

## 정부 부처 간 협업 연결망 분석과 정책적 함의: 국정과제 협업 계획 연결망을 중심으로\*

이희철\*\*

김영대\*\*\*

---

본 연구는 최근 학문적·실무적 차원에서 중요한 관심사로 대두된 협업행정과 관련하여, 국정과제 수행에서 나타나는 중앙부처 간 협업의 특성을 탐색적 차원에서 사회연결망 분석을 적용하여 실증하고 사례분석을 통해 실질적인 협업 내용에서 나타나는 특성을 보완적으로 분석한 후 정책적 함의를 제시하였다. 실증분석은 밀도, 집중도, 결속집단 분석을 통한 연결망의 구조적 특성과 중앙성 분석을 통한 연결망 내 부처들의 위치 및 역할을 파악하는데 초점을 두었다. 분석 결과 국정과제 기조별로 연결망의 활성화와 집중화 정도, 결속집단 규모 및 분포, 중심 부처 등 연결망의 특성에 차이가 있음을 확인하였다. 또한 실제 협업 과정에 대한 사례 분석을 통해 계획 연결망과 실제 협업 연결망 간 간극을 추론하기 위한 분석을 보완적으로 실시하여 향후 협업망 분석 및 설계에서 고려해야 할 점을 추가적으로 도출하였다.

이러한 결과를 토대로 연결망 분석의 적용이 협업 행정의 전략적 설계 및 효과적 관리, 타당한 평가에 제공할 수 있는 정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 협업, 협업행정, 연결망 분석

---

\* 본 논문은 2015 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 논문임.

\*\* 제1저자, 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책확산, 네트워크 분석, 지역격차, 전자정부 등이다 (dglclfl@korea.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위(2010)를 취득하고, 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 관심분야는 정책이론, 과학기술정책, 네트워크 분석, 위험의 사회적 증폭 연구 등이다(youngdai94@korea.ac.kr).

## I. 서론

최근 국내·외적으로 협업에 대한 관심이 증가하면서 정부와 공공 부문 역시 다양하고 복잡해진 행정 및 정책 수요에 효과적으로 대응하기 위한 국정 운영 방식의 일환으로 조직 간 협업에 주목하고 있다(Kettl, 2002; 2006; McGuire, 2006; Agranoff & McGuire, 2001; 2003; 이종현·한경석, 2012; 박천오 외, 2012a; 2012b 등). 이처럼 협업행정에 대한 관심이 높아진 이유는 행정 수요자의 특성 변화, 기술 발달과 환경 변화에 따른 융합 영역 등장, 부성화(部省化)에 따른 정부 기능의 파편화와 비효율성, 정부가 해결해야 할 문제의 특성 변화 등으로 인해 그 필요성이 증가하고 있기 때문이다(김태은, 2014).

이런 맥락에서 우리나라에서도 근래 들어 다수 부처 관련 정책과제에 대한 효과적 대응의 중요성이 부각되고 단일 부처의 독자적 접근방식(silo approach)으로 해결할 수 있는 서비스 영역이 점점 줄어들면서 다양한 조직이 연계된 협업 시스템의 필요성이 강조되고 있다(하복동, 2006). 이를 반영하여 안전행정부는 중앙부처 간, 그리고 중앙부처와 자치단체 간 유기적 협력체계의 결여에서 비롯되는 정책현안 해결의 어려움을 극복하고자 2010년부터 ‘융합행정’을 기치로 내걸고 다수 기관 간 협력을 통한 행정서비스 제공을 추진해왔다(박천오 외, 2012b; 최호진·김영록, 2013).

특히 박근혜 정부는 출범과 함께 부처 간 칸막이 현상의 심각성으로 인해 국민이 직·간접적인 피해를 입고 행정력이 낭비되고 있음을 지적하면서(이광희, 2013) 협업 행정을 국정 운영의 주요 원칙으로 내세우고 협업 활성화 시스템 구축, 협업 우수사례 선정 등 다양한 정책을 통한 정부 내 협업 문화 정착을 도모하고 있다. 특히 정부의 정책 지향이 잘 드러나는 ‘국정과제’의 경우 종래 기관별 과제 제시 및 평가 방식이 아니라 과제단위별로 관련된 다수 부처가 함께 평가받는 방식으로 전환되면서 국정과제 추진에 있어 부처 간 창의적 협업이 강조되고 있다. 이를 토대로 2014년도 정부업무 평가에서는 39개 중앙행정기관을 대상으로 국정과제 이행성과 및 협업성적을 평가함으로써 정부업무성과 제고 및 국민편의 증진을 도모했고 우수한 협업 사례를 발굴하여 「협업우수사례집」(국무조정실, 2014)을 발간했다. 또한 최근 행정자치부는 협업 조직의 확대, 기반 법률 마련, 협업포인트 제도 등을 포함한 ‘범정부 협업 활성화 실천 방안’을 마련하여 국무회의에 보고하는 등 협업 촉진을 위해 다양한 노력을 경주하고 있다.

그런데 전체 정부 차원의 협업행정 활성화를 지속적으로 추진하는데 필요한 효과적인 정책과 제도의 설계 및 운용을 위해서는 무엇보다 협업 관련 부처 간 특정 연계

들(linkages)로 구성되는 전체적인 협업 구조에 대한 분석이 필요하다. 왜냐하면 특정 부처 간 개별적인 협업 연계의 집합으로 구성되는 협업 연결망은 그 자체로 일련의 형태(morphology) 혹은 규칙성을 나타낼 뿐만 아니라 이러한 특성이 개별 행위자인 각 부처의 협업 행위에 영향을 미치기 때문에 연결망의 구조적 특성과 함께 이를 고려하여 개별 협업 행위의 특성을 이해해야 효과적인 정책과 제도의 마련이 가능하기 때문이다.

그러나 이러한 필요성에도 불구하고 아직까지 전체적인 정부 부처 간 협업 구조에 대한 연구는 미흡한 편이며 정부도 성공적인 협업 사례의 발굴이나 개별 사례를 중심으로 부처의 협업 노력 및 성과를 평가하는 방식에 머물고 있다. 이처럼 협업 구조와 구조 내 행위자의 위치나 역할 등을 고려하지 않고 개별 사례 중심으로 접근할 경우 특정 부처를 넘어 정부 전체 차원의 협업 구조에서 나타나는 문제점과 이를 해결하기 위한 방안 모색이 어려울 뿐만 아니라 협업의 성과 등을 평가할 때도 구조 내 개별 부처들의 위치나 역할 차이를 반영하지 못함으로써 평가의 타당성에 한계가 나타날 수 있다.

이에 본 연구는 정부의 핵심 정책이면서 다수 부처가 관계된 국정과제를 대상으로 사회연결망 분석(social network analysis, 이하 SNA)을 적용하여 연결망의 구조적 특성과 연결망 내 부처의 위치 및 역할에 대해 분석한다. 구체적으로 연결망 구조의 특성은 협업 연결망이 얼마나 활성화되어 있는지, 특정 부처에 얼마나 집중화된 구조인지, 그리고 어느 부처들이 상호 강한 결속 구조를 형성하고 있는지에 초점을 둔다. 또한 개별 부처의 역할과 위치는 연결망 내 중심에 위치한 부처가 어디인지에 초점을 두어 분석한다. 다만 국정과제 계획 연결망 분석만으로는 실제 부처 간 협업에서 나타나는 내용적 특성까지 포괄할 수 없으므로 이를 보완하기 위해 정부업무평가 및 협업 사례집, 각종 연구보고서와 주요 부처 실무자를 대상으로 한 심층 서면 인터뷰 자료를 종합적으로 활용하여 분석하고자 한다.<sup>1)</sup> 그리고 분석결과를 토대로 사회연결망 분석을 적용한 국정과제 협업 연구가 협업의 설계와 관리, 평가 등에서 가지는 유용성을 중심으로 정책적 함의를 논의하고자 한다. 다만 국정과제 협업 연결망의 특성을 보다 풍부하고 정교하게 분석하는데 필요한 데이터가 아직 제대로 구축되어 있지 않고 데이터에 대한 접근성도 매우 낮기 때문에 본 연구에서의 연결망 실증분석은 다분히 탐색적임을 미리 밝혀둔다.

1) 국정과제는 대부분 대통령 임기 내 달성을 목표로 하는 중장기 과제들로 이루어져 있어 현 시점에서는 모든 개별 과제들을 포괄하여 실제 협업에서 나타나는 연결망의 구조적, 내용적 특성을 종합적으로 분석하기에는 다소 한계가 있으므로 본 연구에서는 사례연구를 통해 가능한 범위 내에서 이를 보완하기로 한다.

## II. 이론적 배경과 선행연구 분석

### 1. 협업행정과 사회연결망 분석

#### 1) 협업행정의 의의

협업에 대한 논의가 비교적 활발하게 전개되고 있지만 조직 간 관계(Alexander, 1995; Ring & Van de Ven, 1994), 네트워크(Alter & Hage, 1993; O'Toole, 1997), 집단행동의 논리(Olson, 1965; Ostrom, 1990) 등 다양한 관점에서 관련 연구들이 진행되어 왔기 때문에 일반적으로 동의된 개념을 발견하기는 어렵다(김태은, 2014). 그럼에도 불구하고 김윤권(2014)은 협업에 대한 다양한 학자들의 정의가 공통적으로 다수 행위자, 공동의 목적, 자원 공유, 공동의 가치 등을 구성요소로 포함하고 있다고 분석하면서 이를 토대로, 협업(collaboration)을 '둘 이상의 행위자가 공동의 목적을 달성하기 위해 자원과 노력을 투입하여 보다 나은 결과를 얻기 위한 일련의 행위'로 정의하고 협업행정(Collaboration Public Management)은 '둘 이상의 행위자(조직, 부처, 부문)가 공동의 목적을 달성하기 위해 행정자원이나 정책수단을 활용하여 시너지를 추구하려는 일련의 행위'라고 정의한다. 또한 우리 정부는 이와 유사하지만 상대적으로 구체화된 개념으로서 협업행정의 핵심 구성요소를 수요자 관점, 공동의 목표, 기관 간 협력, 새로운 가치 창출로 보고 '다수기관이 관련된 복잡한 정책 현안 해결을 위해 기관 간 협력을 통해 중요 정책이나 국가적 목표를 달성하는 업무처리방식', 그리고 '수요자 관점에서 여러 기관 간의 기능을 연계하거나 시설·인력·정보 등의 인프라를 공동 활용하여, 저비용·고품질의 서비스를 더 신속히 제공함으로써 새로운 가치를 창출하는 창조적 업무방식'으로 정의하고 있다(행정자치부, 2013).

한편 협업은 일반적으로 의사소통이나 조정, 협조, 협동 등에 비해 통합 정도가 높은 상위 수준의 집단행동이라는 점에서 구별되는 개념으로 정의되는 경향이 있으며(Taylor-Powell et al., 1988; 한국행정연구원, 2013; 김태은, 2014) 협업행정도 한 기관이 자신의 목적달성을 위해 다른 기관의 도움을 받는 것으로 정의되는 '업무협조'나 국정과제 수준의 국가 주요정책에 대한 관계 기관 간 기능 및 역할 조정을 의미하는 '정책조정 및 갈등관리' 등과 구별되어 정의되고 있다(행정자치부, 2013). 다만 우리 정부 협업행정의 법적 근거를 이루는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」과 일부 국내 연구(박천오 외, 2011; 2012a; 2012b; 임성근·조태준, 2012; 오철호·고숙희, 2012; 박천오, 2013; 진중순, 2013; 최호진·김영록, 2013 등)에서는 협업행정이 아닌 '융합행정'이라는 용어를 사용하고 있다. 그런데 융합행정의 정의를 보면 '복수

의 행정기관·공공기관 및 민간 주체들 사이의 협의와 역할분담·협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나, 시설·장비·정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행방식'(박천오 외, 2012a)으로 협업행정과 개념적 차별성이 거의 없다. 그럼에도 불구하고 김운권(2014)은 정부기능을 일원화하여 한 조직이 모든 기능을 수행해야 가능한 것이 융합행정이기 때문에 정부기능에 따라 편제된 정부조직에 있어서 협업행정이 현실적이고 타당한(valid) 용어라고 지적하고 있다. 이를 종합할 때 협업행정은 중앙부처뿐만 아니라 지방자치단체와 공공기관 또는 민간까지 포함한 상호 협력을 지칭하는 개념이지만 본 연구에서는 중앙정부의 부처 간 협력을 의미하는 협의의 개념으로 협업행정을 정의하고자 한다.

한편 협업행정의 필요성이 더욱 부각되는 이유와 관련하여 집단행동의 딜레마 혹은 사회적 딜레마 이론에서 뒷받침하듯이 어떤 시스템도 협업하지 않고는 유지될 수 없다는 근본적 필요성과 함께 행정 수요자의 특성 변화와 고객중심의 행정서비스 구현, 네트워크 사회에 따른 협력의 필요성 증가, 부성화에 따른 정부 기능의 파편화와 비효율성 문제, 다수 조직 간 경계를 넘는 복잡한 문제의 증가, 기술 발달과 환경 변화에 따른 융합 영역의 등장, 자원 부족 문제 등에 대응하기 위한 기능적 필요성이 논의되고 있다(신상영, 2004; 이종현·한경석, 2012; 김운권, 2014; 김태은, 2014; 한국행정연구원, 2013 등). 즉 협업행정은 협업의 근원적 필요성뿐만 아니라 현대의 복잡하고 다양한 문제 및 요구에 대응하는 주요 수단으로 이해되면서(Fleishman, 2009) 주요 선진국 등에서 관심이 증가해왔고 우리 정부 역시 협업행정이 서비스의 중복 방지, 서비스 사각지대 해소, 불합리한 중복규제 해소를 통한 규제 적합성 확보, 부처 간 칸막이 극복, 그리고 기존 조직의 효과적 활용 등과 같은 긍정적 효과를 창출할 수 있다는 점에 주목하면서 이를 촉진하기 위한 노력을 경주하고 있다(행정자치부, 2013). 이러한 협업행정의 필요성과 긍정적 기대 효과, 그리고 정부 차원의 활발한 실무적 노력 등을 고려할 때 관련 연구 역시 활성화되어야 하며 이런 맥락에서 본 연구도 중요한 의미를 가진다.

## 2) 사회연결망 관점에서의 협업행정

협업에 대한 논의는 자원의존이론, 교환 및 거래비용 이론, 조직간 연결망 관점, 연합정부 또는 범정부 시각, 집단행동의 논리, 협력적 거버넌스 등(Williams, 2007; Lu et al, 2010; 김운권, 2014; 김태은, 2014 등) 다양한 이론적 배경을 토대로 주로 정치학, 경제학, 사회학 분야에서 전개되어 왔다. 이러한 논의가 공공 행정학에 응용되

기 시작한 것은 그리 오래되지 않았으며 특히 조직간 연결망 관점, 연합정부 또는 범정부 시각이 현재 우리가 추진하고 있는 협업행정에 많은 영향을 준 것으로 평가받고 있다(김윤권, 2014). 그런데 이러한 다양한 이론적 논의 중 본 연구는 사회연결망 관점을 중심으로 협업행정을 이해하고자 한다. 그 이유는 현재까지 협업행정에 대한 연구가 주로 문헌 조사를 통한 이론적 차원의 논의와 설문조사 등을 통한 특정 협업 사례 연구에 치중함으로써 범정부 차원의 협업 구조를 실증적으로 이해함에 있어서는 한계가 있는데 Wasserman & Faust(1994)가 지적했듯이 부처 간 협업처럼 다수의 행위자들이 복잡하게 관련되어 형성되는 숨겨진 구조적 패턴(hidden patterns)을 분석하는 데는 사회연결망 방법론이 가장 적합한 것으로 알려져 있기 때문이다.

그렇다면 우선 본 연구의 분석 대상인 국정과제 수행에 있어서의 정부 부처 간 협업을 사회연결망으로 보는 것이 적절한가에 대한 논의가 필요하다. 일반적으로 사회연결망은 개인이나 집단, 조직과 같은 실체들(entities), 달리말해 노드들(nodes)과 이들 간에 이루어지는 특정한 종류의 연결들(ties)을 합한 관계(relation)의 집합으로 정의할 수 있다(Knoke & Kuklinski, 1982; Marsden, 1990; Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2000 등). 이 때 연결망을 구성하는 실체들은 상호 구별되는 특징적인 것으로서 구체적으로 확인할 수 있고 그 수가 한정될 수 있는 것이어야 한다는 것이 일반적 설명이며(Butts, 2008; 김영대, 2010에서 재인용) 관계의 유형은 거래, 의사소통, 권력, 정보 흐름, 전략적 동맹과 협력 등 현실 세계에서 매우 다양하기 때문에(손동원, 2008) 연구자의 관심에 따라 결정될 수밖에 없는 것으로 보고 있다. 이러한 특성에 비추어 정부 부처 간 협업은 확인 가능하고 한정된 중앙정부 부처라는 노드와 국정과제 수행을 위해 이들이 상호 협력 관계를 형성하고 있다는 점에서 전형적인 사회연결망의 한 유형으로 개념화할 수 있다.

한편 사회연결망은 '구조(structure)'의 한 표현물로 정의될 수 있는데(손동원, 2008) 이 때 구조는 상호 작용하는 단위들(units) 사이의 관계에서 나타나는 규칙적인 패턴(Wasserman & Faust, 1994)이나 명확히 정의된 것으로서 사회 관계성의 형태(morphology) 혹은 사회적 연결의 패턴(patterns of social linkages)(김용학, 2007)을 의미하며 연결망 분석은 이러한 의미의 구조 분석에 초점을 두고 있다. 이처럼 사회연결망은 행위자들 간 상호 작용을 통해 구축된 '구조'로 개념화될 수 있으며 이 구조는 행위자에게 '주어진(given)' 것이 아니라 행위자들에 의해 구축되는 실체이며, 이는 다시 행위자들의 행위와 상호 작용을 제약한다(손동원, 2008). 이런 맥락에서 사회연결망은 지금까지 다소 추상적이고 은유적인 의미로 사용되어 온 구조라는 개념을 실증적인 분석의 대상으로 치환한 개념으로 이해될 수 있으며(김영대, 2010),

이를 분석함으로써 개별적인 행위자의 수준에서 나타나지 않는 중요한 사회 현상을 밝혀낼 수 있다(나기산, 1996)는 점에서 의미를 가진다. 따라서 사회연결망으로 개념화할 수 있는 부처 간 협업 연결망 역시 개별 부처 간 협업 관계들을 통해 형성되는 하나의 구조로 볼 수 있고 이는 개별 행위자 혹은 특정 연계만으로는 파악할 수 없는 특성을 가지며 이러한 특성은 다시 협업 관련 개별 부처의 행위와 상호 작용에 영향을 미치게 된다는 점에서 협업행정을 사회연결망 관점으로 이해하는 것은 미시적 수준의 개별 사례 연구만으로는 파악하기 어려운 거시적 차원의 구조를 파악할 수 있는 효과적 방법이 될 수 있다.<sup>2)</sup>

또한 사회연결망 분석은 추상적 개념으로 논의되던 구조를 단지 개념적 혹은 이론적 차원에서만 구체화하는데 그치지 않고 구조의 특성을 실증적으로 분석할 수 있는 다양한 분석 프로그램과 지표들을 갖추고 있다는 점에서도 사회연결망 관점을 적용한 협업행정 연구의 유용성을 확인할 수 있다. 김용학(2007)이 지적한 대로 연결망 지표는 정글에 뿌려진 씨앗처럼 무성하게 자라난 상태인데 본 연구에서는 특히 정부 부처 간 협업 연결망의 전체 구조와 각 부처의 위치 혹은 역할 분석에 유용하면서 일반적으로 빈번하게 활용되는 대표적 지표들을 사용하고자 한다.

먼저 연결망의 구조를 파악하기 위해 가장 많이 사용되는 지표 중 하나인 밀도(density)는 연결망 내 행위자들 간 연결정도를 의미하는 것으로(Marsden, 1990; Wasserman & Faust, 1994) 밀도가 높다는 것은 행위자들 간 다양한 교류가 존재한다는 의미이며(손동원, 2008) 이를 통해 특정 연결망의 활성화 정도를 파악할 수 있다(김영태, 2010). 그리고 중심화 혹은 집중도(centralization)는 한 연결망이 전체적으로 얼마나 중앙 집중적인 구조를 가지는지, 달리말해 행위자들의 교류가 얼마나 특정 점에 몰리는가를 측정하는 지표이다. 이 지표는 행위자간 연결 관계의 분산(variance) 개념에 기초하고 있어 연결 관계의 수로 추론되는 평균(mean) 개념의 밀도와는 반비례 추세를 가진다(손동원, 2008; 김용학, 2007). 또한 하나의 연결망 내에도 다수의 하위집단이 존재할 수 있는데 이를 분석함으로써 한 연결망이 가진 응집력, 갈등, 협력, 신뢰 등을 어렵잡을 수 있다는 점에서 의미가 있다. 대표적인 측정 지표로는 양방향으로 완전히 연결된 집단으로 정의되는 결속집단(clique)과 이 조건을 다소 완화하여 n단계 이내로 연결된 집단을 의미하는 n-결속집단(n-clique)이 있다(김용학, 2007). 이를 통해 연결망 내에서 어떤 행위자들이 강하게 결속되어 있는가

2) 이런 맥락에서 사회연결망 이론은 대다수 사회과학연구 방법론과 달리 개체의 개별적 속성(attribute)에서 개체의 관계적 속성(relational property)으로 설명의 중심을 옮긴 이론이라고 말할 수 있다(Burt, 1986; 김용학, 2007에서 재인용).

를 파악해 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

한편 연결망 내 행위자들의 위치 혹은 역할을 파악하기 위한 지표로는 중앙성(centrality)이 가장 대표적이다. 중앙성은 권력과 영향력이라는 개념과 연결되어 가장 많이 쓰이는 지표의 하나로서(김용학, 2007) 연결망 내 한 행위자가 다른 행위자들에 비해 얼마나 중심적 위치를 차지하고 있는가를 분석하는 것이다(Butts, 2008). 일반적으로 한 연결망에서 중심에 위치한다는 것은 정보와 자원에 대해 속도와 양의 측면에서 유리한 위치에 있다는 의미이며 또한 다른 행위자들에 비해 영향력과 권한, 협상력 등에서 상대적으로 우월하다고 할 수 있다(손동원, 2008). 중앙성은 다시 측정방법에 따라 행위자 간 직접적인 연결정도에 근거한 연결정도중앙성과 간접적인 연결까지 포함하는 근접중앙성, 한 행위자가 다른 행위자들 사이에서 브로커 혹은 경계 연결자로서 위치하는 정도를 측정하는 매개중앙성 등으로 구분된다(Freeman, 1979; Wasserman & Faust, 1994; Butts, 2008).<sup>4)</sup> 본 연구는 이상의 지표를 중심으로 부처 간 협업 연결망을 분석하고 그 의미를 해석하기로 한다.

### 3) 선행연구 분석

최근 협업행정에 관한 관심이 증가하면서 학술 및 실무 차원의 관련 연구들도 점차 증가하고 있는 추세이다. 연구 경향을 살펴보면 첫째, 협업행정과 사실상 개념적 차별성이 거의 없는 융합행정에 관한 일련의 연구(박천오 외, 2011; 박천오 외, 2012a; 2012b; 임성근·조태준, 2012; 오철호·고숙희, 2012; 박천오, 2013; 진종순, 2013; 최호진·김영록, 2013 등)이 이명박 정부의 융합행정에 대한 관심과 함께 진행되었다. 이 연구들은 대부분 국내의 문헌조사를 토대로 당시에는 비교적 낯설었던 융합행정에 대한 이론과 주요 사례를 소개하고 공무원과 전문가 등을 대상으로 융합행정 전반에 대한 인식 혹은 의견을 묻는 설문조사와 면접을 실시한 후 이를 토대로 융합행정의 활성화 방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 둘째, 박근혜 정부의 출범과 함께 부처 간 칸막이 현상 해소를 위한 협업이 강조되면서 융합행정보다는 협업행정이라는 용어가 보편적으로 사용되고 있으나 관련 연구(김윤권, 2013; 채종현 외, 2013; 한국행정연

3) 다만 양방향으로 직접적인 관계를 맺어야 결속집단으로 분류한다는 것은 매우 엄격한 정의이므로(김용학, 2007) 현실적으로 그 정의에 부합되는 사례를 발견하기 어렵다(손동원, 2008). 따라서 본 연구의 실증분석에서는 직접적인 관계를 맺되 일반적으로만 도달할 수 있어도 되는 '완전히 연결된 집단'(김용학, 2007)의 의미로 결속집단이라는 용어를 사용하고자 한다.

4) 또한 중앙성은 행위자들 간 관계의 방향이 존재하는 경우 내향중앙성(in-centrality)과 외향중앙성(out-centrality)으로 구분된다(손동원, 2008).



구원, 2013; 이광희, 2013; 김태은, 2014; 김윤권, 2014 등)은 융합행정 연구와 마찬가지로 국내외 문헌조사와 사례연구 등을 토대로 협업행정 전반에 걸친 이론적 논의와 설문조사 등을 통한 활성화 방안 도출에 주로 초점을 두고 있다. 이상의 연구들은 협업행정의 필요성에 대한 관심을 환기하고 협업행정 전반에 관한 풍부한 이론적 토대를 제공한다는 측면에서 연구의 가치를 발견할 수 있다. 또한 최근에는 일부 연구(이광희, 2013; 이광희 외, 2014; 조세현, 2015 등)를 중심으로 협업행정의 성과분석과 협업지표 개발 및 평가 등 상대적으로 구체화된 주제에 초점을 두는 경향이 나타나면서 앞으로 더욱 다양한 연구가 진행될 것으로 예측된다. 그럼에도 불구하고 현재까지 연구들은 전반적으로 개별 사례 중심의 분석, 그리고 공무원 등을 대상으로 한 인식조사 등이 주를 이룸으로써 연구의 내용이나 방법론 측면에서 협업행정의 전체적 구조를 실증적으로 파악하기에는 일정한 한계를 보인다.

한편 부처 간 협업은 부처 간에 형성될 수 있는 다양한 관계의 한 유형으로 볼 수 있기 때문에 협업행정에 대한 내용을 직접적으로 다루지는 않았으나 부처 간 관계를 다룬 연구, 특히 그 중에서도 연결망 관점을 적용한 실증연구는 본 연구에 중요한 시사점을 제공한다. 먼저 대표적 연구로 이창길(2007)은 중앙부처 상호 간 수평적 연결망의 구조와 특성을 분석하면서 부처 간 관계를 협력적 관계, 경쟁적 관계, 권위적 관계로 구분하고 이를 결속성, 구조적 등위성, 중앙성 등 연결망 분석지표를 적용하여 측정하였다. 오재록(2006)은 연결망 관점에서 중앙행정기관의 수평적 연결망과 수직적 연결망을 분석했는데 자료의 한계 등으로 일반적인 연결망 지표를 적용하지 못하다가 자료 보완 등을 거쳐 후속연구(오재록, 2011)에서는 중앙성 지표를 분석에 활용하였다. 그 밖에도 국가표준업무 관련 부처 간 관계를 파악한 연구(박순애·박치성, 2008), 부처 간 업무관계 연결망을 통해 정권 간 정부조직개편 효과를 비교한 연구(박치성 외, 2011) 등이 축적되어 왔다. 이러한 연구결과에 비추어 볼 때 본 연구의 대상인 부처 간 협업 구조의 실증분석에도 연결망 분석이 유용하게 적용될 수 있음을 확인할 수 있다.

그런데 선행연구들은 어떤 데이터를 분석에 활용할 것인가를 두고 고심한 흔적이 나타나는데 박치성 외(2011)는 국무회의 안건 자료(이창길, 2007)나 공무원 인식조사 자료(박순애·박치성, 2008)보다 전자문서 유통현황 자료(오재록, 2011)이 정보의 양이나 객관성 측면에서 부처 간 업무관계를 더 잘 나타내준다고 보았다. 물론 이는 부처 간 업무관계 파악이라는 연구목적에는 부합하지만 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 협업은 단순한 업무협조와 구별되는 개념이기 때문에 이 자료를 그대로 적용하여 협업 구조를 파악하기에는 한계가 있다. 이에 본 연구는 국정과제와 관련하여 각 부처

들이 협업의 필요성을 인식하여 자발적으로 제출한 국정과제 협업 계획 자료를 분석에 활용함으로써 이러한 문제를 보완하며 더불어 박치성 외(2011)과 같이 향후 정권 간 비교연구의 가능성도 확보할 수 있다는 점에서 의미를 가진다고 하겠다.

### Ⅲ. 국정과제 협업계획 연결망 분석

#### 1. 분석 자료

본 연구에서는 협업을 중앙정부의 부처 간 협력을 의미하는 협의의 개념으로 정의하였다. 그에 따라 본 분석에서 2013년 42개 중앙행정기관이 수행하는 140개의 국정과제별 주관부처와 협업부처를 기록한 자료(관계부처 합동, 2013)를 사용하여 부처 간 협업 계획 연결망을 분석한다.<sup>5)</sup> 그리고 각 국정과제에서 중심이 되는 주관부처의 중요성을 반영하기 위해 과제에 따라 주관부처가 2개 이상인 경우에는 상호 쌍방향 연결을 가진 것으로 코딩하였으며, 주관부처가 협업을 요청하는 협업부처에 대한 방향성 고려는 단방향 연결로서 그 의미가 드러나도록 코딩하였다.

〈표 1〉 협업계획 연결망 코딩의 예시

국정과제2	지식재산의 창출·보호·활용 체계 선진화		
주관부처	미래창조과학부 문화체육관광부 특허청	협업부처	법무부, 산업부, 중기청
<b>〈세부과제〉</b>			
① 창조경제 구현기반으로서 국가지식 재산 전략 본격 가동			
② IP 가치평가 및 금융 활성화 등 지식재산 활용 극대화			
③ 지식재산 권리구제 실효성 확보 및 침해대응 강화			
④ 중소기업·중견기업 지적권 분쟁 대응역량 강화			
⑤ 정당한 지식재산 보상체계 확립 및 국민인식 제고			
1. 주관부처 간 쌍방향 협업 관계(미래창조과학부↔문화체육관광부, 미래창조과학부↔특허청, 문화체육관광부↔특허청)			
2. 주관부처와 협업부처간 단방향 코딩(미래창조과학부→법무부·산업부·중기청, 문화체육관광부→법무부·산업부·중기청, 특허청→법무부·산업부·중기청)			
3. '국정과제2'의 경우 5개의 세부과제로 나누어짐에 따른 가중치 부여*(5)			

5) 각 국정과제는 세부과제로 구성되어 있지만 세부과제 단위로 주관부처와 협업부처가 구분되어 있지 않아 본 연구에서는 국정과제를 단위로 분석하되 하나의 국정과제에 포함된 세부과제들은 연계성이 매우 높다는 점을 고려하여 세부과제의 수를 연결의 가중치로 활용한다.

## 2. 분석 방법

본 연구는 크게 부처 간 협업 연결망의 구조적 특성과 연결망 내 부처의 위치 및 역할을 파악하는 것으로 구분하고 전자는 밀도, 집중도, 결속집단 분석을 통해, 후자는 중앙성 분석을 통해 파악한다. 또한 정부는 분석 대상인 국정과제를 추진 내용에 따라 4대 국정기조(경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축) 및 추진전략(신뢰받는 정부)으로 구분하고 있는데 본 연구는 이러한 유형에 따라 나타날 수 있는 각 연결망의 특성 차이를 비교분석함으로써 연결망 분석의 유용성에 대한 확인과 구체적인 정책적 함의의 도출을 시도하고자 한다. 전체적인 국정과제 계획 연결망을 조망하는 것을 토대로 특정부처에의 협업 쏠림 정도 확인, 구조의 불균형 및 업무 비효율 개선 등을 이끌어 낼 수 있는 단초를 발견할 수 있을 것으로 보인다. 또한 박근혜 정부의 출범 당시 주안점을 둔 4대 기조별 비교 분석을 통해서도 기조별 협업 연결망 특성의 차이를 파악할 수 있어 향후 협업 추진 관련 보다 구체적이고 의미 있는 함의를 제공할 수 있을 것으로 본다. 분석 프로그램은 사회연결망 분석에 널리 사용되는 Net miner4.0을 사용한다.

## 3. 분석 결과

### 1) 협업 연결망의 구조적 특성 분석

협업 연결망의 활성화 및 집중화 정도, 연결망 내 하위집단의 분포와 결속력을 측정할 결과 및 기초통계는 <표 2>와 같다.

<표 2> 기초통계 및 밀도, 집중도, 결속집단 분석결과

구분	경제부흥	국민행복	문화융성	평화통일 기반구축	신뢰받는 정부	국정과제 종합	
과제 수(세부)	42(172)	64(273)	10(44)	17(82)	7(37)	140(608)	
링크 수	463	480	93	180	86	1,302	
참여부처 수	22	26	13	16	12	39	
밀도	0.269	0.279	0.054	0.105	0.05	0.756	
집중도(%)	내향	185	111	42	87	32	237
	외향	182	318	212	139	87	345
결속 집단	개수	20	17	0	8	2	51
	최소집단	3	3	-	3	2	3
	최대집단	6	5	-	3	2	7
	평균기관수	3.75	3.8	-	3	2	4.6

먼저 <표 2>의 과제 수(세부)와 링크 수에서 확인할 수 있듯이 국민행복 기조가 총 140개 국정과제 중 46%에 이르는 비중(64개)을 차지하고 있고 과제 수에 비해 협업 링크가 상대적으로 많은 부문은 경제부흥 기조와 신뢰받는 정부 전략으로 나타났으며, 총 42개 기관 중 국민행복 기조의 연결망에 포함된 부처 수가 26개로 가장 많다. 그리고 42개 기관 중 전체 국정과제 협업 연결망에는 39개의 기관이 포함되어 있으며 3개 기관(통계청, 조달청, 관세청)은 단독으로 수행하는 국정과제 및 타 부처가 주관하는 협업에도 참여하지 않음을 의미한다.

그리고 '연결망 내 현재의 링크 수/연결 가능한 링크 수'로 측정된 밀도는 협업 연결망 내 부처 간에 가질 수 있는 최대의 연결 중 실제로 협업 관계를 맺고 있는 비중을 의미하는 것으로 이를 통해 협업 연결망의 활성화 정도를 가늠해 볼 수 있다. 우선 국정과제 전체의 연결망밀도는 0.756으로 절대적 수치 면에서 비교적 높다고 해석할 수 있지만 밀도 분석의 유용성은 국정기조별 연결망 간 비교를 통해 더욱 잘 드러난다. 분석 결과 문화융성(0.054) 부문이 다른 기조에 비해 밀도가 상당히 낮아 상대적으로 협력이 덜 활성화되어 있음을 확인할 수 있는데 범정부 차원의 협업 활성도를 제고하는 것에 목적을 둔다면 특히 이 부문의 협업 활성화에 정책적 관심을 제고할 필요가 있을 것이다.

한편 'Σ(연결망 내 행위자가 가지고 있는 최대의 중앙성-개별행위자의 중앙성)'값으로 측정하는 집중도의 경우 소수의 부서가 높은 중앙성을 가질수록 큰 값을 가지게 된다. 본 분석에서는 세부과제의 수로 가중치를 부여한 결과 100%를 넘는 집중도 수치도 나타난다. 분석 결과 두드러지는 특징은 경제부흥기조의 경우 내향집중도와 외향집중도가 대등하게 나타난 반면, 다른 모든 기조에서는 외향집중도가 불균형적으로 크게 나타난다는 점이다. 이는 협업의 파트너로 참여하는 부처에의 쏠림에 비해 협업을 주관하는 특정 부처에 집중된 정도가 불균형적으로 더 크다는 의미로 해석될 수 있다. 특히 문화융성 기조의 경우에는 5배에 달하는 상대적 차이를 보이는데, 이는 특정 부처가 주관부처로서 사실상 협업을 주도하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 신뢰받는 정부 전략의 경우에는 세부과제 가중치가 부여되었음에도 외향/내향 집중도 모두 100% 이내로 나타나는데 이는 4개 기조와는 달리 추진전략이라는 특성 때문에 소수의 기관(12개)이 모여 각자 다양한 전략을 추진하고 있다는 판단을 할 수 있다.

마지막으로 본 연구에서 '최소 3개 이상의 기관이 완전히 연결된 집단'의 의미로 사용하기로 한 연속집단의 분석 결과를 살펴본다. 집단의 수를 보면 연속집단이 전혀 형성되어 있지 않은 연결망(문화융성)이 있는가 하면 참여기관 수에 비등할 정도의 연속집단을 가진 연결망(경제부흥)도 확인할 수 있다. 그리고 각 연속집단은 최소 3개부

터 최대 7개까지의 기관으로 형성되어 있고 평균적으로는 4.6개의 기관으로 구성되어 있다. 한편, 결속집단 분석에서는 각각의 집단별 응집지수(Cohesion Index)<sup>6)</sup>를 확인할 수 있다. <표 3>은 전체 연결망과 기초 및 추진전략 연결망에서 응집지수가 상대적으로 높은 결속집단을 각각 5순위까지 보여준다.

<표 3> 결속집단 결속력 분석 결과

구분 순위	경제부흥 (응집지수)	국민행복 (응집지수)	평화통일기반 (응집지수)	신뢰받는 정부 (응집지수)	국정과제종합 (응집지수)
1	미래부, 산업부, 중기청, 법무부, 문체부, 특허청 (9)	해수부, 농식품부, 식약처 (29.25)	외교부, 기재부, 국조실 (14.625)	안행부, 국조실, 권익위 (19.5)	식약처, 농식품부, 해수부 (9.75)
2	안행부, 기재부, 국토부 (8.357)	경찰청, 교육부, 안행부, 국토부 (7.6)	외교부, 기재부, 산업부 (13)	안행부, 국조실, 행복청 (19.5)	통일부, 국방부, 보훈처 (7.8)
3	미래부, 교육부, 기재부, 금융위, 국토부 (8.043)	경찰청, 교육부, 법무부, 여가부 (7.6)	교육부, 통일부, 국방부 (11.7)	-	금융위, 공정위, 중기청 (6.5)
4	해수부, 산업부, 외교부, 국토부 (7.6)	복지부, 교육부, 여가부, 문체부, 법무부 (7.4)	외교부, 국방부, 미래부 (10.636)	-	보훈처, 고용부, 국방부 (6.158)
5	농식품부, 교육부, 기재부 (7.312)	중기청, 고용부, 교육부 (7.312)	외교부, 문체부, 통일부 (10.636)	-	안행부, 권익위, 국조실 (5.318)

분석 결과 ‘해양수산부, 농식품부, 식약처’로 구성되는 결속집단의 응집지수가 전체 연결망에서도 가장 높고 특히 국민행복 기초 연결망 내에서는 절대적으로 높은 수치를 나타내고 있다. 이는 타 결속집단과의 협업 연계가 상당히 낫다는 의미로 이들 부처가 수행하는 업무의 특성이 반영된 것으로 추론할 수 있지만 자칫 이러한 구조가 지속될 경우 타 결속집단과 갈등 관계를 형성하는 등의 부정적 영향이 나타날 수 있다는 점에서 정책적 관심이 필요한 부분으로 보인다. 이를 제외하고는 경제부흥, 평화통일 기반 구축 기초의 상위 5개 집단 응집지수가 전반적으로 고른 분포를 보이고 있으며 신뢰받는 정부의 경우 ‘안행정부, 국무조정실, 권익위원회’, ‘안행정부, 국무조

6) 응집지수(Cohesion Index)는 각 응집그룹 내부에서 연결되는 ‘내부 링크 수’를 응집그룹 간에 연결되는 ‘외부 링크 수’로 나눈 값으로 계산된다(Cyram, 2013).

정실, 행정중심복합도시건설청' 이 강한 두 개의 결속집단으로 나타난다.

## 2) 협업 연결망 내 행위자 위치 및 역할 분석

### (1) 전체 국정과제 연결망 중앙성 분석

이론적 논의에서 살펴본 것처럼 연결망 내에서 중심적 위치에 있는 행위자는 영향력이나 정보 등에서 우월할 개연성이 크기 때문에 효과적인 협업 연결망의 설계와 관리를 위해서는 누가 어느 정도로 중요한 위치 혹은 역할을 수행하는가에 대한 분석이 필요하다. 본 연구에서 분석한 전체 협업 연결망의 중앙성 분석 결과는 상위 10개 기관까지 <표 4>에 각 수치로 나타나 있으며 <그림 1><sup>7)</sup>은 모든 기관의 중앙성 정도를 직관적으로 파악할 수 있게 시각화한 것이다.

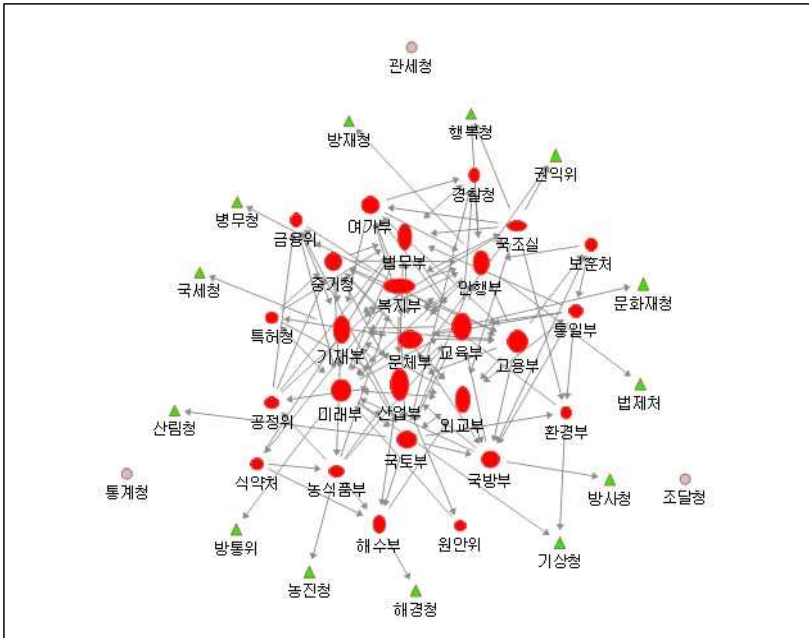
먼저 '기관 간 직접적인 연결'에 근거한 연결정도 중앙성을 살펴보면, 내향중앙성은 산업부, 교육부, 기재부, 외교부, 법무부 순으로, 외향중앙성은 복지부, 문체부, 미래부, 국토부 고용부 순으로 나타난다. 내향중앙성과 외향중앙성을 종합한 연결정도 중앙성의 분석 결과 복지부가 가장 높게 나타났으며 산업부, 교육부, 문체부, 기재부가 그 뒤를 이었다. 이러한 분석을 토대로 국정과제 협업 연결망 내에서 상대적으로 복지부가 협업 과제를 주관하는 역할을 가장 많이 담당하고 있으며 협업의 파트너로 가장 빈번하게 지목되는 부처는 산업부임을 파악할 수 있다. 이론적 논의에 비추어 볼 때 일반적으로 연결정도 중앙성이 높은 부처들은 협업 과제를 수행함에 있어 다른 기관들에 비해 실질적인 영향력이나 권한, 협상력 등에서 상대적으로 우월할 것으로 예견되지만, 실제 협업에서 이러한 특성이 발견되는가에 대해서는 실증적 차원의 추가적 분석이 필요하다. 이에 대해서는 후술하는 사례분석에서 다시 논의하기로 한다.

7) <그림 1>에서 타원의 크기는 협업과제에 참여하는 정도로 해석할 수 있으며, 타원의 형태로 나타난 기관 모양은 내향중앙성과 외향중앙성의 차이로 결정된다. 상하로 늘어진 타원형은 내향중앙성이 상대적으로 높은 기관이며, 좌우로 늘어진 타원형은 외향중앙성이 높은 기관이다. 또한 연결망의 외곽에 위치하고 있는 세모모양의 기관은 국정과제 내에서 주관하는 과제 없이 협업 기관으로만 명시되었던 기관이다.

〈표 4〉 국정과제 협업 연결망 내 상위 10개 부처별 중앙성

순위	연결정도 중앙성						근접 중앙성	매개 중앙성		
	종합		내향		외향					
1	복지부	4.805	산업부	3.073	복지부	4.122	문체부	0.882	안행부	0.088
2	산업부	4.683	교육부	2.610	문체부	2.732	산업부	0.881	산업부	0.080
3	교육부	4.293	기재부	2.585	미래부	2.049	교육부	0.877	복지부	0.074
4	문체부	3.951	외교부	2.317	국토부	1.902	기재부	0.854	기재부	0.071
5	기재부	3.829	법무부	2.317	고용부	1.878	복지부	0.843	문체부	0.063
6	미래부	3.780	안행부	2.049	교육부	1.683	미래부	0.835	미래부	0.062
7	고용부	3.634	고용부	1.756	국조실	1.659	국토부	0.821	국토부	0.054
8	외교부	3.244	미래부	1.732	산업부	1.610	외교부	0.814	교육부	0.052
9	안행부	3.244	문체부	1.220	여가부	1.488	중기청	0.801	외교부	0.039
10	법무부	2.976	해수부	1.220	국방부	1.463	법무부	0.790	국방부	0.029

〈그림 1〉 국정과제 협업 연결망



둘째, 일반적으로 정부의 개별 업무들은 어느 정도 상호 연계성을 가지며 하나의 협업 과제를 수행하기 위해 선행되어야 하는 다른 협업 과제들도 있을 수 있다. 이런 맥락에서 직접적 연결만을 고려하는 연결정도 중앙성 지표와 달리 간접적인 연결까지

포함하는 근접중앙성은 협업 연결망 분석에서 또 다른 의미를 가진다. 즉 현재 직접적으로 협업 관계를 맺고 있진 않지만 타 부처들과 거리가 가깝다면, 달리말해 근접중앙성이 높다면 그만큼 협업 관계를 맺게 될 가능성이 크다는 의미로 해석할 수 있다. 분석 결과 근접중앙성이 높은 기관은 문체부, 산업부, 교육부, 기재부, 복지부 순으로 나타났다. 이들은 협업 과제 전체를 아울러 중심에 위치한 기관으로 볼 수 있다. <그림 1>에서는 연결망의 가운데 위치한 기관일수록 근접중앙성이 높도록 배치되어 있는데 가장 중심에 있는 문체부와 산업부를 기준으로 동심원을 그렸을 때, 이를 따라 비슷한 근접중앙성 수준을 가지는 기관이 위치하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 근접 중앙성의 하위에 위치한 기관들은 대부분 청 단위 기관이며, 중심에서부터 외곽으로 나오면서 부-처-청의 순서로 이어지는 분포의 패턴을 관찰할 수 있다.

셋째, 특정 부처가 부처 간 협업 관계의 브로커 혹은 경계 연결자로서 위치하는 정도를 측정하는 매개중앙성의 경우 안행부, 산업부, 복지부, 기재부, 문체부 순으로 높게 나타난다. 특히 안행부를 제외하고는 모두 근접중앙성 상위 5개 내의 기관임을 감안할 때 국정과제를 매개로 한 협업에서 이들의 유기적 조정과 통합 역할이 전체 협업 연결망의 성패에 중요한 영향을 미칠 것임을 추론할 수 있다. 특히 외향중앙성에서도 1위를 차지한 복지부의 경우는 부처 간 협업에 있어 주도적 리더로서의 역할과 동시에 유기적 통합 및 조정자의 역할까지 수행해야 할 위치에 있다는 점에서 핵심적 행위자로 평가할 수 있다.

#### (2) 4대 기조 및 추진전략별 연결망 중앙성 분석

먼저 경제부흥기조의 연결망 내 중앙성을 분석한 결과 외향중앙성은 미래부(2.049), 중기청(1.390), 산업부(1.098) 순으로, 내향중앙성은 산업부(2.073), 기재부(1.024), 중기청(0.951) 순으로 높게 나타났다. 이를 토대로 경제부흥 부문에서는 미래부가 협업을 주도하는 경향이 상당히 강하며 산업부의 경우 타 부처가 주관하는 협업 과제에 파트너로 참여하는 빈도가 높다고 분석할 수 있다. 근접중앙성에 있어서도 산업부(0.537), 중기청(0.505), 미래부(0.504) 순으로 나타났다. 매개중앙성을 살펴보면 산업부(0.042), 미래부(0.040), 기재부(0.039)가 대등한 정도의 중앙성을 가지고 있었다. 이는 경제부흥 기조의 모든 중앙성에서 수위에 있는 미래부, 산업부, 기재부의 업무 조율능력이 협업의 성패에 상당히 큰 영향을 미칠 것임을 예측하게 한다. 또한 청 단위인 중기청이 상대적으로 중심에 위치해 있는 만큼 일반적으로 단위가 서로 다른 부와 청 간에 나타날 수 있는 협업의 장애요인이 존재하는지 확인하여 이를 효과적으로 해결할 수 있도록 적절한 해법이 강구되어야 할 것으로 보인다.



국민행복기조의 연결망을 분석한 결과 외향중양성은 복지부(3.390), 여가부(1.488), 고용부/교육부(1.390) 순으로, 내향중양성은 고용부(1.366), 교육부(1.195), 안행부(1.122) 순으로 높게 나타나 복지부가 주관부처로서 협업을 주도하는 경향이 두드러지며, 고용부는 파트너로서 다양한 부처와의 협업에 참여하는 경향이 가장 강하다고 해석할 수 있다. 연결정도 중앙성을 종합적으로 평가했을 때도 복지부(3.878), 고용부(2.756), 교육부(2.585) 순으로 높은 수치를 나타내었고 근접중앙성 역시 복지부(0.518), 교육부(0.484), 고용부(0.437) 순서로 나타나고 있어 국민행복 영역에서는 복지, 고용, 교육이라는 핵심적 화두를 중심으로 협업이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 매개중앙성은 복지부(0.063), 국토부(0.038), 안행부(0.029) 순으로 높게 나타나는데 이는 국민행복 기조의 협업 과제 수행에서 복지부뿐만 아니라 특히 국토부와 안행부가 부처 간 협업의 중개자 혹은 조정자로서 중요한 역할을 담당해야 할 위치에 있음을 보여준다.

문화융성 기조의 경우 외향중양성은 문체부(2.122)와 국토부(0.146)만이 0이 아닌 수치를 나타냈으며, 내향중양성은 교육부(0.463), 문화재청(0.317), 외교부(0.293) 순으로 나타났다. 이를 통해 문체부가 거의 모든 협업 과제를 주관하면서 타 부처들은 이에 협업부처로 참여하는 구조임을 알 수 있다. 근접중앙성도 문체부(0.220)가 가장 두드러지며, 매개중앙성의 경우에는 모든 부처가 0의 값을 가지고 있었다. 이러한 결과는 기조의 특수성에서 그 의미를 찾을 수 있다. 문화라는 키워드의 과제는 그 추진 과정 및 결과에 있어 궁극적으로 문체부의 책임이 클 수밖에 없다. 하지만 문화의 개념이 점점 확장되어 가는 추세나 타 부문과 융합된 문화 서비스에 대한 수요가 증가하는 경향 등을 감안할 때 현재와 같은 구조가 효과적인가에 대해서는 정책적 검토가 필요할 것으로 보인다.

평화통일 기반구축의 경우 외향중양성은 국방부(1.463), 외교부(0.927), 통일부(0.805) 순으로, 내향중양성은 외교부(0.951), 국방부(0.439), 미래부(0.415), 통일부(0.317) 순으로 나타났다. 즉 이 영역에서는 국방부가 협업을 주도하는 경향이 강하고 외교부의 경우에는 외향과 내향 중앙성이 모두 높아 협업 주도 및 참여 모두에서 핵심적 위치에 있음을 알 수 있다. 근접중앙성에서는 외교부(0.319), 국방부(0.286), 통일부(0.275) 3개 부서가 연결망의 중심축을 구성하고 있는 것으로 나타났고 매개 중앙성의 경우에도 외교부(0.020), 국방부(0.012), 통일부(0.009)의 값이 상위에 있는 만큼 세 기관의 성공적 협업 여부가 협업의 성과에 큰 영향을 미칠 것임을 알 수 있다. 이러한 구조는 상대적으로 타 기조에 비해 특수성이 강한 영역의 특성이 반영된 결과로 추론할 수 있다.

마지막으로 신뢰받는 정부 추진전략의 분석결과 외향중양성은 안행부(0.902), 국조실(0.561), 기재부(0.439) 순으로, 내향중양성은 권익위(0.366), 법무부(0.341), 미래부/법제처(0.268) 순으로 나타났다. 극명하게 다른 중양성 순위를 가지는 것에서 안행부와 기재부, 국조실이 따로 주관부처가 되어 권익위, 법무부, 미래부 등과 각각 협업하는 체계를 갖추고 있음을 알 수 있다. 근접중양성을 살펴보면 국조실(0.166), 안행부(0.154), 법무부(0.102)가 기초 내 연결망의 중심을 이루고 있음을 알 수 있으며, 매개중양성의 경우 법무부(0.002), 국조실(0.002), 안행부(0.001)가 상대적으로 높지만 그 수치는 절대적으로 낮다. 이는 거의 모든 과제가 두 부처 간 쌍방협업으로 이루어지고 있음을 나타내며, 다부처간 협업은 거의 없는 구조라는 점을 파악할 수 있게 한다.

#### IV. 사례 분석을 통한 협업 계획 연결망 분석의 보완

전술한 바와 같이 전체 연결망 수준에서 연결 계획망과 실제 협업망을 비교하여 그 달성 정도 및 간극을 파악하는 것이 가장 바람직하지만 현 시점에서는 국정과제의 중장기적 특성 및 연결망 분석에 필요한 자료 축적과 공개의 제약 등으로 연결망 간 대등한 비교에 다소 한계가 있다. 따라서 이는 후속 연구 과제로 남기고 본 연구에서는 몇 가지 사례 및 부처 협업 실무자에 대한 심층 서면 인터뷰를 바탕으로 실제 협업에서 나타나는 특성, 특히 협업 계획 연결망과 차이를 보이는 부분을 비판적 관점에서 파악하여 연결망 분석을 보완하는데 초점을 둔다.

#### 1. 정부 협업에 관한 평가 사례 : 정부업무평가('13 ~ '15년)

##### 1) 전반적 협업의 수준 및 경향

정부업무평가위원회·국무조정실(2014)에 따르면, '13년의 부처간 협업에 대한 만족도는 82.4점 수준으로 공무원들 간에는 협업이 원활한 것으로 인식하고 있었지만, 실제 협업 성과는 75점 수준으로, 상대적으로 저조하게 나타났다. 이는 실제 협업을 위한 시도가 체감상 다양하게 이루어졌지만, 협업과제 추진의 미숙 등으로 인해 성과가 저조하게 나타난 것으로 이해할 수 있다. 2013년 협업 완료과제를 분석한 이광희 외(2014)의 연구에서도 협업 노력도를 평가한 결과 부처들이 과제 수행을 위해 협업

체계를 구성하고 협업의 활성화를 위해 다양한 노력을 시도한 것으로 나타났으나, 평균적으로는 보통을 하회하는 수준이라고 평가하였다.

2년이 지난 후 정부업무평가위원회·국무조정실(2016)은 공무원들이 협업의 필요성은 높게 인식(4.65/5점)하고 있으나, ‘협업이 잘된다’는 설문에 대해서는 낮은 정도의 평가(3.6/5점)를 하고 있음을 제시하였다. 이는 공무원들이 협업과제를 제대로 인식하고 있고, 부처 간 협업에 대한 공감대는 높게 형성되어 있지만 실제 협업은 그만큼 잘 이루어지지 않는 것으로 해석 가능하다.

이를 종합적으로 정리해보면, 협업이 원활한 분야에서 높은 성과를 창출하였고, ① 공동의 목표 및 자원정보 공유 ② 유기적 기능 분담 ③ 협의체 운영을 통한 소통강화 등이 성과창출의 주요 요인이었다. 그리고 부처 간 업무영역에서의 이해관계 충돌 시 갈등, 정책개념 및 범위 등의 이견은 협업 수행에 있어서의 주요 장애요인이었다.

## 2) 협업 성공 및 미흡 사례를 통해 살펴본 실제 협업 양상

### (1) 협업 계획 연결망과 다른 양상으로 나타난 중심부처

경제부흥 기초 국정과제 ‘청년 취업 창업 활성화 및 해외진출 지원’(주관 : 고용노동부, 중소기업청, 협업 : 외교부, 산업부, 교육부) 및 국민행복 기초 국정과제 ‘장시간 근로 개선 및 정년연장으로 함께 일하기’(주관부처 : 고용노동부, 협업부처 : 기재부, 중기청)은 공고한 협업체계 운영을 통해 공동의 성과를 창출한 우수 사례로 평가 받았다(정부업무평가위원회·국무조정실, 2016). 협업의 내용을 세부적으로 살펴보면 첫 번째 과제의 경우, 기재부·고용부 등 관계부처 TF를 구성(15.3)하여, 유사사업 통합(26개→22개) 등 기능 효율화 및 관련 지원체계를 구축하고, 해외통합정보망 구축(15.5), 청년 해외취업 촉진대책 마련(15.11) 등의 성과를 거두었다. 두 번째 과제에서는 컨트롤 타워 중심의 공고한 관계기관 협의체 구성을 통해 313개 공공기관 임금피크제 도입을 완료하였다. 구체적으로 살펴보면 관계부처 합동협의회(기재부차관 위원장)를 구성(15.6)하고, 부처별 역할분담 및 실적 점검을 통해 성과를 달성하였는데, 기재부(총괄 및 별도정원 확정), 고용부(지원금 제도 개선), 주무부처(현장지원) 등이 중심에 있었다.

전술한 두 사례에서 공통적으로 살펴볼 수 있는 점은 국정과제 협업부처로 명시되어 있지 않은 기관인 기재부가 두 사례 모두에서 중심적인 역할을 수행하였다는 점이다. 이는 계획과는 달리 실제로 핵심적인 역할을 수행하는 부처는 따로 있을 수 있는 가능성을 보여준다. 협업 계획 연결망만을 분석하였을 때는 중앙성 분석 결과에서 볼

수 있는 바와 같이 상대적으로 높은 연결정도 중앙성(5위)과 근접·매개 중앙성(4위)을 차지한 부처이지만, 실제 경험적 분석을 적용해 본다면 최상위에 있을 가능성을 보여주는 사례들로 볼 수 있겠다. 이는 전통적으로 강한 권력을 가지고 있었던 부처의 영향력은 협업 기조로 과제의 실행 양태가 바뀐다고 하여도 여전히 강한 권력을 가지고 협업행정에 참여하고 있을 수 있음을 보여준다.

## (2) 공동목표 달성을 위한 소관 자원 활용의 양면성

국민행복 기조의 과제 '가정폭력 방지 및 피해자 보호 강화'(주관 : 여성가족부, 협업 : 법무부, 경찰청) 및 '먹을거리 관리로 식품안전 강국 구현'(주관 : 식약처, 협업 : 법무부, 농식품부, 해수부), 평화통일 기반 구축 기조 과제 '북핵 문제 진전을 위한 동력 강화'(주관 : 외교부, 협업 : 통일부)는 공동목표를 달성하기 위해 소관 자원을 유기적으로 활용한 우수사례로 평가 받았다. 구체적으로 국민행복 기조의 과제들에서는 가정폭력 전담경찰관 도입 및 관련 교육 확대 등으로 가정폭력 재범률 61% 감소라는 성과를 거둬고 더불어 부처간 식품안전정보를 연계하는 통합식품안전정보망 구축으로 식품안전체감도를 향상시켰다. 평화통일 기반구축 기조 과제에서는 외교부-통일부간 긴밀한 공조로 북한 핵실험 관련 유엔안보리 대북제재 만장일치 채택이라는 협업 성과를 내었다.

그러나 부처의 소관자원은 부처가 가진 기본적 정책개념의 차이를 발생시킬 수 있고, 소관자원이 중복될 경우 다양한 갈등의 양상이 나타날 수 있음을 사례 분석을 통해 확인할 수 있다. 구체적 사례를 들어보면, 문화융성 기조 과제 '문화다양성 증진과 문화교류·협력 확대'(주관 : 문체부, 협업 : 외교부, 교육부, 문화재청)를 추진하면서, '국제문화교류'라는 정책개념에 대한 입장차이로 통일된 정부안 수립이 지연되는 문제가 발생하였다. 또한 동 기조 과제 '예술인 창작안전망 구축 및 지원 강화'(주관 : 문체부, 협업 : 기재부, 고용부, 국방부)에서는 별도의 예술인 특례를 규정하자는 문체부의 입장과 현행 고용보험상의 자영업자 규정내에 예술인을 포함하자는 고용부의 입장이 대립되어 고용보험법 개정안 국회제출이 지연되는 사태가 발생했다. 부처 간 소관 자원의 충돌은 경제부흥 기조 과제 '보건·고령친화산업을 미래성장산업으로 육성'(주관 : 보건복지부, 협업 : 미래부, 산업부, 식약처)에서도 찾을 수 있다. 의료기기산업육성지원법 제정에 있어 복지부의 의료기기 산업 육성이 포함된 법률 제정에 대해 '산업' 주관부처(산업부)에서 반대하는 현상이 발생하였던 것이다. 특히 보건복지부는 협업계획 연결망 중앙성 분석에서 최상위를 차지하여 부처 간 협업에 있어 주도적 리더로서의 역할과 동시에 유기적 통합 및 조정자의 역할까지 수행해야 할 위치에 있는 핵

심적 행위자로 분류된 만큼, 동시에 소관자원이 다른 다양한 분야의 협업에서 문제가 발생할 수 있는 위치에 있을 수 있음을 파악 할 수 있다.

## 2. 협업 심층 서면 인터뷰에서 나타난 실제 협업 양상

본 연구자들이 조사한 연구(2015)의 심층 서면 인터뷰는 특허청 산업재산활용과에서 'IP 금융활성화 및 모태펀드' 업무를 담당하고 있는 실무자를 대상으로 이루어졌다. 해당 업무는 경제부흥 기조의 국정과제 2번 '지식재산의 창출·보호·활용 체계 선진화' 영역의 세부과제인 IP 가치평가체계 개선이다. 아래에는 심층조사의 내용에서 파악할 수 있는 실제 협업의 양상을 제시하였다.

### 1) 권력 및 권한 차가 아닌 전문성 차이

보통 부처간 협업 행정을 논의할 때 부처 간의 권한차가 미치는 영향이 협업의 양태에 큰 영향을 미칠 것이라고 판단할 수 있다. 그러나 협업을 진행해본 실무자의 입장은 '담당분야가 다르므로 인한 협력의 필요성 발생에 따른 협업의 추진이기 때문에, 전 부처적으로 강조되는 기술금융 활성화 및 중소기업 자금지원 확대라는 공통의 목표를 위해 서로의 전문성을 보완하고 협력하는 긍정적 효과를 나타낸다'고 진술 하였다. 나아가 '이러한 전문성의 차이는 서로의 분야에 대한 지식불충분으로 인한 오해 등으로 인해 협업의 애로사항으로 전환 될 수 있는 요소가 되기도 하였다'고 덧붙였다. 이는 특정 협업 사례에 있어서는 전문성의 요소가 주요 결정요인으로 작용할 수 있는 가능성을 보여준다. 즉, 협업 계획 연결망에서 나타난 협업 참여 정도에 의해서만 주요행위자가 결정된다기보다 해당분야 전문성이 있는 개개 집단이 주요행위자가 될 수도 있음을 의미하며, 향후 협업 구조 분석을 보완 할 수 있는 요소로 판단된다.

### 2) 획일적, 부처중심적 성과관리와 협업 행정의 충돌 가능성

경쟁을 독려하는 성과관리 체제에서의 협업행정은 항상 충돌하거나 우선순위에서 배제될 가능성을 가지고 있다. 이에 대해 협업 실무자는 '협업을 추진하여 나온 성과는 각 부처에서 성과로 인정될 수 있으므로 성과관리가 개별 부처 차원에서 이루어진다고 해서 충돌할 것은 없다'는 응답을 내놓았다. 단일부처 단위로 이루어지는 성과관리와 부처간 협력으로 이루어지는 협업 과제의 충돌 가능성은 본 우수 사례에서 만큼

은 미미한 요인으로 보여진다. 또한 전술한 정부업무 평가에서 협업이 차지하는 비중은 '15년 평가기준으로 '총 111점 만점 중 3점'에 불과하다는 점은 성과관리 체제와의 충돌 가능성이 낮을 것이라는 판단을 할 수 있게 해준다. 그럼에도 불구하고 경쟁을 독려하는 성과관리체제와 부처 간 칸막이 제거로 상징되는 협업행정간 충돌의 가능성은 상존할 수밖에 없으며, 이는 부처중심적 성과관리 체제내에서 협업을 부각시켜 평가에 포함 할 수 없게 하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

## V. 연구의 정책적 함의

### 1. 협업행정의 설계 및 관리에의 함의

범정부 차원에서 효과적으로 협업행정을 설계하고 관리하기 위해서는 전체적인 협업의 지형을 파악하는 것이 필요하다. 이런 관점에서 다양한 지표와 분석 기법을 통해 협업 구조의 정량적 측정과 시각화가 가능한 사회연결망 분석은 일종의 협업 설계도 혹은 지도를 제공하는 유용한 도구로 활용될 수 있다. 실증분석 결과 및 사례분석을 토대로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연결망의 활성도를 가능하게 하는 대표적 지표인 밀도를 활용하여 복수의 협업 연결망을 비교 분석하면 상대적으로 어떤 부문의 협업 활성화에 정책적 노력을 집중해야 하는가를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 본 연구의 4대 국정기조별 밀도 분석에서는 문화융성 부문의 밀도가 상대적으로 매우 낮는데 이를 토대로 문화융성 관련 협업 과제를 적극 발굴한다거나 하는 식의 정책적 판단을 내려 볼 수 있다. 또한 이러한 분석은 관련 데이터만 체계적으로 축적된다면 정권별, 시기별, 정책분야별 등 다양한 기준에 따른 복수의 협업 연결망 간 활성도를 비교하는데 적용될 수 있어 효과적인 협업행정 설계 및 관리에 활용될 수 있다.

둘째, 집중도 지표는 협업 연결망이 전체적으로 특정 부처에 집중화되는 정도를 보여주는데 예를 들어 상대적으로 외향 집중도가 가장 높은 국민행복 부문의 경우 협업을 주관하는 부처가 복지부 등 소수에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 문화융성의 경우 다른 국정기조에 비해 내향 집중도가 가장 낮고 문화융성 연결망의 외향 집중도와도 큰 차이를 보이는데 이를 통해 문화융성 연결망은 문화체육관광부 등 특정 부처만이 주관부처로서 협업을 주도하고 타 부처들은 대부분 협업부처로 참여하는 구조임을 파악할 수 있다. 물론 집중도만으로 어떤 구조의 연결망이 바람직한가를 직접 판단

하기는 어렵지만 범정부 차원에서 가용한 인력이나 예산 등 협업 자원의 제약과 같은 조건, 그리고 집중도에 따라 협업의 추진 과정이나 협업 성과 등에서 나타나는 차이 등을 추가적으로 분석한다면 어떤 연결망 구조가 효과적인지 판단할 수 있는 실증적 근거를 제공할 수 있다는 점에서 바람직한 협업행정의 설계 및 관리에 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 다만 현실적으로 존재하는 부처 간 권력이나 영향력 등의 차이와는 별개로 다양한 부처들이 상호 대등한 관계를 전제로 활발하게 협력하는 것이 협업 행정의 본질적 개념에 비추어 바람직하며 박근혜 정부에서 강조하는 창의적 협업이 가능하기 위해서도 특정 부처에 지나치게 집중된 연결망 구조는 바람직하지 않은 것으로 보인다.

셋째, 협업 연결망 내에도 다양한 결속집단이 존재할 수 있는데 하나의 결속집단을 구성하는 부처들 간에는 다양한 과제의 반복적 협업을 통해 결속력의 강화나 효과적인 협업을 위한 노하우의 공유 등을 기대할 수 있다. 그러나 결속집단 간 중첩성이 전혀 없거나 낮을 경우 자칫 집단 간 분절로 인한 갈등이나 정보 및 자원 교류의 제약 등으로 인해 범정부 차원에서는 비효율적인 협업 구조가 형성될 가능성이 있다. 실증분석 결과 특히 전체 국정과제 연결망과 국민행복 부문의 연결망에서 해양수산부와 농림축산식품부, 식품의약품안전처로 구성되는 결속집단이 상대적으로 결속력이 강한 것으로 나타난다. 물론 이 부처들이 주로 담당하는 업무 영역이 상대적으로 특징적이어서 나타난 결과로 볼 수 있겠지만 이러한 구조가 지속될 경우 앞서 기술한 부정적 영향이 나타날 개연성이 있다는 점에서 타 부처 혹은 결속집단과의 연계를 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

넷째, 협업 연결망 내에서 중심적 위치를 점하고 있는 부처를 확인하는 것 역시 효과적인 협업 설계와 관리를 위해 중요한 의미를 가진다. 먼저 국정과제 전체 협업 연결망에서 복지부 등 영향력이 상대적으로 큰 중심 부처들이 얼마나 제대로 역할을 수행하느냐가 정부가 지향하는 전체적인 국정 방향 및 협업 과제의 성패에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 국정기조별로 보더라도 특히 문화융성 부문의 경우에는 문화체육관광부의 중앙성이 절대적으로 높을 뿐만 아니라 모든 부처의 매개중앙성이 0으로서 부처 간 협업 관계의 중재자가 존재하지 않는 구조이기 때문에 사실상 협업 성패의 키는 문화체육관광부가 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 이를 토대로 정부는 중심 부처에 협업 관련 권한과 책임을 더 많이 부과하거나 또 다른 부처의 중앙성을 높여 협업 실패의 위험을 분산하도록 지원한다거나 매개중앙성이 높은 부처가 협업 조정자 역할을 효과적으로 할 수 있도록 제도를 구축한다거나 하는 등의 정책적 판단을 내려 볼 수 있을 것이다. 나아가 실제 사례를 분석한 결과를 추가하여 협업 계획 연결망을 재

조정하고 지속적으로 수정하는 노력을 기울여 실제와 괴리되는 문제가 발생하지 않도록 해야할 것이다.

## 2. 협업행정 평가에의 함의

박근혜 정부에서는 2013년도 상반기부터 국정과제 평가를 정부업무평가 제도에 신설하여 평가를 강화하고 있다(이환성, 2014). 2013년 정부업무평가에서 부처 간 협업에 대한 평가는 국정과제 지원 평가의 한 부문으로 평가대상은 41개 중앙행정기관이며 평가방법은 협업부처로 참여한 국정과제의 추진성과(60%)와 부처 간 설문을 통한 협업노력도 평가(40%)로 이루어졌다. 평가지표는 크게 국정과제 이행성과(12점)와 국정과제별 협업노력도(3점) 및 국정과제 단위과제별 협업노력도(5점)로 구성되는 부처 간 협업노력도(8점), 우수사례에 대한 가점(3점)과 미흡사례에 대한 감점(-3점)으로 구성되었다. 그리고 협업 평가 점수는 기관별 종합 평가에 반영되었다(정부업무평가위원회·국무조정실, 2014). 2014년 평가부터는 기관공통사항 평가의 한 항목으로 부처 간 협업을 평가하여 기관 종합평가에 반영했는데 2013년 평가와 비교하여 평가방법과 평가지표 및 배점이 다소 변화하였다. 즉 국정과제 중 협업부처로 참여한 이행성과(±2점)와 국정운영실 관리대상 협업과제 중 우수 및 미흡사례(±1점) 점수를 기관별 종합 평가에 반영하였다(정부업무평가위원회·국무조정실, 2014). 현재 국무조정실이 정부업무평가제도에 의한 협업 평가를 수행하는데 협업 과제의 특성에 따라 조정과제, 협력과제, 전략과제로 구분하여 평가하고 있으며 평가지표는 크게 협업 난이도, 협업 노력도, 협업 성과로 구성되어 있다(조세현, 2015).

그런데 현재와 같이 협업 과제 단위 중심의 평가 및 협업 성과와 개별 사례 중심의 평가 방식은 몇 가지 문제점을 가지고 있으며 사회연결망 분석은 이러한 문제의 보완에 유용성을 제공할 수 있다. 첫째, 세부적인 협업 과제별 평가만으로는 국정과제 전반에 걸친 협업의 숨겨진 구조를 실증적으로 파악하는데 한계가 있다. 즉 범정부 차원의 국정목표나 국정기조별 목표 등에 비추어 전체 협업 구조나 국정기조별 협업 구조가 얼마나 효과적으로 설계, 관리되고 있는지에 대한 실증적 평가는 과제별 평가결과와 단순한 총합만으로 이루어지기 어렵다. 왜냐하면 과제별로 정도의 차이는 있겠지만 각 과제들 간에는 상호 연계성이 존재하고 협업에 참여하는 부처들 역시 다수의 과제들을 중심으로 복잡한 협업 관계를 맺고 있는데 과제별 평가만으로는 이런 연결들로 구성되는 전체 구조의 특성을 파악하여 평가에 반영하기 어렵기 때문이다. 이런 맥락에서 이론적 논의에서 설명한 것처럼 숨겨진 구조를 실증적, 가시적으로 파악하는



데 효과적인 사회연결망 분석은 협업 구조를 고려한 평가에 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 실증분석에서 나타난 바와 같이 문화융성 부문의 경우 문화체육관광부가 거의 모든 과제의 주관부처로서 타 부처와 협업하는 구조인데 만약 문화융성 부문의 개별 과제들에서 협업이 잘 이루어졌다고 하더라도 국정기조 혹은 전체 국정과제 차원에서 도 효과적인 구조라고 보기는 어려울 것이다.

둘째, 2015년도 정부업무평가에서의 부처 간 협업에 대한 평가와 같이 협업부처로 참여한 국정과제의 평가결과를 자동 집계하여 협업부처 평가에 반영할 경우 참여 부처 간 협업을 촉진하는 효과는 있겠지만 이와 함께 성과를 얻기에 적합한 파트너, 물론 추가적인 실증 분석이 필요하겠지만 대체로 협업 연결망에서 중앙성이 높은 부처와의 협업만을 선호함으로써 전체 협업 연결망이 지나치게 집중화되는 구조를 나타낼 가능성이 있다.

셋째, 협업 연결망 내 권한과 영향력이 큰 중심 부처와 그렇지 않은 부처, 혹은 다수의 부처와 다수의 과제를 협업하는 부처와 그렇지 않은 부처를 과제에의 참여라는 동등한 기준에 따라 동등한 비중으로 평가하는 것 역시 평가의 타당성에 문제가 있으므로 협업 연결망 분석을 토대로 유사한 특성을 가진 부처들을 유형화하여 평가의 기준에 차별성을 주거나 평가의 비중을 달리하는 등의 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 사례분석에서 살펴본 바와 같이 전문성이 주요 요소로 작용할 수 있는 사례들에 대한 고려도 필요할 것이다.

마지막으로 우리나라의 경우 실질적인 협업행정의 초기에 있다는 점에서 협업에 대한 경험과 학습, 노하우가 상당히 부족하기 때문에 우수한 협업 사례의 발굴을 통한 부처 간 공유로 협업의 시너지 효과를 창출하는 것은 바람직하다. 다만 부처가 제출하는 협업 사례 중심의 정성평가를 통해 협업을 평가할 경우 부처들은 우수 사례 중심으로 자료를 제출할 것이라는 점에서 한계를 나타낼 수 있다(채종현 외, 2013). 이 경우 부처들은 상대적으로 가장 좋은 성과를 거둘 여지가 큰 사례에만 자원과 노력을 집중할 개연성이 있는데 결과적으로 이는 전체 협업 연결망의 활성화나 효과적인 연결망 구조의 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 결국 연결망 분석은 특정 사례들이 연결망 전체에 미칠 수 있는 영향까지 평가에 고려할 수 있는 토대를 제공함으로써 타당한 협업 평가지표 및 제도 구축에 기여할 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구는 최근 학문적·실무적 차원에서 중요한 관심사로 대두된 협업행정과 관련 하여 특히 국정과제를 매개로 한 중앙정부 부처 간 협업 관계를 사회연결망 관점에서 탐색적이나마 실증적으로 분석하고 사례분석을 통해 실제적 협업에서 나타날 수 있는 특성을 보완적으로 분석한 후, 이를 토대로 협업행정 연구에 있어 연결망 분석의 적용이 가지는 정책적 함의에 대해 논의하였다.

먼저 사회연결망이론과 선행연구 분석을 토대로 연결망 분석이 특정한 협업 관계나 개별 사례에 대한 연구로는 파악하기 어려운 협업 연결망의 숨겨진 구조적 패턴을 수치화·시각화하여 실증적으로 파악하는데 유용하게 적용될 수 있음을 논의하였다. 이를 토대로 밀도, 집중도, 결속집단, 중앙성 등 다양한 연결망 지표를 이용하여 국정과제 협업 연결망의 구조적 특성과 연결망 내 부처들의 위치 및 역할을 분석하였다. 분석 결과 국정기조별로 연결망의 활성화도나 집중화 정도, 결속집단의 규모와 분포, 행위자의 중앙성 등에서 차이가 있음을 확인할 수 있었고 특히 문화융성 기조의 경우 문화체육관광부가 협업을 거의 전적으로 주도하는 구조로 협업의 활성화 수준이 낮고 지나치게 집중화된 구조를 형성하고 있어 점차 증가하는 다양한 문화서비스, 특히 융합 서비스에 대한 수요에 효과적으로 대응할 수 있을 것인가에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

또한 본 연구는 협업행정에 대한 이론적 논의와 실증분석 결과, 그리고 사례분석을 토대로 협업행정 연구에 있어 연결망 분석의 적용이 협업행정의 설계 및 관리, 평가 등에 유용한 정책적 함의를 제공할 수 있음을 논의하였다. 그럼에도 본 연구는 아직까지 부처 간 협업 관계 및 그에 따른 성과를 보다 구체적이고 심층적으로 분석하는데 필요한 자료가 제대로 구축되어 있지 않고 그나마 정부 및 부처 간 소통과 협업을 위해 구축한 ‘나라e음(정부종합의사소통시스템)’의 접근도 제약되어 있어 다양한 분석을 시도하지 못한 점이 한계이다. 따라서 보다 체계적인 실증분석은 향후 협업 관련 충분한 데이터가 축적되어 활용될 수 있는 시점에서 다시 수행할 후속 과제로 남겨둔다.

### ■ 참고문헌

관계부처합동. 2013. 《박근혜 정부 국정과제》, 관계부처합동.

- 국무조정실. 2014. 《협업우수사례집》, 국무조정실.
- 김영대. 2010. 《과학기술 연구주체 간 협동연구 네트워크의 특성 : 학연 협동연구 네트워크를 중심으로》, 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김용학. 2007. 《사회연결망 분석》, 박영사.
- 김윤권. 2013. “협업행정의 동인과 제약에 관한 연구”, 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문》.
- \_\_\_\_\_. 2014. 《정부조직관리의 협업행정에 관한 연구》. 한국행정연구원.
- 김태은. 2014. 《행정이론과 정부 역할 : 인간 본성, 거래, 협력》. 대영문화사.
- 김태진·김태은·김영대·이희철. 2015. 《협업사례에 대한 심층 분석》. 국무조정실 용역 보고서.
- 박순애·박치성. 2008. “중앙부처간 협력·갈등관계에 관한 네트워크 분석 : 국가표준업무 관련 중앙부처를 중심으로.” 《행정논총》, 46(3): 207-234.
- 박천오·주재현·진중순. 2011. 《융합행정의 효율적 추진방안 연구》. 행정안전부 용역보고서.
- \_\_\_\_\_. 2012a. “우리나라 융합행정의 발전 가능성과 방향에 관한 탐색적 연구,” 《한국정책과학학회보》, 16(2): 85-112.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구.” 《행정논총》, 50(2): 35-64.
- 박천오. 2013. “한국의 융합행정: 초기 양상과 발전과제.” 《정부학연구》, 19(2): 163-194.
- 박치성·오재록·남주현. 2011. 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현·이명박 정부의 중앙부처간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 《행정논총》. 49(4): 51-82.
- 사이람. 2014. 《공공분야 협업촉진을 위한 협업지도 구축방안 연구》. 정부3.0추진위원회.
- 손동원. 2008. 《사회네트워크 분석》. 서울:경문사.
- 신상영. 2004. 《전자도시정부 구현에 있어 협업사례와 정책방향》. 서울시정개발연구원.
- 오재록. 2006. “정부조직의 네트워크 실증연구: 43개 중앙행정기관의 수평적·수직적 네트워크 측정.” 《한국행정연구》, 15(4): 27-54.
- \_\_\_\_\_. 2011. “정부부처의 네트워크 : 이명박 정부 41개 중앙행정기관 실증연구.” 《한국조직학회보》. 8(1).31-58.

- 오철호·고속희. 2012. “협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구,” 《한국사회와 행정 연구》, 22(4):27-49.
- 이광희. 2013. “국정과제 평가와 협업,” 《한국정책분석평가학회, 한국자치행정학회 공동 하계 학술대회 발표논문》.
- 이광희·황혜신·김영록·조세현. 2014. 《13년 완료 협업과제 분석》. 한국행정연구원.
- 이종현·한경석. 2012. “행정기관의 효율적인 협업시스템 도입 필요성에 관한 연구.” 《한국정책과학학회보》, 16(1):73-95.
- 이창길. 2007. “중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석 : 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》, 41(1): 21-47.
- 이환성. 2014. 《국정과제평가 실태 분석 및 개선방안》. 한국행정연구원.
- 이희철·김영대. 2015. “네트워크 분석을 통한 협업 평가 가능성의 탐색.” 《2015 한국 행정학회 동계학술대회 발표논문》.
- 임성근·조태준. 2012. 《부처간 융합행정체계 구축을 위한 관리전략 연구》. 한국행정연구원.
- 정부업무평가위원회·국무조정실. 2014. 《2013년도 정부업무평가 결과》.  
\_\_\_\_\_, 2015. 《2014년도 정부업무평가 결과》.  
\_\_\_\_\_, 2016. 《2015년도 정부업무평가 결과》.
- 조세현. 2015. 《협업 학습 기제로서의 평가 개선 과제》. 한국행정연구원.
- 진종순. 2013. “공공부문 융합행정의 성공요인에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 12(1): 117-146.
- 채경진·임학순. 2013. “문화정책 분야 협업의 성공 요인이 성과에 미치는 영향.” 《문화정책논총》, 27(2): 9-28.
- 채종현·이광희·최호진·김대훈·이명석·이근주·박경돈·허재준·김미숙·김효진·박영숙. 2013. 《창조경제를 위한 행정협업연구》. 한국행정연구원.
- 최호진·김영록. 2013. “신정부 융합행정 활성화 방안 연구: 기술·문화·산업을 중심으로.” 《한국정책학회 하계학술대회겸 국제학술대회 발표논문》. 733-756.
- 하복동. 2006. “다수부처 관련 정책·사업의 효과적 대응을 위한 과제: 서비스 산업육성 전략 사례를 중심으로.” 《정책분석평가학회보》, 16(2): 57-80.
- 한국행정연구원. 2013. 《행정협업 제도 마련을 위한 연구》. 한국행정연구원.
- 행정자치부. 2013. 《칸막이 없는 유능한 정부 구현을 위한 협업행정 매뉴얼》.
- Agranoff, R., & McGuire, M. 2001. “Big Questions in Public Network Management Research.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3):

295-326.

- \_\_\_\_\_. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. 1995 *How Organizations Act Together: Interorganizational coordination in Theory and Practice*. Australia: Gordon and Breach.
- Alter, C., & Hage, J. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA : Sage Publications.
- Butts, C. T. 2008. "Social network analysis: A methodological introduction." *Asian Journal of Social Psychology*, 11: 13-41.
- Cyram. 2013. *NetMiner 4.1.0*. Seoul: Cyram Inc.
- Fleishman, R. 2009. "To Participate or Not to participate? Incentives and Obstacles for Collaboration." *In The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*(O'Leary, Rosemary. & Bingham, Lisa Blomgren. ed.), (pp: 31-32), Washington, D.C. Georgetown University Press.
- Freeman, L. 1979. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification." *Social Networks*. 1: 215-239.
- Kettl, D. F. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Managing Boundaries in American administration: The Collaborative Imperative." *Public Administration Review*, 66: 10-19.
- Knoke, David., & H. Kuklinski. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Lu, Z., Zhang, N. & Meng, Q. 2010. "Understanding Cross-Sector Collaboration In E-Government Development: Theoretical Consideration Based On Extended Brysons' Framework.", PACIS 2010 Proceedings Paper 99.
- Marsden, P. V. 1990. "Network data and measurement." *Annual Review of Sociology*, 16:435-463.
- McGuire, M. 2006. "Collaborative public management: Assessing What We Know and How We Know It." *Public Administration Review*, 66:33-43.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- O'Toole, L. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Ring, P. S., & van de Ven, A. H. 1994. "Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships." *Academy of Management Review*, 19(1): 90-118.
- Scott, J. 2000. *Social Network Analysis*. A Handbook. Sage.
- Taylor-Powell, E., Rossing, B. & Geran, J. 1998. *Evaluating Collaboratives: Reaching the potential. Technical report*. University of Wisconsin-Extension, Madison, Wisconsin.
- Wasserman, S., & Faust, K. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, P. 2007. *Working In Collaboration: Learning from Theory and Practice*. NHS WALES GIG CYMRU.

국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

국무조정실 국무총리비서실([pmo.go.kr/pmo\\_web/main](http://pmo.go.kr/pmo_web/main))

청와대([www.president.go.kr](http://www.president.go.kr))

정부업무평가위원회([www.evaluation.go.kr](http://www.evaluation.go.kr))