

공공가치 추구 행태의 영향요인 탐색: 공직자의 혁신성향에 따른 집단 비교*

최흥석**

한승주***

본 연구는 정부가 정치사회적 요구에 적극 대응해 공공가치를 창출해야 한다는 주장에 근거하여, 개별 공직자들의 공공가치 추구 행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 탐색하였다. 특히, 공직자에게 정치적 책임을 강조하는 공공가치 창출 요구는 규정과 지시에 대한 책임이라는 전통적 관료 책임과 상충될 여지가 있음을 고려하여, 공직자의 혁신성향에 따른 영향요인의 차이를 비교하였다. 분석 결과, 공직자의 공공가치 추구 행태는 공공봉사동기가 강한 공무원에게 더 적극적으로 나타났으며, 조직 상사가 규범과 가치를 존중하는 윤리적 리더십을 보일 때, 조직에 대한 신뢰가 높을 때, 자신의 업무성과가 객관적으로 평가된다고 인식할 때, 외부 이해관계자와의 협의가 많이 필요한 업무를 담당하고 있을 때, 더 적극적으로 나타났다. 또한, 혁신성향이 강한 공직자 집단의 경우, 업무성과에 대한 객관적 평가가 공공봉사동기와 함께 중요한 영향요인이었지만, 혁신성향이 낮은 공직자 집단(규정 관련 적극성이 약함)의 경우는 조직신뢰가 중요한 영향요인이었다. 혁신성향이 중간 수준의 공직자 집단(지시 관련 적극성이 약함)에서는 상사의 윤리적 리더십이 공공봉사동기와 함께 중요한 영향요인으로 나타났다. 따라서 혁신성향이 다른 공직자들은 공공가치 추구를 이끄는 작동 방식이 서로 상이할 수 있고, 그 차이를 고려한 전략적 관리가 필요하다고 볼 수 있었다.

주제어: 공공가치, 정치적 책무, 혁신의 딜레마, 혁신성

* 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행되었음(K1706491). 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924956).

** Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 공공관리, 전자정부이다(hschoi@korea.ac.kr).

*** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 인사행정, 관료제 등이다(sngjoo@mju.ac.kr).

I. 서론

1990년대 후반부터 정부 성과관리의 성공적 도입을 위한 많은 제도적·행정적 비용이 치러져왔다. 그러나 정부가 정작 시민과 사회가 요구하는 것을 추구 및 생산하고 있는 지에 관해서는 여전히 의심과 비판이 크다. 2008년 리먼 브라더스의 파산보호 신청을 시발점으로 한 글로벌 금융위기를 거치면서, 정부가 추구해야 할 가치에 대한 재성찰의 노력이 강화되고, 이는 다시 주로 신공공관리의 틀 안에서 이루어지던 정부 성과관리에 대한 비판적 성찰로 이어졌다. 아울러 신자유주의의 영향으로 나타난 문제를 -형평과 정의 등의 규범이 간과되고 시민이 개별 고객으로 간주되던 문제- 넘어서기 위해 정부가 궁극적으로 추구해야 할 바는 ‘공공가치(public value)’의 창출이라는 시각이 부상하였다(Bozeman, 2002, 2007, 2014; Moore, 2014; O’Flynn, 2007; 임의영, 2018; 신희영, 2018)

공공가치 접근은 투표에 참여하는 것 이상의 정치 참여가 증가하는 요즘, 민주적 과정에서 형성된 대중(public)이 요구하는 바를 정부가 자신이 추구할 목표로서 설정하고 이를 정치사회적 정당성과 지지 속에서 실현해야 한다고 강조한다. 정치사회적 기대로부터 벗어난 폐쇄적 정부 관리는 비판받을 수밖에 없으며, 정부는 자신의 성과를 공공가치 창출의 관점에서 사고하고 전략적으로 관리해야 하는 정치적 대응과 관리 의무를 수행해야 하는 것이다(Moore, 1995).

수익추구 조직(for-profit organization) 관리자의 목표가 투자자의 부를 창출하는 것인 만큼이나 공공조직 관리자의 목표는 공공가치를 창출하는 것이라는 주장의 당위성은 상당히 크다(Moore, 1995). 그럼에도 불구하고 ‘질서정연함과 신중함으로 단련된’(methodical, prudent disciplined) 공공조직의 관료 공직자가 적극적으로 공공가치를 창출하는 것은 대단히 지난한 일이다. 공공가치가 내용적으로 과연 무엇인가라는 어려운 문제는 차치하고라도(Bozeman, 2002, 2007), 공직자의 입장에서 공공가치를 더 많이 창출하는 일은 자칫, 규정을 존중하며 신중을 기해야하는 관료로서의 미덕을 잃는 큰 무리가 따를 수 있기 때문이다.

따라서 규정에의 과잉동조와 훈련된 무능력, 비인격화(depersionalization) 등(Merton, 1968) 공공조직의 관료제적 특성은 공공가치 창출 행태와 깊게 연관될 가능성이 높다. 한편, Altschuler & Behn(1997)은 정부 조직의 관료제적 미덕과 행정혁신 사이의 상호 갈등적 현상을 혁신의 딜레마(dilemmas of innovation)라고 개념화하고 있다. 예를 들어 행정혁신을 통한 공공가치 창출은 공직자의 정치적 대응 범위를 확장시킴으로써 전통적인 관료 책임과 충돌이 발생할 여지를 크게 한다. Altschuler

& Behn(1997)은 이러한 현상을 책임성 딜레마(accountability dilemma)라고 규정하였다. 그리고 더 나아가 법령과 지시에 대한 복종으로 대표되는 전통적인 책임과 공직자가 주도적으로 공공가치를 창출하라는 혁신 요구는 양왕 서로 갈등하면서 여러 형태의 딜레마 상황을 만들 수 있다고 주장하였다(Altschuler & Behn, 1997; Williams & Shearer, 2011).

본 연구는 공직자의 공공가치 추구 행태는 이러한 딜레마에 직면한 공직자가 보이는 혁신성향에 따라서 서로 다른 행태와 다른 영향요인을 보일 것이라 가정하고, 그의 여러 양태를 분석하려 한다. 이를 위해, 공공가치의 전략적 관리를 제안하였던 Moore(1995)의 논의를 바탕으로 공직자의 공공가치 추구행태를 조직의 공공가치 정의 노력, 정당성과 지지의 확보 노력, 운영 역량의 구축 노력이라는 세 차원에서 정의하고 분석할 것이다. 이 세 차원으로 구성된 공공가치 추구행태가 개인적 차원, 조직적 차원, 업무환경 차원, 제도적 차원 전반에 걸친 주요 요인들과 어떤 관계가 있는지를 경험적으로 분석한다. 또한 혁신성향이 다른 공직자 집단에게 다른 영향요인이 작동하는지, 그렇다면 그것은 공공가치 창출을 위해 어떤 정책적 함의가 있는지를 고찰할 것이다. 분석은 중앙정부 및 지방자치단체 공직자 총 500명을 대상으로 한 설문조사 결과를 통해서 진행되었다.

한국 행정개혁을 위해 정부의 공공가치 창출이 중요할 수 있다는 전제 속에서 개별 공직자들의 공공가치 창출을 위한 노력에 영향을 줄 수 있는 요인을 탐색하려는 본 연구는, 그간 공공가치에 대한 규범적, 이론적 논의에 비해 공직자의 공공가치 추구행태에 대한 경험적 분석이 미흡하였던 점을 고려할 때, 나름의 의미가 클 것이다.

II. 이론적 배경

1. 공공가치의 창출과 관리

1) 공공가치 창출의 개념

Moore에 의해 다소 모호한 개념으로 제안되었던 공공가치(public value)는 당대 신자유주의 문제를 짚어낼 표현으로 유용성을 얻으면서 유사 용어를 대체하며 학계 및 실무현장까지 빠르게 확산되었다(Williams & Shearer, 2011; Moore, 2014; Talbot, 2009; 신희영, 2018; 임의영, 2018). 공공가치에 관한 연구는 두 흐름으로 대분되는

데 하나는 관리적 쟁점과 공직자의 가치에 초점을 둔 Moore를 시작으로 한 연구이며 또 다른 하나는 공공가치의 실재와 내용을 정립하려는데 초점을 둔 Bozeman으로 대표되는 규범적 연구이다(Fukumoto & Bozeman, 2018). 공공가치 개념은 1990년대 각광받은 신공공관리가 공공성을 간과하고 계량적 성과와 시장적 가치만을 과도하게 강조한다는 비판의 맥락에서 주로 사용되었고, 대안적 공공개혁의 청사진과 패러다임으로 활용되면서 더욱 확산된 것으로 볼 수 있다(Alford & Hughs, 2008).

주로 실용적 목적의 수사적 아이디어였던 공공가치라는 표현은 그 후 다양한 용례를 보이지만, 개념의 핵심은 “전통적 공공행정과 신공공관리에서 주목 받지 못했던 민주주의, 사회정의, 공정성, 시민성 등의 가치, 공론영역, 사회적 가치를 복원하면서 이들 가치에 의한 정부의 활동을 강조하는 것”이라 할 수 있다(신희영, 2018:52). Moore(2014)는 공공가치를 민주적 과정 속에서 형성되는 공중(public)에 의해 집합적으로 형성되는 것이며, 이를 실현하기 위해 정부의 재원과 권위라는 유·무형의 공공자원을 적극 활용해야 하고, 정부가 창출한 공공가치는 개인의 물질적 만족과 요구를 중시하는 공리주의적 관점뿐만 아니라 공동체의 공정과 정의를 중시하는 의무론적 관점에서도 함께 평가되어야 할 것으로 규정하고 있다. 개인적 선호의 합(aggregated individual preferences)이라기보다는 집합적 선호(collective preferences)인 공익에 부합하는 가치 창출을 요구하는 것이다.

그러므로 공공가치는 독립된 규범적 실체가 있는 것이 아니라, 정치사회적 맥락 속에서 성취되어야 할 가치로서, 대화의 산물이고(Stoker, 2006), 민주적 절차와 숙의의 과정에서 형성된 공중(public)에 의해 가치 있게 여겨지는 것이다(Talbot, 2009; Moore, 2014). 공공가치를 결정하는 공중은 자신의 물질적 복지에만 가치를 두는 개인이 아니라 다른 이들의 복지, 상호간 의무, 사회 전반의 상태에 관심을 두고, 선거 이상의 민주적 정치과정에 참여하는 집합이다(Nabatchi, 2018).¹⁾

이러한 공중의 참여는 규범과 가치에 대한 정부의 각성을 이끌고 정부의 책임을 확장시킨다. 이에 따라 공직자의 역할은 이러한 사회와 끊임없는 소통을 통해서 등장하는 공공가치를 명확한 조직 비전으로 제시하고 그에 입각한 전략적 관리를 수행해나가는 것이 된다.

1) 여러 연구들이 공공가치가 무엇인가에 관해 탐색해왔지만 공공가치가 시대에 따라 변화하고, 다수에 의해 규정되기 쉽다는 점, 가치 사이의 우선순위가 존재한다는 관점, 옳고 그름의 판단이 쉽지 않은 점 등으로 인해 그 실체(identification)를 규정하는 것은 사실상 어렵다고 지적된다(Fukumoto & Bozeman, 2018).

2) 공공가치의 전략적 관리

정부의 성과를 공공가치 창출의 관점에서 사고하고 전략적 관리하려는 공공가치관에서 중요한 차원은 세 가지로 꼽힌다. Moore(1995)는 이를 '전략적 삼각형(the strategic triangle)'이라고 표현하였는데, 삼각형의 각 꼭짓점은 조직의 공공가치 정의(public value), 정당성과 지지의 확보(legitimacy and support), 운영 역량의 구축(operational capability)이며 세 점은 동등한 위치에서 상호 연결되어 있고(Moore & Khagram, 2004) 상호 조정을 위한 전략적 관리가 요구된다는 것이다(Alford & O'Flynn, 2009).

첫째, 조직의 공공가치 정의는 해당 조직이 궁극적으로 구현해야 할 소명을 공공가치의 관점에서 정의하는 것으로, 조직이 추구해야 할 목적과 성과를 정할 때 공중의 선호 가치를 반영하고 공공영역에 이득이 되는지를 고려하려는 노력이다. 이렇게 설정된 전략적 목표는 정부의 활동과 산출, 결과와 연결되어 조직을 이끌게 된다. 조직이 효율성과 효과성 추구에 국한되지 않고, 정치사회적 맥락 속에서 나타나는(emerging) 공공가치를 반영함으로써 궁극적으로 사회 속에서 정부가 추구해야 할 본질을 구현하는 책임을 질 수 있다.

둘째, 정당성과 지지의 확보는 조직이 추구하는 공공가치의 정당성 확보를 위한 다양한 이해당사자와의 속의 과정을 의미한다. 조직은 추구하는 공공가치의 실현을 위해 필요한 수단과 목표에 대해 외부 핵심 이해관계자로부터 지지를 확보하고 정당성을 얻는 정치적 관리(political management)가 필요하다. 공공관리자는 조직의 권한과 자원을 부여하는 외부 이해관계자(선출직, 의회, 상급기관, 이익집단, 시민사회, 언론 등)라는 환경(the authorizing environment)과 끊임없는 대화를 통해서 조직의 활동에 대한 신뢰와 믿음을 얻어 정당성을 창출하여야 한다. 이를 위해, 성취하려는 바를 이뤄내기 위해 충분한 정치적 지지연합과 권위를 형성하는 것이 관건이 된다(Benington & Turbitt, 2007). 특히, 일상적 상황에서는 전통적인 관리 책임성(routine accountability)을 추구하는데 그칠 수 있지만, 변화나 혁신이 요구되는 상황과 다양한 주체들이 상호 연결된 거버넌스 상황에서는 정당성과 지지의 확보가 무엇보다 중요할 수 있다. 그러므로 이때에는 관료제 내에서 상급자에 대한 복종으로 국한되었던 책임을 조직 밖의 궁극적 주인(principals)을 향한 정치사회적 책임으로 확장시키는 것이 필요할 것이다.

셋째, 운영 역량의 구축은 선언된 목표의 실현을 위해서 공공자원을 조직화하고 운영하는 역량으로, 조직은 실질적인 공공가치의 실현을 위해서 재원, 기술, 사람 등 한

정된 자원을 최대한 동원하고 효과적으로 재배열해야 한다. 재정적 투명성, 구성원의 역량개발 및 사기진작, 조직학습과 혁신 등을 관리하고 상호 협력하고 설득하는 협상력이 요구된다(Alford et al., 2017). 따라서 운영 역량의 구축 노력은 선언된 공공가치를 얻기 위해 필요한 기술과 지혜, 역량을 갖추도록 조직을 관리할 책임을 의미하는 것이다.

이와 같은 공공가치 창출을 위한 전략적 관리의 세 차원은 사회에서 정부가 궁극적으로 해야 할 역할이 무엇인지를 본질적으로 규명하여 그것을 조직의 소명으로 전환하고, 그 가치의 추구를 위한 활동이 사회적 정당성을 승인받고 사회적 지지 속에서 성취될 수 있도록 하는 것이며, 이를 실현할 조직역량을 구축해야 한다는 규범적 요청이다.

3) 공공가치관리에서 공직자의 역할

이와 같은 공공가치관리에서 공직자의 역할은 기존 행정학 조류와 비교할 때 크게 강조된다. 행정학의 조류가 전통행정학(traditional public administration), 신공공관리(new public management), 그리고 공공가치관리(public value management)로 변화하면서, 바람직한 공직자의 모습도 법과 규정의 무인격적 집행자, 행정 조직의 목표를 달성하기 위한 성과 창출자, 시민과 공익을 위해 공공가치를 창출하는 존재 등으로 확대되어왔고, 정부의 조직 및 인력 관리의 주안점도 이러한 변화와 궤를 같이 해왔다(Stoker, 2006, 2011; O'Flynn, 2007). 신공공관리에서 성과를 만드는 핵심적 요소는 조직목표와 성과지표로 이어지는 관리체계인 반면, 공공가치관리에서 가치 창출의 핵심적 요소는 관리체계와 더불어 공공관리자 개인의 역할이다. 다음의 <표 1>은 효율성(efficiency), 책무성(accountability), 그리고 형평성(equity)의 가치가 전통행정학, 신공공관리, 그리고 공공가치관리에 있어 무슨 방식으로 추구되는 지를 요약한다.

〈표 1〉 행정학의 조류별 효율성, 책무성, 그리고 형평성 창출 방식 비교

행정학의 조류 및 접근 방식	효율성	책무성	형평성	공직자의 역할
전통행정학	복잡한 과업의 분해와 절차 준수	선출직 공직자의 감시와 통제	유사한 모든 사례를 똑같이 취급	무인격적이고 질서정연한 법 및 규정 집행
신공공관리	조직이 성취해야 할 성과목표 및 과업의 지정	정치가가 목표와 타겟을 정하고, 관리자는 이를 달성할 책임	고객에 대한 조직의 책임을 배정하고, 접근성 타겟을 설정	주어진 성과목표의 경쟁적 추구의 가치 창출
공공가치관리	활동이 목적에 부합하는 지를 지속적으로 확인	합의된 목표 설정(negotiated goal setting) 및 감독	권리와 의무를 충족시키기 위한 개인적 능력의 개발	서비스 산출물, 만족도, 효과 등의 복수 목표를 고려하는 가치 창출

(출처: Stoker, 2006; O'Flynn, 2007; 저자 수정)

전통행정학에 있어 개별 공직자의 영역은 따로 존재하지 않는다. 그들은 분해된 과업의 부분부분을 규정에 맞추어 질서정연하고 신중하게 그리고 개인적 감정의 작용을 배제한 채 이행하는 존재이다. 신공공관리에서도 공직자 개인은 조직 수준에서 결정된 목표와 성과지표를 부여받고 이행하는 존재에서 벗어나지 않는다. 그리고 그들은 성과와 혜택이 연동되는 경쟁적 환경에서 활동한다. 반면에 공공가치관리에 있어 공직자 개인은 공공가치를 창출하는 주역이 될 수밖에 없는 존재라고 해도 과언이 아니다. 즉, 그들은 서비스 산출물(output) 목표, 고객만족도, 정책효과, 신뢰와 정당성 등의 목표들을 복합적으로 추구하고, 고객이자 감시자이고 또한 납세자인 시민에 대해 응답해야 하는 책무를 지닌 존재인데(O'Flynn, 2007), 이러한 복합적 환경에서 공공가치를 창출해내는 일은 궁극적으로 공직자 개인과 그들 사이의 관계에 의해 좌우된다. 이런 면에서 공공가치관리에서 암묵적으로 전제하는 공직자의 역할은 플라톤적 수호자(Platonic guardians)에 가깝다고 평가되기도 한다(Rhodes & Wanna, 2007).

한편, 이렇게 공공가치 창출을 책임지는 주체인 공공관리자의 대상과 범위는 다소 다르게 주창되고 있다. Moore는 공공관리자(public manager)를 공공가치의 전략적 관리 주체로 지목하였지만 공공관리자의 대상과 범위에 관해 명료하게 밝히지는 않았는데 '조직의 전략적 목표를 설정하고 대외적 거버넌스를 조정할만한, 자원 배분의 의사결정자'로 상정하고 있다. 공직자는 정치적 활동의 기피와 위험회피 성향을 보이므로

실질적으로 정부 조직에서 전략적 의사결정력을 행사하는 것은 선출직과 정부직 공직자라고 주장되기도(Rhodes & Wanna, 2007)하고, 일부는 분권화된 구조에서 지방정부의 일선이 공공가치 창출의 책임을 진다고 지목되기도 한다(Gains & Stoker, 2009; Coats & Passmore, 2008). 따라서 경험적 확인이 필요해 보이는데, 공공가치 창출을 누가 해야 하는가에 관한 규범적 논의보다는 오히려 공공가치의 창출을 위해 실제로 누가 움직이는가에 관해서 폭넓은 공직자 집단을 대상으로 한 실증 분석이 진행될 필요가 있다.

2. 공공가치 창출의 딜레마

1) 공공가치 추구하고 정치적 책무성

책무성 측면에서 볼 때, 공공가치의 창출 요청은 공직자의 정치적 책무성(political accountability)의 강조와 확장이라 할 수 있다. 공중에 의해 창출되는 공공가치에 입각한 전략적 정부를 주창하는 공공가치관리는 정부의 의사결정과 집행과정이 사회와 유리된 채 규범을 배제하고 기술적 원리만을 따르는 폐쇄적 운영이 되는 것을 견제하면서, 정치적 대응성(responsiveness)을 정부 관리의 중요 기준으로 강조한다. 그간 공공행정에서 결핍되었던 시민을 강조함으로써 공공행정의 정당성 메커니즘의 새로운 변화를 요구하므로 공공가치관리에서 정치는 필수적인 요소가 된다(신희영, 2018).

공직자의 정치적 책무성은 행정의 역할과 범위가 확대될수록 공직자가 중립적 심판(neutral referee) 역할을 넘어서 사회적 대변인으로서의 적극적 역할을 맡게 되겠다는 인식에 기반한다. 공직자가 추구해야 할 다면적 책임의 하나인 정치적 책무는 외부 이해관계자에 대한 대응 노력이다(Romzek & Dubnick, 1994). Romzek & Dubnick(1987;1994)에 의하면 정치적 책무란 민주주의 체계 속에서 공직자가 유권자에게 대변인으로서 다양한 정치사회적 요구에 응답할 의무로 정의된다. 따라서 공직자는 시민에 대하여, 공공의 일을 담당하는 사람으로서 도덕적 의무, 즉 공공선을 고려할 의무가 부여되어 있으므로, 공직자를 향한 공공가치 창출의 요구는 공직자의 정치적 책무성(political accountability)을 확장하라는 요청이라 할 수 있다.

Moore(1994: 302)는 공공관리자가 해야 할 바를 집합적 열망(collective aspirations)을 만족시키는 것이지, 전문가적 규범이나 고객의 요구가 아니라고 지적하고 있어 공공가치의 추구가 정치적 책무의 차원에서 제기되는 것임을 알 수 있다. 앞서 살펴본 대로, 공공가치 창출을 위한 전략적 관리는 공직자에게 정치사회적 가치에 대한 책임, 공중을 향한 책임, 관리와 운영에 대한 책임 등 다면적 주체를 향

하여 책임의 확장을 요청한다(Williams & Shearer, 2011). 창의성과 혁신적 열망을 가진 공공부문 관리자에 의해 정부가 정치사회적 요구에 귀 기울이고 소통하며 이를 조직의 소명과 업무로서 적극적으로 실현해 나가야 한다는 공공가치의 관점에서는, 공직자는 상당한 민주적 감수성을 가지고 정치적 책무를 성취해나가는 공적 주체가 되어야 한다.

하지만 공직자의 정치적 책무가 부각된 정부 관료제에는 몇 가지 우려가 존재한다. 공공가치 추구를 위해 사회와 밀접한 관계를 맺게 되는 정부 관료제를 시민이 뽑은 대표가 강력하게 통제하기 어려울 수도 있고(Alford & O'Flynn, 2009), 관료권력의 사익추구를 공공가치로 합리화할 가능성도 있다. 또한 공직자가 다양한 시민사회 주체들과 상호 의존된 관계에서 공공가치를 상향식으로 창출하는 과정에서, 지나친 대중영합이 발생할 수 있는데(Williams & Shearer, 2011) 특정한 정치적 영향력이 정부 관리 과정에서 편중될 가능성도 있는 것이다.²⁾

2) 공공가치 추구의 딜레마

이와 같이 공공가치의 창출이 공직자의 정치적 대응 범위를 확장한다면, 공직자는 공공가치 추구 과정에서 딜레마를 경험할 수 있다. 공직자가 적극적으로 공공가치를 창출하기 위해서는 전통적 민주주의의 규범에서 강조되었던 책임 -안정성, 반복가능성, 표준화, 예측가능성 등-을 넘어서서, 기존에 없던 가치 기준을 주동적으로 채택하거나 사전적으로 행동해야 한다. 그러나 대의제 민주주의에서 행정부에게 보편적으로 설정되는 책임은 의회에 대한 복종, 선출직에 대한 복종이다. 공직자는 국민으로부터 의회를 거쳐 다시 행정부로 흐르는 권한의 흐름 속에서, 투표를 통해서 정치적 정당성을 획득한 기관인 의회의 통제와 선출직의 요구에 우선적으로 책임이 있다. 이러한 관점에서 Rhodes & Wanna(2007)는 영국식 내각책임제(Westminster system)에서는 비선출직, 경력직 공직자에게 공공가치관리에서 요청하는 정치적 판단의 역할을 부여하는 것이 체계적으로 맞지 않을 수 있음을 논의한다. 공직자가 정치사회적 대응의 전면에서 서는 것은 오히려 선출된 공직자의 영역을 침해하는 것으로 여겨지고, 공직자가 아무리 전문성을 가진다 하더라도 선출직이 가지는 정당성에 견줄 수 없기에 공직자가

2) 이러한 여러 우려와 비판이 있음에도, 임의영(2018)은 한국적 맥락에서 공공가치접근이 공공부문의 개혁모델로서 가능성을 갖기 위해서는 권력구조 개편, 미디어의 공정성, 주권적 공중의 형성, 공공가치의 정의로운 분배를 우선적으로 고려해야 한다고 주장하며, 신희영(2018)은 여러 비판 있으나 공공가치 접근이 공공행정의 정당성 위기를 극복하기 위한 이론 발전과 공공부문 개혁모델로서 실천을 가질 수 있다고 잠재적 가능성을 인정하고 있다.

저야할 가장 본질적 책임은 이들에 대한 복종 및 봉사라고 보는 것이다(Ridley, 1975). 이러한 관점에서는 공직자가 사회에서 형성되는 공공가치를 스스로 판단하고 협의하는 적극성이 가져올 자의성, 임의성을 우려할 수밖에 없다. 선출직 대표 아래 통제되는 관료제와 절차적 형평성, 일관된 집행의 공정성을 강조하므로, 사회적 요구와 상황에 따라 유연하고 적응하는 공공가치 창출 요구는 이와 부합하지 않을 수 있다는 것이다.

공직자의 입장에서도 공공가치 창출을 위한 적극성은 위협을 동반할 수 있다. 주도적인 혁신을 통해 공공가치를 창출하는 과정은 법령과 지시에 대한 복종으로 대표되는 전통적 책임과 상충될 수 있기 때문이다. 안정 지향적 성향을 가졌다고 일반적으로 평가되는 공직자가 상급자의 지시나 명령을 복종하고 질서 정연하게 법 규정을 집행함으로써 얻을 수 있는 이득을 포기하기란, 다시 말해 정치적 판단이 야기할 위협을 감수하기란 쉽지 않을 것이다.

Altschuler & Behn(1997:10-12)는 이러한 상충 상황을 혁신의 딜레마(the dilemmas of innovation)로 표현한다. 혁신의 요구는 그 정도와 방식, 주체 등 중층적 결정이 연루되어 있어서 상당수의 풀기 어려운 딜레마에 직면하는데, 공직자가 선출직의 통제 없이 주도적으로 수행하는 혁신은 정치적 책무성에 있어서 딜레마(accountability dilemmas)를 만들 수밖에 없다. 법령과 지시에 대한 복종으로 대표되는 전통적 권위에 대한 책임과 주도적 가치창출이라는 혁신 요구는 충돌하는 딜레마(authorization dilemma)가 될 수 있는 것이다.

공공가치 접근에서 요구하는 공직자의 정치적 책무성의 강조가 전통적 관료 책무성과 충돌하는 딜레마 상황이 발생될 수 있다면, 그러한 상황에서 공직자가 전략적이고 혁신적인 공공가치의 창출을 주저 없이 수행할 수 있을 것인가에 의문과 우려가 나타날 수 있다.³⁾ 아울러 그럼에도 불구하고 어떤 요인이 공직자의 공공가치 창출 노력을 이끌 것인지 탐색할 필요성이 제기된다. 공직자의 공공가치 창출 노력을 이끌 상황조건이 무엇인지를 규명하여야 공공가치 창출을 위한 효과적인 방안을 설계할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 공직자의 공공가치 창출 행태는 이러한 딜레마에 직면한 공직자가 보이는 혁신성향에 따라서 다른 양태와 영향을 받을 것으로 전제하고 이를 살펴보려 한다.

3) 주재현·한승주(2015)의 연구는 지방자치단체 중하위직 공직자를 대상으로 계층적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 그리고 정치적 책임이 상충하는 여섯 가지 딜레마 상황을 제시하고 공직자의 인식과 대응을 조사한 바 있는데, 그 결과 공직자가 책무성의 충돌로 곤란함을 가장 많이 경험하는 경우는 정치적 책임과 다른 책무성이 충돌하는 상황으로 나타났다. 책무성 딜레마를 강하게 경험하는 상위 세 유형이 모두 정치적 책임과의 충돌이었다.

3. 공공가치 추구 행태의 영향 요인

공공가치 창출은 공직자의 적극적 행동을 요구한다. 공공가치를 정의하고 관리하는 일련의 과정은 공직자로 하여금 공익 결정에의 개입, 혁신, 적극성(activism)을 필요로 하므로(Rhodes & Wanna, 2007), 공직자의 공공가치 창출을 위한 노력이 어떤 상황 조건에 있을 때 적극적으로 발휘될 것인가를 살펴야 한다. 공직자의 공공가치 창출 의지와 행태에 영향을 미치는 요인에 관한 경험적 연구가 아직 미흡하기에, 여기서는 개인, 조직 및 업무, 제도 등 다양한 차원에서 짐작 가능한 여러 영향요인을 검토하려 한다.

공공가치의 형성에 영향을 미치는 요인을 시론적으로 제시하였던 연구에 따르면(권인석, 2018) 의무론적 관점에서 공공가치는 공동체 의식, 문제해결 역량이나 지식, 문제의 성격이나 목표의 성격, 권력(재량권)이 관계가 있을 것이며, 공리주의적 관점에서는 직무만족이나 보상에 대한 만족 등이 공공가치 추구의 주관적 효용에 영향을 미치는 요인으로 추론되었다.

이러한 논의의 틀에 근거할 때, 의무론적 관점에서 고려될 수 있는 대표적 요인은 공직자 개인에게 배태된 공공봉사의 동기(public service motivation)일 것이다. 공공을 위하여 자신의 이익을 희생 및 헌신하려는 성향, 지역이나 국민을 위하여 헌신하려는 성향 등은 공동체의 공정과 정의를 증시하는 의무론적 관점의 대표적인 요인이다. 이웃과 사회를 위해 의미 있는 봉사를 하려는 공공봉사동기는 하위의 여러 차원으로 구성되는데(Perry, 1996; 김상묵, 2014) 공직에 대한 헌신의지와 자기희생, 동정심 등이다. 여기서는 공익헌신 의지와 자기희생 성향에 주목하여, 개인이 공공에 봉사하고 헌신하려는 동기가 강하다면 자신의 업무를 통한 공동체의 변화와 발전에 높은 관심을 보일 것으로 추론한다. 따라서 공공봉사동기가 강한 공직자일수록 공중과 소통하며 공동체를 위한 비경제적 가치를 도출하려는 노력, 즉 공공가치 창출 노력이 강할 수 있다. 기존의 여러 연구는 공공봉사동기가 조직몰입, 직무만족, 개인 및 조직의 성과, 조직시민행동 등 적극적인 업무 태도 및 성과를 이끈다는 결과를 보고하며(김상묵, 2018: 61-62), 일부 연구는 공공봉사동기가 공공가치 추구 행태와 밀접할 가능성을 제안하므로(박정호, 2017), 이러한 추론의 가능성을 높인다. 이에 근거하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있을 것이다.

가설 1. 공직자의 공공봉사동기가 높을수록, 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 1-1. 공직자의 공익헌신 의지가 높을수록, 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 1-2. 공직자의 자기희생 성향이 높을수록, 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

또한 개인의 물질적 만족과 요구를 중시하는 공리주의적 관점도 무시할 수 없는데, 개인의 적극성을 이끄는 가장 강력한 동인은 자신의 이익일 수 있기 때문이다. 공공가치 창출이라는 공동체적 관심과 노력 역시, 공직자 개인의 사익과 밀접하게 연결될 때 발휘될 수 있다. 이런 관점에서 적극적인 공공가치 창출의 노력을 유인하는 공리주의적 영향요인으로 성과평가제도를 살펴볼 필요가 있다. 조직에서 성과평가가 객관적으로 공정하게 이뤄질 때 공공가치창출의 노력 역시 그러하게 평가될 것이라 신뢰하고 적극적으로 행동할 유인이 생길 수 있다. 성과평가에 관한 많은 선행연구들은 성과평가제도에 대한 인식이 구성원의 직무태도에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보고하고 있다(임재현·조자경·차용진, 2017; 최정인·정세희·문명재, 2017). 이러한 결과에 근거하여 성과평가제도가 제대로 이뤄질 때, 공공가치 창출을 위한 자신의 노력 역시 적절한 보상을 받을 것으로 기대되어 적극적으로 노력할 것이라는 가설을 설정할 수 있다.

가설 2. 성과평가제도를 긍정적으로 인식할수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 2-1. 성과평가제도가 공정하다고 인식할수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 2-2. 성과평가제도가 객관적이라고 인식할수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

한편, 공직자의 공공가치 창출 노력에 영향을 미칠 수 있는 구조적 조건으로서 조직 및 업무 환경의 요인들을 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 조직 차원에서는 윤리적 리더십이 공공가치 추구하고 밀접하리라 추론되는데, 윤리적 리더십(ethical leadership)은 규범과 가치에 관한 존중으로 조직을 이끄는 것으로 개인의 행동뿐만 아니라 개인 간 관계에서 규범적으로 적절한 행동을 하고 소통, 지원, 의사결정을 통해 부하에게 그러한 행동을 장려하는 역량이다(Brown et al., 2005). 윤리를 조직의 중요한 아젠다로 명확히 전달하고 조직의 윤리적 민감도를 높이려는 관리자의 역할을 의미한다. 그러므로 윤리적 리더십은 국민에게 봉사하는 공직자로서 정치사회적 요구에 적극적으로 부응해야 한다는 공공가치 창출을 유인하는 역할을 할 수 있다. 윤리적 리더십이 구성원의 업무열의 등 직무태도에 긍정적 영향을 미칠 가능성을 보여준 연구결과에 따르면(박정화·심동철, 2018), 공직자의 공공가치 함양을 위해 상급자가 윤리적 가치를 강조하는 리더십을 보이는 것이 중요할 수 있다

(박정호, 2017). 상급자의 윤리적 리더십은 조직 구성원들의 공공가치 추구를 유인하는 요인이 될 수 있다는 것이다.

또한 조직신뢰(organizational trust)는 조직몰입이나 혁신행태에 영향을 미치는 조직차원의 요인이며 조직에 대한 확신과 지지의 감정이다(Gilbert & Tang, 1998; Tellefsen & Thomas, 2005; 김호균, 2008). 조직으로부터 지지를 받고 있다는 조직신뢰가 강하면, 유동적이며 성과산출이 불확실한 공공가치의 수행을 위해 보다 적극적으로 소통할 것으로 짐작된다. 조직신뢰가 조직시민행동과 같은 적극적 태도를 유인하는데 긍정적인 영향을 미친다는 결과에 근거한다면(김호균, 2007), 공공가치를 추구하는 적극적 노력 역시 조직신뢰와 긍정적인 관계가 있을 가능성이 크다.

이러한 논의에 근거하여 조직 차원의 영향요인에 대한 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 3-1. 상사의 윤리적 리더십이 높을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 3-2. 조직신뢰가 높을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

업무 환경 차원에서는 공직자의 주동적 행태에 영향을 미치는 다음의 요인들이 검토될 필요가 있다.

의무론적 관점에서 볼 때, 공동체의 공익을 추구해야 할 공직자에게 업무 상 권한이 많다면 이를 활용하여 공공가치를 창출할 가능성이 커진다. 업무권한의 대소에 따른 직무태도를 분석했던 선행 연구들은, 업무권한이 많을 때 개인의 역량 및 조직의 성과가 높아지는 결과가 나타난다는 밝히고 있다(김철우, 2013). 하지만 업무권한이 많다고 적극적 행동을 하는 것은 아니라는 반증도 적지 않게 있으므로(이철주·한승주, 2014), 실증적 확인이 필요하다. 따라서 업무권한이 많을수록 공직자의 공공가치 추구 노력도 높아질 것인지 그 여부를 경험적으로 확인할 필요가 있다.

가설 4-1. 업무권한이 많을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

업무처리의 기준이 명확할수록 공공가치 창출의 적극성이 높아질 것인지도 확인을 요한다. 업무처리의 기준이나 목표, 조직 목표의 모호성이 낮고 명료성이 높을 때 개인 및 조직의 성과가 높아질 수 있다는 선행연구의 결과에 근거하면(양다연·조윤지, 2019; 권태욱·전영한, 2015), 자신이 맡고 있는 업무를 어떤 방식으로 수행해야 할지 그 기준이 명확할 때, 공공가치 창출이라는 추상적 요청이 보다 명료하게 인식될

것이며 공공가치 및 그 실현방안을 정의 하는 것이 더 용이할 수 있다. 따라서 업무처리기준의 명확성과 공공가치 창출 노력은 긍정적 관계일 것이라고 추론하였다.

가설 4-2. 업무처리기준이 명료할수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

업무처리 관계의 복잡성이 높아서 조직 내외부의 여러 사람들과 관계해야하는 업무를 맡고 있다면 다양한 이해관계자와의 협의를 통한 공공가치 창출 노력을 더욱 강하게 할 것인지 확인이 필요하다. 업무상의 결정 및 집행에 있어서 협의하고 협조를 구해야할 외부자가 많다면, 이들로부터 업무상의 지지를 확보하고 정당성을 얻는 정치적 관리 과정과 역량이 상당히 중요해질 수 있다. 공공가치의 창출은 공직자가 외부 핵심 이해관계자와의 끊임없는 대화를 통해서 정당성을 확보하는 것이 관건이기에 (Benington & Turbitt, 2007), 업무관계상 외부 행위자가 많은 여건은 공직자의 공공가치 추구행태를 강화시킬 수 있을 것이다.

가설 4-3. 업무관계상 외부행위자가 많을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

그 외에도 맡고 있는 업무의 특성 상 성과기대나 성과평가의 계량적 측정이 명확하다면 자신의 노력결과가 가시적으로 확인될 가능성이 크다. 이러한 상황을 공리주의적 관점으로 본다면, 자신에게 기대되는 역할이 명확하고 기대되는 성과가 가시적으로 확인되기 쉬운 업무일 때 자신의 노력에 대한 외부의 평가와 인정이 보다 용이할 것이기에 적극적으로 업무를 수행할 유인이 있다. 그러한 관점에서는 공공가치의 창출 노력 역시 성과기대와 성과측정이 비교적 명확할 때 더 적극적으로 수행되리라 짐작할 수 있을 것이다.

가설 4-4. 업무역할과 성과기대가 명확할수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

가설 4-5. 업무성과의 계량적 측정가능성이 높을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

또한 업무 환경 차원에서 업무처리시 시간상 압박이 공공가치 추구행태에 미칠 영향을 살펴볼 필요가 있다. 시간상 압박이 큰 상황에서 공직자가 정치사회적으로 소통하려는 관심과 여유는 위축될 가능성이 있기 때문이다. 조직의 자원이 충분할 때 혁신이 가능하다는 여러 연구 결과들을 고려하면(Herold et al., 2006) 시간이라는 자원 역시, 업무 성과의 질에 영향을 미치는 요인이 된다. 한정된 시간 내 많은 업무를 처리해야 하는 상황에서는 업무를 적시에 마치는 것이 중요하므로 업무 수행의 질적 상태나 가외적 노력을 추가로 하기는 어려울 것이다. 따라서 공공가치 창출과 같은 다소 추상적이고 규범적인 요구는 정해진 업무의 최소한 요건 충족이나 형식적 조건 충족에 그치며 우선순위에서 밀릴 수 있다.

가설 4-6. 업무처리의 시간적 압박이 낮을수록, 공직자의 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.

아울러, 공공가치 창출 노력이 무슨 변수에 의해 영향을 받게 되는가와 함께, 행정 혁신에 대해 서로 다른 정도의 적극성을 지닌 공무원들에게는 이러한 영향요인이 얼마나 다르게 작용하는지가 분석될 필요가 있다. 규정과 지시에 대한 복종 의무를 넘어서려는 혁신성향에 따라서 공공가치 추구행태가 달라질 가능성을 고려하여, 공직자의 혁신성 수준에 따라서 공공가치 추구행태에 미치는 요인 차이를 살펴본다.

여기서 의미하는 혁신성은 '전통적 관료 책임으로 강조되었던 지시, 규정, 업무영역 및 역할을 넘어서려는 적극성'으로 규정한다. 혁신성은 새로운 방식으로 업무를 혁신하려는 시도, 창의적 아이디어의 제안과 집행 노력 등 혁신적 업무행태(innovative work behavior)로 언급되지만(Scott & Bruce, 1994), 여기서는 규정 준수, 지식복종, 일관성 추구 등과 같은 전통적 관료 책무를 벗어나 그 이상을 추구하려는 적극적인 행동 의향으로 보고 이러한 혁신성향의 차이에 따른 영향요인을 검토한다. 따라서 혁신성향이 다른 집단을 구별하고, 집단별로 공공가치 추구행태의 영향요인에 차이를 살펴볼 것이다.

가설 5. 공직자의 혁신성향에 따라 공공가치 추구행태의 영향요인이 다를 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 조사 대상 및 방법

본 연구의 자료 수집은 온라인 설문조사 방식으로 진행되었으며 2018년 8월 한 달 간 조사대행업체(리얼미터)를 통해 실시되었다. 앞서 언급한대로 공직자 전반을 대상으로 나타나는 공공가치 추구 행태를 탐색하는 것이 목적이므로, 조사 대상은 중앙정부 및 지방자치단체 공직자를 모두 포함하였고 표본 선정은 소속, 성별 등을 고려한 다단계 층화표본추출 방식으로 이뤄졌으며 최종 500명의 표본이 선정되었다(중앙정부 소속 196명, 지방자치단체 소속 304명).

표본의 인구통계학적 특성을 보면 다음의 <표 2>와 같다. 성별은 남성 59.8%와 여성 40.2%로 비슷하게 분포되었고 연령대는 30대와 40대에 편중되었으며, 직책은 팀원(76%)이 팀장, 과장, 실국장(24%)에 비해 더 많이 분포되었고, 근속기간은 15년 이하가 대다수를 차지하였으며, 주관적으로 평가한 정치성향의 경우 중도 및 진보라고 응답한 비중이 대부분으로 이었다.

<표 2> 표본의 특성

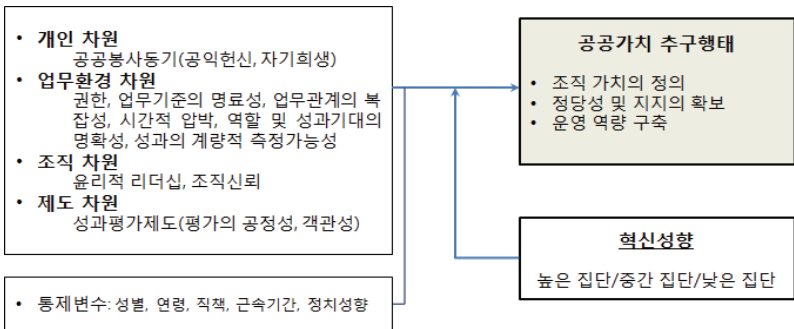
특성	구분	빈도	비율
성별	남성	299	59.8%
	여성	201	40.2%
연령대	만20-30세	76	15.2%
	만31-40세	232	46.4%
	만41-50세	139	27.8%
	만51-60세	51	10.2%
	만61세이상	2	0.4%
직책	팀원	381	76.2%
	팀장	86	17.2%
	과장	26	5.2%
	실국장	7	1.4%
근속기간	5년 이하	166	33.2%
	6~10년	104	20.8%
	11~15년	102	20.4%
	16~20년	38	7.6%

특성	구분	빈도	비율
	21~25년	49	9.8%
	25년 이상	41	8.2%
정치성향	보수 (0-3점)	46	9.2%
	중도 (4-6점)	216	43.2%
	진보 (7-10점)	238	47.6%

2. 분석틀 및 측정 문항

이론적 논의에서 검토한 요인들과 공공가치 추구 행태의 관계를 다음과 같이 상정하였으며, 이를 다음의 <그림 1>로 도식화하였다. 공직자의 공공가치 추구행태가 1) 개인에게 내재된 공익에 헌신하려는 의지와 자기희생 성향이 강할 때 더 적극적으로 나타날 것인지, 조직의 2) 윤리적 리더십과 조직신뢰 수준이 높을 때 더 적극적일지, 담당하는 업무의 특성 상 3) 업무처리의 권한이 많고, 업무처리 기준이 명료하며, 업무 관계 상 외부 행위자와 연계가 많거나, 업무 상 역할과 성과기대가 명확하고, 업무성과의 계량적 측정가능성이 높을 때, 혹은 업무처리 시 시간적 압박이 낮을 때, 더 적극적으로 나타날 것인지, 제도적 차원에서 4) 성과평가 제도가 공정하고, 객관적으로 운영될 때 더 적극적으로 나타날 것인지 등을 회귀분석을 통해 검증한다. 더불어, 5) 규정과 지시에 대한 복종 의무를 넘어서려는 혁신성향에 따라서 공공가치 추구행태가 달라질 가능성을 고려하여, 혁신성향이 다른 집단은 군집분석을 통해 구별하고, 집단별로 공공가치 추구행태의 영향요인에 차이를 회귀분석을 통해 살펴볼 것이다.

<그림 1> 분석틀



가설검증을 위하여 도출된 측정 문항은 다음과 같다. 공직자의 공공가치 추구 행태는 전략적 삼각형(Moore, 1995)의 세 차원별로 문항을 개발하였는데, 세 차원을 실증적으로 측정하는 시도가 미흡하였으므로 일부 기존 연구의 제안(주은혜, 2018) 및 각 차원의 이론적 특성을 고려하여 측정 문항을 다음과 같이 제시하였다. 다만, 측정 문항은 초기적 제안이므로 탐색적 차원의 확인이며 측정의 타당성에 한계가 있을 수 있다.

먼저, 공직자의 '조직의 공공가치 정의' 행태는 사회에서 소속 조직이 궁극적으로 추구해야 할 바를 성찰하고 조직의 존재 이유를 성찰하려는 행태이므로, '나는 업무를 수행함에 있어 우리 기관이 추구해야 하는 가치나 목적이 무엇이어야 하는지를 종종 생각한다.'와 '나는 우리 기관이 과연 어떻게 더 나은 세상을 만드는데 기여할 수 있을지를 종종 생각한다.'라는 두 문항으로 구성하였다. 둘째, 공직자의 '정당성 및 지지의 확보' 노력은 공직자가 조직 내부의 폐쇄적인 업무 수행에서 벗어나 조직이 수행하는 임무의 목표와 수단에 관하여 다양한 개인 및 집단과 소통하며 정치사회적 지지를 얻으려는 행태이므로, '우리 기관의 정당성은 근본적으로 시민과 그의 대표(의원)의 인정과 지지에서 나오는 것이다.', '상관의 지시에 따르는 것보다 국민의 뜻에 따르는 것이 더 중요하다.', '나는 임무수행을 위해 필요하다면 관련 (지방)의원이나 시민단체, 비영리기관 등과 접촉하여 그들의 지원과 지지를 얻을 것이다.'라는 세 문항으로 구성하였다. 마지막으로, 공직자의 '운영 역량의 구축' 노력은 업무 수행에서 요구되는 역량을 개발하기 위해 필요한 기술과 절차, 관행 등을 발전시키려는 행태이므로, '나는 임무수행을 위해 필요하다면, 나 스스로의 비용을 들여서라도 능력개발을 할 용의가 있다.', '나는 임무 수행에 도움이 된다면 타 부서나 기관, 시민단체, 비영리기관 등과 협업할 것이다.', '나는 임무의 성공적 수행을 위해서 시키지 않더라도 필요하다면 나 스스로 나서서 절차적 정당성을 확보하기 위해 노력할 것이다.', '나는 임무의 성공적 수행을 위해 스스로 자료를 추가적으로 모으고 분석한다.'의 네 문항으로 구성하였다. 공공가치 측정을 위한 위의 모든 문항은 7점 척도로 측정되었다(1점 전혀 동의하지 않음, 7점 극히 동의함).

영향 요인과 측정문항은 개인차원, 업무환경 차원, 조직 차원, 제도 차원으로 나누고 각 차원의 해당 요인으로 구성하였다. 개인 차원의 공공봉사동기(public service motivation)는 공공봉사동기를 구성하는 하위 차원으로 언급되는 '공익에 대한 헌신'과 '자기희생'을 변수로 상정하였다. 공공봉사동기 측정에 관한 여러 논의와 사용 문항을 참고하여(Perry, 1996; 김상묵, 2014; 한승주·최흥석, 2018) 측정 문항을 다음의 <표 3>과 같이 구성하였는데, 공익에 대한 헌신 성향은 '의미 있는 공공봉사는 내게

매우 중요하다.’ 등의 4개 문항, 자기희생 성향은 ‘개인적인 일보다 의무가 중요하다고 생각한다.’ 등의 5개 문항이었으며, 모두 5점 척도로 측정하였다.

조직 차원에서 윤리적 리더십과 조직신뢰 변수가 미치는 영향을 살펴보기 위해, ‘윤리적 리더십’은 기존 연구의 문항들을 참고하여(Brown et al., 2005) 리더가 보이는 소통 노력, 윤리적 기준의 조직 관리 노력, 윤리적 생활 등에 관한 문항으로 구성하였다. ‘부하의 말에 귀를 기울인다.’, ‘부하가 윤리기준에 어긋난 일을 하면 꾸짖는다.’ ‘스스로 윤리적으로 생활한다.’ 등 제시된 10개 문항에 관하여 직속 상사에 관한 서술에 동의하는 정도를 7점 척도로 평가하도록 하였다. ‘조직신뢰’는 구성원이 소속 조직을 믿고 따르는 정도, 조직이 자신을 이해하고 인정하는 정도, 자신에 대한 배려, 공정한 대우 등을 측정하는 내용으로 김호균(2008), Tellefsen & Thomas(2005) 등 기존 연구에서 사용한 문항을 참고하여 ‘나는 전반적으로 우리 기관(부처 혹은 지자체)을 믿고 따른다.’, ‘우리 기관(부처 혹은 지자체)이 큰 성과를 올릴 경우 기관은 나의 성과에 대한 배려를 하고 있다.’, ‘우리 기관은 나의 업무에 되도록 많은 도움을 주고자 한다.’ 등의 12개 문항으로 구성하였고 7점 척도로 측정하였다.

업무 환경적 차원의 요인으로는 권한(업무처리 수단 및 방식 선택의 재량), 업무기준의 명료성, 업무관계의 복잡성(결정 및 협의할 외부자가 많음), 시간적 압박, 역할 및 성과기대의 명확성, 성과의 계량적 측정가능성을 상정하고 각각 단일문항으로 측정하였다(5점 척도).

제도적 차원에서는 성과평가제도의 운영이 공공가치 추구행태에 미치는 영향을 주목하고, 성과평가 방법의 객관성, 성과평가의 공정성에 관하여 각각 단일 문항으로 측정하였다(5점 척도).

한편, 공직자의 혁신성향에 따른 영향요인의 차이를 살펴보기 위하여, ‘혁신성향’을 공직자의 전통적 책임으로 강조되었던 규정과 지시를 넘어서는 적극적 행동 의향을 묻는 다음의 5개 문항으로 구성하였다. ‘나는 규정에 없더라도 국민고객을 위해서라면 공직자가 응당 그 일을 해야 한다고 생각한다.’, ‘나는 업무의 효율적·효과적 달성을 위해서는 공직자가 규정을 적극적으로 해석할 수 있어야 한다고 생각한다.’, ‘나는 공직자가 일관성을 추구하는 데서 더 나아가 특정한 상황에 처한 특정인들의 필요에 더 적극적으로 반응해야 한다고 생각한다.’, ‘상황 분석을 마치기 전이라도 행동이 필요하다면 그렇게 할 것이다.’, ‘선출직 공직자의 허가가 없어도 관료가 혁신을 주도하는 것은 바람직하다.’ 이러한 혁신성향의 측정 문항은 7점 척도로 응답되었다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 요인분석 및 기술통계 결과

1) 요인분석 결과

측정변수의 타당성과 신뢰도를 분석한 결과는 다음과 같다. 요인분석의 요인추출방법은 주성분분석방법, 요인회전방법은 베리맥스 방식을 활용하였고 공통성이 0.5보다 작은 측정문항, 요인적재값 0.5 미만의 측정문항은 제거하였으며 이론적 구조에 맞지 않는 일부 문항을 제거하여 기준을 충족하는 항목을 분석에 활용하였다.

먼저, 종속변수인 공공가치 추구행태는 이론에서 제안된 바와 같이 하위 세 구성요인으로 비교적 신뢰도 있게 구성되었다. Cronbach's $\alpha > 0.6$ 을 기준으로 할 때, 조직가치의 정의(.808), 정당성 및 지지의 확보(.754), 운영역량의 구축(.854) 모두 0.7이상의 값이므로 신뢰도가 있다고 할 수 있었다. 다만, 고유값의 경우 1이상 기준으로 할 때, 조직가치의 정의(.722)와 정당성 및 지지의 확보(.624)는 미흡하게 나타났다.⁴⁾ 요인분석을 통하여 설명된 총분산은 약 69%이며, 요인분석의 적합도 판단을 위한 K-M-O값은 0.94로 기준치 0.5보다 크고 Bartlett 검정결과 유의확률 p값이 0.000으로 유의수준 0.05보다 낮으므로 요인 간 관련이 없다는 가설 기각되었다고 해석할 수 있었다.

〈표 3〉 공공가치 추구행태의 요인분석 결과

변수	항목	요인 적재값	공통성	고유값 신뢰도	분산 설명력
조직 가치 정의	나는 업무를 수행함에 있어 우리 기관이 추구해야 하는 가치나 목적이 무엇이어야 하는지를 종종 생각한다.	.746	.771	.722	6.02%
	나는 우리 기관이 과연 어떻게 더 나은 세상을 만드는데 기여할 수 있을지를 종종 생각한다.	.727	.719	.808	
정당성 및 지지 확보	우리 기관의 정당성은 근본적으로 시민과 그의 대표(즉, 의원)의 인정과 지지에서 나오는 것이다.	.731	.726	.624	5.2%
	상관의 지시에 따르는 것 보다 국민의 뜻에 따르는 것이 더 중요하다.	.744	.772	.754	

4) 고유값 기준으로 볼 때 타당성의 문제가 제기될 수 있으나, 여기서는 이론적 구성에 따라 영향요인의 탐색한다는 목적으로 하위 세 요인을 대상으로 한 회귀분석을 진행하였으므로 다소간의 한계가 있음을 밝힌다.

변수	항목	요인 적재값	공통성	고유값 신뢰도	분산 설명력
	나는 임무 수행을 위해 필요하다면 관련 (지방) 의원이나, 시민단체, 비영리기관 등과 접촉하여 그들의 지원과 지지를 얻을 것이다.	.608	.639		
운영 역량의 구축	나는 임무 수행을 위해 필요하다면, 나 스스로의 비용을 들여서라도 능력 개발을 할 용의가 있다.	.695	.662	7.004 .864	58.37%
	나는 임무 수행에 도움이 된다면 타 부서나 기관, 시민단체, 비영리기관 등과 협업을 할 것이다.	.784	.744		
	나는 임무의 성공적 수행을 위해, 위에서 시키지 않더라도 필요하다면 나 스스로 나서서 절차적 정당성을 확보하기 위해 노력할 것이다.	.615	.719		
	나는 임무의 성공적 수행을 위해 스스로 자료를 추가적으로 모으고 분석한다.	.603	.676		
K-M-O=.940, Bartlett 검정 유의확률 p=.000 누적 총분산=69.64					

그 외, 독립변수인 공익헌신, 자기희생, 윤리적 리더십, 조직신뢰에 대해 같은 방식으로 진행된 요인분석의 결과, <표 4>와 같이 모든 요인의 신뢰도가 0.7이상으로 높은 신뢰도를 나타냈고, 고유값 1이상으로 나타나 타당도와 신뢰도를 확보하였다고 판단하였다.

한편, 이와 같은 자기보고 방식의 설문조사는 사회적 바람직성에 부응하려는 유인 (social desirability bias)으로 상향 응답하는 편향이 있을 수 있으며, 단일 설문조사를 통해 종속변수와 독립변수 문항을 모두 조사함으로써 단일자료편향(common method bias)이 있을 수 있다. 단일자료편향의 경우, Harman's 단일요인검증 (single factor test)를 통해서 분산설명력에서 한 요인의 설명력이 절대적인가(분산 설명력 50% 이상)을 확인한 결과 첫 번째 요인의 분산설명력이 29.342%로 나타나 50% 미만이므로(Podsakoff et al., 2003) 편향이 우려할 수준은 아닌 것으로 판단했다.

〈표 4〉 독립변수의 요인분석 결과

변수	항목	요인 적재값	공통성	고유값 신뢰도	분산 설명력
공익에 대한 헌신	의미 있는 공공봉사는 내게 매우 중요하다.	.735	.689	1.002 .802	3.233%
	공직자들은 자신의 이익을 포기하고서라도 전체 지역사회를 위한 최선인 일들을 했으면 한다.	.519	.589		
	국민에 대한 공직자로서의 의무는 상급자에 대한 충성보다 우선시 되어야 한다.	.747	.613		
	나는 공공봉사를 시민으로서의 의무라고 생각한다.	.737	.701		
자기희생	개인적인 일보다 의무가 중요하다고 생각한다	.617	.579	2.334 .869	7.529%
	나에게는 선행을 하는 것이 돈을 많이 버는 것보다 더 중요하다.	.727	.635		
	국민을 위한 봉사는 설령 금전적 보상이 없더라도 기분이 좋다.	.694	.623		
	나는 다른 사람을 돕기 위해 개인적인 손해를 감수할 수 있는 드문 사람들 중 하나이다.	.793	.735		
	나는 사회의 선을 위하여 많은 희생을 감수할 준비가 되어 있다.	.790	.741		
윤리적 리더십	*다음에 제시된 직속상관에 대한 서술에 동의하시는 정도를 표시해주시시오. 부하의 말에 귀를 기울인다.	.800	.771	3.091 .960	9.97%
	부하가 윤리기준에 어긋난 일을 하면 꾸짖는다.	.646	.549		
	스스로 윤리적으로 생활한다.	.804	.744		
	부하의 입장을 이해하고 반영하려 노력한다.	.782	.766		
	공정하고 균형있는 결정을 내린다.	.788	.791		
	신뢰할 수 있다.	.798	.780		
	업무윤리와 가치에 대해 부하와 토론한다.	.727	.745		
	윤리적으로 모범이 되도록 일처리를 한다.	.785	.799		
결과만이 아니라 과정을 함께 고려하여 성공 여부를 판단한다.	.750	.759			
결정을 할 때, 무엇이 옳은 일인지 라는 질문을 한다.	.741	.730			

변수	항목	요인 적재값	공통성	고유값 신뢰도	분산 설명력
조직신뢰	나는 전반적으로 우리 기관(부처 혹은 지자체)을 믿고 따른다.	.732	.668	15.905 .969	51.307%
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 나의 업무에 되도록 많은 도움을 주고자 한다.	.752	.715		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)이 큰 성과를 올릴 경우 기관은 나의 성과에 대한 배려를 하고 있다.	.809	.765		
	나는 우리 기관(부처 혹은 지자체)의 도움이 필요할 때 조직으로부터 도움을 청할 수 있다.	.804	.751		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 가능한 나를 이해하고 인정해 주고 내가 직장생활을 하는데 큰 힘이 된다.	.802	.803		
	나에게 문제가 생길 경우 우리 기관(부처 혹은 지자체)은 기꺼이 도움을 주고 격려 할 것이다.	.816	.800		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 나에게 많은 비전을 제시하고 성과보상을 하여주고 있다.	.829	.787		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 내가 목표설정 참여할 수 있는 환경을 조성해준다.	.769	.730		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 조직발전을 위한 나의 기여를 중요시한다.	.769	.704		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 나를 공정하게 대우한다.	.789	.739		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 나에게 무슨 일이 발생했는지에 대하여 관심을 가진다.	.809	.775		
	우리 기관(부처 혹은 지자체)은 나의 의견을 충족시키려고 성실히 노력한다.	.810	.759		

K-M-O=.975, Bartlett 검정 유의확률 p=.000, 누적 총분산=72.039

2) 기술통계 결과

종속 및 독립변수의 기술통계 분석 결과는 다음의 <표 5>와 같다. 공공가치 추구행태는 7점 척도상 5점대로 응답되어, 공직자 스스로 자신의 공공가치 추구를 위한 노력 수준을 긍정적으로 평가한다고 볼 수 있었다. 그 외 독립변수 변수들도 각 척도 상에서 보통 이상의 값으로 응답되고 있으므로 대체로 긍정적으로 인식된다고 볼 수 있었다.

〈표 5〉 기술통계 결과

		최소값	최대값	평균	표준편차
공공가치 추구	조직가치의 정의	1	7	5	1.116
	정당성 및 지지 확보	1	7	4.8	1.257
	운영역량의 구축	1	7	5.04	1.182
개인	공익에 대한 헌신	1	5	3.80	.079
	자기희생	1	5	3.37	.930
조직	윤리적 리더십	1	7	4.88	1.965
	조직신뢰	1	7	4.51	1.991
업무 환경	업무처리의 기준 명확성 정도	1	5	3.59	.867
	결정 및 협의할 외부자 많음	1	5	3.44	.978
	처리수단 및 방식 선택 재량	1	5	3.45	.915
	업무처리시 시간적 압박	1	5	3.58	.939
	업무역할 및 성과기대의 명확성	1	5	3.50	.855
	업무성과의 계량적 측정 가능성	1	5	3.06	1.061
제도	성과평가의 공정성	1	5	3.08	.999
	성과평가의 객관성	1	5	3.03	1.038
혁신성향	혁신성향	1	7	4.78	.960

3) 상관관계 분석

한편, 독립변수와 종속변수의 상관관계분석은 아래의 〈표 6〉와 같다. 상관관계상으로 공공가치 추구행태와 상정된 독립변수들이 긍정적인(+) 관계로서 통계적으로 유의미하게 나타나고 있으며, 공공가치 추구행태와 약한 상관관계($r < 0.3$ 미만)를 보이는 변수로는 시간적 압박, 성과의 계량적 측정 가능성이 있었으며, 강한 상관관계($r > 0.6$ 이상)를 보이는 변수로는 윤리적 리더십과 조직신뢰가 나타났다. 가설로 제기한 관계의 방향성과 달리 시간적 압박과 공공가치 추구행태의 관계도 긍정적(+)으로 나타났다.

〈표 6〉 변수 간 상관관계

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
1	.522**	.494**	.416**	.376**	.407**	.286**	.397**	.290**	.615**	.604**	.442**	.423**	
2		1	.000	.310**	.240**	.420**	.220**	.399**	.342**	.442**	.461**	.401**	.348**
3			1	.273**	.234**	.132**	.201**	.211**	.034	.314**	.228**	.117**	.090*
4				1	.247**	.248**	.161**	.370**	.322**	.345**	.399**	.329**	.325**
5					1	.270**	.258**	.256**	.238**	.309**	.328**	.207**	.195**
6						1	.180**	.374**	.357**	.361**	.493**	.398**	.362**
7							1	.257**	.191**	.214**	.169**	.144**	.168**
8								1	.470**	.427**	.464**	.381**	.366**
9									1	.285**	.464**	.448**	.477**
10										1	.704**	.481**	.405**
11											1	.628**	.568**
12												1	.696**

1공공가치추구행태, 2공익, 3자기희생, 4업무기준명료, 5업무관계복잡, 6권한, 7시간적 압박, 8역할명확, 9성과계량, 10윤리적리더십, 11조직신뢰, 12성과평가공정, 13성과평가객관

2. 공공가치 추구행태의 영향요인

다음의 〈표 7〉는 공공가치 추구행태 및 하위 세 차원에 어떤 요인이 유의미한 영향을 미치는지에 관한 회귀분석 결과이다. 분석모형은 대체로 적합한 것으로 판단되며 (Adj.R² = .632, F=51.308, p=.000), 다중공선성 여부는 모두 4 미만으로 나타나 VIF (분산팽창계수) > 10을 기준으로 할 때 문제가 없다고 판단하였다.

분석 결과, 공직자의 공공가치 추구행태에 가장 두드러진 영향을 미치는 요인은 개인의 공공봉사동기로 나타났다. 응답자의 공익헌신 의지와 자기희생 의지가 강할수록 공공가치 추구행태가 더 강하게 나타났으며, 그 관계가 통계적으로 유의미한 영향력을 보였고 표준화 계수 값도 가장 높았다. 이러한 공공봉사동기의 두 요인은 공공가치 추구행태의 하위 세 차원에서 모두 같은 방향성(+)과 높은 영향력을 미치고 있었다.

조직차원의 윤리적 리더십과 조직신뢰도 공공가치 추구행태에 통계적으로 유의미한 영향(+)을 미치고 있었다. 상사의 윤리적 리더십이 높다고 응답한 경우에 응답자의 공공가치 추구행태가 강하였고, 조직신뢰가 높다고 응답한 경우에 공공가치 추구행태도 강하였다. 이러한 관계는 하위 차원 중 정당성 확보 행태를 제외한 두 차원에서도 공통적이었다.

업무환경 차원에서는 대부분의 요인들이 통계적 영향력을 미치지 못하였는데 유일

하게 업무관계 상의 복잡성은 유의미한 영향력을 미치고 있었다. 업무처리 시 결정과 협의를 해야 할 외부자가 많은 업무를 수행하는 경우에 공공가치 추구 행태가 더 높게 나타난 것이다. 이러한 관계는 하위 차원 중 조직의 공공가치 정의 노력을 제외한 정당성 확보 노력 및 운영역량 구축 노력이라는 두 차원에서도 공통적이었다.

제도 차원에서는 성과평가제도가 객관적으로 운영된다고 응답한 경우에 공공가치 추구행태가 통계적으로 유의미한 수준에서 더 높게 나타났다. 이러한 관계는 공공가치의 하위 차원 중 정당성 확보와 운영역량 구축에서도 공통적으로 나타났다.

이러한 결과를 해석하면, 1) 공익헌신 의지와 이타성향이 강한 공직자들이 공공가치 창출을 위해 더 적극적으로 노력할 수 있으며, 2) 상사가 윤리적 의사결정을 강조하고 윤리적 모범이 되는 리더십을 보일 때, 3) 조직이 자신을 지지하고 신뢰할만하다고 느낄 때, 공직자들이 정치사회적으로 바람직한 바를 고려하며 사회적 지지를 얻는 업무를 수행할 수 있다는 것이다. 또한 4) 자신의 업무상 성과가 객관적으로 평가될 때, 정치사회적으로 요구되는 공공가치에 더 적극 대응할 것으로 볼 수 있었다.

〈표 7〉 공공가치 추구행태의 영향요인

	공공가치 추구행태			조직가치			정당성			운영역량			
	β S.E	표준화 계수	t Sig.	β S.E	표준화 계수	t Sig.	β S.E	표준화 계수	t Sig.	β S.E	표준화 계수	t Sig.	
상수	36.337 3.292		11.039 .000	11.225 1.249		8.988 .000	9.934 1.294		7.677 .000	15.178 1.587		9.564 .000	
개인	PSM 공익	2.617 .336	.282 .000**	7.779 .000**	.878 .128	.278	6.878 .000**	.702 .132	.227	5.310 .000**	1.037 .162	.260	6.395 .000**
	PSM 희생	3.146 .294	.339 .000**	10.703 .000**	.953 .111	.302	8.547 .000**	.908 .116	.294	7.864 .000**	1.284 .142	.322	9.063 .000**
업무 환경	기준 명료	.561 .342	.052	1.637 .102	.192 .130	.053	1.477 .140	.150 .135	.042	1.117 .265	.218 .165	.047	1.323 .186
	관계 복잡	.757 .290	.080	2.613 .009*	.104 .110	.032	.948 .344	.374 .114	.119	3.288 .001*	.278 .140	.068	1.994 .047*
	권한	.357 .336	.035	1.062 .289	.353 .127	.103	2.772 .006*	-.099 .132	-.029	-.747 .456	.102 .162	.023	.630 .529
	시간 압박	.458 .291	.046	1.574 .116	.168 .110	.050	1.522 .129	.170 .114	.052	1.488 .138	.120 .140	.028	.854 .394
	역할 명확	-.254 .377	-.023	-.673 .501	-.146 .143	-.040	-1.021 .308	-.160 .148	-.044	-1.077 .282	.052 .182	.011	.286 .775
	성과 계량	-.408 .304	-.047	-1.342 .180	-.092 .115	-.031	-.795 .427	-.052 .120	-.018	-.435 .664	-.265 .147	-.070	-1.804 .072

		공공가치 추구행태			조직가치			정당성			운영역량		
		β	표준화	t	β	표준화	t	β	표준화	t	β	표준화	t
		S.E	계수	Sig.	S.E	계수	Sig.	S.E	계수	Sig.	S.E	계수	Sig.
조직	윤리적 리더십	1.491 .383	.161	3.893 .000**	.617 .145	.196	4.244 .000**	.146 .151	.047	.973 .331	.728 .185	.183	3.942 .000**
	조직 신뢰	1.596 .438	.172	3.640 .000**	.338 .166	.107	2.030 .043*	.750 .172	.243	4.351 .000**	.509 .211	.128	2.406 .016*
제도	평가 공정	.011 .393	.001	.029 .977	.146 .149	.046	.981 .327	-.027 .155	-.009	-.176 .860	-.108 .190	-.027	-5.69 .570
	평가 객관	.909 .359	.102	2.535 .012*	.082 .136	.027	.601 .548	.395 .141	.133	2.800 .005*	.433 .173	.113	2.502 .013*
통제 변수	근속 기간	.333 .303	.058	1.099 .272	.090 .115	.046	.785 .433	.098 .119	.051	.819 .413	.145 .146	.059	.995 .320
	성별	1.047 .572	.055	1.830 .068	.265 .217	.041	1.223 .222	.430 .225	.068	1.911 .057	.352 .276	.043	1.275 .203
	연령	.039 .059	.034	.652 .515	.004 .022	.011	.186 .853	.016 .023	.043	.696 .487	.018 .029	.038	.639 .523
	직책	-.305 .466	-.021	-.655 .513	-.018 .177	-.004	-.102 .919	-.091 .183	-.019	-.500 .618	-.196 .225	-.031	-.871 .384
	정치 성향	.238 .136	.049	1.754 .080	.031 .052	.019	.601 .548	.097 .053	.060	1.808 .071	.111 .066	.053	1.691 .091
모형	R ² =.644, Adj.R ² =.632 F=51.308, p=.000 D/W=1.789			R ² =.556, Adj.R ² =.540 F=35.482, p=.000 D/W=1.903			R ² =.503, Adj.R ² =.486 F=28.742, p=.000 D/W=1.922			R ² =.552, Adj.R ² =.536 F=34.900, p=.000 D/W=1.793			

*p<.05 **p<.001

3. 혁신성향 집단별 영향요인 비교

1) 군집분석 결과

공직자들이 서로 다른 정도의 혁신성향을 가질 것이라는 점은 쉽게 생각해볼 수 있으며 더 나아가 공공가치 창출에의 영향요인이 혁신성향의 정도에 따라 다르게 나타날 가능성도 크다. 즉, 전통적 관료 책무를 넘어서는 혁신에 대해 적극적인 성향을 지닌 공직자는 누가 시키지 않아도, 특정 상황에서 공공가치를 창출하는 행태를 보이는 반면에, 혁신에 소극적인 성향의 공직자는 같은 상황에서도 그러한 행태를 보이지 않을 수 있다는 것이다. 이 연구에서는 혁신의 딜레마 상황에 대한 공직자의 인식적 반응에 기초하여 공직자 집단을 구분하고, 각 집단에 대해 집단 내 회귀분석을 실시하여 공공가치 창출의 영향요인이 공직자 집단별로 어떻게 다르게 나타나는 지를 분석했다. <표 8>은 군집분석에 투입된 설문 내용의 요약한다. 각 설문 문항에는 리커트식 7점 척도가 적용됐다.

〈표 8〉 혁신 딜레마 설문 문항

설문 문항
1) 나는 규정에 없더라도 국민고객을 위해서라면 공직자가 응당 그 일을 해야 할 것이다.
2) 나는 업무의 효율적·효과적 달성을 위해서는 공직자가 규정을 적극적으로 해석할 수 있다고 생각한다.
3) 나는 공직자가 일관성을 추구하는데서 더 나아가 “특정한 상황에 처한 특정인들의 필요”에 더 적극적으로 반응해야 한다고 생각한다.
4) 상황 분석을 마치기 전이라도 행동이 필요하다면 그렇게 할 것이다.
5) 선출직 공직자의 허가가 없어도 관료가 혁신을 주도하는 것은 바람직하다.

혁신의 딜레마에 대한 반응에 기초하여 공직자 집단을 구별하기 위하여 군집분석을 실시한 결과, 다음의 〈표 9〉과 같은 특징을 가진 세 집단을 발견할 수 있었다. K-평균 군집분석(Ward 방법)으로 실시하였고 계층적 군집분석 결과를 고려하여 실시한 결과이며, 군집별 표본분포는 다소 편중되었다(군집1의 N=190, 군집2의 N=82, 군집3의 N=228). 분산분석의 결과 F값이 유의수준에 들어가므로 군집분석의 결과는 수용가능하다고 볼 수 있었다. 제시된 케이스의 표준화 값을 항목별로 비교하면 다음과 같은 집단별 특징이 나타났다.

혁신성향이 높은 집단1(강한 혁신성 집단), 혁신성향이 가장 낮으면서 특히 규정을 넘어선 적극적 행동에 대해 부정적인 선호를 보이는 집단2(약한 혁신성 집단), 혁신성향이 상대적으로 중간 집단이며 특히 사전적이며 선도적인 행동에 대해 부정적인 선호를 보이는 집단3(중간 혁신성 집단)으로 나눌 수 있었다.

강한 혁신성 집단은 모든 항목에 대해 비슷한 수준에서 긍정적인 선호를 보이며 상황 분석이전이라도 필요하다면 행동하겠다는 항목과 국민 고객을 위해서라면 규정 없이도 행동하며 적극적으로 해석하겠다는 항목에서 더 높은 선호를 나타냈다. 약한 혁신성 집단은 모든 항목에서 적극적 행동의 선호가 다른 군집에 비해 가장 낮았으며, 규정 없이 행동하거나 적극적으로 규정을 해석하는 항목에 대한 선호가 가장 낮았다. 중간 혁신성 집단도 모든 항목에서 적극적 행동의 선호가 다소 낮지만 군집 2에 비해서는 높은 편인 중간 혁신성향이며, 지시 및 결정이 내려지기 이전에 적극적 행동에 대한 선호가 가장 낮았다.

〈표 9〉 혁신성향에 따른 군집분석

	군집			F	유의확률
	1 (N=190)	2 (N=82)	3 (N=228)		
규정 없이도 행동	.76268	-1.37448	-.14124	292.950	.000
규정 적극해석	.79504	-1.29553	-.19660	284.928	.000
개별적 요구 대응	.67297	-1.14205	-.15007	163.651	.000
분석 이전 행동	.82927	-1.06444	-.30823	240.138	.000
지시 이전 행동	.71384	-.92228	-.26317	143.114	.000
군집 특성	강한 혁신성	약한 혁신성 (규정 관련 혁신 신호 낮음)	중간 혁신성 (지시 관련 혁신 신호 낮음)		

위와 같이, 혁신성향이 구별되는 세 집단을 대상으로 공공가치의 추구행태에 영향을 미치는 요인이 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴보면 다음과 같다.

2) 집단별 영향요인 비교

〈표 10〉은 혁신성향이 다른 세 집단별로 공공가치 추구행태에 관한 회귀분석 결과를 비교하고 있는데⁵⁾ 세 집단별로 영향요인이 다르게 나타나는 것을 알 수 있다.

강한 혁신성향을 가진 집단의 경우, 통계적으로 유의미한 수준에서, 공공가치 추구행태에 영향을 미치는 요인은 개인의 공공봉사동기와 객관적인 성과평가제도였다. 약한 혁신성 집단의 경우는 조직신뢰 요인만이 통계적으로 유의미했으며, 중간 혁신성 집단은 개인의 공공봉사동기와 윤리적 리더십이 유의미한 요인으로 나타났다.

혁신성향이 강한 공직자들은 개인의 공익헌신 의지와 자기희생 성향이 강할 때 공공가치 추구행태가 더 강하게 나타났으며 성과평가가 객관적으로 운영된다고 인식할 때 공공가치 추구행태가 더 강하였다. 이러한 결과는 강한 혁신성향을 가진 공직자에게 공공가치 창출을 위한 노력을 이끌어내려면, 업무환경이나 조직차원의 처방보다도 자신의 업무성과에 대한 객관적인 평가와 보상이 이뤄지도록 하는 것이 효과적일 수 있음을 보여준다.

반면, 혁신성향이 약한 공직자들은 조직신뢰를 제외하고는 어떠한 요인의 영향도 의미하지 않았는데, 이들은 조직이 자신을 지지하고 배려한다고 인식할 때 공공가치를

5) 분석모형은 적합한 것으로 판단되며(세 모형 모두 유의확률 $p < .000$), 다중공선성 여부는 모두 5 미만으로 나타나 VIF(분산팽창계수) 10을 기준으로 할 때 문제가 없다고 판단하였다.

적극적으로 추구하는 것이다. 약한 혁신성향 집단이 규정을 넘어서는 적극성에 대한 선호가 낮았음을 상기할 때, 규정을 넘어서는 혁신을 꺼리는 공직자에게 공공가치 창출 노력을 이끌어내려면 조직이 자신을 충분히 지원하고 지지할 것이라는 신뢰가 토대가 되어야 한다고 할 수 있을 것이다.

마지막으로, 중간 수준의 혁신성향을 보이는 공직자들은 개인의 공익헌신 의지와 자기희생뿐만 아니라 윤리적 리더십이 적절하게 작동할 때 공공가치 창출을 위한 노력을 높인다고 볼 수 있다. 이 집단이 지시나 허가가 없는 상태에서 선도적인 행동을 하는 것을 꺼렸던 것을 고려하면, 이들에게 공공가치 창출을 위한 노력을 설득하려면 자신의 상사가 구성원들에게 규범과 가치에 관한 존중을 보이며 조직을 이끄는 것이 중요하다고 할 수 있다.

이러한 분석결과는 혁신성향이 다른 공직자들에게 공공가치 창출 노력을 이끌어내기 위해서는 각기 유의미하게 작동하는 다른 요인들을 찾아내고 이에 근거한 전략적 관리가 필요함을 의미한다고 할 것이다. 상정된 가설의 전체 검증 결과는 다음의 <표 11>와 같이 요약할 수 있다.

<표 10> 공공가치 추구행태의 영향요인 비교: 공직자의 혁신성 집단별

		공공가치 추구 행태								
		강한 혁신성 집단			약한 혁신성 집단 (규정관련 혁신선호 낮음)			중간 혁신성 집단 (지시관련 혁신선호 낮음)		
		β S.E	표준화계 수	t Sig.	β S.E	표준화계 수	t Sig.	β S.E	표준화계 수	t Sig.
상수		39.488 5.039		7.837 .000	32.962 11.502		2.866 .006	41.014 4.192		9.783 .000
개인	PSM 공익	1.370 .521	.191	2.629 .009*	2.016 1.166	.213	1.729 .089	2.217 .457	.297	4.851 .000**
	PSM 희생	2.863 .493	.366	5.810 .000**	1.310 .867	.159	1.510 .136	3.035 .404	.446	7.521 .000**
업무 환경	기준 명료	.014 .507	.002	.027 .978	1.817 1.279	.165	1.421 .160	.153 .458	.019	.335 .738
	관계 복잡	-.128 .493	-.018	-.260 .795	.413 .912	.045	.453 .652	.717 .373	.103	1.922 .056
	권한	.365 .481	.050	.758 .449	-1.085 1.118	-.098	-.970 .336	.567 .468	.074	1.211 .227
	시간 압박	.834 .435	.126	1.918 .057	1.073 .976	.104	1.099 .276	.383 .399	.052	.960 .338
	역할 명확	.022 .564	.003	.038 .969	.036 1.152	.003	.031 .975	-.326 .512	-.039	-.637 .525
	성과 계량	.015 .434	.003	.035 .972	-2.352 1.213	-.210	-1.939 .057	-.448 .396	-.069	-1.132 .259

		공공가치 추구 행태								
		강한 혁신성 집단			약한 혁신성 집단 (규정관련 혁신선호 낮음)			중간 혁신성 집단 (지시관련 혁신선호 낮음)		
		β S.E	표준화계 수	t Sig.	β S.E	표준화계 수	t Sig.	β S.E	표준화계 수	t Sig.
조직	윤리적 리더십	1.125 .629	.153	1.788 .076	.171 1.429	.017	.120 .905	1.315 .486	.173	2.707 .007*
	조직 신뢰	.971 .613	.138	1.584 .115	4.640 1.814	.421	2.557 .013*	1.207 .614	.147	1.965 .051
제도	평가 공정	.083 .530	.012	.156 .876	-.335 1.518	-.026	-.221 .826	-.224 .542	-.030	-.414 .680
	평가 객관	1.211 .474	.190	2.556 .011*	-.428 1.397	-.037	-.306 .760	.476 .495	.068	.962 .337
통제 변수	근속 기간	-.451 .441	-.123	-1.022 .308	.556 .982	.083	.566 .573	.270 .418	.061	.644 .520
	성별	.304 .834	.023	.365 .716	1.085 2.211	.056	.491 .625	1.165 .748	.088	1.558 .121
	연령	.104 .089	.144	1.178 .241	.136 .178	.112	.765 .447	.013 .081	.016	.165 .869
	직책	.012 .571	.001	.020 .984	3.158 1.906	.172	1.657 .102	-.479 .682	-.042	-.702 .483
	정치 성향	.288 .177	.093	1.626 .106	.294 .490	.057	.599 .551	.083 .192	.023	.431 .667
	모형	R ² = .487, Adj. R ² = .436 F = 9.606, p = .000 D/W = 1.878			R ² = .537, Adj. R ² = .414 F = 4.363, p = .000 D/W = 2.319			R ² = .453, Adj. R ² = .409 F = 10.248, p = .000 D/W = 2.092		

*p<.05 **p<.001

〈표 11〉 가설 채택 여부

구분	가설	채택여부
가설 1-1	공익헌신 의지가 높으면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 1-2	자기희생 의지가 높으면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 2-1	성과평가제도가 공정하게 운영될수록 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각
가설 2-2	성과평가제도가 객관적으로 운영될수록 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 3-1	상사의 윤리적 리더십이 높으면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 3-2	조직신뢰가 높으면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 4-1	업무권한이 많으면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각

구분	가설	채택여부
가설 4-2	업무처리기준이 명료하면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각
가설 4-3	업무관계상 결정 및 협의할 외부 행위자 많으면 공공가치 추구 행태가 더 강할 것이다.	채택(+)
가설 4-4	업무역할과 성과기대가 명확하면 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각
가설 4-5	업무성고가 계량적으로 측정 가능할수록 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각
가설 4-6	업무처리시 시간적 압박이 낮을수록 공공가치 추구행태가 더 강할 것이다.	기각
가설 5	공직자의 혁신성향에 따라 공공가치 추구행태의 영향요인이 다를 것이다.	채택(+)

V. 결론

정부가 정치사회적 요구와 괴리되어 효율성 및 생산성 가치만을 추구하지 않도록, 다양한 정치사회적 기대와 요구에 대응할 책임이 공직자에게 강조되고 있으며, 이러한 요청의 하나가 공공가치 창출이라고 할 수 있다. 공직자가 민주적 과정과 속의를 통하여 공중과 함께 정부 성과를 전략적으로 관리하기 위해서는 무엇이 필요한지 연구되어야 하며, 특히 어떤 요인이 공직자의 공공가치 추구 행태에 영향을 미칠 것인지에 대한 경험적 확인이 필요할 것이다. 이러한 목적에서 진행된 본 연구의 결과는 다음과 같다.

공직자의 공공가치 추구는 개인의 공익헌신 의지와 자기희생 의지가 강한 공직자들에게 더 적극적으로 나타날 수 있으며, 조직 내 상사가 규범과 가치를 존중하는 윤리적 리더십을 보일 때, 조직이 자신을 지지하고 배려하고 있다고 신뢰할 때, 더 적극적으로 나타남을 알 수 있었다. 또한 자신의 업무 성과가 객관적으로 평가될 때 공공가치 추구 노력이 더 강해질 것으로 추론되었다.

한편, 공공가치 창출 요구가 공직자에게 전통적 관료 책무와의 충돌로 여겨질 수 있음을 고려하여, 공직자의 혁신성향에 따른 공공가치 추구의 영향요인 차이를 살펴보았다. 분석 결과, 강한 혁신성향을 가진 공직자에게는 자신의 업무 성과에 대한 객관적인 평가와 보상체계를 구축하는 것이 공공가치 추구 노력에 중요한 요인이었다. 반면, 규정을 넘어서는 적극성을 꺼리는 약한 혁신성향의 공직자에게는 조직이 자신을

충분히 배려하고 지지할 것이라는 신뢰를 쌓는 것이 공공가치 추구 노력에 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 또한 지시나 허가가 없는 상태에서 선도적 행동을 꺼리는 중간 수준의 혁신성향 공직자들에게는 무엇보다 자신의 상사가 규범과 가치를 강조하는 윤리적 리더십으로 조직을 이끄는 것이 중요하게 나타났다.

공직동기, 성과평가의 객관성, 조직에 대한 공직자의 신뢰, 윤리적 리더십이 공공가치 창출에 영향을 미치고, 이러한 요인들의 영향은 행정혁신에 대한 적극성 정도에 따라 크게 변화한다는 결과는, 공공가치 창출에의 상황 조건별, 혁신성향별 영향요인을 규명함으로써 공직자의 공공가치 창출을 어떻게 하면 보다 효과적으로 유도할 수 있을지에 관해 많은 정책적 함의를 지닌다. 위에서 논의했듯이, 공공가치 창출에 있어 공직자 개인 특성이 지니는 함의는 대단히 크기에 혁신성향이 다른 공직자들에게 공공가치 창출의 행태를 이끄는 작동 방식이 서로 상이하다면 그 차이를 고려한 전략적 관리가 필요할 것이다. 조직구성원의 혁신성향의 특성을 파악하여 평가와 보상의 제도를 강화할 것인지, 조직구성원 상의 신뢰적 관계 구축을 강조할 것인지, 조직의 규범과 가치를 강조하는 윤리적 리더십을 강화할 것인지 등을 조직관리에 반영할 수 있을 것이다.

사회의 기대변화에 따라 전통행정학, 신공공관리, 그리고 공공가치관리라는 행정학의 조류 변화 속에서 현재, 공직자의 역할 기대는 보다 복잡하고 다면적이 되고 있다. 서비스 산출물, 만족도, 효과성, 공정성 등 복수의 목표를 동시에 고려하는 공공가치를 창출해야 할 공직자의 역할은 전통적 관료 책무를 넘어서고 있음을 받아들여야 한다. 일상적 상황이 아닌 변화와 혁신의 요구가 강한 요즘과 같은 시기에 공직자의 역할이 기존과 같을 수는 없을 것이다. 사회적 기대는 공직자에게 공공가치의 창출을 위한 적극적 개입과 판단을 요구하는데 여전히 공직자는 지시 복종과 규정 준수라는 전통적 역할만을 중시하려는 현재의 괴리는 극복되어야 할 것이다. 이를 위해, 공직자는 적극적인 대응을 해야 할 규범적 역할을 받아들이고 다양한 이해관계자와의 관계 속에서 교류와 협력, 합의와 설득을 해나가는 역량을 개발해야 할 것이다. 이러한 방향은 공직자의 채용과 교육훈련, 성과관리 등 일련의 인사 및 조직관리에서 반영되어야 한다. 또한 그 과정에서 발생할 수 있는 자의성과 불확실성, 정치적 편향을 어떻게 제어할 것인지 제도적 방편도 동시에 고민되어야 할 것이다.

본 연구는 공공가치 추구행태에 관한 실증적 분석을 시도했다는 점에서 의미가 있으나 공공가치 추구의 실제 행태가 아닌 의도를 자신에게 물어보는 방식으로 조사한 점, 조작적 정의된 공공가치 구성차원 및 측정 문항의 타당성 한계 등이 존재한다. 또한 혁신성향의 높고 낮은 집단에 따른 영향요인을 살펴보았지만, 누가 혁신성향이 높

고 낮은지, 혁신성향에 영향을 미치는 요인을 무엇인지에 대해서는 조사되지 못하였다. 통계분석 방법론에 있어서 이 연구는 군집분석과 집단 내 회귀분석을 조합하는 방식을 선택했다. 이러한 분석 방식은 혁신성향의 차이에 따른 공공가치 창출에의 영향요인 변화를 분석하는 데에 유리하다. 그럼에도 집단 내 회귀분석을 실시하여 표본을 전체적으로 활용하지 못하는 한계를 지닌다. 혁신성향은 공공가치 창출 행태에의 매개변수 혹은 조절변수로 작용할 가능성이 크다. 향후에는 이러한 점에 착안한 실증적 분석을 보다 심층적으로 수행할 필요가 있다.

▣ 참고문헌

- 곽현근. 2011. “공공가치 관점에서 바라본 지방정부의 민주성 결핍과 전달의 모순에 관한 탐색적 연구.” 《한국행정연구》, 20(1): 3-35.
- 권인석. 2018. “공공가치의 체계적 연구를 위한 이론적 모형에 대한 시론.” 《한국공공관리학보》, 32(3): 53-75.
- 권태욱·전영한. 2015. “목표모호성, 사업성과, 그리고 관리적 재량.” 《한국행정학보》, 49(2): 119-147.
- 김상묵. 2014. “사회문화와 공공봉사동기.” 《한국정책과학학회보》, 18(4): 1-26.
- 김상묵. 2018. “공공봉사동기 연구의 성과와 과제.” 《정부학연구》, 24(3): 43-112.
- 김철우. 2013. “권한위임이 조직구성원의 독립적, 비판적 사고에 미치는 영향 및 다양성 관리와 의사소통 능력의 조절효과 검증.” 《한국인사행정학회보》, 12(3): 1-20.
- 김호균. 2007. “조직공정성인식, 조직신뢰, 조직시민행동간 영향관계분석.” 《한국행정학보》, 41(2): 69-94.
- 김호균. 2008. “조직신뢰, 상사신뢰와 조직효과성.” 《행정논총》, 46(1): 177-209.
- 박정호. 2017. “윤리적 리더십과 공공봉사동기(PSM)에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》 16: 201-227.
- 박정화·심동철. 2018. “윤리적 리더십이 공공조직 구성원의 업무열의에 미치는 영향: 절차적 공정성과 공공봉사동기의 매개효과를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》 17(2): 59-91.
- 신희영. 2018. “공공행정의 정당성 위기와 공공부문 개혁 모델로서의 공공가치접근.” 《한국사회와 행정연구》 29(2): 31-56.
- 양다연·조윤직. 2019. “조직의 목표명확성이 조직구성원의 태도와 행동에 미치는 영향: 업무자율성, 상사피드백의 조절효과를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》

18(3): 67-97.

- 이철주 · 한승주. 2014. “관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡.” 《정부학연구》, 20(1): 75-118.
- 임의영. 2018. “한국적 맥락에서 공공가치론의 적용가능성에 대한 성찰.” 《한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집》, 1-27.
- 임의영. 2018. “공공성 연구의 풍경과 전망.” 《정부학연구》, 24(4): 1-42.
- 임재현 · 조자경 · 차용진. 2017. “성과평가제도의 평가결과 요인이 직무태도에 미치는 영향: 서울시 출연기관을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》 16(3): 93-115.
- 주은혜. 2019. “공공가치의 창출, 그 이론과 실제: 도시재생 뉴딜사업을 중심으로.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 주재현 · 한승주. 2015. “공직자의 책무성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공직자를 중심으로.” 《정부학연구》, 21(3): 1-33.
- 최정인 · 정세희 · 문명재. 2017. “성과평가에 대한 공정성 인식이 직무태도에 미치는 영향: 신뢰의 매개효과를 중심으로.” 《한국거버넌스학회보》, 24(3): 1-27.
- 한승주 · 최홍석. 2018. “공직자의 집단적 책임감과 영향요인 탐색.” 《행정논총》, 56(2): 55-82.
- Alford, John, & Owen Hughes. 2008. “Public value pragmatism as the next phase of public management.” *The American Review of Public Administration*, 38(2): 130-148.
- Alford, John, Scott Douglas, Karin Geuijen, & Paul't Hart. 2017. “Ventures in Public Value Management: Introduction to Symposium.” *Public Management Review*, 19(5): 589-604.
- Alford, John, & Janine O'Flinn. 2009. “Making sense of public value: Concept, critiques and emergent meanings.” *Intl Journal of Public Administration*, 32: 171-191.
- Altshuler, A. Alan, & Robert D. Behn. 1997. *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- Benington, John, & Irwin Turbitt. 2007. “Policing the Drumcree demonstrations in Northern Ireland: testing leadership theory in practice.” *Leadership*, 3(4): 371-395.
- Bozeman, Barry. 2002. “Public-value failure: When efficient markets may not

- do.” *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.
- Bozeman, Barry. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Fukumoto, Eriko, & Barry Bozeman. 2019. “Public values theory: what is missing?” *The American Review of Public Administration*, 49(6): 635-648.
- Brown, Michael E., Linda K. Treviño, & David A. Harrison. 2005. “Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2): 117-134.
- Coats, David, & Eleanor Passmore. 2008. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: Work Foundation.
- DiMaggio, Paul J., & Walter W. Powell. 1983. “The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Fukumoto, Eriko, & Barry Bozeman. 2019. “Public values theory: what is missing?” *The American Review of Public Administration*, 49(6): 635-648.
- Gains, Francesca, & Gerry Stoker. 2009. “Delivering ‘public value’: Implications for accountability and legitimacy.” *Parliamentary Affairs*, 62(3): 438-455.
- Gilbert, Jacqueline A., & Thomas Li-Ping Tang. 1998. “An examination of organizational trust antecedents.” *Public Personnel Management*, 27(3): 321-338.
- Herold, David M., Narayanan Jayaraman, & C. R. Narayanaswamy. 2006. “What is the relationship between organizational slack and innovation?” *Journal of Managerial Issues*, 372-392.
- Kearns, Kevin P. 1994. “The strategic management of accountability in nonprofit organization: An analytical framework.” *Public Administration Review*, 54(2): 185-192.
- Merton, Robert King, & Robert C. Merton. 1968. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press.

- Meynhardt, Timo. 2009. "Public value inside: What is public value creation?" *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 192-219.
- Moore, Mark Harrison. 1995. *Creating Public Values*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Moore, Mark Harrison. 2000. "Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 183-204.
- Moore, Mark Harrison. 2014. "Public value accounting: Establishing the philosophical basis." *Public Administration Review*, 74(4): 465-477.
- Moore, Mark Harrison, & Sanjeev Khagram. 2004. "On creating public value. What Businesses Might Learn from Government about Strategic Management." *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper* (3).
- Nabatchi, Tina. 2018. "Public values frames in administration and governance." *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1): 59-72.
- O'Flynn, Janine. 2007. "From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications.," *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.
- Perry, James. L. 1996. "Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.
- Podsakoff, Philip., Scott B. MacKenzie, Jeong-Yeon Lee, & Nathan P. Podsakoff. 2003. "Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies." *Journal of Applied Psychology*, 88(5): 879-903.
- Rhodes, Rod. A.W., & John Wanna. 2007. "The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians." *Australian Journal of Public Administration*, 66(4): 406-421.
- Ridley, F. F. 1975. "Responsibility and the official: forms and ambiguities." *Government and Opposition*, 10(4): 444-472.
- Romzek, Barbara S., & Melvin J. Dubnick. 1987. "Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy." *Public Administration*

Review, 47(3): 227-238.

- Romzek, Barbara S., & Melvin J. Dubnick. 1994. "Issues of accountability in flexible personnel systems." In Patricia Wallace Ingraham, & Barbara Romzek (eds.). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (pp. 263-294). Jossey-Bass.
- Scott, Susanne G., & R. A. Bruce. 1994. Creating innovative behavior among R&D professionals: the moderating effect of leadership on the relationship between problem-solving style and innovation. In *Proceedings of 1994 IEEE International Engineering Management Conference-IEMC'94*. (pp. 48-55). IEEE.
- Stoker, Gerry. 2011. "Was local governance such a good idea?: A global comparative perspective," *Public Administration*. 89(1): 15-31.
- Stoker, Gerry. 2006. "Public value management: A new narrative for networked governance." *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Talbot, Colin. 2009. "Public value—the next "big thing" in public management?" *Public Administration*, 32: 167-170.
- Tellefsen, Thomas, & Gloria Penn Thomas. 2005. "The antecedents and consequences of organizational and personal commitment in business service relationships." *Industrial Marketing Management*, 34(1): 23-37.
- Williams, Iestyn & Heather Shearer. 2011. "Appraising public value: Past, present and future." *Public Administration*, 89(4): 1367-1384.

Factors Impacting Public Officials' Behavior in Creating Public Values: Comparison of Groups with Different Inclination for Innovation

Heungsuk, Choi & Seungjoo, Han

This study explores the factors impacting public officials' behavior in creating public values. Of particular interest is to analyze the factors influencing different groups of public officials with varying levels of inclinations for public administrative innovations. Public officials' inclinations towards innovations can be a key influencing when there are conflicts between the pursuit of public value emphasizing political accountability and of traditional bureaucratic accountability focused on regulations and orders.

The analysis results reveal that the pursuit of public values is positively associated with public service motivations. The pursuit of public values by public officials is manifested conspicuously in the occasions where their leaders in organizations exhibit ethical leadership, and where individual accomplishments are appraised objectively. Additionally, for the group of public officials with higher inclination towards innovation, the objective appraisal of individual accomplishment is an important factor for public value creation with public service motivation. As to the group of public officials of lower inclination towards innovation, that is, the group with less active dispositions of regulatory reform, the intra-organization trust turns out an important factor. For the group of public officials exhibiting the medium level of inclination towards innovation, the ethical leadership of their bosses is an important factor with public service motivation.

It is concluded that the public officials, showing different levels of inclination towards innovation, seem to have different factors influencing their pursuits of public values, and the contingent performance

178 「정부학연구」 제25권 제3호(2019)

management is needed to promote public value creation.

※ Keywords: public value, political accountability, dilemma of innovation,
innovative inclination