

인사관리 관행과 공직 에토스

한유성(연세대)

박종민(고려대)

초록

본 연구는 온라인 조사 자료를 사용해 광역자치단체의 승진·보직 인사관리 관행이 공직 에토스에 미치는 영향을 양적 다룬다. 인사관리 관행을 관료제화, 전문화, 정치화로 나누고 공직 에토스를 공직 신념, 공직 관행, 공직 차원으로 구분하였으며, 공공행정의 정치 및 시장과의 관계에 관한 정치행정 이·일원론과 공사행정 이·일원론을 토대로 가설을 세우고 분석하였다. 분석 결과는 광역자치단체의 인사관리 관행이 공직 에토스에 유의미한 영향을 미치고 있음을 보여준다. 즉, 인사관리 관행이 관료제화, 전문화, 정치화될수록 공직 신념에 긍정적 영향을 미쳤다. 특히, 전문화의 공직 신념에 대한 영향력이 가장 높았다. 한편, 인사관리 관행이 관료제화 혹은 정치화될수록 공공 부문이 민간 부문보다 비효율적이라고 보는 경향이 낮았으나 인사관리 관행이 전문화되더라도 공공 부문과 민간 부문의 상대적 효율성 인식 차이는 유의미하게 나타나지 않았다. 그리고, 인사관리 관행이 관료제화, 정치화될수록 공무원들의 공직에 대한 헌신이 유의미하게 높았으나, 전문화의 효과는 유의미하지 않았다.

I. 서론

20세기 말 한국의 정부 관료제는 두 가지 커다란 변화의 물결을 경험하였다. 하나는 민주화의 물결이고 또 다른 하나는 신자유주의-신공공관리 물결이었다(박종민·윤건수 2015). 민주화의 물결은 대표성과 문책성의 민주적 가치를 강조하면서 입법부와 정당 등 정치체제의 역할을 복원시키고 강화하였다. 민주화로 추동된 관료제에 대한 정치적 통제의 강화는 1995년 도입된 지방자치에 의해 지방정부 수준으로까지 확대되었다. 반면, 신자유주의-신공공관리의 물결은 경쟁과 능률성의 가치를 강조하면서 정부의 역할을 축소하고 시장 기제와 민간 부문의 경영방식을 도입하여 규칙 기반 관료제에 대한 시장적 통제를 강화하였다. 이들 변화의 물결은 중앙과 지방 수준에서 비선출 기관인 관료제와 정치제도 간의 관계, 정부와 시장 및 시민사회 간의 관계를 질적으로 변화시켰다.

이러한 배경에서 본 연구는 공무원 인사제도, 특히 진입 이후의 승진과 보직을 중심으로 인사관리 관행을 유형화하고 이들 인사관리의 유형이 공직 에토스에 주는 영향을 다룬다. 즉, 관료제에 대한 정치적 통제의 강화와 관료제에 대한 시장적 통제의 도입이 실적 기반 임용과 경력 승진 보장을 특징으로 하는 전통적 벼버 관료제의 인사관리 관행과 더불어 공직 에토스의 형성에 어떤 영향을 주는지 다룰 것이다. 한국의 정부 관료제는 지난 35년 동안 민주적 정치통제의 강화와 시장 기반 관리적 통제의 강화를 동시에 직면하면서 진화해 왔다고 할 수 있다. 이 변화의 결과는 인적자원관리에서 두드러졌는데, 신규 채용, 승진, 보직 등 인사제도 전

반에 영향을 미쳤다(Moynihan & Hawes, 2012; Yang & Kassekert, 2010). 본 연구에서는 근대화, 민주화 및 글로벌화가 초래한 공무원 인사제도의 변화와 관련해 인사관리 관행을 관료제화, 정치화, 전문화로 범주화한다(Park, Han & Chang 2022; 박종민·김지성·김현정, 2022). 본 연구는 이들 인사관리의 유형이 공직 에토스에 미치는 영향을 양적 분석을 통해 살펴보고자 한다.

공직 에토스(Public Service Ethos)¹⁾는 공무원이 왜 공무를 수행하게 되었는지, 어떻게 공무를 수행하는지, 어떤 목적을 위해 공무를 수행하는지를 중심으로 민간 부문과 구분되는 공공 부문에 존재하는 독특한 신념 체계이다.²⁾ 선행 연구는 공직 에토스를 공직 신념(Public Service Belief) 차원, 공직 관행(Public Service Practice) 차원, 공익(Public Interest) 차원으로 구분하였다. 그리고 이들 세 차원을 하나의 종합 지표로 통합하지 않고 별개로 구분하여 분석하고 있다(Rayner et al., 2011). 본 연구 또한 공직 에토스를 세 차원으로 구분하고 인사관리 유형이 각 차원에 미치는 영향을 살펴본다.

공무에 복무하는 공무원들이 공직 에토스를 지지하는 것은 중요하다(Horton, 2008). 공직 에토스는 공직 몰입, 공직 만족, 조직시민행동 등 공공조직을 위한 바람직한 태도 및 행태와 관련되어 있을 뿐만 아니라 공공행정이 정치와 시장 영역들과의 관계 속에서 가져야 할 역할과 지향점을 함의하기에 그 중요성이 주목된다(Parker, 2015; Rayner et al., 2011; Witesman, Walters & Christensen, 2024). 공직 에토스에 관한 선행 연구는 주로 규범적 차원의 논의로 한정돼 있고 경험적 연구는 미비하다 (Gazley, 2014; Hebson, Grimshaw & Marchington 2003). 본 연구는 광역자치단체 맥락에서 인사관리 관행이 공직 에토스의 지지에 주는 영향을 알아보고자 한다.

본 연구가 인사제도 중 승진·보직 관리를 독립변수로, 공직자의 행태 중 공직 에토스를 종속변수로 간주하고 이들 간의 관계를 광역자치단체 중심으로 살펴본 이유는 다음과 같다. 충원 방식이 다양해지고 경력 채용이나 직위 공모제, 개방 임용이 증가하였지만, 시험을 통한 실적 임용이 일반적이다. 공식적인 정치적 임용의 범위는 극히 제한적이다. 이러한 점을 고려하면 인사관리의 관료제화, 정치화, 전문화는 진입 이후의 인사관리, 특히 승진과 보직 결정에서 두드러지게 나타날 수 있다. 채용 후에는 승진이 공무원들이 실질적으로 가장 우선시하는 목표이며 우리나라 정부 관료제를 움직이는 핵심 동인이고 보직은 승진하기 위해 가장 필요한 요소로써, 경력, 실적, 내부 정치 모두에 의해 영향을 받는다. 따라서 인사관리의 관료제화, 정치화, 전문화 현상이 뚜렷하게 반영된 인사 관행은 임용 후 승진·보직에 있다고 할 수 있다. 또한 인사관리 관행이 공직자 행태에 미치는 영향을 다룬 선행 연구 가운데서 공직 에토스를 분석한 경험적 연구는 거의 없다.

본 연구의 목적은 승진·보직 인사관리 관행과 공직 에토스 간의 관계에 대한 이론적 근거가 부족하고 경험적 문헌이 부재하므로 그 인과관계를 한국적 맥락에서 확인하는 것이라기보다는 두 변수 간의 연관성을 탐색적으로 알아보는 것이다. 본 연구는 다음과 같은 학술적 기여를

1) 기존의 한국 문헌은 Public Service Ethos를 공공 서비스 에토스(신희영, 2018), 공공 부문 에토스(최조순, 2016) 혹은 공공 서비스 정신(김재영·김동원, 2012; 김흥희, 2023; 허성욱, 2017)이라는 용어로 사용하였으나, 본 연구에서는 공직 에토스라는 용어를 사용한다.

2) 공직 에토스는 공공 부문에만 적용되는 맥락적 개념으로 본다.

할 수 있다. 첫째 승진·보직 인사관리 관행을 관료제화, 전문화, 정치화 측면으로 구분하여 공직자의 행태에 미치는 영향을 경험적으로 살펴본 연구는 미비하다는 점에서, 특히 정부 관료제, 인사관리 및 공무원 행태에 대한 지식을 확장한다. 둘째, 공직 에토스에 대한 연구가 유럽 및 미국을 중심으로 이뤄졌으나 한국적 맥락에서의 연구는 미비한 편이다. 따라서 본 연구가 한국적 맥락에서 인사관리 관행이 공직 에토스에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 경험적으로 연구했다는 점에서 의의가 있다. 셋째, 본 연구는 인사관리 관행과 공직 에토스의 관계를 탐색적으로 살펴보기 위해 광역자치단체라는 정부 수준에 초점을 두었기에, 이는 제도와 인간 행태 간의 관계에 대한 맥락적 이해를 증진한다.

아래에서는 승진·보직 인사관리 관행의 범주화 및 공직 에토스에 관한 선행 연구를 검토한다. 이어서 정부관료제와 정치 및 시장 영역간의 관계에 관한 정치행정일원론, 정치행정이원론, 공사행정일원론, 공사행정이원론을 토대로 승진·보직 인사관리 관행과 공직 에토스의 관계에 관한 탐색적 가설들을 도출한다. 다음으로는 변수 측정 방법, 자료의 수집과 기술통계 값을 제공하고 양적 분석 결과물을 제시한다. 마지막으로 이론적 및 정책적 함의를 논하고 결론을 맺는다.

II. 개념, 이론 및 가설

1. 공무원 인사제도

공무원 인사제도는 공무에 복무하는 인적 자원을 동원하는 제도라고 할 수 있다(Bekke, Perry & Toonen 1996). 이 정의는 공무원 인사제도의 초점이 재정적 혹은 물리적 자원이 아니라 인적 자원에 있음을 강조한다. 운영적 수준에서 공무원 인사제도는 충원·선발, 승진·보직, 경력관리 등과 관련한 인사 규칙에 포함한다. 본 연구는 진입 이후의 인적자원관리를 다루기 때문에 승진과 보직 인사관리에 초점을 둔다.

공무원 인사제도의 유형을 구분하는데 유용한 분석 개념과 범주는 근대 공무원 제도의 역사적 전개 과정을 추적하면서 발견할 수 있다(박종민·김지성·김현정 2022). Raadschelders & Rutgers(1996)는 서구 국가에 국한하여 공무원 제도의 변천 과정을 기술하였다. 그들은 근대 공무원 제도의 등장과 변천의 조건으로 공사영역의 구분과 정치-행정의 분리에 주목하였다. 근대 국가 이전에는 공사영역의 구분이 없었다. 가산제 국가에서는 공사영역의 구분이 없었고 따라서 공무에 복무하는 인력의 충원과 경력에 대해 사적 통제가 지배적이었다. 따라서 공사영역의 분리는 근대 공무원 제도의 형성에 중요한 조건이라는 것이다. 국가 행정기구의 공적 성격이 담보되려면 공무에 복무하는 인적 자원에 대한 사적 통제가 공적 통제로 전환되어야 했다. 즉, 정실 기반 인사관리가 실적 기반 통제가 인사관리로 대체되어야 했다. 공사영역의 분리는 실적주의를 지향하는 공적 고용의 관료제화와 전문화를 촉진하였다고 할 수 있다. 공사영역의 구분만큼이나 근대 공무원 제도의 등장과 전개에 영향을 준 또 다른 구분은 정치와 행정의 분리이다. 정치와 행정의 분리로 공무에 복무하는 인적 자원에 대한 정파적 통제가 실적 및 규칙 기반 통제로 대체된 것이다. 최근의 신공공관리 개혁 패러다임은 공공 부문에 시장의 원리와 민간 부문의 관리 방식의 도입을 강조하면서 공사영역의 구분을 모호하게 하였

다. 이러한 공사영역 구분의 약화는 정실주의로의 회귀를 의도하는 것이 아니며 규칙 중심의 인사관리를 성과 중심의 인사관리를 대체하는 것이다. 근대 공무원 제도의 등장과 전개 과정을 고려하면 공무원 인사제도의 유형은 공무에 복무하는 인적 자원의 동원 제도의 서로 다른 원리를 반영하는 관료제화, 전문화, 정치화, 시장화라는 네 차원에서 접근할 수 있다. 관료제화는 비사인적인 규칙에 근거한 인사관리를 강조하고 전문화는 전문지식과 능력을 고려한 인사관리를 강조한다, 정치화는 정무적 판단에 고려한 인사관리를 강조하고 시장화는 유인과 성과에 기반한 인사관리를 강조한다. 공사영역 구분의 엄격성은 관료제화와 정치화의 경우 높고 시장화의 경우 낮다. 전문화의 경우 강조하는 전문성의 유형에 따라 높을 수도 혹은 낮을 수도 있다. 한편, 정치·행정 구분의 엄격성은 관료제화, 전문화 및 시장화의 경우 높고 정치화의 경우 낮다.

(1) 인사관리의 관료제화

관료제화는 공무원의 충원·경력 통제 방식이 베버 관료제의 특징을 구현하는 정도를 가리킨다. 베버 관료제를 구성하는 관리들은 기술적 자격 조건에 의해 선발된다. 자격 여부는 시험에 의해 검증되거나 혹은 기술훈련을 증명하는 학위증서에 의해 보장되거나 혹은 양자 모두를 사용해 이루어진다. 이들 관리들의 직무는 경력을 구성한다. 즉, 근속연수 혹은 업적 혹은 양자를 고려한 승진제도가 있다. 이러한 충원·경력 통제 특징을 갖는 근대 관료제는 가산관료제와 구분된다. 이러한 논거에서 인사관리의 관료제화는 충원·경력 통제 기반이 정실주의와 업관주의에서 비사인적 실적주의로 전환된 수준을 가리킨다. 시험을 통해 선발하고 근속연수나 근무성적 혹은 양자를 고려해 승진과 보직 결정이 이루어진다. 임명권자와의 사적 관계와 배려를 고려한 인사관리를 배격한다. 인사관리의 조건으로 제시된 기술적 능력이 전문성을 강조하는 것으로 볼 수도 있지만 이는 후술할 전문화가 강조하는 전문성과는 성격이 다르다(박종민·김지성·김현정 2022). 관료제화가 강조하는 기술적 능력은 주로 근무 경험을 통해 축적된다. 따라서 근속연수가 길다는 것은 숙련의 수준이 높다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 근속연수가 주요한 승진·보직 결정의 기준이 되는 것이다. 요약하면 인사관리의 관료제화는 시험·교육 등 실적 검증을 통해 공무원이 선발되고 근속연수와 근무성적 평가 등을 통해 승진·보직 결정이 이루어지는 정도를 가리킨다.

(2) 인사관리의 전문화

관료제화에서 강조하는 전문성은 실무 지식으로 공직 진입 후 업무 수행을 통해 축적되는 것이다. 반면 전문화에서 강조하는 전문성은 공직 진입 전 전문교육과 훈련을 통해 획득되는 것이다. 관료제화가 부처를 통해 육성되는 실무전문가를 중심으로 한다면 전문화는 전문직 교육기관과 단체를 통해 육성되는 분야전문가를 중심으로 한다(박종민·김지성·김현정 2022). 그렇지만 전문화와 관료제화의 구분이 그렇게 명료하지 않다. 대학 교육 이수자를 대상으로 시험을 통해 임용한 후 실무를 통해 업무 전문성을 축적한다는 점에서 관료제화는 전문화를 겹칠 수 있기 때문이다. 전문성이 업무 수행의 지식과 기술을 포함한다는 점에서 전문화는 업무 전문성을 축적하는 관료제화와 구분되기 어려울 수 있다. 한편, 전문직의 유형을 일반전문직과 공공 서비스 전문직을 구분한다면 공사영역을 구분하지 않는 일반전문직을 중심으로 하는

전문화는 공사조직 간의 이동을 촉진할 수 있다. 이런 점에서 전문화는 시장화와 겹칠 수 있다. 요약하면 공무원 인사제도의 전문화는 전문성에 대한 검증을 통해 임용되고 보직 결정이 전문성에 따라 이루어지고 전문성의 수준에 따라 승진이 이루어지는 정도를 가리킨다.

(3) 인사관리의 정치화

관료제의 정치화는 다원적 개념으로 적어도 세 가지 현상을 가리킨다(Rouban 2012). 첫째는 정치적 결정에 공무원이 참여한다는 의미의 정치화이다. 둘째는 공무원의 충원과 경력에 정치적으로 통제된다는 의미의 정치화이다. 셋째는 공무원의 정치적 행동주의라는 의미의 정치화이다. 인사관리의 정치화는 두 번째 의미의 정치화, 즉, 충원·경력에 대한 정치적 혹은 당파적 통제를 가리킨다(박종민·김지성·김현정 2022). 공무원의 선발, 승진과 보직 등 인사 결정에 있어 실적 기준을 정치적 기준으로 대체하는 것이다. 일반적으로 정치적 임용은 사적 관계에 기초한 후견적 임용과 구분되지만, 선출직 공직자에 대한 사적 충성의 대가로 임용하는 것도 정치화에 포함되고 있다. 민주주의에서 충원과 경력에 대한 정치적 통제는 민의의 부합하는 정책형성과 집행을 촉진하기 위해 혹은 정치적 후원자에 보상하거나 집권 정부에 대한 충성을 고취하기 위해 시도된다. 여기서는 정당 기반 충원·경력 통제는 물론 사적인 정치적 연고에 기반한 충원·경력 통제도 인사관리의 정치화를 나타낸다고 본다. 요약하면 정치화는 정당 소속이나 정책 동조만이 아니라 사적인 정치적 관계를 고려해 승진과 보직 결정이 이루어지는 정도를 가리킨다. 임명권자의 정책에 동조하거나 임명권자와 개인적 친분이 있는 공무원이 승진과 보직 결정에서 유리하면 인사관리가 정치화되었다고 할 수 있다.

(4) 인사관리의 시장화

시장화는 시장 원리에 기반을 둔 공무원의 충원과 경력에 대한 통제를 가리킨다. 시장화는 엄격한 공사 구분에 기초한 인사관리 방식을 부정하고 공공 부문의 효율성 증대를 위해 종신고용과 신분보장 대신 임기제를 통한 계약 임용을 강조하며 직급 및 연공서열에 따른 보편적·고정적 보수체계 대신 성과 기반의 금전적 보상 및 유인 체계를 추구한다. 규칙과 절차에 기반을 둔 인사관리가 정부의 효율적 관리를 저해한다고 보고 충원·경력에 대한 규칙 기반 통제의 유연화를 강조한다. 인사관리의 시장화는 특히 성과 기반 충원·경력 통제를 강조해 성과와 급여를 연동시키는 성과급과 고성과자의 고속 승진을 추구한다. 공사 부문 간 이동을 장려하는 시장화는 공사 구분을 강조하는 관료제화나 정치화와 갈등할 수 있지만 공사 구분이 약한 전문화와는 양립 가능성이 크다. 요약하면 시장화는 전문성을 지닌 후보자를 개방 임용하고 성과 기반 인사관리가 이루어지는 정도를 가리킨다.

2. 공직 에토스 개념과 세가지 측면

공직 에토스는 고정적이지 않고 시간과 공간에 따라 즉 맥락에 따라 가변성을 내포하여 개인들이 학습할 수 있는 측정가능한 조직심리학적 개념이다(Rayner et al., 2011). 이 개념은 노스코트와 트레벨리언의 공무원에 관한 보고서(Northcote-Trevelyan Report, 1854) 이후 영국에서 나타나기 시작했다 (O'Toole 1990). 처음에는 이 에토스는 엘리트 공무원 그룹에 의해 채택되었지만, 궁극적으로는 다양한 공공 부문 종사자들에 의해 인정받게 되었다 (Audit

Commission 2002). House of Commons Public Administration Select Committee (HCPASC, 2002)³⁾의 보고서는 공직 에토스를 공공부문 행동을 위한 원칙적인 틀로서, 조직의 일반적인 성격을 설명하며 그 조직에 속한 사람들에게 동기를 부여해야 하는 것이라고 명시하였다. Rayner et al (2011)는 공직 에토스의 경험적 연구를 위해 공직 에토스는 정직, 청렴, 책임감, 성실성과 같은 일련의 가치와 공익을 증진하기 위해 필요한 일련의 조직 과정을 총칭하는 개념으로 정의하였다. 공직 에토스는 공공행정이 외부 환경속에서 현존하는 상태를 설명하고, 공공행정에 대한 지침을 제공하며, 공공 서비스 조직에서 일하는 사람들에게 영감을 준다. 그러므로 공직 에토스는 공공행정이 시대별 혹은 지역별로 정치 영역 혹은 민간 영역과 어떤 관계를 맺은지에 따라 영향을 받을 수 있는 개념이다.

PSE는 공공 부문과 민간 부문에서 사용되는 목적과 수단에 대한 공무원의 지향점을 반영하는 개념이다. 따라서 PSE의 개념적 기능은 공공 부문과 민간 부문의 방법과 목표의 도덕적 우월성에 대한 공무원의 견해를 식별하는 것이다. 기존 문헌들은 전통적 공공영역에 신공공관리(New Public Management)로 대변되는 민간 부문 가치와 방법의 침투로 인해 발생하는 공공 서비스에 대한 위협과 공공서비스에 대한 공무원의 지향점 변화를 논해왔다 (Brereton & Temple, 1999; Carr, 1999). 기존 문헌은 공직 에토스의 실체를 좀 더 명확히 개념화하기 위해 공직 에토스를 Public Service Belief(공직 신념) 측면, Public Service Practice (공직 실천) 측면, Public Interest (공익) 측면의 조합으로 설명한다 (Rayner et al., 2011; Witesman et al., 2024)⁴⁾.

첫째, Public Service Belief(PSB, 공직 신념) 측면은 사람들이 사적 이익보다 공공의 이익을 우선시하는 정도와 관련돼 있다. 이는 이타심, 연민, 다른 사람들의 삶에 변화를 주고자 하는 감정과 같은 개인적인 특성을 반영하며, 개인들이 공공 서비스를 위해 일하도록 동기 부여되는 이유를 내포한다. PSE의 존재를 인정하는 학자 및 실무자들은 PSB가 공공 부문에서 일하는 전문가들은 민간 부문에서 일하는 전문가들과는 다른 동기 부여를 하는 신념 체계를 가지고 있음을 반영한다고 한다. 특히, PSE의 세 가지 측면 중에서 PSB는 Perry & Wise (1990)가 발전시킨 Public Service Motivation (PSM, 공공봉사동기) 개념과 매우 유사하다. PSM이 이타심, 자기희생 등의 가치를 내포하는 개념이기 때문이다. 더불어 PSB를 측정하기 위한 항목이 Perry (1996)가 개발한 PSM의 측정항목으로부터 채택되었기 때문이기도 하다: "사회에 변화를 일으키는 것이 개인적인 성취보다 나에게 더 중요하다." 그러나 PSE와 다르게 PSM의 측정은 공공부분과 민간부분의 상대적 비교를 반영하지 않는다⁵⁾.

3) <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpubadm/263/26304.htm#a3>

4) Aldridge & Stoker (2002) 공직 에토스는 진화하는 개념이라고 하면서, 성과, 책임 있는 고용 관행, 그리고 지역 사회 복지에 대한 헌신 등을 공직 에토스의 주요 요소라고 언급하며, 기업가적이고 결과 지향적인 새로운 공직 에토스의 필요성을 주장하였다. Shand et al (2023)은 NPM이 PSE를 서서히 잠식하였으나 COVID-19 이후로 공공서비스에 대한 고마움이 확대되고 공공 부문의 역할이 더욱 중요해졌음을 강조하면서 협력적 거버넌스 맥락 (post-NPM; New Public Governance)에서 PSE가 다시 두드러졌음을 밝혔다.

5) **Public Service Ethos(공직 에토스) vs. Public Service Motivation(공공봉사동기)**: PSE와 PSM은 기본적으로 공직자들에게만 해당하는 독특한 심리적 특성을 조사하고자 하는 공직심리학적 개념이다. 이 두 개념은 개인 이익과 조직 이익을 넘어선 공동체 이익, 신념, 가치, 태도를 내포하고 특정 개인들은 공공 서비스 업무에 강한 매력을 느끼고 동기 부여를 받는다는 전제를 함축하고 있으므로, 연구

둘째, Public Service Practice (PSP, 공직 실천) 측면은 공공 부문이 민간 부문과 구별되는 방식에 관한 것이다. 조직심리학적으로는 조직의 가치, 과정, 그리고 책임성, 공정성, 청렴성을 위한 조직적 관행들이 공공 서비스를 향한 동기 부여를 위해 어떻게 인식되는지와 관련된다. 책임성과 공정성 등을 구현하는 조직의 규칙과 절차이다. 그러므로 PSP 측면은 공공서비스를 어떻게 제공하는지와 관련된 조직 수준의 공공서비스 실천 관행을 반영한다.

셋째, Public Interest (PI, 공익) 측면은 공직의 목적이 무엇이어서 하는가에 관한 것이다. 이는 개인과 조직이 자신의 사적 이익, 특정 그룹의 정치적 이익, 또는 다른 개인들의 이익보다 공공의 공동선을 우선시하는 정도와 관련돼 있으며 공동선을 지지하는 조직 목표에 반영된다. 공직 에토스는 단순한 직장에서의 윤리적 행동을 넘어 공익에 대한 헌신과 임무 완수에 대한 헌신을 포함한다 (Pfiffner, 1999).

요약하면, 공직에토스는 공공행정이 정치와 민간영역과의 관계속에서 역사적으로 그리고 지역별로 서로 상이한 영향을 받으며 형성된 개념이다. PSE는 개인이 가지는 일련의 가치들과 그 가치를 형성하는 조직적 과정 및 절차, 그리고 그 가치에 의해서 형성되는 조직적 과정 및 절차를 포함하는 가치 체계 및 생활 방식이며, 이 가치들은 사적·정치적 이익이 아닌 공익을 지향하는 조직 목표에 내재되어 있다. 공공 서비스를 제공하는 데 있어서 중요한 요소는 공무원들이 이러한 공직 에토스에 충실하는 것이다 (Horton, 2008). 이 에토스에 내재된 개인·조직적 가치는 헌신, 책임감, 성실성, 공정성, 조직 시민 행동, 그리고 사적 이익과 구별되는 공익 개념을 포함한다 (Needham, 2006). 전통적 공공행정은 공공 부문은 공직 에토스에 대한 독점을 하고 있고 모든 공공기관은 공직 에토스를 갖고 있다고 보며, 한편 NPM적 행정은 공직 에토스의 존재로 공공부분의 비효율성이 촉진되며 공공서비스는 시민을 고객으로 보고 고객 서비스의 선호에 입각하여 제공되어야 한다고 본다 (신희영, 2018; Kelly, Mulgan & Muers, 2002).

3. 인사관리 관행의 공직 에토스 영향에 대한 가설

(1) 이론적 근거 모델

문헌에서 종종 혼용되어 사용돼 왔다 (Horton & Hondelghem, 2006). 그러나 PSE는 공공 부문만의 고유한 성격을 민간 부문과 비교하나 PSM은 공공 부문과 민간 부문을 구분하지 않는다. 따라서, PSM은 민간영역 종사자들이 공공영역 종사자들보다 시민들을 향해 더 이타적인 방식으로 행동할 수 있음을 반영한다 (Brewer & Selden, 1998). PSM은 자신의 신념과 태도에 대한 정보를 담고 있으나 PSE는 개인의 이익과 이타적 이익 간의 비교, 공공 부문과 민간 부문간의 목표 및 조직관리 방법에 대한 직접적인 비교, 선호도에 대한 정보를 담고 있다. 더불어, PSE는 20세기 초 영국 공무원 제도에서 표현된 바와 같이 공무원의 역할과 관련된 의무론적 윤리·철학에 뿌리를 두고 있다 (Horton, 2006; O'Toole 1990). 한편, PSM은 보편적 동기부여이론에 근거한다. 따라서 PSM은 관리자가 근로자들을 어떻게 하면 동기부여 시킬 수 있는지를 밝히려는 한 개념이다. PSE는 민간기업과 구분되는 정부의 역할, 지역 사회의 이익, 그리고 시민권 역할과의 관계를 중시하여 PSM보다 조직의 성격과 더 관련이 있다. 해당 조직에 속한 사람들을 결속시키고 동기부여를 하기 위해 윤리지향적이고 규범적인 이념을 반영한다. 이러한 두 개념은 경험적 연구에서 차이가 명백한 것으로 나타났다 (Witesman et al., 2022).

실증 연구의 목적이 변수간의 인과관계를 확인하기보다는 연관성을 탐색하는 것이라고 하더라도 그 관계성을 뒷받침할 수 있는 유의미한 이론모형을 제시하는 것이 분석결과의 신뢰성을 높일 수 있다.

공공행정을 맥락적인 측면에서 이해하는데 기본 틀로 삼을 수 있는 것은 Waldo (1948)가 주장한 정치-행정간의 관계이다 (임의영, 2012). 정치행정이론(politics-administration dichotomy)은 Wilson (1987) 등에 의해 주장된 논의로 행정은 정치영역에서 분리되어 정권의 변동과 상관없이 정치적 중립성을 유지해야 한다는 이론이다 (Svara, 2001). 정치적 이유로 공무원을 임명하거나 해고하는 행위가 제한되며, 공무원의 직업적 안정성이 보장되어야함을 강조한다. 정치인은 국가정책결정 및 민주성확보에 집중하고 관료는 정책을 효율적으로 집행하여 목표달성을 이루고, 능률성을 추구해야한다는 것이다 (윤건수, 2018). 그러므로 공무원에게 직업적 전문성이 요청되고 이를 위해 실적에 기반한 인사관리를 강조한다. 행정이 정치영역에서 분리될 때 관료들이 특정 정당이나 정치인에게 충성하는 것이 아니라 헌법정신에 따라 국민 전체의 이익을 위해서 불편부당하게 봉사하게 된다는 입장이다 (유현종, 2018).

정치행정일원론은 Appleby (1949) 등에 의해서 확대된 논의로써 정치와 행정은 분리될 수 없는 하나의 통합적 상호과정으로 본다. 정치의 행정에 대한 개입과 행정의 정치적 의사결정에 참여를 특징으로 한다 (박동서, 2001). 행정에 대한 정치적 통제를 통해 정부가 독단적으로 행사하는 관료적 권력을 저지하여 행정의 자율성에 대한 공적 책임성을 강조한다 (이송호, 2016). 정부관료제에 대한 정치적 개입을 권장하는 입장인 것이다. 이 이론의 또 다른 측면은 정치행정일원론에서 정치영역으로만 간주되었던 정책결정에 행정이 참여하는 것을 강조한다. 그러므로 선거에 당선된 정치인의 정책에 동조하는 관료가 고위직으로 임명되어 정책결정에 적극적으로 참여하는 모습은 전형적인 정치행정일원론을 반영한다 (이종수, 2009).

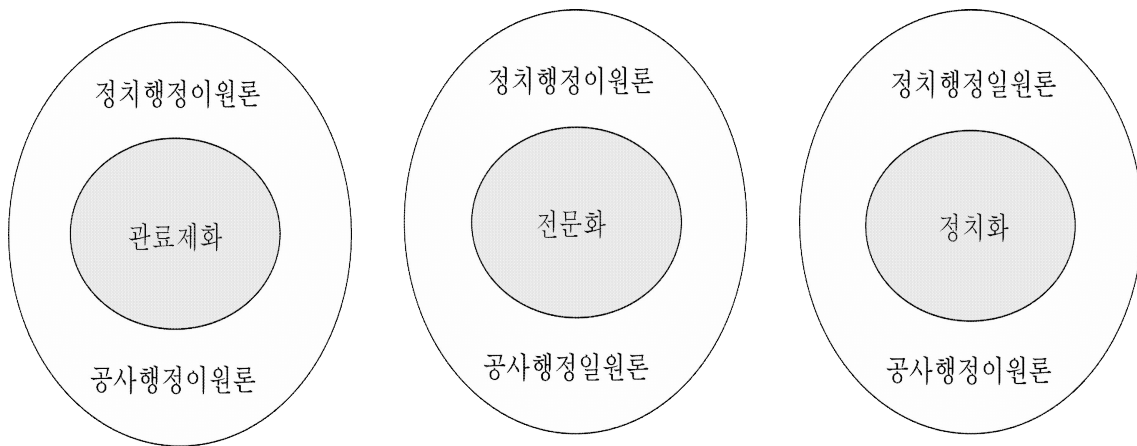
공행정과 사행정(경영)의 관계는 공공부분의 행정을 맥락적인 측면에서 이해하는데 또 다른 기본 틀이다. 공사행정일원론은 공공 부분과 민간 부분을 명확히 구분하는 관점이다 (Perry & Rainey, 1988). 공공 부분과 민간 부분은 서로 다른 목표와 역할을 가지고 있으며, 따라서 다른 관리 원칙과 기법이 적용되어야 한다고 본다. 공공 부분은 주로 공익을 추구하며 공공의 책임성을 강조하는 반면, 민간 부분은 매출 증가와 이윤 추구를 중시한다. 이 이론은 공공 부문이 민간 부문의 방식에 의존하지 않도록 해야 한다는 입장이다. 따라서 민간부분의 기본 인사관리 방식은 성과에 입각한 급여 및 보상 변화, 초고속 승진 등인 반면, 공공행정에서는 연공서열이 인사관리에 기본 원리가 되어 민간부문-공공부문 상호간에 적용이 제한적이다.

공사행정일원론은 공공 부문과 민간 부문 간의 경계를 허물고, 둘을 하나의 통합된 관리 체계로 보는 관점입니다. 공공행정과 사기업의 행정을 구분하는 전통적인 관점을 비판하며, 공공 부문과 민간 부문이 본질적으로 많은 측면에서 공통점있다고 본다. 공사행정일원론은 신공공관리(New Public Management)의 확산으로 부각되었으나 (Osborne & Gaebler, 1992) "행정영역은 사무(business)의 영역이다"라고 주장한 Wilson (1987)의 연구에 뿌리를 둔다 (이영철, 2024). 공공 부문과 민간 부문이 본질적으로 추구하는 목적(공익 vs. 이익)에는 차이가 있을 수 있지만, 조직관리, 인적자원관리 및 운영의 원칙은 동일하게 적용될 수 있다고 보는 입장이다. 이 관점에서 공공 행정은 공공서비스의 품질을 향상시키기 위해 민간 부문의 성과지향적 관리방식과 효율성 메커니즘을 도입하고, 민간 부문은 사회적 책임이나 사회의 지속

가능성에 기여해야 한다고 한다.

요약하면 아래 <그림 1>과 같이 정부관료제의 운영방식, 역할, 목적을 정치 및 경영과의 관계 속에서 규정하는 정치행정이원론, 정치행정일원론, 공사행정이원론, 공사행정일원론은 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화를 형성한다고 볼 수 있다. 따라서 공공행정의 정치 및 경영과의 관계 이론을 본 연구의 가설 도출 근거로 활용하였다.

<그림 1> 행정의 정치·경영과의 관계와 인사관리 다양성



(2) 가설

본 연구는 인사관리 관행이 공직 에토스를 구성하는 각 차원과 어떤 관계가 있는지 다룬다. 이를 위해 다음과 같은 가설을 설정하였다. 첫째, 공직 신념에 관한 가설을 본다. 공직신념은 공무원들이 공익을 위해 봉사하려는 동기를 의미하며, 이는 공직의 특성과 행정체계의 구조에 따라 달라진다.

인사관리의 관료제화는 정치행정이원론과 공사행정이원론을 반영한다. 이 패러다임들은 각각 정치적 중립성, 업무기반 전문성, 공익성을 강조하면서, 공무원들의 직무는 공동체와 사회를 위한 봉사로 간주한다. 인사관리의 관료제화는 행정이 정치와 분리되는 것을 추구한다. 정치적 중립성을 확보하여 공무원의 업무가 정치적 개입 없이 관리상 전문적이고 효율적으로 수행되도록 작동된다 (Demir & Nyhan, 2008). 인사관리 관행이 관료제화되어 있다는 것은 승진·보직 결정이 연공서열에 따라 이루어지는 것을 포함한다. 연공서열에 근거한 인사관리가 실적주의에 반하는 것처럼 보이지만 근속연수를 고려한 승진·보직 결정은 업무 기반 실적주의를 반영한다고 할 수 있다. 따라서 관료제화는 공무원에게 안정적인 직업과 명확한 경력 발전 경로를 제공하면서 이로 인해 공무원들이 직업적 안정성에 기반한 장기적인 공공봉사에 대한 이타적 동기를 유지토록 한다 (Perry & Wise, 1990). 관료제화되면서 공무원 인사관리에서 공정성과 객관성을 보장하기 위한 제도적 장치들이 마련되는 것이다. 또한 인사관리의 관료제화는 공공부문의 행정과 민간부문의 행정을 구분하며 개인적 이익보다는 공적 책임성을 추구한다. 정치적, 사회적 요구를 반영하면서 공익성을 지키는 구조를 유지한다. 따라서 인사관리

의 관료제화는 공무원들에게 특정 이익 및 정치적 이익에 대한 중립성, 업무 기반 전문성 그리고 실적주의에 대한 기대, 공공의 이익을 위한 헌신, 공무에 대한 자부심과 책임감을 고양시킨다 (한유성·박종민, 2021; Vandenabeele, 2007).

한편, 정치행정이원론과 공사행정이원론을 반영하는 인사관리의 전문화 경향 또한 실적주의를 추구한다는 점에서 공무에 복무하는 동기에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다. 특히 공사행정이원론은 민간부문의 성과주의를 공공부문에 도입하는 방식으로 실적에 기반한 승진 및 보직관리를 강조한다. 따라서 성과주의가 지나치게 강조되면 공무원들은 개인적 성과나 업적에만 집중하게 되어, 이타적 동기나 사회 변화를 위한 봉사가 약화될 위험이 있다 (Hood & Peters, 2004). 따라서 정치행정이원론이 강조하듯이 실적주의가 공정하고 사회적 기여를 인정하는 방식으로 운영된다면, 공무원들은 여전히 사회 변화를 이끄는 역할을 중요하게 여길 수 있다. 성과를 평가하는 기준이 단순한 개인 성과가 아니라 사회적 영향과 공익 기여를 중심으로 설정된다면, 공무원들의 공공봉사 동기는 유지되거나 강화될 수 있다. 따라서 다음의 가설을 설정한다.⁶⁾

가설 1. 인사관리가 관료제화 혹은 전문화될수록 공직 신념에 대한 지지가 높을 것이다.

둘째, 공직 관행에 관한 가설을 본다. 앞에서 논했듯이 인사관리의 관료제화는 정치행정이원론과 공사행정이원론을 반영한다. 특히 베버 관료제는 민간 부문과 구별되는 공법의 고유한 영역을 강조하고 공사 구분을 엄격히 하며 공공 부문에 민간 기법의 적용을 확대하여 공사 구분을 모호하게 하는 것을 배격한다. 공공 부문은 공익을 우선시하고, 법적 책임성이나 민주적 통제 등 다양한 공적 목적을 중시하지만, 민간 부문은 비용 절감을 중시하면서 이윤을 추구하기에 공공 부문과 민간 부문이 바라보는 지향점이 다르므로 조직관리 방식 또한 달라야 한다는 것이다. 이런 근본적인 차이 때문에, 두 부문 간의 효율성은 각자의 맥락에 맞춰 (Wilson, 1887), 즉 공공 부문의 효율성은 공익, 법적 책임성, 정책 집행의 공정성, 대중의 요구에 대한 반응성 등을 기준으로 평가될 필요가 있다는 입장이다 (Rosenbloom, 1983). 더불어 두 부문이 각자의 역할에 맞게 운영되면 비슷한 수준의 효율성을 발휘할 수 있다고 본다. 공공 부문이 비효율적이거나 낭비가 많다는 비판에 대해 공사행정이원론은 이를 과장된 견해로 보고, 공공 부문이 맡은 임무의 복잡성을 이해해야 한다고 주장한다 (Goodsell, 2011). 공공 부문이 더 많은 규제와 절차를 거치더라도 공공의 이익에 기여하는 것이라면 이는 낭비로 볼 수 없다는 입장이다 (Frederickson, 1997).

인사관리의 관료제화와 유사하게 정치화도 공사행정이원론을 반영하기에 공사를 명백히 구분하며, 공공부문이 민간부문보다 비효율적이지 않고 낭비가 심하지 않기에 민간 경영기법을 공공 부문에 도입하여 운영하는 것을 바람직한 방법이라고 보지 않는다. 이러한 인사관리의

6) 승직 관행이 정치화된다는 것은 단체장의 정책에 동조하는 공무원이 승진 결정에 유리하다는 것인데, 단체장의 정책에 동조하는 것이 개인의 이익보다는 지역 사회를 변화시키기 위한 것일 수 있다. 한편 보직의 목적은 공무원의 역량 및 전문성 제고를 위해 적절한 자리에 배치하는 것인데 정치적으로 오용되는 경우 근무 의욕을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 승직·보직 관리 관행의 정치화가 공직 신념에 부정적이면서 긍정적일 수도 있으므로 가설을 설정하지 않았다.

특성을 고려해 다음의 가설을 설정한다.

가설 2-1. 인사관리가 관료제화 혹은 정치화될수록 공직 관행에 대한 지지가 높을 것이다.

한편, 정부관료제 인사관리 관행의 전문화는 정치행정이원론과 공사행정이원론을 반영한다. 따라서 정치와 행정의 엄격한 구분을 강조하나 공사 구분은 약하다. 민간 부문과 공공 부문 모두에 고용될 수 있는 일반전문직의 경우 공사 간 이동이 자유롭다는 점에서 인사관리의 전문화는 공사 구분을 엄격하게 하지 않는다. 연공서열에 따른 경력증가와 잦은 순환보직에 따른 다양한 일의 경험이 공직자의 전문성을 함양한다고 보는 논의가 있으나 그 효과는 제한적이라는 것이 일반적이다 (윤건수·정민경·김영은, 2020; Hood, 1991). 따라서 역량있는 전문가를 정부 밖에서 채용하는 것 뿐만아니라 조직 내부에서 전문성을 함양시키기 위해 성과와 실적을 보직에 승진 결정에 적극 반영한다. 문제해결에 역량있고 전문성이 높은 공직자는 때로는 고속승진을 하기도 한다. 이는 엄격한 실적주의와 성과주의에 입각하여 인사관리하는 민간 부문 방식을 적용하는 것이다.

인사관리 관행의 전문화는 공공 부문이 더욱 체계적이고 효율적으로 운영되기 위한 기법을 도입하는 것을 의미한다. 따라서 이는 성과 관리 시스템을 더욱 효과적으로 적용하는 데 기여하고 민간 기업 관행을 수용하는 데 유리한 환경을 조성한다. 공공 부문에 성과 중심의 관리 기법을 도입하여 전문성을 제고하고자 하는 것은 그 기저에 공공 영역의 어떤 측면에서는 민간 부문보다 비효율적이고 낭비가 있다는 것을 내포한다 (Dunleavy & Hood, 1994). 따라서 다음과 같은 가설이 도출되었다.

가설 2-2. 인사관리가 전문화될수록 공직 관행에 대한 지지가 낮을 것이다.

셋째, 공익에 관한 가설을 본다. 인사관리 관행의 관료제화는 정치행정이원론과 공사행정이원론을 반영한다. 베버 관료제는 공익을 위해 일할 수 있는 능력 있는 공무원을 공직에 입직시키고 자부심을 가지고 공직에 몰입하게 하도록 공개경쟁시험을 통해서 선발하고 임용 순으로 순차적으로 보직 배치 및 승진을 시키며, 공적연금을 포함한 정년을 보장한다. 이런 베버식 메커니즘은 공무원들이 정치적 압력으로부터 자율성을 유지하고 정치적 중립성을 강화하도록 돕는다. 정치적 중립성이 보장되면 공무원들은 자신의 직무에서 객관적 기준을 적용하며, 국민 전체를 위한 정책을 집행하는데 유리하다. 따라서 관료제화는 이윤 추구와 같은 개인적 동기가 아닌, 공익을 위한 의사결정을 할 수 있는 환경을 제공한다. 정치적 개입에 따른 인사관리보다는 명확한 규정과 절차를 통해 공정성을 보장하는 조직 문화는 공직자들이 공익에 대한 사명감을 가지고 업무에 몰두하게 할 것이다 (Frederickson, 1997).

공사행정이원론은 공공 부문이 민간 부문과 구별된 사회적 역할을 가지고 있다고 주장하며, 따라서 공공 부문은 이윤 추구를 삼가하고 공공 서비스는 소비자 관점이 적용된 지불능력보다는 국민의 필요에 따라 제공되어야 한다고 본다. 민간 영역과 구별되기에 사회적 약자나 취약 계층을 포함한 모든 국민에게 균등한 기회를 제공하여 국민 전체 삶의 질을 높이는데 초점을 둔다. 공사를 엄격히 구분하는 관료제화는 공무 수행이 공동의 이익을 위해 이루어지는 것을

강조한다. 따라서 인사관리가 관료제화될수록 공익에 대한 헌신이 높을 것으로 기대할 수 있다. 이를 고려해 다음의 가설을 설정한다.⁷⁾

가설 3. 인사관리가 관료제화될수록 공익에 대한 헌신이 높을 것이다.

III. 데이터와 측정

본 연구에서 사용된 데이터는 2022년 11월 실시된 공무원 온라인 설문조사에서 수집된 것이다. 표본은 17개 광역자치단체 공무원을 대상으로 할당표집을 통해 구성하였다. 사용된 할당 틀은 현 직급을 기준으로 하였고, 4~급 50%, 6~7급 50% 비율로 통 600명을 목표로 하였다. 확률 표집이 아니기 때문에 표본의 대표성을 담보할 수는 없다 (부록 1).

본 연구의 독립변수는 인사관리 관행의 세 형태, 즉 관료제화, 전문화, 정치화이다. <표 1>은 승진·보직 인사관리 관행을 측정하기 위해 사용된 12개 문항을 보여준다. 요인분석 결과에 따르면 이들 12개 문항은 3개 요인으로 구분되었다. 첫째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 6개로 “단체장의 정책에 동조하는 사람이 승진” “단체장의 정책에 동조하는 사람이 주요 보직” “임명권자와 친분이 있는 사람이 주요 보직” “임명권자와 친분이 있는 사람이 승진” “성, 지역, 학교 등 안배 기준에 맞는 사람이 주요 보직” “성, 지역, 학교 등 안배 기준에 맞는 사람이 승진”이다. 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 인사관리의 정치화를 나타낸다고 볼 수 있다. 둘째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 4개로 “성과와 업적이 좋은 사람이 승진” “성과와 업적이 좋은 사람이 주요 보직” “전문성이 높은 사람이 주요 보직” “전문성이 높은 사람이 승진”이다. 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 인사관리의 전문화를 나타낸다고 볼 수 있다. 셋째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 2개로 “임용 순으로 주요 보직” “임용 순으로 승진”이다. 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 인사관리의 관료제화를 나타낸다고 할 수 있다.

7) 정치화도 공사 구분을 강조하지만 정치와 행정을 엄격히 구분하지 않는다. 즉, 행정의 정치적 중립성을 덜 강조하고 정파적 이익이나 부문 이익에 대한 반응성을 강조해 인사관리가 정치화될수록 공익에 대한 헌신이 낮을 수 있다.

<표 1> 인사관리의 유형과 공직 에토스의 차원

변수	문항	Cronbach's α
인사관리의 관료제화	1.임용순으로 승진한다. 2.임용순으로 주요 보직을 받는다	0.557
인사관리의 전문화	1.전문성이 높은 사람이 승진한다. 2.성과와 업적이 좋은 사람이 승진한다. 3.전문성이 높은 사람이 주요 보직을 받는다. 4.성과와 업적이 좋은 사람이 주요 보직을 받는다. 5.고성과자가 고속으로 승진한다.	0.881
인사관리의 정치화	1.임명권자와 친분이 있는 사람이 승진한다. 2.단체장의 정책에 동조하는 사람이 승진한다. 3.임명권자와 친분이 있는 사람이 주요 보직을 받는다. 4.단체장의 정책에 동조하는 사람이 주요 보직을 받는다	0.902
공직 에토스-공직 신념	1.나의 업무 동기가 개인적 이득보다는 이타심으로 여겨지는 것이 나에게 중요하다. 2.사회를 변화시키는 것이 개인적 업적보다 나에게 더 의미가 있다. 3.개인들의 삶에 긍정적으로 기여하는 것보다 재정적 보상이 나에게 더 동기부여가 된다.(R)	0.596 (세번째 항목 삭제, 0.768)
공직 에토스-공직 관행	1.민간 부문 조직들은 공공 부문 조직들보다 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 전달한다.(R) 2.민간 경영기법을 도입하는 것은 공공 부문을 운영하는 좋은 방법이다.(R) 3.공공 부문 조직에는 낭비가 너무 많다.(R)	0.708
공직 에토스-공익	1.공공 부문은 이윤에 관심을 두지 말아야 한다 2.공공 부문의 조직문화는 주로 시민/도민들을 돕는데 관심을 두어야 한다 3.일반적으로 공공서비스는 지불 능력보다는 필요(니즈)에 따라 제공되어야 한다.	0.615

주: 각 문항의 응답 범주는 7점 척도(1=전혀 동의 안함; 7=매우 동의). (R)은 거꾸로 된 문항.

본 연구의 종속변수는 공직 에토스의 세 차원, 즉 공직 신념, 공직 관행, 공익이다. 기존 연구는 공직 에토스 단일모형의 측정은 적합하지 않음을 보여준다(Rayner et al., 2011). 따라서, 본 연구 또한 공직 에토스의 복합 지표를 구성하지 않고 이들 세 차원을 구분하여 측정하였다. <표 1>은 공직 에토스를 측정하기 위해 사용된 9개 문항을 보여준다. 요인분석 결과에 따르면 이들 9개 문항은 3개 요인으로 구분되었다. 첫째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 3개로 “민간 부문 조직들은 공공 부문 조직들보다 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 전달” “민간 경영기법을 도입하는 것은 공공 부문을 운영하는 좋은 방법” “공공 부문 조직에는 낭비가 너무 많다”이다. 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 민간 부문과 구분되는 공공 부문의 업무 수행 방식의 특성, 즉 공직 관행을 나타낸다. 둘째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 “사회를 변화시키는 것이 개인적 업적보다 나에게 더 의미가 있다” “나의 업무 동기가 개인적 이득보다 이타심으로 여겨지는 것이 나에게 중요하다” “개인들의 삶에 긍정적으로 기여하는 것보다 재정적 보상이 나에게 더 동기 부여가 된다”이다. 셋째 문항이 첫째 요인에도 상당한 적재량을 보이고 있지만, 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 개인을 공무에 복무하도록 동기 부여한 신념을 나타낸다. 셋째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 “공공 부문의 조

직 문화는 주로 시민/도민들을 돕는데 관심을 두어야 한다” “공공 부문은 이윤에 관심을 두지 말아야 한다” “일반적으로 공공 서비스는 지불 능력보다는 필요(니즈)에 따라 제공되어야 한다”이다. 이들 문항의 성격을 고려하면 이 요인은 공무 수행의 목적으로서 공익에 대한 헌신을 나타낸다.

IV. 분석 결과

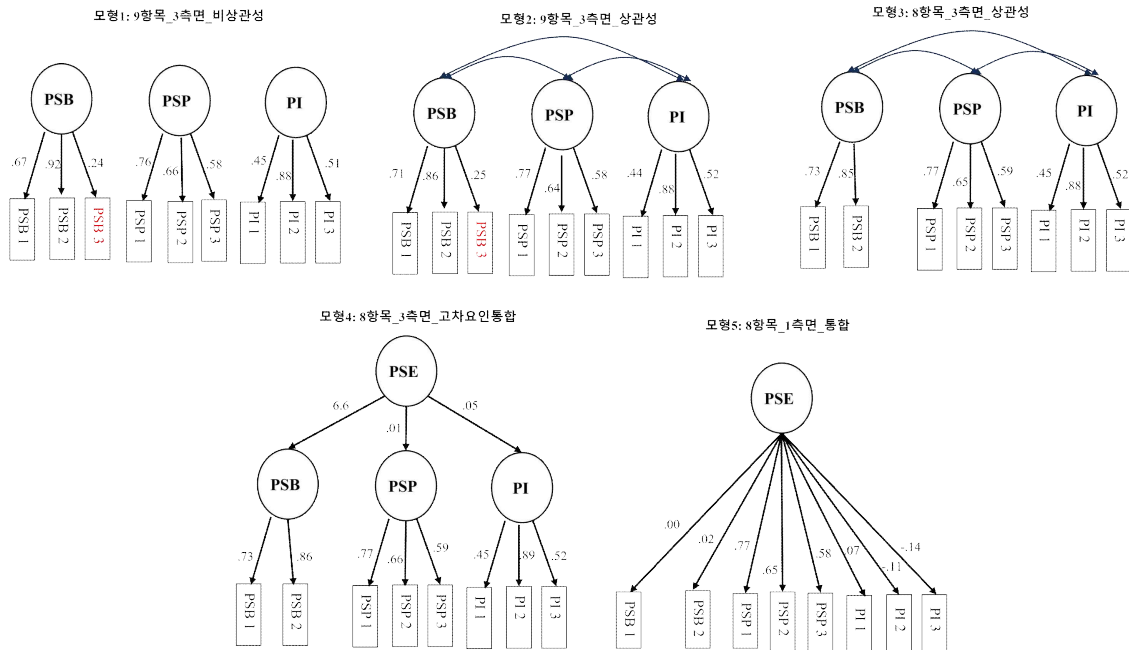
1. 공직 에토스 측정 모형 비교

본 연구에서 공직 에토스를 측정하기 위해 활용한 설문 항목은 Rayner et al(2011)이 영국에서 개발된 것인데, 이 측정 도구가 아직 우리나라 기존 문헌에서 검증되지 않았다. 따라서 아홉 개 문항으로 측정한 공직 에토스의 세 차원이 우리나라에서도 경험적으로 적합한지 살펴 보았다. 설문 항목 간의 구조적 관계의 다양성을 고려하여 신뢰성과 타당성이 부족한 측정 모형 그리고 최적의 적합도를 갖는 측정 모형을 선별하기 위해 <그림 2> 및 <표 2>과 같이 순차적으로 확인적 요인분석을 실시하였다. 모형1과 모형2는 기존 원 측정 도구와 같이 아홉 개의 설문 항목을 세 가지 측면으로 나눈 것이고, 모형1은 공직 에토스의 세 차원 간의 비상관성을, 모형2는 세 차원 간의 상관성을 반영한 모형이다. 그러나 모형1과 모형2 모두 공직 신념의 세 번째 항목의 요인 적재량이 기준치(0.4 또는 0.5)보다 상당히 낮았고⁸⁾, 더불어 앞의 <표1>에서 보여준 것처럼 공직 신념의 세 번째 항목이 신뢰도를 상당히 저해하므로, 본 연구에서는 이 항목을 제거하였다.

다음 단계로써 여덟 개로 구성된 공직 에토스 측정 항목들을 세 가지 측정 모형(모형3, 모형4, 모형5)으로 구분하여 비교하였다. 모형3은 공직 에토스의 세 차원인 신념 차원, 관행 차원, 공익 차원이 서로 상관성이 있으나 공직 에토스라는 상위 차원으로 통합되지 않는 모형, 모형4는 공직 에토스의 세 차원이 서로 상관성이 있고 공직 에토스라는 상위 차원으로 통합되는 모형, 모형5는 단일 차원 모형이다. 모형5는 요인 적재량과 적합도 지수가 기준치보다 상당히 낮아서 채택하지 않았다. 모형4에서 공직 에토스의 세 차원 잠재 변수의 요인 적재량이 비정상적이고 더불어 모형3과 모형4 중에서 모형3이 AGFI, TLI, CFI, NFI, PMR, RMSEA 모든 측면에서 적합도 지수가 더 높으므로, 본 연구는 인사관리 관행의 공직 에토스 영향을 분석하기 위해 모형3을 채택하였다. 이는 공직 에토스를 하나의 종속변수로 설정하지 않고 공직 신념 차원, 공직 관행 차원, 공익 차원을 별도의 종속변수로 설정했음을 의미한다.

8) Witesman et al.(2024)의 확인적 요인분석에서도 공직 신념의 세 번째 항목 요인 적재량은 0.4 이하였다.

<그림 2> 공직 에토스 측정 모형 및 요인 적재량



<표 2> 공직 에토스 측정 모형 비교

적합도지수/ 모형	CMIN/DF	AGFI	CFI	TLI	NFI	PMR	PMSEA
모형1	30.0	0.918	0.879	0.838	0.858	0.186	0.088
모형2	30.0	0.936	0.930	0.896	0.910	0.132	0.071
모형3	35.9	0.951	0.959	0.932	0.943	0.097	0.062
모형4	35.9	0.948	0.955	0.926	0.940	0.103	0.065
모형5	35.9	0.616	0.356	0.098	0.354	0.324	0.228

2. 상관분석

<표 3>에 제시된 상관 분석 결과에 따르면 인사관리 관행의 관료제화와 전문화 간에는 유의미한 긍정적인 관계가 있으나, 관료제화와 정치화 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 없었고 전문화와 정치화 간에는 유의미한 부정적인 관계가 있었다. 관료제화와 전문화 간 정의 관계를 보인다는 것은 두 인사관리 관행 모두 정치와 행정 간의 구분을 공유함을 시사한다. 비록 본 연구에서 임용 순서에 따른 인사 결정으로 측정된 관료제화가 부처 특성화를 통한 전문성 확보를 수반한다는 점에서 성과와 업적을 통한 인사 결정으로 측정된 전문화와 관련되는 것은 이외가 아니다. 관료제화와 정치화 간 유의미한 관계가 없다는 발견은 정치와 행정 간의 구분에 대한 상반된 강조와 공사 구분에 대한 일치된 강조가 혼합된 결과로 보인다. 분석 결과는 승진 및 보직 이동이 정치적으로 오남용될 경우, 즉 인사 결정의 정치화가 확대될수록 행정의 전문화를 저해할 수 있음을 암시한다. 한편, 승진·보직 관리가 경력, 연공서열에 입각하는 경우, 즉 전형적인 베버 관료제의 인사방식이 적용되는 경우, 전문성에 입각한 승진·보직

관리 관행과 상생 관계가 될 수 있음을 암시한다.

<표 3>에 보고된 종속변수 간의 관계를 보면, 공직 신념 차원과 공익 차원 간에는 유의미한 긍정적인 관계가 나타났다. 즉, 개인적 업적이나 이득보다 사회를 변화시키는 것이 더 의미 있다고 보는 공무원들은 공공 부문은 이윤에 관심을 두지 말고 공공 서비스는 지불 능력보다 필요에 따라 제공되어야 한다고 인식하는 경향이 있다. 한편, 공직 관행 차원은 공직 기념 차원 및 공익 차원과 유의미한 관계가 있지만 관계의 정도는 낮은 것으로 나타났고 특히 공직 관행 차원은 공익 차원과 유의미하지는 않지만, 부정적 관계를 보였다.

<표 3> 인사관리의 유형과 공직 에토스 차원: 상관분석

	인사관리의 관료제화	인사관리의 전문화	인사관리의 정치화	공직 에토스-신념	공직 에토스-관행	공직 에토스-공익
인사관리의 관료제화	1					
인사관리의 전문화	.149**	1				
인사관리의 정치화	0.016	-.322**	1			
공직 에토스-신념	0.074	.234**	0.009	1		
공직 에토스- 관행	-.158**	.089*	-.133**	0.029	1	
공직 에토스-공익	0.061	.074	0.083*	.233**	-0.051	1

3. 회귀분석

본 연구의 목적은 승진·보직 인사관리 관행이 공직 에토스의 각 차원에 미치는지 영향을 분석하는 것이다. 이를 위해 종속변수 별 위계적 회귀분석을 실시하였다.⁹⁾ 즉, 승진·보직 인사관리 관행이 공직 에토스의 각 차원에 미치는지 영향을 분석하기 위해 광역자치단체 구분(시·도) 그리고 개인 차원의 성별, 나이, 현 직급, 공직 근무 기간, 학력 수준을 통제 변수로 사용하여 위계적 회귀분석을 실시하였다.

먼저 공직 에토스의 한 차원인 공직 신념에 대한 영향을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 모형1은 통제 변수만 투입하여 공직 신념에 미치는 영향을 파악하였고, 모형2는 독립변수인 승진·보직 관리 관행의 유형을 추가 투입하여 외생변수 통제 후에도 승진·보직 관리 관행의 유형이 공직 신념에 영향을 미치는지 알아보았다. ANOVA 표에서 나타난 유의 확률(p)값이 모형별로 모두 0.01보다 낮아 위계적 회귀모형이 적합하였다. 모형이 거듭되면서 변화하는 'R 제곱 변화량'과 '유의확률 F 변화량'이 외생변수 통제 후 독립변수가 종속변수를 설명하는 데 통계적으로 유의함을 보여주었다. 또한 모형별 공차가 0.1 이상, VIF 값이 10 미만이었어서 다중공선성 문제가 없음을 확인하였다.

<표 4>에서 보듯이 분석 결과는 승진·보직 인사관리 관행의 관료화, 전문화, 정치화가 공직

9) 상관 분석 결과에서 종속변수인 공직 에토스 세 차원 가운데서 공직 신념과 공익 간 유의미한 상관성이 나타나 종속변수의 차이를 동시에 검증하기 위해 다변량분산분석(MANOVA)을 실시하였다. 그러나 Box의 검정 유의 확률이 기준치 0.05 미만으로 나타나 공분산 행렬의 동일성 가정이 미충족되었다.

신념에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉, 전문성, 성과 및 업적에 근거해 승진과 보직을 결정한다고 인식하는 공무원들의 경우 공직 신념에 대한 지지가 높았다. 인사관리가 전문화될수록 공무원들은 개인적 이득보다는 사회를 긍정적으로 변화시키는 것이 중요하게 인식하게 된다는 것이다. 또한, 임용 순서 혹은 정치적 고려에 따라 승진과 보직이 결정된다고 생각할 때 공직 신념에 대한 지지가 높았다(가설 1의 부분적 채택). 특히, 인사관리의 전문화가 공직 신념에 준 영향이 상대적으로 가장 높았다. 통제 변수의 경우 나이가 많고 직급이 올라갈수록 공직 신념이 높게 나타났다.

<표 4> 공직 에토스로서 공직 신념에 대한 지지의 영향 요인

변수	모형1			모형2		
	B	SE	β	B	SE	β
(상수)	5.876	16.817		11.469	16.572	
광역자치단체 구분	0.073	0.100	0.029	0.066	0.098	0.026
성별	-0.044	0.108	-0.017	0.033	0.107	0.012
출생년도	-0.015	0.014	-0.111	-0.022	0.013	-0.162 [†]
현직급	-0.343	0.088	-0.245***	-0.283	0.087	-0.203***
신규임용년도	0.015	0.012	0.121	0.018	0.012	0.146
학력	0.121	0.099	0.050	0.136	0.097	0.055
승진·보직관행_관료화				0.080	0.040	0.081*
승진·보직관행_전문화				0.237	0.047	0.214***
승진·보직관행_정치화				0.068	0.034	0.082*
$F(p)$	7.292***			11.597***		
R^2	0.068			0.119		
adj. R^2	0.058			0.106		

*** p<.001, ** p<.01, * p<.05, †p<0.10; 지자체(도=1, 광역시=0); 성별(여성=1, 남성=0)

아래 <표 5>는 공직 에토스로서 공직 관행에 대한 지지에 대한 분석 결과를 보여준다. 모형1은 통제 변수만 투입한 결과이며, 모형2는 독립변수들인 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화를 추가 투입하여 외생변수들이 통제된 후 이 독립변수들이 공직 관행에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. ANOVA 표에서 나타난 유의 확률(p)값이 모형별로 모두 0.01보다 낮아 위계적 회귀모형이 적합하였다. 모형별로 ‘R 제곱 변화량’과 ‘유의 확률 F 변화량’을 확인한 결과, 외생변수 통제 후 인사관리 관행이 공직 관행에 대한 지지를 설명하는 데 통계적으로 유의하였다(p<0.01). 또한 모형별 공차가 0.1 이상, VIF값이 10 미만이어서 다중공선성

문제가 없음을 확인하였다.

<표 5>에서 보고된 것처럼 분석 결과는 인사관리 관행의 전문화가 공직 관행에 대한 지지에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 인사관리 관행의 관료제화와 정치화는 공직 관행에 대한 지지에 부정적 영향을 미쳤다(가설 2-1채택). 공직 관행 변수의 설문 항목들이 민간 부문이 공공 부문보다 효율적인지를 측정하였으므로, 분석 결과에 대한 해석은 반대로 하였다. 즉, 연공서열 및 정치적 목적에 따라 승진과 보직이 결정된다고 인식하는 공무원일수록 공직 관행에 대한 지지가 높았다. 인사관리의 관료화, 정치화 수준이 높을수록 민간 부문이 공공 부문보다 서비스를 더 효율적·효과적으로 전달하거나 공공 부문이 낭비가 많다고 생각하지 않았으며, 공공조직에 민간 경영기법의 도입을 옹호하지 않았다. 반면, 성과 및 전문성에 입각한 인사관리 관행이 작동하는 조직일수록 소속 공무원들은 민간 부문이 공공 부문보다 서비스를 더 효율적·효과적으로 전달하고 공공 부문은 낭비가 많으며 공공조직에 민간 경영기법의 도입을 옹호한 것으로 볼 수 있으나, 그 연관성은 유의미하지 않았다.

<표 5> 공직 에토스로서 공직 관행에 대한 지지의 영향 요인

변수	모형1			모형2		
	B	SE	β	B	SE	β
(상수)	52.813	15.979		47.295	15.965	
광역자치단체 구분	0.025	0.095	0.010	0.023	0.094	0.010
성별	0.115	0.103	0.046	0.086	0.103	0.034
출생년도	-0.016	0.013	-0.123	-0.016	0.013	-0.124
현직급	-0.109	0.084	-0.082	-0.095	0.084	-0.071
신규임용년도	-0.008	0.012	-0.071	-0.005	0.012	-0.044
학력	0.028	0.094	0.012	0.035	0.093	0.015
승진·보직관행_관료화				-0.101	0.039	-0.108**
승진·보직관행_전문화				0.037	0.045	0.036
승진·보직관행_정치화				-0.090	0.033	-0.114**
$F(p)$	7.267***			5.841***		
R^2	0.068			0.094		
adj. R^2	0.058			0.080		

*** p<.001, ** p<.01, * p<.05, †p<0.10; 지자체(도=1, 광역시=0); 성별(여성=1, 남성=0)

끝으로, 아래 <표 6>은 공직 에토스로서의 공직에 대한 지지를 분석한 결과를 보여준다. 모형1은 통제 변수만 투입한 결과이며, 모형2는 핵심 독립변수인 인사관리의 유형으로서 관료제화, 전문화, 정치화를 추가 투입하여 외생변수들이 통제된 후 이들 독립변수가 공직에 대한

헌신에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. ANOVA 표에서 나타난 유의 확률(p)값이 모형별로 모두 0.01보다 낮아 위계적 회귀모형이 적합하였다. 또한 모형별 공차가 0.1 이상, VIF 값이 10 미만이어서 다중공선성 문제가 없음을 확인하였다. 모형이 거듭될수록 'R 제곱 변화량'과 '유의 확률 F 변화량'을 확인한 결과, 외생변수 통제 후 독립변수들이 PI를 설명하는데 유의하였다(모형 1, $p<0.01$; 모형 2, $p<0.05$).

<표 6>에 보고된 분석 결과에 따르면, 인사관리 관행의 관료제화, 정치화가 공익에 대한 헌신에 유의미한 긍정적인 영향을 미쳤다 (가설 3의 부분적 채택). 임용 순서, 즉, 연공서열에 따라 승진과 보직을 결정된다고 인식할수록 공익에 대한 헌신이 높았다. 공사 구분과 정치-행정 구분을 강조하는 관료제화의 수준이 높은 광역자치단체일수록 공공 부문은 이윤보다 공동체의 이익에 관심을 두고 공공 서비스는 지불 능력보다는 필요에 따라 제공해야 한다는 인식이 강한 것으로 나타났다. 그리고 정치적 고려에 따라 승진과 보직이 결정되더라도 공익에 대한 헌신이 높게 나타났다. 통제 변수의 경우 나이가 올라갈수록 공익에 대한 헌신이 높게 나타났다.

<표 6> 공직 에토스로서 공익에 대한 헌신의 영향 요인

변수	모형1			모형2		
	B	SE	β	B	SE	β
(상수)	37.218	14.098		41.593	14.131	
광역자치단체 구분	0.072	0.084	0.035	0.070	0.084	0.033
성별	-0.034	0.091	-0.016	0.004	0.091	0.002
출생년도	-0.027	0.012	-0.236*	-0.029	0.012	-0.256*
현직급	-0.080	0.074	-0.069	-0.067	0.074	-0.058
신규임용년도	0.011	0.010	0.104	0.010	0.010	0.100
학력	-0.019	0.083	-0.009	-0.017	0.082	-0.008
승진·보직관행_관료화				0.074	0.034	0.090*
승진·보직관행_전문화				0.062	0.040	0.068
승진·보직관행_정치화				0.074	0.029	0.108**
$F(p)$	4.358***			4.531**		
R^2	0.042			0.063		
adj. R^2	0.032			0.049		

*** $p<0.001$, ** $p<0.01$, * $p<0.05$, † $p<0.10$; 지자체(도=1, 광역시=0); 성별(여성=1, 남성=0)

V. 토론 및 결론

본 연구는 광역자치단체의 승진·보직 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화가 공직 에토스에 미치는 영향을 살펴보았다. 기존 문헌과 측정 모형 분석을 토대로 공직 에토스를 공직 신념, 공직 관행, 공익 차원으로 구분하고 각 차원을 종속변수로 다루어 분석한 결과는 요약하면 다음과 같다. 첫째, 승진·보직 인사관리 관행의 관료제화는 공직 에토스의 세 가지 측면인 공직 신념, 공직 관행과 공익 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉, 광역자치단체의 승진·보직 인사관리 관행이 관료제화(연공서열)될수록 개인적 이익보다는 이타심이 높고 공익에 선호가 강하며 민간 부문보다 공공 부문이 낭비가 많거나 비효율적이지 않으며 공공 부문은 사회 전체 이익을 추구하고 지불 능력보다 필요에 따라 서비스를 제공해야 한다고 인식한다. 둘째, 승진·보직 인사관리 관행의 전문화는 공직 신념에 긍정적인 영향을 미쳤으나 공직 관행 및 공익 목적에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 즉, 광역자치단체의 승진·보직 인사관리 관행이 성과, 업적, 전문성에 근거할수록 개인적 이익보다는 사회적 이익과 변화를 중요하게 인식하게 된다. 셋째, 승진·보직 인사관리 관행의 정치화는 관료제화와 유사하게 공직 에토스의 세 가지 측면인 공직 신념, 공직 관행과 공익 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉, 광역자치단체의 승진·보직 인사관리 관행이 정치화(단체장의 친분, 정책 동조)될수록 개인적 이익보다는 이타심이 높고 공익을 선호하게 되고, 민간 부문보다 공공 부문이 낭비가 많거나 비효율적이지 않는다고 인식하였다. 즉, 가설 2-1은 확인되었으나 다른 가설 1, 3은 부분적으로만 채택되었고 가설 2-2는 기각되었다.

승진·보직 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화가 공직 에토스의 세 차원에 서로 다른 영향을 미치는 이유는 다음과 같이 추측할 수 있다. 이론적으로는 공공행정이 정치영역과 민간영역과의 관계 속에서 서로 상호작용의 변화가 인사제도의 모습을 다양하게 형성하는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 경험적으로는 상관 분석에서도 제시했듯이 승진·보직 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화가 서로 상반되거나 관련이 없는 것으로 나타났다. 특히 관료제화는 전문화와 긍정적 관계이나 정치화와는 관계가 없었고 전문화는 정치화와 뚜렷한 상반된 관계를 보였다. 따라서 승진·보직 인사관리 관행이 정치화될수록 승진·보직 인사관리 관행은 전문화에서 멀어지게 되므로 공직 관행에 상반되는 영향을 미쳤고 공직 신념에는 전문화와 다르게 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다고 볼 수 있다. 한편, 승진·보직 인사관리 관행의 관료제화가 공직 에토스의 세 차원에 미친 영향은 서로 다른 결과를 보였다. 이는 상관 분석에서도 나타났듯이 공직 신념과 공익은 상관성이 있으나 공직 관행은 공직 신념이나 공익 어느 것 과도 상관성이 나타나지 않았기 때문일 수 있다. 승진·보직 인사관리 관행의 전문화는 공직 신념에 긍정적 영향을 미쳤으나, 공직 관행에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 그 이유로는 우리나라 광역자치단체의 경우 공직복무동기가 공직 관행과 상관성이 낮았기 때문일 것으로 보인다.

이러한 결과는 공직 에토스에 대한 이론적 함의를 제시한다. 공직 에토스는 인사제도와 같이 조직적 및 기능적 상황에 의해 의미가 부여되며, 따라서 시간과 장소에 따라 그 내용이 매우 다를 수 있음을 전제한다(Pratchett & Wingfield, 1996). 이는 한국적 맥락인 광역자치단체에도 적용됨을 알 수 있다. 본 연구에서 나타난 공직 에토스의 측정 모형에서 공직 신념에

해당하는 세 번째 항목은 무의미했으며, 공직 신념, 공직 관행, 공익이 서로 상관성이 낮은 경우도 있었다. 따라서 공직 에토스는 맥락에 따라 혼란스럽고 모호한 개념으로 고려될 수 있으며, 공직 에토스의 측정 항목들의 타당성도 또한 국가별로 차이가 날 수 있음을 반영한다. 더불어, 나이가 많을수록 공직 신념 및 공익 측면의 공직 에토스가 유의미한 영향을 받았다. 이는 공직 에토스의 요소가 지역뿐만이 아니라 시간에 따라 변할 수 있음을 의미한다.

결과적으로, 공직 에토스는 맥락적 개념이라는 것이다. 예를 들어 신공공공관리 개혁의 결과로 공공 부문과 민간 부문을 구분하지 않는 새로운 공직 에토스가 형성될 수 있다. Aldridge와 Stoker(2002)는 정부기관, 비영리단체 등 모든 공공 서비스 제공자가 채택해야 할 새로운 공직 에토스의 다섯 가지 요소를 성과문화, 책임(accountability)에 헌신, 보편적 접근 지원 능력, 책임 있는 고용 관행, 커뮤니티 복지에 대한 기여로 제시하였다. 이는 전문성에 입각하고 공정한 보상 제공, 지속 가능한 양질의 서비스 제공, 전체 유권자에 대한 강한 공적 책임감, 모든 서비스 이용자의 권리지원, 공공, 민간, 비영리 영역 간의 협력을 새로운 공직 에토스 요소라고 보는 것이다. 우리나라의 경우 공법과 민법을 구분하는 대륙법계 영향을 받아 공공 부문에서 고유한 공법적 요소를 강조하였다. 그러나 20세기 후반부터 21세기 초반 신공공관리 개혁의 확산으로 민간 영역의 가치가 조직 관행에 자연스레 스며들었다. 한편 더욱 최근에는 코로나19에 대한 대처를 위해 공공 부문의 역할이 다시 강조되었다. 이러한 환경 변화 및 공공 부문의 지향점이 변함으로써 공직 에토스를 구성하는 요소들의 상대적 가치와 내용도 변할 수 있다고 본다.

본 연구의 결과는 실무적 함의를 내재한다. 분석 결과에 따르면, 광역자치단체 공무원들의 공직 신념을 개선하기 위해서는 승진·보직 인사관리 관행이 더욱 전문화되도록 제도 개선 및 노력이 필요하다. 실적 및 성과, 자격증 등에 대한 가점을 더욱 부여하는 방법 등을 통해 공무원들이 공정하다고 인식할 수 있도록 승진과 보직 결정에 이를 반영해야 할 것이다. 근무 성적 평정자에 대한 실효성 있는 교육훈련과 승진·보직 인사관리 관행의 부정적 정치화를 통제할 수 있는 외부감사(조형석, 2018)를 통해 근무평정의 공정성을 제고할 수도 있다. 광역자치단체의 공익지향성을 높이기 위해서는 연공서열을 외면하는 인사 관행은 지양되어야 할 것이다.

이러한 이론적 그리고 정책적 함의에도 불구하고 본 연구에는 한계점이 존재한다. 승진·보직 인사관리 관행의 관료제화, 전문화, 정치화에 대한 보다 폭넓은 측정을 통해 인사 관행의 다양한 측면을 반영할 필요가 있다. 예를 들면, 공무원의 전문성이 특정 직위에 지속적인 경험을 쌓은 관리적 전문성인지, 자격증 혹은 민간 경력에 대한 전문성인지 구별이 가능하다. 전자는 인사관리 관행의 관료제화와 가깝고 후자는 시장화에 수반된 전문화와 가까울 수 있다. 또한 공직 에토스의 측정이 공직 동기와 유사한 면이 높으므로 둘 간의 비교가 필요할 수 있다. 본 연구의 목적이 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 확인하는 것이라기보다는 두 변수 간의 연관성을 탐색적으로 알아보기 위해 단일 시간의 횡단 면적 데이터를 토대로 그 관계를 분석하였으므로, 그 인과관계를 증명하는데 한계가 있다. 더불어 광역자치단체에 한정한다는 면에서 연구 결과가 중앙정부 혹은 기초자치단체에도 적용되는데 제약이 있다.

따라서 후속 연구는 특정 나라에서 공직 에토스가 변화하는 모습을 추적하는 종단적 연구나, 중앙, 광역, 기초 수준에서의 비교 연구, 그리고 승진·보직 인사관리 관행을 조작화하고

잠재적 외생변수를 순수하게 통제할 수 있는 실험연구를 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 기초 자치단체, 혹은 국·실별로 인사관리 관행이 다를 수 있으므로 이를 주관적 인식에 근거해 측정하기보다는 객관적 지표를 적용하여 충분한 조직 단위 표본 수를 확보하여 분석하는 연구도 의미 있을 것이다. 더불어, 공직 에토스가 시대별 그리고 지역별로 어떻게 형성되었고 다르게 변해왔는지 비교역사적 제도연구를 통해 공직 에토스의 근원을 추적해보는 연구 또한 가치있을 것이다. 이러한 후속 연구는 정치영역과 민간영역과의 관계속에서 앞으로 공공행정의 역할과 지향점을 가름하는데 유용한 자료가 될 수 있기 때문이다.

본 연구의 학문적 기여도를 요약하면 첫째, 승진·보직 인사관리 관행을 관료제화, 전문화, 정치화 측면으로 구분하여 공직자의 행태에 미치는 영향을 양적으로 분석하였다. 둘째, 공직 에토스를 한국적 맥락에서 경험적으로 살펴보았다. 특히 공직 에토스에 대한 인사관리 관행의 영향을 분석하였다. 셋째, 광역자치단체에 초점을 둔 연구로 승진·보직 인사관리 관행과 공직 에토스의 관계에 대한 이해를 광역자치단체 맥락에서 제고할 수 있었다.

참고문헌

- 김재영·김동원. (2012). 구청 공무원의 직급별·부서별 조직 행태상 문제 분석: 인천시 남동구청의 사례: 인천시 남동구청의 사례. 한국지방자치학회보, 24(1), 97-121.
- 김흥희. (2023). 공공가치 연구의 지형 탐색. 한국사회와 행정연구, 33(4), 53-76.
- 박동서. (2001). 한국행정론(제5전정판). 서울: 법문사.
- 박종민·윤건수. (2015). 민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속. 정부학연구, 21(3), 35-63.
- 박종민·김지성·김현정. (2022). 공무원제도 비교연구: 이론, 개념 및 증거. 정부학연구, 28(3), 39-66.
- 신희영. (2018). 공공행정의 정당성 위기와 공공 부문 개혁 모델로서의 공공가치접근. 한국사회와 행정연구, 29(2), 31-56.
- 유현종. (2018). 정치-행정 관계의 이론적 곤경과 해결방안. 한국행정학보, 52(4), 331-354.
- 윤건수. (2018). 한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치. 한국행정학보, 52(2), 3-35.
- 윤건수·정민경·김영은. (2020). 지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로. 정부학연구, 26(1), 132-160.
- 이송호. (2016). 행정의 정치적 환경 (정치-행정 관계). 한국행정학보, 50(5), 127-167.
- 이영철. (2024). Woodrow Wilson 의< 행정의 연구> 에 대한 비판적 고찰: 신화 벗기기, 맥락화하기, 수용하기. 한국행정학보, 58(1), 1-28.
- 이종수. (2009). 한국의 정치-행정 맥락의 분석. 한국사회와 행정연구, 20(3), 17-39.
- 임의영. (2012). 기획논문: Dwight Waldo 의 행정학과 관료제 다시보기. 정부학연구, 18(3), 67-92.
- 조형석. (2018). 지방자치단체 인사관리의 비리유형 및 특성분석: 감사원 감사결과를 중심으로. 한국인사행정학회보, 17(3), 1-27.

- 최조순. (2016). 경기도 복지공동체 정책의 비판적 고찰: 공공가치실패모형을 중심으로: 공공가치실패모형을 중심으로. GRI 연구논총, 55-76.
- 한유성·박종민. (2021). 인사제도 수용성의 공직자책무성 영향: 공직몰입의 조절효과. 한국인사행정학회보, 20(2), 27-56.
- 허성욱. (2017). 리더십 유형이 공공봉사동기 및 조직시민행동에 미치는 영향: 역할 갈등의 조절효과 탐색: 역할 갈등의 조절효과 탐색. 지방정부연구, 21(3), 495-515.
- Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). Advancing a new public service ethos. London: New Local Government Network.
- Appleby, P. H. (1949). Policy and Administration. University: University of Alabama Press.
- Audit Commission. 2002. Recruitment and retention. Public Sector National Report. London, UK: Audit Commission.
- Bekke, Hans A.G.M., Perry, James L., & Toonen, Theo A.J. 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds). Civil Service Systems in Comparative Perspective (pp. 1-10). Bloomington: Indiana University Press.
- Brereton, M., & Temple, M. (1999). The new public service ethos: An ethical environment for governance. Public administration, 77(3).
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. Journal of public administration research and theory, 8(3), 413-440.
- Carr, F. (1999). The public service ethos: Decline and renewal?. Public Policy and Administration, 14(4), 1-16.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. Public Administration Review, 68(1), 81-96.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. Public Money & Management, 14(3), 9-16
- Frederickson, H. G. (1997). The spirit of public administration. Jossey-Bass
- Gazley, B. (2014). Good governance practices in professional associations for public employees: evidence of a public service ethos?. Public Administration Review, 74(6), 736-747.
- Goodsell, C. T. (2011). Mission mystique: Strength at the institutional center. The American Review of Public Administration, 41(5), 475-494.
- Hebson, G., Grimshaw, D., & Marchington, M. (2003). PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. Work, employment and society, 17(3), 481-501.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Peters, B. G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Horton, S. (2006). The public service ethos in the British civil service: An historical institutional analysis. *Public Policy and Administration*, 21(1), 32-48.
- Horton, S. (2008). History and persistence of an idea and an ideal. *Motivation in public management: The call of public service*, 17-32.
- House of Commons Public Administration Select Committee. 2002. Seventh report. The public service ethos. London, UK: Her Majesty's Stationery Office.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.
- Moynihan, D. P., & Hawes, D. P. (2012). Responsiveness to reform values: The influence of the environment on performance information use. *Public administration review*, 72(s1), S95-S105.
- Needham, C. E. (2006). Customer care and the public service ethos. *Public administration*, 84(4), 845-860.
- Osborne, D., & R. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Welsey
- O'Toole, B. J. (1990). TH Green and the ethics of senior officials in British central government. *Public Administration*, 68(3), 337-352.
- Park, C. M., Han, Y., & Chang, Y. (2022). Comparing civil service systems: Bureaucratization, professionalization, politicization, and marketization. In C. M. Park, Y. Han, & Y. Chang (Eds.), *Civil service systems in East and Southeast Asia* (pp. 1-23). Routledge.
- Parker, S. (2015). What Does Working in Public Services Mean?: Describing the public service ethos in practice. In *Ethics in Public Policy and Management* (pp. 239-256). Routledge.
- 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.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of management review*, 13(2), 182-201.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, 367-373.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service in comparative

- perspective. New York: Routledge.
- Pfiffner, J. R. (1999). The public service ethic in the new public personnel systems. *Public Personnel Management*, 28(4), 541-555.
- Pratchett, L., & Wingfield, M. (1996). Petty bureaucracy and woollyminded liberalism? The changing ethos of local government officers. *Public administration*, 74(4), 639-656.
- Raadschelders, Jos C.N., & Rutgers, Mark R. 1996. "The Functions of Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 67-99). Bloomington: Indiana University Press.
- Rayner, J., Williams, H. M., Lawton, A., & Allinson, C. W. (2011). Public service ethos: Developing a generic measure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 27-51.
- Rouban, L. (2012). "Politicization of the Civil Service." In B. G. Peters & J. Pierre (eds). *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 340-351). London: Sage.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public administration theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43(3), 219-227
- Shand, R., Parker, S., Liddle, J., Spolander, G., Warwick, L., & Ainsworth, S. (2023). After the applause: understanding public management and public service ethos in the fight against Covid-19. *Public Management Review*, 25(8), 1475-1497.
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.
- Vandenabeele, W., Scheepers, S., & Hondeghem, A. (2006). Public service motivation in an international comparative perspective: The UK and Germany. *Public policy and administration*, 21(1), 13-31.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.
- Witesman, E. M., Walters, L., & Christensen, R. K. (2024). Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values. *Public Administration*, 102(2), 540-579.
- Yang, K., & Kassekert, A. (2010). Linking management reform with employee job satisfaction: Evidence from federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 413-436.

<부록 1> 응답자특성

변수	평균	표준편차	최소값-최대값
성별	1.63	0.48	1-2
출생연도	1977년	9.15	1963-1998
현 직급	6급	0.91	4급-7급
신규임용년도	2003년	10.17	1984-2022
학력	학사	0.51	학사학위없음-박사
승진·보직관리 관행_관료화	4.16	1.28	1-7
승진·보직관리 관행_전문화	4.54	1.22	1-7
승진·보직관리 관행_정치화	4.26	1.45	1-7
공직 에토스_공직신념	4.87	1.26	1-7
공직 에토스_공직실천	3.83	1.20	1-7
공직 에토스_공익	5.00	1.04	1-7

주: 통제변수 응답범위(성별: 1->여자, 2->남자; 현직급:1->4급~ 4->7급; 학력:1->학사학위없음, 4->박사학위; 개방형직위채용_전문화: 1->전혀동의하지않음, 7->매우동의)