

공공조직의 내부조직화 현상: 비공식적 계서제화*

임 도 빈**
전 별***

| | |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">< 목</p> <p>I. 들어가며</p> <p>II. 이론적 시각</p> <p>III. 연구방법</p> | <p style="text-align: center;">次 ></p> <p>IV. 연구결과</p> <p>V. 결과 해석을 위한 토론</p> <p>VI. 맺는말</p> |
|---|---|

<요 약>

이 연구는 소규모 공공조직이 실제로 어떻게 구조화되고 작동하는가를 행위체제(action system)적 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한 교육기관의 부속식당조직을 대상으로 참여관찰법을 활용하여 단일 사례연구하였다. 외부와 비교적 단절된 폐쇄적 조직에서, 구성원들이 시간압박과 노동강도에 따라 조직이 어떻게 구조화하여 대응하는가를 연구하였다. 구체적으로 한국적 상황에서 공식구조 내에서 비공식 조직이 어떻게 구성되며 조직구성원들이 부여하는 행위의 의미를 파악하고자 하였다. 연구결과, 식당조직은 조직구성원, 1, 2층의 건물 구조, 빠른 시간내 식사제공이라는 환경적 제약속에서 업무 효율을 위해 조리조직, 배식조직, 세척조직이라는 팀 조직을 자생적으로 발생시킨다는 것을 확인하였다. 그리고 식당조직은 업무를 효율적으로 지휘·감독하기 위해 팀장이라는 ‘비공식적인 조직’과 계서제 등을 갖추고, 조직내에서 발생하는 갈등을 처리하는 장치를 형성하고 있다. 이와 같이 팀제조직과 유사한 것 같으면서도 실제로는 계서제와 같은 한국식의 독특한 자생적 조직구조의 특성을 잘 고려해야 정부의 경쟁력이 높아질 것이라고 본다.

【주제어: 조직구조, 비공식조직, 정부경쟁력】

* 이 연구는 정부재원(NRF-2011-330-B0195)의 지원을 받았다.

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 박사과정(star7@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.11.21), 수정일(2012.4.25), 게재확정일(2012.5.3)

I. 들어가며

조직구조는 여러 가지 모습을 띌 수 있다. 한국의 행정조직은 국·과(계) 구조를 가진 계서제를 전통으로 가지고 있다. 그런데 조직의 효율성을 높인다는 명분하여 외국에서 벤치마킹한 팀제를 2005년 행정자치부에 최초로 도입하였었고, 그 이후 여러 중앙부처에서 우후죽순격으로 도입하게 되었다. 그러나 이러한 시도에도 불구하고 팀제는 도입된지 3여년만인 2008년에 사실상 폐지되었고, 정부의 조직구조는 종전의 국·과제로 회귀하였다.

이와 같이 야심적으로 도입한 조직구조 혁신이 안착하지 못하고 폐지된 이유는 무엇일까? 이에 대한 합의된 답은 없다. 다만 팀제와 같은 새로운 행정제도들이 우리나라 행정풍토에 적합하지 않다는 것을 알면서도 도입하는 것은 아닌지, 그렇지 않다면 우리나라 행정의 속성에 대한 이해가 부족한 상태에서 선진제도를 무비판적으로 도입한 것인지, 우리나라 행정의 운영패턴에 대한 이해 속에서 성공을 확신하고 도입한 것인지를 검토할 필요가 있다(강인재·권해수 외, 1998). 어쨌든 사전에 조직 적합성에 대한 검토가 부족한 상태에서 비판없이 받아들였다는 것에는 동의하는 것 같다(김영수·장영수, 2002; 오시영, 2006).

문제는 우리 행정조직의 근본적인 체질이 무엇인가에 대한 이해가 부족했다는 데 있다. 즉, 팀제의 예와 같이 조직개혁이 제대로 안착하지 못하는 것은 정부의 조직구조가 어떠한지, 실제로 어떻게 운영되고 있는지에 대한 충분한 고찰이 부족한 데에서 발생한 문제인지도 모른다.

이러한 추측은 조직구조에 관한 연구경향에서도 확인할 수 있다. 기존의 연구에서는 조직구조에 대한 이론 및 조직수준을 분석하거나, 조직구조가 조직의 효율성에 어떠한 영향을 주고 있는지에 한정되어 연구가 이루어져 왔다(배태영·이재호, 2006; 최창현, 1994; 박주홍, 2003; 김호정, 2004; 강종수, 2006). 이러한 연구들도 대부분 설문조사를 실시하여 응답자의 인식을 측정한 데이터를 가지고 통계적 가설검증하는데 그침으로써 조직의 실제적인 모습을 보여주지는 못했다.

이에 본 논문에서는 공공조직이 실제적으로 어떠한 모습으로 운영·관리되고 있는지를 살펴보고자 한다. 지금까지 행정학에서는 중앙정부의 부처간 권력관계가 불균형적이어서 문제가 일어난다는 거시적 분석은 이뤄졌다(조석준·임도빈, 2010). 그러나 미시적 관점에서 구성원들이 어떻게 상호작용하는가는 대해서는 연구가 이루어지지 않았다. 이를 위해 우리나라 공공조직에는 어떠한 조직구조가 형성되어 있고, 그러한 조직구조가 어떠한 운영원리를 통해서 실제적으로 작동되는지를 심층사례 연구하고자 한다. 이것은 한국행정조직의 DNA 혹은 문화가 무엇인지 밝히는 작업이다. 이러한 공공조직에 대한 심층적인 연구를 통해, 향후

한국 실정에 맞는 새로운 조직변화의 방향성을 제시하고 이에 맞는 조직 및 인사행정 지침 개발도 가능하리라고 본다.

II. 이론적 시각

본 연구의 대상인 식당조직은 단순히 사례를 기술하는 것으로는 행정학 논문으로서 의미를 찾기 미약하다. 그래서 식당조직이 과연 행정학의 연구대상이 되는가와 식당조직의 운영실체가 조직론으로서 갖는 의미를 먼저 다루어야 할 것이다. 즉, 식당조직에 대한 사례연구를 함으로써 얻는 이론적 함의를 생각해 볼 필요가 있다.

1. 연구대상의 적절성: 공공조직으로서 식당조직

이 연구는 미시적으로 공공조직의 특징을 규명하고자 하는데 목적이 있다. 그렇다면 교육기관의 부속식당시설이 과연 공공조직으로서 행정조직론의 연구대상이 될 수 있는가를 먼저 검토해 보기로 한다. 어떠한 조직이 '공공적'이라고 할 때, 그것은 두 가지 의미를 가진다. 첫째는 그 조직이 수익을 본질적인 업무로 하지 않는다는 것이고, 둘째는 그 조직의 주권이 특정한 소수에게 소유되지 않는다는 것이다(김난도, 1999). 이러한 기준에 의하면 특징인에게 소유되지 않으면서 영리추구를 하지 않는, 예컨대 대학내 식당조직과 같은 조직은 공공적인 형태를 가진다고 할 수 있을 것이다.

Wamsley & Zald(1976)는 공공조직과 사조직의 구별은 모호하며 한 조직의 성격은 두 변수인 소유권과 재원의 성격에 따라 공공조직과 사조직의 양 축의 선상에 위치한다고 보았다. 한편으로는 공공영역과 사영역의 계속선상에서 있지만, 정치적 권위와 경제적 권위라는 지표로 조직의 성격을 갖는지 찾아볼 필요도 있다(Bozeman, 1987). 정치적 권위는 시민이나 정부의 기관들과 같은 정치체제에서 부여받는 것으로서 정통성을 부여받는 것을 의미한다. 경제적 권위는 조직 자체 또는 조직내의 구성원이 경제적 보상을 위하여 얼마나 자신을 순응시키는가의 정도를 의미하며 모든 조직은 정도의 차이는 있지만 물질적 보상에 대한 기대를 가지며 이러한 기대에 따라 조직 또는 구성원의 행동이 이루어진다고 본다.

이러한 기준에서 본 연구대상인 식당조직을 평가해 보면, 정치적 권위와 경제적 권위의 측면에서 정부계약에 의한 기업과 연구대학의 중간적 위치를 자리하고 있음을 알 수 있다. 이러한 법적 지위의 특성에 따라 다른 조직과 구별되는 조직적·인사적 특징이 결정된다고 볼 수 있다. 조직의 지위는 공공조직이지만, 식당이기 때문에 가시적 성과를 알 수 있는 조

직이다. 이것은 조직내부 질서의 생성과 운영원리를 이해하는데 좋은 연구대상이라고 본다.

2. 조직구조와 행태의 통합문제: 행위체제론적 접근의 필요성

행정학에서 조직구조에 대한 연구는 김대중 정부와 노무현정부의 정부혁신 기조와 맞물려 중앙정부와 지방자치단체에 대한 조직진단 사업으로 많은 실천의 기회를 가졌다. 특히 노무현정부에서는 3차에 걸쳐 중앙부처에 대한 조직진단을 실시하였다. 이들은 행정조직의 효율성을 높이는 목적에서 이뤄졌고, 연구대상이 중앙부처 및 지방자치단체에 한정되어 실시되었다(김상목, 2005; 임도빈, 2007; 이창원, 2000; 박광국 외, 2007; 김상호 외, 2004; 김상목, 1998). 그러나 사실 이들 조직들의 효율성이 과연 어떠한 조직구조의 변화로 업무향상으로 이어질지는 여전히 의문이 남아 있다. 이를 위해 ‘과’나 ‘국’ 등 소규모 조직에서 어떻게 조직구조가 형성되고 작동되는지를 미시적으로 연구할 필요가 있다.

미시적 사례연구에서도 거시적 조직연구와 마찬가지로 행태론적 접근, 구조론적 접근, 문화론적 접근 등으로 다양하게 고찰해 볼 필요가 있다(김병섭 외, 2008). 여기서 만약 문화를 모든 것을 포함하는 기초 혹은 환경적 변수로 보다면 과연 조직의 작동을 결정하는 것이 행태인가 혹은 구조인가 하는 의문을 들게 한다.

개인으로서 구성원이 정부조직의 운영을 바꾸는 핵심적 요인이라는 주장이 있다(김태유·신문주, 2009). 이는 행태론적 접근으로서 조직 구성원의 업무수행 태도, 즉 조직행태를 향상시키는 데 중점이 있다. 여기서는 인간의 행태, 즉 조직 구성원의 직무만족, 직무몰입, 조직몰입, 사기, 응집력, 리더십 등 행태적 차원을 강조하고 이에 대한 측정을 통해 조직효과성을 평가한다(김태한·정홍상, 2011; 이정주, 2010). 이때 직무만족이란 직무에 대한 개인적인 태도를 지칭하는 것으로 이직 및 결근 상황 등을 통해서 확인할 수 있다. 조직몰입은 조직에 대한 애착, 조직에 대한 개인의 일체화, 조직에 대한 조직 구성원의 동일시로 간주할 수 있으며, 직무몰입은 자신의 직무와 심리적으로 동화되는 정도, 직무에 적극적으로 참여하고 또 성과가 그의 자아가치에 중요하다고 여겨지는 정도로 이해할 수 있다.

이에 비하여 구조론적 접근에서는 공식적 조직구조 및 업무프로세스의 효율화를 모색함으로써 조직 효과성을 향상시키려는 입장이다(배태영·이재호, 2006; 최창현, 1994). 여기에서는 기존의 관료제의 비효율적 조직운영의 폐단을 극복하기 위해 새로운 시스템을 고려하게 되며, 조직 개혁적 실행이 이루어지게 된다. 그러한 예로 팀제, 다기능프로젝트팀, 조직융합 관리 등과 같은 다양한 민간 경영기법 등이 있다. 이러한 관점에서는 공식적 구조인 관료제 타파가 항상 논의의 중심에 있다. 팀제의 도입이 그 예이다(이환범·김대근, 2011; 오영교, 2005; 김병섭·오시영, 2005; 김동주 외, 2008; 박천오·이춘해, 2006; 송상호, 2005; 권지성,

2005). 그러나 조직구조를 바꿔도 기존에 존재하는 조직운영 문제가 제대로 해결되지 않았다. 이에 대한 해결책으로 최근에는 조직융합관리제도(PMI: post merger integration)를 제시하는 학자들이 있다. 조직융합관리제도는 기존 융합조직의 문제점을 부처가 통합을 통해서 외형적으로만 변화했을 뿐 조직 내적으로는 과거의 방식에 길들여져 기존의 틀을 벗어나지 못하고 있기 때문이라고 판단하고 조직의 실질적인 변화를 꾀하려고 하였다(최창현, 2008; 조태준 외, 2011). 이밖에도 조직차원에서 중요하고, 시급한, 혹은 적극적으로 풀지 못했던 문제를 해결하는데 적절한 조직단위로 다기능프로젝트팀이 고려되기도 한다(박종혁·권선균, 2009).

그렇다면 조직구조와 개인 행태의 관계에 대해서 의문을 제기할 필요가 있을 것이다. 김호정(2004)은 조직구조변수가 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향을 분석한 결과, 규정명문화는 긍정적 영향을 미친 반면, 집권화는 부정적 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 따라서 지방행정조직에 효과적인 구조는 유기적인 것도 아니고 기계적인 것이라고도 말할 수 없다고 판단하고 있다. 강종수(2006)는 조직구조 변수인 공식화, 분권화, 복잡성이 직무만족도에 영향을 미치고, 반면에 조직몰입에는 분권화만이 영향을 미친다고 하였다. 이때 직무만족도는 조직몰입에 긍정적인 영향을 미친다. 김태룡·안희정(2007)은 한국형 팀제가 조직효과성 측면에서 어떤 영향을 미쳤는지 분석하였는데, 정부조직의 효과성 제고를 위하여 조직의 구조적·제도적 측면의 변화를 제안하고 있다. 그런데 이들 논의에는 구조변수를 항상 공식적 구조(formal structure)에만 논의를 국한하고 있다는 한계를 공유하고 있다.

사실 사회구조 혹은 조직구조란 구성원들의 ‘안정적이고, 규칙적이고, 예측가능한 행동(stable, regular, predictable patterns of behavior)’이다(Elstor, 1989). Elstor는 이런 입장에서 다양한 형태의 조정형태가 나타나는 것을 연구하였고, 구성원들은 자유분방한 행동을 제약하는 틀을 통하여 사회질서를 찾아가는 것을 확인하였다. 여기에는 비공식적 구조도 공식적 구조이상으로 중요하다. 이러한 관점에서 보면, 조직(구조)이라는 것은 고정된 것이 아니고, 변화하고 형성되는 것이다(Weick, 1979). 결국 조직구조라는 것은 정적(static)인 것이라기보다는 동적(dynamic)인 것이다. 한국의 행정조직을 연구할 때에도 이러한 스스로 틀을 지어가는 구조를 중요하게 관찰해야 할 필요가 있다. 이러한 조직화(organizing)되는 과정 속에는 소위 한국의 독특한 문화라는 것이 작용할 것이기 때문이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 공식적 조직구조와 비공식적 조직구조의 관계를 행위체제적 관점에서 살펴보고자 한다. 행위체제적 관점에서는 객관적으로 관찰되는 행동보다는 행위자들이 일상적으로 의미를 부여하며 행동하는 행위에 관심이 있다. 그리고 구성원 행위들의 전체를 체제라고 간주한다. 조직생활을 들여다보면 주요행위자는 한정되어 있고 이들 간에 상호작용이 반복적으로 이루어지는데, 이러한 상호작용이 틀어지면서 생기는 체제속성

을 규명하면 그 조직의 특성을 좀 더 잘 이해할 수 있게 된다(임도빈, 2001).

Ⅲ. 연구방법

이 연구는 한국적 조직특성이 생성되는 과정을 밝히려는 것이다. 이를 위해, 소규모 공적 조직을 대상으로 심층적인 사례연구하려고 한다. 그렇기 때문에 방법론적으로는 질적인 접근을 취하게 된다. 왜냐하면 조직의 내부조직화과정을 조직원들의 심리를 포함하여 심도있게 이해해야 하기 때문이다. 즉, 기존 대부분의 조직구조 연구처럼 설문조사와 계량분석을 통해서 본 연구가 목적으로 하는 동적인 측면을 포착하기 어렵다.

1. 사례 개관

연구의 분석대상은 서울에 위치한 교육기관의 부속시설인 식당조직이다. 해당 교육기관은 지리적으로는 시내와 떨어져 있고, 산지에 위치하여 교육기관 주변에 식당이 없다. 따라서 학생들이 학교밖의 식당을 이용하기 위해서는 차량을 이용하여 교육기관 밖의 식당가로 나가야만 한다. 이런 점에서 볼 때, 연구대상인 식당조직은 서울시내와 비교적 유리된 폐쇄형 조직(closed system)이라고 볼 수 있다.

그리고 식당조직은 음식생산을 담당하는 전문화된 조직이라고 볼 수 있다. 전문화된 조직은 비전문화된 조직에 비해 공식화 정도가 낮다. 전문화된 조직의 구성원은 전문적 기능을 수행하기 위해 필요한 지식이나 기술을 조직에 입사하기 전에 획득한 경우가 대부분이기 때문에 근무하는 조직의 규칙이나 절차의 영향을 덜 받게 된다는 것이다(조경호, 1999). 따라서 식당조직은 전형적인 공공조직보다는 법적인 제약 및 관료제적인 경직성에 어느 정도 자유로울 수 있으며, 조직운영상에서 자연적 조직화 현상이 비교적 쉽게 발현될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

일반적으로 조직의 규모는 조직의 유형화에 지대한 영향을 미친다고 한다. 즉 조직의 규모가 커질수록 조직은 분화와 통합에 필요한 절차의 구조화를 강화하며, 조직의 각 부문을 통제하고 규제할 규칙을 공식화하기를 선호하게 된다(조경호, 1999). 식당조직의 경우에는 집행기관 하부에 세가지 분야의 업무를 수행하는 각각의 업무그룹이 존재하는 정도의 조직적 규모를 가지고 있으므로 일정부분의 조직적 분화와 통합 현상을 관찰할 수 있게 된다.

교육기관의 전체 조직체계는 상급기관-본부 관리조직-식당조직으로 이루어진다. 상급기관은 우리나라의 대표적인 교육훈련 기관으로서, 기관장 이하 자문조직, 교육업무조직, 행정업

무조직, 지원 및 연구조직 등이 있다. 조직구성원들은 공무원의 신분을 가지고 있으며, 계서제적 관료제 틀을 유지하고 있다. 본부 관리조직이란 상급기관과 분리된 법적 지위를 가지고 여러 식당을 직접적으로 관리·감독하는 기관이다.

식당조직은 본부 관리조직의 관리·감독을 받으며, 아침, 점심, 저녁 급식을 제공하는 업무를 담당하고 있다. 이 교육기관에 소재한 여러 식당들은 일일 기준 총 약 5,000명 분량을 배식한다. 그러나 조식과 석식은 적은 편이며, 점심급식에 업무가 집중된다. 이때 약 3,000명 분량의 배식이 이루어진다. 점심시간인 12시부터 1시 사이에 주로 고객이 집중한다는 특성이 있다.

본 연구의 직접 대상인 식당조직의 직원구성은 총 47명으로 되어 있고, 부서장(영양사)과 일반직원이 있다. 식당의 구성원들은 공무원의 신분과 이에 준하는 신분을 보장받는 사람, 그리고 시간제로 고용된 비정규직과 파트타임이 있다. 비정규직은 정규직과 마찬가지로 하루 근무시간이 유사하지만, 계약기간이 종료되면 재계약이 보장되지 않는다는 차이가 있다. 일반적인 업무시간은 오전9시30분부터 오후7시30분이고 주5일제, 주말 순번제이며, 정규업무시간을 전후로 1-2시간 정도 일찍 출·퇴근하는 탄력근무제의 모습을 보인다. 이렇게 볼 때, 통상적으로 말하는 사무직 공무원의 근무형태와 큰 차이를 보이지 않는다.

식당조직의 조직적·인사적 특징은 다음과 같다.

첫째, 식당조직은 여성지배조직의 성격을 가지고 있다. 조직내 여성의 비율은 85%이며, 특히 관리직 여성의 비율은 100%이다. Kanter(1977)는 조직내 성의 수적 지배와 관련하여 여성 대 남성, 15%:85% 비율을 적용하고 있다. 만약 특정 부서내 전체 여성의 비율이 85%이거나 관리직 여성의 비율이 15%이상이면 여성지배적 조직이라고 정의하고 있다. 그리고 권경득(2005)은 양성평등채용목표제의 도입·운영에 따라 조직내 여성비율이 30%이상, 여성 관리자의 비율이 15%이상인 경우 여성지배조직이라고 언급하고 있다. 식당조직의 여성관리자의 비율은 여성관리직 공무원 비율이 가장 높은 여성부보다도 높은 수준을 보인다¹⁾.

둘째, 식당조직 구성원들의 고용계약형태는 부서장과 조직 팀장은 모두 정규직이다. 즉, 구성원 22명은 정규직, 19명은 비정규직, 6명은 파트타임이다. 즉, 식당조직의 비정규직 비율은 53%이다. 식당조직의 비정규직 비율은 공공부문의 평균수준보다는 높게 나타났지만²⁾, 노동부 자료와 비교하여 생각해 볼 때, 일반행정 부문의 고용형태와 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다. 일반적으로 공공부문의 비정규직은 정규직에 비해 고용불안을 겪고 있다. 반

1) 행정자치부의 자료에 따르면, 부처별 여성관리직 공무원의 비율은 식품의약품안전청이 22.3%, 보건복지부가 25.5%, 여성부가 55.6% 수준으로 여성지배조직의 성격을 가진다고 말한다(행정자치부, 2002).

2) 한국노동연구원(2004)에 따르면, 공공부문의 비정규직 노동자의 비율은 평균 18.8%이며, 한국마사회가 7.7%, 국민체육진흥공단이 85%, 농업진흥청이 56.7%, 노동부가 49.1%로 나타났다.

면에 식당조직의 경우, 최근 5년동안 비정규직을 부서장이 해고하거나 계약을 갱신하지 않는 경우가 전혀 일어나지 않았다. 즉, 일반 행정부문의 비정규직보다 신분이 강하게 보장되고 있는 것으로 보인다.

〈표1〉 식당조직의 구성원 현황

| | | 정규직 | 비정규직 | 파트타임 | 계 |
|-----|----|----------|------|------|----------|
| 구성원 | 여자 | 15(68%) | 19 | 6 | 40(85%) |
| | 남자 | 7(32%) | 0 | 0 | 7(15%) |
| 계 | | 22(100%) | 19 | 6 | 47(100%) |

2. 질적 연구방법

조직구조연구는 흔히 공식적 조직(formal organization)에 국한되기 쉽다. 그것은 조직실태에 대한 정보를 얻기 어렵기 때문이다. 따라서 공식조직보다 더 심오하게 실제 작동하는 조직구조를 올바르게 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 조직전체를 완전히 이해하기 위해서는 겉으로 보고 느낄 수 있는 제도적, 구조적 측면은 물론 조직구성원들이 느끼고 있는 감정이나 태도 및 인간관계의 측면 모두를 제대로 파악해야 한다.

그런데 공식조직상의 인간관계는 어느 조직이나 유사하게 존재하고 있다. 그것은 조직에는 직위와 과업이 있기 때문이다. 그러나 비공식조직의 인간관계는 조직마다 많은 차이를 보인다. 이는 조직의 공식적인 직위와 과업과는 별개로 사적으로 맺어진 인간관계이기 때문이다. 따라서 공식조직뿐만 아니라 비공식조직 모두를 이해함으로써 조직전체를 온전히 파악할 수 있게 된다(박종오, 2005). 그리고 이때 조직구성원들의 관계는 구성원들 각자가 의미를 부여하여 행동하는 행위(action)를 통해서 나타나게 되며, 구성원들이 자신의 행위를 바꿈으로써 구성원들에게 주는 의미를 변화시키게 되고 이는 곧 조직의 새로운 운영원리로 작동하게 된다.

기존의 설문조사를 통한 통계적 방법은 조직구성원들의 동적인 의사결정과정과 같은 조직구성원간의 상호작용을 설명하는데 한계가 있다(김귀영, 2006). 실제로 일어난 행위의 목적이나 의도를 올바르게 파악하여 조직마다의 고유한 운영원리를 파악하기 위해서는 비구조화된 심층면접법, 참여관찰법, 문헌분석법 등이 더 적절하다(임도빈, 2007).

따라서 본 연구에서는 참여관찰법으로 조직구조와 구성원의 행위의 의미를 파악하려고 하였다. 연구자 1인은 직접참여로서 실제 이 식당의 최고관리자 신분에서 근무하면서 이뤄졌다. 따라서 이 조직의 관리라는 측면에서 내부운영 및 문화를 잘 알고 있다. 그리고 관찰방법을 이용하여, 2008년 5월 29일, 6월 5일, 7월 18일-22일 오전 10시부터 오후2시까지 집

중적인 업무시간을 중심으로 조리·배식·세척업무를 직접 수행하면서 관찰작업을 수행하였다. 이때 함께 일하는 구성원들의 행동과 대화, 다툼 등과 같은 실제 업무수행시 일어나는 사실 발견에 중점을 두었다. 그리고 식당조직과 식당 이용자간의 관계에서 작동되는 조직운영 원리를 살펴보기 위해 2008년 3월 1일부터-12월 1일까지, 시간대 12:00-13:00 사이에 본 연구의 사례식당에서 직접 식사를 하면서 간접관찰을 실시하였다.

이를 바탕으로 1차 연구결과물을 정리하였다. 이를 조직전공학자들로부터 비판을 받았다. 그리고 1년 동안 추가적으로 관찰을 하였다. 또한 식당의 부서장인 영양사와 추가적인 인터뷰를 하였다. 이러한 연구방법은 조직 구성원들의 대화, 태도 등을 통해서 식당조직의 운영 원리를 추정하는데 충분한 도움이 되었다. 끝으로 이 연구자 중 1인은 식당경영과 관련된 공부를 대학에서 전공하였으며, 영양사 자격증을 가지고 있다.

IV. 연구결과

1. 내부조직화 현상

1) 공식적 조직구조

교육조직은 교육을 직접적으로 담당하는 조직과 이를 보조하는 관리부서로 되어 있다. 이 연구의 연구대상은 Mintzberg(1983)의 조직 구성요소 중 지원조직(support staff)에 해당한다. 그런데 학교 구성원들의 식사를 담당하는 식당조직도 그 내부에는 행정조직의 구조와 유사한 계선조직과 참모조직의 성격을 모두 포함하고 있다. 즉, 식당부서, 매점부서 관리자와 회계, 총무 등의 참모조직이 있다. 이때, 계층구조가 비교적 낮게 나타나고 있는데 이것은 공식조직이 계층이 적은 평편한 구조라기보다는 조직규모 자체가 작기 때문에 조직화될 수 있는 계층자체가 제한적으로 나타난 것으로 보인다.

이 교육조직의 근거가 되는 법적규정에 의하면, 이 식당의 공식적 구조는 거의 존재하지 않는다. 즉, 조직도표상에는 관리를 담당하는 본부관리조직과 식당 A, B, C, D만이 명시되어 있다. 인사규정상에는 각 식당을 책임지는 부서장을 두어 이들에게 월 10만원씩 수당을 지급한다. 구체적으로 부서장은 자격증이 있는 영양사가 맡고 있다. 즉, 영양사는 46명의 구성원을 총 지휘하여 식사를 제공하는 임무를 수행하는 단두체 조직인 셈이다. 물론 내부적으로 조리실장이라고 호칭되는 조리사 자격증을 가지고 있는 남자직원이 있다. 그러나 조리실장은 식당 내부에서 비공식적으로 직급만 높을 뿐 공식적으로는 수당도 받지 못하고, 일반직원과 동일한 지위를 가지고 있다.

본부관리조직은 부서장을 중심으로 하여 식당 A, B, C, D의 성과를 측정하여 연말에 성과급을 지급한다. 행정관리조직과는 달리 식사판매량, 식당수익 등과 같은 가시적인 평가기준이 있다. 물론 조직의 역사로 볼 때 과거에도 평가에 의한 성과급제도가 있었으나 실질적으로는 나눠먹기식이었다. 그러나 해가 거듭할수록 실질적인 평가가 이뤄지고 차등의 폭도 커지고 있다.

식당조직의 성과급은 기관평가와 각 식당 내 개인에게 부과하는 개인평가 점수를 종합하여 지급한다. 기관평가와 개인평가는 수, 우, 미, 양의 4단계로서 상대평가를 한다. 기관평가의 경우 전년도 대비 매출액증가율, 전년도 대비 순수익 증가율, 그리고 고객만족도 등을 일정한 공식에 의해 반영한다. 개인평가는 부서장이 1차 평가를 하고, 차 상급자인 관리자가 2차 평가를 한다. 성과급은 기관평가와 개인평가에서 모두 ‘수’를 받은 사람과 양 평가에서 모두 ‘양’을 받은 사람간에는 연간 약 80만원의 차이가 있다. 연봉의 액수가 작은 비정규직의 경우 이 정도의 차이는 매우 의미있는 차이이다.

식당의 공간적 구조는 조직구성원의 규모보다는 설비구조에 따라 공간이 할당되며, 지하1층과 지상1층으로 이루어져 있다. 지하1층은 주로 조리업무를 수행하며, 원재료 다듬는 공간과 실질적으로 음식을 조리하는 공간으로 이루어진다. 그리고 1층은 음식을 배식하는 공간과 그릇 등을 세척하는 공간이 있고, 고객들이 식사하는 공간이 있다.

식당조직은 업무수행에 있어 다음과 같은 제약요인과 불확실성이 있다.

첫째, 식당조직은 식당업무 고유의 특성으로 인한 내재적인 한계를 가지고 있다. 식당 업무는 결국 고객에서 음식을 제공하는 것이다. 그런데 사람들은 음식을 아무 때나 먹는 것이 아니라 비교적 일정한 시간에 먹게 된다. 학생들은 자신들의 수강일정에 따라 약간의 융통성은 있지만, 실제로는 배꼽시계라는 말을 하듯이, 점심식사는 12시를 전후로 해서, 저녁식사는 6시를 전후로 먹는다. 그리고 식사시간이 이용자들 사이에 친교를 하는 사회적 기능도 가진다. 이런 맥락에서 고객의 주이용 시간대 이전 이후로 고객을 분산시키려는 노력이 효과를 보지 못하였다. 따라서 조리원들은 특정시간대에 집중적으로 일을 수행해야 하는 제약점이 있다.

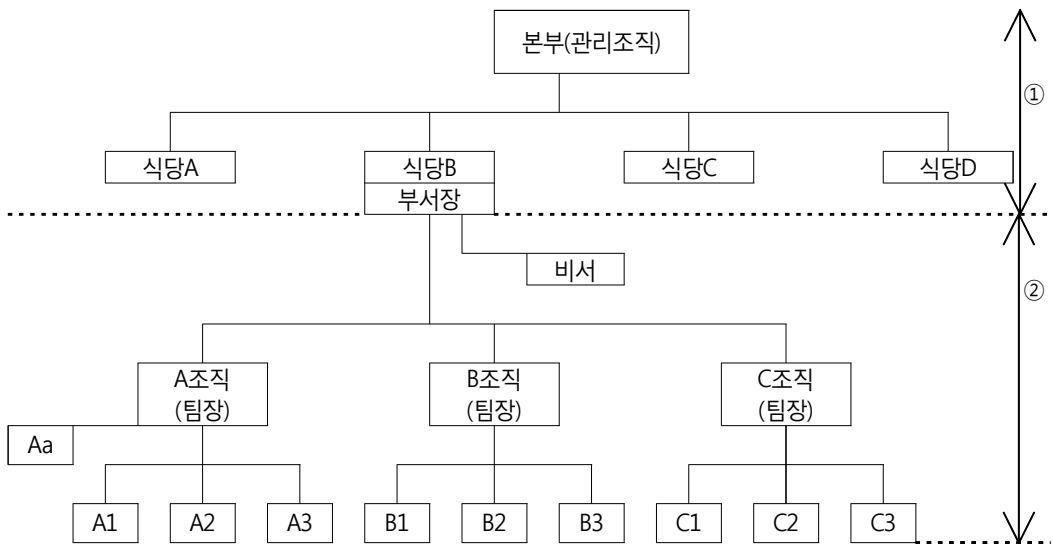
둘째, 식사를 배급받기 위해 줄을 서서 기다리는 대기시간을 줄이는 것이 조리원들에게는 주요 불확실성 영역이다. 일반적으로 교육시간은 오전 11시-12시쯤에 1차적으로 종결되고, 오후1시쯤에 교육을 다시 시작한다. 따라서 식당을 이용하는 고객은 오전12시부터-오후1시 사이에 식사를 마쳐야 한다. 다시 말해 1시간 남짓한 시간에 3,000여명의 고객이 식당을 이용한다.³⁾ 이때 고객은 전시된 메뉴를 보고 식사종류를 선택한 후, 표를 사기위해 줄을 서야

3) 그리고 교육기간에 따라, 교육 초기에는 하루 최대 6,000명 분량을 배식하기도 하고, 교육 말기에는 하루 최대 2,000명 분량만을 배식하는 모습이 나타난다.

하고, 표를 산 후 다시 해당 배식창구에 가서 긴 줄을 서야 한다. 이러한 대기시간은 1시간 중 대부분을 차지한다는 점에서 장시간이다. 따라서 배식업무의 지연으로 발생하는 추가적인 대기시간에 대해서는 노골적인 불만을 표시하고 항의를 하는 행위가 일어난다.

셋째, 비록 지리적으로 시내와 격리되기는 했지만, 고객들의 생각이나 만족도까지 무시할 수 있는 정도는 아니다. 식당조직 고객의 음식에 대한 선호 및 기대치는 외부 외식시장 및 구역내 비상설적인 시장과의 지속적인 접촉 및 소비를 통해서 영향을 받게 된다(이규민 외, 2010). 교육시설내 비상설적 시장인 “장터”는 식당이용자들에게 음식구매 선택권과 식당음식에 대한 좀 더 향상된 기대치를 가지게 한다. 따라서 식당조직은 고객의 변화에 부응하고자 지속적으로 일정 수준의 서비스를 유지하는 동시에 신규 메뉴를 계속해서 개발하고자 노력하게 된다.

<그림1>식당의 조직구조



- ①은 교육기관의 공식적인 조직구조의 일부이다. 각 식당의 부서장은 인사규정에 명시되어 있다.
- ②는 이 연구결과 밝혀진 식당조직의 비공식 조직구조이다.
- *A·B·C조직의 팀장은 실제 조직에서는 ‘대장언니’라고 불린다. 본문과 그림에서는 팀장이라는 명칭으로 사용하였다.
- *부서장=영양사, 비서실=영양사 보조원.
- *A조직=조리업무, Aa=원재료 다듬기, A1=밥·반찬조리, A2=메뉴1 조리, A3=메뉴2 조리.
- *B조직=배식업무, B1=set menu 1배식, B2=set menu 2배식, B3=즉석메뉴 배식.
- *C조직=세척업무, C1=잔반처리 및 그릇 분류, 주요리 그릇 1차 손세척, C2=세척기를 통한 그릇 세척 및 살균, C3=그릇 정리 및 배식구로 이동.
- *A조직에서 Aa와 A1, A2, A3를 동일한 선상에서 표시하지 않은 것은 이들이 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 작업공간이 완전히 분리되어 있기 때문이다. B조직과 C조직은 조직별로 동일한 공간에서 업무를 수행한다.

2) 비공식적 조직구조의 출현

이 연구의 흥미있는 발견은 이 식당조직은 조직구성원, 1, 2층의 건물구조, 빠른 시간내 식사제공이라는 특성에 맞게 분화된다는 점이다. 즉, 상술한 여러 제약요건 속에서 고객들의 불만을 야기하지 않아야 한다는 최소 요건과 성과급을 많이 받아야 한다는 최고 기준 사이에서 직원들은 적절한 돌파구를 찾아야 한다. 결과적으로 공식적 조직구조에는 나오지 않는 나름대로의 자생적 조직구조가 형성된다는 것이다.

식당조직에서 업무를 기준으로 조리를 담당하는 그룹, 배식업무를 담당하는 그룹, 세척업무를 담당하는 그룹으로 구분되어 있다. 구체적으로 언제, 누가 이렇게 업무를 구분하기 시작했는지는 알 수 없지만 일정규모 이상의 급식체에서는 대부분 동일한 조직구조를 가진다. 이렇게 자생적으로 업무구분을 하는 이유는 이들 각각의 업무가 필요로 하는 저마다의 확연히 다른 노동조건이 있기 때문이다. 예를 들어, 조리업무에서는 전문적인 조리능력이, 배식업무에는 빠르고 정확한 손놀림과 친절한 얼굴표정이, 세척업무는 강한 체력이 전제되어야 한다(영양사 인터뷰).

식당조직은 작업내용에 따라 시간압박성, 업무재량성, 업무강도에서 각각 차이가 있다. 참고로 선행연구에서는 업무성격을 작업의 유형과 작업조건, 직무내용, 직무의 자율성과 책임, 작업시간, 상사의 감독요인 등을 통해 구분하고 있다(Jurgenson, 1978; Poter& Steer, 1974; 정수진, 1997; 신재영 외, 2005; 이종호 2008). 이에 관하여 인터뷰와 관찰결과를 중심으로 단순화하여 표현하면 <표2>와 같다. 이러한 차이 때문에 공식적인 구조에서 규정하지 않았음에도 불구하고 비공식적 조직이 나타나는 것이다. 즉, 조직 내 업무수행 모습 및 조직 구성원들의 업무행태 등을 복합적으로 반영하는 비공식적 구조를 만들고 이 구조의 틀 내에서 구성원이 상호작용하는 것이다.

<표2> 비공식조직의 출현이유

| 구분 | 시간압박성 | 업무재량성 (시간관리/업무배분) | 업무강도 |
|------|-------|----------------------|------|
| 조리업무 | + | +++* | ++ |
| 배식업무 | +++ | + | + |
| 세척업무 | ++ | +++** | +++ |

* 시간관리에 있어서 재량성을 가짐.
 ** 업무배분에 있어서 재량성을 가짐.
 *** 각각의 요인에 대한 강도의 순서는 +<+++<++++임.

이때 각각의 그룹을 관리·담당하는 비공식적 ‘팀장’이 등장한다. 팀장은 공식적인 명칭도

아니고 이들간 부르는 호칭은 아니다. ‘대장언니’라고 부르는 것이 일반적이다. 승진이 매우 제한적인 상황에서 직급이 높으며 가장 일을 잘하고 근속연구가 많은 사람 중에서 비공식적인 ‘팀장’이 등장하는 것이다. 즉, 관리자를 중심으로 하여 모두 평등해야 할 팀원이 그 내부에서 팀장이라는 일종의 계서제를 형성시키는 것이다. 마치 미국인민자 거주지에서 이탈리아 출신 골목대장이 자생적으로 출현하는 것과 마찬가지로이다(Whyte, 1981). 이런 팀장에 대해서 공식적인 직급에 위치하는 부서장조차도 ‘○○여사님’이라는 명칭으로 조직내 그의 존재를 인정하고 조직전체에 있어서 부서장의 참모역할을 하는 조리원이라고 말하고 있다. 사실 부서장은 공무원의 신분으로 이 교육기관 구내에 존재하는 여러 식당으로 2-3년 간격으로 순환보직하고 있다⁴⁾. 반면에 조리원들은 동일한 식당에서 5년이고 10년이고 그 이상을 근무하고 있다. 따라서 부서장은 조리원들의 행태를 정확히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 그들을 관리하는데도 어려움을 겪을 수밖에 없다. 특히 비교적 어린 나이의 부서장이 나이 많은 조리원들을 관리하는 것은 난처한 일이다. 따라서 부서장은 본인의 필요에 의해서 본인을 도와주는 참모를, 조리원들에게는 부서장의 변동에 상관없이 언제나 그들의 구심점이 되어줄 대장을 비공식적으로 생성하게 되는 것이다. 따라서 참모는 공식조직과 비공식조직을 연결하여 하나의 조직이 온전히 작동할 수 있도록 하는 핵심적 역할을 한다.

이처럼 참모의 역할이 중요하기에 누가 참모가 되느냐는 굉장히 중요한 문제이다. 여기서 특이한 점은 대장언니의 선출에 대해서 부서장은 특별한 권한이 없다는 점이다. 혹 부서장이 본인이 생각하는 사람을 대장언니로 선출한다고 할지라도 조리원들이 그를 대장으로 인정하지 않는다면 그는 결국 부서장의 비서일뿐이지 조리원들에게 있어 실질적인 대장이 될 수 없는 것이다. 결국 조리원들이 생각하는 대장언니를 부서장이 특별한 사항이 없는 한 그를 대장으로 인정하고 그를 참모로 채용하게 되는 것이다. 이는 공식조직이 비공식조직의 리더를 인정하고 그를 공식조직내에 존재하는 직위로 받아들이는 것이라고 볼 수 있다.

조리원들은 대장언니가 되고 싶어한다. 대장언니라는 명칭에서 그들은 다른 조직구성원들이 인정하는 사람, 존경하는 사람이라는 이미지를 갖는다고 했다. 식당조직에서의 대장언니는 음식을 만드는 곳에서 필요로 하는 기본적인 솜씨, 연륜뿐만 아니라 존경할 수 있는 사람이라는 것이다. 실제 식당조직에는 대장언니와 비슷한 솜씨와 연륜을 가진 또다른 조리원이 있다. 이 조리원은 오랜 세월 식당에서 근무했고, 솜씨도 가지고 있고, 지하 조리실에서 남자 조리사를 제외하고 칼과 도마로 야채를 자를 수 있는 권한을 가진 유일한 사람이기도 하다. 그러나 이 조리원은 대장언니가 될 수 없다. 그녀의 별명이 불평쟁이라는 것에서 짐작할 수 있듯이 그녀는 조직 구성원들에게 존경을 받지 않으며, 단지 그녀가 가진 경력과

4) 본 연구가 시작된 2008년 후반부터 오늘까지 영양사는 총 2번의 교체가 이루어졌고, 반면에 조리원들은 과거의 구성원들이 동일하게 현재까지 근무하고 있다.

숨씨에서 파생되는 권위만을 인정받고 있을 뿐이다.

식당조직에서 세 가지 업무는 중요성이라는 점에서 동일하지 않고, 시간적으로 서로 순차적 연계(sequential link)가 있다(Thompson, 1967). 여기서 눈여겨 볼 점은 세척업무에는 다른 업무와 구분되는 운영원리가 작동한다는 점이다. 세척업무의 경우 극심한 노동강도로 인해 고가의 세척기를 도입하였고, 세척기는 직원간 업무배분의 원리와 더불어 세척업무의 분업 기준으로 작동하고 있다. 결국 세척기는 이전의 손세척 작업을 세척기에 식판을 투입하는 작업과 건조된 것을 꺼내는 작업으로 전환시켰다. 그러나 더운 여름 날씨에 건조기에서 나오는 높은 온도의 수증기는 작업조건을 여전히 어렵게 만든다.

이하에서는 자생적 조직인 A, B, C조직의 내부 운영 실태를 좀 더 자세히 분석하는데 초점을 맞추기로 한다. 여기서 식당 A, B, C, D는 본 연구에 협조해준 직원들의 익명성을 보장하기 위해 불가피하게 부여한 것이고, 식당 B내에 있는 A, B, C조직은 자생적인 조직이기 때문에 공식적인 명칭이 없어 연구자가 부여한 것이다.

2. 식당조직 내부의 행위체제

1) 생산업무: 조리조직

조리업무 조직은 식당의 핵심조직으로, 음식을 만드는 작업을 수행한다. 조리업무는 작업 공간과 업무성격에 따라서 원재료 다듬기와 직접적 조리(밥·반찬 조리, 메뉴1 조리, 메뉴2 조리)업무로 세분화된다.

원재료 다듬기 업무는 업무처리시 시간적 압박성은 상대적으로 적다. 점심음식 준비는 전 날 오후5시까지, 저녁음식 준비는 당일 오전11시까지 업무를 완료하면 되므로 전체 생산활동에 있어 시간 관리가 용이하다. 따라서 조리업무 조직은 구성원들에게 시간관리의 재량성을 인정하고 업무시작과 종결의 선택권을 부여하여 업무능률을 극대화시키는 것으로 관찰되었다. 그리고 식품을 조리하는데 있어서 일반적으로 말하는 기본적인 레시피는 있지만, 전문가마다 그리고 개인마다의 업무처리 방식에 있어 음식의 맛을 훼손하지 않는 범위에서 조리업무의 재량성이 인정되고 있음도 확인하였다.

조리업무 조직은 조직 전체에서 근무환경이 가장 좋고, 구성원 1인당 근무하는 공간적 범위가 가장 넓다. 근무공간이 넓은 것은, 원래 대형 조리시설로 인해 비롯된 것이지만, 결과적으로는 조리업무자에게 쾌적한 근무환경으로 제공되고 있다. 그리고 무엇보다 소음이 적다는 점, 바닥이 물로 넘쳐나지 않는다는 점과 같은 근무환경은 구성원들이 심리적 여유를 가지게 하고, 서로간에 잡담을 나누면서 편안하게 업무를 수행하게 해준다. 그러나 식당업무가 열과 물을 항상 사용해야 하는 업무라는 점에서 날씨가 더운 여름의 조리업무는 냉각

조끼를 착용할지도 무더움이 매우 극심한 어려운 작업이라고 할 수 있다.

A: 고구마 껍질 벗길때 끝부분을 잘라야 하나?

B: 자르고 하면은 시간도 많이 걸리고 힘도 드니 끝부분 자르지 말고 그냥 두자.

A: 그래도 조리사가 작업하기 쉽게 잘라주자.

B: 이전에 끝부분 잘라주지 않았는데 지적사항 없었어... 대장언니, 어떻게 해..

대장언니: 그냥 안 잘라도 될텐데.. 편한대로 해.

2) 고객대응 업무: 배식조직

배식업무 조직은 음식물을 고객에게 직접 전달하는 업무를 말하며, 고객과 직접적인 상호작용을 한다는 특징을 가진다. 행정적 의미에서 볼 때 배식업무는 공공조직의 일선관료(street level bureaucracy)가 수행하는 고객대응 업무와 유사한 성격을 가진다. 배식업무는 메뉴에 따라 set menu 1 배식, set menu 2 배식, 즉석메뉴 배식으로 구분되고, 이들 업무는 동일한 방식으로 수행된다.

구체적 업무절차는 ①식권판매→②밥과 기본 반찬 배식→③주요리 배식 순으로 이루어진다. 이러한 행위를 행정학적 의미로 재해석하면 식권확인행위를 금전적 거래로, 밥 및 기본 반찬 배식행위를 부가적 거래행위로, 주요리 배식행위를 핵심거래로 간주할 수 있다. 이때 금전적 거래 및 핵심거래 행위를 담당하는 사람이 다른 사람들에 비해 중요하다. 예를 들어, 식권판매 행위는 관리자 및 부서장 등에게 신임을 받은 사람만이 담당하며, 주요리 배식 행위는 남성 조리사가 맡는다. 이들 남성조리사들은 전문가로서 주요리에 대한 조리업무뿐만 아니라 배식권한까지 가진다.

조직관리에 있어서 거래적 행위는 매우 중요하다. 왜냐하면 고객과의 잘못된 거래행위는 조직전체의 비용증가와 고객들의 불만을 유발할 수 있다. 따라서 배식업무는 원칙적으로 어떠한 재량적 행위도 허용하지 않는다. 그리고 식당조직은 배식업무의 재량적 행위를 원칙적으로 차단하기 위해 거래형태를 사전에 정형화한다. 예를 들어 메뉴가격은 메뉴1은 2500원, 메뉴2는 3000원으로 규정하고, 배식량도 표준화된 도구를 활용하여 1인에게 배식하는 음식 크기로 사전에 잘라두거나 1인당 1개씩 혹은 몇 개씩으로 지시한다(서희영·정복미, 2004). 때론 고객에게 ‘이 메뉴는 추가배식이 없습니다’라는 문구를 보여주기도 한다.

3) 기반조성 업무: 세척조직

세척업무 조직은 그릇들을 세척하고, 배식그릇을 제공하는 역할을 한다.

세척업무는 C1(잔반처리 및 그릇분류, 주요리 그릇 1차 손세척), C2(세척기를 통한 그릇 세척 및 살균), C3(그릇 정리 및 배식구로 이동)로 이루어진다. 이때 각각의 업무는 하나의 완성된 업무단위가 아니라 C1→C2→C3 단계를 통해서 하나의 그릇 세척업무가 완성된다. C1의 업무는 퇴식구를 따라 들어오는 그릇들을 정리하는 작업이라고 볼 수 있다. 업무수행을 위해 조직 구성원 4명이 컨베이어 벨트에 차례로 서 있게 된다. 첫 번째 구성원은 잔반을 버리는 작업을 한다. 두 번째, 세 번째 구성원은 반찬 그릇을 크기대로 구분하여 분류하여 정리한다. 네 번째 구성원은 주요리 그릇을 뜨거운 물에 행군 다음 그릇을 포개어 정리한다. 이때 첫 번째와 네 번째 구성원의 노동 강도는 매우 크다. 더군다나 첫 번째 구성원은 누군가가 먹다 남긴 잔반을 일일이 확인하고 버려야 한다는 점에서 마지막 구성원은 지저분한 물에 그릇을 행구어서 꺼내야 한다는 점에서 기피하고 싶은 작업이기도 하다. 이때 컨베이어 벨트에 식기가 쌓이지 않고 원활하게 처리되기 위해서는 이들 4명의 구성원이 쉴새없이 작업을 해야 한다. 만일 4명 중 누군가가 일을 재빠르게 진행하지 못하게 되면 다른 구성원이 주요리 그릇을 포개어 주거나 세부적인 반찬그릇 하나를 더 챙긴다거나 하는 업무를 부가적으로 수행하게 되는데 이는 조직 불만의 요인으로 작용하게 된다. 따라서 이들 업무간의 유기적인 협력이 절대적으로 필요하다.

세척업무 조직은 고객만족 측면에서 배식업무 조직과 유기적 관계를 맺는다. 식당조직은 예산과 물리적 공간의 부족 등을 이유로 구비된 그릇과 수저의 수량이 매우 제한적이다. 따라서 세척업무 조직은 배식업무 조직의 여유그릇의 수량과 위생상태를 수시로 점검한다. 그리고 배식 메뉴마다 주요리가 다르고, 요리마다 사용하는 그릇의 종류가 다르기 때문에(예를 들어, 불고기 메뉴는 뚜껑배기에 담아야 하고, 냉면은 알루미늄으로 된 냉면그릇이 필요하다), 이들 주요리 그릇 공급에 대해서 사전적으로 고려하는 모습을 보였다.

A: 뚜껑배기 그릇을 먼저 기계에 넣어... 반찬그릇은 조금 있다가 넣어...그리고 오늘은 날씨가 그런지 냉면은 별 인기가 없네.. 냉면 그릇은 지금 말고 다음에 넣고....

4. 긴장의 발생과 해소

1) 주요 불확실성

식당조직은 업무유형에 따라 다양한 형태의 긴장상태가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 비교적 폐쇄적인 공간에서 직원들간에 협업이 필요하기 때문에 개인적, 업무적 차원에서 다음과 같은 갈등들을 관찰할 수 있었다. 직원간의 상호작용을 하는데 있어서, 공간적 제약 속에서 시간이란 압박속에서 일을 처리하면서 갈등이 발생한다.

조리업무 조직에서 특징적으로 나타나는 현상은 조직의 성과(즉, 음식의 맛과 질)에 대해 부서장에 대해 불만을 제기받는다라는 점이다. 한편 부서장은 손님에게 양질의 다양한 음식을 제공함으로써 조직의 이윤을 극대화하고자 한다. 이때 다양한 음식을 제공하고자 하는 부서장의 가치관은 조리업무 조직의 업무에 직접적인 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 야채쌈 메뉴는 몇 백 킬로그램이나 해당하는 채소를 수작업으로 세척해야 하는 업무를 파생하게 하고, 주먹밥을 부찬으로 제공하는 날에는 조리업무 구성원 모두가 몇 시간씩 주먹밥을 만들어야 하는 등 평소보다 더 많은 일을 해야 한다.

A: *내일 메뉴는 오곡밥이야*

B: *도대체 왜 오곡밥이냐고 그건 만들려고 하면 얼마나 힘이 드는데...*

C: *주먹밥 좀 안 만들었으면 좋겠다. 이거 만들면 오늘 집에 가면 어깨가 내려 앉겠다.*

그렇지만 이러한 메뉴선정에 대한 불만을 직접적으로 관리자나 부서장에게 제기하지는 않는다. 조직의 업무관리는 부서장과 공식적인 본부 관리조직과의 관계로 처리되는 문제이며 식당조직내에서도 고작 남성 조리실장들과 의사소통하는 정도이기 때문이다. 결국 자기 들끼리 불만을 표출하는 정도로 끝난다. 반면에 배식 및 세척조직에서는 메뉴에 상관없이, 밥, 국, 반찬 3가지, 메인요리가 항상 고정적으로 제공되기 때문에 메뉴선정에 특별히 불만을 제기할 이유가 없다.

A: *영양사선생님이 메뉴를 정하게 되고 조리사님이 가끔씩 메뉴를 추천하기도 해요*

B: *오늘 같은 날은 북어국 끓이지 말고 된장국 끓여도 되는데... 미역국이 있는 날에는 된장국만 있어도 충분한데. 너가 잘못했다는 것이 아니라 영양사가 그렇게 메뉴를 정했으니 어쩔 수는 없겠지만, 된장국만 준비해도 충분하는데...*

배식업무는 사실상 노동강도가 가장 낮은 업무임에도 불구하고 구성원들의 업무만족도는 높지 않다. 이는 육체노동이 지배적인 식당조직에서도 노동강도가 업무만족도의 결정적인 요인은 아니라는 것을 의미한다. 배식조직의 업무만족도가 낮은 이유는 약간의 잘못, 예를 들면, 반찬을 그릇에 예쁘게 담지 않고 옆으로 흘린다든지 하는 행위가 있을 경우 종종 고객들로부터 항의와 동료에게 질책을 받기 때문이다. 뿐만 아니라 음식배식량 조절을 잘못했을 경우, 팀장이나 연장자에게 문책을 받게 되고 심할 경우에는 세척부서로 부서이동을 당하기도 한다⁵⁾. 이때 음식배식에 있어 표준거래량은 감자3알에서 감자1알을 더해 총 감자4알을 배식한다는 의미인데, 이런 행위가 때로는 문책을 받을 수 있다는 점에서 구성원은 긴

장감과 무력감을 느끼게 된다.

A: 영양사선생님, 애 좀 다른 곳으로 보내세요. 지저분하게 반찬을 계속 질질 흘리면서 담고 하니깐, 누가 먹고 싶겠느냐구요. 나라도 한 소리 하겠는데...그러니까 학생들이 뭐라고 하지...

B: 그렇게 음식을 배식하면 어떻게 해...2조각씩만 줘야지..

B: 짜투리 음식만 남았으니, 이제부터는 하나씩 더 주고..

C: 반찬 한조각도 내가 내 마음대로 못준단 말인가.... 아....

세척업무 조직의 구성원들은 열악한 근무환경으로 인해 매우 예민해져 있고, 세부업무 분배 및 수행에 있어서 많은 갈등양상을 나타냈다. 그리고 업무결과물의 비가시성이 조직 구성원들에게 스트레스로 작용한다. 예를 들어, 조리업무 조직은 조리된 음식이라는 산출물을, 배식업무 조직은 금전적 이익 획득이라는 산출물을 도출하게 되지만, 세척업무 조직의 경우는 지저분해진 그릇을 끊임없이 씻는 행위만을 반복하게 된다. 결국 세척업무 조직의 경우, 업무를 시작하기 전에도 씻겨서 차곡차곡 쌓여진 그릇이 가득 있었고, 업무가 끝난 다음에도 씻어서 차곡차곡 쌓인 그릇이 존재하고 있을 뿐이다. 결국 구성원들은 몇 시간 동안 정신없이 업무활동을 했음에도 불구하고 그러한 노동의 결과물은 눈으로 보이지 않게 되고 이러한 비가시적 산출결과는 조직 구성원들의 스트레스 상황을 가중시킨다.

A: 도대체 일을 그렇게 못해서 어떻게 해...도저히 안되겠다...그렇게 일을 빨랑빨랑 못하니깐 내가 너무 힘들잖아.. C야, 너랑 B랑 자리 좀 바꿔라..

C: 그냥 해요.. 뭘 바꾸고 그래..

A: 내 어깨 빠져버리겠어....

2) 긴장 자기 해소메커니즘

식당조직에서 조리·배식·세척업무를 수행하는 과정에서 발생하는 다양한 형태의 갈등적 행위체계가 어떠한 메커니즘을 통해서 해소되고 있는지를 살펴보았다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 식당조직에 있어 조리·배식·세척조직은 그 자체적으로 각각의 업무수행에 있어 업

5) 식당업무에서 세척부서는 가장 기피하는 부서이므로, 세척부서로 업무이동을 시키는 것은 일종의 징벌적인 행위라고 볼 수 있다.

무배정에 일정한 재량성을 가진다. 일반적으로 관료조직에서는 조직내에서 담당업무가 변경되는 경우는 부서 상관에 의해서 긴밀히 통제된다. 그러나 본 연구대상인 식당조직에서는 부서장(영양사)이 조직구성원들의 업무배정에 직접적으로 간섭하지 않는다는 점이 관찰되었다. 즉, 의사소통의 단위라는 측면에서 부서장을 기준으로 그 이상의 공식적 의사소통세계(informal communication circle)와 그 이하 구성원간 비공식 의사소통세계로 구분되는 것이다. 부서장은 위생적이고 맛있는 음식을 많이 판매하여 최고의 이윤을 올린다면, 구성원이 컨베이어 벨트 앞에서 일을 하든 식기세척기 앞에서 일을 하는지는 그리 중요한 문제가 아니다. 단지 구성원들이 합심하여 업무를 원활히 수행하기만 하면 된다. 따라서 조리·배식·세척조직은 각각의 조직내에서 매일아침 업무조정을 한다. 이때 각각의 조직내에는 팀장이라고 할 수 있는 경험 많은 조리원이 존재하는데, 이들의 불만을 관리하는 것이 중요하다. 따라서 전날의 노동강도를 고려한다든지 아니면 다른 구성원들의 의견을 반영한다든지 등의 기준으로 매일 혹은 일주일 단위로 조직내 업무배정을 한다.

A: 일이 항상 같은 건 아니예요 어제는 김치 다듬었고 채소 다듬었고 오늘은 주먹밥 만들고 있어요..

B: 힘든일 하면 다른날은 좀 편한일을 하기도 하고..그리고 몸이 안좋고 하면은 좀 배려해 주시고 해요

둘째, 식당조직에서 인력채용은 구성원들의 의견으로 이루어진다. 식당조직도 다른 조직과 동일하게 정규직 및 비정규직에 대한 인력규정은 본부관리조직에 의해서 명확히 규정화되어 있다. 그러나 파트타임에 대해서는 상당한 유연성이 존재한다. 일반적으로 파트타임을 고용하고자 할 때에는 부서장이 파트타임을 요청하는 것이 아니라, 조직구성원들이 파트타임에 대하여 요구를 하고 그에 대해서 부서장이 허가하는 형식을 가진다. 결국 부서장은 공식적인 채용만을 허가할 뿐이며, 인력 추가투입 결정, 인력 풀 제공, 인력의 업무배분은 구성원들이 결정하게 된다.

A: 요즘 일이 많아서 사람들이 많이 힘들어하니 파트타임을 채용해야 할 것 같아요.

영양사: 그래요 요즘 학기초라 학생들이 좀 많네요..그럼 그렇게 해요..

C: 파트2명 왔네. 인상좋은 재는 배식업무하면 되겠고 등발좋은 재는 세척실에 투입하면 되겠네.

셋째, 식당조직은 전문성을 기반으로 하는 권위적인 조직문화를 통해 조직내에서 발생할

수 있는 기본적인 갈등상황을 차단하고 있다. 식당조직에서는 영양사 자격증을 가지고 있는 부서장과 조리사 자격증을 가진 조리사 그리고 비전문적인 조리원이 있다. 흔히 요리사가 되기 위해서는 처음에 청소부터 시작해서, 설거지 몇 년, 양파·감자 깎는데 몇 년 하는 식으로 해서 기본적인 요리를 하기 위해서는 최소한 몇 년을 훈련을 거쳐야 하고, 주방장이 되기까지 오랜시간의 노력과 훈련을 필요로 한다. 따라서 설거지하고 배식하는 일반적인 조리원들에게 있어 요리를 하는 조리사들은 하늘과도 같은 존재로 여겨지고, 조리사들을 지휘하고 관리하는 부서장인 영양사는 하늘보다 더 높은 존재로 생각된다. 따라서 업무수행시 불만이 있다하더라도 감히 이를 부서장이나 조리사들에게 제기하지 않고, 그들의 명령과 지휘를 따라야 하는 것이라고 생각한다. 이러한 생각은 부서장과 조리사들에게서도 동일하게 나타났다. 부서장은 조리원들이 본인의 생각에 불만을 가지는 것은 불가능한 일이라고 여기고 있었다.

저자: OO가 내 친구예요..

A, B, C, D.....: 세상에.. 영양사선생님을 이름으로 부르다니.. 아 정말 너무 이상하네요. 어떻게 이름으로 부르는지 모르겠네요.. 당황..

A: 영양사선생님은 잘 몰라요.. 직접 접하지를 않아서요..

영양사: 한 사람에게 일 몰아주거나 하면 제가 가만히 안두죠.. 누가 일 많은 메뉴 선정했다고 불만이라고.. 지금까지 일해봐도 불만이라고 하는 경우 한번도 없었는데...

넷째, 식당조직의 조리·배식·세척조직은 근무환경, 노동강도, 시간적 압박성 등에 있어서 큰 차이를 가지며, 일반적으로 노동강도가 가장 강한 세척업무를 기피하게 된다⁶⁾. 따라서 식당조직은 전체적인 업무배분을 6개월을 주기로 교체함으로써 업무에 대한 불만을 해소하고 있다. 일반적으로 공공부문에서의 순환보직제도는 공무원을 일반관료로 양성함과 동시에 일정한 업무를 지속적으로 처리할 경우 발생할 수 있는 폐단을 막고자 하는데 있다. 그러나 식당조직에서 나타나는 순환보직제도는 구성원들이 인식하는 업무의 강도, 근무시간의 편리성, 근무환경의 쾌적성 등의 차이에서 발생하는 불만을 해소하는데 그 주된 목적이 있다. 그런데 한가지 특징적인 사실은 6개월을 주기로 업무를 변경하는데 있어서 모든 구성원들의 업무가 변경되는 것은 아니라는 점이다. 조리·배식·세척조직의 팀장들은 보직이동 없이 그대로 동일 업무를 담당한다. 이때 팀장과 공합이 잘 맞는 구성원도 함께 남는다. 이러한 조치는 잦은 보직이동으로 인해 해당 업무의 전문성이 떨어지는 것을 방지하는데 있다. 이

6) 상급기관에 관리자와의 인터뷰에서도 식당업무가 얼마나 힘든지 알려면 퇴직구 작업을 한번 해봐야 한다고 말하면서 세척작업이 가장 힘든 작업이라고 서슴없이 말했다.

때 팀장과 함께 남아있는 구성원에게는 공식적인 의미의 이득이 주어지지 않는다. 그렇지만 조직구성원들에게 존경과 인정을 받게 되고, 부서장이 연말의 성과평가에서 이들에게 높은 점수를 부여함으로써, 간접적으로 금전적 보상을 받게끔 해주고 있다.

다섯째, 조리업무 조직에서는 비교적 큰 갈등양상은 관찰되지 않는다. 다만, 소수의 구성원이 하루 5000인분의 식사량을 준비해야 하기 때문에, 추가적인 업무 발생시 곧바로 불만을 제기하는 모습을 보였다. 예를 들어, 김치담그기는 추가적인 업무이다. 이때 특정 구성원이 계속적으로 김치 담그는 일을 담당하게 되면 곧바로 이의를 제기한다. 이때 팀장은 업무 배분에 있어 시간적 재량성을 인정함으로써 이러한 갈등을 해소하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 조리팀장은 업무 중 미리 작업할 수 있는 부분이 있는 경우(감자를 월요일, 수요일 사용해야 할 경우, 감자의 특성상 월요일에 미리 손질해 두어도 별 문제가 없다), 동일한 업무(예를 들어 감자손질)를 동일한 구성원에게 배정해 줌으로써 해당 조직원이 본인의 상황에 따라 한꺼번에 많이(월요일날 수요일 사용할 분까지 손질), 또는 그때그때 나눠서(월요일 분량은 월요일에, 수요일 분량은 수요일에 손질) 일을 하는 선택권을 인정하는 것이다.

그리고 조리업무량이 평소보다 많을 경우 구성원들이 부서장에게 직접적으로 불만을 제기하기 보다는 팀장이 구성원들의 불만을 인식하고 부서장에게 파트타임의 근무시간을 연장시켜 줄 것을 부탁한다. 예를 들어, 5시에 퇴근하는 파트타임에 대해서 오늘은 7시까지 근무를 연장시켜, 조리부서 구성원들의 업무량을 상대적으로 경감시켜 주는 형식이다.

A: 내일 메뉴가 상추쌈이었는데, 상추를 60kg이나 씻어야 한 대..그리고 토요일날 근무인데 그날 또 김치를 담근다네... 왜 내가 일할때마다 야채를 많이 사용하냐구요...

대장언니: 영양사가 메뉴를 그렇게 한 걸 어떻게 해..

A: 그럼 일요일에 사용할 고구마 토요일에 깎아야 하는데, 그냥 오늘 좀 깎아두면 안될까? 내가 토요일에 김치 담고 언제 고구마를 깎겠느냐고.

대장언니: 그래. 그럼 그렇게 해...

A: 언니, 오늘 김치도 담아야 하고, 내일 아침 준비도 해야 하는데, 일이 많아서 오늘 다 못 끝내겠어. 파트 시간 좀 늘려야겠어..

B: 알았어. 내가 영양사선생님께 파트 7시까지 쓴다고 말할께..

여섯째, 배식업무 조직은 노동강도가 가장 낮음으로 해서 구성원간의 갈등 양상은 특별히 관찰되지 않았다. 오히려 구성원들 스스로가 배식줄이 길어지는 것에 대한 긴장감과 동일한 일의 반복에서 나타나는 무력감을 드러내 보였다. 신속한 배식에 대한 긴장감은 다음과 같

은 방법으로 해소하고 있었다. 일반적으로 적정한 온도로 손님에게 제공해야 하는 불고기나 탕류 같은 주요리는 미리 그릇에 담아 둘 수 없다. 그래서 배식업무자들은 언제나 시간에 쫓기고 긴장하게 된다. 그런데 김치나 마른반찬, 차갑게 제공할 수 있는 음식 등은 미리 그릇에 담아둔다고 해서 음식의 질을 크게 해치지 않는다. 따라서 배식 팀장은 김치나 마른 반찬 등에 대해 고객이 오기 전에 미리 그릇에 음식을 담아두는 것을 허락함으로써 배식업무시 시간적 여유를 가질 수 있도록 해준다. 그리고 밥을 배식하는데 있어서는 현재 많은 분량과 적은 분량 두 가지 종류의 배식을 실시하고 있다. 따라서 밥을 배식하는 구성원은 적은 분량과 많은 분량 사이의 일정량을 비교적 자유롭게 제공할 수 있게 되고 친숙한 손님에게는 나름의 재량으로 때론 더 많은 밥의 배식도 가능한 것이다. 이러한 배식량에 있어서의 재량은 구성원에게 나름의 긍지를 가지게 해준다.

일곱째, 세척업무 조직은 조직 구성원간의 직접적인 말다툼이 빈번히 일어나는 것으로 관찰되었다. 이는 지저분한 그릇과 심한 소음과 열기로 인해 구성원들 모두가 극도의 스트레스를 받고 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 세척업무 중 세부업무(잔반처리, 그릇분류 및 주요리 그릇 1차 손세척, 세척기를 통한 그릇 세척 및 살균, 그릇 정리 및 배식구로 이동)를 배분함에 있어서 세부업무간의 업무강도의 차이는 갈등을 한층 고조시키는 것으로 나타났다. 세척 팀장은 세부업무에 대한 업무배분권을 가지고, 세부업무를 일주일마다 교대시킴으로써 구성원들의 갈등을 최소화하는 것으로 나타났다. 그리고 업무시간 중간중간마다 냉커피 따르든지 시원한 물 등을 구성원들에게 제공하고, 선풍기 바람을 지속적으로 제공하였다.

영양사: 1차 손세척 일은 정말 힘들어요. 처음 파트 온 사람이 그 일 하루 해보고는 다시는 파트 안온다고 하기도 해요. 그 정도로 일이 힘들기 때문에 세척식구들이 알아서 일을 조절해요. 누군가 한사람에게 힘든 일만 시킨다거나 하는 일은 일해 본 사람들은 알아요. 그게 불가능하다는 것어요... 그래서 굳이 그들이 하는 일에 대해서 일일이 간섭할 필요가 없어요..

V. 결과 해석을 위한 토론

본 연구에서는 3개의 팀제적 조직구조가 자생적으로 발생하면서 오히려 그 내부에 계서(hierarchy)가 생긴다는 것을 관찰할 수 있었다. 식당의 조리실 내부는 외부의 고객과는 유리된 곳으로 직원들만 존재하는 폐쇄형 조직이다. 이제 앞에서 기술한 내용을 기초로 왜 이러

한 현상이 일어나고 어떤 의미가 있는가를 토론해 보기로 한다.

이 조직은 식사를 준비하는 시간에는 서로 잡담을 하기도 하지만, 음식을 배식하는 동안에는 생리현상조차 해결할 수 없을 정도로 노동강도가 강한 폐쇄형 행위조직(closed action system)이다. 이들은 매일 업무를 반복하는 가운데, 서로의 애환을 같이하고 생각과 의미를 공유하는 ‘상징의 조직’이기도 하다. 이런 폐쇄성은 부서이기주의가 지배적인 일반 공공조직에도 유사하게 관찰된다.

B식당조직은 공식적으로는 영양사와 일반 직원으로 구성되는 단순한 조직이다. 남자 조리장과 일부 남자도 있지만 여성이 주가 되는 조직이다. 남자 조리장은 별로 권력이 없는 편이나 영양사와 메뉴 선택면에서 일부 비공식적인 의사소통이 있는 편이다.⁷⁾ 그러나 조직 구성원간 주된 상호작용은 일반 여성조리원 사이에서 나타나는 행위체제이다. 여기서 ‘대장 언니’로 표현되는 업무를 지휘·감독할 수 있는 팀장이라는 ‘비공식적인 조직’과 팀장·궁합 맞는 직원·일반 직원이라는 계서제 등이 등장되어, 일종의 구조화(structuration)현상이 발견된다.

조리행위, 배식행위, 세척행위는 Thompson(1967)의 분류에 의하면 길게 연결된 기술(long linked)관계이며, 직원들간에는 순차적 상호의존 관계(reciprocal interdependency)에 있게 된다. 그러나 자동차 조립라인과 같이 하나의 차대에 점차로 부품을 조립하는 것과는 다르다. Thompson의 이론에 의하면 표준화(standardization)에 의해 조정하는 것이 이런 유형의 조직에 적용되는 방법이어야 한다.

물론 식당업무인 음식조리에 표준화가 없는 것은 아니다. 그러나 매일 바뀌는 메뉴 때문에 일률적인 표준화는 이뤄지지 않는다. 음식의 맛이나 배식량에서 너무 차이가 나지 않도록 대략적으로 맞추는 정도의 표준화는 있게 된다. 즉 Thompson의 주장이 일부 입증된 셈이다. 예컨대 감자의 알을 3-4개로 한다든지, 계란찜의 경우 크기를 맞춰서 자르고, 작은 경우 두 조각을 주는 것과 같은 정도이다. 그러나 이러한 표준화는 업무의 효율화가 원인이라기 보다는, 고객의 불공평에 대한 불만을 방지하기 위한 것이 주 원인이라고 할 수 있다.

한 사람이 세 가지 유형의 노동행위를 모두 맡아서 할 수도 있음에도 불구하고, 조리, 배식, 세척행위가 자연발생적으로 분업화 조직으로 이루어지는 이유는 무엇일까? 그것은 빠른 시간내에 대량의 식사를 제공해야 한다는 조직기술의 특성때문이라고 생각된다. 이런 여건 하에서는 자생적 비공식적 조직을 기반으로 구성원간에 나름대로의 합리성을 찾아 최적 균형점을 맞춰갈 수밖에 없다는 것이다. 한국인들은 나름대로 ‘적어도 다른 사람과 평등한 대

7) 영양사는 대졸이고, 조리장은 고졸정도의 학력이며, 이들간에는 일종의 계급적 관념이 형성되어 있는 것 같다. 역대 이들의 관계는 두 사람의 개인적 성격에도 좌우된다. 비교적 나이가 어린 영양사는 사실 조리장을 포함한 일반 직원을 통솔하는데 어려움을 느끼고 있다.

우'를 받고 싶어하는 매사에 강한 평등의식을 가지고 있다(임도빈, 2007) 즉, 공정성이론(justice theory)에서 주장하는 바와 같이, 직원들간 나름대로의 자율조정이 이뤄진다는 것이다. 단지 인사행정에서의 공평성이론은 개인이 공평하다는 점에 이르기까지 투입을 조절하는 것을 설명하는 이론(유민봉, 임도빈, 2012)이라면, 이 경우 조직공평성은 자율적 조직구조가 생성되는 요인이 된다는 것이다. 이렇게 팀으로 칸막이 된 내부에서 각 개인들은 다시 공평성 이론이 설명하는 바와 같은 행위를 할 가능성은 있으나, 본 연구에서 이 점을 자세히 조사하지는 못했다. 직원간 갈등이 일어나는 것은 공평성에 어긋난다고 생각하는 경우에 발생할 여지가 다분히 있다.

그리고 이 조직과 같이 자생적 팀제 구조가 발생하게 하는 변수는 시간압박과 노동강도인 것 같다. 팀제의 형성과 그 내부의 운영은 업무가 요구하는 시간의 특성과 직원들의 기한 업무 성향 등에 달라진다(Tschan et al., 2009; Raes et al., 2009). 본 연구는 단일 사례이기 때문에 구체적으로 팀 조직의 운영에 시간변수가 어떻게 작용하는가까지 연구가 진행되지는 못하였다. 그러나 시간이 중요한 변수라는 점은 확인할 수 있었다. 사실 시간과 노동강도는 동전의 양면과 같이 서로 밀접히 연결되어 있는 개념이다.

처음 식당에서 배식업무를 해 보니 '끝이 보이지 않을 정도로 길게 줄을 서서 계속 밀려오는 학생들을 보면 겁이 난다'는 정도의 시간적 제약 속에서 구성원간 업무균등화(equalization of workload)를 이룬다. 그래서 식당조직의 구성원들은 식당조직 내부에서 스스로 업무유형을 구분하고, 그에 따른 직책을 설정하고, 조직의 운영규칙 등을 세우는 일 등을 한다. 조직전체를 조리·배식·세척조직으로 구분하고, 각각에 대장언니라는 비공식적 팀장을 설정한다. 사실 해당 교육조직에서 인정하는 공식적인 조직구조는 본부관리기관 하부에 식당조직만이 존재하고 있으며, 이들과의 공식적인 상호작용은 식당 부서장인 영양사에 게만 인정한다. 상급기관에서 볼 때, 식당조직의 구성원들은 동일한 업무를 수행하는 동일한 자격을 갖춘 동등한 지위를 가진 구성원일 뿐이다.

여기서 일반화해 볼 수 있는 점은 동등한 지위를 가진 사람들일지라도, 동일한 목표를 가지고 일정 규모이상의 조직크기를 가지고 있다면, 조직목표를 좀 더 효율적으로 달성하기 위해 나름의 조직구조를 형성해 간다는 것이다. 조직이란 타율적으로 부과되는 공식적 규율에 급급하지 않고 나름대로 자율적으로 조직화(organizing)해 나간다는 점이다(Weick, 1979)8). 이것은 노동량의 균등화뿐만이 아니고, 구성원간의 노동에 대한 의미부여(sense making)가 이뤄지는 토대를 제공한다.

8) Organizing is like a grammar in the sense that it is a systematic account of some rules and conventions by which sets of interlocked behaviours are assembled to form social processes that are intelligible to actors.(Weick, 1979)

이와 같이 식당조직 내부의 비공식적 조직구조가 생성되고 이것이 구성원간에는 공식조직구조보다 더 영향력이 있다고 할 수 있다. 결국 조직과 조직 구성원이 생존을 위해 스스로가 개발한 자연발생적인 시스템이라고 볼 수 있다. 여기서 팀장은 선출이나 임명이 아니라 연공서열에 의해 이뤄지기도 한다는 점을 주목해야 한다. 이러한 승진체계는 위계질서와 지배·복종의 관계를 중시하는 권위주의와 근속연수가 길거나 나이가 많은 사람을 우대하는 장유유서의 한국적 조직문화에서 기인하는 것으로 보인다. 따라서 이러한 경우에는 서양식 리더십이나 인센티브에 의한 인사관리가 잘 작동하지 않는다. 즉, 본부에서 실시하는 성과급제도 등 개혁제도에 나름대로 대처하면서 충격을 완화하는 장치가 작동하게 된다. 합리성에 기초한 서구식 관리조직이라기 보다는 하나의 가족과 같은 한국식 조직이 되는 것이다 (조석준, 2004).

이와 같은 유형의 조직구조 발현은 중앙정부의 행정조직에서도 나타날 것으로 생각된다. 즉, 한국적 행정문화에서는 이미 어느 정도 이런 자기조직화에 의한 집단업무처리 방식인 ‘팀제’조직이 존재하지 않나 생각된다. 실제로는 계서제와 같은 한국식의 독특한 팀제조직의 특성이 나타난 것이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 계서제를 타파하고 팀원간의 분업을 시켜 조직성과를 제고시킨다는 팀제를 도입하고, 그 효과를 자화자찬한 것(오영교, 2005)은 문제가 있지 않은가 생각된다. 다시 말해 계서제를 타파하기 위해 중앙정부에서 도입한 팀제도 내부적으로는 계서제가 완전히 타파되고 평등한 관계가 생기는 것은 아닐 것이라는 점이다. 그래서 ‘무늬뿐인 팀제’라는 식의 비판이 제기되는 것이다(김귀영, 2006).

이러한 한국적인 조직문화에 나온 독특한 팀제적 조직구조가 비효율적이라고 보기는 어렵다. 실제로 이 교육조직에 최근 몇 년간 도입되는 민간유명 식당체인점에 비하여 이 식당조직이 제공하는 음식의 맛과 질은 긍정적 평가를 받고 있다.⁹⁾ 이들 경쟁조직과 비교할 수 있는 효율적, 비효율적이라는 기준이 절대적으로 성립하기는 어렵지만, 적어도 이 식당조직에 대한 고객들의 만족도는 높고 여기를 찾는 택시기사 등 외부 고객들의 평가도 좋은 편이다. 그리고 수년간 한번도 식중독 사고가 발생하지 않는 점 등을 미루어 볼 때 매우 효율적인 조직형태라고 볼 수 있다. 따라서 신공공관리론에서 제시하는 사업적 성격의 업무는 민간위탁하거나 시장원리를 도입하라는 주문은 한국상황에서 잘 맞지 않는다고 볼 수 있다.

그렇다고 하여 이 조직을 무조건 미화해서는 안 된다. 이 식당조직도 다른 조직과 마찬가지로 다양한 갈등이 발생하고 있다. 폭력사태와 같은 극단적인 갈등은 일어나지 않지만, 미묘한 심리적 갈등이나 언쟁정도는 일어난다. 갈등의 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 보건데, 갈등을 원천적으로 제거한다기보다는 갈등을 어떻게 관리하느냐가 중요하다. 식당조직

9) 체계적인 조사가 이뤄진 것은 아니지만, 서울에는 이 식당외에도 행정기관이 별도로 운영하는 몇 개의 식당이 완전 민간위탁 식당보다는 좋은 평을 받고 있는 곳이 몇 군데 있다.

에서는 이러한 갈등을 처리하는 장치가 자생적으로 발달함으로써, 조직의 효율성을 극대화할 수 있게 된 것이다. 이러한 자생적 시스템은 곧 식당의 팀제같은 비공식적 조직구조의 성과를 좌우하는 요인이 된다.

비공식적인 조직을 포함한 이 식당의 조직구조는 나름대로의 합리성을 가지고 있다. B식당은 2007년부터 매년말 다른 식당과 비교하여 성과급을 받기 위한 평가를 받고 있다. 이것은 식당의 매출액과 순이익, 교육생 만족도, 상과평가 등이 종합된 복잡한 산식에 의해 계산된다. 이렇게 식당 A,B,C,D 단위로 성과급 정도가 등급을 매겨지면, 다시 이것이 B식당 내 개인의 성과에 따라 차등계산된다. B식당내에서 개인간 성과평가는 영양사가 한다. 따라서 대장언니(비공식적 팀장)들은 영양사에게 의존적이다. 우수성과자와 저성과자간의 성과급 차이는 연 80만원정도이지만, 성과급이 배분되고 나면, 직원간에는 희비가 엇갈리고 감정적 불안정이 생긴다. 즉, 이와같이 자생적인 조직방법으로 구성원간 노동의 형평성이 어느 정도 조정되고 있는데, 상부에서 차등지급하는 성과급제도가 과연 어느 정도 조직의 성과향상에 도움이 되는지 깊이 연구할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고, 이 조직은 이직률이 높은 편이 아니다. 거꾸로 비정규직 직원이 정규직화되기를 고대하는 분위기이다. 보수는 시내의 일반식당보다 80%수준이지만, 주류 판매가 안되어 술손님이 없고, 석식을 제공한 후 퇴근하기 때문에 밤늦게까지 근무하는 일반식당에 비해 비교적 품위있는 노동조건이 되기 때문일 것이다. 따라서 정규직화나 승진에 영향을 미치는 요인이라고 생각되는 성과평가에 민감한 편이다. 그래서 영양사의 성과평가점수에 도전하여 조직에 물의를 일으키려 하지 않는 분위기이다. 즉, 경쟁과 이윤추구라는 민간조직의 가치체계와는 다른 공공조직으로서의 가치체계를 가지고 있다(Graaf, 2008).

VI. 맺는말

본 연구는 공식적 구조에 국한된 연구나 조직구성원의 행태를 중심으로 연구하는 기존연구에 비한다면, 조직의 내부행위 체계를 깊이 있게 연구하고, 조직을 여러 가지 각도에서 바라볼 수 있었다는 점에서 의의가 있다(cf. Morgan, 2006). 본 사례는 행정조직으로서 조직원리가 법률에 기속되는 정도가 약하게 나타나고 있었고, 따라서 한국문화에 조직구조의 자연적 발생과 그 유전자를 비교적 쉽게 관찰할 수 있었다. 그리고 이 조직의 최고관리자였던 경험과 영양사로서 식당업무에 친숙한 연구자가 공동으로 연구함으로써, 외부연구자가 접할 수 없는 내부정보를 비교적 잘 획득할 수 있다는 점이 이 분석의 타당성을 뒷받침해 준다.

또한 단기적 관찰에서 오는 일시적 현상이나 피상적 현상이 아니라, 연구자들의 수년간의 경험 및 관찰이 이뤄졌다는 점에서 가치가 있다.

본 연구가 발견한 자기조직화는 공간적 제약(spatial constraint)에, 시간적 압박(time pressure)에 직면하여 고객만족이라는 가시적 성과를 올려야 하는 상황이 만들어낸 것이라고 본다. 여기서 조직의 효율성을 높이기 위해서는 사무실 배치와 같은 공간적 측면과, 직원에게 적절한 긴장을 줄만한 시간적 측면을 동시에 고려할 필요가 있음을 알 수 있다.

그런데 이 연구는 일반 행정조직이란 관점에서는 이것은 한국적 조직특성이 극단적으로 보이는 극단사례연구라고 할 수 있다. 따라서 다른 조직으로의 일반화는 좀더 완화된 양태로 나타날 것으로 보인다. 만약 우리나라의 행정조직에 본 사례의 발견점을 적용한다면, 다음과 같은 추론이 가능하다. 다른 신공공관리론 행정개혁과 마찬가지로, 한국에 서구식 팀제의 도입은 조직문제의 진단이나 처방에서 모두 3중 오류를 범했을 가능성이 높다는 점을 유추할 수 있다. 가장 대표적인 것은 팀제의 도입이 계서제를 타파하는 것을 목표로 하였지만, 실제로는 한국문화에는 계서제가 자생적으로 발생하는 유전자가 있다는 점이다. 따라서 우리나라의 행정조직개혁으로 계서제를 타파했다는 증거는 아직 찾아보기 어렵다. 이외에도 우리는 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 조직은 변화하는 사회적 요구에 대응함으로써 조직존재의 정당성을 확보하려 한다. 이를 위해서 조직은 가장 합리적인 조직구조를 형성해 나가려 하고, 이러한 시도는 위에서부터의 의도적인 노력에 의해서라기보다는 조직 구성원 전체가 자생적인 노력에 의해서 이루어지는 경향이 있다. 조직은 동질적인 요소에 의해 구성된 정적인 존재가 아니고, 그 내부에 다양한 성향의 행위자들이 각축을 벌이는 장인 것이다(Downs, 1967; 임도빈, 2007). 따라서 통상적인 외부컨설팅 회사 등에 의한 조직도표 변화가 곧 조직의 성과향상을 가져온다고 착각해서는 안된다. 이때 비공식적 조직구조는 조직 스스로 자연발생적으로 생성하게 되며 항상 조직화(organizing)되는 과정에 있다. 본 사례의 경우에도 개인들의 성격이 다르고, 이들이 교체되면 조직내 게임양상이 조금씩 변화된다. 따라서 조직진단과 같은 상급기관의 조직구조에 대한 인위적인 변화압력은 이러한 비공식 조직구조가 부정적인 방향으로 작동하게 할 수도 있다.

둘째, 세계화의 흐름 속에서 문화적 상호작용에 의해 도출된 ‘구조적 동형화’를 경계해야 한다. 성공적인 경제발전에 대한 경험이 일천한 개별 신생독립국가나 개발도상국가의 경우는 선진국에서 시도된 정부구조를 무비판적으로 답습하는 모습을 보이게 된다. 이때 국내 공공기관은 무조건 비효율적이고, 개혁해야할 대상으로 인식을 전제하고 있다. 그러나 본 연구에서 확인할 수 있듯이 연구대상인 공공조직은 나름대로 효율적인 조직임을 알 수 있다. 오히려 준거로 삼는 조직구조가 자국의 고유한 사회·경제적 환경에 실질적으로 적합하

지 않음으로써 조직의 비효율성을 초래할 수도 있다는 점이다. 이미 선진국에서도 신공공관리론적 개혁이 다른 결과를 나타낸다고 보는 견해가 많다(Bouckart & Halligan, 2008). 즉, 각 나라마다 행정환경, 개혁능력, 추진방향 등이 유사하지 않기 때문에 신공공관리론적 개혁이 나라맥락에 따라 다르게 처방되어야 한다는 것이다(Pollitt, 2001).

이러한 연구는 궁극적으로 정부조직의 경쟁력을 높이기 위한 방안이 무엇인가를 우리 조직 특성의 근본적인 면에서부터 고민하자는 취지에서 시작되었다. 연구결과, 적어도 공식적 구조개혁이 만능인 것처럼 처방된 관행에 대해 문제를 제기했다는 점에서 의의가 있다. 이러한 특징의 추출은 ‘식사’라는 서비스 생산조직이라는 점에서 비교적 용이했다고 생각된다. 중앙정부조직과 같이 기획 등 순수 행정업무를 담당하는 조직에서도 이런 유사한 현상이 존재하리라고 생각된다. 본 연구와 같은 미시조직단위의 작동 원리부터 이해하기 위해서는, 향후 더 많은 연구가 필요하다고 본다.

참고문헌

- 강인재·권해수 외. (1998). 「행정사례문제」. 서울: 대영문화사.
- 강중수. (2006). 사회복지조직의 조직구조와 효과성의 관계에 관한 연구. 「복지행정논총」, 16(2): 287-311.
- 권경득. (2005). 조직유형에 따른 관리자의 리더십 스타일과 구성원의 직무형태 및 조직성과에 관한 연구: 성별차이를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 57-79.
- 권지성. (2005). 사회복지조직에서 팀제 조직구조 적용에 대한 사례연구: B 종합사회복지관을 중심으로. 「사회복지연구」, 26: 35-65.
- 김귀영. (2006). 조직투탄의 변화에 관한 연구: 행정자치부 팀제 도입 사례를 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김난도. (1999). 공공가정의 관리적 특성에 관한 연구: 가정, 공공조직, 영리적 부양경영체와의 비교, 한국가족자원경영학회지, 3(2): 77-89.
- 김동주·한인현·김영훈. (2008). 지방공기업의 팀제 도입에 따른 인적자원관리시스템의 변화 - 서울도시철도공사의 사례연구 -. 「인적자원관리연구」, 15(2): 51-77.
- 김병섭·박광국·조경호. (2008). 휴먼조직론. 서울: 대영문화사
- 김병섭·오시영. (2005). 정부조직의 팀제: 신화와 현실. 「행정논총」, 43(4): 411-436.
- 김삼득. (1998). 지방자치단체 조직진단. 「한국행정학보」, 32(3): 111-125.
- _____. (2005). 공공조직의 팀제 운영, 어떻게 볼 것인가?; "행정자치부 팀제 전면 도입"에 대한 짧은 생각. 「Kapa @ 포럼」, 111: 67-69.

- 김상호·박성원·주상현. (2004). 지방자치단체 조직진단과정의 경험과 함의. 「한국행정학보」, 38(5): 259-279.
- 김영수·장용석. (2002). 제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판. 「한국사회학」, 36(2): 27-55.
- 김대룡·안희정. (2007). 한국형 팀제가 조직효과성에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 19(1): 1-22.
- 김태유·신문주. (2009). 정부의 유전자를 변화시켜라: 성공하는 정부의 신공직 인사론. 서울: 삼성경제연구소
- 김태한·정홍상. (2011). 조직문화가 조직 효과성에 미치는 영향: 대구광역시 소방 조직을 중심으로. 지방행정연구, 25(4): 85-106.
- 김호정. (2004). 조직구조와 조직효과성. 「한국조직학회보」, 1(2): 25-57.
- 박광국·주요진·김옥일. (2007). 조직문화 진단과 변화관리. 서울행정학회 2007년 동계학술대회 발표 논문, pp507-526.
- 박종오. (2005). 조직내 비공식 조직이 직무만족도에 미치는 영향: 목포대학교를 중심으로, 목포대학교 석사학위논문.
- 박종혁·권석균. (2009). 다기능프로젝트팀의 다양성, 조직맥락, 팀 개발 기간이 팀 효과성에 미치는 영향. 경영학연구, 38(5): 1273-1305.
- 박주홍. (2003). 연구개발의 글로벌화 관점에서의 조직구조와 조직관리에 대한 이론적 연구-펄뮤터의 EPRG모델을 중심으로. 「한·독사회과학논총」, 13(2): 145-162.
- 박천호·이춘해. (2006). 팀제 도입 효과에 관한 탐색적 연구 -중앙부처 공무원들의 인식을 중심으로-. 「한국행정논집」, 18(4): 1003-1028.
- 배대영·이재호. (2006). 조직구조와 기능 업무체계에 영향을 미치는 변인 연구. 「한국조직학회보」, 3(2): 57-81.
- 송상호. (2005). 미국식 팀제의 도입 운영과 실제. 「임금연구」, 13(2): 40-50.
- 서희영·정복미. (2004). 전남과 충청지역 사업체 급식소의 급식관리 실태조사 비교연구. 「대한지역사회영양학회지」, 9(2): 191-203.
- 신재영·최규신·이상희·임배균. (2005). 특급호텔과 외식업체 조리종사원의 직무만족과 이직성향의 관계. 「문화관광연구」, 17(1): 76-100.
- 오시영. (2006). 정부조직의 팀제도입과 그 효과에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 오시영·김병섭. (2009). 정부조직 내 팀제운영의 실질성과 팀제의 효과성에 관한 연구. 행정논총, 47(1): 133-157.
- 오영교. (2005). 행정자치부의 팀제: 비전과 변화관리. 「행정논총」, 43(4): 379-410.
- 유길한. (2009). 교장의 의사결정·정보공유 인식·직무동기에 따른 조직 및 개인 효과성에 관한 구조 분석. 초등교육연구, 22(1): 369-399.
- 유민봉·임도빈. (2012). 「인사행정론」 서울:박영사.
- 유선주. (2011). 비공식 조직에의 참여특성과 학교조직 효과성에 관한 교사의 인식 연구. 충남대학교 대학원 석사학위논문.

- 이규민·이승우·차석빈.(2010). 미국대학 구내식당에서 한국요리 도입가능성 연구. *외식경영학회*, 13(4): 99-121.
- 이정주.(2010). 행정윤리풍토유형에 따른 행태론적 조직효과성에 관한 탐색적 연구: 경기도 G시 공무원의 인식을 중심으로. *한국사회와 행정연구*, 21(2): 29-53.
- 이중호.(2008). 서울과 부산지역 특급호텔 조리사 직무만족 요인들의 비교분석. 「*한국조리학회지*」, 14(2): 262-272.
- 이창원.(2000). 녹색정부구현을 위한 정부조직진단. *한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집*, pp187-200.
- 이환범·김대근.(2011). 광역자치단체의 행정기능별 팀제운영이 조직성과에 미치는 영향 분석: 대구광역시 사례를 중심으로. *한국행정논집*, 23(3): 693-730.
- 임도빈.(2001). 한국 행정관료제의 조직운영 원리에 관한 연구-행위체제로서 A도청의 사례. *한국정치학회보*, 35(1): 381-399.
- _____.(2007). 한국행정의 설명모델을 찾아서: 악순환 모델. 「*한국거버넌스학회보*」 14(1):1-30
- _____.(2007). 정부조직진단 사업의 조직사회학적 분석. 「*한국행정학보*」, 41(4): 89-112.
- 정수진.(1997). 「*조직행동론*」, 삼우사.
- 정우일.(2006). 「*공공조직론-공·사조직의 비교*」. 서울: 박영사.
- 조경호.(1999). 기업경영식 인사관리의 인사행정예의 제도화 정당성에 관한 분석. *한국행정학회 하계 학술대회*, pp397-413.
- 조석준.(2004). 「*행정조직과 행정문화*」. 서울: 대영문화사
- 조석준·임도빈(2010). 「*한국행정조직론*」. 서울: 법문사
- 조태준·황혜신·최성락.(2011). 조직융합관리와 조직효과성 간 관계에 관한 연구: 중앙정부 통합부처의 공무원 인식을 중심으로. *한국행정논집*, 23(2): 531-552.
- 최창현.(1994). 조직구조와 혁신의 관계에 관한 연구: 선형구조관계 모형의 적용. 「*한국행정학보*」, 28(2): 469-480.
- _____.(2006). 조직의 비공식 연결망에 관한 연구: 사회연결망분석의 적용, *한국사회와 행정연구*, 17(1): 1-23.
- _____.(2008). 조직융합관리의 효과성 자가 진단 모델. *한국행정학회 추계학술대회*, pp1-23.
- 한국노동연구원.(2004). 「*공공부문 비정규직 실태 및 개선방안*」, 연구보고서.
- 행정자치부.(2002). 「*공직사회 양성평등의식 및 여성공무원 근무만족도 조사*」.
- Bouckaert, Geert & John Halligan. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Oxon, UK : Routledge.
- Bozeman, Berry. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Brusson, Nils. (2002). *The Organization of Hypocrisy* (2nded.). Oslo:Abstract.
- Campbell, John P. (1977). *On the Nature of Organizational Effectiveness*. In Goodman, P.S & Pennings, J. M

- (eds.), *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, San Francisco : Jossey-Bass. pp.13-55.
- Daft, Richard L. (2004). *Organization Theory and Design*. Cincinnati :South-Western.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Elster, Jon. (1989), *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press,
- Graaf, Gjalt de & Zeger van der Wal. (2008). On Value Differences Experienced by Sector Switchers. *Administration & Society* 40: 79.
- Hage, J., & Aiken, M. (1967). Relationship of Centralization to other structured properties. *Administrative Science Quarterly*, (June).
- Hall, Richard H. (1991). *Organizations: Structures, Process, and Outcomes*. New Jersey : Prentice-Hall.
- Harmon, Michael M. & R.T. Mayer. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little Brown Com.
- Harmon, Michael. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman
- Jurgenson, Clifford E. (1978). Job performance(What make a job or bad?). *Journal of Applied Psychology*, 63(3) : 267-276.
- Kanter, Rosabeth M. (1977). Some effect of proportion on group life: Skewed sex ratios and responses to token women. *American Journal of Sociology*, 82 : 965-990.
- Mintzberg, Henry. (1983), *Power in and Around Organizations: Dynamic Techniques of Winning*, London: Prentice-Hall.
- Morgan, Gareth. (2006). *Images of Organization*. London:Sage
- Oldham, Greg R., & Hackman, Richard J. (1981). Relationships between organizational structure and employee reactions: Comparing alternative frameworks. *Administrative Science Quarterly*, 26 : 66-83.
- Pollitt, Christopher. (2001). Clarifying Convergency: Striking Similarities and durable differences in Public Management Reform. *Public Management*, 3(4) : 471-492.
- Poter, Lyman W., Steer, Richard M., Mowday, Richard T. & Boulian, Paul V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology*, 57 : 603-609.
- Quinn, Robert E. & Cameron, Kim. (1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness : Some Preliminary Evidence. *Management Science*. 29 : 33-51.
- Quinn, Robert E. & Rohrbaugh, John. (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria : Towards A Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*. 29(3) : 363-377.
- Raes, Annelopes M. et al (2009). Exploring temporal patterns of conflict and trust in teams. Roe, Robert A et al. (eds.) *Time in Organizational Research*, London: Routledge.

- Robbins, Stephen P. (1983). *Organization Theory : The Structure and Design of Organizations*. New Jersey : Prentice-Hall.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thompson, Victor A. (1965). Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly, Special Issues*(June): 1-20.
- Tschan, Franziska et al. (2009). Temporal aspects of processes in ad-hoc groups: a conceptual schema and some research examples, Roe, Robert A et al. (eds.) *Time in Organizational Research*, London: Routledge
- Wamsey, Gary L. & Zald, Mayer N. (1976). *The Political Economy of Public Organization*. Blimington, Inc.: Indiana Univ. Press.
- Weick, Karl E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. 2nd. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Whyte, William F. (1981). *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. 3rd. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Wood, Jack M., & Zeffane, Richard M. (2004). *Organizational Behavior: a Global Perspective* . Australia : Milton, Arrow Discovery Service.

ABSTRACT

An Action System Approach to Public Organizations: The Formation of Informal Organizations

Tobin Im & Byul Jeon

The purpose of this research is to analyze the action system of a public university cafeteria. Based on in-depth interviews and participant observations, this study reveals how a closed organization in Korean culture is naturally structured and adapts to time constraints and labor pressures brought to bear by the external environment. To be specific, this study tries to find out how informal groups are structured within the formal organizational structure and what the implications of a member's behavior is in the Korean context. The results are as follow:

1) The organization operates under various environmental restrictions that shape potential behaviors, including the properties of members, the space frame of the cafeteria, and the time pressure to deliver a quick meal.

2) Three teams (a cooking group, a serving group, and a washing group) came into being spontaneously within the organization to enhance business operation efficiency under the above conditions.

3) These informal teams maintain a hierarchical structure, with one member at the head in order to manage conflict as well as to coordinate general business efficiently.

It is concluded that it is necessary to consider the characteristics of autonomous organizational structures as well as how these structures are related to the organizational and societal culture when implementing reforms in order for government to strengthen its competitiveness.

【Key Words: Organizational Structures, Informal Organization, National Competitive】