

## 중앙부처간 협력·갈등관계에 관한 네트워크 분석: 국가표준업무 관련 중앙부처를 중심으로\*

박 순 애\*\*·박 치 성\*\*\*

### <目 次>

- I. 서 론
- II. 중앙정부 부처간 관계에 대한 선행연구
- III. 자료수집 및 네트워크분석
- IV. 국가표준업무 네트워크 분석
- V. 결론 및 정책적 함의

### <요 약>

본 연구는 표준업무와 관련된 정부부처간 관계의 양상을 파악하고, 정부간 협력 및 갈등관계의 네트워크 분석을 통해 국가표준업무의 구조적 특성을 분석하고자 하였다. 22개 표준업무 유관 부처 담당 공무원을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 실시하였고, 기술통계와 네트워크 분석을 수행하였다. 주요 연구결과는 첫째, 표준업무의 주된 갈등원인은 관할권의 중첩으로 나타났으며, 이러한 갈등을 해소하기 위해 부처간 관계관리가 필요한 것으로 제시되었다. 또한 부처간 표준업무 관계는 갈등으로 인식하는 경향이 높으나 직접적인 경험에 있어서는 대체로 협력과 갈등이 동시에 존재하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 갈등조정기제로는 당사자 간 협의가 주로 사용되었으나 바람직한 방식으로는 제3자에 의한 조정을 선호하였다. 둘째, 네트워크 분석결과 표준업무 관련 22개 부처 중에서 산업자원부와 건설교통부가 중요한 구조적 위치에 있는 것으로 나타났지만, 상대적으로 산업자원부가 관계조정에서 있어 보다 유리한 위치를 점하고 있는 것으로 평가되었다. 셋째, 이상의 분석결과에 근거한 국가표준체계는 전문성을 담보로 한 표준업무 전담기구가 정부간 표준업무 네트워크에

\* 본 연구는 기술표준원의 지원으로 수행된 “효율적 국가표준체계에 관한 연구”의 일부이며, 2007 세계 표준의 날 기념세미나 『효율적인 국가표준체계에 관한 토론회』에서 “국가표준체계의 발전방안에 관한 연구”로 발표된 내용을 수정·보완한 논문입니다. 논문의 질적 향상을 위해 소중한 시간을 할애해 주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 부교수(psoonae@snu.ac.kr)

\*\*\* 중앙대학교 행정학과 조교수(csp7111@cau.ac.kr)

논문접수일(2008.5.24), 수정일(2008.7.19), 게재확정일(2008.9.15)

서 조정자와 통합자의 역할을 동시에 수행하는 것이 바람직한 것으로 사료된다. 본 연구는 정부간 관계에 관한 선행연구에 비해 연구대상의 범위를 확대하여 유관 부처 전체를 조사하였지만, 향후 주요 이해관계자들을 포함한 표준 업무 네트워크의 효과성에 관한 거시적 실증 연구가 보완되어야 할 것이다.

【주제어: 정부간 관계, 네트워크 분석, 표준정책】

## I. 서론

IMF 이후 신자유주의 사조는 글로벌시대를 표방하며 국가의 문호를 개방하고 모든 경제주체들이 무한경쟁의 장으로 나올 것을 요청하고 있다. 나아가 범국가적 기구들은 기술장벽을 서비스와 상품의 자유로운 이동을 저해하는 요소로 규정하고, 글로벌 규범으로서 각국의 기술기준을 세계표준에 부합화할 것을 요구하고 있다. 이러한 글로벌 환경의 변화에도 불구하고 표준이 공공재와 민간재의 두 가지 특성을 모두 가지고 있다는 점은 분명하다. 대량생산을 추구했던 시기에는 기술이, 품질향상을 우선으로 하는 시기에는 품질이, 국제표준화를 통한 시장개척의 시기에는 마케팅이 표준에 중요한 요소였다면, 요즘에는 생명의 안정성, 환경보호 등 사람과 재화의 안전성을 목적으로 하는 안전, 환경 규범이 표준에 새롭게 추가되었다(박정수, 2007). 최근에는 이러한 표준이 시장선점을 위한 수단으로 강조되고 있다. 기술개발과 특허로 기업을 혁신하고 시장을 창출할 수는 있겠지만 표준을 이용하지 못하면 시장을 확대할 수 없는 것이 현실이다. 즉, 기업에서 생산한 상품과 서비스가 시장에서 생존하기 위해서는 시장 지배력이 높은 집단에서 요구하는 표준과 동시에 환경부하가 낮으면서 안전성이 보장된 상품, 국제표준의 부합 등 사회적으로 요구하는 표준을 준수하지 않으면 기업의 생존 자체가 불가능하다. 따라서 정부는 사회적 책임과 연관되는 인권, 노동, 윤리 등에 관한 사회적 표준화나 재난관리에 관한 표준화 분야에서 긍정적인 역할을 수행할 수 있다.<sup>1)</sup> Auriol & Benaim(2000)은 이에 대한 근거로서 “분권화된 경제체제에서는 가장 효율적인 규범이 표준으로 제정되는 것이 아니라 때로는 열등한 규범이 표준으로 정립되기도 하는데 이 때 진화적 관점에서 정부가 가장 효율적인 규범이 표준으로 제정될 수 있도록 조정해 나가는 역할을 해야 한다”고 주장한다(박순애, 2007 재인용). 예를 들어 KS규격 중 방법·전달규격(14,300여종)은 용어, 치수, 시험방법 등을 규정하는 국가표준(기술

1) 즉, 기업이 사회적 책임을 다할 수 있도록 정부는 기업에게 표준 정보제공, 국제표준화기관에 정책적 대응, 표준관련 연구개발 지원, 표준 이해관계자간의 의견조정 의 장을 제공해야 할 것이다.(국가표준발전 좌담회, 2007. 10).

표준원, 2007a)으로서 비경합성과 비배제성을 내재하고 있어 공공재의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 공공재(public goods)적 특성이 강한 표준화 업무에는 정부의 적극적인 역할이 필요하다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

그러나 현대사회의 복잡성으로 인해 특정 부처가 배타적으로 수행할 수 있는 정책영역이 적어지고 있는 것이 현실이며<sup>3)</sup> 표준정책 또한 이러한 점에서 예외가 아니다. 최근 기업을 대상으로 한 설문조사에 의하면 기술표준제도 선진화를 위한 국가차원의 통합조정시스템이 미비하며, 국가인증제도도 부처별로 중복·운영됨에 따라 기업과 소비자에게 부담이 전가되고 있는 실정이라고 한다.<sup>4)5)</sup> 이러한 부처들의 업무 중복과 상호 독립적인 정책결정의 비용을 절감하고 복잡·다변하는 현대 사회에 적극적으로 대응하기 위해 정부차원에서도 네트워크 관리의 필요성이 제기되고 있다(Agranoff & McGuire, 2003). 전통적으로 정부간 관계(Intergovernmental Relations)에 대한 연구는 중앙-지방정부간 관계에 초점을 둔 연구 즉, 수직적인 관계에 대한 논의가 대부분이었다.<sup>6)</sup> 그러나 중앙부처들은 상호 독립성을 전제로 협력적인 관계가 필요하기 때문에 이러한 수직적 관계에 따른 논의보다는 수평적 네트워크 관리라는 측면에서 접근하는 것이 보다 적합할 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙부처간 관계에 대한 연구는 소수의 실증연구를 제외하고는 대부분 이론적인 수준에서 머무르고 있다. 특히 본 연구가 다루고자 하는 표준업무는 그 특성상 하나의 부처가 해결할 수 없는 경우가 대부분이며, 표준업무를 통해 발생하는 부가가치 때문에 각 부처는 특정 표준에 대하

- 2) 기업 입장에서 표준화에 대해 관심을 갖는 부분은 제품규격에 대한 인증으로서, 특허를 통해 기업이 제품규격을 선점하게 되면 시장에서 엄청난 부가가치를 창출할 수 있다. 따라서 공공재적 특성을 내재한 국가표준의 경우 정부주도의 제·개정 작업을 추진하고, 제품규격 인증은 민간 주도로 하되 기업은 제품 표준을 개발하고 정부는 이를 지원하거나 외국 또는 국제표준화기관과의 조율을 담당하는 분업이 가능할 것이다.
- 3) 예를 들면 수질에 관련된 정책의 경우 환경부, 건설교통부, 농림수산부, 식약청 등이 그 이해관계 부처이며, 근본적인 정책문제 해결을 위하여는 관련된 이해관계부처 간의 관계관리가 필수적이다.
- 4) 기술표준원에서 실시한 기업대상 설문조사(2007) 결과를 기초로 추산한 결과, 현재 정부부처간 인증 중복으로 인하여 기업의 매출손실액이 평균 132.27백만원에 이르는 것으로 추산되었으며, 인증중복을 없앴을 경우 기업의 인증획득 비용 절감액은 총 7,900 억원에 이를 것으로 추산된다(기술표준원, 2007b).
- 5) 현재 정통부의 KICS(정보통신규격)와 산자부의 KS 규격 중 29개가 중복되는데, 이는 정통부가 제정한 491개 KICS중 약 6% 정도에 해당하는 것이다. 또한 환경부는 KS와의 통일화 추진에 합의하였으나('05.12) 수질오염공정시험법 등 환경기술기준과 KS의 통일화가 미흡한 실정이다(산업자원부 기술표준원 내부자료, 2007).
- 6) 예를 들면 Wright(1988)는 연방-주-지방정부간 관계를 상호 독립성의 정도에 따라 내포관계 모형, 분리관계모형, 중첩관계 모형으로 구분한다.

여 자신의 영역(turf)을 주장하는 경우가 많다. 즉 표준업무에 대하여 중앙부처 간 협력 및 갈등관계가 빈번히 발생하는 데는 이러한 업무 특성이 중요한 요인이 되고 있는 것으로 볼 수 있다.

본 연구의 목적은 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 본 연구는 그간 상대적으로 깊이 연구되지 못하였던 중앙부처 간 관계에 대한 기존 문헌을 분석하고, 기존연구에서 간과하였던 지식격차(knowledge gap)를 발견하여 연구가설을 제시하는 것이다. 둘째, 분석대상으로서 표준업무 유관 부처를 파악하여 부처 간 협력 및 갈등관계의 특징을 분석하고, 국가표준업무의 효율적인 운영을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 중앙정부 부처간 관계에 대한 선행연구

중앙정부부처는 정책과정에 있어 주요한 공식 참여자이다. 정책과정에 있어 부처간 갈등 또는 협력에 대한 논의들의 기본 전제는 정책결정 상황에서의 불확실성(Cohen, March, & Olson, 1972) 또는 집행상황에서의 복잡성(Pressman & Wildavsky, 1973) 때문이다. 정책과정에서 부처간 협력의 필요성은 Dror(1989)의 최적 정책결정모형에 나타난다. Dror에 따르면 최적의 정책결정이 되기 위해서 정책결정과정에서 의사소통과 환류과정이 제도화되어 있어야 한다. 즉 정책결정 참여자(중앙부처)들 간 의사소통과 환류를 위한 네트워크가 구조화되어야 한다(류지성, 2007: 343 재인용). 따라서 본 연구는 이러한 부처간 의사소통에 기반한 갈등 또는 협력관계가 어떠한 네트워크 형태로 구조화되어 있는지 탐색하여, 향후 부처간 효율적인 의사소통 네트워크에 대한 함의를 발견하는 것이 목적이다.

한편 정책과정에서 갈등은 부처간 경쟁의 모습으로 나타난다. 즉 공공선택론의 입장에서 보면 정부 부처간 갈등은 더 많은 예산을 차지하기 위한 경쟁으로 표출된다. 특히 많은 수의 부처들이 존재하지만, 이들 간의 경쟁을 조정할 기제가 상대적으로 부족한 경우, 정부부처들은 정치적인 지지를 동원하여 그들의 입지를 구축하려 하기 때문에, 정책결정과정은 더욱 복잡해지게 된다. 즉 정부의 내적 일관성(consistency) 또는 응집력(coherence)을 잃어버리고, 통합된 정책도구로서 정책이 아닌 생존을 위한 부처간 정치적 게임으로 전략할 수 있다(Peters, 2001: 226). 이러한 측면에서 정책과정을 설명하여주는 모형이 Allison(1971)의 관료정치 모형이다. 즉 정부부처들은 자신들의 정치적 합리성을 최적화시키기 위하여 정치게임을 실시하고, 이렇게 복잡한 정치게임의 과정에서 산출되는 것이 정책결정이다. 효율적인 정책결정모형을 도출하기 위해서는 이러한 정치적

게임의 네트워크에서 각각의 행위자가 어떠한 역할을 하는지에 대한 파악은 필수적인 사안이라고 할 수 있다.

위에서 언급하였듯이 전통적으로 정부간 관계에 대한 연구는 중앙-지방정부간 관계에 초점을 둔 연구가 대부분이었으나 최근 협치와 네트워크 관리의 중요성이 부각되면서 중앙정부 부처 간 관계에 대한 연구도 나타나기 시작하였다. 이러한 연구들은 크게 정부 간 관계를 갈등(또는 경쟁)과 협력관계로 보고 있다. 기존 연구의 특징은 다음의 네 가지로 요약된다. 첫째, 실증연구를 중심으로 살펴보면 협력관계보다는 갈등관계 사례를 분석하는 연구가 대부분을 차지하며, 소수의 예외를 제외하고는(박천오, 2005; 이창길, 2007) 대체로 문헌조사와 보조적인 면접조사에 의존한 단일사례 연구에 한정되고 있다.<sup>7)</sup> 둘째, 기존연구에서 부처간 갈등의 원인은 크게 두 가지로 요약된다. 우선, 첨단기술 발달에 따른 첨단산업분야에서 정책관할권 중첩 때문에 발생하는 부처간 갈등이다.<sup>8)</sup> 그 외에 대형국책사업에 있어서 부처 간 정책가치의 차이에 의한 갈등을 들 수 있다. 예를 들어 환경문제를 둘러싸고 개발과 보존이라는 상반된 가치를 중심으로 일어나는 갈등이 이 경우에 속한다.

셋째, 기존연구에서 중요하게 다루는 것은 부처 간 갈등관리에 있어서 조정기제의 문제이다. 부처 간 갈등조정은 당사자 간에 수평적 또는 협상적 조정과 제3자의 개입을 통한 수직적 또는 강압적 조정(박재희, 2000; 유홍림, 윤상오, 2006), 그리고 이 둘의 혼합적 조정(주재복, 홍성만, 2001)으로 나누어진다. 수평적 조정은 실무회의를 통한 갈등 조정(김종순, 강황선, 2004), 부처간 인사교류, 부처간 협의체 구성 등이 있으며, 공식적인 갈등조정제도를 사용하지 않기 때문에 정치적 조정으로 귀결되는 경향이 높다(정정화, 2003). 반면 정부 간 갈등 성격이 적대적인 경우 또는 부처간 행정문화가 배타적인 경우에는 갈등해결이 상대적으로 어렵기 때문에 제3자의 중재개입이 필수적이다(권경득 외, 2004; 김용훈, 2000). 그러나 김상봉, 이상길(2007)에 따르면 상급부처나 청와대 등 제3자가 개입할 경우 정치적 합리성에 의하여 조정되기 때문에 향후 갈등 재발 가능성이 높다고 한다.

7) 박천오(2006: 11)는 “타부처와 상호작용이 상대적으로 빈번할 것으로 여겨지는” 부처를 추출하여 연구대상에 포함하였고, 이창길(2007: 30)은 네트워크 분석을 위해 법령제/개정안의 제안부처와 협의부처를 기록한 자료를 이용하는 two-mode 네트워크 분석을 실시하였다.

8) 중앙부처간 갈등의 원인으로서는 관할권 중첩은 이미 많은 연구에서 언급되어 있다(김영평, 신신우, 1991; 박재희, 2000).

〈표 1〉 중앙부처 관계관련 선행연구 검토

저자	연구문제	관계 초점	연구방법	갈등원인	대상부처	정책분야	함의
김상봉, 이상길 (2007)	첨단기술 분야에서 부처간 갈등을 갈등양상, 원인, 조정과정으로 기술	갈등	단일사례분석	관할권 중첩 및 이해관계 차이	정보통신부, 산업자원부, 과학기술부	첨단기술 관련정책	상급기관의 갈등조정은 기술적 타당성이라기 보다는 정치적 논리에 의한 조정이었기에 미래에도 첨단기술 정책에서 갈등이 예견됨
유홍림, 윤상오 (2006)	전자정부 추진기능의 중복으로 인한 두 부처간 갈등원인, 양상, 전략, 결과를 기술	갈등	단일사례분석	정책관할권 중첩	행정자치부, 정보통신부	첨단기술 관련정책	부처간 갈등으로 중복투자, 조정비용 증가 등의 부작용이 나타났으며, 이의 해결을 위하여 부처간 역할분담의 명확화, 조정체계 강화가 필요함
윤상오 (2005)	새로운 정책분야인 산업 정보화에 대하여 부처들의 이익극대화 성향으로 기인한 갈등 조정과정을 기술함	갈등	단일사례분석 (문헌조사, 면접)	관할권중첩과 이에 따른 관료이익극대화 추구경향	산업자원부, 정보통신부, 중소기업청	첨단기술 관련정책	부처조직 및 기능의 개편/ 조정기능의 강화를 통한 협력강화
박천오 (2005)	부처간 권력분포와 상호 작용 패턴을 연구	갈등	설문조사	부처이기주의 및 부처간 영역의 모호화	재정경제부 외 21개 부처	N/A	부처 권력순위를 도출. 향후 복지, 정보통신 기술, 환경관련 부처의 위상이 높아질 것으로 기대.
정정화 (2003)	새만금 사업에서 발생한 부처간 갈등을 관리정치 모형틀 통하여 분석	갈등	단일사례분석	정책환경복잡성에 의한 갈등/정책가치에 대한 차이	농림부, 환경부, 해양수산부	국민 삶의 질 관련 정책	정책단계별 정책참여자들의 분석을 통하여, 조정기제가 아닌 당사자간 정치적 해결을 통한 갈등해소
주재복, 홍성만 (2001)	동강댐건설 정책 참여구조 변화가 정책과정에 미치는 영향 및 부처간 갈등해결기제 제시	갈등	단일사례분석 (문헌조사, 면접)	정책가치에 대한 차이	건설교통부, 환경부	국민 삶의 질 관련 정책	정책과정에서 정책참여자의 복잡화가 발생하기 때문에 중앙부처간 갈등조정방식중 혼합적 조정방식이 가장 효과적인 갈등해소방식임을 제시
양경수, 김경선 (2000)	유아교육정책에서 나타나는 부처간 갈등기술	갈등	단일사례분석	관할권중첩	교육인적자원부, 보건복지부	국민 삶의 질 관련 정책	82-97년까지 유아교육 정책형성 및 집행과정에서 갈등양상 기술, 대안은 없음
김용훈 (2000)	전자정부 구축에서 부처간 갈등의 특징 및 역할 정립	갈등	단일사례분석 (문헌조사, 면접)	정책관할권 중첩	행정자치부, 정보통신부	첨단기술 관련정책	협력관계구축: 정부 민간을 포함하는 포괄적인 서비스제공을 위하여 통합적 운영위원회 구성
Althaus & Yarwood (1993)	영역중복으로 인한 갈등 관계를 통해 갈등발생의 구조, 원인을 분석	갈등	참여자인터뷰 (문헌조사)	네트워크 명령지시 영역연결 계급제	농무부, 관계부처 (카터정부)	PL480, 상품판매 회사, 곡물수출	영역중복은 갈등의 큰 원인은 아니며 인터뷰결과, 공식적, 비공식적으로 연결된 네트워크 조정기구를 통해 극복가능함
Molnar & Rogers (1979)	조직 갈등의 비교모델	갈등	참여자인터뷰 (문헌조사)	조직의 상대자원 차이	천연자원 관련조직	천연자원	조직의 상대적인 자원의 차이 즉 조직영역, 제3의 관계여부, 조직의 수명차이 등이 자원관리기간 사이에서 갈등을 초래함
정태화 (2004)	학교진로교육 활성화를 위한 실천적 대안 제시	협력	문헌조사	N/A	교육인적자원부, 노동부	국민 삶의 질 관련 정책	학교진로교육 활성화를 위하여 부처간 상호 협동을 통한 적극적 참여가 있어야 됨(규범적 접근).
박상규 (2000)	공동체 생태학이론 적용을 통한 부처간 협력모형 구축	협력	문헌조사 (이론적분석)	N/A	N/A	N/A	협동에 대한 규범적 접근: 부처이기주의를 최소화하기 위하여 4가지 공동체조직 전략을 제시

(다음 쪽에 계속)

저자	연구문제	관계 초점	연구방법	갈등원인	대상부처	정책분야	함의
Weiss (1987)	공공기관 간 협력조건	협력	소수사례비교 연구	협력에 대한 압력(재정적 정치적 이점)	교육서비스 기관	교육서비스	교육기관 비교연구를 통해 협력이유와 협력이 이루어지지 않는 조건분석(문제해결, 전문성이점, 재정적이점, 불확실성제거, 명령, 정치적 이점 순서로 협력원인이 됨)
이칭길 (2007)	부처간 수평적 네트워크 구조분석을 통하여 협력과 경쟁관계 분석	협력 갈등	사회네트워크 분석 (문헌조사)	N/A	25개 중앙부처	N/A	행정부, 산자부 등이 협력중요부처, 해양부, 농림부, 환경부, 건교부 등이 경쟁관계에서 중요부처
Brown (1983)	조직의 갈등 관리	갈등 협력	이론적 분석	조직간/구성원 간 등 다양한 차원	N/A	N/A	행동양식의 수정, 자원의 재배분, 관점의 재구조화, 구조적 압력의 재조정

혼합적 조정은 갈등당사자 부처뿐만 아니라 다양한 외부 이해관계자들이 갈등관계에 포함될 때 효율적인 조정 방식으로 중재를 위한 임시조직을 설립하여 지속적인 토론을 거쳐 합의점을 도출하는 방법이다(주재복, 홍성만, 2001). 마지막으로 공공정책 집행에 있어서 중앙부처 간 협력관계에 초점을 둔 연구는 드문 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 부처 간 갈등에 대한 연구를 포함하여 대부분의 연구들은 부처 간 협력은 당연하게 이루어져야하는 것으로 규정하고 논의를 시작하고 있다. 즉, 부처 간 협력연구의 필요성에 대한 공감대도 부재하고 연구도 초보적인 단계에 머물러 있다고 볼 수 있다. 그러나 협력사례에 대한 실증연구가 축적되어야 부처 간 수평적 조정에 있어서 협력전략이 개발될 수 있을 것이다.

이상의 문헌분석에서 나타난 기존연구의 한계점은 첫째, 방법론적 한계로서 많은 연구들이 단일사례분석으로 갈등원인, 갈등양상, 갈등결과, 대안(조정과 협동)의 네 가지 요소를 중심으로 하는 확실적인 분석틀에 한정되어 있다. 둘째, 대부분 특정 정책에 대한 몇몇 부처들 간의 갈등원인 파악 및 이에 따른 대안 제시이며, 셋째, 많은 정책사례들이 2개 이상 복수의 부처들이 동시에 갈등관계를 가지고 있음에도 불구하고 다수 부처의 관계를 포함한 거시적인 측면의 연구는 거의 없는 것으로 나타났다. 넷째, 기존 연구들은 정책적 함의로서 부처간 “협력” 또는 협조를 규범적·당위적으로 제시하고 있지만, 실제로 협력이 어떻게 이루어지고 있는지를 분석한 협력관계의 특징에 대한 연구는 적다. 본 연구는 이상의 기존연구에서 도출된 한계점을 출발점으로 다음의 연구문제를 제기한다.

- 1) 표준화 업무에 관련된 부처는 어디이며, 이들 정부부처간 관계의 특징은 무엇인가?

9) 윤상오(2005, 168)는 우리나라 중앙부처들은 협상문화가 정착되어 있지 않고, 중앙부처들 간 상호배타적인 조직문화를 보이기 때문에 부처간 협력 또는 수평적 조정이 어렵다고 기술하고 있다.

- 2) 표준화 업무 관련 협력 및 갈등 관계에서 중요한 역할을 하는 핵심 부처는 어디인가? 그리고 중심 부처가 수행하여야 할 기능은 무엇인가?
- 3) 이상의 분석이 시사하는 국가표준업무 네트워크는 어떻게 구성되어야 하는가?

### Ⅲ. 자료수집 및 네트워크분석

표준업무의 특성상 전통적인 부처의 경계를 넘어서야 정책의 결정 및 추진이 가능해지고 있다. 이렇게 부처간 경계를 넘어서는 조직간 관리는 둘 내지 세 부처 간의 단순한 관계를 넘어서 다수의 부처가 동시에 관련되는 복잡한 네트워크로 표출되고 있는 것이다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 대부분의 기존 연구들은 미시적인 차원에서 개별 부처의 독특한 행동패턴을 분석하는 데 초점을 맞추어왔다. 그러나 본 연구는 중범위 또는 거시적인 측면에서 다수 행위자들 간의 상호작용이라는 행동패턴을 분석하는 것이 연구목적이기 때문에 네트워크 이론을 통한 분석을 시도하였다. 네트워크란 네트워크 참여자들의 상호작용에 의하여 형성된 구조를 의미한다. 동시에 네트워크에 참여하여 구조를 형성한 참여자들은 자신들이 구축한 네트워크에 의해서 영향을 받게 된다. 즉 네트워크 참여자들은 자신들이 구축한 관계망에 배태(embedded)되게 되는 것이다(Granovetter, 1985). 네트워크에 배태된 행위자들의 구조적인 패턴은 눈에 보이는 않지만 실제 행위자들의 행위에 지대한 영향을 미친다. 따라서 다수의 행위자들이 동시에 복잡한 관계망을 형성하는 경우, 이러한 네트워크의 관리가 중요해진다. Agranoff와 McGuire(2003)에 따르면 다수의 행위자가 참여하는 공공협업관리(public collaboration management) 측면에서 네트워크 시각은 중요하다고 주장한다.

특히 본 연구의 분석대상인 표준정책 관련 정부간 관계는 표준정책에 대하여 다수의 행위자(중앙부처)들이 표준선점을 위해 사회적 행위를 하는데, 당사자들의 이해관계, 가치관에 따라 갈등·협력관계를 맺게 되며, 이러한 행위에 따라 네트워크 구조가 형성되고, 이렇게 형성된 구조에 의하여 다시 행위자들의 행위가 제약받게 된다. 이러한 측면에서 네트워크 분석을 통해 다수 부처간 복잡한 갈등·협력관계들의 숨겨진 패턴을 찾아낼 수 있다면, 네트워크 참여자의 행위와 구조의 상호역동성을 설명하는데 가장 좋은 방법론이 될 것이다. 이에 본 연구는 표준업무와 관련된 정부부처간 관계의 특징을 파악함과 동시에 정부간 협력 및 갈등관계의 네트워크 분석을 통하여 국가표준업무의 구조적 특징을 분석하고자 한다. 기술표준원 내부 직원을 대상으로 분석한 연구에 따르면 표준화 업



무에 있어서 중앙정부 관계는 협력과 갈등이 공존하고 있는 것으로 나타났다(박순애, 2007). 따라서 본 연구는 표준업무를 다루는 모든 부처를 대상으로 양자의 관계를 동시에 분석하여 협력과 갈등이 서로 다른 패턴을 나타내는지, 만약 그러하다면 각각 어떠한 특징을 가지는 것인가를 분석하여, 이에 따른 관리 방식을 모색하고자 하였다.

## 1. 자료수집

위와 같은 연구목적의 달성을 위해 각 중앙부처 표준업무 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였고 설문자료를 바탕으로 기술통계분석과 네트워크 분석을 수행하였다. 또한 설문조사를 통한 양적 자료수집의 한계를 극복하고, 표준업무로 인한 부처 간 갈등원인에 관한 심층적인 정보를 수집하기 위해 산업자원부 기술표준원의 표준업무 담당 팀장 7명과 반구조화된 인터뷰를 실시하였다.

설문조사는 중앙부처(청) 중 국가표준정책 관련 기술기준 업무를 담당하는 22개 부처를 대상으로 하였다. 표본 선정과정은 우선, 표준업무를 수행하고 있는 부처를 파악하여 이러한 부처 내 표준업무 관련부서를 조사한 후, 담당자의 이메일과 전화번호를 확인하는 과정을 거쳐 설문을 의뢰하였다. 표준업무를 담당하는 부서를 따로 분류한 자료가 존재하지 않기 때문에 1) 각 부처에서 기술기준(법령)에 KS 규격을 인용한 부서, 2) 정부규격통일화 담당부서, 3) 국가표준(인증혁신) 관련 담당 부서들을 표준업무 유관부서로 포함하였다.

본 연구는 부처를 대상으로 하고 있지만 응답자는 부처 내 공무원이기 때문에 관찰단위(unit of observation)와 분석단위(unit of analysis)가 상이하다는 문제점이 발생한다. 이러한 오류를 최소화하기 위하여 자신들이 속한 부처에서 표준업무를 충분히 대표할 수 있는 팀장급 이상의 공무원과 명확히 표준업무를 담당하는 것으로 나타난 공무원들을 중심으로 설문지를 배포하였다. 또한 “본 설문은 귀하가 소속된 부처의 의견을 묻는 설문입니다. 따라서 귀하가 소속된 부처의 종합적인 의견이나 업무에 관련된 사실에 가장 가까운 보기를 선택해 주십시오.”라는 지시문을 명시함으로써 개인으로서의 응답이 아닌 부처의 의견을 확보하고자 하였다. 이러한 과정을 통하여 총 22개 부처 172명의 연구표본이 선정되었고 18개 부처 52명에게 응답을 받았다<sup>10)</sup>. 그 중 5급 이상이 74.5%이며, 6-7급도 모두 표준업무 담당자(예: 행정자치부 기록표준화 팀의 기록관리사)들이다.<sup>11)</sup>

10) 응답을 하지 않은 4개 부처는 국방부, 노동부, 소방방재청, 조달청이다. 이중 국방부는 보안문제 때문에 설문응답을 할 수 없다고 밝혀왔다.

11) 또한 각 부처의 업무 또는 정책 중에서 표준업무와 관련성을 물어보았을 때, ‘전혀

〈표 2〉 부처별 응답자 기초통계

부처	응답자(명, %)	과기부	1(1.9)
건교부	10(19.2)	교육부	1(1.9)
행자부	7(13.5)	기상청	1(1.9)
환경부	6(11.5)	문광부	1(1.9)
산자부	4(7.7)	정통부	1(1.9)
식약청	4(7.7)	합계	52(100)
해수부	3(5.8)	직급	응답자(명, %)
농림부	2(3.8)	3급 이상	4(8)
농진청	2(3.8)	4급 및 팀장	20(38)
보건부	2(3.8)	5급	11(21)
산림청	2(3.8)	6-7급	9(17)
중기청	2(3.8)	기타	3(6)
해경청	2(3.8)	결측	5(10)
경찰청	1(1.9)	합계	52(100)

응답률의 특징을 살펴보면 관찰단위(unit of observation)에서의 응답률(30.2%)은 높지 않았으나 분석단위(unit of analysis)에서의 응답률(81.8%)은 높게 나타나고 있다. 즉, 본 연구는 공무원 개개인이 아니라 부처수준에서의 특징을 분석하는 것이기 때문에 82%의 부처 응답률은 분석에 유효한 것으로 간주할 수 있다.

## 2. 관계측정

설문을 통하여 관계를 파악하는 방법은 모든 네트워크 구성원을 응답자에게 제시하고 이들 중 응답자와 특정 관계를 가지고 있는 대상을 선택하게 하는 방법과 응답자에게 주관식으로 세 개에서 다섯 개 정도의 부처를 기록하게 하는 방법 두 가지가 있다(Hanneman & Riddle, 2005). 본 연구의 설문지에서는 모든 정부부처의 이름을 제시하고 이들 중 협력 또는 갈등 관계에 있는 정부부처를 선택하도록 하는 전자의 방법을 사용하였다. 중앙부처간 관계는 협력관계와 갈등관계로 구분하여 질문하였다. 본 연구는 기존의 다양한 협력, 갈등연구에서 제시하는 정의를 이용하여 측정을 하기보다는 실무자(응답자)가 숙지하고 있는 표준업무 관련 협력과 갈등에 대한 실례를 제시함으로써<sup>12)</sup> 측정오차를 최소화

없다'고 답한 공무원은 없었으며, '거의 없다'라고 응답한 공무원도 3.8%(2명)에 그쳤다. 이러한 결과는 응답자들이 최소한 표준업무를 수행하고 있다는 것을 나타낸다. 그러나 분석의 신뢰성을 높이기 위하여 '거의 없다'라고 응답한 2명의 설문은 네트워크 분석에서 제외하였다.

12) 설문지에 제시된 협력, 갈등사례의 예는 다음과 같다.

• 협력관계의 예: 현재 행자부 등 22개 부처 65개 법령의 기술기준에 국가표준 2,945종(16,273건)을 인용·활용하여 사회적 비용을 절감하고 있는 것으로 보고되고 있으며,

하도록 설문지를 구성하였다. 즉 질문에 앞서 협력과 갈등에 대한 실례를 제시하고 이를 바탕으로 “지난 1년간 아래의 표에 나열된 중앙부처와 표준업무 관련 협력(갈등)관계가 있는 경우에 표시(√)를 해 주십시오”라고 질문하였다. 응답의 결과는 이진법(binary)으로 코딩되었다. 즉 협력관계가 있다고 답한 경우 1로 코딩하였으며, 없다고 한 경우에는 0으로 기록하였다.

## IV. 국가표준업무 네트워크 분석

### 1. 국가표준업무에 대한 인식과 부처간 관계

본 연구는 표준에 대한 인식, 표준화 활동 및 참여정도, 표준관련 업무 등에 관한 일련의 질문을 통해 중앙정부 각 부처의 표준업무 현황을 파악하고자 하였다. 각 질문은 리커트 5점 척도를 사용하였으며 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 표준업무의 필요성에 대해 응답자의 대부분인 96%가 자신의 부처에서 표준업무가 필요하다고 답변하였다. 특히 표준업무를 다른 업무보다 중요하다고 생각하는 답변(39%)이 그렇지 않다는 응답(23%)보다 높게 나타나, 실제 업무에 있어서도 표준업무를 상대적으로 중요하게 여기는 것으로 볼 수 있다. 구체적인 표준화 활동 정도를 나타내는 국제표준 및 국가표준 제정에 노력하는 정도는 각각 39%로 노력을 하지 않는 정도(각 23%)에 비하여 높게 나타났다. 그러나 표준제정 활동에 참여한 적이 없다는 답변이 각각 44%와 29%로 나타나 중앙부처 차원에서 국제표준, 국가표준의 중요성에 대한 인식은 공유하고 있는 반면 이를 위한 활동은 아직 소극적인 단계에 머무르고 있음을 알 수 있다.

둘째, 지난 1년간 표준업무 관련 정부 간 업무 협조나 갈등관계가 있었던 부처와 그렇지 않은 부처 간에 표준업무의 참여 정도<sup>13)</sup>를 분석한 결과, 전자가 표준업무에 더욱 적극적으로 참여하는 것으로 나타났다(<표 3> 참조). 이러한 결과는 표준업무가 어느 한 부처 홀로 해결할 수 있는 문제가 아니라 부처 간 관계를 통하여 이루어지는 정책임을 시사하고 있다.

---

특히 국방부는 기술표준원과 국방규격과 민간규격의 통일화사업에 있어서 국방규격을 국가표준에 부합화함으로써 279억원 예산을 절감한 바 있음.

- 갈등사례의 예: 물류표준은 각 산업분야에 걸쳐 있고, 국제표준과 부합하여야 하므로 이를 통합적으로 조정/관리하여야 한다는 기술표준원의 입장은 현재 건교부의 입장-물류분야의 총괄부서로서 표준화 정책방향도 건교부가 독자적으로 결정하여 한다는 입장과 갈등관계임.

13) 표준업무에 참여하는 정도는 표준정보 수집노력, 국가 표준화 활동 노력, 국가표준 제정에 참여 정도의 세 가지 항목의 응답을 합산한 것임.

〈표 3〉 표준업무 유관부처와 표준업무 참여도

	부처 응답수	표준업무 참여정도	표준 편차	표준 오차		제공합	자유도	평균제 곱	F값	유의성 검증
협력·갈등 관계 유	36	9.36	2.61	.44	b/w groups	60.41	1	60.41	10.36	.002
협력·갈등 관계 무	13	6.85	1.73	.48	w/ groups	274.00	47	5.83		
계	49	8.69	2.64	.38	Total	334.41	48			

셋째, 표준업무에 여러 부처가 동시에 관여하게 되는 경우가 빈번하게 발생함에 따라 국가표준업무의 실제적인 관리능력이 중요한 것으로 생각되나, 현재의 국가표준업무 체계는 효율성 면에서 채고되어야 할 여지가 큰 것으로 나타났다. 과반수의 응답자가 표준업무 관련 정부간 갈등 발생, 정부 간 협력적 네트워크 미흡, 기술기준과 국가표준 불일치로 인한 사회적 비용증대, 표준에 대한 공무원의 인식 부족 등을 현재 국가표준체계의 문제점으로 지적하였다. 표준업무에 대한 부처 간 갈등의 주된 원인은 국가표준과 기술기준의 이원화, 그리고 이에 따른 부처 간 관할권의 중복으로 파악된다. 즉 첨단산업분야가 중심이 되는 표준업무 특성상 관할권을 선점하려는 부처 간 이해관계가 갈등의 주된 원인으로 볼 수 있다. 갈등을 경험한 공무원 중 40%가 업무의 중복과 동일한 고객집단 등으로 갈등이 발생한다고 응답하였으며, 기술표준원 팀장과의 인터뷰에서도 이러한 정책관할권의 중복에 의한 갈등상황이 확인되었다. 또한 이러한 갈등은 정부 간 업무가 가장 많이 발생하게 되는 국가표준과 부처의 기술기준의 통일화문제에서 대부분 기인하는 것으로 나타났다<sup>14)</sup>.

14) 국가표준과 기술기준의 중복에 의한 갈등상황에 대하여 산업자원부 기술표준원 팀장 7인과의 인터뷰 내용은 다음과 같다.

- ① 정보기술(IT): 정보기술 관련 부처갈등의 가장 큰 문제는 1국가 2표준체계(산자부 KS vs 정통부KICS)를 규정하고 있다는 것이다. 이것은 부처간 갈등으로 한정되지 않고 민간산업에 혼란을 가져오고 대외적인 신뢰성을 상실할 우려가 있다. 특히 IT관련사항은 표준중복업무 및 ISO 저작권 침해의 소지를 안고 있다.
- ② 물류표준지원: 국내 표준 관리 체계가 다원화 되어 있어 산자부, 건교부, 해수부 등 각 부처별 독자적인 물류표준정책 시행으로 갈등이 발생하고 있으며, FTA 체결로 자유무역시대가 도래하였으나 물류표준은 자국산업 보호를 위한 보이지 않는 장벽으로 여겨지므로 국제물류표준과의 부합화를 위한 노력이 필요하겠다.
- ③ 공산품안전관리: 총괄협의기능 부재로 인한 소관 부처 관련 법령 간 중복규제 및 관리 사각지대가 빈번히 발생하고 있고 업무영역 확대로 인한 부처 고유업무 침해로 갈등이 일어나고 있다(어린이용 화장품: 산자부 vs 식약청, 영유아 도서: 산자부 vs 문광부).
- ④ 바이오: 국가표준과 관러부처 법령에 따른 기술기준 운영으로 표준업무 이원화가 초래되고 수요자 혼선이 발생하고 있다. 또한 산업과 표준 연구개발의 연계도 부족하여 예산이 낭비되고 있어 조속한 제도정비와 가이드라인 마련이 촉구된다.
- ⑤ 환경: 환경분야 역시 표준관리 이원화로 인한 여러가지 문제가 발생하고 있는데,

넷째, 소속된 부처의 표준업무 고객이 누구인가에 대한 질문에 소속 부처를 포함하여 타 중앙부처와 지방자치단체라고 응답한 비율이 52%, 기업체를 고객이라고 응답한 비율이 20%, 그리고 국민을 고객이라고 응답한 비율이 16%로 나타났다. 즉 중앙부처에서는 표준정책을 대국민 서비스로 보는 시각보다는 정부 내부의 업무지원을 위해 더욱 필요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 결과는 대부분의 중앙 부처들이 국가표준업무 네트워크 구축에 높은 관심과 이해관계를 가지고 있음을 시사하고 있다. 따라서 표준업무를 전담함과 동시에 유관부처를 위해 다양한 표준관련 업무를 중재할 수 있는 매개조직의 역할이 필수적이라고 할 수 있다.

다섯째, 중앙부처 공무원들은 표준업무와 관련하여 정부간 관계를 협력적이기 보다는 갈등관계로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 42%의 응답자가 대체로 또는 심한 갈등관계라고 답변한 반면 25%만이 협조적인 관계로 생각한다고 답변하였다. 그러나 지난 1년간 표준업무 수행 시 부처간 협조 또는 갈등관계가 있었냐는 질문에는 20%가 협조관계가 있었다고 답변함으로써 갈등관계였다는 답변 12%보다 높게 나타났다. 그러나 다수의 응답자(41%)는 표준업무 수행시 협조와 갈등관계가 동시에 존재하였다고 답변하였다.

여섯째, 표준업무에서 정부간 갈등 발생 시 대다수의 응답자가 비공식적 협의체(당사자간 자발적 협의체)를 통해 해결하고자 노력하였다(81%)고 응답하였으나, 바람직한 조정기제로는 외부의 중재를 원하는 것으로 나타났다. 구체적으로 국가표준심의위원회에 의한 중재를 희망하는 응답이 24%, 표준기관을 통한 중재가 18%, 정부, 민간전문인으로 구성된 중재위원회가 16%, 다른 상급 정부 부처에 의한 조정을 원하는 응답이 10% 등으로 나타났다. 이는 상대적으로 많은 응답자가 기존의 당사자 간 조정방식보다는 외부 중재위원회에 의한 조정을 원한다는 것을 알 수 있다.

## 2. 부처 간 표준업무 네트워크 분석

이상의 논의를 정리해보면 정부부처들은 표준업무의 중요성에 대해 공감하고 있으나 현재 표준업무 체계의 효율성에 대해서는 부정적으로 평가하고 있으며, 표준업무의 협력관계를 제고하기 위한 외부의 조정자 역할을 기대하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 표준업무 처리를 위해 타 부처와의 관계빈도가 많을수록 표

---

측정방식의 차이로 인한 기술기준, 표준의 불일치 문제와 환경분야시험, 검사기관 지정 등의 이원화 등이 대표적 갈등원인이다.

- ⑥ 인증분야: 인증기반의 취약, 인증관리의 중복 등으로 소비자 혼란, 기업부담이 가중되며 적합성 평가 역량도 부족하다. 국가인증 통합 관리시스템이 필요하다

준업무에 대한 노력의 정도가 높게 나타나고 있음을 볼 때 이러한 기관이 업무 조정의 주도적 역할을 담당하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다. 따라서 표준업무를 처리함에 있어 정부 간 네트워크를 적극적으로 활용하고 있는 부처를 발견하는 것이 우선되어야 한다. 본 연구는 이러한 부처를 파악하기 위해 다음과 같은 일련의 네트워크 분석을 수행하고자 한다. 우선 협력과 갈등 두 가지 네트워크의 구조적 특성 비교를 통하여 정책적 함의를 이끌어낸다. 두 번째, 각각의 네트워크에서 구조적으로 중요한 위치를 차지하는 부처를 파악하기 위하여 핵심-주변 분석, 연결·근접·사이 중심성 분석, 표준업무가 필요한 부처 순위 분석을 수행한다. 마지막으로 연결망이 많고 중심성이 높은 것으로 선정된 부처들이 전체 네트워크에서 삭제되었을 때 네트워크 연결성이 어떻게 변화하는지를 분석하여 표준업무에 있어 핵심이 되어야 할 부처를 판별한다.

#### 1) 협력네트워크와 갈등네트워크의 비교

표준업무 관련 중앙부처간 협력과 갈등관계에 대한 현황을 보면 총 8개의 부처가 협력과 갈등 두 관계를 동시에 가지고 있다고 응답하였으며, 여섯 개의 부처가 다른 부처와 협력관계만 유지한다고 응답하였다. 의외로 갈등관계만을 가지고 있는 부처는 없는 것으로 나타나 협력네트워크에 관여하는 부처의 수가 갈등 네트워크보다 약 두 배 많은 것으로 측정되었다(<표 4> 참조). 부처간 협력과 갈등의 양상은 다양한 형태로 나타나고 있다. 건설교통부는 산업자원부와 ITS표준화업무와 건축자재 관련 표준으로 협력과 갈등을 동시에 경험하고 있는 것으로 응답하였다. 한편 건교부는 RFID 물류표준구축과 관련해서 정통부와는 협력관계지만 해양수산부와는 갈등관계가 있다고 기술하였다. 행정자치부의 경우도 기록관리 표준업무에 대해 산업자원부와 협력 및 갈등관계를 동시에 보여주고 있으며, 환경부는 건설교통부와는 재활용골재 품질기준으로, 산업자원부와는 폐기물에너지 회수기준을 두고 갈등관계를 보여주고 있으나, 자동차연료 기준에 대해서는 산업자원부와 협력적인 관계에 있다고 응답하였다.<sup>15)</sup>

15) 협력원인으로는 첫째, 표준과 각 부처 기준에 대한 권한인정이 가장 많고, 둘째, 사전 협의, 대화, 타협노력 등 협조적인 태도, 셋째, 제도 개선 등으로 문제를 해결한 경우이다. 반면 갈등원인으로는 부처의 독자적인 기준제정이 수위였으며, 둘째, 업무영역 중복과 충돌, 셋째, 표준체계의 이원화로 인한 정통부와의 갈등으로 조사되었다(박순애, 2007).

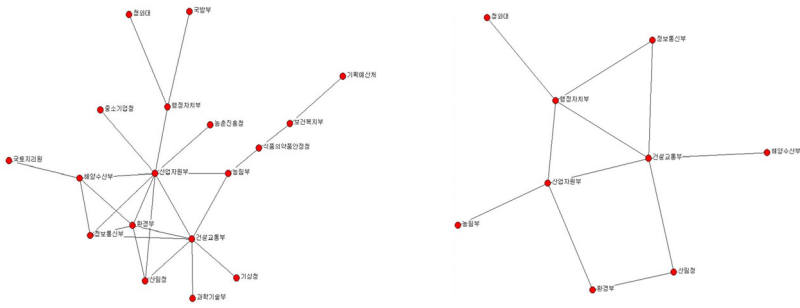
<표 4> 표준업무 관련 부처 간 관계

표준업무 부처	응답여부	협력관계	갈등관계	비고
건설교통부	○	○	○	모든 관계
농림부	○	○	○	모든 관계
산림청	○	○	○	모든 관계
산업자원부	○	○	○	모든 관계
정보통신부	○	○	○	모든 관계
해양수산부	○	○	○	모든 관계
행정자치부	○	○	○	모든 관계
환경부	○	○	○	모든 관계
과학기술부	○	○	×	협력관계
보건복지부	○	○	×	협력관계
기상청	○	○	×	협력관계
농촌진흥청	○	○	×	협력관계
식품의약품안전청	○	○	×	협력관계
중소기업청	○	○	×	협력관계
국방부	×	○	×	협력관계
기타부처	NA	청와대, 국토지리원, 기획예산처	청와대	

\* 부처간 관계가 언급되지 않은 7개 부처는 제외하였음.

또한 네트워크 크기를 나타내는 지표로서 총 관계수와 연결망 거리에 있어서도 협력 네트워크가 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 즉 표준업무 수행에 있어서 대다수의 중앙 부처들이 갈등보다는 협력수준이 높은 것으로 볼 수 있다. 반면 네트워크 밀도는 갈등관계가 약 두 배정도 높은 것으로 나타났다(<표 5> 참조). 이는 갈등관계를 표출한 부처의 수는 협력적 관계보다 적지만, 일대일의 관계보다 다수의 부처가 동시에 연관된 갈등관계가 더 빈번하다는 것을 의미한다. 아래의 두 가지 소시오그램은 <표 4>의 관계를 시각적으로 나타낸 것이다.

<그림 1> 협력 및 갈등관계 소시오그램



<그림 1-1> 협력관계 소시오그램

<그림 1-2> 갈등관계 소시오그램

〈표 5〉 협력·갈등 관계 기술 통계량\*

	부처 총수	관계 총수	네트워크 크기**	네트워크 밀도***
협력관계네트워크	18	50	6	0.163
갈등관계네트워크	9	22	3	0.306

\* 협력, 갈등관계가 없는 부처들(Isolates)은 본 분석에서 제외하였음.

\*\* 전체 네트워크에서 가장 멀리 떨어진 두 행위자 간의 다양한 경로 중에서 최단거리(geodesic distance)를 나타내는 것임. 즉 네트워크 내에서 가장 멀리 떨어져있는 두 행위자는 다양한 경로를 거쳐 연결될 수 있으나, 두 행위자간 다양한 경로 중 가장 짧은 거리가 네트워크의 크기가 됨. 여기서 거리는 물리적 거리를 의미하는 것이 아니라 행위자들 사이에 연결되는 과정, 즉 거쳐 가는 경로를 의미함. 예를 들어 A는 B와 친구이며 B는 C와 친구인 경우, A와 C간의 거리는 경로가 두 개인(친구의 친구) 거리 2가 됨.

\*\*\* 네트워크 밀도: 네트워크에 존재할 수 있는 가능한 모든 관계의 수와 현재 네트워크에 존재하는 관계의 수의 비율을 의미함. 예를 들어 4개의 행위자로 구성된 네트워크에 존재 가능한 총 관계는 12개(4\*3)인데, 실제로 6개의 관계만이 존재한다면, 이 네트워크의 밀도는 0.5(6/12)가 되는 것임.

## 2) 표준업무 관련 핵심 부처

표준업무 관련 정부 간 네트워크에서 중요한 역할을 하는 부처를 알아내기 위하여 첫째, 핵심-주변 분석을 실시하였다. 핵심-주변 분석은 네트워크의 중앙부에서 많은 관계를 유지하는 핵심 부처와 네트워크의 주변부에서 핵심 부처와 한두 개의 관계를 맺고 있는 주변 부처의 두 가지 유형으로 분류하는 기법이다. 이 분석에 따르면 협력 네트워크의 핵심부처에는 산업자원부와 건설교통부를 포함하여 총 8개 부처가 포함되며, 갈등네트워크에는 산자부와 건교부를 포함하여 총 4개 부처가 포함된다. 협력, 갈등 네트워크에서 공통적으로 핵심에 들어가는 부처는 산업자원부, 건설교통부, 산림청으로서 양자 관계 모두에 이 세 부처는 중요한 위치를 점하고 있는 것으로 볼 수 있다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 핵심(core)부처와 주변(periphery)부처 분석

협력 네트워크		갈등 네트워크	
핵심부처	주변부처	핵심부처	주변부처
건설교통부, 과학기술부, 농림부, 산림청, 산업자원부, 정보통신부, 해양수산부, 환경부	국방부, 국토지리원, 기상청, 기획예산처, 농촌진흥청, 보건복지부, 식품의약품안전청, 중소기업청, 청와대, 행정자치부	건설교통부, 산림청, 산업자원부, 행정자치부	농림부, 정보통신부, 청와대, 해양수산부, 환경부

보다 정확하게 협력, 갈등 네트워크에서 중심적인 역할을 하는 부처를 파악하기 위하여 연결중심성, 근접중심성, 사이중심성 분석을 수행하였다.<sup>16)</sup> 협력관



계에서는 산업자원부가 타 부처에 비해 월등하게 높은 점수를 받았고, 그 뒤를 이어 건설교통부, 농림부, 환경부, 정보통신부, 행정자치부, 해양수산부, 식약청 순으로 나타났다. 특이한 사항으로 환경부와 정보통신부는 연결중심성에서 각각 3, 4위로 상대적으로 많은 협력관계를 유지하고 있으며, 근접중심성도 각각 4, 5위로 접근성 역시 비교적 높게 나타났으나, 부처간 관계에서 중재역할 내지 다리역할을 나타내는 사이중심성에 있어서는 상대적으로 낮은 순위와 값을 보이고 있다. 즉 환경부와 정보통신부는 부처간 협력활동이 왕성한 몇몇 부처들(예를 들어 산업자원부와 건설교통부, 그리고 환경부와 정보통신부 양자간)과는 빈번한 협력관계를 가지고 있지만, 그렇지 않은 주변부의 부처들과는 관계가 거의 없음을 의미한다. 즉, 이 두 부처는 표준업무 네트워크에서 상대적으로 중요한 위치를 차지하고 있지만, 전체 네트워크에서 부처 간 관계를 조정하는 역할을 하기에는 부족하다는 것이다. 결국, 표준업무를 수행하는 부처간 협력네트워크에서 가장 중심적인 부처는 산업자원부로 나타났으며, 건설교통부도 중요한 위치를 점하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 농림부, 식약청, 보건복지부 등의 부처는 업무의 특성상(식품과 보건 관련 표준업무, 식품과 농수산물 관련 표준업무) 다른 부처들과의 표준업무 관련 협력은 거의 나타나지 않는 이원일위(dyad)의 협력관계를 보여준다. 즉, 그림에서 보이듯 식약청과 보건복지부는 다른 부처들과도 협력관계를 가지고 있는 농림부에 대하여 구조상 의존관계를 가진다. 예를 들어 보건복지부의 경우, 산자부나 행자부와 직접적 협력관계를 가지지 못하고, 보건복지부-식약청-농림부-산자부-행자부 등의 단계를 거쳐야 하는데, 즉 농림부를 거치지 않고서는 다른 부처들과의 협력관계를 가질 수 없기 때문에 농림부의 구조적 위치가 중요하다. 요약하면 농림부는 적은 수의 협력관계를 가지고 있지만, 네트워크의 구조상 전략적으로 중요한 위치(다리 또는 중재자)에 있다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

16) 첫째, 연결중심성은 한 행위자에 직접적으로 연결되어 있는 모든 관계를 합한 것으로서, 네트워크에서 그 행위자가 얼마나 많은 관계를 가지고 있는가를 나타내주는 것이다. 연결중심성은 바로 직접적으로 연결된 행위자와의 관계만을 상정하기 때문에 지역적(local) 중심성의 개념이 강하나, 본 연구와 같이 네트워크의 크기가 작을 때에는 매우 유용한 측정이다. 둘째, 근접중심성은 전체네트워크에서 간접적으로 연결된 모든 행위자와의 관계를 측정하는 것으로서, 근접중심성이 높은 행위자는 전체 네트워크에서 가장 빨리 다른 모든 행위자들에게 도달할 수 있는 위치(즉 최단거리)에 있는 행위자이다. 네트워크내의 모든 행위자가 가장 최단거리를 통하여 접촉할 수 있기 때문에 근접중심성이 높은 행위자는 전체 네트워크에서의 영향력이 높다. 셋째, 사이중심성은 한 행위자가 전체 네트워크내에서 중재자 또는 다리역할의 정도를 측정하는 것이다. 즉 사이중심성이 높다는 것은 네트워크내의 다른 행위자들이 정보나 자원을 교환하려할 때 거쳐야만 하는 중재자이기 때문에 중요하다(Wasserman & Faust, 1994).

17) 그러나 기획예산처의 경우, 보건복지부에서 표준업무 관련 협력관계에 있다고 응답하였는데, 이것은 응답자의 실수, 즉 측정오차로 보는 것이 더 타당할 듯하다. 왜냐하

〈표 7〉 협력관계 네트워크 중심성 분석

연결 중심성			근접 중심성			사이중심성		
순위	부처명	값	순위	부처명	값	순위	부처명	값
1	산업자원부	52.94	1	산업자원부	60.71	1	산업자원부	62.01
2	건설교통부	41.18	2	건설교통부	51.52	2	농림부	30.88
3	환경부	29.41	3	농림부	48.57	3	건설교통부	27.45
4	정보통신부	23.53	4	환경부	45.95	4	행정자치부	22.79
4	해양수산부	23.53	5	정보통신부	44.74	5	식약청	22.06
6	산림청	17.65	6	산림청	42.5	6	해양수산부	11.77
6	행정자치부	17.65	6	행정자치부	42.5	6	보건복지부	11.77
6	농림부	17.65	6	해양수산부	42.5	8	환경부	2.45
9	식약청	11.77	9	중소기업청	38.64	9	정보통신부	1.47
9	보건복지부	11.77	9	농촌진흥청	38.64	10	기상청	0

〈표 8〉 갈등관계 네트워크 중심성 분석

연결 중심성			근접중심성			사이중심성		
순위	부처	값	순위	부처	값	순위	부처	값
1	건설교통부	62.5	1	건설교통부	72.73	1	건설교통부	45.24
2	산업자원부	50	2	산업자원부	66.67	2	산업자원부	38.10
3	행정자치부	50	2	행정자치부	66.67	3	행정자치부	29.76
4	산림청	25	4	산림청	50	4	산림청	4.76
5	정보통신부	25	4	정보통신부	50	5	환경부	3.57
6	환경부	25	6	환경부	47.06	6	농림부	0
7	농림부	12.5	7	해양수산부	44.44	6	해양수산부	0
8	청와대	12.5	8	농림부	42.11	6	청와대	0
9	해양수산부	12.5	8	청와대	42.11	6	정보통신부	0

갈등관계 중심성을 분석한 결과, 연결관계수(중심성)가 많고, 전체 갈등 네트워크에서 다른 부처와 가장 빨리 갈등관계로 이어질 수 있는(근접중심성) 부처는 건설교통부로 나타났다. 건설교통부에 이어 산업자원부와 행정자치부가 그 뒤를 따르고 있다. 건교부, 산자부, 행자부는 갈등관계에 연루되는 핵심 부처이기도 하지만 동시에 대부분의 갈등관계 사이에 위치하기 때문에(사이중심성), 갈등관계를 중재할 수 있는 구조적 위치에 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 표준업무에 대한 부처 간 갈등네트워크에서 가장 중심적인 부처는 건설교통부로 나타나고 있으며, 산업자원부와 행정자치부도 중요한 부처로 볼 수 있다.

면, 기획예산처가 표준업무 관련 보건복지부와 협력관계에 있다고 한다면(즉 예산문제에 있어), 다른 대다수의 부처역시 기획예산처와 협력관계가 있는 것이 타당할 것으로 예측되기 때문이다. 더욱이, 기획예산처는 국가표준업무 관련 22개 부처에서 제외되는 부처이다. 즉 기획예산처의 업무는 다른 부처와 비교하여 국가표준의 중요성이 상대적으로 떨어지기 때문에, 해석에 주의를 해야한다. 청와대의 경우도 기획예산처와 마찬가지로 해석될 수 있다.

<그림 2> 갈등관계 네트워크의 간접적 삼각관계(triad) 분석

<p>행정자치부</p> <p>청와대 × 정보통신부</p>	<p>행정자치부</p> <p>청와대 × 산업자원부</p>
<p>산업자원부</p> <p>건설교통부 ○ 환경부</p>	<p>산업자원부</p> <p>농림부 × 환경부</p>
<p>산업자원부</p> <p>농림부 × 행정자치부</p>	<p>건설교통부</p> <p>해양수산부 ○ 정보통신부</p>
<p>건설교통부</p> <p>행정자치부 × 해양수산부</p>	<p>건설교통부</p> <p>산업자원부 ○ 정보통신부</p>
<p>건설교통부</p> <p>산림청 × 정보통신부</p>	<p>산림청</p> <p>환경부 ○ 건설교통부</p>
<p>환경부</p> <p>산업자원부 ○ 산림청</p>	

\* \_\_\_\_ : 갈등관계, ○ : 협력관계가 존재, × : 협력관계가 존재하지 않음

다수부처의 갈등관계를 파악하기 위해 삼각관계(triad)분석을 하였다. 첫째, 직접적인 삼각관계를 알아보기 위하여 하위집단(clique)분석을 한 결과 “건설교통부, 산업자원부, 행정자치부”그룹과 “건설교통부, 정보통신부, 행정자치부”그룹의 2개 하위집단이 발견되었다. 하위집단으로 묶인다는 의미는 하위집단에 속한 부처들이 서로 간 모두 직접적으로 갈등 관계를 가지고 있다는 것이다. 협력 관계를 동시에 살펴보았을 때, “건설교통부, 산업자원부, 정보통신부”는 동시에

상호간 직접적인 협력관계를 가지는 하위집단으로 묶이나, 행정자치부는 정보통신부와 건설교통부와 갈등관계만을 가지는 것으로 나타났다. 둘째, 간접적인 갈등관계에 있어 “적의 적은 친구이다”라는 이론적 논의를 살펴보기 위하여, 갈등네트워크에서 가능한 모든 간접적인 삼각관계를 도출하였다.

갈등네트워크에서 간접적인 삼각관계 분석결과 총 11개의 간접적인 관계 중 5개는 협력적인 관계로 나타났다. 예를 들어 건설교통부와 환경부 간에는 협력관계가 존재하지만, 두 부처 모두 산업자원부에 대하여는 동시에 갈등관계를 가진다. 즉 특정 표준업무에 있어 건설교통부와 환경부는 같은 이해관계 또는 가치관을 가지는 반면, 이들과 산업자원부는 서로 상반되는 이해관계를 가지는 것으로 나타났다. 그러나 산업자원부와 정보통신부는 협력관계를 가지면서, 이 두 부처가 건설교통부에 대하여는 동시에 갈등관계를 가지는 경우도 존재한다. 즉 산업자원부와 건설교통부는 환경부가 포함되는 특정 표준업무에 대하여는 협력을 하는 관계이지만, 정보통신부가 포함되는 표준업무에 대하여는 갈등관계를 가지기도 한다는 것이다. 이 외에 건설교통부에 대하여 해양수산부와 정보통신부, 산림청에 대하여 환경부와 건설교통부, 환경부에 대하여 산업자원부와 산림청 등의 관계가 위와 같음을 알 수 있다. 이러한 분석에서 나오는 함의는 정부 부처들은 특정 부처와의 관계에 있어 항상 갈등 또는 협력관계를 유지하는 것이 아니라, 특정 표준정책에 대하여 다른 부처들과 협력 또는 갈등관계를 전략적으로 유연하게 유지한다는 것이다.

이상의 분석결과를 보면 표준업무와 관련하여 각 정부 부처들은 다양한 양태의 갈등과 협력 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 표준 네트워크의 허브가 명확하지 않을 경우 고객의 입장에서는 혼란을 일으킬 수 있다.<sup>18)</sup> 더구나 표준을 활용하는 민간산업체는 기술표준원의 권고기준보다는 법령에 근거해서 만들어지는 부처의 강제기준에 더 민감하기 마련이다. 즉, 기술기준은 법규적 강제성을 갖는 것으로서 이를 어길 경우 유통 금지, 판매 금지, 처벌 등을 받도록 되어 있으므로 권고표준보다 강력한 효력을 갖게 된다. 그러나 글로벌시장 경제에서 국제표준과 국내 기술기준이 상이할 경우 이는 오히려 비용으로 추가되어 국가경쟁력을 역행시킬 수 있다.

아래 <표 9>는 각 부처의 표준업무 담당자들에게 표준업무가 필요한 부처를

18) 실제적으로 국가표준과 기술기준과의 충돌 시 고객의 입장에서 규제적 성격을 가진 기술기준에 더 민감하게 반응한다는 점이다. 이러한 문제에 대해 P씨는 “국가표준은 그 본래의 의미에 충실하면 통합이 필요한 것인데, 표준이 각 부처별로 이슈가 되면서 각자가 자기중심적으로 표준 업무를 하려다보니 통합된 표준 업무 체계가 구성되지 못한 것이다.”라고 언급하면서 표준관련 부처들이 서로 국가표준을 내세우면서 제정 방법과 절차가 상이한 표준 체계를 가지고 있는 것에 문제가 있다고 한다(박순애, 2007).

1순위부터 3순위까지 선택하게 하고 순위별 가중치를 부여하여 합산한 결과이다. 그 결과는 네트워크 분석 결과와 동일하게 산업자원부가 표준업무의 필요성이 월등하게 높은 부처로 나타났으며, 그 뒤를 이어 건설교통부, 정보통신부, 행정자치부, 과학기술부 등의 순으로 나타났다. 한편, 기술기준 관련 22개 부처에 속하지 않는 국세청과 기획예산처가 표준업무가 필요한 7번째 부처로 선정되었다는 것은 시사점이 크다. 특히 기획예산처는 외곽에 위치하지만 협력네트워크에 포함되는 부처로, 향후 국가표준체계 구축 시 고려되어야 할 사항이다.

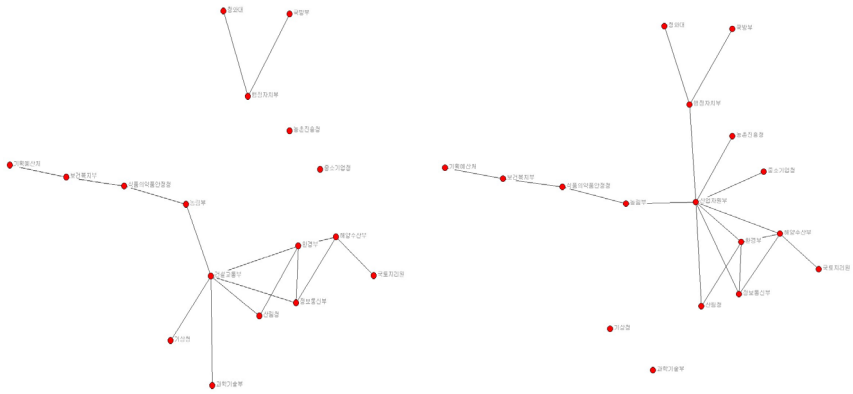
이상의 분석결과를 통해 표준업무 수행 시 핵심 부처는 산업자원부와 건설교통부로 볼 수 있다. <그림 3>은 네트워크의 연결성(connectivity) 측면에서 두 부처의 중요도를 파악하기 위하여 협력관계 네트워크에서 두 부처를 각각 삭제한 후 결과를 나타낸 소시오그램이다. 산업자원부가 네트워크에서 제거된 경우에는 17개 부처 중 5개의 부처가 협력관계에서 고립된다. 반면 건설교통부가 제외되었을 경우에는 단지 2개의 부처가 고립되게 된다. 따라서 전체 네트워크 연결성 측면에서 산업자원부가 건설교통부보다 구조적으로 더 중요한 부처라고 할 수 있다.

<표 9> 표준업무가 필요한 부처 순위<sup>19)</sup>

순위	부처	점수	표준관련여부	순위	부처	점수	표준관련여부
1	산자부	67	○	11	보건부	3	○
2	건교부	28	○	11	금감위	3	×
3	정통부	20	○	14	식약청	2	○
4	행자부	18	○	14	관세청	2	×
4	과기부	18	○	14	재경부	2	×
6	조달청	7	○	14	노동부	2	○
7	국세청	5	×	18	중기청	1	○
7	기예처	5	×	18	해수부	1	○
7	국방부	5	○	18	문광부	1	○
10	교육부	4	○	18	인사위	1	×
11	환경부	3	○	18	법제처	1	×

19) 점수 산출법 = 3\*(1순위)+2\*(2순위)+1\*(3순위)

〈그림 3〉 주요 부처 삭제 시 구조적 안정성(robustness)



〈그림 3-1〉 산업자원부를 제외한 경우

〈그림 3-2〉 건설교통부를 제외한 경우

요약하면, 산업자원부와 건설교통부 두 부처가 표준업무에 있어서 상대적으로 중요한 역할을 수행하고 있는 부처로 나타났다. 그러나 위의 분석결과는 산업자원부가 건설교통부보다 표준업무 관련 정부 간 관계관리에 더 적합한 부서임을 보여주고 있다. 네트워크 역량 면에서 산업자원부는 건설교통부에 비해 부처들 간 협력관계 조정역할을 할 수 있는 사이중심성이 2배 이상 높은 반면 (<표 7> 참조), 갈등관계 사이중심성은 건교부가 높지만(<표 8> 참조) 협력관계에 비해 그 차이가 크지 않음을 알 수 있다. 즉, 갈등관계 네트워크에서 중재자역할을 할 수 있는 구조적 능력에 있어 건설교통부와 산업자원부 간의 격차가 크지 않다는 것이다. 또한 표준업무의 필요성이 높은 부처를 묻는 질문에서 산업자원부가 건설교통부보다 약 2.4배나 높게 나온 것을 볼 때(<표 9> 참조) 중앙부처의 공무원들 역시 표준업무에 있어서 산업자원부의 역할을 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 협력과 갈등 양자의 네트워크에서 중앙부처간 중재자역할을 가장 효율적으로 할 수 있는 위치에 산업자원부가 있다고 할 수 있다.

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 단일사례 분석을 통해 부처 간 갈등의 원인과 해결책을 모색했던 기존 연구의 한계를 극복하고자 표준업무에 관련된 전 부처를 대상으로 설문조사를 실시하고, 네트워크 분석결과의 의미를 파악하기 위해 담당자 인터뷰를 실시하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 기술분석 결과 표준업무의 주요

갈등원인은 관할권의 중첩으로 나타났으며, 이러한 갈등을 해소하기 위해 부처간 관계관리가 필요한 것으로 제시되었다. 또한 부처간 표준업무관계에 대해서는 갈등으로 인식하는 경향이 높으나 직접적인 경험에 있어서는 대체로 협력과 갈등이 동시에 존재하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 갈등조정기제로는 당사자간 협의가 주로 사용되었으나 바람직한 방식으로는 제3자에 의한 조정을 선호하였다. 둘째, 네트워크 분석결과 표준업무 관련 22개 부처 중에서 산업자원부와 건설교통부가 중요한 구조적 위치에 있는 것으로 나타났지만, 상대적으로 산업자원부가 관계조정에서 보다 유리한 위치를 점하고 있는 것으로 평가되었다. 셋째, 이상의 분석결과에 근거한 바람직한 국가표준업무 관리체계는 표준업무 전담기구가 정부간 표준업무 네트워크에서 조정자와 통합자의 역할을 수행하는 것이다. 현존하는 표준기구의 기능재편과 조직역량 및 위상 강화를 통해 국가표준체계의 혼란을 최소화하면서 동시에 변화하는 환경에 부응할 수 있는 표준업무의 수행이 가능할 것으로 판단된다.

이상의 연구결과를 토대로 향후 국가표준체계가 나아갈 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 국가표준업무의 효율적인 운영을 위해서는 부처간 관계, 특히 협력적 관계를 원활히 할 수 있는 수평적 네트워크형태의 표준업무 관리체계 구축이 필요한 것으로 나타났다. 정부는 다수의 네트워크에 속하면서 동시에 다양한 파트너들과 관계를 가진다. 지방정부의 경우도 중앙정부와 수직적 관계를 가지는 동시에 지방정부간의 수평적 네트워크를 구축하며, 또한 공공 서비스 공급의 효율화를 위하여 민간과 수평적·수직적 네트워크 체제를 구축한다(Agranoff and McGuire, 1999). 본 연구의 대상인 중앙부처들 간 권력의 차이는 존재하지만(박천오, 2005; 오재록, 2006) 공식적으로는 수평적인 관계를 가지기 때문에, 표준업무의 효율화를 위해서는 수평적 네트워크가 바람직할 것으로 생각된다. 이러한 국가표준 네트워크는 향후 민간의 주요 이해관계자까지 포함한 협력적 거버넌스로 발전되어야 할 것이다.

둘째, 부처간 관할권 중복으로 인한 갈등이 발생하였을 때 기존의 갈등 조정체계인 국가표준심의회 기능이 미흡한 것으로 인식되고 있어 새로운 조정기제로서 국가표준기구의 역할이 요구된다.<sup>20)</sup> 조정기제로서 국가표준기구는 위에서 제시한 수평적 네트워크를 기반으로, 조정기능(coordinating)과 통합기능(integrating)을 동시에 수행할 수 있는 공식적 기관으로 제도화되어야 할 것이다. 현재 표준담당 실무자들은 정부간 표준업무의 수행을 위해 수평적 조정기체인 비공식적인 협의체를 가장 많이 이용하지만, 갈등해결 수단으로는 제3자에 의한 중재를 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 함의하는 바는 중앙부처간 수

20) 설문 결과, 갈등 발생시 표준업무 조정기제로서 국가표준심의회 기능이 미흡하다고 생각하는 응답(35%)이 그렇지 않다는 응답(16%)에 비하여 매우 높게 나옴.

평적 조정과 제3자적 중재방식이 결합된 새로운 형태의 표준업무 조정기구를 필요로 한다는 것이다. 즉 당사자간 수평적 조정과 제3자의 개입 모두 정치적 조정으로 귀결될 가능성이 높기 때문에(정정화, 2003; 김상봉, 이상길, 2007), 전문성을 담보로 한 독립적인 표준기관이 수평적 위치에서 조정자역할을 수행하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

셋째, 표준고객과 수요자 중심의 국가표준시스템이 되기 위해서는 네트워크의 허브(hub)로서의 표준전담기구가 필요하다. 즉, 기업이나 국민이 허브창구를 통하여 정부와 접촉하고, 이러한 허브기관이 유관 부처와의 가교 역할을 해주거나, 유관부처를 대신하여 업무를 처리하는 것이 바람직하다. 민간부문의 표준인식제고를 위하여서도 여러 부처에서 중복적으로 또는 상이한 표준정보를 제공하기보다는, 허브기관이 표준에 대한 정보를 제공하고, 이에 대한 피드백을 받아 표준정책에 반영할 수 있는 창구역할을 하여야 할 필요가 있다. 따라서 이러한 표준기구는 유관 부처에게 전문적 정보 및 행정적 지원을 할 수 있는 역할을 갖추어야 한다. 즉, 각 부처가 독자적인 표준 또는 기준제정을 위한 인력 및 예산을 편성하는 것 보다는 독립적인 표준기관이 표준제정과 관련된 행정사무를 수행하면서, 동시에 각 부처 간의 이해관계를 조정하는 기능을 담당하는 것이 필요하다. 업무에 대한 상호의존성은 높으나 협력에 소극적일 경우 활용 가능한 혼합형 네트워크는 법적, 재정적 수단을 통해 참여자들 간의 접촉을 창출하고, 이를 조종(manipulate)하는 기능이 중요하다고 한다. 따라서 표준화 업무의 갈등조정 및 협력적 관리단계로 진화하기 위해서는 표준허브가 이러한 역할을 담당할 수 있는 전략적 위치를 점하는 것이 우선되어야 할 것이다(박순애, 2007).

이상의 연구결과는 정부개편 이전의 부처간 관계를 다루고 있다. 정부조직개편으로 인하여 산업자원부는 지식경제부로 확대되었고, 표준업무와 관련하여 상당 부분 기능이 중첩되던 정보통신부의 업무가 지식경제부로 통합되면서 갈등과 협력업무가 자연스럽게 해소되거나 내재화될 것으로 보인다. 그러나 여전히 건설교통부와 해양수산부가 통합된 국토해양부, 행정안전부, 환경부, 보건복지가족부 등과의 표준업무 네트워크는 유동적인 상태로 존재하고 있으며 협업관리적 측면에서 전략적인 접근이 필요한 것으로 보인다. 본 연구는 선행연구에 비해 연구대상의 범위를 확대하여 유관 부처 전체를 조사하였지만, 표준업무 네트워크의 전반적인 효과성을 파악하기 위해서는 표준업무에 관련된 주요 이해관계자들-기업, 지방정부, 비영리기관 등-이 얼마나 이러한 네트워크관리를 통해 만족하고 있는지를 분석하여야 한다(Freeman, 1984). 주요 이해관계자들을 포함한 표준업무 네트워크의 효과성에 관한 거시적 실증 연구는 향후 연구주제로 남겨두고자 한다.



## 참고문헌

- 권경득·임정빈·장우영. (2004). 수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 15(3): 551-580.
- 기술표준원. (2007a). 『정부가 국가표준화업무를 수행하는 배경 및 타당성: 표준화의 역사 및 국가별 추진체계 중심으로』. 산업자원부 기술표준원 내부보고서.
- 기술표준원. (2007b). 『한·미 FTA계기 국가표준체계 선진화 계획』. 산업자원부 기술표준원 내부보고서. 2007.5.
- 김상봉·이상길. (2007). 국가R&D사업 정책결정과정에 있어서 정부부처간 갈등조정에 관한 연구: 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로. 『한국정책학회 2007 하계학술대회』, 2007(6): 135-156.
- 김영평·신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 『한국행정학보』, 25(1): 307-324.
- 김용훈. (2000). 정부 인증기반 구축을 둘러싼 부처간 경쟁에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(3): 93-109.
- 김종순·강황선. (2004). 『환경거버넌스: 지속가능한 발전을 위한 환경관리 네트워크 구축』. 서울: 집문당.
- 류지성. (2007) 『정책학』. 서울: 대영문화사.
- 박상규. (2000). 정부조직내 부처간 협력관계의 탐색: 공동체 생태학이론을 적용한 모형 탐색. 『한국행정학회 2000년 동계학술대회 발표논문집』, 1: 23-37.
- 박순애. (2007). 표준화 사업과 정부간 관계에 대한 탐색적 연구-RFID사업에 있어 기술표준원과 유관부처의 관계를 중심으로. 『행정논총』, 45(4).
- 박재희. (2000). 『정책결정시스템과 정책조정』. 서울: 한국행정연구원.
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 『행정논총』, 43(3): 1-27.
- 양경수·김경선. (2000). 유아교육 정책형성 및 집행과정에서의 부처간 갈등분석. 『교육학논총』, 20(2): 125-146.
- 오재록. (2006). 관료제 권력의 측정과 권력지수의 개발: 45개 중앙행정기관을 대상으로. 『행정논총』, 44(4): 177-198.
- 유홍림·윤상오. (2006). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석: 행자부와 정통부간 갈등을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 10(4): 397-420.
- 윤상오. (2005). 정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 16(2): 163-189.
- 이창길. (2007). 중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조분석: 협력과 경쟁 그리고 권위

- 의 관계를 중심으로. 『한국행정학보』, 41(1): 21-47.
- 정정화. (2003). 부처간 정책갈등 관료정치: 새만금 간척사업을 중심으로. 『한국행정논집』, 15(1): 81-105.
- 정태화. (2004). 학교 진로교육 활성화를 위한 부처간 정책 연계 강화 방안. 『진로교육연구』, 15: 149-165.
- 주재복·홍성만. (2001). 중앙부처간 정책갈등과 조정기제: 동강댐건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 대응행동을 중심으로. 『한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표논문집』, 275-294.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (1999). Managing in Network Settings, *Policy Studies Review*, 16(1): 18-41.
- Allison, G. T. (1971). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Althaus, Rickert R., & Dean L. Yarwood (1993). Organizational Domain Overlap with Cooperative Outcomes: The Departments of Agriculture and State and International Agricultural Policy during the Carter Administration, *Public Administration Review*, 53(4): 357-367.
- Auriol, E. & Benaim, M. (2000). Standardization in Decentralized Economies, *The American Economic Review*, 90(3): 550-570.
- Brown, L. David (1983). *Managing Conflict at Organizational Interfaces*. Readom. MA: Addison-Wesley.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman Publishing.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.
- Hanneman, R.A. & Riddle, M. (2005). *Introduction to Social Network Methods*. Riverside, CA: University of California, Riverside.
- Klijn, E. & Teisman, G. R. (2000). Managing Public-Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-Private Partnerships. In O. van Heffen, Valter J.M. Kickert & Jacques J.A. Thomassen. (eds.). *Governance in Modern Societies*. 329-348.
- Molnar, J.J. & Rogers, D. L. (1979). A Comparative Model of Interorganizational Conflict, *Administrative Science Quarterly*, 24(3): 405-425.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed. New York: Routledge.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A, (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of Berkeley Press.

Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Weiss, J.A. (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.

## Abstract

# A Network Analysis of the Relationship between Governmental Departments: A Focus on the National Standardization

Soonae Park · Chisung Park

This study aims to understand the relationship between governmental departments, particularly focusing on standardization. In order to analyze the structural characteristics of national standardization, this study adopted a network analysis. A total of 172 public officials who engage in 22 standardization works were selected for the on-online survey, and 52 people from 18 departments responded.

There were a number of important findings of the analysis. First, the main cause of conflict related to standardization is overlapping jurisdiction between departments. Therefore, relationship management between departments is necessary to eliminate this type of conflict. While the relationship of standardization between departments tends to be regarded as one of conflict, in reality it simultaneously includes collaboration and conflict. In addition, mutual negotiations are primarily adopted as the conflict resolution mechanism, but the third-party mediation is preferable. Second, the results of network analysis suggest that the Ministry of Commerce and the Ministry of Construction and Transportation are located in a structurally crucial position, yet the Ministry of Commerce is ranked in a more advantageous position in terms of relationship mediation. Third, it is desirable for one hub organization to play the role of mediator as well as coordinator in standardization networks between departments.

While this study tried to include most standardization work related to government departments, further research should cover the effectiveness of standardization networks, including non-governmental stakeholders.

**【Key words: Inter-governmental Relationship, Network Analysis, Standardization Policy】**