

# 지방자치단체 칸막이 현상의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Local Government  
Partition Phenomenon

2014. 12

## 연구진

고 경 훈 (수석연구원)

김 건 위 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

정부 3.0의 지방구현을 위해, 지방자치단체 차원에서도 기관간·부서간 연계협력을 통한 융합행정을 추진하고 있다. 지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있으나 각종의 공공서비스 전달에 있어 부서간 칸막이 현상으로 인해 주민들이 체감하는 서비스 제공과는 거리가 있다.

이 결과 예산낭비와 기관간 의사소통의 단절, 이에 따른 행정효율성과 형평성 그리고 주민편의성에서 많은 문제점들이 도출되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 패러다임의 전환이 필요하고 이를 실현하기 위한 수단으로서 정책대안의 개발과 적용이 필요하다. 따라서 지방자치단체의 칸막이에 대한 실태분석과 이에 대한 개선방안을 모색한 이 연구는 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

현재 공공부문의 칸막이 현상은 정보공유가 원활하지 않은 데서 비롯되고 의사결정에 있어서의 부처 간 이기주의, 떠넘기기 식의 민원처리가 주된 원인으로 지목되고 있다.

그리고 칸막이 현상을 완화하기 위한 기본 전략으로 본 연구에서는 코퍼티션과 이음매 없는 조직을 제시하였다. 지방경영시대를 맞아 지방자치단체는 지역정책수립에 적극적으로 기업의 경영방식을 접목시킴으로써 정책운영의 효율성을 제고할 필요가 있으며, 특히 코퍼티션은 글로벌 경쟁환경하에서 기업이 내부자원이나 독자능력만으로는 살아남기 어렵다는 판단 하에 경쟁상대와의 제휴 협력함으로써 파이를 크게 하고, 이를 통해 궁극적으로 자사 경쟁력을 강화하기 위한 경영전략을 의미한다. 성공적인 지방경영을 위하여 지방자치단체는 타지역과 소모적 파당경쟁을 지양하고 지역간 분업보완체제를 공고히 함으로써 비효율적인 중복투자를 최소화하면서 지역간 공동 확대균형을 모색하는 윈윈전략을 구사하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구는 칸막이 해소를 위한 대안으로서 정보공유를 통한 협업 활성화, 인사 및 성과관리 제도개선, 협업문화 정착을 위한 노력, 부서간 기관간 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원 등을 제시하였다. 그 결과, 특히 정보공유를 통한 협업 활성화는 향후 중요도와 실현 가능성과의 차이가 가장 커서 시급히 그리고 현실적으로 추진할 수 있는 대안으로 제시되었으며, 다음으로 협업문화 정착을 위한 노력, 인사 및 성과관리 제도 개선, 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원의 순으로 대안이 모색되었다. 그러나 5개의 대안 모두 향후 중요도가 실현 가능성보다 크게 나타났으므로 이에 대한 적절한 대비가 필요하다 할 수 있다. 변화되는 환경에 적극적으로 대응하고 선도하기 위하여 보다 적극적인 제도개선, 관련 협업지원시스템의 도입이 필요한 시점이고 이러한 필요에 대한 대응방안을 제시했다는 점에서 이 연구는 중요한 의미를 갖는다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

## 요 약

정부실패를 극복하고 정부의 생산성을 강조하기 위한 행정개혁이 세계적으로 추진되면서 공공부문의 효율화에 대한 요구가 점점 커지고 있다. 이러한 요구가 제기되는 이유는 행정개혁이 정부의 경쟁력을 강화하는 한편, 정부에 대한 국민의 신뢰도를 제고하는 결정적인 요인의 하나로 간주되기 때문이다.

좋은 정책과 이를 뒷받침할 예산이 마련되어 있다 하더라도 이를 실제 수혜자에게 연결할 수 있는 공공부문이 비효율적으로 운영되고 있다면 정책의 효과적인 실현은 기대하기 어려우므로, 제도의 성공적인 집행을 위해서는 적절한 형태의 조직과 인력이 절대적으로 필요할 것이다. 현재 우리나라는 국민 모두가 행복한 대한민국이라는 정부 3.0의 비전을 실현하기 위해 투명하고 유능하고 서비스 지향적인 정부 구현이라는 추진전략을 실천하고 있다. 현 정부의 핵심 국정 과제인 정부 3.0은 ‘국민중심·현장중심’ 행정의 열린정부 구현을 통해 정부 부처 간, 정부와 지자체 간, 정부와 민간 간 정보의 개방과 공유, 소통을 통해 각종 현안을 해결하고 경제활동을 극대화해 국민행복시대를 열겠다는 것으로, 결국 정부 3.0의 또 다른 표현은 행정서비스를 국민 중심으로 바꾸겠다는 것이다. 그러나 현재 지방행정 서비스의 전달체계는 중앙과 지방자치단체간, 지방자치단체 내의 부서간 연계협력이 이뤄지지 않고 일종의 칸막이가 존재하여 많은 문제점을 내포하고 있다.

지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있으나 각종의 공공서비스 전달에 있어 부서간 칸막이 현상이 상존하고 있어 장애요인으로 자리잡고 있는 것으로 판단되나 이에 대한 실증적인 연구는 거의 없다시피 한 상황이다.

중앙부처 사업이 광역자치단체와 기초자치단체를 거쳐 읍면동 현장에 전달되는 과정에서 나타나는 이른바 칸막이 현상은 매우 심각한 수준이라는 문제인식

이 확산되고 있다. 이 결과 예산낭비와 기관간 의사소통의 단절, 이에 따른 행정 효율성과 형평성 그리고 주민편의성에서 많은 문제점들이 도출되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 패러다임의 전환이 필요하고 이를 실현하기 위한 수단으로서 정책대안의 개발과 적용이 필요하다. 본 연구는 지방자치단체의 칸막이에 대한 실태분석과 이에 대한 개선방안을 제시하는 것이 주요 연구 목적이다.

연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 칸막이 현상을 개념화하고 이를 통해 현재 지방자치단체 내의 칸막이 현상에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 먼저 주체(대상)와 관련하여 자치단체를 중심으로 자치단체의 본청내부 부서간의 칸막이와 본청과 소속기관(직속기관, 사업소, 읍면동) 간의 칸막이 실태를 파악하고 계층(방향)을 중심으로는 수평적 칸막이와 수직적 칸막이를 중심으로 실태 파악 및 조사를 진행하였다. 조사결과 정보공유를 통한 협업 활성화, 인사 및 성과관리 제도개선, 협업문화 정착을 위한 노력, 협업모형 개발, 기관장의 관심과 지원 등의 대안이 제시되었다. 각 대안들의 우선순위를 파악한 결과, 단체장의 관심과 지원의 중요도가 가장 높게 나타났으나 이 대안에 대한 실현 가능성도 비교적 높은 값을 보여 이에 대한 지속적 실천이 이루어진다면 어느 정도 칸막이 해소가 이루어질 것으로 여겨진다. 다음으로 정보공유를 통한 협업활성화와 협업문화 정착을 위한 노력이 같은 중요도 값을 보여 적합성과 적절성 기준에서 중요한 대안으로 제시되었다. 특히 정보공유를 통한 협업 활성화는 향후 중요도와 실현 가능성과의 차이가 가장 커서 시급히 추진해야 할 대안으로 제시되었으며, 다음으로 협업문화 정착을 위한 노력, 인사 및 성과관리 제도 개선, 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원의 순으로 대안이 모색되었다.

# 목 차



- 제1장 서 론 ..... 1
  - 제1절 연구의 배경과 필요성 ..... 1
  - 제2절 연구의 목적 ..... 3
  - 제3절 연구범위 및 방법 ..... 4
  - 제4절 연구의 흐름 ..... 6
  
- 제2장 이론적 배경 ..... 7
  - 제1절 칸막이 현상(government silo)의 의의 ..... 7
    - 1. 기존 행정학에서의 논의 ..... 9
    - 2. ‘칸막이 현상’(government silo)의 원인 : 割據主義 ..... 10
    - 3. 칸막이 현상의 유형 ..... 18
    - 4. 칸막이 현상의 역기능과 순기능 ..... 21
  - 제2절 칸막이 현상 완화를 위한 코피티션(Coopetiton) ..... 26
    - 1. 코피티션의 의의 ..... 26
    - 2. 코피티션 전략일반 ..... 29
  
- 제3장 공사조직의 칸막이 현상의 사례 ..... 33
  - 제1절 민간부문 조직의 칸막이 현상 사례  
: 사일로 효과(Organizational Silos Effect) ..... 33
  - 제2절 공공부문 조직의 칸막이 현상 사례 ..... 37
  
- 제4장 지방자치단체 칸막이 현상 실태분석 ..... 47
  - 제1절 분석의 틀 ..... 47

제2절 조사 설계	49
제3절 분석 결과	52
1. 기관내의 칸막이 실태	52
2. 기관간의 칸막이 실태	72
<b>제5장 자치단체 칸막이 현상 완화를 위한 대안</b>	<b>84</b>
제1절 자치단체 칸막이 해소를 위한 대안의 분석결과	84
1. 정보공유를 통한 협업 활성화	84
2. 인사 및 성과관리 제도 개선	86
3. 협업문화 정착을 위한 노력	88
4. 부서간, 기관간 협업모형(협업 매뉴얼) 개발	91
5. 기관장의 관심과 지원	94
6. 각 대안들의 우선순위 분석	97
제2절 칸막이 해소를 위한 협업의 추구	99
1. 협업모델의 제시	101
2. 디지털 협업 활성화를 통한 정보공유 확대	104
3. 인사 및 성과관리 제도 개선	107
4. 협업문화 정착을 위한 노력	109
5. 기관장의 관심과 지원	110
<b>제6장 결 론</b>	<b>111</b>
제1절 연구결과의 요약	112
제2절 정책적 제언	115
1. 협력을 통한 코피티션 유도	116
2. 이음매 없는 조직(Seamless Organization)을 통한 벽 허물기	123
제3절 연구의 한계	127
<b>【참고문헌】</b>	<b>129</b>
Abstract	132



## 표 목 차



〈표 1-1〉	본 연구의 대상	5
〈표 4-1〉	조사 내용	50
〈표 4-2〉	응답자 특성	51
〈표 4-3〉	상대부서와 해당 부서의 정보 공유 차이 분석	52
〈표 4-4〉	상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 차이 분석	56
〈표 4-5〉	상대부서와 해당 부서의 협력 차이 분석	59
〈표 4-6〉	상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 차이 분석	61
〈표 4-7〉	상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 차이 분석	65
〈표 4-8〉	타 부서와의 내부 교류 활발 차이 분석	68
〈표 4-9〉	상위/하위부서간의 의사소통 차이 분석	70
〈표 4-10〉	상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활 차이 분석	72
〈표 4-11〉	상대기관과 우리 기관과의 협업 차이 분석	75
〈표 4-12〉	상대기관은 업무 처리를 기한 내에 신속하게 처리 차이 분석	77
〈표 4-13〉	상대기관은 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공 차이 분석	78
〈표 4-14〉	상대기관은 정책 수립 시 우리 기관 현실 반영 차이 분석	79
〈표 4-15〉	상대기관은 우리 기관을 위해 제도 개선 노력 차이 분석	81
〈표 4-16〉	상대기관은 복합민원 처리를 기관 간 협조 원활 차이 분석	82
〈표 4-17〉	상대기관의 업무 협조 만족도 차이 분석	83
〈표 5-1〉	정보공유를 통한 협업 활성화 실현 가능성 차이 분석	84
〈표 5-2〉	정보공유를 통한 협업 활성화 향후 중요도 차이 분석	85
〈표 5-3〉	인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성 차이 분석	86
〈표 5-4〉	인사 및 성과관리 제도 개선 향후 중요도 차이 분석	88
〈표 5-5〉	협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성 차이 분석	89
〈표 5-6〉	협업문화 정착을 위한 노력 향후 중요도 차이 분석	90

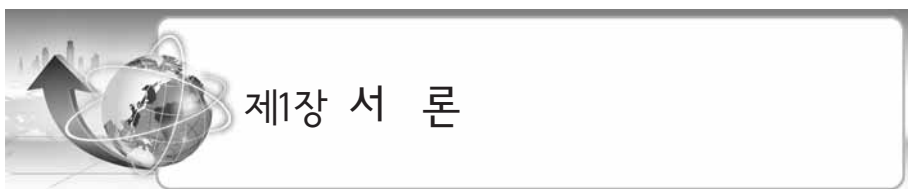
〈표 5-7〉	협업모형 개발 실현 가능성 차이 분석 .....	92
〈표 5-8〉	협업모형 개발 향후 중요도 차이 분석 .....	93
〈표 5-9〉	기관장의 관심과 지원 실현 가능성 차이 분석 .....	95
〈표 5-10〉	기관장의 관심과 지원 향후 중요도 차이 분석 .....	96
〈표 5-11〉	각 대안들의 실현가능성과 중요도 분석 결과 .....	98

## 그림 목차



〈그림 2-1〉 1번 유형 사일로 시스템 .....	23
〈그림 2-2〉 2번 유형 Collaboration System .....	24
〈그림 2-3〉 3번 유형 Integration System .....	25
〈그림 3-1〉 사일로 비유 .....	33
〈그림 3-2〉 사일로에 대한 이해 .....	34
〈그림 4-1〉 연구의 분석틀 .....	48
〈그림 4-2〉 소속 부서별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 .....	53
〈그림 4-3〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 .....	53
〈그림 4-4〉 직렬별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 .....	54
〈그림 4-5〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 .....	54
〈그림 4-6〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 .....	55
〈그림 4-7〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 .....	56
〈그림 4-8〉 직렬별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 .....	57
〈그림 4-9〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 .....	57
〈그림 4-10〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 .....	58
〈그림 4-11〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 협력 .....	59
〈그림 4-12〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 협력 .....	60
〈그림 4-13〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 협력 .....	60
〈그림 4-14〉 소속 부서별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 .....	62
〈그림 4-15〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 .....	62
〈그림 4-16〉 직렬별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 .....	63
〈그림 4-17〉 직급별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 .....	63
〈그림 4-18〉 광역자치단체별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 .....	64
〈그림 4-19〉 소속 부서별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 .....	65

〈그림 4-20〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 …	66
〈그림 4-21〉 직렬별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 ………………	66
〈그림 4-22〉 직급별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 ………………	67
〈그림 4-23〉 광역자치단체별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 ………………	67
〈그림 4-24〉 광역자치단체 내 사업부서별 타 부서와의 내부 교류 활발 ………………	69
〈그림 4-25〉 광역자치단체별 타 부서와의 내부 교류 활발 ………………	69
〈그림 4-26〉 광역자치단체 내 사업부서별 상위/하위부서간의 의사소통 ………………	71
〈그림 4-27〉 직급별 상위/하위부서간의 의사소통 ………………	71
〈그림 4-28〉 자치단체별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활 ………………	73
〈그림 4-29〉 소속 부서별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활 ………………	73
〈그림 4-30〉 직렬별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활 ………………	74
〈그림 4-31〉 자치단체별 상대기관과 우리 기관과의 협업 ………………	76
〈그림 4-32〉 소속 부서별 상대기관과 우리 기관과의 협업 ………………	76
〈그림 4-33〉 소속 부서별 상대기관은 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공 …	78
〈그림 4-34〉 자치단체별 상대기관은 정책 수립 시 우리 기관 현실 반영 ………………	80
〈그림 4-35〉 직급별 상대기관은 우리 기관을 위해 제도 개선 노력 ………………	81
〈그림 5-1〉 광역자치단체 내 사업부서별 인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성 …	87
〈그림 5-2〉 광역자치단체별 인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성 ………………	87
〈그림 5-3〉 자치단체별 협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성 ………………	89
〈그림 5-4〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성 …	90
〈그림 5-5〉 직급별 협업문화 정착을 위한 노력 향후 중요도 ………………	91
〈그림 5-6〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업모형 개발 실현 가능성 ………………	92
〈그림 5-7〉 광역자치단체별 협업모형 개발 실현 가능성 ………………	93
〈그림 5-8〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업모형 개발 향후 중요도 ………………	94
〈그림 5-9〉 자치단체별 기관장의 관심과 지원 실현 가능성 ………………	95
〈그림 5-10〉 직급별 기관장의 관심과 지원 실현 가능성 ………………	96
〈그림 5-11〉 직급별 기관장의 관심과 지원 향후 중요도 ………………	97
〈그림 5-12〉 부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위한 대안의 실현 가능성 및 향후 중요도 …	99



## 제1절 연구의 배경과 필요성

정부실패를 극복하고 정부의 생산성을 강조하기 위한 행정개혁이 세계적으로 추진되면서 공공부문의 효율화에 대한 요구가 점점 커지고 있다. 이러한 요구가 제기되는 이유는 행정개혁이 정부의 경쟁력을 강화하는 한편, 정부에 대한 국민의 신뢰도를 제고하는 결정적인 요인의 하나로 간주되기 때문이다.

즉, 정부에 대한 국민의 신뢰격차가 해소되지 않으면 바람직한 정책 내용과 정책 자원을 갖추고 있어도 집행시스템에서 문제가 발생하고 서비스의 비효율과 왜곡현상을 초래하게 되며, 집행시스템이 잘 작동하지 않는 부정적 결과가 나타나기 때문일 것이다.

좋은 정책과 이를 뒷받침할 예산이 마련되어 있다 하더라도 이를 실제 수혜자에게 연결할 수 있는 공공부문이 비효율적으로 운영되고 있다면 정책의 효과적인 실현은 기대하기 어려우므로, 제도의 성공적인 집행을 위해서는 적절한 형태의 조직과 인력이 절대적으로 필요할 것이다.

현재 우리나라는 국민 모두가 행복한 대한민국이라는 정부 3.0의 비전을 실현하기 위해 투명하고 유능하고 서비스 지향적인 정부 구현이라는 추진전략을 실천하고 있다.

현 정부의 핵심 국정과제인 정부 3.0은 ‘국민중심·현장중심’ 행정의 열린정부 구현을 통해 정부 부처 간, 정부와 지자체 간, 정부와 민간 간 정보의 개방과 공유, 소통을 통해 각종 현안을 해결하고 경제활동을 극대화해 국민행복시대를 열겠다는 것으로, 결국 정부 3.0은 또 다른 표현은 행정서비스를 국민 중심으로 바꾸겠다는 것이다.

이에 지방자치단체 차원에서 정부 3.0의 지방구현을 위해, 기관간·부서간 연계협력을 통한 융합행정을 추진하고 있지만 일부의 경우 읍면동이 아닌 본청으로 밀착형 민원행정서비스 기능이 집중되면서 본청 업무 과부하, 행정업무 둔화, 시민불편 등이 초래되는 문제가 발생하고 있다.

또한 행정부서간의 유사한 기능, 법, 제도 및 기구의 연계, 조정 및 통합 작업이 선행되지 않아 현행 업무와 충돌하거나 기존 체계와 혼선을 일으키는 경우가 발생하는 등 통합서비스 제공보다는 단순한 기구재편의 수준에 머무르는 경향이 있다.

아울러 주민점점의 최일선 행정기관인 지방자치단체 차원에서 정부 3.0을 구현하기 위해 지역주민들에게 주민체감형 행정서비스와 고객 맞춤형 행정서비스를 제공하는 것이 중요한 과제로 제시되고 있다.

따라서 이러한 필요를 충족시킬 수 있는 행정서비스 제공모델이 필요한 시점이다. 그러나, 현재 지방행정 서비스의 전달체계는 중앙과 지방자치단체간, 지방자치단체 내의 부서간 연계협력이 이뤄지지 않고 일종의 칸막이가 존재하여 많은 문제점을 내포하고 있다.

이러한 칸막이의 존재는 행정서비스의 사각지대를 발생시켜 필요한 서비스가 필요한 주민에게 전달되지 못하고 있으며, 또한 기관간, 부서간 정보공유와 소통을 가로막아 유능한 정부 구현이라는 정부 3.0의 실천을 가로막는 장애물로 작용하고 있다.

지역사회의 문제가 발생했을 때 중앙-중앙, 중앙-지방자치단체, 광역-기초, 기초자치단체간 서로의 업무가 아니라 서로에게 책임을 떠넘겨 결국에는 주민에게 피해가 가게 하는 칸막이 현상을 없애기 위한 소통이 필요하다.

지방자치단체는 주민점점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있으나 각종의 공공서비스 전달에 있어 부서간 칸막이 현상이 상존하고 있어 장애요인으로 자리잡고 있는 것으로 판단되나 실증적인 연구는 거의 없다시피 한 상황이다.

이러한 상황을 해결하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 하는바 이를

위해 모형의 구축과 아울러 정책대안의 개발이 필요할 것이다.

모형과 이에 대한 대안이 개발되면 지자체에서는 부서간, 기관간에 공유되는 행정정보를 바탕으로 수혜자의 유형별 맞춤형 서비스 제공이 가능하게 될 것이다. 예를 들어, 노인들이 복지서비스를 받기 위해 안전행정부, 보건복지부, 고용노동부 등 각 부처의 업무와 관련되서 지자체의 해당 부서를 찾아가야 했다면 지자체의 칸막이 현상이 없어지거나 완화된다면 각 지역의 대상 노인들의 특성을 반영해 맞춤형 서비스를 한 번에 제공할 수 있게 되는 것이다.

## 제2절 연구의 목적

지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있는 만큼 그 중요성이 높다고 할 수 있다. 특히, 중앙부처 사업이 광역자치단체와 기초자치단체를 거쳐 읍면동 현장에 전달되는 과정에서 나타나는 이른바 “깔때기 현상”과 이에 따른 서비스 사각지대의 발생 그리고 정부 부처간, 중앙과 광역, 기초자치단체간, 그리고 지방자치단체 내에 존재하는 칸막이 현상은 매우 심각한 수준이라는 연구결과가 나타나고 있다. 이 결과 예산낭비와 기관간 의사소통의 단절, 이에 따른 행정효율성과 형평성 그리고 주민편의성에서 많은 문제점들이 도출되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 패러다임의 전환이 필요하고 이를 실현하기 위한 수단으로서 정책대안의 개발과 적용이 필요하다. 본 연구는 지방자치단체의 칸막이에 대한 실태분석과 이에 대한 개선방안을 제시하는 것이 주요 연구목적이다.

그간의 정부와 주민간의 관계는 정부중심의 일방적 서비스 제공이 주를 이루었다면 현재의 추세는 개방과 공유 그리고 소통과 협력을 강조하는 정부 3.0이 추진되고 있다.

정부 3.0의 추진전략 중 유능한 정부구현은 칸막이를 없애 부서간·기관간 연

계협력과 협업을 강조하며 정부와 시민 간 소통을 원활하게 하는 것까지를 포함하며, 또한 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 한 개인별 맞춤형 서비스 제공을 지향하는 정부의 지향점이라 할 수 있다.

이를 위한 연구질문은 다음과 같다.

첫째, 자치단체 기관 내부 부서간의 칸막이 실태, 구체적으로 정보 공유와 공동의사결정, 복합민원 처리 등에서 나타나는 칸막이 실태는 어떠한가?

둘째, 기관 간의 칸막이 실태, 구체적으로 기관간의 의사소통 및 협업, 업무처리상의 협력실태 등은 어떠한가?

셋째, 이러한 칸막이를 제거하기 위한 대안은 어떤 것들이 있는가?

이 연구를 통해 지방자치단체 내의 기관내에서 나타나고 있는 부서간 칸막이 실태와 자치단체와 관련된 기관간의 칸막이 현상에 초점을 맞춰 문제점을 파악하고 그에 대한 이를 완화하거나 제거할 수 있는 대안이 제시될 것으로 기대한다.

### 제3절 연구범위 및 방법

이 연구의 내용적 범위는 지방의 행정서비스의 효율적 제공을 위해 지자체의 칸막이 실태를 조사하고 이를 해결하려는 기본방향과 이를 실현하기 위한 수단으로서 대안을 제시하는데 있다.

연구목적을 달성하기 위해 칸막이 현상을 개념화하고 이를 통해 현재 지방자치단체 내의 칸막이 현상에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

먼저 주체(대상)과 관련하여 자치단체를 중심으로 자치단체의 본청내부 부서간의 칸막이와 본청과 소속기관(직속기관, 사업소, 읍면동) 간의 칸막이 실태를 파악하고 계층(방향)을 중심으로는 수평적 칸막이와 수직적 칸막이를 중심으로 실태파악 및 조사를 진행하고자 한다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.



〈표 1-1〉 본 연구의 대상

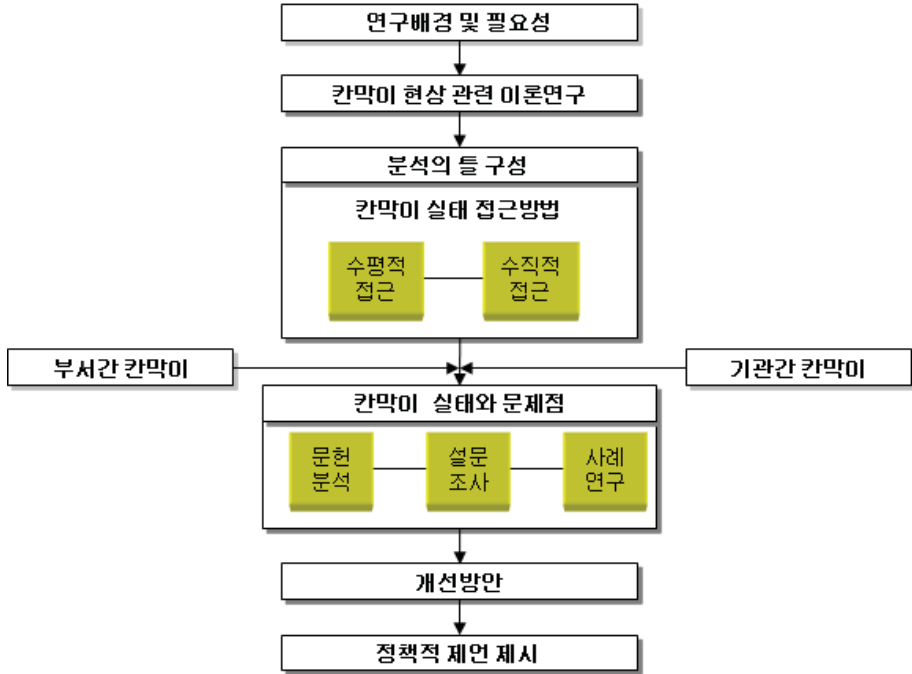
계층(방향) \ 주체(대상)	부서간 칸막이	기관간 칸막이
수평적 칸막이	수평적 부서간 칸막이	본청과 소속기관간 (직속기관, 사업소, 읍면동)
수직적 칸막이	상하위 부서간 칸막이	기초-광역간 칸막이

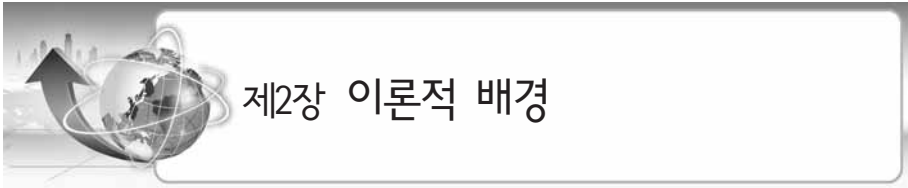
위의 연구대상을 중심으로 자치단체에서 나타나는 칸막이 현상을 정보공유, 공동의사결정, 협력, 복합민원처리, 업무처리 및 대응, 협업, 업무처리 협력 구조 등을 설문조사를 통해 파악하고 이러한 흐름에서 나타나는 문제점과 이의 원인 및 처방을 파악하고자 한다.

따라서 본 연구의 분석단위(unit of analysis)는 실제 일선행정기관인 자치단체에서 나타나는 칸막이 현상들이고 분석수준(level of analysis)은 미시적 수준(micro level)에서 칸막이 현상을 둘러싼 공무원들의 행태와 인식에 초점을 두고 연구를 진행하게 된다.

이러한 현상과 실태를 파악하기 위한 설문조사는 구조화된 설문지를 사용하며 계층적 층화추출 방법을 통해 설문대상 표본을 확정하여 광역과 기초자치단체 공무원을 대상으로 전화면접 조사를 실시하게 된다.

## 제4절 연구의 흐름





## 제1절 칸막이 현상(government silo)의 의의

칸막이 현상이란 정부 부처간 정보 공유가 되지 않거나 권한이 제대로 이양되지 않는 것을 의미하며, 결국 이로 인해 부처간 업무 조율이 제대로 되지 않는 것이다. 이 때문에 부처 및 사업간 중복, 예산에 대한 관리미흡으로 인한 사각지대의 발생과 중복 수혜, 공무원의 부정 및 횡령 등 재정 누수현상 문제도 꾸준히 지적되고 있다.

여성 사회학자 레베카 코스타는 현대문명의 몰락가능성을 얘기하며 사회발전을 막는 가장 큰 걸림돌로 ‘사일로(Silo)식 사고’를 꼽았는데, 사일로는 곡식을 저장해두는 원통형 구조물로 조직 장벽과 부처 이기주의를 의미한다.

경영학에서는 조직이 커지면서 사업별 책임 경영을 추진하는 과정에서 생기는 부서별 이기주의를 ‘사일로 현상(silo effect)’으로 표현하기도 하는데, 이윤을 독점하려는 부서별 목표 때문에 조직 전체 시너지는 물론 정보 공유조차 어려워지는 결과를 불러온다는 의미이다.

과거엔 개별 조직이 독립적이고 자유로울수록 내부경쟁으로 더 많은 성과를 낸다는 명제가 인정되었으나 개별 분야에서 전문성만을 강조하는 시대는 지났다.

지금은 서로 다른 기술을 합쳐 새로운 제품과 서비스를 만드는 융·복합 시대로, 창조 역시 수많은 아이디어를 누가 새롭고 창조적으로 조합하느냐에 달려 있는데 이는 조직간 칸막이를 없애고 서로 협업하지 않으면 불가능한 일이다.

칸막이 현상이 초래하는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

칸막이 현상은 할거주의 조직문화를 조성하게 함. 부처 간의 장막은 대화와 소통의 단절을 초래하고, 이는 자신이 속한 부처의 이익만을 고려하는 문화를

조성하게 하기 때문이다.

상호협력의 문화를 안착시키지 못하게 함. 현재 대부분의 정부정책은 다양한 부처의 협력이 필요한 데, 칸막이 현상으로 인해 타 부처와의 공조를 꺼리게 되고, 예산배정에서부터 결과에 이르기까지 경쟁의 문화만을 양산하게 하는 등 유연한 조직의 결성을 어렵게 한다.

한정된 전문성으로 다양한 환경에 적응하지 못하는 결과를 초래함. 보이지 않는 장벽에 의해서 관료들은 자신의 분야에서만 전문화되기 때문에 예상치 못한 문제가 발생하였을 경우에 능동적인 대처능력이 현저하게 떨어지게 되고 이로 인해, 어떠한 프로젝트를 수행함에 있어서 자신의 부처능력을 넘어가는 문제가 발생할 경우 그대로 방치하게 됨으로서 많은 손실을 초래한다.

마지막으로 조직 전체의 소통을 방해하여 목적 달성을 방해함. 각 조직의 업무는 조직의 전체 목적을 위해서 타 부처간 상호 조정과 배려, 협력이 필요하기 때문이다.

부처 간 칸막이 해소는, 부처 간 보이지 않는 벽이 없어짐으로써 업무를 수행 하는데 있어서 자유로운 대화나 토론이 가능하게 하는 것을 말하므로, 따라서 “칸막이 없는 행정”이란 조직공동의 목표를 달성하기 위해 각 부처간의 상호작용을 방해하는 무언의 장애물이 없다는 것이며, 이러한 상황은 조직상호간의 협업을 증진시켜 “협업하는 행정”으로도 발전할 수 있다.

그래서 “칸막이 없는 행정”과 “협업하는 행정”은 서로 밀접한 관련이 있는 것이고, 이러한 정의를 좀 더 넓게 적용해 본다면 한 기관내의 부처들만이 아닌 타 기관들 간의 행정에도 적용해 봄으로써 타 기관들 간의 협력에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 칸막이 없는 행정을 추진하는 목적은 정부의 행정기관별로 단절적으로 축적된 정보를 공유하여 통합 대응시스템을 구축함으로써 그 대응효과를 제고하기 위해서이다. 즉, 중앙정부의 부처별 또는 중앙정부와 지방자치단체 간에 독립적으로 축적 및 관리하는 정보를 연계하여 공유함으로써 특정의 행정 문제에 대한 종합적이고 탄력적인 대응을 통해 지역주민의 편의를 제고하고자 하는 것이다.

## 1. 기존 행정학에서의 논의

먼저, ‘부처간 칸막이 현상’이란 정부 부처간 정보 공유가 되지 않거나 권한이 제대로 이양되지 않는 것을 의미한다. 결국 이로 인해 부처간 업무 조율이 제대로 되지 않아 예산이 낭비되고 서비스의 사각지대가 생기는 문제점이 발생하게 된다.

칸막이 현상으로 인한 폐해는 비단 사회복지분야만의 문제는 아닐 것이나, 특히, 기초보장 수급자를 대상으로 한 여러 부처의 각종 복지지원의 집중과 중복 문제가 심각한 실정으로 판단된다.

기초보장 수급자에게는 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 포함한 의료급여, 교육급여 등이 지급되고 있고 기초생활보장제도 외에 다양한 부처가 주관하는 다양한 복지사업은 차상위 계층을 수급대상으로 포함하기도 하지만, 그 경우에도 기초보장 수급자를 우선대상으로 하고 있다. 이로 인해 수급자보다 차상위 계층 지원 후 소득이 더 작은 소득역전현상도 야기되는 문제까지 발생하고 있다(안중범, 2011: 215-216).

뿐만 아니라 그 동안 재정자금의 투입에도 빈곤과 소득분배와 더불어 청년실업문제 등의 고용문제가 악화되고 있는 실정이다. 즉, 재정사업의 효과성 측면에서도 복지 및 고용정책 사업의 총체적인 정책부실로 인한 예산낭비가 발생하고 있다.

이와 같은 문제는 부처 간 총괄적 조정기능 미흡, 사업간 기능조정 내지 효과성 제고 부족과 더불어 평가체제 부재로 인한 예산배분의 효율성 제고, 효과성 제고, 사후관리체제가 부재하고 평가를 위한 인프라가 미비하다는 점이 주요원인이라 할 수 있다(안중범, 2011: 215-216).

결국, 이러한 부처 간 ‘칸막이 현상’은 법령과 제도가 각 부처에 기능별로 흩어져 있기 때문에 발생한다. 법령에 따라 정해진 범위를 넘으면 ‘월권’으로 지목 받을 수 있다는 것이 칸막이 현상이 발생하는 이유라고 하지만, 이 과정에서 관료와 중앙 부처는 자신들만의 입장에서 정책을 이해하고 대변하면서 정보와 정

책은 공유하지 않기 때문이다.

칸막이 현상의 폐해를 제거를 위해서는 부처들이 자유롭게 의사소통을 하고 자신들이 가진 정보를 자유롭게 공유할 수 있어야 하고, 청와대, 기재부, 감사원 등 소위 힘 있는 부서들이 가진 권한을 실무부서에 과감하게 이양할 준비가 돼 있어야 할 것이다.

## 2. ‘칸막이 현상’(government silo)의 원인 : 割據主義

상기의 칸막이 현상이 왜 생기는지에 대해서 논의할 필요가 있다. 그 이유는 그 원인을 알아야 그 개선책을 제시할 수 있기 때문이다. 그 핵심은 있는 그대로 설명한다면 기관간 또는 기관내에 칸막이가 있기 때문이다. 이는 곧 할거주의에서 나타나는 현상임을 알 수 있다.

### 가. 할거주의(sectionalism)의 병리<sup>1)</sup>

관료제 행정조직의 여러 가지 병리현상 가운데 부처할거주의는 우리나라가 2만불 시대로 가기 위해서는 반드시 해결해야 할 행정개혁의 과제중 하나이다. 소통을 중시하는 정부의 국정운영방식으로 인해 정부 전체의 팀워크를 중시하던 이전의 행정행태와는 달리 부처의 자기 목소리 내기 현상이 많이 나타나고 있는 것도 사실이다.

근래에 각종 정책을 둘러싼 이견대립은 이전 정부에서는 좀처럼 보기 어려운 장면들이다. 이러한 현상에 대해서는 긍정적인 평가도 있다. 국가 각 분야의 이익을 대변하는 정부부처가 각각 제목소리를 냄으로써 집단간 혹은 가치간 이익의 배분이 정부내 공식 의사결정과정에서 보다 역동적으로 조정되어진다는 점이다.

그러나 바람직한 방향의 다원화의 진전과 함께 병리적 할거주의 현상이 급증

1) 기존 연구는 중앙부처간의 할거주의에 초점을 두고 대부분의 연구가 진행되어 왔기 때문에 여기서는 기존의 논의를 중심으로 내용을 전개하고자 한다.

하고 있는 것도 현실이다. 할거주의(sectionalism)는 조직이 복잡해지면 그 전체 조직 중 부분집단에게 일정한 권한이 부여되는데, 그 권한을 고집적으로 독점하여 다른 관계를 고려하지 않으며, 다른 부서로부터의 간섭을 배제하려는 경향이 생긴다. 이러한 할거주의는 전체적인 통합기능을 저해하는 폐해를 가진다. 따라서 이의 원인에 대한 진단과 대책을 조직관리 차원에서 논하고 그러한 대책들이 성공하기 위한 조건들을 제시함으로써 바람직한 조직 혁신방안을 탐구할 필요가 있다.

부처할거주의의 전형적인 모습은 새로운 업무를 자신의 부처에서 관장하려는 영역다툼 또는 영토분쟁이다. 새로운 사업의 추진과 관련된 관계 부처간 영역다툼 등이 그 예이다. 그러나 때로는 새로운 업무를 서로 맡지 않으려는 소극적 할거주의도 있다. 가령, 재난 안전업무를 떠넘기기가 소극적 할거주의의 대표적 예이다. 소극적 할거주의는 행정이 당면하는 문제의 발생은 복잡하고 다면적인 데 비해, 행정조직의 권한과 책임은 세분화되어 있어 문제해결을 위한 정책수단과 권한 및 책임이 일치하지 않는데 그 원인이 있다.

## 나. 할거주의(sectionalism)의 정의

### 1) 관계 차원

‘할거주의’의 사전적 의미는 한 국가의 한 지역 혹은 한 집단의 한 파벌내에서만 국한된 과잉충성(loyalty)이나 이익(interest)을 말한다. 따라서 할거주의 용어는 어원적으로 집단이나 조직간의 지속적으로 협조체제를 어렵게 만드는 현상을 설명하는데 사용될 수 있다.

할거주의는 사전적 의미로는 분석대상이 한 집단이나 조직에 국한되어진다. 그러나 행정학에서는 부서, 즉 조직간의 관계에서 흔히 파악된다. 따라서 할거주의는 부처, 혹은 기관간의 협조나 조정이 안되는 상태를 의미한다(이종범, 1986: 192). 이러한 부서간의 비협조 상황은 흔히 발생하고 언론매체를 통하여 가시적으로 나타나기 때문에 대부분의 학자도 할거주의를 부처 사이의 관계만을 언급

하는 경우가 많다고 할 수 있다.

그러나 할거주의는 각 부처내에서도 발생할 수 있다. 즉 한 조직내의 다양한 집단간에도 나타날 수 있다. 예컨대 안전행정부 내에서 여러 국들 사이에서 상호 필요한 자료나 정보제공 등을 비협조적으로 행동할 경우이다. 이처럼 할거주의는 조직간 혹은 한 조직내 집단간 관계의 차원에서 정의할 수 있다. 그러나 현실적으로 한 조직내의 집단간에는 할거주의가 나타나기 어렵다. 왜냐하면 집단간의 대립이 있어도 상관의 의견에 맞추어 집단들이 스스로 행동하기 때문이다.

지방자치단체 차원에서는 그 지역의 정부라고 보면, 여러 행정이 종합된 종합 행정의 역할을 수행하게 된다. 따라서 지방자치단체 차원에서는 부서간의 할거주의가 중앙정부의 부처간 할거주의와 같은 현상처럼 나타날 개연성이 높다고 할 수 있다. 하지만 이에 대한 조사나 분석은 현재까지 보이고 있지 않다.

## 2) 과정 차원

할거주의가 항상 발생하는지도 궁금해질 수 있다. 할거주의는 시간이 흐름에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 할거주의 현상은 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라 시간에 따라 달리 나타날 수 있다. 예컨대 정책의제 채택과정이나 정책의 결정과정·집행과정·평가과정에서 상이하게 나타날 수 있다. 비록 정책결정과정에 협조가 잘 이루어졌다 하더라도 집행과정에서 할거주의가 나타날 수 있는 것이다.

왜냐하면 정책결정자와 정책집행자가 다를 수 있기 때문이다. 또한 할거주의는 업무와 관련될 때 나타난다. 다시 말하면 할거주의가 부처간에 항상 고정적으로 존재하는 것이 아니라 평소 협조가 잘 이루어지지 않는 부처간에도 특정한 업무에 관해서는 협조가 이루어질 수 있는 것이다. 이와 같은 할거주의는 정책이나 제도 혹은 법규의 결정 혹은 집행 등의 업무와 관련되는 시점에서 나타날 수 있는 과정상의 차원에서도 정의될 수 있다.



### 3) 정도 차원

할거주의는 이분법에 의한 분절적 개념인가 아니면 연속적 성격의 개념인가도 파악해야 한다. 실제적으로 어느 정도의 비협조 상태에 이르러야 할거주의 상태라고 말할 수 있을 것인가는 매우 어려운 문제이다. 이러한 의미에서 할거주의는 이분법적으로 개념화될 수 없을 것이다. 두 부서간의 완벽한 협조체제를 이룬다면 할거주의는 없을 것이다. 극단적 비협조 관계로 간다면 할거주의는 무한대에 가깝다고 볼 수 있다.

그렇다면 어떤 맥락에서 할거주의, 비할거주의를 논할 수 있는가가 관건이다. 여기서는 부서간의 마찰이 타부서 혹은 상부의 명령이나 조정에 의해서 해결하지 않고는 자발적으로 합의가 이루어지지 않는 상황을 말한다. 특히 이권이 개입된 경우는 스스로 해결하기 불가능하기 때문에 이권이 있는 경우는 할거주의가 발생할 가능성이 높다. 그러나 이권의 개입이 없고 합리적인 주장이라 하더라도 협상에 의해서도 해결되지 않는 상황이 있다. 즉 상대방의 합리적인 주장을 거의 무시하고 자신의 합리성만을 주장하는 경우가 그것이다. 이것은 한국에서 특히 특이하게 나타나는 현상이라고 생각한다. 그것은 고집이나 독선과도 비슷하다.

가령, 어떤 문제의 해결을 위해 나름대로 합리적인 근거를 갖는 두 대안 A, B가 있을 때, 계속적인 토론 과정을 거치는 동안에 객관적으로 A가 보다 합리적인 대안이라는 것이 지배적이었다. 그러나 B대안을 가진 부서가 끝까지 자신의 합리성만을 주장한다고 한다면, 이것은 자신의 고집에 불과한 것이다. 합리적인 사고방식은 자발적으로 합의에 이를 수 있으나 고집의 대결은 구조화되고 제도화 된다. 따라서 부서간의 대립구조는 제3자의 개입 없이는 지속될 수밖에 없다. 이러한 현상은 합리적인 서구문화보다도 권위주의적인 문화인 우리나라에서 흔히 나타난다. 특히 계층제적 구조인 관료제에서 흔히 나타난다. 이런 측면에서 할거주의는 문화적 속성이 강하게 내포된 개념이다.

#### 4) 갈등과의 관계

##### 가) 갈등개념과의 유사점

첫째, 갈등이란 의사결정의 표준 메커니즘에 이상이 생겨 하나의 행동대안을 선택하는데 곤란을 겪는 상황을 의미한다고 볼 때(March & Simon, 1958: 112), 할거주의는 부서간의 비협조로 합의된 결정을 하는데 곤란을 겪는 상황임으로 이런 측면에서 양 개념은 유사하다.

둘째, 갈등도 조직내 집단간 혹은 조직간의 갈등을 취급한다는 점에서 할거주의와 유사하다.

셋째, 갈등은 흔히 상이한 가치가 상호 충돌하는 현상을 의미한다는 점에서 할거주의와 유사하다.

##### 나) 갈등개념과의 상이점

첫째, 갈등개념에는 조직내의 집단간 갈등, 조직간의 갈등 외에 개인적 갈등이 포함되나(March & Simon, 1958: 113), 할거주의 개념에는 개인적인 갈등이 포함되지 않는다. 할거주의 개념은 대립되는 2개의 독립적인 개체가 존재할 때 가능하다.

둘째, 갈등의 개념은 두 개체간의 협상이나 연합 등 게임상황이 적용되나(March & Simon, 1958: 132-135), 할거주의 개념에는 그러한 상황이 적용되지 않는다.

셋째, 갈등은 부서간의 협상이나 연합 등을 통하여 자발적인 합의가 도출될 수 있으나, 할거주의는 그것이 불가능하다. 할거주의에서는 제3자의 개입에 의해서 해결될 때까지 갈등상태가 지속된다. 정리하면 할거주의는 구조화된 또는 제도화된 갈등상태이다.

넷째, 갈등이 상이한 가치가 상호 충돌하는 현상을 의미한다는 점에서 할거주의와 유사하다고 하였지만 반드시 그런 것은 아니다. 즉 할거주의에서는 동일한 가치에 대해서도 상호 충돌할 수 있다. 이것은 가치의 소유에 있어서의 갈등을

의미한다. 이권이 개입된 동일한 업무관할권의 쟁탈전은 이를 잘 설명해 준다.

다섯째, 할거주의는 부서간에 항상 존재하는 것이 아니라 업무와 관련해서 나타나기 때문에 업무뿐만 아니라 비업무관계에서도 일어나는 갈등개념보다는 좁은 의미라 할 수 있다. 즉 부서간의 갈등관계가 모두 할거주의 현상을 의미하는 것은 아니다.

이상에서 논의한 할거주의를 통해 발현되어 나타나는 현상을 ‘칸막이 현상’이라고 할 때 이를 정의하면 다음과 같다.

‘칸막이 현상’이란 개인차원이 아닌 조직과 조직간의 혹은 조직내의 집단과 집단간의 갈등이나 비협조의 정도가 정책결정·집행·평가 등 업무와 관련되어 제3자의 개입이 있을 때까지 일시적 혹은 장기적으로 상호 대립이 구조화 되거나 혹은 제도화된 현상이 발현된 것을 말한다.

#### 다. 할거주의 발생조건

첫째, 할거주의는 부서간의 권력관계가 수평적일 때 발생할 가능성이 크다. 각각의 권력이 팽팽히 맞서기 때문에 의견의 접근이 어렵다. 반면에 권력관계가 수직적일 때는 상부의 견해에 동조하기 때문에 의견의 대립이 지속적으로 나타나기 어렵다.

둘째, 할거주의는 업무와 관련되어 나타난다. 부서간의 사적인 일에 관한 것은 단순한 갈등에 불과하기 때문에 사적인 것과 부서간의 갈등은 할거주의가 아니다.

셋째, 할거주의는 이권이 개입될 때 발생할 가능성이 보다 높다.

넷째, 할거주의는 조직과 조직간에 흔히 나타난다. 조직내 집단들은 조직의 장에 따라 움직일 가능성이 높기 때문에 조직간 보다 할거주의가 나타날 가능성이 낮다. 그러나 개인간에는 나타나지 않는다. 예컨대, 관련 장관 사이의 대립은 장관이라는 사람간의 대립이 아니라 조직의 대표간의 대립이다.

## 1) 부처의 할거주의 발생조건

부처할거주의는 하위조직들이 자신들의 중요성을 강조하고 다른 하위조직, 경우에 따라서는 조직 전체에 대항하려는 경향을 의미한다. 따라서 행정부처 내 하나의 과나 국이 다른 과나 국에 대항하거나 또는 하나의 부처가 다른 부처에 대항하는 것 등은 모두 여기에 속한다. 이러한 부처할거주의는 다음과 같은 원인에 의해 발생하고 심화된다.

### 가) 공식조직의 분절적 성격

부처할거주의의 가장 큰 원인은 정부조직의 능률성 향상을 위한 분업화와 전문화에 있다. 분업화된 하위조직은 특유의 규범을 생성·발전시켜 조직 구성원의 의식을 통일시키는데 이것은 자기 조직의 중요성을 강조하는 경향을 강화시킨다. 한편 전문화된 업무의 담당자들은 시간이 갈수록 자신들의 업무가 전체조직에서 가장 중요하다는 생각을 하게 되고, 그래서 자신들이 소속된 하위조직이 중요하다는 생각을 강화시키게 된다(정정길, 1997: 437).

이처럼 분업화, 전문화에 기인한 부처할거주의는 같은 부처 내에서도 과단위의 수준에서 보다는 국 단위의 수준에서 심하고, 부처 수준으로 가면 그 정도가 더욱 심화된다. 왜냐하면 대체로 정부는 과를 기본단위로 하여 운영되므로 조직원들이 매일매일 접촉하는 기회가 크고 또 과장이 과원들과 호흡을 같이하기 때문에 과 이하의 단위에서 생기는 할거주의는 그리 심하지 않으나, 국간의 골은 상당히 깊고, 국 단위의 수준에서 발생하는 할거주의보다 더욱 심한 것이 부처 단위 수준의 할거주의이다. 그 이유는, 첫째, 행정조직의 부처수준으로 가면 동일한 부처 내의 국·과 수준에서보다도 전체 최적화의 방법을 알기가 더욱 어려워지기 때문이며, 둘째, 동일한 부처 내에서는 국·과 사이에 인사교류도 많고 또 부처 내의 직원들 사이에 상호접촉의 기회도 많은데 비하여 부처들간에는 인사교류가 적을 뿐만 아니라 직원들간의 상호접촉의 기회도 적기 때문이다.

### 나) 수혜집단의 차이

대부분의 행정부처는 수행하는 업무의 특성에 따라 그들이 대표하고 지지하는 대상집단이 있는데 이러한 집단들을 수혜집단이라 한다. 가령 산업자원부는 상공업자의 이익을 대표하고, 농수산부는 농업과 수산업에 종사하는 사람들의 이익을 대표하는데 이때 이들을 각 부처의 수혜집단이라고 한다. 그런데 이러한 수혜집단은 행정부처의 정치적 지지세력이면서, 동시에 그 존립기반을 형성하고 있다. 따라서 정부의 각 부처들은 그들의 존립근거가 되는 이들 이해집단들의 이익을 대표하기 위해서 정부의 각종의 정책대안을 제시할 뿐만 아니라, 이러한 정책대안들 중에서 자신의 부처에서 입안하고 지지하는 정책대안이 최종적으로 채택되도록 노력하게 된다. 그런데 이 과정에서 정부의 각 부처에서 대표하는 수혜집단의 이익이 대립하게 될 때 정부의 부처간에 할거주의가 발생하게 된다. 왜냐하면 자기 부처에서 제시한 정책대안이 다른 부처에서 제안한 정책대안과 다를 때 자기 부처가 제시한 정책대안이 정부의 최종정책안이 되도록 하기 위해서 다른 부처의 정책대안을 무시할 것이기 때문이다. 따라서 이러한 과정을 거치면서 부처들간에 의견대립으로 갈등이 발생하는데, 이러한 갈등이 부처할거주의를 조장하고 더욱 심화시키는 원인이 되는 것이다.<sup>2)</sup>

이처럼 행정부처들간에 수혜집단의 이익이 상충하여 발생하는 부처할거주의는 사회분화가 크게 이루어진 사회일수록 그 정도가 심할 것이다. 그 이유는 사회의 분화가 크게 이루어진 사회일수록 그 사회에는 많은 숫자의 이익집단이 존재하게 될 것이며, 그들의 이익 또한 다양할 수밖에 없는데 이러한 이익을 대변하는 행정부처 정책대안의 성격 역시 복잡하고, 다양할 수밖에 없기 때문이다.

### 다) 관할·영역권의 확장 경쟁

정부의 각 부처는 여러 정책대안에 대한 이견을 상호 조정해 나가는 과정에서

2) 정부 각 부처들이 대표하는 수혜집단들간의 이익의 대립에 의해서 발생하는 부처할거주의는 이익집단과 이들의 입장을 지지하는 의회의 고참의원들 및 부처의 관료들이 철의 삼각(iron triangle)을 구축하여 대항할 때 그 정도는 더욱 심각하여 질 것이다.

종종 자기 부처의 위상을 강화하고, 조직의 영역을 확장시키려고 노력한다. 즉 한 부처가 현재 다른 부처에서 관장하고 있는 기능을 자기 부처 소관이 되도록 옮겨 와야 더욱 효율적으로 사업을 수행할 수 있다고 주장하면서 부처간에 관할권 또는 영역권의 확장 경쟁이 시작되는데, 이러한 관할권 또는 영역권 확장 싸움이 부처간의 할거주의를 더욱 심화시킨다.

그런데 이러한 부처간의 업무에 대한 관할권 또는 영역권의 싸움은 승자의 경우 부처의 예산과 인력의 확충을 수반하는데 비하여 패자의 경우에는 부처의 인력감소와 예산감축을 반드시 감수해야 된다는 점 때문에 싸움이 더욱 치열하게 전개되고, 이러한 연유로 행정부처간의 할거주의는 더욱 심화된다.

### 3. 칸막이 현상의 유형

#### 가. 업무와의 관련에 의한 분류

첫째, 업무 설정에서의 할거주의는 유사한 업무가 상호 관련될 때 흔히 나타난다. 예컨대 건교부와 서울시 간에, 교육부와 문체부간에, 안행부와 서울시간 등에서도 흔히 나타날 수 있다. 특히 대상업무 선정과 관련해서 대상업무가 대부분 이권개입이 가능한 허가 단속업무일 때 특히 칸막이 현상이 더욱 심각하게 나타날 수 있다. 이것은 칸막이 현상의 병리적 영향이 큰 경우이다.

둘째, 업무 관할권을 놓고 부처간 불협화음이 아니라 정책결정에 있어서의 의견대립 및 알력을 의미하는 칸막이 현상이다. 이는 보다 바람직한 정책결정을 위한 의견대립일 수 있으므로 반드시 부정적으로만 볼 수는 없다.

셋째, 한 부서가 업무와 관련해서 타 부서에 자료나 정보를 요청하는 경우에 비협조적으로 나오는 경우라 할 수 있다. 자기부서의 이권을 위하여 정보를 은폐시키거나 불리한 정보를 제공하는데 매우 비협조적이다. 이러한 칸막이 유형은 가령 국정원과 경찰청 간의 관계에서도 나타날 수 있다.

## 나. 조직구조상에 따른 분류

### 1) 수평적 할거주의

수평적 할거주의는 조직 구조상 동일선상의 부서간에 나타나는 유형이다.

### 2) 수직적 할거주의

수직적 할거주의는 조직구조, 특히 계서제에서의 상위부서와 하위부서간에 나타나는 할거주의 유형이다. 그러나 수직적 할거주의는 현실적으로 존재하기 어렵다. 상하의 관계가 존재하기 때문에 하부부서가 묵숨걸고 제3자가 해결해 주기까지 자신의 주장을 상부부서에 맞서 주장하기란 현실적으로 불가능하기 때문이다. 이 두 가지 유형에서 수직적 할거주의는 수평적 할거주의보다 일시적인 것이다. 왜냐하면 수직적 할거주의는 상위조직의 의견에 의해서 결정되기 쉽고 수평적 할거주의에서는 관련 부서들이 팽팽히 맞서기 때문에 조정과정이 오래 갈 가능성이 높기 때문이다.

## 다. 반응부서의 수에 따른 분류

### 1) 一對一 대응

이 유형은 가장 보편적으로 나타나는 할거주의로서 관련부서가 상호 일대일로 대응하는 경우이다.

### 2) 一對多 혹은 多對一 대응

이 유형은 상기에서 기술한 정보에서의 할거주의와 같이 가령 안행부와 다수의 타 부처와의 관계에서 발생한다. 이 경우에 타 부서간에는 관계가 없다.

### 3) 多對多 대응

이 유형은 3개 이상의 부서가 공통의 관련 업무를 놓고 상호 협조가 이루어지지 않는 유형의 할거주의를 의미한다. 가령, 수도권 신도시 건설에 따른 도로, 전철 등 교통망 구축과 관련, 서울시와 사업주체인 건교부, 토지개발공사 사이의 비용부담을 둘러싼 할거주의 유형이라 볼 수 있다.

### 라. 조직의 의도유무에 따른 분류

조직의 의도유무에 따른 할거주의 유형은 소극적 할거주의와 적극적 할거주의로 나눈다. 여기서 소극적·적극적이란 의미는 조직이 어떤 목적이나 의도를 갖고 타부서와 할거주의 상태를 갖는 것이다.

#### 1) 소극적 할거주의

소극적 할거주의는 부서들이 각기 자신의 주장을 고집하나 소극적으로 타부서의 영역을 침범하여 자기부서의 이권획득을 목적으로 주장하지는 않는다. 단지 자신의 합리적인 주장만을 할 뿐이다.

#### 2) 적극적 할거주의

적극적 할거주의는 관계부서들이 각각 자기의 주장을 계속 고집하나 그런 주장은 이성적이고 합리적인 주장이 아니라 그 이면에 엄청난 이권이나 이해관계가 숨어 있는 경우이다. 가령, 예전의 농수부와 보사부의 싸움은 식품가공에 대한 허가권을 둘러싼 갈등이다. 얼핏보면 농수산부가 식품가공업을 농수산 행정에 포함시켜야 한다는 주장은 합리적인 주장인 듯 보이나 그 이면에는 허가권 행사의 막대한 이권이 존재하는 것이다.

따라서 기존의 허가권을 가지고 있는 보사부의 입장도 그 이권 때문에 농수산부의 입장을 받아들이지 않는 것이다. 이렇게 볼 때 적극적 할거주의는 적극적 으로 할거주의 현상을 만드는 것이다.



## 4. 칸막이 현상의 역기능과 순기능<sup>3)</sup>

### 가. 역기능적 측면

할거주의의 역기능적 측면은 다음과 같은 결과를 초래한다. 첫째, 할거주의는 막대한 비용손실을 야기시킨다. 1979년 당시 내무부는 지방개발국을 신설하여 도시정책을 관장하도록 하였다. 결과적으로 도시정책의 담당부서가 건교부와 내무부로 이원화 되었다. 1979년~1980년에 내무부가 주관이 되어 42개 시와 50개 읍에 26억원의 예산을 투입하여 도시장기종합개발계획을 수립하였는데, 건교부가 승인하지 않음으로써 법적효과를 갖지 못하였고, 그 계획은 백지화되었다. 건교부는 단독으로 1983년에 장기기본계획의 수립에 착수한 사례가 있었다.

상기와 같이 유사한 기능을 수행하는 부서가 이원화 되었고 양 부서간에 협조가 잘 이루어지지 않음으로써 많은 예산 낭비를 초래한 것이다. 둘째, 할거주의는 정책의 비일관성을 초래하기 쉽다. 가령 예전에 어느 한 업자에 대한 농수산부와 보건사회부 쌍방의 정책집행은 매우 큰 혼란을 야기한 경우가 있었다. 셋째, 할거주의는 초기에 공식적인 업무의 문제로 시작되었다가 감정 싸움으로까지 번져 다른 사소한 일에도 상호 협조를 하지 않는 악순환에 빠지기 쉽다. 넷째, 상기의 할거주의는 결국 국민의 정부에 대한 불신을 더욱 증폭시킬 것이다. 다섯째, 할거주의 유형 중 특히 적극적 할거주의는 역기능적 현상을 발생시키기 쉽다. 이런 유형의 할거주의에서는 이권이 깊이 개입되어 있을 가능성이 크기 때문에 이로 인한 할거주의는 국가적으로 큰 병폐이며 조직의 부정부패와도 연결된다.

### 나. 순기능적 측면

학습의 한 과정으로서 할거주의를 논할 수 있다. 최근에 전기사용료 인상문제

3) 여기서는 할거주의가 발현되어 나타나는 것을 칸막이 현상으로 보고, 할거주의의 역기능적 측면과 순기능적 측면을 칸막이 현상의 역기능 측면 등으로 간주하고자 한다.

를 놓고 기획재정부와 산업자원부가 팽팽히 대립한 적이 있다. 산자부는 과도한 전기사용으로 절대 전기량의 부족을 인식, 사용료의 인상 불가피성을 주장하였으나 기획재정부는 그것이 물가인상의 원인이 될 수 있다고 반대하였다. 이 사례에서 양 부처의 주장은 각각 설득력이 있다. 왜냐하면 국민경제의 입장에서 전기 사용료의 인상으로 인한 소비억제와 또한 전기 사용료의 인상 역제로 인한 물가 상승의 예방도 중요하기 때문이다.

따라서 이러한 양측의 주장은 불가피하게 대립될 수밖에 없다. 이러한 대립은 파행적 대립이 아니라 문제해결을 위한 한 과정으로 볼 수 있다. 만약에 이러한 양 부처간의 의견갈등이 없이 단기간에 일방적으로 혹은 협조적으로 결정되어 예상치 못한 나쁜 결과가 야기된다면 양 부처간에 일사천리의 협조로 이루어진 정책결정은 결과적으로 볼 때 바람직하다고 볼 수는 없을 것이다.

따라서 보다 바람직한 정책결정을 위한 부처간의 의견대립은 반드시 나쁜 현상만은 아니다. 오히려 그러한 과정에서 정책집행의 기대되는 결과에 대한 더 많은 변수를 고려할 수 있어 합리적인 대안을 선택할 기회를 높여 준다.

여기서 주의할 점은 할거주의의 순기능은 일시적이고 한계적이라는 것이다. 일시적이라는 것은 부서간의 의견대립이 비록 학습을 위한 합리적인 비판과정이라 하더라도 할거주의의 개념정의상 부서간의 의견대립이 제3자의 개입없이 해결될 수 없기 때문에 결국은 역기능을 초래할 가능성이 높은 것이다.

처음에는 건전한 비판으로 인해 많은 것을 학습할 수 있는 긍정적인 현상이 나타나지만 나중에는 각각의 주장이 고집으로 변해 합의가 지연되고 결국 문제가 해결 안된 채 남아 있게 된다는 것이다. 이러한 결정의 지체로 사회적 비용은 점점 증가하는 것이다. 또한 여기서 한계적이라는 말은 겉보기에 아무리 학습을 위한 건전한 대립으로 보일지라도 그 이면에 이권이 개입되었다면 그런 토의는 부패를 제도화하는데 기여할 뿐이다.

이렇게 볼 때 할거주의의 순기능적 측면은 초기에는 순기능이 나타나도 결국 역기능화한다고 보아야 할 것이다. 되도록 신속하게 제3자의 개입이 이루어져 합의가 나타날 때 역기능적 결과는 그만큼 줄어들 것이다.

시간 : t1 (발생초기) -----> t2(제3자의 개입직전)

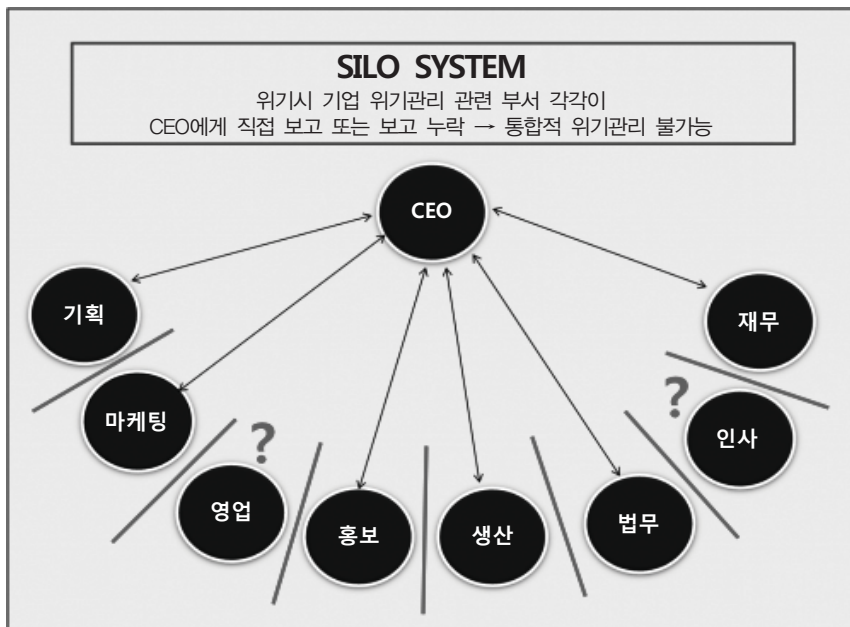
할거주의의 결과 : 순기능적 측면, 역기능적 측면.

### 다. 조직의 의사결정에 있어 칸막이 현상이 미치는 영향

실제 조직의 위기관리 실행 컨설팅시 “이 기업 조직내부에서는 어떻게 위기 상황 파악과 보고 그리고 의사결정 및 실행이 이루어 지고 있는가?”하는 프로세스를 가장 먼저 살펴보게 된다.

위기 발생시 목격되는 기업들의 대표적인 의사결정 시스템의 모습은 다음과 같이 세 가지로 구분된다.

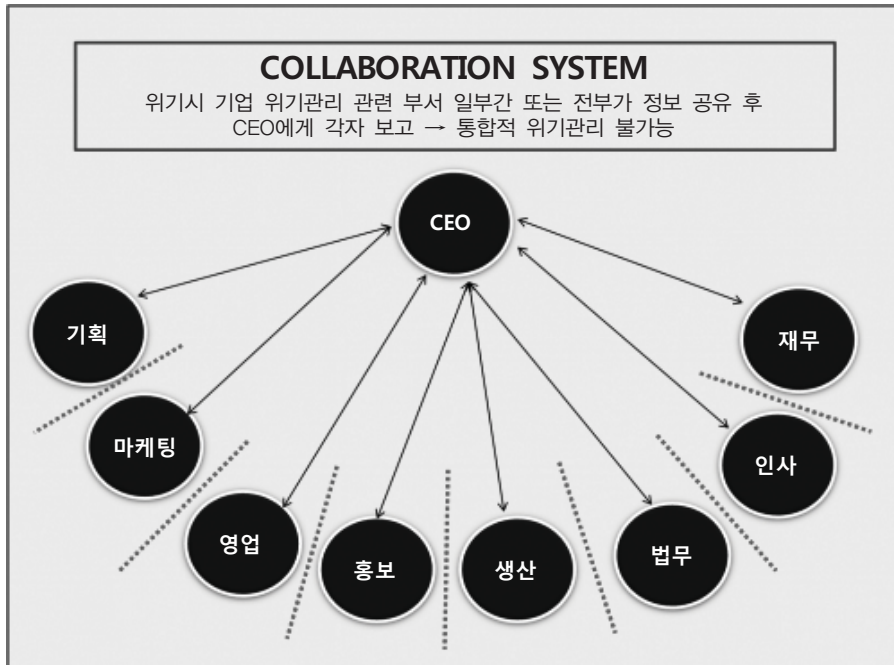
〈그림 2-1〉 1번 유형 사일로 시스템



시스템 측면에서는 가장 불완전한데, 각각의 부서들간에 다른 곳들이 무엇을 어떻게 왜 하고 있는지 모르는 상황이 벌어지게 된다. CEO는 모든 부서의 보고

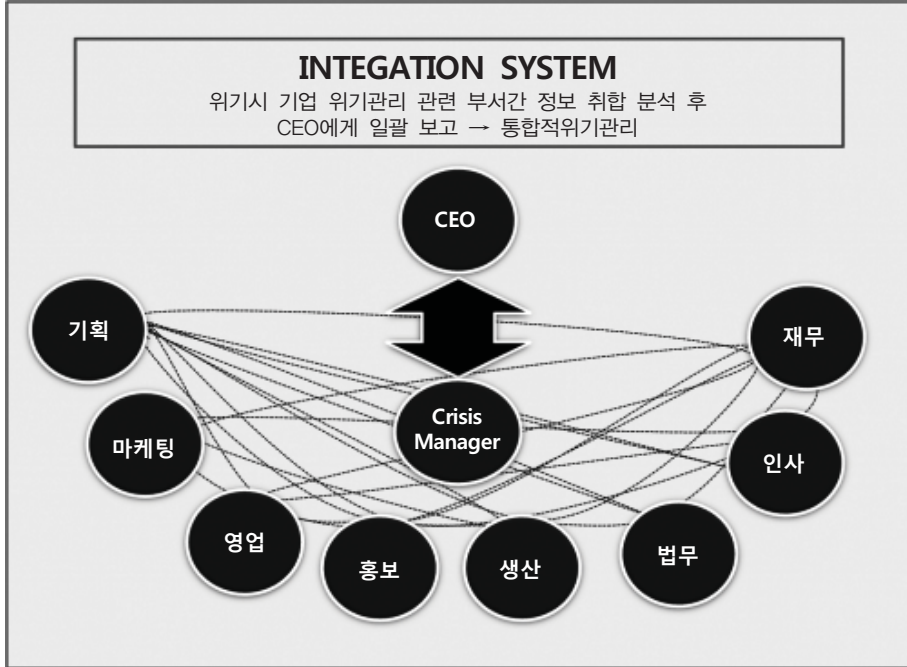
를 받아 전체적인 상황을 그림 그리는 반면, 부서들끼리는 서로 우리가 어디까지 위기 대응을 하고 있는지 큰 그림이 없다.

〈그림 2-2〉 2번 유형 Collaboration System



위기시 가장 혼란 시스템으로 일부 관련 부서들끼리는 정보를 공유하거나 업데이트하지만, 보고들에 있어서는 취합이나 통합적 분석 없이 각 그룹별로 CEO에게 진행하는 경우이다. 이때도 CEO는 어느 정도 큰 그림을 그리나, 실행이나 전반적인 업데이트에 있어서 구멍이 날 확률이 높다.

〈그림 2-3〉 3번 유형 Integration System



가장 이상적인 시스템으로 간혹 이런 시스템을 운용하는 외국기업들이 눈에 띈다. 의사결정에 있어서 평소 부서간 Silo가 전혀 없고, 대화와 토론을 즐기는 문화에서 가능하다.

CEO가 의사결정과 상황 분석에 있어 어느 정도 실무그룹에게 임파워먼트를 주고 있기도 한다. 사내 위기관리팀의 구성과 훈련이 잘되어 있고, 상황 파악과 공유도 빠르고 구멍이 없거나 적다. 모두가 큰 그림을 적절히 공유하게 된다. 여기에서는 위기관리매니저(Crisis Manager)의 역할과 역량이 매우 중요하며 위기관리매니저는 사내에서 임파워먼트를 극대화할 수 있는 고위임원이 가장 적절하다고 볼 수 있다. 각 부서들의 헤게모니 충돌과 사일로 신드롬을 대부분 해결 가능하고 대응 활동들의 조정과 결정 역할을 CEO를 대신해 해 줄 수 있는 트레이닝 받은 임원이 가장 이상적이며 해당 위기상황과 현재 대응 수준들을 가장 잘 알고 있는 매니저이며, 이 때문에 CEO가 의지하게 된다.

## 제2절 칸막이 현상 완화를 위한 코피티션(Coopetiton) — III

지방경영시대를 맞아 지방자치단체는 지역정책수립에 적극적으로 기업의 경영방식을 접목시킴으로써 정책운영의 효율성을 제고할 필요가 있으며, 이 가운데 코피티션은 글로벌 경쟁환경하에서 기업이 내부자원이나 독자능력만으로는 살아남기 어렵다는 판단 하에 경쟁상대와의 제휴 협력함으로써 파이를 크게 하고, 이를 통해 궁극적으로 자사 경쟁력을 강화하기 위한 경영전략을 의미한다.

이러한 기업의 코피티션 전략은 오늘날 부존자원과 가용재원이 절대적으로 부족한 지방자치단체의 산업정책에 그대로 활용될 수 있다.

성공적인 지방경영을 위하여 지방자치단체는 타지역과 소모적 파당경쟁을 지양하고 지역간 분업보완체제를 공고히 함으로써 비효율적인 중복투자를 최소화 하면서 지역간 공동 확대균형을 모색하는 윈윈전략을 구사하는 것이 바람직하다.

### 1. 코피티션의 의의

#### 가. 코피티션의 개념

코피티션이란 협력(Cooperation)과 경쟁(Competiton)의 합성어로서 기업들이 각자 경영의 독립성을 유지하면서 자신이 보유한 핵심역량을 바탕으로 경쟁관계에 있는 기업과 특정사업 및 업무분야에 걸쳐 협력관계를 맺고 이를 통하여 상호보완적인 역량을 결합함으로써 경쟁우위를 확보하고자 하는 제휴전략(경쟁속의 협력)이라고 정의할 수 있다(권영철, 1994; 오상봉 외, 2000).

코피티션의 문제를 경제학적 측면에서 조망한다면 게임이론에서 그 근거를 찾을 수 있는데, 각자의 이기적 이득만을 목표로 무차별 경쟁을 추구할 경우, 경쟁자 양측이 모두 손해를 볼 가능성도 배제할 수 없기 때문에 협력을 통해 효율성을 제고하는 것이 바람직한 전략이 될 수도 있다는 것이다.

이는 전략적 제휴와도 유사한 개념이나 전략적 제휴는 반드시 직접 경쟁상대

가 아닌 별도의 시장을 가지는 이중 기업 간에도 보완적인 공동이익을 추구하는 방안으로 활용되는 반면 코피티션은 같은 시장을 상대하는 직접적 경쟁자끼리의 협력문제라는 데서 차이를 보인다.

그러나 넓게 봤을 때, 간접적으로나마 서로 경쟁상태에 있지 않은 기업은 없다는 점에서 양자는 유사한 개념으로 볼 수 있다.

한편, 코피티션 전략이 대두된 배경을 살펴보면, 이는 다양한 측면에서 설명될 수 있지만 근본적으로는 지속적인 기술혁신과 세계화의 진전으로 볼 수 있는데, 1980년대 이후 세계경제가 급속히 개방화, 범세계화되면서 국가와 지역, 사업 영역을 막론하고 전면적인 무한경쟁 상황에 처하게 되었다.

이에 따라 많은 기업들이 내부자원이나 독자능력만으로는 경쟁환경 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 것을 인식하고 치열한 경쟁에서 살아남기 위한 새로운 경영전략을 모색하기에 이른 것이다.

즉, 일정한 파이를 놓고 타사와 무조건 싸우는 것만이 능사는 아니며, 필요에 따라서는 경쟁사와의 협력을 통해서 자원·기술·노하우 등을 공유함으로써 파이 전체의 크기를 크게 하고, 이를 통하여 장기적인 자사 경쟁력을 강화할 수 있다는 사고방식이 공감대를 형성하기 시작하였다.

이로부터 파이를 만들 때는 협력, 그 파이를 나눌 때는 경쟁관계에 있게 되는 이른바 코피티션 경영전략이 등장하기에 이른 것이다(김광전, 1996).

코피티션을 통해서 각 조직은 개발위험의 분산 및 R&D 비용 공유, 규모의 경제 실현을 위한 설비의 결합, 대규모 소요자본의 축적, 단독수행이 불가능한 사업의 수행, 보완적 기술에의 접근, 새로운 기술학습, 생산비용 및 시간의 단축 등을 기대할 수 있다.

산업간 경계 자체가 무너지는 초경쟁상황 하에서는 기술, 지식의 공유가 필요하므로, 지식이나 기술을 보유한 이들은 더 이상 위협요인이 아니라 새로운 사업구조를 형성할 동반자인 것이며 제로섬 게임이 아닌 참여자 모두 윈윈하는 플러스섬 게임을 만들어나갈 여지가 충분히 존재한다.

## 나. 코피티션의 특성

코피티션의 가장 대표적인 특성은 각 조직이 독자적인 주체성을 유지하면서 다른 조직과 힘을 합한다는 점으로, 제휴 기업의 모든 사업분야에서 협력관계가 조성되는 것이 아니라 특정 일부 업무 영역만이 협력대상이 되는 것이다.

이러한 점에서 코피티션은 전 사업분야에 걸쳐서 한쪽 기업의 주체성이 완전히 소멸되는 인수·합병과는 구별된다.

또한 책임의 공유를 코피티션의 또 다른 특성으로 볼 수 있는데, 제휴기업간에 자원·생산기술·연구개발·판로 등을 공유하는 동시에 업무협력으로부터 초래되는 위험과 성과도 분담한다는 것이다.

이 밖에 과거에는 주로 합작 투자 등의 지분참여를 통한 장기적 협력관계가 주종을 이루었으나 최근에는 연구개발, 생산, 마케팅, 조달, 서비스 등의 핵심분야를 포함한 다양한 업무분야에 걸친 단기적 협력관계가 증가하고 있다.

또한 종래의 일부분야에 국한된 단일제휴에서 탈피하여 여러 분야에 걸친 포괄적, 총체적 네트워크 구축에 힘쓰고 있다는 점이 주목할 만한 변화이다.

## 다. 유사개념과의 비교

(개인)이기주의는 에고이즘이며, 집단 이기주의는 Collective egoism이라 한다. 참고로 ‘쇼비니즘’은 애국주의에서 비롯된 집단 이기주의를 뜻하고 이들은 모두 하나의 사회 현상을 말한다.

이기심(이기주의)은 개인이 자신의 물질적 이익을 중시하여 공공 또는 타인의 이익보다 자신의 이익을 우위에 두는 마음을 의미하며, 집단 이기주의는 이기심에 의한 현상으로써, 특정 집단이 집단의 이익을 위해 공공 정책 등에 과도한 영향을 행사하려고 하는 현상을 말한다.

사일로효과(Organizational Silos Effect)는 조직의 장벽과 부서 이기주의를 의미하는 경영학 용어이다. 이는 곡식을 저장해두는 굴뚝 모양의 창고인 사일로(silo)처럼, 조직의 부서들이 서로 다른 부서와 답을 쌓고 내부 이익만을 추구하는 현



상을 빚댄 것이다.

상기의 개념이 부각된 이유는 사일로 효과는 조직의 소통을 막고 효율성을 낮추는 조직 운영의 적으로 여겨지고 있어 기업 및 기관들은 사일로를 없애기 위해 노력하고 있는데, 최근 들어 성과주의가 심화되면서 부서 간 지나친 경쟁 심리가 조직 이기주의라는 문화적 병리 현상을 유발하고 있어 사일로 현상을 더욱 고착화하는 경향이 있기 때문이다.

## 2. 코피티션 전략일반

성공적인 코피티션 경영을 위해서는 무엇보다 경쟁과 협력의 경계가 정확해야 한다. 경쟁에 참여하고 있는 기업의 경쟁 역량을 파악해 상대에 도움을 줄 수 있는 부분, 도움을 받을 부분을 명확히 해야 한다.

또한, 협력의 범위를 명확히 하고 차후 경쟁을 고려해 자신에게 유리한 협력 분야를 이끌어냄으로써 코피티션의 이익이 극대화하도록 해야 하며, 사업간 연계 여부 및 구조를 파악해 경쟁 기업의 기반을 해치지 않고 자신의 사업 영역에 초점을 맞추는 작업도 필요하다.

성공적인 코피티션을 위한 전략적 추진단계를 살펴보면, 첫째, 타당성 및 전략적 이슈분석 단계로, 각 기관들이 공통된 목표를 설정하여 그 효과를 극대화할 수 있으므로, 참여자의 공통분모를 우선적으로 도출하고 그 목표를 달성할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 코피티션의 위험 및 혜택의 평가 단계로, 이는 최선의 대안, 위험 평가, 시장 점유 및 향후 전망, 서비스 및 시장의 위험성 등을 평가하여 전략을 수립하는 것이다.

효과적인 대안이 없고 독자적으로 사업을 추진하여 위험이 있을 때에는 코피티션 전략을 추진하는 것이 유리하며 작은 분야부터 협력관계를 유지하고 발전 단계에 따라 협력관계를 확대하여야 한다.

기관 간 코피티션을 통하여 현재의 효율성이나 비용이 안정적이지 못하면 협

력을 체결할 이유가 없으며, 향후 환경의 변화를 고려한 대비책도 수립해야 하고, 대규모 투자가 필요한 신규사업을 추진할 경우 그 위험성이 높기 때문에 위험의 분산이라는 측면에서 코퍼티션 전략은 유리할 수 있다.

셋째, 최적의 파트너 선정 단계로 코퍼티션 전략의 추진이 타당하다고 판단되면, 기관은 우선 최적의 파트너를 선정하는 것이 필요한데, 상대방 기관의 하드웨어적 측면, 소프트웨어적 측면 및 성장가능성 등을 종합적으로 판단하여야 한다.

또한 이 때에는 코퍼티션 전략의 목적이 두 기관 간의 사업관계를 더욱 발전 시키기 위한 것이든 다른 기관과 새로운 사업기회를 모색하기 위한 것이든 파트너와 양립할 수 있을 것인가에 대한 확신이 전략의 추진에 있어서 무엇보다 중요할 것이다.

파트너 선정기준의 핵심적 요소는 일반적으로 문화적 일치성, 전략성 보완성, 협력의지 등의 3Cs 기준으로도 설명할 수 있다.

먼저, 문화적 일치란 전략적 양립 가능성이나 공감대가 형성되어야 함을 뜻하며, 전략적 보완성은 제휴선간의 보유자원이 상호 보완적이어야 한다는 것으로 각자의 약점을 상대방의 강점으로 상쇄하는 전략적 시너지를 창출할 수 있을 때 진정한 코퍼티션이 가능하기 때문이다.

협력의지란 제휴 당사자가 함께 충분한 공동관심을 가지고 열성적으로 공동보조 노력을 기울일 의사가 있어야 함을 의미한다.

마지막은 코퍼티션 전략의 수립단계로, 코퍼티션의 동기, 관련 조직 및 관리계획을 수립하는 단계인데 전략을 결정하기 위해서는 어떠한 요인으로 인해 코퍼티션을 결정하게 되었는지가 핵심적인 고려사항이다.

먼저, 전략적 동기는 무엇보다 산업의 환경변화에 의해 기존의 시스템만으로는 운영에 한계가 있어 기관의 경쟁력 제고 측면에서 제도약 내지는 성장하기 위한 동기이며, 재무적 동기는 안정정인 재무성과로 중복투자의 회피와 합작투자를 통한 위험의 공유 등을 통하여 비용을 절감하기 위한 목적이다.

경제적 동기는 초과 공급과 과다 경쟁을 회피함으로써 해당 시장의 합리화를 유도하는 것이며 운영적 동기는 기술 혹은 노하우의 교환을 통해 시너지를 도모

하기 위한 것이며, 마케팅 동기는 보다 높은 수준과 맞춤 서비스를 요구하는 고객의 요구에 부합하기 위한 요소이다.

각 기관은 이러한 코퍼티션의 동기에 따라 그에 적합한 조직 및 관리계획을 수립해야 할 것이다.

다음으로, 산업 간의 코퍼티션이나, 산업 내의 코퍼티션이나에 따라 실행전략이 달라 질 수 있는데, 먼저 산업 간 코퍼티션에서 가장 중요한 것은 지역여건과 산업환경을 감안하여 지속가능한 경쟁우위를 가진 핵심 산업군을 선택하여 특화하고 여타 산업은 분업전략을 통해 타지역에 과감히 양보함으로써 경제의 비효율성을 억제하는 것으로, 지역간 장기적인 공동이익을 도모하는 것이 중요한 성공전략이 될 수 있다.

따라서 산업간 코퍼티션을 성공적으로 달성하기 위해서는 우선적으로 자기 지역과 제휴상대 지역의 산업여건을 제대로 파악함으로써 전략적 위치를 찾는 단계가 선행되어야 한다.

또한 지방자치단체간의 산업간 분업구도를 구성하는 것이 여의치 않을 경우에는 동일 산업내에서 각 지방자치단체가 역할분담과 기능을 달리함으로써 산업내 협력관계를 증진시킴으로써 결합이익의 증대를 목표로 하는 방안도 고려할 만하다.

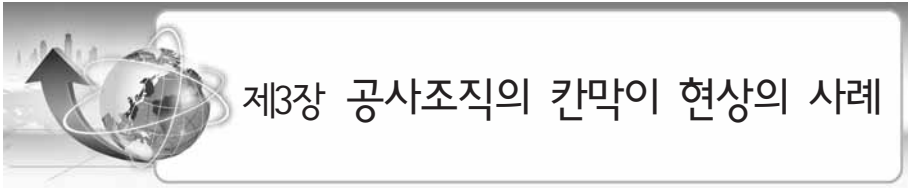
지방자치단체의 산업내 코퍼티션은 기업의 경우 동종업종 간의 제휴와 동일한 성격으로 해석할 수 있는데, 최근 들어 동종 기업 간에 코퍼티션이 활발하게 진행되는 가장 큰 목적은 연구, 조달, 생산, 판매 등의 과정을 공유함으로써 비용을 절감하고 각자의 판매망을 연계하여 시장 점유율을 확대하는 것이다.

이 방법은 산업을 완전 차별화하여 산업간 분업체계를 택할 경우 발생할 수 있는 기회비용과 위험을 줄이면서 공동전략을 통하여 중복투자와 업무중복을 피할 수 있다는 장점을 가진다.

예컨대, 공사비가 많이 소요되는 시설을 여러 지역이 공동으로 설치하고 공동으로 이용하거나, 각 지역의 관광상품을 결합하여 광역 관광상품 패키지를 개발하여 시장을 확대하는 방안, 또는 광역적 산업 경쟁력 강화를 위해 특정산업의 육성을 기능별로 나누어 공동 추진하는 방안, 규모의 경제나 범위의 경제가 큰

서비스를 지역적으로 연합하여 공동 제공하는 방안 등이 각 지방자치단체가 고려해 볼만한 전략이라 할 수 있다.

이 밖에도 지방자치단체 및 공공기관의 코퍼티션이 성공적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 지역 간 긴밀한 공조체제와 지속적인 지역협력기구를 운영하는 것이 바람직하다.



## 제3장 공사조직의 칸막이 현상의 사례

### 제1절 민간부문 조직의 칸막이 현상 사례

#### : 사일로 효과(Organizational Silos Effect) ——— ||

〈그림 3-1〉 사일로 비유



사일로는 조직 부서들이 서로 다른 부서와 담을 쌓고 내부 이익만을 추구하는 현상을 일컫는 말로 곡식 및 사료를 저장해두는 굴뚝 모양의 창고인 사일로(silo)에 빗대어 조직 장벽과 부서 이기주의를 의미하는 경영학 용어로 사용되고 있다.

사일로 효과는 조직의 소통을 막고 효율성을 낮추는 조직 운영의 적으로 여겨지고 있어 기업 및 기관들은 사일로를 없애기 위해 노력하고 있는데, 최근 들어 성과주의가 심화되면서 부서 간 지나친 경쟁 심리가 조직 이기주의라는 문화적 병리 현상을 유발하고 있어 사일로 현상을 더욱 고착화하는 경향이 있다.

브랜드 분야의 세계적인 석학 데이비드 아커는 글로벌 브랜드로 성장하기 위해 기업이 풀어야 할 과제로 ‘사일로’를 꼽았다.

GM, HP, 유니레버, 도시바, 삼성 등 거의 모든 글로벌 기업들이 사일로를 보유하고 있다는 것이며, 사일로가 강해질수록 브랜드의 정체성이 훼손되며 마케팅 효과도 떨어지고, 조직 내 자원분배도 비효율적으로 이뤄지며 조직 간 전략과 전술도 충돌하게 된다.

이렇수록 리더의 역할이 중요해지며, ‘벽 없는 조직’을 강조했던 GE의 잭 웰치의 말처럼 리더는 커뮤니케이션의 부재 문제를 해소하고 성과주의와 함께 ‘공동의 목표’를 명확히 제시해줄 필요가 있다.

〈그림 3-2〉 사일로에 대한 이해



삼성전자의 경우 연구개발, 생산, 마케팅 등 여러 부서의 직원들이 모여 고객과 시장을 고민하는 ‘VIP센터(Value Innovation Program Center)’를 만들어 부서 간의 장벽을 허물려는 노력을 하고 있는데, ‘벽 없는 조직’을 만들 수 있는 리더야말로 급변하는 시대에 조직에 활력을 불어넣고 창조성을 키우는 필요한 인재라 할 수 있다.

부서 또는 조직단위로 업무 효율화 측면에서 IT 인프라 및 자체 솔루션을 구

측해서 사용하다보면 각 부서, 사업단위나, 브랜치별로 데이터가 일치하지 않는 증상이 있는데 이것을 사일로(Silo)현상, 사일로화 된다고 한다.

이렇게 되면 부서/조직간 표준화가 어렵고 비즈니스 환경변화에 유연한 대처가 어려운 상황에 처해질 우려가 있는데, 이렇게 복잡하게 얽혀있는 문제들을 해결하기 위해 최근 기업들은 다방면으로 노력하고 있다.

간단한 예로, 시스템 부문의 경우 SOA(Service Oriented Architecture), 가상화(Virtualization), 클라우드 등의 형태로 통합하고 애플리케이션의 데이터가 보다 양질의 결과를 얻어낼 수 있도록 하여 사일로 현상을 해결하려고 노력하고 있다.

이제 IT조직의 역할은 단순히 만족할 수 있는 서비스 제공을 위해 성능, 관리를 하던 역할에서 확장되어 ‘지원이 아닌 가치창조 조직’으로 거듭나야 할 시기가 될 수 있다.

## 1) 사일로(silo)문제의 실태

야구를 비유로 한 칸막이 현상을 보면, 고교 야구선수 중 최고의 타자인 A와 B. 청룡기 대회에서 A선수는 3할 4푼, B선수는 3할 3푼의 타율을 기록했고 이어 개최된 봉황기 대회에서 A는 3할 5푼, B는 3할 4푼의 타율을 기록했다. 두 경기 모두 A의 타율이 높았지만 대학 스카우터들이 2개 대회 타율을 합산한 결과, 예상과는 달리 2개 대회 타율이 낮았던 B선수의 타율이 더 높게 나왔는데 이유는 무엇일까?

위 타율에서는 타석수가 보여지지 않았기 때문에 양 선수의 타석수가 어떻게 되느냐에 따라서 B선수의 합산 타율이 더 높게 나올 수 있으며, 결국 개별 대회의 성적 합계가 전체 성적과 일치하지 않는 것이다.

실제 조직에서의 칸막이 현상을 보면 조직에서도 이와 비슷한 일들이 발생하는데, 직원 모두가 본인 부서의 이익을 위해 열심히 일하는데 이것이 조직 전체에는 해를 끼치는 경우가 발생하는데 가령 카드회사에서 영업팀은 실적 달성을 위해 카드발행을 최대한 늘리려 애쓴다. 반면 심사팀의 목표는 가능한 한 고객 심사를 엄격히 해 카드 연체율을 줄이는 것인데 영업팀이 공격적인 영업정책을

통해 카드 발행을 늘리면, 어쩔 수 없이 연체율이 올라가게 되고 심사팀은 불리한 평가를 받게 되며, 반대로 심사를 엄격히 하게 되면 영업팀의 활동은 위축될 수밖에 없다.

실제 사례로는 냉전 시대였던 1962년, 미국과 소련은 치열하게 우주개발 경쟁을 벌이고 있었다. 소련은 최초의 유인 우주선 발사에 성공했지만, 미국은 눈에 띄는 성과를 내지 못하자 미 항공우주국 나사NASA 내부에서 책임을 다른 부서로 떠넘기는 이른바 사일로 현상이 나타났다. 이에 케네디 대통령은 “10년 안에 우리는 인간을 달에 보내고 지구로 안전하게 귀환시킬 것”이라는 공동 목표를 표방했으며, 이 목표를 달성하기 위해 나사의 모든 부서는 타 부서와의 협력에 관심을 기울이기 시작했고, 그 결과 미국은 최초로 달에 인간을 보낸 국가가 되었다.

조직의 사일로 문제를 한 번에 시원하게 해결할 방안은 없지만 사일로 현상 발생 원인을 찾고 해결안을 마련해야 하는 것이 조직 리더의 책임인 것은 분명하다.

조직 내 사일로 현상은 급속한 사업 확장에 따른 조직의 거대화나 커뮤니케이션 부재로 발생하는 경우가 많다. 과거와 비교할 수 없을 정도로 전문화되는 업무 내용이 타 부서에 대한 관심 자체를 떨어뜨리는 점도 사일로 현상을 발생시키는 요인이다.

최근 들어 성과주의가 심화되면서 부서간 지나친 경쟁 심리도 조직 이기주의를 더욱 부채질 하고 있다는 조사결과도 있다.

사일로 문제의 해결은 현대 경영학의 큰 숙제로 해결안으로 많이 활용되는 방안 중 하나가 서로의 성과지표를 공유하는 것이다. 위 카드 회사의 예에서 영업팀의 성과지표를 영업실적 70%로 맞춰 연체율 30%를 반영하고, 심사팀의 성과지표는 이와 반대로 정하면 영업실적에만 목매달던 영업직원들이 연체율까지 자연스럽게 관심을 가지고 신경을 쓰게 될 것이다.

조직 전체에게 공동의 목표를 제시하는 방법 또한 가능한데, 시가총액 기준으로 카드회사 중 5위인 이 카드회사의 시가총액이 올라가면 전 부서에게 보너스를 지급하는 것이다.



## 제2절 공공부문 조직의 칸막이 현상 사례

부처 간 ‘칸막이 현상’은 법령과 제도가 각 부처에 기능별로 흩어져 있기 때문에 일어나며, 법령에 따라 정해진 범위를 넘으면 ‘월권’으로 지목받을 수 있다는 것이 칸막이가 발생하는 이유이다.

하지만, 이 과정에서 관료와 중앙 부처는 자신들만의 입장에서 정책을 이해하고 대변하면서 정보와 정책은 공유하지 않고 있다.

역대 정부에서는 정부조직 개편 이후 부처 간 칸막이 제거를 강조하며 테스크포스(TF) 시스템 구성 등 구체적인 실행에 나섰지만 부처 간 불협화음으로 정부의 정책 추진에 제동이 걸린 사례가 많았다.

참여정부 당시에는 부처 이기주의와 칸막이 문화를 없애고 경쟁을 통해 계급 중심의 공직체계를 바꾸겠다고 ‘고위공무원단제도’를 도입했으며, 인터넷을 통해 정부 부처의 결재문서를 그대로 공개하는 행정정보 공개제도도 도입한 바 있다.

이명박 정부 역시 임기 내내 ‘칸막이 제거’를 강조했고, 심지어 대통령 취임 초기 비서관실 내부는 물론 비서관실 사이의 칸막이도 없애는 시도를 하였다.

이 같은 다양한 시도에도 불구하고 여전히 부처간 칸막이 현상은 고질적인 병폐로 남아 있으며, 특히 청와대, 기획재정부, 행정안전부, 감사원 등 소위 힘 있는 부처들이 자신들에게 주어진 권한, 기득권, 정보를 공유하려 하지 않기 때문에 이들 병폐가 발생하고 있다는 지적이다.

뿐만 아니라 공공기관의 경우 갈등을 조정할 관리시스템의 부재로 그들의 칸막이 행정이 심화되고 있다.

지난 2010년 LH공사와 도로공사는 고속도로 주변 24개 택지지구의 방음시설 유지관리비를 어느 기관이 부담할지를 놓고 합의점을 찾지 못해 방음시설 설치를 차일 피일 미루다 결국 주민이 집단 민원을 제기했고, 이 문제는 2년여가 지나 국정감사에서 지적받은 국토교통부가 갈등조정에 나선 후에야 해결된 바 있는데 LH공사와 도로공사는 모두 국토교통부 산하 공공기관으로 동일 부처 산하 공공기관임에도 갈등사안이 장기간 해소되지 않은 것이다.

감사원이 ‘기관간 업무협조 실태’를 감사한 결과, 공공기관과 관련된 갈등을 조정하는 정부 시스템이 없어 갈등해소에 비용과 행정력이 낭비되고 있는 것으로 드러난 바 있다.

중앙부처간 갈등이 발생할 경우에는, ‘국무회의’ ‘국가정책조정회의’ 등을 통해 중앙부처와 지자체 간 갈등의 경우에는 ‘행정협의조정위원회’ 등을 통해 해결할 수 있는 창구가 마련되어 있다.

하지만 공공기관은 국가의 정책사업을 위탁받아 직접 집행하기 때문에 다른 기관과 갈등을 자주 겪고 있음에도 이를 조정해 줄 시스템이 부재하며, ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에도 중앙부처가 산하 공공기관의 갈등사안에 대해 관리하도록 명문화되어 있지 않다.

한편, 현재 박근혜 정부는 부처 간 칸막이를 제거한 정부 협업시스템 활성화, 행정정보 공개 대폭 확대, 시민·대학·연구소·기업 등 민간부문과의 협업 확대 등으로 ‘투명하고 유능한 서비스 정부’를 달성하는 것을 목표로 하고 있으며 박근혜 대통령은 취임 초부터 ‘부처 간 칸막이를 없애라’고 강조해 왔다.

그러나 각 부처가 서로 겹치거나 관련된 업무를 하는 다른 부처와 양해각서(MOU)를 맺는 것으로 칸막이를 제거하는 척하는 시늉을 내는 일로 마무리하고 있으며 부처들끼리 평소에 서로 도와서 처리해야 할 일을 무슨 큰 사업이나 새로 하는 중요한 사업처럼 거창하게 협약 문서를 작성하는 경우도 있다.

국가발전과 공익을 위해 공무원 조직이 당연히 협력해야 할 일을 부처 간 형식적인 양해 각서로 불필요한 인력과 예산을 낭비하고 있을 뿐이다.

뿐만 아니라, 세월호 참사도 관련 부서 간 소통 부재가 불러왔다 해도 과언이 아니며, 황금같은 ‘구조시간’을 어영부영 낭비한 것은 부서 간 심한 ‘칸막이’ 탓이었다.

또 부처 협업체제인 TF가 꾸러지더라도 조직과 예산권을 가진 부서가 주도권을 갖게 되면서 정책이 취지와는 다른 방향으로 흘러가는 경우도 발생하고 있다. 이러한 칸막이 현상의 실태와 문제점을 다음의 네 가지 기준에 따라 살펴보면 아래와 같다.

## 1) 정보공유상의 칸막이

최근 감사원 감사 결과를 보면 정보 개방과 공유가 부처 간은 물론이고 중앙 정부와 지방자치단체, 행정부와 사법부에 이르기까지 국가 전반에 걸쳐 미흡한 걸로 지적된바 있으며, 특히 국가적으로 중요한 정보를 보유한 기관들이 자신들의 정보를 공유하고 개방하는 건 꺼리면서 다른 기관 정보는 요구하는 이기적 행태가 심각한 걸로 나타나고 있다.

이를 잘 나타내는 사례 중의 하나가 바로 지난 4월 여객선 세월호 침몰 사고로, 사고가 발생한 뒤 탑승자·구조자·사망자 수 등 기초적인 사고 관련 집계 체계가 계속 뒤바뀐 이유 역시, 정부 부처 간 혼선 때문이었으며, ‘나홀로’ 위기 대응 체계는 사고 수습과정에서 정부 기관 간 엇박자를 낸 결정적인 원인이라고 할 수 있다.

해양수산부와 해양경찰청 등 해상 안전을 관리·감독하는 부처와 기관들 간에 최소한의 정보 공유시스템조차 없는 것으로 확인되었는데, 과거 서해 훼리호 침몰 사고(1993년)나 천안함 피격 사건(2010년) 등을 통해 해양 재난에 대한 위기 관리 체계에 허점이 많다는 것을 알고도 방치해 온 것이다.

세월호가 침몰한 이후 항적도를 두고도 해양경찰과 해수부는 서로 다른 내용을 발표했고, 구조작업을 하는 도중에도 경과발표가 달리 이루어진 경우가 수차례였으며, 안행부와 해수부가 탑승자와 구조자 등 공식 인원 통계를 하루에도 수차례 변경한 것도 정보 공유체계가 없어 발생한 일이다.

실시간 정보공유체계가 구축되지 않은 탓에 해상에서 일어나는 선박 침몰 등 해양사고를 비롯해 구제 및 방제 등은 부처 간에 팩스와 전화 등을 통해서만 정보 교환이 이뤄지고 있고, 현재 정보 공유가 이뤄지는 분야는 선박자동식별시스템(AIS)·해적선 추적 등 극히 일부에 불과하다.

해양수산재난정보체계(ISP)는 빨라야 오는 2018년에야 구축될 전망으로, 지금 당장 또 다른 해양 사고가 발생한다 해도 현재 시스템 상으로는 공동 대응이 불가능하다.

한편, 우리나라의 건강보험은 선진국과 개발도상국 할 것 없이 전세계에 내

놓을 수 있는 자랑거리인데 이는 바로 의료보험이 처음 도입된 후 불과 12년 만에 전 국민을 포괄하게 됐다는 점 때문이다.

그러나 이 안에는 여전히 많은 문제가 남아 있는데, 이 가운데 피하고 싶은 대표적 문제는 보험료 부담의 불형평성으로 보험 혜택만 전 국민을 포괄할 뿐, 보험료는 소득이 있는 국민 중 일부만 부담할 뿐 아니라 ‘경제력에 따른 부담’이라는 원칙도 지켜지지 않기 때문이다.

직장가입자로 보험료를 납부하는 이가 1300여만명에 불과한데, 최저임금 이상 근로소득자 중 피부양자로 전혀 보험료를 부담하지 않거나 지역가입자로 등록한 이가 400여만명에 이르고, 또한 지역가입세대의 56%인 443만세대는 소득 자료가 아예 존재하지 않다.

더구나 이런 허점을 이용해 별 부담 없이 건강보험 혜택을 받는 이들은 다른 사회보험 가입을 기피하기도 하는데, 예를 들어, 고용보험에 가입하면 근로소득이 있다는 것이 사회보험공단에 파악돼 그간 피해오던 건강보험료까지 새로 내야 하기 때문이다.

결국 이는 건강보험만의 문제가 아니라 사회보험 전체의 사각지대 문제이기도 하다.

만약 이 문제가 국내 경제 내 전근대적 부문이 광범위해 소득 파악 정도가 낮기 때문이라면 단기간에 개선하기 어려운, 불가피한 난제가 될 것이나, 우리 경제는 지역가입세대의 절반 이상이 소득 자료가 없을 정도의 후진성은 오래전에 넘어섰다.

빠져나간 근로소득자 대부분의 소득 자료는 국세청이 확보하고 있고, 건강보험공단이 이를 활용하지 못할 뿐인 것이다.

현재 일정소득 이하 일용직 근로자에 대해 건강보험공단 등 사회보험 공단은 국세청으로부터 소득 자료를 제공받지 못하고 있으며, 이 구조에서는 사용자와 근로자의 이해가 맞아떨어져 근로자가 그렇게 분류될 수 있도록 흔히 소득을 낮춰 보고한다.

그러니 상당수의 피부양자와 지역가입자는 장부처리를 통해 사회보험 행정으

로부터 숨어버렸거나, 굳이 위장하지 않더라도 제도의 허점 때문에 사회보험에 드러나지 않은 근로소득자가 되고 이들 중 70% 이상은 소득 5분위 이상 가구에 속하는 것으로 추정되고 있다.

결국 문제의 원인은 정부기관의 칸막이 행정으로, 국세청이 이미 존재하는 한, 사회보험 공단이 국세청 수준의 조사 인프라를 별도로 갖추는 것은 비효율적일 것이다.

그렇기 때문에 사회보험 운영을 위해 필요한 자료를 국세청이 제공해야 사회 안전망 시스템이 제대로 작동할 수 있으나 그동안 건강보험공단의 자료협조 요청에 대해 국세청은 사회보험료 부담을 회피하려는 사업자들이 소득자료 제출을 기피해 국세청 업무를 어렵게 할 수 있다는 이유로 거절해 왔다.

건강보험 때문에 사각지대가 축소되질 않으니 고용보험이나 연금보험 미가입 근로자의 건강보험료도 세금으로 지원하자는 주장까지 제기되고 있는 실정이다.

건강보험 혜택이 이미 전 국민에게 제공되고 있는데 사각지대 해소를 위한 재정투입 보다는 칸막이를 초월해 조율할 리더십이 절실한 상황이다.

## 2) 의사결정상의 칸막이

중앙부처 간에, 또는 정부와 기업간에 서로 의사소통이 원활하지 않은 문제도 심각한 상황이다.

기업들에게 정부 정책은 기업의 명운을 좌우할 수 있으므로 매우 중요한데, 일례로 올해 자동차 업계는 정부의 엃박자 정책으로 극심한 혼란을 겪고 있으며, 자동차 연비 측정 기준과 저탄소차협력금 제도가 대표적이다.

먼저, 저탄소차협력금 제도는 정부와 자동차 업계 간 이해관계가 극명하게 엇갈리는 사례로, 이는 이산화탄소 배출이 적은 차를 살 때는 보조금을 주고 많은 차에는 부담금을 부과하는 제도이다.

정부는 도입을 주장하고 업계는 이에 반발하고 있으며 더욱 혼란스러운 것은 정부 부처 간에도 제도 도입을 두고 의견이 갈리고 있다는 점이다.

현재 환경부는 제도 도입을 강력히 추진하고 있으나 기획재정부와 산업통상자

원부는 징벌적 규제라며 재검토를 주장하고 있다.

3개 부처가 산하 국책연구기관에 공동 용역을 맡겨 실효성을 연구한 결과(중간 결과 보고서)에 따르면 환경부 산하 환경정책평가연구원은 부담금 대상 차량을 점차 늘려가는 식으로 조정하되 시행은 예정대로 해야 한다는 입장이다.

반면 기재부 산하 조세재정연구원과 산업부 산하 산업연구원은 온실가스 감축 효과는 적고 국산차 피해만 커진다는 결론을 내린 바 있다.

현재 이 문제와 관련하여 우리 정부는 갈등의 ‘조정자’가 아니라 ‘조정자’가 되고 있으며, 기업의 피해를 최소화하기 위해서는 정부 부처가 한 목소리로 정책을 추진해야 혼란을 피할 수 있을 것이다.

정부 부처 간 이기주의가 극명히 드러난 사례는 자동차 연비 측정 문제로, 부처 이기주의의 민낯을 그대로 보여준 바 있다.

국토교통부와 산업부는 같은 차종에 대한 연비 측정 결과를 다르게 발표했는데, 먼저 국토부는 이들 차량의 연비가 과장됐다고 결론을 내린 반면, 산업부는 오차 범위를 벗어나지 않아 적합하다고 밝혔다.

두 부처 간 대립으로 결국 공동으로 2차 검증까지 나섰지만 결과는 다르지 않았고 국토부와 산업부는 시종일관 부적합과 적합을 두고 맞서고 있다.

〈표〉 2013년 양부처 연비 사후관리 검증방식 비교

	국토부(복합연비 기준)	산업부(개별연비 기준)
근거법령	자동차관리법	에너지이용합리화법
검사대수	1대	3대
검사횟수	1회	1회 실시후 부적합이면 1회추가실시
시험기관	자동차안전연구원	한국석유관리원, 자동차부품연구원
측정연비	복합도심(도심55%, 고속도로 45%)	도심연비, 고속도로 연지
판정기준	±5%	-5%(도심, 고속 중 하나만 해당되도 부적합)
부적합시 조치사항	사실공개 및 과징금 부과 (매출액의 0.1%, 최대 10억원)	사실공개 및 과태료 부과 (최대 500만원)

부처 이기주의는 역대 정부마다 경계 대상 1호로 지목돼 왔고 현정부 역시 언급한대로 출범 초기부터 부처 간 칸막이를 없애는 것을 국정과제의 하나로 삼았지만 이렇게 부처 이기주의 타파는 공염불이 되고 있다.

한편, 지방자치단체와 중앙부처간의 업무 단절과 의사소통 부재도 문제이다. 중앙부처에서 정책을 만들면 이 정책의 대부분이 지방자치단체를 통해 집행되는데, 많은 경우 부처에서는 지자체와 의사소통 없이 실제 집행 현장의 현실을 잘 모른 채 추진이 어려운 정책을 만들고, 이는 결국 정책효과가 발생하지 않거나 왜곡되는 결과로 귀결되기 때문이다.

### 3) 민원처리상의 칸막이

행정조직은 지난 10여년 간의 지속적인 혁신에도 불구하고 여전히 기능적 분업구조와 계서적 권위구조를 주요 골간으로 유지하고 있는데, 이러한 조직구조는 민원행정의 복잡한 절차, 서류의 과다·중복요구, 그리고 처리기관의 다원성이 근본적인 원인이다.

이러한 구조적 특성은 궁극적으로 처리의 지연으로 나타나고, 민원인에게 불편을 초래하는 것은 물론 부정과 부조리의 원인이 되며, 궁극적으로 민원행정의 합리성을 저해하고 있고, 이러한 고질적인 문제는 복합민원행정에서 특히 심각한 상황이다.

그 간의 우리나라 행정기관의 민원 처리방식은 민원실에서 서류를 접수한 다음 처리부서로 이송, 그 결과를 해당 부서에서 민원인에게 통보하는 절차로 진행되어 왔다.

그러나 각종 신고 및 인·허가 등의 민원 업무를 위해 행정기관을 방문할 때 민원인들은 관련 처리부서를 정확히 알지 못해 읍면동에 방문한 후 시청에 다시 가거나, 소관부서 떠넘기기식 업무처리로 실과를 재방문해야 하는 등 불합리한 행정절차로 불편을 겪어 왔다.

또한 해묵은 민원의 대부분은 부서 간 칸막이와 소통 부재가 원인인 경우가 많은데 이는 관료제의 가장 큰 폐해라고 할 수 있는 할거주의와 결합, 심각한 문

제로 이어지고 있다.

조직원들이 자기 부서, 자기 팀만 고려하는 경향은, 단순 민원에서는 크게 상관없지만, 여러 부서에 걸친 복합민원은 부서별로 문서를 주고받는 데만 몇 달이 걸리는 경우가 허다하다.

민원서비스에 대한 만족도는 중앙행정보다 지방행정서비스가 개선될 때 보다 직접적으로 향상될 수 있으므로 이와 관련해서는 다음의 사항을 고려하여 지방정부가 독자적인 해소방안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 지방행정은 지역행정이며, 자치행정이라는 점에서 각 지역적 특성과 행정환경을 고려해야 하고, 주민은 가장 중요한 정책대상 집단일 뿐 아니라 주민의 참여를 주요한 가치로 설정하고 접근하여야 한다.

둘째, 지방행정은 참여행정이며 대화행정이라는 점에서, 지방정부의 칸막이 해소는 주민참여를 촉진하는 방향으로 구현되어야 하며, 지방행정은 주민들의 의견을 수렴하기가 상대적으로 용이하고 더구나 모바일, SNS 등의 발달로 문제 해결에 주민들의 집단지성을 반영할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문에 이를 감안할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 지방행정서비스는 중앙정부의 그것에 비해 보다 더 주민생활에 직접적으로 영향을 미치는 사항이 많으므로, 단지 공공기관 간의 편의성 및 효율성을 고려하는 것으로는 부족하며 서비스 대상자인 주민의 편의성 역시 증진시킬 수 있는 방향으로 고안되어야 할 것이다.

다행히도 여러 광역 및 기초자치단체를 중심으로 이런 문제 해결을 위해 민원인이 1회만 방문하여 처리할 수 있도록 관내 읍면동과 사업소를 포함해 소관이 불분명한 복합민원을 민원실에 이송, 접수한 후 해당 민원의 처리부서로 조정해주는 등 점점단계부터 민원처리 방식을 개선하는 원스톱 민원서비스가 도입되고 있는 상황이다.

원활한 통합민원실 운영으로 민원만족도와 시정에 대한 신뢰감을 높일 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체는 시민중심의 민원행정 추진을 통해 지속적으로 민원인의 불편을 최소화하고 민원처리 절차를 간소화하는 등 민원인과 끊임없이 소통하고 대화하는 민원행정 구현을 위해 노력해야 할 것이다.



#### 4) 내부교류상의 칸막이

지방자치단체의 사업은 사업지 주민들과의 갈등과 피해를 줄이기 위해 우선 개발 추진부서와 사업관련 주변부서 간 긴밀한 업무 협조가 바탕이 되어야 하는데 내부 부서간 칸막이 행정으로 인해 사업진행이 원활하지 않은 경우가 종종 발생한다.

예컨대, 현재 포항시의 행정은 부서간 칸막이로 인한 소통 부재로 ‘포항 도심 숲 사업’ 당시 한차례 진통을 겪었으나 이후에도 전혀 개선되지 않고 도로 개설 공사에서도 또 다시 되풀이 된 바 있다.

포항시 북구 양덕동 천마산 숲길은 하루 수백명의 시민들이 이용하고 있는데, 이 숲길은 3.3km로, 소나무가 빼곡히 들어서 있어 한 여름에도 태양을 피해 등산이 가능해, 이런 이유 등으로 시는 지난 2012년 말 예산을 들여 운동기구를 설치하고, 등산객들이 쉴 수 있는 정자도 건축하였다.

하지만 이 숲길은 영일만 4일반산지 진입도로 개설공사로 곧 사라질 위기에 놓여 있으며, 이 도로가 개통되면 천마산 숲길은 끊기게 돼 이 사업으로 가장 먼저 피해를 보게 되는 것은 결국 숲길을 이용하는 시민들이었다.

또한 이 문제는 부서 간 갈등으로 불거졌는데, 사업을 추진하고 있는 시의 도시계획과와 등산로를 관리하는 도시녹지과의 갈등이다.

도로 개설 부서에서 산은 잘라놓고, 뒤처리하는 다른 부서에서 해야 하는데서 생긴 불만이 원인이었고, 도시녹지과는 주변 민원을 감안해 설계 단계 때부터 육교 등이 논의 됐어야 한다고 주장하였다.

이와 함께 준공 후 민원 떠넘기기식 관행도 불만으로 제기되었고 조사에 따르면 남구 이동 고속도로 톨게이트 진입로 등 산을 절개해 개설된 도로 대부분에 이런 문제들이 발생해 왔다.

뿐만 아니라, 육교 건설을 위해서는 6~7년치 등산로 사업을 하나도 하지 않고 모아야 육교를 만들 수 있는 예산이 나올 정도의 고비용 사업인데, 결국 부서 간 높은 장벽이 소통을 가로막아 갈등을 만든 것은 물론, 그 피해는 고스란히 시민들에게 전해지고 있다.

한편, 내부교류상의 칸막이 행정으로 인한 문제는 세월호 참사로 ‘슬픔의 도시’로 변한 안산지역 경제 활성화와 단원고등학교 지원을 위해 추진하는 사업들에서도 발생하고 있다.

경기도와 안산시는 세월호 피해 지역인 안산시와 단원고 지원책으로 수도권 규제완화 특별지구 지정, 세계적인 해외 테마파크(복합레저시설) 유치, 정신건강 종합 힐링센터 건립(87억), 안전체험테마파크 조성(200억), 단원고 명문고 육성 및 마이스터고 활성화 지원(201억), 글로벌 안전시범도시 구축(146억), 철도건설 사업 지하화 및 조기 착공(267억) 등 7개항을 마련, 정부에 건의한 바 있다

그러나 상당수 국비지원 건의 정책이 세월호 참사에 따른 치유 및 재발방지정책과는 관련이 없는 사업을 끼워 넣는 등 정밀한 타당성 검토 없이 주먹구구식으로 선정되거나 졸속 추진되고 있는 경향이 있다.

특히 가장 문제가 되는 사업은 단원고 명문고 육성 및 마이스터고 활성화 지원사업(201억)으로 단원고를 공립 외국어고로 전환하고, 안산공고를 마이스터고로 지정한다는 내용이다.

자사고와 외국어고 등 특수목적고 교육정책의 경우 학벌주의와 교육 불평등을 조장하는 폐해가 줄기차게 제기되고 있고, 이들 입시 명문고에 실패한 대다수 평범한 학생들을 패배주의자로 전락시키는 등 부작용이 큰 상황에서 명문고 육성만 추진하는 것은 본질적 문제해결이 되지 않을 수 있기 때문이다.

경기도와 안산시는 중앙정부에 건의한 7개 국비지원사업을 심사숙고해서 시민적 참여가 보장된 가운데 새로운 정책을 개발해 건의해야 할 필요가 있다.

또한 경기도와 안산시, 경기도교육청이 칸막이 행정에서 탈피해 상호 협력하는 융합행정으로 세월호 참사에 따른 통합적 지원대책과 정책을 개발해 중앙정부에 적극 건의하여 지역 주민들에게 실질적인 도움이 전해지도록 해야 할 것이다.



## 제1절 분석의 틀

이 연구는 그간 칸막이 현상을 놓고 중앙정부의 부처들간의 할거주의에 초점이 맞춰져 왔음을 확인하고, 상대적으로 연구가 소홀했던 지방자치단체 내부의 칸막이 현상을 분석하고자 한다.

첫째, 수평적 또는 수직적 관계에서 있어서 공무원 조직의 특성상 수직적 칸막이 현상은 나타나기 힘든 부분이 있으므로 수평적 관계에 초점을 두고 분석을 진행하고 일부 문항을 통해 상하위 부서간의 칸막이 현상을 파악하고자 한다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체 내에 존재하는 부서간 칸막이 현상의 분석에 초점을 두어, 정보공유, 공동의사결정, 부서간 협력, 복합민원처리, 내부교류 등을 살펴보고 상하위 부서간 의사소통 문항을 통해 상하위부서간 칸막이 현상을 파악하고자 한다.

둘째, 중앙부처와는 달리 지방자치단체는 지방자치단체간 칸막이 현상이 나타날 가능성이 의외로 적다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방자치단체는 하나의 종합 행정을 처리하는 기관으로서, 그 지역의 정부라 할 수 있기 때문이다. 그렇지만 본 연구에서는 기관간의 칸막이 실태를 파악하기 위해 자치단체 본청과 소속기관 간의 칸막이 실태와 더불어 기초-광역 간의 칸막이 실태도 같이 파악하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 기관간 칸막이 현상에 대한 분석을 통해 기관간의 의사소통, 협업, 신속한 업무처리, 자료제공의 적시성, 기관 간 이해 및 제도개선 노력 반영여부, 복합민원 처리, 업무협조 등을 파악하고자 한다.

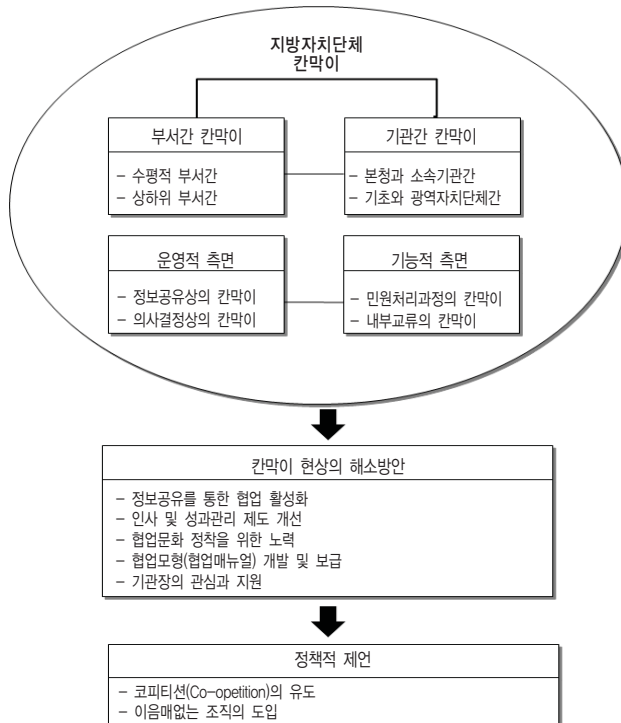
셋째, 칸막이 현상 유형과 관련해서는 기존의 업무(기능), 조직구조, 반응부서

수, 조직의 의도에 따라 구분을 하고 있다. 하지만 이러한 추상적인 측면의 분석보다는 구체적이고 대표적인 부분에 초점을 두고 진행하고자 한다. 즉 지방자치단체의 칸막이 현상의 특성과 직결된 핵심적 요인들을 도출·분석하는 가설형성 방식을 택하였다.

즉, 자치단체가 수행하는 업무를 중심으로 발생하는 칸막이 현상은 운영적 측면에서 정보공유상의 칸막이, 의사결정상의 칸막이가 대표적인 것으로 볼 수 있고, 기능적 측면과 관련해서는 민원처리과정상의 칸막이와 내부교류 과정상의 칸막이를 대표적으로 선택하였다.

넷째, 상기의 칸막이 현상을 유형별로 분석하고 그에 따라 도출되는 문제점에 대한 합리적 개선방안을 도출하기 위해서는 코피티션과 협력의 이론을 통해 그 대안을 정치화 하고자 한다. 이를 도식적으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 4-1〉 연구의 분석틀



## 제2절 조사 설계

지방자치단체 칸막이 현상 실태분석은 광역자치단체와 기초자치단체 공무원을 대상으로 구조화된 설문지를 통해 진행하였다. 표본추출은 광역/기초별, 직급별, 사업/지원부서별 할당표집을 실시하였다.

구체적으로 이들을 광역자치단체와 기초자치단체 공무원 규모를 감안해 비례 할당하였으며 직급별, 부서별로 할당하였고 특히 자치단체내의 지원부서와 사업 부서를 3:7의 비율로 임의 할당하여 조사를 실시하였다. 설문조사에 성실하게 응답한 200명의 응답내용을 대상으로 통계적 분석을 실시하였으며, 조사 기간은 2014년 9월 17일~ 9월 19일까지 3일간 실시하였다.

설문대상자 표본현황은 다음과 같다.

〈표〉 설문대상자 소속 기관 및 소속부서별 응답자 현황

	광역자치단체		기초자치단체		합계
	지원부서 (30%)	사업부서 (70%)	지원부서 (30%)	사업부서 (70%)	
5급 이상	3	7	2	6	18
6급 이하	13	34	40	95	182
합계	16	41	42	101	200

조사 내용은 상대부서, 상대기관, 부서간 기관간 칸막이를 해소하기 위한 대안 별 실현 가능성 및 향후 중요도로 자세한 내용은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 조사 내용

항목	문항
부서간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 부서와 정보 공유</li> <li>• 해당 부서와 공동의사결정 활성화</li> <li>• 해당 부서와 협력</li> <li>• 복합민원 처리에 대한 부서간 협조 원활</li> <li>• 해당 부서의 업무 처리 및 대응 만족도</li> <li>• 해당 부서는 타 부서와의 내부 교류(친목 도모, 동아리 등)가 활발</li> <li>• 해당 부서는 상위/하위부서간의 의사소통</li> </ul>
기관간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리 기관과의 의사소통 원활</li> <li>• 우리 기관과의 협업</li> <li>• 업무 처리를 정해진 기한 내에 신속하게 처리</li> <li>• 관련 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공</li> <li>• 정책 수립 시 우리 기관의 현실을 충분히 반영</li> <li>• 우리 기관을 위해 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력</li> <li>• 복합민원 처리에 대한 기관 간 협조가 원활</li> <li>• 해당 기관의 업무 협조 만족도</li> </ul>
칸막이 해소 대안의 실현 가능성 및 향후 중요도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공유를 통한 협업 활성화</li> <li>• 인사 및 성과관리 제도 개선</li> <li>• 협업문화 정착을 위한 노력</li> <li>• 부서간, 기관간 협업모형(협업 매뉴얼) 개발</li> <li>• 기관장의 관심과 지원</li> </ul>
응답자 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소속 자치단체 및 소속 부서</li> <li>• 직렬</li> <li>• 직급</li> </ul>

본 조사에 응답한 공무원의 특성을 분석해 보면, 광역자치단체 공무원 100명, 기초자치단체 공무원 100명이며, 자치단체 내 지원부서 30명, 사업부서 70명 실시하였다. 광역자치단체는 사업부서 70명 중 본청 35명, 사업소/직속기관 35명이 조사되었다.

직렬별로는 행정직 135명, 기술직 65명으로 그 중 광역자치단체 행정직 56명, 기술직 44명, 기초자치단체 행정직 79명, 기술직 21명이고, 직급별로는 5급 이상 31명, 6급 이하 169명으로 그 중 광역자치단체 5급 이상 28명, 6급 이하 72명, 기초자치단체 5급 이상 3명, 6급 이하 97명으로 나타났다.

〈표 4-2〉 응답자 특성

		전체		광역자치단체		기초자치단체		
		비율	퍼센트	비율	퍼센트	비율	퍼센트	
합		200	100.0	100	100.0	100	100.0	
자치단체	광역자치단체	100	50.0	100	100.0	-	-	
	기초자치단체	100	50.0	-	-	100	100.0	
소속 부서	지원부서	60	30.0	30	30.0	30	30.0	
	사업부서	140	70.0	70	70.0	70	70.0	
광역자치단체 내 소속 부서	지원부서	-	-	30	30.0	-	-	
	사업부서	본청	-	-	35	35.0	-	-
		사업소/직속기관	-	-	35	35.0	-	-
직렬별	행정직	135	67.5	56	56.0	79	79.0	
	기술직	65	32.5	44	44.0	21	21.0	
직급별	5급 이상	31	15.5	28	28.0	3	3.0	
	6급 이하	169	84.5	72	72.0	97	97.0	

## 제3절 분석 결과



### 1. 기관내의 칸막이 실태

#### 1) 해당 부서와 정보 공유

상대부서는 해당 부서와의 정보 공유가 원활하다는 응답이 75.0%로 원활하지 않다 1.5%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 소속 부서, 광역자치단체 내 사업부서, 직렬별, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 사업부서가 지원 부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 본청, 지원부서 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-3〉 상대부서와 해당 부서의 정보 공유 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	1.5	22.5	75.0	1.0	80.8		
자치단체	광역자치단체	(100)	2.0	23.0	73.0	2.0	81.2	0.378	0.706
	기초자치단체	(100)	1.0	22.0	77.0	0.0	80.4		
소속 부서	지원부서	(60)	0.0	30.0	68.3	1.7	77.3	-2.124	0.035*
	사업부서	(140)	2.1	19.3	77.9	0.7	82.3		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	22.9	68.6	2.9	78.2	-2.470	0.016*
	사업소/직속기관	(35)	0.0	17.1	82.9	0.0	88.0		
직렬별	행정직	(135)	2.2	24.4	72.6	0.7	78.8	-2.702	0.007**
	기술직	(65)	0.0	18.5	80.0	1.5	85.0		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	6.5	93.5	0.0	87.7	2.790	0.006**
	6급 이하	(169)	1.8	25.4	71.6	1.2	79.5		

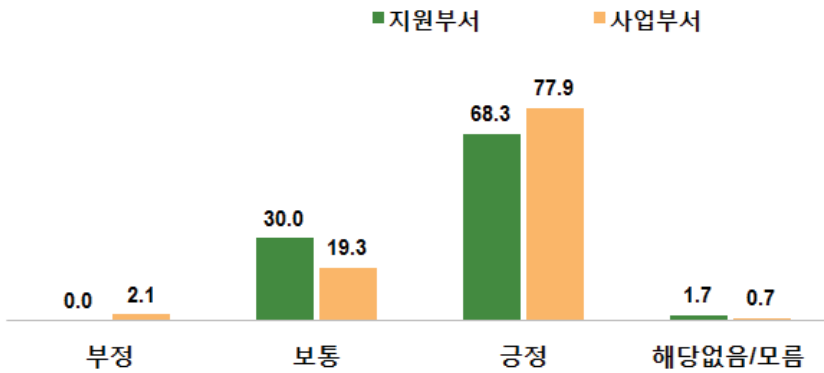


		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	30.0	66.7	3.3	76.6	5,274	0.007**
	본청	(35)	5.7	22.9	68.6	2.9	78.2		
	사업소/직속기관	(35)	0.0	17.1	82.9	0.0	88.0		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$

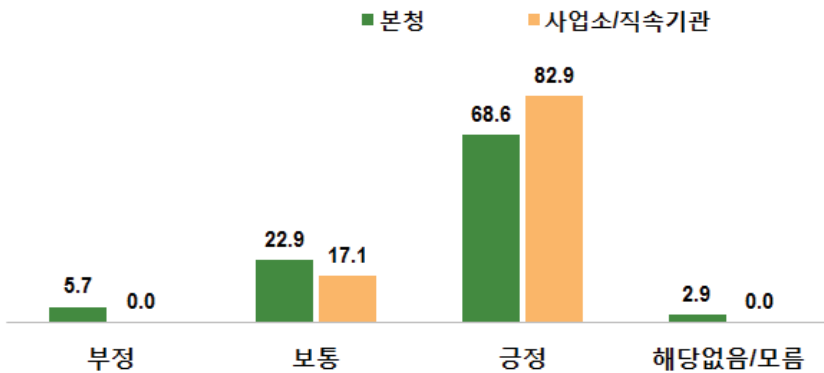
〈그림 4-2〉 소속 부서별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



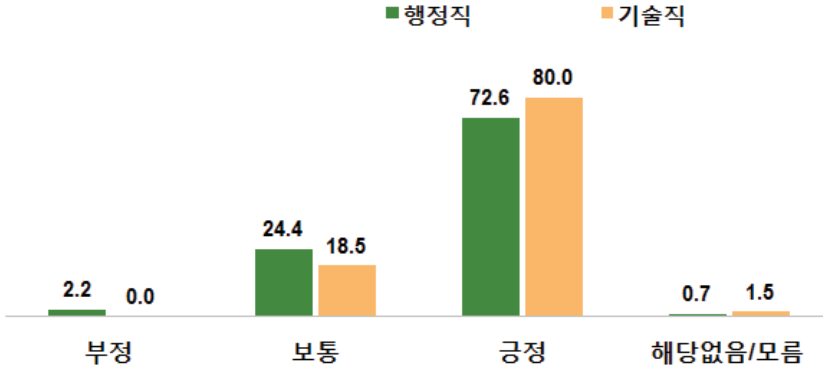
〈그림 4-3〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



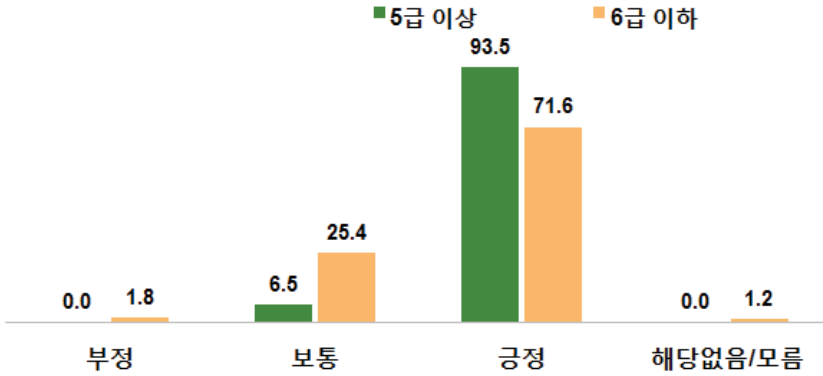
〈그림 4-4〉 직렬별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



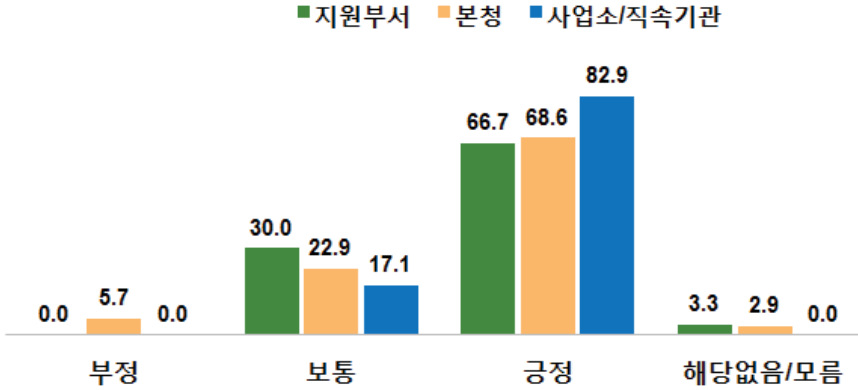
〈그림 4-5〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 4-6〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 정보 공유

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



## 2) 해당 부서와 공동의사결정 활성화

상대부서는 해당 부서와의 공동의사결정이 활성화되어 있다는 응답이 65.5%로 활성화되어 있지 않다 5.5%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서, 직렬별, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-4〉 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

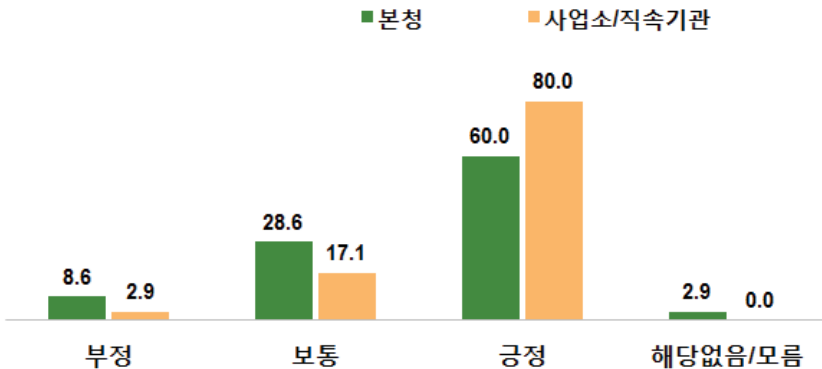
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	5.5	27.5	65.5	1.5	77.5		
자치단체	광역자치단체	(100)	4.0	26.0	68.0	2.0	79.2	1.360	0.175
	기초자치단체	(100)	7.0	29.0	63.0	1.0	75.8		
소속 부서	지원부서	(60)	1.7	35.0	61.7	1.7	75.9	-0.792	0.430
	사업부서	(140)	7.1	24.3	67.1	1.4	78.1		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	8.6	28.6	60.0	2.9	74.1	-2.907	0.005**
	사업소/직속기관	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	86.3		
직렬별	행정직	(135)	5.9	30.4	63.0	0.7	75.5	-2.264	0.025*
	기술직	(65)	4.6	21.5	70.8	3.1	81.6		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	12.9	87.1	0.0	85.2	2.677	0.008**
	6급 이하	(169)	6.5	30.2	61.5	1.8	76.0		

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	33.3	63.3	3.3	76.6	5.207	0.007**
	본청	(35)	8.6	28.6	60.0	2.9	74.1		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	86.3		

\* p &lt; 0.05    \*\* p &lt; 0.01

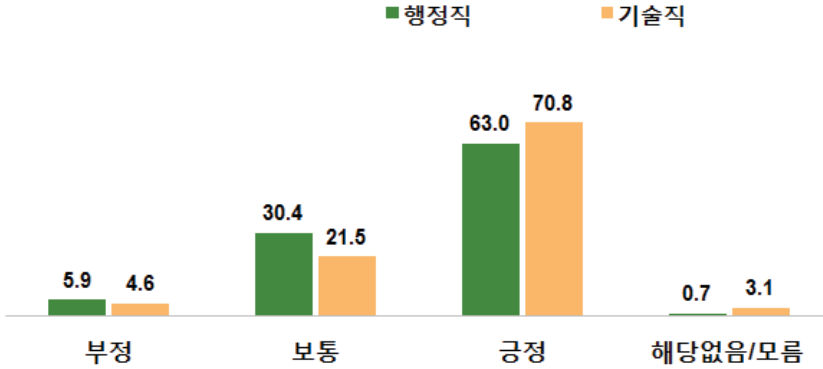
〈그림 4-7〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



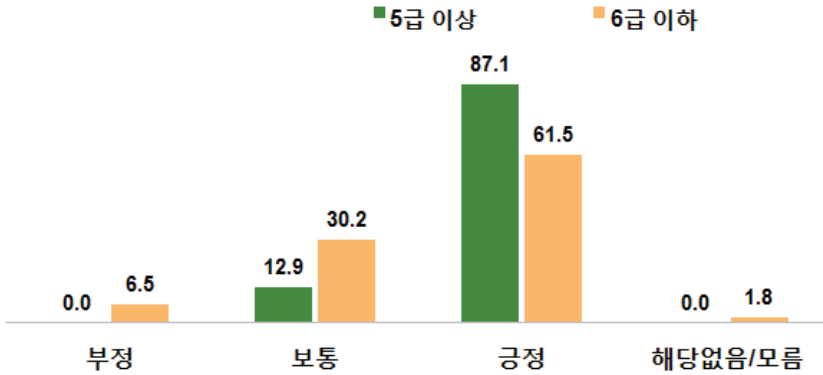
〈그림 4-8〉 직렬별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



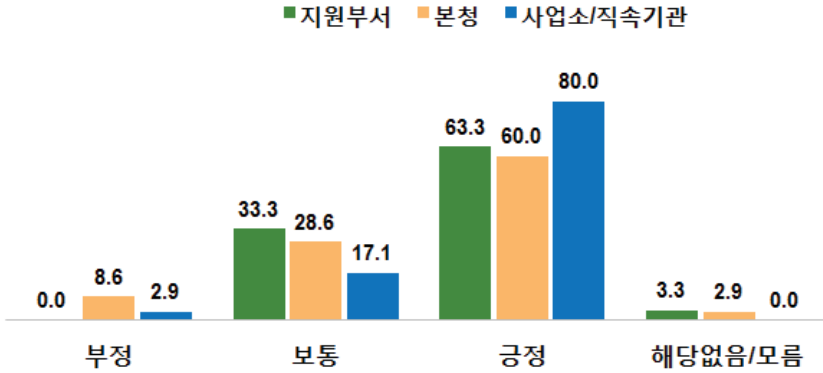
〈그림 4-9〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 4-10〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 공동의사결정 활성화

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



### 3) 해당 부서와 협력

상대부서는 해당 부서와의 협력이 잘 이루어진다는 응답이 74.5%로 협력이 잘 이루어지지 않는다 4.0%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-5〉 상대부서와 해당 부서의 협력 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	4.0	21.5	74.5	80.1		
자치단체	광역자치단체	(100)	5.0	21.0	74.0	80.6	0.428	0.669
	기초자치단체	(100)	3.0	22.0	75.0	79.6		
소속 부서	지원부서	(60)	1.7	25.0	73.3	78.3	-0.993	0.322
	사업부서	(140)	5.0	20.0	75.0	80.9		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	25.7	68.6	77.1	-2.320	0.023*
	사업소/직속기관	(35)	5.7	11.4	82.9	86.9		
직렬별	행정직	(135)	2.2	25.9	71.9	79.1	-1.225	0.222
	기술직	(65)	7.7	12.3	80.0	82.2		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	6.5	93.5	87.7	2.860	0.005**
	6급 이하	(169)	4.7	24.3	71.0	78.7		

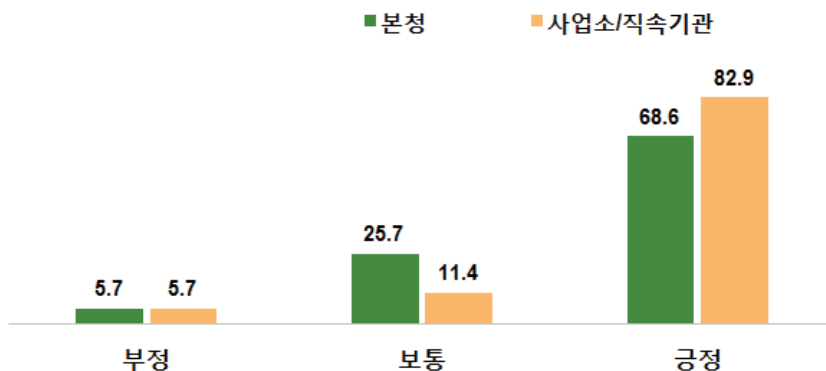
  

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	3.3	26.7	70.0	77.3	3.672	0.029*
	본청	(35)	5.7	25.7	68.6	77.1		
	사업소/직속기관	(35)	5.7	11.4	82.9	86.9		

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

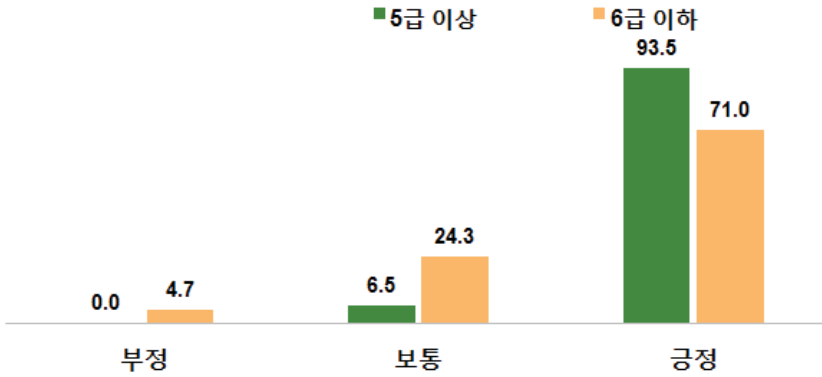
〈그림 4-11〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서와 해당 부서의 협력

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



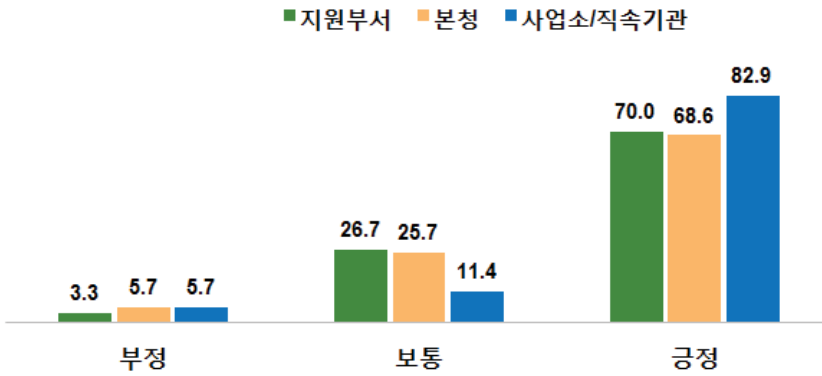
〈그림 4-12〉 직급별 상대부서와 해당 부서의 협력

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 4-13〉 광역자치단체별 상대부서와 해당 부서의 협력

[Base: 전체 n=100, 단위: %]





#### 4) 복합민원 처리에 대한 부서간 협조 원활

상대부서는 복합민원 처리에 대해 부서 간 협조가 원활하다는 응답이 72.5%로 부서 간 협조가 원활하지 않다 4.5%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 소속 부서, 광역자치단체 내 사업부서, 직렬별, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-6〉 상대부서의 복합민원 처리 협조 원활 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

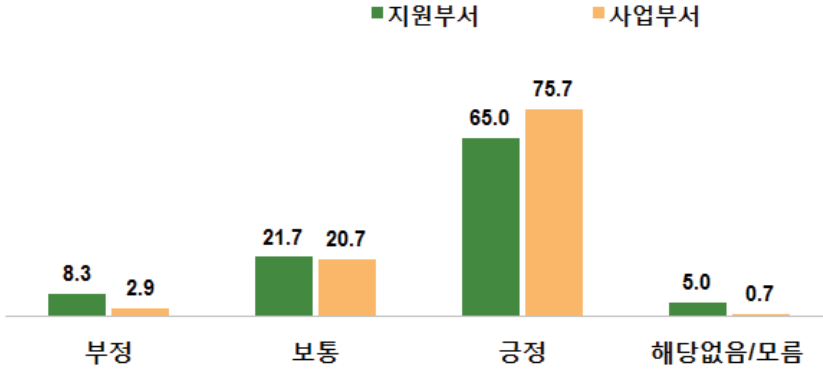
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	4.5	21.0	72.5	2.0	79.5		
자치단체	광역자치단체	(100)	5.0	22.0	71.0	2.0	80.0	0.432	0.666
	기초자치단체	(100)	4.0	20.0	74.0	2.0	79.0		
소속 부서	지원부서	(60)	8.3	21.7	65.0	5.0	74.7	-2.620	0.010**
	사업부서	(140)	2.9	20.7	75.7	0.7	81.4		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	25.7	65.7	2.9	76.5	-2.396	0.019*
	사업소/직속기관	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	86.3		
직렬별	행정직	(135)	5.9	22.2	68.9	3.0	77.6	-2.353	0.020*
	기술직	(65)	1.5	18.5	80.0	0.0	83.4		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	12.9	87.1	0.0	86.5	2.596	0.010**
	6급 이하	(169)	5.3	22.5	69.8	2.4	78.2		
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	6.7	23.3	66.7	3.3	76.6	3.723	0.028*
	본청	(35)	5.7	25.7	65.7	2.9	76.5		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	86.3		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

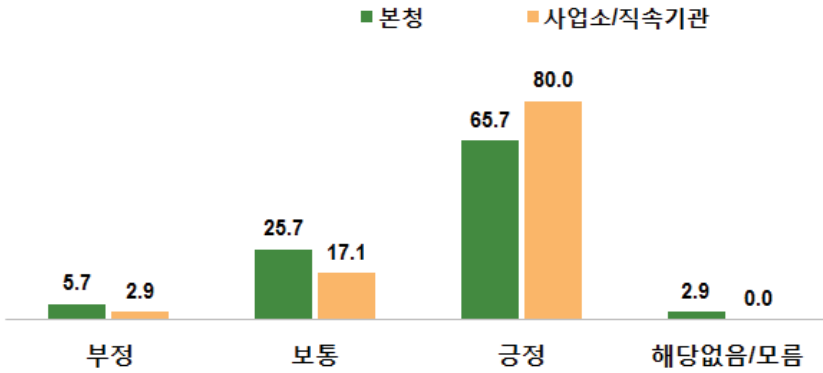
〈그림 4-14〉 소속 부서별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원할

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



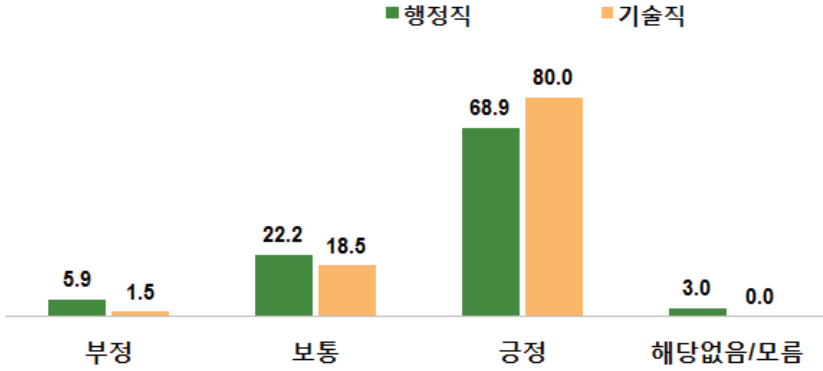
〈그림 4-15〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원할

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



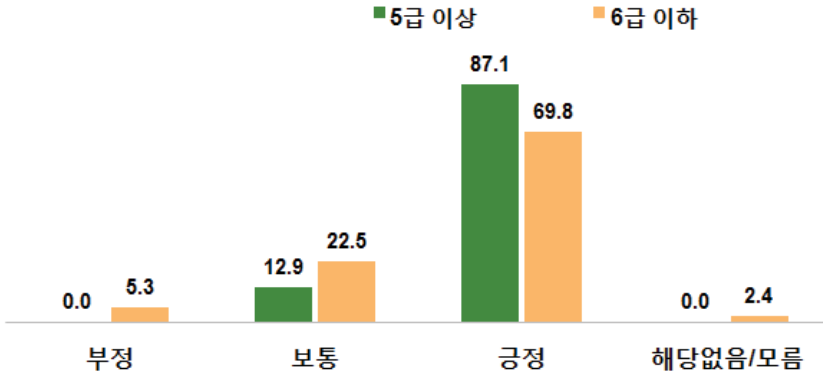
〈그림 4-16〉 직렬별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원할

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



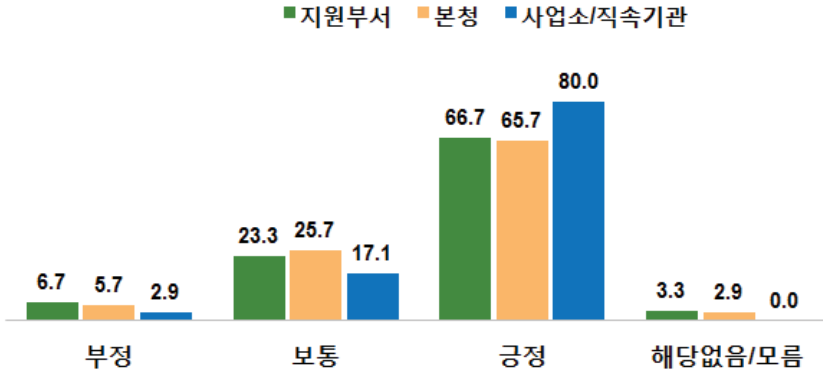
〈그림 4-17〉 직급별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원할

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 4-18〉 광역자치단체별 상대부서의 복합민원 처리 협조 원할

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



### 5) 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

나는 전반적으로 상대부서의 업무 처리 및 대응에 만족한다는 응답이 74.5%로 만족하지 않는다 5.0%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 소속 부서, 광역자치단체 내 사업부서, 직렬별, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-7〉 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	5.0	20.5	74.5	79.4		
자치단체	광역자치단체	(100)	5.0	18.0	77.0	80.8	1.200	0.232
	기초자치단체	(100)	5.0	23.0	72.0	78.0		
소속 부서	지원부서	(60)	8.3	23.3	68.3	75.7	-2.110	0.036*
	사업부서	(140)	3.6	19.3	77.1	81.0		
광역자치단체 내 사업부서	분청	(35)	5.7	22.9	71.4	77.1	-2.521	0.014*
	사업소/직속기관	(35)	2.9	11.4	85.7	86.9		
직렬별	행정직	(135)	5.9	21.5	72.6	77.8	-2.016	0.045*
	기술직	(65)	3.1	18.5	78.5	82.8		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	0.0	96.8	86.5	2.623	0.009**
	6급 이하	(169)	5.3	24.3	70.4	78.1		

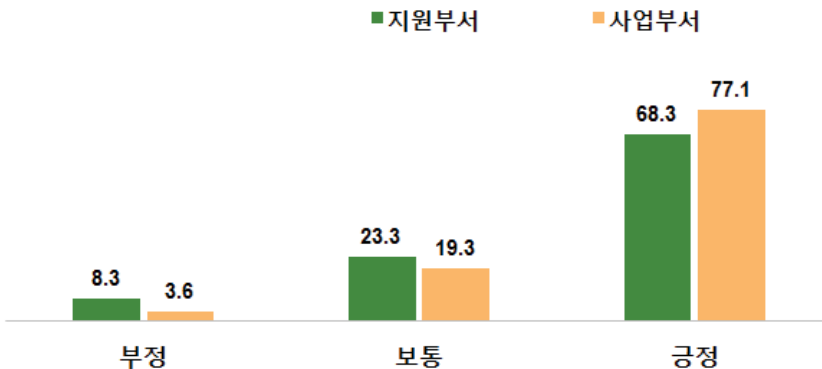
  

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	6.7	20.0	73.3	78.0	3.715	0.028*
	분청	(35)	5.7	22.9	71.4	77.1		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	11.4	85.7	86.9		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$ 

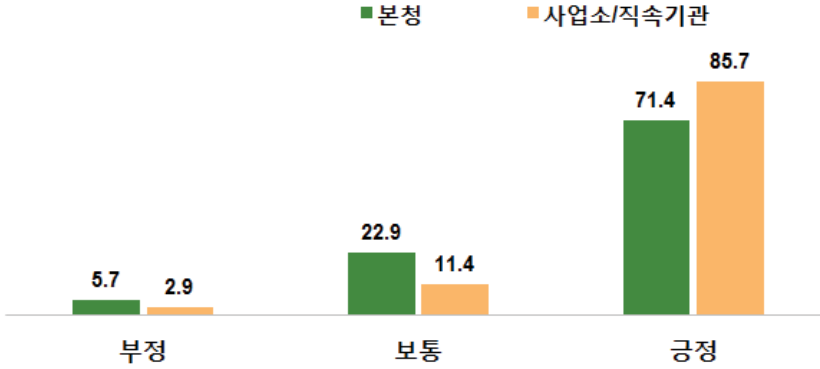
〈그림 4-19〉 소속 부서별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



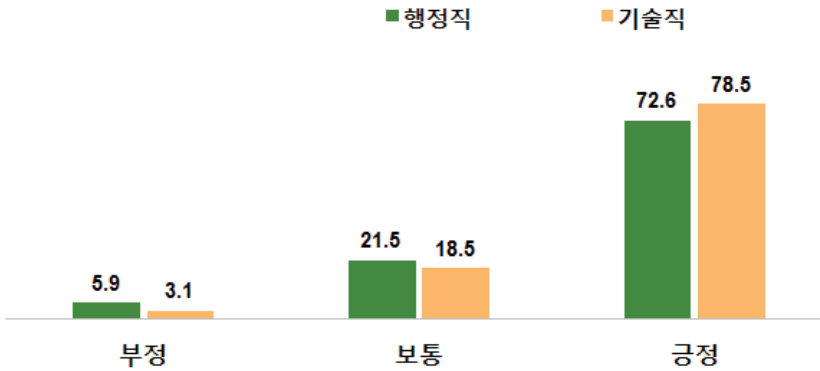
〈그림 4-20〉 광역자치단체 내 사업부서별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



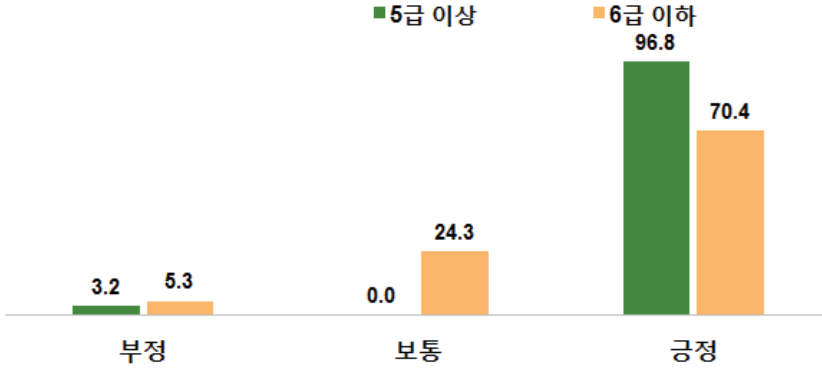
〈그림 4-21〉 직렬별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



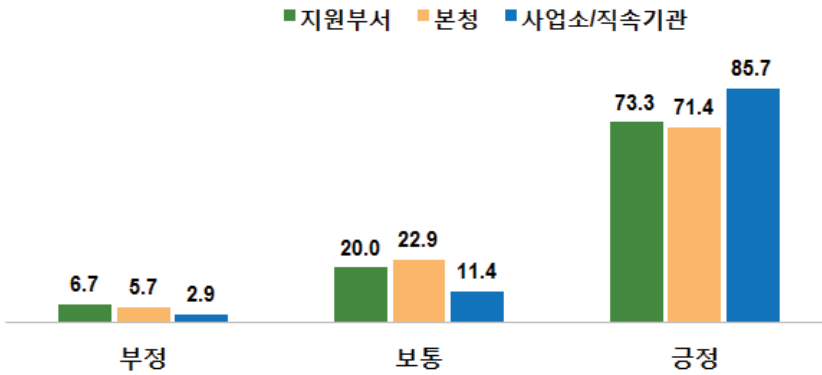
〈그림 4-22〉 직급별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 4-23〉 광역자치단체별 상대부서의 업무 처리 및 대응 만족도

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



## 6) 타 부서와의 내부 교류 활발여부

해당 부서는 타 부서와의 내부 교류(친목도모, 동아리 등)가 활발하다는 응답이 55.5%로 활발하지 않다 13.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서와 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-8〉 타 부서와의 내부 교류 활발 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	13.5	31.0	55.5	72.9		
자치단체	광역자치단체	(100)	15.0	26.0	59.0	74.2	0.912	0.363
	기초자치단체	(100)	12.0	36.0	52.0	71.6		
소속 부서	지원부서	(60)	13.3	28.3	58.3	73.3	0.199	0.843
	사업부서	(140)	13.6	32.1	54.3	72.7		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	17.1	37.1	45.7	67.4	-2.651	0.010**
	사업소/직속기관	(35)	11.4	14.3	74.3	80.6		
직렬별	행정직	(135)	14.8	28.9	56.3	72.4	-0.460	0.646
	기술직	(65)	10.8	35.4	53.8	73.8		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	29.0	67.7	79.4	1.955	0.052
	6급 이하	(169)	15.4	31.4	53.3	71.7		
		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	16.7	26.7	56.7	74.7	3.373	0.038*
	본청	(35)	17.1	37.1	45.7	67.4		
	사업소/직속기관	(35)	11.4	14.3	74.3	80.6		

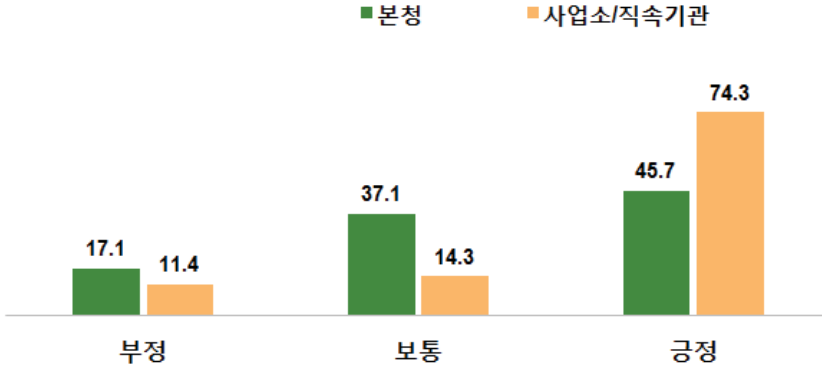
\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$



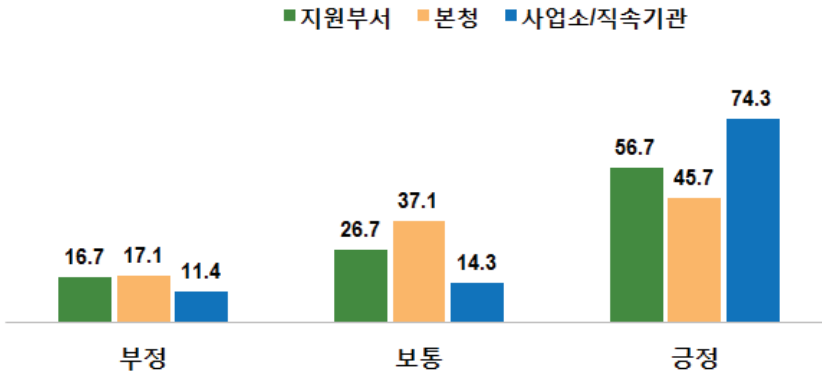
〈그림 4-24〉 광역자치단체 내 사업부서별 타 부서와의 내부 교류 활발

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



〈그림 4-25〉 광역자치단체별 타 부서와의 내부 교류 활발

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



## 7) 상위/하위부서간의 의사소통

해당 부서는 상위/하위부서간의 의사소통이 잘 되고 있다는 응답이 78.5%로 잘 되고 있지 않다 3.0%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서와 직급별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체 내 사업부서는 사업소/직속기관이 본청보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

〈표 4-9〉 상위/하위부서간의 의사소통 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

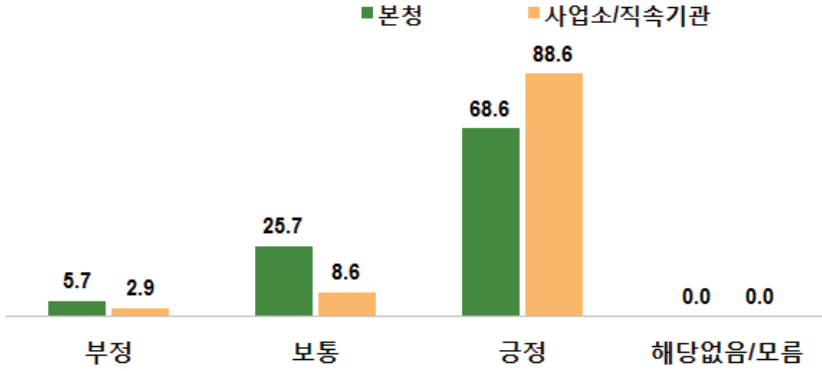
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	3.0	17.0	78.5	1.5	81.6		
자치단체	광역자치단체	(100)	3.0	17.0	78.0	2.0	82.7	0.923	0.357
	기초자치단체	(100)	3.0	17.0	79.0	1.0	80.6		
소속 부서	지원부서	(60)	0.0	16.7	80.0	3.3	81.7	0.058	0.954
	사업부서	(140)	4.3	17.1	77.9	0.7	81.6		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	25.7	68.6	0.0	77.7	-2.340	0.022*
	사업소/직속기관	(35)	2.9	8.6	88.6	0.0	86.9		
직렬별	행정직	(135)	3.0	17.0	77.8	2.2	80.9	-0.919	0.359
	기술직	(65)	3.1	16.9	80.0	0.0	83.1		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	6.5	90.3	3.2	87.3	2.203	0.029*
	6급 이하	(169)	3.6	18.9	76.3	1.2	80.6		
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	16.7	76.7	6.7	83.6	2.984	0.055
	본청	(35)	5.7	25.7	68.6	0.0	77.7		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	8.6	88.6	0.0	86.9		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

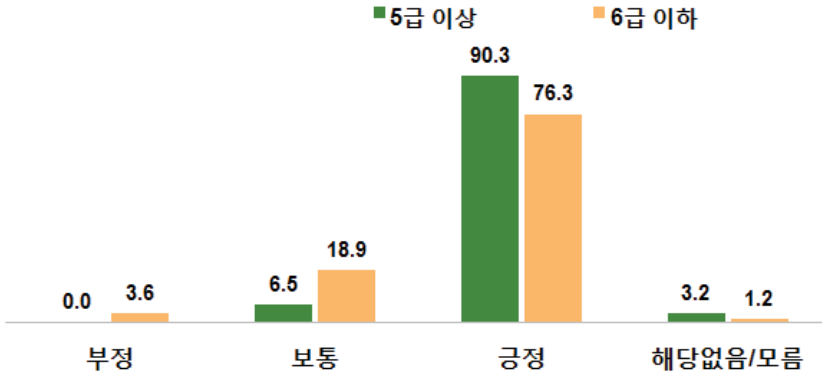
〈그림 4-26〉 광역자치단체 내 사업부서별 상위/하위부서간의 의사소통

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



〈그림 4-27〉 직급별 상위/하위부서간의 의사소통

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



## 2. 기관간의 칸막이 실태

### 1) 우리 기관과의 의사소통 원활

상대기관은 우리 기관과의 의사소통이 원활하다는 응답이 73.3%로 원활하지 않다 1.7%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 자치단체, 소속 부서, 직렬별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 사업부서가 지원 부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높게 나타났다.

〈표 4-10〉 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

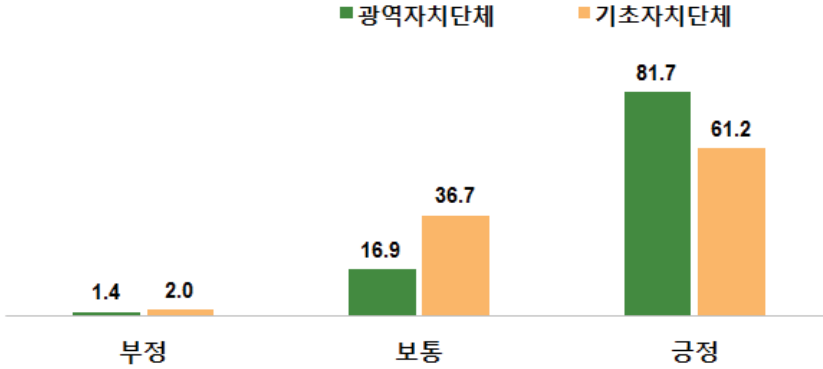
		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
<b>전체</b>		<b>(120)</b>	<b>1.7</b>	<b>25.0</b>	<b>73.3</b>	<b>79.7</b>		
자치단체	광역자치단체	(71)	1.4	16.9	81.7	<b>82.5</b>	2.521	0.013*
	기초자치단체	(49)	2.0	36.7	61.2	<b>75.5</b>		
소속 부서	지원부서	(31)	3.2	32.3	64.5	<b>74.8</b>	-2.063	0.041*
	사업부서	(89)	1.1	22.5	76.4	<b>81.3</b>		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	5.6	11.1	83.3	<b>82.2</b>	-0.286	0.776
	사업소/직속기관	(34)	0.0	20.6	79.4	<b>83.5</b>		
직렬별	행정직	(70)	2.9	31.4	65.7	<b>76.9</b>	-2.423	0.017*
	기술직	(50)	0.0	16.0	84.0	<b>83.6</b>		
직급별	5급 이상	(25)	0.0	16.0	84.0	<b>83.2</b>	1.298	0.197
	6급 이하	(95)	2.1	27.4	70.5	<b>78.7</b>		
		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	15.8	84.2	<b>81.1</b>	0.174	0.841
	본청	(18)	5.6	11.1	83.3	<b>82.2</b>		
	사업소/직속기관	(34)	0.0	20.6	79.4	<b>83.5</b>		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

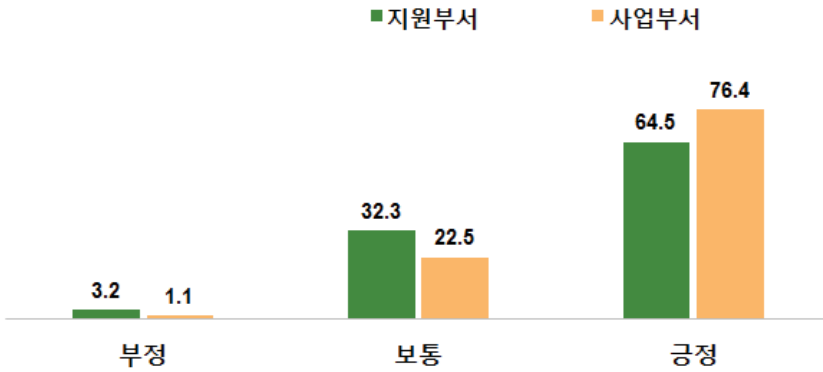
〈그림 4-28〉 자치단체별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



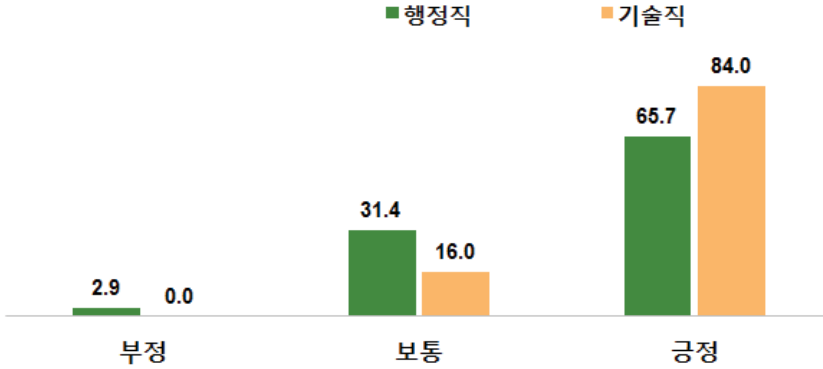
〈그림 4-29〉 소속 부서별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



〈그림 4-30〉 직렬별 상대기관과 우리 기관과의 의사소통 원활

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



## 2) 우리 기관과의 협업

상대기관은 우리 기관과의 협업이 활발하다는 응답이 67.5%로 활발하지 않다 5.0%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 자치단체와 소속 부서별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 사업부서가 지원부서보다 높게 나타났다.

〈표 4-11〉 상대기관과 우리 기관과의 협업 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	5.0	26.7	67.5	0.8	77.6		
자치단체	광역자치단체	(71)	1.4	23.9	73.2	1.4	80.6	2,295	0,023*
	기초자치단체	(49)	10.2	30.6	59.2	0.0	73.5		
소속 부서	지원부서	(31)	12.9	25.8	58.1	3.2	72.0	-2,147	0,034*
	사업부서	(89)	2.2	27.0	70.8	0.0	79.6		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	0.0	16.7	83.3	0.0	82.2	0,357	0,722
	사업소/직속기관	(34)	0.0	32.4	67.6	0.0	80.6		
직렬별	행정직	(70)	7.1	27.1	64.3	1.4	75.7	-1,520	0,131
	기술직	(50)	2.0	26.0	72.0	0.0	80.4		
직급별	5급 이상	(25)	4.0	12.0	84.0	0.0	80.8	1,159	0,253
	6급 이하	(95)	5.3	30.5	63.2	1.1	76.8		

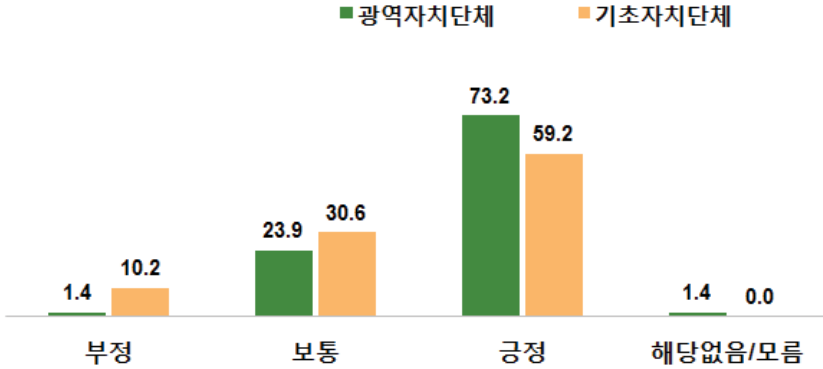
  

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	5.3	15.8	73.7	5.3	78.9	0,201	0,818
	본청	(18)	0.0	16.7	83.3	0.0	82.2		
	사업소/직속기관	(34)	0.0	32.4	67.6	0.0	80.6		

\*  $p < 0.05$ \*\*  $p < 0.01$

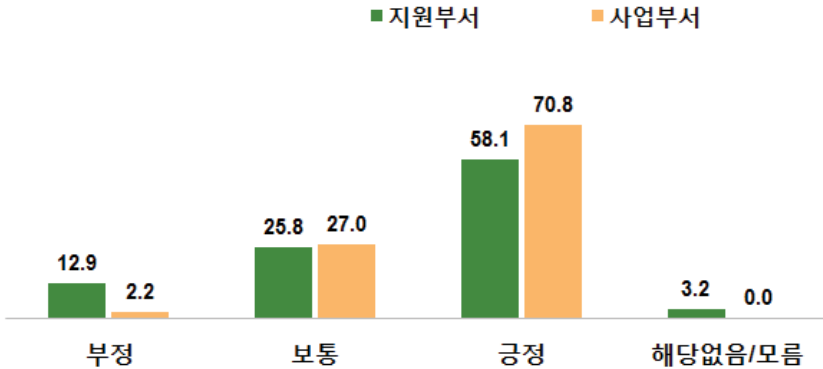
〈그림 4-31〉 자치단체별 상대기관과 우리 기관과의 협업

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



〈그림 4-32〉 소속 부서별 상대기관과 우리 기관과의 협업

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



### 3) 업무 처리를 기한 내에 신속하게 처리

상대기관은 업무 처리를 정해진 기한 내에 신속하게 처리해준다는 응답이 74.2%로 기한 내에 신속하게 처리해주지 않는다 1.7%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.



〈표 4-12〉 상대기관은 업무 처리를 기한 내에 신속하게 처리 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	1.7	24.2	74.2	80.3		
자치단체	광역자치단체	(71)	1.4	21.1	77.5	82.3	1.639	0.104
	기초자치단체	(49)	2.0	28.6	69.4	77.6		
소속 부서	지원부서	(31)	3.2	25.8	71.0	76.1	-1.763	0.080
	사업부서	(89)	1.1	23.6	75.3	81.8		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	0.0	27.8	72.2	82.2	-0.269	0.789
	사업소/직속기관	(34)	2.9	17.6	79.4	83.5		
직렬별	행정직	(70)	1.4	28.6	70.0	78.9	-1.233	0.220
	기술직	(50)	2.0	18.0	80.0	82.4		
직급별	5급 이상	(25)	0.0	12.0	88.0	84.8	1.625	0.107
	6급 이하	(95)	2.1	27.4	70.5	79.2		

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	21.1	78.9	80.0	0.302	0.740
	본청	(18)	0.0	27.8	72.2	82.2		
	사업소/직속기관	(34)	2.9	17.6	79.4	83.5		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$ 

## 4) 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공

상대기관은 관련 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공해 준다는 응답이 72.5%로 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공하지 않는다 0.8%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 소속 부서별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며 사업부서가 지원부서보다 높게 나타났다.

〈표 4-13〉 상대기관은 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	0.8	26.7	72.5	79.3		
자치단체	광역자치단체	(71)	1.4	23.9	74.6	80.6	1.091	0.278
	기초자치단체	(49)	0.0	30.6	69.4	77.6		
소속 부서	지원부서	(31)	0.0	35.5	64.5	74.2	-2.272	0.025*
	사업부서	(89)	1.1	23.6	75.3	81.1		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	0.0	22.2	77.8	82.2	0.094	0.925
	사업소/직속기관	(34)	2.9	23.5	73.5	81.8		
직렬별	행정직	(70)	0.0	28.6	71.4	78.6	-0.662	0.509
	기술직	(50)	2.0	24.0	74.0	80.4		
직급별	5급 이상	(25)	0.0	12.0	88.0	84.0	1.778	0.078
	6급 이하	(95)	1.1	30.5	68.4	78.1		

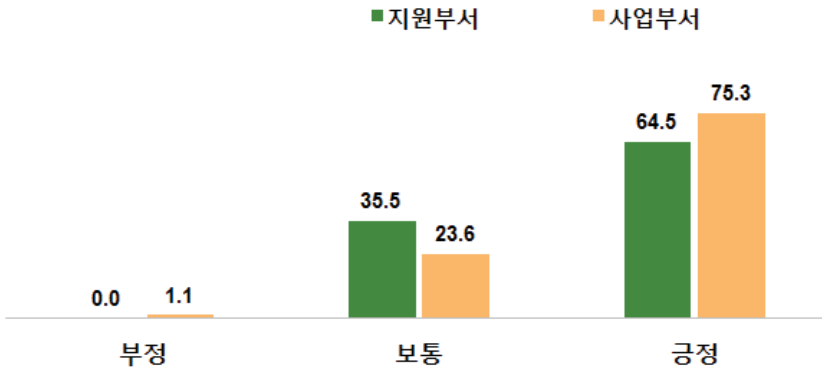
  

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	26.3	73.7	76.8	0.749	0.477
	본청	(18)	0.0	22.2	77.8	82.2		
	사업소/직속기관	(34)	2.9	23.5	73.5	81.8		

\* p &lt; 0.05    \*\* p &lt; 0.01

〈그림 4-33〉 소속 부서별 상대기관은 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



### 5) 정책 수립 시 우리 기관의 현실을 충분히 반영

상대기관은 정책 수립 시 우리 기관의 현실을 충분히 반영해 준다는 응답이 59.2%로 현실을 충분히 반영해 주지 않는다 12.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며 광역자치단체가 기초자치단체보다 높게 나타났다.

〈표 4-14〉 상대기관은 정책 수립 시 우리 기관 현실 반영 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

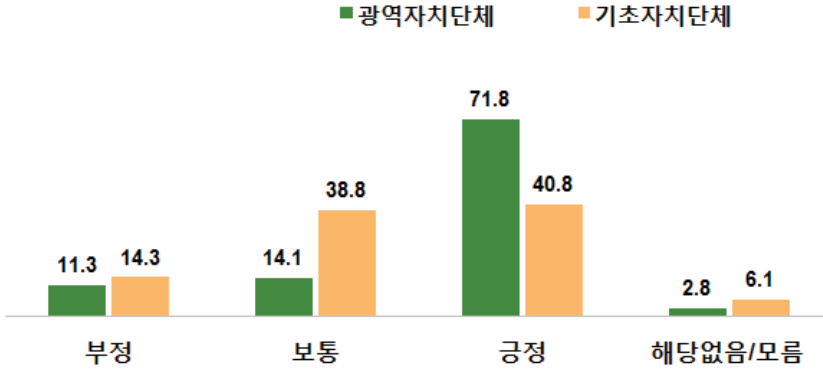
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	12.5	24.2	59.2	4.2	73.0		
자치단체	광역자치단체	(71)	11.3	14.1	71.8	2.8	<b>76.5</b>	2.576	0.011*
	기초자치단체	(49)	14.3	38.8	40.8	6.1	<b>67.8</b>		
소속 부서	지원부서	(31)	9.7	29.0	51.6	9.7	<b>71.4</b>	-0.539	0.591
	사업부서	(89)	13.5	22.5	61.8	2.2	<b>73.6</b>		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	22.2	5.6	72.2	0.0	<b>74.4</b>	-0.254	0.801
	사업소/직속기관	(34)	11.8	17.6	70.6	0.0	<b>75.9</b>		
직렬별	행정직	(70)	15.7	22.9	55.7	5.7	<b>72.4</b>	-0.436	0.663
	기술직	(50)	8.0	26.0	64.0	2.0	<b>73.9</b>		
직급별	5급 이상	(25)	4.0	24.0	72.0	0.0	<b>77.6</b>	1.576	0.122
	6급 이하	(95)	14.7	24.2	55.8	5.3	<b>71.8</b>		
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	15.8	73.7	10.5	<b>80.0</b>	0.461	0.663
	본청	(18)	22.2	5.6	72.2	0.0	<b>74.4</b>		
	사업소/직속기관	(34)	11.8	17.6	70.6	0.0	<b>75.9</b>		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

〈그림 4-34〉 자치단체별 상대기관은 정책 수립 시 우리 기관 현실 반영

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



#### 6) 우리 기관을 위해 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력

상대기관은 우리 기관을 위해 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력한다는 응답이 54.2%로 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력하지 않는다 10.0%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 직급별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

〈표 4-15〉 상대기관은 우리 기관을 위해 제도 개선 노력 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	10.0	32.5	54.2	3.3	72.6		
자치단체	광역자치단체	(71)	11.3	29.6	57.7	1.4	73.7	0.815	0.417
	기초자치단체	(49)	8.2	36.7	49.0	6.1	70.9		
소속 부서	지원부서	(31)	3.2	45.2	48.4	3.2	71.3	-0.432	0.666
	사업부서	(89)	12.4	28.1	56.2	3.4	73.0		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	27.8	16.7	50.0	5.6	68.2	-1.278	0.207
	사업소/직속기관	(34)	8.8	29.4	61.8	0.0	75.9		
직렬별	행정직	(70)	11.4	31.4	51.4	5.7	71.5	-0.720	0.473
	기술직	(50)	8.0	34.0	58.0	0.0	74.0		
직급별	5급 이상	(25)	4.0	24.0	72.0	0.0	79.2	2.060	0.042*
	6급 이하	(95)	11.6	34.7	49.5	4.2	70.8		

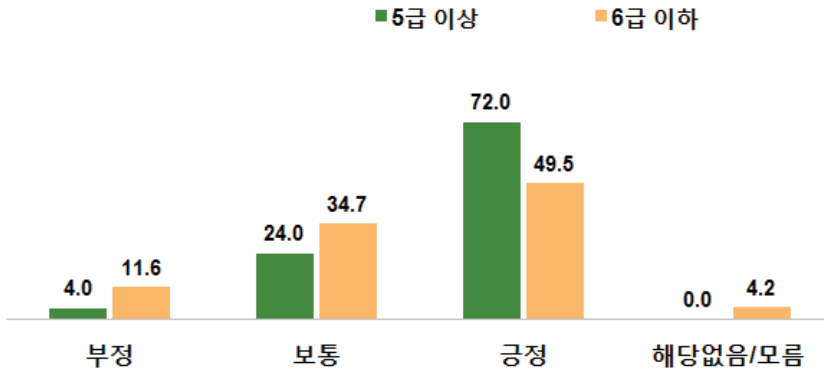
  

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	42.1	57.9	0.0	74.7	0.974	0.383
	본청	(18)	27.8	16.7	50.0	5.6	68.2		
	사업소/직속기관	(34)	8.8	29.4	61.8	0.0	75.9		

\* p &lt; 0.05    \*\* p &lt; 0.01

〈그림 4-35〉 직급별 상대기관은 우리 기관을 위해 제도 개선 노력

[Base: 전체 n=120, 단위: %]



## 7) 복합민원 처리에 대한 기관 간 협조가 원활

상대기관은 복합민원 처리에 대해 기관 간 협조가 원활하다는 응답이 61.7%로 원활하지 않는다 5.0%보다 매우 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 상대기관은 복합민원 처리를 기관 간 협조 원활 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	5.0	28.3	61.7	5.0	76.3		
자치단체	광역자치단체	(71)	4.2	25.4	66.2	4.2	78.5	1.732	0.086
	기초자치단체	(49)	6.1	32.7	55.1	6.1	73.0		
소속 부서	지원부서	(31)	3.2	32.3	48.4	16.1	73.1	-1.124	0.263
	사업부서	(89)	5.6	27.0	66.3	1.1	77.3		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	11.1	16.7	66.7	5.6	77.6	-0.326	0.746
	사업소/직속기관	(34)	2.9	29.4	67.6	0.0	79.4		
직렬별	행정직	(70)	5.7	27.1	58.6	8.6	76.3	-0.047	0.962
	기술직	(50)	4.0	30.0	66.0	0.0	76.4		
직급별	5급 이상	(25)	0.0	20.0	80.0	0.0	81.6	1.804	0.074
	6급 이하	(95)	6.3	30.5	56.8	6.3	74.8		
		사례수	부정	보통	긍정	해당 없음 /모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	26.3	63.2	10.5	77.6	0.089	0.915
	본청	(18)	11.1	16.7	66.7	5.6	77.6		
	사업소/직속기관	(34)	2.9	29.4	67.6	0.0	79.4		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

## 8) 상대기관의 업무 협조 만족도

나는 전반적으로 상대기관의 업무 협조에 만족한다는 응답이 69.2%로 만족하지 않는다 4.2%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

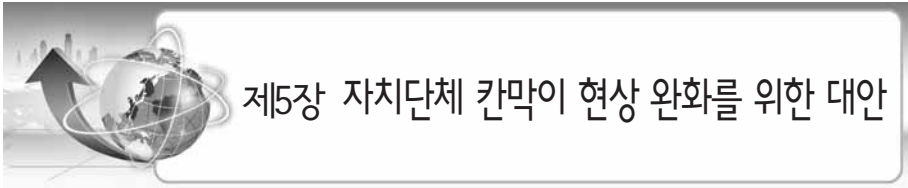
〈표 4-17〉 상대기관의 업무 협조 만족도 차이 분석

[Base: 전체 n=120, 단위: %, 점수]

		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	T-test	p-value
전체		(120)	4.2	26.7	69.2	77.5		
자치단체	광역자치단체	(71)	4.2	21.1	74.6	79.4	1.596	0.113
	기초자치단체	(49)	4.1	34.7	61.2	74.7		
소속 부서	지원부서	(31)	0.0	38.7	61.3	74.2	-1.332	0.185
	사업부서	(89)	5.6	22.5	71.9	78.7		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(18)	11.1	22.2	66.7	76.7	-0.883	0.382
	사업소/직속기관	(34)	2.9	20.6	76.5	81.2		
직렬별	행정직	(70)	5.7	28.6	65.7	75.7	-1.444	0.151
	기술직	(50)	2.0	24.0	74.0	80.0		
직급별	5급 이상	(25)	0.0	16.0	84.0	82.4	1.724	0.087
	6급 이하	(95)	5.3	29.5	65.3	76.2		
		사례수	부정	보통	긍정	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(19)	0.0	21.1	78.9	78.9	0.460	0.633
	본청	(18)	11.1	22.2	66.7	76.7		
	사업소/직속기관	(34)	2.9	20.6	76.5	81.2		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$



## 제1절 자치단체 칸막이 해소를 위한 대안의 분석결과

### 1. 정보공유를 통한 협업 활성화

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 정보 공유를 통한 협업 활성화의 실현 가능성이 높다는 응답이 41.5%로 실현 가능성이 낮다 8.0%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-1〉 정보공유를 통한 협업 활성화 실현 가능성 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	8.0	48.5	41.5	2.0	68.6		
자치단체	광역자치단체	(100)	7.0	46.0	44.0	3.0	70.1	1,211	0,227
	기초자치단체	(100)	9.0	51.0	39.0	1.0	67.1		
소속 부서	지원부서	(60)	8.3	50.0	41.7	0.0	67.3	-0,655	0,513
	사업부서	(140)	7.9	47.9	41.4	2.9	69.1		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	51.4	40.0	2.9	68.8	-0,767	0,446
	사업소/직속기관	(35)	5.7	45.7	42.9	5.7	72.1		
직렬별	행정직	(135)	8.1	48.1	43.0	0.7	68.7	0,100	0,921
	기술직	(65)	7.7	49.2	38.5	4.6	68.4		
직급별	5급 이상	(31)	9.7	35.5	54.8	0.0	72.3	1,066	0,293
	6급 이하	(169)	7.7	50.9	39.1	2.4	67.9		



		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	10.0	40.0	50.0	0.0	<b>69.3</b>	0.306	0.737
	본청	(35)	5.7	51.4	40.0	2.9	<b>68.8</b>		
	사업소/직속기관	(35)	5.7	45.7	42.9	5.7	<b>72.1</b>		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 정보 공유를 통한 협업 활성화의 향후 중요도가 크다는 응답이 68.5%로 향후 중요도가 적다 5.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

#### <표 5-2> 정보공유를 통한 협업 활성화 향후 중요도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	5.5	24.5	68.5	1.5	78.5		
자치단체	광역자치단체	(100)	4.0	22.0	71.0	3.0	<b>80.4</b>	1.486	0.139
	기초자치단체	(100)	7.0	27.0	66.0	0.0	<b>76.6</b>		
소속 부서	지원부서	(60)	3.3	25.0	71.7	0.0	<b>79.7</b>	0.611	0.542
	사업부서	(140)	6.4	24.3	67.1	2.1	<b>78.0</b>		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	22.9	68.6	2.9	<b>79.4</b>	0.263	0.794
	사업소/직속기관	(35)	5.7	25.7	62.9	5.7	<b>78.2</b>		
직렬별	행정직	(135)	4.4	25.9	68.9	0.7	<b>78.8</b>	0.372	0.710
	기술직	(65)	7.7	21.5	67.7	3.1	<b>77.8</b>		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	22.6	74.2	0.0	<b>80.6</b>	0.727	0.468
	6급 이하	(169)	5.9	24.9	67.5	1.8	<b>78.1</b>		

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	16.7	83.3	0.0	<b>84.0</b>	0.922	0.401
	본청	(35)	5.7	22.9	68.6	2.9	<b>79.4</b>		
	사업소/직속기관	(35)	5.7	25.7	62.9	5.7	<b>78.2</b>		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$

## 2. 인사 및 성과관리 제도 개선

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 인사 및 성과관리 제도 개선의 실현 가능성이 높다는 응답이 33.5%로 실현 가능성이 낮다 18.0%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서와 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 5-3〉 인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

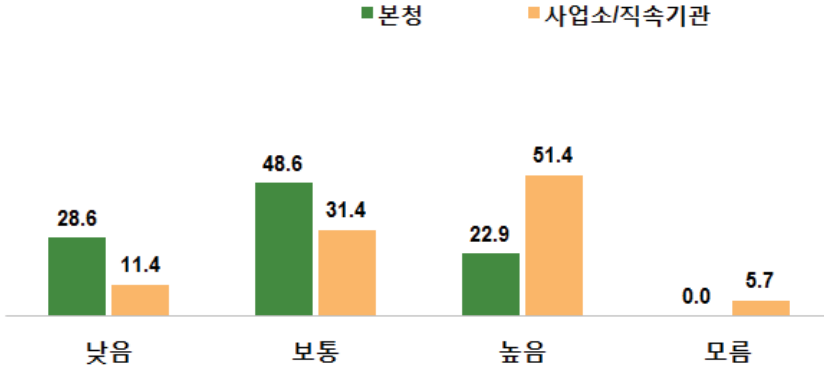
		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	18.0	46.0	33.5	2.5	64.1		
자치단체	광역자치단체	(100)	18.0	46.0	33.0	3.0	63.5	-0.435	0.664
	기초자치단체	(100)	18.0	46.0	34.0	2.0	64.7		
소속 부서	지원부서	(60)	18.3	58.3	21.7	1.7	60.7	-1.831	0.069
	사업부서	(140)	17.9	40.7	38.6	2.9	65.6		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	28.6	48.6	22.9	0.0	57.7	-2.944	0.004**
	사업소/직속기관	(35)	11.4	31.4	51.4	5.7	71.5		
직렬별	행정직	(135)	17.8	52.6	28.9	0.7	63.0	-1.216	0.225
	기술직	(65)	18.5	32.3	43.1	6.2	66.6		
직급별	5급 이상	(31)	19.4	25.8	51.6	3.2	68.0	1.220	0.224
	6급 이하	(169)	17.8	49.7	30.2	2.4	63.4		
		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	13.3	60.0	23.3	3.3	61.4	4.936	0.009**
	본청	(35)	28.6	48.6	22.9	0.0	57.7		
	사업소/직속기관	(35)	11.4	31.4	51.4	5.7	71.5		

\*  $p < 0.05$

\*\*  $p < 0.01$

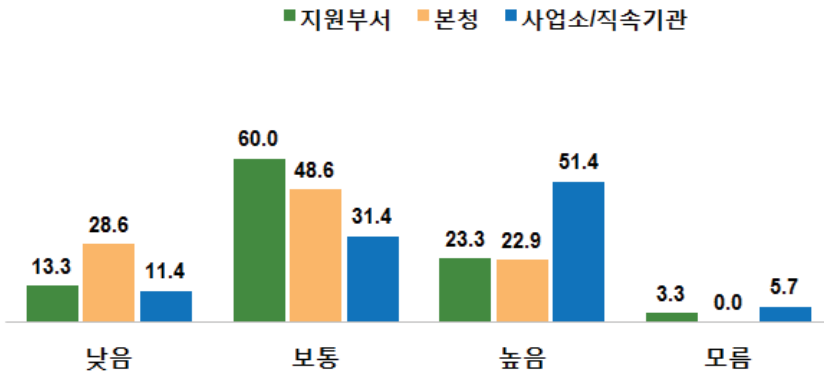
〈그림 5-1〉 광역자치단체 내 사업부서별 인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



〈그림 5-2〉 광역자치단체별 인사 및 성과관리 제도 개선 실현 가능성

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 인사 및 성과관리 제도 개선의 향후 중요도가 크다는 응답이 60.5%로 향후 중요도가 적다 7.0%보다 높게 나타났다. 차이 분석 결과, 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-4〉 인사 및 성과관리 제도 개선 향후 중요도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	7.0	30.5	60.5	2.0	75.3		
자치단체	광역자치단체	(100)	4.0	34.0	59.0	3.0	75.7	0.267	0.790
	기초자치단체	(100)	10.0	27.0	62.0	1.0	74.9		
소속 부서	지원부서	(60)	5.0	38.3	55.0	1.7	73.6	-0.851	0.396
	사업부서	(140)	7.9	27.1	62.9	2.1	76.1		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	8.6	37.1	54.3	0.0	70.9	-1.882	0.064
	사업소/직속기관	(35)	2.9	28.6	62.9	5.7	79.4		
직렬별	행정직	(135)	7.4	34.1	57.8	0.7	74.0	-1.397	0.164
	기술직	(65)	6.2	23.1	66.2	4.6	78.1		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	19.4	74.2	3.2	80.7	1.701	0.091
	6급 이하	(169)	7.7	32.5	58.0	1.8	74.3		

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	36.7	60.0	3.3	77.2	2.096	0.129
	본청	(35)	8.6	37.1	54.3	0.0	70.9		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	28.6	62.9	5.7	79.4		

\* p &lt; 0.05    \*\* p &lt; 0.01

### 3. 협업문화 정착을 위한 노력

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 협업문화 정착을 위한 노력의 실현 가능성이 높다는 응답이 45.5%로 실현 가능성이 낮다 11.0%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 자치단체와 광역자치단체 내 사업부서별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 광역자치단체 내 사업부서는 사업소/직속기관이 본청보다 높게 나타났다.

〈표 5-5〉 협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	11.0	42.0	45.5	1.5	68.8		
자치단체	광역자치단체	(100)	6.0	43.0	49.0	2.0	71.4	2.160	0.032*
	기초자치단체	(100)	16.0	41.0	42.0	1.0	66.3		
소속 부서	지원부서	(60)	10.0	41.7	48.3	0.0	69.0	0.092	0.927
	사업부서	(140)	11.4	42.1	44.3	2.1	68.8		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	11.4	45.7	42.9	0.0	68.0	-2.006	0.049*
	사업소/직속기관	(35)	0.0	40.0	54.3	5.7	75.8		
직렬별	행정직	(135)	11.1	45.2	43.7	0.0	68.3	-0.655	0.513
	기술직	(65)	10.8	35.4	49.2	4.6	70.0		
직급별	5급 이상	(31)	9.7	35.5	54.8	0.0	72.9	1.462	0.145
	6급 이하	(169)	11.2	43.2	43.8	1.8	68.1		

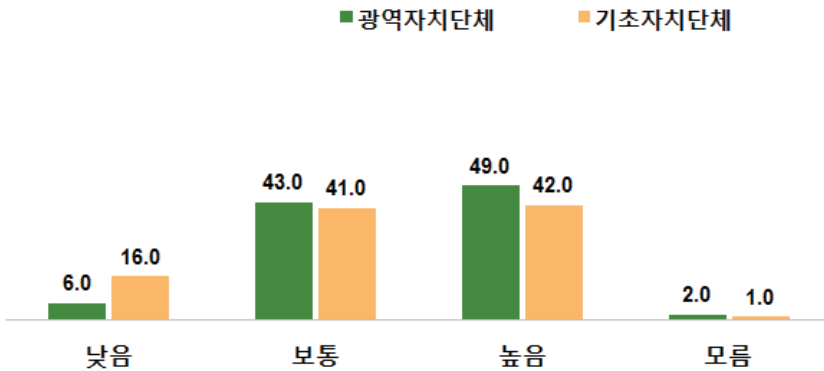
  

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	6.7	43.3	50.0	0.0	70.7	2.094	0.129
	본청	(35)	11.4	45.7	42.9	0.0	68.0		
	사업소/직속기관	(35)	0.0	40.0	54.3	5.7	75.8		

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

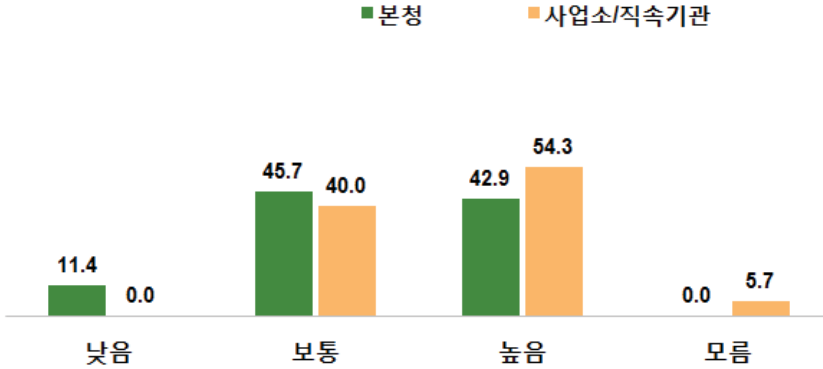
〈그림 5-3〉 자치단체별 협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 5-4〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업문화 정착을 위한 노력 실현 가능성

[Base: 전체 n=70, 단위: %]



부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 협업문화 정착을 위한 노력의 향후 중요도가 크다는 응답이 71.0%로 향후 중요도가 적다 4.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 직급별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

〈표 5-6〉 협업문화 정착을 위한 노력 향후 중요도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

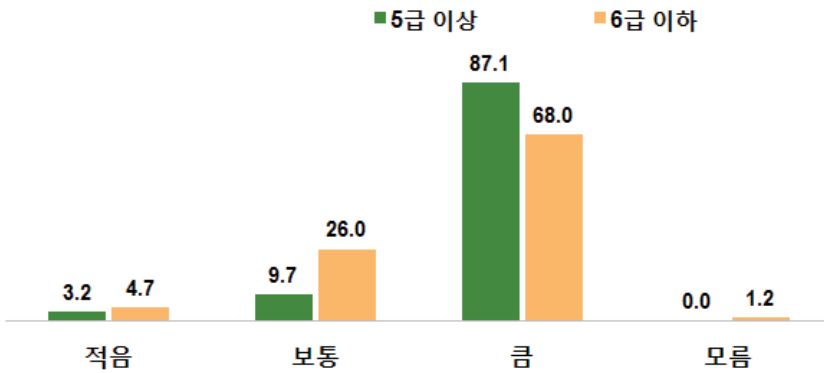
		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	4.5	23.5	71.0	1.0	78.5		
자치단체	광역자치단체	(100)	3.0	21.0	74.0	2.0	80.2	1.405	0.162
	기초자치단체	(100)	6.0	26.0	68.0	0.0	76.8		
소속 부서	지원부서	(60)	5.0	25.0	70.0	0.0	77.0	-0.805	0.422
	사업부서	(140)	4.3	22.9	71.4	1.4	79.1		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	5.7	17.1	77.1	0.0	79.4	-0.620	0.538
	사업소/직속기관	(35)	0.0	22.9	71.4	5.7	81.8		
직렬별	행정직	(135)	5.2	25.2	69.6	0.0	77.5	-1.211	0.227
	기술직	(65)	3.1	20.0	73.8	3.1	80.6		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	9.7	87.1	0.0	85.2	2.397	0.017*
	6급 이하	(169)	4.7	26.0	68.0	1.2	77.2		

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	3.3	23.3	73.3	0.0	79.3	0.254	0.776
	본청	(35)	5.7	17.1	77.1	0.0	79.4		
	사업소/직속기관	(35)	0.0	22.9	71.4	5.7	81.8		

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

〈그림 5-5〉 직급별 협업문화 정착을 위한 노력 향후 중요도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



#### 4. 부서간, 기관간 협업모형(협업 매뉴얼) 개발

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 협업모형(협업 매뉴얼) 개발의 실현 가능성이 높다는 응답이 39.0%로 실현 가능성이 낮다 13.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서와 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

〈표 5-7〉 협업모형 개발 실현 가능성 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	13.5	45.0	39.0	2.5	66.5		
자치단체	광역자치단체	(100)	14.0	42.0	41.0	3.0	67.0	0.415	0.678
	기초자치단체	(100)	13.0	48.0	37.0	2.0	65.9		
소속 부서	지원부서	(60)	13.3	43.3	43.3	0.0	67.0	0.273	0.785
	사업부서	(140)	13.6	45.7	37.1	3.6	66.2		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	22.9	54.3	20.0	2.9	60.0	-2.628	0.011*
	사업소/직속기관	(35)	8.6	31.4	54.3	5.7	72.1		
직렬별	행정직	(135)	14.8	44.4	40.0	0.7	66.6	0.119	0.905
	기술직	(65)	10.8	46.2	36.9	6.2	66.2		
직급별	5급 이상	(31)	9.7	45.2	45.2	0.0	67.7	0.424	0.672
	6급 이하	(169)	14.2	45.0	37.9	3.0	66.2		

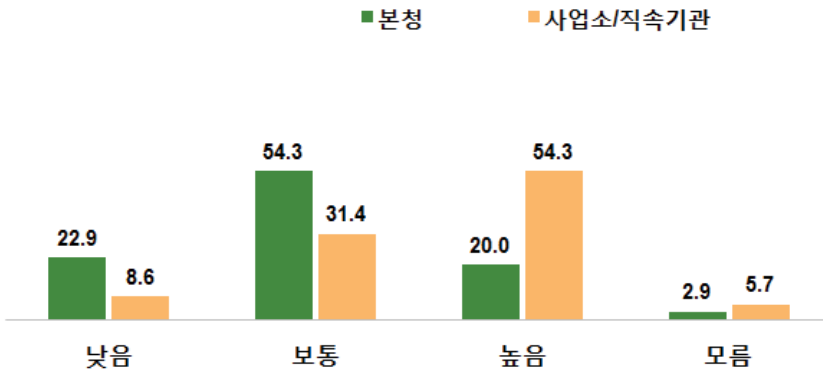
  

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	10.0	40.0	50.0	0.0	69.3	3.893	0.024*
	본청	(35)	22.9	54.3	20.0	2.9	60.0		
	사업소/직속기관	(35)	8.6	31.4	54.3	5.7	72.1		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$ 

〈그림 5-6〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업모형 개발 실현 가능성

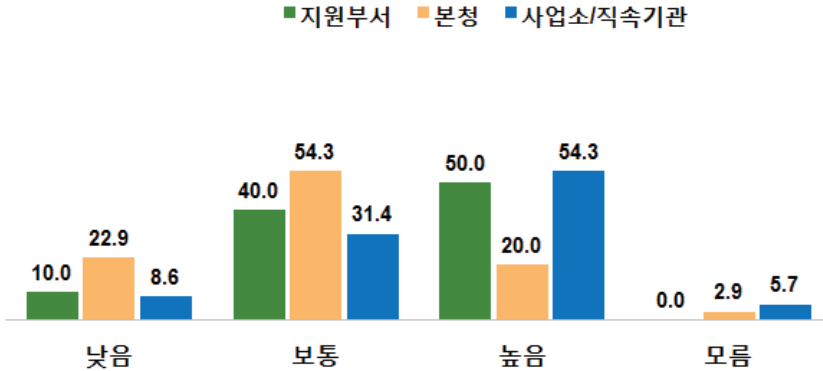
[Base: 전체 n=70, 단위: %]





〈그림 5-7〉 광역자치단체별 협업모형 개발 실현 가능성

[Base: 전체 n=100, 단위: %]



부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 협업모형(협업 매뉴얼) 개발의 향후 중요도가 크다는 응답이 60.0%로 향후 중요도가 적다 6.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 사업소/직속기관이 본청보다 높게 나타났다.

〈표 5-8〉 협업모형 개발 향후 중요도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

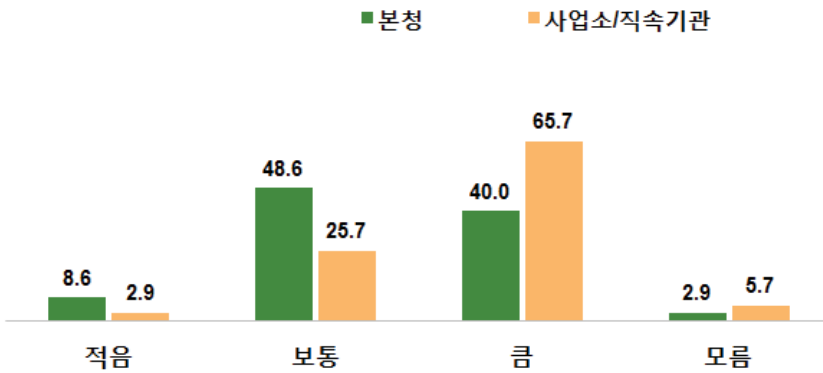
		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	6.5	32.0	60.0	1.5	74.8		
자치단체	광역자치단체	(100)	7.0	36.0	54.0	3.0	73.4	-1.068	0.287
	기초자치단체	(100)	6.0	28.0	66.0	0.0	76.2		
소속 부서	지원부서	(60)	10.0	30.0	60.0	0.0	72.7	-1.089	0.277
	사업부서	(140)	5.0	32.9	60.0	2.1	75.8		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	8.6	48.6	40.0	2.9	69.4	-2.022	0.047*
	사업소/직속기관	(35)	2.9	25.7	65.7	5.7	78.2		
직렬별	행정직	(135)	8.9	31.1	60.0	0.0	73.9	-1.009	0.314
	기술직	(65)	1.5	33.8	60.0	4.6	76.8		
직급별	5급 이상	(31)	6.5	19.4	74.2	0.0	80.6	1.933	0.055
	6급 이하	(169)	6.5	34.3	57.4	1.8	73.7		

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	10.0	33.3	56.7	0.0	72.7	1.922	0.152
	본청	(35)	8.6	48.6	40.0	2.9	69.4		
	사업소/직속기관	(35)	2.9	25.7	65.7	5.7	78.2		

\*  $p < 0.05$     \*\*  $p < 0.01$

〈그림 5-8〉 광역자치단체 내 사업부서별 협업모형 개발 향후 중요도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



## 5. 기관장의 관심과 지원

부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 기관장의 관심과 지원의 실현 가능성이 높다는 응답이 69.5%로 실현 가능성이 낮다 6.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 자치단체와 직급별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

〈표 5-9〉 기관장의 관심과 지원 실현 가능성 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	6.5	23.0	69.5	1.0	77.3		
자치단체	광역자치단체	(100)	3.0	21.0	74.0	2.0	79.8	2.025	0.044*
	기초자치단체	(100)	10.0	25.0	65.0	0.0	74.8		
소속 부서	지원부서	(60)	5.0	16.7	78.3	0.0	79.7	1.340	0.183
	사업부서	(140)	7.1	25.7	65.7	1.4	76.2		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	8.6	25.7	62.9	2.9	75.3	-1.320	0.191
	사업소/직속기관	(35)	0.0	25.7	71.4	2.9	80.6		
직렬별	행정직	(135)	7.4	22.2	70.4	0.0	77.0	-0.276	0.783
	기술직	(65)	4.6	24.6	67.7	3.1	77.8		
직급별	5급 이상	(31)	3.2	16.1	80.6	0.0	83.2	2.076	0.039*
	6급 이하	(169)	7.1	24.3	67.5	1.2	76.2		

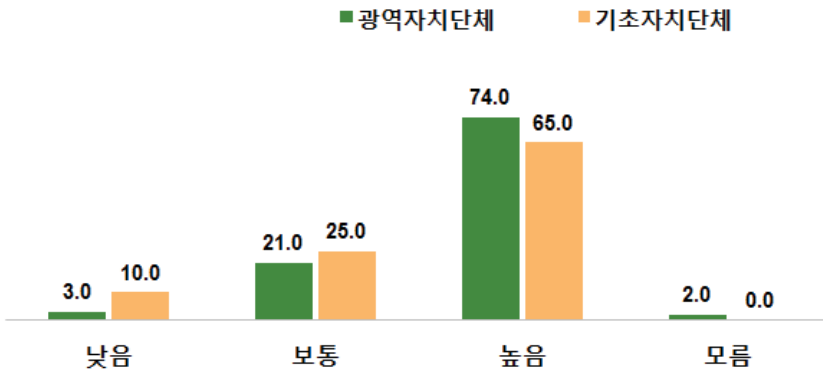
  

		사례수	낮음	보통	높음	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	10.0	90.0	0.0	84.0	2.636	0.077
	본청	(35)	8.6	25.7	62.9	2.9	75.3		
	사업소/직속기관	(35)	0.0	25.7	71.4	2.9	80.6		

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

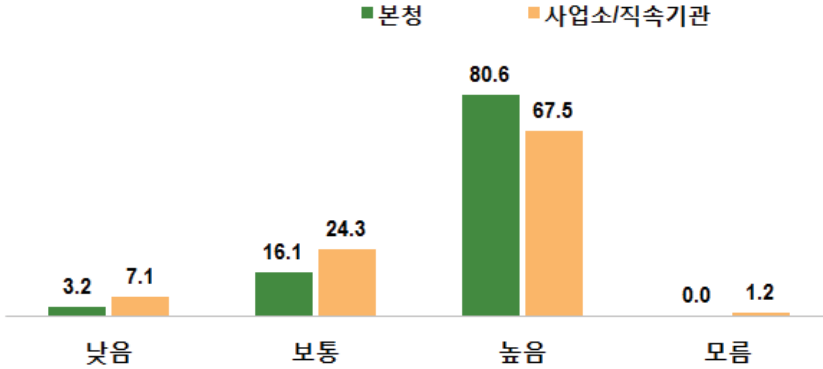
〈그림 5-9〉 자치단체별 기관장의 관심과 지원 실현 가능성

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



〈그림 5-10〉 직급별 기관장의 관심과 지원 실현 가능성

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



부서간 기관간 칸막이 해소를 하기 위하여 기관장의 관심과 지원의 향후 중요도가 크다는 응답이 82.5%로 향후 중요도가 적다 3.5%보다 높게 나타났다.

차이 분석 결과, 직급별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이며, 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

〈표 5-10〉 기관장의 관심과 지원 향후 중요도 차이 분석

[Base: 전체 n=200, 단위: %, 점수]

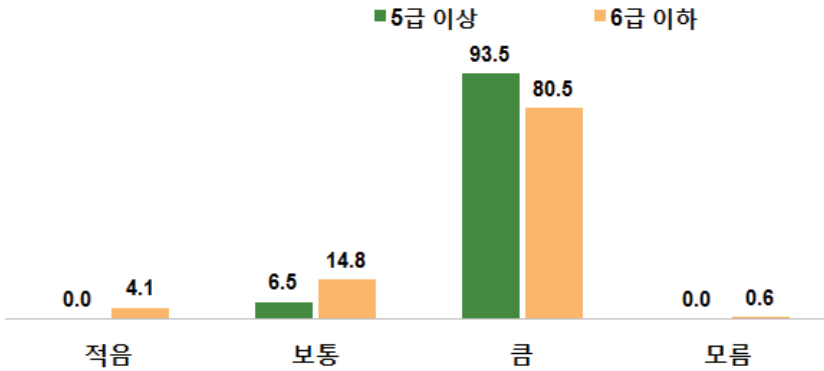
		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	T-test	p-value
전체		(200)	3.5	13.5	82.5	0.5	82.8		
자치단체	광역자치단체	(100)	1.0	11.0	87.0	1.0	84.6	1.581	0.116
	기초자치단체	(100)	6.0	16.0	78.0	0.0	81.0		
소속 부서	지원부서	(60)	1.7	15.0	83.3	0.0	83.0	0.105	0.916
	사업부서	(140)	4.3	12.9	82.1	0.7	82.7		
광역자치단체 내 사업부서	본청	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	80.6	-1.709	0.092
	사업소/직속기관	(35)	0.0	11.4	85.7	2.9	86.5		
직렬별	행정직	(135)	3.7	15.6	80.7	0.0	81.8	-1.302	0.194
	기술직	(65)	3.1	9.2	86.2	1.5	85.0		
직급별	5급 이상	(31)	0.0	6.5	93.5	0.0	90.3	2.835	0.005**
	6급 이하	(169)	4.1	14.8	80.5	0.6	81.4		

		사례수	적음	보통	큼	모름	100점 평균	F-test	p-value
광역자치 단체	지원부서	(30)	0.0	3.3	96.7	0.0	<b>87.3</b>	2.520	0.086
	본청	(35)	2.9	17.1	80.0	0.0	<b>80.6</b>		
	사업소/직속기관	(35)	0.0	11.4	85.7	2.9	<b>86.5</b>		

\* p < 0.05    \*\* p < 0.01

〈그림 5-11〉 직급별 기관장의 관심과 지원 향후 중요도

[Base: 전체 n=200, 단위: %]



## 6. 각 대안들의 우선순위 분석

일반적으로 정책대안의 평가기준은 크게 대안의 중요도와 실현가능성이 논의되고 있다. 중요도는 정책이 집행되어 초래할 정책 산출의 중요한 정도로 적합성과 적절성을 의미한다. 적합성은 어떤 정책문제를 해결해 성취하고자 하는 가치들 가운데 바람직한 혹은 실현 가능한 가치가 정책목표를 구성하고 있는 정도를 말하는 것으로 목표와 채택된 대안과의 관계에서 찾아볼 수 있다. 적실성은 정책대안이 사회문제의 해결을 위해 활용할 수 있느냐 하는 문제를 의미한다.

실현가능성은 정책목표를 달성하는데 있어 제약요인들의 상태를 파악하는 것

을 의미하는데 이러한 실현가능성은 기술적, 정치적, 경제적, 사회적 실현가능성으로 나뉘어진다.

자치단체의 부서간 기관간 칸막이 해소를 위한 5개 대안 모두 향후 중요도가 실현 가능성보다 크게 나타났다.

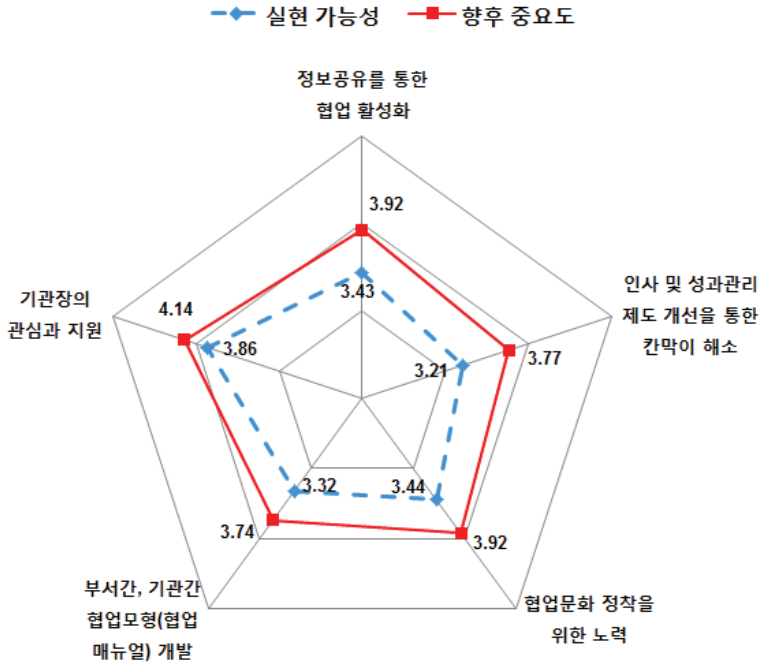
이 가운데 단체장의 관심과 지원의 중요도가 가장 높게 나타났으나 이 대안에 대한 실현 가능성도 비교적 높은 값을 보여 이에 대한 지속적 실천이 이루어진다면 어느 정도 칸막이 해소가 이루어질 것으로 여겨진다. 다음으로 정보공유를 통한 협업활성화와 협업문화 정착을 위한 노력이 같은 중요도 값을 보여 적합성과 적절성 기준에서 중요한 대안으로 제시되었다.

한편 인사 및 성과관리 제도 개선 대안은 향후 중요도와 실현 가능성과의 차이가 가장 커서 시급히 추진해야 할 대안으로 제시되었으며, 다음으로 정보공유를 통한 협업 활성화, 협업문화 정착을 위한 노력, 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원의 순으로 향후 중요도와 실현가능성의 차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 5-11〉 각 대안들의 실현가능성과 중요도 분석 결과

대안	평균/100점
정보공유를 통한 협업 활성화 실현 가능성	68.6
정보공유를 통한 협업 활성화의 향후 중요도	78.5
인사 및 성과관리 제도개선 실현 가능성	64.1
인사 및 성과관리 제도 개선의 향후 중요도	75.3
협업문화 정착을 위한 노력의 실현 가능성	68.8
협업문화 정착을 위한 노력의 향후 중요도	78.5
협업모형 개발의 실현가능성	66.5
협업모형 개발의 향후 중요도	74.8
기관장의 관심과 지원의 실현가능성	77.3
기관장의 관심과 지원의 향후 중요도	82.8

〈그림 5-12〉 부서간 기관간 칸막이 해소를 위한 대안의 실현 가능성 및 향후 중요도



## 제2절 칸막이 해소를 위한 협업의 추구

협업(collaboration)이란 두 개 또는 그 이상의 주체가 어떤 공동의 목표를 달성하기 위하여 호혜적이고 자발적인 참여를 통하여 공동으로 사업을 추진하는 과정을 말한다(신상영, 2004).

이러한 협업에 있어 참여자들은 필요한 자금, 인력, 정보, 설비 등과 같은 자원, 위험부담, 예상되는 편익 등을 공유하게 되며, 쌍방의 역할과 책임에 대한 공식적 또는 비공식적인 협약을 마련하게 되며, 이를 추진하기 위한 공식적 또는 비공식적인 조직과 제도를 마련하게 된다. 또한 넓은 의미에서의 협업은 업무상

의 상호간 조정(coordination)을 위한 협의와 같은 비교적 느슨한 형태의 상호작용도 포함된다고 볼 수 있다.

그동안 학자들이 제시한 협업의 정의는 다음과 같이 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 협업을 조직간 전략적인 선택으로 보는 견해이다. 조직간 협업은 조직의 전략적인 선택으로 널리 인정받아 왔으며(Guo & Acar, 2005), 협업을 좀 더 효율적으로 공공업무를 수행하기 위해 혁신적인 방법을 스스로 추구한 것이라기보다는 때때로 강요에 의한 것이거나 외부에서 유도한 것으로 보는 견해이다(Jang & Feiock, 2007).

둘째, 협업을 하나의 과정으로 보는 견해로, 조직간 협업을 학자들과 전문가들이 새로운 조직적·사회적 구조를 발생시키기 위해 조직이 소통하는 과정을 설명하려 사용하는 용어로 보는 것이다(Thomson et al., 2007).

이 경우 협업이 문제 또는 이슈의 다양한 측면에서 관계자들이 건설적으로 자신들의 의견 차이를 연구하고, 개인의 범위에서 벗어나 문제해결 방안을 도출하는 과정을 의미한다(Violence Prevention Initiative, 2003).

협업은 자율적 혹은 준자율적 행위자들이 (비)공식적 협상을 통해 소통하는 과정으로, 그들의 관계와 행동 양식, 혹은 그들을 둘러싼 이슈에 관한 결정을 지배하는 규칙과 구조를 함께 만들어 내며, 공통규범과 상호 유익한 소통을 포함하는 과정인 것이다.

이 정의는 협업이 다섯 가지의 핵심차원으로 구성된 다차원적이고 가변적인 단어임을 강조하며, 그 중 두 가지는 본질적으로 구조적인 거버넌스와 행정, 다른 두 가지는 사회자본적 차원인 상호성과 규범, 나머지 하나는 행위자(agency)를 포함하는 조직적 자율성이다(Thomson et al., 2007).

셋째, 협업을 상호관계 측면에서 보는 견해로, 여기서 협업이란, ‘참여자들이 함께 문제를 해결하기 위해 상호 협력하는 것’이라고 보며, 협업의 상호작용은 목표 공유, 구조적인 균형, 높은 수준의 협상, 상호활동, 상호의존으로 간주된다(Lai, 2011).



공동목적을 함께 달성하기 위해 개별적인 개인이나 조직들이 참여하고, 이 과정에서 서비스 전달이나 기타 목표에 직·간접적인 영향을 미친다.

한편, 협업은 각각의 구성원이 ‘상호 이득이나 결과를 위해’ 일정 크기의 자율성을 포기할 것을 요구하는데, 실제 협업은 집단의 목표나 이상을 위해 기관, 조직, 또는 개인의 행태 측면의 실질적인 변화를 필요로 하고 있다(Blickstead et al., 2008).

## 1. 협업모델의 제시

현재 우리 정부가 주목하고 있는 통합서비스 제공을 위해서는, 조직, 프로세스, 시스템, 인력 등의 효율적인 협업이 필요한데(Rick Hayes-Roth, 2008), 민간기업의 협업의 경우 회사 이익 창출이라는 특정목적에 집중하여 조직과 인력자원을 총망라한 협업체계를 구축하여 효율적인 업무 처리로 경쟁력을 높이고 가용한 자원을 활용하여 최고 품질의 서비스를 만들어 가는 패턴이 일상화 되어가고 있다.

반면, 정부부문은 조직 및 직제 구조상 유일한 기능과 업무를 추진하고 있는 조직으로 존재하고 업무기능의 중복을 원칙적으로 허용하지 않으므로 단순히 보면 각자 기관별, 조직별 임무와 역할을 충실히 하면 된다고 볼 수도 있다.

그러나 점차 사회 전 분야에서 급속히 발전하고 진화하는 현대사회의 변화 패턴에 따라 정부서비스를 요구하는 국민의 입장에서도 그간의 공급자 위주의 서비스 소비에서 정부 내 처리기관 및 조직 간 역할, 기능, 업무 프로세스, 제도, 정보공유, 시스템 등과 관련 없이 통합적이고 종합적 형태의 질 높은 서비스를 지속적으로 요구하는 상황이 도래하였다.

또한 일반적으로 지방정부의 협업 패러다임은 중요하게 부각되고 있으나 실제에 있어서 지방정부의 관심이 저조할 뿐만 아니라 각종 협업의 활동은 미흡한 실정인데, 이를테면 유사한 사업을 중복적으로 시행함으로써 사업의 효율성과 형평성이 떨어지고 있는 것이다.

기관 단위로 사업이 수행됨으로 인해 통합적 행정서비스의 제공을 저해할 뿐만 아니라 부서 상호간에 업무를 미루거나 떠넘기기를 함으로써 주민들에게 불편과 불이익을 끼치고 있고, 관련 기관 간 업무수행에 대한 정보·장비·시설 등을 공유하지 않아 인력·재원 등에 있어 비효율성이 야기되고, 행정수요에 신속하게 대응하지 못하고 있다.

지방정부가 이해관계의 대립과 마찰로 인해 주요사업이 제대로 추진되지 못하거나 지체되는 경우가 있고, 부서단위의 경직된 칸막이 행정구조로 인하여 복합적인 문제나 새로운 문제에 직면할 때 신속적이고 신속하게 이를 처리하지 못하는 경우도 발생하고, 관련 기관간의 인사교류가 폭 넓지 않고, 폐쇄적이며 소통이 결여되고 있다(박덕수, 2013).

따라서 변화되는 환경에 적극적으로 대응하고 선도하기 위하여 보다 적극적인 제도개선, 관련 협업지원시스템의 도입이 필요한 시점으로 이러한 관점에서 협업을 재정의해 보면, 부서 내, 부서 간, 기관 간 2인 이상의 구성원이 수평적으로 협조하여 처리하는 모든 상시업무 또는 T/F업무 등을 포괄하는 개념으로써 업무의 목적달성을 위해 수행하는 문서작성, 각종보고, 지식공유, 이슈관리, 상호협의, 대국민 홍보 등 모든 정형화된 활동이 해당되며 참여주체는 팀 또는 과단위의 조직 구성원 또는 2개 이상의 조직 또는 기관이다(이종현, 2011).

또한 정부 간의 협업은 궁극적으로 전국이 하나의 프레임워크(framework) 안에서 통합되는 체계로 나아가야 하므로, 이런 의미에서 중앙정부가 전국을 대상으로 공통의 표준을 정하거나 공통의 프로그램을 개발하여 지방자치단체들에 배포하는 방식 또한 수직적 협업의 한 형태로 볼 수 있고, 오늘날의 상황에서 서로 다른 수준에 있는 기관간의 수직적 협업은 쌍방향적인 교류(cross interaction)가 중요시 되는 체계로 전환되어야 할 것이다(신상영, 2004).

이러한 협업 추진 노력을 잘 보여주는 예로 다수 기관이 참여하는 가운데 조직관련 기능을 활용하여 협업을 달성한 사례를 하나 소개할까 한다. 2012년도에 일어난 불산 누출사고를 비롯해 다수의 화학 관련 사고가 이어지면서 국민들에게 화학물질 안전관리가 매우 중요한 과제(agenda)로 인식되었으나, 언론 보도

등을 통해 화학물질 관리가 각 지자체와 정부 부처들로 분산되어 있으며 현장과 유리되어 있어 체계적이고 신속한 대응이 이뤄지지 못하고 있다는 문제가 제기되어 왔다.

이에 따라 안전행정부는 새 정부 출범과 함께 협업을 통해 화학 관련 안전문제를 획기적으로 향상시킬수 있는 방법을 찾기 위한 노력에 착수하게 되었다.

이제까지 각 기관 간 협업의 가장 일반적 형태는 담당 기관 간의 실무자 및 국장급 협의였으며, 조금 더 확실한 협업을 위해서는 업무협정서(MOU)를 교환하는 정도였다. 그러나 화학 관련 안전은 이러한 낮은 수준의 협업으로는 해결이 가능하지 않은 중요하고 시급한 문제라고 보았기에 안전행정부는 보다 근본적인 대책으로 화학문제 담당기관들에 대한 조직 진단을 실시하였다.

조직진단 결과, “현장 중심”과 “종합적 대응”이라는 두 가지 원칙을 도출할 수 있었다. 다시 말해 정부의 화학 관련 대응 조직은 정부 청사가 아닌 화학물질이 있는 현장에 있어야 하고, 각 기관이 따로 대응하는 것이 아니라 한 곳에서 서로 정보를 모아 종합적으로 대응책을 마련하여야 한다는 결론이 도출된 것이다.

이러한 원칙에 입각해 각 부처와의 협의를 거쳐, 안전행정부는 ‘범정부 화학 재난 안전관리 체계 개편안’을 만들어 지난 7월에 발표하였다. 이 개편안의 골자는 화학물질이 주로 생산, 보유되고 있는 주요 산업단지에 관련 부처가 합동으로 근무하는 합동방재센터를 설치한다는 것이다.

6개 산업단지에 각 부처가 합동으로 근무하는 방재센터를 마련하고, 여기에서 각 부처의 근무자들이 각종 정보를 통합·공동 활용하며, 이를 통해 화학 관련 안전을 총괄적으로 관리하는 예전에 볼 수 없었던 새로운 협업 체계를 만든 것이다.

이러한 조직진단을 통한 협업 활성화는 이후 일자리 추진 등 주요 국정과제 및 협업과제에 지속적으로 추진될 예정이다. 이미 각 지역별로 일자리 관련부처 합동센터를 구축하는데 원칙적으로 협의가 완료된 상태이며, 이후 다른 업무에 대해서도 지속적으로 확산할 예정이다.

## 2. 디지털 협업 활성화를 통한 정보공유 확대

정책환경의 복잡성 증가에 따라 실효성 있는 정책과제 추진을 위한 기관 내 및 기관 간 협업의 필요성이 증대함에 따라 체계적인 관리가 필요해졌고, 또한 세종시 출범 및 공공기관 이전에 따른 행정협업 환경이 악화되면서 디지털 협업의 필요성이 대두되었다.

또한 전자정부 이전과 현재 시점을 비교해 볼 때, 국민들의 행정서비스 체감도는 상당부분 개선된 것이 사실이나 아직까지 과거 수기로 처리되던 행정서비스의 모습을 그대로 보유하고 있어 많은 부분 개선이 필요하다.

디지털 협업을 통해 행정 기관간 기능연계, 행정 정보 및 지식의 공유, 활용을 통해 시간 및 장소에 구애받지 않는 행정서비스를 제공할 수 있으며, 오프라인의 제약을 벗어나 업무 지식의 축적, 공유 활용이 가능해질 뿐만 아니라, 행정기관 분산으로 인한 비효율을 막고 고품질 행정서비스 제공에 기여할 수 있다.

따라서 이러한 디지털 협업을 중심으로 협업의 단계를 살펴보면 다음과 같다. 공공부문간 혹은 공공-민간 협업수준은 정보(Information), 상호작용(Interaction), 상호교류(Interchange), 통합(Integration), 지능화(Intelligence)의 5단계로 구분할 수 있는데 각 단계별 개념 및 특성을 상세하게 살펴보면 다음과 같다(정보통신정책연구원, 2011).

먼저, 정보단계는 한 기관이 다른 기관의 정보를 단순히 제공받아 게시하거나 제공하는 수준의 단순 정보서비스 수준으로 협업이 가능한 단계를 의미하며, 이 경우 한 기관이 제공한 정보는 수정 없이 단순 전달되거나, 사용자 편의를 위해 편집 및 취합 등이 추가되거나 데이터 표준화를 위한 변환 작업이 포함될 수 있다.

정보단계의 협업수준은 각 기관의 참여정도에 따라 보다 세부적으로 구분할 수 있는데, 만약 한 기관에 고유아이디로 다른 기관이 운영하는 정보시스템의 데이터 관리자 모드에 제한적으로 접속하여 관련 데이터를 게시하거나 수정할 수 있는 권한이 주어진다면 단순히 정보를 제공하는 수준보다 진화된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 상호작용단계는 두 기관의 시스템 간에 업무 프로세스가 서로 연계되어 양측의 정보를 활용하여 한 기관의 업무가 다른 기관에서 처리되는 단계를 말한다.

상호교류단계는 상호작용 단계와 유사하지만 협업수준이 한 단계 진화한 개념으로 단순히 한 기관이 다른 기관의 업무시스템에 접속하여 업무프로세스를 연계하는 수준을 넘어 각 기관의 업무시스템이 연계되어 하나의 프로세스를 형성하는 경우를 의미한다.

민원행정 프로세스에서 유사기관과의 프로세스 통합을 통한 상호교류가 가능한 사례로는 각종 필증 정보통합을 들 수 있으며, 각종 유관기관, 단체, 협회 등에서 관리하는 필증, 확인증, 검사서 등에 대한 정보공유를 통해 프로세스 통합을 하면 업무효율성을 높일 수 있다.

통합단계는 협업기관시스템의 업무프로세스가 시스템적으로 통합되어 공공정보가 자동적으로 연계되고 유기적으로 공유되어 민원업무를 처리하는 고도의 협업수준을 의미하는데, 이 경우 협업은 공공기관이 1:1로 연계되는 수준을 넘어 다수의 유관기관의 업무프로세스가 통합되어 연계되며 이를 통해 기존에 수기 작업되던 업무 중 일부는 자동화되어 처리됨에 따라 업무효율성이 극대화 될 수 있다.

마지막으로, 지능화단계는 협업수준이 최적화되어 가장 성숙된 단계로서 공공기관 간의 정보시스템이 유기적으로 연결되어 데이터를 공유하고, 공유된 데이터 분석을 기반으로 개인화된 서비스를 지능적으로 제공해 주는 이상적인 협업수준을 의미한다.

따라서 단편적인 한 개의 인허가 업무가 협업을 통해 처리되는 수준을 넘어 개인별로 제공되어야 하는 다양한 서비스들이 상호 연계되어 개인이 얻고자 하는 최종적인 정보 혹은 받고자 하는 최종적인 서비스에 도달할 때까지 필요한 모든 정보와 서비스를 지능적으로 구성하여 적시에 제공하는 서비스가 가능해진다.

이러한 서비스를 제공하기 위해서는 무엇보다도 거래중심의 운영계 데이터가 정책의사결정 및 판단을 지원하는 분석위주의 정보계 데이터로 신속히 변환될 수 있는 여건을 조성해야 한다.

따라서 계층 간 수직적 통합과 기관 간 수평적 통합을 통해 업무시스템이 연계되어 연관된 업무프로세스와 관련된 데이터들은 기관 간 공유가 가능해야 하며, 즉, 업무프로세스 연계와 데이터 공유가 병행되고 이를 통해 각기 데이터 분석이 가능하도록 주제중심의 데이터웨어하우스 및 이에 기반한 온라인 분석처리 환경이 구축되어야 한다.

조직 뿐만 아니라 안전행정부가 추진하고 있는 전자정부 사업도 유용한 협업 지원의 수단으로 활용되고 있다. 현재 안전행정부의 소속기관으로 설치된 “행정정보공동이용센터”는 총 249종의 정보를 343개 기관에 유통하고 있는데, 이를 활용하여 각 부처 및 지자체가 각종 서류나 정보를 공유하고 있다.

이를 통해 국민들에게 각 부처의 개별적 서비스를 통합하여 맞춤형 서비스를 제공하거나, 여러 가지 서류를 국민들이 따로 준비할 필요 없이 간단하게 담당 공무원이 조회하여 처리하는 편의를 제공해 주고 있다.

이와 관련된 우수 협업사례를 하나 더 소개하고자 한다. 운전면허를 새로 취득하거나 10년이 지나 적성검사를 통해 갱신코자 할 때에는 시력과 청력 검사를 의무적으로 받게 되어 있다. 따라서 보통 4천원 정도의 신체검사 비용을 내고 시간을 들여 신체검사를 받아야 하는 불편함을 감수해야했다.

그러나 현재 모든 국민들이 건강진단을 격년으로 받고 있으며, 여기에서 시력과 청력검사를 받는 것을 감안하면, 이러한 신체검사 정보를 공유하게 되면 굳이 시간과 돈을 들여 시·청각 검사를 다시 할 필요가 없는 것이다.

이에 따라 안전행 정부는 보건복지부, 건강보험공단, 경찰청, 도로교통공단과의 다각적 협의를 거쳐 건강보험공단이 보유하고 있는 건강검진 정보 중 시각과 청각 정보만 선택적으로 행정정보공동이용센터를 통해 도로교통공단에 공유토록 합의를 이끌어냈다.

이를 통해 운전면허 신규발급 및 갱신시 신체검사를 면제함으로써 귀중한 비용과 시간을 절약할 수 있게 된 것이다. 현재 매년 운전면허를 발급받거나 갱신하는 약 300만명이 이러한 혜택을 받게 되었다.

### 3. 인사 및 성과관리 제도 개선

인사 부문에서도 협업을 위한 제도개선이 필요하다. 협업 촉진을 위해 인사 분야에서 가장 역점적으로 추진하고 있는 것은 각 부처 간의 인사의 벽을 허무는 것이다. 정부 각 부처 간은 물론 중앙부처와 지방간에 인적 교류가 있어야 기관 간 업무 이해가 높아지고 협업이 촉진된다고 보기 때문이다.

중앙부처에서 정책을 만들면 이 정책의 대부분이 지방자치단체를 통해 집행되는데, 많은 경우 부처에서는 지자체와 의사소통 없이 실제 집행 현장의 현실을 잘 모른 채 추진이 어려운 정책을 만들고, 이는 결국 정책효과가 발생하지 않거나 왜곡되는 결과로 귀결된다.

따라서 실제 업무를 추진하는 실무자부터 정책을 기획하고 결정하는 고위공무원까지 다양한 직급에서 부처와 지방 간 교류를 촉진함으로써 정책의 적실성을 높여야 한다.

중앙-지방 간 교류활성화와 함께 각 부처 간의 인사교류도 대폭 확대해야 한다. 각 부처 간의 교류는 부처 간 1:1 교류, 공모를 통한 타 부처 인력전입, 개방형 직위 개설 등의 방법이 있는데 이 모두를 대폭 활성화해야 한다. 서로 이해관계가 엇갈리거나 협업이 긴밀하게 필요한 직위 간에는 부처 간 1:1교류를 활성화하는 한편, 예전에는 국장급에서만 시행하던 공모직위 제도를 과장급까지 확대해야 한다.

과장 이상 고위직의 중앙과 지방 간 교류도 예전에는 안전행정부와 지자체 간에 집중되는 현상이 있었는데 이를 전 부처로 대폭 확대해야 한다. 이러한 제도가 잘 만들어졌다고 해도 실제 교류를 희망하는 인력이 없으면 제도가 시행되기 쉽지 않은 것이 현실이다.

따라서 교류자 및 교류 희망자에게는 인사상 인센티브를 부여하여 참여를 촉진하고, 교류를 희망하거나 교류중인 자에게는 인사평가에서 우수한 점수를 부여하여 성과급이나 승진시에 유리하도록 인사 제도를 바뀌가며, 더 나아가 이러한 교류를 고위직 승진시 필수 요건으로 만들 필요가 있다.

또한 성과관리의 측면에서도 성과주의의 심화로 인한 부서간 지나친 경쟁 심리가 부서간 장벽을 두텁게 하고 조직 이기주의를 부채질하고 있다.

조직 내 장벽을 극복하기 위해서는 경쟁속에서도 협력하는 부서간 코피티션(Co-Petition) 역량을 높이는 것이 중요하다.

조직 내에서 사일로 현상이 발생하는 원인은 먼저 M&A 등 사업의 확장에 따른 조직의 거대화나 근무지의 지리적 분산 등에서 찾아볼 수 있다. 이 경우 조직 내부의 커뮤니케이션 활성화가 쉽지 않고 구성원들간 교류가 위축되기 때문이다.

또한 과거와 비교할 수 없을 정도로 고도화/전문화되는 업무 내용이 타 부서에 대한 관심 자체를 떨어뜨리는 점도 사일로 현상을 발생시키는 요인이다. 그러나 무엇보다 최근 들어 성과주의가 심화되면서 부서간 지나친 경쟁 심리가 조직 이기주의라는 문화적 병리 현상을 유발하고 있어 사일로 현상을 더욱 고착화하는 경향이 있음에 주목할 필요가 있다.

경쟁 속에서도 협력하는 조화가 필요하다. 조직의 진정한 성과 창출은 각 부서와 구성원들간 경쟁과 협력의 적절한 균형과 조화에서 찾을 수 있다. 여기에는 경쟁(Competition)과 협력(Cooperation)의 합성어인 코피티션(Co-Petition)이란 개념을 생각해 볼 수 있다. 이는 예일대 배리 J. 넬버프 교수와 하버드대 애덤 M. 브랜든버거 교수에 의해 처음 사용된 용어로 하나의 기업이 타 기업과 경쟁과 협력을 동시에 수행할 때 보다 많은 승리의 기회를 가질 수 있다는 것이다.

이러한 논리는 기업 내부에도 그대로 적용되는데 즉, 각 부서간 경쟁과 협력을 균형 있게 추구한다면 더 많은 부서가 성과를 내고 결국 회사 전체의 성과도 더 좋아질 수 있기 때문이다.

조직 장벽과 부서 이기주의는 당장 이슈화 되지 않았다고 해서 안심할 수는 없는 문제이다.

패트릭 M. 렌시오니라는 경영학자의 저서 「부서간 장벽을 없애라, 사일로스」는 이를 잘 말해준다. 이 책에서 주인공으로 등장하는 주드라는 컨설턴트는 병원, 호텔 등의 조직을 대상으로 내부 장벽으로 인한 문제와 원인을 진단하고 해결 방안을 제시해주면서 성공하였다.



하지만 정작 자신의 회사에서도 똑 같은 부서간 장벽이 발생함을 발견하게 되는데, 조직 내에서 발생하는 부서간 장벽은 어쩌면 개인 간 갈등과 마찬가지로 조직의 필연적인 현상일 수도 있다.

따라서 진정한 성과 창출을 위해 기업은 평소에 경쟁과 협력을 균형 있게 이끌어가는 부서간 코퍼티션 역량의 강화에 신경을 쓸 필요가 있다.

실적과 능력에 따라 평가와 보상이 합리적으로 차등되는 성과주의는 조직에 적절한 긴장감을 주고 내부 경쟁 체제를 통해 성과 향상에 도움을 주는 것이 사실이다. 하지만 부서간 경쟁 심리가 지나쳐 시기와 질투로 변질되는 부작용을 유의해야 한다. 최종 결과만을 지나치게 중시하여 평가/보상한다면 부서간 경쟁 심리를 제어하기가 쉽지 않기 때문이다.

그렇다고 해서 경쟁 없이 협력만을 강조한다면 조직 긴장감이 사라지고 성취 욕구나 기대 수준이 낮아져 진정한 발전과 성과를 기대하기 어렵게 되기에 부서간 선의의 경쟁 속에서 협력을 통해 성과를 내는 부서간 코퍼티션 역량이 필수적이라 할 수 있다.

#### 4. 협업문화 정착을 위한 노력

물론 이러한 제도 개선을 추진한다고 해서 협업이 금방 촉진되고 기관 간 칸막이가 바로 허물어질 것이라는 낙관은 금물이다. 부처 간 칸막이는 영국이나 미국과 같은 행정 선진국에서도 매우 오랫동안 지적되어 온 문제점이며, 이를 해결하기 위해 고위공무원단 제도 등 다양한 제도적 해법들이 도입되어 시행되어 왔음에도 불구하고 관료제의 특성 상 쉽사리 사라지지 않고 지속되어 온 문제이기 때문이다.

그럼에도 이번 정부에서 협업과 칸막이 제거에 대한 의지는 역대 어느 정부보다 강하고, 특히 이를 추진하기 위한 정부 3.0이라는 범 정부적 정부개혁 프로그램이 가동되고 있기 때문에 조건은 어느 때보다 좋다고 하겠다.

이러한 칸막이 허물기는 결국 각 기관의 열린 자세가 가장 중요하며, 따라서

제도를 만드는 안전행정부 뿐만 아니라 전 정부 부처와 전국 244개 지방자치단체의 전폭적인 추진 의지가 필수적이라고 하겠다.

협업을 강조하는 ‘정부 3.0’을 국정 철학으로 내세운 현 정부가 들어서면서 공무원들은 그 어느 때보다 회의가 많아졌고, 여러 부처가 공동으로 내놓는 정책도 상당하다. 하지만 정책은 그저 각 부처의 아이디어를 모은 것에 불과하다는 느낌을 지우기 어려운 실정으로, 협업, 부처 간 칸막이 허물기, 정보 공개 등을 기반으로 하는 정부 3.0은 관련법 제정, 정보 공개 시스템 구축, 국가통합전산센터의 클라우드 시스템화 등의 하드웨어가 충분히 갖춰져야 한다. 그러나 보다 중요한 것은 공무원의 마인드 전환으로, 정보를 공유하거나 공개했을 때 생기는 책임 때문에 감추려 드는 공무원 조직문화를 혁신하는 것이 칸막이 해소를 위한 가장 큰 과제일 것이다.

## 5. 기관장의 관심과 지원

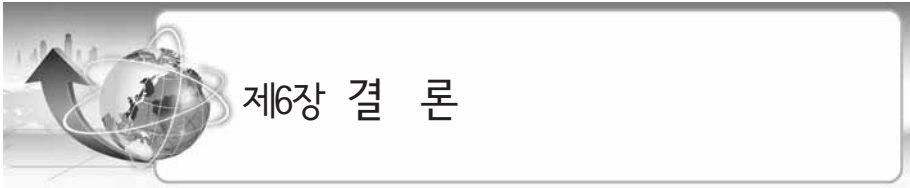
자치단체의 칸막이를 해소하고 유능한 정부 구현을 위해서는 기관장인 단체장의 관심과 지원도 필요하다. 특히 자치단체를 협력지향적·협업지향적인 조직으로 전환하기 위해서는 칸막이의 부작용과 이를 해결하기 위한 단체장의 리더십이 매우 중요하다.

또한 경쟁과 협력의 조화는 일선 부서장에 좌우된다.

일본 능률협회 부회장인 하다케야마 요시오는 저서 「간부의 조건」에서 “경영자가 총지휘자로서 중요한 의사결정에 대해 책임을 진다면 간부는 경영자의 의사결정이 자신의 행동과 업무의 결과라는 사실을 명심하고 공동으로 책임을 질 필요가 있다. 간부가 사원과 같은 방관적 태도를 취한다는 것은 있을 수 없는 일이다”고 단언하였다. ‘벽없는 조직(Boundaryless Organization)’을 강조하였던 GE의 잭웰치는 부서간 장벽을 제거하고 협력을 유도하기 위해 특히 중간 리더의 중요성을 강조하였으며 다양한 회의체를 통해 중간 리더들의 사고의 범위를 넓히기 위해 애썼다. 또 많은 회의에서 자유로운 토론을 거쳐 나온 아이디어는 중간 리

더급에서 충분히 공유되도록 배려하였다고 한다.

부서간 장벽을 극복하고 협력과 경쟁의 조화를 위해서는 각 부서를 맡고 있는 조직 책임자들이 전사적인 시각, 즉 경영자적인 사고를 가져야 한다. 부서간 코퍼티션 역량을 높임으로써 조직 장벽을 극복하는 일은 일선 리더에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 이러한 일선 리더인 부서장을 적극적으로 지원하고 뒷받침 해주는 단체장의 관심과 지원은 협업성공을 위한 필요충분 조건일 것이다.



## 제1절 연구결과의 요약

먼저 내부 부서간의 칸막이 실태분석 결과를 보면, 수평적 부서간의 정보공유와 관련되어 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 본청, 지원부서 순으로 높게 나타났다.

공동의사결정과 관련되어서는 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

부서간의 협력과 관련된 질문에 대해 협력이 잘 이루어진다는 응답이 74.5%로 협력이 잘 이루어지지 않는다 4.0%보다 매우 높게 나타났다. 차이 분석 결과, 광역자치단체 내 사업부서, 직급별, 광역자치단체별로 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 5급 이상이 6급 이하보다 높은 것으로 나타났다.

복합민원 처리에 대해 부서 간 협조가 원활하다는 응답이 72.5%로 부서 간 협조가 원활하지 않다 4.5%보다 매우 높게 나타났다. 특히 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

타 부서와의 업무처리에 대한 만족도를 살펴보면 만족한다는 응답이 74.5%로 만족하지 않는다 5.0%보다 매우 높게 나타났는데 특히 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높고, 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높고, 광역자치단체는 사업소/직속기관, 지원부서, 본청 순으로 높게 나타났다.

다른 부서와의 내부교류 실태에 대한 질문에 대해 해당 부서는 타 부서와의

내부 교류가 활발하다는 응답이 55.5%로 활발하지 않다 13.5%보다 높게 나타났다.

상하위부서간의 수직적 칸막이 실태를 파악하기 위하여 의사소통에 대한 질문을 분석한 결과 상위/하위부서간의 의사소통이 잘 되고 있다는 응답이 78.5%로 잘 되고 있지 않다 3.0%보다 매우 높게 나타났다. 직급간 차이 분석 결과 특히 직급별로 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

다음은 기관간의 칸막이 실태분석 결과와 관련되어 기관과의 의사소통이 원활하다는 응답이 73.3%로 원활하지 않다 1.7%보다 매우 높게 나타났다. 차이 분석 결과 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 사업부서가 지원부서보다 높고, 기술직이 행정직보다 높게 나타났다.

기관간의 협업과 관련되어 협업이 활발하다는 응답이 67.5%로 활발하지 않다 5.0%보다 높게 나타났다. 차이 분석 결과, 광역자치단체가 기초자치단체보다 높고, 사업부서가 지원부서보다 높게 나타났다.

기관간 업무처리의 신속성과 관련되어 업무 처리를 정해진 기한 내에 신속하게 처리해준다는 응답이 74.2%로 기한 내에 신속하게 처리해주지 않는다 1.7%보다 매우 높게 나타났다.

또한 기관간의 자료제공의 적시성과 정확성에 관한 질문에 대해 관련 자료를 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공해 준다는 응답이 72.5%로 정해진 기한 내에 신속/정확하게 제공하지 않는다 0.8%보다 매우 높게 나타났다.

기관간 이해도를 파악하기 위해 상대기관은 정책 수립 시 우리 기관의 현실을 충분히 반영해주느냐는 질문에 대해 충분히 반영해 준다는 응답이 59.2%로 현실을 충분히 반영해 주지 않는다 12.5%보다 높게 나타났다. 차이 분석 결과, 광역자치단체가 기초자치단체보다 높게 나타났다.

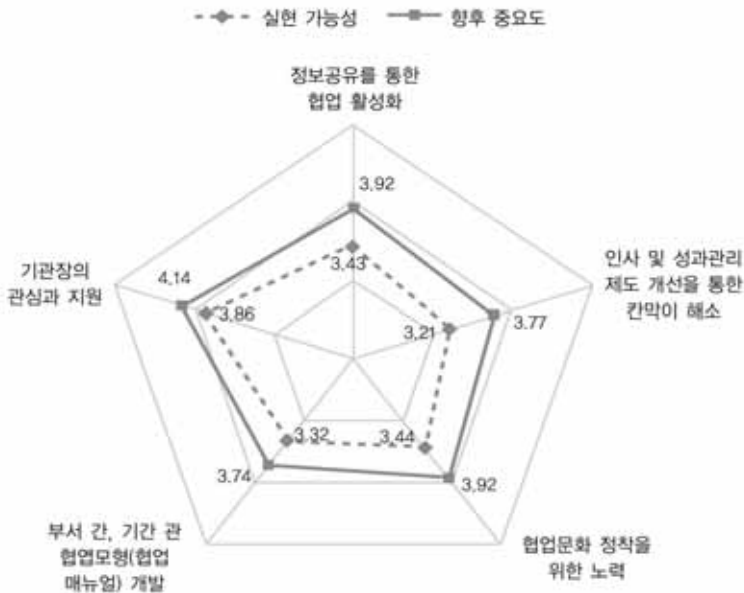
타 기관이 우리 기관을 위해 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력하느냐는 질문에 대해 상대기관은 우리 기관을 위해 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력한다는 응답이 54.2%로 불합리한 제도나 불편사항을 개선하려고 노력하지 않는다 10.0%보다 높게 나타났다. 직급간 차이 분석 결과, 5급 이상이 6급 이하보다 높게 나타났다.

복합민원 처리에 대한 기관 간 협조가 원활하느냐에 대한 질문에 상대기관은 복합민원 처리에 대해 기관 간 협조가 원활하다는 응답이 61.7%로 원활하지 않는다 5.0%보다 매우 높게 나타났다.

상대기관의 업무 협조 만족도에 대해서는 전반적으로 상대기관의 업무 협조에 만족한다는 응답이 69.2%로 만족하지 않는다 4.2%보다 높게 나타났다.

자치단체의 칸막이를 해소하기 위한 대안에 대해 분석한 결과는 부서간 기관 간 칸막이 해소를 하기 위한 정보공유를 통한 협업 활성화, 인사 및 성과관리 제도개선, 협업문화 정착을 위한 노력, 부서간 기관간 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원 등의 5개 대안 모두 향후 중요도가 실현 가능성보다 크게 나타났다.

이러한 대안들 중 정보공유를 통한 협업 활성화는 향후 중요도와 실현 가능성과의 차이가 가장 커서 시급히 그리고 현실적으로 추진할 수 있는 대안으로 제시되었으며, 다음으로 협업문화 정착을 위한 노력, 인사 및 성과관리 제도 개선, 협업모형(협업매뉴얼 개발), 기관장의 관심과 지원의 순으로 대안이 모색되었다.



## 제2절 정책적 제언

협업을 강조하는 ‘정부 3.0’을 국정 철학으로 내세운 현 정부가 들어서면서 공무원들은 그 어느 때보다 회의가 많아졌고, 여러 부처가 공동으로 내놓는 정책도 상당하다. 이러한 현상은 자치단체 수준에서도 발견할 수 있는데 문제는 이러한 정책적 아이디어가 그저 각 부서 혹은 기관들의 아이디어를 모은 것에 불과하다는 느낌을 지우기 어려운 실정으로, 협업, 부서 간 칸막이 허물기, 정보 공개 등을 기반으로 하는 정부 3.0은 관련법 제정, 정보 공개 시스템 구축, 국가통합전산센터의 클라우드 시스템화 등의 하드웨어도 충분히 갖춰져야 하지만 이에 못지 않게 지방자치단체는 무엇보다 주민들이 선호하는 정보나 서비스의 이용을 제한하는 제도로 인해 정보공개 및 이용이나 서비스 제공에 곤란한 점을 해소하도록 해야 한다. 이는 칸막이 제거 및 융합행정과도 맞닿아 있는 내용이다. 지방자치단체는 안전행정부를 비롯한 중앙정부부처가 마련한 협업 관련 규정을 토대로 시·도나 시·군·구 차원에서 협업추진에 관한 규정이나 지침을 마련할 필요가 있다. 이를 테면 협업 관련 중복 예산의 사전심의, 지방자치단체간 분쟁조정시스템, 협업 추진조직, 업무 협약절차와 방식, 협약과제의 점검·관리·지원 등을 위한 근거 규정 등이 이에 해당한다.

지방자치단체의 협업사업을 각종 협약을 비롯한 협력제도뿐만 아니라 유형별 표준모델이 정립되지 못하고 관행에 의존함으로써 제도의 활성화를 제약하고 있어 제도적 정비가 요청된다. 특히, 협약제도는 최근에 널리 확산되어 있음에도 성문화가 불완전하고 그 법적효과도 미약한 경우가 많다. 협약제도의 활성화를 위해서 인접도시 및 지역 상호간의 신뢰에 바탕을 둔 공감대를 마련하고, 신뢰 및 사회적 자본의 형성부터 조속히 해결하여야 한다(배준구, 2013).

이러한 노력들이 성과를 거두기 위해서 검토해볼 만한 내용은 운영적 측면에서 협력을 통한 코퍼티션의 정착과 조직구조적 측면에서 이음매없는 조직의 도입이 있다.

## 1. 협력을 통한 코피티션 유도

다른 조직과 협력할 것인가의 여부, 그리고 조직내 협력의 여부는 공공관리자의 주된 전략적 결정 사안이며, 이러한 딜레마를 해결하기 위해 여러 학자들이 연구를 진행했었다. 이를 통해 공공조직의 협력에 대한 결정요인이 실증적으로 제시되어 왔는데 기존의 연구들은 설명변수로 자원 의존성, 업무 복잡성, 그리고 문제의 심각성을 조사해 놓은 것으로 나타나고 있다.

Hambrick & Mason(1984)은 조직에서의 전략적 결정과 그에 따른 성과를 설명함에 있어 회사에 대한 인식의 측면에서 이론을 발전시켰다.

카네기 학파는 조직에서의 행태적 요소에 대한 인식의 관점(cognitive view of the firm)에 비중을 두고 있었다. 이는 20세기 초의 조직의 주류 이론인 합리적 차원에서의 신경제학적 관점과는 배치되는 것이다. 전자의 이론가들은 조직에서의 전략적 조치들은 관리자들에 의해 강하게 영향받는다 고 하며 이러한 관점에서는 조직을 둘러싼 환경이 너무 복잡할수록 시니어 관리자들에 의해 합리적 생각에 의한 도움을 받는 것은 어렵다고 한다. Hambrick & Mason(1984)은 최고 관리자의 일은 조직의 전략을 발전시키는 것이라고 하며, 외부 환경을 어떻게 해석하는가에 대한 최고관리자의 특성에 초점을 두고 있다. 선임 관리자들은 모든 환경을 객관적으로 평가할 수 없다고 하는데, 그 이유는 복잡성에 기인한다고 볼 수 있다. 가뜩이나 선임 관리자들은 그들 자신의 경험, 가치, 특성에 의해 형성된 觀으로 환경을 판단하는데 이러한 것들은 결국, 연령, 재임기간, 교육수준, 성별과 같은 개인적 특성을 반영하는 것이다.

공공부문 관리자들이 협력을 추구하는 내용들은 공공부문의 네트워크 관련 연구에서(public networks literature) 논의되고 있다. Rethemyer(2005)는 기존 연구들이 협력을 형성하는 것에 영향을 미치는 요인들에 대해 명확한 결론을 내리지 못하고 있다고 지적하고 있다. 어떤 학자들은 협력은 관리자의 결정으로 되는 것이 아니라, 해당 기관이 혼자 처리할 수 없는 매우 복잡한 업무와 마주쳤을 때 결정된다고 한다. 따라서 피할 수 없는 조건이 아니라, 협력해야 하는 일이 존재



한다는 가능성에 의미를 두고 있다고 할 것이다. 이와는 반대로 Agranoff & McGuire(2003)은 협력에 있어 관리자의 역할이 중요함을 재차 주장하였는데 그들의 주장은 협력을 통해 조직의 목적을 달성하려면 관리자의 결정이 중요하다는 것이다.

최근 공공부문 조직간 및 조직내의 협력의 결정요인에 대한 연구는 증가되고 있다. 협력은 또한 일반적인 목적을 달성하려는 공동 작업(co-labor)을 의미하며 종종 조직의 범위를 벗어나거나 여러 부문 및 여러 관계자와 관련을 맺게 된다. 협력이 필요로 하는 업무에 대한 결정은 매우 복잡하고 여러 요인들이 있게 되는데, 이러한 요인들은 외부환경, 내부적 특성, 기관장의 특성으로 구분될 수 있다.

첫째, 환경적 요인이다. 대부분의 연구에서는 협력과 관련하여 외부 환경요인을 인정하고 있다. 경험적 연구결과들은 인구 밀도를 중요 요인으로 꼽고 있다. 인구밀도가 높지 않은 가령, 농촌형 지역일수록 협력이 잘 된다고 한다. 또한 지리적으로 가까운 지역일수록 협력이 잘 된다고 한다. 동일한 직업(가령, 농촌)일수록 협력이 잘 된다. 복잡한 문제와 맞닥뜨렸을 때, 가령 재난과 관련된 상황에서 특히 협력이 잘된다고 한다(McGuire & Silvia, 2009). 이외에도 경제개발, 환경관리 등에서도 협력이 나타나고 있다.

기존의 여러 사례들을 보면, 공공조직을 둘러싼 다수의 이해관계자들이 존재하며, 그들의 가치와 이해득실에서 갈등의 소지가 있을 수 있으며 이럴 경우에도 협력이 더욱 증진된다고 한다. 모든 이해관계자들이 다른 요구들을 수용할 도구로도 협력을 활용하고 있다.

최근에 McGuire & Silvia(2010)는 기초지자체(municipalities)와 해당 지자체가 속한 주의 수도(their state capital)간에는 협력이 부정적으로 나타난 것을 발견했다고 한다. 그 이유는 州정부의 수도는 중앙정부의 주된 부분이기 때문이라고 한다.

둘째, 조직적 요인이다. 협력에 영향을 미치는 조직과 관련된 변수는 많은 것으로 논의되어 지고 있다. 가령, 準자치권을 가진 기관은 상하계층(기초-광역-중앙)을 이루는 정부조직보다도 협력이 잘 됨이 입증되고 있다. 따라서 기초지자체

간 또는 광역간 협력이 용이할 것이다. 상기의 협력이 이루어지기 위해서는 우선적인 투자 즉, 시간과 비용을 있어야 할 것이다. 투자가 이루어지기 위해서는 결정에 있어 상대적으로 독립적인 기관의 장이 훨씬 더 용이할 것으로 판단된다. 불확실성을 줄이려는 관리적 차원에서도 표준화된 절차를 따르게 된다고 설명하고 있다. 관리자는 협력을 함에 있어 불확실성을 줄이기 위해 문서화 작업을 해서 명확화를 시도하려 할 것이다. 과거 경험에 따라 좌우될 수도 있는데, 즉 성공적 경험이 있다면 협력이 쉬우나 그렇지 못할 경우는 협력이 용이치 않을 것이다. 마지막으로 조직의 크기(size)가 클수록 많은 자원을 갖고 있으므로, 협력에 따른 위험이나 비용을 수용할 수 있어 협력이 용이할 것이다.

셋째, 최고관리자의 특성이다. 외부환경 및 조직에 대해서는 많은 실증적 연구들이 있었으나 최고관리자와 관련해서는 상대적으로 연구가 소홀했다고 한다. 가령, 맥과이어와 실비아(2010)는 지자체 재난관리조직에서 관리자들의 행위를 설명해주고 있다. 344개 미국 지방정부 재난관리자들은 교육수준과 협력간에 관련이 있었다. 태국의 지방정부에 대한 분석한 연구(2010)에서는 정치인의 태도에 따라 영향을 받는 것으로 나타났다. 보수적인 정치인들은 새로이 공무원을 충원하거나 부서를 늘리기 보다는 협력을 통해 이를 해결하고자 하는 경향이 있다고 한다.

성과주의 체제하에서 부서간 코퍼티션 역량을 높일 수 있는 방안들을 살펴 보기로 한다.

첫째, 공동 목표를 관리하는 것이다.

경쟁 관계에 있는 부서들의 협력을 이끌어내기 위해서는 구성원들이 협력의 중요성과 필요성을 분명하게 인식하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 경쟁해서 이기는 것뿐만 아니라 때로는 협력을 통해서 더 빨리, 효과적으로 목표를 달성할 수 있음을 알게 해줄 필요가 있다. 이를 위한 가장 효과적인 방법의 하나가 바로 부서 간 공동 목표를 강조하고 이를 관리하는 것이다.

일반적으로 볼 때, 협력의 판단 기준은 다른 사람의 목표가 나의 목표와 공통점이 있는지 여부이다. 경쟁 관계에 있는 부서들의 협력을 유도하여 회사 전체

성과에 기여하도록 하려면 각 부서의 목표에서 공통 분모를 뽑아 전사적인 목표와 연동시키는 것이 중요하다.

각 개별 부서의 목표가 부분 최적화를 넘어 전체 최적화를 지향하도록 하는 것이며 결국 전사 목표에서 부서 목표, 그리고 개인의 목표에까지 일관된 방향성을 유지시킴으로써 개인은 자신의 목표 달성을 위해 열심히 일하되 그것이 자연스럽게 부서의 목표로 이어지고, 개별 부서의 목표는 전체 조직의 목표를 이루는 부분합이 되도록 하는 것이다.

프로젝트 관리 소프트웨어 업계의 글로벌 선도 회사로 알려진 HMS Software사의 CEO 크리스 반데쉴러스는 “공동 목표를 공유하고 있는 조직은 부서간 장벽 자체보다 공동 목표의 관리를 통해서 부서간 장벽을 허물 수 있다” 라며 공동 목표의 중요성을 강조한다.

또한 미국의 유명한 IT 기업인 텔스타 역시 공동 목표 부여를 통해 경쟁 속에서 협력을 유도함으로써 성공적인 성과를 창출한 회사인데, 경쟁 관계에 놓여 있는 기존의 AX 플랫폼 사업부와 새로운 EX 플랫폼 사업부에 두 플랫폼을 통합할 수 있는 새로운 개념의 플랫폼을 개발하는 공동 목표를 부여함으로써 미래 사업을 위한 새로운 시너지를 창출할 수 있었다.

반면, IBM의 과거 사례는 목표 관리의 실패가 가져올 수 있는 내부 장벽의 폐해를 잘 보여준다. 1992년 실적 악화로 파산 위기에 놓였던 IBM의 위기를 초래한 가장 중요한 원인은 개별 사업부 간의 이기주의였다. 당시 전사적인 목표와 사업부 목표가 일치하지 않다 보니 판매사원들이 고객 앞에서 타 사업부의 제품을 비방하기도 하고 동일 고객에게 IBM의 각기 다른 사업부가 경쟁적으로 입찰하는 등의 폐해가 속출하였던 것이다.

둘째, 부서간 명확한 선긋기이다. 경쟁과 협력의 조화를 위해서는 먼저 조직 내 업무 영역을 명확하게 구분할 필요가 있다. ‘영역의 명확화’는 경쟁의 효과와 협력의 효율을 동시에 높일 수 있기 때문이다.

먼저 경쟁 측면에서 볼 때 영역 싸움이나 책임 떠넘기기와 같은 소모적인 갈등을 줄이고 경쟁의 내용과 대상을 분명하게 해주려면 역할과 책임을 명확하게

하는 것이 중요하다.

기업에게 필요한 내부 경쟁은 서로 뺏고 빼앗기는 싸움이 아니며 경쟁의 눈은 조직 외부로 돌리고, 내부적으로는 각 부서의 처한 상황과 여건에서 조직성과에 더 많이 기여하기 위해 겨루는 것이 바람직하다.

협력 측면에서도 명확한 업무 영역의 구분은 필수적인데, 도움을 필요로 하는 부서는 어디인지, 어떤 내용을 협력해야 하는지를 조직 전체가 쉽게 알 수 있기 때문이다.

업무 영역이 모호해 질 때 내부에 있는 전문가를 제대로 활용하지 못하거나 잘못된 지식과 경험으로 실패를 초래하는 경우가 발생할 수 있음을 간과해서는 안된다. 예를 들어 인사팀과 감사팀의 경우를 가정해 보면 일반적으로 조직의 문제를 발굴, 조사하는 업무는 감사팀이 맡고 그 결과를 상벌과 징계 등 개인 신상에 반영하는 업무는 인사팀이 맡게 된다. 그런데 감사 노하우가 없는 인사팀이 조사에 나선다면 제대로 된 결과를 기대하기 어렵고 또 감사팀이 징계 수위를 정하는 데 나선다면 노사 관계나 직원들의 사기 등 인사적인 영역에서 부정적인 결과가 초래될 수 있다.

정보의 긴밀한 공유가 필수적인 양 부서간에 업무 갈등이 발생함으로써 정확하고 빠른 업무 처리가 어렵게 되는 것이다.

셋째, 협력을 유도하는 체계 구축이다. 교육이나 지시로 부서간 협력을 유도하는 것은 일반적인 조직의 여건 상 한계가 있는 것이 현실이다.

협력의 중요성과 필요성에 대해 구성원들이 원칙적으로 동의한다 하더라도 업무 수행 과정에서 적자생존이라는 현실적인 벽이 먼저 다가오기 때문이다.

따라서 부서간 협력을 쉽게 인식하고 협력의 결과를 직접 체험할 수 있도록 해주는 제도와 시스템을 구축하는 것도 매우 중요한데, 제도적인 뒷받침 없이 말로만 협력을 강조하는 것은 조직 운영상 실효를 거두기 어렵기 때문이다. 이와 관련해서는 GE, 지멘스와 더불어 세계 3대 중전기 업체로 꼽히는 ABB사의 사례가 좋은 본보기이다.

이 회사는 과감한 투자를 통해 글로벌 네트워크 시스템을 구축하여 내부 협

력을 유도한 것으로 잘 알려져 있으며, ‘ABB사의 역사는 곧 M&A의 역사’라는 말이 있을 정도로 기업간 합병을 통해 성장한 ABB사는 전 세계 140여 개 국에 1천 3백여 개의 자회사를 거느릴 정도로 거대한 규모를 자랑한다. 전임 CEO인 바네빅 회장은 정보 시스템에 연간 7억 달러를 투자하여 전 세계에 5천여 개의 이익센터를 중심으로 운영되는 분권화 조직을 통합 관리하는 ‘ABACUS’라는 시스템을 구축하였다. 전 세계의 ABB사 구성원들은 이 시스템을 통해 각국의 연구개발 정보나 정부 발주 공사에 대한 정보를 효과적으로 활용할 수 있게 되었다. 그 결과 필리핀의 복합 사이클 발전소를 건설하는데 4개국의 ABB 자회사들이 컨소시엄을 이루었으며 영국/프랑스 해협의 해저고속철도 환기 시스템 사업에는 30여 개국의 ABB자회사들이 관련 사업 분야에 협력하는 결과를 가져왔다. 이 중에서도 ABB사의 캡처팀(Capture Team)은 사업 부문간의 협력 강화를 통해 성과를 높인 대표적인 사례이다.

캡처팀은 한 프로젝트를 수주할 때 각 조직에서 최적의 자원을 추출하여 운영하는 팀으로 예를 들어 일본 플랜트 업체가 화력발전 설비 프로젝트를 발주한 경우 일본 법인의 발전사업부 매니저를 중심으로 발전 플랜트 담당은 독일에서, 재무 담당은 스위스에서, 영업 담당은 일본에서 최적의 멤버를 끌어 모아 고객의 요구를 충족시킬 수 있는 팀을 만드는 것이다. ABB사는 캡처팀의 운영으로 아시아 태평양 지역의 매출을 14% 이상 증대시킬 수 있었다고 한다.

넷째, 협력에 대한 인센티브 제공이다. 경쟁에서 승리하여 얻은 성과뿐만 아니라 협력의 과정과 결과에 대해서도 중요하게 평가하고 보상해주어야 경쟁 속에서도 협력이 가능하다.

평가 및 보상을 통해 협력의 중요성을 인식하게 해준 사례로 IBM을 들 수 있다. IBM의 전임 CEO인 루 거스너는 부임 초기 구성원들에게 협력의 중요성을 인식시켜주기 위해 공통 인센티브 제도를 도입하였다. 그 동안 경영진에게만 한정되어 지급하던 스톡옵션을 수 만 명의 구성원들에게 확대하였던 것이다. 더 나아가 인센티브의 기준을 사업부 개별성과보다 전사 실적에 더 연동하였다. 그 결과 구성원들은 서로 협력할 때 더 좋은 평가와 보상이 뒤따른다는 점을 인식

하게 되었고 부서간 협력의 수준을 높일 수 있었다.

협력하는 부서와 직원들이 정당하게 평가되고 보상받을 때 기업 문화로 정착 될 수 있음을 주목할 필요가 있다.

사우스웨스트 에어라인의 경쟁력 중 하나가 구성원간 배려와 존중의 기업 문화이다. 다른 항공사에 비해 절대적인 비교 우위를 가지고 있는 비행기 이륙 간격 시간의 유지는 구성원들의 몸에 밴 상호 협력 정신이 있었기에 가능했던 것이다. 이 회사의 승무원들은 비행기가 착륙하고 탑승객들이 빠져나간 후 청소담당 부서를 배려하여 간단한 기내 청소를 하는 것이 당연시되고 있다고 한다. 이처럼 다른 항공사에서 보기 어려운 부서간 배려와 협력의 기업 문화는 부서간 협력을 유도하여 공동의 목표를 달성하도록 하는 평가 시스템이 바탕이 된 것이다.

다섯째, 갈등 관리의 시스템화이다. 경쟁과 협력의 조화를 위해 마지막으로 주의를 기울여야 할 부분이 갈등 관리이다.

조직의 성과를 높이기 위한 선의의 경쟁이라 하더라도 경쟁은 갈등을 야기는 속성이 있기 때문에 갈등은 관리되지 않으면 업무상 갈등이 관계상의 감정적인 갈등으로 악화될 수 있는 눈덩이 효과를 지니고 있다.

평소에 갈등의 발생을 방지하는 노력과 함께 갈등 발생 시 신속하고 효과적인 대응이 가능한 체계를 갖추는 것이 중요하며 정형화된 갈등 관리 프로세스는 동일한 문제의 반복적인 발생을 줄이는 효과를 노릴 수 있기 때문이다.

사우스웨스트 에어라인에서는 구성원 개인간 갈등이 효과적으로 관리되도록 일선 리더들의 역할을 체계적으로 정립하고 있다. 구성원간 갈등이 발생하면 가장 먼저 일선 리더들은 의무적으로 각각 개별 상담을 하도록 되어 있다고 한다. 두 번째 단계에서 일선 리더는 당사자간 대화의 장을 마련하고 타협안을 제시하는 등 중재 역할을 한다. 마지막으로 당사자뿐만 아니라 문제에 직간접적으로 관련된 구성원들의 생각을 모아 최적의 해결책을 제시하도록 하는 프로세스가 정착되어 있다.

부서간 갈등이 발생할 경우에도 해결 방법을 몰라서 고민하는 시간을 최소로 줄여주는 체계가 구축되어야 한다. 존슨앤존슨은 갈등의 관리가 어려울 수 있는

매우 분권화된 조직이지만 갈등 사례에 대한 축적, 분석 및 활용 시스템을 구축함으로써 부문간 협력을 잘 유도하고 있다는 사실을 잘 새겨볼 필요가 있다. 미국 플로리다에 있는 의료회사 Blue Cross & Blue shield는 내부적인 의견 불일치를 빠르게 해결하기 위해 간단하고도 신속한 개별 투표제가 정착되어 있다. 단순한 투표뿐만 아니라 개인의 의견을 적게 함으로써 서로간의 소모적 논쟁은 줄이고 구성원들의 생각과 의견은 최대한 다양하게 수렴하여 최적의 대안을 도출하는 것이다.

## 2. 이음매 없는 조직(Seamless Organization)을 통한 벽 허물기

### 1) 이음매 없는 조직의 의미

이음매 없는 조직에서 이음매란 경계를 의미하는데, 좁은 의미로는 조직과 고객사이의 경계를 의미하지만 넓은 의미로는 엄격한 분업과 엄격한 계층화에 의한 단절까지도 포함한다.(고경훈, 2013)

따라서 이음매 없는 조직은 엄격한 분업에 의해 조각난 업무를 재결합시켜 고객에게 원활한 서비스를 제공하려는 조직으로 분권적인 팀조직, 수평구조 등등이 해당한다.

이음매 없는 조직은 분할적·분산적인 방법이 아니라 총체적·유기적인 방법으로 구성된 조직으로, 이것은 기능별·조직단위별로 조각조각난 업무를 재결합시켜 고객에게 원활하고 투명한 그리고 힘 안들이고 누릴 수 있는 서비스를 제공하는 조직이다.

또한 이음매 없는 조직은 ‘연결된 조직’으로, 조직의 모든 구성요소는 총체의 구성부분이며 이들은 서로 조화를 이루어 조직구성원과 고객에게 일관된 메시지를 보내게 된다.

이음매 없는 조직이 연결된 조직이라고 하는 것은 전통적인 경계관념이라는 장벽을 해체한 조직이라는 뜻으로, 따라서 이음매 없는 조직은 일종의 경계 없는 조직이다.

이음매 없는 조직의 구성원들은 소비자에게 보다 온전한 서비스를 직접 제공하고, 조직구성원과 소비자의 교호작용은 직접적·개별적이므로, 소비자는 그가 원하는 결과에 부합되는 서비스를 받게 된다.

조직구성원의 직무는 온전한 또는 완결성이 높은 직무로 설계된다.

그것은 시간의 흐름에 따라 변동·성장하는 제네럴리스트(generalist)의 복수기술적(multi-skilled) 직무로, 그러한 직무는 복수기술적 과정에 의해 수행된다.

즉, 고립적인 기능 또는 조직단위에 소속된 개인들이 아니라 과정중심적·복합 기능적인 팀들이 업무결과에 초점을 맞추어 임무를 수행한다.

이음매 없는 조직은 전통적 관료제 조직, 즉 분산적 조직의 핵심적 구성원리를 배척하는 대안이며, 산업화 시대의 대량생산체제에 맞는 분산적 조직의 특성에 대조되는 이음매 없는 조직의 특징은 다음과 같다.

첫째, 직무의 폭은 넓고 완결도는 높다. 직무 담당자들은 폭넓은 직무 그리고 새로운 직무를 감당할 수 있는 제네럴리스트로 양성되고 직무담당자들은 복수기술적인 팀을 구성하여 협력적으로 직무를 수행한다.

직무담당자들은 자기 직무의 절차와 의사결정에 대해 많은 통제력을 행사하고 높은 자율성을 누리는 만큼 책임도 무거운 편이다.

이와는 대조적으로 분산적 조직의 직무는 협소하고 단편적·구획적이며, 직무담당자의 자율성은 낮다.

둘째, 직무수행의 측정과 평가는 결과 또는 효과와 고객의 만족을 기준으로 한다. 조직이 어떤 활동을 했으며 어떤 산출을 냈는가를 기준으로 삼는 것으로, 예컨대, 경찰에 의한 범인검거의 수가 아니라 거리의 안전성과 시민의 안전감을 측정하여 평가한다.

반면, 분산적 조직에서는 부하의 수, 사용한 예산액, 직무수행활동의 수 등 투입을 기준으로 직원의 직무수행을 평가한다.

셋째, 기술은 통제가 아니라 힘 실어주기를 위해 사용된다. 제네럴리스트들과 복수기술적 작업팀들이 폭 넓은 직무를 분권적 자율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위해 기술, 특히 정보 기술을 도입하고 활용한다.

분산적 조직의 기술은 통제지향적이고, 집권화하고 통제하는데 기술을 활용한다.



넷째, 기능간의 장벽을 무너뜨리고 핵심적 과정을 중심으로 조직을 설계한다. 소비자의 필요에 따라 서비스를 제공할 수 있도록 관련기능들을 포괄하는 통합 과정적인 팀들을 구성한다.

분산적 조직에서는 조직의 필요를 위해 기능과 조직단위를 분산적으로 설계한다.

다섯째, 신속성은 고객의 요청에 부응하는 서비스의 핵심적 요소이다. 이음매 없는 조직은 신속성의 요청에 대한 감수성이 높아 최종소비자의 요구와 직무수행의 결과에 초점을 맞추고 신속한 대응성을 강조하기 때문에 소비자가 원하는 서비스를 보다 신속하게 제공할 수 있다.

공급자중심적인 분산적 조직의 시간감각은 둔한 편이며, 고객에 대한 서비스의 속도에 민감하지 못해 외부의 요청과 기회에 반응하는 것이 더디다.

여섯째, 조직 내의 역할과 관할의 구분이 뚜렷하지 않다. 역할관계는 유동적·가변적이며 역할 간의 구획선은 거의 없는데, 역할의 유동성, 역할구분의 모호성은 자연스러운 일의 흐름과 다기능적 팀들의 역할을 강조하는데서 비롯되는 것이다.

일이 시작될 때부터 끝날 때까지의 전 과정을 관장하는 소규모의 다기능적 팀들이 협동적으로 임무를 수행하며 여기에는 소비자들과 공급자들도 참여하게 되고, 이러한 관계속에서 관심의 초점은 집단적 과정에 의한 과제의 공동적·협동적 수행과 고객의 만족에 있다.

누가 어떤 임무를 맡느냐에 관심의 초점이 있는 것이 아니고, 동적 노력의 강조는 역할구분을 흐리게 한다.

분산적 조직에서 역할명료성은 높으며, 조직 내의 분업관계는 분명하고 조직과 그 고객 그리고 공급자 사이의 구분도 뚜렷하다.

일곱째, 이음매 없는 조직이 산출하는 재화·용역은 다양하다. 재화·용역의 양도 많고 가짓수도 많으며 소비자들의 선택폭은 넓으며, 산출활동에서 가장 중요시 되는 것은 소비자의 요구이므로, 따라서 산출활동은 주문생산적이라고 할 수 있다.

분산적 조직에서는 조직이 생산하기 쉽도록 재화·용역을 표준화하고, 산출의 양은 많고 가짓수는 적으며 소비자의 개별적 필요에 부응하는 수준은 낮다.

## 2) 이음매 없는 자치단체 구현과 행정 협업을 위한 조건

부서 간, 기관 간 칸막이를 없애려면 기능 중심으로 이음매 없는 조직을 통한 연계·융합 행정이 이뤄져야 하며 이를 촉진하기 위한 성과 관리의 새로운 모형이 제시되어야 한다.

관료제적 지방자치단체 조직을 이음매 없는 조직으로 전환하는데 성공하려면 적절한 엔지니어링 기술의 채택, 저항극복, 지지적 기반 형성 등 일련의 조건을 충족시켜야 하며 항목별 구체적 내용은 다음과 같다.

먼저, 리엔지니어링 기술이 적정해야 한다. 여기에서 적정성의 조건은 첫째, 백지상태에서 또는 영점기준으로부터 시작해야 한다는 것이다. 즉 기존제도의 전제와 제약에 구애 받지 않고 새로운 사고방식으로 새로운 대안을 설계하여 실현할 수 있어야 한다.

둘째, 리엔지니어링은 자치단체 고객인 지역주민의 수요에 대응해야 한다는 목표에 충실해야 한다. 지역주민은 많고 다양하며 그들의 요구와 기대는 서로 다르고 상충되는 경우가 많다. 따라서 목표에 충실한 리엔지니어링이 쉽지 않다. 요구 간의 중첩을 찾고, 합의형성을 위해 요구들을 재구성하고, 이해관계자들의 연합을 촉진하는 등의 노력을 해야 한다.

셋째, 개혁대상 선정의 우선순위 결정이 적정해야 한다. 어떤 과정부터 먼저 개혁할 것인가를 결정할 때는 비용부담자·행정수요를 필요로 하는 주민·유권자 집단에 미치는 영향, 조직 전체에 미치는 영향, 그리고 실현의 가능성을 고려해야 한다.

넷째, 관련 공무원들이 혼돈 속에서 의사결정을 하고 적극적으로 개혁에 참여할 수 있도록 여유와 기회를 주어야 한다. 직원들에게 충분한 정보를 제공하고 문제와 대안에 대한 이해를 촉진하고 그들이 스스로 대안을 안출하고 발언권을 행사할 수 있게 해야 한다.

다음으로, 기능지향적인 조직을 과정지향적인 것으로 전환시키는데 성공하려면 조직 내 연관요인들 사이의 조화 또는 정합의 수준을 높여야 한다. 제네럴리스트와 팀 중심의 업무수행을 지지할 수 있도록 관리자·감독자의 역할, 직무수

행 평가방법, 보수제도, 의사결정체제 등을 개조해야 한다. 관리·감독 작용은 직무담당자들에게 직무수행의 융통성을 보장할 수 있도록 개편해야 한다. 정치적 선출직 또는 임용직에 의한 미세관리는 철폐해야 한다.

셋째, 자치단체 조직 내외의 장벽을 제거하고 이음매 없는 관계를 정착시키는 데 필요한 새로운 장치 또는 기제들을 도입해야 한다. 그러한 기제의 예로 간소화된 대안적 분쟁조정제도, 파트너십, 협상에 의한 규칙제정 등을 들 수 있다.

넷째, 이음매 없는 자치단체의 활동과 발전을 지지해줄 수 있는 기반을 조성해야 한다. 기술적 기반의 예로 이음매 없는 임무수행과 조직관리를 도와주는 여러 가지 컴퓨터 소프트웨어를 들 수 있다. 그 중 대표적인 것은 집단적 과정에 의한 임무수행을 지원해주는 그룹웨어이다. 행동대안들의 실제적·총체적 비용을 표시해줄 수 있는 활동기준회계제도, 직원들이 사무실 이외의 장소에서 스스로의 스케줄에 따라, 즉 언제 어디서나 임무를 수행할 수 있게 하는 텔레커뮤팅도 기술적 기반의 예로 들 수 있다.

다섯째, 개혁추진자, 자치단체조직 구성원, 자치단체 조직과 여러 가지로 연계된 사람들의 획기적인 사고방식 전환이 이음매 없는 자치단체 구현의 궁극적인 성공조건이다. 새로운 사고방식으로 기존의 전제들에 도전할 수 있어야 한다. 변화보다는 안정을 선호하고 모험을 회피하려는 구시대적 사고방식으로는 리엔지니어링에 성공할 수 없다.

### 제3절 연구의 한계

이 연구에서는 지방자치단체 칸막이 현상에 대한 문제점과 그 대응방안을 통해 효과적인 추진시책과 과제를 도출하려는 목적으로 연구를 진행하였으나 다음과 같은 면에서 한계를 지닌다.

이 연구는 새로운 연구주제인 지방자치단체 칸막이를 진행함에 있어 깊이 있는 내용을 담기에는 시간적 물리적 한계가 있었다.

설문조사를 통해 전반적인 칸막이 현상에 대해 시론적 차원의 현상을 짚어보는 수준에 머물러 아쉬움이 많이 있다. 또한 보고서에 제시되어 있는 것 외에 다른 해소방안은 없는가라는 생각도 든다. 또한 신규 주제이다 보니 연구범위 등에 있어 초점을 갖고 집중적으로 분석하지 못한 측면도 있다. 이를 바탕으로 후속 연구에서는 심도 높은 분석과 아울러 논의의 초점을 좁혀서 분석할 필요가 있을 것이다.

첫째, 이 연구는 지방자치단체 칸막이 현상을 전반적인 차원에서 다루고 있기 때문에 좀 더 깊이 있는 분석은 상대적으로 이루어지지 않았다. 지방자치단체 칸막이 현상은 이 연구의 분석틀 외에도 고려해야 할 다른 가치들과 질적인 요소들이 많이 존재한다. 따라서 지방자치단체 칸막이 현상의 경우, 깊이 있는 분석이 후속적으로 수행되어야 할 것이다.

둘째, 자료획득의 한계로 인해 인식조사 및 문헌분석에만 의존한 측정으로 분석에 한계가 있었다. 이 연구에서는 기본적으로 전반적인 지방자치단체 칸막이 현상의 문제점과 그 대응방안을 모색하는데 1차적 목적을 두었다. 하지만 기존의 인식조사 외에 다른 자료에 대한 정보를 알 수 있었다면 좀 더 포괄적이고 세밀한 분석도 아울러 수행할 수 있었을 것이다. 따라서 차후 이러한 실질적인 자료의 획득이 가능해 진다면 측정의 타당성이 좀 더 제고될 것이다.

셋째, 차후 연구의 목적과 상황에 따라 분석방법이 달라져야 할 것이다. 이 연구의 분석은 현재의 시론적인 차원에서는 한계를 지니고 있다. 따라서 차후에는 영향요인과 그 영향이 미치는 강도 등을 다각도로 측정해야 할 것이다.

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

- 강명순. (2010). 복지사각지대를 위한 예산편성 방안. <예산춘추>, 21:12-18
- 강정석·이재호·최호진. (2010). 정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations 시스템 구축. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-29」. 서울 : 한국행정연구원.
- 강혜규. (2013). 사회서비스 부문의 쟁점과 정책과제. 보건복지포럼 2013. 1. 한국보건사회연구원.
- 고경훈. (2013). 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 운영전략 연구, 한국지방행정연구 「2013년 기본과제 연구보고서」. 서울:한국지방행정연구원
- 구인회·백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 사회보장연구 24(1) : 175-204.
- 금홍섭(2013), “지역 시민운동가의 눈으로 바라본 정보공개외 문제점과 개선방안”, 서울특별시 정보공개워크숍 토론문.
- 김달수. (2011). “커뮤니티비즈니스와 지역활성화 전략” 경기도형 저탄소 녹색마을 만들기 정책 워크숍 자료집, 경기개발연구원.
- 김윤권·윤수재·최호진·이재호. (2011). 글로벌 행정환경 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-10」. 서울: 한국행정연구원.
- 김제선(2010). 사각지대에 대한 사회복지학적 분석-문제해결을 위한 연구방향의 모색-, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 188-207.
- 김종수. (2010). “사회적기업 육성을 위한 지방자치단체의 역할-지역자산 활용을 중심으로-”. 「2010년 대도시행정세미나 자료집」
- 김주원. (2011). 스마트 정부 구현을 위한 협업 활성화 전략. 「IT정책연구시리즈 제15호」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 김창욱 외. (2012). 플랫폼 전략의 이론과 실제-성공사례분석을 중심으로- 삼성경제연구소.
- 명승환·허철준. (2012). 스마트사회 전환에 따른 Gov3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화, 「한국정책학회 춘계학술대회발표논문집」.
- 박선주. (2009). 주요 선진국의 소통형 디지털 정부 추진현황과 시사점. 「CIO Report 제14호」. 서울 : 한국정보화진흥원.

- 박천오(1997), 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 「한국 행정학보」, 31(2) : 1-19
- 배준구(2013). “국민행복시대의 지방자치단체 구현 : 협업 활성화를 중심으로”, 「지방행정연구」 27(2): 27-46.
- 안전행정부. (2013). 희망의 새시대 정부 3.0이 함께 열겠습니다. 간담회 발표자료 P. 4.
- 안종범. (2011). 복지재정 확립과 복지정책 개혁, 경제논집 제50권 제3호, 서울대학교 경제연구소
- 오영균·고경훈. (2006). “공공고객관계(PCRM)의 재개념화와 적용”. 한국정책학회 춘계정기 학술세미나 발표자료집.
- 정세국. (2011). “중간지원조직의 기능과 역할” 「사회적기업·마을기업 활성화를 위한 토론회(수도권) 자료집한국사회복지협의회. (2012). 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지 정보 접근성 강화방안, 보건복지부.
- 한국정책과학학회. (2009). 중앙부처 일선기관 및 지자체간 통합서비스 제고를 위한 제도발전 방안, 행정안전부.
- 홍필기. (2013). Gov 3.0과 창조행정, 발표자료.권만우, 이신주. (2002), “전자정부 하에서의 기초지방자치단체의 eCRM 활성화방안에 관한 연구”. <정보와 사회>. 한국정보사회학회.
- 홍현미라. (2006). “지역사회관계망을 활용한 자원개발경험의 유형에 관한 근거이론 연구”. 「한국사회복지학」 58(4): 65-92.

## 2. 국외문헌

- Anatole Kaletsky. (2011). 「Capitalism 4.0 : The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis, PublicAffairs.
- Ballon, P. (2009). Platform Types and Gatekeeper Roles: The Case of the Mobile Communications Industry. DRUID Summer Conference 200, June 17, Denmark.
- Corrin, Amber. (2012). Can New Mobile Government Plans Overcome Old Problems? Federal Computer Week.
- Dawes, Sharon S., Anthony M. Cresswell, and Theresa A. Pardo, (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks, Public Administration Review,

- May/June: 392-402.
- Eggers, William D. (2007). *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Eisenmann, T. R., Parker, G. & Van Alstyne, M. W. (2011). Platform Envelopment. *Strategic Management Journal*, 32(12): 1270-1285
- Government 2.0 Taskforce Report. (2009). *Engage : Getting on with Government 2.0*. gov2.0.kr 역. (2011). 「호주 정부2.0 태스크포스 보고서 : 참여와 소통의 정부2.0」. 서울 : iNU(www.gov20.kr).
- Hagiu, A. (2009). Multi-Sided Platforms: From Microfoundations to Design and Expansion Strategies(working paper 09-115). Harvard Business School.
- Kaiser, Brooks A. (2007). The Athenian trierarchy : mechanism design for the private provision of public. *The journal of economic history*. 67: 445-480.
- Kaplan, Andreas and Haelein, Michael, (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media, *Business Horizon*, 53: 59-68.
- Palfrey, T. R. and S. Srivastava (1989). Mechanism Design with Incomplete Information: A Solution to the Implementation Problem, *Journal of Political Economy* 97: 668-691.
- Sander, Todd. (2011). *Government 2.0 : Building Communities with Web 2.0 and Social Networking*. Digital Communities.
- Schorr, Lisbeth B. et al. (2010). "Intermediaries and Their Potential Role in Support of Promise Neighborhoods" Development and Implementation", An Issue Brief, Center for the Study of Social Policy: 1-5.
- White House. (2012). *Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*.

## ■ Abstract

# A Study on the Improvement of the Local Government Partition Phenomenon

While the demand for increased efficiency in the public sector and the government failed to overcome the discussion has been made to increase the productivity of the administration.

The reason being is that the government brought this demand to strengthen the competitiveness of the government's reforms, considered to be one of the crucial factors that enhanced the governmental reliance of the people.

Currently, Korea Government is being promoted in 3.0 Government to realize transparent government, competent government, service orientated government.

Eventually another expression of the Government 3.0 will replace not for central administrative services but for citizens. However, the current system of local government services are delivered poses a number of problems and there is some sort of connection compartment without cooperation between departments within central and local government.

because it is very serious that the so-called partition phenomenon in the process of being transferred from the central government to local governments.

As a result of the budget cut off waste and inter-agency communication, many problems in administrative efficiency and equity, and hence convenience of residents have been derived. In order to solve this problem, a new paradigm shift is necessary to develop and apply the policy alternative as a means for realizing them. The main research objective of this study is to present an improvement plan for the partition of local governments.

This study conceptualized the partition phenomenon and suggests the improvement of the local governments.

First, the subject (target) with respect to a compartment with internal departments



---

and central government institution between the central government and local governments focusing on the identification and hierarchy (direction) between the horizontal and vertical partition were conducted to investigate and research.

Findings collaboration enabled through information sharing, human resources and performance management system improvement, commitment to collaborative culture, collaborative development model, an alternative has been proposed, such as the interest and support of heads of local government.



## 지방자치단체 칸막이 현상의 개선방안에 관한 연구

---

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-397-8