

공공부문에서의 협업이 업무성과에 미치는 영향에 대한 연구

이향수*, 이성훈**

건국대학교 행정복지학부 행정학전공*, 고려대학교 경제학과**

Study on the Impact of Collaboration on Business Performance in the Public Sector

Hyang-Soo Lee*, Seong-Hoon Lee**

Dept. of Public Administration, Konkuk University*

Dept. of Economics, Korea University**

요약 우리사회를 둘러싸고 있는 대내외적인 환경변화는 우리 정부로 하여금 여러 가지 난제들을 해결하도록 압박을 하고 있다. 이러한 난제들은 대개 어느 한 부처 혹은 어느 특정기관만이 해결할 수 없는 다부처관련 혹은 여러 기관에 걸친 문제들일 가능성이 매우 높다. 따라서 정부의 문제해결 능력을 높이기 위해서는 무엇보다도 협업이 문제 해결을 위한 필수적인 전략이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 우리사회에서 많은 논란거리가 되어왔으나 여러 부처에 관련되어 있어 해결이 쉽지 않았던 난제들을 각국의 노력 끝에 해결한 지방자치단체의 사례를 분석하여 협업을 성공적으로 이끄는 데 필요한 요인들이 무엇인지에 대해서 고찰해 보았다. 우선, 협업 및 협업의 유형에 대한 이론적 검토를 하였다. 둘째, 협업의 사례를 고찰하기 위해 관련 공무원들을 대상으로 인터뷰를 수행하고 그 결과를 분석하였다. 끝으로 정부부문내에서 협업을 촉진하기 위한 전략적 방안에 대하여 논의하였다. 분석결과 협업을 유도하기 위해서는 협업의 공동 목표를 공유해야 하며, 협업을 유도할 인센티브, 지원제도 등의 요인들이 매우 중요함을 밝혀냈다.

주제어 : 협업, 협업의 유형, 지방자치단체, 목표공유, 협업지원제도

Abstract Internal and external environment changes surrounding our society are pressing our government to solve a lot of difficult problems. These problems are more likely to be solved by a number of ministries and agencies, rather than a single ministry or agency. Thus collaboration is a necessary strategy to increase government's problem-solving skills. This study examines determinants of successful collaboration by analysing cases of local governments that solved uneasy problems covering many ministries after persistent efforts which have been controversial issues in our society. First, theoretical approach for collaboration and its matrix is examined. Second, interviews of government officers are analyzed to study collaboration cases. Finally, Strategic points of view are discussed to promote collaboration within government sectors. The results show that common goal sharing, incentives and supporting systems play important roles in inducing collaboration.

Key Words : Collaboration, Matrix of Collaboration, Local Government, Shared Goals, Collaboration Support System

*이 논문은 2015년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 논문임

Received 19 January 2016, Revised 23 February 2016

Accepted 20 March 2016, Published 28 March 2016

Corresponding Author: Seong-Hoon Lee

(Dept. of Economics, Korea University)

Email: lee.seonghoon@yahoo.com

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1. 서론

민간기업에서는 2000년대 초반부터 세계화(globalization)현상에 따른 경쟁에서의 생존 및 성장을 위해 기업간 전략적 기술제휴, 생산위탁 등의 협업을 중요한 생존전략으로 활용해 왔다. 즉, 기업간의 필요에 따라 다양한 형태의 협업을 해왔다. 서로 대등한 관계에 있는 기업간의 수평적 협업, 가치사슬 상에서 서로 다른 위치를 점유하고 있는 기업간의 이업종 간 협업 등 다양한 형태의 협업을 해왔다[1, 2, 3, 4].

민간기업 뿐 아니라, 우리사회를 둘러싸고 있는 대내외적인 환경변화는 우리 정부로 하여금 여러 가지 난제들을 해결하도록 압박하고 있다. 저출산문제, 고령사회로의 진입이나, 경제적 양극화 현상의 심화 등의 급속한 변화는 우리사회의 난제로 부각되고, 이러한 문제들은 정부에서 해결해야 하는 공공 어젠다가 된다. 또한 정부의 문제해결능력에 대한 국민들의 기대수준이 높아지면서 정부는 더욱더 어려운 위치에 놓이게 된다. 이러한 난제들은 대개 어느 한 부처 혹은 어느 특정기관만이 해결할 수 없는 다 부처 관련 혹은 여러 기관에 걸친 문제들일 가능성이 매우 높다. 따라서 정부의 문제해결 능력을 높이기 위해서는 무엇보다도 여러 부처 혹은 여러 공공 기관에 연관이 되어 있는 복잡한 문제의 경우 협업이 문제 해결을 위한 필수적인 전략이라고 할 수 있다. 특히 박근혜 정부는 정부 3.0을 정부 슬로건으로 내걸고 정부개혁을 추진하고 있는데, 정부 3.0의 핵심 철학 중 하나가 바로 “부처 간 칸막이를 없애고 소통협력”을 강조하고 있다. 협업은 여러 부처 또는 여러 기관에 관련된 난제들을 해결하기 위해 반드시 필요한 중요한 전략이라고 할 수 있다. 이미 우리정부는 2012년 디지털행정협업 시스템을 구축하여 공무원들의 협업을 독려하고 있다. 특히 세종시로 이관된 부처나 기관과의 협업을 위해서 중요한 역할을 하는 것으로 기대되고 있다. 그렇다면 과연 우리나라 정부부처 또는 공공기관간의 협업의 정도는 어떠한가? 하는 질문으로부터 본 연구는 출발하였다. 특히 본 연구에서는 지방자치단체 내에서 여러부서간 또는 타 기관과 협업을 통해 해결이 쉽지 않았던 난제들을 해결한 사례를 분석하여 협업을 성공적으로 이끄는 데 필요한 요인들이 무엇인지에 대해서 고찰해 보고자 하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 협업 및 협업의

유형에 대한 이론적 검토를 하였다. 둘째, 협업의 사례를 고찰하기 위해 관련 공무원들을 대상으로 인터뷰를 수행하고 그 결과를 분석하였다. 끝으로 정부 부문 내에서 협업을 촉진하기 위한 전략적 방안에 대하여 논의하였다.

2. 문헌연구

2.1 협업의 필요성 및 개념

협업은 분업과 대척점에 있는 용어이다. 18세기 영국의 아담스미스가 그의 국부론에서 설과했던 분업이 작업능률을 배가하는 시스템이라면, 협업은 21세기에 들어와서 공동 작업의 효과성을 배가하기 위한 시스템이라고 할 수 있다[5]. 최근 우리사회는 정보화, 고령화, 출산율 저하, 다문화, 빈부격차 등 여러 가지 난제들에 둘러 쌓여 있다. 이러한 문제들은 일반적으로 한 개 기관 또는 부처만이 해결할 수 없는 복잡한 문제들이라고 할 수 있으며, 정부부처와 공공기관, 중앙부처와 지방정부 사이의 협업 때로는 민간영역과의 협업이 해결의 중요한 열쇠가 되기도 한다. 그동안 우리정부는 그 성과에 대해서는 차치하고, 협업에 대하여 꾸준히 노력을 기울여 왔다. 즉, 역대 정권은 이름을 달리하여 협업에 관심을 이어오고 있다. 협력행정, 융합행정이라는 이름으로 기관간 부처간 협업에 대한 노력을 기울여 온 것이다. 실제로 행정안전부에서는 2011년부터 각 부처의 ‘정책관리역량 평가지표’의 하나로 ‘융합행정 추진실적’을 평가하고 있으며, 관련 정부 부처들간의 협의체를 구성하고 업무협약(MOU)을 체결하는 경향이 커지고 있으며, 이러한 추세는 앞으로도 확산될 것이다[6, 7].

협업의 사전적 의미는 어떤일을 하기 위해 또는 목적을 달성하기 위해 다른 사람 또는 다른 집단과 함께 작업을 하는 것을 말한다[8]. 또한 위키피디아에 의하면 협업은 ‘모두 일하는’, ‘협력하는 것’이라는 의미로 공동출연, 경연, 합작, 공동 작업을 가리키는 말이다(wikipedia). 또한 협업은 정보통신기술(ICT)에 의해서 활성화되어 사회적, 경제적 발전기회를 더 늘리기도 한다[9, 10]. 또한 최근 ICT의 기술과 함께 협력적 업무공간이 사이버공간으로까지 확대되었음을 알 수 있다. 즉, 협업은 공동의 비즈니스목적을 위해 협업참여자들이 동시에 실시간으로 온라인 미팅이나 Skype 혹은 인스턴트 메시징기구를

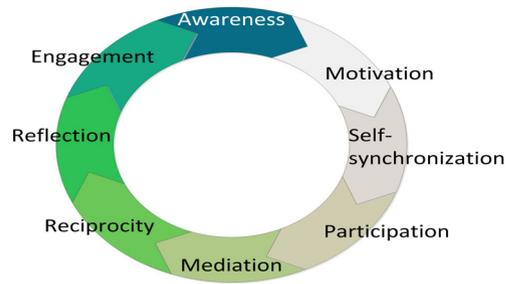
사용하여 작업을 하고 있다.

그동안 많은 국내외 학자들은 협업연구에 관심을 가지고 연구를 수행해 왔다. Himmelman(2002)[11]에 의하면, 협업이란 네트워킹, 조정이나 협력 등을 통해 같이 일을 협력해서 하는 것을 의미한다. Lawrence et al(2000)[12]은 협업이란 계층제적 구조하에서의 통제체제를 가지지 않는 주체들간의 협력적 관계라고 정의하면서, 사회적으로 용인된 명령권한을 가지는 합법적 권위(legitimate authority)를 통해 참여자들을 통제하는 것이 아니라, 협력주체들은 자율성을 가지고 행동을 하게 된다고 지적한다. 즉, 자율적 조직 간에 발생하는 것으로 조직 내의 협업과는 거리가 있다고 보며, 협업은 시장메카니즘에 의해서 영향을 받는 협력관계가 아니라고 지적한다. 또한 협업은 상보(相補)적인 목적을 달성하기 위해 각기 다른 자원을 활용하여 둘 혹은 그 이상의 파트너들이 협력하는 행동이라고 정의할 수 있다[13]. 이상의 협업에 대한 정의에서도 볼 수 있듯이 협업을 하는 행위는 참여자들이 상호작용을 통해 그들이 원하는 소기의 목적을 달성하기 위한 행동이라고 볼 수 있다. 즉, 상호간에 이익이나 또는 공동의 목적을 달성하기 위해 협업을 하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 점점 우리사회가 복잡다단해지면서 분업으로는 해결할 수 없는 여러 가지 문제가 발생하면서 난제를 해결하기 위한 새로운 패러다임으로서 협업이 절실히 요청된다고 볼 수 있다.

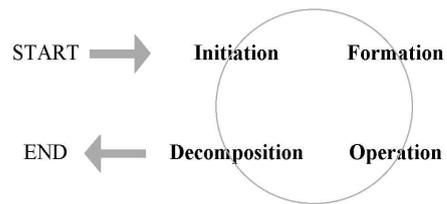
2.2 협업의 생애주기와 유형

협업은 일종의 생애주기를 거쳐 이뤄지는데, AIMM's Life Cycle Collaboration Model[14]에 의하면, 공동의 목적을 가진 참여자들 간에 협업의 필요성을 공유하고(awareness), 협업을 통해 문제를 해결하고자 하는 동기부여를 통해(motivation), 참여자들이 스스로 동기화과정(synchronization)을 거쳐, 협업에 참여하게 되고(participation), 협업에 참여하는 구성원들과의 조정(mediation), 상호 호혜적 관계(reciprocity)를 거쳐 숙고(reflection)하여 적극적으로 협업에 참여(engagement)하게 되는 것이다.

Tellio'glu(2008)[15]는 협업의 생애주기를 좀더 단순화하여 크게 시작, 형성, 작동, 해체의 과정을 거친다고 보고 있다.



[Fig. 1] AIMM' s Life-Cycle Collaboration Model (source: <http://www.aimm.org/#sthash.byNlw08u.dpuf>)



[Fig. 2] Collaboration Life Cycle (source: Tellio'glu, 2008)

한편 Himmelman(2002)[11]은 협업의 유형을 다음과 같이 분류하고 있다. 우선은 상호간의 이익을 위해 정보를 교환하는 네트워킹, 공동의 이익을 달성하고 서로의 이익을 위해 정보를 교환하는 코디네이팅, 또한 공동의 이익을 달성하기 위해 자원을 공유하고 정보를 교환하는 협력, 그리고 공동의 이익을 달성하기 위해 또다른 역량을 키우거나 확장하기 위해 자원을 공유하고 정보를 교환하는 협업의 유형으로 나눌 수 있다는 것이다.

<Table 1> Matrix of Stragies for working together

Networking	Coordinating	Cooperating	Collaborating
Exchanging information for mutual benefit	Exchanging information for mutual benefit, and altering activities to achieve a common purpose	Exchanging information for mutual benefit, and altering activities and sharing resources to achieve a common purpose	Exchanging information for mutual benefit, and altering activities, sharing resources, and enhancing the capacity of another to achieve a common purpose

source : Himmelman(2002)

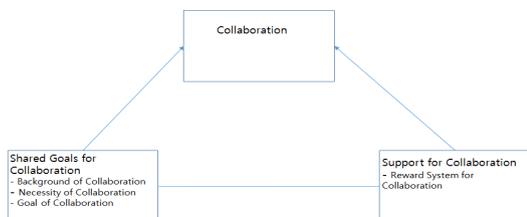
이러한 유형구분은 다른 측면에서 보면 협업의 단계로 이해할 수도 있다. 우선은 네트워크 수준에서 정보를 교류하다가 점점 관계가 공고해지면 정보교환뿐 아니라 자원 및 역량을 키우기 위해 같이 협업하는 형태로까지 발전하게 되는 것이다.

2.3 협업의 영향요인

그동안 많은 학자들은 협업의 영향요인으로서 목표의 공유, 정보의 공유, 협업성과의 공유, 신뢰 등을 지적하고 있다[16, 17]. 특히 이중에서도 목표를 공유하고 신뢰관계를 유지하는 것은 매우 중요하다고 보인다. 또한 앞서 협업과정 및 유형에서도 보았듯이 Himmelman은 네트워크 수준의 관계가 Coordinating나 Cooperating 더 나아가 Collaborating의 관계로 발전하기 위해서는 우선 공동의 목표(common purpose)를 가져야 한다.

협업의 목표를 공유한다는 것은 공동의 목표를 가진다는 것을 의미한다. 협업을 하고자 하는 구성원들간의 동일감을 높이므로서 서로간의 감정적 장벽을 제거하는데 매우 중요하다. 즉, 더 이상 경쟁적인 관계가 아니라는 것은 상대방으로 하여금 협조를 유도해내기가 쉬워진다는 것을 의미한다. 따라서 공동의 목표를 가지므로서 운명공동체로 인식하게 되어 정보공유나 신뢰정도 역시 높아지게 될 것이다.

또한 협업을 촉진하기 위해서는 협업활동에 대한 보상제도 등 지원제도가 필요하다. 협업은 매우 이타적인 활동이므로 이에 상응하는 보상활동이 있어야 한다. 즉, 협업공동체 내의 타인에게 정보를 제공하고 필요할 때는 자원을 공유하는 행위에는 그에 상응하는 보상활동이 작동해야 협업을 활성화하기 쉬워진다는 것이다.



[Fig. 3] Framework for Collaboration Process

이하에서는 지방자치단체의 협업사례를 분석하면서 협업을 성공적으로 유도하기 위해 사례 연구기관이 어떻

게 목표를 공유하고, 보상제도 등 어떻게 지원체계를 어떻게 운영했는지 등 협업과정을 분석하고자 한다. 특히 본 연구에서는 협업과정을 분석하면서 협업목표의 공유, 협업에 대한 지원 등 두 가지 측면에서 접근하고자 한다.

3. 연구방법 및 대상

3.1 연구방법

본 연구는 협업성공사례들을 분석하여, 협업과정 및 협업에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 하는 의도를 가지고 출발하였다. 따라서 협업과정을 논의함에 있어 양적인 연구방법 보다는 질적 연구방법이 적당하다고 판단했다. 협업과정에서 어떠한 요인들이 영향을 미치는지에 대한 자세한 메커니즘을 파악하기에는 양적인 접근방법을 통해서서는 어려울 뿐 아니라 영향요인을 분석하기 위해서도 적절하다고 보여 진다.

사례연구는 질적 연구방법으로서 계량적인 측정방법이 가능하지 않으며, 세심한 부분까지 심도 있게 분석하기에 유리한 연구방법이다. 본 연구의 사례들로 선정된 지방자치단체를 연구하기 위해서는 직접 방문하여 인터뷰 등의 방법을 사용하였다. 또한 연구대상이 된 지방자치단체의 경우 그동안 협업 우수사례로 선정된 경험이 있는 지방자치단체들로서 협업을 성공적으로 수행내고 있다는 세간의 평가를 받고 있는 기관이라고 할 수 있다. 성공적인 협업과정을 분석하기 위해 협업의 추진배경, 협업 목표의 공유, 협업에 대한 지원 등으로 구성된 항목들로 측정하였다.

(Table 2) Measurements for in-depth interviews

Shared Goals for Collaboration	. Background of Collaboration . Necessity of Collaboration . Goal of Collaboration
Support for Collaboration	. Reward System for Collaboration

3.2 연구대상

연구대상이 된 C자치단체는 면적은 8,204,71km², 인구는 2,043,056명이다. C기관은 8개 시, 7개 군, 24개 읍, 137개 면의 조직으로 구성되며, 전체 공무원은 1,197명이다. 면담에 참여했던 직원들은 기획실 직원들 및 일반직원들로서 총 7명의 인원을 면담하였다.

〈Table 3〉 Interviewees of C Province

No.	sex	Division	position
1	male	Water Quality Management Division	8
2	male	Investment Locations Division	7
3	male	Rural development Division	6
4	female	Disaster Prevention Division	6
5	male	Agro and eco-friendly Division	7
6	female	Environmental Management Division	5
7	male	Planning Division	4

4. 협업사례 연구

이하에서는 C기관의 물통합관리의 협업사례를 분석하고 있다. 우선적으로 협업의 추진배경을 분석하고, 협업의 목표는 무엇이었는지, 협업의 지원체계는 어떻게 되었는지를 분석하여 협업을 성공적으로 추진하는데 필요한 요인들을 추론하고자 한다. 이하에서는 C기관의 세분화된 물 관리 어려움을 협업을 통해 해결한 사례를 분석하고자 한다.

4.1 협업의 추진배경

기존 C기관의 물관리 정책은 생활용수, 공업용수, 농업용수 등 물 관리 조직의 다원화와 파트너십 부재로 효율적 관리가 어려운 상황이었다. 물 관련 업무가 수질관리와 수량관리로 분산되어 이원화·분산화 되어 운영되고 효율적으로 관리하는데 한계가 있었다. 이원화로 인해서 물부족에 따른 수자원관리의 효율화, 가뭄발생에 따른 농업용수 확보 등에 대한 효과적인 방안을 제시하는데 여러 가지 어려움이 존재했다. 물 통합관리는 지속가능한 발전을 위해 수자원, 수질, 수생태를 관리적, 기능적, 이용적 측면에서 통합적으로 관리하고, 이를 통해 궁극적으로 누구에게나 골고루 물혜택을 누리게 하며, 더불어 사회·경제적 혜택을 극대화할 수 있도록 관리하고자 하는 목적을 가지고 있다.

사실 C기관이 물관리를 통합적으로 하게 된 직접적인 이유는 무엇보다도 가뭄현상이 심화되면서 발생하는 여러 가지 피해현상으로 민원이 증폭하고 있다는 현실적 이유 때문이었다. 더구나 홍수기 강우집중도의 심화와 가뭄철 비강우기간 동안의 강수량도 더욱 감소하여 가뭄현상이 더욱 심화될 것으로 예측되는 상황이었다. 또한 최근 5년간 C지역의 연평균 강수량은 전국 평균에 비해

적은 편이며, 2011년을 정점으로 매년 감소하는 추세를 보이고 있었다. 지난 2012년 C지역내 4개 시·군을 중심으로 1908년 기상관측 이래 104년 만의 극심한 가뭄이 발생하였으며, 2015년 봄 C지역내 일부 시군에 논의 물마름 및 발작물의 시들음 면적이 발생하였다. C지역의 일반상수도 이용인구는 전체인구의 88%에 해당하는 1,844,979명으로 마을상수도 이용은 6.5%에 해당하는 136,990명, 기타가 5.5%에 70,583명 이다.

또한 지하수 이용량은 소폭 감소하고 있지만 농업용수 사용량의 경우 다소 증가추세를 보이고 있다. 지하수 개발가능량 대비 이용량은 평균 50.4%이며, 전국 평균 31.8%에 비해 현저히 높아 지하수 수량의 관리측면에서 여유량이 많지 않다.

또한 생활용수의 경우 2020년 30.3백만m³/년 정도가 부족할 것으로 예상되었다. 공업용수의 경우 전체적인 수량은 부족하지 않으나 일부 시군에서 부족할 전망으로 관측되었다. 또한 농업용수의 경우 전체적으로 부족하지 않으나 일부 시군에서 부족할 것으로 내다보고 있는 상황이었다.

통합관리 이전에는 수량관리에 있어서 생활용수는 도청 수질관리과에서 관리하고 농업용수는 농촌개발과에서, 공업용수는 투자입지과에서, 하천관리는 치수방재과에서 관리하고 있었다. 수질관리에 있어서는 금강수계 하천관리는 수질관리과에서 저수지 관리는 농촌개발과에서, 농약·비료, 축산분뇨 등 오염원 관리는 친환경농산과, 축산과, 환경관리과에서 관리를 나누어서 하고 있었다. 그러나 통합이후에는 생활용수, 공업용수, 농업용수를 통합하여 관리하고 수질관리도 통합적으로 관리하는 것으로 변화되었다. 또한 전국 최초로 물 소외지역의 광역상수도를 직접공급하여 C지역내의 3개 시·군 14개 마을에 깨끗한 물을 조기공급(3,569명)하고, 약 34억원의 예산을 절감하는 효과를 가져왔으며, 농어촌 상수도 보급률을 예전의 51.6%에서 물통합관리 이후 52.2%까지 상승시키는 성과를 도출하였다. 이러한 성과는 다른 지역에도 전파되어 5개 광역자치단체에서도 C기관의 물관리 통합모델을 벤치마킹하기에 이르렀다.

4.2 협업의 목표 공유

C도의 경우 물 통합관리를 위한 목표를 명확히 정하였으며, 다음과 같다. 1) 기후변화 대응 및 물복지 측면에

서 도민의 기대가 증가하고, 지속가능한 물 공급 다원화 및 수요관리, 지표수(하천, 저수지)의 용수 효율성을 제고, 2) 생활하수, 가축분뇨, 산업폐수 증가, 불투수면 증대에 따른 비점오염물질 등 증가하는 오염원에 예방적으로 대응하고 저감하는 방안을 마련, 3) 물 위기관리 대응을 위한 체계적인 대응에 있어, 범 부서차원에서 융합적, 통합적으로 해결, 4) 지역, 정부부처 등과 공조체계를 구축하고 유역중심의 거버넌스 체계를 확립, 5) 물 통합관리를 위한 전담조직을 지정하고, 조례를 제정, 기금을 마련하는 등 통합관리 방안을 마련을 목표로 하고 있다.

즉, 다원화된 물관리에서 통합관리로 물관리 패러다임을 변화하고자 하는 목표를 정하고, 이와 연계된 전략 등을 수립하였다. 특히 C도청의 경우 도지사가 협업의 중요성을 강조해왔으며, 도지사로 부임한 이후 도내의 소위 그동안 해결책을 찾지 못했던 난제들을 대상으로 협업을 추진하여 왔다. 그동안 물관리의 경우 도청내의 여러 부서 및 대외기관에 걸쳐 이해관계가 복잡했으며, 각각의 이해당사자들은 자신들이 입장에서 해당문제를 바라보기 때문에 물관리를 통합적으로 관리한다는 것이 매우 어려운 과제로 보였다.

“사실 외부에서 보면 같은 도청내에 있는 부서끼리 협력하는게 뭐 그리 어려운 일이나고 할 수도 있겠지만 그렇게 간단하지가 않습니다. 생활용수 관리부서랑 공업용수를 관리하는 부서는 매우 다른 입장에 처해 있습니다. 예를 들면 생활용수는 수질관리과에서 관리를 하는데 생활용수중에서 지방상수도는 시군과 연관이 크고, 광역상수도의 경우 수자원공사와 연계하여 업무를 처리하고 있지요. 그래서 생활용수 하나만 보더라도 세분하여 일을 하는 셈이죠”.

그동안은 물관리가 모두 세분화되어 부서마다 개별적으로 다른 목표를 가지고 업무를 처리했음을 알 수 있었다.

또한 물관리를 위해 C도 전체의 비전이나 목표를 공유했었느냐는 질문에 대해서는

“글쎄요. 물관리 전체비전이나 목표체계에 대해서는 저희는 잘 모르고, 저야 공업용수를 담당하니까 생활용수를 담당하는 수질관리과에서 하는 일은 잘 모르죠. 부서마다 각기 알아서 할 뿐이지요”.

이렇듯 직원들의 대답에서도 알 수 있듯이 물관리를 통합적으로 하기 전에는 물관리 전반에 대한 비전이나

목표에 대한 담당자들의 공유는 없었기 때문이었다. 따라서 협업에 대한 인식이나 필요성 역시 매우 낮게 인식하고 있었다.

“가뭄이라고 하는 거대한 난관에 부딪히면서 도대체 무엇이 문제인지에 대한 분석이 필요하다는 것을 알게 되었어요. 그러다보니, 생활용수, 공업용수, 농업용수 등 물을 사용도에 따라 나누는 것이 별 의미가 없다는 것을 알았습니다. 어차피, 도민들 입장에서야 다 같은 물이 아니겠습니까. 지자체 입장에서야 일을 편하게 하려고 나누었다는 것을 알게 되었죠”.

물 관리를 각기 물의 용도에 따라 세분한 목적이 결국은 서비스 공급자 입장에서 업무를 좀더 능률적으로 처리하기 위한 것이라는 것을 느끼게 해주는 대목이다. 그러나 수요자 입장에서 보면 국가하천의 경우 수량은 국토해양부에서 담당하고, 수질은 환경부에서 담당하며, 지방하천 역시 수량은 국토해양부에서 담당하고, 수질은 환경부에서 담당하며, 소하천의 경우 수량은 소방방재청에서, 수질은 환경부에서 나누어 관리하는 것이 무의미해보인다. 사실 수요자인 도민의 입장에서 보면 누가 공급하느냐 하는 문제보다는 얼마나 깨끗한 물을 공급받느냐 혹은 얼마나 충분히 물을 사용할 수 있느냐 하는 것이다. 따라서 지금처럼 부처간 혹은 한 기관내에서의 부서간 칸막이로 인해 정보공유가 되지 않는 상황에서는 물을 효율적으로 이용하기가 매우 어려운 것이다.

그런데 가뭄이라고 하는 거대한 난제가 생기고 나서 C도청에서는 부서간 협업을 촉진하기 위해 물통합관리를 위한 전담조직을 마련하여 구성하기로 하였다. 이러한 협업전담조직에는 공무원들 뿐 아니라 외부의 전문가, NGO 등과의 협력체계를 구축하여 현장이나 이론 전문가가 참여하는 협의체를 구성하여 각종 물 관련 문제들을 적극적으로 대처하기로 하기에 이른다.

즉, 협업은 도달하기에 매우 어려운 과제임에 틀림없으나 대부분 협업이 그 해결책이라는 데는 이견이 없는 듯 했다.

“협업전담조직이 만들어지고 나서는 구성원들끼리 이야기를 많이 나누었습니다. 온라인이든, SNS든 직접 만나서든 의견을 많이 나누었어요. 저희 업무 포털시스템 지식공유방에서도 서로 의견들을 나누고 아주 활발하게 정보를 주고 받았습니다”.

이러한 에피소드를 통해서 협업을 위한 가장 기본적

인 단계는 Himmelman(2002)[11]이 지적하듯이 정보를 교환하는 네트워킹임을 알 수 있었다. 즉, 협업을 위해서는 구성원 각자가 알고 있는 정보나 지식을 공유하는 것이 가장 기본적인 행위임을 알 수 있다.

“사실 그동안은 농촌개발과에서 수질관리과의 생활용수 관리에 대한 목표나 계획에 대해서 알 필요도 없었고, 별 관심도 없었어요. 그러다 보니, 서로 협력을 해야 한다는 생각도 없었지요. 그런데 지금은 달라졌지요. 물 통합 관리는 저희 도청 내부 부서들간의 협업 뿐 아니라, 개별 부서들과 연계되어 있는 외부기관들인 보건환경연구원이나 수자원공사, 농어촌공사 등과의 정보공유나 협업 역시 매우 활발해졌습니다.”

“저는 축산과에서 축산분뇨 오염원을 관리하는 수질 관리 업무를 맡고 있는데요. 이제는 생활용수를 관리하는 수질관리과나 공업용수를 담당하고 있는 투자입지과 담당자와 같은 부서에서 일하는 동료처럼 의견을 자주 주고 받습니다. 예전에 비하면 놀라운 변화라고 할 수 있지요”.

즉, 물관리라는 공동의 목표에 대해서 직원들의 아이디어를 구하고 이를 반영하여 공동의 목표를 세우고 이것에 대해 직원들간의 의사소통을 통한 공감대 형성은 협업을 성공적으로 추진하는데 있어 매우 중요한 성공요인이 틀림없었다.

목표에 대한 공감대를 형성한다는 것은 그만큼 목표 의식을 공유하여 협력하여 목표를 달성하고자 하는 목적 지향적인 집단으로 변화됨을 의미한다. 이렇게 공감대를 형성하기 위해서는 SNS, 기관 지식관리시스템, 업무포털시스템 등의 온라인 채널 역시 활발히 이용되고 있었다.

또한 C도청의 경우 특이한 점은 물관리를 위한 목표를 정하는 과정에 있어 외부기관 담당자 및 도내의 다양한 이해당사자들을 적극적으로 참여시켰다는 점이다. 그들로 하여금 목표를 정하는 과정에 참여시켜 목표추구에 대한 동기부여를 독려하고 있었다.

“통합적 물관리를 통한 가뭄극복과 수질관리라고 하는 목표를 설정하는 과정에 우리 도청내의 물관리 담당자들을 참여시켰어요. 외부 기관의 담당자들도 마찬가지로 이고요. 그러다보니 그분들과도 한배를 탄 동지같은 느낌이 들었습니다. 그 이후부터는 협조를 구하기가 쉬워졌고, 정보를 요청하기도 아주 수월했습니다.”

이렇듯 정보교환이라는 협업의 기본단계인 네트워킹을 위해서도 협업의 대상자간 협업을 추구하는 목표를 공유하는 것은 매우 중요한 성공요인임을 알 수 있었다.

4.3 협업에 대한 지원

C도의 경우 협업을 지원하기 위한 전담조직이나 협업에 대한 보상을 적극적으로 지원하고 있었다. 협업에 있어서 전담조직과 같은 인적 지원 및 경제적 보상제도와 같은 예산지원이 필수적이다.

“협업 전담조직을 만들어서 내부 부서들간의 협업, 대외기관과의 정보공유나 협업등을 지원해 주었고요. 협업을 잘 하는 직원들에 대해서는 연말에 해외 연수를 보내 주려고 하고요”.

C도청의 경우 기관장 역시 협업활동을 촉진하기 위한 지원에 매우 활발 하였다.

“사실 예전에는 협업이라는 개념도 약했지만 협력해서 업무를 추진할 때 인센티브가 거의 없었어요. 협업 담당자인 제 입장에서는 직원들을 독려할 방법이 별로 없었고요. 도지사께서 부임하고 난 후에는 인센티브에 먼저 관심을 가지셨어요. 그리고 나서 획기적으로 많은 변화들이 일어났습니다.”

협업전담조직이 만들어지고, 담당자는 인센티브가 얼마나 중요하며, 협업을 성공적으로 이끌어 가는데 필수적인 제도라는 것을 강조하였다.

“사실 조직 내에서의 협업은 그나마 좀 더 수월했지만 수자원공사처럼 타 공공기관과의 협업은 매우 어려웠습니다. 기관장들끼리는 업무협정(MOU)을 맺고 한다고 해서 협업이 다 잘 될거라고 생각하는데, 사실 현실은 그렇지 않습니다. 아랫사람들끼리는 일면식도 없이 시작하는 경우가 많죠. 그래서 제가 생각하기에 협업은 거창하게 윗분들이 시작할 것이 아니라 실무담당자들이 업무필요로 인해서 정보공유 등으로 시작해야 성공할 것이라고 생각합니다”.

이렇듯 협업은 협업당사자들간의 필요에 의해서 시작되고 공동의 목표를 정해야 하며, 협업당사자들 간에는 서로 윈윈(win-win)할 수 있는 관계여야만 협업관계를 더욱더 공고히 할 수 있다. 또한 Himmelman(2002)[11]의 협업 매트릭스에서 보듯이 단순히 정보를 공유하던 네트워킹 단계에서 협력의 관계로 발전하기 위해서는 공동의 목표가 있어야 한다. 따라서 당사자들간에 공동의

명체라는 의식을 일깨워줄 공동의 목표가 매우 중요하다.

“지역가뭇해소라고 하는 목표가 정해지고 나서는 외부기관 직원들과의 대화가 더욱더 많아졌고요. 우리만 일방적으로 정보를 받는게 아니라, 우리가 가지고 있는 정보도 전달하고 정보시스템을 연계하고 하다보니 외부기관과의 협업도 쉬워졌어요. 그러다 보니 한 식구같은 느낌이 들더라구요. 그래서 훨씬 도움을 요청하기가 쉬워졌어요”.

“사실 협업은 매우 어렵습니다. 정보공유도 사실 어렵거든요. 정보공유만 잘 되도 협업의 반은 끝났다고 생각합니다. 정보공유가 잘되려면 서로가 서로에게 이익이 된다는 생각이 들어야 해요. 어느 기관이 손해를 본다는 생각이 들면 그 협력관계는 지속되기가 상당히 어렵습니다”.

이처럼 협업당사자들간에는 서로가 서로에게 도움을 줄 수 있는 관계가 형성되어야 가능해진다.

이로서 협업을 성공적으로 이끌어가기 위해서는 서로의 공동의 목표를 정하고, 인센티브가 있어야 하며, 협업 당사자간에 윈윈할 수 있는 관계가 형성이 되어야 함을 알 수 있었다.

4. 결론

연구대상이 된 지방자치단체는 그동안 협업을 훌륭하게 수행하고 있는 기관으로 세간의 평가를 받아온 기관이다. 기관장을 비롯하여 많은 직원들은 협업의 중요성을 인식하고 있었다. 광역단위의 지방자치단체가 가지고 있는 많은 문제들은 기초자치단체 및 기타 공공기관과의 협력을 통해야만 해결할 수 있는 난제들이라고 할 수 있다. 즉, 협업을 할 수 밖에 없는 상황이라고 할 수 있다.

협업을 성공적으로 추진하기 위해서는 리더의 역할 역시 매우 중요하다. 조직 내에서의 협업을 위해서는 리더가 적극적으로 관심을 보이며, 여러 가지 제도적 지원을 해야만 가능하기 때문이다. 특히 협업의 경우 리더가 단순히 중요함을 강조하고 드라이브를 적극적으로 추진하느냐 뿐 아니라 조직문화를 어떻게 조성하느냐가 더 중요하다[18, 19, 20].

또한 협업을 독려하기 위해서 인센티브 시스템이 필요한 것은 물론이다. 이기심을 누르고 타인을 배려한다는 측면에서 볼 때, 협업은 매우 부자연스러운 활동이라

고 할 수 있다. 더구나 개인이 아니라 조직에 소속되어 있는 조직구성원의 입장에서 보면 협력적 행위의 동기는 더욱 약해질 수 밖에 없다. 따라서 협업을 유발하기 위해서는 그에 상응하는 보상이 있어야 한다. 즉, 경제적 보상이나 인사상의 혜택 등의 비경제적 인센티브를 적절히 안배할 필요가 있다.

또한 연구결과에서도 보듯이 협업대상자들간의 목표를 공유하고 이를 자주 의사소통을 통해 공감대를 형성하는 것이 매우 중요하다. 따라서 원활한 의사소통은 협업을 성공적으로 유도하기 위해 매우 필요하다. 의사소통이 유연해야 그들간의 정보교환이나 협력을 촉진할 수 있고, 더 나아가 자원의 교환 등도 유도할 수 있게 된다. 최근 들어 오프라인상에서의 의사소통 뿐 아니라 온라인상의 다양한 매체를 통해 의사소통을 더욱더 활발하게 유도하기 위한 전략을 가질 필요가 있다.

본 연구는 특정사례를 분석하여 협업의 과정을 분석하고 협업의 성공요인들을 분석하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 이러한 함의를 가짐에도 본 연구는 질적연구가 가지는 한계를 가지고 있다. 따라서 향후에는 협업의 성공요인을 분석함에 있어 양적 접근방법을 통해 보상제도, 기관장의 지원, 협업의 지원체제 등의 변수가 협업에 어떻게 영향을 미치는 지 증명하는 후속 연구 역시 매우 중요한 의미를 가지리라 본다.

ACKNOWLEDGMENTS

This paper was supported by Konkuk University in 2015

REFERENCES

- [1] J. W. Kim, “Collaboration Strategy for Smart Government”, IT Policy Series 15, National Information Agency, 2011.
- [2] H. S. Kim, “A Study on the Cooperation for the activation-type curriculum development site close”, Journal of Digital Convergence, Vol.11 No.10, pp.59 - 69, 2013.
- [3] J. H. Kang, “A Study on the Curriculum of the

Industry-University Cooperation”, Journal of Digital Convergence, Vol.9 No.3 pp.261-271, 2011.

[4] J. M. Do & J. D. Kim, “A Study on Critical Success Factors for Enterprise Security Collaboration”, Journal of Digital Convergence, Vol.12 No.10, pp.235-242, 2014.

[5] 3.0 Government Committee & Sairam, “Study of Collaborative Map for the public sector to promote collaboration”, 3.0 Government Committee, 2014.

[6] M. McGuire, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”. Public Administration Review. Special Issue. 66: 33-43, 2006.

[7] J. S. Jin, “A study on the success factor of public sector administrative convergence”, Korea Personnel Administration Science Review, Vol.12 No. 1, pp. 117-146, 2013.

[8] DOI:<http://www.merriam-webster.com/dictionary/cooperation>

[9] D. Wu, & K. Passerini, “Uncovering Knowledge-Based Time Management Practices: Implications for Project Management”. International Journal of Managing Projects in Business, Vol. 6 No. 2, 2013.

[10] J. Y. Lee, “A Study on the User Authentication and the Protection of Data in the Collaborative Cloud Storage”, Journal of Digital Convergence, v.12 no.9, pp.153-158, 2014

[11] A. T. Himmelman, “Collaboration for a change: Definitions, decision-making roles, and collaboration process guide”. Minneapolis: Himmelman Consulting, 2002.

[12] T. B. Lawrence, C. Hardy & N. Phillips, “Institutional Effects of Interorganizational Collaboration: The Emergence of Proto-Institutions”, The Academy of Management Journal, Vol. 45, No. 1 pp. 281-290, 2002.

[13] E. Elgar, “Technological Collaboration and Innovation”, in M. Dodgson and R. Rothwell (eds.), The Handbook of Industrial Innovation. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.

[14] DOI: <http://www.aiim.org/What-is-Collaboration>

[15] H. Tello’glu, “Collaboration Life Cycle”, Multidisciplinary Design Group, Published in: Collaborative Technologies and Systems, 2008. CTS 2008. International Symposium

on Date of Conference: 19-23 May 2008.

[16] Y. K. Kim, “Study on the Drivers and Constraints of Administrative Cooperation”, Spring Conference Proceedings of the Korea Association of Public Administration, pp. 1-34, 2013.

[17] M. S. Lee, “Theory and Practice of Administrative Cooperation”, Creative Economy Seminar for Collaborative Administration, 35-58. 2013.

[18] H. S. Lee, “Leadership and Knowledge Management”, Journal of Digital Convergence, Vol.12 No.10, pp.35-43, 2014.

[19] Jae-Yong Lee, “Software Development Process Improvement Training and Collaboration Capabilities Optimized to the Psychological Type of ICT Engineer”, Journal of the Korea Convergence Society, Vol. 6, No. 4, pp. 105-111, 2015.

[20] Jung-Hoon Kim, Keun-Ho Lee, “Measures to Improve the Work Process Through the Convergence of Social Welfare based on IT”, Journal of the Korea Convergence Society, Vol. 5, No. 4, pp. 33-38, 2014.

이 향 수(Lee, Hyang Soo)



- 1993년 2월 : 이화여자대학교 행정학과 (행정학사)
- 1996년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학석사)
- 2004년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 공공인 재대학 행정학부 교수

· 관심분야 : 지식관리, 정보화정책, 전자정부

이 성 훈(Lee, Seong Hoon)



- 1990년 2월 : 고려대학교 영문학과 (문학사)
- 1993년 8월 : 고려대학교 대학원 (경제학석사)
- 2002년 9월 : 뉴욕주립대학교 대학원(경제학 박사)
- 2011년 3월 ~ 2016년 2월 : 청주대학교 경상대학 경제학과 교수

· 2016년 3월 ~ 현재 : 고려대학교 경상대학 경제학과 교수

· 관심분야 : 공공경제, 지식자본, 생산성, 산업조직