

# Deriving improvement plans for the future mega sport event by analyzing governance of the 2018 Pyeong Chang Winter Olympic Organizing Committee

Yeon-Woong Chae & Sang-Back Nam\*

*Hanyang University*

**[Purpose]** The purpose of this study is to review the governance of the 2018 Pyeong Chang Winter Olympic Organizing Committee(POCOG), and to suggest potential governance models for the next mega sport event organizing committee. **[Methods]** For this study, In-depth Interview was conducted on 5 subjects who were involved in the process of organizing Pyeong Chang Olympic Games internally and also externally. Throughout the interviews, the subjects were asked to answer questions about the leadership of POCOG management, working relationships among the staff members, and improvement plans for the next mega event. **[Results]** The results of the study are as follows: First, POCOG sat up a governmental system and then tried to blend government officials and people from private sector to run the committee; Second, POCOG leadership was not an effective to run an Olympic Organizing Committee; Third, there were not effective working relationships among the staff members in the committee; Lastly, the subjects proposed the future organizing committee to hire more experts, to establish some kind of system that can prevent the turnover, and to go for privatization with the limited involvement from the government. **[Conclusions]** Therefore, this study suggests that the future mega sport event organizing committee should implement effective governance in bring more experts, and keeping them from the beginning to the end of the event. Also the organizing committee should consider implementing corporate governance to run the committee with entrepreneurial mindset, and to create cooperative working environment among the committee members.

**Key words:** Olympic Games, Organizing committee, Governance, Leadership, Working relationship

## 서론

2018 평창올림픽을 개최함으로써 대한민국은 세계 4대 메이저 스포츠 대회(하계올림픽, 동계올림픽, FIFA 월드컵, 세계육상선수권) 그랜드슬램을 달성한 5번째 국가가 되었다(Yeo, 2018). 독일, 프랑스, 이탈리아, 일본이 대한민국 보다 앞서 4대 메이저 스포츠 대회를 개최

하였고, 최근 러시아가 2018 FIFA 월드컵을 개최함으로써 대한민국에 이어 6번째 국가가 되었다. 위 그랜드슬램을 달성한 국가들만 보더라도, 국제 스포츠계에서 대한민국의 영향력이 상승하였던 점을 시사한다. 하지만 이러한 메가 스포츠 이벤트를 다수 개최하였음에도 불구하고 대한민국이 메가 스포츠 이벤트를 준비하고 개최하는 시스템은 개선되거나 발전되지 않는 것으로 관찰된다. 2014 인천아시안게임에서 잦은 인사교체를 유발시켜 부정적인 평가를 받았던 대회 조직위원회의 인사체도가 2018 평창올림픽에서도 재현되었다(Kwon, 2014). 이와 같이, 대회 조직위원회의 운영에 기반이 되는 행정

논문 투고일 : 2018. 08. 28.

논문 수정일 : 2018. 10. 08.

게재 확정일 : 2018. 10. 17.

\* 교신저자 : 남상백(nsb300@gmail.com).

시스템이 과거 대회 개최 경험을 바탕으로 발전되지 못하고 그대로 사용되어지는 주된 원인은 이전 개최된 메가 스포츠 이벤트를 심도 있게 분석하고 그에 대한 결과를 다음 이벤트에 적용하여 발전시키는 과정이 부재하였기 때문일 것이다.

지난 5월, 강원도는 2021동계아시아게임 유치를 위한 공식절차를 개시하였다. 남북 공동으로 아시안 게임을 개최하여 강원도의 브랜드 가치를 향상시키는 것이 강원도의 목표이다(Kim, 2018). 하지만 새로운 국제대회 유치를 또다시 추진하는데 앞서, 이전 방식과 시스템을 향상시키기 위하여 과거 메가 스포츠 이벤트들을 되새겨 보는 과정이 필요하다. 그중에서도 최근 개최되었고, 동계대회라는 특성이 유사한 평창올림픽을 중점적으로 분석해 볼 필요성이 있다. 평창올림픽 준비과정 중 잘 이루어진 부분들과 발생된 문제점들을 심도 있게 논의하여 향후 메가 스포츠 이벤트에 활용할 새로운 시스템을 모색하여야 한다. 이러한 과정이 선행되어야만 향후 대한민국 메가 스포츠 이벤트 개최 사업에 발전의 계기가 마련될 수 있을 것이다.

평창올림픽을 보다 세부적으로 다양한 시점에서 검토하는 가장 효과적인 방법 중 하나는 평창조직위원회의 조직 구성과 운영 그리고 정책과 제도의 기반이 되었던 평창조직위의 거버넌스에 대해 분석하는 것으로 고려된다. 일반적으로 거버넌스는 중앙집권적인 국가 운영 방식에서 벗어나 정부, 시장, 시민사회가 상호 협력하는 국정운영방식(Peters, 2000; Lim, 2000)을 의미하며 공동체 운영의 새로운 체제, 제도, 메커니즘 및 운영 양식으로서 기존의 정부의 통치방식을 대체하는 현대의 조직 경영방식으로 사용된다(Park, 2011). 마찬가지로 평창조직위와 같은 한시적 메가 스포츠 이벤트 조직위원회의 거버넌스도 단순히 정부가 사회를 통치하는 방식이 아닌 중앙정부, 지방자치단체, 민간기업, 그리고 시민사회의 주체들이 공동의 목표인 올림픽 성공 개최를 달성하기 위해 활용하는 통합적 경영방식이라 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 개념의 거버넌스는 다양한 거버넌스 주체들 간의 협력적 관계를 구성하는데 주요한 역할을 수행하기 때문에, 평창올림픽과 같은 메가 이벤트의 성패를 논할 때 주요한 지표로서 사용되어진다(Park, 2011; Choi & Kim, 2014).

평창올림픽과 관련된 선행연구와 보도자료에 의하면, 개최 이전 평창조직위의 거버넌스에 대한 평가는 다소 비판적이었다. Lim et al.(2016)은 평창조직위가 서울

올림픽 때와 같이 청와대와 중앙 정부로부터 권력을 부여받지 못하였고 중앙부처 및 지방자치단체 그리고 민간 기관들 간의 갈등을 해결하는데 있어 조정적 역할을 제대로 수행하지 못해 “거버넌스 실패” 현상이 나타난다고 하였다. 그리고 이러한 주장을 뒷받침 하는 사례들이 언론을 통해 보도되었다. 실제로 2015년 스노보드 경기장을 보광휘닉스파크에서 정선하이원리조트로 이전함으로써 경기장 건설비를 최소 500억 이상을 절감하는 중대 안건이 대두되었을 때, 문체부는 ‘찬성’을, 강원도는 ‘반대’를 주장하는 가운데 평창조직위는 IOC 및 관련 이해관계자들에게 통일된 입장을 제시하지 못하였다(Kwon, 2015). 추가적인 사례로 ‘남북 분산 개최’ 문제가 거론되었을 때에도 정부, 지방자치단체, 시도군기관의 기관장들은 평창조직위라는 일원화된 창구를 통해 한 목소리를 냈어야 됨에도 불구하고, 각기 다른 의견을 대외적으로 피력하였다(Kwon, 2015).

평창조직위 위원장의 잦은 인사교체에 대한 우려의 목소리도 있었다. 2014년 7월 말 김진선 전강원도지사로부터 위원장직을 이양받은 조양호 한진그룹 회장은 1년 9개월을 남기고 사퇴하였다. 연이은 위원장직의 중도 하차로 인하여 국제적인 신임이 추락하였고 IOC 및 국제연맹들과의 교류에도 차질이 생겼다(Jeon, 2016). 새 조직위원장에는 이회범 전 산업자원부 장관이 위원장에 부임하였으나, 동계올림픽 같은 메가 스포츠 이벤트는 특수성이 강하기 때문에, 개최가 얼마 남지 않는 시점에서 스포츠 분야의 경력이 거의 없는 이회범 위원장이 이전 업무를 파악하고, 막바지 올림픽 준비하기에는 큰 리스크가 동반될 것이라 예상되었다(Lee, 2016).

이와 더불어, 평창조직위의 내부적인 직원 관리와 직원들 간의 융합이 원활하지 못했다는 점들도 지적되어왔다. 평창조직위의 인원구성은 크게 공직과 민간으로 나뉜다. 공직의 경우, 문화체육관광부, 행정안전부와 같은 중앙부처 공무원뿐만 아니라 지방자치단체에서 파견된 공무원을 말하며 민간의 경우, 대한체육회나 관련 체육단체, 대한항공에서 파견된 사기업 직원, 그리고 전문 계약직 등으로 이루어진다(Pyeong Chang Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games, 2017). 이와 같은 각기 다른 행정기관 또는 민간 출신으로 구성된 한시적 조직에서는, 구성원들 간의 수평적 관계의 형성도가 거버넌스형 문제해결 방식의 성패를 좌우하기 때문에, 조직구성원들 간의 장벽을 제거하는 것이 매우 중요하다(Lee, 2010). 하지만, 평창조직위는 이러한 공무원과 민간 사이

의 '장벽'을 제거해줄 수 있는 장치적 요소가 부재하였던 것으로 보인다. 평창조직위의 파견 공무원들은 조직위가 아닌 원소속 기관으로부터 근무평가를 받았고, 파견 기간 중에는 원소속 기관으로부터 낮은 근무평정 점수를 받아야만 했다(Kwon, 2014). 따라서 대부분의 파견 공무원들은 원소속 기관으로 하루빨리 돌아가기를 희망하였으며, 1년에서 1년 6개월 정도의 의무복무 기간을 채운 후, 원소속 기관으로 복귀하였다(Lim et al., 2016; Yang & Kim, 2018). 또한 파견 공무원과 민간인력에 대한 통합적인 조직관리 및 평가체계의 부재는, 다양한 출신의 조직구성원들의 낮은 수평적 관계 형성도를 야기시켰을 것이다.

선행연구에서는 평창조직위의 거버넌스를 평가할 때, 리더십과 다양한 주체 및 구성원간의 업무협력 관계를 주도적으로 다루고 있다. 한시적 조직에서의 리더십은 다양한 주체간의 갈등을 해결하는데 있어 주요하게 평가되며 조직구성원간의 업무협력관계 형성도 마찬가지로 각기 다른 단체에 소속된 구성원들이 공동의 목표를 실현하는데 있어 필수 요구되는 스포츠 거버넌스의 주요 요소이기 때문이다(Lim et al., 2016; Park, 2011; Ryu et al., 2014).

2018 평창올림픽 유치 이후, 올림픽 준비과정을 다룬 연구들이 활발히 진행되어왔다. Yang & Kim(2018)은 준비과정 중의 조직위원회 환경 분석을 통해 개최 이전 조직위원회의 운영에 있어 효율적이고 실효성 있는 자료를 제시하고자 하였고, Lim et al.(2016)은 서울올림픽의 거버넌스 결과물과 개최 준비과정 중에 있는 평창올림픽의 거버넌스를 비교 및 평가하였다. 하지만, 평창올림픽 폐막 이후의 결과물을 위주로 거버넌스를 평가한 연구는 현재까지는 부족한 상황이며, 조직 내부에서의 평가뿐만이 아니라 외부 조직(IOC, 국제연맹 등)에서의 관점을 포함한 연구도 전무한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 리더십과 조직구성원간의 업무협력관계를 중심으로 하여 평창조직위의 거버넌스를 분석하고자 한다. 또한, 이를 바탕으로 한 가이드라인 및 개선 방안 등을 제안하고 향후 메가 이벤트 조직위원회가 활용할 수 있는 거버넌스 모델을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이와 같은 연구 목적을 달성하기 위하여 설정한 연구 문제는 다음과 같다. 첫째 평창조직위가 구축하고자 하였던 거버넌스는 무엇이었는가? 둘째, 평창조직위 지휘부의 리더십이 동계 올림픽 대회를 조직하는데 있어 효과적으로 발휘되었는가? 셋째, 평창조직위 조직구성원 또는 부서 간의 업무 협력이 효율적으로 이루어졌는가? 마지막으로, 평창조직위의 거버넌스를 고려하였을

때, 미래의 올림픽 또는 스포츠 메가 이벤트 조직위원회가 활용할 수 있는 개선 방안은 무엇인가?

## 연구방법

### 연구설계

본 연구는 현상학적 질적 연구로서 올림픽이란 메가 이벤트를 준비하는 과정 중, 경험하고 실제로 발생한 특정한 현상을 탐구하는데 목적을 두고 있으므로 조직위원회 내외부에서 발생된 현상에 대한 양질의 자료를 효과적으로 수집할 수 있는(Ro, 1996) 심층면담법(In-depth Interview)을 사용하였다. 대상이 경험하였던 감정, 행동, 상황들을, 연구자가 다루고자 하는 주제를 중심으로 하여 답변할 수 있도록 유도하고, 일관성을 유지하되, 상황에 따라서는 연구자가 대상들의 답변에 자유롭고 융통성 있게 대처하여 짧은 시간에 보다 깊고 핵심적인 자료를 수집하기 위하여 연구 대상들과의 면담은 반구조화된 형태로 진행되었다(Merriam, 2009). 단, 첫 번째 연구 질문인 평창조직위가 구축하고자 했던 거버넌스에 대한 연구는 정확성과 객관성을 높이기 위하여 관련 문헌과 평창조직위 내부 자료를 비교·분석하여 연구 결과로 도출하였다.

### 연구대상

보다 실질적이고 전문성 있는 자료를 수집하기 위하여, 본 연구는 일정 기간 이상의 평창조직위 근무 경험(4년 이상)이 있고 관련 분야의 경력이 10년 이상인 연구 대상자들을 연구에 참여시켰다. 또한, 다양한 직급별 관점에서의 조직위원회의 거버넌스를 분석하기 위하여 평창조직위원회 팀장급, 부장급, 고위간부급 인사를 연구 대상에 포함하였고, 외부적인 관점 또한 2차적인 검증으로서 진실성과 객관성을 더 해줄 것으로 판단되어, 조직위와 긴밀하게 협력하였던 국제연맹 경기국장 및 IOC 고문을 연구 대상으로 아래와 같이 선정하였다. 본 연구자는 2013년부터 평창조직위에서 근무하며 모든 연구 대상자들과 이미 라포(rapport) 및 긴밀한 관계가 형성되었기 때문에, 피면담자의 경험을 간접적으로 하는 수준의 진솔한 면담 내용과 본 연구에 활용할 수 있는 양질의 자료를 심층면담을 통해 수집이 가능할 것으로 기대

한다(Seidman, 2006).

## 자료수집 및 분석

예비 연구(pilot study)를 통해서 평창조직위에 실제로 근무하였던 직원 2명을 대상으로 한 비구조화된 면담을 통해, 효율적인 면담 방법과 적합한 연구결과를 도출할 수 있는 질문 유형을 고안하였다. 그 결과, 평창조직위의 거버넌스를 분석하기 위해서는 보다 분할적인 관점에서의 대상자의 견해와 사례가 요구된다는 것을 인지하였다. 따라서 아래와 같이 네 분야로 분할하여 반구조화된 질문지를 개발하였고, 이를 기반으로 피면담자에게 최초 질문을 제시하고 상황에 맞게 추가적인 질문 또는 논의하는 방식으로 심층면담을 진행하였다. 2018년 5월부터 7월까지 국내에 거주하고 있는 피면담자는 직접 만나 면담을 2~3차례 진행하였고, 해외기관에 근무를 하고 있는 피면담자의 경우에는, 화상전화 또는 e-메일을 통해 면담을 실시하였다. 면담 내용은 녹음하여 전자화하였으며 영어 면담 내용은 국문으로 번역하였다. 자료

수집을 완료한 후에는, 각각의 자료에서 나타나는 개념과 유형을 분류하여 주제어를 도출하였다(Kim, 2012). 이후, 객관성 있는 연구 결과를 도출하기 위하여 종합된 면담 내용 중, 세 명 이상의 대상자가 동일한 주제어 또는 의견 및 사례를 제시하고 외부 관계자와 내부 관계자 각각 한 명 이상이 해당 대상자들에 포함되었을 경우에만 최종 연구 결과로서 채택하였다. 연구 결과 도출 후에는 선행 연구 및 언론에 보도된 자료와 비교·분석하였다.

## 연구결과 및 논의

### 1. 평창조직위가 구축하고자 했던 거버넌스

#### 1) 정부 형태의 대회조직위원회 출범

두 번의 동계올림픽 유치 실패 이후 대한체육회는 다시 한 번 평창을 국내 올림픽 후보도시로 선정하고 6월 19일 국제행사심사위원회에서 문화체육관광부로부터 2018 대

Table 1. Research subjects

Subject	Related Experience	Period of Experience
POCOG Team Head	<ul style="list-style-type: none"> <li>National team coach</li> <li>Experienced in organizing national events</li> </ul>	10 years +
POCOG Director	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participated 2008 Beijing Olympic Games as an IF coordinator</li> <li>Organized 2011 IAAF World Championships as IR Director</li> <li>Involved in 2018 OWG Bidding Process</li> </ul>	15 years +
POCOG Executive	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experienced Numerous OWGs</li> <li>Involved in Asian Games, Universiade, and national events</li> </ul>	30 years +
IOC Advisor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organized Vancouver Olympic Games as one of Vice Presidents</li> <li>Involved in 2014 Sochi Olympic Games</li> </ul>	20 years +
IF Director	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participated over 10 Winter Olympic Games since Calgary</li> </ul>	30 years +

Table 2. Research questionnaire

Personal information	Explain your past experiences in organizing sport events. (organizations, department, positions, period)
POCOG leadership	Was POCOG management's leadership effective in terms of problem-solving, leadership and decision making? Provide examples or incidents with your opinion.
Working relationships among the members	Were there effective working relationships among the committee members who came from different organizations or background(central government, local government, NOC, private sectors)? Provide examples or incidents with your opinion
Improvement plans	Describe If there is any organization management method, policy, or system that the future mega sporting organizing committee should adopt

회유치 정부승인을 최종 의결받았다(POCOG, 2013). 이후 2009년 9월부터 유치 활동을 시작하여 2011년 7월 6일 남아프리카공화국 더반에서 개최된 제123차 IOC 총회에서 2018 동계올림픽 유치를 확정짓게 되었다. 유치가 확정되고 난 후, 유치위원회는 문화체육관광부, 강원도와 함께 초기 대회조직위원회를 구성하였고 김진선 특임대사를 위원장으로 선출하였다. 이와 더불어 정관계, 체육계, 언론계, 문화예술계 등의 다양한 분야의 인사들을 위원총회 조직위원으로 선임하여 국제대회 조직에 필요한 전문성을 구축하고자 하였다. 평창조직위원회가 공식적으로 출범하면서 대회 준비 및 지원에 있어 필요한 2018 평창동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원특별법과 특별법 시행령이 제정되었다. 또한, 각 분야별로도 국가법이 근거한 규정들이 제정되어 시행되어졌다. 재정분야에서는 국가재정법, 세출예산 집행 지침(기획재정부)에 근거한 재정집행실무요령(2012. 2. 27)이 시행되었고, 조달사무 분야에서는 조직위원회용역사업심의회운영규칙(제10호, 2012. 10. 31)이 제정되어 계약업무에 활용되었다(POCOG, 2013).

출범 과정과 초기의 조직 구축 과정을 볼 때, 평창조직위는 정부 형태의 조직을 구축하여 정부의 행정 시스템을 사용하는 거버넌스를 구축하고자 한 것으로 사료된다. 출범 과정에서도 중앙정부가 밀접히 관여하였고, 이후 조직 구성과 운영에 있어서도 평창조직위는 중앙정부와 함께 올림픽 관련 업무를 추진하였다. 또한, 내부 조직 운영에 필요한 내규들도 국가법에 근거하여 제정 및 시행되었다.

## 2) 정부와 민간의 융합을 통한 거버넌스 구축

평창조직위는 출범 단계부터 대회 개최까지 효과적인 조직 운영을 추진하기 위해 단계적인 조직 구축을 계획하였다(POCOG, 2014). 평창조직위는 단계별 중점 기능을 규정하였고 이에 맞춘 조직구성을 시도하였다. 준비단계와 1단계에서는 약 50~100명 정도의 인원으로 대회 준비에 기본적으로 필요한 기능을 위한 조직 구성을 계획하였고, 2단계와 3단계에서는 약 250명에서 600명 정도로 조직의 규모를 확장하며 각 기능과 부서관의 세부화와 기능별 운영계획을 수립하기 위해 인원을 증대하고 추가적인 부서를 개설하였다. 마지막으로 4단계에서는 완공된 대회 시설과 대회운영에 실제 투입될 인력을 확보하기 위한 조직개편을 진행하였다.

4단계 조직개편을 완료한 결과 조직위 사무처 정원은

1,198명으로, 정원 구성은 중앙부처 파견 공무원 213명(17.7%), 지방자치단체 파견공무원 362명(30.2%), 민간인력(체육계·민간 및 공공기관 파견, 전문직 등) 623명(52.1%)으로 구성되었다(POCOG, 2017). 조직위의 인원구성은 크게 공직과 민간 5:5 비율로 구성되었으며, 4단계의 조직개편이 완료되기 전까지 계속해서 중앙정부, 강원도 등 유관기관에 협조를 요청하여 파견 공무원을 지원받았으며, 사기업 및 체육단체에서도 민간 파견 직원을 일부 확보하였다. 이러한 과정을 거치고 난 후에도 부족한 인력 수와 특정 분야의 전문성은 자체적으로 민간 계약직들을 채용하여 보충하였다(POCOG, 2015). 정부와 민간이 융합된 조직을 운영하기 위해 조직위원회는 자체적인 인사 규정 도입을 시도하였다. 중앙정부, 지방자치단체 공무원과 다양한 공공단체, 기업 근무자, 그리고 민간 계약직의 직급별 보직 기준을 명확하게 하기 위해 평창조직위 총무부는 공무원 보직 기준과 연봉 등급에 맞춰 민간 인력의 보직 기준을 변경 또는 조정하기도 하였다(POCOG, 2014).

완성된 조직위원회의 인원 구성을 볼 때, 평창조직위는 수평적 네트워크 거버넌스를 통하여 정부와 민간과의 융합을 시도한 것을 알 수 있다. 단계별로 인력을 증원하면서, 지속적으로 유관 기관과 협력하여 정부 인원 증원을 추진하였고, 민간 인력도 마찬가지로, 공공단체의 협조 또는 민간 계약직 채용을 통해, 계속해서 인력 규모를 확대해 나갔다. 또한, 이러한 융합된 특수한 조직의 인력 관리를 위하여 자체적인 인사 규정을 도입하기도 하였다.

## 2. 지휘부의 리더십

### 1) 잦은 인사교체

IOC 고문, 조직위 고위간부, 조직위 부장, 조직위 팀장, 4명의 면담 대상자는 지휘부의 잦은 인사 교체에 대하여 비판적인 의견을 주었다. IOC 고문은 평창조직위가 가장 해결하기 어려웠던 문제점이 지휘부의 잦은 인사교체였다고 하였다. 메가 스포츠 이벤트 분야는 많은 경험이 있거나 국제 스포츠 관계자들과 이미 관계가 형성되어 있는 인사가 많아 이러한 국제 스포츠 프로젝트를 추진하는 것이 적합하지만 그렇게 되지 못하였고, 인사이동이 일어날 때마다 그동안 축적된 경험들과 관계가 초기화되었다고 말했다. 조직위 고위간부도 이러한 현상에 대해 바람직하지 않았지만 정치적인 요인 때문에 어쩔 수 없었던 상황이었다고 설명하였다.

**IOC 고문 :** 지휘부의 인사가 계속하여 바뀌었던 것이 조직위가 해결하기 어려웠던 가장 큰 문제점이었다. 올림픽이 어떠한 것인지만 이해하는데도 1년 이상이 걸린다. 다년간 이쪽 분야의 일을 해본 경험이 없이 효율적으로 이쪽 분야의 일을 할 순 없는 것이다. 하지만, 조직위의 경우 위원장뿐만이 아니라 부위원장까지도 잦은 인사교체가 있었다. 그들은 무엇을 해야되는지 이해하기 어려웠을 것이며 기존의 이해관계자들과도 관계가 형성되지 않은 상태였다. 이 프로젝트에 대해 완벽히 이해하지 못하였기 때문에 그들은 의사결정을 하는데 있어 아마도 최고의 선택을 하지 못했을 것이며 이 점이 조직위가 경험했던 가장 큰 어려움이었다.

**조직위 고위간부:** 바람직하진 않다. 하지만 어쩔 수가 없다. 정치적인 요인이 있었기 때문이다. 가능하면 지휘부든 밑이든 일관성 있게 가는 게 좋다. 그런데 뭐 중간에 이렇게 단절이 되곤 하였다. 정부도 마찬가지로 아니냐? 대통령이 바뀌면 정책이 바뀐다. 그런데 올림픽이라는 것이 7년 딱 놔두고 하는 것인데 바뀐다면 바람직한 것은 아니다.

조직위 부장과 팀장도 마찬가지로 중간 관리직을 포함한 지휘부 인사들의 인사교체에 대하여 부정적인 의견을 주었다. 인사들이 교체될 때마다 이미 결정된 사항들이 반복되었었고, 추진 진행 중인 사업들에 있어 연속성이 없어서 전체적인 업무의 효율성이 떨어졌다고 하였다.

**조직위 부장:** 2011년부터 올림픽이 폐막할 때까지 10% 미만의 부장급 이상 간부들만이 근무를 지속하였다. 이 말은 간부들이 교체됨에 따라, 이미 결정된 사항들이 변경되었음을 의미한다. 기존의 결정된 사항들에 있어 연속성이 있어야 하므로, 모든 직원들이 아닌 부장급 이상 간부들만이라도 올림픽 유치부터 폐막까지 근무하였다면 더 좋았을 것이다.

**조직위 팀장:** 처음에 세팅이 되었나 싶으면 바뀌고 또 바뀌고 했던 것이 업무 효율성 부분에 있어 문제가 되었던 것이 사실이다. 일에 있어서 연관성이 있어야 되는데, 어느 순간 잘 진행이 되다가 바뀔으로써, 또 한 번 바뀌게 되면 그 절차를 다시 또 가야 한다. 어느 정도 만들어왔는데도 불구하고 다시 보고를 해야 되고, 새로운 사람을 교육을 시켜야 되고, 이해를 시키고 또다시 처음으로 가야되니까, 이런 쓸데없는 무한 반복이 문제가 되었다.

위 면담 내용들을 종합해 볼 때, 지휘부의 잦은 인사교체는 평창조직위원회의 올림픽 준비 업무에 부정적인 영향을 주었다고 보여진다. 이는 Lim et al.(2016)의 연구결과와도 일치한다. 국제 스포츠 대회 준비 경험이 많지 않고 관련 이해관계자들과의 폭넓은 네트워크 형성이 되어있지 않은 인사들로 지휘부가 구성되었으나 빈번한

인사교체로 인해 그들이 이러한 어려움을 극복할 수 있는 시간적 여유가 부족 하였다. 결과적으로, 전체적인 업무의 연속성이 저하 되었고, 사업 추진에 있어 이미 결정된 사항들도 반복되는 상황들이 발생하였다. 또한, 인사가 교체될 때마다 이전 지휘부에서 축적된 조직경영 노하우와 국·내외 인적 네트워크가 손실되곤 하였다.

## 2) 의사 결정과정

국제연맹 경기국장과 조직위 팀장은 평창조직위 지휘부가 하위 부서들에게 명확한 결정 및 지침을 주지 못하여, 부서들 간의 업무 범위와 책임을 두고 충돌하는 상황들이 발생하였다고 하였다. 특히 국제연맹 경기국장은 올림픽 개최 직전까지도 이러한 상황이 계속 지속되어 신속한 조치가 필요했던 상황임에도 불구하고 그렇게 되지 못했던 본인의 경험담을 들려주었다.

**국제연맹 경기국장:** 매우 긴박한 순간이 되어서야 만 결정이 이루어지는 것 같았다. 한 예로 올림픽 개최 직전, 리포트의 리포트가 고장 났는데, 해결책을 찾는데 3-4주가량이 걸린 것 같다. 문화적인 것인지는 잘 모르겠지만 “리포트가 고장 났으니 어서 고치자”가 아닌 “내 책임이 아니에요”, “당신 책임이에요”, “당신이 문제예요”와 같은 태도들이 보였다. 권력과 책임이 제대로 정리되지 않으면 힘들어지기 마련이다.

**조직위 팀장:** 지휘부에서 결정을 제대로 하지 못했다. 업무범위도 제대로 정해지지 않았고 서로 싸우기만 하고 시간만 낭비되는 사례가 많았다. 예를 들어 특정 업무가 타 부서로 배정될 일도 있었는데 그들이 못해서 우리가 한다거나 이렇게 명확하지 않은 일들이 많아 문제가 되었다.

IOC 고문과 조직위 부장은 의사결정 과정이 너무 오래 걸렸다는 의견을 주었다. 대부분의 의사결정이 중간 관리층에서 완료되지 못하였고, 너무 많은 안건들이 지휘부선으로 상신되다보니, 지휘부가 의사결정을 하는데 많은 시간이 소요되었다는 말이었다. 또한 IOC 고문은 이러한 이유로 시간적인 여유가 없다 보니, 정확한 정보에 의한 결정도 할 수 없었다고 하였다. 조직위 부장도 마찬가지로, 지휘부가 안건들에 대한 정확한 상황을 이해하지 못하였기에, 정말 필요한 결정이 아닌 특정 부서에 편향된 결정을 내린 사례들이 있다고 답하였다.

**IOC 고문:** 사무총장만이 의사결정을 하는 유일한 사람 같아 보였고, 극히 소수의 안건만이 부장 또는 국장 선에서 결정되었다. 모든 안건들이 지휘부로 보고되었고, 결정을 하는데 시간이 매우 오래 걸릴뿐더러, 정확한 정보에 의해 결정될

수 없었다. 다시 말해, 사무총장에게 너무 많은 안건이 보고 되었기 때문에, 결정을 하기 위한 시간이 충분하지 않았고, 정확한 사실관계가 확인되지 않았기 때문에 그 결정들이 최선의 선택이이라고 말하기 어렵다. 그래서 IOC에서는 현장의 실무진이 실제 상황을 더 잘 이해하고 있고 더 빠르고 좋은 결정을 내릴 수 있기 때문에 최대한 실무진 선에서 결정하는 것을 지향하고 있다.

**조직위 부장:** 몇몇의 지휘부의 결정들은 효과적이었다고 판단되나 다소 시간이 걸리는 경향이 있었다. 불행히도, 지휘부의 결정들은 좀 더 효과적일 수 있었다. 마지막에는 성공적으로 대회를 개최하였으나, 거기까지 가는 길이 너무나도 힘들었고, 많은 시간이 소요되었다. 그들은 무엇을 해야 했어야 하는지 잘 이해하지 못했다. 몇몇의 사안들은 정말 필요한 부서를 위하여 결정되기보다는, 특정 부서에 편향되어 결정되기도 하였다.

조직위 고위간부는 다른 면담 대상자들과는 다르게 지휘부의 의사결정 과정은 합리적이었고 실무진에서 검토된 내용을 준수하여 행해졌다고 하였다.

**조직위 고위간부:** 의사결정은 합리적이었고 위원장이 최종 결정하는 것이었다. 하지만 위원장이 마음대로 결정하진 않았다. 사업에 대해 왜 해야되는지 이유가 나오고 보고 할 때, 실무진의 검토가 제공이 되는데 그런 것을 무시하고 맘대로 진행될 수 없었다. 그런 것과 관련해서 갈등은 크게 없었다.

평창조직위의 의사결정 과정은 결정이 내려지는데 일반적으로 많은 시간이 소요되었고, 투자된 시간에 비해 최선의 선택들이 이루어지지 못하는 비효율적인 시스템이었던 것으로 사료된다. 조직위 고위간부는 합리적인 의사결정이 이루어졌다고 답변하였지만, 나머지 4명의 면담대상자들의 의견들과는 상이하였고, 아무래도 지휘부의 내부 또는 가까운 위치에서 근무하였기 때문에, 하위 직급 또는 외부 관계자들이 바라보는 관점보다는 객관성이 다소 떨어질 수 있다고 판단된다.

Lim et al.(2016)의 연구에서도 언급되었듯이, 조직위원회는 다양한 주체들의 이해관계와 갈등을 조정하고 관리하는 역할을 맡는다. 여러 조직들이 혼합되어 구성된 조직위원회의 특성상, 내부에서도 이러한 조정자적 역할이 필요하며 이러한 역할은 조직의 컨트롤타워인 지휘부의 몫일 것이다. 하지만 Kwon(2015)의 보도자료처럼 지휘부의 이러한 역할이 잘 이행되지 못하였고, 의사결정에 다소 많은 시간이 소요되어 효과적으로 진행되지 못하였다는 연구결과가 도출되었다. 따라서 조직위 부장의 말 하였듯이 성공적으로 대회는 개최하였으나, 올림

픽 준비과정 중, 많은 어려움이 있었기 때문에 조직위의 의사결정 과정이 올림픽 대회를 준비하고 개최하는데 효율적이었다고는 보기 어렵다.

### 3. 조직구성원 간의 업무협력

#### 1) 파견 공무원들의 인사이동

빈번히 행해졌던 조직위 파견 공무원들의 인사이동에 대하여 조직위 부장은 축적된 지식과 정보들이 지속적으로 유실된 원인이라고 답변하였다. 조직위 팀장도 유사한 의견으로, 인사이동이 한 번씩 일어날 때마다 교체된 인원에 대한 교육과 인수인계를 하는데 시간이 낭비되었고, 사전 테스트 이벤트 때 함께 손발을 맞췄던 인원마저 올림픽 이전 인사이동으로 그 전에 쌓아왔던 팀워크와 관계 형성이 무의미해졌다고 하였다. 조직위 고위간부는 이러한 상황이 이전 정부의 의지 부족에 의해 발생한 상황이며 인사 불이익을 주지 않았다면, 좀 더 유능한 인원들을 수급하는데 용이했을 것이라고 주장하였다.

**조직위 부장:** 1000명 이상의 정규 직원들을 같은 업무 문화와 목표를 갖게 하는 것은 쉽지 않았다. 이에 대한 주요 원인 중에 하나는 정부에서 파견된 공무원들이 평균적으로 1.5년에서 2년 정도만 근무하고 원 소속으로 복귀하였고, 이로 인해 지속적으로 지식과 정보가 유실되었던 것이다. 조직위에 계속 있게 되면 공무원들은 승진 기회와 자신들의 자리를 잃기 때문에 1~2년 정도를 조직위에서 근무한 뒤, 자신들의 원래 기관으로 돌아가려고 했다. 조직위원회 최종 구성원 수는 1400명 정도였지만, 이중 복귀한 사람들을 생각한다면 실제 인원이 몇 명이나 되었다고 할 수 있겠는가?

**조직위 팀장:** 자연스럽게 업무 효율성면에서 떨어질 수밖에 없었다. 실제로 그랬던 사례가 많았다. 한 팀이 돼서 일을 해왔는데 갑자기 담당자가 바뀌었다고 통보를 받게 되고, 담당자가 바뀐으로서 다시 처음부터 시작해야만 했다. 업무 특성상, 업무를 같이 해왔던 모든 부서들이 한 사람을 다시 이해시켜야 되었었기 때문에 시간이 낭비되었다. 2016년, 2017년 사전 테스트 이벤트를 함께 준비했던 팀원들이 2018년도에 올림픽을 함께 진행하지 못하는 경우도 있었다.

**조직위 고위간부:** 구조적인 문제가 있을 수는 있다. 작은 틀에서 불합리한 것은 있을 수 있다. 70개 기관이 모였기 때문이다. 서울올림픽 당시에는 에이스들만 파견을 하고 끝나고 나서도 장관이라든지 출세를 했다. 그런 것은 정부의 의지다. 나는 지난 정부가 조금 방관했다고 본다. 문제인 정부는 올림픽을 활용을 정말 잘 해 성공을 했다. 그게 박근혜 정부였다면 힘들었을 것이다. “너희들 알아서 해라”하고 잘못되면 처벌이나 하고 그랬을 것이다. 전 정부에서 그런 것을 느

졌고 정부에서 한 게 없다. 정부에서 의지가 있었다라고 하면, 에이스를 파견하고 인사 불이익을 안 줬더라면, 다 오려고 했을 것이다. 그것은 시스템이 문제가 아니고 의지의 문제였다.

외부 관계자였던 IOC 고문과 국제연맹 경기국장은 파견 공무원들의 성향에 대해 자신들이 느낀 바를 설명해 주었다. 두 면담 대상자는 대부분의 파견 공무원들은 조직위에서 근무하는 것을 원하지 않았고 복귀를 희망하였던 것으로 보였다고 답변하였다. IOC 고문은 이러한 잦은 인사이동이 조직위가 안고 있었던 가장 큰 문제 중 하나였다고 평가하였다.

**IOC 고문:** 부장직급과 그보다 상위 직급에는 조직위 파견을 원치 않았던 공무원들이 배치되어 있었고 부장 하위 직급에는 경험이 없고 조직위가 첫 직장인 사람들을 번번히 많은 보상과 혜택을 주고 고용하였다. 내 생각에는 직원들의 인사 이동과 이직이 가장 큰 문제였다. 조직위에는 근무하기를 원치 않아 나가고 싶은 사람들이 있었고, 거기에는 부족한 보상과 혜택이 있었다.

**국제연맹 경기국장:** 사람들은 왔다가 떠나고, 또 왔다가 떠났다. 내 생각에는 많은 사람들이 복귀하는 날만을 기다렸다. 그들은 외국인들과 상대하고 요청사항을 듣는 거 보다는 복귀하여 원래 본인들이 이해하고 있는 일을 하는 것을 원할 것이다. 대부분의 사람들이 조직위에서 있기를 원하지 않지만 그 곳에서 근무를 하고 있었고 하루빨리 복귀하기를 원했던 것으로 보였다.

Kwon(2014)의 보도자료 내용처럼 공무원들의 인사 이동은 빈번하였던 것으로 면담 결과도 동일하게 나타났다. 결과적으로 이러한 잦은 인사이동은 축적된 지식과 정보, 그리고 노하우가 손실되게 하였고, 기존 조직구성원 간의 팀워크 및 관계 형성도 무의미하게 만드는 근본적인 원인이 되었다. 평창조직위 내부 사정을 잘 모를 수 있는 외부 관계자조차도 조직위의 인사이동이 빈번하였음을 충분히 인지하고 있었다. 외부 관계들과 지속적으로 관계를 맺고 함께 업무를 진행해야 할 담당자가 계속해서 변경되었고 내부적으로도 이와 마찬가지로 인사이동이 일어날 때마다 함께 업무를 진행했던 인원들이 교체되어 업무의 연속성이 지속적으로 저하되었을 것으로 사료된다.

## 2) 정부화된 조직구조

IOC 고문과 국제연맹 경기국장 조직위의 정부화된 조

직 구조를 문제점으로 지적하였다. 정부화된 조직구조로 인해 파견 공무원들이 주요 조직구성원이 되어 평창조직위가 구성되었고, 행정 시스템마저 정부의 시스템을 사용하였기 때문에 전체적인 조직경영이 정치적이고 관료적이었다는 것이었다. 더 나아가 조직구성원들도 창조적이고 기업가적 사고방식보다는 관료적인 사고방식을 가지고 있었기 때문에, 상호간의 협력을 통한 통합적인 계획을 수립하지 못하였다고 말하였다. 조직위 고위간부도 부서들끼리 개별적인 계획을 각자 수립하고 서로에게 맞추라는 형식의 태도들이 취해졌던 상황을 설명해 주었다. 특히 IOC 고문은 이러한 상황들이 결국에는, 추가적인 예산이 낭비되는 결과로까지 이어졌다고 평가하였다.

**IOC 고문:** 올림픽조직위원회는 대회를 조직하는 업무를 추진했어야 했지만, 그들은 매우 정치적이었고 관료적이었다. 굉장히 많은 정책과 절차들이 있었으며, 직원들은 통합적으로 일을 추진하지 못하였고, 상호 협력하여 업무를 진행하지 못하였다. “어떻게 도와드릴까요?” “도와주세요!” 등과 같은 창조적(기업가적) 사고방식보다는, 관료적인 사고방식이 상호간에 작용하였다. 따라서 모든 사람들이 개별적으로 계획을 세우게 되었고, 결국엔 그 계획들은 통합되지 못하여 믿기 힘들 정도의 예산이 낭비되었다. 모든 직원들은 어떻게든 되겠지 하면서 개별적으로 계획을 세웠다. 내 생각에는 조직위와 강원도 사이에 경기장들의 운영과 경기장사용협약, 그리고 직원들의 파견과 복귀를 두고 신경전이 많이 있었다. 그렇게 두 조직은 협력적으로 보이지 않았다. 경기장 관련 사항에 대하여, 조직위 경기장개발부서가 강원도에 보고하는 것은 기이한 현상이었다. 나로서 이해할 수가 없었다. 왜냐면, 그들은 결국 본인들이 복귀했을 때의 상사들과 협상을 해야 되는 상황이었기 때문이다. 하지만 이미 조직구성은 그렇게 세팅이 되어 있었고, 조직위 시설부서의 모든 인원들은 강원도청에 상사를 모시고 있는 강원도 공무원들이었다. 그들이 올림픽을 조직하기 위해 왔지만 실제로 누굴 위해서 일하는지 명확하지 않았다.

**국제연맹 경기국장:** 민간직은 창조적 사고방식을 갖고 있는 반면, 정부로부터 파견된 사람들은 창의적이지 않았고, 위험 부담을 하길 원치 않아하였다. 지휘부는 중간 관리 직원들에게 좀 더 대화할 것을 지시하여야만 했지만, 마지막의 결과물은 개별적인 그룹들이 함께 계획을 통합하지 못한 모습이였다.

**조직위 고위간부:** 수평적인 협력은 잘 안 된다. 안될 수밖에 없는 이유는, 서로 자기 일밖에 모르기 때문이다. 목표를 가지고 있어야 되는데, 올림픽에 대한 이해와, 왜 우리가 이것을 해야 되는지, 그런 이해가 많지 않았기 때문에, 서로 각자 자기 분야에서 맞춰놓고 거기에 맞춰라 하는 것이 많았다. 숙박에 관한 것도 보면, 숙소를 자기 부서 편의대로 막 구해



놓고 이거밖에 없으니 여기에 맞춰라는 식이었다.

조직위 부장과 팀장은 각기 다른 부처 또는 정부조직에서 파견 온 조직구성원들이 조직위원회에서 업무에 임하는 태도에 대해 설명해 주었다. 물론 파견 공무원들에게만 해당되는 사항은 아니었겠지만, 많은 공무원들이 조직위로의 파견을 기피하였고, 파견을 와서도 조직위의 본연의 업무인 성공적인 올림픽 개최를 위하여 업무를 추진하기보다는 자신이 본래 속한 조직의 입장을 앞서 고려하는 경향이 있었다는 것이다. 조직위 부장은 이러한 주장과 관련하여 강원도 공무원과 있었던 본인의 경험담을 면담 중 들려주었다.

**조직위 팀장:** 당연히 안 될 수밖에 없었다. 예를 들면, 강원도 공무원 직원들이 들어왔을 때는 조직위에 속한 한명의 직원인데도, 이 사람들의 마음드는 강원도 입장을 먼저 생각하고 ‘된다’ 또는 ‘안 된다’를 결정하였기 때문에 일이 중간 중간 안 된 부분이 있었다. 사실, 결과적으로 우리 경기장과 관련해서는 이루고자 하는 것은 다했지만 거기까지 가기가 너무 힘들었다. 왜냐하면 그들은 강원도 사람이지만 조직위를 위해서 일해야 되는데, 자연스럽게 본 소속에 대한 눈치를 보거나 본 소속을 고려한 생각을 할 수밖에 없었기 때문에, 업무 효율성이 떨어진 것이 아쉬웠다.

조직위 부장 : 1400명 정도의 조직위원회 직원 중, 70% 이상이 강원도, 행안부, 문체부와 같은 정부조직에서 파견 나온 공무원이지만, 그들끼리조차도 잘 어울리는 것 같지 않았다. 다른 조직이나 부처에서 파견된 사람들은, 그들이 조직위원회를 위해 일하러 왔다는 것을 받아들여야 했지만, 그들은 그러지 못했다. 모든 사람이 조직위원회를 위해 일하는 것은 아니었다. 2013년 강원도에서 파견 나온 한 공무원이 있었는데, 그 사람과 언쟁이 붙었다. 나는 그에게 ‘조직위원장과 강원도지사가 합의한 내용을 가지고 왜 이렇게 일을 어렵게 만드는 것이냐고 물었는데, 그 사람은 강원도지사가 자기의 도지사가 아니라고 말했다. 그래서 나는 그럼 당신은 현재 조직위원회 소속이니 조직위원장의 지시를 따라야 한다고 말했는데, 그 사람은 조직위원장이 본인의 위원장이 아니라고 말하였다. 결국에 나는 그 사람에게 그럼 당신은 왜 여기 있냐고 물었고 그 사람은 본인은 여기에 오기 원치 않았지만 발령이 나 어쩔 수 없이 왔다고 말했다. 불행히도 난 조직위를 근무하는 도중 이러한 사람들을 많이 보았다.

서양 문화에 익숙한 외부 관계자들에게는, 조직위의 정부 형태의 시스템이 더욱 부정적으로 보일 수밖에 없었을 것으로 판단된다. 하지만, 문화적 특성을 넘어 조직위가 정부의 시스템을 그대로 사용할 수밖에 없는 상황이라고 해도, 각 부서가 공동의 목표를 갖고 원활히 협력

하지 못하는 업무환경이 조성되었다면, 해당 조직의 시스템과 경영방식과 포괄적으로는 거버넌스에 문제가 있다고 할 수 있을 것이다. 또한 해외 외부 관계자들뿐만이 아니라, 내부 관계자들도 정부와 민간의 융합을 비롯한 조직구성원간의 업무협력 관계에 대해 부정적인 의견을 주었으며, Yang & Kim(2018)의 연구에서도 이와 동일한 내용으로 “공무원과 민간단체 소속의 직원들 사이에서 윈 소속에 대한 기 싸움으로 인해 커뮤니케이션의 어려움이 발생하였고, 협조가 잘 되지 않아 심지어 파벌까지 형성되었다.”라고 하였다. 결과적으로, Lee(2012)와 Park(2011)이 메가 스포츠 이벤트 거버넌스에서 강조하였던 정부와 민간을 비롯한 여러 거버넌스 주체들 간의 수평적 네트워크 관계가 원활히 형성되지 않음에 따라 평창조직위는 조직구성원 간 공동의 목표를 확립하는데 어려움을 겪었다.

IOC 고문은 이러한 거버넌스 모델이 추가적인 예산이 낭비되는 결과로까지 이어졌다고 평가하였다. 올림픽이 폐막한 직후, 평창조직위는 “흑자 올림픽”이었다는 자체 평가를 하고 있으나, 사실상 조직위의 지출내역에는 대회운영비(개폐회식, 성화봉송, 수송, 숙박 등)만 포함되었을 뿐, 올림픽 개최를 위해 건설한 고속도로나 철도, 올림픽 경기장들과 같은 사회간접자본(SOC)은 포함되지 않았으며 이 명목으로 국비 및 지방비 11조 4000억원이 소요되었다(Cho, 2018; Kim, 2018). 또한, 평창 올림픽 이후 일부 경기장 활용 방안의 부재로 인해 연간 경기장 유지비용 58억 원의 적자가 발생할 것으로 예상된다(Park, 2018). IOC 고문은 올림픽 경기장들이 건설되는 과정에서 관련 주체들 간에 통합적인 계획이 수립되지 못함에 따라 국가 예산이 효율적으로 쓰이지 못하였다는 것을 지적하는 것으로 보인다.

이러한 점들로 볼 때, 아직은 평창올림픽이 “흑자 올림픽이었다.” 또는 “성공적이었다.”라는 평가를 하기에는 시기상조인 것으로 판단된다. 먼저, 대한민국이 평창올림픽을 준비하고 개최하는데 투입한 전체 비용과 미래 활용가치가 있는 인프라 시설을 제외한 나머지 올림픽 시설들을 앞으로 유지 또는 복원하기 위해 소요될 예산, 그리고 입장권, IOC 지원금 등의 수익과 향후 올림픽을 통해 연계 될 간접적 경제적 이익이 산출되어 심도 있게 분석되어야 할 것이다. 그리고 이러한 분석결과는 평창올림픽의 전체적인 평가의 근거가 될 수 있을 뿐만 아니라 향후 메가 스포츠 이벤트의 성공적 개최에 필요한 중요한 지표가 될 것이다.

#### 4. 개선 방안

##### 1) 전문성 사전 구축

IOC 고문, 국제연맹 경기국장, 조직위 고위간부는 평창조직위의 전문성이 부족하였다고 평가하였다. 대회 준비단계 초창기에 고임금이 요구되는 전문가들을 채용하지 않아 업무에 차질이 있었고 결과적으로는 사업 추진에 더 큰 비용이 지출되었다고 한다.

**IOC 고문:** 평창조직위가 갖고 있었던 문제 중 하나는 전문성에 가치를 두지 않았다는 것이다. 그들은 경험이 전문한 인원으로 모든 것이 가능하다고 생각했다. 그리고 그것이 가능했음을 그들이 어느 정도 증명하였지만, 동계올림픽 역사상 가장 많은 운영비용이 들어졌다. 만약 그들이 말하는 ‘비싼 사람들’을 전문가로 고용하고 그들의 말에 귀 기울였다면 수백만 달러를 절약할 수 있었을 것이다. 하지만 그들은 그렇게 하지 않았고 그에 대한 많은 대가를 치러야만 했다. 평창조직위가 가지고 있었던 문제점은 경험이 없는 사람들이 많았다는 것이고, 만약 이후 동계아시안 게임을 개최한다고 하여도 직원들에 대한 보상과 혜택은 똑같은 것이라 추측된다. 그렇게 된다면, 올림픽 유경험자들이 아시안게임 조직위원회에서의 근무를 원치 않을 것이고, 평창 때와 유사하게 전문성 없는 사람들로 조직을 운영하다가, 많은 오류와 비용이 발생할 것으로 예상된다. 이러한 악순환을 끊을 수 있는 유일한 방법은 메가 이벤트 조직위 지휘부에서 “우리는 우리의 예산을 절약해주고 성공적인 대회를 치를 수 있게 도와줄 인적 자원들을 그들이 원하는 수준의 보상과 혜택을 제공하여 채용하기를 원한다.”라는 메시지를 주는 것밖에 없을 것이다.

**국제연맹 경기국장:** 평창조직위는 전문성이 부족하였고 그 점이 문제가 되었다. 사람이 어떠한 일을 한다고 하면, 그 일에 대해 자신감이 있어야 한다. 하지만 이 분야의 일은 매우 특수하고 다른 이벤트에서 일해본 경험이 없다면 일은 하는데 자신감이 없을 수밖에 없다. 그래서 IOC나 국제연맹들은 조직위원회에게 전문가 고용을 포함한 각종 요구사항들을 제시한다. 이런 프로젝트를 해본 경험이 없다면 꽤나 복잡한 일이 아닐 수 없다.

**조직위 고위간부:** 2011년 평창동계올림픽 유치 후 첫 IOC 조정위원회에서 당시 IOC 수석 국장이었던 Gilbert FELLI는 조직위원회에 세 가지 사항을 당부하였다. 그 중에 하나는 “해외 전문가를 채용하라, 비용이 높더라도 동계올림픽 경험이 없는 한국으로서는 시행착오를 줄일 수 있어 경비 절감을 이룰 수 있다”였다. 하지만 조직위는 초기 전문가 채용에 소극적이었고 마지막에 가서 고비용으로 채용하였다.

조직위 고위간부도 해외 전문가를 채용하여 적극적으로 활용해야 한다는 것을 올림픽 준비단계 초창기 때부

터 인지하고 있었다. 또한, Lee(2012)의 선행연구에서도 전문인력 확보의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 정부 행정법이나 부족한 예산상 전문성이 있는 국내외 인력들을 고용하는 것이 순탄치만은 않았던 것으로 추측된다. IOC 고문의 의견처럼 향후 개최될 수 있는 메가 이벤트에도 평창조직위와 유사한 인사관리 시스템이 구축된다면 이러한 악순환이 반복될 가능성이 많을 것으로 예상된다. 해당 문제점을 개선하기 위해서는 전문성과 경험이 많은 인력을 모집할 수 있는 새로운 전문가 고용 패키지, 다시 말해 새로운 인사제도가 도입되어야 할 것이다. 국내외 전문성을 적극 활용하여 전략적인 대회운영을 추진하고 결과적으로, 더 많은 예산을 절감하는 시도가 필요할 것이다.

##### 2) 인사이동 방지제도 수립

앞선 조직 구성원 간의 업무협력에 관련한 연구 결과에서도 언급되었듯이, 대부분의 면담 대상자들은 빈번하였던 인사이동이 평창조직위가 갖고 있었던 가장 큰 문제점 중에 하나였고, 향후 메가 이벤트 조직위원회에서는 이 문제점이 개선되어야 한다고 답변하였다. 조직위 부장은 1~2년 주기의 인사이동이 정부조직 구조상 어쩔 수 없다면, 지휘부 인사만이라도 지속적으로 연속성 있게 업무를 진행할 수 있게 하는 것이 지식과 관계의 손실을 최소화할 수 있는 방법이라고 제언하였다. 조직위 팀장은 이와 더불어 공무원 파견기간이 대회 끝까지 계획되어야 하며, 전략적인 공무원 파견이 필요하다고 하였다. 다시 말해, 기존의 기관에서 하고 있었던 업무와 유사한 업무를 조직위에서도 하는 것이 업무의 능률 향상과 인적 자원 개발에 도움이 된다는 주장이었다.

**조직위 부장:** 또 다른 기회가 있다면, 나는 직원들의 지휘부의 인사이동을 최소화할 것이다. 몇 년간 쌓인 지식들을 잃을 순 없다. 2020 도쿄 조직위원회와 2022 베이징 조직위원회도 똑같은 상황에 있다. 그들은 사람들을 잃어가고 있고, 공무원들을 1~2년마다 인사이동을 시키는 것은, 동양적인 정부 형태 구조인 것 같다. 내가 2024 올림픽 조직위원회의 경기부장을 만나서 “대회 끝까지 조직위원회에 있을 건가요?”라고 물었을 때, 그는 “프랑스에선 이러한 인사이동은 없고, 정말 잘못하지 않는 이상 한번 채용되면 계속해서 근무를 하게 된다.”라고 답변하였고, 그는 자신이 끝까지 근무할 것을 알고 있었다.

**조직위 고위간부:** IOC 수석 국장, Gilbert FELLI는 첫 IOC 조정위원회에서 평창조직위에게 당부하였던 사항 중 또 다른

하나는 조직위 구성에 있어 대한민국 공무원의 우수성을 인정하지만, 대회 기간까지 근무하여 전문성을 키워야 한다는 것이었다. 하지만, 우리나라 공무원 시스템상 반영하기 어려워 실패하고 말았다.

**국제연맹 경기국장:** 조직위원회 지휘부에서 직원들에게 “한번 이 일을 시작하게 되면 끝까지 해야 된다.”라고 말했어야지 않나? 왜 사람들이 일의 3분의 1도 안 한 채로 떠나는가? 이러한 인사이드가 처음부터 설계된 부분이었는가? 이러한 형태의 인사이드는 업무의 연속성을 저하시켰고 새로운 사람이 오게 되었을 때 계획된 사항을 모두 재협의를 해야만 하였다. 하지만 이런 상황을 피할 수 없다면 이런 부분을 보완해줄 더 많은 사람들이 필요할 것이다.

**조직위 팀장:** 공무원 파견은 긍정적이다. 전문 분야에 있는 사람이 많지 않나? 그런데 그 파견이 정착 필요한 부서에서 세팅이 돼서 쪽 간다고 하면 금상첨화지만 아니었던 부분이 많았기 때문에 그 부분이 개선이 되면 긍정적이다.

향후 조직위원회가 정부 형태의 조직으로 출범한다면, 이러한 인사이드들은 불가피한 것인지도 모른다. 또한 정부 기관들도 동일하게 운영이 되었듯이, 이러한 커버넌스 모델의 장점도 분명 있을 것이다. 하지만 IOC 고문과 국제연맹 경기국장이 말했던 것처럼, 올림픽 조직위원회가 진행 하였던 일들은 특수성이 매우 강한 업무들로 구성되어 있었다. 단기간에 이 분야에 대한 이해를 하고 관계를 형성하기는 어려웠다. 일반적으로, 민간기업에서도 특정 고위인사 또는 실무인사를 교체할 때에도 그 분야에 더 많은 전문성이 있고 경험이 있는 인사들이 기존의 인사들을 대체하곤 한다. 하지만 앞선 연구결과에도 나타나듯이, 조직위의 인사교체는 그러한 이유보다는 정치적인 이유와 파견 공무원들의 의지에 의해 인사이드가 이루어졌다. 이로 인하여, 조직위가 진행하고 있던 대내외 업무들은 연속성을 잃게 되었고 결과적으로 업무의 효율성이 저하되었다. 따라서 향후 메가 이벤트 조직위원회는 유능한 인력들을 장기간 근무할 수 있도록 유도할 수 있는 한시적 조직위원회를 위한 맞춤형 인사제도의 도입이 필요하다. 이와 더불어 이러한 인사제도가 도입되어 시행될 때, 파견 공무원에게 불리한 인사고과 평가가 이루어지지 않게 하겠다는 정부의 강한 의지도 동반되어야 할 것이다.

### 3) 사기업 형태의 조직 구축

IOC 고문은 정부의 개입이 제한되고 조직위원회가 자립적인 수익 창출 및 독립적인 조직경영이 가능한 사기업 형태의 조직운영이 올림픽 운영에 보다 효과적이라는 의견을 주었다. 더 나아가 평창과 베이징만이 동계올림픽 개최도시 중 정부조직 형태로 올림픽을 준비한 개최도시라고 말하였고, 공산주의 국가인 러시아의 개최도시인 소치도 사기업 형태를 취했는데 평창은 그렇지 않다는 것에 대하여 의아해하였다. 조직위 팀장과 조직위 고위간부는 현재로서는 어려울 수도 있으나 정부에 대한 의존도가 낮아진다면 사기업 형태의 조직 구성이 어느 정도 실현될 수도 있다는 가능성을 제시하였다.

IOC 고문: 꼭 그럴 필요가 없어 보였지만 한국의 정부 사람들은 일을 할 때 정부화된 시스템만을 사용하였다. 1988년과 월드컵과 다를 바 없이 메가 이벤트의 조직은 민간을 채용해서 진행하기보다는 공무원 위주로 진행되었다. 하지만, 러시아조차도 민간을 채용하였으며 분리된 조직으로서 최고의 인력들을 고용하였다. 공산주의 국가인 러시아도 이렇게 하였는데 민주주의 국가인 한국은 왜 정부형태의 시스템을 활용하였는가? 그것이 문제였고 불행히도 베이징도 한국에 했던 것처럼 똑같이 하고 있다. 동계올림픽 사상 처음으로 정부형태의 조직구조를 취한 이상적이지 않은 올림픽 조직위원회였다. 거의 모든 올림픽 조직위원회가 사기업 형태를 구축하였다. 운영에 있어서 약간씩 상이하였지만 정부와는 협약이 체결되어 일정 부분 서비스를 제공받았고 올림픽 조직위원회는 사기업 형태의 모델로 운영되었다. 이것은 비즈니스다.

**조직위 팀장:** 올림픽 자체를 사기업에 운영을 쥐어 한다는 게 처음에는 가능할까 생각했는데 지금에 와서 생각해보니 오히려 하나의 콘셉트로 봤을 때 긍정인 면이 있지 않나 생각이 된다. 올림픽 운영에 국한해서는 사기업 형태로 가는 것도 생각해 볼 수 있을 것 같다. 왜냐하면 습성이 다른 사람들이 많아지면서 커뮤니케이션의 미스 내지는 절차가 복잡해지니까 최대한 단순화 시켜서 빨리 결정하고 진행하는 부분에 관련해서는 사기업 형태가 나올 것 같다. 근무평가도 마찬가지로 평창 같은 경우도 공무원법을 적용했지만 애매한 상황들이 많았다.

**조직위 고위간부:** 런던과 소치 같이 사조직 형태의 조직위원회 형태는 어렵다고 본다. 우리나라는 정부와 관련된 것이 많고, 법을 바꾸는 일도 많았다. 하지만 국제적인 시스템이 갖춰지고, 조직위원회 업무에 대한 정부 의존도가 낮아지면 가능할 수도 있다. 제일 중요한 게 재정이고 인력 이런 것이다. 유치 때 확실히 해놔야 한다.

조직위 부장의 경우, 우리나라와 아시아 정부 형태로는 사기업 형태의 조직 구성이 어렵다고 답하였다. 기존에 유치 때부터 정부의 허가 와 예산이 요구가 되기 때문에 어려우며 정부도 이러한 형태는 수용하지 않을 확률이 높다는 것이었다.

**조직위 부장:** 우리나라가 올림픽 유치 때 정부가 많은 비용을 투자했기 때문에 민간과 정부의 혼합된 조직 형태는 가능하지 않으며 정부도 이런 형태를 수용할 수 없을 것이다. 그래서 올림픽 조직위원회는 정부조직의 형태일 수밖에 없는 것이다. 런던에서는 스폰서십 등 민간에서 유치비용이 지원되었기 때문에 정부에서 예산을 지원받을 필요가 없었다.

실현 가능성이 그리 높지 않다는 의견도 있었으나, 지휘부 리더십과 조직구성원 간의 업무협력에 대한 연구결과를 보았을 때, 정부 형태의 조직구성이 올림픽 거버넌스 모델로서 효과적이지 않다는 의견이 종합되었다. 따라서 2012 런던 올림픽 조직위원회가 그랬던 것처럼 정부에 대한 의존도를 최소화하고, 유치 때부터, 정부 기관 또는 개최도시와 협약을 맺어 정부 관여도에 대한 협약을 맺는 다면(The London Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games Ltd., 2013), 정치적이고 관료적인 조직경영에서 벗어나 합리적이고 창조적인 사고방식을 기반으로 한 조직경영이 시도될 수 있다고 사료된다.

## 결론 및 제언

본 연구는 지난 2018 평창동계올림픽 및 패럴림픽 개최를 주도하였던 2018 평창조직위원회의 거버넌스에 대해 조사 및 평가하였고, 더 나아가 향후 스포츠 메가 이벤트의 조직 운영을 위한 참고자료 및 개선방안 등을 제시하는데 본 연구의 목적과 의의가 있다. 본 연구의 목적 달성을 위하여 평창조직위 내부 문헌 조사와 내·외부 관계자를 대상으로 한 심층면담을 진행하였고, 이를 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 평창조직위는 정부의 시스템을 기반으로 한 정부 형태의 조직을 구축하였으며 수평적 네트워크 거버넌스를 통하여 정부와 민간과의 조직 융합을 시도하였다.

둘째, 지휘부의 잦은 인사교체는 조직위 업무의 연속성을 저하시켰고, 축적된 인적관계, 노하우, 지식 등이 손실되게 하였다. 또한, 지휘부의 의사결정 과정은 일반적으로 장기화되었고, 비효율적이었기 때문에 평창조직위 지휘부의 리더십이 효과적으로 발휘되었다고 볼 수 없다.

셋째, 평창조직위의 정부화된 조직구조는 조직구성원들이 공동의 목표를 갖고 원활히 협력하는데 장애요소가 되었다. 이와 더불어 파견 공무원들의 빈번한 인사이동

도 조직구성원 간의 팀워크 및 관계 형성이 원활히 이루어지지 못하게 하는 결과를 초래하였다. 따라서 평창조직위 조직구성원 간의 업무협력이 효율적으로 이루어졌다고 볼 수 없다.

넷째, 향후 메가 스포츠 이벤트 조직 운영에 있어서는, 더 많은 국내외 전문가들의 활용과, 지휘부 및 파견 공무원들의 인사이동을 최소화할 수 있는 인사제도 도입, 그리고 사기업 형태의 조직위원회 구축의 가능성 등에 대한 검토가 필요하다.

이러한 결과로 미루어 봤을 때, 성공적인 올림픽을 개최하였으나, 이를 위해 필요 이상의 자원과 예산이 투입되었을 수도 있다는 가능성이 제기되었다. 따라서 향후 메가 스포츠 이벤트에서 본 연구에서 지시된 문제점들을 보완하고 보다 효율적이고 국가 예산과 인적 자원의 활용성을 극대화하기 위해 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 미래의 메가 스포츠 이벤트 조직위원회는 전문성과 경험 있는 인원으로 조직을 구성하여, 유치부터 폐막까지의 연속성 있게 업무를 진행 할 수 있는 효과적인 거버넌스 구축이 필요하다.

둘째, 합리적이고 창조적인 사고방식을 기반으로 한 조직경영과 조직구성원 간의 효율적인 업무 협력을 위하여, 미래의 메가 스포츠 이벤트 조직위원회는 사기업 형태의 조직 구축을 고려해보아야 한다.

셋째, 이전 메가 스포츠 이벤트들을 심도 있게 분석하고 한시적 조직위원회에 적합한 운영 시스템과 세부적인 조직경영 방식을 연구할 기관이 선정되어야 한다. 기존 스포츠 관련 기관의 추가적인 업무로 이러한 연구가 진행될 수 있을 것으로 판단하며, 이 기관을 통해, 향후 메가 스포츠 이벤트를 최소한의 자원으로 보다 효율적으로 개최할 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로, 본 연구는 평창올림픽에 참여하였던 관련 분야 전문가들만을 연구대상으로 채택하여 진행하였다. 후속연구에서는 평창올림픽뿐만이 아닌 다른 메가 스포츠 이벤트에 참여하였던 전문가들도 연구대상자로 포함하여 자료를 수집 및 분석한다면 보다 다양하고 포괄적인 연구결과를 도출할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- Cho, H. C. (2018, March 2). [Fact check] Pyeongchang Olympic Games generated profit? *Edaily*. Retrieved from

- [http://www.edaily.co.kr/news/news\\_detail.asp?newsId=01079126619139384&mediaCodeNo=258](http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01079126619139384&mediaCodeNo=258)
- Choi, S. W., & Kim, J. R. (2014). Analyzing mega event models: Comparison between Dae-Jeon and Yeo-soo EXPO. *Journal of Governance*, 9(1) 25-57
- Jeon, H. J. (2016, May 3). President Cho resigned. ex-minister Lee Hee-bum was nominated as the next president. *Pressian*. Retrieved from <http://www.pressian.com/news/article.html?no=136214>
- Kim, H. S. (2018, March 19). [Closing accounts of Pyeongchang Olympic Games] Deficit of 300 billion won dramatically turns into surplus of 20.1 billion won. *The Asia Business Daily*. Retrieved from <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018031910271476953>
- Kim, J. H. (2018, May 29). Gangwon province, started '2021 winter asian games' bidding process. *Shina Ilbo*. Retrieved from <http://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1078099>
- Kim, Y. C. (2012). *Qualitative research methodology 1 Bricoleur*. Academy Press.
- Kwon, J. O. (2014, October 22). [Report file] Pyeongchang Olympic Games 3 bodies 4 legs, *SBS News*. Retrieved from [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002645342](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002645342)
- Kwon, J. O. (2015, January 14). [Report file] Week influence over the issue of hosting olympic games with North Korea from Pyeong Chang Organizing Committee. *SBS News*. Retrieved from [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002783685](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002783685)
- Kwon, J. O. (2015, February 9). [Report file] "Pyeong Chang will fail 200% if it keep going this way." *SBS News*. Retrieved from [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002826213](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002826213)
- Kwon, J. O. (2015, March 2). [Report file] Tokyo saved 1 trillion won, what about Pyeongchang? *SBS News*. Retrieved from [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002857602](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002857602)
- Lee, S. I. (2010). Researching sports governance for maximizing local development. *Korean Alliance For Health, Physical Education, Recreation, and Dance*, 22-39,
- Lee, Y. H. (2016, May 3). Pyeong Chang Organizing Committee was shocked by president Cho's resignation. *Yonhap News*. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160503147600007>
- Lee, Y. T. (2012). Qualification of mega event host nation 'mega event governance.' *Korea Culture & Tourism Institute*, 48, 4-5.
- Lim, S. I. (2018, February 26). [Closing accounts of Pyeong Chang Olympic Games] Pyeongchang started with worries and end with compliments. *News1*. Retrieved from <http://news1.kr/articles/?3244958>
- Lim, T. B., Yang, I., Kwon, H. K., & Han, B. H. (2016). Organization in olympic governance. *Korean Review of Organizational Studies*, 13(3) 149-182.
- Merriam, S. B. (2009). *Quantitative Research*, John Wiley & Sons.
- Park, J. K. (2011). Establishment plans of sport governance for enhancing international competitiveness of winter sports. *Journal of Korean Society of Sport Policy*, 9(1) 55-73.
- Park, J. M. (2018, June, 27). Increasing financial burden on Gangwon province after Pyeongchang Olympics. *Nocut News*. Retrieved from <http://www.nocutnews.co.kr/news/49916>
- Peters, B. G. (2000). Governance and comparative politics. In Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Pyeong Chang Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games (2013). *2012 official games preparation report*.
- Pyeong Chang Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games (2014). *2013 official games preparation report*.
- Pyeong Chang Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games (2015). *2014 official games preparation report*.
- Pyeong Chang Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games (2017). *2016 official games preparation report*.
- Ro, J. J. (1996). A study on the development of leisure attitude through indepth-interview. *Korean Alliance For Health, Physical Education, Recreation, and Dance*, 35(4) 4465-4479.
- Ryu, D. S., Park, M. S., & Kim, J. K. (2014). Implementation of governance for development in sustainable local sports events. *Journal of Korean Society of Sport Policy*, 12(3) 27-44.
- Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. New York: Teachers College Press.
- The London Organizing Committee of the Olympic Games and

- Paralympic Games Ltd. (2013). *London 2012 Olympic Games official report volume 3*.
- Yang, S. C., & Kim, J. K. (2018). A study on environmental analysis of 2018 Pyeongchang Olympic & Paralympics Winter Games Organizing Committee. *The Korean Journal of Physical Education*, 57(1) 275-290.
- Yeo, D. E. (2018, February 9). South Korea became 5th nation to host 4 major sporting events. *My Daily*. Retrieved from [http://www.mydaily.co.kr/new\\_yk/html/read.php?newsid=201802091207564437](http://www.mydaily.co.kr/new_yk/html/read.php?newsid=201802091207564437)

## 평창조직위 거버넌스 분석을 통한 향후 메가 스포츠 이벤트 개선방안 연구

채연웅 · 남상백(한양대학교)

**[목적]** 본 연구는 평창조직위의 거버넌스를 분석하여 향후 메가 스포츠 이벤트 조직위원회가 활용할 수 있는 거버넌스 모델을 제시하는 데 그 목적이 있다. **[방법]** 평창조직위 내·외부 관계자 5명을 대상으로 심층면담을 진행하였고, 대상자들에게 평창조직위 지휘부의 리더십에 대한 평가, 평창조직위 구성원들 간의 업무협력도, 그리고 향후 개선방안 등에 대한 의견을 종합한 뒤 연구결과를 도출하였다. **[결과]** 첫째, 평창조직위는 정부 형태의 조직 시스템을 구축하여 공직과 민간의 융합을 통한 조직운영을 시도하였다. 둘째, 평창조직위 지휘부의 리더십은 올림픽 조직위원회를 운영하는 데 있어 효율적이지 않았다. 셋째, 평창조직위 구성원들 간의 업무협력관계는 원활하지 못하였다. 마지막으로, 대상자들은 향후 메가 스포츠 이벤트를 위해 다수의 전문가 채용, 인사이동을 최소화할 수 있는 맞춤형 인사제도 도입, 그리고 사기업 형태의 조직위원회 구축 등을 제안하였다. **[결론]** 본 연구는 미래의 메가 스포츠 이벤트 조직위원회가 효과적인 거버넌스를 구축하여 전문성과 경험 있는 인원들이 유치부터 폐막까지의 연속성 있게 업무를 진행할 수 있는 환경을 조성하고, 합리적이고 창조적인 조직경영을 위한 사기업 형태의 조직 구축을 고려해볼 것을 제안한다.

**주요어:** 비만, 마른비만, 체력, 대사증후군, 기초대사량