

연구논문

조직 칸막이 형성요인과 극복 방안에 관한 연구*

김 윤 권**
오 시 영***

- I. 서론
- II. 칸막이 관련 이론적 검토
- III. 칸막이 형성요인 분석
- IV. 칸막이 극복 방안
- V. 결론

〈 요약 〉

조직이 존재하는 한 칸막이는 불가피한 현상이다. 전문화의 원리, 부서화의 원리, 계층제의 원리, 분업의 원리 등으로 형성된 전통적인 조직은 말할 것도 없으며, 이를 극복하기 위해 등장한 수평적 조직이나 매트릭스 조직 등 동태화된 조직에서조차 여전히 칸막이는 존재하고 서로가 서로를 제약하는 상황일까지 이른다. 조직 칸막이는 계층제적 고전적 조직원리, 경쟁적 NPM적 조직관리, 그리고 조직 내외의 본질적 요인으로 형성되는데, 이를 최소화하거나 극복하기 위해서는 다양한 관리전략이 요구된다. 그렇다면 우리는 왜 칸막이에 주목해야 하는가? 그것은 바로 칸막이가 국민의 대리인인 정부가 주어진 책무성과 책임성을 수행하는 데 왜곡된 역할과 책임을 야기하고 결과적으로 국민이 제대로 받아야 할 행정서비스의 양과 질의 수준을 떨어뜨리는 주요 원인이기 때문이다. 따라서 조직은 칸막이를 완화하거나 극복할 방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 칸막이를 막기 위한 방안으로 칸막이 구조(과정, 관리, 조직목표, 성과목표, 과제 등)를 개선하고, 경직적이고 경쟁적인 조직문화를 소통, 협조, 협업을 촉진할 수 있는 협업 친화적 문화로 개선하고, 인사교류를 통해 다른 조직을 경험하고 학습할 기회를 제공하고, 구성의 오류를 피할 수 있는 성과평가제도를 개선하고, 분산된 정보시스템을 통합하는 방안을 제시한다.

[주제어: silos, 조직칸막이, 조직관리]

* 이 논문은 2014년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완·발전시킨 연구임

** 제1저자, 한국행정연구원 선임연구위원(ykys@kpa.re.kr)

*** 교신저자, 순천대학교 행정학과 교수(osy2010@scnu.ac.kr)

I. 서론

시골 목장에 소 풀을 저장하기 위해 사용되는 사일로(silo)는 목가적인 풍경을 자아낸다. 반대로, 조직(부서, 부처)에 있는 칸막이(silo)는 편협한 이기주의와 할거주의 모습으로 우리에게 다가온다. 왜 그럴까? 사일로는 같은 것인데, 전원에서의 사일로는 아름다운 모습으로 그려지고, 민간조직이든 공공조직이든 모든 조직에 세워진 칸막이는 글로벌 난제(global wicked problems) 시대에 제거해야 할 대상으로 떠오르고 있다.

조직이 존재하는 한 칸막이(이하 silos를 칸막이로 칭함)는 불가피한 현상이다. 전 문화의 원리, 부성화의 원리, 계층제의 원리, 분업의 원리 등으로 형성된 전통적인 조직은 말할 것도 없으며, 이를 극복하기 위해 등장한 수평적 조직이나 매트릭스 조직 등 동태화된 조직에서조차 여전히 칸막이는 존재하고 서로가 서로를 제약하는 상황에 까지 이르고 있다.

칸막이는 민간조직이나 공공조직 모두에서 오랫동안 중요한 화두이다. 미국관리협회(American Management Association: AMA)에 의해 수행된 내부 협업에 관한 2002년 서베이에 따르면(Dean, 2010), 기업 응답자의 83%는 칸막이(silos or fiefdoms)가 존재한다고 응답하였다. 게다가 응답자 97%는 칸막이가 조직에 부정적 효과를 미치고, 관할전쟁(turf wars)과 권력투쟁을 낳는다고 한다. 칸막이는 관리자가 개인적이고 부서의 야망이 기업 목적을 우선하는 환경에서 발생한다. 응답자는 칸막이가 단위 관리자의 태도(81%), 다른 부서 니즈에 대한 무관심(61%), 협업을 지원하지 않는 기업문화(59%)로 발생한다고 한다(AMA, 2002; Dean, 2010: 28; 김윤권, 2014a: 425에서 재인용).

공공조직에서도 칸막이는 오랫동안 존재해 왔으며, 이를 제거하려는 것을 조직개편이나 행정개혁을 추진하는 주요 동인 중의 하나로 보았다. 노무현 정부는 부처 이기주의와 칸막이 문화를 없애고 경쟁을 통해 계급 중심의 공직체계를 바꾸려고 고위공무원단제도를 도입하였으며, 또한 행정정보공개제도를 추진하였다. 이명박 정부의 대 부처주의 행정개혁이나 융합행정 역시 넓게 보면 칸막이 제거라는 의도가 개편의 밑바탕에 흐른 것으로 볼 수 있다. 박근혜 정부는 더 나아가 부처 간 칸막이 제거를 국정운영의 4대 원칙('국민 중심의 행정', '부처 간 칸막이 없애기', '현장 중심의 정책 피드백 시스템 정착', '공직기강 확립')의 하나로 전면제시하였다. 문재인 정부는 포지티브(원칙 규제, 예외 허용) 방식에 기반한 규제의 틀은 4차 산업혁명의 특성과는 동떨어져 신기술 발전을 저해한다고 보고, 4차 산업혁명에서는 모든 사물이 연결되고 산업

간 경계가 허물어져 융복합이 일어나는 만큼 단일 산업을 전제로 칸막이 규제가 이뤄지는 포지티브 방식은 적절하지 않다고 보아 네거티브 방식을 강조하였다.

그렇다면 우리는 왜 칸막이에 주목을 할 수밖에 없을까? 그것은 바로 칸막이가 국민의 대리인인 정부가 주어진 책무성과 책임성을 수행하는 데 왜곡된 역할과 책임을 야기하고 결과적으로 국민이 제대로 받아야 할 행정서비스의 양과 질의 수준을 떨어뜨리는 주요 원인이기 때문이다. 이러한 현상은 도처에서 일어나고 있다. 가령, 복지 관련 부서는 복지마을을, 문화 관련 부서는 문화마을을 만들려는 현실이다. 동일한 정책 수혜자인 그 마을의 문화, 교육, 복지, 경제는 동일체이고 협업적으로 접근을 해야 함에도 각 조직(부서, 부처)마다 칸막이를 치고 '서로 같은 것을 서로 다르게' 추진하는 것이다. 또 다른 경우, 2013년 식품안전처 설치 이전에는 식품안전 관련 28개 법령을 식약청, 농식품부, 교과부, 지경부, 법무부, 환경부 등 6개 부처에서 관리하여 중복규제, 사각지대 등 불합리하고 불편한 문제가 꾸준히 제기돼 왔다. 2008년 식품안전기본법 제정으로 식품안전정책위원회를 두고 정책조정을 시도했었으나 위원회 성격으로 행정조직을 움직이기에는 역부족이었다.

현재 감염병과 바이러스에 대한 연구가 인수 공통, 사람, 야생동물, 해양 등 바이러스 종류에 따라, 또는 바이러스 연구개발·임상시험 등 단계에 따라 농림축산식품부, 환경부, 보건복지부, 과학기술정보통신부 등 주무부처 산하에 각각 분리돼 있는데 새로운 감염병이 빈번하게 찾아오면서 이를 체계적으로 관리할 필요성이 커졌다(매일경제, 2020.6.5).

그렇다면, 이러한 칸막이는 도대체 무엇일까? 또한 칸막이는 왜 생기는 것일까? 그리고 이런 칸막이를 어떻게 하면 최소화하거나 극복할 수 있을까? 이것이 바로 본 연구가 갖는 문제의식으로, 이러한 질문에 대한 대답을 얻기 위해 연구를 수행한다. 본 연구는 칸막이를 보다 체계적으로 이해할 수 있도록 뒷받침하기 위한 탐색적 연구(exploratory research)에 해당된다. 2장에서는 칸막이의 개념, 유형, 폐해 등을 검토한다. 3장에서는 칸막이가 형성되는 요인을 고전적 조직원리, NPM, 조직 내외 요인으로 분석한다. 4장에서는 칸막이를 제거할 수 있는 방안의 필요성, 극복 방안, 그리고 칸막이 극복효과를 제시한다. 끝으로 칸막이 제거에 대한 제언을 한다.

조직 칸막이는 과거에도 있었고, 현재에도 있으며, 미래에도 끊임없이 발생할 것이다. 조직 칸막이를 제거하는 것은 조직관리자 혼자서만 가능한 것이 아니다. 어느 조직에나 상존하는 칸막이를 정확히 인식하고 최소화할 수 있는 방안에 주목할 필요가 있다.

II. 칸막이 관련 이론적 검토

1. 칸막이 개념

칸막이는 협업을 어렵게 하는 요인이다. 칸막이(silo)와 유사한 용어들이 다양하게 사용된다. 영역 혹은 텃세(turf-ism),¹⁾ 관할권(jurisdiction), 편협성(parochialism), 분절화(segmentation), 할거주의(sectionalism), 분파주의(tribalism), 경계(borders), 봉토화(fiefdom) 등이 그 예다. 본 연구에서는 이러한 다양한 용어들을 포괄하는(umbrella) 용어로 칸막이를 사용하기로 한다.

조직 칸막이 개념은 대체적으로 실생활에서 사용되지만 완벽하게 연구된 적은 없었다. Neebe(1987)가 조직기능의 부분들이 서로 얼마나 분리되어 있는지의 예로 곡물

-
- 1) ‘영역주의’(Turf-ism)를 겉보기에 공통적인 목표나 이익을 가진 조직 간 비협동이나 갈등으로 정의할 수 있다(Siek & Hague, 2005; Cohen & Gould, 2003: 4). ‘영역다툼’(turf war)은 가장 흔하게 인지되는 조직 이상증상이다. 그 정의의 합의는 이루어지지 않았지만, 현상에 대한 설명은 전형적으로 몇 가지 공통요소를 가진다. 정부청사의 장이나 기업부서의 관리자와 같은 대리인들(agents)은 자원, 승진, 평판을 두고 서로 경쟁하고 있다고 생각한다. 중요한 임무나 과업을 수행한다는 점을 고려하면, 이 대리인들은 경쟁자들을 배제시키려 할 것이다. 경쟁자들이 주목받지 못하는 임무를 맡게 하기 위해 중요한 정보를 제공하지 않거나, 의사결정권을 사용하는 등의 전술이 있을 수 있다. 중요한 것은 주인들(principals)은 대리인들의 협업유도를 바라지만 그러한 행동을 실시할 능력은 제한적이라는 점이다(Herrera & Ting, 2012: 2). 관할권 다툼(jurisdiction battle)은 미국의 경우, 연방과 주 간 법집행 뿐 아니라 그들 스스로에 대한 연방법집행 간에도 존재한다. 몇몇 기관은 그들의 기소 유형에 해당하는 사건에 대한 중복적 임무와 관할권을 가진다. 예를 들어, FBI와 주류, 담배, 화기단속국(ATF) 사이에서의 담배밀반입과 폭발물사건을 둘러싼 영역논란, 이민 및 관세집행(ICE)과 ATF 사이에서의 불법 이민자가 개입된 무기밀매 사건을 둘러싼 영역논란, ICE와 DEA 사이에서의 마약밀매사건을 둘러싼 영역논란이 존재하였다(Finklea, 2013: 7). 칸막이는 조직 간에도 생겨날 수 있다. 조직 사이(혹은 조직 내)에서 협조가 존재하지 않을 경우, 조직의 편협성(parochialism)이 대두된다. 의사결정이 점차 개별적으로 이루어지고 사업 단위의 재정적 성과가 우선순위에 놓여 있는 기업 환경에서는 팀워크와 협동의 가치가 종종 무시되곤 한다(Guelke, 2005: 749; Fenwick et al, 2009: 3에서 재인용). 할거주의(sectionalism)는 조직 신의 미션과 업무만을 중시하고 다른 상하의 조직이나 전체 조직과의 조화를 추구하지 않는 일련의 행위라 할 수 있다. 할거주의는 조직 간, 조직 내에서 한 부문이나 파벌 등의 입장을 고집하면서 배타적인 자세를 취하는 경향이다. 분열주의, 지역주의, 할거주의로 표현되고 있다. 분파주의(tribalism)는 하위 집단이 자신의 활동을 고착하고 조직을 전체로 보는 데 실패할 때 발생하는 태도이다. 분파주의는 구성원이나 리더들이 자신의 조직을 분립되고 구역화(compartmentalized)로 간주할 때 발생한다. 일을 끝내기 위해 그들이 역설적으로 의존하는 동일한 조직 내에서 구성원과 리더들은 자신의 즉각적 공동 업무자와 자신의 조직 일부를 다른 종족과는 특수하고 괴리된 사람으로 간주한다(San Diego Consulting Group, 2014).

저장소를 조직행동의 칸막이와 최초로 비교하였다. 일반적인 조직심리학 문헌은 그 개념을 전통적인 관점과 조직이 구성되는 기계적인 방식으로 나타낸다(Diamond & Allcorn, 2009; Stone, 2004; Sy & Cote, 2004; Weisbord & Janoff, 2005; Cilliers & Greyvenstein 2012: 2에서 재인용). 이는 직급이 대부분의 조직권력과 권한이 있는 위에서 가장 적은 곳으로 수직적으로 흐르는 계급적 조직구조임을 의미한다. 이것은 조직도로 알 수 있다(Cilliers & Greyvenstein 2012: 2).

전통적으로 조직심리학 문헌은 칸막이를 의식적이고 합리적이며 객관적인 실체로 여긴다. 그러나 동시에 무의식적·비이성적·상징적·대표적인 의미와 함의 그리고 효과라는 측면에서 칸막이는 내면에서도 중요하게 작용하고 있다(Huffington et al., 2004; Cilliers & Greyvenstein 2012: 2에서 재인용).

조직행동에 관한 주류 문헌(Greenberg & Baron, 2003)은 칸막이 비유를 조직 기능 장애와 분열을 나타내는 데 사용한다. 그것은 분리의 감정(즉, 오른손이 하는 일을 왼손이 모르게 하라), 당황, 고립, 무력감, 신뢰, 존중, 협업, 협조의 부족을 가리킨다. 그것은 내적으로 또는 다른 칸막이와 대립하는 칸막이의 이미지를 갖는다. Allcorn, Diamond, Stein은 칸막이를 시스템정신역학 문헌에서 조직적 비유로 도입하였다(Diamond & Allcorn, 2004, 2009; Diamond et al., 2002; Diamond et al., 2004). 그들은 조직 칸막이를 구획화, 분리, 차별의 거대한 심리적 공간으로 정의하였다(Cilliers & Greyvenstein 2012: 3에서 재인용).

조직관리자들은 최우선순위 결정, 계획 변경, 프로그램 개선을 위해 조직을 동원하려다가 좌절한 경험이 있다. 이러한 현상은 소위 칸막이 효과(silos effect)라 한다. 칸막이 효과란, 부서에서 집중해야 할 의사소통과 공동의 목표가 없는 것이다(Lencioni, 2006a). 조직에서 칸막이는 거대한 구상이 제시되면, 즉시 쪼개지고 나누어져 전체적으로 어우러지지 않게 된다. 인적자원관리자는 흔히 자기들의 직무 분야를 정하고, 나머지는 다른 부서나 사람의 몫으로 인식한다. 기술 담당자는 주로 주어진 과제를 자기중심적인 세계관으로 친숙한 과정과 규칙으로 설정하여 바라본다. 일선부서, 현장부서 등 모두 자신들이 선호하는 꼬끼리의 다리만 붙잡으려 한다. 칸막이 효과의 희생이 되는 것은 단지 거대한 구상만이 아니다. 일상의 사업 수준에서도 칸막이 증후군(silos syndrome)을 발견할 수 있다(Albrecht, 2009).

공유된 비전과 조직목표는 조직경계 간 협업추진에 일조할 수 있다. 하지만 그보다는 부처 간에 경계가 존재하고 개별 부처들이 각각 평가되는 일이 더욱 빈번하다.

때로 이것은 관리자들이 그들 부서를 칸막이라고 칭할 정도로 너무나 명백하다(Linden & Simmerman, 2010). 조직 활동 연구에서 많이 쓰이는 칸막이라는 용어는 조직의 외부 관계가 충분한 주목을 받지 못하는 상황에서 내부적으로 초점을 맞춘 조직을 묘사하는 데 쓰인다. 각 참여자와 기타 이해관계자 간 의사소통, 협조, 조정의 단절은 흔히 나타나는 일이다. 그 결과, 조직들은 지속적으로 좋은 성과를 내기 위해 즉각적이고 폭넓은 수요에 최대한 몰입하는 데 실패하게 된다(Fenwick et al., 2009: 3).

조직 칸막이에 대한 선행연구를 통해서 그려지는 모습은 결국, 조직(부서, 기관, 부처, 정부, 부문)이 각자 자신의 미션과 이해관계를 최우선시하여 다른 조직과는 호혜적인 상호작용 관계보다는 경쟁적이고 배타적인 행위를 중시하면서 자신의 이익을 극대화하려는 일련의 행위라 할 수 있다.

2. 칸막이 속성

정신역학적으로 칸막이는 남성지배, 굴복, 핍박과 같은 남성적 특징을 나타낸다. 그것은 유치하고 퇴보적이며 방어적인 분열 구조(외부세계를 좋고 나쁜 대상으로 구분), 투입 작용(개인의 내부 현실에 좋은 것을 취함), 투영(나쁜 것을 타인에게 전가), 투영적 인지(projective identification)(무의식적인 대상의 사용, 강제 또는 조작 의도로 나쁜 것을 타인에게 전가)에 따른 집단 내 및 집단 간 불안감의 특징을 갖는다. 이는 개인, 집단과 팀, 조직 수준(미시, 중간, 거시적 수준)의 업무성과에 영향을 미친다. 따라서 칸막이는 집단적·무의식적인 팀과 조직의 환상·감성이 포함된 보이지 않는 장벽의 역할을 하는 마음속 분열이 된다(Cilliers & Greyvenstein, 2012: 3). 조직에서 칸막이 행동을 분석하면, 칸막이는 무의식적으로 조직의 정체성을 지켜주어 다른 팀과의 차별성을 확보케 한다고 가정한다(Cilliers & Greyvenstein, 2012: 3).

칸막이의 일종인 종족(tribal)은 내부를 지향하는 조직의 일부이며, 독특하게 기능을 하며, 정체성을 식별하며, 조직 전체보다는 자기 자신의 부서·과·계에 충성을 한다. 왜 이 종족이 존재하며, 왜 그리 강한가? 그 이유로는 종족이 i) 자기 보존을 위한 수단이고, ii) 종족은 정체성을 제공하고, iii) 사람들이 소속에 대한 깊은 필요성을 갖는 세계에서 정서적 유대를 조성하고, iv) 항구와 같이 사람들을 집으로 부르는 장소로 그들은 안전과 안보를 제공하고, v) 종족적 자부심은 흔히 구성원이 자신의 아이디어와 관행이 우월하다고 생각하게 하고, vi) 사람들은 일반적으로 우선 사익에 의해

동기를 받고, 다음 종족에 충성을 하며, 끝으로 대규모 조직 혹은 공동체의 공동선에 충성을 한다는 특징을 가진다(San Diego Consulting Group, 2014; 김윤권, 2014a: 425-6에서 재인용).

제휴하려는 구성원들은 스스로 영역다툼을 해결하는 데 헌신적이지만, 그보다 큰 문제는 다툼의 발생 자체를 인지하는 것일 수 있다. 예를 들어, 두 제휴 구성원들 간 성격 갈등은 공개적으로 언급되지 않더라도 제휴의 행동에 상당히 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해 영역다툼은 공개적 혹은 비밀스러울 수 있다. 은밀한 다툼은 갈등요소가 공개된 후에만 해결될 수 있다. 공개적인 다툼은 보다 간단한데, 가령 재정 자원을 둘러싼 다툼처럼 그저 돈 문제에 불과한 것이 그에 해당한다. 하지만 '구성원 vs 구성원' 범주에서 겉보기에 공개적인 영역다툼일지라도 구성원들 간 역사적 갈등이나 가치 격차와 같은 숨겨진 요소가 있을 수 있다(Cohen & Gould, 2003: 6).

영역다툼은 중대사, 경쟁 상태의 개인, 다툼의 명료성에 따라 다양하다. 제휴가 어느 정도 갈등 상태인지는 대개 그 최초 결성 방법과 관련이 있다. 만약, 구성원들이 그들이 속하지 않은 정책결정의 일환에서 강제적으로 모였다면, 이러한 제휴가 구성원들이 주도적으로 형성한 제휴보다 성공 가능성이 낮다는 것은 놀라운 일이 아니다(Cohen & Gould, 2003: 6).

조직은 전문화와 계층제로 인해 점차 복잡해지며, 전체 조직 중에서 자신이 속한 조직의 미션과 비전 및 권한만을 중시하게 되는 칸막이에 빠지게 된다. 칸막이는 다른 조직(부서, 부처)과의 협업보다는 간섭배제나 자원경쟁을 하려는 속성을 지닌다. 결국, 정부라는 차원에서 각 조직이나 부서, 더 나아가 부처는 자기 조직 최우선에 따른 칸막이에 함몰되어 집단사고(group thinking)에 갇히고, 조직구성원의 동질화 혹은 순혈주의로 치닫게 되고, 더 나아가 조직의 사유의식에 이르는 함정에 빠진다. 이러한 각 조직의 칸막이가 모이면, 결국 정부 전체의 칸막이가 형성되어 국민의 행정수요나 정책문제 해결보다는 자기 조직의 목적을 가장 중시하게 되며, 다른 부처와 관련된 업무에서도 자기 조직의 이익에 대한 적극적인 방어와 소극적인 협조나 조정에 머물게 되는 상황에 이르게 된다.

칸막이는 조직 실체로서 관리 팀이 동일한 조직에서 다른 실체와 조정(최악의 경우, 의사소통)을 할 동기가 결여된 것이다. 구조적 장벽은 단위들이 다른 단위와 대항하게 한다는 것이다. 칸막이, 정치, 관할전쟁은 종종 동일하게 언급된다. 경계는 i) 조직적 경계(사업단위, 기능적 구성원), ii) 공간적 경계(사무실 위치, 부서내 거리), iii)

사회적 경계(성별, 보수체계, 직급)로 구분할 수 있다(Serrat, 2010: 1).

조직 칸막이는 혁신에 장애가 되며, 다른 조직과의 협업과 의사소통을 막으며, 지형적 칸막이, 과제 칸막이, 기능적 칸막이, 기술적 칸막이 형태로 나타난다(〈표 1〉).²⁾

〈표 1〉 칸막이 유형

지형적 칸막이	조직의 상이한 부분은 상이한 지형적 위치에 있을 때 적절하게 정보를 공유하기도 어렵고 협업도 어려움
과제 칸막이	유사한 목적을 가지고 유사한 방식으로 일을 하는 집단 간에 우수사례(best practices) 정보가 공유되지 못할 때 발생
기능적 칸막이	조직 내에서 구성원의 역할이 불확실하여 가외성을 유발하고 구성원 간에 저평가되는 느낌이 생길 때 발생
기술적 칸막이	기술은 지형적으로 혹은 교육적으로 나타나는 갭을 좁혀줄 수 있지만, 기술이 조직구성원 간에 공유되지 않거나 할 수 없을 때 발생

기능적 칸막이는 기본적으로 자신의 환경으로부터 괴리된 운영단위로 구역화(compartmentalized)된다. 기능적 칸막이는 수평적 칸막이와 수직적 칸막이로 구분된다. 수평적 칸막이로서 POSDCORB(기획, 조직화, 충원, 지시, 조정, 보고, 예산)은 1930년대 시작된 통제, 관리, 감독, 행정과 같은 일련의 공식적 조직기능이다. 조직을 회계나 인적자원 같은 부서로 분류하는 것은 복잡한 과제를 관리 가능한 작은 과제로 쪼갬다는 것이다. 반면, 수직적 칸막이는 조직을 전략적 기획에서 관리통제와 운영통제를 갖는 계층제까지 역할을 구분한다. CEO나 기관장은 장기 전략을, 중간관리는 전술적 이슈와 조직의 정책집행을, 하부관리 과제는 일상적 운영을 담당한다(Motiwalla & Thompson, 2012).

3. 칸막이 병리

2011년 미국 뉴욕 직장인들을 대상으로 다양한 사무공간에 따른 효과를 연구한 결과에 따르면, ‘열린 사무실’, 즉 개방된 사무실은 혁신과 공공적인 공동미션 수행 등에 긍정적인 영향을 주지만, 생산성, 창의력, 일의 만족도 등에서는 도리어 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 개방된 사무실에서 일하는 직원들은 스트레스 지수가 높고 집중력과 동기부여가 떨어진 것으로 조사됐다. 이것은 개방된 공간이 직

2) Organizational silos and effective collaboration. Retrieved from <http://chrispip.blogspot.com/2008/11/organizational-silos.html> (검색일, 2020.9.2).

장인들의 사무과정을 방해하여 생산성을 떨어뜨린다는 것이다(서울신문, 2014.4.25.; 김윤권, 2014a: 118에서 재인용).

이처럼 물리적 측면에서 칸막이가 없는 열린 사무공간은 직장인들에게 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 문제는 칸막이라는 것은 물리적인 것뿐만 아니라 심리적인 칸막이가 더 큰 문제로 작용한다는 점이다. 물리적인 칸막이와 심리적인 칸막이가 결합하여 나타나는 조직 칸막이는 그렇다면 어떠한 현상이 나타날까?

조직단위 경계가 강하면, 리더에게 자신의 조직을 관리토록 명확한 권한 계서(lines)와 반박할 수 없는 권력을 주기 때문에 칸막이가 발생한다. 그러나 칸막이가 병적(pathological)으로 되면, 조직이 성장하고 새로운 시장 기회에 반응할 능력을 억제한다(Ready, 2004). 구성원이 조직의 큰 목적에 초점을 두기보다는 자신 관할을 보호하는 데 더 이해관계를 갖게 되면, Herbold(2004)이 언급한 '봉토화(fiefdom) 증후군'의 죄책감을 가진다. 이러한 봉토화는 조직 효과성을 낮추고 가외성을 심화시키고, 자원을 축적한다. 봉토화는 파벌 네트워크, 과(課) 및 팀에서 발생한다. Herbold(2004)은 대다수 사람들은 자신의 환경을 통제·보호하려는 자연스러운 경향이 있으며, 자신의 직원·자원·책임성에 초점을 둔다. 그러나 어떤 관리자는 조직 니즈와 무관하게 자신의 왕국을 건설하려 한다(Dean, 2010에서 재인용).

분파주의(tribalism), 칸막이 형성(silo-building), 영역 보호(turf-protection), 혹은 책임전가(finger-pointing)로 불리는 것들은 육체적·정서적 에너지를 소진하며, 사람들이 자신의 직무에서 산만하게 하고, 자원을 낭비하고, 사람들을 분리시키고, 정보흐름을 차단시키고, 조직의 경쟁력을 심각하게 약화시킨다(San Diego Consulting Group, 2014). 칸막이의 문제는 사람들이 큰 그림을 보는 대신 편협한 시각을 갖게 한다는 것이다(Pattison, 2006).

조직적·공간적·사회적 경계(boundaries)는 역량을 최대한 활용하기 위해 필요한 지식의 흐름을 막는다. 이로 인해 노력 중복, 불일치, 비효율성이란 고비용이 생긴다. 칸막이는 목적의 설정을 잘못하게 하며, 역할과 책임성을 모호하게 하며, 모호한 권한을 만들고, 자원을 잘못 할당하고, 방어적인 구성원을 형성하고, 조직성과가 아닌 칸막이 성과를 극대화하려는 유인을 갖는다(Serrat, 2010: 2).

칸막이 심리(silo mentality)는 조직 내에 장벽을 만들어서 좋은 의사소통으로 만들어질 수 있는 것들(예를 들어, 혁신, 창의성, 효율성 등과 관련된 것들)을 포함한 기회

들을 차단하고, 중복이나 비용의 문제를 발생시킨다(Fenwick et al, 2009: 4). 칸막이는 조직의 역기능을 보여주는 증후이다. 칸막이는 야심찬 개인이나 조직의 관리자가 조직의 행복보다 우위를 차지하려는 환경을 만들어낸다(Stone, 2004: 11; Fenwick et al, 2009: 5에서 재인용).

하나의 팀이나 집단 역시 팀 안에서 안전함을 느낄 것이다. 그렇지만, 조직의 다른 칸막이에 있는 팀을 타인이라기보다는 적(불신, 공포, 투쟁의 대상)으로 간주할 것이다. 부정적인 측면 가령, 무능력, 이해부족, 내분, 더딘 반응 등은 칸막이 대상인 팀에 전가시킨다. 그 후 팀은 오직 자신들만이 옳다고 여기는 정당성을 주장하며, 이는 곧 자신 조직의 존재 이유이고 중심이 된다. 그 스스로의 정체성 측면에서(그들을 다른 팀과 분리하는 핵심의 지속적인 속성) 그 팀은 전지전능하며 동지애와 지식이 있다고 가정할 것이다. 그러므로 칸막이 사고방식은 직원들이 무의식적으로 조직을 다루는 현상을 설명하며, 다른 부서의 사람들은 부분-대상으로 설명할 수 있다(Diamond & Allcorn, 2009; Cilliers & Greyvenstein, 2012: 3에서 재인용).

이러한 조직 간 칸막이 현상은 i) 부처간·부서간 의사소통과 협조를 저해하고, 정책목표에 대한 부처 간의 시각 차이 또는 부처 이기주의 등으로 갈등과 실패를 초래하며, ii) 부처 및 부서간 칸막이 문화로 인해 정보와 경험이 공유되지 못하고 시행착오가 반복되며, iii) 부처간 정보 및 인력 등의 교류가 미흡해지며, iv) 갈등조정 절차나 제도가 취약해지며, v) 새로운 업무영역(법령제정 등을 통한 영역 다툼 등) 선점을 위한 갈등이 발생할 수 있으며, vi) 총괄조정 부서와 사업추진 부서간의 갈등을 초래할 수 있다(행정자치부, 2004).

이러한 칸막이는 결국 자기 관할권 사수라는 문제로 연결되기 때문에 치열하다. 부처 칸막이는 부처 이기주의를 낳고, 관할권 다툼을 초래한다. 조직 미션과 업무와 연계되는 이해관계자 간에는 동질성을 가지지만, 다른 조직의 업무나 구성원에 대해서는 이질적이고 배타성을 가져 서로에 대한 이해가 결여되고 관할영역 확장 경쟁에 몰입하게 된다. 왜냐하면, 부처 간의 업무에 대한 관할권 또는 영역권은 예산 및 인력에 연계되기 때문이다. 정부는 과거와 현재뿐만 아니라, 미래에 대한 거시적 시각과 미시적 시각을 모두 겸비해야 하는데, 정부에 칸막이가 구축되면 조직구성원은 구체적인 임무에 대해서 편협적인 시각을 갖게 된다. 결국 타 부처나 부서, 심지어 같은 조직 내에서도 의사소통, 조정, 협력, 협조가 어려워진다.

정부가 내세운 칸막이 제거와 협업 활성화라는 측면에서 보아도 칸막이는 협업의

최대 장애 요인의 하나이다. 혁신을 가로막는 관료적 칸막이, 폐쇄적 전문가주의, 집단사고(groupthink) 등과 같은 문화적 혹은 정체성 차이는 협업을 어렵게 한다(Metze & Levelt, 2012). 협업을 위해서는 정부 칸막이(government silos)라는 근본적 장벽을 반드시 극복해야 한다. 칸막이화된 운영, 기술 환경은 동일한 고객에게 유사한 서비스를 기계적으로 제공하는 부서에 복잡한 소통망을 초래한다. 이 환경은 i) 부서 전체로 뻗어나가지 않는 과정, ii) 기업 전체의 고객편익 촉진이 아닌 하나의 부서의 행정부담을 완화하기 위해 개발된 정책과 규칙, iii) 고립과 자기보호 문화, iv) 공통 서비스 전달에 실패한 폐쇄된 기술 인프라로 이어진다. 이로 인해 의사결정 장기화, 비효율적 서비스, 지식창조를 위한 제한적 시간을 낳는다(Andrulis & Hirning, 2002: 3).

III. 칸막이 형성요인 분석

그렇다면 왜 칸막이 현상이 벌어질까? 조직 칸막이를 형성시키는 요인은 다양하겠지만, 본 연구에서는 정부운영 및 조직운영에서 제도적으로 배태(embedded)된 고전적 조직원리, 신공공관리(NPM), 그리고 조직 내외적인 요인을 중심으로 칸막이의 형성요인을 분석한다.

1. 고전적 조직원리

고전적 조직원리는 현대 조직에도 그 기본 원리가 적용·유지되고 있다. 고전적 구조론은 과학적 관리론과 행정관리론, 관료제론으로 대표된다. 고전적 조직원리를 제시한 여러 학자 중에서 Fayol³⁾은 14개의 관리원칙을, Mooney & Reiley은 조정의 원리, 계층의 원리, 기능의 원리, 계선과 참모 간의 관계를, Gulick & Urwick은 통솔범위의 원리, 명령통일의 원리, 분업화의 기준(목적, 과정, 일, 사람, 장소)을 제시하고 있다(김병섭 외, 2008: 76-78). 또한 Weber의 관료제 모형은 직위 관할 범위의 법구성, 계층제적 구조, 문서주의, 전문적인 훈련, 관료의 전임성을 특징으로 한다(김병섭 외,

3) 행정관리론의 대표적인 학자인 Fayol은 14개의 관리원칙으로 분업의 원리, 권한과 책임의 원리, 규율의 원리, 명령통일의 원리, 업무추진 일원화의 원리, 전체 이익 우선의 원리, 보상의 원리, 집권화의 원리, 위계서열의 원리, 질서의 원리, 형평의 원리, 인력의 안정성 원리, 자발성의 원리, 단결의 원리를 제시하였다(김병섭 외, 2008: 75-77에서 재인용).

2008: 82-83).

이들이 제시하는 원리 중에서, 특히 전문화의 원리, 계층제의 원리, 명령통일의 원리, 분업화의 원리, 기능의 원리는 조직 칸막이 형성과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 전문화 또는 분업화의 원리는 조직의 업무를 세분화시켜 능률성을 극대화하기 위한 것이다. 계층제(계서제)의 원리는 권한이나 책임을 목적과 기능에 따라 상하로 나누는 것으로 명령복종과 지휘감독을 확립하기 위한 것이다. 특히, Gulick이 제시한 분업화의 기준에는 부서편성의 원리 혹은 부성화의 원리가 내포되어 있다. 즉, 개별적인 조직구성원들이 분담할 수 있도록 분화시킨 업무를 차례로 묶어 조직단위들을 형성하는 것으로 그 기준으로는 목적, 과정, 일, 사람, 장소로 편성될 때 능률성을 높인다는 것이다.

1950년대부터 대부분의 조직은 계급적으로 구성되었다(Greenberg & Baron, 2003). 전형적으로 조직은 대부분의 권력과 영향력을 가진 최고 직급으로부터 가장 권한이 없는 아래쪽으로 그 계층이 이동한다. 또 다른 특징은 수직적 분화(인사, 마케팅, 운영)이다. 이로 인해 수평적이고 수직적인 칸막이가 형성된다. 조직의 일부로서의 칸막이 역시 마음속에 있으면서 자체적인 개인 간 관계의 무의식 패턴도 가진다. 마음속 조직의 이미지인 칸막이는 업무행동에 영향을 미친다(Diamond & Allcorn, 2009; Cilliers & Greyvenstein 2012: 3에서 재인용).

정부는 전지전능한 완성체(monolith)가 아니다. 정부는 상이한 방향으로 서로 밀고 당기는 수많은 하위 단위로 구성된다. 각각은 다른 하위단위를 지배하기 위해 자신의 시각을 강화시킨다. 어떠한 상황에서는 작은 단위의 특수화 및 협소한 정책이 세분화 측면에서 문제가 되며, 자원을 낭비시킨다. 정부는 직간접적으로 모든 자원을 생산에 개입시킨다(Statskontoret, 2007: 23). 공공부문은 수많은 전문화된 부처, 다수의 기관으로 정책분절이 되어 수평적으로 분립되어 있다.

부성화의 원리와 전문화의 원리의 결과, 정부의 기구(apparatus)나 조직은 독립성을 갖게 되어 칸막이를 형성하게 된다. 각 조직은 업무가 명확하게 구분되고 보고체제도 확실하다. 추진할 과업이 많아지면 세분화되어 각각의 개별적인 구성원에게 분담된다(Mergel, 2010: 177). Tsai(2002: 180)은 계서제를 조정이 수직적으로 강요된 관료제 과정을 통해서 달성되는 권한관계의 집권화로 정의한다. 비록, 전통적 지혜로 보면, 집권화는 조직 안에서 정보공유를 촉진한다고 하지만, Tsai의 경험 연구에서는 정반대의 결과를 보여준다. 본부가 하위 단위를 더 통제할수록, 다른 단위들과 지식공유

를 덜 하려한다는 것이다. 집권화는 조직의 지식공유 수준에 부정적 영향을 미친다(Dean, 2010에서 재인용).

한때 수직적 계서제 구조가 기업 효과성에 필수적인 것으로 간주되었으나, 현대의 기업은 수평적·병행적 과정으로 조직화된(Cunningham & Chelladurai, 2004). 계서제의 축소는 집권적 의사결정과 조직적 구조의 분권화를 촉진시킨다(Hansen, 2009). 분권화의 편익은 구성원에게 현장에서 자신의 업무능력과 그것을 수행할 자유를 준다. 그러나 그 업무단위는 칸막이가 되며, 협업적 문화가 조성되지 못하게 하며, 지나친 분권화는 기업을 칸막이의 집합(collection) 혹은 봉토화로 변하게 한다(Dean, 2010).

이처럼 고전적 조직원리가 한편으로는 조직운영의 효율성과 합리성이란 측면에서 여전히 상당한 기여를 하고 있지만, 다른 한편에서는 각자 자기 조직만의 완결성을 최우선으로 지향하는 결과로 불가피하게 조직 칸막이를 형성하는 핵심 요인으로 작용한 것이라 분석할 수 있다.

2. 신공공관리(NPM)

1980년대부터 공공관리의 핵심 패러다임으로 등장한 신공공관리(New Public Management) 역시 조직 칸막이 형성에 결정적인 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다. NPM은 사실 기능 차별화와 부성화의 원리에 초점을 두는 고전적 조직원리의 경직성을 타파하기 위해 등장하였는데, NPM 역시 조직 칸막이를 고착화시킨 주요 요인으로 지목할 수 있다. 그 이유는 NPM의 핵심 가치인 세분화, 경쟁, 인센티브 등이 지나치게 강조되어 성과 만능주의로 흘러 조직구성원 개인이나 조직(부서, 부처, 부문) 간의 여러 형태의 칸막이를 고착화시킨다는 점을 부인할 수 없기 때문이다.

NPM에서 공공조직은 직접 통제가 가능한 예산과 책임을 반영한 자신의 구체적인 목적 실현에만 관심을 집중한다. 이로 인해 조직이나 기관은 주로 협소한 칸막이에 가로막히게 되고, 장기적 실업이나 사회적 박탈과 같은 조직 경계를 넘나드는 문제 해결에 책임을 고려하지 못하게 된 것이다(Pollitt, 2003). 전문화되고 비중복적인 역할과 기능을 가진 단일 목적의 조직으로 분화되고, 자기중심적인 권한에 치중한 반면, 협력과 조정은 결여되었다(Verhoest & Bouckaert, 2005). NPM이 주도하던 1980년 이후 공공부문에서 조직 간 협력보다는 ‘내 조직 최우선(my organization always comes first)’

이라는 인식이 팽배해짐에 따라 이러한 현상은 강화되었다(Lægreid et al., 2013: 7). 즉, 공공부문의 칸막이 형성(siloisation or pillarisation)은 NPM이 주도하던 시기에 심화되었다(Gregory, 2006).

우리나라 공공부문 역시 NPM의 핵심 가치가 정부운영이나 정부 조직관리의 핵심 가치로 투영되어 다양한 제도가 운영되고 있다. 대표적으로 중앙행정기관의 자체평가와 특정평가, 지방자치단체의 위임사무 부처평가 및 지자체 자체평가, 공공기관의 경영실적 및 연구실적에 대한 평가 등이다. 이러한 평가는 결국 세분화된 지표에 따라 해당 부처나 기관을 경쟁시켜 그 결과를 평가하고 이에 따라 각종 인센티브를 부여함으로써 정부운영의 효율성과 생산성을 높이는 데 상당한 기여를 하였다. 문제는 이러한 성과평가제도가 말 그대로 각자 조직의 자체 성과를 끌어올리는 데 최대 관심을 둔다는 것이다. 이는 결국 다른 구성원, 다른 조직(부서, 기관, 부처, 부문)과는 배타적이고 경쟁적인 관계를 형성하게 되는 이기주의, 할거주의, 무사안일주의 등을 유발하는, 즉 조직 칸막이를 유발하는 결정적인 요인으로 작용한 것으로 판단할 수 있다.

NPM의 핵심 가치는 정태적이고 안정적인 조직에서는 매우 긍정적인 기여를 할 수 있다. 그렇지만 글로벌 난제(global wicked problems)가 급증하고 국민의 행정수요와 정책문제가 다양하고 복잡해지는 시대적 맥락에서 자기 조직만의 완결성을 추구하는 조직관리로는 도저히 이러한 문제들을 해결할 수 없다. NPM의 이러한 한계를 극복하기 위해 제기되는 일련의 논의들은 학술적으로 Post-NPM으로 일컬어진다. 여기에는 다양한 논의들⁴⁾이 있는데, 핵심 요체는 공동가치 창출을 위한 협업적 접근이라는 측면이다.

NPM이 공공의 독점을 핵심 문제로 보고, 시장 기반의 경쟁을 통해 이에 대한 해결책을 모색하려는 방식을 선호하는 것과는 달리, Post-NPM은 사회적 복잡성과 분화를 핵심 도전으로 간주하고, 조직적·제도적 경계를 넘나드는 협업적 거버넌스의 상호작용 형태의 형성을 핵심적 접근과 나아갈 방향으로 간주한다(Torfinn et al., 2012). 이와 같이, Post-NPM은 관료제의 경직적 칸막이를 비롯해 기존 NPM이 초점을 두었던 투입과 산출에 대한 조직 내 관심을, 거버넌스 조직 간 접근·과정·결과에 대한 새로운 시

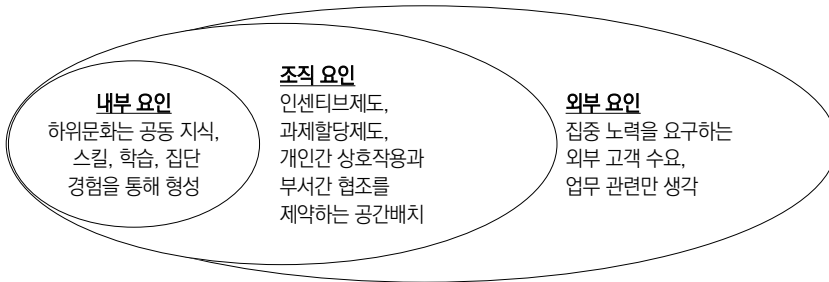
4) Post-NPM의 논의들로는 integrated governance, jointed-up government, holistic governance, new public governance, network government, partnership, connected government, horizontal management, collaborative public management, whole of government 등이 있다(Lægreid et al., 2013: 7).

각으로 전환시킨 것이다(Osborne, 2006, 2010).

3. 조직 내외 요인

칸막이 형성 요인은 공조직이나 사조직 조직 유형만큼이나 다양하다. Select Strategy(2002)는 칸막이 형성요인으로 i) 양립할 수 없는 목표, ii) 자신의 부서와 자신의 목적에만 관심을 갖는 회의 방식, iii) 자신의 부서와만 관련된 성과평가와 보상, iv) 조직의 하위집단 내의 문화적 특성을 지적한다. 이러한 칸막이를 낳게 하는 영향에는 i) 칸막이 자체의 내부적 영향, ii) 조직 영향, iii) 외부 환경 요인이 있다.

〈그림 1〉 칸막이 형성 요인



자료: Select Strategy(2002: 3)

〈그림 1〉에서 보듯, 조직 칸막이는 조직의 다양한 요인에 의해 형성될 수 있다. 이를 조직 내 칸막이와 조직 간 칸막이로 구분하여 논의할 수 있다.

첫째, 칸막이는 민간조직이든 공공조직이든 모든 조직 내에서 생겨날 수 있다. 조직 내이든, 조직들 간에든 칸막이는 인간의 행동에서 비롯된다. ‘칸막이 심리’라는 용어는 종종 조직 안에서와 조직 사이에서 구별되는 조직구성원 개인 및 집단의 사고방식을 설명하는 데 쓰이곤 한다. 게다가 관계가 해체되고, 연계가 단절되며, 이롭지 못한 업무방식을 유발하는 의사소통 장벽을 묘사하는 데 쓰이는 용어이기도 하다 (Fenwick et al, 2009: 3-4).

〈표 2〉 칸막이 심리 조건 및 텃세 형성 요소

칸막이 심리 형성 조건	구성단위 관리자의 자세
	다른 부서의 니즈에 대한 무관심
	기업 우선순위와 관계있는 강력한 부서의 우선순위
	프로젝트 관리 수준의 미흡
	지리적 구분
	고립된 사고방식
	개인의 결과에 따른 재정적 보상
	협조(co-operation)를 어렵게 만드는 정책·절차들
충돌과 텃세 (turfism) 초래 가능 조직 요소	기능적 영역에 관해 엄격하게 고안되고, 상호 의존적으로 일하려는 노력을 방해하는 조직구조
	팀 중심보다는 경쟁적이고, 경기침체나 시장변화와 같은 외적 상황으로 인해 깊은 변화를 경험하는 기업문화
	조직의 구성원들마다 다르게 해석할 여지가 있는 불분명한 정책과 절차들
	미흡한 의사소통 스타일과 협력적인 업무 관계에 대한 이해의 부족을 초래하는 부적합한 훈련과 개발
	충돌을 조정하거나 타인의 생각과 필요를 존중하고 도와주는 데 부족한 롤 모델을 제시해주는 조직관리자의 성격 혹은 관리 스타일

주: Stone(2004: 12); Fenwick et al.(2009: 5-6)을 근거로 작성함

‘칸막이 심리’는 팀이 공간상 분리되어 있을 때 생겨나지만 사무실 공간을 함께 쓰는 사람들이나 그룹 사이에서도 발생할 수 있다(Fenwick et al, 2009: 5). 칸막이 심리는 조직의 일부 영역에만 존재하고 다른 곳에서는 없는 경우도 있다. 일단 칸막이가 나타나더라도 칸막이 심리가 어느 정도 존재하는가하는 것은 조직마다 다를 수 있다. 심지어 하나의 조직 내에서도 다르게 나타난다(Fenwick et al, 2009: 6).

조직에서 칸막이는 실제로 물리적으로 존재하는 것이 아니라 현실에 대한 이미지를 공유하는 직원의 마음속에 존재한다(Diamond & Allcorn, 2004, 2009). 마음속에서 칸막이는 ‘각 개인들과 다른’ 타인을 배제함으로써 안전과 편안함을 제공한다. 그럼으로써 칸막이는 조직을 분열시키는 장벽이 된다. 이 장벽은 넘기 어려운 경계를 만들어 다른 부서, 근무처, 팀과의 회의참석에 불안감을 조성하는 ‘우리와 그들’이라는 사고방식을 만든다. 이러한 조직의 다양한 현상들은 조직구성원이 갖는 마음속에 보이지 않는 장벽으로, 외부인들에게 위협을 느끼거나 그들을 의심하고, 두려워하고 경멸하는 등의 상태로 작용한다(Diamond et al. 2004). 팀이나 집단이 칸막이 사고방식을 드러내는 경우 그것은 체계적인 사고와 보다 큰 조직적 비전이 없는 상태를 나타낸다(Burge, 1993). 무의식적으로 전체의 일부임을 부정함에 따라 분열은 심화되고, 심각

한 수준의 생존 불안에 이르기기도 한다(Blackman, 2004; Cilliers & Greyvenstein, 2012: 3에서 재인용).

둘째, 조직 간에 칸막이가 발생할 수 있다. Guelke은 “기관 간 협력 부재로 인한 편협함이 조직 간 칸막이에 반영되어 있다.”고 한다. 경쟁과 협동 사이에 당연히 존재하는 편협성이 조직 간 칸막이의 중심에 놓여 있다(Fenwick et al, 2009: 13에서 재인용). 그러나 다양한 유형의 협동에 대한 인센티브는 취약한 편이다. 가령, 조직구성원에게 발생하는 편익은 불분명하다고 할 수 있다. 한편, 부정적인 영향을 미치는 사건이 발생했을 때, 위기에 대응하기 위해서는 조직 간 협동이 부각된다. 비상시에 협동의 필요는 정보 공유와 상호 현장지원 등의 형태를 취한다. 시민보호와 구제를 담당하는 기관 간의 정보공유와 협력적인 의사소통이 중요하다. 이러한 것은 위험 발생 전이나 과정 그리고 복구과정에서 매우 중요하다(Fenwick et al, 2009: 13). 그러나 광범위한 지역사회 수요에 대응하기 위한 조직 간 협동 행위가 잘 이뤄지지 않는다. 이것은 조직 별로 좀 더 즉각적이고 측정 가능한 목표를 달성하려 하기 때문일 것이다. 이러한 여러 요인들이 상호작용하면서, 조직 단위별로 편협한 태도가 널리 퍼지고, 칸막이는 더욱 견고하게 된다(Fenwick et al, 2009: 14).

조직 중에서 가장 복잡하고 거시적인 정부조직의 경우, 칸막이는 다양한 형태로 발생한다. 사람들은 보통 정부기관이 서로 잘 연결되어 있고, 공통된 정보 기반을 바탕으로 유기적으로 잘 작동되는 것으로 가정한다. 그렇지만, 정부의 수많은 부처나 하부조직 간에는 다양한 형태의 칸막이가 존재한다. Comfort는 위험과 안정성 관리와 관련하여 다음을 언급한다. 즉, “911 Commission Report에는 정부기관 간 성과와 의사소통, 조정 간에 상당한 틈이 있다. 주요 문제는 위험과 책임을 공유하는 관련 기관 간에 존재하는 정보의 비대칭이다. 미흡하거나 시기상조의 정보에 기초한 정부기관들은 평범해 보이지만 실제로는 고도로 상호 연결되어 있는 위험들을 잘 파악하지 못한다는 것이다. 자연적·기술적 재해에 대응하기 위해 형성된 다중관할권(multi-jurisdictional) 상의 관리구조는 관할권 경계를 넘어서는 위협에 부적합하다”(Comfort, 2005: 343; Fenwick et al, 2009: 6에서 재인용).

조직 간에 본질적으로 발생하는 위와 같은 칸막이 외에도 조직 간 거리적 요인에 의해서 칸막이는 더욱 심화될 수 있다. 예를 들어, 현재 정부 부처가 서울청사, 행정중심복합도시, 과천 등으로 분산되어 배치된 관계로 공간적인 차원의 칸막이가 더욱 심화될 것으로 보인다. 같은 공간에서도 칸막이가 발생하는데, 하물며 업무공간이 서로

분리되면서 조직구성원 간에 대면 관계도 더욱 어려워져서 심리적 칸막이는 더욱 심화되고, 결국 정부조직들 간의 신속한 의사결정 조율이나, 협업적 위기관리 역량은 약화될 수밖에 없다.

IV. 칸막이 극복 방안

1. 칸막이 극복 필요성

모든 조직에는 심리적 혹은 물리적 칸막이가 존재한다. 이러한 칸막이는 조직 내부의 결속이나 몰입을 유발할 수 있는 일부 순기능이 있지만, 다른 조직과의 관계에서는 역기능으로 작용한다. 특히, 복잡하고 다양한 난제와 행정수요가 급증하는 정부 조직에서는 어느 조직 단독으로 행정수요와 정책문제를 해결할 수 없는 상황이기 때문에 칸막이를 최소화하거나 극복하는 다양한 전략과 방안에 주목을 할 필요가 높다.

조직 칸막이를 제거하면 어떠한 효과가 있을까? 그동안 칸막이를 극복하려는 시도는 계속 이어져 왔다. 조직 유형이나 조직이 처한 상황에 따라 칸막이 유형이나 이를 제거하여 얻은 효과도 다양할 것이다. 부처 간 칸막이를 없애 문제해결형 협업조직으로 구축된 사례를 소개하면 다음과 같다.

2012년 9월, 구미 불산유출 사고 당시 환경부, 고용부, 소방방재청 등 부처별로 기능이 분산되고 업무가 비능률적이었다. 이를 해결하기 위해서 6개 부처는 협업조직으로 합동방재센터를 개소하여 범정부적인 화학재난 안전관리체계를 구축하였다. 합동방재센터를 개소하기 전 6개 부처별로 가진 칸막이를 해소하고 협업조직으로 전환한 것이다(안전행정부 외 보도자료, 2013.12.6).

국회는 2020년 1월에 금융·산업·벤처업계의 숙원이던 데이터 3법과 벤처투자 촉진법 등 200여 개 가까운 민생법안을 통과 시켰다. 특정 개인을 알아볼 수 없는 가명 정보로까지 데이터 활용 범위를 넓힌 데이터 3법 통과로 금융과 헬스케어, 정보통신 기술 등에서 다양한 신사업 추진이 가능해졌다. 벤처기업법과 중소기업창업법에 분산된 벤처투자제도를 통합하는 벤처투자 촉진법으로 스타트업과 벤처기업에 대한 투자 활성화도 촉진될 전망이다. 이에 정부는 부처 간 칸막이를 제거해 범정부 차원에서 관련 규제 정비, 전문인력 양성, 종합지원 방안 마련 등에 정책 역량을 집중키로 했다. 필

요할 경우 부처 공동 TF를 만들어 현안에 대응할 방침이다. 데이터 3법 통과를 계기로 데이터 관련 범부처 공동 TF도 조만간 출범시킨다는 것이다. 정부는 향후 국정운영과 재정운용 과정에서도 부처 간 협업을 강화하기로 했다. 부처간 협업 강화 시 조직·예산·성과평가 차원에서 적극적인 인센티브를 부여하는 방안에 대해서도 논의가 진행됐다(한국일보, 2020.1.12).

〈표 3〉 칸막이 극복 효과

	칸막이 조직	협업 조직
재난안전 관리체계	-환경부, 고용부, 소방방재청 등 부처별 기능 분산, 업무 비효율 ·환경부(사고현장 탐지 및 분석, 경보발령 및 사고수습), 환경부 고용부(화학사 업장 안전점검, 사업장 사고조사), 산업부(산단관리, 고압가스 사고원인조사)	-부처, 지자체, 공사·공단까지 함께 근무하여 중앙부처·지자체·공기업 간, 행정기관과 국민 간 칸막이를 제거한 통합조직 운영 ·화학사고 발생시 관련 부처, 지자체까지 함께 즉시 현장에 출동하여 신속한 현장대응과 사고수습이 가능, 가스안전공사, 산업안전공단을 통한 통합안전교육 실시로 사고예방·대응 역량 강화
행정자원 활용	-사고발생시 신속한 현장인력·장비 투입 애로, 운영 비효율 ·구미 불산유출 사고 당시 구민에 특수화 학분석 차량 부재로 사고 원인규명이 안된 상태에서 불산을 물로 씻는 등 적절치 못한 현장 진압	-인력·장비 공동 활용으로 신속한 현장 대응, 인력운영 효율화 ·합동방재센터에서 특수화학차량 도입, 정확한 원인 분석 및 전문적인 방재 가능 ·당초 화학사고 대응을 위해 관련 부처별 826명 인력 증원 요구 → 합동방재센터의 협업시스템을 통해 138명 합동근무, 인력 효율화 달성
정보개방 ·공유	-화학사고대응정보시스템, 국가재난관리 시스템 개별 운영 ·환경부 소관 CARIS(화학사고대응정보 시스템), 소방방재청 소관 NDMS(국가 재난관리시스템) 등 관련 시스템 분산 및 공유 미흡	-부처별 시스템 연계, 관련 기관 및 민간에까지 정보 개방 ·CARIS(화학사고대응정보시스템)를 중심으로 관련 재난시스템 연계, 사고현장 및 환자이송 상태가 실시간 영상 전송, 민간병원 및 주민에게도 정보 공유

주: 안전행정부 외 보도자료(2013.12.6)를 근거로 작성함

행정안전부 보도자료(2018.10.29)에 따르면, 정부혁신으로 기관 간 칸막이를 허물어 대국민서비스 품질 높인다는 취지로 행정안전부는, 부처 간 협업 표준모델을 추진·확산시킨다는 것이다. 즉, 관할구분과 칸막이를 넘어 국민 서비스를 개선하기 위해 유형별 협업 표준모델을 선정·공유한다. 그동안 참여와 협력, 사회적 가치 중심, 국민에게 신뢰받는 정부구현의 정부혁신 방향에 따라 현장에서 다양한 협업 성과가 도출된 협업 우수사례를 토대로 부처 간 협업을 다른 공공기관으로 확산시켜 국민중심 서비스를 제공하기 위해 협업 표준모델을 마련한다는 것이다.

이와 같이 칸막이 완화나 제거를 통해서 조직의 미션과 전략을 수행하는 효과는

조직 건강도(organization health)를 높여 조직의 발전과 조직구성원의 발전에 다양한 순기능을 제공할 수 있다. 따라서 모든 조직이 직면하고 있는 다양한 형태의 칸막이에 주목을 하고 칸막이를 완화하거나 제거하려는 접근은 모든 조직관리와 인적자원관리에서 매우 중요하다.

조직 내 그리고 조직 간의 칸막이를 제거하기 위해서는 다음과 같은 내용에 주목할 필요가 있다(Fenwick et al, 2009: 22). i) 칸막이 형태의 특징을 알아야 한다. 특히, 새로운 조직구조를 만들거나 관리과정의 변화가 나타날 경우에 더욱 그러하다. ii) 이해관계의 집합을 이해해야 한다. 이것은 '우리가 모두 함께 이것을 해나간다'는 사실을 설명해 준다. 조직 내 수준에서 연속적으로 상호 연결되고, 조직 개선을 위해 다른 구성원이나 조직과 협력하려는 노력이 필요하다. iii) 협업의 사례를 숙지할 필요가 있다. 종종 아이디어와 자원을 모음으로써 더 많은 것을 얻을 수 있다. iv) 낮은 수준에서 역량을 활용하는 가치를 이해해야 한다. 여기에는 신뢰할 만한 환경에서 지속적인 지식구축이나 학습공유 등의 내용이 포함된다. v) 비용-효과 식의 계산은 조직이나 사회의 폭넓은 수요를 쉽게 파악하지 못한다. 또한 광범위한 목표를 달성해야 한다면 분석에 대한 보충이 필요할 것이다. vi) 이들 요소를 한데 모으려면 리더십이 핵심이다. 위기가 발생하기 전에 위험을 줄이고 완화하기 위해서는 리더십이 필요하다. 예상치 못한 과제를 수행하기 위해 직원들에게 동기를 부여할 때는 더욱 리더십이 중요해진다. 위기에 대비하는 적절한 수준의 조정과 협조가 계획적으로 이루어져야 한다. vii) 명확한 역할과 책임을 설정해야 한다. 최선의 인센티브가 잘 설계되어 있으면, 위험관리도 잘 이루어진다. 위험관리를 위해 설정된 조직경계가 오히려 필요한 협조와 조정을 방해하여 새로운 위기를 초래하지 않도록 훈련을 할 필요가 있다. 문제를 가시화하고 칸막이를 형성하는 경향을 극복하기 위해 훈련의 역할은 중요하다(Fenwick et al, 2009: 22).

그동안 정부에서도 정부 내부 칸막이 제거의 필요성이 지속적으로 논의되어 왔으며, 다양한 방안이 제시되었다. 2003년 6월 노무현 정부 초기에 부처할거주의와 이의 극복 방안으로 논의된 내용을 보면, 대부처주의와 복수차관제, 조정기구 단일화와 네트워크의 강화, 고위공무원단, 성과책임의 명확화, 공무원 풀(pool)제가 논의되었다. 이를 뒷받침하기 위해 보수 현실화, 협력관계의 평가, 쌍방향 인사개방이 제시되었다(인력·조직관리발전과정 제1분임 보고서, 2003). 또한 칸막이 현상을 개선하기 위해 첫째, 갈등조정 시스템을 마련하고, 둘째, 상호 이해와 협력을 위한 활동이 필요하다.

갈등조정 시스템을 마련하기 위해 i) 협의가 필요한 정책 현안 리스트를 작성하고, ii) 부처(부서) 간 정책현안 협의체를 운영하고, iii) 조정을 위한 프로세스와 매뉴얼을 운영하며, iv) 조정의 최종시한을 명시하며, v) 국민배심원제, 공무원배심원제 운영을 제시하였다. 그리고 상호이해와 협력을 위한 활동으로는 i) 갈등이 있는 직위·부처 간 상호 인사교류, ii) 갈등부처 간 교환교육, 견습 프로그램 운영, iii) 단계별 관계부처(부서) 조정 회의 운영, iv) 공동으로 공청회, 보고, 여론조사, 입법추진 등이 제시되었다(행정자치부, 2004; 김윤권, 2013에서 재인용).

이명박 정부 시기인 2009년, 행정안전부는 비상경제 정부 상황에서 부서 간 칸막이를 없애고 정부 내부의 규제를 제거하여 정부의 업무처리 속도를 향상시키고 정부 운영의 효율성을 높이기 위한 비상경제 정부 2009년 정부조직관리지침을 시행한다. 그 지침은 2009년 4월 6일 공포시행된 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 실국간 기능조정, 계약직 공무원 채용권한 등을 각 부처로 위임하는 내용을 구체화하고, 직제처리시한제 도입, 직위신설절차 및 직무등급 배정절차 통합 등 조직관리 관련 협의절차를 단축하는 내용을 담고 있다. 이에 따라 각 부처는 기능·조직·인력을 행정 수요 변화에 따라 신속히 조정할 수 있을 것으로 보았다(행정안전부 보도자료, 2009.4.13).

2013년 박근혜 정부가 주창한 정부3.0을 뒷받침하기 위한 부처 간 칸막이 제거를 위한 정부운영 개선안의 주요 과제에는 i) 정부조직의 국정·협업과제 중심 개편, ii) 협업지원을 위한 조직진단 실시, iii) 중앙-지방 및 중앙부처간 교류 확대, iv) 정부업무평가에 협업추진 실적 반영, v) 개인성과평가에 협업추진 실적 반영, vi) 협업 추진을 위한 예산지원방안 마련이 제시되었다(안전행정부, 2013).

문재인 정부의 100대 국정과제 중의 하나인 국가재난 컨트롤타워 역할 정립과 소방·해경 등 현장대응 역량 강화를 통한 통합적 국가재난관리체계 구축 역시 칸막이를 극복하기 위한 접근으로 설명할 수 있다. 각 기관별로 나뉘지고 칸막이로 작동되는 재난관리체계를 국가위기관리센터 역할 강화, 자치단체, 경찰, 소방, 해경을 유기적으로 연계하여 국가재난관리의 역량을 강화한다는 취지이다.

2. 칸막이 극복 방안

1) 칸막이 구조 완화

칸막이를 완전히 제거할 수는 없을 것이다. 그렇지만 조직의 문제를 해결하기 위해서는 유무형의 칸막이를 완화하거나 극복할 필요가 있다. 물론, 조직 유형이나 조직이 처한 환경에 따라 칸막이의 모습은 수많은 형태를 띠 것이다. 이러한 모든 유형에 맞는 극복 방안을 마련하는 것은 매우 어렵지만, 다양한 칸막이를 완화할 방안을 논의하여 모색할 수 있다.

다른 조직과의 협업의 필요성이 부각되고 있지만, 여전히 조직의 구조적 장벽들은 상호 적합한 연계를 막고 있다. Gulati는 “조직 이해관계자의 수요에 반응하기 위해서 과제와 정보를 일치시키려는 조정기제를 모색하지만, 구조적으로 형성된 칸막이에 갇힌 구성원들 간에 필요한 자발적인 협업을 이끌어내지 못한다.”고 한다(Gulati, 2007: 4). 이러한 구조적 장벽을 극복하기 위해 Cisco는 기능적 경계를 깨는 여섯 가지의 완벽한 과정을 감독하는 ‘고객 목소리’ 팀을 만들었다. 칸막이를 넘는 협조를 증진시키기 위한 세 가지로는 ‘강한 가치’, ‘고도의 평등주의적 문화’, ‘명확한 기업 의사소통’과 같은 부드러운(soft) 측면의 문화로 접근한다. 또 다른 세 가지는 ‘권력구조’, ‘메트릭스 조직’, ‘인센티브’와 같은 강성(harder) 측면으로 접근한다. 예를 들면, 고객과 밀접한 사람들과 칸막이 경계를 넘어서 교량을 구축하는 데 숙련된 사람은 가장 강한 권력을 가진 자이다. 그렇지만 불행히도 칸막이에 갇힌 리더들은 자신의 현재 권력을 포기하려 하지 않는다(Gulati, 2007; Dean, 2010에서 재인용).

현실에서 칸막이를 방지하고 개인과 조직 스스로 자기희생을 기대할 수는 없다. 구성원들에게 ‘칸막이 문제를 방지하라’고 가르치는 것보다 더욱 현실적인 접근법은 칸막이 문제가 집단의 도전 과제임을 인정하고, 조직구성원 개인의 이익을 보다 큰 조직의 목적과 조화롭게 추구하도록 만들 필요가 있다. 칸막이를 방지하는 것은 일회성 방법으로는 해결할 수 없으며, 지속 가능하고 보다 큰 그림을 중시하는 유기적인 관계가 형성될 필요가 있다(Cohen & Gould, 2003: 7).

〈표 4〉 칸막이 조직구조 극복 방안

과정	구성원에게 칸막이를 제거하는 것이 이익을 가져다준다는 점을 설득하고, 칸막이 해결책이 받아들여지기 위해서는 칸막이 문제가 정확히 정의되고 그 해결책은 구성원이 수용할 수 있는 방식으로 접근함
관리 몰입	칸막이의 부정적 효과를 제거하려는 몰입을 구성원에게 보여주고, 칸막이 개선의 중요성을 모든 구성원과 소통하고 내재화시킴
관리 소통	칸막이 문제 및 그 해결에 대한 효과적인 의사소통(공식모임, 서면통지, 훈련 및 학습 등)이 핵심임
조직목표 및 성과평가	칸막이 해결책은 전반적인 조직목표를 정의하고, 목표달성을 위한 구성원의 역할이 다른 부서와 인식 차이를 최소화하기 위해 소통되어야 함 조직목표와 관련된 성과평가 과정에서 구성원이 다른 부서와 협조하거나 칸막이 제거 업무환경을 유지하려는 활동이 평가되고 인센티브가 주어져야 함
문화 변화	조직문화를 변화시키기 위해서 부서 간 최적 의사소통 혹은 최적 조직성장을 제약하는 조직 하위 문화의 구성요소를 제거할 필요가 있음
과제 할당	칸막이 제거를 위한 가장 효과적인 방법의 하나는 부서 간 과제 할당을 하여 다른 부서 구성원과 상호작용을 유발하고 주어진 과제나 업무에서 다른 사람의 능력을 긍정적으로 인식하게 할 수 있음
사회적 상호작용	문화적 혹은 스포츠 같은 사회적 활동은 다른 부서나 조직구성원과 조직화될 수 있으며, 이러한 개인적 상호작용은 업무를 촉진할 수 있음
조직구성원 간 의사소통	의사소통 및 청취 스킬 훈련은 칸막이 형성을 이해시키고, 부서 간 양립할 수 없는 목표를 이해할 수 있게 하며, 칸막이에 놓인 틈에 다리를 놓을 수 있음
재강화와 혁신	고착된 칸막이가 통합된 구조로 전환되면, 지속적으로 부서 간에 충분한 사회적 혼합과 시너지가 형성됨 칸막이 쟁점을 해결하는 데 있어 인센티브나 보상체계가 강한 수단이 될 수 있으며, 칸막이 제거에 대한 적극적 환류는 구성원이 몰입할 수 있게 함

주: Select Strategy(2002: 6-10)를 근거로 작성함

한편, Van Bruaene(2012)는 칸막이를 제거하기 위한 지침으로 i) 모든 운영단위가 적극적 기여를 한다는 인식 조성, ii) 협조 활성화, iii) 구성원을 단합시킬 전략적 목표 활용, iv) 운영단위 간에 협조(cooperation)를 식별, 칭찬, 공개, v) 자원할당 결정의 투명화, vi) 협조와 협업(collaboration)에 대한 인센티브 조성, vii) 운영단위 간 기능교차 팀의 활용 및 활성화, viii) 구성원이 다른 운영단위의 개선을 위한 제안 유도, ix) 필요한 교육 제공, x) 운영단위가 취급되는 방식에 대한 오해의 신속히 처리, xi) 지원적인 업무환경 조성, xii) 정보 상호작용을 위한 기회 제공을 제시하고 있다.

Fox(2010)는 “직무순환, 교차훈련, 비공식 네트워킹 기회, 열린 공간구조를 통해서 조직 칸막이를 깰 수 있다”고 한다. 다만, 구성원이 엔지니어, 과학자, 의사 등과 같은 특수 직무를 수행할 경우, 직무순환이나 교차훈련은 실현될 수가 없을 것이다. Lunn(1997)은 축구팀이나 오케스트라가 인식된 공유목표를 가지고 팀워크를 하듯이, 사업팀도 업무를 지향하는 공동목표가 필요하다. 그리고 지식을 넓히고 품질, 효과성,

효율성을 변화시켜야 한다. 칸막이를 제거하기 위해서 i) 모든 팀 구성원이 과제정보에 충분히 접근하고, ii) 구성원이 쉽게 접근할 수 있는 집권화된 체계에서 정보를 제공하고, iii) 집권화된 체계의 활용법을 훈련하고 그 편익을 이해토록 하며, iv) 자신 부서만 중시하고 자원을 축적하는 생각을 제거하며, v) 정보공유와 협업 노력을 구성원이 인식하도록 한다.

조직 칸막이를 극복하기 위해서는 협업, 조정, 역량, 연계가 요구된다. Lencioni(2006b)는 칸막이 제거를 위한 모형을 제시하는데, 이는 협업, 조정, 역량, 연계를 형성시켜 준다. 네 가지 구성요소는 핵심 목적설정, 핵심 목적을 위한 정의된 목표 표명, 일련의 표준운영 목표 구체화, 매트릭스 선별이다(Serrat, 2010: 4에서 재인용).

〈표 5〉 칸막이 극복 방안

핵심 목적 설정	핵심 목적(thematic goal)은 이해관계·전문성·성별·주제와 무관한 전체 조직이 공유하는 단일적, 질적, 시간 제약 초점을 가짐
핵심 목적을 위한 정의된 목표 표명	정의된 목표(defining objectives)는 실행 맥락을 제공하여 구성원이 핵심 목적을 달성하기 위해 무엇을 해야 할지 알게 해줌 정의된 목표 역시 질적, 시간 제약, 그리고 공유되어야 함
일련의 표준운영 목표 구체화	핵심 목표와 정의된 목표는 단지 구체적 기간에만 존재하며, 표준운영목표(standard operating objectives)는 아무리 단기라도 변할 수 없음 표준운영목표는 고객만족, 생산성, 시장 지분, 양을 포함하며 핵심 목표와 일관성을 지님
매트릭스 선별	매트릭스는 핵심 목적이 수립되고, 정의된 목표가 표명되고, 표준운영목표가 구체화된 이후에 선별됨 매트릭스는 핵심 목적과 정의된 목표 달성을 관리하고 점검하는데 필수적임

주: Lencioni(2006); Serrat(2010: 4)에서 재인용

2) 협업적 조직문화

공공조직에서 분절화를 극복하고, 프로그램과 영역이 분리되어 미션이 공공조직 간 중복된 상황을 최대한 이용하려는 노력이 부각되고 있다. 경제성장과 같은 사회적 문제와 사회의 이민자 통합은 매우 복잡해서 공공부문과 민간부문의 전문화된 기관이 처리하기 위해 부분으로 구분되어 있다. 이러한 조직은 고립된 문제를 책임지고, 상호 연계되며 여러 조직의 활동으로 처리되고 있다. 이는 조직 자신들이 상호의존적인 상황에 있으며, 공동의 노력이 문제해결에 필요하다는 것이다. 공공부문의 책임성과 책무성을, 특히 바람직한 해결안이 도출되지 못하는 개별 조직에 할당하기가 어렵다(Statskontoret, 2007: 24).

대부분의 정부는 다양한 조직, 상이한 부처, 국가, 시장, 지방 등에서 관련 프로그램을 운영한다(Statskontoret, 2007: 25). 공공부문은 교차적 시각, 지형, 기능으로 구성된 매트릭스 조직이다. NPM은 개인 조직의 공헌에 상당한 초점을 두었기 때문에 협업과 복잡성을 다루는 데 어려우므로, 장기적 시각에서 정부는 복잡성을 처리하기 위한 조직관리 전략을 활용해야 한다. 구조적·관리적 해결은 부분적으로 대체 혹은 보충의 관계인 것이다. 명확한 지휘통제가 전반적인 효과성을 위한 최선이지만, 공공부문에서는 협업에 대한 새로운 운영방식으로 전환되고 있다(Statskontoret, 2007: 32).

사람들이 직접 만나서 생각하고 브레인스토밍하고, 문제를 함께 해결하고, 축하를 함께 하고, 조직의 성공에 대한 집합적 책임성을 맡는다면, 서로 신뢰를 형성하고 협업이 일상화 될 수 있게 할 강력한 촉매제가 될 것이다. 물론, 희소한 자원을 위해 경쟁하는 바쁜 사람들이나 화해를 만들 이유가 전혀 없다고 생각하는 사람들은 이러한 노력에 저항할 것이다. 그러나 서로 대면하는 것은 창조성, 협업, 기능 간 책무성을 촉진할 수 있는 매우 유용한 방법이다. 이를 수행하는 리더는 상이한 배경을 가진 상이한 영역의 사람들로 구성된 공동 TF팀을 구성하여 협업문화를 보다 잘 촉진할 필요가 있다(San Diego Consulting Group, 2014).

특별한 현안이 발생할 경우, 특정 부서 혼자서 업무를 총괄하는 데 그치지 말고 TF팀을 설치해 부서 간 원활한 소통구조 속에서 해법을 모색할 필요가 있다. 우리나라 공직사회에서 가장 큰 문제의 하나인 칸막이 행정은 조직 간에 소통부족 문제를 떠나 책임행정 구현에 가장 큰 걸림돌이라 할 수 있다. 앞서 언급한 고전적 구조원리와 NPM적 조직관리가 공조직에도 뿌리가 내려져 있어 조직이 다른 조직과의 관계에 있어 협력과 조정보다는 경쟁과 배타적인 관계나 문화가 형성되어 있다.

따라서 뿌리 깊게 자리 잡은 칸막이 문화를 제거하기 위해서는 조직구성원의 행태와 조직문화를 개선하여 협업적 조직문화로 전환해야 할 조직관리가 이뤄져야 할 것이다. 가령, 위로부터 권한 위임이 없으면 해당 공무원은 상급자의 지시만 기다린다. 이러한 문화에서는 공무원이 수직적인 명령에 익숙하여 칸막이를 넘어서는 수평적 의사소통에 서툴 수밖에 없다. 조직의 중간관리 층이 자발적이고 주도적으로 수평적 의사소통을 할 수 있도록 제도적으로 지원하는 차원에서 기관장은 권한의 실질적인 위임을 확대할 필요가 있다.

ICT 주도 혁신적 파괴의 기술혁명으로 빛의 속도로 변화하는 디지털 시대에 조직의 칸막이 문화는 걸림돌로 작용할 수 있다. 따라서 칸막이 문화를 개선하여 조직의

리더가 원하는 애자일 협업과 창의적인 조직관리가 될 수 있도록 소통, 협조, 조정, 협업이 활성화될 수 있는 조직문화로 개선할 필요가 있다.

3) 인사교류

어느 공무원이나 한 조직에서 오래 있다 보면, 집단사고와 부처 이기주의에 매몰될 수 있다. 인사교류가 활발해지면 다른 조직(부서, 기관, 부처 등)에 대한 경험과 시야가 넓어져서 다른 조직에 대한 이해도가 높아지므로 협업에 유리해질 수 있다. 사실, 인사교류는 다른 조직에 대한 이해, 지식, 기술 등을 얻을 수 있는 매우 귀중한 경험이라 할 수 있다. 인사교류는 이처럼 칸막이를 극복하는 데 매우 유용할 뿐만 아니라 협업행정 시대에 조정과 협업 역량을 키울 수 있는 제도라 할 수 있다.

미국의 고위공무원단(SES), 영국의 고위공무원단(SCS)이나 공동정부(Join-Up Government), 호주의 범정부(Whole-Of-Government), 캐나다의 연계정부(Connected Government) 등은 부처 간 할거주의나 조직 이기주의를 뛰어넘어 국가 전체적 차원이거나 시각에서 정책을 수립하고 행정을 펼쳐 나가는 동시에 부처의 벽을 터서 정부 전체에서 인재를 찾고 우수인력을 균형적으로 배치하여 난제나 정책문제를 해결하기 위한 시도라 할 수 있다. 부처나 기관 그리고 조직 내 직렬의 벽을 허물고 정책의 연계성을 높이고 협업적 업무를 적극적으로 추진하기 위한 조치들이라 할 수 있다.

최근 인사혁신처는 소통과 협업으로 부처 간 칸막이를 해소하고, 정보를 적극적으로 공유하며 종합적인 해결방안을 이끌어내는 정부인사교류 추진에 우수한 성과를 거둔 기관을 선정했다. 인사교류 우수기관으로는 교육부와 외교부, 인천시, 강원도, 전북도, 서울대병원이 선정됐다. 교육부는 국무조정실과 고위공무원 인사교류를 통해 지자체-대학 협력기반의 지역혁신 사업, 아동돌봄 친화도시 모델 개발 등 국민적 관심과 체감도가 높은 다부처 협업 과제를 발굴해 정책을 효과적으로 수립하고 부처 간 협업을 촉진하는 데 기여했다. 외교부의 경우, 인사교류 활성화를 위한 제도 개선을 적극 추진하고, 각 부처와 통일정책·외국인정책·국제협력 업무 간 교류로 외교·국제협력 분야 전문성 강화에 도움이 됐다.⁵⁾

정부 부처 간 칸막이 해소를 통해 소통·협력을 확대하고, 국정·협업과제의 원활한

5) 공생공사닷컴. Retrieved from <http://www.public25.com/news/articleView.html?dxno=3576>. (검색일, 2020.10.6).

추진을 위해 중앙부처간, 중앙-지방간 공무원의 인사교류가 대폭 확대된다. 주요 교류 직위 사례를 보면, 우선 기관 간 협력이나 전문성이 상호 요구되는 분야로서 식품안전 관리 및 농산물안전관리 연구업무의 연계를 강화하기 위해 식약처 식품위해평가부장 과 농진청 농산물안전성부장이 인사교류한 사례를 들 수 있다. 또한 정책과 현장 경험의 접목이 필요한 분야에서 우체국 보험사업의 재무건전성 강화를 위해 자본시장에 대한 정책 경험이 풍부한 금융위원회의 자본시장국장과 실제 우체국보험운업을 총괄하는 우정사업본부의 보험사업단장이, 또한 고용 현장의 목소리를 반영하고 중앙·지방간 일관된 고용정책 추진을 위해 경기도 일자리센터장과 고용노동부 경기도고용센터 소장이, 기업현장의 목소리를 듣고 이를 기업 환경 개선정책에 반영할 수 있는 소통채널 구축을 위해 부산광역시 기업지원과장과 부산울산지방중소기업청 공공판로지원과장 직위가 교류될 수 있다(안전행정부 보도자료, 2013.12.17).

인사교류자에 대해서는 근무평가 및 성과급 지급시 인사교류 전보다 한 단계 높은 등급을 부여하거나 최소한 동일 등급을 부여하도록 하고, 승진 예정인원의 20% 내에서 인사교류자를 우선 승진시킨다는 것이다. 또한 고위공무원단 진입의 의무적 절차인 역량평가에 타기관 근무경력(4급 1년 이상 또는 재직 중 2년 이상)을 응시 요건화하는 등 관련 규정을 개정한 것이다.

4) 성과평가제도 개선

칸막이에 안주하는 공무원은 정책 수요자인 국민과 기업을 생각하지 않고, 조직 이기주의에 빠질 수밖에 없다. 따라서 칸막이를 제거하기 위해서는 업무평가와 승진 그리고 보상이 연계되어야 한다. 업무평가와 승진 및 보상이 연계되지 않으면, 공무원 은 계속해서 칸막이를 만들어낼 것이다. 칸막이는 우수한 공무원을 전문화된 무능으로 만들고, 국민이 부여한 대리인의 역할과 책임성을 소홀히 하게 하는 보이지 않는 장애물이다.

성과평가가 조직의 미션과 전략을 달성하는 데 기여할 수 있다. 그렇지만, 조직 전체 차원에서 본다면, 구성의 오류(fallacy of composition)를 초래할 수 있다. 조직구성원 각자 혹은 조직별 자신의 목적달성만을 추구한다면, 조직보다 더 큰 국민이 원하는 문제해결이나 서비스 전달은 총합적으로 이뤄지지 못할 것이다. 특히, 다수부처와 관련된 난제나 사업 등의 경우 성과평가에 함몰되면, 시너지를 도출할 미션 이행이나 전

략목표를 달성할 가능성은 낮아질 것이다.

조직 및 인사관리에서 공무원의 승진과 보수를 가장 중시한다. 따라서 정부업무평가에 칸막이 제거에 대한 배점과 비중을 고려할 필요가 있다. 중앙행정기관을 대상으로 하는 자체평가와 특정평가, 지방자치단체의 위임사무 부처평가와 지자체 자체평가, 그리고 공공기관의 경영실적 및 연구실적에서 칸막이 제거에 대한 지표와 비중을 높인다면, 조직(부서, 기관, 부처, 부문) 간에 칸막이는 상당히 완화될 것이다. 더 나아가서 칸막이를 제거하여 협업을 활성화하고 국민에 대한 행정서비스를 제고한 경우에 가산점을 부여할 필요가 있다.

5) 정보시스템 통합

세계 최고 수준의 전자정부를 추진하면서 각 조직(부서, 기관, 부처, 부문)들은 자기의 정보시스템을 경쟁적으로 개발하였다. 이로 인해 BRM 기준으로 4만개 단위 행정기능, 1만8천 개의 칸막이 시스템, 8만개 서버 장비로 인해 정보시스템이 복잡해지고 소요예산이 급증하였다. 전자정부 이용률은 2013년 56.9%에 머물러 있으며, 이용 만족도는 2012년 91.2%에서 2013년 83.7%로 낮아졌다(정부3.0추진위원회, 2014.9.17).

칸막이를 제거하기 전에 칸막이를 회피하는 방안을 모색할 필요가 있다. Cromity & Stricker(2011: 180-182)는 칸막이 행태를 회피하는 정보와 관련된 전략을 다음과 같이 제시한다. i) 정보공유 관행을 증진한다. 정보를 필요로 하는 사람과 정보를 공유하는 정책을 실행하면, 그 정책을 지지하는 구성원과 관리자를 인정하게 된다. ii) IT 부서와 협업으로 조직의 지적 정보를 관리할 정보센터를 조성한다. iii) 구성원이 이 정보공유정책을 과제기획과 일정에 구축하여 일정을 관리한다. 과제를 시작할 때, 적절한 정보가 내부 및 외부 구성원에게 접근 가능한 것인지 확인할 정보평가를 수행한다. iv) 정보를 저장·보호·배분할 적절한 수단을 제공하고, 구성원이 이를 사용할 방법을 알도록 한다. v) 정보를 가지고 무엇을 하는지, 어떤 수단을 활용하는지, 결과와 위험은 무엇인지 정보감사를 실행한다. vi) 정보공유를 위한 기술을 확보하고 바람직한 행태를 이해할 수 있는 새로운 충원절차를 구축한다.

정부운영을 뒷받침하기 위한 협업행정을 구현하기 위해서는 정보 칸막이를 없애 행정효율성을 높여야 하는데, 이를 지원하는 것이 바로 정보시스템을 연계·통합시키는 것이다. 가령, 주요 중앙부처 복지사업은 2012년 3월에 16개 부처 293⁶⁾개에 달한

다. 이 가운데 보건복지부가 기초생활보장 등 126개를 담당한다. 보건복지부는 이러한 문제를 해결하기 위해서 사회복지통합관리망을 통해 각종 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지자체의 복지업무 처리를 지원하고 있다. 기존 시군구별 새올행정시스템(주민, 지적, 재정, 세정, 복지 등 31개 시군구 업무 지원시스템) 중 복지 분야를 분리하여 중앙에 통합 구축하는 정보시스템이다. 사회복지통합관리망은 급여행정의 정확성과 투명성, 신속한 업무처리, 업무자동화 및 편의성을 제고시킬 수 있다.

V. 결 어

다수 구성원이 모여 공동의 목적을 달성하기 위해 만들어진 조직에는 다양한 형태의 칸막이가 배태되어 있다. 칸막이 자체가 꼭 부정적인 것만은 아니다. 가령, 기능분류에 따라 형성된 조직에서 칸막이는 불가피하고, 또한 역할과 전문성을 바탕으로 한 책임성과 서비스 완결성 등에서 긍정적인 작용을 한다. 문제는 조직의 미션과 전략이 단순 조직 내부만의 목적이 아니라 고객에게 직간접으로 영향을 미치는 민간조직이거나 시민이나 국민에게 직간접적으로 영향을 미치는 공공조직의 경우에, 칸막이로 인해 고객이나 국민이 받아야 할 서비스 등 권리나 혜택이 줄어들거나 침해될 수 있다는 점에서 우리는 칸막이에 주목할 수밖에 없다.

조직 칸막이는 고전적 조직원리, NPM적 조직관리, 그리고 조직 내외적인 요인으로 형성되는데, 이를 최소화하거나 극복하기 위해서는 다양한 관리전략이 요구된다. 그만큼 칸막이 제거가 쉽지 않다는 것이다. 그럼에도 불구하고 다수부처나 다수기능이 점차 확산되는 시대에서 협업행정을 제고하기 위한 칸막이 완화나 극복이 부각되는 것은 COVID-19 등과 같은 글로벌 난제나 다양하고 복잡한 행정수요 및 정책문제를 해결해야 할 당위성과 책임성을 갖고 있기 때문이다.

공무원은 국민의 대리인으로서 주어진 역할과 책무성, 더 나아가 책임성을 완수해

6) 보건복지부는 기초생활 보장, 장애인연금, 기초노령연금, 영유아 보육 등 126개, 국가보훈처는 국가유공자 재가복지 지원, 재해보상금 등 38개, 여성가족부는 청소년 특별지원, 한부모가족 지원 등 24개, 고용부는 장애인 고용장려금 지원, 사회적기업 일자리 창출사업 등 21개, 교육과학기술부는 유아학비지원, 국가장학금 등 18개, 행정안전부는 정보통신보조기기보급, 지방세 감면 등 15개 등이다(세계일보, 2013.1.10).

야 한다. 그런데 공무원이 이러한 소명의식을 잊고 조직구성원 개인의 목표와 자기 조직만의 목표를 최우선시 한다면, 칸막이는 더욱 고착화될 것이다. 그리고 이로 인한 이기주의와 무사안일주의 등의 폐해는 고스란히 주인인 국민에 대한 행정서비스 수준의 저하로 이어질 것이다. 따라서 공무원은 개인목표와 조직목표, 그리고 자기 조직목표와 다른 조직목표 간의 조화와 협업을 통해 공동의 목표를 달성할 수 있는 열린 마음과 협업적 리더십, 협업적 관리, 협업적 업무처리를 지향해야 할 것이다.

ICT 주도 기술혁명 시대에 행정이 국민의 행정수요를 충족하고 정부서비스를 제대로 수행하기 위해서는 칸막이를 완화 혹은 제거하는 노력을 기울여야 할 것이다. 칸막이를 극복하고 협업적 조직으로 거듭나기 위해서는 조직구성원인 공무원이 T형 인재(Hansen, 2009)로 거듭나야 할 것이다. 즉, 개인의 전문성과 역량을 쌓는 동시에, 이제는 다른 구성원이나 다른 조직과의 관계 및 네트워크 능력을 동시에 겸비할 수 있는 경력개발과 역량 강화가 요구된다. 그리고 히딩크나 오케스트라 지휘자처럼, 조직관리자나 인적자원관리자 모두 거래적 리더십과 전환적 리더십을 뛰어넘는 협업적 리더십을 추구하여 조직 내에서 형성될 수 있는 칸막이를 미연에 방지하고 T형 인재를 충원·훈련·관리하여 협업적 조직관리를 활성화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 김병섭·박광국·조경호.(2008). 「휴먼조직론」. 대영문화사.
- 김윤권.(2013). 협업행정의 동인과 제약에 관한 연구. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문」.
- 김윤권.(2014a). 「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2014-11. 한국행정연구원.
- 김윤권.(2014b). 조직 칸막이(silo)의 형성요인 및 극복 방안에 관한 연구. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」.
- 안전행정부.(2013). 정부3.0 종합실행계획(Action Plan). (2013.8.14). 관계부처합동.
- 안전행정부 외 보도자료. 부처칸막이 없앤 정부3.0 결실 맺어, 국민안전 실현. (2013.12.6).
- 안전행정부 보도자료. 인사교류 대폭 확대로 정부3.0 추진지원. (2013.12.17).
- 인력·조직관리발전과정 제1분임 보고서(2003년 제6기)
- 정부3.0 추진위원회.(2014). 「정부3.0 발전계획」. (2014.9.17). 정부3.0 추진위원회.
- 행정자치부.(2004). 「일하는 방식 개선 실천 전략」. 행정자치부.

행정안전부 보도자료(2009.4.13).

행정안전부 보도자료(2018.10.29). “정부혁신으로 기관간 칸막이 허물어 대국민서비스 품질 높다.”

Albrecht, K. (2009). Organizational Intelligence & Knowledge Management: Thinking Outside the Silos. Retrieved from <https://karlalbrecht.com/downloads/OI-WhitePaper-Albrecht.pdf> (검색일, 2020.9.4).

Andrulis, J. & Hirning, K. (2002). *Collaborative government services: Building for the future*. IBM.

Blackman, J. S. (2004). *101 Defences. How the mind shields itself*. New York: Bruner Routledge.

Burge, F. J. (1993). Silo commanders and the enterprise-wide vision. *Electronic Business Buyer*, 19(1): 188.

Cilliers, F. & Greyvenstein, H. (2012). The Impact of silo mentality on team identity: An organisational case study. *SA Journal of Industrial Psychology*, 38(2).

Cohen, L. & Gould, J. (2003). The tension of turf: making it work for the coalition. Preventing Institute.

Comfort, L. K. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*, 8(1): 335-356.

Cromity, J. & de Stricker, U. (2011). Silo persistence: It's not the technology, it's the cultural! *New Review of Information Networking*, 16(2): 167-184.

Cunningham, G. B. & Chelladurai, P. (2004). Affective reaction to cross-functional teams: the impact of size, relative performance, and common in-group identity. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 8(2): 83-97.

Dean, K. S. (2010). Strategies and Benefits of Fostering Intra-Organizational Collaboration. College of Professional Studies Professional Projects. Paper 15.

Diamond, M. A. & Allcorn, S. (2009). *Private selves in public organisations – The psychodynamics of organizational diagnosis and change*. New York: Palgrave Macmillan.

Diamond, M. A. & Allcorn, S. (2004). Moral violence in organizations: Hierarchic dominance and the absence of potential space. *Organisational & Social Dynamics*, 4(1): 22-45.

Diamond, M. A., Allcorn, S. & Stein, H. F. (2004). The surface of organizational boundaries: A view from psychoanalytic object relations theory. *Human Relations*, 57(1): 31-53.

Diamond, M. A., Stein, H. F. & Allcorn, S. (2002). Organizational silos: Horizontal organizational

- fragmentation. *Journal of the Psychoanalysis of Culture and Society*, 7(2): 280-296.
- Fenwick, T., Seville, E. & Brunsdon, D. (2009). Reducing the impact of organizational silos on resilience. *Resilient Organizations Research Report 2009/01*.
- Finklea, K. M. (2013). The Interplay of Borders, Turf, Cyberspace, and Jurisdiction: Issues Confronting U.S. Law Enforcement. *CRS Report for Congress*.
- Fox, A. (2010). Don't let silos stand in the way. *HR Magazine*, 55(5): 50-51.
- Greenberg, J. & Baron, R. A. (2003). *Behavior in organizations*. (8th ed.). Thousand Oaks: Upper Saddle River.
- Gregory, R. (2006). "Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector" in T. Christensen and P. Lægreid (eds.). *Autonomy and Regulation: Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar.
- Guelke, C. (2005). A Strategic Approach to Disaster Preparedness. Paper presented at the Engineering Management Conference, 2005. Proceedings. IEEE International.
- Gulati, R. (2007). Silo busting: How to execute on the promise of customer focus. *Harvard Business Review, Reprint R0705F*.
- Hansen, M. T. (2009). *Collaboration: How leaders avoid the traps, create unite, and reap big results*. Boston: Harvard Business Press.
- Herbold, R. J. (2004). *The fiefdom syndrome: The turf battles that undermine caress and companies and how to overcome them*. New York: Doubleday.
- Herrera, H. & Ting, M. M. (2012). *Journal of Public Economics*, 152: 143-153.
- Huffington, C., Armstrong, A., Halton, W., Hoyle, L. & Pooley, J. (2004). *Working below the surface. The emotional life of contemporary organisations*. London: Karnac.
- Lencioni, P. (2006b). *Silos, Politics and Turf Wars: A Leadership Fable About Destroying the Barriers That Turn Colleagues Into Competitors*. Jossey-Bass.
- Lencioni, P. (2006a). Building and Leading a High Performance Team. *Linkage Incorporated*, 14(3/4): 293-307.
- Linden, R. & Simmerman, S. (2010). Inter-departmental Collaboration: An Organizational Oxymoron. Performance Management Company.
- Lunn, T. (1997). Breaking down silos and building teamwork. *Hospital Materiel Management Quarterly*, 19(2): 9-15.
- Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. & Sarapuu, K. (2013). The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management. *COCOPS WORK PACKAGES 5 - DELIVERABLE 5.3*.

- Mergel, I. (2010). The Use of Social Media to Dissolve Knowledge Silos In Government. in O'Leary, R., Kim, S. & Van Slyke, D. M. (ed). *The Future of Public Administration, Public Management and Public Service Around the World: The Minnowbrook Perspective*. Georgetown University Press.
- Metze, T. & Levelt, M. (2012). Barriers to Credible Innovations: Collaborative Regional Governance in the Netherlands. *The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Motiwalla, L. F. & Thompson, J. (2012). *Enterprise Systems For Management*. 2012 Peterson Education, Inc. Publishing as Prentice Hall.
- Neebe, A. W. (1987). An Improved Multiplier Adjustment Procedure for the Segregated Storage Problem. *Journal of the Operational Research Society*, 38(9): 815-825.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3).
- Osborne, S. P. (ed.). (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Pattison, S. D. (2006). Eliminating Silos in Government. Retrieved from <http://www.governing.com/columns/mgmt-insights/Eliminating-Silos-inGovernment.html>(검색일, 2020.9.5).
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.
- Ready, D. (2004). How to grow great leaders. *Harvard Business Review*, 82(12): 92-100.
- San Diego Consulting Group. (2014). 17 Strategies For Improving Collaboration. Retrieved from <http://www.freibergs.com/resources/articles/accountability/17-strategies-for-improving-collaboration> (검색일, 2020.9.2).
- Select Strategy. (2002). Improving Performance by Breaking Down Organizational Silos. Select Strategy 2002.
- Serrat, O. (2010). Bridging Organizational Silos. ADB.
- Siek, G. & Hague, C. E. (2005). Turf Issues. <https://static1.squarespace.com/static/513de199e4b0abff73bf381c/t/51b8b735e4b05bd0d4af2f6c/1371060021522/OSU-Turf+Issues.pdf> (검색일, 2020.8.8).
- Statskontoret. (2007). Joining-up for regional development: How government deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities. Statskontoret.
- Stone, F. (2004). Deconstructing silos and supporting collaboration. *Employment Relations Today*, 31(1): 11.
- Sy, T. & Cote, S. (2004). Emotional intelligence: A key ability to succeed in the matrix organization. *The Journal of Management Development*, 23(5/6): 437.
- Torfig, J. B., Peters, G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing*

the Paradigm. Oxford: Oxford University Press.

Tsai, W. (2002). Social structure of Coopetition within a multiunit organization: coordination, competition, and intraorganizational knowledge sharing. *Organization Science*, 13(2): 179-190.

Van Bruaene, M. (2012). Organization Silos Are Always A Challenge – But Do Not Have To Be A Problem. Retrieved from <http://www.advancingyourorganization.com/?p=1694> (검색일, 2014.8.24).

Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2005). “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination.” In M. Painter and J. Pierre (eds). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Weisbord, M. & Janoff, S. (2005). Faster, shorter, cheaper may be simple; it’s never easy. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 41(1): 70.

공생공사닷컴. Retrieved from <http://www.public25.com/news/articleView.html?idxno=3576>. (검색일, 2020.10.6).

매일경제. (2020.6.5). 부처 칸막이에…감염병 연구, 복지·과기·환경부 제각각. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/06/579005/> (검색일, 2020.9.9).

서울신문(2014.4.25). 칸막이 없는 ‘개방형 사무실’, 직장인에게는 ‘악’(惡). Retrieved from <https://nownews.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140422601005> (검색일, 2020.9.3).

세계일보. (2013.1.10).

한국일보. (2020.1.12). “협업 잘하는 부처에 인센티브 … 조직·예산 원팀 강조”. Retrieved from <https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001121547371063?did=GO&dtype=&dtypecode=&prnewsid=> (검색일, 2020.10.9).

Organizational silos and effective collaboration. Retrieved from <http://chrisip.blogspot.com/2008/11/organizational-silos.html> (검색일, 2020.9.2).

Abstract and Key Words

A Study on the Factors of Organizational Silos and Measures to Overcome

Kim, Yunkwon

Korea Institute of Public Administration

Oh, Siyoung

Sunchon National University

As long as organization exists, silos are an inevitable phenomenon. Not to mention the traditional organization formed by the principle of specialization, function, hierarchical system, division of labor, etc., even in the dynamic organization such as the horizontal organization or the matrix organization that appeared to overcome silos, they still exist and even lead to a situation where they limit each other. The organizational silos are formed by the classic hierarchical organizational principle, competitive NPM organizational management, and essential factors inside and outside the organization, and various management strategies are required to minimize or overcome these. So why should we pay attention to the silos? This is because the silos are major causes of the distorted roles and responsibilities in carrying out the accountability and accountability given by the government, which is the representative of the people, and consequently lowers the quality and quantity of administrative services that the people deserve.

Therefore, organizations need to come up with measures to ease or overcome the silos. As measures to prevent silos, this study suggests ways to improve silo structure (process, management, organizational goals, performance goals, tasks, etc.) and improve rigid and competitive organizational culture into a collaborative-friendly culture that can promote communication, cooperation and collaboration. This study also suggests ways to provide opportunities to experience and learn other organizations through personnel exchanges and improve performance evaluation systems that can avoid errors in composition and integrate distributed information systems.

[Key Words: silos, organizational silos, organizational management]