creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사 학위논문

공공기관의 이완결합 양상에 관한 탐색적 연구

- 문화예술 공공기관을 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

강 병 석

공공기관의 이완결합 양상에 관한 탐색적 연구

- 문화예술 공공기관을 중심으로 -

지도교수 최 태 현

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2022년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공
강 병 석

강병석의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 김 봉 환 (인)

부위원장 김 윤 지 (인)

위 원 최 태 현 (인)

국문초록

공공기관은 각 기관마다 고유의 목적을 가지고 있으며, 공공성과 더불어 해당 목적을 실현하기 위해 설립되었다. 공공기관은 정부 영역과 민간 영역의 중간지대에 위치하며, 국가와 사회에 필요한 사업, 서비스 등을 제공하고 있다. 따라서 그 분야와 범위가 사회 전반에 걸쳐서 매우 넓게 분포하고 있다. 하지만 그렇기 때문에 일률적이고 통일된 분석과 관리는 효과성이 떨어질 수 있다. 본 연구는 공공기관의 조직결합 특성을 이해하고, 그 중에서 문화예술 공공기관에서는 어떤 형태로 조직결합 형태가 나타나고 있는지 분석하였다. 조직결합에 대한 이해가 있을 때 기관 효율화, 목적 달성도 향상에 필요한 조직정책을 효과적으로 제시할 수 있다.

본 연구는 문화예술 공공기관의 결합 특성에 대해서 이완결합이 나타나고 있는지, 어떤 영향이 있는지, 원인은 무엇인지, 조직결합의 변화는 어떤 방향으로 나타나는지 총 4가지 측면에서 분석하였다. 문화예술 서비스를 제공하는 기관의 종사자와의 심층 면접을 통해 진행되었고, 12개 문화예술 공공기관에 대한 문헌연구를 병행하였다.

문화예술 공공기관에서는 조직이 전체적으로는 하나의 조직으로 존재하나 내부적으로는 각각의 고유성을 가지고 개별적으로 존재하는 이완결합 조직 형태가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 하나의 조직 안에 종속되어 있기는 하지만 경영관리부서-사업부서 간, 사업부서-사업부서 간의 결합형태는 느슨하게 연결되어 독립적이고 개별적인 모습을 확인할 수 있었다.

본 연구에서 구성한 이완결합의 원인은 크게 6가지 범주로 나눌 수 있었고, 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 통제 측면에서 미흡한 부분이 있었다. 사업부서에 대한 외부 통제가 약하고, 형식적 통제에 치중되는 모습을 확인할 수 있었으며, 상대평가를 통한 통제가 이루어지고 있기 때문에 조직이 파편화 되는 경향을 보였다. 또한, 부서 상호 간 통제와 감시를 할 유인이 없었다. 둘째, 평가의 측면에서는 정성적 평가를 도입하기 어렵기 때문에 전문성을 요구하는 사업에 대해 실질적 평가를 하지 못하고 있음을 파악할 수 있었다. 이완결합의 주요 원인으로 통제, 감시와 평가의 미흡함을 말하는 선행연구들과 유사한 결과를 보였다. 셋째,

상호 업무 순환가능성이 매우 낮기 때문에 상호 업무이해를 할 필요성이 없다는 것을 파악할 수 있었다. 넷째, 협업의 측면에서는 협업을 위한 조정, 통제 장치와 협업을 위한 유인이 부족한 것으로 나타났다. 다섯째, 모호한 목적 설정이 한 원인으로 나타났다. 이해관계자가 다양하기 때문에 각 이해관계자가 요구하는 목적이 달라지고, 거기에 따라 목적 설정 자체에서 불분명한 양태를 보였다. 이는 조직결합이 느슨한 조직들은 모호한 목적을 가지고 있다는 주장과 일치하는 현상이었다. 여섯째, 기관장의 성향에 따라 결합의 모습이 달라지는 모습을 보였으나, 업무 시스템화 정도가 큰 경우는 그 영향이 줄어드는 경향이 있었다.

문화예술 기관에서 이완결합 형태는 조직 차원에서의 통제와 조정에서는 불리한 모습을 보였지만, 문화예술에서 요구되는 전문성과 창의성, 혁신성 발휘에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

문화예술 공공기관에서 결합 형태는 이완결합에서 관료적 결합으로 변화되는 경향이 있는 것으로 나타났으며, 본 연구에서는 이를 사회학적 제도주의 측면에서 해석하였다. 기관은 자신의 생존과 정당성을 확보하기 위해 주변 환경과 제도에 순응하게 되는데, 공공기관으로서 가지는 정체성 때문에 법령과 절차에 종속되어 가는 모습을 보이는 것으로 해석하였다. 특히 이러한 경향이 심해지는 이유는 예산 의존도가 높기 때문에 지원금, 보조금 지급 주체의 요구에 순응하는 것으로 파악해 볼 수 있었다.

본 연구는 자료수집의 제한성, 부족한 선행연구로 인한 연구범주 설정의 주관성 등 한계가 있으나, 문화예술 기관의 결합 특성을 분석하는 탐색적 연구이기 때문에 추후 후속연구의 방향을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 다만, 문화예술 공공기관 뿐만 아니라 연구기관과 같이 전문성과 창의성이 요구되는 사업을 진행하는 공공기관까지 포함시켜 연구를 진행한다면 연구결과의 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

주요어 : 문화예술 공공기관, 조직결합, 이완결합, 조직통제, 경영평가, 협업

학 번 : 2020-24290

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1
제 2 절 연구의 구성 ····· 3

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 4
제 1 절 이론적 논의 ····· 4
제 2 절 선행연구 검토 ····· 14

제 3 장 연구설계 ····· 18
제 1 절 연구문제 및 연구대상 선정 ····· 18
제 2 절 연구방법 ····· 21

제 4 장 연구결과 ····· 28
제 1 절 문화예술 공공기관에서의 이완결합 ····· 28
1. 분석 범주 ····· 28
2. 문화예술 공공기관의 조직결합 ····· 29

제 2 절 문화예술 공공기관에서 이완결합이 나타나는 원인 31
1. 통제의 측면 ····· 31
2. 평가의 측면 ····· 39
3. 상호 업무이해의 측면 ····· 49
4. 협업 유인 ····· 53
5. 모호한 목적 설정 ····· 55
6. 기관장의 리더십 ····· 58

제 3 절 문화예술 공공기관에서 이완결합의 영향 ····· 60
1. 창의성과 혁신성 ····· 60
2. 통제와 조정 ····· 61

제 4 절 조직결합의 변화양상 ····· 63
1. 관료제적 결합으로의 변화 ····· 63
2. 결합 변화의 해석 ····· 64

제 5 장 결론 ····· 68
제 1 절 연구의 요약 및 의의 ····· 68
1. 연구의 요약 ····· 68
2. 연구의 의의 ····· 70
제 2 절 연구의 한계 ····· 72

<부록1> 인터뷰 질문지 ····· 73

참고문헌 ····· 75

표 목 차

[표 2-1] 공기업—기타 공공기관의 공공기관 운영에 관한 법률 적용 ·· 5
[표 2-2] 각 부처 산하 문화예술 사업 공공기관 ····· 6
[표 2-3] 조직결합 유형에 따른 조직가치 ····· 8
[표 3-1] 문화체육관광부 산하기관 유형분류 ····· 19
[표 3-2] 연구분석 대상 기관 ····· 20
[표 3-3] 평가지표별 지표수 및 가중치 합 ····· 25
[표 4-1] 연구 분석 범주 및 개념 ····· 28
[표 4-2] 관료제에 대한 통제 기제 ····· 30
[표 4-3] 경영평가 성과급 직원 지급률 예시 ····· 36
[표 4-4] 문화예술 공공기관의 2020년도 평가 지표 현황 · 43
[표 4-5] 각 기관별 경영평가지표 ····· 44
[표 4-6] 문화예술 공공기관의 결합 유형 변화 ····· 63
[표 4-7] 동형화 촉진요인과 동형화 기제 ····· 64
[표 4-8] 기관별 정부 지원 ····· 66
[표 5-1] 연구결과의 요약 ····· 69

그 림 목 차

[그림 2-1] 문화예술 공공기관의 조직결합 요소 ····· 10
[그림 4-1] 국토교통부 기타공공기관 평가 용역 ····· 39
[그림 4-2] 독립기념관 채용 공고 ····· 49
[그림 4-3] 국립해양박물관 채용 공고 ····· 49
[그림 4-4] 공무원연금공단 채용 공고 ····· 50
[그림 4-5] 문화예술 공공기관의 이해관계자 ····· 55

보존용 학위논문 정오표

페이지	정정 전	정정 후
p. 1 : 15	Pulic	Public
p. 14 : 15	장병희(21015)	장병희(2015)
p. 31 : [표 4-2]	(competiton)	(competition)
p. 36 : 9	점수 분표	점수 분포
p. 48 : [표 4-5]	나라사랑전신	나라사랑정신
p. 56 : 15	어째든	어쨌든
p. 68 : 9	어떤 방향	어떤 방향으로
p. 74 : 10	상활설명	상황설명

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

우리나라 공공기관은 '22년 4월을 기준으로 본부기관과 그 부설기관을 포함하여 371개에 달하며, 그 분야와 목적이 매우 다양하다. 다양한 공공기관의 조직 내 결합 형태를 설명하기 위해 관료제적 접근과 더불어 조직 특성에 따른 분석이 필요하다. 특히 문화예술 분야의 경우 기능의 다양성, 창의성, 독립성으로 인해 관료제적 특성에 따라 수직적이고 능률주의적으로만 이해하기에는 한계가 있다. 따라서 정부 부처와 각종 법령에 따라 운영되는 하나의 조직이면서 수직적 결합 형태를 보임과 동시에, 내부 조직은 각 고유사업에 따라 독자성을 보이는 이완결합(Loose coupling) 형태가 문화예술 공공기관에서 어떻게 나타나고 있는지 분석하고자 한다.

신공공관리(New Pulic Management) 기조 하에서 관료제적 조직은 공공영역의 대표적인 특징임과 동시에 성과 저해 요인으로 여겨져 왔다(Rainey and Steinbauer, 1999). 이러한 이유로 관료제적 조직에 대한 개선요구는 공공영역에 확산되어 갔으며, 조직 관리 측면에서 핵심 과제가 되었다(이경은, 전영한. 2020). 공공기관의 효율화 방안으로 조직 통폐합, 신설, 개편 등 많은 시도가 되고 있다. 이와 같은 과제를 해결하기 위해서는 공공조직에 대한 분석과 이해가 필요하다. 공공조직의 분야와 범위가 넓기 때문에 각 공공조직에 대한 세분화 된 연구가 필요한데, 공공조직에 대한 일반적 분석은 활발하나 개별 분야에 대한 분류와 연구는 부족한 모습을 보이고 있다. 또한, 조직성과 차원에서 통제, 리더십, 동기부여, 문화와 관련된 연구는 활발한 반면, 조직 내 결합 유형에 따른 정책 연구와 효과성 분석은 부족한 현실이다. 따라서 본 연구는 공공기

관의 조직결합과 관련한 연구의 방향을 도출하기 위한 탐색적 연구를 진행하고자 한다.

그동안 조직의 이완결합 형태에 대한 연구는 주로 학교조직에 대해서 진행되었다. 이완결합 조직에 대한 논의가 교육 분야를 중심으로 시작된 영향도 있으나, 교육 분야 기관의 독특한 특성을 이해할 필요성이 있음을 고려하고 있기 때문이다. 학교 조직은 수업과 조직 구조가 분리되어 있는 특수한 형태를 가지고 있고(Weick, 1976), 행정적인 영역에서는 관료제적 결합 특성을 가지고 있으며 각 교사는 수업영역에서는 독자성을 가지는 이완결합 특성을 보이는 조직이다(이성룡, 2000). 문화예술 공공기관의 경우, 공공기관으로서의 정체성과 문화예술 기관으로서의 정체성이 공존하고 있는데 문화예술 영역은 교사의 수업활동과 마찬가지로 예술가, 기획자 등 전문가의 고유영역으로 분리된 사업활동을 진행하게 된다. 따라서 학교 조직과 마찬가지로 독특한 결합형태를 보일 가능성이 있기 때문에 문화예술 공공기관의 결합 형태를 분석하고자 한다.

문화예술 공공기관 결합에 대한 선행 연구가 부족하므로 본 연구는 탐색적 연구(Exploratory research design)를 진행하고자 한다. 연구 분야에 대한 사전적 지식, 합의된 개념이 부족하므로 가설을 검증하거나, 인과관계를 파악하기 보다는 문화예술 공공기관에서 이완결합의 양태, 원인, 영향 등에 대한 종합적인 조사와 분석을 통한 탐색적 연구를 진행하고자 한다.

본 연구는 공공기관에서의 결합 유형이 어떠한 형태로 나타나는지를 분석하고, 이를 통해 향후 조직결합의 원인, 효과에 관한 연구방향을 제시할 수 있으리라 기대한다. 문화예술 공공기관의 이완결합 원인의 범주를 구성하고, 각 원인에 대한 향후 후속연구의 바탕을 마련하여 문화예술과 같이 특수한 형태로 전문성을 요구하는 기관에 대한 분석에 도움이 되기를 바란다.

제 2 절 연구의 구성

본 연구는 크게 5가지 영역으로 구성되어 있다. 제2장에서는 공공기관, 조직결합에 대한 이론적 논의와 선행연구를 살펴본다. 제3장에서는 연구문제, 연구대상과 연구방법을 설정하고, 제4장은 인터뷰와 문헌연구를 통해 얻은 연구결과를 서술한다. 제5장에서는 연구의 요약과 연구의 한계에 대해 서술한다.

제2장에서는 공공기관의 개념, 문화예술 기관의 유형과 개념, 조직결합에 관한 이론적 논의와 선행연구를 검토하였다. 공공기관은 법률상 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 나누어 지는데, 그 개념과 차이를 서술하였고 문화예술 공공기관에 대한 논의를 진행하였다. 조직 결합 유형에 대한 개념과 그에 따른 문화예술 공공기관에서 나타날 수 있는 결합 요소를 파악하였다. 또한, 조직의 이완결합과 관련하여서, 결합기제의 개념과 이완결합의 개념을 서술하였고 이와 더불어 이완결합의 특징(원인, 효과 등)에 대해 서술하였다.

제3장에서는 연구설계를 진행하였다. 본 연구를 심층면접을 바탕으로 진행하게 된 배경과 주관이 개입할 수 있다는 방법적 한계를 보완하기 위해 관련 내용에 대한 문헌연구를 병행하는 방법론적 다각화에 대해 서술하였다. 그리고 연구분석 대상을 분류한 기준에 대해 서술하였다.

제4장에서는 실무경력 7년 이상의 문화예술 공공기관 재직자 또는 재직경험자와의 심층면접을 바탕으로 분석의 범주를 정했고, 각 범주에 대한 연구결과를 서술하였다. 제1절 에서는 문화예술 공공기관에서 이완결합 형태가 나타나고 있는지 여부를 파악하였고, 제2절에서는 그 원인은 무엇인지, 제3절에서는 그 영향은 어떻게 나타나는지 서술하였다. 마지막으로 제4절에서는 결합의 변화양상에 대한 파악과 그 변화양상을 사회학적 제도주의 측면에서 해석하였다. 이 과정에서 면접자들의 주관적 판단을 보완하기 위해 언급한 내용들이 실제로 어떻게 구성되어 있는지 각종 문헌(경영평가편람, 보고서, 국회회의록, 예산 지원 현황 등)을 통해 파악하였다.

제5장에서는 연구결과를 요약과 의의를 서술하였고, 선행연구가 부족한 상황에서의 발생하였던 연구의 한계를 서술하였다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 문화예술 공공기관에 대한 이론적 개념과 논의

1) 공공기관의 개념과 유형

공공기관은 공익 목적 달성을 목표로 정부의 투자, 재정지원 등을 통해 설립·운영되는 기관을 말한다. 우리나라에서는 정부투자기관, 정부산하기관 등으로 명칭되었으나「공공기관의 운영에 관한 법률」제정 이후에는 크게 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 공공기관을 분류하고 있다. 공기업은 직원정원 50명, 총수입액 30억원, 자산규모가 10억원 이상이면서, 총 수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50% 이상인 공공기관을 말한다. 공기업은 다시 자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체 수입액이 85% 이상인 공기업인 시장형 공기업과 그 외에 준시장형 공기업으로 나뉜다. 준정부기관은 기타 요건은 공기업과 같고, 총수입액 중 자체수입이 차지하는 비중이 50% 미만인 공공기관을 말한다. 준정부기관은 다시 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 그 외에 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관을 칭한다. 공기업과 기타 공공기관은 적용받는 법률의 범위도 [표 2-1]과 같이 다르다. 공기업이나 준정부기관의 경우 총수입액, 자산규모 조건이 기타 공공기관보다 높은 수준을 보이기 때문에 수익, 매출, 시설규모가 크지 않은 문화예술 공공기관의 경우는 대부분 기타 공공기관으로 지정되어 있다.

[표 2-1] 공기업—기타 공공기관의 공공기관 운영에 관한 법률 적용

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>공기업(시장형)</th><th>기타
공공기관</th></tr>
<tr><td colspan="2">통합공시</td><td>o</td><td>o</td></tr>
<tr><td colspan="2">고객만족도조사</td><td>o</td><td>o</td></tr>
<tr><td colspan="2">기능조정 등</td><td>o</td><td>o</td></tr>
<tr><td colspan="2">공공기관혁신</td><td>o</td><td>o (50인 이상)
x (50인 미만)</td></tr>
<tr><td rowspan="8">임원
및
이사회
구성</td><td>이사회
구성</td><td>15인이내</td><td rowspan="13">공운법 미적용</td></tr>
<tr><td>이사회
의장</td><td>선임비상임이사</td></tr>
<tr><td>선임
비상임이사</td><td>o</td></tr>
<tr><td>상임이사
정수</td><td>1/2 미만</td></tr>
<tr><td>임기</td><td>기관장 : 3년, 이사 · 감사 : 2년</td></tr>
<tr><td>연임</td><td>1년 단위</td></tr>
<tr><td>임원
보수기준</td><td>o</td></tr>
<tr><td rowspan="4">임원
임명</td><td>기관장</td><td>임원추천위원회
→ 공운위
→ 주무장관 제청
→ 대통령 임명</td></tr>
<tr><td>상임이사</td><td>기관장 임명</td></tr>
<tr><td>비상임
이사</td><td>임원추천위원회
→ 공공기관운영위
→ 기재부장관 임명</td></tr>
<tr><td>감사</td><td>(대규모)
임원추천위원회 →
공공기관운영위 →
기재부장관 제청 →
대통령 임명</td></tr>
<tr><td colspan="2">예산안 확정</td><td>이사회 의결</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업실명제</td><td>o</td><td>o</td></tr>
<tr><td rowspan="2">평가</td><td>경영실적
평가</td><td>기재부 경영실적평가</td><td>주무부처 경영실적평가</td></tr>
<tr><td>기관장과의
경영계약</td><td>o</td><td>x</td></tr>
</table>

2) 문화예술 공공기관

문화예술 공공기관은 국민에게 문화예술 공공서비스를 제공하기 위해 설립된 공공기관을 말한다. 문화예술 공공기관의 목적은 「문화예술진흥법」 제5조에 “문화예술 활동을 진흥시키고 국민의 문화 향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 설치하고 그 문화시설이 이용되도록 시책을 강구하여야 한다.”라고 나와 있듯이 국민에게 문화예술 공공서비스를 제공하는 역할이다. 문화예술은 문화와 예술을 융합한 활동으로 예술 활동이 있는 문화를 말한다. 즉, 문학·음악·영상·공연예술 등 예술을 포함한 모든 문화 활동을 의미한다(이혜숙, 2014). 이러한 개념에서 볼 때, 문화체육관광부 이외에 부처에서도 문화예술 공공기관의 성격을 가지는 기관들을 [표 2-2]와 같이 찾아볼 수 있다. 각 부처별 특성화 분야에 대한 문화 확산 및 문화예술 서비스 제공을 위해 부처별로 기관을 설립하고 있는 추세이며, 농림축산부도 산하에 국립농업박물관을 개관할 예정('22년 하반기)이다.

[표 2-2] 각 부처 산하 문화예술 사업 공공기관

부처	기관명	주요 사업
환경부	국립생태원	생태연구, 생태전시, 생태교육
국가보훈처	독립기념관	역사전시, 나라사랑 교육, 독립운동사 연구 등
해양수산부	국립해양박물관	전시·관람, 유물 수집·관리, 교육, 학술 연구 등
	국립해양생물자원관	전시·체험, 교육, 자료관리, 학술연구 등
국토교통부	국립항공박물관	전시·체험, 교육, 자료관리, 학술연구 등
과학기술정보통신부	국립광주과학관	전시·관람, 교육 및 과학문화 프로그램 운영, 과학·문화예술 융합 콘텐츠 개발 등
	국립대구과학관	
	국립부산과학관	

출처 : 기획재정부, 각 부처 21년도 경영평가 및 운영실적 평가편람

문화예술 기관은 타 분야의 조직과 비교하여 전통과 예술적 가치에 큰 비중을 두고 있다(이선규, 김은경, 송찬섭, 배정미, 2019). 따라서 일반적 경영 효율화 측면과 공공성에 치중된 조직관리는 문화예술 기관의 고유한 특성에 적합하지 않을 수 있다. 이러한 이유 때문에 문화예술 기관의 경영평가에서는 기관의 목적, 비전 등에 근거해서 하향식으로 지표를 지정해주는게 효과적이라는 논의도 있으며, 문화융성이라는 목적에 대해 실제적인 평가를 위해서는 발전이 필요하다(주효진, 2014).

공공 문화예술 분야의 경우 전체 예산을 정부로부터 지원받거나, 자체 수입이 있는 경우에도 일부에 불과하다. 이러한 문화예술에 대한 정부의 지원은 더 넓은 사회적 혜택을 달성하고 대중의 즐거움, 예술적 자극, 문화 교육, 국가 정체성 등의 가치를 포함한다는 점에서 정당화된다. 또한, 정부의 지원이 없는 경우에 대중이 접근하기 어려운 예술 및 문화 활동을 제공하기 위해 활용된다(Radbourne, 2002). 따라서 국가의 재정적 지원이 큰 비중을 차지하는 만큼 문화예술 공공기관은 예술성 뿐만 아니라 공공성, 효율성을 모두 고려해서 운영되어야 하는 환경에 둘러 쌓여 있다. 즉, 예술적 가치 창출 뿐만 아니라 공공성과 효율성 측면에서도 관리와 통제를 받을 수 밖에 없는 정체성을 가진 기관이다. 문화예술 공공기관의 법인 유형 중에서 특수법인, 재단법인, 사단법인, 주식회사 중 특수법인 형태가 가장 많은 이유는 특수법인이 기관에 대한 통제와 운영이 용이하기 때문이다. 하지만 주무부처의 통제와 간섭이 공공문화예술기관의 본연의 업무에 지장이 된다는 의견도 있다(김지우, 2012). 따라서 문화예술 공공기관은 문화예술 기관의 역할과 공공기관의 역할의 균형이 필수적인 조직이라고 볼 수 있다.

2. 조직결합 유형

1) 조직결합의 개념과 유형

조직의 결합기제(Linkage Mechanism)란, 조직의 행위를 통합, 통제, 조정하고 영향을 주는 과정과 상호작용 과정에서 사건들의 관계를 의미한다. 조직결합은 크게 관료적 결합, 문화적 결합, 강한 결합, 이완적 결합으로 결합유형을 나눌 수 있다. 관료적 결합에서는 수직적이고, 계층에 의한 수직적 통제, 성취·목표지향적 조직 형태를 특징으로 하고 있다. 반면, 문화적 결합에서는 수직적이기 보다는 상호협력하고, 과업과 목표에 대해 동료의식을 통한 참여가 이루어지는 모습을 보인다. 조직의 결합 정도를 기준으로는 강한 결합과 이완 결합을 나눌 수 있는데, 강한 결합은 표준화, 강한 상호의존성 및 조직의 중앙집중화된 권한을 의미한다(Burke, 2014; Weick, 1976). 반면, 이완결합 개념은 조직이 공통의 신념, 규범 및 제도화된 기대에 의해 함께 묶여 있다는 가능성을 강조한다(Meyer, 2002). 즉, 상호 기대와 신념에 의한 결속을 가지고 있으나, 강력한 결합 유인이나 조직 집권화 차원의 연결성은 약한 특성을 가진다.

각 결합 유형의 조직에서 추구하는 조직가치를 유형화 시킬 수 있는데, 관료적 결합은 공식, 통제, 합리를 조직가치로, 문화적 결합은 성취, 참여, 협력, 동료의식을, 강한 결합은 목표지향, 의사소통, 합의를, 이완 결합은 전문성과 자율성을 조직가치로 제시할 수 있다(Pang, 1996).

[표 2-3] 조직결합 유형에 따른 조직가치

결합유형	조직가치
관료적 결합 (bureaucratic linkage)	공식성 / 통제 / 합리성 / 성취
문화적 결합 (cultural linkage)	협력 / 참여 / 동료의식
강한 결합 (tight coupling)	목표지향 / 의사소통 / 합의
이완 결합 (loose coupling)	전문성 / 자율성

출처 : Pang(1996)을 재정리

2) 문화예술 공공기관의 조직결합 요소

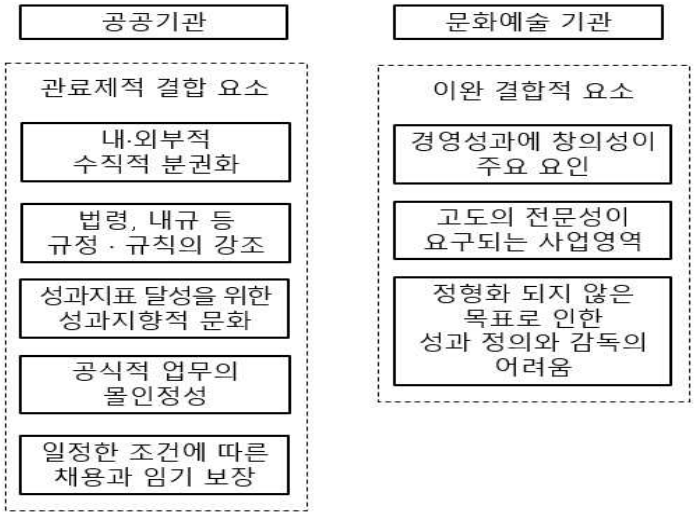
하나의 조직에서 나타나는 결합 유형은 단일한 유형이 나타난다기 보다는 각 유형의 결합 특성들이 복합적으로 나타난다. 교육기관에 대한 연구에서도 결합유형이 복합적으로 나타나고 복잡하게 발전되어 갔다는 연구를 살펴볼 수 있다. Dimmock and Tan (2013)은 교육기관들이 강하거나 느슨하게 결합된 단순한 특징 보이는 시스템을 넘어서 복잡한 시스템으로 발전했다고 말했다. 결합 개념을 단순하고 이분법적인 용어로 해석하면, 시스템 요소는 결합되거나 또는 결합되지 않은 것으로 간주되며, 전체 시스템은 느슨하거나 강하게 결합되는 것으로 나눌 수 있다(Rowan, 2002). 그러나 결합은 이성적이고 감정적이며 공식적이고 비공식적인 상호작용으로 구성되며(Goldspink, 2007), 우수한 기업과 교육조직에서 느슨하고 강한 결합적 요소가 동시에 나타나는 것을 발견했다(Pang, 2000, 2003; Peters and Waterman, 1982; Sergiovanni, 1984). 문화예술 공공기관 또한 한가지 결합으로만 설명하기에는 한계가 있으며, 관료제 조직으로 대표되는 공공기관의 모습 뿐만 아니라 문화예술 기관의 특징으로 인해 나타나는 조직결합을 살펴볼 필요가 있다.

문화예술 공공기관은 국가에 의해 일정한 목적을 이루기 위해 설립된 기관이라는 점에서 국가의 지시, 감시, 통제를 받는 공공기관의 정체성을 가짐과 동시에 문화예술 서비스를 제공하고, 문화예술 사업을 지원한다는 점에서 문화예술 기관의 정체성을 가진다. 공공기관은 국가의 재원을 지원받기 때문에 일정한 책임과 재량을 전제하고(엄석진, 2009), 따라서 일정한 자율성을 부여받게 된다. 이러한 자율성은 예술기관에서 단순히 일반 공공기관에서의 자율성 측면에 그치는 것이 아니라 근본적인 예술 자체의 자율성 문제이다(신복용, 2012). 또한, 공공문화예술기관에서 창의성을 통한 전문성 발휘는 경영성과에 영향을 주는 요인으로 나타났다(김미리와 김영태, 2016). 이와 더불어 예술기관은 일반적

인 기업의 경영과 달리 이윤 창출만을 목적으로 두지 않기 때문에(장명재, 2022), 수치화되고 정형화된 성과를 규정하기 어렵다.

문화예술 공공기관은 학교 조직과 유사하게 전문적 관료제의 특징도 보이고 있다. Mintzberg(1983)에 따르면 전문적 관료제 구조는 조직의 핵심부문은 운영부문이며, 주요조정기제는 지식과 기술의 표준화, 과업의 수평적 분화, 많은 훈련과 교화 요구, 낮은 공식화, 수평적·수직적 분권화의 특징을 보인다. 학교는 Mintzberg의 분류에 따르면 전문적 관료제에 가까운데(우정길, 2015), 교사는 고도로 훈련받은 인력이며, 수업에서는 상당한 재량권을 가짐과 동시에, 교사와 교감, 교장 사이의 관계는 수직적 분권화가 이루어지나, 일선 교사들 사이에서는 수평적 분화가 이루어지고 있다. 이와 마찬가지로 문화예술 공공기관은 문화예술 사업(공연, 전시, 교육 등)의 행위자는 고도의 전문가로 이루어져 있으며, 사업영역의 콘텐츠에 대해서는 많은 재량권을 행사하고, 수직적인 계층구조에 의해 지시와 통제를 받지만, 부서 간 관계에 있어서는 고유 영역을 가지고 분권화된 조직 구조를 가지고 있다. 문화예술 기관의 결합 요소는 [그림 2-1]과 같이 정리할 수 있다.

[그림 2-1] 문화예술 공공기관의 조직결합 요소



3. 이완결합 조직

조직 차원에서 결합기제가 약하다는 것은 통합, 통제, 조정, 상호작용이 약한 상태를 의미한다. 이러한 상태를 이완결합 조직이라고 한다. 이완결합은 연결된 사건들이 반응을 보이기는 하지만, 각각의 사건들이 고유한 정체성과 물리적, 논리적 분리를 보인다는 것을 의미한다(Weick, 1976). 이완결합 체제를 보이는 조직의 경우 각 하위 부서들이 연결되어 있으나, 실질적으로는 개별적 존재로서 느슨하게 연결되어 있는 형태를 보인다. 이완결합의 대표적 특성으로는 구성원의 재량과 전문성을 존중하고, 느슨한 결합의 영향으로 일부 부분의 영향이 다른 부분으로 영향을 적게 미치는 특성이 있다. 많은 연구들이 이완조직이 새로운 가치를 창출하고 실질적인 활용을 위한 전제가 된다는 것을 언급하고 있다(Agarwal & Selen, 2009; O′Connor, 2008; Teece, 2007; Wang & Ahmed, 2007). 높은 환경 변화와 적응을 위해서는 조직원들을 위한 자원(시간, 공간, 업무프로세스 등)이 필요하고, 그것은 조직원이 기관 업무프로세스와 이완결합되어 있어야 함을 의미한다(Verona & Ravasi, 2003). 느슨하게 결합된 조직은 급진적인 성장을 위해 설립되어야 하며, 주류(mainstream) 운영 체계의 압력없이 성장을 가속화하는데 필요한 비즈니스 모델과 프로세스를 발전시킬 수 있어야 한다(Rice, Leifer & O'Connor, 2002).

이완결합 조직의 부정적 측면도 존재한다. 공공부문의 조직은 이러한 이완결합 체제가 발생할 가능성이 있는데, 박병진(2004)은 공공조직에서 조직 효율성이 무엇인가를 일치된 견해를 가지기 어려우며, 조직 목표의 중첩을 이완결합의 한 원인으로 보고 있다. 또한, 목표의 중첩은 감독과 평가방법에서도 모호성을 만들어 낸다. 시장경쟁이 미흡하고, 목표의 모호성은 조직이 관료주의적이고 문서주의적으로 흐르는데 영향을 미친다(전영한, 2009 ; Rainey and Bozeman, 2000). 문서주의로 조직이

흐르게 될 경우 규정의 준수와 절차의 원활한 이행을 성과달성으로 간주하게 된다. 이러한 상황에서 조직 내 부서들은 일련의 절차나 일반적 사항의 준수로써 자신들에 대한 통제와 평가에 대응하는 방식을 취할 수 있다. 통제와 결합과 관련하여 이성룡(2000)은 교원의 업무에 대한 감독과 평가가 일반적 사항에 그치는 것을 이완결합의 한 원인으로 보고 있다. 이 외에도 학교 내의 활동들이 약하게 연결되어 단위 부서들이 독자적인 역할과 기능을 하는 것, 한 부분의 성과가 다른 부분에 영향을 미치지 않는 것, 교사의 활동과 그 결과의 연결성이 떨어지는 점, 학교에서의 활동 과정이 분절적이라는 것을 학교의 이완결합 특성으로 보고 있다.

Weick(1976)에 의하면 상대적으로 약한 규제, 빈번하지 않은 감사, 감시자의 미흡한 관찰 능력, 규정의 부재, 조정이 어렵고 그 과정에서 무기력함을 느끼는 경우, 여러 가지 수단이 같은 결과를 만들어 내는 경우 등에서 이완결합 형태가 나타나기 쉽다. 또한, 합리적 조정이 이루어지지는 않는 체계로 학교를 바라보고 이완 결합의 대표적인 조직으로 보고 있다. Cohen, March, Olsen(1972)은 이완결합을 구성원 개인의 행동이 조직 전체에 영향을 적게 미칠 때, 조직의 행동이 조직환경에 영향을 적게 미칠 때, 조직환경이 구성원의 신념에 영향을 거의 주지 못하는 경우 등에서 발생하는 사건들 간의 관계로 규정하기도 한다(이성룡, 2000에서 재인용).

결합과 유사한 개념으로 조직응집성이 있는데, 조직응집성이란 집단에 대한 충성심, 집단과 동일시하고자 하는 마음, 집단 잔류 욕망 등을 나타내는 개념이다(Andrews, Kacmar, Blakely & Bucklew, 2008). 이는 구성원의 전체 조직에 대한 흡인력이나, 구성원들의 협력이 얼마나 잘 발휘할 수 있는가의 지표가 될 수 있다(유희경, 박선숙, 박행묵, 김효상, 2007). 또한, 조직응집성은 조직에 상호작용하고 협력하고자 하는 동기요소이고, 조직이 위기상황에 있거나 시장경쟁도가 심화 될수록 조직

의 경쟁력 확보를 위해 높아지는 경향이 있다(이하나, 허찬영, 2019. 시장이 불안하고 위기감이 클 때 구성원들은 협력하여 극복하고자 하며, 조직 외부를 향한 경쟁의 목표가 명확한 경우에 조직응집성이 강화된다. 따라서 시장경쟁도가 높지 않을 경우 조직응집성이 낮아 구성원들의 조직 상호작용 정도가 낮을 수 있다. 조직 상호작용이 낮을 경우 위에서 살펴본 바와 같이 이완결합 형태를 보일 가능성이 있다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 문화예술 공공기관에 대한 선행연구

문화예술 공공기관의 조직과 관련한 연구 중 이완결합 체제를 간접적으로 보여주는 조직문화유형에 관한 연구가 있다. 임훈(2020)은 문화 서비스를 제공하는 조직의 경우, 공공기관의 특성상 위계지향문화가 높게 나타남과 동시에 제작과정에서는 팀의 일체감이 중요시되어 관계지향문화가 나타나는 것으로 분석했다. 이는 문화예술 공공기관의 경우 각종 권한 분장, 지위체계, 의무사항을 준수해야 하기 때문에 조직의 지시를 이행하는 측면과 사업의 결과물의 전문성과 창의성을 발휘하기 위해 관계지향적인 모습을 보이는 측면이 동시에 나타난다고 해석해 볼 수 있다. 다만, 임효창(2011)에 따르면 관계지향문화는 자칫 부문 이기주의, 평가기피 조직 분위기가 조성될 수 있다.

장병희(21015)에 따르면 문화예술 콘텐츠는 낮은 한계비용, 무정형성, 높은 창의성을 특징으로 한다. 장명재(2022)에 따르면 예술경영이라는 분야가 시작된 이유도 경영이론의 단순적용을 넘어서 예술 분야의 특수성을 고려한 다양한 쟁점에 대해 다루기 위해서이다. 또한, 김미리와 김영태(2016)는 창의성을 바탕으로 전문성과 기획력이 공공문화예술기관 경영성과에 영향을 주는 요인으로 밝혔다. 문화예술의 특수한 성격과 성과의 모호성으로 인해 일반적인 공공기관과는 다른 기준을 통해 성과평가에 대한 별도의 논의가 필요하다. 성과평가와 관련한 연구로 이정희(2019)는 공공 문화예술기관 성과지표의 상대적 중요도를 분석했으며, 그 결과 현장예술가, 행정전문가, 학계 종사자들은 공공성, 예술성, 운영효율성 순으로 성과지표를 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 이와 더불어 백영기, 윤미라(2020)는 문화예술 기관의 경영효율화를 위해 단순 횟수, 관객수와 같은 계량적 요소와 더불어 정성적 평가의 전문성이 필

요함을 보인 바 있다. 이러한 평가체계에 맞추기 위해 문화예술 공공기관이 상업적인 공연 또는 대관사업을 통한 시설운영이 나타날 수 있으며, 이러한 행태는 문화다양성 측면에서 위험이 있다(김미리, 김영태. 2016). 이인권(2006)은 공공성, 예술성. 경영효율성의 관점에서 문화예술기관에 대한 평가를 하기 위해 평가체계의 변화가 필요하다는 문제점을 제기했다. 또한, 우리나라 문화예술기관의 평가는 효율성 측면에 치중되어 있으며, 성과중심 평가의 필요성을 이야기한 연구도 있었다(이정희, 2019 ; 전병태, 2008). 이은미와 정영기(2009)는 문화예술기관의 평가지표가 일관성을 유지하지 못하고 잦은 변경이 있는데, 이것은 평가를 통한 피드백이 어떻게 이루어지고 있는지 파악하기 어렵기 만드는 영향이 있다.

2. 이완결합에 관한 선행연구

조직의 이완결합에 대한 연구는 주로 학교와 같은 교육기관과 관련하여 진행되었다. Weick은 교육 조직을 “Loosely coupled systems”으로 바라보고, 학교의 조직은 교육 기관의 핵심활동인 수업과 조직 구조가 분리되어 있으며, 그 감시와 평가가 적은 이완결합 체제를 가지고 있음을 이야기한다.

Meyer와 Rowan(1977)은 교사의 자격, 학사 일정과 같은 행정적 영역에서는 강한 통제가 이루어지지만, 교사 자신의 수업영역에 있어서는 약한 통제가 이루어진다는 것을 말한다. 즉, 고유 업무 수행 영역에서는 재량권을 가지고 있으나, 일부 영역에서는 다른 영역보다 오히려 철저한 통제를 받는다는 점을 분석했다.

이성룡(2000)은 학교조직을 관료제적 결합 특성과 이완결합의 특성을 동시에 지니고 있는 것으로 분석하고, 교육 목표를 달성하기 위해 목표의 다양성과 자율성을 보장해야 한다는 입장을 보였다. 또한 아래와

같은 이점을 가진다는 점을 말했다.

1) 자율성과 통제의 완화를 통해 과업에 대한 작업환경을 조성해 준다.
2) 과업에 대한 책임이 조직보다는 담당자에게 할당된다.
3) 타 부서의 불확실성에 영향을 받지 않는다. 즉, 타 부서의 예측 불가능한 요소에 의한 잠재적 위험을 감소시킬 수 있다.
4) 명확한 평가기준을 세울 수 없기 때문에 업적평가에 대해 자유로울 수 있다.

정남미(2005)는 유치원 조직은 교사들의 자율성의 정도가 높고, 교사들이 교칙과 같은 형식적 측면의 제약이 존재하기는 하나 결과에 대한 통제가 약하기 때문에 전문성과 자율성을 가지고 이완결합적 특성으로 보이는 것으로 해석했다. 박병진(2004)도 공공부문의 대표적인 이완결합조직으로 학교를 뽑고 있으며, 학교체계를 일종의 다양한 목표들이 뒤엉켜있는 무정부적 상태의 조직으로 보고 있다.

한편, Jelinek과 Schoonhoven(1993)은 사실 많은 혁신 기업들이 혁신을 책임지는 제도화된 그룹을 가지고 있다는 것을 연구했다. 그들은 오히려 유연하고, 합의 형성 및 유동성을 기반으로 하는 관리 매커니즘 하에서 운영되는 유기적 환경에서는 혁신을 기대할 수 없다는 입장이다. 오히려, 혁신은 규율과 창의성 모두에 대한 기회를 보장하기 위한 구조와 명확한 보고 관계를 필요로 한다는 점을 지적하고 있다(O'Connor, 2008에서 재인용).

이정로와 박세훈(2006)은 학교장의 리더십과 학교조직가치 결합유형 간의 인과관계 분석에서 학교장의 리더십이 조직결합에 영향을 미치는 중요한 요인임을 밝혔다. 변혁적 리더십은 조직의 관료적 결합보다 문화적 결합과 이완적 결합에 영향을 미친다는 것을 분석했다.

Teece(2007)은 조직의 동적 역량에 관한 연구에서 이완결합 체계가 급변하는 환경에서 조직의 생존을 위한 혁신을 추구하는데 필요함을 말했다. 즉, 혁신을 위해서는 낡은 관습, 업무프로세스에 도전하기 위

한 느슨한 결합체계가 필요하다는 것이다. 이와 유사하게 Lucas와 Goh(2009)는 의사결정 시스템이 지나치게 관료화(계층화)되어 있거나 어려울 경우 혁신지향적이기 보다는 균형과 타협을 지향하게 되는 경향이 있다고 말한다.

이준엽과 변다니엘(2016)은 지속적인 혁신을 위한 이완조직구조의 역할에 대한 연구에서 규범과 같은 사회적 관계적 차원과 관계강도는 상호 보완적인 관계로 보았다. 혁신규범만이 존재할 때 그것은 구성원의 혁신 성향에 대한 무형의 통제장치 역할을 하지만 그 범위와 강도를 모른다는 한계가 있으며, 관계강도가 높은 조직은 강하고 빠른 추진력을 얻을 수 있으나 방향성 예측이 어렵다는 것을 말하고 있다. 따라서 구성원의 혁신 성향을 극대화하기 위해서는 혁신규범을 통해 혁신의 방향을 설정하고, 높은 관계 강도를 통한 빠르고 강한 추진력을 확보해야 한다는 점을 말하고 있다.

문화예술 공공기관의 조직의 효율화를 위해서는 조직에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이완결합 체제에 대한 연구가 주로 교육 기관을 대상으로 하는 이유는 이완결합 체제에 대한 논의가 교육기관을 대상으로 시작한 이유도 있지만 교육기관의 독특한 특성을 이해해야 할 필요성을 고려하고 있기 때문이다. 문화예술 공공기관의 경우에도 전시, 공연과 같이 결과물의 제작 과정에서 창의성과 전문성이 요구되는 영역이기 때문에 독특한 조직 특성을 보일 수도 있다는 접근이 필요하다. 선행연구들은 조직 문화가 나타나게 된 조직적 특성, 결합 형태 등 원인에 대한 분석이 미흡하다. 또한 경영효율화 방안으로 정성적 평가를 제시하였으나 정성적 평가를 하기 위해서는 대상에 대한 심층적 이해가 필요하다. 특히 예술성과 전문성이 중요한 지표 임에도 불구하고 공연 횟수와 같은 단순한 지표로써 평가에 대응하는 행태의 원인을 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 문화예술 공공기관의 조직결합 행태를 분석해 보고자 한다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구문제 및 연구대상 선정

연구문제 : 문화예술 공공기관에서 나타나는 조직 이완결합 양상은 어떠한가.

앞서 살펴본 선행연구에 따르면 이완결합 조직은 환경 변화에 대응하고, 유연함을 통해 혁신을 달성하는데 필요하다는 의견이 있다. 한편, 통제가 어렵고 조직의 연결성이 떨어진다는 의견도 있었다. 이처럼 이완조직은 상황과 관점에 따라 순기능과 역기능이 나타날 수 있는데, 이를 문화예술 공공기관에서는 “어떻게 나타나고 있는지”, “그 원인은 무엇인지?”, “그것이 조직에 미치는 영향은 어떠한지”에 대해 알아보는 과정을 통해 연구문제인 “문화예술 공공기관에서 나타나는 이완결합 조직의 특성은 무엇인지?”를 연구하고자 한다.

본 연구는 문화예술 공공기관 중 전시, 교육, 공연, 체험 등 국민을 대상으로 문화예술 서비스를 제공하는 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 대상으로 한다. 기관의 소속 부처나 담당 분야가 문화예술 분야가 아닌 경우에도 전시, 교육, 체험 등 예술성과 전문성을 필요로 하는 사업을 평가지표화한 공공기관의 경우 연구의 대상으로 한다. 또한, 일부 체육 관련 공공기관의 경우에도 대국민 체험서비스나 행사를 사업으로 하는 기관을 대상으로 한다.

연구의 대상에는 2022년 3월을 기준으로 문화체육관광부 산하 공공기관과 더불어 각 부처 산하 공공기관 중 문화예술 기능을 하는 공

공기관을 포함한다. 다만, 문화체육관광부 공공기관은 [표3-1]에 따라 국민에게 문화예술 서비스를 제공하는 '문화서비스 기관'으로 분류되는 기관, 문화서비스 성격의 사업을 실행하는 기관 및 표준모형 적용기관[1]으로 연구대상을 한정한다. 또한, 문화서비스로 분류되기는 하나 재단법인 국악방송의 경우 방송사라는 기관의 특수성을 고려하여 연구대상에서 제외한다. 기존 몇몇 연구들은 문화체육관광부 산하기관으로 공공문화예술기관으로 한정하여 연구를 진행했으나, 이 연구에서는 다른 부처 산하 공공기관 중 문화예술 사업을 하는 공공기관도 포함한다. 구체적인 대상은 아래의 [표3-2]와 같다.

[표 3-1] 문화체육관광부 산하기관 유형분류

유형	구분기준
문화진흥·기반	문화・예술 관련 조사연구・교육훈련・진흥 지원・예술인 복지 등 주로 문화・예술 육성 및 활성화를 위한 공익적 사업을 수행하는 기관
문화서비스	공연장, 전시장, 자료원 등 문화시설을 운영・관리하여 국민에게 문화서비스를 제공하는 기관과 예술단체를 운영・관리하여 국민에게 공연예술 향수 기회를 제공하는 기관
체육진흥	경기단체 지원・육성, 우수선수 양성, 생활체육 진흥, 체육 분야 인력 양성 등 체육 관련 진흥 지원 업무를 수행하는 기관
심의검사	영상물・게임물 등급분류 및 관리, 저작권 심의, 도핑 검사, 도박문제 관리 등의 윤리성과 공정성을 확보를 위한 업무를 수행하는 기관
자회사	주식회사 형태로 설립되어 골프장, 스포츠시설물 관리 운영 및 부대수익사업 운영을 통해 이익 창출과 관련기금 확충 기여 등 공익적 역할을 담당하는 기관

출처:문화체육관광부 2020년도 기타공공기관 및 단체 경영평가 편람

1) 2021년도 문화체육관광부 기타공공기관 및 경영평가 편람에 따르면, 직원 정원이 20인 이상이고, 공운법 제4조 내지 제6조에 따라 기타공공기관으로 지정된 기관을 표준모형 적용기관으로 분류하고 이외에 기관을 약식모형 적용기관으로 분류하고 있다.

[표 3-2] 연구분석 대상 기관

구분	기관	기관 유형
문화체육예술관광부	예술의전당	기타공공기관
	국립박물관문화재단	
	태권도진흥재단	
	한국체육산업개발주식회사	
과학기술정보통신부	국립광주과학관	
	국립대구과학관	
	국립부산과학관	
해양수산부	국립해양박물관	
	국립해양생물자원관	
국토교통부	국립항공박물관	
환경부	국립생태원	준정부기관(강소형)
국가보훈처	독립기념관	준정부기관(강소형)

제 2 절 연구방법

1. 사례연구와 다각화(Triangulation)의 활용

1) 사례연구

본 연구는 문화예술 공공기관 재직자와의 인터뷰를 토대로 연구의 범주를 설정하고, 문헌조사를 통해 연구대상 공공기관 12개 기관의 사례를 살펴보고자 한다. 사례연구는 다른 조사방법과 비교하여 실제 맥락(real-life context) 안에서 사례를 심층적으로 보여주는 강점이 있으며, 다양한 자료에서 획득하는 정보를 사용하는 경험적 연구이다(Yin, 2009). 남궁근(2018)은 소수 사례를 자연적 맥락 하에서 하나의 전체로 파악하기 위해 다양한 자료를 활용하는 심층적·종합적으로 분석하는 연구방법이라고 정의하기도 한다.

본 연구를 사례연구 방법으로 진행하는 이유는 연구 대상(문화예술 공공기관)을 둘러싼 각각의 환경이 복잡하고 다양하기 때문에 각 사례별 상황을 파악하는 것이 계량적 방법을 이용하는 것보다 효과적이라고 판단했기 때문이다. 또한, 문화예술 공공기관에서 이완결합 형태에 대한 선행연구가 부족하기 때문에 계량화된 기준을 마련하기 어렵다. 특히 공공기관의 이완결합 조직 형태에 대한 탐색적 연구도 부족하기 때문에 원인과 효과에 대한 정의, 개념화가 잘 되어있지 않다. 따라서 인과관계, 상관관계 등 계량적 분석을 시행하기보다는 문헌연구와 인터뷰를 통해 현재 문화예술 공공기관의 이완결합 조직 형태에 대한 특성을 살펴보고자 한다.

2) 다각화의 활용

다각화(Triangulation)는 동일한 현상에 대한 하나의 연구에서의 방법론들의 결합이다(심준섭, 2008 ; Denzin, 1978). 다각화(Triangulation)는 동일한 현상에 대한 하나의 연구에서의 방법론들의 결합이다(심준섭, 2008 ; Denzin, 1978). Denzin은 질적연구의 오류를 줄이고 객관성을 확보하기 위해 자료의 다각화, 연구자 다각화, 이론적 다각화, 방법론적 다각화의 네 가지 연구 다각화 방법을 제시하였다. 자료의 다각화(Data Triangulation)란, 다양한 출처와 유형의 자료를 활용해서 같은 연구 대상을 분석해서 자료의 오류나 편향에 기인한 연구 오류를 줄이고자 하는 방법이다. 연구자 다각화(Investigator Triangulation)란, 동일한 연구 대상에 대해 여러 명의 조사자를 활용하여 개인의 주관적 해석에 따른 연구 오류를 줄이는 방법이다. 이론적 다각화(Theory Triangulation)란, 동일한 연구 대상을 분석하는데 다중의 이론 또는 대립되는 이론을 적용해 연구의 편향을 줄인다. 마지막으로 방법론적 다각화(Methodological Triangulation)란, 하나의 연구 내에서 동일한 연구 대상을 복수의 질적 방법을 통해 분석하거나, 질적 방법과 양적 방법을 동시에 활용하는 것을 말한다.

본 연구에서는 문헌연구와 인터뷰를 시행하여 문화예술 기관에서의 이완결합 특성을 찾아보는 복수의 질적 방법을 선택하는 방법론적 다각화(Methodological Triangulation)를 활용하고자 한다. 또한, 문헌연구를 위해 알리오(ALIO), 국정감사 회의록, 내부 성과편람 등 다양한 자료를 이용하는 자료의 다각화(Data Triangulation) 방법을 활용하고자 한다. 이와 더불어 경영평가 지표를 분류할 때 객관성을 확보하기 위해 연구자 다각화 방법을 활용한다. 이 방법의 한계로는 자료선정 단계에서 주관이 개입될 수 있으며, 두 방법에 대한 각 결과가 일치되지 않았을 경우 그 원인을 파악하기 어려울 수 있다는 점이다.

2. 심층 면접

본 연구는 실제 문화예술 공공기관 종사자들이 느끼는 조직의 이완결합에 대해 알아보고자 심층 면접을 진행한다. 문헌연구와 인터뷰를 택한 이유는 공공기관의 이완결합에 대한 축적된 데이터와 합의된 이론적 검증이 부족하기 때문에 실제 맥락에서 어떻게 나타나고 있는지를 인터뷰를 통해 파악하고자 한다. 심층 면접은 구조화 면접법보다 비교적 자유로운 질문과 상황 속에서 이루어지기 때문에 심도있고 폭넓은 답변을 얻을 수 있다. 이 방법은 조사자의 능력과 주관이 개입할 여지가 있고 분석능력에 따라 조사의 신뢰도가 달라질 수 있는 한계가 있다(남궁근, 2018). 그러나 본 연구주제와 같이 선행연구가 부족한 상황에서는 질문을 구체화하여 한정하기 어렵기 때문에 실무자들이 느끼고 경험한 사항을 폭넓게 듣기 위해 이 방법을 채택한다. 다만, 인터뷰 주제의 명확화와 면접자의 이해를 돕기 위해 중요한 질문을 중심으로 인터뷰를 시행하고, 필요한 경우 추가 질문과 정리를 통해 인터뷰를 진행한다.

인터뷰 대상자는 공공기관 재직 경력이 7년 이상이고, 문화예술 공공기관 종사 경력이 있거나 현재 재직 중인 종사자 3명[2](이하 각 A, B, C로 구분)을 대상으로 진행하였다. 경영관리부서 경력자와 문화서비스 사업부서 경력자의 시선이 다를 수 있기 때문에 두 분야의 경력자(경영관리2, 사업부서1)를 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 또한, 대상자에게 이완결합이라는 개념이 생소할 수 있으므로 인터뷰 전에 질문지의 설명도를 높이기 위해 공공기관 종사자 중 본 연구의 인터뷰 대상이 아닌 사람들의 피드백을 받아 수정·보완한 뒤 인터뷰를 진행하였다.

---

2) 면접자 A : 40대 남성, 경력 10년 이상, 2개 문화예술 공공기관 팀장급 재직
면접자 B : 30대 남성, 경력 7년 이상, 문화예술 공공기관 포함 5개 기관 재직
면접자 C : 30대 여성, 경력 10년 이상, 정부부처 산하 문화예술 기관 및 문화예술 공공기관 재직

3. 문헌연구

1) 자료수집

문화예술 공공기관을 분석하기 위해 대상 기관을 둘러싼 제도, 환경을 분석하고 그에 따른 대응과 현상을 추적한다. 관련 자료는 ALIO 공개자료, 관련 법령의 변화 등 각종 공개자료를 활용한다. 구체적으로는 2020년도 경영실적 평가 편람 또는 운영실적 평가 편람의 지표를 활용한다(단, 국립항공박물관의 경우 2021년도에 첫 경영실적평가 대상이 되었으므로 예외적으로 2021년도 편람을 참고). 이와 더불어 실제 평가에서 형성된 평가위원들의 의견을 참고하기 위해 경영실적 평가보고서를 활용한다. 국정감사의 경우는 3개년(2019~2021) 국정감사 회의록을 통해 각 기관에 지적된 사항을 파악한다.

2) 경영실적평가 지표와 평가보고서의 분석

문화예술 사업부서에 대한 감시와 통제가 어떻게 이루어지고 있는지 파악하기 위해 경영실적 평가 또는 운영실적 평가 지표를 분석한다. 문화예술 공공기관에서 공통적으로 채택하고 있는 계량지표들을 통해 사업부서들의 정부 대응을 분석하고, 지표에서 사업부서의 산출물의 전문성에 대한 평가가 가능한 요소가 있는지 분석한다. 특히 비계량지표의 경우 문화예술 기관이 생산하는 콘텐츠의 적합성, 실효성, 예술성을 평가할 수 있는지 분석한다. 이와 더불어 평가단의 경영실적평가 보고서를 통해 비계량 평가가 어떻게 이루어졌는지 살펴본다. 이를 통해 일반사항을 제외하고 사업내용의 실질적 통제 수단이 없거나 적다면 사실상 사업부서가 독자성을 유지하는 형태로 낮은 통제수준을 보이는 이완결합

특성을 보이고 있는 것으로 해석하고자 한다.

계량지표의 경우는 단일지표가 아닌 여러 가지 지표가 가중치에 따라 혼합된 산식으로 구성된 경우가 많다. 따라서 산식의 구체적인 구성을 살펴보고, 전문성을 측정할 항목이 있는지 검토한다. 전문성 측정은 관람객 수, 이용율, 프로그램 수, 공연 횟수 등 정량적인 요소를 제외하고 예술성, 독창성, 창의성과 같은 정성적 요소를 검증받을 항목이 있는지 분류한다. 비계량지표의 경우는 평가 결과 보고서를 통해 실제 평가단계에서 콘텐츠의 내용과 구성에 관한 평가가 이루어졌는지 확인한다. 공기업, 준정부기관의 경우 경영실적평가 보고서가 공개되기 때문에 실제 평가가 어떻게 이루어졌는지 확인이 가능할 것으로 판단되고, 기타 공공기관의 경우도 정보공개 청구를 활용하여 자료를 수집하여 시행한다.

지표는 [표 3-3]과 같이 예술성, 공공성, 운영 효율성, 기타로 구분하여 각 지표별 가중치의 합을 통해 비교한다. 이 구분은 이정희(2018)가 진행한 문화예술기관 성과평가에 관한 연구에서 활용한 구분으로 예술성은 작품을 통해 경험하는 심미적 활동을 의미하고, 공공성은 기관설립목적에 부합하는 활동 여부와 더불어 홍보 활동 역시 포함된다. 운영 효율성은 재정적 차원에서의 효율성을 의미하며, 기타는 세 가지 항목 이외의 지표를 뜻한다. 본 연구에서는 공공기관 평가지표 체계에 맞추어 운영 효율성에 경영 전략, 조직·인사·재무 관리, 보수 및 복리후생 관리를 포함하고, 공공성에 기관설립목적에 부합하는 사업에 대한 추진 노력, 성과 및 집행효율성, 정부정책(공공정보 개방, 혁신 등) 협력을 포함하여 분류한다. 단. 주요사업과 관련하여 매출액, 기념품 판매수 등과 같은 지표는 운영 효율성으로 분류한다. 또한, 경영평가 보고서의 평가내용을 통해 문화서비스 사업(체험활동 포함)의 콘텐츠 내용, 구성 등에 대한 평가가 있었을 경우는 예술성 지표로 분류하고, 고객만족도 지표의 경우는 고유사업에 대한 만족도를 평가하기 위한 지표이므로 '관객·관람객의 평가'라는 측면에서 예술성 지표로 분류한다.

[표 3-3] 평가지표별 지표수 및 가중치 합

지표수				가중치합			
예술성	공공성	운영 효율성	기타	예술성	공공성	운영 효율성	기타

출처 : 이정희(2018)을 재구성.

3) 국정감사 회의록 분석

국회의 감독은 국정감사 회의록(2019년도~2021년도)과 기관별 알리오 '국회지적사항' 항목을 분석했다. 본 연구는 문화예술 공공기관의 사업부서들의 이완결합 형태를 파악해보고자 하는 연구이기 때문에 국회의 지적사항 중 경영관리 분야(인사, 복무관리 등), 정치적 발언, 기관장 및 임원 개인에 대한 발언은 생략·축약했다. 앞선 경영평가에 대한 분석에서는 선행연구에 따라 문화예술 기관평가에서 예술성이 가장 중요한 요소로 설정하였기 때문에 예술성에 대해 통제가 어떻게 작동되고 있는지 살펴보았다. 하지만 국회의 통제 분석에서는 국회에서 기관의 주요사업에 대한 지적·발언을 했을 경우 주요사업에 대한 통제가 작동된 것으로 판단했다.

4) 성과공유 및 공통 성과 목표 유무

이완결합 체제의 큰 특징 중 하나는 한 부분의 성공과 실패가 다른 부분으로 영향을 거의 주지 않는다는 점이다. 따라서 부서평가에서 결합단위를 분석해서 상호 성과 연결성을 분석하고자 한다. 민간조직의 경우 이익배분제(Profit Sharing) 등을 통해 부서, 사업본부, 지사 등 성과의 결합단위가 달라지는 경우가 많다. 하지만 공공기관의 경우 자체수입이 거의 없거나, 있는 경우에도 그것을 자체적으로 나눌 수 없는 경

우가 많기 때문에 한 부서의 성과가 타 부서에 영향을 거의 줄 수 없을 가능성이 있다. 따라서 부서별 성과의 연결 가능성을 분석하여 이완결합 특성을 파악한다. 경영실적평가 지표 분석에서도 사업지표에 얼마나 다양한 부서가 관여하는 지표인지 파악한다. 사업 지표당 참여 부서가 단일 부서일 경우 해당 부서의 성과가 타 부서가 담당하고 있는 지표와 단절되어있는 상황이기 때문에 상호 성과 연결성이 낮다고 파악할 수 있다.

제 4 장 연 구 결 과

제 1 절 문화예술 공공기관에서의 이완결합

1. 분석 범주

본 연구는 문화예술 공공기관의 이완결합의 특성이 어떠한지 알아보고자 한다. 구체적으로는 이완결합 조직 형태가 나타나고 있는지, 있다면 그 원인은 무엇인지, 그리고 이완결합 조직 형태가 기관에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 이를 위해, 관련기관 종사자 3명의 인터뷰를 진행하였고, 인터뷰 발언을 통해서 개방코딩을 진행하여 크게는 4개의 범주, 세부적으로는 10개의 범주를 도출하였다. 공공기관의 이완결합 특징에 대한 선행연구가 부족하기 때문에 연구에 필요한 개념과 범주화를 인터뷰 발언들 토대로 구성하였고, 문헌연구 해당 범주에 해당하는 내용이 어떻게 보여지고 있는지를 확인하고 있는 방향으로 진행하였다.

본 연구에서는 이론적 논의, 선행연구, 인터뷰 내용을 토대로 [표 4-1]과 같이 크게 문화예술 공공기관의 조직 결합, 이완결합 형태가 기관에 미치는 영향, 이완결합 형태가 보이게 되는 원인 그리고 시간에 따른 조직결합 형태의 변화양상으로 4개의 범주로 구분하였다. 영향은 창의성과 혁신성, 통제와 조정 측면으로 소범주를 구분하였다. 원인은 통제, 평가, 상호업무이해, 협업 유인, 모호한 목적, 기관장의 리더십의 영향으로 6개의 소범주를 구성하였다. 마지막으로 변화양상은 기관이 설립되고 시간이 지남에 따라 조직 결속이 어떻게 변화했는지를 설명하기 위해 구성하였다. 또한, 하위범주에 대한 개념은 인터뷰 발언을 토대로 유사한 내용을 묶어 개념화시켰다.

[표 4-1] 연구 분석 범주 및 개념

상위범주	하위범주	개념
문화예술 공공기관의 조직 결합		· 느슨한 결합 형태가 나타나고 있는지 여부
이완결합의 원인	통제	· 외부 통제자 - 사업부서 사이의 통제 · 관리부서-사업부서 사이의 통제 · 부서 상호 간의 견제
	평가	· 예술 사업에 대한 미흡한 평가 제도와 수단
	상호업무이해	· 상호 업무 순환 가능성 · 상호 업무 이해의 필요성
	협업 유인	· 협업의 지속과 성과 창출을 위한 유인
	모호한 목적	· 예술 분야에서 우수성과 성과 사이의 괴리
	기관장의 리더십	· 기관장 성향에 따른 조직결합 변화
이완결합의 영향	창의성과 혁신성	· 사업 자율성에 따른 성과
	통제와 조정	· 기관 목적에 따른 사업 방향에 대한 통제와 조정
조직결합의 변화양상		· 설립 이후 기간 경과에 따른 조직결합의 변화

2. 문화예술 공공기관의 조직결합

문화예술 공공기관에서 조직결합 형태가 어떻게 나타나고 있는지 구체적인 선행연구가 없기 때문에 이완결합 형태가 실제 나타나고 있는지를 확인하였다. 공통적으로 고도의 전문성을 필요하는 사업을 진행하는 기관에서는 이완결합 형태가 나타나는 것을 경험했다는 답변을 들을 수 있었다.

"문화예술 사업부서에서 종사하는 전문직 분들은 조직에 속해 있기는 하나, 자유롭고 유연한 경향을 가지고 있었습니다."

「자유로운 경향을 보임」[인터뷰 A]

“사업부서와 행정부서는 서로가 서로에게 종속되지 않으려는 경향을 보였습니다. 어느 정도 각자의 영역을 인정하고 가는 부분이 있습니다. “

「사업부서와 행정부사는 각자의 영역을 인정」[인터뷰 B]

“부서들이 좀 개별적존재로 느슨하게 연결된 경우가 있냐는 질문에 대해서는 있다고 대답할 수 있습니다, 대부분의 기관에서 그랬죠.”
“어떤 일을 할 때 협업이 진행되다가 끊기는 경우가 많았어요.”

「조직이 결합과 협업이 어려움」[인터뷰 C]

면접자들은 공통적으로 문화예술 공공기관에서 이완결합을 목격했거나, 경험했다는 의견을 보였다. 이와 더불어서 문화예술 기관뿐만 아니라 전문성을 요구하는 분야의 조직은 비슷한 경향을 보였다는 것을 확인할 수 있었다.

“연구직이 있는 기관 같은 경우도 비슷합니다. 연구부서는 자유롭게 연구를 진행하려는 경향을 보였습니다.“

「자유로운 경향을 보임」[인터뷰 A]

“전문직과 행정직이 구분되어 있는 기관일수록 그런 경향이 강했어요. 아마 과학기술계 정부출연연구기관을 대상으로 연구를 진행했어도 비슷한 이야기를 들을 수 있었을 거에요.“

「직렬간 뚜렷한 구분이 있는 경우 이완결합 형태가 강해짐」[인터뷰 B]

이처럼 문화예술 공공기관과 같이 전문영역이 구분되어 있는 사업을 진행하는 기관에서는 대부분 비슷한 양상을 보일 것으로 예상해 볼 수 있었다. 전문영역 구분 정도에 따른 조직의 결합이 약하거나 강한 정도를 정량적, 통계적으로 측정할 수 없는 한계가 있었으나, 조직결합이 약한 모습을 보이는 것은 확인할 수 있었다.

제 2 절 문화예술 공공기관에서 이완결합이 나타나는 원인

1. 통제의 측면

선행연구에서 살펴본 바와 같이 조직의 이완결합 형태는 통제가 약하거나 형식적인 경우에 나타날 수 있다. 또한, 심층 면접을 통해 통제의 어려움을 중요한 이완결합의 원인으로 생각하고 있음을 확인할 수 있었다.

> *"조직 밖에서는 부처, 기재부, 국회 같은 곳에서 수직적으로 통제하고 지시하고, 조직 내에서도 분명 통제를 하는 부서와 받는 부서가 있을 텐데 그런 것들이 잘 이루어지지 않는 것 같아요. 형식적인 절차나 예산에 대한 통제는 하는데..."*
> ***「통제가 형식적 차원에 머물고 있음」[인터뷰 B]***

문화예술 공공기관을 둘러싼 통제 상황을 분석하기 위해 Hood가 제시한 관료제 통제기제 유형을 정리하고, 그것을 통해 현재 통제가 어떻게 이루어지고 있는지 분석했다. Hood et al.(1999)는 관료제에 대한 통제 기제를 감독(oversight), 경쟁(competition), 상호성(mutuality), 비항상성(contrived randomness)로 구분하였다.

[표 4-2] 관료제에 대한 통제 기제

구분	감독 (oversight)	경쟁 (competiton)	상호성 (mutuality)	비항상성 (contrived randomness)
내용	위계를 활용한 감사, 평가	경합을 활용한 통제	수평적인 상호작용을 통한 통제	예측을 어렵게 만들어 통제
예시	기관 실적평가 국정감사	기관 실적평가 부서성과평가	2인 1조 경찰	순환 보직

출처 : Hood et al.(1999); 배관표(2017)를 재구성, ☐ **본 연구에서 활용**

1) 감독(Oversight)측면의 통제

‘감독(oversight)’는 관료제 내부 또는 외부의 기관이나 관계자들에 의한 감사, 평가 등으로써 피통제자를 통제하는 기제이다. 내부의 경우는 계급(hierachy)상 아래로의 감독 또는 내부 감사, 감찰을 담당하는 기구가 수행하는 것을 말한다. 외부의 경우는 외부에서 통제권을 행사하는 상위 부처, 국회, 법원 등에 의한 감독이 이루어질 수 있다. 이는 가장 일반적인 통제행위라고도 볼 수 있다.

한국의 공공기관을 수직적으로 통제하는 주체는 크게 주무부처, 국회, 기획재정부, 감사원이 있다. 주무부처는 공공기관을 산하기관으로 두며 명령, 지시, 감독 등을 통해 기관 경영에 관여한다. 특히, 이사회 임원 중 일부를 부처 산하 공무원으로 당연직 이사에 임명하는 등 기관 내부까지 직접적으로 통제한다는 점에서 다른 주체와 큰 차이를 보인다. 기타공공기관의 경우는 기획재정부의 경영평가가 아니라 주무부처의 경영평가를 통해 기관 평가가 이루어지고, 그에 따라 기관장의 성과급 비율이 달라지므로 기관에 대한 통제력이 크다. 다음으로는 대표적으로 정치적 통제에 해당하는 국회의 통제이다. 국회는 크게 정부 예산을 통제하고, 국정감사를 통해 정부기관을 감시한다. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」(이하 ‘국감국조법’)은 제7조제3호에서 ‘「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회’로 공공기관이 국정감사의 대상임을 밝히고 있다. 또한, 국감국조법 제2조제1항에서 감사의 범위를 ‘국정전반’에 관한 것으로 규정하고 있기 때문에 그 범위가 굉장히 넓다. 국회가 예산안을 심의·삭감하는 권한을 가지고 있고, 대부분의 공공기관은 정부 예산에 대한 의존율이 높기 때문에 국정감사에 대한 부담이 크다. 기획재정부는 공공기관의 지정, 해제, 예산, 정원 등을 통제하며, 기획재정부 장관 소속하에 공공기관운영위원회를 두어 기관의 공시의무, 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치, 임원의 임명 등에 개입한다. 또한, 매년 경영평가를 시행하여 기관의 등급을 매기고, 그에 따라 기관장에게 성과급 지급을 달리하여

실효성을 확보하고 있다. 감사원은 헌법 제97조 및 감사원법 제20조에 따라 국가의 세입·세출의 결산, 회계검사와 직무감찰 등을 수행하는 기관으로서 직무에 관하여는 대통령·국무총리 등의 지휘도 받지않는 독립적 지위를 가지고 있다. 감사원의 감사는 합법성 위주의 감사가 진행되며, 공공기관의 내부청렴도와 윤리경영에 유의미한 영향을 끼치는 것으로 나타났다(나경현, 2021).

내부에서 계급상 아래로의 감독을 중요하게 생각하는 견해를 살펴볼 수 있었다. 업무 분장에서만 기획, 관리 기능을 가지고 있는 것이 아니라 실질적인 통제권을 가지고 있을 때 협업이 잘 수행되었다는 것이다.

> *"협업이 잘 이루어진 경우가 있었는데 그때는 특정부서의 힘이 굉장히 강했어요. 인사권, 예산편성권을 쥐고 있으니까 해당부서의 지시를 따를 수 밖에 없었어요. 그래서 TF가 자주 만들어져서 현안을 해결하는데 많은 도움이 되었는데, 그게 어느 정도 강제로 추진시켜서 좀 잘되었던 것 같아요."*
>
> ***「수직적 통제가 협업에 도움이 됨」[인터뷰 C]***

공공기관에 대한 대표적인 외부에서의 통제는 주무부처, 기획재정부, 국회의 통제이다. 이에 대해서도 사업부서에 대해서는 실질적인 통제가 어렵다는 인식을 가지고 있었다.

> *"경영평가라는게 사실 기관 목적달성을 잘하고 있는지를 평가하는 것도 있지만, 개인적인 생각으로는 공공기관으로서 최소한을 지키고 있는지 정도 본다고 생각해요. 고유사업을 잘 수행하고 기관이 그 기능을 하고 있는지를 평가하는 측면은 별로 없는 것 같아요."*
>
> ***「경영평가의 사업부서 통제는 약함」[인터뷰 B]***

"제가 민간조직에서도 근무해봤지만, 민간조직에서는 성과만 나오면 사후 통제, 감사가 덜해요. 근데 공공기관은 성과가 잘 나왔어도 절차 준수, 필수 요건 충족과 같은 부분을 사후적으로 통제받으니까 성과보다는 그런 부분을 오히려 더 신경쓰게 되는 경우도 있는 것 같아요. 자칫 징계까지 받을 수 있으니까."
「형식적 통제에 치중되는 경향이 있음」[인터뷰 A]

국회의 통제도 국정감사 회의록을 살펴본 결과 국회의 감독은 기관별로 특징을 보이는 것이 아니라 위원회의 구성이 달라지고, 그에 따라 국회의원의 관심도와 전문성에 따라 양상이 달라졌다. 정치적 이슈에 따라서 국정감사의 본질이 흐려지는 문제도 발생하였다. 국립생태원의 사례와 같이 부동산 개발 관련 정치적 이슈가 있었을 경우는 해당 지역의 생태·자연도 등급 평가에 대한 지적으로 질문이 흘러간 경우도 있다. 반면, 국회의원의 전문성을 기반으로 사업에 대한 구체적 감독이 이루어지는 경우도 있었다. 가령, 고리도룡뇽 서식지 관리에 대한 지적, 우포늪 관리 현황, 태극기 전시사업에서 국기법에 저촉된다는 지적, 독립운동 성지인 윌로우스 비행장터 관리 촉구 등 개별 사업에 대해 심층적으로 감독한 부분도 있다. 국회의 통제는 기관별로, 위원회 구성별로, 연도별로 다른 양상을 보이고 있었다.

"사실 국회의 통제는 국회의원의 관심도, 해당 분야 전문성, 이해도에 따라 많이 달라져요. 다년간 국정감사를 겪어본 결과 주요사업 분야에 대해 전공이나 그 분야 출신이 아닌 경우 질문이 잘 안나오더라구요. 그리고 사실 문화예술 분야의 사업이 비리, 청탁 같은 문제가 아닌 이상 사업 자체로는 기사화되기 어려운 작은 이슈가 많아서 관심도가 떨어지죠."
「주요사업을 실질적으로 지적하기도 어렵고, 관심도 떨어짐」[인터뷰 B]

알리오(ALIO)의 주무부처 지적사항을 살펴본 결과 주무부처의 감독은 절차, 집행 위주의 감독으로 사업내용 자체에 대한 감독은 부족

한 모습을 보였다. 사업계획서를 정관에 따라 주무부처에 승인을 받는 경우에도 그 이행여부를 사실상 경영평가로 감독받기 때문에 사업지표화 되지 않은 부서들의 경우는 거의 사업내용에 대한 감독을 받지 않고 있는 상황이다. 계약, 지출, 회계와 같이 절차와 형식을 지키면 추후에 지적을 받거나 감독을 받는 일이 적은 것으로 파악되었다. 대부분 채용관련 지적 및 개선요구·계약·업무추진비 사용·복무점검과 관련된 사항이었다. 주요사업에 대한 통제도 "유상판매 도서 발간 및 관리 미흡", "시설물 이용료 기준 마련" 등을 찾아볼 수는 있었지만 미미한 수준이었다. 다만, 주무부처와 사업 협의는 내부 문서, 이메일, 유선 상으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 알리오에 공시된 사항만을 가지고 판단하기에는 부족한 면이 있다. 또한, 감독을 하고 통제를 하였으나 문제가 없는 사항은 알리오에 공시되지 않기 때문에 감독의 실효성을 지적된 사항만을 가지고 판단하기에는 부족한 면이 있다.

2) 경쟁(competition)을 활용한 통제

'경쟁(competition)'은 관료제 내에서 개인 간 - 부서 간 - 조직 간의 경합을 활용하여 통제하는 기제를 말한다. 경쟁은 구성원의 선발과 승진에 활용되다가, 점차 확대되어 공공기관 간의 경쟁, 공공-민간의 경쟁에도 활용되고 있다(주재현, 2009). 공공기관의 경영평가는 기관 간 경쟁을 유도하여 성과급 지급을 달리하는 방법을 활용하는 통제 기제로 볼 수 있다(이재준, 2021).

공공기관에 경쟁 기제를 활용하여 통제하는 대표적인 장치는 경영평가제도이다. 경영평가제도는 '감독(oversight)' 기제를 활용하는 제도이기도 하다. 경영평가제도는 기획재정부가 발표한 경영평가 편람에 따르면 "공기업·준정부기관의 자율·책임경영체계 확립을 위해, 매년 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도"이다. 공기업·준정부기관의 경우는 기획재정부 주도로 평가가 이루어지며, 기타 공공기관의 경우는 주무 부처 주관으로 매년 평가가 이루어진다. 평가는 크게 경영

관리와 주요사업으로 2개의 범주로 구성된다. 두 범주에 대한 배점은 기관 유형에 따라 공기업은 55:45, 준정부기관(위탁집행형)은 45:55, 준정부기관(기금관리형)은 50:50, 준정부기관(강소형)은 45:55로 구성된다. 기타 공공기관의 경우 부처마다 약간의 차이가 있으나 공기업, 준정부기관과 대동소이한 구성을 가지고 있다. 지표는 계량 지표와 비계량 지표로 구성되는데, 계량 지표의 경우 사전에 확정된 목표치에 대한 달성도를 측정하며, 비계량 지표의 경우 C등급을 기준으로 상하 2개 등급씩 구성하여 5개 등급으로 분류하고, C등급을 제외한 기본등급 내에서 다시 2개 등급으로 나누어 총 9개의 점수 분표로 구성한다. 비계량지표에 대해서는 지표별 운영실적과 전년대비 개선도에 따라 등급을 부여한다. 기관장의 성과급은 기관 평가결과에 따라 달리 지급되는데 S(최고등급)는 기본연봉대비 120%를 받고, D와 E(최저등급)를 받은 기관의 기관장은 0%를 지급받기 때문에 큰 차이를 보인다.

경영평가에서 경쟁 기제를 활용하여 통제를 시도하지만, 경쟁을 통한 보상이 직원들에게는 미미한 경우가 많기 때문에 동기부여가 약한 경향이 있었다.

> *“기관장이나 임원분들은 경영평가 등급에 따라 성과급 차이가 크니까 동기부여가 되겠지만 직원들은 큰 차이가 없어서 평가부서 말고는 적극적이지 않죠. 다들 자기 사업하기도 바쁘잖아요.”*
> ***「경영평가에 대한 직원 동기부여가 약함」[인터뷰 B]***

기관장의 경우는 연봉에 대해 지급비율이 달라지지만, 위 예시와 같이 직원의 경우는 월봉에 대해 지급비율이 달라지기 때문에 경영평가를 위한 업무보다 부서평가와 개인평가를 위한 업무에 동기부여가 강하게 나타날 것으로 예상된다. 따라서 부서들의 업무 방향이 협업과 협의를 통해 기관의 평가를 잘 받기 위해 움직이기보다는 부서별로 파편화되는 경향을 보였다.

[표 4-3] 경영평가 성과급 직원 지급률 예시

<table>
<tr><th>기관</th><th>내용</th></tr>
<tr><td>국립해양
박물관</td><td>경영평가 차등성과급 차등지급기준(단위:%)
<table>
<tr><th>평가등급
구분</th><th>S</th><th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th></tr>
<tr><td>경영평가성과급</td><td>β×135</td><td>β×117.5</td><td>β×100</td><td>β×82.5</td><td>β×65</td><td>β×0</td></tr>
</table>
* β=전년도 기준월봉=기본연봉*1/12*60%
* 경영평가성과급 = β*기획재정부 경영평가지급율* 등급별지급률*조정지수(예산편성액/소요액)</td></tr>
<tr><td>국립항공
박물관</td><td>
<table>
<tr><td>경영평가
성과급</td><td>β×135%</td><td>β×117.5%</td><td>β×100%</td><td>β×82.5%</td><td>β×65%</td></tr>
<tr><td colspan="6">※ 비고
β = 전년도 기준월봉 = 기본연봉 x 1/12 x 60%
실지급액= β x 경영평가결과 지급률 x 등급별 지급률 x 조정지수
(예산편성액 ÷ 소요액)</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>태권도
진흥재단</td><td>[성과급 시행세칙]
제5조(경영평가 성과급 지급기준 및 방법)
3. 직원
월봉×경영평가 성과급 지급률×지급조정률
<table>
<tr><td>평가 등급</td><td>S (탁월)</td><td>A (우수)</td><td>B (양호)</td><td>C (보통)</td><td>D (미흡)</td><td>E (매우 미흡)</td></tr>
<tr><td>지급률</td><td>100%</td><td>80%</td><td>60%</td><td>40%</td><td colspan="2">0%</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

내부 부서평가의 경우는 각 기관의 부서평가편람을 살펴본 결과 상대평가로 등급이 정해지는 시스템을 가지고 있었다. 따라서 타 부서의 성과가 오히려 자기 부서에는 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 제도이다. 실제 이런 인식을 인터뷰를 통해서도 들을 수 있었다.

“부서끼리는 옆팀이 잘하면 우리팀이 불리하면 불리했지 좋지는 않죠.”

「상대평가로 이루어진 부서평가의 문제」[인터뷰 B]

이를 종합해보면 통제 측면에서는 각 부서에 대해 효과를 가질 수 있으나, 협업과 단합 유인을 감소시켜 조직 결합이 약하게 될 수 있음을 의미한다. 이는 선행연구가 시사하는 점과 일치하는데 통제와 관련하여 주재현(2009)은 정부의 인사행정개혁을 Hood. C의 공공조직 통제 기제 유형론을 바탕으로 분석했으며, 통제 방안들이 당초 목표한 효과 달성에 미흡하거나 의도치 않은 효과를 발생시킬 수 있음을 시사했다.

3) 상호성(mutuality)을 활용한 통제

'상호성(mutuality)'은 수직적인 작용을 활용한 감독(oversight)과는 달리 수평적인 조직 내의 상호작용을 통한 통제 기제이다. 즉, 상호성은 명확한 명령체계나 위계질서에 의한 통제 기제가 아니고 수평적인 상호 압력을 행사하는 방식으로 작동한다. 공공기관 내 구성원 간의 공식·비공식 집단과정을 통해 통제하는 방식으로, 공동체 의식을 회복하여 응집성과 참여를 조장하기 때문에 위에서 살펴본 '경쟁(competition)'과는 반대에 위치한 통제 기제이다(주재현, 2009).

상호성을 이용한 통제 수단과 시스템은 찾아볼 수 없었다. 부서 상위의 결합 단위(실, 본부 등)에서 성과를 함께 가져갈 경우 공동체 의식을 가지고 실 또는 본부의 부서들은 상호견제와 지원을 통해 수평적인 압력을 행사할 수 있지만, 기관별 부서평가편람에서는 찾아볼 수 없었다. 다만 인터뷰를 통해 타 부서의 과오가 영향을 미칠 수는 있다는 견해를 확인할 수 있었다.

> *"옆팀에 문제가 생기면 피해를 보는 경우는 있죠. 예를 들어 예산 잘못 사용하거나 직장 내 사건·사고 같은게 일어나면 해당 분야를 관리하는 부서는 결국 그걸 같이 처리해야 하니까 피해를 받는 경우는 있죠."*
>
> ***「부정적 사건에 대해서는 영향을 받음」[인터뷰 B]***

2. 평가의 측면

이완결합에 관한 연구에서 Weick은 감시자의 관찰 능력이 부족할 경우에 이완결합 현상이 나타날 수 있음을 말했다. 공공부문은 성과에 대한 측정이 어려우며, 주주라는 명시적 압력 행사자가 없으므로 시장에 의한 감시, 견제가 어렵다(조택, 2007). 공공기관에 대한 감시는 주로 감사, 평가를 통해 이루어지는데 평가는 사전에 설정한 평가지표를 기반으로 이루어진다. 문화예술 공공기관 평가지표에 예술성을 중요한 지표로 보고 있었으며, 공연의 횟수나 관객의 수로 평가하는 것과 더불어 정성지표를 추가해야 한다는 논의가 있다(이정희, 2018). 해당 연구에서 델파이 기법을 통해 문화예술 분야 전문가들의 의견도 찾을 수 있었는데, 국립 문화예술기관은 공공성 뿐만 아니라 예술적 우수성을 토대로 국민들에게 문화서비스를 제공하는 것 또한 기관의 중요한 역할이라는 관점을 찾아볼 수 있었다.

주효진(2014)이 분석한 바에 따르면 문화체육관광부 산하 공공기관의 경영평가에서 기관의 고유 특성을 보여줄 수 있는 주요사업지표에서 대부분 목표달성도가 100%에 달한다. 이 결과는 과연 경영평가에서 문화예술 분야 주요사업에 대한 평가를 제대로 하고 있는지 확인해 볼 필요성을 시사한다.

그러나 현직자들의 인터뷰를 통해서 정성적인 부분을 평가하기가 현실적으로 매우 어렵다는 의견을 들을 수 있었다.

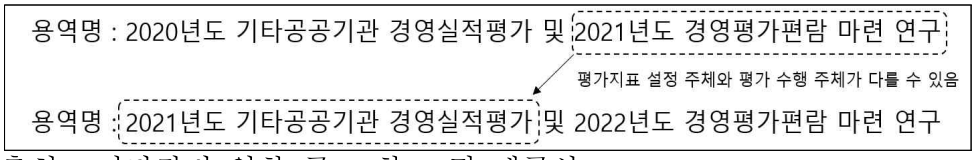
> *“성과지표가 아웃컴(outcome)지표로 나아가야 한다고 하지만, 결론적으로는 재정당국, 부처, 국회 같은 곳에 관람객 숫자와 같은 단순 산출 지표가 이해하기고 쉽고, 보고하기고 용이하고, 정량화 시킬 수 있기 때문에 아직도 많이 활용되는 것 같습니다.”*
>
> ***「산출지표가 실무상 용이한 부분이 있음」[인터뷰 A]***

"기재부 경영평가처럼 평가단의 사이즈가 크면 관련 분야 전문가 분들이 들어올 수 있겠지만, 부처 단위 경영평가는 사실 한 기관에 할당되는 평가단이 많지 않거든요? 그분들이 몇 개 기관을 동시에 평가하셔야 하기도 하고. 그런 상황에서 문체부가 아닌 이상 부처에 1~2개 있는 문화서비스 관련 기관을 위해 그 분야 전문가가 평가단에 들어오실지도 모르는 일이고, 그래서 부처나 기관이나 정성적인 부분을 지표화 시키는 건 좀 서로 어려운 것 같아요 현실적으로."

「기관의 방향과 동떨어진 전문성 발휘」[인터뷰 B]

이와 더불어 [지표 설정] - [평가]의 주체가 달라질 가능성도 있기 때문에 정량적인 요소에 예술성과 같은 요소를 넣기 어렵다는 문제도 있다. 부처 단위에서는 외부업체에 평가 용역을 맡기는 경우가 많은데, 경영평가를 위한 편람을 확정하는 주체와 평가를 위해 구성되는 주체가 다르기 때문에 일반적 경영 효율화 관점에서 접근할 수 밖에 없는 현실적인 문제도 있었다. 국가종합전자 조달 시스템인 나라장터(www.g2b.go.kr)에서 공고를 확인한 결과, 국토교통부의 평가 용역은 [그림 4-1]와 같이 이루어졌다. 즉, 평가기준의 설정 주체와 평가 주체가 다를 수 있기 때문에 '예술성'과 같은 모호한 기준의 분야를 정성평가 요소로 하는데 더 큰 부담이 있는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-1] 국토교통부 기타공공기관 평가 용역



출처 : 나라장터 입찰 공고 참고 및 재구성

"사전에 다 협의하고 승인받아서 설정한 계량지표도 평가 때 지표 설정이 부적절했다고 지적을 받는데 사실 정성적인 요소를 평가요소로 적극적으로 넣기는 힘들어요."

「정성적 요소를 평가지표에 넣기가 어려움」[인터뷰 B]

기관 내부적으로 정성적 평가를 하기에 어려운 점이 있었다. 기관 경영평가 지표와 내부 성과지표가 연계되어야 조직관리에 대해 높은 점수를 받을 수 있기 때문에 연계시킬 수 밖에 없고, 그에 따른 성과관리를 연간 주기적으로 해야 한다. 따라서 관리부서 입장에서는 가시적으로 관리할 수 있는 방향이 업무에 용이하기 때문에 평가 관점에서도 산출지표를 선택할 수 밖에 없다는 것이다.

"회의와 협의를 통해 평가와 통제를 하려고 하지만 매끄럽지는 않은 것 같습니다. 따라서 측정하고 관리할 수 있는 부분, 절차와 목표에 대한 달성률을 측정할 수 있는 부분이 활용된다고 보입니다."

「측정하고 관리할 수 있는 지표가 필요」[인터뷰 A]

평가지표가 어떻게 구성되어 있는지 각 기관별 평가지표를 살펴보았다. 기타 공공기관은 기획재정부의 공기업, 준정부기관에 대한 경영평가를 모델로 각 부처에서 대동소이한 모습을 보이고 있다. 크게 경영관리 분야와 주요사업 분야로 평가 부문을 나뉘어 평가가 이루어진다. 그런데 이런 방식의 평가가 주요사업을 실질적으로 평가하는데 문제가 있다는 지적이 많다. 특히 문화예술 기관에 대한 평가는 운영효율, 업무향상에 편중된 평가라는 지적과 함께 성과중심의 평가를 진행해야 한다는 의견도 있다(전병태, 2008). 본 연구에서 대상으로 한 기관들의 지표는 아래의 [표 4-4]과 같이 나타났다.

총 12개의 기관 중 예술성 지표수가 가장 많은 기관은 5개, 대부분 기관은 2개의 지표를 가지고 있었다. 이는 문화서비스 사업의 질적 측면을 평가하는 요소가 있는 경우 예술성 지표에 포함시킨 결과이다. 즉, 예술성에 심미적 요소를 평가하는 것 뿐만 아니라, 체험 프로그램 만족도, 고객만족도, 프로그램 다양화 노력 등을 모두 포함 시킨 결과이다. 기획재정부 또는 부처에서 진행하는 기관 고객만족도 지표에 주요사업 만족도가 있기 때문에 포함시켰으나, 그것을 제외하면 1개의 예술성 관련 지표를 가지고 있는 기관이 7개 기관이 나타났다. 이혜숙(2015)에 따르면 예술성은 공공 문화예술기관의 운영성과를 높이는데 가장 주요한 요인이며 중요한 의미를 지니고 있다. 그런 측면에서 보자면 문화예술 공공기관에 대한 현재 경영평가 시스템은 예술성에 대한 지표의 수에서도, 지표별 가중치에서도 부족한 모습을 보이고 있다.

경영평가의 경우는 기관마다 차이는 있으나 문화서비스 사업의 정성적 평가를 통한 실질적 통제가 부족한 것으로 판단된다. 기관유형(준정부기관, 기타 공공기관)에 따라 예술성 감독 수준이 크게 차이가 났다. 기타 공공기관은 3개 기관을 제외하고는 예술성을 평가할 만한 지표가 2개에 불과했으나, 준정부기관인 국립생태원과 독립기념관은 각 5개, 4개의 지표를 가지고 있었다. 기타 공공기관은 예술성 지표의 가중치가 운영효율성 지표 가중치의 합을 넘는 기관이 없었으며, 준정부기관은 두 기관 모두 운영효율성 지표 가중치의 합보다 큰 가중치를 예술성 지표에 할당하고 있었다. 다만, 국립해양박물관 같은 경우는 전시·교육 서비스에 대한 만족도를 별도의 지표로 구성함으로써 콘텐츠의 질적인 평가를 하고자 노력했다. 또한, 비계량적 성과에서 해양생명 발굴과 소재 발굴과 관련하여 국민들에게 관련성과를 제시하고 산출지향적인 결과물이 아니라 결과지향적인 성과로 나아갈 것을 제안하고 있다. 국립해양생물자원관은 국립해양박물관과 마찬가지로 대국민 문화서비스와 관련한 질적 평가체계를 갖추고 있는 것으로 보여진다. 다만, 전시·교육에 대한 전문가의 평가나 평점을 활용하지는 못하고 있으며, 이용객의 만족도에 의존한

예술성 평가이다. 이용객 만족도는 예술성 뿐만 아니라 편의성, 접근성과 같은 요소들이 복합적으로 적용되는 지표이기 때문에 예술성을 측정하는데 오류가 발생할 여지가 있다.

실제 평가 내용에서도 준정부기관 평가에서는 문화서비스 콘텐츠의 정성적 요소를 판단하는 모습을 볼 수 있었다. 다만, 인증기관이나 전문가의 심층적 분석보다는 효익성 지수, 고객만족도를 통한 관람객의 평가에 치우친 경향을 보였다. 학술연구 분야의 경우 연구의 질적인 측면을 위해 계량지표도 일정 조건 이상의 학술지에 개재한 건수를 실적으로 인정해주고 있는 모습을 살펴볼 수 있었다. 이처럼 전시, 공연, 체험 프로그램에서도 외부 전문성을 갖춘 전문가, 기관, 제도를 이용한 인증으로 예술성과 전문성 평가 측면이 부족했다. 각 기관별 지표는 [표4-5]와 같다.

[표 4-4] 문화예술 공공기관의 2020년도 평가 지표 현황

기관	지표수				가중치합			
	예술성	공공성	운영 효율성	기타	예술성	공공성	운영 효율성	기타
예술의 전당	2	12	8	1	15	55	25	5
국립박물관 문화재단	2	8	11	1	14	35	46	5
태권도 진흥재단	2	13	8	1	9	59	27	5
한국체육 산업개발 (주)	3	8	12	1	16	33	48	3
국립광주 과학관	2	9	8	0	12	48	40	0
국립대구 과학관	2	9	8	0	12	58	40	0
국립부산 과학관	2	9	8	0	11	59	40	0
국립해양 박물관	3	15	9	1	16.7	63.8	19.5	3
국립해양 생물자원관	3	14	9	1	9.5	71	19.5	3
국립생태원	5	12	9	0	23.5	58	18.5	0
독립기념관	4	11	9	0	29.5	52	18.5	0
국립항공 박물관	2	10	7	0	10	70	20	0

[표 4-5] 각 기관별 경영평가지표

기관	주요사업 지표	지표 구분
예술의전당	(주요사업 1) 기획 프로그램 다양화와 질적제고를 통한 관람객·수강생 확대	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	예술성
	- 기획 프로그램 활성화 성과	공공성
	- 교육사업 효율화 성과	공공성
	(주요사업 2) 문화 원거리층에 대한 문화향유기회 확대	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 공연영상화 사업 효율화 성과	공공성
	- 문화햇살사업 효율화 성과	공공성
	(주요사업 3) 서비스 개선·개발과 연계한 지속적 고객 확대	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 유료회원제사업 효율화 성과	운영 효율성
국립박물관문화재단	(주요사업 1) 공연사업	
	- 우수기획공연 및 문화행사 확대	예술성
	- 기획공연당 평균 유료객석 점유율	운영 효율성
	- 문화행사 투입 예산대비 수혜자	공공성
	(주요사업 2) 문화상품사업	
	- 우수문화상품 기획·발굴 및 보급확대	공공성
	- 온라인 문화상품 구매건수	운영 효율성
	- 오프라인 문화상품 판매액	운영 효율성
	(주요사업 3) 전시운영사업	
	- 우수 특별전시 기획 및 콘텐츠 발굴	공공성
	- 특별기획전 유료관람객 비율	운영 효율성

기관	주요사업 지표	지표 구분
태권도진흥재단	(주요사업 1) 태권도 교육 및 보급 사업	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 태권도 프로그램 보급 성과	공공성
	- 태권도 가치 보존 및 활용 성과	예술성
	(주요사업 2) 태권도 국제 교류·협력 사업	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 해외 태권도 보급 성과	공공성
	- 태권도원 외국인 교류 성과	공공성
	(주요사업 3) 태권도 문화·산업 진흥	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 태권도 관광 상품 운영 성과	공공성
	- 태권도원 매출액	운영 효율성
한국체육산업개발(주)	(주요사업 1) 올림픽 시설물 관리	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	공공성
	- 시설물 유지관리 개선	공공성
	- 수탁사업 수입실적	운영 효율성
	(주요사업 2) 스포츠교실 운영	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	예술성
	- 스포츠센터 회원 이용률	운영 효율성
	(주요사업 3) 공연사업	
	- 사업추진 노력 및 집행 효율성	예술성
	- 대관가동률	운영 효율성
	- 공연관람 이용객 수	공공성
국립해양박물관	- 박물관 인지도 제고 및 운영성과	공공성
	- 전시·관람 활성화 성과	예술성
	- 문화재급 유물 확보 및 등록신청 성과	공공성
	- 유물 보존처리 실적	공공성
	- 학술연구활동 활성화	공공성
	- 교육프로그램 운영활성화	예술성
	- 주요사업 성과관리의 적정성	공공성
	- 주요사업 지표구성의 적정성	공공성
	- 주요사업 비계량적 성과	예술성

기관	주요사업 지표		지표 구분
국립과학관법인	1. 성과관리의 적정성		운영 효율성
	2. 관람객 수		공공성
	3. 전시품 설치 운영 및 서비스 관리		운영 효율성
	4. 과학교육 및 문화 프로그램 운영		공공성
	5. 공유·협력 등 효율적 기관 운영		공공성
	국립광주과학관	과학과 예술이 융합된 콘텐츠 개발 및 운영	예술성
		과학문화 격차해소	공공성
	국립대구과학관	생활 속 과학관 활성화	예술성
		연구 역량 제고	공공성
	국립부산과학관	전시 R&D 수행 실적	예술성
		SW·메이커 활성화	공공성
		후원회를 통한 지역사회 과학나눔문화 확산	공공성
국립해양생물자원관	- 해양생물자원 확보		공공성
	- 해양생물자원 유용 소재 발굴		공공성
	- 연구성과 및 활용		공공성
	- 전시·교육 서비스 이용		공공성
	- 전시·교육 만족도		예술성
	- 주요사업 성과관리의 적정성		공공성
	- 주요사업 지표구성의 적정성		공공성
	- 주요사업 비계량적 성과		예술성
국립생태원	(주요사업 1) 생태연구 사업		
	- 국가 자연환경보전정책 지원 성과		공공성
	- 건강하고 안전한 국가 생태계 관리 성과		공공성
	- 생태연구실적 활용 성과		공공성
	- 생태연구 사업 성과관리의 적정성		공공성
	(주요사업 2) 생태전시 사업 성과		
	- 생태전시 사업 성과		예술성
	- 생태전시 사업 안전성 확보 성과		공공성
	- 생태전시 사업 성과관리의 적정성		예술성
	(주요사업 3) 생태교육 사업		
	- 생태교육 사업 성과		예술성
	- 생태교육 사업 성과관리의 적정성		예술성
	주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성		
	- 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성		공공성

기관	주요사업 지표	지표 구분
독립기념관	(주요사업 1) 대국민 역사의식 확산을 위한 공감 전시	
	- 독립정신 확산 전시콘텐츠 활용 성과	예술성
	- 관람객 안전사고 감축노력	공공성
	- 대국민 역사의식 확산을 위한 공감 전시사업 성과관리의 적정성	예술성
	(주요사업 2) 나라사랑정신 함양을 위한 교육	
	- 나라사랑 가치전달 확대 성과	예술성
	- 나라사랑전신 함양을 위한 교육 사업 성과관리의 적정성	예술성
	(주요사업 3) 독립정신의 계승과 발전을 위한 독립운동사 연구	
	- 독립운동사 연구 성과	공공성
	- 독립정신의 계승과 발전을 위한 독립운동사 연구사업 성과관리의 적정성	공공성
	주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	
	- 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	공공성
국립항공박물관	- 주요사업 성과관리의 적정성	공공성
	- 주요사업 지표구성의 적정성	공공성
	(주요사업 1) 국민 맞춤형 전시·체험 운영	
	- 박물관 연간 관람 실적	공공성
	- 박물관 연간 체험프로그램 이용 실적	공공성
	(주요사업 2) 항공문화 교육 콘텐츠 확산	
	- 박물관 항공문화교육 운영 실적	공공성
	- 사회적 가치 구현을 위한 항공문화교육 운영 실적	공공성
	(주요사업 3) 항공 자료의 선제적 확보 및 관리	
	- 항공 자료의 선제적 수집·확보	예술성
	(주요사업 4) 항공분야 학술연구 및 성과 확산	
	- 항공분야 학술 연구 및 교류 성과	공공성

출처 : 기획재정부 및 각 부처 경영평가 편람 참고

3. 상호 업무이해의 측면

이영석, 오동근, 유희재(2021)에 따르면 업무의 내용과 방식이 비슷할수록 상호 동질감을 느끼고 업무수행이 효율적으로 이루어지기 때문에 타 부서와의 업무 유사성은 업무 효과성에서 유의한 것으로 나타났다.

행정직과 사업부서의 업무가 명확히 구분되고, 상호 업무를 이해할 유인이 거의 없는 경우 결합이 느슨해진다는 점을 면접자들은 이완결합의 한 원인으로 생각하는 경향을 볼 수 있었다. 이는 조직 상호작용이 낮은 경우 조직 응집성이 낮아진다는 선행연구 결과와 일치하는 상황을 보였다. 또한, 행정직이 전문 사업에 대해 해당 사업을 수행할 정도로 이해하기에는 한계가 있기 때문에 업무의 순환 가능성도 매우 낮다고 생각하는 경향이 있었다.

> *"직원을 통합으로 뽑아서 그 안에서 기관의 주요사업을 수행시키는 기관도 있으나 그런 기관은 사업 자체가 매뉴얼화 된 기관입니다. 주요사업 자체가 매뉴얼화 된 업무가 아닌 경우에, 예를 들어 상담가가 상담을 해야하고, 연구직이 연구를 해야하고, 학예사가 전시기획을 해야하는 경우는 업무순환 가능성이 없기 때문에 사업부서의 업무를 이해할 필요도 없고, 이해할 수도 없습니다."*
>
> ***「업무순환 가능성이 없음」[인터뷰 B]***

실제 채용 요건을 통해서도 업무순환 가능성에 대한 분석을 할 수 있었다. 독립기념관의 경우를 살펴보면, 학예직의 경우 학예사, 교원자격증 등 자격요건을 필수로 하고 있었으며, 연구직의 경우는 특정 분야의 일정 학위, 연구실적을 요구하고 있었다. 따라서 일반행정직의 경우 입사 이후 해당 업무를 하게 될 가능성이 거의 없다고 판단할 수 있다.

이는 국립해양박물관 채용 공고에서도 확인할 수 있다. 학예 직군의 자격요건으로 고고학, 역사학, 박물관학 등 특정 전공을 요구하고 있었다. 이는 해당 업무를 위해서는 전문지식이 필요하다는 것을 의미하므로, 일반행정직이 해당 업무와 순환될 가능성은 매우 적은 것으로 볼 수 있다.

[그림 4-2] 독립기념관 채용 공고

나. 정규직 응시자격

구분	직무	인원	필수 응시자격 및 우대사항	비고
학예직 7급	교육기획	1명	ㅇ **(필수)** 다음 2가지 요건을 모두 충족하는 자 - 교육기획 또는 관련 업무 경력자 - 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인 ㅇ **(우대)** 정학예사·준학예사, 초중등 교원(정교사), 청소년지도사, 평생교육사 자격증 소지자	장애인 제한경쟁
학예직 7급	교육기획	1명	ㅇ **(필수)** 교육기획 또는 관련 업무 경력자 ㅇ **(우대)** 정학예사·준학예사, 초중등 교원(정교사), 청소년지도사, 평생교육사 자격증 소지자	
연구직 5급	연구 및 연구사업	1명	ㅇ **(필수)** 다음 2가지 요건을 모두 충족하는 자 - 독립운동사, 한국근현대사 분야 박사학위 소지자 - 최근 3년 이내(**'19.4.15.~'22.4.14.**) 해당분야 논문 3편 이상을 전문학술지(한국연구재단 등재후보지 이상)에 발표한 자(다만 해당 기간 내 간행한 박사학위 논문과 전문학술서는 2편의 논문으로 간주)	
연구직 6급	연구 및 연구사업	1명	ㅇ **(필수)** 다음 2가지 요건을 모두 충족하는 자 - 독립운동사, 한국근현대사 분야 석사학위 소지자 - 최근 2년 이내(**'20.4.15.~'22.4.14.**) 해당분야 논문 1편 이상을 전문학술지(한국연구재단 등재후보지 이상)에 발표한 자	

출처 : 독립기념관 채용 공고에서 발췌

[그림 4-3] 국립해양박물관 채용 공고

□ 채용예정분야 및 인원

채용분야	직 급	인 원	담 당 예 정 업 무	직무기술서
학예일반 (전문직)	원 급	1 명	· 박물관 학예 일반 - 자료 수집·보존·관리·전시·학술연구 등	별도 파일 참고

□ 채용 기준 및 우대조건

ㅇ 자격요건

ㅇ 성별, 연령, 학력 제한 없음

ㅇ 채용분야 관련 전공교육 60학점 이상 이수자 또는 이와 동등한 자격이 있다고 인정되는 자

* 고고학·역사학·박물관학·인류학·민속학·미술사학·한문학·보존과학·문화재학·문화재관리학·문화재보존학 관련 학교교육 (박물관 전문직 채용으로 관련분야 전문지식 필요)

ㅇ 남자의 경우 원서 접수 마감일 기준 병역을 필하였거나 면제된 자

ㅇ 최종 합격 후 바로 근무가 가능한 자

* 재학생, 휴학생은 지원 자격 없음

출처 : 국립해양박물관 채용 공고에서 발췌

반면, [그림 4-4]과 같이 사업분야의 업무가 매뉴얼화 되어있고, 일반적인 행정적인 처리를 요구하는 업무를 담당하는 기관의 경우는 '사무'직렬로 통합채용을 하고 학력, 전공에 관한 자격요건이 없었다. 따라서 해당 기관은 입사 이후에도 상호 업무가 전환, 순환될 가능성이 전문직을 요구하는 기관보다 높다고 유추할 수 있다.

[그림 4-4] 공무원연금공단 채용 공고

❑ **모집전형 및 인원 : 총 32명**

(단위 : 명)

모집 전형			경쟁구분			응시자격
			일반	제주 지역인재*	계	
5급	사 무		14	6	20	○ 우리 공단 인사규정에 의한 임용결격 사유가 없는 자 *임용결격 사유 : 【별첨2】 ○ 학력, 전공, 성별 및 연령 제한 없음 *공단 정년 만 60세 초과자 제외 ○ 남성의 경우 병역필 또는 면제자(군복무 중인 경우 임용일 전 전역 가능자) ○ 합격 후 즉시 근무가 가능한 자 *임용유예 불가
		행정/법학	4	3	7	
		보건사회	2	-	2	
		사회복지	2	-	2	
		사회체육	1	-	1	
		사회통계	2	-	2	
		경영/경제	3	3	6	
	전 산		5	3	8	
		개발기획	2	2	4	
		보 안	1	-	1	
		전산통계	2	1	3	
	기 술		4	-	4	
		전 기	1	-	1	
		기 계	1	-	1	
		토 목	1	-	1	
		조 경	1	-	1	
합 계			23	9	32	

출처 : 공무원연금공단 채용 공고에서 발췌

이와 더불어, 사업부서의 입장에서는 경영관리 부서의 업무를 이해하고 배울 기회가 적은 경우가 있음을 확인할 수 있었다. 문화예술 공공기관이기 때문에 '문화예술' 분야와 '공공기관'이라는 두 가지 영역에 대한 이해가 필요한데, 양쪽 부서는 각자의 업무를 제외한 영역의 이해관계와 업무 프로세스에 대한 이해가 부족한 모습을 볼 수 있었다.

"저도 사업부서에 있다가 기관평가 TF에 참여하면서 그때 비전과의 사업 연계성, 전략체계와 같은 개념을 배울 수 있었어요. 그리고 학예 업무 분야에 있으면 행정 분야에 대해서 알아야 할 사항이 예산 사용, 계약 규정, 해당 사업에 대한 성과지표 등으로 한정적이고, 사실 그 이외에 사항에 대해서는 꼭 알아야 할 필요성을 느끼지 못해요."

「사업부서에는 기관 방향성을 내재화할 기회가 적음」

[인터뷰 C]

경영관리부서와 사업부서 모두 상호 간의 업무를 심도있게 이해할 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 그 원인이 경영관리 부서에서 전문사업분야의 업무로 순환될 가능성이 적고, 사업분야에서는 사업에 필요한 행정적 사항만을 습득하면 업무에 지장이 없다는 것에 있었다.

4. 협업 유인

신공공관리 차원의 행정개혁으로 성과주의 관리체계가 자리 잡으면서, 전사적 전략기획을 통한 관리자들의 성과향상 노력으로 인해 부서 내 협력보다는 부서 간 협력이 강조되게 되었다(Gabris, Grenell&Kaatz, 1998). 또한, 외부 환경적으로도 과거보다 복합하고 정형화되지 않은 문제들이 발생하기 때문에 부서 간 경계를 뚜렷하게 하기보다는 다양한 참여자, 관점을 통해 문제를 해결하고자 하는 경향이 나타났다(이형우, 2019).

그러나 문화예술 공공기관에서는 성과주의식 관리가 오히려 협업을 촉진하지 못하기 때문에 조직결합을 약하게 하는 모습을 확인할 수 있었다.

> *"부서평가, 개인평가 모두 상대평가이기 때문에 사실 다른 부서와 긴밀하게 연결될 필요가 없어요. 특히 부서 내에서는 부서평가 결과를 공유하기 때문에 어느 정도 협업이 진행되고, 부서장의 지시와 감독이 있기 때문에 상호 협조를 하게 되는 것도 있는 것 같아요. 그런데 부서끼리는 옆팀이 잘하면 우리팀이 불리하면 불리했지 좋지는 않죠."*
>
> ***「부서 간 협업 유인이 없음」[인터뷰 B]***

한편, 협업이 요구되는 업무를 부서 간에 진행할 경우 더 많은 부가적 노력이 요구되는 팀은 상대 부서에 대한 불만과 애로사항을 더 크게 느끼기 때문에 갈등이 더 쉽게 발생할 수도 있다는 연구가 있다(이영석, 오동근, 유희재, 2021). 따라서 위 인터뷰 내용처럼 다른 부서와 연결될 필요가 없는게 오히려 갈등 요인을 줄이는 효과가 있을 수도 있다. 하지만 상호 높은 의존성을 가진 경우 전략의 도출을 통해 업무수행력을 향상시키고, 갈등을 감소시키며, 생산성이 올라간다는 선행연구

(Saavedra et al., 1993)의 결과도 있으므로, 상호 협업 유인에 따라 부서 간 결합의 변화는 좀 더 많은 사례에 대한 연구가 필요하다.

> *"협업이라는게 중간에서 조정해 줄 수 있는게 필요한데, 그런게 사실 많이 없죠. 저는 협업이 진행되다가 결국에는 한쪽 부서 위주로 흘러가버리는 경우를 많이 봤어요. 예를 들어서 공연-국제교류 사업을 할 때 결국에는 공연 위주의 사업이 진행된다거나, 국제교류 위주로 사업이 진행되는 모습을 보였습니다. 그게 그 안에서 부서끼리 각자의 업무를 정확히 나누려고 하기 때문에 어쩔 수 없는 것 같아요."*
>
> ***「부서 간 협업 조정·유지 장치가 없음」[인터뷰 C]***

또한, 협업 조정 시스템의 중요성을 말하는 입장도 있었다. 협업을 시작하게 되는 계기, 중간 조정 절차 그리고 협업이 지속되기 위한 강제력이 부족하다는 의견도 들을 수 있었다. Christensen and Laegreid(2006)는 분권화와 함께 분절이 발생한 것을 신공공관리의 부작용으로 지적하고 있다. 예산, 성과, 정원 등 거의 모든 부분에서 부서의 경계가 있기 때문에 협업이 어려운데, 특히 문화예술 공공기관의 경우 각자 전문분야가 뚜렷하게 다르기 때문에 부서 간 업무 유사성이 매우 떨어지므로 그 경계가 심화되는 경향이 있다.

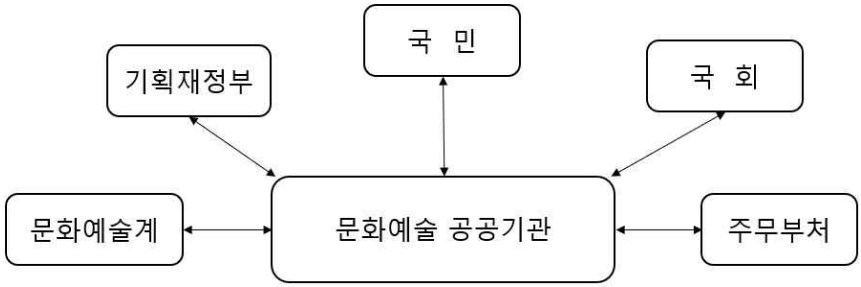
5. 모호한 목적 설정

Meyer와 Rowan(1977)에 따르면 조직결합이 느슨한 조직들은 모호한 목적을 가지고 있는 경향이 있다. 앞서 살펴본 선행연구에서 박병진(2004)은 공공조직에서 목표가 무엇인가에 대한 합의를 가지기 어려우며, 조직 목표의 중첩을 이완결합의 한 원인으로 보고 있다. 모호한 목적이 발생하는 이유를 이해관계자들과의 관계에서 찾을 수 있었다. 성과측정이 어려운 이유는 앞서 서술한 평가 기준의 모호성, 주관성, 전문성 이외에도 이해관계자에 따라 다르게 판단될 수 있다는 점이다. 따라서 어떤 이해관계자에게 좋은 평가를 받을지에 대한 목적, 목표 자체가 확정적이지 않기 때문에 기관의 목적이 모호해지는 경향을 파악할 수 있었다.

> *"각종 이해관계자가 바라보는 성과물에 대한 시선이 다릅니다. 혁신적이고 창의적인 콘텐츠가 기획되더라도 그 성과물이 우수하다고 판단하는 기준이 이해관계자마다 달라요. 기재부, 국회, 부처, 국민마다 다 우수하다고 하는 기준이 다르기 때문에 참 어려운 부분이 있어요"*
>
> ***「이해관계자 마다 성과물에 대한 시선이 다름」[인터뷰 A]***

문화예술 공공기관이 직면하고 있는 이해관계자는 크게 [그림 4-5]와 같이 나타낼 수 있다. 우수한 사업 결과물이라는게 주무부처 입장에서는 절차와 예산 안에서 문제없이 처리된 사업으로 볼 수 있고, 기획재정부 입장에서는 예산 투입 대비 수혜자 수가 많은 사업을 우수한 사업이라도 판단할 수 있다. 또한 국민의 입장에서는 비용, 흥미, 효익성 등 콘텐츠 이용에 대한 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 사업 결과물을 우수한 성과물이라고 볼 수 있다.

[그림 4-5] 문화예술 공공기관의 이해관계자



"같은 콘텐츠에 따라서도 국민의 평가가 다 달라요. 중고등학생들은 좋았다고 하는데, 초등학생들은 어렵다고 흥미를 안 느끼는 경우도 있어요. 그리고 학부모들의 시선, 어른들의 평가가 다 달라요. 그래서 좋은 문화예술 서비스가 무엇인지 정의하기가 어려운 부분이 있죠."

「국민들의 평가조차 일치시키기 어려움」[인터뷰 A]

외부 이해관계자와의 관계뿐만 아니라, 기관 내부에서도 평가가 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 문화예술 사업부서와 담당자에 대한 평가도 어떤 입장에서 바라보느냐에 따라 다른 평가를 내리는 경향이 있었다.

"제가 국정감사, 부처 대응 업무를 맡았을 때는 솔직히 외부 지적사항이 안 나올 만한 사업이 가장 저한테 제일 좋은 사업이죠. 어쨌든 처리는 대외업무 담당부서에서 해야하니까요."

「부서 업무에 따른 사업에 대한 목적이 다름」[인터뷰 B]

"외부 평가에서 훌륭한 콘텐츠가 나온 부서가 오히려 미움을 받은 경우도 있어요. 국가로부터 돈을 받아서 쓰기 때문에 어느 정도 행정력이 뒷받침 되어야 하는데 행정을 너무 놓고 가버린거죠."

「내외부 평가가 다를 수 있음」[인터뷰 C]

부서 내부에서도 개인에 따라서 그 사업에 대해 목표하는 목적이 다르다는 문제도 찾아볼 수 있었다. 즉, 외부-기관, 부서-부서, 부서-부서원의 관계에서 각자가 원하는 성과물이 다르기 때문에 목적을 확정짓기가 어렵다는 것을 확인할 수 있었다.

> *"연구기관 같은 경우는 연구자들이 자기가 쓰고 싶은 주제를 쓰려고 하고, 나중에 본인의 실적과 커리어에 도움이 되는 연구를 하려고 하는 경향이 있어요. 문화예술쪽도 결국 개인의 성과물이 포트폴리오가 되니까 그걸 중요하게 생각하는 것 같아요."*
> ***「부서원마다 사업 방향이 다를 수 있음」[인터뷰 A]***

6. 기관장의 리더십

선행연구들은 기관장의 리더십 유형과 조직결합의 관계에 관한 연구를 진행하였다. 실제 직원들이 느끼는 맥락에서는 기관장의 출신, 업무 경험, 경력을 토대로 판단하는 경향이 있었다. 하지만 공무원 출신, 사업 분야의 전문가 출신, 관료제적 업무 경험 등 개인적인 특성에 대응되는 결합 유형이 일정하게 나타난다기보다는 기관장 개인의 성향에 따라 불규칙적으로 나타났다.

> *"기관장님의 스타일에 따라서 조직을 묶어서 끌고가기도 하고, 자율성을 좀 더 주기도 하고 많이 달라졌어요."*
>
> ***「기관장에 따라 결합 형태가 바뀜」[인터뷰 A]***

> *"저는 기관장님에 따라서 조직이 많이 변하는 걸 느꼈어요. 기관장님이 바뀌면서 보고절차, 회의 방식, 조직 개편이나 그런 크고 작은 것들이 다 바뀌니까 부서 간의 분위기도 달라지는 경우가 있었어요. 공무원 출신인지, 학예 분야 출신인지에 따라서 좀 달라졌던 것 같아요. 물론 공무원 출신이라고 해서 더 타이트하게 운영하는 것만은 아니고, 재량권을 많이 주시는 기관장님도 있었어요."*
>
> ***「기관장에 따라 결합 형태가 바뀜」[인터뷰 B]***

이러한 경향은 학교 뿐만 아니라 공공기관에서도 마찬가지로 적용되는 것을 확인할 수 있었다. 이정로와 박세훈(2006)이 학교장의 리더십이 조직결합에 영향을 미치는 중요한 요인임을 연구했는데, 문화예술 공공기관에서도 마찬가지로 큰 영향을 보이고 있었다. 한편, 조직의 시스템화 정도, 명확한 업무분장과 권한에 따라 기관장의 영향이 작아지는 경우도 살펴볼 수 있었다.

“아까 말씀드린 것처럼 특정 부서가 큰 권한을 가지고 있던 적이 있는데 그때는 기관장님이 바뀌어도 이전부터 이어져오던 업무 시스템이 있으니까 크게 변하지 않았어요. 인사나 예산에 대한 실권을 실무를 하는 부서에서 꽉 쥐고 있는 문화니까 기관장님도 그걸 존중해주시기도 했어요.”

「부서별 권한 정도에 따라 기관장 영향이 달라질 수 있음」

[인터뷰 C]

기관장의 정책 대응 성향에 따른 변화도 크다는 것을 확인할 수 있었다. 공공기관의 대규모 조직 개편이 기관장의 교체, 정권의 교체, 정책의 변화와 같은 큰 이슈에 따라서 진행되는 경우가 많다. 기관장의 성향이 정권과 정책에 대해 민감하게 반응하는 경우 부서의 신설, 통폐합이 활발하게 일어나기 때문에 그 과정에서 구성원이 섞이게 되고 결합형태나 문화가 달라질 가능성을 보이고 있었다.

“기관장님이 정책에 따라서 부서를 만들려는 분들도 계시고, 현재 체제 내에서 기능을 조정하려는 분들도 계신데요. 부서를 만들기 시작하면 아무래도 사람이 섞이니까 갑자기 부서 간 관계가 달라지기도 하죠. 그리고 평가가 정권이나 정책에 따라서 바뀌기 때문에 평가에 얼마나 신경을 쓰시는지에 따라 좀 달라지기도 했어요.”

「기관장의 정책 민감도에 따라 결합이 달라질 수 있음」

[인터뷰 B]

제 3 절 문화예술 공공기관에서 이완결합의 영향

앞서 살펴본 이론적 논의와 선행연구를 통해, 이완결합 조직은 혁신을 추구하고 환경 변화에 대응하기 유리한 측면이 있는 것을 살펴볼 수 있었다. 반면, 감시와 통제가 어렵다는 점과 목표의 모호함, 중첩성을 이유로 부정적 영향도 있는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 이와 관련하여 실제 기관에서는 어떤 영향이 나타나고 있는지를 확인해 보았다.

1. 창의성과 혁신성

경영관리 부서의 재직자와 사업부서의 재직자 모두 문화서비스 기획, 제작, 제공에 있어서 이완된 조직이 혁신과 전문성 발현에 도움이 되었다고 평가하는 경향이 있었다.

> *"적절한 자율성과 느슨함은 본업의 전문성 발휘 자체에는 유리한 측면이 있다고 생각합니다."*
>
> ***「본업 전문성 발휘에 유리함」[인터뷰 B]***

> *"순수예술부터 사업예술까지 해당 분야의 전문가들이 긍정적 평가를 할 정도로 좋은 콘텐츠도 많이 나왔어요."*
>
> ***「콘텐츠의 질적 향상에 도움이 됨」[인터뷰 C]***

> *"부서별로 <u>사업에 대해 자율성을 가지면서 문화예술 쪽에 있어서 창의적이고 혁신적인 아이디어 발굴에 있어서는 긍정적인 모습을 보였습니다.</u> 특히 전시같은 경우는 특별전시라든지, 기획전, 팝업전시 이런 것들을 할 때 기관에서 전시기획 전문가를 뽑았는데 전시가 상당히 초반에 독특하다라는 느낌을 많이 받을 수 있었고, 교육 같은 경우는 교육 프로그램 기획에 있어서 해외 트랜드, 우수사례, 교육 방법, 교구재를 많이 반영해서 창의적이고 혁신적인 것들을 많이 진행하는 것을 보았습니다."*
>
> ***「창의성과 혁신성에 도움이 됨」[인터뷰 A]***

문화예술 분야 뿐만 아니라, 연구기관에서의 경험을 바탕으로도 느슨한 조직이 전문성과 창의성 발휘에는 도움이 되는 경향이 있다는 것으로 나타났다. 해당 직렬은 채용 요건부터 전문성을 요구하고 있고, 특정한 분야의 전공, 경력을 요구하고 있기 때문에 예술분야의 전문성을 발휘할 수 있는 조직환경이 구성되는 상황에서는 그 능력이 충분히 발휘될 수 있다는 인식이 드러났다. 또한, 조직의 느슨한 결합 자체에 대해서는 긍정적인 평가를 하고 있었다. 이는 선행연구에서 보인 이완조직이 새로운 가치를 창출하고 실질적인 활용을 위한 전제가 된다는 주장과 맥락을 같이한다(Agarwal & Selen, 2009; O'Connor, 2008; Wang & Ahmed, 2007). 이완결합 체계가 조직의 혁신을 추구하는데 필요함을 연구했던 조직의 동적 역량에 관한 Teece(2007)의 연구와도 일치되는 모습을 보였다.

2. 통제와 조정

공공기관은 공적역할을 공공성을 근간으로 수행하는 것이 존재가치이고, 공공기관 관리의 핵심은 이 기능을 강화하기 위해 도와주고 견제하는 것이다(권오성 외, 2009). 공공기관은 법적으로는 정부조직이 아니면서도 공적인 기능을 수행하고, 민간부문의 특성이 혼재되어 있는 유형의 기관이다. 중간영역에 있으면서 정부와 시장이 해결하기 어려운 서비스를 제공하고 처리하는데 있어 효율적인 조직형태로 이해할 수 있다(Weisbrod, 1988; 성도경 외, 2005; 배용수, 2008; 신복용, 2012). 즉, 공공기관은 공공성 실현과 해당 기관의 개별적 목적 두 가지를 동시에 달성해야 하는 측면이 있다.

느슨한 결합 조직이 가지는 유연성과 창의성 발휘 기회에 대해서는 긍정적으로 평가하였으나, 그 전문성의 방향에 대해서는 대체적으로 부정적인 평가를 하고 있었다. 성과물 자체에 대한 평가는 긍정적이나, 기관 목적 부합과 경영관리 부서의 입장에서는 다른 평가를 보이고 있었다.

"큰 틀에서 보면 자율성을 가지고 전문성이라든지 뛰어난 역량을 효과적으로 발휘할 수 있으려면 기관의 목적, 미션, 비전, 전략체계를 충분히 이해하고 있어야 합니다. 그런데 제가 목격한 대부분의 경우는 조직의 방향성과는 다소 동떨어진 경우가 많았습니다."

「기관의 방향과 동떨어진 전문성 발휘」[인터뷰 A]

"전문성 발휘에는 적절히 이완되는게 도움이 될 수 있지만, 그 전문성이라는게 국민에게 서비스를 제공하는 측면에서 공공기관에게 요구되는 전문성과 창의성인지는 좀 보는 관점들이 다릅니다."

「공공기관의 목적에 부합한 전문성인지 관점이 다름」[인터뷰 B]

경영관리 부서 입장에서는 기관 전략과 외부 요구에 부응하는 방향으로 사업이 진행되기를 원하고 있었으며, [기관목적-미션-비전-경영전략-부서별 실행과제]로 이어지는 성과지표의 순차적 세분화(Cascading)을 실현하기를 원하는 경향이 있었다. 그런 관점에서 사업을 바라보기 때문에 사업 방향의 통제와 조정이 필요하다고 생각하고 있었다. 하지만 사업부서의 영역이 고도의 전문성이 요구되는 영역이기 때문에 해당 분야 비전문가로 이루어진 경영관리 부서에서 통제하기에는 어려움이 있는 것으로 나타났다. Weick(1976)도 이완 결합체제에서 감시자의 관찰 능력의 부족이 나타나는 경우가 있다는 것을 말했는데, 이와 일치하는 현상이 나타나고 있었다.

"통제가 어려운 가장 큰 이유는 사업부서의 영역에 대해서 잘 모릅니다. 예를 들어서 심리상담을 진행하는 기관에서 있을 때는 심리상담 전문가가 아니면 알기 어렵기 때문에 관여하지 못 했습니다."

「사업에 대한 전문성 부족으로 통제가 어려움」[인터뷰 B]

제 4 절 조직결합의 변화양상

1. 관료제적 결합으로의 변화

문화예술 공공기관은 문화예술 기관이라는 정체성과 공공기관이라는 정체성이 공존하고 있다. 기관 설립 초기에는 문화예술 기관이라는 정체성이 좀 더 크게 작용하여, 앞서 살펴본 바와 같이 자율성과 전문성을 기반으로 조직이 느슨하게 연결되어 있는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 그러나 인터뷰 대상자들 모두 공통적으로 점점 관료적 결합의 모습으로 변해간다는 의견을 말했다.

> *"공공기관이다 보니까... 요즘 공공기관에서 창의와 혁신을 강조는 하고 있으나, 공공조직에 있어서는 이런 이완조직이 맞지 않는 경향을 보였습니다. 예산, 출연금, 출자금을 받아서 기재부, 국회, 소관부처의 관리-감독-통제를 받고, 법령에 따라 통제를 받고, 매년 결산감사도 이루어지고 있다보니까, 또 감사원, 감사기구, 권익위에서 계속 감사를 받고 있다보니까, 사업을 창의적으로 잘 수행했다 하더라도 절차가 중요하거든요. 이렇게 <u>획일화되고 통제 조정을 받다 보니까 공공기관의 관리 문화에 익숙해지고</u> 담당들이 좌절도 맛보는 것 같고 점점 시간이 지날수록 혁신적인 모습이 줄어들었어요."*
>
> ***「통제와 조정에 익숙해짐」[인터뷰 A]***

> *"자율성이 높은 것도 중요하지만 결국에는 공공기관이기 때문에 투입에 대한 적절한 결과가 필요하고 절차가 필요합니다. 그래서 나중에는 문제가 되지 않을 방법, 심지어는 주제나 사업방향까지도 소극적으로 변할 수 밖에 없죠."*
>
> ***「절차와 요구되는 결과에 순응」[인터뷰 B]***

"자율성을 많이 주는 문화는 공공기관에서는 사실상 어렵다고 봐요. 세금을 쓰는 공공의 영역이기 때문에 요구되는 통제나 절차를 지키는게 필요하니까요."

「통제와 절차에 순응」[인터뷰 B]

공공기관이 요구받고 있는 행정사항, 결과물에 종속될 수 밖에 없기 때문에 점점 자유로운 모습이 줄어들고, 제도에 순응하면서 관료적 결합으로 변화해가는 모습을 보였다.

[표 4-6] 문화예술 공공기관의 결합 유형 변화

이완 결합 (loose coupling)		관료제적 결합 (bureaucratic linkage)
- 전문성 - 자율성	⟹	- 공식성 - 통제성 - 합리성 - 규칙

2. 결합 변화의 해석

이러한 양상은 사회학적 제도주의의 시각에서 해석해 볼 수 있다. 사회학적 제도주의에서는 사회적으로 인정된 제도가 행위자에 영향을 미치고, 행위자는 그 제도를 채택하는 것을 정당성 획득의 과정으로 이해하며, 같은 제도를 채택한 행위자들은 서로 유사해진다고 바라본다(Meyer & Rowan, 1977). 행위자는 인지적 측면에서 형성된 제도를 당연성의 논리에 의해 받아들인다. 합리적 선택 제도주의와는 다르게 유인에 따른 계산이나 합리성보다는 당연한 과정으로 제도를 채택한다. 이 과정을 통해 상징성과 사회적 정당성을 획득하고자 한다(Meyer & Rowan, 1977). 사회학적 제도주의에서는 제도의 범주에 공식·비공식적 규칙이나 절차는 물론이고 상징, 전통 등(규범적 요소, 무형적 요소) 까지 포함한다. 따라서 행위자 주변을 둘러싼 문화까지도 하나의 제도로 파악한다.

비슷한 제도를 채택해서 사회적으로 형성된 적절성의 논리에 따라 정당성을 획득하는 과정을 설명하는 Dimaggio & Powell의 동형화 이론은 비슷한 조직 군의 조직들이 서로 닮아간다는 것을 설명하는 이론이다. 이 과정을 통해 조직은 사회적 정당성을 가짐으로써 생존 가능성을 높이려 한다. 조직을 둘러싼 환경은 조직의 생존을 위해 환경(기술적, 제도적)에 대한 순응을 강조한다. 이 과정에서 조직은 순응하게 되며, 자신과 유사한 범주의 조직과 유사해지는 방식으로 생존 가능성을 높이려 한다. Dimaggio & Powell의 연구에 따르면 동형화는 크게 강제적 동형화, 모방적 동형화, 규범적 동형화로 나눌 수 있다. 강제적(Coercive) 동형화란 어떠한 조직이 의존하거나 관련있는 조직에 의해 압력을 받거나, 사회의 기대·문화 등에 의해 압력을 받을 때 발생하는 것을 말한다. 특히 공공기관의 경우 법령과 정부의 통제를 받기 때문에 강제적 동형화를 겪게 될 가능성이 크다. 모방적(Mimetic) 동형화란 정당성을 획득한 조직을 모방하고자 할 때 일어난다. 주변 환경에 불확실성이 크거나, 목표가 중첩되어 복잡하게 얽혀있어 해결책을 찾기 어려운 경우 성공적인 조직을 모방함으로써 해결하려고 한다. 규범적(Normative) 동형화란 전문적인 기준을 수용하고, 조직 형태와 구조로 나타나는 과정에서 조직이 유사해지는 과정을 말한다. 아래는 동형화 촉진요인과 동형화 기제를 정리하였다. 이론적인 측면에서는 조직목표의 모호성, 전문직업화 부분에서 동형화 촉진요인과 이완결합의 원인의 유사성을 찾을 수 있었다.

[표 4-7] 동형화 촉진요인과 동형화 기제

동형화 기제	동형화 촉진요인
강제적 동형화	자원의 외부의존
	사회의 문화적 기대
모방적 동형화	핵심기술의 불명확성
	조직목표의 모호성
규범적 동형화	환경의 불확실성
	전문직업화

자료 : 최창수(2008)를 재구성

공공기관은 신공공관리 패러다임 속에서 발생한 자신들을 둘러싼 제도적 환경(공공부문 효율화 압력)에 순응함으로써 정당성 확보를 위한 모습을 보이며(조희진, 2014), 외부 제도를 수용함으로써 주변 이해관계자들에게 신뢰를 심어주고자(Frumkin & Galaskiewicz, 2004)하는 모습도 보인다.

문화예술 공공기관도 근본적으로는 공공기관이라는 정체성을 가지고 있고, 기관의 존립, 사업 목적에 대한 정당성 확보를 위해서는 제도를 수용할 수 밖에 없는 모습을 보이고 있었다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 예술성을 평가하는 요소가 적기 때문에 자율성을 가지고 예술성을 증진하는 방향보다는 사업의 지속성과 안정성을 위해 노력하게 되는 것으로 판단할 수 있다. 또한, 공공기관이기 때문에 강제적 동형화를 겪을 가능성이 큰데, 이런 상황에서 유사한 조직과 비슷해지는 방식으로 생존 가능성을 높이려고 하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 여기서 유사한 조직을 문화예술 기관의 정체성이 아니라 공공기관의 정체성을 가지고 설정할 경우 공공기관으로서 생존 가능성이 높아지는 쪽을 선택하게 된다.

인터뷰에서도 예산의 정부 의존성이 크기 때문에 순응하는 이유가 큰 경향을 확인할 수 있었다. 강제적 동형화의 주요요인으로 자원의 외부의존을 뽑을 수 있는데, 실제 현장에서도 그런 종류의 압박을 확인할 수 있었다.

> *“예산을 받을 때 어디에 얼마를 쓸지 굉장히 세세하게 정해서 받잖아요. 써야하는 돈이 하나하나 정확하게 정해져 있는데 자유롭게 사업을 진행시키는거 자체가 힘들죠 사실. 집행률에 대한 압박도 있으니까 최대한 정해진대로 예산을 사용하기 바쁘죠.”*
> ***「예산 사용의 제약」[인터뷰 C]***

> *“이해관계자를 설득해서 예산을 따내야하고, 그들이 원하는 절차를 지켜서 성과를 내야하기 때문에 전문 기획자, 아티스트라도 공공조직에는 행정을 뗄레야 뗄 수가 없죠. 문화서비스 기관은 자체 수익창출은 거의 어려운 상황이고요.”*
> ***「예산 사용의 제약」[인터뷰 C]***

[표 4-8] 기관별 정부 지원

(단위 : 백만원)

기관	총수입	정부 직접지원	비율
예술의전당	37,328	13,092	35%
국립박물관문화재단	9,073	4,336	48%
태권도진흥재단	31,802	30,743	97%
한국체육산업개발㈜	68,299	0	0%
국립광주과학관	26,618	17,810	67%
국립대구과학관	31,068	20,452	66%
국립부산과학관	24,060	15004	62%
국립해양박물관	10,300	8197	80%
국립해양생물자원관	37,479	30,247	81%
국립생태원	73,269	64632	88%
독립기념관	31,216	24,966	80%
국립항공박물관	10,138	10,055	99%

출처 : 각 기관별 알리오(ALIO) 공시

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약 및 의의

1. 연구의 요약

본 연구는 문화예술 공공기관의 결합 특성에 대해서 이완결합이 나타나고 있는지, 원인은 무엇인지, 어떤 영향이 있는지, 조직결합의 변화는 어떤 방향 일어나는지 총 4가지 측면에서 분석하였다.

문화예술 공공기관에서 이완결합 조직 형태는 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 문화예술 분야 전문가들은 자유롭고 유연한 경향을 보이고 있었으며, 사업부서와 행정부서는 각자의 영역에서 고유성을 보이고 있었고, 사업부서 간에는 협업의 어려움을 확인할 수 있었다.

문화예술 기관에서 이완결합이 나타나는 원인으로는 크게 6가지 범주에서 분석하였으며 결과는 다음과 같다. 첫째, 통제 측면에서 미흡한 부분이 있었다. 외부적 통제는 사업부서에 대한 실질적 재량권 통제가 아니라 형식적인 통제에 치중되는 경향이 있었고, 내부적으로는 통제 수단으로 활용하는 부서평가가 상대평가로 이루어져 있기 때문에 오히려 결합을 약하게 만드는 경향이 있었다. 또한, 부서 상호 간에는 서로를 통제할 유인이 없기 때문에 상호 통제의 측면도 활성화되지 않는 모습을 보였다.

둘째, 평가의 측면에서는 관리의 용이성 때문에 단순 산출지표를 활용한 형식적 통제를 할 수 밖에 없는 현상을 관찰했다. 또한, 이해관계자에게 보고, 제출하기 위해서는 정량화된 실적이 실무적 편의를 위해 정성적 지표를 활용한 실질적 평가지표보다는 관람객 수, 공연 횟수와 같은 단순 산출물 측정에 머물고 있는 모습을 보였다.

셋째, 상호 업무이해의 측면에서는 상호 업무가 순환될 가능성이

없고, 필요성이 없기 때문에 부족한 모습을 보였다. 상호 업무가 이질적으로 형성되어 있을 경우 조직 결합이 약해진다고 생각하는 경향이 있었는데 이는 업무의 유사성은 업무효율과 동질감 형성에 도움이 된다는 연구결과(이영석, 오동근, 유희재, 2021)와 유사한 측면을 보인다.

넷째, 협업의 측면에서는 협업을 위한 조정, 통제 장치와 협업을 위한 유인이 부족한 것으로 나타났다. 협업이 잘 이루어지기 위해서는 협업을 기획, 통제, 조정할 수 있는 부서가 필요한데, 해당 역할을 할 수 있는 권한을 가진 부서가 없다는 것이다. 또한, 각 기관의 부서평가편람을 통해서도 성과를 공유할 유인이 없기 때문에 협업의 유인이 적은 것을 확인할 수 있었다.

다섯째, 모호한 목적 설정이 한 원인으로 나타났다. Meyer와 Rowan(1977)은 조직결합이 느슨한 조직들은 모호한 목적을 가지고 있다는 주장과 유사한 측면을 보였다. 모호한 목적 설정이 진행되는 이유로는 다양한 이해관계자가 판단하는 '우수한 결과물'의 기준이 모두 다르기 때문에 합의된 목적 설정 자체가 어려운 모습을 보였다.

여섯째, 기관장의 성향에 따라 결합의 모습이 달라졌다. 하지만 출신, 경력 등에 따라 패턴이 일정하게 나타나지는 않으며, 개인적 성향이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 기관장 개인의 성향으로 인한 조직 결합형태 변화의 가능성이 업무 시스템이 확립된 기관에서는 줄어드는 것도 확인할 수 있었다.

이완결합 형태의 조직이 업무의 창의성과 혁신성에는 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였고, 이는 이완결합 조직이 새로운 가치 창출과 혁신에 유리하다는 이론적 논의 및 선행연구와 일치하는 결과이다. 반면, 부정적인 측면으로는 기관의 방향과 동떨어진 전문성 발휘라는 문제와 그것을 통제할 수 있는 전문성이 부족한 것을 확인할 수 있었다.

문화예술 공공기관에서 결합 형태는 이완결합에서 관료적결합으로 변화되는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이를 사회학적 제도주의에서 해석해 보자면, 기관의 생존과 정당성 확보를 위해 환경에 순응하는 모습으로 볼 수 있다. 또한, 이러한 경향이 심화되는 이유는 정부로부터의

예산 의존도가 높기 때문에 외부(정부) 압력에 대해 강제적 동형화 기제 차원에서 대응하게 되는 것으로 해석할 수 있다.

[표 5-1] 연구결과의 요약

상위범주	하위범주	연구 결과
문화예술 공공기관의 조직 결합		· 느슨한 결합 형태를 보임
이완결합의 영향	창의성과 혁신성	· 콘텐츠의 혁신성과 전문성 향상에 도움이 됨
	통제와 조정	· 사업 목적과 기관의 방향에 일치되는 전문성 발휘를 위한 조정이 어려움
이완결합의 원인	통제	· 사업부서에 대한 외부 통제가 약하고, 형식적 통제에 치중되는 경향이 있음 · 상대평가를 활용한 통제로 인한 부서별 파편화 · 부서 상호 간의 통제할 유인이 없음
	평가	· 정성적 평가를 도입하기도 어렵고, 측정과 관리 측면에서도 애로사항이 있음
	상호업무이해	· 상호 업무 순환 가능성 매우 적음 · 상호 업무 이해의 필요성 낮음
	협업 유인	· 협업을 위한 조정, 지시 장치가 필요함 · 부서 간 협업 유인이 없음
	모호한 목적	· 이해관계자마다 원하는 결과가 다르기 때문에 명확한 목표설정이 어려움
	기관장의 리더십	· 기관장의 개인적 성향에 따라 조직 결합이 달라짐 · 업무 시스템화 정도가 클수록 기관장이 조직 결합에 미치는 영향이 작아짐
조직결합의 변화양상		· 이완결합 형태에서 관료제적 결합 형태로 변화

2. 연구의 의의

1) 이론적 함의

본 연구는 그간의 학교조직을 중심으로 연구되었던 이완결합 조직형태에 대해 실무자들과의 심층 면접과 문헌 자료를 통해 문화예술 공공기관으로 그 범위를 확장했다는 것에 이론적 함의가 있다. 고유 사업 영역에 대한 실질적, 정성적 통제가 미흡하다는 점에서 수업에 대해 자

율성을 가지는 교사와 유사한 점을 찾을 수 있었다. 또한, 문화예술 공공기관이라는 특성상 각종 절차와 제도는 엄격히 준수되어야 하는 모습을 보였는데, 이는 Meyer와 Rowan(1977)의 교사는 행정영역에서는 강한 통제가 이루어지지만 수업영역에서는 자율성을 가진다는 선행연구와 일치하는 결과이다. 이정로와 박세훈(2006)은 학교장의 리더십이 조직결합에 중요한 요인임을 밝혔는데, 이와 유사하게 공공기관의 기관장도 조직결합에 영향을 미치는 요인임을 파악할 수 있었다. 이완결합 조직의 기능과 변화에 대해서도 선행연구와 일치하는 결과를 찾을 수 있었다. 이완결합 조직이 혁신 추구에 유리하다는 연구(Teece, 2007)와 시스템이 관료화 될 경우 혁신보다는 균형과 타협을 지향하게 된다는 연구(Lucas& Goh, 2009)의 결과와 유사한 점을 찾을 수 있었다. 그러나 학교 조직과 공공기관은 구조적으로 다른 부분이 많이 있으므로 추후 후속연구에서 전문성과 창의성을 필요로 하는 공공영역의 조직 결합형태와 특성에 대한 이론적 구체화가 필요하다.

2) 정책적 함의

본 연구는 문화예술 공공기관의 조직결합 특성을 이해하여, 그에 맞는 제도 개선의 필요성을 밝힌다는 것 정책적 함의가 있다. 연구결과를 토대로 살펴보면, 현재 문화예술 공공기관에 적합하지 않은 통제, 평가 시스템을 가지고 있다. 또한, 예산 의존도가 높기 때문에 자율성과 전문성을 발휘하여 문화예술 영역의 부흥을 추구하기 보다는 외부 요구에 순응하는 기관으로 흘러가는 모습을 보이고 있다. 인터뷰를 통해서도 자율성이 주어지는 조직 형태가 문화예술 역량을 발휘하기에는 적합한 것으로 확인할 수 있었다. 다만, 현재 문화예술 공공기관을 구속하고 있는 평가 제도, 예산 사용 등 행정영역에 대한 타협과정에서 이완결합 조직의 장점이 퇴색되는 경향을 확인할 수 있었다. 따라서 공공기관이라는 정체성을 가지고 있기는 하나, 기관의 특수한 형태를 이해해서 이완결합 조직의 장점은 살리고, 공공기관으로서 추구해야하는 가치도 실현할 수 있는 정책적 방안이 필요하다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구는 여러 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 자료수집의 폭이 공개된 정보, 정보공개 청구를 통해 수집할 수 있는 정보에 국한되기 때문에 제한적이다. 특히 이 한계는 주무부처 감독 기제 분석에 있어서 두드러진다. 기관과 주무부처 사이의 업무조정과 감독 과정을 알리오에 공개된 자료를 통해서만 분석하다 보니 구체성이 떨어진다. 또한 예술성 및 전문성 평가에 있어서 내부적으로 위원회, 전문가 평가가 있을 수 있으나 해당 자료를 수집하지 못했다는 점에서 사업부서에 대한 감독 정도를 심층적으로 분석하지 못하였다.

둘째, 이완결합에 관한 연구가 대부분 학교 조직으로 진행되었다 보니 공공기관에서 이완결합 형태의 특징에 대해 일반적으로 합의된 논의를 통한 분석을 하지 못하였다. 본 연구는 이완결합의 원인을 인터뷰를 통해 범주화시켜 분석했으나, 문화예술 공공기관에서 이완결합 원인에 대한 이론이나 연구가 거의 없기 때문에 범주화 과정에서 주관이 개입했을 가능성이 있다.

셋째, 중요한 이완결합 원인으로 분석한 통제에 대해 실제 문화예술 담당 공공기관 종사자들이 느끼는 압력 정도를 파악하지 못했다. 통제가 부족하다는 인터뷰를 토대로 진행하였으나, 인터뷰 대상이 적기 때문에 실제 사업부서가 느끼는 압력에 대한 일반화가 어려운 점이 있다.

넷째, 본 연구는 크게 1)이완결합이 나타나고 있는지, 2)어떤 영향이 있는지, 3)원인은 무엇인지, 4)조직 결합의 변화는 어떤 방향 일어나는지를 살펴보았다. 이 4가지 측면에서 분석하는 것이 이완결합 특성을 파악하기 위한 합의된 방법은 아니므로, 문화예술 기관의 이완결합 특성을 알아보기 위한 분석 요소가 누락되었을 가능성이 있다.

<부록 1> 인터뷰 질문지

안녕하십니까? 저는 서울대학교 행정대학원 행정학전공 석사과정 강병석이라고 합니다. 저는 서울대학교 행정대학원 최태현 교수님 지도 하에 '공공기관의 이완결합 특성에 대한 연구'라는 제목으로 석사학위 논문을 작성하고 있습니다. 조직의 이완결합이란, 각 하위 부서들이 연결되어 있으나, 실질적으로는 개별적 존재로서 느슨하게 연결되어 있는 형태를 보이는 결합 형태를 말합니다. 본 논문은 문화 서비스를 제공하는 공공기관을 대상으로 진행하고자 합니다. 이 연구의 목적은 공공기관에서의 조직 결합형태를 이해하고, 특성은 무엇인지를 연구하고자 함입니다.

이에 실무에서 종사하시면서 경험하신 사항에 대한 의견을 청취하고자 합니다. 인터뷰의 결과는 연구 목적 만을 위해 사용될 것이며, 개인정보는 익명처리 될 것임을 약속드립니다. 바쁘신 와중에 주신 소중한 답변은 공공기관 조직에 대한 이해를 높여, 추후 공공기관 발전에 기여할 것으로 기대하고 있습니다. 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다.

지도교수 : 최태현(서울대학교 행정대학원 교수)
면접자 : 강병석(서울대학교 행정대학원 석사과정)

1. 현재 귀하께서 일하고 계신 기관(또는 과거에 일하셨던 문화 서비스 제공 공공기관)에서 각 하위 부서들이 연결되어 있으나, 실질적으로는 개별적 존재로서 느슨하게 연결되어 있는 모습을 목격하시거나 느끼신 적이 있습니까?

2. 만약 느끼신 적이 있다면, 상황설명과 그 원인 무엇이라고 생각하시는지 경험하신 것을 토대로 말씀해 주시면 좋을 것 같습니다.

3. 또한, 만약 그렇게 느끼신 적이 없다면 어떻게 강하게 연결되어 있는지 상활설명과 그 원인은 무엇이라고 생각하시는지 말씀해 주시면 좋을 것 같습니다.

4. 느슨하게 연결된 상황이라면, 또는 아니었다면 귀하의 기관 목적 달성에 어떠한 영향이 있습니까?

참 고 문 헌

[국내 문헌]

권오성, 황혜신, 박석희, 김철회. (2009).공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 한국사회와 행정연구. 20(1), 51-74.

김미리, 김영태. (2016). 공공문화예술기관의 경영성과 영향요인 분석. 회계와 정책연구, Vol.21 (1), 195

김지우. (2012). 문화예술분야 공공기관 예술경영 인력 현황 연구(공공문화예술지원기관을 중심으로. 예술전문사 학위논문. 한국예술종합학교. 서울.

남궁근. (2018). 행정조사방법론 제5판, 법문사.

박병진. (2004). 이완결합조직에서 구성원 권한강화의 조건:위계선형분석을 중심으로. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 521-540.

배관표. (2017). 공공기관 통제의 선행 요인과 성과 영향. 박사학위논문. 서울대학교. 서울.

배용수. (2008). 공공기관의 관리체계와 과제. 공공행정연구, 9(1), 83-102.

백영기, 윤미라. (2020). 공공문화예술기관에 대한 공공기관 및 문화예술분야 성과평가지표의 우선순위 분석 연구. 한국엔터테인먼트산업학회논문지, 14(8), 25-33.

성도경, 이상철, 장철영.(2005).준정부조직(QUANGO)의 변동과정에 관한 기초연구-KT 사례분석을 중심으로, 한국행정논집, 17(3), 901-930.

신복용. (2012). 예술지원기관의 자율성에 관한 비교연구. 석사학위논문. 서울대학교. 서울.

심준섭. (2008). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(Triangulation):질적 방법과 양적 방법의 결합. 한국행정연구, 제17권 제2호.

엄석진. (2009). 행정의 책임성 : 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학보, 제43권 제4호, 19-45.

우정길. (2015). 교실-탄생성의 공간. 교육철학연구, 제37권 제3호.

유희경, 박선숙, 박행묵, 김효상. (2007). 패밀리레스토랑 종업원의 성격요인 : 조직응집성, 조직성과의 관계 분석. 관광학연구, 제31권 제5호, 9-28.

이경은, 전영한. (2020). 조직공공성과 관료제적 조직구조 : 한국의 공공기관 실증 분석, 행정논총, 제58권 제1호. 37-71.

이선규, 김은경, 송찬성, 배정미. (2019). 문화·예술 산업의 변혁적 리더십과 집단효능감 간의 관계에 관한 연구-직무의미성의 매개효과. 디지털융복합연구, 제17권, 187-196.

이성룡. (2000). 학교조직의 이완결합 특성과 전문성·자율성 관계 연구. 석사학위논문. 한국교원대학교. 충청북도 청주.

이영석, 오동근, 유희재. (2021). 팀 간 협력증인 요인의 탐색 및 프로그램 효과 검증. 기업교육과 인재교육, 제23권 제1호, 291-319.

이은미, 정영기. (2009). 공공 문화예술기관의 미션 수립과 평가의 연계성에 관한 연구. 예술경영연구, Vol.14, 157-184.

이인권. (2006). 21세기 아트센터의 예술경영 리더십, 어드북스.

이정로, 박세훈. (2006). 학교장의 변혁적-거래적 리더십과 조직가치의 결합유형, 조직효과성의 인과관계 분석. 교육행정학연구, Vol.24(3), 79-98.

이정희. (2018). 문화예술기관 성과평가에 관한 연구: 국립중앙극장 신규 평가지표개발을 중심으로. 한국행정연구, 27(1), 209-243.

이정희. (2019). 공연분야 공공 문화예술기관 성과지표의 상대적 중요도 분석 : AHP 분석기법을 중심으로. 문화정책논총 제33집 1호, 155-184.

이준엽, 변다니엘. (2016). 지속적인 혁신을 위한 가치지향성과 사회적 자본 그리고 이완조직구조의 역할. 대한경영정보학회, 경영과 정보연구, 35(5), 251-268.

이재준. (2021). 대리인의 책임성 확보를 위한 제도가 공공기관의 경영성과에 미치는 영향:조직 특성에 따른 조절효과를 중심으로, 석사학위논문, 서울대학교. 서울.

이하나, 허찬영. (2019). 구성원의 의사결정참여가 조직몰입 및 조직응집성에 미치는 영향 : 시장경쟁도의 조절효과. 인적자원개발연구, 22(1), 157-176.

이형우. (2019). 성과주의 관리, 부서 간 협력 및 직무만족에 관한 탐색적 연구: 미국 연방정부를 중심으로. 사회과학연구, Vol.31(2), 59.

이혜숙. (2014). 공공 문화예술기관의 운영역량 분석. 디지털융복합연구, Vol.12 (11), 23-32.

이혜숙. (2015). 공공 문화예술기관 운영 성과에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술발표논문집, Vol. 2015, 1043.

임효창. (2011). 경쟁가치모형에 의한 조직문화 및 리더십 진단 컨설팅 방법론:A기업의 사례를 중심으로. 경영컨설팅연구, 11(1), 67-86.

임훈. (2020). 공공문화예술기관의 조직문화유형 분석:문화체육관광부 산하 기타공공기관 및 단체를 중심으로. 지방정부연구 제24권 제3호.

장명재. (2022). 공공문화예술기관의 ESG 경영전략 도입 필요성 연구. 경영과 정보연구 제41권 제1호.

장병희. (2015). 전문가의 눈 : 문화예술 콘텐츠 분야 공공기관 통합의 조건. KIPF 공공기관 이슈 포커스, Vol. 10, 22.

전병태. (2008),「세계 주요 아트센터 평가사례 비교분석연구」, 한국문화관광연구원.

전영한. (2009). 공공·민간조직 비교연구 메타분석:Sayre명제의 재검증. 행정논총 제47권 제2호.

정남미. (2005). 유치원 조직의 이완결합 특성과 결합 분석. 유아교육학논집, 9(1), 5-23

조희진. (2014). 성과평가제도의 운영 요인 및 조직 효과성 분석:공공기관의 전략적 선택과 제도적 조응을 중심으로. 한국정책학회보 제23권 1호, 343-372.

주재현. (2009). 행정개혁과 관료제 통제기제에 관한 연구 : 노무현 정부의 인사행정개혁을 중심으로, 행정논총 제47권 4호, 49-78.

주효진. (2014). 문화예술기관의 경영 효율화 방안:문화체육관광부 소관 기타공공기관장·단체장 경영평가를 중심으로. 현대사회와 행정 제24권 제4호, 239-260.

최창수. (2008). 행정개혁, 절반의 성공:신제도주의 동형화관점에서의 사례 분석. 한국사회와 행정연구, 19권 3호.

[국외 문헌]

Agarwal, R. and W. Selen(2009), “Dynamic capability building in service value networks for achieving service innovation,” Decision Sciences, 40(3), 431-475.

Andrews, M. C., Kacmar, K. M.,Blakely, G. L., & Bucklew, N. S. 2008. Group cohesion as an enhancement to the justice-affective commitment relationship. Group & Organization Management, 33(6):736-755.

Christensen, T., and Laegreid, P. (2006). Autonomy and Regulation. Northampton, MA: Edward Elga

Cohen, M. D, and J. G. March, and J. P. Olsen. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” Administrative Science Quartely, vol17, no.1, 1-15.

Denzin, N. K. (1978). The logic of naturalistic inquiry. In N. K. Denzin (eds.), Sociological methods: A sourcebook. New York: McGraw-Hill.

Paul J. DiMaggio and Powell. W. (1991). The New institutionalism in organizational analysis, Chicago : University of Chicago Press.

Dimmock, C. and Tan, C.Y. (2013). “Educational leadership in Singapore: tight coupling, sustainability, scalability, and succession”. Journal of Educational Administration, Vol. 51 No. 3, 320-340.

Frumkin, Peter and Galaskiewicz, Joseph. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. Journal of public administration research and theory, Vol.14 (3), 283-307.

GABRIS, G. T., ; GRENELL, K.. D., KAATZ, J. (1998). Reinventing local government human services management : A conceptual analysis, Randallstown. Md: Southern Public Administration Education Foundation Public administration quarterly, Vol.22 (1), 74-97.

Goldspink, C. (2007), “Rethinking educational reform, a loosely coupled and complex systems perspective”. Educational Management, Administration and Leadership, Vol. 35 No. 1, 27-50.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., and Travers, T. (1999). Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters. Oxford: Oxford University Press.

Jelinek, M. and Schoonhoven, C.B. (1993). The Innovation Marathon. San Francisco : Jossey-Bass.

Karl E. Weick. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. dministrative Science Quarterly, Vol. 21, No. 1, 1- 19.

Lucas Jr, H.C., and J.M. Goh(2009). “Disruptive technology: How Kodak missed the digital photography revolution”. The Journal of Strategic Information Systems, 18(1), 46-55

Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. dministrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1, 1- 25.

Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340-363.

Meyer, H. D. (2002), "The new managerialism in education management: corporatization or organizational learning?". Journal of Educational Administration, Vol. 40 No. 6, 534-553.

Mintzberg, H.(1983). Structure in fives: designing effective organizations. Engelwood Cliffs: Prentice Hall.

O'Connor, G.C. (2008), "Major Innovation as a Dynamic Capability: A Systems Approach". Journal of product innovation management, 25(4), 313-330.

Pang, N.S.K. (1996). School values and teachers' feelings: a LISREL model. Journal of educational administration, Vol.34 (2), 64-83.

Pang, N.S.K. (2000), "In search of excellent schools: the case of Hong Kong", in Dimmock, C. and Walker, A. (Eds), Future School Administration: Western and Asian Perspectives. The Chinese University Press and Hong Kong Institute of Educational Research, Hong Kong, 269-290.

Pang, N.S.K. (2003), "Binding forces and teachers' school life: a recursive model". School Effectiveness and School Improvement, Vol. 14 No. 3, 293-320.

Peters, T.J. and Waterman, R.H. Jr. (1982). In Search of Excellence. Harper and Row, New York.

Radbourne, J.(2002), Social intervention or market intervention?: A problem for governments in promoting the value of the arts. International Journalof Arts Management, 5(1), 50-61.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. Journal of public administration research and theory, 1999-01, Vol.9 (1), 1-32.

Rainey, H. G. & Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. Oxford: Oxford University Press Journal of public administratio n research and theory, Vol.10 (2), 447-470

Rice, M.P., Leifer, R., and O'Connor, G.C. (2002). Commercializing Discontinuous Innovations: Bridging the Gap from Discontinuous Innovation Project to Operations. IEEE Transactions on Engineering Management 49(4), 330 - 340.

Robert K. Yin. (2009). Case study Research : Design and Method, 4th edition. Sage Publications.

Rowan, B. (2002), "Rationality and reality in organizational management: using the coupling metaphor to understand educational (and other) organizations - a concluding comment". Journal of Educational Administration, Vol. 40 No. 6, 604-611.

Saavedra, R., Earley, P. C., & Van Dyne, L. (1993). Complex

interdependence in task-performing groups. Journal of Applied Psychology, 78(1), 61 - 72.

Sergiovanni, T.J. (1984), "Leadership and excellence in schooling". Educational Leadership, Vol. 41 No. 5, 4-14.

Teece. D.J. (2007). "Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance". Strategic Management Journal, 28(13), 1319-1350.

Verona, G. and D. Ravasi(2003), "Unbundling dynamic capabilities: an exploratory study of continuous product innovation". Industrial and Corporate Change, 12(3), 577-606.

Wang, C.L. and P.K. Ahmed(2007). "Dynamic capabilities: A review and research agenda". International Journal of Management Reviews, 9(1), 31-51.

W. Warner Burke. (2014). Changing Loosely Coupled Systems. The Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 50(4) 423 - 444.

Weisbrod, Burton, A. (1988). The Nonprofit Economy. New Havens: Yale University Press.

Abstract

An Exploratory Study on Loose Coupling Aspect in Public Institutions

- Focusing on public institutions of culture and art -

Kang, Byung-Seok

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Public institutions were established to achieve the purpose of each institution along with publicness. Public institutions provide necessary projects and services to the people in the middle of the government and private sectors. Therefore, the field and scope of public institutions are very wide throughout society. However, that is why analysis and management that do not take into account the characteristics of each institution may not be effective. This study identified the organizational linkage characteristics of public institutions and analyzed how they appeared, focusing on cultural and artistic public institutions. In order to increase the effectiveness of

institutional efficiency and goal achievement, it is necessary to understand organizational linkage.

This study investigated the organizational linkage pattern of public institutions in culture and arts. To find out of organizational linkage in public institutions of culture and arts, it was analyzed in four aspects: whether organizational linkage called 'loosely coupled system' are appearing, what are the causes, what are their effects, and how organizational linkage change. In-depth interviews were conducted with workers of institutions that provide culture and arts services, and literature studies on 12 institutions were also conducted.

As a result, first, it was possible to confirm the organizational linkage in the form of loosely coupled system that exist individually when it is one organization as a whole but is internally unique and exists individually. Although subordinated within one organization, the combination form between management - business departments and between business departments was loosely connected and existed independently and individually.

In this study, the causes of loosely coupled system could be largely divided into six categories, and the research results are as follows. First, there was a lack of control. It was confirmed that external control over the business department was weak and focused on formal control. In addition, the organization tended to be fragmented because control was made using the relative evaluation system, and there was no incentive to control and monitor between departments. Second, in terms of evaluation, it was found that the qualitative evaluation was difficult, so the actual evaluation of the project requiring expertise was not performed. This is a similar result to previous studies that revealed that the main cause of loose coupling was insufficient control, monitoring, and evaluation. Third, it

was found that there was no need to understand mutual work because the possibility of mutual work circulation is very low. Fourth, in terms of collaboration, it was found that coordination, control, and incentives for collaboration were insufficient. Fifth, the ambiguous organizational purpose setting was identified as the cause of loose coupling. Since the stakeholders surrounding the organization are diverse, the purpose required by each stakeholder is changed, and ambiguity is generated in the organization's goal setting itself. This is consistent with the argument that organizations with loosely coupled system have ambiguous purposes. Sixth, the appearance of the linkage changed according to the tendency of the head of the organization. However, when there is a systematic work system, the impact tends to decrease.

In cultural and artistic institutions, the loosely coupled system was disadvantageous in control and coordination at the organizational level. However, it was found to have a positive effect on improving the professionalism, creativity, and innovation required in the field of culture and arts.

In public institutions of culture and arts, the linkage of organizational tended to change from loosely coupled system to bureaucratic linkage. Institutions conform to the surrounding environment and system to secure their survival and legitimacy, and it can be analyzed from the perspective of sociological institutionalism as they are subordinate to laws and procedures due to their identity as public institutions. In particular, it could be understood that the reason for this tendency to intensify is that it conforms to the needs of the subsidy provider because of its high dependence on external budgets.

This study has limitations such as limitations in data

collection and subjectivity in setting research categories due to insufficient previous studies. However, since it is an exploratory study that analyzes the linkage of cultural and artistic institutions, it is meaningful in that it presents the direction of future research. However, if the research is conducted by including not only public institutions in culture and arts, but also institutions that require expertise and creativity, such as research institutes, the reliability of the research will be further improved.

keywords : public institutions of culture and art, organizational linkage, loose coupling, organizational regulation, public management evaluation, cooperation

Student Number : 2020-24290