

## 자기조직화적 OCB를 활용한 지방행정평가

임 재 강\*

### 〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 선행연구의 분석
- III. 조직시민행태의 자기조직화적 개념화
- IV. 실증분석
- V. 시사점과 결론

이 논문에서는 참여정부의 지방행정혁신평가와 자체평가과정에서 직무태도분야에 대한 평가항목이 비교적 소홀히 취급되고 있는 점을 문제점으로 지적하고 지방행정평가의 발전을 위하여 자기조직화적 조직시민행태 개념을 활용할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 연구방법론으로는 연역적 방법과 귀납적 방법을 사용하였으며 먼저 자기조직화원리에 근거하여 조직시민행태의 개념과 구성요인을 도출하였고 이를 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석으로 검증하고 혁신우수조직과 일반조직의 구성원을 대상으로 상호 비교하였다. 연구결과 자기조직화적 조직시민행태 개념을 활용하여 지방자치단체 공무원의 행정혁신성과를 비교 평가하면 유의미한 시사점을 얻을 수 있음을 확인하였으며 특히 혁신우수 지방자치단체 공무원들은 동요의 창조와 자기초월의 부문에서 많은 활동을 하고 있음을 알 수 있었다.

□ 주제어: 조직시민행태, 지방행정평가, 자기조직화

\* 경운대학교 경찰행정학부 교수

## I. 서론

1970년대 말부터 영미에서 시작된 신공공관리(NPM)적 정부혁신 패러다임이 세계를 지배하고 있다. 우리나라도 1990년대 후반부터 중앙정부차원에서 개방형 임용제, 성과급제, 목표관리제, 책임운영기관제도, 행정서비스헌장제도 등을 도입하였으며, 지방정부에서도 민선 지방자치 10년 동안 성과주의를 중심으로 혁신을 강력하게 추진해 왔다.

참여정부에서도 지방자치단체 혁신을 위한 기본전략으로 공무원을 개혁 대상으로부터 개혁 주체로 인정하고 혁신에 동참하도록 유도하고 있으며, 혁신적 조직문화를 개발하고 공무원들이 학습능력을 최대한 강화하도록 하는 조직역량 접근방식을 택하고 있고, 혁신의 기본 과제로 지방분권 확대, 자치역량 제고, 주민참여 강화, 지역 불균형 시정 등을 설정하고 있다. 특히, 2005년에 들어와 참여정부에서는 ‘혁신선도자치단체선정’과 ‘지방행정혁신평가’, 그리고 ‘지방행정혁신 온라인 공유방 운영실적 종합평가’ 등을 통해 자치단체간의 혁신경쟁을 유도하는 전략을 구사하고 있다.

이 논문에서 관심을 갖고 있는 부분이 참여정부의 지방행정혁신평가와 자체평가분야이다. 먼저, 우리나라의 지방행정혁신평가는 미국의 정부성과평가(GPP)에 비해 하향식, 관리적 평가의 성격이 강하고 평가의 목적이나 초점이 불명확하고 평가방법 또한 타당성과 신뢰성을 확보하는 데 한계가 있는 것으로 지적되고 있다(문원식, 2005). 또한 우리나라 지방자치단체는 2001년 5월에 시행된 「정부업무무등의평가에관한기본법」(이하 평가기본법)에 근거하여 지방자치단체 스스로 성과를 평가하는 자체평가와 중앙행정기관에 의한 합동평가와 개별평가를 하고 있으나 평가기본법의 대체입법안으로 국회에 제출된 「국정평가기본법」이 제정될 경우 평가의 중심은 자체평가가 될 것이다. 그러므로 지방자치단체의 성과관리 수단으로서 자체평가가 정착될 수 있도록 전문평가인력 확보, 교육훈련 강화, 자체평가프로그램 개발 등 지방자치단체의 평가역량을 제고하기 위한 노력이 절실한 실정이다(박해육·조형석, 2005; 박해육, 2004).

연구자의 생각으로는 지방행정평가의 발전을 위해서 다른 무엇보다 중요한 것이 평가도구의 지속적 발전이다. 지방행정평가의 성공을 위해서는 지방행정혁신평가 및 지방자치단체의 자체평가과정에서 지방자치단체 공무원 누구나 수용할 수 있는 평가도구의 마련이 급선무이다. 이 연구의 목적은 이러한 지방행정평가도구의 개선과 관련하여 조직시민행태(이하, OCB) 개념의 활용 가능성을 탐색하려는 것이다.

‘조직시민행태<sup>1)</sup>’(OCB: Organizational Citizenship Behavior)란 ‘역할 외의 공헌행동’

1) 경영학계에서는 OCB를 조직시민행동으로 번역하고 있지만 행정학자들은 오래전부터 Behavior

을 지칭하는 조직이론으로서 도움(helping), 협동(cooperation), 공유(sharing), 자발(volunteering), 기부(donation) 등의 의미를 함유한 일련의 행동을 포괄적으로 지칭한다.

이 연구에서는 OCB 개념의 한국적 적실성을 높이고 지방행정평가도구로서의 가능성을 검토하기 위하여 자기조직화 관점에서 접근하고자 한다. 기존의 OCB 이론을 배척하고 자기조직화 관점의 OCB 개념과 척도를 모색하려는 이유는 모든 이론은 시간과 공간에 따라 형성되고 발전되기 때문에 미국의 이론을 우리 행정 현실에 그대로 적용할 수 없기 때문이다. 또한 현재의 OCB 개념 체계는 변화와 혁신의 소용돌이에 놓여 있는 한국행정환경을 반영하지 못하고 있기 때문이다.

이에 따라서 연역적 접근방법으로 조직시민행태에 대한 자기조직화 관점의 개념화(conceptualization)를 시도하고 이를 다시 귀납적 방법으로 실증조사 하도록 할 것이다. 전개순서상 우선 조직시민행태 개념의 역사와 구성요인에 관한 선행연구를 고찰할 것이며 자기조직화원리에 의거하여 연역적으로 조직시민행태 개념과 구성요인을 도출하고 이를 전문가에 의한 내용타당성 분석, 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 거쳐 구성개념 타당성을 검증하고 이렇게 도출된 설문문항으로 혁신우수조직의 공무원과 일반조직의 공무원간의 OCB를 상호 비교할 것이며, 이를 통하여 자기조직화적 조직시민행태 개념이 지방행정평가 도구로서 기능할 수 있는지를 검토할 것이다.

## II. 선행연구의 분석

### 1. 조직시민행태 개념의 유용성

먼저, 조직시민행태 개념이 왜 우리의 관심사가 되어야 하는지에 관하여 지방행정혁신에 대한 기여의 측면, 지방자치단체 성과 측정도구로서의 활용 측면을 중심으로 이해를 구하고자 한다.

---

를 Action과 구분하여 '행태'로 번역해 왔기 때문에 이 연구에서는 조직시민행태로 지칭하고자 한다. '행태'라는 용어 속에는 '행태주의'나 '조직행태론'에서 보듯이 의식적·계획적이며 장기적으로 반복되는 관습적 행위라는 의미까지 담겨 있기 때문에 엄연히 '행동'과 구별된다.

### 1) 지방행정혁신과 조직시민행태

그동안 한국정부는 합리주의적·신공공관리(NPM)적 기법 도입에 너무나 충실했기 때문에 기법 이식에 필요한 인프라 준비 없이 성급하게 혁신을 추진하여 문제점이 발생하였다(권해수, 2005; 김경한, 2005; 조성한, 2005). 비록 관료제의 병리와 비효율성을 제거하기 위한 개방형직위제, 성과관리제, 목표관리제, 직무성과계약제 등 NPM 기법들의 적용이 당위적으로 필요한 측면도 있었지만 공무원의 자발성과 능동적 참여를 유도하지 못하고 수동적이고 방어적이 되도록 만든 측면이 있었다.

그러나 부천시의 목표관리제(MBO) 구축과 균형성과표(BSC) 도입 사례와 같이 공무원들을 먼저 이해시키고 그들의 동의와 참여를 확보하지 않는 개혁은 실패하고 만다(이석환, 2005). 혁신이란 기본적으로 낡은 과거의 부정이며 미래의 창조이기 때문에 이해당사자인 공무원의 적극적 참여의지가 필수적이다. 그러므로 정부혁신은 경쟁과 협력의 조화(양기용, 2004; 이형우, 2005; 권기현, 1997: 24; Touraine, Alain, 2000: 41-42; 리스본 그룹, 2000: 15-16; Kohn, Alfie, 1995: 3-406), 합리적·계량적·근대적 혁신전략뿐만 아니라 탈합리적·질적·탈근대적 혁신전략을 보완하는 방향으로 진행되어야 한다(김선명, 2005; 김명환, 2005; 이희태, 2005). 이러한 탈합리주의적 혁신전략은 공무원 스스로가 행정을 창조하며 변화시킬 수 있는 능동적 존재가 되고 공무원들이 혁신참여의식과 혁신주인의 의식을 높여 공무원이 공공부문을 스스로 변화시켜 나갈 것을 주문한다.

이러한 공무원 중심의 혁신전략<sup>2)</sup>에서 OCB의 효용가치가 높다. 현대행정환경은 불확실성이 나날이 증대하고 있기 때문에 미래 예측이 불가능하고 조직규정에도 없는 업무가 갑자기 생겨나고 폭증하는 경우가 빈번한데 만일 공무원들이 규정된 근무시간에만 일하고 법제화된 업무만 수행한다면 한국행정은 정체와 퇴영을 면치 못할 것이다. 그러므로 행정환경의 소용돌이에 따라 급증하는 새로운 혁신과제를 공무원들이 자발적으로 수행하고 기꺼이 봉사하도록 유도하는 동기유발장치로서 OCB를 활용할 필요가 있다. OCB는 조직에 헌신하는 공무원들의 바람직한 행동들을 권장하고 이의 평가를 통해 인센티브를 제공하는 길을 열어 놓고 있다. 또한 OCB는 신공공관리식 과잉경쟁의 부작용을 보완하고 공무원의 능동적인 혁신참여를 유도하는 측면이 있다.

2) 송하중(2000)의 소프트웨어지향적 개혁, 최봉기(2000)의 소프트웨어 혁신, 박세정(2000a; 2000b)의 질적 개혁 등이 조연하고 있는 공무원의 적극적인 동참과 주도적인 개혁 참여는 자기조직화와 맥락상 연결되어 있다.

## 2) 지방행정평가와 조직시민행태

현재 정부가 추진하고 있는 성과평가제도에는 정부업무평가제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 성과급보수제도, 성과감사, 책임운영기관에 대한 평가 등이 있으며 우리나라 지방행정 평가에 대한 성과평가는 1999년부터 본격적으로 시작되었다.

일반적으로 중앙정부보다는 지방정부의 성과평가가 용이하다고 알려져 있지만, 지방정부 역시 나름대로 복합적 업무에 공동생산구조적 성격을 갖고 있기 때문에 계량화와 가중치 설정의 난점이 있고 수용성을 확보하기 어려운 면이 있다. 2005년 처음 실시된 지방행정혁신 평가도 비록 대통령이 주재하는 전국 지방자치단체장 혁신토론회에서 지방행정혁신평가의 필요성과 공정성에 대한 토론으로 혁신성과평가의 수용성을 확보하려 하였고, 민간부문 전문가들이 참여하는 지방행정혁신평가단을 구성하여 객관성을 담보하고, 정량지표를 중심으로 하되 정성지표를 보완하는 평가방식을 채택하는 등 완벽을 기하고자 하였으나 미비점 역시 지적되고 있다.

지방행정혁신평가에서 혁신역량은 2개 분야 7개 항목을 중심으로 평가하고 있는데, 2개 분야는 혁신기반역량, 혁신관리역량으로 구분되며 혁신기반역량에는 혁신비전과 전략, 혁신추진조직의 2개 항목이 포함되며, 혁신관리역량에는 혁신과제발굴 및 시행, 혁신교육활동, 혁신공유활동, 혁신활동관리, 혁신장애 극복 및 관리의 5개 항목이 포함되어 있다.

그러나 이러한 혁신평가항목에는 직무태도의 측정에 소홀한 면이 있다. 모든 행정활동의 기초가 되는 것이 직무만족, 조직몰입, 조직시민행태 등의 직무태도라고 할 수 있으며 지방자치단체 공무원들의 혁신역량강화는 의식과 태도, 그리고 윤리적 가치관이 핵심적이기 때문에 문제가 아닐 수 없다. 현재 지방자치단체장이 자체적으로 그 소속 공무원에 대해 실시하는 자체평가과정에서 직무태도 측정을 해도 되고 안 해도 무방한 정도로 인식하는 경향이 있지만 직무태도평가는 지방자치단체의 장이 소속 공무원의 직무태도를 파악할 수 있는 정보수집창구가 될 수 있으며 이러한 직무태도측정을 통해 내부고객인 자치단체공무원에 대한 리더십 강화 및 조직관리방식의 개선을 도모할 수 있기 때문에 중요도가 높다. 따라서 전국단위인 지방행정혁신평가에서 직접 직무태도를 측정하지 않더라도 최소한 지방자치단체의 자체평가과정에서 직무태도 측정과 혁신관리에의 반영이 이루어지도록 여러 방안을 모색할 필요가 있다.

최근 학계에서도 다양한 직무태도 개념들을 성과측정의 도구로 활용하는데 주목하고 있다. 조직몰입 개념을 조직의 성과분석의 도구로 활용하려는 시도가 있었으며(이석환·조경호, 2005) 이미 많은 연구에서 OCB는 성과측정도구 혹은 조직유효성 측정도구로서 사용하고 있다(강여진·장지원, 2005; 강제상, 2003). 이렇듯 OCB 개념은 지방자치단체 공무원들

의 혁신의식과 혁신태도를 파악할 수 있는 자료를 제공하고 공무원들의 혁신의지, 혁신인식, 혁신열기를 개선하는데 유용하게 활용할 수 있다.

## 2. 조직시민행태의 개념

### 1) 일반적 개념

행정관리에 있어 OCB의 중요성이 더해가고 있지만 OCB의 개념은 아직 확고하지 않으며 이와 유사한 조직행동을 지칭하는 학술용어만도 ‘조직내 친사회적 행동’(Prosocial Organization Behavior: Brief & Motowidlo, 1986; George, 1991; Puffer, 1987), ‘자발적 조직 행동’(spontaneous organizational behavior: George & Brief, 1992), ‘역할외 행동’(Extra-Role Behavior: Van Dyne & Cummings, 1995), ‘반역할 행위’(Counter-Role Behavior: Staw & Boettger, 1990) 등 혼란스럽다.

우리나라에서도 경영학계에서는 ‘조직시민행동’(송경수, 1996; 김재복, 1998)과 ‘자발적 조직행동’(이희자, 1998)으로, 행정학자들은 조직시민행태에 대해 “공식적인 보상을 염두에 두지 않고 공식적 직무역할 외의 원조나 도움을 제공함으로써 조직의 기능을 효과적으로 증대시키려는 행태”(김호정, 1999) 혹은 “조직구성원으로서 누리는 권리에 상응한 책임 있는 행동”(김재복, 1998: 109; 정윤길·이규만, 2000: 324), “조직에 의해 공식적으로 규정되어 있지는 않지만 조직구성원 스스로가 행하는 자발적인 행동으로서 조직의 효율성 증진에 기여하는 행위”(김영환, 2003) 등으로 정의하고 있다.

### 2) 유사 개념

조직시민행태에 관한 개념은 아직 정립되지 않아 혼돈되기 쉬운 여러 유사개념들이 사용되고 있다. 그중 친사회적 조직행동과 조직자발성행동을 살펴본다.

#### (1) 친사회적 조직행동

Brief와 Motowidlo(1986)는 친사회적 조직행동을 “조직구성원에 의해서 행해지며, 타인이나 조직의 안녕과 복지를 증진시키는 행위로서 개인·집단·조직의 이익을 증진시킬 목적으로 수행하는 행동이다.”라고 정의하고 있다. 조직시민행태가 조직유효성에 기여하는 행동

만을 의미한다면 ‘친사회적 조직행동’은 순기능적(functional) 친사회적 조직행동과 역기능적(disfunctional) 친사회적 조직행동 모두를 포함한다는 점에서 차이가 난다.

## (2) 조직자발성행동

조직자발성행동(organizational spontaneity)이란 George & Brief(1992: 310-329)가 제시한 개념으로서, ‘조직효과성에 기여하며 그 대가로 보상이 주어지는 자발적인 역할외적 행동’이며, 동료돕기, 화재나 도난 등의 위협적인 상황에서의 조직보호, 건설적 제안, 자기개발, 조직선전(spreading goodwill)이라는 5가지 행동유형이 있다.

이러한 조직자발성행동은 조직의 보상시스템에 의해서 그 대가가 보상된다는 점에서 공식적 보상을 제외하는 OCB와 구별된다. 그리고 George와 Brief(1992)는 조직자발성의 구성요인을 설정하면서 양심행동과 신사행동 등을 제외하였다.

## 3. 선행연구의 한계

조직시민행태 개념의 심층적 이해를 위해 선행연구를 역사적 발전단계별로 고찰하고 그 한계점을 살펴본다.

먼저 조직시민행태의 연구가 시작된 경위와 역사를 보면 다음 표와 같다(표 1).

〈표 1〉 조직시민행태의 연구사

구 분	시 기	학 자	연 구 초 점
OCB 이전	1930년대	Barnard (1938)	■ 협동과 자발적 의지의 중요성을 인식
	1960년대	Katz (1964)	■ 자발적인 역할외 행동을 인식
OCB 이후	조직시민행태 개념의 등장 (1980년대)	Smith, Organ & Near (1983) Bateman & Organ (1983) Staw (1984) Organ (1988)	■ 성과의 확장 개념으로서의 조직시민행태의 연구 ■ 조직시민행태의 하부 구성요인에 대한 연구
	조직시민행태 개념의 이론화 (1990년대)	Graham (1991) Van Dyne <i>et al.</i> (1994) Morrison(1994)	■ 시민의식 관점의 등장

### 1) 초기 연구

조직시민행태의 개념적 근원은 Chester Barnard에로 거슬러 올라간다. Barnard (1938)는 조직을 협동적 노력의 결합체로 이해하였으며 조직구성원들이 조직을 위해 자발적으로 협동하려는 의지(willingness to cooperate)에 주목하였다.

Barnard보다 직접적으로 조직시민행태의 연구에 도움을 주고 있는 학자인 Katz (Katz & Kahn, 1966)는 조직이 필요로 하는 3대 조직행동을 제시하였다(표 2).

〈표 2〉 Katz의 조직내 행동유형

1. 시스템에의 참가 및 유지: 조직에 남으려는 행동
낮은 결근율과 이직율
2. 역할수행: 맡은 직무를 충실히 수행하는 행동
성과의 양적기준과 질적기준의 충족 또는 초과
3. 혁신적이며 자발적 행동: 직무 이상의 역할의 행동
동료와의 협동 조직을 보호하는 활동 조직개선을 위한 창의적 제안 추가적 책임수행을 위한 자기훈련 및 개발 외부환경에 대해서 조직에 우호적 분위기 창출

자료: Katz & Kahn(1966), p. 377의 수정.

Katz가 제시한 조직행동의 유형은 첫째, 조직에 계속 남아 있으려는 행동, 둘째, 개인에게 맡겨진 역할을 충족시키는 역할내 행동(in-role behavior), 셋째, 개인에게 맡겨진 역할 수준을 뛰어넘는 자발적인 역할외 행동(extra-role behavior, supra-role behavior) 등이다. Katz는 역할외 행동의 중요성에 대하여 “조직기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 조직 구성원들이 규정된 직무기술서 이상의 일들을 해야만 한다. 만일 직무기술서 및 계약서에 따라서 규정된 행위만을 한다면, 그 조직은 결국 망하게 될 것이다. 그 시스템이 유지되도록 하기 위해서는 상호 협동하는 수많은 행동들이 있어야 한다”(Katz, 1964: 133)라고 언급한 바 있다.



## 2) 역할외 관점의 조직시민행태

Katz 이후에 조직시민행태의 개념을 정립한 학자가 Smith와 Organ이다. Organ은 조직 시민행태를 체계적으로 집대성한 학자로서, 성과의 확장된 개념으로서 OCB를 제안하였다 (Organ, 1977). 또한 그는 조직시민행태의 요인으로 순응, 이타주의, 의존성, 청결, 불평과 험담 안하기, 자원을 낭비하지 않기, 협동 등을 제시하였고(Bateman & Organ, 1983), 조직시민행태의 하위 구성요인을 체계적으로 분류하였으며(Smith, Organ & Near, 1983), 현재 가장 일반적으로 수용되고 있는 조직시민행태의 개념 정의와 5대 하위 구성요인을 정립하였다(Organ, 1988). Organ은 '규정의, 보상외의 조직 순기능적인 조직 행동'이 조직시민행태라고 정의하고 그 특징을 첫째, 조직시민행태는 계약에 따라 명시된 직무기술서상의 역할이 아니라 개인이 선택한 자유재량의 행동이다. 둘째, 조직의 보상 시스템에 의해서 직접적이고 공식적으로 보상되지 않는다. 셋째, 총체적으로 조직 효과성에 공헌하는 행동이라고 설명하였다.

## 3) 시민의식 관점의 조직시민행태

Graham(1991: 249-270)은 정치학에서 다루는 시민의식(civic citizenship)에 대한 연구를 토대로 기존 연구의 틀을 넘는 광의의 조직시민행태의 개념을 제안하고 이론화하였다. Cooper(1986: 195-220)는 시민의식을 '권한과 책무를 가진 집단내 개별 구성원의 신분과 역할'로 정의하였는데 이를 활용하여 Graham이 시민의식을 '어딘가에 소속됨으로 인하여 얻어지는 신분에 따른 권리와 책임'이라고 하여 조직시민행태의 개념으로 활용한 것이다.

이와 같이 Graham(1991)은 조직시민행태를 시민의식(civic citizenship)에 바탕하여 전통적인 역할 관련 의 직무상 행동뿐만 아니라 역할외 행동, 조직참여와 같은 정치적 행동까지도 포함하는 것이라고 규정하고 있다. 즉 조직시민행태를 '어딘가에 소속된 신분에 따르는 권리와 책임'이라고 정의하였고, 구성요인으로는 시민의 권리인 민권(civil rights)과 연계하여 복종(obedience), 정치권(political rights)과 연계하여 충성(loyalty), 사회권(social rights)과 연계하여 참여(participation) 등을 제시하였다.

## 4) 선행연구의 한계

조직시민행태에 관한 선행연구의 한계는 첫째, 산업화 사회의 안정된 환경을 전제로 개념이 형성되어 왔다는 것이다. 선행연구의 개념들은 격동·격변하는 지식정보화사회의 행정환

경을 반영하고 있지 못한 한계점이 있다.

둘째, 다른 개념과 마찬가지로 OCB 역시 미국을 중심으로 한 외국에서 개념화되고 검증된 것들이라는 점이다. 모든 이론은 그 시대의 상황을 반영하는 것이며 Organ과 Graham의 조직시민행태에 관한 개념과 구성요인도 80년대와 90년대 미국의 상황에 공헌적인 것이었을 뿐이다. 선행 OCB 개념과 측정도구는 정부혁신이라는 한국 정부의 환경적 측면에서 보면 적실성이 부족하다.

셋째, 지식정보화 사회의 불확실하고 역동적인 혁신 환경을 전제로 하는 새로운 OCB 개념이 필요하지만 최근에 OCB 연구를 살펴보면 이타적 도움행동을 중심으로 구성되어 있는 측정도구를 사용하여 OCB에 영향을 주는 변인인 공정성, 리더십 등과의 관계를 파악하려는 실증연구가 진행되어 왔을 뿐이며(김영환, 2004; 박철민·김대원, 2004; Groth, 2005; Moore, 2005) 변화와 혁신의 시대적 과제를 반영한 OCB 개념의 확장과 발전에 대해서는 심도 있는 고민이 적었다.

넷째, 지방자치단체의 평가분야에 있어 OCB를 활용한 직무행태의 평가시도나 노력이 이루어지지 못하였다.

그러므로 이 연구에서는 자기조직화 원리의 관점에서 OCB 개념을 확장하고 지방행정의 혁신성과를 평가하는 측정도구로 기능할 수 있는 가능성 여부를 요인분석, 그리고 혁신우수 조직과 일반조직간의 비교분석을 통해 검토함으로써 궁극적으로 지방자치단체의 혁신성과향상에 기여할 수 있도록 하고자 한다.

### Ⅲ. 조직시민행태의 자기조직화적 개념화

이 연구에서는 OCB를 ‘자기조직화를 가능하게 하는 조직구성원의 바람직한 의식과 행동’으로 정의하고 자기조직화원리(Nonaka, 1988)를 활용하여 구성요인을 연역해 보고자 한다.

#### 1. 자기조직화원리에 의한 개념화

2002년 한일 월드컵때 애초에 아주 미미하게 시작한 붉은 악마의 응원이 짧은 시간에 국민적 거리응원을 이끌어낸 역사적 경험은 인위적인 설계나 관리 없이도 스스로 질서지우는 자기조직화 현상으로 설명할 수 있다. 지금까지의 행정조직관리는 주로 높은 공식성과 집권

성, 그리고 안정과 질서를 강조하는 정태적 접근이었으나 환경이 불확실해지면서 조직을 복잡계로 인식하고 통제적 관리방식보다는 자기조직적 상호작용에 따라 스스로 질서지우는 관리전략이 더 효과적이다(이광모·장순희, 2004).

여기서 자기조직화<sup>3)</sup>란(노화준, 1999: 156-158; 삼성경제연구소, 1997; 최창현·유승동, 1997; Nonaka, 1988; Prigogine & Stengers 1984) 유기체가 복제와 증식의 방법으로 외부의 개입 없이 스스로 환경에 적응하고 혁신해 나가는 현상을 의미하며, 자기조직화 조직이란 조직내에 애매성, 불규칙한 변화, 불안정성 등과 같은 동요(fluctuations) 내지 혼돈(chaos)을 발생시키는 조직이며(최창현·유승동, 1994: 1215), 자기조직화적 조직시행태란 자기참조적(self-referencing)이고, 자기화합적(self-harmonizing)이며, 자기모사적(self-replicating)이고, 자기촉발적(self-triggering)인 자발적 행동들로서 조직의 약점과 질환을 스스로 진단하고 치유하는 효과를 발휘하는 것을 말한다.

자기조직적 OCB가 정착되면 관료조직과 공무원 스스로가 자동적·자율적·자각적으로 혁신을 거듭하는 자기조직화적 관료체제가 구축된다. 이러한 자기조직화적 관료시스템을 가능하게 만드는 조직작동원리는 여섯 가지로 요약해 볼 수 있으며(Nonaka, 1988: 57-73) 이들 원리를 통하여 구성요인을 연역해 낼 수 있다.

### 1) 동요(動搖)의 창조

외부 환경변화에 대응하여 조직이 쇠퇴하지 않고 성장할 수 있도록 도와주는 자기조직화의 첫째 요건은 동요의 창조이다(Nonaka, 1988). 동요(fluctuations)란 불안정성을 의미한다. 동요는 기존질서에 대한 비판적 논의가 시작되는 '작은 동요'와, 구체제를 전복하고 새로운 체제를 수립하는 '큰 동요'로 나눌 수 있고, 동요가 발생하는 원인에 따라 외부요인과 조직구성원들의 혁신의지나 불만의 폭발과 같은 내부요인으로 양분할 수 있다.

우리 정부조직에서 동요의 창조가 필요한 이유는 작은 위기를 촉발시켜 큰 위기를 모면하거나 극복하도록 도와주기 때문이다. 예를 들어 1997년 IMF 사태가 발생하기 이전에 한국의 공직자들에게 직언과 비판을 두려워하지 않는 조직문화가 존재했었다면 IMF와 같은 큰 위기에 직면하는 것을 예방할 수도 있었을 것이다. 즉, 조직 구성원간의 불협화음을 두려워하고 억지스런 융합과 화합을 우선시하는 집단주의적 행정문화 때문에 작은 위기를 조기에 제거하지 못하고 커다란 경제위기를 맞은 것이라고 지적할 수 있다.

과거에는 정부 관료제 내에서의 비판의 활성화와 그로 인한 파열음과 갈등, 혼선과 지체는

3) self-organization, spontaneous self-organization, self-creating, autopoiesis.

곧 분열과 망국의 전조로만 해석하였고 성장통의 일부라고 인식하지 못했다. 그러나 국민의 입장에서 판단해보면 선의와 합리를 갖춘 담론간의 부딪힘으로 인하여 발생하는 혼돈과 무질서는 오히려 창조의 원동력이다. 정부 조직내에 합리적인 '이론 대 이론', '정책 대 정책', '비판 대 비판'이 맞부딪치고 치열하게 논쟁할수록 발전적 시너지 효과는 크다고 하겠다. 그러므로 불확실성이 지배하는 지식정보화시대에는 '어떻게 불확실성으로부터 벗어날 것인가'를 논의하는 것로부터 관점을 달리하여 '어떻게 불확실성을 활용하고 혁신할 것인가'에 초점을 맞추고 상상력의 고무와 상호비판의 활성화를 도모할 필요가 있다.

또한 공무원 부패방지를 위해서 공직사회의 투명성 확보가 요청되는데, 투명성 확보는 외부통제에만 의존할 것이 아니라 내부고발과 같은 비판행동의 활성화가 필수적이다. 썩은 사과로 비유되는 부패공무원들의 부패를 통제하기 위해서는 공직사회 내부에 상호비판과 감시 체계를 구축하여 비리은폐행위와 비리방관행위를 극복할 수 밖에 없다. 그러므로 '상사-동료-부하'를 불문한 적극적 비판문화의 조성과 동요창조행동의 장려가 요청된다.

## 2) 자율성 확보

자율성(autonomy)의 확보가 자기조직화의 두 번째 원리이다. 자기조직화는 타율적 힘에 의해 설계되고 운영되는 것이 아니라 자율적 힘에 의해 창조된다(최창현·유승동, 1994: 1216). 복잡계에서 이러한 자기 조직화가 가능하려면 공무원 개개인이 자기준거적(self-referring)이어야 하며 독립적인 사고와 행동능력을 가지고 근무해야 한다. 왜냐하면 자기 조직화는 조직 내에 독립적 정보처리능력과 의사결정능력을 가진 행위자들이 상호작용할 때 촉진되기 때문이다(삼성경제연구소, 1997: 121-127).

동태적 환경에서 자기조직화가 가능한 조직유형은 구성원의 자율성을 보장해주고 구성원 스스로의 판단과 의식 하에 업무를 처리하는 분권화조직, 서열의식이 없는 수평조직, 감독자의 감시 없이도 구성원들 스스로 규칙을 준수하며 주어진 업무를 완결하는 자율조직, 환경과의 상호작용이 활발한 열린 조직, 의사소통이 원활한 벽 없는 조직, 구성원간 커뮤니케이션이 활성화된 팀조직 등이다.

자기조직화가 가능한 정부조직이 되려면 공무원들에게 재량권과 의사결정권한을 완전하게 부여하여 조직구성원들이 독립된 의사결정자로서 중앙의 명령을 일일이 받지 않고도 자율설계와 자율통제를 할 수 있고 마치 독립된 생물체처럼 움직이도록 해야 한다.

조직구성원들이 스스로 조직으로부터 자율성을 보장받을 수 있도록 노력할 필요도 있다. 평소 조직구성원들의 행동이 조직의 신뢰를 얻을 수 있도록 출퇴근 시간과 휴식 시간 등 작

은 조직규칙을 자기양심에 의거하여 준수하는 성실성, 자기가 맡은 업무를 완벽하게 수행하는 책임감, 조직이 요구하는 공지사항을 정확히 숙지하여 실천하려는 노력 등을 보여줄 때 구성원의 자율 확대와 통제 완화의 계기가 된다. 이렇게 부여된 자율성은 조직 구성원들로 하여금 자유로운 발상과 아이디어 개발을 촉진시키는 효과를 낳는다.

### 3) 자기초월

자기초월(self-transcendence)이 자기조직화의 세 번째 원리이다. 조직 구성원들이 자기 부정과 창조적 파괴로 안정 상태를 스스로 넘어서도록 하는 것이 자기초월이다. 불안정이 임계점(critical point)에 이르면 기존의 지식은 거부되고 균형파괴(symmetry breaking)가 발생한다. 균형파괴는 언제나 자연스럽게 나타나는 것이 아니라 조직구성원들의 다양한 자기초월적 혁신행동이 있을 때 가능하다. 공무원들의 자기초월적 혁신행동은 현재에 안주하지 않고 먼 미래를 위해 지금의 안정을 깨뜨리고 새로움을 추구할 수 있도록 자극하는 동기부여와 근무환경의 조성이 선행되어야 한다.

자기초월의 혁신 분위기 조성방법 중 하나가 도전적인 목표 설정과 학습의 장려이다(최창현·유승동, 1994: 1216). 구성원들에게 도전적인 목표를 제시하여 현실에 안주하지 않도록 동기를 부여하고 새로움에 도전하는 혁신행동의 성공을 장려하며, 혁신실패를 보호하는 등의 지원시책을 마련하는 것이 바람직하다. 예를 들어 다양한 방식의 연구모임이나 제안제도, 인센티브 제도를 운영해야 할 것이다. 현재의 방식을 거부하고 패러다임 전환적 사고와 행동을 시도하는 행위는 자기부정이라는 한계상황에 직면하는 것이기 때문에 그만큼 어렵고 반면에 효과도 클 것이다.

### 4) 동적 협력성

동적 협력성(micro-macro cooperation)이 자기조직화의 네 번째 원리이다. 조직이 비평형상태에 놓이면 다양한 하위구성요소들의 비선형적(non-linear)인 상호작용을 통해 체제의 복잡성이 증가된 분산구조(dissipative structure)가 출현한다(Prigogine & Stengers 1984). 정부 조직에 동적 협력성을 실현하려면 의사소통의 활성화, 부서를 초월한 협력, 계층이나 지위를 넘은 대화 분위기 등 협력성을 증대시키는 장치가 필요하다.

이와 유사한 개념이 공진화(coevolution)이다. 공진화란 상호의존을 통해 진화하는 과정을 의미하는데, 진화론이 적자생존과 경쟁으로 생물의 진화를 설명했지만 공진화는 경쟁뿐만

아니라 협동 역시 진화의 중요한 원리임을 보여준다(이광모·장순희, 2004: 366). 진화론이 갈등과 협동이 함께 할 수 없는 시스템을 가정했다면, 공진화는 갈등과 협동을 포함한다는 것이 특징이다. 현대정부조직은 고객의 욕구를 만족시켜 주는 것만으로 그치기보다는 고객의 욕구를 창조해 가고 다시 고객의 반응에 따라 제 2의 창조를 시도하는 국민과의 협조적 행동을 실천해 나갈 때 경쟁력을 보유할 수 있게 된다.

정보의 공유(share of information) 역시 동적 협력성의 일부로 포함할 수 있다. 창조된 정보를 학습하는 조직, 새로운 질서를 조직 전체의 지식으로 축적하는 조직내 정보협력이 자기조직화의 토대가 된다. 부서와 계급의 틀을 넘나드는 정보교류를 하려면 협조적 태도가 필수적이다. 정보협력과 정보공유를 통하여 조직내의 다양한 창조적 실험과 시도들에 대한 성공과 실패의 요인들이 널리 분석되고 조직발전에 도움이 되도록 할 수 있다.

### 5) 목적지향성

자기조직화의 여섯째 원리는 목적지향성(teleology)이다. 이는 구성원들이 시시각각 급변하는 안개 속 같은 환경에서도 하나의 목표를 향해 노력을 결집할 수 있도록 하는 나침반과 같은 기능을 한다. 조직구성원의 개별적 행동을 한 방향으로 흡인해 나가는 기능을 하는 것을 조직의 비전이라고 하겠으며, 조직의 비전에 합의한 조직구성원들은 높은 책임감을 지니게 되어 자기조직화적 혁신에 기여하게 된다. 자신이 수행하는 업무가 조직의 비전 달성에 핵심적인 위치를 차지하고 있으며 자신들이 조직의 비전 수행에 동참하고 있다는 느낌을 갖게 되면 업무에 헌신하게 되며 자연히 업무의 효율성은 증가할 것이다. 자신의 업무가 중요하다고 느끼고 인식할수록 업무에 대한 책임감과 보람이 증진되고 열정과 창의력이 증가할 것이다.

## 2. 조직시민행태 개념의 관점간 비교

지금까지 논의한 자기조직화를 가능하게 하는 자기초월·동요·자율·공유·동적협력·목적지향성의 개념은 선행연구된 OCB 이론과 비교하면 그 특징이 확연히 드러난다. George와 Brief(1992: 310-329)가 제시한 기준에 따라 조직시민행태의 관점별 개념을 비교하면 다음과 같다(표 3).

〈표 3〉 자기조직화관점 조직시민행태와 유사 개념의 비교

비교 기준	친사회적 조직행동	조직자발성 행동	역할외 관점 OCB	시민의식 관점 OCB	자기조직화 관점 OCB
기능성	순기능적·기능적	순기능적	순기능적	순기능적	순기능적
능동성	능동적·수동적	능동적	능동적·수동적	능동적·수동적	능동적·수동적
역할내·외	역할내·역할외	역할외	역할외	역할내·역할외	역할내·역할외
공식적 보상	인정	인정	불인정	인정	인정
의식구성요인	이타의식	이타의식	이타의식	시민의식	혁신의식
주변 환경	안정적	안정적	안정적	안정적	불안정적
주요 지향점	봉사지향	공헌지향	협조지향	참여지향	자기조직화지향

먼저 기능성이나 능동성, 역할내 행동과 역할외 행동의 구분 여부, 그리고 공식적 보상 여부에 관해서는 시민의식관점과 자기조직화관점이 동일하다. 그러나 의식의 여부를 보면 대부분의 행동이 이타의식에서 출발하지만 시민의식관점은 시민의식, 자기조직화관점은 혁신의식으로부터 시작된다. 혁신의식이란 적극적으로 변화를 추구하고 긍정적으로 변화를 수용하는 태도를 의미한다. 끝으로 주요 지향점 측면을 보면 친사회적 조직행동은 동료들에게 봉사하는 측면이 강하고, 조직자발성은 공헌하는 측면, 역할외 행동은 팀조직 등에서의 협조성을 강조하는 측면, 시민의식관점은 시민의 참여성을 강조하는 측면, 자기조직화관점의 조직시민행태는 끊임없는 변화와 혁신을 강조하는 것이 다르다. 결국 자기조직화관점의 조직시민행태는 조직구성원을 바람직한 혁신의 방향으로 변화시키거나 혁신성과를 평가하는데 비중을 두고 있다는 것이 큰 특징이라고 하겠다.

#### IV. 실증분석

위에서 연역적으로 설정한 자기조직화적 조직시민행태의 구성개념을 실증분석하기 위하여 예비조사를 거쳐 설문문항을 구성하고 확인적 요인분석과 혁신우수조직의 공무원과 일반조직의 공무원 간의 차이분석을 시도하였다.

## 1. 설문 문항의 구성

### 1) 문항의 구성

자기조직화적 OCB 설문 문항의 구성을 위해 연역적으로 설정한 5개의 개념과 선행연구에서 사용된 주요 설문문항<sup>4)</sup>을 상호 참조하여 각 개념 당 4-7개씩 25개의 문항을 1차적으로 구성하여 예비조사를 거쳐 수정하였다.

### 2) 예비조사(pilot test)

먼저 전문가에 의한 문항분석을 위하여 행정학 박사급 5명이 선행연구의 설문문항과 자기조직화적 OCB 개념을 상호 대조하여 자기조직화적 OCB 개념의 구성요인에 적합하다고 생각하는 문항을 첨가 및 수정하는 과정을 거쳤다. 1차로 경북지방경찰청 산하 각 경찰서의 경찰관을 대상으로 설문조사를(2005년 3월) 실시하였고, 총 200부의 설문지를 배포하여 이 중 150부를 요인분석한 결과 5개 요인을 추출할 수 있었다. 이는 전체분산의 49.224%를 설명하고 있었고, 동요창조에 2개 문항, 자율확보와 자기초월에 각 3개 문항, 동적 협조에 5개 문항, 목적지향에 7개 문항이 추출되었다.

이러한 예비조사결과는 경향치에 불과할 수 있으며 내용타당도의 문제가 내재해 있기 때문에 문항수정과 20-30명의 현직 공무원들에 대한 설문조사를 반복하였다. 이러한 예비조사과정을 2005년 3월부터 12월까지 5회에 걸쳐 실시하여 신뢰성과 내용타당성이 어느 정도 확보된 설문문항을 구성하였다. 그 결과 <표 4>와 같이 5개의 구성요인에 총 20개의 문항을 만들었고 이를 본조사의 설문조사에 사용하였다. 설문항목은 명목척도와 등간척도로 구성하였고, 등간척도는 리커트의 5점 척도를 사용하였다.<sup>5)</sup>

4) 선행연구의 각 관점을 대표하는 Smith *et al.* 1983, Mackenzie. 1991, Van Dyne. 1994, Farh. 1997, 이희자. 1998, 김재복. 1998 등의 설문지를 사용하였다.

5) 설문조사시 다음의 내용을 설문지에 기록하여 피조사자에게 주지시켰다.

다음의 설문은 선생님의 당위적이고 도덕적인 생각을 묻는 것이 아니라 평소에 이러한 행동을 얼마나 자주 행해 왔으며, (만일 과거에 그런 경험이 없다면) 장차 똑같은 상황에 처하게 되면 어떻게 행동할 것인지를 묻는 것입니다. 선생님은 평소 어떻게 행동하셨나요?

1번 아주 조금 그렇다 - 동일한 상황에 10회 직면했을 때 1-2회 행함.

2번 조금 그렇다 - 동일한 상황에 10회 직면했을 때 3-4회 행함.

3번 그저 그렇다 - 동일한 상황에 10회 직면했을 때 5-6회 행함.

4번 많이 그렇다 - 동일한 상황에 10회 직면했을 때 7-8회 행함.

5번 아주 많이 그렇다 - 동일한 상황에 10회 직면했을 때 9-10회 행함.



〈표 4〉 자기조직화적 조직시민행태의 설문

구성요인	행동 항목	설문 문항
동요의 창조	상사비판행동	비록 상사의 잘못이라도 바로 잡으려고 뭇보임을 무릅쓰고 노력한다.
	동료비판행동	동료 직원의 심각한 잘못이나 부정을 발견하면 이를 반드시 바로잡는다.
	조직비판행동	조직의 정책이 잘못된 방향으로 흐를 때는 반드시 바로잡으려 노력한다.
	자기비판행동	스스로 양심에 비추어 부끄러움이 없이 일처리를 하려고 노력한다.
자율의 확보	규정준수행동	상사가 감시하고 감독하지 않아도 조직의 규정을 잘 지킨다.
	신속이행행동	상사가 독촉하지 않아도 주어진 업무를 기한 내에 완수한다.
	업무숙지행동	상사가 일일이 시키지 않아도 조직의 방침을 숙지하고 실천한다.
	자발수행행동	상사가 지시하기 전에 먼저 해야 할 업무를 챙긴다.
자기초월	창조적사고행동	조직발전에 보탬이 될 참신한 아이디어를 생각해 내려고 노력한다.
	업무혁신행동	맡은 업무를 잘 수행하기 위해 좋은 아이디어를 생각해 내려고 노력한다.
	학습참여행동	새로운 아이디어를 생각해내기 위해 늘 연구하고 학습한다.
	혁신학습행동	스스로 현재의 일처리 방식에 만족하지 않고 새로운 혁신기법을 추구한다.
동적 협력	지식봉사행동	내가 알고 있는 지식과 정보를 동료들에게 가르쳐 준다.
	동료도움행동	동료가 과중한 업무로 힘들어할 때 기꺼이 일을 도와준다.
	정보공유행동	어렵게 수집한 정보라도 필요하면 다른 동료에게 알려주고 함께 공유한다.
	상사도움행동	상사가 개인적으로 마음에 들지 않아도 상사들의 업무를 도와준다.
목적 지향	비전모색행동	조직의 바람직한 비전이 무엇이어야 하는지 고민한다.
	비전실천행동	당장 주어진 일 외에도 조직의 비전 달성을 위해 필요한 일을 찾는다.
	비전참여행동	억지로가 아니라 조직의 비전 달성에 동참한다는 자세로 업무에 임한다.
	비전인식행동	내가 하는 일이 조직의 비전 달성에 기여하는 의미를 알고 업무에 임한다.

## 2. 가설의 설정

혁신하는 조직의 공무원과 일반 조직의 공무원을 비교하면 자기조직화적 OCB에 차이가 날 것으로 예상할 수 있다. 이를 실증하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

첫째, 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 동요의 창조 정도가 높을 것이다.

둘째, 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 자율의 확보 정도가 높을 것이다.

셋째, 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 자기 초월의 정도가 높을 것이다.

넷째, 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 동적 협력성의 정도가 높을 것이다.

다섯째, 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 목적 지향성의 정도가 높을 것이다.

### 3. 표본 추출

설문조사대상은 혁신우수조직과 일반조직 두 개의 비교집단으로 나누어 선정하였다. 혁신우수조직으로는 경북 구미시를 모집단으로 선정하였다. 그 이유는 2005년도 지방행정혁신평가 전국 최우수 자치단체로 구미시가 선정되었기 때문이다. 따라서 구미시 공무원의 OCB와 다른 지방자치단체 공무원의 OCB를 비교하는 것은 의미가 있을 것으로 판단하였다. 구미시 공무원(1,400명)과 비교대상으로 선정한 지방자치단체는 대구의 A구청 공무원이다. 바람직한 비교대상은 동일한 '시'단위에 유사한 인구와 면적, 유사한 공무원 수와 재정규모를 갖추어야 하지만 선정에 어려움이 있어 동일한 '시'단위가 아니지만 구미시와 유사한 행정동수와 행정조직, 공무원 수를 지닌 A구를 비교대상으로 선정하였다.

이들 양 지방자치단체 공무원을 모집단으로 하여 실제 업무를 담당하고 있는 6급 이하 공무원 100명씩을 각 부서별로 고루 할당 추출하여 2005년 1월 2일부터 7일에 방문 조사하였다.

### 4. 표본 분포

배부된 200부의 설문지중 회수하여 사용한 설문지는 모두 172부로(회수율 86%) 구미시 공무원 90명과 A구청 공무원 82명이다. 설문응답자의 인구통계학적 분포는 다음과 같다.

〈표 5〉 설문 응답자의 특성

변 수		구미시	A구청	합계(%)
합 계		90	82	172
성별	남	61	56	117(68.1)
	여	29	26	55(31.9)
근속년수	1-5년	8	7	15(8.7)
	6-10년	21	24	45(26.1)
	11-15년	22	18	40(23.2)
	16-20년	17	14	31(18.0)
	20년 이상	22	19	41(24.0)
연령	20대	5	5	10(5.8)
	30대	40	32	72(41.9)
	40대	39	40	79(46.0)
	50대	6	5	11(6.3)
계급	9급	7	7	14(8.2)
	8급	25	26	51(29.7)
	7급	34	26	60(34.8)
	6급	26	21	47(27.3)

## 5. 분석방법

본 연구의 분석도구로는 SPSS 12.0과 Amos 4.0을 사용하였다. 먼저 문항-전체상관과 문항제거시 신뢰도를 이용하여 문항분석을 하였으며, 각 측정변수들이 이론변수들을 정확히 반영하고 있는지를 확인하기 위하여 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 하였다. 요인분석에서는 주성분 분석과 Varimax에 의한 직교회전의 요인 적재치를 산출하였다. Cronbach's Alpha Test로 요인별 신뢰도를 측정하였고, 집단간 차이검증을 위하여 t-test를 실시하였다.

## 6. 측정도구의 분석결과

먼저 문항제거시 신뢰도계수와 원래의 신뢰도계수를 비교하여 문항제거시 신뢰도가 전체 신뢰도보다 높은 문항을 제거하여 문항의 변별력이 높은 문항만을 사용하고자 하였으며 본 연구의 설문 문항들이 하나도 손실되지 않고 모두 포함되었다. 변수 쌍들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도인 KMO 값이 .910으로 높았고, 요인분석의 적합성을 나타내는 Bartlett 구형성 검정치 값도 적합하였으며 유의확률이 .000 으로 나타났다.

구성개념의 타당성 검증을 위해 실시한 탐색적 요인분석결과, 20개의 문항들이 5개 요인

으로 분류되었으며 전체 20개의 문항들은 0.5 이상의 높은 요인 적재치를 보였고 내적 일치도인 신뢰도 계수도 요인별로 모두 0.7을 넘고 있어 본 연구의 이론적인 가정들이 경험적 자료에 의해 지지되고 있음을 확인하였다. 그러므로 각 OCB 구성요인의 설문문항들이 동일한 개념을 일관되게 묻고 있다고 하겠다.

구성개념 타당성(construct validity)은 이론적 구성개념과 측정도구간의 일치 정도를 말하는데 탐색적 요인분석보다 확인적 요인분석이 더 바람직하므로(김태일, 2003: 259) 구성개념타당도를 알아보기 위해 확인적 요인분석을 하였다. Amos를 통해서 측정모형을 검증한 결과 이론적인 가설모형의 현실 자료에 대한 적합성을 나타내는 GFI, AGFI, NFI가 0.9 이상이며, RMR이 0.05 이하로서 양호한 수치를 보이고 있어 설문문항들이 다른 구성요인들과 구별되고 측정되지 않은 잠재요인을 구성하고 있으며 평균분산추출값(AVE)도 0.5 이상으로 집중타당성도 충족되었으므로 자기조직화적 OCB의 연구모형의 단일차원성과 판별타당성이 확보되었다고 할 수 있다.

〈표 6〉 요인분석 결과

요 인	행동 항목	요인 적재량	아이겐 값	기여율	평균분산추출값	크론바하알파
동요의 창조	상사비판행동	.690	1.854	8.097	.632	.750
	동료비판행동	.765				
	조직비판행동	.657				
	자기비판행동	.606				
자율의 확보	규정준수행동	.897	9.655	28.987	.745	.897
	신속이행행동	.765				
	업무숙지행동	.815				
	자발수행행동	.763				
자기초월	창조적사고행동	.787	1.967	8.143	.679	.774
	업무혁신행동	.643				
	학습참여행동	.678				
	혁신학습행동	.712				
동적 협력	지식봉사행동	.835	3.654	10.935	.767	.832
	동료도움행동	.709				
	정보공유행동	.597				
	상사도움행동	.545				
목적 지향	비전개발행동	.712	1.569	6.757	.656	.721
	비전모색행동	.746				
	비전완수행동	.511				
	비전참여행동	.595				

\* Chi-square=2423.137(df=359), p=0.015, GFI=0.935, AGFI=0.899, RMR=0.056, NFI=0.967, IFI=0.947, CFI=0.949

## 7. 차이분석 결과

혁신우수조직의 공무원과 일반조직 공무원간의 구성요인별 OCB 차이를 분석한 결과 구미시 공무원이 A구청 공무원보다 모든 요인에서 높은 평균값을 보였으며(최하 .01 최고 .4), 특히 동요의 창조와 자기초월에서 큰 차이를 보였고 유의한 결과를 나타내어(각각 .001과 .021) 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 동요의 창조와 자기초월의 정도가 높을 것이라는 가설을 채택할 수 있었다.

그러나 자율 확보, 동적 협력, 목적 지향에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않아 혁신우수조직의 공무원들은 일반조직의 공무원들에 비하여 자율의 확보, 동적 협력, 자기초월의 정도가 높을 것이라는 가설이 기각되었다.

그러므로 OCB 실증결과를 근거로 살펴보면 구미시 공무원은 동요 창조와 자기 초월에 있어 혁신 역량이 발휘되어 혁신우수조직으로 선정될 수 있었다고 추측할 수 있다. 그러나 자율의 확보와 동적 협력, 목적 지향 등의 부문에서는 구미시 공무원들만의 특별한 행동이 발견되지 않았다.

〈표 7〉 구미시와 A시 공무원간 조직시민행태 비교

분 류	구 분	평 균	표준편차	t	유의확률	평균차
동요의 창조	구미시 공무원	2.599	.6290	3.341	.001	-.414
	A구청 공무원	2.185	.5976			
자율의 확보	구미시 공무원	3.912	.6753	1.475	.135	-.035
	A구청 공무원	3.877	.6641			
자기초월	구미시 공무원	3.755	.5765	2.075	.021	-.338
	A구청 공무원	3.417	.6232			
동적협력	구미시 공무원	3.534	.6711	2.122	.121	-.038
	A구청 공무원	3.496	.6925			
목적지향	구미시 공무원	3.207	.5216	.543	.429	-.01
	A구청 공무원	3.197	.5097			

## V. 시사점과 결론

### 1. 시사점

2005년 참여정부에서 실시한 지방행정혁신평가의 전략은 지방자치단체간에 자발적인 혁

신경쟁을 불러일으키는 것이다. 이러한 지방행정평가전략이 그 효과를 거두려면 평가도구의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위한 개선 노력은 물론 평가도구의 다양화에도 지속적인 관심을 기울여야 한다. 이와 관련하여 OCB와 같은 직무태도의 평가도구화는 자발적인 혁신노력을 양양한다는 측면에서 조직관리상 이점이 매우 크다. 그러므로 지방행정평가과정에 있어 지나친 합리주의적·양적 평가방법을 탈피하여 OCB의 평가도구화를 시도할 필요가 있다.

이러한 배경으로 자기조직화관점의 OCB에 관하여 연역적 연구와 귀납적 연구를 실시한 결과, 첫째, 자기조직화 관점 OCB는 '자기조직화를 가능하게 하는 조직구성원의 바람직한 의식과 행동'으로 정의할 수 있으며, 둘째, 자기조직화관점 OCB의 구성요인에는 비판적 행동을 포함하는 동요창조요인, 규칙을 준수하는 자율확보요인, 학습하고 창조하는 자기초월요인, 협조행동에 관한 동적협력요인, 비전에 관한 목적지향요인 등 5개 구성요인의 설정이 가능하고, 셋째, 이를 지방자치단체간에 비교한 결과 혁신우수자치단체와 다른 지방자치단체 공무원의 직무태도 사이에 일정한 차이점(동요창조와 자기초월)이 있음을 발견하였다. 이러한 자기조직화관점 OCB의 주요 특징을 요약하면 다음과 같다.

#### (1) 혁신지향적 성격

자기조직화관점 OCB는 공무원의 자기조직화적 변화와 개혁을 가능하게 하는 혁신지향적 성격을 내포한다. 왜냐하면 자기비판적 행동과 동료비판, 상사비판, 조직비판에 관한 행동을 포함하는 동요창조요인, 그리고 끊임없는 자기 학습과 창의적 사고의 전개를 포함하는 자기초월요인들은 조직의 자전적·자동적인 혁신을 추동하기 때문이다.

#### (2) 혁신지원적 특성

차이분석결과에서 볼 수 있듯이 혁신우수조직의 공무원들은 다른 조직의 공무원들보다 동요창조와 자기초월적 행동들이 활발하였다. 단기적으로 보면, 동요창조와 자기초월적 행동은 기존의 관행과 틀을 과감히 깨뜨림으로써 불안정을 야기하지만 장기적으로는 조직구성원들이 보다 열정적으로 업무를 혁신할 수 있는 동기를 부여하고 결과적으로 조직유효성을 증대시키는 효과를 거두는 것으로 해석할 수 있다. 자기조직적 OCB는 한국 관료조직에 창조적 파괴(creative destruction)가 일어나도록 자유로운 비판 분위기 조성 및 창의적 업무수행에 필요한 열린 조직 구성을 지원하는 특성이 있다고 하겠다.

### (3) 윤리적 규범성

자기조직화관점 OCB의 구성요인들인 동적협력이나 자율확보 등은 조직구성원이면 마땅히 해야 할 바람직성을 나타내는 윤리적 성격과 규범성을 지니고 있다. 지식정보화시대에 정부는 점점 신뢰성과 도덕성이 중요시되어 가는 추세이므로 자기조직화관점 OCB의 윤리적 규범성은 공무원들의 도덕적 규범 준수를 촉구하는데 기여할 수 있을 것이다.

### (4) 혁신방해요인의 제거

자기조직화관점 OCB는 정부조직내에 혁신 순기능적 행동인 동요창조, 자율확보, 자기초월, 동적협력, 목적지향적 행동 등을 증가시키고 조직구성원의 의식과 행태를 바람직한 방향으로 변화시킬 것을 강조한다. 만일 조직의 리더가 OCB를 강조하게 되면 자연스럽게 조직구성원들에 있어 혁신을 방해하는 역기능적 행동들인 무사안일·비협조·불복종·수구적 행동 등은 줄어들 것이고 결과적으로 OCB가 혁신을 방해하는 행동을 억제하는 작용을 하게 될 것이다.

### (5) 혁신태도의 측정

자기조직화관점 OCB는 지방자치단체공무원의 혁신의지를 측정하고 예측하는데 활용할 수 있다. 자기조직화관점 OCB는 조직의 비전에 대한 고민, 조직에 보탬이 될 새로운 아이디어의 창조, 조직 정책의 개선 노력, 동료 직원에 대한 협조 의지, 혁신에 대한 생각과 혁신 참여의지 등을 파악할 수 있기 때문에 조직관리상의 문제점 발견과 해결책 마련에 기여하게 되며, 특히 지방자치단체공무원의 혁신성을 점검하는데 유용한 잣대가 될 것이다.

## 2. 결 론

참여정부에서는 지방자치단체의 자발적이고 경쟁적인 혁신 노력을 이끌어내고자 다각적인 방안을 마련하여 추진하고 있다. 참여정부의 다양한 지방행정평가도 지방자치단체공무원의 자발적인 혁신행위가 촉발되도록 유도하려는 목적이 배경에 깔려 있다. 그러므로 조직 구성원의 자율적이고 자발적인 혁신행동을 의미하는 자기조직화적 OCB 개념을 지방행정평가과정에서 활용하는 것은 바람직하다고 하겠다. 그러나 지방행정혁신평가와 같은 전국단위평가

에서 OCB와 같은 태도 개념을 측정하여 평가하기란 평가방법론과 평가기준의 설정, 그리고 측정절차의 마련 등에 있어서 객관성과 공정성의 담보가 어렵고 오히려 새로운 문제를 야기할 개연성이 높기 때문에 조심스러운 것이 사실이다. 그러므로 지방자치단체가 자체평가시에 OCB와 같은 직무태도를 평가하고 활용하였는지를 확인하고 점수화하는 메타평가의 방안이 보다 유용할 수 있다.

자기조직화적 OCB의 활용가치는 지방자치단체의 장이 소속 공무원의 직무태도와 혁신태도를 파악할 수 있는 정보수집창구가 될 수 있으며 이러한 태도측정을 통해 내부고객인 자치단체공무원에 대한 혁신관리와 조직관리방식의 개선을 도모할 수 있다는데 있다. 따라서 전국단위인 지방행정혁신평가에서 직접 직무태도를 측정하지 않더라도 지방자치단체의 자체평가과정에서는 반드시 OCB의 측정과 혁신조직관리에의 반영이 이루어지도록 할 필요가 있다.

이 연구의 결과물이 완벽한 평가도구로서 기능하기에는 아직 한계가 분명하다. 그렇지만 OCB에 관한 미국의 양대 이론인 역할외 관점과 시민의식 관점의 OCB 개념이 변화와 혁신을 필요로 하는 한국 행정환경에 적실성과 유용성을 제공해 주지 못하고 있는 반면에 자기조직화적 OCB는 구성원의 혁신태도를 반영하여 평가도구로서의 가능성을 열어놓았다는데 의의가 있다. 자기조직화적 OCB는 단순히 OCB 개념을 확장했다는 이론적 의의를 넘어 간접적으로 '공무원중심의 자율혁신체제'를 구축하는데 기여하고, '자기조직화적 정부혁신시스템'을 형성하고, 공무원의 윤리적 행동을 장려하여 윤리적 정부의 형성에 기여하고, 구성요인에 대한 혁신성과측정을 통해 공무원의 혁신행태를 파악할 수 있으며 조직구성원들의 혁신행동을 촉진하는 혁신관리도구로서의 활용 여지를 열어 놓았다.

그러나 주관성이 뚜렷한 태도 개념을 이용한 지방자치단체의 성과 분석에 또 다른 문제를 야기할 가능성이 있기 때문에 이를 실제 적용하기까지에는 많은 논의가 추가적으로 요청된다. 이 연구의 의의는 OCB를 성과척도로 활용할 가능성을 검토한 초기 연구라는데 있으며 향후에도 관련 평가지표의 지속적 개발과 평가 자료의 통합적 축적이 필요하다. 이 연구는 OCB라는 관념적 개념을 평가기제로 확정짓는 단계가 아니라 어디까지나 시론적·탐색적 연구에 그쳤다는 한계가 있다. 향후 조직시민행태에 관한 구성요인과 작동구조에 대한 보다 정교하고 치밀한 개념설계, 그리고 조사대상을 달리하는 제 3, 제 4의 반복적인 재검증, 타기관과의 비교, 장기간의 성과추적, 측정지표의 개선 등의 노력이 필요하다고 하겠다. 또한 지방자치단체 공무원의 혁신을 자극하는 기능을 하도록 혁신평가를 하려면 다른 유형의 직무태도 관련 평가도구의 개발에도 노력해야 한다.



## 【참고문헌】

- 강여진·장지원. (2005). 인사공정성 인식이 조직시민행동에 미친 영향: 서울시 공무원의 인식을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 16(2): 25-54.
- 강제상. (2003). 계약직 공무원의 직무태도에 관한 연구: 일반직 등 비계약직 공무원과의 비교를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(2): 21-41.
- 권기현. (1997). 『정보사회의 논리』. 서울: 나남출판.
- 권해수. (2005). 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰. 『한국사회와 행정연구』, 16(1). 35-56.
- 김경한. (2005). 한국 행정개혁의 성과평가연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 15(4): 1-22.
- 김명환. (2005). 행정학의 재정립에 관한 소고 -담론적 접근법을 중심으로-. 『한국행정논집』, 17(3): 665-688.
- 김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평: 현상학적 접근방법을 중심으로-. 『한국행정학보』, 39(4): 1-18.
- 김영환. (2003). 경찰공무원의 조직시민행동이 경찰서비스 행동에 미치는 영향. 『한국사회와 행정연구』, 14(2): 93-116.
- \_\_\_\_\_. (2004). 경찰조직에서 상관의 리더십이 경찰공무원의 조직시민행동에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 8(1): 73-90.
- 김재복. (1998). 조직시민행동의 결정모델에 관한 실증적 연구: 시티즌십의 개념을 중심으로. 『중앙대 대학원 박사논문』.
- 김태일. (2003). 행정학분야의 추상적 개념에 대한 실증연구에서 측정오차의 문제. 『한국행정학보』, 37(1). 249-269.
- 김호정. (1999). 신뢰와 조직몰입. 『한국행정학보』, 33(2): 19-35.
- 노화준. (1999). 『정책분석론』, 서울: 박영사.
- 리스본 그룹, 채수환(역). (2000). 『경쟁의 한계』(Limits to Competition.), 서울: 바다출판사.
- 문원식. (2005). 지방정부혁신평가에 대한 비교연구. 『지방행정연구』, 19(4): 33-58.
- 박세정. (1998). 21세기를 대비하는 지방행정의 개혁 방향. 『한국지방자치학회보』, 10(2).
- \_\_\_\_\_. (2000a). 21세기의 조직모형 -새로운 정부조직관리 패러다임을 모색하는 관점에서-. 『한국행정논집』, 12(2): 205-226.
- \_\_\_\_\_. (2000b). 지방자치단체의 구조조정 실태, 문제점 및 향후 과제 -대구시와 경상북도의 사례를 중심으로-. 『정치사회와 정책과제』, 대구: 추강 조용상박사 회갑기념 논문집 간행위원회. 375-398.

- 박철민·김대원. (2004). 공정성과 조직시민행동의 행정 서비스에 대한 영향분석: 제안모형과 경쟁모형의 적용. 『한국행정학보』, 38(1): 115-136.
- 박해육·조형석. (2005). 지방자치단체 합동평가제도의 발전방안. 『지방정부연구』, 9(3): 333-351.
- 박해육. (2004). 지방자치단체의 자체평가 활성화 방안. 『지방정부연구』, 8(3): 285-304.
- 삼성경제연구소(편). (1997). 『복잡성과학의 이해와 적용』, 서울: 삼성경제연구소.
- 송하중. (2000). 정부인력의 변화관리 전략. 『행정문제연구』, 7(1): 129-151.
- 양기용. (2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제 -지방공무원들의 인식태도를 중심으로-. 『지방정부연구』, 8(2): 243-263.
- 이광모·장순희. (2004). 복잡성이론의 적실성에 관한 사례 연구: 2002 월드컵 거리 응원의 자기조직화 현상을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 15(1): 355-378.
- 이대희. (1991). 유교식 행정문화에 대한 새로운 해석. 『한국행정학보』, 25(2).
- 이석환. (2005). 공공부문 BSC 적용사례 분석: 부천시의 사례를 중심으로. 지방정부학회. 『APEC 개최, 그 마지막 점검』.
- \_\_\_\_\_. (2005). 조직구성원의 몰입도 분석을 통한 여성정책담당관실의 성과분석: 설치부처와 비설치부처간 비교연구를 중심으로. 『지방정부연구』, 9(3): 403-418.
- 이형우. (2005). 조직목표 달성요인으로서의 경쟁과 협력의 재조명. 『한국행정학보』, 39(2): 87-110.
- 이희자. (1998). 조직구성원의 자발적 조직행동에 관한 연구. 『서울대 대학원 박사논문』.
- 이희태. (2005). 참여정부의 지방정부혁신에 대한 공무원의 반응과 정책과제: 부산시를 중심으로. 『지방정부연구』, 9(3): 201-221.
- 임창희·가재산. (1995). 『한국형 팀제』, 서울: 삼성경제연구소.
- 정운길·이규만. (2000). 상사의 리더쉽 행동과 조직공정성 및 조직시민행동의 관계에 대한 연구 -지방자치단체의 공무원을 중심으로-. 『한국행정학보』, 34(4): 323-341.
- 조성한. (2005). 수사적 행정개혁과 문화적 갈등. 『한국사회와 행정연구』, 15(4): 23-47.
- 최봉기. (2000). 중앙정부에 의한 지방정부개혁의 실태와 개선과제. 『정치사회와 정책과제』, 대구: 추강 조용상박사 회갑기념 논문집 간행위원회. 335-374.
- 최창현. (1994). Chaos 이론에 입각한 자기조직화 조직의 특성과 조직성과의 분석: 공·사조직의 비교, 연구. 『한국행정학보』, 28(4): 1211-1230.
- Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bateman, T. S. and Organ, D. W. (1983). Job Satisfaction and the Good Soldier: The Relationship Between Affect and Employee 'Citizenship', *Academy of*

- Management Journal*, 26: 587-595.
- Brief, A. & Motowidlo, S. J. (1986). Prosocial Organizational Behaviors. *Academy of Management Review*, 10: 710-725.
- Cooper, T. L. (1986). Citizenship in an Age of Scarcity: A Normative Essay on Ethics for Public Administrators, James Bowman and Jack Rabin(Ed.) *Politics and Administration: Woodrow Wilson and Contemporary Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- George, J. M. (1991). State or Trait: Effects of Positive Mood on Prosocial Behaviors at Work, *Journal of Applied Psychology*, 76(2): 299-307.
- \_\_\_\_\_, J. M. and Brief, A. P. (1992). Feeling Good-Doing Good: A Conceptual Analysis of the Mood at Work - Organizational Spontaneity Relationship, *Psychological Bulletin*, 112(2): 310-329.
- Graham, J. W. & Organ, D. W. (1993). Commitment and the Covenantal Organization, *Journal of Managerial Issues*, 4.
- \_\_\_\_\_, J. W. (1986). An Essay on Principled Organizational Dissent. In *Research in Organizational Behavior*. B. M. Staw and L. L. Cummings (Ed). Greenwich, CT: JAI Press. 1-52.
- \_\_\_\_\_, J. W. (1989). Organizational Citizenship Behavior: Construct Redefinition, Operationalization, and Validation. Unpublished working paper, Loyola University of Chicago, Chicago, IL.
- \_\_\_\_\_, J. W. (1991). An Essay on Organizational Citizenship Behavior. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 4: 249-270.
- Groth, Markus. (2005). Customers as Good Soldiers: Examining Citizenship Behaviors in Internet Service Deliveries. *Journal of Management*. 31(1): 7-27.
- Katz, D. (1964). The Motivational Basis of Organizational Behavior, *Behavioral Science*, 9.
- \_\_\_\_\_, D. and Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*, New York: Wiley.
- Kiel, Douglas L. (1989). Nonequilibrium Theory and It's Implications for Public Administration, *Public Administration Review*, 49(Nov./Dec.): 544-551.
- \_\_\_\_\_, Douglas L. (1993). Nonlinear Dynamical Analysis: Assessing Systems Concepts in a Government Agency, *Public Administration Review*,

- 53(Mar./Apr.): 144-145.
- Kohn, Alfie., 정재상(역). (1995). 『경쟁을 넘어서』(No Contest). 서울: 비봉출판사
- Konovsky, M. and Pugh, S. D. (1994). Citizenship Behavior and Social Exchange, *Academy of Management Journal*, 37.
- Moore, Jo Ellean & Mary Sue Love. (2005). IT Professionals as Organizational Citizens. *Communications of The ACM*. 48(6): 89-93.
- Morrison, E. W. (1994). Role Definitions and Organizational Citizenship Behavior: The Importance of the Employee's Perspective, *Academy of Management Journal*, 37.
- Nonaka, Ikujiro (1988). Creating Organizational Order Out of Chaos: Self Renewal in Japanese Firms, *California Management Review*, Spring.
- Organ, D. W. & Konovsky, M. (1989). Cognitive Versus Affective Determinants of Organizational Citizenship Behavior. *Journal of Applied Psychology*, 74.
- \_\_\_\_\_, D. W. (1977). A Reappraisal and Reinterpretation of the Satisfaction-Causes- Performance Hypothesis, *Academy of Management Review*, 2.
- \_\_\_\_\_, D. W. (1988). *Organizational Citizenship Behavior: The Good Soldier Syndrome*. Lexington, MA : Lexington Books.
- \_\_\_\_\_, D. W. (1990). The Motivational Basis of Organizational Citizenship Behavior. In B. M. Staw, & L. L. Cummings, (Eds.). *Research in Organizational Behavior*, 12, 43-72, Greenwich, CT: JAI Press.
- \_\_\_\_\_, D. W. (1994). Personality and Organizational Citizenship Behavior, *Journal of Management*, 20.
- Prigogine, I. & Stengers, I. (1984). *Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*, Bantam Books.
- Puffer, S. M. (1987). Prosocial Behavior, Noncompliant Behavior, and Work Performance among Commission Salespeople, *Journal of Applied Psychology*, 72(4): 615-621.
- Smith, C. A., Organ, D. W. & Near, J. P. (1983). Organizational Citizenship Behavior: Its Nature and Antecedents. *Journal of Applied Psychology*. 6: 653-666.
- Staw, B. M. & Boettger, R. D. (1990). Task Revision as a Form of Work Performance. *Academy of Management journal*, 33.
- \_\_\_\_\_, B. M. (1984). Organizational Behavior: A Review and Reformulation of the

- Field's Outcome Variables, *Annual Review of Psychology*, 35.
- Touraine, Alain., 고원(역). (2000). 『어떻게 자유주의에서 벗어날 것인가』(Comment Sortir du Liberalisme?), 서울: 당대.
- Van Dyne, L., Cummings, L. L. & McLean Parks, J. (1995), Extra-Role Behaviors: In Pursuit of Construct and Definitional Clarity, *Research in Organizational Behavior*, 17: 215-285.
- \_\_\_\_\_, L., Graham, J. W. & Dienesch, R. M. (1994). Organizational Citizenship Behavior: Construct Redefinition, Measurement and Validation, *Academy of Management Journal*, 37.