

연구논문

일선관료제 조직문화에 대한 탐색적 분석:
수원시 여덟 개 행정영역을 중심으로

하 태 수*
임 혜 경**
나 현 민***
황 설 화****

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 방법론
- IV. 경험적 분석
- V. 토론: 결론에 갈음하며

〈요약〉

본 연구는 조직의 업무 특성에 따라 조직문화가 상이하게 나타날 것이라는 가정 하에 경쟁가치모형을 적용하여 소방·경찰·교육·도서관·보건·사회복지·교정·인허가 영역의 일선관료제 조직문화를 분석하였다. 분석결과 한국 정부조직의 대표적 문화로 강조되던 위계문화는 전반적으로 수준이 높지 않았으며 조직마다 상이하게 나타났다. 또한 각 조직문화 별로 ANOVA 사후분석을 실시하였는데 여덟 개 영역에 걸쳐 부집단이 가장 많이 나타난 문화는 집단문화였다. 한편 성과평가가 강조되는 시대적 분위기에 도 불구하고 합리문화의 수준은 전반적으로 낮게 나타났다. 조직문화 구성을 기준으로 여덟 개 분야 일선관료제들을 세 그룹으로 분류하였는데 첫째 그룹은 '보수형'이었다. 경찰과 보건 영역이 여기에 속하는데 위계문화와 집단문화는 중간 수준이고 발전문화와 합리문화는 약한 수준이다. 둘째 그룹은 '발전적 보수형'이었다. 소방과 도서관 영역이 여기에 속하는데 위계·집단·발전문화가 중간 수준이고 합리문화는 약한 수준이다. 셋째 그룹은 '균형형'이었다. 인허가·교육·교정·사회복지 영역이 여기에 속하는데 집단·합리·위계·발전 네 가지 문화들이 중간 수준에서 균형을 이루고 있었다. 일선관료제가 좋은 행정을 하도록 조직문화를 지렛대로 삼아 관리하려면 경찰서와 보건소에서는 발전문화와 합리문화를, 소방서와 도서관에서는 합리문화를 중점적으로 강화시킬 필요가 있고, 구청의 인허가 부서·중학교 교사·교도관·동사무소 사회복지사들에게는 네 가지 문화를 모두 조금씩 강화시킬 필요가 있다.

[주제어: 일선관료제, 조직문화, 경쟁가치모형, 위계문화, 집단문화]

* 제1저자, 경기대학교 행정학과 교수(taesoo@hanmail.net)

** 교신저자, 경기대학교 대학원 행정학과 박사과정(sapsari88@hanmail.net)

*** 경기대학교 대학원 행정학과 박사과정(newccmg@naver.com)

**** 경기대학교 대학원 행정학과 박사과정(love1tw@naver.com)

I. 서론

최근 행정학계에서 좋은 거버넌스, 좋은 정부, 좋은 행정 등에 대한 논의가 비교적 활발하게 전개되고 있다. 좋은 정부의 구체적 의미는 논자마다 상이하겠지만, 궁극적으로는 국민들이 정부에 대해서 좋은 이미지를 갖고 있어야만 완성될 수 있다. 정부 내부적으로 효율성·효과성이 높다고 하더라도 국민들이 정부에 대해서 나쁜 이미지를 가지고 있다면 좋은 정부가 달성되었다고 보기 어렵다.

시민들이 정부조직에 대해 갖는 이미지는 자신들이 직접 체험한 경험으로부터 영향을 받을 가능성이 높기 때문에, 시민들의 대 정부관은 시민과 일선관료 간의 접촉에서 형성될 가능성이 높다(박석화·양혜원, 2009; 정진환, 1997: 199). 대부분의 시민들이 만나는 공무원은 정책을 결정하는 중앙부처의 고위공무원이 아니라 자녀들의 담임선생님, 운전하다 만나는 경찰관, 119 신고 시 달려오는 소방관, 주민자치센터 근무자 등이다. 이런 일선관료들이 어떻게 행동하느냐에 따라 국민들이 정부에 대해 갖는 이미지는 크게 좌우될 것이다.

일선관료가 시민들을 접촉할 때 보이는 행동은 그가 속해있는 조직의 문화로부터 큰 영향을 받을 것이다. 문화는 구성원들이 공유하고 있는 의식구조이며 가치관이고, 이런 문화의 내용은 구성원들의 행동에 결정적인 영향을 미친다(민진, 2014: 235-236). 문화는 행위자들에게 무엇이 바람직한·옳은·기대되는 행위인지를 판단하는 기준을 제시해주기 때문이다(Hall & Taylor, 1996: 948; 김중성, 2002: 64-66).

한편 정부관료제의 조직문화는 각 조직이 수행하는 업무 특성에 따라 달라질 가능성이 크다. 예를 들어 학교 조직은 자율과 학습, 군대 조직은 상명하복, 기업 조직은 사적 이윤 추구 등이 핵심 업무이기 때문에 강조되는 조직문화의 특성은 발전성·위계성·합리성으로 상이할 가능성이 높다. 심지어 크게 보면 같은 종류의 조직들 사이에서도 사업의 주된 성격에 따라 조직문화가 달라진다. 예를 들어 같은 군대 조직이라도 육군·해군·공군·해병대 조직은 상이한 조직문화를 보인다(민진·김민석, 2012: 34-51). 그렇기 때문에 외견상으로는 비슷한 일선조직들이라도 조직문화는 다를 가능성이 높다.

요약하면 좋은 정부, 좋은 행정을 구현하기 위해서는 무엇보다 일선관료제의

조직문화를 파악하여 관리하는 것이 중요하다. 그렇지만 지금까지의 일선관료제 연구는 업무특성에 따른 조직문화를 고려하지 않고 일선관료제라는 단일한 범주 안에서 접착집행에 있어서의 재량과 영향요인을 분석하는데 치중하여 왔다. 위계와 규칙이 강조되는 조직문화와 유동성과 자율성이 인정되는 조직문화에서 일선관료의 태도와 재량은 동일할 수 없음에도 불구하고 조직문화에 대한 관심은 상대적으로 부족하였다. 정부조직 일반을 대상으로 하는 조직문화 연구 또한 대부분이 위계문화가 강하다는 식으로 조직문화의 한 측면을 강조하여 왔다. 정부조직에 존재하는 다양한 문화적 측면과 특성들을 파악하고 그에 맞춰 조직관리 방향을 제시하는데 있어서 다소 부족함이 있었다.

이런 맥락에서 본 연구는 일선관료제 중에서 시민들과의 접촉이 상대적으로 빈번하다고 생각되는 여덟 개 분야 일선관료제들의 조직문화를 탐색적 분석하여 조직관리에 필요한 시사점을 도출해보고자 한다. 업무특성에 따른 일선관료제들의 조직문화 분석을 처음 시도한다는 점에서 본 연구는 탐색적 연구로서의 일차적 의의가 있으며, 실용적 차원에서도 일선관료 및 정부조직 관리에 다소 기여할 것으로 예상된다. 연구대상은 안전·보건·복지·인권 등 시민들의 삶과 직접적으로 관계되는 영역들의 일선관료제들이다. 수원시는 신도시 개발과 지속적인 인구유입, 도시화 등으로 시민의 행정수요가 지속적으로 증가하고 있으며 여러 가지 사건·사고 등이 발생하여 주민들의 삶의 질과 안전문제에 대한 관심도 매우 높은 지역이다. 특히 연구대상인 경찰·소방·교정·교육·사회복지·보건·도서관·인허가 영역은 시민들의 삶과 밀접한 관련이 있고 시민들이 정부를 직접적으로 체험하게 되는 현상이다. 따라서 본 연구에서 도출된 결론들은 위에서 언급된 것처럼 각 일선조직들이 좋은 정부 이미지 형성에 기여할 수 있도록 관리하는데 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

연구 질문에 다가가기 위해서 본 연구는 관련 이론 및 선행연구를 검토하며, 조직문화 분석에 유용한 경쟁가치모형을 중심으로 일선관료제의 조직문화를 분석하려고 한다. 경쟁가치모형에 의하면 조직문화는 집단·합리·위계·발전문화로 세분되며 각각의 문화는 수준은 다르지만 모든 조직에 존재한다. 본 연구에서는 여덟 개 영역의 일선조직이 가진 조직문화의 특성을 알아보고, 집단문화·합리문화·위계문화·발전문화가 영역별로 차이 나는지를 분석하며, 네 가지 문화유형의

구성에 따른 유형화를 시도하여 조직관리에 필요한 함의를 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 문화의 체계

문화는 하나의 집단이나 사회에 정체성을 부여해주고 다른 것들과 구별시켜 주는 정신적 프로그램으로 볼 수 있다. 문화는 사람들의 마음속에 내재하지만, 제도로 구체화되어 다시금 정신적 프로그램을 강화시키기도 한다(Hofstede, 1984: 81-82). 문화는 일반적으로 사회 전체 또는 민족, 지역 집단을 대상으로 하는 것이며 조직이나 직업집단, 가족에게는 하위문화라는 개념이 사용된다(Hofstede, 김주수 역, 1991: 28).

조직문화에 대해서는 다양한 정의가 존재하지만, 가장 일반적인 것은 “조직과 그 구성원들을 특징짓는 당연한 가치·강조되는 가정·기대·정의”이다(Cameron & Quinn, 2011: 18). 조직문화는 특정 조직이 외부환경에 적응하고 내부적 통합을 유지하는데 사용되는 정신적 기제인데 조직의 역사를 통해 장기간에 걸쳐 형성된다(이용규 외, 2000: 7). 이것은 특정 조직의 구성원들이 공유하고 있는 의식구조·가치관·태도의 전체 및 생활양식이며(민진, 2014: 230), 구성원 누구에게나 당연한 것으로 수용되어진 관행·가치체계이다(장지원, 2005: 142). 성공적인 조직의 경우 나름의 독특한 조직문화를 가지고 있는데 이러한 문화는 불확실성을 감소시키고 사회질서를 창조하며 정체성을 창조하고 미래의 비전을 명료하게 한다(Cameron & Quinn, 2011: 2-6). 행정조직에서 행정제도는 관료들 사이에서 독특한 공동 이해를 형성시키는 매체인데 조직 내에서 전개되는 이차적 사회화 과정(예, 각종 훈련)은 행정 관료에 대한 일반 사회문화의 영향력을 약화시키고 조직문화의 영향력을 강화시킨다(박천오, 1992: 24). 조직문화에 대한 상이한 관점은 문화에 대한 정의를 상이하게 만들 수 있다. 조직의 중요 가치, 공식·비공식 견해, 형식과 상징 등과 같은 문화적 표상에 대한 해석유형과 설정방법이 문화를 구성하는데 이 해석 유형과 설정 방법에 따라서 문화의 내용과 정의가 달라질 수 있다

(Martin, 1992: 37-38; 이종범, 1994: 708-709). 분석의 수준에서도 광범위한 수준에서 글로벌 문화·세계의 지역문화 또는 동방의 문화와 같은 것을 연구하는 수준이 있고, 덜 일반적인 수준에서 성(gender)에 기초한 문화·직업문화·지역적 문화·산업 문화 등을 분석하는 수준이 있고, 가장 적은 범위의 문화로 개별 조직의 문화를 분석하는 수준도 있다(Cameron & Quinn, 2011: 21-22).

한편 조직 내부에서 기능적 부서·생산그룹·위계수준과 같은 하위단위의 구성원들은 조직문화보다 한 수준 낮은 독특한 하위문화에 의해 영향을 받기도 한다. 실제로 조직의 통합 과정에서 나타나는 가장 큰 어려움은 통합 후 상이한 조직 단위 사이의 문화적 충돌이다(최성욱, 2001). 하위단위 간 문화 차이는 조직을 파편화하고, 조직의 효과성에 악영향을 미칠 수 있다. 그렇지만, 새롭게 하나의 조직으로 통합된 복수의 조직들이 아니라면, 대부분의 조직들 내에 존재하는 하위 단위들은 그들 자신의 독특한 요소에 부가하여 전체 조직의 문화적 특징들을 어느 정도 포함하고 있을 것이다(Cameron & Quinn, 2011: 18-22).

조직 관리에 있어서 문화를 이해하는 것은 매우 중요하다. 관리는 사람들이 만든 현실을 다루기 때문이다. 사람들은 그들의 가치에 따라 조직을 만들고, 문화의 지배적인 가치를 반영하는 제도와 조직을 구성한다. 사람들의 가치·신념·표현에 대하여 이해하지 않고 사람의 행동들을 조정하는 것은 불가능하다(Hofstede, 1984: 81-82). 기능론적 관점에서도 조직문화는 조직의 목표를 달성하기 위한 수단 중 하나이다(이종범, 1994: 709). 나아가 한국 행정의 현실을 개선하고자 한다면 한국 행정체제 내에서 자생한 행정문화에 초점을 맞출 필요가 있다(박천오, 1992: 24). 조직변화 분야에서 가장 빈번하게 거론되는 실패 원인은 조직문화를 소홀하게 다루었거나 그것의 중요성을 경시했던 것이다. 여러 국내 선행연구들은 정부조직개편과 통합에 있어서 조직이 변화하거나 통합되려면 새로운 가치와 조직문화가 창조될 필요가 있으며(최성욱, 2001; 최성욱, 2003; 장지원, 2005), 조직효과성 제고를 위해서는 조직구조와 조직문화가 함께 변화되어야 함을 지적한다(도운섭, 2005: 91; 주효진, 2004). 또한 조직문화가 조직몰입과 행정책무성 같은 조직성과에 유의미한 영향을 미친다는 사실을 발견하기도 하였다(이환범 외, 2005; 김호균, 2007).

2. 일선관료와 조직문화

일선관료(street-level bureaucrats)는 업무수행 과정에서 시민과 직접적으로 접촉하며, 상당한 재량을 행사하는 공무원(Lipsky, 1980: 3)이다. 이들은 정부조직의 축소로서 행정서비스를 최종적으로 전달하는 지점인 집행 현장에서 시민들과 직접 접촉하면서 그들의 요구를 수렴하고 서비스를 전달하면서 그들의 삶에 매우 중요한 영향을 미친다(Lipsky, 1980: 3-5; 윤주명, 1991: 2; 송병주·정원식, 1999: 91).

앞에서 언급한 것처럼 일선관료들이 국민들을 상대할 때 보이는 행동은 그들이 준거로 삼고 있는 조직문화로부터 큰 영향을 받을 것이다. 2000년 이후 조직문화를 다룬 국내 선행연구들은 일반화된 하나의 변수인 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향을 분석하는 경향이 있다(김근세·이경호, 2005; 이환범 외, 2005; 박순애·오현주, 2006; 김호균, 2007; 이창길, 2007; 주효진·조주연, 2007; 조정호·한정석, 2010; 서인석 외, 2011). 정부조직을 대상으로 조직문화의 차이를 분석한 연구는 김호정(2002b)의 기초지방자치단체 조직 간·부서 간 조직문화 차이 분석, 황창연(2003)의 중앙정부 6개 외청 조직문화 차이 분석, 원숙연(2009)의 14개 부처 조직문화 차이 분석 정도로 그 숫자가 상대적으로 적다.

일선관료제에 대한 선행연구들이나 저서 역시 서로 다른 업무영역에 대한 고려 없이 단일의 일반적인 일선관료제를 전제하는 경향이 있다(조일홍, 2005; 김성윤 외, 2011; 남궁근, 2012; 정정길 외, 2014;). 일선관료제의 조직문화를 분석한 연구들도 대부분의 일선관료제에서 위계문화가 강하게 나타난다고 보고한다. 경찰(홍성삼, 1992: 415; 이황우, 1998: 31; 송병주 외, 1999: 92-93), 학교(남지원, 2008: 112), 공공의료기관(이지현 외, 2011; 한종희·서승현, 2013), 공공도서관(도운섭, 2009)을 분석한 연구들 모두 이들 기관에서 위계적 조직문화가 강하게 존재하고 있음을 밝혀내었다.

그러나 이런 기존의 연구 결과들에 대해서 두 가지 정도의 의문이 든다. 첫째, 위계문화의 지배적 특성에 대한 것이다. 과연 한국의 정부조직들에서는 위계문화가 보편적으로 강할까? 위계문화가 약한 정부조직들은 없을까? 혹은 과거에는 위계문화가 강했지만 현재는 약해진 곳이 없을까? 한국의 정부조직이라고 하더라도 위계문화가 강하지 않은 곳이 분명 한 군데라도 존재할 것으로 사료된다.

둘째, 문화 내용의 단순성에 대한 것이다. 어떤 조직에서 위계문화 하나만 놓고 그것이 강한지 약한지를 볼 것이 아니라, 다른 문화 요소들과 비교하여 상대적으로 위계문화가 강한지 약한지 비교하는 것이 좀 더 타당하고 의미적으로 풍부한 분석이 아닐까 사료된다.

일선관료들이 재량권을 사용할 때 홀로 결정하기보다 기관 간 유대의 틀 안에서 결정하는 것이 재량권 남용의 위험에서 벗어날 가능성이 높기 때문에, 일선관료제는 조직마다 독특한 조직문화를 가지기보다는 유사한 업무를 수행하는 조직들끼리 유대관계를 맺으면서 상호 유사한 조직문화를 발전시키며 이런 조직문화는 일선관료들이 시민들에 대한 공적 책임성을 강화하는 방향으로 재량을 사용하도록 영향을 미친다(Haque, 2004: 707-711; 김윤희, 2013: 14-15). 그 결과 유사 업종 일선관료제들 사이에는 유사한 조직문화가, 이질 업종 일선관료제들 간에는 상이한 조직문화가 나타나게 된다.

Moore(1987) 역시 일선관료제 이론들이 업무 영역에 관계없이 일선관료 조직들이 같다고 취급하는 획일성 문제를 가지고 있음을 지적한다. 즉 기존 연구들이 교육·치안유지·사회복지서비스 등 분야에 상관없이 일선조직을 획일적으로 다루는 오류를 범하고 있다는 것이다. 일선관료 조직들은 근무환경·의사결정 틀 등에서 격차가 큰 경우가 많기 때문에 획일적인 일선관료제 이론으로 모든 일선관료들의 행태나 활동을 설명할 수는 없다(Moore, 1987: 90-92; 유 훈, 2007: 241). 실제로 경찰·교정·인허가 영역의 주된 업무는 규제이며, 학교·도서관·사회복지·보건영역의 주된 업무는 서비스 분배이다. 대부분의 경찰업무는 규제로 최근에 강조되는 봉사 기능도 알고 보면 보호적 규제에 불과하다. 게다가 경찰은 다른 영역의 일선관료제와 달리 돌발적인 사건에 대응할 수 있는 기동성과 협동성을 발휘하는 조직적 체계가 필요하다(송병주·정원식, 1999: 122). 인허가 공무원의 경우 우리나라의 인허가제도 자체가 원칙적으로 금지하고 예외적으로만 허용하는 방식이기 때문에 법 규정에 의존하는 경직성을 갖는다(장교식, 2013: 49). 반면, 사회복지 공무원은 휴먼서비스적인 업무의 수행을 위해서 고객의 욕구에 대한 적시성 있는 대응, 탄력적이고 유연한 조직 운영이 필요하다(고수정, 2014:65). 공공의료기관의 경우 보수적이며, 위계질서가 뚜렷하지만 관계지향 문화가 강하며(이지현 외, 2011), 간호 업무는 특성상 생명을 다루는 곳이므로 예측불가능성이

크다(김환철 외, 2006). 또한 학교 조직은 여전히 가부장주의 규범과 연공서열이 중시되고 있으며(남지원, 2008: 112), 도서관은 다른 공공조직 들에 비해 근무하는 직원의 수가 적고 업무상 동질성이 높으며, 변화에 대한 수용력이 높지 않다(도운섭, 2009: 43-44). 소방공무원은 사람의 생명을 실시간으로 다루기 때문에 일선관료의 판단과 재량이 순간적으로 요구되며, 소방관은 위험상황에서 동료와의 신뢰가 강할수록 적극적으로 업무에 나서게 되는 것으로 연구되고 있다(문유석, 2011: 186; 김태한·정홍상, 2012: 227).

중앙부처를 연구한 원숙연(2009)의 연구에 따르면, 집합주의의 경우 법·질서, 교육·문화, 사회, 경제부처에서 높게 나타나며, 불확실성의 회피는 법·질서 부처에서 높고, 실적지향은 사회, 법·질서, 교육·문화, 경제부처에서 높은 것으로 나타난다. 황창연(2003)의 연구에서는 경찰청이 가장 집단주의적이고 권위적인 특성을 갖는다. 이처럼 정부조직들은 각 조직이 가지고 있는 업무 특성이 상이하므로, 그에 따라 조직문화가 상이할 가능성이 높다.

이런 맥락에서 본 연구는 일선관료제의 조직문화들도 상이하다는 시각에 입각해 여덟 개 일선관료 영역의 조직문화를 분석해보고자 한다. 앞에서 언급한대로 일선관료제들의 조직문화를 제대로 파악하고 있어야, 그것에서 근무하는 일선관료들의 행동을 관리할 수 있고, 그렇게 해야 궁극적으로 시민들에게 전달되는 행정서비스의 질과 시민들의 정부관을 조금이라도 개선할 수 있을 것이다.

3. 조직문화 이론

1) Hofstede 이론

모든 나라에는 관리라고 불리는 것이 있지만, 그것의 과정·철학·문제를 이해하기 위해서는 지역적 상황에 대한 역사적·문화적 관점을 고려해야 한다(Hofstede, 1993: 88). Hofstede는 67개 국가 이상에서, 같은 다국적 기업에 고용되어진 유사한 지위의 종업원을 비교하여 국가들 사이에 나타나는 주요한 네 개의 가치차원을 발견하였다. 네 개의 차원은 국가 내 문화시스템의 공통적인 구조의 요소를 대표하는 것으로 인간 사회의 가장 기본적인 네 가지 이슈에 기반하고 있다. 네 가지 차원은 ‘개인주의’ 대 ‘집단주의,’ ‘큰 권력거리’ 대 ‘작은 권력거

리,’ ‘강한 불확실성의 회피’ 대 ‘약한 불확실성의 회피,’ ‘남성성’ 대 ‘여성성’이다(Hofstede, 1984: 82-84). 첫째, 개인주의는 사회에서 사회적 프레임이 느슨하게 짜여있는 것에 기초하며, 개인은 그들 스스로 혹은 직접적인 가족의 보호를 받을 것을 가정한다. 집단주의는 사회적 프레임이 촘촘히 짜여있는 것을 선호하며, 개인은 친척·씨족·다른 그룹이 확실한 보호를 제공해 줄 것을 기대한다. 둘째, 권력거리는 사회의 구성원들이 제도(기관)와 조직의 권력이 불평등하게 분포되어 있는 것을 수용하는 범위이다. 기본적인 이슈는 사람들 사이에 발생하는 불평등을 사회가 어떻게 조정하는가이다. 이것은 사람들이 그들의 제도와 조직을 만드는 방법의 결과이다. 셋째, 불확실성의 회피는 사회의 구성원들이 불확실과 모호에 대해 불안하게 느끼는 정도이다. 이러한 감정은 확실함을 약속하는 신념과 적합성을 보호하는 제도를 유지하도록 한다. 강한 불확실성의 회피 사회는 엄격한 신념과 행동의 코드를 유지하고 비정상적인 사람과 생각에 대한 관용이 없다. 약한 불확실성 회피 사회는 원칙보다는 현실을 고려하는 관용적인 분위기를 유지하며 비정상성은 좀 더 쉽게 관용된다. 넷째, 남성성은 사회에서 성취·영웅적 기질·적극성·물질적 성공을 선호한다. 반대로 여성성은 관계성·겸손·약자에 대한 배려·삶의 질을 선호한다. 이 차원에서의 기본적인 이슈는 사회가 성에 따라 사회적 역할을 나누는 방법이다. 어떤 사회는 성에 의한 사회적 차별을 최대화하려고 노력한다. 그 때 남성은 좀 더 외부적이고 적극적인 역할을 부여받고, 여성은 배려와 양육 역할을 부여받는다. 이런 사회에서 대부분의 제도는 남성성에 의해 채워진다(Hofstede, 1984: 82-84). 이후 House et al.(2004)은 Hofstede의 논의에 성과지향성이라는 차원을 하나 더 추가하였으며, Hofstede는 중국 연구에서 국가 간 문화연구가 서구 편향적일 수 있음을 고려하여 장기지향 즉, 미래를 향한 가치지향성 차원을 하나 더 추가하였다(Hofstede, 1993: 90).

Hofstede의 이론은 대륙들과 나라들 사이에서 존재하는 문화 차이를 분석하는데 유용하다(Cameron & Quinn, 2011: 21). 그러나 한 나라가 한 문화를 가지고 있을 것이라고 가정하기 때문에 한 나라 안에서 계층 별 또는 지역 별로 존재하는 여러 개의 문화들을 분석하는 데에는 한계가 있으며(이용규 외, 2000: 16), 조직 관련 요인에 대한 것이 아니므로 조직문화를 분석하는 도구로는 적합하지 않다(김호정, 2002a: 230).

2) 경쟁가치 모형(Competing Values Model)

경쟁가치모형은 광범위하고 다양한 조직문화를 측정하고 이해하는데 유용하다(Cameron & Quinn, 2011: 35). 조직 간 문화 비교를 용이하게 하고, 조직문화와 조직효과성 사이의 관계를 경험적으로 연구할 수 있는 기초를 제공한다(김호정, 2002a: 220). 이 모형은 효율적인 조직의 주요 지표를 분석하는 연구로부터 개발되었다. Campbell, Brownas, Peterson, & Dunnette(1974)는 조직의 효과성을 측정할 수 있는 39개의 지표 목록을 만들었고, Quinn & Rohrbaugh(1983)는 39개 효과성 지표를 통계적으로 분석하여 네 가지 주요한 그룹을 구분하는 두 가지 핵심범주를 찾아냈다. 두 가지 핵심 범주는 조직의 효과성을 결정하는 기준에 관한 것으로 사람들이 조직이 효과적이라고 판단하는 기준이다(Cameron & Quinn, 2011: 35-38).

첫째 범주는 한 쪽 끝에서 안정성·질서·통제를 강조하고, 반대쪽 끝에서 유동성·재량·역동주의를 강조하는 것이다. 안정성·질서·통제를 강조하는 조직은 안정적인고, 예측가능하며, 기계적인 것을 효과적이라고 여기기 때문에 기획과 성과 모든 면에서 장수와 권력의 유지를 중시한다. 대부분의 대학·정부기관·Boeing과 같은 대기업의 사례가 여기에 속한다. 반대로 유동성·재량·역동주의를 강조하는 조직은 변화·유연성·유기적인 것을 효과적이라고 판단하며, 성과를 혼합하거나 조직의 형태가 제자리에 오랫동안 머무르는 것을 선호하지 않는다. 예를 들어 Google·Nike와 같은 조직이 여기에 해당한다. 둘째 범주는 한 쪽 끝에서 외부적 지향·차이·경쟁을 강조하고, 다른 반대쪽에서 내부지향·통합·통일성을 강조하는 것이다. 외부적 지향·차이·경쟁을 강조하는 조직은 효과성을 상호작용 또는 그들의 경계에 있는 다른 측면과의 경쟁으로 판단하며, 내부적인 처방보다는 지역적 환경의 특성을 채택하는 접근을 선호한다. 사례가 되는 조직인 Toyota·Honda는 ‘생각은 글로벌하게 행동은 지역적으로’라는 것으로 잘 알려져 있다. 반면 내부 지향·통합·통일성을 강조하는 조직은 조직의 효과성을 내부적 특징의 조화로움이라고 여긴다. 예를 들어 IBM과 Hewlett-Packard는 전통인 ‘IBM의 길’ 또는 ‘HP의 길’을 지속적으로 채택하였다. 효과성을 판단하는 두 가지 기준에 따른 범주를 교차시켜 네 개의 분면을 만들면 집단(clan)·발견(adhocracy)·시장(market)·위계(hierarchy) 네 개의 조직유형이 형성되고 조직유형에 따라 조직문화가 다르게 나

타난다(Cameron & Quinn, 2011: 38-41).

위계(hierarchy)조직의 유형은 20세기 복잡한 사회변화 과정에서 효과적으로 상품과 서비스를 생산해내야 하는 도전에 직면한 조직들에게서 나타난 특징이다. 베버(1947)는 관료제의 고전적 특징으로부터 나온 7가지 특징을 조직들에게 제안하였으며 그것은 규칙·전문화·능력위주·위계·소유와의 분리·비인격성·책무성이었다. 그러한 특징들은 조직의 목적을 달성하는데 있어서 상당히 효과적이었고, 효과성·신뢰성·원활한 운영·예측가능한 성과를 만들어내고자 하는 조직에 광범위하게 적용될 수 있었다. 환경은 상대적으로 안정적이었기 때문에 임무와 기능은 통합과 조정 될 수 있었고, 생산과 서비스의 일관성이 유지되었고, 근로자와 직무는 통제 아래 있었다. 의사결정권한의 선이 명확하고, 규칙과 절차는 표준화되고, 통제와 책임 메커니즘이 성공의 핵심적인 가치였다. 이러한 형태와 양립할 수 있는 조직문화는 공식화와 일하는 장소에 대한 구조화로 특징지어진다. 절차들은 사람들이 하는 것을 지배한다. 효율적인 리더는 좋은 조정자이자 조직가이고, 원활하게 굴러가는 조직을 유지하는 것이 중요하다. 조직에 대한 장기적 관심은 안정성·예측가능성·효율성이다. 형식화된 규칙과 정책은 조직의 모든 것을 반영된다. 전형적인 미국의 패스트푸드음식점(맥도날드), 정부조직과 같은 범주의 조직은 위계문화의 원형이다. 많은 조직과 정부기관은 일반적으로 많은 수의 표준화된 절차, 복잡한 위계 단계(포드의 관리의 17개 단계)와 같은 위계문화에 의해 지배되며, 규칙강화를 강조한다. 맥도날드와 같은 작은 조직에서도 위계문화가 지배적이다. 예를 들어, 전형적인 맥도날드 음식점에서 많은 수의 종업원은 이전의 훈련이나 일의 경험이 없는 젊은 사람이며, 사업의 특징은 모든 매장의 균일한 생산품이다. 핵심적인 가치는 효율성·신뢰성·빠름·원활한 절차흐름을 유지하는 것에 있다. 새로운 종업원은 한 가지 특수한 일만 하면 된다. 직무에 있어 재량은 제공할 수 없다. 위계문화는 통제된 환경을 특징으로 한다(Cameron & Quinn, 2011: 41-43).

위계유형의 조직에서 위계문화가 지배적으로 나타나듯이 점차적으로 시장(market), 집단(clan), 발전(adhocracy) 유형의 조직이 등장하였고 이에 따른 조직문화가 나타나기 시작하였다. 시장(market) 유형 조직의 지배적인 핵심가치는 경쟁과 생산성이다. 기본적인 가정은 외부적 환경이 온화하기보다 적대적이며, 조직

은 자신의 경쟁적 지위를 제고하는데 집중한다. 리더는 강한 운영을 하는 생산자이고, 말하고 요구하는 경쟁자이다. 관리의 주요 임무는 조직의 생산성을 높이는 것이며 결과 지향적이다. 승리를 강조하여 구성원 간 결속력을 강화한다. 장기적 관점의 관심은 경쟁적 행동과 목표에 대한 도달이다. 집단(clan)유형의 조직은 가치와 목적·결속·참여·개성을 공유하고 우리라는 인식을 강조한다. 기본적인 가정은 최상의 환경은 팀워크와 직원의 발전, 고객이 최상의 파트너라는 것이며, 조직은 근로환경의 개발을 위한 사업을 하며, 관리의 주요 임무는 종업원 임파워먼트와 그들의 참여·몰입·충성심을 촉진하는 것이다. 리더는 멘토·촉진자이다. 조직은 충성과 전통을 통해 결속력을 가지며, 구성원들의 몰입은 높다. 조직은 개인의 발전을 통한 장기적 관점에서 이윤을 강조한다. 발전(adhocracy)유형의 조직은 혁신과 개척활동이 성공을 따르게 한다고 가정하며, 새로운 것의 개발을 중요시 한다. 미래를 준비하며, 관리의 주요 임무는 기업가정신·창조성·최첨단의 활동을 육성하는 것이다. 집중된 권력과 권위적 관계를 가지지 않는 대신, 권력은 개인에서 개인으로 또는 팀에서 팀으로 이동한다. 효율적인 리더십은 비전을 제시하고, 혁신적이며, 위험을 선호한다. 조직구성원을 사로잡는 결속요인은 실험과 혁신에의 몰입이다. 조직의 장기적 관심 사항은 성장과 새로운 자원의 확보이다 (Cameron & Quinn, 2011: 43-51).

Quinn & Kimberly(1984)는 경쟁가치모형을 이용하여 조직문화를 집단문화(group culture)·발전문화(developmental culture)·합리문화(rational culture)·위계문화(hierarchical culture)로 구분하였는데, 이 네 가지 조직문화의 유형과 나타나는 리더십의 특징·조직의 지향·강조점은 <그림 1>과 같이 요약된다. 경쟁가치모형의 핵심 주장은 한 가지 문화유형만 강화시키기보다 경쟁적 문화유형들 사이에서 균형을 추구하는 것이 조직효과성 측면에서 낫다는 것이다. 효과적인 조직은 변화와 안정, 신축성과 통제성, 혁신성과 효율성 등의 가치를 균형적으로 발전시켜 나가며, 강한 균형문화를 가지고 있는 조직이 높은 수준의 직무만족과 조직몰입을 보인다는 것이다(김근세·이경호, 2005: 183-200). 따라서 조직문화에 대한 진단을 통해 각 조직의 균형문화를 발전시켜나가기 위한 전략을 수립함으로써 조직의 변화를 추구할 수 있다고 본다.

〈그림 1〉 경쟁가치모형에 따른 조직문화 별 특징



출처: Cameron & Quinn(2011: 53)을 재구성.

III. 방법론

1. 조직문화 측정도구

경쟁가치모형에 따른 조직문화는 통상 OCAI(Organizational Culture Assessment Instrument)를 통해 측정된다. OCAI는 세부문화별로 ①조직의 지배적인 특징, ②조직의 리더십, ③조직관리, ④조직 결속력, ⑤전략적 강조점, ⑥성공의 기준 여섯 개 항목을 사용하여 측정한다(Cameron & Quinn, 2011: 28). OCAI는 강제할당 방식과 리커트 방식으로 측정할 수 있는데 본 연구에서는 리커트 5점 척도 방식으로 측정하였다.¹⁾ 각각의 문항은 Cameron & Quinn(2011)이 제시한 문항을 번역하여 사용하였는데, 각 문항을 여덟 개 일선관료 분야의 특성에 맞게 적절히 수

1) 1.전혀 그렇지 않다. 2.그렇지 않다. 3.보통이다. 4.그렇다. 5.매우 그렇다.

정하여 사용하였다.²⁾

〈표 1〉 경쟁가치모형의 OCAI

<집단문화>	<발전문화>
q1. 조직의 구성원들은 가족처럼 많은 것을 공유하는 것처럼 보인다. q2. 조직의 리더는 정서적 후원자로 역할 한다. q3. 조직은 관리에 있어 팀워크를 강조한다. q4. 조직의 결속력은 상호신뢰에서 나온다. q5. 조직은 참여를 중요시한다. q6. 조직의 성공기준은 인적자원개발이다.	q7. 조직의 분위기는 역동적이다. q8. 조직의 리더는 혁신을 실천한다. q9. 조직의 구성원들은 기꺼이 위험을 감수한다. q10. 조직의 결속력은 혁신과 개발에 몰입하는 것으로부터 시작한다. q11. 조직의 관리방식은 개성을 존중하는 것이다. q12. 조직의 성공기준은 새로운 것의 개발이다.
<위계문화>	<합리문화>
q19. 조직은 매우 통제되고 구조화된 곳이다. q20. 조직의 리더는 조정자, 중재자로서 역할을 한다. q21. 조직의 관리방식은 안정성 유지이다. q22. 조직의 결속력은 공식적인 규칙으로부터 나온다. q23. 조직은 원활한 스케줄 운영을 중요시한다. q24. 조직의 성공기준은 능률성의 실현이다.	q13. 조직은 매우 결과 지향적이다. q14. 조직의 리더는 적극적이다. q15. 조직의 관리방식은 경쟁분위기 조성이다. q16. 조직의 결속력은 목표성취에 대한 강조를 통해 나온다. q17. 조직에서는 목표달성을 중시 한다. q18. 조직의 성공기준은 경쟁에서의 우위이다.

2. 계량분석 방법

1) 요인분석과 신뢰도 분석

요인분석은 경쟁가치모형의 네 가지 세부문화별로 수행하였다.³⁾ 요인추출 방법은 주성분분석, 요인회전은 배리맥스(Varimax) 방식을 적용하였다. 검증 기준치는 KMO값 .500이상, Bartlett 구형성 검정 유의확률 .050 이하, 요인추출 고유값(eigen value) 1.000 이상을 적용하였다. 요인적재량(factor loading score)은 Hair et al.(2010: 117)이 표본수에 따라 차별적으로 제시한 기준을 적용하였다.⁴⁾ 분석에

2) 예를 들어, 리더십을 묻는 2번 문항의 ‘조직의 리더..’를 학교에서는 ‘우리 학교의 교장선생님은..’으로, 사회복지 영역에서는 ‘우리 동장님은’ 등으로 수정하여 사용하였다.

3) OCAI는 이미 여러 국내외 선행연구들에서 사용되어 어느 정도 검증되었고, 경쟁가치모형 자체가 네 가지 세부문화를 전제로 하고 있고, 여섯 가지 문항을 네 번 반복적으로 사용하는 형식이기 때문에 전체 문항들을 대상으로 요인분석을 실시하지는 않았다.

4) 표본이 50이하이면 .750, 51~60이면 .700, 61~70이면 .650, 71~85이면 .600, 86~100이면 .550, 101~120이면 .500, 121~150이면 .450, 151~200이면 .400.

사용된 요인의 신뢰도 분석은 Cronbach's α 값 .600 이상을 적용하였다.

2) ANOVA 사후분석, 군집분석, Profile 분석

여덟 개 영역 간에 집단문화·발전문화·합리문화·위계문화 별로 인식 차이가 존재하는지, 그리고 존재한다면 그 차이가 유의미한지를 알아보기 위하여 ANOVA 사후분석(Duncan)을 실시하였다. F값 유의수준은 .050 이하를 적용하였다. 조직문화 구성을 기준으로 여덟 개 영역 간에 어떤 영역들이 서로 유사성을 보이는지 혹은 상이한지를 파악하기 위하여 8개 영역의 네 가지 세부분화 평균값을 기준으로 계층적 군집분석을 실시하였다. 군집방법은 집단-간 연결을, 측도는 등간(제곱유클리디안 거리)으로 설정하였다. 군집분석 후에는 분석결과를 토대로 유사성을 지닌 각 군집별로 엑셀프로그램을 활용하여 5점 척도 Profile 그래프를 작성하였다.

3. 설문조사 및 응답자 특성

본 연구는 일선관료제들 중 시민들과의 접촉이 비교적 많을 것으로 사료되는 여덟 개 영역 일선기관들의 조직문화를 탐색하기 위하여 수원시 내의 경찰(지구대 및 파출소)·소방서·교도소·중학교5)·동사무소·보건소·도서관·각 구청의 인허가 담당부서6)에서 근무하는 일선관료들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문기간은 2014년 6월부터 7월에 걸쳐 실시하였으며 연구자가 직접 해당 기관들을 방문하여 설문지를 배포 및 수거하였다. 수원시의 대표성을 확보하기 위하여 영역별로 표본추출에 상당한 신경을 썼다. 예를 들어 수원시에 경찰서는 세 개이기 때문에 세 개 경찰서 소속 파출소와 지구대 수를 균형적으로 선정하였고, 구청은 네 개이기 때문에 인허가 부서를 네 개 구청 간에 균형적으로 선정하였다. 총 700부를 배포하여 660부를 수거하였고, 이 가운데 결측치가 다수 존재하거나 응답이 불성실한 설문지 24부를 제외하고 636부를 분석에 사용하였다. 표본의 특

5) 교사와 학생, 교사와 학부모들의 접촉이 가장 많을 것으로 예상되는 학년이 중학교 3학년이었다. 진로지도 때문에 교사와 학생·학부모 접촉이 많은 것은 고등학교 3학년도 마찬가지이나, 중3은 고3과 달리 진로지도 문제 이외에 학생들의 학교생활 문제(각종 비행 등) 때문에 교사와 학생·학부모들이 접촉(상담)할 일도 많다.

6) 인허가 업무에서 시민들을 접촉하는 수준은 수원시청 본청이 아니라 산하 네 개 구청이었다.

성을 보면 성별에서는 남성이 전체 응답자 중 60.2%로 여성보다 많았고, 연령은 31~45세가 58.3%를 차지하였다. 학력은 대졸 이하가 71.1%, 경력은 10년 이하가 50%를 차지하였다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 표본의 특성

구 분		명(%)	구 분		명(%)
성별 ⁷⁾	남성	388(60.2)	학력	고졸 이하	71(11.0)
	여성	246(38.2)		대졸 이하	458(71.1)
연령	25세 미만	10(1.6)		대학원 석사 이상	102(15.8)
	26~30세	77(12.0)		대학원 박사 재학 이상	5(2.1)
	31~35세	148(23.0)	경력	5년 이하	168(26.1)
	36~40세	119(18.5)		6~10년	154(23.9)
	41~45세	108(16.8)		11~15년	101(15.7)
	46~50세	80(12.4)		16~20년	73(11.3)
	51~55세	70(10.9)		21~25년	96(14.9)
	56~60세	23(3.6)		26년 이상	43(6.7)

IV. 경험적 분석

1. 요인분석 및 신뢰도 분석

8개 영역에 대하여 앞에서 제시한 계량분석 기준에 따라 요인분석과 신뢰도 분석을 실시한 결과는 <표 3>과 같다. KMO값은 최저값인 인허가 영역의 .525로 모두 기준치인 .500 이상을 충족시켰으며, Bartlett 구형성검정 유의수준도 최대가 .002로 모두 기준치인 .050 이하를 충족시켰다. 요인은 1개가 추출된 경우도 있고 복수로 추출된 경우도 있는데, 복수 추출의 경우 분산설명력이 높은 제1요인을 사용하였고, 분산설명력이 거의 비슷한 경우에는 문항들의 요인적재량 값이 높은 요인을 사용하였다. 분석에 사용된 요인들의 신뢰도 값은 교육 영역 위계문화가 .625로 최저였기 때문에 모두 기준치인 .600 이상을 충족시켰다.

7) 설문응답문항 중 성별은 두 개, 연령은 한 개, 경력은 한 개의 결측치가 나타났다.

〈표 3〉 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

영역 (표본)	세부 조직 문화	KMO 값	Bartlett 구형성검정 유의확률	추출 요인 개수	총분산 설명력 (%)	포함된 문항*	채택된 요인의 신뢰도 Cronbach's α
경찰 (100)	집합	.836	.000	1	58.86	q1,q2,q3,q4,q5,q6	.857
	발전	.824	.000	2	72.93	q10,q11,q12	.831
	합리	.822	.000	2	70.06	q13,q15,q16,q17,q18	.845
	위계	.819	.000	1	54.00	q19,q20,q21,q22,q23,q24	.814
소방 (189)	집합	.803	.000	1	55.39	q1,q2,q3,q4,q6	.866
	발전	.838	.000	1	64.17	q7,q8,q9,q10,q11,q12	.887
	합리	.743	.000	2	66.37	q15,q16,q17,q18	.846
	위계	.790	.000	1	49.49	q19,q20,q21,q22,q23,q24	.762
교정 (65)	집합	.841	.000	1	58.24	q1,q2,q3,q4,q5,q6	.846
	발전	.874	.000	1	59.44	q7,q8,q9,q10,q11,q12	.861
	합리	.704	.000	2	61.39	q14,q15,q16,q18	.768
	위계	.759	.000	2	69.11	q19,q21,q23	.626
교육 (110)	집합	.876	.000	1	61.07	q1,q2,q3,q4,q5,q6	.869
	발전	.856	.000	1	60.01	q7,q8,q9,q10,q11,q12	.866
	합리	.697	.000	2	61.06	q15,q16,q17,q18	.757
	위계	.632	.000	2	50.55	q22,q23,q24	.625
사회 복지 (40)	집합	.789	.000	1	59.23	q1,q2,q3,q4	.858
	발전	.793	.000	1	47.60	q10,q12	.761
	합리	.602	.002	2	56.21	q13,q16	.718
	위계	.605	.001	3	75.22	q23,q24	.637
보건 (50)	집합	.684	.000	2	72.27	q1,q3,q4,q5	.883
	발전	.756	.000	2	79.17	q7,q10,q11,q12	.882
	합리	.749	.000	2	61.59	q13,q15,q16,q17,q18	.708
	위계	.641	.001	2	63.93	q20,q21,q23,q24	.746
도서관 사서 (40)	집합	.777	.000	1	59.78	q1,q2,q3,q4,q5,q6	.862
	발전	.758	.000	1	63.98	q7,q8,q9,q10,q11,q12	.887
	합리	.620	.000	2	69.84	q15,q16,q18	.880
	위계	.673	.000	2	63.83	q20,q21,q22,q23,q24	.705
인허가 (42)	집합	.799	.000	1	62.27	q1,q2,q3,q4,q5,q6	.875
	발전	.884	.000	1	65.02	q7,q8,q9,q10,q11,q12	.889
	합리	.681	.000	1	48.48	q13,q14,q15,q16,q17,q18	.783
	위계	.525	.000	3	76.37	q21,q23	.737

* 문항들의 구체적 내용은 앞의 <표 1> 참조.

2. 조직문화 별 ANOVA 사후분석(Duncan)

세부 조직문화들의 영역 별 평균값은 다음과 같다. 먼저 집단문화는 소방(3.8414), 경찰(3.6784), 보건(3.6190), 도서관(3.5583), 사회복지(3.4829), 인허가(3.3214), 교육(3.2893), 교정(3.2681) 영역 순으로 비교적 높은 평균값을 나타냈다. 발전문화는 소방(3.4195)과 도서관(3.3417) 영역이 높은 평균값을 보였으며 그 외에는 교정(3.0918), 인허가(3.0516), 경찰(3.0510), 사회복지(3.0167), 보건(3.0150), 교육(2.9718)순으로 나타났다. 합리문화는 보건(3.2194)과 인허가(3.2262) 영역이 가장 높았으며 그 외에는 도서관(3.2083), 경찰(3.1671), 사회복지(3.1250), 교정(3.0429), 소방(2.9856), 교육(2.9100)순으로 나타났다. 그리고 위계문화는 보건(3.6100), 도서관(3.5167), 소방(3.5109), 경찰(3.4725), 교정(3.4143), 사회복지(3.3125), 교육(3.2880), 인허가(3.2976) 순서를 보였다. 각 세부 조직문화의 영역 별 평균값 차이가 통계적으로 유의미한 것인지를 살펴보기 위해 ANOVA 사후분석을 실시하였는데 결과는 다음과 같다. 집단문화에서는 집단-간 F값이 10.514(유의확률 .000)로 영역별 집단문화에 대한 인식(평균) 차이가 유의미하였다. 총 네 개의 부집단으로 구분되었는데(<표 4>), 소방 영역이 가장 높게 나타났고, 경찰·보건 영역이 그 다음, 도서관·사회복지·인허가 영역이 그 다음, 그리고 교육과 교정 영역이 가장 낮게 나타났다.

〈표 4〉 영역 별 집단문화 차이 분석

영역	유의수준 = 0.05에 대한 부집단			
	1	2	3	4
교정	3.2681			
교육	3.2893			
인허가	3.3214	3.3214		
사회복지	3.4829	3.4829	3.4829	
도서관		3.5583	3.5583	
보건			3.6190	3.6190
경찰			3.6784	3.6784
소방				3.8414
유의확률	.111	.067	.148	.086

발전문화에서는 집단-간 F값이 6.230(유의확률 .000)으로 영역별 발전문화에 대한 인식(평균) 차이가 유의미하였다. 총 세 개의 부집단으로 구분되었는데(<표 5>), 소방 영역이 가장 높았고, 도서관 영역이 중간수준, 교정·인허가·경찰·사회복지·보건·교육 영역이 낮은 수준이었다.

〈표 5〉 영역 별 발전문화 차이 분석

영역	유의수준 = 0.05에 대한 부집단		
	1	2	3
교육	2.9718		
보건	3.0150		
사회복지	3.0167		
경찰	3.0510		
인허가	3.0516		
교정	3.0918	3.0918	
도서관		3.3417	3.3417
소방			3.4195
유의확률	.422	.050	.541

합리문화에서는 집단 간 F값이 2.758(유의확률 .008)로 영역별 합리문화에 대한 인식(평균) 차이가 유의미하였다. 총 두 개의 부집단으로 구분되었는데(<표 6>), 인허가·보건·도서관 영역이 높았고, 교육 영역이 낮았다. 소방·교정·사회복지·경찰 영역은 높고 낮은 두 가지 부집단 모두와 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈표 6〉 영역 별 합리문화 차이 분석

영역	유의수준 = 0.05에 대한 부집단	
	1	2
교육	2.9100	
소방	2.9856	2.9856
교정	3.0429	3.0429
사회복지	3.1250	3.1250
경찰	3.1671	3.1671
도서관		3.2083
보건		3.2194
인허가		3.2262
유의확률	.054	.083

위계문화에서는 집단 간 F값이 2.925(유의확률 .005)로 영역별 위계문화에 대

한 인식(평균) 차이가 유의미하였다. 총 두 개의 부집단으로 구분되었는데(<표 7>), 보건 영역이 가장 높았고, 사회복지·인허가·교육 영역이 낮게 나타났다. 교정·경찰·소방·도서관 영역은 높고 낮은 두 가지 부집단 모두와 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈표 7〉 영역 별 위계문화 차이 분석

영역	유의수준 = 0.05에 대한 부집단	
	1	2
교육	3.2880	
인허가	3.2976	
사회복지	3.3125	
교정	3.4143	3.4143
경찰	3.4725	3.4725
소방	3.5107	3.5107
도서관	3.5167	3.5167
보건		3.6100
유의확률	.065	.105

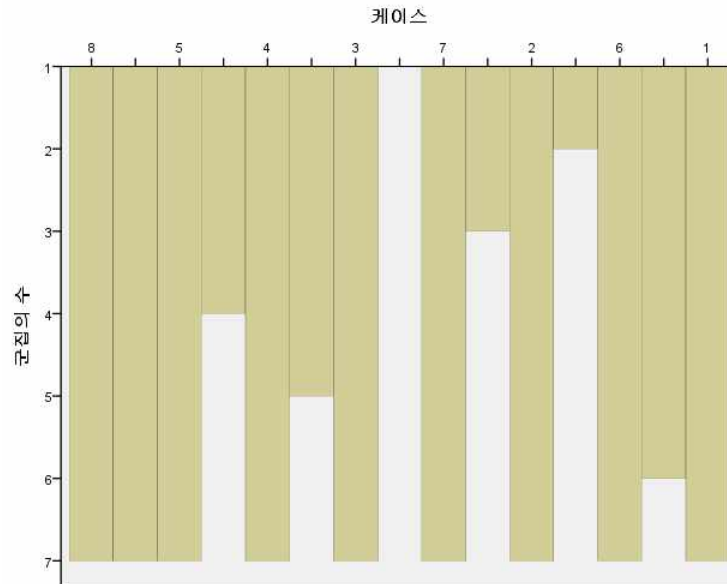
3. 군집분석 및 Profile 분석

계층적 군집분석 결과를 보면 아래 <그림 2>와 같다. 여덟 개 영역을 세 개 범주로 구분하면,⁸⁾ 인허가(8)·사회복지(5)·교육(4)·교정(3) 영역의 조직문화 구성이 유사하고, 도서관(7)·소방(2) 영역이 유사하고, 보건소(6)·경찰(1) 영역이 유사하다. 군집분석을 토대로 여덟 개 일선관료제 영역을 세 가지 유형으로 구분하여 Profile 그래프를 작성하면 <그림 3>, <그림 4>, <그림 5>와 같다. 첫째 유형은 집단문화와 위계문화가 중간 수준이고 발전문화와 합리문화는 약한 ‘보수적’인 특징을 보이는데 보건과 경찰 영역이 여기에 속한다(<그림 3>). 두 번째 유형은 집단문화·위계문화·발전문화가 중간 수준이고 합리문화가 상대적으로 약한 ‘발전적

8) 군집의 수를 2개로 할 수도 있고, 4개 이상으로 할 수도 있지만, 여기서는 3개가 적당하다고 보았다. 군집을 2개로 구분하면 양쪽에 4개 영역씩 할당되어 범주화의 효과가 낮고, 4개로 구분하면 도서관과 소방이 각각 한 영역씩으로 구분되어 굳이 범주화하려는 이점이 사라진다.

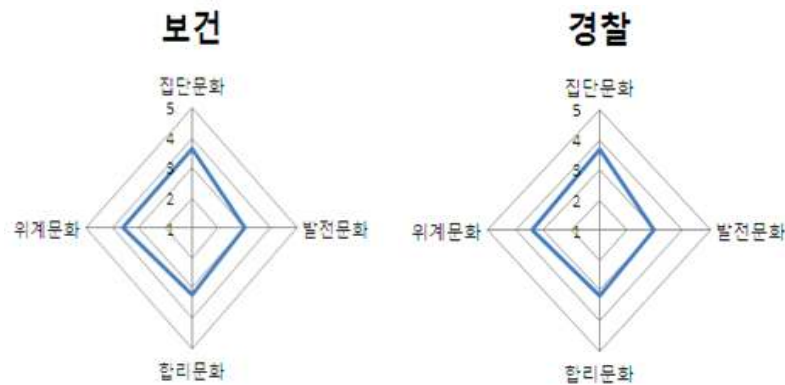
보수'의 특징을 보이는데 소방·도서관 영역이 여기에 속한다(<그림 4>). 세 번째 유형은 네 개 하위문화가 모두 중간 수준에서 '균형'을 유지하는데 교정·교육·인허가·사회복지 영역이 여기에 속한다(<그림 5>).

〈그림 2〉 군집분석 결과

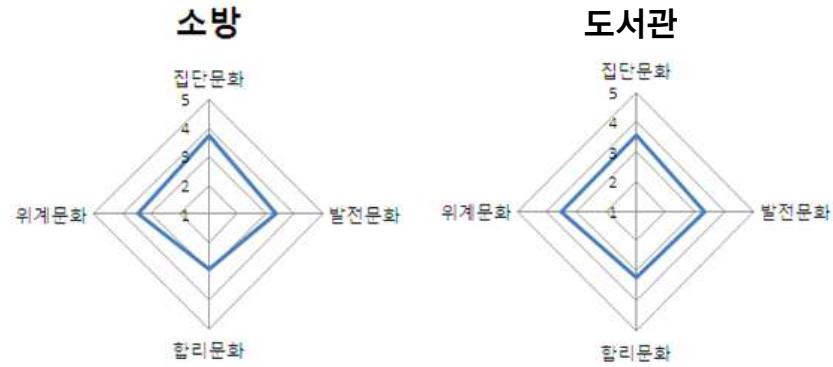


케이스 1:경찰, 2:소방, 3:교정, 4:교육, 5:사회복지, 6:보건 간호원, 7:도서관 사서, 8:인허가 공무원

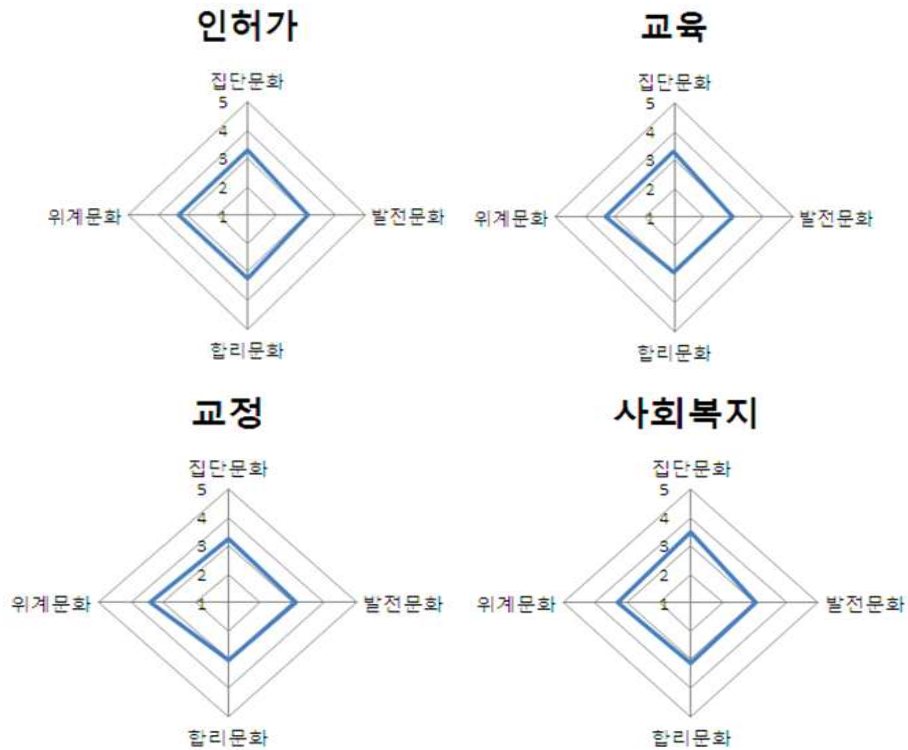
〈그림 3〉 보수형



〈그림 4〉 발전적 보수형



〈그림 5〉 균형형



군집분석을 통해 나타난 일선관료제 세 유형의 특징을 살펴보면 첫째, 보수형에 속하는 보건과 경찰 영역은 집단문화와 위계문화가 중간 수준이고 발전문

화와 합리문화는 약한 특징을 갖는다. 즉, 집단문화와 위계문화가 발전문화와 합리문화보다 높게 나타난다. 집단문화와 위계문화는 효과성의 기준이 외부지향·차이·경쟁보다는 내부지향·통합·통일성에 있다. 이 유형은 전통적인 조직문화의 특성이 강하다고 할 수 있다. 조직의 안정적 유지와 효율성을 중시하여 조직 내의 절차와 원활한 운영을 강조하고, 그 과정에서 구성원의 인적자원개발과 참여를 통해 협력을 이끌어내는 방식으로 조직을 관리한다. 이 때 리더는 전체적인 조직 운영이 효율적으로 될 수 있도록 조정하고 모니터하며 구성원들의 개발과 협력을 이끌어 갈 수 있는 멘토 혹은 촉진자로서 역할하게 된다. 반면 조직의 효과성을 판단하는 기준에 있어서 새로운 비전을 창조하거나 혁신을 강조하고 외부와의 경쟁을 통해 새로운 환경을 수용하는 외부적 집중은 덜하다는 것을 알 수 있다. 이러한 특징들을 보면 경찰과 보건 영역에서는 일선관료들이 불특정 다수를 대상으로 생명과 건강, 범죄예방 및 범죄자 처리를 다루면서 내부적으로 합의된 절차와 위계를 강조하고 있으며, 구성원 간 참여와 협력을 통해 업무가 효율적으로 추진되도록 강조하고 있음을 알 수 있다. 또한 아직까지 외부환경에 적극적으로 반응하면서 유연하게 대응하고 성취를 전략적으로 강조하기 보다는 현재에 머무르면서 외부와의 관계에 있어서 소극적으로 대응하고 있는 것으로 사료된다.

둘째, 발전적 보수형은 집단문화·위계문화·발전문화가 중간 수준이고 합리문화가 상대적으로 약한 특징을 갖는다. 즉, 소방·도서관 영역의 경우 조직의 효과성을 판단하는 기준에 있어서 내부적 집중과 통합을 강조하면서 유동성과 재량을 동시에 추구하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 조직의 효과성을 높이는데 있어서 안정만을 추구하여 통제하기보다는 변화와 혁신을 추구하면서 조직을 유연하게 운영하고 있는 것이다. 소방과 도서관 영역은 일선관료 영역 중에서 시민에 대한 서비스 비중이 특히 높은 영역이다. 소방은 화재예방·진압 외에도 최근에는 응급환자 수송 및 다양한 생활안전 문제들에 대한 서비스도 제공하고 있다. 도서관 영역 또한 시민들의 다양한 문화 욕구를 충족시키는 장으로 변화되고 있다는 점에서 외부 고객에 대한 집중에 있어서 유동성과 재량을 중시하는 조직문화를 갖게 된 것으로 사료된다. 특히 소방과 도서관 영역은 요인분석 결과에서도 조직의 지배적인 특징·리더십·관리·결속력·전략적 강조점·성공의 기준 여섯 개 항목 모두가 하나도 제외됨이 없이 발전문화라는 하나의 요인으로 추출되고 있다는

점에서 혁신과 변화라는 조직문화가 확실하게 자리 잡아 가고 있다고 사료된다. 반면 시장조직의 문화라고 할 수 있는 합리문화는 상대적으로 약한 것으로 나타나고 있다. 소방 영역은 시민의 안전과 생명을 존각으로 다루는 영역이기 때문에 합의된 규칙과 절차가 여전히 강조되고 있음을 알 수 있다. 도서관의 경우에는 도서관이 민간영역에 활성화되지 않았기 때문에 대부분 공적 영역에 존재하고 있다는 점에서 외부와의 경쟁에서의 우위보다는 내부적인 절차와 규칙안에서 안정을 추구하는 것으로 사료된다.

셋째, 균형형은 네 개 하위문화가 모두 중간 수준인 특징을 갖는다. 이 유형의 조직들은 효과성을 내부와 외부의 집중, 유동성과 안정이라는 4가지 기준 모두가 조직 내에서 강조되고 실현되고 있다. 즉, 교정·교육·인허가·사회복지 영역은 절차에 따른 안정과 통제가 강조되면서도 목표의 성취와 성과가 강조되고 있으며, 집단내의 협력을 중시하면서도 혁신과 변화에 능동적으로 대응하는 조직문화를 가지고 있다. 이러한 결과를 볼 때, 일선관료제들 가운데 교정·교육·인허가·사회복지 영역의 조직들은 다른 영역 조직들에 비해 외부환경에 적극적으로 대응하면서 목표의 성취와 성과를 좀 더 강조하고 있다고 사료된다.

V. 토론: 결론에 갈음하며

본 연구는 조직의 업무 특성에 따라 조직문화가 달라질 것이라는 가정 하에 경쟁가치모형을 토대로 소방·경찰·교육·도서관·보건·사회복지·교정·인허가 영역 일선관료제의 조직문화를 분석하였다. 경쟁가치모형에 의하면 조직문화는 위계·합리·발전·집단문화로 세분되며 각각의 문화유형은 모든 조직에 공존한다. 다만 네 개 문화 유형 중에서 강조되는 조직문화가 있으며, 네 가지 문화가 강한 수준에서 균형을 이루는 것이 조직의 효과성에 긍정적인 영향을 미친다고 본다.

일반적으로 한국의 관료조직 또는 행정은 위계문화가 강한 것으로 알려져 왔다. 그러나 본 연구는 일선관료제들이 주로 수행하는 업무의 특성에 따라 상이한 조직문화의 특성을 보일 것이라는 가정 하에 각 세부분화의 평균값을 비교하고, ANOVA 사후분석을 통해 각 문화 평균값들의 차이가 유의미한 것인지 분석하였

으며, 군집분석을 통해 조직문화 구성이 비슷한 일선관료제들끼리 범주화시켰다.

분석결과를 보면 첫째, 위계문화와 관련하여, 선행연구들의 결론과 다름을 알 수 있다. 선행연구들에 따르면 일선관료제들에서 위계문화가 강하게 존재해야 하는데, 조사대상 여덟 개 영역에서 위계문화 수준은 3.2880~3.6100점으로 5점 척도의 중간점(3점)을 약간 상회하는 수준이었다. 또한 여덟 개 영역 사이에 위계문화 수준이 유의미한 차이를 보여 전반적으로 같은 수준이라고 볼 수도 없었다(<표 7>). 추후 좀 더 많은 분석을 수행하여 ‘한국 정부조직들은 전반적으로 위계문화가 강하다’는 명제가 과연 타당한 것인지 재검토할 필요가 있고, ‘어떤 영역의 정부조직이 어느 정도 수준의 위계문화를 가지고 있다’는 식으로 좀 더 구체적이고 한정적으로 표현할 필요가 있다고 사료된다.

둘째, 합리문화와 관련하여, 현재 널리 시행되고 있는 각종 성과평가들과 공공관리 기법들을 전반적으로 재검토할 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다. 합리문화는 5점 만점 중 2.9100~3.2262 수준이어서 여덟 개 영역 모두에서 네 개 문화요소 중 가장 낮은 수준이었다. 신공공관리가 도입된 후 최소 10년 이상 각종 업무성과 평가들이 시행되고 있음에도 불구하고 아직도 일선관료제들에서는 합리문화가 정착되지 못했음을 알 수 있었다. 무엇인가 새로운 시각의 공공관리책을 고민할 필요가 있다고 사료된다.

셋째, 조직문화 구성을 기준으로 여덟 개 영역들을 세 범주로 구분하였는데, 각 범주별로 서론에서 제기한 좋은 정부 구현에 기여할 수 있는 조직관리 방안을 제안할 수 있다. 보수형 즉 위계문화와 집단문화가 중간 수준이고 발전문화와 합리문화는 약한 일선관료제는 경찰소와 보건소이다. 경찰과 보건 영역은 불특정 다수를 대상으로 위급상황을 다루기 때문에 이에 걸맞는 조직체계가 필요하고, 구성원간의 결속력이 중요하다. 그래서 위계문화와 집단문화가 상대적으로 높게 나타나는 것으로 사료된다. 그렇지만 그 수준은 5점 중 4점을 넘지 않는 중간 수준이었다. 경쟁가치모형 시각에서 보면 네 가지 문화를 모두 강화시킬 필요가 있되, 특히 발전문화와 합리문화를 중점적으로 강화시킬 필요가 있다고 사료된다.

발전적 보수형 즉 위계·집단·발전문화가 중간 수준이고 합리문화는 상대적으로 약한 일선관료제는 소방과 도서관 영역이다. 소방은 생명을 다루는 위급상황에서 동료와의 신뢰와 조직기강이 무엇보다 중요하기 때문에 위계문화와 집단문

화가 상대적으로 높은 것이고, 도서관은 다른 조직에 비해 적은 숫자의 구성원이 한 영역에서 오래 근무하여 구성원 간 동질성이 강하면서 동시에 선후배간 서열이 분명하기 때문에 집단문화와 위계문화가 상대적으로 높은 것으로 사료된다. 두 영역은 또한 최근 IT기술의 발전으로 고객들에 대한 서비스 속도와 질의 개선이 특히 강조되는 분야라 발전문화가 상대적으로 높게 나타나는 것으로 사료된다. 반면 시장에서의 이윤추구와는 완전 대척점에 가까운 영역이라 합리모형은 약한 것으로 사료된다. 경쟁가치모형 시각에서 보면 네 가지들 문화를 모두 강화시켜야겠으나, 특히 합리문화를 중점적으로 강화시킬 필요가 있다고 사료된다.

균형형 즉 네 가지 문화들이 중간 수준에서 균형을 보이는 일선관료제는 인허가·교육·교정·사회복지 영역이다. 경쟁가치모형 시각에 입각해보면 네 가지 문화를 두루두루 조금씩 더 강화시킬 필요가 있다고 사료된다.

참고문헌

- 고수정. (2014). 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구. 한국지방자치연구, 16(2): 57-79.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로. 한국행정학보, 39(3): 179-203.
- 김성윤 외 6인. (2011). 「정책학개론」. 청목출판사.
- 김윤희. (2013). 효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로. 정부학연구, 19(1): 5-32.
- 김종성. (2002). 신제도주의의 행정학적 함의: 역사적 신제도주의를 중심으로. 사회과학연구, 13: 59-82.
- 김주수 역. (1991). 「경영문화의 국제비교: 경영에 있어 문화란 무엇인가」. 한국생산성본부.
- 김태한·정홍상. (2012). 소방 공무원의 직무수행 행태에 대한 근거 이론적 분석. 정부학연구, 18(2): 211-240.
- 김호균. (2007). 조직문화, 리더십, 조직몰입 간 인과관계 고찰. 한국행정학보, 18(2): 23-49.

- 김호정. (2002a). 한국행정문화연구와 경쟁가치모형. 한국정책학회보, 11(3): 219-238.
- _____. (2002b). 행정조직문화가 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향. 한국행정학보, 36(4): 87-105.
- 김환철 외 7인. (2006). 한 대학병원의 간호사의 직무스트레스와 사회심리적 스트레스와의 관련성. 대한산업의학회지, 18(1): 25-34.
- 남궁근. (2012). 「정책학: 이론과 경험적 연구(제2판)」. 법문사.
- 남지원. (2008). 조직구성원의 정책대응에 관한 근거이론적 분석: “K”초교 교원들의 ‘교원평가’ 시범학교 대응에 근거한 정책집행심의. 한국조직학회보, 5(2): 89-142
- 도운섭. (2005). 조직문화와 조직효과성과의 관계에 대한 연구경향 분석: 행정학 분야를 중심으로. 행정논총, 43(3): 75-95.
- _____. (2009). 공공도서관의 조직문화유형에 대한 경험적 연구: 대구 광역시 공공도서관의 대상으로. 한국조직학회보, 6(2): 33-54.
- 문유석. (2010). 소방공무원의 조직신뢰가 자아효능감에 미치는 영향. 한국지방정부학회 학술발표논문집.
- 민 진. (2014). 「조직관리론」. 서울: 대영문화사.
- 민 진·김민석. (2012). 상징적 접근에 의한 한국 군대조직문화에 대한 분석. 한국조직학회보, 9(3): 29-57.
- 박석희·양혜원. (2009). 정부부처의 조직이미지 측정과 영향요인 분석: 산림청의 조직이미지 분석을 중심으로. 한국행정연구, 18(1): 35-63.
- 박순애·오현주. (2006). 성과지향적 조직문화와 조직효과성. 한국행정학보, 40(4): 225-252.
- 박천오. (1992). 한국행정문화연구의 방향과 과제. 한국행정학보, 26(1): 19-38.
- 서인석·윤우제·권기현. (2011). 정부조직의 조직문화와 조직공정성, 조직시민행동의 인과구조: 조직신뢰의 매개효과를 포함하여. 한국정책학회보, 20(3): 395-427.
- 송병주·정원식. (1999). 일선경찰의 업무수행에 대한 영향요인 분석. 한국지방정부학회 학술발표논문집.
- 원숙연. (2009). 중앙정부 조직의 문화적 정향성 탐색: Hofstede 문화차원을 적용한 시론적 논의. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 유 훈. (2007). 「정책집행론」. 대영문화사.

- 윤주명. (1991). 일선관료제와 시민간의 상호작용에 관한 연구: 시민의 관료제 대응을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 이용규·정경일·이종수. (2000). Geert Hofstede의 조직문화 비교방법의 비판적 고찰. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 이종범. (1994). 행정학연구와 조직문화: J. Martin의 조직문화에 대한 세가지 관점. 한국행정학보, 28(2): 707-717.
- 이지현·진수진·주현정. (2010). 공공의료기관 간호사의 조직몰입, 간호조직문화, 이직의도가 직무만족도에 미치는 영향. 보건과 사회과학, 30: 205-230.
- 이창길. (2007). 중앙부처 하위조직문화가 공무원의 행태에 미치는 영향 분석: 혁신문화와 집단문화를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 18(2): 51-74.
- 이환범·김태영·이수창. (2005). 행정책무성에 대한 조직문화 유형별 영향요인 분석. 행정논총, 43(3): 29-51.
- 이황우. (1998). 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도. 경찰개혁위원회 자치경찰제도 공청회 자료집.
- 장교식. (2013). 인허가제도의 개선방안에 관한 연구. 토지공법연구 62: 49-68.
- 장지원. (2005). MBTI를 활용한 통합부처의 조직성격에 대한 실증 연구. 한국행정학보, 39(1): 139-169.
- 정정길 외 4인. (2014). 「정책학원론(개정증보8판)». 서울: 대명출판사.
- 정진환. (1997). 치안정책의 효율적 집행방안: 일선관료의 역할을 중심으로. 한국공안행정학회, 6: 190-209.
- 조경호·한정석. (2010). R&D 정부조직의 문화와 공무원의 조직몰입. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
- 조일홍. (2005). Michael Lipsky의 일선행정관료체제에 관한 연구. 「행정학의 주요이론(오석홍 편저)». 법문사.
- 주효진·조주연. (2007). 행정조직의 문화유형에 대한 실증적 분석: 조직문화평가도구의 적용. 한국사회와 행정연구, 18(3): 41-59.
- 주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구: 업무특성별 기관분류를 중심으로. 행정논총, 42(2): 29-53.
- 최성욱. (2001). 정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색. 한국정책학회보, 10(3): 17-40.

- _____. (2003). 상황맥락적 인적자원관리: HRM과 조직문화간의 상호적합성 가설을 중심으로. 한국행정학보, 37(4): 147-167.
- 한중희·서승현. (2013). 공공 조직문화유형에 따른 감성적 지성과 직무만족 간의 영향 분석: 고용노동부 공무원 사례를 중심으로. 한국인사행정학회, 12(2): 31-53.
- 홍성삼. (1998). 교통안전규제의 억제효과에 관한 연구: 음주운전을 중심으로. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 황창연. (2003). 행정조직에서 조직문화 및 하위문화의 비교. 한국행정학보, 37(1): 37-58.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*(3rd ed). S.F. Calif.: Jossey-Bass.
- Campbell, J. P., Brownas, E. A., Peterson, N. G., & Dunnette, M. D. (1974). *The Measurement of Organizational Effectiveness: A Review of Relevant Research and Opinion*. Minneapolis: Navy Personnel Research and Development Center, Personnel Decision.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate Data Analysis: A Global Perspective*(7th ed.). N.J.: Pearson.
- Haque, A. (2004). "Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective", *Administration and Society* 35(6): 701-716.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*. XLIV, 936-957.
- Hofstede, G. (1993). "Cultural constraints in management theories", *ACAD MANAGE PERSPECT*. 7(1), 81-94.
- Hofstede, G. (1984). "Cultural dimension in management and planning", *Asia Pacific Journal of Management*. 1, 81-99.
- House, R., Hanges, P., Javidan, M., Dorfman, P., & Gupta, V. (2004), *Culture, Leadership, and Organizations: the GOLBE Study of 62 Societies*, Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Martin, J. (1992). *Cultures in Organizations: Three Perspectives*. New York: Oxford Univ

Press.

Moore, S. T. (1987). "The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique", *Administration and Society*, 19(1): 74-94.

Quinn, R. E. & Kimberly, J. R. (1984). Paradox, planning perseverance Guidelines for managerial practice. In Kimberly, J. R. & Quinn, R. E.(ed). *Managing Organizational Transitions*, 295-313.

Quinn, R. E. & Rohrbaugh, J. (1983). "A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Toward a Competing Values Approach to Organizational Analysis" *Management Science*, 29: 363-377.