「지방정부연구」 제17권 제1호(2013 봄): 1-30
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.17 No.1 (2013 Spring)

지방공무원의 line-staff 간 로컬 거버넌스 인식 변화 분석:
2005년과 2010년 충주와 홍천지역 공무원 인식을 중심으로*

전영상

국문요약

line(계선)-staff(참모) 조직의 특성에 따라 분류되는 지방공무원 집단의 거버넌스에 대한 인식과 태도가 2005년과 2010년 사이 어떻게 변화되었는지 알아보기 위해 지방공무원을 대상으로 인식조사를 실시하고 일원다변량분석(oneway MANOVA)을 실시하였다. 지방공무원의 인식과 태도를 개인적 인식요인, 조직·환경요인, 거버넌스 효과인식요인으로 나누어 분석하였다. 분석결과, 첫째, 개인적 인식요인과 효과인식요인이 크게 감소하고 조직·환경요인은 유의미하게 변화되지 않았다. 둘째, 전반적으로 2005년과 2010년 사이에 참모집단의 거버넌스 인식은 크게 감소하였으나 계선집단의 거버넌스 인식은 유의미하게 변화되지 않았다. 셋째, 지방공무원의 거버넌스 인식에 계선-참모조직의 특성이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과에 따라 계선-참모 조직별 특성에 적합한 교육·훈련 프로그램과 긍정적인 거버넌스 경험의 축적 등의 개선방안을 제시하였다.

주제어: 협력적 로컬 거버넌스, 조직특성, 계선-참모 조직, 지방공무원 인식, 다변량분석

Ⅰ. 서론

20세기 후반부터 급변하는 행정환경에 대응하고 효율적인 국정의 운영을 위해 거버넌스가 제시되어 왔다. 거버넌스는 정부관료 중심의 권위적 국정운영에서 벗어나 시민사회와 기업 등 다양한 행위주체들이 함께 참여하여 함께 결정하고 집행하며 함께 책임지는 국정운영체제이다. 이러한 거버넌스의 성공에는 성숙된 시민사회와 협력의 문화, 정부의 투명성과 청렴성의 확보가 필요하다. 시민사회가 성숙되지 않고 정부조직의 부정부패가 만연되어 있는 국가에서의 거버넌스 도입은 오히려 정책과정의 혼란과 정책비용을 야기하며 정책실패의 책임수단으로 악용될 소지마저 있다. 따라서 거버넌스 체제에서 정부와 그 구성원인 공무원의 역할은 사라지기보다는 전환되어야 한다. 거버넌스의 성공을 위해 시민사회의 성숙을 촉진하고 이해당사자의 참여와 협력을 유도하는 역할을 정부와 공무원이 해야 하기 때문이다. 특히 주민생활과 밀접한 문제를 직접 해결해야 하는 지방정부에 있어서 거버넌스 성공을 위한 공무원의 역할은 더욱 중요하다. 중앙정부에 참여하는 시

* 이 논문은 건국대학교 KU연구전임 프로그램에 의해서 수행된 과제임.

민사회와 달리 지역의 시민사회는 성숙 수준이 매우 낮고 자발적 참여가 매우 저조하며 오랫동안 지속되어온 유착관계이기 때문이다.

행정환경의 급격한 변화는 세계화·정보화·지방화로 대표된다. 1991년 지방자치제의 부활 이후, 시민사회 활성화와 거버넌스적 협력의 토대가 변화되어 왔으며, 민선자치단체장과 지방의원들의 주민지향적 활동이 증가하면서 지방자치단체 공무원의 업무도 과거 규제와 지시 내지 지도 중심에서 벗어나 지원과 협력의 업무가 증가하고 있다. 특히 자치단체장과 지방의원의 주민지향적 활동을 직접 보좌하기 위한 기획과 지원 업무를 중심으로 하는 staff 조직과 전통적인 관리와 집행을 중심으로 하는 line 조직 사이에는 이러한 행정환경의 변화에 따른 대응과 태도가 달라질 수 있다.

행위 대상에 대한 인간의 행동은 행위자 자신의 대상에 대한 인식과 태도에 의해 영향을 받고, 대상에 대한 인식과 태도는 개인적·환경적 특성에 의해 영향을 받으며, 이러한 영향들은 시간의 경과에 따라 변화될 수 있다. 따라서 지방정부를 구성하고 있는 행위주체인 지방공무원의 거버넌스 체제에서의 역할은 지방공무원 자신의 거버넌스에 대한 인식과 태도에 의해 영향을 받으며, 지방공무원의 인식과 태도는 공무원의 개인적 특성은 물론 직무상 특성과 조직환경적 특징에 의해서도 영향을 받게 된다. 또한 이러한 영향요인들의 관계와 영향력은 시간의 경과에 따라 변화하게 된다.

우리나라의 정부조직관리는 line(계선)과 staff(참조) 조직으로 구분하여 이루어져 왔다. 특히 지방정부의 경우 읍·면·동과 같은 일선행정기관과 기획, 예산, 회계, 인사 등 보좌기능 부서가 line(계선)과 staff(참모)으로 보다 명확하게 구별될 수 있다. 이러한 업무상·위치상 특성에 따라 계선(line) 조직들이 주민들의 거주지 인근에서 주민생활문제 해결에 집중하는 반면, 참모(staff) 조직들은 자치단체장, 지방의원, 시민사회단체 대표들과의 접촉의 기회가 더 많고, 지역사회와 경제 발전을 위한 협력적 역할의 수행을 더 많이 요구받고 있다. 따라서 line(계선)과 staff(참모) 부서의 지방공무원들은 각기 거버넌스의 행위주체인 시민단체 및 주민 대표들과의 접촉과 협력의 빈도와 정도가 다를 수 있으며, 이러한 차이가 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도에 영향을 미칠 수 있고, 시간의 경과에 따라 변화될 수도 있다.

이러한 계선(line)-참모(staff)의 조직특성에 따른 지방공무원의 로컬 거버넌스에 대한 인식과 태도의 차이와 그 변화에 대한 연구는 결국 지방공무원의 지역사회 행위주체들에 대한 자세와 관계의 개선 및 이를 통한 협력적 업무의 성공적 수행에 기여할 수 있다. 이는 지방정부와 지역사회와의 협력을 통한 정책의 결정 및 집행에 대한 요구가 날로 증가하는 지방자치의 현실에 있어서 민주적 정책결정과 집행에 있어서 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서 계선(line)-참모(staff)의 조직특성에 따른 로컬 거버넌스에 대한 지방공무원의 인식과 태도를 연구하는 것은 정책적·학문적 필요성과 당위성이 충분할 것으로 사료된다.

이 연구의 목적은 계선(line)-참모(staff)의 조직특성에 따른 지방공무원의 협력적 로컬 거버넌스에 대한 인식과 태도 및 그에 대한 영향요인을 연구함으로써 지방자치단체의 협력적 로컬 거버넌스의 성공과 이를 통한 지역문제의 해결과 지역발전에 기여하려는 것이다.이러한 연구목적을 달성하기 위해 “조직특성에 따라 구분되는 집단의 거버넌스에 대한 인식이 시간의 경과에 따라 어떻게 변화되었는가?”와 “조직특성에 따른 집단 간 거버넌스 인식의 차이가 시간의 경과에 따라 어떻게 변화되었는가?”를 연구질문으로 설정하고, 연구질문을 해결하고자 두 개 지역에서 2005년과 2010년 5

년간의 시차를 두고 조사된 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식 조사 자료를 분석하였다.

II. 이론적 고찰

1. 거버넌스 관련 이론

거버넌스는 참여와 협력의 가치를 지향하며 행정의 효율성, 효과성, 민주성을 동시에 구현하려는 국정관리 패러다임으로 20세기 말부터 부각되었다(은재호·오수길, 2009: 17). 현대정부에서 많이 사용되는 거버넌스 관련 용어는 파트너십, 동맹, 협력, 조정, 협동, 네트워크 등이며 학자들이나 실무자들이 이러한 개념들을 동일하거나 상이한 의미로 사용하고 있어 개념적 혼란 상태에 있다(배응환, 2010: 207). 우리나라에서도 1990년대 이후 학자와 공무원들 사이에서 거버넌스 용어가 널리 사용되었으나 거버넌스의 개념 정의가 학자들 사이에 완전히 정립되지 않고 있다. 이것은 결국 우리나라의 정치·행정적 상황에서 거버넌스가 아직 완전하게 수립되지 않았기 때문이기도 하다(김순은, 2005).

현실적으로 거버넌스의 도입이 정책과정에 참여하는 행위주체의 범위 확대를 가져왔고 이로 인한 혼란과 갈등이 새로이 나타났다. 부안 방폐장 입지, 천성산 터널 건설, 새만금 개발 등의 사례에서 보듯 다양한 행위자의 참여는 정책현장에서 이견과 갈등 반목과 대립의 장을 전개시켜 막대한 정책비용을 초래하기도 하였다. 따라서 다양한 행위자의 참여가 곧 협력을 보장하는 길이 아님을 알 수 있다(은재호·오수길, 2009: 17-18). 로컬 거버넌스가 지방의 주요 문제를 지역사회의 다양한 행위주체들의 참여와 협력을 통해 해결해나가는 기제로써 지역차원에서 공유재 문제의 해결에 유용하게 작동되기 위해서는(주재복, 2004: 1), 로컬 거버넌스의 도입시점에서 지역사회와 조직의 특성에 따른 보완이 필요한 것으로 보인다.

은재호·오수길(2009: 30-32)은 거버넌스를 참여적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 나누어 설명하면서 참여적 거버넌스는 공공문제 해결을 위한 정책수립단계에서 관련된 당사자들이 참여하여 그 문제에 대한 인식과 정책적 타협을 이끌어 내는 것이지만 협력적 거버넌스는 공공문제 해결의 전 과정에 이해관계자들의 참여와 상호 협력을 통해 문제를 해결해나가는 일련의 과정으로 단순한 참여와 타협을 넘어 상호 협력과 의존성을 향상시킨다고 하고 있다(은재호·오수길, 2009: 17-32).

로컬 거버넌스는 보편적으로 기초자치단체 또는 기초자치단체의 범위보다 다소 적거나 넓은 영역을 공간적 범위로 하는 거버넌스 체제이다(최영출 외, 2006: 8). 이러한 협력적 거버넌스는 주민생활의 실질적 문제를 직접 해결해야 하는 지방정부 수준에서 더욱 중요시되고 있다. 21세기 시대적 흐름에 따른 사회·환경적 변화로 인해 중앙정부의 전통적인 의사결정체제로는 지역주민의 다양한 욕구를 충족시키기 어려워지자 시민단체와 지역주민을 중심으로 하는 이해관계자의 참여가 요구되었고, 지방분권화에 따라 중앙정부와 지방정부간 역할 분담으로 새로운 과제들이 제기되었다. 따라서 이러한 정치·사회적 변화를 수용하고 지역사회에서 발생하는 새로운 과제들을 해결하기 위

해 로컬 거버넌스에 대한 새로운 합의가 필요하다(최영출 외, 2006: 24-26). 따라서 협력적 로컬 거버넌스가 제시될 필요가 있다. 협력적 로컬 거버넌스는 지역 수준에서 중앙정부의 지원과 협력을 바탕으로 지방정부와 지역주민, 시민사회단체 등 지역의 행위주체들의 기능과 역할, 상호 협력과 협의 그리고 네트워크를 바탕으로 지역발전과 지역문제를 해결하는 것이다(홍성만, 2004: 4). 이러한 협력적 로컬 거버넌스의 특징은 우선 지방정부와 지방정부 이외의 조직 및 지역사회 행위주체들을 포함한다. 둘째, 지역정부와 지역행위주체들 간의 경계와 책임소재의 구분이 명확하지 못할 수 있다. 셋째, 협력적 로컬 거버넌스가 지역행위자들의 행위과정의 상호 의존적 관계 속에서 집합적 행동으로 발생할 수 있다. 넷째, 협력적 로컬 거버넌스의 운영을 위해서는 자율적 네트워크가 강조된다. 다섯째, 협력적 로컬 거버넌스가 지방정부의 강제와 간섭에 의하지 않는 지역의 문제해결능력을 강조하고 있다(Stoker, 1998; 이명석, 2002; 최준호, 2008: 390-391 재인용)는 점 등이다.

지방정부 차원에서 국정운영의 새로운 패러다임인 로컬 거버넌스는 기존 정부의 통치방식에서 벗어나 시민단체와 지역주민, 기업 등을 중심으로 다양한 이해관계자가 지방정부와 동반자적 위치에서 지역적 문제해결을 위해 정보와 자원을 공유하고 협력을 실천해 나가는 것이다. 이 과정에서 지방정부와 시민단체의 역할이 중요하다. 따라서 지역의 자원을 최대한 활용하여 지역사회의 다양한 문제를 해결하기 위해서는 지역사회의 여러 주체들과의 이해관계를 잘 조정하고 민주적·협력적 관계를 구축해 나가는 것이 로컬 거버넌스의 큰 과제 가운데 하나이다(Stoker, 1997: 10-11; 최영출 외, 2006: 29-30 재인용). 이러한 로컬 거버넌스의 과제를 해결하기 위해 지방정부는 지역사회의 행위주체들의 참여와 협력을 다양한 방식으로 독려하고 지원하는 한편 행위주체 간 갈등을 조정하는 역할을 해야 한다. 이를 위해 지방정부의 조직과 운영에 있어 책임과 권한을 분산시키고 정책결정과정에서 다양한 주체들의 협의가 이루어질 수 있도록 상향식 의사소통과 의사결정의 통로가 마련되어야 한다. 또한 지역주민들의 요구와 필요를 정확하게 파악하기 위해 지역 내 다양한 행위주체 및 주변 환경과의 상호작용이 능동적으로 이루어져야 한다(최영출 외, 2006: 41-44).

지역에서의 지방자치단체장의 영향력은 매우 높게 나타나고 있다. 정책결정과정은 물론 개인 및 조직간 협력과정에서도 자치단체장의 역할은 매우 크다. 자치단체장은 참여 구성원을 결정하고 협력의 필요성을 강조함으로써 참여의 동기를 유발시키는데 크게 기여할 수 있다(Connelley et. al., 2008). 또한 조직과 외부환경간의 협력은 기존의 조직구성원들이 독단적으로 행사하던 권한과 자원의 일부를 공유하거나 제한할 것을 전제하고 있다. 그런데 거버넌스 행위주체간 소유하는 자원과 권한 등에 차이가 있거나 참여자간 신뢰가 부족할 때 또는 대립관계에 있을 때 기존의 구성원들은 참여와 협력에 대한 갈등과 저항을 초래할 수 있다. 이러한 갈등과 저항을 조정하고 협력의 공감대를 형성하기 위해 자치단체장의 리더십이 요구된다(정문기, 2009: 233). 이를 위해 자치단체장은 솔선하여 외부 고객과 환경에 대한 우호적·협력적 관계를 실천해야 한다.

새로운 정치·행정적 상황이 전개되어 거버넌스의 시대가 도래하고 있지만 거버넌스 체제에서 공직자가 차지하는 비중이 아직도 매우 크다(김순은, 2005). 정책과정에서 정책당사자들의 주관적 요소는 중요한 변수로 작용된다. 후기행태주의의 도래와 함께 행태주의에서 소외되었던 인간의 주관성이 사회과학의 주요 연구대상으로 부각되기 시작하였다. 정책결정 및 집행에 영향을 미치는 요소들은 정책과정이 진행되는 정치적, 사회적, 경제적 요인과 관료적, 조직적, 문화적 요인들이다.

그러나 정책 당사자들이 이들의 변수에 대해 인지하는 중요성은 항상 동일하지 않다. 각 정책의 당사자들은 자신들이 처한 입장에서 변수들의 중요성을 다르게 인식하고 있다. 정책 관계자들의 행동을 결정하는 데에는 정책과정에 임하는 정책 당사자의 심리적, 상황적 요소들이 중요하게 작용하게 된다(Goggin, 1987; 김순은, 2005에서 재인용).

이러한 조직 구성원은 자신이 속한 조직과 업무의 특성에 따라 다양한 태도를 가질 수 있다. 인간은 환경의 지배를 받으며, 자신이 추구하는 가치를 자신의 행동에 반영하기도 하지만 반복되는 업무와 주변 환경의 영향을 받아 가치관과 태도가 변화되기도 한다. 따라서 공무원의 거버넌스에 대한 태도가 소속된 조직과 업무의 특성에 따라 어떻게 변화되고 있는 지 연구할 필요가 있다.

2. Line(계선) 조직과 Staff(참모) 조직의 특성

고전적 조직이론에서는 명령통일의 원칙에 따라 조직을 line(계선)과 staff(참모)로 구분하고 계선조직만이 직접적인 명령권한을 가지고 참모조직은 간접적인 지원기능만을 수행하는 것이었다. 우리나라의 행정조직은 1970년대 참모조직인 담당관제도를 도입한 후 지금까지 정부조직의 구성에 있어 계선과 참모 조직을 구분하고 있다(김종성, 2007: 167).

기관장을 정점으로 하는 행정 조직은 어디에서나 line(계선) 조직과 staff(참모) 조직의 구별이 가능하다. 계선조직은 행정조직의 본래적 기능을 수행하여 조직의 목적달성에 직접 기여하는 조직이며, 참모조직은 계선조직의 기능수행이 원활하게 이루어지도록 지원·조성·촉진함으로써 조직 목표달성에 간접적으로 기여하는 조직이다(최창호·하미승, 2006: 381-382). line(계선)조직은 최고관리자를 정점으로 수직적 계층구조와 권한체계를 가지고 행정목표달성을 위해 업무를 직접 결정하고 집행하는 집단으로 명령통일과 통솔범위의 원칙 등을 적용해 편성된다. 반면에 staff(참모) 조직은 전문지식과 경험을 활용하여 line(계선) 조직에 대한 지원, 자문, 권고함으로써 행정목표달성에 간접적으로 기여하는 집단으로써 수평적 분업체계를 가지며 직접적인 명령권, 집행권, 결정권 등이 없다(하상군·장문학, 2009: 270-271). 따라서 계선조직과 참모조직 구별의 기준으로 명령할 수 있는 권한의 보유 여부가 가장 중요하다. 계선조직은 계서제 속에서 명령을 수용하고 명령을 발할 수 있지만 참모는 자문역할만 할 수 있고 명령할 수 없다는 것이 원칙이다. 명령통일의 원리에 반하여 조직구성원이 두 명 이상의 상관(예, 계선과 참모)에게 동시에 명령을 받게 될 경우 조직이 혼란과 비능률과 무책임을 초래하게 된다. 그런데 조직활동의 전문화와 고위관리층의 업무 가중으로 인해 참모에게 명령권을 주지 않아야 한다는 주장은 현실 적합성을 상실하게 되었다(오석홍, 1999: 436-449; 김종성, 2007: 170-171 재인용). 이후 명령통일의 원리에 대한 수정이론들이 대두하고 있다. 이들은 계선과 참모의 구분은 사실상 기능에 따른 구분으로써 계선은 조직의 기본적 기능을 영역별로 분담하여 직접 수행하는 것이고, 참모는 조직전체의 목적달성을 간접적으로 지원하거나 계선의 의사결정을 보조하는 기능을 수행하고 있다고 하고 있다. 또한 참모에게 명령권이 부여되지 않는 것은 명령통일의 정책적 결정이며 기능상 도출되는 것이 아니므로 조직 전체의 기능을 간접적으로 지원하는 서비스 참모의 경우에도 관할 업무영역 내에서 일정한 결정권 또는 명령권을 부여할 필요가 있으며, 현실적으로도 대부분 일정한 권한을 가지고 있기 때문에 명령권 보유 여부

를 기준으로 계선과 참모를 구분하는 전통적 조직이론은 현실적으로 한계가 있다고 지적하고 있다(김종성, 2007: 172).

이러한 계선과 참모 조직 구성원들의 특징을 살펴보면, 계선조직 구성원들의 성향은 현실적·실제적·보수적이다. 또한 계선조직은 권한과 책임의 한계가 명확하여 능률적인 업무수행이 가능하고 신속한 의사결정과 강력한 통솔력을 행사할 수 있으나 계선조직의 기관장이 주관적·독단적 성향에 치우칠 수 있으며, 부처 간의 조정이 어렵고, 경직성을 띠고 있어 의사전달이 원활하지 못하고 융통성이 부족하다. 반면에 참모조직 구성원은 주로 기획, 조정, 통제, 정보수집·분석, 인사, 회계, 법무, 공보, 조달 등의 기능을 수행하므로 전문 지식과 경험으로 조직의 목표달성에 간접적으로 기여할 뿐 명령권, 집행권, 결정권이 없다. 수평적 분업체제 속에서 일하며 이상적·개혁적·비판적 성향을 갖기 쉽다(하상군·장문학, 2009: 270-271).

우리나라는 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조 제6호와 제7호에 계선과 참모조직을 각각 보조기관과 보좌기관으로 정의하고 있으며, 보조기관은 독립적 지위와 고유의 업무를 부여하고 있는 반면, 보좌기관은 상위보조기관에 대한 보완적 지위와 역할만을 부여하고 있다(김종성, 2007: 173-174). 또한 대표적인 참모조직인 담당관제를 1970년 정부조직법 개정으로 도입한 이후 계선과 참모 기관을 엄격히 구분하여 왔으나 급변하는 조직환경에 대한 대응의 일환으로 본부·팀제 등의 도입으로 조직관리상 혼란이 초래되었다(김종성, 2007: 187).

계선조직과 참모조직의 확연한 구분이 어렵고 현실적으로 계선조직 구성원이 참모의 역할을 하기도 하고 참모조직 구성원이 계선의 역할을 하기도 하지만 조직의 주요 기능과 업무상 특성에 따라 계선과 참모의 독특한 특성이 나타날 수 있다. 따라서 계선과 참모 조직 간 특성적 차이가 소속 구성원의 인식과 태도에 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 조직특성에서 비롯된 영향은 지방정부와 그 구성원의 로컬 거버넌스에 대한 인식과 태도에도 영향을 미칠 수 있다.

3. 선행연구 검토

line(계선) 조직과 staff(참모) 조직의 특성을 기준으로 거버넌스에 대한 인식의 차이를 연구한 논문으로는 전영상·안형기(2012)의 연구가 있다. 전영상·안형기(2012)는 중앙행정기관과 지방자치단체, 계선과 참모조직을 기준으로 4집단으로 분류하고 집단에 따라 공무원들의 거버넌스에 대한 인식과 태도에 차이가 있는지 분석하였다. 분석결과, 전반적으로 참모집단의 인식이 계선집단 보다 높은 것으로 나타났다. 특히 지방참모집단의 인식과 태도가 전반적으로 가장 높게 지방계선집단의 인식과 태도가 가장 낮게 나타났다. 중앙행정기관 공무원들은 계선과 참모집단 간 유의미한 차이가 없는 반면 지방자치단체 공무원들은 유의미한 차이를 보였다. 또한 조직특성에 따른 거버넌스 인식의 차이와 정부의 수준과 거버넌스의 차원에 따른 거버넌스 인식의 차이가 나타났다.

선행연구의 검색범위를 넓혀 거버넌스에 대한 공무원의 인식을 조사한 연구를 몇가지 살펴보면, 우선 정문기(2009)는 경기·인천지역 및 전국의 5만 이상 인구의 기초자치단체 지역개발부서 공무원을 대상으로 협력적 거버넌스의 실태와 강화요인을 연구한 결과, 자치단체장이 지역경제개발과 관련된 협력관계에서 주도적인 역할을 하고 있으며, 의사결정과정에서도 가장 큰 영향력을 발휘하

는 것으로 나타났다. 또한 민간의 자발적 협력가능성이 매우 낮은 상태여서 지방자치단체가 협력을 주도하고 있는 것으로 나타났다.

유재원·이승모(2008)는 서울시 자치구 공무원들을 대상으로 업무수행과정의 거버넌스 양식을 분석하였다. 분석결과, 업무처리과정의 핵심적 기재는 계층제이며, 신공공관리는 관리방식의 개선에는 기여하지만 공공부분의 업무축소에는 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 공무원들이 계층제를 시장이나 네트워크와는 구별하는 반면 시장과 네트워크의 차이를 제대로 인식하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

이숙종 외(2008)는 공무원과 시민단체 직원을 대상으로 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 기관신뢰가 사회신뢰보다 낮게 나타났으며, 공공기관 신뢰에 있어 정부와 시민단체 간 인식의 차이가 크고, 정부와 시민단체간의 상호 신뢰가 다른 기관에 대한 신뢰보다 낮게 나타났다. 또한 정부와 시민단체간 일반적 상호작용과 정책과정적 상호작용이 유의미한 관계이므로 공공문제 해결에 있어 정부와 시민단체의 상호 동반자적 위치의 인정과 소통 그리고 전문성과 조정능력이 요구됨을 주장하였다.

김순은(2005)은 지방공무원, 지방의원, 시민단체들의 배경 변수에 따른 거버넌스 인식 차이를 연구하였다. 연구결과, 광역자치단체 공무원과 의원들이 기초자치단체 공무원과 의원들 보다 거버넌스에 대한 이해도가 높은 것으로 나타났다. 또한 직위와 연령이 높고 장기 근무자일수록 거버넌스 인식이 높게 나타나 거버넌스 개혁에 대한 저항의 우려가 낮고, 성공의 가능성이 높을 것임을 제시하고 있다.

김형양(2004)은 부산지역 사회복지와 환경분야 공무원을 대상으로 거버넌스 형성의 수준과 영향요인을 연구하였다. 연구결과, 거버넌스의 형성정도가 매우 낮게 나타났으며, 정부의 참여보장, 정보공개, 정부의 NGO에 대한 인정 및 지원이 거버넌스 형성의 중요 요인으로 나타났다.

이러한 연구들은 대부분 거버넌스에 대한 공무원의 단순한 인식 분석의 수준에 머물러 있으며 거버넌스에 대한 공무원의 인식을 심층적으로 구조 분석한 논문은 드물다. 따라서 공무원의 조직 특성에 따른 인식 구조의 차이를 시차를 두고 분석한 이 논문의 가치와 의미는 충분할 것으로 보인다.

Ⅲ. 연구설계와 연구질문

인간의 인식과 태도는 개인적 특성과 환경적 자극에 의해 영향을 받는다. 또한 개인적 특성은 환경요인에 영향을 받고 또 한편으로는 환경요인에 영향을 미친다. 따라서 공무원의 로컬 거버넌스에 대한 인식과 태도 역시 공무원 개인적·환경적 특성에 따라 달라질 수 있으며, 조직 및 환경요인과의 상호작용 속에서 집단에 따라 독특한 태도를 형성할 수 있다. 따라서 공무원의 계선조직과 참모조직의 특성에 따라 거버넌스 인식이 차이가 있으며 그 변화 또한 소속 조직의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있다.

공무원의 line(계선)-staff(참모) 조직별 특성에 따른 거버넌스 인식의 차이를 알아보기 위해 우선 인식과 태도에 관련된 이론을 살펴보면 다음과 같다. 인간의 태도는 대상에 대한 신념, 지식, 정보 등 인지적 요소와 기분, 감정, 분위기 등 감정적 요소 그리고 행동에 대한 기대와 의도 등 행동적 요소로 구성된다(김경수·김공수, 2005: 225). 이러한 인간의 태도와 행동 사이의 관계에 대하여 Ajzen 등은 행동의지모형(behavioral intentions model)과 계획된 행동모형(planned behavior model)을 통해 설명하고 있다. Ajzen & Fishbein(1980)의 행동의지모형(behavioral intentions model)을 보면, 인간의 행동은 행동의지에 의해 유발되며 행동의지는 사람들의 대상에 대한 태도(attitude)와 주관적 규범(subject norm)에 의해 결정된다. 여기서 주관적 규범이란 조직과 사회의 규범으로서 특정한 행동을 강요하는 사회적 압력으로 작용한다. 따라서 대상에 대한 태도와 규범이 긍정적일수록 행동하려는 개인의 의지는 더욱 강해지게 된다(Kreitner & Kinicki, 2001: 153-154).

또한 Ajzen(1985)은 계획된 행동모형(planned behavior model)에서 행동의지가 행동으로 연결되는데 있어 행위에 대한 통제감의 지각과 상황적 제약 그리고 행동의 습관 등이 고려되어야 한다고 하고 있다. 여기에서 통제감의 지각은 어떠한 행동을 통한 행위의 성공가능성에 대한 믿음이며, 상황의 제약은 외부적 제약이나 기회 등이다. 또한 현재의 습관은 과거와 현재의 습관이 미래에도 반복될 가능성이 높다는 것이다(한규석, 2003: 225; 한덕웅 외, 2011: 182-185). 따라서 인간의 인식과 태도의 형성과 행동에는 대상에 대한 인식과 이해, 행동의지, 주관적 규범, 사회적 규범, 통제감의 지각, 상황적 제약요인, 행동습관 등이 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

따라서 거버넌스에 대한 공무원의 인식과 태도 역시 거버넌스에 대한 개념적·경험적 인식과 이해 및 주관적 규범 등에서 비롯되고 있으며, 사회적 규범과 상황적 제약 등 조직과 환경차원의 요인들이 함께 작용하고 있음을 알 수 있다. 또한 거버넌스 체제는 전통관료제의 문제해결방식의 한계에서 벗어나 공공서비스 제공의 효과성과 책무성을 확보해야 하며(Connelley, et. al., 2008; 정문기, 2009: 230 재인용), 공공서비스의 효과성 제고와 공공서비스 전달주체의 책무성 강화는 서비스 전달체제에 대한 긍정적인 효과 인식과 책무성 강화가 이루어질 때 가능하다. 아울러 전통관료제의 한계는 거버넌스의 행위주체들 간의 협력과 상호작용을 통해 극복할 수 있으며, 이러한 협력과 상호작용은 정보와 권한의 공유에서 비롯된다. 그러나 전통관료제에 익숙한 관료집단에게 있어 정보와 권한의 공유는 일종의 박탈로 인식되어 거버넌스에 대한 저항의 요인이 될 수 있다. 거버넌스 체제에 대한 저항의 우려를 낮추고 원활한 정보와 권한의 공유를 통한 거버넌스의 활성화를 위해서는 자치단체장의 리더십이 요구된다. 따라서 지방공무원의 로컬 거버넌스에 대한 인식과 태도에는 조직과 환경과의 관계, 협력적 조직문화, 조직의 경직성과 한계의 극복, 그리고 조직의 변화에 대한 기관장의 리더십 등도 영향을 미친다고 볼 수 있다.

이러한 이론적 배경에 따라 거버넌스에 대한 지방공무원의 인식과 태도의 영향요인들을 선정하여 보면, 공무원 개인의 인식측면에서 거버넌스에 대한 이해, 경험, 교육·학습, 사회화 과정 등이며, 조직환경적 측면에서는 조직의 협력적 문화와 구조, 조직과 환경과의 관계 및 기관장의 리더십이 된다. 또한 거버넌스의 효과성 인식측면에서는 거버넌스에 대한 공무원의 효과성 인식, 공무원의 책무성과 역할자세 그리고 지지의 수준이라 할 수 있다.

이러한 영향요인들의 개념구성과 조작적 정의를 살펴보면, 개인적 인식형성요인 중에서 거버넌

스 이해도는 거버넌스에 대한 개념, 필요성, 효과 등에 대한 이해와 인정으로 정의하고 거버넌스에 대한 개념적 이해 수준, 거버넌스 체제의 필요성 인식 수준, 거버넌스의 주요 기능인 관료제 보완과 대체 효과에 대한 인식으로 설문을 구성하였다. 거버넌스에 대한 경험은 거버넌스 체제의 주요 참여주체인 NGO에 대한 직접적인 체험으로 정의하고 업무상 NGO와의 접촉 경험과 공동업무 경험, NGO에 가입했던 경험과 후원했던 경험으로 설문을 구성하였다. 거버넌스 교육·학습은 거버넌스의 주요 구현 형태인 파트너십에 대한 이론적 학습이나 간접적인 체험으로 정의하고 거버넌스와 파트너십에 대한 직접적인 교육과 간접적인 경험으로 설문을 구성하였다. 사회화는 일반적인 사회화 과정이 거버넌스에 대해서도 적용될 것으로 생각하고 선배, 가족, 학교, 동료 등을 통한 사회화로 설문을 구성하였다.

조직·환경요인들 중 조직문화는 관료제의 한계 인정과 극복을 위한 이해관계자들의 참여와 의사결정 등의 필요성에 대한 조직 분위기와 경향으로 정의하고 관료제 한계의 인정, 이해관계자의 참여 인정, 의사결정권한의 공유 인정으로 설문을 구성하였다. 조직환경은 정부조직의 개방과 소통 등 민주성을 요구하는 외부환경으로 정의하고 외부행위자들의 정부조직 민주화 요구, 외부 행위자와의 정보공유요구, 외부환경과의 의사소통수준으로 설문을 구성하였다. 조직구조는 정부조직의 수평적 조직구조, 권한의 하부위임, 원활한 의사소통 등 조직개혁으로 정의하고 조직의 분권화 정도, 권한의 분산 및 하부위임정도, 조직내 의사소통 수준으로 설문을 구성하였다. 기관장의 리더십은 기관장의 외부환경에 대한 대응과 외부고객과의 관계 및 소통의 수준으로 정의하고 외부환경과의 협력, 외부환경에 대한 반응, 외부고객과의 관계, NGO와의 관계로 설문을 구성하였다.

거버넌스 효과인식요인 중 효과성은 거버넌스가 전통관료제의 한계 극복과 정부조직의 효율성 확보, 사회문제해결 등에 효과적이라는 의식으로 정의하고 외부 이해관계자 및 NGO와의 공동업무성과에 대한 인식, 사회통합에 기여한다는 인식, 원활한 정책집행에 대한 인식, 정책갈등의 해소에 대한 인식, 국가와 사회의 문제를 해결에 대한 인식으로 설문을 구성하였다. 역할의 중요성은 거버넌스의 주요 행위주체로서 공무원에게 기대되는 바람직한 역할로 정의하고 참여와 협력을 통한 변화의 촉진자 역할, 참여주체들에 대한 지원자 역할, 행위자들 간 상호작용과 갈등의 조정자 역할로 설문을 구성하였다. 책무성은 거버넌스의 주요 행위주체인 공무원의 책임과 결과 수용의 자세로 정의하고 견제와 비판을 수용하려는 자세, NGO와의 정보공유책임, NGO와의 의사소통책임, 거버넌스의 실패시 불이익 수용자세, 거버넌스의 성공과 실패에 대한 책임감으로 설문을 구성하였다. 지지도는 거버넌스에 대한 긍정적 인식과 협력적 태도로 정의하고 NGO와의 협력 필요성 인식, 거버넌스에 대한 심리적 동조, 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도, 거버넌스에 대한 긍정적 사고로 설문을 구성하였다(전영상·백형배, 2012: 193-196; 전영상·안형기, 2012: 159-161).

이러한 이론적 내용을 중심으로 구성된 설문항목을 [부록 1]의 측정항목으로 정리하였고, <표 1>과 같이 연구모형을 설정하였다. 또한 연구모형을 바탕으로 연구질문을 설정하였다.

〈표 1〉 연구분석틀

조사연도	조직구분	영향	인식요인군	인식요인
2005	계선(line)	⇒	개인인식형성요인	이해도
				경험
				교육·학습
	참모(staff)			사회화
			조직환경요인	조직문화
				조직환경
2010	계선(line)			조직구조
				기관장 리더십
	참모(staff)		효과인식요인	효과성
				역할중요성
				책무성
				지지도

*전영상·안형기(2012: 161) 수정하여 재구성함

연구질문 1: 2005년과 2010년 계선집단과 참모 집단의 거버넌스 인식이 어떻게 변화되었는가? 시간의 성숙 효과는 물론 행정 환경의 변화에 따라 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식과 태도는 변화될 수 있다. 또한 조직 및 업무의 특성에 따라 변화하는 행정환경에 대한 수용과 반응이 다르게 나타날 수 있다. 따라서 2005년과 2010년 사이 계선집단의 거버넌스 인식요인들은 어떻게 변화되었고, 참모집단의 거버넌스 인식은 어떻게 변화되었는지 측정한다.

연구질문 2: 2005년과 2010년 계선집단과 참모집단 간의 인식차이가 어떻게 변화되었는가? 조직 및 업무상의 특성으로 인해 거버넌스에 대한 인식과 태도가 다르게 나타날 수 있으며, 이러한 거버넌스에 대한 인식과 태도의 차이 정도가 시간의 경과 및 환경요인의 변화에 따라 다르게 변화될 수 있다. 따라서 2005년 계선집단과 참모집단 간 인식요인들의 차이가 2010년에는 어떻게 변화되었는지 측정한다.

Ⅳ. 실증조사와 분석

1. 자료 조사와 표본 특성

조직특성에 따른 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식이 어떻게 변화되었는지를 분석하기 위해 활용된 자료의 조사시점은 각 정부의 구성과 집권기간의 중간시점에 맞추기 위해 2005년과 2010년에 조사하였고 시차도 5년의 차이를 두기 위해 2005년 8~9월과 2010년 9~10월 조사하였다. 조사대상은 충주시와 홍천군 지방공무원이다. 조사방법으로 조사원의 방문 배포와 수거방식과 단순무작위추출법을 활용하여 자료를 수집하였다. 수집된 표본수는 2005년 408개, 2010년 390개로 모두 798개이다. 따라서 표본 자료가 패널데이터(panel data)와 같이 동일 대상을 표본으로 삼지는 않았으나 동일집단을 대상으로 일정 시차를 두고 조사한 합동횡단면 데이타(pooled cross-sectional data)

로서 조직특성에 따른 조사자들의 인식변화를 연구하는데 적절할 것으로 보인다. 표본 자료의 인구통계적 특성은 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 표본자료의 인구통계적 특성

성별	구분	남자		여자	
	2005	301(75.1%)		100(24.9%)	
	2010	290(74.4%)		100(25.6%)	
연령	구분	20-29세	30-39세	40-49세	50세이상
	2005	58(14.5%)	142(35.6%)	155(38.8%)	44(11%)
	2010	13.70%	27.30%	42.50%	16.50%
학력	구분	고졸이하	전문대졸	대학졸업	석사	박사
	2005	92(23%)	107(26.8%)	185(46.3%)	16(4%)	
	2010	81(21%)	45(11.7%)	244(63.2%)	4(1%)	12(3.1%)
직종	구분	행정직	기술직	연구직	기능직
	2005	251(63.1%)	93(23.4%)	2(0.5%)	52(13.1%)
	2010	216(55.8%)	125(32.3%)		46(11.9%)
직급	구분	5급이상	6-7급	8-9급	기타
	2005	27(6.7%)	207(51.6%)	144(35.9%)	23(5.7%)
	2010	1(0.3%)	202(51.9%)	169(43.4%)	17(4.4%)

* N(유효%)

2. 자료의 분석결과

기관특성과 조직특성에 따라 2005년 계선(Line)집단, 2005년 참모(Staff)집단, 2010년 계선(Line)집단, 2010년 참모(Staff)집단으로 분류되는 4개의 공무원 집단 간 거버넌스에 대한 인식의 차이를 조사하기 위해 일원다변량분석(Oneway Manova)을 수행하였다.[1)2)] 일원다변량분석 결과를 사후검증의

1) 양병화(2006, 212-217)는 각 셀의 표본수가 50 이상이면 정상성이 확보된 것으로 간주하고, 분산-공분산의 행렬동질성이 없는 경우 다변량 통계치로 Pillai's Trace 값을 사용할 것을 주장하고 있다. Pillai's Trace는 하나의 독립변수가 두 개 이상의 종속변수에 동시에 영향을 미치는지 분석하는 통계치 가운데 하나로써 3집단 이상의 다변량 통계치들의 통계적 검증력이 우수한 준거 기준이다. 조사된 자료의 다변량분석을 실시한 결과, 각 셀의 표본 수가 70을 넘고 있어 정규성이 확보되었다. Box's M 값이 모두 $p<.05$로 분산의 동질성이 없는 것으로 나타났다. Pillai's F 값과 유의확률을 검정한 결과, 모든 변수에서 $p<.05$로 각 요인의 선형조합에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 사후분석 방법으로 등분산을 가정하지 않는 Tamhane's T2를 활용하여 다중비교를 실시하였다. Tamhane's T2는 T검증을 기준으로 한 보수적 비교방법이다(서의훈, 2010: 392). 또한 Bartlett의 구형성 검증은 잔차 공분산행렬이 단위행렬에 비례하는지 귀무가설을 검증하는 통계치이다. $p=0.05$일 때 귀무가설이 기각되어 집단 간 유의미한 관련이 있음을 알 수 있다(노형진, 2004: 187-188).

2) 현대 조직들이 계선(line)-참모(staff)의 구별이 애매한 경우가 있고 동일기관에서도 업무의 특성에 따라 계선(line)-참모(staff)의 업무가 달라지는 경향도 있어 기관 및 조직의 특성에 따른 분류는 응답자들이 직접 계선(line)과 참모(staff) 설문에 응답하도록 하였다. 이러한 분류에 따라 분석에 활용된 표본수를 조사연도와 line-staff의 조직특성에 따라 살펴보면, 2005년 집단의 line 259, staff 121, 2010년 집단의 line 257, staff 76이

다중비교를 중심으로 <표 3>~<표 14>과 부록 1에 정리하여 제시하였다.

1) 개인적 인식형성 요인

(1) 거버넌스에 대한 이해도

거버넌스에 대한 이해도는 전체평균이 2005년 3.0, 2010년 2.66으로 유의미하게 낮아졌다. 측정항목별로는 관료제 보완과 관료제 대체에 대한 인식이 가장 크게 감소하였다.

2005년과 2010년 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 참모집단의 집단 평균이 개념적 이해정도가 2005년 3.21, 2010년 2.38, 거버넌스 필요성 인식 2005년 3.32, 2010년 2.36, 거버넌스 관료제 보완 2005년 3.61, 2010년 2.27, 거버넌스 관료제 대체 2005년 3.70, 2010년 2.49이다. 이 항목들은 모든 집단 가운데 2005년 참모집단이 가장 높고, 2010년 참모집단이 가장 낮게 나타났고, 시차에 따른 집단 인식의 변화가 유의미하게 나타났다. 반면에 계선집단은 시차에 따라 유의미한 변화가 나타났지 않았다.

집단특성에 따른 인식차이를 살펴보면, 2005년 조사된 계선·참모집단 간 모든 항목에서 참모집단이 유의미하게 높으나, 2010년 계선·참모집단 간은 개념적 이해항목은 유의미한 차이가 없고 그 이외의 모든 항목에서 계선집단이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 거버넌스에 대한 이해도의 MANOVA 결과

집단별		개념이해		필요성 인식		관료제 보완		관료제 대체	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	2.66	-.55*	2.76	-.56*	2.82	-.79*	2.91	-.79*
	2010계선		-.06		-.07		.10		-.01
	2010참모		.29		.39*		.55*		.42*
2005참모	2005계선	3.21	.55*	3.32	.56*	3.61	.79*	3.70	.79*
	2010계선		.49*		.49*		.89*		.78*
	2010참모		.84*		.96*		1.34*		1.20*
2005평균(3.00)		2.84		2.93		3.08		3.16	
2010계선	2005계선	2.72	.06	2.83	.07	2.72	-.10	2.92	.01
	2005참모		-.49*		-.49*		-.89*		-.78*
	2010참모		.34		.47*		.45*		.42*
2010참모	2005계선	2.38	-.29	2.36	-.39*	2.27	-.55*	2.49	-.42*
	2005참모		-.84*		-.96*		-1.34*		-1.20*
	2010계선		-.34		-.47*		-.45*		-.42*
2010평균(2.66)		2.58		2.69		2.61		2.77	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=2346.695, df=9, p=.000

다. 2005년에 비해 2010년 staff 수가 감소한 것은 단순무작위추출법을 활용한 표본조사과정에서 조사원의 편의에 의해 지방자치단체 읍면동의 계선조직과 본청의 비율을 고려하지 않은 때문으로 생각된다. 이러한 자료는 합동횡단면 데이타(pooled cross-sectional data)로서 동일한 개인들을 중복 조사하지 않더라도 조직특성에 따른 조사자들의 인식변화를 연구하는데 무리가 없을 것으로 보이며, 또한 표본 분석에서 각 셀의 수가 통계적 분석에 충분하므로 분석결과에 대한 신뢰도 확보된 것으로 보인다.

(2) 거버넌스에 대한 경험

거버넌스에 대한 경험은 전체평균이 2005년 2.15로 낮은 상태에서 2010년 1.85로 더욱 낮아진 것으로 나타났다. 측정항목별로는 시민단체 공동업무경험과 시민단체 협력경험이 가장 크게 낮아졌다.

2005년과 2010년 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 측정항목의 참모집단 평균이 거버넌스 접촉경험 2005년 3.07, 2010년 2.29, 공동업무경험 2005년 2.69, 2010년 1.87, 후원경험 2005년 2.06, 2010년 1.57이다. 이 항목들은 모든 집단들 가운데 2005년 참모집단이 가장 높고 2010년 참모집단이 가장 낮게 나타났다. 또한 시차에 따른 인식의 변화도 유의미하게 나타났다. 협력경험도 2005년 2.96, 2010년 2.19로 시차에 따라 유의미하게 낮아졌으나 가입경험은 유의미하지 않게 낮아졌다. 반면에 계선집단간은 모든 항목에서 시차에 따라 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

집단특성에 따른 인식차이를 보면, 2005년 집단들은 가입경험을 제외한 모든 항목에서 참모집단이 유의미하게 높게 나타났고, 2010년 집단들은 공동업무경험에서만 참모집단이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 거버넌스에 대한 경험의 MANOVA

집단별		접촉경험		공동업무		가입경험		후원경험		협력경험	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	2.49	-.57*	2.09	-.60*	1.48	-.03	1.72	-.34*	2.26	-.70*
	2010계선		-.01		.22		.09		.08		.22
	2010참모		.21		.58*		.06		.15		.06
2005참모	2005계선	3.07	.57*	2.69	.60*	1.52	.03	2.06	.34*	2.96	.70*
	2010계선		.57*		.81*		.12		.41*		.93*
	2010참모		.78*		1.18*		.09		.49*		.76*
2005평균(2.15)		2.66		2.27		1.50		1.84		2.47	
2010계선	2005계선	2.50	.01	1.87	-.22	1.40	-.09	1.64	-.08	2.03	-.22
	2005참모		-.57*		-.81*		-.12		-.41*		-.93*
	2010참모		.21		.37*		-.03		.07		-.16
2010참모	2005계선	2.29	-.21	1.51	-.58*	1.45	-.06	1.57	-.15	2.19	-.06
	2005참모		-.78*		-1.18*		-.09		-.49*		-.76*
	2010계선		-.21		-.37*		.03		-.07		.16
2010평균(1.85)		2.44		1.77		1.40		1.62		2.04	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1675.114, df=14, p=.000

(3) 거버넌스에 대한 교육·학습

거버넌스 교육·학습은 전체 평균이 2005년 2.37로 낮은 수준이었으나 2010년 2.19로 더욱 낮아졌다. 측정항목별로 파트너십 교육경험만이 유의미하게 감소되었다.

2005년과 2010년 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 참모집단의 평균이 거버넌스 교육경험 2005년 2.84, 2010년 1.64, 파트너십 교육경험 2005년 2.84, 2010년 참모집단 2.16, 거버넌스 간접경험 2005년 2.54 2010년 2.12, 파트너십 간접경험 2005년 2.67, 2010년 2.13으로 나타나 모든

항목에서 2005년 참모집단이 가장 높고, 2010년 참모집단이 가장 낮게 나타났다. 또한 이 항목들은 시차에 따라 유의미한 감소가 있는 것으로 나타났다. 반면에 계선집단간은 모든 항목에서 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 보면, 2005년 집단 간은 파트너십 교육 항목에서 참모집단이 유의미하게 높게 나타났고, 2010년 집단 간은 거버넌스 교육 항목에서 계선집단이 높게 나타났으며, 다른 집단 간에는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 거버넌스에 대한 교육·학습의 MANOVA 결과

집단별		거버넌스교육경험		파트너십교육경험		거버넌스간접경험		파트너십간접경험	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	2.09	-.28	2.35	-.49*	2.35	-.19	2.42	-.25
	2010계선		-.02		.12		-.08		.02
	2010참모		.45*		.19		.23		.29
2005참모	2005계선	2.37	.28	2.84	.49*	2.54	.19	2.67	.25
	2010계선		.25		.61*		.11		.27
	2010참모		.73*		.68*		.42		.54*
2005평균(2.37)		2.16		2.47		2.39		2.48	
2010계선	2005계선	2.11	.02	2.23	-.12	2.43	.08	2.40	-.02
	2005참모		-.25		-.61*		-.11		-.27
	2010참모		.48*		.07		.31		.27
2010참모	2005계선	1.64	-.45*	2.16	-.19	2.12	-.23	2.13	-.29
	2005참모		-.73*		-.68*		-.42		-.54*
	2010계선		-.48*		-.07		-.31		-.27
2010평균(2.19)		2.00		2.17		2.31		2.30	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=2641.792, df=9, p=.000

(4) 거버넌스 사회화

거버넌스에 대한 사회화는 전체 평균이 2005년 2.20, 2010년 2.48로 유의미하게 향상되었으나 전반적으로 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 측정항목별로는 동료를 통한 사회화를 제외한 모든 항목에서 유의미하게 증가하였으며, 선배사회화와 가족사회화가 가장 크게 증가하였다.

2005년과 2010년 집단 평균의 변화를 통해 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 선배를 통한 사회화는 참모집단(2005년 2.0, 2010년 2.61)과 계선집단(2005년 2.11, 2010년 2.46) 모두 시차에 따라 유의미하게 증가하였으며, 가족을 통한 사회화도 참모집단(2005년 1.78, 2010년 2.36)과 계선집단(2005년, 1.98, 2010년 2.15) 모두 시차에 따라 유의미하게 증가되었다. 학교를 통한 사회화는 참모집단(2005년 2.29, 2010년 2.87)은 시차에 따라 유의미하게 증가하였으나 계선집단(2005년 2.52, 2010년 2.71)은 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 동료를 통한 사회화는 참모집단과 계선집단 모두 시차에 따라 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 따라서 참모집단은 동료를 통한 사회화 이외의 모든 항목에서 시차에 따라 집단인식이 유의미하게 증가하였고 계선 집단은 선배를 통한 사회화만

이 유의미하게 증가하였다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년과 2010년 모두 계선·참모집단 간에는 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 6〉 거버넌스에 대한 사회화의 MANOVA 결과

집단별		선배		가족		학교		동료	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	2.11	.11	1.98	.20	2.52	.23	2.24	-.32
	2010계선		-.36*		-.17		-.19		-.19
	2010참모		-.51*		-.38*		-.35		-.46*
2005참모	2005계선	2.00	-.11	1.78	-.20	2.29	-.23	2.55	.32
	2010계선		-.46*		-.37*		-.42*		.12
	2010참모		-.61*		-.58*		-.58*		-.15
2005평균(2.20)		2.08		1.93		2.47		2.34	
2010계선	2005계선	2.46	.36*	2.15	.17	2.71	.19	2.43	.19
	2005참모		.46*		.37*		.42*		-.12
	2010참모		-.15		-.22		-.16		-.27
2010참모	2005계선	2.61	.51*	2.36	.38*	2.87	.35	2.70	.46*
	2005참모		.61*		.58*		.58*		.15
	2010계선		.15		.22		.16		.27
2010평균(2.48)		2.49		2.24		2.72		2.48	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1206.222, df=9, p=.000

2) 조직·환경 요인

(1) 조직문화

거버넌스에 영향을 미치는 조직문화의 개방성 정도에 대한 응답은 전반적으로 높게 나타났다. 전체 평균이 2005년 4.13, 2010년 4.11로 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 측정항목별로도 2005년과 2010년 평균값에 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 참모집단은 평균이 관료제의 한계 인정 2005년 4.34, 2010년 3.92, 이해관계자 참여의 필요성 2005년 4.40, 2010년 3.84, 의사결정권 공유의 필요성 2005년 4.47, 2010년 3.95로 나타났다. 따라서 참모집단은 모든 항목에서 시차에 따라 집단 인식이 모두 유의미하게 감소하였다. 반면에 계선집단은 모든 항목에서 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 모든 항목에서 참모집단이 유의미하게 높게 나타났고, 2010년은 이해관계자의 참여에서만 계선집단이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 조직문화 MANOVA 결과

집단별		관료제한계		이해관계자참여		의사결정권공유	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.89	-.45*	3.97	-.42*	4.08	-.39*
	2010계선		-.14		-.19		-.14
	2010참모		-.03		.13		.13
2005참모	2005계선	4.34	.45*	4.40	.42*	4.47	.39*
	2010계선		.31*		.23		.25
	2010참모		.42*		.55*		.52*
2005평균(4.13)		4.05		4.13		4.21	
2010계선	2005계선	4.04	.14	4.17	.19	4.22	.14
	2005참모		-.31*		-.23		-.25
	2010참모		.11		.32*		.28
2010참모	2005계선	3.92	.03	3.84	-.13	3.95	-.13
	2005참모		-.42*		-.55*		-.52*
	2010계선		-.11		-.32*		-.28
2010평균(4.11)		4.02		4.12		4.17	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1593.494, df=5, p=.000

(2) 조직환경

조직환경에 대한 대응은 전체평균이 2005년 3.82, 2010년 3.71로 유의미하지 않은 수준에서 감소하였다. 측정항목별 차이도 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 참모집단의 평균이 조직 민주화 요구에 대한 인식 2005년 4.15, 2010년 3.57, 정보공유에 대한 요구 인식 2005년 4.09, 2010년 3.39, 외부와의 소통요구 2005년 4.11, 2010년 3.60으로 나타났다. 따라서 참모집단은 모든 항목에서 시차에 따라 유의미하게 감소한 것으로 보인다. 반면에 계선집단간 인식의 변화는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 모든 항목에서 참모집단이 유의미하게 높고, 2010년은 정보공유에 대한 인식에서만 계선이 유의미하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 조직환경 MANOVA 결과

집단별		조직민주화		정보공유		외부소통	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.69	-.46*	3.63	-.46*	3.73	-.37*
	2010계선		-.08		-.12		-.02
	2010참모		.12		.24		.13
2005참모	2005계선	4.15	.46*	4.09	.46*	4.11	.37*
	2010계선		.38*		.34*		.35*
	2010참모		.57*		.70*		.51*
2005평균(3.82)		3.84		3.78		3.85	
2010계선	2005계선	3.76	.08	3.75	.12	3.75	.02
	2005참모		-.38*		-.34*		-.35*
	2010참모		.19		.36*		.16
2010참모	2005계선	3.57	-.12	3.39	-.24	3.60	-.13
	2005참모		-.57*		-.70*		-.51*
	2010계선		-.19		-.36*		-.16
2010평균(3.71)		3.73		3.67		3.73	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1023.092, df=5, p=.000

(3) 조직구조

조직구조의 개혁수준에 대한 인식은 전반적으로 보통(3.0) 이하로 낮게 나타났다. 전체 평균이 2005년 2.80, 2010년 2.73으로 유의미하지 않게 감소하였다. 측정항목별로도 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 분권화 수준에 대한 인식에서만 참모집단의 평균이 2005년 3.72, 2010년 3.22로 나타나 시차에 따른 유의미한 감소가 나타났다. 반면에 계선집단은 시차에 따라 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 또한 권한의 위임정도와 내부의 사소통 항목에서 참모와 계선집단 모두 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 분권화와 내부소통 항목에서 참모집단이 유의미하게 높고, 2010년에는 분권화 항목에서 계선집단이 유의미하게 높게 나타났다.

〈표 9〉 조직구조 MANOVA 결과

집단별		분권화		권한위임		내부소통	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.06	-.66*	2.37	-.20	2.58	-.31*
	2010계선		.18		-.01		-.10
	2010참모		-.16		-.19		-.38*
2005참모	2005계선	3.72	.66*	2.57	.20	2.89	.31*
	2010계선		.84*		.19		.21
	2010참모		.50*		.00		-.07
2005평균(2.80)		3.26		2.45		2.69	
2010계선	2005계선	2.88	-.18	2.38	.01	2.68	.10
	2005참모		-.84*		-.19		-.21
	2010참모		-.34*		-.18		-.28
2010참모	2005계선	3.22	.16	2.57	.19	2.96	.38*
	2005참모		-.50*		.00		.07
	2010계선		.34*		.18		.28
2010평균(2.73)		2.98		2.44		2.76	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=561.559, df=5, p=.000

(4) 기관장 리더십

기관장의 외부환경과의 관계에 대한 인식은 전반적으로 보통(3.0) 이상으로 높게 나타났다. 전체 평균이 2005년 3.67, 2010년 3.69로 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 측정항목별 평균값에도 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 외부협력정도에 대한 인식은 참모집단의 평균이 2005년 3.98, 2010년 3.64로 유의미하게 감소하였으며, 계선집단은 2005년 3.39, 2010년 3.69로 유의미하게 증가한 것으로 나타나 계선과 참모집단 모두 시차에 따른 변화가 나타났다. 외부환경에 대한 대응은 참모집단은 2005년 4.07, 2010년 3.69로 유의미하게 감소하여 시차에 따른 변화가 있으나 계선집단은 시차에 따른 집단인식의 변화가 없는 것으로 나타났다. 외부고객과의 관계에 대한 인식과 시민사회와의 관계에 대한 인식은 계선과 참모집단 모두 시차에 따른 유의미한 변화가 없는 것으로 나타났다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 모든 항목에서 참모집단이 높게 나타났고, 2010년은 모든 항목에서 계선·참모집단간 유의미한 차이가 없었다.

〈표 10〉 기관장 리더십 MANOVA 결과

구분		외부협력		외부반응		고객관계		NGO관계	
집단별		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.39	-.59*	3.64	-.44*	3.53	-.41*	3.52	-.53*
	2010계선		-.30*		-.11		-.11		-.15
	2010참모		-.25		-.05		-.26		-.39*
2005참모	2005계선	3.98	.59*	4.07	.44*	3.94	.41*	4.04	.53*
	2010계선		.29*		.32*		.30*		.38*
	2010참모		.34*		.38*		.15		.13
2005평균(3.67)		3.57		3.76		3.66		3.67	
2010계선	2005계선	3.69	.30*	3.75	.11	3.64	.11	3.66	.15
	2005참모		-.29*		-.32*		-.30*		-.38*
	2010참모		.05		.06		-.15		-.25
2010참모	2005계선	3.64	.25	3.69	.05	3.79	.26	3.91	.39*
	2005참모		-.34*		-.38*		-.15		-.13
	2010계선		-.05		-.06		.15		.25
2010평균(3.69)		3.68		3.71		3.68		3.70	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1313.456, df=9, p=.000

3) 거버넌스의 효과 인식 요인

(1) 거버넌스 효과성

거버넌스의 효과에 대한 인식은 전체 평균이 2005년 3.45, 2010년 3.18로 유의미하게 감소하였다. 측정항목별로는 사회통합에 기여를 제외한 모든 측정항목에서 유의미하게 감소하였다. 그 가운데 공동업무성과와 정책갈등해소가 가장 크게 감소하였다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 참모집단의 평균은 국가사회문제 해결에 대한 인식이 2005년 4.08, 2010년 3.35, 정책집행의 원활에 대한 인식이 2005년 3.72, 2010년 2.88, 사회통합에 기여한다는 인식이 2005년 3.52, 2010년 3.01, 공동업무성과에 대한 인식이 2005년 3.82, 2010년 3.23으로 나타나 모든 항목에서 시차에 따라 집단인식이 유의미하게 감소되었음을 알 수 있다. 반면에 계선집단은 시차에 따른 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 참모집단이 유의미하게 높게 나타났고 2010년은 계선·참모집단 간에 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 11〉 거버넌스 효과성 MANOVA 결과

집단별		국가사회문제		정책갈등해소		정책집행원활		사회통합기여		공동업무성과	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.43	-.57*	3.39	-.69*	3.27	-.45*	3.13	-.40*	3.29	-.53*
	2010계선		.08		.13		.14		-.06		.21
	2010참모		.17		.04		.38*		.11		.06
2005참모	2005계선	4.00	.57*	4.08	.69*	3.72	.45*	3.52	.40*	3.82	.53*
	2010계선		.65*		.82*		.59*		.34*		.74*
	2010참모		.74*		.73*		.83*		.51*		.59*
2005평균(3.45)		3.59		3.58		3.38		3.23		3.46	
2010계선	2005계선	3.35	-.08	3.26	-.13	3.13	-.14	3.18	.06	3.08	-.21
	2005참모		-.65*		-.82*		-.59*		-.34*		-.74*
	2010참모		.09		-.09		.25		.17		-.15
2010참모	2005계선	3.26	-.17	3.35	-.04	2.88	-.38*	3.01	-.11	3.23	-.06
	2005참모		-.74*		-.73*		-.83*		-.51*		-.59*
	2010계선		-.09		.09		-.25		-.17		.15
2010평균(3.18)		3.35		3.27		3.07		3.12		3.10	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=3093.825, df=14, p=.000

(2) 거버넌스 체제에서의 공무원의 역할중요성

거버넌스 체제에서의 공무원의 역할인식은 전체 평균이 2005년 2.97, 2010년 2.87로 유의미한 변화가 없었다. 측정항목별로는 촉진적 역할에서만 유의미한 감소가 나타났다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 조정자 역할에 대한 인식은 계선과 참모집단 모두 시차에 따른 인식의 변화없이 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 지원자 역할에 대한 인식도 참모집단은 2005년 3.10, 2010년 3.26으로 유의미하지 않은 수준에서 시차에 따른 증가가 나타났으나 계선집단은 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 촉진자 역할에 대한 인식도 계선과 참모집단 모두 유의미하지 않은 수준의 감소가 나타났다. 따라서 공무원 역할중요성 인식은 모든 항목에서 2005년과 2010년의 시차에 따라 집단 인식이 유의미하게 변화되지 않는 것으로 보인다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 모든 항목에서 2005년과 2010년 모두 참모집단이 유의미하게 높게 나타났다.

〈표 12〉 공무원의 역할 중요성 MANOVA 결과

집단별		조정자		지원자		촉진자	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	2.87	-.45*	2.77	-.32*	2.79	-.71*
	2010계선		.01		.02		.13
	2010참모		-.43*		-.49*		-.44*
2005참모	2005계선	3.32	.45*	3.10	.32*	3.50	.71*
	2010계선		.46*		.35*		.84*
	2010참모		.01		-.17		.27
2005평균(2.97)		3.01		2.87		3.02	
2010계선	2005계선	2.86	-.01	2.75	-.02	2.66	-.13
	2005참모		-.46*		-.35*		-.84*
	2010참모		-.44*		-.51*		-.57*
2010참모	2005계선	3.30	.43*	3.26	.49*	3.22	.44*
	2005참모		-.01		.17		-.27
	2010계선		.44*		.51*		.57*
2010평균(2.87)		2.95		2.85		2.79	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=1404.654, df=5, p=.000

(3) 거버넌스 체제에서 공무원의 책무성

거버넌스 체제에서의 공무원의 책무성에 대한 인식은 전체 평균이 2005년 3.41, 2010년 2.98로 유의미하게 감소되었다. 측정항목별로도 모든 측정항목에서 유의미한 감소가 나타났다. 그 가운데 실패시 불이익 수용자세, 시민사회와의 의사소통 책임의식, 견제비판 수용자세의 순으로 크게 감소되었다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 성공여부에 대한 책임의식은 참모집단이 2005년 3.59, 2010년 2.87로 유의미하게 감소하였으며, 계선집단은 2005년 3.12, 2010년 2.94로 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 실패시 불이익 수용 자세는 참모집단이 2005년 3.35, 2010년 2.71로 유의미하게 감소하였고, 계선집단도 2005년 3.03, 2010년 2.48로 유의미하게 감소하였다. 시민사회와의 의사소통·책임에 대한 인식도 참모집단이 2005년 3.80, 2010년 3.08로 유의미하게 감소하였고, 계선집단도 2005년 3.38, 2010년 3.06으로 유의미하게 감소하였다. 시민사회와의 정보공유에 대한 책임인식도 참모집단은 2005년 3.85, 2010년 3.22로 유의미하게 감소하였고, 계선집단도 2005년 3.36, 2010년 3.09로 유의미하게 감소하였다. 견제비판에 대한 수용자세도 참모집단은 2005년 3.97, 2010년3.05로 유의미하게 감소하였고, 계선집단도 2005년 3.49, 2010년 3.21로 유의미하게 감소하였다. 따라서 공무원의 책무성에 대한 인식은 참모집단은 모든 항목에서 시차에 따른 유의미한 감소가 나타났으며, 계선집단은 성공여부에 대한 책임의식을 제외한 모든 항목에서 시차에 따른 유의미한 감소가 나타났다.

집단특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 2005년은 모든 항목에서 참모집단이 높게 나타났으나 2010년은 모든 항목에서 계선·참모집단간 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 13〉 공무원의 책무성 MANOVA 결과

집단별		성공여부책임		실패불이익수용		의사소통책임		정보공유책임		견제비판수용	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.12	-.47*	3.03	-.32*	3.38	-.42*	3.36	-.49*	3.49	-.48*
	2010계선		.18		.55*		.31*		.27*		.28*
	2010참모		.25		.31		.30*		.14		.44*
2005참모	2005계선	3.59	.47*	3.35	.32*	3.80	.42*	3.85	.49*	3.97	.48*
	2010계선		.65*		.87*		.73*		.75*		.76*
	2010참모		.72*		.64*		.72*		.62*		.92*
2005평균(3.41)		3.26		3.13		3.50		3.50		3.63	
2010계선	2005계선	2.94	-.18	2.48	-.55*	3.06	-.31*	3.09	-.27*	3.21	-.28*
	2005참모		-.65*		-.87*		-.73*		-.75*		-.76*
	2010참모		.07		-.23		-.01		-.13		.16
2010참모	2005계선	2.87	-.25	2.71	-.31	3.08	-.30*	3.22	-.14	3.05	-.44*
	2005참모		-.72*		-.64*		-.72*		-.62*		-.92*
	2010계선		-.07		.23		.01		.13		-.16
2010평균(2.98)		2.96		2.51		3.04		3.12		3.22	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=2443.842, df=14, p=.000

(4) 거버넌스 지지도

거버넌스에 대한 지지의 태도는 전체 평균이 2005년 3.48, 2010년 3.05로 유의미하게 감소되었다. 측정항목별로는 모든 항목에서 유의미하게 감소되었고 그 가운데 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도와 거버넌스 활동에 대한 긍정적 사고가 가장 크게 감소하였다.

2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화를 살펴보면, 거버넌스 활동에 대한 긍정적 사고는 참모집단이 2005년 3.97, 2010년 3.06로 유의미하게 감소되었고, 계선집단도 2005년 3.48, 2010년 3.23으로 유의미하게 감소되었다. 거버넌스 활동에 대한 심리적 동조도 참모집단은 2005년 3.72, 2010년 2.88로 유의미하게 감소하였으나 계선집단은 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도도 참모집단은 2005년 3.80, 2010년 2.79로 유의미하게 감소하였고, 계선집단도 2005년 3.30, 2010년 3.05로 유의미하게 감소하였다. 시민사회와의 협력의 필요성에 대한 인식도 참조집단은 2005년 3.89, 2010년 3.08로 유의미하게 감소하였으나 계선집단은 유의미한 변화가 없었다. 따라서 참모집단은 모든 항목에서 2005년과 2010년의 시차에 따른 집단 인식의 변화가 유의미하게 나타난 반면에 계선집단은 거버넌스 활동에 대한 긍정적 사고와 거버넌스 활동가에 대한 우호적 태도에서만 시차에 따라 유의미한 변화가 나타났다.

2005년은 모든 항목에서 참모집단이 높게 나타났으나 2010년은 모든 항목에서 계선·참모집단 간 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 14〉 거버넌스 지지도 MANOVA 결과

집단별		긍정적 사고		심리적 동조		우호적 태도		시민사회협력필요	
		평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차	평균	평균차
2005계선	2005참모	3.48	-.49*	3.32	-.39*	3.30	-.51*	3.16	-.74*
	2010계선		.25*		.22		.24*		.15
	2010참모		.42*		.44*		.50*		.08
2005참모	2005계선	3.97	.49*	3.72	.39*	3.80	.51*	3.89	.74*
	2010계선		.74*		.61*		.75*		.89*
	2010참모		.90*		.83*		1.01*		.82*
2010계선	2005계선	3.23	-.25*	3.11	-.22	3.05	-.24*	3.01	-.15
	2005참모		-.74*		-.61*		-.75*		-.89*
	2010참모		.17		.23		.26		-.07
2010참모	2005계선	3.06	-.42*	2.88	-.44*	2.79	-.50*	3.08	-.08
	2005참모		-.90*		-.83*		-1.01*		-.82*
	2010계선		-.17		-.23		-.26		.07
2010평균(3.05)		3.19		3.03		2.99		2.98	

*는 p<0.05임, (전체평균), Pillai's Trace=.000, Bartlett's Sphericity: Approx. X^2=2327.629, df=9, p=.000

V. 결론

조사분석결과를 종합하면, 조사연도별 요인평균을 기준으로 할 때 사회화 요인만이 2005년에 비해 2010년 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났으며, 이해도, 경험, 교육·학습요인은 유의미하게 감소한 것으로 나타났다. 조직환경 요인인 조직문화, 조직환경, 조직구조, 기관장 리더십 요인은 모두 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 효과인식요인은 효과성, 책무성, 지지도 요인에서 유의미한 감소가 나타났으며, 역할중요성 요인은 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

이와 같이 사회화를 제외한 개인인식요인과 역할중요성을 제외한 효과인식요인이 감소한 것으로 볼 때, 2005년 낮은 상태의 거버넌스에 대한 지방공무원의 인식이 2010년에는 더욱 낮아진 것으로 파악된다. 반면에 조직·환경요인에 유의미한 변화가 없는 것으로 보아 2005년 높게 나타난 조직문화의 개방성과 조직의 환경대응수준 그리고 자치단체장의 외부고객지향성이 2010년에도 같은 수준으로 유지되고 있으며, 낮은 상태의 조직개혁수준도 그대로 유지되고 있는 것으로 분석된다. 또한 2005년 보통(3.0) 이상이던 거버넌스에 대한 효과인식, 책무성, 지지도는 2010년에도 비슷한 수준을 유지하고 있으며, 보통 이하이던 공무원이 역할중요성도 같은 수준을 유지하는 것으로 보인다. 그리고 유일하게 증가한 사회화요인은 시간의 성숙에 따라 자연스런 사회화과정을 통한 인식의 증가가 있었던 것으로 보인다.

이러한 영향요인들의 변화폭을 보면, 거버넌스에 대한 지방공무원의 책무성이 가장 크게 감소하였고 거버넌스에 대한 지지도, 거버넌스 이해도, 거버넌스 경험 등의 순으로 크게 감소되었다.[3] 책

무성의 경우 감소폭이 가장 크지만 2005년 평균값이 높은 상태에서 감소된 것이므로 전체적으로 보통(3.0)을 전후하는 수준을 유지하고 있으나 2005년 낮은 상태였던 개인인식형성요인이 크게 감소되었으므로 지방공무원의 거버넌스 인식의 개선을 위한 교육·학습 프로그램의 마련이 요구된다.

[연구질문 1]에 따라 2005년과 2010년의 시차에 따른 계선집단의 인식 변화를 살펴보면, 선배에 의한 사회화와 기관장의 외부협력 정도가 통계적으로 유의미하게 증가하였고, 실패시 불이익 수용자세, 시민사회와의 의사소통 책임의식, 정보공유책임의식, 견제와 비판 수용자세, 거버넌스에 대한 긍정적 사고, 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도가 통계적으로 유의미하게 감소하였다. 이러한 항목의 변화 가운데 거버넌스 실패시 불이익 수용자세가 가장 크게 감소하였으며, 다음으로 시민단체와의 공동업무 경험, 거버넌스의 관료제 보완, 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도, 시민사회와의 의사소통 책임, 시민단체와의 협력경험, 거버넌스 활동에 대한 긍정적 사고 등의 순으로 크게 감소하였다.[4] 2005년과 2010년 참모집단 간의 변화를 살펴보면, 시민단체 가입경험, 거버넌스 간접경험, 학교를 통한 사회화, 권한위임정도, 내부의사소통정도, 기관장의 고객과의 관계, 기관장의 NGO와의 관계, 조정자역할, 지원자역할, 촉진자역할에 항목을 제외한 모든 항목에서 유의미한 감소가 나타났다.

계선집단은 책무성과 지지도 등의 일부 항목을 제외하고 2005년과 2010년 사이 큰 변화가 나타나지 않았으나 참모집단은 대부분의 항목에서 2005년과 2010년 사이 통계적으로 유의미한 감소가 나타났다. 2005년 낮은 수준이었던 계선집단은 같은 수준을 유지하고 있으나 높은 수준을 보였던 참모집단의 경우 계선집단과 유사한 수준으로 감소한 것이다. 이는 계선-참모조직 특성의 측면과 정치·사회적 환경변화의 측면을 고려해 볼 필요가 있다. 우선 계선-참모조직 특성의 측면에서는 업무과중에 따른 참모조직의 계선화와 전문성 향상을 위한 계선조직의 참모화 그리고 팀제 도입 등 조직개혁으로 인해 계선-참모 조직의 구별이 보다 불명확해지는 현실적 상황이 작용하여 계선집단과 참모집단의 거버넌스 인식이 비슷한 수준으로 모이는 변화가 발생한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 지방자치단체 공무원의 경우 읍·면·동과 같은 일선의 계선기관과 기획, 인사, 회계 등 자치단체장을 측근에서 보좌하는 참모기관들의 구분이 업무와 환경의 특성으로 인해 중앙행정기관보다 명확하게 이루어지고 있는 상황이므로 계선과 참모집단의 기능 및 업무상 특성에 따른 영향이 쉽사리 사라지기는 어려울 것으로 보인다. 둘째, 정치·사회적 변화의 측면에서는 첫번째 조사시점인 2005년은 참여정부시절로서 정책과정에서 외부환경에 대한 고려가 많고 시민단체와 주민을 비롯하여 다양한 참여주체들의 활동과 협력이 활발하던 때라 할 수 있다. 특히 충주지역의 경우 2005년 혁신도시 및 기업도시 유치운동 등이 벌어지고 있어 각종 시민사회단체들의 참여와 지역사회의 역

3) 가장 크게 감소된 요인들의 2005년과 2010년도의 평균차를 살펴보면, 책무성(0.427), 지지도(0.426), 이해도(0.339), 경험(0.295)이다.

4) 가장 크게 감소된 항목들의 2005년도와 2010년도의 평균차를 살펴보면, 실패시 불이익 수용자세(0.616), 시민단체와의 공동업무 경험(0.505), 거버넌스의 관료제 보완(0.462), 거버넌스 활동가들에 대한 우호적 태도(0.460), 시민사회와의 의사소통 책임(0.458), 시민단체와의 협력경험(0.429), 거버넌스 활동에 대한 긍정적 사고(0.424), 거버넌스 활동에 대한 심리적 동조(0.416), 견제와 비판 수용자세(0.413), 시민사회와의 협력 필요성 인식(0.406)이다.

동성이 활발하던 시기였다.[5] 두 번째 조사시점인 2010년은 실용정부시절로서 시민사회와의 관계가 불편하고 참여와 협력보다는 신속성과 능률성 그리고 경제성이 우선시되는 정치·사회적분위기가 형성되어 있었다고 볼 수 있다. 이러한 정치·사회적 분위기가 조직 특성상 경직성이 높고 변화를 꺼려하며 능률성과 신속성을 추구하는 계선집단보다는 개혁적·창의적 특성을 가지고 있으며, 정치·사회적으로 민감한 지방자치단체장을 측근에서 보좌하는 참모조직에 더 크게 영향을 미칠 수 있다. 따라서 경직성이 강하고 변화에 저항적인 계선조직의 경우에는 유의미한 인식의 증가를 보인 사회화 과정에 의한 거버넌스에 대한 인식의 향상이 이루어진 반면에 정치·사회적인 변화의 영향은 크게 받지 못한 것으로 볼 수 있다. 그러나 외부환경에 민감한 참모집단의 경우에는 정치·사회적인 변화의 영향을 상대적으로 더 크게 받은 것으로 보인다. 특히 충주시의 경우 2005년 민간의 정치인 출신 자치단체장에서 2006년 관료출신 자치단체장으로 바뀌었으나 홍천군의 경우 2005년 관료출신 자치단체장에서 2010년 7월 민간 정치인 출신 자치단체장으로 바뀌었다. 따라서 자치단체장의 출신이나 리더십 보다는 중앙정부의 정치·사회적인 변화가 지방 참모집단의 거버넌스 인식에도 상대적으로 크게 영향을 미친 것으로 사료된다. 이러한 참모집단의 감소폭이 크므로 인해 지방공무원의 전체적인 인식의 수준이 크게 감소한 것으로 보인다.

[연구질문 2]에 따라 2005년과 2010년 계선집단과 참모집단간 인식의 차이를 살펴보면, 2005년 대부분의 항목에서 참모집단이 계선집단보다 유의미하게 높게 인식하는 것으로 나타났으나 참모집단의 인식이 크게 감소한 결과로 인해 많은 항목에서 계선집단과 참모집단 간 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 거버넌스에 대한 이해도요인 가운데 필요성인식, 관료제 보완, 관료제 대체, 거버넌스 경험요인 가운데 거버넌스 직접교육, 조직문화 가운데 이해관계자의 참여수준, 조직환경요인 가운데 외부환경과의 정보공유에 대한 요구는 계선집단이 더 높게 인식하는 것으로 나타났다. 반면에 참모집단이 더 높게 인식하는 항목은 거버넌스 경험 가운데 시민사회와의 공동업무경험과 조직구조요인 가운데 분권화 정도 그리고 역할 중요성의 세 항목들로 나타났다. 따라서 계선조직은 거버넌스 이해도와 거버넌스 체제에의 외부 이해관계자의 참여 그리고 이들과의 정보공유 등 거버넌스에 대한 기본적인 이해의 수준이 참모집단에 비해 상대적으로 향상되고 있는 것으로 나타났다. 반면에 참모집단의 경우 조직내 권한의 위임 수준이 높고 시민사회와의 공동업무경험이 풍부한 것으로 나타났으며, 촉진자·조정자·지원자로서의 역할 중요성에 대한 인식이 상대적으로 높은 것으로 보인다. 이는 집행중심의 계선집단의 경우 거버넌스 체제에서 참여하는 행위주체들과의 협력적 집행을 위해 거버넌스에 대한 기본적 인식이 상대적으로 향상되어 있으며, 참모집단의 경우 보좌적 기능의 조직특성으로 인해 거버넌스 체제에서의 공무원의 촉진자·조정자·지원자 역할에 대한 인식이 상대적으로 높고, 수평적 분업체제 속에서 활동하는 참모조직의 특성으로 인해 조직구조의 분권화 인식이 상대적으로 높은 것으로 보인다. 그리고 거버넌스적 협력이 실무적 집행 차원보다는 정책적 협의와 결정 수준에서 이루어지는 일이 많았던 그동안의 지방거버넌스의 실태가 반영되

5) 지역사회의 이러한 역동적 사건에 대한 경험은 지역주민과 지방공무원들에게 참여의 효과와 필요성에 대한 인식을 향상시킬 수 있으며, 참여의 효과에 대한 학습으로서 일종의 학습효과를 가질 수 있다. 이러한 참여에 대한 학습효과는 참여의 결과가 성공적일 때 긍정적인 학습효과를 가질 수 있으나 실패의 결과에 대한 학습효과는 부정적인 학습효과를 초래할 수 있다.

어 참모조직이 계선조직보다 많은 공동업무경험을 가지고 있는 것으로 보인다. 이러한 계선조직과 참모조직의 거버넌스에 대한 인식의 차이를 분석해 볼 때 계선-참모 조직의 특성이 반영되어 있는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 중심으로 볼 때, 개인적 인식의 감소를 극복하고 인식을 향상시키기 위해 거버넌스에 대한 교육·훈련과 직접적인 체험의 축적의 축적이 필요하다. 또한 중앙 정부의 정치·사회적 환경의 변화에 따라 지방정부의 참모집단의 인식이 크게 변화하고 있으므로 지역 외부의 정치·사회적 환경의 변화에 민감하지 않은 지역사회 거버넌스를 구축해야 한다. 이를 위해 지방자치단체장과 지방공무원의 역할이 중요하다. 우선 지방자치단체장과 지방공무원의 거버넌스에 대한 인식을 개선시켜야 한다. 특히 이러한 거버넌스 인식의 개선에는 계선조직과 참모조직의 거버넌스 인식의 차이를 고려하여 조직별로 특성에 적합한 교육·훈련과 긍정적 경험의 축적이 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 자치단체장의 경우 지역사회 유력자 중심의 참여, 관변 내지 관주도적 참여에서 벗어나기 위해서는 참여자의 범위를 다양한 연령과 계층으로 확대시켜야 한다. 그리고 지역사회 거버넌스의 자율적 구축과 활동이 이루어져야 하고 민간 참여자 중심의 결정과 운영이 이루어지도록 보장해야 하며, 자치단체장 또는 관료 중심의 배후 조정의 가능성을 배제해야 한다. 지방공무원의 교육과 체험은 집행 중심의 계선집단의 경우 거버넌스와의 공동업무(co-work)를 집행토록 함으로써 직접적인 경험의 축적이 가능하며, 기획중심의 참모집단은 협력적 거버넌스의 참여단체와의 파견 내지 업무교환을 통해 직접적인 경험의 축적이 가능할 것으로 보인다.

이 연구에서는 거버넌스에 대한 지방공무원의 인식을 직접적으로 연구한 사례가 부족하여 분석결과의 설명에 있어 선행연구의 사례를 충분히 활용하지 못한 한계가 있다. 또한 이 연구의 한계로 참여 학습의 영향에 대한 한계와 지방자치단체장의 리더십 유형에 대한 분석의 한계를 지적할 수 있다. 지역수준에서 참여에 대한 학습효과는 참여의 결과의 성패에 따라 긍정적 또는 부정적 효과를 나타낼 수 있으며, 지속성을 가져올 수 있다. 충주시의 경우는 지역사회 참여 학습의 경험이 있으나 홍천지역의 사례는 발견되지 않으므로 참여학습의 영향은 부분적인 것으로 보인다. 또한 지방 수준의 거버넌스 구축에 있어 참여자의 결정에 대한 자치단체장의 영향력이 매우 크다. 그러나 충주시와 홍천군의 사례에서 나타난 자치단체장의 변화가 달라 이 연구의 조사 분석 결과를 일치시키기 어려우며, 두 지역의 사례만으로 일반화하기는 어렵다. 따라서 앞으로 조사지역의 범위를 넓혀 지역사회 참여 학습의 영향에 대한 연구와 지방자치단체장의 리더십 유형에 따른 지방공무원의 거버넌스 인식 변화에 대한 연구를 지속할 계획이다.

참고문헌

김경수·김공수. (2005). 「조직행동」. 서울: 법문사.

김순은. (2005). 민선자치 20년의 도시 거버넌스 개혁의 과제: 거버넌스에 대한 인식분석을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술자료집」, 2005(1): 41-64.

김종성. (2007). 한국의 보조·보좌기관 구분에 대한 비판적 검토. 「한국행정학보」, 41(3): 167-189.

김형양. (2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경분야를 중심으로.「한국행정논집」, 16(1): 29-47.

노형진. (2004).「한글 SPSS 10.0에 의한 알기 쉬운 다변량분석」. 서울: 형설출판사.

류지성·김영재. (2010). 한국 역대 정부의 거버넌스 유형 분석에 관한 연구: 국정목표를 중심으로.「한국행정사학회지」, 27: 163-196.

배응환. (2010). 신지역주의와 협력 거버넌스: 광역경제권 설계의 전제.「한국행정학보」, 44(4)

서의훈. (2010).「SPSS 18.0을 이용한 통계분석」. 파주: 자유아카데미.

신광호. (1973). 발전행정과 계선·참모·담당관제.「법경논총」, 8: 190-197.

안네 메테 키에르. (2007).「거버넌스」. 이유인(역). 도서출판 오름.

양병화. (2006).「다변량 데이터 분석법의 이해」. 서울: 커뮤니케이션북스

오석홍. (1999).「조직이론」. 서울: 박영사.

오재일. (2001). 로컬 거버넌스와 정부간 관계.「지방행정」, 50(577): 29-37.

유재원·이승모. (2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석.「한국행정학보」, 42(3): 191-213.

유종해. (1985).「현대행정학」. 서울: 박영사.

은재호·오수길. (2009).「한국의 협력적 거버넌스」. 서울: 대영문화사.

이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.「한국행정학보」, 36(4): 321-338.

이숙종·김희경·최준규. (2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로.「한국행정학보」, 42(1): 149-170.

전영상·안형기. (2012). 조직특성에 따른 공무원의 거버넌스 인식차이 분석: 계선집단과 참모집단 간의 인식차이를 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 19(1): 153-178.

전영상·백형배. (2012). 거버넌스 체제에서 공무원 노동조합의 역할 가능성 탐색: 중앙·지방공무원의 거버넌스 인식 구조분석을 중심으로.「지방행정연구」, 26(2): 183-216.

정문기. (2009). 지역경제개발의 협력적 거버넌스.「한국행정학보」, 43(3): 229-250.

주재복. (2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두: 안양천 수질 개선 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.

최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주(2006).「지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 서울: 대영문화사.

최준호. (2008). 지역발전을 위한 지역 NGO의 역할 제고: 협력적 로컬 거버넌스와 지역 NGO의 문제점을 중심으로. 정부학회 2008 하계학술대회 발표논문.

최창현·사득환. (2004). 로컬 거버넌스와 시민단체간 연결망 분석.「한국정책과학학회보」, 8(3): 1-25.

최창호·하미승. (2006).「새행정학」. 서울: 삼영사.

홍성만. (2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두 4: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬 거버넌스 분석. 한국행정학회 2004년 하계학술대회 발표논문.

하상군·장문학. (2009).「행정학개론」. 서울: 대영문화사.

한규석. (2003).「사회심리학의 이해」. 서울: 학지사.

한덕웅·성한기·강혜자·이경성·최훈석·박군석·김금미·장은영. (2011).「사회심리학」. 서울: 학지사.

Ajzen, I. & Fishbein., M.. (1980). *Understanding atitudes and predicting social behavior. Englewood Cliffs*. NJ: Prentice-Hall.

Ajzen, I.. (1985). From intentions to action: A theory of planned action. IN j. Kuhl & J. Bechman (Eds.). *Action control: From congnition to behavior*. NY: Springer. pp. 11-39.

Ansell, C. & A. Gash. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration and Theory*, 18(4): 543-571.

Church, A. H. & Waclawski, J. (2001). Hold the Line: An Examination of Line vs. Staff Differences. *Human Resource Management,* 40(1): 21-34.

Connelley, David, Jing Zhang, & Sue Faerman. (2008). The paradoxical nature of collaboration. In Big Ideas in *Collaborative Public Management, Bingham, L. Blomgren and Rosemary O'Leary*. ed. pp. 17-35. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Goggin. (1987). *Policy Design and the Politics of Implementation*. Knoxville: University of Tennessee Press.

Kreitner, Robert & Kinicki, Angelo. (2001). *Organizational Behavior*. NY: Irwin/McGraw-Hill.

Morwood, James & Taylor, John. (2002). *The Poket Oxford Classical Greek Dictionary*. Oxford.

Pfiffner, J. & F. Sherwood. (1960). *Administrative Organization*. New Jersey: Prentice-Hall.

Simon, H. A. (1960). *New Science of Management Decision.* New York: Harper.

Stoker, G.. (1997). Local Government in Britain After Thatcher. in Jan Erik Lane(ed). *Public Sector Reform*, London: Sage.

_____. (1998). Governance ad Theory : Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.

전영상(全榮相): 건국대학교(Kon-Kuk University)에서 행정학 박사학위를 취득하고 건국대학교 공공인재대학 행정복지학부 행정학전공 KU연구전임 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사, 조직, 거버넌스, 지방자치, 연구방법론 분야이다. 최근 주요논문으로는 "지방의원 유급제 도입의 효과분석"(2010), "일본 후쿠시마 원자력발전소 폭발 사고에 대한 의사결정 상황 분석"(2012), "중앙부처 공무원의 거버넌스에 대한 인식 구조 분석"(2012) 등이 있다(dooo@kku.ac.kr).

[부록 1] 분석결과 종합

구분	영향요인	측정항목	2005-2010 변화		계선-참모간 차이		항목별 평균
			계선	참모	2005	2010	
개인인식 형성요인	이해도 (↓)	개념이해		↓	-		↓
		필요성인식		↓	-	+	↓
		관료제보완		↓	-	+	↓
		관료제대체		↓	-	+	↓
	경험 (↓)	접촉경험		↓	-		↓
		공동업무		↓	-	-	↓
		가입경험					
		후원경험		↓	-		↓
		협력경험		↓	-		↓
	교육·학습 (↓)	거버넌스 교육		↓		+	
		파트너십 교육		↓	-		↓
		거버넌스 간접경험					
		파트너십 간접경험		↓			
	사회화 (↑)	선배	↑	↑			↑
		가족		↑			↑
		학교		↑			↑
		동료					
조직환경 요인	조직문화	관료제한계		↓	-		
		이해관계자 참여		↓	-	+	
		의사결정권 공유		↓	-		
	조직환경	조직민주화		↓	-		
		정보공유		↓	-	+	
		외부소통		↓	-		
	조직구조	분권화		↓	-	-	↓
		권한위임					
		내부소통			-		
	기관장 리더십	외부협력	↑	↓	-		
		외부반응		↓	-		
		고객관계			-		
		NGO 관계			-		
효과인식 요인	효과성 (↓)	국가사회문제		↓	-		↓
		정책갈등해소		↓	-		↓
		정책집행원활		↓	-		↓
		사회통합기여		↓	-		
		공동업무성과		↓	-		↓
	역할 중요성	조정자			-	-	
		지원자			-	-	
		촉진자			-	-	↓
	책무성 (↓)	성공여부책임		↓	-		↓
		실패불이익수용	↓	↓	-		↓
		의사소통책임	↓	↓	-		↓
		정보공유책임	↓	↓	-		↓
		견제비판수용	↓	↓	-		↓
	지지도 (↓)	긍정적 사고	↓	↓	-		↓
		심리적 동조		↓	-		↓
		우호적 태도	↓	↓	-		↓
		시민사회협력 필요		↓	-		↓

* ↑: 유의미한 증가, ↓: 유의미한 감소, ()안은 전체평균의 유의미한 증감,
-: 참모집단이 유의미하게 높음, +: 계선집단이 유의미하게 높음.

Abstract

An Analysis of the Changes of Local Public Servants' Cognition of Local Governance depending on the Line-Staff Organizations Character: Focused on Public Servants of Chungju City and Hongcheong County Taking Service in 2005 and 2010

Jun, Young-Sang

This paper is to survey and analyze with Oneway-MANOVA the changes of local public servants' cognition of local governance, based on groups devided by line-staff organizational specific characters between 2005 and 2010. Factors used to analyze the cognition and attitude of local public officers about local governance are those of the personal cognition factors about local governance, organization -environment factors, and governance effectiveness cognitive factors. As a result of the analysis, we found out the following: 1) personal cognition factors and governance effectiveness cognitive factors are decreased, and organization-environment factors are not changed significantly, 2) overall, staff group's cognitions of local governance are diminished between 2005 and 2010, and line group's cognitions of local governance are not changed significantly, 3) line-staff organizational specific characters influence local public officer's cognitions of local governance. As a result of the analysis, it is proposed that the education and training program to fit line-staff organizational specific characters be performed and the positive governance experiences be accumulated.

Key Words: Collaborative Local Governance, Organizational Specific Character, Line-Staff Organization, Local Public Officer's Cognitions, MANOVA