

## 문화행정 의사결정 영향요인에 관한 실증연구 : 행정인, 기획인, 예술인 집단 비교분석

장석류

[국문초록]

본 연구는 한국 문화행정 직무자가 의사결정을 할 때, 어떤 영향요인을 더 크게 받는지에 대한 질문에서 출발하였다. 예산이 분배되는 위계에 따라 정부 행정인, 지원기관 행정인, 기획인, 예술인으로 나누어, 의사결정 영향요인의 현실과 당위요인을 비교 분석하였다. 상위변인은 관료통제와 이해관계자의 기대로 나누어 서로가 충돌하였을 때, 당위와 현실에서 어떤 요인이 더 영향을 주는지 분석하였다. 관료통제 변인의 하위요인은 상위조직의 요구, 부처(기관)장의 요구, 직속상관의 요구로 나누었다. 이해관계자의 기대 변인의 하위요인은 일반고객의 기대, 전문가 집단의 기대, 내부동료의 기대로 나누었다. 분석방법은 집단별 현직 직무자 N=10명씩 총 40명을 대상으로 AHP(analytic hierarchy process) 분석방법을 적용하였다. AHP 방법론은 의사결정 과정을 계층화, 구조화하여 이를 단계별로 요인을 나누고, 요인 간의 쌍대 비교(pairwise comparison)를 통해 중요도를 구하는 방법이다.

연구결과, 모든 집단이 현실에서 관료통제 요인이 더 크게 작동한다고 하였다. 하위요인 가중치에서도 상위조직의 요구, 부처(기관)장의 요구, 직속상관의 요구 순으로 영향을 받는다고 하였다. 이에 반해 이해관계자의 변인 중, 일반고객의 기대는 기획인 집단(4순위)을 제외하고, 나머지 모든 집단에서는 가장 낮은 순위를 보였다.

현실과 다르게 당위적으로 의사결정에 더 영향을 미쳐야 한다는 요인은 차이가 있었다. 정부 행정인은 관료통제 변인이 당위적으로도 더 중요하다고 하였다. 그러나 나머지 집단은 이해관계자의 기대가 더 크게 반영되어야 한다고 하였다. 하위요인의 경우, 기획인, 예술인은 일반고객의 기대가 가장 크게 영향을 주어야 한다고 하였다. 지원기관 행정인은 전문가 그룹의 기대, 정부 행정인은 부처장의 요구가 1순위로 반영되어야 한다고 했다. 특히 지원기관 행정인, 기획인, 예술인은 당위적으로 상위조직의 요구가 의사결정에 가장 낮은 영향을 주어야 한다고 했지만, 현실에서는 팔길이 원칙이 적용되지 않는다는 인지 부조화를 나타내었다.

본 연구를 통해 한국 문화행정에서 의사결정에 필요한 자율성에 비해 일사불란하기를 원하는 관료 통제가 강하게 작동하고 있으며, 고객의 기대는 필요하다고 생각하는 것에 비해 낮게 반영되고 있음을 확인할 수 있다.

[주제어] 문화행정, 의사결정 영향요인, 관료통제, 이해관계자의 기대, 당위와 현실

\*본 논문은 2020년도 2월 장석류의 성균관대학교 행정학과 학술연구과정 박사학위논문 '문화행정의 가치충돌에 관한 실증연구'의 일부를 기반으로 수정 보완한 것이다.

투고일: 2020. 10. 10. 심사일: 2020. 10. 23. 게재 확정일: 2020. 11. 18.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2020.34.3.35>

장석류\_연세대학교 행정대학원 사회문화 강사/주저자(ryujang21@gmail.com)

## I. 서론

문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서(2019)를 보면, 조사를 받은 관련자들의 증언이 나온다. 이들은 당시 자신의 행동에 대한 의사결정을 할 때, 다양한 압력과 영향을 받았을 것이다. 당위적으로 자신이 옳다고 생각하는 가치가 있었을 것이고, 현실에서 관료제 권력이 요구하는 가치가 있었을 것이다. Gulick(1937)이 말하는 전통적 관료제의 좋은 행정은 계층제적 통제, 전문화, 명령계통의 통일, 명확한 규정과 절차를 이야기한다. 하지만 행정이 문화예술을 만났을 때, 명령계통의 통일성과 규정과 절차로 다루기에는 다양성을 추구하는 문화예술의 본질적 속성과 맞지 않을 수 있다. 예술인을 비롯한 주요 정책참여자를 규정과 제도로 직접 통제하고 관리하기는 어렵다. 또한, 문화예술은 기본적으로 계량화·정형화하기 힘든 가치의 영역이다. 일반적으로 정부 행정업무 대상의 많은 부분이 비계량적 가치이고, 문화예술은 특히 그렇다.

관료제 권력(bureaucratic power)은 공무원들의 계층조직이 생산하는 힘으로서, 관료제가 획득, 유지, 행사하는 권력을 의미한다(Etzioni-Halevy, 1985; Meier, 1993; 오재록, 2014). 20세기 행정 국가화 현상이 심화되면서 관료제 권력은 성장하였고, 관료제는 실적주의 인사제도, 직업공무원제, 전문성과 행동력을 바탕으로 권력을 배양, 확대, 재생산해낸 끝에 국가권력의 상당 부분을 실질적으로 장악하기에 이르렀다(오재록, 2018). Etzioni-Halevy(1985)는 관료제 현상이 부정적인 것만은 아니며, 민주적 기본질서에서 자연스럽게 나타날 수 있는 현상으로 볼 수 있지만, 관료제가 일반 국민의 요구와 기대를 배반할 위험도 언급하였다. 계층제적 지시에 근거한 정부의 비효율성과 낮은 생산성을 비롯해 블랙리스트 사건과 같은 행정윤리 문제는 반헌법적인 범죄였다.

이명석(2017)은 정부의 중앙집권적 명령이 사회문제 해결의 유일한 방법이라는 암묵적인 가정에 근거하는 주류 행정학의 한계와 함께 거버넌스의 필요성을 언급하였다. 이명석(2017)은 Elinor Ostrom의 저서 *Governing the Commons*를 통해 거버넌스의 의미를 설명하였다. “거버넌스는 공유재 문제를 해결하기 위해 요구되는 여러 가지 집행 행동의 문제를 관리하고 조직화해서 공유재 문제를 해결하는 것을 의미한다. 따라서 거버넌스의 핵심은 사람을 통치하거나 관리하는 것이 아니라, 사회문제를 통치하고 관리하는 것을 의미하는 셈이다.” 거버넌스적인 접근은 관료제의 한계를 보완하고, 다양한 공공재 문제해결을 위해 시민참여를 통해 견해와 입장을 정책과정에 투입할 수 있다(King & Stiver, 2001). 박천오(2002)는 정부 관료제의 시민참여 수용성 연구에서 공무원들이 시민참여의 당위성과 필요성에 대한 공감대가 존재한다는 것을 확인하였다. 한국행정도 다변화되는 사회환경 속에서 공청회, 간담회, 각종 위원회, 여론조사 등의 제도를 통해 이해관계자의 다양한 기대를 수렴하려고 한다.

하지만 직무자는 관료제 통제와 이해관계자의 기대 속에서 결국 의사결정을 해야 한다. Cooper(2013)는 행정인은 공공선(the public good)의 전문적인 수호자로 자신의 내면적 확신과 일치하는 방법으로 행동할 수 있어야 한다고 했다. 여기서 행동에 대한 책무 간의 충돌이 생길 수 있다. 객관적 책임으로 선출직 공직자에 대한 책임, 상사와 부하직원에 대한 책임, 시민에 대한 책임이 있고, 주관적 책임으로 충성, 양심 및 정체성에 대한 신념을 언급하였다. 윤건수(2017)는 공직 수행의 딜레마와 의사결정 연구에서 공직 수행자가 상반된 가치 대안에서 선출직 공직자의 요구, 상관의 명령, 고객의 기대 사이에서 의사결정의 딜레마가 있음을 제시하였다. 행정은 어떤 일이 완성되어 가게 하는 기술이며, 그것은 언제나 의사결정 과정과 동시에 전개된다(Simon, 1976). 문화행정을 수행하는 과정에서도 집단 간 많은 어려움이 있으며, 어려움의 대부분은 의사결정 상황과 직결된다. 불확실성, 갈등, 비밀관성, 혼선, 스트레스 등의 용어는 의사결정의 어려움을 전달하는 용어들이다. 의사결정에 영향을 주는 요인은 다양하게 존재한다.

본 연구에서는 한국 문화행정에서 직무자가 의사결정을 할 때, 관료통제 요인과 이해관계자의 기대요인이 충돌하였을 때, 어떤 요인에 가중치를 가지고 영향을 받는지 현실과 당위로 나누어 비교 분석해 보고자 한다. 한국 문화행정은 공식적으로 ‘팔길이 원칙’을 근간으로 한다. 1992년 대통령 선거전 때, 김대중 후보가 “지원은 하되 간섭하지 않는 문화예술정책을 추진하겠습니다”라고 언급한 이후, 이 원칙은 지금까지 중요하게

다뤄지고 있다. 문화행정 수행의 주체인 행정인<sup>1)</sup> 기획인<sup>2)</sup>, 예술인<sup>3)</sup>이 직무 환경에서 만나는 관료통제 요구와 이해관계자의 기대 사이에서 한국 문화행정은 적절한 팔길이를 갖고 있는지 궁금했다. 이를 위해 문화행정 직무 집단별로 의사결정 시에 어떤 영향요인이 현실에서 가중치를 가지고 반영되고, 당위적으로 중요하게 인식하는 요인은 어떻게 차이가 나는지 분석해 보고자 한다. 만약 의사결정 영향요인의 당위와 현실이 차이가 크다면 직무자가 의사결정을 할 때, 내적인 딜레마 상태의 인지 부조화가 클 것으로 추론할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 의사결정 영향요인: 관료통제

문화행정 직무자는 정부조직에 속해있다. 정부조직은 Max Weber(1922)가 말한 관료제의 구조를 띠고 있으므로 상관이나 상급기관에 대한 헌신과 규범에 대한 순응을 강조한다. 또한 계층제 권력관계는 예산에 대한 자원의존관계를 가지고 있다. 조직이 부족한 자원을 확보하기 위해 외부조직에 의존하는 상황을 설명하는 것이 자원의존이론(resource dependence theory)이다(Pfeffer & Salancik, 1978). 의존관계는 권력관계와 관련이 있다. 배정근(2012)은 외부환경에 대한 의존성의 크기는 중요한 자원일수록, 대체 가능성이 적을수록, 자원에 대한 통제권이 약할수록, 자원의 집중성이 높을수록 의존성이 높다고 하였다. 통제권은 자원의 분배와 사용에 관한 권한을 의미하고, 집중성은 자원 제공자의 대체 가능성을 의미한다. 필요한 자원의 의존도가 커질수록 위계적 관계가 커지는 것이다.

이러한 관점에서 본 연구의 대상이 되는 정부 행정인, 지원기관 행정인, 기획인, 예술인은 계층적으로 예산자원에 의존관계를 가지고 있고, 위계에 따른 힘의 차이가 클 수

- 1) 본 연구에서 ‘행정인’의 범위는 문화체육관광부, 서울시 문화본부 소속의 공무원들을 ‘정부 행정인’으로 분류하고, 문화예술위원회, 서울문화재단 등에서 예술지원업무를 수행하는 사람과 국공립예술극장, 예술단체에서 경영지원업무를 수행하는 사람을 ‘지원기관 행정인’으로 분류한다.
- 2) ‘기획인’은 국공립예술극장, 예술단체에 소속되어 주요 사업을 실행하는 사람으로 연구 범위를 제한한다. 공연기획, 홍보마케팅, 전시, 축제, 예술교육 등의 업무를 하는 사람을 ‘기획인’으로 분류한다.
- 3) ‘예술인’은 국공립예술극장, 예술단체 예산으로 작품을 창작하거나 실연하는 사람과 예술감독 혹은 소속 단원의 지위에 있는 사람으로 연구 범위를 한정한다.

있다고 예상할 수 있다. 또한, 인사권과 관료통제 관점에서 문화체육관광부 장관은 대통령이 임명하고, 청와대와 국회로부터 국정 기조에 대한 지시와 정책추진에 대한 견제를 받는다. 문화예술위원회, 국립극장, 국립극단 등의 예술기관장은 문화부 장관이 임명권을 가진다. 임명된 기관장은 기관에 소속된 행정인, 기획인, 예술인에 대한 인사권을 가진다. 예술기관의 기관장은 기획재정부를 통한 공공기관 관리 대상으로 정원과 예산, 각종 제도의 규범 통제를 받고, 국회 소관 위원회 위원들로부터 국정감사 등을 통한 감시를 받게 된다.

이런 위계적 관료제 구조에서 직무 수행자는 첫째로, 상위조직의 압력으로 의사결정에 영향을 받게 된다. 문화부는 청와대와 기재부, 국회로부터 예술기관은 주로 문화부로부터 공적 책무성을 요구받게 된다. 본 연구의 대상이 되는 예술기관은 문화부 예술정책관에 소속된 예술정책과, 공연전통예술과를 통해 관리·감독을 받는다. 이러한 구조에서 문화부와 예술기관에는 상위조직으로부터 제한된 임기를 가진 조직의 대표가 임명되어 온다. 또한, 연간 업무의 목표설정과 결과에 대해 감리·감독을 받는다. 조직별로 있는 이사회에는 문화부의 담당 국(과)장이 당연직 이사로 참여하여 연간 사업에 대한 예산편성과 결산에 관여하고, 이사회에 의결된 내용을 문화부 장관이 최종 문서화하여 승인한다. 이런 구조에서 상위조직의 요구는 직무자의 의사결정 시에 주요한 영향요인으로 고려된다. 오재록(2006;2011;2018)은 관료제 권력을 정량적으로 나타낼 수 있는 관료제 권력지수를 실증적으로 연구하였다. 기획재정부의 경우는 노무현 정부 이래 지속적으로 상대 권력이 월등히 높은 것으로 나타났고, 최근 연구인 박근혜 정부 43개 중앙부처의 경우, 기획재정부 권력지수가 1위였고, 문화체육관광부는 13위의 순위를 보였다.<sup>4)</sup> 강한 권력지수를 가진 상위기관일수록 하위조직의 의사결정에 더 큰 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다.

둘째는, <표 1>과 같이 직무자가 속한 관료제 조직 내에서 부처(기관)장의 명령과 조직에 대한 충성요구이다. 예술기관의 기관장은 기관유형에 따라 다른 리더십 유형이 임명된다. 국립극단, 서울시향, 국립발레단 등은 해당 장르에서 검증되어 인정받는 예술가가 임명되는 경우가 많다. 소속 예술단이 추구하는 예술성을 유지하고, 작품 제발을 통한 관객과의 접점에서 예술적 역량을 요구받는다. 국립극장, (재)세종문화회관, (재)

4) 오재록(2006;2011;2018)의 연구에서 권력지수(Bureaucratic Power Indices)는 자원, 자율성, 네트워크, 잉여력, 잠재력 변수를 측정하여 권력지수를 산출하였다.

정동극장 등은 극장 공간에 대한 이해와 문화행정, 예술경영, 예술가와 협업역량 등이 요구된다. 문화예술위원회, 서울문화재단, 예술경영지원센터 등 2차 예술지원기관은 전반적인 문화정책, 문화행정, 예술경영 분야에 대해 전문가들이 주로 임명된다. 또한, 국정 기조에 따라 선호되는 기관장의 역량과 성향은 차이가 날 수 있으며, 기관장의 요구에 따라 실무자의 의사결정은 영향을 받게 된다. 많은 예술기관은 조직 규모가 100명 미만의 정원 구성을 하고 있다. 이러한 특징으로 기관장을 중심으로 명령체계가 집권화 되는 경향이 강하다. 기관장의 관심에 따라 의사결정에 영향을 많이 받는 직무자가 있고, 영향이 덜한 직무자가 있을 수 있다. 기관장은 인사권을 가지고 있고, 직무자의 성취 욕구와 동기에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

세 번째로, 직무자의 업무에 직접적인 의사결정에 영향을 주는 것은 계층적으로 직속상관이다. 직무자 대부분의 직속상관은 중간관리자가 된다. 문화부에서 중간관리자는 국(과)장이 되고, 예술기관은 팀장, 본부장급 직위에 해당한다. 중간관리자는 조직의 장으로부터 직무에 대한 책무성을 요구받게 되고, 이에 따라 실무자의 의사결정에 영향을 끼친다. 중간관리자는 업무의 분장과 세부 사업집행 예산에 대한 통제권을 갖고, 최종적으로는 성과평가 권한을 통해 실무자의 판단과 결정에 영향을 준다.

〈표 1〉 의사결정 영향요인: 관료통제

관료통제	
상위조직의 요구	상위조직으로부터 대표자 임명, 예산편성, 사업평가, 연간 사업계획과 결산에 대한 승인 권한으로 영향
부처(기관)장의 요구	인사권을 통해 직무와 직책에 영향, 직무 평가, 조직 내 업무분장을 통해 직무자의 욕구와 동기에 영향
직속상관의 요구	세부적 업무분장과 사업실행에 대한 예산 분배 성과평가 권한으로 담당자에 영향

## 2. 의사결정 영향요인: 이해관계자의 기대

역할이론, 윤리적 의사결정, 행정 책임과 통제, 행정이념과 가치 등의 연구들은 모두 의사결정자가 선택의 어려움을 겪는 이유로 조직 밖의 환경적 요소인 고객을 언급하고 있다(윤건수, 2017). 행정도 수요와 필요성이 합리적으로 있어야 예산과 정책이 투입된다. 경영학에서 전통적인 고객의 정의는 재화와 서비스의 구매자(Alford, 2002)를 의미하지만, 내부고객의 태도가 최종소비자인 외부고객의 만족도에 큰 영향을 미치는 독

립변수로 주목을 받았다(Rafiq & Ahmend, 2000). 윤수재·김지수(2011)는 정부 정책만족도 개선방안 연구에서 고객의 범위를 일반 국민과 기획·수립·집행과정에 참여한 내부고객, 그리고 외부전문가를 대상으로 나누어 분석하였다. 문화행정에도 정책의 대상과 핵심고객이 존재한다. 문화행정의 고객은 크게 창작을 지원하는 예술가와 예술을 누리하고자 하는 일반 국민으로 나눌 수 있다. 창의적인 예술성을 실현하고, 누리는 고객들의 만족과 지지는 문화행정 의사결정에 영향을 끼치는 중요한 맥락이다. 고객의 분류를 일반 고객, 함께 일을 추진하는 내부고객, 예술계 전문가 그룹으로 나누었을 때, 각각의 고객집단이 가지는 기대는 비슷할 수 있지만, 차이가 날 수도 있다. 여기서 직무자는 고객 간의 기대가 충돌되었을 때, 의사결정에 딜레마를 가질 수 있다. 수요자들의 서비스에 대한 기대와 만족 사이의 불일치를 설명하는 이론으로 기대불일치이론(expectancy disconfirmation theory)이 있다. 시장이라는 공간에서 소비자의 만족과 관련하여 제시되었지만, 행정학을 비롯한 사회과학 분야에서도 다루어지고 있다(강혜진, 2018). 고객으로서 이해관계자의 기대 간에 충돌이 있었을 때, 직무자의 의사결정에 따라 기대가 일치되는 고객과 불일치되는 고객이 생길 수 있는 것이다.

공공부문의 고객 유형은 지나치게 광범위하게 정의하고 있다는 단점이 있다(이광희·임동진 외, 2009). 정부 행정인의 일반고객과 지원기관 행정인, 기획인, 예술인 집단의 일반고객에 대한 인식은 차이가 날 수 있다. <표 2>와 같이 정부 행정인은 넓은 범위의 국민을 고객으로 인식할 수 있다. 이에 비해 예술기관 기획인과 예술인의 일반고객은 관람객, 방문객, 관련 예술가 등 직무자의 사업과 직접적인 관계가 있는 범위에서 고객을 인식할 수 있다.

또한 집단별로 전문가 그룹으로 인식하는 대상도 차이가 있을 수 있다. 정책전문가, 대학교수, 예술계 종사자, 마케팅 전문가, 관계기관 담당자, 기자, 평론가 등 집단별로 각각의 전문가 그룹에게 느끼는 기대에 대한 민감성 차이가 존재할 수 있다.

내부동료의 경우도 문화부, 서울시 문화본부와 같이 정부조직에 있는 공무원 동료와 문화예술위원회, 서울문화재단 같은 2차 예술기관의 내부동료가 바라는 기대에 차이가 있을 수 있다. 국립극장, 세종문화회관, 정동극장 같은 국공립극장에 있는 내부동료와 서울시향, 국립극단, 국립발레단 같은 예술단체에 소속되어 있을 때의 내부동료 기대 간에도 차이가 있을 수 있다. 문화행정에 대한 일반 국민의 기대는 그 자체가 목적이 될 만큼 중요하게 여겨질 수 있지만, 직무자가 느끼는 체감성은 상대적으로 약할 수 있

다. 오히려 전문가 집단과 조직내부 동료의 기대에 담당자가 의사결정 시에 받는 체감적인 영향력은 높을 수 있고, 대응하려는 욕구도 강할 수 있다.

〈표 2〉 의사결정 영향요인: 이해관계자의 기대

이해관계자의 기대	
일반고객의 기대	일반국민, 정책(사업)의 대상이 되는 직접고객, 관객 등의 기대
전문가 그룹의 기대	문화예술 전문가, 관계기관 담당자, 언론인, 평론가 등의 기대
내부 동료의 기대	직무자와 수평적 관계를 갖는 조직 혹은 프로젝트 동료의 기대

### Ⅲ. 분석방법

#### 1. AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석 방법론 논의

AHP(analytic hierarchy process)는 의사결정의 과정을 계층화, 구조화하여 이를 단계별로 요인들을 나누고, 요인들 간의 쌍대 비교(pairwise comparison)를 통해 중요도를 구하는 방법이다. Satty(1977)가 제시한 원리들에 기반한 과학적 의사결정 방법의 하나이다. AHP는 인간의 사고체계와 비슷한 접근방법으로 문제를 분석하고 분해해 구조화할 수 있는 측면과 모형을 이용하여 상대적 중요도 및 선호도를 체계적으로 ‘비율 척도화’ 해서 정량적 형태로 결과를 얻을 수 있다는 측면에서 유용하다(이유화 외 2012).

AHP는 의사결정의 목표 또는 평가 기준이 복합적인 경우, 이를 구조화시켜 요인들을 단계별로 계층(hierarchy)화해서, 주요 요인과 하위지표들로 다시 세분화한다. 그리고 요인들 간 쌍대 비교를 통해 상대적 중요도를 도출하고, 측정에 논리적 일관성을 유지해야 한다. 의사결정과 관련된 요인들의 특성과 측정기준이 다양하게 적용되는 의사결정 문제에 효과적이다. 의사결정권자가 결정할 수 있는 여러 대안을 체계적으로 계층화, 서열화하여 상대적 가중치(weight)를 비율척도(ratio scale)로 전환하는 과정을 제시한다.

계층분석을 함에 있어 성공 여부는 비교 대안을 찾아내고, 이들 간의 논리적 계층구조를 잘 구성하느냐에 달려 있다(진상기, 2008). 또한, AHP에서 중요한 일관성 원리는 인간사고의 정성적 측면과 정량적인 부분을 결합할 수 있는 분석방법이다. 문제와 계층



을 규정할 때는 정성적이고, 선호를 표현하고 판단할 때는 정량적이다. 이 때문에 AHP는 정치 및 사회경제적 복잡한 문제를 해결할 수 있는 강력한 분석방법으로 평가되고 있다(Satty & Vargas, 2001). AHP 기법을 활용한 분석은 단계별로 나누어 볼 수 있다. 첫 단계는 응답 결과를 데이터로 코딩 후 데이터를 확인하는 과정이다. 2단계는 코딩을 거친 데이터를 두 점 비교 행렬로 개별 분석하여 일관성 비율(consistency ratio: CR)<sup>5)</sup>이 0.1 이하인 경우만을 선별한다. 3단계는 선택 요인들에 대한 응답자들의 우선순위를 종합하는 단계이다. <표 3>은 AHP를 이용한 연구 분석절차를 요약한 것이다.

<표 3> AHP를 이용한 연구 분석절차

구분	내용
가치선호 계층설정	의사결정 요인과 가치 요인 구분
	가치선호 성질 규정
	가치선호 상위개념과 하위개념으로 계층 순서 배열
쌍대비교판단	의사결정 요인, 가치선호 지표별 쌍대비교 및 판단
상대적 가중치 추정	의사결정 요인, 가치선호 지표별 상대적 가중치 추정
판단의 종합	상대적 복합가중치 종합화

AHP는 논리적 방법으로 개인의 판단과 가치를 결합하여 문제해결 및 분석을 하는 방법론이다. AHP 조사 대상을 선정하면서 선별적 선택이 필요하다. 따라서 일반인을 대상으로 대규모 설문이 아닌 이해 당사자, 해당 집단의 주요 의사결정 층, 전문가 집단 등이 해당 문제를 판단하고 구성하는지를 확인할 수 있는 대상으로 조사한다. 연구문제와 직결된 관계자들의 경험, 지식, 논리, 직관을 바탕으로 분석함으로써 설명력을 증대시킬 수 있다(조근태, 2002). 본 연구에서도 이러한 장점으로 계층분석 모형을 적용하였다.

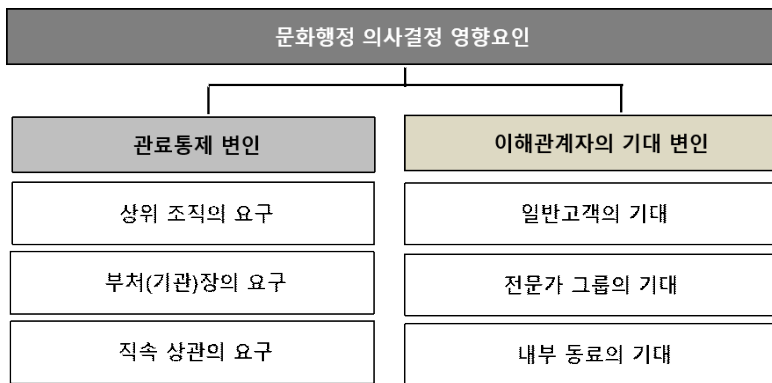
## 2. 계층적 분석요인 구성

[그림 1]은 앞선 논의를 정리한 문화행정 의사결정 영향요인 계층도이다. 상위변인

5) 일관성 비율(CR)은 난수 지수(RI)에 대한 일관성 지수(CI)의 비율로 일반적으로 0.1을 초과할 경우, 일관성이 없다고 판단한다. 일부 논문의 경우, 0.2를 기준으로 하나, 고길곤·하계영(2003: 294)에 따르면 정책 분야의 경우는 더 엄격하게 적용하여 대다수가 0.1로 하고 있다.

은 관료통제 변인과 이해관계자 기대변인으로 구성되었다. 관료통제 변인의 하위지표는 상위조직의 요구, 부처(기관)장의 요구, 직속상관의 요구로 구성되었다. 상위조직의 요구는 상위조직으로부터 대표자 임명, 예산편성, 사업평가 등에 대한 영향 지표이다. 부처(기관)장의 요구는 인사권을 바탕으로 조직의 방향설정, 예산집행, 성과평가 권한으로 직무자 의사결정에 대한 영향 지표이다. 직속상관의 요구는 세부 업무분장과 결재 권한을 통한 영향 지표이다.

[그림 1] 문화행정 의사결정 영향요인 계층도



이해관계자의 기대 변인의 하위지표는 일반고객의 기대, 전문가 그룹의 기대, 내부 동료의 기대로 구성되었다. 일반고객의 기대는 정책이나 혹은 사업 대상이 되는 시민, 지원대상 예술인, 관객 등의 기대에 대한 지표이다. 전문가 그룹의 기대는 문화예술 전문가, 관계기관 담당자, 기자, 평론가 등의 집단에서 오는 기대지표이다. 내부 동료의 기대는 직무자와 수평적 관계를 갖는 조직 내부 혹은 프로젝트를 함께 하는 동료 집단의 기대지표이다.

## IV. 문화행정 의사결정 영향요인 분석

### 1. 기술통계 분석

본 연구에서는 현직에 있는 한국 문화행정 직무 집단별 N=10명씩 총 40명이 <표 4>와 같이 문화행정 의사결정 영향요인 AHP 설문 조사에 참여하였다.

〈표 4〉 AHP분석 연구참여자 기술통계

구분	성별	조직	직업정체성	경력
집단1 (N=10) 정부행정인	남 N=4 여 N=6	문화체육관광부 N=7 서울시 문화본부 N=3	행정인 N=10 기획인 N=0 예술인 N=0 혼합형 N=0	1. 5년 이하 N=2 2. 6년~10년 N=3 3. 11년~15년 N=2 4. 16년~20년 N=0 5. 21년 이상 N=3
집단2 (N=10) 2차 지원조직 행정인	남 N=4 여 N=6	문화예술위원회 N=3 서울문화재단 N=2 예술경영지원센터 N=2 극장/단체 행정파트 N=3	행정인 N=6 기획인 N=0 예술인 N=0 혼합형 N=4	1. 5년 이하 N=0 2. 6년~10년 N=4 3. 11년~15년 N=3 4. 16년~20년 N=1 5. 21년 이상 N=2
집단3 (N=10) 기획인	남 N=3 여 N=7	국립극장 N=2 예술의 전당 N=1 세종문화회관 N=1 정동극장 N=1 남산국악당 N=1 국립예술단체 N=4	행정인 N=1 기획인 N=6 예술인 N=0 혼합형 N=3	1. 5년 이하 N=0 2. 6년~10년 N=2 3. 11년~15년 N=1 4. 16년~20년 N=7 5. 21년 이상 N=0.
집단4 (N=10) 예술인	남 N=7 여 N=3	국립예술단체 소속 N=5 프로젝트 계약관계 N=5	행정인 N=0 기획인 N=0 예술인 N=9 혼합형 N=1	1. 5년 이하 N=0 2. 6년~10년 N=2 3. 11년~15년 N=2 4. 16년~20년 N=3 5. 21년 이상 N=3

정부 행정인은 문화체육관광부(N=7), 서울시 문화본부(N=3)가 참여하였다. 지원 기관 행정인은 문화예술위원회(N=3), 서울문화재단(N=2), 예술경영지원센터(N=2), 극장·예술단체 행정지원(N=3) 직무자가 참여하였다. 기획인은 국립극장(N=2), 예술의 전당(N=1), 정동극장(N=1), 남산국악당(N=1), 국립극단을 비롯한 예술단체(N=4)에 있는 사업기획, 홍보마케팅 직무에 있는 10명이 참여하였다. 예술인은 국립발레단, 서울시향 등 국공립 단체소속 예술인(N=5)과 국공립극장 혹은 예술단체와 프로젝트 계약관계로 작가, 연출가, 안무가 등으로 활동했던 예술인(N=5)이 참여하였다. 성별과 경력변수가 한쪽으로 치우치지 않게 고려하였다. 직업정체성은 행정인, 기획인, 예술인, 혼합형으로 질문하였는데, 정부 행정인과 예술인은 분석집단 구분과 대체적으로 일치하였다. 지원기관 행정인과 기획인은 자신의 직업정체성을 혼합형으로 인식하는 비율이 상대적으로 높았다.

6) 본 설문은 2019년 5월 1일부터 6월 30일에 걸쳐 조사진행하였다.

## 2. 집단별 의사결정 영향요인 AHP 분석<sup>7)</sup>

### 1) 정부 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석

〈표 5〉 정부 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_현실

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	(현실) 관료통제 요인(*) (0.769)	상위조직의 요구	0.357	1(*)
		부처(기관)장의 요구	0.277	2
		직속상관의 요구	0.135	3
	이해관계자의 기대 요인 (0.231)	일반고객의 기대	0.066	6(*)
		전문가 집단의 기대	0.097	4
		내부동료의 기대	0.067	5

〈표 5〉를 보면 현실에서 정부 행정인이 생각하는 의사결정영향 상위요인은 관료통제(0.769) 요인적재량이 이해관계자의 기대(0.231) 적재량보다 많았다. 하위요인은 상위조직의 요구(0.357), 부처(기관)장의 요구(0.277), 직속상관의 요구(0.135)로 관료통제 요인 지표가 모두 상위에 배치되었다. 그 다음 전문가 집단의 기대(0.097), 내부동료의 기대(0.067), 일반고객의 기대(0.066) 순으로 배치되었다. 관료통제 요구의 방향성이 일반고객의 기대와 비슷할 경우 문제가 없겠지만, 그 차이가 크면 국민이 필요한 공공서비스를 제공하지 못하거나, 불필요한 정책 사업을 실행할 수 있다.

〈표 6〉 정부 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_당위

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	(당위) 관료통제 요인(*) (0.663)	상위조직의 요구	0.238	2
		부처(기관)장의 요구	0.258	1(*)
		직속상관의 요구	0.167	3
	이해관계자의 기대 요인(0.337)	일반고객의 기대	0.136	4
		전문가 집단의 기대	0.114	5
		내부동료의 기대	0.087	6(*)

7) 데이터 쌍대비교행렬로 개별 분석하여 일관성 비율(consistency ratio: CR)이 0.1 이하인 경우만을 선별하였고, 코딩하면서 0.1이 넘으면 응답자에게 추가 설명 후 재응답 요청함.

정부 행정인은 당위적으로도 의사결정영향 상위요인은 관료통제(0.663) 요인적재량이 이해관계자의 기대(0.337) 적재량보다 많았다(<표 6>). 하위요인은 부처(기관)장의 요구(0.258), 상위조직의 요구(0.238), 직속상관의 요구(0.167)로 관료통제 요인 지표가 모두 상위에 배치되었다. 현실과 차이가 있는 것은 상위조직의 요구보다는 부처 장관의 요구가 당위적으로 더 반영되어야 한다고 하였다. 그 다음 일반고객의 기대(0.136), 전문가 집단의 기대(0.114), 내부동료의 기대(0.087) 순으로 배치되었다. 현실에서 일반고객의 기대(0.066)는 가장 낮은 영향을 준다고 인식한 것에 비해 당위적으로 좀 더 반영되어야 한다는 차이를 보였다.

## 2) 지원기관 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석

현실에서 지원기관 행정인이 생각하는 의사결정영향 상위요인은 관료통제(0.801) 요인적재량이 이해관계자의 기대(0.199) 적재량보다 크게 높았다(<표 7>). 하위요인은 상위조직의 요구(0.477), 부처(기관)장의 요구(0.244), 직속상관의 요구(0.080)로 관료통제 요인 지표가 모두 우선순위에 배치되었다. 그 다음 전문가 집단의 기대(0.069), 내부동료의 기대(0.068), 일반고객의 기대(0.061) 요인적재량 순으로 배치되었다.

<표 7> 지원기관 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석 \_현실

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
(현실) 의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.801)	상위조직의 요구	0.477	1(*)
		부처(기관)장의 요구	0.244	2
		직속 상관의 요구	0.080	3
	이해관계자의 기대 요인(0.199)	일반고객의 기대	0.061	6(*)
		전문가 집단의 기대	0.069	4
		내부동료의 기대	0.068	5

하위요인 6개 지표에서 상위조직의 요구(0.477)가 큰 비중의 적재량을 가지고 있으며, 부처(기관)장의 요구(0.244) 지표와 함께 요인적재량이 0.721의 비중을 보였다. 상위조직인 문화부가 지원기관인 문화예술위원회에 블랙리스트 사건과 같은 원리원칙에 어긋나는 요구를 하더라도 현실에서 의사결정을 해야 할 때, 이해관계자의 기대와 균형을 가지고 반영하기 어려운 상대적 가중치를 보인다.

〈표 8〉 지원기관 행정인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_당위

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	(당위) 관료통제 요인(*) (0.404)	상위조직의 요구	0.060	6(*)
		부처(기관)장의 요구	0.174	3
		직속 상관의 요구	0.171	4
	이해관계자의 기대 요인(0.596)	일반고객의 기대	0.201	2
		전문가 집단의 기대	0.233	1(*)
		내부동료의 기대	0.162	5

하지만 〈표 8〉에서 당위적으로 지원기관 행정인의 의사결정영향 상위요인은 차이를 보였다. 이해관계자의 기대(0.596) 요인적재량이 관료통제(0.404) 적재량보다 많았다. 하위요인은 전문가 집단의 기대(0.233) 순위가 가장 높았다. 문화예술위원회, 서울문화재단 같은 지원기관 행정은 직접사업보다는 정책을 통한 예산의 2차 분배 역할이 중요하다. 이와 관련하여 전문가 집단의 기대와 요구를 중요하게 인식한다고 할 수 있다. 그 다음은 일반고객의 기대(0.201), 기관장의 요구(0.174) 순으로 나타났다. 상대적으로 내부동료의 기대(0.162)는 낮았고, 특히 현실에서 상위조직의 요구(0.477)는 가장 강한 영향요인으로 작용하지만, 당위에서 상위조직의 요구(0.060) 요인적재량은 가장 낮은 순위로 그 필요성을 드러내면서, 지원행정 조직의 의사결정 자율성에 대한 욕구를 확인할 수 있다.

### 3) 기획인 의사결정 영향요인 우선순위 분석

〈표 9〉는 현실에서 기획인이 생각하는 의사결정영향 상위요인은 관료통제(0.767) 요

〈표 9〉 기획인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_현실

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	(현실) 관료통제 요인(*) (0.767)	상위조직의 요구	0.317	1(*)
		부처(기관)장의 요구	0.309	2
		직속 상관의 요구	0.142	3
	이해관계자의 기대 요인(0.233)	일반고객의 기대	0.108	4
		전문가 집단의 기대	0.069	5
		내부동료의 기대	0.055	6(*)

인적재량이 이해관계자의 기대(0.233) 적재량보다 많았다. 하위요인은 상위조직의 요구(0.317), 부처(기관)장의 요구(0.309), 직속상관의 요구(0.142)로 관료통제요인 지표가 모두 우선순위에 배치되었다. 그 다음 일반고객의 기대(0.108), 전문가 집단의 기대(0.069), 내부동료의 기대(0.055) 순으로 배치되었다.

하지만 당위적으로 기획인 의사결정영향 상위요인은 차이를 보였다. 이해관계자의 기대(0.705) 요인적재량이 관료통제(0.295) 적재량보다 많았다(〈표 10〉). 하위요인은 일반 고객의 기대(0.398) 순위가 다른 요인에 비해 크게 높았다. 국립극장, 세종문화회관, 국립극단, 국립발레단 등 국공립극장과 예술단체 소속 기획인은 행정인에 비해 직접 사업을 수행한다. 그래서 상대적으로 일반고객의 수요와 기대가 잘 보이고 당위적으로 응대해야 한다고 인식하고 있었다. 다음으로 전문가 집단의 기대(0.155), 내부동료의 기대(0.152)가 중요하게 나타났다.

〈표 10〉 기획인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_당위

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
(당위) 의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.295)	상위조직의 요구	0.063	6(*)
		부처(기관)장의 요구	0.096	5
		직속 상관의 요구	0.136	4
	이해관계자의 기대 요인(0.705)	일반고객의 기대	0.398	1(*)
		전문가 집단의 기대	0.155	2
		내부동료의 기대	0.152	3

현실에서 상위조직의 요구(0.317), 기관장의 요구(0.309)가 의사결정 영향요인으로 나란히 높은 순위를 보였지만(〈표 9〉), 당위적으로 기관장으로 요구(0.096), 상위조직의 요구(0.063)는 낮은 순위를 보였다(〈표 10〉). 기관장의 요구가 당위적으로 낮게 나왔다는 것은 기획인 직무자의 재량권에 대한 필요성을 드러내는 것으로 분석할 수 있다. 실제 현실에서 3년마다 바뀌는 기관장이 이전 기관장 사업들을 변화와 혁신의 이름으로 매몰시키는 경우는 비일비재하다. 당위적으로 낮은 상위조직의 요구 또한 기획인이 인식하는 조직의 자율성 결핍을 상대적으로 드러내는 것으로 볼 수 있다.

#### 4) 예술인 의사결정 영향요인 우선순위 분석

〈표 11〉 예술인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_현실

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
(현실) 의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.735)	상위조직의 요구	0.354	1(*)
		부처(기관)장의 요구	0.247	2
		직속 상관의 요구	0.134	3
	이해관계자의 기대 요인(0.265)	일반고객의 기대	0.059	6(*)
		전문가 집단의 기대	0.124	4
		내부동료의 기대	0.082	5

현실에서 예술인이 생각하는 의사결정영향 상위요인은 관료통제(0.735) 요인적재량이 이해관계자의 기대(0.265) 적재량보다 많았다(〈표 11〉). 하위요인은 상위조직의 요구(0.354), 부처(기관)장의 요구(0.247), 직속상관의 요구(0.134)로 관료통제요인 지표가 모두 우선순위에 배치되었다. 그 다음 전문가 집단의 기대(0.124), 내부동료의 기대(0.082), 일반고객의 기대(0.059) 순으로 배치되었다.

〈표 12〉 예술인 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_당위

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
(당위) 의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.343)	상위조직의 요구	0.080	6(*)
		부처(기관)장의 요구	0.142	3
		직속 상관의 요구	0.121	5
	이해관계자의 기대 요인(0.657)	일반고객의 기대	0.359	1(*)
		전문가 집단의 기대	0.168	2
		내부동료의 기대	0.131	4

하지만 〈표 12〉에서 당위적으로 예술인 의사결정영향 상위요인은 차이를 보였다. 이해관계자의 기대(0.657) 요인적재량이 관료통제(0.343) 적재량보다 많았다. 하위요인은 일반고객의 기대(0.359) 순위가 다른 요인에 비해 가장 높았다. 예술단체 소속 예술가이든 프로젝트 계약을 통해 창작에 참여하는 예술가 모두 일반고객의 기대를 충족시켜야 한다는 부분에 가중치를 두었다. 그 다음으로 전문가 집단의 기대(0.168), 단체장으로 요구(0.142) 순으로 나타났다. 예술인의 대표자인 예술감독은 직접적인 미학적



의사결정권을 갖고 있는데, 이에 대한 당위적인 수용성이 비교적 높다고 분석할 수 있다. 현실과 당위에서 특히 차이를 보이는 것은 일반고객의 기대(0.059)가 현실에서 가장 낮게 나타난 것에 비해 당위는 가장 높게 나타났다. 또한, 당위적으로 상위조직의 요구(0.080)는 가장 낮게 나타났지만, 현실에서는 가장 높게(0.354) 나타났다. 예술인 또한 조직의 자율성에 대한 욕구를 강하게 드러내고 있었다.

## 5) 집단 간 의사결정 영향요인 AHP 결과 비교

### (1) 전체집단 의사결정 영향요인 AHP 결과

관료제는 실적주의 인사제도, 직업 공무원제, 전문성과 행동력을 바탕으로 권력을 배양, 확대, 재생산해낸 끝에 국가권력의 상당 부분을 실질적으로 장악하기에 이르렀다(오재록, 2018). 현실의 문화행정 전체집단에서 생각하는 의사결정영향 상위요인도 관료통제(0.769) 요인적재량이 이해관계자의 기대(0.231) 적재량보다 많았다(〈표 13〉).

〈표 13〉 전체집단 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_현실

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.769)	상위조직의 요구	0.376	1(*)
		부처(기관)장의 요구	0.272	2
		직속 상관의 요구	0.121	3
	이해관계자의 기대 요인(0.231)	일반고객의 기대	0.073	5
		전문가 집단의 기대	0.089	4
		내부동료의 기대	0.069	6(*)

하위요인은 상위조직의 요구(0.376), 부처(기관)장의 요구(0.272), 직속상관의 요구(0.121)로 관료통제요인 지표가 모두 우선순위에 배치되었다. 그 다음 전문가 집단의 기대(0.089), 일반고객의 기대(0.073), 내부동료의 기대(0.069) 순으로 배치되었다. 공통으로 내부동료와 일반고객의 기대 가치가 낮다는 것은 앞선 가치충돌 우선순위 분석에서 직무자의 재량권과 조직의 자율성이 낮다는 분석과 맥락을 같이 하고 있다.

이에 반해 〈표 14〉에서 당위적으로 인식하는 문화행정 전체집단에서 생각하는 의사결정영향 상위요인은 이해관계자의 기대(0.577) 요인적재량이 관료통제(0.423) 적재량보다 많았다. 하위요인은 일반고객의 기대(0.256)가 가장 높은 순위를 보였다. 전문가 집단의 기대(0.168), 부처(기관)장의 요구(0.168), 직속 상관의 요구(0.157), 내부동료의

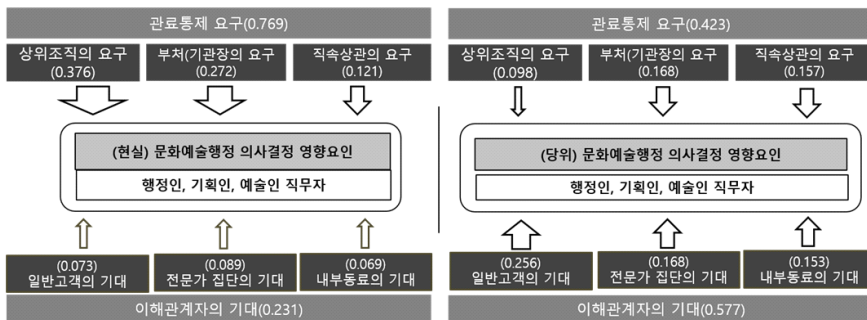
〈표 14〉 전체집단 의사결정 영향요인 우선순위 분석\_당위

구분	상위요인(가중치)	하위요인	상대적 가중치	순위
의사결정 영향요인	관료통제 요인(*) (0.423)	상위조직의 요구	0.098	6(*)
		부처(기관)장의 요구	0.168	2
		직속 상관의 요구	0.157	4
	이해관계자의 기대 요인(0.577)	일반고객의 기대	0.256	1(*)
		전문가 집단의 기대	0.168	2
		내부동료의 기대	0.153	5

기대(0.153) 요인이 비슷한 가중치를 보였다. 하지만 상위조직의 요구(0.098) 적재량은 격차를 드러내며 가장 낮은 순위를 보였다. 이는 당위적으로 상위조직으로부터 자율성에 대한 필요와 전문가 집단과 함께 형성하는 거버넌스를 통해 문화행정 서비스의 고객 지향성을 더 강화할 필요가 있음을 보여준다.

한국 문화행정의 기본정신은 팔길이 원칙이다. 지원은 하지만 간섭은 최소한으로 줄인다는 방향성이다. 하지만 상기 논의를 요약한 [그림 2]의 왼쪽을 보면 현실에서 한국 문화행정에 종사하는 행정인, 기획인, 예술인 직무자가 받는 의사결정영향 요인의 힘이 어떻게 작용하고 있는지 볼 수 있다. 지원에 따른 간섭의 거리가 팔목을 잡고 있음을 확인할 수 있다. 이해 비해 [그림 2]의 오른쪽에 있는 당위적으로 필요한 방향은 의사결정의 영향은 고객의 기대를 중심으로 상위조직을 제외한 그룹들이 힘의 균형을 가지고 의사결정이 이루어져야 한다고 인식하고 있다. 하지만 실제 직무자는 당위적으로 가야 하는 의사결정의 방향과 현실에서 팔목이 잡혀있는 힘의 차이로 인한 인지 부조화의 크기만큼 내적인 갈등이 있을 수 있음을 추론할 수 있다.

[그림 2] 문화행정 직무자 전체집단 의사결정 영향요인 도식화



## (2) 집단 간 상위요인 결과 비교

〈표 15〉 집단 간 의사결정 영향 상위요인 비교\_현실

구분	상위요인	정부 행정인	순위	지원기관 행정인	순위	기획인	순위	예술인	순위
(현실) 의사결정 영향요인	관료통제 요인	0.769	1(*)	0.801	1(*)	0.735	1(*)	0.769	1(*)
	이해관계자의 기대요인	0.231	2	0.199	2	0.265	2	0.231	2

역할이론, 윤리적 의사결정, 행정책임과 통제, 행정이념과 가치 등의 연구들은 모두 의사결정자가 선택의 어려움을 겪는 이유로 조직 밖의 환경적 요소인 고객을 언급하고 있다(윤건수, 2017). 하지만 현실에서 집단 간 의사결정 영향 상위요인은 모든 집단에서 관료통제 요인이 이해관계자의 기대보다 높게 나타났다(〈표 15〉). 지원기관 행정인은 관료통제 영향 요인적재량 (0.801)이 가장 높은 비중을 보였고, 기획인도 0.735로 상대적으로 낮았지만, 이해관계자의 기대요인에 비해 높은 비중을 나타냈다.

〈표 16〉 집단 간 의사결정 영향 상위요인 비교\_당위

구분	상위요인	정부 행정인	순위	지원기관 행정인	순위	기획인	순위	예술인	순위
(당위) 의사결정 영향요인	관료통제 요인	0.663	1(*)	0.404	2	0.295	2	0.343	2
	이해관계자의 기대요인	0.337	2	0.596	1(*)	0.705	1(*)	0.657	1(*)

이에 비해 〈표 16〉에서 당위적으로는 집단 간 의사결정 영향 상위요인은 정부 행정인만 관료통제 요인(0.663)이 더 반영되어야 한다고 하였다. 현실과 비교하면 정부 행정인도 이해관계자의 기대요인 가중치(0.231)가 당위(0.337)는 좀 더 반영되어야 한다고 인식하였다. 하지만 이런 결과는 문화부와 서울시 문화본부에 소속된 정부 행정인이 중간지원 예술조직, 국공립극장, 예술단체를 바라보았을 때, 당위적으로 정부 관점의 책무성을 관계기관의 자율성보다 더 강조할 수 있는 인식을 드러내는 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 당위적으로 지원기관 행정인, 기획인, 예술인의 의사결정 영향 상위요인은 이해관계자의 기대요인이 더 반영되어야 한다고 인식하였다.

### (3) 하위요인 결과 비교

#### ① 현실 영향요인 비교

현실에서 집단 간 의사결정 영향 하위요인은 <표 17>과 같이 모든 집단에서 대체로 비슷한 순위의 결과가 나왔다. 상위조직의 요구> 부처(기관)장의 요구> 직속상관의 요구> 전문가 집단의 기대> 내부동료의 기대> 일반고객의 순서를 보였다. 하지만 기획인 집단에서는 일반고객에 대한 기대가 가장 낮은 순위에 있지 않고, 상대적으로 높은 4순위에 있었다. 지원기관 행정인의 경우, 상위조직의 요구 요인적재량이 0.447로 다른 집단에 비해 특히 높았으며, 정부행정인(0.357), 예술인(0.354), 기획인(0.317) 순으로 모든 집단에서 1순위로 나타났다. 문화예술위원회, 서울문화재단 등 2차 지원기관의 경우, 정부와의 관계에서 상호 적절한 팔길이가 어느 정도인지 논의해볼 필요가 있다. 본 연구에서 2차 지원기관 직무자는 정부의 간섭 거리가 특히 짧다고 인식하고 있었다. 이러한 결과는 문화부에서 문화예술위원회, 현장 예술가로 이어졌던 블랙리스트 사건의 의사결정 흐름을 이해하는 부분에서도 시사점을 줄 수 있을 것이다. 정부와 2차 지원기관과의 간섭 거리가 짧아질수록, 2차 지원기관과 예술현장과의 거리도 짧아질 수 있다.

부처(기관)장의 요구 요인적재량은 기획인(0.309)이 다른 집단에 비해 높았으며, 정부행정인(0.277), 예술인(0.247), 지원기관 행정인(0.244) 순으로 모든 집단에서 2순위로 나타났다.

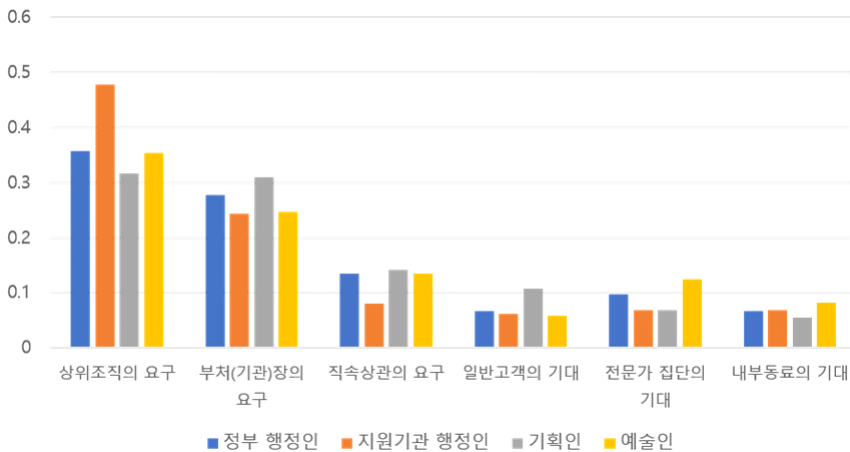
<표 17> 집단 간 의사결정 영향 하위요인 비교\_현실

구분	하위요인	정부 행정인	순위	지원기관 행정인	순위	기획인	순위	예술인	순위
(현실) 의사결정 영향요인	상위조직의 요구	0.357	1(*)	0.477	1(*)	0.317	1(*)	0.354	1(*)
	부처(기관)장의 요구	0.277	2	0.244	2	0.309	2	0.247	2
	직속상관의 요구	0.135	3	0.080	3	0.142	3	0.134	3
	일반고객의 기대	0.066	6(*)	0.061	6(*)	0.108	4	0.059	6(*)
	전문가 집단의 기대	0.097	4	0.069	4	0.069	5	0.124	4
	내부동료의 기대	0.067	5	0.068	5	0.055	6(*)	0.082	5

직속상관 요인적재량은 기획인(0.142), 정부행정인(0.135), 예술인(0.134)이 비슷한 적재량을 보였으며, 상대적으로 지원행정기관(0.080)은 낮은 비중을 보였지만 모든 집단에서 3순위에 있었다. 전문가 집단의 기대에 대한 적재량은 예술인(0.124)이 다른

집단에 비해 높은 비중을 보였으며, 정부행정인(0.097), 지원기관 행정인(0.068), 기획인(0.069) 순서로 나타났다. 예술인은 일반고객의 만족도 중요하지만, 동종 업계 전문가 그룹에 대한 인정욕구가 상대적으로 크다는 것을 확인할 수 있다. 내부동료의 기대는 예술인(0.082), 지원기관 행정인(0.068), 정부행정인(0.067), 기획인(0.055)의 순서로 낮은 적재량을 보였다. 일반고객의 기대는 당위적으로 의사결정의 가장 중요한 이유가 될 수 있지만, 현실에서는 기획인(0.108)만 4순위에 있었고, 정부행정인(0.066), 지원기관 행정인(0.061), 예술인(0.059)은 가장 낮은 순위에 있었다.

[그림 3] 문화행정 집단별 의사결정 영향요인 차이\_현실



[그림 3]은 문화행정 집단별 의사결정 영향요인 현실을 요약해서 보여준다. [그림 3]에서 가장 눈에 띄는 차이는 문화예술위원회 등 지원기관 행정인이 특히 상위조직의 요구에 대한 압력을 크게 느끼고 있고, 직속상관의 영향이 약하다는 것이다. 상위조직의 힘이 너무 강할 경우, 조직의 허리에 해당되는 중간관리자는 실무에 대한 의사결정권과 직무만족도가 낮을 수 있다고 추론해볼 수 있다.

## ② 당위 의사결정 영향요인 비교

당위적으로 집단 간 의사결정 영향 하위요인은 정부 행정인과 이외 집단 간에 차이를 보였다(<표 18>). 정부 행정인은 부처장의 요구> 상위조직의 요구> 직속상관의 요구 순서이지만, 그 외에 집단은 상위조직의 요구 적재량이 공통으로 가장 낮았고, 일반 고

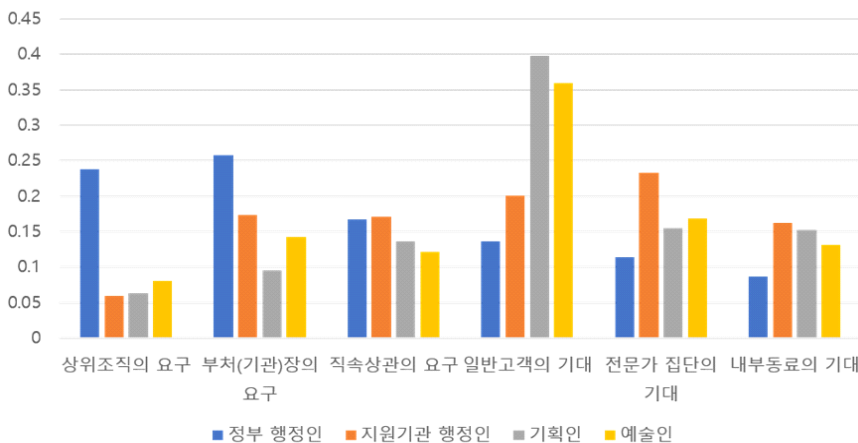
객의 기대와 전문가 집단의 기대 요인적재량이 가장 높았다. 부처(기관)장의 요구는 정부 행정인(0.258)은 1순위, 지원기관 행정인(0.174)과 예술인(0.142)은 3순위, 기획인(0.096)은 5순위를 보였다.

〈표 18〉 집단 간 의사결정 영향 하위요인 비교\_당위

구분	하위요인	정부 행정인	순위	지원기관 행정인	순위	기획인	순위	예술인	순위
의사결정 영향요인	상위조직의 요구	0.238	2	0.060	6(*)	0.063	6(*)	0.080	6(*)
	부처(기관)장의 요구	0.258	1(*)	0.174	3	0.096	5	0.142	3
	직속 상관의 요구	0.167	3	0.171	4	0.136	4	0.121	5
	일반 고객의 기대	0.136	4	0.201	2	0.398	1(*)	0.359	1(*)
	전문가 집단의 기대	0.114	5	0.233	1(*)	0.155	2	0.168	2
	내부 동료의 기대	0.087	6(*)	0.162	5	0.152	3	0.131	4

당위적으로 정부 행정인이 의사결정 시에 관료통제에 대한 수용도가 가장 높다고 할 수 있다. 직속상관의 요구는 대체로 3~5순위로 나타났다. 전문가 집단의 기대요인 적재량은 지원기관 행정인(0.233)이 1순위를 보였으며, 기획인(0.155)과 예술인(0.168)은 2순위, 정부 행정인(0.114)은 5순위로 요인적재량이 나타났다. 내부 동료의 기대는 기획인(0.152)이 3순위로 상대적으로 높은 요인적재량을 보였으며, 정부 행정인(0.087)은 가장 낮은 적재량을 보였다.

[그림 4] 문화행정 집단별 의사결정 영향요인 차이\_당위



[그림 4]에서 눈에 띄는 차이는 상위조직의 요구에 대한 정부 행정인과 그 외 집단의 인식 차이이다. 정부 행정인은 당위적으로 그렇게 믿기 때문에 현실에서 자신이 상위라고 생각했을 때, 의사결정에 대한 영향력을 책무의 관점으로 요구할 수 있다. 이런 인식은 지원과 간섭의 거리인 팔길이의 길이를 짧게 만들 수 있다. 또한 일반고객에 대한 반응성은 기획인과 예술인이 행정정보다는 크다는 것을 확인할 수 있다. 행정인은 고객을 국민이나 시민으로 인식하는데 비해, 기획인과 예술인은 상대적으로 고객을 명확하게 인식한다고 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 한국 문화행정 직무자 집단을 현직에 있는 정부 행정인(N=10), 지원기관 행정인(N=10), 기획인(N=10), 예술인(N=10)으로 나누어 의사결정을 할 때, 어떤 영향요인을 더 받는지 AHP 분석방법을 통해 비교·분석하였다. 영향요인 상위변인은 관료통제와 이해관계자의 기대변인으로 나누어 의사결정 시에 두 변인이 충돌하였을 때, 직무자가 당위적으로 더 중요하다고 생각하는 것과 현실에서 더 반영되고 있다고 생각하는 인식을 조사하였다. 관료통제 변인의 하위요인은 상위조직의 요구, 부처(기관)장의 요구, 직속상관의 요구로 나누었다. 이해관계자의 기대 변인의 하위요인은 일반고객의 기대, 전문가 집단의 기대, 내부동료의 기대로 나누어 분석하였다.

한국 문화행정은 일반적으로 팔길이 원칙을 내세우고 있다. 하지만 본 연구에서는 모든 집단에서 관료통제 변인, 특히 상위조직의 요구 목소리가 가장 크게 의사결정에 영향을 준다고 하였다. 팔길이만큼의 거리가 있는 것이 아닌 팔목을 잡고 있다고 인식하였다. 특히 2차 지원기관은 상위조직의 요구에 크게 영향을 받는다고 하였다. 하위요인 가중치에서도 상위조직의 요구, 부처(기관)장의 요구, 직속상관의 요구 순으로 영향을 받는다고 하였다. 정부 행정인, 지원기관 행정인, 기획인, 예술인은 예산의 위계 상, 상류에서 하류로 이어지는 연결고리로 이루어져 있다. 예산이라는 자원을 획득하는 과정에서 이해관계자의 기대와 상위조직의 요구가 일치하면 문제가 적겠지만, 이것이 상충하였을 때, 정책고객의 요구가 제대로 반영되지 못할 수 있다. 그런 결과가 가장 크게 발생한 것이 블랙리스트 사건이었다. 고객을 포함한 이해관계자의 기대에 맞게 직무를 수행해야 하지만, 상위조직과 조직의 대표자가 불합리하고 비윤리적인 요구를 할 경우에 그

영향력이 더 크기 때문에 직무자가 의사결정시에 딜레마 상황을 겪는 것이다. 또한 일반적으로 문화행정에서는 고객의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 기획인을 제외하고는 모든 집단이 현실에서 일반고객의 기대가 의사결정에서 가장 낮은 영향을 미친다고 인식하고 있었다. 행정은 국민과 시민의 기대를 중요하게 생각한다고 언급한다. 하지만 의사결정의 과정에서 관료통제 변인이 더 크게 작용하고 있다. 관료통제 요구와 이해관계자의 기대 차이가 크게 생길 경우, 이해관계자의 기대를 반영할 수 있는 구조적 문제해결이 어려울 수 있다.

현실과 다르게 당위적으로 의사결정에 더 영향을 미쳐야 한다는 요인은 차이가 있었다. 정부 행정인은 관료통제 변인이 당위적으로도 더 중요하다고 하였다. 그러나 나머지 집단은 이해관계자의 기대가 더 크게 반영되어야 한다고 하였다. 하위요인의 경우, 기획인, 예술인은 일반고객의 기대가 가장 크게 영향을 주어야 한다고 하였다. 지원기관 행정인은 전문가 그룹의 기대, 정부 행정인은 부처장의 요구가 1순위로 반영되어야 한다고 했다. 특히 지원기관 행정인, 기획인, 예술인은 당위적으로 상위조직의 요구가 의사결정에 가장 낮은 영향을 주어야 한다고 했지만, 현실에서는 가장 큰 영향을 주고 있다는 인지 부조화를 나타내었다. 이러한 결과는 자율성과 재량권에 대한 갈등을 보여주는 결과로 분석할 수 있다.

본 연구에서는 연구 질문과 직결되는 직무자의 경험, 직관을 바탕으로 AHP 분석을 통해 분석하였지만, 제한된 표본 수로 인하여 한국 문화행정 전체를 일반화하기는 부족할 수 있다. 또한, 정책 환경과 상황에 따라 의사결정 영향요인의 가중치는 변할 수 있다. 이는 후속연구를 통해 보완 혹은 비교연구를 축적해간다면 행정이 문화예술을 만났을 때, 더 좋은 의사결정에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 한국 문화행정에서 지원과 간섭의 적절한 팔길이에 대한 후속 논의에 기여할 수 있을 것이다.○



## [참고문헌]

- 강혜진(2018), 지방정부 서비스에 대한 기대 불일치가 주민들의 지역만족에 미치는 영향에 관한 연구:정부신뢰의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 52권 2호, 67-99.
- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(2018), 「블랙리스트 진상조사 보고서」.
- 박천오(2002), 정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 40권 2호.
- 박천오 · 박희봉 · 김근세(2003), 한국 책임운영기관의 선정기준 및 확대적용에 관한 연구. 「한국행정학보」, 37권 2호, 43-65.
- 배정근(2012), 국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정. 「한국언론학보」, 56권 4호, 265-292.
- 오재록(2006), 관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형. 「한국행정학보」, 40권 4호, 377-400.
- 오재록(2014), 「관료제 권력의 이론과 실제」. 태영문화사.
- 오재록(2018), 관료제 권력 측정: 박근혜 정부 중앙부처를 중심으로. 「한국행정학보」, 52권 1호, 139-166.
- 오재록 · 전영한(2007), 관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 61-76.
- 윤건수(2008), 질적 연구의 다양성과 공공조직 연구의 확장 「한국조직학회보」, 5권 3호, 163-198.
- 윤건수(2013), 경험의 의미와 질적 연구의 연구과정-근거이론에 대한 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17권 2호, 163-200.
- 윤건수(2017), 공직 수행의 딜레마와 의사결정의 어려움. 「정부학연구」, 23권 3호, 1-35.
- 윤건수(2018), 한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치. 「한국행정학보」, 52(2).
- 윤건수 · 김순희(2013), 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 「한국행정학보」, 2013-01 47:1-23.
- 윤수재 · 김지수(2011), 중앙정부 정책만족도 개선방안에 대한 내부고객과 외부전문가의 인식 분석. 「한국정책과학학보」 20권 3호, 133-162.
- 이광희 · 임동진 · 문영세 · 오영균(2009), 성과관리계획상의 만족도지표 실태분석 및 개

- 선방안 연구. 기본연구과제, 1-427.
- 이명석(2002), 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36권 4호, 321-338.
- 이명석(2017), 『거버넌스 신드롬』. 성균관대학교 출판부.
- 이유화 · 조원범 · 김세환(2012), 녹색도로 구현을 위한 기술 우선순위 결정에 관한 연구, 『한국도로학회논문집』, 14권 3호, 151-162.
- 장석류(2020), 『문화행정의 가치충돌에 관한 실증연구』, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 조근태(2002), 기술 대안의 전략적 평가를 위한 AHP 적용에 있어서 평가자 신뢰성을 고려한 가중치 통합. 『경영과학』, 19권 2호, 139-154.
- 조경훈 · 이선우 · 박형준(2015), 갈등영향분석의 개선방안에 대한 탐색: 이해관계자 인식의 다양성을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 26권 2호, 1-22.
- 주재현 · 한승주(2015), “공무원의 책임성 딜레마 인지과 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로.” 『정부학연구』, 21권 3호, 1-33.
- 진상기(2008), 『한국의 국제정보격차해소정책 네트워크 분석:ODA 패러다임변화를 중심으로』, 성균관대학교 박사학위 논문.
- Alford.(2002), “Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective”. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346.
- Cooer, Terry L.(2013), The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role (6th). CA: John Wiley and Sons.
- Etzioni-Halevy, E.(1985), Has the new right curbed the growth of bureaucracy. *JPMS. Journal of Political and Military Sociology*, 13(2), 283.
- Gulick, L.(1937), Notes on the theory of organization. *Classics of Organization Theory*, 3(1937), 87-95.
- Friedrich, Carl J.(1940), “Public policy and the nature of administrative responsibility.” In Carl J. Friedrich (ed). *Public policy* (pp.3-24), Cambridge: Harvard University Press.
- Harmon, Michael M.(1995), Responsibility as paradox: A critique of rational discourse on government. CA: Sage.
- King, C. S., & Stivers, C.(2001), Reforming public administration: Including citizens. *Public Administration and Public Policy*, 91, 473-492.

- March, J. G.(1978), Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 587-608.
- Meier, K. J.(1993), Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 393-414.
- Ostrom, E.(1990), *Governing the commons : The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G.(1978), *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Harper & Row, New York.
- Rafiq, M., & Ahmed, P. K.(2000), "Advances in the internal marketing concept: Definition, synthesis and extension". *Journal of Services Marketing*, 14(6).
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J.(1987), Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 227-238.
- Satty, T. L.(1977). A scaling method for priorities in hierarchical structures. *Journal of Mathematical Psychology*, 15(3), 234-281.
- Saaty, T. L., & Vargas, L. G.(2001), How to make a decision. In *Models, methods, concepts & applications of the analytic hierarchy process*(pp. 1-25). Springer, Boston, MA.
- Simon, H. A.(1976), From substantive to procedural rationality. In *25 years of economic theory*(pp. 65-86). Boston, MA: Springer.
- Weber, M. (1922), *Bureaucracy in classics of public administration*, Schafritz & Hyde.

[Abstract]

## An Empirical Study of Influence Factors Affecting Decision Making in Cultural Administrations

Jang, Seok Ryu

This study was motivated by the following question: Which influence factors have a greater impact on workers in Korean cultural administrations when they must decide between reality and imperative ideals? The factors influencing decision making are analyzed by dividing workers into government administrators, support institution administrators, planners, and artists, according to the hierarchy within which the budget is allocated. The main factors are divided into bureaucratic control and the expectations of interested parties, and the study analyzes the factors that are more influential in oughts and reality when they clash. The subfactors of bureaucratic control are divided into the demands of the parent organization, the demands of the heads of ministries (institutions), and the demands of immediate supervisors. The expectations of interested parties can be divided into the following subfactors: those of general customers, professional groups, and internal colleagues. In terms of the analysis method, this study applied the Analytic Hierarchy Process (AHP) to 40 participants consisting of N = 10 current participants in each group. The AHP derives the importance of factors by stratifying and structuralizing the decision-making process, dividing factors according to stages, and conducting pairwise comparison among factors.

According to the study results, all groups indicated that the bureaucratic control factor has a greater impact on reality. Among the weighted subfactors, the impact was felt most in the following order: demands of the parent organization, demands of the heads of ministries (institutions), and demands of immediate supervisors. On the other hand, among the subfactors of expectations of inter-

ested parties, the expectations of general customers had the lowest influence among all groups, except the planner group (fourth place).

The variable that should influence decision making with imperative ideals, rather than reality, shows a difference. While government administrators said that bureaucratic control should be more influential but alleviated compared to reality, the other groups said the expectations of interested parties should be better reflected. In terms of subfactors, the artists said the expectations of general customers should have the greatest influence. The support institution administrators said the expectations of professional groups should be reflected first, while government administrators said the demands of the heads of ministries should be reflected first. In particular, support institution administrators, planners, and artists said that the demands of the parent organization should have the least influence. This demonstrates a certain cognitive dissonance, because, in reality, such demands had the greatest influence.

Through the analysis of influence factors that affect decision making by participation groups in Korean cultural administrations, this study shows that bureaucratic control, which pursues disorder, rather than the autonomy that is required, operates strongly. Moreover, the expectations of customers are less well reflected than what is thought to be necessary.

**[Keywords]** cultural administration, decision making factors, bureaucratic control, expectation of interested parties, reality and imperative ideals

