

## 융합의 시대, 창조적 거버넌스의 방향?

이종열(인천대 교수)

### I. 사회속성의 변화 : 네트워크사회의 출현

최근 행정분야 패러다임의 변화는 기존의 소위 행정(administration)에서 거버넌스(governance)로의 방향전환이다. 이는 행정 환경에서 민간부문과 시민사회의 힘이 더욱 증가하고 사회가 네트워크체제로 전환되고 있기 때문이다. 네트워크 사회에서는 창조적 거버넌스 체계가 더욱 각광을 받게 된다. 네트워크 사회에서는 상호의존성과 복잡성이 특징이며 사회 내 다양한 행위주체가 더욱 복잡하게 상호 의존적인 관계를 맺게 된다(Castells, 1996). 네트워크 사회에서는 전통적으로 구분해 온 시장과 계층제 또는 공공부문과 민간부문간의 구분은 더 이상 설득력이 없고 상호 의존적인 관계를 통한 시너지 효과의 극대화가 주요한 이슈가 된다. 현대 사회에서 공공과 민간 영역의 행위 주체들 간의 상호의존성은 더욱 확대되고 있으며, 이에 따라 공공과 민간영역으로 명명되어온 전통적인 조직 체계가 변모하고 있다.

이러한 상호의존적 관계의 심화는 공공부문 내, 민간부문 내, 그리고 이들 양자간의 관계에서 발생하고 있다. 민간영역의 시장은 다양한 기업들 간의 자유경쟁이라는 교과서적 특성을 점점 상실해 가고 있다. 물론 이러한 지적은 새로운 것이 아니다. 독점이나 불완전 시장으로 인한 시장실패(market failure)에 의한 문헌은 매우 많다. 그러나 기업들이 시장에서 생존하기 위해서나 제대로 기능을 발휘하기 위해서 상호간에 점점 더 의존적이 되어가는 사태 진전은 분명 새로운 것이다. 최근 급격하게 증가하고 있는 전략적 제휴(strategic alliances)는 이러한 새로운 현상을 대변해 주고 있다. 점점 더 기업들은 자신의 제품의 생산과 판매를 위해서 일련의 다른 관련 기업들에 의존하는 '산업 네트워크' 틀 내에서 운영하고 있다. 이러한 네트워크 체계는 비용과 시간이 많이 소요되는 계약 과정을 대치하면서 상호 신뢰심(mutual trust) 형성이 중요한 과제로 떠오르고 있다.

민간영역에서 상호의존성이 증가하는 추세와 마찬가지로 공공부문에서도 정부가 자신의 정책목표를 달성하기 위하여 민간부문과 준 민간영역의 행위주체들 나아가 공공부문 내에서의 타 행위주체들에 더욱 의존적이 되고 있다. 정부 행위주체들도 상호의존적 행위주체들의 네트워크 내에서 기능을 수행한다(Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997). 이러한 네트워크 체계에서 정책 목표를 달성하는 일은 여러 행위자들 간의 협력이 요구되는 복잡한 과정이다. 이러한 새로운 상황에서는 전통적인

계층제적 행정 메커니즘이 더 이상 부합되지 않는다.

네트워크 사회에서는 기업과 정부 모두 자신의 목표를 달성하기 위하여 더욱 더 상호 의존적이 되며 조직의 효율성과 효과성을 위하여 새로운 창조적 방식의 협력 체계를 필요로 하고 있다. 이에 따라 공공과 민간의 이분법적인 경계구분은 더욱 모호해지고, 각 영역의 생존을 위해서 상호의존성을 절대적으로 요구하고 있다.

융합사회를 초래하는 네트워크 사회의 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 상호 의존성이다. 네트워크 사회에서는 공사영역간의 경계가 불분명해 질뿐만 아니라 여러 조직들 간에 상호 의존성이 증가한다. 이러한 조건에서는 어느 한 행위주체의 목표 달성은 다른 행위주체의 활동에 의존적이 된다. 이러한 조건은 어느 행위주체가 자신의 목표를 달성하는데 필요로 하는 자원과 기술 등이 여러 다른 행위주체에 분산되어 있기 때문에 발생한다. 어떤 조직이 목표를 달성하는데 요구되는 여러 자원이나 기술 중 어느 하나만이라도 다른 행위주체가 소유하고 있다면 이 조직은 그 조직의 활동 과정에 상당한 영향력을 행사 할 수 있다. 따라서 정부의 어떤 정책이나 사업이 목표를 달성하기 위해서는 여러 관련 행위자들로부터 협력이 요구 된다. 이러한 조직 간의 상호 의존성은 또한 복잡성을 낳는다.

둘째, 복잡성은 공동의 목표달성을 위해 필수 불가결한 자원을 가지고 있는 여러 행위주체간의 상호 작용과 협상 과정의 결과이다. 이러한 행위주체들이 각자 자신의 인식과 이해 그리고 전략을 가지고 있고, 이들이 상호 충돌될 때 복잡성은 더욱 커진다. 창조적 거버넌스 협력은 파트너십 당사자들이 복잡성 문제를 다룰 수 있을 경우에만 성립된다. 만약 복잡성 문제가 해결 될 수 없고 자신의 조직에 위협이 될 때는 파트너십 관계 형성이 어렵게 되며 전통적인 계약 방식이나 독자적인 상호 경쟁체계를 유지하게 된다.

## II. 융합사회로의 진전

### 1. 융합사회의 정의

융합이란 기존에 존재하던 다양한 것들이 물리적으로 또는 개념적으로 결합해서 새로운 현상, 새로운 기술, 새로운 개념을 만들어 내는 것이다. 융합사회란 사회 내 다양한 이질적 요소들 간에 상생적인 조화가 이루어지는 사회를 의미한다. 근대산업사회와 융합사회를 구별하는 가장 큰 특징은 행위자 간의 아이디어 흐름이 통제 구조로부터 개방구조로 변화되었다는 것이다(Meyer et al., 1997; Meyer and Jepperson, 2000). 전근대사회에서 근대산업사회 그리고 융합사회로 진행되는 과정

에서 폐쇄적 소통통로를 벗어나 다양한 행위주체의 존재가 허용되고 확대되면서 아이디어의 원천도 다양화되었다. 융합사회에서는 다양한 행위주체로부터 가치의 다양성이 출현하는 기반이 마련되면서 행위자로서의 개인의 다양한 가치의 표출이 가능해졌고 아이디어 공유와 갈등 과정에서 사회발전을 위해 융합을 촉진하는 다양한 작동원리들이 강조되기 시작하였다.

융합의 새로운 현상은 사회 내 거의 모든 분야에서 일어나고 있다. 인문학과 IT, 법학과 의학, 경영과 기술, 교육과 기술, 예술과 의학 등 모든 분야를 포함한 현상이다. 예를 들면 인문학과 공학분야의 융합 현상이 개인용 컴퓨터 시대 발전에 크게 기여했으며, 또한 전 세계 9억 명의 사람들을 회원으로 가지고 있는 FACEBOOK도 기존 SNS 플랫폼위에서 새로운 개념의 다양한 서비스를 융합하여 제공함으로써 회원들의 활동 및 참여를 유도하고 있다. 한 가지 새로운 융합의 예로서 미국의 네바다주는 구글이 개발한 무인자동차에 대해서 인류역사상 최초로 인간이 아닌 기계에게 운전면허증을 발급하기도 했다. 이것 또한 기술력과 사회제도의 융합을 통해 생성된 새로운 현상이다.

미래사회는 각 개별적 기술의 발전과 더불어 그 사회전체가 현재 기술문명이 가지고 있는 거의 모든 기술력들이 치밀하고 또 창조적인 방법으로 융합되어 구성될 것이다. 구글의 무인자동차는 면허증이 없는 사람들이 다른 사람의 도움 없이 자신의 차를 이용하여 가고 싶은 곳을 갈수 있도록 하여 결국은 자동차회사가 차를 판매할 때 이미 면허증을 부여받은 차를 매장에서 판매하게 될 것이다. 이와 같이 융합을 통해 새로운 현상, 기술, 개념이 소개될 때 기존 사회에서 통용되던 개념들이 더 이상 그대로 사용될 수 없는 상황이 연출될 것이다. 다시 말하면 기존 사회 시스템에서는 수용할 수 없는 전혀 다른 새로운 시장이 만들어 질 수 있다.

## 2. 융합사회의 특징

### (1) 아이디어 소통 경로의 다양화

융합사회의 핵심은 사회 내 아이디어의 다양한 소통 경로와 융합을 통한 새로운 아이디어의 창출이다. 과거 근대산업사회에서는 사회 일부 계층만이 사회 일반적 물과 발전을 규정할 권한을 지니고 있었으며 그들이 아이디어 소통공간을 독점했다. 사회 내 정당한 행위자로서의 지위를 부여받은 주체가 소수였던 시기에는 핵심적인 행위자가 지지하는 아이디어에 반하는 아이디어는 소통경로의 차단을 통해 배제되었다. 그러나 융합사회에서는 사회 내 어떤 행위자도 소통의 공간을 독점하지

못하고 모든 경로가 열린다. 때문에 사회 내 주도적인 아이디어는 존재할 수 있어도 과거와 같이 하나의 아이디어가 다른 모든 아이디어를 압도하는 상황은 발생하기 어렵다(장용석 외, 2011: 241).

융합사회에서 다양한 행위자들이 표출하는 아이디어는 한 영역에만 머무는 것이 아니고 사회 각 경계를 자유로이 넘어서 상호간의 공존과 경쟁을 반복하며 새로운 아이디어로 융합된다. 서로 상반되는 아이디어일지라도 경쟁에서 배척되거나 소멸되는 것이 아니고 오히려 행위자들 간의 경쟁, 수용, 공유의 과정을 거쳐 새로운 아이디어로 재창조되거나 발현될 수 있다(김문조, 2009). 융합을 위해서는 각 영역의 다양성이 인정되고 상호 비-배제성과 비-배타성이 전제로 수용되어야 하기 때문에 아이디어를 제시하는 행위자들이 경쟁과정에서 다른 아이디어를 억누르거나 배제할 경우 융합은 이루어지지 않는다.

## (2) 갈등의 순기능화

융합사회는 근대 산업사회에서의 특징인 정형성과 규범성을 지양한다. 그리고 각 영역 간의 명확한 경계설정, 상호 분리와 배제, 보편적 규범과 표준화를 지양한다(장용석 외, 2011: 240). 합리성과 이성을 강조하는 근대산업사회에서는 보편적 규범에서 벗어나는 것을 일탈로 간주하며 차이와 다양성이 사회발전을 저해하는 역기능을 초래하는 갈등 요소로 간주되었다. 그러나 융합사회에서는 이러한 차이와 다양성이 오히려 새로운 규범과 질서 구축을 위한 필수적인 성장 동력으로 간주된다. 근대산업사회에서는 일원화된 구조와 보편화된 행위 추진체계가 사회 발전의 동인으로 간주되었다면, 융합사회에서는 획일성을 넘어서서 탈중심성에 기반을 둔 다양성의 인정, 갈등의 수용과 승화를 사회발전의 동력으로 간주한다.

따라서 융합사회에서는 동일한 현상과 행태에 대한 다차원적이며 대립적인 규정이 가능하며 이것이 갈등 선순환 과정을 거쳐 새로운 모습으로 탄생한다. 근대산업사회에서는 발전지상주의가 표방되었으며 이로 인한 환경파괴가 사회문제로 등장하였다. 그러나 융합사회에서는 ‘발전’과 ‘보존’이 상호 배치되는 개념을 넘어서서 새로운 융합으로서 ‘지속가능한 발전’과 같은 새로운 개념으로 재구성되고 있다. 그리고 창조와 파괴가 융합되어 ‘창조적 파괴’의 새로운 방향이 모색되는 것처럼, 융합사회에서는 다양성과 비-배제성을 바탕으로 서로 다른 가치가 혼합되어 새로운 아이디어로 재창출된다. 이는 근대 산업사회에서 융합사회로 전환되면서 현상을 해석하는 행위자들이 다양한 아이디어를 배척하는 것이 아니라 수용하기 때문에 가능하다.

### (3) 아이디어 소통공간화

융합이 이루어지기 위해서는 다양한 아이디어의 자유로운 소통이 필수적이며 이를 위한 공간이 마련되어야 한다. 즉 사회 내 아이디어의 다양성을 받아들이는 행위자들의 수용성뿐만 아니라, 융합의 확산을 가속화시키기 위한 소통공간의 확보가 필요하다. 각 행위 주체들의 다양성과 소통이 강조되는 융합사회에서는 이것이 현실적으로 이동되며 소통되는 구조화된 매체의 등장도 요구된다.

융합은 ‘다양한 미디어 기능들이 하나의 기기로 합쳐지는 단순한 기술적 과정을 넘어 소비자들이 스스로 새로운 정보를 찾아내고 자신들의 상호 연결망을 만들어 내도록 촉진하는 문화적 변화’로 정의된다(Jenkins, 2006). 즉, 아이디어 소통 공간의 발전은 미디어 기능들의 단순한 기술적 발전뿐만 아니라 산업, 시장, 장르, 정보수용자 간의 모든 관계 변화를 포괄하는 것이다.

융합사회의 특징을 전 근대사회와 근대 산업사회와 비교하면 다음의 표와 같다.

<표 1> 전 근대사회, 근대 산업사회, 융합사회의 특징 비교

특징	전근대사회	근대산업사회	융합사회
권위의 원천	계층성	전문성	수용성
아이디어 소통경로	폐쇄적	제한적 개방	개방적
갈등 인식	체제 위협	발전 저해	발전 동력
갈등 전략	계급적 권위로 억압	규범적 권위 제공	다양성 수용
발전 동력	체제 유지	보편적 법칙	융합을 통한 재창조

자료: 장용석 외 (2011: 242).

## III. 융합사회에서의 행정 시스템

### 1. 공공개혁으로서의 거버넌스

21세기 공공부문에서의 새로운 변화를 대표하는 주제어는 Governance 이다. 지난 20세기를 돌이켜보면 시장실패(market failure)에 대한 대응으로서 정부개입(government intervention)의 확대가 이루어졌다. 그러나 정부개입의 강화는 또 다른 정부실패(government failure)나 정책실패(policy failure)를 초래하였으며 이에 대한 대응으로서 최근 Governance가 새로운 패러다임으로 논의되고 있다.<sup>1)</sup> 이는

정부정책과정에서 규제중심의 정부역할로부터 자율성을 바탕으로 하는 공존 또는 공생중심의 네트워크 구성이라는 의미로 파악할 수 있다.<sup>2)</sup> 이는 한 걸음 더 나아가 전지구적인 협력체제로서 글로벌 Governance의 구축을 강조하기도 한다.

다양한 의미를 가정하는 Governance 개념의 요건과 범위를 적절히 규정한다는 것은 어려운 일이다. 추상적이고 광범위한 Governance의 개념과 이론을 일반화하기에는 현실적으로 상당한 어려움이 따른다. 그것은 도처에서 나타나는 Governance의 특성에도 불구하고 행위주체의 포괄성, 정책연합의 다양성, 파트너십과 네트워크의 결합성 등에 있어 국가 간, 지역 간 차별성이 크게 나타나고 있기 때문이다. 현시점에서는 모든 상황에 걸쳐 적용될 수 있다는 기대보다는 작동하고 있는 Governance의 특징에 초점을 맞추는 것이 오히려 현실적이라고 할 수 있다(박재욱, 2000: 35).

분명 Governance는 기존의 단순한 시민참여의 개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단간의 관계에 근거하여 공·사간의 구분을 협력과 참여라는 파트너십(partnership)을 통하여 공공문제를 해결해 나가는 방식을 지칭한다. Governance는 집권화된 국가나 지방간의 직접적인 연계성을 갖는 낡은 유형의 정부로서 상징되는 관료적 위계체제로부터 연합 파트너십 또는 네트워크 등과 같이 느슨하고 더욱 상호작용적인 융통성 있는 행정구조로의 이행을 지적하는 것이라고 할 수 있다. 영국 정부의 변화에 대한 분석에 Governance 개념이 어떻게 유용하게 적용될 수 있는가를 보여준 Stocker(1997: 15)가 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기 조직적인 네트워크로 정의하고 있는 것도 이러한 까닭에서이다.

이상의 논의를 종합하여 Governance의 개념을 요약하면 다음과 같다(윤영진·김태룡외, 2002:56-60).

## 1) 여러 조직들 간의 네트워크로서의 Governance

행정에서 Governance는 우선 광범위한 형태의 조직과 제도가 서로 융합되어 공

- 1) governance 시각은 정부 우위의 행정국가관에서 정부, 기업, 민간 등 다자간의 협력체제를 지향하는 것을 말한다. 그렇다고 이것이 과거 19세기의 정부역할 최소화의 자유방임주의 사상으로의 회귀를 말하는 것이 아니고 공공부문의 역할의 중요성을 인정하면서 동시에 타부문의 역할을 강조한다는 의미에서 신자유주의 사상과 맥을 같이하고 있다.
- 2) 최근 행정학자들은 Governance를 행정이나 정책의 대체어로 사용하기를 원한다(Kettl, 1993; Salamon, 1989; Garvey, 1993; Perters and Savoie, 1996; Osborne과 Gaebler, 1992). 이들은 기존의 행정 또는 정책이 정부 중심의 독점과 계층제(hierarchy)를 전제로 한 것이라고 비판하고 새로운 행정 방식으로 팀워크(teamwork)와 참여(participation)를 강조하고 있다. 따라서 Governance는 공공부문에서 복잡한 조직체계들 간의 상호작용의 형태를 강조하고 조직과 제도가 서로 융합되어 공적 활동에 기여하려는 것을 의미한다고 할 수 있다.

공활동에 기여하는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 정의는 Fredrickson(1997: 84)이 지적하고 있듯이, Governance는 복잡한 조직체계나 네트워크<sup>3)</sup>에 대한 상호작용의 형태를 설명하는데 가장 적절한 용어가 될 수 있을 것이다.

여러 조직들 간의 상호작용과 관계되는 네트워크로써 Governance를 설명할 때, Rosenau와 Czempiel이 발간한 *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*(1992)는 주목할 만하다. Governance는 정부의 개방체제와 국제적인 조합과 지역적인 연합 등 국가적인 경계를 초월하는 것으로 설명된다. 이러한 Governance에 대한 명령과 권위도 존재하고 이러한 것을 관리하는 관리자와 관료도 존재하지만 이러한 모든 것은 공공(public)의 것이며, 단지 그 중의 일부가 정부적인(governmental)인 것일 뿐이다.

## 2) 다원주의의 이해요소로서의 Governance

다원주의에 대한 이해를 돕기 위한 입장으로서의 Governance는 소위 정당, 입법기관, 하위조직, 이익집단, 중재자, 조직, 고객, 언론기관, 노점상까지도 포괄하여, 이들과 관계된 정책을 형성하고 집행하는데 있어서 고도의 복합체에 대한 유용한 기술자(descriptor)를 의미하는 것이다. 지방정부에서는 중앙정부와 시민단체 및 기업 및 고객 등과의 관계에서 정책 형성이나 집행과 관련된 기술 운영자를 말한다고 할 수 있다.

Harlan Cleveland(1972)는 행정부를 규제는 풀리고 권력은 분산되며 결정 주체는 다원화된 가운데 긴밀하게 얹힌 그물이라고 표현한 바 있는데, 1990년대 이후 행정의 이러한 추세는 바로 Governance라고 Fredrickson은 설명하고 있다. 여기서 한가지 흥미로운 점은 이러한 기술자의 역할을 담당하는 자는 국민에 의해 선출된 정치가가 아니라 바로 행정가들이라는 점이다. 다만, 이러한 행정가들은 말 그대로 기술자일 뿐이지 결코 권력과 권위를 휘두르는 존재는 아니라고 해석하는 것이 바람직할 것이다.

결국, 행정에서 Governance를 다원주의의 이해를 돕기 위해 적용한다면 그것은 질서를 유지하기 위해 모든 이해관계자를 결합시키는 접착제(glue)구실을 행하는 것이고, 이는 크게 앞에서의 네트워크를 벗어난 그러한 개념은 아닐 것이다.

---

3) Fredrickson은 네트워크를 구체적으로 다음과 같이 예를 들었다. 샌프란시스코만의 수송체계는 정부조직, 비정부조직, 비영리집단, 혼합조직체 등에 의하여 제공되는 몇 가지의 운송체계를 지니고 있는데, 이러한 요소들은 상호작용하는 관계로 연결되어 있고 이들을 네트워크로 규정하고 이는 고전적인 행정개념으로는 설명이 곤란하고 Governance와 관계된다고 하고 있다.

### 3) 새로운 관리과정으로서의 Governance

Governance에 대한 세 번째 의미는 공공관리(public management)에 대한 문헌에 나타나 있듯이, 현대적인 경향과 관련되며 공공정책학파에 있어서 전문주의와도 관련되어 있다. Governance는 지도자와 정책 집행자들이 행하는 다기구적 조직적 환경(multi-institutional- organizational setting)의 개념과 관련되어 있으며, 어떤 공공목적을 수행하기 위해 조직의 수평 내지 수직 네트워크 안에서 일하는 것으로 정의된다. ‘수평 내지 수직 네트워크 안에서’라는 의미는 조직 내에서만 일하는 것이 아니라 ‘환경 속에서’라는 의미가 다분히 내포되어 있고, 기존에 조직 내에서 모든 일이 행해지는 것과는 대조되는 뜻으로 간주할 수 있다. 따라서 새로운 관리방식이 필요하며 이것이 바로 Governance라는 개념이다.

## 2. 파트너십

### (1) 파트너십의 의의

파트너십, 상호 작용적 정책결정, 네트워크 관리 등과 같은 거버넌스 개혁은 공공 부문과 민간부문 행위주체들 간의 복잡한 상호 의존성 현상을 다루려는 노력이다. 이러한 개혁은 조직 간의 의사 결정의 복잡성과 상호 의존성을 다루는 과정 관리를 위한 목적으로 새로운 조직 구조나 전략을 개발하려는 것이다. 따라서 거버넌스 개혁과 공공관리 개혁은 초점이나 목적 그리고 이론적 배경 등에서 차이가 있다고 하겠다. 파트너십은 네트워크와 같은 거버넌스 전략으로써 정부의 효율성 증진을 목표로 하는 전략들과 구분이 된다. 파트너십의 핵심적 내용은 공동 책임성(joint responsibility)과 협력(co-operation)이다. 이는 업무의 명확한 분담과 규칙의 제정을 핵심으로 하는 계약과 차이가 있다.

파트너십과 계약은 종종 정부개혁의 쌍둥이 인 것처럼 보이지만 사실은 서로 다른 제도적 마련이다. 파트너십은 공사영역간의 제휴관계를 의미하는 반면 계약은 제시된 절차와 구체적 계약 내용에 입각하여 민간 기업이 공공재의 생산에 책임을 지는 것이다. 계약은 공공이 주인으로써 민간 기업에 의해 제공 되어져야 하는 서비스를 구체적으로 제시할 수 있고 바람직한 산출도 규정할 수 있다. 계약이 이루어지는 일반적인 분야는 의료, 복지, 사회보장 등의 서비스 분야이다. 또 다른 분야로선 군사무기 제조와 같은 자본재 분야이기도 하다. 계약 마련에서는 주인 입장인 공공이 산출물(대리인을 위한 투입)을 명확히 하거나 성과지표(대리인의 산출)를 구



체화하는데 어려움이 따른다(Pollitt, 1990). 따라서 계약 마련에서 관리 문제는 이 두 가지 측면의 구체화와 관련이 있다.

파트너십은 공사 당사자들이 공동의 결정권에 참여하는 마련이다. 이는 어느 정도 지속성을 가진 공사 당사자들의 공동 개입으로서 양 당사자가 함께 서비스를 생산하고 이와 관련된 위험, 비용, 수입을 공유하는 마련이다. 파트너십이 형성되는 상황은 양 관련 당사자가 생산 자체를 단일 생산자(종종 민간)에게만 맡겨질 수 있을 정도로 생산과 성과가 규정될 수 없는 경우이다. 이러한 경우는 종종 관련 당사자들이 그동안 생산해온 제품이나 추진해 온 사업에 만족하지 못하고 이들의 질을 더 높이려는 사명을 가지고 있으면서도 동시에 필요한 질 요소들을 구체화 시킬 수 없는 상황에서 발생한다. 이 상황은 민간 영역에서의 연구 개발 사업과 흡수하다. 시장 점유율을 유지하기 위해서는 새로운 제품이 필요 하지만 구체적으로 어떤 제품이 되어야 하는가에 대해서는 알지 못하는 상황이다.

계약은 공사영역이 주인과 대리인 관계로서 공공행위주체가 문제를 규정하고 해결을 위한 명세서를 제시해 준다. 계약의 주된 목적은 생산과정의 효율성을 증진시키는 것이다. 주인은 자신이 대리인으로부터 무엇을 원하는지 알고 있다. 주인과 대리인 간의 관계에서 투명성을 높이기 위해서 보통 계약의 내용을 구체화 시킨다.

한편 파트너십은 공동의 연구와 개발에 입각하여 실제 생산까지도 공동으로 한다. 파트너십은 양 당사자 모두를 위하여 효과성을 달성하려는 마련이다. 문제와 해결이 어느 한 쪽에 의해서 일방적으로 구체화 될 수 없다. 구체적인 계약에 의해서 투명성이 확보될 수는 없다. 파트너십에 있어서는 상호 관계적 투명성이 특히 필요한데, 이는 우선 상호신뢰를 위해 필요하다. 상당한 부가가치를 지닌 새로운 제품이 생산되기 위해서는 서로의 자원을 결합시키는 것이 중요하다. 요약하면 계약이 성공하기 위해서는 목표를 구체화하고 제안, 선택, 전달 등을 위한 규칙을 명확히 할 수 있는 능력에 달려있고, 파트너십이 성공하기 위해서는 목표들을 결합하고 창조적 상호작용을 위해 맞춤형 장치를 개발할 수 있는 능력에 달려 있다.

사회 내 행위주체들은 상이한 비전과 목표를 가지고 있으며 때로는 이러한 비전과 목표 그리고 이를 달성하는 방법들이 상충될 때가 있다. 그러나 이들 행위주체들이 자신들의 비전과 목표를 실현하기 위해서 상호의존적인 관계에 놓여 있다면, 이들 간에 어떤 형태로든 협력체계가 요구된다. 관민 파트너십 체계는 이러한 경우의 문제해결을 위하여 필요하다. 앞으로 공공영역에서 서비스 생산을 위하여 이러한 마련이 매우 중요하게 될 것이다.

## (2) 파트너십의 유형

파트너십은 파트너관계의 대상에 따라 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 공공부문과 공공부문간에 다른 하나는 공공부문과 민간부문간에 파트너관계를 맺을 수 있다. 전자는 정부간 협력이고 후자는 관민협력으로 불린다. 물론 이 둘 사이에도 더 세분화 될 수 있다. 즉 중앙정부와 중앙정부간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간, 중앙정부와 민간부문간, 지방정부와 민간부문간 등으로 나눌 수 있다. 흔히 파트너십이라고 말할 경우 관민협력을 지칭하는 경우가 보통이다. 그러나 광의의 파트너십에는 공공부문간의 파트너십도 포함하며 이것도 중요한 공공관리 전략으로 간주되고 있다.

그리고 파트너십의 목적에 따라 공공서비스를 공급하기 위한 파트너십과 공공 프로그램 결정과 집행을 위한 파트너십으로 구분해 볼 수도 있다. 전자는 보통 Hardware적인 측면이 강하고 후자는 Software적인 측면이 강하다. 흔히 일반적으로 파트너십이라고 할 경우 공공서비스 공급을 위한 관민협력을 말한다.

#### IV. 정부조직에서의 융합 실현

##### 1. 거버넌스 전략

융합사회에서는 ‘공생·참여·행복·역능’ 등 새로운 가치들이 주목받고, 공식적이고 폐쇄적인 운영원리와 개방적이고 유연한 지배구조가 혼합된 새로운 거버넌스가 출현하여 사회 전반을 변화시킨다(장용석 외, 2012). 장용석 외(2012)에 따르면 융합사회에서 발견되는 새로운 가치 중 국가의 통치구조와 사회의 지배구조에 커다란 변화를 가져온 두 가지 개념은 ‘공생’과 ‘참여’이다.

세계 많은 정부들은 복잡하고 동태적인 새로운 사태진전에 대처하기 위해 새로운 관리 전략들을 모색하고 있다(Pollitt & Bouckaert, 2000). 현재 전 세계에서 일어나고 있는 정부개혁의 물줄기는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나의 물줄기는 공공관리 개혁 (Pollitt & Bouckaert, 2000)으로서 여기에는 민영화, 계약, 규제완화, 지방분권 등이 포함되고 다른 한 줄기는 공공주체와 사회 내 다양한 행의주체들 간에 증가하고 있는 상호의존성 현상을 다루는 거버넌스 개혁이다(Kooiman, 1993; Alter and Hage, 1993). 계약이나 민영화와 같은 공공관리개혁은 어떻게 하면 더 효율적인 정부를 만들 것 인가 하는가에 역점을 두고 있다. 즉 이러한 관점에서는 정부가 더 적은 것으로 더 많은 일을 해야만 한다(Osborne and Gabler, 1992). 민영화와 계약과 같은 전략은 신 공공관리(New Public Management) 사상을 강하게 반영

하고 있다. 신 공공관리 사상은 고객 지향성, 계약에 의한 더 나은 성과, 시장 메커니즘의 도입에 의한 효율성 증진 등과 같은 민간부분에서의 관리전략들을 공공부분으로 이식하려는 노력이다.

## 2. 거버넌스로서의 조직네트워크 논리

조직네트워크 논리는 기존의 M-형(Multi-divisional Structure) 구조와 비교했을 때 계층제 대 시장제로 비교된다. 그러나 엄밀히 보았을 때 조직네트워크는 이 둘의 중간에 위치한다. 최근 이러한 중간적 성격의 조직네트워크가 확산되는 이유로는 정보통신기술이 한편으로는 시장제로의 동인으로 작용하면서, 동시에 보다 견고한 파트너십의 관계도 촉진시킨다는 점에서 접근될 수 있다.

네트워크는 필요한 정보를 중심으로 연결되므로 상황에 따라 변형되며, 필요에 따라 추가되고 제취되는 특성을 가진다. 따라서 형식이 유연하고 엄격한 상하부 구조를 갖지 않는다. 네트워크를 구성하는 각 개인 또는 팀들이 동등한 입장에서 각자가 가진 지식과 정보, 기술자원을 분담하고 협력함으로써 급변하는 조직 환경에서 최선의 성과를 달성하려는 것이 네트워크 조직의 목표이다.

조직은 정보통신기술을 이용하여 조직내 구성원들이나 각 부서가 가지고 있는 정보와 지식을 전달, 공유시켜 그것이 축적되고 새롭게 창조되도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러므로 조직내 구성단위들은 그것이 개인이건 팀이건 서로간의 유기적 연계를 극대화시킬 필요가 있는데 이렇게 최대한의 연결망을 가진 조직이 네트워크 조직이다.

전통적인 피라미드 조직은 부서별로 계층별로 단절된 상태에서 각 단위들은윗사람의 지시에 의해서만 움직이고 상하로만 정보가 왕래하는 경향이 짙었다. 그러나 네트워크 조직은 수평적으로 연결과 왕래가 더 많고 자연적으로 구성원들의 참여와 토론이 개방적이며 그들의 능력이 최대한 발휘되고 공유되어 조직 내에 정보지식이 계속해서 축적될 수 있는 장점이 있다. 물리적인 공간이나 장벽이 없어지고 가상조직 형태를 띄우기도 한다. 단 조직의 핵심역량은 그대로 가지고 있으면서 그 외의 부문은 외주를 주기도 하고 쉽게 끌어당겨 내부화하기도 하고 불필요하면 언제든지 떼어내 버리기도 한다.

이러한 네트워크 조직은 조직간 차원에서 본다면 중심은 문화체육관광부에 두고 콘텐츠 각 분야에 필요한 지식과 기술은 타 유관정부조직 및 민간에서 각각 생산하는 광 네트워크 조직이 될 수 있다.

### 3. 네트워크 조직의 특징

네트워크 조직이란 경쟁 조직, 연계조직, 고객들과 상호 긴밀하게 연결되어, 조직들이 마치 복잡한 형태의 전략적 제휴를 하고 있는 것처럼 보이는 조직이다. 이러한 네트워크에 가입된 모든 조직들은 생산·연구 개발·판매 등의 가치 사슬 상에서 그 조직이 핵심 역량을 보유하고 있는 부분에만 전념하고 각각 다른 핵심 역량을 가진 조직과는 제휴를 통하여 연결되어 있다.

이처럼 네트워크 조직의 첫 번째 특징은 참여 조직들이 하나 혹은 일부 기능에 특화된다는 점이다. 즉, 핵심 부분에 해당 조직의 자원과 역량을 집중한다는 의미이다. 이상과 같은 네트워크 조직을 추구하는 조직은 가치 사슬의 분해를 통한 집중화를 추구하고 있다.

네트워크 조직의 두 번째 특징은 정보의 공유를 통한 가치 창출이다. 네트워크 조직은 조직 내의 부서간·개인간의 정보 공유, 연계조직과의 정보 공유, 고객과의 정보 공유를 통하여 가치를 창출하는데 적합한 조직 형태이다.

### 4. 네트워크 조직의 전제조건

‘네트워크에 참여하는 조직이나 개인들을 어떻게 조정하고 참여도를 높여 기대성과를 극대화할 수 있는가? 이러한 기본 출발점에서 물리적 차원, 정보적 차원, 인적 차원의 조직 구조 설정 원칙을 수립해야 한다.

첫째, 물리적 차원에서는 정보통신 인프라를 구축해야 한다. 이때 정보통신 인프라는 효율성, 반응성, 학습 능력의 제고를 이룰 수 있는 방향으로 구축되어야 한다.

둘째, 정보적 차원에서는 정보간에 호혜평등의 원칙이 성립되도록 하여야 한다. 일방적인 정보의 흐름은 지속적인 정보의 공유를 가져오지 못하기 때문이다. 쌍방간에 정보가 흐를 수 있도록 하기 위해서는 정보의 표준이 설정되어야 하며, 정보에 대한 대가가 어떤 형태로든지 치러져야 한다.

셋째, 인적 차원에서는 신뢰를 구축해야 한다. 네트워크의 속성상 구성원간의 신뢰가 무너지면 네트워크는 사상누각에 불과하기 때문이다. 사실 신뢰는 구축의 대상이라기보다는 전제 조건에 가깝다. 네트워크 형성 이전부터 일관성 있고 개방적인 커뮤니케이션이 바탕이 되어야 신뢰가 형성될 수 있다.

### 5. 네트워크 조직상에서의 문화체육관광부

문화체육관광부의 경우 여러 문화예술조직 및 콘텐츠기술 조직 및 단체 등과 네트워크를 구성하는 전략은 문화체육관광부가 네트워크의 허브 기능을 수행하는 것이다. 문화체육관광부가 네트워크조직을 통해 높은 성과를 거두기 위해서는 먼저 네트워크조직의 중심축으로서 네트워크 전체를 지배하는 조직이 되어야 한다. 이러한 네트워크의 중심이 되는 조직은 네트워크 허브(Network Hub) 또는 네트워크 통합자(Network Integrator)로도 불린다.

문화체육관광부가 네트워크 조직의 중심이 되기 위해서는 먼저 핵심 역량을 갖추어야 한다. 네트워크의 중심축으로서 지배적인 허브 조직이 되기 위해서는 다른 참여 조직들에 비해 탁월한 핵심 역량을 갖추는 것이 필수적이다. 여기서 문화체육관광부가 가져야 하는 핵심역량으로서는 조정(coordination), 평가(evaluation), 기획(planning), 지원(support), 의사소통(communication), 홍보(public relations), 연합(coalition) 등을 의미한다. 문화체육관광부의 정책구상에서 정부역할로부터 공존 또는 공생중심의 네트워크 구성이라는 의미로 파악할 수 있다. 문화콘텐츠의 질 제고를 위해 문화체육관광부, 기업, 민간조직, 시민 모두가 자율적으로 노력해야 할뿐만 아니라 협력관리체계(cooperative management system)를 구축할 필요가 있다.

## 6. 문화와 콘텐츠의 융합조직

미디어융합이 일상생활의 변화를 초래하고 있다. 정보통신기술이 미디어와 콘텐츠와 통신 네트워크가 결합된 새로운 융합사회를 만들고 있다. 아날로그 시대의 생활양식이 디지털시대로 변화함으로 이용자가 단순한 소비자 지위에서 벗어나 프로슈머(prosumer)로 전환되고 있다.

<b>칸막이가 없어지는 산업 대융합</b>	(산업) ⇒	IT, 제조, 건축, 농·축·수산, 문화·서비스 등 모든 산업의 경계가 사라지고 소비자가 원하는 가치를 만들어주는 산업으로 발전
<b>생각대로 이루어지는 생활</b>	(개인) ⇒	일상의 정보를 기반으로 언제·어디서나 개인 니즈를 충족시켜 줄 수 있는 편리하고 즐거운 생활 환경 제공
<b>걱정 없는 안심 사회</b>	(사회) ⇒	재해·재난, 범죄, 에너지 부족, 환경오염 등의 걱정이 없는 안전하고 지속가능한 사회 환경 조성

[그림] 제1차 산업융합 발전 기본계획상의 융합 시대의 미래상

자료: 산업융합발전위원회(2012).

이런 시대적 변화에서 정보통신부의 별도 부처조직으로서의 신설 논의는 융합 상황과 어울리지 않는다. 현재 정보통신을 담당하는 IT 단독 정부부처를 가지고 있는 국가는 인도나 사우디 등 개발도상국의 몇 개 국가에 지나지 않는다. OECD 국가들 대부분은 정보통신 IT 단독 부처를 가지고 있지 않다. 이들 국가에서는 정보통신을 융합사회에서 하나의 인프라로 받아들이고 있다. 특히, EU에서는 IT기반 융합의 중요성과 함께 IT기술과 전 산업분야 융합을 위한 미래 연구개발 및 투자방향 등을 제시하고 있다(이민화, 2012).

우리나라에서도 IT 1단계 수준에서는 정보통신부가 IT 산업 그 자체의 발전을 위해서 상당한 역할을 한 것으로 보인다. 하지만 지금과 같은 IT 융합단계에서는 정보통신부의 단독 부처 논의는 정부부처 간의 네트워크체계에서 많은 갈등을 야기하게 되며, 이는 시대적 패러다임과 일치하지 않는다. IT융합은 한국이 지향할 가장 확실한 미래혁신 전략이다. 우리는 거대한 내수시장을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라 개별적 원천기술 연구개발로 승부를 걸 환경도 유리하지 않다. 따라서 우리의 미래 전략은 이미 존재하는 시장에서 핵심 기술을 융합하여 혁신하는 것이다. 우리가 시장을 창출하지는 않지만, 탁월한 기술개발 역량으로 시장의 경쟁 판도를 바꾸는 것이다. 대표적인 예가 ‘디지털 TV’나 ‘휴대폰’ 등이다. 우리의 미래 방향은 우리가 전통적으로 강한 산업 분야들 이를 떼면 문화, 조선, 교육, 의료산업 등과 IT가 융합하는 것이다(이민화, 2012). 이처럼 IT 기술이 모든 부처의 하나의 기본 인프라로 융합되고 있는 시대적 상황에서 하나의 부처가 IT를 이끌어 간다는 것은 사실 불가능하며 갈등과 단절 그리고 중복 등으로 현실적 운용의 난관이 예상된다. 따라서 우리는 여기서 조정과 연계 기능을 핵심으로 하는 거버넌스 구조 방식이 필요한 것이다.

#### 참고문헌

- 김문조. (2009). 융합사회의 소통양식 변화와 사회진화 방향연구. 「정보통신정책연구원」. 디지털 컨버전스 기반 미래연구 (I) 시리즈 09-19.
- 박재욱. (2000). 도시통치체제와 지방정치의 민주화. 한국행정학회 지방정부의 리더십과 문화산업정책 기획세미나발표논문집.
- 산업융합발전위원회. (2012). 제1차 산업융합 발전 기본계획(안)
- 윤영진·김태룡 외. (2002), 「새 행정이론」. 대영문화사.

- 이민화. (2012). IT융합시대, 정부조직 논란은 그만. 한국경제 시론
- 이종수. (2000). 「새 행정학」. 대영문화사.
- 장용석 · 조문석 · 정장훈 · 김용현 · 최정윤. (2012). 융합사회와 거버넌스. 「사회와 이론」, 18(1): 237-281.
- Alter, C., Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. London: Sage.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive*. New York: Harper & Row.
- Fredrickson H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garvey, G.(1993). *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco: Jassey-Bass.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence Culture: Where old and New Media Collide*. New York: New York University Press.
- Jepperson, R. and Meyer, J. W. (2000). The Actors of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. *Sociological Theory*, 18(1): 100-120.
- Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C: Brookings Institution.
- Kickert, W., Klijn, E. and Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. New York: Sage Publication.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., and F. O. Ramirez. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1): 144-181.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government :How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B.G. and D.J. Savoie(1995). Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission. *Canadian Public Administration*, 37: 302-22.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L.M.(1989). The Time Dimension of Policy Evaluation: The Case of

the New Deal Land Relief Programs. *Public Policy* 27: 129-84.

Stoker, G. (1997). Redefining Local Democracy. L. Pratchett and D. Wilson, eds.,  
*Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Mac Millan.