

연구논문

**공공조직의 목표모호성과 조직몰입에 관한 연구:
관료제 조직구조의 매개효과와 관리적 직위의 차별적 효과를 중심으로***

송 성 화**

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 공공조직의 목표모호성 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향과 양자의 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과와 관리적 직위에 따른 차별적 효과를 살펴보았다. 목표모호성의 하위차원은 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적모호성, 우선순위 모호성으로 구분하고 한국 중앙행정기관 공무원 인식조사 자료를 활용하여 구조방정식모형으로 분석하였다. 분석결과 목표모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미치지만 하위차원에 따라 다르게 나타났다. 특히 사명이해 모호성과 지시적 모호성은 관료제 조직구조의 매개를 통한 간접효과도 확인되었다. 또한 중간관리자와 집행관료의 관리적 직위에 따라서도 목표모호성 하위차원의 영향이 다르게 나타나 계층제 위치에 따라 조직목표의 영향과 행동결정방식이 다르다는 것을 확인하였다. 이 연구결과는 어떤 유형의 목표를 구체화하는 것이 조직몰입을 높일 수 있을지 정보를 제공해주며, 조직사명을 구체화하고 직무수행을 위한 명확한 절차와 규정을 마련하는 관리적인 노력과 계층제의 위치에 따라 차별화된 인적자원관리 전략이 필요함을 제시해 준다.

[주제어: 목표모호성, 조직몰입, 관료제 조직구조, 관리적 직위]

* 본 논문은 저자의 박사학위논문 일부를 수정, 보완한 것입니다.

** 국방부 행정사무관(airscall@naver.com)

I. 서론

공공조직과 관련하여 가장 잘 알려진 명제이면서 공공조직과 민간조직을 구별할 수 있는 중요한 차이점은 공공조직은 민간조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성’이다(Downs, 1967; March and Olsen, 1979; Lowi, 1979; Wilson, 1989; Rainey, 1993). 학자들이 목표모호성에 관심을 기울이는 이유는 목표모호성이 조직효과성 및 직무만족, 공공봉사동기 등 조직행태에 부정적인 영향을 미치며(Buchanan, 1974; Chun and Rainey, 2005b; Jung, 2014b; Jung and Rainey, 2011), 조직의 관리적 권한과 행정역량을 약화시키고 관료주의 문화를 양성하기 때문이다(전영한, 2004b; Pandey and Wright, 2006).

한편, 민간조직과 다른 환경적 특성을 가진 공공조직에서 구성원들이 목표달성을 위해 열정적으로 일할 수 있도록 동기를 부여하는 것은 공공관리가 직면한 주요한 난제 중의 하나이다(Behn, 1995). 이는 객관적인 성과측정이 어려운 공공조직에서 보상과 처벌이라는 경제적 합리성에 근거한 동기부여 이론으로 구성원의 행동을 설명하는 것에 한계가 있기 때문이다(정광호·조경호, 2005). 이와 같은 공공조직의 환경에서 조직몰입은 구성원의 행정적 책임성을 확보하기 위한 토대가 되며(Park and Rainey, 2007), 조직에 소속감을 느껴 지속적으로 근무하게 하고 조직 목표와 가치달성을 위해 헌신적인 노력을 하게 만들어 조직성과를 향상시키는 수단으로서 중요한 역할을 하고 있다(Balfour and Wechsler, 1996; Perry and Wise, 1990). 따라서 공공조직 성과에 관심을 가진다면 조직몰입은 흥미로운 연구주제이며 공공관리의 실천적인 측면에서도 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

공공조직의 목표모호성과 조직몰입 논의는 오래전부터 공공관리에서 이론적·실천적으로 주목해온 개념임에도 불구하고 양자의 관계를 직접 분석한 연구는 그리 많지 않다. 외부의 정치적 지지가 중요한 자원이 되는 공공조직의 제도적 환경에서 조직몰입을 이해하기 위해서는 단순히 조직행태 차원에서 접근하는 것보다 정치이론과 조직행태의 교차점에서 조직몰입을 파악할 필요가 있다(Stazyk et al., 2011). 특히 공공조직의 정치적 환경은 목표모호성의 주요원인으로 주목하고 있으므로 목표모호성과 조직몰입의 관계에 관한 연구는 공공조직의 조직몰입을 이해하는데 중요한 의미를 제공해 줄 수 있을 것이다. 또한 기존연구는 목표모호성을 단일차원으로 파악하고 있다는 한계가 있다(Cho and Lee, 2001; Yang and Pandey, 2008). 조직목표는 누가 조직의 어

면 측면을 보느냐에 따라 다르게 인식할 수 있는 다차원적 구성물이기 때문에(Chun and Rainey, 2005a; 전영한, 2004a; 권태욱·전영한, 2015) 목표모호성을 단일차원으로만 파악할 경우 목표모호성과 조직몰입의 관계가 편향되게 나타날 수 있다. 따라서 목표모호성의 다차원적인 특성을 고려하여 조직몰입과의 관계를 분석할 필요가 있다.

또한 목표는 자기규제를 위한 참고과정을 제공하는 것이지만 직접 개인의 동기에 영향을 미치는 것은 아니므로(Bandura, 1986), 목표모호성과 조직몰입의 관계에는 조직에서 경험하는 개인의 상황적 요인이 영향을 미칠 수 있다. 특히, 조직에 대한 개인의 인식은 업무환경이나 직무특성에 따라 달라질 수 있으며, 조직 내 역할에 따라 의사결정 수준 및 태도도 다르게 나타날 수 있다(Molnar and Rogers, 1976; Wilson, 1989). 따라서 공공조직 운영의 구조적인 환경과 계층적인 특성을 고려한다면 목표모호성과 조직몰입 관계를 심도 있게 분석할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 목표모호성과 조직몰입의 관계에서 정부조직의 운영방식이라 할 수 있는 관료제 조직구조의 매개효과를 살펴보고자 한다. 또한 계층적인 특성을 고려하여 중간관리자와 집행관료의 관리적 직위에 따라 목표모호성 하위차원과 조직몰입의 관계가 다르게 나타날 수 있어 조절효과를 분석하였다. 기존연구에서는 목표특성과 조직몰입의 관계에서 관료제적 운영방식 및 계층적 특성을 반영한 연구는 미흡한 편이다. 실제 정부조직의 운영방식과 행정환경 특성을 고려한 경험적 연구결과는 정부조직 관리를 위한 제도설계 및 실천적인 측면에서 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

다음에서는 선행연구를 중심으로 공공조직 목표모호성의 원인과 결과, 목표모호성의 다차원성 및 조직몰입과 관련한 이론적 논의를 검토하고 이를 토대로 목표모호성의 하위차원과 조직몰입의 관계, 관료적 조직구조의 매개효과 및 중간관리자와 집행관료의 관리적 직위에 따른 차별적 효과를 파악하기 위한 연구가설을 설정하였다. 연구가설의 검증을 위해 2011년 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 실시한 한국 중앙행정기관 공무원 인식조사 자료를 활용하여 구조방정식모형으로 분석하였다. 마지막으로 분석결과를 기술하고 이를 토대로 연구의 시사점과 한계를 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 공공조직 목표모호성의 원인과 결과 그리고 다차원성

1) 목표모호성의 원인과 결과

공공조직과 관련하여 가장 잘 알려진 명제이면서 공공조직과 민간조직을 구별할 수 있는 중요한 차이점은 공공조직이 민간조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성’ 명제이다(Downs, 1967; March and Olsen, 1979; Lowi, 1979; Wilson, 1989; Rainey, 1993). 공공조직의 목표모호성 원인은 여러 측면에서 찾을 수 있다. 먼저, 정치학자와 행정학자들은 공공조직의 정치적·관료적 영향력 때문에 목표모호성이 비롯되었다고 보고 있다. 공공조직은 다양한 정치적인 권한에 의한 감독과 간섭을 받으며, 충돌하고 갈등하는 목표를 추구해야 하며(Wilson 1989) 경쟁하는 이해관계의 타협을 위해 정책프로그램 목표를 모호하게 만드는(Lowi, 1979) 등 정치적 행위자의 선호와 통제에서 자유로울 수 없다. 또한 공공조직은 조직자원을 확보하기 위해 외부의 정치적인 지지에 의존하고 복잡하고 상충되는 요구와 정치적 환경에서 목표를 설정해야하므로 목표가 모호할 수밖에 없음을 설명하고 있다(Chun and Rainey, 2005a). 이에 반해 경제학자들은 공공조직의 목표모호성을 시장의 역할, 가격과 상품에 따른 시장 영향력의 차이에서 원인을 찾으려고 한다. 즉, 공공조직은 결과를 평가할 수 있는 가격과 수익률, 판매량 같은 지표와 시장이 없기 때문에 목표가 모호할 수밖에 없다고 한다(Downs, 1967). 특히, 수익자가 비용을 지불하는 시장논리와 달리 정부프로그램은 직접 수익을 받지 않는 사람들이 비용을 지불해야하고 효과성과 효율성뿐만 아니라 형평성과 책임성을 지향해야 하는 정부 본연의 속성 때문에(Pandey and Wright, 2006) 모호한 목표를 설정할 수밖에 없다고 한다. 마지막으로 민간조직과 다른 공공조직의 고유한 환경적 특성에서도 목표모호성이 비롯될 수 있다. 위계적인 의사소통과정, 다양한 이해관계자의 요구와 압력에 반응해야하는 공공조직의 현실이 목표를 모호하게 만드는 원인이 되고 있다.

이처럼 목표모호성의 원인을 다양한 측면에서 찾을 수 있다면 목표모호성의 결과는 어떠한가? 기존연구에서는 공공조직의 목표모호성이 조직구성원의 태도와 행동, 조직과 개인의 성과, 조직효과성, 조직구조와 과정, 조직의 권한에 직·간접적으로 영

향을 미치고 있음을 분석하고 있다(Buchanan, 1974, 1975; Rainey, 2009; Chun and Rainey, 2005b; Jung and Rainey, 2010; Stazyk and Goerdel, 2011; 전영한, 2004b). 먼저, 공공조직의 목표모호성은 조직행태에 부정적인 영향을 미친다. 모호한 목표는 도전적인 업무수행의지를 약하게 하고(Buchanan, 1974, 1975), 직무만족에 부정적인 영향을 미치며(Chun and Rainey, 2005b; Jung, 2014b), 공공봉사동기를 약화시키고(Rainey, 1993), 이직의사를 높이며(Jung, 2014a), 공무원으로서 의무를 다하고자하는 공직의무동기(Jung and Rainey, 2011)를 감소시킬 수 있음을 설명하고 있다. 반대로 목표가 명료할 경우에는 조직몰입이나 조직 내 개인의 역할 외 행동에 긍정적인 영향을 미치며(Cailler, 2016), 조직효과성을 높이고 구성원의 윤리적 행태에 영향을 미치며(김진·금현섭, 2017) 공공봉사동기를 향상시킬 수 있어(박정호, 2018) 직무태도에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 둘째, 목표모호성은 조직성가에 부정적인 영향을 미치고 있다. Chun and Rainey(2005b)는 목표모호성이 관리적 효과성, 고객서비스, 생산성, 업무의 질에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 한국 중앙행정기관 재정사업을 분석한 권태욱·전영한(2015)의 연구에서도 목표모호성은 조직 및 정책성가에 부정적인 영향을 미치고 있음을 설명하고 있다. 셋째, 목표모호성은 조직의 관리적 권한과 행동역량을 약화시키며 관료주의 구조를 양성한다(전영한 2004b; Pandey and Wright, 2006). 목표가 분명할 때에는 조직이 추구하는 가치가 무엇인지 구성원들에게 분명한 가이드를 제공해줄 수 있지만, 목표가 모호할 때에는 조직 가치를 공유하는 것이 어렵기 때문에 관리자는 계층적인 내부 통제구조를 통해 구성원이 조직 가치와 다른 행동을 하려는 것을 막으려 하게 된다. 이와 같은 내부 통제구조는 전형적인 관료제 구조를 나타내기 때문에 목표모호성은 ‘불가피한 관료제’를 피할 수 없게 만든다(전영한, 2004b 재인용).

그렇다고 목표모호성이 개인의 조직행태 및 조직성가에 부정적인 영향만 미치는 것은 아니다. 목표모호성이 분권화된 의사결정 상황에서는 오히려 장점이 될 수도 있다. 목표모호성이나 목표갈등이 발생할 때 집행일선에 있는 관리자가 추구해야 할 목표와 우선순위를 결정하게 되는데, 이들은 지역 상황과 장애요인을 잘 알고 의사결정을 하여 명확하게 목표를 설정해 주는 것보다 더 좋은 결정을 할 수 있다(Bourgeois, 1980). 또 구체적인 기준이 없는 모호성은 오히려 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있고 기대하지 않은 기회를 가져올 수 있으며 관료적 자율성을 증가시킬 수 있어(Kelemen, 2000) 긍정적인 효과를 나타내기도 한다.

2) 목표모호성의 다차원성

목표모호성에 관한 초기연구 공공조직의 목표가 민간조직에 비해 더 모호하다는 것을 가정하고 연구를 진행하였으나, 이론의 가정과는 달리 공공조직의 목표가 명확하다는 것에 높은 점수를 부여하거나 민간조직과 큰 차이가 없었다(Lan and Rainey, 1992; Rainey, Pandey and Bozeman, 1995; Rainey, 1983). 목표모호성의 이론적 주장과 경험적 불일치에 대해서는 다양한 해석이 가능하지만, 전영한(2004a)은 목표모호성에 대한 명확한 개념적 정의가 전제되지 않았고 조직 목표가 다차원적 구성물이라는 점을 간과하였기 때문이라고 주장한다. 목표는 사슬과 같이 계층적인 구조로 연결되어 있기 때문에(Rainey, 2009) 목표의 어느 측면을 보느냐에 따라 목표에 대한 인식과 영향이 다르게 나타날 수 있어 목표모호성의 다차원적 특성을 고려할 필요가 있다(전영한, 2004a; Chun and Rainey, 2005a; Jung and Rainey, 2010). 또한 경험적 연구에서도 목표모호성의 하위차원이 조직성과 및 직무태도에 미치는 영향이 다르게 나타나는 것을 분석하고 있다(권태욱·전영한, 2015; 김진·금현섭, 2017; Jung and Rainey, 2011; Jung, 2014a,b).

따라서 이 연구에서는 목표모호성의 하위차원을 전영한(2004a), Chun and Rainey(2005a)에 따라 ‘조직 목표가 경쟁적 해석을 가능하게 하는 정도’로 정의하여 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성으로 구분하였다. 사명이해 모호성은 ‘어떤 조직의 사명을 이해하고 설명하고 의사소통함에 있어서 발생하는 경쟁적 해석의 정도’를 의미한다. 지시적 모호성은 ‘궁극적인 조직 사명을 달성하기 위해 일상적인 의사결정과 행동지침을 나타내는 데 있어서 경쟁적 해석의 정도’를 나타낸다. 평가적 모호성은 ‘어떤 조직이 사명을 얼마나 달성했는지 그 진전을 평가하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도’를 말하며, 우선순위 모호성은 ‘다수의 조직 목표 중 우선순위를 결정하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도’를 의미한다.

2. 조직몰입에 관한 논의

조직몰입은 조직의 목표와 가치에 대해 개인이 가지는 강한 신뢰 및 심리적 애착감으로 조직을 위해 기꺼이 헌신과 희생을 하겠다는 의사 또는 조직구성원으로서 존재하려는 강한 욕구로 정의할 수 있다(Mowday, Porter, and Steers, 1982). 조직몰입은

직무만족과 직무몰입에 긍정적인 영향을 미치며, 낮은 이직률과 결근률을 가지게 하고, 개인적 소진을 막아주는 등 조직성과 향상에 중요한 역할을 하기 때문에 조직관리 의 주요전략으로 주목하여 왔다(Angle and Perry, 1981; Park and Rainey, 2007; Buchanan, 1974, 1975; Yang and Pandey, 2009; Stazyk et. al., 2011). 또한 조직에 내재하는 도덕적 해이는 인센티브나 법적 제재로 해결되지 않으며 개인적인 ‘몰입’을 통해 기회주의적 행동을 막을 수 있으므로 조직몰입은 도덕적 해이의 궁극적인 해결책이 되기도 한다(Miller, 2000) 특히 성과측정이 어려운 공공조직에서 조직몰입은 공무원의 행정적 책임성의 근간으로 조직에 소속감을 느끼고 지속적으로 조직에서 근무하게 하며 조직의 목표와 가치 달성을 위해 헌신적인 노력을 하게 만들어 조직성과를 향상시키는 수단으로서 중요한 역할을 하고 있다(Balfour and Wechsler, 1996; Perry and Poter, 1982).

많은 학자들은 조직몰입에 대한 이해를 높이기 위해 조직몰입을 다차원적으로 접근하려는 시도를 해왔다(Angle and Perry, 1981; Balfour and Wechsler, 1991; Fischer and Mansell, 2009; Mathieu and Zajac, 1990; Meyer and Allen, 1991; Solinger et al., 2008). Angle and Perry(1981)는 조직몰입을 가치에 대한 몰입과 근속몰입 두 가지로 구분하고 있으며, Mathieu and Zajac(1990)는 태도적 몰입과 계산적 몰입으로 구분하였고, Balfour and Wechsler(1996)는 일체성 몰입, 소속 몰입, 교환적 몰입으로 구분하고 있다. 특히 가장 많이 활용되는 유형화는 Meyer and Allen(1991)이 제안하는 정서적 몰입, 규범적 몰입, 지속적 몰입이다. 정서적 몰입은 감정적 애착상태에서 조직의 일원으로 조직과 일체감을 갖는 것을 의미하며, 규범적 몰입은 조직에 최선을 다해 헌신하려는 윤리적인 의무감이나 책임감에서 오는 몰입을 나타낸다. 지속적 몰입은 조직을 떠날 때 잃게 되는 기회비용을 고려해 조직에 지속적으로 몰입하려는 것으로 그들 자신이 필요하기 때문에 조직에 남아 있는 것을 뜻한다.

보통 조직에 대한 태도는 소속감이나 정체성의 심리적 상태이므로 감정적이며 정서적인 측면을 나타내는 Meyer and Allen(1991)의 정서적 몰입에 한정하는 것이 조직몰입의 특성을 잘 나타낸다고 할 수 있다(Stazyk et al., 2011; Balfour and Wechsler, 1996). 이는 정서적 몰입이 높은 사람은 자신이 원해서 조직에 남아있으므로 조직 목표와 가치관을 수용하고 조직을 위해 헌신하려는 적극적인 태도를 가지려 하기 때문이다. 또한 정서적 몰입은 어떤 의무감이나 필요가 아니라 자신이 정말 좋아서 조직에 몰입하는 것으로 직무 스트레스와 이직률을 낮추고, 출석률을 높이며, 직무태도 및 조

직성과와 직접적인 관련이 있다(Meyer et al., 2002; Solinger et al., 2008; Park and Rainey, 2007). 따라서 이 연구에서는 조직몰입을 조직구성원의 조직에 대한 감정적인 태도를 나타내는 정서적 몰입으로 나타내었다.

3. 목표모호성과 조직몰입의 관계

그동안 공공조직의 조직몰입 연구는 민간조직에 적용하는 연구모형에 연구대상을 공공조직으로 한 것이 다수이거나 공공조직과 민간조직의 섹터 차이에 따라 조직몰입의 차이를 비교하는 연구가 상당수였다(Buchanan, 1974; Cho and Lee, 2001; Moon, 2000; Steinhaus and Perry, 1996). 이러한 연구결과는 공공조직의 조직몰입이 민간조직에 비해 더 높거나 반대로 민간조직의 조직몰입이 더 높다는 결과가 혼재되어 나타나고 있어, 공공조직의 특성을 고려하여 조직몰입을 이해하는데 유용한 정보를 제공해주지 못하였다. 또한 공공조직 구성원들은 조직에 소속감은 낮지만 조직 목표와 가치에 높은 몰입을 가지기도 하므로 민간조직에 적용하는 조직몰입의 일반적인 통념으로 공공조직의 조직몰입을 파악하기에는 제한이 많다(Balfour and Wechsler, 1996, 1990). 특히 공공조직은 높은 보수 및 성과급과 같은 금전적인 보상에 제약이 많으며 승진도 대체로 연공서열을 따르기 때문에 외재적인 보상으로 근무 의욕과 조직몰입을 증가시키는 데에도 한계가 있다.

Stazyk et al.(2011)은 공공조직의 제도적 환경에서 조직몰입을 이해하기 위해서는 단순히 조직형태 차원에서 접근하는 것보다 정치이론과 조직행태의 교차점에서 조직몰입을 파악할 필요가 있다고 하면서 목표모호성과 조직몰입의 관계를 분석하고 있다. 또한 상당수의 연구에서 목표특성은 조직몰입과 관련이 있는 것으로 분석하고 있다(Park and Rainey, 2007; Stazyk et al. 2011; Moon, 2000; Cho and Lee, 2001; Yang and Pandey, 2009). 조직몰입은 조직목표를 개인의 목표로 통합하는 정서적인 애착관계로 인식되어, 조직목표가 명확하다는 것은 업무에 집중하는 능력을 주어 조직몰입을 높이는 동기를 제공해 줄 수 있기 때문이다(Yang and Pandey, 2009). 반면에 조직목표가 모호할 때는 조직이 의도하는 구성원의 역할에 대한 분명한 지침을 제공하지 못하기 때문에 구조적인 통제를 통해 구성원이 조직 가치와 다른 행동을 하는 것을 막으려 하여 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

목표모호성의 하위차원별로 살펴보면 먼저, 조직의 사명은 상징적으로 조직의 존

재이유를 나타내고 구성원들의 헌신과 사명감을 고취시키는 핵심적인 요인이 된다(Dess and Miller, 1993; 전영한, 2004a 재인용). 따라서 조직의 목적과 사회적 기여에 매력을 느낀 개인은 조직에 지속적으로 머물고자하며 의욕적으로 업무에 참여하려는 동기가 높게 나타난다(Wright and Pandey, 2011). 반대로 사명이 모호할 때에는 조직의 목표와 가치에 대한 강한 믿음을 형성하지 못하여 조직몰입 수준은 낮아지게 되므로(Balfour and Wechsler, 1991) 사명이해 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 지시적 모호성은 조직 사명을 달성하기 위해 중간관리자나 관료제 일선에서 업무를 담당하는 구성원들에게 필요한 행동지침과 의사결정을 위한 가이드라인이라 할 수 있다. 따라서 지시적 모호성이 높아 질 때 개인의 역할에 대한 행동지침이 불명확하여 조직에 대한 정서적 일체감을 찾기 어렵게 될 것이고, 조직에 대한 자긍심과 소속감도 약해지게 될 것이다(Mathieu and Zajac, 1990).

셋째, 평가적 모호성을 낮추기 위해서는 조직의 사명 달성 정도를 객관적으로 수량화 할 수 있는 성과지표로 전환되어야 한다. 또 객관적인 성과지표가 있다 하더라도 평가에 주관적인 가치가 개입될 경우 결과에 대한 공정성을 확보하기 어려워 구성원은 조직에 대한 부정적인 인식을 가질 수 있다. 특히, 평가지표가 모호할 경우 관리자들은 조직의 내부 관리보다 외부 정치적 세력의 인정과 여론, 평판에 민감하게 반응하게 되어 성과에 대한 책임성 확보도 어려워지게 된다(Rainey, 1993). 결국 업무수행에 관한 책임성과 대응성의 부족은 조직몰입에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

넷째, 우선순위 모호성은 목표갈등과 유사한 개념으로(전영한, 2004a) 특정시점에 어떤 목표가 우선권을 갖고 있음을 말하는 것인데, 복잡한 구조의 목표 체계와 제한된 자원으로 일해야 하는 정부 관료제에서는 조직목표를 누구의 관점에서 보느냐에 따라 우선순위가 달라질 수 있다. 예를 들어 핵심관료와 집행관료, 전문가와 행정가, 정치가와 일선현장 담당자는 각자가 맞닥뜨리는 상황이 다르고 목표에 대한 해석이 달라 상호 간의 갈등이 생길 수 있다(Meier, 1985). 갈등상황을 겪게 되는 구성원은 조직의 목표와 가치에 긍정적인 믿음을 가지기 어렵기 때문에 조직몰입이 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 이상의 논의에 따라 가설1과 목표모호성의 하위차원에 따라 가설 1-1, 1-2, 1-3, 1-4를 설정할 수 있다.

가설 1 : 목표모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1 : 사명이해 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2 : 지시적 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3 : 평가적 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-4 : 우선순위 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

4. 관료제 조직구조의 매개효과

목표모호성이 직접 조직행태에 영향을 미칠 수도 있지만 다른 관료제 특성의 매개를 통해 간접적으로 조직행태에 영향을 미칠 수 있다. Bandura(1989) 등 목표이론을 주장하는 학자들은 목표는 자기규제를 위한 참고과정을 제공하는 것이지 직접 개인의 동기에 영향을 미치는 것은 아니라고 한다. 이는 목표와 조직몰입 관계를 파악하기 위해서는 조직의 상황적 요인 및 구조적인 특성을 고려할 필요가 있음을 시사하고 있다.

특히 목표가 모호한 상황에서도 행정적 책임성을 지고 한정된 자원을 분배해야 하는 조직관리자는 구성원이 조직에서 중요하게 여기는 가치와 다른 행동을 하는 것을 통제하려는 유인이 크게 나타나게 된다. 또한 목표모호성의 부정적인 효과는 계층적인 권한과 통제시스템으로 완화될 수 있으므로(Pandey and Wright, 2006; Starzyk and Goerdel, 2011; 전영한, 2004b) 목표모호성과 조직몰입의 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과를 살펴보면 정부조직의 특성을 보다 잘 반영할 수 있을 것이다. Rainey(2009)는 조직구조 차원을 집권화, 공식화, 레드테이프, 복잡성으로 구분하고 있는데, 이 연구에서는 조직구조를 의사결정 권한이 상위직에 집중되어 있는 정도인 집권화, 직무가 표준화 되어 있는 정도를 나타내는 공식화, 따라야 할 과도한 절차적 제약을 나타내는 레드테이프 3가지 차원을 분석하였다.

목표모호성과 조직구조의 관계를 살펴보면 먼저, 조직 구성원이 조직사명에 대한 합의와 이해가 부족하여 사명이해 모호성이 높을 때에는 조직관리자들은 조직의 가치와 다른 행동을 하는 것을 막기 위해 권한을 위임하고 자율과 재량을 주기보다 의사결정을 집권화하고 절차적인 규정을 통해 하급자들의 행동을 통제하려는 유인이 클 것이다. 둘째, 지시적 모호성이 증가할 때에도 조직 관리자는 집권화의 수준을 증가시켜 상관의 지시와 명령을 따르게 하고 자율적인 의사결정을 최소화하려 할 것이다. 또한 공식화된 업무규칙과 절차를 만들어 업무의 안정성과 일관성을 높이려 하며, 집행단계에서 구체적으로 업무를 정의해야 하므로 복잡하고 번거로운 규칙과 규정을 만들어

(Jung and Rainey, 2014; 전영한, 2004b) 문제가 될 수 있는 사안의 책임소재를 피하려 할 것이다. 셋째, 평가적 모호성도 관료제 조직구조를 증가시키는 원인이 된다. 명료한 성과지표의 결여는 조직구성원에게 관리적 자율성을 부여를 어렵게 하며, 조직관리자는 업무수행과정을 지속적으로 감독하게 되고 규칙을 제정하여 절차의 준수여부를 통해 성과를 평가하려고 할 것이다(Rainey, 2009). 마지막으로 우선순위 모호성이 높다는 것도 추구해야할 다양한 목표와 목표간 갈등이 발생하는 상황으로 조직관리자들은 의도한 방향으로 구성원의 행동을 이끌기 위해 집권화, 공식화 등의 통제시스템을 강화하려는 유인이 클 것이다

한편 집권화, 공식화, 레드테이프의 관료제 조직구조는 조직몰입의 선행요인으로 주목하여 왔다(Balfour and Wechsler, 1996; Moon 2000; Stazyk et al., 2011; Yang and Pandey, 2009; 김호정, 2004; 류은영·류병곤, 2012). 집권화의 경우 일원화된 명령체계가 업무의 혼란을 막을 수 있어 조직몰입에 긍정적인 영향을 미친다는 주장과 집권적인 조직은 경직성이 높고 의사소통과 참여기회가 감소하기 때문에 사기가 저하되어 부정적인 영향을 미친다는 주장이 혼재하고 있다(김호정, 2004). 공식화도 업무의 자율성과 재량을 약화시켜 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 주장과 명확히 규정된 규칙과 절차는 업무의 불확실성과 혼란을 감소시켜 조직몰입에 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 양립하고 있다. 반면 레드테이프는 대체로 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 이상의 논의에 의하면 목표모호성은 조직몰입에 직접 부정적인 영향을 미치기도 하지만, 관료제 조직구조의 매개를 통해 간접적으로도 조직몰입에 영향을 미칠 수 있어 가설2를 설정할 수 있다.

가설 2 : 관료제 조직구조는 목표모호성과 조직몰입의 관계를 부(-)의 방향을 매개할 것이다.

5. 관리적 직위에 따른 차별적 효과

계층적 구조에서 관리자는 관료제 피라미드의 어디에 위치하느냐, 즉 관리적 직위에 따라 역할과 행동이 다르게 나타난다. 예를 들어 중·상위직 관리자는 조직경계관리(boundary-spanning)역할을 하기 때문에 하위직 관리자보다 외부와 더 많은 교류와 상호작용을 하고 외부 환경과 정보에 더 민감하게 반응하게 된다. 그러므로 이들의 업무는 하위직에 비해 덜 구체화 되어 있다(Michael and Yukl, 1993). 반면, 하위직 관리

자들은 외부 관리활동보다 내부 업무에 더 관심을 가지게 되어 상대적으로 업무가 구체화되어 있다. 따라서 조직 내 위치에 따라 조직구성원에게 기대되는 행동과 의사결정 수준은 다르게 나타나며(Molnar and Roger, 1976) 계층제 내 관료의 위치에 따라 접하게 되는 환경과 태도에도 차이가 있다(Wilson, 1989).

또한 구체적인 목표가 성과를 향상시킨다는 목표설정이론과는 반대로 복잡한 정치적 환경에서 우연한 기회에 의사결정이 이루어지는 쓰레기통 모형은 모호한 목표가 주는 유용성을 강조하며 목표구체성의 실질적인 가치를 무시하는 것처럼 보인다. 조직이론가들은 목표설정이론과 쓰레기통 모형의 상충하는 주장은 조직 내 관리적 직위에 따른 역할범위로 설명이 가능하다고 한다(Rainey, 1993). 상대적으로 단순하고 루틴화된 업무를 담당하는 하위직에는 목표설정이론을 적용하는 것이 타당하고, 전문적인 결정을 해야 하고 추상적이지만 궁극적인 조직의 목표를 달성해야 하는 고위직의 의사결정에는 쓰레기통 모형이 적용할 수 있는 것이라 한다.

이처럼 조직구성원은 계층제 내 위치에 따라 다른 정책 환경과 선호를 가지게 되며, 행사할 수 있는 권한과 책임 범위로 달라지고, 중요하게 맞닥뜨리는 목표도 달라질 수 있어 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향도 다르게 나타날 것이라 예상할 수 있다. 보통 중상위층에 위치한 중간관리자는 정무직공무원 아래에서 조직 전반의 의사결정과 소속부서의 전략결정을 하며 정무직의 정책지시를 구체적인 정책프로그램으로 기획하는 등 주로 관리업무를 담당한다. 따라서 하위직에 비해 업무가 덜 정형화 되어 있으며, 국회·언론 등 외부환경을 모니터링하고 이를 업무에 반영해야하므로 정치적·외부적 환경의 영향에서도 자유로울 수 없다(박천오, 2012). 또한 정치적 행위자에 따라 조직에 거는 기대가 다르기 때문에 이들에게는 복잡하고 갈등하는 목표들 간 우선순위와 조직 사명에 대한 모호성이 크게 영향을 미칠 수 있다.

반면, 하위직 집행관료는 중·상위층 관리자와 다른 수준에서 정책을 다루며 실질적인 정책집행을 담당하는 실무자로 직접 대민업무를 담당하기도 한다. 이들에게 정책은 추상적인 계획이나 일반적인 원리가 아니라 구체적 상황 속에서 결정해야하는 행동이 된다(박천오, 2012). 따라서 정형화되고 루틴화된 세부적인 업무를 주로 담당하는 하위직 관료는 객관적인 평가기준에 더 반응하게 되고, 업무 절차와 규정이 명확하고 자신의 역할에 대한 평가가 가능할 때 업무소외감이 낮아지며 긍정적인 정서상태를 유지할 수 있게 된다. 따라서 하위직 관료에게는 평가적 모호성이나 지시적 모호성의 영향이 클 것으로 예상할 수 있어 가설 3을 설정할 수 있다.

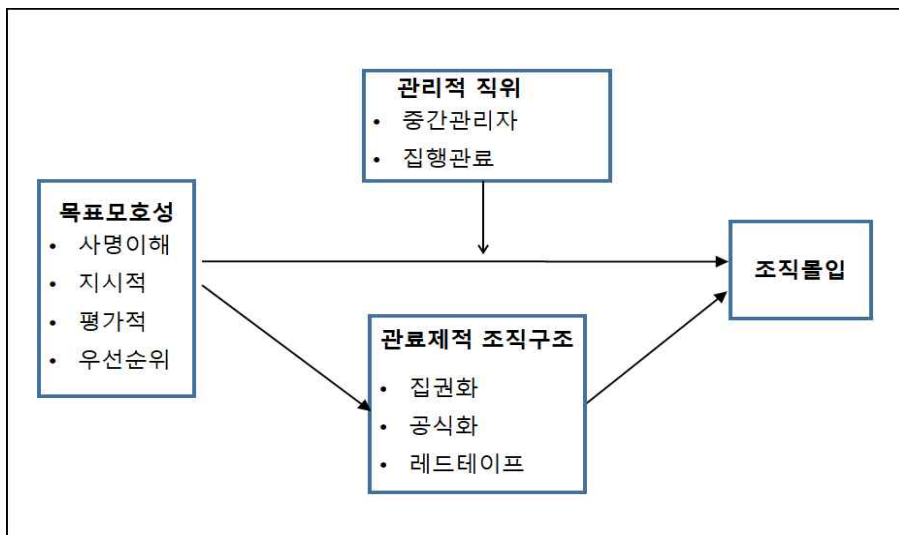
가설 3: 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 분석틀 및 연구자료

이 연구는 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향을 분석하고자하며, 이 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과와 관리적 직위에 따른 차별적인 영향을 살펴보고자 한다. <그림 1>에서는 이 연구의 분석틀을 나타내었다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



연구의 분석을 위해 2011년 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 실시한 ‘공무원 인식조사’ 설문자료를 활용하였다. 이 자료는 한국 40개 중앙행정기관에서 근무하는 3~9급 공무원 1320명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.¹⁾ 조사대상은 3

1) 각 부처별로 총 인원수 대비 비율에 따라 표본수를 30명~ 50명으로 차등하였으며, 40개 중

~5급을 50%, 6~9급을 50%로 구성하였으며, 직급별로 $\pm 20\%$ 내에서 충족하도록 표본을 할당하였다. 결측치를 제외한 1307명을 분석하였으며 <표 1>에서는 응답자 특성을 나타내었다.

<표 1> 응답자 특성

구분		빈도 (명)	비율 (%)	구분		빈도 (명)	비율 (%)
성별	남	968	74.06	직급	3급	42	3.21
	여	339	25.94		4급	180	13.77
연령	20대	93	7.12		5급	388	29.69
	30대	491	37.57		6급	355	27.16
	40대	539	41.24		7급	237	18.13
	50대이상	184	14.08		8급	72	5.51
재직 기간	10년미만	486	37.18		9급	33	2.52
	10~20년	480	36.73	소속 직군	행정직	923	70.62
	20~30년	263	20.12		기술직	280	21.42
	30~40년	70	5.36		기타	104	7.96

2. 변수의 측정

모호성은 개인 또는 어떤 직위에서 필요한 정보의 부족을 말하기 때문에 객관적인 요소뿐만 아니라 주관적·지각적 요소를 모두 포함하고 있다(Kahn et al., 1964). 특히 직접 정책프로그램을 만들고 집행하는 공무원들이 느끼는 조직목표에 대한 인식은 실질적인 조직 운영방식과 목표특성을 잘 나타낼 수 있어, 이 연구에서는 공무원의 주관적 인식으로 목표모호성을 측정하였다. 공무원 인식조사에는 소속 부처의 목표에 대한 질문으로 ‘우리 조직의 목표는 이해하고 설명하기 쉽다’, ‘우리 조직의 목표는 내가 수행하는 일에 명확한 지침을 제공해준다’, ‘지난 1년간 우리 조직의 목표 달성정도를 객관적으로 측정할 수 있다’, ‘우리 조직은 목표들 간 우선순위가 분명하다’의 4가지 문항이 포함되어 있다. 이 문항들의 역점수를 활용하여 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성을 구성하였다.

관료제 조직구조는 집권화, 공식화, 레드테이프 3가지로 구성하였다. 집권화는

양행정기관 모두 5개의 과(課) 이상에서 설문조사를 실시하였다

Pandey and Rainey(2006), Pandey and Wright(2006)를 참고하여 '나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다', '내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받기 쉽다'의 두 개 문항 평균값으로 나타내었다. 공식화는 Pandey and Scott(2002)를 수정하여 '내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.' '우리조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다', '우리조직에서의 일처리는 규정보다는 담당자의 성향에 따라 달라진다(역점수)'의 3개 문항의 평균값을 활용하였다. 레드테이프는 Bozeman(2000)이 제안한 GRT scale(General red tape scale) 측정방식을 활용하여 '복잡하고 번거로운 행정 규정과 절차의 정도'에 대한 응답값²⁾으로 나타내었다.

조직몰입은 Meyer and Allen(1991)의 정서적 몰입을 나타내는 문항을 활용하였다. '나는 우리 조직에 대해 별로 소속감을 느끼지 못한다(역점수)', '나는 부서원들이 가족처럼 느껴질 때가 자주 있다', '내가 추구하는 가치와 우리 조직이 추구하는 가치가 매우 비슷하다', '나는 내가 다니는 직장에 대해 다른 사람들에게 자랑스럽게 이야기 한다'의 4개 문항의 평균값을 활용하였다.

3. 분석방법

이 연구에서는 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라 관료제 조직구조의 매개를 통한 간접효과를 분석하고자 한다. 또한 계층제의 관리적 직위에 따라 목표모호성이 조직몰입에 미치는 차별적인 효과를 파악하여 정책적 함의를 도출하고자 한다. 따라서 연구의 분석을 위해 구조방정식모형을 활용하였다. 구조방정식모형은 직접적으로 측정할 수 없는 이론적이고 가설적인 구성개념을 분석모형에 포함시킬 수 있다는 장점이 있어 연구가설을 검증하는데 적합하다고 보았다.³⁾ 또한 관리적 직위에 따른 조절효과를 분석하기 위해 표본을 3~5급의 중간관리자와 6~9급 집행관료로 구분하여 다중집단분석을 실시하였다.

2) 응답값은 1(매우낮다) ~ 10(매우높다)로 나타나고 있다.

3) 분석은 Amos 21.0을 활용하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계량 및 상관관계 분석

〈표 2〉에서는 주요변수의 기술통계량과 상관관계를 나타내었다. 사명이해 모호성과 지시적 모호성이 가장 높은 상관계수($r=0.72$, $p<0.001$)를 나타내고 있었지만 동일한 구성개념을 측정한 것으로 결론지을 수 있을 만큼 높지 않다. 다중공선성의 문제를 판단하기 위해 분산팽창지수(VIF)를 확인한 결과 설명변수들의 VIF의 값이 대부분 3이하로 나타나 다중공선성은 큰 문제가 되지 않는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 주요변수의 기술통계량 및 상관관계

	평균	SD	1	2	3	4	5	6	7
1.조직몰입	3.57	0.62							
2.사명이해모호성	2.16	0.76	-0.439***						
3.지시적 모호성	2.31	0.76	-0.530***	0.720***					
4.평가적 모호성	2.53	0.86	-0.390***	0.492***	0.565***				
5.우선순위모호성	2.48	0.83	-0.390***	0.490***	0.525***	0.641***			
6.집권화	2.42	0.68	-0.327***	0.165***	0.186***	0.122***	0.104		
7.공식화	3.51	0.57	0.329***	-0.325***	-0.332***	-0.251***	-0.282***	-0.086**	
8.레드테이프	5.56	1.77	-0.181***	0.115***	0.090**	0.031	0.062*	0.174***	0.001

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2. 측정모형의 타당성 검증

연구가설 검증에 앞서 측정모형의 수렴타당도와 판별타당도를 평가하기 위해 확인적 요인분석을 실시하였다.⁴⁾ 수렴타당도는 ‘동일 개념을 측정하는 다중의 척도가 어느 정도 일치하는가’를 나타내며 잠재변수를 측정하는 지표들 간에 높은 상관관계가 있는지 여부로, 이는 요인적재치로 평가할 수 있다(배병렬, 2014a). 잠재변수에 대한 각 측정변수의 표준화 요인적재치는 0.46⁵⁾에서 0.81로 나타나고, 각 요인적재치는

4) 적합도 지수는 $\chi^2=247.016$, $df=31$ 이며, RMSEA는 0.073로 나타났다. SRMR=0.067로 나타나 수용할 만한 적합도 지수를 나타내었다. GFI=0.960, AGFI=0.928로 나타났으며, CFI=0.928, NFI=0.918로 이상의 값들은 0.9이상이면 양호한 모델로 판단하고 있어 측정모형은 전반적으로 적합한 모형으로 판단하였다.

통계적으로 유의미한 수준($p < 0.001$)으로 수렴타당도는 만족되었다고 할 수 있다.

다음으로 '다른 개념을 측정하는 척도가 어느 정도 다르게 측정하고 있는가'를 나타내는 판별타당도의 검증은 잠재변수의 평균추출분산(AVE)을 이용하였다. 각 구성개념의 AVE가 이들의 공유된 분산보다 크면 구성개념이 서로 다르다고 결론을 내릴 수 있다. 즉, 어떤 구성개념의 $AVE > r^2$ 이면 (여기서 r 은 해당 구성개념과 다른 구성개념간의 상관관계의 절대값) 판별타당도를 만족한다고 본다(심준섭, 2013; 배병렬, 2014b). 각 잠재변수의 AVE값은 공식화=0.425($\sqrt{AVE}=0.651$), 조직몰입=0.617($\sqrt{AVE}=0.785$), 집권화=0.718($\sqrt{AVE}=0.847$)이며 구성개념 상관관계의 최대 절대값은 0.444로 나타났다. 잠재변수 상관관계의 제곱 값은 0.197 ($=0.444^2$) 이므로 평균 추출분산의 최소값보다 작은 값으로 판별타당도를 충족하고 있다.⁶⁾

3. 연구모형의 적합도 및 동일방법편의 검증

구조방정식모형의 검증에 앞서 모형이 관측된 데이터에 얼마나 잘 부합하는지 모형의 전반적인 적합도(goodness of fit)를 평가해야한다. 이는 구조모형을 통해 재생된 공분산행렬이 표본에서 관측된 공분산행렬에 근접할수록 모형의 적합도가 높아지기 때문이다(심준섭, 2013). 적합도를 판단하는 지수마다 장·단점이 있기 때문에 모형의 적합도는 여러가지 지표를 종합적으로 비교하여 평가하였다. <표 3>에는 일반적인 적합도 지수의 판단기준과 이 연구의 연구모형의 적합도 지수를 나타내었다. 연구모형의 적합도 지수는 비교적 만족할만한 수준을 나타내고 있다.

한편 이 연구의 분석자료는 동일한 설문지로 자기보고에 의해 측정되었기 때문에 동일방법편의가 발생할 여지가 있다. 따라서 가설검증에 앞서 동일방법편의가 결과에 영향을 미치는지 확인하기 위해 Harman's 단일요인검정(single-factor test)과 단일방법요인접근(single method factor approach)의 2가지 분석을 실시하였다Podsakoff et

5) 요인적재치가 0.5이상이면 양호한 것으로 보고 0.7이상이면 이상적인 것이라 하고 있다(배병렬, 2014a:363). Wright and Pandey(2013)는 요인적재치가 0.43도 양호한 것으로 보고 있어, 요인적재치가 0.46인 것은 분석에 큰 문제가 되지 않는 것으로 판단하였다.

6) 목표모호성의 각 하위차원은 단일 측정지표로 잠재변수를 설정하여 모형 식별에 문제가 발생할 수 있다는 비판이 있을 수 있다(심준섭, 2015). 하지만 이 연구에서는 목표모호성 하위차원을 전영한(2004a)의 분류에 따라 구분하였고 각각의 측정지표는 구성개념에 대한 정의를 나타내고 있어 단일측정지표로 인한 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

al., 2003). 먼저, Harman's 단일요인검정을 위해 목표모호성과 조직몰입의 관계에서 고려된 모든 변수를 포함하여 비회전요인분석을 실시하였다. 비회전요인분석 결과 eigenvalue값이 1이상인 요인은 5개가 추출 되었으며 5개 요인이 전체분산의 61.31%를 차지하고 있었다. 한편 가장 설명력이 큰 요인은 전체 분산의 26.78%를 차지하고 있어 특정한 한 개의 요인이 절대적인 설명력을 가지지 않는 것으로 나타나 동일방법 편의의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

하지만 위의 검증만으로 동일방법편의 여부를 판단하는 것은 한계가 있어 동일방법편의를 검증하기 위한 다른 방법인 단일방법요인접근 분석을 실시하였다. 이를 위해 직접 측정하지 않은 잠재적인 동일방법요인을 설정하고 이 잠재변수가 연구모형의 모든 측정값에 영향을 미치는 것을 가정한 동일방법요인 통제모형을 구성하였다. 연구모형과 통제모형의 자유도 변화에 따른 χ^2 의 변화의 유의성, 모형의 적합도, 경로계수의 추정치 변화를 살펴보았다. 연구모형의 모형적합도 지수와 단일 잠재요인을 포함한 통제모형⁷⁾의 모형적합도 지수는 아래 <표 3>에 나타내었다. 통제모형의 적합도 지수는 연구모형에 비해 크게 향상되지 않고 있다. 또 두 모형간의 자유도의 변화에 따른 χ^2 의 변화가 통계적으로 유의미하지 않으며, 통제모형의 적합도 지수도 크게 향상되지는 않았다. 또한 연구모형과 통제모형의 경로계수에서도 큰 차이가 없어 동일방법편의가 심각한 문제를 일으키지 않는 것으로 판단하고 연구모형을 기준으로 가설검증을 실시하였다(Ehrgott, M. et al., 2013; W.M.To et al., 2015; 김진희, 2012; 한봉주, 2010)

<표 3> 조직몰입 연구모형의 적합도 평가

적합도기준	절대적합지수					증분적합지수			간명
	χ^2	χ^2/df	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	TLI	IFI	AGFI
판단기준		≤ 3.0	≤ 0.05	≤ 0.08	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9
연구모형	438.078	4.711	0.048	0.053	0.962	0.956	0.946	0.952	0.930
통제모형	436.990	4.750	0.048	0.054	0.962	0.956	0.927	0.957	0.930

7) 잠재방법요인을 포함한 모형에서 식별의 문제가 발생하여 비측정 방법요인인 잠재변수의 측정 요인적재치를 모두 동일한 값으로 제약하여 분석하였다(Podsakoff et al., 2003).

4. 목표모호성의 인식이 조직몰입에 미치는 영향

〈표 4〉에서는 연구모형의 분석결과를 나타내었다. 먼저, 목표모호성의 각 하위차원은 조직몰입에 부정적인 영향을 미치고 있어 목표모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 가설1을 지지하고 있다. 하지만 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향이 통계적으로 유의미한지 여부는 다르게 나타나고 있다. 먼저, 사명이해 모호성은 조직몰입에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 1-1을 지지하였다. 조직 사명은 구성원의 직무수행을 위한 기초 틀을 제공하며 업무동기로 작용하고, 사람들이 조직을 어떻게 인식하고 기억하는지 조직에 관한 지식을 제공해준다(Weiss and Piderit, 1999). 따라서 구성원의 입장에서 조직 사명이 매력적이고 가치 있다고 느낄 때에는 이를 달성하기 위해 더 많은 노력을 하고 조직성과를 향상시키려는 동기를 가지게 되어(Rainey and Steinbauer, 1999) 조직몰입이 높아지는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 지시적 모호성도 조직몰입에 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 영향을 미치고 있어 가설1-2을 지지하였다. 이는 지시적 모호성의 특성뿐만 아니라 한국의 관료제적 행정문화에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 지시적 모호성은 업무에서 접하는 일상적인 의사결정 및 행동지침과 관련이 있는 것으로(Chun and Rainey, 2005a) 경직적이며 형식주의가 강한 한국 관료제에서는 법규나 절차적인 규정 준수 자체가 업무의 중요한 부분을 차지하고 있다. 이와 같은 상황에서 조직 목표가 개인의 업무에 대한 명확한 지침을 줄 수 없을 때 업무소외감과 역할모호성을 느끼게 되고, 역할모호성의 경험은 조직에 대한 자긍심과 긍정적인 정서상태를 나타내는 것이 힘들어지기 때문에 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

하지만 예상과 달리 평가적 모호성에 대한 인식은 조직몰입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않아 가설 1-3을 지지하지 않는다. 공공조직은 효율성·형평성·대응성·책임성·민주성 등 다양한 행정 가치를 동시에 추구하고 있는데, 객관적이고 수량화 할 수 있는 성과지표는 대부분 효율성이나 효과성을 평가하는 것으로 정부조직에서 추구하는 다른 가치에 대한 평가를 반영하는 것이 어렵다. 또한 공공조직 구성원들은 사회의 중요한 가치를 위해 봉사하고 있다는 데서 조직에 대한 매력을 느낄 수 있어(Balfour and Wechsler, 1990) 평가적 모호성은 조직몰입에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 이해할 수 있다.

마지막으로 우선순위 모호성도 조직몰입에 부정적인 영향을 미치고 있어 가설 1-4를 지지하고 있다. 공공조직은 복잡하고 다양한 이해관계자의 선호와 요구를 반영해야하므로, 어떤 목표를 먼저 달성해야하는지 또는 의사결정을 위해 우선적으로 고려해야 할 가치가 무엇인지는 개인이 처해있는 환경과 상황에 따라 달라질 수밖에 없다. 결국 조직이 추구해야할 목표 간의 우선순위가 다르고 어떤 목표와 가치를 우선적으로 달성해야할지 모호한 상황에서는 조직 목표달성에 관한 개인적 중요성이 낮아지게 되어 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4〉 목표모호성의 하위차원과 조직몰입

경로		표준화계수(β)	SE	t값 (C.R.)
사명이해모호성 →	조직몰입	-0.110**	0.030	-2.966
	집권화	0.091*	0.037	2.009
	공식화	-0.209***	0.027	-4.238
	레드테이프	0.107**	0.094	2.639
지시적모호성 →	조직몰입	-0.259***	0.032	-6.539
	집권화	0.141**	0.039	2.934
	공식화	-0.207***	0.029	-3.991
	레드테이프	0.029	0.099	0.692
평가적 모호성 →	조직몰입	-0.060	0.025	-1.736
	집권화	0.040	0.031	0.922
	공식화	-0.014	0.022	-0.309
	레드테이프	-0.08	0.079	-1.506
우선순위 모호성 →	조직몰입	-0.086*	0.025	-2.574
	집권화	-0.023	0.032	-0.541
	공식화	-0.127**	0.023	-2.787
	레드테이프	0.031	0.080	0.830
집권화	→ 조직몰입	-0.255***	0.033	-7.693
공식화		0.209***	0.062	5.158
레드테이프		-0.109***	0.009	-4.476
연령+		0.097*	0.004	2.219
성별+		0.072**	0.037	2.725
직급+		-0.006	0.013	-0.225
재직기간+		-0.078*	0.027	-1.987

※ 주: +는 통제변수를 나타냄. * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

5. 관료제 조직구조의 매개효과

목표모호성의 하위차원과 조직몰입의 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과를 살펴보았다. 분석결과 목표모호성의 하위차원은 집권화, 공식화, 레드테이프를 매개로 하여 조직몰입에 부정적인 영향을 미치고 있어 가설2를 일부 지지하였다. 즉 목표모호성의 하위차원은 조직몰입의 관계는 직접효과 뿐만 아니라 관료제 조직구조를 통한 간접효과도 나타나고 있는 것이다. <표 5>에서는 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 직접효과와 관료제 조직구조의 매개를 통한 간접효과 및 총효과를 구분하여 나타내었다.

〈표 5〉 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접효과와 간접효과

	사명이해모호성	지시적모호성	평가적모호성	우선순위모호성
직접효과	-0.110**	-0.259***	-0.060	-0.086*
간접효과 ⁸⁾	-0.079**	-0.083*	-0.007	-0.024
총효과	-0.188	-0.341	-0.066	-0.110

※ 주: 계수 값은 표준화된 값을 나타냄 *p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

구체적으로 살펴보면, <표 4>, <그림2>에서 사명이해 모호성($\beta=0.091$, $p<0.05$)과 지시적 모호성($\beta=0.141$, $p<0.01$)은 집권화에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 목표모호성이 높아질수록 집권화 수준이 높아진다는 선행연구의 결과와도 일치한다(Pandey and Wright, 2006; Stazyk and Gordel, 2011; Stazyk et al, 2011). 또한 집권화를 심화시키는 원인이 목표모호성이라는 이론적인 주장에 대한 경험적인 근거를 제시하고 있다(전영한, 2004b). 의사결정의 집권화는 정책활동의 일관성을 유지할 수 있고, 상관의 명령과 지시에 따라 업무를 수행하는 것이 경험이 부족한 부하직원에게는 시행착오의 위험을 감소시켜 주는 장치가 될 수 있기 때문에(김호정, 2004) 조직의 목표가 모호할 때에는 집권화가 높아지는 것으로 이해할 수 있다.

하지만 목표모호성의 하위차원은 공식화에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 평가적 모호성을 제외한 사명이해 모호성($\beta=-0.209$, $p<0.001$), 지시적 모호성($\beta=-0.207$, $p<0.01$), 우선순위 모호성($\beta=-0.127$, $p<0.01$)이 통계적으로 유의미한 수준으로 나타나

8) 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시하여 간접효과의 통계적 유의미성을 확인하였다.

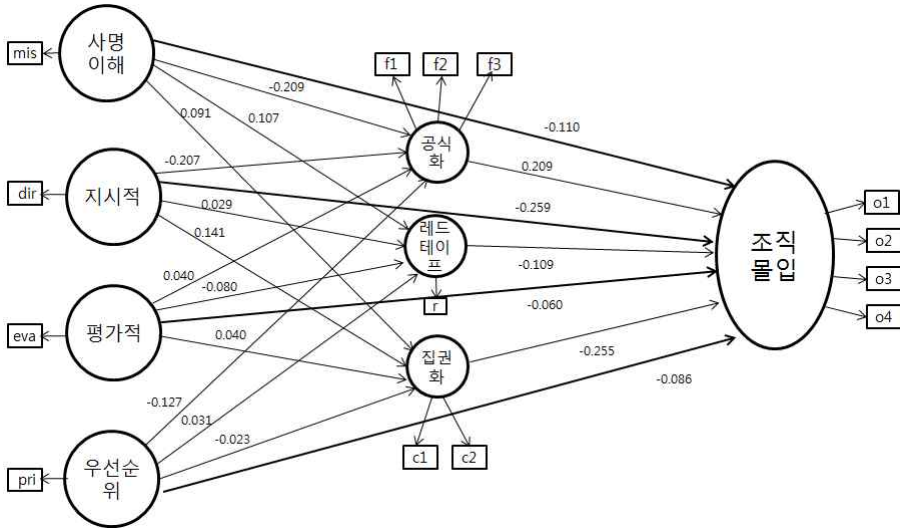
고 있다. Lan and Rainey(1992)은 따라야 할 공식적인 절차에 대한 인식과 목표명료성은 정(+)의 관계가 나타나는데, 이는 응답자가 SOP를 준수하는 것을 목표와 동일한 것으로 보기 때문이라고 설명하고 있다. 이 연구에서도 공무원들은 업무에 대한 공식적인 규정과 절차, 명문화된 법규 자체를 조직목표로 인식하여 공식화 수준이 낮은 것을 목표가 모호하다는 것으로 이해하기 때문에 부(-)의 관계가 나타난 것으로 설명할 수 있다.

레드테이프의 경우 사명이해 모호성만 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 레드테이프 감소에 부정적인 영향을 미친다는 전영한(2004b)의 결과와 다르게 나타나고 있다. 이에 대해 가능한 해석은 두 연구의 측정방식 차이 또는 한국과 미국의 행정환경의 차이에서 비롯된 결과로 이해할 수 있다. 전영한(2004b)은 복수의 문항을 통해 레드테이프를 측정하였고 목표모호성도 객관적인 자료를 통해 측정하고 있지만, 본 연구는 Bozeman(2000)의 방식에 따라 레드테이프를 측정하고 목표모호성도 주관적인 인식을 통해 파악하였다는 차이가 있다. 또 직위분류제를 채택하는 미국과 달리 한국은 직업공무원제와 계급제를 기반으로 정부조직이 구성되어 있다. 따라서 전문성을 가진 공무원 보다 일반 행정가를 양성하며 순환보직으로 업무환경도 주기적으로 변화하기 때문에 과도한 절차적인 규정 자체가 공무원에게 안전망으로 작용할 수 있어 이와 같은 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

관료제 조직구조가 조직몰입에 미치는 영향을 살펴보면 집권화($\beta=-0.255$, $p<0.001$)와 레드테이프($\beta=-0.109$, $p<0.001$)는 통계적으로 유의미한 수준에서 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 반해 공식화는 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나($\beta=0.209$, $p<0.001$) 관료제 조직구조의 매개효과의 방향이 일관되게 나타나는 것은 아니어서 가설2는 일부만 지지하게 된다. 다양한 업무를 동시에 처리해야 하는 공무원은 업무에 관한 명확한 규칙과 절차가 있고 업무처리 방식과 순서가 규정되어 있을 때, 업무결과에 대한 예측가능성과 일관성을 높일 수 있으므로 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 한국 공무원은 연공서열에 따른 승진이 대부분이며 보수체제도 호봉제를 기반으로 하기 때문에 재량과 자율성을 가지고 창의적으로 업무를 수행하여 자신의 탁월한 능력을 인정받으려는 유인이 낮은 편이다. 오히려 관련 규정과 표준적인 절차를 따르는 것이 큰 문제를 만들지 않으며 행정적·법적 책임을 피할 수 있는 안전망으로 작용하기 때문에 공식화는 조직몰입에 긍정적인 영

향을 미치는 것으로 보인다.

〈그림 2〉 연구모형의 분석결과



6. 관리적 직위에 따른 차별적 효과

1) 측정동일성 및 구조동일성 검증

관리적 직위에 따른 조절효과를 파악하기 위해 중간관리자와 집행관료를 구분하여 다중집단분석을 실시하였다. 분석에 앞서 두 집단 간 측정동일성과 구조동일성을 검증하였다. 먼저, 측정동일성을 검증하기 위해 두 집단의 확인적 요인분석을 실시하였다. 아무런 제약을 하지 않은 비제약 모형과 두 집단의 요인적재치가 동일한 것으로 제약한 동일성 제약 모형의 자유도 변화에 따른 χ^2 의 변화량의 유의성을 분석하였다. 비제약 모형의 $\chi^2=264.261$, $df=62$ 로 나타났으며 요인적재치(λ)를 제약한 모형은 $\chi^2=276.279$, $df=68$ 로 나타나 두 모형의 χ^2 의 변화량은 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 따라서 두 집단에서 측정하고자 하는 측정 잠재변수 및 관찰변수에 대해 동일하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 두 집단 간 구조동일성을 검증하였다. 이는 잠재변수 간 경로계수가 집

단 간 동일한가를 검증하는 것으로, 비제약 모형과 구조가중치 모형간의 자유도 변화량 대비 χ^2 의 변화량을 통해 검증할 수 있다(배병렬, 2014b: 347). 비제약 모형의 $\chi^2=484.992$ 이며 $df=186$ 이고 구조가중치 모형은 $\chi^2=539.668$, $df=215$ 로 나타나 $\Delta\chi^2=54.676$, 자유도 변화량은 29로 이는 $p<0.005$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이 결과는 두 집단의 경로계수에서 적어도 한 개 이상은 유의미한 차이가 있음을 의미하며 관리적 직위에 따른 조절효과가 있다고 할 수 있다.

가설검증에 앞서 <표 6>에서는 두 집단의 모형적합도를 나타내었으며, 두 집단 모두 비교적 적합한 모형이라고 판단할 수 있다.

<표 6> 두 집단 간 연구모형의 적합도

적합도 기준	절대적합도지수					증분적합지수			간명
	χ^2	χ^2/df	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	NFI	IFI	
판단 기준		≤ 3	≤ 0.05	≤ 0.08	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9
중간 관리자	233.486	2.511	0.047	0.050	0.958	0.964	0.942	0.964	0.922
집행 관료	251.505	2.704	0.047	0.049	0.961	0.958	0.935	0.958	0.928

2) 다중집단분석

<표 7>에서는 다중집단분석을 실시하여 중간관리자와 집행관료의 경로계수를 비교하여 나타내었다. 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접적인 효과를 보면 두 집단 간 유의미한 영향을 미치는 목표모호성의 하위차원이 다르게 나타나고 있다. 먼저, 중간관리자는 사명이해모호성과 지시적모호성, 우선순위모호성이 직접적으로 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 집행관료는 지시적 모호성과 평가적모호성이 조직몰입에 통계적으로 유의미한 부(-)의 직접효과를 가지는 것으로 나타나 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향이 다르게 나타나고 있었다.

다음으로 두 집단 간 조직몰입으로 가는 경로계수의 차이가 통계적으로 유의미한 차이인지 알아보기 위해 각 경로계수에 동일성 제약을 가하여 분석을 실시하였다. 먼저 두 집단의 평가적 모호성과 조직몰입의 경로에 동일성제약을 가하였을 때, 비제약

모형의 $\chi^2 = 484.992$, $df=186$, 구조가중치 모형의 $\chi^2 = 490.498$, $df=187$ 로 나타나 $\Delta\chi^2$ 에 따른 자유도 변화는 통계적으로 유의미한 수준이었다($p < 0.05$). 마찬가지로 우선순위 모호성과 조직몰입의 경로계수에 동일성 제약을 가하였을 때 $\chi^2 = 484.992$, $df=186$, 구조가중치 모형의 $\chi^2 = 490.309$, $df=187$ 로 $\Delta\chi^2 = 5.317$ 에 $\Delta df=1$ 로 통계적으로 유의미한 수준이었다($p < 0.05$). 결국 평가적 모호성에서 조직몰입으로 가는 경로와 우선순위 모호성에서 조직몰입으로 가는 경로에서 관리적 직위에 따른 유의미한 차이가 나타났다.⁹⁾ 이러한 결과는 관리적 직위에 따라 평가적 모호성과 우선순위 모호성의 영향력이 다르게 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉 중간관리자에게는 우선순위 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치며, 집행관료에게는 평가적 모호성이 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 계층제의 관리적 직위에 따른 목표모호성의 차별적 효과를 확인하였다.

이는 계층제에서 이들의 역할이 다르기 때문에 다른 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다. 정부조직에서 중간관리자는 거시적인 정책기조를 실질적인 정책으로 기획하고, 제도적·정치적 환경에 노출이 많으며 환경적인 제약에서 자원을 배분하며, 조직 내·외부와 협력을 통해 업무를 진행해야하므로 부처 내 다른 맥락적인 목표를 고려해야 하는 위치에 있다. 따라서 이들에게는 조직의 목표 간 우선순위가 분명하지 않을 때 혼란을 겪게 될 수 있어 우선순위 모호성이 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 반대로 집행관료만 평가적 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것은 구체적인 목표가 성과를 향상시킬 수 있다는 목표설정이론은 하위직의 행동을 설명하는 데 유용하다는 Rainey(1993)의 주장에 경험적 증거를 제시하고 있다. 상대적으로 업무가 구체적이며 정형화되어 있는 하위직은 업무에 대한 객관적인 평가지표의 부재가 자신의 노력이 목표달성에 어떻게 기여하는 지 알 수 없게 되어 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같은 분석결과는 계층적인 구조에서 개인의 위치에 따라 행동결정방식과 태도가 다르며, 개인이 맞닥뜨리는 업무와 상황의 차이가 조직구성원의 행동을 설명하는데 유용한 정보를 제공한다는 Wilson(1989)의 주장에 경험적인 타당성을 더해주고

9) 반면 사명이해 모호성은 $\chi^2 = 484.992$, $df=186$, 구조가중치 모형의 $\chi^2 = 485.673$, $df=187$ 로 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 이는 사명이해 모호성은 두 집단 간 유의미한 차이가 나타나지 않는 것으로 관리적 직위에 따른 효과가 나타나는 것은 아니었다.

있다. 또한 이 결과는 향후 공공관리 전략을 수립할 때 관리적 직위에 따른 차별적인 전략이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

〈표 7〉 관리적 직위에 따른 목표모호성의 효과 비교

경로		중간관리자(N=610)		집행관료 (N=697)	
		비표준화계수(b) ¹⁰⁾	SE	비표준화계수(b)	SE
사명이해 모호성 →	조직몰입	-0.112*	0.045	-0.062	0.040
	집권화	0.041	0.047	0.149**	0.055
	공식화	-0.080	0.046	-0.123***	0.033
	레드테이프	0.331*	0.144	0.181	0.123
지시적 모호성 →	조직몰입	-0.187***	0.051	-0.211***	0.041
	집권화	0.130	0.052	0.064	0.057
	공식화	-0.148**	0.051	-0.102**	0.033
	레드테이프	0.045	0.159	0.049	0.126
평가적 모호성 →	조직몰입	0.001	0.036	-0.114***	0.034
	집권화	0.012	0.037	0.038	0.048
	공식화	-0.052	0.036	0.031	0.027
	레드테이프	-0.054	0.144	-0.174	0.108
우선순위 모호성 →	조직몰입	-0.119**	0.037	-0.003	0.034
	집권화	0.034	0.039	-0.062	0.048
	공식화	-0.076*	0.038	-0.053	0.027
	레드테이프	-0.081	0.118	0.214*	0.108
집권화	→조직몰입	-0.367***	0.061	-0.167***	0.037
공식화		0.197*	0.081	0.431***	0.093
레드테이프		-0.028*	0.012	-0.050***	0.012
연령+		0.005	0.005	0.016**	0.005
성별+		-0.006	0.066	0.145**	0.045
직급+		-0.091*	0.037	0.023	0.025
재직기간+		-0.057	0.045	-0.056	0.034

※ 주: +는 통제변수를 나타냄. *p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

10) 비교집단 간 분산의 차이가 존재할 때는 표준화추정치 대신 비표준화 추정치를 비교해야한다. 표준화 추정치는 집단 간 비교가 아닌 각 집단 내에서 서로 다른 변수들을 비교할 때만 이용된다(심준섭, 2013).

V. 결론

공공조직은 민간조직과 달리 효율성·효과성·형평성·책임성 등 다양한 행정가치를 추구해야하고, 특히 정부조직은 저마다 다른 정책기능을 수행하기 때문에 성과를 객관적으로 측정하기 힘든 경우가 많다. 조직몰입은 조직성과에 긍정적인 영향을 미치고 있어, 성과 측정이 어렵고 업무의 관찰가능성이 낮은 공공조직에서 조직성과를 간접적으로 측정할 수 있는 주요한 지표가 될 수 있다. 공공조직 연구자들이 조직몰입에 오랫동안 관심을 가져온 이유도 여기에 있을 것이다. 이 연구에서는 목표모호성의 하위차원을 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성으로 구분하고 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향과 양자의 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과와 중간관리자와 집행관료의 관리적 직위에 따른 차별적 효과를 살펴보았다.

이 연구의 분석결과와 조직관리 측면의 시사점을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 목표모호성이 높다고 인식할수록 조직몰입이 낮아지고 있어 목표모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 주장을 지지하였다. 또한 목표모호성의 하위차원에 따라 조직몰입에 미치는 영향이 다르게 나타나고 있어 어떤 유형의 목표를 구체화하는 것이 조직몰입을 높일 수 있을지에 대한 정보를 제공해주고 있다. 특히 사명이해 모호성과 지시적 모호성이 조직몰입에 직·간접적으로 유의미한 영향을 미치는 것은 조직 사명을 구체화하기 위한 조직 구성원간의 의사소통 채널을 구축하고 조직의 비전과 사명에 관한 정보를 공유하는 것, 구체적인 업무지침을 마련하는 것이 조직성과를 향상시킬 수 있는 인적자원관리 전략이 될 수 있을 것이다. 또한 조직몰입을 높이기 위해서는 조직 사명과 같은 거시적인 목표와 함께 업무와 직접 관련이 있는 일상적인 행동지침이나 업무방식을 나타내는 미시적인 목표 모두 구체화하는 것이 필요함을 보여주고 있다.

둘째, 목표모호성은 관료제 조직구조를 매개하여 간접적으로 조직몰입에 영향을 미치고 있지만 매개효과의 방향은 다르게 나타나고 있다. 특히 집권화, 레드테이프와는 달리 공식화는 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치고 있어 목표모호성과 조직몰입의 관계에서 목표모호성의 부정적인 영향을 완화할 수 있는 장치가 될 수 있음을 확인하였다. 또한 행정현장에서 의사결정을 하고 정책을 집행하는 공무원들은 직무를 수행하는 방식과 절차가 명확하게 규정되어 있는 것이 재량을 행사하는 것 보다 오히려 조직

에 대한 긍정적인 태도를 형성하는 수단이 됨을 알 수 있었다. 이는 행정적인 책임성을 져야하는 공무원에게는 공식화된 절차와 규칙이 업무의 안정성과 예측가능성을 높일 수 있고, 자신의 행동에 대한 안전장치로 작용하기 때문일 것이다.

셋째, 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향이 다르게 나타나고 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 계층제의 위치에 따라 차별화된 인적자원관리 전략을 세울 필요가 있음을 시사해준다. 거시적인 정책기조에 따라 정책을 기획하는 중간관리자에게는 다양한 목표간 우선순위를 명확히 하는 것이 중요한 반면 정책을 집행하는 집행관료에는 업무에 대한 객관적인 평가기준과 정보를 제공하는 것이 조직몰입을 높이는 데 중요하다는 점을 확인하였다.

이 연구결과 이론적 측면에서도 몇 가지 시사점을 제공해주고 있다. 먼저, 목표모호성이 조직행태에 부정적인 영향을 미친다는 이론적인 논의에 대한 경험적인 증거를 제시하고 있다. 합리성과 개인주의 성향이 강한 미국의 행정 환경뿐만 아니라 유교적 가치관과 공동체를 지향하는 한국의 행정 환경에서도 조직 목표에 대한 인식이 개인의 직무태도에 중요한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 둘째, 이 연구의 결과는 Does mission matter? 에 대한 답을 제시해준다. 조직 구성원들은 조직의 목표와 가치를 자신의 목표와 가치로 내재화하며 목표와 사명을 통해 자신의 정체성을 느낄 때 조직몰입이 높아지고 있었다. 결국 조직목표와 사명을 구체화하려는 관리적인 노력이 조직성과를 향상시킬 수 있는 전략임을 시사해준다. 마지막으로, 정부조직의 관료들은 계층제 구조에서 자신의 위치에 따라 행동결정방식과 조직 목표의 영향이 다르다는 Wilson(1989)의 주장에 대한 경험적 증거를 제시하고 있다. 이는 계층제 구조의 위치에 따라 관료가 맞닥뜨리는 목표가 다르다는 것을 의미하고, 결국 관료조직의 계층제와 목표 계층제가 상호 관련이 있다는 것을 보여주고 있다.

하지만, 이와 같은 이론적·실천적인 함의에도 불구하고 이 연구에는 몇 가지 한계가 있다. 먼저, 이 연구의 분석자료는 독립변수와 종속변수를 모두 동일한 설문자료에서 구성하였으므로 동일방법편의의 발생 여지가 있다. 동일방법편의를 진단하고 통제하려는 노력은 하였지만 여전히 이 문제에서 자유로울 수 없다는 한계가 있다. 둘째, 목표모호성의 하위차원을 단일문항으로 측정하여 단일조작화의 문제와 구성개념 타당성에 있어서 제약이 생길 수 있으며 향후 연구에서는 이에 대한 보완이 필요할 것이다. 셋째, 이 연구는 한국 중앙행정기관 공무원을 대상으로 하였는데 이론의 보다 포괄적인 적용과 개발을 위해서는 정책과정에서 역할과 공공성의 정도가 다른 지방정

부, 준정부 조직 등의 구성원을 대상으로 목표모호성 연구를 확장할 필요가 있다. 마지막으로 호손실험에서와 같이 조직에서의 인간관계적인 특징이 조직몰입에 영향을 미칠 수 있음에도 이 연구에서는 이와 관련된 변수를 포함하지 않았다. 따라서 향후 연구에서는 목표모호성이 조직 내 인간관계와 조직문화에 미치는 영향을 분석한다면 목표모호성 이론의 정교화와 공공관리의 학문적인 발전에 공헌을 할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 권태욱·전영한(2015). 목표모호성, 사업성과 그리고 관리적 재량: 한국 행정부처의 재정사업 분석. 『한국행정학보』 49(2): 119-147
- 김호정.(2004). 조직구조와 조직효과성. 『한국조직학회보』, 1(2): 25-56.
- 김호균·김정인.(2013). 미국 NPO 조직에서의 조직공정성, 조직몰입, 조직시민행동간 관계고찰: 교차수준 분석(cross-level study) 을 중심으로. 『한국행정학보』, 47(2): 161-187.
- 김진·금현섭(2017). 조직 목표 명료성의 다차원성과 친조직적 부정행위의 관계에 관한 연구. 『한국행정학보』 51(4): 149-179.
- 김진희 (2012). 인사제도의 내재화, 직무몰입, 역할피로 및 이직의도와의 관계에 대한 연구. 『노동정책연구』, 12(3): 119-145.
- 류은영·류병곤.(2012). 공사조직의 조직구조와 조직효과성간의 비교 연구 :다차원적 조직몰입의 매개효과 검증. 『지방정부연구』, 16(3): 437-468.
- 박정호. (2018). 목표명확성이 공공봉사동기(PSM)에 미치는 영향에 관한 연구: 심리적 임파워먼트의 조절효과를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 17(1): 195-219.
- 박천오. (2012). 『한국 정부관료제』 서울: 법문사.
- 배병렬. (2014a). 『LISREL 9.1 구조방정식 모델링 -원리와 실제』 서울: 청람.
- _____. (2014b). 『Amos 21 구조방정식 모델링 -원리와 실제』 서울: 청람.
- 신황용·이희선. (2013). 조직공정성과 조직몰입 및 혁신적 업무행동 간의 구조적 인과관계 분석. 『한국행정학보』, 47(3): 157-179.
- 심준섭. (2013). 『구조방정식모형 -이해와 활용-』 서울: 법문사.
- _____. (2015). 행정학 연구에서 구조방정식모형 활용: 문제점 검토와 제언. 『한국행정학보』, 49(3): 453-485
- 정광호·조경호. (2005). 목표관리제의 주요 쟁점과 과제: Robert Behn의 공공관리 주요 질문들

- (The Big Questions of Public Management)을 중심으로. 『행정논총』, 41(3): 155-187.
- 전영한. (2004a). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 『한국행정학보』, 38(5): 49-66.
- _____. (2004b). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 『행정논총』, 42(4): 1-21.
- 한봉주. (2010). 조직문화와 리더십이 구성원의 행태에 미치는 영향연구: 조직유형별 비교. 『한국행정연구』, 19(1): 201-240.
- Angle, Harold L. and Perry, James L. (1981). An Empirical Assessment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26(1): 1-14.
- Balfour, D. L. and B. Wechsler. (1996). Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations. *Public Productivity & Management Review*, 19(3): 256-277.
- _____. (1990). Organizational commitment: A reconceptualization and empirical test of public-private differences. *Review of Public Personnel Administration*, 10(3): 23-40.
- Bandura, Albert. (1989). Self-regulation of motivation and action through internal standards and goal systems. In Pervin, Lawrence A. (Ed), *Goal concepts in personality and social psychology* (pp. 19-85). Hillsdale, NJ, England: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4): 313-324.
- Bourgeois, L. J. (1980). Performance and Consensus. *Strategic Management Journal*, 1(3): 227-248.
- Bozeman, Barry. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Buchanan, B. (1974). Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment. *Public Administration Review*, 34(4): 339-347.
- _____. (1975). 'Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private managers. *Administration and Society*, 6(4): 423-438.
- Caillier, J. G. (2016). Does Public Service Motivation Mediate the Relationship between Goal Clarity and both Organizational Commitment and Extra-Role Behaviours?. *Public Management Review*, 18(2): 300-318
- Cho, Kyung-Ho and Lee, Seok-Hwan. (2001). Another Look at public-private distinction and organizational commitment: A cultural explanation. *International Journal of Organizational Analysis*, 9(1): 84-102.
- Chun, Young Han and Rainey, Hal. G. (2005a). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies.

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.
- _____. (2005b). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- Downs, A.(1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, Mass:Little, Brown and Co.
- Ehrgott, M., Reimann, F., Kaufmann, L., and Carter, C. (2013). Environmental Development of Emerging Economy Suppliers: Antecedents and Outcomes. *Journal of Business Logistics*, 34(2): 131-147
- Fischer, Ronald and Mansell, Angela. (2009). Commitment across cultures: A meta-analytical approach. *Journal of International Business Studies*, 40: 1339-1358.
- Glisson, Charles and Durick, Mark. (1988). Predictors of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Human Service Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 33(1): 61-81.
- Jung, Chan Su and Rainey, Hal. G. (2010). Goal ambiguity research in government In *Public management and Performance: research Direction*. 34-59. Cambridge University Press.
- _____. (2011). Organizational Goal Characteristics and Public Duty Motivation in U.S. Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1): 28-47.
- Jung, Chan Su. (2014a). Why are goals important in the public sector? Exploring the benefits of goal clarity for reducing turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1): 209-234.
- _____. (2014b). Organizational Goal Ambiguity and Job Satisfaction in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4): 955-981.
- Kelemen, Mihaela. (2000). Too Much or Too Little Ambiguity: The Langeage of total Quality Management. *Journal of Management Studies*, 37(4): 483-498.
- Lan, Zhiyong and Rainey, Hal G. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2 (1): 5-28.
- Lowi, Theodore J. (1979). *The end of liberalism*. New York: W. W. Norton.
- Michael, James and Yukl, Gary. (1993). Managerial Level and Subunit Function as Determinants of Networking Behavior in Organizations. *Group & Organization Management.*, 18(3): 328-351.
- March, James a. and Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen etc.: Universitetsforlaget.

- Mathieu, John E., Zajac, Dennis M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological bulletin*, 108(2): 171-194.
- Meier, Kenneth J. (1985). *Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics* S. Martin's Press Inc New York.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., and Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the agency: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1): 20-52.
- Meyer, John P., and Natalie Allen. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1): 61-89.
- Michael, James and Yukl, Gary. (1993). Managerial Level and Subunit Function as Determinants of Networking Behavior in Organizations. *Group & Organization Management*., 18(3): 328-351.
- Miller, Gary. (2000). Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 289-328.
- Molnar, Joseph J, and Rogers, David L. (1976). Organizational Effectiveness: An Empirical Comparision of the Goal and System Resource Approaches. *The Sociological Quarterly*, 17(3): 401-413.
- Moon, M. Jae. (2000). Organizational commitment revisited in new public management. *Public Performance and Management Review*, 24(2): 177-94.
- Mowday, R. T., Porter, L. W. and Steers, R. M. (1982). *Employee - organization Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. New York: Academic Press.
- Pandey, Sanjay K. and Rainey, Hal G. (2006). Public Managers' Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models. *International Public Management Journal*, 9(2): 85-112.
- Pandey, Sanjay K. and Scott, Patrick G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures.. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 553-580.
- Pandey, Sanjay K. and Wright, Bradley E. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4): 511-532.
- Park, Sung Min and Rainey, Hal G. (2007). Antecedents, Mediators, and Consequences of

- Affective, Normative, and Continuance Commitment: Empirical Tests of Commitment Effects in Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 27(3): 197-226.
- Perry, James L. and Wise, Lols R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public administration review*, 50(3): 367-373
- Porter, Lyman W., Steers, Richard M. and Mowday, Richard T. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of applied psychology*, 59(5): 603-609.
- Podsakoff P. M. S. B. MacKenzie, J. Y. Lee and N. P. (2003). Common Method Biases in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5): 879-903.
- Rainey, Hal. G. (2009). Understanding and Managing Public Organization. 4th edition. Jossey-Bass.
- _____. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration and Society* 15(2): 207-42.
- _____. (1993). Toward a theory of goal ambiguity in public organizations. In *Research in public administration* 2: 121-166.
- Solinger, Omar N., van Olffen, Woody and Roe, Robert A. (2008). Beyond the three-component model of organizational commitment. *Journal of Applied Psychology*, 93(1): 70-83.
- Stazyk, Edmund C. and Goerdel, Holly T. (2011). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 645-672.
- Stazyk, Edmund C., Pandey, Sanjay K., and Bradley E. Wright. (2011). Understanding Affective Organizational Commitment: The Importance of Institutional Context. *The American Review of Public Administration*, 41(6): 603-624.
- Steers, Richard M. (1977). Antecedents and Outcomes of Organizational Commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1):46-56.
- Steinhaus, Carol S. and Perry, James L. Organizational Commitment: Does Sector Matter?. *Public Productivity & Management Review*, 19(3): 278-288.
- Yang, Kaifeng and Pandey, Sanjay K. (2009). How Do Perceived Political Environment and Administrative Reform Affect Employee Commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 335-360.

- Weiss, J. A. and Piderit, S. K. (1999) The value of mission statements in public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 193-224.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, Inc.
- Wilson, P. A. (1999). A theory of power and politics and their effects on organizational commitment of senior executive service members. *Administration & Society*, 31(1): 120-141.
- W.M.To, E.F.Martin Jr.b, Billy T.W. Yua. (2015), Effect of management commitment to internal marketing on employee work attitude, *International Journal of Hospitality Management* 45: 14-21

Abstract and Key Words

A Study on the Goal Ambiguity and Organizational Commitment of Public Organizations: Focusing on the Mediating Effect of Bureaucratic Structure and the Moderating Effects of Managerial Positions

Song, Sunghwa

Ministry of National Defense

This study examined how the goal ambiguity affects organizational commitment, and the mediating effect of bureaucratic structure and the moderating effects of managerial positions. Using a structural equation model(SEM), the research analyzed survey data gathered from public officials working in 40 central government agencies in Korea. As a result, goal ambiguity has a negative effect on organizational commitment, and it varied depending on the dimensions of goal ambiguity. There was also a mediating effect through the Bureaucratic structure. In addition, the effects of each dimension of goal ambiguity is different depending on the managerial positions. These results provide the following implications. First, differences in the effect of dimensions of goal ambiguity provide information on what types of goals need to be specified to increase organizational commitment. Second, it suggests that administrative efforts to define the organization's mission and establish clear procedures can be a public managerial strategy to enhance organizational commitment. Third, the effects of goal ambiguity vary depending on the managerial level within the organization, implying that it is necessary to establish different HRM strategies according to one's level within the hierarchy.

[Key Words: Goal ambiguity, Organizational commitment, Bureaucratic structure, Managerial positions]