

공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로*

이윤경**

국민에 대한 봉사자인 공무원은 공익을 추구하고 공공의 목적을 달성하는 과정에서 행정윤리를 지켜야 한다. 그러나 공공부문에서 무사안일은 관료 집단의 고질적인 문제로 항상 지적되고 있다. 본 연구는 한국 공공부문에서 나타나는 무사안일 행태를 2007년부터 2013년까지 추세 분석을 실시하여, 시기별 차이 및 차원별 영향요인의 변화를 살펴보고 무사안일을 둘러싼 한국 행정환경의 변화를 추적하여 공무원의 무사안일 방지를 위한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 2007년, 2010년, 2013년의 공무원 설문조사 자료를 사용해 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 2007년부터 2013년까지 공통적으로 공직사명감, 조직운영의 효율성, 조직의 환경 변화 대응성 변수가 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 부정적 영향을, 신분보장 변수가 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 공무원 임용 시 공공봉사동기는 2010년과 2013년에만 무사안일에 통계적으로 유의한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. t 검정 결과에 있어서도 모든 연도에서 공공봉사동기를 가지고 공직에 진입한 공무원이 그렇지 않은 공무원에 비해 무사안일의 정도가 낮은 것으로 나타났다. 그동안 여타 행정윤리 및 부패 관련 연구들은 많았지만, 무사안일 자체를 살펴보는 연구는 상대적으로 부족했다. 특히 한국 공공부문의 무사안일에 대해 중단연구를 실시한 경우는 찾아보기 어렵다는 점에서, 공공부문의 무사안일 행태를 추세 분석한 본 연구의 시도는 의의가 있다고 할 수 있다.

주제어: 공무원 무사안일, 공공봉사동기, 행정윤리

* 본 논문은 2014년도 세계행정학술회의(World Conference for Public Administration)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것입니다. 본 논문의 질적 개선을 위해 도움의 말씀을 주신 익명의 심사위원들께 깊은 감사를 드립니다.

** 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직행태, 정부정책 등이다(yoonklee@yonsci.ac.kr).

I. 서론

공공부문에서 관료 집단의 고질적인 문제로 무사안일이 항상 지적되고 있다. 특히 2003년 외환은행 매각 과정에서 핵심적 역할을 한 변양호 재정경제부 금융정책국장이 혈값으로 매각한 혐의로 2006년에 기소되면서 관료 사회 전반에 중대한 정책결정을 꺼리고 미루는 보신주의가 팽배하게 되었다(조선일보, 2013: A3). 이 사건으로 관료 집단의 무사안일 및 복지부동 행태를 일명 ‘변양호 신드롬’이란 용어로 표현하게 되었다. 즉, 업무 수행 및 중요 결정에 있어 향후 시행될 수 있는 감사원 조사나 검찰 수사에 의한 징계를 피하기 위해 아예 책임질 일을 하지 않는 것이다.

대리인이론에 따르면, 국가 구조에서 국민은 궁극적으로 주인 및 위임자로, 공공부문은 대리인이라고 볼 수 있으며, 보다 구체적으로 국민과 관료는 주인-대리인 관계에 있다고 할 수 있다(이상철, 2000). 대리인이론에서는 주인이 대리인에 비해 전문지식이나 정보가 부족하여 대리인이 주인의 이익을 충실하게 대변하지 못하는 대리인 문제가 발생할 수 있다고 지적한다. 즉, 국민과 관료 사이에 정보 비대칭성과 감시의 불완전성으로 인해 무사안일이라는 도덕적 해이(moral hazard)의 문제가 발생할 소지가 크다고 볼 수 있다.

국민들에게 행정서비스를 제공하고 국가를 운영하는 공무원은 그 국가의 수준을 반영하는 척도로도 작용한다. 또한 행정의 성패는 공무원의 질과 수준을 개선해 수요자인 국민의 만족도를 높이는데 달려있다고 할 수 있다(국민일보, 2014a). 만약 공공부문에서 무사안일과 같은 비윤리적 일탈행위가 만연하게 되면, 정부 행위에 대한 국민의 신뢰가 점차 하락하여 중국에는 정부 자체에 대한 불신에 이르게 된다. 이와 관련해 OECD에서는 행정윤리를 확보하려는 노력을 우선적으로 기울여야 공공부문에서 나타나는 신뢰 적자(confidence deficit)의 문제를 해결할 수 있다고 강조하기도 했다(OECD, 2003: 28-30; 이종수 외, 2012: 재인용). 따라서 공공부문의 무사안일 문제를 근본적으로 바로잡아 공직기강을 확보하는 것이 국가운영에 있어 무엇보다도 시급한 과제라 할 수 있다.

무사안일이 조직과 사회 전반에 미치는 부정적 영향력에 대해 공공 및 민간 부

문 모두 깊이 인식하고 있지만, 한국 공공부문에서 무사안일은 계속하여 관료 조직의 큰 폐단으로 지적되고 있다(연합뉴스, 2013a; 국민일보, 2014a; 메디소비자뉴스, 2014; 서울경제, 2014a; 서울신문, 2014: 31). 그럼에도 불구하고, 기존 연구들에서는 무사안일 자체를 다루기보다는 주로 행정윤리나 부패에 초점을 맞춰 왔다는 지적이 제기되고 있다(김호정, 1996; 문인수·이종열, 1996; 이유진·정재삼, 2011; 이윤경, 2014a).

한편, 원칙적으로 공무원에게는 공익을 추구하고 공공의 목적을 달성해야 한다는 사명이 부여되기 때문에 높은 수준의 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출하는 것이 바람직하다. 그러나 최근 들어 민간부문의 낮은 직업안정성으로 인해 많은 사람들이 신분보장으로 정년이 보장되고, 성과달성과 별 관계없이 연공서열에 따라 급여를 받으며, 퇴직 후에는 공무원연금을 수령할 수 있다는 공무원의 직업적 장점에 따라 공직에 진출하는 경향이 있다. 이와 같이 공직 진출의 사유가 변화함에 따라 공공부문의 무사안일 현상이 심화되었다는 지적도 제기되고 있다(국민일보, 2014a). 따라서 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 집단과 그렇지 않은 집단 간 무사안일 정도 차이를 파악하고, 그동안 공공부문의 무사안일 양상이 어떻게 변화해왔는지에 대해 종단적으로 살펴보는 시도가 필요하다.

이에 본 연구는 첫째, 무사안일을 다룬 기존 선행연구에 입각해 무사안일의 영향요인을 도출하고, 둘째, 개인 차원과 조직 차원에서 어떤 요인이 무사안일에 영향을 미치는지 살펴보고, 셋째, 공공봉사동기를 가진 집단과 그렇지 않은 집단 간 무사안일 정도의 차이를 비교하며, 넷째, 2007년부터 2013년까지 시기별로 무사안일의 영향요인 및 무사안일에 대한 영향력이 어떻게 변화하였는지 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 정부 공무원들을 대상으로 실시한 2007년, 2010년, 그리고 2013년의 설문조사 결과를 사용하여 각 변수들의 영향력을 실증적으로 분석하고, 향후 무사안일 방지를 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 가설 설정

1. 무사안일의 개념

Nigro & Nigro(1980: 453-455)는 초기 국가 때와 달리 행정업무의 처리가 점차 복잡해짐에 따라 공무원에게 높은 수준의 전문성이 요구되고 재량권의 범위가 확대되면서, 공무원이 무사안일, 복지부동, 무능, 실책 은폐 등의 비윤리적 일탈 행위를 보이는 문제가 나타나게 되었다고 보았다. 다양한 형태의 비윤리적 일탈 행위 중에서도 본 연구는 무사안일에 초점을 두어 살펴보고자 한다.

일반적으로 무사안일(peace-at-any-price-principle)¹⁾은 복지부동, 절차주의, 형식주의(red-tape), 책임회피(buck-passing), 책임전가, 무책임, 무소신, 무기력 등의 개념을 복합적으로 포함한다(이유진·정재삼, 2011: 재인용). Argyris & Schon(1978)은 무사안일을 방어적 루틴(defensive routine)이라는 용어로 설명하였는데, 이는 조직 구성원이 인지된 위협을 줄이거나 회피하기 위해 자기방어적이고 보호적인 행동을 일상적으로 취하는 것을 의미한다. 김태유·신문주(2009: 72-73)는 무사안일을 관료들이 향후 발생할 수 있는 처벌을 피하기 위해 감사나 법적 책임을 따질 때 근거가 되는 각종 규정과 절차만을 지키려는 태도로 보았으며, 이를 목표 달성보다 수단인 규칙과 절차를 중시하는 목표와 수단의 대치(goal displacement) 현상으로 정의하였다. 이종수(2009: 206)는 무사안일을 창의적·능동적인 업무 수행을 피하고, 피동적·수동적으로 현상을 유지하려는 행동 성향으로, 문인수·이종열(1996)은 “공무원들이 자신에게 주어진 재량권 내지 의무를 이행하지 않고 업무에 대하여 적극적인 조치를 취하기를 꺼리는 것”으로, 이창신(2004)은 상관의 명령과 지시에 안일하게 의존하고 현상유지에 급급하여 자신

1) 공공부문의 무사안일은 그 유사점과 차이점에 따라 여러 유형으로 분류될 수 있는데, 김신복(1994)은 선례답습형 무사안일, 적당주의형 무사안일, 범규범자형 무사안일, 책임전가형 무사안일, 행정방치형 무사안일, 업무기피형 무사안일의 6가지 유형으로, 김윤권(2010)은 보신적 무사안일, 형식적 무사안일, 권위적 무사안일, 자의적(self-interest) 무사안일의 4가지 유형으로 분류하였다.

에게 불리한 업무는 회피하는 행동과 태도로 보였다. 이상의 무사안일에 대한 다양한 정의들을 종합해보면, 무사안일은 공무원들이 책임추궁이나 비판을 두려워해 업무를 적극적으로 수행하지 않고 타성에 젖어 책임회피, 형식주의, 무소신 등의 부정적인 행태를 보이는 것이라 할 수 있다.

이와 같은 무사안일은 공공부문과 민간부문을 불문하고 모든 조직에서 나타날 수 있는 문제이지만, 공무원의 경우 대규모 공공사업을 추진 및 관리하고 국민들에게 광범위하게 서비스를 제공하며 그 과정에서 막대한 권력을 가지고 자금을 운용하기 때문에, 공공부문에서 발생하는 무사안일의 파급효과는 여타 민간조직의 경우에 비해 매우 크고 부정적이라 할 수 있다(이창신, 2006: 27).

2. 무사안일의 영향요인

그동안 기존 선행연구에서 밝혀진 무사안일의 영향요인들을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 해외 연구들에서는 무사안일을 유발하는 주요 원인으로 낮은 동기부여, 미흡한 성과 기반 보상, 모험기피, 전문성·기술·지식의 부족, 빈번한 사업계획 전환, 모호한 목표, 강한 법적규제(Buchanan, 1974; Rainey et al., 1976; Perry & Porter, 1982; Rainey, 1983; Baldwin, 1987; Veiga, 1991) 등을 들고 있다.

한편, 무사안일의 영향요인을 살펴본 국내 연구 결과를 상세히 살펴보면 다음과 같다. 김호정(1996)의 연구에서는 공공부문과 민간부문의 무사안일 행태를 비교분석한 결과 공공부문에서 무사안일 행태가 더 심한 것으로 나타났으며 그 차이의 원인을 신분보장, 모험기피, 낮은 동기부여, 능력·전문성 부족, 엄격한 내부규제, 성과 보상의 미흡, 모호한 성과평가기준 등으로 제시하였다. 한편, 문인수·이종열(1996)은 무사안일의 원인으로 적극적 업무 추진에 따른 선의의 실수에 적용되는 불이익(적극적 업무수행의 보호 미흡), 변화 저항적 관료조직 문화, 적극적 업무수행에 대한 승진 및 경제적 보상의 미흡 등을 지적하였으며, 정정길(2008)은 실수에 대한 문책, 지나친 감독과 감사, 까다로운 지출절차, 미흡한 보상 등을 들고 있다. 특히 권위주의 정권에서 민주화된 체제로 전환되면서 승진 보직

등의 공정성이 강조됨에 따라 가장 객관적인 기준이라 할 수 있는 연공서열이 인사 상의 기준이 되고 성과에 대한 보상이 약화되면서 무사안일이 심화되었다는 설명도 제기되고 있다(정정길, 2008: 140-141). 송운석(1996)은 공공부문의 독립성과 비경쟁성이라는 특징으로 인해 조직몰입이 낮게 이루어져 무사안일이 나타난다고 설명하였으며, 정동근(1988)은 실증연구를 통해 한국 고유의 가족주의와 같은 행정문화가 조직구성원의 무사안일적, 형식주의적, 권위주의적 행태에 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 김태유·신문주(2009)는 형식주의와 절차주의 등의 무사안일 만연의 원인이 공공조직의 구조적 경직성, 과도한 법 규정, 혁신과 발전에 대한 저항, 고객의 요청과 환경 변화에 대한 대응성 부족이라고 보았다.

이상의 연구들이 대부분 무사안일의 주요 원인으로 제도적·환경적 요인 및 직무특성에 초점을 맞춘 것과 달리, 이창신(2004)은 개인의 지각에 따른 개인 차에서 무사안일 행태의 원인을 찾고자 하였다. 이에 Croker & Luhtanen(1990)에 의해 개발된 개념인 집단자아존중감을 활용해 무사안일 행태와의 관계를 실증 분석한 결과, 공무원들이 높은 집단자아존중감을 가질수록 국민의 공복으로서 소명의식과 책임감을 보임으로써 무사안일 행태가 적게 나타난다는 결론을 도출하였다(이창신, 2004).

Beu et al.(2003: 90)은 개인의 윤리적 행동을 연구함에 있어 “대부분의 상황에서 윤리적으로 행동하는 사람이 있으며, 대부분의 사람들이 윤리적으로 행동하도록 하는 특정 상황이 존재”한다는 것을 전제해야 한다고 주장했다. 이는 개인적 요인과 환경적 요인 각각에 따라 조직 구성원 개인의 윤리적 행동이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 김호정(2005)은 개인의 윤리적 행동의 원인을 살펴보기 위해서는 개인적 요인과 상황적(조직적) 요인으로 구분할 필요가 있다고 하였다. 즉, 개인이 직무와 관련한 윤리적 행동을 하는 과정에서 개인 차원에서 가치관이나 태도 등에 따라 차이가 나타날 수 있지만, 그 외에 조직이 가지고 있는 다양한 상황적 변수의 영향도 받을 수 있다는 것이다. 따라서 조직 구성원의 비윤리적 행동인 무사안일 행태의 원인을 살펴보기 위해서는 개인적 요인 및 조직적 요인으로 구분하여 체계적으로 접근할 필요가 있다.

그러나 앞서 살펴본 선행연구들은 체계적으로 무사안일의 영향요인을 구분하

여 규명하기보다는 어느 한 관점에서 분석해온 측면이 강하다. 앞서 살펴본 선행 연구에서 밝혀진 무사안일의 영향요인을 구분해보면, 제도적·환경적·조직적 요인으로 빈번한 사업계획 전환, 모호한 목표, 강한 법적규제, 엄격한 내부 규제, 성과 기반 보상의 미흡, 모호한 성과평가기준, 선의의 실수에 대한 보호 미흡, 모험 기피, 변화 저항적 관료조직 문화, 가족주의 행정문화, 연공서열, 공공부문의 독립성과 비경쟁성 특징, 공공조직의 구조적 경직성, 환경 변화에 대한 대응성 부족 등이 주요 영향요인으로 밝혀졌다(Rainey et al., 1976; Perry & Porter, 1982; Baldwin, 1987; Veiga, 1991; 정동근, 1988; 김호정, 1996; 문인수·이종열, 1996; 송운석, 1996; 정정길, 2008; 김태유·신문주, 2009). 한편, 무사안일에 영향을 미치는 개인적 요인으로는 낮은 동기부여 및 근무의욕, 직무몰입, 전문성·기술·지식의 부족, 신분보장, 집단자아존중감, 공직소명감, 책임성 등이 밝혀졌다(Buchanan, 1974; Rainey, 1983; 김호정, 1996; 이창신, 2004; 이창신, 2006).

Beu et al.(2003)과 김호정(2005)의 지적처럼, 무사안일을 유발하는 원인은 조직의 여러 차원에서 나타날 수 있다. 이에 본 연구에서는 기존 선행연구에서 밝혀진 무사안일의 영향요인들을 개인적 요인과 조직적 요인으로 분류하여 살펴보고자 한다. 구체적으로 개인적 요인으로 공직사명감, 직무몰입, 신분보장이, 그리고 조직적 요인으로 조직운영의 효율성, 조직의 환경 변화 대응성, 조직의 혁신성이 무사안일 수준에 미치는 영향력을 살펴보고자 한다. 이들 요인이 무사안일과 어떤 관계가 있는지 이론적 논의를 통해 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다.

3. 개인적·조직적 요인이 무사안일에 미치는 영향

1) 개인적 요인의 영향

(1) 공직사명감

일반적으로 자신의 사적이익을 추구하는 민간부문 종사자와 달리 공무원은 공익을 위해 봉사하려는 열망 등에 의해 동기가 부여되며, 외적 보상보다는 내적 보상을 보다 우선시하는 직업윤리를 가지는 것으로 알려져 왔다(Perry & Wise,

1990; Gabris & Simo, 1995; Houston, 2000). 이와 관련하여 Brewer et al.(2000)은 공공 업무를 수행하는 데에 강한 규범과 감정을 가지도록 하는 공공서비스 윤리가 특정 개인들을 공직에 종사하도록 이끌며 공익에 봉사하는 근무행태를 배양한다고 하였다. 공무원들은 민간부문 종사자들에 비해 국민과 국가를 위해 봉사하려는 자세와 의지가 상대적으로 높는데(Rainey, 1982; Crewson, 1997), 이를 공직사명감이라는 용어로 설명할 수 있다.

공직사명감을 가진 공무원은 책임감을 가지고 직무에 규범적으로 몰입한다(Meyer & Allen, 1991; 이지우·김종우, 2002). 이와 관련하여, 강현욱(2004)은 공무원에게 있어 공직사명감이 매우 중요한 요소이며, 공무원들이 공복의 자세를 가지고 자율과 책임을 가져야 공공조직이 효율적·효과적으로 운영될 수 있다고 강조했다. 만약 공무원으로서의 사명감과 공복의식이 부족하면 무사안일, 복지부동, 적당주의 등의 행태를 보일 수 있다(이유진·정재삼, 2011).

따라서 본 연구는 공무원 개인의 공직사명감이 무사안일의 발생에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 1. 공무원 개인의 공직사명감이 높을수록 무사안일의 수준은 낮아질 것이다.

(2) 직무몰입

일반적으로 직무몰입은 개인이 자신의 직무에 동화하여 적극적으로 참여하고, 직무성과 및 조직목표의 달성이 자신의 가치 개념에 있어 매우 중요하다고 인식하는 정도로 정의된다(김성국, 2001: 143; 임성현, 2003: 39-40). 따라서 직무몰입이 높은 조직구성원은 목표달성을 위한 노력에 대해 유인이 높아 자발적이고 적극적인 행동을 취하며 맡은 바 직무에 최선을 다하게 된다(김호정, 1996).

이와 관련하여, Buchanan(1974: 339)과 Khojasteh(1993: 392) 등의 연구에서는 민간부문보다 공공부문의 조직구성원들의 직무몰입이 낮아 동기부여가 낮게 이루어지고 있다고 밝혔다. 이는 공무원이 민간부문 종사자보다 성과에 따른 보상 및 보수가 적은 등 동기를 부여할 수 있는 유인이 상대적으로 부족하기 때문이다(김호정, 1996; 문인수·이종열, 1996; 정정길, 2008). 또한 송운석(1998)은 공공부

문의 특징인 독립성과 비경쟁성으로 인해 공무원들의 직무몰입이 낮아 무사안일이 나타난다고 주장했다.

이에 본 연구는 공무원 개인의 직무몰입이 무사안일의 발생에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대하며, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2. 공무원 개인의 직무몰입이 높을수록 무사안일의 수준은 낮아질 것이다.

(3) 신분보장

한국 공무원은 “형의 선고, 징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 따르지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다.”는 「국가공무원법」 제68조에 의거해 신분보장을 받는다. 이는 공무원의 신분을 보장함으로써, 정권의 변화와 상관없이 행정업무의 일관성을 유지하고 정실주의적 요소를 배제하여 개인의 권익을 보호하기 위한 목적에 따른 것이다(강성철 외, 2008: 573; 김재기 외, 2013: 461).

공공부문의 대표적 속성 중 하나인 신분보장제도는 공무원에게 심리적 안정감을 주기도 하지만, 여러 부작용을 양산하고 있다. 특히, 공무원이라는 직업을 표현하는데 있어 ‘철밥통’이라는 용어가 사용될 정도로 신분보장제도의 폐해는 크다(강현욱, 2004). 민간부문 종사자에 비해 신분보장이 강하게 적용되는 공무원은 심리적 안정감을 가지는 동시에 사회변동이나 환경 변화에 대한 적응 노력을 덜 기울이며, 개인의 전문성을 강화하려는 노력을 기울일 유인을 가지지 못한다(Mosher, 1968: 150-155; Khojasteh, 1993). 또한 현 법령 상 직무태만 등의 무사안일 행태를 보인 공무원을 판단할 객관적 기준이 없어 처벌하기 어렵다는 점도 신분보장의 그늘로 작용하고 있다(Baldwin, 1987: 183; 김태유·신문주, 2009; 김호정, 2012). 이와 관련하여 김호정(1996)은 민간기업 종사자는 법적으로 철저히 신분보장을 받지 못하기 때문에 직원의 신분과 권익을 결정할 수 있는 최고관리자의 의사에 따라 규정준수보다는 조직생산성과 이윤증대를 우선시하는 반면, 공무원은 법적으로 신분이 철저히 보장되기 때문에 업무수행 과정에서 정해진 규정만 준수하며 무사안일하게 행동하는 경향이 있다고 강조했다.

이상의 논의를 통해, 개인이 인지하는 신분보장 정도가 강할수록 무사안일의 수준이 높아질 것으로 예측할 수 있다. 이를 반영하여 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 3. 개인이 인지하는 신분보장 정도가 강할수록 무사안일의 수준은 높아질 것이다.

2) 조직적 요인의 영향

(1) 조직운영의 효율성

관료제는 조직을 합리적이고 능률적으로 관리하고 운영하기 위해 공공부문과 민간부문 모두에서 공통적으로 사용되고 있는 조직형태이다. 특히 공공조직은 정책을 수행하고 공공서비스를 국민에게 효율적으로 전달하기 위해 대규모 관료제로 구성되어 운영되고 있다. 김호정(1996)은 공공조직과 민간조직 모두 관료제로 운영된다는 점에서 무사안일이라는 부정적 행태가 두 조직 모두에서 나타날 수 있다고 보았다. 그러나 공공조직과 민간조직의 상이한 조직운영 상의 특성으로 인해 무사안일의 수준에는 차이가 있다고 주장했다. 간략하게 공공조직과 민간조직의 운영 상 차이를 조직 목표 및 성과평가 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직 목표 측면에서 민간조직은 비교적 명확하게 이윤의 극대화라는 단일 목표를 가지는 반면, 공공조직은 국민들의 다양한 요구에 대응하기 위해 선거를 통해 당선된 정치인에 의해 복합적으로 여러 목표가 설정되어 조직의 목표가 불명확하고 애매모호하다. 때문에 공무원은 복합적이며 때로는 상충되는 여러 목표로 인해 목표를 해석하는데 있어서도 혼돈의 여지가 크고, 어떤 순서로 목표를 달성해나가야 할지 우선순위를 설정하는데 있어서도 어려움이 있다(정우일의, 2011: 275-277; 김호정, 2012). 결국 공무원은 불분명한 조직 목표를 자의적으로 해석하여 자기 책임 하의 업무를 회피하여 남에게 떠넘기거나 잘못된 결과에 대한 책임을 남에게 전가하는 등의 무사안일 행태를 보이기 쉽다.

둘째, 불명확한 목표로 인해 공공조직은 민간조직에 비해 목표 달성의 성과와 결과를 평가하는 것이 어렵다. 민간부문은 이윤이 얼마나 창출되었는지만 계량적으로 평가하면 조직 목표의 달성 정도를 산출해낼 수 있지만, 공공조직의 경우

다양한 목표가 상존하고 공공부문의 특성 상 성과 및 결과를 명확하게 산출해내기가 어렵다. 이러한 사유로 공공조직에서는 성과에 기반한 보상보다는 비교적 명확한 기준인 연공서열 등을 통해 인사관리를 한다. 따라서 공무원에게 성과 향상을 위한 노력을 기울이도록 유인하는 것이 어려워 공무원들은 현실에 안주하고 현상을 유지하려는 안일한 행태를 보이게 된다(Rainey et al., 1976; Ballante & Link, 1981). 이와 관련하여, Rainey et al.(1995)은 공공조직과 민간조직의 최고관리자들을 대상으로 실증분석을 시도해, 성과에 대한 보상이 잘 이루어지지 않는 비효율적인 조직일수록 형식주의(red-tape) 행태가 강하게 나타난다는 결론을 도출하였다.

이상과 같이 민간부문과 대비되는 공공부문 고유의 특성으로 인해 공공부문이 비효율적으로 운영된 결과로 공무원들이 무사안일하다는 지적이 제기되면서, 공공부문은 민간부문의 관리기법을 적극 도입 및 적용하여 조직의 생산성과 효과성, 그리고 능률성을 높이고자 시도해왔다(Solomon, 1986: 247). 이와 관련하여, Castka et al.(2001: 123)은 조직이 비용 감소, 구성원들의 능력 활용 극대화, 조직 활동의 효과적 수행 등의 측면에서 효율적 운영을 위한 노력을 기울일 때, 조직구성원이 무사안일한 행태를 보일 가능성이 낮아진다고 밝혔다.

이에 본 연구는 조직이 효율적으로 운영될 때 공무원이 무사안일 행태를 보일 가능성이 낮아질 것으로 기대하고, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 4. 조직이 효율적으로 운영될수록 무사안일의 수준은 낮아질 것이다.

(2) 조직의 환경 변화 대응성

오늘날 조직을 둘러싼 대내외적 환경이 급변함에 따라 많은 조직들은 이에 적절히 대응하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 새롭게 변화하는 환경에 적응하지 못하는 조직은 지속적으로 발전하지 못하고 생존에 실패하게 된다. 이와 관련하여, 조직이론의 인구생태학자들은 환경에 적합하게 적응한 조직은 생존하지만 그렇지 못할 경우 조직군에서 도태된다고 주장하며 환경 변화에 대한 조직적 대응의 필요성을 강조했다(정우일 외, 2011: 215-217). 즉, 조직은 외부 환경의 변

화에 유연하게 대응하고, 환경이 조직에 요구하는 새로운 수요에 부응하기 위해 부단히 노력해야 한다(Hrebiniak & Joyce, 1985; Castka et al., 2001; 정덕영, 2002).

일반적으로 공공부문과 민간부문 간에는 환경 변화에 대응하는 자세에 근본적인 차이가 있다. 이윤 극대화라는 뚜렷한 조직 목표를 가지는 민간조직은 외부 환경에 개방적이며 민감하게 대응하는 경향이 있다(정우일 외, 2001). 따라서 외부 환경에 대한 대응성이 높은 민간조직의 구성원들은 사안에 대한 근본적 대책을 모색하고 변화에 적극 대응하는 자세를 취하는 경향이 있다. 반면, 공공조직과 같은 대규모의 강력한 조직은 환경에 저항하고 환경을 통제할 수 있기 때문에 실제적으로 외부환경의 변화에 의해 위협받지 않고 쉽게 도태되지 않는다(Hrebiniak & Joyce, 1985). 이에 공공조직은 민간조직에 비해 상대적으로 외부 환경에 대응해야 한다는 유인이 떨어지며, 그 구성원인 공무원의 경우에도 기존의 업무 처리 행태를 고수하는 무사안일적 행태를 보이기 쉽다.

이상의 논의를 통해, 본 연구는 환경 변화에 대한 조직적 대응이 강하게 이루어질 때 구성원의 무사안일적 행태가 덜 나타날 것으로 기대하며, 다음의 가설을 설정한다.

가설 5. 환경 변화에 대한 조직의 대응성이 높을수록 무사안일의 수준은 낮아질 것이다.

(3) 조직의 혁신성

현대 사회에서 혁신성과 창의성은 조직이 갖춰야 할 중요한 자질 중 하나이다. 급변하는 행정환경 속에서 조직이 생존하고 발전하기 위해서는 변화에 대한 적극적 수용 및 대응이 그 무엇보다도 중요하다. 조직에 이미 구축되어 있는 시스템은 새로운 위협이 닥치기 전까지는 효율적이고 성공적인 메커니즘으로 인식되어 조직은 이를 바꿀 유인이 없다(김태유·신문주, 2009: 76-77). 그러나 환경과 상황이 바뀌어 위기가 닥치면 과거의 성공시스템은 오히려 조직을 운영하는데 있어 걸림돌로 작용할 수 있다(김태유·신문주, 2009: 76-77). 따라서 조직은 혁신을 통해 조직의 자율성과 관료적 경직성을 개선하고 조직경쟁력을 강화할 필

요가 있다.

혁신(innovation)에 대해, Knight(1967)는 “새로운 변화에 대응한 조직의 채택”으로, Myers & Marquis(1969)는 “현재 존재하는 둘 이상의 개념이나 실체를 결합하여 새로운 것을 만들어내는 창의적 과정”으로, Havelock(1969)은 “조직의 광범위한 변화 과정”으로 정의하였다(이흥배, 2002: 재인용). 조직혁신은 조직의 핵심기술에서의 혁신인 기술혁신과, 권한 조정 및 통제에서의 조직 구조적 혁신인 관리혁신, 그리고 조직의 인적요소에서의 혁신인 행태혁신으로 구분할 수 있다(Daft, 1986). 일반적으로 공공부문에서 이루어지는 조직혁신은 관리혁신과 행태혁신에 해당된다. 조직혁신의 주요 효과로는 첫째, 조직목표 수행에 있어 효율성의 증대, 둘째, 새로운 프로그램의 조직채택자로서 조직과 구성원에게 부여되는 인정과 승인, 셋째, 조직구성원의 창의성 증대, 직무만족 등의 조직 내부적 성과들이 제시되고 있다(Myers & Marquis, 1969; 이재범·조남관, 2001: 재인용).

한편, 창의성은 과거에 없었던 새로운 상태를 만들어내는 힘 또는 능력으로서 공공과 민간을 불문하고 모든 조직에서 중요한 요소이다. 특히, 창의성은 공공부문에서 창조적인 정책목표의 수립, 새로운 정책 수단 및 집행방법의 탐색 과정에서 요구된다(정정길, 2008: 22). 그러나 일반적으로 공공부문은 주어진 법과 제도, 그리고 선례를 기계적으로 답습하는 문화가 팽배해있으며, 새로운 시도를 하는 공무원이 감사의 대상이 되며, 공무원의 창의적 역량을 향상시키도록 하는 교육훈련제도와 인센티브가 부족하다는 지적을 받고 있다(김태유·신문주(2009: 52-54). 즉, 조직에서 구성원이 제시하는 혁신적 아이디어가 실행 및 관리 단계에서 좌절되는 것이 반복되고 고착화되면 조직구성원의 복지부동과 무사안일은 필연적으로 나타날 수밖에 없다는 것이다(오석홍, 1998: 548).

따라서 본 연구는 조직의 혁신성 수준이 무사안일의 발생에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 6. 조직이 혁신적일수록 무사안일의 수준은 낮아질 것이다.

3) 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할

일반적으로 직업을 선택하는데 있어 공직에 진출하는 사람들은 공공 가치에 기여하고자 하는 공공봉사동기(Public Service Motivation: PSM)를 가진다(고길곤·박치성, 2010; 신황용·이희선, 2012). 공공봉사동기란 국민과 사회, 그리고 국가를 위해 봉사하려는 이타적 동기를 가지고 공익 증진 및 공공의 목표 달성을 위해 헌신적으로 기여하고자 하는 공무원들의 고유한 동기로 정의할 수 있다(Perry & Wise, 1990; Rainey & Steinbauer, 1999; Brewer & Selden, 2000; Perry & Hondeghem, 2008). 공직의 보람 때문에 공무원이 된 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 조직 내에서 긍정적인 행태를 보이며(김상목, 2005), 구체적으로 공무원의 공공봉사동기는 직무만족과 조직성과의 향상에 긍정적인 영향을 미친다(신황용·이희선, 2012).

그러나 최근 경제불황과 취업난 등의 경제적 사유로 인해 공직에 진출하는 대부분의 공무원들이 공공봉사동기보다는 정년보장 등의 직업안정성을 우선시하고 있다는 점이 사회적 문제로까지 지적되고 있다(국민일보, 2014b; 서울경제, 2014b). 실제로 한국직업능력개발원이 2013년에 경제활동인구조사를 근거로 산출한 취업준비생 96만 명 중 공무원 시험 준비생이 31만 6천명으로 나타났다(서울경제, 2014b). 한편, 경제불황에 따른 증시 장기침체로 2013년 말 기준 증권사 종사자들의 1인당 평균 급여액이 감소하였으며, 특히 평균 근속년수는 9.4년에 그치는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2014).

원칙적으로 공무원은 공익을 위해 공무를 수행해야 하지만, 직업인으로서 개인에게 승진이나 경제적 보상도 중요하다(김태유·신문주, 2009: 69). 그러나 단순히 취업의 모험을 기피하고 안정적인 직업으로서 공직을 선호하여 들어오게 된 공무원들은 무사안일한 행태를 보이기 쉽다(Ballante & Link, 1981: 411). 즉, 공직 진출 사유가 순수한 공공봉사동기에서 경제적 사유로 변화하게 되면서 공무 수행에 있어 책임감이 상대적으로 떨어져 내재적 동기부여를 유발하지 못함에 따라 공무원의 무사안일 행태가 심화될 수 있다는 것이다(한승주, 2013).

이에 본 연구는 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원과 그렇지 않은

공무원들 간에 무사안일의 정도에 차이가 있을 것으로 기대하고, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 7. 공무원 임용 시 공공봉사동기를 가진 공무원들이 그렇지 않은 공무원들보다 무사안일 행태를 적게 보일 것이다.

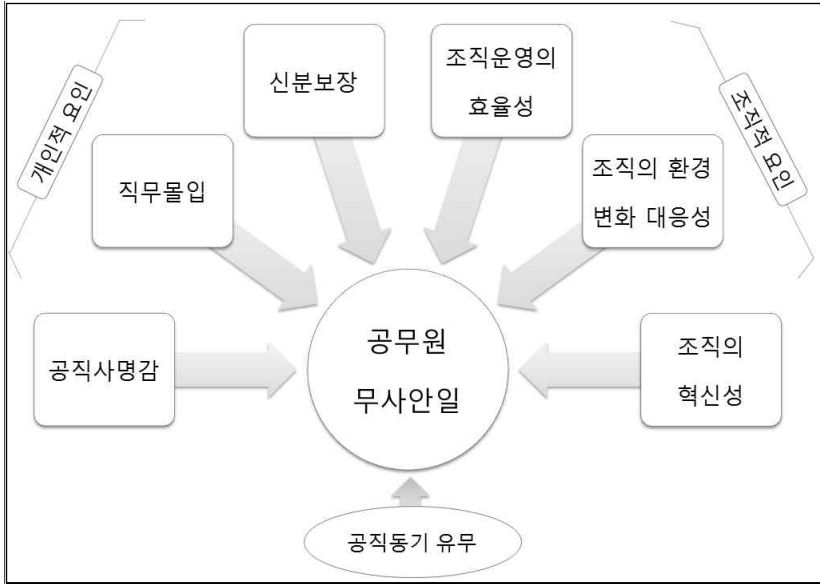
4) 무사안일에 영향을 미치는 기타 요인

지금까지 살펴본 무사안일의 주요 영향요인들 외에 기타 요인으로 공무원의 인구통계학적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 인간의 행태는 행동주체의 인구통계학적 배경에 의해 제약될 수 있기 때문이다(Monegain, 1992). 공무원의 인구통계학적 배경으로는 성별, 연령, 공직 근무년수, 그리고 현 보직에서의 근무기간 등이 있는데, 공무원의 무사안일을 살펴본 김호정(1996)의 연구에서는 인구통계학적 배경으로 연령과 성별, 학력, 재직기간, 직급을, 이창신(2004)의 연구에서는 연령과 근속년수를 살펴보았다. 이에 본 연구는 공무원의 인구통계학적 배경을 통제변수로 설정하여 무사안일에 미치는 영향력을 통제하도록 한다.

Ⅲ. 연구 모형

이상의 이론적 논의와 가설 설정을 바탕으로 본 연구에서는 연구 모형을 설정하고, 공직사명감, 직무몰입, 신분보장의 개인적 요인과 조직운영의 효율성, 조직의 환경 변화 대응성, 조직의 혁신성의 조직적 요인이 각각 공무원 무사안일에 미치는 영향력을 통계적으로 검증한다. 통제변수로 공무원의 인구통계학적 배경인 성별, 연령, 근무년수, 그리고 현 보직 근무기간을 포함하여 살펴본다. 본 연구의 연구 모형을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구 모형



IV. 자료 구성 및 변수 측정

1. 분석 자료의 특성

본 연구에서는 한국행정연구원에서 2007년과 2010년, 그리고 2013년에 수행된 ‘행정에 관한 공무원 인식조사’ 자료를 사용하여 연구를 수행하였다. ‘행정에 관한 공무원 인식조사’는 전국 중앙공무원 및 지방공무원 총 정원을 모집단으로 설정하고, 비례층화 무작위 추출법으로 중앙행정기관의 국가공무원들과 광역자치단체 지방공무원들을 추출하여 표본을 구성하여 설문조사를 수행하였다(한국행정연구원, 2007: 10-11; 2010: 22-24; 2013: 14-15). 구체적으로 2007년에는 49개 중앙행정기관의 국가공무원 1,568명과 16개 광역자치단체 지방공무원 480명으로 총 2,048명을, 2010년에는 38개 중앙행정기관의 국가공무원 1,380명과 16개

광역자치단체 지방공무원 624명으로 총 2,004명을, 2013년에는 49개 중앙행정기관의 국가공무원 1,027명과 16개 광역자치단체 지방공무원 570명으로 총 1,597명을 추출하여 표본을 구성하였다(한국행정연구원, 2007: 10-11; 2010: 22-24; 2013: 14-15). 각 해당연도의 설문지 배분 및 회수 현황을 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 설문지 배분 및 회수 현황

	배부량(부)			회수량(부)			회수율(%)		
	2007년	2010년	2013년	2007년	2010년	2013년	2007년	2010년	2013년
중앙행정기관	1,568	1,380	1,027	1,312	1,204	600	83	87.2	58.4
광역자치단체	480	624	570	427	570	400	88	91.3	70.2
합계	2,048	2,004	1,597	1,739	1,774	1,000	84	88.5	62.6

출처: 한국행정연구원(2007: 12; 2010: 24; 2013: 16) 재구성.

각 해당연도별로 설문조사를 실시한 기간은 2007년에는 7월 23일부터 8월 6일까지, 2010년에는 6월 21일부터 8월 13일까지, 그리고 2013년에는 4월 1일부터 5월 24일까지이다. 각 연도별 설문응답자의 특성을 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문응답자 특성

구분	응답자 수(명)			비율(%)			
	2007년	2010년	2013년	2007년	2010년	2013년	
연도							
전체	1,739	1,774	1,000	100	100	100	
성별	남성	1,240	1,278	634	71.3	72.0	63.4
	여성	489	494	366	28.1	27.8	36.6
	무응답	10	2	0	0.6	0.1	0
연령	20대	117	143	70	6.7	8.1	7.0
	30대	740	685	371	42.6	38.6	37.1
	40대	627	629	356	36.1	35.5	35.6
	50대	218	295	202	12.5	16.6	20.2
	60대 이상	1	21	1	0.05	1.2	0.1
	무응답	36	1	0	2.1	0.1	0
	근무년수						
5년 이하	343	381	168	19.7	21.5	16.8	

	6-10년	277	342	251	15.9	19.3	25.1
	11-20년	697	580	265	40.1	32.7	26.5
	21-30년	338	348	235	19.4	19.6	23.5
	31-40년	72	118	81	4.1	6.7	8.1
	무응답	12	5	0	0.7	0.3	0
현 보직 근무기간	1년 미만	587	551	314	33.8	31.1	31.4
	1-2년 미만	581	577	335	33.4	32.5	33.5
	2-3년 미만	269	263	149	15.5	14.8	14.9
	3-5년 미만	152	200	89	8.7	11.3	8.9
	5-10년 미만	94	115	83	5.4	6.5	8.3
	10년 이상	43	63	30	2.5	3.6	3.0
	무응답	13	5	0	0.7	0.3	0

출처: 한국행정연구원(2007: 13-16; 2010: 25-29; 2013: 16-20) 재구성.

2. 변수 측정

본 연구는 분석을 위해 2007년, 2010년, 2013년 ‘행정에 관한 공무원 인식조사’의 자료에서 각각 16개 문항을 사용하였다. 본 연구는 분석 결과의 비교에 있어 정확성을 기하기 위해 모든 연도의 변수별 설문문항을 동일하게 구성하였다. 종속변수인 공무원 무사안일을 알아보기 위해 1개 문항을, 무사안일의 개인적 요인으로 공직사명감에 대해 2개 문항을, 직무몰입에 대해 1개 문항을, 신분보장에 대해 1개 문항을 사용하였으며, 조직적 요인으로 조직운영의 효율성에 대해 2개 문항을, 조직의 환경 변화 대응성에 대해 2개 문항을, 조직의 혁신성에 대해 2개 문항을 사용하였으며, 공무원 임용 시 공공봉사동기의 유무와 관련해 1개 문항을 사용하였다. 또한 통제변수를 측정하기 위해서 성별, 연령, 근무년수, 현 보직 근무기간 각각에 대해 1개 문항씩을 사용하였다. 변수별 설문문항 구성은 부록으로 제시한다.

V. 실증분석 결과 및 논의

본 연구는 이상의 16개 문항들에 대한 공무원들의 전반적인 인식에 대해 기술통계를 실시하고, 변수들을 다문항으로 구성하여 측정하기 위해 요인분석을 실시하고 변수 구성의 신뢰도 및 타당도를 검증하였다. 공공봉사동기를 가지고 공직에 진입한 집단과 그렇지 않은 집단 간 무사안일 수준의 차이를 살펴보기 위해 t 검정을 실시하고, 다중회귀분석을 실시하였다. 각 분석 결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 기술통계 및 요인분석 결과

우선 본 연구는 각 변수를 구성하는 설문문항별 기술통계를 살펴보았다. 공공봉사동기 변수와 통제변수인 인구통계학적 변수들을 제외한 모든 종속변수와 독립변수들은 5점 척도로 구성되어 있다.

종속변수인 공무원 무사안일의 경우 2007년의 평균값은 2.561, 2010년은 2.410, 2013년은 2.510으로서 2007년부터 2013년까지 공무원들이 평균적으로 무사안일하지 않은 것으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 문인수·이종열(1996)의 연구에서 공무원 응답자의 46%가 무사안일을 지적하고 있다는 결과와 차이가 있다.

첫째, 개인적 요인인 공직사명감의 경우 2007년부터 2013년까지 국가에 대한 충성심과 조직에 대한 헌신도의 평균값이 점차 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. 전반적으로 중간 수준보다 평균값이 높게 나타나고 있지만 해가 갈수록 그 값이 낮아지고 있는 점은 특기할 만하다. 또한 직무몰입의 평균값이 2007년 3.810, 2010년 3.650, 2013년 3.630으로 모두 중간 수준보다 높게 나타나고 있지만, 공직사명감에서처럼 해가 갈수록 평균값은 낮아지고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 신분보장에 대한 인식의 경우, 2007년 평균값이 4.160, 2010년에는 4.070, 그리고 2013년에는 4.140으로 공무원의 신분보장이 상당히 높은 수준으로 이루어지고 있다고 인식하고 있는 것을 알 수 있으며, 공직사명감이나 직무몰입과는 달리 신

분보장 인식의 수준은 연도별로 대체로 비슷한 수준에서 유지되고 있는 것을 알 수 있다.

둘째, 조직적 요인들의 평균값을 살펴보면, 조직 운영 효율성의 경우 모든 연도에서 중간 수준 이상으로 나타나 평균적으로 긍정적으로 인식하고 있으며 해가 갈수록 점차 평균값이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 마찬가지로 조직의 환경변화 대응성의 평균값도 모든 연도에서 중간 수준 이상으로 나타나 평균적으로 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 한편, 조직 혁신성의 경우 조직이 혁신적인 사람들을 인정한다는 인식은 모든 연도에서 중간 수준 이상으로 대체로 긍정적으로 나타났지만, 조직이 창조적 생각을 추구할 여유가 있느냐는 질문에 대해서는 평균값이 모든 연도에서 중간 이하로 나타나 다소 부정적으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다.

셋째, 공무원 임용 시 공공봉사동기 유무를 살펴보면, 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원은 2007년의 경우 31%, 2010년의 경우 33%, 그리고 2013년의 경우 27%로 나타났다. 전반적으로 공공봉사동기를 가진 공무원의 비중이 전체 공무원의 1/3 수준에 머무르고 있으며, 2013년에 가장 낮은 비중으로 나타나는 것을 알 수 있다.

마지막으로, 설문응답자의 인구통계학적 배경을 살펴보면, 2007년에는 여성이 28.2%, 2010년에는 27.8%, 2013년에는 36.6%가 여성이며, 평균 연령은 2007년 40.69세, 2010년 41.13세, 2013년 41.08세이다. 또한 공직임용 후 근무년수의 평균값은 2007년 2.740, 2010년 2.720, 2013년 2.810으로 11-20년에 가까운 것으로 나타났으며, 현 보직 근무기간의 평균값은 2007년 2.270, 2010년 2.410, 2013년 2.380으로 1-2년에 가까운 것으로 나타났다. 설문 문항별 기술통계 결과는 부록으로 제시하였다.

본 연구는 요인분석을 통해 다수의 상호 관련된 설문 문항들을 단일 차원의 변수로 구성해 측정 오류를 줄이고 변수의 타당성과 신뢰도를 높이고자(남궁근, 2012: 500, 678) 주성분분석을 이용해 요인분석을 실시하였다. 개념의 타당성 기준으로 고유값(eigenvalue)은 1 이상, 각 변수의 요인적재량의 기준 값은 0.6 이상으로 설정하여 유의성을 판단하였다. 요인분석 결과, 2007년, 2010년, 2013년의

모든 연도에서 모든 변수들의 설문문항들의 요인적재량의 범위가 0.885에서 0.957로 나타나 0.6 이상으로 타당성 기준을 충족시키고 있다는 점에서 모든 변수가 타당하게 구성된 것으로 판단할 수 있다. 한편, 문항들 간의 내적 일관성을 평가하기 위해 신뢰도분석을 실시하여 Cronbach α 계수를 살펴보았다. 일반적으로 Cronbach's alpha 계수가 0.8-0.9 이상이면 바람직하며, 0.6~0.7이면 통계적으로 수용할만한 것으로 여겨지는 반면, 0.6 이하일 경우 내적일관성을 결여한 것으로 판단할 수 있다(이학식·임지훈, 2011). 분석 결과, 본 연구에서 구성한 변수들의 Cronbach α 계수가 모든 연도에서 0.722에서 0.907로 모두 0.7 이상으로 나타났다는 점에서, 내적 일관성을 갖춘다고 볼 수 있다.

2. t 검정 결과

다중회귀분석을 실시하기에 앞서, 본 연구는 공공봉사동기를 가지고 공직에 진입한 집단과 그렇지 않은 집단 간에 무사안일 수준에 있어 어떤 차이가 존재하는지 살펴보기 위해 각 연도별로 t 검정을 실시하였다. t 검정 결과를 상세히 살펴보면 다음과 같다.

우선 각 연도별로 두 집단의 분산의 동질성에 대한 Levene의 등분산성 검정을 실시한 결과, 2007년에는 F값이 0.014이고 유의확률 0.907로, 2010년에는 F값이 2.310이고 유의확률 0.129로, 2013년에는 F값이 2.152이고 유의확률 0.143으로 모두 유의수준 0.05보다 크므로 두 집단의 분산은 같다고 할 수 있다.

다음으로, 공공봉사동기 유무에 따른 연도별 무사안일 차이를 살펴보면, 2007년에는 공공봉사동기를 가진 공무원들의 경우 무사안일의 평균이 2.619로, 그렇지 않은 공무원들의 경우 무사안일이 평균 2.436로 나타났는데, 이러한 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉, 공공봉사동기를 가지지 않은 공무원들이 공공봉사동기를 가지고 진출한 공무원들에 비해 무사안일 수준이 0.183 더 크게 나타났다. 2010년에는 공공봉사동기를 가진 공무원들의 경우 평균 2.241, 그렇지 않은 공무원들의 경우 평균 2.491로 나타났으며, 집단 간 평균의 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 공직 진출 시 공공봉사동기를 가지지 않

은 공무원이 공공봉사동기를 가진 공무원에 비해 평균 차 0.250만큼 무사안일하다는 것을 의미한다. 2013년에는 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원의 무사안일 평균이 2.287로, 그렇지 않은 공무원의 평균이 2.593으로 나타났으며, 집단 간 평균 차이도 통계적으로 유의한 것으로 밝혀졌다. 또한 두 집단 간 평균 차가 0.307로서 공공봉사동기를 가지지 않은 공무원이 공공봉사동기를 가진 공무원보다 평균 0.037만큼 무사안일한 것으로 나타났다.

이상과 같은 t 검정 결과들을 종합해볼 때, 모든 연도에서 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원보다 공공봉사동기를 가지지 않고 여타의 사유로 공직에 진출한 공무원이 평균적으로 무사안일이 높게 나타나는 것을 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 앞서 설정한 가설 8을 지지하는 결과를 도출하였다. 아래의 <표 3>은 연도별 t 검정 결과를 정리한 것이다.

<표 3> 연도별 공공봉사동기 유무에 따른 평균 비교

	연도	공공봉사 동기	N	평균	표준편차	평균의 표준오차	독립표본 t 검정 유의확률(양쪽)
공무원 무사안일	2007년	무	1186	2.619	1.084	0.031	.001
		유	537	2.436	1.096	0.047	
	2010년	무	1197	2.491	1.040	0.030	.000
		유	576	2.241	1.033	0.043	
	2013년	무	728	2.593	1.037	0.038	.000
		유	272	2.287	1.041	0.063	

3. 다중회귀분석 결과

본 연구는 최소자승법(Ordinary Least Square: OLS)에 의한 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하여 공무원 무사안일에 영향을 미치는 요인을 2007년, 2010년, 2013년 각 연도별로 살펴보았다. 회귀방정식 모형 전체의 적합성을 나타내는 F 값을 살펴본 결과, 모든 연도에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 본 연구에서 설정한 개인적 요인과 조직적 요인의 독립변수들이 종속변수인 공무원

무사안일에 미치는 영향력을 회귀분석한 결과를 정리하면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 연도별 다중회귀분석 결과²⁾

변수		2007년	2010년	2013년
개인 차원	공직사명감	-.129(-.118)***	-.128(-.121)***	-.082(-.078)**
	직무몰입	-.005(-.005)	.000(.000)	.021(.016)
	신분보장	.114(.075)***	.052(.040)*	.099(.068)**
조직 차원	조직운영의 효율성	-.149(-.135)***	-.147(-.141)***	-.239(-.228)***
	조직의 환경 변화 대응성	-.179(-.158)***	-.248(-.238)***	-.131(-.125)***
	조직의 혁신성	-.005(-.004)	-.007(-.007)	-.034(-.032)
공무원 임용 시 공공봉사동기 (有)		-.085(-.036)	-.103(-.046)**	-.170(-.072)**
인구 통계학적 배경	성별 (여성)	.023(.010)	.116(.050)**	.045(.021)
	연령	.002(.015)	-.004(-.041)	-.003(-.026)
	근무년수	-.089(-.094)***	-.030(-.035)	-.036(-.041)
	현 보직 근무기간	.007(.009)	.019(.026)	.004(.006)
상수		2.282***	2.415***	2.277***
R ² ³⁾		.115	.191	.169
Adjusted R ²		.110	.186	.159
F		20.184***	37.799***	18.223***
N		1713	1771	1000

주1: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 수준에서 유의함.

주2: 괄호 ()는 표준화계수 β 값을 의미함.

2) 2007년, 2010년, 2013년의 회귀모형에 포함된 독립변수 간 다중공선성 존재 여부를 확인하기 위해 독립변수들 간 VIF 값을 살펴본 결과 모든 독립변수 및 통제변수의 VIF 값이 10 이하로 나타났다. 일반적으로 VIF 값이 10 이상이면 다중공선성이 존재하는 것으로 볼 수 있다(Kutner et al., 2004). 따라서 본 연구에서 설정한 회귀모형들의 경우 다중공선성 문제가 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

3) 본 연구에서 결정계수 R² 값이 0.115(11.5%)부터 0.191(19.1%)의 범위로 나타나 모형의 설명력이 다소 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 본 연구에서와 같이 설문조사 자료를 활용한 여타 연구들에서 결정계수 R² 값이 대체로 높지 않게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 실제로 본 연구와 같은 자료를 사용한 이윤경(2014b)의 연구에서는 R² 값이 0.117로 나타났다으며, 그 외 설문자료들을 사용한 서성아(2013)의 연구에서는 수정된 R² 값이 0.158로, 이태종 외(2007)의 연구에서는 수정된 R² 값이 0.073으로, 박희봉 외(2003)의 연구에서는 수정된 R² 값이 0.051로, 오경민·박홍식(2002)의 연구에서는 수정된 R² 값이 0.054로, 박종민·배정현(2011)의 연구에서 R² 값이 0.125로 나타났다.

2007년, 2010년, 그리고 2013년의 연도별 회귀분석 결과를 각 변수별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개인적 요인에서 공직사명감과 신분보장이 모든 연도에서 공통적으로 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 공직사명감은 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 부(-)의 관계를, 신분보장은 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 연도를 불문하고 공무원 개인의 공직사명감이 무사안일 행태를 방지하는데 중요한 요소라는 점을 말해준다. 이는 공무원들이 높은 수준의 공직사명감과 공복의식을 가질수록 자율성과 책임감을 가지고 직무에 규범적으로 몰입하며 공공조직을 효율적·효과적으로 운영하는 경향이 있으며, 공공업무를 수행함에 있어 공무원의 공직사명감이 부족하면 무사안일, 복직부동, 적당주의 등의 부정적인 행태를 보일 가능성이 높다는 기존의 연구 결과들(Meyer & Allen, 1991; 이지우·김종우, 2002; 강현욱, 2004; 이유진·정재삼, 2011)을 뒷받침한다고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 공무원 개인의 공직사명감이 무사안일의 발생에 부(-)의 영향을 미칠 것이라는 가설 1을 채택하였다. 또한 신분보장이 강할수록 공무원 무사안일 정도가 높아진다는 본 연구의 결과는 공공조직의 구성원인 공무원의 신분을 법령으로 보장함에 따라 공무원들에게 심리적 안정감을 주는 한편, 사회변동이나 환경변화에 적응하려는 노력과 개인의 전문성을 강화하려는 노력, 그리고 업무수행 능력을 강화하려는 노력을 들이는데 대한 유인을 감소시켜 중국에는 무사안일한 행태를 보이는 부작용이 있다는 기존 연구들(Mosher, 1968; Khojasteh, 1993; 강현욱, 2004)의 지적과 동일하다. 이와 관련해, 김태유·신문주(2009)와 김호정(2012)은 법령으로 규정되어 있는 공무원 신분보장 외에도 공무원 직무태만을 규명해 신분보장을 제재할 수 있는 기준이 법령 상 애매하고 불명확하기 때문에 공무원의 무사안일을 방지하기 어렵다고 지적하였다. 이러한 분석 결과에 따라 본 연구는 신분보장 정도가 강할수록 무사안일의 발생에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설 3을 채택하였다. 그러나 공무원 무사안일에 대한 공무원 개인의 직무몰입은 모든 연도에서 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나 가설 2를 기각하였다.

둘째, 조직적 요인에서 조직운영의 효율성과 조직의 환경 변화 대응성이 공무

원 무사안일에 모든 연도에서 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 조직 차원에서 구성원인 공무원의 능력의 활용을 극대화하고 업무 활동을 효과적으로 수행하도록 유도하며 비용의 감소 노력을 기울일 때 공무원이 무사안일한 행태를 보일 가능성이 낮아진다는 기존의 연구 결과를 뒷받침한다(Rainey et al., 1976; Ballante & Link, 1981; Rainey et al., 1995; Castka et al., 2001). 조직운영의 효율성과 더불어 조직이 외부 환경의 변화에 대해 적극적인 대응과 적응의 노력을 기울일 때 그 구성원인 공무원이 기존의 업무 처리 행태를 답습하는 무사안일한 행태에서 벗어난다는 연구 결과에 따라 본 연구에서는 앞서 설정한 가설 4와 가설 5를 모든 연도에서 채택할 수 있었다. 특히, 개인적 요인과 조직적 요인 중에서도 조직의 환경 변화 대응성 변수가 2007년과 2010년에서 무사안일에 가장 큰 영향을 미치는 것으로, 2013년에는 조직운영의 효율성 변수가 공무원 무사안일에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타난 점은 특기할 만하다. 즉, 공무원 무사안일에 영향을 미치는 주요 영향변수가 조직적 요인에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 무사안일에 대한 조직의 혁신성 변수는 모든 연도에서 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나 앞서 설정한 가설 6을 기각하였다. 통계적으로 유의하지는 않았지만 조직의 혁신성은 2007년부터 2013년까지 모든 연도에서 무사안일에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 조직이 공무원의 새로운 시도와 창의적 역량을 좌절시키면서 조직 내 비혁신이 고착될수록 복지부동과 무사안일이 팽배하게 된다는 기존의 지적들(오석홍, 1998; 김태유·신문주, 2009)과 동일하다.

셋째, 본 연구는 앞서 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원 집단과 그렇지 않은 집단 간 무사안일 차이를 분석하기 위해 t 검정을 시행하였는데, 다중회귀분석을 통해서도 공무원의 무사안일에 미치는 영향력을 파악하고자 했다. 분석 결과, 2007년에는 통계적으로 유의하지 않았지만($p=.129$), 2010년과 2013년에는 공공봉사동기를 가진 공무원들에 비해 공공봉사동기를 가지지 않고 공직에 진출한 공무원들이 더 무사안일한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 공직 진출이 공무원 특유의 공공봉사동기가 아닌 직업안정성 등의 경제적 사유로 변모하게 되면 공무 수행에 있어 책임감이 떨어지고 내재적 동기부여를 유발하지

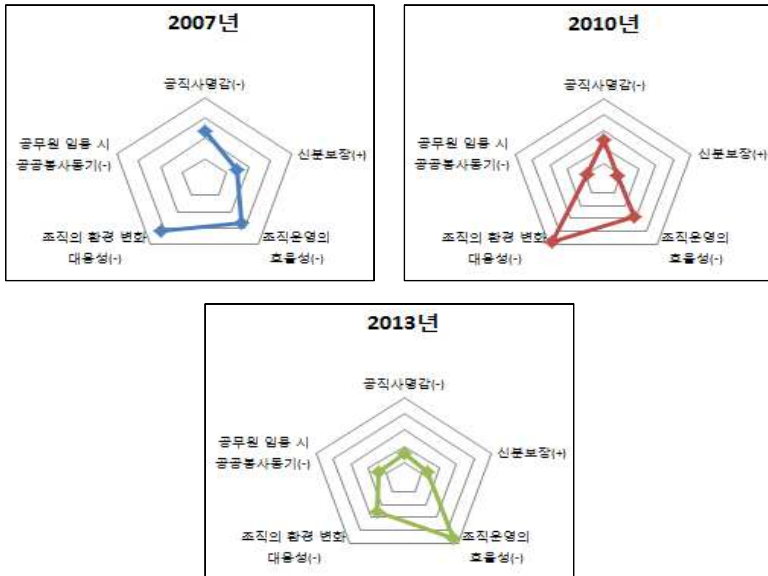
못해 공공봉사동기를 가진 공무원에 비해 그렇지 않은 공무원의 무사안일 행태가 더 크게 나타낸다는 기존의 연구 결과들(Ballante & Link, 1981; 한승주, 2013)과 일맥상통한다. 본 연구는 2007년에만 통계적으로 유의하지 않은 결과가 나타난 이유를 시대적 상황으로 해석해보고자 한다. 한국의 전통적인 유교문화로 인해 관준민비 및 관료우월주의 사상이 한국 행정문화의 주요 특징으로 꼽히고 있다(김택·유종해, 2010: 404-406). 이로 인해 예로부터 과거제도를 통해 관료가 되어 관에 진출하는 것은 사회적으로 명예로운 것으로 인정되었으며, 이러한 풍토는 현대까지 이어져 많은 사람들이 고시제도 또는 공무원시험제도를 통해 공공 부문에 진출하는데 영향을 미치고 있다. 그럼에도 2007년에 유의확률이 0.129로 통계적 유의성에는 다소 못 미치지만, 공공봉사동기를 가지고 진입한 공무원에 비해 그렇지 못한 공무원이 더 무사안일한 것으로 나타났다. 그러나 2008년 미국 발 금융위기의 발생으로 인해 세계 각국이 타격을 받으면서 실업률 특히 청년실업률의 상승 등으로 경제적 불안정이 심화되면서(연합뉴스, 2013b), 공익에 봉사하고자 하는 공공봉사동기보다는 신분보장 및 정년보장 등의 직업안정성을 우선시하며 공직에 진출하는 경향이 보다 심화되었다(국민일보, 2014b; 서울경제, 2014b). 이에 본 연구의 분석 결과 2007년에는 통계적 유의성이 나타나지 않았지만, 2008년 경제위기로 인해 2010년과 2013년에는 공공봉사동기를 가진 집단과 그렇지 않은 공무원 집단 간에 명확한 차이가 나타난 것으로 해석해볼 수 있다. 이상의 분석 결과에 따라 본 연구는 앞서 설정한 가설 7을 2007년에는 기각하고 2010년과 2013년에는 채택하였다.

마지막으로 공무원들의 성별, 연령, 근무년수, 현 보직 근무기간과 같은 인구통계학적 배경과 공무원 무사안일과의 관계를 살펴보면, 2007년에는 근무년수가 길수록 무사안일 정도가 낮아지는 것으로, 2010년에는 남성에 비해 여성이 무사안일한 것으로 나타났다. 이와 관련하여, 김호정(1996)의 연구에서는 공무원의 인구통계학적 배경으로 성별, 연령, 학력, 재직기간, 그리고 직급을 살펴보았는데 그 중에서 직급만이 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이창신(2004)의 연구에서는 연령이 높을수록 그리고 근무년수가 길수록 무사안일 행태가 낮아지는 것으로 나타났다. 본 연구에서의 근무

년수가 길수록 무사안일 정도가 낮아진다는 결과는 이창신(2004)의 연구 결과와 유사하다고 할 수 있다.

이상의 다중회귀분석 결과, 통계적으로 유의한 것으로 나타난 영향요인들의 표준화계수 β 값의 절댓값을 방사형 그래프로 도식화하여 연도별로 제시하면 아래 <그림 2>와 같다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 2007년과 2010년에는 조직의 환경 변화 대응성 변수가 공무원 무사안일에 가장 큰 영향을 미쳤지만, 2013년에는 조직운영의 효율성 변수가 공무원 무사안일에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것을 볼 수 있다. 한편, 2013년에 공직사명감 변수의 영향력이 적게 나타나고 있으며, 공무원 임용 시의 공공봉사동기의 경우 2007년에는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났지만 2010년과 2013년에 공무원 무사안일에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인으로 작용하는 것을 볼 수 있다. 또한 2007년부터 2013년까지 공통적으로 공무원 무사안일의 중요한 영향요인이 조직적 요인인 조직의 환경 변화 대응성 변수와 조직운영의 효율성 변수임을 알 수 있다.

<그림 2> 공무원 무사안일의 주요 영향요인 추세



VI. 결론

공익을 추구하고 공공의 목적을 달성해야 할 공공부문에서 무사안일이 만연하게 되면, 행정의 비효율화, 정부 서비스에 대한 국민 만족도의 저하, 정부에 대한 불신 증가 등의 부정적 현상이 발생하게 된다. 공무원들이 향후 발생할 수 있는 책임 추궁이나 비판을 두려워해 적극적으로 업무를 수행하지 않고 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)라는 명분하에 선례를 기계적으로 답습하며 보이는 무사안일한 행태는 공직사회에서 반드시 지양해야 하는 요소이다. 이에 본 연구는 한국 공직사회의 큰 폐단 중 하나로 지적되어온 무사안일에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 살펴보기 위해 무사안일을 다룬 기존 선행연구에서 밝혀진 영향요인들을 개인적 요인과 조직적 요인으로 분류하고, 각 요인별로 공무원 무사안일에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하고자 하였다. 또한 본 연구는 2007년부터 2013년까지 무사안일 영향요인의 변화를 살펴보기 위해 추세 분석을 수행하였으며, 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원과 그렇지 않은 공무원 간에 무사안일 수준에 차이가 있는지를 추가적으로 살펴보았다.

본 연구의 분석 결과를 정리하고 그 결과를 바탕으로 도출할 수 있는 공무원 무사안일에 대한 시사점을 정부의 공무원에 대한 인적자원관리의 측면에서 종합해보면 다음과 같다.

우선, 개인 차원에서 공직사명감과 신분보장이 모든 연도에서 공통적으로 공무원 무사안일의 중요한 결정요인이 되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 기존 선행연구들에서 지적한 바와 같이 공직사명감이 공무원들에게 내재적으로 동기를 부여하고, 직무 및 조직에 몰입시키며, 중국에는 직무 및 조직만족을 유발함으로써 업무를 능동적·적극적으로 수행하도록 유도한 결과로 볼 수 있다(Meyer & Allen, 1991; Khojasteh, 1993; 이지우·김종우, 2002; 강현욱, 2004; 이유진·정재삼, 2011). 이와 관련하여 김태유·신문주(2009)는 정부와 공무원이야말로 공익을 달성하고 국민의 삶의 질을 높이도록 하는 역할을 수행하는 주체라고 강조하였으며, 특히 정부의 능력은 공무원에 의해 결정된다고 보았다. 따라서 공공부문의 운영에 있어 공직사명감을 가진 인적자원을 공직으로 유인하고, 조

직 구성원인 공무원의 공직사명감을 함양시키기 위한 인사관리 노력을 기울이는 것이 향후 발생할 수 있는 무사안일을 방지하는데 있어 그 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 또한 공무원의 신분보장 정도가 강할수록 무사안일 수준이 높아진다는 본 연구 결과는 공공부문의 고질적 문제로 무사안일을 지적받고 있는 한국 공직사회의 현실을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 특히, Mosher(1968)와 김태유·신문주(2009), 그리고 김호정(2012) 등의 여러 학자들은 공무원에 대한 신분보장 제도가 비교적 강하게 이루어지는 반면, 직무태만, 복직부동, 무사안일을 방지할 수 있는 제재수단은 미흡하다는 점을 지적하고 있다. 따라서 공무원의 신분을 보장함으로써 행정의 일관성을 유지하고 공무원 개인에게 심리적 안정감을 부여하는 긍정적 기능은 유지하면서도, 현실에 안주하며 복직부동하고 무사안일한 행태를 보이는 공무원을 걸러내고 제재할 수 있는 명확한 기준과 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여, 김태유·신문주(2009)는 직권면직과 직위해제제도 등을 활성화하는 것을 제안하기도 했다.

다음으로, 조직 차원에서는 모든 연도에서 조직운영의 효율성과 조직의 환경 변화 대응성이 공무원 무사안일의 주요 결정요인인 것으로 밝혀졌다. 이와 같은 결과는 조직 차원에서 공무원의 능력을 최대한 활용하고, 효과적으로 업무를 수행하도록 유도하며, 비용 감소 노력을 기울이고, 급변하는 외부 환경에 유연하고 적절하게 대응하려고 노력할 때 무사안일이 적게 나타날 것이라는 기존의 연구 결과들(Rainey et al., 1976; Ballante & Link, 1981; Rainey et al., 1995; Castka et al., 2001)과도 일맥상통한다. 특히, 2007년과 2010년에는 조직의 환경 변화 대응성 변수가, 2013년에는 조직운영의 효율성 변수가 공무원 무사안일에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 본 연구 결과에 기반해 공공부문에서 공무원의 무사안일한 행태를 제거하고 축출하는데 있어 조직 차원에서의 처방과 노력이 우선적으로 진행될 필요가 있는 결론을 도출할 수 있다.

마지막으로, 본 연구에서는 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원 집단과 그렇지 않은 집단 간 무사안일 수준의 차이를 분석하기 위해 t 검정과 다중회귀분석을 시행하였다. t 검정 결과, 모든 연도에서 공공봉사동기를 가지고 공직에 진출한 공무원보다 공공봉사동기를 가지지 않고 여타의 사유로 공직에 진

출한 공무원이 평균적으로 무사안일이 높게 나타나는 것을 볼 수 있었으며, 다중 회귀분석 결과에서도 2010년과 2013년에 공공봉사동기를 가진 공무원들에 비해 공공봉사동기를 가지지 않고 공직에 진출한 공무원들이 더 무사안일한 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 공직진출이 공무원 고유의 공공봉사동기가 아닌 직업안정성 등의 경제적 사유로 변모하게 됨에 따라 공무 수행에 있어 책임감이 떨어지고 내재적으로 동기를 부여하지 못해 공공봉사동기를 가진 공무원에 비해 그렇지 않은 공무원의 무사안일 행태가 더 크게 나타낸다는 기존의 연구 결과들(Ballante & Link, 1981; 한승주, 2013)을 뒷받침한다. 본 연구는 2007년에만 통계적으로 유의하지 않은 결과가 나타난 이유를 시기적 상황으로 해석해보았다. 한국은 전통적으로 유교문화로 인해 관준민비 및 관료우월주의 사상이 강해(김택·유종해, 2010: 404-406), 과거의 과거제도나 현대의 고시제도 및 공무원시험 제도 등을 통해 공직에 진출하는 것이 사회적 명예로서 인정되어왔다. 그러나 2008년 미국발 금융위기로 인해 세계 각국이 경제적 타격을 받으면서 실업률 특히 청년실업률의 상승으로 경제적 불안정이 심화됨에 따라(연합뉴스, 2013b), 공익에 봉사하고자 하는 기존의 공공봉사동기보다는 신분보장 및 정년보장 등의 직업안정성을 추구하며 공직에 진출하는 경향이 보다 심화되었다(국민일보, 2014b; 서울경제, 2014b). 이에 본 연구의 분석에서 2007년에는 통계적 유의성이 나타나지 않았지만, 2008년 경제위기로 인해 2010년과 2013년에는 공공봉사동기를 가진 집단과 그렇지 않은 공무원 집단 간에 명확한 통계적 차이가 나타난 것으로 판단해볼 수 있다. 이상의 분석 결과를 볼 때, 공공부문에서 공무원 임용 과정에 있어 공직에 진출하고자 하는 지원자들의 공공봉사동기 수준을 검증할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 향후 발생할 수 있는 부정적 행태인 무사안일을 미연에 방지할 수 있도록 예방적 조치를 취하는 것이 중요하다.

그동안 공공부문의 무사안일 문제는 공직사회의 적폐(積弊)로서 우려의 목소리가 높았던 것이 사실이다. 이에 무사안일을 예방하고 방지하기 위한 일련의 노력들이 정부 차원에서 진행되어 왔지만 그 효과는 상당히 미흡했다. 또한 기존의 인사 및 조직 관련 연구들에서 무사안일에 초점을 맞추어 다른 연구들은 상대적으로 부족하게 진행되어 왔다. 이에 본 연구는 무사안일의 영향요인을 개인적 요

인과 조직적 요인으로 구분하여 어떤 차원에서의 요인이 무사안일의 발생에 영향을 미치는지 2007년부터 2013년까지 종단적으로 실증분석을 시도하였다. 그러나 본 연구에서 2007년부터 2013년까지 추세 분석을 수행함에 있어 기존 선행 연구들에서 밝혀진 모든 무사안일 영향요인들을 반영하지 못하고 2007년부터 2013년까지 모든 연도에서 공통적으로 살펴볼 수 있는 변수들을 선택하여 개인적 요인과 조직적 요인을 설정한 점은 본 연구의 한계로 지적할 수 있다. 또한 본 연구에서 살펴본 2007년, 2010년, 2013년이 각 해당 정권의 초반, 중반, 후반에 해당되기 때문에 분석 결과를 비교하는데 다소 한계가 있을 수 있다는 점을 본 연구의 한계점으로 들 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현대 사회에 경제적 불안정 등의 사회적 상황에 따라 공직 진출의 사유가 변화함에 따라 공공부문의 무사안일 현상이 심화되었다는 지적이 제기되고 있는 만큼, 본 연구에서 고유의 공공봉사동기를 지닌 공무원들과 그렇지 않은 공무원들의 무사안일 발생의 차이를 살펴보고자 하였다. 이 점에서 연구의 의의를 들 수 있다. 한편, 본 연구에서는 공무원 설문자료를 활용하여 실증분석을 수행하였는데, 무사안일과 같은 부정적 행태를 측정함에 있어 한국과 같이 체면을 중시하는 공직사회에서 공무원들이 진솔하게 응답하기보다는 사회적으로 바람직한 응답을 하려는 성향을 강하게 보이며 왜곡된 응답 결과를 보일 수 있다. 본 연구에서는 공무원 인식자료를 활용함에 있어 이러한 사회적 소망성 편향(social desirability bias)의 문제가 발생할 여지가 크다는 점을 연구의 한계로 인식하고 이를 교정하기 위해 특정 주제에 대해 대상자에게 직접적으로 질문하지 않고 우회하여 간접적으로 대상을 측정하는 기법인 투사법(projective techniques)을 활용해 변수를 측정하였다.

본 연구에서 밝혀진 바와 같이, 개인적 요인보다 조직적 요인들이 공무원 무사안일을 방지하는데 중요한 영향력을 발휘할 수 있다는 분석 결과에 따라 향후 공공부문의 무사안일을 감소시키고 방지하기 위해 공무원 개인의 차원을 벗어나 조직 차원에서 공직환경을 관리하는 것이 필요하다는 결론을 도출할 수 있다. 이는 무사안일이라는 문제가 공무원 개인보다는 공무원을 둘러싼 공직환경에 근본적 원인이 있으므로 공직환경을 우선적으로 선진화하는 것이 필요하다는 김태유·신문주(2009)의 주장과도 일맥상통한다. 이상의 실증분석 결과를 바탕으로

본 연구에서 한국 공직사회에 만연해있는 공무원 무사안일 문제에 영향을 미치는 주요 변수를 각 연도별로 규명하고, 현실적 상황을 반영해 무사안일의 발생을 방지하기 위한 유의한 정책적 시사점을 도출할 수 있었다는 점에서 연구의 함의를 들 수 있다.

▣ 참고문헌

- 강성철 외. 2008. 《새 인사행정론》. 대영문화사.
- 강현욱. 2004. “공무원의 사명감과 역사의식.” 《지방행정》 53(607): 12-13.
- 고길곤·박치성. 2010. “대학생의 직업선택동기와 공직동기.” 《행정논총》 48(2): 339-368.
- 국가법령정보센터. “국가공무원법, 법률 제11992호.” <http://www.law.go.kr>. (검색일: 2014. 4. 20).
- 《국민일보》. 2014a. “100만 공무원 시대 복지부동부터 없애야.” 2014년 2월 4일.
- _____. 2014b. “청년 취업 선호도 中企·대기업·공무원…노동부 설문조사 건강부회.” 2014년 3월 21일.
- 김상목. 2005. “공직 선택동기와 공무원의 행태.” 《한국행정연구》 14(2): 297-325.
- 김성국. 2001. 《조직과 인간행동》. 명경사.
- 김신복. 1994. “무사안일 공직자의 판별척도 구성 연구.” 김해동 교수 정년 퇴임 편찬위원회. (편). 《한국관료론》. 서울대학교 행정대학원.
- 김윤권. 2010. 《공직자의 무사안일 개념·유형 재정립 및 감사방안》. 감사원 용역 보고서.
- 김재기 외. 2013. 《한국인사행정론》. 형설출판사.
- 김태유·신문주. 2009. 《정부의 유전자를 변화시켜라: 성공하는 정부의 新공직인사론》. 삼성경제연구소.
- 김택·유종해. 2010. 《한국지방행정론》. 한국학술정보(주).
- 김호정. 1996. “한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태 비교.” 《한국행정학보》 30(3): 53-70.
- _____. 2005. “개인적 요인과 조직적 요인이 공직자의 윤리적 판단에 미치는 영향.” 《한국행정학보》 39(4): 125-148.
- _____. 2012. 《행정조직과 관료행태》. 답북스.

- 남궁근. 2012. 《행정조사방법론》. 법문사.
- 《메디소비자뉴스》. 2014. “복지부 ‘복지부동’ 규제에 속타는 제약업계.” 2014년 4월 7일.
- 문인수·이종열. 1996. “공직사회의 부정부패와 무사안일에 관한 실증적 연구: 대구지역 시민과 공무원의 인식비교.” 《한국지방자치학회보》 8(4): 4087-4102.
- 박종민·배정현. 2011. “정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출.” 《정부학연구》 17(2): 117-143.
- 박희봉·이희창·조연상. 2003. “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석.” 《한국행정학보》 37(3): 45-66.
- 서성아. 2013. “행정서비스만족이 정부지지에 미치는 영향의 한계.” 《한국행정학보》 47(1): 47-67.
- 《서울경제》. 2014a. “규제와의 전쟁 20년... 3년차 벽 넘어라.” 2014년 3월 19일.
- _____. 2014b. “공시생 천하.” 2014년 4월 15일.
- 《서울신문》. 2014. “정부3.0과 복지부동 공무원.” 2014년 4월 7일 31면.
- 송운석. 1998. “한국 관료들의 다원적 공직몰입과 무사안일 행태.” 《한국행정연구》 7(3): 153-173.
- 신황용·이희선. 2012. “공공조직 조직성과의 결정요인에 관한 연구: 공직동기, 신분불안, 직무만족을 중심으로.” 《행정논총》 50(1): 1-35.
- 《연합뉴스》. 2013a. “朴대통령, 공직사회 부정부패·복지부동 결코 안돼.” 2013년 4월 30일.
- _____. 2013b. “OECD국민들, 금융위기로 정부 신뢰·삶 만족도 추락.” 2013년 11월 6일.
- _____. 2014. “증권사 직원들 평균 근속연수 10년에 불과.” 2014년 5월 11일.
- 오경민·박홍식. 2002. “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 11(3): 113-130.
- 오석홍. 1998. 《인사행정론》. 박영사.
- 이상철. 2000. 《공기업의 이해》. 대영문화사.
- 이유진·정재삼. 2011. “중간관리자의 변혁적 리더십, 조직몰입, 그리고 무사안일 간의 관계: 경기도 공무원을 대상으로.” 《한국행정학회 추계학술발표논문집》 1-26.
- 이윤경. 2014a. “공무원 무사안일에 미치는 영향요인 분석.” 《한국정책학회 추계학술발표논문집》 1-19.
- _____. 2014b. “국민 가치관이 정부 공정성 인식에 미치는 영향에 관한 연구: Grid Group 문화이론의 적용을 중심으로.” 《정부학연구》 20(1): 119-154.
- 이재범·조남관. 2001. “조직혁신에 관한 연구.” 《서강경영논총》 12(2): 183-200.

- 이종수. 2009. 《행정학 사전》. 대영문화사.
- 이종수·윤영진 외. 2012. 《새 행정학》. 대영문화사.
- 이지우·김종우. 2002. “고용형태에 따른 직무특성과 조직몰입의 관계.” 《인사·조직연구》 10(1): 1-26.
- 이창신. 2004. “공무원의 집단자이존증 척도 구성 및 집단자이존증감과 무사안일행태와의 관계.” 《한국조직학회보》 1(2): 1-24.
- _____. 2006. “변혁적/거래적 리더십이 집단자이존증감과 무사안일정도에 미치는 영향.” 《한국사회와 행정연구》 17(2): 25-52.
- 이태중·윤진효·조범동. 2007. “학술진흥기관의 조직구조화와 성과간의 상관관계 분석연구: 한국의 KRF와 일본의 JSPS비교를 중심으로.” 《한국행정학회 동계학술발표논문집》 1-24.
- 이학식·임지훈. 2011. 《SPSS 18.0 매뉴얼》 집현재.
- 이홍배. 2002. “조직몰입에 영향을 미치는 업무프로세스 혁신 특성의 한·일 기업 비교 분석.” 《산업경제연구》 15(2): 239-256.
- 임성현. 2003. “역량확대수준이 직무만족·직무몰입 그리고 직무성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 직무특성과 조직문화를 중심으로.” 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 장지원. 2007. 《행정에 관한 공무원 인식조사》. 2007. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료번호: A1-2007-0080.
- 정덕영. 2002. “환경변화에 대응하는 경찰조직의 혁신적 관리방안.” 《한국경찰학회보》 4: 345-366.
- 정동근. 1988. “한국공무원의 관료주의적 행태의 결정요인에 관한 연구.” 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 정우일·하재룡·이영균·박선경·양승범. 2011. 《공공조직론》. 박영사.
- 정정길. 2008. 《행정학의 새로운 이해》. 대명출판사.
- 《조선일보》. 2013. “감옥 가기 싫으면 납작 엎드려라. 금융당국 변양호 신드롬 여전.” 2013년 11월 1일 A3면.
- 하봉준. 2013. 《광고 조사 방법》. 커뮤니케이션북스.
- 한국행정연구원. 2007. 《행정에 관한 공무원 인식조사》.
- _____. 2010. 《행정에 관한 공무원 인식조사》.
- _____. 2013. 《행정에 관한 공무원 인식조사》.
- 한승주. 2013. “공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 탐

색.” 《한국행정정보》 47(1): 25-45.

- Argyris, C. & D. A. Schon. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. MA: Addison-Wesley.
- Baldwin, Norman J. 1987. “Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential.” *Public Personnel Management* 16(2): 181-193.
- Ballante, Don & Albert N. Link. 1981. “Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers?” *Industrial and Labor Relations Review* 34(3): 408-412.
- Beu, D. S., R. Buckley, & M. G. Harvey. 2003. “Ethical Decision-Making: A Multidimensional Construct.” *Business Ethics: A European Review* 12(1): 88-107.
- Bradburn, N., S. Sudman, and B. Wansink. 2004. *Asking Questions*. San Francisco: Wiley.
- Brewer, G. A., S. C. Selden. & Facer II, R. L. 2000. “Individual Conceptions of Public Service Motivation.” *Public Administration Review* 60(3): 254-264.
- Buchanan, Bruce. 1974. “Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment.” *Public Administration Review* 34(4): 339-347.
- Castka, P., C. J. Bamber, J. M. Sharp, and P. Belohoubek. 2001. “Factors Affecting Successful Implementation of High Performance Teams.” *Team Performance Management* 7: 123-134.
- Crewson, P. E. 1997. “Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(4): 499-518.
- Crocker, J. & R. Luhtanen. 1990. “Collective Self-Esteem and Ingroup Bias.” *Journal of Personality and Social Psychology* 58: 55-66.
- Crowne, D. & D. Marlowe. 1964. *The Approval Motive*. New York: Wiley.
- Daft, R. L. 1986. *Organizational Learning and Renewal. Organization Theory and Design*, 2nd. (ed.), West Publishing Co.
- Gabris, G. T. & G. Simo. 1995. “Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions.” *Public Personnel Management* 24(1): 33-51.
- Havelock, R. G. 1969. *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge*. Ann Arbor: Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge, University of Michigan.
- Houston, D. J. 2000. “Public-Service Motivation: A Multivariate Test.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 713-727.

- Hrebiniak, L. & W. Joyce. 1985. "Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism." *Administrative Science Quarterly* 30: 336-349.
- Khojasteh, Mak. 1993. "Motivating the Private vs. Public Sector Managers." *Public Personnel Management* 22(3): 391-401.
- Knight, K. 1967. "A Descriptive Model of the Intra-Firm Innovation Process." *The Journal of Business* 40(4): 478-496.
- Kutner, Michael H., Christopher J. Nachtsheim, & John Neter. 2004. *Applied Linear Regression Models* 4th edition, McGraw-Hill Irwin.
- Meyer, J. P. & N. J. Allen. 1991. "A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment." *Human Resource Management Review*, 1: 1-89.
- Myers, Summer & D. Marquis. 1969. *Successful Industrial Innovation*. Washington, D. C.
- Monegan, A. I. 1992. "Perceptions of Japanese Training and Development Professionals in Japan Toward the Job Roles and Competencies Identified by American Training and Development Professionals in the United States." Unpublished Doctoral Dissertation, North Carolina State University.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. London: Oxford University Press.
- Nigro, Felix A. & Lloyd G. Nigro. 1980. *Modern Public Administration*. New York: Harper & Row.
- OECD. 2003. *Managing Conflict of Interest in the Public Service*.
- Perry, James L. & Annie Hondeghem. 2008. "Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation." *International Public Management Journal* 11(1): 3-12.
- Perry, James L. & L. W. Porter. 1982. "Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organization." *Academy of Management Review* 35(4): 364-371.
- Perry, James L. & L. Wise. 1990. "Motivational Based of Public Service." *Public Administration Review* 50: 367-373.
- Rainey, Hal G. 1982. "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic." *American Review of Public Administration* 16: 288-302.
- _____. 1983. "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles." *Administration & Society* 15(2): 207-242.
- Rainey, Hal G. & P. Steinbauer. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration*

Research and Theory 9: 1-32.

- Rainey, Hal G., Robert W. Backoff, & Charles H. Levine. 1976. "Comparing Public and Private Organizations." *Public Administration Review* 36(2): 233-244.
- Rainey, Hal G., Sanjay Pandey, & Barry Bozeman. 1995. "Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape." *Public Administration Review* 55(6): 567-574.
- Solomon, Esther E. 1986. "Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate." *Journal of Applied Psychology* 71(2): 247-259.
- Veiga, John F. 1991. "The Frequency of Self-Limiting Behavior in Groups: A Measure and an Explanation." *Human Relations* 44(8): 877-895.
- Zaltman, Gerald. 2003. *How Customers Think: Essential Insights Into the Mind of the Market*. Boston, Mass: Harvard Business School Press. [노규형(역). 2004. 《How Customers Think: 소비자의 숨은 심리를 읽어라》. 21세기북스].

[부록 1] 변수별 설문문항 구성

변수	설문문항
무사안일 ⁴⁾	Q.공무원들이 무사안일하다고 생각하는가? [*] [매우 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다(5)]
공직사명감	Q.귀하께서는 다음과 같은 점에서 공무원으로서 자신을 어떻게 평가하십니까? 1) 국가에 대한 충성심 2) 조직에 대한 헌신도 [매우 낮다(1) - 매우 높다(5)]
직무몰입	Q.귀하께서는 근무의욕(직무몰입) 측면에서 공무원으로서 자신을 어떻게 평가하십니까? [매우 낮다(1) - 매우 높다(5)]
신분보장	Q.유사한 능력과 경력을 가지고 있다고 가정할 경우, 귀하께서는 공무원과 민간기업 종사자는 신분보장에 대하여 어느 쪽이 더 유리하다고 생각하십니까? [민간이 매우 유리(1) - 공무원이 매우 유리(5)]
조직운영의 효율성	Q.성과에 관한 다음 각 문항에 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까? 1) 우리 조직은 능률적인 방법 모색을 위해 나의 지식과 기술을 최대한 활용하고 있다. 2) 우리 조직은 업무수행과 조직운영 시 비용절감을 위해 노력하고 있다. [전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다(5)]
조직의 환경 변화 대응성	Q. 평소 귀하가 소속하신 조직 내에서 느낀 생각과 가까운 곳에 표시해주시기 바랍니다. 1) 우리 조직은 융통성 있고, 변화에 지속적으로 적응한다. 2) 우리 조직은 개방적이고 변화에 민감하다. [전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다(5)]
조직의 혁신성	Q. 평소 귀하가 소속하신 조직 내에서 느낀 생각과 가까운 곳에 표시해주시기 바랍니다. 1) 우리 조직은 대외적으로 혁신적인 사람들을 인정하고 있다. 2) 우리 조직은 창조적 생각을 추구할 여유를 갖고 있다. [전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다(5)]
공공봉사 동기	Q. 귀하께서 공무원이 되신 가장 큰 이유는 다음 중 무엇입니까? (2개 선택) 1) 신분보장이 잘 되어 있는 직업인 것 같아서 2) 보수나 연금 등으로 안정된 경제생활을 할 수 있는 것 같아서 3) 국민전체에게 봉사하는 업무의 역할과 사명이 보람되어서 4) 권한과 영향력이 매력적이어서 5) 부모 또는 친지의 권유에 의해 6) 성(性)·출신지역·학교 등의 차별이 없는 공정한 인사제도가 마음에 들어 7) 사회적 평가와 인식이 좋아서 [공공봉사동기 無(0) - 공공봉사동기 有(1)]
성별	Q.귀하의 성별은? 1) 남자 2) 여자 [남자(0) - 여자(1)]
연령	Q.귀하의 연령은 몇 세입니까?
근무년수	Q.공직임용 후 공무원으로서 근무하신 년수는? 1) 5년 이하 2) 6-10년 3) 11-20년 4) 21-30년 5) 31-40년
현 보직 근무기간	Q.현 보직을 맡은 이후 현재까지 근무한 기간은? 1) 1년 미만 2) 1-2년 미만 3) 2-3년 미만 4) 3-5년 미만 5) 5-10년 미만 6) 10년 이상

주: *표시가 된 설문문항은 역코딩을 실시하였음.

[부록 2] 설문 문항별 기술통계

변수	설문 문항	연도	Mean	SD	N
무사안일	공무원의 무사안일	2007년	2.561	1.091	1713
		2010년	2.410	1.044	1771
		2013년	2.510	1.046	1000
공직사명감	국가에 대한 충성심	2007년	3.820	1.146	1739
		2010년	3.740	0.882	1774
		2013년	3.740	0.855	1000
	조직에 대한 헌신도	2007년	3.830	1.113	1739
		2010년	3.710	0.847	1774
		2013년	3.670	0.836	1000
직무몰입		2007년	3.810	1.096	1713
		2010년	3.650	0.783	1771
		2013년	3.630	0.775	1000
신분보장		2007년	4.160	0.716	1713
		2010년	4.070	0.816	1771
		2013년	4.140	0.725	1000
조직의 운영 효율성	우리 조직은 능률적 방법을 모색하기 위해 지식과 기술을 최대한 활용함	2007년	3.200	0.836	1739
		2010년	3.240	0.808	1774
		2013년	3.250	0.763	1000
	우리 조직은 업무수행과 조직운영 시 비용절감을 위해 노력함	2007년	3.370	0.827	1739
		2010년	3.440	0.823	1774

4) 공무원의 무사안일 수준을 측정하기 위해 본 연구에서는 “공무원들이 무사안일하다고 생각하는가?”라는 설문문항을 사용하였다. 본 연구의 독립변수들이 설문응답자 개인과 설문응답자가 속한 조직으로 측정 수준이 한정되어 있는 것과 비교해볼 때, 종속변수와 독립변수의 측정 수준에 차이가 있다. 그러나 무사안일과 같은 부정적 행태를 측정함에 있어 설문응답자 본인의 무사안일 수준에 대해 질문할 경우 응답자는 무의식적으로 무사안일은 나쁜 것이라는 준거틀(frame of reference)에 제약되어 왜곡된 응답결과를 보이는 사회적 소망성 편향(social desirability bias)의 문제가 나타날 수 있다(Crowne & Marlowe, 1964: 109; Bradburn et al., 2004; Zaltman, 2004: 135-137). 이와 같이 설문과정에 있어 나타날 수 있는 문제를 해결하기 위한 방안으로 투사법(projective techniques)이 제시되고 있다. 투사법은 특정 주제에 대해 대상자에게 직접적으로 질문하지 않고, 우회하여 간접적으로 대상을 측정하는 기법으로서 솔직한 반응을 기대하기 어려울 때 활용한다(하봉준, 2013). 이에 본 연구에서는 일종의 투사법을 통해, 공무원 자신의 무사안일 수준에 대해 직접적으로 질문하지 않고 공무원 집단 전체에 대해 응답하도록 한 설문문항을 활용하였다.

		2013년	3.450	0.791	1000
조직의 환경변화 대응성	우리 조직은 융통성 있고 변화에 지속적으로 적응함	2007년	3.300	0.979	1739
		2010년	3.260	0.851	1774
		2013년	3.300	0.834	1000
	우리 조직은 개방적이고 변화에 민감함	2007년	3.250	1.002	1739
		2010년	3.180	0.873	1774
		2013년	3.220	0.874	1000
조직 혁신성	우리 조직은 혁신적인 사람들을 인정함	2007년	3.320	1.000	1739
		2010년	3.170	0.850	1774
		2013년	3.210	0.883	1000
	우리 조직은 창조적 생각을 추구할 여유가 있음	2007년	2.990	1.012	1739
		2010년	2.950	0.925	1774
		2013년	2.960	0.903	1000
공공봉사 동기 유무	국민 전체에게 봉사하는 업무의 역할과 사명이 보람됨	2007년	0.310	0.463	1713
		2010년	0.330	0.469	1771
		2013년	0.270	0.445	1000
성별	남성(0) / 여성(1)	2007년	0.282	0.450	1713
		2010년	0.278	0.448	1771
		2013년	0.366	0.482	1000
연령		2007년	40.69	10.245	1713
		2010년	41.13	9.969	1771
		2013년	41.08	8.342	1000
근무년수	공무원으로서 근무한 년수	2007년	2.740	1.155	1713
		2010년	2.720	1.223	1771
		2013년	2.810	1.203	1000
현 보직 근무기간	현 보직을 맡은 이후 현재까지 근무한 기간	2007년	2.270	1.341	1713
		2010년	2.410	1.406	1771
		2013년	2.380	1.379	1000