지방행정연구 제26권 제4호(통권 91호) 2012. 12. 115~140

지방자치단체통합에 따른 조직변화에 관한 실증분석
: 공무원의 인식변화를 중심으로

An Empirical Study on the Organizational Change due to Consolidation of Local Governments
: Focused on the Perceptional Change of the Civil Servants

박 해 육* · 최 정 우**

Park, Hae-Yug · Choi, Jung-Woo

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 공무원의 인식변화에 관한 실증분석
Ⅳ. 결 론

본 연구에서는 기존의 지방행정체제개편에서 심도 있게 다루어지지 않았던 지방행정조직의 변화를 고찰하는 데에 중점을 두고 있다. 통합창원시 공무원을 대상으로 통합 이전에 통합으로 인해 발생할 것으로 예상되는 행정조직 및 직무와 관련한 우려들이 통합 이후에도 실제적으로 존재하는지 또는 통합에 대한 우려가 단순히 기우였는지에 대해서 분석하였다.

연구의 분석결과를 살펴보면, 조직구성원 간의 신뢰성, 업무의 중복성, 승진 가능성 등에 대해서는 통합 이전에 기대하였던 것과는 달리 부정적인 인식변화가 이루어졌다. 그러나 업무조정 시간의 증가에 대해서는 통합 이전의 부정적인 인식과는 달리 통합 이후 결과는 긍정적인 것으로 나타나 공무원들의 통합에 대한 인식이 긍정적으로 전환된 것으로 볼 수 있다. 그러나 조직 내의 파벌, 조직문화 차이로 인한 갈등, 승진 불공정으로 인한 갈등

* 한국지방행정연구원 연구위원(주저자)
** 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정(공동저자)
논문 접수일: 2012. 11. 21, 심사기간(1차): 2012. 11. 22 ~ 2012. 12. 17, 게재확정일: 2012. 12. 17

등에 있어서는 통합 이전에 우려하였던 결과가 통합 이후에도 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 부분들의 개선이 이루어지지 않을 경우 통합에 대한 부정적인 인식이 강화될 소지가 있으므로 부정적인 인식을 유발하는 분야와 부정적인 강화를 불러오는 분야에 대해 체계적인 조직융합관리가 이루어져야 할 것이다.

□ 주제어: 자치단체통합, 조직변화, 지방행정체제개편

This study focuses on investigating changes of local governmental organizations, which was not systematically addressed in previous studies related to local governmental consolidation. In order to make progress, this study conducted a survey on the Changwon city integrated with Masan and Jinhea cities. Specifically, we analyzed if the civil servants' ex-ante concern about changes resulting from administrative organizations and duties arise in reality or not, because worry on the consolidation was groundless overcare.

The analytic results present that negative perception have been formed in trust between group members, redundancy of works, possibility of promotion, and so on. These findings interestingly are opposed to the results which experts expected before the consolidation. However, ex-ante concerns about work adjustment of officials in charge change to more positive perception, which this finding contributes for civil servants to have positive perception on the consolidation.

However, the clique within the organization, conflicts caused by different organizational culture, and unfair promotion which were expected before the consolidation still happened in after the consolidation. If these limitations are not corrected, they might reinforce the negative perception on consolidation. Therefore, policy decision makers need to systematically and carefully manage the issues which can cause or even reinforce negative perception on consolidation.

□ Keywords: Consolidation of Local Government, Organizational Change, Territorial Reform of Municipality

Ⅰ. 서 론

지방행정체제개편은 그 효과에 대한 찬반에도 불구하고 꾸준히 진행되고 있다. 현 정부에서도 '지방행정체제개편특별법'을 제정하여 중앙정부가 주도적으로 지방행정체제개편을 추진하고 있고 현재 지방행정체제개편추진위원회는 행정체제개편 권유지역을 선정하였고 주민의사를 묻는 단계에 접어들었다. 하지만 역대 우리나라의 지방행정체제개편 사례를 살펴보면 지방행정체제개편을 통해 지방자치단체간 통합이 이루어지는 데는 많은 시간이 필요했다. 이러한 사례는 여수시 통합과정, 최근의 청주-청원 통합 과정에서도 여실히 드러났다. 이는 통합을 추진하는 과정에서 통합에 찬성하는 지역과 반대하는 지역간의 갈등이 원만하게 해결되지 않았기 때문이다. 통합에 반대하는 지역은 다양한 분야에서 통합에 대한 우려를 갖고 있는데, 이러한 우려가 클수록 통합을 추진하는데 어려움을 겪는다.

통합을 반대하는 지역에서의 우려는 지방행정체제개편에 대해 소극적인 입장을 보이는 학자들의 입장과 맥을 같이한다. 하지만 통합을 반대하는 지역에서의 궁극적인 인식은 "통합으로 인해 얻게 될 실익은 통합을 적극적으로 지지하는 지역에 편중되고, 통합으로 인해 발생하는 비용은 해당지역으로 편중된다"는 주장으로 귀결된다. 이러한 인식에 기인한 부작용들은 통합 이후에 실제적으로 나타날 수 있지만 통합에 대한 막연한 기우일 수도 있다. 따라서 통합에 대한 이러한 막연한 우려를 사전에 해소하는 것은 차후에 추진될 지방행정체제개편 과정에 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

기존의 지방행정체제개편과 관련한 편익과 비용에 대한 기존 논의는 통합 지역의 지역발전, 생활권과 행정권의 통합, 행정효율성, 행정서비스 품질 제고 등 거시적인 측면에서 주로 논의되고 있다. 하지만 거시적인 측면뿐만 아니라 미시적인 측면에서 행정체제개편의 다양한 편익과 비용에 대한 접근이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 그동안 지방행정체제개편에서 비중 있게 다루어지지 못했던 지방행정의 조직변화를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 지방행정체제개편 또는 시군통합에 있어 지방자치단체 공무원들은 체제개편의 추진자이기도 하지만 한편으로는 지방행정체제개편의 대상자이기도하다. 또한 유사한 특성을 보이는 지방자치단체 행정조직이지만 각 지역의 행정조직 문화는 상이하고 업무추진방식 또한 다르다. 따라서 통합 이후 발생할 수 있는 인사상의 불이익, 업무량, 구성원 간의 갈등, 직무의 중복 등의 문제는 공무원으로 하여금 지방행정체제개편 추진을 주저하게 하거나 또는 암묵적으로 반대하게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 통합 창원시 공무원을 대상으로 통합 이전에 통합으로 인해 발생할 것으로 예상되는 행정조직 및 직무와 관련한 우려들이 통합 이후에도 실제적으로 존재하는지

또는 통합에 대한 단순한 기우였는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 지방행정체제개편 추진 과정에서 발생될 것이라고 예상되는 행정조직 부문의 여러 가지 우려들을 불식시키고 통합이 후에 나타나는 문제들을 해소하는데 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 조직개편으로서의 지방행정체제개편

지방행정체제개편의 목적은 지방자치단체의 통합에 중점을 두고 있다. 지방자치단체간 통합은 행정조직의 통합을 수반하고, 이는 결국 통합된 자치단체의 조직개편을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서의 정부조직개편은 주로 부처간 조직개편에만 초점이 맞추어져 있다. 1994년부터 1995년까지 우리나라의 1·2·3차 도농(시군)통합을 통해 총 40여개의 통합시가 설치되었다. 이후 1998년의 통합 여수시, 2010년 통합 창원시가 출범하였다. 또한 2012년 현재, 청주시와 청원군의 통합이 확정되었고, 지방행정체제개편추진위원회가 16개의 통합권유지역을 발표하여 현재 주민투표를 통한 의견수렴이 이루어지고 있다. 이는 지방행정체제개편을 추진하였거나 현재 추진하고 있는 지방자치단체의 조직개편이 이루어졌거나 혹은 이루어질 것임을 의미한다. 따라서 중앙정부의 조직개편과 더불어 지방행정체제개편으로 인한 지방자치단체의 조직개편 또한 정부조직개편의 한 축으로 논의되어야 한다. 그리고 지방행정체제개편의 효과 또는 편익 및 비용과 관련한 논의에서도 체제개편으로 인해 야기되는 공무원 조직과 관련된 다양한 문제점 및 편익과 비용에 대해서도 논의가 이루어져야 한다. 중앙정부 차원의 조직개편에서는 언급하였던 조직분야의 다양한 부분들이 많이 다루어지고 있는 반면, 지방자치단체의 조직개편에 대한 논의는 상당히 미흡한 수준이다. 따라서 아래에서는 이에 대해서 고찰하기로 한다.

조직개편에 대해 살펴보면, March & Olson(1989)은 조직구조에 단순한 변화가 발생하는 것만으로도 조직개편으로 바라보았으며, Digmum et al.(2005)은 환경변화에 조직이 적응해가는 과정을 조직개편으로 보았다(김윤권·오시영, 2008: 896). 일반적으로 조직개편은 정부의 조직구조를 새로운 필요에 맞게 재배열하는 것을 의미한다(Chen & Eimicke, 1995: 101; More, 1998: 1955; 박천오, 2011: 1 재인용). 새로운 필요에 맞게 재배열된 조직은 기존의 조직에서보다 조직의 효율성과 정책추진의 효과성이 저하되지 않아야 한다. 그러나 주로 조직통합으로 나타나는 정부의 조직개편이 항상 성공적인 결과를 도출하지

는 않는다. 이는 '물리적 통합'으로 설명되는 조직구조·기능의 통합이 조직구성원의 심리적 통합 또는 문화적 통합으로 설명되는 '화학적 통합'으로 이어지지 않는 경우가 발생하기 때문이다. 화학적 통합이 이루어지지 않은 조직내부에는 조직구성원간 갈등이 상존하는 경우가 많다. 특히, 정부조직에서의 조직개편은 조직 자체의 구조특성과 관행주의적 업무특성으로 인해 조직개편이 조직의 통·폐합을 통한 외형적인 변화만 이루어지고, 통합된 조직내부에 존재하는 통합대상조직들의 기존 업무방식, 조직문화 등 기존에 형성된 틀을 파괴하지 못하는 경우가 많다(임영재·이창원, 2008: 134).[1)]

조직개편 논의의 중심이 되는 중앙정부의 부처간 통합은 조직 기능 및 구조의 중복성, 조직간 기능의 연계성, 조직의 효율성, 정책추진의 효과성 등 다양한 기준을 통해 조직개편의 실시 여부를 결정할 수 있는 '선택의 문제'이다. 이와는 달리 지방행정체제개편과 연계된 지방행정조직개편은 '불가피한 문제'이다. 즉, 지방행정체제개편의 일환으로 시군통합이 결정된다면 해당 지역의 행정조직(시청 및 군청)의 통합은 선택이 아니라 당연히 이루어져야 하는 것이므로 조직개편의 실시 여부가 논의의 대상이 되지 않는다. 따라서 지방행정체제개편으로 인한 조직개편은 효과적인 조직개편 방안, 그리고 조직개편 이후 조직융합의 달성에 관한 논의가 주로 이루어져야 할 것이다.

조직개편은 조직의 효율성 및 정책효과성과 밀접한 관련을 갖는다. 조직개편을 통해 조직통합이 성공적으로 이루어지지 않으면 조직의 효율성은 저해되고, 조직의 목표를 효과적으로 달성하는 것이 어려워질 수 있다. 이는 결국 지방행정체제개편 또는 시군통합에 수반되는 조직개편이 성공적이지 못할 경우 행정체제개편의 효과를 저해할 수 있음을 의미한다. 행정체제개편의 이점으로 주로 다루어지는 '규모의 경제'로 인한 '행정효율성 향상', '행정서비스의 질 향상' 등은 모두 이를 제공하는 행정조직의 역량과 관련된다. 즉, 성공적인 조직통합이 이루어진 후, 직무만족과 직무몰입의 증대, 업무 효율성의 확보를 기반으로 행정효율성과 행정서비스의 질이 향상될 수 있다. 따라서 지방행정체제개편에서 지방행정조직의 개편은 그 중요성에도 불구하고 행정체제개편의 편익, 구체적으로는 행정효율성을 논의함에 있어서도 크게 주목받지 못하고 있다.

---

1) 이러한 현상의 대표적인 예로 1994년 재정경제원 사례를 들 수 있다. 1994년 재무부와 경제기획원이 통합된 재정경제원에는 기존 재무부의 적극적인 정부개입 기조와 경제기획원의 정부개입 최소화(시장주의) 기조가 조직 내에 상존하고 있었다. 이와 같이 조직통합 후 조직융합이 이루어지지 않은 상태로 인해 1998년 IMP 외환위기 상황에서 조직 내의 정책충돌로 인해 효과적인 대응을 하지 못해 출범 4년 만에 대폭적인 조직개편을 단행하였다(행정안전부, 2008: 3).

2. 지방행정체제개편으로 인한 조직통합의 과제

조직통합의 성공은 대상 조직들의 기능 통합과 조직 자체의 외연적 통합인 '물리적 통합'에서 조직의 문화, 구성원간의 협력 등이 달성되는 내재적인 통합인 '화학적 통합'의 달성 여부에 좌우된다. 여러 차례의 조직개편에서 실패한 사례가 발생하는 이유는 바로 물리적인 통합이 화학적인 조직융합으로 이어지지 않았기 때문이다. 조직개편, 구체적으로는 조직통합 이후 발생할 수 있는 여러 가지 문제점은 여러 학자들의 선행연구에서 제시되어 있다(윤병섭·박천일, 2007; 임영재·이창원, 2008; 황혜신 외, 2010; 박천오, 2011; 조태준 외, 2011 등). 이러한 선행연구들에서 제시되는 다양한 조직통합의 문제점은 크게 조직문화, 구조 및 기능, 인사, 성과 등 4개 영역으로 구분할 수 있다.

조직문화와 관련하여 조직통합 이후 기존 조직의 고유한 조직문화가 통합 후에도 새로운 조직문화로 융합되지 못하고 통합조직에 상존하여 조직구성원간 파벌, 조직 내 갈등, 조직구성원의 정체성 상실 등을 야기할 수 있다. 조직에는 조직구성원들의 행동에 영향을 주는 조직 고유의 가치관, 신념, 규범 등이 존재하는데 이를 조직문화라고 한다(이학종, 1991: 25; 윤병설·박천일, 2007: 49). 조직통합이 이루어진 조직에는 통합대상이 된 조직마다의 기존 조직문화가 통합된 새 조직에 혼재되어 있다. 따라서 통합 이후 새로운 조직문화가 구축되지 않는다면 기존의 조직문화가 지속적으로 영향을 주므로 조직구성원에게 상이한 조직문화가 영향을 주게 된다. 문제는 한 조직에 두 개의 조직문화가 공존하므로 통합된 조직에서의 조직구성원은 통합되기 이전의 조직문화에서 벗어나지 못하고 다른 조직문화를 지닌 조직구성원과의 통합이 저해될 수 있다는 것이다. 조직통합에 대해 불안감을 지닌 조직구성원은 조직 전체보다는 이전에 몸담았던 조직구성원들을 중심으로 직무를 수행하게 되고, 이로 인해 조직의 응집성이 약화될 수 있다(임영재·이창원, 2008: 146). 조직 내의 상이한 조직문화의 공존은 조직 내의 파벌 형성, 조직구성원간 갈등을 유발할 수 있으며, 직무만족도 및 직무몰입도 저하, 조직효과성 등의 저하도 야기할 수 있다.

조직구조 및 기능과 관련하여서는 조직통합으로 인해 중복되는 업무의 조정 문제가 발생하며, 만약 조정이 제대로 이루어지지 않을 경우에는 부서간 기능 중복으로 인해 업무영역의 모호성이 발생할 수 있다. 그리고 조직구성원에게는 기존 직무에서 다른 직무로의 변화, 업무체계의 변화 등으로 인한 직무스트레스, 조직통합에 대한 불만 등이 야기될 수 있다. 특히, 중앙정부 부처의 조직개편을 통한 조직통합은 상이한 부처가 하나의 부처로 통합되기 때문에 업무 중복이 크지 않으나 지방자치단체 간의 통합으로 인한 조직통합은 다른 양상을 보일 수 있다. 반면 기존에 유사한 서비스를 공급하던 자치단체의 통합은 많은 부분에서 업무가 중복되어 업무의 조정이 필요하다. 이 경우 중복되는 업무의 조정은 결국 조직의 효과성 및 효율

성 제고에 많은 영향을 준다. 그리고 통합 전, 각 지방자치단체에서 중요시하던 기능들이 통합 이후에는 특정 기능과 정책이 우선시되고 그 외의 기능들은 상대적으로 등한시 되는 문제가 발생할 수 있다(박천오, 2011:9). 이로 인해 조직구성원 간의 갈등이 야기될 수 있다.

인사와 관련해서는 조직개편으로 인해 야기되는 인사상의 불이익이 조직통합을 저해하는 가장 큰 이슈가 된다. 조직구성원은 조직통합으로 인해 발생하는 승진적체[2], 경력경로 변경, 임금 및 보상체계의 변화를 크게 우려하게 된다. 이는 조직구성원들 사이에 자기 이익을 강화하고자 하는 '조직통합 증후군'에 인사상의 각종 불이익과 보상체계의 변화, 경력에의 영향이 가장 직접적으로 작용하기 때문이다(조태준 외, 2011: 533). 통합 이후 발생하는 인사상의 각종 문제는 조직통합을 저해하는 가장 큰 요인이 될 수 있고, 심지어는 조직구성원 간 갈등요인이 되기도 한다.[3] 또한 조직구성원이 조직에서 인사상의 불이익이 존재한다고 인지할 경우, 이는 조직구성원이 새로운 통합조직에 헌신하지 않게 하며, 조직성과에 부정적인 영향을 줄 수 있다(조봉순, 2007).

마지막으로 앞에서 제시한 다양한 문제들은 성과와 관련하여 조직효과성과 조직업무의 효율성을 저하시킨다. 조직문화의 융합, 인사상의 각종 불이익의 발생, 경력관리의 어려움, 업무의 중복 등은 조직적 차원에서 조직구성원 간의 원활한 의사소통 및 상호협력을 저해하기도 하며, 개인적 측면에서는 직무만족 및 직무몰입의 저해 등을 야기한다. 이와 같은 조직통합의 부작용들은 조직목표의 달성을 저해하고, 공공서비스의 질 저하, 행정 비효율 등의 문제로 이어져 성공적인 조직통합의 장애물이 될 수 있다. 한편 민간조직의 경우 조직개편의 단행은 인력감축이 수반되지만 행정조직의 경우에는 공무원의 신분이 법으로 보장되어 있어 인력감축이 사실상 어렵다. 지방자치단체의 통합으로 인한 행정조직 통합에서도 인력감축이 거의 이루어지지 않았다. 따라서 지방행정체제개편 논의 시 개편의 효과로 제시되는 인력감축을 통한 조직효율성 확보는 그 효과가 크지 않다.

전술하였던 통합과 관련한 과제를 해결하지 못하면 행정조직 통합이 성공적으로 이루어지기 어렵다. 지방행정체제개편으로 인하여 통합된 행정조직은 지방자치단체 통합 이후 지방행정을 이끌어가는 주체이다. 따라서 성공적이지 못한 조직통합은 지방자치단체 통합의 성패를 좌우할 수 있다. 또한 이와 같은 행정조직 통합의 과제들은 통합이 논의되는 과정에서 예상

---

2) 1996년 통합한 평택시의 경우, 7급에서 6급 승진기간이 통합 전에는 다른 시군과 유사하게 10~11년이 걸렸지만, 통합 후에는 평균 13~14년이 소요되고 있다("평택시 통합 16년...정부 지원은 없었다.", 경인일보, 2011. 09. 19).

3) 여수시의 경우, 인사상의 문제로 인한 공무원 조직의 분열과 갈등이 지속되고 있다. "인사 때만 되면 '과거 10년 전 소속 시군이 어디냐'를 따지고 인사적체까지 심해져 불만이 점점 커지고 있다"("통합시 청사는 우리지역에, 여수시 13년째 세집살림 후유증", 한국일보, 2011. 11. 20).

할 수 있는 문제들로써, 당사자인 공무원들이 통합에 부정적인 시각을 갖게 하는 요인이 된다. 그리고 통합 전에 갖고 있던 조직운영에 대한 부정적인 인식이 통합 이후에도 지속된다면 이는 통합조직의 성과에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

3. 지방행정체제개편에서 정책대상집단 인식의 중요성

정책이 성공적으로 이루어진다는 것은 정책이 의도하였던 정책목표를 효과적으로 달성하는 것을 내포한다. 효과적으로 정책목표를 달성하기 위하여 인적·물적 자원을 통한 지지(support)가 요구되지만 한편으로는 정책대상집단(policy target group)인 정책수혜자, 비용부담자 그리고 정책과 관련한 다양한 이해관계자의 지지가 필요하다. 정책대상집단의 지지는 정책에 대한 긍정적인 인식(cognition)을 기반으로 한다. 정책에 대한 인식은 정책에 대한 인식의 통합인 '감성(emotion)'이 되어 정책에 대한 순응(compliance) 또는 불응(non-compliance)에 영향을 준다(오세윤 외, 2007; 문영세, 2012: 72). 따라서 정책에 대한 긍정적인 인식은 정책에 순응할 수 있도록 하고, 이는 정책이 성공할 수 있도록 다양한 지지를 보내는 원동력이 된다. 반면 부정적인 인식은 정책불응으로 이어질 수 있고, 이로 인한 정책의 불응은 정책실패로 연결될 가능성이 있다.

정책대상집단에서의 개인은 정책에 대해서 자신의 이해관계나 선호를 기반으로 자신만의 틀(self-schema)을 형성하는데, 이 과정에서 추론상의 체계적인 오류인 인식의 왜곡이 발생한다(Matlin, 1995; 문영세, 2012: 70).[4] 이는 인식과정에서 개인이 일관성을 유지하고자 하는 경향에 기인한다(문영세, 2012:72). 즉, 정책 전반에 대해 부정적으로 인식하고 있다면 정책과 관련된 긍정적인 정보는 왜곡하여 비일관성을 최소화하고자 한다. 따라서 정책과 관련한 부정적인 정보를 중심으로 인식통합[5]이 이루어진다(홍대식, 1996: 58-59). 정책에 대한 인식통합은 정책에 대한 정책대상집단의 순응과 불응에 영향을 준다는 점에서 중요성을 지닌다.[6] 한편 정책불응은 정책실패를 야기하는 실패요인으로 작용한다(Nye,

---

4) Beck(1988)에 의하면 인식의 왜곡에는 협소한 관점(tunnel vision), 선택적 요약(selection abstraction), 자의적 추론(arbitrary inference), 과도한 일반화(overgeneralization), 극단적 생각(polarized thinking), 확대(magnification), 왜곡된 설명(biased explanation), 부정적 낙인(negative labeling), 개인화(personalization), 독심술(mind reading), 주관적 추론(subjective reasoning) 등이 있다.

5) 인식통합은 특정 판단으로 수집된 정보를 통합하는 것을 의미한다. Osgood, & Tanenbaum (1957)은 인식의 단계를 정보를 수집하는 단계, 어떤 판단에 도달하기 위해 어떤 정보를 사용할 것인지를 결정하는 단계, 그리고 인식통합 단계로 구분한다(홍대식, 1996: 102; 문영세, 2012: 71).

6) 정책불응의 요인은 학자들에 의해 다양하게 제시되고 있다(Young, 1979; Combs, 1981; Anderson,

Zelikow & King, 1997; 정광호 외, 2009: 3-4). 즉, 부정적 인식으로 유발된 정책불응은 정책실패를 야기하는 원인으로 작용하기 때문에 정책에 대한 부정적 인식을 해소하는 것이 정책을 성공적으로 달성하는데 중요하다. 게다가 정책의 실패는 단지 현 정책에만 영향을 주는 것이 아니라 추후 유사한 정책의 추진, 정책대상을 달리하는 후속정책의 추진에 대한 정책학습(policy learning)이 된다. 따라서 현 정책에 대한 부정적인 인식은 유사한 정책에 관련되는 정책대상집단에게도 부정적인 인식이 전이될 수 있으므로 차후에 이와 유사한 정책의 추진에도 부정적인 영향을 줄 수 있다.

지방행정체제개편 과정에서 부정적인 인식은 지방자치단체 간의 통합을 지연시키거나 혹은 통합이 결렬되도록 하는데 많은 영향을 주었다. 예를 들어, 최근 통합이 추진되고 있는 청주시와 청원군의 경우 통합으로 인해 발생할 것으로 예상되는 각종 비용부담, 혐오시설의 특정 지역으로의 편중, 지역의 불균형 발전 등으로 인해 청원군 주민의 반대가 커서 여러 차례의 통합이 결렬되었다. 우리나라의 지방자치단체 통합의 대부분은 1994년에 도·농통합 추진 정책으로 이루어졌다. 도·농통합시에서는 도시지역의 필요에 따라 농촌지역이 '내부 식민화'되거나 농촌지역의 붕괴가 가속화되었다(김주숙·김은영, 2003: 88). 이러한 기존의 통합사례에서의 부작용은 현재 추진되고 있는 지방자치단체의 행정개편에 대한 정책학습으로 영향을 줄 수 있다. 즉, 현재 행정체제개편이 추진되고 있는 지역에서는 과거 사례에서의 다양한 문제점들을 근거로 통합에 대해 부정적인 인식을 갖게 되고, 적극적으로는 과거 사례를 바탕으로 통합에 대해 반대하게 된다. 하지만 지방행정체제개편 추진과정에서 예상되는 다양한 문제점은 어디까지나 '가정'이고 '우려'이다. 과거 지방자치단체 통합사례나 타 지역의 통합 추진사례에서 나타나는 문제점들은 이를 해결할 수 있는 다양한 정책수단을 활용할 경우 나타나지 않을 수 있다. 그러나 지방행정체재개편에 또는 지방자치단체통합에 대해 부정적인 인식이 통합 이후에도 존재하여 정책불응을 야기할 수도 있다. 반면 통합 이전에 부정적인 인식을 유발하는 요인들이 통합 이후 개선되거나 제거되어 통합에 대해 지녔던 부정적인 인식이 통합 이후에는 긍정적인 요인으로 작용할 수도 있다. 이러한 인식의 전환은 통합을 성공적으로 이끌어가는 데 큰 기여를 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지방행정체제개편 전·후 정책대상집단의 인식의 변화는 정책의 성패를 좌우하는 데 큰 영향을 준다.

1984; 안해균, 1990; 정정길 외, 2003). 그 중, Combs(1981)의 '정책에 대한 부정적인 평가'와 정정길(2003)의 '순응주체와 관련된 인식' 등은 정책에 대한 부정적인 인식이 정책불응을 야기하는 요인임을 제시하고 있다.

4. 선행연구 및 분석의 틀

지방행정체제개편의 효과에 대해서는 다수의 연구(장덕희 외, 2012; 최영출, 2009; 안경섭, 2011; 조성호·박석희, 2009; 유재원·손화정, 2009; 박종관·조석주, 2001)가 이루어지고 있다. 또한 그 효과에 대해서도 행정효율성, 주민만족도 등 다양한 세부분야별 연구가 이루어지고 있다. 효과의 측정에 대해서도 인구, 재정자립도 등 정량적인 지표를 통한 연구와 정책대상집단을 대상으로 설문을 실시하여 진행한 연구들이 주를 이루고 있다. 그리고 지방행정체제개편 이후 공무원을 대상으로 이루어진 연구(최락인, 2001; 최영출, 2007)도 있다. 하지만 공무원을 대상으로 한 연구는 공무원의 처우 또는 승진과 같이 공무원의 직접적인 이해관계를 중심으로 연구가 이루어졌다. 본 연구에서와 같이 통합 이후 조직의 효율성과 효과성에 대한 연구는 아직 많이 이루어지지 않았다. 조직개편 이후 조직 효과성과 효율성 그리고 직무만족 등에 대한 연구(이창길·최성락, 2011; 조태준 외, 2011; 박치성 외, 2011; 안경섭 외, 2009; 문병섭·박천일, 2007 등)는 주로 중앙부처 수준의 조직개편에서 다루어지고 있다.

지방행정체제개편의 효과에 대한 연구 중에서 본 연구와 관련있는 행정효율성의 경우 대부분의 연구에서 행정효율성은 행정기구수의 변화(김동훈·정진헌, 1996; 홍준현, 1997; 조성호·박석희, 2009 등), 공무원 수 변화(김동훈·정진헌, 1996; 홍준현, 1997; 박기관, 2007; 조성호·박석희, 2009; 최영출, 2009), 행정비용 절감(홍준현, 1997; 최흥석·정재진, 2005) 등을 고려하고 있다. 행정조직의 변화라는 측면에서 효율성은 행정기구와 공무원 수가 감소하여 발생하는 것으로 선행연구에서 설명된다. 그러나 행정조직에서의 효율성은 단순히 기구가 줄어들고 인력이 줄어드는 것뿐만 아니라 통합 이후의 업무효율성으로부터 파생되는 행정효율성은 선행연구에서 다루어지지 않았다.

한편 지방행정체제개편으로 인한 공무원의 변화와 관련된 연구는 주로 공무원의 처우나 승진 등에 대해 연구가 주로 이루어지고 있다. 이에 관한 주요 연구를 살펴보면, 최영출(2007)은 시군통합에 대해서 지방자치단체 공무원들은 심정적으로 반대를 하는 경우가 많다고 주장하면서 이러한 실질적인 이유는 행정조직 개편으로 인하여 야기되는 승진에서의 불이익 때문으로 설명한다. 특히, 공무원들은 자신들의 불이익을 이유로 통합을 반대할 수 없기 때문에 주민들에게 예상되는 불이익을 이유로 주민들이 통합에 반대하도록 독려한다고 주장한다. 따라서 청주시와 청원군 공무원을 대상으로 시스템다이나믹스를 적용하여 공무원의 승진시간 변화와 승진 불이익 수준을 예측하였다. 그 결과 통합으로 인해 고위직은 승진이익이 발생할 수 있으며, 행정조직 통폐합 시 각 기관의 직급상의 수, 평균승진소요연수, 퇴직자수, 직제상의 총 정원수의 변화에 따라 불이익 및 이익의 정도가 달라지는 것으로 분석되었

다. 최락인(2001)은 통합 여수시를 대상으로 근무평가 공정성, 근무지배속, 보수 및 수당, 승진, 신분보장, 업무의욕, 역할갈등, 응집도, 의사결정 참여 등의 통합 전·후 차이를 비교하였다. 그 결과 조직의 축소에 따른 인원감축으로 행정비용이 절감되어 다소 긍정적인 측면이 있지만 공무원들의 처우는 전반적으로 통합 이후 나빠졌다는 인식이 큰 것으로 나타났다. 특히, 이러한 결과는 통합에 적극적이었던 여수시에서는 긍정적으로 나타난 반면, 통합에 소극적이었던 여천군과 여천시에서는 부정적으로 나타났다. 한편 정문기·박성호(2011)는 지방자치단체의 니즈(need)와 행정환경에 능통한 공무원은 지방행정체제개편에서 실질적인 이해당사자이며 개편에 대한 쟁점의 상대적 이해도가 높다고 주장하였다. 이러한 공무원의 중요성에 기인하여 서울시 행정체제개편에 대한 공무원의 인식을 조사하였다. 그 결과 필요성의 인식과 실질적 개편추진에는 인식의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 개편에 활용되는 기준에 있어서도 이견이 존재하므로 추가적인 논의를 통한 합의가 필요한 것으로 나타났다.

통합조직의 효과에 대해서는 대부분의 연구가 중앙부처 중심으로 이루어지고 있다. 이와 같은 중앙부처 연구들의 결과는 지방행정체제개편으로 야기된 통합조직에도 충분한 함의를 지닐 수 있다는 점에서 이에 관한 선행연구에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다. 윤병섭·박천일(2007)은 행정자치부의 소방, 방재, 민원기능이 소방방재청으로 통합된 이후 일반행정직공무원과, 기술직공무원 그리고 소방공무원들이 지닌 상이한 조직문화가 조직효과성에 어떠한 영향을 주는지를 연구하였다. 그 결과 조직 내의 파벌, 갈등 증대, 구성원간 불화로 인해 구성원들의 사기 저하, 업무능률 저하가 발생할 수 있음을 지적하고, 이를 개선하기 위해 상호 신뢰, 참여의식 제고, 소속감 촉진을 위한 관리전략이 필요함을 주장하였다. 그리고 박천오(2011)는 조직개편의 성과를 확인하기 위해 조직개편 후 대부처가 된 5개 부처 소속공무원을 대상으로 설문을 실시하였다. 설문결과에 따르면, 통합조직의 구성원들은 조직통합의 필요성과 성과에 대해 부정적으로 인식하고 있으며, 상당한 수준의 개인적 고충이 있는 것으로 나타났다.

선행연구를 살펴보면 조직개편으로 인한 조직통합 이후 조직변화에 대한 연구는 주로 중앙부처 단위에서 이루어지고 있으며, 지방행정체제개편으로 인한 조직내부의 변화는 조직구성원의 처우와 신분에 대해서만 연구가 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 지방행정체제개편으로 통합이 이루어진 행정조직에서의 인사의 적절성, 업무의 효율성, 의사소통의 원활화, 기능의 중복성 등에 대해서 연구를 진행하기로 한다. 이러한 조직의 변화는 일부 구성원에게 불이익을 야기하기도 한다. 이러한 불이익은 행정체제개편이 논의되는 시점에서 통합에 대해 부정적으로 인식하는 중요한 이유가 되기도 한다. 그리고 부정적인 인식은 통합에 대해 반대하는 행동으로 이어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 〈그림 1〉에 제시된 연구의

분석틀에 기초하여 통합 이전의 시점에서 통합에 대한 인식과 통합 이후의 결과가 일치하는지를 분석하고자 한다. 이러한 분석은 통합에 따른 조직의 효과성 또는 효율성의 변화를 파악하는데 기여할 수 있을 것이다.

<그림 1> 연구의 분석틀

		통합 후 결과	
		긍정적 결과	부정적 결과
통합 전 인식	긍정적 인식	Ⅰ 유형 (긍정적 강화)	Ⅱ 유형 (부정적 인식 전환)
	부정적 인식	Ⅲ 유형 (긍정적 인식 전환)	Ⅳ 유형 (부정적 강화)

* 괄호 안의 내용은 각 유형을 통해 유발될 수 있는 결과임

통합에 대해 지니고 있던 통합 이전의 대상집단의 인식은 통합의 결과에 따라 바뀔 수 있다. 한편으로는 통합 이전에 지녔던 부정적인 인식은 통합 이후의 결과가 부정적일 경우 더욱 고착화될 수 있을 것이다. 반면 통합 이후 긍정적인 결과가 나타났다면 통합에 대한 부정적인 인식이 수정될 것이다. 이는 통합 전에 긍정적인 인식을 지녔을 경우도 마찬가지이다. 즉, 통합에 대해 지니던 인식과 통합의 결과가 유사할 경우 그 인식은 고착화되고, 통합 이후 결과가 통합 전의 인식과 상이할 경우에는 통합에 대한 인식은 수정될 것이다.

Ⅰ유형의 경우, 통합 전에 통합에 대한 긍정적인 인식을 지니고 있었고, 통합 이후에도 긍정적인 결과가 발생하였기에 차후 통합을 추진하는 과정에서도 지방행정체제개편에 순응하는 행동이 유발될 수 있다. 또한 Ⅲ유형에서도 마찬가지로 지방행정체제개편에 순응하는 행동이 유발될 수 있다. 특히, Ⅲ유형에서는 기존의 부정적인 인식이 통합 이후 발생한 긍정적인 결과로 인식의 전환이 발생하게 되어, 지방행정체제개편에 대해 Ⅰ유형에서보다 더 큰 지지를 확보할 수 있을 것이다. 반면 Ⅱ유형과 Ⅳ유형에서는 해당 지역에서의 지방행정체제개편 정책의 추진과 더불어 타 지역의 지방행정체제개편에 대해서도 부정적인 영향을 줄 수 있다. Ⅲ유형과 마찬가지로 Ⅱ유형에서도 정책에 대한 인식의 전환이 유발되는데 여기에서의 인식 전환은 부정적인 결과에 따라 긍정적인 인식이 통합 이후 부정적으로 인식의 전환이 유발될 수 있어 이의 해결을 위한 다양한 관리방안이 요구된다. 이와 같은 연구분석의 틀에 기초하여 인사, 기능 및 역할, 조직운영, 조직문화 등의 측면에서 지방행정체제개편 전·후의 조직변화에 대한 공무원들의 인식변화를 분석하기로 한다.

Ⅲ. 공무원의 인식변화에 관한 실증분석

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 지방자치단체통합 전에 지니고 있던 통합으로 인해 발생하리라 예상되는 다양한 문제점들이 통합 이후에 어떻게 나타났는지를 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 최근 통합이 이루어진 창원시 공무원 360명(창원시·마산시·진해시 출신 공무원 각각 120명씩)을 대상으로 리커트(likert) 5첨 척도를 이용하여 설문조사를 실시하였다.[7] 설문결과를 평균점수로 환산하여 3점을 기준으로 3점 미만은 '부정적 인식·결과'로 판단하고 3점 초과는 '긍정적 인식·결과'로 유형화하였다.[8] 한편 통합 이전의 인식과 통합 이후의 결과의 차이는 평균비교검정(t-검정)을 활용하여 분석하였다. 즉, 통합 전 인식의 평균과 통합 이후의 결과 평균이 t-검정을 통해 통계적으로 유의미한 평균 차이가 나타나지 않는다면 이는 인식의 변화가 나타나지 않는 것으로 판단하였다.

분석내용은 이론적 고찰에서 지방체제개편으로 야기될 수 있는 문제들을 구분하였던 기준과 같이 기능 및 역할, 인사, 조직운영, 조직문화 등 4개 분야로 구분하였다. 각각의 분야에 대한 세부적인 내용을 요약하면 아래 표와 같다.

<표 1> 분석의 주요내용

부문	주요내용
기능 및 역할	• 업무량 증가 • 중복되는 업무의 증가 • 업무의 난이도 증가
인사	• 승진 가능성 확대 • 직급의 상향 조정 • 인사 불공정으로 인한 갈등 증가
조직운영	• 조직구성원 간 협력 및 협조의 용이 • 조직구성원 간의 의사소통 원활화 • 업무조정 시간의 증가

7) 설문조사는 통합이 이루어진 지 3개월 후인 2010년 10월에 실시되었다. 통합이 정착된 후 장기적인 조직의 변화를 살펴보는 것도 필요하나 통합 초기의 인식이 통합 이후 지속적으로 영향을 줄 수 있기 때문에 통합 이후 3개월이 지난 시점에서 설문을 실시하였다.

8) 일부 문항의 경우 설문 내용이 부정적인 결과를 묻는 문항이 존재하여 이러한 문항의 경우는 3미만의 값이 '긍정적인 인식(결과)을 나타내는 것으로 판단하였고, 3을 초과하는 값은 부정적인 인식(결과)을 나타내는 것으로 판단하였다.

부문	주요내용
조직문화	• 통합 이전에 같은 조직에 근무한 조직구성원 간 관계 강화 • 조직구성원 간의 신뢰 강화 • 조직문화 차이로 인한 갈등 증가

연구 대상인 창원시 공무원 360명 중 유효 응답자 수[9]는 총 323명으로 나타났다. 응답자 특성을 살펴보면, 성별로는 남성이 비율이 높았으며, 연령은 40대의 비율이 높게 나타났다. 통합 이전 소속 지방자치단체의 응답자 비율은 대체적으로 비슷한 수준이나 마산시의 응답자 수가 상대적으로 약간 높게 나타났다. 한편 직급은 7급이 가장 높게 나타났으며, 직군은 행정직이 높게 나타났다. 그리고 재직연수는 21년 이상이 가장 높게 나타났으나 11년-20년도 상당히 높은 편이었다.

<표 2> 응답자 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	223	69.0
	여	100	31.1
연령(만 나이)	30대 이하	72	22.3
	40대	148	45.8
	50대 이상	103	31.9
통합 이전 소속 자치단체	창원시	129	39.9
	마산시	119	36.8
	진해시	74	22.9
직급	8급 이하	72	22.3
	7급	138	42.7
	6급 이상	113	35.0
직군	행정직	193	59.8
	기술직	95	29.4
	기타	35	10.8
재직년수	10년 이하	67	20.7
	11-20년	125	38.7
	21년 이상	131	40.6
합계		323	100

9) 응답 결과 중 결측값이 존재하는 설문지 및 회수되지 않은 설문지를 전부 제외한 유효 응답자 수는 총 360부 중 323부였다. 한편 기존 창원시 공무원의 경우는 설문계획보다 9부가 더 회수되었다. 따라서 본 연구에서는 추가로 회수된 9부도 분석에 포함하였다.

2. 실증분석 결과

1) 기능 및 역할 부문

기능 및 역할과 관련하여 실시한 분석에서는 통합시 전체와 통합 찬·반 지역에서 유사한 결과가 도출되었다. 통합시 전체를 대상으로 한 분석에서는 통합 이후 업무량 증가, 업무 난이도 증가와 같은 부정적인 인식이 있었다. 이러한 인식과 같이 통합 이후에 업무량 증가 및 업무 난이도 증가가 발생하였다. 한편 업무 중복성과 관련하여 통합 전에는 통합으로 인해 업무 중복성이 증가할 것이라고 부정적으로 인식하였으나 통합 이후 결과는 업무 중복성이 나타나지 않는 것으로 도출되어 긍정적 인식 전환이 이루어진 것으로 판단된다.

한편 통합 찬성지역을 대상으로 분석한 결과를 살펴보면, 이 지역에서는 업무량 증가, 업무 중복성 증가, 업무 난이도 증가 모두에서 부정적인 인식이 있었다. 한편 통합 이후에도 각 영역에서 부정적인 결과가 도출되어 결과적으로 통합 찬성지역 공무원들에게는 부정적인 강화가 이루어졌다고 판단할 수 있다. 업무량 증가, 업무 난이도 증가는 통합 반대지역에서도 부정적인 강화가 이루어졌다. 하지만 업무 중복성에 대해서는 통합 전에 업무 중복성이 야기될 것이라고 부정적으로 인식하였으나 통합 이후 결과는 업무 중복성이 크지 않은 것으로 나타났다. 따라서 통합 반대지역 공무원들의 경우 업무 중복성에 대해서 긍정적 인식 전환이 이루어졌다고 판단할 수 있다.

<표 3> 기능 및 역할 부문 분석결과

분석 대상	기능 및 역할 지표	통합 전 인식	통합 후 결과	t 값 (유의확률)	인식 변화 유형
		평균 (표준편차)	평균 (표준편차)		
통합시 전체	업무량 증가	3.566 (0.904)	3.761 (1.064)	2.510* (0.012)	Ⅳ
	업무 중복성 증가	3.154 (0.955)	2.910 (1.095)	-3.023** (0.003)	Ⅱ
	업무 난이도 증가	3.870 (0.816)	4.139 (0.946)	3.872** (0.000)	Ⅳ
	N/df	646/644			
통합 찬성지역 (마산시)	업무량 증가	3.554 (0.880)	3.815 (1.016)	2.114* (0.036)	Ⅳ
	업무 중복성 증가	3.109 (0.936)	2.882 (1.108)	1.708 (0.089)	Ⅳ

분석 대상	기능 및 역할 지표	통합 전 인식	통합 후 결과	t 값 (유의확률)	인식 변화 유형
		평균 (표준편차)	평균 (표준편차)		
	업무 난이도 증가	3.873 (0.808)	4.210 (0.872)	3.084** (0.002)	Ⅳ
	N/df	238/236			
통합 반대지역 (창원시+진해시)	업무량 증가	3.573 (0.920)	3.730 (1.109)	1.569 (0.117)	Ⅳ
	업무 중복성 증가	3.181 (0.968)	2.926 (1.091)	-2.495* (0.013)	Ⅲ
	업무 난이도 증가	3.867 (0.822)	4.098 (0.987)	2.560* (0.011)	Ⅳ
	N/df	408/406			

주 : * 〈 0.05, * 〈 0.01

2) 인사 부문

인사기능과 관련하여 통합시 전체 공무원을 대상으로 한 분석결과에 따르면, 승진 가능성 확대에 대해서는 통합 이전에 긍정적으로 인식하였으나 통합 이후 결과는 승진 가능성이 다소 줄어든 것으로 나타났다. 그리고 통합 이전에 직급의 상향 조정은 이루어지지 않고 인사 불공정으로 인해 갈등이 증가할 것이라고 인식하였던 것과 같이 통합 이후에 직급의 상향 조정 가능성은 낮아진 것으로 분석되고 있으며, 인사 불공정으로 인한 갈등이 증가한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 통합 반대지역을 대상으로 한 분석결과에서도 동일하게 나타났다. 한편 통합 찬성지역을 대상으로 한 분석에서는 직급의 상향 조정에 대해서 통합 이전에 직급이 상향 조정될 것이라고 기대하였으나 통합 이후 결과는 직급 상향 조정이 이루어지지 않은 것으로 분석되었다. 그 외의 승진 가능성 확대와 인사 불공정으로 인한 갈등에 대한 결과는 통합시 전체 및 통합 반대지역과 동일하게 나타났다.

인사분야 분석 결과를 종합하면, 전체적으로 승진 가능성에 대해서는 부정적 인식 변화가 발생하였고 직급의 상향 조정 및 인사 불공정으로 인한 갈등은 부정적 강화가 야기되었다고 판단된다. 이러한 결과는 통합 반대지역의 공무원에게서도 동일하게 나타났다. 그리고 통합 찬성지역 공무원들에게는 직급 상향 조정에 대해서 부정적 인식 전환이 나타났다.

<표 4> 인사 부문 분석결과

분석 대상	인사 지표	통합 전 인식	통합 후 결과	t 값 (유의확률)	인식 변화 유형
		평균 (표준편차)	평균 (표준편차)		
통합시 전체	승진 가능성 확대	3.644 (1.156)	2.724 (1.326)	-9.394** (0.000)	Ⅱ
	직급의 상향 조정	2.854 (1.381)	1.693 (0.979)	-12.325** (0.000)	Ⅳ
	인사 불공정으로 인한 갈등 증가	3.681 (0.804)	3.845 (0.932)	2.394* (0.017)	Ⅳ
	N/df	646/644			
통합 찬성지역 (마산시)	승진 가능성 확대	3.848 (1.030)	2.680 (1.327)	-7.593** (0.000)	Ⅱ
	직급의 상향 조정	3.159 (1.352)	1.731 (1.026)	-9.189** (0.000)	Ⅱ
	인사 불공정으로 인한 갈등 증가	3.647 (0.754)	3.882 (0.903)	2.180* (0.030)	Ⅳ
	N/df	238/236			
통합 반대지역 (창원시+진해시)	승진 가능성 확대	3.524 (1.209)	2.750 (1.328)	-6.159** (0.000)	Ⅱ
	직급의 상향 조정	2.676 (1.369)	1.671 (0.954)	-8.598** (0.000)	Ⅳ
	인사 불공정으로 인한 갈등 증가	3.701 (0.832)	3.823 (0.951)	1.385 (0.167)	Ⅳ
	N/df	408/406			

주 : * 〈 0.05, * 〈 0.01

3) 조직운영 부문

조직운영에 대한 통합시 전체 공무원 분석결과를 살펴보면, 조직구성원 간의 협력 및 협조의 용이성에 대해서는 통합 전의 긍정적인 인식이 통합 후의 결과에서도 동일하게 긍정적으로 나타났다. 한편 조직구성원 간 의사소통의 경우, 통합 이전 의사소통이 잘 이루어지지 않을 것이라는 부정적인 인식이 통합 이후에도 의사소통이 잘 이루어지지 않는 부정적인 결과로 이어진 것으로 나타났다. 그리고 업무조정 시간의 증가에 대해서는 통합을 하면 업무조정 시간이 증가할 것이라는 부정적인 인식과는 달리 통합 이후 업무조정 시간이 줄어든 것으로 나타나 긍정적인 인식의 변화가 이루어진 것으로 판단된다.

통합 찬성지역 출신의 공무원을 대상으로 한 분석결과를 살펴보면, 구성원간 협력 및 협조

의 용이성과 조직구성원간 의사소통의 원활화는 통합시 전체 공무원 분석결과와 동일하게 도출되었다. 이러한 결과는 통합 반대지역에서도 동일하게 나타났다. 한편 업무조정 시간의 증가에 있어서는 통합 이후 조정시간이 증대될 것이라는 통합 찬성지역 공무원들의 인식과 동일하게 통합 이후에 업무 조정시간이 증대되었다고 인식하는 것으로 나타났다. 하지만 통합 반대지역 공무원들은 통합 이전 업무 조정시간이 증대될 것이라고 인식한 것과는 달리 통합 이후 업무 조정시간이 다소 줄어들었다고 인식하는 것으로 나타났다.

<표 5> 조직운영 부문 분석결과

분석 대상	조직효율성 지표	통합 전 인식	통합 후 결과	t 값 (유의확률)	인식 변화 유형
		평균 (표준편차)	평균 (표준편차)		
통합시 전체	구성원간 협력 및 협조의 용이성	3.631 (1.139)	3.139 (1.390)	-4.923** (0.000)	Ⅰ
	구성원간 의사소통의 원활화	2.331 (1.005)	2.764 (1.039)	5.386** (0.000)	Ⅳ
	업무조정 시간의 증가	3.294 (0.982)	2.978 (1.154)	-3.744** (0.000)	Ⅲ
	N/df	646/644			
통합 찬성지역 (마산시)	구성원간 협력 및 협조의 용이성	3.689 (1.006)	3.142 (1.348)	-3.541** (0.000)	Ⅰ
	구성원간 의사소통의 원활화	2.361 (0.983)	2.966 (0.964)	4.841** (0.000)	Ⅳ
	업무조정 시간의 증가	3.352 (0.829)	3.042 (1.036)	-2.555* (0.011)	Ⅳ
	N/df	238/236			
통합 반대지역 (창원시+진해시)	구성원간 협력 및 협조의 용이성	3.598 (1.209)	3.137 (1.417)	-3.531** (0.000)	Ⅰ
	구성원간 의사소통의 원활화	2.313 (1.031)	2.647 (1.065)	3.210** (0.001)	Ⅳ
	업무조정 시간의 증가	3.259 (1.062)	2.941 (1.218)	-2.815** (0.005)	Ⅲ
	N/df	408/406			

주 : * 〈 0.05, * 〈 0.01

분석결과를 종합하면, 구성원간 협력 및 협조의 용이성과 관련해서는 통합 전부터 통합 이후에 협조가 잘 이루어질 것이라는 긍정적인 인식이 통합 이후 결과로 이어졌다. 이는 통합에 대한 긍정적 강화가 나타났다고 볼 수 있다. 한편 조직구성원간 의사소통은 통합 이전에

통합을 하게 되면 잘 이루어지지 않을 것이라고 인식했던 것과 같이 통합 이후 결과도 잘 이루어지지 않는 것으로 나타나 부정적 강화가 유발될 수 있는 것으로 판단된다. 마지막으로 업무조정 시간의 증가에 대해서는 전체적으로는 긍정적 인식 전환이 유발될 수 있지만 통합 찬성 지역 공무원의 경우 통합 이후 업무 조정 시간이 통합 이전에 우려했던 것과 같이 증대되는 것으로 인식하여 부정적 강화가 유발될 우려가 있는 것으로 판단된다.

4) 조직문화 부문

조직문화와 관련하여 통합 이후 창원시 공무원들은 통합 이전에 비해 기존 조직구성원과 관계가 통합 이후에는 약화되어 조직 내에 파벌이 발생하지 않을 것이라고 인식하였다. 통합 이후 결과를 살펴보면, 기존 조직구성원간 관계가 강화되는 파벌현상은 나타나지 않은 것으로 분석되었다. 한편 조직구성원간 신뢰에 대해서는 통합 이전에는 조직구성원 간의 신뢰가 강화될 것이라고 인식하였으나 통합 이후 결과를 보면 조직구성원 간의 신뢰는 약화되는 것으로 분석되었다. 그리고 조직문화 차이로 조직구성원 간 갈등이 발생할 것이라는 인식이 통합 이전에 강했던 것처럼 통합 이후에도 조직구성원 간의 갈등이 상당히 높은 것으로 분석되었다. 통합시 전체를 대상으로 분석한 결과에 따르면, 조직 파벌과 관련하여서는 통합 이전에 우려했던 것과는 달리 파벌이 나타나지 않고 있어 긍정적인 인식 변화가 발생하였다고 볼 수 있으나, 조직구성원간 신뢰는 통합 이전에 기대했던 것과는 달리 부정적인 결과가 도출되어 부정적인 방향으로 인식 전환이 이루어졌다고 볼 수 있다. 마지막으로 조직문화 차이로 인한 갈등은 통합 이전에 갈등이 강화될 것이라고 부정적으로 인식하였던 것처럼 통합 이후에 갈등이 심화된 것으로 나타나 부정적 인식의 강화가 이루어진 것으로 판단된다.

한편 통합에 대한 찬·반 지역으로 나누어 추가 분석을 실시한 결과를 살펴보면, 마·창·진 통합을 적극적으로 추진하였던 마산지역의 공무원들의 인식과 통합에 대해 지역 내에서의 소극적 의견과 반대가 있었던 창원시와 진해시의 통합 이전 인식과 통합 이후 결과는 상이하게 나타났다. 통합 찬성지역의 경우, 통합 이전에는 통합 조직 내의 기존 조직 구성원간 파벌 형성에 대해 우려하였으나 통합 이후 결과는 파벌이 존재하지 않는 것으로 인식하고 있다. 또한 조직구성원 간 신뢰에 대해서는 강화될 것이라는 긍정적이 인식이 통합 이후에도 나타나고 있다. 조직문화 차이로 인한 갈등에 대해서는 통합 이전에도 큰 우려가 있었으나 이러한 인식과 같이 실제적으로 통합 이후에 조직문화 차이로 인한 갈등이 존재하고 있는 것으로 나타났다.

통합 반대지역의 인식을 살펴보면, 통합 전에 조직구성원 간 파벌이 나타나지 않을 것이라고 예상했던 것과 같이 통합 이후에 조직파벌이 나타나지 않아 결과적으로 긍정적인 강화가 발생하였다. 한편 조직구성원 간 신뢰는 강화될 것이라고 예상하였으나 통합 이후에는 신뢰가 약화되었다는 결과가 도출되었고, 조직문화의 차이로 인한 갈등은 통합 이전의 예상과 같이 통합 이후에 조직문화 차이로 인한 갈등이 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 조직문화 부문 분석결과

분석 대상	조직문화 지표	통합 전 인식	통합 후 결과	t 값 (유의확률)	인식 변화 유형
		평균 (표준편차)	평균 (표준편차)		
통합시 전체	통합 전 조직구성원간 관계 강화 (조직 내 파벌 가능성)	2.916 (1.022)	2.439 (1.050)	-5.844** (0.000)	Ⅳ
	조직구성원 신뢰강화	3.294 (0.982)	2.978 (1.154)	-3.744** (0.000)	Ⅱ
	조직문화 차이로 인한 갈등강화	3.919 (0.803)	4.188 (0.876)	4.071** (0.000)	Ⅳ
	N/df	646/644			
통합 찬성지역 (마산시)	통합 전 조직구성원간 관계 강화 (조직 내 파벌 가능성)	3.000 (0.938)	2.470 (0.998)	-4.214** (0.000)	Ⅲ
	조직구성원 신뢰강화	3.352 (0.829)	3.042 (1.038)	-2.555* (0.011)	Ⅰ
	조직문화차이로 인한 갈등 강화	3.840 (0.812)	4.159 (0.823)	3.011** (0.003)	Ⅳ
	N/df	238/236			
통합 반대지역 (창원시+진해시)	통합 전 조직구성원간 관계 강화 (조직 내 파벌 가능성)	2.867 (1.067)	2.421 (1.082)	-4.191** (0.000)	Ⅰ
	조직구성원 신뢰강화	3.259 (1.062)	2.941 (1.218)	-2.815** (0.005)	Ⅱ
	조직문화 차이로 인한 갈등강화	3.965 (0.796)	4.205 (0.907)	2.841** (0.005)	Ⅳ
	N/df	408/406			

주 : * 〈 0.05, * 〈 0.01

Ⅳ. 결 론

지방행정체제개편은 지방자치단체 간의 통합에 중점을 두고 있다. 즉, 행정체제개편의 대상이 되는 지방자치단체는 통합의 과정에서 행정조직의 통합을 수반한다. 따라서 행정조직 통합과 이로 인한 조직의 효과적인 개편은 시군통합 이후 정책을 추진하고 지방행정체제개편이 성공적으로 추진되는데 큰 영향을 준다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지금까지 지방행정체제개편에 대한 연구에서 다루어지지 않았던 통합 전·후 조직변화에 대한 통합 전의 공무원의 인식과 통합 이후 결과로써 공무원의 인식을 비교하였다. 이는 지방체제개편에 수반되는 행정조직 통합의 정책대상집단인 공무원의 인식변화를 분석하여 공무원의 정책불응으로 야기될 수 있는 정책실패를 방지하고 성공적인 행정조직개편이 이루어지는데 함의를 제공한다.

창원시 공무원을 대상으로 한 본 연구의 분석 결과를 살펴보면, 조직구성원 간의 신뢰성, 업무의 중복성, 승진 가능성 등에 대해서는 통합 이전에 기대하였던 것과는 달리 부정적인 결과가 도출되었다. 이는 통합에 대해 공무원이 부정적으로 인식하도록 하는 요인이 될 수 있다. 하지만 업무조정 시간의 증가에 대해서는 통합 이전의 부정적인 인식과는 달리 통합 이후 결과는 긍정적으로 도출되어 공무원들의 통합에 대한 인식이 긍정적으로 전환되는데 기여할 수 있을 것이라고 판단된다. 하지만 조직 내의 파벌, 조직문화 차이로 인한 갈등, 승진 불공정으로 인한 갈등 등에 있어서는 통합 이전에 우려하였던 결과가 통합 이후에 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 부분들의 개선이 이루어지지 않을 경우 통합에 대한 부정적인 인식이 강화될 소지가 있으므로 부정적인 인식을 유발하는 분야와 부정적인 강화를 불러오는 분야에 대해서는 체계적인 조직융합관리(Post Merger Integration)가 필요하다. 한편 통합 반대지역의 분석결과에서도 업무조정 시간의 증가와 업무 중복성 등에 대해서는 통합 이전에 부정적으로 인식하였으나 통합 이후에는 긍정적으로 이루어지고 있다고 분석되었다. 이러한 부분에 있어서는 긍정적인 인식의 전환이 유발될 수 있다. 하지만 통합 반대지역에서는 부정적인 강화를 유발하는 요인들이 많이 나타났다. 따라서 통합 반대지역 출신의 공무원들의 요구(needs)를 통합 추진 과정에서 적극적으로 반영하는 노력이 요구된다.

공무원은 통합과정을 추진하는 통합의 주체이기도 하지만 한편으로는 행정조직 통합과 같은 부분에서 정책대상집단이 되기도 한다. 지방자치단체간 통합에서 해당지역의 공무원은 체재개편의 추진자와 정책대상집단 모두에 속해있기 때문에 자신들의 이해에 대한 의견을 외부에 표출하지 못하고 주민들의 이해관계와 지역사회의 이해관계에 투영하여 지방행정체제개편의 방향을 유도한다. 따라서 공무원의 지방행정체제개편에 대한 인식은 해당지역에서의 행정체제개편의 성패뿐만 아니라 추후 이루어지는 타 지역에서의 지방행정체제개편에도 영향

을 줄 수 있다. 따라서 행정체제개편 추진과정에서 공무원의 인식에 영향을 주는 요인들에 대한 체계적인 분석이 이루어져야 한다.

본 연구는 지방행정체제개편으로 야기되는 조직개편에서 우려되는 다양한 문제점들에 대한 공무원의 통합 전·후 인식의 변화를 연구하였다. 이러한 인식의 변화들이 공무원의 조직몰입도, 직무몰입도에 어떠한 영향을 주는지와 더불어 조직효과성에 미치는 영향에 대한 연구들이 추가적으로 이루어져야 지방행정체제개편에 있어서 행정조직개편의 중요성을 설명하는데 충분한 설명력을 지닌다고 판단된다. 하지만 이러한 부분에 대해서 본 연구는 실증적으로 충분한 설명을 하지 못하고 있다는 점은 한계로 남는다. 그러나 본 연구가 중앙부처의 조직개편이 아닌 지방행정체제개편으로 인한 조직개편과 변화에 대해서도 심도 있는 연구가 이루어지도록 하는데 탐색적 연구로서의 역할을 할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

김동훈·정진헌. (1996). "도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구". 「사회과학연구」, 7: 235-277.

김윤권·오시영. (2008). "지방자치단체 조직 개편에 대한 규범적 분석-기초자치단체의 조직 개편 사례를 중심으로". 「한국행정논집」, 20(3): 839-920.

김주숙·김은영. (2003). "도·농 복합시 농촌주민의 갈등요인 및 해결방안에 관한 연구: 구미, 익산, 안성시를 중심으로". 「농촌사회」, 13(1): 85-114.

문영세. (2012). "감성 제고를 통한 정책대상집단의 순응 확보 방안". 「정책분석평가학회보」, 22(2): 65-94.

박기관. (2007). "행정구역개편에 따른 도·농통합의 성과와 결정요인 분석: DEA의 효율성 측정을 중심으로". 「지방행정연구」, 21(2): 65-93.

박종관·조석주. (2001). "시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구". 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 57-77.

박천오. (2011). "이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로". 「행정논총」, 49(1): 1-30.

박치성·오재록·남주현. (2011). "정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현, 이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로". 「행정논총」, 49(4): 51-82.

안경섭·김나영·임채홍. (2009). "국토해양부의 조직문화 변화와 공무원 직무행태의 관계에 대한 실증분석: 조직융합관리에 대한 매개효과를 중심으로". 「한국행정논집」, 21(2): 651-681.

안경섭. (2011). "지방행정체제개편의 경제적 비용·편익에 대한 탐색적 분석. 「국가정책연구」, 25(3): 65-95.

안해균. (1990). 「정책학원론」. 서울: 다산출판사.

오세윤·박희서·노시평·신문주·홍진이·김찬영. (2007). "정책집행관료의 순응제고를 위한 감성변수에 관한 연구", 「한국행정학보」, 41(1): 71-92.

유재원·손화정. (2009). "시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 「한국행정학보」, 43(4): 285-306.

윤병섭·박천일. (2007). "상이한 조직문화를 가진 조직의 개편과 효과성에 관한 연구: 소방방재청의 사례에 관한 검토를 중심으로". 「한국인간관계학보」, 12(1): 47-65.

이창길·최성락, "정부부처 통합효과에 대한 차별적 인식에 관한 연구: 통합기대부처와 통합 우려부처의 비교". 「한국공공관리학보」, 25(2): 143-166.

이학종. (1991), 「조직행동론 : 이론과 사례연구」, 세경사.

임영재·이창원. (2008). "정부조직의 '조직융합관리'에 관한 시론적 연구". 「한국정책과학학회보」.

12(4): 133-154.
장덕희·목진휴·오원근. (2012). "청주-청원 지방행정체제 개편의 정책효과 추정. 「한국정책학회 추계학술대회」, 261-283
정광호·최슬기·장윤희. (2009). "정책실패의 연관 요인 분석:중앙일간지 사설의 내용분석을 중심으로". 「한국거버넌스학회보」, 16(1): 1-29.
정문기·박성호. (2011). "서울시 행정체제개편의 탐색적 분석: 자치구 통합에 관한 공무원의 인식을 중심으로". 「한국지방자치학회보」, 23(2): 133-158.
정정길 외. (2003). 「정책학원론」. 서울: 행정안전부.
조봉순. (2007). "기업합병 후 문화적 차이가 종업원의 자아개념과 행동에 미치는 영향". 「생산성논집」, 21(3): 29-51.
조성호·박석희. (2009). "지방행정체제 개편에 관한 비용-효과의 분석". 「지방자치학회보」, 21(4): 27-53.
조태준·황혜신·최성락. (2011). "조직융합관리(PMI)와 조직효과성 간 관계에 관한 연구". 「한국행정논집」, 23(2): 531-552.
최락인. (2001). "시군통합으로 인한 지방공무원의 처우개선 인식도 조사". 「한국컴퓨터정보학회 논문지」, 6(1): 119-129.
최영출. (2007). "시군통합이 자치단체 공무원 승진에 미치는 영향분석:시스템다이내믹스의 적용. 「한국 시스템다이내믹스 연구」, 8(1): 117-149.
최영출. (2009). "제주특별자치도 시군통합의 성과평가". 「지방행정연구」, 23(2): 3-29.
최흥석·정재진. (2009). "도농통합의 재정적 효과에 관한 연구". 「지방행정연구」, 19(4): 145-173.
홍대식 편저. (1996). 「사회심리학」. 서울: 양영각.
홍준현. (1997). "시군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석". 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 59-90.
황혜신·조태준·최성락. (2010). "통합부처의 조직융합관리(PMI)와 효과에 관한 연구". 「한국거버넌스학회보」, 17(2): 113-137.
행정안전부. (2008). 「조직융합관리(PMI) 매뉴얼 요약본」. 서울: 행정안전부.

Anderson, James E. (1984). *Public Policy Making*, 3rd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston.
Clhen, Steven and Wiliam Eimicke. (1995). *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
Combs, Fred S. (1981). "The Bases of Noncompliance with a Policy", John G. Grumm & Stephen I., Wasby (eds.), *The Analysis of Policy Impact,*

Lexington: Heath.

Digmum et al. (2005). Towards a Simulation Tool for Evaluating Dynamic Reorganization of Agents Societies. *In Proc. of WS. on Socially Inspired Computing. AISB Convention.*

March. J. & J. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*: The Free Press.

Matlin, Margaret W. (1995). *Psychology*. Taxas: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

More, Patricia. (1998). "Reorganization", Jay M. Shafritz (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. 1955-1958, Boulder, Colorado: Westiview Press.

Nye, J.S., Zelikow, P.D., & King, D.C. (eds.) (1997). *Why People Don''t Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Osgood, C. E., Suci, G. J., & Tannenbaum, P. H. (1957). *The Measurement of Meaning*. Urbana, IL: The University of Illinois Press.

Young, Oran R. (1979). *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press.

〔경인일보〕. 2011. 9. 19. "평택시 통합 16년...정부 지원은 없었다".

〔한국일보〕. 2011. 11. 20. "통합시 청사는 우리지역에, 여수시 13년째 세집살림 후유증".