「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 1-21
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.1

문화재 재난안전 분야 협업 수준에 대한 실증 분석

채 경 진*
류 영 아**

국문요약

본 연구는 문화재 재난안전 분야를 대상으로 협업과정이 협업결과에 미치는 영향을 실증 분석하여 문화재 재난안전 강화에 기여할 목적으로 수행되었다. 이를 위하여, 협업과 관련한 Thomson et al.(2008)의 연구모형을 중심으로 전국 지방자치단체 문화재 담당 공무원 229명의 인식을 조사하였다. 분석 결과, 우리나라 문화재 재난안전 분야의 협업 수준은 협업의 총 5단계 중에서 3단계 이하인 것으로 나타났다. 향후 문화재 재난안전 분야에서 협업을 제고시키기 위해서는 공무원 개인간 신뢰를 구축할 수 있는 전략이 필요하고, 정보공유 등 상호관계를 활성화하며, 업무의 조화 등 협업을 지원하는 행정적 측면을 강화해야 할 것이다.

주제어: 문화재, 재난안전, 협업과정, 협업결과, 협업단계

Ⅰ. 서 론

사회문제들이 복잡해지면서 단일 기관에 의한 문제해결이 어려워지고 있다.[1] 1980년대부터 효율성을 강조했던 신공공관리론에 대한 비판과 함께 협업, 협력, 통합, 융합 등이 강조되고 있는데(이명석, 2013: 35), 미국 감사원에서는 비상재해 대응, 국유재산관리 등의 업무에 협업이 중요하다고 제시하였다(GAO, 1997: 6). 협업이란, 이해관계자들이 공동으로 의사결정하는 과정을 의미하는데, 하나의 조직이 단독으로 수행해서는 달성하기 어려운 목표를 달성하기 위하여 여러 조직이 함께 노력하는 모든 방식을 협업이라고 정의할 수 있다(Horne & Paris, 2010: 14). 최근 들어 우리나라에서도 공공행정이나 정책 영역에서 협업의 개념적 특성이나 성공요인, 성과 등을 규명하여 이를 활성화시키기 위한 노력이 꾸준하게 이루어지고 있다.

이해관계자들간의 협업을 강조하는 현상은 문화재 재난안전 분야도 예외가 아니다. 특히, 문화

* 제1저자
** 교신저자

1) 문화재 정책은 각종 개발사업으로부터 문화재를 보호한다는 점에서 규제적 성격을 가지고(강경환, 2010: 35), 규제적 업무와 전문적 업무의 성격을 동시에 요구하는 복잡한 분야라는(서순복 외, 2008: 275) 점에서, 단일 기관이 업무를 수행하기 어려운 분야라고 할 수 있다.

재 재난안전 분야는 일반 재난안전 분야와 달리 문화재 재난이 곧 훼손이라는 결과로 나타나고 복구를 한다고 해도 문화재가 가지는 원래의 의의를 잃어버리게 되므로, 재난발생 이전의 재난관리에 주안점을 두어야 한다(강경환, 2010: 38; 윤은기, 2016: 52). 조흥석 외(2015: 159)도 원형유지가 중요한 문화재의 특성상 사전예방적 관점의 민관합동형 재난안전관리가 중요하다고 보았다.

2008년 숭례문 화재사건은 문화재청과 서울시 간의 신속한 소통 및 의사결정이 미흡하여 대응이 늦어졌는데, 여기에는 정책 주무부처와 관리 지방자치단체간의 책임 소재 및 협업이 모호했던 측면이 작용하였다.[2] 이렇게 볼 때, 문화재 재난안전 분야에서 협업이 필요하다고 강조할 수 있다. 전국에 산재한 관리대상 문화재가 매년 꾸준히 늘어나고 있고 주무부처인 문화재청이 단독으로 문화재 관리를 전담하기 어려우며, 문화재청과 각 지방자치단체가 각 지역에 산재해 있는 문화재를 보존하는 업무를 함께 수행한다는 점에서, 문화재청과 지방자치단체 간의 협업을 활성화할 필요가 있기 때문이다. 즉, 문화재 재난안전과 관련한 협업결과에 미치는 협업과정을 분석하는 연구가 선행되어야, 이를 토대로 문화재 재난안전 분야의 협업과 관련한 개선방안을 도출할 수 있다.

하지만, 아직까지 문화재 정책 분야에서 협업 수준이나 진단과 관련된 연구는 상대적으로 부진한 실정이다. 이에, 본 연구는 문화재 재난안전 분야를 대상으로 협업 수준을 측정하고, 협업과정이 협업결과에 미치는 영향을 실증 분석하여, 문화재 재난안전 강화방안을 도출할 목적으로 수행되었다. 연구목적을 달성하기 위하여, 협업과 관련한 Thomson et al.(2008)의 연구모형을 중심으로 전국 지방자치단체 문화재 담당 공무원 229명의 인식을 조사하여, 협업과정요인이 협업결과에 미치는 영향을 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 문화재 재난안전 분야와 협업

1) 협업

협업은 협의(negotiation), 발전(development), 평가(assessment), 업무수행(implementation) 등과 관련된 조직들 간의 상호작용 과정(interactive process)으로, 공동의 목표를 위해 2개 이상의 기관이 함께 협력하는 방식이라고 정의할 수 있다(Thomson et al., 2008: 98; Frey et al., 2006: 384).

협업은 업무를 함께 하는 것으로만 볼 수 없고 매우 복잡한 구조로 구성된다. Thomson et al.(2008)에 따르면, 협업의 5가지 핵심 차원은 공동으로 의사결정하는 것(joint decision making), 협업과 관련한 행정적 측면(administration), 각 조직의 자율성(organizational autonomy), 조직간의 상호관계(mutuality), 협업상대에 대한 신뢰(trust)로 구분할 수 있다. 이러한 5가지 차원이 잘 설

2) 문화재청은 숭례문 화재사고(2008.02.10.)를 계기로 매년 2월 10일을 '문화재 방재의 날'로 정하여 문화재 안전점검이나 방재훈련을 실시하고 있다(「문화재보호법」 제85조).

명될 수 있어야 협업과정이 원활하게 진행되고 있다고 볼 수 있다. 또한, 조직들이 협업을 수행하면 결과 달성에 효과적이고(effectiveness), 업무관계의 질이 향상되며(increase in quality of working relationship), 조직의 가지고 있던 기존의 시야가 확장되고(broadening of views), 상호작용의 밀도가 증가하며(increase in network density), 조직이 서로 동등한 관계를 가지게 된다(increase in equitable influence)(Thomson et al., 2008: 98; 101; 105).

협업을 통해 얻을 수 있는 혜택으로는 달성하기 어려운 결과 달성, 업무수행 향상, 폭넓은 시야 확장 등을 들 수 있다(Merrill-Sands, 1996: 2). 또한, 행정기관간의 협업 그 자체가 업무 프로세스에 대한 혁신이고, 서로 다른 배경의 사람들이 협업을 통해 새롭게 사고하고 업무의 질을 높이는 것은 조직의 혁신을 촉진할 수 있다. 또한, 협업의 혜택과 비용을 고려하여 다양한 협업형태 중에서 가장 적합한 방식을 결정해야 하고, 협업에 필요한 재원조달 및 리더십에 대한 준비도 필요하다(하복동, 2006: 63-65; 류경원 외, 2017: 383).

Frey et al.(2006: 385)은 협업의 수준이 협업의 목적, 의사결정구조, 리더십의 본질에 따라 달라진다고 보고, 협업의 수준을 여러 단계로 구분한 학자들의 연구를 종합하여 공존(coexistence), 네트워킹(networking) 또는 의사소통(communication), 협조(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 협업(collaboration), 결합(coadunation)으로 협업의 총 7단계를 정리하였고, 양 극단을 제외한 협업의 5단계를 강조하였다. 1단계(네트워킹)의 특징은 협업의 인식, 느슨하게 정의된 역할, 불충분한 의사소통, 모든 결정을 기관 스스로 독립적으로 수행하는 것이고, 2단계(협조)의 특징은 서로 정보를 제공하고, 정의된 역할이 일부 존재하며, 공식적인 의사소통 과정이 있고, 모든 결정을 기관 스스로 독립적으로 수행하는 것이다. 3단계(조정)는 정보 및 자원의 공유, 정의된 역할, 빈번한 의사소통, 공유하는 의사결정이 일부 존재하는 특징을 가지고, 4단계(연합)는 아이디어 및 자원의 공유, 빈번하고 우선시되는 의사소통, 의사결정시 모든 구성원이 발언권을 가지는 특징을 가지며, 5단계(협업)은 모든 구성원이 하나의 시스템에 소속되고, 상호 신뢰를 바탕으로 빈번하게 의사소통하며, 모든 의사결정이 합의를 통해 이루어지는 특징을 가진다(Frey et al., 2006: 387). 추가로, Horwath et al.(2007: 57)은 협업의 형태를 의사소통(communication), 협조(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 통합(integration)으로 구분하였고, Sandfort et al.(2009: 154)은 협업방식을 협조(cooperation), 조정(coordination), 협업(collaboration), 통합서비스(service integration)로 구분하였으며, 이세준 외(2013: 85-86)은협업이 협조나 조정보다 좀 더 고차원적인 행동이라고 보았다.

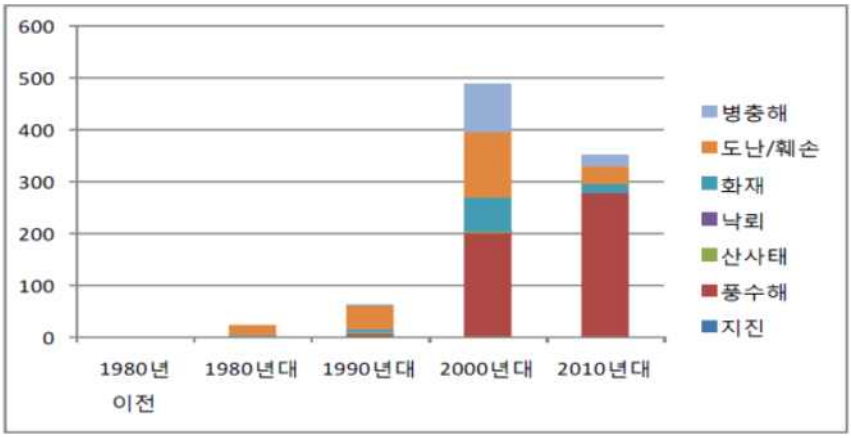
2) 문화재 재난안전 관리

2016년 9월 12일 경주에서 5.8 규모의 강진이 발생하여, 9월 21일 기준으로 97건의 인근 문화재(국가지정 51건, 시도지정 및 문화재자료 46건)가 피해를 입은 것으로 집계되었다.[3] 지진 등 재난으로 인한 문화재 피해 사례를 계속 증가하고 있는데, 다음의 그림에서 볼 수 있듯이, 우리나라에

3) 문화재청 보도자료, “경주 지진 피해 문화재 복구 총력”, 2016. 9. 21.

서 재난으로 인해 피해를 입은 문화재의 피해사례는 전체 피해사례 1,001건 중 85.6%(857건)가 2000년대 이후에 발생하였다. 즉, 2000년 이후로 재난으로 인해 문화재가 많은 피해를 보고 있다고 해석할 수 있다.

〈그림 1〉 우리나라 문화재 재난피해 현황



자료: 문화재청(2016a)

우리나라 문화재 관리의 주무부처는 문화재청인데, 전국에 산재한 관리대상 문화재가 매년 꾸준히 늘어나고 있다.[4] 문화재 중에서 문화재청이 직접 관리하거나 국가기관에서 관리하는 문화재를 제외한 나머지 문화재는 거의 대부분 지방자치단체가 관리하고 있다. 즉, 해당 지방자치단체가 조례를 제정하여 문화재의 관리·수리·보전 상황을 5년마다 조사·기록하고 그 결과를 문화재 관리에 반영하고 있다(윤은기, 2016: 58).

지방자치단체의 입장에서는 문화재 재난안전 관리에 특별히 집중하지 못하고, 보편적 재난안전 관리라는 측면에서 국민안전처를 중심으로 문화재청, 지역 공공기관, 민간단체, 지역주민과의 협력적 거버넌스를 구축하고 있다. 하지만, 한번 훼손된 문화재는 긴 복구기간과 비용을 수반한다는 점에서, 문화재의 훼손을 최소화하기 위한 대처방안이 중요하고, 주무부처인 문화재청이 전국에 흩어져 있는 문화재의 재난 및 안전을 직접 관리하기 어렵다는 점에서, 문화재 재난안전 분야에서 문화재청과 지방자치단체 간의 협업적·유기적 관계를 구축하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 하지만, 전국에서 문화재 전담부서가 설치된 지방자치단체(광역·기초)는 18개에 불과해 문화재 재난안전 전담기구와 인력이 매우 부족하고 예산 또한 매우 취약한 한계가 있다(윤은기, 2016: 58-59).

문화재 재난안전 분야는 재난안전이라는 보편성과 문화재라는 특수성이 공존하는 영역이므로, 보편성과 특수성이 상호제약하는 상황이 발생하면 관련 정책 등이 실패할 가능성이 큰 분야이다(서재호·정지범: 2010). 실제로, 「재난 및 안전관리 기본법 시행규칙」 제5조의2에서는 '지정문화재

4) 국가지정 및 시·도지정, 등록 문화재가 2011년 11,413건에서 2016월말 13,040건으로 1,627건이 증가하였다(문화재청, 2016b).

의 화재 등 관련 사고'를 재난상황으로 간주하고 있는데, 이와는 별도로 「문화재보호법」 제14조에서도 '지정문화재 및 등록문화재의 화재, 재난 및 도난 방지'를 규정하고 있어 문화재 재난안전 분야가 일사분란하게 관리되지 못하고 있음을 보여준다.

또한 그동안의 문화재 재난안전은 「문화재보호법」에 의해 목조문화재의 화재에 초점을 두어왔으나 최근의 대규모 지진처럼 재난이 대규모화되고 다양화되면서 이에 대응할 제도적 뒷받침이 부족한 것이 현실이다.[5] 현재 문화재 재난안전은 문화재청의 안전기준과가 전담하고 있으며 국민안전처, 산림청, 조계종, 경찰청, 한국전기안전공사, 한국전기공사협회와 재난대응을 위해 노력하고 있다. 하지만 무엇보다도 최일선에서 문화재를 관리하는 지방자치단체와 주무부처인 문화재청 간의 협업 수준이 정책의 성패와도 연관된다고 볼 수 있다.

2. 선행연구

1) 협업 연구

Thomson et al.(2008)은 미국의 지역사회 봉사단체인 AmeriCorps에 참여하는 조직의 임원 1,382명을 대상으로 설문조사하여, 협업과정(collaboration process) 요인인 공동의사결정, 행정, 자율성, 상호관계, 신뢰가 협업결과(collaboration outcome) 요인인 효과성, 업무 질 향상, 시야확장, 네트워크 밀도 증가, 동등관계 증대에 미치는 영향을 실증적으로 규명하면서, 총 17개의 변수가 이론적·통계적으로 타당한 측정값이라고 보았다. 아직까지 협업과정이나 결과에 대한 측정방법이 많지 않다는 점에서 Thomson et al.(2008)의 연구는 여러 정책분야에 적용가능하다는 함의점을 가진다.

공동의사결정을 강조한 선행연구에서는 의사결정 방식의 변화와 상대방의 의견을 진지하게 받아들이는 협업상대를 선정하는 것을 강조했다. 김영록(2013)은 중앙 및 지방공무원 154명을 대상으로 설문조사를 실시하여, 부처이기주의 및 모호한 공동의 목표가 협업의 제약요인이며, 협업지원조직을 운영하거나 의사결정 방식 등 조직의 운영방식을 변화시켜야 협업이 성공하고, 협업 참여자들간의 상호의존 및 신뢰 등이 중요하다고 보았다. 이명석(2013)은 하나의 기관이 독자적으로 해결할 수 없는 복잡한 문제(wicked problems)가 증가하기 때문에 협업이 필요하다고 보고, 협업을 추진하기 위해서는 공동으로 작업을 수행할 적절한 협업상대를 선정하고 협업상대간의 의사소통 채널을 구축하며, 업무 조율과 관계 형성이 필요하다고 보았다.

행정을 강조한 선행연구에서는 제도적·시스템적 협업지원을 강조했는데, 이세준 외(2013)는 기후변화 대응 이슈에 대한 10개 부처 292명 공무원을 설문조사한 결과, 현장에서 부처간의 협업을 이끌어내기 위해서는 협업의 이슈도출, 정책목표설정, 부처별 역할분담, 협업과정 점검, 평가 및 환류라는 모니터링 시스템이 필요하다고 지적하였다. 김영록(2014)은 총 10단계의 협업추진 표준

5) 최근 개정(2017.03.21.)된 「문화재보호법」에서는 제14조(화재 및 재난방지 등), 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등), 제14조의3(화재등 방지 시설 설치 등), 제14조의4(금연구역의 지정 등), 제14조의5(관계 기관 협조 요청), 제14조의6(정보의 구축 및 관리)을 개정 혹은 신설하면서 법적 기반을 강화하였다.

절차를 구성하고 이를 사회적 기업 활성화 정책 사례에 적용하였는데, 10단계는 협업과제 판단, 협업과제의 표준절차 활용여부 판단, 실무TF구성, 협업문제 정의, 협업수행 판단, 협업관리주체 설정, 협업방식 선정, 최종결과 도출, 집행평가 및 모니터링, 사후관리였다.

자율성을 강조한 선행연구에서는 조직의 독립성·전문성 및 조직간 역할분담을 강조했는데, 이광희(2013)는 국정과제 추진과정에서의 협업을 활성화하기 위해서는 협업을 위한 부처간 역할분담이 필요하고, 협업사항을 관리할 국무조정실 등의 역할이 부각되어야 하며, 협업 때문에 책임성이 약화되거나 관할권에 대한 갈등이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다고 결론지었다. 이근주(2013)는 미국과 영국의 협업사례를 분석하여 협업의 성공요인을 도출하였는데, 협업상대의 높은 전문성, 주도조직의 존재, 목표공유, 정보공유, 협업성과공유, 신뢰, 상황에 적합한 협업전략의 선택 등이 필요하다고 강조하였다.

상호관계를 강조한 선행연구에서는 정보공유 등을 강조하였는데, 하복동(2006)은 해외 협업사례를 분석한 결과, 우리나라의 서비스산업 육성전략과 관련한 협업은 단순한 정보공유 또는 협의수준에 그치고 있으므로, 공동목표, 예산공유, 성과지표 등을 심도있게 고려할 필요가 있다고 보았다. 이종현 외(2012)는 그동안 우리나라 행정기관의 내부망과 외부망이 분리되어 있고 내부메일과 메신저간 연계가 어려웠기 때문에 행정기관간 정보공유가 미흡했고, 회의소집 및 참여가 불충분하다는 점을 발견하였다. 즉, 앞으로는 정보를 공유하고, 토의 및 진행과정을 관리할 수 있는 온라인 협업공간이 필요하며, 행정기관간 시스템을 연계할 필요가 있다고 보았다. 박경돈(2013)은 협업행정의 성과지표를 적용하면 협업관계를 정착시킬 수 있고 업무성과를 증진할 수 있다고 보았다. 즉, 민감한 정보공유, 공동임무부여, 공동홍보, 공동교육훈련, 공동대응에 대한 만족도, 네트워크 공식화, 협업 제도화, 리더십 등을 성과지표로 제시하였다.

신뢰를 강조한 선행연구로, Horwath et al.(2007)은 협업을 통해 복잡한 공공서비스를 전달할 수 있다는 장점이 있지만 협업이라는 것이 복잡하고 애매한 단점도 있다고 지적하면서, 협업이 성공하기 위해서는 신뢰할 수 있는 네트워크를 구축하고, 행위자간의 관계를 활성화해야 한다고 강조하였다. 김윤권(2013)은 협업행정의 동인과 제약을 구조-제도-행위라는 틀로 분석하였는데, 분명한 역할설정과 책임부여를 통한 신뢰 형성, 문제에 대한 이해의 공유와 합의, 역량있는 리더십과 정보공유 등이 성공적인 협업의 핵심원리라고 강조하였다.

이 외에, Agranoff(2006)는 협업에 필요한 통찰력을 공공 관리자에게 제안하였다. 즉, 네트워크는 일반적인 공조직의 역할을 하기는 어렵지만 곤란한 문제를 해결할 때 도움이 되고, 네트워크가 협업의 유일한 수단은 아니지만 활용할 수 있는 장점이 있으며, 상호 학습을 통해 협업적 의사결정이 이루어질 수 있다고 보았다. Frey et al.(2006)는 안전한 학교, 건강한 학생(Safe School, Healthy Student) 보조금 사업의 파트너들(grant partners) 간의 협업을 분석하였다. 즉, Hogue(1993)가 제시했던 지역사회 연결수준(five levels of community linkage)을 활용하여 협업규모의 수준(the levels of collaboration scale)을 네트워킹(networking), 협조(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 협업(collaboration)이라는 5단계로 구분하고, 협업지도(collaboration map)을 작성하여 평가에 활용하도록 하였다.

2) 문화재 재난안전 및 협업 연구

첫째, 문화재 재난안전 연구로, 조홍석 외(2014)는 문화재에 영향을 미치는 재난상황을 화재, 풍수해, 지진, 낙뢰, 병충해, 도난 및 훼손으로 구분하고, 국가적 차원에서 문화재 재난관리의 중장기 로드맵 설정을 위한 기본계획을 수립해야 한다고 보았다. 조홍석 외(2015)는 문화재와 재난유형이 매우 다양하기 때문에 관리대상, 관리항목, 관리범위, 재난유형 등을 구체화하는 것이 필요하다고 보았다. 특히, 기상 관련 재난요인이 문화재의 멸실 및 망실과 연관성이 높다고 지적하였다.

둘째, 문화재 분야에서의 협업 연구로, 정창호 외(2014)는 문화재보수정비 국고보조사업의 집행 현황을 분석하면서 문화재보수업무는 문화재청과 지방자치단체간 긴밀한 협업이 필수라고 보았다. 즉, 지방자치단체가 문화재보수와 관련하여 국고보조사업으로 신청할 때 자체점검하도록 의무화하고, 문화재청은 사업집행에 대해 사후점검하며 관련 자료를 축적해야 한다고 결론지었다. 이영미(2016)는 중앙정부와 지방자치단체가 합의·협업하여 문화재를 복원한 딜쿠샤(Dilkusha) 사례를 분석하면서 협업을 성공하기 위해서는 갈등관리가 함께 필요하다는 점을 지적하였다.

셋째, 문화재 재난안전 분야에서의 협업 연구로, 임다희 외(2012)는 목조건물의 신속한 화재진압을 위하여 유관기관간의 연계프로그램과 같은 협업의 제도적 장치가 필요하고, 공동으로 모의 화재진압 훈련을 많이 실시해야 하며, 문화재의 화재 특성에 대한 사전지식 축적을 통해 유관기관간 역할을 명확하게 해야 한다고 보았다. 구원회 등(2016)은 현행 문화재보호법에 문화재 재난관리를 위한 목적, 범위, 내용 등이 명확하게 규정되지 않았으므로 개정할 필요가 있고, 지역주민과 함께 문화재 방재훈련을 실시해야 하며, 다양한 전문가가 속해있는 학술단체의 활동이 활발해야 한다고 강조하였다. 김주석(2016)은 도시속 문화재는 도시민의 거주환경을 구성하는 공간요소이므로 도시민들이 문화재를 일상적으로 향유해야 하고, 이를 위해 민·관·학의 협력이 필요하다고 강조하였다. 특히, 문화재 재난사고시 도시민을 통한 신속한 조기대응, 민간의 협력활동에 적극 대응하는 공공의 자세, 문화재의 가치를 재조명하는 학계의 노력 등이 필요하다고 보았다. 김혜원 등(2016)은 경주지진발생에 따른 피해현황을 분석하면서, 법·제도 정비, 문화재 내진성능 평가지침 개발, 내진대책 마련이 필요하고, 문화재를 소유한 지방자치단체와 지역주민이 협력하여 방재대책을 만들어야 한다고 결론지었다. 윤은기(2016)는 문화재 관련 법령을 정비하여 소방시설 기준을 강화하고, 문화재별 특성을 고려한 초기 재난대응이 가능하도록 문화재청과 지방자치단체의 협력이 필요하다고 결론지었다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형의 설정

본 연구는 Thomson et al.(2008)이 제시한 협업과정요인과 협업결과를 활용하여 구성한 연구모

형[6]을 기반으로 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여, 협업과정이 협업결과에 미치는 영향을 분석하고 향후 발전방안을 제시하였다.

〈그림 2〉 연구모형

자료: Thomson et al.(2008)

협업과정요인 중에서 "공동의사결정"은 협업주체들의 역할이나 관계 등을 어떻게 구성할 것인지에 관한 것이고, "행정"은 협업이 이루어질 수 있도록 다양한 제도적 지원을 하는 것이며, "자율성"은 협업주체들의 개별적인 이익과 공동의 이익을 함께 달성해야 한다는 것이다. "상호관계"는 협업주체들의 공동이익을 극대화하는 것이 필요하다는 것이며, "신뢰"는 장기적인 시각에서 협업의 이행가능성을 높이는 요인이라고 볼 수 있다(김영록, 2013: 11; 이세준 외, 2013: 99).

본 연구에서는 독립변수의 협업과정요인은 총 17문항으로 구성하였는데, 공동의사결정(2문항), 행정(4문항), 자율성(3문항), 상호관계(5문항), 신뢰(3문항)이었다. 종속변수인 협업결과는 총 5문항으로 구성하여 각각을 종속변수로 활용하였다. 이 외에, Frey et al.(2006: 387)이 5단계로 구분한 협업수준을 중심으로 각 단계의 특징을 제시하면서 응답자들이 인식하는 문화재 재난안전 분야에서의 협업수준에 대한 질문도 추가하였다.

6) 협업과정이나 협업결과에 대한 측정방법이 많지 않다는 점에서, 본 연구는 Thomson et al.(2008)의 연구를 활용하였다.

〈표 1〉 측정변수의 구성

요인		변수	설문 내용
협업과정	공동의사결정	진지함	협업과 관련한 의사결정시 상대조직은 우리조직의 의견을 진지하게 받아들인다.
		빈번함	우리조직은 협력이 필요한 문제를 해결하기 위해 상대조직과 자주 논의한다.
	행정	역할이해	협업을 할 때 우리조직의 대표로서, 나는 협업의 구성원으로서의 우리조직의 역할과 책임을 잘 이해하고 있다.
		기능수행	상대조직은 협업이 잘 진행되는데 필요한 기능을 수행하고 있다.
		의견일치	우리조직과 상대조직은 협업의 목표에 대해 의견일치하고 있다.
		업무조화	우리조직의 업무와 상대조직의 업무는 잘 조화되고 있다.
	자율성	자체미션	협업은 우리조직이 우리조직 자체적으로 가지고 있는 미션을 달성하는 것을 방해한다.
		독립성	우리조직의 독립성은 협업과 관련된 활동을 하는데 상대조직의 영향을 받는다.
		기대치 충족	우리조직의 대표로서, 나는 우리조직의 요구사항과 협업의 기대치를 둘 다 충족시키기 위해 노력해야 한다고 생각한다.
	상호관계	상호이익	우리조직과 상대조직이 서로 결합하여 서로의 자원을 사용하므로, 모두가 협력을 통해 이익을 얻는다.
		정보공유	업무 및 프로그램을 강화하기 위하여, 우리조직은 상대조직과 정보를 공유한다.
		인정받음	내가 느끼기에, 상대조직으로부터 인정받고 존중받기 때문에 우리조직이 협업을 하게 된다.
		목표달성	우리조직이 혼자서 일하는 것보다 상대조직과 함께 일하는 것이 우리조직 고유의 목표를 더 잘 달성할 수 있다.
		양쪽유리	우리조직과 상대조직은 차이를 극복하고 양쪽 모두에 유리한 해결책에 도달하였다.
	신뢰	개인신뢰	나는 협업시 상대조직의 대표자를 신뢰할 수 있다.
		조직신뢰	우리조직은 협업 의무를 이행하면서 상대조직을 믿을 수 있다.
		협업가치	우리조직은 협업을 그만두는 것보다, 상대조직과 함께 일하는 것이 더 가치있는 것이라고 생각한다.
협업결과		효과성	기대되는 목적과 결과를 달성하는데 협업이 얼마나 효과적이었는가?
		질 향상	협업의 결과로써 우리조직과 상대조직이 함께 수행했던 업무관계의 질이 어느 정도인가?
		시야확장	상대조직의 시각을 청취한 결과, 협업했던 이슈나 문제에 대한 우리조직의 시각이 어느 정도 확장되었는가?
		밀도증가	협업의 결과, 우리조직과 상대조직의 상호작용이 어느 정도 증가하였는가?
		동등관계	조직이 서로에게 미치는 영향력을 동등하게 만드는데, 협업이 어느 정도 도움이 되었는가?
협업수준			1단계(네트워킹), 2단계(협조), 3단계(조정), 4단계(연합), 5단계(협업)

자료: Thomson et al.(2008), Frey et al.(2006)을 바탕으로 채경진(2015)에서 재구성

2. 자료수집

본 연구의 실증분석을 위한 자료는 전국 광역 및 기초자치단체 문화재 담당 공무원을 대상으로 2016년 10월 24일부터 11월 4일까지 12일간 진행한 설문조사를 통해 수집되었고, 최종적으로 총 229부의 설문지가 본 연구에 활용되었다. 설문조사는 전문조사기관을 통해 온라인 조사와 대면조사를 병행하여 이루어졌다. 설문지는 7점 척도로 구성하여 전혀 아니다(1점)부터 매우 그렇다(7점)까지 응답자가 체크하도록 하였다.[7] 수집된 자료들은 SPSS 22.0 for Window 통계프로그램과

7) 설문지는 협업과정 또는 협업결과가 중요(필요)한지 여부를 질문한 것이 아니라, 협업과정이 잘 되고 있

AMOS 18.0 프로그램으로 요인분석, 신뢰도분석, 분산분석, 회귀분석을 실시하였다. 통계분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하면 다음과 같다. 첫째, 성별은 남성이 여성의 두 배 이상 많았고, 연령은 40대, 30대, 50대, 20대의 순서이었다. 둘째, 근무지역은 수도권 24.5%, 부산/경남권 20.1%, 대전/충청권 17%, 광주/전라권 16.6% 등이었다. 셋째, 근무년수는 1년 미만이 43.2%로 가장 많았고 1년 이상~5년 미만이 35.4%이었다. 넷째, 근무부서는 문화관광과 53.3%, 문화체육과 17.5%, 문화홍보과 15.3%, 문화예술과 9.6%이었다. 다섯째, 재난안전관리와 관련한 경험을 질문하였는데, 재난안전 정책/행정 업무경험자 46.3%, 재난예방과 대비(점검) 업무경험자 43.2%가 대부분을 차지하였다. 즉, 모든 응답자가 재난안전관리 업무경험자이므로 문화재 재난안전 분야의 협업에 대해 현실감 있는 응답이 가능하였다.

〈표 2〉 설문응답자의 특성(N=229)[8)]

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	남	153	66.8	연령	20대	22	9.6
	여	76	33.2		30대	71	31.0
근무 지역	수도권	56	24.5		40대	92	40.2
	부산/경남권	46	20.1		50대	44	19.2
	대구/경북권	30	13.1	근무 년수	1년 미만	99	43.2
	대전/충청권	39	17.0		1년 이상 ~ 5년 미만	81	35.4
	광주/전라권	38	16.6		5년 이상 ~ 10년 미만	17	7.4
	강원, 제주	20	8.7		10년 이상 ~ 20년 미만	23	10.0
근무 부서	문화관광과	122	53.3		20년 이상	9	3.9
	문화예술과	22	9.6	문화재 재난 안전 경력	재난안전관리(정책/행정)업무	106	46.3
	문화체육과	40	17.5		재난예방과 대비(점검)	99	43.2
	문화홍보과	35	15.3		재난발생시 실무참여	14	6.1
	기타	10	4.4		재난복구 관련 실무참여	10	4.4

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 평균값 분석

세부적인 통계분석에 앞서서 각 설문문항에 대한 지방공무원의 응답 결과를 평균값으로 정리하였다. 5개의 협업과정요인 중에서 “상호관계” 요인의 평균값이 4.84점으로 가장 높았고, “자율성” 4.80점, “행정” 4.79점, “신뢰” 4.76점, “공동의사결정” 4.69점이었으며, 종속변수인 협업결과의 평균값은 4.80점이었다.

는지, 협업결과가 좋은지 여부를 7점 척도로 묻는 내용이었다.

8) 본 연구는 채경진 외(2016)의 「문화재 재난안전관리 거버넌스 구축방안」 연구와 응답자가 같다. 하지만 후술·인용된 1문항(〈표 6〉)을 제외하고는 설문내용이나 구성에 있어서 전혀 다르게 구성하였기에 중복 여지는 없음을 밝힌다.

상대적으로 평균값이 낮게 나타난 요인은 “공동의사결정” 요인이었으므로 공동으로 함께 의사결정하는 것이 상대적으로 부족하였다고 볼 수 있다. 또한, 평균값이 낮게 나타난 변수를 보면, 문제를 해결하기 위해 상대조직과 자주 논의하는 것이 충분하지 못하고(빈번함 평균값 4.56), 협업할 때 상대조직의 영향을 받지 않고 있다고(독립성 평균값 4.69) 해석할 수 있다.

〈표 3〉 문화재 재난안전의 평균값 분석 결과

요인	변수	평균	표준편차	요인	변수	평균	표준편차
공동 의사결정 (4.69점)	진지함	4.82	1.046	상호관계 (4.84점)	상호이익	4.84	1.069
	빈번함	4.56	1.060		정보공유	4.77	1.120
행정 (4.79점)	역할이해	4.85	1.038		인정받음	4.80	1.064
	기능수행	4.83	1.086		목표달성	4.90	1.042
	의견일치	4.74	1.124		양쪽유리	4.89	1.068
	업무조화	4.74	1.096	신뢰 (4.76점)	개인신뢰	4.88	1.093
자율성 (4.80점)	자체미션	4.81	1.057		조직신뢰	4.59	1.083
	독립성	4.69	1.078		협업가치	4.82	1.031
	기대치 충족	4.89	1.082	협업결과 (4.80점)	효과성	4.96	1.014
-					질 향상	4.84	1.058
					시야확장	4.74	1.084
					밀도증가	4.69	1.083
					동등관계	4.78	1.059

2. 요인분석 및 신뢰도분석

Thomson et al.(2008)이 제시한 협업과정요인의 모형적합성을 확인하기 위하여 확인적 요인분석(CFA: Confirmatory Factor Analysis)과 신뢰도분석을 실시하였다. 분석 결과, 평균분산추출지수(Average Variance Extracted: AVE) 값이 모두 0.7 이상으로 나타났고, 개념 신뢰도(Construct Reliability: CR) 값과 크론바흐 알파 계수(Cronbach's a) 값 모두 0.8 이상으로 높게 나타나 본 연구에 사용된 설문들이 통계분석에 적합하고 신뢰도가 높다고 판단할 수 있다.[9)]

9) 확인적 요인분석을 통한 모형의 적합성은 X^2(카이제곱)/df(자유도)값, 제곱잔차제곱근(RMR: root mean-square residual), 적합도지수(GFI: goodness of fit index), 평균표준적합지수(NFI: normed fit index), 증분적합도(IFI: incremental fit index), 비교적합지수(CFI: comparative fit index) 값 등으로 판단할 수 있는데(김계수, 2005), X^2/df=3.16, RMR=0.021, GFI=.857, NFI=.945, IFI=.962, CFI=.962로 나타나, 종합적 관점에서 적합한 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4〉 문화재 재난안전 협업과정요인의 타당성 및 신뢰도 분석 결과

요인	변수	AVE	CR	Cronbach's α
공동의사결정	진지함	.785	.879	.888
	빈번함			
행정	역할이해	.835	.953	.959
	기능수행			
	의견일치			
	업무조화			
자율성	자체미션	.831	.937	.944
	독립성			
	기대치 충족			
상호관계	상호이익	.869	.971	.974
	정보공유			
	인정받음			
	목표달성			
	양쪽유리			
신뢰	개인신뢰	.744	.896	.910
	조직신뢰			
	협업가치			

3. 회귀분석

본 연구는 독립변수인 협업과정요인(공동의사결정, 행정, 자율성, 상호관계, 신뢰)과 종속변수인 효과성, 업무 질 향상, 시야확장, 밀도증가, 관계증대 각각에 대하여 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다. 특히, 문화재 재난안전 경력기간을 고려하여 근무년수 5년 미만과 5년 이상의 두 집단으로 나누고 더미변수(dummy variable) 처리하여 독립변수에 추가하였다. 각 모형의 회귀모형은 80% 이상의 설명력을 가지고 있다.

첫째, 다섯 가지 모형 모두에서 “신뢰” 요인이 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 즉, 협업에 참여한 상대조직 대표자 개인에 대한 신뢰(개인신뢰), 협업시 상대조직에 대한 믿음(조직신뢰), 상대조직과 함께 일하는 것을 더 가치있다고 생각하는 것(협업가치)이 업무의 효과성과 질을 높이고 조직의 시야를 확장시키며, 네트워크의 밀도를 증가시키고 동등한 관계를 증대시키는데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 독립변수 중 “공동의사결정” 요인은 모든 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않아서, 협업시 상대조직이 우리조직의 의견을 진지하게 받아들이거나(진지함) 또는 우리조직이 상대조직과 자주 논의하는 것(빈번함) 등은 협업결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다고 해석할 수 있다.

셋째, 연구자들이 문화재 재난안전 경력기간을 고려하여 근무년수를 더미변수로 추가했지만 근무년수가 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않아서, 문화재 재난안전 분야에서의 경력은 협업결과와 연관성이 없다는 점을 알 수 있다. 즉, 문화재 재난안전 분야에서 얼마나 근무하였는지와 협업결과 간에는 특별한 관계가 없다고 해석할 수 있다.[10)]

넷째, 효과성(모형 1)에 대해서는 신뢰(β=.54)와 자율성(β=.39)이 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미쳤다. 업무 질 향상(모형 2), 시야확장(모형 3), 밀도증가(모형 4)에 대하여 영향력의 차이는 있지만 동일한 독립변수가 영향을 미치고 있다. 즉, 업무 질 향상(모형 2)에 대해서는 신뢰(β=.38), 행정(β=.34), 상호관계(β=.23)가 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미쳤고, 시야확장(모형 3)에 대해서도 신뢰(β=.34), 행정(β=.32), 상호관계(β=.29)가 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미쳤으며, 밀도증가(모형 4)에 대해서도 상호관계(β=.31), 행정(β=.27), 신뢰(β=.23)가 유의미한 긍정적 영향을 미쳤다. 동등관계(모형 5)는 상호관계(β=.28), 자율성(β=.23), 행정(β=.22), 신뢰(β=.22)가 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미쳤다.

〈표 5〉 문화재 재난안전의 회귀분석 결과[11)]

구분	모형1 (종속변수: 효과성)		모형2 (종속변수: 업무 질 향상)		모형3 (종속변수: 시야확장)		모형4 (종속변수: 밀도증가)		모형5 (종속변수: 동등관계)	
	β	t	β	t	β	t	β	t	β	t
공동 의사결정	-.03	-.45	-.04	-.72	-.02	-.315	-.027	-.39	.002	.03
행정	.14	1.42	.34	4.08**	.32	3.51**	.27	2.74**	.22	2.64**
자율성	.39	4.50**	.05	.76	.02	.24	.16	1.92	.23	3.13**
상호관계	-.10	-.92	.23	2.56*	.29	2.93**	.31	2.91**	.28	3.04**
신뢰	.54	7.49**	.38	6.41**	.34	5.28**	.23	3.26**	.22	3.64**
근무연한	.01	.20	.001	.05	.04	1.43	.01	.283	.05	1.89
수정된 R^2	.81**		.87**		.85**		.83**		.87**	

주: *p〈0.05, **p〈0.01

4. 협업단계 분석

채경진 외(2016)는 Frey et al.(2006: 387)이 5단계로 구분한 협업단계를 중심으로 지방공무원들이 문화재 재난안전 분야에서의 협업단계에 대해 가지는 인식을 분석하였는데, 문화재 재난안전 분야에서의 협업은 2단계인 협조가 81명(35.4%)으로 가장 많았고, 3단계인 조정(33.6%), 1단계인 네트워킹(13.1%), 4단계인 연합(9.6%), 5단계인 협업(8.3%)의 순으로 조사되었다. 이는, 문화재 재난안전 분야에서의 협업수준은 3단계인 조정단계 이하(82.1%)라고 인식하는 경우가 대부분이고, 협업의 4단계 이상에서 요구되는 아이디어 및 자원의 공유, 상호 신뢰를 기반으로 한 의사소통 등이 아직까지는 활발하게 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다.

10) Thomson et al.(2008)의 연구에서는 협업의 기간이 효과성, 협업의 확대, 상호작용에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 문화재 재난안전 분야에서 협업을 해 온 기간을 질문하기가 어려워서, 문화재 재난안전 경력을 질문하였다.

11) 분산팽창요인(variance inflation factor)과 공차한계(tolerance) 값은 VIF 〈 10 및 공차한계 〉 0.1로 나타나 일반적 수용기준에 부합하고 있기 때문에, 다중공선성(multicollinearity)이 일어날 확률은 낮다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 문화재 재난안전의 협업단계 분석 결과(N=229)

구분	1단계: 네트워킹 (networking)	2단계: 협조 (cooperation)	3단계: 조정 (coordination)	4단계: 연합 (coalition)	5단계: 협업 (collaboration)
빈도	30	81	77	22	19
비율	13.1	35.4	33.6	9.6	8.3

자료: 채경진 외(2016)

본 연구에서는 이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 문화재 재난안전 분야에서 협업단계에 따른 집단간 평균차이(ANOVA: ANalysis Of VAriance)를 통해 검증하였다. 즉, 현재의 협업단계를 동일하게 인식하고 있는 응답자들끼리 동일한 집단으로 보고, 5개의 인식집단(네트워킹, 협조, 조정, 연합, 협업) 간의 차이를 분석하였다. 집단간에 인식의 차이가 있다고 나타난 요인에 대해서는 정확한 차이를 파악하고자 사후검정을 실시하였는데, 분산의 동질성 검정에 따라 등분산이 가정된 '공동의사결정', '자율성', '상호관계', '신뢰', '업무 질 향상', '동등한 영향관계'는 Scheffe 분석을, 등분산이 가정되지 않은 종속변수(협업결과)는 Dunnett T3을 사용하였다.

첫째, 분산분석 결과, 독립변수(협업과정요인)인 공동의사결정, 행정, 자율성, 상호관계, 신뢰요인은 $p<0.05$에서 통계적으로 유의미한 집단간 인식 차이를 보이고 있었다. 특히 다섯 개 독립변수 모두에서 동일한 패턴을 보이고 있는데, 5단계 협업단계(협업)에 있는 집단이 각 협업과정에 대해 가장 긍정적으로 인식하고 있었고 4단계 협업단계(연합)이 두 번째로 긍정적이었다. 3단계 협업단계(조정)와 2단계 협업단계(협조)는 평균 차이가 나타나지 않았고, 1단계 협업단계(네트워킹) 수준에 있는 집단은 가장 낮은 평균값을 보였다.

둘째, 분산분석 결과, 종속변수(협업결과)는 독립변수에 대한 분산분석 결과와 다른 패턴을 보였다. 즉, 5단계 협업단계(협업)와 4단계 협업단계(연합)의 집단은 평균차이가 나타나지 않았다($p<0.05$). 3단계 협업단계(조정)와 2단계 협업단계(협조)의 집단은 종속변수 중에서 협업의 확대, 상호작용 증가, 동등한 영향관계의 경우에 집단간 차이가 나타나지 않았다($p<0.05$). 종속변수(협업결과)에서도 1단계 협업단계(네트워킹) 수준에 있는 집단이 가장 낮은 평균값을 보였다.

〈표 7〉 문화재 재난안전의 협업단계에 따른 평균비교 결과

구분		사후검정					
		네트워킹 (n=30)	협조 (n=81)	조정 (n=77)	연합 (n=22)	협업 (n=19)	F
협업 과정	공동의사결정	3.65					45.4*
			4.40	4.78			
					5.59		
						6.21	
	행정	3.76					41.3*
			4.55	4.78			
					5.72		
						6.39	
	자율성	3.79					37.9*
			4.60	4.77			
					5.64		
						6.35	
	상호관계	3.86					38.7*
			4.58	4.88			
					5.60		
						6.46	
	신뢰	3.86					33.2*
			4.47	4.86			
					5.53		
						6.16	
협업 결과	효과성	4.27	4.69				24.0*
				4.95			
					5.82	6.26	
	업무 질 향상	3.97	4.57				30.9*
				4.83			
					5.73	6.37	
	시야확장	3.77					39.6*
			4.46	4.78			
					5.77	6.16	
	밀도증가	3.57					30.1*
			4.46	4.75			
					5.64	6.05	
	동등관계	3.83					29.8*
			4.51	4.82			
					5.73	6.16	

주 1: *p〈0.05, **p〈0.01, **p〈0.001
주 2: 한 변수에 대한 평균값이 같은 라인에 위치하지 않은 경우에는 유의수준 0.05에서 통계적으로 평균차이가 존재함을 의미함

5. 소결

이상의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 협업결과 제고를 위해 강화되어야 할 요인을 도출하고자 회귀분석한 결과, 독립변수 중에서 “신뢰”, “행정”, “상호관계”, “자율성”이 협업결과에

대해 영향을 미치는 것을 나타났다. 특히 “신뢰”[12]는 모든 종속변수(효과성, 업무 질 향상, 시야확장, 밀도증가, 동등관계)에게 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 문화재 재난안전 분야가 재난 및 안전이 가진 위험성, 시급성 등의 특징 때문에 상대방에 대한 신뢰가 가장 밑바탕이 되어야 함을 시사한다. 또한, “행정”, “상호관계”는 네 개의 종속변수(업무 질 향상, 시야확장, 밀도증가, 동등관계)에게 통계적으로 유의미한 긍정의 영향을 미쳤다. 참고로, 그동안의 협업 행태를 보면 인위적으로 강제하여 형식적으로 협업을 추진한 경우가 많았다는 지적(채경진, 2015: 21)을 볼 때, 문화재 재난안전 분야에서 형식적으로 협업을 추진한다면 문화재의 훼손과 직결될 수 있다는 점에서, 실질적으로 협업할 수 있도록 지원하는 행정의 중요성이 있다고 해석할 수 있다. 즉, 회귀분석 결과를 종합해 볼 때, 문화재 재난안전 분야에서는 “신뢰”적 밑바탕과 함께 “행정”, “상호관계”, “자율성”에 따라 협업의 성패가 좌우된다고 볼 수 있다.

둘째, 회귀분석 결과, 독립변수 중에서 공동의사결정 요인은 종속변수인 협업결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않아서, 문화재 재난안전 분야에서는 의사결정을 공동으로 수행하는 것이 협업결과에 영향을 미치지 않는다는 점을 발견하였다. 이는, 재난안전 분야가 신속한 대응과 결정을 필요로 하기 때문에, 의사결정을 할 때 공동으로 의사결정하는 것이 오히려 협업결과를 저해할 수 있다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 또한, 지방공무원이 문화재 재난안전 업무를 수행해 온 경력이 협업결과에 아무런 영향을 미치지 않는다는 점도 발견하였다.

셋째, 문화재 업무를 담당하는 지방공무원들이 인식하는 문화재 재난안전 분야 협업단계는 총 5단계 중에서 3단계인 조정단계 이하라고 인식하는 경우가 대부분이었다. 즉, 아직까지 우리나라 문화재 재난안전 분야의 협업단계가 높은 수준은 아닌 것으로 나타나, 협업의 필요성 및 장점을 인식하고 협업을 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.[13]

넷째, 협업수준에 따른 집단간 평균차이 분석 결과, 협업의 수준이 올라갈수록 응답자들이 인식하는 협업과정의 평균값 또한 커지는 것으로 나타났다. 즉, 사후검정을 통해 통계적으로 유의미하게 나타난 차이를 중심으로 현재의 협업에 대해 인식하는 평균값을 살펴보면, 협업(5단계), 연합(4단계), 조정(3단계) 및 협조(2단계), 네트워킹(1단계)의 순서로 나타났다. 특히, 모든 독립변수와 대부분의 종속변수에서 네트워킹(1단계)의 평균값이 보통 수준인 4점 이하로 나타났기 때문에, 현재 문화재 재난안전 분야의 협업수준을 네트워킹 수준이라고 인식하고 있는 지방자치단체에서는 향후 협업수준 향상을 위해 필요한 요소를 점검할 필요가 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 사후검정 결과, 종속변수에 대해서는 협업(5단계)와 연합(4단계)의 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않았고, 조정(3단계)과 협조(2단계)의 평균차이가 통계적으로 유의미하지 않은 경우가 많았다. 이를 종합하면, 문화재 재난안전 분야의 협업단계를 1단계 네트워킹, 2단계 협조 및 조정, 3단계 연합 및 협업의 세 단계로 재구성할 수 있을 것이다. 즉, Frey et al.(2006: 387)이 5

12) 신뢰란, 참여자들이 바람직한 행동을 할 것이라고 보는 믿음과 기대를 의미하는데, 신뢰를 구축하는 핵심 구성요소는 효과적인 의사소통이다. 다른 사람의 역할을 잘못 이해하거나 다른 사람의 판단에 대해 믿지 못하는 경우에는 의사소통이 실패할 수 있다(Horwath et al, 2007: 64).

13) 이명석(2013: 55)은 대부분의 공무원들이 협업에 요구되는 역량을 적절하게 갖추지 못한 것을 비판하였다.

단계로 구분한 협업단계가 문화재 재난안전 분야에서는 3단계로 축소될 수 있다는 점을 확인하였다.

V. 결론

본 연구에서는 문화재 재난안전 분야에서의 협업수준(단계)을 측정하고 협업과정요인이 협업결과에 미치는 영향을 실증적으로 규명하였다. 협업결과에 긍정적 영향을 미치는 협업과정요인을 분석한 결과, 효과성에는 “신뢰”, “자율성”이 영향을 미치고, 업무 질 향상, 시야확장, 밀도증가에는 “신뢰”, “행정”, “상호관계”가 영향을 미치며, 동등관계에는 “신뢰”, “자율성”, “상호관계”, “행정”이 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 또한, 문화재 재난안전 협업단계는 3단계인 조정 이하가 대부분인 것으로 나타나, 협업의 수준이 높지 않다는 점을 확인하였다.

첫째, 협업결과를 제고시키기 위한 공통적 요인은 “신뢰”로 나타났다. 이러한 분석 결과는 어떤 형태의 협업에서도 참여자 사이의 신뢰를 바탕으로 하는 지속적인 교류와 상호작용이 필요하다는 기존의 연구결과(이명석, 2013: 44; 도수관, 2016: 295)와 일치한다. 신뢰가 협업에 중요한 영향을 미친다는 점에서, 과거에 접촉이 없었던 조직과의 협업 또는 과거에 부정적인 경험을 하였던 조직과 협업하는 경우에는 상호간에 신뢰를 구축한 후에 협업을 추진해야 할 것이다(이근주, 2013: 99). 특히, 지방자치단체의 2.6%만이 문화재 전담조직을 보유하고 있는(문화재청, 2016) 현실을 감안하면, 문화재 재난안전 분야에서의 협업은 기관 차원에서의 협업보다도 지방자치단체 문화재 담당공무원과 문화재청 재난안전 담당공무원이 서로 협업하는 개인간 협업의 경우가 대부분이라는 점에서, 공무원 개인 간에 신뢰 및 상호관계를 구축하는 전략이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 공무원 개인간 신뢰를 구축하여 협업할 수 있기 위해서는, 협업하여 업무를 처리할 경우에 조직 차원에서 인센티브를 주거나, 최고관리자가 협업에 대하여 관심을 가지고 협업을 지지하거나, 협업에 따른 행정적 부담을 최소화하거나, 문화재 재난안전에 대한 가치를 공유하거나, 참여자들이 서로 신뢰할 경우에 어떤 유용성이 있는지를 인식하는 것(이세준 외, 2013: 58-60; 문유석 외, 2016: 345) 등이 필요하다고 제안할 수 있다.

둘째, 현재 문화재 재난안전 분야에서의 협업수준은 그다지 높지 않다고 볼 수 있는데, 앞으로 문화재 재난안전 분야에서 협업을 발전시키기 위해서는 협업단계 중 4단계인 연합단계 이상에서 요구되는 특징인 아이디어 및 자원의 공유, 의사결정시 모든 구성원에게 발언권을 부여하는 것, 상호 신뢰를 기반으로 하는 의사소통, 의견의 일치를 통한 의사결정 등을 달성할 수 있도록 노력해야 한다고 강조할 수 있다.

이 외에, 협업을 추구함에 따라 발생할 수 있는 비용에 대한 인식이 필요할 것이다. 즉, 협업을 통해 행정서비스를 전달할 경우에 서비스 전달의 역할과 책임성이 상대적으로 불명확한 문제가 있고, 의견조정이 상대적으로 어려울 수 있으며(이세준 외, 2013: 61), 협업이 혜택을 가져다 주는 것은 분명하지만 그렇다고 모든 정책·과제에 대해 협업이 필요한 것은 아니라는 점을(하복동,

2006: 62) 인식하면서 협업을 추진해야 할 것이다.

본 연구는 문화재 관리의 일선에 있는 지방자치단체 문화재 담당 공무원을 대상으로 문화재 재난안전 분야의 협업수준을 측정하였다는데 의의가 있다. 하지만, 협업관련 비용에 대하여 분석하지 못했고, 문화재 주무부처인 문화재청 공무원에 대한 인식을 추가하지 못했다는 한계가 있다. 하지만, 아직까지 문화재 재난안전 분야의 협업에 대한 기초실태나 인식수준에 대한 조사가 미흡한 것을 감안하면, 본 연구의 결과는 향후 문화재 재난안전 분야에서 협업의 활성화를 위한 기초자료로써 의미가 있을 것으로 기대해 본다.

참고문헌

강경환. (2010). 문화재 정책의 전략과 과제. 「국토」, 343: 32-43.

구원회·박소연·백민호. (2016). 문화재방재 민·관·학 협력체계 구축을 위한 기초 연구.「문화재방재학회논문집」, 1(1): 9-16.

김계수. (2005). 「AMOS 구조방정식 모형분석」. 서울: 데이터솔루션.

김영록. (2013). 중앙부처 협업 실현을 위한 요인분석 및 시사점. 「한국정책학회 동계학술대회 발표논문집」, 159-176.

김영록. (2014). 사례분석을 통한 협업추진 표준절차 개발 및 적용. 「현대사회와 행정」, 24(1): 119-144.

김윤권. (2013). 협업행정의 동인과 제약에 관한 연구. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 1108-1141.

김주석. (2016). 도시 속 문화재방재에 있어 민·관·학 협력의 필요성. 「문화재방재학회논문집」, 1(1): 17-27.

김혜원·이정한. (2016). 9.12 지진발생과 문화재 재난관리에 관한 고찰. 「문화재방재학회논문집」, 1(2): 112-115.

도수관. (2016). 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질. 「지방정부연구」, 19(4): 295-318.

류경원·박종선. (2017). 네트워크 분석을 활용한 지역경제협력 거버넌스의 비교연구: 대구광역시·경상북도를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(4): 383-408.

문유석·최상한. (2016). 기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방: 전문가 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(4): 345-368.

문화재청 보도자료. (2016.09.21). 경주 지진 피해 문화재 복구 총력.

문화재청. (2016a). 「2016년 주요 업무 계획」.

문화재청. (2016b). 「통계로 보는 문화유산」.

박경돈. (2013). 협업행정의 성과지표 구축방안. 「경제인문사회연구회 협동연구사업 자료집」, 125-149.

서순복·권오철. (2008). 지방자치단체 문화재행정의 진단과 및 대안 모색. 「지방정부연구」, 12(2): 275-296.

서재호·정지범. (2010). 불확실성 하에서 재난관리의 보편성과 특수성간 상호제약에 대한 연구: 숭례문 소실 사례를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 6(4): 67-82.

윤은기. (2016). 재난과 거버넌스 구축에 관한 연구: 문화재방재를 중심으로. 「문화재방재학회논문집」, 1(1): 51-63.

이광희. (2013). 국정과제 추진과정에서 협업 활성화 방안. 「경제인문사회연구회 협동연구사업 자료집」, 59-84.

이근주. (2013). 해외 협업사례의 시사점. 「경제인문사회연구회 협동연구사업 자료집」, 85-101.

이명석. (2013). 협업행정의 이론과 실제. 「경제인문사회연구회 협동연구사업 자료집」, 33-58.

이세준·이명화·황용수·홍사균·양승우·류이현·김주철. (2013). 「과학기술혁신 촉진을 위한 부처간 연계·협력 메커니즘」, 세종: 과학기술정책연구원.

이영미. (2016). 정부조직들 간 협업을 통한 문화재 복원 정책: 딜쿠샤 국가문화재 등록 과정을 중심으로. 「한국정책학회 추계학술대회 발표논문집」, 59-78.

이종현·한경석. (2012). 행정기관의 효율적인 협업시스템 도입 필요성에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 16(1): 73-95.

이향수·이성훈. (2016). 공공부문에서의 협업이 업무성과에 미치는 영향에 대한 연구. 「디지털융복합연구」, 14(3): 35-43.

임다희·서인석. (2012). 목조문화재 화재진압 협력시스템의 인과구조분석: 재난관리의 인지 및 제도관점에 대한 System Dynamics 적용. 「사회과학논집」, 43(1): 115-132.

정창호·박치성·한승준. (2014). 문화재 특수성 측면에서 바라본 문화재보수정비 국고보조사업 실태와 개선방안. 「현대사회와 행정」, 24(2): 223-253.

조흥석·서현정. (2014). 문화재 재난위험도 평가 및 개선방안 연구. 「한국방재학회논문집」, 14(5): 173-187.

조흥석·서현정. (2015). 문화재 재난안전관리시스템 개발을 위한 기초연구: 관리대상의 유형화 및 피해패턴 분석을 중심으로. 「한국방재학회논문집」, 15(6): 159-168.

채경진. (2015). 문화예술정책 분야 협업 수준 측정 및 분석. 「한국정책학회보」, 24(2): 1-25.

채경진·이선영·최정열·한동호. (2016). 「문화재 재난안전관리 거버넌스 구축방안」. 대전: 문화재청.

하복동. (2006). 다수부처 관련 정책·사업의 효과적 대응을 위한 과제: 서비스 산업 육성전략 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(2): 57-80.

Agranoff, Robert. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review,* Special Edition(December): 56-65.

Horne, Christopher S. and Tommi V. Paris. (2010). Preparing MPA Students to Succeed in Government-Nonprofit Collaboration: Lessons from the Field. *Journal of Public Affairs Education,* 16(1): 13-30.

Horwath, Jan, and Tony Morrison. (2007). Collaboration, Integration and Change in Children's

Services: Critical Issues and Key Ingredients. *Child Abuse & Neglect,* 31: 55-69.

GAO. (1997). *Managing for Results: Using the Results Act to Address Mission Fragmentation and Program Overlap*. GAO/AIMD-97-146.

Frey, Bruce B., Jill H. Lohmeier, Stephen W. Lee, and Nona Tollefson. (2006). "Measuring Collaboration Among Grant Partners". *American Journal of Evaluation,* 27(3): 383-392.

Merrill-Sands, Deborah, and Bridgette Sheridan. (1996). Developing and Managing Collaborative Alliances: Lessons from a Review of the Literature. *Organizational Change Briefing Note 3.* Boston: Simmons Institute for Leadership and Change.

Sandfort, Jodi and H. Brinton Milward. (2009). Collaborative Service Provision in the Public Sector. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford University Press

Thomson, Ann Marie, James L. Perry, and Theodore K. Miller. (2008). Liking Collaboration Processes and Outcomes: Foundations for Advancing Empirical Theory. In Bingham, Lisa Blomgren, and Rosemary O'Leary (ed). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. New York: M. E. Sharpe.

채경진(蔡慶珍): 가톨릭대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고(2011년), 한국문화예술위원회를 거쳐 현재 한국문화재정책연구원 정책연구팀장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 문화유산 정책, 문화예술정책, 정책평가이며 주요 논문으로 '문화영향평가(CIA) 지표의 인과관계 분석: 문화재 정책을 중심으로'(문화정책논총, 2017), '공공기금 지원사업의 효과분석: 문화예술진흥기금을 중심으로'(문화정책논총, 2016), '문화예술정책 분야 협업 수준 측정 및 분석'(한국정책학회보, 2015), '우리나라 문화행정연구의 경향 분석'(한국행정학보, 2013) 등 다수가 있다(iamchae@kchpi.or.kr).

류영아(柳姈我): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고(2006년), 한국지방행정연구원을 거쳐 현재 국회입법조사처 입법조사관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행·재정, 복지정책, 문화정책 등이다. 주요 연구논문으로는 '지방세 세무조사 개선방안에 관한 연구(2017)', 'PUFA 모형의 적용을 통한 지방자치단체 합동평가 개선방안(2016)', '문화사업의 시민참여 제고방안(2015, 공저)' 등이 있다(sun@assembly.go.kr).

〈논문접수일: 2017. 6. 1 / 심사개시일: 2017. 6. 16 / 심사완료일: 2017. 7. 17〉

Abstract

Effect of Collaboration Processes on Collaboration Outcomes in Disaster Safety of Cultural Heritages

Chae, Kyungjin

Ryoo, Young Aa

The purpose of this study is to investigate linking collaboration processes in the field of disaster safety of cultural heritages. In approaching verification of factors and results in collaboration processes, this study applies a conceptual collaboration framework based on studies on collaboration correlation conducted by Thomson et al.(2008). For the analysis of the positivistic model, the survey results from 229 local government employees in charge of administration on cultural heritages are applied.

From this result, we find out that the collaboration level of disaster safety of cultural heritages is under 3 level among the whole 5 level. And the strengthening functions in the area of Trust, Mutuality, and Administration must be considered for the future improvement of collaboration outcome. It is need to make a strategy to enhance the trust between partners, to activate the interaction like sharing information, to intensify the administration that supports collaboration.

Key Words: cultural heritage, disaster safety, collaboration process, collaboration outcome, stage of collaboration