰 도움이 될 수 있다. 그리고 협업을 위한 거래비용의 획기적 축소 및 최적화된 협업 계획 수립에 도움을 줌으로써 궁극적으로 협업 성과의 극대화에 기여할 수 있다.

3. 협업평가 체제 강화

정치/행정 차원의 적극적 지지는 협업을 위한 필수 조건으로 사례 분석에서도 이를 확인한 바 있다. 즉 대통령, 총리, 각부 장관, 각 기관장 등의 지속적이며 실질적인 정치/행정적 지지가 있을 경우 협업은 촉진된다. 현재 부처 간 협업을 강조하는 정부 3.0의 기초, 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 유도 및 지원 등 협업을 위한 정치/행정적 지지는 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보인다.

그러나 이러한 지원이 현 정부에 한정되지 않고 지속적으로 유지되기 위해서는 협업 관련 핵심 내용의 제도화 및 지속적 개선이 요구된다.²⁷⁾ 특히 현재 국무조정실에서 주관하는 협업평가를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 즉 협업 평가 지표의 지속적 개선²⁸⁾과 다양한 평가정보의 수집 및 업데이트, 그리고 협업 행정이 정부 행정의 중심이 될 수 있도록 정부업무평가에서 차지하는 협업 항목의 평가 비중(현 3점)을 상향조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

26) 이러한 부처간 협업자원맵에 대한 첫 시도로 (주)사이람(2014)의 연구를 들 수 있는데, 동 연구에서는 협업 업무·관계·현황·조력자 탐색의 기능과 정보공유 활성화, 협업지점 발굴 역할을 할 수 있는 ‘협업지도 시나리오’를 작성하였다. 협업자원맵에 대한 해외 사례로 Frey et al.(2006; 389)의 연구가 있으며, 이는 학교 안전과 관련한 기관간의 협업에 대해 설문자료를 바탕으로 구성된 협업자원맵의 초기단계로서 의의를 가진다.

27) 정부는 협업 행정(법률에서는 융합 행정으로 표현)을 촉진하기 위한 법적 근거로 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제44조~46조를 개정 및 신설한 바 있다.

28) 예를 들어 현재는 사례 중심의 평가가 주를 이루고 있지만 부처 간 관계를 네트워크로 개념화하고 관련 정보를 충분히 수집한다면 네트워크 분석의 다양한 지표들을 활용하여 부처 간 협업 구조와 관계를 보다 체계적으로 분석하여 평가에 활용할 수 있을 것이다.

4. 협업 비용 조정 체계 강화

제2장의 이론적 논의에 의할 때 협업 주체 간 비용편익 분포의 파악 역시 협업의 중요한 영향 요인으로 작용할 수 있다. 본 연구에서 분석한 사례의 경우 비용편익의 불균등한 분포로 인해 협업이 심각하게 제약된 사례는 거의 없었지만 사례1을 보면 고용복지+센터의 설립으로 기존에 지불하지 않았던 운영 비용을 추가적으로 부담하는 문제가 초기 협업의 장애요인으로 제기된 바 있다. 물론 이 문제는 협업 주체 간 원만한 협의를 통해 해결되었지만 타 사례에서 이와 유사한 문제가 협업의 심각한 저해요인으로 드러날 개연성은 충분하다. 또한 사례3의 경우에도 협업 주체 간 정보 공유의 편익이 일방에 치우치지 않고 상호 win-win할 수 있는 구조를 구축한 것이 협업의 성공 요인으로 꼽힌다. 이를 감안할 때 특히 개별 부처 입장에서 가시적 편익에 비해 훨씬 큰 비용을 부담해야 하는 경우나 협업 부처 간 비용편익의 불균형이 심한 경우, 그리고 협업 자체에 막대한 비용이 소요되는 경우 등에는 자발적 협업이 쉽게 이루어지기 어렵다. 물론 심층 서면 인터뷰 분석에서 확인한 것처럼 정부 부처 간 협업의 경우 협업 주체 간 비용편익의 분포보다 협업을 통한 공익 혹은 범정부 차원의 성과가 중요한 것으로 인식되기 때문에 공익적 가치가 큰 협업의 경우 비용편익의 불균형이 다소 존재하더라도 공익성에 대한 가치 합의 및 협업의 정당성을 우선적으로 확보하는 것이 필요하다.

한편 사례1의 경우와 같이 협업 주체 간 비용편익의 분포가 불균형을 이루더라도 협업을 통해 달성될 공익이 클 경우 범정부 차원에서 협업에 소요되는 비용을 예산 지원 등을 통해 보전하거나 인센티브 제공을 통해 부족한 편익을 보전해주는 방안을 모색하는 것도 필요하다. 즉 지금처럼 협업 관련 비용을 소관 부처별로 부담하는 방식보다는 협업 관련 조직이 공동으로 집행할 수 있도록 하거나 협업 주관부처가 명확하고 협업 업무가 비교적 명확하게 특정될 경우 주관부처의 예산에 일괄적으로 편성하는 방안도 고려할 수 있다.

5. Task Force 등 부처 간 협의체 및 온라인 협업 시스템 활성화

일반적으로 협업 주체 간 협업을 위해 발생하는 거래비용이 클 경우 자발적 협업이 이루어지기는 어렵다. 사례분석 결과 협업의 내용에 따라 물리적 거리와 시간 비용, 인력 및 정보 거래 비용, 협업 관련 시스템 개발 비용 등 구체적인 거래비용의 형태는 다르지만 공통적으로 일정 수준 이상의 거래비용은 협업의 제약 요인으로 작용함을 확인하였다.

이러한 거래비용 축소를 위해서는 특히 사례1과 사례3에서 두드러진 것처럼 협업 참여기관 전체를 아우르는 협의체의 구성과 이를 통한 지속적 협의가 요구된다. 이러한 협의체는 협업 과제의 성격에 따라 장기간에 걸친 협력이 필요한 경우 상시적으로 운용되는 형태를 취할 수도 있고 기간이 특정된 경우 T/F와 같은 임시 조직 형태로 운용될 수도 있다. 이 때 가능하면 협업 관련 기관 전체가 참여하거나 적어도 이들의 의사를 충분히 반영함으로써 협의체의 권한과 역할, 책임의 정당성과 명료성을 확보하는 것이 필요하며 사례3에서 강조한 것처럼 참여 기관 간 역할과 책임을 명확하게 분담하는 것이 중요하다. 그리고 경우에 따라서는 국무조정실 등 중재 혹은 조정기관이 직접 참여하거나 협의체 구성을 지원하는 것도 고려할 수 있다.

또한 인터뷰에서도 확인한 것처럼 온라인 정보 공유 시스템 등 정보통신기술을 활용한 온라인 협업 시스템의 구축 및 활성화도 거래비용 축소에 효과적이다. 예를 들어 사례1의 경우처럼 업무지원전산망 구축을 통해 협업 기관 간 서비스 연계에 필요한 거래비용을 줄인 것이 대표적인 사례다. 이와 관련하여 2014년 정부가 행정기관별 소통과 협업 활성화를 위해 도입한 정부통합의사소통시스템인 ‘나라e음’의 지속적 고도화와 이용 활성화가 요구된다. 2015년 현재 약 45만 명의 중앙부처 및 전국 지자체 공무원이 등록되어 있으며 시스템을 활용하는 기관도 점차 증가하는 추세에 있다. 특히 대표적 기능인 영상회의 참여인원을 보면 2015년 1월부터 8월까지 약 17만 여명이 참여하는 등 매월 이용자 수가 증가하고 있다.

하지만 이처럼 정보통신기술을 활용한 협업 시스템 구축은 거래비용 축소를 위한 하드웨어를 마련했다는 점에서 의미가 있지만 그것이 곧바로 협업 활성화로 이어진다고 보기는 어렵다. 이러한 하드웨어 차원의 시스템 활성화와 더불어 근본적으로 이를 활용한 협력 대상 탐색과 집행 및 이행, 성과 공유 등이 효과적으로 이루어질 수 있는 소프트웨어를 지속적으로 개발하여 하드웨어 시스템에 구현하는 노력이 지속되어야 할 것이다. 이를 위해선 우선 ‘나라e음’ 시스템을 활용하여 협업 업무를 수행한 기관과 공무원을 대상으로 활용 성과와 함께 보완할 부분을 확인하여 지속적으로 개선하는 노력이 요구된다.

6. 중장기 차원의 협업과제 확대 및 성과관리 체제 강화

이론적 관점에서 보면 처벌과 인센티브 및 보상은 협업 활성화를 위한 중요한 제도 기제로 작동한다. 즉 협업의 지속성을 확보하기 위해서는 협업에 참여하는 주체에 대해 실질적이고 가시적인 보상이 필요하며 비협조적인 대상에 대해서는 분명한 처벌이 요구된다.

그런데 협업 관련 적절한 보상 혹은 제재를 위해서는 무엇보다 협업 성과의 체계적 관리가 전제되어야 한다. 하지만 현재는 협업 성과에 대한 관리가 단기적이며 개별 부처 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 한계를 보인다. 이와 같은 부처 중심의 단기적 성과관리는 1년 내에 성과를 만들어내야 하고 그러한 성과가 자신과 자신이 속한 부처의 성과에 한정되는 구조이기 때문에 협업을 본질적으로 저해하고, 담당 주체 입장에서는 협업이 성과관리에 오히려 짐이 될 수 있다(김태은, 2014).²⁹⁾

또한 이 경우 인센티브와 보상을 염두에 두고 단기적으로 가시적 성과를 거두기 쉬운 업무나 과제에 치중한 협업 행정이 주를 이룰 우려가 있다. 물론 정

29) 부처 중심의 획일적 성과관리가 협업의 제약 요인으로 작용하는가와 관련한 심층 인터뷰 결과를 보면 현재 협업 성과가 각 부처에서 인정되기 때문에 큰 문제가 없다는 견해와 성과의 이해득실에 따라 부정적 영향이 있다는 견해가 공존하고 있다. 하지만 대체로 협업 활성화를 위해서는 부처 중심의 성과관리를 완화하고 정부업무평가 등에서 협업 성과의 반영 비중을 높이는 것이 필요하다는 견해를 제시하였다.

부 업무의 특성에 따라 차이는 있지만 기업 등 민간 부문과 비교하여 정부 업무는 그 연속성과 안정성이 중요하며 업무의 성과는 대체로 비가시적이거나 중장기적으로 발현되는 경향이 있는데 이는 협업 행정의 성과도 마찬가지다. 그리고 협업 성과가 단기적으로 높게 나타난 경우에도 이에 대한 중장기적 차원의 지속적인 성과관리가 미흡할 경우 그 성과는 하락할 개연성이 크다. 따라서 협업 과제를 선정하는 단계에서부터 단기적 성격의 협업 과제보다는 중장기적 협업 과제의 발굴 비중을 높이고 협업 성과를 중장기적 차원에서 관리하는 시스템의 강화가 반드시 필요하다.

7. 범부처 차원의 협업 인센티브 체계 구축

사례분석 결과를 보면 현재 협업 보상의 충분성에 대해서는 다소 견해가 엇갈리지만 협업 활성화를 위해 충분하고 효과적인 인센티브와 보상을 강화해야 한다는 점에서는 공통적 견해를 나타냈다. 이러한 인센티브의 효과는 사례1과 사례2의 경우에도 잘 나타난다. 즉 근거 규정 등을 통한 인사우대, 평가 가점 부여, 포상 등 다양한 인센티브 제도를 체계적으로 구축함으로써 협업의 장애요인을 효과적으로 극복하고 협업의 성과를 제고한 것으로 평가할 수 있다.

물론 개별 부처 차원에서 협업 인센티브 관련 제도를 구축하는 것도 중요하지만 범부처 차원의 협업 활성화를 위해서는 국무조정실 등을 중심으로 보다 체계적인 인센티브 시스템을 구축할 필요가 있다. 예를 들어 협업 성과에 따라 특별승급, 협업 관련 예산 및 정원 확대, 관련 조직의 신설, 정부업무평가 등 각종 평가에의 반영 비중 확대 등이 가능하도록 하는 인사, 예산, 조직, 평가 등 행정 제도 전반에 걸친 개선이 요구된다. 다만 협업 업무의 특성이나 내용, 협업 주체의 특성 등에 따라 효과적으로 작동할 수 있는 인센티브의 유형이나 정도에 차이가 있을 것이므로 범부처 차원에서 마련되는 인센티브 시스템은 신축적 적용이 가능한 수준에서 제도화되는 것이 바람직할 것으로 본다.

더불어 인센티브 시스템 구축 시 보상의 타이밍(timing)에 대한 고려도 필요

한데 이론적 논의에 의하면 친사회적 행위자에 대해서는 즉각적 보상이 보다 협력적인 행위를 유도하는 것으로 나타나지만 정부 업무의 특성상 상당히 많은 경우 협업으로 인한 성과의 관찰이 쉽지 않거나 지연되어 나타난다. 따라서 단기간에 가시적 성과를 나타낼 수 있는 업무에 치중하여 협업이 나타날 수 있으므로 이를 고려한 보상체계의 구축에 대한 연구가 필요하다.

한편 본 연구의 사례분석에서 협업 관련 비협력자에 대한 처벌에 대해서는 공통적으로 부정적인 견해를 보였으며 그 근거로 처벌이 협업의 형식화나 불필요한 red-tape를 양산할 우려가 있다는 점 등이 제시되었다. 이러한 분석 결과와 더불어 이제 막 협업 행정의 활성화를 추진하는 초기 단계에 있는 우리 정부의 경우에는 특정 협업 사례에서 주체 간 필요성에 대한 상호 동의와 자발적 협의를 통해 처벌에 관한 내용을 정하는 경우, 그리고 법률 등에 이미 규정된 경우 등을 제외하고는 가급적 처벌 관련 제도를 신설 혹은 강화하는 방안은 지양하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

8. 협업 주체 간 성과 및 편익 공유 체계 강화

이론적 관점에서 과도한 경쟁을 유도하는 제도는 협업의 제약 요인으로 거론된다. 먼저 심층 인터뷰 결과에서는 대체로 현재의 승진 및 각종 평가제도 등이 경쟁을 유도하긴 하지만 협업을 저해할 만큼 과도하지는 않은 것으로 나타났다. 그러나 사례1의 문헌조사 결과를 보면 협업에 참여하는 기관들이 큰 틀에서 고용 및 복지서비스를 제공하는 기관이라는 점에서 잠재적인 경쟁관계에 있고 이들을 하나의 센터에 통합할 경우 과도한 경쟁으로 인해 개별 기관의 실적 및 성과평가에서 불이익이 나타날 우려가 있다는 점이 초기 협업의 제약 요인으로 지적되었다. 이처럼 유사한 업무의 수행 등으로 경쟁 가능성이 큰 부처의 경우 우선 협업의 제약 요인으로 작용할 만큼 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요소가 존재하는가에 대한 충분한 검토와 이를 통한 제도 보완이 필요하다.

이런 맥락에서 앞서 논의한 협업 비용의 부담 문제만큼이나 협업 주체 간 협

업의 성과 및 편익을 공유할 수 있는 시스템 구축도 협업 활성화를 위한 중요한 과제이다. 즉 협업의 성과나 편익이 협업 당사자 일방에게만 전유되거나 비대칭적 불균형을 이룰 경우 지속적 협업은 사실상 불가능하다. 따라서 조직, 인사, 예산, 평가 등에 있어 협업으로 인한 성과 및 편익이 참여 주체들에게 공유되어 균분될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 것이 필요하다.

9. 협업의 불확실성 해결 제도 강화

일반적으로 불확실성이 클수록 협업은 제약되며 이는 사례분석 결과에서도 확인할 수 있었다. 특히 협업 초기에 참여 기관들이 가지는 공통적 불확실성은 협업 업무가 대부분 새로운 시도이고 근거 규정이나 법률이 미흡한 경우가 많기 때문에 협업 수행의 결과로 발생할 수 있는 법적, 사회적 책임을 부담하는 문제이다.

이러한 불확실성을 해소하기 위해서는 협업 업무와 관련된 법제도적 근거 마련 및 보완이 선행되어야 하며 특히 협업 결과로 인한 인사 상 불이익 등 책임 문제가 협업의 과도한 걸림돌이 되지 않도록 하는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 현재 감사원과 행정자치부 등 중앙부처, 그리고 다수의 지방자치단체에서 시행하고 있는 ‘적극행정 면책제도’를 적용하거나 필요한 경우 협업 관련 이와 유사한 제도를 마련하여 활용할 필요가 있다.

또한 협업 부처뿐만 아니라 국무조정실 등이 범부처 차원에서 적극적 홍보를 통해 협업의 필요성과 당위성에 대한 사회적 공감대를 형성함으로써 협업 주체들이 가지는 사회적 책임에 대한 부담감을 완화시키는 노력이 필요하다.

제 2절 협업 문화 확산 방안

1. 협업 교육을 통한 공동체 의식 강화와 자발적 협업 문화 촉진

사례분석을 통해 공동체 의식 및 자발적 협력 문화는 부처 간 차이를 극복하고 협업에 따른 추가적 업무부담을 감수하게 하며 조직의 역량을 통합하여 극대화시키는 원동력이라는 점에서 협업의 가장 중요한 요소 중 하나임을 확인할 수 있었다. 하지만 이러한 의식과 문화는 단기간에 조성하기도 어렵고 특히 단기 효율성에 집착하게 만드는 제도, 명령 및 지시에 집착하게 하는 제도적 요인들이 존재하는 한 그 영향을 받기 때문에 이를 조성하기란 매우 어렵다(김태은, 2014). 그럼에도 불구하고 심층 인터뷰 결과 정부 부처 내에 공동체 의식 및 자발적 협력문화가 존재 혹은 조금씩 정착되어 가고 있는 것으로 나타난 점은 긍정적이다.

이러한 공동체 의식 및 자발적 협력문화를 더욱 확산하기 위해서는 물론 전체 사회 내에 협력을 강조하는 문화를 형성하는 것이 중요하다. 하지만 이것은 더 많은 시간과 노력이 소요되는 일이므로 정부 부문에 한정해서 논의할 경우에는 무엇보다 사익을 추구하는 민간 부문과 달리 정부의 모든 부처는 궁극적으로 공익과 공공성, 국익 실현이라는 공동 목표를 달성하기 위해 조직된 하나의 통일체라는 인식을 구성원들이 가질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이처럼 공익 실현을 위한 공동체라는 인식과 문화를 뿌리내리기 위해서는 개별 부처 차원뿐만 아니라 범부처 차원의 협업 교육이 필요하다. 사례2에서도 두드러지게 나타났듯이 협업 관련 워크숍 개최, 상호 업무이해를 위한 학습 동아리 운영, 구성원 간 융화를 위한 프로그램 마련 등 다양한 수단을 활용한 협업 교육은 협업 부처 간 상이한 조직문화의 차이를 극복할 수 있게 함으로써 성공적 협업을 촉진하는 원동력이 된다. 다만 지금까지는 주로 개별 부처나 특정 협업 사례에서 자체적인 프로그램을 운영하는 수준이었다면 향후에는 범

정부 차원에서 체계적이고 전문적인 협업 교육 프로그램을 개발하여 운영하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

2. 협업 우수 사례 공유 및 활용

협업 문화가 범부처 차원으로 확산되기 위해서는 협업을 통해 우수한 성과를 거둔 사례들이 충분히 축적되고 이것을 전 부처가 공유하여 활용하는 것이 중요하다. 현재 국무조정실을 중심으로 협업 우수 사례를 발굴하고 사례집을 발간하여 배포하는 등 많은 노력을 기울이고 있다.

다만 아직까지 협업 사례가 충분하지 않아 다양한 유형과 분류에 따른 협업 사례를 체계적으로 제시하는데 한계가 있고 특히 각 사례에 대한 심층 분석이 부족한 면이 있으므로 향후 국무조정실 등을 중심으로 보다 다양한 사례 발굴 및 전문적 분석이 강화되어야 할 것이다.

3. 부처 간 인사교류 활성화를 통한 신뢰 제고

협업 행정을 위해서는 무엇보다 해당 정부 부처 간, 그리고 담당 공무원 간 상호 신뢰가 기반이 되어야 한다. 그런데 이러한 신뢰는 단순히 개인적 친분이거나 인간적으로 믿는 수준에 머무는 것이 아니라 협업의 목적과 가치, 그리고 과정에 대한 합의에서부터 신뢰가 전제되어야 한다. 또한 협업 과정에서 나타날 수 있는 위험과 불확실성을 공유하고, 협업에 동원하는 행정자원의 투입과 기여에 대한 역할과 책임을 준수해야만 협업에서의 신뢰가 존속될 것이다(한국행정연구원, 2014).

이러한 신뢰는 행위자 간 노력에 의해 향상될 수 있으나 좀 더 거시적인 제도 및 정책에 영향을 받는다. 즉, 정책 일관성, 약속 이행, 투명성, 민주성 등 신뢰 구축에 필요한 국가 사회적 노력이 필요하다. 예를 들어, 정책 비일관성이 지속되는 환경에서 정부 부처 간 신뢰, 담당 공무원 간 신뢰 구축은 요원한

일이다(김태은, 2014).

이러한 신뢰를 촉진하기 위해서는 무엇보다 교류 활성화를 통한 상호 이해가 필요하다. 즉 잦은 교류를 통해 협업의 공동 목적과 관련한 정보의 완전한 공유, 협업 상대방의 업무특성에 대한 이해가 요구된다. 왜냐하면 협업에서 신뢰는 단순한 믿음의 문제가 아니라 협업 참여자 간 공동목적, 공동가치, 공동전략, 공동자원 투입, 공동몰입에 대한 믿음과 자격을 내포하기 때문이다(한국행정연구원, 2014). 이처럼 일회적 관계가 아니라 지속적인 협업관계를 유지하여 협업의 성과를 도출하는 과정이 반복될수록 상호 신뢰는 제고될 수 있다.

그 한 방안으로 협업 부처 간 인사교류를 활성화 할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 이와 관련하여 협업에 필요하면 타 부처 공무원도 지명해 필요 직위에 겸임 발령할 수 있게 하고 아울러 인사·전산과 같은 전문성이 필요한 공통 지원업무 담당 공무원에 대한 전 부처 간 인사교류를 추진 중인 정부 방안을 포함하여 다각적 검토를 통한 체계적 연구가 요구된다.

4. 부처 간 의사소통 채널 확대

협업 주체 간 지속적이고 원활한 소통은 신뢰의 형성뿐만 아니라 정확하고 시의 적절한 정보와 지식의 교환을 가능하게 한다는 점에서 협업 활성화의 핵심 요인으로 평가된다(김태은, 2014). 본 연구에서 분석한 사례의 경우에도 모두 협업 과정에서 다양한 채널을 통한 협업 주체 간 소통이 활발하게 이루어진 것으로 나타났다.

그런데 협업 당사자 간 다양한 방식의 소통 채널을 활용해 이견이나 이해관계의 차이를 조정하는 것이 가장 바람직하지만 그것이 항상 가능한 것은 아니다. 이 경우 국무조정실이나 정부3.0추진 위원회 내에 설치돼 있는 ‘정보공유·협업 전문위원회’와 같은 중재기관이 적절한 소통 채널을 제공함으로써 상호 이견을 조정하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 그리고 이러한 공식적 협의체나 중재기관을 통한 소통 외에도 기 구축된 ‘나라e음’을 포함한 가용한 정

보통신 수단을 적극적으로 활용하는 노력도 필요하다.

5. 협업적 리더십과 자율성 및 책임성, 균형 인사의 강화

협업은 다양한 행위자가 존재하는 상황에서 이해의 상충, 가치의 상충뿐만 아니라 제도적 제약 하에서 이루어지기 때문에 이를 극복하고 추진할 리더십은 필수적이다(김태은, 2014). 사례분석에서도 리더십은 협업 주체들의 분산된 기능과 역량을 결집시키고, 협업 과정에서 발생하는 애로를 극복하여 지속적 협업이 가능할 수 있게 하는 원동력이 될 뿐만 아니라 공공조직 특성상 조직 구성원은 리더의 의사결정에 따르는 경향이 강하다는 점에서 협업 활성화를 위한 필수 조건으로 인식되고 있다.

또한 모든 사례에서 행정수반인 대통령의 협업에 대한 의지가 부처 간 협업 활성화의 동력이라는 점을 확인할 수 있었고 특히 사례2의 경우 기관장의 협업 독려가 성공적 협업의 핵심 요소였음을 확인하였다. 그리고 이때 요구되는 리더십은 거래적 리더십이나 전환적 리더십이 아니라 다수의 조직을 아우를 수 있는 협업적 리더십 혹은 조장적 리더십이라고 할 수 있다.³⁰⁾

이는 협력의 시작점부터 참여자들의 관계를 중재하고, 이해당사자 탐색에 노력하며 내부협력과정이 원활할 수 있도록 도움을 주는 리더십으로 리더 자신이 어떤 결정을 내리는 것이 아니라 집단 구성원들이 결정을 내릴 수 있도록 그 과정을 이끄는 리더십이다. 따라서 협업 활성화를 위해서는 이러한 리더십의 구현을 위한 노력이 요구된다.

하지만 문제는 이러한 리더십 역시 제도적 제약을 받는데 이를 해결하기 위해서는 무엇보다 협업 당사자가 리더십을 구현할 수 있도록 적절한 권한위임을 통해 자율성과 책임성을 부여하는 것이 중요하다. 물론 이것이 정당성을 얻기 위해서는 균형 있는 인사 시스템의 강화가 전제되어야 할 것이다.

30) 일반적으로 협업적 리더십은 공동으로 업무를 추진하기 위한 건설적 과정을 설계하고, 적절한 이해관계자를 모으고, 그들의 상호작용을 촉진하고 유지함으로써 다른 사람을 관여시킬 능력으로 정의된다(Chrislip & Larson, 1994).

제 9장 결론

제 1절 연구 요약

1. 연구내용과 연구방법

본 연구의 목적은 협업 사례에 대한 심층조사를 통해 협업의 장애를 어떻게 극복하고, 성공적으로 협업을 추진하였는지를 분석하여, 협업행정을 보다 효과적으로 추진하기 위한 대안을 마련하는데 있다.

이를 위해 첫째, 협업행정의 영향요인(제약/성공요인) 분석을 기존연구의 이론적 고찰을 통해 수행하였다.

둘째, 협업행정 사례를 심층 분석하여 협업행정을 수행함에 있어 제약요인이 무엇이 있고, 이러한 제약요인을 어떻게 해결하였는지를 살펴봄으로써, 구체적인 협업행정의 방향을 제시하였다.

셋째, 심층조사를 토대로 협업 행정의 실질적 성공 및 제약요인을 분석하여 제시하였다.

넷째, 협업행정을 촉진하기 위한 법·제도적 개선 및 문화적 확산 방안을 제시하였다. 이상의 내용을 정리하면 아래 <표 1> 과 같다.

<표 1> 연구내용과 연구방법

연구주제	주요 연구내용	연구방법
1. 협업행정의 영향요인 분석	<ul style="list-style-type: none">• 다양한 분야에서 연구된 영향요인을 이론적으로 고찰하여 영향 변수 파악• 사례 연구를 위한 심층 조사지 개발• 이론적 고찰과 실제 조사 결과 비교를 통한 협업 수정 모델 개발	<ul style="list-style-type: none">• 문헌조사
2. 협업 사례 심층 조사	<ul style="list-style-type: none">• 선정된 협업 사례<ul style="list-style-type: none">- 고용·복지센터 통합 원스톱서비스	

	<ul style="list-style-type: none"> - 지식재산(IP) 가치평가체계 개선 - 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 필요성, 협업의 주요 내용 및 메커니즘 파악 • 협업의 주요 제약요인 분석 • 협업의 성공요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌 조사 (각종 정부 자료, 정부평가결과 자료 등) • 행위자 인터뷰
	<ul style="list-style-type: none"> • 협업의 주요 영향요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조화된 심층 조사 인터뷰
3. 협업 성공 및 제약 요인 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 성공요인 및 제약요인을 심층 사례 조사를 통해 체계적으로 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구1과 연구2를 통해 체계적으로 분석 제시
4. 법제도적 개선 및 문화 확산 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 협업 행정을 촉진하기 위한 법제도적 및 문화적 확산 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구1, 연구2, 연구3을 통해 체계적으로 분석 제시

2. 협업행정의 영향요인에 대한 이론적 고찰

협업에 미치는 영향요인을 크게 선행조건으로서의 요인, 공식/비공식 제도적 요인, 그리고 행태 및 상호성 요인으로 구분하였다.

선행조건으로서의 요인은 크게 둘로 나뉘어 지는데, 협업거버넌스 연구에서의 선행조건에서 ①부처간 권력 균형, ②자원의 상호의존성, ③자원 조건 중 정치·행정적 지원 요인이 첫째이며, 집단행동 딜레마 실험에서 찾을 수 있는 ④자발적 협업 발생 조건으로서의 초기 비용편익의 분포가 그 둘 째이다.

공식/비공식 제도적 요인에서는 협업을 촉진하거나 제약하는 요인으로 유형화 하여 고찰하였다. 우선 협업을 촉진하는 요인으로 ①공동체 의식 및 자발적 협업문화, ②거래비용 축소제도, ③처벌, 인센티브 및 보상 제도, ④불확실성 해결 제도를 살펴보고, 협업을 제약하는 요인으로는 ①과도한 경쟁문화, ②지역, 학연 등 비공식적 관계, ③획일적 성과관리를 중심으로 살펴보았다.

행태 및 상호성 요인에서는 ①신뢰(trust)와 믿음, ②가치 지향성(친사회성)

③리더십, ④상호성 규범, ⑤소통을 주요 요인으로 범주화하여 제시하였다.

3. 협업사례의 심층 분석

총 3가지 우수사례를 심층분석 대상으로 하였으며, 현황은 아래 <표2>와 같다.

<표 2> 협업 행정사례 선정 결과

구분	협업 행정 사례 명	주요 협업기관
1	고용·복지센터 통합 원스톱서비스	고용부, 안행부, 복지부, 여가부, 문체부, 금융위, 보건처, 지자체
2	지식재산(IP) 가치평가체계 개선	특허청, 산업부, 미래부, 금융위원회, 중기청
3	건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화	경찰청, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단, 고용노동부(한국고용정보원)

1) 고용·복지센터 통합 원스톱서비스

(1) 협업의 필요성 및 의의

고용노동부가 주도한 고용·복지센터 통합 원스톱서비스 사업은 국민들이 한 곳에서 편리하게 다양한 고용과 복지 서비스를 받을 수 있도록 여러 기관이 함께 서비스를 제공하는 고용복지+센터를 설치·확산하는 대표적인 정부 협업 사업이다. 이 사업은 고용 및 복지 서비스 관련 기관 간 협업을 통해 수요자 맞춤형 서비스를 제공함으로써 민원인들이 여러 기관을 방문하는 과정에서 발생하는 서비스 누락을 줄이고 적극적으로 서비스를 연계해 줌으로써 서비스 사각지대를 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 늘어나는 고용서비스 수요에 맞추

어 다양한 고용서비스 전달체계 간 협업을 통해 촘촘한 고용서비스망을 구축하기 위한 시도라는 점에 의의가 있다.

특히 이 사업의 경우 그 특성상 고용복지+센터에 참여하는 기관의 종류와 주체 등이 매우 다양하여 중앙부처간 협업뿐만 아니라 중앙과 지방간, 공공과 민간 간 협업이 사업의 성패를 좌우하는 핵심 요소라는 점에서 협업의 필요성이 매우 크다.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

본 협업사례의 주요 제약요인으로는 첫째, 고용복지+센터를 추진하는 각 부처의 입장에서 내부적인 설득과 외부적인 협의를 병행해야 하는 부담, 둘째, 고용복지+센터 추진의 불확실성(uncertainty)이 높아 초기 추진이 쉽지 않은 상황, 셋째, 고용복지+센터에 참여하는 기관들은 조직이나 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스 등이 매우 상이하기 때문에 센터의 효율적 운영을 위해서는 참여 기관별 서비스 내용과 전달체계에 대한 분석과 이해에 상당한 전문성이 요구되는 상황, 넷째, 초기 이해관계자의 다양성으로 인한 협업에의 어려움, 다섯째, 조직 융화, 실적 관리, 평가 등에 있어서 사업에 직접 참여하는 기관 간에 이해관계를 둘러싼 갈등으로 정리할 수 있다.

본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 참여기관에 통합적으로 적용할 수 있는 법률을 새롭게 제정하는 방식보다는 각 기관의 지위, 조직, 인사, 예산 등의 독립성을 유지한 상태에서 공간 등 하드웨어 통합을 바탕으로 서비스 및 프로그램 등 소프트웨어의 연계와 통합을 추진하는 방식을 선택한 점을 들 수 있다. 이외에도 성공적 협업을 위해 3개 차원의 협의체 운영, 다양한 워크숍, 간담회 등을 개최하고 평가 및 포상 등과 관련한 인센티브를 마련하는 등 다양한 노력을 통해 협업의 주요 장애요인을 해결했다.

(3) 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>

본 사례와 관련하여 사실상 협업의 주도 부처인 고용노동부의 담당자를 대상으로 심층 서면 인터뷰를 실시하였으며 추가적으로 협업 부처인 국가보훈처 담당자에 대한 인터뷰도 병행하였다.

협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 간 권력 차이에 대해서는 답변이 다소 부정확하여 판단하기 어렵지만 적어도 부처 내부에서는 권력 차이가 존재하지 않는 것으로 인식하고 있다. 즉 이 사례에서 권력의 불균형으로 인한 협업의 어려움은 거의 나타나지 않았거나 적어도 담당자들은 그렇게 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이 사례의 경우 협업 부처는 협업 추진 시 상대방의 자원을 고려하였고 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부를 협업의 중요한 판단 기준 중 하나로 고려하였다. 하지만 고용노동부의 경우 충분한 자원이 존재하지 않을 경우에도 범부처 차원에서 공통의 정책목표 달성이 부처 간 협업의 목표라는 점에서 협업 추진이 가능한 것으로 본 반면, 국가보훈처는 충분한 자원이 존재해야 협력이 촉진된다는 상반된 시각을 나타냈다. 이는 협업의 주도 부처와 참여 부처 간 특성 차이에서 비롯될 개연성이 있으므로 타 사례와 함께 종합적으로 검토해야 할 것이다.

셋째, 고용노동부와 국가보훈처 모두 협업을 강조하는 정부3.0의 정책기조, 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 지원 등 정치적, 행정적 지원이 협업 추진에 매우 중요한 선행조건이라는 점에 공통적 견해를 나타냈다.

넷째, 자발성 여부(비용편익분포)에 대해 고용노동부는 협업에서의 역할, 자원과 협업의 결과에 따른 시너지 효과 등을 고려하였으나 부처 간 서로 다른 비용편익의 분포는 범정부 차원에서 성과 도출을 추진하는 협업의 특성 상 중요한 선행조건이 아니라는 견해를 나타냈다.

제도적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 간 유기적 협업을 위해서는 의견 조율을 위한 거래가 필수적이므로 이에 따른 거래비용은 일정 부분 존재하고 필요하다는 것이 고용노동부의 견해인 반면, 국가보훈처는 거래비용이 협업 추진에 부정적 영향을 준다는 견해를 나타냈다. 결국 이를 해석해 보면 협업에 따른 거래비용의 발생은 불가피하지만 이것이 협업의 제약 요인으로 작용할 것인가의 여부는 거래비용이 얼마나 많이 소요되느냐라는 정도의 문제와 관련됨을 알 수 있다.

둘째, 현재의 협업 평가체계가 협업을 유도하기에는 미흡하다고 평가하고 있으며 협력자에 대한 충분한 인센티브의 필요성을 강조하고 있다. 한편 협업 추진에 있어 비협조적인 대상에 대한 처벌이나 제약에 대해서는 불필요하다는 입장이다.

셋째, 구체적으로 명시하지는 않았지만 대내외 다양한 요인에 의해 협업이 중단될 가능성 등 관련 불확실성이 존재한다고 인식하고 있다.

넷째, 이 사례와 관련하여 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인이나 획일적, 부처 중심적 성과관리로 인한 영향은 거의 없는 것으로 평가하고 있다.

문화적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 양 부처 모두 협업 부처 간 공동체 의식이 협업의 중요한 촉진 요인이라는 점에 인식을 같이하고 있으며 고용노동부의 경우 부처 내 자발적 협력 문화가 일부 존재하는 것으로 평가하고 있다.

둘째, 신뢰 역시 협업 촉진에 기여하는 것으로 보고 있으며 국가보훈처의 경우 담당자의 전보 제한 등 인사와의 연계를 통해 신뢰를 유지하는 것이 협업의 촉진 요인으로 중요하다고 평가하고 있다.

셋째, 고용복지⁺센터의 설립과정에서 비공식적인 대화채널이 협업을 이끌어

내고 부처간 이견 조정을 원활히 한 측면이 있음을 파악할 수 있다. 비공식적인 라인이 공식 업무체계를 넘지 않고, 대화소통을 가능케 할 경우 협업추진에 긍정적인 역할을 기대할 수 있다.

넷째, 협업 관련 주체들의 기능과 역량 등을 결집함에 있어 리더십의 역할이 중요하다는 인식을 나타내고 있다.

다섯째, 이 사례의 경우 협의체의 수시 운영 등을 통해 협업주체 간 소통이 비교적 원활하게 이루어진 것으로 평가하고 있으며 이는 문헌 자료 등을 분석한 결과와 부합하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 지식재산(IP) 가치평가체계 개선

(1) 협업의 필요성 및 의의

본 협업의 목표는 지식재산(IP) 기반 창업·사업화 자금의 원활한 공급을 위한 금융 생태계 조성이다. IP 금융이 제대로 실현되기 위해서는 IP 담보가치 산정을 위한 신뢰도 높은 IP 가치평가 체계와 IP 거래 등을 통한 대출금 회수 등 위험분산체계 마련이 필수적인 만큼 성공의 핵심조건이 내용으로 포함되어있는 과제라 할 수 있다.

IP 금융 생태계는 어느 한 부처의 노력으로 조성하기 어려워 각 부처의 기능과 역할을 고려한 부처 간 협업이 필요하다. 구체적으로 설명하면, 가치평가 표준 평가체계 구축, 거래·평가 사례통합 DB 공동 구축·활용 및 평가품질 관리 체계가 도입되어야 하는데, 관련 부처가 산업부, 미래부, 특허청, 금융위 등으로 분산되어 있기 때문에 해당 기관들이 유기적인 체계를 구축하여야만 목표 달성에 가까워 질 수 있다. 또한 IP 금융 생태계 조성은 지식재산(IP), 가치평가, 금융 상품, 위험 분산기법 등 다양한 전문가들의 협업을 통해 현실적인 IP 금융 모델을 만들고 이를 시장에 전파하여 확산하는 방향의 정책추진 노력도 필요함을 볼 때, 협업이 절실히 필요한 과제라 하겠다.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

본 협업사례의 주요 제약요인으로는 첫째, 기업의 영업비밀 유출에 대한 책임소재의 문제 등으로 인한 정보 공유의 어려움, 둘째, 정부 부처별로 관련 법령에 의해 기술평가 제도를 각각 운영하고 있었다는 점, 셋째, 시중 은행이 부동산 위주의 담보대출 관행에서 벗어나지 못하여 IP 금융 생태계 조성 요청에 소극적이어서 정작 요구해야할 금융기관의 수요가 제대로 드러나지 않았다는 점, 넷째, 신뢰성 있는 IP 가치평가 모델 개발의 어려움과 IP 담보 대출 부실 시 회수방안 미비 등으로 IP 금융 장애요인을 해결하지 못 할 것이라는 부정적 인식으로 정리할 수 있다.

본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 협의회 구축에 따른 수차례에 걸친 협의회에서 도출된 가치평가 체계 표준에 대한 합의를 들 수 있다. 이외에도 부처간 역할 분담을 통한 해결 및 신규 회수지원기구 마련, 그리고 인사우대, 포상, 규정 개정을 통한 인센티브 제공, 기관장의 적극적인 관심 등의 협업 촉진체계 마련 등 다양한 방안을 통해 협업 장애요인을 해결하였다.

(3) 협업 영향요인 분석<심층조사지 분석>

본 심층조사는 특허청 산업재산활용과에서 ‘IP 금융활성화 및 모태펀드’ 업무를 담당하고 있는 실무자를 대상으로 이루어졌다.

협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자 심층 조사 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 권한과 권력에 대해 구분되는 명확한 인식과 공유된 목표를 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 우선 부처내 업무의 성격에 따라 권한은 다르지만, 실무

절차에 있어 협업을 하는 부서끼리는 서로 수평적인 관계로 권력의 차이는 없다고 답한 점을 미루어 볼 때, 협업추진 시의 공유된 권력의 동등 인식은 성공적인 협업에 있어 긍정적 요인으로 작용했다고 분석 가능하다. 또한 부처간 협업에 있어서도 권력이나 권한차이보다 각 부처의 전문성이 두드러지게 달라 공유된 공통목표를 위해 서로의 전문성을 보완하였다는 긍정적인 자세는 본 협업의 추진에 있어 중앙부처의 권력 관계는 큰 영향을 미치지 않았음을 추론해 볼 수 있다.

둘째, 본 사례의 경우 협업 추진시에 관련 부처의 자원을 충실히 고려하여 서로 보완할 수 있는 부분을 찾아 낸 것에서 자원이 협업의 중요한 판단 기준임을 알 수 있다. 하지만 협업주체간의 명확히 공유된 목표의 설정과 역량의 결집이 있다면 충분한 자원없이도 자발적 협력을 이끌어 낼 수 있다고 답한 점에서 뒷받침 되는 요소가 있다면 자원에의 의존은 감소 할 수 있음을 파악 가능하다.

셋째, 정치·행정적 지지에 있어 내부적인 지지인 대통령, 국무조정실, 국회의 예산 지원 등이 협업의 선행조건으로서 중요한 요인이라는 입장을 나타냈다. 더불어 사회의 요구와 필요라는 추진 동력은 제약된 상황 하에서도 지속적으로 협업을 추진할 수 있는 동력으로 기능할 것임을 파악할 수 있는데, 이는 타 사례에도 적용 될 가능성이 높다 하겠다.

넷째, 본 사례는 비용과 편익의 고려가 선행조건이었다기보다 특허와 금융의 융합에 대한 방안을 찾기 위한 노력의 일환이었다고 판단된다. 또한 기존의 것을 나누는 협업이 아니라 새로운 것을 만들어내는 협업이었음을 주지할 때, 타 사례와 구분되는 본 사례의 특징적 요소로 판단되며, 타 사례와 비교하여 협업의 유형을 구분해 볼 유인이 충분한 것으로 보인다.

본 사례의 제도적 요인에 대한 심층 조사를 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 해당사례에서는 협업 과제 관련 집단과의 거리에 대한 거래비용이 협업추진에 주요 장애요인으로 인식되고 있음을 알 수 있다. 본 사례의 경우 협

업과제에 공조를 얻어내야하는 민간기업과의 필수적인 대면회의 등이 지역적 거리가 멀수록 거래비용이 커지게하는 제약요인으로 작용하였다.

둘째, 보상 및 처벌에 있어, 보상의 경우 충분한 보상이 없이도 목적의 공유와 이해가 확실하다면 협업이 지속될 수 있음과 처벌의 경우 ‘형식화’의 문제를 들어 불필요하다는 인식을 갖고 있었다. 이는 충분한 보상과 처벌이라는 요인이 협업 촉진에 결정적인 요소가 아닐 수 있음을 가늠케 한다.

셋째, 부처마다 협업에 있어 목적과 가치가 다를 수 있다는 점과 경험과 지식의 상대적 부족에 따른 불확실성을 인식하고 있는 것으로 볼 때 불확실성이 있다는 것만으로도 협업이 발생하는 제약요인일 수 있음이 추론 가능하다.

넷째, 본 사례에서는 따로 과도한 경쟁의 요소를 특정할 수 없으며, 이를 협업 결과의 부처간 균분에서 찾고 있다. 이는 사례별로 차이가 있을 것으로 판단되며, 넓은 의미에서 경쟁요소가 미치는 영향을 판단해 볼 필요성이 있다.

다섯째, 단일부처 단위로 이루어지는 성과관리와 부처간 협력으로 이루어지는 협업 과제의 충돌 가능성은 본 사례에서 만큼은 미미한 요인으로 보여진다. 성과의 균분이라는 점이 단일 부처 차원의 성과관리와 충돌을 막은 요소로 보여지는 만큼 주관부처 및 협력부처의 성과 비중을 균등하게 고려함은 제도간의 부정합성을 상쇄시킬 수 있는 요소로 기능할 것임을 판단할 수 있다.

본 사례의 문화적 요인 심층 조사 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 공동체 의식은 추가적인 업무부담을 감수해야하는 만큼 협업에 있어 필수적인 요소로 인식하고 있으며, 정부부처간 공익 실현을 위한 자발적 협력 문화가 존재한다는 평가를 내리고 있다. 이는 공동체 의식이 협업 모색부터 실행까지 없어서는 안될 요소라는 점을 판단할 수 있게 해준다.

둘째, 신뢰도 협업의 성공적 추진에 필수적인 요소로 인지하고 있었다. 한편 협업은 담당자 개인이 아닌 조직, 즉 부처간 신뢰이므로 불신의 가능성이 상대적으로 낮을 수 있다는 응답에서, 적어도 본 사례와 비슷한 유형의 과제에서는 부처간 불신의 요소가 제약요인으로 나타날 가능성이 그리 높지 않을 것을 추

론 가능하다.

셋째, 정부부처간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백과 상하보고라인이 있어 비공식적 관계가 개입될 여지가 거의 없음을 자신하는 점에서 협업에서는 지역, 학연 등의 비공식적 관계가 큰 영향을 미치는 요인이 아닐 수 있음을 파악 할 수 있다.

넷째, 담당자의 답변에서 협업과정의 애로 극복과 지속적 협업 추진동력 확보에 조직 핵심결정 주체의 리더십이 매우 중요함과, 협업과정에 있어 원활하게 이루어지는 소통은 협업 성공의 주요 요인임을 알 수 있다.

3) 건보공단 등 정보 공유로 실종자 소재확인 활성화

(1) 협업의 필요성 및 의의

국민안전에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 최근 실종 아동 등과 가출인의 발생 건수는 오히려 증가하는 추세를 보여 왔다. 이에 따라 기존의 경찰력만으로는 이 문제를 효과적으로 해결하기에 역부족이라는 인식이 강해지면서 부처 간 협업 및 정보 공유를 통한 문제 해결의 필요성이 강조되고 있다. 부처 간 정보 공유가 효과적으로 이루어질 경우 국민연금공단, 공무원연금공단은 경찰의 실종자 정보를 활용하여 연금 부정수급 조사를 할 수 있고 경찰은 조사결과를 통보받아 실종자 발견에 활용 가능하다는 점에서 정보 공유의 필요성은 점점 확대되어 왔다. 또한 이를 통해 실종자의 신속하고 무사한 복귀와 가족 평온의 회복 등으로 전체적인 국민 안전 체감도향상과 예산절감, 업무 효율성 증대 등의 순기능을 기대할 수 있다는 점에서 협업의 필요성이 강조되어 왔다.

(2) 협업의 제약요인 및 해결(성공요인)

본 사례의 주요 제약 요인으로는 첫째, 법률에 대한 각 부처의 소극적 해석과 더불어 최근의 개인정보보호 강화 추세 등이 복합적으로 작용, 둘째, 개인정보 공유에 있어 명확한 법적 근거나 범위 등을 판단하는데 애로 사항의 존재, 셋째, 정보 제공에 대해 부처별로 상이한 기준의 존재로 요약 할 수 있다.

본 사례에서의 장애요인 해결방안을 법제도적 측면에서 살펴보면, 별도의 관련법 제정이나 개정이 아니라 기존의 법률을 근거로 협업 기관 간 협의를 통해 협업 장애요인을 해결한 것을 알 수 있다. 이외에 정보 공유의 필요성에 대한 인식 문제는 부처 간 협업을 통한 업무 효율성 증대 등을 강조하는 정부 3.0의 정책기조와 이에 따른 정치/행정적 차원의 지원, 그리고 정보 공유를 통해 추구하는 공익성에 대한 가치 합의, 상호 정보 자원 공유를 통해 얻게 되는 편익에 대한 이해 등이 복합적으로 작용한 결과 협업이 촉진된 것으로 분석할 수 있다.

(3) 협업의 주요 영향요인 분석<심층조사지 분석>

이 사례와 관련하여 대표적 협업 부처인 경찰청과 국민건강보험공단의 담당자를 대상으로 심층 서면 인터뷰를 실시하였다.

협업 선행조건에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 부처 내부 및 부처 간 권력(한) 차이는 존재하지 않거나 적어도 협업에 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다. 물론 현실적 측면에서 보면 양 부처 사이에 권력(한)의 차이가 존재한다고 평가할 수도 있겠지만 적어도 이 사례와 관련하여 협업 담당자들은 부처 상호 간 권력(한)이 동등한 것으로 인식하고 있었고 이러한 권력 균형에 대한 인식은 협업에 긍정적 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

둘째, 이 사례의 경우 협업 부처는 협업 추진 시 상대방의 자원을 고려하였

고 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부를 협업의 중요한 판단 기준 중 하나로 고려한 것으로 볼 수 있다. 특히 일방적인 자원의 제공이 아니라 상호 이익이 되는 자원의 교환을 협업의 선행조건으로 고려하였다. 그리고 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 사실상 어렵지만 동시에 다른 요소들이 뒷받침된다면 불가능한 것은 아니라는 입장을 나타냈다.

셋째, 경찰청과 국민건강보험공단 모두 협업을 강조하는 정부3.0의 정책기조 등 정치적, 행정적 지원이 협업 추진에 매우 중요한 선행조건이라는 점에 공통적 견해를 나타냈다.

넷째, 자발성 여부(비용편익분포)에 대해서는 경찰청과 국민건강보험공단의 견해에 다소 차이가 있지만 기본적으로는 부처의 이해득실보다 공익성을 중요한 선행조건으로 고려하고 있다. 이는 실종자 발견이라는 중요한 공익적 가치가 크게 부각되는 동 사례의 특성과 연관성이 높을 것으로 판단되기 때문에 타 사례의 분석 결과와 비교하여 해석할 필요가 있을 것이다.

협업 영향요인으로서 제도적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 협업 추진에 있어 시간, 인력 등 거래비용이 발생한다는 사실을 인식하고 있었으며 이러한 거래비용이 클수록 협업 추진의 제약 요인으로 작용한다는 인식을 동일하게 가지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 현재의 협업평가 및 체제가 협업 노력에 대해 충분한 보상을 주느냐에 대해서는 경찰청과 국민건강보험공단 담당자의 견해가 상반된다. 이 사례의 경우 사실상 협업을 주도한 경찰청이 국민건강보험공단에 비해 우수사례 선정 등에 따른 유형, 무형의 보상을 더 받은 것과 연관성이 있을 것으로 보이기 때문에 타 사례와 비교하여 해석할 필요가 있다. 한편 양 부처 모두 협업 추진에 있어 비협조적인 대상에게 처벌이나 제약을 가하는 방식보다는 동기부여 등을 통한 자발적 협력의 활성화 방안을 보다 바람직한 것으로 인식하고 있다.

셋째, 협업 주도 부서인 경찰청은 상대방이 협업에 응해주지 않을 가능성과

민감한 개인정보의 취급에 따른 업무상 책임 발생의 가능성을 불확실성으로 인식하였고 국민건강보험공단은 법령 등 제도가 우선되지 않은 상황에서 협업을 체결할 경우 생길 부작용과 이로 인한 사회적 과장을 불확실성으로 인식하였다. 즉 불확실성의 원천에는 다소 차이가 있지만 불확실성의 존재 자체가 협업의 활성화에 제약 요인이 될 수 있다는 점에는 공통적 인식을 가진 것으로 분석할 수 있다.

넷째, 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인과 관련해서는 두 부처 담당자의 견해에 다소 차이가 있다. 경찰청의 경우 승진이나 평가제도 등이 경쟁을 유발하긴 하지만 과도하다고 평가하지는 않은 반면, 국민건강보험공단의 경우 정부 경영평가 등의 제도를 과도한 경쟁 유발 요인으로 지적하고 있다.

다섯째, 획일적, 부처 중심적 성과관리와 관련하여 경찰청 담당자는 협업 추진이 성과평가에 반영되기 때문에 오히려 협업을 적극적으로 추진하는 부서에게는 긍정적인 것으로 평가한 반면, 국민건강보험공단의 경우 성과의 이해득실에 따라 협업에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 견해를 보였다. 이러한 차이 역시 동 사례에서 협업을 주도하여 좋은 평가를 받은 경찰청과 상대적으로 참여기관의 입장인 국민건강보험공단의 차이가 반영된 결과일 수 있으므로 보다 보편적인 해석을 위해서는 타 사례와 함께 살펴볼 필요가 있다.

협업 영향요인으로서 문화적 요인에 대한 관련 부처 담당자의 심층 인터뷰 내용을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 양 부처 모두 협업 부처 간 공동체 의식이 협업의 핵심적 성공 요인이라는 점에 인식을 같이하고 있으며 현재 부처 내, 부처 간 자발적 협력문화가 존재 혹은 정착되어 가고 있는 것으로 평가하고 있다.

둘째, 신뢰 역시 협업의 추진 및 이후 진행 과정에서 성공을 결정짓는 핵심 요인으로 인식하고 있으며 이 사례의 경우 협업 부처 간 신뢰 관계가 형성되어 있는 것으로 인식하고 있다.

셋째, 지역이나 학연 등 비공식적 관계의 경우 이 사례에서 부정적 영향을

미치지 않은 것으로 평가하고 있다.

넷째, 리더십은 조직의 의사결정에 매우 중요하기 때문에 리더가 협업을 강조할 경우 직원들은 자연스럽게 이에 따른 행동을 하는 것으로 보고 있다.

다섯째, 이 사례의 경우 협업 부처 간 회의와 미팅 등 다양한 수단을 통한 충분한 소통이 이루어진 것으로 평가하고 있다.

여섯째, 기타 협업 촉진 및 장애요인과 관련하여 경찰청 담당자는 상호 이익의 존재를 협업 촉진 요인으로, 부처 간 장벽을 저해요인으로 지적했으며 국민건강보험공단 담당자는 법령 등 제도의 미비, 예산 부족, 협업에 따른 사회적 파장의 우려를 장애요인으로 제시했다.

4. 협업 제약 및 성공요인 도출

1) 협업 선행조건

이론적 논의와 각 사례별 심층 조사에서 협업의 선행조건으로 논의한 권력 균형, 자원의 상호의존성, 정치 및 행정적 지지, 자발성 여부(비용편익 분포)에 대해 분석하면 <표3>과 같다.

<표 3> 협업 선행조건 관련 사례분석 결과종합³¹⁾

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
권력 균형	사례1	<input type="checkbox"/> 부처 내부 및 부처 간 권력 차이 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> 권력 차이는 없으며 업무로 인한 부처 간 전문성의 차이가 있고 이것이 협업의 필요성 제고	
	사례3	<input type="checkbox"/> 경찰청의 경우 특성상 내부 권한 차이는 있지만 부처 간 권력 차이는 없으며 협업에 영향을 미치지 않음	

31) 이론 및 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 사례별 각 협업 선행조건에 상대적 중요도를 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(●: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 선행조건	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
자원 상호의존성	사례1	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보, 업무 등 협업 부처가 보유한 상이한 자원은 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 자원이 충분하지 않은 경우에도 협업 의지 및 필요성에 대한 공감대 등이 있을 경우 협업 추진 가능	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체가 보유한 자원의 존재여부는 상호 부족한 점을 보완할 수 있어 협업 추진의 중요한 판단 기준임. <input type="checkbox"/> 다만 협업 주체 간 공동목표 및 전 부처 차원의 공감대가 있을 경우 자원이 부족하더라도 협업 추진 가능	
	사례3	<input type="checkbox"/> 예산, 인력, 정보 등 쌍방 간 자원 제공을 고려함. <input type="checkbox"/> 다만 협업에 대한 공감대와 공익성 가치 공유, 협업 시스템과 정부 지원 등이 있을 경우 협업 추진 가능	
정치 및 행정적 지원	사례1	<input type="checkbox"/> 대통령 지시를 통한 협업 필요성과 당위성 강조(대통령의 의지), 국무조정실 특정평가를 통한 협업 유도 및 지원 등 정치 및 행정적 지원이 협업에 중요하며 범부처 차원의 목표 및 성과 도출을 위해 매우 중요함.	●
	사례2	<input type="checkbox"/> 대통령의 의지, 국무조정실의 협업 지원, 예산 등 국회 지원 등이 중요함. <input type="checkbox"/> 사회의 요구와 필요를 반영한 협업을 위해서는 정치적, 행정적 지원이 필요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업을 강조하는 정부3.0 기조 등 지원이 존재했기 이는 협업 부처와의 관련 문제 논의 및 설득, 업무 추진에 매우 중요한 요소임.	
자발성 여부 (비용편익분포)	사례1	<input type="checkbox"/> 협업은 범정부 차원의 성과도출을 위해 추진함으로써 비용편익 분포는 크게 의미가 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> IP 금융이라는 새로운 영역 창출을 목표로 한 협업이고 이는 기존의 파이 분할이 아닌 새로운 파이 창출이라는 점에서 비용편익 분포보다는 목표달성이 중요함.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 실종자 발견을 통한 국민 안전 제고와 신뢰 확보 등 공익성이 보다 중요함. <input type="checkbox"/> 협업에서 발생할 수 있는 사회적 파장 등에 대한 고려가 더 중요함.	

2) 제도적 제약 및 성공 요인

문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 제도적 제약 및 성공요인과 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면

인터뷰를 통해 파악한 사례별 제도적 제약 및 성공요인을 각각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 제도적 요인을 종합적으로 살펴보았다. 이상의 내용을 요약하면 다음 <표 4>, <표 5>와 같다.

<표 4> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 문헌조사 결과종합)

제도적 요인	협업 사례	분석 결과
제약 요인	사례1	<input type="checkbox"/> 관련 이해관계자의 다양성으로 인한 갈등(예: 운영비 분담, 인력증원) <input type="checkbox"/> 참여기관별 상이한 법적 근거와 조직, 설립근거 및 목적, 인력과 기능, 업무 프로세스의 차이 <input type="checkbox"/> 고용 및 복지서비스 관련 전달체계 혁신을 위한 새로운 시도라는 점에서 발생하는 높은 불확실성 <input type="checkbox"/> 참여기관 간 과열 경쟁과 이에 따른 실적 및 성과평가 불이익 우려 <input type="checkbox"/> 기관 간 정보공유 및 업무처리 시스템 미비
	사례2	<input type="checkbox"/> 관련 이해관계자의 다양성으로 인한 입장 차이 <input type="checkbox"/> 영업 비밀정보 등의 공유에 따른 법적 책임의 발생 가능성 우려 <input type="checkbox"/> 부처별 관련 법령에 따른 독자적 제도 운영(기술평가 제도) <input type="checkbox"/> 부동산 위주의 담보대출 관행으로 인한 금융기관 수요파악의 어려움 <input type="checkbox"/> 새로운 가치평가체계 도입에 따른 높은 불확실성
	사례3	<input type="checkbox"/> 의료정보 등 민감한 정보 공유에 따른 법적 책임의 발생 가능성 우려 <input type="checkbox"/> 법률 적용 및 해석의 문제
성공 요인	사례1	<input type="checkbox"/> 참여주체 간 협의체(Three-Track: 중앙부처 간/중앙부처와 지자체 간/센터 내 운영위원회) 구성과 지속적 협의를 통한 문제해결 <input type="checkbox"/> 참여기관의 독립성 유지 하에 하드웨어 통합을 토대로 소프트웨어 연계와 통합(예: 표준운영매뉴얼 제작, 센터별 자체 운영규정 등) <input type="checkbox"/> 평가 및 포상 관련 다양한 인센티브 구축(예: 가점부여, 인력증원 등) <input type="checkbox"/> 업무지원 전산망, 합동 채용박람회 등 다양한 협업 촉진 제도 시행
	사례2	<input type="checkbox"/> 내/외부 다양한 협의체 구성(예: IP·기술 가치평가 금융 정책협의회, IP 금융협의회 등) 및 기관 간 업무협약 체결 등을 통한 지속적 토론과 협의 <input type="checkbox"/> 발명 평가기관 지정요건 완화 등 관련 법제도 개선 <input type="checkbox"/> 부처 간 명확한 역할 분담을 토대로 관련 제도 및 시스템 구축 <input type="checkbox"/> 규정 개정을 통해 인사우대, 포상 등 협업 관련 인센티브 제도 구축
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 지속적 협의 및 협업 주체의 지속적 확대 <input type="checkbox"/> 법률 개정 대신 기관 간 협의를 통한 정보 공유 확대 <input type="checkbox"/> 상호 win-win이 가능한 협업 체계 구축

<표 5> 협업의 제도적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)³²⁾

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
거래비용 축소 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 협의체 구성 및 운영 등이 대표적 거래비용이며 부처 간 의견 조율을 위해 일정 정도의 거래비용은 필연적(고용노동부) <input type="checkbox"/> 거래비용은 협업을 제약하는 요인(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 협업 대상 업무와 관련하여 기 구축된 협업 시스템의 상설화가 거래비용 축소를 위해 필요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 기관 간 물리적 거리로 인한 시간낭비 <input type="checkbox"/> 전화, 이메일 등을 통한 보완	
	사례3	<input type="checkbox"/> 시간, 인력, 보유 정보 등이 거래비용이며 이것이 클수록 협업은 제약(경찰청) <input type="checkbox"/> 협업을 위한 인력, 장비, 시스템 개발이 거래비용이며 이것이 커지고 예산이 부족할 경우 협업 제약(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 정보의 온라인 공유를 통한 거래비용 축소 <input type="checkbox"/> 유사/중복업무 정리 및 기존 시스템(인력, 장비 등) 활용을 통한 거래비용 축소	
처벌, 인센티브 및 보상제도	사례1	<input type="checkbox"/> 현재 협업평가체계 미비, 협업사례 가산점 강화 필요(고용노동부) <input type="checkbox"/> 협력자에 대한 인센티브 필요(국가보훈처) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요	처벌 (▼) / 인센티브 및 보상 (◎)
	사례2	<input type="checkbox"/> 현재 협업보상체계는 불충분함. 협업과제 난이도를 구분하여 어려운 과제에서 성과가 높을 경우 인센티브 기능을 하는 수준에서 포상금 지급이 필요 <input type="checkbox"/> 보고서 중심의 평가는 불필요한 회의와 보고서 양산 등을 통한 보여주기식 협업을 조장할 가능성이 높음. <input type="checkbox"/> 처벌은 협력의 형식화 및 불필요한 red-tape 양산 우려가 있다는 점에서 불필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 정부3.0 체제하 협업분위기와 보상이 충분하며 협업에 대한 법적 근거 마련이 필요(경찰청) <input type="checkbox"/> 보상 불충분, 법령 마련 등 협업 환경 조성이 중요(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 처벌은 불필요하며 자발적 협업을 위한 분위기 조성 및 동기여부 시스템 구축이 중요	
불확실성 해결 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단 등 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 대내외 장애요인에 의한 협업 중단을 방지하기 위한 장기적 시스템 구축 필요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 목적과 가치 공유에 있어 부처 간 이견 존재	

32) 사례 분석 결과를 토대로 본 연구진은 협업 제약 및 성공요인으로서 영향을 미치는 정도를 상대적으로 평가하고 이를 다음과 같이 표기한다(◎: 상당히 중요, ○: 보통이거나 약간 중요, ▼: 중요하지 않거나 덜 중요).

협업 제도적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
		<input type="checkbox"/> 타 부처에 대한 지식 및 경험 부족으로 인해 현실성과 소망성이 부족한 대책을 제시할 수 있다는 불확실성 존재 <input type="checkbox"/> 기본적 정보의 완전한 공유를 토대로 한 지속적 접촉을 통해 각자의 입장을 이해함으로써 불확실성 해결	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 상대방이 협업에 응하지 않을 수 있다는 불확실성 <input type="checkbox"/> 개인정보 취급 등에서 오는 업무처리 상에서의 부담 <input type="checkbox"/> 법령 및 제도가 미비한 상태에서 협업 추진 시 발생할 수 있는 부작용 등 사회적 파장 <input type="checkbox"/> 협업 장점 및 당위성 적극 홍보, 사회적 공감대(국회, 언론 등을 통한 국민인식 개선)를 통한 불확실성 해결	
과도한 경쟁 유발 제도	사례1	<input type="checkbox"/> 과도한 경쟁유발 관련 제도 없음.	▼
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 결과가 참여 부처에 균분된다는 점에서 과도한 경쟁유발 제도를 특정할 수 없음.	
	사례3	<input type="checkbox"/> 승진제도, 각종 평가제도 등이 경쟁을 유도하나 과도한 경쟁을 유발하지는 않음(경찰청). <input type="checkbox"/> 정부경영평가제도 등(국민건강보험공단)	
획일적, 부처중심적 성과관리	사례1	<input type="checkbox"/> 특별한 영향 없음. <input type="checkbox"/> 협업 관련 가점 강화 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 성과는 각 부처에서 성과로 인정되기 때문에 개별 부처 중심의 성과관리와 충돌하지 않음. <input type="checkbox"/> 다만 협업 추진을 위해 개별 부처가 아니라 국무조정실에서 정부업무평가 차원의 관리를 하면 도움이 될 것	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 추진은 성과평가에 반영되기 때문에 적극적으로 추진하는 부서나 부처에는 긍정적으로 작용(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과 이해득실에 따라 협업에 부정적 영향(국민건강보험공단) <input type="checkbox"/> 부처 간 협력이 협업 부처 모두의 성과에 긍정적 영향을 주기 때문에 현 제도 유지도 무방(경찰청) <input type="checkbox"/> 성과관리 비중 축소 및 협업 비중 제고 방향으로 개선(국민건강보험공단)	

3) 문화적 제약 및 성공 요인

문헌조사를 통해 파악한 각 사례의 문화적 제약 및 성공요인과 이론적 논의에 기초하여 작성한 구조화된 설문지로 각 사례별 담당자에 대한 심층 서면 인터뷰를 통해 파악한 사례별 문화적 제약 및 성공요인을 각각 분석함으로써 협업에 영향을 미치는 문화적 요인을 종합적으로 살펴보았다. 이상의 내용을 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 협업의 문화적 제약 및 성공요인(사례별 심층 인터뷰 결과종합)

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
공동체 의식 및 자발적 협력 문화	사례1	<input type="checkbox"/> 공동체 의식은 협업 촉진의 중요한 요인 <input type="checkbox"/> 부처 및 부처 간 자발적 협력 문화가 일부 존재 <input type="checkbox"/> 협업 관련 워크샵 개최 등을 통한 공동체의식 함양 <input type="checkbox"/> 조직문화 형성, 협력과제 성과평가 등을 통한 자발적 협력문화 촉진 필요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 타 업무영역을 극복하고 추가적인 업무부담을 감수해야 하는 만큼 공동체 의식은 협업에 필수적 <input type="checkbox"/> 협업 부처 간 국익을 위한 공동체라는 인식이 중요 <input type="checkbox"/> 공익실현을 위한 자발적 협력 문화가 존재하나 법제도 차이 및 이해관계 반영, 상호 분야에 대한 불충분한 지식으로 인한 오해로 협업의 애로가 발생 <input type="checkbox"/> 부처 간 인력교류 등 지속 교류와 부처 내 소통이 자발적 협력 문화 촉진의 원동력	
	사례3	<input type="checkbox"/> 공동체의식은 협업의 가장 중요한 요소로 개별 부처의 틀을 넘어선 협업을 위해 필수적 요소 <input type="checkbox"/> 공동체의식은 조직의 힘을 통합하여 배가시키는 원동력 <input type="checkbox"/> 정부3.0 등 꾸준한 개방, 공유, 협업, 정책추진과 홍보, 교육 등을 통해 공동체의식 함양이 가능하며 상당한 시간을 두고 꾸준한 노력이 필요 <input type="checkbox"/> 자발적 협력문화가 정착되어 가고 있으며 정부정책, 교육을 통한 공감대 형성, 위에서부터의 솔선수범, 조직문화 개선 등이 이를 촉진하는 방안	
신뢰	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업 촉진의 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 지속적 협업관계 유지 및 성과도출 과정의 반복을 통해 신뢰 제고 가능 <input type="checkbox"/> 협업 과제 완료 시점까지 가급적 협업 담당자가 변경되지 않도록 인사와 연계하는 것도 신뢰 형성에 중요	◎
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 신뢰는 협업의 필수 요건이나 이는 협업 담당자에 대한 사적 신뢰가 아니라 협업 대상 조직에 대한 공적 신뢰이므로 부처 간 협업에서 불신의 문제는 상대적으로 적음. <input type="checkbox"/> 협업 조직 간 신뢰수준 제고를 위해서는 상대 부처의 업무 특성에 대한 이해가 필요하며 지속적 대화와 정보공유가 필수적	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체, 특히 실무자들 간 신뢰관계가 매우 중요 <input type="checkbox"/> 신뢰는 협업 추진의 첫 단추로 불신은 당연히 협업의 걸림돌로 작용 <input type="checkbox"/> 연락체계 구축 등 상호 필요한 경우 즉시 조치 가능한 시스템 구축 필요 <input type="checkbox"/> 투명한 시스템, 공정한 평가도 신뢰 제고에 필요	

협업 문화적 요인	협업 사례	분석 결과	
		주요 내용	종합 평가
지역, 학연 등 비공식적 관계	사례1	<input type="checkbox"/> 원활한 의사소통에 일정부분 기여 <input type="checkbox"/> 비공식적 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 인사제도 개선이 필요	○
	사례2	<input type="checkbox"/> 부처 간 협업은 다양한 이해관계자의 피드백과 상하 보고라인을 거치므로 비공식 관계의 개입 여지는 거의 없음 <input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 정보공개 및 정책결정의 투명성 강화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 시대변화 등으로 협업에 영향을 미치지 않음 <input type="checkbox"/> 비공식 관계의 부정적 측면 해소를 위해서는 공사를 엄격히 구분하는 사회문화 개선 필요 <input type="checkbox"/> 국회의원, 고위공직자 등의 솔선수범으로 조직문화 개선	
리더십	사례1	<input type="checkbox"/> 협업 주체들의 분산된 기능, 역량 등 결집에 중요 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 해결 방안으로 상설적 협업 시스템 구축이 중요	●
	사례2	<input type="checkbox"/> 조직 내 핵심결정주체의 리더십은 협업 과정의 애로 극복과 지속적 협업의 추진동력 확보를 위해 필수적 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받는 경우 소통을 통해 협업 가치를 공유하는 것이 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 리더십은 조직의사결정에 중요하며 리더가 협업을 강조하면 조직원이 이를 따르게 됨으로 협업에서 중요한 요소 <input type="checkbox"/> 리더십 제약은 의사결정과정이나 정책추진 방향에서 문제가 발생한 경우이므로 이를 해결하는 것이 급선무 <input type="checkbox"/> 리더십이 제약받을 경우 공감대를 이끌어내기 위한 소통이 수반되어야 함	
소통	사례1	<input type="checkbox"/> TF 등 협의체 수시 운영 등을 통해 협업 주체 간 소통이 원활하게 이루어짐. <input type="checkbox"/> 담당자 파견 등 인사교류가 소통 활성화에 기여할 것	●
	사례2	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 소통은 원활했음. <input type="checkbox"/> 협업 부처의 업무 특성에 대한 상호 이해를 위해 부처 간 파견 및 인력교류 등 인사교류 활성화가 필요	
	사례3	<input type="checkbox"/> 협업 주체 간 지속적 회의와 전화, 이메일 등 모든 소통수단을 통해 생각을 공유하고 필요 부분은 조정하였음. <input type="checkbox"/> 편견 없이 협업 주체 간 잦은 만남을 통한 의사전달 및 조율이 이루어지면 소통은 자연스럽게 가능 <input type="checkbox"/> 워크숍, 단합대회 등도 소통에 기여할 것	

4) 분석의 종합

사례의 심층분석을 바탕으로 협업의 제약 및 성공요인을 분석하여 종합한 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 협업의 제약 및 성공요인 분석 종합

구분	요소	내용	종합평가
선행조건	권력 균형	협업 주체간 권력 불균형	▼
	자원 상호 의존성	협업 주체간 상호 자원 의존성	○
	정치·행정적 지원	안정적이고 지속적인 정치·행정적 지지와 지원	◎
	비용편익 분포 파악 (자발성 여부)	협업의 비용편익 분포	▼
제도적 제약 및 성공요인	거래비용 축소 제도	협력 대상 탐색, 집행, 이행, 성과공유 문제 등	◎
	처벌, 인센티브 및 보상제도	상호성 규범	처벌(▼) 보상(◎)
	불확실성 해결 제도	협력과정의 지속성, 안정성 보장 협력결과에 대한 책임문제 등 보장	◎
	과도한 경쟁	과도한 경쟁 유발 제도적 요인 존재	▼
	획일적 성과관리	획일적, 부처중심 성과관리제도	○
문화적 제약 및 성공요인	공동체 의식 및 자발적 협력 문화	조직, 사회의 협력문화	◎
	신뢰	공직자간, 정부 부처간, 사회 주체간 신뢰 구축	◎
	지연, 학연 등 비공식적 관계	지역, 학연 비공식적 관계 해소	○
	리더십	협력 리더십 구현	◎
	소통	협업 주체간 소통 활성화	◎

제 2절 정책적 함의

1. 법제도적 개선 방안

1) 국무조정실의 협업 행정 조정 역량 강화

정부 부처 간 협업에서 권력 불균형 혹은 비대칭 상황이 존재할 경우 자발적 협업은 사실상 매우 어렵고 협업이 지속되거나 바람직한 결과를 얻기가 어렵다. 그렇기 때문에 상위 혹은 중재기관이 조정자로서 적절하게 개입하여 협업의 대상, 방향과 목적, 방법, 환류 등 전반에 걸쳐 협업 주체 간 합의를 이끌고 이행 여부를 점검하는 것이 필요하다(김태은, 2014). 국무조정실이 부처 간 협업 조정자로서 그 역할을 적절하게 수행하기 위해서는 조정 역량의 지속적 강화가 요구된다. 즉 필요한 경우 협업 행정을 위한 전문 인력과 예산 및 정보 등 협업 자원의 확대와 관련 법제도 개선이 필요하다.

2) 전 부처 협업 자원 정보 컨트롤센터 구축 및 맵 개발

일반적으로 협업 주체 간 상호 자원에 대한 의존성이 높을수록 협업은 활성화된다. 부처 간 협업 활성화를 위해서는 상호의존성이 높은 자원에 대한 적극적인 탐색과 파악이 중요하며 이를 위한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 이를 위해 국무조정실 등을 중심으로 각 부처가 보유한 협업 자원 정보를 체계적으로 파악하고 컨트롤할 수 있는 시스템을 구축하고 협업 자원 맵을 개발하는 방안을 고려할 수 있다.

3) 협업평가 체제 강화

정치/행정 차원의 적극적 지지는 협업을 위한 필수 조건으로 사례 분석에서도 이를 확인한 바 있다. 이러한 지지가 현 정권을 넘어 유지되기 위해서는 협업 관련 핵심 내용의 제도화 및 지속적 개선이 요구된다. 특히 현재 국무조정실에서 주관하는 협업평가를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 즉 협업 평가 지표의 지속적 개선과 다양한 평가정보의 수집 및 업데이트, 그리고 협업 행정이 정부 행정의 중심이 될 수 있도록 정부업무평가에서 차지하는 협업 항목의 평가 비중(현 3점)을 상향조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4) 협업 비용 조정 체계 강화

개별 부처 입장에서 가시적 편익에 비해 훨씬 큰 비용을 부담해야 하는 경우나 협업 부처 간 비용편익의 불균형이 심한 경우, 그리고 협업 자체에 막대한 비용이 소요되는 경우 등에는 자발적 협업을 쉽게 이루어지기 어렵다. 그럼에도 불구하고 공익적 가치가 큰 협업의 경우 비용편익의 불균형이 다소 존재하더라도 공익성에 대한 가치 합의 및 협업의 정당성을 우선적으로 확보하는 것이 필요하며, 이러한 경우 범정부 차원에서 협업에 소요되는 비용을 예산 지원 등을 통해 보전하거나 인센티브 제공을 통해 부족한 편익을 보전해주는 방안을 모색하는 것도 필요하다. 즉 지금까지 협업 관련 비용을 소관 부처별로 부담하는 방식보다는 협업 관련 조직이 공동으로 집행할 수 있도록 하거나 협업 주관부처가 명확하고 협업 업무가 비교적 명확하게 특정될 경우 주관부처의 예산에 일괄적으로 편성하는 방안도 고려할 수 있다.

5) Task Force 등 부처 간 협의체 및 온라인 협업 시스템 활성화

협업의 내용에 따라 물리적 거리와 시간 비용, 인력 및 정보 거래 비용, 협업 관련 시스템 개발 비용 등 구체적인 거래비용의 형태는 다르지만 공통적으로 일정 수준 이상의 거래비용은 협업의 제약 요인으로 작용함을 확인하였다.

이러한 거래비용 축소를 위해서는 협업 참여기관 전체를 아우르는 협의체의 구성(상시조직 또는 T/F)과 이를 통한 지속적 협의가 요구된다. 또한 온라인 정보 공유 시스템 등 정보통신기술을 활용한 온라인 협업 시스템의 구축 및 활성화도 거래비용 축소에 효과적이다. 하드웨어 차원의 시스템 활성화와 더불어 근본적으로 이를 활용한 협력 대상 탐색과 집행 및 이행, 성과 공유 등이 효과적으로 이루어질 수 있는 소프트웨어(나라e음 등)를 지속적으로 개발하여 하드웨어 시스템에 구현하는 노력이 지속되어야 할 것이다.

6) 중장기 차원의 협업과제 확대 및 성과관리 체제 강화

협업 관련 적절한 보상 혹은 제재를 위해서는 무엇보다 협업 성과의 체계적 관리가 전제되어야 한다. 하지만 현재는 협업 성과에 대한 관리가 단기적이며 개별 부처 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 한계를 보인다. 그리고 협업 성과가 단기적으로 높게 나타난 경우에도 이에 대한 중장기적 차원의 지속적인 성과관리가 미흡할 경우 그 성과는 하락할 개연성이 크다. 따라서 협업 과제를 선정하는 단계에서부터 단기적 성격의 협업 과제보다는 중장기적 협업 과제의 발굴 비중을 높이고 협업 성과를 중장기적 차원에서 관리하는 시스템의 강화가 반드시 필요하다.

7) 범부처 차원의 협업 인센티브 체계 구축

개별 부처 차원에서 협업 인센티브 관련 체도를 구축하는 것도 중요하지만 범부처 차원의 협업 활성화를 위해서는 국무조정실 등을 중심으로 보다 체계적이고 과제 특성에 따라 신축적 적용이 가능한 인센티브 시스템을 구축할 필요가 있다. 더불어 인센티브 시스템 구축 시 보상의 타이밍(timing)에 대한 고려도 필요한데, 단기간에 가시적 성과를 나타낼 수 있는 업무에 치중하여 협업이 나타날 수 있으므로 이를 고려한 보상체계의 구축에 대한 연구가 필요하다.

한편 이제 막 협업 행정의 활성화를 추진하는 초기 단계에 있는 우리 정부의 경우에는 특정 협업 사례에서 주체 간 필요성에 대한 상호 동의와 자발적 협의를 통해 처벌에 관한 내용을 정하는 경우, 그리고 법률 등에 이미 규정된 경우 등을 제외하고는 가급적 처벌 관련 제도를 신설 혹은 강화하는 방안은 지양하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

8) 협업 주체 간 성과 및 편익 공유 체계 강화

유사한 업무의 수행 등으로 경쟁 가능성이 큰 부처의 경우 우선 협업의 제약 요인으로 작용할 만큼 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요소가 존재하는가에 대한 충분한 검토와 이를 통한 제도 보완이 필요하다. 이런 맥락에서 앞서 논의한 협업 비용의 부담 문제만큼이나 협업 주체 간 협업의 성과 및 편익을 공유할 수 있는 시스템 구축도 협업 활성화를 위한 중요한 과제이다. 즉 협업의 성과나 편익이 협업 당사자 일방에게만 전유되거나 비대칭적 불균형을 이룰 경우 지속적 협업은 사실상 불가능하다. 따라서 조직, 인사, 예산, 평가 등에 있어 협업으로 인한 성과 및 편익이 참여 주체들에게 공유되어 균분될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 것이 필요하다.

9) 협업의 불확실성 해결 제도 강화

협업 초기에 참여 기관들이 가지는 공통적 불확실성은 협업 업무가 대부분 새로운 시도이고 근거 규정이나 법률이 미흡한 경우가 많기 때문에 협업 수행의 결과로 발생할 수 있는 법적, 사회적 책임을 부담하는 문제이다.

이러한 불확실성을 해소하기 위해서는 협업 업무와 관련된 법제도적 근거 마련 및 보완이 선행되어야 하며 특히 협업 결과로 인한 인사 상 불이익 등 책임 문제가 협업의 과도한 걸림돌이 되지 않도록 하는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 현재 감사원과 행정자치부 등 중앙부처, 그리고 다수의 지방자치단체에

서 시행하고 있는 ‘적극행정 면책제도’를 적용하거나 필요한 경우 협업 관련 이와 유사한 제도를 마련하여 활용할 필요가 있다. 또한 협업 부처뿐만 아니라 국무조정실 등이 범부처 차원에서 적극적 홍보를 통해 협업의 필요성과 당위성에 대한 사회적 공감대를 형성함으로써 협업 주체들이 가지는 사회적 책임에 대한 부담감을 완화시키는 노력이 필요하다.

2. 협업 문화 확산 방안

1) 협업 교육을 통한 공동체 의식 강화와 자발적 협업 문화 촉진

심층 인터뷰 결과 정부 부처 내에 공동체 의식 및 자발적 협력문화가 존재 혹은 조금씩 정착되어 가고 있는 것으로 나타난 점은 긍정적이다. 공익 실현을 위한 공동체라는 인식과 문화를 뿌리내리기 위해서는 개별 부처 차원뿐만 아니라 범부처 차원의 협업 교육이 필요하다. 협업 관련 워크숍 개최, 상호 업무 이해를 위한 학습동아리 운영, 구성원 간 융화를 위한 프로그램 마련 등 다양한 수단을 활용한 협업 교육은 협업 부처 간 상이한 조직문화의 차이를 극복할 수 있게 함으로써 성공적 협업을 촉진하는 원동력이 된다. 다만 지금까지는 주로 개별 부처나 특정 협업 사례에서 자체적인 프로그램을 운영하는 수준이었다면 향후에는 범정부 차원에서 체계적이고 전문적인 협업 교육 프로그램을 개발하여 운용하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

2) 협업 우수 사례 공유 및 활용

협업 문화가 범부처 차원으로 확산되기 위해서는 협업을 통해 우수한 성과를 거둔 사례들이 충분히 축적되고 이것을 전 부처가 공유하여 활용하는 것이 중요하다. 아직까지 협업 사례가 충분하지 않아 다양한 유형과 분류에 따른 협업

사례를 체계적으로 제시하는데 한계가 있고 특히 각 사례에 대한 심층 분석이 부족한 면이 있으므로 향후 국무조정실 등을 중심으로 보다 다양한 사례 발굴 및 전문적 분석이 강화되어야 할 것이다.

3) 부처 간 인사교류 활성화를 통한 신뢰 제고

협업 행정을 위해서는 무엇보다 해당 정부 부처 간, 그리고 담당 공무원 간 상호 신뢰가 기반이 되어야 한다. 이러한 신뢰를 촉진하기 위해서는 무엇보다 교류 활성화를 통한 상호 이해가 필요하다. 즉, 협업의 공동 목적과 관련한 정보의 완전한 공유, 협업 상대방의 업무특성에 대한 이해가 요구된다.

그 한 방안으로 협업 부처 간 인사교류를 활성화 할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 이와 관련하여 협업에 필요하면 타 부처 공무원도 지명해 필요 직위에 겸임 발령할 수 있게 하고 아울러 인사·전산과 같은 전문성이 필요한 공통 지원업무 담당 공무원에 대한 전 부처 간 인사교류를 추진 중인 정부 방안을 포함하여 다각적 검토를 통한 체계적 연구가 요구된다.

4) 부처 간 의사소통 채널 확대

협업 당사자 간 다양한 방식의 소통 채널을 활용해 이견이나 이해관계의 차이를 조정하는 것이 가장 바람직하지만 그것이 항상 가능한 것은 아니다. 이 경우 국무조정실이나 정부3.0추진 위원회 내에 설치돼 있는 ‘정보공유·협업 전문위원회’와 같은 중재기관이 적절한 소통 채널을 제공함으로써 상호 이견을 조정하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 그리고 이러한 공식적 협의체나 중재기관을 통한 소통 외에도 기 구축된 ‘나라e음’을 포함한 가용한 정보통신 수단을 적극적으로 활용하는 노력도 필요하다.

5) 협업적 리더십과 자율성 및 책임성, 균형 인사의 강화

모든 사례에서 행정수반인 대통령의 협업에 대한 의지가 부처 간 협업 활성화의 동력이라는 점을 확인할 수 있었고 특히 사례2의 경우 기관장의 협업 독려가 성공적 협업의 핵심 요소였음을 확인하였다. 그리고 이때 요구되는 리더십은 거래적 리더십이나 전환적 리더십이 아니라 다수의 조직을 아우를 수 있는 협업적 리더십 혹은 조장적 리더십이라고 할 수 있으며, 협업 활성화를 위해 이러한 리더십의 구현을 위한 노력이 요구된다.

<참고문헌>

- Agranoff, R., and McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295–326.
- Agranoff, R., and McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ahn, T. K., Ostrom, E., and Walker, J. (2010). A Common–Pool Resource Experiment with Postgraduate Subjects from 41 Countries. *Ecological Economics*, 69: 2624–2633.
- Andreoni, J. (1988). Why Free Ride? Strategies and Learning in Public Goods Experiments. *Journal of Public Economics*, 37: 291–304.
- Ansell, C., and Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–571.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Basic Books.
- Balliet D., Li, N.P., and Joireman J. (2011). Relating Trait Self–Control and Forgiveness within Prosocials and Proselfs: Compensatory versus Synergistic Models. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(5): 1090–1105.
- Bochet, O., Page, T., and Putterman, L. (2006). Communication and Punishment in Voluntary Contribution Experiments. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 60: 11–26.
- Bornstein, G., and Ben–Yossef, M. (1994). Cooperation in Intergroup and Single–Group Social Dilemmas. *Journal of Experimental Social Psychology*, 30: 52–67.
- Brosig, J., Ockenfels, A., and Weimann, J. (2003). The Effect of Communication Media on Cooperation. *German Economic Review*, 4: 217–242.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66: 44–55.
- Castro, M. F. (2008). Where Are You From? Cultural Differences in Public Good Experiments. *The Journal of Socio-Economics*, 37: 2319–2329.
- Chaudhuri, A. (2010). Sustaining Cooperation in Laboratory Public Goods Experiments: A Selective Survey of the Literature. *Experimental Economics*, 14(1): 47–83.
- Chrislip, D. & Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Daniels, S. E., and Walker, G. B. (2001). *Working through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*. Westport, CT: Praeger.
- Dawes, R. M., McTavish, J., and Shaklee, H. (1977). Behavior, Communication, and Assumptions about Other People's Behavior in a Commons Dilemma Situation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35: 1–11.
- De Cremer, D., and van Dijk, E. (2005). When and Why Leaders Put Themselves First: Leader Behaviour in Resource Allocations as a Function of Feeling Entitled. *European Journal of Social Psychology*, 35(4): 553–563.
- de Hooge, I. E., Breugelmans, S. M., and Zeelenberg, M. (2008). Not so Ugly after All: When Shame Acts as a Commitment Device. *Journal of Personality and Social Psychology*, 95(4): 933–943.
- Eek, D., and Garling, T. (2006). Prosocials Prefer Equal Outcomes to Maximizing Joint Outcomes. *British Journal of Social Psychology*, 45(2): 321–337.
- Egufluz, V. M., Chialvo, D. R., Cecchi, G. A., Baliki, M. and Apkarian, A. V. (2005) Scale-free brain functional networks. *Phys Rev Lett*,

vol. 94, no. 1.

- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. First published online: May 2, 2011, 1–30.
- Fehr, E., and Gächter, S. (2000). Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *The American Economic Review*, 90(4): 980–994.
- Fehr, E., and Gächter, S. (2002). Altruistic Punishment in Humans. *Nature*, 415: 137–140.
- Fischbacher, U., and Gächter, S. (2008). Social Preferences, Beliefs, and the Dynamics of Free Riding in Public Good Experiments. *Cesifo Working Paper* No. 2491.
- Foster, K. R., Wenseleers, T., and Ratnieks, F. L. W. (2006). Kin Selection is the Key to Altruism. *Trends in Ecology & Evolution*, 21(2): 57–60.
- Frey, B. B., Lohmeier, J. H., Lee, S. W., Tollefson, N. (2006). Measuring Collaboration Among Grant Partners. *American Journal of Evaluation*, 27. 383–392.
- Frohlich, N., and Oppenheimer, J. (1998). Some Consequences of E-mail Versus Face-to-Face Communication in Experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 35: 389–403.
- Gächter S., and Herrmann B. (2009). Reciprocity, Culture, and Human Cooperation: Previous Insights and a New Cross-Cultural Experiment. *Philosophical Transactions of The Royal Society*, 364: 791–806.
- Gächter, S., Herrmann, B., and Thöni, C. (2010). Culture and Cooperation. *Philosophical Transactions of The Royal Society*, 365: 2651–2661.
- Gurerk O., Irlenbusch B., and Rockenbach B. (2006). The Competitive Advantage of Sanctioning Institutions. *Science*, 312(5770): 108–111.

- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., McElreath, R., Alvard, M., Barr, A., Ensminger, J., Henrich, N. S., Hill, K., Gil-White, F., Gurven, M., Marlowe, F. W., Patton, J. Q., and Tracer, D. (2005). Economic Man in Cross-Cultural Perspective: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies. *Behavioral and Brain Science*, 28: 795–855.
- Herrmann, B., Thöni, C., and Gächter, S. (2008). A Antisocial Punishment across Societies. *Science*, 319: 1362–1367.
- Ishii, K., and Kurzban, R. (2008). Public Goods Games in Japan: Cultural and Individual Differences in Reciprocity. *Human Nature*, 19: 138–156.
- Isaac, R. M., and Walker, J. M. (1988). Communication and Free-Riding Behavior: The Voluntary Contributions Mechanism. *Economic Inquiry*, 26: 585–608.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American administration: The Collaborative Imperative. *Public Administration Review*, 66: 10–19.
- Komorita, S. S., Parks, C. D., and Hulbert, L. G. (1992). Reciprocity and The Induction of Cooperation in Social Dilemmas. *Journal of Personality and Social Psychology*, 62: 607–617.
- Kurzban, R., and DeScioli, P. (2008). Reciprocity in Groups: Information-Seeking in a Public Goods Game. *European Journal of Social Psychology*, 38: 139–158.
- Martinez, L. M. F., Zeelenberg, M., and Rijsman, J. B. (2011). Behavioural Consequences of Regret and Disappointment in Social Bargaining Games. *Cognition and Emotion*, 25(2): 351–359.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62, 599–609.

- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66:33-43.
- Nowak, M. A. (2006). Five Rules for the Evolution of Cooperation. *Science*, 314: 1560-1563.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Walker, J., and Gardner, R. (1992). Covenants with and without a Sword: Self-Governance is Possible. *American Political Science Review*, 86: 404-417.
- Page, S. (2004). Measuring accountability for results in interagency collaborative. *Public Administration Review*, 64(5), 591-606.
- Page, T., Putterman, L., and Unel, B. (2005). Voluntary Association in Public Goods Experiments: Reciprocity, Mimicry, and Efficiency. *Economic Journal*, 115: 1032-1053.
- Parks, C. D., and Rumble, A. C. (2001). Elements of Reciprocity and Social Value Orientation. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27, 1301-1309.
- Pretty, J. (2003). Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science*, 302: 1912-14.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Sabatier, P. A., Leach, W. D., Lubell, M., and Pelkey, N. W. (2005). Theoretical Frameworks Explaining Partnership Success. In Sabatier, P. A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., and Matlock, M. (eds). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management* (pp. 173-200). Cambridge, MA: MIT Press.
- Sally, D. (1995). Conversation and Cooperation in Social Dilemmas: A Metaanalysis of Experiments from 1958 to 1992. *Rationality and Society*, 7: 58-92.
- Smith, Ken G., Stephen J. Carroll, and Susan J. Ashford. (1995). Intra-

- and Interorganizational Cooperation: Toward a Research Agenda. *Academy of Management Journal*, 38:7-23.
- Thomson, A.M., & Perry, J.L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.
- Trivers, R. L. (1971). The Evolution of Reciprocal Altruism. *Quarterly Review of Biology*, 46: 35-57.
- Van Dijk, E., and Wilke, H. (1994). Asymmetry of Wealth and Public Good Provision. *Social Psychology Quarterly*, 57(4): 352-359.
- Van Dijk, E., Wit, A., Wilke, H., and Budescu, D. V (2004). What We Know (And Do Not Know) about the Effects of Uncertainty on Behavior in Social Dilemmas. In Suleiman, R., Budescu, D. V., Fischer, I., and Messick, D. M. (eds), *Contemporary Psychological Research on Social Dilemmas* (pp. 315-331). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Raaj, D. (2006). Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success and failure. *International Public Management Journal*, 9(3), 249-270.
- Van Lange, P. A. M., Joireman, J., Parks, C. D. and Van Dijk, E. (2013). *The psychology of social dilemmas: A review*. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 120(2): 125-141.
- Wilson, R., and Sell, J. (1997). Liar, Liar: Cheap Talk and Reputation in Repeated Public Goods Settings. *Journal of Conflict Resolution*, 41: 695-717
- Wood, D., and Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-62.
- 감사원(2013). 감사원, 기관간 정보공유로 실종자 144명 찾아내(2013. 6.17. 보도자료). 감사원.
- 고용노동부(2014). 고용복지⁺센터 설치지역 수요조사 실시(2014.11.4. 보도자료). 고용노동부.

고용노동부(2015). 고용노동부. 2015년판 고용노동백서. 고용노동부.

고용노동부 외(2014). “일자리와 복지, 한 곳에서 편리하게 받으세요”(2014.6.24. 보도자료). 고용노동부 외.

고용복지+센터(2014). 고용복지+센터 담당자 합동워크숍 자료. 고용복지+센터.

관계부처합동(2014). 고용·복지·문화 등 지역서비스 통합전달체계 확산계획 설명자료. 관계부처합동.

관계부처합동(2015). 서울 최초로 서울동부 고용복지+센터 공식 개소 (2015.7.24. 보도자료). 관계부처합동.

김태은(2014). 행정이론과 정부 역할 : 인간 본성, 거래, 협력. 대영문화사.

남양주고용복지+센터(2014). 민원행정개선 우수사례 관련 내부자료. 남양주고용복지+센터

문화체육관광부(2015). 고용복지+센터 인지도 및 만족도 조사. 문화체육관광부.

박형준(2014). 공공조직 간의 협업에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 성공 및 실패사례를 중심으로. 서울대학교 행정학과 석사학위논문.

사이람(2014). 공공분야 협업촉진을 위한 협업지도 구축방안 연구. 정부3.0 추진위원회.

이명석(2013). 협업행정의 이론과 정책적 함의. 창조경제를 위한 행정협업 연구. 경제인문 사회연구회.

정부업무평가위원회(2015). 2014년 정부업무 평가결과. 정부업무평가위원회.

특허청(2014). 2014년 특허청 협업과제 보고서. 특허청 산업재산정책국 및 산업재산 활용과.

특허청(2015). 2015년 특허기술의 전략적 사업화 지원 사업 계획서. 특허청 산업재산정책국 및 산업재산 활용과.

행정자치부(2014). 칸막이 없는 '유능한 정부' 구현을 위한 협업행정 매뉴얼. 행정자치부.

행정자치부(2015). 협업 잘 하는 공무원 특별승급 등 인센티브 준다(2015.6.2. 정책브리핑 자료). 행정자치부.

헤럴드G-밸리(15.06.02) ‘정부, 협업 활성화 실천방안...협업 잘하는 공무원특별승급 추진’
(<http://gvalley.heraldcorp.com/detail.php?number=15619>)

<부록> 심층 서면 인터뷰 조사지

<심층 서면 인터뷰 조사지>

국무조정실 ·한국교통대	협업 성공 및 제약요인 심층 서면 조사	ID	
-----------------	-----------------------	----	--

안녕하세요.

본 연구는 협업 행정을 촉진하기 위한 목적을 지니고 있습니다. 이에 그동안 추진되었던 협업 우수 사례들을 대상으로 하여 협업의 성공요인과 어려웠던 점이 무엇이었는지를 심층 조사를 통해 분석하고자 합니다.

심층 서면 조사지는 이론적 연구와 다년간 협업평가 수행과정에서 얻은 지식을 토대로 마련되었습니다. 공무에 매우 바쁘실 것으로 생각됩니다만 협업행정을 촉진하여 정부 역량 강화와 정부 서비스 개선을 위해 그간 수행하시면서 느끼셨던 점을 기탄없이 말씀해주시길 부탁드립니다. 귀하의 응답내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의해 비밀이 완전히 보장되며, 또한 연구 이외의 다른 목적으로 사용되지 않습니다. 본 연구는 **심층 조사지**로, **인터뷰**에 응하시듯이, **해당질문에 대해 다양한 의견을 자유롭게 기술해주시면 됩니다.** 감사합니다.

2015. 10.

연구진: 김태진 교수(한국교통대), 김태은 교수(한국교통대), 김영대 박사(고려대)

연구문의: 김영대 박사

선문	인구사회학적 문항
----	-----------

선문1	성 별	① 남 자 () ② 여 자 ()	
선문2	재직기간	()년	
선문3	업무 담당분야	()	
선문4	협업 행정 수행 기간	()년	
선문5	협업을 수행해본 경험 횟수	()번	

I 협업 선행조건

Q1. 권력균형 배경

행정협업은 귀하의 부처내부뿐만 아니라 서로 다른 정부부처간 협력을 필요로 합니다. 귀하의 부처내부에서도 서로 다른 권력(한)을 지니고 있을 뿐만 아니라 정부부처간에 권력(한) 차이(예, 부와 청 등)는 크게 나타날 수 있습니다.

Q1. 1 귀하의 부처내부에서 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떠한 요인으로 작용하였는지 기술해주세요.

Q1. 2 귀하의 협업 대상 정부부처와 서로 다른 권력(한) 차이가 존재하였습니까?

만약, 존재하였다면, 어떤 차이가 존재하였는지 기술해주세요.

또한 그러한 권력(한) 차이가 협업행정을 추진함에 있어 어떠한 요인으로 작용하였는지 기술해주세요.

Q2. 자원의 상호의존성 배경

협업행정은 협업 주체간 서로 필요로 하는 자원을 지니고 있을 경우, 상호간 교환에 따른 이익이 발생되기 때문에 협력이 촉진될 것으로 생각합니다. 반면, 서로 간에 필요로 하는 자원이 부족하다면 자발적 협력은 추진되기 어려울 것 같습니다.

Q2. 1 질의

Q2.2.1. 협업을 추진하면서 협업 상대방의 자원을 고려했습니까?. 고려했던 협업상대방의 자원은 어떤 것이었습니까?

Q2.2.1. 협업 주체가 각각 지니고 있는 자원의 존재 여부가 협업을 추진하는데 있어서 중요한 판단 기준으로 작용하였습니까?

Q2. 2 질의

Q2.2.1. 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하지 않을 경우 자발적 협력이 가능하다고 생각하십니까?

Q2.2.1. 협업 주체간에 충분한 자원이 존재하지 않는 경우 어떻게 하면 협력이 촉진되어 질 수 있을까요?

Q3. 정치·행정적 지지 배경

행정과 정치는 밀접하게 관련되어져 있습니다. 협업을 추진함에 있어 정치적 지지와 지원은 지속적인 협업을 수행하는데 중요한 요인일 수 있습니다.

Q3. 1 협업을 추진하는데 있어 정치·행정적 지지와 지원이 존재하였습니까?(예, 대통령의 강력한 의지, 국무조정실의 협업 지원, 정당의 지원 등 포함)

Q3. 2 정치·행정적 지지와 지원이 협업을 추진함에 있어 왜 중요한지, 또 얼마나 중요한지를 제시해주세요

Q4. 자발성 여부(비용편익분포)의 배경

부처의 관점에서 협업은 서로 다른 비용편익 분포를 형성할 수 있습니다. 협업에 따라 어느 부처는 이득을 얻을 수 있고, 어떠한 부처는 손실(예, 중복사업 정리문제 등)이 발생될 수 있습니다.

Q4. 1 협업을 계획 혹은 추진함에 있어서 귀하의 부처에게 미칠 영향(이득, 손실)을 고려하셨습니다습니까? 만약 그러하다면 귀하의 부처에 미칠 영향은 어떠한 측면에서 고려되었습니까?

Q4. 2 질의

Q4.2.1. 귀하의 부처와 협업 대상 부처의 비용 편익 분포는 어떠했다고 생각하십니까?
(예, 협업을 할 경우 귀하의 부처는 이득, 다른 협업 부처는 손실)

Q4.2.2. 만약, 서로 다른 비용편익 분포가 형성될 때, 협업을 촉진하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

II 제도적 요인

Q5. 협업 거래비용 축소 제도 배경

협업은 협력대상자 탐색, 집행, 성과 공유 등 협업 주체간 거래 비용이 발생되어질 수 있습니다. 본 연구에서 협업 거래비용은 협업 추진상에서 발생하는 모든 비용을 의미합니다. 만약, 협업 주체간 협업을 추진함에 있어 거래비용이 크다면 협업이 이루어지기 어려울 것 같습니다.

Q5. 1

Q5.1.1 협업을 추진하면서, 귀하가 인식하신 대표적인 거래비용의 유형은 무엇이었습니까?

Q5.1.2 그러한 거래비용이 협업 추진에 있어 어떤 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?

Q5. 2 협업 추진에 있어서 거래비용 들을 해소할 수 있는 방안이 있다면 무엇이 있을까요?

Q6. 처벌, 인센티브 및 보상제도의 배경

협력자에게는 인센티브가, 비협력자에게는 처벌이 있어야 협력이 촉진될 수 있습니다. 특히 이러한 처벌 및 보상제도는 자발적 협력을 지속하는데 필요하다고 합니다.

Q6. 1 질의

Q6.1.1 현재의 협업평가 및 체제가 협업을 위해 노력한 만큼의 보상을 충분히 준다고 생각하십니까?

Q6.1.2 만약, 협업자에 대한 보상체계가 어떠한 것이 마련된다면 협업을 촉진시킬 수 있다고 생각하십니까?

Q6.2 협업을 촉진하기 위해 비협조적인 대상에게 어떤 제약이나 처벌이 필요하다고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

Q7. 불확실성의 배경

협업의 불확실성으로서, 무엇보다 협업 실패의 두려움, 협업의 결과에 따른 책임문제 등이 발생할 수 있을 것입니다. 또 협업 대상 부처의 담당자가 수시로 바뀐다면 지속적으로 협업을 추진하는데 어려움이 있을 것입니다.

Q7. 1 협업을 추진함에 있어서 불확실성이 존재했습니까? 만약 존재했다면 어떠한 면, 어떠한 유형에서 불확실성을 느끼셨습니까?

Q7. 2 협업의 불확실성을 제거하기 위해 어떠한 방안이 유용하다고 생각하십니까?

Q8. 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인의 배경

부처내, 부처간 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인이 존재한다면 협업에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됩니다.

Q8. 1 귀하의 부처내와 각 정부부처간에 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인은 무엇이라고 생각하십니까?. 왜 그러한 생각을 하시는지요?

Q8. 2. 귀하의 부처내, 각 정부부처간 과도한 경쟁을 유발하는 제도적 요인이 존재한다면, 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? 단적으로 말씀해주셔도 됩니다.

Q9. 획일적, 부처중심적 성과관리의 배경

현재 정부 성과관리는 단일 부처 차원에서 이루어지고 있습니다. 반면, 협업은 부처간을 협력을 의미합니다. 이들 양자가 충돌할 가능성이 고려되어지고 있습니다.

Q9. 1 협업을 추진함에 있어, 각 부처의 성과관리가 어떠한 영향을 미치고 있다고 보십니까?

Q9. 2 협업을 촉진하기 위해, 현재의 성과관리는 어떻게 개선되는 것이 좋을지 말씀해주세요

Ⅲ 문화적 요인

<p>Q10. 공동체 의식 및 자발적 협력 문화의 배경</p> <p>모든 정부부처를 포함한 모든 조직은 자신의 관점에서 해석하고 조직 이익을 고려합니다. 또한 기존에 자발적 협력 문화가 존재하지 않은 상황에서는 협업이 추진되기 어려울 것입니다.</p>
<p>Q10. 1 질의</p> <p>Q10.1.1 협업 추진과정에서, 협업 부처들간에 공동체 의식이 중요하다고 생각하십니까? 만약 그러하다면 왜 그렇다고 생각하시나요?</p> <p>Q10.1.2 단일 부처의 이해를 넘어 공동체 의식을 함양시키기 위한 방안이 있을까요?</p>
<p>Q10. 2 질의</p> <p>Q10.2.1 귀하의 부처내, 그리고 정부부처간에 자발적 협력 문화가 존재한다고 생각하십니까?</p> <p>Q10.2.2 부처내, 정부부처간 자발적 협력 문화를 촉진하기 위해서 무엇이 필요하다고 생각하십니까?</p>

Q11. 신뢰의 배경

협업 주체간 신뢰는 자발적 협력을 촉진하는데 유용한 것으로 생각합니다.

Q11. 1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 신뢰가 어떠한 영향을 미친다고 생각되십니까?
혹신 상대방에 대한 불신이 협업을 추진함에 있어 어려움으로 작용하지는 않았나요?

Q11. 2 협업 주체간 신뢰 수준을 향상시키기 위한 방안에는 무엇이 있을까요?

Q12. 지역, 학연 등 비공식적 관계

협업 역시 공식적 관계뿐만 아니라 비공식적(지연, 학연 등) 조직 문화가 영향을 미칠 것으로 생각합니다.

Q12. 1 협업을 추진함에 있어, 귀하의 부처내와 각 정부부처 간에 지연, 학연 등 비공식적 관계가 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?, 만약 그러하다면 이러한 비공식적 관계가 어떠한 영향을 미치는 것으로 생각되십니까?(순기능적 측면, 부정적 측면 모두 가능합니다.)

Q12. 2 협업을 촉진함에 있어 비공식적 관계의 부정적 측면을 해소할 방안은 무엇일까요?

Q13. 리더십의 배경

협업은 조직내 중요한 의사결정을 수반합니다. 따라서 리더십의 역할이 중요할 것입니다.

Q13. 1 조직내 핵심 결정주체의 리더십이 협업을 추진하는데 중요한 영향요인이라고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하시는지요?

Q13. 2 만약, 협업에 리더십이 중요함에도 불구하고, 리더십이 제약받는다면, 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇이 있을까요?

Q14. 소통의 배경

협업은 다른 조직과의 이해의 조정으로 다른 조직의 목적과 기능에 대한 상호 이해가 중요하다라고 합니다.

Q14. 1 협업을 추진함에 있어, 협업 주체간 소통이 원활하게 이루어졌습니까?. 만약 원활하게 이루어졌다면, 혹은 이루어지지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

Q14. 2 협업 주체간 소통을 활성화하기 위해 어떠한 방안이 제시될 수 있을까요?(예, 인사 교류 등)

Q15. 기타 협업을 추진하시면서 경험하시거나 느끼셨던 협업을 촉진하는 요인이나 저해하는 요인이 있다면 다양하게 제시해 주세요.

소중한 답변에 감사드립니다.