

공동생산을 위한 경계조직 운영과 목표 모호성: 조직 구성원의 경험 탐색

정유경*

본 연구는 경계조직 운영 과정에서의 구성원의 경험과 대응을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 경계조직은 조직 간 협력을 촉진할 것으로 기대되지만, 실제로 근무하는 구성원들이 어떻게 스스로 인식하는지, 그리고 그 인식이 경계조직의 업무 수행에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 국내 연구는 부족하다. 이에 본 연구에서는 경계조직에서 근무한 공무원을 대상으로 초점집담면접을 실시하고, 근거이론을 적용하여 분석함으로써 경계조직의 근무 경험과 자기인식을 분석하고자 하였다. 그 결과, 경계조직 구성원들은 조직적 인정 부족 속에서 목표 모호성을 경험하며 점차 정체성과 방향성을 상실하는 모습을 보였다. 또한 조직의 안착을 위한 변화를 시도했으나 외부 저항과 내부 권한 부족으로 어려움을 겪었으며, 이는 조직의 지속 가능성을 위협하는 요인으로 작용하였다. 본 연구결과는 경계조직의 효과적인 운영을 위해 명확한 목표 설정과 조직 간 협력 강화가 필요함을 시사하며, 향후 정책적·제도적 개선을 위한 함의를 제공한다.

주제어: 경계조직, 목표모호성, 근거이론

* 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임 연구원으로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 공공관리, 조직의 목표 모호성, 공동생산이다 (E-mail: ioieto@korea.ac.kr).

I. 서론

과학과 정책의 관계는 오랫동안 행정 및 공공 분야에서 중요한 연구 주제로 다루어져 왔다. 20세기에는 과학이 사회적 문제 해결의 핵심 도구가 될 것이라는 과학 만능주의적 믿음이 널리 퍼졌으며(Olson, 2015), 이에 따라 정책 결정 과정에서도 과학적 접근법이 강조되었다. 그러나 리텔과 웨버(Rittel and Webber, 1973)는 과학이 기존의 단순한 사회 문제 해결에는 기여했을지라도, 환경오염, 인구과밀화, 기후변화와 같은 소위 '난제(wicked problem)'는 단순한 과학기술적 접근만으로 해결하기 어렵다고 지적하였다.

그럼에도 불구하고 현대 행정은 여전히 과학기술, 특히 정보기술(Information Technology, IT) 기반의 정보시스템을 적극 활용하여 정책의 효과성과 효율성을 높이려 한다. 이 과정에서 주목받는 것이 바로 현재 급부상중인 인공지능(Artificial Intelligence, AI)과 빅데이터 등의 첨단 기술로, 최근 공공 부문에서는 국내외를 막론하고 이를 활용한 행정정보시스템을 도입하고자 하는 움직임이 관측된다. 예를 들어, 행정안전부는 행정 효율성 제고를 위해 2023년 AI를 활용한 최초의 정부지원 행정정보시스템 개발을 추진한 바 있다(행정안전부, 2023). 미국의 트럼프 행정부 역시 2025년 AI 도입에 있어 선(先)시도(try-first) 문화를 구축시킬 것을 천명하였으며, 이에 각 공공기관이 AI 도구를 시험적으로 적용하고 효율성, 보안, 서비스 전달을 개선하기 위한 내부 역량을 강화하도록 장려할 계획을 제시하기도 하였다(The White House, 2025).

이와 같이 과학기술 및 이를 바탕으로 한 정보시스템이 행정의 효과성과 효율성을 높이는 중요한 도구로 각광받고 있음에도 불구하고, 실제로는 많은 프로젝트가 기대에 미치지 못하고 실패하고 있다(Goldfinch, 2007). 국내에서도 보건복지부의 사회보장정보시스템(행복e음), 교육부의 교육행정정보시스템(NEIS) 등에서 오류 문제가 발생하여 국민들에게 불편을 초래한 바 있다. 이는 단순히 기술적 문제가 아니라, 정보시스템을 설계하고 운영하는 기술자 집단과 이를 활용하는 사용자 집단 간의 조율 부족, 이해관계자의 기대와 실제 성과 간의 괴리, 그리고 사용자들의 기술 수용 저항(resistance)이나 활용 역량 부족 등의 복합적 요인이 얽혀 있음을 시사한다(Wilson and Howcroft, 2002).

이러한 맥락에서 경계조직(boundary organization)은 과학과 정책의 경계를 조정하고 증대하는 역할을 수행함으로써, 과학적 지식이 정책 결정 과정에서 효과적으로 반영될 수 있도록 지원하는 핵심 매개체로 주목받고 있다(Tang et al., 2018:

Tuholski, 2024). 특히, 현대 사회의 복잡성과 다층적 정책 환경을 고려할 때, 경계조직은 정책 결정과 집행 과정에서 이해관계자 간의 원활한 소통과 협력을 촉진하여 정책의 실효성을 높이는 중요한 수단으로 작용할 수 있다(Cutts, White, and Kinzig, 2011). 이는 정보시스템 운영에서도 마찬가지로 적용될 수 있으며, 기술자와 사용자 간의 조정 메커니즘으로서 경계조직의 역할을 재조명할 필요가 있다.

본 연구는 경계조직의 역할과 기능에 대한 기존 연구를 바탕으로, 특히 공공 분야의 정보시스템 운영 맥락에서 경계조직이 수행하는 역할을 탐색하고자 한다. 기존 연구들은 주로 경계조직이 협력 촉진자로서 긍정적인 역할을 수행한다는 점에 초점을 맞추어 왔으나(Tang et al., 2018; Tuholski, 2024), 정작 경계조직의 구성원들이 자신의 역할을 어떻게 인식하는지, 그리고 그러한 역할 인식이 구성원의 업무 수행에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 실증적 연구는 부족한 실정이다. 특히 국내에서는 경계조직 개념을 적용한 연구가 미흡하며, 경계조직 구성원들이 실무 과정에서 직면하는 어려움과 그에 대한 대응 전략에 대한 실증적 연구가 거의 이루어지지 않았다. 이를 위해 본 연구는 먼저 경계조직의 개념과 중요성을 고찰하고, 경계조직이 공동생산(co-production)의 장으로서 수행하는 역할을 탐색한다. 특히 본 연구는 근거이론(grounded theory)을 활용하여 경계조직에 속한 구성원들이 업무 수행 과정에서 형성하는 역할 인식과 이에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이를 통해 본 연구는 공공 부문에서의 과학과 정책 간의 협력을 촉진하는 효과적인 메커니즘으로서의 경계조직을 조명하고, 이를 효과적으로 운영하는 데에 필요한 조건과 과제를 탐색하여 본 이론의 발전에 기여하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 경계조직의 개념 및 중요성

경계조직(boundary organizations)이라는 개념은 1999년 Guston에 의해 처음 소개되었으며, 이는 “특정한 주인-대리인 관계에 참여함으로써 과학과 정치 간의 경계를 안정화하는 데 도움을 주는 조직”을 의미한다(Guston, 1999, p.88). 경계조직이 담당하는 경계 업무(boundary work)와 관련된 연구는 해당 개념이 등장하기 전부터 활발히 이루어져 왔다. 경계 업무는 지식의 생산자들이 자신들의 지적 주장(knowledge claims)을 신뢰할 수 있고 믿을 만한 것으로 제시하는 과정을 의미하며, 자신들의 주

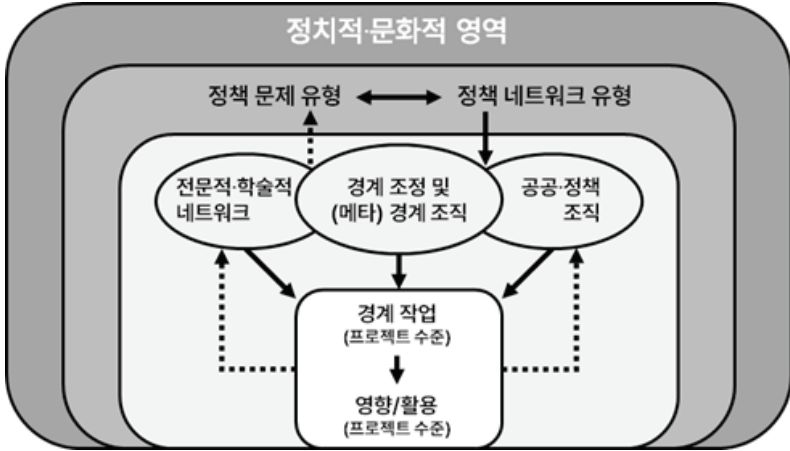
장을 권위있는 지식(authoritative knowledge) 영역 안에 위치하도록 하여 단순한 의견으로 간주되어 무시되지 않도록 하는 것을 의미한다(Gustafsson and Lidskog 2018). 이에 초기 경계업무 연구는 과학자들 간에 신뢰할 수 있는 과학이 어떻게 정의되고 협상되는 지를 중재하는 관계, 과정, 제도, 그리고 담론에 대한 비판적 분석에 초점을 맞췄다(Gieryn, 1983). 이후 경계업무 연구는 정책 과정과 의사결정에서 과학의 지지자와 대상 간의 광범위한 상호작용을 분석하는 틀로 확장되었다.

예를 들어, Jasanoff(1987)는 과학과 정책 간의 경계를 명확히 구분하기보다는 경계를 유동적으로 유지하는 것이 정책 결정을 촉진할 수 있음을 강조하였다. 또한, Cash와 동료들은 지식 공유를 위한 의사소통에 대한 헌신이나 유능함에 따라 경계 업무가 가져올 수 있는 사회적 결과가 달라질 수 있다는 점을 강조하며, 과학과 정책결정자 사이의 경계에 놓인 조직이 지식의 공유에 상당한 역할을 할 수 있음을 강조하였다(Cash et al., 2003). 이외에도 많은 연구들은 경계업무가 사회적으로 바람직한 결과를 이끌어낼 수 있다는 점을 시사하며, 경계조직의 중요성을 뒷받침한다(Leith et al., 2016).

일련의 경계 업무에 대한 논의를 확장하여, Guston은 주인-대리인 이론(principal-agent theory)을 틀로 “조직 간 또는 조직 내에서 주인(principal)으로부터 대리인(agent)에게 권한이 위임되는 일련의 과정으로 조직적 관계를 이해할 수 있다”고 주장하였다(Guston, 2001, p. 401). 정책은 특정한 방식과 특정 주제에 대해 정책 관련 지식을 생산하여 정치적 목표를 달성하도록 돕는 과업을 수행하기 위해 과학에 기대는 주인의 역할을 한다고 설명된다. 동시에 과학은 건설적인 연구 가능성을 촉진하는 과업을 수행하도록 정책에 기대는 주인의 역할을 한다고 묘사된다(Guston, 1999, 2001). Guston에 따르면, 이러한 요구를 중재하고 충족하기 위해 경계조직이 설립된다.

다시 말해, 경계조직은 거대한 정책 네트워크 속에서 과학과 정치(혹은 정책)가 각자의 영역적 경계를 흐리지 않으면서도 공동의 목적을 달성할 수 있게끔 하는 일종의 중간조직으로 이해된다(Gustafsson and Lidskog, 2018). 특히 Hoppe 등(Hoppe, 2010; Hoppe et al., 2013)은 <그림 1>과 같이 다층적 개념틀을 제시하며, 경계조직을 단순히 과학과 정책 사이를 중개하는 물리적 또는 기능적 조직으로 보지 않고, 복수의 수준에서 상호작용하는 과정이자 구조로 규정하였다. 즉, 경계조직은 정치적·문화적 맥락 속에서, 상위 수준의 정책 담론인 정책 문제의 성격과 정책 네트워크의 구조, 그리고 하위 수준에서 수행되는 경계 업무의 실행 현실 사이를 끊임없이 조정하고 협상하는 조직으로 기능함을 강조한다.

〈그림 1〉 과학-정책 간 경계 조직 이해를 위한 다층적 개념틀



출처: Hoppe et al. (2013)에서 재구성

경계조직의 특성으로는 다음과 같은 세 가지를 고려할 수 있다. 첫째, 경계 조직은 과학과 정책 영역 사이에서 경계 대상(boundary objects)의 생성과 활용을 위한 기회를 제공하거나, 더 나아가 그 사용을 유도하기도 한다. 여기서 경계 대상이란, 정책가와 과학자 모두가 사용할 수 있는 대상으로, 구체적으로는 연구 결과에 대한 특허나, 혹은 더 넓은 의미로 각 영역에서 공통적으로 활용할 수 있는 표준화된 도구 등을 의미한다. 둘째, 경계조직에는 양측 영역에 속한 행위자들의 참여가 필수적이며, 이와 함께 중재 역할을 수행하는 전문가의 개입도 포함될 수 있다. 셋째, 경계조직은 과학과 정책이라는 서로 다른 사회적 세계의 경계선상(frontier)에 위치하나, 양측에 대해 각각 분명한 책무성을 갖는다(Guston, 2001, pp. 400-401).

경계조직은 정책 문제 해결에 있어 다양한 이해관계자와의 상호작용을 효과적으로 조율한다는 점에서 종종 하이브리드 관리(hybrid management) 혹은 정책 브로커(policy broker)와 혼용되는 경우가 종종 존재한다. Miller(2001)는 복잡한 환경 속에서 특정 문제 해결을 위하여 발생하는 협력적 행위 자체에 주목하며, 경계 조직보다 '하이브리드 관리'라는 용어의 사용을 강조한 바 있다. 그러나 이 개념은 과학과 정책 영역 사이에서 나타나는 운영 전략 혹은 관리 방식에 보다 가까운 것으로, 이러한 행위를 직접적으로 수행하는 '조직'의 특성에는 상대적으로 초점을 두지 않는다. 따라서 경계조직은 이러한 협력적 행위가 나타날 수 있도록 과학과 정책의 경계를 연결하는

‘조직’의 형태 및 그 역할에 더욱 집중하고 있다는 점에서 하이브리드 관리의 개념과 차이가 있다(Gustafsson and Lidskog, 2018). 또한 경계조직은 전문지식을 가진 과학자와 정책 결정자 간에 공동으로 지식을 생산하고 상호 이해를 증진하도록 지원한다는 점에서 단순히 과학과 정책 영역 사이의 지식 및 정보 전달에만 초점을 맞추는 정책 브로커의 역할과도 구분될 수 있다(Wesselink and Hoppe, 2020).

경계조직의 역할은 정치와 과학이 서로 다른 목표, 가치, 언어를 지니고 있어 상호 작용에서 갈등이나 실패가 발생할 가능성이 크다는 점에서 더욱 중요하다. 경계조직은 과학적 지식이 정치적 의사결정에 효과적으로 반영되도록 지원하는 동시에, 과학의 독립성과 객관성을 유지함으로써 사회적으로 바람직한 결과를 창출할 수 있는 기회를 제공한다(Guston, 1999, 2001). 특히, 관할권이 모호하거나 중첩되는 경우나 다양한 이해관계자와 분야가 얽혀 있는 복잡한 상황에서는, 모든 이해관계자가 동일한 방식으로 문제를 해결하려 하기보다는 각자의 역할을 수행하면서 서로를 연결하는 경계조직의 필요성이 더욱 강조된다(Leith et al., 2016; Lemos et al., 2014; O’Mahony and Bechky, 2008; Parker and Crona, 2012).

2. 공동생산의 장으로의 경계조직

경계조직의 성공은 과학과 정책이라는 두 영역 간의 경계를 효과적으로 관리하며, 양측의 주인들(principals)을 만족시키는 데 달려 있다. 이러한 조직은 과학자와 정책 결정자, 그리고 다양한 이해관계자들이 협력할 수 있는 공간을 제공하며, 내부적으로는 경계의 불안정성을 해결하고 외부적으로는 외부 압력에 대응하여 안정성을 유지한다. Guston(2001)은 경계조직이 이러한 역할을 성공적으로 수행하기 위해 양측 주체들에게 필요한 자원을 제공하고, 지식과 사회적 질서를 동시에 생산하는 공동생산(coproduction)의 과정을 통해 협력을 촉진한다고 설명한다. 공동생산은 1970년대 과학 기술 분야에서는 과학적 지식이 사회적으로 분배된 작업의 산물이라는 개념이 형성되기 시작하면서 등장한 개념으로(Miller and Wyborn 2018), Jasanoff(1996)는 공동생산을 지식과 사회적 질서를 동시에 생산하는 과정으로 정의하며, 이를 통해 경계조직이 과학과 정책 간의 긴밀한 협력을 가능하게 한다고 주장했다.

공동생산은 참여자들 간의 공통된 균형점을 찾는 것에서 시작된다. 이러한 균형점은 상호 간의 이익을 규명하고, 위험을 공유하며, 정보를 효과적으로 교환하는 것을 통해 구축된다(Miller and Wyborn, 2018). 그러나 이 과정은 단순하지 않다. 이해관계자들이 각자의 차별적 이익만을 고수하거나 협력을 거부할 경우, 경계조직은 협력의 경

계선을 효과적으로 관리하고 조정하여 참여자들이 협력하도록 유도해야 한다. 이러한 공동생산이 이루어지는 하나의 장으로서 경계조직은 과학적 지식과 정책적 의사결정을 연결하는 데 있어 다음과 같은 주요 역할을 수행한다. 첫째, 경계조직은 과학자와 정책결정자 간의 협력을 촉진하기 위해 실질적인 협력 구조를 제공한다(Guston, 2001). 이를 통해 과학적 지식이 정책에 반영되고, 정책적 요구가 과학 연구의 우선순위로 고려될 수 있도록 지원한다. 둘째, 경계조직은 생산된 결과물이 신뢰성(credibility), 관련성(relevance), 정당성(legitimacy)을 갖추도록 설계함으로써 협력의 품질을 높인다(Guston, 1999; Heink et al., 2015). 셋째, 경계조직은 다양한 이해관계자의 요구를 조율하며, 상호 갈등을 최소화하고 협력적 관계를 유지한다(Leith et al., 2016; Lemos et al., 2014). 또한, 경계조직은 협력 과정에서 경계 객체(boundary objects)를 생성하여 상호작용을 촉진한다(Guston, 2001). 경계 객체는 예를 들어, 표준화된 데이터, 모델링 도구, 혹은 합의된 정책 프레임워크와 같이 다양한 이해관계자들이 공통적으로 활용할 수 있는 도구나 개념이다(Star and Griesemer, 1989). 이를 통해 경계조직은 과학적 지식과 정책적 목표가 상호 보완적으로 작동할 수 있는 기반을 제공한다.

결과적으로, 경계조직은 단순한 매개체를 넘어 과학과 정책의 통합을 지원하는 필수적인 플랫폼으로 기능한다. 이는 복잡한 사회적, 환경적, 혹은 기술적 문제를 해결하기 위해 필수적이며, 지속 가능한 발전과 공공정책 혁신에 핵심적인 기여를 한다. 경계조직은 과학과 정책 간의 협력과 조화를 통해 사회적으로 바람직한 결과물을 창출하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다.

3. 정보시스템의 실패와 경계조직의 역할

수십 년 동안 공공 부문은 정보시스템(information system)을 도입하여 공공 조직의 효과성, 효율성, 대응성, 그리고 혁신을 증진하려고 노력해왔다(Anthopoulos et al., 2016). 인간-컴퓨터 인터페이스를 사용자와 컴퓨터 지원 작업에 적합하도록 조정하고, 더 나아가 컴퓨팅 서비스를 사용자와 작업에 맞게 적응시키는 것이 원하는 결과를 증진시키고 전반적인 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 제기되어 왔다(Avital and Te'eni, 2009). 또한, 공공 서비스 전달에서 새로운 디지털 기술의 혁신 및 채택을 통해 디지털 전환이 필수적이라는 요구가 강화됨에 따라(Kraus et al., 2023), 디지털 전략 내에서 정보시스템의 중요성이 더욱 강조되고 있다(AlNuaimi et al., 2022; Porfirio et al., 2021).

그러나 대부분의 정보시스템은 성공적으로 운영되지 못하고 있으며, 정보시스템의 실패는 관련 전문가들 사이에서 불가피한 현상으로 받아들여지고 있다(Mahaney and Lederer, 1999). 실제 성공적인 정보시스템 사례는 극히 드물며, 약 20%에서 30%의 정보시스템이 완전한 실패로 간주되고, 30%에서 60%는 과도한 시간 소요와 비용 초과로 인해 부분적 실패로 평가되고 있다(Goldfinch, 2007). 이러한 실패는 주로 프로젝트 실패, 시스템 실패, 그리고 사용자 실패라는 세 가지 주요 유형으로 구분된다(Wilson and Howcroft, 2002). 프로젝트 실패는 정보시스템이 합의된 목표에 도달하지 못하거나, 제공되기로 한 기능, 예산, 또는 일정이 충족되지 않는 경우를 포함한다. 시스템 실패는 정보시스템이 설계된 대로 작동하지 않거나 기술적 문제로 인해 의도된 기능을 수행하지 못하는 경우를 의미한다. 마지막으로, 사용자 실패는 시스템이 실제로 사용되지 않는 경우를 나타내며, 이는 시스템의 복잡성, 사용자의 교육 부족, 기술적 역량 미흡, 또는 기술 도입에 대한 거부감과 같은 요인에서 비롯된다. 이러한 실패 사례들은 정보시스템 설계와 운영 과정에서 이해관계자 간의 긴밀한 협력과 신중한 계획이 필요하다는 점을 강조한다.

이와 같은 맥락에서, 정보시스템 운영에 있어 경제조직은 다양한 이해관계자 간의 협력을 조율하고, 시스템의 설계, 구현, 관리 전반에서 효과성을 극대화하는 데 핵심적인 역할을 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 경제조직은 기술 전문가, 정책 입안자, 최종 사용자와 같은 이해관계자들과 지속적으로 소통하며, 이를 통해 정보시스템이 특정 상황에 적합하고 효과적으로 작동할 수 있도록 지식을 공동으로 생산하는 데 기여할 수 있다(Cutts, White, and Kinzig 2011; Levina and Vaast 2005; Winter and Butler 2011). 또한, 경제조직은 상충하는 이해관계자 간의 의견 차이를 조정하고, 소통의 매개체 역할을 수행함으로써 합의 형성을 촉진할 수 있다(Leith et al., 2016; Lemos et al., 2014). 이는 정보시스템이 변화하는 환경과 다양한 요구에 유연하게 대응할 수 있도록 하며, 최종적으로 시스템의 성공적 운영 가능성을 높이는 데 기여할 수 있는 가능성이 높다는 것을 의미한다.

이러한 가능성을 가진 경제조직이 제 역할을 다하기 위해서는, 조직이 경계를 넘나 들며 문제를 해결할 수 있도록 하는 조직의 역량을 개발하는 수단으로서 구성원들의 역할이 매우 중요하다(Levina and Vaast, 2005). 기존 연구들은 경제조직의 주요 구성원인 경계확장자(boundary spanners)가 대표자, 문지기, 조연자, 신뢰 전파자, 사절 등 다양한 역할을 수행할 것이라고 강조했다(Lundberg, 2013; Noble and Jones, 2006; Williams, 2002). 그러나 현실에서는 이러한 다양한 역할에 대한 요구가 경계 확장자에게 상당한 부담을 주어, 그들의 역할 수행 의지를 저하시킬 수 있으며, 두 조

직 중 한쪽의 입장에 편향되는 문제를 초래할 수 있다(Wiesenfeld and Hewlin, 2003). 또한, 경계조직의 구성원은 두 분야 간의 관계를 효과적으로 조율해야 하므로, 양측의 활동에 대한 기본적인 이해가 필요하다. 따라서 이들은 각 분야의 활동을 이해하고 관련 정보에 접근할 수 있는 권리를 가지고 있어야 한다. 그러나 이러한 권리 행사는 각 분야가 가진 권력 관계와 기존의 관계를 교란시켜, 오히려 갈등을 일으킬 수 있다(Lave and Wenger, 1991). 이러한 이유로 경계조직의 내외부 역할에 대한 명확한 인식은 경계조직이 과학과 정책 간의 교두보 역할을 성공적으로 수행하는 데 필수적인 전제가 된다.

특히 공공 부문의 정보시스템을 관리하고자 하는 경계조직의 경우, 관련 조직과의 관계에서 파생되는 갈등이 더욱 심화되는 구조적 조건이 형성된다. 공공 부문은 이윤 추구라는 목표를 일관되게 지닌 사적 부문과 달리 민주성, 공정성 등 우열을 가리기 어려운 다양한 가치를 동시에 추구한다(Rainey, 2009). 이로 인해 사적 부문의 조직과 비교하였을 때 각 가치와 관련된 보다 다수의 이해관계자들이 해당 경계조직의 운영에 개입하게 되며, 이는 조직의 목표를 모호하게 함과 동시에 관계 조직 간의 갈등 구조를 복잡하게 만든다(Chun and Rainey, 2005). 더 나아가 공공 부문의 정보시스템은 정치적 맥락과 같은 조직 내외의 환경 변화에 큰 영향을 받으며(Jeong and Song, 2025; Lee et al., 2009), 이는 경계조직 구성원들로 하여금 자신의 역할 범위와 우선순위에 대한 인식적 혼란을 경험하게 하는 조건으로 작용한다. 따라서 공공 부문의 정보시스템을 대상으로 한 연구는 경계조직 구성원들이 인지하는 역할 갈등, 목표 모호성, 그리고 정체성 혼란을 분석하기 위한 이론적으로 적합한 연구 맥락을 제공한다.

한편 기존의 경계조직 연구는 주로 조직 간 협력 증진이라는 긍정적 영향에 초점을 맞추어 왔다(Tang et al., 2018; Tuholski, 2024). 그러나 경계조직에 속한 구성원들이 자신의 조직을 어떻게 인식하는지, 그리고 이러한 인식이 어떠한 과정을 통해 형성되는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 특히, 국내에서는 경계조직 개념을 본격적으로 소개하거나 이를 적용한 연구를 찾아보기 어렵다. 최근 최혜연과 장승권(2023)은 공정무역마을운동 사례를 분석하며, 서로 다른 제도적 논리를 지닌 조직들이 협력하는 과정에서 지방자치단체가 경계조직의 역할을 수행했음을 밝혀냈다. 또한, 전지윤과 장승권(2024)은 공정무역마을운동을 추진하는 사회적 경계조직과 지방자치단체 간 협력을 분석하며, 경계업무가 경제객체의 안정성, 조직 간 협력 및 긴장 관계에 미치는 영향을 강조하였다. 이렇듯 일부 연구에서 경계조직 개념의 일부 요소를 활용한 분석이 시도되고 있으나, 경계조직 자체에 대한 본격적인 논의는 여전히 부족하며, 경

계조직에 속한 구성원들이 직면하는 어려움에 대한 연구도 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 경계조직 구성원들이 업무 수행 과정에서 형성하는 역할 인식과 이에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 탐색하고, 이를 체계적인 이론으로 정립하고자 한다. 이를 통해, 증가하는 공공정보 관리 정책의 성공적 추진을 위한 실질적 자료를 제공하는 데 기여하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법 및 설계

본 연구는 근거이론(Grounded theory) 중 Strauss와 Corbin의 패러다임 모형(Corbin and Strauss, 1990; Strauss and Corbin, 1998)과 이를 발전시킨 Creswell(2012)의 접근법을 활용하여 연구를 수행하였다. 근거이론을 처음 제시한 Glaser와 Strauss에 따르면, 근거이론은 연구 대상이 되는 상황에 적합하면서도 실제로 활용될 경우 효과적으로 작용할 수 있는 이론을 구축하는 방법을 의미한다. 다시 말하자면, 연구 과정에서 자료를 자연스럽게 명확하게 분류하고(적합성), 이를 통해 구성된 범주가 연구 대상을 타당하게 설명할 수 있도록(작용성) 하는 것이 바로 근거이론이다(Glaser and Strauss, 1967, p.3). 근거이론은 귀납적이면서도 질적인 방법을 통해 추후 양적 검증이 가능한 이론을 도출하는 데에 목적을 둔다. 즉, 연구자가 현상을 심층적으로 이해한 바를 토대로 1차 자료를 체계적으로 정리·개념화하고, 개념 간 관계를 분석함으로써 '자료로부터 이론을 발견'해 나가는 것이 근거이론의 핵심이다(Corbin and Strauss, 1990; Glaser and Strauss, 1967; Strauss and Corbin, 1998).

질적 연구에는 근거이론뿐만 아니라 현상학적 연구나 내러티브 연구와 같이 자료를 체계적으로 수집·분석하는 접근법도 존재한다. 그러나 이러한 방법들은 분석 대상에 대한 심층적 기술(thick description)을 바탕으로 연구 결과를 직관적으로 제시하는 데 초점을 둔다는 점에서, 개념화 및 이론 발전을 중시하는 근거이론과 궤를 달리 한다(권향원·최도립, 2011). 즉 관측 가능한 행동 아래에 숨겨진 신념과 의미를 밝히고, 더 나아가 사람들이 특정 사건에 반응하거나 문제를 해결하는 과정에서 어떠한 이성적 논리 혹은 감정적 상태가 영향을 미치는지를 파악하고자 할 때 근거이론은 유용하게 사용될 수 있다(Corbin and Strauss, 2015). 본 연구는 경계조직이 발현하는 현상의 본질을 탐구하거나 경계조직의 생성 및 발달 과정을 서술하는 데에 초점을 맞추기보다, 경계조직의 구성원이 조직에 대하여 갖는 인식을 토대로 경계조직 이론의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이에 본 연구는 근거이론을 적용하여 연구를 수행하였다.

1. 사례 선정

근거이론은 자료로부터 이론을 생성하는 것에 목적을 두고 있기에, 연구자가 이론적 통찰을 최대한 얻을 수 있는 장소, 사람, 사건 등을 찾아 표본을 선정하는 이론적 표본 추출 방식을 활용할 것을 강조한다(Strauss and Corbin, 1998). 본 연구의 주요 목적은 경계조직이라는 특수한 상황 내에 속한 개인의 관점을 조명하는 것이다. 이에 경계조직의 특성이 두드러지는 조직 A)에 주목하여 연구를 진행하였다. 조직 A는 관련 분야의 정책을 담당하는 조직 B와, 조직 B의 정보시스템 운영 및 지원을 위탁받은 조직 C 간의 원활한 협력을 촉진하기 위하여 설립된 업무협업체이다.

조직 B는 중앙 행정부처로서, 업무 전반의 효율성을 높이고 전자정부로의 전환 기조에 발맞추고자 종합 정보시스템을 구축 및 관리해 왔다. 이 과정에서 조직 B는 행정 기능 본연의 목적에 집중하고 기술 운영의 전문성을 확보하기 위하여, 본 정보시스템의 운영·개발·유지관리 업무를 전문 기술 역량을 갖춘 공공기관인 조직 C에 위탁해 왔다.

그러나 정보시스템의 도입 이후 20여 년간 행정환경은 점차 복잡해졌으며, 수요자 참여 확대와 다양한 이해관계자의 개입으로 인해 조직 B의 행정업무는 고도화되었다. 더 나아가, 4차 산업혁명으로 대표되는 정보사회의 전환 과정에서 클라우드, 빅데이터와 같은 신기술의 도입 필요성이 증가함에 따라, 정보시스템의 기술적 전문성과 조율의 필요성 또한 함께 증가하였다. 이로 인해 양 조직 간 단순한 위탁 관계만으로는 효과적인 협업이 어려운 상황에 봉착하였다.

이러한 상황을 해결하고 협업을 강화하기 위한 방안으로 조직 B가 조직 C에 직원을 개별적으로 파견하는 사례도 존재하였지만, 이는 일시적 방편에 그친 바 있다. 특히 2023년 대규모 시스템 업데이트에 대응하기 위하여, 보다 전문화된 협의를 가능하게 하는 업무협업체 구성의 필요성이 한층 부각되었다.

이에 행정과 기술 간의 구조적 괴리를 해소하고 수요자 중심적인 공공서비스 제공을 도모하고자, 조직 B 산하에 조직 B와 조직 C의 중간 연결고리 역할을 수행하는 부서 단위의 업무협업체인 조직 A를 설치하였다. 조직 B와 C는 각 조직의 핵심 실무자 약 30명을 공무원 및 공공기관 직원의 파견 형식으로 조직 A에 배치함으로써, 실시간 협력과 전략적 조정을 가능하게 하였다.

본 연구가 대상으로 하는 조직 A는 세 가지 측면에서 Guston(2001)이 제시한 경

1) 면접 대상자의 신변 보호를 위해 경계조직 및 관련 조직명을 익명화하였으며, 업무 내용 역시 구체적인 세부 사항을 삭제하고 일반화하여 기술하였다.

계조직의 특성에 부합한다. 첫째, 조직 A는 정책 영역을 담당하는 조직 B와 과학기술 영역을 담당하는 조직 C가 공통적으로 관여하는 경계 대상(boundary objects), 즉 정보시스템의 운영 및 활용에 깊게 개입하고 있다. 둘째, 조직 A에는 정책 영역의 조직 B와 과학기술 영역의 조직 C에서 파견된 전문 인력으로 구성되어 있다. 셋째, 조직 A는 조직 B가 담당하는 정책적 영역과 조직 C가 담당하는 과학기술적 영역 간의 조율을 담당함으로써 각 전문 영역이 정보시스템 속에서 원활하게 작동될 수 있도록 하는 책무성을 갖는다.

2. 자료 수집

본 연구에서 다루는 경계조직은 일반적인 조직과 달리 임시적이며 상대적으로 희소한 특성을 가지므로, 연구자가 기존의 네트워크 없이 해당 조직의 구성원에게 직접 접근하는 것이 쉽지 않았다. 더 나아가, 연구 참여자가 자신의 조직 경험에 대해 솔직하게 이야기하도록 유도하는 것 또한 용이하지 않았다. 경계조직의 업무 특성상 조직 운영과 관련된 민감한 사안이 논의될 가능성이 높고, 연구자가 외부인으로 인식될 경우 솔직한 의견 개진이 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구 역시 외부자의 입장에서 구성원에게 직접 접근하기 어려운 현실적 제약이 존재하였고, 이로 인해 연구참여자가 확보에 한계가 존재하였다.

이에 본 연구는 자료 수집에 앞서, 연구 대상인 경계조직 A 관련 조직과 연계된 행정 전문가 집단과의 수차례에 걸친 비공식 인터뷰를 진행하였다. 해당 전문가들은 조직 A의 설립 과정부터 직간접적으로 관찰한 인물들로, 조직 B의 정보시스템 운영에 있어서도 조직 A와 협력 관계를 지속하고 있다. 본 인터뷰를 통해 조직 A의 설립 과정 및 현재 구성원들의 상황에 관련된 배경지식을 확보하였다. 다만 본 연구의 경우 경계조직 구성원들의 자기인식 변화를 포착하는 것이 주요 목적이므로, 해당 인터뷰 내용을 직접적인 분석에 사용하기보다는 이후 이루어진 구성원과의 인터뷰 분석 과정에서 교차 검증을 위한 참고자료로 활용하였다.

더 나아가, 상기한 비공식 인터뷰에 참여한 전문가 집단의 추천을 시작으로 하여 경계조직 A에서 근무하고 있는 연구 참여자를 모집하였다. 이러한 스노우볼 표집(Snowball Sampling) 방식은 소규모 혹은 비공식 집단과 같이 특수한 모집단의 구성원을 파악하기 어려울 때 주로 사용되며, 연구자가 직접 접근하기 어려운 참여자 네트워크에 자연스럽게 연결될 수 있도록 하여 조직 내 다양한 관점을 반영할 수 있는 참여자를 확보하게 할 수 있다는 점에서 유용하다(남궁근, 2010). 특히 질적 연구의 경

우 그 목적에 부합하는 “좋은” 정보원을 필요로 한다는 적절성의 원칙(the qualitative principle of appropriateness)에 따라 연구 대상자를 선정한다는 점을 고려할 때, 양적 연구에서 일반적으로 사용되는 무작위 추출 방식보다는 목적성이 있는 방식이 더욱 바람직하다 할 수 있다(Morse, 1991, p. 127).

이러한 방식을 통해 본 연구에서는 총 여덟 명의 연구 참여자가 선정되었다. 연구 참여자들은 모두 기존 조직인 B에서 최소 5년 이상 근무한 경력을 보유하고 있었으며, 일부 참여자는 최장 20년 가량 재직할 경험이 있어 조직 B에 대한 풍부한 배경지식을 갖추고 있을 것으로 판단되었다. 이러한 점은 참여자들이 조직 B와 경계조직 A의 차이를 보다 명확하게 설명할 수 있는 기반이 될 것으로 기대되었다.

또한, 참여자들은 조직 B 내 다양한 지역에서 선발되었기에, 조직 A의 운영이 지역적 맥락에서 어떻게 다르게 작용하는지에 대한 다양한 시각을 제공할 수 있을 것으로 보였다. 다만, 일부 참여자의 경우 조직 A에서의 파견 기간이 비교적 짧았으나, 경계조직 A 자체가 최근에 설립된 조직이라는 점을 감안할 때 연구에 참여할 수 있는 대상이 제한적이었다는 한계를 고려할 필요가 있었다. 따라서 본 연구에서는 참여자의 조직 A에서의 경험뿐만 아니라, 조직 B에서의 장기적인 경험을 토대로 조직 간 협력 구조와 변화 양상을 분석하는 데 초점을 맞추었다. 각 연구 참여자의 자세한 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자의 특성

참여자 ID	성별	재직기간*	파견 기간**
참여자 A	남	15년 이상	1년 이상
참여자 B	여	15년 이상	6개월 이하
참여자 C	남	10년 이상 15년 미만	1년 이상
참여자 D	남	5년 이상 10년 미만	6개월 이하
참여자 E	여	10년 이상 15년 미만	6개월 이하
참여자 F	여	15년 이상	6개월 이하
참여자 G	여	15년 이상	6개월 이하
참여자 I	여	5년 이상 10년 미만	6개월 이하

* 원 조직에서의 총 재직 기간

** 경계조직 A에 파견된 기간

본 연구는 주 분석 방법으로 초점집단면접(Focus Group Interview, 이하 FGI)을 채택하였다. FGI는 비교적 적은 비용으로 사회 현상의 예상치 못한 측면을 포착할 수

있으며, 특히 참여자 간 상호작용을 통해 일상생활에서 너무 익숙해져 간과하였던 특이점을 상기시켜줄 수 있다는 점에서 장점이 있다(Acocella, 2012; Bertrand et al., 1992; Morgan and Spanish, 1984; Morrison, 1998). 그러나 FGI의 경우 집단 내 소수의 주도적인 참여자가 전체 면접 분위기를 좌우하여 연구 자료 수집에 편향을 초래할 수 있다는 한계가 존재하므로, 면접을 진행하는 퍼실리테이터(Facilitator) 혹은 중재자가 개방적이며 편안한 분위기를 조성하는 것이 필수적이다(Nyumba et al., 2018). 따라서 FGI는 전체 토론을 진행하는 중재자 1인과, 대화의 흐름 및 참여자의 비언어적 활동을 관찰하고 기록하는 관찰자 2인으로 진행하는 것이 가장 바람직하다(Acocella, 2012). 이에 연구자는 중재자로서 해당 면접을 주도적으로 진행하면서 논의에서 소외되는 참여자의 발언을 유도하고, 충분히 훈련된 박사급 연구원 1인이 관찰자로서 이를 보조하여 전반적인 소통을 원활하게 하고자 하였다. 또한 연구 참여자들이 근무하는 사무실에 연구자가 직접 방문함으로써 친숙한 분위기에서 면접이 진행될 수 있도록 하였다. 면접은 참여자들로 하여금 더 이상 새로운 정보가 등장하지 않게 된 시점까지 진행되었으며, 전 과정을 녹음하였다. 이후 연구자가 면접 직후 작성한 메모와 함께 이를 전사 및 반복 정독하여 코딩 분석에 활용하였다. 또한, 데이터 해석 과정에서 전문가와의 비공식 면담 내용과 비교·검토를 병행하여 자료의 신뢰도와 분석의 엄밀성을 확보하고자 하였다.

본 연구에서는 연구 참여자의 자유로운 의견 개진을 유도하고, 면접 과정에서 예상치 못한 통찰이 도출될 가능성을 극대화하기 위해 반구조화된 질문을 활용하였다. 면접 진행에 앞서 연구자는 연구의 목적과 절차를 설명한 후, 녹취 및 기록이 이루어질 것이며, 수집된 자료가 연구 분석에 사용될 수 있음을 참여자들에게 명확히 고지하였다. 또한, 연구 윤리를 준수하기 위해 익명성이 보장된다는 점을 강조하였다.

면접은 참여자들이 보다 편안한 분위기에서 자신의 경험과 의견을 자연스럽게 공유할 수 있도록 아이스브레이킹 시간을 가진 후 본격적으로 진행되었다. 도입 단계에서는 먼저 경제조직 A에 대한 전반적인 인상을 묻는 질문을 제시함으로써, 조직 A에서의 근무 경험을 회고할 수 있는 기회를 제공하였다. 이를 통해 조직 A가 참여자들에게 어떻게 인식되고 있는지, 그리고 그들의 기대나 초기 적응 과정에서의 어려움이 무엇이었는지를 탐색할 수 있었다.

이어지는 핵심 질문에서는 조직 A뿐만 아니라, 조직 A와 긴밀히 연계된 조직 B 및 C의 목적과 역할에 대한 참여자들의 인식을 심층적으로 조사하였다. 특히, 세 조직 간의 관계가 어떻게 형성·유지되고 있으며, 상호 협력이 원활하게 이루어지는지, 혹은 갈등과 조정의 과정이 필요한지에 대한 논의가 이루어졌다. 이 과정에서 조직 간 협력

의 장애 요인과 성공 요인을 구체적으로 도출하고자 하였다.

다음으로, 조직 운영과 관련된 도전 과제 및 개선 필요성에 대한 논의가 진행되었다. 연구자는 참여자들에게 조직 A에서 근무하면서 경험한 가장 큰 어려움이나 업무 수행에 있어 걸림돌이 된 요소가 무엇인지, 그리고 이를 극복하기 위해 조직 차원에서 어떠한 변화가 필요하다고 생각하는지를 질문하였다. 또한, 조직 간 협력 과정에서 발생했던 갈등이나 문제 사례를 구체적으로 제시해 줄 것을 요청함으로써, 조직 구조 및 운영 방식이 실무 현장에서 어떻게 작동하는지를 보다 명확하게 파악하고자 하였다.

마지막으로, 면접을 마무리하는 단계에서는 연구와 관련하여 추가적으로 공유하고 싶은 의견이 있는지를 자유롭게 이야기할 수 있는 기회를 제공하였다. 이를 통해 연구자가 미처 고려하지 못했던 새로운 논점이나 연구 참여자들이 중요하게 생각하는 요소를 추가적으로 파악할 수 있도록 하였다. 또한, 면접이 참여자들에게 미친 영향이나 면접 과정에 대한 피드백을 간략히 수집함으로써 연구의 질적 완성도를 높이고자 하였다.

한편 해당 경계조직의 특성상 연구 참여자 접근에 상당한 제약이 존재하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 이론적 포화의 확보 여부를 검토하기 위해 분석 과정에서의 지속적 비교뿐만 아니라 해당 조직적 맥락에 관여하고 있는 조직 C 소속 구성원 5인을 대상으로 추가적인 FGI를 실시하였다. 비록 본 연구가 경계조직 구성원의 경험과 자기인식에 분석의 초점을 두고 있다는 점에서 해당 추가 면담 자료를 공식적인 분석 자료에 포함하지 않았으나, 이 자료에서 역시 기존 면담 자료에서 도출된 개념 범주를 넘어서는 새로운 개념이나 범주가 추가적으로 발견되지 않았다. 따라서 추가 면담은 분석 자료로 직접 포함되기보다는 경계조직 구성원의 경험을 중심으로 도출된 개념 구조의 수렴 여부를 검토하고 이론적 포화가 확보되었음을 확인하는 보완적 근거로만 활용되었다.

3. 자료 분석

국내에서 이루어진 근거이론을 활용한 연구는 주로 Strauss와 Corbin이 초기 연구에서 제시한 오픈 코딩, 축 코딩, 선택 코딩의 세 단계(Strauss and Corbin, 1998)를 따라 자료를 분석하는 방식(e.g., 공혜원·김효선, 2014; 김다니·임도빈, 2019; 성시경, 2013; 신상준·이숙중, 2017; 장재성·정지수, 2020, etc.)을 채택하고 있다. 이러한 단계들은 연구자에게 표준적이며 객관적인 가이드라인과 템플릿을 제공함으로써, 연구자의 주관성을 배제하고 연구의 엄격성과 견고함을 높이는 데 기여한다는 장점이 있다(권향원, 2016).

그러나 이러한 접근 방식은 연구자가 자료를 일정한 분석 틀에 끼워 맞추도록 유도함으로써, 과도한 형식주의로 이어질 수 있다는 비판을 받았다. Charmaz(2006)는 연구자가 축 코딩과 같은 형식적 틀에 의존할 경우, 연구 대상의 세계를 자신이 구축한 코드 속에 한정짓는 결과를 초래할 수 있다고 지적하였다. Kelle(2007) 역시, 축 코딩을 고정된 틀로 사용할 경우, 근거이론이 주장하는 '자료에서 개념이 자연스럽게 나타나는(emerge)' 과정이 아니라, 연구자가 자료에 개념을 '강요하는(force)' 결과를 초래할 수 있음을 경고하였다.

이러한 비판을 받아들여 Strauss 사후 Corbin의 주도로 이루어진 후기 연구에서는 세 코딩 단계를 엄격하게 구분하는 것의 실익이 크지 않음을 인정한 바 있다. 즉, 코딩 과정은 일방향이거나 순차적으로 진행되는 것이 아니라, 반복적이고 순환적인 자료 검토를 통해 이론을 보다 깊고 정교하게 발굴해 나가는 과정에 가깝다는 것이다 (Corbin and Strauss, 2008).

이에 본 연구는 Corbin과 Strauss의 후기 연구 경향을 따라, 코딩 단계를 인위적으로 나누지 않고 개방 코딩, 개념 발달, 맥락을 통한 자료 분석 및 과정 탐구, 범주 통합의 과정을 반복적으로 순환함으로써 자료를 분석하였다. 먼저 코딩을 시작하기 전, 연구자는 녹음된 면담 내용과 메모를 필사하고 여러 차례 정독함으로써 자료에 관한 이해도를 높였다. 이후 개방 코딩을 위해 자료의 줄 단위 분석을 시행하여 자료를 분류 및 비교하였으며, 이를 통해 자료 속에서 떠오르는 개념을 포착하고 발전시켰다. 또한, 각 개념을 전체 자료의 맥락 속에서 범주화하고 연결함으로써 중심 현상의 발달 과정을 추적하였다. 마지막으로 범주를 통합하여 자료로부터의 이론화를 도모하였다 (Corbin and Strauss, 2015). 이 과정에서 연구자는 반복적으로 시행한 분석 과정을 통합하고, 분석 결과를 면접자 탐색에 도움을 주었던 관련 전문가와의 비공식적 면담 내용과 비교함으로써 연구의 엄밀성을 높이하고자 하였다.

자료 분석의 전 과정은 컴퓨터 지원 질적 자료 분석 소프트웨어(Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software, 이하 CAQDAS)를 활용하여 진행되었다. CAQDAS는 면접 내용의 필사, 메모와 같은 언어적 자료뿐만 아니라 녹음, 사진 등 비언어적 자료 역시 코딩 과정에서 통합할 수 있도록 지원하며, 특정 단어나 코딩 내역을 검색하거나 개념 간의 연결을 보조함으로써 근거이론에서 중요시하는 반복적인 분석 과정을 용이하게 하는 장점이 있다(Bringer et al., 2006). 이에 본 연구에서는 연구의 신뢰성과 효율성을 높이기 위하여 QSR 사(社)의 NVivo 15를 분석의 전 과정에 사용하였다.

N. 분석 결과

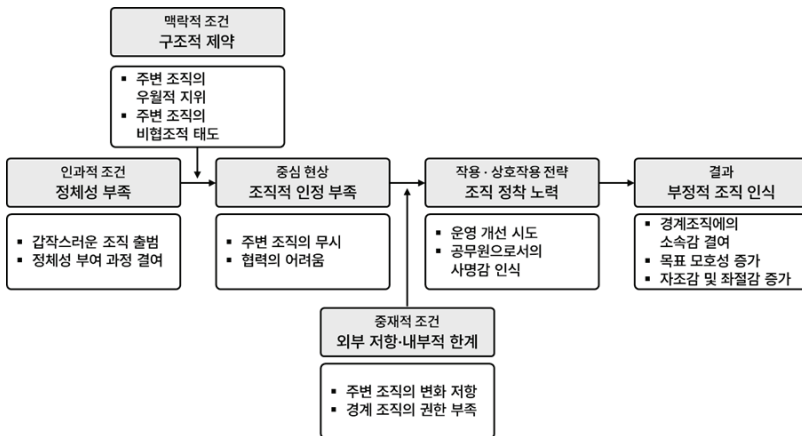
면담 자료의 분석을 통해 본 연구는 경계조직 근무에 따른 구성원의 자기인식 과정에서 총 43개의 개념을 발견하였으며, 지속적 비교 과정을 거쳐 13개의 하위범주로 구조화하였다. 여기서 개념은 연구 참여자들의 서술에서 직접 도출된 구체적인 경험의 단위인 반면, 하위범주는 이러한 개념들이 공유하는 경험적 속성을 분석적으로 추상화한 구성물이다. 즉, 개념들은 동일한 하위범주 안에서 서로 연관된 경험의 구체적 측면들을 나타내며, 이들이 공유하는 경험적 속성이 하위범주로 추상화된다. 따라서 각 개념은 독립적인 범주를 구성하는 것이 아니라, 해당 하위범주의 의미의 구체적 예시이자 동시에 이를 분화하는 요소로서 기능한다. 이 하위범주들은 다시금 경계 업무와 관련된 구성원의 인식이 나타나는 보다 광범위한 경험적 영역을 대표하는 6개의 상위범주로 통합되었다. 이러한 위계 구조 하에서 하위범주는 동일한 경험적 영역 안에서 서로 연관된 인식의 측면들을 구성함으로써 해당 상위범주의 의미를 형성한다. 도출된 상위범주들은 이후 근거이론적 접근(e.g., Strauss and Corbin, 1998; Creswell, 2012)에서 제안하는 패러다임 모형의 구성 요소, 즉 중심현상, 인과적 및 맥락적 조건, 작용·상호작용 전략, 중재적 조건 및 결과와의 관계 속에서 해석되었다. 이를 정리 및 구조화한 결과는 다음 <표 3> 및 <그림 2>와 같다.

<표 3> 경계조직 근무에 따른 구성원의 자기인식 관련 요소 및 범주

요소	상위범주	하위범주	개념
중심 현상	조직적 인정 부족	주변 조직의 무시	관리자로 인정받지 못함; 전문성을 부정당함; 조직 C가 조직 A를 장애물로 인식
		협력의 어려움	의사소통 부족; 정보 전달의 비효율; 원활하지 않은 협력
인과적 조건	정체성 부족	갑작스러운 조직 출범	정보 시스템의 대규모 전환; 갑작스러운 조직 출범; 신규 조직에의 적응 미숙; 관련 정책의 변화
		정체성 부여 과정 결여	조직 C의 정체성 부여 과정 결여
맥락적 조건	구조적 제약	주변 조직의 우월적 지위	조직 C의 비순환근무제에 대한 비판; 조직 C의 전문성 축적; 조직 C의 경쟁적 조직 부재에 대한 우려; 정보 시스템 관리에서의 조직 C의 주도적 역할; 조직 A의 순환 근무 구조에 따른 전문성 부족

요소	상위범주	하위범주	개념
작용·상호작용 전략	조직 정착 노력	주변 조직의 비협조적 태도	조직 B의 비협조적 태도; 조직 B의 책임 회피; 조직 B의 권리 추구; 조직 B의 비공식적 소통 선호
		운영 개선 시도	구조적 개편 필요성 인지; 문제에 대한 원인 탐구; 조직 B의 주도적 역할 촉구; 신생 조직의 적극적 변화 의지
		공무원으로서의 사명감 인식	공무원으로서의 사명감 인식; 공공 서비스 제공의 책무성 인지
중재적 조건	외부 저항 및 내부적 한계	주변 조직의 변화 저항	조직 C의 변화 저항 및 경직성; 조직 C의 업무 부담 회피; 조직 C의 장기 근무에 따른 매너리즘
		경계조직의 권한 부족	조직 A의 재정 권한 미비; 정리되지 않은 위계질서; 물적 자원 부족; 불명확한 재정 구조
결과	부정적 조직 인식	경계조직에의 소속감 결핍	조직 A에 대한 애착 및 소속감 감소; 조직 B 소속으로 자가 인식; 조직 A를 조직 B의 확장으로 인식
		목표 모호성 증가	조직 A의 목표 모호성; 책임 소재 불분명
		자조감 및 좌절감 증가	조직간 충돌로 인한 좌절감; 책임 회피용 조직이라는 자가 인식; 업무 효율성 저하 인식; 조직 운영의 불편감; 조직 A의 지속가능성에 대한 의문

〈그림 2〉 핵심 범주 모형



1. 중심 현상: 조직적 인정 부족

경계조직 근무 과정에서 구성원이 가장 중점적으로 경험하게 되는 사건은 자신의 조직이 충분히 인정받지 못한다는 인식인 것으로 나타났다. 연구 참여자들은 경계조직인 조직 A의 특성상 관련 조직인 조직 B와 조직 C와 연계된 업무를 주로 수행하고 있었다. 하지만 그 과정에서 조직 B와 조직 C의 구성원으로부터 정당한 업무 파트너로 간주되지 않는다는 인식을 공유하고 있었다. 이러한 경험을 바탕으로 본 연구는 중심 현상을 “조직적 인정 부족”으로 도출하였으며, 하위 범주로 “주변 조직의 무시”와 “협력의 어려움”을 포함하였다.

1) 주변 조직의 무시

연구 참여자들은 정보시스템 관리의 발주 기관인 조직 B와 위탁 기관인 조직 C 사이의 연계를 담당하고 있기에, 조직 C의 업무를 조정하고 개입할 수 있을 것이라 상정하고 있었다. 하지만 조직 A에 실제로 파견되어 업무를 수행한 결과, 조직 C의 구성원들이 조직 A의 역할을 인정하지 않거나 이를 거부하는 상황에 직면하면서 당혹감을 느꼈다는 언급이 다수 존재하였다. 일부 참여자들은 조직 C의 구성원들이 행정적으로 문제를 초래할 수 있는 행위를 하면서도 조직 A의 개입을 전혀 고려하지 않는 모습을 보며, 조직 A가 마치 유령과 같이 사실상 존재하지 않는 것처럼 취급된다고 느꼈다고 진술하였다. 더 나아가 연구 참여자들은 조직 C가 자신들의 존재를 마치 업무의 효율성을 떨어뜨리는 방해물로 인식하는 것 같다는 의견 역시 피력하였다. 이러한 경험은 연구 참여자들로 하여금 조직 A가 업무 수행의 주체로 인정받지 못하고 있으며, 그 존재 자체가 주변 조직들로부터 무시당하고 있다는 인식을 강화하는 계기가 되었다.

아무튼 그냥 자기들(조직 C)이 직접 할 수 있는 걸 우리(조직 A)가 나와서 우리를 감시하려고 하고 우리를 관리하려고 한다... ‘자기들보다 이 정보 시스템에 대해서 정확하게 경력도 없고 모르는 분들이 자기를 관리하려고 든다’라는 인식이 깔려 있어요. 유령 같은 조직으로 있어 보이니까 ... 우리 말을 안 듣죠... 안 좋은 게(비위 행위) 보이는데 우리 앞에서 버젓이 (하기도 하고). (조직 C는) 일을 빨리 갈 수 있는 걸 중간에서 오히려 더 자기(조직 C)도 점검하고 이렇게 하면서 시간을 더 걸리게 하고 오히려 더 태클을 건다라고 생각하기도 하더라고요. (참여자 A)

2) 협력의 어려움

연구 참여자들은 관련 조직들로부터 정당한 협조를 받지 못한다는 점에서도 조직적 인정 부족을 경험하고 있었다. 예를 들어, 기본적인 사무 집기의 구매조차 원활하게 이루어지지 않았으며, 업무 수행 과정에서 필수적인 의사소통이 제한적인 방식으로 이루어졌다. 공동으로 진행해야 하는 업무에서도 상호 협의 없이 각 조직이 일방적으로 자신들의 입장을 전달하는 경우가 빈번하였으며, 연구 참여자들이 의견을 전달할 이후에도 피드백이 전혀 제공되지 않는 사례가 반복되었다. 이러한 경험이 축적되면서 연구 참여자들은 조직 A가 단순히 협력 부족을 겪는 것이 아니라, 본질적으로 부당한 대우를 받고 있으며, 그 결과 업무 수행의 효율성과 효과성이 저해되고 있다고 인식하게 되었다.

저희 여기 와서 일을 해보니 그 질서가 효율적이지 않은 분위기로 형성되어 있어서...우리(조직 A)가 '이런 거 필요해' 하면 자기들(조직 B)이 이제 심의하는 거죠. 내부적으로 합니다. 이게 진짜 필요한지 노트북 하나를 사달라고 해도 '솔직히 필요한 거야?' 하면서 자체 심의합니다. '(조직 A)가 사달라고 하는 대로 안 사줘' 이런 식의... (참여자 A)

너무 비협조적으로 나와주면 안 되는 거죠 ... '(조직 A가 업무 자료를) 검토해 주세요' 그러면 '우리(조직 C) 입장이 이렇습니다. 어떻게 고칠까요? 함께 수정해 보시죠.' 해서 협업하는 것이 아니라 '우리(조직 C)는 이렇게 했습니다. 그리고 나머지는 조직 B에서 알아서 하세요.' 이렇게 가버리는 거죠. (참여자 C)

세 번 본부장한테 (의견 전달을) 했는데 한 번도 피드백이 오지 않았어요... 공문을 시행을 했는데 조직 C가 답변하지 않은 사례. (참여자 E)

2. 인과적 조건: 정체성 부족

분석 결과, 중심 현상인 '조직적 인정 부족'은 경계조직 A 자체의 정체성이 부족한 데에서 기인하는 것으로 나타났다. 경계조직의 구성원들은 관련 조직의 경계를 넘나들며 다양한 역할을 수행할 것을 요구받으므로(Lundberg, 2013; Noble and Jones, 2006; Williams, 2002), 효과적인 업무 수행을 위해서는 조직의 내외부적 역할이 명확하게 규정되고 인식될 필요가 있다. 이러한 과정이 실패할 경우, 기존 권력 관계의

교란을 초래하여 갈등의 요소가 될 수 있음이 지적된 바 있다(Lave and Wenger, 1991). 그러나 조직 A는 대규모 시스템 전환 과정에서 급격히 출범하면서 조직 간 관계를 체계적으로 정비할 시간이 부족하였다. 더 나아가 조직의 정체성을 확립할 수 있는 명문화된 규정이나 출범식과 같은 공식적 절차가 부재하면서, 구성원들은 자신이 속한 조직에 대한 명확한 인식을 갖지 못했다. 이는 조직 A 내부에서의 혼란을 초래했을 뿐만 아니라, 조직 B와 C 역시 조직 A의 정체성을 명확히 인식하지 못하게 만드는 결과를 낳았다. 그 결과, 조직 A는 경계조직으로서 정당한 인정을 받지 못하였으며, 구성원들이 업무 과정에서 무시당하는 원인으로 작용하였다. 이에 본 연구는 중심 현상의 인과적 조건을 '정체성 부족'으로 규정하고, 그 하위 범주로 '갑작스러운 조직 출범'과 '정체성 부여 과정 결여'를 설정하였다.

1) 갑작스러운 조직 출범

조직 A는 정보 시스템의 대규모 전환 및 변경 과정에서 발주 기관인 조직 B와 운영 위탁 기관인 조직 C 간 원활한 소통과 전문적 시스템 관리를 지원하고자 신설되었다. 그러나 조직 출범이 단기간 내 이루어지면서, 조직 A 자체의 운영 체계뿐만 아니라 조직 A와 관련 기관 간의 관계도 정비되지 않은 상태에서 업무가 시작되었다. 이러한 상황 속에서, 기존에 조직 B 소속이었던 연구 참여자들은 별다른 사전 고지 없이 조직 A로 파견되었으며, 이에 따라 신규 조직에 적응할 시간이 부족하다고 느꼈다. 더 나아가 연구 참여자들은 조직 A가 공식적으로 출범한 이후에도 관련 조직 간의 역할과 관계가 명확하게 정리되지 않아, 조직 B와 C의 구성원들조차 조직 A의 존재와 역할에 대해 혼선을 겪고 있다고 인식하고 있었다.

지금 상황이 대규모 시스템 전환이 된 지 얼마 안 됐고 그래서 유지보수가 필요하고 또 기능 개선도 필요한 시점이잖아요.... 그러니까 저희도 어려움이 갑자기 이 팀이 생긴 거예요... 그러니까 '이상해 이상해' 그런 (이야기를 하는) 사람이 많아요. 초기라서 체계가 좀 필요한... 조직 B 입장에서 또 이 조직(조직 A)이 아마 이제 생긴 게 구축 운영에서는 처음 생겼다 보니까 (적응이 어렵다). (참여자 E)

2) 정체성 부여과정 결여

연구 참여자들이 공통적으로 지적한 문제는 조직 A의 정체성을 부여하는 과정이 전

무했다는 점이였다. 갑작스러운 조직 출범 속에서 예고 없이 파견된 연구 참여자들은 조직의 출범식과 같은 공식적인 절차를 경험하지 못했으며, 이로 인해 자신이 속한 조직이 어떠한 역할과 정체성을 가지는지 명확히 이해하지 못한 상태에서 업무를 시작해야 했다. 특히 조직 A는 공공기관임에도 불구하고 명문화된 조직명을 부여받지 못하였으며, 이에 따라 연구 참여자들은 외부 조직과의 업무 협조 과정에서 상당한 지장을 받고 있음을 호소하였다. 이러한 상황은 결과적으로 관련 조직의 구성원들이 조직 A의 존재를 인지하지 못하거나 그 권위를 인정하지 않는 원인으로 작용하였다.

정식으로 어떤 출범식을 한다든지...조직 B가 선 정리를 해주지 않았습
니다... 저희도 와서 보니 알았어요. '저희(조직 C)도 (정보 시스템 관련해서)
갖고 왔던 업무가 있는데 조직 A를 운영(지원)하는 업무는 사실 저희(조직
C) 업무라고 명확하게 명문화가 되어 있지 않아요' 이렇게 얘기해요. 지금
문서를 담으려고 (하면) 세부 팀에 대한 명칭이 없어요. 팀에 대한 문서상
명칭이 없습니다.... (참여자 A)

저희가 그냥 저희끼리 정했어요. (참여자 G)

그래서 조직 C 담당자가 무슨 말을 하나면, '여기(조직 A)를 명칭할 때
OO센터라고 어딘가에 써 있어요'... 저랑 얘기하다가 '근데 참 OO센터라
는 이름을 쓰면 안 된다고도 하던데요' (라고 이야기했다). (참여자 A)

그래서 그 담당자한테 저희가 얘기를 해봤는데 거기 측(조직 C)에서도 이게 정
확하게 딱 우리 거(조직 A)다라고 명시가 정확히 안 돼 있다는 거예요. (참여자 D)

3. 맥락적 조건: 구조적 제약

면담을 분석한 결과, 경계조직이 주변 조직과 맺고 있는 관계 속에서 나타나는 구조적 제약이 조직 A의 정체성 부족과 결합하여, 주변 조직으로부터 무시당하는 인과적 관계를 더욱 강화하는 조건으로 작용하고 있음이 파악되었다. 이러한 구조적 제약은 '주변 조직의 우월적 지위'와 '주변 조직의 비협조적 태도'라는 두 가지 하위 범주로 구성되었다.

1) 주변 조직의 우월적 지위

경계조직은 기존 조직 간의 연계를 염두에 두고 설립되기 때문에, 업무상 마주하는 주변 조직에 비해 필연적으로 존속 기간이 짧은 특성을 지닌다. 조직 A 역시 주변 조직인 B와 C에 비해 운영 기간이 현저히 짧았다. 특히 조직 C는 조직 B의 정보 시스템 구축 초기부터 약 십여 년간 해당 시스템의 관리를 전담해 온 기관으로, 조직 A 출범 이전부터 정보 시스템 운영의 중심적 역할을 수행해 왔다. 더욱이 조직 C는 정부 조직이 아닌 공공기관 형태로 설립되어 공무원과 달리 순환근무의 대상이 아니었으며, 이에 따라 특정 분야를 수년간 지속적으로 담당해 온 직원들이 다수 존재하였다. 이러한 배경은 정보 시스템 관리 업무 수행 과정에서 조직 C의 우월적 지위를 더욱 공고히 하였으며, 시스템 장애와 같은 이상 상황 발생 시 조직 C가 조직 A보다 더욱 신속하게 대응하는 모습을 보이면서, 양 조직 간의 축적된 전문성의 격차가 더욱 두드러지게 나타났다. 이로 인해 조직 A는 문제 해결 과정에서 조직 C의 의견에 이견을 제기하기 어려웠고, 도리어 조직 C로부터 배제되거나 무시당하는 위계적 관계가 형성되는 결과를 초래하였다.

어떤 시스템이 장애인지를 이제 조직 C에서 빨리 인지를 하긴 하죠... 꽤 오랫동안 이걸(정보 시스템) 이제 주관해서 그분들(조직 C)이 끌고 왔거든요... 그동안(시스템 전환 이전에는) 조직 C가 자기들이 알아서 했습니다. 당연히 지난 십몇 년간 그렇게 일해왔으니까... 그분들(조직 C)은 아까 말씀하신 것처럼 전문성이 계속 쌓여 있는 집단이긴 해요... 그러니까 조직 C는 또 무소불위의 값이 되어 있어요. (참여자 A)

2) 주변 조직의 비협조적 태도

연구 참여자들은 조직 A의 정체성 부재로 인해 정당한 대우를 받지 못하는 현상이 더욱 심화되는 요인으로, 자신들을 파견한 조직 B의 비협조적 태도를 지적하였다. 연구 참여자들이 공통적으로 언급한 바에 따르면, 조직 B는 정보 시스템 관리 책임에 있어 일정한 거리를 유지하는 관조적 태도를 보였으며, 이는 조직 A의 위상을 더욱 약화시키는 결과를 낳았다. 즉, 조직 B는 조직 A를 설립함으로써 정보 시스템 운영 과정에서 발생하는 오류 및 불만 사항에 대한 관리 책임을 조직 A에 일임하고자 하는 경향을 보였으나, 동시에 정보 시스템 운영을 통해 얻을 수 있는 혜택과 권리는 지속적으로 유지하려는 이중적 태도를 견지하고 있었다. 이로 인해 조직 A는 정보 시스템 관리

자로서 행사할 수 있는 권위를 갖지 못한 채, 실질적인 관리 책임만을 부담하는 구조적 불균형이 형성되었으며, 이는 연구 참여자들이 조직 A의 역할과 권한이 주변 조직으로부터 인정받지 못하고 있다는 인식을 더욱 강화시켰다.

이게 작년엔 시스템 전환 때 정말 시끄럽잖아요. 정말 시끄럽기 때문에 조직 B가 이것 때문에 정말 힘들어했어요. (참여자 A)

중장기적으로는 조직 B가 쥐고 갈 게 아니라는 생각을 갖고 계시는 분들이 좀 있는 것 같아요. (참여자 B)

저울질 하는 거지. (조직 B가) 정말 빠질 건가. 근데 완전히 총괄을 빼기 어려울 것 같은데. (참여자 E)

왜냐하면 모든 정보가 시스템에 다 들어 있잖아요. 이게 정보력이거든요. '과연 조직 B가 이 정보력을 포기할 수 있을까'라는 생각은 들어요. (조직 A에 정보시스템 운영을 넘기든 조직 B가 계속하든 사용자들 입장에서 체감하기에는 별로 중요하지 않다 보니까 자기들(조직 B)이 느끼는 부담만 줄이는 거지. (참여자 A)

4. 작용·상호작용 전략: 조직 정착 노력

연구 참여자들이 '조직적 인정 부족'이라는 중심 현상에 직면했을 때 이를 극복하고자 취한 전략을 분석한 결과, 이들은 '운영 개선 시도'와 '공무원으로서의 사명감 인식'이라는 두 가지 전략을 활용한 것으로 나타났다. 즉, 연구 참여자들은 대외적으로는 조직 A의 운영 개선을 도모함으로써 주변 조직에게 경계조직의 존재 이유와 필요성을 각인시키려 했으며, 대내적으로는 공무원으로서의 사명감을 되새김으로써 조직적 인정 부족으로 인한 정체성의 혼란을 극복하고자 하였다. 이러한 두 가지 전략을 통해 신생 조직인 조직 A를 주변 조직과의 관계 속에서 정착시키고자 하였다.

1) 운영 개선 시도

연구 참여자들은 신생 조직 특유의 의욕적인 분위기 속에서 조직 A가 주변 조직으로부터 인정받을 수 있도록 적극적으로 문제를 해결하려는 태도를 보였다. 이들은 자

신들의 조직이 왜 무시당하는지에 대한 원인을 스스로 탐구하면서, 조직 B와 C에 정보 시스템 운영 개선안과 같은 변화를 제안하는 등 조직의 역할을 더욱 명확히 하고자 하였다. 또한, 연구 참여자들은 조직 A의 위상을 강화하기 위해, 조직 A가 단순한 중개 조직이 아닌 정보 시스템의 실질적 관리자로서 기능해야 한다는 점을 조직 B에게 인지시키고자 하였다. 즉, 연구 참여자들은 단순한 내부적 운영 개선을 넘어, 조직 B가 조직 A를 관리 책임 주체로 인정하고 이를 지원해야 한다는 인식을 강화하려 하였다. 이는 조직 A의 정체성을 공고히 하고, 주변 조직으로부터 보다 나은 협력을 이끌어내기 위한 전략적 대응으로 해석될 수 있다.

신생 조직이다 보니까 다들 또 의욕적인 면도 있어요. 우리(조직 A)는 뭐가 하고 싶고 변화를 주고 싶고... 조직 B 소관 부서와 협의점을 끌어내서 뭔가 이거를 개선안을 같이 가고 싶은 그런 마음으로 일을 하고 있죠... 큰 틀에서 정책의 총괄은 조직 B가 필요하다고 생각합니다. (참여자 E)

좀 단일화해서 혹은 정말 한다면 좀 구성이 바뀌든 조직이 바뀌든 하여튼 그런 부분도 좀 필요하다고 생각을 하고요. (참여자 C)

우리한테 여기를 와달라고 명령서를 낸 건 조직 B예요... 이제부터는 정보 시스템은 저희가 직접 관리하니 조직 B의 담당자들은 이 (조직 A에) 파견 오신 분들이 업무를 하는 데 문제가 없도록 적극 지원해 줘야죠. (참여자 A)

2) 공무원으로서의 사명감 인식

연구 참여자들은 기존 조직인 B와 파견된 조직 A 중 어디에 속하든, 스스로가 공공 서비스를 제공하는 공무원이라는 인식을 견지하고 있었다. 즉, 자신이 속한 조직이 무엇이든 간에, 본질적으로 국민을 위한 공공 서비스를 수행하는 행정가로서의 역할을 수행해야 한다는 점을 언급하였다. 연구 참여자들은 조직 A가 명확한 위상을 확립하지 못하고 주변 조직에게 인정받지 못하는 상황에서도, 공무원으로서의 사명감을 되새김으로써 자신의 정체성을 확인하고, 더 나아가 정보 시스템이라 하는 공공 서비스 제공의 효율성을 제고하고자 하였다. 이러한 사명감은 조직적 인정 부족이라는 현실에도 불구하고 연구 참여자들이 지속적으로 업무에 몰입하고, 정보 시스템 관리라는 공적 기능을 수행하려는 동력이 되는 일종의 심리적 대응 방식으로 작용되었다.

이게 다 국민의 세금으로 진행이 됐지 않습니까? ... 그러니까 특히 저도 공무원이고 하여튼 여기 와 있는 거는 뭔가 조직에 도움되고 우리 지구에 도움이 되고 공공서비스 사용자들한테 도움이 되려고 와서 어떻게든 일하고 있는 건데. (참여자 C)

5. 중재적 조건: 외부 저항 및 내부적 한계

조직을 정착시키고자 하는 연구 참여자들의 작용·상호작용 전략에 영향을 주는 중재적 조건으로는 외부 저항과 내부적 한계의 두 범주가 도출되었다. 즉, 외부적으로는 주변 조직의 저항에 부딪히고, 내부적으로는 권한 부족이라는 한계가 작용하면서, 연구 참여자들이 추진했던 변화 전략이 원활하게 실행되지 못하는 상황이 발생한 것이다. 이러한 중재적 조건을 구성하는 두 가지 하위 범주를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 주변 조직의 변화 저항

맥락적 조건에서 언급한 바와 같이, 조직 C의 경우 순환 근무제의 대상이 아니므로 동일한 직원이 장기간에 걸쳐 같은 업무를 담당하는 경우가 많았다. 이는 정보 시스템의 복잡성을 고려할 때 전문성이 축적되는 긍정적 효과를 가져올 수도 있지만, 동시에 변화를 수용하지 않는 보수적인 경향으로 작용할 가능성도 있었다. 연구 참여자들은 조직 C의 이러한 보수성을 지적하며, 정보 시스템 운영 방식이나 조직 구성과 관련된 개선안을 제안했을 때 거부당한 경험을 사례로 들었다. 일부 연구 참여자들은 이러한 경직성을 ‘고인물’ 혹은 ‘굳어짐’이라는 표현으로 비유하며, 조직 C의 태도가 변화 추진 의지를 약화시키는 요인으로 작용한다고 토로하였다.

왜냐면 이제 조직 C 쪽에서는 이제 계속 같은 사람이니까, 예를 들면 제가 이제 조직 B의 정책에 대해서 무언가 요구를 하고 이런 검토가 이제 시스템으로 반영될 수 있는지를 물어보면 상당히 비관적으로 얘기를 해요. 이제 올해 처음 와서 뭔가 해보려고 하면은 좀 올해 그 업무를 맡았던 사람들은 그 업무의 변화가 싫은 거죠... 그러다 보니 저희가 봤을 때 저희는 의견을 받아서 ‘이건 고쳐줘야 됩니다, 이걸 이렇게 바꿔야 됩니다. 이렇게 가면 안 됩니다’라는 의견이 됐을 때 조직 C에서는 ‘그거는 몰라서 하는 얘기입니다. 그렇게 하면 안 됩니다’라는 것들을... 굉장히 굳어져 있는 채로 멈춰 있다... 협조적이고 정말 더 새로운 걸 뭔가 하고 막 이렇게 적

극적으로 뭔가 조직이 계속 변화되는 것이 아니라 이렇게 안 좋은 경우로.
(참여자 C)

2) 경계조직의 권한 부족

연구 참여자들은 조직 A 내부적으로 운영 권한이 충분히 주어지지 않은 점을 개선 노력의 주요한 장애물로 인식하고 있었다. 조직 A는 정보 시스템 관리를 총괄하는 역할로 설립되었으나, 조직 운영의 핵심 권한이 분산되어 있는 구조적 한계를 안고 있었다. 구체적으로, 조직 A에 소속된 인력은 조직 B에서 파견되었지만, 조직 운영을 위한 재정 권한은 조직 C에 부여된 상태였다. 이러한 구조로 인해, 조직 A는 실질적인 운영 주체임에도 불구하고 인사권을 가진 조직 B와 재정권을 가진 조직 C 사이에서 독립적인 의사결정이 어려운 상황에 놓였다. 그 결과, 실무에서도 조직 A 구성원의 의견이 제대로 반영되지 못하는 경우가 많았으며, 오히려 조직 A가 관리해야 할 대상인 조직 C의 의견이 더 큰 영향력을 행사하는 상황이 발생하기도 했다. 연구 참여자들은 이러한 위계적 혼란이 조직 운영의 비효율성을 초래하고, 조직 A의 정체성을 더욱 불분명하게 만드는 요인이라고 지적하였다.

(조직 A에) 재정 권한은 하나도 없다 보니까. 그것을 별도 조직인 조직 C로부터, 그러니까 기관이 다른데 그걸 또 우리(조직 A)가 거기서부터 지급 받을 수밖에 없대요. (참여자 E)

조직은 있는데 돈이 없어... 아무래도 조직 C는 저희 말보다 진짜 조직 B 말을 더 잘 들어요. 대하는 게 다릅니다. 저희(조직 A)를 대하는 것과 진짜 조직 B를 대하는 것과... (산하) 사업단이 저희 말을 잘 듣지 않고, 오히려 조직 C 말을 잘 듣습니다. 사업단이 우리(조직 A)가 지지하면, 뒤에서 조직 C에게 다시 확인하는 상황이 발생합니다. 제가 말하면 따져요. (참여자 A)

6. 결과: 부정적 조직 의식

연구 참여자들에게 있어 경계조직 근무 과정에서 형성된 자기인식은 궁극적으로 해당 조직에 대한 부정적 인식을 강화하는 결과로 이어졌다. 이러한 부정적 조직 의식은 ‘소속감 상실’, ‘목표 모호성 증가’, ‘자조감 및 좌절감 증가’라는 세 가지 양상으로 나타났다. 즉, 연구 참여자들은 경계조직을 정착시키고자 했으나, 외부적 저항과 내부적

권한 부족이라는 한계에 부딪히면서 조직에 대한 기대와 신념이 약화되었고, 결국 조직을 부정적으로 인식하거나, 업무의 방향성을 상실하며, 감정적 어려움을 호소하는 결과가 초래된 것이다. 이러한 세 가지 하위 범주를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 경계조직에의 소속감 결핍

연구 참여자 중 일부의 발언 중 주목할 점은 경계조직 A에 대한 소속감 형성이 어려웠다는 점을 시사하는 발언을 하였다는 것이다. 주변 조직의 지속적인 저항을 경험하면서 연구 참여자 중 일부는 기존에 가졌던 변화에의 의지를 일부 상실하였고, 결국 자신을 파견한 조직 B로 복귀하고 싶다는 의사를 표명하기도 하였다. 심지어는 정보 시스템 관리 업무를 수행하는 과정에서도 자신이 조직 A가 아닌 조직 B의 입장에서 조직 C를 대하는 듯한 인식을 드러내는 경우도 있었다.

그러나 연구 참여자들의 공식적인 소속은 조직 A인 만큼, 조직 A의 구성원으로서의 정체성 역시 완전히 배제되지는 않았다. 예를 들어, 연구 참여자들은 업무 수행 과정에서 조직 B의 구성원들이 자신을 어떻게 바라볼지 고민하는 모습을 보이며, 자신이 조직 B와는 다른 위치에 있음을 은연중에 드러냈다. 즉, 기존 조직들과 완전히 분리되지 않는 경계조직의 특성상, 연구 참여자들은 어느 한 조직에도 온전히 속하지 못하는 소속감의 결핍과 이에 따른 정체성 혼란을 경험하고 있었다.

조기 복귀하고 싶어요. 솔직히 말하면... 내후년에는 이제 복귀하면 그만이지 않아요. (참여자 C)

일할 때 저희가 조직 B로 일하거든요. 근데 여기서 '조직 B는 (조직 A를) 어떻게 생각할까요?'라는 말이 나오잖아요. 그러니까 되게 이상하죠... 사실은 여기 팀(조직 A)은 물론 조직 B 입장으로 사실 저희는 앉아 있거든요... 조직 B 입장으로 조직 C를 대하고 있는 거예요. (참여자 A)

2) 목표 모호성 증가

소속감의 결핍과 더불어, 연구 참여자들은 경계조직 A의 목표, 역할, 그리고 업무의 방향성에 대해서도 혼란을 겪고 있었다. 이들은 주변 조직으로부터 업무 협조 요청이 오더라도, 해당 업무가 자신들의 역할에 포함되는 것인지 확신하지 못하는 모습을 보였으며, 때로는 이러한 요청 자체에 대해 거부감을 드러내기도 했다.

이러한 목표 모호성의 증가는 경계조직 A의 구성원들이 조직 B와 C 사이에서 명확한 역할을 수행하지 못한 채, 마치 샌드위치처럼 끼여 있는 상태로 남게 만들었다. 결국, 경계조직 A는 특정 업무를 주도적으로 수행하기 어려운 정체된 상태에 이르렀으며, 연구 참여자들은 자신들의 역할과 업무 범위가 불분명하다는 점에서 지속적인 혼란을 겪고 있었다.

그래서 어떨 때는 ‘조직 B 회의하겠습니다’ 하잖아요. 진짜 조직 B끼리만 모여요. 어떨 때는 저희(조직 A)도 다 모이고, 이제 리더가 누군지 모르는 그런 팀들(조직 A)에게 조직 C를 관리하래요. (참여자 A)

그래서 어쩔 때는 의아해 하는 거예요. ‘우리(조직 A)가 왜 이걸 저분들(조직 B, C)이 우리(조직 A)한테 이걸 왜 요청하지’ 막 이럴 때가... 근데 역할은 조직 B 역할이고 조직 B가 없는 것도 아닌데 있으면서 약간 샌드위치처럼 끼버려가지고 힘을 받지는 못하고. (참여자 E)

3) 자조감 및 좌절감 증가

조직 B와 C 사이에서 애매한 위치에 놓인 조직 A의 구성원들은 결국 조직 A 자체가 실질적인 역할을 수행할 수 없다는 자조감과 좌절감을 느끼게 되었다. 연구 참여자 중 일부는 조직 A가 결국 주변 조직인 B와 C 간의 불만을 수용하는 역할을 맡거나, 정보 시스템 운영 과정에서 발생하는 오류와 문제 상황의 책임을 회피할 목적으로 만들어진 조직이라는 자조적 인식을 드러냈다. 즉, 연구 참여자들은 아무런 권한 없이 두 조직 사이에서 ‘을’의 역할을 수행하는 데 대한 답답함과 좌절감을 토로했다. 이러한 경험이 누적되면서, 일부 연구 참여자들은 조직 A의 업무 효율성과 효과성이 점차 감소하고 있으며, 이로 인해 조직의 지속 가능성조차 의심스럽다고 지적하였다. 결국, 연구 참여자들은 경계조직 근무를 통해 자신뿐만 아니라 조직 전체에 대한 부정적 인식을 점점 더 강하게 형성해 가는 것으로 나타났다.

떠넘겨주기가 좋아요... 필요할 때는 자기들(조직 B, C)이 직접 소통하고 뭔가 예민한 문제가 끼 있으면 갑자기 우리(조직 A)를 꺼서 자기들(조직 B, C)이 빠져나갈 그냥 딱 이렇게 더 좋은 조직이 또 되는 거죠. 그분들(조직 B, C) 입장에서 대응도로 써요. (참여자 A)

내가 왜 조직 C랑 이거 가지고 갈등을 빚어야 되지 생각해 보면, 저희(조직 A) 입장에서는 조직 B는 우리에게 조직 C 불만을 얘기해, 조직 C는 우리에게 조직 B 불만을 얘기해. 가운데에서... 이게 완전히 무슨 악순환 구조인 거예요. 그래서 좀 답답함을 많이 저는 느끼는 것 같아요. (참여자 E)

어떤 부장님이 조직 C 연구원한테 고개 숙이면서 뭐 이렇게 막 그런 걸 실질적으로 보다 보니까... 그런 관계가 너무 진짜 비현실적이구나... 저희 입장도 좀 많이 난감하고 속상한 부분이 있죠. (참여자 C)

7. 논의

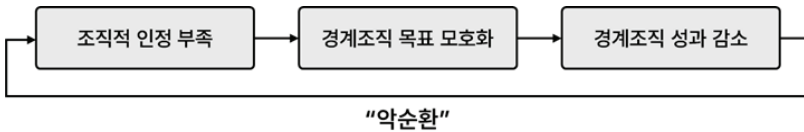
본 연구의 결과, 연구 참여자에게 있어 경계조직 근무를 통한 자기 인식 경험을 관통하는 핵심 범주는 “조직적 인정 부족 속에서 경계조직 구성원이 목표 모호성을 경험하며 방향성과 정체성을 상실해가는 과정”으로 나타났다. 경계조직의 구성원은 주변 조직과의 비협조적인 관계 속에서 자신들만의 정체성이 부족한 상황에서 조직 출범을 맞았으며, 이로 인해 조직적으로 인정을 받지 못하는 상황을 마주하게 되었다. 이에 경계조직을 성공적으로 정착시키기 위해 다양한 조직적 변화를 시도했으나, 외부 조직의 저항과 내부적 권한 부족이라는 한계에 부딪혀 이러한 노력은 점차 퇴색되었다. 그 결과, 경계조직 구성원들은 자조감과 좌절감을 경험하게 되었으며, 조직에 대한 소속감이 점차 약화되고, 목표 모호성이 증가하는 등 조직에 대한 부정적 인식을 형성하게 되었다.

본 연구가 이 결과에서 주목하는 점은 경계조직에서 정당한 인정을 받지 못한 근무 경험이 목표 모호성의 증대로 이어지며, 이는 조직의 성과 감소를 불러일으켜 다시금 조직적 인정의 감소를 불러일으키는 악순환으로 이어질 수 있다는 것이다. 조직은 특정한 목적을 이루기 위해 의식적으로 조율된 집단적 행동으로 정의될 수 있다(Barnard, 1938; Scott and Mitchell, 1987). 즉, 조직이 성립하기 위해서는 구성원들이 공동으로 달성하고자 하는 목표가 설정되어야 한다. 따라서 조직의 효과성을 확보하기 위해서는 명확하고 일관된 목표의 수립이 선행되어야 하며, 목표가 불명확하거나 다수의 목표가 혼재될 경우 조직의 성과가 저하될 수 있다(Locke and Latham, 1990, 2002).

특히 공공 조직은 다양한 가치를 동시에 추구하는 특성상 이윤 추구라는 명확한 목표를 갖는 사적 조직에 비해 상대적으로 목표 모호성이 높은 경향을 보이며, 이는 조직 전반의 성과를 저해하는 요인이 된다(Chun and Rainey, 2005). 이러한 맥락에서 볼 때, 주변 조직과의 관계 속에서 경계조직의 목표가 명확히 설정되지 않거나 지속적

으로 변동되는 현상은, 경계조직의 성과를 저하시킬 뿐만 아니라 조직의 존재 이유 자체를 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 과정이 반복되면서, 경계조직은 다시금 정당한 인정을 받지 못하는 악순환에 빠지게 되며, 구성원들은 점점 더 방향성과 정체성을 상실하는 경험을 하게 된다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 경계조직에서의 근무 경험이 초래하는 악순환



이러한 악순환 속에서 경계조직의 구성원들은 조직의 변화를 도모하고 공무원으로서의 사명감을 되새기는 등 나름의 전략을 통해 상황에 대응하고자 한다. 즉, 조직의 효과성과 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색하거나, 개인적인 차원에서 자신의 정체성을 확보함으로써 조직의 입지를 다지고자 노력하는 것이다. 그러나 경계조직은 본질적으로 타 조직과의 밀접한 관계 속에서 존재할 수밖에 없으며, 주변 조직이 경계조직의 역할을 인정하고 일정 수준의 개입을 허용하지 않는 이상, 경계조직 구성원들의 이러한 변화 시도는 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다. 결국, 경계조직 구성원들은 지속적인 좌절감과 자조감을 학습하게 되며, 이는 경계조직의 입지가 점차 약화되는 악순환을 더욱 심화시키는 결과를 초래하게 된다.

V. 결론

본 연구는 근거이론 방법론을 적용하여, 과학과 정책의 협력을 촉진하는 경계조직의 역할을 조명하고, 특히 해당 조직의 구성원들이 인식하는 중심 문제와 그 해결 방안을 탐색하는 데 초점을 맞추었다. 현대 행정에서 정보시스템은 조직의 효율성과 효과성을 증진하는 핵심 도구로 활용되고 있지만, 여전히 많은 정보시스템 정책이 실패하고 있으며, 이는 단순한 기술적 문제가 아니라 사용자 집단과 기술자 집단 간의 원활한 협력이 이루어지지 않는 구조적 문제와도 깊이 관련되어 있다. 따라서 본 연구는 이러한 협력을 증대하고 촉진하는 경계조직의 역할을 보다 심층적으로 탐색하고자 하였다.

본 연구의 분석 결과, 다음과 같은 주요한 시사점을 도출할 수 있었다. 경계조직의

역할 수행에는 구조적 제약이 존재하며, 이는 경계조직의 정체성 부족으로 이어지고 있었다. 경계조직은 주변 조직으로부터 우월적 지위나 비협조적 태도 등으로 인해 조직적 인정을 받지 못하는 경우가 많았으며, 이로 인해 협력의 어려움을 겪고 있었다. 또한, 경계조직 내부에서도 운영 개선을 위한 노력이 이루어지고, 공무원의 사명감 고취를 통해 조직의 한계를 극복하고자 하는 시도가 존재하였다. 하지만 연구에서 확인된 바와 같이, 경계조직이 변화 저항적인 환경 속에서 충분한 권한을 부여받지 못할 경우, 구성원들의 소속감 저하, 목표 모호성 증가, 자조감 및 좌절감 상승과 같은 부정적 결과를 초래할 수 있음을 시사한다. 따라서 경계 조직의 성공적인 정착을 도모하고 부정적 조직 인식을 방지하기 위해서는 주변 조직의 협력적인 태도를 통해 조직 정체성을 부여할 방안이 모색되어야 할 것이다.

본 연구는 '경계조직' 개념을 공공 행정 및 정보시스템 운영의 맥락에서 분석에 적용하였다는 점에서 학문적 의의를 갖는다. 경계조직 개념은 국의 학계에서 활발히 논의되며, 특히 조직 간 협력과 갈등을 이해하는 데 중요한 개념으로 주목받고 있지만 (Tuholski, 2024), 국내에서는 이에 대한 연구가 미비한 실정이다. 본 연구는 이러한 국내 연구 흐름을 확장하고, 경계조직 개념의 이론적·실천적 함의를 보다 체계적으로 탐색하는 데 기여하고자 한다.

보다 구체적으로, 본 연구는 경계조직 구성원의 경험을 통해 '인정-목표 모호성-성과-인정'으로 이어지는 악순환의 존재를 경험적으로 확인하였다. 기존 경계조직 연구는 주로 경계조직의 설계 조건이나 제도적 기능에 초점을 맞추어 왔으며(Guston, 2001; Cash et al., 2003), 구성원이 실제로 경험하는 인지적·정서적 과정이 조직의 작동 방식에 어떻게 영향을 미치는지에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못하였다. 본 연구는 목표 모호성 이론(Chun and Rainey, 2005)과 조직 인정 이론을 경계조직 연구에 접목함으로써, 경계조직의 기능 저하가 단순히 제도 설계의 실패가 아니라 구성원 수준에서 축적된 인정의 결핍이 조직 정체성의 약화를 통해 목표 모호성을 심화시키는 과정적 메커니즘임을 이론적으로 제시하였다. 이는 경계조직 연구를 구조적 분석 수준에서 과정 중심(process-oriented)의 미시적 분석 수준으로 확장하는 데 기여한다. 나아가, 본 연구는 제도적 기능에서 구성원 인식으로 분석 초점을 전환함으로써, 경계역할이 실제로 어떻게 해석되고 협상되며 실천되는지를 보여주고, 경계조직을 구조적 조정 메커니즘이 아닌 인식 매개적 조직 과정으로 다루는 기존 논의를 확장한다.

아울러 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 첫째, 정보시스템의 성공적인 운영을 위해서는 기술적 측면과 아울러 사용자 집단과 기술자 집단 간의 협력과 조정이 필수적이며, 이를 중재하는 경계조직의 역할을 적극적으로 활용해야 한다. 둘째,

경계조직의 구성원들이 효과적으로 역할을 수행할 수 있도록 조직적·제도적 지원이 필요하며, 이를 위해 명확한 역할 정의와 책임 구조를 수립하는 것이 중요하다. 셋째, 경계조직의 역할과 기능이 단순한 조정자의 역할을 넘어서는 만큼, 정보시스템 운영 과정에서 지속적인 학습과 협력이 이루어질 수 있는 구조를 마련해야 한다. 특히, 경계조직이 조직 내·외부의 저항과 구조적 한계를 극복할 수 있도록 보다 강력한 제도적 지원과 권한 부여가 필요하다는 점이 강조되어야 한다. 넷째, 경계조직 구성원의 부정적 경험이 기술적 역량 부족이나 단순한 협력 실패가 아니라, 주변 조직으로부터의 인정 부재에서 비롯될 수 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 따라서 경계조직의 효과적인 운영을 위해서는 협력 강화라는 추상적 목표보다, 경계조직의 역할과 권한을 공식적으로 승인하는 제도적 인정 메커니즘의 설계가 선행되어야 한다. 예컨대, 경계조직의 역할 범위와 의사결정 권한을 상위 법령 또는 내부 규정에 명문화하거나, 관계조직이 경계조직의 조정 활동에 의무적으로 참여하도록 하는 거버넌스 구조를 구축하는 것이 이에 해당할 수 있다. 다섯째, 본 연구가 확인한 악순환 구조는 경계조직의 초기 정착 단계에서 인정 부재와 정체성 미확립이 발생할 경우, 이후의 조직적 노력에 구조적 한계로 인해 점차 퇴색되는 경로의존적 과정을 보여준다. 이는 경계조직에 대한 지원이 운영 전반에 걸쳐 균등하게 배분되기보다는, 초기 정착 단계에 집중적으로 투입되어야 함을 시사한다. 구체적으로, 조직 출범 시 관계 기관과의 역할 협의 절차를 제도화하고, 경계조직 구성원에 대한 역할 정체성 교육 및 심리적 지원 프로그램을 초기에 집중 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 여섯째, 본 연구의 참여자들은 목표 모호성의 증가와 함께 소속감 약화, 자조감, 좌절감 등 심리적 차원의 부정적 결과를 경험하였다. 이는 경계조직의 관리가 단순히 조직 구조의 문제가 아니라 구성원의 인식과 정서를 관리하는 인적자원관리의 문제이기도 함을 시사한다. 따라서 경계조직 구성원 역할의 정기적 재검토, 직무 스트레스 관리 프로그램, 그리고 경계조직 근무 경험을 공무원 경력 개발 경로에 명시적으로 연계하는 인사제도의 설계가 필요하다.

향후 연구에서는 더욱 다양한 공공기관과 행정 분야에서 경계조직의 역할을 실증적으로 분석하고, 이들의 활동이 정보시스템의 성공적인 운영과 정책적 효과성에 미치는 영향을 구체적으로 평가하는 연구가 필요할 것이다. 또한, 기술적 변화와 정책 환경의 변화 속에서 경계조직의 역할이 어떻게 진화하는지에 대한 장기적 연구도 요구된다. 궁극적으로, 본 연구는 공공 부문에서 정보시스템 운영의 성공률을 높이고, 과학과 정책 간의 협력을 촉진하는 효과적인 메커니즘을 구축하는 데 기여하고자 한다.

▣ 참고문헌

- 공혜원·김효선. 2014. “직장 내 정서 경험에 따른 감정노동 프로세스 모델 구축에 관한 연구: 근거이론을 중심으로.” 《Korea Business Review》, 18(4): 325-356.
- 권향원. 2016. “근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로.” 《한국정책과학학회보》, 20(2): 181-216.
- 권향원·최도립. 2011. “근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(1): 275-302.
- 김다니·임도빈. 2019. “고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여.” 《한국행정학보》, 53(1): 95-123.
- 남궁근. 2010. 《행정조사방법론 (제 4 판)》. 파주: 법문사.
- 성시경. 2013. “정책 목표와 공무원 인식 간의 차이에 관한 연구: 지방자치단체 재정 지원 일자리사업 담당 공무원들의 인식에 관한 근거이론 분석.” 《한국행정연구》, 22(2): 87-121.
- 신상준·이숙중. 2017. “공공갈등에서 시민참여의 변화: 수도권매립지 사례에 대한 근거이론의 적용.” 《한국행정학보》, 51(3): 157-191.
- 장재성·정지수. 2020. “일선경찰관의 인권박탈감에 관한 연구: 근거이론의 적용.” 《한국행정학보》, 54(3): 31-68.
- 전지윤·장승권. 2024. “공정무역도시에서 조직 간 협력은 어떻게 지속될 수 있는가? 경계연결체와: 경계연결활동을 통한 공정무역 사례연구.” 《사회적경제와 정책연구》, 14(4): 79-103.
- 최혜연·장승권. 2023. “제도논리가 상이한 조직간 협력을 통한 공정무역마을운동: 부천시 사례연구.” 《지역개발연구》, 55(2): 101-130.
- 행정안전부 보도자료. 2023. 《인공지능(AI) 활용한 최초의 정부전용 행정지원 서비스 개발된다》.
- Acocella, Ivana. 2012. “The focus groups in social research: Advantages and disadvantages.” *Quality & Quantity*, 46: 1125-1136.
- AlNuaimi, Bader, K., Singh, Sanjay, K., Ren, Shuang, Budhwar, Pawan, & Vorobyev, Dmitriy. 2022. “Mastering digital transformation: The nexus

- between leadership, agility, and digital strategy.” *Journal of Business Research*, 145: 636-648.
- Anthopoulos, Leonidas, Reddick, Christopher, G., Giannakidou, Irene, & Mavridis, Nikolaos. 2016. “Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare. gov website.” *Government information quarterly*, 33(1): 161-173.
- Avital, Michel, & Te’Eni, Dov. 2009. “From generative fit to generative capacity: exploring an emerging dimension of information systems design and task performance.” *Information Systems Journal*, 19(4): 345-367.
- Barnard, Chester, I. 1938. *The Functions of the Executive (Vol. 11)*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bertrand, Jane, T., Brown, Judith, E., & Ward, Victoria, M. 1992. “Techniques for analyzing focus group data.” *Evaluation Review*, 16(2): 198-209.
- Bringer, Joy, D., Johnston, Lynne, H., & Brackenridge, Celia, H. 2006. “Using computer-assisted qualitative data analysis software to develop a grounded theory project.” *Field Methods*, 18(3): 245-266.
- Cash, David, W., Clark, William, C., Alcock, Frank, Dickson, Nancy, M., Eckley, Noelle, Guston, David, H., Jäger, Jill, & Mitchell, Ronald, B. 2003. “Knowledge systems for sustainable development.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(14): 8086-8091.
- Charmaz, Kathy. 2006. *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Chun, Young Han, & Rainey, Hal, G. 2005. “Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- Corbin, Juliet, & Strauss, Anselm. 1990. “Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria.” *Qualitative Sociology*, 13(1): 3-21.
- _____. 2008. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (3rd ed.)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- _____. 2015. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (4th*

- ed.). Thousand Oaks: Sage publications.
- Creswell, John, W. 2012. *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. London: Pearson.
- Cutts, Bethany, B., White, Dave, D., & Kinzig, Ann, P. 2011. "Participatory geographic information systems for the co-production of science and policy in an emerging boundary organization." *Environmental Science & Policy*, 14(8): 977-985.
- Gieryn, Thomas, F. 1983. "Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists." *American Sociological Review*, 48(6): 781-795.
- Glaser, Barney, & Strauss, Anselm. 1967. *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Goldfinch, Shaun. 2007. "Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector." *Public Administration Review*, 67(5): 917-929.
- Gustafsson, Karin, M., & Lidskog, Rolf. 2018. "Boundary organizations and environmental governance: Performance, institutional design, and conceptual development." *Climate Risk Management*, 19: 1-11.
- Guston, David, H. 1999. "Stabilizing the boundary between US politics and science: The role of the office of technology transfer as a boundary organization." *Social Studies of Science*, 29(1): 87-111.
- _____. 2001. "Boundary organizations in environmental policy and science: An introduction." *Science, Technology, & Human Values*, 26(4): 399-408.
- Heink, Ulrich, Marquard, Elisabeth, Heubach, Katja, Jax, Kurt, Kugel, Carolin, Neßhöver, Carsten, Neumann, Rosmarie, K., Paulsch, Axel, Tilch, Sebastian, & Timaeus, Johannes. 2015. "Conceptualizing credibility, relevance and legitimacy for evaluating the effectiveness of science-policy interfaces: Challenges and opportunities." *Science and Public Policy*, 42(5): 676-689.
- Hoppe, Robert. 2010. "Lost in translation? A boundary work perspective on making climate change governable." In P. P. J. Driessen, Pieter Leroy, & Wilhelmus van Vierssen (eds). *From climate change to*

- social change: Perspectives on science-policy interactions* (pp. 109–130). New York: International Books.
- Hoppe, Rob, Wesselink, Anna, & Cairns, Rose. 2013. “Lost in the problem: The role of boundary organisations in the governance of climate change.” *WIREs Climate Change*, 4(4): 283–300.
- Jasanoff, Sheila. 1996. “Beyond epistemology: Relativism and engagement in the politics of science.” *Social Studies of Science*, 26(2): 393–418.
- _____. 1987. “Contested boundaries in policy-relevant science.” *Social Studies of Science*, 17(2): 195–230.
- Jeong, Youkyoung, & Song, Jongdae. 2025. “Navigating ambiguity in crisis: the impact of organizational goal ambiguity on public sector performance in the wake of exogenous shocks.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(2): 248–259.
- Kelle, Udo. 2007. ““Emergence” vs. “forcing” of empirical data? A crucial problem of “grounded theory” reconsidered.” *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*. Supplement(19): 133–156.
- Kraus, Sascha, Ferraris, Alberto, & Bertello, Alberto. 2023. “The future of work: How innovation and digitalization re-shape the workplace.” *Journal of Innovation & Knowledge*, 8(4): 100438.
- Lave, Jean, & Wenger, Etienne. 1991. *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge university press.
- Lee, Jung Wook, Rainey, Hal. G., & Chun, Young Han. 2009. “Of politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of US federal agencies.” *Public Administration*, 87(3): 457–484.
- Leith, Peter, Haward, Marcus, Rees, Chris, & Ogier, Emily. 2016. “Success and evolution of a boundary organization.” *Science, Technology, & Human Values*, 41(3): 375–401. <https://doi.org/10.1177/0162243915601900>
- Lemos, Maria. C., Kirchhoff, Christine. J., Kalafatis, Scott. E., Scavia, Donald, & Rood, Richard. B. 2014. “Moving climate information off the shelf: Boundary chains and the role of RISAs as adaptive organizations.” *Weather, Climate, and Society*, 6(2): 273–285.
- Levina, Natalia, & Vaast, Emmanuelle. 2005. “The emergence of boundary

- spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems.” *MIS Quarterly*, 29(2): 335-363.
- Locke, Edwin, A., & Latham, Gary, P. 1990. *A Theory of Goal Setting & Task Performance*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- _____. 2002. “Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey.” *American Psychologist*, 57(9): 705.
- Lundberg, Heléne. 2013. “Triple Helix in practice: The key role of boundary spanners.” *European Journal of Innovation Management*, 16(2): 211-226.
- Mahaney, Robert, C., & Lederer, Albert, L. 1999. “Runaway information systems projects and escalating commitment.” *Proceedings of the 1999 ACM SIGCPR Conference on Computer Personnel Research*, 291-296.
- Miller, Clark. 2001. “Hybrid management: Boundary organizations, science policy, and environmental governance in the climate regime.” *Science, Technology, & Human Values*, 26(4): 478-500.
- Miller, Clark, A., & Wyborn, Carina. 2018. “Co-production in global sustainability: Histories and theories.” *Environmental Science & Policy*, 113: 88-95.
- Morgan, David, L., & Spanish, Margaret, T. 1984. “Focus groups: A new tool for qualitative research.” *Qualitative Sociology*, 7(3): 253-270.
- Morrison, David, E. 1998. *The Search for a Method: Focus Groups and the Development of Mass Communication Research*. Bloomington: Indiana University Press.
- Morse, Janice, M. 1991. “Strategies for sampling.” In Janice. M. Morse (ed), *Qualitative Nursing Research: A Contemporary Dialogue* (pp. 127-145). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Noble, Gary, & Jones, Robert. 2006. “The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships.” *Public Administration*, 84(4): 891-917.
- Nyumba, Tobias. O., Wilson, Kerrie, Derrick, Christina. J., & Mukherjee, Nibedita. 2018. “The use of focus group discussion methodology: Insights from two decades of application in conservation.” *Methods in Ecology and Evolution*, 9(1): 20-32.

- Olson, Richard, G. 2015. *Scientism and Technocracy in the Twentieth century: The Legacy of Scientific Management*. New York: Bloomsbury Publishing USA.
- O'Mahony, Siobhán, & Bechky, Beth. A. 2008. "Boundary organizations: Enabling collaboration among unexpected allies." *Administrative Science Quarterly*, 53(3): 422-459.
- Parker, John, & Crona, Beatrice. 2012. "On being all things to all people: Boundary organizations and the contemporary research university." *Social Studies of Science*, 42(2): 262-289.
- Porfrio, José, A., Carrilho, Tiago, Felício, José, A., & Jardim, Jacinto. 2021. "Leadership characteristics and digital transformation." *Journal of Business Research*, 124, 610-619.
- Rainey, Hal, G. 2009. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rittel, Horst, W., & Webber, Melvin. M. 1973. "Dilemmas in a general theory of planning." *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.
- Scott, William, G., & Mitchell, Terence, R. 1987. "The universal Barnard: His macro theories of organization." *Public Administration Quarterly*, 11(1): 34-58.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. 1989. "Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social studies of science*, 19(3): 387-420.
- Strauss, Anselm, & Corbin, Juliet, M. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tang, Ryan, Qiu, Xinlu, & Zhang, Michael, W. 2018. "Spanning the boundary of organisations: A systematic review of the inter-organisational boundary-spanning literature." In Michael W. Zhang, (Ed.), *Trust Building and Boundary Spanning in Cross-border Management*, 181-217. London: Taylor & Francis.
- The White House. 2025. "Winning the race: America's AI action plan." <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI>

-Action-Plan.pdf. 검색일 2026년 4월 27일.

- Tuholski, Andy. 2024. "Between governance and markets: An assessment of environmental boundary organizations." *Midwest Social Sciences Journal*, 27(1): 72-84.
- Wesselink, Anna, & Hoppe, Robert. 2020. "Boundary organizations: Intermediaries in science-policy interactions." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1412>. 검색일 2026년 4월 27일.
- Wiesenfeld, Batia, M., & Hewlin, Patricia, F. 2003. "Splintered identity and organizational change: The predicament of boundary spanning managers." In Jeffrey Polzer (ed). *Identity Issues in Groups* (pp. 27-52). Leeds: Emerald Group Publishing Limited.
- Williams, Paul. 2002. "The competent boundary spanner." *Public Administration*, 80(1): 103-124.
- Wilson, Melanie, & Howcroft, Debra. 2002. "Re-conceptualising failure: Social shaping meets IS research." *European Journal of Information Systems*, 11(4): 236-250.
- Winter, Susan, J., & Butler, Brian, S. 2011. "Creating bigger problems: Grand challenges as boundary objects and the legitimacy of the information systems field." *Journal of Information Technology*, 26(2): 99-108.

Understanding Boundary Organizations for Co-Production: Exploring Members' Experiences under Goal Ambiguity

Youkyoung Jeong

This study investigates the experiences and perceptions of members within boundary organizations, which are designed to foster inter-organizational collaboration. However, there is limited research on how employees perceive their roles and how these perceptions affect organizational performance. Through a focus group interview with public officials from boundary organizations and the application of grounded theory for analysis, this study explores the experiences and self-awareness of these members. The findings reveal that members often face goal ambiguity stemming from a lack of organizational recognition, which leads to a diminishing sense of identity and direction. Despite their efforts to implement changes for organizational stability, they encounter external resistance and a lack of internal authority, threatening the organization's sustainability. The results highlight the importance of clear goal-setting and enhanced collaboration among organizations to ensure the effective functioning of boundary organizations, providing valuable insights for future policy and institutional improvements.

※ Keywords: Boundary Organization, Goal Ambiguity, Grounded Theory