

연구논문

공공조직 내에서의 조직정치가 정부성과에 미치는 영향: 조직침묵의 매개효과를 중심으로*

박 이 레**
이 혁 규***
김 태 형****

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

〈요약〉

신공공관리의 등장으로 인해 행정학적 차원에서 공적 성과의 도출은 매우 중요한 것으로 인식되고 있다. 정부성과 도출을 위해 조직문화의 조성이 매우 중요하게 논의되지만, 조직 내에 얽혀있는 수많은 정치적 조직문화들은 공공조직에 속해 있는 개인으로 하여금 성과를 도출하는 것보다 조직에 융화되는 것을 중요한 것으로 인식하게 한다. 정치적 조직문화는 개인에게 의사결정 시 침묵하도록 직·간접적인 압력을 준다. 본 연구에서는 정부성과 도출에 있어, 조직정치와 조직침묵이 영향을 미칠 것이라 가정하고, 조직 내 정치 문화와 정부성과 간에 인과적 관계에서 조직침묵이 매개적 영향력을 줄 것으로 판단하였다. 또한, 조직침묵은 침묵에 대한 개인의 태도에 따라 체념적 침묵, 순응적 침묵, 친사회적 침묵으로 구분하여 논의되고 있다. 본 연구에서는 공무원 500명을 대상으로 설문조사한 자료를 기반으로 조직 내 의사결정 과정에서 조직정치가 개인에게 '수동적'인 선택을 하도록 압력을 가할 것이라 판단하여 '수동성'에 기반한 체념적 침묵과 순응적 침묵을 매개변수로 활용하였다. 분석결과, 첫째, 선행연구에서와 동일하게 본 연구에서도 조직 내 정치는 정부성과에

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017 S1A3A2067636).

** 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사과정(skydlfp@naver.com)

*** 공동저자, 연세대학교 행정학과 석사과정(gurrb96@yonsei.ac.kr)

**** 교신저자, 한국행정연구원 초청연구위원(taehyung@kipa.re.kr)

부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 조직정치는 체념적 침묵과 순응적 침묵에 모두 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 셋째, 체념적 침묵은 정부성과에 유의미한 부(-)의 영향을, 순응적 침묵은 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 넷째, 조직정치가 정부성과에 부정적인 영향을 미치는 과정에서 조직침묵이 부분적으로 매개하는 변수인 것을 확인하였다. 이와 같은 분석결과에 따라 공공조직에서의 성과 도출을 위한 이론적·정책적 함의를 제시하였다.

[주제어: 조직정치, 조직침묵, 정부성과]

I. 서론

4차 산업혁명에 따른 기술의 변화와 정부조직을 둘러싼 환경의 변화로 인해 정부가 높은 성과를 창출하기 위해서는 이전보다 회복탄력성이 높게, 보다 민첩하게 대응해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 코로나19로 인해 정부는 민첩하고 투명한 조치를 통해 위기상황에 대응하고, 관리역량을 통해 미래의 위험에 대비하고 완화시키며 대응해 나가야 한다(Moon, 2020). 뿐만 아니라 인공지능(Artificial Intelligence)이 기존 인적자원관리시스템의 역할을 수행하는 유용한 대안이자 위협요인으로 대두됨에 따라, 조직은 환경변화에 대응하는 과정에서 비교우위를 차지하기 위한 인적자원 관리 방안의 측면에서 창의적 인재 육성을 시도하고 있다(임나라, 2021). 이와 같이 정부조직은 환경의 변화에 끊임없이 대응하고 국민의 행정수요에 민첩하게 반응하며 정책을 마련하고 이를 통해 성과를 도출해야 한다. 특히 정부의 정책집행이 정부성과 창출로 연계되어야 국민의 정책만족도를 제고시킬 수 있다.

정부성과를 도출하기 위해서는 조직구성원들의 역량개발과 조직문화 조성이 중요한 영향을 미치는데, 이 중 조직 내 원활한 의사소통이 중요한 요인으로 손꼽히고 있다. 또한 높은 불확실성과 심화된 경쟁 구조 하에서 정부조직의 환경에 대한 대응성, 바람직한 조직의 변화를 위한 방향성 설정, 정부성과의 창출을 위해 조직원들 간의 신뢰와 상호작용에 주목하고 있다(남승하, 2016).

특히나 정부의 정책기조 측면에서 적극행정이 강조되는 시점에서 조직침묵과 조직정치는 공공조직 내에 중요한 이슈로 등장하고 있다. 조직침묵이란 ‘조직구성원이 조직이나 상관에 전달하는 의견이나 정보를 특정 사유로 전략적 혹은 의도적으로 침

묵하는 태도'로 정의할 수 있고(Morrison & Milliken, 2000), 조직정치는 미시적 관점에서 '타인의 이익을 희생하거나 타인의 이익과 유사한 수준을 유지하여 장단기적 차원에서 본인의 이익을 최대화하기 위해 사회적 영향력을 행사하려는 전략적 행동'이라고 설명할 수 있다(Ferris et al., 1989). 이러한 정부조직의 환경 속에서 조직정치는 전략적 측면에서 순기능적 영향도 나타나지만(Hochwarter et al., 2006), 조직정치가 심화될 경우 조직의 역량이 약화되고, 성과에까지 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Chen & Fang, 2008; Samad, 2011; 남승하, 2016; 이다솜 외, 2016). 또한 조직정치가 만연한 상황에서 침묵은 개인이 활용할 수 있는 전략이자 방어적 행위라고 볼 수 있다. 조직정치가 부정적인 역할을 하는 조직 내에서 조직침묵 행태가 강해질 경우 조직역량에 매우 부정적인 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 반면에 전략적 차원에서 조직침묵이 조직 내 긍정적인 역할을 수행한다는 연구가 일부 존재하고(Khalid & Ahmed, 2015), 특히 친사회적 침묵의 경우에는 동료에 대한 이타심과 능동적 태도에서 비롯된 것으로 해석하여 긍정적으로 논의하거나 직무만족 등에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다는 연구결과를 살펴볼 수 있다(Van Dyne et al., 2003).

이와 같은 논의에 따라 조직정치는 조직의 역량 제고에 주요한 영향을 미치고, 이 과정에서 발생하는 조직침묵은 조직정치와 조직역량의 사이에서 역할을 한다고 가정할 수 있다. 즉, 조직 내 구성원인 관리자와 부하직원의 행동은 상호작용을 통해 조직 내 전반적인 분위기를 형성하는 데에 영향을 미치고, 이는 조직성과를 결정하는 주요 요인으로 작용하는 것이다. 뿐만 아니라 조직의 발전을 위해서는 리더와 더불어 조직구성원들의 변화에 대한 반응과 행태를 유념하여 살펴볼 필요가 있다(김은희·유영미, 2019: 176). 조직정치의 과정 속에서 조직구성원이 조직정치에 대응하는 행태인 개인의 침묵에 대한 관심이 증대하였고, 조직침묵이 조직성과에 영향을 미친다는 연구결과가 축적되고 있지만(Morrison & Milliken, 2000; Tamuz, 2001; Vakola & Bourada, 2005; Wang & Hsieh, 2013), 조직정치와 조직침묵, 조직성과에 대한 행태적 측면의 메커니즘 연구가 실질적으로 부족한 실정이다. 특히 정부성과에 영향을 미치는 요인은 과거에서부터 현대에 이르기까지 지속적으로 중요시되고 있는 주제이며, 특히나 적극행정과 조직구성원 간 의사소통이 강조되는 시점에서 조직정치와 조직침묵이 미치는 영향을 공공조직을 대상으로 실증적으로 분석하는 것은 연구의 이론적·실천적 함의점을 동시에 제시할 수 있다는 점에서 중요성이 높다고 볼 수 있다.

본 연구는 위와 같은 연구의 필요성에 따라 조직정치가 조직성과에 미치는 영향과

이 과정에서 조직침묵이 어떠한 역할을 수행하는지에 대해 실증적으로 분석하고자 한다. 정부조직 내 정치적 상황이 조직성과에 미치는 직접적인 영향을 규명하고, 조직 내 침묵을 체념적 침묵과 순응적 침묵으로 구분하여 매개효과를 검증하고자 한다.

II. 선행연구

1. 정부성과

성과는 목표를 달성하기 위한 활동의 산출물로 정의될 수 있다(Teresa, 2005). 이러한 측면에서 조직성과는 조직에 있어서 조직이 계획한 목표의 수행 정도에 따라 판단하게 된다. 시장에서의 기업은 이윤을 추구하는 주체로 이윤이 성과를 측정할 수 있는 지표가 된다. 그러나, 공공부문에서의 성과는 효율성, 민주성, 전문성, 공익, 형평성 등과 같은 행정이념의 실현 정도를 중시한다(유희중·이숙중, 2010).

한편, 1990년대 행정 분야에서는 전통적 관료주의에 대한 문제가 지속적으로 제기되었다. ‘Red tape’라고 불리는 관료제적 형식주의는 정부의 서비스 제공을 지연시켰는데, 이는 낮은 성과로 이어져 국민들의 불만을 발생시켰다. 이를 해결하기 위해 정부는 기존의 전통적 관료주의 가운데 민간의 경영원칙을 사용함으로써 더 효율적인 정부를 만들고자 하였고(강인성, 2019), 이러한 과정에서 등장한 것이 바로 신공공관리(NPM)이다. 신공공관리는 생산성, 시장화, 분권화, 결과에 대한 책임, 정책 지향, 서비스 지향과 같이 시장의 경제와 유사한 원칙(Kettl, 2000)을 도입하여 공공관리의 효율성과 성과를 개선하고자 한 관료제적 패러다임이다. 이처럼 정부 부문의 실적과 성과를 중요하게 여기는 신공공관리의 등장으로 인해 정부의 능률성과 효과성이라는 가치와 성과에 초점을 둔 행정학 연구들이 주목받기 시작했다(주운현 외, 2021).

정부조직에 있어서 조직성과의 초기 연구들은 조직이론에서의 조직효과성을 기반으로 생산성과 효율성을 조직의 주요 성과로 보았다(정무권, 2010). 이후 더 효과적이고 효율적인 정부를 추구하는 신공공관리론이 등장하고 확산되면서 조직효과성보다 포괄적인 조직성과의 개념이 등장했다(Rainey & Steinbaur, 1999; Richard et al., 2009). 조직성과는 사회적으로 만들어지는 것으로(Brewer & Selden, 2000), 조직 이해관계자들의 주관적인 가치에 따라 동일한 성과를 바라보는 관점이 달라질 수 있다.

정부의 조직성과는 성과의 달성 여부에 있어서도 중요하지만, 정부신뢰를 결정하는 요소로도 정부의 입장에서 중요하게 여겨진다(Gamson, 1973; Levi, 1998; 이시원, 1994; 박순애, 2006). 정부성과가 낮으면 국민들의 정부에 대한 신뢰는 낮아지게 되고, 이는 저항을 야기할 수 있다(Gamson, 1973). 이러한 정부성과에 대한 측정은 객관적인 기준보다는 정부의 효율성, 역량, 성실성과 같은 주관적인 지표들로 측정되는데(Craig, 1993), 이에 대해 본 연구에서는 Teresa(2005)의 연구를 바탕으로 정부성과를 '정부의 목표를 달성하기 위한 활동의 산출물'로 정의하고 정책과 예산의 효과성을 바탕으로 정부성과를 측정하고자 한다.

조직성과에 대한 선행연구들은 조직성과에 대한 다양한 영향요인을 제시하고 있다. 박상현(2021)의 연구는 스포츠 재정지원사업의 성과에 영향을 주는 요인들을 분석하였는데, 사업의 규모와 우선순위 및 대상집단의 모호성, 사업의 성격 등의 요인들이 성과에 영향을 미친다고 분석하였다. 권오영(2015)의 경우에는 대통령의 기관에 대한 관심도와 성과에 대한 국정감사를 통한 감시 등이 조직의 성과를 높이는데 중요한 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석하였다. Deal & Kennedy(1982)는 강한 문화를 보유한 조직이 높은 성과를 보인다고 분석하였으며, Ouchi(1981)는 'Z이론'을 토대로 일본기업의 문화적 특성이 기업의 생산성에 영향을 미친다고 보았다.

또한, 많은 연구들이 조직성과에 있어서 관리역량을 중요한 영향요인으로 분석하고 있다(Monynihan & Pandey, 2005; Brewer & Seldon, 2000). 성과에 있어서 중요한 프로그램과 행정적 기능 등을 지원하기 위한 자원의 발전, 통제, 감독과 같은 관리역량은 성과의 향상을 불러올 수 있다(Ingraham & Kneedler, 2000). 또한, 이 같은 관리역량을 바탕으로 성과에 영향을 주는 조직의 내부·외부 요인들을 분석하는 연구들이 다수를 이루고 있다. 조직의 내부 요인으로는 목표명확성(Meier, 2000), 조직문화(Brewer & Seldon, 2000), 권한의 집중 정도(Gianakis & Wang, 2000)가 존재한다. 조직의 외부 요인으로는 정치적 지원(Monynihan & Pandey, 2005) 등이 조직의 성과에 영향을 미친다.

국내의 경우 성과에 대한 관심이 지속적으로 높아지고 있지만, 이에 대한 포괄적인 연구는 충분하지 않다(남승하, 2016). 남승하(2008)의 연구는 공공조직성과에 영향을 미치는 조직의 내부, 외부 요인들과의 관계를 실증적으로 분석하였고, 이러한 관계에서 조직혁신 의지의 매개효과를 분석하였다. 김대건(2006)의 연구에서는 조직리더십의 영향을 분석하였으며, 유홍림·김행기(2004)의 연구는 정보시스템이 조직성과에

미치는 영향을 분석하였다. 조직문화가 조직성과에 미치는 영향에 대해 분석한 연구들도 존재한다(박순애·오현주, 2006; 이상철·권영주, 2008).

이처럼 선행연구들은 조직성과의 영향요인에 대한 연구를 진행하고 있다. 그러나 조직 내부의 조직문화 중 조직정치에 있어서 조직성과와의 관계를 분석한 연구는 충분하지 않다(남승하, 2016). 이러한 관점에서 조직정치에 대한 인식과 포괄적인 조직성과의 관계를 실증적으로 분석하는 것은 생산성과 효과성 향상을 위한 조직관리에 있어서 함의를 제시할 수 있다는 측면에서 연구의 의의가 있다.

정부조직들의 성과의 합이라고 할 수 있는 정부성과에 있어서 정책은 정부의 목표를 달성할 수 있는 수단, 즉 정부성과를 결정하는 요인이다(주운현 외, 2021). 정책형성, 집행과 평가 등으로 이루어진 정책이론에 있어서 정책집행은 정책에 대해 사전에 설정된 목표를 달성할 수 있도록 하는 활동을 진행하여 정부성과를 결정하게 된다(주운현 외, 2021). 이러한 정책집행에 있어서 정부조직 내의 관료들은 정책의 선택과 실행에 관한 역할을 담당하게 된다(유훈, 2007). 즉, 관료들은 정책대상자들에게 정책을 집행함으로써 정책을 통한 정부의 성과를 직접적으로 결정할 수 있게 되는 것이다. 집행이 제대로 이루어지지 않는다면 정책형성 단계에서 설정한 정책목표를 달성하지 못하게 될 것이고, 이는 정부의 성과를 낮추는 요인으로 작용한다.

정부성과를 결정하는 정책집행에 있어서 많은 요인들이 영향을 줄 수 있다. 이에 대해 본 연구는 정책집행의 주체인 내부 관료들 개인의 영향을 분석하고자 한다. 먼저 정책집행의 과정 가운데 관료제와 관련된 인적 자원은 정책집행에 영향을 미친다(주운현 외, 2021). 우리나라의 경우 수직적인 관료제의 풍습이 아직 남아있기 때문에 이로 인해 발생하는 조직침묵이 정책집행에 영향을 주고, 이는 정부성과에 영향을 미칠 수 있다. 또한, Sabatier & Mazmanian(1980)은 정책집행에 있어서 공무원의 성향과 상호 간의 관계 등이 영향을 미칠 수 있다고 분석하였다. 이를 고려할 때, 개인의 이익을 중시하는 합리적인 관료들의 성향은 상호 간의 관계를 맺는 것 등을 통해 조직정치를 활성화할 수 있으며, 이는 정책집행에 영향을 미쳐 정부성과를 결정할 수 있는 요인이 될 수 있다. 이에 따라 본 연구는 정책이론에 따라 정부성과를 결정하는 정책의 과정 중 정책집행에 집중한다. 정책집행에 영향을 미치는 여러 요소 중 본 연구에서는 정책을 실제로 선택하고 실시하는 각 조직 내부 관료들에 초점을 맞추어, 관료들에게 발생할 수 있는 조직정치, 조직침묵과 정부성과 간의 관계를 분석하고자 한다.

2. 조직정치와 정부성과

조직은 역할을 수행하는데 제한된 자원을 보유하고 있고, 이러한 제한된 자원은 모든 하위 부서들의 욕구를 충족시키기 어렵기 때문에, 부서 및 개인은 지속적으로 경쟁을 하고 조직정치에 참여하게 된다(Robinson, 2007). 이러한 조직정치에 대한 정의는 다양한 관점에서 이뤄지고 있다. 먼저, 거시적 관점에서 Pfeffer(1981)는 조직정치를 ‘조직 내의 불확실하고 불합치한 상황에서 선호하는 결론으로 가기 위한 행위’로 정의하고 있다. 이는 조직정치를 작업현장 내에서 행사되는 권력과 관련된 영향력의 행사과정으로 이해하고, 조직을 작동시키는 기본적인 사회적 수단으로 보는 시각이다(Pfeffer, 1981). 이처럼 자원배분과 관련된 갈등과 정책선호도에 따른 갈등, 통제와 영향력 차원으로 이해하는 거시적 관점의 조직정치는 경쟁을 통한 순기능이 존재한다. 조직에는 서로 다른 이해관계를 가진 개인들이 존재하기 때문에 조직 내에는 정치의 장이 자연스럽게 형성될 수밖에 없으며(조운형, 2008), 조직 내에서 제거할 수 없는 내생적인 특성(Burrell & Morgan, 1979)인 갈등은 조직정치의 장 가운데 더 선호되는 상황으로 가기 위한 기반으로 존재할 수 있다. 즉, 조직정치는 조직 내부에서, 조직에서 발생하는 갈등 상황에 있어서 항상 존재하는 것으로 조직에 있어서 불협음이 수반되는 결정을 회피하기 위해 작동된다. 반면, 미시적 관점에서 Ferris et al.(1989)은 조직정치를 ‘타인의 이익을 희생하거나 타인의 이익과 유사한 수준으로 유지함으로써 장단기적 차원에서 본인의 이익을 최대화하기 위해 사회적 영향력을 행사하려는 전략적 행동’으로 설명하였다. 여기에서는 이기심이 조직정치의 주된 동기가 되며 조직 내에서 역기능을 하게 된다. 본 연구는 관료 개인의 입장에서 조직정치를 연구하고자 하기에, 미시적 관점에 초점을 맞추어 ‘제한된 자원으로 인한 경쟁이 발생하는 상황에서 자원을 획득하고 사용하기 위한 과정 중 개인 혹은 부서의 이익을 위한 영향력의 행사’로 조직정치를 정의하였다.

조직정치의 측정에 있어서 Ferris et al.(1996)은 조직정치라는 현상 자체는 객관적으로 존재하지만, 이에 대한 평가는 자신의 인식에 의해 주관적으로 결정된다고 본다. 조직정치에 대한 측정은 결국 다른 사람들의 정치적 활동에 대한 주관적인 인식이며, 이러한 인식은 자신의 업무환경이 얼마나 정치적인지에 대한 인식이기 때문이다(Kacmar & Ferris, 1991).

이러한 조직정치와 정부성과의 관계에 있어서 조직정치가 정부성과에 긍정적인

영향을 미치거나(Hochwarter et al., 2006), 통계적으로 유의미한 관계를 찾지 못한 선행연구들이 존재한다(Miller et al., 2008; 김구·김영환, 2005). 그러나, 대부분의 선행 연구는 조직정치가 정부성과에 부정적인 영향을 준다고 본다(Kacmar & Ferris, 1991; Bozeman et al., 1996; Valle & Witt, 2001). Vigoda(2000)의 연구에 따르면, 공공조직에 있어서 조직정치는 성과와 직무만족, 이직의도, 조직몰입을 포함하는 직무태도에 부정적인 영향을 미친다. Chen & Fang(2008)은 조직정치가 상사와 스스로가 평가한 직무성과에 부정적인 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석하였으며, Samad(2011) 또한 조직정치가 성과에 부정적인 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석하였다. 이다솜·이상완·김순기(2016)의 연구에 따르면, 조직정치는 혁신과 같이 성과에 영향을 미치는 요소들에 있어서 부정적인 영향을 미치기에 성과에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 남승하(2016)의 연구에서 공무원들을 대상으로 한 실증적 분석을 실시한 결과, 조직 내 유력한 영향력을 행사하는 집단, 정실주의의 우세와 같은 조직정치에 대한 지각이 높을수록 성과가 낮아졌다. 배성현·김미선(2009)의 연구에 따르면, 조직정치는 성과에 영향을 미치는 상사에 대한 신뢰에 부(-)의 영향을 미치며, 직무긴장과 이직의도에 정(+)의 영향을 미친다. 조직정치는 단기적인 관점에서 하나의 선호되는 결론으로 이끌어갈 수 있다는 점에서 성과를 창출할 수 있지만, 장기적인 관점에서 조직정치는 조직 운영에 대한 공정성에 있어서 개인의 의구심을 불러일으켜 신뢰를 낮추게 되며, 조직 내부의 부정적인 감정을 크게 느끼게 되어 성과에 악영향을 미치게 된다(남승하, 2016). 이러한 논의에 따라 본 연구에서는 장기적인 관점에 따라 조직정치에 대한 인식이 높을수록 정부성과가 낮을 것이라는 가설 1을 설정하였다.

가설 1: 조직정치에 대한 인식이 높을수록 정부성과가 낮을 것이다.

3. 조직침묵의 매개효과

1) 조직침묵

침묵은 구성원이 주변 환경과 상황에서 고립될 수 있다는 것에 두려움을 느껴서 다수가 의견을 개진하고 도출하는 과정 중에 발언을 하지 않는 현상이다(Noelle-Neumann, 1974). Noelle-Neumann(1974)는 침묵의 나선이론을 제시하였는데, 의사소통의 환경적인 요인들이 개인의 심리적 상태에 영향을 주게 되고, 이러한 심리 상태는

발화와 침묵을 야기하여 다수의 의견은 계속된 발화로 인해 더 다수가 되고, 소수는 침묵을 유지하면서 더욱 소수가 된다고 말한다. 이러한 침묵은 부정적 의견 혹은 조직의 환영을 받지 못하는 의견을 제시하는 것에서 오는 두려움, 집단 내부의 사회적 압력 혹은 규범에 의해 발생할 수 있다(Morrison & Milliken, 2003). 침묵은 조직의 기밀과 보안을 강화하고 개인 간의 갈등을 감소시키는 긍정적인 영향도 존재하지만(Van Dyne et al., 2003), 중요한 정보의 전달을 방해할 수 있으며(Milliken et al., 2003), 진실을 왜곡할 수 있기에 조직에 있어서 부정적 결과를 유발할 수 있다.

이러한 관점에서 조직침묵은 '조직의 구성원이 조직 혹은 상관에 전달할 의견, 정보 등이 존재함에도 불구하고 특정한 이유로 전략적, 의도적으로 침묵하는 태도'로 정의될 수 있다(Morrison & Milliken, 2000). Vakola & Bouradas(2005)는 '구성원들이 의사표현 여부를 결정해야 하는 상황에서 조직문제에 대한 자신의 의견과 우려를 표현하지 않은 것'을 종업원 침묵(employee silence)으로 정의하고 있다. 강제상·고대유(2014b)는 한국적 조직침묵을 '조직 구성원이 조직 내부에서 일어나는 현황과 상급관리자의 결정에 대해 문제점을 파악하더라도 상황에 체념 혹은 순응하거나, 자신의 역량에 체념하거나, 다른 구성원과의 관계 악화에 대한 우려로 인해 의견이나 이의제기를 회피하는 현상'으로 정의하고, 민간조직에 비해 관료적 성향이 강한 한국의 공공조직에서 더욱 빈번히 발생할 수 있다고 본다. 조직침묵에서의 침묵은 소통의 부재가 아닌 동기에 의한 선택으로(고대유, 2017), 이러한 침묵에 대한 결과는 즉각적이고 명확하며(Pinder & Harlos, 2001), 조직구성원들 간의 의견 교환을 차단하여 조직 내부의 집합적 창의성을 떨어뜨리고 조직의 발전을 저해할 수 있기에 조직의 입장에서 중요하게 여길 필요가 있다. 본 연구에서는 조직침묵을 '조직구성원이 전달할 수 있는 정보, 아이디어 등을 의도적, 전략적으로 침묵하는 태도'로 정의하였다.

조직침묵의 유형에 있어서 Morrison & Milliken(2000)은 구성원의 능동성을 기준으로 수동적인 체념적 침묵(acquiescent silence)과 능동적인 방어적 침묵(defensive silence)으로 구분한다. 이를 확장하여 Van Dyne et al.(2003)은 수동적 또는 능동적인 조직구성원의 태도와 이타심 또는 이기심과 같은 침묵의 동기에 따라 조직침묵을 체념적 침묵, 방어적 침묵, 친사회적 침묵 등 3가지 유형으로 구분하고 있다. 체념적 침묵은 굴복과 체념에 기반하여 상황을 단념하는 침묵으로 수동적인 구성원의 태도와 이기심에서 비롯된다. 방어적 침묵은 의견을 제시함으로써 발생할 수 있는 부정적인 결과를 피하고자 하는 자기 보호적 침묵으로 능동적인 구성원의 태도와 자신을 보호

하고자 하는 이기심에서 비롯된다. 마지막으로 친사회적 침묵(prosocial silence)은 동료들 돕기 위한 이타심과 조직구성원의 능동적 태도에서 비롯된 침묵으로 조직에 긍정적인 영향을 미치는 유형으로 구분되고 있다. 고대유·강제상(2015)은 이러한 체념적, 방어적, 친사회적 침묵과 함께 이타심과 수동적인 태도에서 비롯된 순응적 침묵(adaptive silence)을 추가해서 논의하고 있다. 순응적 침묵은 한국의 순응주의를 기반으로 하여 상관의 체면과 권위를 존중하는 풍토에서 발생하는 침묵이다.

조직침묵과 관련된 국내 선행연구의 경우 서강석·정승철(2018)은 침묵행동이 팀 학습에 미치는 영향에 대한 정서몰입의 매개효과를 실증적으로 확인한 결과, 침묵행동은 정서적 몰입과 팀 학습에 부정적 영향을 미쳤다. 홍윤주·김영중(2021)의 연구는 특급호텔 종사원에 대한 설문조사를 통해 상사와 고객의 무례함이 조직침묵을 증가시키고, 조직침묵의 증가는 직장 내 일탈 행동의 증가로 이어진다는 것을 보여준다. 이만희·전기석(2021)의 연구에서는 육군에 근무하고 있는 장교 및 부사관에 대해 군대 조직문화에서의 리더신뢰와 직무특성, 자아효능감과 회복탄력성이 조직침묵에 미치는 영향을 분석하였는데, 회복탄력성만 조직침묵에 긍정적인 영향을 주었고 나머지는 부정적인 영향을 미쳤다. 조직침묵을 매개효과로 분석한 정종원(2020)의 연구에 따르면, 간호사 태움은 조직침묵을 매개로 하여 간호조직 성과에 부정적 영향을 미친다. 이처럼 기존의 선행연구들을 살펴보면, 조직정치와 정부성과의 관계에서 조직침묵의 매개효과에 대한 실증적 분석을 실시한 연구는 미진하다. 이에 대해 본 연구는 조직정치와 정부성과의 관계에 있어서 추가적인 인과기제로 조직침묵을 탐색하고 있기에 의의가 있다.

〈표 1〉 조직침묵의 선행연구 분석

변수	연구자	결과
원인변수	홍윤주·김영중(2021)	고객의 무례함이 조직침묵 증가시킴
	이만희·전기석(2021)	회복탄력성이 조직침묵을 증가시키고, 리더신뢰와 직무특성, 자아효능감은 조직침묵을 감소시킴
	정종원(2020)	간호사 태움은 조직침묵을 증가시킴
	Khalid & Ahmed(2015); 송혜진·김영현·윤경(2016); 김도경·이환의·김인신(2017)	조직정치는 조직침묵을 증가시킴
결과변수	서강석·정승철(2018)	팀 학습, 정서적 몰입을 낮춤
	홍윤주·김영중(2021)	직장 내 일탈행동을 증가시킴
	정종원(2020)	간호조직 성과를 낮춤
	Tamuz(2001); Wang & Hsieh(2013)	직무만족을 낮춤

Ehtiyar & Yanardag(2008); Knoll & Van(2013); 박종철·최현정(2013)	조직몰입을 낮춤
권용섭·임재강(2015)	조직시민행동을 낮춤
Morrison & Milliken(2000); 남승하(2016)	정부성가를 낮춤

2) 조직침묵의 매개효과

한국의 경우 관료제에 있어서 수직적인 권위주의적 문화가 유지되고 강화되고 있는 상황이다(윤건수·박규성, 2017). 이러한 상황에서 공무원들의 경우 능동적으로 행동하기보다는 수동적으로 상관이 제시하는 업무 혹은 조직의 목표 달성을 위해 일하는 경우가 많다. Weber는 이러한 수동적인 공무원들에 있어서 공무원은 영혼이 없다는 말을 남겼고(Weber, 2019), 이는 우리나라에서 ‘영혼 없는 공무원’으로 논의되고 있다. ‘영혼 없는 공무원’은 편협하고 왜곡된 정치로 인해 탄생한 필연적인 산물로(청년일보, 2021), 우리나라에서 소위 철밥통이라고도 불리는 영혼 없는 공무원은 공무원의 본래 역할을 망각한 채 세종시 아파트 특별공급과 같은 문제 등을 일으키는 것으로 지적되고 있다(청년일보, 2021). 이러한 공무원의 도덕적 해이는 정부성가에 부(-)의 영향을 미칠 수 있으며, 영혼 없는 공무원은 조직 내 정치적인 과정에서 정부가 선택한 유력한 상급 공무원의 말에 복종하는 수동적인 행태를 보여준다(미디어오늘, 2008). 이러한 복종성과 수동성으로 인해 발생하는 폐쇄적인 우리나라의 조직문화는 조직침묵의 발생가능성을 높이게 된다(김명자·김미환, 2016). 또한 이들의 행동은 도덕적 해이와 공무원의 본분과 맞지 않고 상급 공무원 혹은 유력한 집단의 이익과 연결된 경우가 많기에 정부성가를 낮추게 되는데, 이는 공무원의 신분이 보장된 한국에서 만연하게 된다. 이러한 한국 관료제의 특성을 반영하여 본 연구에서는 수동적인 구성원의 태도가 중심이 되는 체념적 침묵과 순응적 침묵을 분석하고자 한다.

먼저, 조직침묵과 정부성가의 관계에 있어서 조직침묵은 많은 연구들에서 정부성가에 유의미한 영향을 미친다고 논의되었다(Van Dyne et al., 2003; 박선화·김미희, 2010). 일반적으로 조직침묵은 정부성가에 부정적인 영향을 미친다(Morrison & Milliken, 2000; Vakola & Bourada, 2005). 구체적으로, 정부성가의 심리적 지표인 직무만족과 조직몰입, 조직시민행동에 있어서(채신석, 2016; 사숙수·정수진, 2018) 조직침묵은 부정적인 영향을 미친다(Morrison & Milliken, 2000; Vakola & Bourada, 2005). Morrison & Milliken(2000)의 연구에 따르면, 조직침묵은 개인의 의견과 정보의 교환을 차단하

여 직무만족과 정부성과를 낮춘다. 구체적으로, 직무만족에 있어서 조직침묵은 직무만족에 부정적인 영향을 미친다(Tamuz, 2001; Wang & Hsieh, 2013). 조직에 대한 의견을 쉽게 말하지 못하는 상황에서 조직구성원은 이러한 상황에 대해 부정적으로 생각하게 되고 이는 직무만족의 하락을 가져오게 된다. 조직몰입은 조직 전체의 이익을 위한 행동을 하기 위한 심리 상태로 조직에 있어서 긍정적인 영향을 미친다(Porter et al., 1974). 조직몰입의 측면에서 조직침묵은 조직몰입에 부정적 영향을 미친다(Ehtiyar & Yanardağ, 2008; Knoll & Van, 2013; 박종철·최현정, 2013). 이는 말하고자 하는 아이디어와 의견을 말하지 못하는 상황에 대한 압박감과 스트레스로 인해 조직구성원은 조직의 이익과 목표에 집중하지 못하게 되는 것을 보여준다. 조직을 위해 스스로 행동하는 조직시민행동에 있어서 권용섭·임재강(2015)은 지방자치단체 공무원들을 대상으로 연구를 실시하여 조직시민행동과 조직침묵 사이의 부정적인 상관관계를 발견했다. 이처럼 조직침묵은 직접적으로 정부성과에 부정적인 영향을 미치기도 하고, 정부성과를 결정하는 직무만족과 조직몰입과 같은 직무태도에도 부정적인 영향을 미쳐 정부성과를 낮춘다고 할 수 있다. 언론에서는 영혼 없는 공무원의 예로 원전 폐쇄의 과정을 제시한다. 매 정권마다 영혼이 없는 공무원을 다루고 있지만, 여전히 원전 폐쇄에 있어서 정권의 눈치를 보거나, 탁상행정, 갑질로 징계를 받는 공무원들이 양산되고 있다(뉴스워치, 2020). 월성 1호기 조기 폐쇄에 대한 감사원의 감사에 있어서 산자부는 정부의 탈원전 기조에 따라 원전의 경제성에 대해 낮게 평가하였으며, 감사를 앞두고 관련된 자료를 삭제하기도 했다(TV 조선, 2020). 이처럼 수동적인 공무원은 효율적인 일 처리를 어렵게 하여 정부성과를 낮추게 되기에 본 연구에서는 체념적 침묵과 순응적 침묵에 있어서 정부성과의 관계를 분석한다.

다음으로, 조직정치와 조직침묵의 관계에 있어서 조직정치와 조직정치에 대한 인식은 조직 내의 불확실성을 야기하므로 조직침묵에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다(Khalid & Ahmed, 2015). 기존 조직침묵에 대한 선행연구들에 따르면, 조직정치에 대한 인식은 조직침묵의 중요한 원인변수로 침묵에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(송혜진·김영현·윤경, 2016; 김도경·이환의·김인신, 2017). 조직정치에 대한 인식이 높은 구성원은 자신에게 손해가 예상되는 행동을 자제하고, 상관에 대해 순응하는 태도를 보이기 때문에 개인의 발언으로 인해 발생할 수 있는 불확실성보다는 침묵을 통한 안전을 추구할 가능성이 높다(강제상·고대유, 2014a). 특히, 신분이 보장된 우리나라 공무원의 경우 능동적으로 행동하기보다는 조직정치에 따른 유력한 상

급 공무원 혹은 유력한 조직을 따라 침묵할 가능성이 높다. 또한, 대통령 중심제에서 공무원들은 대통령의 관심사에 집중하는 행태를 보여주고, 이는 공무원을 머리와 영혼이 없는 존재처럼 보이게 한다(아시아경제, 2017). 이처럼 소신이 없고 수동적인 공무원들은 조직정치에 있어서 더 큰 영향을 받고 이에 대해 능동적으로 대처하기보다는 침묵할 가능성이 높기에 본 연구에서는 조직정치와 체념적 침묵과 순응적 침묵 간의 관계를 분석한다.

선행연구들을 살펴보면 조직정치에 대한 인식이 조직침묵에 긍정적인 영향을 준다는 연구와 조직침묵이 정부성과에 부정적인 영향을 준다는 연구가 존재한다. 기존의 조직정치에 대한 인식의 증가가 정부성과를 낮추는 관계에 있어서 이러한 선행연구들은 조직침묵이 이러한 관계를 매개할 수 있다는 것을 보여준다. 그러나 조직침묵의 매개효과를 다룬 선행연구들의 경우, 조직공정성과 이직의도의 관계에서 조직침묵의 매개효과를 확인하거나(송은정·김미정·고명숙, 2020), 조직공정성과 조직시민행동 간의 관계에서 조직침묵의 매개효과를 보고 있다(고대유·강제상·김광구, 2015). 구체적인 조직을 대상으로 살펴보면, 정종원(2020)의 연구는 간호조직 내 태움과 조직성과에 있어서 조직침묵의 매개효과를 분석하였다. 그러나, 조직정치와 정부성과의 관계에서 수동적인 조직침묵인 체념적 침묵과 순응적 침묵의 매개효과를 분석한 연구는 미비하다. 특히, 순응적 침묵은 한국의 순응주의를 기반으로 한 것으로 우리나라에 있어서 이와 관련된 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 조직침묵, 구체적으로 체념적 침묵과 순응적 침묵이 조직정치와 정부성과 간의 매개적 역할을 할 것이라는 가정을 통해 다음과 같이 가설 2를 설정하였다.

가설 2: 조직정치에 대한 인식은 조직침묵을 매개로 하여 정부성과에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1: 조직정치는 체념적 침묵을 매개로 하여 정부성과에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

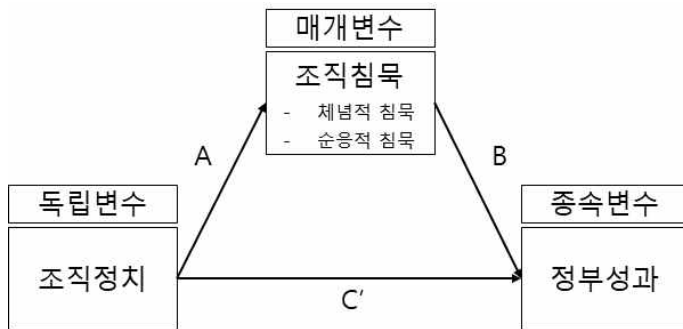
가설 2-2: 조직정치는 순응적 침묵을 매개로 하여 정부성과에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석방법

본 연구의 목적은 조직정치와 정부성과, 조직침묵으로 구성된 가설을 검증하여 조직정치가 정부성과에 미치는 영향을 조직침묵을 중심으로 규명하는 데에 있다. 본 연구의 종속변수는 정부성과이며, 독립변수는 조직정치다. 조직침묵의 경우 조직정치와 정부성과를 매개하는 매개변수로 설정했다. 본 연구는 STATA 통계 프로그램 버전 15를 활용하여 기초분석과 상관분석을 통해 자료의 신뢰성 및 타당성과 변수들의 상관성을 확인하였으며, 마지막으로 본 연구의 최종 모형을 다중회귀분석을 통해 매개효과를 검증하였다. 본 연구의 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구분석 틀



매개효과는 독립변수와 종속변수의 인과관계를 깊이 있게 이해하고 정밀하게 설명할 수 있기에 유용하다(이상균, 2007). 이를 검증하기 위해 본 연구에서는 Baron & Kenny(1986)의 검증방식을 사용한다. Baron & Kenny(1986)의 매개회귀분석은 네 가지 경로가 충족되어야 한다. 먼저, 독립변수는 통계적으로 유의미한 영향을 매개변수에 미쳐야 한다. 둘째, 매개변수는 통계적으로 유의미한 영향을 종속변수에 미쳐야 한다. 셋째, 독립변수는 통계적으로 유의미한 영향을 종속변수에 미쳐야 한다. 넷째, 첫 번째와 두 번째 경로가 통제된 상황에서 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력에 대한 회귀계수가 낮아져야 한다. 매개변수에 대한 통제를 한 경우에 독립변수가 통계적으로 유의미한 영향을 종속변수에 미치지 않는 경우를 완전매개로, 독립변수가 통계

적으로 유의미한 영향을 미친다면 부분매개라고 정의한다(Van Dyne et al., 1994). 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서 활용한 모형의 수식은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구모형

Path	Equation
Path A	$M\text{조직침묵} = \beta 0 + \beta 1X\text{조직정치} + \beta kC\text{통제변수}$
Path B	$Y\text{정부성과} = \beta 0 + \beta 1M\text{조직침묵} + \beta kC\text{통제변수} + \varepsilon$
Path C	$Y\text{정부성과} = \beta 0 + \beta 1X\text{조직침묵} + \beta kC\text{통제변수} + \varepsilon$
Path C'	$Y\text{정부성과} = \beta 0 + \beta 1X\text{조직정치} + \beta 2M\text{조직침묵} + \beta kC\text{통제변수} + \varepsilon$

2. 분석대상

본 연구는 미래정부연구센터에서 실시한 '2021년 초변화사회의 신뢰받는 미래정부 통제조사'의 설문조사 자료를 활용하였다. 사용한 데이터는 우리나라 중앙행정기관 중 부와 청에서 근무하는 공무원과 광역지방자치단체에서 근무하는 공무원을 대상으로 2021년 2월 16일부터 3월 2일까지 설문조사를 실시하였고, 표집 방법은 소속기관별로 비례할당표집(Quota Sampling)을 실시하여 소속기관을 반영하여 보정한 후 최종적으로 500명에게 응답을 수집하였다. 아래의 <표 3>은 설문응답자의 인구통계학적 특성을 정리한 표이다. 응답자들의 성별은 여성(38.4%)에 비해 남성(61.6%)이 더 많았고, 30대와 40대의 응답비율이 높았다. 학력은 고졸 이하(2.8%), 대졸(73.4%), 대졸 이상(24.8%) 수준으로 응답하였다. 소속기관별 비율을 살펴보면, 중앙행정기관(부)에서 근무하는 공무원은 196명으로 39.2%를 차지하였고, 광역지방자치단체에서 근무하는 공무원이 39%, 중앙행정기관(청)에서 근무하는 공무원이 109명으로 21.8%로 나타났다¹⁾. 직급은 8급 이하가 61% 수준으로 응답하여 7급 이상에 비해 응답자가 많았다. 응답자를 직군별로 구분하면, 행정직군 65.6%, 공안직군 2.2%, 기술직군 29.6%, 연구직군 2.6%로, 행정직군의 응답자가 많았다. 재직기간은 5년 이하 27%, 6년에서 10년 사이는 22.2%, 11년에서 20년 사이는 32%, 21년에서 30년 사이에는 16.2%, 31년에서 40년 사이가 2.6% 응답하였다.

1) 중앙행정기관(부)에서 198부, 중앙행정기관(청)에서 109부, 광역지방자치단체에서 197부를 수집하여 응답 이상치 4부를 삭제한 후 500명 기준으로 분석을 실시하였다.

〈표 3〉 표본의 구성

항목	구분	빈도(명)	비율(%)	항목	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	308	61.6	소속 기관	중앙행정기관(부)	196	39.2
	여성	192	38.4		중앙행정기관(청)	109	21.8
연령	20대	57	11.4		지방자치단체(광역)	195	39.0
	30대	186	37.2	직군	행정직군	328	65.6
	40대	178	35.6		공안직군	11	2.2
	50대	79	15.8		기술직군	148	29.6
학력	고졸이하	14	2.8		연구직군	13	2.6
	대졸	367	73.4	재직 기간	5년 이하	135	27
	대학원 이상	119	24.8		6~10년	111	22.2
직급	7급 이상	140	28		11~20년	160	32
	8급 이하	305	61		21~30년	81	16.2
					31~40년	13	2.6

3. 변수의 측정

〈표 4〉에 본 연구에서 다루는 변수와 이에 대한 측정 문항을 요약했다. 본 연구의 종속변수는 정부성과로, 국내연구에서는 조직의 관리역량을 통해 정부성과를 측정하고 있다. 관리역량에는 정책일관성, 예산의 능률적인 사용과 정책의 효과성 등이 존재한다(최상욱, 2012; 권오영, 2015). 이를 바탕으로 정부성과를 측정하기 위해 예산의 효과적이고 능률적인 사용, 정책의 효과성에 대한 3가지 문항을 설정하였다.

본 연구의 독립변수는 조직정치에 대한 인식으로 Kacmar & Carlson(1997)이 개발한 14개의 문항을 추출하여 활용하였다. 구체적으로, 해당 문항에서는 동료들의 이기심, 불공정한 승진, 파당의 형성, 소수의 핵심 세력 등 5개의 문항을 추출하여 조직정치를 측정하였다.²⁾

본 연구의 매개변수는 조직침묵으로 본 연구에서는 한국 관료제의 특성을 반영하여 구성원의 수동적 태도에서 비롯되는 체념적 침묵과 순응적 침묵을 분석하고자 한다. 본 연구에서는 체념적 침묵에 대해 Van Dyne et al.(2003)이 제시한 5가지 문항을 추출하여 활용하였으며, 순응적 침묵의 경우에는 고대유·강제상(2017)이 제시한 4가지 문항 중 상관과의 갈등 회피, 상관에 순응하는 정도를 추출하여 활용하였다. 또한, 본 연구의 목적은 조직정치의 인식과 정부성과 간의 관계에 있어서 매개변수인 조직침묵을 규명하는 것이기에 조직성과를 인식하는 주체적인 공무원의 특성을 통제변수

2) 조직정치와 관련된 설문문항 6개 항목을 바탕으로 요인분석을 실시한 결과, 5개 문항이 한 가지 요인으로 적재되었기에 이를 바탕으로 조직정치의 측정지표를 선정하였다.

로 분리하였다.

본 연구에서 활용한 설문문항의 신뢰성과 타당성을 검증하기 위해 Cronbach's Alpha 값과 요인분석 결과값을 통해 내적 일관성을 검토하였다. 우선 타당도 검사를 위해 주성분분석 요인분석을 실시하였고, 회전방식으로는 Varimax 방식을 활용하였다. 그 결과 다음의 <표 4>와 같이 정부성과, 조직정치, 체념적 침묵, 순응적 침묵으로 네 개의 요인이 적재된 것을 확인하였다. 또한 신뢰도 측면에서도 모두 0.8 이상의 값을 도출하여 구성 개념이 타당성과 신뢰성을 확보하였고, 측정은 모두 5점 척도로, 5점으로 높아질수록 긍정적인 응답의 문항으로 구성하였다.

<표 4> 변수 및 측정문항

변수		문항	문항 출처	신뢰도
정부성과		정부는 국민의 세금을 낭비하지 않고 사용한다.	최상욱 (2012)	0.914
		정부는 예산을 지출한 이상의 업무성과를 낸다.		
		정부는 의도한 정책목표를 효과적으로 달성한다.		
조직정치		우리 조직구성원들은 종종 다른 사람들을 흡입아 자신을 높이려고 한다.	Kacmar & Carlson (1997)	0.872
		우리 조직에는 아무도 반대할 수 없는 영향력 있는 집단이 존재 한다.		
		우리 조직에서는 영향력 있는 조직구성원의 의견에 동조하는 것이 가장 좋은 대안으로 여겨진다.		
		우리조직에서는 승진과 보상이 비교적 정치적으로 결정된다.		
		우리 조직에서는 실제 승진 결정이 조직 내 인사규정이나 실제 성과와 큰 상관없이 이루어진다.		
조직 침묵	체념적 침묵	부정적인 피드백이 돌아올 것이 염려되어, 문제에 대한 해결책을 제시하지 않는다.	Van Dyne et al. (2003)	0.818
		업무처리를 향상 시킬 수 있는 방안을 제시하지 않는다.		
		어떤 정보를 일부러 빠뜨리고 이야기하지 않을 때가 있다.		
		조직에 대해 별로 관여하고 싶지 않기 때문에 조직을 변화시킬 수 있는 아이디어를 제시하지 않는다.		
	순응적 침묵	좋은 아이디어가 있어도 상관의 결정과 상충되는 경우 발설하지 않는다.	고대유·강제상 (2017)	0.822
		나는 상관에 순응하는 마음에서 불편한 발언을 하지 않는다.		
통제변수		성별, 연령, 학력, 직급, 근무년수	-	

Ⅳ. 분석결과

1. 기초통계 및 상관분석

주요 변수들에 대한 기초통계 및 상관관계 분석결과는 다음의 <표 5>와 같다. 종속 변수인 정부성과의 평균값은 3.143으로 나타났다. 매개변수인 체념적 침묵과 순응적 침묵의 평균값은 각각 2.669, 2.886으로, 평균보다 작은 것으로 나타났다. 독립변수인 조직정치의 평균은 2.921로, 마찬가지로 평균보다 작은 것으로 나타났다.

<표 5> 기초통계

	평균	표준편차	최소값	최대값
정부성과	3.143	0.849	1	5
체념적 침묵	2.669	0.722	1	5
순응적 침묵	2.886	0.821	1	5
조직정치	2.921	0.795	1	5
성별	1.384	0.487	1	2
연령	39.85	8.342	23	58
학력	2.210	0.472	1	3
직급	1.890	0.313	1	2
근무년수	2.452	1.127	1	5

종속변수와의 상관분석 결과는 다음의 <표 6>과 같다. 정부성과는 체념적 침묵, 조직정치와 부(-)의 상관관계를 가지고 있지만, 순응적 침묵과는 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다. 본 연구에서는 선행연구에서 조직 내 침묵을 구분한 것처럼 체념적 침묵과 순응적 침묵으로 구분하였는데, 두 변수 간 상관관계 분석 결과가 0.6 이하로 나타나, 변수 간 관계의 충돌은 없는 것을 확인하였다. 이외 다른 변수들의 상관관계 값도 0.5 이상으로 크게 나타나지 않는 것을 확인하였다.

〈표 6〉 상관분석 결과

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
A. 정부성과	1								
B. 체념적 침묵	-.272**	1							
C. 순응적 침묵	-.020	.491**	1						
D. 조직정치	-.376**	.491**	.352**	1					
E. 성별	-.084	.000	-.078	.078	1				
F. 연령	.124**	-.062	.067	-.008	-.235**	1			
G. 학력	-.058	-.054	-.096*	.090*	-.064	.209**	1		
H. 직급	.026	-.008	-.076	.041	-.090*	.324**	.143**	1	
I. 근무년수	.163**	-.036	.061	.057	-.123**	.839**	.111*	.357**	1

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 매개분석

이 연구는 조직 내 정치가 정부성과에 미치는 영향을 살펴보고, 이러한 과정 내에서 조직 내 침묵의 두 유형인 체념적 침묵과 순응적 침묵의 매개효과를 검증한 결과를 다음의 〈표 7〉과 같이 정리하였다. 전체 분석결과, 분산팽창지수(Variance Inflation Factor, VIF)의 값은 1~3 초반 값으로 나타나 다중공선성의 가능성을 배제하였다. 모델은 체념적 침묵이 매개변수로 있는 모형 1과 순응적 침묵이 매개변수로 있는 모형 2로 구분 하였다.

모형 1의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 경로 C에서 독립변수인 조직정치는 종속변수인 정부성과에 유의미한 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 조직 내 정치 행태가 많아질수록 정부성과는 감소하는 것이다. 이러한 결과는 선행연구의 결과와 일치한다(Kacmar & Ferris, 1991; Bozeman et al., 1996; Vigoda, 2000; Valle & Witt, 2001; Chen & Fang, 2008; Samad, 2011). 경로 A를 살펴보면, 조직정치는 체념적 침묵에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 조직 내 정치 행태가 많아질수록 조직 내에서는 조직 상황에 대한 체념적인 침묵이 증가하는 것이다. 경로 B와 C'를 살펴보면, 조직정치가 체념적 침묵에 유의미한 부의 영향을 미치고, 조직정치와 체념적 침묵이 함께 정부성과에 유의미한 부의 영향을 미치고 있다. 경로 C와 C'의 회귀계수를 비교하였을 때, 경로 C'의 회귀계수 크기가 작으므로, 조직정치와 정부성과 간의 관계에서 체념적 침묵은 부분 매개 효과가 있는 것을 확인할 수

있다. 이와 같은 결과는 조직 내 정치 행태가 존재하는 상황에서 나타나는 체념적 침묵이 정부성과 감소에 어느 정도 영향을 미친다는 것을 의미한다.

모형 2는 매개변수로 순응적 침묵을 활용한 것이다. 분석결과, 조직 내 정치 행태는 정부성과를 감소시키는 것을 확인할 수 있고(경로 C), 조직 내 정치 행태는 순응적 침묵을 증가시키는 것으로 나타났다(경로 A). 그러나 주목할만한 점은, 순응적 침묵은 체념적 침묵과는 다르게 정부성과에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타나(경로 B), 조직 내에서 순응적 침묵은 정부성과를 향상 시키는 것을 확인할 수 있다. 모형2의 매개모형 전체를 통계적으로 보았을 때, 간접효과(AB)의 값이 총효과(C)의 값보다 크게 나타났고(AB>C), 직접효과(C')가 총효과(C) 보다 크게 나타나 억제효과(suppression effect)가 나타났다. 이 때의 억제효과는 매개변수의 존재로 인해 독립변수의 예측 강도가 감소하지 않고 오히려 커지는 것이다(Conger, 1974). 또한, 상관분석 결과에서도 순응적 침묵은 정부성과와 유의미한 상관관계를 가지고 있지 않은 것으로 나타났으나, 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타났고, 매개분석에서는 양의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이 또한 억제효과로 인한 결과인데, 억제효과가 존재하는 경우 매개변수 혹은 독립변수의 상관계수와 매개모형 내 경로계수의 부호가 바뀔 수 있다. 이에 대해 본래 매개모형이 서로 다른 세 개 이상의 변수들이 함께 작용하는 모형이기 때문에, 상관분석과 매개분석을 위한 회귀분석과는 다른 분석결과가 나타날 수 있다(김하형·김수영, 2020; Friedman & Wall, 2005).

〈표 7〉 매개분석 결과

구분		공통	모형 1		모형 2	
		경로 C	경로 A	경로 B, C'	경로 A	경로 B, C'
		정부성과	체념적 침묵	정부성과	순응적 침묵	정부성과
매개변수	체념적 침묵			-0.129*		
	순응적 침묵					0.122***
독립변수	조직정치	-0.413***	0.461***	-0.353***	0.393***	-0.461***
통제변수	성별	-0.089	-0.078	-0.100	-0.165*	-0.069
	연령	-0.013	0.000	-0.013	0.014	-0.015
	학력	-0.054	-0.149*	-0.073	-0.255*	-0.023
	직급	-0.063	0.004	-0.062	-0.297*	-0.027
	근무연수	0.223***	-0.040	0.218***	-0.027	0.226***
상수항		4.673***	1.844***	4.911***	2.589***	4.358***
F		18.48***	28.31***	16.76***	17.02***	17.03***
Adj-R ²		0.174	0.247	0.181	0.162	0.184

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

다중공선성 진단(VIF) 결과 1~3의 초반 값으로 나타남

본 연구에서는 조직 내 정치적 상황이 정부성과에 미치는 영향에 있어서 조직 내 침묵의 매개효과 검증을 위해 Baron & Kenny(1986)가 제안한 3단계 매개회귀분석을 실시하고, 통계적 유의미성 검증을 위해 소벨(Sobel) 테스트(Sobel, 1982)와 부트스트래핑(bootstrapping) 방식(Preacher & Hayers, 2008)을 실시하였다. 매개효과 검증 결과는 다음의 <표 8>과 같다. 모형 1에서는 매개변수를 제외한 조직정치가 정부성과에 미치는 총효과(경로 C) 값은 -0.413이다. 매개변수인 체념적 침묵의 효과를 고려한 직접효과(경로 C') 값은 -0.353이다. 매개효과는 총효과에서 직접효과를 감한 값으로 (Judd & Kenny, 1981), 모형 1에서의 매개효과 값은 -0.06(-0.413-(-0.353))이다. 이 값은 Sobel 테스트 값과 비교하였을 때 일치해야 한다(MacKinnon et al., 1995). Sobel 테스트 값은 경로 A에서의 독립변수 회귀계수 값, 경로 B의 매개변수의 회귀계수를 곱한 값이다. 모델 1에서 이를 구하면, 경로 A의 조직정치 회귀계수 값(0.461)과 경로 B 체념적 침묵의 회귀계수 값(-0.129)을 곱하면 -0.06이므로 일치하는 것을 확인하였다. 또한 Sobel 테스트의 결과는 전술한 계산에 따라 도출된 Z값이 통계적으로 유의미한 결과($p < 0.05$)를 도출하여 매개효과가 있음을 검증하였다.

모형2의 매개효과 검증을 실시한 결과는 다음과 같다. 먼저, 조직정치가 정부성과 미치는 총효과(경로 C) 값은 -0.413이다. 매개변수인 순응적 침묵의 효과를 고려한 직접효과(경로 C') 값은 -0.461이다. 모형2의 총효과에서 직접효과를 감한 값(-0.413-(-0.461))은 0.048이다. 경로 A 조직정치 회귀계수 값(0.393)과 경로 B 순응적 침묵의 회귀계수 값(0.122)을 곱한 Sobel 테스트 값은 0.048로, 매개효과 검증이 유의미한 것으로 나타났다. 이 결과 역시 Sobel 테스트의 결과가 위의 계산법에 따라 도출된 Z값이 통계적으로 유의미한 수치를 나타내어($p < 0.05$) 매개효과가 있음을 증명하였다.

〈표 8〉 매개효과 검증

구분		모형 1	모형 2
(a)		0.461 ***	0.393 ***
(b)		-0.129 *	0.122 **
간접효과		-0.060 *	0.048 *
간접효과	상한	0.127	0.086
	하한	0.076	0.009
직접효과		-0.353 ***	-0.461 ***
총효과		-0.413 ***	-0.413 ***
매개효과 검증		-0.06 *	0.048 *
종류		부분매개	부분매개

V. 결론 및 함의

본 연구는 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 조직환경에서 조직정치가 정부 성과에 영향을 미치고 있으며, 조직정치는 조직 내 침묵의 환경을 매개로 하여 정부 성과를 감소시키는 것을 실증적으로 규명하였다. 조직 내 정치적 행태는 한정된 자원을 취득하는 과정에서 필연적으로 나타나는 행태이므로 정치적 행태가 성과에 미치는 영향에 대한 연구도 활발히 이루어져 왔다. 그러나 조직 내 정치적 행태에 대응하는 행태라고 할 수 있는 개인의 침묵이 최근에는 정도에 따라 구분되어 연구가 수행되고, 정부성과에도 상이한 영향을 미친다는 결과가 제시되고 있음에도 불구하고 조직정치, 조직 침묵, 정부성과에 대한 행태적 차원의 메커니즘 연구는 부족하다는 한계가 있다. 이에 본 연구는 조직 내 정치적 행태의 정부성과에 대한 직접적인 영향을 재확인할 뿐 아니라, 조직 침묵을 체념적 침묵과 순응적 침묵으로 구분하여 관계를 설명하고자 하였다. 또한, 본 연구의 결과는 조직 내 정치적 행태와 성과 인식의 메커니즘을 구체적으로 설명하도록 침묵이라는 개념을 활용하고, 침묵을 체념적 침묵과 순응적 침묵으로 구별하여 활용했다는 점에서 이론적 의의가 있다.

우리나라 공무원을 모집단으로 하여 총 500명을 대상으로 조사·분석한 결과, 기초 통계에서 조직정치, 순응적 침묵, 체념적 침묵은 평균보다 낮은 값을 도출하였다. 이는 전반적으로 정부 내 조직정치와 침묵풍토는 많이 나타나지 않는 것을 의미한다. 인과분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 기존의 선행연구와 동일하게 조직정치는 정부 성과에 부정적인 영향을 미쳐, 가설 1이 채택되었다. 조직정치는 조직 내에서의 제한된 자원을 활용하기 위해 지속적으로 발생하는 것으로, 부서 혹은 개인 간의 긍정적인 경쟁의 방향으로 활용된다면 조직의 성과에도 긍정적인 영향을 미친다는 연구가 존재하기는 하나(Hochwarter et al., 2006), 통상 조직정치는 정당한 경쟁보다는 부정적인 상황에서 활용되므로, 조직의 성과에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 논의되고 있다.

둘째, 조직정치는 체념적 침묵과 순응적 침묵에 모두 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 바, 조직 내 정치적 상황은 공무원들의 조직 내 침묵풍토에 영향을 미친다. 조직정치는 조직에 속한 부서 및 개인에게 심리적인 압박을 주어 침묵하는 것이 갈등 없는 공동체 생활이라고 인식하게 만든다. 특히 공공조직은 직업의 안정성이 있고 이직률도 민간조직에 비해 높지 않기 때문에 조직 내 침묵을 더욱 강화시킨다.

셋째, 체념적 침묵은 정부성과에 유의미한 부(-)의 영향을, 순응적 침묵은 정부성

과에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 바, 조직침묵 개념 구분의 유의미성을 보여준다. 체념적 침묵은 정치적 상황 하에서 자신의 이익을 위해 혹은 상황에 대한 스트레스, 단념하는 차원에서 나타나는 행태로 '이기심'을 기반으로 한다(Van Dyne et al., 2003). 이에 체념적 침묵은 부당한 업무에도 부서 혹은 개인의 생존을 위해 침묵을 유지하여 내재적 업무 동기에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 순응적 침묵도 '수동성'에 기반하여 옳지 않은 업무에 대해 침묵을 유지할 수 있다는 점에서 체념적 침묵과 비슷하나, 순응적 침묵은 업무에 대한 '이타심'이 발현되는 것이므로 업무에 대한 내재적 동기에 부정적인 영향을 미치지 않아, 정부성가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 사료된다. 조직 내에서 나타나는 침묵 유형은 조직의 분위기나 문화에 따라 달라질 수 있다. 체념적 침묵이나 순응적 침묵은 관료제의 권위주의 문화에서 주로 발생하고, 업무 매뉴얼을 강조하며 획일화된 업무를 수행하는 관료나 입직 기간이 짧은 신규 공무원들에게서 나타날 수 있다. 한 편, 이 같은 결과는 침묵이 무조건적으로 정부에 부정적인 영향을 미치는지에 대해 의문을 제기한다. 특히 순응적 침묵은 조직이 변화해야 함을 인식하고 있지만 변화가 기대되지 않기 때문에 침묵하는 체념적 침묵과는 다르기 때문이다. 기존의 선행연구에서 침묵 그 자체만 두고 보았을 때, 조직침묵은 조직 발전에 부정적인 영향을 미치기 때문에 해결해야 할 요소라고 논의되었다(고대유, 2017; 강제상·고대유, 2014b; Milliken et al., 2003; Pinder & Harlo, 2001). 장기적인 침묵 문화가 정부성가에 미치는 영향에 대해 추가적인 연구가 필요하기는 하지만, 기관의 특성에 따라 침묵의 효과가 달라질 것으로 사료된다.

넷째, 조직 내 침묵은 조직정치가 정부성가에 부정적인 영향을 미치는 관계를 부분적으로 매개하는 변수인 것으로 나타나, 가설 2-1가 채택되었다. 본 연구에서는 조직 내에서 나타나는 침묵의 유형이 다양할 것으로 판단하여 유형을 체념적 침묵과 순응적 침묵으로 구분하였는데, 체념적 침묵은 부분매개효과로, 순응적 침묵은 억제 효과로 나타났다. 이와 같은 결과는 공공조직 내 정치적 상황 하에서 구성원들이 취하는 침묵의 유형에 따라 정부성가에 미치는 영향력이 다를 수 있음을 시사한다. 이와 같은 결과는 세 단계로 해석해볼 수 있다. 첫째, 조직정치를 경험한 사람은 조직 내에서 순응적인 침묵을 하려 하고, 정부성가를 내는 데에 부정적인 영향을 미친다고 인식한다. 둘째, 순응적 침묵이 정부성가를 증가시키는 것으로 인식되기는 하지만, 셋째, 조직 정치적 상황 하에서는 순응적 침묵이 미치는 영향을 감소시켜 지속적으로 정부성가에 부정적인 영향을 미친다. 먼저 체념적 침묵은 정부성가에도 부정적인 영향을 미치며,

정치적 상황 하에서는 그 영향을 강화하였다. 최근 정부는 사회의 빠른 변화, 지능정보기술의 발달, 새로운 정책 난제 등에 대응하기 위해 민첩성을 강조하고 있으며, 정부 모습 변화와 관련해서는 DIY(Do It Your Self) 정부 등과 같은 새로운 정부의 형태들이 제시되고 있다. 이러한 전체적인 변화 가운데서 공공조직은 적극적 대응 혹은 소극적으로라도 이를 따르기 위해 변화에 대한 거부감을 감소시켜야 한다. 체념적 침묵 풍토는 변화가 필요한 상황에서 직원들의 변화를 위한 동태성을 감소시키므로 관리적 차원에서 대응할 필요가 있다.

순응적 침묵은 정부성과에 긍정적인 영향을 미치기는 하지만, 정치적 상황 하에서는 순응적 침묵의 영향을 상쇄하여 정부성과가 감소한다고 해석할 수 있다. 조직 내에서의 정치적 상황은 제한된 자원을 조직 내에서 효율적으로 활용해야 하기 때문에 자연스럽게 형성될 수 밖에 없다(조윤희, 2008). 적당한 조직정치는 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 이를 남용할 경우 조직성과와 내·외부적인 성과 인식에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 먼저 조직 내부적으로는 조직 내 정치 문화가 강할 경우 조직 내 구성원들의 스트레스를 증가시킬 수 있다. 순응적 침묵이 정부성과 인식에 긍정적인 영향을 미치긴 했으나, 조직정치가 순응적 침묵과 정부성과 인식에 각각 부정적인 영향을 미친 바, 조직 내 정치적 상황의 만연함은 순응적 침묵 성향이 있는 개인에게는 더욱 수동적인 행태를 하게 할 가능성이 높다. 이는 남승하(2016)의 연구에서도 나타났듯이, 공무원들은 정실주의의 우세와 같은 조직의 정치적 상황에 대한 인식을 많이 할수록 성과가 낮아졌다. 외부적으로는 조직에 대해 부정적으로 판단할 가능성을 높여 부정적인 영향을 미치고, 이는 부정적인 성과로 이어질 가능성도 높일 수 있다. 이에 대한 해결은 조직 전체적인 노력, 특히 조직장의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 공공조직은 국가 자원을 활용·운영하므로 조직 내 정치가 국가 전체에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 각 기관의 장들은 자원의 활용에 대해 정치적 영향력이 배제될 수 있도록 조직 의사결정 체계를 조정하고 자원을 독점할 가능성이 높을 수 있는 기관의 위계성을 감소시키기 위해 노력이 필요하다.

연구결과에 대한 제언은 다음과 같다. 먼저, 조직정치 행태가 긍정적인 경쟁의 방향으로 활용되도록 노력해야 한다. 공공조직의 경우 다른 조직에 비해 그 규모가 매우 크고 국가 자원을 활용하는 조직이기 때문에 조직정치의 행태가 나타나지 않을 수 없다. 이에 이를 활용한 조직문화의 개선 노력이 필요하다고 사료된다. Hirschman(1970)은 정치적 상황 하에서 조직 내의 개인에게는 이탈(Exit), 항의(Voice), 충성(Loyalty),

태만(Neglect)이라는 네 가지 행태가 나타난다는 EVLN 모형을 제시했다. 공공조직 인력은 민간조직에 비해 변화가 크지 않기 때문에 위의 네 가지 행태가 더욱 크게 나타나게 되며, 특히 태만은 최근 부정적 행태로 비판받고 있는 ‘영혼 없는 공무원’의 행태로도 이어질 수 있다. EVLN 모형에서는 조직에서 항의나 충성이 있을 경우 조직에 회복력이 있다고 제시한다. 그러나 반대로, 조직에 대한 충성심을 토대로 조직의 긍정적 변화를 위해 항의를 했으나, 의견이 수용되지 않는 경우에는 이탈이나 태만으로 이어지기 때문에 조직 내 의견수렴을 통한 경쟁, 공공조직 내 거버넌스 활성화를 통한 할거주의의 해소가 필요하다.

또한, 공공조직 내에 침묵 풍토가 만연해지지 않도록 노력해야 한다. 침묵 풍토는 조직 분위기에 따라 확산될 수 있다. 본 연구에서는 조직정치와 침묵 풍토가 평균 이하로 나타났지만 선행연구에서는 우리나라 공공조직은 관료제에 입각한 위계적 특징으로 인해 침묵이 잘 발생할 수 있다고 지적한다. 이는 조직 내 침묵 자체에 대해 인식을 하지 못하고 있을 가능성도 높으므로 조직 내 직업윤리 교육의 강화 등을 통해 인식의 차원을 넓혀주는 것이 필요하다. 침묵 풍토가 만연해지는 것에 대해, Noelle-Neumann(1974)의 침묵의 나선이론은 조직 내 다수의 의견 발화로 인해 소수는 침묵을 유지하며, 이러한 침묵은 조직 내 의사소통에 대한 환경적 요인의 개선을 통해 해결해야 한다고 설명한다. 또한, 본 연구에서 활용한 개념인 순응적 침묵과 비슷한 방어적 침묵은 체념적 침묵의 확산에 영향을 미칠 수 있다(Chung & Park, 2013; 고은비·한영석, 2019). 본 연구의 분석에서 나타났듯이, 순응적 침묵은 조직성과 향상에 유의미한 긍정적인 영향을 미치기는 하지만, 체념적 침묵은 조직성과 감소에 영향을 미치므로, 순응적 침묵의 체념적 침묵화가 되지 않도록 유의해야 한다. 이를 위해 수평적 조직구조 및 문화 형성을 위해 노력해야 하며, 의견을 제시함에 있어 자기효능감은 침묵하려는 의도를 감소시켜 이로 인한 부정적인 영향을 감소시키므로(Parker, 1993; 정현선·하현경·박동건, 2010), 공공조직 내 개인의 자기효능감이나 내재적 동기의 향상을 위한 노력이 필요하다.

한편, 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 단일한 설문조사 자료를 통해 변수를 측정함으로써 발생하는 동일자료원 편의(common source bias)로부터 자유롭지 못하다(Podsakoff & Organ, 1986). 이는 단일 시점의 횡단면 자료를 활용함으로써 시간이나 정책 등의 변화에 따른 변화를 포착할 수 없다는 한계를 가진다. 또한 조직침묵을 구분하는 연구가 많이 수행되고 있으나, 우리나라의 상황에 적용하기에는 실증적 한계로 인한 침묵들에 대한 개념적 구분이 뚜렷하지 않은 한계가 존재한다. 따라서 조직

침묵에 대한 다양한 정량·정성적 연구를 통한 연구결과의 축적을 통해 개념을 더욱 정교화하고 구체적인 정책적 시사점을 제시할 수 있도록 기여해야 할 것이다. 둘째, 순응적 침묵이 억제 효과가 나타나 순응적 침묵의 영향에 대해 새롭게 접근할 수 있었지만, 순응적 침묵과 정부성과 간의 상관관계 결과가 유의미하지 않게 나타났다. 이러한 결과는 극단적인 응답한계치를 통제하지 못했기 때문으로 사료된다. 셋째, 자료의 한계로 인해 공공기관 전반에 대해 분석을 수행하여 기관별로 나타나는 고유한 특성, 문화 등에 대한 구체적 함의를 제시하지 못한 점이다. 한정된 자원으로 국정운영을 수행하는 공공기관의 특성상 조직 내 정치 행태가 발생할 수 밖에 없는 구조이지만, 여러 공공조직의 수 만큼 다양한 성격의 정책을 집행하므로, 정치 및 대응 문화가 상이하게 나타날 수 밖에 없다. 그러나 본 연구는 자료상의 한계로 인해 전체 공무원을 대상으로 연구를 수행함으로써 결과의 지나친 확대 해석의 위험이 존재한다. 향후 연구에서는 조직문화와 관련된 조직정치와 조직침묵을 단일 혹은 문화적으로 유사한 기관들을 대상으로 연구를 수행하는 등의 시도가 필요하며, 조직문화와 특성에 적합한 구체적인 시사점 및 함의를 제시할 필요가 있다.

참고문헌

- 강인성. (2019). “시장, 제도, 그리고 신공공관리 관점의 Charter School 성장요인에 관한 연구: 미국 플로리다주 Charter School을 중심으로” 『한국공공관리학보』, 33(4): 1~25.
- 강인성·고대유. (2014a). “공공조직의 문화가 조직침묵에 미치는 영향”. 『한국행정학보』, 48(2): 1~25.
- 강인성·고대유. (2014b). “한국적 조직침묵의 개념과 측정도구 검증” 『한국인사행정학회보』, 13(1): 141~159.
- 고대유. (2017). “한국의 조직침묵 연구에 관한 메타분석”. 『한국행정연구』, 26(1): 95~132.
- 고대유·강제상. (2015). 「한국의 행정문화를 적용한 침묵현상의 개념화와 측정도구 개발: 순응적 침묵을 중심으로」, 2015-1: 168-192, 한국정책학회 하계학술발표논문집.
- 고대유·강제상. (2017). “한국의 행정문화를 적용한 침묵현상의 개념화와 측정도구 개발: 순응적 침묵을 중심으로” 『한국행정학보』, 51(4): 29~55.
- 고대유·강제상·김광구. (2015). “조직공정성과 조직시민행동의 관계에 대한 조직침묵의 매개효과 분석” 『한국행정연구』, 24(1): 223~261.
- 고은비·한영석. (2019). “위계적 조직구조와 성과주의 인사시스템이 침묵 풍토와 이기적 침묵

- 행동에 미치는 영향」『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 32(4): 473~494.
- 곽선화·김미희. (2010). “심리적 계약위반의 반생산적 과업행동에 미치는 영향에 관한 연구: 신뢰를 중심으로”『대한경영학회지』, 23(4): 2219~2249.
- 권용섭·임재강. (2015). “지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향: 조직지원인식의 매개효과”『지방행정연구』, 29(2): 327~352.
- 김구·김영환. (2005). “지방정부에 있어서 조직정치의 지각이 직무태도와 직무성과에 미치는 영향에 관한 실증분석”『지방정부연구』, 6(1): 77~96.
- 김대건. (2006). “지속 가능한 정부혁신과 고성과 조직을 위한 조직리더십의 역할: 조직리더십의 개념화를 위한 실례분석”『한국행정학보』, 40(1): 29~49.
- 김도경·이환희·김인신. (2017). “호텔 종사원의 조직정치지각이 혁신행동과 조직침묵에 미치는 효과: 정치 기술의 조절효과와 함께”『관광레저연구』, 29(3): 131~145.
- 김명자·김미환. (2016). “조직침묵 관련 국내연구동향 분석”『한국융합학회논문지』, 7(5): 189~200.
- 김은희·유영미. (2019). “진성리더십이 사회복지조직문화에 미치는 영향: 조직변화몰입과 조직 변화저항의 매개효과를 중심으로”『지방정부연구』, 23(2): 175~202.
- 김하형·김수영. (2020). “비일관적 매개효과 모형의 해석 방향 탐색”『한국심리학회지: 일반』, 39(1): 91~115.
- 권오영. (2015). “중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구”『정부학연구』, 21(2): 201~233.
- 남승하. (2008). “조직의 관리적 혁신의지와 조직성과간의 관계에 관한 연구”『한국행정학보』, 42(1): 171~196.
- _____. (2016). “조직공정성과 조직정치지각 및 조직성과와 관계: 조직정치지각의 매개효과를 중심으로”『한국인사행정학회보』, 15(4): 31~64.
- 박상현. (2021). “스포츠 재정지원사업의 성과: 영향요인 및 함의”『스포츠엔터테인먼트와 법』, 24(2): 3~22.
- 박순애. (2006). “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로”『한국행정학보』, 40(2): 73~97.
- 박순애·오현주. (2006). “성과지향적 조직문화와 조직효과성”『한국행정학보』, 40(4): 225~252.
- 박종철·최현정. (2013). “호텔종사원의 침묵현상에 따른 조직냉소주의가 조직몰입 및 이직의도에 미치는 영향”『호텔관광연구』, 50(0): 175~193.
- 배성현·김미선. (2009). “조직공정성과 상사신뢰, 직무긴장, 이직의도와와의 관계 및 조직정치 지각의 매개효과”『인적자원관리연구』, 16(3): 123~148.
- 배성현·김미선. (2010). “조직정치와 조직시민행동, 직무긴장, 이직의도와 관계 및 조직지원 인식의 매개효과”『조직과 인사관리연구』, 34(2): 1~30.
- 사숙수·정수진. (2018). “조직침묵이 조직성과에 미치는 영향: 심리적 계약의 매개효과를 중심

- 으로" 「산업경제연구」, 31(2): 445~473.
- 서강석·정승철. (2018). "조직침묵행동이 팀학습에 미치는 영향: 정서적 몰입의 매개효과를 중심으로" 「벤처혁신연구」, 1(1), 165~179.
- 송은정·김미정·고명숙. (2020). "조직공정성이 임상간호사의 이직의도에 미치는 영향: 조직침묵의 매개효과, 상사의 부정적 피드백거부성향의 조절된 매개효과" 「한국융합학회논문지」, 11(8): 369~379.
- 송혜진·김영현·윤경. (2016). "항공사 객실승무원의 조직정치 지각이 침묵행동, 조직몰입, 이직의도에 미치는 영향" 「한국관광산업학회」, 41(3): 39~64.
- 유홍립·김행기. (2004). "행정정보시스템 구축이 조직성파에 미치는 영향요인에 관한 연구" 「한국행정연구」, 14(4): 183~214.
- 유훈. (2007). 「정책집행론」. 서울: 대영문화사
- 유희종·이숙중. (2010). "사회참여가 정부성과 인식에 미치는 영향: 사회신뢰의 매개를 통하여" 「한국정책학회보」, 19(3): 30~56.
- 윤건수·박규성. (2017). 「한국 관료제 권위주의에 대한 성찰: 개발연대의 브리핑 행정을 중심으로」, 2017(0): 2283-2304, 한국행정학회 하계학술발표논문집.
- 이다솜·이상완·김순기. (2016). "조직정치와 조직성과간의 관계에서 성과측정시스템의 이용과 조직역량의 역할" 「관리회계연구」, 16(2): 171~200.
- 이만희·전기석. (2021). "군대조직문화에서 리더신뢰, 직무특성, 자아효능감 및 회복탄력성이 조직침묵에 미치는 영향" 「문화와 융합」, 43(1): 881~900.
- 이상균. (2007). "사회복지연구에서의 매개효과: 예방프로그램의 효과성을 중심으로" 「사회복지리뷰」, 12: 19~36.
- 이상철·권영주. (2008). "경영상과 제고를 위한 공공기관의 조직문화유형 분석" 「한국행정학보」, 42(3): 143~164.
- 이시원. (1994). "경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향" 「한국정책학회보」, 3(1): 61~84.
- 임나라. (2021). 「심리적 계약 위반이 창의적 행동과 조직변화저항에 미치는 영향: 조직냉소주의의 매개효과와 회복탄력성의 조절효과」, 제주대학교 경영학과 석사학위논문.
- 정무권. (2010). "공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 '공공성과'의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로" 「정부학연구」, 16(1): 333~376.
- 정종원. (2020). "간호조직 내 태움과 조직성과에 관한 연구: 조직침묵의 매개효과 분석을 중심으로" 「디지털융복합연구」, 18(1): 169~175.
- 정현선·하현경·박동건. (2010). "조직 침묵이 이직의도에 미치는 영향: 조직 냉소주의를 통한 자기효능감의 매개된 조절효과" 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 23(1): 89~104.
- 조윤희. (2008). 「개인이 인지한 조직문화와 조직정치, 조직성과와의 관계」, pp30-49, 한국인적

자원개발학회 학술연구발표회 발표논문집.

- 주운현·김형수·임정빈·정원희·최유진·이동규. (2021). 「쉽게 쓴 행정학」. 서울: 도서출판 윤성사
- 채신석. (2016). “심리적 계약이행이 조직신뢰 및 조직유효성에 미치는 영향: 서울시내 특1급 호텔 종사원을 중심으로” 「호텔리조트연구」, 15(2): 103~122.
- 최상욱. (2012). “정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰” 「정부학연구」, 18(2): 77-97.
- 홍운주·김영중. (2021). “특급호텔 종사원의 상사와 고객의 무례함이 조직침묵, 직장 내 일탈행동에 미치는 영향” 「한국조리학회지」, 27(3): 202~211.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173~1182.
- Bozeman, D. P., Perrewe, P. L., Kacmar, K. M., Hochwarter, W. A., & Brymer, R. A. (1996). An examination of reactions to perceptions of organizational politics. In southern management association meeting, New Orleans.
- Brewer, G., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing & predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10(4), 685~711.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of the sociology of corporate life. Aldershot: Gower.
- Chen, Y. Y., & Fang, W. (2008). The moderating effect of impression management on the organizational politics-performance relationship. *Journal of Business Ethics*, 79(3), 263~277.
- Chung, H. S., Park, D. G. (2013). Contagion of Silence Behaviors. *The Korean Journal of Industrial and Organizational Psychology*, pp. 73~101.
- Craig, S. C. (1993). The malevolent leaders: Popular discontent in America. Boulder, CO: Westview Press.
- Conger, A. J. (1974). A revised definition for suppressor variables: A guide to their identification and interpretation. *Educational and Psychological Measurement*, 34(1), 35~46.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life. Reading Mass: Addison-Wesley.
- Ehtiyar, R., & Yanardağ, M. (2008). Organizational silence: A survey on employees working in a chain hotel. *Tourism and Hospitality Management*, 14(1), 51~68.
- Ferris, G. R., Frink, D. D., Galang, M. C., Zhou, J., Kacmar, K. M., & Howard, J. L. (1996).

- Perceptions of organizational politics: Prediction, stress-related implications, and outcomes. *Human Relations*, 49(2), 233~266.
- _____, Russ, G. S., & Fandt, P. M. (1989). Politics in organizations. In R. A. Giacalone., & P. Rosenfeld., (Eds), *Impression management in the Organization*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum
- Friedman, L., & Wall, M. (2005). Graphical views of suppression and multicollinearity in multiple linear regression. *The American Statistician*, 59(2), 127~136.
- Gamson, W. A. (1973). *Power and discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Gianakis, G., & Wang, X. (2000). Decentralization of the purchasing function in municipal government: A national survey. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 12(3), 421~440.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hochwarter, W. A., Witt, L. A., Treadway, D. C., & Ferris, G. R. (2006). The interaction of social skill and organizational support on job performance. *Journal of Applied Psychology*, 91(2), 482~489.
- Ingraham, P. W., & Kneeder, A. E. (2000). Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In L. E. Lynn, Jr., (ed.), *Models and methods for the empirical study of governance*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Kacmar, K. M., & Carlson, D. S. (1997). Further validation of the perceptions of politics scale (POPS): A multiple sample investigation. *Journal of Management*, 23(5), 627~658.
- Kacmar, K. M., & Ferris, G. R. (1991). Perceptions of organizational politics scale (POPS): Development and construct validation. *Educational and Psychological Measurement*, 51(1), 193~205.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governace*. Washington: Brookings Institution Press.
- Khalid, J., & Ahmed, J. (2015). 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). Authenticity, employee silence, prohibitive voice, and the moderating effect of organizational identification. *The Journal of Positive Psychology*, 8(4), 346~360.
- Levi, M. (1998). A State of State. In V. Braithwaite and Margaret Leve. (eds), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.

- MacKinnon, D. P., Ghulam Warsi. & Dwyer, J. H. (1995). A simulation study of mediated effect measures. *Multivariate Behavioral Research*, 30(1), 41~62.
- Meier, K. (2000). Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government(4th ed). Fort Worth: Harcourt.
- Miller, B. K., Rutherford, M. A., & Kolodinsky, R. W. (2008). Perceptions of organizational politics: A meta-analysis of outcomes. *Journal of Business Psychology*, 22, 209~222.
- Milliken, F. J., Morrison, E. W., & Hewlin, P. F. (2003). An exploratory study of employee silence: Issues that employees don't communicate upward and why. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1453~1476.
- Moon, M. J. (2020). Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80(4), 651~656.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: A barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25(4), 706~725.
- _____. (2003). Speaking Up, Remaining Silent: The Dynamics of Voice and Silence in Organization. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1353~1358.
- Morrison, E. W. (2000). Organizational silence: A barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25(4), 706~725.
- _____. (2003). Shades of silence: Emerging themes and future directions for research on silence in organizations. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1563~1568.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421~439.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral of silence a theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24(2), 43~51.
- Ouchi, W. G. (1981). Theory Z. Reading, Cambridge, Mass: Addison-Wesley.
- Parker, L. E. (1993). When to fix it and when to leave: relationships among perceived control, self-efficacy, dissent, and exit. *Journal of Applied Psychology*, 78(6), 949~959.
- Pfeffer, J. (1981). Power in Organization. Marshfield, MA: Pitman Publishing Inc.
- Pinder, C. C., & Harlos, K. P. (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. In Research in personnel and human resources management. Emerald Group Publishing Limited.
- Podsakoff, P. M. & Organ, D. W. (1986). Self-Reports in Organizational Research: Problems

- and Prospects. *Journal of Management*, 12(4), 531~544.
- Porter, L. W., Steers, R. M., Mowday, R. T., & Boulian, P. V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology*, 59(5), 603.
- Preacher, K. J. & Hayes, A. F. (2008). Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models. *Behavior Research Methods*, 40(3), 879~891.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 9(1), 1~32.
- Richard, P. J., Devinney, T. M., Yip, G. S., & Johnson, G. (2009). Measuring organizational performance: Towards methodological best practice. *Journal of Management*, 35(3), 718~804.
- Robinson, P. S. (2007). Organization Behavior(11th ed). Perace Education, Prentice Hall.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies Journal*, 8(4), 538~560.
- Samad, S. (2011). Examining the effects of emotional intelligence on the relationship between organizational politics and job performance. *International Journal of Business and Social Science*, 2(6), 119~126.
- Sobel, Michael E. (1982). A Symptotic confidence intervals for indirect effects in structural equation models. *Sociological Methodology*, 13: 290~312.
- Tamuz, R. S. (2001). Engaging Organizational Voice: A Phenomenological Study of Employee's Lived Experiences of Silence in Work Group Settings. The Faculty of Graduate School of Education and Human Development of the George Washington University.
- Teresa, C. (2005). Government performance lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127~151.
- Vakola, M., & Bouradas, D. (2005). Antecedents and consequences of organisational silence: an empirical investigation. Employee relations.
- Valle, M., & Witt, L. A. (2001). The moderating effect of teamwork perceptions on the organizational politics-job satisfaction relationship. *Journal of Social Psychology*, 141(3), 379~388.
- 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.

- _____. Graham, J. W., & Dienesch, R. M. (1994). Organizational citizenship behavior: Construct redefinition, measurement, and validation. *Academy of Management Journal*, 37(4), 765~802.
 - Vigoda, E. (2000). Internal politics in public administration systems. *Public Personnel Management*, 29(2), 185~210.
 - Wang, Y. D., & Hsieh, H. H. (2013). Organizational ethical climate, perceived organizational support, and employee silence: A cross-level investigation. *Human Relations*, 66(6), 783~802.
 - Weber, M. (2019). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. Germany: Henricus.
 - Judd, C. M. & Kenny, D. A. (1981). Process analysis: Estimating mediation in treatment evaluations. *Evaluation Review*, 5(5), 602~619.
- 〈기사〉
- 김경은. (2017. 08. 23). 대통령이 언급한 ‘영혼 없는 공무원’은 무슨 뜻?. 아시아경제. Retrieved from <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017082316125263642>
- 뉴스워치. (2020. 12. 18). 다시 소환되는 ‘영혼 없는 공무원들’. 뉴스워치. Retrieved from <http://www.newswatch.kr/news/articleView.html?idxno=52584>
- 오현주. (2020. 10. 24). [오현주 앵커가 고른 한마디] 영혼 없는 공무원. TV 조선. Retrieved from http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2020/10/24/2020102490059.html
- 이혜리. (2020. 11. 21). “영혼 없는 공무원은 다 처벌?” “양파 깎으려면 깎을 뿐”. 경향신문. Retrieved from <https://www.khan.co.kr/national/court-law/article/202011210600005>
- 정구영. (2021. 05. 21). [나랏말싸미] 4류 정치가 만들어낸 영혼 없는 공무원의 도덕적 해이. 청년일보. Retrieved from <http://www.youthdaily.co.kr/news/article.html?no=71703>
- 조현호. (2008. 01. 04). ‘영혼없는 공무원’ 누가 만든 걸까. 미디어오늘. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=64181>

Abstract and Key Words

The Effect of Organizational Politics on Performance in Public Organizations: Focusing on the mediating effect of Organizational Silence

Park, Ie Rei

Yonsei University

Lee, Hyuck Gyu

Yonsei University

Kim, Tae Hyung

Korea Institute of Public Administration

Due to the new public management, the public performance at the administrative level is recognized as very important. Creating an organizational culture is very important to achieve government performance. However, the numerous political organizational cultures within an organization make it more important for individuals belonging to a public organization to integrate into the organization than to derive results. Political organizational culture puts direct and indirect pressure on individuals to remain silent when making decisions.

In this study, we analyzed that organizational politics and silence would have an impact on organizational performance and elicitation, especially in the causal relationship between political culture and organizational performance within the organization. In addition, organizational silence, which has been actively studied recently, has been studied separately as acquiescent silence, adaptive silence, and prosocial silence, depending on the individual's attitude toward silence. In this study, we used acquiescent and adaptive silence based on 'passive' as parameters, judging that organizational politics would pressure individuals to make 'passive' choices in the decision-making process within the organization.

As a result of the analysis, first, politics in the organization had a negative impact on organizational performance, as in previous studies. Second, organizational politics had a significant (+) effect on both acquiescent and adaptive silence. Third, acquiescent silence had a significant negative (-) effect on organizational performance, while adaptive silence had a significant positive (+). Fourth, organizational silence has been shown to be a partial parameter in the process of negatively affecting organizational performance. Based on these analysis results, theoretical and policy implications for the development of performance in public organizations were presented.

[Key Words: organizational politics, organization silence, government performance]