

부처 통합이 정책목표 효과적 달성에 미치는 영향 분석: 과거 소속 부처의 조절효과를 중심으로

최 성 략*
이 창 길**

〈目 次〉	
I. 서 론 II. 이론적 배경 III. 연구 방법	IV. 분석 결과 V. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 2008년 2월 이명박 정부가 출범하면서 이루어진 부처통합을 대상으로, 과거 소속 부처 차이에 따라 통합된 부처의 정책 목표 달성도에 대한 인식에 차이가 존재하는가를 분석하였다. 과거 소속부처 출신이 현재 통합부처 내에서 다수를 차지하는 경우를 주도적 부처 출신, 과거 소속부처 출신이 통합 부처 내에서 소수를 차지하는 경우를 비주도적 부처 출신으로 구분하고, 이 과거 소속 부처의 차이가 통합부처의 정책 목표 효과적 달성에 차이를 발생시키는 것을 조절효과 분석을 통해 살펴보았다.

통합부처의 공무원들에 대한 설문조사를 통해 분석한 결과, 통합부처 공무원의 과거소속 부처가 주도적 부처인 경우 비주도 부처 출신들보다 부처 통합 이후 정책 목표 효과적 달성도가 증진되었다고 인식하는 정도가 상대적으로 낮았다. 선행 연구에서는 비주도적 부처 출신의 경우 상대적으로 직무 만족도가 저하되는 것으로 나타났었는데, 본 연구에서는 비주도적 부처 출신들의 직무 만족도가 비록 떨어지더라도, 부처 통합 이후 정책목표 효과적 달성에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 보고 있다는 것을 제시하고 있다. 또한 연령이 높을수록 정책 목표 효과적 달성에 대하여 긍정적인 인식을 지니고 있었으며, 직급이 높을수록 정책목표 효과적 달성에 대해 부정적인 인식을 지니고 있었다.

본 연구는 실제 부처 통합과 관련하여 주도적인 부처와 비주도적인 부처가 존재하며, 이들 간의 인식 차이가 존재한다는 점, 그리고 이를 고려한 조직융합관리가 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다.

【주제어: 부처 통합, 통합 부처, 과거 소속 부처, 부처 통합의 효과】

* 저1저자, 동양미래대학교 경영학부 조교수/P&M 정책경영연구소(haihabar@gmail.com)

** 제2저자, 세종대학교 행정학과 부교수(cklee@sejong.ac.kr)

논문접수일(2011.11.7), 수정일(2012.4.3), 게재확정일(2012.4.4)

I. 서론

정부는 부처의 생산성 및 효율성을 증대시키기 위하여 정부 부처를 통합 개편한다. 주로 새 정부가 출범할 때 이러한 정부 부처 개편이 자주 발생하는데, 이러한 정부 부처 개편은 업무가 중복되는 문제를 해소하고, 새 정부가 초점을 두는 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위해 이루어진다. 그런데 이와 같이 부처 통합이 이루어지는 경우, 부처가 조직상으로 통합되는 것이 해당 업무의 효율성을 당연히 높여주는 것은 아니다. 통합된 조직은 내부적으로 조직 문화를 통합시켜야 하는 문제를 발생시킨다. 만약 외면적으로는 부처가 통합되었다 하더라도 내부적으로 문화 통합이 제대로 이루어지지 않으면 통합 부처의 효율성은 오히려 낮아질 수 있다(정진우, 2001; 최성욱, 2001).

이와 같이 부처 통합에서는 통합된 조직 내부의 문화 통합도 중요한 사항인데, 조직의 내부 통합 과정에서 중요한 문제 중 하나는 과거 소속 부처에 따른 차이이다. 통합 부처는 부처간 1:1 통합이라 하더라도 실질적으로는 통합에 있어 주도적인 위치를 차지하는 부서와 비주도적 위치를 차지하는 부서가 존재한다. 통합 부처 내에서의 구성원 비중, 권한의 크기 등으로 인하여 이러한 차이가 발생하는데, 이러한 과거 소속 부처 사이에 갈등이 존재하는지, 또 이들 사이에 실질적인 통합이 이루어지는가는 조직 통합에 있어 중요한 이슈 중 하나이다.

이와 같이 과거 소속 부처 차이가 조직 통합에 있어서 중요한 이슈로 작용하지만, 부처 통합과 관련된 연구들은 과거 소속 부처 차이에 대해서 간과하는 한계를 지닌다. 통합 부처의 문화적 통합, 조직융합관리, 통합 부처 내 조직원 간의 갈등 등에 대해서는 논의하지만, 과거 소속 부처 차이를 명시적으로 살펴보는 연구는 윤건(2009), 박천오(2011), 이창길·최성락(2011) 등 소수에 불과하다. 또한 과거 소속 부처 차이를 살펴본다 하더라도 대부분 조직 문화상의 차이, 조직 적응상의 차이 등에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 차이가 통합 부처의 생산성에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 논의되지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 2008년 이명박 정부가 출범하면서 이루어진 부처 통합과 관련해서, 과거 소속 부처의 차이가 통합 부처의 생산성 및 협조성에 영향을 미치는가를 살펴보도록 한다. 주요 통합 부처 공무원들에 대해 설문조사를 실시하고, 통합부처 공무원이 인식하는 부처의 생산성 및 협조성이 과거 소속 부처에 따라 차이가 존재하는가를 분석한다. 이와 같이 통합부처 공무원이 과거 소속 부처에 따라 조직 효과성이 달라지는가에 대한 연구는, 부처 통합과 관련된 문제를 이해하는 새로운 틀을 제공해줄 수 있을 것이며, 나아가 현재 통합 부처의 조직 관리가 어떻게 수행되어야 하는지, 부처 통합 후 이루어지는 조직융합관리에서 어떠한 점에 초점을 맞추어야 하는 가 등에 대해 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 부처 통합과 과거 소속 부처

기업은 보다 높은 성장과 이익을 위해서, 그리고 정부는 여러 부처의 중복되는 업무 등으로 인한 낭비를 줄이고 조직의 효과성 및 효율성을 증가시키기 위해 조직의 통합을 시도한다. 그러나 조직은 외부적으로 통합되었다고 해서 하나의 조직으로 원활히 기능하지는 않는다. 조직은 조직 내에 단일한 문화가 성립되어야 진정으로 통합된 조직이 성립된 것으로 본다(조태준 외, 2011). 비록 외부적으로 조직이 통합되었다 하더라도 내부적으로 조직 통합이 제대로 이루어지지 않으면 이 조직은 실패할 가능성이 높다. Cartwright & Cooper(1993)는 기업 합병 이후에 실질적으로 조직이 통합되는가를 기업 합병의 성공을 결정하는 주요 요소로 보았으며, 정진우(2001)도 조직 내에서 실질적 문화 통합의 실패가 궁극적으로 통합 부처를 실패로 이끌었다고 보았다.

이와 같이 조직 통합 이후 내부적으로 통합을 저해하는 주요한 요인 중 하나는 내부 구성원들이 조직 통합 이전에 어떠한 부서에 소속되었는가의 문제이다. 조직 통합과 관련된 많은 연구들은 대부분 통합한 조직과 통합된 조직 간 갈등에 관한 논의 없이 조직 통합의 문제를 논의하곤 한다(Nahavandi & Malekzaduh, 1998). 그러나 현실적으로 조직 통합에서는 조직 통합에서 주도적 지위를 가지는 조직과 비주도적 지위를 가지는 조직의 통합으로 이루어진다. 외면적으로는 통합된 조직이 동등한 1:1 통합이라 할지라도, 한쪽 조직의 규모가 크거나, 재정적으로 우위에 있거나, 보다 경쟁력이 있는 등으로 한쪽 조직이 상대적으로 영향력이 크고, 다른 조직은 상대적으로 영향력이 작은 것이 현실이다(Knippenberg & Leeuwen, 2001). 조직의 규모나 재정적 지위에서 보다 우월적인 조직이 통합 후 조직 인식의 틀을 결정하는 경향이 있다(Mansfield, 2004). 그리고 이와 같이 과거 조직에 차이가 존재할 때, 통합 조직 내에서 이들은 ‘우리 대 그들’의 관계를 산출한다(최성욱, 2001).

이와 같이 통합 조직 내에서 통합에 주도적인 부처와 비주도적인 부처 사이에 ‘우리’ 대 ‘그들’의 관계가 형성되면 조직 내에서 구성원 간 통합이 어렵게 된다. 주도적 부처 출신들은 자신들의 방식을 우월하게 보고, 비주도적 출신의 방식을 열등하게 볼 수 있으며, 과거 소속부처에 따라 상대방을 공격하고 방어하는 양태를 띠게 된다. 결국 주도적 부처 출신은 승리감을, 비주도적 부처 출신들은 패배감을 지니게 되는 문제점이 발생한다(Marks, 1997).

또한 이러한 승리감과 패배감까지 일으키지 않는다 할지라도, 새로 통합된 조직은 실질적으로 주도적 위치를 지닌 조직의 틀에 따라 구성된다. 따라서 주도적 부처 출신들은 통합 조직에 대해 보다 유사성을 느끼고, 비주도적 출신들은 통합 조직에 대해 이질성을 느끼게

된다(한영석, 2008). 이러한 과거 소속 부처에 따른 유사성과 이질성의 차이는 새로운 통합 조직에 적응하는데 있어서 차이를 발생시킨다.

그리고 이러한 과거 소속에 따른 통합 조직 구성의 문제는 단순히 조직 내부의 문제에 그치지 않는다. 통합 조직 내부에서 발생하는 과거 소속 부처 차이의 문제는 상대적으로 합병 당했다고 인식하는 구성원들의 업무 몰입과 협조에 문제를 발생시킨다(Chatterjee, Lubatkin, Schweiger, & Weber, 1992). 그리고 결국 통합 조직의 생산성에 부정적인 영향을 미쳐, 조직성과를 낮추게 된다(Weber, 1996).

궁극적으로 통합 조직의 구성원은 자신의 과거 소속을 잊는 것이 가장 이상적인 형태이다(Wilson, 1989). 과거 소속을 잊을 수 있도록 새로운 조직 문화를 형성하여야 하며, 이를 위해서는 부처통합 초기에 발생할 수 있는 ‘우리 대 그들’의 관계에 대해 인식하고, 상대적으로 소외되었다고 느끼는 과거 소속 부처 출신들에게 보다 초점을 두고 조직 융합관리를 수행하는 것이 요구된다.

2. 합병 이전 소속 기관 차이에 대한 주요 선행연구

합병 이전 소속 기관 차이에 의하여 발생하는 문제에 대해서는 주로 기업 합병과 관련해서 논의되고 있다. Buono et al.(1985)는 기업이 합병되었다 하더라도 합병 이전과 동일하게 유지되는 문화를 가진 종업원이 있고, 합병으로 인하여 다른 문화를 접하게 되는 종업원이 존재하는데, 이때 합병 이전과 다른 문화를 접하게 되는 종업원들은 상대적으로 직무만족 및 조직 몰입도가 낮다는 결론을 제시하였다(박경문·최명범, 2002). 또한 Knippenber와 Leeuwen(2001)은 합병을 한 조직 구성원과 합병을 당한 조직 구성원을 비교하여, 합병을 당한 조직 구성원들이 새로운 합병 기업에서 상대적으로 차이를 더 인식한다고 보았다.

한영석·서용원(2004)은 조직 합병 시 출신 조직의 정체성 수준에 따라 출신 조직 정체성 관리 전략이 달라진다는 가설을 설정하고, 이를 검증하였다. 조사 결과 합병을 한 조직 구성원이 합병을 당한 조직 구성원에 비해 상대적으로 지위가 높다고 지각하였다.

그리고 한영석(2008)에서는 합병 이후 조직에서 합병에 주도적인 조직 구성원들의 지위가 피합병 조직 구성원에 비해 상대적으로 높다는 결론을 제시하였다. 피합병 기업 구성원에 비해 상대적으로 고지위 조직 구성원인 합병기업 구성원들의 경우, 출신 조직 정체성이 높을수록 합병조직 정체성이 높았다. 또한 합병 후 통합된 조직에 대한 정체성이 높을수록 조직 효과성이 높아, 결국 합병에 주도적인 기업 구성원들의 조직 효과성이 높다는 결론을 제시하였다.

또한 Pasha(2010)는 은행의 합병에서 합병 이전부터 근무해온 종업원과 합병 이후 새로

통합된 종업원들의 성과, 동기부여, 만족도를 비교하였는데, 합병 이전부터 근무해온 종업원들이 합병 이후 새로 통합된 종업원들보다 성과, 동기부여, 만족도가 모두 높다는 것을 보여주었다.

국내 정부 부처의 합병과 관련해서는 합병 기업의 문화 통합이 제대로 이루어지지 않은 것을 지적하고, 조직융합관리의 필요성을 제시하는 연구는 다수 존재하지만(정진우, 2001; 최성욱, 2001; 장지원, 2006; 조소연·황석준, 2008; 임영제·이창원, 2008; 안경섭, 2009a; 안경섭, 2009b; 조태준·황혜신·최성락, 2011), 과거 소속 부처에 따른 차이점을 명시적으로 살펴본 연구로는 윤건(2009), 박천오(2011), 이창길·최성락(2011), 이창길(2012)의 연구가 있다.

윤건(2009)은 방송통신위원회와 정보통신부의 조직 통합 사례를 중심으로, 정보통신부 출신 직원들과 방송통신위원회 출신 직원들 사이의 인식의 괴리를 분석하였다. 방송위원회 출신과 정보통신부 출신 간에는 문화통합에 대해 체감하는 정도가 서로 달랐으며, 정보통신부 직원들보다 방송통신위원회 출신 직원들이 상대적으로 조직 차원에 대해 불만을 지니고 있었다. 방송위원회 출신 직원이 부처 통합으로 상대적으로 더 어려움을 겪고 있으며, 따라서 소외된 방송위원회 출신에 대한 배려가 필요하다는 주장을 하였다.

박천오(2011)는 2008년도 부처통합을 중심으로, 부처 통합 내에서 구성 비율이 낮은 모체 조직에 속한 공무원일수록 부처통합에 기인된 관리 문제와 개인적 고충을 상대적으로 더 심각하게 인식하고 있다는 점을 설문 통계로 보여주었다. 통합 부처 내 구성 비율이 낮은 모체조직인 정보통신부, 중앙인사위원회, 과학기술부, 기획예산처, 해양수산부 출신들이 통합 부처 내에서 부처 통합에 대해 상대적으로 더 부정적인 인식을 지니고 있고 개인적 어려움을 더 겪고 있는 것으로 보았다.

이창길·최성락(2011)은 2008년 부처통합에서 과거소속부처를 통합기대부처와 통합우려부처로 구분하여 살펴보았는데, 통합기대부처와 통합우려부처 사이에 부처 간 협조 및 부처 내 협조에 영향을 미치는 요소에 차이가 있는 것으로 파악하였다. 그리고 이창길(2012)은 2009년 한국토지공사와 대한주택공사의 통합을 사례로 하여, 통합이전 소속기관에 따라 기관 통합 이후의 조직몰입도에 차이가 있다는 것을 보여주었다.

3. 선행연구의 한계 및 본 연구의 접근법

국내 정부 부처 통합과 관련하여 이루어진 선행연구의 한계로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 정부 부처의 통합이 단순히 부처 통합에 그치고 있으며 내부 문화적인 통합이 제대로 되지 않고 있다는 점, 그래서 내부 통합을 위해서 필요한 조직융합관리를 제안하는 연구는 다수 존재하지만, 과거 소속 부처 차이에 따른 차이점을 명시적으로 살펴보는 연구는 적다.

현실적으로 통합 부처가 내부적으로 문화 통합이 제대로 되지 않는 것은 내부 구성원들이 새로운 조직을 만들면서 겪는 어려움, 정체성 상실 등의 이유도 존재하지만, 그 본질적인 이유로는 현재 통합 부처 내에서 자신의 과거 조직이 지니는 위상일 가능성이 크다. 장기적으로 이러한 문제는 치유될 수 있겠지만, 단기적으로 통합 부처 공무원 사이에서 가장 큰 문제로 인식되는 것은 이와 같이 과거 소속 부처 차이에서 기인한 가능성이 높다. 따라서 통합 부처 내부의 문제를 고려할 때에는 이와 같이 과거 소속 부처에 대한 문제를 확실히 인지하고, 그에 대한 대처를 할 필요성이 있다. 따라서 통합 부처에서 과거 소속 부처에 따른 차이점을 살펴보는 연구를 통해서, 이에 대처할 수 있는 방안에 대한 지적 기반을 보다 더 제시할 필요성이 존재한다.

둘째, 기존에 과거 소속 부처에 따른 차이점을 살펴본 연구가 존재하지만, 이는 주로 통합 부처 내에서 문화적인 어려움, 조직 내부적인 어려움 등에 초점을 맞추고 있다. 그러나 궁극적으로 통합 부처를 만든 목적은 부처의 효과성 내지 효율성을 높이기 위함이다. 설사 내부 조직원에게 어려움이 있다 하더라도 부처 통합의 목적 달성에 큰 영향이 없다면, 이러한 조직 내적인 문제에 대해서는 큰 관심을 가지지 않을 수 있다. 따라서 과거 소속 부처에 따라서 조직 내부적인 문제가 존재하는가에 초점을 맞추기 보다는, 이에 따라 부서의 성과나 목적 달성에 영향이 있는지에 보다 중점을 둘 필요가 있다.

위와 같은 선행연구의 한계에 대하여 본 연구는 통합 부처 내에서 과거 소속 부처 차이에 따라 현재 통합 부처의 성과에 영향이 존재하는가를 살펴보도록 한다. 과거 소속 부처를 현재 통합 부처 내에서 많은 비중을 차지하고 있는 주도적 부처와 통합 부처 내에서 적은 비중을 차지하고 있는 비주도적 부처로 구분하고, 이러한 과거 소속 부처에 따라 통합 부처의 정책 목표 달성에 대한 인식에 차이가 존재하는가를 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석 모형

1) 변수 설정

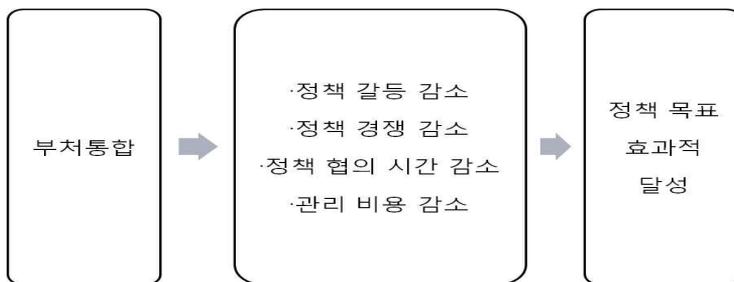
본 연구에서는 통합 부처의 과거 소속 부처 여부에 따라 부처 통합으로 인한 정책 목표 달성도에 차이가 존재하는가를 살펴보고자 한다. 선행연구에서는 주로 부처 통합으로 인한 직무만족도, 조직만족도 등을 살펴보고 있다(윤건, 2009; 박천오, 2011). 그러나 부처 통합의 궁극적 목적은 부처 통합을 통하여 정책 목표를 효과적으로 달성하고자 하는 것이다. 따라

서 본 연구에서는 정책 목표의 효과적 달성 정도를 종속 변수로 설정하였다.

그리고 독립변수는 부처 통합을 통하여 종속변수인 정책목표의 효과적 달성에 영향을 주는 것으로 인정되는 요소들로 설정하였다. 조직 통합의 효과는 크게 비용 절약적인 효과와, 업무 활동의 통합을 통한 성과 향상으로 구분된다(Chatterjee, 1986). 먼저 비용 절약적인 효과는, 합병된 조직이 자원의 양을 감소시킨 정도로 측정된다. 합병 이후의 비용이 합병 전 두 조직의 비용의 총 합계보다 낮을 경우 조직 통합의 효과가 있다고 본다(Homburg & Bucorius, 2005). 부처 통합에서 이와 같이 비용이 감소되는 것으로는 조직 관리 비용의 감소와 정책 협의시간 감소 등을 들 수 있다.

그리고 업무 활동 통합을 통한 효과는 조직이 통합됨으로써 업무가 통합되고, 이렇게 업무가 통합됨으로써 업무의 시너지 효과가 발생하는 경우이다. 이런 조직 통합 효과는 일반적으로 조직 내 지식 이전이 원활히 이루어짐으로써 발생하게 된다(Sarala & Vaara, 2010). 이와 같이 업무 통합으로 인한 효과는 정부 부처의 경우 정책 갈등 감소와 정책 경쟁 감소 등을 들 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정부 통합을 통하여 정부조직의 비효율을 제거하고 정책추진의 시너지 효과를 창출하는 주요 루트라 할 수 있는 정책갈등 감소, 정책 경쟁 감소, 정책 협의시간 감소, 관리비용 감소를 정책 목표의 효과적 달성에 영향을 미치는 독립 변수로 설정하였다.

〈그림 1〉 부처 통합이 정책의 효과적 달성에 미치는 경로



본 연구에서는 과거 소속부처 차이에 따라 정책 목표 효과적 달성에 대한 인식에 차이가 존재하는가를 검증하고자 하는바, 따라서 과거 소속 부처 차이를 조절 변수로 설정하였다. 과거 소속 부처의 차이는 주로 조직의 규모와 재정적 지위 등에 의해 결정되는데(Mansfield, 2004), 여기서는 정부 조직의 특성상 재정적 지위보다는 조직의 규모에 보다 초점을 맞추도록 한다. 조절 변수인 과거 소속 부처는 현재 통합 부처에 몸담고 있는 공무원이 통합 이전에 소속되어 있었던 부처이다. 현재 통합 부처 내에서 수적으로 많은 비중을 차지하고 있는 부처의 경우 주도적 부처, 현재 통합 부처 내에서 수적으로 적은 비중을 차지하고 있는 부

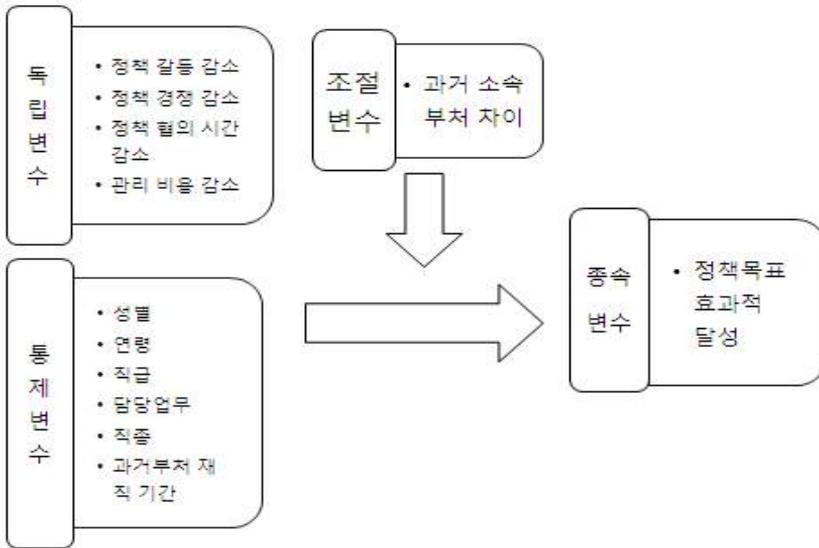
처의 경우 비주도적 부처로 구분하였다. 본 연구에서의 조사 대상은 기획재정부, 행정안전부, 교육과학기술부, 국토해양부, 지식경제부, 문화체육관광부 등 6개 부처였는데, 과거 소속 부처가 각각 재정경제부, 행정자치부, 교육인적자원부, 건설교통부, 산업자원부, 문화관광부인 경우는 현재 부처에서 다수를 차지하고 있어 주도적 부처로 상정하였다. 그리고 과거 소속부처가 각각 기획예산처, 중앙인사위, 과학기술부, 해양수산부, 정보통신부 및 과학기술부, 국정홍보처 및 정보통신부인 경우는 비주도적 부처로 상정하였다.

그리고 통제변수로는 개인의 성별, 연령, 과거 부처 재직 기간 등 개인적 요인에 해당하는 사항과, 개인의 직급, 직종, 담당업무 등 직업적 요인에 해당하는 사항을 설정하였다. 직종은 일반직, 계약직 여부로 구분하였고, 담당업무는 현재 담당하고 있는 업무를 기준으로 정책 업무와 지원 업무로 구분하였다.

2) 분석 모델

위에서 설정한 독립변수, 통제변수, 조절변수, 종속변수 간 기본 분석 모델은 다음과 같다.

<그림 2> 본 연구의 기본 분석 모델



2. 자료

본 연구는 2008년 2월 이명박 정부의 출범과 함께 단행된 대규모의 조직통합개편 부처를 분석대상으로 한다. 이명박 정부는 2008년 총 21개 부처 중 12개 부처를 6개 부처로 통합하

여 15개 부처로 축소 개편하였다. 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 기획재정부, 행정자치부와 중앙인사위원회를 통합하여 행정안전부를, 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 교육과학기술부, 건설교통부와 해양수산부를 통합하여 국토해양부, 산업자원부와 정보통신부 일부를 포함하여 지식경제부, 문화관광부와 국정홍보처를 통합하여 문화체육관광부를 설치하였다. 본 연구는 이와 같이 통합된 6개 부처를 대상으로 설문조사를 통하여 각 변수 자료들을 수집하였다.

설문조사는 2009년 6.1-6.31에 과거소속 부처를 중심으로 통합부처 공무원들에 대하여 이루어졌다. 6개의 통합부처에 각각 150부씩 총 900부의 설문을 배포하였다. 이중 회수된 설문지는 565부로 회수율은 62.8%였다. 그리고 이중 설문 내용이 부실한 6부를 제외하여 총 559부의 설문지 결과를 연구 대상으로 하였다.

조사자의 기본적 분포 사항은 다음과 같다.

〈표 1〉 조사자 인적 사항

구 분		사례수	비중 (%)	
전 체 (코딩 값)		559	100	
개인적 요인	성 별	여 (0)	147	26.3
		남 (1)	410	73.3
		결측	2	0.4
	연 령	20-29세 (1)	42	7.5
		30-39세 (2)	258	46.2
		40-49세 (3)	225	40.3
		50세 이상 (4)	34	6.1
		결측	0	0
	과거부처 재직 기간	5년 이하 (1)	185	33.1
		5-10년 (2)	135	24.2
		10-15년 (3)	105	18.8
		15-20년 (4)	82	14.7
		20년 이상 (5)	34	6.1
결측	18	3.2		
직업적 요인	직 급	6급 이하 (1)	331	59.2
		5급/4급 복수직 (2)	197	35.2
		4급/3급 복수직 (3)	27	4.8
		고위공무원 (4)	0	0
		결측	4	0.7
	직종	별정직/계약직 (0)	65	11.6
		일반직 (1)	492	88.0
		결측	2	0.4
	담당업무	정책 업무 (0)	337	60.3
		지원 업무(인사 등) (1)	164	29.3
		결측	58	10.4

IV. 분석 결과

1. 기술 통계

먼저 본 연구에서 설정한 통제변수, 독립변수, 조절변수, 종속변수 각각에 대한 평균 및 편차의 크기는 다음과 같다.

〈표 2〉 각 변수들의 기술통계

	구 분	빈도	평균	표준편차
통제 변수	직종(0=계약별정직, 1=일반직)	557	0.889	0.331
	담당업무(0=정책부서, 1=지원부서)	550	0.262	0.440
	과거부처 재직 기간	541	2.344	1.262
	직급	556	1.450	0.591
	연령	559	2.449	0.721
	성별 (여자=0, 남자=1)	557	0.736	0.441
독립 변수	정책갈등 감소 (5점 척도)	558	3.176	0.865
	정책경쟁 감소 (5점 척도)	559	2.821	0.969
	협의시간 감소 (5점 척도)	559	3.209	0.858
	관리비용 절감 (5점 척도)	559	3.129	0.877
조절 변수	과거 소속부처 차이 (1=주도적 부처, 0=비주도적 부처)	559	0.631	0.483
종속 변수	정책 목표의 효과적 달성 (5점 척도)	559	3.155	1.017

부처 통합 이후 정책갈등 감소에 대해서는 5점 중 평균 3.176점, 정책경쟁 감소 여부는 평균 2.821점, 협의시간 감소는 평균 3.209점, 관리비용 절감은 평균 3.129점으로 측정되었다. 3점이 중립적인 응답이라는 것을 고려할 때, 부처 통합이 정책갈등 감소, 정책경쟁 감소, 협의시간 감소, 관리비용 감소 등에 특별히 긍정적으로 작용했다고 보기 어렵다.

부처 통합 후 정책 목표의 효과적 달성이 이루어지고 있는가에 대한 질문에 대해서도 5점 척도에서 평균 3.155점이었다. 공무원들은 부처통합이 정책목표의 효과적 달성에 크게 기여하지는 못한 것으로 인식하고 있었다.

2. 상관관계

위 변수들 중 통제변수 및 독립변수 간 상관관계를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3〉 독립 및 통제변수 간 상관관계

	담당 업무	직종	과거 재직기간	직급	연령	성별	정책 갈등감소	정책 경쟁감소	협약 시간감소	관리 비용절감
담당 업무	1.000									
직종	-0.117 ***	1.000								
과거 재직기간	0.007	0.001	1.000							
직급	-0.071*	0.134 ***	0.359 ***	1.000						
연령	-0.043	0.120 ***	0.619 ***	0.402 ***	1.000					
성별	-0.120 ***	0.331 ***	0.164 ***	0.222 ***	0.388 ***	1.000				
정책갈등 감소	-0.124 ***	0.031	-0.022	0.023	-0.026	-0.019	1.000			
정책경쟁 감소	-0.084 **	-0.068	0.007	0.014	0.023	-0.018	0.442 ***	1.000		
협약시간 감소	-0.077 *	0.019	-0.013	-0.016	0.033	0.014	0.405 ***	0.522 ***	1.000	
관리비용 절감	-0.032	0.012	-0.008	0.035	0.013	-0.071*	0.429 ***	0.455 ***	0.517 ***	1.000

상관관계 분석 결과 직급, 직종, 연령 등 통제변수들 간, 그리고 정책경쟁감소, 협약시간 감소, 관리비용 절감 등 독립변수들 간에 유의미한 상관관계가 존재하였다. 그러나 변수 간 상관관계가 0.7 이상으로 유의미한 관계는 설정되지 않았으므로, 위의 모든 변수를 회귀 분석에 활용하였다.

3. 회귀분석

본 모형의 회귀분석 결과는 다음의 표와 같다. model 1은 통제 변수들만을 대상으로 한 경우, model 2는 독립 변수를 포함한 경우, 그리고 model 3은 과거 소속부처 차이를 별도의 독립변수로 보았을 때의 결과이다. 종속변수는 정책목표의 효과적 달성 정도이다.

〈표 4〉 회귀분석 결과

		정책 목표 효과적 달성		
		model 1	model 2	model 3
통제 변수	성별	-0.054	0.042	-0.063
	연령	0.230***	0.185***	0.235***
	직급	-0.159*	-0.168***	-0.175**
	과거부처 재직기간	-0.041	-0.025	-0.025
	담당업무	-0.054	0.105	-0.054
	직종	-0.097	-0.096	-0.054
독립 변수	정책갈등 감소		0.262***	
	정책경쟁 감소		0.147***	
	협의시간 감소		0.266***	
	관리비용 절감		0.276***	
	과거 소속부처 차이			-0.373***
빈도수		532	531	532
R제곱		0.019	0.420	0.050
수정된 R제곱		0.008	0.409	0.037
F 유의확률		0.123	0.000	0.000

분석 결과를 살펴보면, 통제 변수 중에서는 연령과 직급이 정책목표의 효과적 달성에 대한 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령이 높을수록 부처 통합 후 정책 목표의 효과적 달성에 대해 긍정적으로 인식하고 있다. 반면에 직급은 계수가 -의 값을 보여주고 있다. 직급이 높을수록 부처 통합 후 정책 목표의 효과적 달성에 대해 부정적으로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 즉 연령이 높고 직급이 낮은 경우 정책 목표 효과적 달성에 긍정적으로 보고 있으며, 연령이 낮고 직급이 높은 경우 정책 목표 효과적 달성에 부정적으로 보는 경향이 존재하였다.

정책갈등 감소, 정책경쟁 감소, 협의시간 감소, 관리비용 감소 등 독립변수는 모두 정책 목표 효과적 달성이라는 종속 변수와 유의미한 관계가 있었다. 모든 계수는 양의 값을 보여주고 있으며, 99% 유의수준에서 유의미한 수치를 보여주고 있다.

그리고 과거 소속부처의 차이도 정책목표 효과적 달성에 대한 인식에 대하여 유의미한 관계가 있었다. 계수값은 -0.373으로 음의 값이었으며, 99% 수준에서 유의미하였다. 과거소속부처는 비주도적 부처 출신인 경우 0, 주도적 부처 출신인 경우 1로 산정되었다. 여기서 계수가 음의 값이라는 것은 주도적 부처 출신일수록 정책목표 효과적 달성에 대해 부정적인 인식을 지니고 있다는 것을 의미한다. 비주도적 부처 출신인 경우, 통합 부처에서는 상대적으로 이전 부처보다 많은 차이가 존재한다. 그리고 주도적 부처 출신의 경우 비주도적

출신보다 통합 부처에서 상대적으로 이질성이 적다. 즉 상대적으로 변화를 적게 경험하는 주도적 부처 출신이 정책 목표 효과적 달성 측면에서도 큰 효과가 없는 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

4. 조절효과 분석

과거소속부처 차이가 독립변수와 종속변수 사이에서 조절 효과를 지니고 있는가를 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 5〉 조절효과 분석

		정책 목표 효과적 달성		
		model 2	model 4	model 5
통제 변수	성별	0.042	0.035	0.032
	연령	0.185***	0.188***	0.191***
	직급	-0.168***	-0.175***	-0.177***
	과거부처 재직기간	-0.025	-0.017	-0.015
	담당업무	0.105	0.102	0.105
	직종	-0.096	-0.071	-0.068
독립 변수	정책갈등 감소	0.262***	0.249***	0.220**
	정책경쟁 감소	0.147***	0.155***	0.166
	협의시간 감소	0.266***	0.261***	0.232**
	관리비용 절감	0.276***	0.267***	0.270***
조절변수	과거 소속부처 차이		-0.195***	-0.199***
상호 작용 항	소속부처*정책갈등			0.027
	소속부처*정책경쟁			-0.005
	소속부처*협의시간			0.035
	소속부처*관리비용			0.026
빈도수		531	531	531
R제곱		0.420	0.428	0.429
수정된 R제곱		0.409	0.416	0.413
F 유의확률		0.000	0.000	0.000

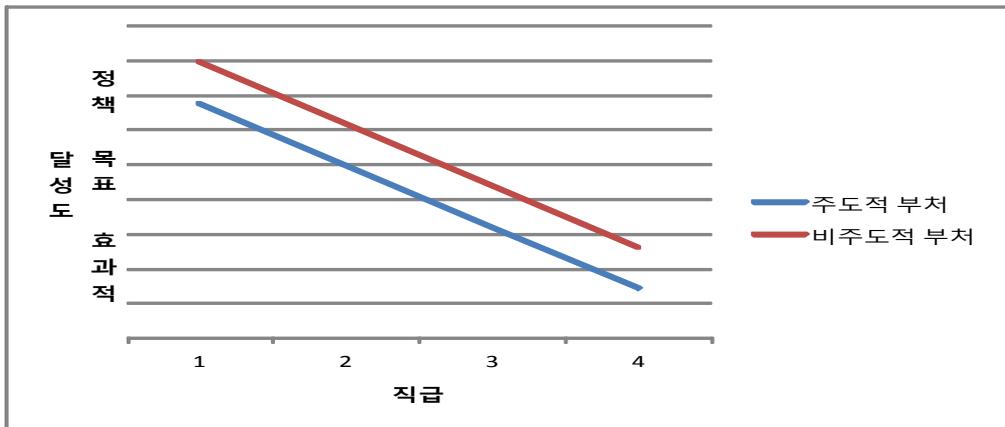
부처 통합으로 인한 정책갈등감소, 정책경쟁 감소, 협의시간 감소, 관리 비용 절감을 독립 변수로 하였을 때의 결과는 model 2이며, 여기에 과거 소속부처 차이를 조절 변수로 추가한 분석은 model 4에 표시되어 있다. 독립변수와 조절변수는 모두 99% 수준에서 유의미한 것

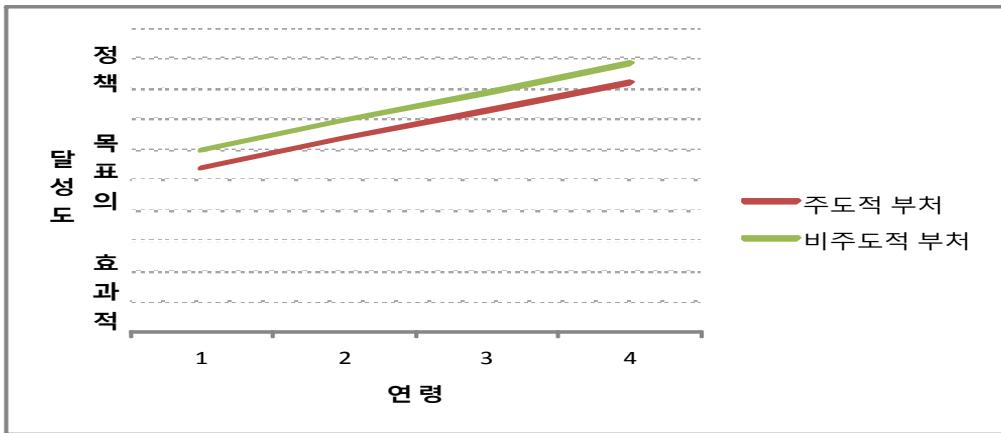
으로 나타났다. 그리고 model 5는 독립변수와 조절변수 간 상호작용 항을 추가했을 때의 분석 결과이다.

Model 2에서 조절변수를 추가한 model 4로의 변화를 살펴보면, 정책갈등의 감소는 원래 계수 값이 0.262였는데, 조절 변수가 추가될 경우 계수 값은 0.249로 감소되었다. 정책 경쟁 감소의 계수는 0.147에서 0.155로 증가하였으며, 협의 시간 감소의 계수는 0.266에서 0.261로, 관리비용 절감은 0.276에서 0.267로 감소하였다. 즉 정책갈등 감소는 계수 값이 5% 감소하였으며, 협의시간 감소도 계수 값이 약 2% 감소하였다. 관리비용 절감은 계수 값이 약 3% 정도 감소하였다. 이 차이가 각 독립변수 중 과거 소속 부처 차이에 의한 조절효과적 영향으로 파악될 수 있다. 즉 정책갈등 감소의 정도, 협의시간 감소의 정도, 관리비용 절감의 정도가 과거 소속 부처의 차이에 따라 차이가 존재하고 있고, 이에 따라 궁극적으로 과거 소속 부처 차이에 따른 정책목표의 효과적 달성 정도에 차이가 존재하고 있었다.

주도적 부처 출신과 비주도적 부처 출신에 따라 정책목표 효과적 달성에 어느 정도 차이가 있는가를 살펴보기 위하여 직급 및 연령에서 주도적 부처 출신과 비주도적 출신 간 정책목표 효과적 달성의 차이를 살펴보면 다음의 그림과 같다.

〈그림 3〉 각 직급 및 연령별 소속 부처 차이에 따른 조절효과





앞에서 직급과 연령은 정책목표 효과적 달성에 대한 인식에 영향을 미치는 통제 변수로서, 연령이 높을수록 정책목표 효과적 달성에 긍정적이었으며, 직급이 높을수록 정책목표 효과적 달성에 부정적이었다. 직급과 연령별 차이에서 주도적 부처 출신과 비주도적 부처 출신 사이에 따라, 정책 목표의 효과적 달성에 대한 인식에 따라 차이가 있는가를 그래프로 살펴보면, 모든 경우에서 비주도적 부처 출신의 정책목표 효과적 달성 인식이 주도적 부처 출신들보다 높다. 주도적 부처 출신인가 비주도적 부처 출신인가 여부는 정책 목표의 효과적 달성도에 대하여 유의미한 조절 변수로서 작용하고 있다.

V. 결론

이상에서 과거소속부처에 따라 통합 부처 공무원들의 부처통합 효과에 대한 인식 차이가 존재하는가를 살펴보았다. 분석 결과 통합부처 공무원의 과거소속 부처가 현재 통합 부처 내에서 주도적 부처인가, 비주도적 부처인가에 따라 부처통합으로 인한 정책 목표 달성도에 대한 인식에 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 과거 소속부처가 현재 통합 부처 내에서 주도적 부처인 경우 부처 통합 이후 정책 목표 효과적 달성도가 증진되었다고 인식하는 정도가 상대적으로 낮았으며, 비주도적 부처 출신의 경우 부처 통합 이후 정책 목표 효과적 달성도가 증진되었다고 인식하는 정도가 상대적으로 높았다.

선행 연구에서는 비주도적 부처 출신의 경우 상대적으로 직무 만족도가 저하되는 것으로 나타났었는데, 본 연구에서는 비주도적 부처 출신들의 직무 만족도가 비록 떨어지더라도, 부처 통합 이후 정책목표 효과적 달성에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 보고 있다는 것

을 제시하고 있다. 또한 주도적 부처 출신들은 부처 통합 이후 직무 만족도가 상대적으로 긍정적인 것으로 나타나지만, 정책목표 효과적 달성 측면에서는 상대적으로 부정적으로 인식하고 있었다.

이 외에 부처 통합 후 정책목표 효과적 달성에 대한 인식에 영향을 미치는 요소로는 연령 및 직급이 있었다. 연령이 높을수록 정책 목표 효과적 달성에 대하여 긍정적인 인식을 지니고 있었으며, 직급이 높을수록 정책목표 효과적 달성에 대해 부정적인 인식을 지니고 있었다.

위와 같은 분석 결과에 의해서 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 현실적으로 부처통합에서는 통합과 관련하여 주도적인 부처와 비주도적인 부처가 존재하며, 주도적인 부처에 소속된 공무원과 비주도적 부처에 소속된 공무원은 부처통합의 효과를 다르게 인식하고 있다는 점이다. 주도적 부처에 소속되었던 공무원들이 부처 통합 후 정책 목표의 효과적 달성에 대해 보다 부정적으로 보고 있다. 따라서 부처 통합 후 모든 부처 공무원들을 평등하게 대우하기 보다는 주도부처 출신 공무원과 비주도부처 출신 공무원에게 별도로 접근하는 융합관리 방안이 요구된다. 둘째, 부처 통합 후 조직원들이 느끼는 만족도와 정책 효과 사이에는 차이가 존재할 수 있다. 선행 연구에서는 부처 통합 후 비주도적 부처 출신들의 직무만족이 상대적으로 열악하다고 보았지만, 정책 효과 측면에서는 오히려 주도적 부처 출신들이 부정적이었다. 부처 통합의 궁극적인 목적은 조직원들의 만족도를 증가시키는 것이 아니라 정책 목표의 효율적 달성에 있다는 점을 고려하면, 조직원들의 만족도에만 초점을 두는 융합관리 방안은 한계가 있을 수 있다. 셋째, 정책목표의 효과적 달성 여부에 대한 인식은 연령과 직급에 따라서 다르게 나타나고 있다. 연령과 직급에 따라 조직융합관리 측면에서 보다 초점을 두고 관심을 보여주어야 하는 집단에 차이가 존재하므로, 이 집단 차이에 따라 조직융합관리 방안도 차별화될 필요가 있다. 본 연구는 2008년 부처통합 이후 발생한 통합부처 내부 구성원 간에 부처통합 효과에 대한 인식 차이가 존재한다는 것을 실증적으로 확인함으로써 통합부처의 융합관리에 정책적 시사점을 제공하는 데 그 의의가 있다 하겠다.

참고문헌

- 박경문·최명범. (2002). 합병기업의 조직문화가 조직유효성 및 노사관계에 미치는 영향. 「인적자원관리연구」, 4: 215-243.
- 박천오. (2011). 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 「행

- 정논총」, 49(1): 1-30.
- 안경섭. (2009a). 성공적 정부조직개편을 위한 통합조직의 융합전략에 관한 연구. 「한국행정논집」, 21(1): 261~285.
- _____. (2009b). 중앙정부 조직개편에 따른 조직문화의 변화와 조직융합, 직무성과와의 관계 분석: 행정안전부 공무원들의 인식을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 19(1): 171~199.
- 윤건. (2009). 조직통합의 결과에 관한 연구: 방송통신위원회 사례분석, 551-569. 2009년 한국정책학회 추계학술대회 발표논문.
- 이창길. (2012). 조직통합으로 인한 조직몰입과 직무만족의 변화요인 분석: 개인적 요인과 사회적 요인의 비교. 「한국사회와 행정연구」, 23(1): 263~285.
- 이창길·최성락. (2011). 정부부처 통합효과에 대한 차별적 인식에 관한 연구: 통합기대부처와 통합우려부처의 비교. 「한국공공관리학보」, 25(2): 143~166.
- 임영제·이창원. (2008). 정부조직의 조직융합관리에 관한 시론적 연구. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 133~154.
- 장지원. (2006). 통합부처의 문화통합 영향요인분석- 행정자치부의 통합사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 18(1): 29~61.
- 정진우. (2001). 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구: 재정경제원을 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1): 189-208.
- 조소연·황석준. (2008). 한국정부의 조직융합관리 프로그램에 대한 평가와 향후과제. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 조태준·황혜신·최성락. (2011). 조직융합관리와 조직효과성 간 관계에 관한 연구. 「한국행정논집」, 34(2).
- 최성욱. (2001). 정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색. 「한국정책학회보」, 10(3): 17-42.
- 한영석. (2008). 합병기업에서 지위, 출신조직정체성 및 조직문화유사상이 합병조직정체성에 미치는 영향. 「한국심리학회지 산업 및 조직」, 21(1): 127-150.
- 한영석·서용원. (2004). 합병기업에서 출신조직 정체성이 정체성관리 전략에 미치는 영향. 「한국심리학회지 산업 및 조직」, 17(3): 419-450.
- Buono, A. F., Bowditch, J. L. & Lewis III, J. W., (1985). When cultures collide: The Anatomy of a Merger, *Human Relations*, 38(5), 1985m pp. 477-500.
- Cartwright, S. & Cooper, C. (1993). The psychological impact of mergers and acquisitions on the individual: A study of building society managers, *Human relations*. 46(3).
- Chatterjee, Sayan (1986), Types of Synergy and Economic Value: The Impact of Acquisitions on Merging and Rival Firms, *Strategic Management Journal*, 7(2), 119-39.
- Chatterjee, S., Lubatkin, M., Schweiger, D. & Weber, Y. (1992), Cultural differences and shareholder value in related mergers: Linking equity and human capital, *Strategic Management Journal*, 13: 319-334.
- Homburg, Christian & Bucerius, Matthias. (2005). A Marketing Perspective on Mergers and Acquisitions:

- How Marketing Integration Affects Postmerger Performance. *Journal of Marketing*, 69(1): 95-113.
- Knippenberg, D. V. & Leeuwen, E. V. (2001). Organizational identity after a merger: Sense of continuity as the key to postmerger identification. In Hogg, M. A. & Terry, D.(Eds.), *Social identity precesses in organizational contexts*, New York. Psychology press.
- Mansfield, Phylis. (2004). Anomie and disaster in corporate culture: The impact of mergers and acquisitions on the ethical climate of marketing organizations, *Marketing Management Journal*, 14(2): 88-99.
- Nagavani, A. & Malekzadeh, A.R. (1998). Acculturation in Merger an Acquisitions. *Academy of Management Review*. 13(1).
- Pasha, Ahmad Tisman. (2010), Effects of Merger on Management: Case Study of a Bank. *European Journal of Economics, Finance & Administrative Sciences*, 19: 98-106.
- Sarala, Riikka M. & Vaara, Eero. (2010), Cultural Differences, Convergence, and Crossvergence as Explanations of Knowledge Transfer in International Acquisitions, *Journal of International Business Studies*, 41(8): 1365-1390.
- Weber, Y. (1996), Corporate cultural fit and performance in mergers and acquisitions, *Human Relations*, 49(9): 1181-1202.
- Wilson, J. Q (1989). *Bureaucracy: What Government Agencise Do and Why They Do It*. Basic Books.

ABSTRACT

An Analysis of the Effect of Government Department Integration on Effective Achievement of Policy Goals

Seong Rak Choi and Chang Kil Lee

This study was done of the government departments that were integrated when President Lee's administration was launched in February 2008. This study assesses whether there is a difference in awareness of the level of policy goal achievement based on the previous government department.

Analysis of a survey of government employees working in integrated departments showed that those from larger departments displayed a lower perception that effective achievement of policy goals had improved. Other research has usually suggested that those from smaller departments have a comparatively lower level of job satisfaction, but this study showed that, even with a decline in job satisfaction, they displayed a comparatively positive view of the effective achievement of policy goals after integration. Increases in age also showed a more positive perception of effective achievement of policy goals, while having a higher position showed a more negative view of effective achievement of policy goals.

This study shows that government department integration results in two different types of departments: larger and smaller departments, with a difference of perception between the larger and the smaller departments. This study also provides the implication that, considering this difference, post-merger integration (PMI) is essential.

【Keywords: integrated department, government department integration, organizational effectiveness, policy effectiveness】