

연구논문

공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구: 조직 간 네트워크 관점에서*

이 창 길**

- I. 서론: 문제의 제기
- II. 공공기관 이론? 선행연구와 그 한계
- III. 공공기관 거버넌스와 네트워크
- IV. 공공기관 거버넌스를 위한 조직 간 네트워크 모형의 탐색
- V. 정책적 시사점 및 결론

〈요약〉

본 연구는 조직 간 네트워크 관점에서 공공기관 거버넌스의 이론 모형을 탐색한다. 공공기관 연구에 적용된 관료제 이론, 주인-대리인 이론, 신공공관리론 등 기존 이론 연구들을 비판적으로 고찰하고, 공공기관 거버넌스의 조직 간 네트워크 모형을 제시한다. 조직 간 네트워크 모형은 정부와의 수평적 관계, 전문적이고 독자적인 주체, 경쟁보다는 협력의 논리, 개방성과 탄력성을 토대로 한다. 이에 따라 연구대상과 내용을 네트워크 목표, 네트워크 참여조직, 네트워크 특성, 네트워크 맥락, 네트워크 과정의 5가지 구성요소로 구분하여 네트워크 관점에서 공공기관 연구의 세부과제를 도출한다. 즉 네트워크 목표는 목표달성, 체제효율, 외부신뢰, 네트워크 참여조직은 개별적 요소와 관계적 요소, 네트워크의 특성으로 네트워크의 내용, 구조, 형태, 네트워크의 맥락은 미시적 맥락과 거시적 맥락, 그리고 네트워크의 과정으로 네트워크 목표와 맥락의 변화, 네트워크 조직과 특성의 변화로 구분하여 설명한다. 이러한 이론모형에 따라 공공기관 거버넌스 구조의 변화를 강조하고 공공기관 정책의 전면적 변화방향을 제시한다. 첫째, 정부역할과 기능의 변화, 둘째, 공공기관 상호간에도 협력 네트워크 강화, 셋째, 공공기관 평가제도의 사업 중심 개편, 넷째, 협력 중심의 공공기관 지배구조의 개편, 다섯째, 공공기관 네트워크의 협력 인프라 강화 등을 정책적 시사점을 제공한다.

[주제어: 공공기관, 거버넌스, 네트워크, 경영평가]

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046562).

** 세종대학교 행정학과 교수(cklee@sejong.ac.kr)

I. 서론: 문제의 제기

최근 30여 년간 공공기관에 대한 연구와 논의는 활발하게 진행되어 왔다. 다양한 관점에서 수많은 논문이 발표되었고 많은 쟁점들이 논의되고 개선되었다. 학술논문의 양적 팽창은 쉽게 확인할 수 있다. 한국행정학회에 발표된 논문만 보더라도 최근 10년간 매년 평균 10여 편에 달한다. 공공기관 관련 학회나 공식적 비공식적 세미나를 계산하면 헤아리기 힘들 정도이다. 그 원인으로는, 첫째는 공공기관 수가 크게 증가하였다. 정부투자기관관리기본법이 제정된 1983년 정부투자기관은 24개, 인력은 총 12만 7천명 수준이었다. 30여년이 지난 지금, 공기업만 30개, 준정부기관 86개, 기타공공기관이 200개가 넘는 수준이다. 이러한 공공기관의 양적 팽창은 연구와 관심을 증폭시켰다. 둘째, 공공기관 개혁이 지속적으로 이루어졌다. 1983년 정부투자기관관리기본법이나 2004년 정부산하기관관리기본법, 2007년 공공기관운영에관한법률, 그리고 법시행령이나 행정규칙의 제·개정 등 공공기관 운영의 제도화는 그 간에 이루어진 공공기관 개혁의 결과물들이며, 대규모의 경영평가나 보수체계 개편 등 다각적인 개혁 노력이 지속되고 있다. 특히 최근에는 정부기관 개혁보다는 공공기관 개혁이 공공부문 전체 개혁의 상징이 되면서 공공기관 연구의 관심과 논의가 확대되고 있다.

30여 년 동안의 공공기관 양적 팽창과 지속적인 개혁, 이에 따른 공공기관 연구의 팽창에도 불구하고 공공부문의 생산성이나 효율성은 여전히 해결되지 않는 과제가 되고 있다(최자은·박정수, 2014). 공공기관 부채는 급격하게 늘어나고 있고, 도덕적 해이 현상도 쉽게 발견되고, 국민들이 체감하는 서비스 만족도는 높지 않다(김판석·홍길표·김완희, 2008; 박상인, 2015; 오영민·하세정, 2015; 이창길, 2017). 이에 따라 기관장 임명, 임원 추천, 경영평가제도, 공공기관운영위원회 등 공공기관의 내 외부 문제가 지속적으로 제기되고 있는 현실이다(조택, 2007; 한상일, 2010; 이철, 2012). 이런 문제들이 해결되지 않는 근본적인 이유는 무엇일까? 오히려 최근 더욱 심화되고 고착화되는 이유는 무엇일까? 공공기관 연구자들이 기존의 전통적인 접근방식이나 연구프레임에 지나치게 매몰되어 있는 것은 아닌가? 실무현장 수요에 치중한 나머지 이론적 접근에 대한 논의가 부족한 것은 아닐까? 그렇다면 새로운 접근을 위한 이론적 대안은 무엇인가? 그러한 대안이 존재할 수 있을까? 정책적인 수요를 충족하면서도 해결되지 않는 문제들에 대한 새로운 시각이나 이론모형은 없는가?

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다. 공공기관의 기능과 역할, 그리고 관

리방식이 과학혁명과 같은 패러다임의 변화가 필요한 시기이다. 현재의 많은 문제가 해결되고 있지 않다면 기존에 공공기관의 관리와 운영의 패러다임이 사회변화에 적절히 대응하지 못한 결과로 해석될 수 있다. 이에 따라 본 연구는 최근 현대사회를 진단하는 중요한 분석도구이자 이론모형으로 확산되고 있는 네트워크적 접근방법을 공공기관 연구에 적용하고자 한다. 네트워크적 접근방법은 소위 '정상과학'으로서의 아직 이론적 완전함이나 치밀함이 부족한 것은 사실이지만 계층과 시장을 뛰어넘은 새로운 패러다임으로 공공기관에 대한 새로운 인식의 틀을 제공해 줄 수 있는 대안 중에 하나임이 분명하다. 그 동안 관료적이고 수직적 접근방법이 단선적이고 경직적인 접근을 심화시켜 왔기 때문이다.

학술적 차원에서 보더라도 두 가지 측면에서 네트워크적 연구의 필요성이 증가하였다. 첫째는 공공기관 연구에서 네트워크적 시각을 적용한 기존 연구가 거의 없다. 공공기관에 대한 이론적 논의는 대리인 이론의 적용이나 책임성과 지배구조 논의 등 일부를 제외하고는 대부분 제도적이고 정책적인 접근이 많다. 공공기관을 위한 독자적 이론이나 모델의 개발이나 새로운 시각의 적용과 논의가 부족하다. 둘째는 사회환경의 변화에 따른 공공기관 연구의 필요성이다. 현대 정보화 사회는 곧 네트워크 사회이다. 개인화(individualized), 분권화(decentralized), 파편화된(fragmented) 개체들의 협력이 불가피한 사회이다(Nohria & Eccles, 1992). 조직 간의 관계에 있어서도 사회환경의 복잡성과 다양성, 그리고 이에 따른 불확실성의 증가는 새로운 거버넌스를 요구한다(Powell, 2003; 배응환, 2003). 특히 현대 정보화 사회에서 시장과 정부의 실패에 대한 대안적 연구는 공공기관도 예외가 될 수 없다.

본 연구는 공공기관에 적용된 기존 이론연구들을 살펴보고, 네트워크 관점에서 이론유형을 공공기관에 적용할 수 있는 네트워크 이론들을 개관한다. 네트워크 이론을 공공기관에 적용할 분석단위와 내용을 수준의 주요내용과 공공기관에의 적용 가능성을 설명한다. 조직간 네트워크 시각에 입각한 정책적 변화와 함의를 도출하고자 한다.

II. 공공기관 이론? 선행연구와 그 한계

지금까지 공공기관 연구는 개별조직의 변화와 개혁 관점에서 이루어진 것으로 보인다. 공공기관은 개별조직의 효율성과 생산성이 낮기 때문에 이를 '선진화'하는 것이

다. 공공기관의 분류체계 재정비 및 지방 산하기관으로 확대 적용, 공공기관운영위원회의 기능 활성화, 편법설립에 대한 효과적 대응책 마련, 사외이사 및 내부감사의 전문성 강화, 기관장 등 임원인사제도 개선, 공시내용 충실화, 그리고 통합 및 전략적 관리수단으로의 평가제도 개선 등이다(김판석, 홍길표, & 김완희, 2008).

1. 관료제 이론의 적용

관료제는 계층적이고 집권적인 단일 시스템이다. 정부와 공공기관의 관계 역시 계층적이고 수직적인 관계로 인식된다. 공공기관도 하나의 조직으로서 분석대상과 범위가 일반적인 조직연구와 동일하다. 다만, 공공적 성격으로 정부조직과 동일하게 관료제적인 시각에서 접근하는 경우가 많다. 연구중점은 조직 내부에 있고 개별조직의 관점에서 조직 환경을 연구대상에 포함한다. 합리적인 효율적인 조직체의 구성이라는 이상적인 관료모형은 공공기관 연구의 핵심적인 목표이자 과제가 되었다. 공공기관 구성원의 직무만족과 직무몰입, 내부적인 운영체제, 고객만족도 분석, 조직구조와 변화, 문화 등이 주요연구과제가 된다. 이러한 계층제적 시각은 여전히 우리 사회의 지배적인 관리방식이 되고 있다(유재원, 2005). 하지만 이러한 시각에서 정부와의 관계는 수직적이고 권위적인 접근방법으로 단선적이고 일방향이다. 이러한 접근방법에서 정부의 역할은 권력과 자원배분의 결정자 또는 규제자의 입장이 된다. 공공기관은 피규제자로서 관리 또는 개혁의 대상이다. 공공기관은 중앙정부가 제공하는 권력과 자원을 활용하여 정부정책 수행하는 하위부서로 인식된다. 전체 공공부문의 경우 국회나 시민단체의 역할이 제한적이며, 공공부문 전체의 생산성에 대한 논의도 추상적이고 선언적이다.

따라서 공공기관에 대한 관료제이론의 적용은 최근 많은 한계점을 노출하고 있다. 여기에는 관료제에서 나타나는 일반적인 한계 또는 병리현상이 많다. 첫째, 개별 조직 운영의 효율성에 치중한 미시적 접근이 많고 거시적 시각이 부족하다. 전체 공공부문의 통합적인 공동목표, 시민단체나 국회 등 거시적인 행위주체에 대한 논의가 없다. 거시적인 논의는 공공개혁의 필요성 등 규범적인 논의로 이어진다. 둘째, 정부와의 관계가 단선적이다. 다수 공공기관들과 개별적으로 관계하는 기획재정부의 역할과 정책을 연구한다. 그리고 주무부처의 경우에도 소속 공공기관에 대하여 유사한 관계를 형성한다. 관료제적 시각에서 보면, 공공기관 경영평가는 공공기관 통제와 관리의 수단

으로 인식된다. 셋째, 공공기관 상호간의 관계는 연구대상이 포함되지 않는다. 개별 공공기관 상호간의 단순 비교연구에 머무르고, 갈등관계의 해결이나 협력관계의 생성에 대한 관한 연구가 없다. 공공기관 상호간의 업무와 역할의 중복이나 양자 간 또는 다자 간의 협력관계에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 예를 들면, 해외자원 개발, 전력 자원의 통합적 연계, 한류문화의 확산, 기후변화 대응 등과 관련한 공공기관 상호간의 연계에 대한 논의는 거의 없는 현실이다. 관료제적 시각에서는 논의의 대상이 되지 않기 때문이다.

2. 주인-대리인 이론의 적용

대부분의 공공기관 연구는 주인-대리인 이론에 의거하여 분석한다. 즉 공공기관은 일반국민-대통령-정부부처-공공기관으로 연쇄적인 복대리인 관계의 특수성을 인정한다(곽채기, 1999; 조택, 2007). 공공기관의 책임은 1차적으로는 일정한 기능을 위임한 정부(기획재정부 또는 소관부처)에 대해, 2차적으로는 정부에 권한을 위임한 국민에 대해 책임을 진다(권오성, 황혜신, 박석희, & 김철회, 2009). 따라서 공공기관은 정부와 국민의 요구를 동시에 만족시켜야 하는 이중적 책임을 지니게 된다. 정부부처가 직접적인 대리인이고 공공기관은 간접적인 대리인이라는 것이다. 그런데 문제는 공공기관이 주주인 정부와 대주주인 국민에 대해 감당해야 할 책임의 내용이 서로 상충할 때 발생한다. 이에 따라 공공기관 운영에 있어서 대주인의 기능과 역할, 간접적인 대리인인 공공기관 활동의 효율화, 원주인인 국민과 괴리감으로 인한 도덕적 해이, 정보의 비대칭성 해결을 위한 정보공개와 투명성 확보 등 다양한 연구과제에 대한 풍부한 논의가 진행되어 왔다(이상철, 1997; 강윤희, 2009; 박상인, 2015).

이러한 접근방법은 공공기관 거버넌스에 대한 이론적 관심을 높이고, 정부 차원의 개혁의제를 제시하였다는 점에서 긍정적으로 평가된 반면, 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 수직적 관계를 고착화하는 이론적 근거로 활용되는 경향이 있다. 주인인 국민을 직접적으로 대표하는 대리인은 정부라고 규정하고 공공기관은 국민의 대리인이라기보다는 정부의 대리인으로 인식하는 틀이다. 따라서 정부는 국민의 대리인으로서 복대리인에 명령과 통제를 가할 수 있고, 공공기관은 정부의 대리인으로서 이를 따라야 할 의무가 있다는 점이다. 둘째, 이에 따라 정책대안의 제시도 제한적이다. 정부와 공공기관 상호간 정보의 비대칭성의 해소, 공공기관의 투명성 강화, 공공기관 평가

와 감시의 강화 등 공공기관 개선의 다양한 대안을 제시하면서도, 대부분이 복대리자에 대한 통제 측면을 강화하는 방향에 중점을 두는 경향이 있다. 셋째, 공공기관 운영의 효율성 차원에서만 접근하는 한계를 보인다. 대리인 비용을 최소화함으로써 조직 운영의 경제적 효율성을 강조하는 이론이기 때문에 정부운영 패러다임의 거시적 변화보다는 공공기관들을 중심으로 하는 미시적 개선에 중점을 두는 경향이 있다. 이러한 관점에서 논의되는 공공기관 거버넌스는 단순히 기관장과 임원의 선발 등 주요 과제가 소위 '대주인(代主人)'에 대한 통제 차원에서 논의된다. 넷째, 개별 공공기관으로 연구의 범위와 내용이 지나치게 좁고 단순화되는 경향이 있다. 통합적 시각에서 거버넌스에 대한 논의가 부족하고 다양한 행위자들의 협력관계나 갈등상황을 상정하고 있지 않다. 설립목적과 기능이 명확히 법령으로 주어지는 개별조직으로서 공공기관은 조직 목표를 효과적이고 효율적으로 달성하는 수단이자 도구로서 인식한다.

3. 신공공관리론의 적용

신공공관리이론(new public management)은 1990년대 재정적자가 확대되면서 결과에 대한 책임성을 강화하고 공공기관을 효율성을 추구하는 이론이다. 이는 관료제 이론이나 주인대리인 이론과는 달리, 공공기관을 자율적인 생산주체로 인정하려는 시각을 제시한다(최자은·박정수, 2014). 신공공관리론은 특성은 다음 몇 가지로 요약된다(Osborne and Gaebler, 1992). 첫째, 정부의 역할을 직접적인 rowing보다는 간접적인 steering을 강조한다. 공공부문을 계약주의(contractualism)적 시각에서 정부의 직접적인 서비스기능을 축소하고 민간기관에 위탁하여 수행하기를 권장한다(Lane, 2000). 둘째, 계층제적 시각을 벗어나 공공부문에도 시장적 접근을 강조한다. 민간기업의 관리방식을 도입하여 공공부문의 효율성을 높여야 한다는 이론이다. 셋째, 정책결정과 정책집행을 분리하여 정책집행의 자율성과 전문성을 존중하면 효율성이 높일 수 있다는 시각이다. 정책집행기관의 독립성과 자율성을 강조하는 '책임행정기관화(agencyfication)'하는 것이다(김판석·홍길표·김완희, 2008; Egeberg & Trondal, 2009).

이러한 시각은 공공기관의 개혁의 이론적 기반을 제공한다. 먼저 공공기관은 정부기관보다는 신공공관리의 이론과 철학을 보다 쉽게 적용할 수 있는 대상으로 인식된다(곽채기, 2008). 공공부문에서 쉽게 시장원리를 적용할 수 있는 기능적 특성을 함유하고 있다는 것이다. 최근 시장성과 효율성을 강조하면서 성과주의와 경쟁은 이러한

신공공관리론에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 둘째, 정부의 역할과 기능이 공공기관으로 전환되면서 공공기관의 역할과 기능이 증가하였다. 중앙정부의 직접적인 기능을 민영화(privatization)하기보다는 공공기관화(corporatization) 하면서 공공기관의 역할과 기능, 운영과 관리에 대한 연구가 증가한다. 아울러 신공공관리론은 정책결정과 정책집행을 분리하면서 공공기관의 자율성과 전문성에 대한 논의의 기반을 제공한다. 정책집행과 서비스 전달기관으로 공공기관의 독자적 역할과 위상이 강조된다.

하지만, 이러한 신공공관리적 시각을 공공기관 운영에 적용할 경우 몇 가지 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 공공기관을 단순한 정책집행자로 보는 시각의 한계이다. 공공기관은 정부에서 결정한 정책의 단순한 집행자이며, 정책결정의 참여자로서 역할과 기능을 인정하지 않는다. 제한된 범위 내에서 자율성을 부여하지만, 여전히 정부기관의 정책을 실행하는 단순히 도구적 기관이다. 둘째, 공공기관에 있어서 신공공관리론은 공공성 중심의 이론모형을 제시하지 못한다. 시장성을 강조되는 이론으로 공공기관이 가지는 공공성에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다. 셋째, 공공기관과 민간과의 관계나 역할분담에 대한 논의가 약화된다. 정부역할 축소는 중앙정부만이 아니고 공공기관을 포함한다. 공공기관은 정부와 분리된 하지만, 정부기능의 축소는 단순히 중앙정부기능의 감축만을 의미하지 않는다.

4. 기존 이론적응의 한계

지금까지 공공기관 연구는 개별조직의 효율성과 생산성이 낮기 때문에 이를 ‘선진화’ 또는 ‘개혁’하는데 중점적인 연구가 진행되어 왔다. 공공기관의 분류체계 재정비 및 지방 산하기관으로 확대 적용, 공공기관운영위원회의 기능 활성화, 편법설립에 대한 효과적 대응책 마련, 사외이사 및 내부감사의 전문성 강화, 기관장 등 임원인사제도 개선, 공시내용 충실화, 그리고 통합 및 전략적 관리수단으로의 평가제도 개선 등이다(김판석·홍길표·김완희, 2008).

이러한 논의에 적용된 이론모형은 관료제이론, 주인대리인이론, 그리고 신공공관리론 등으로 몇 가지 특성과 한계를 가진다. 첫째는 연구대상과 중점이 개별조직에 한정되어 있다는 점이다. 하지만 하나의 정책은 하나의 조직에 의해서 관리될 수 없다. 앞에서 지적한 바와 같이, 개별조직에 대한 미시적 시각보다는 거시적인 시각이 부족하다. 지금까지 공공기관 연구는 조직융합이나 통합 등에 대한 연구가 일부 발견되나

(윤영채·배응환, 2015), 대부분 개별조직의 변화와 개혁 관점에서 이루어진 것으로 보인다. 둘째, 이러한 이론들은 조직성과 향상을 위한 최선의 단일한 대안이 존재한다고 전제에서 출발한다. 이는 과학적관리론이나 인간관계론과 같이 효율적이고 효과적인 조직운영 방식이 있다는 것이다. 단선적인 구조를 어떻게 해석하고 어떻게 바라볼 것인지에 대한 논의에 중점을 둔다. 셋째, 조직 간의 상호작용에 대한 이론적 접근은 부족하다. 조직의 환경의 중요성을 언급하면서도 다른 조직과의 관계에 대한 이론적 논의에 포함하지 않는다. 그 동안의 학술적 연구와 정책적 노력에도 불구하고 공공기관의 생산성과 도덕성, 서비스 향상은 당면과제가 되고 있음을 볼 때, 공공기관의 획기적인 변화와 발전을 위한 새로운 시각과 이론모형의 개발이 필요한 시점이다.

Ⅲ. 공공기관 거버넌스와 네트워크

1. 계층제, 시장, 그리고 네트워크

네트워크의 이론적 논의는 주로 경제학으로부터 발전되었다. 다수의 행위자가 참여하는 비계층적 집단행동을 연구하는 게임이론, 거래경제이론¹⁾, 공공선택이론²⁾ 등에서 출발하였다(O'Toole, 1997). 특히 거래비용이론에 의하면, 네트워크는 시장(market)과 계층(hierarchy)의 양자 패러다임을 넘어 21세기의 새로운 조직형태로 규정된다(Miles and Snow, 1986). 네트워크는 단순히 가격(price)에 의하여 작동되는 시장시스템과 권위에 의하여 결정되는 관료시스템과는 근본적으로 다른 제3의 조직형

1) 거래비용이론(transaction cost theory)은 조직의 존재이유와 거버넌스 구조의 다양성을 설명한다. 거래비용의 최소화를 위해서 가격을 통제하는 범위에 따라 시장으로부터 계층에 이르기까지 다양한 형태의 조직구조가 나타난다. 거래비용의 수준은 거래자산의 특정성에 의해 좌우된다(Williamson, 1975) 조정과 통합비용이 거래비용보다 높지 않으면 수직적 계층을 선택하여 내부적인 조정과 통합을 통하여 거래비용을 줄여나가야 한다는 점이다. 즉 시장을 통한 경쟁보다는 조직을 통한 협력을 제시함으로써 협력의 이론모형을 제공한다(Williamson 1975). 다만 거래비용이론은 조직 간의 관계보다는 개별조직 내부의 협력적 활동에 중점을 두고 있으나, 이는 조직 상호간에도 협력과 조정을 통하여 개별조직의 성과를 극대화할 수 있다는 이론적 근거로 활용된다(Park, 1996).

2) 공공선택이론 역시 네트워크적 시각을 일부 반영하고 있다. 정부나 공공기관은 공공서비스의 공급자로서 공공서비스 소비자들의 선택에 따라 공공서비스의 규모와 내용을 결정하여야 한다는 시각으로 경제학적 접근과 정치학적 접근이 혼합된 모형이다(Ostrom, 1973).

태로 볼 수 있다(Powell, 2003). Park(1996)에 의하면, 네트워크는 계층과 시장의 중간 영역으로 거래비용을 최소화한다. 계층제에 의한 내부조정 비용이 시장거래 비용보다 많으면 계층제보다는 네트워크 구조가 효과적이고, 시장거래 비용이 내부조정 비용보다 많으면 시장보다는 네트워크 구조가 효과적이라는 주장이다. 시장에서는 측정비용, 탐색비용, 실행비용 등 거래의 위험이 항상 존재한 반면, 계층제에서는 회피와 무임승차, 대리인문제, 측정문제, 통합조정비용 등이 존재하기 때문이다(Park, 1996). 그래서, 소위 거래적 호혜관계(transactional reciprocity)를 전제로 하는 거버넌스 구조가 네트워크이다(Park, 1996). <표 1>에서 보는 바와 같이, 네트워크는 계층제가 가지는 수직적 고용관계보다는 수평적 교환관계를 전제로 한다. 일방 의존적이기보다는 상호 의존적이며, 권위보다는 신뢰, 규칙과 명령보다는 외교와 협력, 복종적 관계보다는 호혜적 관계를 지향한다(Rhodes, 1999).

하지만 최근 네트워크는 사회학적 논의가 증가하고 있으며(Burt, 1980; Granovetter, 1985), 정치학, 경영학 등 사회과학 전반으로 확산되고 있다(Nohria & Eccles, 1992; Knoke, 1994). Wiewel & Hunter(1985)는 조직간 네트워크를 하나의 ‘자원시스템(a resource system)’으로 규정한다. 동일한 환경이나 동일한 목표를 가진 조직들은 인사교환, 훈련제공, 재정지원, 시설지원, 정보교환을 통하여 상호 자원을 제공한다. 이 경우 참여조직들은 서로에게 중요한 자원이 되고 새로운 조직의 생성을 환영하고 지원한다. 하나의 조직은 다른 조직의 존재를 통하여 정당성을 확보할 수 있기 때문이다(Wiewel & Hunter, 1985). 다른 조직들이 높은 성과를 보이면 해당조직의 효과성도 높을 것으로 평가하고, 한 조직에 대한 다른 조직들의 신뢰가 높으면 그 분야에서 대표성이 높아진다. 또한 유사시에는 추가적으로 활용할 수 있는 예비 권력(backup power)으로 작용한다(Wiewel & Hunter, 1985).

〈표 1〉 계층제, 시장, 그리고 네트워크

구분	계층제	시장	네트워크
관계의 원천	고용관계	상호계약과 재산권	자원교환
의존의 정도	일방의존적	상호독립적	상호의존적
교환의 중개	권위	가격	신뢰
분쟁조정해결 수단	규칙과 명령	흥정과 법정	외교와 협력
문화	복종	경쟁	호혜

* Powell(2003: 300)과 Rhodes(1999: 18)의 재구성

2. 네트워크 이론모형

행정학에서 네트워크 이론모형은 다양한 관점에서 논의된다. 대부분 다원주의적 관점에서 조직 상호간의 의존성을 전제로 하고 있으나, 학문적 배경이나 연구중점에 따라 서로 다른 시각으로 접근한다. <표 2>에서는 보는 바와 같이, 정책형성이나 집행 과정, 거버넌스 관점에서 정책네트워크(policy network) 모형, 조직간 네트워크(inter-organizational network) 모형, 그리고 네트워크 거버넌스(network governance) 모형으로 구분할 수 있다(Klijn, 2008).

첫째, 정책네트워크(policy network) 이론이다. 정책네트워크 이론은 정책결정과 그 효과를 중심으로 의제설정과 정책과제에서 정책결정에 참여하는 다수의 행위자와 그들 상호간의 권력관계를 중심적인 연구과제로 한다(김순양, 2010). 정책과정을 다원주의적 관점에서 이해하려는 노력은 1960년대 이후 정치학을 중심으로 꾸준히 계속되어 왔다. Kenis & Schneider (1991)는 일찍이 정책학에서 네트워크적 접근방법 활용을 강조한다. 그는 정책의 형성은 과거의 중앙 조정(center steering)이나 지능(intelligence)에 의존하는 방식과는 달리 개별행위자들의 적극적인 상호작용에 의하여 이루어지는 거버넌스 구조를 가진다고 한다. 아젠다 설정, 문제 확인, 정책 형성, 집행, 평가와 종결 등 전반적인 정책과정은 모두 하나의 결정으로 이루어질 없고, 서로 다른 목표와 활동들이 상호 연계하여 일련의 네트워크가 형성된다고 주장한다(Kelly and Palumbo, 1992: 651; Carlsson, 2000).

정책네트워크는 '특정한 영역에서 효과적으로 정책을 결정하기 위해 참여하는 개인들의 집합체'로서 '하위정부(sub-government)'의 개념에서 출발하였다(Ripley and Franklin, 1981:8-9; Marsh, 1998). 하위정부는 상하 양원의 의원을 비롯하여 의회보좌진, 정부책임자, 민간대표 등 정부와 긴밀하게 연결되어 있는 소수 그룹으로 가급적 이해관계를 떠나 정책을 결정하고자 하는 성향을 가진다. 정책의 결정이 정부와 의회, 이해관계자들이 소위 '철의 삼각(iron triangle)'을 구성하여 폐쇄적이고 공생적인 관계에 기반하여 이루어진다는 것이다. (Freeman and Stevens 1987: 12-13). 다양한 소수행위자들이 권력과 정보를 독점하여 정책을 결정하는 정책공동체(policy communities) 모형(Jordan, 1990)이나 엘리트그룹의 독점과 공생보다는 다양한 행위자들의 개방적이고 유연한 정책과정을 강조하는 의제네트워크(issue network) 모형 (Hecl, 1978)으로 설명하기도 한다. 정책공동체는 긴밀한 연결관계를 전제로 한 반면, 의제네트워크는 느

스한 연결관계를 전제로 한다.(Rhodes, 2006). 또한 정책형성과정을 해당정책을 옹호하거나 반대하는 이해관계자집단 상호간의 권력적 조정과정으로 이해하는 정책옹호자 모형(advocacy coalitions) 모형(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999)도 정책네트워크 모형의 범주에 포함될 수 있을 것이다. 특히 국내에서도 정책네트워크에 대한 연구는 활발히 진행되어 왔다(배응환, 2000, 김순양, 2003, 2010; 고길곤, 200.). 이러한 모형들은 대부분 정책과정에서 조직 상호간의 자원을 확보하기 위한 권력적 과정으로 이해한다. 아울러 비공식성과 분권성이 이러한 다원주의적 정책과정의 중요한 요소가 된다(Jordan, 1992).

둘째, 조직 간의 관계(inter-organizational relations) 또는 조직 간 네트워크(inter-organizational network) 이론이다. 일찍이 Levin and White(1961), Emerson(1962), Litwak and Hylton(1962)들은 정책의 형성과 집행과정에서 정부조직들의 상호의존성을 강조하였고, Scharf(1978: 346)은 그의 논문 “조직상호간 정책형성: 중앙의 통제와 조정의 한계”에서 “어떠한 공공정책도 하나의 통합적 행위자의 선택과정으로 이루어질 수 없다”고 했다. 조직간 네트워크는 Evans(1965)에 조직연구에 조직간 관계 문제의 중요성을 언급한 이후, 많은 조직학자들에 의하여 연구되어 왔다(Benson, 1975; Melcalfe, 1976). Benson(1975)은 조직 간 네트워크라는 용어를 처음 사용하면서 두 개의 회소자원, 재정, 그리고 권위의 배분에 관한 정치경제체제이라고 규정하고, 조직 간 관계에 관한 통합적 이론모형의 필요성을 강조한다. 즉 개별조직 상호간의 협력이나 교환과 함께 거시적이고 전략적인 차원에서 조직 간 네트워크를 가장 기본적인 분석단위이자 연구대상이 되어야 한다고 주장한다. 개별조직의 입장에서조차 조직간 네트워크를 통하여 정보와 자원에 접근하는 방식이 유리하다는 점이다(Park, 1996).

이러한 연구에는 조직간 관계의 구조와 특성을 연구한 Ostrom, Parks & Whitaker (1974)의 연구, Williamson(1975)의 시장과 계층에서 거래 교환관계에 대한 연구, 조직 간 관계에 관련된 이론을 종합적으로 정리한 Galaskiewicz(1985)의 이론적 연구, 조직 간 관계의 형성요인을 탐구한 Oliver(1990) 연구, 조직간 관계에 적용할 수 있는 이론들을 분석한 Barringer & Harrison(2000)의 연구는 조직간 관계의 이론화 작업에 발전적 역할을 한 연구들이다. 특히 1990년대 이후에는 조직 간의 관계(relations)에서 사회네트워크 분석방법을 활용한 조직 간의 네트워크 연구가 활발하게 진행되고 있다(Mizruchi & Galaskiewicz, 1993; Freeman 2004; Galaskiewicz & Tsai, 2004, Kenis & Oerlemans, 2008; Cropper, Ebers, Huxham & Smith-R, 2008). 이는 단순히 양자 간의

관계를 넘어 거시적 차원에서 전체 네트워크의 상호의존성과 협력관계를 강조하는 거버넌스 관점으로 발전하였다.

〈표 2〉 정책과정과 관련한 네트워크 유형과 특성

구분	정책 네트워크 (policy networks)	조직간 네트워크 (interorganizational network)	거버넌스 네트워크 (governance networks)
분야	정치학	조직사회학	행정학
중점	정책결정과 효과, 의제설정과 정책과제에서 권력관계	조직 상호 간의 조정과 협력, 효과적인 정책집행, 통합적 서비스 전달	사회문제의 민주적/정치적 해결, 숙의(deliberation)와 정당성, 수평적 구조, 전통적 제도와 연계
주요분야 및 연구질문	정책결정에 참여하는 행위자가 누구인가? 행위자 상호간의 권력관계는? 정책결정에 미치는 효과는?	복잡한 조직간 관계를 어떻게 조정할 것인가? 네트워크 구조와 특성은 무엇인가? 어떤 메커니즘이 효과적이고 효율적인가?	거버넌스 네트워크를 어떻게 관리할 것인가? 다양한 가치와 내용을 어떻게 통합할 것인가? 이를 위한 정부의 역할은 무엇인가?
역사	1960년대 다원주의 연구, 하위체제, 정책공동체(policy community), 정책네트워크 연구	1960년대 이후 조직간 관계(interorganizational relations)이론 연구, 정책집행과 서비스전달 연구	70년대 중반 정부 간 관계(intergovernmental relations) 연구, 신공공거버넌스 관리

* 출처: Klijn (2008)를 일부 수정함.

셋째, 거버넌스 네트워크 이론이다. 최근의 민간 기업에서 전략적 제휴의 증가나 기업들의 네트워크 관리 증가경향은 물론, 공공영역에서도 민관협력(public private partnership)의 확산(Osborne, 2000), 협치(co-governance)의 강화(Ackerman, 2004)등이 확산되고 있는 현실이다. 신거버넌스이론은 ‘정부로부터 거버넌스로(from government to governance)’ 이동하는 것이다(Rhodes, 1996). 그 특성은, 첫째, 태생적으로 다원주의적 전통에 기인하고 있는 점, 둘째, 다수의 상호 의존적인 행위자를 전제로 하고, 셋째, 다수의 과정에 의하여 합치에 도달한다는 것이다. 상호 신뢰하면서 장기간의 거래가 가능한 구조이다. 특히 네트워크 정부 (Networked government) (Eggar and Smith, 2004), 정부 없는 거버넌스(governing without government)(Rhodes, 1996), 무국가성 국가(stateless state)(Bevir and Rhodes, 2011) 등의 논의는 거버넌스 네트워크 관점을 강조한다.

거버넌스 네트워크 이론은 1970년대의 정부 간 관계(inter-government relations, IGR) 연구로부터 출발하였다고 할 수 있다. 정부 간 관계 연구는 중앙정부와 지방정부의 관계를 모형으로 제시하는 연구가 많다. Ecock(1982)는 대리인모형, 동반자모형, 권력의존모형으로 구분하고 있고, 김천영(2000)는 정부 간 관계모형으로 대리인 관계

모형과 동반자 관계 모형으로 구분한다. 대부분의 학자들은 일반적으로 수직적 관계 모형, 수평적 경쟁모형, 상호의존모형 등 3가지 모형으로 구별하고 상호의존모형을 이상적인 모형으로 제시한다(Wright, 1978; 무라마츠 미치오, 1991; Elcock, 1982). 안용식·김천영(1995) 역시 협력적 권위형, 중첩적 권위형, 내포적 권위형으로 구분하고, 가장 이상적 모형으로 중첩적 권위형을 제시한다. 중첩적 권위형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상과 교환관계와 협력, 그리고 경쟁을 내포하고 있다. 이러한 모형에 대한 연구는 정부와 NGO와의 관계모형의 연구도 공공기관 연구에 활용할 수 있을 것이다(김준기, 2000)

3. 조직 간 네트워크 이론의 유용성

위에서 설명한 세 가지 네트워크 모형은 공통적으로 계층제적 접근방법보다는 수평적 접근방법을 강조한다. 다만, 학문적 배경이나 중점적 연구대상의 차이에 따라 연구의 중점과 방향, 내용이 달라진다. 본 연구에서는 이들 세 가지 모형을 통합적으로 활용하되 조직 간 네트워크의 관점을 중심으로 공공기관 거버넌스의 모형을 제시하고자 한다. 정책네트워크 모형과 네트워크 거버넌스 모형에 대한 몇 가지 비판적 시각을 보완할 수 있기 때문이다. 첫째, 두 모형의 연구중점이 개별 행위자 상호간의 권력적 조정이나 배분을 주요 변수로 활용함으로써 공공기관 자체보다는 정부의 역할이나 기능에 중점을 두기 쉽고, 둘째, 공공기관과 정부와의 관계에 치중하고 공공기관 상호간 관계를 경시할 우려가 있으며, 셋째, 정책집행기관으로서 공공기관보다는 정책형성과정을 중시하는 연구가 될 수 있다. 또한 정부와 공공기관 전체의 거시적 담론에 치중하고 실제 공공기관 상호간의 관계 등 미시적 차원의 연구가 경시될 수 있다는 점도 보완이 필요하다.

이러한 비판적인 내용들은 조직 간 네트워크 모형의 유용성을 통하여 보완될 수 있을 것이다. 무엇보다도 먼저, 조직 간 네트워크 모형은 정부와 공공기관 상호 간에 보다 수평적인 관계를 중심으로 논의될 수 있다. 상호접촉과 협력을 분석하는 이론적 틀로서 유용성이 있으며, 방법론적 차원에서도 국가형성의 거시적 구조에 집중하는 국가중심 이론이나 개별행위자를 분석단위로 하는 사회중심이론과는 차이가 있다(배응환, 2001).

둘째, 네트워크의 구조와 특성을 이해함으로써 문제해결을 위한 실질적인 대안을

제시할 수 있다. 공공기관 경영과 서비스, 경영과 정책집행은 정책유형이나 분야에 따라 상호 연계되는 방식의 복합적 구조에 대한 논의가 가능하다. 조직 간 네트워크 분석방법은 지금까지의 공공기관과 정부 간의 관계에 대한 규범적 논의나 은유적 이해를 넘어 보다 구체적이고 분석적인 도구를 제공함으로써 모형으로서 개념적 구성요소와 방법론적 특성에 대한 논의를 가능하게 한다(Emirbayer & Goodwin, 1994; 배응환, 2001).

셋째, 공공기관 상호간의 네트워크 연구에 집중할 수 있다. 공공기관의 자율성과 공공기관 연구의 독자성을 강조한다. 2007년 공공기관 운영에 관한 법률 제정 이후 주무부처와 공공기관간의 분리를 통하여 다수의 공공기관과 단일한 총괄부처와의 일방적 관계의 설정으로 자율성과 독자성이 약화되었다는 지적이다(한상일, 2010). 기존의 관료제적 연구나 주인대리인 이론과는 달리 공공기관의 개혁방향과 운영방식에 대한 근본적인 문제점을 논의하고 공공기관 개혁에 대한 새로운 관점을 제공할 수 있다(최자은·박정수, 2014).

IV. 공공기관 거버넌스를 위한 조직 간 네트워크 모형의 탐색

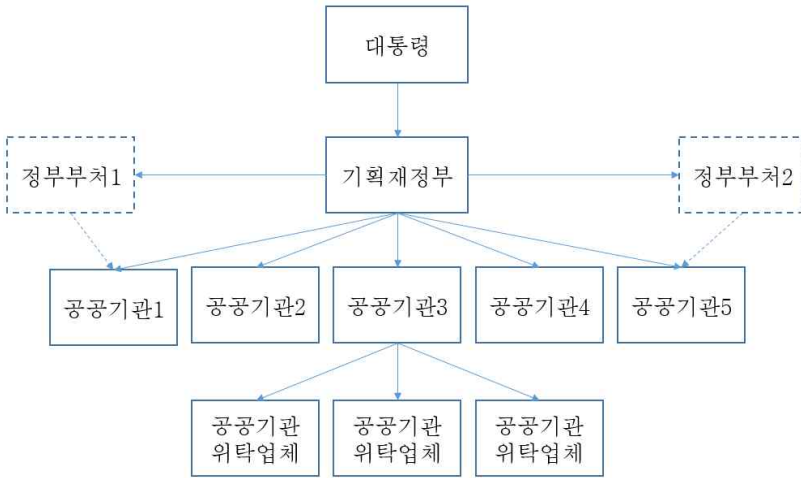
1. 공공기관 이론모형의 변화방향

공공기관 거버넌스의 이론모형은 공공기관을 연구하는 분석틀이다. 이론모형은 단순히 현상의 분석수단이라기보다는 연구목표와 가치, 철학이 담겨있어 그 연구방향과 연구내용을 결정한다. 이에 따라 공공기관 연구의 분석단위와 변수도 달라진다. <그림 1>과 <그림 2>는 공공기관과 정부와의 관계에 관한 계층제적 이론모형과 이에 대비되는 조직 간 네트워크 이론모형을 보여주고 있다. 조직 간 네트워크 이론모형은 다음과 같은 특성을 가진다.

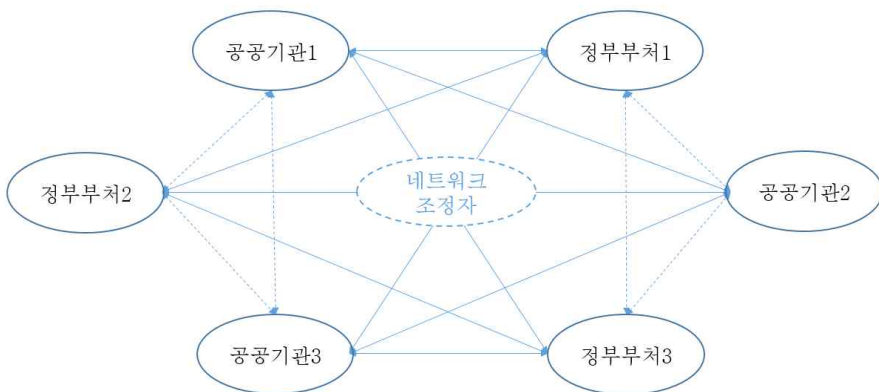
첫째, 조직 간 네트워크의 형성은 수평적인 권력 또는 자원 의존관계를 전제로 한다. 따라서 정부와 공공기관을 단순히 수직적이고 계층적인 시각에서 벗어나는 것이다. 따라서 자원이나 권력의 균형적인 배분이 없는 이러한 정부와 공공기관의 관계구조를 전환하는 것으로 어려운 일이다. 수직적 통합의 관점에서 대통령-정부부처-공공기관이라는 시각에서 벗어나 수평적 협력의 관점으로 전환하는 것이다. 전자에 의

하면, 공공기관은 정부 또는 기획재정부의 종속기관인 반면, 후자에 의하면, 공공기관은 독자적인 참여행위자가 된다.

〈그림 1〉 공공기관 거버넌스의 계층제적 모형



〈그림 2〉 공공기관 거버넌스의 네트워크 모형



둘째, 조직 간 네트워크는 개별조직들의 전문적이고 독자적인 능력을 전제로 한다. 전체네트워크에서 활동하는 개별조직들의 독자적인 지식과 경험을 상호 연계하여 활용함으로써 전체 네트워크의 효과성을 높일 수 있다는 점을 강조한다(Miles and

Snow, 1986).

셋째, 경쟁의 논리보다는 협력의 논리에서 출발한다. 지금까지 거래비용이론 역시 이러한 경쟁개념을 협력개념이 제도화되는 체계를 설명한 것으로 해석된다(Williamson, 1975). 조직간 네트워크에 대한 연구는 개별조직들의 효과적인 기능수행이나 성과 향상을 위하여 상호작용의 패턴을 연구하는 것이다(Benson, 1975).

넷째, 개방성과 탄력성을 강조한다. 새로운 기술이나 혁신, 프로그램에 대해 개방적이다. 이러한 경향은 자원의 희소성을 약화시킴으로써 상호 경쟁보다는 협력의 기반을 제공한다. 관료제적인 경직성이나 단일한 운영체계를 보다 다양한 주체들의 탄력적인 협력체계를 전제하고 있다.

2. 공공기관 연구대상과 범위, 분석단위

공공기관에 대한 이론적 탐구는 네 가지로 구분하여 검토할 필요가 있다. (1) 개별 조직 차원, (2) 정부와의 공공기관 간의 관계, (3) 공공기관 상호간 관계, 그리고 (4) 전체 공공부문 거버넌스 차원으로 구분된다. 첫째, 개별조직 차원의 연구는 미시적인 접근이다. 공공기관의 개별적인 존재이유, 특성과 역할, 그리고 문화를 진단하고 규명하는 작업이다. 개별조직의 탐구는 단일한 조직내부 또는 외부환경과의 관계에 대한 탐구이다. 개별조직들의 생산성과 효율성, 직무만족과 조직몰입, 그리고 조직문화와 혁신에 대한 연구이다. 둘째, 정부와의 관계에 관한 연구이다. 정부와의 역할분담, 공공기관 지배구조, 성과평가와 통제방식 등이다. 이러한 연구는 공공기관 총괄부처인 기획재정부와의 관계, 정책 주무부처와 관계로 구분될 수 있다. 셋째, 타 공공기관과의 관계이다. 공공기관 상호간의 역할분담, 협력방식, 공유목표 등에 대한 연구가 포함된다. 이는 타 공공기관과의 관계는 단순한 양자적 관계와 다자적 관계를 포함한다. 넷째, 전체 공공부문의 차원에서 접근하는 방식이다. 공공기관은 전체 공공부문의 부분 집합체로서 다른 집합체, 즉 시민단체, 국회, 전문가 집단, 그리고 일반시민 등 사회 각 분야와의 관계를 연구대상에 포함하는 것이다. 이러한 구분방식은 미시적, 중시적, 거시적 접근 방법으로 구분될 수 있고, 개별적 접근과 관계적 접근으로 구분될 수 있다. 이러한 연구대상과 범위는 그 중점에 따라 이론적 접근이 달라진다. 공공기관에 대한 기존 연구들도 조직간 네트워크 관점을 반영하는 연구과제와 내용을 보면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 조직 간 네트워크 관점에서 본 공공기관 연구범위와 내용

연구대상	연구성격	기존 연구내용
개별조직	미시적, 개별적	조직목표, 성과, 특성, 역할, 구조, 문화
정부와의 관계	중시적, 관계적	지배구조, 경영평가, 감사, 공공개혁
공공기관과의 관계	중시적, 관계적	기관분류 유형, 경쟁과 협력,
전체공공부문의 관계	거시적, 관계적	시민단체, 국회통제, 국민신뢰, 책임성,

조직 간 네트워크 이론모형에 의한 분석단위는 다음 세 가지로 구분될 수 있다 (Johnsen, Lamming, Harland, 2008: IOR, p.81). 첫째, 조직 상호간 네트워크(interorganizational networks)이다. 이러한 내용에는 (1) 네트워크 구조, 과정과 진화, (2) 상호 연결된 행위자에 대한 영향력, (3) 핵심 행위자의 발굴 및 조정, (4) 네트워크의 위치 관리, (5) 공동목적을 위한 집합과 협동 등을 포함한다. 둘째, 조직 상호간의 연쇄선(interorganizational chains)으로 조직 상호간의 단선적 연계이다. (1) 조직 간 연쇄선 내의 활동과 정보의 동기화, (2) 정보의 투명성, (3) 가치체계에서 가치창조 등을 포함할 수 있다. 셋째, 양자 간 관계형(interorganizational relationships)으로 1:1의 양자관계이다. 여기에는 (1) 상호관계의 평가와 관리, (2) 신뢰, 몰입, 협력, 파트너쉽 등 개발, (3) 권력의존관계의 균형 유지, (4) 관계의 현재, 과거, 미래에 대한 이해 등이 주요 연구과제가 된다.

3. 네트워크 이론모형과 연구내용

공공기관 거버넌스의 네트워크 이론모형은 목표, 조직, 관계, 맥락, 그리고 과정의 5가지 요소로 구성된다. 즉 전체 네트워크의 성과와 효과성을 분석하는 목표, 네트워크를 형성하고 있는 개별적인 참여조직들, 참여조직3-14들 상호간의 관계, 네트워크를 둘러싼 맥락, 그리고 조직간 네트워크가 변화하는 과정으로 구분된다(Cropper, Ebers, Huxham & Smith-R, 2008). 이러한 관점에서 공공기관 거버넌스의 네트워크 이론모형의 구성요소와 하위요소, 그리고 주요 연구과제는 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 조직 간 네트워크 관점에서 본 공공기관 이론모형과 연구과제

구성요소	하위요소	주요연구과제
네트워크 목표	목표달성	전체적인 목표 의미와 내용, 최종적인 성과와 결과물, 네트워크의 생산성과 효과성
	체제효율	네트워크 관리 효율성, 네트워크의 안정성과 지속성, 참여조직/구성원들의 권익복지
	외부신뢰	네트워크에 대한 신뢰성과 정당성, 외부 이해관계자들부터 정당성, 고객들의 서비스 만족도
네트워크 참여조직	개별적 요소	설치목적과 기능, 역사적 발전과 성과, 구조와 문화, 그리고 규범과 권력
	관계적 요소	타조직과의 관계 경험, 협력관계 조직의 수, 참여조직들의 공간적 위치, 관계의 강도와 밀도, 중심성 정도
네트워크 특성	네트워크 내용	지식과 정보의 공유, 필요자원의 교환, 신뢰 관계의 유지
	네트워크 구조	양자관계와 다자관계, 관계 구조의 유형, 관계의 강도와 제약 정도, 부분집단의 구성 형태
	네트워크 형태	참여자 중심, 중앙조직 중심, 행정조직 중심 네트워크
네트워크 맥락	미시적 맥락	참여조직 관리자 경력, 참여조직 구성원 간 관계, 참여조직의 특성, 통합조정 팀의 기능과 특성
	거시적 맥락	법, 정치, 경제, 문화, 배태된 제도와 구조
네트워크과정	목표/맥락 변화	네트워크 성과와 효과성 변화, 신뢰의 생성 및 붕괴과정, 네트워크 혁신과 평가, 안정성과 정당성의 변화
	조직/관계 변화	참여조직들의 관계적 활동 변화, 참여조직 간 관계의 생성과 소멸 등 변천과정, 조직 상호간의 학습과정

* 출처: Cropper, Ebers, Huxham & Smith-R(2008) pp.9-15를 참고하여 추가 수정 보완함.

1) 네트워크 목표

공공기관 네트워크 거버넌스의 효과성(network effectiveness)은 네트워크를 통하여 달성하고자 하는 최종적인 목표를 전제로 한다. 네트워크의 최종적인 목표는 참여 조직 또는 행위자들의 개별적 목표의 성취라기보다는 네트워크 전체의 집단적 목표를 성취하는 것이다(O'Toole, 1997). 공익이 작용하는 공공공직에서 네트워크의 결과물은 조직목적(organizational ends) 이상의 시스템 목표(system goals)이다(Provan & Milward, 1995). 즉 개별조직이 최고의 서비스를 제공하더라도 통합네트워크의 성과는 낮은 경우가 발생한다. 특히 공공조직의 시스템 목표는 고객 전체의 복지(well-being)이며 이러한 목표의 효과적인 실현을 위해서는 개별조직의 폐지나 통합도 가능한 대안이 된다(Provan and Milward, 1995). 하나의 조직 관리에서 조직목표는 공식적인 법령 또는 제도 등을 통하여 조직구성원들의 책임과 의무가 비교적 명확히 규정되어 있는 반면, 네트워크 목표는 공식적인 체계도 없이 비공식적으로 형성되고, 참여자들의 자발성에 의존하고 제한된 책임성을 가진다.

공공기관의 경우에도 개별 공공기관들의 성과와 함께 네트워크 전체의 효과성에 대한 연구가 필요하다. 이는 네트워크 전체의 목표달성, 체제효율, 그리고 외부관계로 구분될 수 있다. 첫째, 네트워크 전체의 목표달성과 관련하여 전체적인 목표 의미와 내용, 최종적인 성과와 결과물, 네트워크의 생산성과 효과성 등으로 포함한다. Provan & Kenis(2008)은 포용성과 효율성, 내부정당성과 외부정당성, 탄력성과 안정성 등의 네트워크 효과성으로 제시하고 이들 목표 상호간에 충돌가능성을 분석하고 있다. 둘째, 네트워크 전체의 체제효율과 관련하여 네트워크 운영의 효율성, 안정적이고 지속적인 네트워크, 그리고 참여조직과 구성원들의 권익복지 등을 포함한다. 셋째, 네트워크의 외부고객과 관련하여 참여조직들로부터 신뢰와 정당성, 외부 이해관계자들부터 정당성, 그리고 고객들의 서비스만족도 등을 네트워크의 효과성에 포함될 수 있을 것이다. 네트워크 성과는 집단규모와 안정성, 장기적인 시각, 그리고 참여자 상호간의 신뢰 수준 등에 영향을 받는다(Ostrom, 1990). 자원 확보나 정치적지지, 그리고 정당성 확보는 전체 네트워크의 주요 성과이자 목표이다(Galaskiewicz, 1985).

2) 네트워크 참여조직

조직 간 네트워크 이론모형은 참여조직들의 상호관계가 연구대상이기 때문에 네트워크 내 행위자인 참여조직에 대한 연구가 선행되어야 한다. 네트워크 이론모형에서 참여조직의 범위는 일정한 속성의 공유여부, 특정사건이나 활용에 참여여부, 일정 빈도 이상의 관계유지 여부 등을 통하여 파악할 수 있다(Laumann, 1992). 공공기관 연구에 있어서 네트워크에 참여하는 조직들에 대한 연구는 개별적 요소와 관계적 요소로 구분할 수 있다(Burt, 1980). 개별적 요소로서 참여조직들의 설치목적과 기능, 역사적 발전과 성과, 구조와 문화, 그리고 규범과 권력 등에 대한 연구가 필요하다(이창길, 2017). 관계적 요소로서 개별 공공기관의 타조직과의 관계 경험, 협력관계조직의 수, 참여조직들의 공간적 위치, 관계의 강도와 밀도, 중심성 정도 등이 포함된다(Burt, 1980). 네트워크의 실패는 참여조직들의 기회주의적 성향이나 무성의에 의하여 발생하기 쉽다(Moretti & Zirpoli, 2014).

3) 네트워크 특성

정부와 공공기관이 수평적으로 참여하는 조직 간 네트워크의 특성에 대한 연구도 필요하다. 전체적인 네트워크의 내용과 네트워크의 구조, 그리고 네트워크의 형태가 주요 연구대상이 될 수 있다. 첫째, 조직 간 네트워크의 내용이다. 네트워크의 내용이란 조직 상호간의 관계를 형성하는 원천으로 지식과 정보의 공유, 자원의 교환, 그리고 신뢰 관계의 유지 등으로 구분할 수 있다(이창길·김정숙, 2014). 이를 위해 물질적/비물질적 자원의 교환 정도, 상호 자원의존의 정도, 명시적/암묵적 지식의 교류정도, 공공기관 상호간의 신뢰 정도 등이 포함될 수 있다. 둘째, 네트워크의 구조는 양자관계와 다자관계, 관계 구조의 유형, 관계의 강도와 제약 정도, 부분집단의 구성 형태 등으로 네트워크의 구조적 특성을 말한다(Burt, 1980). 전체 네트워크의 밀도(density)나 집권화(centralization)의 정도도 네트워크의 특성에 포함된다(Provan & Milward, 1995).

둘째, 네트워크의 형태이다. Provan & Kenis(2008)는 전체 네트워크의 구성 및 운영 형태를 세 가지로 구분한다. 즉 참여자 중심(participant-governed) 네트워크, 중앙조직 중심(lead organization governed) 네트워크, 그리고 행정조직 중심(network administration organization)의 네트워크이다. 참여조직 중심 네트워크는 참여조직들의 자발적 협력의지와 노력에 의하여 운영되는 구조이다. 조직규모나 자원, 성과가 서로 다를지라도 권력이 비교적 균등하게 배분되어 있고, 네트워크를 관리하는 공식적인 행정조정기구가 없다. 참여조직의 수가 적고, 참여조직 상호간의 신뢰가 높고, 상호교환이 많으며, 네트워크 목표에 대한 합의가 되어 있는 경우가 유리하다. 반면, 중앙조직 중심 네트워크는 하나의 강한 참여조직이 존재한다. 수평적 네트워크가 형성되어 있는 경우에도 자원이 많거나 다른 조직보다 정당성이 높은 중앙조직이 주요활동과 결정을 조정한다. 권력이 배분이 균등하지 않고 집권적인 형태를 갖추게 된다. 행정조직 중심의 네트워크는 네트워크와 그 활동을 관리하는 별도의 조직을 구성하는 방식이다. 네트워크 중개자 또는 조정자로서 행정조직은 네트워크 활동을 직접 수행하는 참여조직이 아니라 외부조직이다. 정부조직이나 비정부조직으로 일부 참여조직들로 구성된 위원회 형식도 있다. 이러한 조직은 네트워크가 처음 생성될 경우나 참여조직이 다수일 경우 네트워크 활성화를 위하여 활동한다. 이와 같이 조직 간 네트워크는 자율성, 복잡성, 기회주의, 관료비용의 정도에 따라 시장과 계층 간의 중간영역에

어느 지점에 위치하게 된다. 즉 상호적응(mutual adjustment), 전략적 제휴(alliance), 자발적 연대(voluntary-trilateral), 강요된 연대(mandatory-trilateral) 등의 관계를 형성한다(Park, 1996).

4) 네트워크 맥락

공공기관 거버넌스 네트워크를 형성하는 미시적, 거시적 맥락(contexts)은 전체 네트워크 성과를 결정하는 중요한 요인이다. 맥락이란 참여하는 개별조직과 전체 네트워크의 상호작용을 제약하는 구조적, 제도적 환경이다. 개별조직을 둘러싸고 있는 미시적 측면의 맥락은 참여조직들로 구성된 참여조직 관리자들의 경력과 위상, 참여조직 구성원 간의 관계, 참여조직의 구조적 특성, 통합조정 팀의 기능과 특성, 이사회 또는 위원회의 구성방식 등이 주요 변수로 포함될 수 있다. 이러한 상호작용의 맥락을 참여조직들의 상호작용을 체계적으로 구성하는 구조적인 배태성(structural embeddedness)과 참여조직들 간의 지속적인 상호작용으로 형성된 관계적 배태성(relational embeddedness)을 구분하여 설명하기도 한다(Granovetter, 1992). 이러한 배태된 자산(embedded assets)은 네트워크의 구조와 관계를 결정하는 맥락으로서 네트워크의 장기적인 안정성 확보를 위한 중요한 요인이 된다(Park, 1996). 제도화된 형태의 맥락은 법제, 정치, 경제, 문화 등 거시적 맥락과 연계되어 있다. 즉 네트워크의 효과성을 향상하기 위해서는 시스템 안정성과 자원의 풍부성을 담보하는 미시적, 거시적 맥락이 중요하다(Provan & Milward, 1995). 이러한 제도적 맥락은 전체 네트워크의 성공과 실패를 좌우하는 동태적 요인인 것이다(Moretti & Zirpoli, 2014).

5) 네트워크 과정

공공기관 거버넌스에서 참여조직 상호 간 네트워크의 동태적 변화과정은 중요한 과제이다(Kim & et.al., 2006). 네트워크의 역사적 과정을 통하여 미래의 네트워크의 변화와 성과를 예측할 수 있기 때문이다. 네트워크의 안정성과 성과 향상을 위해서는 조직 간 네트워크의 형성과정에 대한 연구가 불가피하다(Park, 1996). 네트워크의 변화과정은 앞에서 제시한 목표의 변화, 참여조직의 변화, 관계의 변화, 그리고 맥락의 변화로 구분될 수 있다. 네트워크 전체의 목표와 맥락의 변화는 거시적 변화인 반면,

참여조직들과 그 상호관계의 변화는 미시적 변화라고 할 수 있다. 목표와 맥락의 변화 과정은 네트워크의 성과와 효과성 변화, 네트워크 내 신뢰의 생성 및 붕괴과정, 네트워크의 혁신과 평가 과정, 네트워크의 안정성과 정당성의 변화 등으로 측정될 수 있다 (Oliver, 1990). 조직과 관계의 변화과정은 참여조직들의 관계적 활동 변화, 참여조직 간 관계의 생성과 소멸 등 변천과정, 조직 상호간의 학습과정 등이 연구과제로 포함될 수 있다. 네트워크 참여조직의 변화는 조직 간 네트워크 자체(조직의 연령과 규모, 참여조직 변화의 역사), 조직간 양자적 관계(네트워크 연결 기간, 네트워크 연결규모, 네트워크의 다중성), 조직 간 네트워크에서 위치(구조적 틈새, 네트워크상의 신분적 위치) 등을 포함한다(Kim and et.al, 2006). 예를 들면, 조직 상호간 반복적인 협상을 통하여 전략적 제휴(alliance)의 변화과정을 분석하거나(Arino and Torre, 1998), 신뢰에 기초한 제휴가능성에 대한 동태적 분석이 가능하다(Gulati, 1995).

4. 연구방법

조직간 네트워크 연구방법은 주로 사회적 네트워크 연구방법을 활용할 수 있다 (Kenis and et al., 2007; 고길곤, 2007). 사회적 네트워크 분석방법은 네트워크의 기술적 특성이나 구조를 진단하고 분석하는 방법과 네트워크를 변수로 가설을 검증하는 방법으로 구분된다(Wasserman & Faust, 1994). 앞장에서 언급한 바와 같이, 전자는 개별행위자들의 관계적 구조를 분석하는 방법이 이다. 개별조직의 중심성(centrality)과 권력의 크기, 중개적 역할과 구조적 틈새(structuaral hole), 명성(prestige) 등을 중심으로 개별행위자들의 특성을 분석하거나, 전체 네트워크의 밀도(density)와 집중화(centralization)의 정도, 하위집단의 구성, 그리고 양자 간 또는 삼자간의 다양한 모형(configurations)을 확인할 수 있다(Burt, 1980, 2000). 최근 SIENA 등 네트워크분석프로그램을 활용하여 이러한 모형의 유의미성을 검증하는 연구가 증가하고 있다(Ripley and et al., 2015).

네트워크를 변수화하여 통계적으로 가설을 검증하는 방법은 두 가지로 구분된다. 즉 네트워크를 연구하는 내용은 종속변수로서의 네트워크와 독립변수로서의 네트워크가 있다. 첫째, 조직 상호간의 관계 네트워크가 독립변수로서 네트워크 효과성 등 종속변수에 미치는 영향에 대한 연구이다. 예를 들면, 네트워크 구조와 내용의 변화 또는 거버넌스 메커니즘의 변화가 네트워크 전체의 성과가 어떤 영향을 미치는지 등

이다. 독립변수로서 참여조직, 맥락이나 과정의 요소도 포함될 수 있다. 둘째는, 네트워크 구조 자체가 종속변수가 되는 경우이다. 즉 참여조직이나 맥락, 또는 과정의 요소가 네트워크 구조의 변화에 어떤 영향을 미치는가를 연구하는 것이다(Lusher, Koskinen & Robins, 2012).. 아울러 네트워크 구조의 진화와 소멸 등 과정적 변화에 대한 연구도 여기에 포함된다. 이 밖에도 네트워크의 시각화(visualization)와 시뮬레이션 등 다양한 방법이 개발되어 확산되고 있으므로 연구자의 연구관심과 중점에 따라 연구내용과 연구방법에 대한 신중한 선택이 필요하다.

V. 정책적 시사점 및 결론

본 연구는 조직 간 네트워크 관점에서 공공기관 거버넌스의 이론 모형을 탐색했다. 공공기관 연구에 적용된 관료제 이론, 주인-대리인 이론, 신공공관리론 등 기존 이론 연구들을 비판적으로 고찰하고, 공공기관 거버넌스의 조직 간 네트워크 모형을 제시했다. 조직 간 네트워크 모형은 정부와의 수평적 관계, 전문적이고 독자적인 주체, 경쟁보다는 협력의 논리, 개방성과 탄력성을 토대로 하였다. 이에 따라 연구대상과 내용을 네트워크 목표, 네트워크 참여조직, 네트워크 특성, 네트워크 맥락, 네트워크 과정의 5가지 구성요소로 구분하여 네트워크 관점에서 공공기관 연구의 세부과제를 도출했다. 즉 네트워크 목표는 목표달성, 체제효율, 외부신뢰, 네트워크 참여조직은 개별적 요소와 관계적 요소, 네트워크의 특성으로 네트워크의 내용, 구조, 형태, 네트워크의 맥락은 미시적 맥락과 거시적 맥락, 그리고 네트워크의 과정으로 네트워크 목표와 맥락의 변화, 네트워크 조직과 특성의 변화로 구분하여 설명했다. 이러한 접근방법은 기존 공공기관 관리방식의 전면적이고 개혁적인 변화를 요구한다.

첫째, 네트워크 관리자(network manager) 또는 조정자(coordinator)로서 정부의 역할과 기능의 변화가 필요하다. 정부와 공공기관 상호간의 관계구조가 현재의 일 대 다 구조에서 다 대 다 구조로 변화하여야 한다. 소위 감독부처와 공공기관간의 단선적 관계는 수직적 관계를 형성하기 쉽기 때문에 정책이나 사업을 중심으로 하는 다 대 다 형식의 협업시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 정보교환이나 자원배분 방식, 지배구조의 개편이 선행되어야 효과적인 결과를 기대할 수 있을 것이다. 네트워크 관리내용은 일반적으로 행위자, 상호관계, 대체로 행위자 관리, 상호관계 관리, 자원관

리, 규정관리, 인식관리를 포함한다. 이는 <표 5>에서 보는 바와 같이 상호작용에 관한 관리와 네트워크에 대한 관리로 구분될 수 있다.

〈표 5〉 네트워크 관리자의 임무와 역할

구분	참여자/자원의 활성화	목표성취 전략	조직정비	상호작용 지도
상호작용 관리	선택적 활성화, 자원동원, 안정화, 참여자와 자원의 비활성화, 새로운 상호작용의 생성, 연합 형성	목표합치 노력, 다양한 해결책 제시, 인식변화, 정보와 연구의 수집관리	위원회, 프로젝트팀 등 새롭고, 임시적인 조직들 설치	중재 및 중개, 과정관리자 임면, 협력장애요인 제거, 협력인센티브 발굴
네트워크 관리	네트워크 활성화, 네트워크 구성변화, 참여자의 위치변화, 자원변경	인식틀 변경, 결정관련 규정 변경, 정보흐름의 변경	영속하는 조직설치	분쟁규제와 정보흐름의 제정 및 변경, 보상체계 및 직업윤리규정 변화

* 출처: Klijn (2008).

현재 공공기관 관리부처인 기획재정부는 공공기관 전체의 네트워크 관리자 또는 조정자로서 O'Toole(1997)이 제시한 네트워크 관리자의 역할을 상기할 필요가 있다; (1) 행정기관들은 스스로 권력이 있다고 생각하면 안 된다. 지시와 명령은 오히려 그들의 영향력을 감소시킨다. (2) 정기적인 자기 설문조사를 통하여 네트워크 상황과 상호연계관계를 확인해야 한다. (3) 전체 네트워크의 공통적인 기반, 활동, 그리고 절차들을 확인하고자 노력해야 한다. (4) 네트워크 내부의 협력관계나 신뢰를 높이고, 긍정적인 방향으로 네트워크 구조를 변화시켜야 한다. 이러한 네트워크는 공공기관 상호간 관계만이 아니라 공공기관과 위탁기관과의 관계에도 동일하게 적용될 수 있다. 이 경우 공공기관 상호간 또는 공공기관과 위탁기관 상호간의 갈등가능성을 내포하고 있기 때문에 네트워크 조정자로서의 역할이 중요하다.

둘째, 공공기관 상호간에도 협력 네트워크를 강화해야 한다. 최근 문제가 되고 있는 해외자원 개발과 같이 개별 공공기관들의 독점적 사업운영방식에서 정책실패로 이어지기 쉽다. Jones & Lichtenstein(2008)가 제시한 소위 '네트워크 제휴(network alliances)'를 활용할 필요가 있다. 과거 상당한 상호작용이 있었던 다수의 공공기관들이 각각의 자원과 전문기술을 활용하여 유사사업들을 수행하는 방식이다. 개별 공공기관의 행동방식이나 역할이 계약서와 같은 형식으로 제도화될 수 있다. 참여자 상호간에는 과거 같이 근무하거나 전혀 알지 못하는 경우에도 하나의 프로젝트를 조직화(one project organizing)하는 방식도 활용할 수 있다(Jones & Lichtenstein, 2008). 영화산업과 같이 하나의 영화를 위해서 영화감독, 카메라, 음악, 의상, 장비, 자금, 인력, 특수효

과, 그래픽 등 다양한 분야의 개인 또는 조직들을 동원하여 조직화하는 것이다. 이는 각 부문의 경험과 전문성, 그리고 창의성을 충분히 발휘하여 목표를 달성하는 것이다. 협력네트워크를 구성하여 주어진 프로젝트를 수행하는 방식이다. 이를 위해 개별공공기관에 네트워크 협력부서를 설치하여 운영할 수 있을 것이다. 다른 기관과의 협력사업을 발굴하고 정보와 자원, 활동을 협력하는 방안을 강구하는 역할을 수행하는 것이다. 이러한 네트워크 관리자 역할을 효과적으로 수행하기 위해서 현재의 알리오시스템은 역시 전면적으로 개편도 검토할 수 있다. 단순히 국민에 공공기관 정보를 알리는 수준에서 공공기관 상호간의 협력을 유발할 수 있는 시스템이 필요하다. 타 기관에 제공할 수 있는 최소한의 정보와 자원을 명시하고, 협력가능 기관을 명시해야 한다.

셋째, 공공기관 평가제도의 개편이다. 기관단위의 경영평가방식에서 네트워크 전체의 정책 또는 사업평가 방식으로 전환하여 개별 공공기관의 효과성보다는 네트워크 전체의 효과성을 평가할 필요가 있다. 기존 경영평가 방식의 문제점과 오류가능성은 지속적으로 제기되어 있다(이창길·최성락, 2009, 2010). Carlsson(2000)은 정책평가는 분석단위를 어떻게 할 것인지의 문제가 중요한 과제이며, 현대사회에서는 이러한 분석단위는 정치적 행정적 기관보다는 네트워크가 되어야 한다고 주장한다. 그는 다양한 정책목표와 다양한 행위자들이 활용하고 있는 혼란스러운 사회(a messy society)에서는 정책평가의 분석단위가 소수목표들과 소수행위자를 구분하여 평가하는 방식으로 전환되어야 한다는 점이다. 이 경우 정책평가의 단위는 단순히 공식적인 기관이나 조직보다는 정책 프로그램이 되어야 하고, 프로그램의 경우에도 단순히 목표와 활동이 다양하기 때문에 궁극적으로 정책문제(policy problem)가 가장 기본적인 분석단위가 되어야 한다는 것이다(Carlsson, 2000).

넷째, 공공기관 지배구조의 개편이다. 공공기관운영위원회는 공공기관협력위원회로 확대 개편할 필요가 있다. 위원회 구성도 공공기관 대표자는 물론, 서비스 수혜자 대표, 그리고 다른 정부부처도 참여하는 방식이 필요하다. 공공기관 네트워크의 전체 성과를 향상하기 위해 분야별 협력소위원회를 운영하여 공동 협력사업을 개발하고 점검하고 협력방안을 논의하는 것이다. 공공기관장과 임원의 임명도 공공기관 협력네트워크 차원에서 접근할 필요가 있다. 지금까지 공공기관 경영자로서 전문성이나 조직관리 능력 또는 정치적 기여도에 의한 방식보다는 협업능력을 중요한 조건이 되어야 할 것이다.

다섯째, 공공기관 네트워크의 협력 인프라를 구축하여야 한다. 네트워크가 불안정

하고 높은 거래비용이 발생하거나 특이한 거래(idiosyncratic transaction)일 경우 계층에 가까운 엄격한 통제나 강력한 조정이 필요하기 때문에 다자적 관계보다는 양자적 관계의 통제방식이 도입되고 집권적 통제기구가 설치되기도 한다(Park, 1996). 따라서 조직 간 네트워크는 공유된 목표와 행동양식, 그리고 신뢰관계를 형성하는 것이 중요하다. 공공기관 네트워크의 사회적 자본이 형성될 경우 정부기관들은 물론 공공기관들이 협업에 참여하거나 자원교환과 조정이 효과적으로 이루어질 수 있다(Burt, 2000).

공공기관 관리와 연구에 있어서 조직 간 네트워크적 접근방법의 적용은 여러 가지 한계를 가진다. 공공선택이론이나 신공공거버넌스이론에서 제시되는 과제는 다원적 구조의 작동가능성, 민주적인 정당성과 대표성의 문제, 다원적 구조의 효율성과 책임성, 행위자의 적극성과 창의성 등이 지적된다. 특히 조직간 네트워크 이론의 경우, 네트워크 관리의 복잡성 및 한계, 네트워크 붕괴의 위험성, 개별조직의 기회주의적 성향을 가진다. 기존연구와 차별성에 대한 설명부족, 네트워크 형성요인에 대한 분석 미흡, 네트워크 내 하부네트워크에 대한 부족 등도 지적된다(고길곤, 2007). 이와 같이 현실적인 적용가능성과 효과성에 대한 문제제기는 충분히 가능하고, 계층제가 조직 내 또는 조직간 관계에 있어서 여전히 지배적인 거버넌스 양식으로 유지되고 있다(유재원, 2005). 하지만 미래의 조직은 통제된 혼란(controlled chaos) 형태로의 이동이 불가피하다(Hinterhuber and levin, 1995). 현재의 수직적이고 단선적 관계구조를 전제로 하는 이론적 논의나 관리방식은 한계가 있음을 부인할 수 없다. 향후 조직 간 네트워크 이론모형을 중심으로 하는 다양한 연구과제의 발굴과 실증적인 연구가 필요하고, 공공기관 관리방식도 조직 간 네트워크 관점에서 접근할 필요성이 증가하고 있다.

참고문헌

- 강운호. (2009). 공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제. 『한국향해향만학회지』, 33, 743-756.
- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰.
- 곽채기. (1999). 공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안-정부 투자 기관의 기업 지배 구조를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 10(2), 319-337.
- 곽채기. (2008). 공기업 선진화 방안. 한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집 (6), 81-100.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. (2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 『한국사회와 행정연구』, 20(1), 51-74.

- 김석태. (2007). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명. 「지방정부연구」, 11(2), 7-23.
- 김순양. (2010). 일반논문: 정책과정분석에서의 정책네트워크 Policy Network 모형-이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언. 「한국정책학회보」, 19(4), 177-210.
- 김준기. (2000). 정책연구논문/정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(2), 5-28.
- 김철. (2012). 한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안. 「공공사회연구」, 2(1), 5-42.
- 김판석·홍길표·김완희. (2009). 영국과 일본의 공공 거버넌스 비교연구. 「지역발전연구」, 18, 89-132.
- 김판석·홍길표·김완희. (2008). 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제. 「한국행정논집」, 20(2), 407-437.
- 박상인. (2015). 공공기관 재정건전성에 관한 연구. 한국연구재단 보고서.
- 배용환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 「한국행정연구」, 10(3), 258-298.
- 오영민·하세정. (2015). 공공기관 부채관리의 이해. 「한국행정연구」, 24(2), 65-95.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 「한국행정학보」, 39(1), 41-63.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화. 「한국행정학보」, 36(4), 321-338.
- 이상철. (1997). 공기업의 대리인문제와 민영화방안의 타당성검토. 「한국행정학보」, 31(1), 181-196.
- 이창길. (2017). 공공기관 공직가치의 특성과 현실: 민주적 가치의 갈등상황을 중심으로. 「한국행정연구」, 26(2), 75-107.
- 이창길·김정숙. (2014). 해외원조 NGO 의 협력네트워크와 조직성과: 자원 확보의 다양성을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(1), 157-179.
- 이창길·최성락. (2009). 정부산하기관 경영평가에서의 후광효과 (Halo Effect) 에 관한 연구. 「한국행정학보」, 43(3), 151-172.
- 이창길·최성락. (2010). 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석. 「행정논총」, 48(1), 97-118.
- 조택. (2007). 우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 11(4), 251-274.
- 최자은·박정수. (2014). 일반논문: 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로. 「행정논총」, 52(4), 1-26.
- 한상일. (2010). 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 「한국조직학회보」, 7(1), 65-90.
- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond "exit" and "voice". World Development, 32(3), 447-463.
- Barringer, B. R., & Harrison, J. S. (2000). Walking a tightrope: Creating value through interorganizational relationships. Journal of management, 26(3), 367-403.

- Burt, R. S. (1980). Models of network structure. *Annual review of sociology*, 79-141.
- Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. *Research in organizational behavior*, 22, 345-423.
- Carlsson, L. (2000). Non-hierarchical evaluation of policy. *Evaluation*, 6(2), 201-216.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, P. S. (2008). Introducing Inter-organizational Relations. *Oxford handbook of inter-organizational relationships*, 1-21.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification. *Governance*, 22(4), 673-688.
- Emirbayer, M., & Goodwin, J. (1994). "Network Analysis, Culture, and The Problem of Agency". *American Journal of Sociology*. 1411-1454.
- Freeman, J. L. and Stevens, J. P. 1987. 'A Theoretical and Conceptual Re-examination of Sub-system Politics', *Public Policy and Administration*, 21, 9-25.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 481-510.
- Granovetter, M. (1992). Problems of explanation in economic sociology. *Networks and organizations: Structure, form, and action*, 25, 56.
- Jones, C., & Lichtenstein, B. B. (2008). Temporary inter-organizational projects: how temporal and social embeddedness enhance coordination and manage uncertainty. *The Oxford handbook of inter-organizational relations*, 231-255.
- Jordan, G. (1990). Sub-Governments, Policy Communities and Networks Refilling the Old Bottles?. *Journal of theoretical politics*, 2(3), 319-338.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*, 25-59.
- Kenis, P. N., Oerlemans, L. A. G., Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Smith-Ring, P. (2007). The social network perspective: understanding the structure of cooperation. *Oxford handbook of inter-organizational relationships*, 289-312.
- Klijn, E. H. (2008). Policy and implementation networks: Managing complex interactions. *The Oxford handbook of inter-organizational relations*, 118-146.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (2000). Implementation structures. *The Science of Public Policy*:

- Policy process, part II, 6(3), 40.
- Hjern Benny & David O. Porter (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, Vol. 2 (No. 3). pp. 211-227.
- Lane, J. E. (2000). *New public management*. Taylor & Francis US.
- Lusher, D., Koskinen, J., & Robins, G. (2012). *Exponential random graph models for social networks: Theory, methods, and applications*. Cambridge University Press.
- Mizruchi, M. S., & Galaskiewicz, J. (1993). Networks of interorganizational relations. *Sociological Methods & Research*, 22(1), 46-70.
- Moretti, A., & Zirpoli, F. (2014). A dynamic theory of network failure. Department of Management, Università Ca'Foscari Venezia Working Paper, (2014/14).
- Nohria, N., & Eccles, R. G. (1992). Networks and organizations: Structure, form, and action.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15(2), 241-265.
- Osborne, S. (2002). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. Routledge.
- Park, S. H. (1996). Managing an interorganizational network: A framework of the institutional mechanism for network control. *Organization studies*, 17(5), 795-824.
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*, 315, 104-117.
- Rhodes, R. A. (2006). Policy network analysis. *The Oxford handbook of public policy*, 423-445.
- Ripley, R. and Franklin, G. 1981. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Ripley, Ruth M., Tom A.B. Snijders, Zsófia Boda, Andras Vörös, and Paulina Preciado (2015). *Manual for SIENA version 4.0*. Oxford: University of Oxford, Department of Statistics; Nuffield College.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the policy process*, 118, 188.
- Rhodes, R. A. (1999). Foreword: governance and networks. *The new management of British local governance*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government¹. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge university press.

- Wiewel, W., & Hunter, A. (1985). The interorganizational network as a resource: A comparative case study on organizational genesis. *Administrative Science Quarterly*, 482-496.