연구보고서 2018-05

지방공무원 공직가치 영향요인분석 연구

손화정·김대욱

KRILA

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

손 화 정 (수석연구원)
김 대 욱 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방공무원 공직가치 영향요인분석 연구

발 행 일 : 2018년 12월 31일
발 행 인 : 윤태범
발 행 처 : **한국지방행정연구원**
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 : 033-769-9999
판 매 처 : 정부간행물판매센타 02-394-0337
인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
I S B N : 978-89-7865-451-7

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

서 문

Preface

최근 정부는 공직가치를 확립하고자 국가관 분야(국가·사회에 대한 가치기준)의 애국심, 민주성, 다양성과 공직관 분야(올바른 직무수행 자세)의 책임감, 투명성, 공정성, 그리고 윤리관 분야의(공직자가 갖춰야 할 개인윤리) 청렴성, 도덕성, 공익성 등 3개 분야 9개 핵심 공직가치를 선정한 가운데, 이를 바탕으로 공무원인재개발법을 개정하고 공무원헌장을 재정·시행한 바 있다.

하지만, 이 같은 공직가치 확립의 당위성에도 불구하고, 공직가치 확립을 위한 노력은 주로 바람직한 공직가치에 대한 규범적 접근방식 위주의 교육으로만 추진되고 있을 뿐, 그 외, 다양한 공직가치 함양방안에 대한 모색은 요원한 것으로 여겨진다. 이는 다양한 공직가치 함양방안의 기본적 방향에 대해 단초를 제시할 공직가치 영향요인에 관한 연구가 아직까지는 거의 체계적으로 이루어지고 있지 않고 있기 때문일 것으로 여겨진다.

이 같은 맥락에서 공직분야, 특히 지방공무원을 대상으로 다양한 공직가치에 영향력을 행사하는 요인들을 체계적으로 살펴보고자 하는 이 연구가 지방공무원의 공직가치를 제약하는 혹은 제고하는 요인들을 노정함으로써, 주로 규범적 접근방식 위주의 현 공직가치 교육 외, 보다 근거 있는 공직가치 함양방안의 기본적 방향에 대해 단초를 제시하기를 기대한다.

끝으로, 이 연구가 공직가치 함양방안의 기본방향에 대해 관심 있는 실무자와 학자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 연구에 심혈을 기울여준 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

요 약

본 연구는 기존 연구에서 검토된 공직가치들을 중심으로 지방공무원을 대상으로 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 근거한 영향요인을 체계적으로 살펴봄으로써, 지방공무원의 공직가치를 제약하는 혹은 제고하는 요인을 드러내는데 주된 목적이 있다.

이를 위하여 기존 연구에서 주로 논의된 이론들을 바탕으로 연구가설을 설정하고, 영향요인분석을 통하여 지방공무원을 둘러싼 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 기반한 영향요인을 구분함으로써, 다음과 같은 두 가지 연구문제들 대한 해답을 찾고자 하였다. 하나는 어떤 요인이 지방공무원의 다양한 공직가치 인식에 유의미한 영향을 미치는가? 이며. 또 다른 하나는 이 같은 결과가 광역자치단체와 기초자치단체 사이에, 광역자치단체인 특·광역시 및 도 사이에, 그리고 기초자치단체인 시군구 사이에 유의미한 차이가 존재하는가?를 확인하고자 하였다.

먼저, 기존문헌 검토를 통해 공직가치를 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준"으로 정의하였으며, 보다 구체적으로 윤리적 가치, 민주적 가치, 전문직업적 가치, 혁신적 가치 및 전통적 가치의 5가지 세부 차원으로 공직가치를 유형화하였다.

다음으로, 이러한 공직가치의 내재화에 영향을 미치는 요인으로 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육), 조직적 특성(리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서), 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성)을 도출하고, 이를 토대로 경험적 검증을 위한 연구가설을 제시하였다.연구가설에 대한 경험적 검증을 위해 설문조사를 이용하여 자료를 수집하였으며, 수집된 자료를 바탕으로 회귀분석을 수행하였다.

분석결과, 먼저, 기초자치단체와 광역자치단체의 체계적인 공직가치 차이는 발견되지 않았으며, 특·광역시와 도의 차이는 윤리적 가치에 한해서 발견되었는데, 이 때 특·광역시가 도보다 윤리적 가치가 높은 것으로 나타났다. 시군구간의 공직가치 차이는 윤리적 가치, 혁신적 가치, 그리고 전통적 가치에서 발견되었다. 윤리적 가치, 전통적 가치는 자치구가 시나 군에 비해 높게 나타나고, 혁신적 가치는 시가 군이나 자치구에 비해 낮게 나타났다.

개인특성 중 성별은 광역자치단체에서의 전통적 가치에 한해 여성이 남성보다 전통적 가치가 높은 것으로 나타났으며, 교육수준은 윤리적 가치에 한해 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 재직기간은 민주적 가치를 제외한 모든 공직가치에서 통계적으로 유의미하며, 일관되게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직급은 민주적 가치에 한해 유의미한 영향을 보이고 있으며, 이 때 5급 이상의 관리자보다 5급 미만의 실무자급에서 공직가치가 높은 것으로 나타났다. 공직가치 교육시간은 광역자치단체에서 전통적 가치에 한해 교육시간이 길수록 전통적 가치가 높아지는 것으로 나타났다.

조직특성 중 가치기반 리더십은 공직가치 모든 항목들에서 유의미하며 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 조직갈등은 전통적 가치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 집권화의 경우 윤리적 가치에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 공식화의 경우 공직가치 및 모든 하위 항목들에 긍정적이고 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중 부서별 차이에서는 서비스 부서가 규제부서보다, 지원부서가 사업부서에 비해 전반적인 공직가치 및 하위 항목들에서 높은 것으로 나타났다.

마지막으로, 업무특성의 경우 업무다양성은 통계적 유의미성이 발견되지 않은 반면, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성은 전반적으로 긍정적인 영향을 공직가치에 미치는 것으로 확인되었다. 업무완결성이 높으면 업무에 대한 이해도가 높아 상충하는 가치들 간의 충돌을 사전에 예방함으로써 공직가치에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 업무 중요성은 자신의 업무가 타인의 업무에 미치는 영향으로, 업무 중요성이 높을 경우 많은 사람들의 의견을 청취하며 다양한 시각을 받아들일 기회를 갖게 된다. 다양한 시각의 수용은 업무의 이해도를 높이고, 자신의 업무의 중요성과 파급력을 깨닫게 함으로써, 업무에 내재되어있는 다양한 가치들을 충분히 고려하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이라 평가된다. 다만, 업무가 특히 여러 사람들에게 영향을 미칠 경우, 새로운 변화에 의해 발생할 수 있는 다양한 가능성들로 인해 혁신에 한해 다소 소극적으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 업무자율성은 가치를 내재화하는 중요 기재다. Ryan & Deci(2000)

요 약

는 자기결정이론(Self-Determination Theory)을 통해 인간의 본래 필수적 욕구인 자율성이 가치의 내재화에 중요한 영향을 미침을 강조한 바 있다. 주어진 업무를 기계적으로 수행하는 것이 아닌, 스스로의 판단과 기준에 의해 업무를 수행할 경우, 해당 업무가 내포하고 있는 다양한 공적 가치들과 이를 달성하기 위해 필요한 공직가치를 내재화하는데 긍정적으로 영향을 미침으로써 업무자율성이 공직가치의 대부분의 항목에 유의미한 영향을 미친 것으로 이해된다.

이 연구의 가장 핵심적인 의의는 그 동안 산발적으로 제시되어왔던 공직가치의 영향요인을 체계적으로 종합하였으며, 이를 경험적으로 검증함으로써 공직가치의 이론화에 기여했다는 점이다. 그 동안 공직가치에 대한 연구는 주로 공직가치가 무엇인가에 대한 개념적 접근부터, 공무원의 공직가치 함양을 위한 실천적인 방향성 제시까지 폭넓게 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 실제 공무원의 공직가치에 영향을 미치는 중요한 요인이 무엇이가에 대한 연구는 주로 법적·제도적 측면이나 조직 내에서의 공직가치 교육 등과 같은 피상적인 수준에 머물러 있었다. 공직가치는 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준"으로 개인의 공직가치 수준은 개인이 속한 사회나 공공부문, 그리고 소속 조직 및 역할의 영향에서 벗어날 수 없으며, 또한 그 동안 겪어온 개인의 삶의 경험과도 유리될 수 없다. 이 연구는 기존 연구들을 통해 이러한 공직가치에 영향을 미치는 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육), 조직적 특성(리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서), 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성)을 종합하고, 이를 실증적으로 검증함으로써 공직가치와 그 영향요인에 대한 보다 깊이 있고 체계적인 이해를 가능하게 하는데 일정부분 기여하였다.

게다가, 정책적 측면에서 이 연구는 그 동안 진행되어온 공직가치 교육의 한계를 지적하며, 이를 보완해야 할 필요성과 방향성을 제시하고 있다. 공직가치의 교육은 공직가치 유형 중 전통적 가치에 한해서만 유의미한 영향을 비칠 뿐, 여타의 영역에서는 통계적 유의미성이 발견되지 않았다. 공직가치에 대한 교육의 본래 목적은 공무원 스스로 공직가치의

개념을 보다 명확히 하고, 공직가치의 중요성을 체득하며, 공직가치를 내재화함으로써, 이러한 가치를 실천으로 전환시키는데 있다. 그럼에도 불구하고 공직가치에 대한 교육이 실제 공직가치의 내재화에 유의미한 영향을 보이지 못한 것은 그 동안의 공직가치 교육의 한계와 개선의 필요성을 드러내는 것이라고 생각된다. 다시 말해, 공직가치의 내재화를 위한 보다 체계적이고 효과적인 교육방법이 필요하다는 것이다. 다만 이 때, 분석결과에서 알 수 있듯이, 자신의 소속 부서의 특성(규제 vs. 서비스; 지원부서 vs. 사업부서)과 업무성격 등에 따라 개인의 공직가치 수준이 달라질 수 있음을 감안하여, 획일적인 교육이 아닌 개인과 조직의 수요에 따른 맞춤형 공직가치 교육의 필요성을 발견할 수 있다.

한편, 이 연구의 결과에서는 가치기반 리더십과 공식화 등의 조직특성이 공직가치 전반에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나, 공직가치 함양을 위한 조직관리 측면에서의 중요성을 확인하였다. 특히 가치기반 리더십은 민주적 가치를 제외한 윤리적 가치, 전문직업적 가치, 혁신적 가치 및 전통적 가치에 고르게 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 공식화는 공직가치의 모든 차원에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. Schott & Pronk(2014)는 Ryan & Deci(2000)가 제시한 자기결정이론을 바탕으로, 다양한 조직특성들이 조직구성원의 개인적 욕구(Need)를 충족시킴과 동시에 공익에 기여하고자 하는 조직의 목표를 내재화하는데 기여함을 경험적으로 밝힌 바 있다. 이 때 가치기반 리더십은 조직구성원의 근본적인 욕구와 가치를 확인하고 충족시키는 과정을 중시하는 리더십으로, 조직의 리더는 조직성과 및 공직가치의 내재화를 위해 강압적 또는 외재적 동기에 초점을 둔 리더십이 아닌, 가치기반 리더십을 발휘할 필요성이 제기된다. 다음으로 공식화는 직무기술이나 지침 등의 수준을 의미하는 것으로, 공공부문은 종종 목표 및 가치가 모호하거나 다양한 업무들 간의 목표 및 가치가 서로 상충될 가능성이 높다. 이 때, 공식화는 각 업무의 목표를 명확히 하고, 다양한 가치들 간의 우선순위를 결정하는데 중요한 역할을 담당한다. 공직가치는 다양한 차원으로 구성되어 있으며, 경우에 따라 각각의 차원들은 서로 상충적일 수 있는데(예: 조직관리 과정에서 요구되는 전통적 가치와 혁신적 가치), 이 때 조직의 공식화의 수준이 높다는 것은 곧 각 업무들 간의 가치의 우선순위 설정이 명확히 제

요 약

시되었다는 것을 의미하므로, 공직가치 유형들 간에 발생할 수 있는 충돌을 사전에 예방하는데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 따라서 조직은 각 조직구성원이 담당하고 있는 직무 및 해당 업무가 추구하는 목표와 가치 등에 대해 명확히 기술함으로써, 가치가 상충되거나 공직가치의 발현이 저해되는 것을 사전에 예방할 수 있다.

또한 이 연구의 결과에서는 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등의 업무특성이 공직가치 전반 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나, 공직가치 함양을 위한 업무설계 측면에서의 중요성을 확인하였다 조직 내 역할 모호성, 기술 다양성, 업무 자율성, 업무 정체성, 환류, 업무 중요성 등이 조직구성원의 PSM에 영향을 미치고 이는 다양한 공직가치를 내재화하는데 일정부분 기여한 것으로 여겨진다. 즉 이는 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성에 대한 높은 인식이 조직구성원의 동기나 가치에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

상기와 같은 연구의 의의에도 불구하고, 이 연구는 크게 다음과 같은 2가지 한계를 갖고 있음을 부인할 수 없다. 첫째, 이 연구는 그 동안 산발적으로 제시되어왔던 공직가치의 영향요인을 체계적으로 종합하여, 개인특성, 조직특성, 업무특성 각각에서 상당히 유의미하고 중요한 영향요인을 발견했음에도, 시간적 제약으로 인해 각 요인들 간의 관계나 특정 요인이 공직가치에 영향을 미치는 구체적 과정을 살펴보지는 못했다.

예컨대, 조직특성 중 집권화의 경우 윤리적 가치에는 부정적인 영향을 미치나, 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음에도, 연구자의 추론과 관련 전문가의 자문에 기반하여 결과를 해석했을 뿐이기에 그 정확성이나 추론과정의 엄밀성이 다소 부족할 수 있다.후속 연구에서는 이러한 각 영향요인들 간의 관계나 특정 영향요인이 공직가치에 영향을 미치는 구체적인 과정을 살펴보는 미시적 연구가 진행될 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 이 연구는 공직가치의 영향요인을 검증하기 위해 설문조사를 이용하였으며, 이 과정에서 공직가치에 더불어 다양한 조직요인 및 업무특성들을 설문문항에 포함시켰다. 공직가치에 영향을 미치는 개인적, 조직적, 업무적 특성에 대한 종합적인 검증에 연구의 초점이 있기 때문에, 설문에는 상당히 많은 수의 문항이 포함될 수밖에 없는데, 이 때 현실적

인 측면에서 최소한의 응답률 및 응답자의 성실성을 고려하지 않을 수 없었으며, 이를 위해 사전조사 이후 상당히 많은 설문문항을 제거하고 최종 설문지를 개발하였다.

특히 공직가치와 조직특성에 대한 설문문항이 최종 설문에서 제외되었는데, 이로 인해 공직가치, 가치기반리더십, 조직갈등 등과 같은 개념들이 과연 제대로 측정된 것인가에 대한 논란이 일정부분 있을 수 있다. 물론 이 연구에서 제시된 개념들 중에 2문항 이상을 사용하여 측정된 경우, 문항간의 내적일관성을 확인하기 위한 신뢰도 검증을 위해 Cronbach Alpha 값은 제시하였음에도 불구하고, 이 같은 개념들을 측정한 것에는 일정부분 한계가 있음을 인정할 수밖에 없다. 후속 연구는 다양한 개념들에 대해 보다 정확하고 검증 가능한 측정방법을 보완할 필요가 있을 것으로 여겨진다.

목 차

Contents

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구 목적 ····· 3
1. 문제제기 ····· 3
2. 연구목적 ····· 4
제2절 연구내용 ····· 5
1. 연구범위 ····· 5
2. 연구방법 ····· 5
3. 연구흐름도 ····· 6

제2장 공직가치의 이해 ····· 7

제1절 공직가치 개념 ····· 9
1. 일반적 개념 ····· 9
2. 유사개념과의 비교 ····· 10
제2절 공직가치 유형 및 모형 ····· 14
1. 공직가치 유형화 ····· 14
2. 공직가치 모형 ····· 15
제3절 공직가치의 영향요인 ····· 28
1. 개인적 차원 ····· 28
2. 제도적 차원 ····· 31

제3장 연구설계 ····· 41

제1절 공직가치 구성 ····· 43
제2절 연구가설 ····· 46
1. 개인적 특성 ····· 47

목 차

2. 조직적 특성 ····· 48
3. 업무적 특성 ····· 53
제3절 연구모형 ····· 55
제4절 자료 및 분석방법 ····· 57
1. 자료 및 측정 ····· 57
2. 분석방법 ····· 59

제4장 분석결과 ····· 61

제1절 기초통계 ····· 63
1. 응답자 특성 ····· 63
2. 공직가치 ····· 66
3. 주요특성 ····· 67
제2절 상관관계 ····· 69
제3절 회귀분석 ····· 71
1. 광역자치단체: 특·광역시와 도의 비교 ····· 73
2. 기초자치단체: 시·군·자치구의 비교 ····· 79
3. 기초자치단체와 광역자치단체의 비교 ····· 86
4. 공직가치 영향요인 종합 ····· 92

제5장 결론 ····· 99

제1절 연구요약 ····· 101
제2절 연구의 의의 및 한계 ····· 103
1. 연구의 의의 ····· 103
2. 연구의 한계 ····· 105

【참고문헌】 ····· 107
【부　　록】 ····· 112
【Abstract】 ····· 119

표 목 차

〈표 2-1〉 Witesman & Walters(2014)의 공직가치 문항 ····· 16
〈표 2-2〉 서울행정학회(2007)의 공직가치 세부내용 ····· 21
〈표 2-3〉 인사행정학회(2014)의 공직가치 모형 ····· 24
〈표 2-4〉 한국행정연구원(2015)의 공직가치 모형 ····· 27
〈표 2-5〉 공직가치 내재화에 대한 심리학적 접근과 주요 질문 ····· 30
〈표 2-6〉 국가공무원법상 공직가치 ····· 32
〈표 2-7〉 공무원윤리헌장과 공무원헌장의 비교 ····· 35
〈표 2-8〉 공무원윤리헌장과 공무원헌장의 실천강령 비교 ····· 36
〈표 2-9〉 공무원행동강령의 주요 내용 ····· 39
〈표 3-1〉 Witesman & Walters(2014)에 기반을 둔 한국행정연구원의 공직가치 유형 결과 ····· 44
〈표 3-2〉 본 연구의 공직가치 유형 ····· 45
〈표 3-3〉 주요 변수 및 측정 ····· 59
〈표 4-1〉 응답자 특성 ····· 64
〈표 4-2〉 공직가치 수준 ····· 67
〈표 4-3〉 주요 변수 기술통계 ····· 68
〈표 4-4〉 조직특성 및 업무특성과 공직가치와의 상관관계 분석 ····· 70
〈표 4-5〉 중앙 및 지방공무원의 공직가치 비교 ····· 71
〈표 4-6〉 광역자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치) ····· 73
〈표 4-7〉 광역자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치) ····· 74
〈표 4-8〉 광역자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치) ····· 75
〈표 4-9〉 광역자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치) ····· 76
〈표 4-10〉 광역자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치) ····· 77
〈표 4-11〉 광역자치단체 공직가치 영향요인 ····· 78
〈표 4-12〉 기초자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치) ····· 79
〈표 4-13〉 기초자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치) ····· 80
〈표 4-14〉 기초자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치) ····· 81

〈표 4-15〉 기초자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치) ····· 82
〈표 4-16〉 기초자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치) ····· 83
〈표 4-17〉 기초자치단체 공직가치 영향요인 ····· 84
〈표 4-18〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치) ····· 86
〈표 4-19〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치) ····· 87
〈표 4-20〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치) ····· 88
〈표 4-21〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치) ····· 89
〈표 4-22〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치) ····· 90
〈표 4-23〉 기초자치단체와 광역자치단체의 공직가치 영향요인 비교 ····· 91
〈표 4-24〉 공직가치 영향요인 종합 ····· 97

그림목차

〈그림 1-1〉 연구흐름도 ····· 6
〈그림 2-1〉 공직가치와 유사개념 간의 관계 비교 ····· 13
〈그림 2-2〉 노승용(2007)의 공직가치 모형 ····· 19
〈그림 2-3〉 서울행정학회(2007)의 공직가치 모형 ····· 20
〈그림 2-4〉 인사행정학회(2014)의 공직가치 모형 ····· 24
〈그림 2-5〉 가치의 변화과정 ····· 29
〈그림 3-1〉 연구모형 ····· 55
〈그림 4-1〉 응답자 주요 특성 ····· 65

제1장

서론

제1절 연구목적
제2절 연구내용

제1장

서론

제1절 연구 목적

1. 문제제기

최근 정부는 공직가치(公職價値)를 "공공의 이익에 봉사하기 위해 공적 영역에서 추구해야 하는 바람직한 신념체계와 태도"라고 정의하고, 이를 확립하고자 다음과 같은 3개 분야 9개 핵심 공직가치를 선정한 바 있다. 이 때 정부가 선정한 공직가치는 국가관 분야(국가·사회에 대한 가치기준)의 애국심, 민주성, 다양성과 공직관 분야(올바른 직무수행 자세)의 책임감, 투명성, 공정성, 그리고 윤리관 분야의(공직자가 갖춰야 할 개인윤리) 청렴성, 도덕성, 공익성 등이 이에 해당된다.

이를 바탕으로 정부는 공무원인재개발법(구 공무원 교육훈련법)의 개정(2016. 1. 1. 시행) 및 공무원헌장(구 공무원윤리헌장)의 재정·시행(2016. 1. 1.)을 추진한 가운데, 전 공무원을 대상으로 공직가치 교육을 확산시키는데, 진력을 다하고 있다.

그러나 공직가치 확립의 이 같은 당위성에도 불구하고, 공직가치 확립을 위한 노력은 주로 바람직한 공직가치에 대한 규범적 접근방식 위주로 추진되고 있는 바, 공직가치 교육 외, 다양한 공직가치 함양방안이 제시되지 못하고 있는 것은 주지의 사실이다. 이는 공직가치와 관련된 기존 연구 대부분[1]이 전문가 심층인터뷰, 델파이조사, 설문조사 등을 통해

1) 공직가치에 대한 국내연구의 경우, 노승용(2007)은 고위공무원 인터뷰, 델파이조사, 공무원 설문조사를 통해 공직가치의 재정립을 시도하였으며, 공직자가 업무수행에서 중요시하는 공직가치를 개인가치(public integrity(정직성, 일관성, 정합성, 상호호혜성의 의미 포함), 자긍심), 조직가치(변화와 혁신, 조직의 공정성), 전문가치(창의성, 전문성), 법적 가치(합법성), 공익가치(형평성, 민주성)로 정리한 바 있고, 하미승(2015)은 우선적인 공직가치로 창의성, 사회적 형평성, 공정성, 정의, 복지, 봉사성, 국민권리 존중, 청렴성, 윤리성, 직무가치를 제시한 바 있음. 한국행정연구원(2015)은 교수, 전문가, 학생, 시민 등을 대상으로 한 델파이조사를 토대로 공직가치의 풀(pool)을 작성한 후, 국민과 공무원에 대한 조사를 통해 두 집단이 고르게 중요시하는 가치들을 도출한 국가관, 공직관, 윤리관이라는 세 가지 공직가치군을 제시하고, 여기에 적합한 보다 구체적인 공직가치들을 제시한 바 있다.

중요한 공직가치가 무엇인지를 도출하는데, 초점을 맞추고 있는 반면, 공직가치 함양방안에 단초를 제시할 공직가치 영향요인에 대해 체계적인 고찰이 이루어진 바 없기 때문인 것으로 판단된다.

즉, 다양한 공직가치에 관한 성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육훈련시간 등 개인적 특성, 가치기반 리더십, 조직갈등, 조직집권화, 조직공식화 등 조직적 특성, 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등 업무적 특성 등에 근거한 요인들의 영향력과 방향성이 체계적인 분석을 통해 규명되는 경우, 공직가치 교육 외, 이를 반영한 다양한 공직가치 함양방안이 모색될 수 있을 것이다.

2. 연구목적

본 연구는 최근 정부가 선정한 3개 분야 9개 핵심 공직가치 혹은 기존 연구에서 검토된 공직가치들을 중심으로 지방공무원을 대상으로 상기 언급된 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 근거한 영향요인을 체계적으로 살펴봄으로써, 지방공무원의 공직가치를 제약하는 혹은 제고하는 요인을 드러내는데 주된 목적이 있다. 이를 통해 주로 바람직한 공직가치에 대한 규범적 접근방식 위주의 현 공직가치 교육 외, 보다 근거 있는 공직가치 함양방안에 단초를 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

목적달성을 위하여 기존 연구에서 주로 논의된 이론으로 연구가설이 설정되며, 영향요인분석을 통하여 지방공무원을 둘러싼 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 근거한 영향요인 중 유의미한 영향요인을 구분함으로써, 다음과 같은 두 가지 연구문제들 대한 해답을 찾고자 한다. 하나는 어떤 영향요인이 지방공무원의 다양한 공직가치 인식에 유의미한 영향을 미치는가?를 확인하는 것이고 또 다른 하나는 이 같은 결과가 광역과 기초 지자체간에, 광역 지자체 유형인 특·광역시와 도간에, 그리고 기초 지자체 유형인 시군구간에 유의미한 차이가 존재하는가?를 확인하는 것이다.

제2절 연구내용

1. 연구범위

본 연구는 '특별시'나 '도'와 같은 광역 지자체, 시군구와 같은 기초 지자체 유형별 지방공무원을 본 연구의 대상으로 삼는다. 이를 통해 연구대상의 다양성을 안정적으로 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 앞서 연구목적에서 언급하였듯이, 크게는 광역과 기초 지자체간, 세부적으로는 광역 지자체 유형인 특광역시와 도간, 기초 지자체 유형인 시군구간에 공직가치와 이와 관련된 영향요인의 유의미한 차이가 있는지를 확인하고자 한다.

2. 연구방법

가. 문헌자료

기존문헌에 대한 종합적 분석을 통해 우선 공직가치 개념을 구체화하고자 한다. 특히 공공가치, 공적 윤리, PSM 등 공직가치의 유사개념과의 비교 및 대조를 통해 명확한 개념을 도출한다.

다음으로, 공직가치의 유형분류 및 의미를 검토한다. 이 때, 개인적 가치, 조직적 가치, 법적 가치, 전문직업적 가치, 공익적 가치, 윤리적 가치, 민주적 가치, 전문직업적 가치, 인간적 가치 등 다양한 공직가치의 유형을 분류하는 가운데, 이에 대한 의미를 확인한다.

마지막으로, 기존문헌 검토를 바탕으로 공직가치를 설정한 후 이에 대한 영향요인 검토 및 연구가설을 설정한다. 다양한 공직가치 유형 중 영향요인으로 간주될 독립변수와 연계될 수 있는 공직가치 일부를 종속변수로 선정하고, 이론적으로 이에 대해 영향력을 행사할 것으로 기대되는 영향요인들을 검토한 후 연구가설을 설정하여 제시한다.

특히, 영향요인 특성별로, 기존 연구들로부터 공직가치에 영향을 미치거나 또는 미칠 것으로 알려진 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 교육시간 등), 조직적 특성(가치기반 리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화 등), 그리고 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등)이 다양한 공직가치에 미치는 영향에 대한 논의를 종합적으로 검토한다.

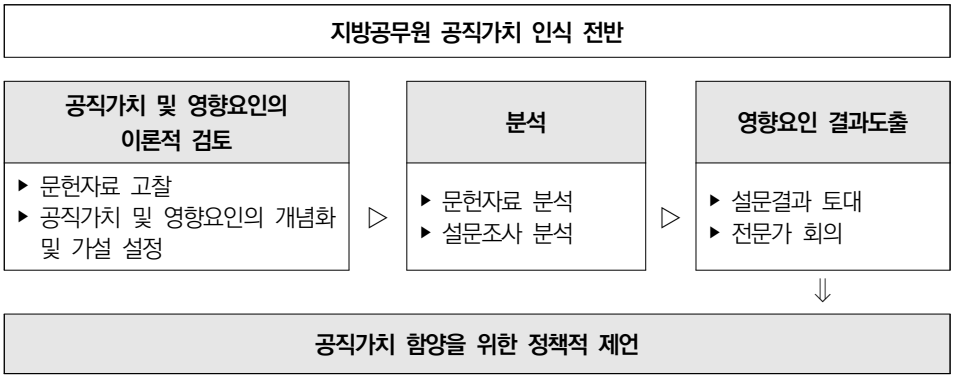
나. 설문조사 및 전문가회의

본 연구는 기본적으로 구조화된 설문조사를 이용해 기초통계분석, 회귀분석 등 양적 접근을 시도하고자 한다. 하지만, 종속변수로서의 다양한 공직가치 중 어떤 가치를 공직가치로 간주할지 여부와 이에 관한 설문문항들에 관한 선택, 독립변수로서의 다양한 특성변수들과 이에 관한 설문문항들에 관한 선택은 본 연구진과 전문가 회의를 통해 선택하고자 한다.

물론 상기와 같은 선택은 앞서 언급한 문헌검토에 주로 근거하겠지만, 시간과 예산의 제약으로 말미암아 모든 문항을 설문에 포함시키기에는 어려움이 있는 바, 본 연구진과 전문가 회의를 통해 선택하고자 한다.

3. 연구흐름도

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제2장

공직가치의 이해

제1절 공직가치 개념
제2절 공직가치 유형 및 모형
제3절 공직가치의 영향요인

제2장

공직가치의 이해

제1절 공직가치 개념

1. 일반적 개념

일반적으로 공공부문의 가치는 공공가치(또는 공적가치, public value)와 공직가치(public service values)로 구분된다(박천오·박시진, 2018: 3). 공공가치가 집합적 수준(조직, 사회, 국가 등)에서 공공부문이 달성하고자 하는 궁극적인 목표나 정책의 원리가 되는 가치라면, 공직가치는 이러한 공공가치를 달성하는 과정에서 공무원이 준수해야 할 행동 기준 혹은 그에 관해 갖추어야 할 신념을 의미한다.

공공가치와 공직가치는 전자를 조직적 차원의 개념, 후자를 개인적 차원의 개념으로 이해하는 시각(이창길, 2017: 77)과 전자를 기능적 가치(functional values: 조직의 근본적인 존재이유 또는 활동 방향과 관련된 전략적인 가치), 후자를 도구적 가치(instrumental values: 정직, 다양성, 근면 등과 같이 조직 내에서 바람직한 것으로 여겨지는 행태와 관련된 가치)로 보는 시각(Paarlberg & Perry, 2007: 389), 전자를 후자를 포함하는 보다 포괄적인 가치로 보는 시각(Beck Jørgensen & Bozeman, 2007) 등이 있다.

공직가치에 대한 정의는 연구의 초점에 따라 학자들 간에 다소간의 차이가 있다. 먼저, 공직가치를 관료 개인의 가치관에 기반해 정의하는 연구자들이 있다(김상묵, 2017; 윤태범, 2015). 김상묵(2017)은 공직가치를 "공무원의 사고와 행동에 영향을 미치는 신념"으로 다소 폭넓게 정의하고 있다(김상묵, 2017: 6), 마찬가지로 윤태범(2015)은 공직가치를 "공직자로서 당연히 갖추고 있어야 할 바람직한 가치관"으로 정의하고, 이는 국민과 자신의 직무, 그리고 공직자 스스로와의 관계 속에서 구체화되며, 이 세 가지 영역 전체를 관통하는 '윤리'의 중요성을 강조(윤태범, 2015)한다. 반면 노승용(2007), 행정안전부(2010) 등은 공직가치를 공무원이 추구해야할 행정기준으로 정의함으로써, 행정의 행동지향적 성

격을 보다 강조한다.

노승용(2007)이 Bozeman(2002) 등의 의견에 기대어 공적 가치를 “정부에 의해 창출된 가치”로, 공직 가치는 이러한 “공적 가치를 창출하기 위해 공무원이 공직을 수행함에 있어서 지녀야할 가치”로 정의(노승용, 2007: 74)한다면, 행정안전부(2010) 등은 공직가치를 “공직자로서 바람직한 행동의 판단 기준이며, 공직을 수행하면서 추구해야 할 궁극적인 목표와 기준”으로 정의하고, 구체적으로 공직가치는 공익실현을 목표로 하는 공공행정에서 가치판단과 의사결정, 그리고 공직자 행동에 준거가 되는 근원적 가치를 의미하는 것으로 이해(행정안전부, 2010: 8; 한국인사행정학회, 2014: 8)한다.

2. 유사개념과의 비교

공직가치의 개념에 대한 명확한 이해를 위해 공공가치, 공직윤리, 공공봉사동기(Public Service Motivation) 등의 유사개념과 구분할 필요가 있다. 공공가치, 공직윤리, 공공봉사동기 등은 흔히 공직가치와 혼용되어 사용되거나 공직가치를 논함에 있어 함께 제시되는 개념으로, 각각의 개념과 관계를 명확히 할 때 비로소 공직가치가 무엇인가를 이해할 수 있다.

가. 공직가치(public service value)와 공공가치(public value)

공공가치(또는 공적가치)가 조직적 차원의 개념으로 주로 정부의 역할이나 공적 영역과 관련되어있다면, 공직가치는 개인적 차원에서 공무원 개인들의 직위와 책임과 관련되어 있다(이창길, 2017: 77). Paarlberg & Perry(2007)는 조직의 가치를 정직, 다양성, 근면 등과 같은 수용가능한 조직구성원의 행태에 대한 단서를 제공하는 기능적 가치(functional value)와 조직자체의 활동 및 조직환경과의 관계를 위한 전략적 가치를 제공하는 도구적 가치(instrumental value)로 구분하는데, 이 때, 공적 가치가 기능적 가치라면, 공직가치는 도구적 가치로 이해할 수 있다(박천오·박시진, 2018: 3).

요약한다면, 공공가치가 집합적 수준(조직, 사회, 국가 등)에서 공공부문이 달성하고자 하는 궁극적인 목표나 정책의 원리가 되는 가치라면, 공직가치는 이러한 공공가치를 달성

하는 과정에서 공무원이 준수해야 할 행동 기준 혹은 그에 관해 갖추어야 할 신념으로 이해할 수 있다는 것이다.

나. 공직가치와 공직윤리

공직윤리에 대해 살펴보기 전 우선, 가치(Value), 도덕(morality), 그리고 윤리(ethics) 등의 서로 유사한 개념들이 혼용되는 경우가 많으므로 각각 구분할 필요성이 제기된다. 먼저, 도덕이 종교전통, 문화, 사회계급, 공동체나 가족에 의해 주어지고 기대되는 행동양식으로, 공식적 또는 비공식적 규범 속에 뿌리를 내리고 있는 기대되어지는 행동방침을 뜻한다면, 윤리는 이러한 도덕을 정당화하기 위해 사용되는 논리, 원칙, 신념, 가치 등과 관련된 것으로, 정의, 성실성, 공익과 같은 마땅히 지켜야 할 행동 규범을 뜻한다(한국인사행정학회, 2014: 7).

반면, 가치란 무엇이 바람직한 것인가에 대한 신념 또는 판단기준으로, "개인행동의 근원이자 개인의 인식체계 안에 존재하는 핵심적인 신념(Posner and Schmidt, 1982: 36)", "유용한 수단이나 목표에 대한 선택에 영향을 미치는 영속적 신념(Kernaghan, 2003: 711)", "바람직한 궁극적인 상태나 행태에 관한 믿음 혹은 그에 대한 판단기준(Gortner, 1994: 375)", "무엇이 바람직한지 또는 적절한지를 판단하는데 지침이 되는 원칙과 기준(OECD, 1996)" 등을 의미한다.

가치와 윤리 등의 관계는 일반적으로 가치로부터 윤리, 규범, 도덕, 의무가 파생되는 것으로(백선기, 1982: 239), 간주되는 바, 공직가치와 공직윤리의 관계는 공무원이 공직을 수행함에 있어서 지녀야할 가치인 공직가치를 달성하기 위한 행동규범을 공직윤리라 할 수 있다.

Kernaghan(2003)은 공직가치와 공직윤리를 구분하면서, 공직가치를 보다 포괄적 개념으로 파악하고 있다. 즉, 가치는 옳고 그른 행동에 대한 지속적인 믿음으로 모든 가치가 윤리적인 것은 아니며, 공직가치는 윤리적일 수도 있고, 그렇지 않은 경우도 있을 수 있음을 지적(Kernaghan은 공직 가치를 윤리적, 민주적, 전문직업적, 인본주의적 차원으로 구분하고 있음)한다.

따라서 일반적으로 공직윤리는 공직자에게 요구되는 직업윤리로 정의할 수 있으며, 국

민 전체에 대한 봉사자로서 공무원이 행정업무를 수행할 때 공적 목적을 달성하기 위해 준수해야 할 행동규범으로 이해할 수 있다(임성근·이건, 2015: 3).

마찬가지로, 김영천·박경규(2007)은 공직윤리를 공직에 종사하는 사람들이 마땅히 지켜야 할 도리 또는 공무원으로서의 직업윤리로 정의하고, 공직윤리는 일반시민의 시민윤리와 직업윤리에 더하여, '공직자로서의 신분에 관한 윤리'와 공직자체에 대한 '직무윤리'가 더해진 개념으로 보고 있다.

즉, 모든 가치가 윤리적인 것은 아니기 때문에, 개인수준의 가치인 공직가치는 사회적으로 형성된 공직윤리와는 차이가 있을 수 있으며, 이 때 공직윤리는 공무원이 공직가치를 달성하기 위한 행동규범이라 이해할 수 있다.

다. 공직가치와 공공봉사동기

공공봉사동기는 관료의 이타적이고 친사회적(pro-social) 동기로, Perry and Wise(1990)는 공공봉사동기를 '공공조직 구성원들의 독특한 개인적 성향'으로 정의한 바 있다. 최근의 공공봉사동기 연구들은 '지역사회의 주민, 국가, 인류의 이해에 봉사하는 이타적 동기(Rainey & Steinbauer, 1999)', '공공영역에서 이루어지는 타인이나 사회의 안녕에 기여하기 위한 개인의 동기와 행동(Perry & Hondeghem, 2008)' 등과 같이, 보다 광범위한 측면에서 인간의 보편적인 이타적, 친사회적 성향으로 정의하고 있다(김진영, 2018b).

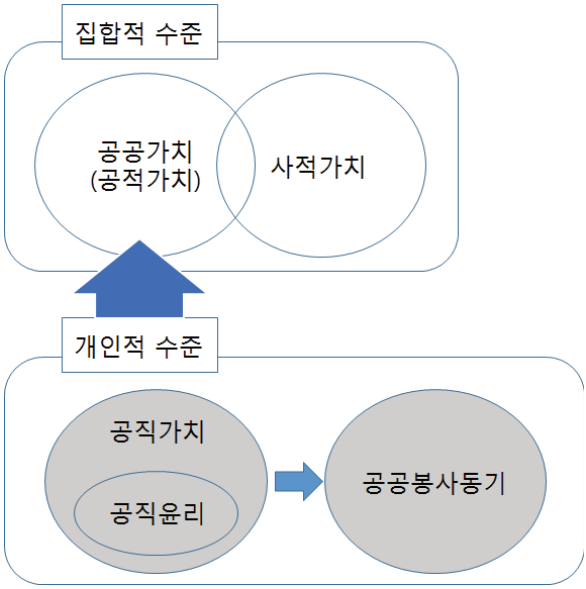
특히, 김상묵(2013)은 공공봉사동기를 '공공가치의 실현과 공익의 증진을 위하여 노력하려는 동기 또는 국가와 사회를 위하여 봉사하려는 성향'으로 정의하는데, 이를 통해 공공봉사동기는 공공가치가 내면화됨으로써 발현되는 동기 또는 성향임을 알 수 있다.

즉, 개인의 내적 가치에 의해 동기가 형성되기 때문에 공직가치는 공공봉사동기의 형성에 영향을 미치는 핵심적인 선행요인이라 볼 수 있는 가운데, 공공봉사동기는 개인의 심리적 정향으로, 공공영역 뿐만 아니라 민간영역에도 적용될 수 있다는 측면에서도 공직가치와는 차이가 있다(한국행정연구원, 2015: 11).

라. 종합

이상에서는 공공가치, 공직윤리, 공공봉사동기 등 종종 공직가치와 혼용되어 사용되는 개념들과의 차이점을 비교하였는데, 이를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 공공가치가 집합적 수준(조직, 사회, 국가 등)에서 공공부문이 달성하고자 하는 궁극적인 목표나 정책의 원리가 되는 가치라면, 공직가치는 이러한 공공가치를 달성하는 과정에서 공무원이 준수해야 할 행동 기준 혹은 그에 관해 갖추어야 할 신념이다. 둘째, 공직윤리는 공직가치를 달성하기 위한 행동규범으로, 공직가치는 경우에 따라 윤리적일 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있는 보다 포괄적 개념이다. 셋째, 공공봉사동기는 공직가치가 내면화됨으로써 발현되는 동기로, 공직가치는 공공봉사동기의 형성에 영향을 미치는 선행요인이다. 이상의 개념들을 종합하여 도식화하면 아래의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 2-1〉 공직가치와 유사개념 간의 관계 비교



제2절 공직가치 유형 및 모형

공직가치는 공공가치라는 집합적 수준의 가치를 달성하기 위한 수단적 성격을 지니며, 동시에 공직가치의 정의는 사회적·제도적 상황에 따라 변화할 수 있는 가변적 성격을 지님을 밝혔다. 아래에서는 특히 우리나라 연구들에 초점을 두고 그 동안 제시되어왔던 공직가치의 유형 및 모형들을 살펴봄으로써, 공직가치에 대한 정의가 어떻게 달라져왔으며, 가장 최근에는 어떠한 방식으로 정의되고 있는지를 확인하고자 한다.

1. 공직가치 유형화

공직가치는 다양한 정의만큼이나 관점에 따라 여러 형태로 유형화될 수 있다. Kernaghan(2003)은 공직가치를 윤리적(청렴, 공정성, 책임성, 충성, 수월성, 존중, 진실성, 근거성), 민주적(법적 절차, 중립성, 책임성, 충성, 개방성, 반응성, 대표성, 법치주의), 전문직업적(효과성, 효율성, 봉사, 리더십, 수월성, 혁신성, 질, 창조성), 인본주의적(돌봄, 공정성, 관용, 예의, 동정, 용기, 자비, 인간성) 차원으로 구분한다.

이와 유사하게 Van Wart(2013)는 공직가치를 개인적 가치(Individual Values: 시민으로서 가져야 할 기본적인 가치), 전문직업적 가치(Professional Values: 국정을 효율적이고 효과적으로 운영하는 국정관리의 전문지식과 역량과 관련된 가치), 조직적 가치(Organizational Values: 조직의 건강성을 유지・발전시키는 것과 관련된 가치), 법적 가치(Legal Values: 헌법과 법령, 사법부・입법부의 결정 등을 존중하고, 이에 근거한 행정행위를 하는 것과 관련된 가치), 공익적 가치(Public Interest Values: 공리주의, 권력분립, 대의민주주의, 종교의 자유, 체제 동의 등)로 구분한다(김상묵, 2017: 4-5).

이들의 공직가치 분류는 전미행정대학원연합회의 분류와도 유사한데, 이들은 공직가치를 민주적 가치(책임성과 투명성을 가진 공익 추구), 전문가적 가치(역량, 효율, 객관성을 가진 전문적 봉사), 윤리적 가치(공공신뢰를 유지하기 위해 윤리적으로 행동하는 것), 인간적 가치(시민과 동료 공무원들을 존경, 평등, 공정하게 대하는 것)로 구분하고 있다(Svara & Baizhanov, 2018).

우리나라 연구자들의 경우, 이근주(2015)는 공직가치를 핵심가치와 전략가치로 구분하

고, 핵심가치는 효율성, 효과성, 형평성 등과 같이 행정의 고유 속성으로 인해 언제나 추구되는 가치로, 전략가치는 사회, 경제 및 정치적 변화에 따라 환경으로부터 새롭게 요구되는 가치 또는 기존의 가치가 다른 강도와 비중으로 요구되는 경우로 유형화 한 바 있다.

김영천·박경규(2007)의 경우도 같은 맥락에서, 공직가치를 법적 관점 또는 제도적 관점에서 '공직으로서의 가치'와 '공무원 개인의 직업적 가치'로 구분하고, 전자가 공직이라는 업무의 '공공성'에서 나오는 가치인 반면, 후자는 순수한 직업으로서의 가치를 의미한다고 설명하며, 과거 '공직으로서의 가치'만을 강조하던 공직가치에 대한 논의에 직업적 가치의 추구를 함께 고려할 필요성을 요청한 바 있다.

이창길(2017)은 공직가치에 대한 접근방식을 각각 직무책임과 직무동기의 두 가지로 구분하고 있는데, 직무책임적 차원에서의 공직가치는 주인대리인 이론을 바탕으로 조직적 차원에서의 공직가치의 실현방법과 과정에 대한 연구에 관심을 두고, 핵심적 가치로 민주적 정당성과 책임성에 초점을 둔다면, 직무동기적 차원에서의 공직가치는 공공봉사동기이론을 바탕으로 개인적 차원에서의 공직가치의 효과분석과 결과에 대한 연구에 관심을 두고, 핵심적 가치로 이타적 봉사성과 도덕성에 초점을 둔다고 설명한다(이창길, 2017: 77-79).

2. 공직가치 모형

공직가치를 보다 종합적으로 이해하고, 가설의 개발과 검증을 통한 보다 정교한 이론개발을 위해 여러 학자들이 공직가치 모형을 개발하고자 시도한 바 있다.

가. Witesman & Walters(2014)의 공직가치 모형

먼저, Witesman & Walters(2014)는 다양한 가치들이 구체적 의사결정 맥락에 미치는 영향을 확인하기 위해 큰 틀에서 Schwartz(1992), Jørgensen & Bozeman(2007), Lyons et al.(2010), Office of the Civil Service Commissioners(2006) 등이 제시한 가치체계를 바탕으로 공직가치 모형을 제시한 가운데, 이에 근거한 40개의 구체적인 설문문항을 개발하여 최종적으로 다음과 같이 제시한 바 있다.

〈표 2-1〉 Witesman & Walters(2014)의 공직가치 문항

번호	항목
1	A는 효과성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 업무의 품질을 아주 높여야 한다고 믿는다.
2	A는 효율성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 업무에 있어서 시간과 예산의 낭비를 최소화하여 업무성과를 높여야 한다고 믿는다.
3	A는 신뢰가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 업무를 수행함에 있어 믿을 수 있는 사람이어야 한다고 믿는다.
4	A는 충성심이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 국가와 사회를 위해 헌신해야 한다고 믿는다.
5	A는 국민의 요구에 부응하는 것이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 국민들을 지원하려고 노력해야 한다고 믿는다.
6	A는 고객 지향적인 것이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 서비스 수혜자인 시민들에게 우선적으로 집중해야 한다고 믿는다.
7	A는 합법성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 행동이 법과 규칙을 준수하는지 확실히 해야 한다고 믿는다.
8	A는 공직윤리가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 도덕적 규범을 준수해야 한다고 믿는다.
9	A는 협력이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 조직 안팎의 관계자들과 함께 일해야 한다고 믿는다.
10	A는 공동체가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 지역사회 주민들 간의 소통을 증진해야 한다고 믿는다.
11	A는 시민의 참여가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 정부정책에 의해 영향을 받는 사람들이 정책 수립과 집행과정에서 확실히 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다고 믿는다.
12	A는 민주주의가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 투표를 통해 국민의 의견과 선호를 반영할 수 있는 시스템을 구축해야 한다고 믿는다.
13	A는 여론에 귀 기울이는 것이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 일반 국민의 의견을 수렴하고 경청해야 한다고 믿는다.
14	A는 평등한 대우가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 모든 사람들을 그들의 처지와 상관없이 똑같이 대우해야 한다고 믿는다.
15	A는 사회정의가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 모르는 사람들이라 하더라도 모든 사람들을 위해서 정의를 추구해야 한다고 믿는다.

번호	항목
16	A는 약자를 보호하는 것이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 사회에서 자신의 목소리를 내지 못하는 사람들의 권리를 고려하고 보호하려고 노력해야 한다고 믿는다.
17	A는 이해 관계자들의 가치가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 조직에 중요한 자원들을 제공하는 사람들의 이익을 대변하는 것이 보다 중요하다고 생각한다.
18	A는 직원의 복리후생이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 합당한 처우와 대접을 받아야 한다고 믿는다.
19	A는 경제적 보상이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신들이 한 일에 대해 온당한 급여를 받아야 한다고 믿는다.
20	A는 사익(私益)이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 개인적 안녕을 추구할 수 있어야 한다고 믿는다.
21	A는 정부의 중립성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들의 개인적인 선호나 행동들이 마치 자신의 조직을 대변하는 듯한 인상을 주어서는 안 된다고 믿는다.
22	A는 정치적 중립이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 선거나 정치적 논쟁에서 어느 쪽의 편도 들지 말아야 한다고 믿는다.
23	A는 공정한 것이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 어떤 행동을 하든지 치우침이 없어야 한다고 믿는다.
24	A는 책임감이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 맡은 임무는 꼭 완수해야 한다고 믿는다.
25	A는 결단력이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 리더여야 하며 중요한 의사결정을 해야 한다고 믿는다.
26	A는 국가안보가 중요하다고 생각한다. A는 대한민국이 나라 안팎의 위협으로부터 안전해야 한다고 믿는다.
27	A는 정부의 안정성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 사회적 질서를 보호해야 한다고 믿는다.
28	A는 정보보안이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 정부의 민감한 정보를 유출하지 말아야 한다고 믿는다.
29	A는 창의성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 독립적인 생각과 독창적인 아이디어를 제시할 수 있어야 한다고 믿는다.
30	A는 독립성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 업무에 대하여 결정을 내릴 수 있는 재량권이 있어야 한다고 믿는다.
31	A는 도전이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 난관을 슬기롭게 극복할 줄 알아야 한다고 믿는다.

번호	항목
32	A는 열정이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 일을 신명나게 해야 한다고 믿는다.
33	A는 정치적 충성심이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 정치체제를 지지하고, 집권세력의 정책을 충실히 집행해야 한다고 믿는다.
34	A는 정권의 품위가 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 정부의 입법·사법기관들을 존중해야 한다고 믿는다.
35	A는 개방성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 그들이 무엇을, 왜 하는지에 대한 정보를 다른 사람들에게 공개해야 한다고 믿는다.
36	A는 투명성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 그들이 결정을 하고 실행한 일들에 대해 숨김이 없어야 한다고 믿는다.
37	A는 반응성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 일반 국민들의 요구에 신속하고도 주의 깊게 대응해야 한다고 믿는다.
38	A는 이타심이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 자신의 요구보다 국민의 요구를 우선시하며 국민을 섬겨야 한다고 믿는다.
39	A는 공익이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 사회의 안녕에 기여해야 한다고 믿는다.
40	A는 지속가능성이 중요하다고 생각한다. A는 공무원들이 미래에도 우리 사회에 도움이 될 것으로 여겨지는 행동을 취해야 한다고 믿는다.

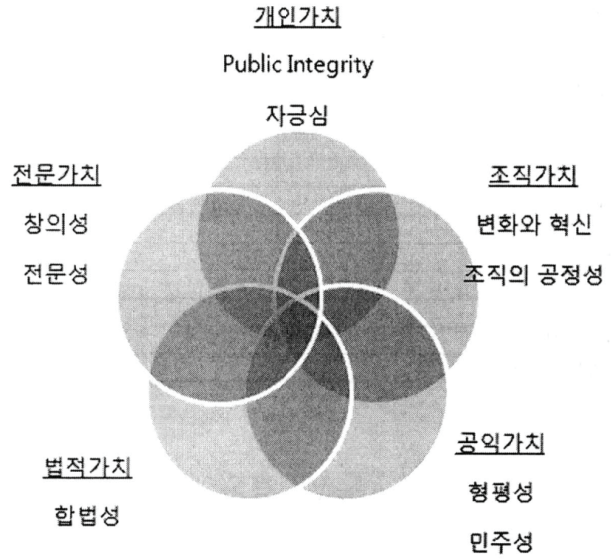
출처: Witesman & Walters(2014: 403-405)

나. 노승용(2007)의 공직가치 모형

노승용(2007)은 고위공직자 인터뷰, 전문가 델파이조사, 공무원 설문조사 등을 바탕으로 공무원들이 공직을 수행함에 있어서 중요하게 생각하고 있는 가치들을 재정립하고자 하였다.

경험적 분석결과 개인가치로서 Public Integrity와 자긍심, 조직가치로서 변화와 혁신과 조직의 공정성, 공익가치로서 형평성과 민주성, 법적 가치로서의 합법성, 전문가치로서 창의성과 전문성 등이 공무원들이 인식하고 있는 중요한 가치로 확인되었다.

〈그림 2-2〉 노승용(2007)의 공직가치 모형



* 출처: 노승용(2007: 96)

저자는 이 중에서도 가장 중요한 공직가치로 나타난 것이 개인가치 중 public integrity임을 강조했는데, 이는 기본적으로 정직성, 일관성, 정합성, 상호호혜성의 의미를 포함하는 개념을 뜻한다. 이 때, 정직성은 구체적으로 객관적 사실과 정보에 기초하여 업무를 수행하는 것, 공적 목적을 위해서만 공적자원을 사용하는 것, 정직성과 진실성을 승진, 명성, 개인적 이득을 위해 포기하지 않는 것을 의미하며, 일관성은 기분에 따라 업무를 수행하기보다는 원칙에 따라서 업무를 수행하려는 이성적 노력을 의미한다.

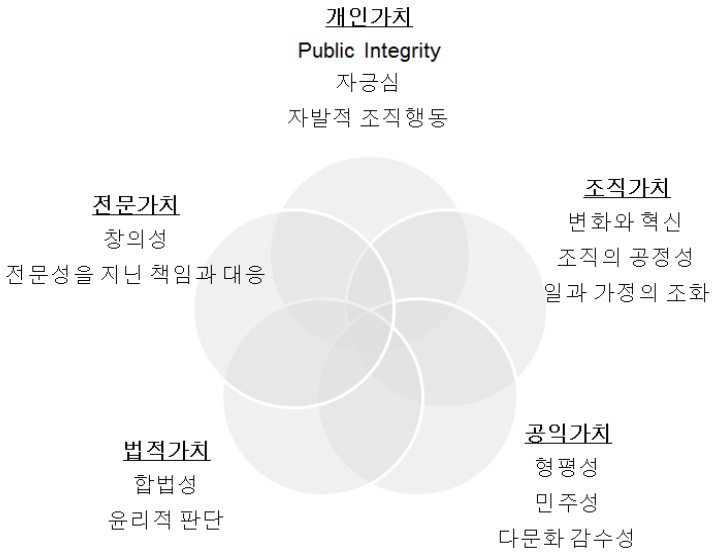
구체적으로, 개인적 가치보다 공직 의무를 중시하며 업무를 수행하는 것, 업무수행의 원칙(공정성, 효율성, 효과성 등)에 따라 업무를 수행하는 것, 부적절한 압력이나 기분에 따라 업무를 수행하지 않는 것, 전문적 지식과 전문가의 권고를 온당하게 고려하여 업무를 수행하는 것, 최선을 다해 공공을 위한 업무를 공정하고 효율적으로 수행하는 것을 말한다. 정합성은 원칙을 그에 맞는 사례와 연결시키고 가능한 원칙들 간의 조화를 이루려고 하는 이성적 노력을 의미하는데, 구체적으로 청탁인사, 선물 수수, 공적자원 남용 등으로

조직 내 갈등을 유발하지 않는 것, 업무수행시 상충하는 원칙을 잘 조정하여 조직 내 갈등이 크지 않게 하는 것, 자신의 실책에 책임을 지는 것 등을 뜻하며, 마지막으로 호혜성이란 유사한 조건에 있는 상대에게 다른 사람들이 당신을 대하듯 다른 사람을 대하려고 하는 이성적 노력을 의미하는 것으로, 구체적으로 상사와 부하, 공공을 존중하는 것, 다른 사람의 직무성과와 공헌을 인정하는 것, 편파적이지 않고 공직을 수행하는 것 등을 뜻한다.

다. 서울행정학회(2007)의 공직가치 모형

서울행정학회(2007)는 공직가치를 개인가치, 조직가치, 전문가치, 법적가치, 공익가치의 5개 대분류와 14개 소분류로 구분하고 있다(서울행정학회, 2007; 한국행정학회, 2015). 이들의 모형은 노승룡(2007)의 공직가치 모형과 매우 유사하나, 각 가치들을 보다 세분화하고 있다는데 차이가 있으며, 특히 자발적 조직행동, 일과 가정의 조화와 같은, 기존에 공공부문의 주요 목표로 고려되지 않았던 사항들을 함께 고려하고 있다는데 의의가 있다.

〈그림 2-3〉 서울행정학회(2007)의 공직가치 모형



* 출처: 서울행정학회(2007)

이들은 또한, 법적 근거와 함께 공직가치 분류별 바람직한 공직가치를 가진 공무원이 해야 할 것과 하지 말아야 할 행동지침을 아래 〈표 2-2〉와 같이 제시하고 있다.

〈표 2-2〉 서울행정학회(2007)의 공직가치 세부내용

상위 개념	공직가치	내용	
개인 가치	Public Integrity	개념	헌법과 법을 인정하고 존중하며, 공직자로서의 완전무결한 삶을 추구하는 것을 의미
		행동 양식	객관적 사실과 정보에 기초하여 업무를 수행
			공적인 목적을 위해서만 공적자원을 사용
			업무수행원칙(공정성, 효율성, 효과성)에 따라 업무를 수행
			전문적 지식과 전문가의 권고를 온당하게 고려하여 업무를 수행
			업무 수행시 상충하는 원칙을 잘 조정하여 조직 내 갈등을 일으키지 않음
			자신의 실책에 책임을 짐
			상사, 부하, 공공(시민/고객)을 존중
			다른 직원의 직무성과와 공헌을 인정하고 보장
			편파적이지 않게 공직을 수행
	공직 자긍심	개념	공직의 의무를 실현하는 것을 스스로 자랑스럽게 여기는 마음. 공직에 대한 헌신, 공직 프라이드, 공공봉사
		행동 양식	공직자로서 자긍심을 가지고 업무를 수행
			공직을 평생직장이라는 마음으로 업무를 수행
			개인의 가치보다 공직의무를 중시하며 업무를 수행
	조직 시민행동	개념	공직자가 조직에 대한 공적 책임성에 부합하는 권리와 의무를 행사하고, 조직에 대한 관심과 배려, 자율성과 공존가능성의 인정, 성찰 등과 같은 시민정신에 따라 직무를 수행
		행동 양식	조직의 발전을 위해 자발적으로 기여
			조직의 이미지 제고를 위해 자발적으로 기여
			지켜야하는 조직의 규정이나 규칙, 절차를 준수
			지시받지 않은 일에 대해서도 자발적으로 처리
			자신의 업무가 아니더라도 동료의 업무를 대신할 준비가 되어있어야 함
			동료와 인간관계적 문제가 발생하지 않도록 사전에 주의
			동료의 권리를 침해하거나 방해하지 않음
			동료의 직무에 미치는 영향을 고려하여 행동

상위 개념	공직가치	내용	
전문 가치	창의성	개념	독립적이고 참신한 상상력과 유연한 사고로 새로운 것에 대한 끊임 없는 추구
		행동 양식	행정환경 및 사회이슈에 대해 민감한 관심 유지
			양질의 아이디어를 내는 유연한 사고
			주어진 문제에 대해 다양한 접근방법을 생각하는 융통성 있는 사고
			독특하고 참신한 아이디어를 내는 독창성
	전문성을 지닌 책임과 대응	개념	전문가로서의 윤리적 책임의식에 기초하여 공익의 증진을 위해 전문적인 기술적 능력을 발휘하는 것. 업무에 대한 책임성과 공중을 위한 결정
		행동 양식	스스로 문제를 진단하고 해결할 수 있는 고도의 전문성을 함양
			약속한 일의 달성에 대한 책임
			조직의 목적과 목표 달성에 대한 책임
			조직의 고객을 만족시키기 위한 노력
			사소한 민원이라도 성심껏 처리
			우리 조직의 고객들이 무엇을 원하는지 신속히 파악
	조정과 협상	행동 양식	특별한 사람이나 이익에 부정한 방법으로 유리하게 하지 않음
			공정하고 정당하며 공평한 방법으로 이해관계 조정
조직 가치	변화와 혁신	개념	공익의 극대화를 위하여 개인과 조직을 끊임없이 발전적으로 개혁하는 것. 변화에 대한 오픈 마인드, 융통성, 적극성
		행동 양식	효과적 업무수행을 위한 새로운 방식을 추구
			변화 지향적 조직문화 추구
			조직 내 건전한 경쟁 추구
			업무개선을 통해 효율성을 높이려는 태도
	조직의 공정성	개념	개방적 소통을 통한 조직 내부의 형평과 공평무사
		행동 양식	업무처리에 따른 노력과 능력의 정도에 따라 공정한 보상을 받도록 함
			업무성과만큼 공정한 보상을 받도록 함
			업무상 부여된 책임만큼 공정한 보상을 받도록 함
			보상결과에 대한 의견을 제시할 수 있는 조직의 절차를 마련
			정확한 개인별 보상근거를 위한 조직의 절차 마련
			보상과 관련하여 구성원의 의견을 수렴
			보상과 관련한 의사결정에 개인적 편견을 배제
			보상과 관련하여 업무처리내용 및 과정에 대한 동의를 구함
	일과 가정의 조화	개념	삶의 가치에 대한 균형감각을 지닌 공직자로서의 효율적인 삶의 방식
		행동 양식	가족의 일과 조직에서의 일을 조화롭고 균형되게 처리
			직장과 가정의 균형된 삶을 중요시 여김
			자신의 가치와 조직의 가치를 조화

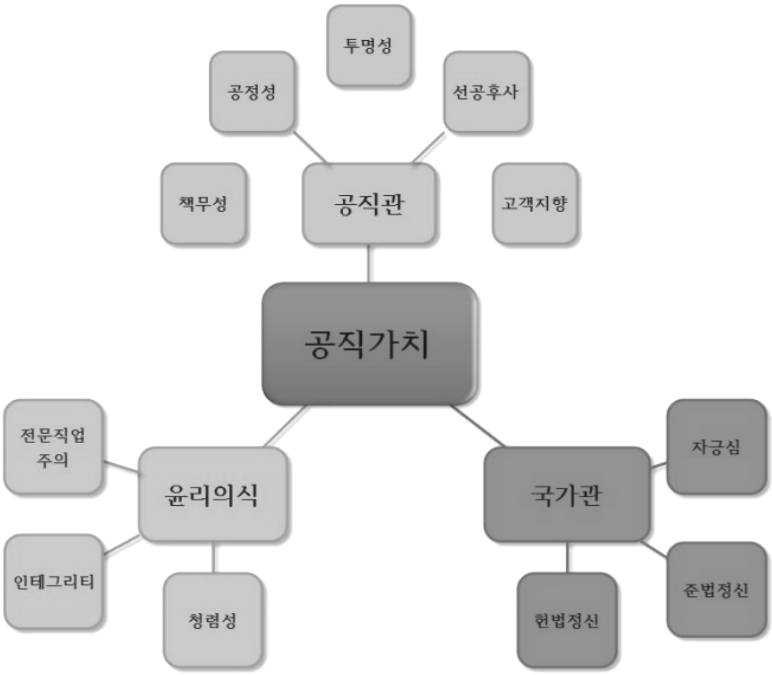
상위 개념	공직가치	내용	
법적 가치	합법성	개념	법을 준수하고 법을 합목적적으로 해석하여 법의 정신을 구현
		행동 양식	규정과 절차를 준수하여 업무를 수행
			법을 따르고 법에 적합한 행정을 유지
	윤리적 판단	개념	보다 적극적인 직업윤리로서의 공직윤리를 함양하여 직무시 윤리적 판단을 합리적으로 수행
		행동 양식	윤리적 판단역량 함양
			법적 프레임워크 내에서 최대한 개방적으로 정보를 취급
공익 가치	민주성	개념	국민의 뜻을 정책과정에 반영하고 보장
		행동 양식	국민의 알 권리를 보장
			행정과정에서의 국민 참여 보장
	형평성	개념	직무수행시 사회적 약자의 이해관계를 적극적으로 고려
		행동 양식	업무수행시 형평성을 고려
			평등에 대해 공직자로서 헌신할 수 있도록 책임 수행
	다문화 감수성	개념	타인과 타문화에 대한 이해를 바탕으로 다름과 틀림을 구별하는 포용력
		행동 양식	다양성을 이해하고 인정하는 공직자로서 헌신할 수 있도록 책임 수행
			다양한 생각과 행동양식에 대해 수용
			성별, 연령, 문화 등에서 다양성을 인정
			삶의 경험과 업무 스타일의 다양성을 인정

출처: 서울행정학회(2007: 187-192)

라. 인사행정학회(2014)의 공직가치 모형

인사행정학회(2014)는 Van Wart, 서울행정학회(2007), 공공서비스동기, 공직가치메뉴얼, OECD 공직가치모형 등 각 연구자들이 제시한 공직가치 모형을 비교하고, 이를 바탕으로 공직가치를 국가관(자긍심, 준법정신, 헌법정신), 공직관(책무성, 공정성, 투명성, 선공후사, 고객지향) 및 윤리의식(청렴성, 인티그리티, 전문직업주의)의 3개 대분류와 11개 소분류로 구분하고, 아래 그림과 같은 모형을 제시한 바 있다.

〈그림 2-4〉 인사행정학회(2014)의 공직가치 모형



* 출처: 인사행정학회(2014)

이들은 서울행정학회(2007)에서 제시한 공직가치 역량군과 레이블을 토대로 중앙공무원교육원의 교육대상 공무원을 대상으로 한 설문조사 자료를 이용해 요인분석을 수행함으로써, 최종적으로 아래 〈표 2-3〉와 같은 공직가치 진단도구를 개발하였다.

〈표 2-3〉 인사행정학회(2014)의 공직가치 모형

세부역량	공직가치 진단도구
자긍심	공직자라는 것에 대해 자긍심을 느낌
	민간기업에 다닌 친구보다 보수가 적더라도 공무원이 된 것을 후회하지 않음
	공직자라는 자긍심 때문에 매사에 최선을 다하려 노력하는 편임
	내가 맡은 업무에서 의사결정시 내가 국가를 대표한다는 생각을 가지는 편임
	나는 '의무, 영광, 국가' 등의 단어를 들으면 감동을 받음

세부역량	공직가치 진단도구
준법정신	법을 따르고, 세부 규정과 절차에 따라 업무를 수행해야 함
	공직자로서 관련된 규정과 법률을 숙지하고 업무에 그대로 적용하는 편임
	정부예산의 적절한 관리를 위해서라면 감사 혹은 필요한 조사 활동을 최대한 적극적으로 지원할 것임
	의사결정이나 업무에서 법 규정보다는 직속상관이나 부서를 먼저 고려하는 편임
헌법정신	공정사회를 만드는 데 정부가 할 수 있는 일은 많지 않음
	국가가 국민에 대한 역할과 의무를 다 하도록 내가 할 수 있는 최선을 다할 것
	대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 것은 이상일 뿐 현실과는 거리가 멈
	인사상의 불이익을 감수하면서까지 정치적 중립을 지킬 필요는 없음
책무성	개인이나 조직이 각각의 행위에 대해 책임지도록 하며 윤리적인 행동을 촉진하는 업무절차를 수립하여야 함
	의사 결정이나 업무 추진 시 책임 소재와 권한을 늘 분명하게 확인하고 관계자들 간에 의사소통을 명확하게 하는 편임
	체계적인 관리시스템과 절차를 통해 조직의 책무성을 강화해야 함
	예산 집행 시 국민의 세금임을 항상 인지하고 절감하는 방향을 먼저 생각함
공정성	(이념이나 정치적 입장에 따라) 편파적으로 공적인 업무를 수행해서는 안 됨
	어떻게 하는 것이 공정한 업무수행인지 고민하고 실행에 옮기는 편임
	대상이 누구든지 공정치 못한 차별이나 압박, 괴롭힘은 용납되어서는 안 됨
투명성	공무원들이 정책결정과 집행의 과정을 국민들에게 전부 공개할 필요는 없음
	국민이나 주요 이해관계자가 정책결정과정에 참여하도록 가능한 모든 노력을 기울일 계획
	정보공개법 및 개인정보보호법상 공개대상이라 하더라도 원활한 정책수행을 위해 가급적 정보를 공개하지 않는 편임
	조직은 공직가치에 기반한 행동강령을 조직에 적용하고 정기적으로 점검할 필요가 있음
선공후사	나는 개인적인 이득이 없어도 내가 속한 지역사회에 봉사함
	공직자로서 사회 전체의 이익을 우선해야 하므로 업무와 의사결정에 있어서 공익을 최우선으로 고려할 것임
	나는 개인의 이익보다는 공직자로서의 의무를 우선하여 업무를 수행하고 의사결정을 하는 편임

세부역량	공직가치 진단도구
고객지향	공적인 조직은 고객이 누구이고, 그들이 무엇을 필요로 하는지 명확하게 이해하고 있어야 함
	누가 내 업무의 결과에 영향을 받게 되는지 잘 이해하고 업무에 임하는 편
	공직자로서 나는 고객인 국민을 만족시키기 위해 최선을 다 할 것임
	사람들은 국민을 위해 일한다고 대외적으로 말하지만, 실제로 신경 쓰는 것은 자신들의 상관임
청렴성	공무원은 정직함과 성실함을 유지해야 하며, 개인적인 이익(승진 혹은 명예)을 위해 타협해서는 안 됨
	기왕이면 자신과 같은 지역이나 학교 출신의 직원이 승진하는 것이 좋음
	공적인 목적을 위해서만 공적 자원을 사용해야 함
	지인들과의 관계가 업무에 영향을 미치지 않도록 늘 조심하고 되도록이면 그런 상황을 애초에 피하려고 하는 편임
인티그리티	경우(상황)에 따라서는 사실 그대로 보고하지 않을 수도 있음
	모든 업무는 객관적 사실과 정보에 기준하여 수행해야 함
	업무 수행시 관련 정보와 사실관계를 최대한 파악하는데 노력을 기울일 것임
	나는 업무상 실수나 수행 과정에서 잘못이 있으면 이를 숨기지 않고 책임을 짐
전문 직업주의	전문적 지식과 정보에 근거하여 업무를 수행해야 함
	나는 나의 업무와 관련된 지식과 기술을 향상시키기 위해 업무 이외의 시간까지 활용하여 노력함
	업무상 얻게 된 정보를 존중하고 보호하기위해 모든 노력을 기울일 것임
	주어진 문제에 대해 다양한 접근 방법을 생각하는 융통성 있는 사고를 가져야 함
	사소한 민원이라도 성심껏 처리함
	새로 관심이 집중되는 이슈나 잠재적인 사회 문제들을 늘 인지하려 노력하는 것은 공직자로서의 의무임

출처: 인사행정학회(2014: 89-90)

마. 한국행정연구원(2015)의 공직가치 모형

한국행정연구원(2015)은 국가관, 공직관, 윤리관이라는 큰 3가지 공직가치 군을 제시하는 가운데, 전문가, 학생, 시민, 교수 등을 대상으로 세부 공직가치들의 모음(pool)을 작성한 후, 이를 대상으로 국민들과 공무원들에 대한 조사를 통해 종합적으로 3가지 공직가치 군에 각각 3가지의 공직가치를 제시하였다. 그 결과를 다음과 같다.

〈표 2-4〉 한국행정연구원(2015)의 공직가치 모형

공직가치군	구성가치
국가관	애국심, 민주성, 다양성
공직관	책임감, 투명성, 공정성
윤리관	청렴성, 도덕성, 공익성

출처: 한국행정연구원(2015: 12-13) 내용을 표로 정리

제3절 공직가치의 영향요인

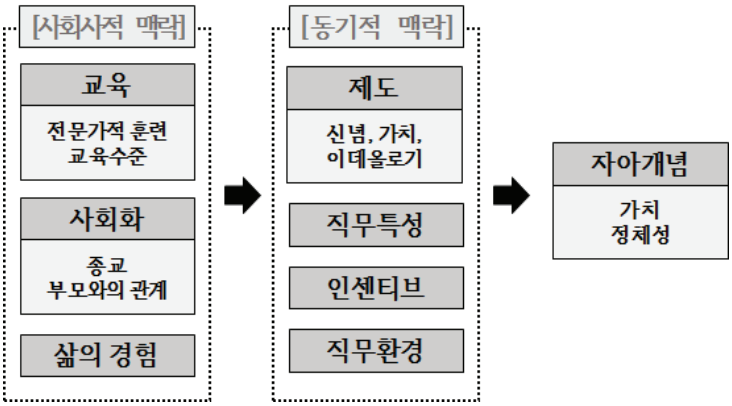
이 절에서는 공직가치의 영향요인을 개인적 차원과 제도적 차원으로 구분하여 살펴보고자 한다. 앞서 이 장의 제1절에서는 공직가치를 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준"으로 정의하고, 이러한 정의가 내포하고 있는 두 가지 차원, 즉 개인적 차원에서 가치관으로서의 공직가치와 제도적 차원에서 개인의 가치관에 영향을 미치는 사회적·제도적 기준으로서의 공직가치를 구분한 바 있다. 공직가치에 대한 개인적 차원과 제도적 차원으로의 접근은 공직가치의 영향요인을 보다 체계적으로 밝히기 위한 과정으로, 공직가치를 제도적 관점에서 '공직으로서의 가치'와 개인적 관점에서 '공무원 개인의 직업적 가치'로 구분한 김영천·박경규(2007)의 연구, 그리고 공직가치를 조직적 측면에서의 직무책임적 차원과 공무원 개인측면에서의 직무동기적 차원으로 구분한 이창길(2017)의 논의와 맥락을 같이한다.

아래에서는 공직가치의 영향요인을 종합적으로 살펴보기 위해 공직가치의 형성 또는 내재화에 영향을 미치는 개인적 측면과 현재 우리나라 공무원들에게 영향력을 행사하고 있는 주요 제도적 요인들 중 법적·규범적 측면을 각각 살펴보고자 한다.

1. 개인적 차원

이 장의 제1절에서 공직가치는 고유불변의 가치가 아니라, 사회적·시대적 상황에 따라 가변적임을 밝힌 바 있다. 공직가치의 사회적·시대적 변화가 집합수준에서의 공직가치의 가변성을 의미한다면, 개인 수준에서의 공직가치의 가변성은 공직가치의 내재화로 이해할 수 있다. Perry(2000)는 교육(전문가적 훈련, 교육수준), 사회화(종교, 부모와의 관계), 삶의 경험 등과 같은 사회사적 맥락과 제도(신념, 가치, 이데올로기), 직무특성, 인센티브, 직무환경 등과 같은 동기적 맥락에 의해 개인의 가치 및 정체성이 변화할 수 있음을 지적한 바 있다. 이는 March(984)와 March & Olsen(1996)로 대표되는 제도주의 학파의 시각을 반영한 것으로, 이들은 공식적인 규칙, 절차, 관습, 조직 형태 등 뿐 아니라, 신념, 패러다임, 관례, 문화, 지식 등 비공식적인 제도들에 의해 개인의 선호가 변화할 수 있음을 강조한다.

〈그림 2-5〉 가치의 변화과정



자료: Perry(2000: 481) 및 김진영(2018a: 47)을 수정

많은 연구자들이 성별이나 연령과 같은 개인적 특성에 따라 사회적으로 서로 다르게 형성되는 가치관(Barini et al., 1996; Bright, 2005), 교육이나 경력 등과 같은 개인적 경험(Moynihan & Pandey, 2007; Ritz and Brewer, 2013; 김서용 외, 2010; 한에스더·이근주, 2012)이 개인의 가치관의 형성에 중요한 영향을 미침을 경험적으로 제시하고 있다.

이러한 경험적 증거들에 비추어 볼 때, 공무원 개인의 공직가치는 다양한 요인들에 의해 변화 즉 내재화될 수 있는데, 이 때 가치의 내재화란 곧 '사람의 가치를 변화시키는 것'(박정호, 2015: 192)으로, 공직가치의 내재화는 곧 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준을 변화시키는 것"이라 할 수 있다.

박정호(2015)는 공직가치의 내재화와 관련된 심리학적 이론들을 종합적으로 검토함으로써 공직가치의 내재화 과정을 구체화 한 바 있다(박정호, 2015: 197-199). 먼저, 인지심리학자들은 자아를 중요시 여기며, 개인이 지속적으로 갖게 되는 생각과 경험이 축적된다면 내재화와 습관과 같은 반복성을 갖게 된다고 본다. 따라서 "사람의 가치 변화는 생각하는 방식과 자아를 바꾸는 것"으로 이해한다. 이 때 공직가치의 내재화하는 과정에서 공무원, 공무원 교육자 및 사회구성원 각각은 나는 공무원인가? 공무원으로서 어떠한 사람인가? 어떻게 해야 공무원들에게 공직가치를 일깨워 줄 수 있는가? 일상 속에서 공직가치를

생각해볼 수 있는가? 등의 질문이 이루어진다.

두 번째로 직업심리학자들은 개인이 자신의 일의 의미를 깨닫는 과정이 가치변화와 내재화에 중요한 역할을 하며, "일의 의미성(meaningfulness of work)으로부터 가치가 생성 및 강화"되는 것으로 이해한다. 이 때 공무원은 공직가치의 내재화 과정에서 이 일은 나에게 어떠한 의미가 있는가? 나의 일이 과연 사회적으로도 의미가 있는 업무인가? 에 대한 질문을 던지게 된다.

문화심리학자들은 소속된 사회 즉 공무원 개개인이 속한 환경과 맥락의 중요성을 강조하며 "사람의 가치는 소속된 조직과 사회에서 길러질 수밖에 없는 것"으로 받아들인다. 따라서 개인의 공직가치 내재화 과정보다는 공직가치의 내재화를 위해 공직사회가 공직가치를 잘 함양시킬 수 있는 환경인지에 관심을 둔다.

마지막으로, 사회심리학자들은 사회적으로 부여된 역할(socially constructed role)에 따라 가치와 행동이 변화할 수 있음을 강조한다. 즉, 개인은 자신이 소속된 사회적 범주(social category), 집단, 조직 등을 준거의 틀(frame of reference)로 삼아 가치의 범위를 설정하고 이를 내재화한다. 개인의 공직가치 내재화보다는 사회 전체적으로 공무원에게 기대하는 역할이나 태도가 무엇이며, 이러한 사회적 요구 및 기대가 공무원 개인에게 어떠한 수준으로 전달되는가에 관심을 둔다(Turner, et al., 1987: 박정호, 2015: 197에서 재인용). 이러한 논의를 바탕으로 심리학의 각 분야별 가치의 내재화 변화와 공직가치 내재화를 위한 주요 질문은 아래 〈표2-5〉와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 2-5〉 공직가치 내재화에 대한 심리학적 접근과 주요 질문

분야별 구분	가치 내재화 변화	공직가치 내재화를 위한 주요 질문
인지심리학적 접근 (생각의 변화, 습관화)	• 생각하는 방식의 변화 • 자아에 대한 인식의 변화	• (공무원 스스로) 나는 공무원인가? 공무원으로서 어떠한 사람인가? • (공무원을 교육하는 사람) 어떻게 해야 공직가치를 일깨워 줄 수 있는가? • (사회 구성원) 일상 속에서 공직가치를 생각해볼 수 있는가?
직업심리학적 접근 (일의 의미)	• 일의 의미 발견	• (공무원 스스로) 이 일을 하는 것이 나에게 어떠한 의미가 있는가?

분야별 구분	가치 내재화 변화	공직가치 내재화를 위한 주요 질문
		• (공무원 스스로) 나의 일이 과연 사회적인 의미가 있는 것인가?
문화심리학적 접근 (제도/환경의 영향)	• 소속된 사회(조직)가 공직가치를 형성	• (공통) 공직사회가 공직가치를 잘 함양할 수 있는 환경인가?
사회심리학적 접근 (사회적 역할과 기대)	• 사회적으로 정의된 역할	• (공통) 우리 사회에서 공무원에게 기대하는 정립된 역할은 무엇인가?

출처: 박정호(2015: 199)

2. 제도적 차원

가. 법적 측면

1) 헌법

공직가치와 관련된 법령 중 헌법에서 다루는 부분은 헌법 제7조 및 제66조에서 찾을 수 있다(한국행정연구원, 2015). 헌법 제7조 1항은 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 짐을 명시하고 있으며, 2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장됨을 밝히고 있다. 이는 공무원이 국민 전체에 대한 봉사자로서, 공직자가 정치적으로 치우치지 않게 함으로써 공직자의 불편부당성과 평등성을 공직자의 기본 가치로 제시하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 국가공무원법

국가공무원법의 제7장 복무에서는 공무원이 지켜야할 의무로 성실의무, 복종의 의무, 직장이탈 금지, 친절·공정의 의무, 종교중립의 의무, 비밀 엄수의 의무, 청렴의 의무, 품위유지의 의무 등을 제시하고 있다. 공무원들에게 요구되는 의무는 곧 공직가치 중 준법성, 성실성, 책임성, 공평무사, 평등성, 공정성, 청렴성, 국가에의 충성 등과 직·간접적으로 관련되어 있다.

〈표 2-6〉 국가공무원법상 공직가치

조	내용	조문	관련 공직가치
제56조	성실 의무	모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.	준법성, 성실성
제57조	복종의 의무	공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.	성실성, 책임성
제58조	직장 이탈 금지	① 공무원은 소속 상관의 허가 또는 정당한 사유가 없으면 직장을 이탈하지 못한다.	책임성, 준법성
제59조	친절 · 공정의 의무	공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.	공평무사, 평등성, 공정성
제59조의2	종교중립의 의무	① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다.	공평무사, 평등성
제60조	비밀 엄수의 의무	공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 엄수(嚴守)하여야 한다.	청렴성
제61조	청렴의 의무	① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례 · 증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다. ② 공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.	청렴성
제62조	외국 정부의 영예	공무원이 외국 정부로부터 영예나 증여를 받을 경우에는 대통령의 허가를 받아야 한다.	국가에의 충성
제63조	품위 유지의 의무	공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다.	성실성, 책임성
제64조	영리 업무 및 겸직 금지	① 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 소속 기관장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.	청렴성, 성실성
제65조	정치 운동의 금지	① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다. ② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것 2. 서명 운동을 기도(企圖) · 주재(主宰)하거나 권유하는 것 3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것	중립성, 평등성, 청렴성

조	내용	조문	관련 공직가치
		4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것 5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것 ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.	
제66조	집단 행위의 금지	① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다. ③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 조합 업무에 전임하려면 소속 장관의 허가를 받아야 한다.	책임성 성실성

출처: 한국행정연구원(2015: 64)을 참조하여 수정

3) 공직자윤리법

공직자윤리법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다(공직자윤리법, 제1조).

공직자윤리법의 제2조의2(이해충돌 방지의무)는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있는데, 이는 공직가치 중 공정성 및 청렴성과 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다.

또한 제17조(퇴직공직자의 취업제한)에서는 퇴직일부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 경우 취업을 제한하고 있는데, 이는 퇴직 이후 현직 공무원과의 네트워크를 통해 기업에 부당한 이익을 부여하는 것을 예방하기 위한 조치로 공직가치 중 특히 공정성과 청렴성, 불편부당, 중립성과 밀접하게 관련되어 있다.

4) 형법

형법 제7장에서는 공무원의 직무에 관한 죄를 다음과 같이 규정하고 있다(한국행정연구원, 2015: 66). 먼저 제122조(직무유기)는 공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 것을 금하고, 제123조(직권남용)는 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해하는 것을 금하는데, 이는 공무원의 성실성 및 책임성과 관련된 것으로 볼 수 있다.

제127조(공무상 비밀의 누설)는 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설하지 않도록 하고 있는데, 이는 공직가치 중 책임성 및 공평성과 관련이 있다.

제129조(수뢰, 사전수뢰), 제130조(제삼자뇌물제공), 제131조(수뢰후부정처사, 사후수뢰), 제132조(알선수뢰), 제133조(뇌물공여등) 는 공무원이 자신의 지위를 이용하거나, 자기 직무와 관련하여 부정한 청탁 또는 뇌물에 대한 수수를 금지하고 있다. 뇌물수수에 대한 금지는 부당한 이익의 취득이나 특정 대상에 대한 부적절한 혜택제공을 방지하기 위한 목적으로, 공직가치 중 청렴성 및 공평성과 깊이 관련되어 있다.

나. 규범적 측면

1) 공무원헌장

공무원헌장은 공무원이 추구해야 할 가치와 원리를 비법제적 형식으로 공식화한 것(한국행정연구원, 2015)으로, 법적 강제가 아닌 자율적 이행을 원칙으로 함으로써 구체적 내용보다는 추상적 선언 위주로 구성되어 있다.

과거 1981년부터 시행되어왔던 공무원윤리헌장이 비교적 최근인 2016년부터 공무원헌장으로 새롭게 개정되었는데, 큰 틀에서 공무원이 지켜야할 윤리적 기준을 제시하는 것은 동일하나 세부적인 부분에서는 다소간의 변화가 있었다.

특히 공무원 개인이 국가를 위해 당연히 (생명까지)희생할 것을 요구하던 방식에서 자발적으로 국가에 헌신하고 국민에게 봉사하는 형태로 변화됨으로써, 과거와 현재의 공무원에 대한 인식과 요구사항의 변화를 발견할 수 있다.

기존의 공무원윤리헌장이 헌신과 충성, 정직, 봉사, 창의, 책임, 경애, 신의, 청렴, 질서 등을 추구해야 할 가치로 제시하였다면, 새로운 공무원 헌장은 시대적 변화를 반영하여

전문성과 다양성, 민주성 등이 추가로 제시되어 있다.

〈표 2-7〉 공무원윤리헌장과 공무원헌장의 비교

공무원윤리헌장	공무원헌장
우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다. 오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.	우리는 자랑스러운 대한민국의 공무원이다.
이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다. 충성과 성실은 삶의 보람이요 공명과 정대는 우리의 길이다.	우리는 헌법이 지향하는 가치를 실현하며 국가에 헌신하고 국민에게 봉사한다.
이에 우리는 국민앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며, 우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.	우리는 국민의 안녕과 행복을 추구하고 조국의 평화 통일과 지속 가능한 발전에 기여한다.
○ 우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새시대를 창조하는 역사의 주체가 된다.	이에 굳은 각오와 다짐으로 다음을 실천한다.
○ 우리는 겨레의 엄숙한 소명 앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는 민족의 선봉이 된다.	하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.
○ 우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는 국가의 역군이 된다.	둘. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.
○ 우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는 국민의 귀감이 된다.	셋. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.
○ 우리는 공익우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는 겨레의 기수가 된다.	넷. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.
공무원의 신조 1. 국가에는 헌신과 충성을 2. 국민에겐 정직과 봉사를 3. 직무에는 창의와 책임을 4. 직장에선 경애와 신의를 5. 생활에는 청렴과 질서를	

2) 공무원헌장 실천강령

공무원헌장 실천강령은 공무원헌장에 제시된 추상적 지향점을 보다 구체화함으로써 실천가능성을 확보하기 위한 세부 사항으로, 공무원헌장과 마찬가지로 다소간의 변화가 이루어졌다.

먼저, 기존에 국가에의 헌신과 충성이 가장 우선적으로 제시되었던 것에 비해, 새로운 공무원헌장은 공익과 투명성 및 공정성을 가장 먼저 제시하고 있다. 두 번째로 사회의 다양성과 민주성을 확보하기 위한 태도가 추가되었으며, 과거 5개 항과 각 6개 세항의 총 30개의 강령으로 구성되었던 것이 총 4개 항 각 3개 세항의 12개 강령으로 축소되었다.

〈표 2-8〉 공무원윤리헌장과 공무원헌장의 실천강령 비교

공무원윤리헌장	공무원헌장
국가에는 헌신과 충성을 1. 애국선열의 위국충정을 귀감으로 삼고 신명을 바쳐 국가 안보에 앞장선다. (국가안보) 2. 새역사 창조의 기수로서 민주복지국가 발전에 이바지한다. (민주복지) 3. 확고한 민족주체의식을 가지고 사대주의 사상을 단호히 물리친다. (주체의식) 4. 조상이 물려준 전통문화를 드높이고 이를 창조적으로 발전시켜 나간다. (문화창달) 5. 우리민족의 영원한 보금자리인 국토를 아름답게 가꾸고 보존한다. (국토보전) 6. 우리의 말과 우리의 글을 사랑하고 갈고 닦아 나간다. (국어사랑) 국민에겐 정직과 봉사를 1. 법령과 양심에 따라 공명정대하게 업무를 처리하여 국민의 신임을 얻는다. (공정한 업무처리)	하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다. • 부당한 압력을 거부하고 사사로운 이익에 얽매이지 않는다. • 정보를 개방하고 공유하여 업무를 투명하게 처리한다. • 절차를 성실하게 준수하고 공명정대하게 업무에 임한다. 둘. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다. • 창의적 사고와 도전 정신으로 변화와 혁신을 선도한다. • 주인 의식을 가지고 능동적인 자세로 업무에 전념한다. • 끊임없는 자기 계발을 통해 능력과 자질을 높인다.

공무원윤리헌장	공무원헌장
2. 모든 업무는 나와 관청의 편의보다는 국민편의 위주로 처리한다. (국민편의 행정)	셋. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.
3. 공익우선의 정신으로 특정 개인이나 단체에 대한 차별적 특혜를 거부한다. (부당한 특혜 배격)	• 서로 다른 입장과 의견이 있음을 인정하고 배려한다.
4. 실속 없는 전시행정이나 지속성 없는 졸속행정의 폐습을 지양한다. (내실행정 추구)	• 특혜와 차별을 철폐하고 균등한 기회를 보장한다.
5. 공개행정을 실천하여 국민의 참여와 협조를 얻도록 노력한다. (공개행정 구현)	• 자유로운 참여를 통해 국민과 소통하고 협력한다.
6. 민원인을 대할 때에는 손님처럼 친절과 예절을 다한다. (친절 봉사행정)	넷. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.
직무에는 창의와 책임을	• 직무의 내외를 불문하고 금품이나 향응을 받지 않는다.
1. 전문지식과 기술을 부단히 연마하여 부여받은 업무를 창의적으로 개선시켜 나간다. (창의적 직무수행)	• 나눔과 봉사를 실천하고 타인의 모범이 되도록 한다.
2. 모든 업무는 신중히 검토하고 지체 없이 처리하며, 그릇된 제도나 정책은 과감히 시정한다. (발전지향적 자세)	• 공무원으로서의 명예와 품위를 소중히 여기고 지킨다.
3. 맡은바 직무는 어떠한 압력과 유혹에도 굴하지 않고 소신 있게 처리한다.(소신 있는 업무처리)	
4. 업무처리는 분명히 하고, 그 결과에 대하여는 스스로가 책임을 진다. (책임행정)	
5. 기관간의 업무협조를 원활히 하여 전체적인 행정목적 달성에 적극 기여한다. (업무협조)	
6. 근무시간중에는 직무에만 전념하고 사사로운 일로 시간을 낭비하지 않는다. (직무전념)	
직장에선 경애와 신의를	

공무원윤리헌장	공무원헌장
1. 내 직장을 내 집같이 여겨 명랑하고 화목한 근무환경을 조성한다. (명랑한 분위기) 2. 상사의 명령에 복종하되, 부당한 지시는 소신껏 건의하여 바로 잡도록 노력한다. (상사에 대한 태도) 3. 부하의 인격을 존중하여 올바른 건의는 진지하게 받아들이고 잘한일은 칭찬으로 격려한다. (부하에 대한 태도) 4. 독선과 아집을 버리고 이해와 겸손으로 동료간의 융화를 도모한다. (동료에 대한 태도) 5. 언행의 일치와 약속의 이행으로 서로 믿을 수 있는 공직풍토를 조성한다. (신뢰풍토) 6. 직장내의 파벌조성을 삼가며 남을 비방하거나 모함하지 아니한다. (파벌의식 타파) 생활에는 청렴과 질서를 1. 조상이 남긴 청백리정신을 계승하여 공직사회의 기강확립에 앞장선다. (청렴정신) 2. 직권을 이용하여 이권에 개입하지 않고 사사로운 정에 끌리는 정실을 물리친다. (이권불개입) 3. 허례허식을 삼가고 근검절약의 실천으로 분수에 맞는 생활을 한다. (근검절약) 4. 준법정신을 생활화하고 공중도덕을 준수하여 사회질서 확립에 앞장선다. (준법정신) 5. 화목한 가정생활과 올바른 자녀교육을 위하여 노력한다. (가정생활) 6. 이웃과는 항상 웃으며 인사하고 상부상조하는 미풍양속을 솔선 실천한다. (이웃생활)	

3) 공무원행동강령

공무원행동강령은 공무원헌장의 실천강령에 비해 특정 상황에서 취해야 할 행동지침을 보다 구체적으로 상세하게 명시하고 있다(한국행정연구원, 2015: 71).

〈표 2-9〉 공무원행동강령의 주요 내용

항	주요내용
제4조	공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리
제5조	사적 이해관계의 신고 등 고위공직자의 민간 분야 업무활동 내역 제출 직무 관련 영리행위 등 금지 가족 채용 제한 수의계약 체결 제한 퇴직자 사적 접촉의 신고
제6조	특혜의 배제
제7조	예산의 목적 외 사용 금지
제8조	정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리
제9조	인사 청탁 등의 금지
제10조	이권 개입 등의 금지 직위의 사적 이용 금지
제11조	알선 · 청탁 등의 금지
제12조	직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한
제13조	공용물의 사적 사용 · 수익의 금지 사적 노무 요구 금지
제14조	금품 등의 수수 금지
제15조	외부강의 등의 사례금 수수 제한
제16조	직무관련자 거래 신고
제17조	경조사의 통지 제한

공무원행동강령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조에 따라 공무원이 준수하여야 할 행동기준을 규정하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로, 제4조에서는 공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리를, 제5조에서는 사적 이해관계의 신고, 직무 관련 영리행위 등 금지, 가족 채용 제한 등을, 제6조에서는 특혜의 배제를 제7

조에서는 예산의 목적 외 사용 금지 등을 규정하고 있다. 다양한 강령들의 내용 중에서도 상당수는 공무원이 직무수행 과정에서 겪게 될 수 있는 부패에 대한 유혹이나 각종 이권에의 개입을 금지하는 재용들이 주를 이루고 있다. 따라서 공무원행동강령과 관련된 공직가치로는 주로 청렴성, 성실성, 공정성, 공평성 등을 들 수 있을 것이다.

제3장

연구설계

제1절 공직가치 구성
제2절 연구가설
제3절 연구모형
제4절 자료 및 분석방법

제3장

연구설계

제1절 공직가치 구성

먼저 이 연구는 개인적, 조직적, 업무적 특성에 근거한 독립변수들이 종속변수인 공직가치에 어떤 영향을 미치는지를 규명하고자 하는 바, 종속변수로 활용될 공직가치를 어떤 가치로 구성할지 여부는 매우 중요하다. 하지만, 상기 공직가치유형 및 모형에서 살펴보았듯이, 그 동안 연구자들이 제시한 주요 공직가치의 유형 및 모형들은 연구자들마다 유형분류 방식이나 세부 차원의 수에서 차이가 있는 바, 공직가치의 구성에 있어서 합의된 논의는 없다고 볼 수 있다.

하지만, 이 연구는 공직가치에 대한 인식을 알아보기 위해 공공부문에 종사하는 직원(중앙정부 500명, 지자체 500명, 공공기관 500명)을 대상으로 한 한국행정연구원(2017)의 연구결과를 활용하여 이 연구의 공직가치 유형과 각 유형에 포함될 가치를 본 연구진의 검토 및 전문가 자문회의를 통해 선정하였다.

이 같은 한국행정연구원(2017) 연구결과의 활용은 이 연구가 공직가치에 관한 전반적인 인식에 초점을 두기보다 어떤 요인들이 공직가치에 어떤 영향을 어떻게 행사하는지에 초점을 둔 탐색적 연구라는 점 그리고 독립변수에 관한 설문문항은 차지하더라도 종속변수로 활용할 공직가치의 구성만을 위해 예컨대, Witesman & Walters(2014)가 제안한 40개 정도의 많은 문항을 모두 다 조사할 수 없는 예산적인 한계를 갖고 있다는 점을 감안할 때, 매우 유용하다고 판단된다.

이러한 맥락에서 이 연구는 한국행정연구원(2017)의 연구결과 중 특히, Witesman & Walters(2014)의 연구에 기반을 둔 요인분석결과를 활용하였다. Witesman & Walters(2014)의 연구는 그동안 개념적으로 논의되었던 공직가치를 실제로 처음 측정하였다는 측면에서 그 의미가 큰 가운데, 이론적으로도 보편타당한 개인가치와 기존의 공공가치를 함께 고려하여 내용적 타당성이 높기 때문에, 최근 국내외 공직가치 연구가 가장

많이 준용 내지 활용하는 연구이기 때문이다. 한국행정연구원(2017)의 Witesman & Walters(2014) 연구에 기반을 두고 우리나라 공직자들을 대상으로 한 요인분석결과의 경우, 공직가치가 ① 윤리적 가치, ② 민주적 가치, ③ 혁신적 가치, ④ 전문직업적 가치, ⑤ 전통적 가치 등 5개 유형으로 구분되고 각 유형에 포함된 구성가치는 다음과 같았다.

〈표 3-1〉 Witesman & Walters(2014)에 기반을 둔 한국행정연구원의 공직가치 유형 결과

윤리적 가치	민주적 가치	혁신적 가치	전문직업적 가치	전통적 가치
• 공익성 • 책임성 • 공직윤리 • 합법성 • 투명성 • 중립성	• 시민참여 • 공평성 • 여론	• 열정 • 창의성 • 독립성 • 개방성	• 효과성 • 효율성 • 신뢰성 • 고객지향 • 국민의 요구 • 협력	• 정권품위 • 조직충성[2]

출처: 한국행정연구원(2017: 186)

한편, 각 유형에 포함여부의 타당성이 상대적으로 보다 높은 가치들로 구성하기 위해 상기 5개 공직가치 유형의 틀은 그대로 유지하되, 각 유형에 포함된 기존 구성가치들의 경우, 2가지 검토기준, 즉 속한 공직가치 유형과의 내부적 적실성 및 여타 공직가치 유형과의 외부적 배타성을 기준으로 각 유형에 포함여부의 타당성이 낮거나 보통으로 판단된 구성가치들은 각 유형에서 배제한 반면 높다고 판단된 구성가치들은 각 유형에 존치시켰다. 이 같은 판단은 본 연구진과 전문가들과의 논의를 통해 최종적으로 결정하였다. 판단결과는 다음과 같다.

【 검토기준에 따른 판단결과 】

공직가치 유형	구성가치	속한 공직가치 유형과의 내부적 적실성	여타 공직가치 유형과의 외부적 배타성	판단결과
윤리적 가치	**공익성**	3	3	**존치**
	책임성	3	3	**존치**
	공직윤리	3	3	**존치**

2) 조직충성의 항목은 기존 Witesman & Walters(2014)의 연구에서 제시한 문항들에는 부재하다. 단지 한국행정연구원(2017) 연구에서 일부 항목들이 한국적 맥락에서 추가되었는데, 이 중 하나에 해당된다.

공직가치 유형	구성가치	속한 공직가치 유형과의 내부적 적실성	여타 공직가치 유형과의 외부적 배타성	판단결과
	합법성	**3**	**3**	**존치**
	투명성	2	2	배제
	중립성	2	2	배제
민주적 가치	**시민참여**	**3**	**3**	**존치**
	공평성	**3**	**3**	**존치**
	여론	2	2	배제
혁신적 가치	**열정**	**3**	**3**	**존치**
	창의성	**3**	**3**	**존치**
	독립성	2	2	배제
	개방성	2	1	배제
전문직업적 가치	**효과성**	**3**	**3**	**존치**
	효율성	**3**	**3**	**존치**
	신뢰성	1	1	배제
	고객지향	2	2	배제
	국민의 요구	1	1	배제
	협력	1	2	배제
전통적 가치	**정권품위**	**3**	**3**	**존치**
	조직충성	**3**	**3**	**존치**

타당성 수준: 높음 3, 보통 2, 낮음 1

전통적 가치의 정권품위 및 조직충성은 그대로 두되, 윤리적 가치에서는 투명성 및 중립성을, 민주적 가치에서는 여론을, 혁신적 가치에서는 독립성 및 개방성을, 전문직업적 가치에서는 신뢰성, 고객지향, 국민의 요구, 협력 등이 제외되었다. 이 연구의 최종적으로 선정된 공직가치 유형과 각 유형에 포함될 구성가치는 다음과 같이 구성된다.

〈표 3-2〉 본 연구의 공직가치 유형

윤리적 가치	민주적 가치	혁신적 가치	전문직업적 가치	전통적 가치
• 공익성 • 책임성 • 공직윤리 • 합법성	• 시민참여 • 공평성	• 열정 • 창의성	• 효과성 • 효율성	• 정권품위 • 조직충성

제2절 연구가설

최근 김상묵(2017)은 공직가치를 "공무원의 사고와 행동에 영향을 미치는 신념"으로 다소 폭넓게 정의하면서, 공직가치에 영향을 미칠 것으로 기대되는 선행요인으로는 사회차원(역사적 배경사건, 사회문화, 정치체제 및 정부구조), 조직차원(조직사회화 및 교육훈련, 조직문화 및 가치, 리더십과 조직관리) 및 개인차원(성별, 연령, 학력, 경력, 가족사회화, 개인적 경험)의 세 가지 요인을 제시한 바 있다(김상묵, 2017: 6-13). 김상묵(2017)의 연구는 기존의 연구들이 주로 공직가치 함양에 대한 규범적 또는 교육적 측면에 초점을 두어, 그 동안 간과되어 온 공직가치에 영향을 미치는 요인들을 체계적으로 종합하여 제시했다는데 큰 의의가 있다. 아래에서는 김상묵(2017)의 연구를 토대로 공직가치의 영향요인에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 이 연구의 가설을 도출하고자 한다.

한편, 이 연구의 종속변수인 공직가치가 5개 유형으로 구분될 만큼 다양한 가운데, 이 같은 유형의 공직가치 모두가 동일한 방향성을 갖고 있지 않음(예컨대, 전통적 가치가 중시될수록 민주적 가치 내지 혁신적 가치는 덜 중시할 가능성)을 감안할 때, 윤리적, 민주적, 혁신적, 전문직업적, 전통적 가치 모두를 공직가치로 간주하여 아래의 각 영향요인에 관한 일반적인 가설을 제시하는데 있어서는 엄밀성이 다소 부족할 수 밖에 없음을 부인할 수 없다. 예컨대, 여성은 내재적, 이타적, 사회적 가치에 보다 관심을 갖는 것에 비해 남성은 경쟁적이고, 공격적이며, 지배적인 행동을 보일 것이라는 기대감으로 말미암아 남성에 비해 여성이 윤리적 가치, 민주적 가치와의 관계에서 긍정적인 관계를 갖고 있을 것으로 기대할 수 있다. 하지만, 동일한 기대감으로 말미암아 여성이 혁신적, 전통적 가치와의 관계에서는 역으로 부정적인 관계를 갖고 있을 것으로 기대할 수 있다. 게다가, 전문직업적 가치의 경우, 여성이라는 특성만으로 특정방향의 관계를 예단하기가 용이하지 않다. 즉, 이 같은 경우, 공직가치에 관한 성별의 차이를 일방향으로 제시할 수 없다.

따라서 5개 유형 공직가치에 관한 일반적인 가설을 세우기가 용이하지 않는 경우, 5개 유형의 공직가치에 관한 영향요인의 개별적 방향성이 동일하지 않거나 애매하다고 판단되거나, 개별 공직가치 유형에 관해 영향요인 자체가 양 방향성을 가질 수 있는 경우 이 연구는 그 영향요인에 따라 공직가치에 대한 인식에 차이가 있을 것이라는 방향성을 제시하지 않는 다소 일반적인 가설을 제시하고자 한다. 이는 이 연구가 어떤 요인들이 공직가

치에 어떤 영향을 어떻게 행사하는지에 초점을 둔 탐색적 연구라는 점에서 용인될 수 있다고 판단된다.

1. 개인적 특성

공직가치에 영향을 미칠 수 있는 개인적 특성으로는 성별, 연령, 학력, 경력 등을 생각해 볼 수 있다. 김상묵(2017)은 공직가치에 영향을 미칠 수 있는 개인적 특성으로 성별, 연령, 학력 및 경력을 제시한 바 있다(김상묵, 2017: 10-11). 먼저 성별의 경우, Marini et al.(1996)은 남성보다 젊은 여성들이 내재적, 이타적, 사회적 가치에 보다 관심을 갖는다고 한다. Bright(2005)는 대부분의 사회에서 남성은 일반적으로 경쟁적이고, 공격적이며, 지배적인 행동을 보일 것이라 기대되는 반면, 여성은 보살피고 도와주는 역할이 보다 기대됨으로써, 이러한 성적 역할 정체성이 여성으로 하여금 희생과 이타심을 강조하게 된다고 설명한다(Bright, 2005: 146: 김진영, 2018a 재인용).

가설1-1: 성별에 따라 공직가치에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

두 번째로 교육수준의 경우 교육은 개인의 가치를 형성하는 대표적인 요인이다. 많은 사회에서 교육시스템은 개인과 지역사회와의 관계 및 시민으로서의 역할, 공직자로서의 역할 등을 교육하며, 이러한 교육을 통해 개인의 가치관이 형성되게 된다. 특히 행정학 또는 정책학에 대한 교육은 정부의 운영원리와 목적, 추구하는 궁극적인 가치 등을 습득하게 함으로써, 공직자로서 추구해야 할 가치를 이해하는데 중요한 영향을 미칠 수 있다.

가설1-2: 교육수준에 따라 공직가치에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

세 번째로, 경력 및 공직가치 교육의 경우 공공부문에서의 재직기간이나 직급은 공직가치를 내재화하는데 중요한 영향을 미칠 것으로 기대된다. 재직기간이 길어질수록 공공부문의 문화를 보다 체득하는 것이 용이하고, 동시에 공직가치에 대한 조직 내 교육을 받을 기회가 늘어난다. 공무원의 공직가치를 변화시키고 강화시키는 것은 사람의 가치를 변화

시키는 것이므로 상당한 이해와 인내를 필요로 한다(박정호, 2015: 192).

직급의 경우, 높은 직급이 낮은 직급에 비해 상대적으로 대민업무가 적고, 노력의 성과가 즉각적으로 나타나지 않는 등 업무의 사회기여 측면을 직접적으로 체감하기 어렵다는 지적이 있다(김서용, 2009; 김서용 외, 2010). 반면, 높은 직급에 올라갈수록 의미 있는 정책결정과정에 참여할 가능성이 높아지고, 권한이나 재량이 많아지면서 보다 적극적으로 시민적 가치를 추구할 수 있다는 측면에서 공직가치에 영향을 미칠 가능성도 제기된다(Ritz & Brewer, 2013).

마찬가지로 재직기간의 경우도 일반적으로 재직기간이 길어질수록 일상적 업무의 반복과 업무상 겪는 좌절감은 공직가치의 내재화를 저해할 수 있으나(Moynihan & Pandey, 2007; Ritz and Brewer, 2013; 김서용 외, 2010; 한에스더 · 이근주, 2012) 역으로 재직기간이 길어짐에 따라 조직에 대한 순응과 목표일치 수준이 증대되어 공직가치의 형성에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 의견(Camilleri, 2007)도 제기되고 있다(김진영, 2018b).

한편, 공직가치 교육경험의 경우도 일반적으로 교육경험이 있을수록 공직가치의 형성에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 의견이 제기될 수 있다. 조직 내 교육은 공직가치 형성을 위한 핵심 과정으로, 특히 청렴성, 전문성, 형평성 등 중요한 공직가치를 공직자에게 체화시키는데 크게 기여할 수 있기 때문이다.

가설1-3: 재직기간에 따라 공직가치에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.
가설1-4: 직급에 따라 공직가치에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.
가설1-5: 공직가치 교육경험은 공직가치 내재화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

2. 조직적 특성

공직가치에 영향을 미칠 것으로 기대되는 조직특성으로는 리더십, 갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서 내지 지원부서 유형여부 등을 생각해볼 수 있다. 이선우·조경훈(2016)은 공직가치의 영향요인으로 직무만족, 동기부여, 리더십, 갈등관리와 같은 외재적 동기요인

을 제시한 바 있다. 이들은 먼저 리더십은 조직 내에서 상사에 대한 인식과 관계를 의미하는 것으로, 리더의 존재와 윤리수준에서 구성원에서 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

조직 내 갈등관리는 이것이 제대로 관리되지 못할 때 감정의 소모와 상호 신뢰의 저하, 조직 내 공동체적 가치의 훼손이 발생할 수 있어, 조직이 지니는 협력과 신뢰의 가치에 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 공직가치의 인식에 중요한 영향을 미칠 것으로 보았다. 경험적 분석결과, 리더십은 혁신성과 조직헌신에, 갈등관리는 책무성과 혁신성, 그리고 조직헌신에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김상묵(2017)은 조직차원에서는 조직사회화, 리더십, 가치교육 등이 조직의 핵심가치와 신념을 확산하고 강화시킨다고 주장한다(김상묵, 2017: 9-10).

특히 가치를 강조하는 가치기반(values-based) 리더십의 경우, 가치기반 리더는 언행을 통해 구성원과 적극적으로 가치를 공유하며 가치를 실현함으로써 조직이 추구하는 가치와 공무원 개인의 가치가 조화되도록 하는데 중요한 역할을 한다. Vandenabeele(2014)은 제도적 가치가 내재화되는 과정에 초점을 두고, 공적 가치를 고취시키는 리더십이 PSM에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 자기결정이론(SDT: Self-Determination Theory)을 기반으로 PSM을 제도적 가치가 내재화 된 것으로 간주하며, 관리자의 변혁적 리더십은 제도적 가치를 현실화 시키는 기제로, 구성원의 기본적인 심리적 욕구충족 과정에 영향을 미침으로써 궁극적으로 개인의 PSM에 영향을 미칠 것을 가정하였는데, 경험적 분석결과 기본적인 심리적 욕구충족(자율성 및 경쟁성)과 변혁적 리더십이 구성원의 PSM에 영향을 미칠 수 있으며, 특히 자율성의 경우 리더십과의 상호작용을 통해 PSM에 영향을 미칠 수 있음이 확인되었다.

가설2-1: 가치기반 리더십은 공직가치 내재화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

이창길(2017)은 조직 내 갈등을 중심으로 공직가치를 살펴보고 있는데, 공공기관 공직가치의 갈등을 공직가치 상호간의 갈등과 조직과 개인 간의 갈등으로 구분하고 있다. 전자가 각각의 가치유형 중 내재화의 수준에 따른 우선순위 설정에 따라 실제 행동이나 의사결정에서 발생하는 내적 갈등이라면, 후자는 조직-개인 적합성 측면에서 조직이 추구하는 가치와 개인이 추구하는 가치가 상이한 경우 발생하는 개인과 집단 간의 갈등을 의미한다.

특히, 조직-개인의 부적합성은 강한 조직문화에서 더욱 크게 발생할 수 있는데, 이는 가치의 내재화 수준에 영향을 미침으로써 궁극적으로 조직성과나 동기의 저하를 불러일으킬 수 있다. Schott et al.(2015)은 공공서비스 정체성이 형성되는 과정을 역할정체성 이론을 통해 설명한다. 공공조직의 업무는 목적이 모호한 경우가 많고, 여러 가치를 포함하고 있기 때문에 종종 가치들 간에 충돌이 발생한다(Rainey, 2009: 84). 가치충돌 상황에서 조직구성원들은 어떤 가치가 보다 공익에 부합하는지를 판단해야 하며, 이 때 연구자들은 가장 두드러지는 정체성(salient identity)에 따라 공익에 대한 해석과 우선적으로 추구해야 할 가치에 대한 평가가 달라질 수 있다고 판단한 바 있다(Schott et al., 2015).

가설2-2: 조직내 갈등이 높을수록 공직가치 내재화에 부정적 영향을 미칠 것이다.

집권화란 의사결정이 어느 개인, 계층, 집단에 집중되거나 권한이 계층을 이루고 있는 정도를 의미한다. 조직의 최고관리층이나 상층부에 의사결정권이 집중되어 있으면 집권화의 수준이 높은 것을 의미하며, 반대로 하위자나 하층부에 권한이 위임되어 있으면 낮은 집권화, 즉 분권화되어 있다고 할 수 있다(정상현, 1998). 집권화와 분권화는 서로 반대되는 의미를 지니는 개념이지만 연속선상의 현상을 설명하는 개념으로서 표리의 관계를 이루고 있다. 따라서 두 가지 개념이 설명하려는 현상은 하나의 개념만으로도 설명할 수 있다. 집권화의 수준이 높은 것은 분권화의 수준이 낮은 것이며, 집권화의 수준이 낮은 것은 분권화의 수준이 높은 것이다. 집권화(분권화)는 조직 내의 권력배분 양태에 관한 개념이며 권력중추로부터 권력이 위임되는 수준을 설명하려는 개념이다.

여하간, 조직의 집권화 수준이 높을수록, 일반적으로 공직가치 내재화에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 의사결정의 권리가 상위직에 집중되고 하위직에는 극소의 재량만이 허용되기 때문이다. 하지만, 조직충성, 정권품위 등과 같은 전통적 가치 내재화에는 오히려 긍정적 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 맥락에서 조직의 집권화 수준이 높을수록, 공직가치 내재화에 어떤 영향을 미칠 것으로 단정 지어 예상할 수는 없다.

가설2-3: 조직의 집권화 수준에 따라 공직가치 내재화에 차이가 있을 것이다.

공식화는 학자들에 따라서 다양하게 정의되고 있다. 규정과 무관하게 불신 받고 있는 정부를 총칭하는 것으로 사용되기도 했으나(Chandler& Plano) 많은 학자들은 대체적으로 지나친 제약과 경직성을 초래하는 절차와 규칙에 관련지어 정의하고 있다.

하지만, 관료제를 작동시키고 있는 규칙은 역기능과 순기능을 가지고 있다. 환경적 요구에 대한 비적응성, 성과보다는 절차중시의 목표대치, 형식주의, 고객 요구에 대한 비정의적 범주화 등이 대표적인 역기능이다(박경효, 1999). 또한 과다한 규칙은 관료들로 하여금 고객에 대한 봉사의욕을 저하시키고, 관료자신들의 사기저하와 심리적 탈진을 가져온다(김병섭, 1994; 1995). 특히 과도하고 불필요한 규칙은 책임성을 저해하는데, 이들 규칙을 적용하는 과정에서 부정부패를 줄여주기보다는 오히려 부패를 조장할 가능성이 많다(김병섭, 1996; Guriev, 2004). 그 결과 재량권 남용을 방지하기 위한 까다로운 규정은 공직자들의 사기를 떨어뜨려 책임회피와 무사안일에 빠지게 만든다(정정길, 2005).

이에 반해 Perrow(1986)는 규칙의 순기능을 지적한다. 그는 규칙을 통해 관료들의 행위가 개인적 인간관계나 자의성에 의해 이루어지는 것이 예방되며, 고객에게는 공정하고 형평성 있는 서비스가 제공된다고 주장한다. Bozeman(2000) 역시 규칙이 관료제에 안정성, 지속성, 형평성 등 많은 가치 있는 요소들을 제공한다고 주장한다.[3] 또한 규칙은 조직에서 어떻게 행동해야하는지에 대한 불명확성을 줄여준다(Kurland & Egan, 1999).

요컨대, 규칙은 민주적 절차, 책임성 확보, 정치적 외압으로 부터의 탈피, 부정부패의 억제 등과 같은 순기능이 존재하는 것이다(박경효, 1999; Kaufman, 1977). 결국 규칙은 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있기 때문에, 규칙은 좋고 나쁨을 떠나 하나의 중립적 개념이다(Perrow, 1986). 문제는 그 규칙을 누가 어떻게 사용하느냐에 따라서 그 결과가 완전히 달라질 수 있다는 것이다(김병섭 외, 2001). 이러한 맥락에서 조직의 공식화 수준이 높을수록, 공직가치 내재화에 어떤 영향을 미칠 것으로 단정 지어 예상할 수는 없다.

가설2-4: 조직의 공식화 수준에 따라 공직가치 내재화에 차이가 있을 것이다.

---

3) Bozeman(2000)은 규칙에 관해 좋은 규칙과 나쁜 규칙이라는 이론(a theory of good and bad rules)을 만들고, 관료제나 일반 조직의 문제해결을 돕지 못하고 오히려 문제를 조장하는 경우처럼 규칙이 역기능의 모습을 보일 때, 그 나쁜 규칙을 레드테이프라고 부른다.

또한 부서기능 유형에 따라 공직가치 내재화에 어떤 영향을 주는지도 생각해볼 수 있다. 우선, 부서 유형을 서비스부서와 기획규제부서로 구분하는 경우, 예컨대, 서비스부서로 문화체육관광, 보건복지, 소방방재 등을 기획규제부서로 기획조정, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발 등으로 구분한다면, 서비스부서는 기획규제부서에 비해 보다 이타적이며, 친사회적 가치를 중시한다고 여겨질 수 있다(Anderfuhren-Biget et al., 2014). 모든 부서들이 궁극적으로 국가와 사회의 이익을 위해 존재함에도 불구하고 작동 과정에서는 상당한 차이가 있다고 볼 수 있다.

규제부서가 시민이나 기업의 행위를 제약하는 역할을 수행한다면, 서비스 부서는 역으로 시민이나 기업을 지원하는 역할을 수행함으로써 사회의 발전에 이바지한다. 이러한 부서 간 특성의 차이는 조직 구성원의 태도와 가치관의 형성에도 영향을 미치는데, 서비스부서가 시민이나 사회의 요구를 최대한 수용하는데 관심이 있다면, 규제 부서는 시민이나 사회의 요구를 배제하고, 법과 규칙에 근거해 중립적으로 행동하는데 관심이 있다. 이러한 조직특성의 차이는 서비스 부서가 상대적으로 규제부서에 비해 사회적으로 형성된 공직가치의 내재화 과정을 보다 원활하게 하는데 기여할 것으로 여겨진다.

한편, 부서 유형을 지원부서와 사업부서로 구분하는 경우, 예컨대, 지원부서로 기획조정 및 행·재정부서 등을 그 외는 사업부서로 구분한다면, 사업부서의 경우 주어진 사업을 효과적으로 집행하는데 관심이 있다면, 지원부서는 사업부서에 비해 보다 다양한 이해관계자들의 의견을 받아들여 이를 정책으로 전환하는 역할을 담당한다. 이러한 조직의 특성은 조직의 구성원으로 하여금 시민, 민간기업 등 다양한 사회 주체의 의견을 적극적으로 받아들이게 함으로써, 공직가치 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이러한 맥락에서 가설들을 설정한다면 다음과 같다.

가설2-5: 서비스부서가 기획규제부서에 비해 공직가치 내재화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설2-6: 지원부서가 사업부서에 비해 공직가치 내재화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 업무적 특성

개인의 가치나 동기에 영향을 미칠 것으로 기대되는 주요 업무적 특성으로는 목표의 명확성(Camilleri, 2007; Jung & Rainey, 2011; 한에스더 · 이근주, 2012), 업무의 중요도(Camilleri, 2007; Schott & Pronk, 2014), 업무의 분화수준과 완결성(Schott & Pronk, 2014), 해당 직무와 개인과의 적합성(Quratulain & Khan, 2015) 등이 제시되고 있다(김진영, 2018a; 2018b).

Jung & Rainey(2011)는 조직목표의 모호성(Goal ambiguity)과 구체성이 공직가치에 미치는 영향을 확인하고자 했다. 조직목표의 모호성(성과목표의 모호성, 업무기한의 모호성, 평가방법의 모호성)이 심해질수록 공직가치에 부정적 영향을 미치며, 반대로 조직목표의 구체성(직무-목표의 구체성, 미션의 구체성이 높을수록 공직가치에 긍정적인 영향을 미침을 경험적으로 제시한 바 있다.

또한 Schott & Pronk(2014)는 자기결정이론에 근거하여, 다양한 조직요인들이 종사자의 개인적 욕구(Need)를 충족시키는데 기여하는가를 확인한 바 있다. 연구자들은 업무의 중요도 및 완결성에 대한 인식(Job Characteristics), 직무관련 기술, 지식 등에 대한 교육 및 훈련(training), 팀의 업무 계획이나 집행계획에 대한 자율성(Autonomous Teamwork), 조직 내 정보공유 수준(Organizational Communication) 등의 업무적 특성들이 개인적 욕구 충족에 미치는 영향을 확인하였다. 구조방정식을 통한 분석결과, 팀의 업무 계획이나 집행계획에 대한 자율성, 의사결정과정 참여수준, 그리고 업무의 중요도 및 완결성에 대한 인식은 자율성(Autonomy), 경쟁력(Competence), 관계성(Relatedness)의 개인적 욕구를 충족시키는 것으로 나타났다.

한편, Camilleri(2007)는 조직 내 역할 모호성, 기술 다양성, 업무 자율성, 업무 정체성, 환류, 업무 중요성 등이 조직구성원의 PSM에 미치는 영향을 확인한 바 있는데, 분석결과, 업무상 갈등과 모호성이 낮을수록, 기술 다양성, 업무 자율성, 환류, 업무 중요성에 대한 인식이 높을수록 구성원의 PSM이 높게 나타나, 다양한 조직적 특성들이 개인의 동기나 가치에 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다.

한국의 경우, 한에스더·이근주(2012)는 업무 모호성, 업무의 중요성, 업무결과에 대한 책임감 및 환류 등이 PSM에 미치는 영향을 확인하고자 했다. 분석결과, 업무 모호성이

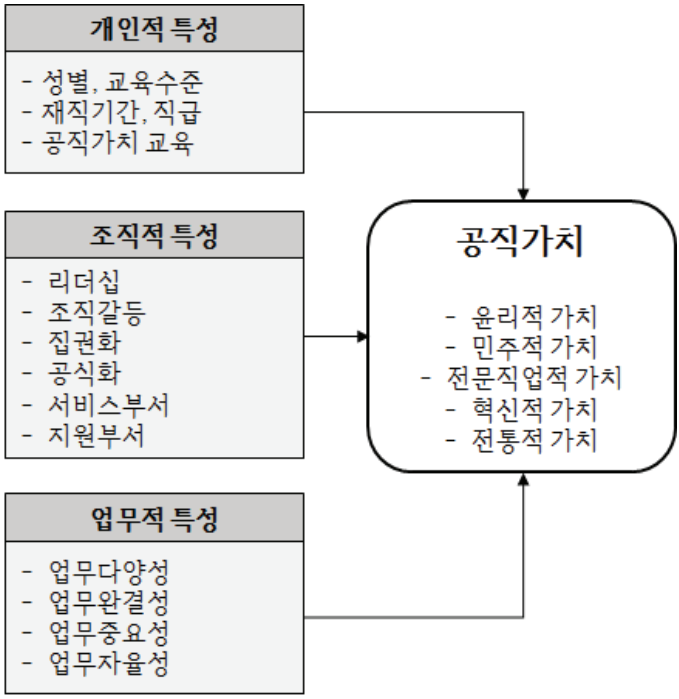
낮을수록, 업무결과에 대한 책임감 및 환류가 높을수록 PSM에 긍정적인 영향을 미침을 제시한 바 있다.

가설3-1: 업무다양성은 높을수록 공직가치 내재화에 부정적 영향을 미칠 것이다.
가설3-2: 업무완결성이 높을수록 공직가치 내재화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.
가설3-3: 업무중요성이 높을수록 공직가치 내재화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.
가설3-4: 업무자율성이 높을수록 공직가치 내재화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

제3절 연구모형

이상에서의 가설을 토대로 연구모형은 아래의 〈그림 3-1〉과 같이 개인특성, 조직특성 및 업무특성을 독립변수로 하고, 공직가치를 종속변수로 하여 독립변수와 종속변수의 인과관계를 경험적으로 검증하는 모형을 설정하였다.

〈그림 3-1〉 연구모형



상기와 같은 연구모형은 최근 김상묵(2017) 연구의 공직가치모형과 비교할 때, 내용적인 측면에서의 외연을 확장하고 있다는 측면에서 차별성을 갖는다. 김상묵(2017) 연구에서는 공직가치에 영향을 미칠 것으로 기대되는 선행요인으로 사회차원(역사적 배경사건, 사회문화, 정치체제 및 정부구조), 조직차원(조직사회화 및 교육훈련, 조직문화 및 가치, 리더십과 조직관리), 개인차원(성별, 연령, 학력, 경력, 가족사회화, 개인적 경험) 등 3가지

차원의 영향요인들을 제시한 바 있다.

이에 비해 이 연구모형은 업무적 특성에 근거한 영향요인들, 예컨대, 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등을 독립변수로 추가함으로써, 공직가치 영향요인의 내용적인 측면에서의 외연을 확장하고 있다고 볼 수 있다. 이는 어떤 특정 공직가치를 함양하기 위한 업무설계가 가능하다는 것에 단초를 제시할 수 있음이 시사되는 대목이다.

또한 이 연구모형은 김상묵(2017) 연구의 공직가치모형과 비교할 때, 조직사회화 및 교육훈련, 조직문화 및 가치, 리더십과 조직관리 등과 같은 조직적 특성을 보다 조직구조적인 측면에서 구체화하고 있다는 측면에서 차별성을 갖는다. 이 연구모형은 조직적 특성과 관련하여 리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화 등 조직구조를 용이하게 파악하기 위한 변수들로 활용함으로써, 조직구조적인 측면에서의 공직가치 영향요인의 구체성을 갖고 있다.

제4절 자료 및 분석방법

1. 자료 및 측정

공무원들의 공직가치와 공직가치의 영향요인을 확인하기 위해 전국의 지방자치단체 및 광역자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다.

먼저 공직가치는 앞에서 논의했듯이, 이 연구는 예산과 시간의 제약으로 인해 한국행정연구원(2017)의 연구결과 중 특히, Witesman & Walters(2014)의 연구에 기반을 둔 요인분석결과를 활용하여 윤리적, 민주적, 혁신적, 전문직업적, 전통적 가치 등 5개 공직가치 유형의 틀을 그대로 유지하되, 각 유형에 포함된 구성가치는 본 연구진과 전문가들과의 논의를 통해 이 중 너무 유사하거나 개념상 의미가 애매하거나 여타 개념과 명확히 구분되지 않는다고 인식되는 가치들을 제외하였다. 총 12개 문항을 선정하여 측정문항으로 사용하였다. 구체적으로, 윤리적 가치는 공익성, 책임성, 공직윤리 및 합법성의 중요성에 대한 인식을 물어보는 질문으로, 총 네 문항에 대해 각각 5점 척도로 측정되었다(1=전혀 동의하지 않는다, 3=보통, 5=매우 동의한다). 다음으로 민주적 가치는 시민참여와 공평성, 전문직업적 가치는 효과성 및 효율성, 혁신적 가치는 열정과 창의성, 전통적 가치는 정권품위 및 조직충성의 중요성에 대한 인식에 대해 각각 5점 척도의 두 문항씩을 사용하여 측정했다.

독립변수 중 먼저 개인특성 변수는 성별, 교육수준, 재직기간, 직급 및 공직가치 교육시간으로 구성되어 있다. 성별의 경우 남성=0, 여성=1의 가변수로 측정되었으며, 교육수준은 고졸이하=1, 대졸이하=2 및 대학원 재학 이상=3의 서열 수준으로 측정되었다. 재직기간은 공무원으로서 공직에 재직한 기간으로, 연 단위로 측정되었다. 공직가치 교육시간은 조직 내에서 또는 개별적으로 공직가치에 대한 교육을 이수한 경험이 있는지와, 경험이 있다면 그 시간에 대해 측정하였으며, 단위는 시간이다.

다음으로 조직특성은 가치기반 리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서 및 지원부서 변수로 구성되어 있다. 가치기반 리더십은 상사가 직원의 발언을 경청하는 수준, 상사가 직원의 발전을 지원하는 수준, 상사에 대한 신뢰의 수준 등 3문항을, 조직갈등은 조직 내 갈등수준, 여타 조직과의 갈등수준, 공식·비공식적 방법을 통한 조직의 갈등해결 역량수준 등 3문항에 대해 각각 5점 척도로 측정되었다(1=전혀 그렇지 않다. 3=보통, 5=매

우 그렇다). 집권화 및 공식화는 의사결정시 상관에 대한 의존도와 조직의 문서화 및·상급기관의 지침 수준 등을 각각 3문항에 대한 5점 척도로 측정하였다.

서비스 관련부서와 규제관련 부서를 구분하기 위한 가변수로, 문화체육관광, 보건복지 및 소방방재 관련부서는 서비스부서로, 그 외의 기획조정, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발 관련부서는 규제부서로 구분하였다. 또한 소속 부서가 실제 구체적인 프로그램을 수행하는 기관인지 아니면 전체 정책을 기획 및 조정하거나 행정·재정적으로 지원하는 역할을 담당하는지를 구분하기 위해 기획조정 및 행정·재정업무를 담당하는 부서는 지원부서로, 그 외의 부서들은 사업부서로 구분하였다.

업무특성은 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 항목으로 구성되어 있다. 업무다양성은 다양한 지식의 필요성 정도, 단순 업무와는 상반되는 복잡한 업무인지, 해당 업무를 수행하기 위해 다양한 능력이 필요한지에 대한 5점 척도의 3문항으로 측정되었다. 업무완결성은 개인이 특정 업무의 시작부터 끝까지 참여하는지, 또는 분업화에 의해 업무의 특정부문에만 한정되어 업무를 수행하는지를 확인하기 위한 질문으로, 업무 전 과정에의 참여, 여타 업무로부터의 지원필요성 정도, 해당 업무에 대한 책임을 본인이 지는지 여부 등 3문항으로 측정되었다. 업무중요성은 자신의 업무가 타인의 업무 혹은 타 부서의 업무에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 타인은 나의 업무를 어떻게 여기는지 여부 등 3문항으로 구성되었으며, 업무자율성은 업무수행 과정에서 전반적인 업무관련 재량과 업무수행의 절차 또는 방법을 결정하는 재량의 여부, 업무에 관한 독자적 판단의 여부 등 3문항을 5점 척도로 측정하였다. 이상에서 논의한 이 연구에서 사용하는 주요 변수들의 내용 및 측정은 아래의 〈표3-3〉과 같이 요약하여 나타낼 수 있다.[4)]

4) 각 측정에 대한 보다 구체적인 질문 문항들은 본 보고서의 부록에 첨부되어있다.

〈표 3-3〉 주요 변수 및 측정

구분			내용	문항/척도
종속변수	공직가치	윤리적 가치	공익성, 책임성, 공직윤리, 합법성의 중요성	4문항/5점 척도
		민주적 가치	시민참여, 공평성의 중요성	2문항/5점 척도
		전문직업적 가치	효과성, 효율성의 중요성	2문항/5점 척도
		혁신적 가치	열정, 창의성의 중요성	2문항/5점 척도
		전통적 가치	정권품위, 조직충성의 중요성	2문항/5점 척도
독립변수	개인특성	성별	남성=0, 여성=1	1문항/가변수
		교육수준	고졸이하=1, 대졸이하=2, 대학원 재학 이상=3	1문항/3점 척도
		재직기간	공직 재직기간(단위: 년)	1문항/비율척도
		직급	실무자직급: 9급~5급=0, 책임자직급: 5급~2급=1	1문항/가변수
		교육시간	공직가치에 대한 교육을 이수한 시간	1문항/비율척도
	조직특성	가치기반리더십	상사의 직원발언에 관한 경청수준, 직원발전 지원, 상사에 대한 신뢰 수준	3문항/5점 척도
		조직갈등	조직 내 갈등수준, 여타 조직과의 갈등수준, 조직의 갈등관리역량	3문항/5점 척도
		집권화	의사결정시 상관에 대한 의존도	3문항/5점 척도
		공식화	문서화, 직무기술 및 지침 수준	3문항/5점 척도
		서비스부서	서비스부서: 문화체육관광, 보건복지 및 소방방재=1, 기획규제부서: 기획조정, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발=0	1문항/가변수
		지원부서	기획조정 및 행·재정부서=1, 그 외 사업부서=0	1문항/가변수
	업무특성	업무다양성	다양한 지식의 필요성, 업무의 복잡성, 다양한 능력의 필요성	3문항/5점 척도
		업무완결성	업무의 전 과정에의 참여 및 책임의 명확성	3문항/5점 척도
		업무중요성	타인 업무, 타 부서에 대한 영향력, 타인의 평가	3문항/5점 척도
		업무자율성	전반적인 업무수행상 재량, 업무에 관한 독자적 판단	3문항/5점 척도

2. 분석방법

공직가치의 영향요인을 확인하기 위해 공직가치를 종속변수로, 개인특성, 조직특성, 업무특성을 독립변수로 하는 회귀모형을 설정하였다. 특히, 이 같은 회귀모형을 설정하는데

있어 종속변수들인 윤리적 가치, 민주적 가치, 전문직업적 가치, 혁신적 가치, 전통적 가치 등에 관한 값은 각 구성가치의 중요성에 대한 인식에 답한 값들의 평균값으로 하였으며, 독립변수들 중 단일문항이 아닌 3개 문항으로 구성된 조직갈등, 집권화, 공식화, 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등에 관한 값도 각 변수와 관련된 3문항에 관한 값들의 평균값으로 하였다.

한편, 이 연구는 이론적·경험적으로 구체화된 내용이 제시된 바 없는 경우 측정문항을 개념수준으로 축약하기 위해 자주 활용되는 탐색적 요인분석은 수행하지 않는다. 우선, 이 연구의 종속변수 경우 근간인 Witesman & Walters(2014)의 공직가치 유형 및 구성가치는 실제로 이미 측정된 바 있고 이론적으로도 내용적 타당성이 높아서 최근 국내외 연구(예: 한국행정연구원, 2017)가 가장 많이 준용 내지 활용하는 공직가치 유형 및 구성가치이다. 또한 이 연구의 독립변수들 중 2문항 이상을 사용하여 측정된 경우, 예컨대, 가치기반 리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성의 경우에도 관련 문항들이 실제로 오랫동안 이미 국내외 연구에서 자주 많이 준용 내지 활용되는 문항들 중의 일부이다. 이 같은 맥락에서 이 연구에서 활용하는 종속변수와 독립변수는 이론적·경험적으로 구체화된 내용이 있는 변수들인 바, 측정문항을 개념수준으로 축약하기 위해 자주 활용되는 탐색적 요인분석이 이 연구에서는 큰 의미가 없다고 판단된다.

단, 이 연구에서 제시된 개념들 중에 2문항 이상을 사용하여 측정된 경우, 문항간의 내적일관성을 확인하기 위한 신뢰도 검증은 필요하다고 판단되는 바, Cronbach Alpha 값은 제시한다. 단, 제시된 Cronbach Alpha 값이 0.6 미만인 경우에는 문항의 조합을 통해 0.6 이상인 값 중 가장 높은 값을 제시할 문항의 조합을 선택하거나 혹은 이 같은 선택이 불가한 경우에는 그 개념들을 가장 대표적한다고 판단되는 1개 문항을 연구진과 자문회의를 통해 선택하고자 한다. 이 같은 경우에는 그 개념을 설명하는데 있어서 주의를 요할 필요는 있을 것으로 판단된다. 1개의 문항으로만 해당개념을 설명하는 것은 상대적으로 설득력이 떨어지기 때문이다. 한편, 분석단위는 지방공무원 개인이며, 시점은 2018년 1개년도 자료만 사용되었다.

제4장

분석결과

제1절 기초통계
제2절 상관관계
제3절 회귀분석

제4장

분석결과

제1절 기초통계

1. 응답자 특성

설문 응답자 특성은 다음과 같다. 우선, 전체 응답자 350명 중 남성은 213명, 여성은 137명으로 남성 응답자가 전체 응답자 중 60.9%로 나타나 남성 응답자가 여성 응답자에 비해 다소 많은 것으로 나타났다.

연령의 경우 40대가 약 37.4%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 30대(26.9%), 50대(23.4%), 20대(11.4%), 60대 이상(0.9%)의 순으로 확인되었다.

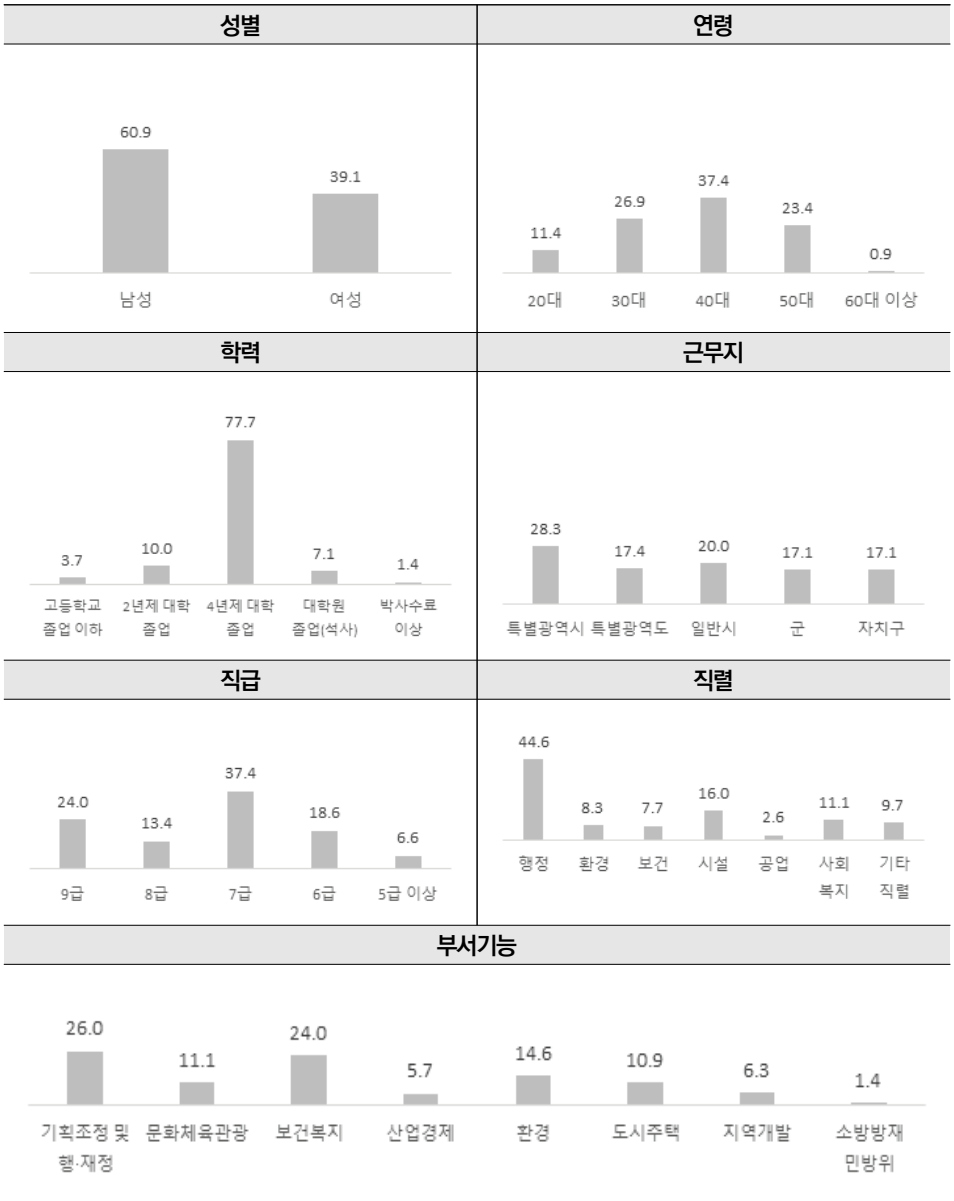
학력의 경우 평균점수가 2.93으로 나타나, 2년제 대학 졸업과 4년제 대학 졸업의 사이로 나타났으며, 이 때 각 학력별로는 4년제 대졸이 272명(77.7%)로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 2년제 대졸이 35명(10.0%), 석사가 25명(7.1%), 고졸이하가 13명(3.7%), 박사수료이상이 5명(1.4%) 등의 순으로 나타났다.

응답자의 소속부서기능 경우 8개 부서기능 유형 중 가장 많은 부서기능 유형이 기획조정 및 행·재정 기능으로 전체의 26.0%를 차지했으며, 그 다음으로 보건복지 기능(84건, 24.0%), 환경 기능(51건, 14.6%), 문화체육관광 기능(39건, 11.1%), 도시주택 기능(38건, 10.9%), 지역개발 기능(22건, 6.3%), 산업경제 기능(20건, 5.7%), 소방방재 기능(5건, 1.4%) 등의 순으로 나타났다. 부서기능 유형의 경우 기획조정 및 행·재정 기능과 보건복지 기능의 비중이 가장 많이 나타났는데, 이는 공공서비스의 전달을 주 업무 활동으로 삼고 있는 광역 및 기초지자체 공무원 특성상 모수인 지방공무원의 구성 자체의 특성이 반영된 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 응답자 특성

구분			빈도(명)	비율(%)
성별	남성		213	60.9
	여성		137	39.1
연령	20대		40	11.4
	30대		94	26.9
	40대		131	37.4
	50대		82	23.4
	60대 이상		3	0.9
학력	고졸이하		13	3.7
	2년제 대졸		35	10.0
	4년제 대졸		272	77.7
	석사		25	7.1
	박사수료이상		5	1.4
부서 기능	기획조정 및 행·재정		91	26.0
	문화체육관광		39	11.1
	보건복지		84	24.0
	산업경제		20	5.7
	환경		51	14.6
	도시주택		38	10.9
	지역개발		22	6.3
	소방방재		5	1.4
근무지	광역	특·광역시	99	28.3
		도	61	17.4
	기초	시	70	20.0
		군	60	17.1
		구	60	17.1
직급	9급		84	24.0
	8급		47	13.4
	7급		131	37.4
	6급		65	18.6
	5급이상		23	6.6
직렬	행정		156	44.6
	환경		29	8.3
	보건		27	7.7
	시설		56	16.0
	공업		9	2.6
	사회복지		39	11.1
	기타		34	9.7

〈그림 4-1〉 응답자 주요 특성



소속 지자체의 경우, 광역지자체 공무원은 전체 160명(45.7%)이며, 이 중 특·광역시 공무원이 99명(28.3%), 도 공무원 61명(17.4%)으로 특·광역시 공무원이 다소 많은 것으로 나타났다. 다음으로 기초지자체 공무원은 전체 190명(54.3%)이며, 이 중 시가 70명(20.0%), 군이 60명(17.1%), 구가 60명(17.1%)으로 시 공무원이 가장 많은 것으로 나타났다.

근무연수의 경우, 평균 근속연수가 13.91년으로 나타났으며, 최소값 1년, 최대값 37년, 표준편차 9.344년 등으로, 최소값과 최대값의 차이가 큼을 알 수 있다.

따라서 상기 응답자의 평균연령 및 근속연수 평균을 고려하여 볼 때, 표준편차가 작지 않아 본 자료는 종속변수인 공직 가치의 차이와 그 영향요인을 고려하는데 있어서 적절한 자료로 평가된다.

2. 공직가치

5개 유형 공직가치를 살펴보면, 윤리적 가치의 평균점수가 4.170으로 가장 높고, 그 다음으로 전문직업적가치(4.0000), 민주적 가치(3.967), 혁신적 가치(3.866), 전통적 가치(3.597) 순으로 나타났다. 이 때 각 문항별로는 윤리적 가치 중 공직윤리에 대한 평균점수가 가장 높고 표준편차는 낮게 나타나, 응답자들이 공통적으로 가장 중요하게 여기는 것이 공직윤리임을 확인할 수 있으며, 상대적으로 전통적 가치 중 조직에 대한 충성은 평균점수가 가장 낮고 표준편차가 크게 나타나 응답자들 간의 의견이 가장 상이한 것으로 확인되었다.

5개 유형 공직가치에 관한 Cronbach Alpha: 값을 살펴보면, 윤리적 가치(0.824), 민주적 가치(0.629), 전문직업적 가치(0.694), 혁신적 가치(0.721), 전통적 가치(0.740) 모두 0.6 이상으로 문항간의 내적일관성이 있음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 공직가치 수준

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
윤리적 가치	종합	4.170	0.559	2.5	5
	공익성	4.111	0.644	2	5
	책임성	4.180	0.697	2	5
	공직윤리	4.240	0.714	2	5
	합법성	4.149	0.738	1	5
민주적 가치	종합	3.967	0.638	1	5
	시민참여	3.854	0.741	1	5
	공평성	4.080	0.808	1	5
전문 직업적 가치	종합	4.000	0.628	2	5
	효과성	3.949	0.696	2	5
	효율성	4.051	0.751	2	5
혁신적 가치	종합	3.866	0.667	2	5
	열정	3.920	0.733	2	5
	창의성	3.811	0.779	2	5
전통적 가치	종합	3.597	0.768	1	5
	정권품위	3.660	0.840	1	5
	조직충성	3.534	0.891	1	5

* Cronbach Alpha: 공직 가치(0.8687), 윤리적 가치(0.8247), 민주적 가치(0.5279), 전문직업적 가치(0.6944), 혁신적 가치(0.7215), 전통적 가치(0.740)

3. 주요특성

공직가치의 영향요인에 해당하는 주요 특성들에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 재직기간의 평균은 13.911년, 표준편차는 9.344년이며, 최소 1년차에서 최대 37년차까지 존재해 응답자들이 고르게 분포되어있음을 확인할 수 있다.

공직가치 교육시간은 최소 0시간에서 최대 48시간까지이며, 평균 5.126시간 동안 공직가치에 대한 교육을 받은 것으로 나타났다. 다만, 이 때 표준편차가 평균보다 큰 6.617시간으로 나타나 개인 간의 공직가치 교육시간이 상당이 큰 편차가 있음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 주요 변수 기술통계

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
재직기간	13.911	9.344	1	37
교육시간	5.126	6.617	0	48
가치기반 리더십	3.750	0.756	1	5
조직갈등	2.694	1.156	1	5
집권화	3.047	0.829	1	5
공식화	3.624	0.589	1	5
업무다양성	3.659	0.744	1	5
업무완결성	3.374	0.678	1.5	5
업무중요성	3.414	0.788	1	5
업무자율성	3.421	0.757	1	5

* Cronbach Alpha: 리더십(0.855), 조직갈등(0.902), 집권화(0.810), 공식화(0.687), 다양성(0.827), 완결성(0.629), 중요성(0.735), 자율성(0.791)

가치기반 리더십에 대한 평균점수는 3.750이며, 조직갈등은 평균이 2.694로 나타나, 보통과 다소 긍정적인 평가의 사이에 있음을 알 수 있다. 다만, 이 때 표준편차가 1점 이상으로 다소 높게 나타나, 조직의 갈등에 대한 평가는 개인별로 다소 차이가 있음을 확인할 수 있다. 집권화에 대한 평균점수는 3.047로, 보통에 가까운 것으로 나타났으며, 공식화의 평균점수는 3.624점으로, 다른 요인들에 비해 평균점수가 다소 높게 나타났다. 업무다양성의 평균점수는 3.659점으로 나타났으며, 업무완결성의 평균점수는 3.374점으로, 업무중요성은 평균점수가 3.414, 표준편차는 0.788로 나타났다. 업무자율성은 평균 3.421, 표준편차 0.757로 응답자들의 업무에 대한 자율성은 보통과 그렇다 중간 정도에 위치하는 것으로 나타났다.

상기 변수들에 관한 Cronbach Alpha: 값을 살펴보면, 가치기반 리더십(0.855), 조직갈등(0.902), 집권화(0.810), 공식화(0.687), 업무다양성(0.827), 업무완결성(0.629), 업무중요성(0.735), 업무자율성(0.791) 모두 0.6 이상으로 문항간의 내적일관성이 있음을 알 수 있다.

제2절 상관관계

조직특성 및 업무특성과 공직가치와의 상관관계 분석결과가 아래의 〈표 4-4〉에 제시되어 있다. 먼저, 조직특성 변수들은 가치기반 리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서의 총 6개 항목으로 구성되어있다. 가치기반 리더십의 경우 공직가치 전체와 통계적으로 유의미한 수준에서 상관관계가 존재함을 확인할 수 있다. 혁신적 가치 및 윤리적 가치에서 상대적으로 높은 상관관계가 있는 것으로 확인되었다.

집권화의 경우 혁신적 가치 및 전통적 가치에 한해 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났는데, 이 때 상관계수는 각각 0.1245와 0.1879로 다소 낮게 나타났다. 조직의 공식화 및 지원부서는 공직가치 전체와 통계적으로 유의미한 상관관계가 있음이 확인되었다.

공식화의 경우 상관계수가 0.2771에서 0.4081로 상대적으로 높게 나타난 반면, 지원부서의 상관계수는 0.1230에서 0.1482로 다소 낮게 나타났다. 조직갈등 및 서비스부서의 경우 공직가치와 통계적으로 유의미한 상관관계는 발견되지 않았으며, 상관계수도 0.1 미만으로 다소 낮게 나타났다.

업무특성의 경우 업무다양성, 업무완결성, 업무중요성 및 업무자율성의 4가지 항목으로 구성되어있는데, 각각의 항목들이 공직가치 전체 유형과 통계적으로 유의미한 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 각각의 업무특성들은 공직가치의 유형에 따라 관련성의 수준에서 다소간의 차이가 있는데, 전체의 상관계수는 0.1584에서 0.3063까지로 나타나, 조직특성 중 가치기반 리더십이나 공식화에 비해서는 전반적으로 상관계수가 낮게 나타났다.

〈표 4-4〉 조직특성 및 업무특성과 공직가치와의 상관관계 분석

		윤리적 가치	민주적 가치	전문직업적 가치	혁신적 가치	전통적 가치
조직특성	가치기반리더십	0.3156*	0.2163*	0.3352*	0.3198*	0.2432*
	조직갈등	-0.0557	-0.0078	-0.077	-0.0348	-0.0633
	집권화	-0.0337	0.0905	0.0083	0.1245*	0.1879*
	공식화	0.3072*	0.2771*	0.3292*	0.4081*	0.3174*
	서비스부서	0.0265	-0.0074	0.0047	0.0061	0.0895
	지원부서	0.1230*	0.1482*	0.1351*	0.1244*	0.1416*
업무특성	업무다양성	0.2005*	0.1697*	0.1811*	0.2294*	0.1712*
	업무완결성	0.1738*	0.2158*	0.1734*	0.3063*	0.2616*
	업무중요성	0.1584*	0.2580*	0.2171*	0.2124*	0.2150*
	업무자율성	0.1917*	0.2454*	0.2562*	0.2401*	0.1697*

주: * 〈 0.05

제3절 회귀분석

최근 조경훈·이선우(2018)는 지방공무원과 중앙공무원의 공직가치 요인을 비교한 바 있다. 이들은 중앙공무원과는 다른 지방공무원의 특성을 다음과 같이 서술하고 있다(조경훈·이선우, 2018: 149).

> *"중앙공무원은 지방공무원에 비해 상대적으로 전국적이고 통일적인 사무를 관할하고 있으며, 위임사무의 관계에서 계획을 수립하고 자원을 전달하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 반면에, 지방공무원은 지역에서 주민의 생활과 밀접한 사무를 담당하며, 위임사무에서도 집행에 해당하는 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 중앙공무원과 지방공무원이 담당하는 사무의 차이는 공직 전반에 대한 인식의 차이는 물론, 필요로 하거나 중요한 것으로 생각하는 공직가치의 인식에도 차이를 가져올 수 있다."*

중앙공무원 및 지방공무원에 대한 설문을 바탕으로 실증분석을 수행한 결과, 아래의 표와 같이 지방공무원의 공직가치는 중앙공무원의 그것과는 다소 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 중앙 및 지방공무원의 공직가치 비교

중앙공무원의 공직가치	문항내용	지방공무원의 공직가치
조직헌신	공직을 평생직장이라는 마음으로 업무 수행	
	조직 발전을 위해 자발적으로 기여	
	동료의 업무를 대신할 준비	
	업무 수행 시 형평성 고려	
	공직자로서 자긍심	청렴성
	개인적 가치보다 공직 의무를 중시	
	조직의 규정, 규칙, 절차 준수	
	정치적으로 치우치지 않음	
	불법적인 일은 하지 않음	
	공정, 정당, 공평한 방법으로 이해관계 조정	

	국민의 참여가 충분히 보장되어야 함	민주성
	업무 수행 시 형평성 고려	
책무성	약속한 일의 달성에 책임	
	상사, 부하, 공공(시민, 고객) 존중	
	편파적이지 않게 공직 수행	
	공적인 목적을 위해서만 공적 자원 사용	책무성
	실책에 책임	
	객관적 사실과 정보에 기초하여 업무 수행	
	전문적 지식과 전문가의 권고 고려하여 업무 수행	
혁신성	양질의 아이디어를 내는 유연한 사고	혁신성
	다양한 접근방법을 생각하는 융통성 있는 사고	
	독특하고 참신한 아이디어를 내는 독창성	
	문제를 진단하고 해결할 수 있는 고도의 전문성	
	행정환경 및 사회이슈에 대한 민감한 관심	

출처: 조경훈·이선우(2018: 161)

가장 큰 차이는 중앙공무원의 공직가치에는 조직헌신이 주요한 가치로 존재하지만, 지방공무원의 공직가치는 그렇지 않고, 대신 청렴성과 민주성이 존재한다는 것이다. 저자들은 이러한 원인을 첫째, 상대적으로 중앙공무원은 정책의 형성과 의사결정 과정에 집중하고, 지방공무원은 행정의 집행과정을 담당함으로써 공직수행의 청렴성과 민주적 가치가 보다 중시되며, 둘째 지방공무원이 특정 부처나 실국에 속한다기 보다 지방자치단체에 속하여 다양한 보직과 업무를 담당하는 반면, 중앙공무원은 임용 시부터 소속 부처에서 계속적으로 업무를 수행하므로 조직헌신에 대한 가치가 주요하게 인식되는 것으로 해석하고 있다.

자치단체의 규모나 기능에 따라 소속 공무원의 공직가치에 차이가 있을 수 있다는 이들의 논의에 기초하여, 아래에서는 자치단체 유형별로 공직가치의 영향요인을 확인해보고자 한다.

1. 광역자치단체: 특 · 광역시와 도의 비교

특·광역시와 도간에 차이가 있는지를 확인하기 위한 가변수(도)를 포함한 모형을 분석하였다. 이 때 분석에 포함된 사례수는 160개이며, 모형적합도인 F(p)값은 모두 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났으며, VIF의 평균은 2 미만으로, 개별 변수의 VIF값은 5 미만으로 나와 다중공선성은 발견되지 않았다. 다만, 모형에 따라 일부에서 오차항의 이분산이 발견되어, 회귀분석의 가정을 충족시키기 위해 일반적인 표준오차가 아닌 Robust 표준오차를 이용해 통계적 유의수준을 계산하였다.

먼저, 윤리적 가치는 시가 도보다 공직가치가 높은 것으로 나타났으며, 개인특성에서는 재직기간이 길수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중에는 규제부서보다는 서비스부서가, 사업부서보다는 지원부서의 윤리적 가치가 높은 것으로 확인되었다. 업무특성 중에서는 업무의 자율성이 높을수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 광역자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
도	-0.121	0.069	-1.760	0.080	-0.257	0.015
성별	-0.073	0.079	-0.930	0.356	-0.229	0.083
교육수준	0.141	0.094	1.500	0.137	-0.045	0.328
재직기간	0.008	0.005	1.740	0.084	-0.001	0.017
직급	-0.017	0.136	-0.120	0.903	-0.285	0.252
교육시간	-0.002	0.006	-0.290	0.776	-0.013	0.010
리더십	0.018	0.076	0.240	0.808	-0.131	0.168
조직갈등	-0.014	0.035	-0.390	0.698	-0.083	0.056
집권화	-0.019	0.059	-0.320	0.748	-0.135	0.097
공식화	0.088	0.101	0.870	0.388	-0.113	0.288
서비스부서	0.159	0.094	1.700	0.092	-0.026	0.345
지원부서	0.296	0.080	3.690	0.000	0.138	0.454
업무다양성	0.029	0.077	0.370	0.712	-0.124	0.181

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
업무완결성	-0.034	0.076	-0.440	0.658	-0.185	0.117
업무중요성	0.084	0.056	1.490	0.137	-0.027	0.196
업무자율성	0.116	0.069	1.690	0.093	-0.020	0.251
상수항	2.796	0.387	7.220	0.000	2.030	3.562

민주적 가치는 시와 도 간에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았으며, 개인특성에서는 직급에서 5급 이상의 관리자급보다 실무자급의 민주적 가치가 높으며, 사업부서보다 지원부서의 민주적 가치가 높은 것으로 나타났다. 업무특성 중에서는 업무의 중요성과 자율성이 높을수록 민주적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 광역자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
도	-0.032	0.089	-0.360	0.723	-0.208	0.144
성별	0.121	0.085	1.420	0.157	-0.047	0.289
교육수준	0.133	0.114	1.170	0.246	-0.092	0.358
재직기간	0.007	0.005	1.300	0.196	-0.003	0.017
직급	-0.358	0.189	-1.900	0.060	-0.731	0.015
교육시간	0.006	0.008	0.750	0.452	-0.010	0.022
리더십	0.072	0.075	0.950	0.342	-0.077	0.220
조직갈등	-0.048	0.043	-1.120	0.264	-0.133	0.037
집권화	0.012	0.079	0.150	0.880	-0.144	0.168
공식화	0.116	0.119	0.980	0.331	-0.119	0.350
서비스부서	0.126	0.105	1.200	0.232	-0.082	0.334
지원부서	0.286	0.099	2.890	0.004	0.091	0.482
업무다양성	0.033	0.085	0.380	0.701	-0.135	0.201
업무완결성	-0.058	0.089	-0.650	0.515	-0.234	0.118
업무중요성	0.110	0.061	1.800	0.074	-0.011	0.231
업무자율성	0.157	0.077	2.030	0.044	0.004	0.310
상수항	1.896	0.414	4.580	0.000	1.078	2.714

전문직업적 가치는 시와 도 간에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았으며, 개인특성 중에서는 재직기간이 길수록 전문직업적 가치가 높은 것으로 나타났다. 조직특성 중에서는 가치기반리더십이 강할수록 전문직업적 가치가 높으며, 사업부서보다는 지원부서의 전문직업적 가치가 보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 광역자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
도	0.081	0.092	0.880	0.378	-0.100	0.263
성별	0.120	0.081	1.480	0.141	-0.040	0.280
교육수준	0.077	0.119	0.650	0.517	-0.158	0.313
재직기간	0.014	0.005	2.540	0.012	0.003	0.024
직급	0.016	0.159	0.100	0.920	-0.298	0.329
교육시간	-0.008	0.006	-1.290	0.200	-0.021	0.004
리더십	0.175	0.071	2.470	0.015	0.035	0.314
조직갈등	0.018	0.044	0.400	0.691	-0.070	0.105
집권화	-0.068	0.077	-0.880	0.382	-0.220	0.085
공식화	0.143	0.103	1.380	0.169	-0.061	0.346
서비스부서	0.162	0.119	1.360	0.175	-0.073	0.397
지원부서	0.317	0.097	3.280	0.001	0.126	0.508
업무다양성	-0.015	0.086	-0.180	0.858	-0.185	0.154
업무완결성	-0.003	0.091	-0.030	0.978	-0.182	0.177
업무중요성	0.021	0.067	0.310	0.760	-0.112	0.153
업무자율성	0.217	0.084	2.590	0.011	0.051	0.383
상수항	1.527	0.411	3.720	0.000	0.716	2.339

혁신적 가치는 시와 도 간에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았으며, 개인특성에서도 통계적인 유의미성을 발견할 수 없었다. 조직특성변수는 가치기반 리더십이 강할수록 혁신적 가치가 높으며, 사업부서보다는 지원부서의 혁신적 가치가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 광역자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
도	-0.070	0.087	-0.800	0.425	-0.243	0.103
성별	-0.002	0.094	-0.020	0.983	-0.188	0.184
교육수준	-0.038	0.143	-0.270	0.789	-0.321	0.245
재직기간	0.004	0.006	0.700	0.485	-0.007	0.015
직급	-0.075	0.189	-0.390	0.694	-0.449	0.300
교육시간	-0.001	0.006	-0.160	0.873	-0.013	0.011
리더십	0.179	0.083	2.150	0.033	0.014	0.344
조직갈등	-0.045	0.045	-1.010	0.312	-0.134	0.043
집권화	0.064	0.087	0.730	0.465	-0.108	0.236
공식화	0.199	0.127	1.570	0.119	-0.052	0.449
서비스부서	0.147	0.118	1.250	0.213	-0.085	0.380
지원부서	0.201	0.109	1.840	0.069	-0.015	0.417
업무다양성	0.035	0.107	0.330	0.741	-0.176	0.247
업무완결성	0.090	0.117	0.770	0.441	-0.140	0.320
업무중요성	-0.083	0.071	-1.170	0.245	-0.222	0.057
업무자율성	0.139	0.096	1.450	0.149	-0.050	0.328
상수항	1.763	0.480	3.670	0.000	0.814	2.713

전통적 가치는 시와 도 간에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았으며, 개인특성에서는 여성이 남성에 비해 전통적가치가 강하고, 교육시간이 길수록 전통적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중에서는 가치기반 리더십이 강할수록, 조직갈등 수준이 낮을수록, 그리고 집권화 수준이 높을수록 전통적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 광역자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
도	-0.055	0.109	-0.510	0.611	-0.270	0.159
성별	0.194	0.115	1.690	0.094	-0.033	0.421
교육수준	0.087	0.156	0.560	0.580	-0.222	0.396
재직기간	0.000	0.006	0.050	0.964	-0.013	0.013
직급	0.001	0.190	0.000	0.996	-0.375	0.377
교육시간	0.018	0.008	2.300	0.023	0.003	0.033
리더십	0.250	0.090	2.780	0.006	0.072	0.428
조직갈등	-0.121	0.055	-2.220	0.028	-0.230	-0.013
집권화	0.224	0.105	2.140	0.034	0.017	0.431
공식화	0.017	0.126	0.140	0.892	-0.232	0.266
서비스부서	-0.083	0.128	-0.650	0.519	-0.336	0.171
지원부서	-0.118	0.131	-0.890	0.373	-0.377	0.142
업무다양성	-0.040	0.104	-0.390	0.700	-0.246	0.165
업무완결성	0.060	0.109	0.550	0.583	-0.155	0.275
업무중요성	0.085	0.077	1.100	0.273	-0.068	0.238
업무자율성	0.132	0.116	1.130	0.259	-0.098	0.362
상수항	1.083	0.529	2.050	0.042	0.037	2.128

이상에서의 분석결과들을 요약하면 아래의 표와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4-11〉 광역자치단체 공직가치 영향요인

구분		윤리적 가치	민주적 가치	전문직업적 가치	혁신적 가치	전통적 가치
도		-0.121*	-0.032	0.081	-0.07	-0.055
개인특성	성별	-0.073	0.121	0.12	-0.002	0.194*
	교육수준	0.141	0.133	0.077	-0.038	0.087
	재직기간	0.008*	0.007	0.014**	0.004	0
	직급	-0.017	-0.358*	0.016	-0.075	0.001
	교육시간	-0.002	0.006	-0.008	-0.001	0.018**
조직특성	리더십	0.018	0.072	0.175**	0.179**	0.250***
	조직갈등	-0.014	-0.048	0.018	-0.045	-0.121**
	집권화	-0.019	0.012	-0.068	0.064	0.224**
	공식화	0.088	0.116	0.143	0.199	0.017
	서비스부서	0.159*	0.126	0.162	0.147	-0.083
	지원부서	0.296***	0.286***	0.317***	0.201*	-0.118
업무특성	업무다양성	0.029	0.033	-0.015	0.035	-0.04
	업무완결성	-0.034	-0.058	-0.003	0.09	0.06
	업무중요성	0.084	0.110*	0.021	-0.083	0.085
	업무자율성	0.116*	0.157**	0.217**	0.139	0.132
상수항		2.796***	1.896***	1.527***	1.763***	1.083**
R2		0.2110	0.2640	0.3194	0.2712	0.3052
F(p)		3.22(0.000)	3.57(0.000)	5.28(0.000)	4.36(0.000)	4.86(0.000)
N		160	160	160	160	160

주: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

2. 기초자치단체: 시 · 군 · 자치구의 비교

기초자치단체 중 시, 군, 자치구를 서로 비교하기 위해 기초자치단체를 대상으로 회귀분석을 수행하였다.[5] 먼저 윤리적 가치에서는 참조그룹인 군에 비해 구의 윤리적 가치가 높은 것으로 나타났으며, 개인특성 중에서는 재직기간이 길수록 공직가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중에서는 가치기반 리더십이 강하고, 집권화 수준이 낮으며, 공식화 수준이 높을수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 업무특성 중에서는 업무의 완결성이 높을수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 기초자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
시	0.052	0.095	0.550	0.584	−0.136	0.241
자치구	0.178	0.096	1.840	0.067	−0.012	0.368
성별	0.120	0.086	1.390	0.165	−0.050	0.291
교육수준	0.109	0.150	0.730	0.466	−0.186	0.405
재직기간	0.012	0.005	2.560	0.011	0.003	0.021
직급	−0.211	0.162	−1.300	0.194	−0.530	0.108
교육시간	0.009	0.007	1.190	0.236	−0.006	0.023
리더십	0.214	0.073	2.940	0.004	0.070	0.358
조직갈등	0.012	0.040	0.300	0.767	−0.067	0.091
집권화	−0.103	0.046	−2.260	0.025	−0.193	−0.013
공식화	0.265	0.088	3.010	0.003	0.091	0.438
서비스부서	0.007	0.088	0.080	0.932	−0.167	0.182
지원부서	−0.043	0.123	−0.350	0.729	−0.285	0.200
업무다양성	−0.023	0.079	−0.290	0.772	−0.178	0.132
업무완결성	0.145	0.076	1.900	0.059	−0.006	0.296
업무중요성	0.007	0.060	0.120	0.905	−0.110	0.125
업무자율성	0.053	0.058	0.920	0.359	−0.061	0.167
상수항	1.415	0.514	2.750	0.007	0.400	2.431

5) 이 때 분석에 포함된 사례수는 190개이며, 모형적합도인 F(p)값은 모두 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났으며, 다중공선성은 발견되지 않았으나 모형에 따라 일부에서 오차항의 이분산이 발견되어 Robust 표준오차를 이용해 통계적 유의수준을 계산하였다.

민주적 가치는 기초자치단체 유형별 차이는 발견되지 않았으며, 개인특성에서도 통계적으로 유의미한 영향요인은 발견되지 않았다. 조직특성에서는 공식화 수준에 한해, 공식화 수준이 높을수록 민주적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 업무특성에서는 업무의 완결성이 높고, 업무의 중요성이 높을수록 민주적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈표 4-13〉 기초자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
시	0.021	0.116	0.180	0.855	-0.207	0.249
자치구	0.166	0.123	1.350	0.180	-0.077	0.409
성별	0.057	0.118	0.490	0.628	-0.176	0.290
교육수준	0.063	0.147	0.430	0.668	-0.228	0.354
재직기간	-0.002	0.007	-0.310	0.755	-0.017	0.012
직급	-0.056	0.238	-0.230	0.816	-0.526	0.415
교육시간	-0.008	0.012	-0.690	0.494	-0.031	0.015
리더십	0.057	0.088	0.650	0.517	-0.116	0.231
조직갈등	0.012	0.057	0.220	0.827	-0.099	0.124
집권화	-0.023	0.069	-0.340	0.737	-0.160	0.114
공식화	0.259	0.098	2.630	0.009	0.065	0.453
서비스부서	0.052	0.105	0.500	0.619	-0.154	0.258
지원부서	0.063	0.135	0.470	0.641	-0.204	0.330
업무다양성	-0.076	0.079	-0.970	0.333	-0.232	0.079
업무완결성	0.143	0.070	2.030	0.044	0.004	0.282
업무중요성	0.157	0.071	2.210	0.028	0.017	0.297
업무자율성	0.125	0.077	1.620	0.106	-0.027	0.276
상수항	1.453	0.501	2.900	0.004	0.465	2.442

전문직업적 가치는 기초자치단체 유형별 차이는 발견되지 않았으며, 개인특성에서도 통계적으로 유의미한 영향요인은 발견되지 않았다. 조직특성 중에는 가치기반 리더십이 강하고, 공식화 수준이 높을수록 전문직업적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 업무특성 중에서는 업무의 중요성이 높을수록 전문직업적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 기초자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
시	-0.032	0.103	-0.310	0.754	-0.236	0.171
자치구	0.080	0.115	0.700	0.487	-0.147	0.308
성별	-0.070	0.103	-0.680	0.498	-0.274	0.134
교육수준	-0.110	0.163	-0.670	0.501	-0.431	0.211
재직기간	0.001	0.006	0.240	0.811	-0.010	0.013
직급	-0.222	0.232	-0.950	0.341	-0.680	0.237
교육시간	0.003	0.008	0.400	0.688	-0.013	0.020
리더십	0.162	0.090	1.790	0.075	-0.017	0.340
조직갈등	-0.025	0.046	-0.550	0.586	-0.116	0.066
집권화	-0.041	0.057	-0.720	0.474	-0.153	0.071
공식화	0.253	0.099	2.570	0.011	0.059	0.448
서비스부서	0.091	0.099	0.920	0.359	-0.104	0.285
지원부서	0.188	0.138	1.360	0.177	-0.086	0.461
업무다양성	-0.081	0.079	-1.020	0.311	-0.237	0.076
업무완결성	0.071	0.075	0.950	0.343	-0.076	0.219
업무중요성	0.109	0.064	1.700	0.090	-0.017	0.236
업무자율성	0.075	0.065	1.150	0.250	-0.053	0.202
상수항	2.335	0.551	4.240	0.000	1.248	3.422

혁신적 가치는 참조그룹인 군이 시에 비해 높게 나타났다. 개인특성 중에서는 재직기간이 길수록 혁신적 가치가 높은 것으로 나타났으며, 조직특성에서는 조직의 공식화수준이 높을수록 혁신적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 업무특성 중에서는 업무의 완결성이 높을수록 전문직업적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 기초자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
시	-0.242	0.116	-2.080	0.039	-0.472	-0.013
자치구	-0.086	0.113	-0.760	0.447	-0.310	0.137
성별	0.006	0.111	0.050	0.957	-0.213	0.225
교육수준	-0.053	0.162	-0.330	0.744	-0.373	0.267
재직기간	0.013	0.006	2.040	0.043	0.000	0.025
직급	-0.005	0.186	-0.030	0.977	-0.373	0.362
교육시간	0.001	0.007	0.150	0.884	-0.012	0.014
리더십	0.126	0.077	1.630	0.105	-0.027	0.279
조직갈등	-0.040	0.049	-0.830	0.409	-0.136	0.056
집권화	0.016	0.069	0.230	0.818	-0.120	0.151
공식화	0.346	0.091	3.820	0.000	0.167	0.525
서비스부서	0.010	0.101	0.100	0.923	-0.190	0.210
지원부서	0.094	0.140	0.670	0.504	-0.182	0.369
업무다양성	-0.063	0.081	-0.780	0.438	-0.223	0.097
업무완결성	0.200	0.084	2.400	0.018	0.035	0.365
업무중요성	0.076	0.066	1.150	0.253	-0.054	0.206
업무자율성	0.059	0.070	0.840	0.402	-0.079	0.197
상수항	1.293	0.597	2.170	0.032	0.115	2.470

전통적 가치는 참조그룹인 군에 비해 자치구의 전통적 가치가 높은 것으로 나타났다. 개인 특성 중에서는 재직기간의 유일하게 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤으며, 조직특성에서는 조직갈등 수준이 낮고, 공식화 수준이 높을수록 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 규제부서보다는 서비스부서가, 사업부서보다는 지원부서의 전통적 가치가 높은 것으로 확인되었다. 업무 특성 중에서는 업무의 완결성이 높을수록 전통적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 기초자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P>t	[95% 신뢰구간]	
시	0.194	0.141	1.380	0.171	-0.084	0.472
자치구	0.340	0.146	2.330	0.021	0.052	0.627
성별	-0.060	0.113	-0.540	0.593	-0.283	0.162
교육수준	-0.145	0.170	-0.850	0.394	-0.480	0.190
재직기간	0.016	0.005	2.980	0.003	0.006	0.027
직급	0.040	0.199	0.200	0.842	-0.352	0.432
교육시간	0.005	0.008	0.680	0.498	-0.010	0.021
리더십	0.057	0.075	0.760	0.448	-0.091	0.205
조직갈등	-0.112	0.060	-1.880	0.062	-0.229	0.006
집권화	0.117	0.080	1.450	0.148	-0.042	0.276
공식화	0.282	0.100	2.810	0.005	0.084	0.480
서비스부서	0.481	0.125	3.840	0.000	0.233	0.728
지원부서	0.532	0.152	3.490	0.001	0.231	0.832
업무다양성	-0.038	0.084	-0.450	0.653	-0.203	0.127
업무완결성	0.198	0.094	2.100	0.038	0.012	0.384
업무중요성	0.006	0.073	0.080	0.934	-0.138	0.150
업무자율성	-0.010	0.080	-0.120	0.904	-0.167	0.147
상수항	1.398	0.610	2.290	0.023	0.193	2.603

이상에서 분석한 기초자치단체의 공직가치 영향요인을 요약하면 아래의 표와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4-17〉 기초자치단체 공직가치 영향요인

구분		윤리적 가치	민주적 가치	전문직업적 가치	혁신적 가치	전통적 가치
시		0.052	0.021	-0.032	-0.242**	0.194
구		0.178*	0.166	0.080	-0.086	0.340**
개인특성	성별	0.120	0.057	-0.070	0.006	-0.060
	교육수준	0.109	0.063	-0.110	-0.053	-0.145
	재직기간	0.012**	-0.002	0.001	0.013**	0.016***
	직급	-0.211	-0.056	-0.222	-0.005	0.040
	교육시간	0.009	-0.008	0.003	0.001	0.005
조직특성	리더십	0.214***	0.057	0.162*	0.126	0.057
	조직갈등	0.012	0.012	-0.025	-0.040	-0.112*
	집권화	-0.103**	-0.023	-0.041	0.016	0.117
	공식화	0.265***	0.259***	0.253**	0.346***	0.282***
	서비스부서	0.007	0.052	0.091	0.010	0.481***
	지원부서	-0.043	0.063	0.188	0.094	0.532***
업무특성	업무다양성	-0.023	-0.076	-0.081	-0.063	-0.038
	업무완결성	0.145*	0.143**	0.071	0.200**	0.198**
	업무중요성	0.007	0.157**	0.109*	0.076	0.006
	업무자율성	0.053	0.125	0.075	0.059	-0.010
상수항		1.415***	1.453***	2.335***	1.293**	1.398**
R2		0.3137	0.1878	0.2258	0.3244	0.3389
F(p)		5.12(0.000)	3.31(0.000)	2.54(0.001)	4.28(0.000)	8.29(0.000)
N		190	190	190	190	190

주: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

공직가치에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상했던 변수들 중 먼저, 지역적 구분에 해당하는 시·군·자치구의 구분은 윤리적 가치, 그리고 혁신적 가치 및 전통적 가치에서 유의미한 차이가 발견되었다.

개인특성 중에서는 오직 재직기간만 윤리적 가치, 혁신적 가치, 전통적 가치에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 외의 성별, 교육수준, 직급 및 재직기간은 공직가치 전체 어느 곳에서도 통계적인 영향력을 발견할 수 없었다.

조직특성 관련 변수들은 모든 변수들이 적어도 하나 이상의 공직가치에 대해 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이 중에서도 공식화는 공직가치 모두에 고르게 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났음을 확인할 수 있다.

업무특성 중에서는 업무완결성이 전문직업적 가치를 제외한 모든 항목들에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 업무중요성은 민주적 가치 및 전문직업적 가치에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 업무다양성 및 업무자율성은 당초 기대와는 달리 어느 항목에도 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 없었다.

3. 기초자치단체와 광역자치단체의 비교

공직가치의 영향요인을 종합적으로 확인하기 위해 기초자치단체와 광역자치단체를 모두 포함하는 모형에 대해 회귀분석을 수행하였다. 이 때 분석에 포함된 사례수는 350개이며, 모형적합도인 F(p)값은 모두 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났으며, 다중공선성은 발견되지 않았으나 모형에 따라 일부에서 오차항의 이분산이 발견되어 Robust 표준오차를 이용해 통계적 유의수준을 계산하였다.

우선, 윤리적 가치에 대해 기초자치단체와 광역자치단체 간의 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 개인특성 중에서는 교육수준이 높고, 재직기간이 길수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중에서는 가치기반 리더십이 강할수록, 접권화 수준이 낮을수록, 공식화가 높을수록 윤리적 가치에 긍정적인 영향을 미치며, 사업부서보다는 지원부서의 윤리적 가치가 높은 것으로 나타났다. 업무특성 항목에서는 통계적으로 유의미한 영향요인이 발견되지 않았다.

〈표 4-18〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(윤리적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
기초자치단체	0.016	0.059	0.270	0.789	-0.100	0.132
성별	0.005	0.057	0.080	0.933	-0.107	0.117
교육수준	0.140	0.080	1.750	0.081	-0.018	0.298
재직기간	0.008	0.003	2.480	0.013	0.002	0.014
직급	-0.074	0.109	-0.680	0.497	-0.289	0.141
교육시간	0.004	0.005	0.690	0.490	-0.007	0.014
리더십	0.135	0.055	2.440	0.015	0.026	0.244
조직갈등	0.006	0.027	0.220	0.823	-0.048	0.060
집권화	-0.085	0.037	-2.320	0.021	-0.157	-0.013
공식화	0.195	0.066	2.970	0.003	0.066	0.324
서비스부서	0.102	0.067	1.530	0.127	-0.029	0.233
지원부서	0.180	0.067	2.670	0.008	0.048	0.313
업무다양성	-0.008	0.058	-0.140	0.885	-0.123	0.106
업무완결성	0.070	0.059	1.190	0.235	-0.046	0.186
업무중요성	0.023	0.044	0.530	0.598	-0.063	0.109

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
업무자율성	0.052	0.046	1.130	0.261	-0.039	0.143
상수항	2.226	0.303	7.340	0.000	1.630	2.822

민주적 가치의 경우, 기초자치단체와 광역자치단체 간의 유의미한 차이는 발견되지 않았으며, 개인특성에서도 통계적으로 유의미한 영향요인은 발견할 수 없었다. 조직특성 중에서는 공식화수준이 높은 조직일수록 민주적 가치에 긍정적인 영향을 미치며, 사업부서보다는 지원부서에서 민주적 가치가 높아지는 것으로 나타났다. 업무 특성 중에서는 업무의 중요성 및 자율성이 높을수록 민주적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈표 4-19〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(민주적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
기초자치단체	-0.013	0.065	-0.190	0.849	-0.141	0.116
성별	0.071	0.075	0.940	0.346	-0.077	0.218
교육수준	0.065	0.095	0.680	0.494	-0.122	0.252
재직기간	0.001	0.005	0.240	0.813	-0.008	0.010
직급	-0.229	0.144	-1.590	0.112	-0.511	0.054
교육시간	-0.001	0.008	-0.150	0.881	-0.016	0.014
리더십	0.053	0.063	0.840	0.402	-0.071	0.176
조직갈등	-0.017	0.033	-0.500	0.615	-0.083	0.049
집권화	-0.025	0.051	-0.490	0.622	-0.125	0.075
공식화	0.177	0.074	2.380	0.018	0.031	0.324
서비스부서	0.099	0.075	1.320	0.189	-0.049	0.247
지원부서	0.205	0.078	2.630	0.009	0.052	0.358
업무다양성	-0.025	0.067	-0.370	0.710	-0.157	0.107
업무완결성	0.083	0.062	1.340	0.180	-0.038	0.204
업무중요성	0.125	0.049	2.550	0.011	0.029	0.221
업무자율성	0.133	0.055	2.400	0.017	0.024	0.242
상수항	1.872	0.319	5.860	0.000	1.244	2.500

전문직업적 가치의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 간의 유의미한 차이는 발견되지 않았으며, 개인 특성에서도 통계적으로 유의미한 영향요인은 발견되지 않았다. 조직특성에서는 가치기반 리더십이 강하고, 공식화 수준이 높을수록 전문직업적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 사업부서보다는 지원부서의 전문직업적 가치가 높은 것으로 확인되었다. 업무특성 중에서는 업무의 자율성이 높을수록 전문직업적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(전문직업적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
기초자치단체	0.096	0.066	1.460	0.146	-0.034	0.226
성별	0.025	0.064	0.390	0.700	-0.102	0.152
교육수준	0.004	0.103	0.030	0.972	-0.199	0.206
재직기간	0.006	0.004	1.630	0.105	-0.001	0.014
직급	-0.051	0.130	-0.390	0.695	-0.307	0.205
교육시간	-0.002	0.005	-0.320	0.749	-0.012	0.009
리더십	0.158	0.060	2.660	0.008	0.041	0.276
조직갈등	-0.020	0.030	-0.660	0.508	-0.079	0.039
집권화	-0.040	0.045	-0.900	0.369	-0.129	0.048
공식화	0.225	0.079	2.830	0.005	0.069	0.381
서비스부서	0.103	0.074	1.380	0.168	-0.044	0.249
지원부서	0.221	0.075	2.960	0.003	0.074	0.367
업무다양성	-0.046	0.062	-0.740	0.459	-0.169	0.076
업무완결성	0.048	0.064	0.750	0.454	-0.078	0.173
업무중요성	0.075	0.047	1.580	0.114	-0.018	0.168
업무자율성	0.122	0.051	2.390	0.018	0.021	0.222
상수항	1.841	0.323	5.690	0.000	1.205	2.477

혁신적 가치의 경우, 기초자치단체와 광역자치단체 간의 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 개인특성에서는 재직기간만 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 조직특성 중에서는 가치기반 리더십이 강할수록, 공식화 수준이 높을수록 혁신적 가치가 높으며, 사업부서보다는 지원부서의 혁신적 가치가 높게 나타났다. 업무특성에서는 업무의 완결성이 높을수록 혁신적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(혁신적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
기초자치단체	-0.038	0.067	-0.560	0.574	-0.169	0.094
성별	-0.025	0.071	-0.350	0.727	-0.163	0.114
교육수준	-0.034	0.109	-0.310	0.753	-0.248	0.179
재직기간	0.008	0.004	2.070	0.040	0.000	0.016
직급	-0.033	0.125	-0.270	0.791	-0.280	0.213
교육시간	0.000	0.005	-0.060	0.952	-0.009	0.009
리더십	0.153	0.057	2.710	0.007	0.042	0.265
조직갈등	-0.043	0.032	-1.330	0.184	-0.107	0.021
집권화	0.022	0.052	0.420	0.678	-0.081	0.125
공식화	0.301	0.078	3.860	0.000	0.148	0.454
서비스부서	0.084	0.077	1.090	0.276	-0.068	0.236
지원부서	0.162	0.081	2.000	0.047	0.002	0.321
업무다양성	-0.028	0.067	-0.430	0.670	-0.160	0.103
업무완결성	0.169	0.073	2.320	0.021	0.026	0.313
업무중요성	0.014	0.049	0.290	0.772	-0.083	0.111
업무자율성	0.077	0.055	1.390	0.166	-0.032	0.185
상수항	1.412	0.358	3.950	0.000	0.709	2.116

마지막으로 전통적 가치에서도 기초자치단체와 광역자치단체 간의 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 개인특성에서는 재직기간이 길수록 전통적 가치가 높아지는 것으로 나타났다. 조직특성은 모든 항목들이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났는데, 가치기반 리더십이 강하고, 조직갈등 수준이 낮으며, 집권화 및 공식화 수준이 높을수록 전통적 가치가 높아지는 것으로 확인되었다. 또한, 규제부서보다는 서비스부서가, 사업부서보다는 지원부서의 전통적 가치가 높은 것으로 나타났다. 업무 특성에서는 업무의 완결성이 높을수록 전통적 가치가 높아지는 것으로 확인되었다.

〈표 4-22〉 기초자치단체 및 광역자치단체 회귀분석 결과(전통적 가치)

구분	회귀계수	Robust 표준오차	t	P〉t	[95% 신뢰구간]	
기초자치단체	-0.094	0.075	-1.250	0.213	-0.242	0.054
성별	0.086	0.083	1.030	0.302	-0.077	0.249
교육수준	-0.045	0.112	-0.400	0.688	-0.265	0.175
재직기간	0.011	0.004	2.710	0.007	0.003	0.020
직급	-0.019	0.140	-0.130	0.895	-0.295	0.258
교육시간	0.008	0.005	1.450	0.147	-0.003	0.018
리더십	0.138	0.059	2.320	0.021	0.021	0.254
조직갈등	-0.113	0.039	-2.870	0.004	-0.190	-0.036
집권화	0.157	0.064	2.450	0.015	0.031	0.283
공식화	0.200	0.089	2.240	0.026	0.024	0.375
서비스부서	0.233	0.088	2.650	0.009	0.060	0.406
지원부서	0.279	0.102	2.730	0.007	0.078	0.481
업무다양성	-0.046	0.069	-0.660	0.509	-0.182	0.090
업무완결성	0.162	0.081	2.000	0.046	0.003	0.321
업무중요성	0.044	0.057	0.770	0.439	-0.068	0.157
업무자율성	0.046	0.068	0.670	0.501	-0.088	0.179
상수항	1.166	0.396	2.940	0.003	0.387	1.945

이상에서 분석한 공직가치 영향요인에 대한 기초자치단체와 광역자치단체의 비교결과를 요약하면 아래의 표와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4-23〉 기초자치단체와 광역자치단체의 공직가치 영향요인 비교

구분		윤리적 가치	민주적 가치	전문직업적 가치	혁신적 가치	전통적 가치
기초자치단체		0.016	-0.013	0.096	-0.038	-0.094
개인특성	성별	0.005	0.071	0.025	-0.025	0.086
	교육수준	0.140*	0.065	0.004	-0.034	-0.045
	재직기간	0.008**	0.001	0.006	0.008**	0.011***
	직급	-0.074	-0.229	-0.051	-0.033	-0.019
	교육시간	0.004	-0.001	-0.002	0.000	0.008
조직특성	리더십	0.135**	0.053	0.158***	0.153***	0.138**
	조직갈등	0.006	-0.017	-0.020	-0.043	-0.113***
	집권화	-0.085**	-0.025	-0.040	0.022	0.157**
	공식화	0.195***	0.177**	0.225***	0.301***	0.200**
	서비스부서	0.102	0.099	0.103	0.084	0.233***
	지원부서	0.180***	0.205***	0.221***	0.162**	0.279***
업무특성	업무다양성	-0.008	-0.025	-0.046	-0.028	-0.046
	업무완결성	0.070	0.083	0.048	0.169**	0.162**
	업무중요성	0.023	0.125**	0.075	0.014	0.044
	업무자율성	0.052	0.133**	0.122**	0.077	0.046
상수항		2.226***	1.872***	1.841***	1.412***	1.166***
R2		0.2087	0.1797	0.2274	0.2743	0.2483
F(p)		4.90(0.000)	6.26(0.000)	6.36(0.000)	9.07(0.000)	9.53(0.000)
N		350	350	350	350	350

주: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

4. 공직가치 영향요인 종합

이상에서 분석한 결과는 아래의 표와 같이 영향력의 유의미성과 방향을 요약할 수 있다. 먼저, 기초자치단체와 광역자치단체의 체계적인 공직가치 차이는 발견되지 않았다. 특·광역시와 도의 차이는 윤리적 가치에 한해서 발견되었다. 윤리적 가치의 경우 특·광역시가 도보다 높은 것으로 나타났는데, 일반적으로 특·광역시는 인구증가에 따른 일반시가 승격한 행정구역 형태로, 도에 비해 상대적으로 인구밀도가 높고, 산업이 발달되어있다는 것이 특징이다. 특히 최근의 산업발달은 과거에 강조하던 효율성과 효과성을 넘어, 인간성의 회복에 대한 사회적 요청(윤리적 가치)이 이러한 차이를 만든 것으로 이해된다.

시군구간의 공직가치 차이는 윤리적 가치, 혁신적 가치, 그리고 전통적 가치에서 발견되었다. 윤리적 가치, 전통적 가치는 자치구가 시나 군에 비해 높게 나타나고, 혁신적 가치는 시가 군이나 자치구에 비해 낮게 나타났다. 자치구에서 윤리적 가치와 전통적 가치가 높게 나타난 것은, 자치구가 시나 군에 비해 상대적으로 가장 좁은 지역에 해당하므로, 인구구성원들 간에 상당한 네트워크가 구축되었기 때문으로 짐작된다. 자치구는 인구밀도가 높은 만큼 강하고 조밀한 네트워크 구축이 상대적으로 용이하고, 이에 기반을 두고 공직자 스스로 윤리적이고 전통적인 가치를 중시할 가능성이 높게 평가된다.

개인특성 중 성별은 광역자치단체에서의 전통적 가치에 한해 여성이 남성보다 전통적 가치가 높은 것으로 나타났다. Marini et al.(1996)은 남성보다 여성들이 내재적, 이타적, 사회적 가치에 보다 관심이 있음을 지적한 바 있다. 공직가치는 내재적 가치에 속하는 가치로, 전반적인 공직가치 수준에서 여성이 남성보다 높은 공직가치를 보일 것으로 기대하였으나, 실제 분석결과 극히 일부에서만 나타나 성별에 따른 체계적인 공직가치 차이를 발견했다고 보기는 어렵다.

교육수준은 윤리적 가치에 한해 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 교육은 지식뿐 아니라, 사회 속에서 개인 또는 공무원으로서의 스스로에 대한 성찰의 기회를 제공하며, 이를 통해 자기 자신의 이해를 넘어 타인과 사회에 대한 중요성을 배우게 된다. 윤리적 가치에 있어서 교육수준의 긍정적인 영향은 성숙한 시민으로서의 자세와 태도에 대한 교육경험이 특히 이들 가치의 향상에 기여한 것으로 해석된다.

재직기간은 민주적 가치를 제외한 모든 공직가치 항목들에서 통계적으로 유의미하며,

일관되게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재직기간은 공공부문의 문화와 규범, 공직자에 대한 사회적 요구를 습득하고 체화시키는 기제로, 재직기간이 길어짐에 따라 다양한 형태의 공직가치를 내면화한 것으로 이해할 수 있다.

직급은 민주적 가치에 한해 유의미한 영향을 보이고 있으며, 이 때 5급 이상의 관리자보다 5급 미만의 실무자급에서 공직가치가 높은 것으로 나타났다. 높은 직급은 낮은 직급에 비해 상대적으로 대민업무가 적고, 관리자의 입장에서 주요 업무 상대가 민원인이 아닌 동료 또는 후임 공무원이기 때문에, 업무의 성과나 노력이 사회 또는 민주주의 발전 등에 미치는 영향을 직접적으로 체감하기가 어렵다. 반대로 실무자급의 경우 직접 민원인을 상대하고, 자신의 업무와 노력에 의해 그 결과가 즉각적으로 나타나므로, 민원인을 상대하는 과정에서 민주적 가치 등을 보다 강조하는 것으로 해석할 수 있다.

공직가치 교육시간은 광역자치단체에서 전통적 가치에 한해 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공직가치에 대한 교육은 공직가치 형성을 위한 핵심적인 과정으로, 추상적인 공직가치를 보다 명확히 하고, 스스로 공직가치의 중요성을 체득할 수 있는 중요한 시간이다. 그럼에도 불구하고 공직가치에 대한 교육이 이처럼 대부분의 영역에서 유의미한 영향을 미치지 못한 것은, 지금까지의 공직가치 교육이 실제 공직가치의 함양에는 유의미한 영향을 미치지 못하였으며, 앞으로의 개선의 필요성을 지적하는 결과로 이해할 수 있다.

조직특성 중 가치기반 리더십은 공직가치 및 모든 하위 항목들에서 유의미하며 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상사의 역할이 조직의 목표를 구성원에게 내면화시키는 것은 매우 중요하나, 내면화가 단지 단기적 성과에 국한될 경우 공직가치는 오히려 저해될 가능성이 높다. 반면, 가치기반 리더십과 같이 부하의 의견을 경청하고, 서로에 대한 신뢰를 형성한다면, 공공부문의 궁극적인 목표에 대한 이해와 공무원으로서 내면화해야 할 주요한 가치들이 자연스레 조직구성원들에게 전달됨으로써 전반적인 공직가치에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 아래의 결과는 이러한 가치기반 리더십의 중요성을 확인해주는 결과로 이해할 수 있다.

조직갈등은 전통적 가치에서 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 조직의 갈등 수준이 높을수록 전통적 가치는 낮아졌다. 조직 내에서의 갈등은 동료 간, 상사와 부하 간, 부처 간 등 다양한 수준에서 발생할 수 있다. 이러한 갈등의 발생 자체가 부정적인 것은

아니나, 갈등이 고착화되고 심화될 경우, 개인의 공직가치에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 조직 내에서의 적절한 갈등관리는 조직에 대한 충성과 같은 전통적 가치를 내재화하는데 저해하는 요인들을 제거하거나, 또는 전통적 가치의 함양 자체를 촉진시킴으로써 결과적으로 긍정적인 영향을 미친 것으로 이해된다.

집권화의 경우 윤리적 가치에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 윤리적 가치의 경우, 공익성, 책임성, 공직윤리, 합법성 등으로 구성되는데, 집권화가 윤리적 가치에 부정적인 영향을 미친 것은, 조직 내에서의 의사결정권한이 상관에 집중됨으로써 스스로 생각하는 공익, 책임, 공직윤리 등을 실현하기 위한 방향과 상관의 명령이 서로 상충되는 상황이 발생함에 따라 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 그럼에도 집권화는 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미쳤는데, 이는 전통적 가치의 조직에 대한 충성을 강조하는 성격으로 인해 집권화가 조직에 대한 충성과 상관의 의견을 강조함으로써 긍정적인 영향을 미친 것으로 이해된다.

공식화의 경우 공직가치 모든 항목들에 긍정적이고 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 공식화와 문서화, 상급기관의 지침 등은 공무원의 적극적인 행동을 저해하는 부정적인 요인으로 간주된다. 그러나 이러한 공식화가 공무원에게 부정적인 영향을 미치는 것만은 아니다. 일례로, Moynihan and Pandey(2007)은 계층제와 문서화, PSM의 관계에 대해 분석했는데, 문서화가 PSM에 부정적인 영향을 미친 반면, 유사한 맥락에서 작동할 것으로 기대되었던 계층제는 오히려 PSM에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 바 있다. Meyer et al.(2014)과 Meyer & Hammerschmid(2006)는 공공부문과 민간부문을 비교하면서 유럽의 공공부문의 논리를 법적-관료주의적 논리로 정의한 바 있는데, 이들은 공공부문의 핵심가치는 합법성, 정확성, 객관성, 안정성, 지속성 등이며, 공공부문의 정당성을 적절성의 논리와 절차적 정당성에서 찾을 수 있다고 설명한다. 즉, 민간부문과 같이 결과에만 기대어 업무과정을 평가하는 것이 아니라, 그 절차가 정당해야 함을 강조한다. 공공부문은 업무의 결과도 중요하지만, 그 과정 또한 중요하다. 특히, 업무처리 과정에 있어서 합법성, 법적 절차, 규칙 등을 지키지 않는 공공부문은 한국사회에서 상상하기 어렵다. 과도한 형식주의는 적절한 업무수행과정을 저해하는 요인으로 작용할 수 있겠으나, 공공부문에서 일반적인 공식화는 업무 및 재량의 정당성을 확보할 수

있는 중요한 근거로 작용하며, 동시에 공식화 자체가 해당 조직의 체계화 수준을 나타내는 것으로도 이해할 수 있다. 따라서 조직의 공식화 수준은 공공부문의 정당성을 제공함으로써 공직가치의 형성에 상당한 영향을 미치는 매우 중요한 요인이자, 동시에 공공부문의 고유한 특성으로도 이해할 수 있다.

조직특성 중 서비스 부서가 규제부서보다, 지원부서가 사업부서에 비해 전반적인 공직가치 항목들에서 높은 것으로 나타났다. Anderfuhren-Biget et al.(2014)은 각각의 정책 영역에 따라 조직 구성원의 행태나 가치체계에 차이가 있을 수 있음을 주장하며, 이때 특히 건강, 사회, 교육, 청년 등과 같은 서비스를 담당하는 정책영역은 환경, 건설 등과 같이 규제업무를 담당하는 정책영역에 비해 보다 윤리적이고, 이타적이며, 친사회적 가치를 중요함을 경험적으로 제시한 바 있다. 모든 부서들이 궁극적으로 국가와 사회의 이익을 위해 존재함에도 불구하고 작동 과정에서는 상당한 차이가 있다. 규제부서가 시민이나 기업의 행위를 제약하는 역할을 수행한다면, 서비스 부서는 역으로 시민이나 기업을 지원하는 역할을 수행함으로써 사회의 발전에 이바지한다. 이러한 부서 간 특성의 차이는 조직 구성원의 태도와 가치관의 형성에도 영향을 미치는데, 서비스 부서가 시민이나 사회의 요구를 최대한 수용하는데 관심이 있다면, 규제 부서는 시민이나 사회의 요구를 배제하고, 법과 규칙에 근거해 중립적으로 행동하는데 관심이 있다. 이러한 조직특성의 차이는 서비스 부서가 상대적으로 규제부서에 비해 사회적으로 형성된 공직가치의 내재화 과정을 보다 원활하게 하는데 기여한 것으로 보인다. 지원부서의 경우도 마찬가지다. 사업부서의 경우 주어진 사업을 효과적으로 집행하는데 관심이 있다면, 지원부서는 다양한 이해관계자들의 의견을 받아들여 이를 정책으로 전환하는 역할을 담당한다. 이러한 조직의 특성은 조직의 구성원으로 하여금 시민, 민간기업 등 다양한 사회 주체의 의견을 적극적으로 받아들이게 함으로써, 공직가치 전반에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석된다.

업무특성의 경우 업무다양성은 통계적 유의미성이 발견되지 않은 반면, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 업무완결성은 해당 업무의 시작부터 종료까지의 전 과정에 대한 참여를 의미한다. 공공부문의 업무는 서로 목표가 대치되거나 하나의 동일한 업무도 단계별로 여러 가치들을 포함하고 있어 가치들 간에 충돌이 발생할 수 있다(Rainey, 2009: 84). 업무완결성이 높으면 업무에 대한 이해도가

높아 상충하는 가치들 간의 충돌을 사전에 예방함으로써 공직가치에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 업무 중요성은 자신의 업무가 타인의 업무에 미치는 영향으로, 업무 중요성이 높을 경우 많은 사람들의 의견을 청취하며 다양한 시각을 받아들일 기회를 갖게 된다. 다양한 시각의 수용은 업무의 이해도를 높이고, 자신의 업무의 중요성과 파급력을 깨닫게 함으로써, 업무에 내재되어있는 다양한 가치들을 충분히 고려하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이라 평가된다. 다만, 업무가 특히 여러 사람들에게 영향을 미칠 경우, 새로운 변화에 의해 발생할 수 있는 다양한 가능성들로 인해 혁신에 한해 다소 소극적으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 업무자율성은 가치를 내재화하는 중요 기재다. Ryan & Deci(2000)는 자기결정이론(Self-Determination Theory)를 통해 인간의 본래 필수적 욕구인 자율성이 가치의 내재화에 중요한 영향을 미침을 강조한 바 있다. 주어진 업무를 기계적으로 수행하는 것이 아닌, 스스로의 판단과 기준에 의해 업무를 수행할 경우, 해당 업무가 내포하고 있는 다양한 공적 가치들과 이를 달성하기 위해 필요한 공직가치를 내재화하는데 긍정적으로 영향을 미침으로써 업무자율성이 공직가치의 대부분의 항목에 유의미한 영향을 미친 것으로 이해된다.

〈표 4-24〉 공직가치 영향요인 종합

구분		윤리적가치			민주적가치			전문직업적 가치			혁신적가치			전통적가치		
		종합	광역	기초	종합	광역	기초	종합	광역	기초	종합	광역	기초	종합	광역	기초
기초자치단체																
도			−													
시													−			
구				+												+
개인특성	성별														+	
	교육수준	+														
	재직기간	+	+	+					+		+		+	+		+
	직급					−										
	교육시간														+	
조직특성	리더십	+		+				+	+	+	+	+		+	+	
	조직갈등													−	−	−
	집권화	−		−										+	+	
	공식화	+		+	+		+	+		+	+		+	+		+
	서비스부서		+											+		+
	지원부서	+	+		+	+		+	+		+	+		+		+
업무특성	업무다양성															
	업무완결성			+			+				+		+	+		+
	업무중요성				+	+	+			+						
	업무자율성		+		+	+		+	+							

제5장

결론

제1절 연구요약
제2절 연구의 의의 및 한계

제5장

결론

제1절 연구요약

본 연구는 기존 연구에서 검토된 공직가치들을 중심으로 지방공무원을 대상으로 상기 언급된 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 근거한 영향요인을 체계적으로 살펴봄으로써, 지방공무원의 공직가치를 제약하는 혹은 제고하는 요인을 드러내는데 주된 목적이 있다. 이를 통해 주로 바람직한 공직가치에 대한 규범적 접근방식 위주의 현 공직가치 교육 외, 보다 근거 있는 공직가치 함양방안에 단초를 제시할 수 있을 것으로 판단하였다.

이를 위하여 기존 연구에서 주로 논의된 이론들을 바탕으로 연구가설을 설정하고, 영향요인분석을 통하여 지방공무원을 둘러싼 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 기반한 영향요인을 구분함으로써, 다음과 같은 두 가지 연구문제들 대한 해답을 찾고자 하였다. 하나는 어떤 요인이 지방공무원의 다양한 공직가치 인식에 유의미한 영향을 미치는가? 이며. 또 다른 하나는 이 같은 결과가 광역자치단체와 기초자치단체 사이에, 광역자치단체인 특·광역시 및 도 사이에, 그리고 기초자치단체인 시군구 사이에 유의미한 차이가 존재하는가?를 확인하고자 하는 것이다.

먼저, 기존문헌 검토를 통해 공직가치를 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준"으로 정의하였으며, 보다 구체적으로 윤리적 가치, 민주적 가치, 전문직업적 가치, 혁신적 가치 및 전통적 가치의 5가지 세부 차원으로 공직가치를 유형화하였다.

다음으로, 이러한 공직가치의 내재화에 영향을 미치는 요인으로 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육), 조직적 특성(리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서), 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성)을 도출하고, 이를 토대로 경험적 검증을 위한 연구가설을 제시하였다.

연구가설에 대한 경험적 검증을 위해 설문조사를 이용하여 자료를 수집하였으며, 수집된 자료를 바탕으로 회귀분석을 수행하였다.

분석결과, 먼저, 기초자치단체와 광역자치단체의 체계적인 공직가치 차이는 발견되지 않았으며, 특·광역시와 도의 차이는 윤리적 가치에 한해서 발견되었는데, 이 때 특·광역시가 도보다 윤리적 가치가 높은 것으로 나타났다. 시군구간의 공직가치 차이는 윤리적 가치, 혁신적 가치, 그리고 전통적 가치에서 발견되었다. 윤리적 가치, 전통적 가치는 자치구가 시나 군에 비해 높게 나타나고, 혁신적 가치는 시가 군이나 자치구에 비해 낮게 나타났다.

개인특성 중 성별은 광역자치단체에서의 전통적 가치에 한해 여성이 남성보다 전통적 가치가 높은 것으로 나타났으며, 교육수준은 윤리적 가치에 한해 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 재직기간은 민주적 가치를 제외한 모든 공직가치에서 통계적으로 유의미하며, 일관되게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직급은 민주적 가치에 한해 유의미한 영향을 보이고 있으며, 이 때 5급 이상의 관리자보다 5급 미만의 실무자급에서 공직가치가 높은 것으로 나타났다. 공직가치 교육시간은 광역자치단체에서 전통적 가치에 한해 교육시간이 길수록 전통적 가치가 높아지는 것으로 나타났다.

조직특성 중 가치기반 리더십은 공직가치 모든 항목들에서 유의미하며 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 조직갈등은 전통적 가치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 집권화의 경우 윤리적 가치에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 공식화의 경우 공직가치 및 모든 하위 항목들에 긍정적이고 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직특성 중 부서별 차이에서는 서비스 부서가 규제부서보다, 지원부서가 사업부서에 비해 전반적인 공직가치 및 하위 항목들에서 높은 것으로 나타났다.

마지막으로, 업무특성의 경우 업무다양성은 통계적 유의미성이 발견되지 않은 반면, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성은 전반적으로 긍정적인 영향을 공직가치에 미치는 것으로 확인되었다.

제2절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의

한편 이 연구의 가장 핵심적인 의의는 그 동안 산발적으로 제시되어왔던 공직가치의 영향요인을 체계적으로 종합하였으며, 이를 경험적으로 검증함으로써 공직가치의 이론화에 기여했다는 점이다. 그 동안 공직가치에 대한 연구는 주로 공직가치가 무엇인가에 대한 개념적 접근부터, 공무원의 공직가치 함양을 위한 실천적인 방향성 제시까지 폭넓게 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 실제 공무원의 공직가치에 영향을 미치는 중요한 요인이 무엇이가에 대한 연구는 주로 법적·제도적 측면이나 조직 내에서의 공직가치 교육 등과 같은 피상적인 수준에 머물러 있었다. 공직가치는 "공공가치 또는 공적가치의 달성을 위해 공직자가 추구해야하는 바람직한 가치관 또는 기준"으로 개인의 공직가치 수준은 개인이 속한 사회나 공공부문, 그리고 소속 조직 및 역할의 영향에서 벗어날 수 없으며, 또한 그 동안 겪어온 개인의 삶의 경험과도 유리될 수 없다. 이 연구는 기존 연구들을 통해 이러한 공직가치에 영향을 미치는 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육), 조직적 특성(리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서), 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성)을 종합하고, 이를 실증적으로 검증함으로써 공직가치와 그 영향요인에 대한 보다 깊이 있고 체계적인 이해를 가능하게 하는데 일정부분 기여하였다.

정책적 측면에서 이 연구는 먼저, 그 동안 진행되어온 공직가치 교육의 한계를 지적하며, 이를 보완해야 할 필요성과 방향성을 제시하고 있다. 공직가치의 교육은 공직가치 유형 중 전통적 가치에 한해서만 유의미한 영향을 비칠 뿐, 여타의 영역에서는 통계적 유의미성이 발견되지 않았다. 공직가치에 대한 교육의 본래 목적은 공무원 스스로 공직가치의 개념을 보다 명확히 하고, 공직가치의 중요성을 체득하며, 공직가치를 내재화함으로써, 이러한 가치를 실천으로 전환시키는데 있다. 그럼에도 불구하고 공직가치에 대한 교육이 실제 공직가치의 내재화에 유의미한 영향을 보이지 못한 것은 그 동안의 공직가치 교육의 한계와 개선의 필요성을 드러내는 것이라고 생각된다. 다시 말해, 공직가치의 내재화를 위한 보다 체계적이고 효과적인 교육방법이 필요하다는 것이다. 다만 이 때, 분석결과에서

알 수 있듯이, 자신의 소속 부서의 특성(규제 vs. 서비스; 지원부서 vs. 사업부서)과 업무성격 등에 따라 개인의 공직가치 수준이 달라질 수 있음을 감안하여, 획일적인 교육이 아닌 개인과 조직의 수요에 따른 맞춤형 공직가치 교육의 필요성을 발견할 수 있다.

다음으로, 이 연구의 결과에서는 가치기반 리더십과 공식화 등의 조직특성이 공직가치 전반에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나, 공직가치 함양을 위한 조직관리 측면에서의 중요성을 확인하였다. 특히 가치기반 리더십은 민주적 가치를 제외한 윤리적 가치, 전문직업적가치, 혁신적 가치 및 전통적 가치에 고르게 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 공식화는 공직가치의 모든 차원에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. Schott & Pronk(2014)는 Ryan & Deci(2000)가 제시한 자기결정이론을 바탕으로, 다양한 조직특성들이 조직구성원의 개인적 욕구(Need)를 충족시킴과 동시에 공익에 기여하고자 하는 조직의 목표를 내재화하는데 기여함을 경험적으로 밝힌 바 있다. 이 때 가치기반 리더십은 조직구성원의 근본적인 욕구와 가치를 확인하고 충족시키는 과정을 중시하는 리더십으로, 조직의 리더는 조직성과 및 공직가치의 내재화를 위해 강압적 또는 외재적 동기에 초점을 둔 리더십이 아닌, 가치기반 리더십을 발휘할 필요성이 제기된다.[6] 다음으로 공식화는 직무기술이나 지침 등의 수준을 의미하는 것으로, 공공부문은 종종 목표 및 가치가 모호하거나 다양한 업무들 간의 목표 및 가치가 서로 상충될 가능성이 높다. 이 때, 공식화는 각 업무의 목표를 명확히 하고, 다양한 가치들 간의 우선순위를 결정하는데 중요한 역할을 담당한다. 공직가치는 다양한 차원으로 구성되어 있으며, 경우에 따라 각각의 차원들은 서로 상충적일 수 있는데(예: 조직관리 과정에서 요구되는 전통적 가치와 혁신적 가치), 이 때 조직의 공식화의 수준이 높다는 것은 곧 각 업무들 간의 가치의 우선순위 설정이 명확히 제시되었다는 것을 의미하므로, 공직가치 유형들 간에 발생할 수 있는 충돌을 사전에 예방하는데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 따라서 조직은 각 조직구성원이 담당하고 있는 직무 및 해당 업무가 추구하는 목표와 가치 등에 대해 명확히 기술함으로써, 가치가 상충되거나 공직가치의 발현이 저해되는 것을 사전에 예방할 수 있다.

마지막으로, 이 연구의 결과에서는 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성 등의 업무특성

6) 조직의 성과관리를 위해 주로 사용되는 외재적 동기부여 방식에 상사의 관심대상이 국한될 경우, 내재적 동기와 관련된 공직가치의 향상 또는 내재화는 변화가 없거나 심지어 부정적으로 작용할 수 있다(Oh & Lewis, 2009).

이 공직가치 전반 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나, 공직가치 함양을 위한 업무설계 측면에서의 중요성을 확인하였다 조직 내 역할 모호성, 기술 다양성, 업무 자율성, 업무 정체성, 환류, 업무 중요성 등이 조직구성원의 PSM에 영향을 미치고 이는 다양한 공직가치를 내재화하는데 일정부분 기여한 것으로 여겨진다. 즉 이는 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성에 대한 높은 인식이 조직구성원의 동기나 가치에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

2. 연구의 한계

첫째, 이 연구는 그 동안 산발적으로 제시되어왔던 공직가치의 영향요인을 체계적으로 종합하였으며, 이를 경험적으로 검증하는데 초점을 두었다. 따라서 개인특성, 조직특성, 업무특성 각각에서 상당히 유의미하고 중요한 영향요인을 발견했음에도, 시간적 제약으로 인해 각 요인들 간의 관계나 특정 요인이 공직가치에 영향을 미치는 구체적 과정을 살펴보지는 못했다. 일례로, 조직특성 중 집권화의 경우 윤리적 가치에는 부정적인 영향을 미치나, 전통적 가치에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음에도, 연구자의 추론과 관련 전문가의 자문에 기반하여 결과를 해석했을 뿐이기에 그 정확성이나 추론과정의 엄밀성이 다소 부족할 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 이러한 각 영향요인들 간의 관계나 특정 영향요인이 공직가치에 영향을 미치는 구체적인 과정을 살펴보는 미시적 연구가 진행될 필요가 있다.

둘째, 이 연구는 공직가치의 영향요인을 검증하기 위해 설문조사를 이용하였으며, 이 과정에서 공직가치에 더불어 다양한 조직요인 및 업무특성들을 설문문항에 포함시켰다. 공직가치에 영향을 미치는 개인적, 조직적, 업무적 특성에 대한 종합적인 검증에 연구의 초점이 있기 때문에, 설문에는 상당히 많은 수의 문항이 포함될 수밖에 없는데, 이 때 현실적인 측면에서 최소한의 응답률 및 응답자의 성실성을 고려하지 않을 수 없었으며, 이를 위해 사전조사 이후 상당히 많은 설문문항을 제거하고 최종 설문지를 개발하였다. 특히 공직가치와 조직특성에 대한 설문문항이 최종 설문에서 제외되었는데, 이로 인해 공직가치, 가치기반리더십, 조직갈등 등과 같은 개념들이 과연 제대로 측정된 것인가에 대한 논란이

일정부분 있을 수 있다. 물론 이 연구에서 제시된 개념들 중에 2문항 이상을 사용하여 측정된 경우, 문항간의 내적일관성을 확인하기 위한 신뢰도 검증을 위해 Cronbach Alpha 값은 제시하였다. 그럼에도 불구하고, 이 같은 개념들을 측정한 것에는 일정부분 한계가 있음을 인정할 수밖에 없다. 후속 연구는 다양한 개념들에 대해 보다 정확하고 검증 가능한 측정방법을 보완할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

〈국내논문〉

김상묵. (2013).「한국인의 공공봉사동기: 세계적 보편성과 한국적 특수성」. 서울: 집문당.

김상묵. (2017). 국가공무원의 공직가치: 공직가치모형의 개발과 검증.「한국행정연구」, 26(2): 1-37.

김서용. (2009). 공직동기의 결정요인에 대한 실증분석.「행정논총」, 47(2): 181-209.

김서용·조성수·박병주. (2010). 공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화요인의 비교분석.「한국행정학보」, 44(1): 147-177.

김영천·박경규. (2007). 공직가치·공직윤리와 법.「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 59-72.

김진영. (2018a).「공공부문과 민간부문의 공공봉사동기 차이와 발생원인」. 한양대학교 일반대학원 박사학위논문.

김진영. (2018b). 공공조직과 민간조직의 PSM 차이와 발생원인(forthcoming).「한국행정학회보」, 52(3): 57-86.

노승용. (2007). 한국 공직가치의 현황분석과 재정립.「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 73-97.

박정호. (2015). 공직가치 내재화에 관한 이론적 소고: 교육훈련 분야에 대한 함의를 중심으로.「한국인사행정학회보」, 14(3): 191-217.

박천오·박시진. (2018). 핵심 공직가치의 우선순위 정립과 실효성 제고.「행정논총」, 56(1): 1-32.

백선기. (1982). 공직윤리의 구조와 제고전략.「한국행정학보」, 16: 237-256.

서울행정학회. (2007).「새로운 공직가치 도출 및 교수체제 개발」.

윤태범. (2015). 공직가치 재정립을 통한 정부신뢰의 제고방안.「KIPA 조사포럼」, 15(4): 20-25.

이근주. (2015). 바람직한 공무원상: 어떻게 찾고 실천할 것인가?. 「월간 공공정책」, 114: 11-13.

이선우·조경훈. (2016). 공무원의 공직가치에 대한 실증 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 265-286.

이창길. (2017). 공공기관 공직가치의 특성과 현실: 민주적 가치의 갈등상황을 중심으로. 「한국행정연구」, 26(2): 75-103.

임성근·이건. (2015). 우리나라 공직윤리 및 공직윤리제도에 관한 공무원과 국민 인식 비교 연구. 「한국인사행정학회보」, 14(3): 1-23.

조경훈·이선우. (2018). 공무원 공직가치 요인에 대한 실증연구: 지방공무원과 중앙공무원의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(2): 143-164.

한국인사행정학회. (2014). 「공무원 공직가치 교육프로그램 개발 연구」.

한국행정연구원. (2015). 「바람직한 공직가치 재정립 및 내재화 방안 연구」.

_____. (2017). 「공직생활에 대한 인식조사 발전방안 연구: 공직가치를 중심으로」.

한에스더·이근주. (2012). 조직경험과 업무특성이 PSM(공공봉사동기)에 미치는 영향에 대한 분석. 「행정논총」, 50(2): 89-112.

행정안전부. (2010). 「공직가치 교육 자료집」. 서울: 행정안전부.

〈국외논문〉

Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want?. Review of Public Personnel Administration, 25(2): 138-154.

Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. Public administration review, 62(2): 145-161.

Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. Personnel review, 36(3): 356-377.

Jørgensen, T. B. (2006). Public values, their nature, stability and change. The case of Denmark. Public Administration Quarterly, 365-398.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. Administration

& Society, 39(3): 354-381.

Jung, C. S., & Rainey, H. G. (2011). Organizational goal characteristics and public duty motivation in US federal agencies. Review of Public Personnel Administration, 31(1): 28-47.

Gortner, H. F. (1994). Values and ethics. in Cooper, T. L. ed. Handbook of Administrative Ethics, 373-390. New York: Marcel Dekker Inc.

Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. Public administration review, 63(6): 711-719.

Lyons, S.., C. A. Higgins, and L.E. Duxbury. (2010). Work Values: Development of a New Three-Dimensional Structure Based on Confirmatory Smallest Space Analysis, Journal of Organizational Behavior, 31(7): 969-1002.

Marini, M. M., Fan, P. L., Finley, E., & Beutel, A. M. (1996). Gender and job values. Sociology of Education, 49-65.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. Public administration review, 67(1): 40-53.

Svara, J. H., & Baizhanov, S. (2018). Public service values in NASPAA programs: Identification, integration, and activation. Journal of Public Affairs Education, 1-20.

Office of the Civil Service Commissioners. (2006). Civil Service Code. London: Office of the Civil Service Commissioners.

OECD. (1996). Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, Public Management Occasional Papers, No.14.

Oh, Seong Soo and Lewis, B. Gregory. (2009). Can Performance Appraisal Systems Inspire Intrinsically Motivated Employees? Review of Public Personnel Administration, 29(2): 158-167.

Paarlberg, L. E., & Perry, J. L. (2007). Values management: Aligning employee values and organization goals. The American Review of Public Administration, 37(4): 387-408.

Perry, J. L. (2000). Bring Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation.

Jornal of Public Administration Research and Theory, 10(2): 471-488.

Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Motivation in public management: The call of public service. Demand: Oxford University Press.

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. Public administration review: 367-373.

Posner, B. Z., & Schmidt, W. H. (1982). What kind of people enter the public and private sectors? An updated comparison of perceptions, stereotypes, and values. Human Resource Management, 21(2): 35.

Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. Review of Public Personnel Administration, 35(4): 307-332.

Rainey, H. G. (2009). Understanding and managing public organizations. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. Journal of public administration research and theory, 9(1): 1-32.

Ritz, A., & Brewer, G. A. (2013). Does societal culture affect public service motivation? Evidence of sub-national differences in Switzerland. International Public Management Journal, 16(2): 224-251.

Schott, C., & Pronk, J. L. J. (2014). Investigating and Explaining the Organizational Antecedents of PSM. In Evidence-based HRM: A Global Forum for Empirical Scholarship, 2(1): 28-56.

Schott, C., van Kleef, D. D., & Steen, T. (2015). What does it mean and imply to be public service motivated? The American Review of Public Administration, 45(6), 689-707.

Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. Zanna(Ed.), Advances in experimental social psychology(Vol. 25, pp. 1-65). Academic Press.

Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J., Reicher, S. D., & Wetherell, M. S. (1987).

Rediscovering the social group: A self-categorization theory. Basil Blackwell.

Vandenabeele, W. (2014). Explaining public service motivation: The role of leadership and basic needs satisfaction. Review of Public Personnel Administration, 34(2): 153-173.

Van Wart, M. (2013). Changing public sector values. Routledge.

Witesman, E., & Walters, L. (2014). Public service values: A new approach to the study of motivation in the public sphere. Public administration, 92(2), 375-405.

부록

설문지

통계법 33조(비밀의 보호)에 의거 본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다.

공무원 대상 공직가치에 관한 설문조사

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 '공직가치'에 관한 선생님의 의견을 묻고자 합니다. 본 설문은 현 시책을 개선하기 위한 연구의 기초자료로만 쓰일 것임을 약속드립니다. 응답하신 내용은 통계의 목적으로만 사용되며, 통계법 33조(비밀의 보호)에 의해 개인 자료에 대한 비밀이 보장됩니다.
설문에 참여해주셔서 감사드리며, 성실한 답변을 부탁드리겠습니다.

2018년 9월

한국지방행정연구원

「통계응답자의 의무 및 보호에 관한 법률」

제33조 (비밀의 보호)

① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호 되어야 한다.

② 통계의 작성을 위하여 수립된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용 되어서는 아니된다.

Section1. 사전 질문

DQ1. 귀하는 다음 중 어디에 근무하고 계십니까?

① 특별시 및 광역시 ② 도 및 특별자치도 ③ 일반시
④ 군 ⑤ 자치구

DQ2. 귀하의 현 직급은 어떻게 되십니까?

① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 이상

Section2. 공직가치에 관한 질문입니다.

	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
1. A는 **공익성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 사회의 안녕에 기여해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
2. A는 **책임성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 맡은 업무를 완수해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
3. A는 **공직윤리**가 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 도덕적 규범을 준수해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
4. A는 **합법성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 맡은 업무를 하는데, 법과 규칙을 준수해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
5. A는 **시민참여**가 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 정책수립과 집행과정에 있어서 시민들의 참여가 이루어지도록 해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤

	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
6. A는 **공평성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 모든 사람들을 그들의 처지와 상관없이 동일하게 대우해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
7. A는 **효과성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 업무의 품질을 높여야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
8. A는 **효율성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 시간과 예산의 낭비를 최소화하여 업무성과를 높여야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
9. A는 **열정**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 담당업무를 열정적으로 해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
10. A는 **창의성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들이 독립적인 생각과 독창적인 아이디어를 제시할 수 있어야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
11. A는 **정권품위**가 중요하다고 생각한다. A는 공직자들이 정부의 입법·사법기관들을 존중해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤
12. A는 **조직충성**이 중요하다고 생각한다. A는 공직자들은 무엇보다 소속조직에 충성을 해야 한다고 믿는다.	①	②	③	④	⑤

Section3. 조직특성에 관한 질문입니다.

가치기반 리더십	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
13. 나의 상사는 나의 발언을 경청한다.	①	②	③	④	⑤
14. 나의 상사는 직원의 발전을 지원한다.	①	②	③	④	⑤
15. 나는 나의 상사에 관한 신뢰와 확신이 있다.	①	②	③	④	⑤

조직갈등	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
16. 내가 속한 조직 내 구성원 간에 자주 갈등 상황이 발생한다.	①	②	③	④	⑤
17. 내가 속한 조직은 다른 조직과 자주 갈등 상황이 발생한다.	①	②	③	④	⑤
18. 내가 속한 조직은 갈등상황 발생시, 공식·비공식적으로 갈등을 잘 해결하지 못하는 편이다	①	②	③	④	⑤

집권화	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
19. 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다.	①	②	③	④	⑤
20. 아주 사소한 일도 상급자의 뜻에 따라야 한다.	①	②	③	④	⑤
21. 나의 전결사항이라도 상관의 승인을 받는 편이다.	①	②	③	④	⑤

공식화	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
22. 문서화된 규칙과 방침을 항상 참고한다.	①	②	③	④	⑤
23. 부서에 문서화된 직무기술서가 완비되어 있다.	①	②	③	④	⑤
24. 문서화 된 규칙과 상위기관으로부터의 방침이 많은 편이다.	①	②	③	④	⑤

Section4. 업무특성에 관한 질문입니다.

업무다양성	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
25. 나의 업무는 다양한 지식을 필요로 한다.	①	②	③	④	⑤
26. 나의 업무는 복잡하다.	①	②	③	④	⑤
27. 나의 업무는 복합적이고 융합적인 능력을 필요로 한다.	①	②	③	④	⑤

업무완결성	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
28. 나의 업무는 처음부터 마지막까지의 전 과정에 참여하는 업무이다.	①	②	③	④	⑤
29. 나의 업무는 여타 업무로부터 지원 받을 필요가 없는 편이다.	①	②	③	④	⑤
30. 나의 업무책임은 오직 나에게 있는 편이다.	①	②	③	④	⑤

업무중요성	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
31. 나의 업무는 타인의 업무에 심대한 영향을 주는 업무이다.	①	②	③	④	⑤
32. 나의 업무는 타 부서의 업무에 심대한 영향을 주는 업무이다.	①	②	③	④	⑤
33. 타인들은 나의 업무를 매우 중요한 업무로 인식하는 편이다.	①	②	③	④	⑤

업무자율성	전혀 동의 하지 않음	동의 하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
34. 나는 전반적으로 업무에 관한 재량이 있는 편이다.	①	②	③	④	⑤
35. 나는 업무수행을 위한 절차 및 방법을 결정하는데 재량이 있는 편이다.	①	②	③	④	⑤
36. 나는 독자적으로 업무에 관한 판단을 할 수 있는 편이다.	①	②	③	④	⑤

Section5. 개인적 특성에 관한 질문입니다.

SQ1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남성 ② 여성

SQ2. 귀하의 나이는 어떻게 되십니까?

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

SQ3. 귀하께서 근무하신 연수는 총 몇 년이십니까?

( ) 년

SQ4. 귀하가 소속된 현 부서 기능은 아래 중 어디에 해당되십니까?

① 기획조정 및 행·재정 기능 ② 문화체육관광 기능
③ 보건복지 기능 ④ 산업경제 기능
⑤ 환경 기능 ⑥ 도시주택 기능
⑦ 지역개발 기능 ⑧ 소방방재민방위기능

SQ5. 귀하는 공직가치 교육을 받아본 적이 있으십니까?

① 있다 ② 없다(→없다고 응답한 경우, SQ6번으로 이동!)

SQ5_1. 공직가치 교육을 받아본 적이 있으시다면, 대략 몇 시간이나 받아보셨습니까?

( ) 시간

SQ6. 귀하의 학력은 어디에 해당하십니까?

① 고등학교 졸업이하 ② 대학졸업 ③ 대학원이상
④ 대학원졸업(석사) ⑤ 박사수료 이상

바쁘신 가운데 지금까지 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

Abstract

Study on the Influential Factors of Public Service Value in Local Government's Public Officials

The main purpose of this study is to systematically examine the impact factors on the three characteristics(personal, organizational, and business characteristics) of local government's public officials , focusing on the values of public officials reviewed in the previous study, to reveal factors that constrain or enhance the value of public officials in the local government.

First, through the review of existing literature, the value of public officials was defined as "a desirable value or criterion that public officials should pursue to achieve public values or public values," and more specifically, the values of public offices were tangible in five dimensions: ethical, democratic, professional, innovative and traditional values.

Next, the research team derived personal characteristics(sex, education level, tenure, position, public service value education), organizational characteristics(leadership, organizational conflict, formalization, service department, support department), work characteristics(diversity of work, work completion, work importance, and work autonomy) and presented empirical evidence. For empirical verification of the theory of study, the data were collected using a survey and the regression analysis was performed based on the data collected.

The analysis found that there were no differences in the systematic value of public offices between local and provincial governments, and that the difference between special and provincial governments was only found in the ethical values, when the special and provincial governments had higher ethical values than provincial governments. Differences in the value of public offices between city and county have been found in ethical, innovative, and traditional values. Ethical and traditional values

were higher than those of the city or county, while innovative values were lower than the city or county.

Among individual characteristics, women have more traditional values than men, and the education level has a positive influence on ethical values. In contrast, the term of office is statistically significant in all official values except for democratic values and has a consistent positive effect. The position has a significant impact on democratic values, and the value of public office is higher in working-level officials below level 5 than those of managers above level 5. It has been revealed that education time for public office value in metropolitan and provincial governments increases the traditional value of education time.

Value-based leadership among organizational characteristics has been shown to have a significant and positive impact on all aspects of public office value, and organizational conflicts have a negative impact on traditional values. In the case of the establishment of government, while having a negative impact on the ethical values, it was shown that the traditional values had a positive and significant impact on the value of public officials and all sub-categories. Differences in organizational characteristics indicate that the service department is higher in the regulatory department and that the support department is higher in the overall public service value and sub-categories than the business department.

In the case of job characteristics, statistical diversity was not found, while job completion, job importance, and job autonomy were found to have an overall positive impact on the value of public officials.

The most important significance of the study is that it systematically synthesized the factors that have been suggested sporadically, and contributed to the theoreticalization of public service value by empirically verifying them. In addition, from a policy standpoint, the study points to the limitations of the public service value education that has been conducted so far and suggests the need and direction to supplement it.

Meanwhile, the results of this study showed that the organizational characteristics of value-based leadership and formulation had a significant impact on the overall value of public officials, confirming the importance of organizational management in terms of fostering public service value. In addition, the results of this research show that

the characteristics of work, such as job completion, job importance, and job autonomy have a significant effect on the overall value of public offices, confirming the importance in terms of job design to enhance public service values.

ISBN 978-89-7865-451-7

지방공무원 공직가치 영향요인분석 연구

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317