

연구논문

조직 내 민주성 인식이 적극행정에 미치는 영향: 서번트리더십의 조절 효과*

김 희 리**

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈 요약 〉

본 연구는 공무원의 적극행정을 장려하기 위한 각종 정책에도 불구하고 공무원에게 소극행정이 합리적 선택이 되는 현실에 대해 한국의 정치-행정의 관계와 관료제 조직 구조 맥락에서 살펴보았다. 특히 공무원이 적극행정을 실천하려 할수록 정치적 중립을 지키지 못하는 한계에 부딪히게 되는 측면에 주목하여 공무원이 전문가적·정치적 책임을 다해 사회 전체를 위한 공익을 실현하는 적극행정을 할 수 있도록 조직 내에서의 민주적 의사소통이 필요하다고 보았다. 본 연구는 이를 위한 제도적 기반으로 조직 내 민주성이, 행위자적 기반으로 서번트리더십이 필요하다고 보고, 적극행정 장려 제도가 본격 도입되기 전과 후인 2018년과 2022년의 공직생활실태조사 자료를 토대로 위계적 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 2018년과 2022년에 공통적으로 공무원의 조직 내 민주성 인식은 적극행정에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 서번트리더십은 유의한 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 서번트리더십에 대한 평균 인식 수준을 기준으로 구분하여 분석한 결과 2018년과 달리 2022년에 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상일 때, 조직 내 민주성 인식이 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 공무원의 내면에서 우러난 적극행정 장려를 위해 의사결정 구조와 과정에서 공무원의 자유로운 참여와 의사표현이 보장되는 조직 내 민주성을 갖추고, 공무원이 자신에게 공익을 판단할 재량과 독립성이 있음을 실질적으로 인식할 수 있도록 정무직 상관의 서번트리더십 발휘를 위한 정책적 노력이 필요함을 제시하였다.

[주제어: 조직 내 민주성, 서번트리더십, 적극행정, 정치적 중립]

* 이 논문은 저자의 석사학위 논문을 수정·보완하고, 2024년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 후 수정·보완하여 작성되었음.

** 국민권익위원회 행정사무관(huirikim77@gmail.com)

I. 서론

행정환경은 복잡하고(complex), 모호하고(ambiguous), 불확실하며(uncertain), 변동적(volatile)인 형태로 급변하고(문명재, 2021; 김상묵, 2022 OECD, 2022), 정부는 “지속적인 재정 압박, 국민 기대수준의 상승, 복잡한 정책 이슈” 등 도전적 상황에 직면하고 있다(OECD, 2017b: 4). 이러한 행정환경의 변화는 지능적으로 미래를 예측하고 민첩하게 대응하는 협력적이고 유능한 정부를 요구하고 있고(문명재 2021; 김상묵, 2022; OECD, 2022), 이에 따라 정부 조직 구성원인 공무원의 적극행정을 장려하기 위한 정책적 노력이 전개되고 있다.

적극행정은 공무원의 성실 의무와 같이 공무원이 갖추어야 할 기본자세이나(박정훈, 2009; 최태현·박신애 2021), 현재 정부에서는 공무원의 적극행정을 장려하기 위해 승진, 성과급, 교육·훈련 기회, 포상 등 각종 보상 제도를 마련해 운영하고, 소극행정을 한 공무원을 처벌하고 있다(「적극행정 운영규정」). 공무원 일각에서는 적극행정을 장려하기 위한 각종 보상 제도가 또 하나의 상벌 평가제도에 지나지 않는다는 냉소적인 태도를 보인다.¹⁾ 공무원의 소극행정을 개선해야 할 당위성을 인정하더라도 적극행정을 장려하기 위한 인위적 정책이 계속 필요할 만큼 공무원의 적극행정이 이루어지고 있지 않은 이유를 고찰해 볼 필요가 있다. 이를 통해 공무원의 적극행정을 이끌어 내기 위한 방안으로 현재의 결과적 차원에서의 보상과 처벌 제도가 적합한지에 대한 고찰이 필요한 시점이다.

적극행정에 관한 그간의 선행연구는 공무원의 적극행정을 장려하기 위해 공무원이 처한 상황에 대한 성찰이 필요함을 당부하는 연구(최태현·정용덕, 2020; 최성욱, 2021)와 적극행정에 영향을 미치는 요인을 분석하는 연구(김호균, 2019, 전설희·장재성, 2023)로 구분되어 진행돼 왔다. 그러나 공무원의 적극행정이 어려운 한국 행정에서의 현실적 한계를 분석하고, 경제적 수단에 의한 피상적·반응적 행태가 아닌 공무원의 내면에서 우러난 적극적 태도를 이끌어 내기 위한 근본적·제도적 방안을 제시하는 학문적 연구는 부족했다.

따라서 본 연구는 우선 공무원의 책임성 이론(Romzek & Dubnick, 1987; Fredrich, 1940)과 정치적 중립 의무 이론(박천오, 2016; 임도빈, 2020)을 바탕으로 공무원에게 적극행정이 어려운 현실적 한계를 한국의 정치-행정의 관계와 관료제 조직 구조 맥락

1) 공무원 개인 아닌 정부 시스템·문화 바뀌어야 적극행정 열린다(한국경제, 2019).

에서 분석하였다. 다음으로 사회학적 제도주의(Scott, 1994; Schimank, 2000) 관점에서 공무원의 적극행정을 내면에서 이끌어내기 위해 공무원이 실질적으로 재량과 독립성을 인지할 수 있는 조직 내 민주성(Hammer, 1998; Butcher & Clarke, 2002)이라는 제도적 기반이 필요함을 분석하였다.

나아가 본 연구는 공무원의 적극행정을 내면에서 이끌어내는 데 있어 제도적 요인 뿐만 아니라 행위자적 요인 또한 중요하다고 보았다. 제도적 요인은 조직 내 모든 행위자에게 영향을 미치나, 조직 내 권력관계의 정점에 있는 리더는 조직 내 민주성이라는 제도의 정착을 제약 또는 촉진할 수 있는(Kantar, 1983; Battilana & Casciaro, 2012) 주요 행위자라 할 수 있다. 즉 정무직 상관의 리더십은 조직 내 민주성이라는 제도적 요인이 공무원의 적극행정에 미치는 영향을 조절할 수 있다고 보았다. 특히 서번트리더십은 다른 리더십과 달리 부하 공무원의 성장과 발전을 중요하게 본다(Robert Greenleaf, 1970; Northouse, 2015)는 점에서 공무원이 정무직 상관과의 상호작용에서 공익을 찾기 위해 적극적 노력을 감행하는 태도를 취하게 할 수 있다고 판단하여 서번트리더십의 조절효과를 분석하였다.

본 연구는 공무원에 대한 심층적 이해(최태현·정용덕, 2020)를 바탕으로 공무원을 실존윤리로서의 명예(최태현·박신애, 2021)와 행정전문가로서의 장인정신(강명구, 2017)을 지닌 한 인간으로 바라보는 관점에서 공무원의 적극행정을 내면에서 이끌어내기 위한 제도적, 행위자적 기반의 필요성을 이론적으로 분석하고 실증적으로 검증하였다는 점에 의의가 있다.

II. 이론적 배경

1. 공무원의 주관적 책임성 실현 관점에서의 적극행정: 정무직 상관과 공무원의 민주적 소통 과정

1) 적극행정

적극행정에 대한 합의된 개념은 존재하지 않는다. 법령에서는 적극행정을 “공무원이 전문성과 창의성을 바탕으로 불합리한 규제를 개선하는 등 공익을 위해 업무를 적

극적으로 처리하는 행위”로 정의하고 있다(「적극행정운영규정」 제2조제1호). 적극행정의 개념에 관한 선행연구를 종합하면 적극행정은 통제를 중심으로 하는 관점과 공익 실현을 중심으로 하는 관점으로 구분할 수 있다(박충훈 외, 2016; 최태현·정용덕, 2020). 통제를 중심으로 하는 관점에서 적극행정은 “헌법 및 법률의 허용 범위 내에서 공익을 실현하기 위해 직무를 능동적으로 수행하는 것”으로 정의되고(박정훈, 2009; 최태현·정용덕, 2020), 공익 실현을 중심으로 하는 관점에서 적극행정은 “감사행정의 관점을 넘어 관료가 적극적으로 정책을 수행하여 공공의 이익을 실현하는 것”으로 정의된다(최태현·정용덕, 2020).

그러나 공통적으로 적극행정에 대한 개념은 적극행정이 ‘공익’을 실현하기 위한 행위임을 나타내고 있다. 최태현(2020)도 적극행정을 이해하는 관점으로 규제행정의 면책에 초점을 둔 통제 위주의 관점보다는 행정의 존재 이유 및 공동체의 목표 설정과 성과 창출이라는 리더십 측면의 관료 역할을 고려한 공익 실현 중심의 관점으로 이해함이 타당하다고 보았다. 이처럼 적극행정을 공익 실현 관점으로 이해할 때, 공무원에게 공익을 적극적으로 실현할 책임이 있다고 볼 수 있는지를 공무원의 책임성 이론에 비추어 살펴볼 필요가 있다.

2) 공무원의 책임성

고전적으로 공무원의 법적 책임이 강조되어 왔다. 공무원은 법에 규정된 사항을 충실히 이행함에 따라 주어진 책임을 다하게 되고(Harmon, 1990: 156-158; Dobel, 1990: 354), 관련 법규를 준수했으므로 부정적 결과가 초래되더라도 법적 책임을 면제 받게 된다(March & Olson, 1995: 154-155). 한국 행정 풍토는 법적 책임을 중시하여 보신주의와 무사안일 풍조를 낳았고(박천오, 2016), 현행 법규에 따르면 공무원의 보신주의, 무사안일한 행태는 ‘소극행정’²⁾의 전형에 해당해 처벌의 대상이 될 수 있다.

고전적으로 강조된 공무원의 또 다른 책임은 계층적 책임이다. 공무원에게는 Weber의 관료제적 조직구조에 따른 계층제에서 상관의 지시와 기대에 맞춰 충실히 업무를 이행할 책임을 책임이 있다(박천오, 2016). 공무원의 계층적 책임을 강조할 경우 위로부터의 민주주의(overhead democracy)를 구현할 수 있고, 공무원의 자의적인

2) 공무원이 직무태만 또는 부작위 등 소극적인 업무행태로 국가 재정상 손실을 발생시키거나 국민의 권익을 침해하는 행위(「적극행정운영규정」 제2조).

정책집행과 권한남용을 방지하는 장점이 있다. 반면 공무원의 계층적 책임을 강조할 경우, 공익 추구를 위한 공무원의 자발적 노력을 저해하고(Petter, 2005: 203), 공무원의 공적 마인드(public-mindedness)를 약화시켜 기회주의(opportunism)적 행태를 강화한다. 공무원은 상관의 지시에 비판적 이견을 제시하기보다 복종적 일치(obedient conformity)의 모습을 보임으로써 보상을 받을 수 있기 때문이다(Gregory, 2007: 342).

이상에서 살펴본 바와 같이 공무원의 책임을 고전적으로 강조되어 온 법적·계층적 책임으로 한정하여 강조할 경우, 공무원은 법적으로 해야 할 의무에서 한 걸음 더 나아가갈 이유가 없고, 상관의 지시가 사회 전체를 위한 공익의 관점에서 부당하다고 여겨져도 비판적으로 사고하고 개선하고자 노력할 이유가 없다. 따라서 공무원에게 적극행정을 해야 한다고 요구하기 위해서는 공무원의 책임을 주관적 책임의 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

공무원의 주관적 책임에는 전문가적·정치적 책임이 있다. 공무원의 전문가적 책임은 공무원이 자신의 공익관과 직업윤리를 바탕으로 주관적으로 느끼는 의무를 스스로 이행할 책임을 말한다(이종수, 2012). 공무원의 전문가적 책임은 행정인으로서의 경험과 지식을 토대로 직업윤리에 부합하는 행동을 할 의무를 뜻한다(박천오, 2016). Fredrich(1940)는 공무원이 직업적 전문성(professional expertise), 공동체의 선호, 기술적 기준(technical standards) 등에 의해 형성된 내적 윤리(internal ethics)에 따라 직무를 수행해야 한다고 주장했다(Alexander, 1997: 350).

공무원의 정치적 책임은 시민, 언론 등 조직 외부의 주체들에 대한 대응성을 강조하는 책임성이다(Romzek & Dubnick, 1987). 이는 공무원의 행위는 시민들로부터 전부 위임받은 행위라는 수탁자(fiduciaries)의 논리에 근거한다(Buchanan, 1996). Fredrich(1972)는 정무직 상관의 명령이 시민의 의지를 왜곡하거나 외면할 때, 공무원 은 시민의 대리인으로서 이를 바로잡기 위해 노력해야 할 책임이 있다고 주장했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공무원에게 전문가적·정치적 책임이 있다고 보아야만 공무원에게 공익 실현을 위한 적극행정을 요구할 수 있다. 다시 말해 정무직 상관의 지시가 공동체의 가치나 시민의 이익에 비추어 부당하다고 여겨질 때, 공무원에게는 전문행정인으로서의 전문성과 공익관에 따라 이의를 제기하고 바로 잡으려고 노력할 책임이 있다고 보아야만 공무원에게 적극행정을 요구할 당위성이 인정된다.

공익이 무엇인가에 대해 공동체 전체의 이익에 부합하는 것으로 정의되기도 하고(박천오, 2016), 다원주의적 민주주의하에서 절차적 과정으로 정의되기도 한다(정정

길, 2003). 이러한 공익에 대한 논의를 종합할 때, 사회공동체 전체를 위한 공익이 무엇인가는 하나의 주체가 결정할 수 없는 사항인 만큼 공익을 결정하는 민주적 결정 과정이 중요함을 알 수 있다. 공익을 찾아가는 민주적 과정이 중요하다는 측면에서 공무원이 적극행정을 한다는 의미는 정무직 상관과 공무원이 함께 사회공동체와 시민을 위한 최적의 정책 대안을 찾아가는 민주적 과정이라고 할 수 있다. 사회 다원성이 증가하고 행정 환경이 급변하는 시기인 만큼 집권 세력이 주장하는 공익이 전문적이고 합리적인 관점에서 다듬어지고, 다양한 집단이 생각하는 저마다의 공익과 조화를 이루어 최적의 공익을 찾아가는 합의와 설득의 과정은 더욱 중요하다.

정무직 상관과 공무원의 최적의 공익을 찾기 위한 민주적 소통 과정은 민주적 관점에서도 바람직하다. 임도빈(2020)에 의하면, 국민은 대표에게 포괄적 권한을 위임했을 뿐 국민 전체가 선출된 대표가 추진하는 정책을 공익으로 이해하는 것은 아니다. 오히려 선출된 대표가 상명하복의 조직구조에 기반한 관료제 조직을 동원해 다른 이념과 가치체계를 가진 국민을 설득하려는 노력 없이 집권 세력이 생각하는 정책을 공익이라고 주장하며 일방적으로 추진한다면, 사회갈등을 심화시키고 정부실패를 초래하는 원인이 될 수 있다. 그러나 실제로 공무원이 정무직 상관의 지시가 부당하다고 하더라도 이의를 제기하는 것은 어렵다(박천오, 2016). 실제 행정에서 공무원과 정무직 상관이 민주적 소통을 통해 공익을 찾아가는 과정은 예상하기 어렵다는 측면에서 한국 관료제 조직구조에서 공무원은 적극행정을 할 수 있는 존재인가와 관련하여 공무원의 정치적 중립과 관련한 이론적 검토가 필요하다.

2. 공무원의 정치적 중립과 적극행정의 한계

1) 공무원의 정치적 중립

상관의 '부당하나 위법하지는 않은 지시'에 대해 공무원이 전문가적·정치적 책임을 발휘해 이의를 제기하고 의견을 제시함은 공무원의 정치적 중립 의무에 대한 논의와도 연관되는 문제이다. 공무원의 정치적 중립 의무에는 공무원이 자신의 정치적 견해와 무관하게 정무직 상관에게 복종하여 집권 정부의 정책실현을 위해 충실히 노력해야 한다는 의미가 있다. 한편, 공무원 정치적 중립 의무의 또 다른 의미로는 공무원이 경험과 식견을 쌓은 행정전문가로서 정치적 고려를 떠나 객관적이고 독립적인 판

단에 따라 정무직 상관의 지시가 부당하다고 여겨질 때는 문제를 제기해야 한다는 의미가 있다(박천오, 2011: 28-31). 전자의 의미는 공무원의 법적·계층적 책임, 후자의 의미는 공무원의 전문가적·정치적 책임과 맥락을 같이 한다(박천오, 2016).

공무원의 정치적 중립 의무는 후자의 의미에 따라 “공무원이 정파적 입장에 치우치지 않고, 사회, 국가, 나아가 인류 전체의 이익 증진을 위한 입장을 견지하는 것(임도빈, 2020)”이라고 해석할 필요가 있다. 주인-대리인 이론(Principal-agent theory)에 의할 때, 공무원의 주인은 정치적 상관만이 아니라 국민, 국가, 헌법적 가치 등 복수로 존재하는 복-주인문제(multiple principal problem)가 있고(Moe, 1984; 임도빈 2020), 관료도 다양한 인구통계학적·이념적 속성을 지닌 이질적인 집단으로 단일화된 권력체로 볼 수 없기 때문이다(Olson, 2009; 임도빈 2020). 또한 민주화 이후 관료의 권한은 크게 축소돼(조석준·임도빈, 2019), 정치와 행정의 견제와 균형을 위해서는 공적 정신이 강한 공무원의 자율적이고 전문적인 판단이 필요하기 때문이다.

그러나 이러한 관점에서의 공무원의 정치적 중립 의무가 한국 행정에서 온전히 지켜지고 있다고 보기에는 어려움이 있다. 정무직 상관은 공무원의 정치적 중립을 무조건 상관의 명령에 복종하는 것으로 생각하고, 공무원이 상관의 명령을 따르지 않는 경우 다른 정치적 이념을 가진 사람, 경쟁 정당의 편에 선 사람으로 간주하고, 상관으로서 가진 인사권과 감사권을 활용해 공무원을 강하게 통제하고자 하기 때문이다(임도빈, 2020). 한편 정무직 상관의 강압적 지시에 순응해 업무를 수행한 공무원은 정권이 교체되면 지난 정권에서 수행한 업무가 적폐 청산의 대상이 되고 인사상 불이익을 받는 경우가 정권 교체 시마다 반복해 발생하고 있기 때문이다(권혁주, 2020).

2) 공무원의 정치적 중립과 적극행정의 한계

현재 한국 행정에서 공무원은 정치적 상관에 의해 정의되고 결정된 공익에 대해 체념하고 묵인하는 태도를 보이는 경우가 많고, 한편으로 이러한 소극적 태도는 공무원의 합리적 선택이라고도 볼 수 있다(최성욱, 2021). 공무원은 문제를 적극적으로 시정하려는 자신의 노력이 오히려 자신에게 불리한 결과를 초래하게 될 것을 우려하는 경우가 많고, 이러한 우려는 학습과 경험에 의한 조직과 상관에 대한 불신에서 기인한 것이기도 하다(Morrison & Milliken, 2000). 공무원의 소극적 태도는 마치 심장도 머리도 없는 기계(Crozier, 1964)처럼 법을 지키고 상관에게 복종하는 법적·계층적 책임만

다할 뿐 장인정신(강명구, 2017)과 소명 의식을 가진 인간으로서 전문가적·정치적 책임(Romzek & Dubnick, 1987)을 다하는 모습이라 할 수 없으며, 실존윤리라 할 수 있는 명예(최태현, 2021)를 스스로 지키지 못하거나 잃어버리게 된 한계 상황의 모습이라 할 수 있다.

한국 행정에서 정치적 중립을 지키지 못하고 영혼 없는 공무원이 될 수밖에 없는 공무원의 현실적 상황에 대한 진지한 고려 없이 경제적 보상, 처벌의 면책 등 인센티브 제도에만 근거해 공무원의 적극행정을 요구함은 공무원에게는 공허한 메아리로 들릴 뿐이다. 최태현(2021)도 공무원의 적극행정이 기대하는 보상에 의한 선택의 결과인지, 공직봉사동기에 의한 내적 선(internal good)에 의한 결과(Cooper & Wright, 1992)인지에 대한 진지한 물음이 필요하다고 보았다. 공무원의 정치적 중립에 관한 선행연구를 종합적으로 살펴볼 때, 공무원의 적극행정을 장려하기 위해서는 단순한 인센티브 제도가 아니라 공무원의 내면적 동기에 대한 심층적 이해와 의도적 행위에 의미를 부여할 제도적 기반 마련이 필요하고(최태현, 2020), 공무원에 대한 정치의 통제에 대응하는 공무원의 실질적인 독립성 보장이 필요하다(Svara, 2001; 권혁주, 2020). 따라서 이하에서는 공무원의 실질적인 독립성을 보장하는 제도적 기반으로서 공무원이 정무직 상관의 부당한 요구에 전문가적·정치적 책임에 기반해 이의를 제기할 수 있는 의사결정 시스템인 ‘조직 내 민주성’이 필요하다는 점과 정무직 상관과 공무원 사이의 민주적 의사소통을 실질적으로 가능하게 하는 정무직 상관의 ‘서번트리더십’이 행위자적 기반으로서 필요함을 살펴보겠다.

3. 조직 내 민주성과 적극행정: 사회학적 제도주의 관점

1) 제도적 요인으로서 조직 내 민주성

민주성에 관한 대부분의 연구는 정치적 측면을 강조한 것이나, 최근 대의민주주의의 한계를 인식하고, 민주주의의 개념이 확장되고 있으며, 특히 의사결정과 관련된 속의민주주의가 주목받고 있어 조직 구성원이 인식하는 조직 내 민주성에 주목할 필요가 있다(김세정, 2019). 대의민주주의 제도하에서 시민의식의 결여, 정치적 무관심, 정치적 양극화 등 문제가 발생하고 있고(Dryzek et al., 2019), 다양한 선호와 갈등이 혼재하는 현대 행정에서 대의민주주의 제도만으로 공익을 찾기는 쉽지 않다(정정길,

2022). 대의민주주의 제도의 대안으로 논의되는 숙의민주주의는 자유롭고 평등한 시민들이 집단적 정치토론과정에 관여하는 정치체제를 말한다(Smith and Brassett, 2009: 72). 숙의는 ‘의사소통(communication)’의 한 유형으로 개인들이 공적인 사안에 대해 심사숙고함을 뜻한다. 숙의민주주의는 대화 중심적(talk-centric)이며, 이러한 의사소통이 중요한 이유는 숙의 참여자들의 서로 다른 선호를 연계시켜주기 때문이다(Dryzek, 2009).

이러한 측면에서 행정에서도 정부가 정책 결정의 주체가 되기보다 촉진자(facilitator)로서 국가와 시민사회의 협의 과정을 지원하는 협력의 플랫폼(platform)을 설계하고 관리하는 역할이 요구되고 있다(최태현, 2020). 행정이 숙의민주주의가 실현되는 공론장을 지원하는 역할을 하기 위해서는 행정 조직 내부적으로도 다양한 논의가 진행되는 조직 내 민주성이 실현되어야 한다. 정무직 상관의 정파적 입장에 치우친 정책 결정이 공익의 외피를 쓰고 조직원인 공무원의 침묵 속에 비판 없이 실행되는 것이 아니라, 공동체와 공동선을 위한 정책 결정을 위해 정무직 상관과 공무원의 대화와 소통이 가능해야 하기 때문이다.

2) 조직 내 민주성과 적극행정

사회학적 제도주의는 ‘인간’이란 원자화된 개인(atomized individual)으로서가 아닌 사람과의 관계에서 존재 의미를 찾는다고 본다(하연섭, 2003). 루만(Luhmann, 1984)은 인간은 생물학적, 심리적, 사회적 체계가 응집된 행위자로 개인적 의지보다 사회적 의사소통(communication)을 통해 존재한다고 본다. 즉, 개인의 존재론적 지위는 사회적으로 만들어진다고 본다. 또한 사회학적 제도주의에서 ‘제도’는 자신의 정체성을 분류하는 상징과 행위규범(Barley & Tolbert, 1997)이며, 상호주관성(intersubjectivity)에 바탕한 사회적으로 공통된 의미체계로서 개인의 행동에 직접적 영향을 준다고 본다(Scott, 1994). 즉 기준, 감독, 제재의 내용을 담은 공식적·비공식적 규칙인 제도는 개인이 특정 상황에서 어떠한 행동을 해야 하고, 개인에게 어떠한 기대를 갖고 있는지를 깨닫도록 한다고 본다(Schimank, 2000).

사회학적 제도주의 관점에서 볼 때, 한국 관료제에서 공무원은 공식적·비공식적 규칙을 경험하며 자신을 정무직 상관의 부당한 지시에 대응할 수 없는 비지배(non-domination)의 자유(Pettit, 1997; 권혁주, 2020)가 없는 존재로 인식하게 된다.

비지배의 자유의 요건(Pettit, 1997)에 의하면 정무직 상관은 공무원의 선택에 간섭할 능력이 있고, 간섭 능력을 바탕으로 공무원의 판단의 자유를 침해할 수 있고, 인사권·감사권 등 물리력으로 공무원을 지배할 수 있기 때문이다. 따라서 공무원이 자신을 공익에 대해 전문가적·정치적 판단을 할 수 있는 존재로 해석(subjective interpretation)하고, 정무직 상관을 비롯한 다른 사람도 공무원을 주체적 판단을 할 수 있는 존재로 해석할 때, 계층제 조직구조에서도 상호주관성(intersubjectivity)을 바탕으로 정무직 상관과 공무원의 민주적 의사소통이 가능할 수 있다. 이러한 측면에서 공무원에게 진취적으로 공익을 창출하는 적극행정을 요구하기 위해서는 공무원이 자신에게 공익을 판단할 재량과 독립성이 있음을 스스로 인식할 수 있고, 이러한 인식이 조직적으로 인정되는 공통된 의미체계의 구성으로서 조직 내 민주성이 제도로 정착되어야 한다(Scott, 2001).

조직 내 민주성은 공무원이 자신을 공익을 판단하고 의사를 표현할 자유가 있는 존재로 인식하게 할 외적 조건이 될 수 있다. Hammer(1998)는 조직 내 민주성을 조직 구성원에게 의사결정에 영향을 줄 기회를 제공하는 제도적 장치라고 했다. 또한 Emery et al(1969)은 조직구성원이 의사결정에 참여함으로써 자신이 하나의 개체로서 인정받는다고 느끼고, 자아실현, 직무만족 향상에 기여할 수 있다고 보았다. Butcher & Clarke(2002)은 조직 내 민주성은 구성원의 책임 있는 역할을 증진시키고 조직의 고객에 대한 반응성을 높일 수 있다고 했다. 이의연(2019)의 연구에 의하면 조직 내 민주성은 구성원의 자발적 행동을 촉진시켜 사회적 자본 형성에 정(+)의 영향을 미치고 궁극적으로 조직의 성과를 창출시킨다고 보았다. 따라서 조직 내 민주성에 관한 선행연구에 의할 때, 참여의 자율성을 보장하는 조직 내 민주성(Marsh, 2003)의 형성은 정무직 상관과 공무원이 함께 사회공동체를 위한 공익을 찾아가는 대화와 소통을 가능하게 할 수 있다.

그간 적극행정에 영향을 미치는 요인을 탐색한 선행연구에도 불구하고 조직 내 민주성 인식이 적극행정에 미치는 영향을 분석한 연구는 없었다. 본 연구에서는 선행연구와 차별화하여 조직 내 민주성 인식은 공무원의 자율성 인식을 높이고 공무원이 전문가적·정치적 책임을 다해 공익을 실현하기 위해 노력하도록 만든다는 점에서 공무원의 적극행정에 긍정적 영향을 미칠 것임을 실증적으로 살펴보겠다.

가설1: 조직 내 민주성 인식이 공무원의 적극행정에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

4. 서번트리더십의 조절효과

1) 행위자적 요인으로서 서번트리더십

사회학적 제도주의에서 행위자들은 규범적 규칙에 대해 상호 주관적 해석을 하고, '상호주관성', '상호기대심리'라는 규범적 규칙을 통해 안정성을 추구한다(Schimank, 2000). 제도는 개인에 우선하여 존재하고, 개인 행동에 지침을 제공하며, 또한 개인의 행동을 제약한다. 각 개인은 제도 내에서 상호 주관적 세계를 경험하며, 상호작용을 하게 된다(Scott, 2001). 이러한 측면에서 조직 내 민주성이라는 제도적 기반은 공무원 뿐만 아니라 리더인 정무직 상관계도 규범적 제약으로 주어진다.

다만, 조직 내 민주성이 관료제 조직에서 기존과 다른 새로운 제도로 정착되는 데 있어 제도의 변화는 조직 내 자원 배분과 밀접한 관련이 있는 만큼 점진적이고 완만한 변화를 겪을 수 있다(Mahoney & Thelen, 2010). 또한 정무직 상관은 조직 내 권력관계의 정점에 있는 행위자로서 조직 내 민주성이라는 새로운 제도의 정착을 어렵게 할 수도, 촉진할 수도 있다(Kantar, 1983; Battilana & Casciaro, 2012). 이러한 측면에서 조직 내 민주성은 적극행정을 장려하기 위해 기본적으로 갖추어져야 할 제도적 변수로서 독립변수로 기능한다면, 정무직 상관의 리더십은 공무원과의 상호 주관적 관계 형성에 영향을 미침으로써 조직 내 민주성이 공무원의 적극행정을 장려하는 관계를 강화하고 촉진하는 조절변수로서 기능할 것임을 예상할 수 있다.

특히 서번트리더십은 Robert Greenleaf(1970)가 제시한 개념으로 부하 구성원의 성장과 발전을 가장 중요하게 본다는 점(Northouse, 2015)에서 다른 리더십과 차별성을 갖는다. 서번트리더십의 효과에 관한 선행연구에 의하면 서번트리더십은 구성원에게 직무에 대한 의미를 부여하고, 자신감과 동기를 향상시키며, 신념과 태도의 변화를 이끌어 낸다(권상집, 2016). 서번트리더십의 효과에 관한 선행연구를 종합해 볼 때, 정무직 상관의 서번트리더십은 공무원이 조직 내 민주성을 인식하고 공익을 실현하기 위한 적극 행정을 하는 데 있어 이를 촉진하고 강화하는 역할을 할 것임을 예상할 수 있다.

2) 서번트리더십의 조절효과

사회학습이론(social learning theory)에 따르면 인간은 능동적으로 관찰하는 유기

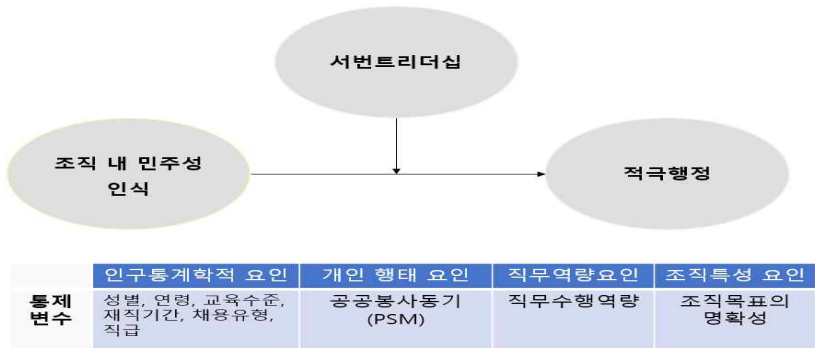
체로서 다른 유기체와의 경험에서 관찰한 바를 상징적으로 저장하고 이를 바탕으로 미래 자신의 행동을 조절할 수 있다(Bandura, 1977; 전영욱, 2017). 공무원은 정무직 상관과의 상호 작용에서 경험하고 인식하게 되는 상관의 언행과 태도를 바탕으로 의사결정 과정에서 자신이 침묵할지, 상관과 의견을 조율하는 과정을 감행해 실제적 공익을 찾으려 노력할지를 결정한다고 할 수 있다. 즉, 정무직 상관의 리더십은 공무원에게 민주적 의사결정의 참여가 제도적으로 보장된 상황에서도 공무원의 소극적 행태와 적극적 행태를 결정짓는 주요한 변수로 작용할 수 있다.

특히 서번트리더십의 특성은 조직 내 민주성이 공무원의 적극행정에 미치는 영향을 강화할 것으로 생각된다. 서번트리더십은 정무직 상관이 부하 공무원의 의견을 존중하고 발전을 지원하며 조직을 넘어 공공선을 추구한다는 점에서 공무원의 의사결정 과정에서의 참여와 자율성을 뒷받침해 줄 것이기 때문이다. 또한 서번트리더십은 정무직 상관의 자신의 사고관과 가치체계를 객관적으로 보지 못해 오류에 빠지고 정책 실패를 초래하는 상황을 부하의 침묵 경향을 낮춤으로써 합리적 의사결정 과정으로 이끌 수 있게 할 것이다. 따라서 서번트리더십은 정무직 상관의 도덕적 해이를 스스로 방지하게 하고, 공무원의 의사 표현의 자유를 보장함으로써 공무원이 정치적 중립성을 지키고, 행정전문가로서의 자부심과 명예(최태현, 2021)를 지킬 수 있도록 한다는 측면에서 서번트리더십은 조직 내 민주성 인식이 공무원의 적극행정을 장려하는 영향을 강화해 줄 것으로 생각된다.

가설2: 서번트리더십이 조직 내 민주성 인식과 적극행정의 긍정적 관계를 강화할 것이다.

Ⅲ. 연구모형

〈그림 1〉 연구모형



1. 표본과 자료수집

본 연구는 공공조직 내에서 공무원의 적극행정, 조직 내 민주성, 서번트리더십의 관계를 분석하기 위한 연구로 한국행정연구원에서 중앙·지방 공무원을 대상으로 실시한 공직생활실태조사 자료가 보다 정확한 통계적 분석에 의의가 있다고 판단하여 해당 자료를 활용하였다. 또한 적극행정을 장려하기 위한 제도가 본격 실시되었던 2019년 전과 후를 비교하기 위해 2018년 자료와 2022년 자료를 각각 분석해 주요 변수의 관계 변화를 살펴보았다. 2018년 설문조사는 2017. 8. 1. ~ 2018. 7. 31. 중앙행정기관 46개와 광역자치단체 17개 소속 일반직 공무원 4,000명을 대상으로 실시되었고, 2022년 설문조사는 2021. 11. 21. ~ 2022. 11. 20. 중앙행정기관 47개, 광역자치단체 17개, 기초자치단체 226개 소속 6,170명의 일반직 공무원을 대상으로 실시되었다. 표본의 인구통계학적 특성은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 표본의 인구통계학적 특성 (N2018 = 4,000, N2022 = 6,170)

구분			빈도	비율	구분			빈도	비율
성별	남자	2018	2,573	64.3	재직 기간	5년 이하	2018	629	15.7
		2022	3,436	55.7			2022	2,143	34.7
	여자	2018	1,427	35.7		6~10년	2018	552	13.8
		2022	2,734	44.3			2022	1,207	19.6

연령	20대	2018	276	6.9		11~15년	2018	768	19.2	
		2022	788	12.8			2022	682	11.1	
	30대	2018	1,126	28.2		16~20년	2018	481	12.0	
		2022	2,211	35.8			2022	861	14.0	
	40대	2018	1,558	38.9		21~25년	2018	585	14.6	
		2022	1,851	30.0			2022	253	4.1	
	50대 이상	2018	1,040	26.0		26년 이상	2018	985	24.6	
		2022	1,319	21.4			2022	1,024	16.6	
학력	고졸 이하	2018	158	4.0	채용 유형	공개경쟁 채용	2018	3,359	84.0	
		2022	385	6.2			2022	5,451	88.4	
	전문대 졸업	2018	295	7.4		경력경쟁 채용	2018	434	10.8	
		2022	405	6.6			2022	686	11.1	
	대학 (4년제)	2018	2,663	66.6		기타	2018	208	5.2	
		2022	4,778	77.4			2022	33	0.5	
	대학원 석사 졸업	2018	773	19.3	직급	1~4급	2018	307	7.7	
		2022	532	8.6			2022	155	2.5	
	대학원 박사 졸업		2018	111		2.8	5급	2018	872	21.8
			2022	71		1.1		2022	626	10.1
							6~7급	2018	2,383	59.6
								2022		
							8~9급	2018	438	11.0
								2022		

2. 변수측정

본 연구의 종속변수인 적극행정은 관련 법령(「적극행정 운영규정」)과 지침(「지방공무원 적극행정 운영지침」)에서 정의된 개념과 선행연구를 토대로 ‘공무원이 공익을 위해 전문성과 창의성을 바탕으로 성실하고 진취적으로 업무를 수행하는 행위’로 조작적 정의하였고, 김재형(2020), 박현욱(2021), 전설희(2023), 박현욱(2023)의 선행연구에서도 적극행정을 측정하기 위한 문항으로 사용된 바 있는 다섯가지 항목으로 측정하였다. 조직 내 민주성에 관한 선행연구에 따르면 배병룡(2005)은 “조직구성원의 참여, 충분한 의견표명과 토론, 소수의 독점 억제와 다수의견 존중을 통한 권한 부여(empowerment)”로 정의했고, Lin(2002)은 “민주적인 제도의 수립과 운영, 공정하고 투명한 경영, 민주적인 조직문화”로 정의했으며, 송관철 외(2016)는 “의사결정 구조 및 과정의 민주성, 공정성과 투명성, 민주적인 조직문화”로 정의했고, 이의연 외(2019)는

“의사결정 참여, 공정성과 투명성, 민주적인 조직문화”로 정의했다. 이러한 선행연구를 토대로 독립변수인 조직 내 민주성 인식을 ‘조직 구성원의 자유로운 참여와 의사표현이 보장되는 조직 내 의사결정 구조와 과정이 형성된 상태에 대한 인식’으로 조작적 정의하고, 관련된 다섯가지 항목으로 측정하였다. 서번트리더십에 관한 선행연구에 따르면 Senge(1995)는 “조직구성원의 존엄성과 가치에 대한 믿음을 갖고, 리더의 권력은 조직구성원으로부터 기인한다는 민주적 원칙에 입각한 리더십”으로 정의했고, Boyer(1999)는 “섬세하고 경청하며 구성원의 발전을 장려하고 권한을 위임하는 리더십”으로 정의했으며, Spears(1995)는 “공식적인 지위의 유무에 관계 없이 협력, 믿음, 경청, 권력, 역량강화 등을 도덕적으로 사용하는 리더십”으로 정의했다. 이러한 선행연구를 토대로 조절변수인 서번트리더십을 ‘구성원을 존중하고, 구성원의 성장과 발전을 지원하며, 통찰과 비전을 제시하는 리더십’으로 조작적 정의하고, 관련된 세가지 항목으로 측정하였다. 성별, 연령, 교육수준, 재직기간, 채용 유형, 직급 등 인구통계학적 요인은 공무원이 조직 내 민주성을 인식하고, 적극행정을 실천하며, 서번트리더십에 영향을 받는 측면에 있어 상관관계 분석에 교란효과를 발생시킬 수 있는바, 각각의 통제변수를 재코딩하여 분석에 반영하였다. 또한 선행연구를 바탕으로 적극행정에 영향을 미치는 요인으로 확인된 공공봉사동기(PSM), 직무수행 역량, 조직목표의 명확성을 통제변수로 측정하였다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 각 변수별 설문 문항과 타당도 및 신뢰도 분석

변수		설문 문항(5점 척도)	요인 적재값	
			2018	2022
종속 변수	적극 행정 (5문항)	- 나는 독창적이고 새로운 업무 방식을 창안하고, 적용하도록 노력한다	0.812	0.797
		- 나는 업무를 하는 과정에서 발생 가능한 문제를 해결하기 위해 새로운 아이디어를 개발한다	0.819	0.801
		- 나는 다양한 시민의 의견을 이해하고, 갈등을 해결하고 자 적극적으로 노력한다	0.841	0.829
		- 나는 이해관계자들에게 업무 결과를 도출하게 된 근거를 설득하고 설명한다	0.800	0.773
		- 나는 항상 공직자로서의 의무를 개인적인 가치보다 중요하게 생각하며 업무를 수행한다	0.761	0.716
		설명된 분산	65.2	61.4
		LR test (x2)	1.0e+04***	1.3e+04***
		Cronbach's α	0.865	0.840

독립 변수	조직 내 민주성 인식 (5문항)	- 우리 기관은 협력/신뢰/참여를 강조한다	0.713	0.669
		- 우리 기관의 의사결정은 공정한 방식을 통해 이루어진다	0.872	0.847
		- 우리 기관은 직원들의 의견을 최대한 고려하여 의사결정을 한다	0.880	0.880
		- 직원들은 우리 기관의 의사결정에 관하여 추가적인 정보나 설명을 요구할 수 있다	0.885	0.852
		- 직원들은 우리 기관에서 이루어지는 의사결정에 관하여 이익을 제기할 수 있다	0.860	0.823
		설명된 분산	71.3	66.9
		LR test (x2)	1.2e+04***	1.6e+04***
		Cronbach's α	0.898	0.874
조절 변수	서번트 리더십 (3문항)	- 나의 상급자는 내가 스스로를 개발해 나갈 수 있도록 도와준다	0.918	0.905
		- 나의 상급자는 내가 일을 열심히 할 수 있도록 동기를 부여한다	0.935	0.927
		- 나의 상급자는 내가 지향해야 할 확고한 미래 비전을 제시해 준다	0.916	0.904
		설명된 분산	85.2	83.2
		LR test (x2)	8358.58***	1.1e+04***
		Cronbach's α	0.913	0.899
통제 변수	공공봉사 동기 (PSM) (5문항)	- 나에게 있어 국민과 국가를 위한 봉사는 매우 중요하다	0.783	0.815
		- 나는 다른 사람들의 권리를 위해 내가 비록 웃음거리가 된다고 하더라도 나설 용의가 있다	0.836	0.824
		- 나에게서는 개인적 성취보다 사회에 어떠한 바람직한 변화를 가져오는 것이 더 큰 의미가 있다	0.852	0.837
		- 나는 사회의 선(善)을 실현하기 위해 스스로 매우 큰 희생을 감수하고자 하는 마음 상태가 준비되어 있다	0.843	0.824
		- 나는 우리가 얼마나 상호 의존적인지를 일상생활을 통해 늘 되새기고 있다	0.757	0.671
		설명된 분산	66.5	63.5
		LR test (x2)	9459.16***	1.3e+04***
		Cronbach's α	0.873	0.855
	직무수행 역량 (2문항)	- 나는 담당하고 있는 업무에서 요구되는 성과를 달성하고 있다	0.927	0.897
		- 나는 담당하고 있는 업무 성과를 달성하고자 최선을 다한다	0.927	0.897
		설명된 분산	85.9	80.5
		LR test (x2)	2896.36***	2873.79***
		Cronbach's α	0.836	0.757
	조직목표 의 명확성 (3문항)	- 나는 우리 기관의 조직목표를 명확히 알고 있다	0.845	0.827
		- 우리 기관은 조직목표 사이의 우선순위가 분명하다	0.916	0.864
		- 우리 기관의 조직목표는 업무수행을 위한 명확한 지침을 제공한다	0.882	0.834

		설명된 분산	77.7	70.9
		LR test (x2)	5707.46***	5641.87***
		Cronbach's α	0.856	0.793
	성별	0=남성, 1=여성	-	-
	연령	0=20대, 1=30대, 2=40대, 3=50대 이상	-	-
	교육 수준	0=고졸이하, 1=전문대학 졸업, 2=4년제 대학 졸업, 3=석사 졸업, 4=박사 졸업	-	-
	재직 기간	0=5년 이하, 1=6~10년, 2=11~15년, 3=16~20년, 4=21~25년, 5=26년 이상	-	-
	채용 유형	0=공개경쟁채용, 1=경력경쟁채용, 2=기타	-	-
	직급	0=1~4급, 1=5급, 2=6~7급, 3=8~9급	-	-

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

위 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 변수의 타당도를 분석하고자 탐색적 요인분석(EFA: exploratory factor analysis)을 수행하였다. 요인분석 방법으로 주성분 분석을 수행했으며, 요인추출방법에서 베리맥스(Varimax) 요인회전방식을 채택하였다. 회전 결과 아이겐 값(eigenvalue)은 1이상, 요인 적재량의 경우 0.4 이상을 기준으로 요인이 묶이도록 설정되었음을 확인하였다. 이들 요인은 본 연구에서 제시한 종속변수, 독립변수 등의 개념과 일치하여 각 변수의 설문문항의 구성의 타당성이 검증되었다. 개념 신뢰도(construct reliability) 분석은 일반적으로 크론바흐 알파(Cronbach's alpha) 값을 측정하여 항목 사이의 내적 일관성을 평가한다. 크론바흐 알파값이 0.7 이상이면 변수의 내적 일관성이 확보되었다고 간주하는데, 분석 결과 모든 요인의 신뢰도가 0.7 이상으로 나타나 변수의 신뢰성이 검증되었다. 또한 본 연구에서는 Harman의 단일요인검증(single-factor test)을 실시해 동일한 설문자료를 사용함에 따라 발생 가능한 동일방법편의(common method bias)를 확인하였다. Harman의 단일요인검증(single-factor test) 결과 첫 번째 요인 분산은 전체 분산의 17%에 해당해 50%미만을 충족하였으므로 동일방법편의가 발생할 가능성은 낮은 것으로 확인되었다.

본 연구에서 각 변수에 대한 기초통계량은 <표 3>과 같다. 기초통계량 분석을 통해 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다. 먼저, 적극행정에 대한 평균적 인식은 2018년에는 3.535이고, 2022년에는 3.458로 2019년부터 적극행정을 장려하기 위한 제도가 실시되었음에도 불구하고 적극행정에 대한 평균적인 인식은 2018년에 비해 2022년에 낮게 나타났다. 이와 관련하여 적극행정 장려 제도가 실시되기 전과 후의 적극행정 인식의 차이가 유의한지 확인하기 위해 독립표본 t-test를 실시한 결과, $t=6.304(p<.001)$

로 나타나 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다(〈표 4〉). 즉 적극행정 장려 제도가 실시된 후 적극행정에 대한 평균적인 인식은 제도 실시 전에 비해 유의하게 낮아진 것으로 분석되었다. 다음으로 조직 내 민주성에 대한 평균적인 인식은 2018년에는 3.105이고, 2022년에는 3.111로 2018년에 비해 2022년에 약간 높게 나타났고, 서번트리더십에 대한 평균적 인식은 2018년에는 3.217이고, 2022년에는 3.071로 2018년에 비해 2022년에 낮게 나타났다.

〈표 3〉 기초통계량

변수명	평균		표준편차		최소값		최대값	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022	2018	2022
적극행정	3.535	3.458	0.585	0.629	1	1	5	5
조직 내 민주성 인식	3.105	3.111	0.731	0.743	1	1	5	5
서번트리더십	3.217	3.071	0.847	0.940	1	1	5	5
성별	0.355	0.427	0.479	0.495	0	0	1	1
연령	1.761	1.647	0.893	0.947	0	0	3	3
교육수준	2.100	1.992	0.722	0.670	0	0	4	4
재직기간	2.540	1.931	1.783	1.802	0	0	5	5
채용유형	0.246	0.168	0.546	0.388	0	0	2	2
직급	1.720	2.009	0.748	0.755	0	0	3	3
공공봉사동기	3.488	3.259	0.657	0.743	1	1	5	5
직무수행역량	3.718	3.843	0.638	0.669	1	1	5	5
조직목표의 명확성	3.446	3.363	0.658	0.716	1	1	5	5

〈표 4〉 연도별 적극행정 인식의 차이 분석

구분	2018		2022		t
	평균	표준편차	평균	표준편차	
적극행정	3.535	0.585	3.458	0.629	6.304***

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

한편 분석결과에 다중공선성 문제가 영향을 미칠 수 있는지 여부를 판단하고자 변수들의 VIF 값을 확인하였다. 그 결과 2018년과 2022년 자료에서 모든 변수의 VIF 값이 4미만으로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다. 분석을 위한 소프트웨어 프로그램은 STATA 17을 사용하였다.

IV. 분석 결과

조직 내 민주성 인식이 적극행정에 미치는 영향과 서번트리더십의 조절효과에 대해 각 변수 투입에 따른 영향을 직관적이고 명확하게 분석해 나타내고자 위계적 회귀 분석을 실시하였다. 분석의 1단계 모형(Model I)에서는 독립변수인 조직 내 민주성 인식과 통제변수를 투입하였고, 2단계 모형(Model II)에서는 독립변수인 조직 내 민주성 인식과 조절변수인 서번트리더십을 통제변수와 함께 투입하였고, 3단계 모형(Model III)에서는 독립변수인 조직 내 민주성 인식, 조절변수인 서번트리더십, 두 변수를 곱한 상호작용변수를 투입하였다.

2018년의 자료를 토대로 위계적 회귀분석을 한 결과는 <표 5>와 같다. 모형 I의 F통계량은 455.7($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식($\beta = .030$, $p < .01$)은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형 II의 F통계량은 414.3($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식($\beta = .024$, $p < .05$)은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 서번트리더십은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 모형 III의 F통계량은 382.5($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 모형 I, II와 다르게 조직 내 민주성 인식($\beta = -.080$, $p < .01$)과 서번트리더십($\beta = -.084$, $p < .01$)은 적극행정에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 조직 내 민주성 인식 $\times$ 서번트리더십($\beta = .033$, $p < .001$)으로 서번트리더십의 유의한 조절효과가 있는 것으로 나타났다.

2022년의 자료를 토대로 위계적 회귀분석한 결과는 <표 5>와 같다. 모형 I의 F통계량은 709.3($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식($\beta = .029$, $p < .01$)은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형 II의 F통계량은 645.4($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식($\beta = .020$, $p < .05$)은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 서번트리더십은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 모형 III의 F통계량은 601.0($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 모형 I, II와 다르게 조직 내 민주성 인식($\beta = -.119$, $p < .001$)과 서번트리더십($\beta = -.123$, $p < .001$)은 적극행정에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 조직 내 민주성 인식 $\times$ 서번트리더십($\beta = .047$, $p < .001$)으로 서번트리더십의 유의한 조절효과가

있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 2018년과 2022년의 위계적 회귀분석 결과 비교

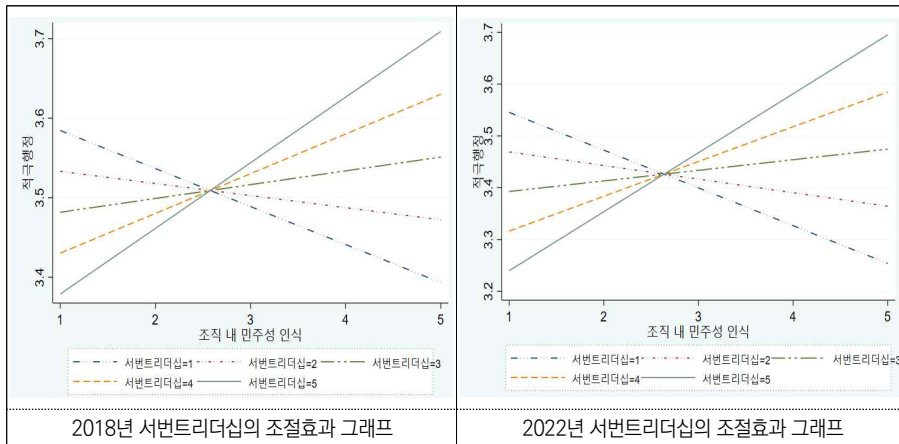
	모형 I		모형 II		모형 III	
	2018 $\beta(t, S.E)$	2022 $\beta(t, S.E)$	2018 $\beta(t, S.E)$	2022 $\beta(t, S.E)$	2018 $\beta(t, S.E)$	2022 $\beta(t, S.E)$
조직 내 민주성 인식	0.030** (2.80, 0.011)	0.029** (3.17, 0.009)	0.024* (1.97, 0.012)	0.020* (1.97, 0.010)	-0.080** (-2.79, 0.029)	-0.119*** (-5.46, 0.022)
서번트 리더십			0.010 (0.96, 0.010)	0.015 (1.92, 0.008)	-0.084** (-3.30, 0.025)	-0.123*** (-6.03, 0.020)
조직 내 민주성 인식 × 서번트 리더십					0.033*** (4.00, 0.008)	0.047*** (7.27, 0.006)
성별	-0.054*** (-3.78, 0.014)	-0.044*** (-3.81, 0.011)	-0.054*** (-3.73, 0.014)	-0.042*** (-3.71, 0.011)	-0.051*** (-3.59, 0.014)	-0.039*** (-3.42, 0.011)
연령	0.027* (2.09, 0.013)	-0.011 (-0.98, 0.011)	0.028* (2.14, 0.013)	-0.010 (-0.94, 0.011)	0.028* (2.18, 0.013)	-0.009 (-0.88, 0.011)
교육수준	0.040*** (4.22, 0.010)	0.037*** (4.31, 0.009)	0.040*** (4.24, 0.009)	0.038*** (4.33, 0.009)	0.040*** (4.26, 0.009)	0.037*** (4.23, 0.009)
재직기간	0.013* (2.12, 0.006)	0.032*** (5.48, 0.006)	0.014* (2.13, 0.006)	0.032*** (5.52, 0.014)	0.014* (2.23, 0.006)	0.032*** (5.66, 0.006)
채용유형	0.002 (0.17, 0.012)	0.032* (2.23, 0.014)	0.002 (0.18, 0.012)	0.032* (2.25, 0.014)	0.003 (0.24, 0.012)	0.032 (2.25, 0.014)
직급	-0.019 (-1.87, 0.010)	-0.007 (-0.81, 0.009)	-0.019 (-1.87, 0.010)	-0.007 (-0.78, 0.009)	-0.019 (-1.88, 0.010)	-0.007 (-0.80, 0.009)
공공봉사 동기	0.372*** (31.87, 0.012)	0.375*** (42.24, 0.009)	0.372*** (31.78, 0.012)	0.373*** (42.00, 0.009)	0.366*** (31.16, 0.012)	0.366*** (31.16, 0.012)
직무수행 역량	0.256*** (21.57, 0.012)	0.247*** (26.57, 0.009)	0.255*** (21.45, 0.012)	0.246*** (26.53, 0.009)	0.248*** (20.78, 0.012)	0.241*** (25.93, 0.009)
조직목표의 명확성	0.110*** (8.70, 0.012)	0.116*** (11.37, 0.010)	0.105*** (8.42, 0.012)	0.112*** (10.84, 0.010)	0.106*** (8.51, 0.012)	0.112*** (10.84, 0.010)
상수항	0.709*** (12.42, 0.057)	0.716*** (14.55, 0.049)	0.706*** (12.34, 0.057)	0.714*** (14.50, 0.049)	1.028*** (10.41, 0.099)	1.148*** (14.85, 0.077)
F-value	455.7***	709.3***	414.3***	645.4***	382.5***	601.0***
R ²	0.533	0.535	0.533	0.535	0.535	0.539
adjust-R ²	0.532	0.534	0.532	0.534	0.533	0.538

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2018년과 2022년의 조절효과를 그래프로 나타내면 〈그림 2〉와 같다. 공통적으로 서번트리더십에 대한 인식이 일정 수준 이하로 낮을 때는 조직 내 민주성 인식이 적극

행정에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그러나 서번트리더십에 대한 인식이 높아질수록 음의 기울기가 점차 줄어들다가 양의 기울기로 변화해 급격히 가팔라지는 것을 볼 수 있다. 즉 서번트리더십에 대한 인식이 높아질수록 조직 내 민주성 인식은 적극행정에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 변하고, 그 영향이 급격하게 증가하는 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 조절효과 그래프



서번트리더십의 조절효과가 유의하게 있으나, 서번트리더십에 대한 일정 수준의 인식을 기준으로 조직 내 민주성 인식이 적극행정에 미치는 영향이 부(-)에서 정(+)으로 변하는 측면을 고려하여 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상인 경우와 미만인 경우로 구분하여 독립변수인 조직 내 민주성 인식과 조절변수인 서번트리더십이 적극행정에 미치는 영향을 살펴보기 위해 회귀분석을 실시하였다.

2018년의 자료를 토대로 서번트리더십에 대한 인식 정도를 평균을 기준으로 구분하여 회귀분석을 실시한 결과는 〈표 6〉과 같다. 서번트리더십에 대한 인식이 평균 미만인 경우, 모형의 F통계량은 169.76($p < .001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 서번트리더십은 유의한 부(-)의 영향($\beta = -.065$, $p < .001$)을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상인 경우, 조직 내 민주성 인식은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 서번트리더십은 유의한 정(+)의 영향($\beta = .084$,

$p<.001$)을 미치는 것으로 나타났다. 서번트리더십의 인식 수준에 따라 구분하지 않고 분석했을 때(〈표 5〉 모형Ⅱ) 서번트리더십은 유의한 영향을 나타내지 않았던 데 반해, 서번트리더십의 인식 수준에 따라 구분해 분석한 결과, 서번트리더십은 평균 인식 수준 이상일 때 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

반면, 2022년의 자료를 토대로 서번트리더십에 대한 인식 정도를 구분하여 회귀분석을 실시한 결과, 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상인 경우, 조직 내 민주성 인식과 서번트리더십이 유의한 정(+)의 영향을 나타내었다(〈표 6〉). 먼저 서번트리더십에 대한 인식이 평균 미만인 경우, 모형의 F통계량은 273.6($p<.001$)로 나타나 회귀식의 모형이 통계적으로 유의미했고, 조직 내 민주성 인식과 서번트리더십은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다음으로 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상인 경우, 조직 내 민주성 인식($\beta=.063$, $p<.001$)과 서번트리더십($\beta=.070$, $p<.001$)은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 서번트리더십의 인식 수준에 따라 구분하지 않고 분석했을 때(〈표 5〉 모형Ⅱ), 조직 내 민주성 인식만 유의한 정(+)의 영향을 나타냈던 데 반해, 서번트리더십의 인식 수준에 따라 구분해 분석한 결과, 서번트리더십이 평균 인식 수준 이상일 때 조직 내 민주성 인식과 서번트리더십 모두 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 2018년과 2022년의 서번트리더십 정도에 따른 회귀분석 결과 비교

	2018 β (t, S.E)		2022 β (t, S.E)	
	서번트리더십 평균 미만(<3.2)	서번트리더십 평균 이상(≥ 3.2)	서번트리더십 평균 미만(<3.1)	서번트리더십 평균 이상(≥ 3.1)
조직 내 민주성 인식	0.030 (1.63, 0.018)	0.028 (1.79, 0.016)	-0.009 (-0.59, 0.015)	0.063*** (4.34, 0.015)
서번트리더십	-0.065*** (-3.53, 0.018)	0.084*** (3.97, 0.021)	-0.025 (-1.79, 0.014)	0.070*** (3.92, 0.018)
성별	-0.044* (-2.15, 0.020)	-0.062** (-3.14, 0.020)	-0.041* (-2.56, 0.016)	-0.040* (-2.49, 0.016)
연령	0.005 (0.27, 0.019)	0.052** (3.05, 0.017)	0.010 (0.64, 0.015)	-0.030* (-2.02, 0.015)
교육수준	0.034* (2.37, 0.014)	0.047*** (3.78, 0.012)	0.034** (2.63, 0.013)	0.037** (3.17, 0.012)
재직기간	0.025** (2.59, 0.010)	0.005 (0.59, 0.008)	0.030*** (3.65, 0.008)	0.036*** (4.46, 0.008)
채용유형	0.008 (0.48, 0.018)	-0.003 (-0.18, 0.015)	0.025 (1.18, 0.021)	0.043* (2.25, 0.019)

직급	-0.034* (-2.26, 0.015)	-0.003 (-0.21, 0.013)	0.000 (0.03, 0.014)	-0.017 (-1.40, 0.012)
공공봉사동기	0.399*** (23.96, 0.012)	0.322*** (19.55, 0.016)	0.381*** (31.76, 0.012)	0.351*** (26.36, 0.013)
직무수행역량	0.227*** (14.10, 0.016)	0.265*** (14.39, 0.018)	0.219*** (17.94, 0.012)	0.274*** (18.31, 0.015)
조직목표의 명확성	0.104*** (5.90, 0.017)	0.104*** (5.95, 0.017)	0.121*** (8.73, 0.014)	0.094*** (6.05, 0.015)
상수항	0.932*** (10.25, 0.091)	0.497*** (5.04, 0.099)	0.901*** (12.39, 0.073)	0.436*** (5.15, 0.085)
F-value	169.76***	180.59***	273.6***	294.9***
R ²	0.482	0.502	0.480	0.530
adjust-R ²	0.479	0.500	0.478	0.528

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

V. 결론

본 연구는 사회학적 제도주의 관점에서 한국 관료제에서 공무원은 공식적·비공식적 규칙을 경험하며 자신을 정무직 상관의 부당한 지시에 대응할 수 없는 존재로 인식하게 되고, 침묵과 소극행정을 합리적으로 선택할 수밖에 없는 현실에 있다는 점에 주목하였다. 이에 따라 공무원의 적극행정을 내면에서 이끌어내는 데 있어 승진, 포상 등 경제적 수단만으로는 한계가 있다고 보고, 적극행정 실현을 위한 제도적 요소로서 조직 구성원의 자유로운 참여와 의사 표현이 보장되는 조직 내 의사결정 구조와 과정이 형성된 상태인 조직 내 민주성에 주목하였다.

또한 조직 내 민주성이 제도적 기반으로 도입되더라도 조직 내 권력관계의 정점에 있는 주요 행위자로서 정무직 상관의 리더십은 제도의 정착을 어렵게 하거나 촉진할 수 있다는 측면에서 행위자적 요인을 조절변수로 주목하였다. 특히 부하의 성장과 발전을 지원하는 리더십인 서번트리더십은 공무원이 정무직 상관과의 작용에서 경험하고 인식하게 되는 상관의 언행과 태도를 바탕으로 의사결정 과정에서 공익을 찾기 위해 적극적 노력을 감행하는 태도를 취하게 할 수 있다는 점에서 리더십 중에서도 서번트리더십에 주목하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 조직 내 민주성 인식은 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 적극행정 장려제도가 본격적으로 도입된

2019년을 전후한 2018년과 2022년에 공통적으로 나타났다. 또한 2018년과 2022년에 공통적으로 서번트리더십은 유의한 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 위계적 회귀분석 및 그래프 분석 결과 서번트리더십이 일정 수준 이상이면 서번트리더십은 조직 내 민주성 인식과 적극행정의 관계를 정(+)의 관계로 변화시키고, 서번트리더십에 대한 인식이 높아질수록 정(+)의 관계가 강화되는 것을 확인할 수 있었다.

위와 같은 연구 결과는 다음과 같은 이론적 의의를 갖는다. 첫째, 본 연구는 공무원의 적극행정을 장려하기 위해 단순한 인센티브 제도가 아닌 공무원의 실질적 독립성을 보장할 제도적 기반 마련이 필요하다는 선행연구를 조직 내 민주성이라는 구체적인 제도적 기반을 제시하며 뒷받침한다. 둘째, 본 연구는 조직 내 민주성이 구성원의 자아실현, 직무만족에서 나아가 조직 성과에도 긍정적 영향을 미친다는 조직 내 민주성의 효과에 관한 선행연구를 뒷받침한다. 셋째, 본 연구는 그동안 적극행정에 영향을 미치는 요인으로 고려되지 않았던 조직 내 민주성 인식의 긍정적 영향을 검증함으로써 적극행정에 영향을 미치는 요인에 관한 탐색적 연구에 기여한다. 넷째, 본 연구는 공무원이 상관과의 상호 작용에서 갖게 되는 상관에 대한 인식이 공무원의 태도 변화에 미치는 영향에 관한 선행연구를 뒷받침한다. 다섯째, 본 연구는 서번트리더십이 적극행정에 미치는 긍정적 영향과 관련하여 선행연구와 차별화된다. 선행연구에서는 서번트리더십이 적극행정에 직접 유의미한 영향을 미치지 않는다고 보았으나(김성엽 외, 2022), 본 연구는 서번트리더십에 대한 인식이 평균 이상으로 높을 때, 서번트리더십이 적극행정에 유의한 정(+)의 영향을 미침을 확인하고, 서번트리더십의 유의한 조절효과를 확인함으로써 서번트리더십과 적극행정의 관계에 관한 연구에 기여한다.

또한 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다. 첫째, 공무원의 적극행정을 장려하기 위해 현재와 같이 공무원을 수동적·반응적 객체로 간주하고 승진과 평가에 연계된 경제적 보상 수단에만 의존할 것이 아니라 공무원이 정치적 중립과 관련한 내면에 갈등 없이 공익을 실천할 수 있도록 근본적 정책 방안의 수립이 필요함을 시사한다. 본 연구에서는 적극행정 장려제도가 본격적으로 도입된 후인 2022년에 2018년과 달리 서번트리더십에 대한 인식이 높을 때, 조직 내 민주성 인식이 적극행정에 긍정적 영향을 미침을 검증하였다. 이러한 결과는 적극행정에 대한 구호가 높아질수록 공무원이 적극행정을 펼칠 수 있는 제도적·행위자적 기반이 필요하다는 점에 대한 인식 또한 높아지고 있음을 말해준다. 둘째, 공무원의 참여와 자유로운 의사표현을 보장하는 민주적 의사결정 과정을 제도적으로 보장함으로써 공무원의 조직 내 민주성 인식

을 높여야 함을 시사한다. 본 연구는 공무원이 업무를 하며 문제에 부딪히고 해결책을 찾기 위해 고민하고 노력했던 시간과 경험이 조직 내에서 존중받음을 느끼고, 자신의 전문가적 판단이 정책 결정에 반영될 수 있음을 인식할 때, 적극행정을 실천할 수 있음을 시사한다. 셋째, 공무원의 적극행정을 이끌어 내는 데 있어 부하 공무원을 존중하고, 부하의 성장과 발전을 지원하며, 조직을 넘어 공공선을 추구하는 서번트리더십이 필요함을 시사한다. 정무직 상관이 부하 공무원의 재량과 독립성을 존중하고, 정책적 의사결정 과정에서 부하 공무원이 자유롭게 의사를 표현할 수 있도록 민주적 소통의 분위기를 조성하는 역할을 할 경우, 공무원은 자신의 능력과 잠재력을 국가와 사회를 위해 활용할 기회를 갖게 되고, 궁극적으로 정부 성과를 향상시키는 결과를 가져올 것이다.

본 연구에는 다음과 같은 한계도 있다. 첫째, 본 연구에서는 한국 정치-행정의 관계와 관료제 조직구조의 맥락을 고려하여 조직 구성원인 공무원이 적극행정을 한다는 의미는 '정무직 상관의 지시가 전문행정인으로서의 판단과 공익관에 비추어 부당한 경우, 전문가적·정치적 책임을 다해 이의를 제기하고 시정하기 위해 노력한다는 의미'를 포함한다고 논의했다. 그러나 본 연구에서 적극행정을 측정하기 위해 사용된 문항에 공무원의 적극행정에 내포된 이러한 의미가 완전하게 포함되어 있다고 단정하기는 어려워 구성개념의 타당도에 한계가 있을 수 있다. 다만, 본 연구에서 적극행정을 측정하기 위해 사용된 문항은 공무원이 정치적 중립 의무를 바탕으로 전문가적·정치적 책임을 다했을 때, 표현되는 결과적 행태라고 볼 수 있어 적극행정 측정에 활용할 수 있을 것으로 판단하였다. 둘째, 본 연구에서 활용한 공직생활실태조사 자료의 응답자는 6급 이하의 공무원이 70.6%(2018), 87.3%(2022)로 해당 공무원은 정무직 상관과의 접점에서 부당한 지시를 받고 정치적 중립을 지키기 위해 내면적 고민을 해야 할 경우가 많지 않을 수 있다는 측면에서 본 연구의 한계가 있을 수 있다. 셋째, 이 연구는 통제변수로 인구통계학적 요인과 공공봉사동기, 직무수행역량, 조직목표의 명확성을 설정하였으나, 적극행정에 영향을 미치는 다른 요인이 있을 수 있어 누락변수 편의(omitted variable bias)의 문제가 있을 수 있다.

이에 따라 다음과 같은 후속연구의 방향을 제시한다. 첫째, 적극행정의 개념에 한국 행정의 정치-행정의 관계와 관료제적 조직 구조 맥락에서 공무원이 공익을 실천할 때 겪을 수 있는 한계적 상황과 극복의 의미가 포함되어 구성개념 타당도를 보완할 수 있는 추가적인 연구가 필요하다. 둘째, 업무 과정에서 정무직 상관의 지시나 결정에

영향을 받는 정도를 고려하여 5급 이상 공무원과 6급 이하 공무원으로 구분하여 조직 내 민주성과 서번트리더십이 적극행정에 미치는 영향을 살펴보는 추가적인 연구가 필요하다. 셋째, 공공부문에서도 직무의 성격, 연령, 재직기간 등에 따라 조직 내 민주성 인식이 적극행정에 미치는 영향 및 서번트리더십의 조절효과에 차이가 있을 수 있으므로 이를 구분하여 살펴보는 추가적 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강명구.(2017). 관료제와 장인정신: '영혼 없는 공무원'을 위한 변론. 『한국행정학보』, 51(4), 3-20.
- 권상집.(2016). 서번트 리더십이 조직 구성원의 지식공유와 창의성에 미치는 영향: 정서적 몰입의 매개효과. 『지식경영연구』, 17(1), 91-111.
- 권혁주.(2020). 민주·공화주의 관점에서 정치·행정의 통제와 견제: 책임성, 정치적 중립을 중심으로. 『행정논총』, 58(3), 31-54.
- 김봉환.(2018). 공공기관장의 나르시시즘이 공공기관 경영성과에 미치는 영향. 『한국인사행정학회보』, 17(1), 85-102.
- 김상묵.(2022). 행정환경 변화와 정부조직 재설계. 『한국행정연구』, 31(1), 1-26.
- 김호균.(2019). 적극행정과 공공가치 (public values) 의 실현: 조직문화와 리더십이론을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 18(4), 257-272.
- 문명재.(2021). 포스트 (위드) 코로나 시대의 난제해결형 정부를 위한 정부혁신에 대한 소고. 『한국행정연구』, 30(3), 1-27.
- 박정훈.(2009). 적극행정 실현의 법적 과제- '적극행정법'으로의 패러다임 전환을 위한 시론. 『공법연구』, 38(1), 329-353.
- 박천오.(2016). 한국 공무원의 책임 확장: 법적, 계층적 책임에서 윤리적, 개인적 책임으로. 『한국행정학보』, 50(1), 1-25.
- 박충훈·이현철·김지연.(2016). 적극행정 평가지표개발 연구. 『정책연구』, 1-96.
- 이의연·송관철.(2019). 조직 내 민주성이 사회적 자본의 형성에 미치는 영향: 서번트 리더십의 조절효과. 『산경연구논집』, 10(7), 59-69.
- 이종수.(2016). '적극행정'의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 『지방행정연구』, 30(4), 3-24.
- 임도빈.(2020). 영혼 '있'는 공무원을 위하여: 공익적 관점에서의 정치적 중립. 『한국행정학보』, 54(2), 33-58.
- 전설희·장재성.(2023). 조직문화가 공무원의 적극행정 인식에 미치는 영향에 관한 연구: 조직공

정성의 매개효과.

- 전영욱·김진모·황영훈.(2017). 리더의 윤리적 행동과 직무자율성, 업무부담이 조직침묵에 미치는 영향. 『HRD 연구 (구 인력개발연구)』, 19(3), 73-98.
- 정정길.(2003). 행정학의 새로운 이해. 증보판. 대명출판사.
- 조석준·임도빈 (2019). 한국행정조직론(제5판). 법문사.
- 최성욱.(2021). 적극행정과 관료적 면피문화. 『융합사회와 공공정책』, 15(2), 182-212.
- 최태현·정용덕.(2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 『한국행정연구』, 29(1), 1-30.
- 최태현·박신애.(2021). 운명적 인간으로서 관료: 실존적 관료윤리를 위한 모색. 『행정논총』, 59(1), 1-28.
- 하연섭.(2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 『행정논총』, 44(2), 217-246.
- 한국경제.(2019). 공무원 개인 아닌 정부 시스템·문화 바뀌어야 '적극행정' 열린다. 2019년 4월 21일자 기사.
- Alexander, Jennifer.(1997). Avoiding the Issue: Racism and Administrative Responsibility in Public Administration. *American Review of Public Administration*, 27(4): 343-361.
- Bandura, A.(1977). Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological review*, 84(2), 191.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S.(1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117.
- Battilana, J. and Casciaro, T.(2012) Change Agents, Networks, and Institutions: A Contingency Theory of Organizational Change. *Academy of Management Journal*, 55, 381-398.
- Buchanan, Allen.(1996). Toward A Theory of the Ethics of Bureaucratic Organizations, *Business Ethics Quarterly*, 6(4): 419-440.
- Butcher, D., & Clarke, M.(2002). Organizational Politics: The Cornerstone for Organizational Democracy.
- Cooper, Terry L.(1987). Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics. *Public Administration Review*, 47(4): 320-328.
- Crozier, M.(1964). The bureaucratic phenomenon. IL: Chicago University Press.
- Dryzek, J. S.(2009). Democratization as deliberative capacity building. *Comparative political studies*, 42(11), 1379-1402.
- Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., ... & Warren, M. E.(2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363(6432), 1144-1146.

- Dobel, J. Parick.(1990). Integrity in the Public Service. *Public Administration Review*, 41(6): 354-366.
- Emery, F., & Thorsrud, E.(1969). *Form and Content in Industrial Democracy* (London, Tavistock Publications).
- Fredrich, Carl J.(1972). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in Francis Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*: 165-175, Boston: Little Brown.
- Gregory, Robert.(2007). Accountability in Modern Government, in B. Guy Peters & John Pierre(eds.), *The Handbook of Public Administration*, 339-350. Los Angeles: Sage Publications.
- Harmon, Michael.(1990). The Responsible Actor as "Tortured Soul": The Case of Horatio Hornblower, in Henry D. Kass & Bayard L. Catron, eds, *Images and Identities in Public Administration*, 151-180. Newbury Park: Sage Publications.
- Hammer, D.(1998). Homer, tyranny, and democracy. *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, 39(4), 331-360.
- Hassan, S., Wright, B. E., & Yukl, G.(2014). Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333-343.
- Kantar, R.(1983). *The change masters*. New York.
- Kets de Vries, M. F., Miller, D., & Noel, A.(1993). Understanding the leader-strategy interface: Application of the strategic relationship interview method. *Human Relations*, 46(1), 5-22.
- Luhmann, N.(1984). The self-description of society: crisis fashion and sociological theory. In *The Global Crisis* (pp. 59-72). Brill.
- Mahoney, J., & Thelen, K.(2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1, 1.
- March, James & Johan P. Olson.(1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marsh, R.(2003). Social capital, guanxi, and the road to democracy in Taiwan. *Comparative Sociology*, 2(4), 575-604.
- Moe, T. M.(1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 739-777
- Morrison Elizabeth Wolfe & Frances J. Milliken.(2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in A Pluralistic World. *Academy of Management Review*,

25(4): 706-725.

- Northouse, P. G.(2021). Leadership: Theory and practice. Sage publications.
- OECD.(2017b). Core Skills for Public Sector Innovation. Paris: OECD Publishing.
- OECD.(2022). Declaration on Public Sector Innovation. OECD/LEGAL/0450
- Olson, M.(2009). The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second Printing with a New Preface and Appendix (Vol. 124). Harvard University Press.
- Petter, John.(2005). Responsible Behavior in Bureaucrats: An Expanded Conceptual Framework, Public Integrity, 7(3): 197-217.
- Pettit, P.(1997). Republicanism: a theory of freedom and government. Oxford University Press.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J.(1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. Public Administration Review, 47(3): 227-238.
- Schimank, U., & Winnes, M.(2000). Beyond Humboldt? The relationship between teaching and research in European university systems. Science and public policy, 27(6), 397-408.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W.(1994). Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism. Sage.
- Svara, J. H.(2001), The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. Public 982 Administration Review, 61: 176-183.

Abstract and Key Words

The Effect of the Perception of Democracy within an Organization on Active Administration: The Moderating Effect of Servant Leadership

Kim, Hui-ri

Anti-Corruption & Civil Rights Commission

This study examined the reality that passive administration is a rational choice for civil servants despite various policies aimed at encouraging active administration by civil servants in the context of the relationship between politics and administration and the bureaucratic organizational structure in Korea. In particular, the more civil servants try to practice active administration, the more they encounter limitations in maintaining political neutrality. In this regard, this study focused on democracy within an organization as an institutional foundation and servant leadership as an actor-based foundation for civil servants in order to fulfill their professional and political responsibilities and practice active administration realizing the public interest. The results of the analysis of the public service life survey in 2018 and 2022 showed that, firstly, civil servants' perception of democracy within an organization had a positive effect on active administration, and secondly, servant leadership had a significant moderating effect. Thirdly, unlike in 2018, when the perception of servant leadership was above average in 2022, the perception of democracy within an organization had a significant positive effect on active administration. This confirms that it is necessary to have democracy within an organization that guarantees civil servants' free participation and expression of opinions in the decision-making structure and process, and to have political superiors exercise servant leadership in order to encourage civil servants to take active administration from the heart.

[Key Words: democracy within an organization, servant leadership, active administration, political neutrality]