

# 거버넌스 체제에서 공무원 노동조합의 역할 가능성 탐색\*

: 중앙·지방 공무원의 거버넌스 인식 구조분석을 중심으로

## A Research on Role Possibilities of Public Officials' Labor Unions in Governance System

: Focused on Structural Analyses of the Public Servants' Cognition about Governance in the central and local government

전 영 상\*\* · 백 형 배\*\*\*

Jun, Young-Sang · Baek, Hyung-Bae

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 검토
- III. 연구설계와 가설설정
- IV. 실증조사와 분석
- V. 결 론

거버넌스 체제와 공무원노동조합의 관계를 상호 긍정적인 영향을 미치는 관계로 설정하고 거버넌스 체제에서의 공무원노동조합의 역할 가능성을 탐색하기 위해 중앙과 지방공무원을 대상으로 실증조사를 실시하였다. 조사된 자료로 공무원노동조합 가입여부에 따른 거버넌스 인식의 차이와 인식요인들 간의 관계구조 및 영향력의 크기를 잠재평균분석과 구조회귀모형을 활용하여 분석하였다. 분석에 활용된 외생잠재변수로 거버넌스 이해도, 시민단체 경험, 거버넌스 교육 및 간접경험, NGO에 대한 사회화, 개방적 조직문화, 조직환경에 대한 대응자세, 조직개혁정도, 기관장 리더십을 선정하였다. 내생잠재변수는 거버넌

\* 이 논문은 건국대학교 SMART연구전임 프로그램에 의해서 수행된 과제임

\*\* 건국대학교 사회과학대학 사회과학부 행정학전공 SMART연구전임 부교수(주저자)

\*\*\* 건국대학교 미래대학 자율전공학부 공공인재전공 겸임교수(교신저자)

논문 접수일: 2012. 5. 7, 심사기간(1,2차): 2012. 5. 8 ~ 2012. 6. 25, 게재확정일: 2012. 6. 25

스 효과인정, 거버넌스 지지도, 공무원의 역할인식, 거버넌스 체제에서의 책임감과 수용자세를 선정하였다. 분석결과, 공무원노동조합 가입여부에 따른 거버넌스에 대한 인식의 차이는 전반적으로 낮게 나타났다. 그러나 공무원노동조합 가입집단의 주요 영향요인이 외부환경과의 관계가 중시되는 조직환경 대응자세와 개방적 조직문화 그리고 시민사회단체에 대한 교육과 간접경험이 주요 영향요인인 것으로 나타났다. 따라서 공무원노동조합이 지역사회 및 시민사회단체와의 연대와 협력을 통해 노동조합의 자기목적 달성과 거버넌스 체제 내에서의 성공적인 역할수행 가능성을 확인할 수 있었다.

□ 주제어: 거버넌스, 공무원노동조합, 공무원인식조사, 잠재평균분석, 구조회귀분석

This paper is to survey central and local public servants in order to inquire the role possibilities of public officials' labor unions in governance system on the assumption that the governance system and the public officials' labor unions are of the positive influence to each other. And the data gathered were analyzed not only into the recognition difference of public servants but also into the relation structure between these recognition factors and the influence degree of these recognition factors according as whether public servants joined the union or not, by using latent mean analysis and structural regression model. The exogenous latent variables used in the analysis are the following: 1) the governance understanding degree, 2) the NGO experience, 3) the governance education or indirect experience, 4) the socialization about NGO, 5) the openness of organizational culture, 6) the corresponding attitude about organizational environments, 7) the degree of the organizational reform, 8) the leadership of the chief of an organization. And the endogenous latent variables used in this analysis are the following: 1) the understanding level of the governance system effectiveness, 2) the supporting extent of the governance system, 3) the awareness of the public servant's role in the governance system and the obligation and acceptance attitude of governance system. As a result of the analysis, the differences in recognition between public servants were revealed to be generally low, irrespective of whether the public servants joined the union or not. But the important influence factors of the union-entered-group are as follows: the corresponding attitude about organizational environments, the openness of organizational culture, and the governance education or indirect experience. Therefore, it is ascertained that the public officials' labor unions successfully attain self-imposed goals and perform its roles in governance system through the solidarity and the collaboration with local society and NGO.

□ Keywords: Governance, Public Servant's Cognition Survey, Public Officials' Trade Unions, Latent Mean Analysis, Structural Regression Analysis

## I. 서론

한국의 공무원노동조합에 대한 논의는 한국 사회의 내부적인 동인보다는 ILO와 OECD 등 국제사회의 문제제기에서 시작되었다. 따라서 한국의 공무원노동조합 설립은 그 출범을 소화할 국내적 여건이 채 성숙되지 못한 상태에서 출발한 것이라 할 수 있다(옥원호, 2004: 전영상 외, 2007 재인용). 이러한 한국의 공무원노동조합 설립과정을 보면, 1999년 공무원직장협의회 설립이 허용되었고, 이후 「전국공무원노동조합」을 중심으로 공무원노동운동이 시작되었다. 2004년 「공무원의 노동조합설립 및 운영에 관한 법률(이하 공무원노동조합법)」이 제정되고 2006년 발효되었다. 법안이 발효된 이후 공무원노동조합의 조직이 급격히 팽창하였다. 중앙행정기관 공무원노동조합의 경우 2005년 37.5%였던 조직률이 2008년 81.5%로 증가하였고 「전국공무원노동조합」도 76%의 조직률을 보였다(하재룡, 2009). 그런데 법률이 발효된 2006년 이후 지금까지 공무원노동조합은 노사 간 또는 노동조합 간 많은 갈등과 의견 차이로 불안정한 노사관계를 지속하고 있다(서원석·황성원, 2009:1472).

공무원노동조합법의 입법취지인 “상·하위 계층 간 대화와 의사소통의 통로를 제공하고, 노동기본권의 일부를 제한하는 대신 법적 신분보장과 자주적 교섭을 통한 근로조건과 복지조건 개선 그리고 공직사회 내 관행과 제도의 개선을 통해 효율적이고 생산적인 정부를 만드는 데 노사가 함께 노력한다”는 내용과는 달리 공무원노사관계는 공무원노동조합의 역할을 부정적으로 인식이 내포되어 있어 민간기업의 갈등적 노사관계와 같은 시행착오를 답습하고 있는 것으로 보인다(김종철·박재춘, 2010:182). 이러한 갈등적 노사관계가 지속되고 있는 배경에는 2004년 국민의 편익을 담보로 전개한 ‘점심시간 근무중단 준법투쟁과 총파업’의 강행과 실패라는 결과도 적지 않은 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

이러한 부정적인 여건과 이명박 정부 들어 점차 가중되고 있는 정부의 압력으로부터 벗어나 공무원노동조합이 정착되고 안정된 노사관계를 유지하는 길은 공무원노동조합법의 입법 취지로 돌아가 스스로 공직사회의 부패척결에 앞장서고, 지역 및 시민사회와의 연대를 통해 사회의 공공성을 강화하고 국민의 삶의 질을 개선하기 위한 정책과정상의 역할 그리고 사회 봉사활동 등을 실천함으로써 국민적 지지를 확보하는 데 있다(양성윤, 2009).

공무원노동조합의 구성원들이 소속된 원래의 조직인 정부는 21세기와 함께 도래한 행정환경의 변화에 대응하기 위해 기존의 국정운영체제에서 벗어나 거버넌스 체제로의 전환을 시도하고 있다. 거버넌스 체제의 구현은 다양한 행위주체들의 참여와 상호작용을 통해 기존 계층제 중심 관료제의 비효율성을 제거하고 보다 효율적인 정부를 구성하려는 노력의 일환이다. 거버넌스 체제에서는 참여하는 모든 행위자가 동등한 지위와 권한을 가지고, 상호 이해와 인정을 바탕으로 협력과 견제 그리고 조정과 지원을 통해 정책결정과 집행이 이루어지는 체제이다. 따라서 지역주민과 시민단체는 주요 행위자이며, 정부 역시 주요 행위자이다.

그런데 기존 관료제의 권위주의적 관행에 익숙한 관료들에게는 외부 이해관계자의 의사결정 참여와 권한의 공유가 수용하기 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 또한 일방적 지시와 지도 행정에 익숙한 지역주민과 협력보다는 비판과 견제를 선행해 온 시민단체들도 자율적 참여와 협력이 쉬운 일만은 아닌 것으로 보인다. 따라서 거버넌스의 주요 행위주체들 간의 견제와 협력이 동시에 이루어지기에는 적지 않은 어려움이 잠재되어 있을 것으로 사료된다. 거버넌스 체제가 효율성을 향상시키지 못하고 오히려 정책과정에서의 혼란과 비용만 높일 수 있으며, 거버넌스 체제 자체가 실패한 것으로 평가될 수 있다. 이러한 거버넌스 실패를 방지하고 국정운영의 민주성과 효율성을 함께 향상시키기 위해서는 정부가 거버넌스 정부의 본래 역할인 촉진적 역할, 조정적 역할, 지원적 역할을 적극적으로 수행해야 한다. 그리고 이러한 정부의 역할은 결국 정부의 역할을 실질적으로 수행하는 공무원의 역할이 된다. 따라서 거버넌스 체제의 실질적인 행위주체인 공무원의 역할 인식과 책임의식이 중요하다.

거버넌스 체제와 공무원노동조합은 모두 공무원을 구성원으로 하는 조직이며, 지역 및 시민 사회와의 협력이 본질적으로 요구되고 있다. 공무원의 노동조합활동은 변화와 개혁을 요구하는 입장을 경험하고 타 노동단체를 비롯해 다양한 비정부단체들과의 직접적인 접촉의 기회가 될 수 있으며, 이러한 경험이 거버넌스 체제에서의 공무원의 역할과 행동을 변화시키는 배경이 될 수 있다. 또한 공무원노동조합이 지역사회 내지 조직의 환경과 함께 협력할 수 있는 제도가 거버넌스 체제이다. 공무원노동조합이 '국민의 편익을 담보'하는 것이 아니라 '국민의 힘을 얻기' 위해서라도 스스로 거버넌스 체제의 행위자로 참여할 수 있어야 하고 거버넌스의 성공을 위해 주요 행위주체로서 바람직한 역할을 수행해야 한다.

결국 거버넌스 체제에서 공무원의 역할 수행과 공무원노동조합의 활동은 서로 긍정적인 영향을 미치는 관계라 할 수 있으며, 이러한 상호 작용 관계를 입증하고 주요 영향요인을 파악하는 것은 거버넌스 체제에서의 공무원 역할 수행을 증진시키는 한편 안정된 노사관계와 입법 및 설립 취지에 적합한 공무원노동조합의 활동에 기여하는 바 클 것으로 생각하고 이를 연구목적으로 삼는다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 거버넌스 체제에서 공무원노동조합의 역할 가능성을 탐색하고자 공무원노동조합의 가입여부에 따른 공무원의 거버넌스 인식의 차이와 그 관계 구조를 잠재평균분석모형과 구조회귀모형을 활용하여 분석한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 지역사회와 시민사회에 협력적인 공무원노동조합

『공무원노동조합설립 및 운영에 관한 법률』은 2004년 제정되고 2006년부터 발효되었으나 아직까지 공무원노사 간에는 많은 갈등이 지속되고 있다(서원석·황성원, 2009: 1472). 원래 민간기업의 경우 사업주와 노동조합의 관계를 상호 갈등관계로 간주하는 것이 전통적인 관점이다. 서로 상이한 목적을 가진 전통적·적대적 노사관계는 불법파업을 비롯한 많은 갈등과 비능률을 야기하여 왔으며, 공공부분에서도 이와 같은 현상이 발생되어 왔다(정재명, 2006: 2). 우리나라에서도 2004년 『전국공무원노동조합』이 주도한 ‘점심시간근무중단’ 준법투쟁과 총파업결정 찬·반 투표 실시가 시도된 바 있었다. 파업사태에 대한 정부의 강경조치도 있었으나 ‘점심시간 근무중단’이라는 준법투쟁 전략의 선택이 시민생활의 불편을 불모로 한 것이라는 비판적 정서가 반영되어 투표권을 가진 공무원 90만명 가운데 3,200여명만 투표에 참여함으로써 파업이 중단된 바 있다(전영상 외, 2007: 299-300).

70년대 이후 유럽과 미국 등에서는 공공부문 노사관계의 패러다임을 전통적·적대적 관계에서 협력적(collaboration) 관계로 전환하려는 노력을 전개해 오고 있다(정재명, 2006: 8-9). 또한 김종철·박재춘(2010)은 실증연구를 통해 회사와 노조의 상호 갈등관계로 인해 노동자의 회사조직과 노동조합조직에 대한 이중몰입이 어려운 것으로 간주해 온 전통적 노사관계의 관점과 반대로 공무원의 경우 높은 노조몰입이 조직몰입에 긍정적인 영향을 주고 있음을 입증하고 있다. 또한 공직사회에서 의사결정과정에서의 참여가 공무원조직과 노동조합조직 모두에게 배타적 관계가 아니라 상호보완관계를 형성할 수 있음을 밝히고 있다.

실제로 우리나라 공무원노동조합의 탄생 이유도 공직사회개혁과 부정부패 척결에서 찾고 있다(김영길, 2005). 공무원노동조합도 노동조합이니만큼 일반노동조합과 같이 조합원의 노동조건 개선에 대한 목적이 있어야 하는 것이 당연시 될 수 있다. 그러나 공무원의 경우 국가공무원법과 지방공무원법 등 이미 법적인 신분보장을 받고 있어 노동조합을 통한 노동조건 개선만 내세울 경우 이중보장의 특권이 강조되어 오히려 일반노동자와의 형평에 맞지 않는다는 비난과 함께 공무원노동조합의 입지협소화를 초래할 우려가 있다(전영상 외, 2007: 312). 따라서 공무원 노동조합은 조합원의 노동조건 개선과 공직사회 개혁의 두 가지 목적을 동시에 조화롭게 달성해야 한다.

또한 2004년 이후 악화되어 있는 공무원노동조합의 입지를 강화하기 위해서라도 공직사회개혁과 부패척결 그리고 사회공공성 강화 활동을 통해 국민적 지지를 확보할 필요가 있다

(김영길, 2005). 공무원 조직이 기존의 부패 이미지를 벗고 국민들로부터 지지와 신뢰를 확보하기 위해서는 노동조건만을 앞세우기 보다는 공직개혁의 목표와 함께 서민들을 위한 정책을 강화하는데 앞장서고 시민사회와의 네트워크의 중심에 서야한다(양성운, 2009).

주민의 삶의 질을 높이기 위한 공공성 확보, 부정부패 추방, 행정개혁, 사회봉사활동 등 공무원 노동조합의 사회적 역할은 지역사회 및 시민사회와의 연대를 통해 가능하다. 이러한 노동조합의 시민사회단체와의 연대를 통한 사회적·경제적 변화의 추구하고 대중참여 운동은 사회운동적 노조주의에서도 강조되고 있다. 페어브라더(Fairbrother, 2008)는 사회운동적 노조주의의 구성요소로 지역공동체의 이슈에 대한 초점, 일반조합원의 동원, 비노조원과 시민사회단체와의 동맹 등을 주장하고 있다(박태주, 2010).

공무원인 노동자는 민간기업의 노동자와 달리 자신의 생산물에 대해 책임을 진다(Terry, 2000). 즉, 공공서비스의 질에 대한 책임을 분담하고 있는 것이다. 그리고 지역공동체 이슈의 많은 부분이 행정업무와 관련되어 있다. 공무원노동조합이 지역사회 이슈에 개입함으로써 지역사회의 개혁과 함께 지역주민들로부터 지지를 확보할 수 있다. 공무원노동조합은 조합원을 중심으로 주민들과 함께 풀뿌리 민주주의를 구현하는 아래로부터의 개혁을 도모할 수 있다. 이때 공무원은 개혁의 대상으로부터 개혁의 주체로 전환될 수 있다. 이러한 개혁운동의 사례로 전교조의 참교육운동이 있었고, 돈보다는 생명이라는 구호아래 활동했던 의료보건노조의 활동이 있었으나, 지역사회를 기반으로 하는 공무원노조와 지역사회의 연계 사례는 찾아보기 어렵다(박태주, 2010).

지역경제개발을 위한 협력과 의사결정에 대한 정문기(2009)의 연구를 보면, 지역사회 협력과 개방적 의사결정이 대부분의 기초자치단체에서 진행되고 있으나 협력을 주도하는 주체는 지방자치단체장이며 지방자치단체가 주도하지 않을 경우 민간의 자발적 협력 자체가 어려운 수준으로 나타났다. 지역개발을 위한 협력의 중추적인 주도자는 지방자치단체장, 지방공무원, 지방의회이며, 지역주민과 시민사회단체는 협력의 당사자로 참여하지만 주도적인 역할이 부족하며, 특히 지역경제개발관련 협력과정과 실질적인 의사결정권이 지방자치단체장에게 집중되어 있다는 것이다.

지방자치단체장의 비리와 전횡을 막고 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해서도 공무원노동조합의 역할이 요구된다(김영길, 2005). 공무원노동조합이 공직사회의 잘못된 관행을 깨고 민주적 시스템을 강화해야하며, 정부의 잘못된 정책을 비판할 수 있어야 한다(양성운: 2009). 이를 위해서는 지역사회 및 시민사회와의 연대가 중요하다.

사회문제해결이나 공동목표 달성을 위한 지역사회 및 시민사회와의 연대에는 거버넌스적 방식이 고려될 수 있다. 그런데 현재 지역사회 구성원의 자발적 협력과 참여는 현실적으로 어려운 실정이며, 지방자치단체가 적극적으로 참여를 유도하는 노력이 전제되어야 하는 현실

이다. 자치단체 주도적 협력은 협력 당사자들을 포섭하고 조작하는 ‘가짜 파트너십(phony partnership)’에 대한 우려가 제기될 수 있지만(오수길, 2006; Kernaghan, 1993; 정문기, 2009 재인용) 협력(partnership)의 체험을 통한 사회적 학습이 이루지고 이를 통한 개선이 이루어지기 위해서는 개선 이전의 시점까지는 감수해야 할 부분으로 보인다. 또한 협력적 거버넌스에 참여하는 정부의 실질적인 행위주체가 공무원이므로 공무원노동조합의 공식 사회개혁, 그리고 지역과 시민 사회와의 협력과 연대를 통해 극복이 가능할 것으로 보인다.

21세기 행정환경에 적응적일 뿐만 아니라 국가·사회적으로도 요구되는 역할을 창조적으로 수행해 나갈 수 있는 협력적 거버넌스의 행위주체 가운데 하나로서 공무원노동조합의 역할의 필요성이 제기된다(전영상 외, 2007: 310-311).

## 2. 거버넌스 체제의 특성과 주요 행위주체로서의 공무원노동조합

거버넌스는 다양한 행위주체가 참여하여 상호 인정과 상호 작용을 바탕으로 협력과 견제의 역할을 수행하는 새로운 통치양식이다. 20세기 후반 이후 여러 국가에서 국정운영체계가 계층제 중심의 통치에서 거버넌스로 변화되어가고 있으며, 이로 인해 기존의 통치주체였던 정부 외에 시민사회와 시장의 다양한 행위주체들의 역할이 중시되고 있다(김석준 외, 2000:33; 이미홍·김두환, 2007: 213-214 재인용).

거버넌스 체제 내에서도 정부는 주요 행위주체로 남는다. 다양한 정부조직과 사회구성원 사이의 수평적 협력을 특징으로 하는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 내에서 정부의 역할은 거버넌스 체제를 관리하는 것으로 변화되었다. 다양한 행위주체의 등장과 함께 정부의 역할이 축소되거나 사라지기보다는 이들이 참여하는 네트워크 사회 속에서 거버넌스의 구현과 정착을 위한 새로운 역할이 나타난 것이다. 정부는 협력적 거버넌스의 설계와 관리의 역할을 공식적 권위가 아닌 협력을 통해 주도적으로 수행해야한다(이명석 외, 2009: 146-149). 따라서 거버넌스 체제 내에서 정부는 수평적 위치에서 상호협력과 지원을 주도적으로 수행해야하는 동반자적 역할을 수행해야 한다.

이러한 정부의 역할은 실질적으로 정부를 구성하고 있는 공무원들에 의해 이루어지게 된다. 따라서 공무원들은 기존의 특권과 권위를 벗고 수평적 위치에서 협력과 지원을 주도적으로 수행해야하는 동반자가 되어야 한다. 그런데 협력관계(partnership)는 권한의 공유(power sharing)에서부터 시작된다. 자신이 독단적으로 발휘했던 권한과 예산을 공유할 의사가 전제되어야 한다. 따라서 권위주의 체제 속에서 일방적인 명령과 복종이 우선시되었던 권위주의적 관료문화 속에서는 진정한 협력관계(partnership)의 형성이 어려울 수밖에 없다(김태영, 2002: 145-146).

협력적 거버넌스 체제가 요구하는 공무원의 수평적 위치에서의 협력과 지원의 주도적 역할의 가능성은 기존 권위주의적 관료의 행태보다는 지역 및 시민 사회와의 연대를 통한 공무원노동조합의 목적달성 의지에서 찾을 수 있다. 공무원노동조합의 조합원으로서의 활동과 이를 통한 지역 및 시민 사회와의 협력의 경험은 협력적 거버넌스에 참여하는 다양한 행위주체들과의 관계에서 상호 이해와 상호 작용을 향상시키고 민·관 협력을 주도하는데 있어서 사회적 학습의 효과를 발휘할 수 있다.

정부의 실질적 행위는 공무원에 의해 이루어지고 공무원노동조합은 이러한 실무자인 공무원들을 구성원으로 하는 조직이다. 따라서 공무원노동조합이 실무공무원의 행동집단이 될 수 있으므로 거버넌스 체제 내에서 또 하나의 행위주체로서 역할이 가능하다. 결국 공무원노동조합의 설립취지인 공직사회개혁과 지역주민의 삶의 질 개선을 위한 지역 및 시민 사회와의 협력과 연대가 공무원노동조합에 대한 국민적 지지를 확보하는데 초석이 될 수 있다. 또한 행위주체로서 공무원노동조합의 거버넌스 참여는 거버넌스 체제의 정착에 필요한 공무원의 수평적 협력관계에서의 주도적 역할 수행을 촉진하는 사회적 학습장이 될 수 있다.

거버넌스의 구현은 정책 네트워크(policy network)와 민·관 협력체계(partnership)의 형태로 나타난다. 정책 네트워크에서 공무원노동조합은 주민의 삶의 질 개선을 위한 사회·경제적 변화의 추구, 지역사회 정책개발과 지원 및 비판의 역할, 지방자치단체장의 비리와 전횡으로부터 주민의 권익을 지키는 역할 등이 기대될 수 있으며, 민·관 협력체계에서는 대중참여운동과 사회봉사활동 등의 역할이 기대될 수 있다.

### 3. 선행연구 검토

공무원 노동조합과 거버넌스에 대한 공무원의 인식이라는 두 가지 주제를 함께 연구한 사례는 발견되지 않았으나 각 주제별 검토에서는 다수의 선행연구들이 발견되었다. 이러한 연구들 가운데 몇가지 연구를 살펴보면 다음과 같다. 우선 공무원노동조합에 대한 공무원인식에 대한 연구로는 김종철·박재춘(2010)의 연구가 있다. 공무원노동조합의 간부와 조합원인 공무원을 대상으로 공무원의 조직몰입과 노조몰입의 이중몰입을 실증분석하고 있다. 분석결과, 일반 회사조직과 달리 공무원들의 높은 노조몰입이 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 윤권중(2008)은 지방공무원을 대상으로 공무원노조의 가입사유와 노조몰입의 결정요인을 조사·분석하였다. 업무, 감독, 사기, 스트레스, 직무성과를 통해 직무만족도를 측정하고, 정서적 몰입, 규범적 몰입, 지속적 몰입을 통해 조직몰입도를 측정하였다. 노조충성, 노조책임감, 노조신념, 노조활동을 통해 노조몰입도를 측정하였고 인구통계학적 변수를 기준으로 집단별로 분류하여 분석하였다. 분석결과, 노조몰입의 영향요인 가운데 정서



적 몰입은 40대 이상 6급 공무원집단에서 노조충성, 노조책임감, 노조활동이 강하게 나타났다. 스트레스는 30대 미만 9급 이하 공무원과 기술진에서 노조신념에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 백중섭(2006)은 국립대학교 직원들을 대상으로 노조몰입의 결정요인을 실증 조사·분석하고 있다. 독립변수로 직무만족도, 관리자 태도, 조직몰입도, 노조관련변수, 노사관계를 선정하고 종속변수로 노조몰입도를 선정하여 분석하였다. 분석결과, 노조몰입수준과 직무만족도, 조직몰입도, 노조활동만족도, 사회화 및 노사관계와는 유의미한 정(+)의 상관관계를 보이나, 관리자태도와는 유의미하지 않은 부(-)의 상관관계로 나타났다. 또한 노조몰입의 결정변수가운데 조직몰입도, 노조활동만족도가 영향이 가장 큰 결정요인으로 나타났다.

거버넌스에 대한 공무원의 인식을 조사·분석한 연구를 살펴보면, 정문기(2009)는 수도권과 인구 5만 이상인 기초자치단체 지역개발담당부서의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 실태와 강화요인을 연구하였다. 분석결과, 지역경제개발 관련 협력에 있어 자치단체장이 주도적인 역할을 하고 있으며, 관련된 의사결정과정에서도 자치단체장의 영향력이 가장 큰 것으로 분석되었다. 또한 대부분의 지방자치단체에서 민간의 자발적 협력 가능성이 매우 낮아 지방자치단체가 협력을 주도하고 있는 것으로 분석되었다. 유재원·이승모(2008)는 구청의 공공업무 수행과정에서 활용되는 거버넌스 양식의 구체적인 형태를 파악하기 위해 서울시 자치구 공무원들을 대상으로 설문조사 및 분석을 실시하였다. 거버넌스 양식으로 계층제, 시장(NPM 관리), 네트워크를 선정하고 업무영역을 규정, 재량, 감독, 고객, 목표, 환경으로 구분하여 조사·분석하였다. 연구결과, 구청업무처리과정에서 계층제가 존재하고 있으며, 계층제는 업무처리과정을 통제하는 핵심기제임을 확인하였다. 또한 신공공관리는 공공부문의 관리방식 개선에 국한되어 있으며, 구청공무원들이 거버넌스 양식 가운데 계층제를 시장과 네트워크와는 구별하지만 시장과 네트워크 간의 차이를 구분하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이숙종 외(2008)는 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 대해 공무원과 시민단체 직원을 대상으로 조사·분석하였다. 독립변수인 사회자본을 사회신뢰와 기관신뢰로 구분하고 사회신뢰를 다시 일반적 신뢰와 구체적 신뢰로, 기관신뢰는 공공기관 신뢰와 민간기관 신뢰로 구분하였다. 종속변수인 거버넌스는 공무원과 시민단체간 일반적인 상호작용과 정책과정상 상호작용으로 구분하였다. 분석결과, 공무원과 시민단체 직원들의 사회신뢰와 기관신뢰는 일반국민보다 높은 것으로 나타났다. 공무원은 중앙정부를, 시민단체 직원은 시민단체를 상대적으로 더 높게 신뢰하고 있으나 상호신뢰는 높지 않아 자기중심적 신뢰성을 갖는 것으로 분석되었다. 또한 정부와 시민단체간 기관신뢰는 일반적 상호작용과 정책과정상 상호작용 모두에서 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구자는 이러한 분석결과를 바탕으로 정책거버넌스의 문제해결역량 증대를 위해

서 공무원과 시민단체 직원사이의 긴밀한 관계형성을 위한 공식적·비공식적 네트워크 구축의 필요성을 강조하고 있다.

이와 같이 기존의 연구들은 정부조직에서의 공무원 노동조합 역할과 노동조합의 활성화에 대한 연구 그리고 공무원의 거버넌스 인식과 거버넌스에서의 공무원 역할에 대한 연구들은 어느 정도 이루어지고 있으나 공무원노동조합의 활동과 거버넌스 체제에서의 공무원 역할을 함께 연구한 사례는 찾아보기 어렵다. 또한 표본선정에 있어서 중앙공무원이나 지방공무원 등 조사 범위가 한정되어 폭넓은 조사가 실시되지 못하고 있으며, 분석방법도 평균비교와 회귀분석이 대부분이다. 반면에 이 연구는 중앙공무원과 지방공무원을 함께 조사대상으로 하여 공무원노동조합 가입 여부에 따른 집단 간 거버넌스 체제에 대한 인식을 차이와 인식요인들 간의 관계 구조 및 영향력을 잠재평균분석과 구조회귀모형을 활용하여 분석하려는 연구로서 연구의 의미와 독창성이 충분할 것으로 보인다.

<표 1> 선행연구 분석

연구주제	공무원노동조합에 대한 공무원 인식 연구		
연구자	김종철·박재춘(2010)	윤권중(2008)	백중섭(2006)
분석대상	공무원 노조간부, 조합원	충남지역 지방공무원	국립대학교 노조직원
조사시점	2009년 3월	2008년 2~3월	2005년 11~12월
측정방법	설문조사	설문조사	설문조사
분석방법	구조방정식모형	다중회귀분석	다중회귀분석
주요결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조몰입이 조직몰입에 긍정적 영향 미침</li> <li>노조몰입과 조직몰입의 긍정적 선행요인-의사결정참여, 노조에 대한 우호적 태도, 노조 만족도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조몰입(노조충성, 노조책임감, 노조활동)에 정서적 몰입이 긍정적 영향을 미침</li> <li>노조신념에 스트레스와 정서적 몰입이 영향미침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조몰입에 조직몰입도, 노조활동만족도, 관리자의 태도가 가장 크게 영향을 미침.</li> <li>관리자의 태도는 부정적인 영향을 미침</li> </ul>
한계점	<ul style="list-style-type: none"> <li>선행요인과 내생변수 간 매개효과연구부족</li> <li>구조환경변수 분석 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연령, 직급, 직종의 차이에 따른 영향력의 차이에 대한 분석 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>표본선정이 국립대학 공무원으로 한정되어 있음</li> </ul>
연구주제	거버넌스에 대한 공무원 인식 연구		
연구자	정문기(2009)	유재원·이승모(2008)	이숙중 외(2008)
분석대상	전국기초지자체 지역개발담당공무원	서울시 자치구 공무원	중앙부처 공무원 시민단체 직원
조사시점	2009년 6월	2007.12~2008.1	2007년 2~4월
측정방법	설문조사	설문조사	설문조사

분석방법	다중회귀분석	평균비교, 요인분석	t-test, 회귀분석
주요결과	지자체장이 지역경제개발을 위한민·관협력과 의사결정을 주도함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>계층제가 핵심기제로 존재함.</li> <li>계층제와 시장·네트워크는 구별하지만 시장기제와 네트워크는 구별하지 못함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공무원 및 시민단체 직원들은 자기중심적 신뢰가 높으나 상대방에 대한 신뢰가 높지 않음</li> <li>정부와 시민단체의 기관신뢰가 정책과정상 상호작용에 긍정적 영향을 미침.</li> </ul>
한계점	표본선정이 지역개발담당공무원으로 한정됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장과 네트워크에 대한 인식이 부족한 상태에서 시장과 네트워크의 차이를 분석함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회자본을 신뢰에 한정함</li> <li>거버넌스 개념을 협력과 파트너십에 한정함</li> </ul>

### III. 연구설계와 가설설정

인간의 긍정적 인식과 태도는 적극적 행동을 촉진시킨다. 거버넌스 체제에서 행위주체들 간의 상호작용과 협력도 긍정적 인식과 태도를 바탕으로 적극적으로 이루어질 때 성공 가능성이 높아진다. 인간의 태도와 행동의 관계에 대하여 Ajzen & Fishbein(1980)은 행동의 지모형(behavioral intentions model)을 제시하였다. 인간의 행동은 행동의지에서 유발되며 행동의지는 사람들의 태도와 행동을 제시하는 주관적 규범에 의존하고 주관적 규범은 조직과 사회적 규범에 따라 특정한 행동을 요구하는 하나의 사회적 압력으로 작용하게 된다. 따라서 개인의 태도와 주관적 규범이 긍정적일 때 어떠한 행위에 대한 행동의지가 강해진다는 것이다(Kreitner & Kinicki, 2001: 153-154). 이후 Ajzen(1985)은 다시 계획된 행동모형(planned behavior model)을 제시하였다. 행동의지가 행동으로 이루어지는 과정에서 인간은 자기 행위에 대한 통제감이 지각될 때 행위의 효과가 커지며, 자신의 의지와 관계 없는 외부적 제약과 기회 등 상황에 제약을 받고, 현재의 행동습관이 미래에도 반복될 가능성이 크다는 것이다(한규석, 2003: 225; 한덕용 외, 2011: 182-185). 이러한 논거에 따르면, 인간이 태도와 행동은 인지, 이해, 행동의지, 주관적 규범, 사회적 규범, 행위에 대한 통제감, 상황적 제약요인, 행동습관 등에 의해 영향을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 거버넌스에 대한 공무원의 태도 또한 거버넌스에 대한 개념적 이해와 주관적 규범 등 개인적 인식요인들과 사회적 규범, 상황적 제약 등 조직적·사회적 요인들이 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

통치환경이 지속적으로 변화되는 상황 속에 전통 관료제적 통치의 한계를 극복하고 거버넌스 체제의 성공을 위해서는 공공서비스 전달체제의 효과성과 전달주체의 책무성이 높아져야 한다(Connelley, et. al., 2008; 정문기, 2009: 230 재인용). 또한 거버넌스식 협력과 상호작용은 참여하는 행위주체들이 동등한 지위에서 정보와 권한의 공유하는 것을 전제로 하고 있다(Ansell & Gash, 2007; 정문기, 2009: 232 재인용). 따라서 개방적 조직문화, 조직구조, 조직 환경 등의 요인들이 조직의 변화에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

계획된 행위모형에서 제시된 인간행위의 유발요인과 심리적 구조를 거버넌스에 대한 공무원의 태도와 행동의지에 적용하여 보면, 거버넌스 체제에서 공무원의 적절한 행동을 발생시킬 수 있는 태도는 거버넌스의 효과와 필요성을 인정하고 실천하려는 의도에서 비롯되고, 거버넌스 체제에 적합한 행위를 해야 한다는 조직의 상황과 분위기 속에서 나타날 수 있다. 또한 적절한 행동을 통해 거버넌스의 효과를 발휘할 수 있다는 지각된 통제감은 거버넌스 체제에 대한 공무원의 역할인식으로 나타날 수 있다. 따라서 거버넌스에 대한 공무원의 태도와 행동의지는 거버넌스에 대한 효과를 인정하고 거버넌스 체제 구현을 지지하는 의식으로부터 거버넌스 체제에 대한 공무원 스스로의 역할 인식과 책임감 내지 거버넌스 체제에 대한 수용 자세가 형성될 수 있다.

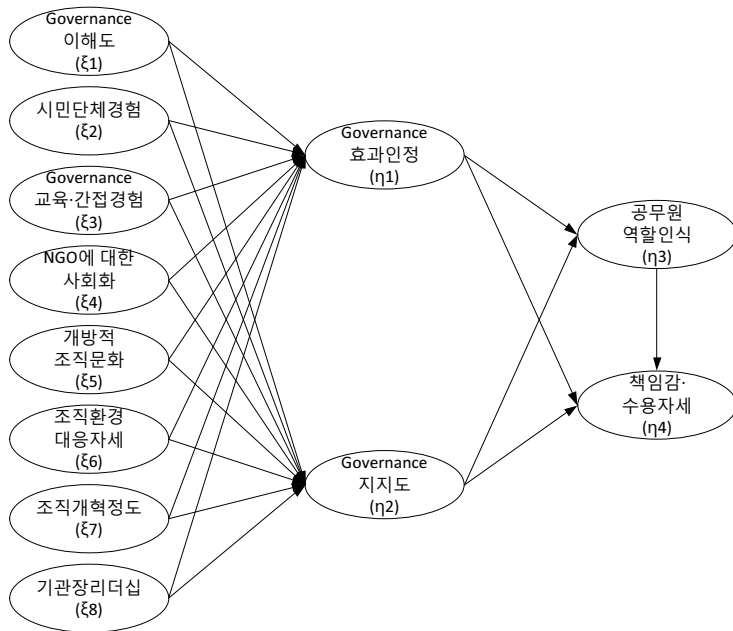
이러한 이론적 배경을 바탕으로 <그림 1>과 같이 연구분석틀을 구성하였다. 거버넌스에 대한 효과인정과 거버넌스에 대한 지지의 태도가 거버넌스 체제 내에서의 공무원의 역할을 자각토록 하고, 거버넌스 체제의 성공에 대한 책임감과 거버넌스 체제로부터 발생할 수 있는 여러 가지 불이익의 수용 자세를 갖추도록 하며, 거버넌스에 대한 공무원의 역할 인식이 다시 거버넌스 체제에 대한 책임감과 수용자세를 형성하는 데 영향을 미치는 것으로 요인 간 관계를 설정하였다. 또한 거버넌스에 대한 효과인정 요인과 거버넌스에 대한 지지의사는 거버넌스에 대한 인식을 형성하는 요인으로부터 영향을 받으며, 거버넌스 체제에 대한 인식형성요인은 개인적인 인식형성요인과 조직적 상황으로 나누어 설정하였다. 개인적 인식형성요인은 공무원의 거버넌스에 대한 이해수준, 시민단체에 대한 직접적인 경험, 거버넌스에 대한 직접적인 교육과 간접적인 경험, 인식형성과정에서 겪은 NGO에 대한 사회화 등이 될 수 있다. 또한 조직상황적 요인으로는 조직문화의 개방성 정도, 외부환경의 요구에 대한 조직의 대응성향, 조직의 개혁정도, 조직의 외부환경에 대한 기관장의 리더십 유형 등이 될 수 있다. 이러한 구성개념들을 측정도구로 삼고 이를 측정하기 위한 측정항목을 <표 4>에 정리된 '측정도구와 측정항목'과 같이 구성하였다. 이러한 측정도구를 구성하는 측정항목을 구체적으로 살펴보면, 거버넌스에 대한 이해도는 거버넌스에 대한 개념, 필요성, 효과 등에 대한 이해수준으로 정의하고 거버넌스에 대한 개념적 이해 수준, 거버넌스 체제의 필요성에 대한 인식 정도, 관료제의 보완과 대체효과에 대한 인식으로 구성하였다. 시민단체에 대한 경험은 행위

주체로 참여하는 NGO에 대한 직접적인 체험으로 시민단체와의 접촉 및 공동업무 경험, 시민단체 가입경험과 후원했던 경험으로 구성하였다. 거버넌스에 대한 교육과 간접경험은 파트너십에 대한 이론적 학습과 간접 체험으로 정의하고 거버넌스에 대한 직접 교육과 파트너십에 대한 간접 경험으로 구성하였다. NGO에 대한 사회화는 보편적인 사회화 경로인 선배, 가족, 학교, 동료들을 통한 사회화로 구성하였다. 개방적 조직문화는 관료제의 한계 극복을 위한 거버넌스적 개혁의 필요성으로 보고 관료제 한계의 인정, 이해관계자의 참여 인정, 의사결정권한의 공유 인정으로 구성하였다. 조직환경에 대한 대응은 조직의 개방과 소통 등을 요구하는 외부환경에 대한 조직의 대응으로 정의하고 외부행위자들의 정부조직의 민주화 요구, 외부 행위자와의 정보공유요구, 외부환경과의 의사소통수준으로 구성하였다. 조직개혁정도는 정부조직 내 수평적 조직구조, 권한의 하부위임, 원활한 커뮤니케이션 형성 등 조직개혁의 수준으로 정의하고 조직의 분권화 정도, 권한의 분산 및 하부위임정도, 조직내 의사소통 수준으로 구성하였다. 기관장의 리더십은 외부환경에 대한 대응, 관계, 소통의 수준으로 정의하고 외부 조직과의 협력, 외부환경에 대한 반응 정도, 외부고객과의 관계, 시민사회와의 관계로 구성하였다. 거버넌스 효과성 인정은 거버넌스의 관료제의 한계 극복, 정부조직의 효율성 확보, 사회문제해결에 대한 효과인식으로 정의하고 외부 이해관계자 및 시민단체와의 공동업무의 성과에 대한 인식, 거버넌스 체제가 사회적 통합에 기여할 것이라는 인식, 거버넌스 체제에서의 정책집행이 오히려 원활하게 이루어질 것이라는 인식, 거버넌스 체제에서는 정책갈등이 해소될 것이라는 인식, 거버넌스 체제가 국가와 사회의 문제를 해결하는데 더 유리할 것이라는 인식으로 구성하였다. 거버넌스 지지도는 거버넌스에 대한 긍정적 인식과 협력적 태도로 정의하고 시민사회와의 협력이 필요하다는 인식, 거버넌스 체제에 대한 우호적 태도, 거버넌스 체제에 대한 심리적 동조, 거버넌스 체제에 대한 긍정적 사고로 구성하였다. 공무원의 역할인식은 공무원이 주요 행위주체로서 해야 할 바람직한 역할로 정의하고 변화에 대한 촉진자적 역할, 참여하는 행위자들의 지원자적 역할, 행위주체들 간의 상호작용과 갈등의 조정자적 역할을 수행해야 하는 것으로 구성하였다. 책임감·수용자세는 거버넌스의 주요 행위자로서 공무원의 역할과 책임의 수용 자세로 정의하고 국민과 이해관계자들로 부터의 견제와 비판을 수용하려는 자세, 시민사회와의 정보공유에 대한 책임의식, 시민사회와의 의사소통에 대한 책임인식, 거버넌스 체제의 실패시 돌아올 수도 있는 불이익에 대한 수용자세, 거버넌스의 성공과 실패에 대한 책임감으로 구성하였다.

연구분석틀을 바탕으로 구성개념들 간의 관계구조를 검증하기 위해 가설을 설정하였다. 거버넌스에 대한 이해도, 시민단체경험, 거버넌스 교육 및 간접경험, NGO에 대한 사회화, 개방적 조직문화, 조직환경에 대한 대응자세, 조직개혁정도, 기관장리더십 요인이 거버넌스에 대한 태도인 효과인정과 거버넌스에 대한 지지도에 영향을 미치고 거버넌스에 대한 효과

인정과 거버넌스에 대한 지지도가 다시 공무원의 역할인식과 공무원의 책임감 및 수용자세에 영향을 미치며, 공무원의 역할인식이 다시 공무원의 책임감 및 수용자세에 영향을 미치는 것으로 구성개념 간 기본적인 관계 구조를 설정하고, 공무원노동조합에 가입한 집단과 가입하지 않은 집단 간에 이러한 관계구조와 그 영향력에 차이가 있으며, 각 구성개념 평균의 크기에도 차이가 있을 것으로 보고 <표 2>와 같이 가설을 설정하였다.

<그림 1> 연구분석틀



<표 2> 연구 가설 설정

가설 유형	독립변수	종속변수	영향관계	가설번호
잠재 평균 비교	공무원 노조가입 여부	거버넌스 이해도(ξ <sub>1</sub> )	잠재평균에 차이가 있다.	I-1
		시민단체 경험(ξ <sub>2</sub> )		I-2
		거버넌스 교육·간접경험(ξ <sub>3</sub> )		I-3
		NGO에 대한 사회화(ξ <sub>4</sub> )		I-4
		개방적 조직문화(ξ <sub>5</sub> )		I-5
		조직환경 대응자세(ξ <sub>6</sub> )		I-6
		조직개혁정도(ξ <sub>7</sub> )		I-7
		기관장 리더십(ξ <sub>8</sub> )		I-8

가설 구조	독립변수	종속변수	관계	집단구분		
				가입	비가입	
		거버넌스 효과인정(η1)		I-9		
		거버넌스 지지도(η2)		I-10		
		공무원 역할인식(η3)		I-11		
		책임감·수용자세(η4)		I-12		
Γ (GA) 가설	거버넌스 이해도(ξ1)	거버넌스 효과인정(η1)	유의미한 영향을 미친다.	II-1-1	III-1-1	
	시민단체 경험(ξ2)			II-1-2	III-1-2	
	거버넌스 교육·간접경험(ξ3)			II-1-3	III-1-3	
	NGO에 대한 사회화(ξ4)			II-1-4	III-1-4	
	개방적 조직문화(ξ5)			II-1-5	III-1-5	
	조직환경 대응자세(ξ6)			II-1-6	III-1-6	
	조직개혁정도(ξ7)			II-1-7	III-1-7	
	기관장 리더십(ξ8)			II-1-8	III-1-8	
	거버넌스 이해도(ξ1)	거버넌스 지지도(η2)		II-2-1	III-2-1	
	시민단체 경험(ξ2)			II-2-2	III-2-2	
	거버넌스 교육·간접경험(ξ3)			II-2-3	III-2-3	
	NGO에 대한 사회화(ξ4)			II-2-4	III-2-4	
	개방적 조직문화(ξ5)			II-2-5	III-2-5	
	조직환경 대응자세(ξ6)			II-2-6	III-2-6	
	조직개혁정도(ξ7)			II-2-7	III-2-7	
	기관장 리더십(ξ8)			II-2-8	III-2-8	
	B (BE) 가설	거버넌스 효과인정(η1)		공무원 역할인식(η3)	II-3-1	III-3-1
		거버넌스 지지도(η2)			II-3-2	III-3-2
거버넌스 효과인정(η1)		책임감·수용자세(η4)	II-3-3	III-3-3		
거버넌스 지지도(η2)			II-3-4	III-3-4		
공무원 역할인식(η3)			II-3-5	III-3-5		

## IV. 실증조사와 분석

### 1. 자료조사와 표본특성

거버넌스 체제와 공무원노동조합의 관계를 상호 긍정적인 영향을 미치는 관계로 설정하고

거버넌스 체제에서의 공무원노동조합의 역할 가능성을 파악하고자 공무원노동조합 가입여부에 따른 거버넌스 관련 인식요인들의 인과관계와 영향력을 분석하기 위해 공무원들의 인식을 실증 분석하였다. 실증 분석을 하기 위해 활용된 자료는 2005년 8~9월 동안, 행정자치부, 환경부, 문화관광부, 산업자원부, 동대문구, 충주시, 홍천군의 공무원들을 대상으로 조사원의 방문 배포·수거하였다. 조사기관의 선정은 중앙부처의 경우 연구자가 직무상 관계로 시민단체를 비롯한 비정부단체 또는 지방자치관련 단체들과 접촉 또는 관련성이 높다고 생각되는 부처를 선정하였고, 지방자치단체는 기초자치단체인 시·군·구 가운데 1개씩 연구자의 조사편의에 따라 선정하였다. 분석에 활용된 표본수는 노조가입집단 603개, 노조비가입집단이 315개로 모두 918개이다. 표본의 인구통계학적 특성은 <표 3>과 같다.

<표 3> 응답자의 인구통계특성

기관 유형	구분	중앙행정기관			지방자치단체	
	가입	38.50%			61.50%	
	비가입	56.20%			43.80%	
성별	구분	남자			여자	
	가입	74.10%			25.90%	
	비가입	80.00%			20.00%	
연령	구분	20-29세	30-39세	40-49세	50세이상	
	가입	8.70%	45.20%	40.20%	5.80%	
	비가입	13.70%	27.30%	42.50%	16.50%	
학력	구분	고졸이하	전문대졸	대학졸업	석사	박사
	가입	14.50%	19.30%	56.00%	9.30%	1.00%
	비가입	14.40%	15.10%	50.30%	17.00%	3.20%
직종	구분	행정직	기술직	연구직	기능직	
	가입	61.00%	24.40%	3.70%	11.00%	
	비가입	64.60%	18.50%	6.70%	10.20%	
직급	구분	5급이상	6-7급	8-9급	기타	
	가입	2.50%	68.10%	26.10%	3.30%	
	비가입	47.30%	28.40%	17.30%	7.00%	



## 2. 자료의 신뢰성과 타당성

구성개념의 타당도를 높이기 위해 복수의 측정항목으로 측정도구의 개념을 조사하고 확인요인분석을 통해 개념 구성의 타당성과 자료의 신뢰성을 검증하였다. 확인요인분석모형의 적합도는  $X^2$  5497.441, df 1936, Normed  $X^2$  2.840, GFI .778, AGFI .743, RMR .081, RMSEA .046, NFI .829, TLI 867, CFI .881로 나타나 Normed  $X^2$ , RMR, RMSEA 지수가 적합기준치에 들고 NFI, TLI, CFI 지수가 적합기준치에 근접하므로 사회과학 조사 자료의 특성을 고려할 때 확인요인분석모형은 적합한 것으로 볼 수 있다.

확인요인분석결과 모든 측정항목의 표준 적재치가 0.5를 넘고 있으므로 개념구성 타당성(construct validity)이 확보되었다. 자료의 수렴타당성(convergent validity)을 조사하기 위해 분산추출지수(variance extract: V.E.)와 평균분산추출값(average variance extracted: AVE)를 측정한 결과, 공무원 노조가입집단의 시민단체경험과 조직개혁정도, 노조비가입집단의 시민단체 경험, NGO에 대한 사회화, 조직개혁정도를 제외한 모든 측정도구의 AVE와 VE의 값들이 기준치 0.5를 상회하고 있다. 또한 가입집단의 시민단체 경험, 비가입집단의 시민단체 경험과 NGO에 대한 사회화는 V.E.는 기준치에 다소 부족하나 AVE가 기준치를 넘고 있다. 다만 노조 가입·비가입 두 집단 모두 조직개혁정도에서 AVE와 VE의 값들이 기준치에서 조금 부족하나 AVE의 값이 각각 .450, .466으로 기준치 .5에 가까우므로 자료의 수렴타당성도 어느 정도 확보된 것으로 볼 수 있다. 개념 신뢰도(construct reliability: C.R.)의 측정결과도 모두 기준치 .7을 상회하므로 개념신뢰도도 확보되었다(<표 4>).

<표 4> 확인요인분석 결과와 신뢰도·타당도 검증

측정도구 (잠재변수)	측정항목	공무원노동조합가입집단					공무원노동조합 비가입집단				
		표준 적재치	오차 분산	AVE	C.R.	V.E.	표준 적재치	오차 분산	AVE	C.R.	V.E.
Governance 이해도	거버넌스 개념 이해	.816	.416	.671	.871	.628	.832	.412	.671	.867	.620
	거버넌스필요성인식	.869	.291				.875	.282			
	관료제 보완	.824	.381				.827	.367			
	관료제 대체	.765	.500				.736	.582			
시민단체 경험	시민단체 접촉경험	.776	.708	.528	.801	.450	.846	.504	.553	.794	.448
	시민단체 공동업무	.835	.448				.904	.335			
	시민단체 가입경험	.562	.717				.448	.993			
	시민단체 후원경험	.647	.761				.649	.905			
	시민단체 협력경험	.777	.584				.782	.675			

측정도구 (잠재변수)	측정항목	공무원노동조합가입집단					공무원노동조합 비가입집단				
		표준 적재치	오차 분산	AVE	C.R.	V.E.	표준 적재치	오차 분산	AVE	C.R.	V.E.
Governance 교육·간접 경험	거버넌스 교육경험	.820	.422	.730	.884	.657	.846	.443	.761	.881	.650
	파트너십 교육경험	.824	.468				.852	.493			
	거버넌스 간접경험	.879	.339				.903	.325			
	파트너십 간접경험	.892	.297				.888	.376			
NGO에 대한 사회화	선배 사회화	.847	.399	.575	.803	.506	.681	.740	.516	.759	.443
	가족 사회화	.788	.485				.640	.712			
	학교 사회화	.668	.816				.755	.650			
	동료 사회화	.719	.543				.787	.495			
개방적 조직문화	관료제 한계 인정	.840	.292	.766	.910	.771	.794	.365	.678	.872	.694
	이해관계자참여인정	.909	.160				.821	.292			
	의사결정권공유인정	.876	.232				.854	.239			
조직환경 대응자세	조직민주화 요구	.865	.240	.657	.867	.687	.814	.269	.628	.856	.665
	외부 정보 공유	.839	.248				.783	.296			
	외부의사소통정도	.721	.411				.779	.384			
조직개혁 정도	조직 분권화 정도	.551	1.012	.450	.660	.398	.604	.799	.466	.705	.445
	권한분산·위임정도	.665	.641				.712	.496			
	내부의사소통 정도	.778	.394				.725	.449			
기관장 리더십	외주조직 협력정도	.718	.422	.584	.871	.632	.723	.481	.653	.879	.648
	외부환경 반응정도	.591	.530				.711	.544			
	외부고객과 관계	.849	.214				.910	.160			
	시민사회와 관계	.867	.195				.869	.233			
Governance 효과성 인정	국가사회문제	.888	.208	.692	.908	.684	.918	.161	.692	.900	.668
	정책갈등 해소	.893	.212				.925	.150			
	정책집행 원활	.828	.326				.812	.428			
	사회통합 기여	.760	.410				.705	.509			
	공동업무 성과	.782	.444				.777	.474			
Governance 지지도	거버넌스긍정적사고	.870	.275	.727	.907	.709	.898	.210	.791	.932	.775
	거버넌스심리적동조	.835	.326				.926	.157			
	거버넌스우호적태도	.899	.200				.896	.221			
	시민사회협력필요인식	.803	.390				.834	.331			
공무원 역할인식	조정자 역할	.797	.302	.671	.874	.699	.830	.279	.683	.880	.709
	지원자 역할	.814	.297				.854	.253			
	촉진자 역할	.845	.269				.795	.308			
책임감· 수용자세	거버넌스 성패 책임	.779	.365	.656	.910	.669	.777	.335	.638	.911	.673
	실패시 불이익 수용	.757	.449				.749	.419			
	시민사회의사소통책임	.831	.272				.839	.208			
	시민사회정보공유책임	.859	.233				.863	.216			
	견제비판 수용자세	.820	.301				.758	.369			

### 3. 분석결과와 가설의 검증

공무원 노동조합의 가입여부에 따라 연구모형에서 제시된 잠재변수의 평균과 관계구조 및 영향력을 비교·분석하기 위해 투입된 자료의 변수간 상관관계와 평균 및 표준편차는 <표 5>와 같다. 거버넌스 관련 인식에 대한 공무원 노동조합 가입여부에 따른 집단별 차이를 알아보기 위해 잠재평균분석모형을 활용하고, 이러한 인식요인들 간의 관계구조와 그 영향력의 크기를 파악하기 위해 구조회귀모형을 활용한다.<sup>1)</sup>

잠재평균분석과 Cohen's d를 추정하기 위해서는 모형의 제약을 통해 동일성을 검증해야 한다. 연속적인 동일성 제약을 통해 등지모형(nesetd model)을 만들어가는 측정동일성분석은 비제약모형, 측정모형의 회귀계수를 제약하는 측정가중치(measurement weight)모형과 이에 추가로 구조공분산의 동일성 제약을 가하는 구조공분산(structural covariance)모형, 구조공분산모형에 추가로 측정모형의 잔차를 동일성 제약을 가하는 측정잔차(measurement residual)모형을 추정한다. 추정결과, 각 제약모형들의 집단간  $X^2$  값이 차이가 있는 것으로 나타났으나 RMSEA, CFI, TLI의 값들이 크게 변하지 않았으므로 집단간 모형의 동일성이 확보되었다(<표 6>).<sup>2)</sup> 또한 한 집단의 요인평균을 상수값으로 고정하고 회귀가중치와 절편을 제한하여 다른 집단에서 의미있는 요인평균의 추정치를 산출할 수 있도록 한 스칼라 동일성 검증을 실시하였다. 스칼라 동일성 검증도 연속적인 동일성 제약을 추가하여 등지모형(nested model)을 만들어가는 동일성 검증방법이다. 검증결과, 측정모형의 절편에 동일성 제약을 가한 측정절편(measurement intercepts)모형, 측정가중치모형에 추가로 구조모형의 요인평균에 동일성 제약을 가한 구조평균(structural means)모형과 이에 추가로 구조공분산에 동일성 제약을 가한 구조공분산(structural covariance)모형 그리고 구조공분산모형에 추가로 측정모형의 잔차가 집단 간 동일하다는 제약을 가한 측정잔차(measurement residual)모형의 집단 간  $X^2$  값에 차이가 있으나 RMSEA, CFI, TLI 지수의 값들이 크게 변화되지 않았으므로 측정동일성모형과 마찬가지로 집단 간 동일성이 확보된 것으로 볼 수 있다(<표 7>). 측정동일성과 스칼라 동일성 검증결과 동일성이 확보되었으므로 잠재평균분석과 효과크기(Cohen's d)를 분석할 수 있다.

잠재평균분석은 비교집단의 잠재평균을 '0'으로 고정하고 측정집단의 잠재평균을 추정하는

1) 공분산구조분석모형을 사용할 경우 1차 요인간의 관계의 추정에 따른 간명성 저하로 모형의 적합도가 나빠질 수 있으므로 모형의 적합도를 위해 1차 요인간 관계구조를 제한하는 구조회귀모형을 활용하고, 분석도구로는 Amos 17을 활용한다.

2) 김주환 외(2006: 254-255)는 모형의 동일성제약에 대한 기각을 결정함에 있어 표본수에 민감한  $X^2$  지수 보다는 모형의 간명성도 고려하는 RMSEA와 TLI 지수의 값을 고려할 것을 제시하고 있다.



	.334**	0.022	.142*	0.035	1							
	.446**	0.069	.203**	0.039	.621**	1						
	.342**	.286**	.267**	.225**	.218**	.357**	1					
	.323**	.189**	.211**	0.081	.514**	.517**	.379**	1				
	.542**	.210**	.403**	.187**	.480**	.514**	.293**	.446**	1			
	.600**	.310**	.460**	.193**	.476**	.548**	.346**	.436**	.779**	1		
	.432**	.427**	.335**	.350**	.292**	.380**	.386**	.353**	.393**	.445**	1	
	.583**	.307**	.444**	.242**	.455**	.524**	.347**	.397**	.628**	.741**	.554**	1
평균	3.116	2.304	2.472	2.393	4.025	3.801	3.105	3.667	3.412	3.389	3.109	3.361
SD	0.974	1.022	1.185	0.926	0.854	0.800	0.832	0.847	0.920	0.970	0.836	0.778
변수	ξ1	ξ2	ξ3	ξ4	ξ5	ξ6	ξ7	ξ8	η1	η2	η3	η4

\* <0.5, \*\*<0.01에서 양쪽으로 유의함.

<표 6> 측정동일성 모형의 적합도 변화

모형	NPAR	CMIN	df	p	CMIN/df	RMSEA
비제약모형	320	5497.441	1936	0.000	2.840	0.046
측정가중치모형	285	5558.595	1971	0.000	2.820	0.046
구조공분산모형	207	5680.776	2049	0.000	2.772	0.045
측정잔차모형	160	5805.225	2096	0.000	2.770	0.045
Model	CFI	TLI	Δdf	ΔCMIN	Δp	
비제약모형	0.881	0.867				
측정가중치모형	0.88	0.869	35	61.154	0.004	
구조공분산모형	0.879	0.872	113	183.335	0.000	
측정잔차모형	0.876	0.872	160	307.785	0.000	

<표 7> 스칼라 동일성 모형의 적합도 변화

모형	NPAR	CMIN	df	p	CMIN/df	RMSEA
측정절편모형	344	5609.313	2006	0.000	2.796	0.046
구조평균모형	332	5649.041	2018	0.000	2.799	0.046
구조공분산모형	254	5772.770	2096	0.000	2.754	0.045
측정잔차모형	207	5897.186	2143	0.000	2.752	0.045
Model	CFI	TLI	Δdf	ΔCMIN	Δp	
측정절편모형	0.880	0.871				
구조평균모형	0.879	0.870	12	39.728	0.000	
구조공분산모형	0.877	0.874	90	163.457	0.000	
측정잔차모형	0.875	0.874	137	287.873	0.000	

〈표 8〉 잠재평균분석 결과

잠재변수	잠재평균 차이	p	분산	공통 표준편차	효과크기(d)
Governance 이해도	0.265	***	0.691	0.831	0.319
Governance 교육·간접경험	0.289	***	1.430	1.196	0.242
시민단체경험	0.235	0.002	1.097	1.047	0.224
개방적 조직문화	0.032	0.608	0.643	0.802	0.040
NGO에 대한 사회화	-0.005	0.938	0.590	0.768	-0.007
조직환경 대응자세	0.069	0.194	0.441	0.664	0.104
조직개혁정도	0.290	***	0.533	0.730	0.397
기관장리더십	0.113	0.071	0.754	0.868	0.130
Governance 효과인정	0.137	0.030	0.738	0.859	0.159
공무원역할인식	0.161	0.008	0.625	0.791	0.204
책임감·수용자세	0.087	0.123	0.531	0.729	0.119
Governance 지지도	0.129	0.044	0.773	0.879	0.147

효과크기(Cohen's d): <0.2 작은값, <0.5 중간수준, >0.8 큰값

공무원노동조합의 가입여부에 따른 집단 간 거버넌스 인식요인들의 관계구조와 그 영향력에 대한 구조회귀분석을 위해 우선 집단 간 동일성을 검증하여 구조회귀분석의 가능성을 측정하였다. 〈표 9〉의 동일성제약모형의 적합도 및 〈표 10〉의 적합도 변화량에서와 같이 동일성제약모형들 간의  $X^2$ 값에 유의미한 변화가 있으나 모형의 간명성을 함께 고려하는 RMSEA, TLI, CFI 지수들이 변화가 거의 없다. 따라서 모형의 동일성이 검증된 것으로 볼 수 있으므로 구조회귀분석이 가능하다. 〈그림 2〉와 〈그림 3〉과 같이 공무원노동조합 가입집단과 비가입집단을 대상으로 거버넌스 인식요인들의 구조회귀분석을 실시하였고, 분석결과를 바탕으로 가설을 검증하였다(〈표 11〉 참조). 우선 가설구조  $\Gamma$ (GA)와 관련된 가설부터 살펴보면, 공무원 노동조합 가입집단은 거버넌스 효과인정에 대한 거버넌스 이해도, 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세, 기관장 리더십 요인이 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 II-1-1, II-1-5, II-1-6, II-1-8이 채택되었고 거버넌스 효과인정에 대한 공무원 노조 가입집단의 다른 영향요인들은 모두 기각되었다. 공무원 노조 가입집단의 거버넌스 지지도에 대한 영향요인들 중 거버넌스 교육·간접경험, 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세, 조직개혁정도가 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 II-2-3, II-2-5, II-2-6, II-2-7이 채택되었고 거버넌스 지지도에 대한 공무원노조 가입집단의 다른 영향요인들의 관계는 모두 기각되었다.

반면에 거버넌스 효과인정에 영향을 미치는 공무원노조 비가입집단의 인식요인들 가운데 거버넌스 이해도, 거버넌스 교육·간접경험, 개방적 조직문화, 기관장 리더십이 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 III-1-1, III-1-3, III-1-5, III-1-8은 채택되었고 공무원노조 비가입집단의 거버넌스 효과인정에 대한 다른 영향요인들의 관계는 모두 기각되었다. 거버넌스 지지도에 대한 공무원노조 비가입집단의 인식요인들 중 거버넌스 이해도, 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세가 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 III-2-1, III-2-5, III-2-6은 채택되었고 거버넌스 지지도에 대한 공무원노조 비가입집단의 다른 가설들은 모두 기각되었다.

또한 가설구조 B(BE)와 관련된 가설들을 살펴보면, 공무원노조 가입집단은 거버넌스 효과인정과 거버넌스 지지도 모두 공무원 역할인식에 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 거버넌스 지지도와 공무원 역할인식이 책임감·수용자세에 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 거버넌스 효과인식이 공무원 역할인식에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 가설 II-3-1, II-3-2, II-3-4, II-3-5는 채택되었고, 가설 II-3-3은 기각되었다.

공무원노조 비가입집단은 거버넌스 지지도가 공무원 역할인식과 책임감·수용자세에 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치고, 공무원 역할인식이 다시 책임감·수용자세에 신뢰수준  $\alpha < 0.05$ 에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 거버넌스 효과인정은 공무원 역할인식과 책임감·수용자세에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 가설 III-3-2, III-3-4, III-3-5는 채택되었고, 가설 III-3-1과 III-3-3은 기각되었다.

이러한 분석결과를 정리하면, 거버넌스 효과인정에 대해 거버넌스 이해도, 개방적 조직문화, 기관장 리더십은 두 집단 모두에서 유의미한 영향을 미치고 있으며, 조직환경 대응자세는 공무원노조 가입집단에서만 유의미한 영향을 미치고 거버넌스 교육·간접경험은 공무원노조 비가입집단에서만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 거버넌스 지지도에는 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세가 두 집단 모두에서 유의미한 영향을 미치고 거버넌스 교육·간접경험과 조직개혁정도가 공무원노조 가입집단에서만 유의미한 영향을 미치며, 거버넌스 이해도는 공무원노조 비가입집단에서만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한 거버넌스 지지도는 두 집단 모두에서 공무원 역할인식과 책임감·수용자세에 유의미한 영향을 미치고 있으며, 공무원 역할인식도 두 집단 모두에서 책임감·수용자세에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 거버넌스 효과인정은 공무원 노동조합 가입집단에서만 공무원 역할인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

반면에 두 집단 간의 차이는 거버넌스 효과인정에 대한 조직환경 대응자세의 관계, 거버넌스 지지도에 대한 거버넌스 교육·간접경험의 관계, 거버넌스 지지도에 대한 조직개혁정도의

관계, 공무원의 역할인식에 대한 거버넌스 효과인정의 관계가 공무원 노조가입집단에서만 나타났고, 거버넌스 효과인정에 대한 거버넌스 교육·간접경험의 관계, 거버넌스 지지도에 대한 거버넌스 이해도의 관계가 공무원노조 비가입집단에서만 나타났다.

따라서 개방적 조직문화가 두 집단 모두에서 거버넌스 효과인정과 거버넌스 지지도 모두에 유의미한 영향을 미쳐 가장 넓은 영향력을 보이고 있다. 거버넌스 이해도는 거버넌스 효과인정에 대해 가입집단과 비가입집단 모두 그리고 비가입집단에서 지지도에 영향을 미치고 있으며, 조직환경 대응자세는 두 집단 모두에서 지지도에 대해 영향을 미치고 있고 가입집단에서 거버넌스 효과인정에 영향을 미치고 있어 거버넌스 이해도와 조직환경 대응자세가 다음으로 넓게 영향을 미치는 요인이다. 그 다음으로 넓게 영향을 미치는 요인을 보면, 교육·간접경험이 비가입집단에서 거버넌스 효과인정에 영향을 미치고 가입집단에서 지지도에 영향을 미치고 있다. 조직개혁정도는 공무원노조 가입집단에서 거버넌스 지지도에만 유의미한 영향을 미치고 있어 이들 요인가운데 가장 영향을 미치는 범위가 적은 것으로 나타났다. 또한 거버넌스에 대한 지지도는 두 집단 모두에서 공무원 역할인식과 책임감·수용자세에 영향을 미치고 있으나 거버넌스 효과인정은 공무원노동조합 가입집단에서만 공무원 역할인식에 영향을 미치는 것으로 나타나 요인간 영향력의 범위에 차이가 있는 것으로 나타났다.

표준화된 경로계수(추정치)를 기준으로 영향력의 크기를 살펴보면, 거버넌스 효과인정에 대한 영향요인은 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 이해도(0.421)과 개방적 조직문화(0.181)가 다른 영향요인들에 비해 크게 영향을 미치고, 비가입집단에서는 거버넌스 이해도(0.315)와 개방적 조직문화(0.254)가 다른 영향요인들에 비해 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 거버넌스 지지도에 대한 영향요인은 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 교육·간접경험(0.335)과 개방적 조직문화(0.236)가 다른 영향요인들에 비해 크게 영향을 미치고, 비가입집단에서는 거버넌스 이해도(0.267)와 조직환경 대응자세(0.242)가 다른 영향요인에 비해 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공무원 역할인식에 대한 영향요인은 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 효과인정(0.293)이 거버넌스 지지도(0.220)보다 크게 영향을 미치고, 공무원노조 비가입집단에서는 거버넌스 지지도(0.451)가 거버넌스 효과인정(0.069)보다 더 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 책임감·수용자세에 대한 영향요인은 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 지지도(0.541)와 공무원 역할인식(0.342)이 크게 영향을 미치고, 비가입집단에서도 거버넌스 지지도(0.563)와 공무원 역할인식(0.277)이 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 개방적 조직문화가 영향력의 크기와 범위가 가장 크고 넓은 것으로 나타났으며, 거버넌스 이해도인 것으로 나타났다. 그밖에 거버넌스 교육·간접경험, 조직환경 대응자세가 크게 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 또한 거버넌스 지지도가 거버넌스 효과인정보다 넓고 크게 영향을 미치는 요인으로 나타났다.



이러한 분석결과를 바탕으로 거버넌스의 효과성 인정을 위해서는 두 집단 모두에서 거버넌스에 대한 이해도를 향상시키는 것이 보다 효과적일 수 있으며, 공무원노조 비가입집단에서는 개방적 조직문화의 효과도 높을 것으로 보인다. 거버넌스 지지도 향상을 위해서는 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 교육·간접경험과 개방적 조직문화의 향상이 효과적일 수 있으며, 비가입집단에서는 거버넌스 이해도와 조직환경에 대한 대응자세를 높이는 것이 유효할 것으로 보인다. 또한 공무원 역할인식을 향상시키기 위해서는 공무원노조 가입집단에서는 거버넌스 효과에 대한 인정을 강화하는 것이 효과적일 수 있으며, 비가입집단에서는 거버넌스에 대한 지지도를 높이는 것이 더 효과적일 것으로 보인다. 책임감과 수용자세의 향상을 위해서는 지지도 향상과 공무원 역할인식의 향상이 모두 효과적일 수 있음을 알 수 있다.

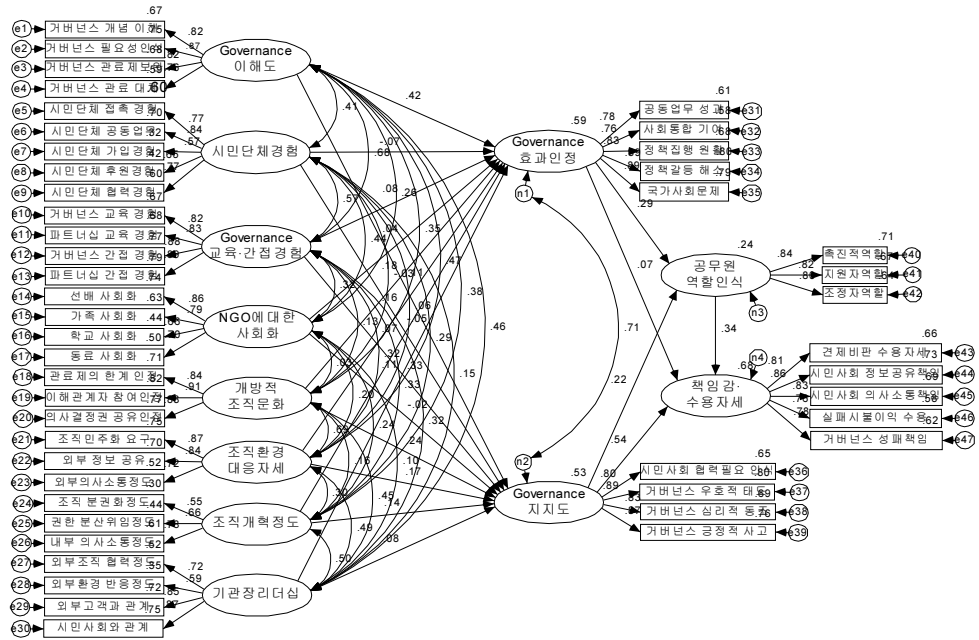
<표 9> 동일성제약모형들의 적합도

Model	NPAR	CMIN	DF	p	CMIN/DF	RMSEA	TLI	CFI
비제약모형	288	5810.991	1968	0.000	2.953	0.048	0.859	0.872
측정가중치모형	253	5875.339	2003	0.000	2.933	0.047	0.861	0.871
회귀가중치모형	232	5903.706	2024	0.000	2.917	0.047	0.862	0.871
구조공분산모형	196	5967.376	2060	0.000	2.897	0.047	0.863	0.870
구조잔차모형	191	5974.63	2065	0.000	2.893	0.047	0.864	0.870
측정오차모형	144	6101.094	2112	0.000	2.889	0.047	0.864	0.867

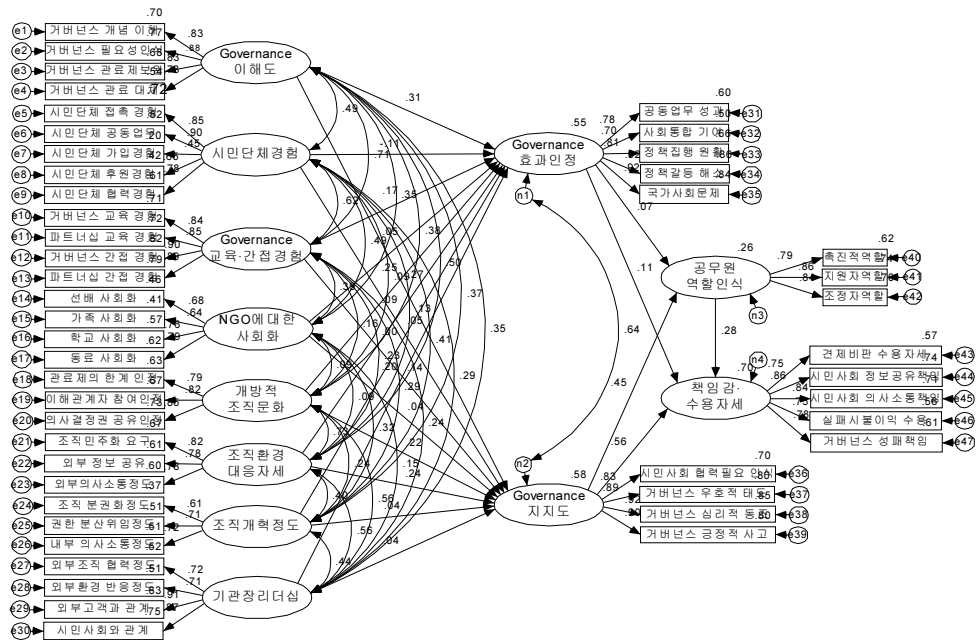
<표 10> 동일성제약모형 간 적합도 변화량

Model	추정기준모형							
	Measurement weights				Structural weights			
	ΔDF	ΔCMIN	Δp	ΔTLI	ΔDF	ΔCMIN	Δp	ΔTLI
회귀가중치모형	21	28.367	0.130	-0.001				
구조공분산모형	57	92.037	0.002	-0.003	36	63.670	0.003	-0.001
구조잔차모형	62	99.291	0.002	-0.003	41	70.924	0.003	-0.002
측정오차모형	109	225.754	0.000	-0.003	88	197.387	0.000	-0.002

<그림 2> 공무원노동조합 가입집단의 표준화 경로계수



<그림 3> 공무원노동조합 비가입집단의 표준화 경로계수



<표 11> 노동조합 가입·비가입 집단별 비표준화·표준화 추정치와 유의확률

변수구분		가입집단			비가입집단		
$\xi$	$\eta$	비표준화 추정치	표준화 추정치	p	비표준화 추정치	표준화 추정치	p
Governance 이해도	Governance 효과인정	0.418	0.421	***	0.324	0.315	***
시민단체 경험		-0.062	-0.069	0.138	-0.093	-0.113	0.117
Governance 교육·간접경험		0.065	0.084	0.118	0.121	0.168	0.041
NGO에대한 사회화		0.047	0.042	0.286	0.049	0.052	0.378
개방적 조직문화		0.173	0.181	***	0.268	0.254	0.003
조직환경 대응자세		0.202	0.161	0.006	0.102	0.092	0.343
조직개혁 정도		0.071	0.066	0.175	-0.003	-0.002	0.975
기관장 리더십		0.124	0.114	0.018	0.199	0.198	0.003
Governance 이해도	Governance 지지도	0.111	0.111	0.053	0.281	0.267	0.002
시민단체 경험		-0.043	-0.048	0.335	0.046	0.054	0.431
Governance 교육·간접경험		0.263	0.335	***	0.102	0.138	0.078
NGO에대한 사회화		-0.020	-0.018	0.667	0.040	0.041	0.465
개방적 조직문화		0.227	0.236	***	0.242	0.224	0.006
조직환경 대응자세		0.211	0.167	0.007	0.273	0.242	0.010
조직개혁 정도		0.148	0.137	0.013	0.054	0.043	0.521
기관장 리더십		0.088	0.080	0.116	0.043	0.042	0.509
Governance 효과인정	공무원 역할인식	0.286	0.293	0.003	0.058	0.069	0.557
Governance 지지도		0.213	0.220	0.023	0.373	0.451	***
Governance 효과인정	책임감·수용자세	0.070	0.075	0.275	0.093	0.112	0.165
Governance 지지도		0.502	0.541	***	0.455	0.563	***
공무원 역할인식		0.327	0.342	***	0.270	0.277	***

## V. 결론

거버넌스 체제와 공무원노동조합의 관계를 상호 긍정적인 영향을 미치는 관계로 설정하고 거버넌스 체제에서의 공무원노동조합의 역할 가능성을 탐색하기 위해 공무원 노동조합 가입 여부에 따른 거버넌스 인식의 차이를 잠재평균분석을 통해 측정하고, 거버넌스 인식요인들간의 인과관계의 구조와 그 영향력의 크기를 파악하기 위해 구조회귀모형을 활용하여 분석을 실시하였다.

잠재평균분석을 통한 Cohen의 효과크기로 볼 때 조직개혁에 대한 인식과 거버넌스 이해도에서 공무원노동조합 비가입집단의 인식이 다소 차이가 있고 다른 인식요인들의 차이는 유의미하지 않거나 Cohen의 효과크기가 0.2를 전후하여 나타났다. 따라서 공무원노동조합 가입여부에 따른 거버넌스에 대한 인식의 차이는 전반적으로 낮은 것으로 보인다.

구조회귀모형의 1차 요인과 2차 요인 간 인과관계의 구조( $\Gamma$ )로 볼 때 공무원노동조합 가입집단이 비가입집단에 비해 유의미한 관계가 조금 더 많은 것으로 나타났다. 따라서 공무원 노동조합 가입집단이 비가입집단에 비해 거버넌스 인식요인 간 인과관계의 영향력이 더 원활하게 작용할 수 있음을 알 수 있다. 또한 거버넌스 효과인정에 대한 조직환경에 대한 대응자세의 관계와 지지도에 대한 조직개혁정도의 관계는 공무원노동조합 가입집단에서만 유의미한 것으로 나타났고, 지지도에 대한 거버넌스 이해도는 공무원노동조합 비가입단체에서만 유의미한 경로로 나타났다. 이로써 공무원노동조합 가입집단에서는 비가입집단과 달리 거버넌스 체제에서의 공동업무와 원활한 정책집행 및 정책갈등의 해소, 사회통합과 국가사회문제의 해결 등 거버넌스의 효과를 인정하는데 있어 조직의 외부환경과의 의사소통과 정보공유의 수준 그리고 외부환경의 조직민주화에 대한 요구 수용의 자세가 의미있는 영향을 미치고 있는 것으로 해석된다. 반면에 공무원노동조합 가입집단에서는 거버넌스에 대한 개념적 이해와 필요성 인정, 관료제의 한계 보완 역할과 관료제 대체 가능성에 대한 이해가 거버넌스 체제에서 시민사회와의 협력의 필요성 인식, 거버넌스 체제에 대한 우호적 태도와 긍정적 사고 그리고 심리적 동조를 일으키는 데 효과적임을 알 수 있다. 따라서 공무원노동조합 가입집단은 외부환경과의 접촉과 소통을 통한 사회적 학습이 거버넌스 효과에 대한 인식의 증진을 위해 필요하고, 공무원노동조합 비가입집단에서는 거버넌스 체제에 대한 개념적 이해와 필요성 인식의 향상이 거버넌스에 대한 지지의 자세를 형성하는데 필요한 것으로 보인다.

공분산회귀모형의 2차 요인과 3차 요인 간 관계구조( $\beta$ )에 대해 살펴보면, 거버넌스 체제에서의 공무원의 역할인식 및 책임감과 거버넌스 체제 및 그 비판에 대한 수용 자세와의 관계는 두 집단 모두 유의미한 것으로 나타났으나 거버넌스 효과인정은 두 집단 모두 거버넌스

체제에서 공무원의 역할 책임과 수용자세에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 공무원노동조합 가입집단에서는 거버넌스 효과인정이 공무원의 역할인식을 통하여 거버넌스 체제에서의 책임감과 수용자세에 영향을 미치고 있으나 공무원노동조합 비가입집단에서는 거버넌스 효과인정이 공무원의 역할인식에 유의미한 영향을 미치지 못하고, 거버넌스 지지도가 공무원의 역할인식에 유의미한 관계를 형성하고 있으므로 공무원노동조합 비가입집단에서는 거버넌스 지지도에 영향을 미치는 거버넌스 이해도, 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세가 중요하다. 표준화경로계수의 크기를 비교할 때 이 가운데 거버넌스 이해도가 가장 중요한 요인이 된다. 반면에 공무원노동조합 가입집단은 거버넌스 효과인정과 지지도에 대한 의미있는 영향요인인 거버넌스 이해도, 거버넌스 교육·간접경험, 개방적 조직문화, 조직환경 대응자세, 기관장 리더십, 조직개혁정도가 모두 거버넌스에 대한 공무원의 역할인식과 책임감 및 수용자세의 형성에 중요한 요인이 된다. 표준화경로계수의 크기를 비교할 때, 특히 거버넌스 이해도, 거버넌스 교육·간접경험, 개방적 조직문화가 가장 크게 영향을 미치는 요인들이 된다.

이러한 분석결과를 바탕으로, 공무원노동조합 가입집단의 주요 영향요인이 비가입집단에 비해 다양한 것으로 나타났다. 또한 조직의 외부환경과의 관계가 증시되는 조직환경 대응자세와 개방적 조직문화 그리고 거버넌스에 대한 교육과 간접경험이 주요 영향요인인 것으로 볼 때 공무원노동조합이 지역사회와 시민사회단체와의 연대와 협력을 통한 자기 목적달성과 거버넌스 체제 내에서의 성공적인 역할 수행의 가능성이 입증된 것으로 해석된다.

잠재평균분석을 통한 공무원노동조합 가입여부에 따른 거버넌스 인식의 차이가 전반적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 분석자료의 조사시점이 공무원노동조합 출범 후 성숙에 필요한 시간이 경과되지 못하였기 때문으로 보인다. 또한 인구특성변수 가운데 직급과 연령이 혼란변수로 작용하였다. 이는 공무원노동조합의 가입조건이 6급 이하 공무원으로 규정되어 있어 조사된 자료의 공무원노동조합 가입집단 구성원 중 대부분이 6급 이하의 공무원이며, 비가입집단 구성원의 47.3%가 5급 이상 공무원이기 많기 때문이다. 또한 연령변수도 직급에 따라 상대적으로 차이가 나타난 것으로 보인다. 따라서 공무원노동조합 가입규정에 의해 직급과 연령이 공무원노동조합 가입여부에 따른 집단 분류에 불가피하게 혼란변수로 수반되었으며, 그 혼란변수의 영향이 부분적이지만 존재하는 것으로 보인다. 추후 조사와 연구를 통해 혼란변수의 영향에 대한 구체적 분석을 보완할 계획이다.<sup>3)</sup>

3) 공무원노동조합 가입여부와 각 인식요인들 간의 관계에 대한 인구특성변수(성별, 연령, 학력, 직종, 직급)의 영향을 조사하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 직급변수는 공무원노조 가입여부와 이해도, 경험, 교육·간접경험, NGO 사회화, 개방적 조직문화, 조직환경대응자세, 거버넌스 효과인정, 거버넌스 지지도, 공무원 역할인식, 책임감·수용자세 요인과의 관계에 혼란변수로 작용하는 것으

## 【참고문헌】

- 강여진. (2006). 공무원 노사관계 전문인력 역량에 관한 실증연구: 공무원의 인식을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 5(1).
- \_\_\_\_\_. (2008). 공무원단체협상의 효율적인 운영을 위한 정책적 제언: 관련자의 인식을 중심으로. 『한국정책학회보』, 17(1).
- 권양이. (2009). 노사상생 리더십 교육이 노동조합 자기효능감에 미치는 효과. 『인력개발연구』, 11(2).
- 김보흠. (2006). 로컬 거버넌스의 운영과 파트너십: 충북도민의 의식을 중심으로. 『한국부패학회보』, 11(1).
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김영길. (2005). 공무원노조의 탄생이유는 공직사회개혁과 부정부패척결이다. 『노동사회』, 2005년 5월호.
- 김종철·박재춘. (2010). 이중몰입 연구방법에 대한 소고: 구조방정식모형을 이용한 인과경로를 중심으로. 『경영사학』, 25(4).
- 김주환·김은주·홍세희. (2006). 한국 남녀 중학생 집단에서 자기결정성이 학업성취도에 주는 영향. 『교육심리연구』, 20(1).
- 김태영. (2002). 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학, 한국행정학회 2002년 춘계학술대회 발표 논문.
- 박태주. (2010). 사회운동적 노동조합주의를 통해 본 노동운동 재생전략과 과제: 전국공무원노동조합이 사례를 중심으로. 『산업노동연구』, 16(2).
- 백종섭. (2006). 국립대학교 직원의 노조몰입결정요인 분석. 『한국행정학보』, 40(4).
- 서원석·황성원. (2009). 공무원 노사관계 안정화를 위한 실증적 연구. 『한국행정논집』, 21(4).
- 송건섭·김재기. (2009). 공무원노동조합의 활동에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로. 『행정논총』, 47(4).
- 양성윤. (2009). 공무원노조가 지역사회 싱크탱크가 되겠다. 『노동사회』, 2009년 12월호.
- 오수길. (2006). 『민관 협력의 거버넌스: '지방의제 21' 추진과정의 경험』. 서울: 한국학술정보(주).
- 옥원호. (2004). 경남지역 공무원노조의 특성과 공무원 노사관계 자치의 과제, 2004년 11월 5일. 경남지역문제연구원 개원10주년 기념학술심포지엄 주제발표 내용.

---

로 나타났다. 또한 연령변수는 공무원 노조 가입여부와 기관장리더십과 거버넌스 지지도 요인의 관계에 혼란변수로 작용하는 것으로 나타났다(구체적인 분석결과는 부록으로 첨부함).

- 유재원·이승모. (2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 『한국행정학보』, 42(3).
- 윤권중. (2008). 지방공무원의 노조몰입 결정요인 분석. 『지방정부연구』, 12(3).
- 이명석·배재현·양세진. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 18(4).
- 이미홍·김두환. (2007). 지역개발사업에 있어 거버넌스 구축방안 연구. 『한국사회와 행정연구』, 18(2)
- 이숙중·김희경·최준규. (2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 42(1).
- 전영상·현근·김영근. (2007). 4차원적 시·공간론으로 본 공무원노동조합의 상황인식과 변화방향. 『한국정책과학학회보』, 11(4).
- 정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 『한국행정학보』, 43(3).
- 정재명. (2006). 협력적 공무원 노사관계를 위한 정책적 제언:미국 공공부문 노사협의 시스템을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 5(2).
- 정재명·최승제. (2010). 공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로. 한국 『행정논집』 22(2).
- 하재룡. (2009). 공무원노조의 미래: 미국 공무원노조의 역사적 발전과정을 통해 미리보기. 『한국행정사학지』 24.
- 한규석. (2003). 『사회심리학의 이해』. 서울: 학지사.
- 한덕웅·성한기·강혜자·이경성·최훈석·박군석·김금미·장은영. (2011). 『사회심리학』. 서울: 학지사.
- Ajzen, I. & Fishbein., M.. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. (1985). From intentions to action: A theory of planned action. IN j. Kuhl & J. Bechman (Eds.). *Action control: From cognition to behavior*. NY: Springer. pp. 11-39.
- \_\_\_\_\_. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organnzational Behavior and Human Decision Processes*. 50. pp. 179-211. University of Massachusetts at Amherst.
- Ansell, Chris. & Gash, Alison.. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18. pp. 543-571.
- Connelley, David, Jing Zhang, & Sue Faerman.. (2008). The paradoxical nature of collaboration, In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, Bingham,

- L.Blomgren and Rosemary O'Leary. ed. 17-35. New York: M.E.Sharpe, Inc.
- Fairbrother, P. 2008. Social Movement Unionism or Trade Unions as Social Movements. *Employ Responsibility and Rights Journal* 20.
- Kernaghan, Kenneth. (1993). Partnership and public administration: Conceptual and practical consideration. *Canadian Public Administration*, 36(1): 57-76.
- Kreitner, Robert & Kinicki, Angelo. (2001). *Organizational Behavior*. NY: Irwin/McGraw-Hill.
- Terry, M. 2000. UNISON and the quality of public service provision: Any lessons from the rest of Europe?. Terry, M. ed. *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the future of trade unions*. London: Routledge.



### [부록] 인구특성변수가 노조가입여부와 인식요인들 간의 관계에 미치는 영향 분석

변수	노조가입	+성별	+연령	+학력	+직종	+직급
거버넌스 이해도	-.138*	-.134*	-.116*	-.134*	-.135*	-.048
시민단체 경험	-.102*	-.092*	-.095*	-.098*	-.097*	.005
교육·간접경험	-.117*	-.113*	-.092*	-.115*	-.113*	-.002
NGO 사회화	.004	.008	.008	.019	.009	.053
개방적 조직문화	-.023	-.029	-.011	-.034	-.021	.006
조직환경 대응자세	-.046	-.049	-.036	-.050	-.044	.007
조직개혁정도	-.159*	-.159*	-.154*	-.171*	-.160*	-.105*
기관장 리더십	-.075*	-.072*	-.052	-.085*	-.079*	-.080*
거버넌스 효과인정	-.082*	-.083*	-.078*	-.086*	-.081*	-.057
거버넌스 지지도	-.066*	-.065*	-.043	-.071*	-.070*	-.028
공무원역할인식	-.093*	-.087*	-.081*	-.082*	-.092*	-.007
책임감·수용자세	-.046	-.043	-.031	-.046	-.043	.031

- 독립변수가 '노조가입여부'와 '노조가입여부+인구특성변수'일 때 회귀분석결과(표준화된 베타) 비교

- \*(<math>p</math>=0.05)

