

공공기관 통합 후 융합 평가에 관한 연구: 정보통신·콘텐츠 분야 통합 사례에의 적용*

윤 건**

이명박 정부의 대규모 공공조직 통합으로 통합조직의 효과성에 대한 관심이 높다. 이에 따라 통합조직의 성공에 핵심적인 구성원의 융합(integration) 문제가 중요하게 부각되고 있으나, 선행연구들은 융합 수준을 평가하는 측면에 소홀한 것으로 보인다. 이 논문은 융합 정의 및 측정 등을 통한 융합 평가에 초점을 맞추었다. 선행연구 분석을 통해, 융합 정의의 문화적, 포괄적, 전통적 관점을 확인하고, 구성원의 인지심리적 관점에서 융합을 재정의하였다. 이를 바탕으로 융합의 세 가지 측면의 여섯 개 변수와 각각의 측정방식을 제시하고, 정보통신·콘텐츠 분야 통합 공공기관 사례에 적용하였다. 이러한 연구는 통합 및 융합 이론을 보다 심화시키고, 정부의 통합정책과 통합조직의 융합 관리에 도움을 줄 것으로 본다.

주제어: 통합, 융합, 융합관리, PMI

I. 서론

복수 조직의 결합으로서의 통합(merger)¹⁾은 오늘날 일반적인 조직현상 중 하나

* 이 논문은 본인의 서울대학교 박사학위논문 ‘공공기관 통합 후 융합 관리 사례연구’의 일부를 발췌하여 수정한 것임을 밝힙니다. 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 심사위원님들께 감사한 마음을 전합니다.

** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 BK21사업단 박사후연구원으로 있다. 주요 관심분야는 공공관리, 정책평가, 정보통신·콘텐츠정책 등이다 (thepoor5@snu.ac.kr).

1) 경영학 분야에서 ‘merger’는 ‘합병’으로, ‘integration’은 ‘통합’으로 번역되지만, 행정학 분야에서 전자는 ‘합병(정진우, 2001; 최성욱, 2001a)’ 혹은 ‘통폐합(최성욱, 2001a)’ 등으로, 후자는 ‘통합(장지원, 2005)’, ‘융합(임영제·이창원, 2008; 행정안전부, 2008a); 안경섭, 2009a, 2009b; 안경섭·김나

로, 공적, 사적 조직 모두에서 이슈가 된다. 공적 조직에서 통합은 행정개혁의 일환으로 시행되는 조직개편의 하나의 형태로 이루어진다.²⁾ 사적 조직에서 통합은 ‘합병’이라는 용어로 사용되어 ‘인수(acquisition)’와 함께 대표적인 독립된 법인체 간 결합 방식으로 이용되고 있다.

공적 조직의 통합은 중복기능의 해소나 유사기능의 연계를 통한 시너지 달성 등, 주로 구조기능적 관점에서 이루어진다.³⁾⁴⁾ 환경변화, 조직의 관할권 확장 본능 등 다양한 원인이 조직 간 기능중복을 가져와 국가의 예산낭비를 초래하는데, 통합은 이러한 문제를 해결할 수 있다. 이와 더불어 기능적으로 연계되면 시너지가 발생할 수 있는 조직 간 통합은 기존 조직의 역량을 강화시켜 조직성과를 향상시킬 수 있다.

통합이 주로 구조기능적 측면에서 이루어지면서, 선행연구들은 통합 이전(pre-merger)의 구조기능적 통합 방법론에 초점을 맞추는 경향이 있다. 실제 통합 이후(post-merger)의 성과나 부작용을 진단한 연구는 많지 않다(박천오, 2011). 그러나 통합 과정에서 발생하는 구성원의 스트레스나 그로 인한 통합 이후 구성원의 부정적 심리 상태가 궁극적으로 조직에 새로운 비용 요소, 성과 방해 요소로 작용할 수 있기 때문에, 통합 이후 구성원의 인지심리적 측면에 대한 연구는 매우 중요하다고 할 수 있다.

최근 이명박 정부에서 중앙정부조직 통합, 공공기관 통합이 많이 이루어지면

영·임채홍, 2009) 등으로 번역된다. 이 논문에서 ‘merger’는 ‘통합’으로, ‘integration’은 ‘융합’으로 번역된다. 이는 사전(辭典)적으로 ‘통합’이나 ‘융합’ 용어가 보다 중립적이고 적절하다고 판단하였기 때문이다. 다만 선행연구 분석시 선행연구의 용어를 그대로 사용하기도 하였다.

- 2) 조직개편 방식에는 통합 이외에도 다른 부서로의 기능 이관이나 기능 삭제, 민영화 등의 방식이 이용되고 있다(조택, 2008).
- 3) 박천오(2011)에 의하면, 정부조직개편은 주로 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진을 위해 이루어진다. 실제 이러한 통합의 목적은 이명박 정부의 부처 통합이나 공공기관 통합 사례에서 분명하게 드러난다. 즉, 이명박 정부의 부처 통합은 유사·중복기능 중심으로 이루어졌고(행정안전부, 2008b: 25), 공공기관 통합은 첫째, 동일한 정책목적을 가진 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우, 둘째, 동일 분야에 유사한 기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우에 통합 대상으로 선정되었다(기획재정부, 2011: 146).
- 4) 대통령 등 정치리더십의 변화, 경제성장 패러다임 변화, 저출산고령화 현상 등 사회 변화, 기술 융합 현상 등, 다양한 정치·경제·사회·기술 등의 환경변화가 정부조직의 기능재조정의 필요성을 증대시킨다.

서,⁵⁾ 통합 이후의 결과로서 융합(integration)에 관한 연구가 많아지고 있다(임영제·이창원, 2008; 행정안전부, 2008a; 안경섭, 2009a, 2009b; 안경섭·김나영·임채홍, 2009; 황혜신·조태준·최성락, 2010; 류숙원, 2011). 이러한 연구들은 물리적·형식적 통합 이후 화학적·실질적 융합을 위한 관리 전략, 그리고 그것의 성과에 관심을 갖는다. 특히 기존의 구조기능적 측면뿐만 아니라 인적 측면으로서의 문화 융합(cultural integration)에 관심을 기울인다. 다만 융합 관리의 직접적 성과로서 융합 자체, 즉 융합 개념 정의, 측정, 평가 등에 대한 논의가 부족한 것으로 보인다. 또한 문화 측면에 한정하여 분석하는 경향이 있고, 지나치게 중앙정부조직에 한정하여 분석한다는 한계가 있는 것으로 보인다.

이 논문은 통합 기관에서 통합 이후의 구성원의 인지심리적 차원의 결과로서의 융합 수준을 평가하고자 하였다. 이 논문은 기존 통합 연구의 구조기능적 측면에서 벗어나 구성원의 인지심리적 측면에 집중하고, 이러한 바탕 위에서 융합의 개념 정의와 융합에 대한 실증 분석에 초점을 맞추었다. 이러한 통합 이후 구성원의 인지심리적 측면에 대한 실증 분석은 융합 관리에 도움을 줄 수 있으며, 정부의 공공기관 통합 정책의 적실성 여부를 판단할 수 있는 귀한 자료를 제공할 것으로 본다. 이 논문에서는 다양한 선행연구 분석을 통해 융합의 정의, 측정방식 등을 제시하고, 실제 이를 네 개의 통합 공공기관 사례에 적용하였으며, 이 때, 문헌조사, 설문조사(126인), 면접조사(52인) 등의 방법이 이용되었다.

5) 이명박 정부는 2008년 2월 기존 2원 18부 4처 18청 4실 10위원회를 2원 15부 2처 18청 3실 5위원회로 개편하여 3부 2처 1실 5위원회를 폐지함으로써 총 11개 기관을 감축하였다(행정안전부, 2008b: 32). 이를 통해 대통령실, 국무총리실, 기획재정부, 지식경제부, 교육과학기술부, 방송통신위원회, 농림수산식품부, 국토해양부, 행정안전부, 국민권익위원회 등의 통합 행정기관이 탄생하였다. 또한 이명박 정부는 2009년부터 2010년까지 공공기관 선진화 계획을 통해 36개의 공공기관을 통폐합하여, 16개의 통합 공공기관이 새로이 형성되었다(기획재정부, 2011: 147).

II. 이론적 논의

1. '융합' 개념 정의

통합 이론(merger theory)에서 통합 이후의 '융합(integration)' 개념은 몇 가지 다른 관점에서 정의된다. 첫째, 문화(culture)의 관점에서 융합 개념을 정의하는 연구가 있다. 대표적인 것이 문화인류학자인 Berry(1983)의 '문화변용(acculturation)' 관점을 통합 이론에 접목시킨 Nahavandi & Malekzadeh(1988)의 연구이다. 그들은 '문화변용(acculturation)'의 시각에서 융합을 정의한다. '문화변용'이란 문화적 요소의 쌍방향적 확산으로 발생하는 두 문화적 시스템의 변화(Berry, 1980)를 의미하는데, 융합은 합병기업에서 인수기업과 피인수기업 간에⁶⁾ 서로 다른 문화가 만나는 경우 일어나는 문화변용 유형 중 하나이다.⁷⁾ 융합은 피인수기업의 구성원이 자신의 문화와 정체성을 지키고 싶어 하고 자율적이고 독립적으로 유지하고 싶을 때 나타난다. Berry(1983)에 의하면, 융합은 두 문화의 구조적 동화로 이끌지만 문화적·행태적 동화로 이끌지는 않는다. 융합상태에서는 어떤 그룹도 다른 그룹을 지배하려고 하지 않으므로 문화적 요소의 흐름이 균형이 잡혀있다. 정진우(2001)는 '조직통합'을 '부처합병 이후에 단일한 문화가 등장하고 하위단위간 갈등이 사라진 상태'로 정의하면서 문화 측면을 강조한다.⁸⁾

둘째, 문화 측면에 국한하지 않고, 이외 조직의 다양한 측면을 포괄하는 관점에서 융합을 정의할 수 있다. Shrivastava(1986)는 융합은 여러 수준에서 일어나야 할 것을 주장하면서, 절차적(procedural), 물리적(physical), 관리 및 사회문화적(managerial and sociocultural) 측면의 융합을 제시한다. Pablo(1994)에 따르면, 융합은 (통합 조직에서) 공통의 조직목적을 달성하는 방향으로 조직의 활동 및 자원을 효율적이고

6) 문화변용 논의의 융합 개념정의에서는 두 조직이 대등하게 통합되는 '대등 통합'이 아닌, 한 조직이 다른 조직을 흡수하는 '흡수 통합'의 상황이 전제된다.

7) Berry(1983)는 문화변용이 일어나는 네 가지 형태(modes)로 융합(integration), 동화(assimilation), 분리(separation), 이탈(deculturation) 등을 밝히고, 이러한 형태가 두 집단의 상호 적응 및 문제해결 방식을 규정하게 된다고 한다. Nahavandi & Malekzadeh(1988)에 따르면, 합병에서는 인수(acquiring)기업과 피인수(acquired)기업의 특징이 문화변용의 형태를 결정한다.

8) 정진우(2001)의 '조직통합'은 맥락상 이 논문에서의 '융합' 개념을 의미하는 것이다. 그는 '부처합병'이라는 용어를 사용하고 있는데, 이 '합병'이 이 논문에서의 '통합' 개념을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

효과적으로 이용하게 하는 행동이며, 이러한 행동에는 조직의 가치생성 활동을 적응시켜 기술 시너지를 현실화시키는 것, 권위와 통제의 관료제적 메커니즘을 변화시켜 내부 일치성(coherence)을 확실히 하는 것, 가치·신념·관행의 체계를 변형시켜 하나의(congruent) 조직적 참고(reference)의 틀을 만들어내는 것 등이 있다. 다시 말해, 융합은 기능적 활동의 배치, 조직구조와 시스템, 문화 등의 변화를 만들어내는 것이다. Birkinshaw et al.(2000)은 융합을 업무융합(task integration)과 구성원융합(human integration)으로 구분하고, 전자를 운영적 시너지를 밝히고 현실화시키는 것으로 정의하며, 후자를 양측 구성원들 사이의 융합을 향한 긍정적 태도를 만들어내는 것으로 정의한다. Waldman & Javidan(2009)은 조직융합과 문화융합을 제시한다. 조직융합(organizational integration)은 합병회사들 사이의 관련된 조직적 요소들(예를 들어, 자산, 구조, 구성원, 운영 절차, 보상 시스템 등)을 협력적 과정을 통해 하나로 만드는 것(unification)이다.⁹⁾

셋째, 전통적 조직론의 ‘분화(differentiation)와 통합(integration)’의 관점에서 융합 개념을 정의하는 경향이 있다. 전통적 조직이론에서 ‘통합’은 하위시스템 간 협력(cooperation)을 통해 조직의 하나됨(unity)을 달성하는 것이다. Parsons(1956)는 조직의 운영적 의사결정 중 조정결정(coordination decisions)의 핵심적 이슈로, 조직의 통합(integration of organization) 이슈를 제기한다. 조직의 하위단위(subunit)로서 조직구성원은 중심에서 벗어나려는 경향을 갖는데,¹⁰⁾ 조직관리는 이러한 조직구성원의 경향을 통제하여 이직률을 최소화하고 이것이 성과로 연결될 수 있도록 조치를 취하는 것이다. Lawrence & Lorsch(1967)에게 ‘조직’은 여러 구별되는 하위 시스템(sub-systems)으로 분화된 임무를 수행하는 사람들의 상호작용적 행태의 시스템으로 정의된다. 각각의 하위 시스템은 임무의 한 부분을 수행하며, 그들 각각의 노력들은 그 시스템의 성과를 효과적으로 달성하기 위해 통합된다. 통합(integration)은 조직의 임무(task)를¹¹⁾ 달성함에 있어, 여러 하위 시스템들 사이의 노

9) 이들은 문화융합을 직접적으로 정의하고 있지는 않다. 진술 의도를 해석해 볼 때, 이들은 문화적 차이가 사라지는 것으로 문화융합을 정의하는 것으로 보인다.

10) 이 경향은 참여자들의 개성, 그들의 특정한 직무 상황의 특별한 적응적 긴급성, 그리고 다른 원천들로부터 나오는 끌림(pull)을 반영한다.

11) ‘임무’는 최소한 재화나 서비스의 설계, 생산, 유통을 포함하는 완전한 투입-전환-산출 사이클로 정의된다.

력(effort)의 하나됨(unity)을 달성하는 과정으로 정의된다.

Pablo(1994)에 따르면, 인수(acquisitions) 상황에서의 융합(integration)은 기존 조직들을 연계시켜 하나의 기능하는 전체(a functioning whole)로 공고화(consolidation)되도록 촉진하는 것을 말하며, 통합되는 조직 간 조정과 시스템 통제를 달성하기 위한 수단이다. Larsson & Finkelstein(1999)에 의하면, 조직융합(organizational integration)은 통합되는 두 회사 사이의 상호작용과 조정의 정도를 의미한다. 조직융합은 개념적으로 ‘재구조화, 자원 흐름 등을 통한 통합 당사자들 간 상호작용의 정도’와 ‘특별한 융합 관리자(integrators), 이전 팀, 통합 전 기획 등을 통해 상호작용의 질을 향상시키기 위한 조정 노력의 정도’로 구분될 수 있다.

이러한 세 가지 관점을 종합하여 생각해 보면, 우선, 문화 관점의 융합 정의는 융합의 다양한 측면을 모두 담아내지 못하는 문제가 있다. 특히 문화변용 논의에서의 융합 정의는 복수 문화의 양립 가능성(compatibility)에 초점을 맞추어 융합의 하나(unity) 되는 측면을 담아내지 못한다. 포괄적 관점에서의 융합 정의는 통합 조직의 모든 측면을 담아내려다 보니 초점이 흐려지는 문제가 있다. 전통적 조직이론 관점에서의 융합 정의는 하위단위(sub-unit) 간 ‘하나됨’을 강조하지만, 그 주체가 명확하지 않다.¹²⁾

통합 맥락에서 융합이 중요하게 부각되는 것은 통합이 자주 실패하고, 그러한 실패가 출신 조직이 다른 구성원 상호 간 인지·심리적 측면의 상이함, 그로 인한 갈등 내지는 비협력에서 비롯되기 때문이다.¹³⁾ 따라서 융합 개념을 정의함에 있어 통합 조직에서 ‘구성원 측면(human side)’이 실질적으로 ‘하나(unity)’가 되는 관점이 중요하다고 볼 수 있다. 이를 반영하여, 이 논문에서는 융합을 ‘통합 이후에 출신 조직이 다른 구성원 간 인지·심리적 측면에서 하나의 조직 구성원이 되는 것’으로 정의한다.¹⁴⁾ ‘구성원’ 관점에서 정의되므로, ‘문화’를 포함하지만, 정체성

12) 하위단위(sub-unit)가 주체가 되지만, 이것이 ‘부서’를 의미하는지, 개별 ‘구성원’을 의미하는지, 주체의 출신조직이 중요한 의미를 가지는 것인지 명확하지 않다.

13) 임영제·이창원(2008)에 의하면, 민간 기업 통합에서는 재무구조의 건전성이나 예상되는 수익성 등이 중요하여 상대방 조직의 전략적 가치에 대한 판단의 오류로 통합 실패가 발생할 수 있다. 그러나 공적 조직의 경우 이러한 가능성이 상대적으로 낮고 통합에 있어 많은 문제는 조직의 운영주체인 사람 문제와 관련된다고 한다.

14) 이 때, ‘통합’은 복수 조직이 구조기능적 측면에서 하나의 조직이 되는 것으로 정의한다. 조직 통합 이후에 부서를 합치는 것은 ‘부서 통합’ 용어를 사용한다.

이나 관계 등, 구성원의 인지심리적 차원의 다른 측면이 포함될 수 있다. 또한 포괄적 관점에서의 융합 개념에 포함되는 기능이나 업무, 절차 등이 하나가 되는 측면은 이 논문의 융합 개념 정의에 포함되지 않는다.¹⁵⁾ ‘출신 조직이 다른’ 구성원 간 하나가 되는 것이므로, 전통적 조직론 관점의 융합 개념에 비해 보다 구체적으로 정의된다.¹⁶⁾

마지막으로 이 논문에서 융합은 ‘상태’를 의미한다. 선행연구를 분석해 보면, 융합 개념은 상태(정진우, 2001), 과정(최성욱, 2001b; 류주한, 2008; 고재학, 2009) 관리(임영제·이창원, 2008; 안경섭, 2009a) 등 다양한 의미로 사용된다. 이 논문에서는 융합을 관리나 과정의 결과로 보고, 그 의미를 ‘상태’로 한정하여 사용함으로써 개념을 보다 명확히 한다. ‘과정’과 ‘관리’라는 의미가 필요한 경우, ‘융합과정’, ‘융합관리’라는 용어를 사용한다. 상태로 규정하는 경우, 융합과정이나 융합관리가 융합에 미치는 영향을 파악하는 것이 가능하게 된다.

<표 3> 통합 후 융합(Post Merger Integration) 개념 정의 관련 선행연구

연구자	연도	개념 정의
고재학	2009	합병 후 통합. 합병을 통한 기업가치 및 주주이익을 위한 합병 이후 조직통합과정
류주한	2008	인수 후 통합과정. 다양한 유형의 조직 내 갈등을 최소화하고 융합시켜나가기 위하여 인수 피인수 기업이 서로간의 시스템, 구조, 문화를 적합시켜 나가는 과정
최영근·한기호	2008	합병 후 통합관리. 인수 합병 후 조직의 목표를 달성하기 위해 조직의 구성요소들을 조화시키고, 통제하며, 갈등을 해결하기 위한 절차적, 물리적, 사회 문화적, 관리적 활동
안경섭	2009a	조직융합 관리. M&A 후 통합과정을 말하는 것으로, 구조적·재무적 통합뿐 아니라 문화적·심리적 통합을 모두 일컫음
임영제·이창원	2008	조직결합 측면에서 문화, 조직구조와 시스템, 기능적 활동영역에 있어서 의도적인 변화를 가져오는 것
행정안전부	2008a	조직융합 관리. 업무방식과 조직문화 등 제반 환경이 서로 다른 조직들로 통합된 조직이 시너지 효과를 단기간 내에 창출할 수 있도록 체계적으로 관리하는 활동
안경섭 외	2009	조직융합 관리는 인수 합병 후 조직의 목표를 달성하기 위해 조직의 구성요소들을 조화시키고, 통제하며, 갈등을 해결하기 위한 절차적, 물리적, 사회 문화적, 관리적 활동

15) 이는 ‘통합’ 개념에 포함되는 것으로 본다.

16) 출신 조직이 다른 구성원이 하나가 되는 것은 ‘부서통합’이나 ‘혼합인사’ 상황에서 특히 중요하다고 할 수 있다.

2. 융합의 세 가지 측면

구성원의 인지심리적 차원으로서의 융합에는 여러 가지 측면이 존재할 수 있다. 이 논문에서는 선행연구들의 논의를 종합하여, 문화 측면, 정체성 측면, 관계 측면으로 구분하여 살펴본다. 우선, 상이한 조직문화 간 융합은 통합 이론의 융합 논의에서 주된 이슈이며, 따라서 많은 학자들이 문화융합에 초점을 맞추어 융합을 논의한다. 조직통합 논의에서 문화융합은 상이한 조직문화가 하나의 조직문화로 되는 것이며, 이는 기존의 조직문화의 차이가 줄어들어 가는 것과 새로운 조직문화가 만들어지는 측면을 포괄한다.

Sarala & Vaara(2010)는 조직문화융합(organizational cultural integration)을 양립가능한(compatible) 신념, 가치, 관행 체계를 가진 조직문화의 발전으로 정의하고, 문화융합이 발생할 수 있는 두 가지 가능한 메커니즘으로, 조직문화수렴(organizational cultural convergence)과 조직문화교차(organizational cultural crossvergence)를 제시한다.¹⁷⁾ 그들은 중간(meso) 수준에서 조직문화수렴을 조직문화 차이(organizational cultural differences)가 줄어드는 것으로,¹⁸⁾ 조직문화교차를 조직문화융합의 한 형태로 그것이 인수회사와 피인수회사와는 “다른 어떤 것”인 새롭고 독특한 조직문화를 결과하는 것으로 정의한다.

일반적으로 포괄적 관점에서 융합을 정의하는 경우 문화융합은 여러 융합의 종류 중에 조직 구성원에 관련되는 융합으로 제시된다(Shrivastiva, 1986; Pablo, 1994; Epstein, 2004; 류주한, 2008; 임영제·이창원, 2008; Waldman & Javidan, 2009). 문화적 관점에서 융합 개념을 정의하는 경우 융합과 문화융합은 동일한 의미가 된다(정진우, 2001; Cartwright & Cooper, 1993). 융합과 문화융합을 동일시할 경우 ‘융합’ 개념 자체의 의미가 희석될 수 있다. 이 논문에서는 문화융합을 융합의 하나의 측면

17) 그들은 거시적 수준에서의 Ralston et al.(1997)의 논의를 원용한다. Ralston et al.(1997)은 ‘수렴(convergence)’을 다른 나라의 가치시스템이 유사하게 되는 과정, ‘교차(crossvergence)’를 오래된 가치 시스템에 비교하여 “내부 상호간(in between)” 어떤 것이라기보다는 “다른 어떤 것(something different)”인 새롭고 독특한 믿음과 가치시스템의 발전으로 정의한다.

18) Sarala & Vaara(2010)는 Schein(1990)의 견해를 빌어, 조직문화 차이(organizational cultural differences)를 정의한다. 조직문화 차이란 인수회사와 피인수회사 사이에 존재하는, 조직에 대한 특수한 믿음, 가치, 관행에서의 차이로 이해될 수 있다고 한다.

으로 파악한다.

다음으로, 융합에는 문화 측면뿐만 아니라 정체성 측면이 있다.¹⁹⁾ Birkinshaw et al.(2000)에 의하면, 통합 이론에서 조직행태 관점은 통합 이후에 기존 기관 출신 구성원들 사이의 만족 그리고 궁극적으로는 공유된 정체성을 만들어내는 것에 주로 관심을 갖는다. 통합조직에서 융합이 이루어진다는 것은 통합 조직의 구성원들이 새로운 통합 조직에 자신의 정체성을 형성하고, 다른 조직 출신 구성원의 정체성에 대해 통합 조직의 일원으로, 자신의 동료로 인식하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

Lupina-Wegener et al.(2011)에 의하면, 융합과정이 조직통합 성과에 미치는 영향에 대한 연구에서 사회 정체성 이론(social identity theory)과 자기범주화 이론(self-categorization theory)이 주된 분석틀로 이용된다. 사회 정체성 이론에 의하면, 인간의 정체성²⁰⁾은 개인이 속한 그룹이나 조직의 멤버십에 의해 결정될 수 있는데, 이렇게 형성된 정체성이 ‘사회 정체성(social identity)’이다(전기호 외, 2010). 또한 자기 범주화(self-categorization) 이론에 의하면, 인간은 자기 범주화 과정을 통해 사회 정체성을 유지하고자 하며, 내집단과 외집단을 구분하여 자신의 정체성을 보다 확고하게 한다(전기호 외, 2010).

‘조직정체성(organizational identity)’이란 조직 구성원들이 그 조직에서 중심적이고, 다른 조직과 구별되고, 지속적이라고 믿는 특징들을 의미하며(Albert & Whetten, 1985), 조직 구성원의 ‘조직동일시(organizational identification)’란 조직 구성원이 자신이 인지한 조직정체성을 일반적인 자기 이미지와 일치시키는 과정을 의미한다(Dutton et al., 1994). Ashforth & Mael(1989)에 의하면, ‘조직동일시’란 조직과 하나됨(oneness) 혹은 조직 소속감(belongingness)에 대한 인지로서, 그 안에서 개인은 자신이 구성원으로 있는 조직의 관점에서 자신을 정의한다. 조직 통합과 관련하여, 통합 조직의 구성원이 조직의 일원이 되고자 한다면, 통합 조직으로 자신의

19) 문화와 정체성은 구분될 수 있다. Ravasi & Shultz(2006)에 의하면, 조직문화는 조직정체성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. Schrodt(2002)에 의하면, 일부 학자들이 조직동일시와 조직문화 사이에 관계가 존재할 수 있다고 하지만(Bullis & Tompkins, 1989), 문화가 동일시에 미치는 영향은 여전히 실증적으로 검토되지 않았다. 이러한 연구들은 공통적으로 문화와 정체성을 구분하고 있다.

20) 전기호 외(2010)에 의하면, 정체성 이론(identity theory)에서, 정체성은 사회에서 한 개인이 갖고 있는 복수의 역할에 개인이 몰입함으로써 스스로가 구성한 의미의 집합체의 일부분으로 정의된다.

정체성을 형성할 것이다(Van Dick et al., 2004).

통합 조직의 맥락에서 정체성 측면은 자기 조직동일시 이외에, 조직 구성원이 자신의 동료들 자신이 속한 조직의 일원으로 인식하는 측면이 있을 수 있다. 이는 타인에 대한 조직동일시 인식이라고 할 수 있다. 즉 자신 이외의 조직 구성원의 정체성을 자신이 인지한 조직정체성과 일치시키는 것이다. 이는 통합 조직의 맥락에서 특히 중요하게 부각될 수 있다. 통합 조직의 맥락에서, 출신기관이 다른 구성원을 기존 조직의 일원이 아닌 현재 통합 조직의 일원으로, 자신의 동료로 인식하는 문제라고 할 수 있다. 자신을 통합 조직의 구성원으로 인식하더라도, 다른 기관 출신 구성원을 통합 조직 구성원으로 인식하지 않는다면 융합이 완전하게 이루어졌다고 보기 힘들 것이다.

마지막으로, 융합에는 출신 조직이 다른 구성원 간 ‘관계’ 측면이 존재한다. 전통적 조직이론이나 이를 중심으로 통합 이후 융합을 연구하는 경우 하위단위 간 협력(cooperation)이 중시된다. Parsons(1953)에 의하면, 조직의 융합은 협력을 촉진 시킴으로써, 그리고 협력 유지와 관련하여 조직 내에서 일어나는 동기적 문제를 다룸으로써 이루어지게 된다. 조직 운영의 관점에서 조정은 인사 측면에서 보면 ‘협력(cooperation)’이다. Chen et al.(2010)에 의하면, 융합(integration)은 공유된 비전, 상호 목적 몰입(mutual goal commitment), 협력적 행태의 상태이다. 그들에 의하면, 많은 연구들이 부서 간 융합(interdepartmental integration)을 부서 간 협업(interdepartmental collaboration)으로 분류한다. 정진우(2001)는 하위단위 간 갈등이 사라진 상태를 중시하였다.

통합 이후 맥락에서 융합은 출신 기관이 다른 구성원 상호간 협력이나 갈등의 관계 측면을 갖는다고 볼 수 있다. 문화나 정체성 측면에서 하나가 된다는 것이 출신 기관이 다른 구성원 간 협력이나 갈등 없음으로 바로 이어지는 것은 아니다. 즉 출신 기관이 다른 구성원 간 공유된 문화를 형성하고 새로운 조직에 자신과 타인의 정체성을 형성하더라도 출신 기관이 다른 구성원을 향하여 불편한 감정을 느낄 수 있고, 상호 간 협력에 어려움을 느낄 수 있다.

이 논문에서 관계 측면은 협력과 갈등의 측면으로 나누어 살펴본다. 협력과 갈등은 상호 간 영향을 미칠 수 있지만 다른 개념이라고 할 수 있다. 협력이 이루어진다는 것이 반드시 갈등이 없다는 것을 의미하는 것은 아니며, 갈등이 있다는 것

이 반드시 협력이 이루어지지 않는다는 것을 의미하는 것도 아니다. 즉 협력과 갈등이 동시에 존재할 수 있는 것이다.

3. 융합 관련 선행연구 검토

통합 이론(merger theory)에서는 통합 이후의 융합(integration)에 대한 연구가 많이 이루어졌다(예를 들어, Shrivastava(1986)). 통합의 성패가 통합 이후의 융합 여부에 의존한다는 사례나 실증 결과들이 끊임없이 제시되어 왔기 때문이다. 융합 과정에서 인적 측면, 특히 문화적 측면의 연구가 많이 이루어지고 있다(예를 들어, Nahavandi and Malekzadeh(1988)).

우리나라 정부조직개편 논의에서 통합 이후에 대한 관심, 인적 측면에 대한 관심이 본격적으로 이루어진 것은 그리 오래되지 않았다. 융합 관련 1세대 학자들(예를 들어, 정진우(2001), 최성욱(2001a, 2001b), 장지원(2006))은 통합 조직에서 출신 조직이 다른 구성원 간 문화적 차이가 문화 충돌로 이어져 갈등을 일으킴으로써 문화 융합이 이루어지지 못하는 측면에 집중한다. 그들은 문화융합을 정의하고 그것에 영향을 미치는 요인을 제시한다. 그리고 중앙정부조직(부처)을 대상으로 심층면접자료를 이용하여 단일사례를 연구하는 경향이 나타난다. 정진우(2000, 2001)와 최성욱(2001a, 2001b)은 재정경제원 사례, 장지원(2005, 2006)은 행정자치부 사례를 분석하면서 조직문화 및 문화융합 논의에 초점을 맞추었다.²¹⁾

2008년 이명박 정부의 중앙정부 조직개편 이후, 통합 부처에 대한 융합 관리 연구가 많이 이루어졌다(임영제·이창원, 2008; 행정안전부, 2008a; 안경섭, 2009a; 안경섭 외, 2009; 황혜신 외, 2010). 통합 부처의 융합 관리를 위한 전략, 융합 관리의 효과, 융합 관리 프로그램 평가 등이 주요한 연구 주제이다. 최근 연구에서도 여전히 문화적 측면이 강조되지만, 설문조사를 통한 양적 인식 자료에 기초한 연구들이 나타나고 있다(안경섭, 2009b; 안경섭 외, 2009; 류숙원, 2011).

이 논문은 기존 연구들이 융합 자체에 대한 논의가 부족하다고 판단하고, 융합 개념의 정의와 그 정도의 측정 및 평가에 초점을 맞추었다. 융합 개념 정의에 있어서는, 선행연구들이 여러 관점에서 융합 개념을 제시하고 있음을 확인하고, 종합

21) 다만, 박종관(2000)은 구조와 기능 관점에서 시군통합에 초점을 맞추었다.

적인 관점에서 융합 개념을 재정의하였다. 그리고 선행연구들이 융합의 문화적 측면에 한정하여 분석한 한계가 있다고 보고, 정체성 측면, 관계 측면을 포함시켰다. 또한 기존 연구들이 질적 자료 혹은 양적 자료에 한정하여 논의하는 한계를 극복하기 위해, 질적 연구방법과 양적 연구방법을 모두 적용하여 융합 관련 자료를 확보하였다. 마지막으로, 기존 연구들이 부처 중심의 단일사례연구를 수행하는 한계가 있다고 보고, 네 개의 공공기관에 대한 다중사례연구를 수행하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 변수 측정

최근 통합 조직에서 구성원의 융합 수준을 실증적으로 측정하려는 시도가 많다. Charterjee et al.(1992)은 최고 관리 팀들 사이의 문화적 차이(cultural differences)를 측정한다. 이들은 5점 척도를 사용하여, 혁신과 행동 지향, 위험수용(risk-taking), 상호 융합(lateral integration), 최고 관리 팀들 간 접촉, 자율권과 의사결정, 성과 지향, 보상 지향 등의 7가지 측면을 측정한다.

Larsson & Finkelstein(1999)은 조직융합(organizational integration)을 측정한다. 그들은 조직융합을 합병 후 융합과정에서 운영적 상호작용 정도, 조정 메커니즘과 구조 도입 정도를 측정하고 합산하였다.

Birkinshaw et al.(2000)은 ‘구성원융합(human integration)’ 개념을 측정한다. 구성원 융합 개념은 사전 인수 경험, 리더십의 가시성과 연속성, 융합 기간 동안의 의사소통 과정, 피인수회사 구성원의 보유, 자발적 인력 손실, 개인적 상황(책임, 보수, 직무 만족, 직업 안정성)의 변화, 상대방에 대한 존중의 변화, 문화수렴(cultural convergence) 등을 측정한다.

Larsson & Lubatkin(2001)은 ‘문화변용의 획득된 정도(Achieved Acculturation)’를 측정한다. 50개의 미국과 스웨덴의 합병 사례를 16명의 평가자(rater)가 5점 척도로 코딩하여 평가자 간 비교한다. 5점 척도에 의한 결과가 세밀한 정보를 제시하지 못하고 한 쪽으로 치우쳐져(skewed) 3점 척도로 낮추었다.

고광명(2005)은, Shrivastava(1986), Jemison and Sitkin(1985) 등의 연구를 참고하여 ‘인적 자원(구조·시스템, 사업, 기업 문화 등)의 조직융합을 시도하였습니까?’ 등의 여러 측면의 조직융합 노력을 리커트 5점 척도로 측정하였다.

교육과학기술부(2008)는 인사 통합, 조직 및 업무 통합, 사업 통합, 문화 및 가치 통합, 기타 통합 노력으로 구분하고, 인사 통합에서는 평가제도, 승진제도, 인력 재배치, 부서장 교육 및 행동수정을 통한 조직융합, 조직 및 업무 통합은 부서 및 조직 재설계, 유사업무 통폐합, 프로세스 재정비, 업무정보시스템 통합을 통한 조직융합, 사업 통합은 유사 정책 및 사업 통합, 관련 예산 통합 및 재조정, 신규 사업 개발을 통한 조직융합, 문화 및 가치 통합은 비전 및 사명 재정립, 가치체계(문화) 재정립, 워크숍 등 교육프로그램, 합동 회의체 활성화, 단합대회 등 이벤트 등을 통한 조직융합, 기타 통합 노력은 기관장 훈시 및 리더십, 외부 컨설팅 기관의 조직융합 지원 등을 측정항목으로 제시하였다. 또한 그는 문화적 조직통합 효과성 모형에서 조직통합의 측면으로 조직의 정체성, 조직 및 업무 만족도, 단기 통합 실현도, 중장기 통합 전망 등을 제시하였다. 이 때 조직정체성은 조직과의 일체감과 조직가치 공감도로 측정되었다.

Waldman & Javidan(2009)은 두 가지 문화융합 측정 방식을 제시한다. 하나의 방식은 관리자에게 합병 전 문화가 얼마나 달랐는지, 그리고 현재 두 문화는 어느 정도로 융합되었는지 질문하는 것이다. 다른 방식은 문화의 다양한 측면을 리스트로 제시하여 응답자로 하여금 답하도록 하는 것이다. 대상은 인수회사뿐만 아니라 피인수회사를 막론하며, 관리자뿐만 아니라 하위단위까지 포함한다.

Chen et al.(2010)은 상호작용(interaction) 기반 융합과 협업(collaboration) 기반 융합을 측정한다. 상호작용 기반 융합 개념은 조직구성원이 부서 간 회의, 위원회, 화상회의, 전화통화, 전화 메일, 이메일, 그리고 다양한 표준문서의 교환 등을 통해 상호작용하는 정도를 측정한다. 협력 기반 융합 개념은 부서 간 집합적 목표와 상호 이해를 달성하고 비공식적으로 함께 일하며, 공통의 기업 비전을 공유하고, 아이디어와 정보 및 자원을 공유하는 정도를 측정한다.

Sarala & Vaara(2010)는 조직문화차이, 조직문화수렴, 조직문화교차 등의 개념을 측정한다. 관리자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 7점 척도를 이용하였다. 조직문화차이 개념은 7가지 조직 측면(관리와 통제, 판매와 마케팅, 생산, R&D, 재

정, 일반적 회사 가치, 의사결정자들의 가치)에 대한 차이로 측정한다. 조직문화수렴 개념은 각각의 조직 측면에 대해 문화 차이 정도의 변화로 측정한다. 조직문화교차는 두 회사에 의해 공유된 새로운 문화, 새로운 정체성, 새로운 관행이 인수 후에 생성된 정도를 7점 척도로 측정하였다.

$$CC = \Sigma(OCD_{before}) - \Sigma(OCD_{after})$$

[CC: 조직문화수렴(조직문화차이 변화 정도), OCDbefore: 각각의 조직 기능 및 가치에 대한 사전 조직문화차이, OCDafter: 각각의 조직 기능 및 가치에 대한 사후 조직문화차이]

이러한 시도들은 다음 몇 가지 측면으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 대상 측면에서, 관리자만을 대상으로 하는 방식(Sarala & Vaara, 2010)과, 조직의 전체 구성원을 대상으로 하는 방식이 존재한다. 둘째, 질문 형식 측면에서, 단순히 기존 조직의 문화 차이를 묻는 방식과 문화의 다양한 측면을 리스트로 제시하여 차이를 확인하는 방식이 존재한다(Waldman & Javidan, 2009). 셋째, 척도 측면에서, 7점 척도(Sarala & Vaara, 2010), 6점 척도, 5점 척도(Larsson & Lubatkin, 2001), 3점 척도(Larsson & Lubatkin, 2001), 2점 척도 등 다양한 방식이 존재한다. 넷째, 조사 방식 측면에서, 내용분석 방식(Larsson & Lubatkin, 2001)과 설문조사 방식이 존재한다. 다섯째, 측정 시점 측면에서, 전망적(prospective) 방식(Birkinshaw et al, 2000)과 회고적(retrospective) 방식(Sarala & Vaara, 2010)이 존재한다. 다섯째, 측정 문항에 있어 다문항 측정과 단일문항 측정(Sarala & Vaara, 2010)²²⁾으로 구분될 수 있다.

이 논문에서는 크게 문화, 정체성, 관계의 세 가지의 측면의 6 가지 변수를 측정한다. 첫째, 문화적 측면으로, 문화수렴 변수의 경우 Sarala & Vaara(2010)의 측정을 이용하여 통합 당시와 현재, 통합된 다른 기관 각각에 대하여 ‘문화(가치, 신념, 행동양식)적 차이를 느끼는 정도’를 직접 물었다. 다만, Sarala & Vaara(2010)는 문화수렴 측정시 여러 개의 하위 측면으로 구분하여 각각에 있어 문화적 차이를 느끼는 정도를 묻고 이를 합산하는 방식을 택하였지만, 이 논문의 대상이 되는 통합 공공기관들은 통합되는 기관이 세 기관, 심지어 다섯 개 기관(한국콘텐츠진흥원)이나

22) 그들은 조직문화차이 측정시 각 영역별로 하나의 항목으로 문화 차이가 존재하는지 여부를 질문한다.

되어²³⁾ 각각에 대하여 여러 하위변수를 설정하는 경우 문항이 너무 많아지는 문제가 있었다. 이에 통합되는 다른 기관 각각에 대하여 문화적 차이를 느끼는 정도를 묻고 이를 합산하는 방식을 택하였다. 문화교차 변수의 경우 ‘통합 기관 고유의 새로운 조직문화가 형성된 정도’로 측정하였다.

둘째, 정체성 측면으로, 자신의 조직 동일시 변수의 경우 ‘현재 통합 기관과 자신을 동일시하는 정도’로, 상대방의 조직정체성 변수의 경우 ‘출신 기관이 다른 상대방이 회사 동료로 느껴지는 정도’로 측정하였다.

<표 4> 융합 측정

융합 측면	측정 개념	내용
문화	문화수렴	$\Sigma(\text{현재 문화 차이 정도} - \text{과거 문화 차이 정도})$ [* 문화 차이 정도: 000 기관 출신 구성원과 문화(가치, 신념, 행동양식) 차이를 느끼는 정도]
	문화교차	통합 기관에서 기관 고유의 새로운 조직문화가 형성된 정도
정체성	자기 조직동일시	현재 통합 기관과 자신을 동일시하는 정도
	상대방 조직동일시	다른 출신기관 구성원이 ‘회사 동료’로 느껴지는 정도
관계	협력	같은 출신기관 구성원과 협력할 때와 비교하여, 어느 정도로 협력적이었는지의 정도
	갈등	다른 출신기관 구성원에게서 출신 차이로 인한 불편함을 느끼는 정도

셋째, 관계 측면으로, 협력 변수의 경우 ‘같은 기관 출신 구성원에 비해 다른 기관 출신 구성원과 협력적인 정도’로, 갈등 변수의 경우 ‘다른 기관 출신 구성원에게서 불편함을 느끼는 정도’로 측정하였다. 통합 공공기관 구성원과의 심층면접 결과, 통합 기관에서는 통합 이후 상황의 민감성으로 인해, 외부로 드러날 정도로 강한 정도의 갈등은 나타나지 않지만, 실제 출신 기관이 다른 구성원 간 갈등은 보이지 않게 존재할 수 있다. 따라서 갈등의 의미를 ‘불편함’ 정도로 소극적으로 정의하고 측정하였다.²⁴⁾

23) Sarala & Vaara(2010)의 연구대상은 통합 민간 기업으로, 통합하는 조직과 통합되는 조직의 단 두 개의 조직이 존재하는 경우이다.

24) 척도는 기본적으로 리커트 5점의 서열척도를 사용하였다. ‘1’은 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘2’는 ‘그렇지 않다’, ‘3’은 ‘보통이다’, ‘4’는 ‘그렇다’, ‘5’는 ‘매우 그렇다’를 의미하였다. 다만 설문시 자기

전체적인 융합 수준을 확인하기 위해 모든 점수를 표준점수화 하였다. 네 개 기관의 평균과 표준편차를 이용하여 각 기관의 표준점수를 산출하고, 이를 산술평균하는 방식을 이용하였다.

$$i \text{ 기관의 표준점수} = (x_i - \mu) / \sigma$$

(x_i : 'i'기관의 점수(리커트 5점 척도 혹은 100점 척도), μ : 네 개 기관 점수 평균, σ : 네 개 기관 점수 표준편차)

2. 연구절차

이 논문의 대상 사례로 인터넷진흥원, 정보통신산업진흥원, 정보화진흥원, 콘텐츠진흥원 등 네 개의 유사한 기관을 선정하였다. 사례를 선정함에 있어 다음의 사항을 고려하였다. 첫째, 시기적 유사성이다. 통합한 지 2년 이내의 통합 공공기관을 선정하였다. 둘째, 공공기관 유형의 유사성이다. 모두 위탁집행형 준정부기관으로 동일하다. 셋째, 규모적 유사성이다. 인적 규모, 재정 규모가 유사하다. 넷째, 담당 업무분야의 유사성이다. 네 개 기관 모두 정보통신·콘텐츠 분야의 업무를 수행한다.²⁵⁾

심층면접 자료를 얻기 위해 문헌연구를 통해 반구조화된 질문지를 작성하여 52인을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.²⁶⁾ 설문조사 자료수집을 위해 문헌연구를 통해 설문지 초안을 작성하고, 9인의 검토와 26인 예비조사를 거쳐, 직접 방문 혹은 전화 후 이메일 배포 및 수거 등의 방법을 동원하여 총 129부를 수거하였고, 이 중 불성실하게 응답한 3부의 설문지를 제외한 126부를 분석에 이용하였다.²⁷⁾ 인터뷰

조직동일시 변수와 협력 변수는 과거 상태와의 용이한 비교를 위해 100점의 비율척도를 사용하였다. 즉 자기 동일시 변수의 경우 통합 이전 기관과 현재 기관의 자기 동일시 정도를 비교하고자 하였으며, 협력 변수의 경우 통합 직후와 현재의 협력 정도를 비교하고자 하였다. 또한 Sarala & Vaara(2010)의 예를 따라 각 개념을 단일문항으로 측정하였다.

25) 2009년 공공기관 통합의 유형은 R&D 관리 기관, 정보통신·콘텐츠 기관, 환경 분야 기관, 근로·산재 분야 기관, 저작권 보호 기관, 청소년 지원 분야 기관, 철도공사 자회사 등 7가지로 구분되었다(기획재정부, 2011: 146).

26) 구체적인 구성은 다음과 같다. 첫째, 기관별로 한국인터넷진흥원 11인, 정보통신산업진흥원 12인, 한국정보화진흥원 14인, 한국콘텐츠진흥원 15인, 둘째, 성별로 남성 45인, 여성 7인, 셋째, 대상별로 중간관리자(前관리자 포함) 19인, 일반 구성원 33인이 포함되었다.

자료는 2011년 1월 말에서 4월 중순에 걸쳐 수집되었고, 설문조사는 2011년 4월 15일에서 4월 23일까지 9일 간, 5월 2일부터 9일까지 8일 간 두 차례 실시되었다.

<표 5> 통합 공공기관별 특성 비교

구분	통합 시기	인적 규모	재정 규모	유형	업무 분야
한국인터넷진흥원	2009년 7월	254	154,011	위탁집행형 준정부기관	정보통신· 콘텐츠 분야
정보통신산업진흥원	2009년 8월	258	397,899		
한국정보화진흥원	2009년 5월	290	307,834		
한국콘텐츠진흥원	2009년 5월	196	216,026		

* 출처: www.alio.go.kr, 2011년 5월15일

* 인적 규모 기준: 2009년. 현원. / 재정 규모 기준: 2010년 결산. 수입(단위: 백만원).

IV. 사례 분석

1. 통합 이전 기관의 특성

통합 이전 기관의 특성을 비교하면 다음과 같다(<표 6> 참조). 한국인터넷진흥원의 통합 이전 기관들은 정보통신부 산하기관으로서 일견 유사한 정보통신 관련 업무를 수행하였다. 다만 인적 규모의 차이가 두드러진다. 주요 기능 역시 일정한 차이가 있음을 알 수 있다. 정보통신산업진흥원의 통합 이전 기관들은 유사한 정보통신 관련 업무를 수행하였다. 다만 주무부처가 상이하고, 인적 규모가 상당한 차이를 보이며, 주요 기능에서도 일정한 차이가 보인다. 한국정보화진흥원의 통합 이전 기관들은 정보통신부 산하기관으로 유사한 정보통신 관련 업무를 수행하였다. 다만 역시 인적 규모가 상당한 차이를 보이고, 주요 기능에서도 일정한 차이가 나타난다. 한국콘텐츠진흥원은 통합 이전 기관들이 대부분 주무부처가 문화관광부였고, 문화산업 관련 지원기능을 수행하여 유사한 측면이 있다. 다만 일정한

27) 구체적인 구성은 다음과 같다. 첫째, 기관별로 한국인터넷진흥원 30인, 정보통신산업진흥원 22인, 한국정보화진흥원 38인, 한국콘텐츠진흥원 34인, 둘째, 성별로 남성 93인 여성 30인, 셋째, 대상별로 중간관리자 28인, 일반 구성원 98인이 포함되었다.

인적 규모의 차이가 존재한다.

<표 6> 통합 이전 공공기관별 특성 비교

구분	통합 이전 기관	주요 기능	(구)주무 부처	설립 연도	정원 (명)
한국 인터넷 진흥원	(구)한국인터넷진흥원	인터넷주소자원 관리	정보통신부	1999	78
	한국정보보호진흥원	개인정보보호, 사이버보안	정보통신부	1996	164
	정보통신국제협력진흥원	정보통신기업 해외진출 지원	정보통신부	2002	53
정보통신 산업 진흥원	정보통신연구진흥원	기금 관리	정보통신부	1999	213
	한국전자거래진흥원	표준전자문서 개발·보급	산업자원부	1999	70
	한국소프트웨어진흥원	소프트웨어산업 지원	정보통신부	1998	112
한국 정보화 진흥원	한국정보사회진흥원	국가정보화 총괄	정보통신부	1984	208
	한국정보문화진흥원	정보화역기능 관리	정보통신부	1987	128
한국 콘텐츠 진흥원	한국문화콘텐츠진흥원	문화산업 지원	문화관광부	2001	73
	한국방송영상산업진흥원	방송영상산업 연구	문화관광부	1989	68
	한국게임산업진흥원	게임산업 지원	문화관광부	1999	46
	한국소프트웨어진흥원 디지털콘텐츠사업단	디지털콘텐츠산업 지원	정보통신부	1998	25

2. 개별 기관 사례 분석

1) 한국인터넷진흥원

한국인터넷진흥원(이하 인터넷진흥원)은 정부의 ‘공공기관 선진화 계획’에 따라 2009년 7월 23일 한국정보보호진흥원(이하 정보보호진흥원), (구)한국인터넷진흥원(이하 (구)인터넷진흥원), 정보통신국제협력진흥원의 세 기관이 통합되어 설립되었다. 세 기관은 선진화 계획 중에 ‘통폐합 대상기관’에 속하게 되었고, 정부는 2009년 4월 22일 기존의 정보보호진흥원 근거 법률조항이었던 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 제52조를 개정하여 인터넷진흥원 설립 근거를 마련하였다.

인터넷진흥원에서는 통합된 세 개 기관의 문화적 차이가 발견되었다. 우선 업무 특성으로 인한 문화적 차이가 있는 것으로 보인다. 정보보호진흥원의 정보보

호업무는 문제가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. (구)인터넷진흥원의 업무는 인터넷 도메인관리가 주된 기능이지만, 인터넷 진흥 및 지원도 중요한 부분을 차지한다. 정보통신국제협력진흥원의 업무는 우리나라의 정보통신기기의 해외 진출을 돕는 것이다. 이는 전형적인 지원 및 진흥 기능에 해당한다. 지원 업무를 담당하면 진취적이 되며,²⁸⁾ 규제 업무를 담당하면 보수적이 될 가능성이 높아진다. 또한 정보보호진흥원은 규모가 커 매년 감사의 대상이 되었으며, 반면 다른 기관들은 2-3년에 한 번 감사를 받았다. 따라서 정보보호진흥원이 보다 철저하게 예산을 관리하게 되고 그에 따라 역시 수동적이고 보수적이 될 수 있다.

기관 역사 차이 혹은 구성원 평균 연령 차이로 인한 문화적 차이가 존재할 수 있다.²⁹⁾ 정보보호진흥원은 1996년 4월에 센터로 설립되었으며, 2001년 7월에 원으로 승격되었다. (구)인터넷진흥원은 1999년 6월에 센터로 설립되어, 2004년 7월에 원으로 승격되었다. 정보통신국제협력진흥원은 2002년 1월 센터로 설립되어, 2007년 1월 원으로 승격되었다. 기관 역사로 보면 정보보호진흥원이 가장 오래되었고, 정보통신국제협력진흥원이 가장 젊다. 한 정보보호진흥원 출신 응답자에 의하면, (구)인터넷진흥원 쪽 사람들이 전반적으로 5년 정도 어리다고 한다.

설문조사 결과를 보면, 한국인터넷진흥원의 경우, 문화수렴 측면이 가장 낮게 나타난다. 즉 통합 당시 문화 차이가 많이 줄어들지 않은 것이다. 자신의 조직동일시 측면과 협력 측면도 여전히 낮게 나타나고 있다. 특이한 것은 갈등 없음 측면이 높게 나타나고 있는 것이다. 이와 같은 결과는 낮은 혼합 인사 정도, 낮은 상호 접촉 정도에서 기인하는 것으로 보인다. 즉 협력적이지도 않지만 불편할 것도 없는 것은 상호 교류가 별로 없기 때문일 수 있다. 문화수렴 정도를 보면 정보보호진흥원이 가장 높고, 다른 기관들은 미미함을 알 수 있다.

28) 9, 10, 11, 43번 응답자 인터뷰 결과

29) 4번 응답자 인터뷰 결과

<표 7> 한국인터넷진흥원 융합 수준

구분			한국인터넷 진흥원	통합 전 기관		
				정보보호 진흥원	(구)인터넷 진흥원	정보통신국제 협력진흥원
문화	문화 수렴	(현재-과거)	0.32	0.54	0.06	0.00
		표준점수	-1.07	1.41	-0.59	-0.82
	문화 교차	리커트 5점	2.87	3.56	2.33	1.67
		표준점수	0.65	1.33	-0.24	-1.09
정체성	자기 조직동일시	100점	55.04	60.07	52.22	46.67
		표준점수	-0.89	1.05	-.11	-.94
	상대방 조직동일시	리커트 5점	3.58	4.06	3.33	2.67
		표준점수	0.33	1.24	-0.04	-1.21
관계	협력	100점	68.35	82.13	58.33	46.67
		표준점수	-1.01	1.34	-0.27	-1.06
	갈등(역)*	리커트 5점	3.35	3.94	2.78	2.67
		표준점수	0.48	1.41	-0.61	-0.80
표준점수 평균			-0.27	1.35	-0.36	-0.99

* (역): 반대로 코딩((1) 매우 그렇다, (5) 전혀 그렇지 않다). 따라서 점수가 '높을수록' 해당 변수는 '낮게' 해석해야 함. 이하 같음

2) 정보통신산업진흥원

정보통신산업진흥원에도 문화 차이가 여전히 존재한다. 첫째, 기관규모 차이로 인한 문화 차이가 있는 것으로 보인다. 규모가 커지면 자연스럽게 공식화되며, 따라서 절차와 원칙이 중요해진다. 규모가 작으면 필요에 따라 절차와 원칙이 무시될 수 있고, 그것이 조직성장에 도움을 가져다 줄 수 있다. 전자거래진흥원은 다른 두 기관에 비해 상대적으로 작은 기관이었기에 원칙이나 절차가 절대적이지 않았고, 상황에 따라 변화시키는 것이 어느 정도 통용되는 문화였다. 전자거래진흥원 출신의 한 응답자에 의하면, 전자거래진흥원에서는 원칙에 있어 어느 정도 용인해 주는 분위기였다고 한다. 지원 부서에서는 사업 부서의 편의를 어느 정도 지지해주었다고 한다. 업무 프로세스가 정해져 있지만 애매한 상황이 자주 발생하고 일정대로 돌아가지 않는 상황, 생각지 못한 상황이 발생하는데, 지원팀이 좀 고생하더라도 사업이 원활하게 운영될 수 있도록 지원을 받는 편이었다고 한다. 그에

의하면, 이제 조직이 커져서 사업부서의 상황을 지원부서가 일일이 받아줄 수 없다는 것을 알게 되었다고 한다. 실제로 현재 그는 “굉장히 엄격해진” 부분을 느낀다고 하였다.

둘째, 고객이나 그에 따른 업무 특성에 따른 문화 차이가 존재하는 것으로 보인다. 고객이나 그로 인한 업무 특성이 유사하면 유사한 문화가 형성될 수 있다. 전자거래진흥원과 소프트웨어진흥원은 고객이 유사하고 그에 따라 업무 특성이 유사하여 정보통신연구진흥원과 비교하여 상대적으로 유사한 문화가 형성되었다. 전자거래진흥원 출신의 한 응답자에 의하면 소프트웨어진흥원과 전자거래진흥원의 고객이 매우 유사하다고 한다. 두 기관 모두 일반 사업자들을 상대로 사업발주를 하고 집행하는 식으로 진행되기 때문에 기관 성격이 매우 유사하다고 하였다.

셋째, 기관장의 특성이 조직문화를 만들어낼 수 있다. 소프트웨어진흥원 출신의 한 응답자에 의하면, 소프트웨어진흥원의 경우 기존 기관장들이 민간 전문가 출신들이어서, 성과 지향적이고 변화가 빠른 문화가 형성되었다. 다른 기관들은 정부 쪽 기관장 출신이 많았다.³⁰⁾

넷째, 구성원들의 특성이 특정 조직문화 형성의 원인이 될 수 있다. 구성원들이 이공계 출신이 많은 경우와 구성원들이 인문사회계열 출신이 많은 경우 조직문화 차이가 존재할 수 있다. 소프트웨어진흥원은 IT기술 베이스의 이공계열 구성원이 다수였던 반면, 전자거래진흥원은 이공계열 출신 구성원과 인문사회계열 출신 구성원이 적절히 혼합되어 있었다. 한 응답자에 의하면, 소프트웨어진흥원에는 공대 출신이 많았지만, 전자거래진흥원에는 공대 출신이 많지 않았고 오히려 행정적 업무가 많았다고 한다.

설문조사 결과, 여러 하위변수 중에 가장 높게 나타나는 것은 협력 변수와 자신의 조직동일시 변수이다. 가장 낮게 나타나는 것은 문화교차 변수이다. 통합 기관의 새로운 문화가 나타나는 측면이 낮게 나타나고 있는 것이다. 통합 전 기관별로 보면 전자거래진흥원 출신 구성원의 융합 수준이 가장 높게 나타나고, 소프트웨

30) 실제 소프트웨어진흥원의 2003년 고현진 원장은 IBM, 썬마이크로시스템즈, MS 등 외국계 IT 기업 출신으로 2011년 현재 LG유플러스 부사장이며, 2006년 유명민 원장은 LG전자 최고정보 책임자 출신으로 현재 포스코 경영연구소 사장이자(네이버 인물검색, 2011년 5월 17일 검색).

진흥원 출신 구성원의 융합 수준이 가장 낮게 나타난다.

<표 8> 정보통신산업진흥원 융합 수준

구분			정보통신산업 진흥원	통합 이전 기관		
				전자거래 진흥원	정보통신연구 진흥원	소프트웨어 진흥원
문화	문화 수렴	(현재-과거)	0.66	1.13	0.52	0.57
		표준점수	1.26	1.41	-0.78	-0.63
	문화 교차	리커트 5점	2.50	3.00	2.71	2.18
		표준점수	-1.11	1.09	0.24	-1.33
정체성	자기 조직동일시	100점	69.32	77.50	71.43	65.00
		표준점수	1.30	.99	.02	-1.01
	상대방 조직동일시	리커트 5점	3.68	4.25	3.71	3.45
		표준점수	1.13	1.34	-0.28	-1.06
관계	협력	100점	77.50	90.00	77.14	73.18
		표준점수	1.36	1.38	-0.41	-0.96
	갈등(역)	리커트 5점	3.50	4.25	3.86	3.00
		표준점수	0.98	1.05	0.30	-1.35
표준점수 평균			0.83	1.26	-0.18	-1.08

3) 한국정보화진흥원

정보사회진흥원과 정보문화진흥원은 문화적 차이가 존재한다. 첫째, 공간적 위치나 구조의 차이가 문화의 차이를 만들어낸 것으로 보인다. 물리적 공간은 인간의 삶의 방식을 규정할 수 있다. 정보사회진흥원은 복잡한 시내 한복판에 위치한다. 정보사회진흥원 건물의 물리적 구조는 한 층에 한 개 내지는 두 개의 단과 세 개 내지는 네 개 정도의 부가 있고, 18층의 좁은 건물에 주요 이동 수단은 두 개의 주된 엘리베이터와 한 개의 보조적 엘리베이터이다. 정보문화진흥원은 상대적으로 한산한 시 외곽지역에 위치하며, 건물의 물리적 구조는 4층으로 된 넓은 건물에 각 층에는 여러 개의 부와 단이 있다. 주요 이동수단은 넓은 계단이다. 정보문화진흥원 사람들이 인간주의적 대면관계를 유지할 수 있었던 것은 이러한 물리적 구조에서 기인할 수 있다.

둘째, 업무와 고객의 특성에 따른 문화 차이가 존재하는 것으로 보인다. 정보사회진흥원의 주요 업무는 시스템 구축 등, 정보화사업을 수행하는 것이고, 이에 따라 사업자와 주로 대면한다. 정보문화진흥원의 주요 업무는 정보화 역기능으로서

소외계층의 정보화를 지원하는 것이고, 이에 따라 일반 국민, 특히 소외계층을 주로 대면한다. 이러한 업무와 고객의 차이가 업무방식의 차이를 가져온 것으로 보인다. 사업자와의 관계보다 일반 국민이나 소외계층과의 관계에서 인간주의적 문화가 더 나타날 수 있을 것이다. 한 응답자에 의하면, 정보문화진흥원은 정보격차해소가 주된 기능이어서 소외계층을 지원하고 교육하는 사업이 대부분이었는데, 정보사회진흥원은 국가 정보통신망을 구축하고 관리하고 운영하는 업무를 담당했기에 일반 사업체를 대상으로 하는 사업이 대부분이었다. 직접적인 대민 지원 사업이 아니고, 업체를 상대로 하는 사업이어서 좀 더 우월한 지위에 놓이게 된다고 한다. 정보문화진흥원의 고객은 일반 국민이고 국민은 섬김의 대상이 되므로 우월하기보다 오히려 낮은 지위에 놓이게 된다. 항상 친절해야 하고, 따뜻해야 하고, 봉사하는 마음도 있어야 된다고 한다.

셋째, 노조의 유무가 그 기관의 조직문화에 영향을 미칠 수 있다. 노조가 있으면 상층부와 하층부의 관계가 권위주의적 명령 복종 관계가 많이 희석될 수 있다. 반면 노조가 없으면 상층부의 권위주의적 명령에 일정 부분 불만이 있어도 참는 구도가 형성될 수 있다. 정보사회진흥원에는 노조가 있었으며, 정보문화진흥원에는 노조가 없었다. 한 응답자에 의하면, 정보문화진흥원에서는 직원들이 뭉치는 힘이 없었기 때문에 회사의 일방적 정책에 싫어도 끌려가는 문화가 있었는데, 정보사회진흥원에서는 노조가 있어 회사 정책에 대한 견해를 제시하고 회사와 협상을 통해 결정하였다고 한다.

정보화진흥원의 경우에도 다른 통합 공공기관 사례와 마찬가지로 겉으로 드러나는 갈등은 많지 않았다. 갈등은 내면적 수준에서는 여전히 나타나고 있다. 한 응답자에 의하면, 정보화진흥원은 양쪽 기관 노조의 투표에 의해 통합 노조를 구성하고, 내부적인 상호회도 통합되어, 조직이 일관적으로 체계화되어 있어 특별한 갈등이나 어려움은 없다고 한다. 그러나 다른 응답자와 인터뷰에서 그러한 갈등은 내면적으로 뿌리깊게 형성되어 있음을 확인할 수 있었다.

설문조사 결과를 보면, 한국정보화진흥원의 경우 다른 변수들과 비교하였을 때 문화수렴 변수가 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 문화 차이가 줄어드는 측면이 부족하였다는 것을 의미한다. 특히 문화수렴 정도는 정보문화진흥원 출신이 정보사회진흥원 출신에 비해 낮게 나타나고 있다. 이러한 문화 차이는 인터뷰 과정에서

도 확인되었다. 전반적으로 정보문화진흥원이 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 9> 한국정보화진흥원 융합 수준

구분		한국정보화진흥원	통합 전 기관별 인식 비교		
			정보사회진흥원	정보문화진흥원	
문화	문화수렴	(현재-과거)	0.41	0.52	0.28
		표준점수	-0.46	1.00	-1.00
	문화교차	리커트 5점	2.95	3.05	2.83
		표준점수	1.02	1.00	-1.00
정체성	자기 조직동일시	100점	56.46	55.95	57.06
		표준점수	-0.67	-.71	.71
	상대방 조직동일시	리커트 5점	3.51	3.67	3.33
		표준점수	-0.21	1.00	-1.00
관계	협력	100점	72.37	73.33	71.18
		표준점수	0.03	1.00	-1.00
	갈등(역)	리커트 5점	3.18	3.57	2.72
		표준점수	-0.11	1.00	-1.00
표준점수 평균		0.00	1.00	-1.00	

4) 한국콘텐츠진흥원

콘텐츠진흥원에서도 출신 기관이 다른 구성원 간 문화적 차이를 경험하고 있다. 문화콘텐츠진흥원은 방송영상산업진흥원에 비해 10년 이상 젊은 조직이었다. 전형적인 사업조직으로 기업과 국민을 지원하는 역할을 하였다. 인적, 재정 규모가 가장 컸고, 구성원 개개인의 업무량이 상당하였다. 노조가 없었고, 상하 명령복종 관계가 성립되어 있었다. 큰 예산을 집행하는 기관이었으므로 감사와 평가 업무가 많았고, 따라서 다른 기관에 비해 절차 중심의 공식적 조직문화의 분위기가 많이 존재하였다고 한다.

방송영상산업진흥원은 오래된 조직, 연구조직의 이미지가 있었다. 방송영상산업진흥원은 역사가 약 20년에 이르며, 이는 다른 기관과 10년 정도 차이가 난다. 방송영상산업진흥원에는 박사급의 전문인력 구성비율이 높았다. 사업업무보다 연구업무 비중이 높아 연구조직과 유사하였다. 인문사회계열 박사들이 많아 자연스

럽게 토론 문화가 이루어졌다. 부하와 상사는 명령·복종 관계라기보다는 동료관계로 상호 간 토론을 통해 합리적인 방향으로 결정되어 가는 문화였다. 노조가 존재했던 것도 상하의 명령복종 관계를 완화하는데 기여했다.

게임산업진흥원은 문화콘텐츠진흥원보다 오래된 조직이지만 업무의 특성상 상당히 자유로운 분위기였다고 한다. 노조가 존재하였다. 한 응답자에 의하면, 게임산업진흥원은 젊고 활발하게 움직였지만, 체계가 안 잡혀 있어 보였다고 한다.

소프트웨어진흥원은 상대적으로 IT기술 기반이었으며, 수차례의 민간 출신 기관장의 영향으로 진취적이며 성과지향적 조직이었다. 특히 유일하게 과거 정보통신부 산하기관으로 문화부 산하기관인 다른 부처와 이질적인 문화를 가지고 있었다. 출연조직으로서 예산 사용이 비교적 자유로웠는데, 이는 한 편으로 체계성이 떨어지는 것으로 보이도록 하였다. 문화콘텐츠진흥원의 경우 법정조직으로 감사도 자주 받아 경직되고 보수적인 문화가 형성되었다고 한다. 소프트웨어진흥원이 좀 더 자유스런 문화라면, 문화콘텐츠진흥원은 보다 경직된 문화라고 볼 수 있다.

방송영상산업진흥원, 게임산업진흥원은 좀 더 자유스러운 문화가, 문화콘텐츠진흥원은 좀 더 권위주의적 문화가 존재하였던 것으로 보인다. 문화콘텐츠진흥원에는 노조가 없었고, 과도한 업무 수행, 관리 업무 수행 등 다양한 요인이 영향을

<표 10> 한국콘텐츠진흥원 융합 수준

구분			콘텐츠 진흥원	통합 이전 기관			
				문화콘텐츠 진흥원	방송영상 산업진흥원	게임산업 진흥원	소프트웨어 진흥원
문 화	문화수렴	(현재-과거)	0.51	0.42	0.65	0.71	0.00
		표준점수	0.26	-0.09	0.63	0.84	-1.38
	문화교차	5점	2.62	2.67	2.42	2.71	2.67
		표준점수	-0.55	0.38	-1.48	0.73	0.38
정 체 성	자기 조직동일시	100점	62.45	64.56	60.42	57.86	56.67
		표준점수	0.25	1.34	.16	-.58	-.92
	상대방 조직동일시	5점	3.38	3.33	3.42	3.43	3.00
		표준점수	-1.25	0.19	0.61	0.67	-1.47
관 계	협력	100점	70.76	79.00	70.42	60.00	60.00
		표준점수	-0.38	1.27	0.33	-0.80	-0.80
	갈등(역)	5점	2.82	2.67	2.92	2.50	2.67
		표준점수	-1.34	-0.12	1.33	-1.09	-0.12
표준점수 평균			-0.55	0.45	0.34	-0.07	-0.72

미친 것으로 보인다. 한 응답자는 문화콘텐츠진흥원 출신 구성원은 여유가 없고, 방송영상산업진흥원 출신 구성원은 진부하면서, 약간 느리게 가는 것처럼 보인다고 하였다. 문화콘텐츠진흥원과 방송영상산업진흥원은 분위기는 다르지만 집단주의 문화, 면대면 문화가 있었던 것으로 보인다. 상대적으로 게임산업진흥원과 소프트웨어진흥원은 개인주의적 문화가 강했던 것으로 보인다.

설문조사결과를 보면 융합의 하위변수 중 가장 낮은 것은 ‘갈등(역)’ 정도로서 많은 구성원들이 약간의 불편함을 느끼는 것으로 나타났다. 그 정도는 게임산업진흥원 출신이 가장 크고, 그 다음은 문화콘텐츠진흥원 출신, 소프트웨어진흥원 출신이었다. 그 다음으로 낮은 변수는 상대방의 조직동일시 변수이다. 다른 기관 출신 구성원을 같은 회사 동료로 느끼는 정도가 낮게 나타난 것이다. 가장 낮게 나타난 것은 소프트웨어진흥원 출신이다. 통합 전 기관 출신 별로 살펴보면, 전반적으로 소프트웨어진흥원 출신 구성원들과 게임산업진흥원 출신 구성원들이 비교적 낮은 정도를 보이고 문화콘텐츠진흥원 출신과 방송영상산업진흥원 출신이 비교적 높은 융합 수준을 보이는 것으로 나타났다.

3. 기관 간 비교 분석

통합 공공기관을 비교해 보면 각각의 하위 변수의 정도를 확인할 수 있다. 첫째, 문화수렴 변수와 관련하여, 문화 차이 정도에 일정한 수렴 현상이 관측됨을 볼 수 있다. 둘째, 문화교차 변수와 관련하여, 새로운 고유 문화의 형성 정도는 보통 이하임을 알 수 있다. 2년이 채 되지 않는 기간은 고유 문화 형성에 부족한 기간임을 알 수 있다. 셋째, 자기자신에 대한 조직동일시 인식은 전반적으로 보통 이상임을 알 수 있다. 즉 자신을 새로운 기관의 구성원으로 인식하는 정도는 어느 정도 형성되어 가고 있음을 알 수 있다. 넷째, 상대방에 대한 조직동일시 인식 또한 전반적으로 보통 이상임을 알 수 있다. 즉 출신 조직이 다른 상대방을 같은 회사 동료로 어느 정도 인식하고 있다는 것이다. 다섯째, 협력 정도 역시 보통 이상이다. 즉 출신이 다른 구성원들과도 어느 정도 협력하고 있다는 것이다. 여섯째, 갈등 없음 정도 역시 전반적으로 보통 이상으로 나타나고 있다. 전체적으로 보면 2년 정도의 기간은 새로운 문화의 등장은 미치지 못하지만, 문화 차이가 줄어들고, 자신이

나 타인을 새로운 기관 사람으로 인식하고, 협력적이고, 불편함이 없다는 인식은 어느 정도 나타날 수 있는 기간이라고 할 수 있을 것이다.

융합 정도의 측정은 기관 간 순위비교를 가능하게 한다. 융합 인식에 있어 문화교차 측면은 정보통신산업진흥원이 가장 낮고, 정보화진흥원이 가장 높게 나타났다. 자기 조직동일시와 문화수렴측면은 정보통신산업진흥원이 가장 높게 나타났고, 인터넷진흥원이 가장 낮게 나타났다. 상대방 조직동일시 측면은 정보통신산업진흥원이 가장 높고, 콘텐츠진흥원이 가장 낮다. 협력 측면은 정보통신산업진흥원이 가장 높고, 인터넷진흥원이 가장 낮다. 갈등없음 측면은 정보통신산업진흥원이 가장 높고, 콘텐츠진흥원이 가장 낮다. 전체적으로 정보통신산업진흥원의 융합 수준이 비교적 높은 것으로 나타났고, 인터넷진흥원, 콘텐츠진흥원의 융합 수준이 비교적 낮은 것으로 나타났다.

이는 인터뷰 결과와 어느 정도 일치한다. 전반적으로 정보통신산업진흥원 인터뷰에서 융합 수준은 비교적 높게 나타났다. 초기의 문화적 차이 인식은 기존 주무부처의 상이성, 이용하던 정보시스템의 차이에서 오는 업무방식의 상이함 등, 여러 측면에서 존재하였으나, 현재 문화적 차이 인식은 많이 줄어들었으며, 특히 유

<표 11> 통합 기관 간 융합 수준 비교

구분		단위	한국인터넷 진흥원	정보통신산업 진흥원	한국정보화 진흥원	한국콘텐츠 진흥원
문화	문화수렴	(현재-과거)	0.32	0.66	0.41	0.51
		표준점수	-1.07	1.26	-0.46	0.26
	문화교차	리커트 5점 척도	2.87	2.50	2.95	2.62
		표준점수	0.65	-1.11	1.02	-0.55
정체성	자기 조직동일시	100점 척도	55.04	69.32	56.46	62.45
		표준점수	-0.89	1.30	-0.67	0.25
	상대방 조직동일시	리커트 5점 척도	3.58	3.68	3.51	3.38
		표준점수	0.33	1.13	-0.21	-1.25
관계	협력	100점 척도	68.35	77.50	72.37	70.76
		표준점수	-1.01	1.36	0.03	-0.38
	갈등(역)	리커트 5점 척도	3.35	3.50	3.18	2.82
		표준점수	0.48	0.98	-0.11	-1.34
표준점수 평균			-0.25	0.82	-0.07	-0.50

사한 업무를 수행했던 전자거래진흥원과 소프트웨어진흥원의 문화적 차이가 낮았다. 둘 간의 협력 정도도 높았고, 상대방을 동료로 생각하는 정도도 높았다. 콘텐츠진흥원은 통합된 기관이 거의 문화관광부 산하기관으로서 초기 문화적 차이 인식은 현재 많이 줄어들었고, 문화콘텐츠, 방송, 게임 등의 콘텐츠라는 인식이 존재했고, 이는 어느 정도 자신의 현재 기관에 대한 조직동일시 정도를 인정하는 원인이 되는 것으로 보인다. 그러나 강제적 혼합인사와 과도한 업무 부담으로 갈등 없음 정도나 상대방 조직동일시 정도는 그다지 높지 않았다. 인터넷진흥원은 세 기관의 기존 주무기관이 동일하였음에도, 상호 간 업무 차이로 인해 문화 차이의 수렴 정도가 다른 기관에 비해 낮았다. 또한 기존 업무를 거의 그대로 수행하고 있어 현재 기관에 대한 자신의 조직동일시 정도가 그리 높지 않았다.³¹⁾

V. 결어

이 논문은 통합 기관에서 통합 이후의 구성원의 인지심리적 차원의 결과로서 융합이 어느 정도 이루어졌는지를 확인하고 평가하는 것을 연구목적으로 하였다. 이 논문의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 이 논문은 통합 이후의 구성원의 인지심리적 측면에 주된 관심을 두었다. 그것은 통합 이후 결과, 특히 구성원의 인지심리적 측면의 결과를 살펴보는 것이 그 중요성에도 불구하고 상대적으로 많은 연구가 되어 있지 않기 때문이다. 둘째, 이 논문은 융합 수준의 확인에 관심을 두었다. 융합에 대한 논의들이 융합 정도를 확인하고, 그것과 다른 변수들 간의 관계를 살펴기보다, 융합 관리 자체 혹은 융합 관리와 조직성과 간 관계에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 융합 관리의 직접적 목적이 융합이라고 하였을 때 융합 관리의 성과로서 우선적으로 융합 수준을 확인하는 것이 필요하다고 본다. 셋째, 이 논문의 차별성은 부처 수준의 통합에 대한 연구가 아닌 공공기관 수준의 통합 연구라는 것이다. 부처 수준의 통합이 중요한 만큼 공공기관 수준의 통합 역시 중요함에도 이에 대한 사례연구가 부족한 것은 분명 선행연구의 한계라 볼 수 있다. 더욱이 2009년

31) 이러한 인터뷰 결과는 설문조사 결과와 대체로 일치하는데, 이는 각 변수의 측정도구가 어느 정도 타당성을 가짐을 간접적으로 증명하는 것이라고 할 수 있다.

정부는 공공기관 선진화 정책의 일환으로 대규모의 공공기관 통합을 단행하였고, 2년여의 시간이 지난 현재 시점에서 기수행된 통합정책의 결과를 확인함으로써 통합정책이 성공할 수 있도록 유도할 정책적 필요가 있다고 보았다.

이 논문은 문헌분석을 통해 융합을 기관 통합 후 출신 기관이 다른 구성원 간 인지·심리적으로 하나가 되는 것으로 정의하고, 문화, 정체성, 관계의 세 가지 측면으로 구분하였다. 그리고 다시 각각의 측면이 문화수렴과 문화교차, 자신의 조직동일시와 타인의 조직동일시, 협력과 갈등 등의 하위 측면으로 존재할 수 있다고 보았다. 이러한 융합 정의를 토대로, 선행연구를 참조하여, 여섯 가지 하위 측면의 융합을 측정하는 방식을 제시하였다.

이를 바탕으로 시기, 규모, 특성, 분야 등이 유사한 네 개 기관으로 한국인터넷진흥원, 정보통신연구진흥원, 한국정보화진흥원, 한국콘텐츠진흥원을 선정하여 그 구성원을 상대로 설문조사와 심층면접조사를 실시하였다. 분석결과, 문화교차 측면이 평균적으로 보통 이하로 나타났고, 출신이 다른 기관 구성원과 협력적인 측면이 비교적 높게 나타남을 확인할 수 있었다. 그리고 기관간 비교결과 정보통신산업진흥원의 융합 정도가 비교적 높게 나타났고, 한국인터넷진흥원, 한국콘텐츠진흥원의 융합 정도가 비교적 낮게 나타남을 확인할 수 있었다.

이 논문의 정책적, 행정학적 함의는 다음과 같다. 첫째, 이 논문은 통합 이후 구성원의 인지심리적 측면으로서의 융합에 초점을 맞추므로써, 기존의 구조기능적 측면 연구를 보완하였다는데 의의가 있다. 특히 선행연구를 통해 기존의 융합 개념을 보다 분명히 정의하고 융합의 다양한 측면을 제시함으로써, 향후 융합관리와 융합 간 관계, 융합과 조직성과 간 관계 연구 등, 여러 가지 융합 연구에 일정한 도움을 줄 것으로 기대한다. 둘째, 이 논문은 공공기관을 대상으로 한 통합 연구로서, 정부의 공공기관 통합 정책에 일정한 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다. 우선 이 논문을 통해 정부는 통합 정책에서 구성원의 인지심리적 측면이 중요한 고려 대상임을 인식할 수 있다. 또한 통합 이후 융합의 내용으로서 문화, 정체성, 관계, 보다 구체적으로 문화교차, 문화수렴, 자기 조직동일시, 타인 조직동일시, 협력, 갈등 등 다양한 측면이 있음을 인식하고 이를 고려하여 정책을 수행할 수 있다. 셋째, 실제 통합 기관의 융합 관리에 일정한 함의를 줄 수 있을 것으로 본다. 우선, 다른 항목에 비하여 문화교차 측면이 낮게 나타나는 것은 새로운 문화 형성의

어려움을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 새로운 문화 형성의 어려움은 관리를 통해 보장되어야 할 것이다. 통합 기관의 교육이나 워크숍 등 다양한 융합 프로그램에서 이러한 부분에 대한 고민이 더 있어야 할 것으로 보인다. 또한, 전체적으로 보면 2년여의 시간에도 불구하고 구성원의 인지심리적 측면으로서의 융합 정도가 크게 높지 않음을 알 수 있다. 융합 정도는 구성원의 사기나 만족도, 궁극적으로 성과로 연결될 수 있으므로 융합 정도의 향상을 위한 융합 관리가 중요하다고 할 수 있다. 기관장의 융합 노력, 융합 프로그램, 인사 공정성 등의 융합 관리 측면을 강화할 필요가 있을 것이다.

이 논문은 통합 사례에의 적용시, 대상 기관 구성원 표본을 뽑는 과정이 임의화(randomization)에 의하지 않아, 표본의 대표성에 문제가 있고, 각 기관의 표본수가 작다는 문제가 있다. 이는 자료 수집의 어려움에서 기인하는 것이지만³²⁾ 그만큼 결과에 대한 신뢰도에 영향을 미칠 수 있으므로 향후 연구에서는 가능한 범위 내에서 표본의 대표성과 표본수를 최대한 확보하는 노력이 필요할 것으로 본다. 또한 각 변수를 단일항목으로 측정된 문제가 있다. 단일항목에 의한 측정은 측정도구의 신뢰도 검정을 어렵게 하고, 따라서 측정도구의 신뢰성을 담보하지 못하는 문제를 발생시킨다. 따라서 이후 연구에서는 각 개념에 대한 복수항목 측정도구를 개발하여 측정함으로써 측정도구의 신뢰도를 확보하는 노력을 기울여야 할 것이다. 마지막으로 이 논문은 변수 간 척도의 비일관성 문제를 안고 있다. 척도 간 비일관성은 변수 간 비교를 어렵게 할 수 있다.

■ 참고문헌

- 고재학. 2009. “금융합병 성과평가로서 PMI(합병 후 통합)에 관한 연구-우리은행 인사통합 관리에 관한 인식차이 중심으로.” 《국가정책연구》 23(4): 115-140.
- 교육과학기술부. 2008. 《통합된 교육과학기술부 조직문화의 융합방안에 관한 연구》. 정책연구과제 2008-03.
- 기획재정부. 2011. 《2008~2010 공공기관 선진화 백서》.

32) 실제 통합이 되고 2년이 채 되지 않아, 출신 기관이 다른 구성원 간 일정한 긴장감이 존재하는 상황에서 설문조사가 진행되었기에, 조사 진행에 상당한 어려움을 겪었다.

- 류숙원. 2011. 《통합유형과 조직관리적 특성이 통합효과에 미치는 영향에 관한 연구 - 정부조직과 공공기관을 중심으로.》. 연세대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 류주한. 2008. “인수합병 후 성공적 통합에 관한 탐험적 연구-통합속도를 중심으로.” 《기업경영연구》 15(3): 263-286.
- 박종관. 2000. “시군통합에 있어 기업합병이론의 적용 가능성 모색.” 《한국행정학보》 34(4): 303-322.
- 박천오. 2011. “이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로.” 《행정논총》 49(1): 1~30.
- 안경섭. 2009a. “성공적 정부조직개편을 위한 통합조직의 융합전략에 관한 연구-중앙부처의 Post Merger Integration을 중심으로.” 《한국행정논집》 21(1): 261-285.
- 안경섭. 2009b. “중앙정부 조직개편에 따른 조직문화의 변화와 조직융합, 직무성과와의 관계 분석-행정안전부 공무원들의 인식을 중심으로.” 《정책분석평가학회보》 19(1): 171-199.
- 안경섭·김나영·임채홍. 2009. “국토해양부의 조직문화 변화와 공무원 직무행태의 관계에 대한 실증분석-조직융합 관리에 대한 매개효과를 중심으로.” 《한국행정논집》 21(2): 651-679.
- 임영제·이창원. 2008. “정부조직의 조직융합 관리에 관한 시론적 연구.” 《한국정책과학학회보》 12(4): 133-154.
- 전기호·이병규·박헌준. 2010. “네트워크 중심성이 협조적 행동에 미치는 영향-조직 동일시의 매개역할을 중심으로.” 《한국심리학회지》 23(4): 635-666.
- 장지원. 2005. “MBTI를 활용한 통합부처의 조직성격에 대한 실증 연구.” 《한국행정학보》 39(1): 139-169.
- 장지원. 2006. “통합부처의 문화통합 영향요인 분석-행정자치부의 조직통합사례를 중심으로.” 《한국행정논집》 18(1): 29-60.
- 정진우. 2000. “부처합병의 평가기준 설정을 위한 이론적 고찰.” 《한국사회와 행정 연구》 11(2): 223-238.
- 정진우. 2001. “조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구-재정경제원을 중심으로.” 《한국정책학회보》 10(1): 189-208.
- 조택. 2008. “공공기관 선진화 계획의 문제점과 개선방향.” 《사회과학연구논총》 20: 169-199.
- 최성욱. 2001a. “정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색.” 《한국정책학회보》 10(3):

17-40.

- 최성욱. 2001b. “조직문화를 통해서 본 통합관료조직- 스키마 중심의 인지해석적 접근.”
《한국행정학보》 35(3): 127-145.
- 최영근·한기호. 2008. “다각화 유형에 따른 PMI 전략 모델링.” 《POSRI경영연구》 8(2):
57-78.
- 하혜수·원윤희·이재원. 2000. “지방세정조직 통합의 성과분석: 부천시의 사례를 중심으
로.” 《한국 사회와 행정 연구》 11(2): 179-198.
- 황혜신·조태준·최성락. 2010. “통합부처의 조직융합관리(PMI)와 효과에 관한 연구.” 《
한국거버넌스학회보》 17(2): 113-137.
- 행정안전부. 2008a. 《정부조직개편의 성공을 위한 조직융합관리매뉴얼: 물리적 결합에
서 화학적 융합으로》.
- 행정안전부. 2008b. 《2008 정부조직개편 백서》.
- Albert, S. & Whetten, D. A. 1985. “Organizational Identity.” In B. M Staw & L. L Cummings,
eds. *Research in Organizational Behavior* 7, 263-295. Greenwich, CT: JAI Press.
- Ashforth, B. E. and Mael, F. 1989. “Social identity theory and organization.” *The Academy of
Management Review* 14(1): 20-39.
- Berry, J. W. 1980. “Social and cultural change.” In H. C. Triandis & R. W. Brislin, eds.
Handbook of cross-cultural psychology 5. Boston: Allyn & Bacon, 211-279.
- Berry, J. W. 1983. “Acculturation: A comparative analysis of alternative forms.” In R. J.
Samuda & S. L. Woods, eds. *Perspectives in immigrant and minority education*,
66-77. Lanham, MD: University Press of America.
- Birkinshaw, J., Bresman, H., and Hakanson, L. 2000. “Managing the post-acquisition
integration process: How the human integration and task integration processes interact
to foster value creation.” *Journal of Management Studies* 37: 395-425.
- Bullis, C. A. and Tompkins, P. K. (1989). “The forest rangers revisited: A study of control
practices and identification.” *Communications Monographs* 56: 287-306.
- Cartwright, S. and Cooper, C. L. 1993. “The role of culture compatibility in successful
organizational marriage.” *Academy of Management Review* 7(2): 57-70.
- Chatterjee, S., Lubatkin, M. H., Schweiger, D. M., Weber, Y. 1992. “Cultural differences and
shareholder value: Linking equity and human capital.” *Strategic Management Journal*
13: 319-334.

- Chen, C. H., Chang, Y. Y. and Lin, M. J. 2010. "The performance impact of post-M&A interdepartmental integration: An empirical analysis." *Industrial Marketing Management* 39: 1150-1161.
- Dutton, J. E., Dukerich, J. M. and Harquail, C. V. 1994. "Organizational Images and Member Identification." *Administrative Science Quarterly* 39: 239-263.
- Epstein, M. J. 2004. "The Drivers of Success in Post-merger Success." *Organizational Dynamics* 33(2): 174-189.
- Jemison, D. B. and Sitkin, S. B. 1985. "Corporate acquisitions: A process perspective." *Academy of Management Review* 11: 145-163.
- Larsson, R., and Finkelstein, S. 1999. "Integrating strategic, organizational, and human resource perspectives on mergers and acquisitions: A case survey of synergy realization." *Organization Science* 10: 1-26.
- Larsson, R. and Lubatkin, M. 2001. "Achieving acculturation in mergers and acquisitions: an international case survey." *Human Relations* 54(12): 1573-1608.
- Lawrence, P. and Lorch, W. 1967. "Differentiation and Integration in Complex Organization." *Administrative Science Quarterly* 12(1): 1-47.
- Lupina-Wegener, A. A., Schneider, S. C., and Van Dick, R. 2011. "Different experiences of socio-cultural integration: A European merger in Mexico." *Journal of organizational change management* 24(1): 65-89.
- Nahavandi, A. and Malekzadeh, A. R. 1988. "Acculturation in mergers and acquisitions." *Academy of Management Review* 13(1): 79-91.
- Pablo, A. L. 1994. "Determinants of Acquisition Integration Level: A Decision-Making Perspective." *Academy of Management Journal* 37(4): 803-836.
- Parsons, T. 1956. "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I." *Administrative Science Quarterly* 1(1): 63-85.
- Ralston, D. A., Holt, D. H., Terpstra, R. H., and Kai-Cheng, Y. 1997. "The impact of national culture and economic ideology on managerial work values: A study of the United States, Russia, Japan, and China." *Journal of International Business Studies* 28(1): 177-207.
- Ravasi, D. and Schultz, M. (2006). "Responding to organizational identity threats: exploring the role of organizational culture." *Academy of Management Journal* 49(3): 433-458.

- Sarala, R. M. and Vaara, E. 2010. "Cultural differences, convergence, and crossvergence as explanations of knowledge transfer in international acquisitions." *Journal of International Business Studies* 41: 1365-1390.
- Shrivastava, P. 1986. "Postmerger integration." *Journal of Business Strategy* 7(1): 65-76.
- Schrodt, P. (2002). "The Relationship Between Organizational Identification and Organizational Culture: Employee Perceptions of Culture and Identification in a Retail Sales Organization." *Communication Studies* 53(2). 189-202.
- Van Dick, R., Wagner, U. and Lemmer, G. 2004. "The winds of change—multiple identifications in the case of organizational mergers." *European Journal of Work and Organizational Psychology* 13: 121-138.
- Waldman, D. A. and Javidan, M. 2009. "Alternative forms of charismatic leadership in the integration of mergers and acquisitions." *The Leadership Quarterly* 20: 130-142.