일반논문 「행정논총」 제57권 제2호(2019. 6): 107~138 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.57.2.4

권위주의와 집단주의 인식이 침묵에 미치는 영향: J시의 경찰과 기초지자체 조직 간 비교*

고대유**
이호규***
김도윤****

〈目 次〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경과 연구가설
Ⅲ. 연구모형 및 변수설정
Ⅳ. 자료의 수집 및 사전검증
Ⅴ. 분석결과
Ⅵ. 결론

〈요 약〉

이 연구는 J시의 경찰공무원(267부)과 기초지자체 공무원(223부)으로부터 획득한 설문데이터로 분석을 수행하였다. 권위주의·집단주의가 조직침묵에 미치는 영향을 구조방정식 모형으로 분석하고, 경찰과 기초지자체 공무원간 경로 차이를 보기 위해 다중집단분석도 실시하였다.

경찰조직의 집단주의는 친사회적 침묵에 정(+)적 영향을 미치며, 권위주의는 체념적·순응적 침묵에 정(+)적 영향을 미쳤다. 둘째, 기초지자체 공무원 조직의 집단주의는 4가지 침묵유형에 영향을 미치지 않았으나, 권위주의는 체념적·방어적·순응적 침묵에 정(+)적 영향을, 친사회적 침묵에 부(-)적 영향을 미쳤다. 셋째, 집단을 비교하면, 집단주의는 경찰조직의 이타적 침묵을 증가시키나, 기초지자체 조직에는 영향을 미치지 않았다. 전반적으로 권위주의는 경찰조직 보다 기초지자체 조직의 침묵에 더욱 부정적 영향을 미쳤다.

이 연구를 통한 시사점은 다음과 같다. 우선, 과도한 권위주의를 예방해야 한다. 특히 기초지자체 공무원 조직 내 권위주의 개선이 필요하다. 둘째, 경찰조직에서 집단문화는 긍정적 요소가 상당하다. 셋째, 공공조직의 침묵을 관리하기 위한 방안은 조직 유형별로 달라야 한다. 경찰조직은 집단주의를 적정하게 유지하고 기초지자체 조직은 권위주의를 저감하는 방향으로 침묵을 관리해야 한다는 것이다. 넷째, 공공분야에서 거의 다루지 않은 순응적 침묵을 실증적으로 분석하고 부각시켰다는 것이다.

【주제어: 조직 침묵, 순응적 침묵, 권위주의, 집단주의】

---

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5A8029144).
** 주저자, 대진대학교 행정학과 조교수(gdy700@daejin.ac.kr)
*** 공동저자, 경희대학교 행정학과 학술연구교수(hokyulee@khu.ac.kr)
**** 교신저자. 연세대학교 행정학과 박사수료(whmap@hanmail.net)
논문접수일(2019.4.25), 수정일(2019.6.21), 게재확정일(2019.6.24)

Ⅰ. 서 론

최근 우리사회 각계에서 발생하고 있는 문제들의 원인 중 하나로 “침묵의 카르텔”을 들 수 있다. 현재 정치권과 체육계 등에서 발생하고 있는 문제는 집단 내에서 불리한 문제와 현상을 조직적으로 은폐하는 것에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이는 특정 분야뿐만 아니라 한국 사회의 조직 전반으로 확산될 가능성이 높다.

‘권위’있는 조직보다는 ‘권위주의적’인 조직, 그리고 그 속에서 아무런 문제제기를 하지 않고 묵묵히 침묵해 온 조직 구성원들, 집단의 유대와 성과를 위해 개인적 의사표현이 지양되어온 풍토, 이러한 문제는 비단 정치권과 체육계에서만 나타나는 현상이 아니기 때문이다.

일반적으로 현대사회를 구성하는 대부분의 조직은 일정 수준의 권위주의, 집단주의 문화를 내포하는 경향이 있다. 계층에 따른 상하관계와 지휘체계가 존재하고, 업무 영역 별로 구분된 집단에 개인이 소속되는 형태이기 때문이다. 그런데 이러한 경향은 우리나라 공공조직에서 특히 두드러지게 나타난다. 조직 내 상관을 존경하고 순응하는 것이 오랫동안 미덕으로 여겨져 왔으며, 공동체적 가치가 특히 강조되는 문화가 형성되어왔다.

게다가 해방 이후 현대적 의미의 정부 수립 후 독재정권은 공공조직에서 확고한 계서주의, 지휘계통에의 복종 등의 조직 문화를 고착화시켰다.

우리나라 공공조직 문화에 대한 많은 연구자들은 위와 같은 특성을 지적하면서, 조직 내 구성원의 행태나 행정 전반에 부정적 영향을 가져온다는 점을 지적해 왔다. 대표적으로 박천오(2008)는 우리나라의 전통적 행정문화가 현대에서도 여전히 답습·유지되고 있으며, 이를 개혁하기 위한 시도가 필요함을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 한계는 전통적인 조직문화가 조직이나 조직구성원에 어떠한 영향을 미치는지 경험적으로 검증한 연구가 제한적이라는 점이다.

특히 조직문화와 침묵의 관계를 분석하는 연구들은 서양에서 개발되고 발전된 조직문화 유형을 적용한 것이 대부분이다. 따라서 한국 고유의 조직침묵 특성이나 그 원인을 밝히는 데에 있어 한계가 있었다. 또한 공공의 영역에 속하는 조직이라 할지라도, 그 조직의 성격이나 수행하는 업무의 특성에 따라 조직문화, 그리고 침묵과의 관계는 달라질 것이라 예상해볼 수 있다. 따라서 서로 다른 유형의 공공조직에 대해 비교·분석하여, 조직 유형별 차이를 살펴보고 정책적인 대안을 제시할 필요가 있다.

이 연구는 이러한 문제의식을 기반으로, 우리나라 공공조직에서 나타나는 독특한 문화와 조직침묵의 관계를 규명함으로써 공공조직에서 나타나는 조직침묵의 이론화를 위

한 초석을 다지는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 서로 다른 형태의 공공조직에서 발생하는 조직문화와 조직침묵을 심층적으로 분석한다.

이 연구에서 설정하고 있는 분석 대상은 국내 J시의 경찰조직과 기초지방자치단체 조직이다. 두 조직 모두 전형적인 관료조직의 특성을 갖고 있으나 경찰조직의 경우 업무의 위험성과 난해성 등에 기인한 조직 내의 위계성이 상대적으로 강하게 드러난다. 두 조직의 비교는 간접적으로 업무의 성격과 형태, 조직구조 등에 의한 조직침묵 양상의 차이를 포착할 수 있다는 점에서 이점이 있다. 그리고 이를 통해 향후 국내 조직침묵 이론을 구축하는 데에 기초적인 함의를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅱ. 이론적 배경과 연구가설

1. 조직침묵의 개념과 유형

1) 조직침묵(organizational silence)의 개념, 연구동향과 한계점

조직 침묵(organizational silence)이란 특정사안에 의견, 견해, 생각, 정보 등 발언 욕구가 있음에도 불구하고 어떠한 이유로 침묵하는 태도를 의미한다(고대유, 2014). 여기서 침묵은 단순히 말할 내용이 없어 발언하지 않음을 의미하는 것이 아니다. 어떠한 동기나 목적으로 발언을 하지 않는 선택적, 전략적 행동이다.

침묵행동은 분명히 양면적 특성을 갖는다. 조직침묵의 대표적 순기능은 다음과 같다. 발언으로 발생하는 불필요한 갈등과 오해의 소지 제거, 조직 내 유언비어 확산이나 왜곡된 정보교류 방지, 중요한 정보와 기밀의 보호 등이다(Van Dyne, Ang, & Botero, 2003).

한편, 조직침묵의 역기능도 크다. 개인적 차원에서 지속된 발언욕구 억압은 좌절, 무력감, 실망감을 갖게 하여 구성원의 직무태도에 부정적인 영향(만족과 몰입 저하, 스트레스와 냉소적 태도 증가 등)을 미치는 것으로 보고되고 있다. 조직차원에서도 건전한 의사소통을 가로막고, 비도덕적 관행을 묵인하는 결과를 초래한다(Morrison & Milliken, 2000). 더욱 심각한 점은 침묵의 전이성이다. 침묵의 전이성이란 특정 구성원들의 침묵이 다수로 확산되는 현상이다.

현재까지는 침묵의 부정적 현상에 주목한 연구들이 대부분이다. 침묵 관련 연구동향을 살펴보면, 2000년대 이전에는 단순한 발언의 부재, 측정의 어려움 등을 이유로 조직침묵이 크게 주목받지 못했다. Morrison & Milliken(2000)을 통해 침묵연구는 전환점을

맞이한다. 침묵의 개념을 재정립(단순한 발언의 부재가 아닌 의도적 선택 행위)하고 침묵현상이 갖는 부정적 현상, 조직 내 침묵이 유행하고 있음을 강조함으로써, 조직침묵은 학계의 관심을 받기 시작하였다. 이후 Van Dyne, Ang, & Botero(2003)가 조직침묵의 측정문항을 개발함으로써 연구는 더욱 증가하였다. 대부분의 연구는 침묵의 부정적 영향에 주목하고 있다. 즉, 조직침묵이 구성원의 직무태도에 부정적 영향을 미친다는 것이다. 대표적으로 직무만족 및 조직몰입과 시민행동 등을 저하시키고, 이직의도와 냉소주의 및 직무소진 등을 유발한다는 것이다(Hozouri et al., 2018; Çaylak & Altuntas, 2017 등). 포괄적 관점에서 부정적인 침묵을 발생시키는 원인은 권위적 리더십, 부정적 피드백, 위계문화, 조직의 불공정성, 비윤리적 풍토, 낮은 조직지원 인식과 높은 조직정치 지각 등이 제시되고 있다(Baran & Giderler, 2017; Khalid & Ahmed, 2016 등).

국내연구는 정현선·하헌경·박동건(2010)을 필두로 호텔조직이나 외식업체 등과 같은 민간조직을 대상으로 시작되었고(신규희, 2012 등), 이후 제조업체, 항공사, 일반기업체, 카지노업체 등으로 대상이 확대되었다(탁제운·김종훈·신제구, 2018; 김승희·이수광, 2017 등). 공공조직을 대상으로 수행한 연구는 해양경찰이 대상인 고대유(2014)를 시작으로 경찰, 군인, 교정공무원, 지방공무원 등이 대표적이다(권용섭·임재강, 2015; 고대유·강제상·김광구, 2015a). 민간과 공공을 대상으로 수행한 연구는 현재까지 80여편[1]으로 수집되었다. 대체적인 주요 연구 내용은 침묵의 부정적 현상에 주목하고 그 원인과 결과를 입증한 내용이며 주된 내용은 앞서 설명한 내용과 맥락을 같이한다.

이상을 통한 선행연구의 한계는 다음과 같다.

우선, 침묵은 긍정과 부정적 속성을 동시에 내포하고 있다. 즉, 양면성이 있음에도, 기존 연구들은 침묵의 부정적 영향에 치중하였다는 것이다. 침묵은 조직 내 공공연한 현상이다. 침묵 이론의 저변 확대를 위해서는 침묵의 양면성을 균형 있게 진단하는 연구들이 필요하다. 조직관리적 측면에서도 “배척해야할 침묵의 요소”와 “채택할 수 있는 침묵의 요소”를 판가름 할 수 있는 기준과 논거가 제안되어야 한다. 물론 곽원준 외(2014), 고대유·김영곤·강제상(2014), 고대유·강제상·김광구(2015b) 등과 같은 일부 연구들은 조직의 기밀과 정보를 보호하는 이타적 침묵을 다루고 있으나 긍정적 침묵의 제한적 영역일 뿐 침묵의 양면성을 균형 있게 분석하지 못했다.

이러한 문제의식에 기반 하여, 이 연구는 침묵의 다차원성을 전제하고 분석을 수행하고자 한다. 즉, 우리 연구는 침묵의 순기능적 요소에도 주목하고자 한다.

---

1) 국내 학술 등재지 및 후보지 검색결과(연구재단 학술지 인용색인 및 구글스칼라를 통해 자료 수집). 2018년 12월 4일 기준.

그 다음으로, 기존 연구들은 “침묵의 원인이 무엇인가”를 검증하는데 다소 구태의연했다. 기존 연구들은 침묵의 원인으로 조직문화, 부정적 리더십, 비인격적 감독, 조직공정성, 조직정치 지각 등을 제안하고 있으나 이 원인 변수들은 십 수년째 대상만 바뀐 채 반복 검증되고 있다.

우리 연구는 조직문화에 주목한다. 조직문화는 모든 구성원의 행태에 근원적 원인이 되는 변수이기 때문이다. 우리나라 공공 조직문화는 서구와 구분되는 강렬한 특징을 가지고 있으나, 기존 연구들은 경쟁가치모형의 조직문화를 채택하였다. 경쟁가치모형은 서구에서 개발된 척도이기 때문에 한국의 문화를 측정하는데 한계가 있다. 예컨대 경쟁가치모형의 위계문화는 조직의 결속과 안정을 중요시 한다는 개념이다. 한편, 우리가 생각하는 한국의 위계문화는 권위주의나 상관에 대한 맹목적 복종을 의미한다. 양자 간을 비교하면 경쟁가치모형의 위계문화는 중립적인 반면, 한국의 위계문화는 다소 개선이 필요한 대상으로 여길 수 있다. 개념의 온도차이가 크다. 일례로 경쟁가치모형의 조직문화(위계·발전·집단·합리)와 침묵의 관계를 연구한 고대유(2014)의 연구를 보면, 위계문화가 조직침묵에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 위계문화와 침묵의 무상관성은 한국의 정서와 기존 현상에 부합하지 않는다. 경쟁가치모형의 위계문화 측정개념이 한국행정문화와 부합하지 않다는 추론을 가능케 한다.

이 연구는 공공조직에서 나타날 수 있는 조직문화를 발굴하고 침묵의 원인으로 연구를 수행하고자 한다.

2) 조직침묵의 유형– 체념적·방어적·친사회적·순응적 침묵

조직침묵의 구체적 유형은 Van Dyne, Ang, & Botero(2003)에 의해 3가지, 체념적·방어적·친사회적 침묵으로 제안되었다. 체념적 침묵(acquiescent silence)은 발언해도 변할 것이 없다는 회의감으로 상황을 방관하는 의미의 침묵이다. 방어적 침묵(defensive silence)은 발언으로 예상되는 부정적 결과를 우려하여 자신을 보호하기 위한 침묵이고, 친사회적 침묵(prosocial silence)은 조직의 기밀보호를 위해서나 상관 혹은 동료가 곤란에 처할 것 같아 침묵하는 태도이다. 체념적·방어적 침묵은 이기적 동기인 반면, 친사회적 침묵은 이타적 동기이다. 현재까지 대부분의 침묵연구들은 이 세 가지 침묵유형에 기반한 측정도구로 침묵을 측정하고 있으며, 주로 이기적 동기에 기반한 체념적·방어적 침묵이 집중적으로 연구되었다(〈표 1〉 참고).

〈표 1〉 침묵의 유형

침묵유형	동기	태도
체념적 침묵	이기심	수동적
방어적 침묵		능동적
친사회적 침묵	이타심	

이후 침묵의 유형을 확장하려는 시도가 있었다. Brinsfield(2009)는 조직이나 동료에게 손해를 끼치기 위해 발언하지 않는 "일탈적 침묵(deviant silence)", Knoll & Van Dick(2013)는 조직 내 동료에게 손해가 발생하더라도 자신의 이익을 추구하고자 발언하지 않는 "기회주의적 침묵(opportunistic silence)"을 제안하였다. 이 두 가지 침묵은 기존 개념을 더 확장하였다는 점에서 의의가 있다.

다만, 고대유·강제상(2017)은 일탈적 침묵과 기회주의적 침묵은 상당히 중복되는 의미이고 이기심과 능동적 태도에 기반한다는 점에서 방어적 침묵과 중첩되는 개념이기 때문에 침묵의 새로운 유형으로 보는데 한계가 있다는 의견을 제시했다. 이 문제 인식으로 고대유·강제상(2017)은 수동적 태도에 기반하고 이타적 동기를 갖는 침묵의 개념을 발굴하였다. Van Dyne, Ang, & Botero(2003) 분류에서 수동적-이타심 침묵이 제안되지 않았다는 점에서 비롯된다. 아울러 고대유·강제상(2017)은 한국적 특성을 반영하여 순응적 침묵을 제안하였다. 한국은 계서의식, '정(情)', 의리 문화가 강하다. 두 사람만 모여도 나이나 직급에 따라 윗사람과 아랫사람을 구분짓는다. 상명하복을 미덕으로 여기고 윗사람은 아랫사람을 하대하고 아랫사람은 윗사람의 체면을 존중하며 눈치를 살핀다. 종종 공식적 관계에서도 의리와 정이 개입된다. 이 순응적 관계는 서구에 비해 우리나라가 두드러진다. 이 사실을 통해 고대유·강제상(2017)은 순응적 침묵을 개념화하였다.

> 순응적 침묵이란 조직 내 특정사안에 대해 상급자와 다른 의견이나 정보가 있음에도 불구하고 '상관의 권위존중, 상·하간의 정과 의리' 등을 이유로 구성원이 침묵을 선택하게 되는 현상을 의미한다(고대유·강제상, 2017: p35).

주목할 점은 순응적 침묵이 3가지 유형(체념적·방어적·친사회적 침묵)과는 다른 차원이라는 것이다(고대유·강제상, 2017). Van Dyne, Ang, & Botero(2003)의 유형분류와 비교하면 〈그림 1〉과 같다.

순응적 침묵은 상황개선 의지가 없다는 점에서 체념적 침묵과 유사하나, 체념적 침묵은 기존 질서에 대한 냉소와 회의감에 기인하는 반면, 순응적 침묵은 기존의 질서를 존

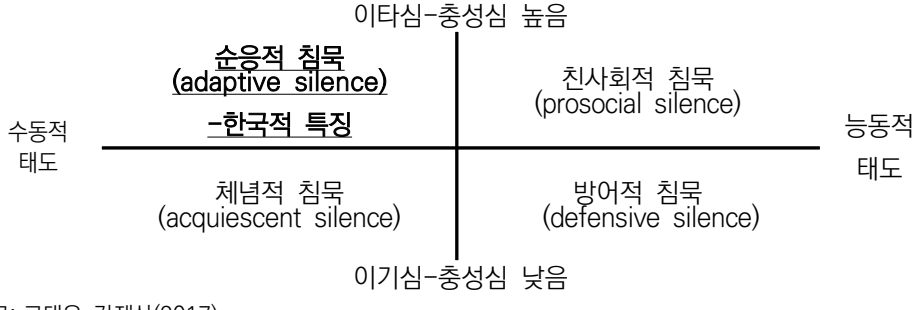
중하기 때문에 발언을 자제하는 태도이다.

순응적 침묵은 방어적 침묵과 대비 되는 개념이다. 순응적 침묵은 소극적-이타적 태도이나 방어적 침묵은 능동적-이기적 태도이기 때문이다. 특히, 방어적 침묵의 목적은 적극적 자기 보호인 반면, 순응적 침묵의 목적은 상관의 권위와 체면을 지켜주는 것이다.

또한 순응적 침묵은 이타심에서 비롯되며, 이 점은 친사회적 침묵과 유사하다. 하지만 친사회적 침묵은 조직을 보호하기 위한 의지가 수반된 능동적 태도인 반면, 순응적 침묵은 상관의 의견을 무비판적으로 수용하는 수동적 태도이다. 여기서 주목할 점은 순응적 침묵의 양면성이다. Verhezen(2010)에 따르면, 순응에서 비롯되는 행동은 구성원들로 하여금 원칙과 규범을 수용하도록 함으로써 안정성에 기여하나, 순응적 행위가 반드시 도덕적 결과를 담보하지는 않는다고 하였다. 왜냐하면 이타적 동기가 상관의 권위와 체면을 위한 것일 뿐 어떠한 윤리적 기준 충족을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

이상의 내용과 같이, '순응적 침묵'은 기존 유형과 구분되는 새로운 영역이다. 고대유·강제상(2017)은 Van Dyne, Ang, & Botero(2003)의 3가지 침묵 유형을 4가지 유형으로 균형 있게 재설계하였다. 침묵의 양면적 속성을 고루 진단하려는 이 연구의 취지에 부합한다. 우리 연구는 고대유·강제상(2017)의 4가지 유형으로 침묵현상을 진단한다.

〈그림 1〉 순응적 태도의 침묵 유형과 특징



참고: 고대유·강제상(2017)

2. 조직문화의 개념과 연구동향

1) 조직문화의 의미

일반적으로 문화란, 동일한 환경과 지역에서 거주해 온 사람들이 오랜 시간동안 공통적으로 공유하는 신념이나 인식, 가치체계를 말한다(Hofstede, 1997; Schein, 1992). 따라서 같은 문화 내에 있는 사람들의 인식이나 행동은 공유된 규범이나 신념에 의해 공통

된 방향으로 움직이는 경향이 있다.

문화는 광범위하게는 인종, 대륙, 국가를 경계로 구분될 수 있으나, 협소하게는 한 국가 내 조직 단위로 구분되기도 한다. 이렇듯 하나의 조직 내에서 집단적으로 수용되는 가치체계를 조직문화라 한다.

조직문화는 조직 내에서 발전되어 온 공통된 신념과 가치체계로서, 조직구성원으로 하여금 사회 시스템의 적절한 패턴을 유지는 방식으로 행동하게 한다(Denison, 1990). 조직문화는 조직 내에서 다양한 기능을 하는데, 조직구성원들의 행위와 태도를 형성하고 방향성을 제시하는 통제 메커니즘의 역할을 한다. 또한 공통의 기준과 규칙을 제시함으로써 조직구성원들을 결속시키는 효과를 갖는다(Robbins, 1989).

조직문화는 사회의 관계, 국가나 사회 특성에 따라 달라진다. 즉, 조직문화는 그 조직이 속한 국가의 역사나 정치체제, 시대 등 맥락을 반영하고 있는 집합체로 간주될 수 있다. 따라서 우리나라 공공조직은 여타 국가와 구별되는 독특한 특성을 가진다고 볼 수 있다. 예컨대 우리나라는 과거의 유교문화의 영향이 많이 남아있기 때문에 조직 내에서 권위주의, 의식주의, 가족주의, 계서주의, 온정주의, 운명주의 등의 특성이 나타난다(오석홍, 2002; 한석태, 1999). 이 연구는 많은 조직문화 중 한국에서 가장 두드러지게 나타나는 문화로서 집단주의와 권위주의에 집중하여 연구한다.

(1) 집단주의

전통적으로 집단주의는 주로 '개인주의-집단주의'로 짝지어져 두 변수가 연속선상의 양극단에 위치하는 일차원적 개념이라고 이해된다(Hofstede, 1980). Hofstede(1980)는 개인주의-집단주의 측정도구를 제시하고 각 문화가 가지는 특징을 제시하였다. 그에 따르면 개인주의 문화에서는 개인의 자아, 독립성, 개인의 성취 등을 강조하는 반면, 집단주의에서는 집단의 목표와 규범, 협력과 충성, 상호의존성 등을 강조한다고 정의한다.

개인주의-집단주의의 국가별 특성을 연구한 다수의 학자들은 집단주의를 서구사회와 구별되는 동아시아 문화의 특성으로 간주한다(Oyserman et al., 2002; Chan, 1994). 서구사회에서는 개인주의가 강하게 나타나는 반면, 동아시아 문화에서는 집단주의 문화가 두드러진다는 것이다.

집단주의 문화에서는 집단에의 소속이 개인 정체성을 구성하는 중요한 요소가 된다(Hofsted, 1980; Oyserman et al., 2002). 따라서 집단의 목표를 위한 헌신이나 구성원들과의 조화로운 관계 유지 등이 중요한 가치로 여겨진다(Oyserman, 1993; Triandis, 1995). 또한 개인의 감정을 직접적으로 표출하는 것보다는 자제하는 것이 집단 내에서

조화를 위해 중요한 수단이 된다(Oyserman et al., 2002). 여기서 의미하는 집단은 가족, 인종, 종교 등 다양한 일차집단을 포함하며(Hui, 1988), 집단주의는 일차집단에서 강한 행위양식을 공적인 직무나 사회적 관계에 확장하는 특성이다. 우리나라 조직문화에서 많이 나타나는 가족주의, 온정주의, 족벌주의, 지역주의, 연고주의 등이 대표적으로 집단주의의 하위 형태로 이해될 수 있다.

그런데 우리나라에서 집단주의 문화는 조금 독특한 특징을 갖는다. 가족, 인종, 종교 등 일차집단 그 자체가 중요하게 여겨지기 보다는 그 집단 구성원들 간의 유대감, 공동체의식이 더 강조되는 경향이 있다. 즉, 일차집단에 소속되기 때문에 공동체의식이 생기는 것이 아니라, 전통적으로 공동체의식이 강조되어온 문화로 인해 유대감을 발견할 수 있는 집단을 찾게 되는 것이다. 따라서 같은 조직에 소속된 구성원들은 자신이 속한 조직에 대해 강한 공동체의식, 유대감을 형성하게 되며 집단의식을 갖는다.

이러한 특성을 종합하여 이 연구에서는 집단주의를 '가족적인 인간관계와 분위기를 직장 내 동료나 상·하급자간에도 유지하려는 성향'(박천오, 2008)이라고 정의한다.

(2) 권위주의

일반적으로 권위(authority)의 개념은 중립적 의미를 가진다. 예컨대 Max Weber(1947)는 권위를 '정당화 된 권력, 일정한 근원에서 나온 명령에 대한 사람들의 복종 가능성'이라고 정의하고, 전통적 권위, 카리스마적 권위, 합법적 권위로 구분하였다. 또한 Simon(1957)은 '다른 사람의 행위를 인도하는 결정을 내릴 수 있는 능력'으로 정의한다. 개념적으로 '권위' 그 자체가 부정적 또는 긍정적 속성을 갖는다고 보기 어렵다.

그런데 조직 연구에서 권위주의 개념은 다소 부정적 의미를 내포한다. 권위주의는 권위에 대한 요구-복종의 갈등관계와 관련하여 나타나는 현상이다(이종원, 2005; 박광국 외, 2006). 즉, 권위를 소지한 사람과 그렇지 않은 사람 간의 관계에서 나타나는 불평등한 관계라는 속성을 지니는 것이다. 권위주의 개념에 대해 학자들 사이에서 일치된 정의는 없으나(Levinson, 1985), 우리나라 조직 연구에서 권위주의는 대개 '위계질서, 지배·복종, 수직적 차별의 용인' 이라는 문화적 특성을 의미하는 것으로 사용되어왔다. 구체적으로 박천오(2008)는 권위주의를 '위계질서와 지배·복종의 관계를 중시하는 문화적 특성'이라고 정의하였으며, 박광국 외(2006)는 '조직 내 구성원들 간의 지위·신분·권력 등의 역학관계 하에서 조직구성원간의 수직적 차별이 용인·만연되는 조직문화'라고 정의하고 있다.

권위주의 조직문화는 오랜 시간 우리나라 조직 내에서 각종 병리현상을 일으키는 원

인으로 주목을 받으며, 조직문화에서 중요한 변수로 언급되어 왔다(이종원, 2005). 권위주의가 만연한 조직에서는 서열주의가 강조되고, 독단과 참여의 배제, 상위자에 대한 과잉동조, 과잉통제와 규율, 지위체제의 과잉경직화 등이 나타날 수 있다는 것이다(이종원, 2005). 이와 같은 권위주의의 특성들은 결과적으로 조직의 성과에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. Youndt et al.(1996)은 권위주의 조직문화 내에서는 성과평가 자체가 연공서열, 조직충성심, 개인노력보다는 상사의 판단 등의 기준을 통해 이루어지는 경향이 지배적이라고 주장하였다. 이러한 환경 하에서 조직구성원들은 조직의 성과평가가 불공정하다고 인식할 수 있으며, 직무만족이나 조직몰입 등과 같은 태도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

2) 조직문화 선행연구 검토

조직문화 관련 연구는 주로 서양과 구별되는 한국만의 독특한 문화와 그로 인해 발생하는 결과들에 대해 주목하는 내용들이 대부분이다. 본격적인 연구는 1960년대 말부터 '행정문화'라는 개념으로 시작되었다. 이 시기 연구들은 유교를 바탕으로 한 비합리적인 '전통행정 문화'가 갖가지 병폐를 일으킨다는 점을 주로 지적하고 있다(박천오, 2008). 권위주의, 온정주의, 계서주의, 의식주의, 의리주의 등 한국의 전통 문화가 합리성을 바탕으로 하는 행정 시스템이 올바르게 작동되는 것을 방해하거나, 그 속에서 조직 구성원들의 부정적인 행태를 유발한다는 것이다.

이후 1990년대의 연구들은 한국 행정문화의 부정적 측면을 인정하면서 변화의 방향성을 모색하는 연구들이 주로 이루어져 왔다(박천오, 1990; 이양수, 1990). 이 시기에는 전통적 행정문화의 긍정적 측면을 부각하는 연구가 일부 있었지만(이대희, 1991; 황성돈 1993), 여전히 소수에 그치고 있다. 또한 대부분의 연구들이 우리나라의 행정시스템 자체에서 나타나는 문화를 대상으로 하고 있어, 개별 공공조직이 가질 수 있는 상이한 특성이나 여타 요인과의 관계성을 살펴보는 데에 한계가 있었다.

2000년대 이후에는 조직문화 관련 연구의 방향성이 크게 전환된다. 기존에는 행정 시스템과 고유의 행정 문화에서 발생하는 간극에 주로 주목하였다면, 이후의 연구들은 보편적으로 적용 가능한 조직문화 틀을 적용한 개별 조직 단위의 연구들이 주를 이룬다. 대표적으로 많이 활용되고 있는 것이 Quinn & Kimberly(1984)의 경쟁가치 모형(Competing values model)이다. 경쟁가치 모형은 조직 내에 합리문화, 발전문화, 집단문화, 위계문화 네 가지의 유형의 조직문화유형이 존재한다고 본다. 이를 적용하여 많은 연구들이 한국의 공공조직 내에서 나타나는 문화의 유형과, 조직구성원의 행태를 직·간

접적으로 규명하였다.

그럼에도 불구하고 조직문화 관련 선행연구들은 크게 두 가지 측면에서 한계를 드러낸다. 첫째, 조직문화를 부정적이고 개혁해 나가야 할 대상으로 간주하는 경향이 크다는 것이다. 이러한 경향은 초창기 연구들에서 두드러지게 나타나는데, 이 시기 연구들은 특히 행정부 전체를 연구 대상으로 하고 있기 때문에 개별 조직의 특성과, 그 특성에 따른 조직문화의 양상을 깊이 있게 살펴볼 수 없었다. 또한 조직의 문화를 객관적으로 측정하기 보다는 표면적으로 드러나는 현상과 사례들을 종합하여 귀납적이고 관념적인 분석이 주로 이루어졌다.

둘째, 객관적 측정 내용을 바탕으로 한 실증연구들은 우리나라 공공조직의 특성을 나타내지 못하는 보편적 조직문화 유형들을 적용하고 있다는 점이다. 2000년 이후의 조직문화 연구들이 대부분 개별 조직의 문화와 그에 따른 조직적·행태적 변인들의 관계를 밝히고 있으나 한국에서 두르러진 조직문화를 분석하는 연구들은 제한적이다.

조직문화는 결국 그 조직이 속한 국가나 사회의 문화적 풍토와 격리되어 존재할 수 없는 것으로, 조직문화에 대해 조명해보고 그 영향력을 확인하는 것은 중요한 문제이다. 따라서 이 연구는 한국 공공조직에서 나타나는 침묵현상의 원인으로서, 조직문화를 설정하였다.

3. 연구가설

1) 집단주의와 조직침묵의 관계

집단주의-개인주의 문화는 조직 내에서 사회적 관계, 사회적 교환의 차이를 결정하는 핵심 변수이다(Triandis, 1995). 특정 개인 또는 '나'라는 자아 정체성이 강조되는 개인주의 문화에 비해, 집단주의 문화에서는 집단의식이나 '우리'라는 정체성이 더욱 강조된다. 따라서 조직 구성원간의 관계에 대한 인식이나 관계를 맺는 방식이 달라질 수 있다는 것이다. 그리고 관계 맺기 방식의 차이는 곧 조직 구성원 간의 의사소통 방식의 차이로 연결된다(Gudykunst & Nishida, 1986).

구체적으로 집단주의 문화에서 조직구성원은 개인의 이익보다는 집단의 욕구, 목표, 이익을 더 강조한다. 또한 개인 간 관계를 맺는 데 있어서도 암묵적이고 간접적인 상호작용이 더 강하게 나타난다. 따라서 개인적인 요구나 의견을 명확히 표현하기 보다는 감정과 견해를 표현하는 데에 아주 신중한 경향이 있다(Trubisky et al., 1991)

결과적으로 집단주의 문화에서 조직구성원은 침묵 태도를 가질 가능성이 높다. 침묵

유형별로 집단주의가 미치는 영향을 살펴보면, 우선, 집단주의는 체념적 침묵을 증가시킬 것이다. 집단이나 공동체적 가치가 강조되는 풍토에서는 개인의 감정이나 의견을 공개적으로 드러내는 것이 부적절하다고 여겨질 수 있다(김호섭·박천오, 2002). 따라서 변화를 위한 개인의 발언은 조직문화에 부합하지 않는다는 인식이 강할 것이다. 결국, 집단주의는 발언으로 인한 변화의 기대를 갖지 않는 태도를 형성시켜 체념적 침묵을 유발할 것이다.

둘째, 집단주의는 방어적 침묵을 증가시킬 것이다. 집단주의 문화에서 구성원은 타인을 의식하고 갈등상황에 연루되는 것을 꺼린다. 따라서 자신의 발언 내용이 조직의 결정과 다를 경우, 상관이나 동료와의 의견출동을 과도하게 우려할 수 있다. 즉, 집단주의는 발언으로 인한 결과 우려에 기인한 방어적 침묵을 증가시킬 것이다(고대유, 2014).

셋째, 집단주의는 친사회적 침묵을 증가시킬 것이다. 집단주의는 개인보다 조직이 우선되고 집단을 위한 헌신이 강조되는 문화이기 때문에, 조직의 내부 기밀이나 정보를 외부로 누설하려는 태도를 최대한 자제하게 될 것이다. 이와 관련하여 김호정(2004)은 집단문화로 인한 가족적 분위기는 구성원이 조직에 충성하는데 긍정적 영향을 미친다고 하였다.

넷째, 집단주의는 순응적 침묵을 증가시킬 것이다. 집단주의 문화는 가족주의적 성격을 내포하기 때문에 구성원은 상관을 가장으로 인식하고 위신을 지켜주려는 태도를 가진다. 따라서 집단주의는 상관에 순응하는 침묵태도를 증가시킬 것이다. 이와 관련하여 Ting-Toomey(1988)는 집단주의 문화에서 조직구성원은 상호간의 체면을 지키려는 욕구 때문에 수동적으로 의사소통하려는 경향이 강하다고 하였다.

한편, 집단주의의 영향은 침묵유형에 따라 차이가 있을 것이다. 이 차이는 침묵유형에 기인한다. 조직침묵은 이타심(친사회적·순응적 침묵)과 이기심(체념적·방어적 침묵)에 따라 구분된다. 집단주의는 구성원들이 조직의 목표에 협력하게끔 유도하고 가족적인 분위기를 상·하급자간에 유지하려는 성향이 강하다. 즉 집단주의가 강조하는 '우리성'은 개인주의와 대비되기 때문에 이타심과 일부분 같은 접점이 있다. 이를 토대로 집단주의는 이타적 관점의 친사회적·순응적 침묵을 상대적으로 더 증가시킬 것이라 예측해볼 수 있다. 이상의 논의를 종합하여 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1. 집단주의 문화는 조직구성원의 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 1-1. 집단주의 문화는 조직구성원의 체념적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 1-2. 집단주의 문화는 조직구성원의 방어적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 1-3. 집단주의 문화는 조직구성원의 친사회적 침묵을 증가시킬 것이다.

가설 1-4. 집단주의 문화는 조직구성원의 순응적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 1-5. 집단주의는 이기적 침묵(체념적·방어적 침묵)보다 이타적 침묵(친사회적·순응적 침묵)에 더 큰 정적(+)영향을 미칠 것이다.

2) 권위주의와 조직침묵의 관계

권위주의 문화는 조직의 기강과 질서 확보, 조직의 일사분란함, 구성원의 결속력 확대 등 나름대로의 긍정적 영향이 있다. 그러나 전체적 관점에서 권위주의는 구성원들에게 긍정적인 영향보다는 부정적 영향을 미친다고 알려져 있다. 우리나라 공공조직 문화에 대한 연구들에서도 지속적으로 권위주의 문화가 가지는 병폐적 특성을 지적해왔다. 궁극적으로 조직성과를 저하시키는 것으로 알려져 있으나(백완기, 1982; 박광국 외, 2006 등), 그 과정에서 조직 구성원의 행태에 미치는 부정적 영향도 간과할 수 없다. 이 연구에서는 그 중에서도 대표적으로 조직침묵 행태에 주목하고 있다.

권위주의는 조직 내에서 위계질서와 지배·복종 관계를 중시하기 때문에 상급자에게 복종하거나 과잉충성하는 행태를 유발한다. 또한 조직 내 의사결정 구조가 수직적이고 일방적인 방식으로 이루어지는 경향이 강하다. 이와 같은 풍토에서 조직구성원들은 업무와 관련된 좋은 의견이 있거나, 조직 내 개선이 필요한 사항이 있어도 적극적으로 발언하기 쉽지 않다.

구체적으로 권위주의와 침묵 유형별 관계를 살펴보자. 우선, 권위주의는 체념적 침묵을 증가시킬 것이다. 권위주의 문화가 팽배하여 수직적·하향적 지시가 빈번하면, 조직구조의 하부에 있는 구성원들의 이의제기가 용납되지 않는 분위기이며, 의사결정 과정에서 의견 수렴이나 절충이 충분히 이루어지지 못한다(박천오, 2008). 이러한 풍토에서 구성원은 무력감을 느끼고 발언에 회의를 갖게 된다. 결국 자신이 소신발언을 해도 조직이 변할 것이라는 기대를 철회하고 침묵하는 경우가 많을 것이다.

둘째, 권위주의는 방어적 침묵을 증가시킬 것이다. 명령복종의무가 강요되는 권위주의 내에서 적극적 발언은 종종 불복으로 여겨져, 도리어 질타를 받기 십상일 것이다. 이 경험이 누적되면 구성원은 발언으로 예상되는 부정적 피드백을 회피하려는 침묵태도를 견지하게 될 것이다.

셋째, 권위주의는 친사회적 침묵을 증가시킬 것이다. 이와 관련하여 박미경 외(2009)는 권위주의 문화가 조직구성원의 기강확보와 규율준수에 긍정적 영향을 미친다고 하였다. 따라서 구성원들은 조직의 기밀과 정보를 외부에 발설하지 않으려는 침묵태도를 견지하게 될 것이다. 이 가정은 권위주의의 순기능에 해당된다.

넷째, 권위주의는 순응적 침묵을 증가시킬 것이다. 상급자에 대한 순종과 명령에의 복종 문화가 조직 구조적으로 제도화된 경우, 이에 동화되고 사회화된 조직구성원은 바람직하다고 여겨지는 행위로서 자발적으로 침묵을 선택하게 될 가능성이 높기 때문이다. 이와 관련하여 이종원(2005)은 권위주의가 상급자의 일방적 지시와 하급자의 순종을 미덕으로 인식하게 한다고 하였다.

이는 대부분 조직 구성원들이 자유롭게 의견을 개진하거나 발언을 할 수 없게 만드는 환경을 조성하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 권위주의 조직문화는 조직구성원들의 침묵행태를 증가시킬 것이라 예상해 볼 수 있다.

한편, 권위주의의 영향도 침묵유형에 따라 차이가 있을 것이다. 침묵유형은 이타심(친사회적·순응적 침묵)과 이기심(체념적·방어적 침묵)에 따라 구분된다. 앞서 언급한 바와 같이 권위주의는 순기능에 비해 구성원의 직무태도에 부정적 영향을 미치는 경우가 많다. 이 관점에서 권위주의는 이기심에 기반한 체념적·방어적 침묵을 더 증가시킬 것이라 예측해 볼 수 있다. 역으로 보면, 권위주의가 침묵을 증가시키나 지나친 권위주의는 이타적 침묵(친사회적·순응적)을 이기적 침묵에 비해 덜 증가시킨다는 것이다.

권위주의의 위계질서와 복종강요가 지나치면, 구성원은 억압감을 느끼고 스트레스 등을 받아 조직과 상관에 애착심을 덜 가질 수 있다. 결국 지나친 권위주의는 네 가지 침묵유형을 모두 증가시키나, '조직과 기밀보호 목적'의 친사회적 침묵과 '상관에 순응'하는 이타적 침묵을 덜 증가시킬 것이다. 이상의 내용을 토대로 아래와 같이 가설을 설정한다.

가설 2. 권위주의 문화는 조직구성원의 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 2-1. 권위주의 문화는 조직구성원의 체념적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 2-2. 권위주의 문화는 조직구성원의 방어적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 2-3. 권위주의 문화는 조직구성원의 친사회적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 2-4. 권위주의 문화는 조직구성원의 순응적 침묵을 증가시킬 것이다.
가설 2-5. 권위주의는 이타적 침묵(친사회적·순응적 침묵)보다 이기적 침묵(체념적·방어적 침묵)에 더 큰 정적(+)영향을 미칠 것이다.

3) 경찰조직과 기초지자체 조직 구분에 따른 조절효과

우리 가설의 큰 줄기는 권위주의와 집단주의가 조직침묵을 증가시킨다는 것이다. 한편으로, 이 가설은 경찰관인지 기초지자체 소속 공무원인지에 따라 양상이 다를 것이다. 두 집단은 직무특성이 다르고 문화도 상이해서 구성원의 정서와 행태도 차이가 있을 것이기 때문이다.

경찰은 국민의 안전과 재산을 보호하기 위해 신체적·정신적 위험을 감수하는 스페셜리스트(specialist)이다. 전문성과 독자성이 강하고 집단의 결속력과 단결력이 중요하다. 상대적으로 지방공무원은 순환보직을 통해 다양한 직무영역을 경험한 제너럴리스트(generalist)이다. 두 집단에 따라 구성원이 인식하는 문화도 다르고 조직침묵에 미치는 영향도 상이할 것이다. 다만, 집단에 따른 세부 가설을 구체적으로 설계하기는 어렵다. 아직 경찰조직과 기초지자체 공무원의 인지와 지각을 비교한 연구가 지극히 제한적이고 두 집단의 행태차이를 규명한 이론이 제안된 경우도 거의 없기 때문이다.

포괄적 관점에서 권위주의와 집단주의가 조직침묵을 증가시키는 정도는 경찰조직에서 더 두드러질 것으로 예상해볼 수 있다. 독립적으로 위험을 감수하는 경찰은 군대 못지않게 위계질서와 협동심, 결속력, 조직에 부합하는 능력 등이 중요하다. 따라서 조직을 가족단위로 생각하는 집단주의와 위계와 서열, 상명하복을 중시하는 권위주의는 경찰조직에서 매우 강할 것이고 결국 침묵태도에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

기초지자체 조직도 관료제적 구조에서 연공서열 중시, 명령과 지시, 규정의 준수 등이 중요하다. 이 특징은 기초지자체 조직의 집단주의와 권위주의를 구축하는 기반이 된다. 다만, 상대적으로 경찰이 기초지자체 공무원 보다 권위주의와 집단주의가 더 강할 것이다. 명령과 통제, 단결력, 일사분란함 등이 경찰조직에서 더 최우선시 되기 때문이다. 직무특성만으로 보면, 이 전제는 자명하다. 결론적으로 경찰조직의 강한 집단주의와 권위주의는 구성원을 더욱 침묵하게 할 것이다.

집단주의와 권위주의가 침묵에 미치는 영향이 경찰조직에서 상대적으로 큰 이유는 크게 두 가지 측면에서 유추가 가능하다.

첫째, 경찰조직은 일반 행정조직과 다른 유형의 하위문화(police subculture)를 가지고 있다. Westley(1970), Dantzker(2003)에 따르면 경찰조직은 여타 조직과 비교할 때 비밀유지, 배타성, 폭력성이 내재되어 있어, 구성원들은 폐쇄성과 단결력을 미덕으로 여기게 된다. 결국, 개인의 의견보다는 조직 상황이 우선되는, 관례적 침묵(Code of silence)이 발생한다는 것이다.

둘째, 경찰조직 구성원은 여타 조직에 비해 상대적으로 독특한 관계를 공유한다. 최상일(2006)에 따르면 경찰은 업무 특성상 일반 대중으로부터 불신이나 적대감을 경험하는 경우가 빈번하기 때문에 조직 내 상호지지와 의존도가 높으며, 이에 따른 비밀엄수 현상 또한 높다. 또한 경찰은 준 군대식 조직으로서 경직된 분위기에 의해 수직적·수평적 의사소통이 원활하게 이루어지지 못한다(장석현·이강훈, 2007). 따라서 같은 정도의 권위주의나 집단주의 문화가 존재하더라도 경찰조직에서는 침묵이 더 빈번하게 발생할 수 있다.

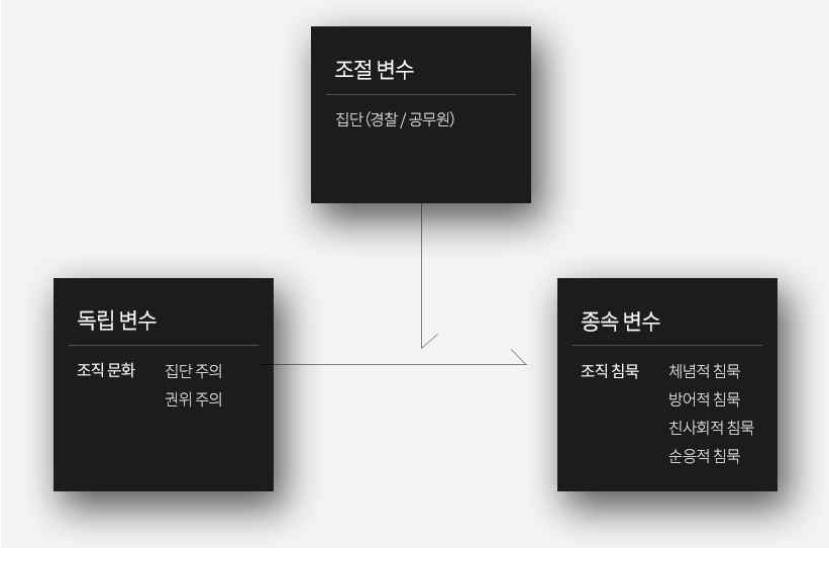
가설 3: 집단주의가 조직침묵을 증가시키는 경향은 경찰조직에서 강하다.
가설 4: 권위주의가 조직침묵을 증가시키는 경향은 경찰조직에서 강하다.

Ⅲ. 연구모형 및 변수설정

1. 연구모형

이 연구는 독립변수로 조직문화, 종속변수로 조직침묵을 설정하였다. 조직문화는 그 유형이 다양하지만, 그 중에서도 집단주의와 권위주의를 하위요소로 채택하였고, 조직침묵은 체념적·방어적·친사회적·순응적 침묵을 하위요소로 채택하였다. 모형은 두 가지 집단, 경찰조직과 기초지자체 조직으로 구분하여 비교 분석을 수행하였다. 경찰조직과 기초지자체 조직이 조절변수가 된다. 이 연구는 모형의 구조적 인과관계 분석을 수행하고자 아래와 같은 가정을 하였다. 첫째, 조직문화의 하위 요인(집단·권위주의)은 조직침묵의 하위요인(체념·방어·친사회·순응)에 정적(+) 영향을 미칠 것이다. 둘째, 모형의 구조적 인과관계는 공공조직 유형(경찰, 기초지자체)에 따라 양상이 다를 것이다. 집단·권위주의가 침묵을 증가시키는 정도는 경찰조직에서 더 강할 것이다 이다. 상기 내용을 도식화한 모형은 아래 그림과 같다.

〈그림 2〉 연구모형



2. 측정도구 설정

측정도구는 다음과 같다. 조직침묵은 Van Dyne & Botero(2003)와 고대유·강제상(2017)에 의해 설계된 총 20문항을 활용하였다. 4개 하위 요인(체념적·방어적·친사회적·순응적 침묵), 각각 5문항이다. 조직문화는 집단주의와 권위주의로 구분하였다. 집단주의는 Dorfman(1988)의 6문항을 번안하였고, 권위주의는 Cheng & Jiang(2000)이 개발한 7개 문항을 번안하여 측정도구로 활용하였다. 모든 문항은 리커트 5점 척도이다.

Ⅳ. 자료의 수집 및 사전검증

1. 조사 대상 및 기간

이 연구는 조사 대상을 충청북도 J시 내에 재직 중인 시청공무원과 경찰공무원으로 선정하였다. 대상 확보의 시간적·지리적 제약으로 인하여, 표본추출이 용이한 특정지역에 한정하여 설문조사를 수행하였다. 편의적 표본추출이기 때문에, 외적 타당성 확보의 한계는 내포하고 있으나, 직위와 직급에 관계없이 조사를 수행하였다는 점에서 내적 타당성을 제고하려는 시도를 하였다. 조사과정은 다음과 같다. 2018년 6월 중, 설문지의 형식과 내용 적합성을 확인하기 위해 현장 공무원들과 사전협의가 있었다. 하나의 특이사항이 있다. 경찰관의 인구통계학적 특성을 묻지 않는 전제하에 성실한 설문응답을 약속하였다. 설문내용은 조직의 부정적 현상을 묻는 문항을 포함하고 있어, 경찰관들에게 부담이 될 수 있다는 것이 현장 관리자의 의견이다. 이 부분은 기초지자체 공무원이 아닌 경찰관에만 해당되나, 이 연구의 상당한 한계로 남을 수밖에 없다. 이후 설문조사는 2018년 7월 2일부터 7월 12일 동안 수행되었다.

설문지는 총 550부(경찰공무원 300부, 지방공무원 250부)를 배포하였다. 이 중 경찰공무원 272부, 지방공무원 231부를 회수하였으나 응답이 부실한 설문을 제외하고 경찰공무원 267부, 지방공무원 223부를 분석에 활용하였다. 기초지자체 조직의 인구통계학적 특성은 아래와 같다.

〈표 2〉 인구통계학적 특성-기초지자체 집단

구분		명	%	구분		명	%
성별	여자	61	27.4	직위	9급	37	16.6
	남자	160	71.7		8급	42	18.8
연령	20대	30	13.5		7급	65	29.1
	30대	58	26.0		6급	63	28.3
	40대	70	31.4		5급 이상	4	1.8
	50대 이상	39	17.5	학력	고졸 이하	13	5.8
경력	5년미만	46	20.6		전문대졸	24	10.8
	5년~10년	28	12.6		대졸	170	76.2
	10~15년	40	17.9		대학원졸	10	4.5
	15~20년	26	11.7	근무지역	시청	72	32.3
	20년 이상	60	26.9		읍	7	3.1
직무	안전환경	17	7.6		면	67	30.0
	경제	28	12.6		동	61	27.4
	신성장	7	3.1	입직경로	특채	11	4.9
	문화복지	37	16.6		공채	164	73.5
	농업	10	4.5				
	기타	78	35.0				

주: 결측값(missing value) 제외

2. 측정도구의 신뢰도 및 타당도 검증

우선 기초지자체 조직과 경찰 조직을 구분하여 측정도구의 타당성을 분석하였다. 기초지자체 조직의 6개 변수의 33개 문항에 대한 탐색적 요인분석을 수행하였고, 요인적재값 산출은 프로맥스(promax) 회전방식을 채택하였다. 요인분석 후 행렬구조와 요인적재값은 아래 〈표 3〉과 같다. 확인결과 각 변수별 문항이 모두 적합하게 분류되었다.[2)]

2) KMO(Kaiser-Meyer_Olkin)은 0.877이고 유의확률은 0.000으로 타당도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 측정도구 탐색적 요인분석결과-기초지자체 조직

구분	성분					
	1	2	3	4	5	6
침묵_4	0.870	0.417	-0.226	0.350	-0.070	0.605
침묵_2	0.859	0.384	-0.147	0.359	-0.030	0.537
침묵_1	0.854	0.359	-0.120	0.332	-0.154	0.432
침묵_3	0.833	0.367	-0.146	0.234	-0.170	0.421
침묵_5	0.811	0.213	-0.230	0.397	-0.060	0.523
권위주의_5	0.301	0.835	-0.101	0.189	-0.012	0.325
권위주의_6	0.313	0.826	-0.248	0.120	-0.048	0.442
권위주의_2	0.338	0.821	-0.153	0.326	-0.049	0.505
권위주의_3	0.379	0.799	-0.227	0.283	-0.095	0.561
권위주의_4	0.388	0.779	-0.247	0.284	0.005	0.579
권위주의_7	0.176	0.691	0.066	0.121	-0.048	0.027
권위주의_1	0.113	0.591	0.087	0.279	-0.006	-0.055
침묵_13	-0.147	-0.171	0.895	-0.005	0.078	-0.211
침묵_14	-0.199	-0.159	0.882	-0.031	0.097	-0.260
침묵_12	-0.101	-0.044	0.867	0.110	0.112	-0.104
침묵_15	-0.172	-0.196	0.766	-0.121	0.086	-0.393
침묵_11	-0.066	0.046	0.696	0.189	0.134	0.112
침묵_17	0.365	0.244	-0.060	0.836	-0.033	0.436
침묵_19	0.359	0.296	-0.092	0.834	-0.074	0.539
침묵_18	0.382	0.351	-0.103	0.798	-0.093	0.485
침묵_20	0.339	0.256	0.045	0.786	-0.033	0.438
침묵_16	0.135	0.078	0.197	0.686	0.073	0.086
집단주의_2	-0.046	-0.099	0.021	-0.086	0.856	-0.023
집단주의_3	-0.137	-0.108	0.086	-0.036	0.838	-0.059
집단주의_1	-0.028	-0.059	0.035	0.018	0.805	-0.073
집단주의_4	-0.212	0.201	0.083	0.051	0.701	0.149
집단주의_5	-0.003	0.158	0.230	0.014	0.599	0.218
집단주의_6	-0.200	-0.150	0.183	-0.109	0.472	-0.187
침묵_10	0.464	0.321	-0.179	0.438	-0.020	0.852
침묵_9	0.590	0.371	-0.204	0.381	-0.024	0.843
침묵_8	0.666	0.457	-0.216	0.447	-0.105	0.821
침묵_7	0.513	0.291	-0.056	0.424	-0.035	0.704
침묵_6	0.619	0.243	-0.136	0.507	-0.092	0.655

위와 같이, 경찰 조직의 6개 변수의 33개 문항에 대한 탐색적 요인분석을 수행하였고, 요인적재값 산출은 프로맥스(promax) 회전방식이다. 행렬구조와 요인적재값은 아래 〈표 4〉와 같다. 확인결과 각 변수별 문항이 모두 적합하게 분류되었다.[3)]

〈표 4〉 측정도구 탐색적 요인분석결과-경찰 조직

구분	성분					
	1	2	3	4	5	6
권위주의_5	0.796	-0.062	0.196	-0.041	0.157	0.069
권위주의_3	0.793	-0.124	0.063	-0.044	0.098	0.032
권위주의_4	0.789	-0.009	0.239	-0.002	0.145	0.121
권위주의_6	0.765	0.014	0.150	0.046	0.110	0.053
권위주의_2	0.710	0.034	0.405	-0.091	0.198	0.061
권위주의_1	0.588	0.165	0.352	-0.166	0.165	-0.019
권위주의_7	0.525	0.162	0.214	-0.072	-0.047	-0.065
침묵_12	-0.019	0.807	0.111	0.177	0.060	0.128
침묵_13	-0.010	0.781	0.083	0.062	-0.010	-0.097
침묵_14	0.002	0.778	0.076	0.045	-0.105	-0.102
침묵_15	0.012	0.773	0.148	-0.004	-0.056	-0.148
침묵_11	-0.015	0.613	-0.118	0.143	-0.128	0.212
침묵_17	0.194	0.282	0.791	-0.004	0.122	0.304
침묵_18	0.303	-0.011	0.782	-0.007	0.215	0.239
침묵_16	0.068	0.245	0.746	-0.033	0.067	0.187
침묵_20	0.228	-0.015	0.742	0.065	0.173	0.143
침묵_19	0.271	-0.076	0.724	0.046	0.218	0.161
집단주의_2	-0.137	0.096	0.035	0.781	0.030	-0.146
집단주의_3	-0.088	0.259	-0.052	0.678	-0.006	-0.001
집단주의_1	-0.151	-0.003	0.138	0.676	0.020	-0.148
집단주의_4	0.110	-0.027	0.011	0.666	-0.186	0.085
집단주의_5	0.123	0.047	0.076	0.633	-0.141	0.151
집단주의_6	-0.044	0.071	-0.092	0.630	-0.192	-0.149
침묵_2	0.197	-0.055	0.111	-0.203	0.766	0.075
침묵_1	0.128	-0.022	0.065	-0.147	0.742	0.185
침묵_3	0.096	-0.016	0.180	0.000	0.645	0.337
침묵_4	0.121	-0.055	0.164	-0.039	0.631	0.288
침묵_5	0.017	-0.019	0.175	0.005	0.567	0.348

3) KMO(Kaiser-Meyer_Olkin)은 0.883이고 유의확률은 0.000으로 타당도가 높은 것으로 나타났다.

침묵_7	-0.024	0.282	0.340	-0.178	0.380	0.674
침묵_9	0.097	-0.201	0.109	-0.024	0.167	0.660
침묵_8	0.061	0.092	0.229	-0.133	0.399	0.649
침묵_10	0.015	-0.116	0.178	0.009	0.201	0.622
침묵_6	-0.065	0.238	0.360	-0.099	0.530	0.553

아울러 측정 문항의 신뢰도를 분석하였다. 아래 표의 크롬바흐 알파값(Cronbach's Alpha)은 신뢰도 충족여부를 살펴보는 기준이며, 신뢰도 분석 척도로 가장 널리 활용되고 있다. 크롬바흐 알파값이 0.6을 초과할 경우 신뢰도는 충족된 것으로 간주된다. 기초지자체 조직과 경찰 조직의 각 변수들은 크롬바흐 알파값이 0.713~0.912로 모두 기준치를 충족시키는 것으로 나타났다. 결론적으로 측정도구의 신뢰도도 확보되었다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 신뢰도 및 타당도 분석

구성개념		측정 항목 수	기초지자체		경찰	
			요인분석	Cronbach's Alpha	요인분석	Cronbach's Alpha
조직 침묵	체념적 침묵	5	5	0.912	5	0.732
	방어적 침묵	5	5	0.894	5	0.713
	친사회적 침묵	5	5	0.876	5	0.823
	순응적 침묵	5	5	0.855	5	0.830
조직 문화	권위주의	7	7	0.884	7	0.840
	집단주의	6	6	0.816	6	0.771

V. 분석결과

집단주의와 권위주의가 조직침묵에 미치는 영향을 파악하고자 구조방정식 분석을 수행한다. 아울러 각 경로별로 경찰과 기초지자체 공무원간 차이가 유의미한지를 비교하고자 다중집단분석을 수행한다. 다중집단 분석의 방식은 두 가지다. 첫째, Amos의 Model Manage로 연구자가 살펴볼 경로에 제약을 지정하고 제약된 모형과 비제약 모형의 카이자승 검정 차이를 비교하는 것이다. 둘째, Amos의 Pairwise Parameter Comparisons을 통해 대응되는 경로계수별 차이가 유의미한지를 비교하는 방식이다. 첫 번째 방식은 모

든 경로에 제약을 하나하나 걸어야 하기 때문에 원칙적이긴 하지만 불편한 점이 많고, 비교적 경로가 복잡한 경우에는 잘 사용되지 않는다. 이 연구는 보다 일반적으로 사용되는 두 번째 방식을 채택하여 집단간 비교분석을 실시한다.

각 집단별 경로계수를 제시하기에 앞서 연구모형의 적합도는 다음과 같다. 제약모형과 비제약 모형간의 차이를 나타내는 p값=0.000은 기준을 충족시키지 못했다.[4] 하지만, RMSEA는 0.039, IFI, CFI는 각각 0.907, 0.906으로 기준치가 충족되었고, RMR 0.051, GFI 0.826으로 기준치에 근접한다. 종합적으로 연구모형의 수용은 무난하다.

〈표 6〉 모형 적합도 분석 결과

구 분	절대적합지수 (Absolute Fit Index)						증분적합지수 (Incremental Fit Index)		
	x^2	df	p	GFI	RMR	RMSEA	IFI	TLI	CFI
기준	-	-	〉0.05	≥0.90	≤0.05	≤0.08	≥0.90	≥0.90	≥0.90
결과값	1657.446	950	0.000	0.826	0.051	0.039	0.907	0.895	0.906

1. 경찰 조직

경찰조직의 경로계수 분석결과를 살펴보자(〈표 7〉 참고, 이하 표준화 계수 기준). 우선, 집단문화는 체념적 침묵(β=-0.098, p〉0.1), 방어적 침묵(β=-0.125, p〉0.1), 순응적 침묵(β=0.075, p〉0.1)에는 유의미한 영향을 미치지 않았다(〈가설 1-1, 1-2, 1-4〉 기각). 하지만 집단문화는 친사회적 침묵에 정(+)적 영향을 미치고 통계적으로 유의미하여(β=0.172, p〈0.05), 〈가설 1-3〉은 채택되었다.

권위주의와 조직침묵의 관계를 살펴보면, 권위주의는 체념적 침묵에 유의미한 정(+)적 영향(β=0.244, p〈0.01)을 미치고(〈가설 2-1〉 채택), 순응적 침묵에도 유의미한 정적 영향(β=0.384, p〈0.01)을 미치는 것으로 확인된다(〈가설 2-4〉 채택). 반면, 권위주의는 방어적 침묵(β=0.041, p〉0.1)과 친사회적 침묵(β=0.013, p〉0.1)에는 유의미한 영향을 미치지 않았다(〈가설 2-2, 2-3〉 채택).

4) 경로가 복잡하고 표본의 수가 많은 경우, p값은 거의 0.000으로 나타난다. 실제 사회과학분야 논문 중 표본 300개 이상인 경우 p값이 귀무가설(p〉0.05)을 채택하는 경우는 매우 드물다.

〈표 7〉 경로계수 분석 결과-경찰

경로			경로계수		S.E	CR(t값)	p	채택여부	가설
			표준화	비표준화					
체념	〈--	집단	-0.098	-0.064	0.051	-1.257	0.209	기각	1-1
방어	〈--	집단	-0.125	-0.071	0.046	-1.544	0.123	기각	1-2
친사회	〈--	집단	0.172	0.222	0.097	2.287	0.022	채택	1-3
순응	〈--	집단	0.075	0.097	0.093	1.043	0.297	기각	1-4
체념	〈--	권위	0.244	0.167	0.059	2.845	0.004	채택	2-1
방어	〈--	권위	0.041	0.024	0.045	0.533	0.594	기각	2-2
친사회	〈--	권위	0.013	0.017	0.096	0.180	0.857	기각	2-3
순응	〈--	권위	0.384	0.519	0.120	4.343	0.000	채택	2-4

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

2. 기초지자체 조직

기초지자체 조직의 경로계수 분석결과를 살펴보자(〈표 8〉 참고, 이하 표준화 계수 기준). 우선, 집단문화는 4가지 침묵 모두에 유의미한 영향을 미치지 않았다(〈가설 1-1, 1-2, 1-3, 1-4〉 기각).

반면, 권위주의는 모든 침묵 유형에 모두 유의미하였다. 권위주의는 체념적 침묵에 유의미한 정(+)적 영향(β=0.526, p〈0.01)을 미치고 방어적 침묵에 유의미한 정(+)적 영향(β=0.563, p〈0.01)을 미치고, 순응적 침묵에 유의미한 정(+)적 영향(β=0.416, p〈0.01)을 미치는 것으로 나타났다(〈가설 2-1, 2-2, 2-4〉 채택). 반면, 권위주의는 친사회적 침묵에 유의미한 부(-)적 영향(β=-0.244, p〈0.01)을 미친다. 〈가설 2-3〉 권위주의는 친사회적 침묵을 증가시킬 것이라는 연구가설은 기각된다. 〈가설 2-3〉 기대한 바와는 달리 역방향으로 유의미하였다. 이에 대한 해석은 후술되는 "3. 비교분석 및 시사점"에서 설명하도록 한다.

〈표 8〉 경로계수 분석 결과-기초지자체

경로			경로계수		S.E	CR(t값)	p	채택여부	가설
			표준화	비표준화					
체념	〈--	집단	-0.057	-0.059	0.068	-0.872	0.383	기각	1-1
방어	〈--	집단	-0.052	-0.059	0.073	-0.805	0.421	기각	1-2
친사회	〈--	집단	0.062	0.055	0.065	0.849	0.396	기각	1-3
순응	〈--	집단	-0.053	-0.051	0.068	-0.744	0.457	기각	1-4
체념	〈--	권위	0.526	1.036	0.219	4.743	0.000	채택	2-1
방어	〈--	권위	0.563	1.200	0.249	4.817	0.000	채택	2-2
친사회	〈--	권위	-0.244	-0.411	0.141	-2.927	0.003	기각	2-3
순응	〈--	권위	0.416	0.762	0.183	4.157	0.000	채택	2-4

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

3. 비교분석 및 시사점

경찰과 기초지자체 공무원 집단의 비교연구모형에서 경로계수 차이를 분석하고자 다중집단분석을 수행한 결과는 다음과 같다.

첫째, 집단주의는 경찰조직의 침묵에 긍정적 영향을 미치나 기초지자체 조직에는 영향을 미치지 않는다. 경찰조직의 집단문화는 친사회적 침묵을 증가시킨다. 친사회적 침묵은 조직의 기밀을 보호하려는 이타적-적극적 태도이며, 구성원의 직무태도에 긍정적 영향을 미치는 변수로 여러 차례 입증되어 왔다(고대유, 2017; 고대유·김영곤·강제상, 2015; 곽원준 외, 2014). 경찰조직 내 미덕은 결속력과 단체의식을 북돋우어 조직을 굳건하게 유지하는 것이다. 집단주의의 증가는 결속력과 단체의식 고취를 의미한다. 이를 통해 조직의 기밀과 정보를 보호하려는 이타적-적극적 침묵을 발현시킨다 해석할 수 있다.

기대한 바와 달리, 집단주의가 소극적-이타적인 순응적 침묵에 영향을 미치지 않았다. 집단주의는 상하간 가족적 유대관계를 형성시켜 상관에 순종하는 침묵을 증가시킬 것이라 예측했으나 빗나갔다. 가설 기각의 이유를 유추하면, 집단문화의 증가는 조직에 부합하는 태도를 촉진시킬 수 있으나, 구성원이 상관의 의도에 순순히 따르는 맹목적 태도를 갖게 하는 것은 아니라 볼 수 있다. 즉, 집단문화를 통해 발현되는 구성원의 이타적 행태의 대상이 조직인 것은 상당히 확실하나 상관은 아닐 수 있다는 것이다. 향후 연구에서 후속적 확인이 필요하다.

경찰조직의 집단문화는 부정적 침묵(체념적·방어적 침묵)에 영향을 미치지 않았다. 집단문화의 순기능이 더 강하기 때문이라 사료된다. 다만, 집단문화가 체념적·방어적 침묵을 감소시키지도 않았다. 집단문화가 구성원의 부정적 침묵태도를 타파하는 역할은 하지 않는다 해석할 수 있다.

이를 통해 “〈가설 1-5〉. 집단주의는 이기적 침묵(체념적·방어적 침묵)보다 이타적 침묵(친사회적·순응적 침묵)에 더 큰 정적(+)영향을 미칠 것이다.”는 경찰표본에 국한하여 일부 채택되었다.

기초지자체 조직의 집단주의는 침묵태도에 별 다른 영향을 미치지 않았다. 기초지자체 조직에서도 단체 의식은 구성원의 직무태도에 중요하다. 그럼에도 가설이 기각된 이유를 생각해보면, 기초지자체 조직의 집단주의는 침묵태도를 좌지우지 할 정도로 비중있는 변수가 아니라는 점이다. 최근 공직에 입직 장벽은 매우 높다. 고용안정이 큰 매력이라 채용인력은 높은 경쟁률을 뚫어야 한다. 실적주의에 입각하여 어려운 시험을 통과한다. 이 인력들은 개인주의, 합리주의 등의 성향을 더 가질 것이다. 과거와 달리 공직 내 가족주의, 지역주의, 연고주의와 같은 색채가 흐려져 영향력이 더 낮아졌다는 예측을

해본다. 다만, 경찰조직의 집단주의는 긍정적 침묵을 증가시키는 순 기능인 반면, 기초지자체 조직의 집단주의는 영향이 없다는 점이 다르다. 이 차이는 조직의 특성을 반영한 결과라 볼 수 있다.

권위주의는 부정적·긍정적 침묵에 영향을 미친다. 그러나 경찰조직에서 권위주의는 긍정적 침묵을 더 증가시킨다. 반면, 기초지자체 조직에서는 부정적 침묵을 더 증가시킨다.

경찰조직의 권위주의는 체념적 침묵을 증가시킨다. 지나친 위계질서와 상명하복 강조는 구성원이 조직을 냉소하고 변화에 대한 기대를 철회하여 침묵하게 됨을 의미한다.

반면, 권위주의는 순응적 침묵도 증가시킨다. 순응적 침묵은 이타심을 내포하고 있어 긍정적 속성도 가진다. 명령과 권위를 미덕으로 여기는 문화에서 상하간의 정과 의리는 흔하며, 상관에 순종하는 침묵도 생겨난다. 경찰조직의 권위주의는 부정적 침묵(체념적, β=0.244**)보다 긍정적 침묵(순응적β=0.384**)에 영향이 더 크다. 이 점도 경찰조직의 독특한 문화에 기인한다. 적당한 권위주의는 필요조건이다. 경찰조직의 결속력과 안정성 확보에 기여하기 때문이다. 다만, 권위주의가 정당한 발언욕구를 억압하는 원인도 될 수 있다. 적당한 권위주의의 선이 어디까지 인가도 더 연구될 필요가 있다.

권위주의가 방어적·친사회적 침묵에는 영향을 미치지 않아 연구가설이 기각되었다. 이유는 경찰조직 내 권위주의의 특성에서 생각해볼 수 있다. 서열과 질서가 강조된 풍토에서 구성원은 종종 소극적 태도를 취할 것이다. 소극적 태도인 체념·순응적 침묵은 쉽게 발현되는 반면, 적극적 태도인 방어·친사회 침묵은 그렇지 않다고 예상된다.

기초지자체 조직의 권위주의는 침묵에 큰 영향을 미친다. 우선 체념적·방어적 침묵을 증가시킨다. 지나친 위계와 서열, 상명하복 강조는 구성원의 발언욕구를 억압하여 상황변화에 대한 기대를 철회시키거나 부정적 결과를 우려토록 하여 구성원을 침묵하게 한다.

아울러 권위주의는 상관에 대한 맹목적 순응과 무비판적 수용을 유발하는 순응적 침묵도 증가시킨다. 다만, 순응적 침묵은 체념적·방어적 침묵과 달리 이타심을 내포하고 있다. 권위주의는 순응적 침묵(β=0.416***)보다 체념적·방어적 침묵(각각 β=0.526***, β=0.563***)에서 영향이 더 크다. 결론적으로 기초지자체 조직의 권위주의는 부정적 영향이 크다. 이를 통해 "〈가설 2-5〉. 권위주의는 이타적 침묵(친사회적·순응적 침묵)보다 이기적 침묵(체념적·방어적 침묵)에 더 큰 정적(+)영향을 미칠 것이다."는 기초지자체 표본에 국한하여 일부 채택되었다.

아울러 권위주의는 친사회적 침묵도 감소시킨다. 조직의 기밀과 정보를 보호하려는 이타적 침묵을 저감시킨다는 점도 권위주의의 부정적 효과다. 기존 〈가설 2-3〉 "권위주의가 친사회적 침묵을 증가시킬 것이다."는 기각되었다. 오히려 역으로 권위주의는 친사

회적 침묵을 감소시켰고 이는 통계적으로 유의미하였다. 예상치 못한 결과에 대하여 다음과 같이 재해석해 볼 수 있다. 지나친 서열과 복종강조는 조직에 대한 회의감을 증가시키고 애착도를 떨어뜨려 조직을 보호하려는 이타심을 저감시키기 때문이라 판단된다. 이 연구는 권위주의가 조직의 기강을 확립하여 친사회적 침묵을 증가시킬 것이라 예상했으나, 오히려 과도한 권위주의는 조직에 대한 애착과 충성을 감소시킨다고 볼 수 있다. 이는 잠정적 해석이며, 향후 후속적 연구가 필요하다.

집단별 유의미한 차이로 권위주의의 효과 대비를 파악할 수 있다. 권위주의가 체념적 침묵을 증가시키나 이 부정적 효과는 기초지자체 조직에서 2배 이상 컸고(β=0.526***〉0.244**), 차이는 통계적으로 유의미했다(t=-3.843***). 기초지자체 조직의 권위주의는 방어적 침묵을 증가시켰고, 경찰조직에서는 유의미하지 않았다(β=0.563***〉0.041). 차이도 통계적으로 유의미했다(t=-4.645**). 그리고 기초지자체 내 권위주의는 친사회적 침묵을 감소시켰으나 경찰조직에서는 유의미하지 않았다(β=-0.244***〉0.013). 이 차이도 통계적으로 유의미했다(t=2.515**).

끝으로 경찰과 기초지자체 조직에 고른 양상을 나타내는 침묵은 순응적 침묵이 유일하다. 권위주의가 기초지자체의 순응적 침묵을 증가(β=0.416***)시키고, 경찰조직(β=0.384**)도 증가시켰다. 이 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(t=-1.110). 권위주의와 순응적 침묵의 정(+)적 관계는 경찰과 기초지자체에 골고루 발생하고 있음을 의미한다. 이 결과는 순응적 침묵이 우리나라 공공조직에서 나타나는 주요 특성으로 이해될 수 있다.

〈표 9〉 집단별 경로계수 비교

가설 경로			유 형		
			경찰	기초지자체	차이에 대한 t-test[5]
체념	〈--	집단	-0.098	-0.057	-0.062
방어	〈--	집단	-0.125	-0.052	-0.141
친사회	〈--	집단	0.172**	0.062	1.429
순응	〈--	집단	0.075	-0.053	1.281
체념	〈--	권위	0.244**	0.526***	-3.843***
방어	〈--	권위	0.041	0.563***	-4.645**
친사회	〈--	권위	0.013	-0.244***	2.515**
순응	〈--	권위	0.384**	0.416***	-1.110

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

5) 절대값이 1.96보다 크면 95% 신뢰구간에서 차이가 유의미함

Ⅵ. 결 론

이 연구의 분석결과에 기반한 조직관리적 함의점을 제안하면 다음과 같다. 공공조직 내 부정적 침묵을 유발하는 문화를 개선하려면, 과도한 권위주의를 개선해야 한다. 권위주의는 한국사회에서 오랫동안 제기되고 있는 문제점이다. 특히 기초지자체 조직에서 권위주의는 체념적·방어적 침묵을 증가시키고 이타적인 친사회적 침묵을 감소시켰다. 관료제의 병폐로 지적되는 '상명하복 강조'와 '소수에 의해 권력이 집중되는 현상'은 상하간의 원활한 의사소통을 방해한다. 권위주의를 극복하기 위해서는 지시위주의 통제에서 자율성을 가능한 영역에 한하여 부여하는 것이다. 모든 권한과 책임이 상관에게 귀속되는 관료제 구조를 개선해야한다. 일부 영역에서는 구성원이 스스로의 역량과 관심에 따라 역할을 선택하고 스스로 책임지도록 하는 유연성이 필요하다. 경찰조직에서도 권위주의는 과유불급이다. 권위주의가 이타심에 기반한 순응적 침묵을 증가시키기도 하지만, 조직에 대한 회의감으로 갖는 부정적 침묵을 증가시킨다는 점에서 구성원의 '자율적 의사결정'과 '책임부여'가 필요하다.

공공조직의 침묵을 관리하기 위한 방안은 조직 유형별로 달라야 한다. 집단주의는 경찰조직에 긍정적 영향을 미쳤으나 기초지자체 조직에는 별다른 영향을 미치지 않았다. 경찰조직의 경우 집단주의는 조직의 기밀을 보호하고 동료를 배려하는 이타적 침묵을 증가시켰다. 경찰조직은 조직의 보안과 비밀유지에 따라 성과가 좌우되는 경우가 많다. 이 연구를 통해 집단주의의 공고화는 경찰조직의 성과에 일부 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 집단주의를 공고화하기 위한 방안으로 공공조직 성과평가에 있어 단위를 '개인'과 '집단'을 균형있게 설정할 필요가 있다. 경찰조직에서 개인위주의 성과평가는 자칫 개인주의 풍토가 조성될 필요가 있다. 일부 영역을 집단 단위 성과평가로 수행할 경우 경찰조직 내 단결력과 협동심이 극대화 될 수 있다.

반면, 기초지자체 조직은 권위주의를 완화함으로서 조직에 대한 회의감과 자기보신 행위인 이기적 침묵을 저감시켜야 한다. 상술한 바와 같이 구성원에게 업무 선택과 책임을 부여하는 방안이 필요하다. 소위 임파워먼트(Empowerment) 지표를 조직의 성과평가에 반영하길 제언한다.

이 연구의 학문적 함의점은 다음과 같다. 우선, 공공조직의 유형을 비교하여 침묵 현상을 진단한 것이다. 기존에 공공조직 대상으로 침묵을 수행한 연구가 나름대로 있었으나, 단일조직에 한정하여 입체적 접근과 해석에 한계가 있었다. 스페셜리스트(specialist)와 제너럴리스트(generalist)로 구분되는 경찰과 기초지자체 조직을 비교함으로서 공공

조직 내 침묵 관리 방안을 달리 제안하였다는 점은 기존연구과 다른 의의가 있다.

다음으로, 순응적 침묵의 발굴과 입증이다. 기존의 침묵 유형 3가지는 서구에서 제안되었다. 이 문제인식으로 침묵 현상으로 이론적인 논리를 내포한 순응적 침묵(이타적-수동적 태도)에 주목하고 발현 정도를 살펴보았다. 연구 분석 결과 순응적 침묵은 권위주의와 정적(+)관계이고, 경찰과 기초지자체 조직을 망라한 공통된 침묵현상이다. 이 결과는 4가지 침묵 유형 중 순응적 침묵이 유일하다. 순응적 침묵이 한국형 침묵이라는 근거를 실증적으로 한번 입증해보았다는 점에서 의미가 있다.

그러나 이 연구는 한계점도 분명하다. 우선, 표본의 대표성 문제이다. 이 연구는 특정 기초지자체 경찰과 기초지자체의 상당 비율을 대상으로 설문을 수행함으로써 집락적 표본추출(cluster sampling)을 추구하였으나 조사대상으로서 기초지자체 선정이 다소 편의적이라는 점에서 분명히 비확률 표본추출(nonprobability sampling method)이다. 또한 특정 기초지자체에 국한된 표본이라 전국으로 일반화하는데 상당한 한계가 있다. 그리고 경찰조직 구성원들이 인구통계학적 문항에 응답을 거부하였다는 점에서 독자들은 이 연구 결과에 우려를 가질 수 있다는 것도 분명한 한계점이다.

다음으로, 순응적 침묵의 특성을 구체적으로 규명하지 못했다는 것이다. 이론적 관점에서 순응적 침묵은 이타심을 기반으로 하는 긍정적 직무 태도라 볼 수 있다. 하지만 소극적 태도의 침묵이라는 점에서 자칫 상관에 맹목적 순응과 무비판적 수용 태도로도 볼 수 있다. 향후에는 순응적 침묵이 구성원 직무태도나 조직에 어떤 영향을 미치는 지를 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

고대유. (2014). 「조직문화 인식이 조직침묵에 미치는 영향: 해양경찰조직을 중심으로」. 경희대학교 박사학위논문.

_____. (2017). 한국의 조직침묵 연구에 관한 메타분석. 「한국행정연구」, 26(1): 95-132.

고대유·강제상. (2017). 한국의 행정문화를 적용한 침묵현상의 개념화와 측정도구 개발. 「한국행정학보」, 51(4): 29-55.

고대유·강제상·김광구. (2015a). 공공조직의 침묵현상이 이직의도에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 49(1): 1-28.

_____. (2015b). 조직공정성과 조직시민행동의 관계에 대한 조직침묵의 매개효과 분석. 「한국행정연구」, 24(1): 223-261.

고대유·김영곤·강제상. (2015). 해양경비안전 조직의 문화가 이직의도에 미치는 영향.「경찰학연구」, 15(1): 215-244.

곽원준·유재원·신호철·이진복. (2014). 부하의 친사회적 침묵에 미치는 카리스마적 리더십의 영향-부하 성숙도의 조절효과를 중심으로.「중소기업연구」, 36(2): 265-284.

권용섭·임재강. (2015). 지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향: 조직지원인식의 매개효과.「지방행정연구」, 29(2): 327-352.

김승희·이수광. (2017). 카지노 종사원이 지각하는 비인격적 감독이 조직침묵에 미치는 영향에 있어 조직지원인식의 조절효과에 관한 연구.「Tourism Research」, 42(4): 43-68.

김호섭·박천오. (2002). 한국 행정문화 연구의 동향과 과제.「Journal of Korean Culture」, 3: 43-54.

김호섭·박천오. (2002). 한국 행정문화 연구의 동향과 과제.「Journal of Korean Culture」, 3:1-12.

김호정. (2004). 행정조직과 기업조직의 조직문화 비교.「한국행정학보」, 38(3): 49-67.

박광국·이종원·이환범·주동범·주효진. (2006). 정부조직의 권위주의 문화와 조직생산성 관계에 관한 한· 미간 비교연구.「행정논총」, 44(4): 69-89.

박미경·이강수·황호영. (2009). 소방조직문화가 조직시민행동과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구.「인적자원개발연구」, 12(2): 1-30.

박천오. (1990). 한국사회문화의 변화와 새로운 행정행태에 관한 탐색적 연구.「한국행정학보」, 24(1): 25-56.

박천오. (2008). 한국 행정문화: 연구의 한계와 과제.「정부학연구」, 14(2): 215-241.

백완기. (1982).「한국의 행정문화」, 서울: 고려대학교 출판부.

신규희·이종학·이수범. (2012). 호텔·외식업체 종사원의 조직침묵이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향: 조직냉소주의의 매개효과 검증. 호텔경영학연구, 21(4): 133-152.

오석홍. (2002).「한국의 행정」. 서울: 법문사.

이대희. (1991). 유교식 행정문화에 대한 새로운 해석.「한국행정학보」, 37(4): 103-123.

이양수. (1990). 한국행정문화의 바람직한 변화방향.「한국행정학보」, 24(1): 3-23.

이종원. (2005). 행정조직에서의 권위주의적 행정조직문화 실태 비교를 통한 그 완화 방안의 모색.「지방정부연구」, 9(2): 179-202.

정현선·하헌경·박동건. (2010). 조직침묵이 이직의도에 미치는 영향: 조직 냉소주의를 통한 자기효능감의 매개된 조절효과.「한국심리학회지」, 23(1): 89-104

최상일. (2006). 경찰조직문화의 진단과 변화에 관한 연구: 충북지방경찰청을 대상으로.「한국정책과학학회보」. 10(4):421-441.

탁제운·김종훈·신제구. (2018). 윤리적 리더십이 심리적 계약위반과 체념적 침묵행동에 미치는 영향_참여적 의사결정의 조절된 매개효과.「기업경영연구 (구 동림경영연구)」, 81: 159-186.

한석태. (1999). 한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰.「한국행정학보」, 33(4): 95-111.

황성돈. (1993). 한국의 관료문화와 이의 유교적 뿌리에 관한 성격 재조명.「한국행정연구」, 2(4): 103-118.

Baran, H., & Gïderler, C. (2017). A study on determining the influence of organizational identification on organizational justice and organizational silence. *International Journal of Asian Social Science*, 7(3): 242-258.

Brinsfield, C. T. (2009). *Employee silence: Investigation of dimensionality, development of measures, and examination of related factors* (Doctoral dissertation, The Ohio State University).

Çaylak, E., & Altuntas, S. (2017). Organizational Silence Among Nurses: The Impact on Organizational Cynicism and Intention to Leave Work. *Journal of Nursing Research*, 25(2): 90-98.

Chan, D. K. (1994). *COLINDEX: A refinement of three collectivism measures*. In U. Kim, H. C. Triandis, C. Kagitcibasi, S. Choi, & G. Yoon (Eds.), Individualism and collectivism: Theory, method, and applications (pp. 200-210). Thousand Oaks, CA: Sage.

Cheng, B.S. & Jiang, D.Y. (2000). "Supervisory loyalty in Chinese business enterprises: The relative effects of Emicand Imposed-etic constructs on employee effectiveness." *Indigenous Psychological Research in Chinese Societies*. 14: 65-414(in Chinese)

Dantzker, M. L. (2000). Understanding today's police (p. 3). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Denison, D. R. (1990). *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*. New York: Wiley (New York).

Dorfman,P.W.,& Howell,J.P. (1988). Dimensions of national culture and effective leadership patterns: Hofstede revisited. *Advancesin International Comparative Management*,3, 127-.150.

Gudykunst, W. B., & Nishida, T. (1986). Attributional confidence in low-and high-context cultures. *Human communication research*, 12(4): 525-549.

Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work related values*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.

Hofstede, G. (1997). *Cultures and organizations: Software of the mind*. New York: McGraw-Hill.

Hozouri, M., Yaghmaei, M., & Bordbar, H. (2018). Clarifying the impacts of organizational silence on organizational commitment with controlling the effects of organizational rumors. *Management Science Letters*, 8(6): 533-542.

Hui, C. H. (1988). Measurement of individualism-collectivism. *Journal of Research in Personality*, 22: 17-36.

Khalid, J., & Ahmed, J. (2016). Perceived organizational politics and employee silence: supervisor trust as a moderator. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 21(2): 174-195.

Knoll, M., & van Dick, R. (2013). Do I hear the whistle…? A first attempt to measure four forms of employee silence and their correlates. *Journal of business ethics*, 113(2): 349-362.

Levinson, D. (1985). *Conservatism and Radicalism. International Encyclopedia of Social Sciences*. 12: 27.

Morrison, E. W. & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25: 706-725.

Oyserman, D., Coon, H. M., & Kemmelmeier, M. (2002). Rethinking individualism and collectivism: Evaluation of theoretical assumptions and meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 128(1): 3-72.

Quinn, R. E. & Kimberly, J. R., Paradox. (1984). planning and perseverance: Guidelines for managerial practice. *Homewood, IL: Dow Jones-Irwin*, 295- 313.

Robbins, S. P. (1989). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications (Fourth Edition ed.)*. New Jersey: Prentice Hall.

Schein, E. H. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Simon,Herbert A. (1957), *"Administrative Behavior :A Study of Dicision Making Process in Administrative Organization."*, New York. TheFreePress.

Ting-Toomey, S. (1988). Intercultural Conflict Styles: *A Face-Negotiation Theory, 213-235. Theories in Intercultural Communication*. Sage Publications, Beverly Hills, CA.

Triandis, H. C. (1995). *Individualism and collectivism*. Boulder, CO: Westview Press.

Trubisky, P., Ting-Toomey, S., & Lin, S. L. (1991). The influence of individualism-collectivism and self-monitoring on conflict styles. *International journal of intercultural relations*, 15(1): 65-84.

Van Dyne, L., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs. *Journal of Management Studies*, 40(6): 1359-1392.

Verhezen, P. (2010). Giving voice in a culture of silence. From a culture of compliance to a culture of integrity. *Journal of Business Ethics*, 96(2), 187-206.

Weber, Max. (1947), *"The Theory of Social and Economic Organization."*,translated by A.M.Henderson and T.Parsons,New York, OxfordUniversityPress.

Westley, W. A. (1970). Violence and the police: A sociological study of law, custom, and morality. MIT press.

Youndt, M. A., Snell, S. A., Dean Jr, J. W., & Lepak, D. P. (1996). Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance. *Academy of management Journal*, 39(4): 836-866.

ABSTRACT

The Effect of Authoritarianism and Collectivism on Silence: A Focus on the Comparison between the Police Force and the Local Government in J City

Daeyoo Go, Hokyu Lee & Doyun Kim

This study was conducted with data obtained from questionnaires of police officers (267) and local public servants (223) in J City. The effects of authoritarianism and collectivism on organizational silence were analyzed by Structure Equation Modelling (SEM) and Multi-Group Analysis was carried out to examine the path difference between police and local government officials.

The collectivism of the police force has a positive effect on pro-social silence and authoritarianism has a positive effect on acquiescent·adaptive silence. Second, the collectivism in the local public servants' organization did not have any effect on the four types of silence, but authoritarianism exerted a positive effect on acquiescent·defensive·adaptive silence and a negative effect on pro-social silence. Third, collectivism increased the altruistic silence of the police force, but did not have any effect on the local public servants' organization. Overall, authoritarianism had a more negative impact on the silence of the local public servants than on the police.

The implications of this study are as follows. First, excessive authoritarianism must be prevented. In particular, it is necessary to reduce authoritarianism in local government. Second, collectivism in the police force comes with many positive factors. Third, the measures for managing public organization silence should be different for each organizational type. Police should maintain the proper level of silence and public servants should reduce authoritarianism in the organization. Fourthly, the study empirically analyzed and highlighted adaptive silence, which is rarely discussed in the public sector.

【Keywords: Organizational Silence, Adaptive Silence, Authoritarianism, Collectivism】