



정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구

- 행정자치부 하부조직의 기능 및 구조변동 과정을 중심으로

Dynamics of reorganization under governmental restructuring : Focus on the Ministry of Government Administration and Home Affairs' organizational change cases

저자 (Authors)	임주영, 박형준 Lim, Joo Young, Park, Hyung Jun
출처 (Source)	한국행정학보 51(1) , 2017.3, 263-294 (32 pages) Korean Public Administration Review 51(1) , 2017.3, 263-294 (32 pages)
발행처 (Publisher)	한국행정학회 The Korean Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07135848
APA Style	임주영, 박형준 (2017). 정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구. 한국행정학보, 51(1), 263-294.
이용정보 (Accessed)	성균관대학교 115.***.102.129 2018/03/22 20:31 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구: 행정자치부 하부조직의 기능 및 구조변동 과정을 중심으로*

임 주 영
박 형 준**

본 연구는 정부조직개편과 하부조직기능 및 구조변동과정을 조직생태학적 접근을 통해 살펴보았다. 이를 위해 기존 이명박 정부에서 현 박근혜 정부까지로의 행정자치부 하부조직 변동양상을 정부조직 계서적 원리에 의거, '실·국' 및 '과' 단위로 이원계층화 하여 살펴보았다. 첫째, '실·국' 단위 조직변동의 경우 신정부의 개혁의지 표명을 위해 정부조직명에 부여된 상징성으로 업무혼선 등의 행정적 비효율이 빚어지게 되면 다시 조직명 변경을 거쳐 조직의 기능적 생존을 도모하고 있었다. 또한 초점사건과 같은 외부 동요기제는 조직변동을 야기하는 환경적 요인으로 작용되었으며, 조직개편 과정에서 기능 신설로 인한 정부 전체 기구수의 부담이 예상될 경우 유사 조직기능이 타 조직의 하부조직으로 통합되는 조직변동이 이루어졌다. 더불어 조직변동을 발생하는 환경적 측면은 조직개편에 영향력을 행사하는 의사결정자들의 인지와 관여된 것으로 이는 조직환경 변화에 정부가 어떠한 관리적 대응을 수행할 것인가에 대한 정부인식으로 이해될 수 있다. 둘째, '과' 단위 조직변동의 경우 조직기능의 신설 및 폐지보다는 유사 기능 간 통합과 분할이 조직명 변경을 통해 반복적으로 수행되고 있었다. 이는 개별 하부조직에 부여된 업무특성에 따라 차별적으로 관찰되는 것이 아닌 정권변화와 연계하여 하부조직 전체에서 포괄적으로 나타나는 현상적 측면이 강했다. 이는 개별 하부조직의 특수성이 정부조직개편에 반영되지 못한 결과라 이해할 수 있다. 결국 중앙행정기관은 하부조직의 기능 변화를 지속적으로 수행하며 이는 최적의 정부규모를 유지하기 위한 노력인 동시에 정부조직은 한번 생성되면 하부조직 변동을 통해 지속적으로 보존되려고 하는 정부조직의 특수성 즉, 생존속성이 존재함을 확인할 수 있었다.

[주제어: 조직 생태학, 정부조직개편, 행정자치부, 조직변동, 조직기능, 하부조직]

I. 서론

조직개편은 환경에 대한 기능적 대응을 목적으로 수행되는 일련의 구조적 변혁 과정이자

* 이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구임(NRF-2016S1A3A2924832).

** 교신저자

(Light, 2006), 기존과는 다른 방식으로 조직 운영의 구조적 원리를 재정립해 가는 내적 개혁행위이다 (Pollitt, 1984). 정부조직개편은 기능 재조정을 통해 외적 변화에 효율적이고 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 관리적 효용을 지니고 있다(March & Olson, 1983). 이에 정부는 변화하는 행정환경에 합리적으로 대응하기 위해 정부 조직개편을 지속적으로 수행해 왔다. 하지만 우리나라에서 수행된 정부조직개편은 대외적으로는 행정쇄신을 표명하고 있으나 그 내용적 측면에 있어 지나치게 정치적이거나 환경 적합성이 배제된, 반복적으로 수행되는 미시적 기능조정에 불과하다는 우려의 시각도 존재한다(문명재, 2009; 이재삼, 2013). 기존 정부조직 개편과 관련된 연구들에 있어서도 부처위주의 개편과정과 조직기능의 전반적인 통폐합과 분화에만 연구들이 집중되어 왔다. 하지만 실제 조직의 주요 기능은 하부부서(국, 과, 팀)가 주요역할을 하는 것으로 실제 조직개편과 관련해서는 하부조직의 기능의 변화양상을 환경과의 관계에서 탐색하는 것이 필요하다.

이러한 환경 변화요구에 따른 정부조직개편은 행정환경과 정부구조와의 기능적 관계를 구축하는 것으로 이를 조직생태학에서는 조직형태의 변이, 선택, 보존이라는 일련의 진화과정을 통해 설명하고 있다(Hannan & Freeman, 1984).¹⁾ 환경 수용론적 입장을 견지하는 조직생태학에서 조직생존을 결정하는 핵심변수인 환경은 특정 환경에 부합하는 조직기능 및 형태를 차별적으로 선택한다. 환경에 의한 선택은 조직생존을 통해 확인되며 이는 새로운 조직유형의 생성, 성장, 부적합한 조직의 사멸 과정으로 표출되는 생태적 결과이다. 즉, 조직변동을 발생시키는 인과관계는 조직변이로 부터 시작되어 특정 환경에 적합한 조직형태의 보존기제는 지속적으로 유지되고 그렇지 않은 조직은 도태되는 기능주의적 도식관계를 이루고 있다(김용학·염유식, 1991: 115-117).

조직환경의 본질과 특성에 의해 조직의 형태적 다양성을 설명하는 조직생태학은 주로 조직간 희소자원을 둘러싼 경쟁, 조직밀도, 정당화 등을 중심으로 조직의 변화 메커니즘을 역사적 관점에서 다루어 왔다(Aldrich, 1979; Carroll, 1984). 이와 같은 시도들은 특정 환경 하에서 조직이 대응해 온 조직형태 및 구조에 관한 논리적 산출물인 동시에 다양한 행정 환경에서 조직목표의 달성을 위해 수용되어온 조직기능에 대한 유용한 시사점을 제공해 준다. 즉, 외적 환경에 구조적으로 제도화 되어 온 조직유형에 관한 정보는 다양한 환경 변화에 정부가 사전 대응할 수 있도록 하는 예측력을 지닌다(Peters, 1992; Davis, 1996). 이에 정부조직개편이 정치적 논리가 아닌 행정수요에 조직체계를 통해 기능적으로 대응할 수 있도록 하는 즉, 본연적 행정쇄신의 일환이 될 수 있도록 하는데 기여할 수 있다.

환경과 조직변동에 대한 기능적 함의를 제공하는 조직생태학의 관리적 효용으로, 본 조직생태학적 접근을 통해 정부조직개편과 같은 공공조직의 변동현상에 대한 학문적 외연을 넓히려는

1) 조직생태학은 환경변화에 대한 조직의 능동적 적응이 아닌 환경에 의한 차별적 선택에 주목한 이론으로 외부환경이 변화하게 되면 조직의 형태 또한 바뀌게 되며 이와 같은 조직의 변이는 새로운 조직의 생성과 기존조직의 소멸을 통해 나타나게 된다. 결국 조직생태학은 조직형태의 변이발생과 환경으로 부터의 일관된 선택기준이 작용되어 이들 기준에 부합된 조직이 유지된다는 인과관계를 기초로 하고 있다(장현주, 2013:166-170).

시도들이 수행되고 있다(Peters & Hogwood, 1991; Farazmand, 2002). 더불어 기존의 조직생태학에서는 주로 조직군 혹은 커뮤니티 단위에서의 장기적 조직변동현상을 다루어 조직 내적으로 일어나는 변화들이 간과된 측면이 있다. 이에 최근 소수의 연구들에서 조직내부에서 일어나는 구조적 조직진화과정을 고찰한 바 있으나(Burgelman, 1991; Miner, 1991) 정부조직의 경우 수직적으로 분화되는 특수성을 지니고 있다. 이에 정부조직개편이라는 조직변동 현상을 정부조직이 지속적으로 환경 적응력을 확보해가는 진화론적 관점에서 고찰하기 위해서는 정부조직의 계층적 관계를 고려한 조직 특수성이 반영될 필요가 있다.

본 연구는 정부조직개편과 중앙행정기관의 실질적 기능을 수행하고 있는 하부조직의 기능적 변동양상을 조직생태학적 접근을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 이명박 정부에서 현 박근혜 정부까지의 중앙행정기관 조직개편에 있어 상대적으로 가장 잦은 개편을 보인 행정자치부와 이의 하부조직을 분석 범위로 설정하였다. 본 하위 단위 내에서도 분절화 된 정부조직의 구조적 특성을 반영하여 ‘실·국’ 및 ‘과’ 단위로 이원 계층화 하여 기능적 변동양상을 분석하였다. 더불어 구조주의 언어학에서 텍스트는 실제 사용의 가치인 ‘Signifiant(기표)’와 ‘Signifier(기의)’의 결합으로²⁾ 특정사물을 대신하는 해석의 논리를 지니게 되어 기호를 통한 상징은 사회적 의미교환을 가능하게 하는 유용성을 지닌다(Saussure & Baskin, 2011). 이에 정부조직개편의 수사적 논리와 기능은 정부조직명이라는 텍스트를 통해 표명됨으로(최성욱, 2012), 본 연구에서는 정부조직명에 내재된 기능적 논리를 기반으로 정부조직개편과 하부조직의 변동양상을 고찰하고자 한다.

본 연구는 정부 하부조직이 행정환경과 기능적으로 부합해가는 과정에 대한 이해를 통해 정부조직개편의 효과성 제고를 위한 경험적 함의 제공을 목적으로 한다. 더불어 국정운영의 관리적 기능을 수행하는 행정자치부의 조직개편과 기관적 특성 그리고 이들 하부조직의 기능통합 및 신설, 분할 과정에서 특징적으로 관찰되는 양상에는 무엇이 있었는지, 본 과정은 외적 변화에 기능적으로 조응하기 위함이었는지 조직명 변경을 통해 반복적으로 수행되는 유사 기간 분리 혹은 통합 과정이었는지에 대해 실증적으로 고찰해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부하부조직의 기능구조변동, 조직생태학적 유추

조직생태학(Organizational ecology)은 조직에 대한 환경적 영향력과 이에 따른 조직의 형태

2) 구조주의 관점에서 낱말은 기표와 기의로 구성되어 있으며 기표란 의미를 전달하는 수단을 의미하며 기의는 기표를 통해 전달하고자 하는 내용에 해당된다. 이 둘의 결합을 통해 의미를 표현하거나 의도를 해석할 수 있으며 이때 발생하는 현상을 의미작용이라 한다. 결국 우리는 본 과정을 통해 메시지를 주고받는 커뮤니케이션을 수행한다(허진, 2012: 95-96).

적 변이과정을 분석하는 조직진화론의 하위분야이다(Baum & Singh, 1994). 조직변동 현상을 환경과의 상호작용(interaction), 복제(replication) 이 두 가지 작용점을 중심으로 설명하는 진화론적 관점에서 조직생태학의 주요 관심사는 '왜 그렇게 많은 조직들이 존재하게 되는가'이다(Hannan & Freeman, 1977). 이와 같은 물음에 조직생태학은 조직형태의 다양성을 유발하는 환경의 선택과정을 강조한다. 환경은 환경적 특성에 부합되는 조직을 분별적으로 선택하며 이는 새로운 조직유형의 생성, 성장 및 기존 부적합한 조직유형의 소멸을 통해 나타난다. 이와 같은 조직변동을 상황이론에서는 조직의 적응현상으로 간주하고 있지만, 조직생태학적 관점에서는 환경변화에 따라 새로운 조직의 생성과 함께 기존 조직이 대체되는 일련의 조직변동현상으로 간주하고 있다. 결국 생태환경 내 모든 조직은 생존을 목적으로 신생조직의 생성·소멸과 같은 조직변동을 경험하게 되며 또한 본 과정은 환경에 선택되기 위한 즉, 환경에 적합한 조직기능과 구조를 보유하여 생태환경과의 동형화를 시도해가는 과정으로 대변된다(Aldrich, 1979; 김혁래, 1994).

이와 같이 조직과 환경과의 관계를 통해 조직변동현상을 설명하고 있는 조직생태학에서 조직현실을 이해하는데 핵심변수인 환경에 대한 접근은 두 가지로 제시된다. 첫째는 조직이 자신의 생존을 목적으로 형태적 변이³⁾를 통해 환경과의 동형적 관계를 유지하는 조직변화 동인으로서의 환경이며, 둘째는 조직생태계 내 개별조직 및 조직군이 존재하게 되는 물리적 공간으로서의 환경이다(Farazmand, 2002). 즉, 환경은 조직생존과 직결된 요소로 환경의 성공적인 선택은 개별 조직 혹은 비교적 유사한 특성을 공유한 집합인 조직군(population of organization) 단위의 보존을 통해 확인된다. 더불어 기능적 측면에 있어 조직환경은 '적소(niche)'의 개념을 통해 설명되는데 이는 특정 조직군이 타 조직군과 경쟁하여 지속적으로 생존할 수 있는 유무형 자원을 보유한 공간이다. 본 기능적소에서의 생존경쟁과 환경의 선택 그리고 조직형태의 생존·보존이라는 논리적 인과관계가 형성되어, 환경에 의해 선택된 생존조직은 경쟁우위의 자원과 형태를 지니고 있는 조직으로 환경에 부합된 기능을 보유하고 있음을 의미한다. 따라서 조직생태학 또한 진화론과 마찬가지로 조직변이, 경쟁, 환경의 선택이라는 인과관계를 설명하기 위해 기능주의적 논리를 채택하고 있는 점이 특징적이다(김용학·염유식, 1991).

환경결정론적 입장을 견지하는 조직생태학적 접근에서 정부조직개편과 같은 조직변동 현상은 조직구조와 행정환경과의 기능적 관계를 구축해가는 과정으로 이해된다. 이에, 조직이 환경과의 관계 속에서 형태적 변이를 지속해가는 진화과정에 대한 생태학적 고찰은 외부환경에 조직이 기능적으로 대응할 수 있는 통찰력을 제시해 준다는 이점이 있다(Oliver & Larson, 1990).

더불어 기존의 조직생태에서는 주로 역사적 관점에서 환경과 조직군의 형성과 변화에 대한

3) Aldrich(1999)는 변이(variation)에 대해 조직변동이 이루어지는 첫 번째 단계로 변이에는 두 가지 종류가 존재한다. 첫째는 환경의 선택기준 변화로 인해 조직의 보존기제가 유지되지 못하고 새로운 조직의 출현으로 발생하는 변이이다. 두 번째는 조직 정당성 혹은 수요의 증가도 관련 조직의 규모 및 복잡성이 증가되며 조직형태상 부분적으로 일어나는 변형을 의미한다(안병철, 2006).

생태적 역동성을 분석해 왔다. 그러나 최근에 와서는 급격히 변화하는 다양한 환경적 압력에 조직이 어떻게 기능적으로 대응할 것인가에 초점을 맞춘 연구들이 시도되고 있다(Kennydy et al., 2014). 현대 정부조직은 복잡한 정책 환경에 부합되는 공공서비스를 제공할 역량을 갖춘 기능적 조직유형을 발전시켜야 할 필요해 직면해 있다. 특히 급격한 정보통신기술의 발달로 기인되는 사회경제 패러다임의 변화는 새로운 정부의 역할 즉, 조직생태환경에 있어 새로운 기능적소를 생성하게 되었다. 이와 같은 조직환경의 변화와 대응방안으로 기존조직의 재설계(Hogwood & Peters, 1983), 신설조직의 생성(Strath, 1992; Sarapuu, 2012)에 관한 논의들이 전개된 바 있다. 따라서 환경과 조직의 형태적 변동과정을 탐색하는 조직생태학은 급변하는 행정환경의 변화와 이에 대응하기 위한 관리전략으로써 정부조직을 어떻게 설계 할 것인가에 대한 경험적 함의를 제공할 수 있다는 점에 유용성이 있다.

이외에도 조직생태학의 공공분야에 대한 적용의 유용성은 정부조직의 특수성과 관련하여 설명될 수 있다. 일반적으로 행정기관을 포함한 공적영역의 조직들은 민간조직과는 달리 공공성을 기반으로 한정된 가용자원을 합리적으로 관리해야하는 특수성을 지니고 있다. 더불어 공공 부문은 법규 해석 및 제도 적용의 범위, 정부계약, 시민과 이익집단의 압력, 정치적 영향력과 같은 조직에 작용하는 환경적 압력이 민간에 비해 강하다(MacCaffery, 1989; Aldrich, 1999). 따라서 정책을 형성하고 집행하는 관련 조직에 작용되는 다양한 외부 환경적 압력과 이로 인한 조직변동을 이해할 수 있다는 잠재적 활용 가능성이 존재한다(Peters, 1992).

더불어 환경과 조직변동 메커니즘을 규명해 온 조직생태학은 분석 수준에 있어 유사한 특성을 지닌 조직들의 집합체인 조직군이나 커뮤니티 단위에 초점이 맞추어져 왔다. 이와 같은 연구 경향은 조직생태학이 조직 내 관성으로 인해 개별조직이 환경의 압력에 직면해있을 때 자신의 전략이나 구조를 급격히 변화시키기 어렵다는 가설을 지지하고 있기 때문이다(Hannan & Freeman, 1977). 조직생태학이 지지하고 있는 조직의 구조적 관성에 대한 가정들로 그동안 조직 내 변화에 대해서는 상대적으로 많은 연구가 수행되지 못했으나 점차 조직 내 변동에 초점을 맞춘 연구들이 확장 수행되는 추세에 있다(Burgelman & Mittman, 1994; Miner, 1990, 1991). 이와 같은 하부조직 변동양상에 대한 조직생태학적 고찰은 조직의 전면 개편이 아닌 다양하게 변화하는 외부환경에 부합되는 하부구조를 발전시켜 조직의 효율성과 효용성을 근거로 환경에 기능적 대응을 가능하도록 하는데 유용한 시사점을 제공할 수 있다.

정부조직은 국가의 행정사무를 수행하기 위한 행정기관으로 일반적으로는 행정부에 속한 조직을 의미한다.⁴⁾ 이중 중앙행정기관은 정부조직법에 의거하여 설치된 부·처·청으로 특정 환경 하에서 요구되는 행정적 기능을 수행하는 것을 그 목적으로 한다.⁵⁾ 이에 해당기관에 부여된 권한 및 기능의 수행 범위에 따라 생산적 기능, 재생산 기능, 규제적 기능, 관리적 기능, 대외적 기

4) 정부조직, 공공조직, 행정조직 등은 개념적으로 유사하여 이들 간 경계설정 및 조직범위에 대한 개념적 구분 위한 연구가 현실적으로 필요한 상황에 있다(김태수, 1999).

5) 행정자치부, 정부조직관리정보시스템

능 등 소관기능을 중심으로 정부조직을 유형화하는 연구들이 시도된 바 있다(김태수, 1999; 박치성 외, 2012). 이와 같이 특정 국가기능을 수행하게 되는 중앙행정기관에는 이들의 의사결정 및 판단을 보조하기 위한 실·국·과 단위의 하부조직을 설치하도록 하여 수행업무의 기능적 범주를 명확히 함과 동시에 업무의 독자성과 지속성을 확보하도록 하였다.⁶⁾ 즉, 중앙행정기관의 다양한 활동영역의 환경에 따라 조직은 각기 상이한 하부구조를 발전시키게 됨으로(Katz & Kahn, 1978) 이에 속한 하부조직은 상부조직에 부여된 조직목표를 수행하는데 가장 기능적으로 정교화 및 세분화 되어있는 조직이라 할 수 있다.

이와 같은 중앙행정기관과 이들의 정책적 행정적 수행기능에 맞추어 기능적으로 분화된 하부조직의 속성에 대한 이해를 통해 정부조직개편의 효율성 제고를 위한 연구들이 수행된 바 있다(김근세, 1996; 행정자치부, 2009). 결국 특정 중앙행정기관을 보조하기 위한 하부조직들은 조직 기능 및 구조, 형태 등에서 유사성을 나타낼 수 있는 보다 본질적 속성을 공유한 집합체 즉, 일련의 조직군(정병걸, 2011)로 이해가능 하다. 이에 본 연구에서는 중앙행정기관을 이들에게 부여된 특정 조직목표의 수행을 위해 구조적으로 분화된 실·국·과 단위의 하위 조직으로 구성된 즉, 일련의 기능적 통합체로 상정하였다. 이를 통해 행정환경 변화에 따른 하부조직의 기능적 변동 양상 및 이에 작용하는 제반 환경 요인들과의 교호작용에 대해 고찰해 보고자 한다.

2. 조직과 언어, 의미구조

사회문화적 맥락 속에서 형성되어 의미를 갖는 언어의 구성적 역할에 주목하여 포스트모던 조직연구에서는 다양한 조직현상들을 언어텍스트의 구성원리를 통해 바라보고 있다(Susanne et al., 2013). 본 관점에서의 조직은 고정된 실재가 아닌 사회현실 속에서 형성되어 가는 과정을 포함하고 있어 구성원들 간 상호작용을 통해 의미가 부여되어 재구조화 되어가는 지속성에 관심을 갖는다(Parker, 1992). 즉, 조직은 그것에 의미를 부여하는 구성원들의 인식에 의해 각기 다르게 규정되어 변화해가는 구성적 속성을 지니게 되는 것이다. 언어 또한 사회문화적 환경 하에서 의미가 규정되어 변화하는 구성적 특성을 지니고 있어 조직구조, 조직구성원, 조직환경 등 다양한 조직현상들을 언어를 통해 바라보도록 하는 의의가 여기에 존재하게 된다(원숙연, 2001).⁷⁾

구조주의 언어학자 Saussure et al.(2011)에 따르면 송신자가 전달하고자 하는 정보내용인 텍스트는 기호의 선택과 조합을 통해 생성된다. 기호는 기표인 '시그니피앙(signifiant)'과 기의인

6) 행정자치부, 정부조직관리정보시스템. 정부조직소개

7) Boden(1994)은 '언어는 조직을 구성하기도 하며 조직구조에 따라 언어가 만들어 지기도 한다'고 언급하며 해석학적 관점에서 언어와 조직현상과의 상호 직접적 연관성을 언급하였다. 또한 언어는 기호 간 결합관계를 통해 의미가 형성되고 사회 구성원들 간 커뮤니케이션을 가능하게 하여 서로를 연결시키는 과정이 핵심이 된다. 결국 조직 또한 고정되어 객관화된 실체가 아닌 사회 구성원들 간 공유된 규칙에 의해 규정되고 재구성되는 과정의 것으로, 조직(현상)은 구성적 속성을 지닌 언어의 작동원리를 통해 이해될 수 있다(Susanne et al., 2013에서 재인용).

‘시그니피에(signifier)’의 결합으로 기표는 사물을 지칭하기 위한 실체로서의 청각 이미지를 나타내며 기의는 대상에 대한 개념을 의미한다.⁸⁾ 이와 같은 기표와 기의 즉, 기호의 표현과 내용은 자의적 관계선상에 존재하여 이들은 자연 발생적으로 생성된 것이 아닌 사회적 관습에 의해 만들어진 문화의 산물로 간주되고 있는 것이다. 결국 언어는 사회적으로 확립된 기호 간 결합 관계 속에서 의미를 갖게 되는 구성적 역할을 수행하여 정보교환의 도구 이외에도 사회문화적 현상에 대한 해석을 가능하게 한다. 따라서 정부조직개편과 같은 조직현실 또한 사회적 구성과정의 산물로, 사회문화 맥락 속에서 의미를 형성하는 언어텍스트에 대한 이해는 조직을 분석하는 데 있어 다면화된 해석적 접근을 가능하게 한다(Susanne et al., 2013:1-3). 이는 이명박정부의 지식경제부, 박근혜 정부의 미래창조 과학부, 안전행정부 등 부처명칭의 변화를 통해 시대의 주요 패러다임과 조직의 방향을 제시하려는 현상으로 이해 할 수 있다. 하부조직에서는 노무현 정부의 혁신담당관제도나, 박근혜 정부의 창조정부 담당관 실이 이에 해당한다.

더불어 언어를 구성하는 기호는 다른 기호들과의 관계 속에 있으며 이들을 어떻게 선택하고 어떤 기준에 의해 하나의 연속체로 조직했는가에 따라 의미가 구성된다(Culler, 1986). Saussure(1962)는 텍스트를 구성하는 개별기호들이 선택되고 배합되어 의미를 생성하는 두 가지 축을 계열체와 통합체의 개념을 통해 설명하였다. ‘계열체(padadigm)’는 공통적인 특성을 가진 단위의 집합으로 개체 간 유사성을 특징으로 하며 ‘통합체(syntagm)’는 계열체에서 선택된 단위들이 결합하여 의미를 구성하는 일련의 통합집단을 의미한다(백승국 외, 2013).⁹⁾

이와 같은 계열체와 통합체의 개념은 사회문화적 의미현상 즉, 비언어적 현상에도 확대 적용 가능하다. 이때 하나의 계열체를 구성하고 있는 개별 단위들은 기호 내용이나 기호 표현적 측면에 있어 공통점을 가지고 있어 계열체의 특정 요소를 나열했을 때 유사성과 차별성을 지니고 있어야 한다. 특정 기호는 다른 기호와의 유사성에 의해 규정되기도 하지만 다른 계열체와의 변별적 관계 속에서도 인지 될 수 있기 때문이다. 결국 개별 기호단위들과의 유사성과 변별적 관계를 통해 일련의 연쇄적 의미화 작용이 수행되고, 본 의미작용 속에서 선택된 요소가 다른 요소와 배합됨으로써 의미가 확정되어 하나의 통합체가 형성된다(Barthes, 1970).

한국의 조직개편 또한 하나의 사회현상으로(최성욱, 2012) 기호 간 유사성과 통합적 관계를 바탕으로 의미를 형성하는 계열체와 통합체의 개념을 적용하여 해석가능하다(Susanne et al., 2013).¹⁰⁾ 계열체는 공통 특성을 지닌 개체들의 집합으로 개별 중앙행정기관은 기능적으로 유사한 하부조직으로 구성된 각각의 계열체이며, 선택된 개별 중앙행정기관의 조합을 통해 하나의

8) 소쉬르는 기호를 기표와 기의의 결합으로 정의하였다. 기표는 단순한 소리의 연결이 아닌 대상에 대한 청각적 이미지이며 기의는 실제 사물을 대신하는 개념이다. 따라서 두 요소는 상소 밀접하게 결합되어 분리될 수 없는 속성을 지니고 있다(Saussure, 1990).

9) 계열체는 문장에서 특정단어를 대치 할 수 있는 즉 어떤 공통적 특성을 지닌 일련의 기호를 의미하며 이들 단위기호들의 총체적 집합을 통합체라 한다(이덕영 외, 2013: 139-140).

10) 나수임(1996)의 연구에서도 기호학에서의 통합체와 계열체의 개념을 적용하여 비언어적 현상인 한국의 의례복식에 대한 의미 체계와 메시지에 대한 구조적 분석을 수행한 바 있다.

통합체인 정부조직이 구성되는 것이다.¹¹⁾ 개별 중앙행정기관의 국가사무의 수행성격은 이들을 보조하는 하부조직인 세부 단위들에 의해 구체화되며 이들 하부조직의 구성변화로 인해 개별 중앙행정기관이 수행하는 국가행정사무의 기능적 의미 또한 바뀌게 된다. 따라서 상부조직인 중앙행정기관의 기능은 하부조직의 선택과 배열을 통한 연속된 관계선 상에서 집합적 의미 즉 행정·관리적 기능을 수행하는 집합성을 가진 실체로 이해할 수 있다. 더불어 개별 중앙행정기관에 소속되어 있는 개별 하부조직은 유사범주의 국가사무를 담당하는 일련의 기능군으로 이해될 수 있으며 이들 부·처·청 단위의 개별 중앙행정기관의 병합은 정부조직체가 된다. 즉, 기호 간 구성원리에 의해 의미를 형성하는 언어학적 이해를 통해 특정 사회문화 맥락 속에서 형성되어 재규정 되어 가는 조직기능구조에 대한 상징적 성격을 조명할 수 있게 한다.

〈표 1〉 중앙행정기관과 하부조직의 계열체·통합체 구성
 〈Table1〉 Paradigm and syntagm formation of central administrative agencies and sub-organizations

	계열체	통합체
정부조직 (중앙행정기관)	계열체a (부) 하부조직a₁ 하부조직a₂ 하부조직a₃ · 계열체b (처) 하부조직b₁ 하부조직b₂ 하부조직b₃ · 계열체c (청) 하부조직c₁ 하부조직c₂ 하부조직c₃ · 기능적으로 유사한 하부조직들의 집합(유사기능군)	각기 다른 조직기능을 수행하는 개별단위 중앙행정기관으로 구성된 정부조직 전체 (개별 부+처+청...)

III. 연구 설계

1. 분석대상 및 범위

본 연구는 대표적인 정부개혁의 일환으로 단행되는 정부조직개편 현상을 조직과 환경 특성의 적합성을 기반으로 환경이 조직의 생존을 차별적으로 선택한다는 조직생태학적 접근을 통해 살펴보고자 한다. 즉, 조직생태계 내 조직형태와 기능은 환경적 영향력에 의해 도태되거나 선택 및 유지되는 일련의 조직변동을 경험하게 됨으로 본 과정에 대한 탐색을 통해 한국조직개편을 위한 실증함의 제공을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 중앙행정기관의 실·국·과 단

11) 우리나라의 정부조직체계는 정부조직법에 의해 설치된 중앙행정기관(부·처·청)이 있으며 이들 중앙행정기관은 개별기관의 판단을 보좌하기 위한 다수의 하위구성요소인 하부 조직에 의해 기능적으로 규정된다(박상규, 2002).

위 하부조직을 이들 상위조직에게 부여된 조직목표를 수행하기 위한 유사기능의 집합체인 일련의 조직군으로 상정하였다. 이에 본 연구에서는 정부조직개편과 함께 수반되는 하부조직의 기능적 변동과정 탐색을 목적으로 가장 최근의 정부인 이명박 정부와 현 박근혜 정부의 부(部) 단위 중앙행정기관 조직개편에 있어 가장 잦은 개편을 보인 행정자치부와 이의 하부조직(실·국·과)을 대상으로 분석을 시행하고 자 한다.

〈표 2〉 중앙행정기관 조직개편
 〈Table 2〉 Reorganization of central administrative agencies

구분	산업·통상	노동	농업	복지	정보통신·과학
이명박정부 (‘08.2-’13.2)	지식경제부	고용노동부 (‘10.7.5)	농림수산 식품부	①보건복지가족부 (‘08.2.29) ②보건복지부 (‘10.3.19)	교육과학기술부 (‘08.2.29) 일부기능 '지식경제부'이관
박근혜정부 (‘13.2-’16.2)	산업통상 자원부 (‘13.3.23)	유지	농림축산식품부 (‘13.3.23)	유지	미래창조과학부 (‘13.3.23)
개편횟수	2회	1회	2회	2회	2회

구분	경제	외교	행정	교육	문화
이명박정부 (‘08.2-’13.2)	기획재정부	외교통상부	①행정안전부 ¹²⁾ (‘08.2.29)	교육과학기술부 (과학기술부+교육인 적자원부 통합)	문화체육관광부
박근혜정부 (13.2-’16.2)	유지	외교부 (‘13.3.23)	②안전행정부 ¹³⁾ (‘13.3.23)	교육부(‘13.3.23)	유지
			③행정자치부 ¹⁴⁾ (‘14.11.19)		
개편횟수	1회 ¹⁵⁾	2회	3회	2회	1회

2. 연구분석모형

기존 우리나라 정부조직개편에 관한 연구들은 대부분 중앙행정기관을 대상으로 분석을 시행한 연구가 대부분이었다(문명재, 2009; 윤주철 외, 2011; 박치성 외, 2012; 하태수, 2015). 소수의 한정된 연구에서(김근세·최도림, 2011) 하부조직인 ‘국(局)’을 대상으로 정부조직개편을 유형화하여 개별 변화율을 제시한 바 있다. 하지만 본 연구에서는 정부조직이 환경과의 관계 속에서 새로운 기능의 생성과 소멸을 반복하는 조직 내 변동과정을 살펴보기 위해 정부의 중앙행정

12) 정부조직법 제 8852호, 2008.2.29개정

13) 안전행정부령 제1호, 2013.3.23., 제정

14) 행정자치부령 제1호, 2014.11.19., 제정

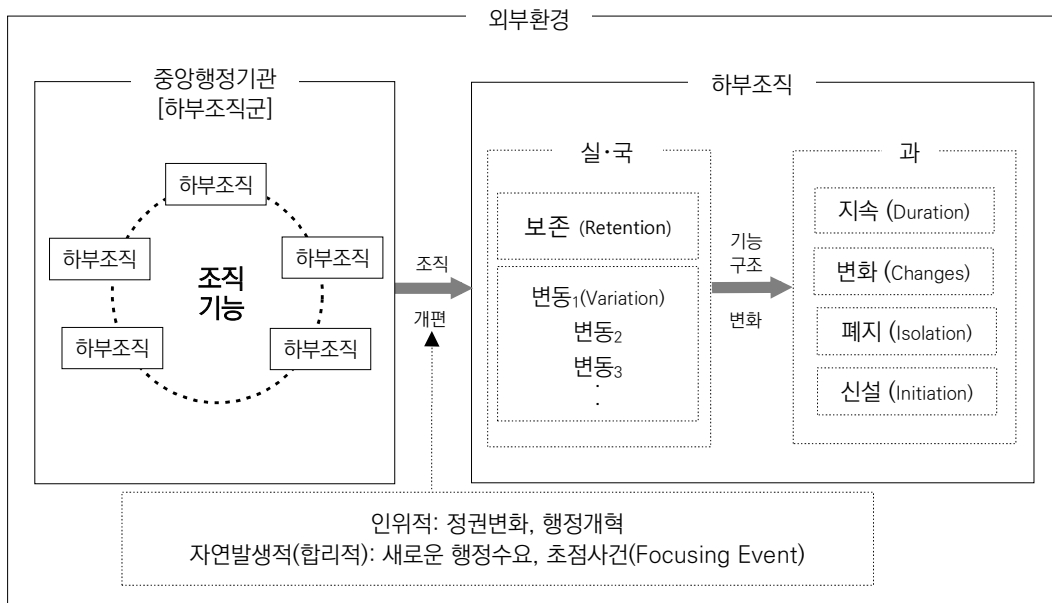
15) 기존정부의 중앙행정기관을 동일하게 유지한 경우 개편횟수를 ‘1회’로 표기함

기관과 내부 하부조직(실·국·과)의 기능적 동태성을 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

중앙부처의 실질기능은 이들 하부조직에 의해 세분화·전문화되어 있을 뿐만 아니라 구조적 인면에 있어서는 실·국·과 등으로 계층화 되어 있다. 더불어 조직원리로서 이와 같은 수직적 분화현상은 개별 하부조직 내에서도 동일하게 적용된다(김태수, 1999). 정부조직법상에서도 각 행정기관의 의사결정을 직접적으로 보조하기 위한 하부조직을 두도록 하였으며 하부조직 내에서도 ‘과’ 단위 조직의 경우 개별 ‘실·국’ 단위 조직에 비해 가장 기능적으로 세분화 되어있다. 이에 본 연구에서는 하부조직을 ‘실·국’ 및 ‘과’ 단위로 이원계층화 하여 살펴보고자 한다. 이를 위해 기존 이명박 정부에서 현 박근혜 정부까지 단행되어 온 현 행정자치부의 3차례 조직개편 과정에서 ‘실·국’ 단위 하부조직을 대상으로 지속적으로 유지되어온 보존 조직 및 일련의 변화를 경험했던 조직에 대한 변동 양상을 외부 환경적 요인과의 관계 속에서 고찰하였다.

또한 한국 정부조직개편의 동인으로 크게는 국정철학의 상징성 제고, 정치적 정당성 확보, 관료통제를 위한 행정개혁의 일환으로 단행되는 정치적 목적과(문명재, 2008) 그 외 국정운영의 효율성 및 생산성 제고, 새로운 행정적 수요의 반영 등 행정 관리적 차원으로 나누어 볼 수 있다(오재록, 2013). 이와 같은 기존 논의들을 바탕으로 조직생태학적 접근에서 조직변이로 시작되는 조직변동은 환경의 선택에 의해 이루어지는데, 정부조직개편의 주요 동인으로 작용되는 정치적 측면의 요인들을 조직변동의 인위적 환경요인으로 설정하였다. 그 외 새로운 행정수요의 창출이나 국정운영 과정에서 급작스러운 발생으로 사회적으로 큰 이슈가 되며 정책변동을 초래하는 ‘초점사건(focusing event)’ (Birkland, 2011) 등은 자연발생적 주요 요인으로 상정하였다.

〈그림 1〉 분석모형
〈Figure 1〉 Research Framework



더불어 본 연구에서는 각각의 보존 조직 및 조직변동 유형에 따른 ‘과’ 단위 하부 조직의 기능적 변동양상을 살펴보기 위해 유지, 변화, 폐지, 신설 기능을 설정하였다. 첫째, ‘유지’기능은 본 연구의 분석기간인 약 8여년¹⁶⁾의 기간 동안 현 행정자치부에서 지속적으로 동일한 조직명을 통해 지속적으로 수행된 기능을 의미한다. 둘째, ‘변화’기능은 특정 조직기능이 생성 후 바로 폐지된 것은 아니나 조직개편과정에서 한시적으로만 유지되었거나, 유사기능이 조직명 변경을 통해 분화 및 통합을 반복하며 조직의 생존을 이어나가는 ‘과’ 단위 하부조직을 의미한다. 마지막으로 ‘폐지’ 기능은 생성된 기능이 다음의 조직개편 시 까지 유지되지 못하고 단발적으로 존재하다 폐지된 기능을 의미한다.

정부조직개편은 정부개혁의 대표 수단으로 일반적으로 신정부 출범이후 정치적 필요에 의해 단행되는 경향이 존재하나(염재호, 2009), 현 행정자치부의 경우 동일 정권 집권 2년기에 개편된 부처이다. 본 연구에서 규정하고 있는 ‘신설’ 기능은 현 행정자치부에서 생성된 기능을 의미한다. 이와 같은 신설기능에 대한 탐색은 동일 정권 하에서 조직개편을 통해 강화하고자 했던 행정자치부의 조직기능에는 무엇이 있었는지 결국 정부출범기와 실질적인 국정운영과정에서 정부가 인식했던 국가유지 관리 기능에 대한 정부인식 변화를 살펴볼 수 있다. 이와 동시에 본 신설기능들은 기존 행정안전부, 안전행정부와 어떠한 차별성을 지니는지에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

IV. 분석결과

1. 행정자치부의 ‘실·국’ 단위 하부조직변동

행정자치부는 정부혁신과 지방자치단체의 역량강화를 위한 국정운영의 주요부처로¹⁷⁾ 이의 전신은 이명박 정부의 행정안전부와 현 박근혜 정부에서의 안전행정부이다. 분석결과, 기존 행정안전부와 현 행정자치부로의 3차례 정부조직개편에 있어 지속적으로 유지되어온 보존(retention)조직은 ‘지방행정국’과 ‘지방재정세제국’이었다.

이들 보존조직은 이명박 정부 시기¹⁸⁾ ‘국’단위 체제를 유지해 왔으나 현 박근혜 정부로 들어와 안전행정부로의 조직개편과 함께 지방지원기능의 강화를 목적으로 ‘지방행정실’과 ‘지방재정

16) 2008년 02월 - 2016년 03월 기준

17) 행정자치부(2014), 행정자치백서

18) 이명박 정부 시기, 행정안전부는 행정안전부 직제 개편을 통해 내부변화를 지속하였으며 총 13회의 직제 개정이 있었다.(안전행정부령 제1호, 2013.3.23., 타법폐지령포함) 더불어 본 행정안전부와 그 소속기관 직제 규칙에서 규정하고 있는 행정안전부 소속 ‘실·국’조직은 총 7개로 여기에는 ①조직실 ②인사실 ③재난안전실 ④정보화전략실 ⑤지방재정세제국 ⑥지역발전정책국이 포함된다.

세계실'로 각각 격상되었다. 이를 통해 지방행정국과 지방재정세계국이 담당해 온 지방자치단체 및 지방재정 관련 총괄기능이 행정자치부의 중추적 역할을 담당해 오며 관련 조직이 확대·유지되어 왔음을 알 수 있었다.

다음으로 현 행정자치부의 '창조정부조직실'은 기존 행정안전부의 혁신조직실에서 조직실로의 명칭변경을 거쳐 박근혜 정부 출범 이후 창조정부전략실, 창조정부조직실로의 총 5차례의 조직명 변경이 이루어졌다.¹⁹⁾

〈표 3〉 행정자치부 하부조직(실·국)의 보존 및 변동조직
 〈Table 3〉 The Ministry of Government Administration and Home Affairs' retention & changed sub-organizations

구분	이명박정부 행정안전부 '08.02.09 - '13.03.23	박근혜정부 안전행정부 '13.03.23 - '14.11.19	박근혜정부 행정자치부 '14.11.19 - 현재 ²⁰⁾
보존	지방행정국 지방재정세계국	확대격상 지방행정실 지방재정세계실	보존 지방행정실 지방재정세계실
변동1	혁신 조직실 08.'3.4- 08.'5.14 (폐지)	명칭 변경 조직실 명칭 변경 창조정부 전략실 13.'3.23- '13.9.27 (폐지)	명칭 변경 창조정부 조직실 보존 창조정부조직실
변동2	재난안전실	기능강화 안전관리본부 ① 비상대비기획국 ② 재난관리국 ③ 안전정책국	부처신설 격상 국민안전처
변동2	인사실	보존 인사실	부처신설 격상 인사혁신처
변동3	정보화전략실	축소개편 전자정부국	보존 전자정부국
변동3	지역발전정책국	추가편입 지방행정실 지역발전정책관	보존 지방행정실 지역발전정책관

이명박 정부는 출범 직후 '선진화를 통한 세계일류국가의 건설'을 국정비전으로 국가시스템 전반의 혁신을 통한 양적·질적 성장을 강조하였다.²¹⁾ 박근혜 정부 또한 '희망의 새 시대'를 국정

19) 행정자치부 기록물 생산기관 변천정보

20) 2016. 03 기준

비전으로 ‘창조경제’, ‘창의교육’을 위한 세부 국정과제를 마련하고, 우리나라 산업·경제 전반에 ‘창조성(creativity)’²²⁾을 결합하여 새로운 성장 동력을 창출하기 위한 국가혁신의 의지를 표명한 바 있다. 일반적으로 신정부 출범 이후 정부개혁의 일환으로 수행되는 일련의 정부조직 개편에서는 행정적 필요에 의한 것이라기보다는 해당 정권의 개혁의지의 표명과 같은 정치적 성향이 보다 강하다(박치성 외, 2012).

〈표 4〉 창조정부조직실 명칭 변천

(Table 4) Changes to the name of Creative Government Organizing Office

구분	이명박 정부 행정안전부		박근혜 정부 안전행정부		박근혜 정부 행정자치부
존속 기간	‘08.3.4-‘08.5.14 (약 3개월)	‘08.06 -‘13.02	‘13.3.23-‘13.9.27 (약 7개월)	‘13.09-‘14.11	‘14.11-‘16.06
명칭	혁신+조직실	조직실	창조정부+전략실	창조정부+조직실	창조정부+조직실

이와 같은 상징적 행위로 정부 조직명에 ‘혁신+조직실’, ‘창조정부+전략실’ 등의 병렬형 조합을 통해 의미와 기능이 표명된 경우, 출현 시기별로는 임기 중·후반기에 비해 정부 출범 초기 관련 조직이 신설되는 경향을 나타내었다. 더불어 그 존속기간에 있어서도 ‘조직실’과 같이 조직명에 기능이 강조된 경우보다 지속성이 길지 못했다. 특히, 안전행정부에서의 ‘창조정부전략실’은 박근혜 정부가 공개, 소통, 협력의 가치를 실현하기 위해 직제 개편을 통해 신설된 조직이다. 그러나 본 부서의 핵심기능인 정부조직 관리 기능이 부서명에 나타나 있지 않아 업무 혼선과 같은 관리적 비효율이 빚어지며 조직신설 6개월 여 만에 ‘창조정부조직실’로 조직명을 변경하게 되었다.²³⁾ 이와 같이 수사로 표명된 정치적 논리가 조직개편에 강하게 작용되었을 경우 그 존속기간이 길지 못했으며 새로운 기능적 요구에 의해 다시 조직변동이 이루어지는 현상을 관찰할 수 있었다.

더불어 과거 행정안전부의 ‘재난안전실’은 취임 초기부터 국민안전을 강조한 박근혜 정부가 재난안전 관련 기능 강화를 목적으로 기존 행정안전부에서 안전행정부로의 명칭변경과 함께, 안전분야의 조직 기능이 강화되며 제 2차관 직속으로 안전관리본부가 설치되었다. 기존의 1실 2관 체계에서 안전정책국, 재난관리국, 비상대비기획국을 배치하고 그 외 상설조직인 중앙안전상황실까지를 총괄하는 1본부 3국 체계로 강화되며 사회재난기능을 담당하게 되었다. 하지만 뒤이어 발생한 ‘세월호 참사’는 국가 재난안전체계에 대해 정부와 국민이 재인식하게 되는 계기가 되었다. 이에 기존의 안전행정부를 해체하여 행정자치부로 재개편하였으며 국무총리소속으

21) 이명박정부 국정백서 1. ‘국민과 함께 만든 더 큰 대한민국’

22) 차두원·유지연(2013)에 따르면 창조성에 대한 명확한 개념 정의는 이루어지지 않았으나, 각기 다양한 산업분야에서 융합을 통해 독창적 부가가치를 창출해내는 능력과 과정으로 박근혜 정부에서는 창조의 개념을 사용하고 있다.

23) 2013.09.30.일자 연합뉴스 ‘안전행정부 조직실 6개월 만에 명패 되찾아’

로 ‘인사혁신처’와 ‘국민안전처’가 신설되었다. 결국 세월호 사건으로 인해 정부 재난관리체계의 맹점이 드러나게 되며 많은 국민들이 국가안전망에 대한 관심이 집중되는 계기 즉, 초점사건을 동인으로 조직개편이 이루어진 사례이다. 더불어 기존 행정안전부의 ‘인사실’ 또한 안전행정부에 까지 조직의 존속을 지속해왔으나 세월호 참사 이후 지적되어 온 ‘관피아(관료+마피아)’ 논란을 해소하기 위해 국·과장급 3개의 직위를 민간에 개방하는 방안을 포함, 공직개혁을 전담하는 ‘인사혁신처’²⁴⁾로 승격되었다. 이와 같은 국가 안전에 대한 재인식과 관련 정책에 대한 수요 증가와 같은 외부 환경적 요인들로 인해 기존 조직의 보존기제가 약화되며 관련 조직군 단위의 기능분화와 격상으로 이어지게 되는 하부조직의 형태적 변동양상을 확인할 수 있었다.

더불어 현 행정자치부의 전자정부국은 디지털 정부의 구현을 통해 행정 효율성을 제고하고 전자정부를 통한 국제 협력 확대, 지역사회 정보화 지원업무를 주요 골자로 하는 행정부서로²⁵⁾ 이의 전신은 행정안전부의 정보화 전략실과 안전행정부의 전자정부국이다.²⁶⁾ 기존 행정안전부의 정보화전략실은 공공 IT 기능을 총괄하던 부서로 정보화기획관, 정보보호정책관, 정보기반정책관을 두어 국가 정책과 정보화의 융합을 기획 추진하도록 하였다. 하지만 이어 박근혜 정부 출범 이후 단행된 정부조직개편과 함께 ‘미래창조과학부’가 신설되며 정보화전략실의 정보화기능이 미래창조과학부로 이관²⁷⁾되었으며, 정보화전략실은 전자정부국으로 축소개편되었다. 행정안전부의 지역발전정책국 또한 안전행정부로의 정부조직개편과 함께 관련 조직이 안전행정부 지방행정실 지역발전정책관 소속 1개 국이 추가로 편입되어 타 조직으로 기능이 흡수되는 조직변동이 이루어졌다.

결국 이명박 정부에서 박근혜 정부에 따라 단행된 정부조직개편에 있어 ‘실·국’ 단위 하부조직들은 환경의 지속적 선택을 통해 존속을 유지하는 보존조직과 조직 일부기능의 상실 및 확대와 같은 기능적 변동과정을 통해 생존을 존속해 가며 환경의 선택기제를 확보해 나가고 있었다. 이와 같은 조직의 기능적 변동양상을 정리해보면 첫째로, 보존조직인 ‘지방행정국’, ‘지방재정세제국’의 경우 행정안전부, 안전행정, 행정자치부로의 3차례 조직개편에 있어서도 관련기능이 강화되며 기존의 ‘국’체제에서 ‘실’로 상향조정되어 지속적으로 보존되는 양상을 나타내었다.

둘째, 신정부의 출범과 함께 개혁의지 표명을 목적으로 일련의 상징성을 조직명에 부여한 ‘혁신조직실’, ‘창조정부 전략실’의 경우 조직명에 기능이 부여된 경우 보다 해당 조직의 존속기간이 매우 한시적이었음을 알 수 있었다. 결국 조직의 기능성만이 조직존속의 유일한 목적이 될 수는 없겠으나, 조직명에 표명된 상징성으로 인해 업무적 혼선과 같은 관리적 비효율이 빚어질 경우 해당 조직은 다시 명칭변경이라는 조직변동 과정을 거쳐 해당 조직의 기능적 생존을 도모하

24) 2014.11.23일자 아주경제 ‘민간+공무원 협업, 인사혁신처, 제대로 공직사회 바꿀까?’

25) 행정자치부 홈페이지. 전자정부국 주요 업무

26) 행정자치부 기록물 생산기관 변경정보

27) 미래창조과학부령 제 1호, 2013.3.24., 제정. ‘미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙’에 의거 기획조정실에 정보화담당관을 두어 정보화 기본계획의 수립과 정보화역량 강화를 위한 정책업무를 수행하도록 하였다.

고 있었다.

셋째, 예상치 못한 시점에 발생되어 많은 사람의 관심을 끌며 정책 의제화 될 수 있는 파급력을 지닌 초점사건의 발생은 결국 조직변동을 야기하는 외부동요 기제로 작용되었다. 이를 조직생태학적 관점에서 살펴본다면 기존 안정된 조직생태 환경 하에서 급작스러운 대규모 사건의 발생으로 환경이 조직을 선택하는 기준이 변화되어 관련 조직의 기능변동이 이루어지는 계기로 작용된 것으로 이해할 수 있다. 행정안전부의 ‘재난안전실’과 ‘인사실’의 조직변동 과정에서도 알 수 있듯이, 일련의 초점사건으로 인한 외부환경의 변화는 일부조직의 폐지와 기능대체 강화로 이어지며 관련 기능을 담당하는 기관이 독립 신설되는 경향을 나타내었다.

마지막으로 행정안전부의 ‘정보화전략실’과 ‘지역발전정책국’의 조직변동 사례를 통해 특정 조직이 환경에 의해 지속적으로 선택되지 못했을 경우 조직기능의 폐지가 아닌 일부기능의 상실과 부분적 변형에 의해 관련 기능이 타부처로 이관 및 흡수되는 조직변동 양상을 확인 할 수 있었다.

결국 단편적인 관점에서 정부조직개편이라는 조직변동 현상을 살펴보면 새로운 조직의 생성과 폐지라는 이분법적 논리로 설명될 수 있다. 하지만 기능적 측면에서의 정부 하부조직변동 현상은 특정기능의 보존, 일부기능의 상실 혹은 확대를 통해 환경 적합력을 확보해가는 지속적인 기능적 변동과정으로 이해될 수 있다. 이는 변이를 통해 환경에 선택되어 조직의 기능적 생존을 도모해가는 즉, 조직생태학에서 언급되고 있는 일련의 조직진화과정과도 그 맥을 같이 한다. 결국 정부 하부조직의 기능적 변동과정을 추적해보았을 때 조직기능이 한번 생성되고 나면 지속되고자 하는 생존유지 속성이 존재함을 확인할 수 있었다. 이에 앞서 논의된 이명박 정부의 행정안전부에서 박근혜 정부에서의 안전행정부, 행정자치부로 이어지는 조직개편과 하부조직의 기능적 변동양상을 정리한 바는 아래와 같다.

〈표 5〉 정부 하부조직의 기능 변동양상
〈Table 5〉 Changes to the functions of government sub-organizations

구분	환경요인	조직변동양상
보존	기능강화	조직생성 ▶ 기능확대 ▶ 유지·존속
변동1	정치적 목적	조직생성 ▶ 정권교체 / 정치적 상징성 ▶ 조직개편 / 조직명 변경
변동2	사회·문화적 사건	조직생성 ▶ 초점사건 / 외부환경변화 ▶ 관련기능강화 ▶ 독립·신설
변동3	행정효율	조직생성 ▶ 기능범위조정 ▶ 일부기능 상실·대체 ▶ 타조직 기능 흡수

조직이 환경에 의해 변화하는 양상은 기능적인 동시에 상징적 속성을 지닌다. 이에 조직변동 과정에 대한 이해는 정부조직개편으로 나타날 수 있는 국민적 반향이나 행정적 비효율 양산과 같은 위험부담을 경감할 수 있는 관리적 효용이 존재한다(Shapira, 1994). 본 연구를 통해 행정안전부에서 현 행정자치부로의 조직개편에 따른 하부조직의 기능적 변동양상을 살펴보았을 때 첫째, 보존조직의 경우 기능강화를 목적으로 관련 조직의 격상이 이루어졌다. 또한 변동1의 조

직변동의 사례에서는 정치적 상징성이, 변동2의 경우에는 급작스러운 정책변동을 발생시킬 수 있는 잠재적 파급력을 지닌 외부요인인 초점사건이 환경적 요인으로 작용되었다. 더불어 변동3의 사례에서는 행정안전부에서 안전행정부로의 조직개편 과정에서 일부기능의 확대개편 및 신설로²⁸⁾ 발생될 수 있는 정부 전체 기구수의 부담경감을 목적으로 일부조직 기능의 축소 혹은 유사 기능이 타조직의 하부조직으로 통합되는 조직변동이 이루어졌다.²⁹⁾

결국 조직생태학에서의 조직은 외부환경의 선택에 의해 생존이 좌우되는 수동적 존재로 환경에 대한 이해는 조직변이로 시작되는 조직진화과정을 이해하는데 필수적이다. 그러나 본 조직생태학을 포함한 환경수용론적 입장에서 환경은 조직에 잠재적 영향력을 미칠 수 있는 외부 현상(Hawley, 1950) 혹은 정치·경제적 접근을 통해 설명된바 있으나(Peters, 1992) 사실상 다소 광범위 할 뿐만 아니라 모호한 면이 존재한다(Young, 1988). 더불어 조직생태학이 조직변화에 관여되는 의사결정자들의 영향력 즉, 의사결정자들에게 인지된 환경적 측면이 조직변동에 영향력을 미친다는 사실을 간과하였다는 지적 또한 존재하고 있다(김용학·염유식, 1991). 본 연구를 통해 환경과의 관계 속에서 정부 하부조직이 기능적 변동을 수행해 가는 과정을 살펴본 결과, 공공조직에 작용하는 조직생태환경인 조직변동을 발생시키는 환경적 측면은 결국 정부가 조직 환경변화에 어떠한 관리적 대응을 수행할 것인가로 정리될 수 있었다. 이는 공공조직 관리를 목적으로 하는 조직환경에 대한 정부인식으로 이해될 수 있겠다(March & Shapira, 1987).

2. 행정자치부 ‘과’ 단위 하부조직 기능변동

정부조직은 다양한 조직목표의 수행을 위해 분화되고 전문화 된 하부조직을 통해 조직 전체의 효율성을 도모한다(김영수, 2011). 특히 하부조직의 계서적 관계에 있어 최하위 조직단위인 ‘과’ 수준의 개별 조직들은 실·국 조직에 비해 그 기능적 영역이 보다 세분화되어 있어 조직의 생성, 분화, 통합, 소멸과 같은 기능적 변동과정을 탐색하는데 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 이에 본 연구에서는 이명박 정부의 행정안전부와 박근혜 정부의 안전행정부, 행정자치부로의 정부조직개편과 이에 따른 ‘과’ 단위 하부조직의 기능적 변동 과정을 분석하였다.³⁰⁾ 또한 본 ‘과’ 단위 하부조직의 기능변동양상을 지속, 변화, 폐지, 신설기능을 중심으로 살펴보았으며, 이명박

28) 지방자치 및 지방재정세제 지원을 위한 기능 강화를 위해 지방행정국과 지방재정세제국이 안전행정부로의 개편과 함께 각각 기존 ‘국’체제에서 ‘실’로 확대 개편되었다. 또한 본 과정에서 국가정보화 관련 기능이 미래창조과학부로 이관되면서 정보화전략실이 전자정부국으로 축소개편되었다.

29) 2013.03.23. 일자 보안뉴스, ‘안전행정부, 안전 컨트롤타워 강화 초점 맞춰 조직개편’

30) 본 연구의 분석범위가 이명박 정부의 행정안전부에서 현 박근혜 정부의 행정자치부의 조직개편으로 ‘과’ 단위 조직변화의 관찰을 위해 ‘행정자치부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 시행령 ‘08.03.04 부터 ‘13.01.01 까지의 총 25개의 직제(‘13.03.24 안전행정부령 타법폐지령 제외), ‘안전행정부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 시행령 ‘13.03.23 부터 ‘14.08.27 까지의 직제 총8개(안전행정부령 제 1호, ‘14.11.19 타법폐지령 제외), ‘행정자치부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 시행령 ‘14.11.19 부터 ‘16.03.01 까지의 직제 10개를 포함한 총 43개의 직제 데이터를 취합하여 ‘과’ 수준의 신설 및 폐지된 조직을 정리하였다.

정부와 박근혜 정부로의 현 행정자치부 조직개편에 있어 지속적으로 유지되어온 보존조직인 ‘지방행정국’과 ‘지방재정세제국’의 ‘과’ 단위 기능변화를 분석한 바는 아래와 같다.

〈표 6〉 보존조직의 ‘과’ 단위 기능변동
 〈Table 6〉 Functional changes to the ‘division’ unit of retention organizations

구분	지방행정실(국)				
	행정안전부		안전행정부		행정자치부
지속	자치행정과, 지방공무원과, 민간협력과				
변화			자전거정책과, 지역발전과, 지역활성화과, 지역경제과,		
	주민서비스과 주민제도과		주민과		주민생활환경과
	선거지방의회과		선거의회과		
	자치분권제도과		자치제도과		
			공동체지원과	사회통합지원과	
폐지	지방경쟁력지원과, 지방성과관리과, 지방공무원단체지원과, 지방혁신과			신설	지방규제혁신과, 지방인사제도과, 지역금융지원과

구분	지방재정세제실(국)				
	행정안전부		안전행정부		행정자치부
지속	교부세과, 재정정책과, 지방세정정책과, 지방세운영과, 공기업과, 재정관리과				
변화	지방세분석과		지방세입정보과, 지방세특례제도과		
	회계계약제도과			회계제도과	
	도세과, 시군세과		지방세정책과		
	새주소정책과	주소정책과			
폐지	회계공기업과, 회계계약제도과			신설	재정협력과

먼저 지방행정실의 경우 지속기능에는 지방자치지원 및 제도, 민간협력 관련 기능조직들이 지속적으로 보존되었다. 주변기능에는 주민생활환경개선, 지방자치 조직·제도, 지방의회 지원 기능들이 조직명 변경을 통해 수행되었으며, 행정안전부 지역발전정책국 소속 지역발전관리 기능이 박근혜 정부로 들어와 행정자치부에서 이관 및 수행되고 있다. 또한 폐지기능에는 기존 행정안전부의 지방역량관련 기능이었으며 지역경제 활성화를 위한 지방규제혁신, 금융지원관련 기능들이 신설되었다. 또한 지방재정세제실은 지방행정실과 동일하게 3차례의 조직개편에 있어 지속적으로 보존되어온 조직이다. 하지만 지방행정실에 비해 상대적으로 많은 지속기능을 보유하고 있었는데 이는 지방자치 및 행정관리를 담당하는 지방행정실과 지자체의 재정운용을 관리하는 지방재정세제실과의 업무적 특성에서 기인되는 것으로도 이해할 수 있겠다. 더불어

본 지방행정실과, 지방재정세제실의 경우 3차례 상부조직의 조직개편에 있어서도 지속적으로 유지되어온 조직이다. 그러나 ‘과’단위 조직들의 변동양상을 살펴보았을 때 조직기능의 신설 및 소멸보다는 유사기능을 수행하는 다수의 조직들이 조직명 변경을 통해 조직변동을 반복적으로 수행하고 있음이 특징적이었다.

〈표 7〉 창조정부조직실의 ‘과’단위 하부조직 기능변동

〈Table 7〉 Functional changes to ‘division’ unit sub-organizations in the Creative Government Organizing Office

구분	행정안전부/ 이명박 정부		안전행정부/ 박근혜정부		행정자치부	
	혁신조직실	조직실	창조정부전략실	창조정부조직실	창조정부조직실	
지속	민원제도과, 경제조직과, 사회조직과, 조직기획과					
변화	조직제도과	지식제도와 행정제도와 제도진단과 제도총괄과	제도총괄과		행정제도혁신과	
	혁신기획과		창조정부기획과			
	진단컨설팅기 획과, 컨설팅 과, 진단평가 과, 기능분석 과	조직진단과				
	지식행정과 공개행정과	공공정보정책과				
		협업행정과				
폐지			개인정보보호과	개인정보보호정책과, 개인정보보호과		
				신설	행정정보공유과, 국민참여여정정책과	

다음은 행정안전부에서 행정자치부로 정부조직개편 과정에 있어 관련 직제의 개정을 통해 총 5회의 하부조직개편이 단행되었던 현 행정자치부 창조정부조직실의 ‘과’단위 기능변동을 분석 결과이다. 이들 조직관련 하부조직들에 있어 지속기능은 주로 민원처리의 내실화와 국정현안처리를 원활히 하기 위한 조직 및 인적자원 관리 기능들이었다. 더불어 본 조직관리 관련 하부조직들은 이명박 정부에서 현 박근혜 정부까지의 조직개편에 있어 상대적으로 가장 잦은 하부조직 단위의 변화가 있었던 조직이다. 하지만 기능적 측면을 살펴보았을 때 조직기능의 양적인 측면에 있어 유사기능 조직들의 분화 및 통합이 반복되는 양상이 조직분야 ‘과’단위 하부조직변동에서도 동일하게 관찰되었다. 또한 창조정부조직실에서 신설된 기능은 행정정보공유 기능이지만 이는 기존 안전행정부 전자정부국 소속에서 이관된 기능이다. 국민참여정책과의 경우 정부3.0 관련 기능을 수행하는 조직으로 이는 이번 박근혜 정부가 핵심 정책과제 수행을 위한 추진 기반으로 정부3.0을 강조하고 있는 국정기조에서 기인된 결과라 볼 수 있겠다.

〈표 8〉 인사실³¹⁾의 ‘과’ 단위 하부조직 기능변동
 〈Table 8〉 Functional changes to ‘division’ unit sub-organizations in personnel management offices

구분	행정안전부	안전행정부		인사혁신처	
	인사실				
지속	채용관리과, 시험출제과, 인사정책과, 연금복지과				
변화	고위공무원제도와 고위공무원정책과		고위공무원정책과		고위공무원과
	인사정책총괄과 인사정책과 균형인사과		인사정책과		인사정책총괄과 인사조직과
	인력기획과 인력개발기획과		인력기획과		인재정책과
	인재조사과 인사정보화과 인사정보과 균형인사정보과				인재개발과
	역량심사와 인사평가과 임용관리과 심사임용과 채용관리과		채용관리과 심사임용과		취업심사와
	성과급여기획과 급여정책과 성과기획과		성과급여기획과		성과급여과
	교육훈련과				
	연금정책과 연금복지과	연금복지과			
폐지			신설	혁신기획과, 개방교류과	

또한 행정안전부의 재난안전실과 인사실은 박근혜 정부의 출범과 함께 인사실은 존속, 재난 안전실의 경우에는 안전관리본부화 되어 그 기능이 강화되었다. 그러나 이들 조직은 뒤이어 발생한 초점사건의 영향으로 조직개편이 이루어지며 국민안전처와 인사혁신처로 각각 독립 및 신설되었다. 결국 세월호 참사 과정에서 논란이 되었던 국민안전기능과 공무원 전문성 문제는 안전행정부에서 안전과 인사 관리 기능이 분리되는 조직변동의 계기로 작용되었다. 이와 같은 조직환경의 변화와 관련 기능조직의 독립과 신설로 이어진 인사 및 안전분야 ‘과’단위 하부조직의 기능변동을 살펴본 결과는 다음과 같다. 기존 행정안전부와 안전행정부에서의 인사실과 인사혁신처로의 조직승격에 따른 조직 기능적 측면을 살펴보았을 때 지속기능은 주로 공무원 공개채용 및 시험관리 그리고 공무원 평가, 성과관리인사 제도의 운영관리 기능들이었다. 또한 신설기

31) 현 인사혁신처

능에는 혁신기획과가 있었지만 이는 기존 행정안전부에서의 혁신조직실에서 이관된 기능이었으며 개방교류과의 경우 개방형직위 제도의 운영을 위한 조직으로 공무원 전문성을 제고하고자 하는 인사혁신처의 조직목표와 부합된 결과로 볼 수 있다.³²⁾ 더불어 인사기능을 총괄하는 인사혁신처가 신설되었지만 조직기능에 있어서는 기존 행정안전부와 안전행정부 인사실의 기능들이 대부분 유사 기능조직의 통합이나 조직명 변경을 통해 이관되었음이 확인되었다.

〈표 9〉 재난안전실³³⁾ ‘과’ 단위 기능변동
 〈Table 9〉 Functional changes to ‘division’ unit sub-organizations in disaster and safety management offices

구분	행정안전부	안전행정부 [안전관리본부]			국민안전처 ³⁴⁾		
	재난안전실	비상대비기획국	재난관리국	안전정책국			
지속	안전개선과						
변화	비상대비정책과, 자원관리과, 비상대비훈련과						
	재난총괄과 재난대책과 재난안전정책과 재난진단분석과			재난총괄과 재난역량지원과 재난관리과 재난협력과	격상	재난관리실 특수재난실	
	안전개선과 안전정책과 안전정책협력과			안전개선과 안전정책과 승강기안전과 생활안전과	격상	안전정책실	
	국가기반과			국가기반보호과			
폐지	위기관리상황과 평가운영과 ³⁵⁾				신설	소방정책국 ³⁶⁾ 119구조구급국 ³⁷⁾ 해양경비안전국 ³⁸⁾ 해양오염방제국 ³⁹⁾ 해양장비기술국 ⁴⁰⁾	

다음 재난안전관리 기능의 경우 기존 행정안전부와 안전행정부에서 국민안전처로의 조직신설까지의 과정에서 동일한 조직명을 통해 보유된 지속기능은 안전개선관리 기능이였다. 그 외

32) 인사혁신처 홈페이지, 기관소개

33) 행정안전부에서의 재난안전실이 안전행정부에서 안전관리본부화되어 현 국민안전처로 개편되었음

34) ‘국민안전처와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 총리령 제1272호, 2016.4.21. 기준

35) 위기관리상황팀 제외

36) 소방정책과, 소방제도과, 방호조사과, 소방산업과

37) 119구조과, 119구급과, 119생활안전과, 소방장비항공과

38) 해양경비안전총괄과, 해양경비과, 해양안전과, 해양수색구조과, 수상레저과, 해상수사정보과

39) 방제기획과, 기동방제과, 해양오염예방과

40) 해양장비기획과, 해양장비관리과, 해양항공과, 해양정보통신과, 해상교통관제과

주변기능의 경우 기존 행정안전부에서 ‘실’단위에서 수행되었던 안전정책 수립 및 재난·비상대비 관련 기능들이 안전행정부로 들어와 안전관리본부화되며 보다 세분화되었다. 더불어 국민안전처의 신설과 함께 기존 재난관련 기능들은 국민안전처의 재난관리실과 특수재난실에서, 안전정책수립 및 관리 기능들은 현 안전정책실에서 기능이 격상되며 관련기능들의 분화를 통해 조직기능이 전문화되었다.

〈표 10〉 지역발전정책국⁴¹⁾ ‘과’ 단위 기능변동
 〈Table 10〉 Functional changes to ‘division’ unit sub-organizations in regional development policy bureau

행정안전부		안전행정부	
[기구수] 1차관보 3관 3관 20과		[기구수] 2실 5관 19과	
[기존] 지역발전정책국		[개편] 지방행정실(지역발전정책관)	
구분	행정안전부 지역발전정책국	안전행정부 지방행정실	행정자치부
지속	지역경제과, 지역발전과, 자전거정정책과		
변화	지역활성화	민간협력과, 선거의뢰과, 자치제도과, 자치행정과, 주민과, 지방공무원과, 사회통합지원과, 지역공동체과, 공동체지원과	
폐지	지역녹색성장과, 생활공간감정책과, 생활공간개선과, 지역경제발전과, 지역발전지원과, 기업협력지원과	신설	주민생활환경과, 지방규제혁신과, 지방인사제도과, 지역금융지원과

또한 기존 행정안전부의 지역발전정책국은 안전행정부로의 조직개편과 함께 지방행정국과 지방행정국이 ‘실’단위 조직으로 확대 개편되며 기구승격에 따른 부담해소를 위해 지방행정실의 하부조직으로 통합되었다. 이에 지역발전정책국 하에서 출현되었던 총 10개⁴²⁾의 ‘과’ 단위 하부조직 중 지역경제과, 지역발전과, 자전거정정책과가 지방행정실에 흡수되었다.

또한 기존 행정안전부의 정보화전략실의 경우 안전행정부로의 조직개편과 함께 신설된 미래창조과학부로 정보화 및 개인정보보호 관련 기능이 이관되었다. 이에 행정안전부 정보화전략실 하에서 출현되었던 총 18개⁴³⁾ ‘과’단위 하부조직 중 동일한 조직명을 통해 유지되었던 기능은 정보자원정책 기능이었으며 안전행정부로의 조직개편과 함께 그 외 기능들은 폐지되고 전자정부

41) 행정안전부소속 하부조직

42) 지역경제과, 지역발전과, 지역녹색성장과, 생활공간감정책과, 지역활성화과, 생활공간개선과, 지역경제발전과, 지역발전지원과, 기업협력지원과

43) 개인정보보호과, 정보문화과, 정보자원정책과, 정보보호정책과, 정보화지원과, 정보화총괄과, 정보화인력개발과, 유비쿼터스기획과, 미래정보화과, 보안정책과, 서비스정보화과, 유비쿼터스기반과, 전자인증과, 정보표준과, 정보화기획과, 정보화제도과, 정보화평가과, 행정정보화과 (총 18개)

지원 및 정보자원정책지원 중심의 기능들로 대체 및 세분화 되었다.

〈표 11〉 정보화전략실⁴⁴⁾ ‘과’ 단위 기능변동

〈Table 11〉 Functional changes to ‘division’ unit sub-organizations in informatization strategy office

구분	행정안전부	안전행정부		행정자치부
	정보화전략실	전자정부국		
지속	정보자원정책과			
변화	개인정보보호과			개인정보보호정책과 개인정보보호협력과 개인정보안전과
		스마트서비스과, 전자정부정책과, 전자정부지원과, 행정정보공유과		
		정보자원기반과 정보기반보호과		정보기반보호정책과
폐지	정보문화과, 정보보호정책과, 정보화지원과, 정보화총괄과, 정보화인력개발과, 유비쿼터스기획과, 미래정보화과, 보안정책과, 서비스정보화과, 유비쿼터스기반과, 전자인증과, 정보표준과, 정보화기획과, 정보화제도과, 정보화평가과, 행정정보화과 (총 16개)		신설	글로벌전자정부과, 전자정부지원과, 지역정보지원과

V. 결론

본 연구는 정부조직개편과정에서 동태적 조직과 기능의 변동의 양태와 환경과의 교호작용 분석을 위해서 행정자치부 실·국·과 단위 하부조직의 기능구조 변동양상을 살펴보았다. 이명박 정부와 현 박근혜 정부에서의 행정자치부 하부조직이 생성, 분할 및 통합, 폐지를 거듭하는 변동 과정을 분석한 결과 환경변화에 대한 새로운 기능의 생성으로서 실국과의 생성과 폐지보다는 기존의 유사 기능 간 명칭만 바뀌는 통합 과 분할이 지속적으로 수행되고 있었다. 환경변화에 따라 특정 기능의 생성과 소멸이 아닌, 특정 사건을 해결하기 위한 기제로서 정부조직개편을 통한 부처의 명칭 변경과 이에 따른 하부조직의 명칭 변경으로 명칭이라는 언어를 통해 대외적인 기능을 알리려는 것으로 내생적인 변화 동인보다는 외생적인 변화 동인으로 조직변화가 발생하였다. 즉 환경변화에 대응하기 위한 행정조직의 효율적인 운영을 위한 유기적 기능의 변화와 진화

44) 행정안전부 소속 하부조직

(강신태, 1993)를 가져온 것이 아니라 정부조직의 부서명이라는 언어라는 상징성을 통해서 국민에게 문제해결의 방향을 제시하는 것을 보이고자 하는 정부조직의 개편이 주를 이루었다.

정부조직 개편의 동기와 목적은 다양하지만 일반적으로 정부는 특정 기능의 강화 혹은 정부조직의 효율성 및 효과성 제고를 명분으로 하고 있다. 그러나 우리나라 정부조직개편 과정을 살펴보면 조직개편이 정치적 논리를 배제하고 과학적 증거를 기반으로 합리적 결정에 의해 항상 이루어졌다고 보기 어려운 면이 있다(홍성걸, 2012). 본 행정자치부 조직개편 과정에서도 정권 교체와 함께 신정부의 국정기조가 정부명에 상징적으로 반영된 경우를 관찰 할 수 있었다. 특히 신정부 출범 초기 이루어졌던 상징적 차원의 조직개편은 관리적 비효율로 이어져 그 존속기간이 매우 한시적이었다. 박근혜 정부 들어서서 안전을 강화한다고 행정안전부를 안전행정부로 변경한 사례에서도 보면 실제 하부조직과 그 기능에서는 변화가 크지 않음을 알 수 있었다. 정부는 기존 행정안전부에서 정권교체 후 안전행정부로 명칭을 변경하며 국민안전을 최우선한다는 상징적 개혁의지를 강조하였으나⁴⁵⁾ 곧이어 안전관리기능의 맹점이 드러나게 되며 재개편되었다. 행정자치부 하부조직의 경우에도 동일 기능을 수행하는 조직임에도 조직명의 상징성으로 인해 이명박 정부에서 약 2개월, 박근혜 정부에서 약 6개월 남짓 유지되었을 뿐 업무혼선의 이유로 재개편 된 바 있다. 이는 기존 조직구조에서의 비능률적 개편 경험이 다음 정부의 개편에도 반영되지 못한 결과라 할 수 있다. 물론 정부조직개편의 효과성을 생산적 산출 논리로만 판단하기에는 한계가 있으나, 개편의 경험이나 환경과 정책수요 변화에 대한 면밀한 진단이 우선시 되지 않은 조직개편은 수사일 뿐이라는 비판에서 자유로울 수 없다. 따라서 행정수요와 정부기능에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 조직개편의 인과성을 확보하고 정부가 마련한 정부조직개편 방향에 대해 관련 전문가들과의 논의를 통해 조직개편의 합리성이 확보되는 것이 필요해 보인다. 이러한 부처와 부서의 명칭의 변경에 따른 행정비용과 혼란에 따른 거래비용 증가는 행정의 비효율성을 증대 시키는 것으로 앞으로는 전면적인 새로운 기능을 위한 부서와 하부조직의 변화가 없고서는 부서명의 변경만을 조직개편은 지양되어야 할 것이다.

행정자치부 하부조직 기능변동양상을 살펴보았을 때 특히, 과단위 하부조직의 경우 개별 업무적 특성에 따라 차별적 변화양상을 나타내는 것이 아닌 정권변화와 연계하여 단위조직 전체에서 공통적으로 분화 혹은 통합되는 현상적 측면이 강하였다. 실제 많은 과단위 부서들의 주요 업무 기능을 보면 부서의 명칭의 변경에 따라 기능의 변화가 발생해야 하지만 그렇지 않음을 알 수 있었다. 예를 들면 혁신조직실과 창조정부 조직실의 기능과 역할에는 어떠한 차이가 존재하지 않았다. 물론 정부조직의 거시적 운영기조에 따라 중첩된 기능을 통합하고 세분화하여 조직을 개편하려는 시도는 정부운영의 효율성 제고를 위해 지속되어야 한다. 그러나 개별 조직이 수행하는 정책 기능 및 사업 특수성과 인적구성, 조직문화 등 보다 다면화된 고려가 우선적으로 이루어졌을 때 하부조직의 업무과중이나 정책서비스 수립 및 전달의 비효율과 같은 부작용이 최소화 될 수 있을 것이다. 앞으로 미래 정부조직 개편에 있어서는 지금과 같은 상위 정부부처의

45) 2013. 01. 15. 뉴시스 '행정안전부→안전행정부' 이름 바뀌 국민안전에 방점

명칭변경이 선행되고 이에 따른 하부조직의 개편 등의 정부조직 개편이 아닌 상위 부처 명칭은 특별한 사항이 없으면 변하지 않고, 하부 조직들이 실제 변화하는 환경변화에 맞추어 생성 소멸 변형되는 정부조직의 기능적인 조정이 이루어 져야 할 것이다. 더불어 변화하는 환경변화를 맞춘 정부가 해야 할 기능진단과 각 직위의 직무분석 후 이를 실현하기 위한 상향식의 정부조직 개편이 이루어 져야 할 것이다.

국정운영을 지원하는 기관인 행정자치부는 조직과 인사관리라는 환경변화에 정태적인 조직 목표를 수행함에도 잦은 개편이 단행되었다. 사실상 조직과 인사는 정부부처 내부 관리라는 측면에서 하나이고, 지방행정분야와 안전 분야는 기능적인 측면에서 조직과 인사의 공공관리와는 다른 분야임에도 하나의 부서에 존재해있었고, 안전처와 인사혁신처의 분리는 안전분야의 분리능 기능적인 분화라고 할 수 있지만 인사와 조직이 분리되고 지방과 조직분야, 전자정부분야가 행정자치부에 하나로 남은 것은 기능적인 통폐합이라고 할 수 없다. 행정조직에 조직군 생태학의 적용이 어려움은 행정조직 특성상 어느 한 부처의 또는 각각의 하부조직의 기능들이 완전한 소멸과 폐지는 어려운 현실이다. 이에 명칭 변경과 기능 통폐합으로 계속적 진화가 되어 온 것을 알 수 있다. 본 연구에서도 즉 정부조직은 한번 생성되면 개편의 대상이 되더라도 전면적 조직과 기능의 폐지라는 극단적 결과로 이어지는 것은 드물다는 정부조직의 생존속성이 존재함을 확인할 수 있었다. 따라서 조직이 환경에 의해 성공적으로 선택되었던 경험을 기반으로 환경과의 기능적 관계를 구축해간다는 진화론적 관점(campbell, 1994)과 우리나라 정부조직개편의 현실과는 일정부분 상치된다고 볼 수 있다. 이에 중앙행정기관의 기능적으로 분화된 하부조직의 변동양상에 대한 이해는 정부조직개편의 비효율을 극복하기 위한 경험적 함의를 제공할 수 있을 것으로 사료된다. 본 연구가 향후 조직개편의 과학적 근간을 제공하여 조직개편의 효율성 제고에 기여하기 위해서는 개별 조직을 둘러싼 조직 환경의 진단결과를 바탕으로 수행된 기능 재개편 사례에서 조직원리와 효과와 시사점을 도출하려는 노력이 후속연구를 통해 수행되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 김근세·최도림 (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 한국행정학보, 30(3): 35-51.
- 김광웅 (1998). 김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 한국행정학보, 32(2): 97-111.
- 김방한 (1998). 소쉬르: 현대언어학의 원류. 서울: 민음사.
- 김용학·염유식 (1991). 조직군 생태학 이론. 한국사회학, 25(SUM): 113-141.
- 김윤권 (2012). 정부 조직개편의 로직과 기능별 개편 전략. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김태수 (1999). 정부조직론의 이론적 위상. 한국행정학회 조직학연구회편, << 정부조직구조 연구>>, 대영문화사.
- 김혁래 (1994). 한국 제조업 조직군의 역동성 연구. 한국사회학, 28(FAL): 1-29.사.
- 김현곤 (2008). 국가선진화를 위한 정보화 추진방향과 실천전략. IT 정책연구시리즈. 한국정보화진흥원.
- 강신택 (1993). 조직개혁의 기본논리. 강신택·김광웅 편. 행정조직개혁: 새 정부의 개편방안-. 서울대학교

- 행정대학원.
- 나수임 (1996). 한국의례복식의 기호학적 분석 (I)-조선시대 혼례복식을 중심으로. 복식문화연구, 4(3): 395-406.
- 민 진 (1995). 정책논단: 정부조직개편에 관한 연구: 1994 년 12 월 중앙행정기구개편 사례를 중심으로. 한국행정학보, 29(3): 1003-1016.
- _____ (1999). 중앙행정기구의 분화에 관한 연구. 한국행정학회 조직학연구회편, << 정부조직구조 연구 >>, 대영문화사.
- 문명재 (2008). 정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. 한국행정학회 비정기학술발표논문집, 2008(단일호): 1-20.
- _____ (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 한국공공관리학보, 23(4): 23-41.
- 목진휴 (2002). 한국정부 조직개편의 평가와 향후 추진방향. 한국행정학회 2002 년도 추계학술대회 발표논문집 (I): 145-162.
- 박상규 (2000). 정부조직내 부처 간 협력관계의 탐색: 공동체 생태학이론을 적용한 모형 탐색. 한국행정학회 동계발표논문집: 23-37.
- _____ (2002). 정부조직 부서 간 창발적 공동체 전략. 한국행정학보, 36(2): 19-39.
- 박정순 (2014). 대중매체의 기호학. 커뮤니케이션북스.
- 박치성·오재록·남주현 (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현, 이명박 정부의 중앙부처 간 업무 관계 네트워크의 변화를 중심으로. 행정논총, 49(4): 51-82.
- 배용수 (1998). 지방자치단체 기능의 민영화 방안. 한국행정연구원. 한국행정연구, 7(1): 5-24.
- 백승국·민지연·이주호·조영승 (2013). 소쉬르 기호학과 기호 마케팅. 기호학 연구, 37(단일호): 85-114.
- 이환범 (2002). 공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의. 행정논총, 40(1): 23-43.
- 이창원·임영제 (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰. 한국정책과학학회보, 13(4): 1-17.
- 이재삼 (2013). 우리나라 정부조직개편에 대한 발전 방안 연구. 법학연구, 49: 187-220.
- 윤주철·양지숙·전영한 (2011). 조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경. 한국행정학보, 45(2): 187-213.
- 윤주철 (2012). 증거기반정부 관점에서 본 조직개편. 한국행정학회 학술발표논문집: 1-26.
- _____ (2012). 정부 조직개편의 유형과 결정요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 23(2): 85-109.
- 원숙연 (2001). 조직을 보는 대안적 관점: 포스트모더니즘 조직연구를 중심으로. 한국행정학회 2001 년도 동계학술대회 발표논문집: 703-721.
- 오재록·박치성 (2013). 일반논문: 정부조직 개편에 따른 부처 간 네트워크 및 권력관계 변화: 경제부처를 중심으로. 한국행정학보, 47(3): 101-127.
- 염재호 (2009). 연구논문: 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근. 정부학연구, 15(2): 71-107.
- 안병철 (2006). 정부관료제 조직진화와 제도적 특성. 한국사회와 행정연구, 17(3): 1-32.
- 정동일 (2009). 자격과 자격생태계, 그리고 직업집단의 이해. 한국사회학, 43(2): 166-202.
- 정병걸 (2011). 조직군 밀도의 이중효과와 조직군의 위기. 한국행정학보, 45(3): 51-71
- 정병걸·하민철 (2013). 공공조직의 경직성에 대한 재고찰. 정부학연구, 19(1): 33-62.
- 장현주 (2013). 조직생태학적 관점을 통한 사회적기업 생태계 탐색. 한국공공관리학보, 27(4): 165-190.
- 차두원·유지연. (2013). 창조경제 개념과 주요국 정책 분석. 한국과학기술기획평가원 Issue Paper, 1: 1-64.

- 최성욱 (2012). 정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서. *정부학연구*, 18(3): 125-152.
- 최창현·박상규 (2001) 정부조직연구에 공동체 생태학이론의 적용가능성. *행정논총*, 39(1): 177- 200.
- 하태수 (2015). 박근혜 정부 출범 시기의 중앙정부조직 개편 분석. *한국정책연구*, 15(1): 51-74.
- 허진 (2012). 시각기호의 의미작용에 대한 이해와 해석범주에 대한 고찰. *한국콘텐츠학회논문지*, 12(7): 94-101.
- 홍성걸 (2012). 효율적 국정관리를 위한 정부조직산업정책. 제 5장. 거버넌스 개편 관련 주요 이슈와 대안. 서울: 오래.
- 행정자치부 (2009) 정부조직의 효율성 제고를 위한 하부조직 편성기준 연구. 서울: 행정자치부, 2009년 4월
- Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environment*. England Cliffs, NJ: Prentice Hall
- _____. (1999). *Organizations evolving*. Sage Publications
- Baum, J. A., & Singh, J. V. (Eds.). (1994). *Evolutionary dynamics of organizations*. Oxford University Press.
- Baum, J. A. (1999). Organizational ecology. *Studying Organization: Theory and Method*, 71-108.
- Barthes, R. (1970). *Writing Degree Zero and Elements of Semiology*, trans. Annette Lavers and Colin Smith.
- Bliss, A. J., Barthes, R., Lavers, A., & Smith, C. (1984). *Writing Degree Zero and Elements of Semiology*. London: Jonathan Cape Ltd
- Bresser, R. K. (1988). Matching collective and competitive strategies. *Strategic Management Journal*, 9(4): 375-385.
- Bliss, A. J., Barthes, R., Lavers, A., & Smith, C. (1967). *Writing Degree Zero and Elements of Semiology*.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*,. Third Edition
- Burgelman, R. A. (1991). Intraorganizational ecology of strategy making and organizational adaptation: Theory and field research. *Organization science*, 2(3), 239-262.
- Burgelman, R. A., & Mittman, B. S. (1994). An Intraorganizational Ecological Perspective on Managerial Risk Behavior. *Evolutionary dynamics of organizations*, 53.
- Campbell, D. T. (1965). Variation and selective retention in socio-cultural evolution. Social change in developing areas: *A reinterpretation of evolutionary theory*, 19: 26-27.
- _____. (1994). *Organisational hierarchies and evolutionary processes*. Baum J & Singh J (eds).
- Carroll, G. R. (1984). Organizational Ecology. *Annual Review of Sociology*. 10:71-93.
- Carroll, G. R., & Swaminathan, A. (1992). The organizational ecology of strategic groups in the American brewing industry from 1975 to 1990. *Industrial and Corporate Change*, 1(1): 65-97.
- Culler, J. D. (1986). *Ferdinand de Saussure*. Cornell University Press.
- Davis, G. F., & Singh, J. V. (1996). *Evolutionary Dynamics of Organizations*.
- Eco, U. (1976). *A theory of semiotics* (Vol. 217). Indiana University Press.
- Galunic, C., & Weeks, J. (2000). *Intraorganizational ecology*. INSEAD.
- Garnett, J. L. (1980). *Reorganizing state government: The executive branch*. Westview Press.
- Guiraud, P. (1975). *Semiology translated by George Grass*.
- Farazmand, A. (1994). *Organization Theory: An Overview and Appraisal*. In Ali Farazmand ed., *Modern*

- Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society. Westport, CT: Praeger, pp. 1-51.
- _____. (2002). Administrative reform in developing nations. Greenwood Publishing Group.
- Hawley, A. (1950). *Human Ecology*. New York: Ronald.. 1981. Urban Society: An Ecological Approach.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*: 929-964.
- _____. (1984). Structural inertia and organizational change. *American sociological review*: 149-164.
- _____. (1993). *Organizational ecology*. Harvard University Press.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Wheatsheaf Books.
- Hull, D. L. (2010). *Science as a process: an evolutionary account of the social and conceptual development of science*. University of Chicago Press.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). *The social psychology of organizations*.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?*. Brookings Inst Pr.
- Kennedy, R. E., Andréfouët, S., Cohen, W. B., Gómez, C., Griffiths, P., Hais, M., ... & Meigs, G. W. (2014). Bringing an ecological view of change to Landsat-based remote sensing. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 12(6): 339-346.
- Lee, D. Y., Lee, E. J., & Kim, T. H. (2013). Study on the semiotic characteristics for Korean food. *Journal of the Korean Society of Food Culture*, 28(2): 135-144.
- Light, P. C. (2006). The tides of reform revisited: patterns in making government work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1992). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Sage Publications, Inc.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77(02): 281-296.
- March, J. G., & Shapira, Z. (1987). Managerial perspectives on risk and risk taking. *Management science*, 33(11): 1404-1418.
- McKelvey, B. (1982). *Organizational systematics--taxonomy, evolution, classification*. Univ of California Press.
- McCaffery, J. L. (1989). *Making the most of strategic planning and management*. Robert E. Cleary, Nicholas Henry and Associate Managing Public Programs: Balancing Politic, Administration and Public Needs. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Miner, A. S. (1990). Structural evolution through idiosyncratic jobs: The potential for unplanned learning. *Organization Science*, 1(2): 195-210.
- _____. (1991). Organizational evolution and the social ecology of jobs. *American Sociological Review*: 772-785.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship

- Saussure, F. (1962). *Cours de linguistique generale*, Paris, Payot, 1962.
- _____. (1990). 일반 언어학 강의. 최승언 역, 서울: 민음사.
- Saussure, F., Baskin, W., & Meisel, P. (2011). *Course in general linguistics*. Columbia University Press.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990-2010. *International Journal of Public Administration*, 35(12): 808-819.
- Shapira, Z. (1994). and Managerial Action. *Evolutionary dynamics of organizations*, 117.
- Strath, B. (1992). Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985: Domination and Governance. *Business History Review*, 66(3): 626.
- Oliver, C. D., & Larson, B. C. (1990). *Forest stand dynamics*. McGraw-Hill, Inc..
- Parker, M. (1992). Postmodern Organizations or Postmodern Organization Theory?. *Organization Studies*, 13(1): 1-17.
- Peters, B. G., & Hogwood, B. W. (1991). Applying population ecology models to public organizations. *Research in public administration*, 1: 79-108.
- Peters, B. G. (1992). Government reorganization: A theoretical analysis. *International Political Science Review*, 13(2): 199-217.
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the machine: changing the pattern of ministerial departments, 1960-83*. Taylor & Francis.
- Rolland, V. W., & Roness, P. G. (2011). Mapping organizational change in the state: Challenges and classifications. *International Journal of Public Administration*, 34(6): 399-409.
- Susanne, T., Laurie, C., & Gill, M.. 언어와 조직이해, 신병현 역, 서울: 커뮤니케이션북스
- Utterback, J. M., & Suarez, F. F. (1993). Innovation, competition, and industry structure. *Research policy*, 22(1): 1-21.
- Young, R. C. (1988). Is population ecology a useful paradigm for the study of organizations?. *American Journal of Sociology*: 1-24.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1): 121-140.

〈English Translation of the Korean Reference〉

- Ahn Byeongcheol (2006). The Study on Organization Evolution of Government Bureaucracy and Institutional Character: A Comparative Study on Organization Between MIC and MOCT, *Korean Society and Public Administration Review*, 17(3): 1-32.
- Bae Yongsu (1998). Analysis on the Privatization of Local Governments, *A Study on Korean Public Administration*, 7(1), 5-24.
- Bak Seungguk, Min Jiyeon, Lee Juho & Cho Yeongseung (2013). A Study on Saussure Semiotic & Semiotic Marketing, *The Semiotic Review*, 37, 85-114.
- Cha Duwon & Yu Jihyeon (2013). An Analysis on Creativity Economy & Policy Analysis, *Korea Institute*

- of Science & Technology Evaluation and Planing Issue Paper*, 1: 1-64.
- Choi Changhyeon & Park Sanggyu (2001). Availability of Community Ecology Theory in the Government Organizations, *Korean Journal of Public Administration*, 39(1): 177-200.
- Choi Seonguk (2012). The Rhetorics and Logics of Governmental Reorganization: A Demythologization of the Efficiency Gospel, *Journal of Governmental Studies*, 18(3): 125-152.
- Ha Taesu (2015). Availability of Community Ecology Theory in the Government Organizations, *Korean Journal of Public Administration*, 15(1): 51-71.
- Heo Jin (2012). Examination on Rational Interpretation Criteria and Signification of Visual Symbols, *Journal of the Korea Contents Association*, 12(7): 94-101.
- Hong Seonggeol (2012). *Industry Policies of Government Organization for Efficient Public Management*, Chapter 5, Seoul: O Rae
- Jang Hyeonju (2013). The exploration of Social Enterprise Ecosystem Based on the Organizational Ecology, *Korean Public Management Review*, 27(4): 165-190.
- Jeong Dongil (2009). Occupational Qualification, Qualification Ecology, and Occupational Group Interests - The Introductions of National Technical Qualification in Korea, 1974~2004, *Korean Journal of Sociology*, 43(2): 166-202.
- Jung Byeonggeol (2011). Dual Effects of Density and Crisis in Organizational Population: Success and Failure of Government-Funded Research Organizations, *The Korean Public Administration Review*, 45(3): 51-71
- Kang, Sintaek (1993). The Basic Principal of Administrative Reform, Graduate School of Public Administrative, Seoul National University.
- Kim , Geunse & Choi, Dorim (1996). The Birth, Death, and Succession in the Korean Government Organization, *The Korean Public Administration Review*, 30(3): 35-51.
- Kim, Banghan (1998). *Saussure: The Origin of Linguistics*. Seoul: Min Eumsa.
- Kim, Gwangung (1998). A Critical Review on the Kim Dae-Jung Government's Reorganization, *The Korean Public Administration Review*, 32(2), 97-111.
- Kim, Hyeokrae (1994). Population Dynamics of Industrial Organizations In The Manufacturing Sector In Korea, Theory, *Korean Journal of Sociology*, 28(FAL): 1-29. 사.
- Kim, Hyeongon (2008). *Study on the development of informationization Strategy*, IT Policy Research, National Information Society Agency.
- Kim, Taesu (1999). *Theories of Administrative Organization, Study on Government Organization's Structure*, Seoul: Dae Yeongmunhwasa
- Kim, Yonghak & Yeom, Yusik (1991). The Population Ecological Theory of Organizations : Methodological Critique and Suggestion of an Alternative, *Korean Journal of Sociology*, 25('91.12): 113-141.
- Kim, Yungwon (2013). The Logic of Reorganization and Strategy, *The Korean Public Administration Review*, 47(3):113-141.
- Lee Hwanbeom (2002). The Implication of Strategic Management and Planning for Public

- Organization, *Korean Journal of Public Administration*, 40(1): 23-43.
- Lee Jaesam (2013). A Study of Development plan for the reorganization of Korea under the national government organization act, *Science of Law Review* 49: 187-220.
- Min, Jin (1995). A Study on the Government Organization Reform: A Case of Central Government Agency Reform in Korea, December 1994, *The Korean Public Administration Review*, 29(3): 1003-1016.
- _____. (1999). A Study on the Differentiation of Central Government Organization, *The Korean Association for Public Administration*, Seoul: Dae Yeongmunhwasa.
- Ministry of the Interior (2009). *A Study on the Formation Standard for Sub-Organizations for Improving Government Organizational Efficiency*.
- Mok Jinhyu (2002). Evaluation of Government Reorganization & Future Direction, *The Korean Association for Public Administration Conference(Fall)*, 145-162.
- Moon, Myeongjae (2009). Repetitive Pattern and Reality of Government Reorganization, *The Korean Public Management Review*, 23(4), 23-41.
- _____. (2008). The Reality of Government Reorganization & Public Management, *The Korean Association for Public Administration Conference*, 2008, 1-20.
- Na, Suim (1996). A Semiotic Approach to Korean Ceremonial Dress:Focusing on Mourning Dresses in Chosun Dynasty, *Dress Code Research*, 4(3): 395-406.
- Oh Jaerok & Park Chiseong (2013). Exchange Network Inter- Ministration & Power Relationship about Government Reorganization, *The Korean Public Administration Review*, 47(3): 101-127.
- Park Chiseong, Oh Jaerok & Nam Juhyeon (2012). An Empirical Study of National Government Reorganization: A Focus on Changes in the Network Structures of Formal Document Exchanges between the Roh and Lee Administration, *Korean Journal of Public Administration*, 49(4): 51-82.
- Park, Jeongsun (2014). *Semiotics of Mass Media*, Seoul: Communication Books.
- Park, Sanggyu (2002). Emergent Collective Strategies in Governmental Agencies, *The Korean Public Administration Review*, 36(2): 19-39.
- Park, Sanggyu (2002). An Exploratory Study on the Collaborative Relationships in Inter-Ministration, *The Korean Association for Public Administration Conference(Winter)*, p23-37.
- Yeom Jaeho (2009). A Comparative Analysis of the Administrative Reform in Korea and Japan: An Institutional Approach to Government Organization Reforms, *Government Review*, 15(2): 71-107.
- Yun Jucheol, Yang Jisuk & Jeon Yeonghan (2011). Reorganization, Agency, and the Politics: An Empirical Analysis on the Survival Time of Government Organizations in Korea, 1970~2008, *The Korean Public Administration Review*, 45(2): 187-213.

임주영: 성균관대국정관리대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동대학원 박사과정을 수료하였다. 관심분야는 행정윤리와 공공가치, 정책결정과정, 협력적거버넌스 등이다. 한국행정학회지에 '정권별 한국행정개혁가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로'를 게재 했으며, 그 외 한국정책학회보, 한국정책과학학회보 등에 논문을 게재하였다.(jyblossom@naver.com) **박형준:** Florida State University에서 행정 학박사학위를받고 현재 성균관대학교 행정학과/국정관리대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책학, 제도설계, 로컬거버넌스, 협력적거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회 학술논문상인 Mosher Award를 수상했다. 그 외 *Public Administrative Review*, *Urban Affairs Review*, *American Review of Public Administration*, *Public Management Review* 등 다수의 해외지널과 *International Review of Public Administration*, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다.(hjpark72@skku.edu)

투 고 일: 2016년 10월 31일

수 정 일: 2017년 1월 24일

게재확정일: 2017년 2월 10일

Dynamics of reorganization under governmental restructuring: Focus on the Ministry of Government Administration and Home Affairs' organizational change cases

Lim, Joo Young & Park, Hyung Jun

The purpose of the present study is to provide substantiation for improving the effectiveness of government reorganization by examining a series of formal transformation processes that government organizations undertake to build a functional isomorphic relationship with the environment. To achieve this, the study examined variations in the sub-organizations of the Ministry of Government Administration and Home Affairs, spanning the period between the Lee Myung-bak administration and the current Park Guen-hye administration, by dualistically stratifying sub-organizations into units of “office and bureau” and “division” based on the hierarchic order of government organizations. First, in the case of organizational changes in units of “office and bureau,” organizations would seek out their functional survival by undergoing a process of changing their organizational names again when administrative inefficiencies, including task confusion, occurred due to the symbolism given to government organization names that aimed at expressing the will to reform by the new government. Outside mechanisms, such as focusing events, functioned as environmental factors that caused organizational changes, and when the total number of government organs was expected to be overstretched due to functional establishments during the reorganization process, organizational changes including reduced or sub-organized organizational functions would occur. Furthermore, the environmental aspect that brought about organizational changes seemed to be involved with the awareness of decision makers who exerted influence over the reorganization, and this may be understood as government awareness of how the government will perform managerial responses to changes in the organizational environment. Second, organizational changes in units of “division” featured repeated integration and partition of similar functions through changes in the organizational name as opposed to the establishment or dissolution of organizational functions. This is a universal phenomenon in which the task characteristics are granted to individual sub-organizations but probable relationships are not, revealing that, in terms of function, changes in sub-organizations mainly depend on integration and partition between similar functions. Ultimately the central administrative agency continues to carry out functional changes to sub-organizations. This is an effort to maintain the optimum size of the government, which, at the same time, confirms the distinct characteristic, namely, the survival attribute of government organizations that continuously attempt to preserve themselves once they are created.

Keywords: organizational ecology, government reorganization, ministry of government administration and home affairs, organizational change, dynamics of organizational function and structure