

연구논문

올림픽 거버넌스 조직현상: 서울올림픽과 평창올림픽 조직위원회의 비교*

임 도 빈**
양 인***
권 형 근****
한 병 훈*****

- I. 문제제기
- II. 이론적 배경
- III. 사례의 개관
- IV. 올림픽 거버넌스 사례의 비교
- V. 결론

〈요약〉

이 연구는 올림픽 거버넌스 관점에서 1988년 서울올림픽대회 조직위원회와 2018년 평창동계올림픽 조직위원회를 개괄적으로 설명하고 행정·조직론적으로 비교·분석한 논문이다. 거버넌스 체계 하에서 올림픽 조직위원회는 올림픽 개최 준비 및 대회 운영을 책임지는 핵심조직으로 그 조직적 특성은 대회 준비에 필요한 자원 조달과 경기장 및 부대시설 설치에서부터 대회운영에 이르기까지 전방위적인 영향을 미친다. 연구결과, 두 조직위원회 모두 반민반관의 인적 구성과 종합행정조직적 특성이라는 공통점을 보였다. 반면, 환경·제도적 측면에서 지방자치제도의 실시 여부, 조정과 관리 측면에서의 정치적 권력 유무와 조직위원회 조직특성 및 조정 책임의 유무, 그리고 책임유형 측면에서 차이점을 보였다. 서울올림픽조직위원회는 지방자치제도가 실시되기 전의 국경관리 패러다임인 계층적 거버넌스 하에서 대통령의 적극적인 관심과 지원으로 조직위원장의 권한이 강하여 조직구성원들의 열의와 사기가 높았고, 정부의 지원에 힘입은 조직위원회 또는 중앙정부가 컨트롤타워의 역할을 수행하였다.

* 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044898)

** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 석사(anrufdls@snu.ac.kr)

**** 서울대학교 행정대학원 석사과정(hkkwon212@snu.ac.kr)

***** 한국행정연구원 기획실 연구원(frengers@empas.com)

하지만 평창올림픽 조직위원회의 경우 상대적으로 대통령의 관심이 적고, 인사권 등 조직위원장의 권한이 상대적으로 약하며, 조직위원장의 리더십 부재와 빈번한 교체로 인한 조직 및 네트워크 불안정성이 조직구성원들의 사기를 저하시켰다. 결론적으로 수평적인 네트워크 거버넌스 특징을 보이는 평창올림픽 거버넌스가 ‘거버넌스 실패’로 전락하는 것을 방지하기 위해서는 조정기능을 수행하는 정부의 역할이 중요함을 정책적 시사점으로 도출한다.

[주제어: 거버넌스, 서울올림픽, 평창동계올림픽, 조직위원회, 책임성]

I. 문제제기

2016년 리우 올림픽의 폐막으로 전 세계의 관심은 이제 평창동계올림픽으로 집중되고 있다. 2018년에 개최되는 평창동계올림픽은 성공적인 서울올림픽 이후 30년 만에 개최하는 지구촌의 축제로서 다시 한 번 대한민국의 위상을 세계에 알리고 정치·경제·사회·문화적으로 한 단계 더 도약할 수 있는 기회이다. 특히 올림픽은 각종 사회간접자본(SOC) 투자, 장소마케팅(Place Marketing)을 통한 관광 활성화 등을 통해 개최도시 및 개최국가의 경제발전을 유도하고 도시와 국가의 이미지를 제고할 수 있는 기회를 제공한다(류천훈 외, 2013). 그러나 올림픽을 개최하는 도시 및 국가는 공공부채의 증가로 경제위기를 겪을 가능성이 크다. 이른바 ‘올림픽의 저주’는 올림픽 개최의 긍정적인 경제효과보다 올림픽 개최와 대회 운영 및 사후관리 과정에 소요되는 비용이 상당히 커서 개최도시 및 개최국가의 경제상황이 지속적으로 악화되는 것을 의미한다. 최근 올림픽을 개최한 브라질 리우는 현재 파산위기에 놓여 있고, 이웃나라인 일본의 경우에도 1998년 나가노 동계 올림픽으로 20년 가깝게 빚을 갚고 있는 실정이다. 서울올림픽과는 달리 2018년 평창동계올림픽 개최에 대한 부정적인 전망이 지배적인 것도 이 연장선상에 있다.

이는 궁극적으로 올림픽 개최의 효과성과 책임성의 문제이며, 이를 제고하는 데에 있어 핵심적인 역할을 담당하는 조직이 바로 올림픽조직위원회이다. 올림픽 조직위원회(Olympic Organizing Committee, OOC)는 국가올림픽 위원회(National Olympic Committee, NOC)로부터 재위임을 받아 올림픽대회를 준비·운영하는 단체이다. IOC(International Olympic Committee : 국제올림픽위원회)에서 올림픽대회를 개최할 도시가 결정되면, 개최국의 NOC는 개최권을 위임받아 올림픽을 준비하기 위해 개

최도시와 협력하여 OOC를 설립할 수 있다. 물론 NOC가 대회운영을 직접 할 수도 있지만 서울올림픽조직위원회와 평창올림픽조직위원회와 같은 조직을 별도로 조직하는 것이 보통이다. 한국의 OOC는 국제적으로 IOC, ISF, 각국 NOC와 그리고 국내적으로는 정부, 개최도시 및 기타 유관기관과의 거버넌스 체계를 바탕으로 올림픽 개최 준비 및 진행에 관한 종합계획의 수립, 자원조달, 경기시설과 부대시설 및 교통시설의 확보, 경기진행관리 등 성공적인 올림픽 대회 개최를 위한 핵심적인 업무를 수행한다. 특히, 최근 올림픽이 도로, 상하수도 등을 건설하는 대규모의 물리적 도시계획적 특성과 더불어 재정, 관광, 안전 및 치안, 도시재생, 사회갈등 등을 관리하는 총체적 국가개입 프로그램의 성격을 보이게 되면서 거버넌스 하에서의 올림픽 조직위원회의 역할과 기능의 중요성이 더욱 부각되고 있다(김은혜, 2011).

이와 같은 우리나라의 올림픽조직위원회(OOC)는 행정조직론적으로 보면 매우 특이한 조직이다. 이론상으로는 비정치성을 표방하는 올림픽정신에 따라 각국 정부에 예측되지 않는 비정부적 조직이어야 한다. 그리고 대회 종료와 더불어 해체되는 한시적 조직이다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 올림픽조직위의 핵심적인 인적 구성은 정부관료와 공공기관 고위인사들 또는 정부와 밀접한 관련을 가진 인사들로 이루어져 있어 실질적으로는 정부기구 또는 공공기관으로서의 성격을 보인다. 또한 올림픽조직위원회의 조직특성은 올림픽이라는 총체적 국가개입 프로그램 내에서 공공재정, 도시발전 및 재생, 국가경제 및 국가이미지 등 공적 영역에 전방위적인 상당한 영향을 지속적으로 미친다. 앞서 언급한 2016년 브라질 올림픽과 1988년 일본 나가노 올림픽뿐만 아니라 1976년 캐나다 몬트리올 올림픽의 경우에도 ‘올림픽의 저주’를 피해가지 못하였다. 몬트리올의 경우 1976년 올림픽 개최 이후 10억 달러가 넘는 부채를 30년 넘게 해결하지 못하여 경제에 심각한 부담을 주었다.

행정학적·조직론적 중요성에도 불구하고 올림픽 거버넌스 및 올림픽조직위원회에 관한 행정조직론적 연구 또는 본 연구의 준거기준이 될 만한 선행연구는 찾아보기 어렵다. 주로 체육학이나 경영학 분야에서 올림픽과 관련된 선행연구가 진행되었다. 대부분 정치·경제학적 또는 규범·철학적 관점에서 올림픽을 고찰하거나 (Andranovich et al., 2001; Szymanski, 2002; 김석수, 2008; 김은혜, 2011; 신현군, 2012; 한희원, 2011; 오지윤 외, 2014; 김종호, 2014; 김현수 외, 2016; 신현군, 2014) 경

1) 다만, 대회의 기록영화나 정식보고서를 작성할 의무가 있는데, 대회 종료 후 2년 이내에 완료해야 하기 때문에 대회 종료 후에도 잔업이 있는 조직이다.

영학적 관점의 연구(이우재, 2000; 김병식, 2000; 박현수 외, 2010; 이민규, 2004; 황정호 외, 2012), 도시학 관점의 연구(강익모 외, 2008; 김은혜, 2011; 이희복, 2016) 등이 대부분이었다.

행정에 관한 연구는 IOC를 중심으로 한 올림픽 체계에 대한 연구(Chappelet, 1991/ 2011/ 2016a/ 2016b)를 비롯하여 정책학적 연구(박충희, 1987; 김미숙 외, 2012; 류천훈 외, 2013; 남재성, 2013; 김석기 외, 2015; 함석중, 2016)가 대부분이었고 그 중 다수가 올림픽 시설의 사후 관리방안에 관한 연구들이었다. 체육조직의 구조나 조직간 관계에 대한 연구도 일부 진행되었지만, 올림픽 거버넌스 내에서의 핵심조직인 조직위원회 구조에 관한 연구는 매우 미흡한 상황에 있다. 이러한 측면에서 서울올림픽 조직위원회와 평창올림픽 조직위원회를 비교하여 유의미한 특성을 찾아내는 것은 매우 중요한 작업이라고 보인다.

본 연구는 거버넌스의 큰 틀에서 1988서울올림픽과 2018평창올림픽을 행정조직론적으로 비교·분석하는 것을 목적으로 한다. 두 사례 모두 한국에서 개최된 올림픽이기 때문에 국가 간 비교에 비하여 다른 국가상황적 변수(정치체제, 정치문화 등)를 통제할 필요가 없기 때문에 비교가 용이하다. 다른 한편으로는, 비록 동계대회와 하계대회라는 차이 때문에 규모 등에 있어서의 차이는 있지만, 한국의 올림픽 거버넌스가 지방자치제도의 도입시기 전후 30년 동안 어떻게 변화되었는지를 살펴볼 수 있다는 점에서 비교의 의미가 있다. 또한 평창동계올림픽 거버넌스는 현재진행형으로 과거 사건인 서울올림픽과의 비교는 올림픽 거버넌스에 관한 시사점을 제공함으로써 평창올림픽 거버넌스의 효과성과 책임성 확보에 기여할 수 있다. 본 연구는 먼저, Chappelet(2016a)의 연구와 거버넌스에 관한 선행연구를 바탕으로 올림픽 거버넌스의 네트워크적 특성을 살펴보고, 한국적 맥락에서 서울올림픽과 평창동계올림픽의 거버넌스 유형분류를 시도한다. 또한 거버넌스의 실패 또는 효과성에 영향을 미치는 변수들과 책임성 유형분류에 관한 선행연구를 토대로 서울올림픽과 평창동계올림픽에 관한 비교분석 분석틀을 제시한다. 다음으로 양 올림픽을 개최한 후 제시한 분석틀에 따라 비교분석한 후 정책적 시사점을 도출한다. 분석방법론은 기사검색을 포함한 광의의 문헌연구법을 사용하되, 관련자를 인터뷰하는 방법도 병행하였다.

II. 이론적 배경

1. 올림픽 거버넌스체계: 전통적 체계에서의 변화

IOC의 창시자인 Coubertin은 올림픽을 인류의 평화와 친선을 도모하는 하나의 화합의 장으로 지칭하며, 경기에서의 승리보다는 대회에 참가하여 공정하게 경쟁하는 스포츠정신을 강조하였다. 특히, 그는 “올림픽즘은 하나의 체계가 아닌 하나의 정신상태이며 다양한 표현 양상을 내포하고 있다. 그 어떠한 인종이나 시대가 이를 독점할 수 없다”(1918)고 역설하였다. 그럼에도 불구하고, 이러한 정신은 저절로 실현되는 것이 아니고, 현실적으로 올림픽을 주도하는 조직과 체계가 형성되어 변화해왔다.

국제올림픽위원회 사무처가 소재한 도시인 스위스 로잔대학의 행정학교수인 Chappelet, Jean-Loup는 올림픽 조직과 관리를 수십 년간 연구한 세계최고의 권위자라고 할 수 있다. Chappelet (2016a)는 현실적으로 올림픽 체계가 존재했을 뿐만 아니라 전통적인 올림픽 체계(classic Olympic System)에서 시작하여 규제된 올림픽 체계(regulated Olympic System)를 거쳐 현재의 올림픽 종합 체계(total Olympic System)까지 변화해왔다고 주장한다. 주요 행위자수 면에서 본다면, 1910년에 국제올림픽위원회 1개이던 것이 오늘날에는 도핑방지위원회 등 총 24개로 늘어났다.

〈표 1〉 올림픽 체계의 변화

기간	1894-1910	1910-1985	1985-2010	2010- 현재
시스템	올림픽 운동	전통적인 올림픽 체계	규제된 올림픽 체계	올림픽 종합 체계
주요 이해관계자	IOC	OOC-IOC	IOC-IF-NOC-정부	IOC-ANOC-정부- WMA-스폰서-미디어
이해관계자의 수	1	5	11	24
관계의 수	0	7	24	65
관리 신념	행정			거버넌스

자료: Chappelet, Jean-Loup (2016a).

〈표 1〉에서 볼 수 있는 것처럼 올림픽 체계는 행위자수가 증가하면서 더욱더 복잡하고 다양한 이해관계자들이 얹혀 있는 네트워크 구조로 변화하였다. IOC를 비롯한 소수의 조직들의 행정능력이 중요했던 과거와는 달리, 비대해진 네트워크 속에서 각각의 조직들이 상호의존적으로 행동할 수밖에 없는 구조로 바뀐 것이다. 즉, 네트워크 혹은 거버넌스 조직형태를 띠 수밖에 없게 되었다. 다만 이론적인 측면에서 거버넌스

는 주로 정부 혹은 공공단체에서 관리하는 부분이 민영화를 통해서 민간부분이 참여 혹은 주도하여 관리하는 방식으로 바뀌는 것을 다루지만, 올림픽 체계의 변화는 전통적으로 사조직에서 관리하던 것이 정부의 관리 하에 들어오게 되었다는 점에서 기존의 거버넌스 사례와는 다른 흥미로운 사례라고 할 수 있다(Chappelet, 2016b).

본 연구의 대상인 올림픽 조직위원회도 변화에서 예외는 아니다. 전통적인 올림픽 체계에서부터 주요 이해관계자로 중요한 역할을 한 OOC(올림픽조직위원회) 역시 체계가 변화하면서 다른 국면을 맞이하였다. 전통적인 올림픽 체계에서는 IOC의 수익 중 상당 부분을 OOC가 창출하면서 OOC에 대한 의존성이 높았지만, 현재 IOC는 여러 파트너에게 재원을 지원할 뿐만 아니라 수익을 재분배하는 것을 주요 목표로 바뀌었다(Chappelet, 2011). 자연스럽게 체계 내에서 OOC의 비중은 줄어들었을 뿐만 아니라 체계 내에서 수행해야 할 역할 또한 조금씩 바뀌었다. 하지만 이러한 체계의 변화에도 불구하고 올림픽 현장에서는 아직 IOC의 OOC에 대한 재정적 기여도가 명확하게 명시되어 있지 않는 등 체계 내 주요 이해관계자들의 관계에 대해 분명하게 정의되어 있지 않다(Chappelet, 2016a).

2. 한국적 맥락에서의 올림픽 거버넌스

위에서 살펴본 것처럼, 20세기 이후부터 올림픽 종합 체계는 복잡하고 다양한 이해관계자들이 얽힌 네트워크 거버넌스가 심화되어 왔다. 네트워크 거버넌스에 관한 정의는 이를 연구하는 학자들의 수만큼이나 다양하다고 할 수 있다. 대표적으로 Agranoff & McGuire (2001)는 단일 조직이 스스로 해결할 수 없거나 쉽게 해결할 수 없는 문제들을 해결하기 위해 다양한 조직들 간에 발생하는 조정이라고 하였고, Provan & Kenis (2008)은 법적으로 자율적인 세 개 이상의 조직들이 각자의 목적뿐만 아니라 공동의 목적을 달성하기 위해 서로 협력하는 것으로 정의하여 협의적 네트워크 거버넌스 개념을 제시하고 있다. 이외의 대표적인 학자들의 개념정의는 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 네트워크 거버넌스의 개념

학자	정의
Jones et al. (1997)	환경적 상황에 대한 적응, 교환의 조정 및 보호를 목적으로 암묵적이고 개방형 계약에 기반으로 재화 및 서비스를 생산하는 자율적인 주체들로 구성된 선택적, 지속적, 구조적 행동양식
Agranoff & McGuire (2001)	단일 조직이 스스로 해결할 수 없거나 쉽게 해결할 수 없는 문제들을 해결하기 위해 다양한 조직들 간에 발생하는 조정
Zeitlin & Trubek (2003)	복잡성과 불확실성이라는 맥락에 적응하기 위하여 수평적 관계에 있는 이해당사자들이 참여하고 협력하는
Sorensen & Torfing (2005)	상대적으로 제도화된 구조 내에서 발생하는 수평적·자율적 구성원들 간의 공의달성을 위한 협의
Provan & Kenis (2008)	법적으로 자율적인 세 개 이상의 조직들이 각자의 목적뿐만 아니라 공동의 목적을 달성하기 위해 서로 협력하는 것으로 협의적 네트워크 거버넌스 개념

이와 같은 개념들을 종합하여 볼 때 네트워크 거버넌스는 신뢰와 호혜적 상호성을 기반으로 정보, 자원, 경험에 관하여 다양한 참여자들이 협력하거나 협의 및 조정하는 과정을 통하여 정책문제를 해결하는 사회적 조정양식을 의미한다. 사회의 다양한 분야에 영향을 주는 총체적 국가개입 프로젝트의 성격을 보이는 올림픽 대회의 경우도 다양한 참여자들의 정보, 자원 등에 관하여 협력 또는 협의·조정하는 과정을 거친다는 측면에서 네트워크 거버넌스라고 할 수 있다. 이러한 관점은 네트워크 거버넌스 참여자간의 수평적인 관계에 기초한다는 점을 핵심적인 특징으로 들고 있다(Castells, 2000; Blatter, 2003; Stocker, 2006).

그러나 한국적 현실에서는 수평적 네트워크 거버넌스 운영이 아닌 대통령이나 중앙정부의 관심 및 정책적 의지에 따라 정책참여자들의 자원, 정보, 활동 등을 주도적으로 조정하는 또 다른 형태의 거버넌스를 운영하는 경우가 존재한다(김정숙, 이정욱, 2016). 또는 권력과 자원이 중앙정부에 집중되어 중앙-지방간의 관계는 물론 정부-민간 간의 관계가 계서적으로 유지되면서 국정운영의 과정이 하향적이고 일방적인 계층적 거버넌스 모습을 보이기도 한다. 88서울올림픽의 경우에도 정부는 서울올림픽 개최에 다양한 참여자들의 역량을 집중시킬 수 있도록 독려했고, 조직위원회에 전폭적인 지지와 지원을 아끼지 않았다. 그리고 관계 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 정부와 민간부문 간의 의견 대립이나 갈등이 발생할 경우 정부의 강력한 리더십과 권력을 바탕으로 조직위원회가 컨트롤 타워 기능을 수행하였거나 정부가 직접 조정하기도 하였다. 따라서 한국 올림픽 개최 및 운영의 거버넌스 실재를 보다 더 적절히 반영하기 위해서는 참여자간 수직적·계서적·권력적 관계를 고려하는 것이 필요하다.

일반적으로 수직적 네트워크와 수평적 네트워크를 분류하는 기준은 네트워크 중재자나 조정자의 유무이다(Kim, 2006; Chassagnon & Baudry, 2010; 김정숙, 이정옥, 2016). 즉, 수평적 네트워크는 참여자들 간의 대등관계에 기초하므로 조정기능을 주도하는 조직이 별도로 존재하지 않는 반면, 수직적 네트워크 거버넌스의 경우에는 정부 부처나 공공기관 또는 중심 참여자(herb) 등이 조정기능을 주도한다. 전통적인 계층제 거버넌스에서는 계층제의 위계적 라인을 따라 수직적 권위에 의한 명령에 의해서 조정이 이루어진다.

이러한 관점에서 중개인(network broker)이나 조정자의 역할과 리더십 그리고 관리조직(network administrative organization)의 유무와 특성은 거버넌스의 효과성에 영향을 주는 중요한 요인이다(Lawless & Moore, 1989; Provan & Milward, 2001; Provan & Kenis, 2008). 수평적 네트워크를 통하여 다양한 참가자들 간의 합의에 이르지 못할 경우, 행위자들은 네트워크에서 이탈하게 되어 거버넌스의 실패(governance failure)가 발생할 수 있다(Jessop, 2000). 따라서 올림픽 거버넌스에서 정부 또는 관리조직인 조직위원회가 중심적·조정적 역할을 담당하여 거버넌스 효과에 대한 책임을 담보할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 조정과 관리의 측면에서 대통령을 중심으로 한 정치적 권력과 올림픽조직위원회의 특성을 비교분석하고자 한다.

조정과 관리 요인 외에 네트워크 거버넌스 효과에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들로는 외부적 환경요인(environmental factor)과 제도적 요인(institutional factor)을 들 수 있다(Provan & Milward, 1995; Lynn et al., 2000; 김준현, 2009; 김정숙, 이정옥, 2016). 몇몇 선행연구에 따르면 거버넌스 효과성에 영향을 미칠 수 있는 환경요인으로 경제상황, 지역적 요인 등을 들고 있다(김준현, 2009; 김준기, 이민호, 2006). 본 연구에서는 Keating and Loughlin(1997)의 연구와 마찬가지로 지방자치제도로의 이행에 초점을 두고자 한다. 지방자치제도로의 이행은 국가의 권한 또는 권력을 지방정부들로 분산시키고 지방정부들이 중앙정부의 독점적인 국정운영에 제약을 가하면서 국가 공동화 현상을 초래하기 때문이다. 즉, 이는 중앙정부의 권위적·계층적 조정 및 관리 역할에 변동을 초래한다. 따라서 본 연구에서는 서울올림픽과 평창동계올림픽의 거버넌스를 비교하기 위한 환경적 요인과 제도적 요인으로서 지방자치제도로의 이행을 고려하고자 한다.

3. 올림픽 거버넌스 내에서 올림픽 조직위원회의 책임

거버넌스와 책임성의 문제는 거버넌스 연구자들의 주된 연구대상이다. 네트워크 거버넌스는 정부중심에서 탈피하여 다양한 사회주체가 정책과정에 참여하는 공동의 거버넌스(shared governance)라는 점에서 책임의 공유를 지향한다. Behn(2001)의 표현을 빌리자면, 모두가 모두에게 책임지는 '360도 환류(360 degree feedback)'를 통해 책임성이 확보될 수 있다. 그러나 수평적인 네트워크 거버넌스는 최종적인 책임을 지지 않는 주체들을 국정운영에 참여하도록 함으로써 행정책임의 공백현상을 야기할 수 있다. 즉, 거버넌스를 통한 결과물에 대한 최종 책임의 귀착에 대한 비판이 제기될 수 있다(Rhodes, 1996). 이러한 관점에서 외부적 통제의 유무가 네트워크 거버넌스의 효과성 나아가 책임성에 영향을 미칠 수 있는 주요인이라고 할 수 있다(Provan & Milward, 1995).

행정학계에서 책임에 관한 논의는 적지 않은 시간동안 많이 이루어졌지만, 그 의미에 대해서는 아직까지 많은 이견이 존재한다(Dubnick and Romzek, 1993; Behn, 2001; Koppell, 2005). 이것은 현실적으로 책임의 구조가 복잡하고 유기적이며, 책임 개념이 추상적이면서도 변동적이기 때문이다. Behn(2001)은 이를 두고 '도깨비불(will-o'-the-wisp)' 같다고 표현할 정도이다.

그럼에도 불구하고 Romzek & Dubnick의 책임유형 분류체계는 올림픽조직위원회를 중심으로 한 올림픽 거버넌스의 책임구조를 분석하는 가장 유용한 분석틀 중 하나일 것이다(Koliba et al, 2011). Romzek & Dubnick(1987)은 통제의 원천과 통제 수준을 조합하여 조직의 책임성을 유형화시켰으며, 각 유형의 특성을 나열하였다. 먼저, 기관 내부의 공식적/계층적 관계 혹은 비공식/사회적 관계에 의존하여 통제하는 것을 내부 통제유형에 분류하며, 공식적인 법이나 계약 등 또는 비공식적인 활동에 의존하여 통제하는 것을 외부통제유형으로 분류한다. 두 번째는 책임을 지는 개인 혹은 집단에 가해지는 통제의 수준으로, 공공기관 및 그 구성원들이 취하는 행동의 범위 및 깊이를 통제자가 통제할 수 있을수록 통제 수준이 높은 것이며, 기관활동에 재량이 부여될수록 통제수준이 낮다고 할 수 있다. 이 두 기준을 조합하면 <그림 1>과 같이 조직의 책임성을 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

〈그림 1〉 조직의 책임성 유형

		통제의 원천	
		내부 통제	외부 통제
통제의 수준	높은 통제수준	계층적(bureaucratic)	법적(legal)
	낮은 통제수준	전문가적(professional)	정치적(political)

자료: Romzek & Dubnick(1987; 228)

각 조직의 책임성 유형은 다음과 같이 설명할 수 있다(Romzek & Dubnick, 1987). 먼저 계층적 (bureaucratic) 책임성은 두 가지 단순한 요인으로 구성된다. 하나는 명령에 복종하는 것이 의심 없이 받아들여지는 상관과 부하 직원간의 조직화되고 합법적인 관계이며, 또 다른 하나는 면밀한 감독 또는 명백히 규정된 규칙 및 절차를 적용하는 기준 시스템이다.

두 번째로, 법적 (legal) 책임성은 행정활동에 대한 높은 수준의 통제를 수반한다는 점에서 계층적 책임성과 유사하다. 다만, 조직 외부의 통제 기관과 조직 구성원들 사이의 관계에 기반을 둔다는 점에서 차이점을 보인다. 이때 외부 기관은 법적 규제를 부과하거나 공적인 계약 의무를 주장할 수 있는 지위에 있는 개인 및 집단을 말한다. 전형적으로 이러한 외부인들은 법이나 기타 정책 명령들을 제정하는 역할을 하며, 행정가들은 이들에 의해 만들어진 법 등을 집행하거나 실행할 의무를 진다. 그렇기 때문에 법적 책임성에서의 관계는 공공기관과 법적 감독자 사이의 공식적이거나 암묵적인 주인-대리인(principal-agent) 관계를 수반한다.

세 번째로, 전문가적 (professional) 책임성은 정부가 기술적 어려움 및 복잡한 문제를 다루는 빈도가 증가할수록 더 자주 발생한다. 전문가들은 자신의 행동에 전적으로 책임질 것이 요구되며 기관장들이 전문가를 신뢰할 것을 주장한다. 다시 말해서 전문가적 책임성의 핵심은 기관 내 전문성에 대한 존중이다. 기관 외부의 전문기관들은 기관 내 전문가들의 업무수행에 간접적인 영향만을 끼치며, 권위의 원천은 본질적으로 기관의 내부에 존재한다.

마지막으로, '존중'이 전문가적 책임성을 특징짓는 말이라면, '대응성'은 정치적 책임성을 특징짓는 말이다. 정치적 책임성 하에서 주된 질문은 '행정가는 누구를 대표하는가?'이다. 잠재적 유권자들에게는 일반 대중, 국회의원, 기관장 등이 포함되며, 유권자가 누구이든 행정가들은 정책 우선순위 및 필요에 대응할 것이 기대된다. 정치적 책임성은 정실적 요소나 부패를 조장할 위험을 지님과 동시에 보다 공개적이고 대표성 있

는 정부를 위한 기반이 된다.

이 중, 어떠한 책임체계를 선택할 시 기관 업무의 본질, 관리 전략, 그리고 기관 운영의 제도적 맥락을 고려하여야 한다. 현 제도적 규범 하에서는 모든 상황에서 적용되는 유일무이한 책임성은 존재하지 않는다. 그렇기에 대부분의 공공기관들은 현존하는 환경적(제도적) 요인의 본질 및 기술적 업무, 그리고 관리 정향에 따라 두 가지 이상의 책임성을 채택하는 경향이 있다.

이와 같은 선행연구를 바탕으로 본론에서는 서울올림픽과 평창동계올림픽을 개관하고, 거버넌스를 중심으로 조정과 관리적 요인으로서 대통령을 중심으로 한 정치권력과 올림픽조직위원회의 특성, 환경적·제도적 요인으로서 지방자치제도로의 이행을 중심으로 양 올림픽대회의 조직위원회를 비교분석한다. 또한 책임의 유형분류를 통해 조직위원회의 책임성을 추가적으로 분석한다.

III. 사례의 개관

1. 88 서울올림픽

1) 또 하나의 기적

서울올림픽은 1988년 9월 17일부터 10월 2일까지 16일간 서울 및 경기지역과 4개 지방도시에서 열린 대회이다. 정식 명칭은 제 24회 서울올림픽 경기대회(Seoul 1988 Summer Games Olympics)로 당시로 보면 대단히 획기적인 국제행사였다. 대회를 위해 34개 경기장과 72개의 연습장 및 행사장이 활용되었다. 또한 참여 인원이나 국가 측면에서 역대 가장 큰 규모의 올림픽 중 하나로 꼽히고 있다. 서울올림픽기념관 홈페이지에 따르면 참가국가 수와 참가인원은 당시까지 최다 수치인 160개국과 8,465명에 이르렀다. 같은 냉전 시기에 개최된 1980년 모스크바 올림픽과 1984년 로스앤젤레스 올림픽이 반쪽 대회로 평가절하되는 것과는 대조적이다. 그리고 각국의 선수, 임원단, 국제기구 임원, 보도진 등을 합해 약 4만 명에 가까운 인원을 포함한 약 24만 명의 관광객이 유입되었다. 또한 국내에서는 49,712명의 대회운영요원과 27,221명의 자원봉사자들이 동원된 바 있다.

서울올림픽은 국내적으로 전쟁의 폐허 속에서 기적 같은 경제성장을 이룩한 대한민국의 위상을 세계에 떨치는 계기로 작용했다. 당시 세계인들에게 대한민국은 식민

지배와 전쟁의 참화로 피난민들이 득실거리고 구걸하는 고아들이 즐비한 가장 가난한 분단국가의 모습으로 비춰졌다(정찬모, 2001). 그만큼 그 당시 한국의 국가 브랜드 이미지는 세계에서 가장 빈곤한 국가 중 하나에 불과하였다. 그러나 서울올림픽의 성공적인 개최를 통해 국제사회의 편견을 극복하고 국가 이미지를 개선할 수 있었다.

경제적 효과 측면에서도 서울올림픽은 성과가 있었다. 역대 올림픽의 경제적 수익을 조사한 PWC(Price Waterhouse Coopers) 보고서에 따르면 서울올림픽은 약 25억 달러의 경제적 효과가 있었고, 336,000명의 고용효과를 통해 GDP에 1.40% 영향을 미친 것으로 발표하였다. 서울올림픽대회조직위원회(1989)에 따르면 2조 3,826억 원 규모의 투자에 따른 생산유발효과는 4조 7,504억 원으로 1조 8,462억 원의 소득유발효과가 있는 것으로 추산되었다. 그리고 당시 건설된 잠실 올림픽 경기장과 88올림픽도로 등의 사회기반시설은 오늘날에도 유용하게 사용되고 기념물로서 상징성을 가지는 만큼 그 가치는 금전적으로 환산하기 어렵다.

또한 국제정치적으로는 냉전체제 속 반쪽짜리 대회에 머물렀던 이전 대회들과는 다르게 서울올림픽은 대당트의 서막을 열었다. 비록 북한은 불참하였지만, 서방국가들과 공산국가들이 함께 참가한 대회로 기록되어 진정한 화합의 장이었다는 평가를 받고 있다. 이러한 평가는 분단국인 한국의 입장에서 더욱 의미 있는 것이었다.

대형 스포츠 이벤트를 위한 경기시설도, 관련 전문인력들도, 조직도 미비했던 열악했던 당대 상황을 고려해보면 올림픽을 유치하고 성공적으로 개최한 당시 정부의 경쟁력은 실로 뛰어났다고 평가할 수 있다. 대한민국역사상 획기적인 신화를 쓴 것이다.

2) 중앙정부주도형-권한 집중과 강력한 조정 및 관리

규모, 경제적 성과, 국제정치적 의미, 국가이미지 등의 다양한 측면에서 서울올림픽이 성공적으로 개최될 수 있었던 원인은 중앙정부의 강력한 권한과 조정 및 관리 측면에서 찾을 수 있다. 국제올림픽위원회(IOC)의 헌장 제 33조에 따르면 올림픽을 개최하는 국가는 대회를 준비하는 전담기구를 설치할 수 있으며, 국제올림픽위원회(IOC)는 그 조직에 대회준비 및 제반사항에 대한 업무를 위임하도록 규정하고 있다(법제처, 1982). 이러한 국제 올림픽 위원회의 자체 규정에 근거를 두고 설치되는 개최국의 올림픽조직위원회는 중심적인 컨트롤타워 역할을 한다. 올림픽 조직위원회(OOC)는, 현장에서 대회의 준비와 운영 사무를 책임지게 된다. 전통적으로 개최국의 IOC위원회나

정부관계자, 기업인, 체육인 등 각계각층의 인사들이 올림픽조직위원회에 참여한다. 즉, 일종의 네트워크 거버넌스 체제가 되는 것이다. 서울올림픽 조직위원회는 독일의 바덴바덴 IOC 총회에서 서울의 올림픽 개최가 결정된 1981년 9월 30일로부터 한 달여 뒤인 11월 2일 구성되었다. 공식적으로는 서울올림픽 조직위원회가 담당할 주요업무는 크게 7개로 나눌 수 있다(서울특별시, 1990).

- ① 올림픽대회의 경기운영과 자원조달 및 진행관리
- ② 올림픽대회를 효과적으로 진행하기 위한 종합계획의 수립과 집행
- ③ 경기시설과 관련 부대시설확보와 운영관리 및 관련 기술요원의 조기훈련
- ④ IOC, ISF, 각국 NOC, KOC와의 협조체계 유지
- ⑤ 정부, 개최도시 기타 유관기관과의 업무협조
- ⑥ 대회기간 중 문화 예술 행사계획의 수립, 운영
- ⑦ 조직위원회의 목적달성에 필요한 사업

그런데, 당시에는 지방자치가 실시되기 이전이어서 시장도 정부에서 임명하는 중앙집권적 체제였다. 임명직 시장에 지방의회의 기능은 국무총리가 대신하는 방식이었기 때문에 지방의 자율성은 거의 존재하지 않았다고 봐도 과언이 아니다(임도빈, 2004). 따라서 서울올림픽조직위원회는 외형상으로는 강력한 권한과 자율성을 지닌 조직이었지만, 이미 그 조직구성이나 재정 및 운영 측면에서 중앙정부의 강력한 영향하에 있었다고 볼 수 있다. 실제적으로는 커다란 방향의 기획, 조직, 조정은 청와대는 물론이고, 국무총리실 등 상위기관이 담당하고, 서울올림픽 조직위원회는 집행업무를 담당했다고 봐야 한다.

따라서 앞서 언급한 모든 기능을 서울올림픽 조직위원회가 독점적이고 독자적으로 수행했다고 볼 수는 없다. 무대 뒤에선 전 정부차원에서 주요 결정이 이뤄졌고, 조직위원회는 부차적인 결정이나 실제 표면에서 집행하는 기능을 한 것이다. 서울올림픽대회의 개최준비 및 운영을 위한 중앙부처인 체육부가 1982년 3월 20일에 창설되었다.²⁾ 체육부가 신설된 것은 정권차원의 의도에서 이뤄진 것이다(임도빈, 2014). 올림픽 성공이라는 특수한 임무(mission)를 띠고 탄생한 체육부는 다른 복합임무를 띤 조

2) 이하 서울올림픽관련 내용은 국민체육진흥공단의 서울올림픽자료실(library.kspo.or.kr)의 내용을 토대로 작성하였다.

직보다 훨씬 정책의 기획력과 추진력이 있을 수밖에 없다고 볼 수 있다. 체육부는 서울올림픽대회 종합계획 수립 작업단을 주도적으로 구성하였고, 각 부처의 세부시행계획안을 토대로 관계부처와 3차례 협의하였으며, 정부지원실무위원회 및 지원위원회의 심의와 조정을 통해 종합계획안을 수립하였다. 이른바 ‘서울올림픽대회 종합계획’으로 명명된 이 계획안은 대통령의 재가를 받은 후 기본계획으로 확정되었다. 종합계획에는 대회 개최와 관련된 직접·간접사업이 총망라되어 있었다. 이 계획의 구조는 기본방향에 관한 총괄편, 사업성격분류에 따라 행사편, 시설편, 환경편, 개발편, 공통편의 6개편으로 구성되었으며, 투자규모도 세부적·구체적으로 책정하였다. 이와 같은 사실은 중앙정부가 서울올림픽대회의 기획과 조정 및 관리 기능을 주도적으로 수행하였다는 것을 시사한다. 반면, 서울시의 올림픽조직위원회는 대회운영계획의 수립이나 종합계획의 집행 및 대회운영 상황관리 등의 부차적 결정 또는 현장집행 업무를 주로 담당하였다.

특히, 본격적인 준비 업무에 있어서 중앙정부는 투입 대비 효과, 즉 효율성의 달성을 주요 과제로 고려하였다. 그 이면에는 1930년대 이전까지 도시 중심으로 준비되고 개최되었던 올림픽이 1936년의 베를린대회를 계기로 중앙정부의 주도 하에 개최되어 왔고, 사상 최악의 적자를 기록한 1976년 캐나다 몬트리올을 올림픽이라는 역사적 배경이 있었다. 1964년 동경 대회의 경우 일본 정부는 올림픽 대신을 임명, 집중적인 정부 지원을 함으로써 경제 도약의 전기를 마련해 큰 시사점을 남기기도 했다. 즉, 쿠베르탱이 주장한 민간중심의 조직이 아니라, 정부중심의 조직이었다.

서울 올림픽위원회도 마찬가지이다. 한국이란 지역으로 국한해서 보더라도 Chappellet (2016a)가 지적인 변화중의 하나인 행위자수의 증가에 따른 복잡성증가는 미미했다고 볼 수 있다. 이는 국가의 권한과 자원이 집중된 중앙정부가 다양한 참여자들과의 관계에 있어서 강력한 기획과 조정 및 관리 기능을 충실히 수행하였기 때문이다. 즉, 서울 올림픽 거버넌스체계는 수직적 네트워크 형태였다. 극단적으로 단순화시키면 서울올림픽체제가 중앙정부의 의도를 일사불란하게 집행하는 계서적 관계에 있었다고도 볼 수 있다. 당시 중앙정부는 올림픽을 새로운 국가발전의 전기로 활용하기로 하였다. 이러한 맥락에서 중앙정부 및 서울올림픽 조직위원회는 더 적은 예산으로 올림픽의 성공을 담보하기 위해 단순히 체육행사를 치르는 이상의 목표를 설정하였다. 구체적으로 서울올림픽 개최가 “모든 국민의 지혜를 모아 친절하고 정다운 국민정신을 과시, 일등문화국민임을 세계에 인식시키는 계기”가 될 것임을 천명하고 온 국가적 역량을

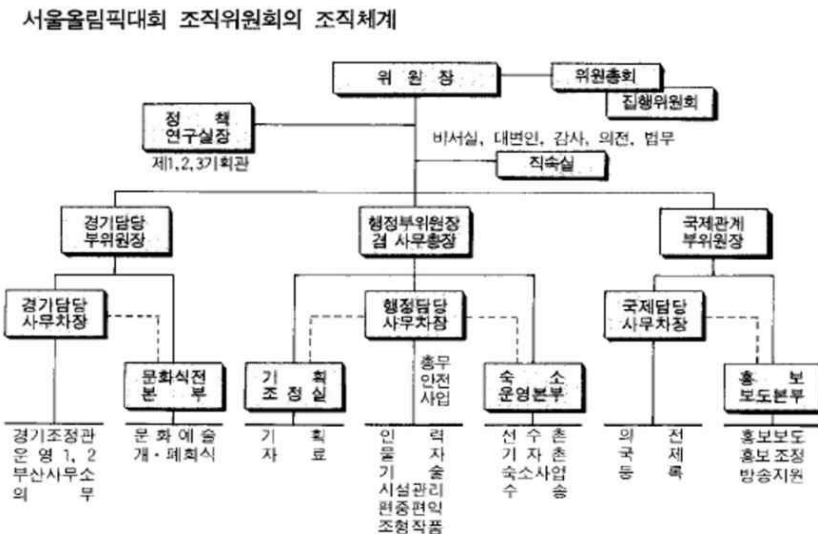
집중시키기 위해 노력을 기울였다(서울특별시, 1990). 이는 올림픽조직이 순수한 체육의 목적에 국한되지 않고 정권적 차원의 목표가 있었음을 말해주는 것이다.

3. 조직위원회의 조직구조

서울올림픽 조직위원회는 위원회와 사무처로 구성된다. 사무처는 대부분이 공무원으로 구성되었으며 당시 다른 정부조직에 비교하면, 그리 작은 조직이 아니었다. 직급 체제나 조직명도 행정조직의 그것을 차용하였다. 국민체육진흥공단의 서울올림픽자료에 의하면, 1988년 7월 기준으로 일반직 1021명, 기능직 71명, 전문직 143명 등 총인원 1415명의 조직구성원으로 구성되었다. 일종의 종합행정 조직의 형태를 띠었다.

조직위원회는 다양한 업무성격으로 인해 각계전문가들이 동원된 정부의 축소판 형태였다. 인적 구성을 살펴보면 전기·기계·건축·시설 전문가, 소방관, 변호사, 전산·전자 전문가, 교통·관광·전문가, 연출가, 음악가, 미술가, 조각가, 디자이너, 사진작가 등 직종이 다양하다. 인적 구성의 대부분이 기획과 조정 기능과 관련된 인력이라기보다는 집행 또는 부수적 기획과 관련된 인력이다. 이들은 모두 관료가 아니고, 정부 각 부처에서 지원받은 공무원을 비롯하여, 175개 법인, 단체로부터 고급인력을 지원받았다. 서울올림픽 조직위원회의 조직도는 다음과 같다.

〈그림 2〉 서울올림픽 조직위원회 조직체계



자료: 서울특별시(1990: 320)

서울올림픽 조직위원회의 최고 의사 결정기구는 위원총회다. 위원총회는 예산, 결산, 차입금 및 기본재산의 취득처분과 관리에 관한 사항과 정관의 개정, 조직 위원회의 해산, 임원의 임면, 주요사업계획의 승인, 기타 조직위원회의 운영상 중요하다고 위원장이 부의하는 사항을 결정한다.

위원장, 집행위원 및 위원으로 이루어진 위원총회는 정부, 체육계, 국회, 언론계, 정당, 경제인, 학계, 문화계 등을 총망라하여 54명으로 구성되었다. 그 중 15명의 위원으로 실무를 효율적으로 처리하기 위해 다시 집행위원회를 구성하였다. 즉, 집행위원회는 조직위원회의 최고집행기관으로서 위원총회에서 결의 또는 위임된 사항의 처리, 위원총회 부의사항의 작성, 상정, 긴급을 요하는 사항, 각종 전문위원회의 조정 및 통합, 사무처의 지휘, 감독, 조직위원회의 규정의 제정, 개폐, 기타 중요사업 등을 처리하는 기구였다. 집행위원에는 내무부, 재무부, 국방부, 문교부, 체육부, 건설부, 체신부, 문화공보부, 총무처 등의 각 부처 장관들이 높은 비율을 차지하고 있다(서울올림픽대회 조직위원회, 1989). 따라서 서울올림픽 조직위원회는 장관임면권을 가진 대통령의 영향을 강하게 받는 특징을 보이게 된다.

서울올림픽대회 조직위원회의 사무처는 갑자기 신설된 것은 아니다. 즉, 이미 1983년에 치러진 아시아경기대회 조직위원회의 사무처를 흡수 통합하며 1사무총장 2차장 1실 13국 58과의 정원 77명으로 구성되었다. 이후 대회를 위한 각종 준비 업무가 늘어나며 조직팽창이 이뤄졌다. 1987년 3부위원장(사무총장포함) 3차장 36국장급 1117과장급에 직원총수 1180명(전문직 제외; 70명)으로, 약 15배(당초 직원 수 기준) 크게 확대되었다. 이는 서울올림픽대회 개최에 집중된 국가적 관심을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

2. 평창올림픽 조직위원회

1) 조직위원회의 설치

올림픽을 총괄하는 것은 유치국가나 유치도시에 한시적으로 설치되는 올림픽 조직위원회이다. 2018 평창동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽 대회 조직위원회 (이하 평창올림픽 조직위원회)는 IOC와 체결한 올림픽개최도시협약서(Host City Contract)에 의해 협약 서명 5개월 이내에 구성하도록 규정되어 있다.

이 협약서는 국제법에 따라 작성되고 합의된 사항으로서 국제적 구속력을 지니고

있기 때문에 평창올림픽 조직위원회는 협약서의 내용을 충실히 이행할 의무가 있다. 다시 말해 올림픽대회와 관련된 모든 독점적 권리는 IOC가 소유하지만, 대회준비와 운영의 권한을 평창올림픽 조직위원회와 평창이 속한 국가의 올림픽위원회(NOC)에 법으로 위임함으로써 양자 간의 관계를 명확하게 규정하고 있다.

올림픽 개최는 막대한 예산이 소요되는 국가적 행사로 다양한 인적, 물적 재원이 동원된다. 주어진 자원을 효율적으로 관리하여 성공적인 대회 개최로 이끌기 위해서는 대회와 관련된 모든 제반사항을 준비하고 운영하는 기구가 필요하다. 현재 문화체육관광부가 체육정책을 총괄한다. 이 부의 내부조직은 크게 2명의 차관과 동계올림픽 특구기획단으로 구성되어 있다. 이중 제2 차관 아래의 체육정책실 평창올림픽지원과에서 평창동계올림픽과 관련된 업무가 이루어진다. '과'(11명으로 구성됨) 수준에서 평창올림픽 관련 업무가 이루어지는 것이다(조석준, 임도빈, 2016:387). 그러나 실제로는 공공기관인 대한체육회³⁾와 국민체육진흥공단이 많은 업무를 수행한다.

2) 위원총회

평창올림픽 조직위원회는 이러한 체계적인 대회 계획 및 준비 업무를 위해 2011년 10월 19일 설립되었다. 평창올림픽 조직위원회는 크게 재원의 확보와 예산, 사업의 승인 등 정책결정 기능을 갖는 위원총회와 집행 및 운영을 담당하는 사무처로 나누어져 있다.

2016년 7월 현재 평창올림픽 조직위원회의 위원총회는 99명의 당연직 위원과 34명의 선출직 위원을 포함한 총 133명의 위원으로 구성되어 있다. 96명의 당연직 위원에는 조직위원회를 비롯해 정부, 국회, 강원도, 체육회, 언론, 문화예술, 종교 등 각계 각층의 인사들로 구성되어 있으며, 선출직 위원들의 경우 체육계 인사들을 중심으로 이루어져 있다.

3) 대한체육회는 국가올림픽 위원회를 겸함.

〈그림 3〉 위원총회의 구성



자료: 평창올림픽 조직위원회 홈페이지

96명의 당연직 위원 중 정부 인사 비중은 약 10% 정도로 서울올림픽조직위원회와 비교할 경우 상대적으로 낮은 수준이다. 주로 기획재정부, 안전행정부, 문화체육관광부 등 유관 부서의 장관이 포함되어 있으며, 장관이 아닌 인사는 국무조정실장과 문화체육관광부 체육정책관 2명이다.

위원 중에서 중요한 인사는 임원진이라고 할 수 있다. 총 27명으로 구성된 임원진은 1명의 조직위원장과 8명의 부위원장, 16명의 집행위원, 2명의 감사 등으로 이루어져 있다. 이 중에서 위원장과 사무총장과 국제부위원장 등 상임부위원장의 역할이 중요하다. 이밖에 6명의 고문단과 43명의 자문위원, 12개의 전문위원회가 존재하며 각각의 역할과 기능은 다음의 표와 같다.

〈표 2〉 조직위원회의 구성 및 기능

조직위원회의 구성 및 인원	역할 및 기능
위원총회 (133명)	· 임원의 선임과 해임, 위원회 해산, 정관 제·개정 · 기본재산의 취득·처분사항, 주요 사업계획 승인 등
집행위원회 (16명)	· 제 규정의 제·개정 및 폐지에 관한 사항 등 · 사업운영에 관한 사항 및 예산·결산 승인
자문위원회 (43명)	· 정부, 국회, 체육계, 언론계, 경제계 인사 등으로 구성되어 해당 입장을 대변 · 대회개최 종합계획 및 관련분야 등 종합 자문
전문위원회 (12개)	· 문화행사, 홍보, 경기, 의무, 정보기술, 경기장건설, 환경, 수송, 선수, 장애인올림픽, 주파수지원, 라이선싱, 분야별 자문 및 주요 사업계획 수립 참여

자료: 조직위원회(2015; 87)

3) 조직위원회 사무처

평창올림픽 조직위원회 사무처는 실질적인 대회 준비업무와 기획, 운영을 담당한다. 조직위원회 사무처 조직은 처음부터 고정되어 있는 것이 아니라, 시기별로 변화를 줄 수 있게 되어 있다. 출범 초기 단계에서부터 대회 개최에 이르기까지 단계별 핵심 기능 영역을 검토, 이에 근거해 조직구성의 방향을 설정하고 조직을 개편할 수 있도록 제도화해 놓았다는 점이 과거 서울올림픽조직의 경험에서 학습한 것이다.

당초 계획했던 3단계의 최대 정원은 600명이었지만, 업무 추진 과정에서 각 부서의 의견을 수렴한 결과 정원을 확대·개편해 오고 있다. 2016년 말까지 사무처 조직 정원을 876명으로 확대할 예정이다(조직위원회, 2015).

평창올림픽 조직위원회에 사무처는 강원도에 위치해 있고, 서울에도 사무소를 두고 있다. 사무처 직제는 1위원장, 3사무차장, 1실, 1대변인, 4담당관, 14국, 59부, 176팀으로 구성되어 있다. 조직의 구성은 우리나라 중앙행정조직과 유사하게 계층제의 원리에 따라 이뤄져 있음을 알 수 있다(자세한 것은 조석준, 임도빈, 2016. 참조) 즉, 우리나라 중앙정부의 권력구조가 대통령 1인에게 권력이 집중되어 있는 구조인 것처럼 이 조직위원회 역시 1위원장에게 권한이 집중될 수 있는 피라미드식 구조를 보이고 있다.

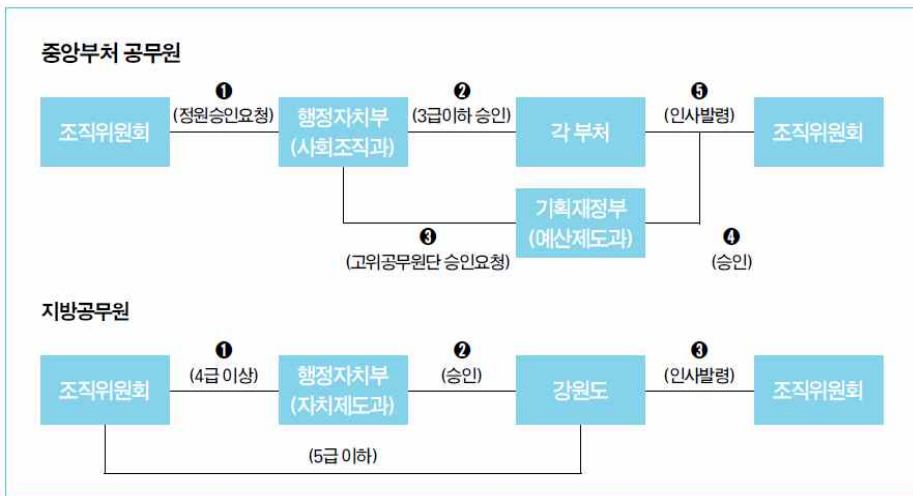
조직위원회 사무처의 인적구성을 살펴보면, 행정의 비중이 큼을 알 수 있다. 2014년까지 정원의 약 13%의 인력이 중앙정부로부터 파견되었고, 약 32%가 지방자치단체 공무원, 나머지 약 55%의 인력이 민간 인력으로 구성되어 있었다. 이 중에서 중앙 및 지방공무원의 비율은 점차 증가하여 2016년 말까지 약 47%로 증가할 것으로 예상된

다. 이는 수치상의 비율이고 사실상의 영향력은 국가행정이 상당히 크다고 하겠다.

이러한 현상은 동계올림픽의 규모 상 단순히 지방자치단체에서 모든 일을 처리할 수 없기 때문이다. 정부 차원의 행정적, 재정적 지원이 중요한 요인이기 때문으로 보인다. 관련 분야의 전문성뿐만 아니라 개최도시, 유관 기관들과의 신속하고 효과적인 협업 체계가 중요한 상황에서 행정경험을 갖춘 우수한 공무원들의 지속적인 투입과 참여가 요구되고 있다.

파견되는 공무원 중 4급 이상의 공무원들은 중앙 및 지방으로부터 투입되고 있으며, 5급 이하 공무원들은 강원도의 공무원들로 충원될 예정이다. 이들을 위한 별도 정원 확보를 위해서 행정자치부와 강원도가 협의 절차를 수행하고 있고, 공무원 충원에 있어 조직위원회, 행정자치부, 각 중앙부처 또는 기획재정부(지방공무원의 경우 강원도) 등 여러 공공조직 간의 협의와 조정이 요구된다. 구체적인 중앙 및 지방정부 공무원들의 조직위원회로의 파견절차는 다음의 <그림 4>와 같다.

〈그림 4〉 중앙 및 지방공무원들의 파견절차

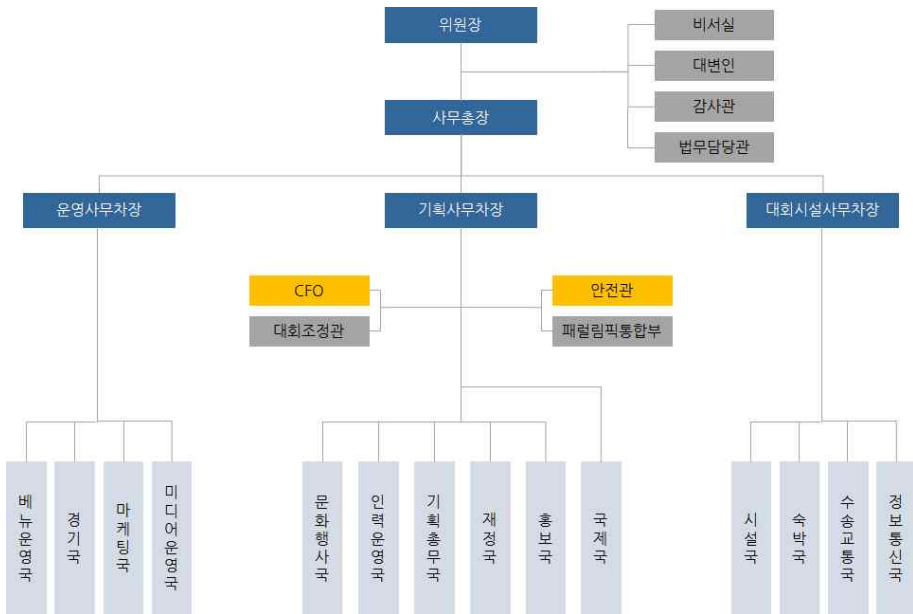


자료: 조직위원회(2015: 28)

현재 조직위원회 사무처의 조직도는 <그림 5>와 같다. 기본적으로 1위원장, 1사무총장, 3사무차장 14국 체제이다. 특히 3명의 사무차장 중에서도 기획사무차장의 권한이 가장 크다고 할 수 있다. 14국 중 6국을 거느리고 있으며, 이외에 최고재무책임자(CFO), 대회조정관, 안전관, 패럴림픽통합부를 휘하에 두고 있다. 지휘하는 조직규모

가 가장 크다. 또한 기획총무, 재정, 인력운영 등 일반적으로 권력이 큰 핵심적인 행정 기능을 수행한다.

〈그림 5〉 조직위원회 사무처 조직도



자료: 평창올림픽 조직위원회 홈페이지

4) 자원봉사조직

성공적 올림픽 개최를 위해서는 자원봉사자의 중요성이 매우 크기 때문에 조직위원회는 인력운영국 산하에 자원봉사부를 설치하여 운영하고 있다. 조직위는 사무처 직원 외에 자원봉사 전문위원회를 따로 구성하여 운영하고 있다. 약 10명 내외의 전문가로 구성된 자원봉사 전문위원회는 자문적 성격을 갖는 위원회이다. 그러나 단순자문의 역할만 하는 것은 아니다. 자원봉사자의 선발, 교육, 배치 및 운영, 사기 진작 등 과정에 직접 참여한다. 뿐만 아니라 조직위 임직원의 교육프로그램을 구성하거나 직접 강의에 나서기도 할 예정이다. 아직까지는 전문위원회는 회의를 하는 정도로만 기능하고 있다.

조직위원회의 입장에서는 자원봉사자를 충분히 확보하여 효율적인 경기를 진행하는 것이 매우 중요하다. 다양한 실무수요를 조직위원회 사무처 조직만으로 감당하기

불가능하기 때문이다. 현재 약 22,400명의 자원봉사자 모집을 목표로 하고 있다. 이를 위해 평창올림픽 조직위원회는 행정자치부와 협조하고 한국자원봉사센터협회와 업무협약을 맺었으며, 전국시도자원봉사센터에 선발과 교육을 위탁하기로 하였다. 이에 한국자원봉사센터협회에서는 2016년 7월 1일부터 자원봉사자 모집에 돌입했고, 7월이 끝나갈 무렵 약 1만 5천여 명의 지원자를 확보했다고 한다.

IV. 올림픽 거버넌스 사례의 비교

1. 환경 및 제도적 변화: 중앙집권체제에서 지방자치체제로

Keating and Loughlin(1997)이 지적한 것처럼 지방자치제도의 도입은 올림픽 거버넌스에 영향을 미치는 환경적 또는 제도적 요인이다. 쿠베르탱에 의하면 올림픽은 비정부적인 민간 활동이어야 하고, Chappelet(2016)에 따르면 올림픽 거버넌스는 수평적 네트워크 거버넌스이어야 한다. 하지만 역설적으로 서울올림픽 개최 당시의 국정운영 방식은 계층적 거버넌스 형태였기 때문에 올림픽 거버넌스에 있어서도 계층적 거버넌스가 유지되거나 적어도 수직적 네트워크 거버넌스의 모습을 보이게 된다. 서울올림픽은 대한민국 건국 이후 최대의 국제행사로 그 의미가 컸으며 국가적 과업으로 인식되어 대통령의 높은 관심과 정부의 전폭적인 지원을 받았다. 특히 서울의 올림픽 유치가 확정된 이후 체육부가 신설될 정도로 대통령의 관심이 집중되었다. 1982년 3월에 신설된 체육부의 목적은 대회의 성공적인 개최를 지원하고 국민생활체육의 진흥시키기 위함이었다(서울특별시, 1990). 체육부장관에는 당시 전두환 대통령의 육사 동기이면서 인척관계에 있고 대통령의 전폭적인 신임을 받는 노태우가 임명되었다.

우리나라는 '관청'이란 독특한 법적 체제를 기반으로 하는 중앙집권형 행정조직구조를 가진 나라이다(조석준, 임도빈, 2016:45). 국가전체가 대통령을 정점으로 하여 일사분란하게 움직이는 군대조직과 같은 계서제적 특성을 가지고 있었다. 따라서 국가올림픽 조직위원회격인 대한체육회는 정부의 절대적 영향 하에 있는 조직이었다. 대한체육회(국가올림픽위원회)에 의해 조직되는 서울올림픽조직위원회도 당연히 정부의 강력한 영향 하에 있었다고 봐야 한다.⁴⁾ 현 즉, 법적으로는 정부의 하부기관은 아

4) 올림픽헌장 24조는 대회조직위원회는 정치, 종교, 경제적 제약으로부터 자유로운 독립된 법

니었지만, 운영을 위한 정관이나 예산 및 결산 보고, 조직위원회 인적 구성, 업무 감독 등에서 볼 때, 실질적으로는 중앙부처인 체육부의 전반적인 지휘와 감독 하에 있었다. 이는 권력과 자원의 정점에 있는 중앙정부 차원에서 올림픽 사업을 적극적으로 추진 하였고, 이러한 중앙정부의 의사가 권력 불균형에 기반을 둔 계층제적 사회구조의 말 단까지 막강한 영향력을 행사하였음을 시사한다. 즉, 중앙집권 하에서 지방정부인 서울시 또는 그 산하 서울올림픽대회조직위원회는 그저 국가정책의 지역적 집행자 내지 단순한 서비스 전달자로서 기능한 측면이 강하다.

1995년 실시된 민선지방자치제도가 행정조직간 관계를 근본적으로 바꿨다고 봐야 한다. 주민직선으로 구성되는 지방자치단체는 중앙정부와의 관계를 명령과 복종의 상하위계관계보다는 상호대등한 수평적 관계로 인식하기 시작하였다. Wright(1988)의 정부간 관계 모형을 토대로 지방자치제 실시 이후 우리나라 정부간 관계가 협력적 권위형에 속한다는 연구결과(안용식, 김천영, 1995)나 중첩적 권위형에 속한다는 주장(사득환, 2002:126) 등은 이를 뒷받침한다. 즉, 계층적 거버넌스거나 수직적 네트워크 거버넌스 체계가 아닌 수평적 네트워크 거버넌스가 국정운영 방식으로 서서히 작동하고 있음을 시사한다고 할 수 있다. 구체적으로 지방자치단체의 선출직 공직자들은 중앙정부가 추구하는 목표나 이익에 관심을 두기 보다는 차기 선거에서 재선을 가장 중요시하였고, 이에 따라 강원도의 각급 지방자치단체 주민들의 성공적인 올림픽 개최라는 요구에 대하여 민감하게 반응하게 되었다.

평창동계올림픽의 유치도 자신의 정치적 책임과 계산에 의해 움직이는 김진선 전 도지사가 주도하였다. 평창 동계올림픽조직위원회도 초대위원장은 김 전지사가 맡고, 개최도시인 강원도가 주도하고 있다는 점에서 서울올림픽 때와는 차이가 있다. 즉, 적어도 공식적인 측면에 국한해서 볼 때, 주도하는 행정기관이 중앙정부이나 아니면 지방자치단체이냐라는 차이가 있다. 광역자치단체는 중앙정부에 비하여 많은 한계를 갖고 있다. 즉, 지방자치단체는 조직의 설계와 전문 인력의 조기 확보 등 실질적인 조직·인사·예산 권한의 측면에서 여러 한계를 지닐 수밖에 없다. 이외에도 민간기업 등 서울올림픽 때와는 비교할 수 없을 정도로 많은 행위자가 등장한 것도 사실이다. 즉, 참여행위자(조직)가 많아졌다는 점에서 평창동계올림픽 거버넌스는 Chappellet(2016)가 주장한 수평적인 네트워크 거버넌스 체제와 유사하게 변화되었다고 볼 수 있다.

2. 정치적 권력

체육에 관심이 많았던 전두환 대통령의 지휘 아래 올림픽 유치와 프로 스포츠의 출범 등 융성한 스포츠 정책이 실시되었다는 사실에는 이견이 없다. 이처럼 국제행사에 대한 국가지도자의 관심은 그 성패를 좌우하는 중요한 요인임에는 틀림이 없다. 특히, 대통령은 예산과정이나 조직·인사에 미치는 영향력이 정책과정 참여자들 중 가장 강력하다고 할 수 있다(Natchez & Bupp, 1973; 김기연, 1992:1188; 정정길, 1997: 222). 이는 국가의 최고 정책결정권자인 대통령의 관심사업은 예산, 조직, 인사 등 행정과정 전반뿐만 아니라 반영되기 때문이다. 더욱이 계층적 거버넌스 특징이 현저하게 나타나는 제왕적 대통령이라는 한국적 맥락에서 대통령의 관심사항이면 되지 않는 일이 없다고 한다(장연수, 2000).

그러나 최근 여러 언론보도를 통해보면 박근혜 대통령의 올림픽에 대한 관심은 전두환 대통령에 비해 떨어진다는 의견이 지배적이다(권종오, 2015). 대통령이 간간히 강원도의 준비 현장을 방문해 상황을 점검하고 관계자들을 격려하는 일정을 갖기는 하지만, 우수 공무원 파견 등 인사 문제에 대한 조직위원장의 건의사항은 전혀 반영되지 않고 있다는 지적이다(이현재, 2015).

하지만 거꾸로 관료들의 반응으로 대통령의 관심도를 역으로 추측할 수 있다. 일반적으로 관료들은 대통령의 주관심 조직이 아닌 곳에서 근무하는 것을 회피하는 경향이 있다. 아무리 업무가 힘들어도 대통령이 관심을 갖는 업무를 선호하는 것이 그들의 경력발전에 도움이 되기 때문이다. 이런 맥락에서 볼 때, 올림픽 조직위원회는 대통령 관심사 밖에 있다고 불평하는 사람이 많이 있다. 더구나 강원도지사도 대통령 소속당과는 경쟁관계인 야당소속이다. 정치적 측면에서 박 대통령과 긴밀히 협조할 수 있는 관계라기보다는 오히려 갈등관계에 직면할 가능성이 높은 관계라고 할 수 있다.

한편, 네트워크 거버넌스의 특성을 보이는 평창동계올림픽 거버넌스에서 조직위원장의 리더십은 중요하다. 토론과 협의를 통해 다양한 참여자들의 상충하는 이해관계를 조정하고 관리해야 하지 않으면 네트워크 거버넌스가 제대로 작동하지 않는 ‘거버넌스 실패(governance failure)’를 초래하기 때문이다(Jessop, 2000). 평창올림픽 조직위원회 초대 위원장은 김진선 전 지사가 맡았다. 이 시기에 장기적 비전을 가지고 방향을 잘 잡았어야 한다. 그러나 초기 위원회에서 중앙부처와의 예산과 역할 분담에 관한 협의와 조정 등 필요한 조치를 취하지 못하는 등 리더십이 부족하여 갈등을 제대

로 조정하지 못하였고, 이로 인하여 전체 계획 일정이 늦춰진 측면이 존재한다. 김진선 전 지사는 3선에 이르는 도지사 직을 수행하면서 총 3 차례에 동계올림픽 유치에 도전했고, 결국에는 동계올림픽 유치하는 데에는 성공한 인물이지만, 김 전 지사의 높은 열정과는 상반되게 국제 스포츠 대회 준비 경험은 전무했고, 다양한 참여자들의 갈등을 관리할 수 있는 리더십과 경험이 부족했다.

그러던 중 김 전 위원장이 돌연 사퇴를 표명하고 조양호 전 조직위원장이 조직위원장으로 선임되었다. 한진그룹 회장인 조양호 위원장은 위원회 사무와 기업 운영에 관한 사무를 모두 소화하고자 하는 열의를 보였다. 조양호 위원장 입장에서 보면, 충분한 재정적 지원, 유능한 관료의 파견 등 중앙정부의 적극적인 지원이 부족했다는 불평도 가능하다. 하지만 결과적으로 그를 중심으로 이른바 병목현상이 발생하였고 동계올림픽 준비 작업은 더욱 지체됐다. 기업가적 경험과 자질을 가진 그로서는 합법성, 정부예산상 제약 등 정부조직의 특수성을 이해하는 데에 어려움이 있었을 것이며, 이는 정부와의 조정과 협력에 있어 리더십을 제한하는 요인으로 작용하였을 것이다. 이후 대회가 얼마 남지 않은 시점에서 조양호 조직위원장이 사임을 표명함으로써 혼란이 가중되었다. 결과적으로 지속적인 조직위원장의 잦은 교체로 인하여 이해관계의 조정과 조직관리 측면에서 일관성과 적절성을 보이는 리더십이 안정적으로 발휘되기 어려웠다.

3. 올림픽조직위원회 조직의 특성

양 대회 모두 조직위원회 내에서 여러 업무를 주도해 나가는 것이 정부로부터 파견된 공무원들이라는 것에는 근본적으로 차이가 없다. 그러나 조직위의 권한, 파견의 성격, 정부가 파견 공무원들을 대하는 태도, 그에 따른 조직문화 및 조직구성원들의 사기 등에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이를 좌우하는 잠재영향요인은 권력이다(Im, 2016:49-62).

88서울올림픽 조직위원회의 경우 계층적 거버넌스 또는 수직적 네트워크 거버넌스 하에서 중앙정부의 전폭적인 지지를 받으며 정권의 실세가 위원장과 주요 위원으로 임명되었고, 예산과 인사 측면에서 막강한 권한이 대통령으로부터 부여되었다. 조직위원회를 이끌었던 노태우 전 대통령과 박세직 전 재향군인회장은 당시 정권의 실세로 꼽혔다. 그들 모두 마음만 먹으면 관계장관회의를 소집할 수 있었다. 파견된 공

무원에 대한 성과급, 근무평정 역시 최상급으로 부여되었다. 조직위원회로의 파견은 이른바 ‘출세를 위한 길’로 인식되었고 실제로 조직위 총무처에 근무했던 공직자들은 이후 대구시장, 문화체육관광부 장관으로 오르기도 했다. 이러한 자리에 젊고 유능한 인력이 몰리는 것은 당연하다.

조직위원회는 초대형 국제 스포츠행사를 개최하는 것에 대해 사명감을 갖고 강력한 힘을 행사할 수 있었다. 군사정권 당시 실세인 조직위원장의 정치권력의 뒷받침도 튼튼하였다. 조직위원회에 파견된 관료들은 관련부처는 물론이고, 민간 등 여러 행위자들을 관료적 방법으로 동원하고 집행할 수 있었다.

그에 반해 평창동계올림픽 조직위원회는 권력의 부족과 인적 구성의 잦은 교체에 따른 네트워크의 불안정성을 드러내고 있다. 평창올림픽 조직위원회 초대 조직위원장은 김진선 전 강원지사가 맡았고, 이어서 조양호 대한항공 회장이 맡았다. 이 두 인물 모두 서울올림픽 조직위원장의 당시 권력실세에 비하여 상대적으로 빈약한 권력의 소유자로 느껴지기 충분한 인물이다. 88서울올림픽 시절과 달리 평창올림픽 조직위원장에 대해 공무원 승진과 같은 인사권이 부여되어 있지 않기 때문이다(이종석, 권기범, 2016). 올림픽조직위의 업무의 대부분이 미경험 분야라 과업의 난이도는 높은 반면, 그 만큼의 보상과 대우를 받지 못하는 단점이 있다. 평창조직위에 파견된 공무원들의 근무평정 점수가 대부분 낮은 등급인 것도 한몫 하고 있다. 이러한 요인들이 중앙, 지방정부 할 것 없이 파견된 공무원들이 조직위 파견을 ‘좌천’으로 받아들이고 있는 주된 이유다. 따라서 공무원들이 조직위로 파견되는 것을 꺼리고 있다.

초기부터 올림픽조직 위원회의 인선에서, 김진선 전 지사가 동향 출신을 선호했다는 비판이 있다. 이는 그가 내부 구성원의 지지확보를 통해 조직 장악력을 높이고 올림픽개최를 통해 그의 정치적 자산(political capital)을 증가시키려는 의도를 나타낸 것이라는 해석도 가능하다. 그러나 김진선 전 지사의 이러한 행태는 능력이 아닌 정실 인사로 이어졌고, 국제대회준비 경험 부족 등의 역량요인과 결부되어 결국 동계올림픽준비를 위한 조직관리에 실패를 야기하였다.

조직위원회에 파견된 공무원들은 1년 내지는 1년 6개월 정도의 기간이 지나면 대부분 소속 부처로 돌아가 숙달된 인력의 유출 및 지속성의 측면에서 여러 문제점을 드러내고 있다. 또한 위원장 등 주요 인적 구성의 변동성이 위원회조직 자체 그리고 다른 조직과의 네트워크의 불안정성을 증가시키고 있다.

4. 조정의 역할

올림픽을 둘러싼 사회 전 영역에 걸친 다양한 이해관계는 복잡하고 세분화된 공공 문제, 정책갈등 및 공공갈등을 유발하기 쉽다(Chappelet, 2016b). 특히 중앙정부, 지방정부, 올림픽조직위원회, 지역주민 등 주요 행위자간의 갈등과 대립이 핵심이다.

서울올림픽의 경우 컨트롤타워 역할이 분명하게 이뤄졌다. 청와대와 중앙정부의 전폭적 지원을 등에 업은 조직위원회가 다른 참여주체들을 이끌어 나가는(leading) 형국이었다. 명령-복종의 계서적 관계와 권위주의적 행정문화가 지배하는 계층적 거버넌스체계에서 중앙정부의 대폭적인 권한부여로 조직위원회는 갈등의 조정과 관리 측면에서 핵심적인 기능을 발휘한 것이다(조석준, 임도빈, 2016: 455-465). 관계 부처 간의 의견 대립이나 민간 부문과의 갈등이 발생할 경우, 정부는 강한 리더십을 바탕으로 컨트롤 타워의 기능을 수행하기도 하였다. 다만, 참여자수의 양적 증가를 계층제적 거버넌스와의 유의미한 차이점으로 부각시킬 경우, 수직적 네트워크 거버넌스로 해석할 여지도 있다.

반면에 서울올림픽 때와는 비교도 할 수 없을 정도로 다양한 이해관계자들도 많아지고 이들의 목소리도 크다. 강력한 권한을 발휘할 수 없는데, 시어머니는 많아진 격이다. 따라서 올림픽 거버넌스의 핵심 조직인 평창올림픽 조직위원회가 주도적으로 갈등 조정 및 관리 기능을 수행해야 하나 권한, 자원, 정치적 지지, 리더십, 조직 및 네트워크 안정성의 부족 등으로 이해당사자 간의 조정 역할을 기대하기 어렵다.⁵⁾

조직위원회의 인적 구성을 살펴보면 서울올림픽 때나 지금이나 각계각층을 대표하는 인사들로 이루어져 있다. 위원총회의 멤버숫자는 서울올림픽 54명이었는데, 평창올림픽은 133명이다. 이렇게 숫자가 증가할 뿐만 아니라, 참석자들의 목소리도 커지기 때문에 그 만큼 컨트롤타워가 필요하다. Chappelet(2016a)의 이론과 같이, 평창올림픽 준비에 관해서도 관련 행위자가 많아지는 거버넌스체제가 된 것이다.

평창올림픽은 유치단계에서부터 강원도에서 주도하였다. 물론 중앙정부가 국제적 활동을 지원한 것도 무시할 수 없지만, 적어도 서울올림픽과 비교할 때는 올림픽 거버넌스 주도 주체조직 측면에서 차이가 있는 것이 분명하다. 그리고 준비 업무는 지방자치단체와 체육관련 민간단체들의 역할이 컸다. 예나 지금이나 독립된 민간단체로서의 조직위원회의 지위와 위상은 같아 보이지만, 환경이 달라진 것이다. 컨트롤 타워의 부

5) 전직 관료 인터뷰 결과

재 속에서 정부와 지방자치단체, 민간기업, 체육단체 등 다양한 주체 간의 의견 대립과 갈등이 효과적으로 관리되지 못하고 있다.

5. 조직의 책임 유형

책임의 차원에서 본다면, 서울올림픽조직위원회는 수준 높은 내부통제 유형인 계층적 책임성을 진다. 서울올림픽조직위원회는 정권차원에서 부족한 정통성을 보완하려는 대통령의 주요관심을 실현시키기 위하여 계층적 거버넌스체계 하에서 하부조직으로서 기능하였기 때문이다. 반면에 평창동계올림픽 조직위원회의 경우는 수준 낮은 외부통제 유형인 정치적 책임성을 진다. 평창동계올림픽 조직위원회는 자치단체인 강원도의 주도 하에 설립 및 운영되고 있고 있지만, 중앙정부와 민간부문 인사들의 조직구성 비율이 상대적으로 높고, 다양한 참여자들의 이해관계 및 갈등을 토론과 타협을 통해 조정하고 관리하는 역할을 해야 한다. 따라서 계층제적 책임성보다는 다양한 정책 참여자들 간의 조정에 대한 정치적 책임을 진다고 볼 수 있다. 또한 평창의 경우, Romzek과 Dubnick(1987)의 책임유형중 하나인 전문성(professionalism)을 보완하기 위해 12개의 전문위원회가 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

관료제내부의 책임관계는 다른 거버넌스체제보다 명확한 편이지만(Romzek & Dubnick, 1987), 평창동계올림픽 거버넌스에서의 컨트롤 타워의 부재는 책임의 공동화 문제로 연결될 수 있다. 예컨대 최근 개최된 평창 동계올림픽대회의 준비상황 점검을 위한 ‘제7차 IOC 조정위원회’의 결과, 6개 신축 경기장의 책임자가 강원도인지 평창조직위원회인지 그리고 그 책임기간은 언제인지 확정하지 못한 것으로 드러났다(권종오, 2016). 강원도는 예산 부족과 과도한 부채문제로 인하여 최대한 조직위에 책임과 관리비용을 미루려고 하지만 건설 관련 권한은 유지하려하고 있다. 거버넌스 하에서 권한과 책임의 불일치현상이 나타나는 것이다.

V. 결론

두 올림픽 조직위원회를 조직론적 관점에서 비교하면 많은 차이가 난다. 서울올림픽과 평창올림픽을 비교하면, 관련 조직이 많아지고 순수민간의 참여가 커졌다는 점에서 네트워크 거버넌스 체제로 변하였다고 할 수 있다. 정부의 역할 측면에서 공식적

으로는 서울올림픽의 경우, 대회준비를 위해 체육부를 신설하였고, 국회에서조차 올림픽 관련 특별위원회를 설립하였지만, 평창올림픽의 경우 문화체육부의 하위조직인 ‘과’ 수준에서 다룬다는 점에서 중앙정부의 역할이 상대적으로 ‘축소’된 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 공공기관인 대한체육회와 국민체육진흥공단의 예산규모나 활동을 감안한다면, 중앙정부의 역할이 축소되었다고 판단하는 것은 쉽지 않다. 다만, 관련 행위자가 증가하였고 행위자들 간의 조정이 필요하다는 점에서는 네트워크 거버넌스 체제가 되었다고 할 수 있을 것이다. 앞에서 논한 두 올림픽 위원회를 차이를 요약하면 다음과 같다.

〈표 4〉 올림픽 조직위원회의 조직론적 특성비교

	서울올림픽	평창올림픽
정치적 환경	중앙집권, 권위주의 체제	지방자치, 민주체제
관련 행위자 및 거버넌스	단순/계층적 거버넌스	다수, 복잡/ 네트워크 거버넌스
위원장 권력	강(박세직)	약(김진선→ 조양호→ 이희범)
위원총회위원수(집행위원)	54(15)	133(16), 자문위원회(43), 전문위원회(12)
책임관계	명확	불명확, 분산

한국조직현상은 권력론적 시각에서 접근하는 것이 필요하다(조석준, 임도빈, 2016). 서울올림픽 당시에는 행정조직간의 관계가 청와대로부터 일선기관까지 명령통일의 원칙이 작동한다고 볼 수 있을 만큼 계서적이었다. 평창올림픽의 경우 두드러진 특징은 지방자치요인이다. 아울러 정치행정체제의 민주화로 인한, 권위주의 문화의 감소가 두드러진다. 또한 하계올림픽과 동계올림픽은 규모나 영향 면에서 현저한 차이가 난다.

본 연구의 기여점은 다음과 같다. 다양한 참여자들의 참여에 기반을 둔 네트워크 거버넌스 체제인 평창올림픽 거버넌스가 현실적으로는 컨트롤 타워의 부재로 인해 거버넌스 실패로 나타나고 있고, 이로 인해 네트워크 거버넌스에서 정부의 조정자적 역할이 부각되고 있다는 점은 행정의 불가피성(unavoidability)을 나타내주는 사례이다. 정부 없는 거버넌스(governance without government)가 가능한가에 대한 답을 주는 것이다. 그리고 올림픽 거버넌스 내에서 권력변수를 고찰할 필요가 있음이 확인되었다. 이 권력변수는 책임부재현상과 밀접하게 연계된다. 즉, 거버넌스는 책임의 문제를 동반한다.

참고문헌

- 강익모, 임유경.(2008). 베이징 올림픽 개막식에 나타난 도시성격의 구축 연구. 2008 추계학술대회 논문집, 2(2): 97-116.
- 권종오.(2015.01.20). [취재파일] 극과 극 1988 서울 vs 2018 평창. SBS 뉴스. 출처:
[http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002793217&plink=COPYPASTE
&cooper=SBSNEWSEND](http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002793217&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND)
- _____. (2016.10.05). 평창올림픽 경기장 책임자 아직 못 정했다. SBS 뉴스. 출처:
http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003819102&plink=ORI&cooper=NAVER.
- 김병식.(2000). 올림픽 마케팅 構圖와 後援 現況. 한국스포츠산업경영학회지, 5(1): 111-126.
- 김미숙, 정지명, 김주영.(2012). 2018 평창동계올림픽 계기 청소년을 위한 동계스포츠 활성화 방안. 한국체육교육학회지, 17(3): 143-157.
- 김석기, 양재봉.(2015). 도시재생을 위한 올림픽레거시 (Olympic Legacy). 한국체육정책학회지, 13(3): 201-220.
- 김석수.(2008). 기획논문: 축구와 국제평화: 소통과 정치적 힘, 차별금지, 협력과 희망의 매개체. 글로벌정치연구, 1(1): 83-110.
- 김은혜.(2011). 2016 년 도쿄올림픽의 좌절과 도시의 정치경제. 공간과 사회, 37: 66-103.
- 김정숙, 이정욱. (2016). 정부 주도의 수직적 네트워크 거버넌스의 효과성에 관한 연구-지역노사민정협의회를 중심으로. 현대사회와 행정, 26, 149-177.
- 김종호.(2014). 올림픽 현장의 법적 기초와 구체적 규범성에 관한 연구. 스포츠와 법, 17(1): 71-106.
- 김현수, 정찬수.(2016). 스포츠관광의 지속가능한 성장을 위한 [세계관광윤리강령]의 이해와 적용-2018 평창동계올림픽을 중심으로. 움직임의철학: 한국체육철학회지, 24(1): 73-90.
- 남재성.(2013). 평창 동계올림픽 안전확보를 위한 강원도의 역할과 과제. 한국치안행정논집, 9(4): 67-94.
- 류천훈, 김예기, 배주한.(2013). 평창동계올림픽 개최지의 경제, 사회적 발전 방안에 관한 연구-올림픽 개최지역에 대한 기대효과, 신뢰, 참여 등을 중심으로. 호텔리조트연구, 12(1): 115-134.
- 박현수, 이서용.(2010). 올림픽은 광고 효과에 영향을 주는가? 관련 프로그램 광고 가치 평가 및 노출 효과 분석. 미디어 경제와 문화, 8(3): 49-92.
- 박충희.(1987). 연구논문:'88 서울올림픽 숙박지수대책. 관광학연구, 11(단일호): 153-170.
- 법제처.(1982). 올림픽현장.

- 서울올림픽대회조직위원회.(1989). 제28회 서울올림픽대회 개요. 재단법인 서울올림픽대회조직위원회.
- 서울올림픽스포츠과학학술대회조직위원회.(1988). 서울올림픽스포츠과학학술대회 결과보고서. 재단법인 서울올림픽스포츠과학학술대회조직위원회.
- 서울특별시.(1990). 제24회 서울올림픽대회 백서.
- 신현군.(2012). 체육철학: 올림픽의 정치학: 문제점과 해결방안. 움직임의철학: 한국체육철학회지, 20(4): 193-209.
- _____. (2014). 올림픽가치교육 (OVEP) 의 철학적 및 교육적 가치와 실제. 한국스포츠학회지, 12(1): 83-96.
- 오지윤, 조광민, 김홍렬.(2014). IOC 의 '올림픽'명칭에 대한 법률적 권리 연구. 한국스포츠산업경영학회지, 19(4): 121-135.
- 이민규.(2004). 올림픽 스폰서십에 따른 주가 변동 측정 연구. 홍보학 연구, 8(2): 198-233.
- 이우재.(2000). 올림픽 중계방송 국가수와 중계권료 현황. 한국스포츠산업경영학회지, 5(1): 127-146.
- 이종석, 권기범.(2016.08.30). 적자 타령만 하는 조직위... 복귀할 궁리만 하는 파견공무원. 동아일보. 출처: <http://news.donga.com/View?gid=80032214&date=20160830>.
- 이현재.(2015.01.20.). 서울올림픽팬 정부 전폭지원... 평창은 “사람도 돈도 없다”. 동아일보. 출처: <http://news.donga.com/List/3/05010000000011/20150120/69172610/1#csidx7b865a8ba411a198b14468fe39045ff>.
- 이희복.(2016). 평창동계올림픽과 강원도 도시 브랜딩. 커뮤니케이션학 연구, 24(2): 273-293.
- 임도빈.(2004). 「한국지방조직론」. 서울: 박영사.
- _____. (2014). 중앙부처조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서, 한국조직학회보, 11(1): 1-45
- 조석준, 임도빈.(2016). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- 정찬모.(2001). 서울올림픽과 한국의 국가 발전. 체육사학회지, 6(1): 1-11.
- 한희원.(2011). 올림픽 현장은 국가올림픽위원회를 직접 규제하는가?-국제스포츠법의 규범성에 대한 연구. 중앙법학. 13(1): 225-247.
- 함석중.(2016). 2018 평창동계올림픽 빙상경기시설의 증강기적인 활용방안 연구-외국사례검토와 컨벤션·이벤트 도시 (C&E City) 구상을 중심으로. 호텔리조트연구. 15(2): 371-392.
- 황정호, 이서용, 박현수.(2012). 올림픽 단독 중계와 공동 중계에 따른 광고효과. 미디어 경제와 문화. 10(1): 7-44.

- Agranoff, Robert. & McGuire, Michael.(2001). "Big questions in public network management research." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.
- Andranovich, Greg., Burbank, Matthew J., & Heying, Charles H.(2001). "Olympic cities: lessons learned from mega-event politics." *Journal of Urban Affairs*: 23(2), 113-131.
- Chassagnon, V. & Baudry, Bernard.(2012). "The vertical network organization as a specific governance structure: what are the challenges for incomplete contracts theories and what are the theoretical implications for the boundaries of the (hub-) firm?" *Journal of Management & Governance*, 16(2): 285-303.
- Behn, Robert D.(2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Blatter, Joachim.(2003). "Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in transboundary spaces." *Governance*, 16(4): 503-526.
- Castells, Manuel.(2000). *The Rise of the Network Society*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Chappelet, Jean-Loup.(1991). *Le systeme olympique*. Grenoble: University Press.
- _____.(2011). "Strategic management and planning." In Leigh Robinson and Dick Palmer(ed). *Managing Voluntary Sport Organisations*. 51-69. London: Routledge.
- _____.(2016a). "From Olympic administration to Olympic governance." *Sport in Society*. 19(6): 739-751.
- _____.(2016b). *Jeux olympiques: Raviver la flame*, Lousanne: PPUR.
- de Coubertin, Pierre. (1918). "Lettre olympique IV" in *La Gazette de Lausanne*, no. 319. Retrieved from: <http://ioa2014.chs.harvard.edu/?p=132>.
- Dubnick, Melvin J. & Romzek, Barbara S.(1993). Accountability and the centrality of expectations in American public administration. In James Perry(ed). *Research in Public Administration*. 37-78. Greenwich: JAI Press.
- Im, Tobin.(2016). *Public Organizations in Asia*. London: Routledge
- Jessop, Bob.(2000). 'Governance failure', in G. Stoker (eds.), *The New Politics of British Local Government*, Basingstoke: Macmillan.
- Jones, Candace, Hesterly, William S., & Borgatti, Stephen P.(1997). "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms." *The Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.
- Kim, Junki.(2006). "Networks, network governance, and networked networks." *International Review of Public Administration*, 11(1): 19-34.

- Koliba, Christopher J., Mills, Russell M. & Zia, Asim.(2011). "Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina." *Public Administration Review*. 71(2): 210-220.
- Koppell, Jonathan GS.(2005). "Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder." *Public Administration Review*. 36(3): 301-22.
- Lawless, Michael W., & Moore, Rita A.(1989). "Interorganizational systems in public service delivery: A new application of the dynamic network framework." *Human Relations*, 42(12): 1167-1184.
- Lee, Kwang-Hoon. & Chappelet, Jean-Loup.(2012). "Faster, Higher, 'Softly' Stronger: the Impact of Soft Power on the Choice of Olympic Host Cities." *The Korean Journal of Policy Studies*, 27(3): 47-71.
- Lynn Jr, Laurence E., Heinrich, Carolyn J., & Hill, Carolyn J. (2000). "Studying governance and public management: challenges and prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-262.
- Provan, Keith G., & Kenis, Patrick.(2008). "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness." *Journal of public administration research and theory*, 18(2): 229-252.
- Provan, Keith G., & Milward, H. Brinton.(1995). "A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems." *Administrative science quarterly*, 40(1): 1-33.
- _____.(2001). "Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks." *Public administration review*, 61(4): 414-423.
- Rhodes, R. A. W.(1996). "The new governance: governing without government." *Political studies*, 44(4): 652-667.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J.(1987). "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*. 47(3): 227-238.
- Sorensen, Eva. & Torfing, Jacob.(2005). "The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*." 28(3), 195-218.
- Szymanski, Stefan.(2002). "The economic impact of the World Cup." *World Economics*. 3(1): 169-177.

Wright, Deil. (1988). Understanding Intergovernmental Organizations. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co.

Zeitlin, Jonathan. & Trubek, David M. (2003). Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments. Oxford University Press on Demand.