

공무원 인사관리와 공직 에토스: 광역자치단체를 중심으로*

박종민**

한유성***

본 연구는 온라인 조사 자료를 사용해 광역자치단체의 승진·보직 인사관리가 공직 에토스에 미치는 영향을 탐색한다. 인사관리의 경험적 유형을 관료제화, 전문화-시장화, 정치화로 구분하고 공직 에토스를 공직 신념, 공직 관행, 공직 차원으로 세분한 후 둘 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 인사관리의 영향은 공직 에토스의 각 차원에 따라 달랐다. 인사관리가 전문화-시장화될수록 타자 본위의 복무 동기를 반영하는 공직 신념에 주목할 만한 긍정적 영향을 미쳤다. 한편, 인사관리가 관료제화 혹은 정치화될수록 공공 부문의 조직 과정과 절차의 고유성을 반대하였다. 인사관리의 관료제화와 정치화는 각각 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지를 높이지만 인사관리의 전문화-시장화는 영향이 없었다. 종합하면, 인사관리의 탈관료제화가 적어도 타자 본위의 복무 동기나 공공 부문의 공익 지향성을 훼손하지 않음을 시사한다. 인사관리가 관료제화될수록 공공 부문의 운영적 고유성에 대한 지지가 낮다는 역설적 결과는 근대 공무원제도에 의해 형성된 공직 관행의 에토스가 변하고 있음을 시사한다. 방법론적 한계에도 불구하고 본 연구는 탈관료제화 속에서 나타나는 인사관리와 공직 에토스 간의 관계가 역동적이고 복잡함을 시사한다.

주제어: 공무원제도, 인사관리, 공직 에토스

* 이 논문은 2024년 한국조직학회 9월 월례 세미나에서 발표된 논문의 수정본이다. 세미나에서 토론해 준 한성대 김지성 교수, 전북대 조기용 교수, 경북대 정홍상 교수, 고려대 윤견수 교수, 그리고 유익한 제안과 논평을 준 익명의 심사자들에게 감사한다. 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5C2A03091302).

** 제1저자: 박종민은 미국 University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 명예교수로 있다. 주요 관심 분야는 민주주의와 국가, 거버넌스, 관료제, 공무원제도 등이다(E-mail: cmpark@korea.ac.kr).

*** 교신저자: 한유성은 미국 Indiana University(Bloomington)에서 행정학 박사를 취득하고 현재 연세대학교 글로벌행정학과 부교수로 있다. 주요 관심 분야는 인사관리, 거버넌스, 관료제, 행정책임 등이다(E-mail: youshan@yonsei.ac.kr).

I. 서론

20세기 말 한국의 정부 관료제는 두 개의 국가 변혁(state transformation)의 흐름에서 온 도전에 직면하였다(박종민, 2020). 하나는 정치적 민주화에서 온 것이었고 또 다른 하나는 신공공관리 개혁에서 온 것이다(박종민·윤견수, 2015). 정치적 민주화는 대표성과 민책성(accountability)의 민주적 가치를 강조하면서 관료제에 대한 정치적 통제를 강화하였다. 한편, 신공공관리 개혁은 경제성과 능률성의 가치를 강조하면서 규칙 기반 관료제에 대한 시장적 통제를 강화하였다(Osborne & Gaebler, 1992). 이러한 변화는 공사 영역과 정치-행정 기능의 엄격한 구분을 통해 역사적으로 형성된 근대 공무원제도의 규범적 토대를 침식하였다. 정치적 민주화는 행정에 대한 정치적 통제를 확대하면서 정치-행정 기능의 분리를 모호하게 하였고, 신공공관리 개혁은 행정에 대한 시장적 통제를 도입하면서 공사 영역의 구분을 모호하게 하였다(Yang & Kassekert, 2010). 이러한 변화는 특히 공무원 인사관리의 정치화 혹은 시장화를 통해 근대 공무원제도의 탈관료제화를 촉진하였다(박종민 외, 2022).¹⁾

실적 임용과 내부 승진 체계라는 베버 관료제의 특징에 기반했던 개발연대 한국의 공무원제도는 정당 중심의 정치적 통제와 시장 기반의 관리적 통제에 점차 적응해 왔는데 특히 임용, 승진, 보직 등의 인사관리에서 그 변화가 두드러졌다(윤견수·박종민, 2017). 그러한 변화를 다룬 한 연구는 한국 공무원들이 선호하는 공무원제도가 베버 관료제의 기본 틀에 신공공관리적 요소가 도입된 소위 신베버 국가 모형(Neo-Weberian State)에 가깝다고 하였다(박종민, 2023). 이러한 맥락을 고려해 본 연구는 공직 진입 이후의 승진·보직을 중심으로 한 인사관리에 초점을 두고 탈관료제적 인사관리 제도가 공무원집단의 고유한 가치 및 신념 체계로 이해되는 공직 에토스에 주는 영향을 다루고자 한다. 공사 영역과 정치-행정 기능의 엄격한 구분을 통해 역사적으로 형성된 근대 공무원집단의 에토스가 이들 구분을 모호하게 하는 인사관리로 어떻게 변하고 있는지를 다룬다. 즉, 공무원집단에 대한 정치적 통제의 강화 및 시장적 통제의 도입이 시험 기반 실적 임용과 내부 경력 기반 승진을 특징으로 하는 근대 공무원제도의 공직 에토스에 어떤 변화를 주는지를 탐색하고자 한다. 본 연구는 궁극적으로 변화하는 인

1) 공무원제도는 공무를 수행하는 인적 자원을 설계하고 운영하는 광범위한 체계를 의미한다(Bekke, Perry & Toonen, 1996). 공무원 인사(관리) 제도는 공무원제도의 운영적 차원으로 채용, 승진, 보직, 평가, 경력 개발 등 인적 자원 관리와 관련된 구체적인 절차와 규칙을 포함한다. 본 연구에서 다루는 인사관리는 제도적 차원의 공식적인 규칙과 절차보다 실제의 운영과 행태를 가리킨다(한유성·박종민, 2021).

사제도가 전통적 공직 에토스에 주는 잠재적 영향을 분석함으로써 우리 시대 정부 관료제의 역동성에 대한 이해를 높이고자 한다.

본 연구는 공무원 인사제도 가운데서 승진과 보직에 초점을 둔다. 임용 방식이 다양해졌지만, 시험을 통한 임용이 일반적이기 때문에 입직 이후의 승진과 보직에 초점을 두고 인사관리 제도의 변화를 유형화한다. 인사관리 제도와 공직 에토스²⁾ 간의 관계에 대한 이론적 논의와 경험적 연구가 부족하지만, 본 연구는 이 둘 간의 잠재적 관계를 이론적으로 구성하고 경험적으로 확인한다.³⁾ 보다 구체적으로 본 연구는 공사 영역과 정치·행정 기능의 엄격한 구분에 토대를 둔 근대 공무원제도의 탈관료제화 경로를 추적하고 인사관리의 전문화, 시장화 및 정치화를 구분한다. 또한 공무원집단을 다른 직업집단 혹은 사회집단과 구별시키는 개인과 조직 수준의 고유 가치와 신념 체계로서 공직 에토스(public service ethos) 개념을 소개하고 인사관리의 유형이 공직 에토스에 미치는 영향을 분석하며 인사관리 제도가 공무원집단의 에토스 형성에 갖는 함의를 논의한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 공무원제도와 공직 에토스에 관한 선행 이론과 연구를 통해 본 연구의 주요 개념과 범주를 소개하고 인사관리와 공직 에토스 간의 관계에 관한 탐색적 가설을 제시한다. 이어 본 연구에서 사용하는 데이터 및 주요 개념과 변수 측정을 소개하고 요인분석을 통해 지표를 구성한다. 다음으로 인사관리와

2) 공직 에토스는 공공성(publicness), 공공 가치(public values), 공직 가치(public service values), 공공봉사동기(PSM)와 밀접하게 연관되지만, 이들과는 구별되는 개념이다(Moulton, 2009; Witesman et al., 2024). 공직 에토스는 민간 부문과 차별되는 공무원집단의 고유한 가치와 신념 체계로, 공무원의 역량, 정체성, 책임성, 성과 등에 영향을 준다(Rayner et al., 2011). 공공성은 정부 및 공공조직의 속성을 의미하며, 조직의 목표, 자원, 권한의 정도에 따라 공공성과 사적성이 구분된다. 공공 가치는 정부가 실현해야 할 바람직한 가치(예: 정의, 형평, 투명성)로서 행정의 정당성을 제공한다. 공직 가치는 공무원이 직무 수행 시 요구되는 가치로, 윤리적 가치, 민주적 가치, 인본주의적 가치, 전문 직업적 가치로 구성되며(Kernaghan, 2003), 개념적으로 공공 가치와 유사한 측면이 있다. 한편, 공공봉사동기는 개인이 공직에 봉사하려는 내재적 동기로서 조직시민행동 등의 중요한 요인으로 작용한다(Perry & Wise, 1990). 이렇게 보면 공직 에토스는 초점과 내용(예: 민간 부문과 공공 부문의 수월성 비교, 신념과 동기 부여의 차이), 분석 수준 등에서 공공성, 공공 가치, 공직 가치, 공공봉사동기와 차별화된다고 할 수 있다.

3) 공직 에토스 연구에 비해 공공성, 공공 가치, 공직 가치, 공공봉사동기에 대한 국내의 이론적·경험적 연구(김상목, 2017; 김상목, 2018; 김영은 외, 2018; 김홍희, 2023; 신희영, 2018; 임의영, 2023)는 상당히 발전해 왔다. 그러나 공직 에토스와 이들 개념 간의 관계를 규명하거나, 공직 에토스 개념을 한국적 맥락에서 경험적으로 분석한 연구는 제한적이다. 특히 공직 에토스의 다차원적 모형을 고려하면 공직 에토스가 어떤 차원에서 변화하고 영향을 받는지를 동태적으로 파악할 수 있다는 장점이 있음에도 이에 대한 한국적 맥락에서의 경험적 연구는 부족한 실정이다.

공직 에토스에 대한 공무원들의 태도를 기술하고 인사관리 유형과 공직 에토스 차원을 경험적으로 확인한 후 인사관리 유형과 공직 에토스 차원 간의 관계를 분석한다. 마지막으로 이론적 및 정책적 함의를 논의하고 결론을 맺는다.

II. 개념, 이론 및 가설

1. 공무원제도와 인사관리

공무원제도(civil service system)는 공무에 복무하는 인적 자원을 동원하는 제도로 고 정의할 수 있다(Bekke, Perry & Toonen, 1996). 이러한 정의는 공무원제도의 초점이 재정적 혹은 물리적 자원이 아니라 인적 자원에 있음을 강조한다. 운영적 수준에서 공무원제도는 충원·선발, 승진·보직, 경력관리, 교육·훈련 등 인적자원관리와 관련한 인사 규칙을 포함한다. 본 연구는 공직 진입 이후의 승진·보직 관리에 초점을 두지만, 근대 공무원제도의 탈관료제화 경로를 구분하기 위해 임용을 포함한 공무원의 충원·경력 통제 방식에 관한 유형화를 시도한다.

인사관리 유형을 구분하는데 유용한 개념과 범주는 근대 공무원제도의 역사적 형성과 전개 과정을 추적하면서 발견할 수 있다(박종민 외, 2022). Raadschelders & Rutgers(1996)는 서구 국가에 국한하여 공무원제도의 역사적 변천 과정을 기술하였다. 그들은 19세기 후반부터 20세기 중반 이전에 등장한 근대 공무원제도가 형성되는 주요 조건으로 공사 영역 구분과 정치-행정 기능 분리에 주목하였다. 근대 국가 이전에는 공사 구분이 없었다. 특히 전근대적 가산제 국가에서는 공사 구분이 없었고 따라서 공무에 복무하는 인력의 충원과 경력에 대해 사적 통제가 지배적이었다. 따라서 공사 구분은 근대 공무원제도의 형성에 중요한 조건이었다. 국가 행정기구의 공적 성격이 담보되려면 공무에 복무하는 인적 자원에 대한 사적 통제가 공적 통제로 전환되어야 했다. 즉, 사적인 정실 기반 인사관리가 비사인적인(impersonal) 시험 기반 인사관리로 대체되어야 했다. 공사 구분은 공적 고용의 합리화를 촉진하였다고 할 수 있다. 공사 구분만큼이나 근대 공무원제도의 형성에 영향을 준 것은 정치-행정의 기능 분리이다. 정치-행정의 기능 분리로 충원·경력에 대한 정파적 통제가 실적 및 규칙 기반 통제로 대체되고 이를 통해 경력직 공무원의 신분보장이 강화된 것이다. 정치-행정 구분은 엽관제의 범위를 축소하고 실적제의 범위를 확대하였다. 이처럼 근대 공무원제도는 공사 영역의 구분과 더불어 정치-행정의 기능 분리를 통해 역사적으로 형성되고 확립

되었다고 할 수 있다.

20세기 중반부터 과학적 지식과 기술의 발전으로 정부 고용에서 전문직(profession)이 부상하면서 공무원제도의 전문화가 촉진되었다(Mosher, 1968). 특히 공공 부문과 민간 부문 모두에서 고용될 수 있는 일반전문직의 정부 고용이 확대되면서 공사 부문의 구분이 모호해졌다. 그리고 21세기를 앞두고 전개되었던 신공공관리 개혁으로 민간 부문의 관리 방식이 공공 부문에 도입되면서 공사 구분이 더욱 모호하게 되었다. 이러한 공사 구분의 침식은 사적인 정실주의로의 회귀를 의도하는 것이 아니라 시험과 내부 경력 중심의 폐쇄적 인사관리를 전문성과 성과 중심의 개방적 인사관리로 대체하는 것이다. 한편, 20세기 중반 전개된 민주화로 행정에 대한 정치적 통제와 문책성에 대한 요구가 급증하면서 근대 공무원제도의 토대인 정치-행정의 기능 분리가 약해졌다.

근대 공무원제도는 공사 영역과 정치-행정 기능을 엄격히 구분하는 베버 관료제화의 결과라고 할 수 있다. 20세기를 거치면서 근대 공무원제도는 공사 영역의 구분을 완화하는 전문화와 시장화 그리고 정치-행정의 기능 구분을 완화하는 정치화를 통해 탈관료제화의 압력에 직면해 왔다고 할 수 있다. 근대 공무원제도의 역사적 전개 과정을 고려하면 인사관리는 관료제화, 전문화, 시장화, 정치화라는 네 차원에서 접근될 수 있다(박종민 외, 2022). 근대 공무원제도의 인사관리는 시험 기반 실적 임용과 폐쇄적인 내부 경력 기반 승진을 강조한다는 점에서 관료제화되었다고 할 수 있다. 이와 비교해 인사관리의 전문화는 전문지식과 능력을 고려한 개방된 충원·경력 통제를 강조하고, 시장화는 이에 더해 유인과 성과에 기반한 충원·경력 통제를 강조하며, 정치화는 당파성과 정치적 충성을 활용한 충원·경력 통제를 강조한다고 할 수 있다. 이들 인사관리 유형의 구체적 특징을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 인사관리의 관료제화는 공무원의 충원·경력 통제 방식이 베버 관료제의 특징을 구현하는 정도를 가리킨다(Park, Han & Chang, 2022). 베버 관료제를 구성하는 관리집단은 기술적 자격 조건에 의해 선발되는데, 자격 여부는 시험에 의해 검증되거나 혹은 기술훈련을 증명하는 학위증서에 의해 보장되거나 혹은 양자 모두를 사용해 이루어진다(박종민·윤견수, 2014). 이들 관리의 직무는 경력을 구성한다. 즉, 근속연수 혹은 업적 혹은 양자를 고려한 폐쇄적 내부 승진제도가 있다. 시험을 통해 선발하고 근속연수나 근무 성적 혹은 양자를 고려해 승진과 보직이 이루어진다. 또한 당파성이나 충성 등 정치적 기준을 고려한 인사관리를 배제한다(Demir & Nyhan, 2008). 관료제화가 함양하는 전문성은 주로 근무 경험을 통해 축적되며, 따라서 근속연수가 길다는 것은 숙련의 수준이 높다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 연공이 주요한 승진·보직의 기준을 구성한다. 요약하면 인사관리의 관료제화는 시험 기반 자격 검증을

통해 공무원이 선발되고 근속연수와 근무 성적 평정 등을 고려해 승진과 보직이 이루어지는 정도를 가리킨다.

둘째, 인사관리의 관료제화가 강조하는 전문성은 공직 진입 후 직무 수행을 통해 습득되는 것이다. 반면 인사관리의 전문화(professionalization)에서 주목하는 전문성은 공직 진입 전 전문교육과 훈련을 통해 습득되는 것이다(Park, Han & Chang, 2022). 관료제화가 임용 후 보직을 통해 전문가(specialists)를 육성한다면 전문화는 전문직 교육기관을 통해 훈련된 전문가(professionals)를 임용한다(박종민 외, 2022). 전문성의 성격과 습득 경로가 다르지만, 특화된 경험과 지식을 강조한다는 점에서 전문화와 관료제화의 구분이 그렇게 명료하지 않을 수 있다(윤건수 외, 2020). 한편, 전문직의 유형을 공사 부문 모두에 고용될 수 있는 일반전문직과 공공 부문에만 고용될 수 있는 공공 서비스 전문직으로 구분한다면 일반전문직을 중심으로 하는 전문화는 공사 영역의 구분을 완화할 수 있다(Hood, 1991). 이런 점에서 전문화는 민간 부문의 경영방식 도입을 통해 공사 부문의 경계를 없애려는 시장화와 공통점을 갖는다. 즉, 전문화와 시장화는 공사 구분의 완화 혹은 폐지를 통해 근대 공무원제도의 탈관료제화를 지향한다고 할 수 있다. 요약하면 인사관리의 전문화는 외부에서 습득되고 검증된 전문성을 고려해 개방적으로 임용되고 직무에서 요구되는 전문성의 수준과 유형을 고려해 승진과 보직이 이루어지는 정도를 가리킨다.

셋째, 인사관리의 시장화는 공무원의 충원·경력에 대한 통제가 민간 부문의 인사관리 방식에 따라 이루어지는 정도를 가리킨다(Park, Han & Chang, 2022). 시장화는 민간 부문과 구분되는 공공 부문의 인사관리 방식의 유용성에 의문을 제기하고 공공 부문의 효율성 증대를 위해 종신고용과 신분보장 대신 임기제를 통한 계약 임용을 강조하며, 직급 및 연공서열에 따른 보편적·고정적 보수체계 대신 성과 기반의 보상 및 유인 체계를 옹호한다. 경직적인 규칙과 절차에 기반을 둔 인사관리가 정부의 효율적 관리를 저해한다고 보고 충원·경력에 대한 규칙 기반 통제의 유연화를 강조한다. 이에 따라 시장화는 저성과자의 퇴출과 고성과자의 고속 승진을 허용한다. 시장화는 공사 부문의 구분을 강조하는 관료제화와 충돌할 수 있지만 일반전문직에 개방적인 전문화와는 양립 가능성이 크다(Hood, 1991). 요약하면 인사관리의 시장화는 민간 부문의 경력자를 개방 임용하고 성과와 업적에 중점을 뒀을 승진과 보직이 이루어지는 정도를 가리킨다.

넷째, 공무원제도의 정치화는 적어도 다음의 세 가지 현상을 가리킨다(Rouban, 2012; 박동서 2001). 첫째는 정치적 결정에 공무원이 참여한다는 의미의 정치화이다. 둘째는 공무원의 충원과 경력이 정치적으로 통제된다는 의미의 정치화이다. 셋째는 공무원의

정치적 행동주의라는 의미의 정치화이다. 인사관리의 정치화는 두 번째 의미의 정치화이다(박종민 외, 2022). 즉, 정치화는 공무원의 임용, 승진과 보직 등 인사관리에서 객관적인 실적 기준이 정치적 기준으로 대체된 정도를 가리킨다. 일반적으로 정당 기반 정치적 임용은 후견적 임용과 구분되지만, 선출직 공직자에 대한 충성의 대가로 임용되는 것도 정치화에 포함된다. 본 연구에서도 정당 기반 충원·경력 통제는 물론 사적인 정치적 연고에 기반한 충원·경력 통제도 정치화를 나타낸다고 본다(Park, Han & Chang, 2022). 요약하면 인사관리의 정치화는 정치이념과 당파성만이 아니라 사적 충성을 활용해 임용되고 승진과 보직이 이루어지는 정도를 가리킨다.

엄격한 공사 영역의 구분과 정치-행정 기능의 분리에 바탕을 두고 역사적으로 형성된 근대 공무원제도는 20세기를 거치면서 다양한 탈관료제화의 압력에 직면해 왔다. 일반전문직의 고용 확대를 추구하는 전문화와 민간 부문의 경영방식을 지향하는 시장화는 공사 구분의 완화 혹은 폐지를 통해 탈관료제화를 추구하였다. 한편, 당파성이나 정치이념 혹은 사적 충성을 인사관리 기준으로 사용하는 정치화는 정치-행정 기능 분리의 완화를 통해 탈관료제화를 추구하였다. 20세기 중반부터 한국의 근대 공무원제도는 이러한 탈관료제화의 압력에 적응해 왔다고 할 수 있다.

2. 공직 에토스

에토스(ethos)의 사전적 정의는 “개인 또는 집단의 특징적인 도덕적 신념, 태도, 습관”이다. 본 연구에서 공직 에토스(public service ethos)는 공무원집단의 특유한 가치와 신념 체계라고 규정한다.⁴⁾ 다수의 연구는 공직 에토스를 역사적 시각에서 접근하면서 공직 의무의 철학적 개념에서 그 뿌리를 찾는다(Horton, 2006; O'Toole 1990). 본 연구에서는 공직 에토스의 개념을 개인과 조직 수준에서 공직 수행과 관련된 고유 가치와 신념 체계를 기술하는 도구로 사용한다. 공직 에토스의 개념화와 측정을 시도한 Rayner, Williams, Lawton & Allinson(2011)은 공직 에토스를 “개인들이 지지하는 일단의 가치 및 그 가치를 형성한 혹은 그에 의해 형성된 조직의 과정과 절차를 포함하는 생활 방식”으로 본다. 이러한 개념 규정에 따라 그들은 공직 에토스의 주요 차원으로 개인 수준의 복무 동기와 조직 수준의 운영 방식 및 목적을 포함한다. 즉, 공직 에토스 개념을 통해 공무원집단 특유의 복무 동기 및 공공 부문 고유의 운영 방

4) 한국에서 기존 연구는 public service ethos를 공공 서비스 에토스(신희영, 2018), 공공 부문 에토스(최조순, 2016) 혹은 공공 서비스 정신(김재영·김동원, 2012; 김홍희, 2023; 허성욱, 2017)이라는 용어로 표현하였으나 본 연구에서는 공직 에토스라는 용어로 사용한다.

식과 목적을 담아낼 수 있다고 본 것이다.

공무원집단의 공직 수행과 관련된 가치와 신념 체계로서 공직 에토스는 시대와 지역에 따라 그 내용이 다를 수 있다. 공사 영역과 정치-행정 기능의 엄격한 구분이 강조되는 시대와 지역에서는 공공 부문에 종사하는 개인들의 복무 동기가 민간 부문에 종사하는 개인들의 복무 동기와 다를 것이라 기대할 수 있다. 또한 공공 부문 조직의 과정과 절차 및 목적이 민간 부문 조직의 그것들과 다를 것이라 기대할 수 있다. 그러나 공사 영역과 정치-행정 기능의 구분이 완화된 시대와 지역에서는 공무원집단의 전통적인 가치와 신념 체계가 침식될 수 있다(Brereton & Temple, 1999; Carr, 1999).

여기서는 선행 연구의 개념화에 따라 공무원집단의 특유한 공직 에토스를 세 차원, 즉, 공직 신념, 공직 관행 및 공익 차원으로 구분한다(Rayner, Williams, Lawton & Allinson, 2011; Witesman, Walters & Christensen, 2024).⁵⁾ 첫째 차원인 공직 신념(public service belief)은 다른 직업과 구분되는 공무에 종사하는 개인들 특유의 복무 동기에 관한 것이다. 공공 부문에서 일하는 사람들이 민간 부문에서 일하는 사람들과 다른 동기 부여를 하는 신념 체계를 가지고 있음을 강조한다. 여기에는 교환이론이 강조하는 자기 본위(self-regarding) 동기를 넘어 이타심, 사회 변화, 타인의 복리 증진과 같은 타자 본위(other-regarding) 동기를 포함한다. 이러한 공직 신념 차원은 Perry & Wise(1990)가 발전시킨 공공봉사동기(public service motivation) 개념과 유사하다. 실제 공직 신념 차원을 측정하는 항목이 Perry(1996)가 개발한 공공봉사동기 측정 항목도 포함하고 있다. 그러나 공직 에토스는 공공봉사동기와 달리 이타심과 개인적 이익, 삶에 대한 기여와 재정적 보상 간의 비교 등 다른 직업과 구분되는 공직 수행 동기를 강조한다.

둘째 차원인 공직 관행(public service practice)은 공공 부문의 조직이 어떻게 운영되고 작동하는지에 관한 것이다. 즉, 민간 부문의 조직 과정과 절차와 차별화된 공공 부문의 조직 과정과 절차를 강조하며 문책성, 공정성, 적법 절차 등 조직 수준의 규범을 포함한다. 이 차원은 민간 부문과 구별되는 공공 부문 특유의 조직 운영 방식을 강조한다는 점에서 공직 에토스를 공공봉사동기 개념과 구별시킨다.

셋째 차원인 공익(public interest)은 공공 부문 조직의 목적을 반영하며, 민간 부

5) Aldridge & Stoker(2002)는 공직 에토스가 진화하는 개념이라고 하면서, 성과, 책임 있는 고용 관행, 그리고 지역 사회 복지에 대한 헌신 등을 공직 에토스의 주요 요소라고 언급하며, 기업가적이고 결과 지향적인 새로운 공직 에토스의 필요성을 주장하였다. Shand, Parker, Liddle, Spolander, Warwick & Ainsworth(2023)은 산공공관리가 공직 에토스를 서서히 잠식하였으나 코로나19 이후로 공공 부문의 역할이 더욱 중요해졌음을 강조하면서 협력적 거버넌스 맥락에서 공직 에토스가 다시 두드러졌음을 밝혔다.

문과의 차별성을 강조한다. 이는 공무원집단이 자신 개인과 조직 자체의 이익이나 당파적 이익 혹은 고객집단의 이익보다는 공공의 이익, 일반 이익의 추구 등 공공 부문이 지향해야 할 공익 목적을 강조한다. 이 차원은 윤리적 행동을 넘어 공익 목적에 대한 헌신과 더불어 임무 완수에 대한 헌신을 포함한다(Pfiffner, 1999). 공직 신념 차원이 개인 차원에서 공직 수행의 동기를 강조하는 개념이라면 공익 차원은 조직 차원에서 공직 수행의 지향점과 관련된 개념이다(Rayner et al., 2011). 이는 공공 조직의 문화나 목적이 이윤 창출보다는 주권자로서 시민에 대한 봉사에 초점을 두어야 한다는 원칙을 반영하며, 공공 서비스 제공의 방향성을 설정한다. 다시 말해, 공직 신념이 개인 차원의 동기(why)에 관한 것이라면, 공익 측면은 조직 차원의 목표 지향점(what end)을 설명하는 개념이다. 결국 이 차원은 공공 부문이 민간 부문과 구별되는 고유의 조직 과정과 절차의 지향점을 강조한다는 점에서 공직 에토스를 공공봉사동기 개념과 구별시킨다.

요약하면, 공무원집단 특유의 공직 에토스는 공사 영역의 구분 및 정치-행정 기능의 분리를 통해 역사적으로 형성되어 왔다. 여기서는 선행연구를 고려해 민간 영역과 구분되고 정치 기능과 분리된 공공 부문과 행정 기능에 복무하는 공무원집단의 전통적인 가치와 신념 체계를 세 차원으로 구분하였다. 공직 신념은 개인들이 공무에 복무하려는 동기를 나타낸다. 공직 관행은 민간 부문과 차별화된 공공 부문 조직의 운영 과정과 절차를 나타낸다. 공익 목적은 민간 부문의 차별화된 공공 부문 조직의 지향점을 나타낸다. 공직 에토스에 포함된 개인적 및 조직적 가치와 신념은 타자 봉위의 동기, 문책성과 공정성 및 적법 절차 그리고 사적 이익과 구별되는 공익을 포함한다(Needham, 2006). 일반 직업인만이 아니라 직업 정치인으로부터도 구분되는 직업 공무원을 국가 사무에 동원하는 근대 공무원제도는 복무 동기의 규범성, 조직 운영 방식의 고유성, 조직 운영 목적의 공익성을 강조한다. 선행연구는 공무원들이 이러한 공직 에토스를 얼마나 지지하고 사회화되어 있는냐는 것이 공공 서비스의 전달에서 중요한 요소임을 강조한다(Horton, 2008; Parker, 2015).

3. 몇 가지 탐색적 가설

공사 영역의 구분과 정치-행정 기능의 분리를 토대로 형성된 근대 공무원제도는 일반 직업인과 구분되고 정치인파도 구분되는 공무에 복무하는 공무원집단을 구성하였다(윤건수, 2018; 임의영, 2012; Perry & Rainey, 1988; Svava, 2001). 이러한 공무원집단은 개인 차원의 복무 동기와 조직 차원의 운영 방식 및 목적에서 특유한 에토스

를 발전시켜 왔다(Rayner, Williams, Lawton & Allinson, 2011). 그러나 이러한 공직 에토스는 공사 영역과 정치-행정 기능의 구분을 모호하게 하는 인사관리 개혁으로 침식 혹은 해체에 직면해 있다. 근대 공무원제도에 의해 형성된 전통적 공직 에토스는 일반 직업집단과 구분되는 공무원의 공법적 지위 그리고 정치적 리더십과 구분되는 경력직 공무원의 정치 중립적 지위를 강조한다. 그런데 공사 구분의 약화는 공무원의 공법적 지위를 훼손하고 정치-행정 분리의 약화는 경력직 공무원의 정치 중립적 지위를 위협한다(유현종, 2018; Hood & Peters, 2004). 즉, 관료제적 인사관리의 약화로 민간 부문과 구분되고 탈정치화된 공공 부문 특유의 가치와 신념 체계에 변화가 있을 수 있다. 즉, 근대 공무원제도에 의해 형성된 공무원집단의 전통적 에토스는 공사 영역의 구분과 정치-행정 기능의 분리를 모호하게 하는 인사관리의 변화로 침식될 수 있다. 이러한 논거에서 인사관리와 공직 에토스 간의 관계에 관한 탐색적 가설을 제시한다.

일반적으로 공사 영역 구분과 정치-행정 기능 분리를 강조할수록 근대 공무원제도에 의해 형성된 전통적 공직 에토스에 대한 지지가 높을 것으로 기대할 수 있다. 따라서 인사관리의 관료제화가 높을수록 전통적 공직 에토스에 대한 지지가 높을 것이라 기대할 수 있다. 반면 민간 부문의 관리 방식 도입을 통해 공사 영역 구분을 완화하는 인사관리의 전문화나 시장화가 높을수록 전통적 공직 에토스에 대한 지지가 낮을 것이라 기대할 수 있다. 그리고 당파적 통제 강화를 통해 정치-행정 기능의 분리를 완화하는 인사관리의 정치화가 높을수록 전통적 공직 에토스에 대한 지지가 낮을 것이라 기대할 수 있다. 한편, 인사관리의 전문화나 시장화가 정치화보다 공사 구분은 덜 강조하지만, 정치적 자율성은 더 강조한다는 점에서 전통적 공직 에토스에 미치는 이들의 영향은 다를 것이라 기대할 수 있다.

이러한 일반적 기대 속에서 공직 에토스의 차원별 탐색적 가설을 제시한다. 첫째는 개인 수준의 타자 본위의 복무 동기를 반영하는 공직 신념이다. 인사관리가 전문화나 시장화될수록 공사 구분이 완화된다는 점에서, 이러한 변화는 인사관리의 관료제화보다는 공직 신념에 대한 지지를 낮출 가능성이 크다. 한편, 인사관리의 전문화와 시장화가 확대되더라도 정치와 행정의 분리는 유지되지만, 인사관리가 정치화될수록 정치와 행정의 구분은 점차 모호해진다. 더불어, 인사관리의 정치화가 확대될 경우, 인사 문제가 공정한 절차에 따라 비당파적으로 처리되지 않을 가능성이 높아진다. 업적과 성과에 대한 객관적 평가에 따라 승진과 보직이 결정되지 않을 경우, 공직 몰입도는 낮아질 수 있다(민경률 · 한동숙, 2024). 이러한 점을 종합할 때, 공직 신념에 대한 영향력은 인사관리의 관료제화, 전문화-시장화, 정치화 순으로 나타날 것이다. 즉, (1) 인사관리의 관료제화가 높을수록 공직 신념에 대한 지지가 높을 것이라 기대할 수 있다.

반면 (2) 인사관리의 전문화나 시장화가 높을수록 혹은 정치화가 높을수록 공직 신념에 대한 지지가 낮으며, 전문화나 시장화보다 정치화의 경우 더 낮을 것이라 기대할 수 있다.

둘째는 공공 부문 조직의 운영 과정과 절차를 반영하는 공직 관행이다. 이러한 차원의 공직 에토스는 민간 부문에 비해 공공 부문의 고유성과 특수성을 강조한다. 따라서 인사관리가 전문화나 시장화될수록 공사 구분이 완화된다는 점에서, 관료제화된 인사관리보다 공직 관행에 대한 지지가 낮아질 가능성이 크다. 한편, 인사관리의 정치화는 전문화·시장화와는 다르게 민간 부문과 더 차별적으로 작동한다. 예를 들어, 지역, 성, 학교 등의 안배 기준을 적용한 인사 관리가 이에 해당한다(한유성·박종민, 2021). 따라서 인사관리가 정치화된 조직은 민간 부문의 경영 시스템을 공공 부문에 도입하여 운영하는 것을 전문화·시장화된 조직보다 제한적으로 수용할 가능성이 크다. 이를 종합하면, 공직 관행에 대한 영향력은 인사관리의 관료제화, 정치화, 전문화-시장화 순으로 나타날 것이다. 즉, (3) 인사관리의 관료제화가 높을수록 공직 관행에 대한 지지가 높을 것이라 기대할 수 있다. 반면 (4) 인사관리의 전문화나 시장화가 높을수록 혹은 정치화가 높을수록 공공 부문의 특유한 운영 방식으로서 공직 관행에 대한 지지가 낮으며, 정치화보다 전문화나 시장화의 경우 더 낮을 것이라 기대할 수 있다.

셋째는 공공 부문 조직의 운영 과정과 절차가 지향하는 공익 목적이다. 인사관리의 관료제화는 주권자인 국민의 봉사자로서의 공무원들을 양성하는 것을 강조한다. 공개경쟁시험을 통해 공무원을 선발하고, 연공서열에 기반하여 승진과 보직을 결정하며, 연금 혜택과 신분 보장을 통해 공무원으로서의 자부심을 고취시키는 방식이다. 이는 전형적인 직업공무원제의 특징이라 할 수 있다. 반면, 직업공무원의 인사관리에 정치적 개입이 확대될 경우, 공무원집단은 국민 전체의 이익보다는 당파적 이익을 우선적으로 고려하여 공익 지향성이 제한될 가능성이 높아진다. 한편, 전문화·시장화는 인사관리가 이윤 지향의 민간 부문과 가장 유사하게 전개되는 점에서, 공익 지지에 대한 영향력은 관료제화, 정치화, 전문화-시장화 순으로 나타날 것이다. 즉, (5) 인사관리의 관료제화가 높을수록 공직 목적에 대한 지지가 높을 것이라 기대할 수 있다. 반면 (6) 인사관리의 전문화나 시장화가 높을수록 혹은 정치화가 높을수록 공익 목적에 대한 지지가 낮으며, 정치화보다 전문화나 시장화의 경우 더 낮을 것이라 기대할 수 있다.

Ⅲ. 데이터와 측정

본 연구에서 사용된 데이터는 2022년 11월 실시된 공무원 온라인 설문 조사를 통해 수집된 것이다. 표본은 17개 광역자치단체 공무원을 대상으로 할당표집을 통해 구성하였다. 사용된 할당 틀은 현 직급을 기준으로 하였고, 4~5급 50%, 6~7급 50% 비율로 총 600명을 목표로 하였다.⁶⁾ 확률 표집이 아니기 때문에 표본의 대표성을 담보할 수는 없으며 특히 기술적 통계분석 결과를 해석할 때 신중할 필요가 있다.

본 연구의 주요 변수는 인사관리와 공직 에토스이다. 첫째, 승진·보직 인사관리의 유형을 측정하기 위해 다음의 진술에 대한 동의-부동의(1=전혀 동의 안 함, 4=중간, 7=매우 동의) 여부를 질문하였다: ① 임용 순으로 승진한다. ② 전문성이 높은 사람이 승진한다. ③ 성과와 업적이 좋은 사람이 승진한다. ④ 임명권자와 친분이 있는 사람이 승진한다. ⑤ 단체장의 정책에 동조하는 사람이 승진한다. ⑥ 임용 순으로 주요 보직을 받는다. ⑦ 전문성이 높은 사람이 주요 보직을 받는다. ⑧ 성과와 업적이 좋은 사람이 주요 보직을 받는다. ⑨ 임명권자와 친분이 있는 사람이 주요 보직을 받는다. ⑩ 단체장의 정책에 동조하는 사람이 주요 보직을 받는다. ⑪ 고성과자가 고속으로 승진한다.

〈표 1〉에 제시된 요인분석 결과에 따르면 이들 문항은 3개 요인으로 묶인다. 승진·보직이 임용 순으로 이루어지는 관료제화는 제6 요인, 당파성과 정책 영향 혹은 사적 충성에 따라 이루어지는 정치화는 제2 요인으로 묶였다. 한편, 전문성에 따라 이루어지는 전문화와 성과·업적에 따라 이루어지는 시장화는 하나의 요인(제1)으로 묶였다. 이는 전문화와 시장화 모두 실적 기반 인사관리의 강화를 통해 공사 구분의 완화와 정치와 행정의 분리를 추구한다는 공통점을 갖고 있기 때문으로 보인다.⁷⁾ 분석 결과를

6) 본 조사의 응답자는 모두 609명으로 남성 63.4%(386명), 여성 36.6%(223명)이다. 연령대를 보면 20~30대 27.1%(165명), 40대 29.2%(178명), 50대 43.7%(266명)이다. 조사 당시의 직급을 보면 4급 4.8%(29명), 5급 41.5%(253명), 6급 26.6%(162명), 7급 27.1%(165명)이다. 신규 임용 시 직급은 4~5급 8.1%(49명), 6~7급 17.8%(108명), 8~9급 74.2%(452명)이다. 신규 임용 연도는 1999년 이전 42.2%(257명), 2000~2009년 24.3%(148명), 2010년 이후 33.5%(204명)이다. 학력은 학사 학위 이하 83.4%(508명), 석사 학위 15.3% (93명), 박사 학위 1.3%(8명)이다. 업무 분야는 보건·복지 25.5%(155명), 경제·산업 25.1%(153명), 행정·자치 25.1%(153명), 건설·교통 24.3%(148명)로 골고루 분포되어 있다.

7) 전문화와 시장화에 해당하는 보직·승진 제도들은 도입 시기와 활용 정도에서 유의미한 차이 없이 공존하고 있는 것으로 보인다. 특히, 1990년대 IMF 외환위기 이후 공직사회의 효율성을 제고하기 위해 신공공관리적 인사제도 개혁이 추진되면서, 개방형 직위와 직위 공모제 등 성과와 전문성에 기반한 인사제도가 확대되었다. 앞으로의 연구에서는 보직·승진 제도뿐만 아니라 보상과 같은 다른 측면을 포함하여, 공무원제도의 전문화와 시장화가 경험적으로 구별되는지 검토할 필요가 있다.

고려해 본 연구에서는 승진·보직 인사관리 유형을 관료제화, 전문화·시장화, 정치화
의 세 가지로 구분하여 공직 에토스에 대한 영향력을 분석한다.

〈표 1〉 승진·보직 인사관리: 세 유형

	제1 요인	제2 요인	제3 요인
성과와 업적이 좋은 사람이 승진한다.	.860	-.151	-.007
성과와 업적이 좋은 사람이 주요 보직을 받는다.	.834	-.127	.129
전문성이 높은 사람이 주요 보직을 받는다.	.808	-.226	.202
전문성이 높은 사람이 승진한다.	.797	-.227	.075
고성과자가 고속으로 승진한다.	.736	.072	-.091
단체장의 정책에 동조하는 사람이 주요 보직을 받는다.	-.008	.895	-.023
단체장의 정책에 동조하는 사람이 승진한다.	-.048	.893	.034
임명권자와 친분이 있는 사람이 주요 보직을 받는다.	-.226	.852	-.013
임명권자와 친분이 있는 사람이 승진한다.	-.284	.827	.050
임용 순으로 승진한다.	.047	.057	.829
임용 순으로 주요 보직을 받는다.	.082	-.017	.821

주) 수치는 요인 적재량. 요인 추출 방법은 베리맥스 회전의 주성분 분석.

둘째, 공직 에토스의 세 차원, 즉 공직 신념, 공직 관행, 공익에 관한 지지를 측정하기 위해 다음의 진술에 대한 동의-부동의(1=전혀 동의 안 함, 4=중간, 7=매우 동의) 여부를 질문하였다:⁸⁾ ① 나의 업무 동기가 개인의 이득보다는 이타심으로 여겨지는 것이 나에게 중요하다. ② 사회를 변화시키는 것이 개인적 업적보다 나에게 더 의미가 있다. ③ 개인들의 삶에 긍정적으로 기여하는 것보다 재정적 보상이 나에게 더 동기 부여가 된다(역 코딩). ④ 민간 부문 조직들은 공공 부문 조직들보다 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 전달한다(역 코딩). ⑤ 민간 경영기법을 도입하는 것은 공공 부문을 운영하는 좋은 방법이다(역 코딩). ⑥ 공공 부문 조직에는 낭비가 너무 많다(역 코딩). ⑦ 공공 부문은 이윤에 관심을 두지 말아야 한다. ⑧ 공공 부문의 조직 문화는 주로 시민·도민들을 돕는 데 관심을 두어야 한다. ⑨ 일반적으로 공공 서비스는 지불 능력보다는 필요(니즈)에 따라 제공되어야 한다. 이들 가운데서 ①~③은 공직 신념, ④~⑥는 공직 관행, ⑦~⑨는 공익에 관한 지지를 측정하기 위해 포함하였다.⁹⁾ 〈표 2〉에 제

8) 차원별 3개 문항씩 총 9개의 공직 에토스 측정 문항은 Rayner, Williams, Lawton & Allinson(2011)이 개발한 것이다. 이들 문항은 조직 및 개인 수준, 공공과 민간 부문 비교, 평가적 및 규범적 정향을 반영한다.

사된 탐색적 요인분석 결과에 따르면 이들 문항은 선행연구에서처럼 3개 요인으로 묶였다(확인적 요인분석을 통한 공직 에토스 측정 모형 비교는 <부록> 참조). 그런데 주목할 것은 ③의 경우 제1 요인에도 일차 적재량과 거의 차이가 없는 적재량을 보였다는 것이다.

〈표 2〉 공직 에토스: 세 차원

	제1 요인	제2 요인	제3 요인
민간부문 조직들은 공공부문 조직들보다 서비스를 더 효율적이고 효과적으로 전달한다.(역코딩)	.816	.038	-.096
민간 경영기법을 도입하는 것은 공공부문을 운영하는 좋은 방법이다.(역코딩)	.796	-.142	.093
공공부문 조직에는 낭비가 너무 많다.(역코딩)	.726	.135	-.093
사회를 변화시키는 것이 개인적 업적보다 나에게 더 의미가 있다.	.016	.879	.113
나의 업무 동기가 개인의 이득보다는 이타심으로 여겨지는 것이 나에게 중요하다	-.016	.844	.101
개인들의 삶에 긍정적으로 기여하는 것보다 재정적 보상이 나에게 더 동기부여가 된다.(역코딩)	.369	.386	.085
공공부문의 조직문화는 주로 시민/도민들을 돕는 데 관심을 두어야 한다.	-.038	.238	.797
공공부문은 이윤에 관심을 두지 말아야 한다.	.110	-.125	.768
일반적으로 공공서비스는 지불 능력보다는 필요(니즈)에 따라 제공되어야 한다.	-.143	.210	.676

주) 수치는 요인 적재량. 요인 추출 방법은 베리맥스 회전의 주성분 분석.

9) Rayner et al. (2011)이 개발한 이 공직 에토스 측정 도구는 공직 관행과 공익을 중심으로 한 측정 항목을 통해 공공 부문과 민간 부문의 차이를 명확히 드러내며, 공공 부문의 거시적 맥락을 반영한다. 이는 맥락과 관계없이 개인 내부에 존재하는 보편적 특성을 의미하는 공공봉사동기(PSM) 개념(Vandenabeele, 2007)과 구별되는 특징이다. 그러나 두 개념 간의 차이에도 불구하고 공직 에토스의 공직 신념 측정 항목 중 일부(항목 ②)가 PSM 측정 항목에서 차용된 점은 두 개념 간 측정 도구의 명확한 구분을 다소 약화시킬 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 공공봉사동기 측정 도구와의 차별성을 강화하고, 공직 에토스의 개념적 독창성을 온전히 반영할 수 있도록 기존 공직 에토스 측정 도구의 개선이 필요하다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 인사관리와 공직 에토스에 대한 태도

주 분석에 앞서 광역자치단체 공무원들의 승진·보직 인사관리에 대한 인식과 공직 에토스에 대한 지지의 수준을 구성 요소별로 기술한다. 먼저 <표 3>은 승진·보직 인사관리에 대한 응답 결과를 보여준다.¹⁰⁾ 긍정 반응을 보인 퍼센트에서 부정 반응을 보인 퍼센트를 감하여 퍼센트 차이 지표(percentage difference index: PDI)를 구성하였다. 이는 특정한 인사관리 유형의 확산 수준을 보여준다. PDI 수치를 보면 가장 일반적인 승진 기준은 성과·업적이었고 다음은 임용 순서와 정책 동조였다. 전문성과 임명권자와의 친분은 덜 전형적인 승진 기준으로 나타났다. 보직 기준은 성과·업적이 가장 일반적이었다. 다음은 정책 동조와 전문성이었다. 보직이 임용 순으로 이루어지는 것은 예외적이었다. 대표성을 담보할 수 없는 표본에서 나온 결과이지만 승진·보직이 성과·업적을 고려해 이루어지는 것이 가장 일반적이고, 정책 정향을 고려해 이루어지는 것이 다음으로 일반적이었다. 여기서 주목할 것은 연공서열은 보직 결정이 아니라 승진 결정의 주요 기준이라는 점이다.

<표 3> 인사관리에 대한 태도

	부정(A)	중간	긍정(B)	PDI(B-A)
승진 기준				
임용 순서 고려	15.4	30.2	54.4	+39.0
전문성 고려	25.3	32.3	42.4	+17.1
성과·업적 고려	16.7	22.5	60.8	+44.1
임명권자와의 친분 고려	30.2	19.9	49.9	+19.7
단체장의 정책 동조 고려	21.0	21.7	57.3	+36.3
고성과자 고속 승진	19.9	35.3	44.8	+24.9
보직 기준				
임용 순서 고려	41.9	26.3	31.9	-10.0
전문성 고려	20.2	25.6	54.2	+34.0
성과·업적 고려	13.8	20.9	65.4	+51.6
임명권자와의 친분 고려	25.1	21.7	53.2	+28.1
단체장의 정책 동조 고려	19.0	22.3	58.6	+34.6

10) 7점 척도에서 중간값인 4점보다 적으면(1~3점) 부정 반응, 4보다 크면(5~7점) 긍정 반응으로 분류하였다. 응답 범주가 '전혀 동의 안 함'에서 '매우 동의'로 되어 있어 빈도를 해석하는 것에 문제가 있을 수 있다.

〈표 4〉는 공직 에토스에 대한 응답 결과를 보여준다. 여기서도 긍정 반응을 보인 퍼센트에서 부정 반응을 보인 퍼센트를 감하여 PDI를 구성하였다. 이는 특정한 공직 에토스 차원에 대한 수용 수준을 보여준다. 첫째, 공직 신념을 구성하는 세 문항의 PDI 수치는 이타심과 사회 변화가 주요한 복무 동기임을 보여준다. 반면, 복무 동기로서 재정적 보상에 대한 태도는 양분된 것으로 나타났다. 둘째, 공직 관행을 구성하는 세 문항의 PDI 수치는 민간 부문의 효율성과 공공 부문의 낭비성에 대한 인식이 상당히 공유되어 있음을 보여준다. 다만 공공 부문의 운영 방식으로서 민간 경영기법 도입에 대한 태도는 양분된 것으로 나타났다. 셋째, 공익을 구성하는 세 문항의 PDI 수치는 공공 부문의 시민 지향성과 필요에 따른 공공재 제공에 대한 지지는 압도적임을 보여준다. 공공 부문의 이윤 지향성에 대한 반대는 그렇게 강하지 않은 것으로 나타났다. 전체적으로 보면 타자 본위의 복무 동기와 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지는 높지만, 민간 부문의 효율성과 공공 부문의 낭비성에 대한 인식은 높았다. 또한 경제적 유인 사용을 통한 동기 부여와 민간 부문의 경영방식 도입에 대한 태도는 양분되었다. 이는 신공공관리 개혁으로 타자 본위의 복무를 강조하는 공직 신념이 약해지고 공공 부문 특유의 조직 과정과 절차가 구현하는 공직 관행에 대한 지지가 흔들리고 있음을 시사한다.

〈표 4〉 공직 에토스에 대한 태도

	부정(A)	중간	긍정(B)	PDI(B-A)
공직 신념				
개인적 이득보다 이타심이 중요	13.3	24.8	61.9	+48.6
사회 변화가 개인 업적보다 중요	14.3	24.0	61.7	+47.4
재정적 보상이 더 동기 부여	36.1	31.9	33.0	-2.1
공직 관행				
민간 부문이 더 효율적/효과적	24.0	26.9	49.1	+25.1
민간 경영기법은 좋은 운영 방식	36.8	31.2	32.0	-4.8
공공 부문은 낭비적	27.6	27.8	44.7	+17.1
공익				
공공 부문은 이윤에 무관심해야	29.1	23.2	47.8	+18.7
공공 부문은 시민 지향적이어야	5.4	17.4	77.2	+71.8
공공 서비스 제공은 필요에 따라	9.9	19.7	70.4	+60.5

2. 인사관리 유형과 공직 에토스 차원

앞의 요인분석 결과를 고려해 인사관리의 세 유형과 공직 에토스의 세 차원을 측정하는 지표를 구성하였다.¹¹⁾ 먼저 인사관리의 세 유형, 즉 관료제화, 전문화-시장화, 정치화 간의 관계를 살펴본다. 단순 상관분석 결과에 따르면 관료제화와 전문화-시장화 간에는 유의미한 긍정적인 관계가 있다($r=0.149$, $p=0.000$). 즉, 승진·보직이 임용 순으로 이루어질수록 전문성과 성과·업적 기준의 사용도 많았다. 반면 관료제화와 정치화 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 없었다($r=0.016$, $p=0.696$). 즉, 승진·보직이 임용 순으로 이루어진다고 당파성과 사적 충성 등 정치적 기준의 사용이 유의미하게 달라지지 않았다. 한편, 전문화-시장화와 정치화 간에는 유의미한 부정적인 관계가 있었다($r=-0.322$, $p=0.000$). 즉, 승진·보직이 전문성과 성과·업적 기준에 따라 이루어질수록 당파성과 사적 충성 등 정치적 기준의 사용이 적었다. 관료제화와 전문화-시장화가 정의 관계를 보인다는 것은 특히 승진에서 연공 기준과 성과·업적 기준이 겹칠 가능성을 시사한다. 본 연구에서 관료제화는 승진이 임용 순으로 이루어지는 정도를 포함하는데, 연공이 여러 해 동안 근무한 공직과 그동안 익힌 기술을 반영한다는 점에서 성과·업적 기준과 중첩될 수 있기 때문이다. 정치화와 관료제화 모두 공사를 구분한다는 공통점이 있지만 당파성이나 사적 충성을 강조하는 정치화는 연공을 중시하는 관료제화와 지향점이 다르다. 아마도 이러한 반대 방향의 영향이 상쇄된 결과 관료제화와 정치화 간에 유의미한 관계가 없게 나타난 것으로 보인다. 승진·보직이 전문성이나 성과·업적에 따라 이루어질수록 당파성이나 사적 충성이 사용이 적다는 발견은 인사관리가 정치화될수록 전문화-시장화가 훼손될 수 있음을 시사한다.

다음은 공직 에토스의 세 차원, 즉 공직 신념, 공직 관행, 공익 목적 간의 관계를 살펴본다. 단순 상관분석 결과를 보면 공직 신념은 공익 목적과 유의미한 정의 관계가 있지만($r=0.233$, $p=0.000$) 공직 관행과는 유의미한 관계가 없었다($r=0.029$, $p=0.479$). 즉, 이타심과 사회 변화 등 타자 본위의 복무 동기를 지지할수록 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지가 높지만 민간 부문과 구분되는 공공 부문의 운영 방식에 대한 지지는 유의미하게 달라지지 않았다. 또한 공익 목적과 공직 관행 간에도 유의미한 관계가 없었다($r=-0.051$, $p=0.213$). 즉, 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지가 높다고 공공 부문 특유의 운영 방식에 대한 지지가 유의미하게 달라지지 않았다. 이러한 결과는 근

11) 각 유형 혹은 각 차원의 지표는 구성 항목에 대한 반응을 단순 합산하고 범위를 1~7점으로 표준화해 구성하였다. 공직 에토스의 공직 신념의 경우 요인분석 결과를 고려해 “개인들의 삶에 긍정적으로 기여하는 것보다 재정적 보상이 나에게 더 동기 부여가 된다.”라는 문항은 지표 구성에서 제외하였다.

대 공무원제의 전통적인 공직 에토스가 부분적으로 침식 혹은 해체되고 있음을 시사한다. 즉, 복무 동기를 이타심이나 사회 변화에 두는 공무원들은 공공 부문의 이윤 고려와 고객 지향성에 대해 반대하지만 민간 부문과 구분되는 공공 부문의 운영 방식을 지지하지 않았다. 공공 부문의 공익 추구하고 시민 지향성을 지지한다고 공공 부문 특유의 조직 과정과 절차를 옹호하지도 않았다. 이 결과는 공사 구분을 중시하는 공직 에토스가 신공공관리 개혁으로 부분적으로 해체 혹은 변화되는 것으로 보인다.

3. 공직 에토스에 대한 인사관리의 영향

1) 이변량 분석

먼저 인사관리 유형과 공직 에토스 차원 간의 관계를 분석한다. <표 5>는 단순상관 분석 결과를 보여준다. 먼저 인사관리의 관료제화는 공직 관행에 대한 지지와 통계적으로 유의미한 부의 관계를 보였고 공직 신념 및 공익 목적과는 유의미한 관계가 없었다. 임용 순으로 승진·보직이 이루어질수록 공공 부문의 운영 방식의 고유성에 대한 지지가 오히려 낮았고 타자 본위의 복무 동기나 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지는 유의미하게 달라지지 않았다.

둘째, 전문화-시장화는 공직 신념 및 공직 관행과 유의미한 정의 관계를 보였고 공직 목적과는 유의미한 관계가 없었다. 전문성이나 성과·업적에 따라 승진·보직이 이루어질수록 타자 본위의 복무 동기를 지지하였고, 공공 부문의 운영 방식의 고유성에 대한 지지는 약하지만 높았다. 반면, 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지는 유의미하게 달라지지 않았다.

셋째, 정치화는 공직 관행과 유의미한 부의 관계를, 그리고 공직 목적과는 유의미한 정의 관계를 보였고 공직 신념과는 유의미한 관계가 없었다. 즉, 당파성이나 사적 충성에 따라 승진·보직이 이루어질수록 공공 부문의 운영 방식의 고유성에 대한 지지가 낮았고 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지는 약하지만 높았다. 반면, 타자 본위의 복무 동기는 유의미하게 달라지지 않았다.

공직 에토스 차원별로 요약하면 첫째, 전문성과 성과·업적에 따라 승진·보직이 이루어질수록 타자 본위의 복무 동기가 높았다. 반면 연공이나 당파성 혹은 사적 충성에 따라 승진·보직이 이루어진다고 타자 본위의 복무 동기가 높아지거나 낮아지지 않았다. 둘째, 전문성과 성과·업적에 따라 승진·보직이 이루어질수록 민간 부문과 구분되는 공공 부문의 운영 방식에 대한 지지가 약하지만 높았다. 반면, 연공이나 당파성 혹은 사적 충성에 따라 승진·보직이 이루어질수록 민간 부문과 구분되는 공공 부

문의 운영 방식에 대한 지지가 낮았다. 셋째, 연공에 따라 혹은 전문성과 성과·업적에 따라 승진·보직이 이루어진다고 공직 목적에 대한 지지가 높아지거나 낮아지지 않았다. 반면 당파성 혹은 사적 충성에 따라 승진·보직이 이루어질수록 공직 목적에 대한 지지가 높았다. 이러한 단순상관분석 결과는 인사관리와 공직 에토스 간의 관계가 단순하지 않고 역동적임을 보여준다.

〈표 5〉 인사관리와 공직 에토스: 단순상관분석

		인사관리		
		관료제화	전문화-시장화	정치화
공직 에토스	신념 차원	.074	.234**	.009
	관행 차원	-.158**	.089*	-.133**
	공익 차원	.061	.074	.083*

* $p < .05$, ** $p < .01$

2) 다변량 분석

다음은 본 연구의 주요 목적인 승진·보직 인사관리 유형이 공직 에토스의 각 차원에 미치는 상대적 영향을 평가한다. 이를 위해 공직 에토스의 각 차원을 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다.¹²⁾ 통제 변수로 성별, 나이, 현 직급, 공직 근무 기간, 교육 수준을 포함하였다. 분석 결과는 〈표 6〉에 제시되어 있다. 먼저 결정계수(R^2) 값이 보여주는 것처럼 모형의 설명력은 전반적으로 낮다. 특히 모형이 공공 부문 특유의 운영 방식(공직 관행)과 운영 목적(공익)에 대한 지지의 변량을 설명하는 정도는 10%를 넘지 못했다. 이처럼 인사관리 제도의 측면에서 공직 에토스에 대한 태도를 설명하는 것이 제한적이라는 것은 후속 연구를 통해 공직 에토스의 다른 근원을 탐색할 필요성을 시사한다.

〈표 6〉의 첫째 세로줄에 보고된 공직 신념에 대한 영향을 분석한 결과를 보면, 관료제화와 정치화만이 아니라 전문화-시장화도 유의미한 긍정적인 영향이 있었다. 공사구분을 완화하는 인사관리도 공직 신념을 낮추지 않았다. 승진·보직이 연공에 따라

12) 상관분석 결과에서 종속변수인 공직 에토스 세 차원 가운데서 공직 신념과 공익 간 유의미한 상관성이 나타나 종속변수의 차이를 동시에 검증하기 위해 다변량분산분석(MANOVA)을 실시하였다. 그러나 Box의 검정 유의 확률이 기준치 0.05 미만으로 나타나 공분산 행렬의 동일성 가정이 미충족되어 회귀분석에서는 공직 에토스의 세차원을 구별하여 개별적으로 분석하였다.

이루어지든 혹은 당파성이나 정책 정향 혹은 충성에 따라 이루어지든 혹은 전문성과 성과·업적에 따라 이루어지든 타자 본위의 복무 동기가 높았다. 그런데 이들 중 역설적으로 기대와 달리 공사 영역의 구분을 완화하는 전문화-시장화의 영향이 가장 컸다. 통제 변수들 가운데서는 유일하게 현 직급이 유의미한 영향을 주는데 고위직일수록 타자 본위의 복무 동기가 높았다.

〈표 6〉 인사관리가 공직 에토스에 미치는 영향: OLS

	공직 신념		공직 관행		공익	
	B	SE	B	SE	B	SE
인사관리						
관료제화	.079*	.040	-.102**	.039	.073*	.034
전문화-시장화	.237***	.047	.038	.045	.064	.040
정치화	.069*	.034	-.090**	.033	.075***	.029
여성	.032	.107	.080	.103	.004	.091
나이(년)	.023	.013	.016	.013	.029*	.011
현 직급	.285**	.087	.090	.083	.068	.074
근속기간(년)	-.019	.012	.005	.012	-.011	.010
학력	.159	.104	.093	.100	-.016	.088
R-sq	.119		.095		.062	

주) 현 직급(1=7급, 2=6급, 3=5급, 4=4급); 학력(1=고졸, 2=대졸, 3=대학원+)

***P<0.001 **P<0.01 *P<0.5

N=609.

〈표 6〉의 둘째 세로줄에 제시된 공직 관행을 종속변수로 한 분석 결과를 보면 기대와 다르게 인사관리의 관료제화와 정치화는 유의미한 부의 영향이 있었다. 반면 전문화-시장화는 유의미한 영향이 없었다. 승진·보직이 임용 순으로 혹은 당파성이나 정책 정향 혹은 충성과 같은 정치적 기준에 따라 이루어질수록 공공 부문 고유의 조직 과정과 절차를 인정하지 않고 민간 관리 방식의 우월성을 지지하였다. 정치화가 공사 구분을 느슨하게 하는 면이 있다는 점을 고려하면 정치화의 부정적 영향을 이해할 수는 있지만 공사 구분을 강조하는 관료제화가 부정적 영향이 있다는 결과는 이외이다. 이러한 결과는 연공서열의 인사관리가 공공 부문의 운영 방식에 대한 비판적 태도를 형성함을 시사한다. 한편, 승진·보직이 전문성과 성과·업적에 따라 이루어질수록 공공 부문 특유의 운영 방식에 대한 지지가 달라지지 않았다. 그리고 통제 변수 어느 것

도 유의미한 영향이 없었다.

끝으로, <표 6>의 셋째 세로줄에 제시된 공익을 종속변수로 하여 분석한 결과에 따르면, 기대와 일치하게 인사관리의 관료제화는 공익 지지에 유의미한 정의 영향이 있었으나, 기대와 다르게 인사관리의 정치화도 공익 지지에 유의미한 정의 영향이 있었다. 즉, 승진·보직이 임용 순으로 혹은 정치적 기준을 사용하여 이루어질수록 공공 부문의 공익 지향성을 지지하였다. 이는 관료제화와 정치화 모두 차이는 있지만 전문화-시장화보다 공사 구분을 강조하기 때문으로 보인다. 당파성이나 충성에 따라 승진·보직이 이루어지는 정치화는 관료제화보다 공사 구분을 덜 강조하지만, 전문화-시장화보다는 공사 구분을 더 강조한다고 할 수 있다(이송호, 2016). 이런 이유에서 정치화 수준이 높을수록 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지가 높았던 것으로 보인다. 반면 공사 구분을 모호하게 하는 전문화-시장화의 수준에 따라 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지가 달라지지 않았다. 통제 변수들 가운데서는 유일하게 나이가 유의미한 영향이 있는데 나이가 많을수록 공공 부문의 공익 지향성에 대한 지지가 높았는데, 이는 사회화의 영향을 시사한다.

요약하면 공사 구분이 엄격한 관료제화의 수준이 높을수록 기대와 일치하게 공직 신념과 공익에 대한 지지는 높았지만, 기대와 달리 공직 관행에 대한 지지는 낮았다. 공사 구분이 느슨한 전문화-시장화의 수준이 높을수록 기대와 달리 공직 신념에 대한 지지가 높았지만,¹³⁾ 기대와 다르지 않게 공직 관행과 공익에 대한 지지는 높지 않았다. 공사 구분을 어느 정도 유지하면서 정치-행정 구분이 느슨한 정치화의 수준이 높을수록 기대와 일치하게 공직 관행에 대한 지지는 낮았지만, 기대와 달리 공직 신념과 공익에 대한 지지는 높았다. 이러한 결과는 인사관리와 공직 에토스 간의 관계가 역동적이고 단순하지 않음을 시사한다.

13) 분석 결과가 기대와 다르게 나타난 것은 다음과 같은 메커니즘 때문일 수 있다. 즉, 인사관리가 관료제화될수록 공공 부문의 규칙 기반 형식주의가 강화될 가능성이 있다. 이러한 형식주의는 공무원들로 하여금 절차보다는 결과를 중시하는 민간 부문의 관리 방식의 필요성을 인식하게 만들고 결과적으로 공공 부문의 관리 방식의 고유성에 대한 회의감을 조장할 수 있다. 이와 관련해 최근 연구는 공정한 성과평가 및 보상제도가 젊은 세대 공무원의 조직 몰입과 성과를 고취시키는 데 중요한 역할을 한다는 점을 보여준다(원숙연·성민아, 2023). 또 다른 연구는 공개경쟁시험을 통해 임용된 공무원보다 경력경쟁시험(민간경력채용)을 통해 임용된 공무원 가운데서 정서적·규범적 조직 몰입과 공직 몰입 수준이 더 높음을 보여준다(박종민 외, 2022). 따라서 향후 연구에서는 인사관리와 공직 에토스 간의 관계를 분석할 때 다양한 맥락과 메커니즘을 비교하여 인과관계를 검증하는 과정이 필요하다.

V. 토론 및 결론

본 연구는 광역자치단체 공무원을 대상으로 인사관리와 공직 에토스 간의 관계를 시론적으로 다루었다. 공사 영역 구분과 정치-행정 기능 분리의 정도에 따라 공무원 인사제도의 관료제화, 전문화, 시장화, 정치화를 개념적으로 구분하였고 이를 바탕으로 승진·보직 인사관리의 세 가지 경험적 유형을 확인하였다. 이들은 승진·보직에서 연공서열 기준을 중시한 관료제화, 전문성과 성과·업적 기준을 중시한 전문화-시장화, 당파성과 충성의 정치적 기준을 중시한 정치화이다. 단순상관분석 결과에 따르면 전문화-시장화는 관료제화와 보완적일 수 있지만, 정치화와는 상충적인 것으로 나타났다. 한편, 관료제화와 정치화는 상호 무관한 것으로 나타났다.

선행연구에 따라 근대 공무원제도에 의해 형성된 전통적 공직 에토스를 공직 신념, 공직 관행, 공익 차원으로 구분하였다. 단순상관분석 결과에 따르면 공직 신념과 공익은 상호 보강적이지만 이들은 공직 관행과는 관계가 없었다. 즉, 이타심과 사회 변화 등 타자 본위의 복무 동기를 지지할수록 공공 부문의 공익 지향성을 지지하지만 공공 부문의 운영적 고유성을 인정하지 않았다. 이는 근대 공무원제도에 의해 형성된 공직 에토스가 부분적으로 해체되어 감을 시사한다.

공직 에토스의 각 차원을 종속변수로 다루어 인사관리의 상대적 영향을 분석한 결과를 보면 첫째, 인사관리의 관료제화는 공직 신념과 공익에는 긍정적인 영향을 미쳤으나, 공직 관행에는 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 승진·보직이 연공서열에 따라 이루어질수록 타자 본위의 복무 동기를 지지하고 공공 부문의 공익 지향성을 지지하지만, 공공 부문의 운영적 고유성은 반대하였다. 둘째, 인사관리의 전문화-시장화는 공직 신념에 긍정적인 영향을 미쳤으나 공직 관행과 공익 목적에는 유의미한 영향이 없었다. 즉, 승진·보직이 전문성과 성과·업적에 따라 이루어질수록 이타심이나 사회 변화를 복무 동기를 지지하였다. 그러나 공공 부문이 운영적 고유성을 인정하거나 공공 부문의 공익 지향성을 지지하지 않았다. 셋째, 인사관리의 정치화는 관료제화와 유사하게 공직 신념과 공익에는 긍정적인 영향을 미쳤으나, 공직 관행에는 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 승진·보직이 당파성이나 충성에 따라 이루어질수록 타자 본위의 복무 동기와 공공 부문의 공익 지향성을 지지하나, 공공 부문의 운영적 고유성은 반대하였다. 분석 결과는 인사관리와 공직 에토스 간의 관계가 역동적이고 단순하지 않음을 보여주지만, 인사관리의 탈관료제화가 적어도 타자 본위의 복무 동기나 공공 부문의 공익 지향성을 훼손하지 않음을 시사한다. 또한 인사관리가 관료제화될수록 공공 부문의 운영적 고유성에 대한 지지가 낮다는 역설적 결과는 근대 공무원제도에 의해 형성된 공직

관행의 에토스가 변하고 있음을 시사한다.

본 연구는 공직 에토스의 개념 형성과 측정을 위한 후속적 연구 과제를 제시한다. 근대 공무원제도에 의해 형성된 공직 에토스는 시장의 민간 기업이나 당파적 정치단체와 구분되는 공무원집단 특유의 가치와 신념 체계가 존재함을 전제한다. 그런데 이러한 공직 에토스는 고정적이지 않고 정치적, 사회적 및 문화적 환경에 따라 다르게 형성될 수 있다. 예를 들면 민주화와 정치적 통제가 강화되는 환경에서 고위 공직자 임명 절차의 객관화, 당파성을 배제한 평가 기준 강화 등 공무원의 정치적 중립성을 보장하는 장치는 공직 에토스의 정치화 수준을 완화하는 주요 요인이 될 수 있다. 신공공관리 개혁의 결과로 민간 부문의 가치와 원리가 공공 부문의 조직 과정과 절차에 침투되면서 혁신 강조 및 기업가적 정신을 포함한 공공 부문과 민간 부문을 구분하지 않는 새로운 공직 에토스가 형성될 수 있다. 신공공관리적 접근이 강조되는 환경에서는 전통적 공직 관행이 약화될 가능성이 있다. 복잡한 사회 문제를 해결하기 위해 협력적 거버넌스 맥락에서 비공공 부문의 참여가 더욱 중요해졌다. 역할에 따른 공정한 보상 제공, 지속 가능한 양질의 서비스 제공, 커뮤니티 복지에 대한 기여, 공공, 민간, 비영리 영역 간의 협력 등이 민간 부문과 구별되는 새로운 공직 에토스 요소에 포함될 수 있다(Aldridge & Stoker, 2002). 사회적 가치와 시민들의 요구가 급변하는 환경에서는 공무원들이 공공의 이익을 재정의할 수 있다. 이런 점에서 공직 에토스는 시대와 장소에 따라 다를 수 있는 맥락적 개념이라고 할 수 있다(Pratchett & Wingfield, 1996). 따라서 공무원집단을 특징짓는 가치와 신념 체계를 동태적으로 접근할 필요가 있다.

본 연구 결과는 몇 가지 정책적 함의를 제시한다. 분석 결과를 종합하면, 타자 본위의 복무 동기를 높이기 위해서는 무엇보다도 전문성과 성과·업적을 고려한 승진·보직을 강화해야 한다. 구체적으로는, 성과 평가 과정에서 객관성을 강화하기 위해 구체적이고 측정이 가능한 성과 지표를 개발할 필요가 있다. 단기적 성과 평가 기준뿐만 아니라 지속 가능한 공공 서비스의 질적 개선을 평가할 수 있는 장기적 성과 평가 기준도 마련되어야 한다. 성과와 업적에 대한 평가의 공정성과 신뢰도를 높이기 위해 동료 평가와 시민 피드백을 포함한 다층적 평가 시스템을 강화하는 것도 고려된다. 성과가 우수한 공무원들에게 주요 정책 프로젝트에 참여할 기회를 제공하거나, 전문성을 심화할 수 있는 연수 프로그램을 지원하여 동기를 부여할 수 있다. 승진과 보직 과정의 투명성을 확보하여 공무원집단 내 신뢰를 강화하기 위해 승진과 보직 결정에 대한 독립적인 검토위원회를 구성하거나, 평가 기준 및 결과를 정기적으로 공개하는 방식이 고려될 수 있다. 또한 분석 결과는 인사관리가 관료제화 혹은 정치화될수록 공공 부문의 운영적 고유성을 반대하나 공익 지향성을 지지함을 보여준다. 이는 공직 에토스의

한 차원을 강화하는 제도 변화가 다른 차원을 훼손할 수 있음을 시사한다. 따라서 관료제적 인사관리의 부정적 영향(예: 공공 부문 고유성의 약화)을 완화해서 공직 관행을 보존하기 위해서는 인사제도 설계에 있어서 관료제적 요소와 전문화 요소 간의 조화가 필요하다. 특히 인사관리의 전문화-시장화가 관료제화와는 긍정적 상관성이 있다는 결과를 고려하면 임용 순서와 더불어 실적과 성과에 기반을 둔 승진과 보직 체계의 설계 및 평가의 다차원화가 필요한 것으로 보인다. 인사관리의 정치화도 공직 지향성에 긍정적 영향을 미칠 수 있으나 공공 부문의 운영적 고유성을 약화시키는 부작용이 있기에, 이를 해결하기 위해서는 정치적 임용 과정에서 객관성과 투명성을 보장하는 정책적 조치가 필요하고 공직 지향성을 강화하는 방향으로 리더십 교육 및 공직 중심의 정책 우선순위를 반영하는 시스템을 강화할 필요가 있다. 이처럼 인사관리 제도의 변화가 공직 에토스에 주는 영향이 단순하지 않다는 것은 제도 개혁을 위한 정책 선택이 신중해야 함을 시사한다. 공직 에토스의 한 차원을 강화하는 정책이 다른 차원을 훼손할 가능성을 줄이기 위해, 각 차원의 상호작용을 고려한 종합적 인사관리 전략이 필요하다.

본 연구는 여러 한계를 안고 있다. 본 연구는 서구의 선행연구에서 개발된 공직 에토스의 개념과 측정을 우리나라 맥락에 그대로 적용하면서 공직 에토스가 정치적, 사회적 및 문화적 맥락에 따라 달라질 수 있다는 점을 충분히 고려하지 못했다. 특히, 유사 개념인 공공봉사동기와 구별되는 공직 에토스 개념을 정립하기 위해 두 개념 간의 관계를 경험적으로 비교하고, 측정의 타당성을 강화할 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 한국적 상황에 적합한 공직 에토스의 개념을 재검토하고 이를 효과적으로 반영할 수 있는 측정 도구의 개발이 요구된다. 또한 본 연구는 인사관리와 공직 에토스라는 두 변수 간의 연관성을 탐색적으로 알아보기 위해 단일 시점의 횡단면 자료를 활용하였다는 점에서 둘 간의 인과적 관계를 확정하는데 한계가 있다. 공직 에토스 개념의 구성요소 중 공직 신념과 공직 차원은 시간의 흐름에 따라 상대적으로 변화가 적을 수 있고 기관별 기능 차이에 따라 공직 에토스가 다르게 형성될 가능성이 있음을 고려하면 향후 연구는 종단적 데이터를 활용하여 공직 에토스의 동태적 특성을 추적하고 심층적 사례연구를 통해 기관별 차이를 탐색할 필요가 있다. 또한 인사관리의 유형화가 주로 승진·보직 기준을 중심으로 해 지나치게 제한적이라는 점에서 인사관리의 다양한 요소를 포함해 내용 타당도를 높일 필요가 있다. 예를 들면, 인사관리의 관료제화는 승진·보직 결정이 임용 순서에 따라서만이 아니라 근무성적평정에 따라서 이루어지는 측면도 포함할 필요가 있다. 또한 전문화의 경우 전문성이 특정 직위에서의 지속적인 경험을 통해 내부에서 쌓은 전문성인지 혹은 자격증이나 외부의 민간 경력에 기

반을 둔 전문성인지 구별될 필요가 있다. 전자는 공사 구분을 강조하는 인사관리의 관료제화와 가깝고 후자는 공사 구분을 약하게 하는 전문화-시장화와 가까울 수 있다.

그럼에도 본 연구는 첫째, 근대적 공무원제도에 의해 형성된 전통적인 공직 에토스가 공사 영역의 구분 혹은 정치-행정 기능의 분리를 완화하는 인사제도 개혁으로 부분 해체 혹은 침식되고 있음을 보여주어 공무원 인사제도와 공직 에토스 간의 역동적 관계에 대한 이해를 제고할 수 있었다. 둘째, 광역자치단체 공무원을 대상으로 수집된 데이터 분석을 통해 하위 국가 수준에서 인사관리와 공직 에토스의 관계에 대한 이해를 확장할 수 있었다. 셋째, 주로 영·미 국가를 중심으로 수행된 공직 에토스에 관한 양적 연구를 한국에 확대하여 이론과 개념의 적용 가능성을 검증할 수 있었다. 최근 공사 영역의 구분을 모호하게 하고 정치-행정의 기능 분리를 느슨하게 하는 공공 관리 개혁으로 공직 에토스가 변하고 있음을 고려할 때 공무원집단의 특유한 가치와 신념 체계가 무엇이며 변화의 원인과 결과를 이론적 및 실증적으로 탐색할 필요가 있다. 시론적인 본 연구가 탈관료제화 속에서 나타나는 인사관리 유형과 공직 에토스 간의 역동적 관계에 대한 탐색을 촉진하는 계기를 제공하기를 기대하면서 글을 맺는다.

▣ 참고문헌

- 고대유. 2021. “공무원의 공직가치 인식이 혁신행동에 미치는 영향: 조직시민행동의 매개효과를 중심으로.” 《한국정책연구》, 21(4): 55-72.
- 김상묵. 2017. “국가공무원의 공직가치: 공직가치모형의 개발과 검증.” 《한국행정연구》, 26(2): 1-41.
- _____. 2018. “공공봉사동기 연구의 성과와 과제.” 《정부학연구》, 24(3): 43-112.
- 김영은·심동철·김상묵. 2018. “공공기관의 조직가치가 공공봉사동기와 업무열의에 미치는 영향.” 《한국행정학보》, 52(4): 55-85.
- 김재영·김동원. 2012. “구청 공무원의 직급별·부서별 조직 행태상 문제 분석: 인천시 남동구청의 사례.” 《한국지방자치학회보》, 24(1): 97-121.
- 김홍희. 2023. “공공가치 연구의 지형 탐색.” 《한국사회와 행정연구》, 33(4): 53-76.
- 민경률·한동숙. 2024. “인사공정성이 조직구성원의 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구.” 《한국부패학회보》, 29(1): 169-186.
- 박동서. 2001. 《한국행정론》 (제5전정판). 서울: 법문사.
- 박종민. 2020. “민주화와 글로벌화 및 한국의 국가.” 박종민(편). 《민주화 이후 한국의 국가》: 1-25. 서울: 박영사.
- _____. 2023. “공무원제도의 관료제화: 한국 공무원들의 시각.” 《정부학연구》, 29(1): 3-27.
- 박종민·윤전수. 2014. “한국 국가관료제의 세 가지 전통.” 《한국행정학보》, 48(1): 1-24.
- _____. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박종민·김지성·김현정. 2022. “공무원제도 비교연구: 이론, 개념 및 증거.” 《정부학연구》, 28(3): 39-66.
- 박종민·한유성·김공록. 2022. “공무원 충원방식과 조직 및 공직몰입.” 《정부학연구》, 28(1): 191-221.
- 신희영. 2018. “공공행정의 정당성 위기와 공공 부문 개혁 모델로서의 공공가치접근.” 《한국사회와 행정연구》, 29(2): 31-56.
- 원숙연·성민아. 2023. “정부조직 내 조직공정성 인식-조직몰입-조직시민행동의 관계 분석: 세대의 조절효과를 중심으로.” 《한국행정학보》, 57(2): 59-98.
- 유현종. 2018. “정치-행정 관계의 이론적 곤경과 해결방안.” 《한국행정학보》, 52(4): 331-354.

- 윤건수. 2018. “한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치.” 《한국행정학보》, 52(2): 3-35.
- 윤건수 · 박종민. 2017. “한국 관료제: 실적제의 전통과 도전.” 박종민(편). 《동아시아 국가 관료제-전통과 변화》, 25-58. 서울: 박영사.
- 윤건수 · 정민경 · 김영은. 2020. “지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로.” 《정부학연구》, 26(1): 132-160.
- 이승호. 2016. “행정의 정치적 환경 (정치-행정 관계).” 《한국행정학보》, 50(5): 127-167.
- 임의영. 2012. “기획논문: Dwight Waldo의 행정학과 관료제 다시보기.” 《정부학연구》, 18(3): 67-92.
- _____. 2023. “공공성의 정치철학적 기초: N. Machiavelli 의 권력관을 중심으로.” 《한국행정학보》, 57(4): 1-28.
- 임재영 · 문국경. 2019. “공공봉사동기와 직무성과: 조직구조의 조절효과를 중심으로.” 《한국행정논집》, 31(2): 231-251.
- 최조순. 2016. “경기도 복지공동체 정책의 비판적 고찰: 공공가치실패모형을 중심으로: 공공가치실패모형을 중심으로.” 《GRI 연구논총》, 55-76.
- 한유성 · 박종민. 2021. “인사제도 수용성의 공직자책무성 영향: 공직몰입의 조절효과.” 《한국인사행정학회보》, 20(2): 27-56.
- 허성욱. 2017. “리더십 유형이 공공봉사동기 및 조직시민행동에 미치는 영향: 역할 갈등의 조절효과 탐색: 역할 갈등의 조절효과 탐색.” 《지방정부연구》, 21(3): 495-515.
- Aldridge, Robert & Stoker, Gerry. 2002. *Advancing a New Public Service Ethos*. London: New Local Government Network.
- Bekke, Hans A.G.M., Perry, James L. & Toonen, Theo A.J. 1996. “Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems.” In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 1-10). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Brereton, Michael & Temple, Michael. 1999. “The new public service ethos: An ethical environment for governance.” *Public Administration*, 77(3): 455-474.
- Carr, Fergus. 1999. “The public service ethos: Decline and renewal?” *Public Policy and Administration*, 14(4): 1-16.

- Demir, Tugrul & Nyhan, Ronald C. 2008. "The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice." *Public Administration Review*, 68(1): 81-96.
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, Christopher & Peters, B. Guy. 2004. "The middle aging of new public management: into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Horton, Sylvia. 2006. "The public service ethos in the british civil service: An historical institutional analysis." *Public Policy and Administration*, 21(1): 32-48.
- _____. 2008. "History and Persistence of an Ideal." In James L. Perry & Annie Hondeghem (eds). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (pp. 17-32). Oxford: Oxford University Press.
- Kernaghan, Kenneth. 2003. "Integrating values into public service: The values statement as centerpiece." *Public Administration Review*, 63(6): 711-719.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Moulton, Stephanie. 2009. "Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness." *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.
- Needham, Catherine E. 2006. "Customer care and the public service ethos." *Public Administration*, 84(4): 845-860.
- O'Toole, Barry J. 1990. "T. H. green and the ethics of senior officials in british central government." *Public Administration*, 68(3): 337-352.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Park, Chong-Min, Han, Yousueng, & Chang, Yongjin. 2022. "Comparing Civil Service Systems: Bureaucratization, Professionalization, Politicization, and Marketization." In Chong-Min Park, Yousueng Han, and Yongjin Chang (eds). *Civil Service Systems in East and Southeast Asia* (pp.

- 1-23). London: Routledge.
- Parker, Steve. 2015. "What Does Working in Public Services Mean?: Describing the Public Service Ethos in Practice." In Alan Lawton, Julie Rayner & Karin Stober (eds). *Ethics in Public Policy and Management* (pp. 239-256). London: Routledge.
- 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.
- Perry, James L., & Rainey, Hal G. 1988. "The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy." *Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.
- Perry, James L. & Wise, Lois Recascino. 1990. "The motivational bases of public service." *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Pfiffner, James P. 1999. "The public service ethic in the new public personnel systems." *Public Personnel Management*, 28(4): 541-555.
- Pratchett, Lawrence & Wingfield, Melvin. 1996. "Petty bureaucracy and woolly- minded liberalism? The changing ethos of local government officers." *Public Administration*, 74(4): 639-656.
- Raadschelders, Jos C.N. & Rutgers, Mark R. 1996. "The Functions of Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 67-99). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Rayner, Julie, Williams, Helen M., Lawton, Alan & Allinson, Christopher W. 2011. "Public service ethos: Developing a generic measure." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 27-51.
- Rouban, Luc. 2012. "Politicization of the Civil Service." In B. Guy Peters & Jon Pierre (eds). *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 340-351). London: Sage.
- Shand, Rory, Parker, Steve, Liddle, Joyce, Spolander, Gary, Warwick, Louise & Ainsworth, Sue. 2023. "After the applause: Understanding public management and public service ethos in the fight against Covid-19."

Public Management Review, 25(8): 1475-1497.

Svara, James H. 2001. "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration." *Public Administration Review*, 61(2): 176-183.

Vandenabeele, Wouter. 2007. "Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach." *Public Management Review*, 9(4): 545-556.

Witesman, Erika M., Walters, Lisa & Christensen, Robert K. 2024. "Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values." *Public Administration*, 102(2): 540-579.

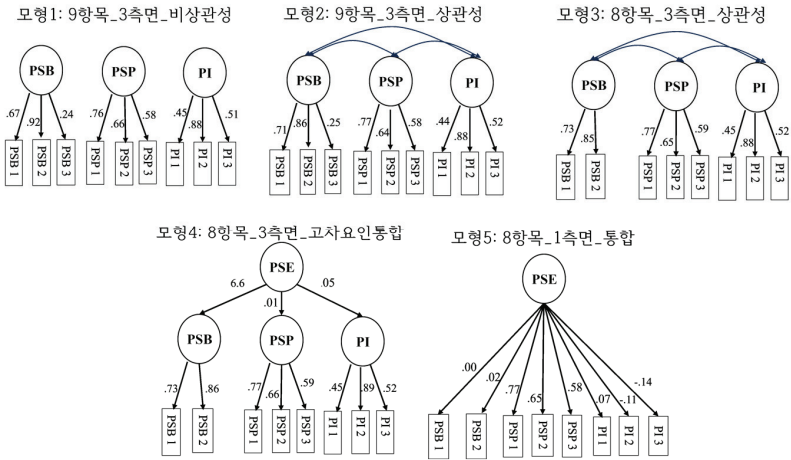
Yang, Kaifeng & Kassekert, Anthony. 2010. "Linking management reform with employee job satisfaction: Evidence from federal agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2): 413-436.

〈부록〉 공직 에토스 측정 모형 비교

본 연구에서 공직 에토스를 측정하기 위해 활용한 설문 항목은 Rayner, Williams, Lawton & Allinson(2011)이 영국에서 개발한 것이다. 주 분석에 앞서 아홉 개 문항으로 측정된 공직 에토스의 세 차원이 우리나라에서도 경험적으로 적합한지 살펴보았다. 설문 항목 간의 구조적 관계의 다양성을 고려하여 신뢰성과 타당성이 부족한 측정 모형 그리고 최적의 적합도를 갖는 측정 모형을 선별하기 위해 〈부록-그림 1〉 및 〈부록-표 1〉과 같이 순차적으로 확인적 요인분석을 실시하였다. 모형1과 모형2는 기존 원 측정 도구와 같이 아홉 개의 설문 항목을 세 가지 측면으로 나눈 것이고, 모형1은 공직 에토스의 세 차원 간의 비상관성을, 모형2는 세 차원 간의 상관성을 반영한 모형이다. 그러나 모형1과 모형2 모두 공직 신념의 세 번째 항목의 요인 적재량이 기준치(0.4 또는 0.5)보다 상당히 낮았고,¹⁴⁾ 공직 신념의 세 번째 항목이 신뢰도를 상당히 저해하므로, 본 연구에서는 이 항목을 제거하였다. 다음 단계로써 여덟 개로 구성된 공직 에토스 측정 항목들을 다음의 세 가지 측정 모형으로 구분하여 비교하였다. 모형3은 공직 에토스의 세 차원인 신념 차원, 관행 차원, 공익 차원이 서로 상관성이 있거나 공직 에토스라는 상위 차원으로 통합되지 않는 모형, 모형4는 공직 에토스의 세 차원이 서로 상관성이 있고 공직 에토스라는 상위 차원으로 통합되는 모형, 모형5는 단일 차원 모형이다. 모형5는 요인 적재량과 적합도 지수가 기준치보다 상당히 낮아서 채택하지 않았다. 모형4에서 공직 에토스의 세 차원 잠재 변수의 요인 적재량이 비정상적이고 더불어 모형3과 모형4 중에서 모형3이 AGFI, TLI, CFI, NFI, PMR, RMSEA 모든 측면에서 적합도 지수가 더 높으므로, 본 연구는 인사관리의 공직 에토스 영향을 분석하기 위해 모형3을 채택하였다. 이는 공직 에토스를 하나의 종속변수로 설정하지 않고 공직 신념 차원, 공직 관행 차원, 공익 차원을 별도의 종속변수로 설정했음을 의미한다.

14) Witesman, Walters & Christensen(2024)의 확인적 요인분석에서도 공직 신념의 세 번째 항목 요인 적재량은 0.4 이하였다.

〈부록-그림 1〉 공직 에토스 측정 모형 및 요인 적재량



〈부록-표 1〉 공직 에토스 측정 모형 비교

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

Personnel Management Practices and Public Service Ethos in Regional Local Governments

Chong-Min Park & Yousueng Han

This study explores the impact of personnel management practices on the public service ethos (PSE) at the sub-national government level, utilizing data from an online survey. We empirically identify three types of personnel management practices related to promotion and appointment: bureaucratization, professionalization-marketization, and politicization. We also distinguish among three dimensions of PSE: public service belief, public service practice, and public interest. We then examine the effects of personnel management practices on each dimension of PSE. The results indicate that the impact of personnel management practices varies across these dimensions. Specifically, we find that professionalization-marketization positively impacts public service belief. Conversely, bureaucratization and politicization negatively affect public service practice. Another notable finding is that while bureaucratization and politicization positively influence public interest, professionalization-marketization has no discernible effect. Overall, the findings suggest that the de-bureaucratization of personnel management practices does not undermine public service belief or public interest. However, the intriguing observation that bureaucratization reduces support for public service practice indicates that the PSE shaped by modern civil service systems is undergoing change. Despite data limitations, this study suggests that the relationship between personnel management practices and PSE in the context of post-bureaucratic civil service reforms is dynamic, complex, and not straightforward.

※ Keywords: Civil service systems, Personnel management, Public service ethos (PSE)