한국조직학회보(제15권 제2호): 83~113
DOI http://dx.doi.org/10.21484/kros.2018.7.31.83

논문투고일: 2018.06.25
논문심사일: 2018.06.29
게재확정일: 2018.07.24

연구논문

사악한 문제 해결 전략으로서 협업에 대한 탐색적 연구: 박근혜 정부의 협업 사례를 중심으로*

박 치 성**
백 두 산***
정 창 호****

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구설계
Ⅳ. 분석결과
Ⅴ. 결론

〈 요 약 〉

본 연구의 목적은 사악한 문제와 평범한 문제 등 다양한 유형의 정책문제를 해결하는데 협업이 효과적인지를 검토하고, 문제 해결에 협업을 어떻게 적용시켜야하는가에 대하여 탐색적으로 논의하는 것이다. 지금까지 협업의 필요성에 대한 많은 논의는 있었지만, 협업에 적당한 문제 유형이 무엇인지, 그리고 협업 역시 비용을 수반한다는 측면에서 과연 모든 문제해결에 협업을 적용하는 것이 바람직한지에 대한 논의는 부족했다. 이를 위해 박근혜 정부 시절 발표하였던 43개의 협업우수 사례를 대상으로 내용 분석을 통해 문제 속성과 협업 간의 관계 분석을 시도하였다.

분석결과 협업사례 43건 중 31건이 효율적인 대안을 찾기 '어려운 문제'에 해당되는 경우였으며, 해결책이 부재한 '사악한 문제'는 7건, 협업이 필요없는 단순 '기술적 문제'는 5건으로 나타났다. 문제의 속성에 따른 전략적 맞춤을 비교한 결과 사악한 문제와 어려운 문제 대부분은 기관 간 전략적 맞춤과 목표 공유가 있는 것으로 분석되었고 이들 사례는 협업구조가 분권화되어 있음을 알 수 있었다. 시너지 효과는 사악한 문제 7건 모두, 어려운 문제는 31건 중 25건에서 나타났으나, 일부 어려운 문제는 시너지 효과가 없고 오히려 협업 비용의 낭비로 이해될 수 있는 소지가 있었다. 협

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2925463)
** 제1저자, 중앙대학교 공공인재학부 교수(csp7111@gmail.com)
*** 공동저자, 중앙대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료(ob00700@daum.net)
**** 교신저자, 한국문화예술위원회 책임연구원(cheu0314@arko.or.kr)

업관계 조정역할은 21건으로 절반 정도가 중간 조정자가 있는 것으로 분석되었으나, 실질적으로 협업이라고 보기 어려운 사례도 11건으로 나타났고 이들 사례는 시너지가 발생하지 않은 11건과 일치되었다.
본 연구를 통해 전략적 협업은 단순 기술적 문제가 아닌 사악한 문제나 어려운 문제 해결에 적극 활용해야 한다는 점과 시간이 지날수록 사악한 문제, 즉 협업 기관의 시너지 효과가 발생하지 않으면 해결되기 어려운 사례들이 등장하면서 정부부처 관료들이 협업이라는 국정 기조에 수동적으로만 대응하는 것이 아니라는 증거도 확인할 수 있었다.

[주제어: 정책문제, 사악한 문제, 협업, 전략적 맞춤, 시너지, 협업관계 조정, 정부 3.0]

Ⅰ. 서 론

일반적으로 특정 분야의 정책문제를 해결하는 방식은 관계된 하나의 국가기관이 문제의 책임을 지고 대응하는 것이다. 예를 들어 환경부는 환경에 대한 전문성을 바탕으로 정책문제를 정의하고, 가장 효과적이며 효율적인 정책수단을 선택하여 문제를 해결하고자 한다. 그러나 1970년대부터 다양한 사회적 가치들이 본격적으로 등장하고 그에 따라 정책문제가 복잡해지면서 실증주의적 정책접근은 한계에 봉착하기 시작했다. 효율성에 기반한 기계적 엔지니어링(engineering)으로는 해결하기 힘든 문제들이 나타났는데, 소위 말하는 문제의 사악함(wickedness)이 부각되기 시작한 것이다(Rittel & Webber, 1973).

정부가 정책문제를 정의할 때 우선 평범한 문제(ordinary problem)인지 아니면 사악한 문제(wicked problem)인지를 먼저 이해하는 것이 매우 중요하다. 도로 건설의 경우 정책목표와 수단이 명확하고, 성과측정이 비교적 용이하기 때문에 실증주의적 접근이 여전히 유용한 평범한 문제로 볼 수 있다. 반면에 사회 문제는 문제 정의부터 이견과 갈등이 생길 수 있고 그에 따라 정책목표가 모호해지거나 정책대안에 대한 찬반 논란이 클 수 있기 때문에 사악한 문제가 될 수 있다. 이러한 사악한 문제 해결을 위해서는 이해당사자 간의 상호 이해가 필수적이다.

최근 새로운 국정운영 방식으로서 거버넌스의 중요성이 부각되면서 특정 정부기관 혼자서 복잡한 사회문제를 해결하는 것이 불가능하다는 게 상식으로 받아들여지고

있다. 거버넌스는 홀로 문제를 해결하는 것이 아니라 '같이' 문제를 해결하는 방식이다. 같이 일하는(working together) 가장 큰 이유는 문제해결을 위하여 서로가 서로를 필요로 하기 때문이다.

박근혜 정부는 '국민 중심 서비스 정부 3.0 구현'을 국정과제로 선정하고 부처 간 협업을 강조하였다. 정부 3.0은 "공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처 간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임"으로 정의된다(관계부처합동, 2013a: 안전행정부, 2013). 박근혜 정부는 국민 개개인을 대상으로 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 각 부처가 통합적으로 움직이는 투명하고 유능한 정부를 운영하고자 하였다. 정부 내 칸막이로 인하여 정부효율성이 낮아진다고 판단했기 때문이다(관계부처합동, 2013a).

안전행정부(2013)는 정부 3.0을 위한 협업행정 매뉴얼을 제작하여 각 부처 및 정부기관에 배포하였다. 매뉴얼에는 협업의 이해를 도울 수 있도록 기술(description)과 함께 협업 성공사례를 제시하였다. 대표적인 사례로 자동차 과태료 일괄 압류해제 납부시스템 구축(안전행정부, 2013; 18)은 국토해양부, 안전행정부, 국세청, 경찰청, 지방자치단체, 국민연금관리공단의 시스템을 통합하여 민원처리를 간소화하고 고객 중심 행정서비스를 제공한 것이다(2010. 7월). 이외에도 기상청, 국토해양부, 국방부, 안전행정부가 레이더 자원의 공동 활용을 통한 효율성 증대를 목적으로 기상-강우 레이더 공동활용시스템(안전행정부, 2013; 20)을 구축한 사례(2010. 6월)와 연말정산 간소화(안전행정부, 2013; 24)를 위한 국세청, 신용카드사, 병·의원, 백화점, 여신협회 등의 정보 공유(2010. 10월) 등이 제시되어 있다. 안행부가 제시한 성공적인 협업 사례들은 해결책이 비교적 명확한 기술적인(technical) 문제의 해결로 구성되어 있으며, 이를 통해 정부 3.0 초기에는 평범한 문제를 해결하는데 초점을 맞췄다는 것을 알 수 있다.

박근혜 정부가 협업체계를 구축하고자 한 의지가 강했다는 것은 국정과제에서도 확인할 수 있다. 박근혜 정부의 국정과제(2013b)는 다른 정부와 다르게 과제별로 주관부처와 협업부처를 명시하고 있는데, 이는 각 부처에 협업체계를 구성하기 위한 가이드라인을 제시한 것이다. 140개의 국정과제 중 109개가 협업과제[1)]이며, 협업과제는 총 117개(공동주관 포함)의 주관부처와 238개의 협업부처가 명시되어 있다. 각각 협업

1) 협업과제는 주관부처와 협업부처가 있는 경우, 협업부처는 없으나 주관부처가 2개 이상인 경우를 포함된다.

과제별로 평균 1.07개의 주관부처와 2.18개의 협업부처가 있었다.

그러나 박근혜 정부의 협업 성과에 대한 평가는 상반되게 나타나고 있다. 정부업무평가위원회·국무조정실(2014)의 2013년 정부 업무평가에 따르면 협업만족도가 82.4점, 협업 성과 75점으로 나타나 칸막이 제거로 인한 국민편익이 증진했다고 평가했다(정부업무평가위원회·국무조정실, 2014: 36). 그러나 국민일보(2014)는 부처 간 칸막이 제거를 하지 못했다고 지적하고 있고(국민일보, 2014), 국제기구인 OGP(Open Government Partnership)에서 발간한 보고서(OGP, 2017)에 따르면 정부의 정보공개가 매우 미흡하며, 정부 내 칸막이 현상이 여전히 심각한 수준이라고 지적하고 있다(주간동아, 2016). 즉 정부 내외부 평가 결과가 극명하게 차이가 난다.

이러한 상반된 평가를 보면, 부처 간 칸막이를 제거하고 국민 편익 증진이라는 정책목표를 달성하기 위해 협업은 적극적으로 추진해야 할 것으로 보이지만, 문제의 성격과 내용을 고려하지 않고 무조건적으로 협업을 강조하는 것도 경계할 필요가 있다. 협업을 위한 비용만 지불하고 문제가 치유되지 않는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 지금까지 협업의 필요성에 대한 많은 논의는 있었지만 협업 역시 비용을 수반한다는 것을 고려했을 때, 과연 모든 문제해결에 협업을 적용하는 것이 바람직한지, 협업으로 해결하기에 적당한 문제(유형)는 무엇인지에 대한 논의는 없었던 것이 사실이다.

본 연구의 목적은 사악한 문제와 평범한 문제 등 다양한 유형의 문제를 해결하는데 협업이 효과적인지 검토하고, 협업을 정책문제 해결에 어떻게 적용시켜야 될 것인가에 대하여 탐색적으로 논의하는 것이다. 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 이론적 논의를 통해 사악한 문제가 무엇인지를 살펴본 후, 사악한 문제를 해결할 수 있는 전략으로 협업을 제시한다. 이를 바탕으로 박근혜 정부의 협업 우수 사례 43건을 대상으로 사례분석을 실시하고, 분석결과 및 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 사악한 문제

1) 사악한 문제와 평범한 문제

사악한 문제(wicked problem)는 Rittel과 Webber의 1973년 논문('Dilemmas in a

General Theory of Planning')에 그 기원을 두고 있다. 모든 문제를 해결할 수 있는 가장 효율적인 방법이 반드시 존재하며 그 해결책을 찾는 과정으로서 공학적인 방식을 추구해 온 실증주의 관점은 이미 한계에 이르렀다는 관점에서 출발한다. Rittel과 Webber(1973)는 가치의 다원화로 인한 사회적 맥락(contexts)이 변화하고 있음을 지적하면서 이러한 상황에서 기존의 기계적 합리성으로 해결하기 힘든 사회적 문제들을 '사악한 문제'라고 명명하였다.

사회구성원들의 가치와 선호가 획일적이라면 사회문제는 해결하기 '어려운' 것이 아니겠지만, 사회문제는 다양한 가치와 선호가 뒤섞여 나타나는 복잡성을 지니고 있다. 가치와 선호는 문제를 바라보는 시각의 차이일 뿐, 틀린 것이 아니기 때문에 무시하거나 배제해서는 안 된다. 따라서 사악한 성격을 갖는 사회문제는 정책이해관계자의 관점에 따라 다르게 해석될 수 있으며, 맞고(true) 틀림(false)이 아니라, 좋고(good) 나쁨(bad)의 문제로 접근해야 한다.[2] 또한 사악한 문제는 가치와 관련된 복수의 이해관계자들이 관여되어 있기 때문에 정치적인 성격을 가지고 있으며(Roberts, 2000), 명쾌한 해결방법이 없기 때문에 해결책에 대해서도 갈등이 존재한다. 결국 사악한 문제를 해결하기 위해서는 가치관의 차이를 인정하고 공동의 이해를 도모할 수 있는 의사소통을 끊임없이 이어나가야 하며, 이러한 과정 자체가 협업의 필수조건이 된다.

사악한 문제는 잘못된 문제 정의, 즉 제3종 오류를 범할 수 있는 위험성도 있다. 문제의 원인을 잘못 이해한 상태에서 제시한 해결책은 3종 오류가 있으며(Dunn, 2008), 다양한 가치 충돌을 수반하는 사악한 문제의 경우 원인 규명에 실패할 가능성이 높고, 해결책도 서로 경쟁적으로 경합될 수 있다. 문제의 주요원인을 찾는 방법으로 경쟁가설의 실용적 제거법(pragmatic eliminative induction)(Dunn, 1998)이나 공론장에서의 상호 이해와 간주관성(intersubjectivity) 획득을 통한 합의 도달(Harbermas, 1992, 장명학, 2003: 28 재인용) 등이 있지만, 주목할 점은 실용적 제거법 또는 상호 합의 도달에 의해 도출된 해결책 역시 여러 해결책 중 하나일 뿐이라는 것이다. 어떤 방식이 되었든, 선택된 해결책은 하나의 가장 명확한 해결책(필연적으로 문제를 해결할 수 있는)이 아니라 '사회적 실험'으로 이해되어야 한다(Peters, 2017).

사악한 문제가 아닌 정책문제는 평범한 문제(tame or ordinary problem)로 볼 수 있다. 평범한 문제들은 사악한 문제와 비교하여 상대적으로 문제정의가 용이하며, 해결책에 대한 이견이 적은 편이다. 평범한 문제들은 제시될 수 있는 문제 해결책의 명

2) 명확한 해결책은 존재하는데 이 해결책을 추구하기가 어려울 때 어려운 문제가 된다.

확성, 즉 하나의 가장 효과적인 해결책의 존재 여부에 따라 어려운 문제와 기술적(쉬운) 문제로 나뉠 수 있다.

어려운 문제는 문제 해결을 위해 복수의 해결책이 제시될 수 있는 경우이다. 제시된 각각의 대안들이 문제 해결에 도움이 되는지에 대해서는 이견이 없으나 가장 효율적인 대안을 고른다면 다소 다툼이 발생할 소지가 있다. 특히 어려운 문제는 혼자 해결하기 어렵기 때문에 복수의 기관의 협업이 필요하며 어떠한 기관과의 조합이 가장 효율적이며, 효과적인지 확실하게 알기 어렵다. 따라서 협업을 하는 기관 간 의사소통이 필수적이다.

기술적 문제는 해결책이 분명하게 제시될 수 있는 문제들로서, 주로 기관의 업무 프로세스를 효율적으로 개선하는데 목표가 있다. 따라서 기관 간 협업이 크게 필요하지 않으며, 협업이 있다고 하더라도 기관 간 갈등은 거의 없다. 한 기관의 업무 프로세스에 대해 타 기관이 왈가왈부할 수 없는 부분이기 때문이다. 이러한 기준을 정리하면 아래의 표와 같이 제시될 수 있다.

〈표 1〉 사악한 문제와 평범한 문제의 구분

구분		문제해결책	협업 행위자
사악한 문제		복수의 해결책(가치 대립)	복수의 기관
평범한 문제	어려운 문제	복수의 해결책(효율성 대립)	복수의 기관
	기술적 문제	명확한 해결책	단일 기관 가능

2) 사악한 문제의 조건

사악한 문제가 될 수 있는 열 가지 조건을 제시하면 다음과 같다(Rittel & Webber, 1973).

(1) 정책문제를 정의하기 어려움(명확한 공식이 없음)

(2) 의사결정에 있어 명확한 정지규칙(stopping rule)이 없음

(3) 사악한 문제의 해결책은 가치에 관한 것임. 좋은가 나쁜가와 관련될 뿐 참, 거짓이 아님

(4) 해결책에 대한 즉각적이거나 궁극적인 테스트를 할 수 없음

(5) 해결을 위한 모든 시도는 불가역적이며, 또한 일단 실행되면 잊히지 않는 효과가 있음

(6) 명쾌한 해결책이 존재하지 않고, 때로는 가능한 해결책의 셋트 조차 존재하지 않음

(7) 모든 사악한 문제는 근본적으로 독특함(unique)

(8) 모든 사악한 문제는 다른 문제의 증상을 가지고 있음(다른 정책 문제와 상호 연관됨)

(9) 사악한 문제에 대해서 다양한 설명이 가능함

(10) 정책결정자는 옳고 틀림을 결정할 권한이 없음

이 열 가지 조건을 모두 충족하는 문제는 매우 드물다(Peters, 2017). 다만 이 중 몇 가지를 충족하였을 때 평범한 문제가 아닌 사악한 문제에 포함될 수 있는 것이다. 가장 중요한 조건은 가치의 측면, 즉 좋은 것인가(good) 나쁜 것(bad)인가와 관련된 것이다. 이는 문제 해결책에 관한 논의로 귀결되며, 해결책이 문제를 치유할 수 있는 적절한 수단인지 판단하기 전에, 그 수단이 좋은지 혹은 나쁜지 여부를 선제적으로 논의하게 된다. 이는 정책을 둘러싼 이해관계자들이 가지고 있는 가치관, 시각, 선호 등에 따라 문제의 해석이 달라지기 때문에 생기는 것이며, 아홉 번째 조건인 문제에 대한 다양한 설명이 가능하다는 측면과도 연결된다. 이상의 논의를 정리하면 '명쾌한 해결책의 부재'가 사악한 문제로 분류되는 필수불가결한 요소라 할 수 있다(Peters, 2017: 390). 결론적으로 위의 모든 조건을 충족한 문제는 완전히 사악한 문제에 해당되지만, 위의 조건을 모두 충족시키지 않더라도 가장 필수적인 조건이 충족된다면 사악한 문제의 범위에 속한다고 할 수 있다.

이러한 논의에 기반하여 본 연구에서는 사악한 문제를 문제에 대한 정의 또는 문제의 심각성에 대하여는 일반적인 동의는 있으나 '문제를 발생시키는 근본원인이 단일하지 않기에 문제를 해결할 수 있는 단 하나의 가장 효율적인 해결책이 존재하지 않는 경우'(Heads & Alford, 2008: 6)인 사례로 규정하고자 한다.

2. 사악한 문제 해결을 위한 전략

1) 협업의 탁월성

사악한 문제를 대응하기 위한 완벽한 정책설계는 불가능하다. 문제와 관련한 이해관계자들은 가치와 신념, 입장에 따라 전혀 다른 해결책을 제시하기 때문이다. 문제를

해결해야 하는 주도기관은 대립되는 대안 중 한 가지를 선택하고, 시행착오를 겪어가면서 정책이 달성하고자 하는 목표를 향해 나아가게 된다.

Roberts(2000)는 사악한 문제를 해결하기 위한 세 가지 전략으로 권위적 전략, 경쟁적 전략, 협업적 전략을 제시하였다. 권위적 전략[3]은 일종의 길들이기 전략(taming strategy)으로, 정책 결정에 권위를 가지고 있는 관료와 전문가들이 객관적으로 분석한 자료와 근거를 가지고 대안을 제시하는 것이다. 권위에 의한 해결 방법은 이해관계자의 수를 줄일 수 있으며 문제의 복잡성을 완화시킬 수 있는 장점이 있지만 관료나 전문가가 문제를 잘못 정의하거나 해결책을 제대로 만들지 못할 가능성이 크기 때문에(Roberts, 2000), 사악한 문제에서는 위험성이 더욱 높아질 수밖에 없는 한계가 있다.

경쟁적 전략은 사악한 문제의 이해관계자들을 경쟁시켜서 적합한 해결책을 선택하는 것이다. 이는 경쟁가설의 실용적 제거법과 유사한 방식이다(Dunn, 1998). 가령, 기업 간 경쟁을 통해 신기술 개발을 촉진할 수 있고, 이를 통해 문제를 해결할 수 있는 새로운 가능성을 제시할 수 있다. 그러나 경쟁적 전략은 이해관계자들 간의 긴장감을 고조시켜 갈등을 더욱 증폭시킬 수 있다(Roberts, 2000).

마지막으로 협업 전략은 사악한 문제를 해결하기 위해서 가능한 모든 이해관계자를 참여시켜 문제와 해결책에 대한 논의를 통해 공통된 합의를 도출하는 것을 목표로 한다. 이 방식은 공론장에서 의사소통을 통한 상호 이해 및 합의 도달로 이루어진다(장명학, 2003). 협업 전략은 개인이 홀로 달성할 수 있는 성과보다 이해관계자들의 시너지 효과를 통해 더 많은 성과를 낼 수 있다는 것을 전제하고 있으며(Roberts, 2000), 이러한 이유 때문에 사악한 문제를 다루는 세 가지 전략 중 상대적으로 가장 바람직한 전략이라 볼 수 있다.

구체적으로 협업 전략이 사악한 문제 해결에 유용한 이유를 들면 다음과 같다. 첫째, 협업에 참여하는 행위자 간 상호 이해를 통한 목표 공유와 이에 근거한 공동의사결정을 들 수 있다(Gray, 1989: Wood & Gray, 1991). 사악한 문제는 관점과 가치에 따라 옳고 그름을 판단하기 어려운 정책문제이기에, 해결책은 다양한 이해관계자들로 하여금 지속적인 의사소통을 통한 합의로 이끌어내야 한다. 협업은 이해당사자들이 직면한 문제들에 대해서 목표 공유가 필수적이기 때문에(Thomson & Perry, 2006) 가치에 따라 다양한 해석이 가능한 사악한 문제를 해결하는데 상대적으로 유리하다.

---

3) 권위적 전략이라도 하더라도 전통적 권위에 의한 수직적 형태의 조직간 업무연계 역시 정부기관의 협업에서 상당하게 발생한다. 이는 분석결과를 참조하시오.

둘째, 협업에 참여하는 행위자들은 상호 전략적 맞춤(strategic fits)을 가지기 때문에 서로가 서로에게 필요한 자원을 교환하거나 공유하면서 협업을 수행하고, 그 결과 상호 혜택(mutual benefits)이 나타날 가능성이 높아진다(Austin, 2000)[4]. 또한 상호 전략적 맞춤에 의해 진행된 협업은 협업을 하지 않았으면 발생하지 않았을 시너지 효과를 낼 수 있다. 두 명 이상의 행위자가 명확한 해결책이 존재하지 않다고 알려진 문제 해결을 위해 상호 이해를 시도하고, 상호 전략적 맞춤을 바탕으로 함께 문제를 풀려 노력할 경우, 혼자 수행하였을 때는 발생하지 않을 협업 결과(시너지 효과)가 나타나기 때문에 최소한 사악한 문제해결에 한 걸음 더 다가섰다는 것을 의미한다. 반면 한 쪽이 일방적으로 문제에 대한 목표 정의 및 수단 선택을 하고, 다른 한 쪽은 일방이 정해놓은 목적 달성을 위한 수단(기술, 정보 등)만을 제공하는 방식은 협업이라기보다는 오히려 상하 기관 간의 업무 배분에 더 가깝다고 볼 수 있다.

사악한 문제 해결을 위한 협업이 성공하기 위해서는 협업에 참여하는 행위자 간의 관계 조정이라는 협업 관계 관리가 필요하다(Agranoff & McGuire, 2003). 협업이 항상 긍정적인 결과만을 도출하는 것은 아니지만, 이는 협업 당사자 간 관계관리가 없을 때 더욱 그러할 가능성이 높다. 따라서 협업에 참여하는 행위자가 다수일 때는 기관 간 업무협력관계에 있어 조정자가 필요하다. 두 명의 행위자 간 1:1 관계로 협업이 진행될 때에는 관계의 복잡성이 상대적으로 낮다. 두 행위자가 상대해야 할 상대는 하나이며 전체 협업 네트워크에서 관리해야 할 관계의 숫자도 1개이기 때문이다. 그러나 행위자의 숫자가 늘어나면 관리해야 할 관계의 숫자가 기하급수적으로 늘어나게 된다. 예를 들어 협업 당사자가 4명일 때는 전체 협업 네트워크에서 관리되어야 할 관계의 숫자가 6개, 6명일 때는 15개, 8명인 경우에는 28개 등으로 커지기 때문이다.

다수의 행위자 간 관계 관리는 두 가지 측면에서 중요하다. 먼저 복잡한 사악한 문제에 대한 서로 다른 이해를 절충하여 합의점을 찾기 위해서는 관련 정책행위자 간 정보 및 지식이 원활하게 상호 의사소통되어야 한다. 또한 실제 협업 관계를 통해 공동의 업무를 진행해나가는 실행단계에 있어서 계획단계에서 예상하지 못하였던 환경의 변화가 협업 당사자 간 갈등으로 발전될 수도 있다. 이를 해결하기 위한 관리 방식으로서 다양한 행위자 사이에서 이들 간 정보공유 등 의사소통을 원활히 해줄 수 있는 조정자 또는 협력적 역량 형성자(collaborative capacity builder, Weber & Khademian,

4) 이러한 상호 혜택에 대한 기대 또는 유인책은 협업에 참여하는 행위자들이 지속적으로 협업을 진행할 수 있는 내부 정당성을 부여한다(Provan & Kenis, 2008).

2008)가 필요하다. 협업 네트워크에서의 조정 관리자는 다른 행위자 중간에 위치하여 다리 역할을 하며, 행위자 간 정보와 자원의 흐름을 중재하고 협업 참여자 간 발생할 수 있는 갈등에 대한 조정 역할을 하게 된다(Provan & Milward, 2001).

2) 협업 전략의 비용: 사회적 실험에 따른 시행착오

사악한 문제는 명확하게 계산되는 단 하나의 효율적인 해결책이 존재하지 않기 때문에 사회적 실험을 통한 점진적 해결이 중요하다. 사회적 실험은 상당한 비용을 수반할 수밖에 없는 단점이 있다. 반면 기술적 문제는 해결책이 비교적 분명하기 때문에 소요되는 비용이 사악한 문제에 비해 크지 않다.

상대적으로 해결책이 명확한 문제들은 전통적인 집권적 방식, 즉 수평적 협업관계보다는 수직적 분업관계(정책문제 정의 및 해결책에 대한 선택을 하는 행위자와 이를 가장 잘 해결할 수 있는 기술적 능력이 높은 행위자가 집행을 담당하는 것)에 의한 문제해결이 더 적합하다. 따라서 기술적 문제를 협업으로 해결하고자 한다면 오히려 협업의 단점인 비용만이 높아질 가능성이 있다.

협업과 관련하여 많은 문헌에서 협업의 장점과 혜택에 초점을 맞추지만, 현실에서 협업은 상당한 비용을 수반한다. 예를 들면 자신들이 쌓아왔던 지식·정보 손실에 대한 비용, 복잡한 협업 관계 조정에 드는 시간 손실, 협업 상대방의 잠재적인 기회주의적 행태에 대한 경계 등이 된다(Parker & Brey, 2015). 협업이 무조건 좋은 결과를 산출할 것이라는 믿음은 신화(myths)이며, 협업에 대한 비용편익 분석의 필요성을 제기되기도 한다(Keast, Charles, & Modzelewski, 2017: Parker & Brey, 2015). 결국 협업 전략은 협업을 통한 더 나은 성과를 가져오거나 비용을 낮출 수 있을 경우에 유용하게 사용될 수 있다(Imperial, 2004: 13)

협업은 비공식 관계보다는 더 강력한 관계를 구성하기 때문에 관계의 관리를 어떻게 하느냐에 따라 성패가 갈리게 된다. 좋은 관계를 유지하기 위해서는 필수적으로 시간적·금전적 비용(협업 업무를 하는 직원의 급여, 협업을 위한 시스템 개편에 드는 비용 등)을 소모하게 된다. 특히 협업 관계가 정보공유나 정기모임 등을 넘어서 물리적 자원의 교환 및 공유의 관계, 더 나아가 공동으로 새로운 기구 설립 등이 발생할 때에는 협업의 비용이 기하급수적으로 높아지게 된다.

또한 협업에 따른 기회비용도 중요하게 고려해보아야 한다. 협업을 유지하는데 소모할 비용을 다른 곳에 투자하였을 경우 발생할 이익과 손해를 계산해봐야 한다. 사악

한 문제 해결 도구로서 협업이 유용성을 갖기 위해서는 협업 파트너 간 전략적 맞춤에 따라 상호작용을 하면서 시너지 효과가 발생해야 한다. 그러나 시너지 효과가 미비하거나, 또는 기술적 문제를 협업을 통해 해결하고자 한다면 협업의 기회비용만 높아지는 부정적 효과를 가져올 가능성이 높다(Keast et al., 2017).

3) 소결: 정책문제와 협업간의 관계

사악한 문제 또는 해결책이 명확하지 않는 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 하나의 기관이 전담하여 문제를 해결하려는 것보다 관련된 기관 간 협업이 더 바람직하다. 다양한 시각을 가진 행위자가 상호 이해를 통하여 문제 해결책에 동의를 하고, 이를 바탕으로 각자의 의견 및 장점을 합하여 문제를 같이 풀어나가려 할 때, 홀로 문제 해결을 하려 시도하였을 때보다 더 효과적인 문제해결이 될 가능성이 높기 때문이다.

효율적인 대안을 찾는 어려운 문제의 경우에도 두 개 이상 기관이 함께 협력하는 경우, 혼자 하였을 때보다 더 효율적인 결과를 달성할 수 있다. 이 경우는 협력을 하는 당사자들이 상호 간 필요로 하는 자원이나 정보를 각각 보유하고 있을 때이다. 그러나 기술적 문제 해결에 대하여 협력 당사자들이 상호 필요성에 의하지 않고, 자원이 더 많거나 권력이 강한 일방의 필요에 의한 조직 간 관계가 이루어진다면, 이는 협업관계라기보다는 전통적인 탑다운(top-down) 방식의 행정 관계로 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 자료수집 및 측정

본 연구는 박근혜 정부 시절 안전행정부(행정자치부)에서 발표하였던 4권의 협업우수 사례 모음집에 나타난 총 43개의 협업 사례[5]를 분석대상으로 한다. 각 연도별로 2013년 11건, 2014년 11건, 2015년 11건, 2016년 10건의 행자부가 선정한 협업우수사

5) 협업우수사례 선정에 대한 명확한 절차와 기준이 제시되지 않는다. 다만, 2014년도 협업우수사례 선정을 참고하면 행자부는 정부기관(공공기관을 포함)의 255개의 협업사례를 접수받았으며, 내·외부 전문가의 서면심사를 통해 협업의 혁신성(20%), 효과성(60%), 타 지역 파급성(20%)을 기준이 적용되었다(중앙일보, 2014). 이러한 기준이 다른 연도의 사례에도 유사하게 적용되었을 것으로 추측된다.

례가 홈페이지(행정안전부홈페이지-정책자료-간행물)에 게시되어 있다.

코딩은 2명의 연구자에 의해 진행되었다. 텍스트로 구성된 자료를 코딩하면서 발생할 수 있는 주관적 코딩을 최소화하기 위해서 두 가지 신뢰성 테스트를 적용하였다. 첫째, 코딩의 신뢰도를 높이기 위해서 유사한 내용에 대한 변수를 2개 이상 만들어서 코딩을 실시하였다. 예를 들어 '협업 연계 구조' 변수와 '협업의 조정자' 변수의 경우 앞의 변수에서 별형(star) 구조로 코딩이 되면 뒷 변수에서는 허브가 조정 역할을 하도록 코딩이 되어야 한다[6]. 둘째, 두 명의 코더가 제 3의 연구자에 의해 작성된 코딩북을 기준으로 협업 우수사례를 각자 코딩하였으며, 각 코더가 진행한 코딩의 일치 여부를 비교하였다. 비교 결과 약 81%의 코딩이 일치한 것으로 나타났으며[7], 차이가 발생한 19%는 코더 및 코딩북을 작성한 연구자 간의 협의를 통해 재코딩하였다[8].

2. 변수

행정자치부에서 제시한 협업 우수사례집 43개의 사례를 대상으로 내용분석을 통하여 다음과 같은 총 5개 변수들에 대해 코딩을 실시하였다.

첫째, 본 연구의 주요 변수인 사악한 문제를 측정하기 위해 Peters(2017)가 제시한 사악한 문제의 필수불가결한 요소인 '명확한 해결책의 부재'를 기준으로 삼았다. 명확한 해결책이 부재하는 경우는 두 가지가 있다. 하나는 해당 문제가 정부가 해결해야 할 필요가 있는지 논란이 있는 경우로 문제 자체가 모호한 경우다. 2016년 파주시는 '독서량 저하'를 해결하기 위해 협업을 한 사례가 있는데 과연 독서량 저하가 정부가 해결해야 할 문제인지에 대해서는 논란이 있다. 독서량 저하는 TV, 라디오 등 경쟁미

---

6) 이 두 변수의 경우 코더 1은 불일치가 나타난 경우가 3건(93% 일치), 코더 2는 1건(98% 일치)에 그치는 것으로 나타났다.

7) 코딩된 다섯 개 변수에 대한 코더 간 일치를 구체적으로 나타내면 아래의 표와 같다.

	사악한 문제	조정유무	전략적 맞춤	목표공유	시너지 유무	계
코더간 일치 숫자	34	38	32	31	30	311
일치율(%)	79.1	88.4	74.4	72.1	69.8	80.9

8) 변수별로 예를 들면 문제의 속성 변수 코딩에 있어, 사악한 문제 여부 변수의 경우 코더 간 동일한 코딩을 한 사례는 6개, 기술적 문제의 경우 5개, 어려운 문제의 경우 각각 24개로 나타났다. 코더 간 차이가 있는 9개의 사례의 경우 3개의 사례에 있어 코더 중 1명은 사악한 문제로, 다른 코더는 어려운 문제로 코딩한 것이었고, 6개의 사례는 어려운 문제와 기술적 문제 간 차이가 나타난 것이었다. 9개의 차이가 나는 코딩에 대하여 코더 간 재논의를 거쳐 최종적으로 사악한 문제 7개, 어려운 문제 31개, 기술적 문제 5개로 코딩이 되었다.

디어의 발달과 최근 스마트폰의 일상적 활용이 증가하여 나타난 사회 현상이다. 독서량의 양적 증가보다 독서 방법, 독서 전략을 개발하는 것이 더 중요할 수도 있다(오연희, 김화선, 2016). 오히려 현재의 독서율 자체는 OECD 및 EU의 평균 수준과 비슷한 것으로 나타나고 있으며, 국민들 스스로가 독서량이 부족하다고 인식하는 경향이 있을 뿐이기 때문에(문화체육관광부, 2016), 독서량 저하를 정부가 나서서 해결해야할 필요가 있는지는 판단하기 어렵다. 다만 독서량 감소로 인하여 출판시장이 위축되어 양질의 콘텐츠를 생산하기 어려운 구조가 형성된다면 정부가 개입할 여지가 있다고 볼 수 있다. 따라서 독서량 저하와 같은 문제의 모호함으로 인하여 해결책이 명확하지 않은 경우 이를 사악한 문제로 볼 수 있다.

다른 하나는 당면과제가 사회문제인 것은 분명하지만 해결책에 대해서 논란이 있는 경우이다. 2016년 광주시는 주민 간 갈등이 증가하는 문제를 해결해야 할 당면 과제로 선정하였다. 갈등 문제는 주요 사회 문제이기는 하지만, 주민 간 갈등에 대한 대안으로서 과연 지자체가 개입해서 해결해야 할 필요가 있는지에 대해 논란이 있다. 지자체가 갈등을 중재하는 기구를 설치하는 것은 갈등 당사자들의 원만한 문제 해결을 유도하여 자치 공동체를 돈독히 할 수 있는 긍정적인 면은 있으나, 강제성이 없어서 실효성이 없다는 회의적인 입장도 있기 때문이다(세계일보, 2015). 이와 같이 사회문제를 바라보는 관점에 따라 해결책에 갈등이 있는 것들도 사악한 문제로 볼 수 있다. 다음의 표는 본 연구에서 코딩된 사악한 문제들을 요약한 것이다.

〈표 2〉 사악한 문제 프레임 비교

구분	사악한 문제	연도	해결책에 대한 주요 프레임	
			프레임1(주도기관 선택)	프레임2
1	독서량 저하	2016	독서량 증대 필요	독서 방법, 독서 전략의 개발 필요(오연희, 김화선, 2016)
2	주민 간 갈등 증가	2016	토론과 자치로 갈등 해결	강제성 없는 자율중재 한계(세계일보, 2015)
3	복지 사각지대	2016	복지 사각지대 발굴 중요	낙인효과를 발생하는 심사 개선 필요 (뉴스타파, 2014)
4	도농 간 문화격차	2016	농촌 지역의 문화 인프라 확대	농촌 지역 산업 육성지원을 통한 경제 활성화(한국농어민신문, 2015)
5	저소득층 자녀의 학습능력 저하	2015	균등한 배움의 기회 제공 (사교육 지원)	공교육 내실화(한국교육개발원, 2015)
6	자유학기제 도입에 따른 교육혼란	2015	다양한 체험을 통한 미래 진로탐색 기회 제공	인프라 미흡, 사교육 조장 우려(중앙일보, 2013)
7	군사보호 구역으로 인한 지역개발 제한	2015	지역발전의 저해요인	군사시설의 전략적 확보 필요

어려운 문제에서도 해결책이 명확하지는 않다. 그러나 사악한 문제와는 달리, 어려운 문제를 해결하기 위한 전략들은 서로 대립되는 것이 아니라, 보완적인 효과가 있다. 각각의 전략들이 모두 시행되면 문제 해결에 유용하겠지만, 사용할 수 있는 자원과 비용 등이 한정되어 있기 때문에 선택과 집중이 필요한 것들이다. 예를 들어, 2014년 서울시는 교통안전을 위협하는 도로 포트홀(움푹 파인 아스팔트)을 과제로 선정하였다. 서울시 공무원이 시내의 도로를 모두 점검하여 포트홀을 발견하고 제거할 수도 있지만 많은 비용이 들기 때문에 서울시가 직접하는 것보다 여러 가지 협업 전략을 검토할 수 있다. 시민의 도움을 받거나 혹은 택시기사의 신고를 받는 등 여러 가지 협업 전략이 가능하지만 그 중에서 어느 하나가 가장 완벽한 해결책이라고 할 수는 없다. 다만, 다양한 경쟁 대안들을 효율성의 관점에서 판단하고 선택할 수 있으며, 이러한 문제들은 어려운 문제가 될 수 있다.

기술적 문제들은 상대적으로 명확한 해결책이 존재한다. 예를 들어 영상회의를 활성화하기 위해 산림청과 산하 국유림 관리소가 장비와 시설을 갖추는 것은 해결방법이 아주 구체적이다. 이러한 경우는 본 사례에서 5가지가 있었다.

〈표 3〉 기술적 문제 사례

연도	당면문제	주도기관	협력기관
2016	공립유치원 추첨 시스템 개선 필요	교육부	서울시 교육청
2016	개인 직구 등으로 인한 수출입통관 폭증, 민원상담 폭증	관세청	행자부정부통합전산센터
2013	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	경기도	협력기관 없음
2013	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	산림청	협력기관 없음
2013	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	통계청	협력기관 없음

둘째, 시너지 효과 유무이다. 시너지 효과는 두 기관 이상이 협업을 진행함으로써 정책목표 달성이 수월해지고, 정책 대상집단에게 구체적인 혜택이 발생하는 경우에 '있음'으로 코딩하였다. 예를 들어 2014년 보훈처와 복지부는 서로에게 없었던 보훈대상자 정보를 공유하여 보훈대상자가 보훈서비스와 복지서비스를 제대로 지급받고 있는지 여부를 확인할 수 있게 되었는데, 이 경우 시너지 효과가 '있음'으로 코딩되었다.

셋째, 전략적 맞춤은 두 개 이상의 조직이 서로가 없는 자원을 가지고 협업을 진행했는지 여부를 가지고 '있음'과 '없음'을 측정하였다. 예를 들어, 2014년 지하매설배관 정보공유시스템을 구축하는 사례에서 한국가스안전공사와 한국수자원공사의 협업은

전략적 맞춤이 '있음'으로 코딩하였다. 한국가스안전공사는 기존의 굴착정보시스템을 통하여 굴착공사 정보 등을 제공하였으며 한국수자원공사는 상수도매설 정보를 공개함으로써 서로 없는 자원을 공유하여 지하 매설물에 대한 안전관리를 실시하였기 때문이다.

중요한 것은 시너지 효과가 발생하기 위해서는 전략적 맞춤이 필요하다는 것이다(Harmancioglu, Droge & Calantone, 2009). 협업의 시너지는 하나의 기관이 달성할 수 없는 성과를 복수의 기관이 협업하여 달성했을 때 발생하는 것이기에 협업 주도 기관의 인력, 자원, 노하우 등 부족한 부분을 다른 기관이 채워줄 경우에 전략적 맞춤이 생기게 되며, 이는 곧 시너지 효과를 만들 수 있는 가능성을 높여 준다.

넷째, 목표공유 여부이다. 목표공유 여부는 협의 여부를 통해 판단하였데, 협의는 공동의 목표를 도출하기 위한 과정으로 볼 수 있기 때문이다. 구체적으로, 협의 여부는 '사전 협의', '사후 협의(갈등발생 시)', '사전/사후 협의', '주도기관의 일방적 목표/수단 선정'으로 나누어 코딩하였으며. 이를 다시 '협의가 있는 경우'와 '없는 경우'로 구분하였다.

다섯째, 협업 관계의 조정역할 유무이다. 협업에 참여하는 기관 간 기능적 분업 체계에 조정자 존재 여부를 코딩하였다. 다수의 행위자가 협업에 참여할 때 조정(coordination) 역할이 생겼으며, 크게 두 가지 유형으로 구분되어 나타났다. 협업을 주도하는 기관을 중심으로 정보가 집중되는 별형(star)은 '허브'로 코딩하였으며, 다른 기관들 사이에 조정 역할을 하는 경우에는 '조정'으로 코딩하였다. 조정역할이 없는 경우에는 두 개 기관의 협업이 나타난 경우[9]이다. 이는 다시 두 개 기관이 '상호 주도'하여 협업을 진행하는 경우와 특정 기관이 목적과 수단을 정하는 '주도 기관 중심'으로 나눌 수 있다.

9) 세 개 기관이 상호 주도하여 삼각구조(triad)로 협업을 추진한 경우도 있다. 2013년 여행자출입국 관리 시스템의 효율성을 높이기 위해 CIQ 기관(관세청, 법무부, 질병관리본부 등)이 공동으로 정보공유시스템을 개발하여 여행객들에게 신속한 출입국서비스를 제공하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 문제의 속성 분석

1) 변수 분석 결과

본 장에서는 연구의 대상 사례들에서 코딩된 주요변수들의 기술통계 분석 결과 및 이에 대한 해석을 제시한다.

〈표 4〉 문제의 속성에 따른 빈도분석[10)]

문제 속성		협업이 필요한 문제	빈도	비율(%)
사악한 문제		○	7	16.3
평범한 문제	어려운 문제	○	31	72.1
	기술적 문제	×	5	11.6
총계			43	100.0

협업 사례들이 해결하고자 한 문제의 속성은 위의 〈표 4〉와 같다. 분석결과 사악한 문제 7건(16.3%), 어려운 문제 31건(72.1%), 기술적 문제 5건(11.6%)으로 어려운 문제가 가장 많은 것으로 나타났다. 협업이 필요한 문제와 그렇지 않은 문제로 나누어 살펴보면 협업이 필요한 경우에 협업을 한 사례가 88.4%를 차지하였다. 이는 기술적 문제 5건의 경우 협업이 필요하지 않는 것으로 나타났기 때문이다. 정부에서 선정한 협업 우수사례에 협업이 필요하지 않은 문제들이 포함되어 있는 것은 의아한 일이다. 협업이 필요하지 않은 문제는 모두 해결책이 명확한 기술적인 문제들로, 하나의 기관에서 충분히 수행이 가능한 업무들이다. 특히, 영상회의 진행을 위한 장비와 시설을 준비하는 것은 주도 기관만 있고(경기도, 산림청, 통계청) 협력기관은 없다. 이러한 사건이 협업우수사례로 선정된 것은 영상회의 등을 통한 원거리 협업이 정부 3.0의 주요 내용 중 하나였기 때문이다(관계부처 합동. 2013a). 박근혜 정부가 추진한 정부 3.0이 궁극적으로 추구하는 바는 공공정보의 통합적 개방 및 공유를 통하여 국민 개개인별 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다(안전행정부, 2013: 2). 즉, 박근혜 정부의 협업은 개방과 공유를 위한 정부 3.0의 수단으로서 인식되었으며, 효율적인 공공 서비스를 생

10) 구체적인 내용은 부록 참조

산·제공하려는 명확한 목적이 있었기 때문에 목적과 대안이 비교적 분명한 평범한 문제를 다루는데 적절하였다.

그러나 협업은 혼자서는 달성할 수 없는 수준의 성과를 달성하기 위해 복수의 기관이 서로의 장점을 살리고 부족한 점을 채워나가는 전략적 맞춤과 시너지 효과가 있어야 한다. 이러한 협업에 대한 학습과 이해가 부족한 상태로 정부 3.0을 추진하다보니, 국민에게 맞춤형 서비스를 제공하려는 목적 달성에 실패하게 된다. 정부는 2016년 당시 최신 스마트폰인 삼성 갤럭시노트7에 정부 3.0 어플리케이션을 기본으로 탑재하는 정책을 진행했고, 스마트폰이 능숙한 이용자가 아니면 이러한 사실도 알 수 없게 만들었다(IT동아, 2016). 공무원들은 정부 3.0의 성과 압박을 받는 상황에서(정충일, 2016) 정부 3.0 달성을 위한 수단으로 협업을 무차별적으로 남용하는 정책을 만들었던 것이다. 정부는 정책수단을 제대로 이해하여 사용하지 않으면 오히려 또 다른 문제로 귀결될 수도 있다는 점을 유의해야 한다(조성한, 2006).

평범한 문제 중 어려운 문제는 총 31건으로 사례의 72.1%를 차지한다. 어려운 문제를 해결하기 위해서도 여러 대안이 제시될 수 있으나, 각 대안들이 대립되는 이유는 사악한 문제의 경우와 다르다. 사악한 문제는 가치에 기반한 갈등이기 때문에 대안들이 서로를 부정하지만 어려운 문제는 각 대안들이 문제 해결을 위해 효과적인 것은 인정하되, 더 나은 효율성을 가져올 것인가에 대한 고민이 있다.

어려운 문제의 대부분은 정부 내 칸막이에 의해 발생한 문제들로 칸막이 제거가 주요 목적이다. 상당수의 기관에서 칸막이를 없애기 위한 대안으로 통합정보시스템을 구축하였다. 통합정보시스템은 칸막이 문제를 해결하는데 유용하지만 모든 사례에서 최적의 대안이라고 보기는 힘들다. 예를 들어, 보이스피싱 문제를 해결하기 위해 경찰청과 금감원이 정보를 공유하여 문제를 신속하게 해결하기 위한 노력은 적절해 보이지만, 맞춤형 주거 정보를 제공하기 위한 통계청과 아산시의 협업이 과연 아산시민들에게 더욱 적절한 주거 정보를 제공하였는지는 객관적인 자료가 증빙되지 않는 이상 효과성을 의심할 수밖에 없다.

2) 연도별 문제 비교

본 연구는 박근혜 정부(2013~2016년)의 협업 사례를 분석한 것으로서 정책사업인 정부 3.0과 연관이 크다. 협업 사례집에서 정부 3.0을 목표로 한다고 명확히 기술한 22

건과 정부 3.0이라는 표현은 하지 않았으나 부처 간 정보공유(칸막이 없애기) 15건이 박근혜 정부의 정부 3.0 정책을 위한 협업 사례(37건)로 나타났다. 이중 3건은 사악한 문제에 속하고, 34건은 평범한 문제에 해당하는 것이었다.

협업에 대한 정부의 영향력을 자세히 알아보기 위해 박근혜 정부 시기별로(4년간) 분석하면 아래의 그림과 같다.

〈그림 1〉 연도별 협업 문제 변화 추이 비교

2013년의 경우, 어려운 문제가 8건, 기술적 문제가 3건으로 나타났다. 기술적 문제는 경기도, 산림청, 통계청이 각각 영상회의를 위한 장비를 갖춘 사례들로 기관 간 협업 사례로 보기에는 무리가 있다. 실제 어느 정도의 활용이 있었는지 구체적인 실적이 제시되지 않았다. 박근혜 정부 출범 직후 협업 사례를 만드는 것이 쉽지 않았을 것으로 판단되며, 다소 무리하게 협업우수사례에 포함시킨 것으로 보인다.

2014년에는 어려운 문제가 11건으로 나타났다. 이는 정부 3.0이 추구하는 목적, 즉 효율적인 공공서비스 생산과 제공에 가장 적합한 모습으로 보인다. 2015년에도 어려운 문제가 8건으로 나타났으며, 정부 3.0 기조를 지켜나가고 있던 것으로 보인다. 주목할 점은 2015년부터 사악한 문제가 협업 우수사례에 등장한 것이다. 사악한 문제는 한 기관에서 다루기 쉽지 않은 문제이기 때문에 무의사결정이나 책임회피로 인하여 논의되지 않을 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 사악한 문제를 해결하려는 노력이 2015년 3건, 2016년 4건이 등장했다는 것은 협업에 대한 공무원의 학습이 지속적으로 이어져 왔음을 확인할 수 있는 부분이다.

그러나 2016년에는 다시 기술적 문제(2건)가 협업 우수사례로 등장하였다. 이는 당시 정치적 환경을 고려하여 해석할 필요가 있다. 정부 3.0은 박근혜 정부의 주요 정책기조였으나, 2016년 10월부터 대통령 탄핵이 추진되었고, 12월 탄핵소추안이 가결되면서 대통령 직무가 정지되었다. 2017년 3월 헌법재판소의 대통령 파면을 선고하면서 정부 3.0 기조를 더 이상 따를 이유가 없어졌다. 특히 정부 3.0은 추진 초기부터 실효성 논란이 있었던 상황이었기 때문에(정충식, 2016) 협업우수사례 선정에 대한 각 기관의 관심이 줄어든 것으로 판단할 수 있다.

2. 문제 속성과 협업간의 관계 분석

아래의 표는 문제의 성격과 전략적 맞춤 및 목표공유 간 관계에 따른 분석 결과를 정리한 것이다.

〈표 5〉 문제의 속성과 전략적 맞춤 비교

구분		전략적 맞춤		
		전략적 맞춤과 목표공유가 함께 있는 경우	전략적 맞춤만 있는 경우	계
사악한 문제		7 (100.0%)	0 (0.0%)	7 (100.0%)
평범한 문제	어려운 문제	21 (67.7%)	10 (32.3%)	31 (100.0%)
	기술적 문제	0 (0.0%)	0(0.0%)	0 (0.0%)
계		28 (73.7%)	10 (26.3%)	38 (100.0%)

전략적 맞춤은 주도기관이 단점을 보완하고 장점을 극대화하기 위해 전략적으로 어울리는 기관을 선별하여 협업하는 것이다. 본 사례에서 전략적 맞춤이 있었던 경우는 38건으로, 전체 43건 중 88.4%가 해당된다. 전략적 맞춤이 없는 경우는 기술적 문제 5건이다. 기술적 문제는 한 기관에서도 충분히 수행할 수 있는 문제들이기 때문에 협업을 하더라도 전략적 맞춤이라기보다도 실적을 채우기 위해 사용되었을 가능성이 크다.

전략적 맞춤과 목표공유를 같이 살펴보면 사악한 문제는 모두 전략적 맞춤과 기관 간 목표공유가 함께 있었던 것으로 나타났다. 사악한 문제는 한 기관에서 해결할 수 없기 때문에 목표를 달성하는데 유리한 자원을 가진 기관을 찾는 것이 중요하며, 상호 간 의사소통을 통해 목표를 공유하는 것이 중요하다.

어려운 문제를 살펴보면 전략적 맞춤과 목표공유에 따라 분포에 차이를 보이고 있

다. 전략적 맞춤과 목표공유가 함께 있는 경우는 21건이며, 목표공유가 없는 전략적 맞춤만 있는 경우는 10건이다. 이는 협업 구조가 분권화된 구조인지 집권화된 구조인지에 따라 다른 경향성을 보이고 있다. 예를 들어 전략적 맞춤과 목표공유가 둘 다 있는 경우에는 분권화된 구조를 갖추고 있는 반면, 둘 다 없는 경우에는 수직화된 구조를 갖추고 있는 경향이 있다. 분권화 구조에서는 기관 간 전략적 맞춤과 목표공유가 필수적이지만 수직화된 구조는 그렇지 않기 때문이다.

그러나 수직적 구조이더라도 주도기관이 일방적 의사전달만 하는 것은 아니다. 전통적 계층제 하에서 의사결정의 일방적인 통보는 행정 관리 체계에 많은 부작용을 가져왔다. 이러한 부작용을 줄이기 위해 신공공관리가 대안으로 떠올랐는데, 본 연구사례에서도 공공과 사기업 간의 계약[11]을 통한 협업이 3건이 있다. 공공과 사기업 간의 관계를 수직적으로 보는 이유는 시장 내에서 있으며 유사한 기술을 가진 여러 기업들이 결국에는 공공의 선택을 받아야 하는 입장이 되기 때문이다. 송파구청은 모두컴퍼니, 국립공원관리공단은 SK, 카카오, 한국도로공사는 SK 텔레콤과 협업을 진행했으며, 분석자료에는 명확하게 제시되어 있지 않았으나 협력기관들이 가진 기술들은 시장에서 경쟁하고 있는 부분이므로 신공공관리의 일환으로 볼 수 있다. 그리고 본 사례에서 나타난 신공공관리에 기반한 협업 체계는 공공서비스를 효율적으로 제공하는데 유리한 것으로 나타났다.

3. 문제의 성격과 협업 성과 간 분석

아래의 표는 문제의 성격과 시너지 효과 간 관계에 따른 분석 결과를 정리한 것이다.

〈표 6〉 문제의 성격과 시너지효과 비교

구분		시너지 효과		
		있음	없음	계
사악한 문제		7 (100.0%)	0 (0.0%)	7 (100.0%)
평범한 문제	어려운 문제	25 (80.6%)	6 (19.4%)	31 (100.0%)
	기술적 문제	0 (0.0%)	5 (100%)	5 (100.0%)
계		32 (79.2%)	11 (20.9%)	43 (100.0%)

11) 공공과 사기업 간의 관계가 수직적인 이유는 사기업 간 경쟁을 통한 최적의 선택을 할 수 있는 공공의 입장에 따른 것이다. 다만, 본 연구자료에서는 사기업 간의 경쟁이 구체적으로 명시되지 않았으나, 동일한 서비스를 제공하는 시장 내 기업의 존재 유무를 통해 유추하였다.

시너지 효과는 협업을 하는 가장 큰 이유이자, 협업비용을 지불하더라도 유지되어야 하는 정당성이다. 사악한 문제를 협업으로 해결하려 노력한 경우, 7개의 사례 모두 시너지 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 협업을 통해 정책목표 달성이 수월해진 것으로 볼 수 있으며 협업을 하지 않았더라면 발생하기 어려운 성과를 달성한 것이다.

어려운 문제의 경우 25건이 시너지 효과가 있었으나, 6건은 시너지 효과가 없는 것으로 나타났다. 시너지 효과가 나지 않는다면 이는 협업 비용의 낭비로 해석할 수 있다. 예를 들어 2016년 산림청은 산악긴급구호 발생 문제와 산불예방 등을 다루기 위해서 무인비행장치(드론)를 사용하기로 하였다. 이에 국토부는 무인비행장치 운용을 위한 항공법 등 관련 법규 및 제도의 장애요인을 개선할 수 있도록 도움을 주었다. 국민 안전을 증진시키는 목적에서 산림청의 무인비행장치 활용은 공공서비스를 효율적으로 제공했다고 볼 수 있으나, 국토부와의 협업이 정책목표를 달성하는데 시너지 효과가 있다고 보기는 어렵다. 그러나 산림청과 국토부는 전략적 맞춤은 있었다. 산림청은 무인비행장치 운영을 담당하고 국토부는 운영에 제약이 되는 법률을 개정했기 때문이다. 여기서 전략적 맞춤이 있다고 하더라도 반드시 그 결과가 시너지 효과를 가져오는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 시너지 효과는 정책 목표의 달성에 얼마나 효과적이었는지를 기준으로 삼아야 하기 때문이다.

기술적 문제 5건 모두 시너지 효과가 없는 것으로 나타났으며 이 또한 협업의 낭비라고 할 수 있다. 보다 정확하게는 기술적 문제들은 기본적으로 협업이라고 할 수 없는 사례들이기 때문에 협업의 낭비보다는 정부 3.0 실적을 채우려는 잘못된 행정 행태라고 하는 것이 더욱 적절할 것이다.

협업 관계에서 조정 역할의 유무를 살펴보면 한 가지 눈에 띄는 점이 있다.

〈표 7〉 협업 관계에 있어 조정역할 유무 분석결과

구분			빈도	비율(%)
중간조정자 유무	있음	허브 역할	18	41.9
		조정 역할	3	7.0
	없음	상호주도	11	25.6
		일방주도	11	25.6
	계		43	100.0

세 개 이상의 기관이 하나의 네트워크에 포함될 경우, 구조상 조정역할을 하는 행

위자(중간조정자)가 생길 수 있다. 본 사례 분석에서 중간조정자가 생긴 경우는 총 21건(48.7%)인 것으로 나타났다. 대부분의 경우가 주도적인 기관에 협업이 집중되는 허브형태의 모습이 그려졌으며, 다른 기관들 사이에서 협업 관계를 조정해주는 다리 역할을 하는 기관이 나타난 경우는 단 세 건에 불과했다[12]. 반면 협업을 하는 기관 간 조정역할이 없는 경우는 22건(51.2%)으로 과반을 넘었다. 이는 다시 두 가지 형태로 구분될 수 있다. 공동의 목표를 공유하면서 상호주도의 관계를 가지는 경우[13]와 한 기관이 문제 정의, 해결책 결정 등을 주도하는 일방주도 관계로 구분될 수 있다.

일방이 주도하는 두 기관 간의 협업 사례는 11건으로 실질적으로 협업이라고 보기 어렵다. 협업 주도기관이 사업의 시작부터 끝까지 모든 것을 주도한 경우 - 문제의 정의, 문제의 해결책(수단) 결정, 해결책 직접 수행 -, 협업 기관은 단지 주도기관이 필요로 하는 정보나 기술을 지원하는 역할에 그쳤기 때문이다. 이는 협업의 시너지가 발생하지 않는 11건과 일치한다. 이를 해석하면, 주도기관이 있는 협업 사례에 있어서 주도기관이 너무 일방적(모두 결정)이면 상호 전략적 맞춤이 있더라도 이를 시너지효과로까지 귀결시키지 못하게 됨을 보여준다고 할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 다양한 유형의 정책문제 해결에 협업이 효과적인지를 검토하고, 협업을 정부 정책문제 해결에 어떻게 적용시켜야 될 것인가에 대하여 탐색적으로 논의하였다. 이를 위해 사악한 문제와 문제해결을 위한 협업 전략의 이론적 검토를 하였고, 박근혜 정부 시절 발표한 43개의 협업우수 사례를 중심으로 내용분석을 하였다. 측정된 주요 변수는 사악한 문제 또는 평범한 문제(어려운 문제, 기술적 문제) 해당 여부, 협업을 통한 시너지 효과 여부, 전략적 맞춤 여부, 목표 공유 여부, 협업관계의 조정자 역할 유무 등이며, 이들 변수를 바탕으로 문제 속성과 협업 간의 관계를 분석하였다.

분석결과 43건 중 31건이 어려운 문제에 해당되는 경우였으며, 사악한 문제는 7

---

12) 협업에 있어 허브 역할과 조정 역할을 하는 중간조정자의 대표적인 예는 첨부의 그림을 참조하시오.

13) 한 가지 특이한 사례로 세 개의 기관이 협업을 하면서 상호 목표 공유 및 각자 역할에 따라 세 개의 기관이 동시에 상호주도를 한 사례가 있다.

건, 기술적 문제는 5건 으로 나타났다. 문제의 속성과 전략적 맞춤을 비교한 결과 사악한 문제와 어려운 문제 대부분은 전략적 맞춤과 목표 공유가 있는 것으로 나타났고, 이들 사례는 협업구조가 분권화되어 있는 구조임을 알 수 있었다. 문제의 성격에 따라 시너지 효과 여부를 비교하면, 사악한 문제 7건은 모두 시너지 효과가 있는 반면, 어려운 문제는 25건만 시너지 효과가 있는 것으로 나타나 일부 어려운 문제의 경우 협업 비용의 낭비로 이해될 수 있는 소지가 있었다. 협업관계 조정역할은 21건이 중간 조정자가 있는 것으로 나타났으나, 일방이 주도하여 실질적으로 협업으로 보기 어려운 사례도 11건으로 나타났다.

본 연구의 정책적 함의는 첫째, 협업은 편익뿐만 아니라 비용 역시 고려해야 한다는 것이다. 분석결과에 따르면, 사악한 문제 해결을 위해 협업을 제대로 할 경우 그 비용을 넘어서는 효과가 발생할 가능성이 커진다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 부처간 관할권 중복에 의한 칸막이 현상 같은 고질적인(평범한) 문제들도 협업을 통하여 해결되는 것을 볼 수 있었다. 업무 프로세스를 효율적으로 개선한 사례가 다수 있었으며 이는 결과적으로 공공서비스를 효율적으로 제공하는 긍정적인 효과가 나타났다.

반면 분석결과에서 나타났듯이 박근혜 정부의 정부 3.0을 달성하기 위한 수단으로 진행된 협업은 실질적인 효과를 갖지 못한 경우가 다수 있었다. 단순한 기술적(technical) 문제 해결을 위한 경우로 협업을 유지하는 비용 대비 효과가 크지 않았기 때문에 굳이 협업을 할 필요가 없었다. 이것이 의미하는 바는 특정 정권의 정책을 무비판적으로 수용하는 정부부처의 행태는 행정적, 정책적 비효율을 야기할 수 있다는 것이다. 이러한 문제는 단지 박근혜 정부에만 국한되는 것은 아니다. 과거 이명박 정부는 녹색성장에 따른 4대강 사업을 중요한 국책사업으로 선정했고, 시작부터 많은 반대에 부딪쳤음에도 불구하고 강행한 결과 수질 오염 등 여러 심각한 부작용을 낳았다. 현재까지도 4대강 사업의 성과에 대한 많은 논란이 있다. 5년마다 새롭게 등장하는 정부가 내세우는 정책기조에 따라 정부부처들이 수차례 조직개편이 이루어지는 것 또한 동일선상에서 논의될 수 있는 문제이다.

둘째, 정부부처 관료들이 항상 정권에 수동적으로만 대응하는 것은 아니라는 증거 역시 확인할 수 있었다. 분석결과에서도 나타났듯이 해가 거듭될수록 기술적인 차원의 협업은 줄어든 반면, 사악한 문제, 즉 협업 기관의 시너지 효과가 발생하지 않으면 해결되기 어려운 문제들이 수면 위로 올라오기 시작한 것이다. 비록 박근혜 정부 안에서 발생한 모든 협업사례를 검토하여 도출한 결론이 아니기 때문에 이러한 추측은 한

계가 있다. 그러나 사악한 문제에서의 협업을 우수사례로 지정함으로써 유사한 문제를 겪고 있는 타 기관에 협업의 가이드라인을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 명확한 해결책을 갖지 못하기에 그동안 다루지 못했던 사악한 문제들을 우수 사례 검토를 통하여 타산지석으로 삼을 수 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 사례선정의 작위성 문제가 있다. 본 연구의 분석자료는 행안부(행자부)에서 선정한 협업 우수사례이기 때문에 박근혜 정부의 핵심 과제였던 정부 3.0에 해당되는 사례가 우선시된 측면이 있다. 특히 정부 3.0은 부처 간 칸막이 제거가 핵심 사안이었기 때문에 협업 주체들이 정부 부처인 것이 경우가 대부분이다. 탁월한 효과를 발휘한 협업임에도 불구하고 부처 간 또는 공공기관 간 협업이 아닌 사례들이 있었을 것으로 추측되며 이를 발굴하거나 검토하지 못한 것에 대한 한계가 있다. 둘째, 내용분석에 따른 코딩의 객관성 문제가 있다. 객관성을 높이기 위해 코딩의 적절성을 중복으로 확인할 수 있는 장치를 마련하였고, 협업과 관련된 주요 개념들을 이론에 따라 분석하여 구성개념 타당성을 높이고자 했다. 그럼에도 불구하고 여전히 내용분석에 대한 논란이 남아 있다.

참고문헌

관계부처 합동. (2013a).「정부3.0 추진 기본계획」.

_____.(2013b).「박근혜정부 국정과제」.

국민일보. (2014). [어젠다에 갇힌 박근혜정부-창조경제] 부처 칸막이 견고… 아직도 애매모호. http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922741706. (검색일: 2018.6.6.).

뉴스타파. (2014). '세모녀'가 던진 화두..."복지 사각지대". https://newstapa.org/8459. (검색일: 2018.6.6.).

동아일보. (2016). 성인 독서율 감소, 원인… '스마트폰의 일상적 이용'. http://news.donga.com/3/03/20160122/76072147/3#csidxaf7b3f713db505e9efb884a6761b3a0. (검색일: 2018.6.6.).

문화체육관광부. (2016). 2015년 우리 국민의 연평균 독서율 성인 65.3%, 학생 94.9% - '2015 국민 독서실태 조사' 결과 발표-. 문화체육관광부 보도자료. http://www.mcst.go.kr/web/s_notice/press/ pressView.jsp?pSeq=14885. (검색일: 2018.6.6.).

세계일보. (2015). "이웃간 사소한 분쟁·갈등 '대화 하모니'로 풉니다".

http://www.segye.com/newsView/20151210003384. (검색일: 2018. 6.22).
IT동아. (2016). [리뷰] 좋은 의도 뒤 참을 수 없는 촌스러움, 정부 3.0 앱. http://it.donga.com/24909/. (검색일: 2018. 6.22).
안전행정부. (2013).「칸막이 없는 "유능한 정부" 구현을 위한 협업행정 매뉴얼」. 서울: 안전행정부.
_____.(2014).「2013년 협업행정 우수사례집」. 서울: 안전행정부.
오연희, 김화선. (2016). 협력적 독서의 새로운 가능성.「한국문학이론과 비평」, 20(2): 189-208.
장명학. (2003). 하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의.「한국정치연구」, 12(2): 1-35.
정부업무평가위원회·국무조정실. (2014).「2013년 정부업무평가 결과」. 서울: 국무조정실.
정충식. (2016). 전자정부 : 잃어버린 10년의 교훈. 한국행정학회 학술발표논문집, 981-1032.
조선닷컴. (2016). 책 안 익는 한국, '미래'도 못 읽는다. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/04/05/2016040500997.html?Dep0=twitter&d=2016040500997. (검색일: 2018. 6.22).
조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제.「한국정책과학학회보」, 10(4): 1-18.
주간동아. (2016). 정보 공개는 말뿐, 정부 투명성은 낙제점. http://weekly.donga.com/3/all/11/526008/1. (검색일: 2018.6.4.).
중앙일보. (2013). [논쟁] 자유학기제, 어떻게 봐야 하나. http://news.joins.com/article/10765169. (검색일: 2018. 6.22).
_____.(2014). 관세청·서울시, 협업 우수사례 최우수상 수상. http://news.joins.com/article/16678857. (검색일: 2018.6.6.).
한국교육개발원. (2015). [특별기획] 공교육 정상화, 추진 방향과 전략, 성공요건. http://kedi1972.tistory.com/entry/2015%EB%85%84-%EA%B0%80%EC%9D%84%ED%98%B8. (검색일: 2018.6.4.).
한국농어민신문. (2015). "분산된 농촌산업육성정책, 추진체계 통합 시급" http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=136794. (검색일: 2018. 6.22).
행정자치부. (2015).「2014년 협업행정 우수사례집」. 서울: 행정자치부.
_____.(2016).「2015년 협업행정 우수사례집」. 서울: 행정자치부.
_____. (2017).「2016년 협업행정 우수사례집」. 서울: 행정자치부.
Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
Austin, J.E. (2000). *The Collaboration Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.
Dunn, W.N. (1998). Pragmatic Eliminative Induction: Proximal Range and Context Validation in Applied Social Experimentation. Working Paper, University of Pittsburgh.

_____.(2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 4th ed. Pearson Prentice Hall.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public Policy Networks and 'Wicked Problems': A Nascent Solution. *Public Administration*, 89: 307-324.

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

Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaas*. Frankfurt/M.

Harmancioglu, N., Droge, C. & Calantone, R. J.. (2009). Strategic Fit to Resources versus NPD Execution Proficiencies: What are Their Roles in Determining Success? *Journal of the Academy of Marketing Science*, 37: 266-282.

Heads, B., & Alford, J. (2008). Wicked Problems: The Implications for Public Management. Paper presented in Panel on Public Management in Practice, Intranational Research Society for Public Management, 12th Annual Conference, 26-28 March, 2008, Brisbane.

Imperial, M.T. (2004). *Collaboration and Performance Management in Network Settings: Lessons From Three Watershed Governance Efforts*. Collaboration Series. Washington DC: IBM Center for The Business of Government.

Jacobs, A.M. (2011). *Governing in the long term: Democracy and the Politics of Investment.* Cambridge: Cambridge University Press.

Keast, R, Charles, M & Modzelewski, P. (2017). The Cost of Collaboration: More Than Budgeted for?, 〈http://www.powertopersuade.org.au/blog/thecostofcollaborationmorethanbudgetedfor/13/4/2017〉 [accessed Jun 03 2018].

Lindblom, C. (1997). Initiating Change: Modes of Social Inquiry. *American Behavioral Scientist*, 40(3): 264-76.

Open Government Partnership. (2017). South Korea End of Term Report 2014-2016. 〈https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-end-of-term-report-2014-2016〉 [accessed Jun 06 2018].

Parker, H., & Brey, Z. (2015). Collaboration Costs and New Product Development Performance. *Journal of Business Research*, 68(7): 1653-1656.

Peters, B.G. (2017). What is so Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program. *Policy and Society*, 36(3): 385-396.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.

Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.

Robert, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1: 1-16.

Schön. D., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractrable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

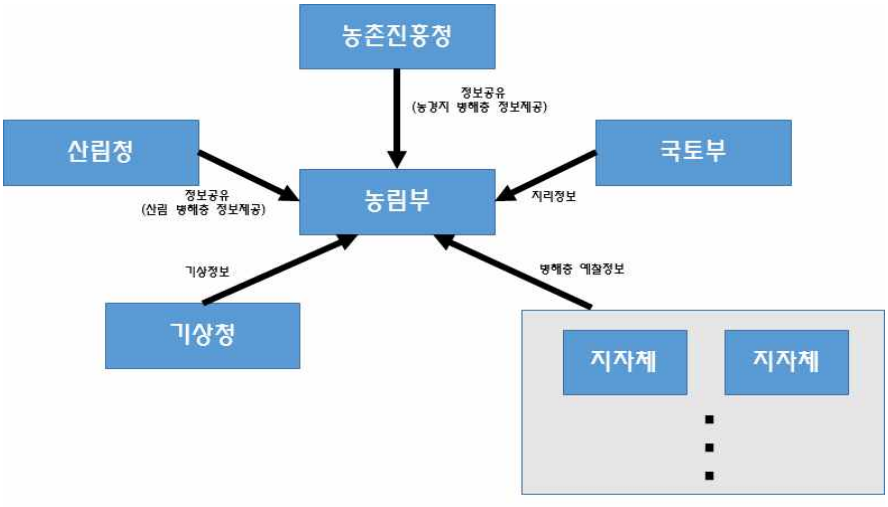
Thomson, A.M., and Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, December, 2006(Special Issue): 20-32.

Wood, D.J. & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-162.

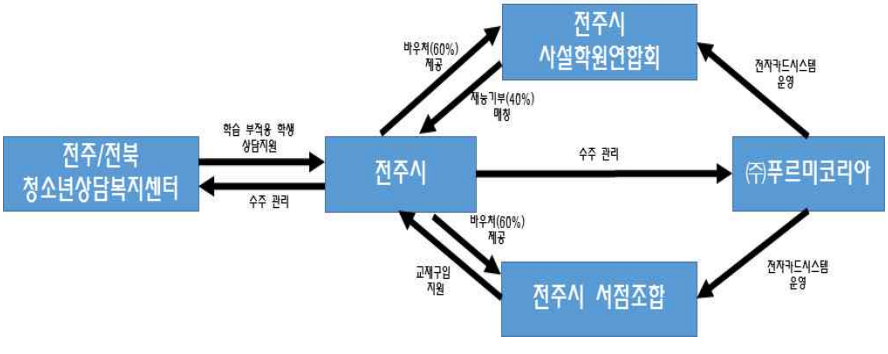
Weber, E.P., & Khademian, A.M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

□ 부록 1: 협업 구조 예시

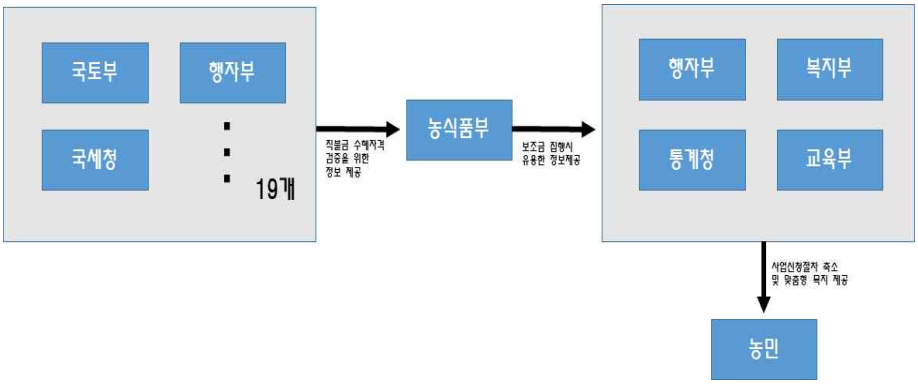
1. 허브 형태 협업 구조(중간의 농림부가 허브 역할: 농림부에 모든 관계가 집중됨)



2. 중간 조정자 협업 구조(중간의 전주시가 조정의 역할)



3. 프로세스 개선을 통한 효율적인 공공서비스 제공



□ 부록 2: 43개 정부 협업 사례

구분	문제*	문제속성**	홀로 해결 가능?(이유)**	시너지*
2016_1	음식물쓰레기 과다	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2016_2	독서량 저하	사악한 문제	N(대안에 대한 프레임 갈등)	Y
2016_3	공립유치원 추첨 시스템 개선 필요	평범한 문제	Y(교육부 단독 가능)	N
2016_4	주민간 갈등 증가	사악한 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2016_5	산악지역 조난/재난 증가	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	N
2016_6	취약계층 복지사각지대 발생	사악한 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2016_7	개인 직구 등에 따른 수출입통관 폭증, 민원상담폭증	평범한 문제	Y(관세청 단독 가능)	N
2016_8	외래 병해충유입으로 신속한 농작물/산림 방재필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2016_9	농촌 인력부족	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2016_10	도농문화격차 발생	사악한 문제	N(대안에 대한 프레임 갈등)	Y
2015_1	보이스피싱 문제 발생	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2015_2	저소득층 자녀 학습능력 저하	사악한 문제	N(대안에 대한 프레임 갈등)	Y
2015_3	상권분석을 위한 통합자료 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2015_4	군사보호구역으로 인한 지역 개발 제한	사악한 문제	N(대안에 대한 프레임 갈등)	Y
2015_5	주차공간 관련 정보의 부족	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2015_6	저소득층이 에너지 할인수혜 통합시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2015_7	문화정보에 대한 통합접근 시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2015_8	주거정보 제공 통합시스템 필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2015_9	자유학기제 도입에 따른 교육혼란	사악한 문제	N(대안에 대한 프레임 갈등)	Y
2015_10	국립공원 상세정보 접근성 저하	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2015_11	위해 공산품 검사 중복 수행	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_1	중복적 불법수입 단속	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_2	도로 포트홀 제거 필요	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2014_3	주민등록증 위변조 종합시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_4	불량식품 통합식품안전정보망 구축 필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_5	기초수급자 수혜 정보 통합 시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_6	지하매설배관 굴착사고 방지 정보공유시스템 필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_7	농업인 사업신청시 행정절차 과다	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_8	범부처 GPS 데이터 공유 필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_9	보훈대상자 생활수준조사 통합정보시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_10	재개발, 재건축 비리	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2014_11	고속도로 교통데이터/분석 부정확	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y

2013_1	학교 식중독 확산 방지 경보시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_2	자동차 생애주기(소유권, 검사·정비, 사고) 통합시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_3	작물재배기술정보, 귀농정보 통합시스템 미비	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_4	자동차세 체납액 징수율 저하	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_5	교육훈련기관 이전에 따른 원격강의시스템 구축 필요	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_6	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	평범한 문제	Y(경기도 내부시스템 구축)	N
2013_7	여행자출입국 관리 통합시스템 미비	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y
2013_8	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	평범한 문제	Y(산림청 내부시스템 구축)	N
2013_9	선박 출입항 절차가 복잡(어업종사자 불편)	어려운 문제	N(부처간 칸막이/정보)	Y
2013_10	영상회의 활성화를 통한 행정효율성 증대 필요	평범한 문제	Y(통계청 내부시스템 구축)	N
2013_11	지역 농산물 유통 문제	어려운 문제	N(복수 기관 참여시 효율적)	Y

* 사례의 내용에서 코딩
** 사악한 문제/평범한 문제 정의에 기반하여 각 협업사례의 정책문제를 해석하여 코딩