

연구논문

관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구*

김 소 라**

- 서론
- 이론적 배경 및 연구가설
- 연구설계
- 분석결과
- 결론

〈 요약 〉

본 연구는 공공봉사동기의 감소 현상에 주목하여 관료제적 요인(업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서)이 공공봉사동기에 미치는 영향을 분석하고, 보수의 만족 수준과 승진의 공정성 인식의 조절효과를 정량적으로 분석하는 데 목적이 있다. 분석 결과 첫째, 업무경직성이 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 형식주의가 공공봉사동기에 정(+)의 영향을 미치고 보수와 승진공정성이 긍정적인 효과를 발휘하여 공공봉사동기를 증가시킬 수 있다는 점에서 적절한 수준의 법규와 명령의 필요성을 인지하고 자율성 부여와 통제의 상충관계를 피할 수 있는 개혁 방향으로 추진할 필요가 있다. 둘째, 무사안일은 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미치고 이를 보수와 승진공정성이 약화시키는 것으로 나타났다. 또한, 위계질서는 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미치고, 이를 보수와 승진공정성이 약화시키는 것으로 나타났다. 위계질서가 강한 한국 관료조직은 연공서열이 인사상의 기준이 되기 때문에 적극적인 행동을 취하도록 동기를 유발하기 위한 충분한 보상이 이루어져야 한다. 본 연구는 공공봉사동기에 영향을 미치는 요인을 파악한 기존 선행연구들과 달리 공공봉사동기의 감소 현상에 주목하여 관료제적 요인과의 관계를 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

[주제어: 공공봉사동기, 관료제적 요인, 보수, 승진공정성]

* 본 논문은 “2022 한국행정학회 하계학술대회 발표논문(2022.06.)”을 수정·보완하여 작성하였으며, 연구를 발전시키는 데 도움을 주신 고려대학교 윤건수 교수님께 감사드립니다. 또한 본 논문에 관하여 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

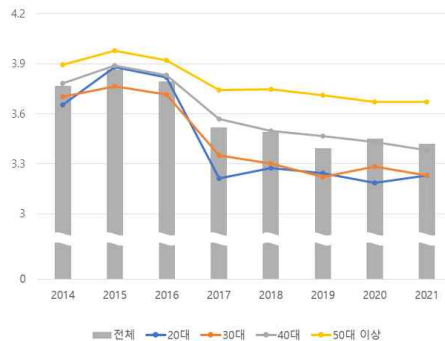
** 고려대학교 행정학과 박사수료(sr1220@korea.ac.kr)

I. 서론

2020년 행정안전부에서 중앙과 지자체의 공무원을 대상으로 설문 조사¹⁾한 결과, ‘이직을 고민한 적이 있느냐’는 질문에 젊은 공무원의 58.6%, 기성세대 공무원은 49.3%가 ‘있다’고 답했고, 그 이유로 조직문화에 대한 회의감과 일하는 방식에 대한 회의감을 꼽았다. 조직문화에 대한 회의감은 젊은 공무원이 31.7%, 기성세대 공무원이 45.8%로 나타났으며, 일하는 방식에 대한 회의감은 젊은 공무원이 31%, 기성세대 공무원이 22.1%를 차지하였다. 즉, 연령대에 상관없이 공무원 모두 관료제가 가지는 내재적 특성, 이를테면 관료제의 경직적인 조직운영체계에 부정적 인식을 가지고 있다. 현재 한국의 관료조직은 지나친 법률과 규제로 인해 공무원의 행동을 경직화시키는 과잉관료제 상황이다(윤건수, 2011; 김상묵, 2018). 이러한 과잉관료제적 현상에서 표출되는 병리 현상들로 인해 공무원들은 관료조직에 대해 부정적 인식을 가지고 있으며, 이는 공무원의 공공을 위한 봉사 인식에 부정적인 영향으로 이어질 수 있다.

공공을 위한 봉사 인식의 감소 현상은 연령대를 고려하지 않더라도 점점 감소하는 추세이다. <그림 1>은 2014년부터 2021년까지 한국행정연구원이 실시한 공직생활실태 조사 자료를 바탕으로 제시한 연령별 공공봉사동기 평균을 나타내는 그래프이다. 공공봉사동기는 공공영역 종사자들이 갖는 독특한 내재적 동기로 조직구성원의 긍정적 직무태도와 소속감, 애사심을 이끌어 내는 수단 중 하나의 동기부여이다(임재영 외, 2019a).

〈그림 1〉 2014년~2021년 연령별 공공봉사동기 평균



자료: 공직생활실태조사(2014~2021)

1) 행정안전부. (2020). 「90년생 공무원이 왔다」, p55. 응답 대상: 주니어 공무원(1980~2000년대생) 1,810명, 시니어 공무원(1960~1970년대생) 공무원 1,196명.

〈그림 1〉을 살펴보면, 2016년에서 2017년 동안 모든 연령대의 공공봉사동기가 감소하였다. 이 시기는 세월호 참사와 국정농단 사건을 거치면서 공무원에 대한 인식이 나빠졌고 이로 인해 관료제의 문제점이 드러나게 되면서 더 이상의 공복(公僕)으로서 사명감을 느끼기 힘들어졌기 때문이다. 2016년~2017년에 감소한 공공봉사동기는 회복되지 않고 이후에도 계속되면서 유사한 패턴인 것을 알 수 있다. 이처럼 공복(公僕)으로서 사명감은 어느 연령대의 특성으로 인해 사명감이 낮아진 것으로 규정하기보다는 관료제에서 파생된 원인일 가능성이 있다. 따라서 현 공직사회에서 발생하는 현상을 개인에서 비롯된 문제가 아닌 관료제적 요인으로 인해 발생하고 있다는 것을 인식하고 이에 대한 현상을 분석하여 해결책을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향에 주목하고자 한다. 공직사회는 관료제 사회의 전형적인 양상을 보여주는 집단으로 권위주의적인 특성이 사명감에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 관료제적 요인이 개인의 태도나 동기에 미치는 영향에 대한 연구는 중요성에도 불구하고, 이러한 관계를 인적자원관리 측면에서 어떻게 조절할 수 있을지에 대한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다.²⁾ 이에 본 연구는 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향을 검증하고자 한다.

한편, 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구가 아직까지 미흡한 실정이기 때문에 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 관계에서 제3의 변수를 발굴하여 조절 효과를 분석한 연구는 거의 다루어지지 않았다. 이에 본 연구는 보수의 만족 수준과 승진의 공정성 인식을 제3의 변수로 설정하였다. 한국의 공무원들은 직업

2) 조직적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향을 분석한 선행연구들은 존재한다(예. Giauque et al., 2013; Moynihan & Pandey, 2007; Schott & Pronk, 2014; 박순환·이병철, 2017; 이하영 외, 2017; 박정호, 2018; 이병선·이재신, 2018). 반면, 관료제적 요인이 공공봉사동기에 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 살펴본 연구는 상대적으로 부족하다. 특히 기존 연구들은 관료제적 요인에 해당하는 형식주의, 위계문화 뿐만 아니라 다양한 관점을 함께 고려하여 공공봉사동기를 저해하는 요인을 고찰하였다. 예를 들어 김서용(2009)은 형식주의와 공공봉사동기의 부정적 관계를 밝혀내면서 직무만족, 조직몰입, 사회적 관계요인(상사나 동료와의 관계)과 공공봉사동기의 관계를 함께 분석하였다. 윤병훈·최응렬(2013), 표선영(2013), 김승연 외(2023)는 경쟁가치모형에 따라 시장중심, 혁신중심, 관계중심, 위계문화로 구분하여 각 문화가 공공봉사동기에 어떠한 영향 관계를 지니는지를 검증하였다. 이처럼 기존 연구들은 공공봉사동기에 영향을 미치는 관료제 변수들이 다른 측면의 요인과 동시에 개입되기 때문에 연구의 어떤 특정한 결과만 각각 개별적으로 살펴볼 수밖에 없는 한계가 있다. 이에 본 연구는 관료제 측면에서 체계적인 접근의 필요성에 주목하여 관료제적 요인(업무경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서)이 공공봉사동기에 미치는 영향을 분석한 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

안정성을 이유로 공무원이 된 경우가 많고 이에 대한 기대가 높다(장호석, 2011; 김태호, 2019). 공무원은 공공의 가치 실현과 직무를 수행하는 것과 생활인으로서의 충분한 보상을 획득하는 것이 모두 중요하기 때문에 직무행위에 대한 보상은 공무원에게 일하는 동기로 작용 될 수 있다(김태호, 2019). 특히 윤석열 정부는 무너진 공무원들의 직업의식을 되살리기 위해 인사시스템 유연화, 파격적인 성과주의 확산, 연봉 상한 폐지 등 공무원 조직 개혁을 위한 방침을 제시했다(중앙일보, 2023.02.07.). 공무원의 경우 보수도 적고 승진 기회도 적어서 외적 보상에 대한 민감도가 높아 효과가 강하게 나타날 수 있으므로 보수와 승진을 통해 공공봉사동기를 강화하기 위한 방안을 모색할 수 있다.

따라서 본 연구는 공공봉사동기가 감소하는 현상의 원인을 관료제에 주목하여 관료제적 요인이 공공봉사동기에 어떠한 영향을 보이는지를 실증 연구하고, 관료제 구조 속에서 보수와 승진의 조절 효과가 어떻게 나타나는지를 규명하고자 한다. 지금까지 공공봉사동기의 영향요인에 관한 연구는 굉장히 많았음에도 불구하고, 관료제적 요인의 관점에서 공공봉사동기를 바라본 연구는 거의 이루어지지 않았다. 그리고 한국의 관료제 맥락에서 보수와 승진의 인센티브 구조가 변수로 작용했을 때 유인 구조로 적절히 활용할 수 있는지 살펴본다는 점에서 향후 공공조직 관리에 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 설정한 구체적인 연구 질문은 “한국 관료제적 요인이 공공봉사동기에 어떠한 영향을 미치는가?”이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 관료제적 요인과 공공봉사동기, 보수와 승진 간의 이론적 논의와 선행연구를 토대로 연구가설을 도출한다. 그리고 한국행정연구원 에서 실시한 2023년 「공직사회실태조사」 데이터를 활용하여 가설을 검증하고, 분석 결과를 토대로 정책적·이론적 함의를 제언한다.

II. 이론적 배경 및 연구가설

1. 관료제적 요인

근대 산업화 이후 사회 각 부문이 조직화 되고 규모 또한 팽창하게 되면서 대규모 조직을 효율적으로 관리할 수 있는 조직운영방식이 필요했다. 사회조직 원리의 변화

에 Weber는 근대사회의 문제를 해결할 수 있는 효율적인 장치로 관료제에 대한 논의를 주장하였다.³⁾

Weber가 주장한 관료제는 물인격성 신분적 고려의 배제, 계산가능한 규칙, 조직의 목표달성에 대하여 기능적이므로 신속성과 정확성을 가지고 업무를 수행할 수 있다(Weber, 1968; 임도빈, 2000a). 그러나 이는 '완전히 발달하면'이라는 가정하에 이념형적 사고방식이 전제되어 있기 때문에 Weber가 주장한 합리적이고 이상적인 관료제적 조직은 현실의 관료제와 간극이 존재한다(윤건수, 2011). 현실조직에 관료제 이념형을 추구하는 것은 의도했던 결과와 의도하지 않았던 결과가 양면적으로 나타날 수 있다는 점에서 양날의 칼로 표현되므로(윤건수, 2011), 이에 대한 예를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, Weber의 주장대로라면 기술적으로 완벽한 관료제에서 법규에 의한 지배는 예측가능성과 효율성을 높일 수 있다(윤건수, 2011). 관료제는 본질적으로 내재되어 있는 통제성에 의해 조직구성원의 행동을 통제하고 과업 수행의 통일성을 기하기 위한 명령과 지시의 체계를 강화하기 때문이다. 그러나 엄격하고 체계적인 규율에 의한 통제가 지나칠 경우 공무원 행동의 경직화를 가져올 수 있다(윤건수, 2011).

둘째, 관료제는 업무처리의 비합리성을 배제하고 책임의 한계를 명확히 하기 위해 규칙과 절차를 바탕으로 문서에 의한 업무처리를 지향한다(안병철, 2009). 규칙과 절차의 준수는 업무처리 내용보다는 서류나 서식의 작성을 수반하므로 형식적 문서처리에 의한 다문서주의가 발생한다(안병철, 2009). 이러한 지나친 형식주의의 강조는 원래의 목적을 잊어버리고 수단과 절차를 강조하는 레드테이프 결과를 발생하므로 업무처리의 지연과 절차의 복잡성을 초래하여 부정적인 조직 성과를 야기한다.

셋째, 업무에 전적(full-time)인 활동을 요구하기 위해 관료는 고정적 급여와 연금권을 갖고 종신고용의 원칙에 의해 재량적 해고와 전근을 방지함으로써 사적 이해관계에서 해방되어 객관적으로 자기 업무를 수행할 수 있도록 보장한다(Weber, 1922). 이와 유사하게 Pollitt & Bouckaert(2011)이 열거한 전통적 공무원제도의 특징은 첫째, 공무원은 정년이 보장된 경력직이고 둘째, 승진은 연공서열에 따르는 것이며 셋째, 공

3) Weber(1922)가 주장한 관료제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 법규에 명확히 정해진 바에 따라 배분된 의무를 규칙적이고 계속적으로 처리한다. 둘째, 계층이 뚜렷하게 구분되는 계서적 내부조직으로서, 상명하복의 질서정연한 체제를 이루어야 한다. 셋째, 직무는 서류문서를 기반으로 하여 이뤄진다. 넷째, 직무활동은 전문적인 것이며, 특수한 직업훈련이 필요하다. 다섯째, 업무에 전적(full-time)인 활동을 요구한다. 여섯째, 관료의 직무수행은 비교적 자세하고 엄밀히 규정된 일반법규에 의하여 수행된다.

무원은 단일의 공무원제도에 속한다(박종민, 2023). 공직을 맡으면 신분이 보장된다는 것은 기술적 능력과 법에 의해 직책수행을 정당화시켜준다는 것을 의미한다(윤견수, 2011). 그러나 강력한 신분보장으로 인해 관료의 무능과 실책이 밝혀졌음에도 불구하고 자리에서 나가지 않고(윤견수, 2011), 고의적으로 업무를 태만하게 하여도 이에 대한 처벌이나 해임이 매우 힘들다는 이유로 관료는 무사안일주의에 빠지게 된다. 무사안일이란 창의적이고 능동적인 업무수행을 거부하고 피동적이고 소극적으로 현상을 유지하려는 행동성향을 의미한다(이종수, 2009; 김진용, 2017). 무사안일에 빠진 관료는 환경의 변화에 저항하고 경쟁을 두려워하는 자세를 취하며(윤견수, 2011), 현상유지에 급급하여 자신에게 불리한 업무는 회피하는 행동과 태도를 보인다(이창신, 2004; 김진용, 2017).

넷째, 관료제에서 상사가 부하에게 명령을 하거나 부하가 상사의 명령에 복종을 하는 것은 계층제의 원칙에 따라 이루어진다(임의영, 2005). 그래서 Weber의 이념형 관료제에서는 위계적 권한 배분의 정점에 위치한 상사의 통제를 바탕으로 완벽한 의사결정을 행사함으로써 효율성과 책무성의 달성이 가능하다(김해리·전영한, 2014). 그러나 위계질서에 입각한 집권적 의사결정이 지나칠 경우 상사의 모순된 방침과 지시를 무비판적으로 따르게 되고 상하 간의 원활한 의사소통을 방해한다.

관료제는 긍정적인 성과와 기능에도 불구하고 불완전한 모습을 드러내고 있다. 이와 관련하여 윤견수(2011)는 이념형을 기준으로 삼아 관료제가 충분히 성숙하지 못하여 이념형으로 진행이 필요한 상황을 과소관료제 상황으로, 관료제가 지나치게 전개되어 병리 현상이 나타나 이념형으로의 복귀가 필요한 상황을 과잉관료제로 바라보았다. 관료제의 과잉 상황에서 표출되는 현상에는 업무수행의 경직성, 할거주의와 갈등, 복지부동과 무능력, 형식주의와 번문욕례, 과잉규제와 간섭 등이 나타난다(윤견수, 2011).⁴⁾ 한국 정부관료제의 특징은 개발연대를 거치고 능률성을 중심으로 행정의 가치가 추구되면서 집행의 효율성을 위주로 강조하였다(박종민·윤견수, 2014). 그러다가 2014년 세월호 참사 이후 관피아 이슈가 제기되면서 과잉 성장한 관료제에 대한 근본적인 성찰이 일었다(오재록, 2018). 이에 비추어 볼 때 현재의 정부관료제는 법률과 규제의 강도가 지나쳐서 공무원의 행동을 경직화시키는 과잉관료제 상황이라 할 수 있다(윤견수, 2011; 김상묵, 2018).

4) 이러한 관료제적 현상에 대해서 많은 연구들이 주목해왔다(예. Pinchot & Pinchot, 1994; Casamayou, 2019; Bennis, 1967).

이처럼 관료제는 공공조직의 핵심 요소로 작용함에도 여전히 불완전한 모습을 보이면서 마찰을 빚고 있으며, 관료제에 대한 부정적인 정서는 공직의 사기와 몰입을 저해하는 원인이 될 수 있다. 이런 관점에서 본 연구는 관료제에서 파생된 요인으로 업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서에 주목하고자 한다. 업무의 경직성, 형식주의, 위계질서는 구조적 요인이며, 무사안일은 관료제 속에서 자기방어적 행동을 하는 것으로 행태적 요인이다. 이에 본 연구는 구조적 요인과 관련된 행태적 요인을 함께 다루고 있으므로 관료제적 요인으로 개념화하고자 한다.

2. 공공봉사동기

공공봉사동기(Public Service Motivation)는 Perry & Wise(1990)에 의해 처음 제안되었다. Perry & Wise(1990)는 공공부문 종사자가 민간부문 종사자와 구분하여 발현시킬 수 있는 성향을 전제로, 개인과 조직의 이익이 아닌 공익을 위해 봉사하고자 하는 개인의 성향으로 정의한다.⁵⁾ 공공봉사동기는 공익에 기여하고자 하는 구성원의 동기로 개념화되었으며(정연우·박성민, 2019), 공공조직 내에서 나타나는 고유한 동기로 공공에 대한 호감도에서 비롯된다. Perry & Wise(1996)는 공공봉사동기를 공공에 몰입(commitment to public interest), 정책에 호감도(attraction to public policy making), 동정심(compassion), 자기희생(self-sacrifice), 시민의무(civic duty), 사회정의(social justice)의 구성개념으로 발전시켰다. 공무원이 공익을 추구해야 한다는 점에서 공공봉사동기는 공공 분야의 구성원이 가져야 할 핵심 미덕인 것이다.

공공봉사동기는 공공부문 조직구성원들의 독특한 동기로 정의되면서 그동안 행정학에서 중요한 연구주제로 다루어져 왔다(김상묵·노종호, 2018; 문국경·임재영, 2019).⁶⁾ 행정학 분야의 주요 연구주제로 다루어져 온 공공봉사동기에 대한 연구의 흐

5) Perry의 초기 개념은 공공부문에 한정하여 공공봉사동기를 정의하였으나 이후 공공봉사동기 연구가 확산됨에 따라 공공 분야뿐만 아니라 민간과 비영리 분야에서도 발현되는 이타적 동기로 인식되었다(S.Kim & Vandenabeele, 2010; Perry et al., 2010; 고대유·김강민, 2021). 최근에는 공공봉사동기 개념의 기반이 되는 이타성이 누구나 가질 수 있는 심리적 특징이므로 공공봉사동기는 공공조직 내에서 나타나는 고유한 동기가 아닌 인간의 보편적 동기로 개념적 범위가 확대되었다(김상묵, 2014; 김태호, 2019).

6) 민간부문 구성원과 구별되는 공공부문의 구성원이 지닌 특수한 동기구조를 설명할 때 공익을 중심 개념으로 다룬다는 점과 기존의 동기부여이론이 공공조직에 적용될 때 제기되는 이론적 개념의 공백을 보완할 수 있다는 점에서 의의를 지닌다(김서용 외, 2010).

름은 크게 공공봉사동기의 개념 정립과 측정도구의 개발에 관한 연구, 공공봉사동기의 영향요인에 관한 연구, 공공봉사동기의 효과에 관한 연구들이 꾸준히 수행되어 왔다(김진아·문광민, 2020). 본 연구의 주요 관심인 공공봉사동기에 미치는 영향요인에 관한 연구 경향을 살펴보면, 공무원의 공공봉사동기 수준은 다양한 차원의 요인들이 복합적으로 작용하여 결정되었다. 공공봉사동기에 미치는 영향요인은 크게 개인의 인구통계학적 요인 및 사회심리적 요인, 그리고 조직 차원의 요인 등으로 구분할 수 있다(Pandey & Stazyk, 2008; Ritz et al., 2016; 이하영 외, 2017).

인구통계학적 요인에 관한 연구는 성별·연령·교육수준·혼인상태·봉사경험·종교활동 등 입직 전에 경험하는 개인의 사회적 배경과 특성이 공공봉사동기에 영향을 미친다는 접근이다(예: Houston, 2000; Camilleri, 2007; Pandey & Stazyk, 2008; Ritz et al., 2016; 이근주, 2005; 김서용, 2009; 김서용 외, 2010; 조혜승·문명재, 2013; T.Kim et al., 2015; 윤성근, 2016; S.Kim, 2016; S.Kim, 2017; 강지운 외, 2022).⁷⁾ 입직 전에 개인을 둘러싼 배경과는 달리 사회심리적 요인에 관한 연구는 조직생활 속에서 공무원 개인이 경험하게 되는 직무몰입, 직무만족, 역할스트레스, 조직몰입(예: Camilleri & Heijden, 2007; Ritz et al., 2016; 김서용, 2009) 등이 공공봉사동기에 미치는 영향을 분석한다(이하영 외, 2017). 조직적 요인에 관한 연구는 입직 후 경험하게 되는 조직구조, 조직목표, 조직문화, HRM, 레드테이프 등의 조직 내 요소가 공공봉사동기에 영향을 미친다는 접근이다(예: Giauque et al., 2013; Moynihan & Pandey, 2007; Schott & Pronk, 2014; 표선영, 2013; 박순환·이병철, 2017; 이병선·이재신, 2018). 전반적으로 입직 후에 경험하는 조직적 환경 및 조직생활을 토대로 공무원 개인에게 주어진 상황에서 요구되는 적절한 행동에 대한 내재적 규범과 믿음이 형성되므로 입직 후의 요인이 공무원의 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다(Moynihan & Pandey, 2007; 이하영 외, 2017).

이처럼 공공봉사동기는 입직 전 개인의 특성과 입직 후 경험하게 되는 요인이 복합적으로 작용하여 결정된다. 공공봉사동기의 영향요인으로 입직 전 개인적 요인의 영향을 분석한 연구들은 입직 전에 경험하는 개인의 사회적 배경의 영향을 강조하여

7) 인구통계학적 요인은 연구대상 및 상황의 차이, 방법론적 한계 등으로 인하여 일관된 영향력이 확인되고 있지 않으나(Pandey & Stazyk, 2008; 이하영 외, 2017), 전반적으로 남성일수록, 연령이 높을수록, 교육수준이 높을수록, 기혼일수록, 봉사활동이나 종교활동 경험이 있을수록 공공봉사동기의 수준이 높은 것으로 확인되어왔다.

(Perry, 1997; Perry et al., 2008), 공공봉사동기 수준이 높은 지원자를 채용해야 한다는 처방을 주로 제시하고 있다(Andersen & Kjeldsen, 2013; Clerkin & Cogburn, 2012; Houston, 2006). 그러나 채용 시에 지원자의 공공봉사동기 수준을 객관적으로 평가한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이며, 한국의 공무원시험제도로 공공봉사동기 수준이 높은 지원자를 선발할 수 있을지 의문이다(김상묵, 2018). 한국적 맥락에서는 공공봉사동기 수준이 높은 인재들이 공직에 들어온다기보다는 공직에 들어온 후 조직 생활의 경험을 통하여 공공봉사동기가 증진되는 것으로 예상할 수 있다(김상묵, 2018). 즉, 입직 이후 경험하는 요인을 통해 공공봉사동기가 강화될 수 있도록 조직 차원의 관리방안을 모색하는 것이 보다 현실성 있는 처방일 것이다.

따라서 입직 이후의 조직 경험을 통해 공무원의 공공봉사동기가 강화될 수 있는 방안에 대한 고민이 중요하다. 공공봉사동기는 공공부문 종사자라면 가져야 할 미덕임에도 구성원이 직면한 조직의 환경과 성격의 차이에 의해 그 정도가 차이를 나타낼 수 있기 때문이다(김태호, 2019). 본 연구는 입직 후 경험하게 되는 요인에 주목하여 조직관리 차원에서 공무원의 공공봉사동기를 증진하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

3. 관료제적 요인과 공공봉사동기

상황이론(contingency theory)에 따르면 조직구성원의 직무수행 태도나 행동은 조직 환경의 영향을 받는다(Fiedler, 1967; 문국경·임재영, 2019). 조직이 내부적으로 불합리성과 반사회적 가치들의 관행을 유지하고 있다면, 조직이 내세우는 가치와 실제 사이에 괴리를 조직의 구성원들은 느끼게 되고 이로 인해 공공봉사동기에 부정적 영향을 미치는 결과를 가져올 수 있다(박정호, 2016; 김지현, 2021). Perry & Wise(1990)는 공공봉사동기를 제고하는 주된 요인으로 조직 환경을 제시하였으며, Fowler(1988)는 조직의 환경이 동기부여에 중요한 영향요인으로 작용한다고 주장하였다(오화선·박성민, 2014).

이상의 내용을 종합하면, 공공봉사동기의 영향요인으로 조직구성원이 처한 환경의 중요성이 강조되므로 한국 관료제에서 나타나는 요인들이 공무원의 공공봉사동기 수준을 결정하는 변수가 될 수 있다. 공공봉사동기가 희박하거나 혹은 매우 높은 상태에서 개인이 공직생활을 시작하였다고 하더라도 장기간의 조직 경험을 통해 개인의 상태가 변화할 수 있기 때문이다(박정호, 2017).

그러나 기존 연구들을 이러한 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향을 각각 살펴보았으나, 관료제적 관점에서 체계적으로 공공봉사동기를 바라본 연구가 상대적으로 매우 부족하다. 따라서 본 연구는 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 영향 관계를 분석하고 한국 관료제의 맥락에서 공공봉사동기를 관리하기 위한 조직관리 전략을 제안하고자 한다. 이에 본 연구는 관료제적 요인에 해당하는 업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서가 공공봉사동기에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 분석에 앞서 가설 설정과 관련한 논의들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 업무의 경직성

조직의 맥락에서 경직성은 관리자가 구성원에 대한 통제의 필요성에 따라 조직 내 규칙을 만들고, 이러한 규칙으로 인해 구성원의 행태를 경직적으로 만든다(정병걸·하민철, 2013). 조직이 경직화되어있는 것은 조직루틴이 상당히 규칙적이고 구성원의 자율성을 인정하지 않는 방향으로 루틴이 형성되어있는 것을 의미한다. 조직루틴은 조직이 규칙에 근거한 행동을 되풀이하면서 나름의 루틴화된 방식을 갖는 것을 말하며(이병주, 2015), 구성원은 개인이 아니라 조직이 갖는 루틴과 성향에 따라 행동할 수 있다.

관료조직은 명시된 절차에 따라 반복적으로 업무를 수행하도록 하는 루틴이 강하기 때문에 업무수행과정에서 공무원의 자율성보다는 규칙준수를 더욱 강조해왔다. 이로 인해 루틴에 참여하는 공무원은 정해진 규칙에 의해 업무를 수행하기 때문에 자율성의 제약을 받는다. 이와 관련하여 이병주(2015)는 공무원들이 관료제 조직의 루틴에 따라 행동하고 있기 때문에 업무처리 과정에서 단순 전달자로서의 역할만 할 뿐 재량을 행사하는 결정자가 아닌 것을 확인하였다.

규정과 절차에 의해 업무를 수행하는 관료제 조직의 루틴 탓에 공무원은 업무 상황에 따른 결정 권한에 대해 구조적으로 제한을 받고 있다. 업무수행 과정에서 자신의 재량과 선택권이 영향을 미치지 않는다면 효능감이 감소하여 동기부여가 저하될 수 있다. 즉, 자신의 일에 대해 스스로 선택하고 결정할 수 있는 재량과 자율성을 가지게 되면 개인의 내재적 동기가 유발되어 결과적으로 공공봉사동기에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 이와 관련하여 Camilleri(2007), Hackman & Oldham(1980), 박창권(2013), 박순환·이병철(2017), 하미승 외(2017)의 연구에서 업무의 자율성이 공공봉사동기에

긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 자율성을 제약하는 지나친 절차로 인한 업무의 경직성이 공공봉사동기에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1-1: 업무의 경직성이 강할수록 공공봉사동기는 감소할 것이다.

2) 형식주의

행정절차와 지침은 행정의 안정성을 판단하는 근거가 되지만, 엄격한 규정과 절차는 공무원들로 하여금 주어진 지침만 준수하게 만드는 역효과를 발생시킨다(전영한, 2004; 박정호, 2018). 공무원이 공공부문에서 제시하는 공공가치에 대해 높은 선호를 갖고 있다고 하더라도, 절차와 지침을 준수하도록 강요받는 경우 위축된 감정적 상태와 불만족이 형성되면서 공공봉사동기를 훼손시키는 요인으로 작용할 수 있다.

Moynihan & Pandey(2007)는 공공봉사동기의 영향요인으로 조직적 요인의 중요성을 강조하며, 형식주의가 공공봉사동기에 부정적 영향을 미치는 것을 밝혀냈다. 김서용(2009)의 연구에서도 공식화(formalization)의 극단적 상태로 과도한 절차적 규정에서 비롯되는 형식주의가 공공봉사동기를 감소시키는 것으로 나타났다. 즉, 법과 규칙대로 절차를 진행하고 근거를 남기는 데 치중하는 형식주의가 강하게 지배하는 경우(김서용, 2009), 공무원은 자신이 공공의 이익을 위해 봉사한다는 생각을 가지기 힘들게 되면서 공공봉사동기가 감소하게 된다(김호정, 2003a; 박순환·이병철, 2017).

이상의 논의에 따라 본 연구는 형식주의에 의해 엄격한 규칙준수와 문서화가 지배적일수록 공공봉사동기의 수준을 약화시킬 것으로 예상하고 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 1-2: 형식주의가 강할수록 공공봉사동기는 감소할 것이다.

3) 무사안일

안정된 신분으로 무사안일에 빠진 관료를 일컫는 말로 사회에서는 '철밥통'에 비유하고 있다. 철밥통으로 상징되는 관료의 신분보장은 관료제 개혁의 큰 걸림돌로 작용(윤건수, 2011)할 뿐만 아니라 국민에 충실하게 봉사하는 공복(公僕)에도 부정적 영

향을 미칠 수 있다.

이윤경(2014)의 연구에 따르면 공직사명감을 가지고 공직에 진입한 공무원이 그렇지 않은 공무원에 비해 무사안일의 정도가 낮은 것으로 나타났다. 기존의 연구 결과는 개인이 입직 전부터 가지고 있던 공공봉사동기가 무사안일에 미치는 영향으로 개인적 특성이 무사안일 발생의 원인인 것이다. 그러나 행정에 관한 인식조사(2020)에 따르면 공무원 스스로는 이러한 무사안일한 업무 태도가 개인의 문제가 아닌 책임추궁이나 보상의 미비 등 조직구조에서 비롯되는 문제로 인식하고 있다.

일반적으로 관료조직은 주어진 법과 제도, 그리고 선례를 기계적으로 답습하는 문화가 팽배하고 새로운 시도를 하는 공무원은 감사의 대상이 되기 때문에 공무원의 창의적 역량을 향상시키는 데 어려움이 있다(이윤경, 2014). 비효율적인 운영으로 기존의 업무처리 행태를 고수하게 되면서 결국 공무원들이 무사안일에 빠지게 된다는 지적이 제기되었다(이윤경, 2014). 즉, 조직에서 구성원이 제시하는 혁신적 아이디어가 실행 및 관리 단계에서 좌절되는 것이 반복되어 고착화되면 조직구성원의 무사안일은 필연적으로 나타날 수밖에 없다(오석홍, 1998; 이윤경, 2014). 이로 인해 무사안일이 심화될수록 개인에 내재화돼 나타나면서 공공가치 창출 행태와 깊게 연관되어 공공봉사동기에 악영향을 미칠 가능성이 높아진다. 이와 관련하여 최홍석과 한승주(2019)의 연구에서 공공가치 추구행태에 가장 두드러진 영향을 미치는 요인이 공공봉사동기인 것으로 나타났다.

따라서 본 연구는 입직 이후의 조직 경험을 통해 공무원의 공공봉사동기가 강화될 수 있는 방안을 모색하기 위해 무사안일이 공공봉사동기에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이에 본 연구는 신분이 철저히 보장되는 데서 비롯된 무사안일하게 행동하는 경향이 공무원으로서의 사명감과 공복의식에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상한다.

가설 1-3: 무사안일이 심화될수록 공공봉사동기는 감소할 것이다.

4) 위계질서

조직에서의 서열이 올라갈수록 의사결정권한은 커지고, 위계에 기반한 권위가 존중된다(Cameron & Quinn, 2011; 김호정, 2003b; 이동선, 2017). 그러나 상사의 명령 또는 계층제적 질서를 바탕으로 조직운영이 이루어지면 구성원들의 의사소통 참여를

제한하게 만든다. 특히 한국 정부조직은 강한 수직적 관료제에 근거해 운영되어왔던 만큼 공무원이 상급자 혹은 자신이 속한 조직을 향해 항의의 목소리를 내는 것이 쉽지 않다(전동근, 2022). 이러한 제한은 공무원 자신의 가치와 목표를 실현하기 위한 의지를 감소시켜 결국 공공봉사동기의 내면화를 방해한다(임재영 외, 2019b).

따라서 위계질서를 강조하는 상명하복 문화 아래에서는 공공봉사동기가 위축될 수 있다(이강문, 2017; 임재영 외, 2019b). 이상의 논의를 통해 본 연구는 위계질서가 공공봉사동기에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상하여 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1-4: 위계질서가 강할수록 공공봉사동기는 감소할 것이다.

4. 관료제적 요인과 공공봉사동기에서 보수와 승진공정성의 조절효과

Weber(1922)의 관료제에서 관료는 고정적인 봉급형태로 보수를 정기적으로 받으며, 하위직으로부터 상위직으로 승진을 통한 경력발전을 기대한다. 보수는 근로의 대가로서 공무원이 정부로부터 받는 금전적 보상이며, 우수한 인재를 유치하거나 유지하는 유인체계의 역할을 한다(서은혜 외, 2018). 그래서 보수에 대한 만족도가 높다는 것은 개인에게 조직이 원하는 보상을 제공하고 개인은 조직에게 하는 기대와 일치하고 있음을 의미한다. 승진은 계층제 특성을 지닌 관료제 조직에서 상위직으로의 이동 뿐만 아니라 더 큰 권한과 역량을 발휘할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 승진이 얼마나 공정한 기준에 의해 이루어지느냐가 핵심이다(김상묵·노종호, 2018). 이러한 맥락에서 보수와 승진은 공무원들이 자신의 공직생활을 개선하고자 하는 열망을 충족시켜주는 수단이라고 할 수 있다(하상묵, 1997; 김난도, 1999; 임도빈, 2000b; 이철주 외, 2020).

공공조직 연구에서는 보수와 승진 등 보상의 절차 및 결과의 설명에 있어 조직공정성 이론에 관심을 가진다. 조직공정성은 구성원이 조직 내에서 정당한 대우를 받고 있는가에 대한 조직구성원의 자각이며(Adams, 1965), 구성원은 자신의 노력에 상응하는 합당한 보상을 받을 때 공정함을 느끼게 된다(Homans, 1961; 김상숙·이근주; 2020). 이는 공공조직에서 근무하는 구성원이 사회적 교환의 대상이 되는 자원의 분배 상황과 분배과정의 불합리함에 따라 동기가 떨어질 수 있음을 전제로 한다(Wang et al., 2022; 허성욱, 2023).

높은 경쟁률을 뚫고 공무원이 된 이유는 안정적인 지위와 신분보장인데 보수의 수준이 업무성과에 상응하지 않을 뿐만 아니라 비교의 대상이 되는 민간기업보다 인식과 처우가 좋지 않을 때 보수의 만족감이 떨어질 수 있다. 또한, 공정성 측면에서 조직이 내세우는 가치와 실제 인사운영의 괴리가 클 경우 구성원들은 조직이 표방하는 가치에 대해 신뢰하지 않는다(박정호, 2016; 김지현, 2021). 즉, 공공조직은 헌법가치와 행정가치를 표방하고 현실화하고 있음에도(김지현, 2021), 승진의 절차와 결과에 자신의 성과가 반영되지 않고 불이익을 경험한다면 구성원은 이를 공정성의 문제로 여겨 공정성 인식의 저하로 나타나고 이는 공공에 봉사하고 의미 있는 업무를 수행하고자 하는 동기에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

이와 관련하여 공무원의 보수에 대한 만족과 승진이 공공봉사동기에 영향을 미쳤다는 선행연구가 존재한다. 먼저 보수의 만족과 관련하여, Camilleri(2007)는 보수가 공공봉사동기에 긍정적인 영향을 미쳤으며 이는 조직에 대한 구성원의 기여도를 인식시키는 유인으로 작용한 것을 알 수 있다(김상묵·노종호, 2018). 그러나 서은혜 외(2018)는 보수의 만족이 공공봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것을 밝혀냈으며, 이는 보수가 내재적 동기를 구축(驅逐)하는 효과를 가진 것을 의미한다. 김상묵·노종호(2018), 이하영 외(2017)에서는 보수와 공공봉사동기가 유의미한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났다. 이처럼 보수와 공공봉사동기 간의 연구 결과가 일관되지 못한 이유는 연구대상이나 변수의 측정방법의 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다(김상묵·노종호, 2018). 한편, 승진이 공공봉사동기에 미치는 직접적인 영향에 대해서는 승진과 공공봉사동기 간의 긍정적 관계를 밝혀낸 김상묵·노종호(2018)의 연구를 제외하고 거의 없는 편이며, 박정호(2016), 하미승 외(2018)에서는 승진을 포함한 변수들을 통해 공공봉사동기에 미치는 영향을 간접적으로 밝혀냈다.

이처럼 인적자원관리 방안에서 중요한 요소임에도 불구하고 보수는 일관되지 않은 결과를 나타냈으며, 승진에 대한 실증적 연구는 부족한 실정이다. 아울러 보수와 승진을 조절변수로 삼아 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향을 연구한 선행 연구는 아직 찾아보기 어렵다. 따라서 공무원의 동기를 유발하는 요소인 보수의 만족과 승진의 공정성 인식이 관료제 안에서 조직구성원에게 어떠한 결과로 나타나는지 확인할 필요가 있다.

관료제 구조의 특성상 보수도 적고 승진 기회도 적기 때문에 구성원의 기대에 부합하는 보수와 승진을 통해 동기부여에 효과적일 수 있다. 제도적 맥락과 공공봉사동

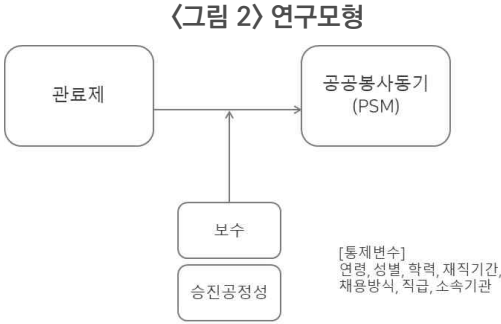
기의 관계를 논의한 Perry & Vandenabeele(2008)의 연구에 따르면 제도는 개인의 정체성을 형성하고, 그에 따라 적절성의 논리를 기반으로 제도가 요구하는 적절한 행동을 하게 되면서 자기규제 과정을 통해 제도가 내면화됨에 따라 결과적으로 제도적 맥락이 개인의 행태에 영향을 준다(우동석, 2021). 즉, 보수에 대해 불만족하고 승진의 기준이 불합리하다고 인식할 경우 소극적이거나 회피, 저항 등의 행동을 보이는 자기규율 과정을 통해 공공봉사동기의 영향력을 조절할 것이다. 따라서 관료제 구조 내에서 보수에 대한 만족 수준 및 승진이 공정한 기준에 의해 이루어질 때 공무원의 동기 부여에 미치는 효과를 기대할 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 보수와 승진을 조절변수로서 관료제적 요인과 공공봉사동기 사이에서 어떠한 효과가 있는지 검증하기 위해 다음과 같은 가설을 설정한다.

- 가설 2-1: 보수의 만족이 증가할수록 업무의 경직성이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 2-2: 보수의 만족이 증가할수록 형식주의가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 2-3: 보수의 만족이 증가할수록 무사안일이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 2-4: 보수의 만족이 증가할수록 위계질서가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 3-1: 승진에 대해 공정하게 인식할수록 업무의 경직성이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 3-2: 승진에 대해 공정하게 인식할수록 형식주의가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 3-3: 승진에 대해 공정하게 인식할수록 무사안일이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.
- 가설 3-4: 승진에 대해 공정하게 인식할수록 위계질서가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이다.

5. 연구의 분석틀

앞에서 검토한 이론적 논의와 선행연구들을 바탕으로 인과관계를 도식화한 연구 모형은 〈그림 2〉와 같다. 본 연구는 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향이 무엇인지 그리고 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 관계에서 보수와 승진공정성의 조절효과를 검증하고자 한다. 공공봉사동기를 종속변수로 설정하고 독립변수에는 관료제적 요인으로 업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서가 고려되었다. 통제변

수는 연령, 성별, 학력, 재직기간, 채용방식, (현재)직급, 소속기관으로 설정하였다. 이상을 통해 본 연구는 <그림 2>와 같은 연구모형을 설정하였다.



Ⅲ. 연구설계

1. 자료수집 및 연구표본의 특성

본 연구의 목적은 관료제적 요인이 공공봉사동기에 어떠한 영향을 미치는지 그리고 관료제적 요인과 공공봉사동기 간에 보수와 승진공정성이 조절역할을 수행하는지를 검증하는 데 있다. 연구 분석을 위한 데이터는 한국행정연구원에서 E-mail 웹 조사 방법을 통해 2023년 8월 21일에서 2023년 9월 30일까지 실시한 ‘2023년 공직생활실태조사’ 자료를 활용하였다.⁸⁾ 분석대상은 전국 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체 소속 일반직 공무원을 대상으로 수행하였으며, 표본의 크기는 6,444이고, 설문 자료의 수집은 다단계확률비례(계통)추출 방식을 적용하여 실시하였다.

본 연구에서 수집된 자료는 SAS 9.4 프로그램을 사용하여 분석하였다. 먼저 연구 대상 표본의 인구통계학적 특성(연령, 성별, 학력, 재직기간, 채용방식, 직급, 소속기관)을 확인하기 위한 빈도분석을 실시하였고, 측정항목의 타당도와 신뢰도 검증을 실

8) 본 공직생활실태조사(2023) 데이터는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았다. 본 공직생활실태조사(2023)는 정부의 인력 및 조직 관리방안에 대한 주요 현황 및 공무원의 주관적 인식을 파악하는 것을 목적으로 한다(한국행정연구원).

시하였다. 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 직접적인 인과관계와 함께 보수와 승진공정성의 조절효과 발생 여부를 확인하기 위해 회귀분석을 이용하여 검증하였다.

인구통계학적 특성을 나타내는 <표 1>을 살펴보면, 연령에서 20대가 10.86%, 30대가 38.36%, 40대가 31.02%, 50대 이상이 19.75%로 30대가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 성별은 남성이 53.45%, 여성이 46.55%로 남성의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 학력은 대학 4년제 졸업이 78.41%로 가장 많은 비중으로 구성되었고, 그 다음은 대학원 이상이고, 고졸이하 및 전문대 졸업은 각각 전체 표본의 약 5%에 불과했다. 재직기간은 많은 비중을 차지하고 있는 5년 이하 29.86%, 6~10년 23.26%와 가장 적은 비중을 차지하고 있는 21~25년을 재직한 6.1%인 경우를 제외하면 대부분의 재직기간이 약 12~15%로 비슷한 수준을 나타내고 있다. 직급은 6~7급이 56.86%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 뒤를 이어 8~9급이 25.81%로 두 번째로 집계되었다. 중앙행정기관이 32.57%로 광역과 기초자치단체 67.43%보다 적은 비중으로 구성되었으며, 채용방식에서는 공개경쟁채용 방식이 86.11%로 대부분을 차지하고 있다.

〈표 1〉 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
연령	20대	700	10.86	재직 기간	5년이하	1924	29.86
	30대	2472	38.36		6~10년	1499	23.26
	40대	1999	31.02		11~15년	808	12.54
	50대이상	1273	19.75		16~20년	985	15.29
성별	남성	3444	53.45		21~25년	393	6.1
	여성	3000	46.55		26년이상	835	12.96
학력	고졸이하	319	4.95	직급	1~4급	200	3.1
	전문대 졸업	315	4.89		5급	917	14.23
	4년제 대학졸업	5053	78.41		6~7급	3664	56.86
	대학원 석사졸업	646	10.02		8~9급	1663	25.81
	대학원 박사졸업	111	1.72	채용 방식	공개경쟁채용	5549	86.11
소속 기관	중앙행정기관	2099	32.57		경력경쟁채용, 기타	895	13.89
	광역,기초 자치단체	4345	67.43	N	6444		

2. 측정도구 및 검증

1) 변수의 척도

본 연구의 선행연구들을 바탕으로 설문 문항을 구성하여 연구에 활용하였다. 구체적인 설문 문항은 <표 2>에 정리하였다. 본 연구의 분석에서 활용된 문항 수는 총 21개 문항이며, 모든 설문 문항은 1(전혀 그렇지 않다)에서 5(매우 그렇다)의 Likert식 5점 척도로 구성되었다. 각 변수의 측정 문항들을 모두 합한 값을 변수값으로 사용하였다.

먼저 본 연구의 종속변수인 공공봉사동기는 “국가와 국민을 위한 봉사는 나에게 매우 중요하다” 등을 포함하여 6개 문항을 통해 측정하였다. 이들 6개 문항은 Perry(1996)가 제시한 공공봉사동기의 차원으로 공공에 몰입, 사회정의, 자기희생, 동정심, 시민의 무로 구성되어 있다.

독립변수인 관료제적 요인을 중심으로 공공봉사동기에 미치는 영향을 살펴보았다. 본 연구의 목적은 관료제를 종합적인 하나의 변수가 아닌 하위차원별로 공공봉사동기에 미치는 영향을 체계적으로 분석하는 것이기 때문에 업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서로 구분하여 4개의 측면에서 측정하였다.

업무경직성과 관련하여 정병걸·하민철(2013)에 따르면 공공조직이 경직적이라는 것은 원리 원칙에 얽매어 융통성이 없고 형편과 상황에 따라 잘 대처하지 못한다는 것을 의미한다. 업무와 관련된 경직성은 엄격한 규칙과 계층제 구조 속에서 일하는 공무원의 행동과 그들이 수행하는 업무에서 나타나게 되며, 판단(의사결정)과 하는 일(일의 내용)의 측면으로 나누어 볼 수 있다(정병걸·하민철, 2013). 공무원의 경우 업무수행에 관여되는 통제로부터 벗어나지 못하기 때문에 업무수행의 판단 및 결정 권한이 그만큼 위축된다. 즉, 조직 내 규칙들로 인해 업무수행의 경직성이 높아지면 업무 자율성과 결정권이 축소되기 때문에 동기에 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구는 업무 경직성을 공무원이 업무를 수행하는 과정에서 나타나는 자율성과 결정권이 제한되는 상황으로 보고 박소희·박세웅(2021)을 참고하여 업무수행방식 및 절차, 업무수행 일정, 평가지표 및 기준에 대한 결정권을 인식하는 정도를 나타내는 업무자율성을 역코딩하여 활용하였다.

형식주의와 관련해서 본 연구에서는 형식주의를 업무의 안정성과 일관성을 유지하기 위해 조직성과에 영향을 미치는 행정규칙과 행정과정을 강조하는 현상으로 바라

보았다. 많은 연구에서 ‘우리 기관은 안정성/일관성/규칙준수를 강조한다’, ‘우리 기관은 문서화/책임/통제/정보관리를 중시한다’를 형식주의가 아닌 위계문화의 측정문화로 활용하고 있다. 그러나 본 연구는 관료제적 요인들을 살펴보기 위해 위계질서를 수직적 위계구조와 상명하복으로 정의하고, 조직 내 규칙준수 및 문서화를 강조하는 형식주의와 측정지표에서 구분하였다. 이에 본 연구에서는 형식주의의 측정지표로서 기관의 안정성이나 정보관리 중시를 나타내는 문항들을 사용하였다.

한국의 행정문화는 관계지향적, 강한 상명하복, 보수적이고 폐쇄적인 조직문화 등을 고려했을 때 조직구성원은 상사의 결정에 대해 문제나 개선사항을 인지하더라도 상사와의 관계 악화에 대한 우려를 이유로 체념 혹은 순응할 가능성이 크다(강제상·고대유, 2014; 한승주 외, 2020). 이에 본 연구에서는 위계질서를 측정하는 지표로서 ‘우리 기관에서는 업무수행방식이나 관행을 개선하고자 상급자에게 자유롭게 건의할 수 있다’와 ‘우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 상하 간(수직적) 의사소통이 원활하다’를 역코딩하여 사용하였다.

무사안일과 관련하여 공무원의 무사안일은 혁신적으로 업무를 수행하고자 하는 의지가 부족하거나, 자신의 이익에 맞추어 행동하려는 경향으로(강나을·박성민, 2019), 소극행정의 유형에 해당한다. 이로 인해 무사안일이 적극행정을 저해하는 핵심 변수로 고려되면서(김윤권 외, 2011; 강나을·박성민, 2019), 무사안일을 극복하고 창의력 발휘를 촉진하기 위해 정부에서는 적극행정을 장려하고 있다(고대유, 2021). 인사혁신처(2019)에 따르면 적극행정은 현재의 의무 이상의 노력을 기울이거나 업무 관행을 벗어나고 최선의 방법을 모색하기 때문에 혁신행동의 특성을 가진다고 하였다(강병웅, 2023). 즉, 적극행정은 혁신행동 특성을, 소극행정은 무사안일 특성을 내포하고 있다. 비혁신이 고착될수록 무사안일이 팽배하게 된다는 기존의 연구(이윤경, 2014)와 같이 공무원의 비혁신행동은 소극행정과 무사안일로 이어질 수 있다. 따라서 본 연구는 무사안일을 비혁신행동의 개념으로서 스스로 행동을 제한하여 적극적이고 창의적으로 업무에 임하지 않는 것으로 정의한다(이윤수, 2013). 이를 바탕으로 무사안일의 측정지표로 ‘나는 조직에 대해 별로 관여하고 싶지 않기 때문에 아이디어를 제안하지 않는다.’, ‘내 입장이 난처해질 것이 걱정되어 어떤 정보를 일부러 이야기하지 않을 때가 있다.’, ‘나는 부정적인 피드백이 돌아올 것이 염려되어 문제에 대한 해결책을 제시하지 않는다.’의 설문 문항들을 사용하였다. 무사안일의 구성 타당성에 대하여 통계적으로 검증한 연구는 아직까지 없다. 따라서 무사안일의 해당 설문들을 하나의

요인으로 묶어 측정하는 변인으로 사용하기 위해 본 연구에서 사용한 관료제의 하위 차원 변수들에 대해 우선 요인분석을 실시하여 변수의 구성타당성을 실증적으로 검증한 후 분석에 활용하였다.

조절변수인 보수와 승진은 황성호(2023), 김진아·문광민(2020)의 선행연구를 참고하여 보수, 승진공정성 각각에 대한 설문문항을 구성하였다. 보수는 보수 수준에 대한 만족과 적정성을 포함한 2개 문항을, 승진공정성은 성과에 상응하여 이루어지는 공정성을 포함한 3개 문항을 통해 측정하였다.

통제변수는 결과변인에 영향을 미칠 수 있는 인구통계 변수로 고려하였다. 공공봉사동기에 영향을 줄 수 있다고 밝혀진 연령(이근주, 2005), 성별(박정호, 2017), 학력(하미승 외, 2018), 재직기간(허성욱, 2017), 채용방식(정세희·이사빈, 2021), 직급(하미승 외, 2018), 소속기관(허성욱, 2023)을 통제하기 위해 인구통계학적 변수를 고려한 것이다. 이에 연령(20대=1, 30대=2, 40대=3, 50대 이상=4), 성별(남성=1, 여성=0), 학력(고졸이하=1, 전문대학 졸업=2, 대학 4년제 졸업=3, 대학원 석사 졸업=4, 대학원 박사 졸업=5), 재직기간(5년이하=1, 6~10년=2, 11~15년=3, 16~20년=4, 21~25년=5, 26년이상=6), 채용방식(공개경쟁채용=1, 경력경쟁채용,기타=0), 현재 직급(8~9급=1, 6~7급=2, 5급=3, 1~4급=4), 소속기관(중앙행정기관=1, 광역행정기관,기초자치단체=0)을 통제하였다.

〈표 2〉 변수의 측정지표⁹⁾

변수명			측정문항
종속	공공봉사동기 (PSM)	1	국가와 국민을 위한 봉사는 나에게 매우 중요하다
		2	비록 웃음거리가 된다고 하더라도 나는 다른 사람들의 권리를 옹호하기 위해 나설 용의가 있다
		3	나에게는 사회에 어떤 바람직한 변화를 가져오는 것이 개인적인 성취보다 더욱 큰 의미가 있다
		4	나는 사회의 선(善)을 위해서라면 스스로 매우 큰 희생을 감수할 마음의 준비가 되어 있다
		5	나는 일상생활을 통해 우리가 얼마나 서로 의존적인 존재인지를 늘 되새기고 있다
		6	나는 정책과정에 참여해 사회적으로 의미있는 일을 하는 것에 큰 보람을 느낀다
독립	관료제	업무의 경직성	1 (R) 나는 업무수행 방식/절차에 대한 선택권을 가지고 있지 않다
			2 (R) 나는 업무수행 속도/마감시간을 조절할 수 없다
			3 (R) 나는 업무수행 평가지표/기준 마련에 참여할 수 없다

9) R은 역코딩한 것을 의미함.

	형식 주의	1	우리 기관은 안정성/일관성/규칙준수를 강조한다
		2	우리 기관은 문서화/책임/통제/정보관리를 중시한다
	무사 안일	1	나는 조직에 대해 별로 관여하고 싶지 않기 때문에 아이디어를 제안하지 않는다
		2	내 입장이 난처해질 것이 걱정되어 어떤 정보를 일부러 이야기하지 않을 때가 있다
		3	나는 부정적인 피드백이 돌아올 것이 염려되어 문제에 대한 해결책을 제시하지 않는다
	위계 질서	1	(R) 우리 기관에서는 업무수행방식이나 관행을 개선하고자 상급자에게 자유롭게 건의할 수 없다
		2	(R) 우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 상하 간(수직적) 의사소통이 원활하지 않다
조절	보수	1	내가 받는 보수는 내 업무성과에 비추어 적정하다
		2	내가 받는 보수는 유사 업무를 수행하는 민간기업체 직원과 비교할 때 적절한 수준이다
	승진공정성	1	우리 기관의 승진 절차는 공정하다
		2	우리 기관에서 승진에 반영되는 근무성적평정은 공정하게 이루어지고 있다
		3	우리 기관에서 근무성적평정 결과는 승진에 제대로 반영되고 있다

2) 변수의 타당도 및 신뢰도 검증

설문의 타당도 및 신뢰도를 검증하기 위하여 투입한 7개 변수, 21개 문항의 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 수행하였다. 요인회전방식은 직각 회전 방식 중 베리맥스 회전(Varimax rotation model)을 선택하여 고윳값(eigenvalue) 1.0 이상, 요인적재량(factor loading)의 기준값을 0.6 이상으로 설정하였다. 확인 결과, 7개 변수, 21개 문항은 모두 적합하게 분류되었으며, 이를 최종 문항으로 확정하였다. 또한, 동일방법편의가 분석결과를 왜곡하는지 여부를 알아보기 위해 본 연구에서 사용된 모든 설문 문항들을 투입하여 단일요인검정(Harman's single-factor test)을 실시하였다. 단일요인검정 결과, 분산이 가장 큰 요인은 전체 분산의 32.75%를 설명하는 것으로 나타나 분산의 대부분을 차지하지 않아 동일방법편의로 인한 분석결과 왜곡을 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 확인되었다.¹⁰⁾

요인 회전 후 요인적재량과 측정 변수들의 신뢰도 측정계수인 Cronbach's α 값은 아래 <표 3>과 같다. Cronbach's α 값은 공공봉사동기 0.897, 업무의 경직성 0.828, 형

10) 그러나 이 방법은 동일방법편의가 얼마나 문제가 되는지를 진단하기 위한 방법일 뿐, 특정 요인이 설명하는 분산의 크기의 절대적인 기준이 없기 때문에 잠재적인 문제가 발생할 수 있다(Podsakoff et al., 2003; 송성화, 2015). 특히 본 연구에서 활용된 공직생활실태조사 데이터는 동일 시점에서 동일한 설문조사를 통한 자기보고식으로 측정되었다는 점에서도 동일방법편의의 문제에서 자유로울 수 없다.

식주의 0.772, 무사안일 0.822, 위계질서 0.719, 보수 0.89, 승진공정성 0.922로 나타나 기준치(0.7 이상)를 모두 충족하는 것으로 확인되었다.

〈표 3〉 타당도 및 신뢰도 분석 결과

변수명		문항	Factor loading	Communality	Eigen value	Cronbach's α	
종속	공공봉사동기 (PSM)	1	0.788	0.694	4.057	0.897	
		2	0.812	0.699			
		3	0.836	0.731			
		4	0.8	0.693			
		5	0.72	0.571			
		6	0.769	0.67			
독립	관료제	업무의 경직성	1	0.803	0.746	2.317	0.828
			2	0.846	0.763		
			3	0.806	0.732		
	형식주의	1	0.835	0.797	1.668	0.772	
		2	0.898	0.83			
	무사안일	1	0.778	0.68	2.252	0.822	
		2	0.852	0.759			
		3	0.869	0.795			
	위계질서	1	0.748	0.776	1.392	0.719	
		2	0.752	0.76			
조절	보수	1	0.892	0.896	1.792	0.89	
		2	0.916	0.906			
	승진공정성	1	0.874	0.887	2.619	0.922	
		2	0.87	0.884			
		3	0.857	0.829			

IV. 분석결과

1. 기술통계 및 상관관계 분석

본 분석에서 사용된 주요 변수들의 평균값 및 표준편차를 정리한 기술통계와 각 변수들의 상관관계 분석결과는 〈표 4〉와 같다. 먼저 기술통계를 살펴보면, 종속변수인 공공봉사동기의 평균은 19.075이며, 독립변수인 업무의 경직성, 형식주의, 무사안일,

위계질서의 평균은 각각 8.766, 6.962, 8.376, 5.96이다. 조절변수인 보수와 승진공정성의 평균은 4.579과 8.655로 드러났다.

상관관계 분석결과를 살펴보면, 업무의 경직성($r=-0.296$), 무사안일($r=-0.32$), 그리고 위계질서($r=-0.39$)는 공공봉사동기와 부(-)의 상관관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 또한, 형식주의($r=0.227$), 보수($r=0.281$) 그리고 승진($r=0.329$)은 공공봉사동기와 정(+)의 상관관계가 있는 것을 확인하였다.

〈표 4〉 주요 변수의 기술통계 및 상관관계 분석

	평균	SD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. PSM	19.075	4.294	1													
2. 연령	2.597	.924	.248***	1												
3. 성별	0.534	.499	.12***	.161***	1											
4. 학력	2.987	.645	.07***	.173***	-.011	1										
5. 재직기간	2.834	1.721	.235***	.839***	.079***	.081***	1									
6. 채용방식	0.861	.346	-.119***	-.098***	-.033***	-.115***	-.022*	1								
7. 직급	1.946	.722	.175***	.538***	.135***	.258***	.57***	-.055***	1							
8. 소속기관	0.326	.469	.073***	.036***	.062***	.194***	.008	-.22***	.399***	1						
9. 업무경직성	8.766	2.424	-.296***	-.087***	-.055***	.007	-.117***	.04**	-.067***	.027**	1					
10. 형식주의	6.962	1.43	.227***	-.008	-.006	-.007	-.012	-.044***	.01	.052***	-.202***	1				
11. 무사안일	8.376	2.213	-.32***	-.146***	-.084***	-.047***	-.146***	.073***	-.13***	-.038***	.255***	-.136***	1			
12. 위계질서	5.96	1.583	-.39***	-.092***	-.079***	.016	-.117***	.068***	-.064***	-.035***	.492***	-.342***	.322***	1		
13. 보수	4.579	1.819	.281***	.228***	.02	-.02	.249***	-.035***	.164***	.012	-.332***	.099***	-.121***	-.328***	1	
14. 승진공정성	8.655	2.508	.329***	.04***	.11***	-.013	.054***	-.061***	.088***	.068**	-.392***	.339***	-.253***	-.544***	.371***	1

※ * $p<.1$ ** $p<.05$ *** $p<.01$

2. 가설검증

관료제적 요인(독립변수)이 공공봉사동기(종속변수)에 미치는 영향을 살펴보기 위해 최소자승법(Ordinary Least Square)에 의한 회귀분석을 실시하였다. 회귀방정식 모형 전체의 적합성을 나타내는 F값을 살펴보았을 때, 모든 모형이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 나아가 본 연구에서는 관료제적 요인(독립변수)이 보수와 승진공정성(조절변수) 간의 상호작용 효과를 살펴보기 위해 조절효과를 검증하였다. 분석결과를 〈표 5〉에 제시하였으며, 모형 2는 통제변수와 관료제적 요인(독립변수)을 투입한 회귀모형, 모형 3과 모형 4는 보수와 승진공정성(조절변수)을 각각 추가한 회귀모형이

다. 모형 5와 모형 6은 관료제적 요인(독립변수) 및 보수와 승진공정성(조절변수) 상호작용항을 추가 투입한 회귀모형이다.

〈표 5〉 관료제와 공공봉사동기에 대한 회귀분석 결과

구분		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
		β (S.E.)	β (S.E.)	β (S.E.)	β (S.E.)	β (S.E.)	β (S.E.)
통제	연령	0.106*** (0.107)	0.118*** (0.096)	0.107*** (0.096)	0.123*** (0.096)	0.108*** (0.095)	0.124*** (0.095)
	성별	0.087*** (0.105)	0.056*** (0.095)	0.06*** (0.095)	0.049*** (0.095)	0.059*** (0.094)	0.046*** (0.095)
	학력	0.023* (0.084)	0.029** (0.076)	0.036*** (0.076)	0.032*** (0.076)	0.035*** (0.075)	0.032*** (0.075)
	재직기간	0.131*** (0.059)	0.066*** (0.053)	0.054** (0.053)	0.069*** (0.053)	0.055*** (0.053)	0.067*** (0.053)
	채용방식	-0.092*** (0.154)	-0.058*** (0.139)	-0.057*** (0.138)	-0.056*** (0.139)	-0.056*** (0.138)	-0.055*** (0.138)
	직급	0.006 (0.101)	-0.001 (0.091)	-0.007 (0.091)	-0.008 (0.091)	-0.005 (0.09)	-0.007 (0.091)
	소속기관	0.035** (0.128)	0.029** (0.116)	0.029** (0.115)	0.027** (0.115)	0.029** (0.114)	0.026** (0.115)
독립	업무경직성		-0.099*** (0.022)	-0.073*** (0.022)	-0.083*** (0.022)	-0.106*** (0.053)	-0.124*** (0.07)
	형식주의		0.105*** (0.035)	0.107*** (0.034)	0.087*** (0.035)	-0.0005 (0.081)	-0.072** (0.099)
	무사안일		-0.171*** (0.022)	-0.175*** (0.022)	-0.164*** (0.022)	-0.294*** (0.052)	-0.231*** (0.067)
	위계질서		-0.223*** (0.036)	-0.197*** (0.036)	-0.181*** (0.038)	-0.094*** (0.086)	-0.04 (0.111)
조절	보수			0.121*** (0.028)		-0.189** (0.201)	
	승진공정성				0.109*** (0.023)		-0.103 (0.138)
업무경직성*보수						0.052 (0.011)	
형식주의*보수						0.269*** (0.018)	
무사안일*보수						0.21*** (0.011)	
위계질서*보수						-0.155*** (0.019)	

업무경직성 *승진공정성						0.053 (0.008)
형식주의 *승진공정성						0.342*** (0.012)
무사안일 *승진공정성						0.091** (0.007)
위계질서 *승진공정성						-0.15*** (0.013)
Constant	16.817*** (0.322)	22.591*** (0.494)	20.633*** (0.527)	20.285*** (0.566)	23.732*** (0.969)	23.016*** (1.248)
Adj R^2	0.083	0.256	0.268	0.264	0.274	0.271
F	83.91***	202.67***	197.37***	193.35***	153.21***	150.7***
N	6444					

※ * $p<.1$ ** $p<.05$ *** $p<.01$ ※ β 는 표준화 계수임

먼저 통제변수와 독립변수를 모두 포함하여 분석한 결과인 모형 2를 살펴보면, 인구통계학적 변수들에서 연령($\beta=0.118$, $p<0.01$), 성별($\beta=0.056$, $p<0.01$), 학력($\beta=0.029$, $p<0.05$), 재직기간($\beta=0.066$, $p<0.01$), 채용방식($\beta=-0.058$, $p<0.01$), 소속기관($\beta=0.029$, $p<0.05$)이 공공봉사동기에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로는 나이가 많을수록, 학력이 높을수록, 재직기간이 길수록 공공봉사동기가 증가하는 것을 확인할 수 있다. 또한, 여성공무원보다는 남성공무원이, 공개경쟁채용 방식보다는 경력경쟁채용 및 기타 채용방식이, 소속기관은 광역행정기관·기초자치단체보다는 중앙행정기관이 공공봉사동기에 긍정적 영향을 미치는 것으로 드러났다.

가설검증을 위하여 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향과 관련하여 <모형 2>를 살펴보면, 업무의 경직성($\beta=-0.099$, $p<0.01$)이 통계적으로 유의미한 수준에서 공공봉사동기에 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 드러나 업무의 경직성이 강할수록 공공봉사동기가 감소할 것이라는 가설 1-1을 지지하였다. 마찬가지로 무사안일($\beta=-0.171$, $p<0.01$)과 위계질서($\beta=-0.223$, $p<0.01$) 또한 공공봉사동기에 부정적 영향을 미치는 것으로 드러나 무사안일이 심화될수록 공공봉사동기가 감소할 것이라는 가설 1-3과 위계질서가 강할수록 공공봉사동기가 감소할 것이라는 가설 1-4를 지지하였다. 반면, 형식주의($\beta=0.105$, $p<0.01$)는 공공봉사동기에 통계적으로 정(+)의 영향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 밝혀지면서 가설 1-2는 기각되었다. 즉, 관료제의 병폐로 지적되어온 형식주의는 공공봉사동기에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 예상과는

달리 공공봉사동기에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이는 행정적 책임성을 저야 하는 공무원들이 공식화된 규칙과 절차를 통해 업무의 안정성과 일관성을 확보하고 자신의 행동에 대한 안전장치로 작용할 수 있을 때 긍정적인 조직행태로 나타나는 것으로 해석할 수 있다(송성화, 2015).

조절효과를 분석하기에 앞서 보수와 승진공정성이 공공봉사동기에 미치는 직접적인 관계를 파악하기 위해 모형 3과 모형 4를 제시하였다. 보수와 승진공정성은 각각 공공봉사동기에 직접적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친다. 이는 보수의 만족 수준이 높을수록 그리고 승진에 대한 공정성 인식이 높을수록 공공봉사동기가 증가함을 의미한다.

마지막으로 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향에 있어 보수와 승진공정성에 대한 상호작용항을 포함하여 조절효과를 검증한 결과를 모형 5와 모형 6에 제시하였다. 분석결과, 보수와 승진공정성 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 상호작용항은 업무경직성을 제외한 형식주의, 무사안일 그리고 위계질서로 나타났다.

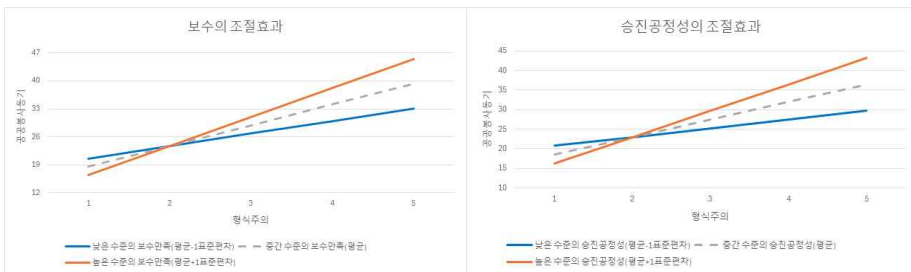
구체적으로 살펴보면, 형식주의와 보수의 상호작용항($\beta=0.269$, $p<0.01$)이 공공봉사동기에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 또한, 보수는 무사안일($\beta=0.21$, $p<0.01$)과 공공봉사동기 간의 부정적 관계를 약화시킨 반면 위계질서($\beta=-0.155$, $p<0.01$)와 공공봉사동기 간의 부정적 관계는 강화하는 것으로 드러났다. 즉, 보수의 만족이 증가할수록 형식주의가 공공봉사동기에 미치는 긍정적 영향이 더 커지고, 무사안일이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소하는 것을 의미한다. 반면, 보수의 만족이 증가할수록 위계질서가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소할 것이라는 예상과 달리 오히려 부정적 관계를 강화하는 것을 확인하였다.

승진공정성의 경우에도 형식주의와 보수의 상호작용항($\beta=0.342$, $p<0.01$)이 공공봉사동기에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 또한, 승진에 대해 공정하게 인식할수록 무사안일($\beta=0.091$, $p<0.05$)이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 승진에 대해 공정하게 인식할수록 위계질서($\beta=-0.15$, $p<0.01$)가 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 강화되는 것으로 나타났다. 즉, 보수와 승진공정성은 모두 공공봉사동기 간의 직접적인 관계에서는 긍정적인 영향을 주지만 위계질서와 공공봉사동기 간의 부정적 관계를 보수와 승진공정성이 더 약화시키는 조절효과가 있기 때문에 위계질서에 근거한 한국의 관료제 구조에서 보수와 승진공정성을 통한 보상체제로 공공봉사동기를 관리하는 데 있어 적절한 해결방안이 될 수 있을지에 대한 의문

을 제기하는 결과로 해석할 수 있다.

보수와 승진공정성의 조절효과 분석에서 유의하게 나타난 조절효과의 구체적인 방향과 크기를 확인하기 위해 조절변수의 평균값과 ± 1 표준편차 값에서 형식주의, 무사안일, 위계질서가 공공봉사동기에 미치는 영향을 그래프를 통해서 확인하였다. 보수와 승진공정성의 수준 변화에 따른 형식주의와 공공봉사동기 간 관계변화 정도를 도식화하면 <그림 3>의 그래프와 같다. 형식주의의 정도와 상관없이 보수의 만족과 승진의 공정성 인식 수준이 증가함에 따라 공공봉사동기가 증가한다. 그러나 보수의 만족과 승진공정성 인식 수준이 낮을 때는(평균에서 1표준편차를 뺀 값) 형식주의가 공공봉사동기를 완만하게 증가시키는 반면 보수의 만족과 승진공정성 인식 수준이 높을 때는(평균에서 1표준편차를 더한 값) 형식주의가 공공봉사동기를 가파르게 증가시키는 것을 확인할 수 있다. 즉, 공식화된 규칙과 절차가 안정적이고 예측 가능성을 높인다는 측면에서 적절한 지침 하에 보상체계가 함께 발휘될 때 공무원의 동기부여에도 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

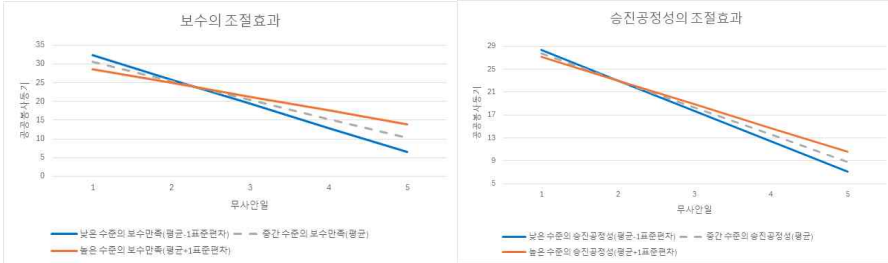
〈그림 3〉 형식주의와 공공봉사동기 간 관계에 대한 보수와 승진공정성의 조절효과



〈그림 4〉는 보수와 승진공정성의 수준 변화에 따른 무사안일과 공공봉사동기 간 관계변화 정도를 도식화한 그래프이다. 보수의 만족과 승진의 공정성 인식 수준에 상관없이 무사안일이 심화될수록 공공봉사동기가 감소하지만, 보수의 만족과 승진의 공정성 인식의 수준이 낮을 때 보다 높을 때 무사안일과 공공봉사동기 간의 부정적 관계가 완만해지는 것을 확인할 수 있다. 한국의 관료제 특성은 상명하복과 수직적 위계질서가 강조되고 연공과 서열이 인사관리의 기준이 되어 성과에 대한 보상(보수와 승진)이 약하다. 성과가 반영된 보상체계는 목표달성을 위한 노력과 동기부여에 대한 유인책으로 작용하기 때문에 공무원의 무사안일 행태와 공공봉사동기 간의 부정적 관계를

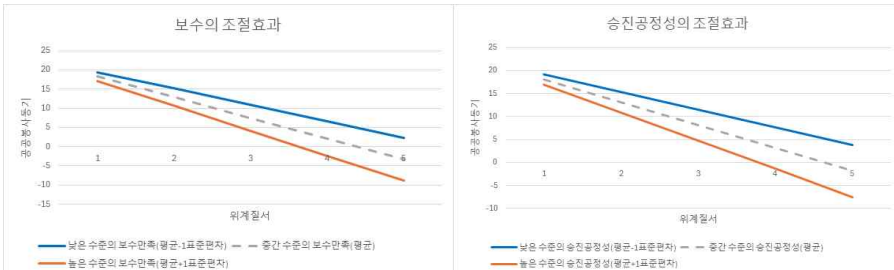
약화시킬 수 있다.

〈그림 4〉 무사안일과 공공봉사동기 간 관계에 대한 보수와 승진공정성의 조절효과



〈그림 5〉는 위계질서와 공공봉사동기 간 관계를 보수와 승진공정성이 조절하는 효과를 그래프로 나타내고 있다. 보수의 만족 수준과 승진의 공정성 인식 정도와 상관없이 위계질서가 강할수록 공공봉사동기가 감소한다. 보수의 만족과 승진의 공정성 인식 수준이 낮을 때는 위계질서가 공공봉사동기를 완만하게 감소시킨다. 그러나 보수의 만족과 승진의 공정성 인식 수준이 높을 때는 위계질서가 공공봉사동기를 가파르게 감소시킴을 확인할 수 있다. 즉, 위계질서가 강조되는 관료조직 내에서 공무원들은 보수 수준이 낮고 인사 적체가 심하다고 인식하는 정도가 높아지면 국민과 국가를 위해 봉사하려는 자세와 의지에도 부정적 영향을 초래하게 되면서 위계질서와 공공봉사동기 간 부정적 관계를 강화한다고 추론할 수 있다.

〈그림 5〉 위계질서와 공공봉사동기 간 관계에 대한 보수와 승진공정성의 조절효과



3. 분석결과 논의

관료제적 요인(업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서)이 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미칠 것이라고 가정하고, 관료제적 요인이 공공봉사동기에 미치는 영향에 있어 보수와 승진공정성의 조절효과를 분석하였다.

연구의 분석결과를 논의하면 다음과 같다. 첫째, 회귀분석 결과, 업무의 경직성이 강할수록, 무사안일이 심화될수록, 위계질서가 강할수록 공공봉사동기가 감소하는 것으로 나타났다. 업무의 자율성을 억제하면 동기부여에 부정적일 수밖에 없고 결국 국가와 국민을 위해 봉사하고자 하는 의지가 감소하게 된다. 또한, 무사안일에 빠져 소극적이고 수동적인 직무 태도를 보이게 되면 공무원의 동기유발과 행태에도 부정적 영향을 미친다. 이와 관련하여 임의영(2005)은 사회적 역할을 효율적으로 수행할 수 있는 전문적 능력을 가진 구성원이 관료제가 유포하고 있는 삶의 방식에 안주해서 행복해하고 수행의 결과에 따른 보상을 향유하며 만족하는 자를 ‘최후의 인간’, ‘정신없는 전문가’, ‘가슴 없는 향락자’로 묘사했다. 업무에 대한 자발적이고 적극적인 행동이 나오도록 동기를 부여할 수 있는 유인책이 필요하다. 위계질서 역시 공공봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직의 환경이 수직적 위계질서를 강조할수록 공무원의 동기유발에 부정적인 영향을 미치므로 소통의 빈자리에 상명하복이 자리 잡아 온 공직문화를 수평적으로 바꿔 나갈 필요가 있다.

한편, 관료제의 특성에서 부정적으로 인식되어 온 형식주의가 공공봉사동기에 부(-)의 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리, 회귀분석 결과 정(+)의 방향으로 나타나 형식주의와 공공봉사동기 간의 긍정적 관계를 확인하였다. 한국의 정부관료제는 법규나 절차적인 규정의 준수가 업무의 중요한 부분으로 차지하고 있다(송성화, 2015). 공무원은 수행하는 업무에 대한 법규나 규정이 있으면 업무의 안정성과 일관성을 확보할 수 있어 자신의 행동에 대한 안전장치가 작용할 때(송성화, 2015), 개인의 정서적 상태나 동기에 긍정적인 영향을 미치므로 이와 같은 결과가 나타났을 것이다. 최근의 정부가 공무원의 업무 자율성과 재량을 증가시키고자 하는 방향으로 개혁을 주장하고 있지만, 이러한 결과는 이 개혁이 얼마나 공공봉사동기에 의미가 있을지 의문을 제기해 준다. 회귀분석 결과, 엄격한 규율체계로 발생하는 업무의 경직성이 공공봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, Weber의 관료제에서 주장한 법규나 절차적 규정이 지나칠 경우 동기부여에 부정적인 효과를 줄 수 있지만, 다른 한편으로는

업무의 안정성과 예측가능성을 주기 때문에 동기부여에 긍정적인 효과도 줄 수 있다. 이와 관련하여 오재록과 전영한(2012)은 연구 결과를 통해 관료적 자율성의 확대는 경직적인 관료조직을 보다 혁신적이고 유연한 조직으로 전환 시키는 데 있어 도움이 될 수 있으나, 동시에 공공조직의 업무수행에 요구되는 중요한 과정적 가치 혹은 맥락적 목표를 훼손할 수 있는 두 얼굴을 갖는다는 것을 밝혀냈으며, 이러한 양면성을 인식하고 공공관리 개혁을 점진적으로 접근하는 신중함의 필요성을 주장하였다. 따라서 관료제에서 발생하는 부정적인 효과를 억제하고자 업무의 경직성을 완화하기 위한 자율성을 부여하기에 앞서 법규나 규정이 동기유발에 긍정적인 효과 또한 줄 수 있다는 점을 인식하고 정부 개혁의 방향성에 대해 재고할 필요가 있다.

둘째, 보수와 승진공정성은 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 관계에서 부분적으로 조절 효과를 보이는 것으로 확인되었다. 먼저 형식주의와 공공봉사동기의 긍정적 관계를 보수와 승진공정성이 강화하는 것으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이, 공식화된 규칙을 통한 안정지향성을 강조하는 관료제의 가치와 규범(고규태, 2013)이 업무과정에 명확한 지침을 제공하기 때문에 여전히 공공조직의 관리에 효율적인 강점이 있다(허성욱, 2023). 특히 도명록 외(2018)에 따르면 성과관리가 긍정적인 역할을 하기 위해서는 공정성에 대한 인식이 뒤따라야 하는데, 이러한 공정성은 명확한 규칙과 지침이 함께 할 때 긍정적 효과로 발휘될 수 있다(은중환, 2022; 허성욱, 2023). 따라서 적절한 규칙이 안정성과 예측 가능성을 높인다는 측면에서 보수의 높은 만족 수준과 승진에 대한 공정성 인식이 함께 발휘된다면 공무원의 동기부여에도 긍정적 효과를 가져올 수 있다.

또한, 무사안일과 공공봉사동기 간의 부정적 관계를 보수와 승진공정성이 약화시키는 것으로 나타났다. 보수의 만족이 높아지거나 승진의 공정성 인식이 높아질수록 무사안일이 공공봉사동기를 약화시키는 영향은 감소하는 것이다. 이러한 결과는 무사안일 행태가 공무원으로서의 사명감과 동기부여에 부정적인 영향을 미치는 것을 개선하기 위해 공식수행에 따른 충분한 보수와 공정한 평가가 이루어져야 함을 의미한다. 기존의 관행과 타성에 젖어 무사안일에 빠진 공무원은 맡은 임무를 성실히 수행하지 않게 되어 사명감과 동기유발에 부정적인 영향을 미치게 된다. 또한, 공공부문은 기존의 연공서열에 기반한 획일적 보상 방식으로 인해 동기를 부여할 수 있는 유인이 상대적으로 부족하다. 따라서 현상을 유지하고 현실에 안주하려는 안일한 행태를 극복하고 공무원의 동기를 유발하여 성과 향상을 위한 노력을 기울일 수 있도록 유인하기 위

한 충분한 보상의 제공이 필요하다.

한편, 위계질서와 공공봉사동기 간의 부정적 관계가 보수와 승진공정성이 강화하는 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 위계질서가 강하게 작용하고 있는 한국의 관료 조직은 연공서열을 중심으로 하는 보상체계가 공고하다. 아울러 한국의 공직문화는 자리에 따라 중요도가 부여되기 때문에 '자리문화'로 표현된다(윤건수, 2015). 즉, 공무원은 더 좋은 자리로 옮기면서 자신의 정체성을 형성해가는 과정에서 자아실현을 이룰 수 있기 때문에(윤건수, 2015) 관료제의 계층제 구조 속에서 승진은 중요한 역할을 한다. 따라서 연공서열을 기반으로 하는 위계질서 문화가 강한 한국 관료제 시스템에서 자신이 속한 집단에서 정체성을 찾고, 사회적 위치를 인정받고자 하는 공무원의 욕구를 보수와 승진을 통해 일정 수준 충족시켜주는 것이 중요하다.

V. 결론

그동안 공공봉사동기에 영향요인을 살펴본 연구들이 많았지만 본 연구는 공무원의 공공봉사동기가 감소하는 사회적 현상의 원인을 한국 관료제적 요인에 주목하였다. 이에 본 연구는 관료제적 요인(업무의 경직성, 형식주의, 무사안일, 위계질서)이 공공봉사동기에 미치는 영향을 살펴보고 보수와 승진공정성의 조절효과를 분석하는 데 목적이 있다. 분석결과를 요약하면, 형식주의는 공공봉사동기에 정(+)의 영향으로, 업무경직성, 무사안일, 위계질서는 공공봉사동기에 부(-)의 영향으로 나타났다. 조절효과 검증결과, 보수의 만족 수준과 승진에 대한 공정성 인식이 높을수록 형식주의와 공공봉사동기의 긍정적 관계를 강화하고, 무사안일과 공공봉사동기의 부정적 관계를 약화시킨 반면, 위계질서와 공공봉사동기의 부정적 관계는 악화되는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 토대로 다음과 같은 정책적 함의점을 도출하였다. 첫째, 현대의 사회경제적 패러다임에서 계층제 조직을 가진 일정 규모 이상의 조직은 관료제적 형태를 필연화하므로 관료제를 부정하기는 힘들다(정병걸·하민철, 2013; 권향원, 2015). 따라서 지금까지 추진되어온 관료가 정부 문제의 근원이라는 식의 개혁보다는 유능한 관료를 무능하게 만든 현 관료제의 시스템에서 문제를 찾아야 한다(임도빈, 2009),

둘째, 업무의 경직적인 통제를 줄이고 자율성을 확대하면서 창의성을 고양하는 방

안은 인사 및 조직 개혁의 측면에서 추진할 수 있는 처방이다. 그러나 법규나 절차적 규정이 업무의 안정성과 예측가능성을 줄 수 있다는 점에서 업무 자율성의 확대는 신중한 검토가 필요하다. 특히 적절한 수준의 명령과 지침이 함께 할 때 보수와 승진이 긍정적인 효과를 발휘하여 공공봉사동기를 증가시킬 수 있다는 점에서 형식주의의 긍정 혹은 부정적 효과를 모두 고려한 접근이 필요하다. 따라서 통제는 나쁘니 자율성을 확대해야 한다는 식의 방향보다는 공무원의 행정적 책임성을 보장하기 위한 안전장치로서 법규와 규정의 필요성을 인지하고 자율성 부여와 통제의 상충관계를 피할 수 있는 개혁 방향으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 관료제의 병리현상으로 발생하는 무사안일에서 보수와 승진의 인센티브 구조가 변수로 작용하였을 때 유인구조로 활용되기에 적절하다는 점이 입증되었다. 한편, 새 정부가 들어설 때마다 관료제 개혁을 단행하면서 역대 정권의 성과주의 보상체계의 강조가 여전히 행정개혁의 지배적 원리로 간주되고 있다(문국경·임재영, 2019), 마찬가지로 현 정부도 관료의 마음가짐이나 방식의 변화 없이는 글로벌 경쟁 사회에서 살아남기 힘들다는 위기의식을 제기하면서 파격적인 성과주의 도입을 제안했다. 그러나 역대 정권의 각종 개혁에도 불구하고 관료제의 병리적 현상이 건재하고 있는 것은 기존 개혁의 효과가 미미하다는 것이다(임도빈, 2009). 위계질서가 강한 한국 관료문화는 연공서열이 인사상의 기준이 되어 여전히 계급제적 보상체계가 공고하기 때문에 성과에 따른 보상이 미흡하다. 따라서 공무원의 업무와 관련된 동기를 유발하기 위해 자발적이고 적극적인 행동을 취하여 맡은 업무에 최선을 다할 수 있는 충분한 보상을 통한 인센티브 체제 제공이 필요하다.

이상을 통한 연구의 이론적 함의점은 다음과 같다. 첫째, 공공봉사동기로 이어지는 관계에서 관료제적 요인을 분석한 점을 들 수 있다. 본 연구는 의미있는 변수임에도 선행연구에서 체계적으로 다루지 않았던 관료제적 요인을 독립변수로 설정하여 공공봉사동기와의 관계를 보다 정밀하게 검증하였다. 상황이론에 따르면 조직구성원의 직무수행 태도나 행동이 개인이 처한 조직의 환경에 영향을 받는다(Fiedler, 1967; 문국경·임재영, 2019). 즉, 조직의 상황에 따라 개인의 공공봉사동기가 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다는 점에서 공공조직에 깊이 뿌리내려 있는 관료제적 요인을 고려하지 않을 수 없다. 공공봉사동기가 개인에게 내재된 오랜 사회화의 결과라 하더라도 조직 환경의 영향을 받으면 변화될 수 있기 때문이다(김지현, 2021). 따라서 본 연구는 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 영향 관계를 파악하면서 공공봉사동기의 감소 현

상을 공무원이 처한 상황적 조건을 고려하기 위해 관료제 시스템에 주목하였다는 점에서 후속연구에 기여 하는 바가 있다.

둘째, 기존 선행연구들과는 달리 관료제적 요인과 공공봉사동기 간의 보수와 승진 공정성의 조절효과를 규명하였다. 본 연구는 한국 정부관료제적 요인과 공공봉사동기 간 관계에서 중요한 메커니즘임을 살펴보면서 제3의 변수로 외재적 보상(보수와 승진 공정성)의 영향을 입증하였다는 점에서 이론적 의의가 있다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 추가분석이 필요하다. 첫째, 분석에서 활용된 ‘2023년 공직생활실태조사’ 데이터는 중앙행정기관·광역자치단체·기초자치단체에 소속된 일반직 공무원만을 대상으로 실시한 설문 조사이기 때문에 특정직에 소속되어 있는 공무원이 배제되어 공무원에 대한 대표성이 떨어진다. 이로 인해 표본의 특성상 분석 결과를 우리나라 전체 공무원으로 일반화하기에는 다소 어려울 것으로 보이므로 후속 연구를 통해 행정조직에 종사하는 다양한 인적구성을 종합적으로 반영한 표본을 대상으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 분석에 2차 자료를 바탕으로 활용되었기 때문에 변수 측정의 정교함이 떨어진다. 관료제의 하위차원으로 반영되지 못한 변수(예. 할거주의)가 존재한다. 향후 연구에서는 정확한 변수의 측정과 모든 구성요소를 반영할 수 있는 설문을 개발하는 것이 필요하다. 셋째, 공공봉사동기에 대한 실증적 연구는 주로 동일한 시점에 동일한 방법으로 자기보고식 설문지를 활용하기 때문에 사회적 소망성 편향의 문제가 발생할 수 있다(Kim & Kim, 2017; 김상묵, 2018). 추후 연구에서 인터뷰 등 다양한 방법을 활용하여 동일방법편의의 발생 문제를 해결하고 연구의 질 향상에 기여할 필요가 있다. 마지막으로 본 연구에서 논의된 외재적 보상체계(보수와 승진) 외에도 교육훈련 등 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 다양한 인사관리 제도에 대한 고려가 필요하다. 이러한 내용들은 후속연구에서 추가분석을 통해 보완하여 발전시킬 예정이다.

참고문헌

- 강나을·박성민.(2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서. 「한국행정논집」, 31(4): 879-909.
- 강병웅.(2023). 관료 나르시시즘이 적극행정 인식에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 행정대학

원 석사학위논문.

- 강제상·고대유.(2014). 한국적 조직침묵의 개념과 측정도구 검증. 『한국인사행정학회보』, 13(1): 141-159.
- 강지윤·양선규·박상훈.(2022). 소통의 리더십: 리더십과 의사소통이 공공봉사동기에 미치는 영향. 『연구방법논총』, 7(1): 23-60.
- 고규태.(2013). 조직문화 인식과 개인 특성이 공직봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 대학원 행정대학원 석사학위논문.
- 고대유.(2021). 공무원의 공직가치 인식이 혁신행동에 미치는 영향: 조직시민행동의 매개효과를 중심으로. 『한국정책연구』, 21(4): 55-72.
- 고대유·김강민.(2021). 공공봉사동기가 이직의도에 미치는 영향: 진성 리더십과 거래적 리더십을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 20(1): 91-118.
- 권향원.(2015). 관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정개혁 담론의 극복과 제언. 『정부학연구』, 21(1): 41-81.
- 김난도.(1999). 관료의 승진 열망. 정용덕 편. 『합리적 선택과 신제도주의』. 서울: 대영문화사. pp. 188-201.
- 김상묵.(2014). 사회문화와 공공봉사동기: 문화권역별 공공봉사동기 수준 비교. 『한국정책과학학회보』, 18(4): 1-26.
- _____. (2018). 공공봉사동기 연구의 성과와 과제. 『정부학연구』, 24(3): 43-112.
- 김상묵·노종호.(2018). 공무원의 공공봉사동기와 인적자원관리. 『한국인사행정학회보』, 17(3): 145-174.
- 김상숙·이근주.(2020). 양성평등 균형인사에 대한 공정성 인식이 공공봉사동기(PSM)에 미치는 영향. 『한국사회와 행정연구』, 31(3): 199-219.
- 김서용.(2009). 공직동기의 결정요인에 대한 실증분석. 『행정논총』, 47(2): 181-209.
- 김서용·조성수·박병주.(2010). 공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화 요인의 비교분석. 『한국행정학보』, 44(1): 147-177.
- 김승연·양윤주·조민호.(2023). 조직문화가 공공봉사동기에 미치는 영향: 세대에 따른 조절효과를 중심으로. 『국정관리연구』, 18(4): 249-285.
- 김윤권·이재호·윤수재·심호.(2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 『한국행정논집』, 23(3): 829-852.
- 김지현.(2021). 인사관리 공정성 인식이 공무원의 공공봉사동기에 미치는 영향: 업무자율성과 상사피드백의 조절효과를 중심으로. 『지방정부연구』, 25(2): 229-247.
- 김진아·문광민.(2020). 공공봉사동기(Psm)와 업무성과의 관계에 관한 연구: 공공봉사동기의 매개효과 분석을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 19(3): 23-51.

- 김진용.(2017). 지방공무원 무사안일 행태 및 영향요인에 관한 연구. 서울: 명지대학교 대학원 일반대학원 박사학위논문.
- 김태호.(2019). 보상 선호와 만족이 공공봉사동기에 미치는 영향. 『한국행정연구』, 28(1): 177-211.
- 김해리·전영한.(2014). 관료제의 역설 혹은 예외. 『한국조직학회보』, 11(2): 85-116.
- 김호정.(2003a). 한국행정문화연구와 경쟁가치모형. 『한국정치학회보』, 11(3): 220-238.
- _____.(2003b). 조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로. 『한국행정학보』, 37(4): 103-123.
- 도명록·이근주·최유진.(2018). 공·사 조직의 성과주의 인사제도와 조직성파: 공정성의 조절효과를 중심으로. 『행정논총』, 56(1): 93-117.
- 문국경·임재영.(2019). 공공봉사동기와 조직시민행동: 관료제적 조직구조의 조절효과를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 29(4): 151-175.
- 박소희·박세웅.(2021). 조직 목표보호성이 직무특성과 혁신행동에 미치는 영향: 업무자율성과 성과 피드백의 매개효과를 중심으로. 『한국행정연구』, 30(1): 147-173.
- 박순환·이병철.(2017). 공공봉사동기의 영향요인과 효과에 관한 연구: 정부출연기관 조직구성원을 중심으로. 『지방정부연구』, 21(2): 181-207.
- 박정호.(2016). 인지된 성불평등과 공공봉사동기에 관한 연구: 조직공정성 관점에서 접근. 『한국행정학보』, 50(3): 65-100.
- _____.(2017). 윤리적 리더십과 공공봉사동기(PSM)에 관한 연구: 공직가치에 대한 시사점을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 16(2): 201-227.
- _____.(2018). 목표명확성이 공공봉사동기(PSM)에 미치는 영향에 관한 연구: 심리적 임파워먼트의 조절효과를 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 17(1): 195-219.
- 박종민.(2023). 공무원제도의 관료제화: 한국 공무원들의 시각. 『정부학연구』, 29(1): 3~27.
- 박종민·윤견수.(2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통. 『한국행정학보』, 48(1): 1-24.
- 박창권.(2013). 직무특성이 공직동기에 미치는 영향: 윤리풍토의 조절역할을 중심으로. 『지방행정연구』, 27(3): 203-230.
- 박태인.(2023). “파격 성과주의” 내세운 尹...정부개혁 시작은 ‘연봉상한 폐지’. 『중앙일보』, 2023. 02.07.
- 서은혜·이효주·박성민.(2018). 대한민국 공무원의 동기유형과 조직시민행동, 삶의 질에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 29(1): 145-185.
- 송성화.(2015). 목표보호성과 조직행태 - 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는 영향을 중심으로. 서울대학교 대학원 행정대학원 박사학위논문.
- 안병철.(2009). 공공조직의 레드테이프 영향요인 연구. 『지방정부연구』, 13(3): 49-66.
- 오석홍.(1998). 『인사행정론』. 박영사.

- 오재록.(2018). 관료제 권력 측정: 박근혜 정부 중앙부처를 중심으로. 『한국행정학보』, 52(1): 139-166.
- 오재록·전영한.(2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. 『행정논총』, 50(3): 153-174.
- 오화선·박성민.(2014). 공직봉사동기가 직무만족에 미치는 영향력 분석: 개인-조직 적합성 및 개인-직무 적합성의 매개효과를 중심으로. 『현대사회와 행정』, 24(2): 51-82.
- 우동석.(2021). 공공봉사동기와 직무만족, 조직몰입 그리고 감정노동: 한국 경찰관을 중심으로. 서울대학교 대학원 행정대학원 박사학위논문.
- 윤건수.(2011). 정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념을 중심으로. 『정부학연구』, 17(3): 19-48.
- _____. (2015). 한국 공직문화의 원형: 자리문화. 『한국행정학보』, 49(4): 1-28.
- 윤성근.(2016). 소방공무원의 공직동기 결정요인 분석. 『한국정책연구』, 16(4): 17-36.
- 윤병훈·최응렬.(2013). 해양경찰의 조직문화와 공공봉사동기(PSM)간 영향관계. 『한국경찰연구』, 12(3): 173-196.
- 은종환.(2022). 공정성 인식과 직무스트레스 관계에 관한 연구: 세대의 조절효과를 중심으로. 『한국행정학보』, 56(3): 207-243.
- 이강문.(2017). 공공봉사동기가 직무만족 및 인지된 직무성과에 미치는 영향에 관한 연구. 『지역산업연구』, 40(4): 51~71.
- 이근주.(2005). 공사부문 종사자간 동기요인의 차이 분석: PSM을 활용하여. 『한국행정연구』, 14(2): 71-99.
- 이동선.(2017). 조직문화와 조직특성이 조직몰입과 조직스트레스에 미치는 영향: 성별의 조절효과를 중심으로. 『인적자원관리연구』, 24(4): 83-104.
- 이병선·이재신.(2018). 공공기관의 조직문화와 사회적 자본이 조직유효성에 미치는 영향: 회복탄력성과 공공봉사동기의 매개효과. 『학습자중심교과교육연구』, 18(14): 537-561.
- 이병주.(2015). 사회복지전달체계에 관한 조직루틴 연구 - 동 주민센터를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 정책학 석사학위논문.
- 이윤경.(2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 『정부학연구』, 20(2): 291-330.
- 이윤수.(2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. 『정부와 정책』, 6(1): 29-47.
- 이종수.(2009). 『행정학 사전』, 대영문화사.
- 이창신.(2004). 공무원의 집단자아존중 척도 구성 및 집단자아존중감과 무사안일 행태와의 관계. 『한국조직학회보』, 1(2): 1~24.
- 이철주·김공록·주기완.(2020). 정부관료제에서 승진에 대한 의사결정: ‘개인의 힘’인가? vs. ‘연

- 결의 힘'인가?. 「정부행정」, 16: 99-124.
- 이하영·오민지·이수영.(2017). 조직적 요인이 공무원의 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구: 개인의 욕구체계를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 16(3): 53-91.
- 인사혁신처.(2019). 「적극행정」. 인사혁신처.
- 임도빈.(2000a). 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 「행정논총」, 38(1): 51-72.
- _____.(2000b). 행정조직 내 보직이동 유형에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3): 109-129.
- _____.(2009). 관료제를 위한 변론: 한국관료제의 성과제고 방안. 「한국조직학회보」, 6(3): 173-209.
- 임의영.(2005). Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성. 「한국행정학보」, 39(2): 23-39.
- 임재영·문국경·조혜진.(2019a). 공공봉사동기가 혁신행동에 미치는 영향 그리고 거래적·변혁적 리더십의 조절효과. 「한국사회와 행정연구」, 30(2): 31-53.
- _____.(2019b). 공공봉사동기와 조직문화의 적합성이 조직몰입에 미치는 영향. 「한국조직학회보」, 16(2): 1~34.
- 장호석.(2011). 공무원 패널조사를 위한 결과보고서. 한국행정연구원 연구보고서.
- 전동근.(2022). 공무원의 이직의도에 미치는 영향분석. 서울대학교 대학원 행정대학원 정책학 석사학위논문.
- 전영한.(2004). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 「행정논총」, 42(4): 1-21.
- 정병길·하민철.(2013). 공공조직의 경직성에 대한 재고찰. 「정부학연구」, 19(1): 33-62.
- 정세희·이사빈.(2021). 공직봉사동기, 보수만족도와 직무만족, 이직의도를 중심으로 한공무원 채용 방식의 조절효과 분석. 「인문사회 21」, 12(1): 447-462.
- 정연우·박성민.(2019). 공직가치 제고를 위한 행동주의적 분석연구-공공봉사동기의 통제효과 검증. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 171-199.
- 조혜승·문명재.(2013). 지방자치단체 통합으로 인한 갈등이 공공서비스동기와 조직 효과성에 미치는 영향: 통합 창원시를 중심으로. 「한국행정학보」, 47(4): 145-166.
- 최흥석·한승주.(2019). 공공가치 추구 행태의 영향요인 탐색: 공직자의 혁신성향에 따른 집단 비교. 「정부학연구」, 25(3): 139-178.
- 표선영.(2013). 조직문화와 업무특성이 공공봉사동기에 미치는 영향. 「경찰학연구」, 13(2): 191-216.
- 하미승·이진만·공주·이병진.(2018). 인적자원관리 요인이 공직봉사동기에 미치는 영향 분석. 「한국인사행정학회보」, 17(1): 25-56.
- 하상목.(1997). 공무원 근무성적평정 제도의 합리적 운영방안. 서울: 한국행정연구원.
- 한승주·이철주·최흥석.(2020). 정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰. 「행정논총」, 58(2): 35-72.
- 행정안전부.(2020). 「90년생 공무원이 왔다」, 경성 e-북스.
- 허성욱.(2017). 리더십 유형이 공공봉사동기 및 조직시민행동에 미치는 영향: 역할 갈등의 조절 효과 탐색. 「지방정부연구」, 21(3): 495-515.

- _____. (2023). 보수에 대한 상대적 박탈감, 조직문화, 공공봉사동기: 조직문화의 조절역할 검토. 「한국행정연구」, 32(4): 77-103.
- 황성호. (2023). MZ세대 공무원의 조직몰입과 이직의도 영향분석: 전국 17개 광역자치단체 소속 20~30대 공무원을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 37(1): 217-251.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). Academic Press.
- Andersen, L. B., & Kjeldsen, A. M. (2013). Public service motivation, user orientation, and job satisfaction: A question of employment sector?. *International Public Management Journal*, 16(2), 252-274.
- Bennis, W. G. (2017). Beyond bureaucracy. In *American bureaucracy* (pp. 3-16). Routledge.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosis and Changing Organizational Culture: based on the Competing Values Framework* (3rd edition ed.). San Francisco, Ca: Jossey-Bass.
- Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. *Personnel review*, 36(3), 356-377.
- Camilleri, E., & Van Der Heijden, B. I. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- Casamayou, M. H. (2019). *Bureaucracy in crisis: Three Mile Island, the shuttle Challenger, and risk assessment*. Routledge.
- Clerkin, R. M., & Cogburn, J. D. (2012). The dimensions of public service motivation and sector work preferences. *Review of Public Personnel Administration*, 32(3), 209-235.
- Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. McGraw-Hill series in management.
- Fowler, A. (1988). *Human Resource Management in Local Government*, Longman.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). HRM practices, intrinsic motivators, and organizational performance in the public sector. *Public Personnel Management*, 42(2), 123-150.
- Hackman, J. R. & Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16(2), 250-279.
- Homans, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 67-86.

- Kim, S.(2016). Job characteristics, public service motivation, and work performance in Korea. *Gestion et management public*, 5(3), 7-24.
- _____.(2017). National culture and public service motivation: investigating the relationship using Hofstede's five cultural dimensions. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1_suppl), 23-40.
- Kim, S., & Vandenabeele, W.(2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public administration review*, 70(5), 701-709.
- Kim, S. H., & Kim, S.(2017). Ethnic differences in social desirability bias: Effects on the analysis of public service motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 37(4), 472-491.
- Kim, T., Henderson, A. C., & Eom, T. H.(2015). At the front line: Examining the effects of perceived job significance, employee commitment, and job involvement on public service motivation. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 713-733.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K.(2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public administration review*, 67(1), 40-53.
- Pandey, S. K., & Stazyk, E. C.(2008). Antecedents and correlates of public service motivation. *Motivation in public management: The call of public service*, 101.
- Perry, J. L.(1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 5-22.
- _____.(1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of public administration research and theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L.(2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public administration review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R.(2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W.(2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. *Motivation in public management: The call of public service*, 56-79.
- Pinchot, G., & Pinchot, E.(1994). *The end of bureaucracy & the rise of the intelligent organization*. Berrett-Koehler Publishers, Inc., 155 Montgomery Street, San Francisco, CA 94104-4109.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P.(2003). Common method

- biases in behavioral research: a critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of applied psychology*, 88(5), 879.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G.(2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O.(2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426.
- Schott, C., & Pronk, J. L. J.(2014, May). Investigating and explaining organizational antecedents of PSM. In *Evidence-based HRM: A Global Forum for Empirical Scholarship* (Vol. 2, No. 1, pp. 28-56). Emerald Group Publishing Limited.
- Wang, P., Qin, C., & Liu, S.(2023). Relative deprivation, perceived status conflict and innovative behavior of outsourced employees: multiple moderating effects of dual organizational support. *Personnel Review*, 52(4), 1071-1093.
- Weber, M.(1922). *Bureaucracy*; Shafritz, J. M., & Hyde, A. C.(2016). *Classics of public administration*. Cengage learning. (8TH EDITION). pp 63-67.
- _____.(1968). *Economy and Society: An outline of interpretive sociology*, New York: Bedminister Press.

Abstract and Key Words

A Study on the Effect of Bureaucratic Factors on Public Service Motivation(PSM)

Kim, Sora
Korea University

The purpose of this study is to analyze the impact of bureaucratic factors (work inflexibility, formalism, the peace-at-any-price principle, and hierarchy) on public service motivation(PSM) by focusing on the decline in PSM, and to quantitatively analyze the moderating effect of the level of satisfaction with wage and fairness perception of promotion. As a result of the analysis, work inflexibility showed a negative effect on PSM. However, it is necessary to promote a reform direction that can avoid the trade-off between granting autonomy and control in that formalism showed a positive effect on PSM, and wage and promotion fairness can increase PSM when an appropriate level of regulation and rule together. Second, it was found that the peace-at-any-price principle showed a negative effect on PSM, and wage and promotion fairness weakened this relationship. In addition, it was found that the hierarchy showed a negative effect on PSM and that wage and promotion fairness deteriorated the negative relationship between the hierarchy and PSM. In Korean bureaucratic organizations with strong hierarchical relationships, seniority is the standard for personnel management, so sufficient compensation should be made to induce motivation related to the work of public servants and to take active actions in their duties. Unlike previous studies that have identified factors affecting PSM, this study is significant in that it analyzes the relationship with bureaucratic factors focusing on the decline in PSM.

[Key Words: public service motivation(PSM), bureaucratic factors, wage satisfaction, promotion fairness]