

연구논문

## 조직문화의 이해와 연구논쟁점에 관한 고찰

최 성 욱

본 연구는 행정 영역에 있어서 조직문화를 포함한 행정문화연구에 대한 다양한 접근과 연구주제들을 탐색해 보는데 조그마한 토대를 제공해 보고자 하는 목적을 가지고 첫째, 조직문화에 대한 개념적·유형적 다양성과 그에 따른 연구접근법들을 소개 및 고찰해 보고, 둘째, 이러한 고찰을 토대로 공공행정 영역에서 조직문화를 연구할 때 고려해야 할 쟁점들을 논의해 보았다. 먼저 기존 문헌에 대한 고찰로써 조직문화가 갖는 개념적 다양성과 문화적 차원에 따른 조직문화유형들을 보았고, 연구접근법으로써 인식론상 '변수'로 문화를 취급하는 기능주의와 '은유'로 문화를 보는 해석(상징)주의를 살펴보고 이 둘 간의 대조 영역을 통해 구체적인 비교를 해 보았다. 그리고 최근 추세인 포스트모더니즘적 연구경향을 보았다. 마지막으로, 이러한 기존 문헌에 대한 고찰결과 도출되는 조직문화연구 영역의 쟁점으로 연구자의 문화개념에 대한 가정문제, 분석단위 및 문화 수준에 대한 가정문제, 조직문화유형론에 대한 과실문제, 연구접근법의 선택문제 등에 대해 논의하였다.

주제어 : 조직문화, 해석(상징)주의와 기능주의, 연구논쟁점

### 1. 서론

본 연구는 행정 영역에서 조직문화(*organizational culture*)의 개념에 대한 이해와 경험적 연구과정에서 제기될 수 있는 논쟁점들을 탐구해 봄으로써, 향후 이를 주제로 한 연구들에게 좀 더 다양한 접근과 좀 더 정확한 프레임워크의 사용을 제안해 보고자 하는 의도에서 출발하였다.

조직문화라는 용어가 학계에서 커다란 관심을 불러일으킨 것은 1980년대에 들어와서부터이다. 그 당시 이 용어가 커다란 관심을 끌게 된 것은 우선 실천적 측면에서 일본의 경제기적(Morgan, 1986:

최성욱은  
고려대학교 대학원  
에서 행정학 박사학  
위를 취득하고 고려  
대학교 강사로 재직  
중이다.

jjeangbo@unitel.co.kr

111)과 함께, 탁월성(*excellence*)과 능력을 실현하기 위한 새로운 경로의 탐색노력(Schultz, 1995: 6)에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그리고 90년대 중반부터 범세계적으로 유행하고 있는 M&A의 실패요인을 그 동안 과소평가 되거나 무시되어왔던 조직내의 인간과 문화에서 찾는 지적들(참고: 최성욱, 2001a, "정부조직개편에 있어 문화 통합논리의 모색," 《한국정책학회보》 10(3):17~40)이 증가하고 있어 이 개념에 대한 관심이 재고되는 듯한 경향을 띄고 있다. 한편, 이론적 측면에서는 그간 조직현상을 합리적으로 파악하는 구조기능주의에 대한 존재론적 비판(Meyerson, 1991: 256)으로써, 문화개념이 조직연구에 있어 새로운 메타포(*new metaphor*)로 인식되었다는 것으로부터 그 활성화 이유를 설명할 수 있다. 이러한 이유로 그간 — 특히, 1980년대 — 조직문화에 관한 많은 저작들과 이론적 관점들이 쏟아져 나왔으며, 이 개념을 리더쉽이나 구조 또는 조직변화의 분석에 적용시키려는 데 많은 노력이 있어왔다. 그래서 흠스테드 등과 같은 학자는 조직문화라는 것이 — 기존 조직이론의 주요 개념들인 — 구조나 전략, 또는 통제와 같은 개념과 비슷한 지위를 얻게 되었다(Hofstede et al., 1990: 286)고 주장한다.

그러나 비록 이처럼 조직문화에 대한 많은 관심에도 불구하고, 조직문화는 아직 개념정의에 있어서조차도 학자공동체의 합의가 이루어지지 않고 있으며 분석상 일반적으로 받아들여지는 개념적 프레임웍은 없다. 그래서 이 개념에 관련된 가장 큰 특징은 다양성(*diversity*)과 이해의 곤란성이다. 실재 조직문화가 어떻게 연구 될 수 있고 실생활에서 어떻게 서술 될 수 있는가에 대한 실증분석은 그다지 많지 않다(Schultz, 1995: 6)는 점에서 조직문화개념에 대한 이해의 곤란성을 반추할 수 있다. 아울러 경험적 연구의 대상도 기업체인 경우가 대다수이지 공공 영역의 행정조직을 대상으로 한 경우는 그다지 많지 않다. 물론 행정조직에 관하여는 기업조직만큼 다양한 조직문화를 상정할 수 없기 때문에 이에 대한 연구가 활성화되지 못하고 있다고 보는 의견(이종범, 1994: 708)도 있으나, 이 보다는 구조기능

주의와 과학이라는 지배이념에 간혀 있는 행정학자공동체의 문화에 더 실질적인 이유가 있다.<sup>1)</sup> 이러한 학자공동체는 조직문화라는 것을 가치관 또는 이념과 같은 비과학적인 용어로 이해하는 경향이 있으며, 따라서 이 개념을 통한 조직현상에 대한 설명노력을 회의적으로 바라보는 경향이 있다.

이를 반영하듯, 한국행정학계에서는 조직문화에 대한 연구가 협소하고 미진하다. 2000년 현재까지도 조직문화연구는 그렇게 활발하지 못한 실정이다(이상윤·이종수, 2001: 249). 한국의 경우 극소수의 몇 논문들을 제외하면, 연구는 분석단위가 국가 수준에서 행해지는 행정문화를 주제로 하는 것이 대부분이며, 분석 수준상 가치 수준에 초점을 두는 것이 주종을 이루고 있다(최성욱, 2000: 15). 한국행정학계에서는 1960~70년대의 비교행정연구의 유산인 가치관에 관한 연구가 1990년대까지도 지배적인 형태로 연구되고 있고(이종범, 1994: 708), 행정문화의 변화에 대한 설명(예: 오석홍, 1997; 이양수, 1990; 박천오, 1990; 백완기, 1982)에서도 문화를 종속변수이든 독립변수이든 간에 그것을 하나의 변수로 취급하여 이해하는 것이 주종을 이루고 있다. 2001년에 들어서 더글라스(Douglas, 1970)와 윌랍스키(Wildavsky, 1987)의 문화론(*Cultural Theory*)을 적용하여 정책, 조직, 리더십 및 행정문화에 대한 분석을 시도하려는 노력이 있었다(참고: 박종민 편, 근간). 한편 행정학계에서 조직문화의 경우도 일부 상징에 관한 연구(이종범, 1992; 윤건수, 1992)와 스키마를 중심으로 한 인지해석적 접근에 의한 연구(최성욱, 2001b) 등을 제외하면 거의 연구되지 않는 실정이다.

이와 같은 인식에 기초하여 본 연구는 첫째, 조직문화에 대한 개념적 다양성과 그에 따른 연구접근법들을 고찰해 보고, 둘째, 이러한 고찰을 토대로 행정 영역에서 조직문화를 연구할 때 고려해야 할 쟁점들을 논의해 본다. 그럼으로써 행정 영역에 있어서 조직문화를 포함한 행정문화연구에 대한 다양한 접근법의 활용과 연구의 활성화를 자극하는 데 있어 조그마한 토대를 제공해 보고자 한다.

## 2. 조직문화에 대한 이론적 고찰

### 1) 개념정의의 다양성

#### (1) 학자공동체 내의 동의 영역

조직문화의 개념에는 “공유된”(shared), “당연시 여기는”(taken for granted)이라는 형용사구가 부착되어 있으며, 일반적으로 다음과 같은 가정이 깔려있다고 볼 수 있다: “모든 조직에는 시간이 흘러감에 따라 고유한 신념들과 패턴들이 창조되고 구성원들 사이에 공유되어 간다. 이러한 것들은 점점 암묵적이고 무의식적으로 되어 가 조직구성원들 사이에 당연시 여겨지거나 논쟁할 수 없는 성질로 되고, 구성원들의 행동과 경험에 대한 의미해석의 길잡이 역할을 한다. 그리고 이것들은 소위 문화적 항목들에 투영되어 보존되고 전수된다.” 이러한 가정은 조직문화가 “조직구성원들 사이에 공유되고 당연시 여겨지는 어떤 것”일 뿐, 구체적으로 조직문화가 무엇이나에 대해서는 명확한 정의를 내리기는 어렵다.

사실 기존의 조직문화연구를 검토해 보면, 다만 이 개념이 갖는 몇 가지 특징들이나 피상적인 수준의 가정들에서 동의 영역을 찾을 수 있을 뿐, 학자공동체 사이에서의 합의가 그것의 존재와 일반적 수준에서의 몇 가지 특징, 그리고 그것이 수행하는 약간의 기능에 한정되어 있다. 홉스테드 등(Hofstede et al., 1990: 286)에 의하면, 조직문화는 ① 전체적인(holistic) 접근이며, ② 역사적으로 결정되는 것이며, ③ 인류학적 개념들과 연관되어 있으며, ④ 사회적으로 구성되는 것이며, ⑤ 연성적(soft)이며, 그리고 ⑥ 변화하기 어렵다는 것이다. 한편, 오토(Ott, 1989: 52)는 조직문화에 대한 일반적인 합의 영역을 ① 조직문화는 존재하며, ② 각 조직문화는 상대적으로 독특하며, ③ 조직문화는 사회적으로 구성되는 개념이며, ④ 조직문화는 조직구성원들에게 사건과 상징을 이해하고 그 의미를 해석하는 방법을 제공하

며, ⑤ 조직문화는 조직행동을 인도하는 강력한 수단으로, 어떤 행동 패턴을 비공식적으로 승인하거나 금지하는 조직통제메커니즘으로서 기능한다 등 5가지 가정으로 정리할 뿐이다.

조직이론에서 문화의 개념은 인류학으로부터 빌려 왔는데, 인류학에서도 문화의 의미에 대해 어떠한 합의도 없다는 견지에서 보면,<sup>2)</sup> 조직문화연구에 다양성이 있다는 것은 사실 놀랄 일이 아니다 (Smircich, 1983: 339)는 것이다. 80년대 조직문화연구에 결정적인 역할을 한 프로스트 등(Frost et al., 1985: 13~23)의 다양한 특성들을 가지고 있는 새들을 이용한 우화적 설명만 보더라도 이 개념을 둘러싼 다양성을 유추할 수 있다. 따라서 조직문화에 대한 개념을 소개할 때 모든 학자들의 정의를 나열하는 것보다는 어떤 차원이나 수준에 따라 분류하여 이해하는 것이 타당할 것 같다.

## (2) 문화의 수준에 따른 분류

주요 학자들이 사용하는 조직문화에 대한 개념정의는 크게 두 가지 부류로 정리할 수 있다. 하나는 직접 관찰될 수 있는 가시적인 차원에서 문화를 정의하고, 다른 하나는 직접적으로 관찰될 수 없는 관념적 차원에서 문화를 정의한다.<sup>3)</sup> 전자에서의 문화개념은 공동체의 구성원들에 대해서 직접적으로 관찰될 수 있는 것에 바탕을 둔 것으로서, 사회적으로 전달되는 말과 행동의 패턴, 도구와 같은 실체적인 항목들에 초점을 맞추고, 반면 후자의 경우는 공동체 구성원들의 마음 속에 공유되어 있는 것에 기초한 것으로 공유된 관념과 의미에 초점을 둔다. 이러한 두 부류를 더 세분한다면 문화의 수준(*levels of culture*)으로 개념화할 수 있다. 문화 수준을 논의할 때 가장 빈번히 인용되는 것이 셰인(Schein, 1985)이다.

셰인(Schein, 1985: 13~21)은 문화의 수준을 인공물(*artifacts and creations*)-가치(*values*)-기본가정(*basic assumptions*) 등 3개 층으로 구분하는데, 가장 가시적인 차원은 인공물으로써 이는 물리적·사회적 환경으로 구성되어 있으며(*visible but often not decipherable*), 가치 수준은

실체(*what is*)와는 구별되는 '이어야 한다'(*what ought to be*)는 평가적 신념으로써(*greater level of awareness*) 이 수준이 집단의 문제 해결에 계속적으로 유효하게 작용하면 의식의 바탕을 이루는 기본가정으로 변형된다. 이렇게 변형된 기본가정 수준이 구성원들의 의식 속에 당연시 여기는 성질로 작용하며 직접적으로 관찰되지 않는 것이다(*taken for granted, invisible, and preconscious*).

한편, 오토(Ott, 1989)는 셰인(Schein)의 인공물 수준 마틴과 실(Martin & Siehl, 1983)의 행동패턴을 구분하여 인공물·행동패턴-가치와 신념-기본가정 등 4개 수준으로, 루소(Rousseau, 1990)는 인공물-행동유형-집단규범-공유된 가치-기본가정 등 5개 수준으로 제시하였다. 홉스테드 등(Hofstede et al., 1990)도 문화의 층을 가정하여 상징, 영웅, 의식 등 보다 표면적인 수준을 관행(*practices*)으로, 가치(*values*)를 문화의 핵심으로 상징하여 경험적 연구를 하였다. 위에서 제시한 두 부류를 셰인(Schein)의 개념화와 비교한다면, 수준 1인 인공물은 가시적 차원의 문화개념과 일치한다. 수준 2인 가치는 가시적 차원과 관념적 차원의 양 측면에 중첩되며, 수준 3인 기본가정은 관념차원의 개념과 일치한다. 이상과 같이 주요 연구자들의 조직문화에 대한 개념정의는 관찰이 가능한 가시적 수준이나 직접관찰이 불가능하여 추론되어야만 하나 수준으로 분류할 수 있다.

한편, 조직문화의 차원(*dimensions*)과 속성(*attributes*)에 따라 분류하여 여기에서 문화의 유형을 도출하는 것이 기존 지배적인 연구경향이다. 이는 서론에서 언급한 조직문화연구경향이 구조기능주의로의 회귀결과로 나타난 당연한 현상이라 볼 수 있다.

## 2) 문화적 차원과 속성에 의한 분류와 조직문화유형의 다양성

지금까지 축적되어 온 기존 연구들을 보면, 조직문화에 대한 다양한 차원과 속성들이 제시되면서 이에 따라 다양한 조직문화유형들이 제안되어 왔다. 예컨대, 해리슨(Harrison, 1972)은 조직의 문화적 특

성이 조직의 이념적 지향에 달려 있다고 보았으며, 핸디(Handy, 1978)는 문화형태의 좋고 나쁨은 존재하지 않고 다만 환경에 적합한가 아닌가가 중요하다고 강조한다. 오우치(Ouchi, 1980)는 거래비용의 관점에서 거래교환을 처리하는 방법을 기준으로 주장하며, 이와 유사하게, 존스(Jones, 1983)는 사회집단의 구성원들 사이의 교환 또는 거래를 통제하기 위해서 발전된 제도적 장치에서 조직문화가 생성된다고 보고, 이러한 교환상태는 조직 내에서의 재산권(*property rights*)의 구조에서 비롯되며 상이한 재산권의 구조는 상이한 조직문화를 형성시킬 수 있다고 주장한다.

그리고 홉스테드(Hofstede, 1980)는 권력 거리(*power distance*), 불확실성의 회피(*uncertainty avoidance*), 개인주의(*individualism*), 남성다움(*masculinity*), 시간 범위(*time horizon*) 등 5가지 차원에 초점을 두었다. 한편, 사드(Sathe, 1983), 셰인(Schein, 1984), 그리고 코터와 헤스켓(Kotter & Heskett, 1992) 등은 차원으로써 문화적 강도(*strength*)와 일치성(*congruence*)에 대해 주장하였고, 가장 많이 인용되고 있는 델과 케네디(Deal & Kennedy, 1982)의 경우는 환류의 속도(*speed of feedback*)와 위험(*risk*)의 정도에 기반한 차원을 제안한다. 세디아와 폰글리노우(Sethia & Von Glinow, 1985)는 조직의 구성원 자체에 대한 배려(구성원에 대한 관심)와 구성원의 실적에 의거한 보상체계(구성원의 실적에 대한 관심)에 따라, 어네스트(Ernest, 1985)는 행동(*action*) 차원(소극적-적극적)과 인간(*people*) 차원(참여적-비참여적)의 양 축을 기준으로 문화유형을 제시한다. 퀸과 맥그라드(Quinn & McGrath, 1985)의 경우는 환경에 대한 확실성의 인지도와 반응속도에 따라, 웨이너(Weiner, 1988)는 가치관의 초점과 원천이라는 두 가지 차원에 근거하여 조직문화를 유형화하고 있다. 그리고 데니슨(Denison, 1990)은 준거의 초점과 변화추구정도에 따라 구분하면서 이와 조직효과성 간의 관계를 논의하였다. 한편, 카메론과 퀸(Cameron & Quinn, 1999)은 원래 기존에 각기 독립적으로 개발되어 왔던 조직효과성에 관한 다양한 모형들을 하나의 프레임워크 아래 통합시키려는

연구자	유형구분	분류차원
Harrison (1972)	①권력지향문화 ②역할지향문화 ③과업지향문화 ④인간지향문화	이념적 지향
Handy (1978)	①클럽 (club; Zeus) 문화 ②역할 (role; Apollo) 문화 ③과업 (task; Athena) 문화 ④실존 (existential; Dionysos) 문화	
Ouchi (1980)	①시장 (market) 문화 ②관료제 (bureaucracy) 문화 ③클랜 (clan) 문화	거래비용의 관점 및 재산권의 구조
Jones (1983)	①생산 (production) 문화 ②관료적 (bureaucratic) 문화 ③전문적 (professional) 문화	
Deal & Kennedy (1982)	①과정 (process) 문화 ②저위험·급환류 (work hard/play hard) 문화 ③고위험·완환류 (bet-your-company) 문화 ④고위험·급환류 (tough-guy macho) 문화	위험의 정도와 결과에 대한 환류의 속도
Sethia & Von Glinow (1985)	①냉담 (apathetic) 문화 ②배려 (caring) 문화 ③엄격 (exacting) 문화 ④통합 (integrative) 문화	구성원 자체에 대한 배려와 구성원의 실적 에 대한 관심
Ernest (1985)	①상호작용 (interactive) 문화 ②통합적 (integrated) 문화 ③체계적 (systematized) 문화 ④기업가적 (entrepreneurial) 문화	행동차원과 인간차원
Quinn & McGrath (1985)	①합리 (rational) 문화 ②개발 (developmental) 문화 ③합의 (consensual) 문화 ④위계 (hierarchical) 문화	환경에 대한 확실성의 인지도와 반응속도
Weiner (1988)	①기능·전통문화 ②기능·카리스마문화 ③우월·전통문화 ④우월·카리스마문화	가치관의 초점과 원천
Denison (1990)	①적응성문화 ②사명문화 ③몰입문화 ④일관성문화	준거의 초점과 변화추 구정도
Cameron & Quinn (1999)	①클랜 (clan) 문화 ②에드호크 (adhocracy) 문화 ③시장 (market) 문화 ④위계 (hierarchy) 문화	신축성-안정성 차원과 내부지향-외부지향 차원
서인덕 (1986)	①합리적 (rationality) ②진취적 (progressive) 문화 ③친화적 (affiliation) ④보존적 (maintenance) 문화	조직 구성원의 행동특 성과 현실지각



메타이론으로써 경합가치모형 (*competing values model*) 을 제시하면서 이를 조직문화를 규명하기 위한 분석틀로 변용하여 사용하고 있다. 여기에는 우선 신축성·재량성·역동성-안정성·통제·질서를 강조하는 차원과 내부지향·통합·단결-외부지향·분화·경쟁을 강조하는 차원 등 2가지 차원으로 하여 4개의 문화유형이 도출되어 있다. 한국의 경우, 조직 구성원의 행동특성과 현실지각을 바탕으로, 한국 기업문화연구의 참고문헌으로 자주 인용되는 서인덕(1986)이 대표적이다. 이러한 연구자들이 다양한 분류차원(기준)에 따라 도출된 조직문화유형들을 보면 앞의 <표 1> 과 같이 제시된다.

이렇게 많은 차원들이 제안되어왔던 한가지 이유는 조직문화개념이 매우 광범위하고 다양하게 정의될 수 있다는 데 있다. 궁극적으로 그 조직문화에 대한 개념정의는 연구자의 접근법이나 관점이 무엇이냐에 의해 결정되는 것이다.

### 3. 조직문화의 연구접근법

조직문화에 대한 연구접근법 또한 학자들에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 마틴(Martin, 1992)과 같이 통합(*integration*)-분화(*differentiation*)-분절(*fragmentation*)적 관점 등 3가지로, 스머시츠(Smircich, 1983)처럼 조직문화를 조직이론과 문화이론의 접점으로 보고 비교경영학적 접근(*comparative management*), 기업문화적 접근(*corporate culture*), 인지적 접근(*organizational cognition*), 상징적 접근(*organizational symbolism*), 구조·심리 역학적 접근(*unconscious process and organization*) 등 5가지 주제와 이들을 좀 더 이원화하여 변수(*critical variables*)의 관점과 은유(*root metaphor*)의 관점으로 대별할 수 있다. 그리고 숄츠(Schultz, 1995)의 경우처럼 기능주의(*functionalist*)-상징적 관점(*symbolic perspective*)이나 숄츠와 해치(Schultz & Hatch,

표 2  
연구접근법의 인식론적  
분류

Martin (1992)	통합 (integration)	분화 (differentiation)	분절 (fragmentation)
	변수 (critical value)	기능주의 (functionalism)	
Smircich (1983)	은유 (root metaphor)	해석(상징)주의 (interpretivism or symbolism)	
			포스트모더니즘 (post-modernism)

1996)와 같이 기능주의(*functionalism*)-해석주의(*interpretivism*) 등으로 분류할 수 있다.

연구접근이나 관점에 대한 이러한 다양한 분류는 크게 보아 “지배 은유” 또는 “조직 자체인 어떤 것”(something “it is”)으로서와 하나의 “변수” 또는 “조직이 가지고 있는 어떤 것”(something “an organization had”)으로 양분하여 이해할 수 있다(Smircich, 1983; Calas & Smircich, 1987; Meyerson, 1991: 257; Bolman & Deal, 1991: 268). 전자는 문화를 조직 그 자체에 대한 은유의 대상으로 보는 시각인 반면, 후자는 문화를 조직이 보유하고 있는 것으로 보는 시각이다. 이 두 분류를 마틴(Martin, 1992)의 통합-분화-분절 등 세 가지 관점과 조합시키면 다소 무리는 따를 수 있지만, 앞의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 인식론상 기능주의, 해석(상징)주의, 포스트모더니즘을 도출할 수 있다.

그러면 이하, 기능주의적 접근과 해석주의적 접근을 먼저 고찰해 보고 나서, 이 양 접근 간 교차를 도모하는 복수패러다임의 연구전략인 포스트모더니즘적 경향을 고찰하도록 한다.

## 1) 기능주의

기능주의는 사회체제가 어떻게 적응하고 생존하는가에 대한 질문들을 제기하는 고전 인류학과 조직체제이론으로부터 파생된다(Parsons, 1951). 기능주의는 조직을 필요한 기능들을 수행함으로써 조직의 생존을 추구하는 자연체계(*natural systems*)로써 인식한다. 여기에서 조직문화는 조직생존에 공헌하느냐에 따라 판단된다. 기능주의적 문화 연구는 한마디로 문화가 하는 일은 무엇인가? 문화는 조직에 있어서 어떤 기능을 담당하고 있는가? 에 대한 기본가정적 질문으로부터 출발한다. 이 접근에서는 인과관계를 밝혀내고 공변패턴을 설명하는 것(Sanday, 1979: 532)을 강조한다. 문화에 대해 유기체적 유추법(*organismic analogy*)을 채택하고 문화적 부분들이 한 집단의 사회적 구조를 보존·유지하는 데 있어 어떻게 기능하는가를 설명하는 것이다(Gregory, 1983: 360). 따라서 이 접근은 문화를 조직의 결과에 영향을 주는 변수, 즉 도구적 의미의 특성을 갖는 것으로 파악하고 따라서 조직문화를 조직의 능률이나 조직행동의 개선을 위한 방안으로서 파악하려는 성향을 나타낸다. 즉 문화가 조직의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 변수군의 일부를 의미하고 관리 가능한 것으로 파악한다(이종범, 1994: 709).

세인(Schein)에 의하면, 문화가 하는 일이란 집단이 안고 있는 ① 외부 환경에의 적응과 그 안에서의 생존, ② 적응과 생존의 계속적 유지 능력을 보장하기 위한 내부 과정의 통합이라는 기본적인 문제점을 해결하는 것이다(Schein, 1985, 1992). 오토(Ott, 1989: 67~69)는 조직문화의 기능을 ① 공유된 인지적 해석패턴 또는 지각패턴의 제공, ② 공유된 정서패턴, 조직의 가치와 윤리강령에 대한 감정적 몰입감의 제공, ③ 조직구성원과 비구성원을 확인시키는 경계의 정의 및 유지, ④ 어떤 행동을 규정하고 금지함으로써 조직의 통제체계로서 기능, ⑤ 조직실적에의 강한 영향 등 5가지로 제시한다. 이처럼 기능주의는 가치들과 가정들이 구성원들 사이에 공유되는 과정과 집

단 아이덴티티의 형성과정에 초점을 둔다. 그렇다고 조직의 특수한 상황 때문에 조직의 하위문화들이 발전될 수 있다는 관점을 부인하는 것은 아니다. 따라서 변수관점과 함께 통합-분화의 관점이 인식론상 기능주의에 위치한다고 볼 수 있다.

이러한 접근은 특히 기업문화 연구들이 주류를 이루고 있는데, 기업문화 연구는 그 목표가 아직도 '비합리적인' 인간요인들이 '합리적' 기업목표에 주는 영향을 설명하는 것이라는 점에서, 내용적으로 초기 인간관계 연구들과 다르지 않다. 여기에서 연구는 관리자들에게 조직문화를 평가하고 통제하는 도구를 제공하는 데 목적이 있다. 이러한 연구들이 지니고 있었던 문화적 통제 동기는 인류학의 문화적 상대주의 입장을 부정한다. 따라서 기능주의적 접근은 관리지향적 가정으로 인해 "존재"로서의 문화를 설명하는 데 어려움을 겪는다.

## 2) 해석(상징)주의

해석(상징)주의는 기능주의보다는 개념적 정확성이 떨어지고, 때로는 상징의 개념과 조직문화의 개념이 단지 공유되어 있을 뿐인 것처럼 보인다(Pondy et al., 1983; Geertz, 1973; Frost et al., 1985). 해석(상징)주의자 관점은 조직을 상징적 행동패턴을 나타내는 인간체제로서 본다. 그래서 여기에서 던지는 근본적인 질문은 "구성원들에게 조직의 의미는 무엇인가?"이다. 해석(상징)주의적 접근은 전체의 기원을 설명하는 데 관심이 있는 것이 아니라, 그것을 서술하고 해석하는 데 관심을 갖는다(Sanday, 1979: 531) 연구자들에 의해 이용되었다. 해석학적 방법에 근거하고 있는 순수 이론가들은 조직문화를 "존재"(is)의 상태로서 그리고 형성되어 가는 것으로 파악하려고 한다. 즉 "문화는 성원간의 상호작용의 결과로서 형성되고(Smirnich, 1983)," 또한 "공유된 가치, 신념, 의미로서 사회적으로 구성된 체계(Martin, 1985)"로 정의하고 파악한다(이종범, 1994: 709). 따라서 문화를 이렇게 이해했을 때 이에 대한 분석은 법칙추구의 실험과학이라

기보다는 의미탐색의 해석과학이 된다.

문화를 사회적으로 구성된 체계로서 이해하고 있는 해석주의의 입장은, 인간생활에 형태를 부여하는 수단으로서 상징적 활동이 어떻게 창조되고 유지되는가에 관련된 질문에 관심을 갖는다. 이 입장은 사회생활이 진행 중인 활동으로서 구성되는 방식을 이해하고 해명하는데 관심이 있다. 개인이 그들의 상황에 어떻게 의미를 부여하고 그런 후 상당히 일상적으로 객관화될 수 있는 실재들을 어떻게 정의하고 공유하게 되는가를 이해하는 것이다. 간단히 말해, 일상생활 중 객관적이고 당연시 여겨지는 측면들이 상징과정의 매개물을 통해 어떻게 구성되고 현실화되는지를 이해하는 것이 해석주의의 관심사이다 (Morgan, Frost, & Pondy, 1983: 22). 따라서 해석주의 전통에서는 집단적 의미해석을 위한 메커니즘이 특별한 관심을 끈다. 인류학자인 기어츠(Geertz)는 조직문화를 해석하기 위한 이미지로써 텍스트메타포(text metaphor)를 적용한다. 비평문학자처럼, 문화분석가도 의미패턴을 구체화시키려는 의도를 가지고 조직을 해석(reads)한다. 사회과학자들은 사회생활에 대해서 이것이 마치 살아있는 문서(a living document)인 것처럼 바라보고 “해석”(read)하여야 한다(Pondy et al., 1983: 223)는 것이다. 따라서 조직문화를 해석하는 목적은 조직구성원들에 의해 창조된 의미들과 상징들을 이해하는 것이다. 한편, 해석(상징)주의자 관점에서는, 기능주의처럼 하위문화들이 반드시 조직의 이질적인 집단들의 일부에 한정·포함되는 것으로 이해되지 않는다. 그 대신, 같은 사람이 어떤 상황에서는 하나의 공유된 문화에 속하면서 그 똑같은 사람이 다른 상황에서는 하위문화의 일부로 파악되는 경합적 해석패턴(competing patterns of interpretation)으로써 하위문화를 바라본다(Shultz, 1995: 16).

이러한 해석(상징)주의적 접근은 복잡한 문화를 몇 개의 원칙으로 환원하여 단순화시키며, 원칙들이 규범적 행동에 이르게 되는 정도를 과장한다(Harris, 1968)고 비판을 받는다. 이러한 해석(상징)주의적 접근을 보다 구체적으로 기능주의적 접근과 비교해 보기 위해 양 접

근 간의 대조점들을 보기로 한다.

### 3) 기능주의와 해석(상징)주의 간의 대조점

우선, 분석틀에 있어 차이가 있다. 기능주의적 접근은 미리 정의되고(*predefined*) 보편적인 분석틀을 사용한다. 즉 모든 조직에 유사한 문화의 기능과 수준이 적용된다. 대표적인 학자가 셰인(Schein, 1985)인데, 그는 조직생존에 필수적인 내부적 통합과 외부적 적응의 과업 영역과 관련하여 모든 조직의 문화는 발전한다고 주장하였다. 이외의 미리 정의된 분석틀로는 강한 문화와 약한 문화 간의 구분이 포함된다. 이러한 분석틀은 조직문화를 분석하는 하나의 변수로서 제시된 문화적 적응력이라는 개념으로 발전하는데, 데니슨(Denison, 1990)의 경우 사명감과 몰입, 일관성과 함께 적응력에 초점을 둔다. 비록 이러한 연구들이 문화의 상이한 차원이나 변수들을 강조하지만, 이들 모두는 모든 연구대상 조직들에 일반화될 수 있는 하나의 미리 정의된 분석틀을 사용하는 것을 선호한다. 반면, 해석주의는 분석에 있어 미리 정의된 틀을 사용하는 것이 아니라, 분석과정상에서의 창발적(*emergent*) 발전을 따른다. 즉 해석주의에서는 문화를 서술하는 가장 유용한 구성개념들이 분석에 의하여 제시되는 것이다.

둘째, 기능주의 분석은 주로 인과관계적 방법(*causal mode*)으로 행하여지는 반면, 해석주의 분석은 흔히 연상방법(*associative mode*)으로 전개된다. 기능주의 분석은 미리 정해진 변수들을 자세히 설명하고 그들 간의 인과지도를 만듦으로써 수행된다. 기능주의에서 문화는 흔히 전략이나 기술, 환경과 같은 조직의 설명변수들 중 하나로 추가된다. 예를 들면, 셰인(Schein, 1985)은 문화가 인공물 같은 피상 수준을 만들어내는 기본가정과 가치에 의해 구성된다고 주장하였다. 홉스테드 등(Hofstede et al., 1990)은 국가 간 비교연구를 통해서 문화적 차이가 조직형태에 있어서 국가적 다양성을 어떻게 설명하는지를 논증하였다. 비록 이러한 연구들이 상이한 분석 수준에서 설명하였지

만, 이들 연구는 모두 인과관계적 논거에 의존하고 있다. 기능주의 분석방법과는 대조적으로, 해석주의 분석은 연상적이다. 해석주의자들은 적극적인 의미창조와 조직에서 의미가 연상되는 방식을 탐색한다. 이러한 분석방법에서는 특정한 문화적 주제나 이미지, 그리고 은유가 출현한다(Lakoff & Johnson, 1980). 예를 들면, 메이어슨(Meyerson, 1991)은 조직에서 애매성이 이야기나 유머, 그림과 같은 수많은 상징적 구성체를 통해서 어떻게 표현되는가를 조사하였다. 따라서 해석주의 분석의 질은 연구자가 연상(association)을 만들고 이용하는 능력에 좌우된다.

셋째, 기능주의는 수렴적(convergent)인 사고에 의해 지배되고, 반면 해석주의는 발산적(divergent) 사고의 경향을 띤다. 물론 기능주의와 해석주의 모두 수렴성과 발산적 사고가 기본분석과정을 형성한다. 그러나 양 접근에서 이러한 과정은 상이하게 이용된다. 수렴적 과정을 이용하는 사람들은 문화분석의 요소들을 응축하여 묶는 것을 목표로 한다. 다시 말해 그들은 문화에 대한 비교적 비정형화된 인식으로부터 좀 더 질서적이고 덜 난해한 표상으로 이동시킨다. 예를 들어, 셰인(Schein, 1985)은 기본가정이 문화의 핵심을 이루는 문화적 패러다임개념을 소개하였다. 이러한 문화적 핵심의 경험적 식별은 인공물과 가치로부터 도출되는데, 여기에서 다면적이고 혼란스런 관찰물들은 하나의 좀 더 질서적인 이해로 수렴한다. 이와 유사하게 홉스테드(Hofstede, 1980, 1983; Hofstede & Bond, 1988)의 연구도 여러 국가의 문화적 자료들을 5가지 분석차원으로 수렴시킨다. 해석주의 역시 풍부한 서술적 분석이 세계관의 언명이나 에토스로 응축될 때는 수렴적일 수 있다. 예컨대, 기어츠(Geertz, 1973)는 닭싸움 의식으로 발리섬 사람들의 사회를 표현하였다. 하지만 해석주의 연구들은 주로 발산적 분석과정에 토대를 두고 있다. 발산적 과정의 제안자들은 끊임 없이 더 많은 해석을 찾고 새로운 연상들을 만듦으로써 분석을 확장하고 풍성하게 한다. 발산은 하나의 연상이 연속적인 해석과정에서 또 다른 연상들을 불러일으킬 때 발생한다.

#### 4) 포스트모더니즘적 경향

포스트모더니즘적 접근은 기능주의와 해석주의 등과 같은 기존 패러다임 간의 교차를 도모하는 복수패러다임(*multiple paradigms*)의 연구전략이라 볼 수 있다. 이 접근은 패러다임들 간의 공약불가능성(*incommensurability*) 입장<sup>4)</sup>도 그렇다고 패러다임 통합(*paradigm integration*) 입장<sup>5)</sup>도 수용하지 않는다. 즉, 이 입장은 공약불가능성과 통합모두를 반대하는 제3의 메타이론적 입장으로서 패러다임 교차(*paradigm crossing*)의 가능성을 모색하려 한다. 이러한 패러다임 간의 교차 관념을 고취하는 것이 일명 포스트모더니즘(*postmodernism*)이다.<sup>6)</sup> 포스트모더니스트들은 패러다임의 경계라는 것을 모더니스트들의 단순한 약정 또는 관습이라고 무시한다거나 억압된 반대를 드러내기 위해서, 패러다임을 해체한다. 따라서 조직문화에 대한 포스트모더니즘적 접근은 기존의 기능주의와 해석(상징)주의적 접근의 연결점인 “패턴과 본질로서 그리고 정태적 공식에 의해 표현된 것으로서의 문화(Cooper & Burrell, 1988: 96; Schultz & Hatch, 1996: 539~543)”를 가정하지 않는다. 즉 조직문화에 대한 포스트모더니즘적 접근은 인간의 경험에 질서를 부여하는 것이라고 믿어지는 기본가정이나 의미에 대한 탐색을 시도하는 것에 회의적이며, 조직문화를 패턴이나 지도, 프로그램, 은유, 이미지, 주제 등과 같은 정태적인 진술로 표현하는 것에 대해 반대한다.<sup>7)</sup> 단순 명료하게 말한다면, ‘모던’한 기능주의와 해석주의가 질서와 패턴 등 명료성을 강조하는 것이라면 포스트모더니즘적 접근은 애매성(*ambiguity*)<sup>8)</sup>을 강조한다. 여기에서는 명료성의 결여와 불확실성, 혼동과 이중적 의미가 강조된다. 따라서 문화연구에 있어서 포스트모더니즘적 접근은 기존의 연구가 애매성을 배제하는 경향을 보이고 있다는 비판으로부터 출발한다.

문화연구에서 애매성이 배제되는 이유는 다음과 같은 삼단논법에 의해 간단히 제시될 수 있다. 즉 ① 조직이론은 과학이다, ② 과학은 통제 목적을 가지고 진리를 탐색하는 것이다, ③ 따라서 애매성을 인



정하는 것은 과학의 가치에 위배되는 것이다. 메이어슨(Meyerson, 1991: 254)은 “문화연구에서 애매성의 배제는 우리가 연구하는 문화의 인공 산물일뿐만 아니라, 마찬가지로 우리 자신의 공동체의 가치와 신념의 인공 산물이기도 하다”고 하면서, 문화연구에 애매성을 포함시키는 것은 기존의 지배적인 문화정의에 대한 도전이며 그 정의의 저변에 깔려있는 이념에 대한 의심이라고 통찰한다.

그러나 애매성이 조직의 가치, 신념, 이해관계, 구조 등에 뿌리내리고 있는 한, 애매성은 본래 문화적이다. 조직문화연구에 애매성을 인정한다면 조직 내에 잠재적으로 존재하는 다양한 관점과 이해, 의견들을 인식하게 될 것이다. 마틴(Martin, 1992)이 제시한 세 가지 접근 중 분절적 관점(*fragmentation perspective*)이 문화기술에 있어 애매성(또는 애매성의 원천들)을 전경(*foreground*)에 위치시킨다. 이 관점은 애매성에 초점을 두면서, 문화적 표상들 간 관계의 복잡성을 탐구하고 해석의 다의성을 제시한다(Martin, 1992: 130). 와이크(Weick, 1979)이 지적하듯이, 어떤 기술들이 지니고 있는 타고난 복잡성은 불가피하게 사건들에 대한 개인의 해석에 있어 애매성을 초래할 것이다. 그리고 조직 문화는 조직 구성원 개인이 애매성을 어떻게 경험하는가(예: Meyerson, 1991; 1994), 예컨대, 애매성을 자유 또는 위협으로 경험하는가, 정상적인 것으로 또는 비정상적인 것으로 경험하는가에 상당한 영향을 미칠 것이다. 따라서 애매성을 인정하는 문화연구는 비록 많은 방법론적 문제가 있음에도 불구하고 문화에 대한 보다 전체적이고 다양한 이해의 가능성을 제공할 수 있다.

이상과 같이 선행연구들을 통한 조직문화에 대한 이론적 고찰을 해보았다. 고찰결과, 조직문화에 대한 개념적 논의는 “다양성”이라는 특징으로 축약될 수 있다. 마지막으로 지금까지 본 이론적 고찰을 토대로 하여, 특히 공공행정 영역에서 조직문화를 실증적으로 연구한다고 할 때 고려해야 할 쟁점들을 제시해 보도록 한다.

#### 4. 조직문화연구의 쟁점

##### 1) 연구자의 문화개념에 대한 가정문제

우선 조직문화연구에 있어 제기될 수 있는 쟁점은 개념정의의 다양성과 그에 따른 연구자의 문화에 대한 가정문제이다. 지금까지 고찰한대로, 조직문화연구 영역에서는 아직도 연구자들 사이에 개념으로부터 시작하여, 다루는 범위, 다루는 방법, 사용하는 용어, 강조점, 내용과 주제 등이 매우 다양하고 모호하여 이에 대한 이해가 쉽지 않다는 점이다. 조직문화에 대한 정의에 대해서는 몇 가지 피상적인 수준에서 동의 영역을 찾을 수 있을 뿐, 학자들 간 어떤 합의도 이루어지지 않고 있다. 이러한 합의부재의 근본적인 원인은 조직문화가 사물이라기보다는 개념이라는 점과, 조직문화를 어떻게 바라보느냐가 주로 그것이 무엇이나를 결정한다는 인식이 문화연구공동체를 지배하고 있기 때문이다.

조직문화를 둘러싼 많은 논쟁들은 사람에 따라 서로 다른 개념과 정의를 사용한다는데 근거한다. 조직문화의 핵심을 이해하는 첫 번째 단계는 조직문화가 사물(*thing*)이라기보다는 개념(*concept*)이라는 것을 제대로 인식하는 것이다. 사물과는 달리 개념이라는 것은 사람의 마음 속에서 창조된다. 그래서 조직문화에 대한 궁극적 진리는 발견될 수 없는 것이다(Ott, 1989: 49~51). 즉, 조직문화의 개념과 정의를 둘러싼 불일치를 해결할 수 있는 궁극적으로 믿을 만한 원천이나 실험은 없다는 것이다.

그래서 종종 발견되는 것을 '미리 결정'하고 나서 연구에 착수, 그 결과물을 문화라고 공표하는 경우도 있다. 예컨대, 오토(Ott, 1989: 51)에 의하면, 혹자는 조직문화를 조작적으로 규범으로 정의하고, 규범을 측정하는 방법을 서술하고 나서 조직문화가 확인되었다고 공표하기도 하고, 또 다른 연구자는 조직문화의 수준을 지도신념(*guiding*

*beliefs*)과 일상신념(*daily beliefs*) 두 가지로 생각하여, 암묵적으로 지도 신념을 목표 또는 전략과 동등하게 보고, 마치 그들이 조직문화를 변화시키기 위한 방책인 것처럼 목표와 전략의 변화책략들을 제안하면서 더 명백하게 일상신념을 의식(의례)이나 관리관행과 동등하게 취급하는 경우도 있다고 한다. 이럴 경우 어떤 연구자가 조직문화를 확인하였다고 주장할 때, 그 발견은 조직문화에 대한 그 사람의 개념을 어떤 조직에 적용함으로써 얻어지는 결과 이상 아무것도 의미하지 않는다. 연구자들마다 서로 다른 개념 해독과정을 사용한다면 같은 조직에 대해서도 서로 다른 문화들을 발견할 것이며, '조직문화연구'라고 주장하지만, 관점에 따라 아니라고 부정할 수 있는 경우도 있을 수 있으며, 접근방법에 있어서도 연구자 자신이 어떤 관점에 따라 접근했다고 주장하지만, 내용은 다른 접근법이나 관점이 혼재되어 있는 경우도 발생할 것이다.

따라서 비록 조직문화연구 영역에서 궁극적으로 개념과 정의를 둘러싼 불일치를 해결할 수 있는 믿을 만한 원천이나 실험은 있을 수 없다 하더라도, 연구자는 반드시 자신이 사용하는 접근법 또는 관점과 그것의 인식론적 위치, 문화에 대한 가정 등을 연구대상의 성격과 연관시켜 명확하게 밝혀야 할 것이다.

## 2) 분석단위 및 문화 수준에 대한 가정문제

행정 영역에서 문화를 연구한다고 할 때 제기될 수 있는 또 하나의 쟁점은 그 분석단위가 조직 수준이나 국가 수준이냐의 문제이다. 국가문화와 조직문화는 서로 다른 질서의 현상이다. 양쪽에 모두 "문화"라는 용어를 쓰는 것은 사실 어느 정도 혼동을 준다(Wilkins & Ouchi, 1983: 479). 분석단위가 조직 수준으로 상정된 연구모형을 국가문화와 같은 조직 수준 이외의 수준에 그대로 적용해서는 곤란하다(Cameron & Quinn, 1999: 17).

따라서 문화의 분석단위에 따라 소위 문화의 층 또는 수준(*levels or*

*layers of culture*)의 가정에 대한 논의가 중요해진다. 즉, 조직문화를 연구하는 것인지 행정·정치문화를 연구하는지에 따라 문화의 층상 어떤 수준으로 접근해야하는가의 문제가 중요하다는 것이다.

문화연구에서 그 분석단위가 한 국가내의 조직 수준일 경우 문화의 정의를 기본적 패턴이나 기본가정 등 본질적 가치 수준으로 한정해버리면, 조직간의 문화차이를 보는 작업이 무의미할 가능성이 있다. 홉스테드 등(Hofstede et al., 1990 :296~297, 311)은 문화의 차이가 국가단위에서는 주로 가치 수준에서 나타나지만, 조직단위에서는 그 차이가 주로 관행 수준(상징, 의식, 영웅)에서 나타난다고 한다.<sup>9)</sup> 따라서 분석단위를 조직 수준으로 할 경우, 문화의 정의를 가치관 수준으로 하여 “모든 것을 설명하나, 결코 아무것도 설명해주지 못하는” 연구를 하는 것보다는 연구의 초점을 상징, 관행 등 인공물 수준으로 맞추는 것이 유의미한 결과를 얻을 수 있는 것이다. 예를 들어 한국 정부부처들 간의 조직문화를 비교한다고 할 경우, 만약 연구자가 가치 수준으로 문화를 추론하려고 한다면 아마 대부분의 연구대상부처들이 ‘권위주의’적 이라고 분석될 가능성이 커서 부처들 간 문화비교 작업이 무의미할 수 있다는 것이다. 따라서 문화연구를 한 국가내의 조직 수준으로 할 경우에는 분석의 초점을 본질적인 가치 수준에 두는 것보다는 상징 또는 인공물 등 인식의 표면에 맞추는 것이 유의미한 결과를 얻을 가능성이 높은 것이다. 이러할 경우에는 문화연구에서 ‘문화의 층’이라는 것을 가정할 필요가 없어지고 인식의 표면에 있는 문화적 표상들 자체가 조직문화가 되는 것이다.

또한 기본가정이나 가치 수준에서 한 국가 내 공공조직들 간의 문화 차이가 가정된다하더라도 그러한 수준에서 그러한 차이를 밝혀내기란 너무나 어려운 작업일 수 있다. 무엇보다 우선 셰인(Schein)의 경우처럼 기본가정 만이 진짜 문화라고 보면, 오랜 기간동안의 참여관찰방법 이외에는 대상조직의 문화를 발견할 수 있는 가능성은 거의 희박할 것이다.<sup>10)</sup> 특히 그 대상조직이 중앙정부부처 수준의 관료조직일 경우, 오랜 기간동안의 참여관찰은 현실적으로 많은 제약이 따른다. 지금까

지 경험적 연구사례에서 중앙관료조직을 직접적인 사례로 한 연구로는 미국 에너지성(省)을 대상으로 한 펠드만(Feldman, 1989)과 덴마크의 중앙행정부처를 사례로 든 슐츠(Schultz, 1995), 한국의 재정경제원을 대상으로 한 최성욱(2000; 2001b) 등을 예시할 수 있다. 중앙행정기관을 대상으로 조직문화를 실증연구하는 데 있어 부딪치는 가장 큰 어려움은 대상조직의 구성원들과의 접촉문제이다. 특히, 부처 수준에서의 관료들은 정치적 임명직인 장관의 요구에 주의를 기울이는 경향이 있으며 따라서 그들은 언론에 대한 경계심을 늦추지 않기 때문에, 이들과의 접촉은 흔히 어려움을 겪는다(Schultz, 1995: 19).

이러한 현실적 제약을 극복하여 대상조직의 개별 구성원들 각각의 사고와 행동에 대해 연구자의 인지적·감정적 이입이 보다 완전히 실현되었다하더라도, 이러한 각각의 관찰실례들을 ‘공유된’ 또는 ‘집단적’이라는 접두어로 특징되는 문화로 결합시키는 과정에서 단순화나 환원의 오류를 배제할 수 없다. 이렇게 어렵게 개별 관찰물들을 습득했을 경우는 ‘문화’연구라는 구속에서 벗어나 차라리 개인 수준의 가치연구로 전환하는 것이 통일적인 개념화 작업과정상의 오류에서 벗어나는 길일 것이다. 그래서 예컨대 “모던한 해석주의적 접근이 복잡한 문화를 몇 개의 원칙으로 환원하여 단순화시키며, 원칙들이 규범적 행동에 이르게 되는 정도를 과장한다”는 포스트모더니즘의 비판은 시사하는 바가 크다. 왜냐하면, 가치 수준에서 관찰한다면 대부분의 대상조직의 문화는 불협화음의 요소들을 가지고 있고 본래 애매하고 질서가 없다는 것이 드러날 것이기 때문이다. “보다 심오한 수준”(deeper level)을 계속하여 탐구하여 들어간다면 발견되는 것은 개인의 가치로 귀결된다. ‘가치’라는 용어에는 ‘집합’이나 ‘공유’보다는 ‘개인’이라는 용어에 부착되어 있는 것이다.

반면, 인공물 또는 관행이라는 용어에는 이미 ‘공유’나 ‘집합’이라는 의미가 이미 부착되어 있다. 따라서 연구의 초점을 이러한 관행이나 인공물 수준에 맞추고 이 수준에서 문화를 정의하는 것이 특히, 한국가내의 공공조직을 대상으로 한 연구에서는 타당성과 유의미한 결

과를 보장해줄 가능성이 높은 것이다.

### 3) 기존의 조직문화유형론에 대한 과신문제

앞의 이론적 고찰에서 보았듯이, 기존 조직문화의 지배적인 연구경향은 구조기능주의에 입각해서 하나에서 두개의 차원의 문화척도에 따른 4가지 문화유형을 도출하는 것이었다. 유형분류는 조직이론화의 기초를 형성함으로써 학문의 개념적 발전에 중요한 역할을 해왔다. 유형분류는 간결성을 제공하고, 기본적인 구조와 관계를 인식시켜주며(McKinney, 1966), 이론개발과 가설검증의 기초를 마련해준다(Hass, Hall & Johnson, 1966). 조직문화 유형분류를 통한 연구의 핵심에는 모든 조직에 적용되는 관계를 발견하기보다는 독특하고 내적으로 일관된 유형의 조직들을 분류해 냄으로써 조직현상에 대한 이해를 증진시킬 수 있다는 가정이 있다(박노윤, 1997: 306; 이상윤·이종수, 2001: 251). 또한, 이와 같이 조직문화유형을 구분하는 것은 무엇보다 조직문화를 중심으로 조직의 제 문제를 연계시켜 연구하려고 할 때, 조직의 문화유형에 비교되는 몇 가지 유형으로 고찰하는 것이 편리하기 때문이다.

그러나 유형분류의 체계는 현실을 단순화하여 조직생활의 복잡성을 반영하지 못한다(McKelvey, 1982). 특히 하나나 두 개의 차원에 근거한 분류가 비난을 받고 있다. 물론 다양한 차원을 사용하여 분류된 유형이 이론적·실증적인 측면에서 유용하다. 그러나 현실에 보다 근접하기 위해 더 많은 차원을 포함시키면 유형분류는 다루기 어려울 정도로 복잡해진다(Meyer et al., 1993)는 상충관계가 존재한다. 조직문화에 관한 한 최고의 연구자로 평가받는 반 마난(Van Maanan)은 “단지 4개의 유형으로 분류된 문화들이 경이로운 조직세계를 대변한다고 독자들에게 제안하는 것은 잘못”이라고 지적한다(Cameron & Quinn, 1999: 17).

결과적으로, 조직문화를 진단·평가하는 데 있어 모든 관련 요인들

을 포함한다는 것은 불가능하다. 그러므로 초점을 두어야 할 가장 중요한 차원들을 결정하기 위해서는, 핵심적인 문화적 차원들을 탐색할 수 있는 하나의 기본 프레임워크 이론적 기반을 사용하는 것이 중요하다. 물론 어떠한 프레임워크도 포괄적일 수 없으며, 어떤 프레임워크는 옳고 또 다른 프레임워크는 틀리다고 말할 수는 없다. 따라서 어떤 척도에 따라 설계된 모형에 의한 연구결과가 연구대상의 모든 문화적 현상을 포괄하고 있지는 않다는 점을 인식하는 것이 필요하며, 단지 연구대상과 목적에 “가장 적절한” 프레임워크가 경험적 진단에 기초가 되어야 하는 것이다.

#### 4) 접근법의 선택문제

위에서 제기한 쟁점들 이외에 어떤 조직 또는 조직현상을 문화적 관점에서 연구한다고 할 때 궁극적으로 귀결되는 것은 접근법에 대한 연구자의 선택문제이다. 그렇다고 선택이 연구자의 학문적 취향에 따라 편의적으로 이루어질 수 있다는 것을 말하는 것은 아니다. 문제는 연구대상조직의 문화적 맥락을 좀 더 완전히 이해하기 위해 어떤 접근법을 선택하느냐이다.

사실 어떤 “문화적 맥락을 보다 완전하게 이해”하기 위해서는, 포스트모더니즘의 가정을 담고있는 복수패러다임 연구전략 또는 다차원적 접근(*multiperspective approach*)이 필요할 수 있다. 조직문화 분석에 있어서 이러한 접근과 유사한 논의는 마틴(Martin, 1992)과 그녀의 쟁점을 토대로 논의한 이종범(1994)이 있다. 마틴의 경우, 한가지 객관적 시각만으로 조직의 문화를 파악하는 것은 한계가 있다고 규정하고 세 가지 관점(통합, 분화, 분절) 모두에 따라서 분석할 것을 권장한다(Martin, 1992: 174~175).

하나의 연구대상조직도 어떤 접근법을 사용하여 분석하느냐에 따라 전혀 상이한 문화적 형태가 도출될 수 있다. 연구접근법에 따라 해당 조직문화가 범조직적 결속을 위한 에너지로 묘사될 수도 있고 이와

대조적으로 결속의 분열을 조장하는 구심력처럼 이해될 수도 있다. 따라서 해당 조직문화를 여러 관점에서 분석 또는 해석하는 다차원적 접근전략을 선택하거나 하나의 접근법을 선택하여 해당 조직문화의 연구결과물과 관련된 한계들을 명확하게 밝히는 전략을 선택할 수 있다. 이와 같이 선택된 접근법과 연구대상조직의 성격에 따라 구체적인 연구방법이 설정될 수 있을 것이다.

요컨대 조직문화의 연구에 있어서는 해당 조직의 “문화적 맥락을 보다 완전하게 이해”해야 한다는 목적하에 연구접근법이 수단으로써 선택되어야 할 필요성이 있다. 그래서 수단으로서 연구접근법과 방법이 과학성에 있어 다소 문제가 있을지라도 해당 조직의 문화를 보다 완전하게 해석하는 것이 무엇보다 중요하다.

## 5. 결 론

지금까지 조직문화에 대한 다양한 개념적 정의와 그에 따른 연구접근법들을 고찰하여, 이에 대한 연구시 제기되는 쟁점들을 제시하여 보았다. 이 개념이 갖는 가장 큰 특징은 ‘다양성’이라는 용어로 집약될 수 있다. 본 연구에서 고찰한 내용 이외에, 만약 이 개념과 유사하게 이해되는 여타 분야의 개념들과의 이행지대로까지 그 범위를 확장시킨다면 다양성의 정도는 훨씬 더할 것이다. 이러한 다양성에도 불구하고 그 동안 행정학계에서는 이에 대한 연구가 협소하고 미흡했던 것이 사실이다. 사람이 개성을 가지고 있는 것처럼 조직도 문화를 가지고 있다. 따라서 한 국가의 정부부처단위에서도 부처에 따라 상이한 조직문화를 보유하고 있다고 가정할 수 있다. 바로 이 점에서도 행정학 분야에서 조직문화에 대한 연구 활성화의 필요성은 제기될 수 있다. 특히, 우리의 경우처럼 정부조직개편이 빈번한 상황에서는 개혁이나 변화의 논의에 있어 조직문화라는 요소에 관심을 두어야 할



필요성이 높아진다. 그리고 조직 수준에서의 문화연구는 가치관이나 기본가정 등 관념적 차원에서 탈피하여 좀 더 가시적이고 관리가능한 수준에서 행하는 것이 행정학 영역에서 더 의미를 가질 수 있다고 판단된다. 현재 한국행정학계의 문화연구 실정을 고려할 때, 관료조직에 대한 경험적 문화분석이 한층 필요하고, 이에 대한 연구가 반드시 순수한 조직문화연구일 필요는 없을 것이다. 그 동안 행정학 분야에서 많이 연구되고 있는 분야의 개념들이나 여타 사회과학에서 이미 학자공동체 간 합의정도가 강한 개념들, 또는 연구자의 전공분야와 연계하여 연구한다면, 접근법의 다양화에 기여할 수 있으며 조직문화와 관련 개념들 간의 이행시대에서 제 3의 개념을 창조할 수 있는 가능성도 있을 것이다.

본 연구가 행정 영역에 있어서 조직문화를 포함한 행정문화연구에 대한 다양한 접근과 연구주제들을 탐색해 보는데 조그마한 토대를 제공해 보고자 하는데는 그 의의가 있다고 볼 수 있으나, 좀 더 심층적인 기존연구들의 이론적 고찰과 이에 따른 실증분석시 제기될 수 있는 논쟁점들을 제시해 보는데는 아쉬움이 있으며 이는 향후 연구지속의 자극으로 남는다.

## ■ 주

- 1) 그 동안 조직문화의 연구경향을 보면 연구공동체에서 기능주의의 불가항력적인 회복력을 인정한다. 즉, 조직문화연구는 원래 기능주의에 대한 존재론적 반란에 의해 시도되었으나, 시간이 흐름에 따라 과학의 가치에 지배되어 문화연구도 결국 기능주의의 관리연구로 되돌아가 버리는 양상을 띄고 있으며(Meyerson, 1991: 256~257), 지난 10 년간의 조직문화에 대한 연구는 관리적 편견 (*managerial bias*)의 지양과 계량적 연구경향의 편견으로부터 탈피하고 구조기능주의에 대한 대안으로써 제안되어왔으나, 실제 이러한 희망은 실현되지 못했고 오히려 대부분의 연구는 새로운 관리도구로 기능주의적 문화접근으로 진행되었다(Martin, 1992: 43).
- 2) 클뢰버와 클러크혼(Kroeber & Kluckhohn, 1952: 5)가 발표한 바에 따르면, 문화에 관한 정의가 164개나 된다고 한다.
- 3) 이 두 개의 부류는 문화인류학에 존재하는 두 학파의 전통을 이어 받은 결과라고 볼 수 있는데, 키

싱(Keesing, 1974)은 현재 문화의 개념에 강한 영향을 미쳤던 문화인류학의 두 학파를 적응학파(*adaptationist*)와 관념학파(*ideationalist*)로 소개한다.

- 4) 패러다임들 간 공약 불가능성이라는 관념이 조직이론에서 일반적으로 받아들여진 것은 버렐과 모간(Burrell & Morgan, 1979)에 의해서였는데, 이는 각 패러다임(존재론적·인식론적 가정들의 집합)이 따로따로 개발되고 적용되어야 한다는 것을 의미한다. 그들은 인간 본성에 대한 가정뿐만 아니라, 존재론과 인식론, 그리고 방법론에 있어서 차이가 패러다임적 시각들 간의 공약불가능한 장애를 구성하고 있다고 주장한다. 물론 패러다임들 간 공약불가능성에 대해서는 이미 쿤(Kuhn, 1970: 103)이 논의하였으나, 그는 복합패러다임의 맥락에서보다는 패러다임의 혁명(*revolutions*)의 맥락에서 패러다임들 간의 공약불가능성을 논의한다.
- 5) 이 입장에 따르면, 다양한 연구물들을 통합하여 평가하는 것이 가능하며, 따라서 경쟁하는 접근법들과 이들의 패러다임적 가정들 간의 차이를 무시하는 것이 가능하다는 것이다.
- 6) '포스트'(*post*)란 접두어를 붙이는 일련의 용어들, 이를테면 포스트-경험주의 / 마르크스주의 / 구조주의 / 산업사회론 등의 '포스트 명제'(*post-position*)는 시각적으로 앞섰으며 사실상 그 자신을 가능케 했던 이전의 논리에 대해 '의존하는 동시에 독립한다'는 모순적 입장을 가리킨다. 그러기에 포스트모더니즘의 경우 모더니즘과는 어떤 근본적인 단절도 그렇다고 후자와의 뚜렷한 연속성도 명시하지 않는다(김성기, 1991: 14).
- 7) 포스트모더니즘은 "인간 제도의 구조적 성격에 대립하여 과정적 성격에 초점을 두며, 사물의 기원을 찾는 대신 불균형(*disparity*)과 상이성(*difference*), 그리고 비결정성(*indeterminacy*) 이 있다는 것을 깨달아야 한다"(Cooper & Burrell, 1988: 100~101)는 것을 주장한다.
- 8) 여기에서 애매성이란 ① 명료성의 결핍 또는 ② 의미 또는 신념의 다양성으로부터 발생하는 것으로 볼 수 있다. 애매성은 명료성의 결핍이나 고도의 복잡성 또는 패러독스가 다의적인 설명들을 그럴듯하게 만들 때 지각된다. 그것은 주관적으로 지각되며, 따라서 그것의 의미는 해석된 것이다(Martin, 1992: 134). 예컨대, 병원의 사회사업가 집단에 대한 연구(Meyerson, 1994)에서, 명료성의 결핍은 정형화되지 않은 역할 및 직업의 경계, 수단과 목표의 느슨한 연결, 불명확하거나 모순되는 목표와 평가기준 등을 포함한 불명확한 구조로부터 초래되었다. 복합적인 의미와 신념(의미와 신념의 다양성)은 분절적이고 모순적이며 불명확한 이념과 이해관계로부터 산출되었다.
- 9) 이들 연구에 따르면, 가치는 소속조직에 의해서 보다는 국적이나 나이, 교육 수준 등 인구학적 기준에 따라 더욱 차이가 나며, 일상 관행에 대한 공유된 지각(*shared perceptions*)이 조직문화의 핵심이라는 것을 경험적으로 보여준다.
- 10) 셰인(Schein)은 "문화연구자들이 빠지는 함정 중 하나가 문화의 표면적 외양을 기본적 패턴 또는 기본가정과 혼동하는 것"(1985: 44)이라고 하면서, "기본 가정이 지닌 깊은 차원은 그 문화를 표방하거나 피상적으로 나타내기는 하지만 그 본질이 아닌 문화의 인공물이라든가 가치관과는 구별되어야 한다"(1985: 6~7)고 주장한다.

■ 참고 문헌

- 김성기. 1991. 《포스트모더니즘과 비판사회과학》. 서울: 문학과 지성사.
- 박노운. 1997. “조직문화와 전략의 관계에 관한 탐색적 연구.” 《경영학연구》 26(2): 303~328.
- 박천오. 1990. “한국사회문화의 변화와 새로운 행정행태의 형성에 관한 탐색적 연구.” 《한국행정학보》 24(1): 25~56.
- 백완기. 1982. 《한국의 행정문화》. 고려대학교 출판부.
- 서인덕. 1986. 《한국기업의 조직문화유형과 조직특성 간의 관련성 연구》. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 오석홍. 1997. “행정의 문화.” 《행정논총》 35(2): 1~30.
- 윤견수. 1991. 《상징체계를 통해 본 조직의 변화과정》. 고려대학교 박사학위논문.
- 이상윤·이중수. 2001. “지방정부 관료 조직문화의 구조적 특성 고찰.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 247~257.
- 이양수. 1990. “한국행정문화의 바람직한 변화방향.” 《한국행정학보》 24(1): 3~24
- 이종범. 1992. 《은유와 정책: 대학의 과학기술연구에 관한 정책을 중심으로》. 고려대학교 행정문제연구연구소 연구논문 1.
- 이종범. 1994. “행정학의 연구와 조직문화: J. Martin의 조직문화에 대한 3가지 관점.” 《한국행정학보》 28(2): 707~717.
- 최성욱. 2000. 《스키마관점과 상징을 활용한 조직문화층들의 해석: 통합 재정경제원의 사례를 중심으로》. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2001a. “정부조직개편논리에 관한 소고: 능률 대 문화통합.” 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집(별쇄본).
- \_\_\_\_\_. 2001b. 조직문화를 통해서 본 통합관료조직: 스키마중심의 인지해석적 접근. 《한국행정학보》 35(3): 127~145.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. 1991. *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass Publishers.
- Burrell, G. & Morgan, G. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann.
- Calas, M. & Smircich, L. 1987. *Post-Cultures: Is the Organizational Culture Literature Dominant but Dead?* Paper presented at the international conference of Organizational Symbolism and Corporate Culture, Milan, Italy.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. 1999. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on The Competing Values Framework*. Readings, MA: Addison-Wesley.
- Cooper, R. & Burrell, G. 1988. “Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis: An Introduction.” *Organization Studies* 9: 91~113.

- Deal, T. E. & A. A. Kennedy. 1982. *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Denison, D. R. 1990. *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*. New York: Wiley.
- \_\_\_\_\_. 1996. "What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm War." *AMR* 21(3): 619~654.
- Ernest, R. C. 1985. "Corporate Cultures and Effective Planning." *Personnel Administrator* (March), pp. 49~60.
- Feldman, M. 1989. *Order without Design: Information Processing and Policy Making*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Frost, P. J., Moore, L. F., Louis, M. R., Lundberg, C. C., & Martin, J. eds. 1985. *Organizational Culture*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Gregory, K. L. 1983. Native-View Paradigms : Multiple Cultures and Culture Conflicts in Organizations. *ASQ* 28: 359~376.
- Handy, C. 1978. *Gods of Management*. London: Souvenir Press.
- Harrison, R. 1972. "Understanding your Organization's Character." *Harvard Business Review* (May~June) pp. 25~43.
- Hofstede, G. & M. H. Bond. 1988. "The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth." *Organizational Dynamics* 16(4): 4~21.
- Hofstede, G. 1980. *Culture's Consequences*. Beverly Hills, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_. 1983. "National Cultures in Four Dimensions." *International Studies of Management and Organization* 13: 46~74.
- Hofstede, G., B. Neuijen, D. D. Ohayv, & G. Sanders. 1990. "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases." *ASQ*, 35: 286~316.
- Jones, G. R. (1983). "Transaction Costs, Property Rights and Organizational Culture: An Exchange Perspective." *ASQ* 28: 457~467.
- Kotter, J. P. & Heskett, J. L. 1992. *Corporate Culture and Performance*. N.Y.: The Free Press.
- Kroeber, A. L. & C. Kluckhohn. 1952. *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*. New York: Vintage Books.
- Kuhn, T. S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd ed. Chicago: Univ. of Chicago.
- Lakoff, G. & M. Johnson. 1980. *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martin, J. & C. Siehl. 1983. "Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis." *Organizational Dynamics* 12(2): 52~64.
- Martin, J. 1985. "Can Organizational Culture be Managed?" in P. J. Frost et al. eds. *Organizational Culture*. Beverly Hills, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Cultures in Organizations: Three Perspectives*. New York: Oxford Univ. Press.
- McKelvey, B. 1982. *Organizational Systematics: Taxonomy, Evolution and Classification*. Berkeley:

- University of California Press.
- McKinney, J. C. 1966. *Constructive Typology and Social Theory*. N.Y. : Appleton Centry Crofts.
- Meyer, A. D., Tsui, A. S., & Hinings, C. R. 1993. "Configurational Approaches to Organizational Analysis." *AMJ* 36(6) : 1175~1195.
- Meyerson, D. E. 1991. "Acknowledging and Uncovering Ambiguities in Cultures." in Peter J. Frost et al. eds. *Reframing Organizational Culture*. Newbury Park: Sage Publications. pp.254~270.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Interpretations of Stress in Institutions: The Cultural Production of Ambiguity and Burnout." *ASQ* 39: 628~653.
- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*. Sage Publications.
- Morgan, G., Frost, P. J. & Pondy, L. R. 1983. "Organizational Symbolism." in Pondy et al. eds. *Organizational Symbolism*. San Francisco: JAI Press. pp.3~35.
- Ott, J. S. 1989. *Organizational Culture Perspective*. Chicago: The Dorsey Press.
- Ouchi, W. G. 1980. "Markets, Bureaucracies and Clans." *ASQ* 25(1) : 129~141.
- Parsons, T. 1951. *The Social System*. N.Y. : The Free Press.
- Pondy, L. R., Frost, P. J., Morgan, G., & Dandridge, T. C. 1983. *Organizational Symbolism*. San Francisco: JAI Press.
- Quinn, R. E. & McGrath, M. R. 1985. "The Transformation of Organizational Cultures: A Competing Values Perspective." in Frost et al. eds. *Organizational Culture*. Beverly Hills: Sage Publications. pp.315~334.
- Rousseau, D. M. 1990. "Assessing Organizational Culture: The Case for Multiple Methods." in B. Schneider. ed. *Organizational Climate and Culture*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sanday, P. R. 1979. "The Ethnographic Paradigm(s)." *ASQ* 24: 527~538.
- Sathe, V. 1983. "Implications of corporate culture: A manager's guide to action." *Organizational Dynamics* 12: 4~23.
- Schein, E. H. 1984. "Coming to a new awareness of organizational culture." *Sloan Management Review*. 25: 3~16.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Organizational Culture and Leadership : A Dynamic View*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schultz, M. & Hatch, M. J. 1996. "Living with Multiple Paradigms: the Case of Paradigm Interplay in Organizational Culture Studies." *AMR* 21(2) : 529~557.
- Schultz, M. 1995. *On Studying Organizational Cultures: Diagnosis and Understanding*. Berlin · New York: Walter de Gruyter.
- Sethia, N. K. & Von Glinow, M. 1985. "Arriving at Four Cultures by Managing the Reward System." in Kilman, R. H., Saxon, M. J., & Serpa, R. eds. *Gaining Control of the Corporate Culture*. San Francisco: Jossey Bass. pp.400~420.
- Smircich, L. 1983. "Concepts of Culture and Organizational Analysis." *ASQ* 28: 339~358.

- Weick, K. E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. 2nd ed., Reading: Addison-Wesley.
- Wiener, Y. 1988. "Forms of Value System: A Focus on Organizational Effectiveness and Cultural Change and Maintenance." *AMR* 13(4) : 534~545.
- Wilkins, A. L. & W. G. Ouchi. 1983. "Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance." *ASQ* 28: 468~481.

premodern human relationships which have formed and strengthened through the days of developmental administration.

## **5. Managerialism as a Guiding Logic for Government Reforms :**

*Its Contributions and Limits*

Se-Jeong Park

This study talks about the managerialism as a guiding logic for administrative reforms. Managerialism has been a subject in controversy in the field of public administration. Advocates propose that it will contribute to making government more efficient and customer-oriented. On the contrary, critics argue that managerialism can't serve as a guiding logic for government reforms. In this connection, they point out the fallacies of managerialism. This paper examines the two contrasting views and proposes implications for future government reforms.

## **6. On Understanding Organizational Culture and its Debates at the Empirical Level**

Sung-Wook Choi

This study aims at exploring the various approaches and research themes in relation to organizational culture in the field of public administration. For this purpose, first, several theoretical typologies are reviewed which summarize the various differences

in the culture concept. Second, it's classified into three approaches generally acceptable in analyzing organizational culture: Functionalism in that culture is seen as one variable among several others; Interpretivism or Symbolism, the view that organizations are culture as opposed to the functionalist notion that organizations have culture, in that the culture concept works as a root metaphor for understanding the human constructs and expressions in organizations; Post-modernistic trend in that ambiguity or fragmentation is emphasized. Finally, based on the above theoretical review, cultural debates and issues at the empirical level are discussed, which need to consider on the public sphere. Here are researcher's assumption of culture concept, a level or a unit of analysis, the overconfidence to cultural scales, and the selection of analytical framework are debated.

## **7. The Conditions of the Policy Competition between a Governmental Agency and a Non-Governmental Organization**

**Sung-Man Hong**

This study aims at examining the conditions of policy competitions between a government agency and a Non-Governmental Organization in the case of a dam construction project. It focuses on the contradictory factors and the organizational capacities between KFEM (Korean Federation of Environmental Movement) and KWRC (Korea Water Resource Corporation).