

관료는 이타적인가, 이기적인가? 공·사조직 비교를 통한 관료의 속성 탐색

이 권* · 이도석**

논문 요약

관료(bureaucrat)는 공공조직 내에서 공공정책을 수립하고 수행하는 핵심적 주체라 할 수 있다. 현대사회에서 관료(bureaucrat)라는 용어는 긍정적이기보다는 부정적인 의미(negative connotation)가 강하며 이러한 부정적 이미지는 시간이 갈수록 심화되고 있다. 이론적으로 관료의 속성을 파악하는 두 가지 상반된 입장이 있는데 공공선택론(public choice theory)을 주창하는 정치학자들과 공공봉사동기를 주창하는 행정학자들이다. 전자는 관료를 부정적으로 바라보며 관료는 공익추구에 앞서 사익추구의 존재로 규정하는 반면, 후자는 관료는 사회 및 국가의 구성원에게 봉사하는 공익추구자로 인정한다. 본 연구에서는 한국적 현실에서 공·사조직 구성원의 이타성 비교를 통하여 관료의 이타성 정도를 상대적으로 파악하고자 한다. 이타성의 개념을 이타적 태도, 이타적 행위, 이타적 동기로 범주화하여 관료 집단과 기업의 구성원 집단과 비교한 결과 민간기업의 구성원에 비하여 관료가 세 가지 범주에 있어서 더 높은 수준을 유지하고 있었으며 근속년수가 증가함에 따라 두 집단 간의 차이는 증가되고 있음을 발견하였다. 서구사회와 다르게 공직희망자들이 이타적 태도 또는 동기에 의한 공직선택이 이루어지고 있지 않은 한국 현실에서 관료란 공공선택론자들의 주장처럼 공익추구에 우선하여 사익을 추구하는 존재라기보다는 비교 준거집단에 비하여 타인의 이익을 우선시하는 이타적 존재라는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 이타성은 공공조직 내에서 사회화 과정을 통하여 고양되고 있으며 체계적으로 학습되고 있다고 추론할 수 있다.

주제어: 관료행태, 이타성, 공·사조직 비교

* 주저자

** 교신저자

I. 서론

인간의 본성이 무엇인가에 물음은 인류 역사에서 오래 전부터 논의되어 온 담론이며 아직까지 결론 나지 않은 미결의 탐구주제라 할 수 있다. 인간은 생래적으로 악(惡)하다는 순자의 성악설과 인간의 심성은 선천적으로 선(善)하다는 맹자의 성선설은 인간의 본질에 대한 대립된 시각을 상징하는 동양철학의 두 사조이다. 이러한 인간 심성에 대한 이분법적인 논쟁은 조직 내에서 동일한 목표를 가지고 일하는 조직구성원의 본성에 대한 논의로 확장되어 McGregor는 본질적으로 대비되는 두 인간상을 조직 내 일에 대한 태도로 X이론과 Y이론으로 양극화시켰다.

관료제 내에서의 활동 주체인 관료는 어떠한가? 현재 관료(bureaucrat)라는 용어는 긍정적 이미지보다는 부정적인 의미(negative connotation)가 강하며 이러한 부정적 이미지는 시간이 갈수록 심화되고 있다(Miller & Moe, 1983). 관료에 대한 부정적 평가는 관료와 관료제를 동일시하고 관료제의 병폐를 곧 관료의 병폐로 치환하려는 시각에서 비롯된다고 할 수 있다(이창길, 2012). 막스베버는 관료제를 인간사회에서 매우 효율적인 조직으로 인식하였으며 자본주의 체제에서 합리화 과정으로 이해하였다. 오늘날 공·사조직을 막론하고 관료제적 속성을 띠지 않는 조직은 없다. 하지만 1980년대 신자유주의를 뿌리로 하고 있는 신공공관리(NPM)운동은 관료제를 비효율의 대명사로 취급하며 관료제적 요소의 제거를 행정개혁의 주요 과제로 설정하고 있다.

하지만 관료에 대한 부정적 평가만 존재하는 것은 아니다. 관료들을 이타적으로 해석하고 분석하려는 시도들이 1990년대 이후행정학 연구에서 많이 이루어지고 있다. 국민에게 공공 서비스를 전달하는 정부부처 내의 관료들은 공공목표 및 사회 내 다수의 공공 이익을 자신의 사익보다 더 중요하게 생각하는 특수 동기인 공공봉사동기(public service motivation)의 수준이 민간 기업의 종사자들보다 더 높은 수준에 있다는 여러 경험적 증거들이 도출되고 있다. 즉 공공봉사동기는 관료들의 이타주의적인 속성을 극명하게 보여주는 개인의 심리적 차원이라 할 수 있다. 정부조직 내 관료들의 이타성이 민간조직의 구성원과 대비되는 이유는 공공봉사동기 수준이 높은 사람들이 민간기업보다는 공공기관으로 취업하려는 경향이 강하게 나타나기 때문에 자연스럽게 공-사조직 간 구성원들의 이타성 대비로 나타난다는 것이다. 다시 말하면, 관료들의 이타성은 공공조직 관료제 내의 관료라는 지위에서 발생하는 것이 아닌 이타적인 사람들이 공직입문 성향이 강하게 나타난 자기선택(self-selection)의 당연한 결과라는 것이다.

한국적 현실에서 관료의 이타성 검증은 어떠한 의미가 있는가? 한국은 서구사회와 달리 관료의 자기선택 현상이 통제될 수 있는 나라중 하나이다. 이미 여러 연구에서 공공봉사동기와 같은 이타적 동기는 공직입문의 결정요인이 아니라는 것이 입증되었다(Lee & Choi, 2015).

한국은 현재 한 해 약 45만 명이 넘는 젊은 공시족(公試族)들이 공무원시험을 준비하며 공직입문을 통하여 관료의 삶을 희망하고 있는 실정이다(한국일보, 2013.7.29. 2면). 또한 공직에 입문하려는 사람들은 자신의 적성 또는 동기 등의 요소를 고려하지 않고 직업적 안정성을 추구하는 경향이 두드러지고 있다. 2011년에 한국직업능력개발원에서 고등학교 학생 2,165명을 대상으로 실시한 설문조사에서 고등학생들이 가장 선호하는 직업 순위가 교사, 공무원, 경찰 순으로 나타났으며 학부모들이 그들의 자녀들이 갖기를 가장 원하는 직업은 공무원, 교사, 의사의 순으로 밝혀졌다. 이 조사결과에서 알 수 있듯이 우리나라에서 공직 입문에 대한 열망은 적성, 동기, 전공에 관계없이 누구나 선호하는 보편적인 현상이라 할 수 있다.

관료는 누구이고 어떤 동기에 의하여 추동되어 일하고 있는가? 단순해 보이는 이 질문은 대립적인 두 이론적 시각에 의하여 상반된 해답이 도출된다. 이 질문에 대 명쾌한 답을 얻기 위해서는 먼저 관료라는 부정적 용어에 대한 중립성이 확보되어야 하며 관료제라는 폐쇄적인 조직구조와 관료를 분리시키는 것이 선행될 필요가 있다. 동일한 행정주체임에도 불구하고 정치학자들은 그들을 관료(bureaucrat)라는 부정적인 어감의 단어로 칭하고 있으며 행정학자들은 그들을 공무원(pubic manager/official)이라는 다소 중립적인 용어로 명명하고 있는 것은 행정주체에 대한 학제간의 인식차이를 반영하고 있다고 하겠다.

본 연구는 공공서비스를 전달하는 관료들을 긍정적인 시각에서 접근하고자 하며 다른 준거집단과의 비교를 통하여 그들이 어느 정도로 이타적인지를 살펴보고자 한다. 즉 이타성 여부를 절대적 기준이 아닌 민간조직의 구성원을 준거집단(reference group)으로 설정하여 준거집단과의 비교를 통한 상대적인 이타성을 파악하려고 한다. 본 논문은 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 관료의 속성에 대한 이론적인 논의 및 관료행태에 대한 선행 연구가 논의될 것이며 데이터 수집 및 분석방법에 관한 연구설계 및 분석결과를 제시할 것이다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 이론적 함의에 대하여 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 관료를 바라보는 상반된 이론적 입장

1) 이기적인 주체로 보는 입장

관료에 대한 부정적 입장은 시장과 정부라는 이분법적 구도에서 논의되고 있으며 정부 영역에서 공공재 제공을 담당하는 관료들의 비효율적 자원배분에 기인하고 있다. 공공선택론자들은 시장참여자인 개인을 신고전경제학(neoclassical economics)에서 가정하고 있는 이기적(self-interest)이고 합리적인(rational) 존재로 인식하고 있으며 이기적 개인관을 정부 내

공공재를 담당하는 관료들에게도 동일하게 대입하고 있다. 즉 시장에서 개인이 자기의 효용을 극대화하는 전략으로 경제적 의사결정을 하는 것과 동일하게 정부 등의 공공조직에서 관료는 공공의 목표보다는 개인의 사적인 이익추구라는 자기효용을 극대화하는 의사결정을 한다는 것이다.

공공조직에서 관료들의 사적 이익 극대화 행태는 공공재의 효율적인 자원배분을 어렵게 하여 궁극적으로 공공조직 자체가 공공서비스 공급에 비효율적인 구조라는 비판을 받고 있다. 시장의 실패가 자연독점, 외부성(externality), 재화 및 서비스에 대한 비배제성(nonexclusiveness) 등 경쟁시장이 지닌 구조적 요인에 의하여 발생하는 반면 정부의 실패는 관료의 자기이익 추구 극대화라는 행태적 요인에 의하여 공공서비스의 비효율적 공급에 기인한다고 볼 수 있다.

Niskanen(1971)은 공조직 내에서 관료들의 행위가 급료나 근무하는 부서의 외형적인 규모 등의 외재적 가치에 의하여 동기부여가 된다고 주장하고 있으며, 관료는 공익적인 활동보다는 소속된 조직의 예산 할당을 극대화하는 노력에만 관심을 갖는 이기적인 존재로 묘사되고 있다. Downs(1967)도 인간은 자기의 효용극대화를 추구하는 존재로 가정하였으며, 특히 관료는 공공조직 내 공동의 이익 또는 공익과 무관한 자신의 이익과 결부되는 많은 특수한 목표들(예: 권력, 돈, 지위 등)을 소유하고 있는 사적 이익 추구자로 인식하고 있다.

이러한 공공선택론자들의 입장은 관료제를 가장 합리적인 조직구조로 이해하였던 막스 베버의 입장과는 거리가 있으며 더군다나 엄격한 조직 내 법규화된 질서 속에서 상·하 수직적 명령을 근간으로 하는 합리적 지배 성격에서 벗어난 관료의 모습이라 할 수 있다. 관료제 하에서 베버가 상정하는 관료란 개인의 이익을 공적인 목표 우위에 위치시킬 수 있는 일탈적인 인간이 아닌 주어진 조직의 목표를 합리적으로 수행하는 도구적이며 중립적인 인간이라 할 수 있다.

경제활동에서 선택의 자유 및 개인의 권리를 중시하는 자유주의자(liberalism)들의 관료에 대한 태도도 부정적이다. 공공선택론자들과 다르게 자유주의자들은 관료를 공적인 이익 위에 사적인 이익을 도모하는 일탈적인 모습으로 인식하기 보다는 개인의 자유와 권리를 침해하며 자생적인 시장경제 질서를 훼손할 수 있는 파괴적인 존재로 이해한다. 자유주의의 시조이며 미제스와 하이예크로 대변되는 오스트리아학파는 관료를 불충분한 지식 및 정보의 소유자로 간주하며 이들에 의한 의도적인 계획 및 개입은 시장경제체제의 자율성을 질식시키며 왜곡시킨다고 주장한다. 즉 관료는 불충분한 지식과 능력을 가지고 있음에도 계획 및 의도대로의 완벽함을 추구하는 자만적이고 개인의 자율적·자발적 교환행위를 침해할 수 있는 위험한 존재라는 것이다(Mises, 1962; 이지순 역, 1995). 하이예크도 관료는 불완전한 지식으로 개인의 자율적인 활동으로 형성되는 자생적 질서의 발전을 저해하는 통제적 인간으로 인식하고 있다(민경국, 2007).

주인-대리인 이론(principal-agency theory)에 의하면 대리인인 관료는 주인인 국민들을 위하여 공공의 목표를 극대화하기보다는 자신들의 사적인 목표를 우선시 하는 이기적인 존재

이다. 이 이론에서 관료들의 사익추구 동기를 견제하기 위하여 두 가지의 수단이 사용되는데 첫째는 금전적 유인(monetary incentive)제도의 활용이고 둘째는 강압적인(coercive) 통제이다. 유인과 강압 중 공공조직 내에서는 금전적 유인의 활용이 더 일반적이라 할 수 있다. 금전적 유인은 사익을 극대화하려는 관료에게 성과에 상응하는 금전적 보상을 약속함으로써 관료의 사익추구라는 사적인 목표를 조직 공동의 목표로 일치시키는 수단으로 활용되고 있다.

현재 많은 공공기관에서 시행하고 있는 성과급(pay-for-performance)제도는 사적 이익을 갈구하는 관료 개인으로 하여금 조직의 목표를 자신의 목표로 수용시키는 관리수단으로 활용되고 있는데 이는 관료들을 이기적으로 바라보는 시각을 반영하는 제도라 할 수 있다. 공공선택론적 관점에서 관료의 의사결정 기준은 소속되어 있는 사회·조직 맥락 내 규범 및 도덕을 고려한 적절성의 논리(logic of appropriateness)보다는 합리적인 계산(calculation)을 통한 자기효용 극대화만을 중시하는 결과의 논리(logic of consequence)에 의하여 추동되어진다. 이러한 논리는 제도 및 개인의 동기에 영향을 줄 수 있는 여러 맥락을 고려하지 않고 분석의 대상을 합리적 개인으로만 한정하고 있는 방법론적 개체주의(methodological individualism)의 입장이라 할 수 있다.

2) 이타적인 주체로 보는 입장

공공선택론을 신봉하는 정치경제학자들과 다르게 행정관료들의 동기를 연구하는 행정학자들은 관료를 이타적인 시각으로 바라보고 있는데 관료들이 사적인 이익보다는 공익을 수호하고 국민들을 섬기며 사회에 기여하려는 이타적인 동기에 의하여 추동되어지는 존재로 인식한다.¹⁾ 이 입장은 관료의 입직 동기를 민간기관에서 근무하는 조직구성원의 그것과 대비시킴으로써 관료를 공공에 봉사하려는 내재적인 동기에 의하여 비롯된 이타적인 개인으로 간주한다.

관료들의 공직임무에 대한 특별한 동기를 Perry & Wise(1990: 368)는 공공봉사동기(public service motivation)로 명명하였다. 그들은 공공봉사동기를 “정부기관과 공공조직에 고유한 또는 이에 우선적인 기반을 둔 동기에 대응하려는 개인의 경향(predisposition)”으로 정의하고 있으며(김상목, 2013 재인용), 공공봉사동기를 합리적(rational), 규범적(norm-based), 감정적(affective) 차원의 세 가지의 모티브로 설명하고 있다.

합리적인 모티브는 개인의 효용극대화에 근거하여 행동하는 동기 차원으로 신고전경제학

1) 행정학연구에서 관료(bureaucrat)라는 단어보다는 공무원(public manager/public employee)이라는 표현으로 사용하는 것이 일반적이다. 이는 두 단어의 의미상의 차이가 있어서가 아닌 관료라는 단어가 지닌 부정적 의미(negative connotation)때문인 것으로 사료되며 계층제를 근간으로 하는 행정부처 내에서 법규 및 명령이라는 제약 내에서 행정활동을 하는 행정주체로서 관료나 공무원은 같은 의미라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공무원과 관료를 같은 의미로 간주하며 관료라는 용어로 통일하고자 한다.

이 가정하고 있는 경제적 인간(homo-economicus)의 특성을 반영하고 있는 것처럼 생각될 수 있으나 실제로는 타인의 효용을 무시한 자기 효용의 극대화를 의미하기 보다는 타인 또는 사회 내 자기가 소속되지 않은 특수한 집단의 이익을 증진시키기 위한 합리적 선택의 활동을 내포하고 있다(Perry & Wise, 1990).

Taylor(2007)는 공공봉사동기를 설명하는 합리적 모티브를 경제적 인간이 추구하는 개인의 물질적 만족도의 극대화를 의미하지 않고 자존감(self-esteem)이라는 내재적 정서의 극대화를 의미하며 관료들은 정책을 입안하고 결정하는 정책과정의 참여 및 집행 등을 통하여 다른 사람에 대한 자존감 및 관료 자신의 자존감이 증대된다고 주장한다. 즉 관료 자신의 심리적·정서적 욕구가 충족되는 동시에 공공이익이 증대되는 것을 합리적인 개념으로 이해하고 있다. 또한 김상묵(2013)은 효용극대화를 기반으로 하는 합리적인 모티브를 “극대화하고자 하는 효용은 자연인으로서의 사적 이익이 아니라 국민을 위한 봉사가 개인적 가치로 전환된 효용”으로 해석함으로써 신고적경제학이 가정하는 합리성과 차별적인 개념임을 주장하였다.

규범적 모티브는 공공의 이익 및 공공선에 복무하려는 관료의 욕구를 의미하며 사회적 형평성, 정부 및 시민의 대한 의무 등 행정이 추구하는 다양한 가치를 사회적으로 실현하려는 모티브로 요약된다(Perry & Wise, 1990; Taylor, 2007; Kim, 2009). 1960년대 가치주의를 표방한 신행정학(New Public Administration)이 추구했던 사회적 가치 및 행정의 규범성에 부응하는 모티브라 할 수 있다. 공공봉사동기의 세 번째 차원인 정서적(affective)모티브는 사회적 맥락에 대한 정서적 반응으로서 동정심, 박애심 등 불특정 다수의 사람들을 향한 이타적 욕구 등을 말한다(Perry & Wise; Taylor, 2007).

이러한 세 차원의 모티브를 근간으로 하여 Perry(1997)는 공공봉사동기의 개념을 ‘정책결정에 대한 매력(attraction to policy-making)’, ‘공익에 대한 헌신도(commitment to the public interest)’, ‘동정심(compassion)’, ‘자기희생(self-sacrifice)’ 등 네 가지의 하위차원으로 개념화하였다.²⁾ 4가지의 개념적 차원의 내용은 공공봉사동기의 이타적 속성을 반영하고 있으며 관료는 자신의 이익을 넘어서 사회 구성원의 공동이익을 도모하기 위하여 발현되는 다양한 모티브가 혼합된 동기의 소유자로 설명되고 있다(Taylor, 2007).

1990년대 공공봉사동기의 개념이 행정학분야에서 본격적으로 사용되기 시작한 이래 공공봉사동기라는 이타적인 동기는 관료의 고유한 내재적 속성으로 이해되기 시작하였으며 관료의 이미지가 더 이상 공공선택론자가 생각하는 사익추구의 존재가 아닌 이타성을 가진 존재로 묘사되고 있다. 흔히 이타성과 공익이라는 가치로 특징화되어 있는 관료는 ‘기사(knight)’

2) Perry는 1996년 자신의 논문인 ‘Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity’에서 공공봉사동기를 6가지 차원으로 개념화하였다: ‘정책결정에 대한 매력(attraction to policy-making)’, ‘공익에 대한 헌신도(commitment to the public interest)’, ‘사회정의(social justice)’, ‘시민의무(civic duty)’, ‘동정심(compassion)’, ‘자기희생(self-sacrifice)’. 그러나 그는 그 이후 ‘사회정의’와 ‘시민의무’ 등의 두 개의 차원을 제외시켜 공공봉사동기를 4가지 하위 차원으로 구성하였다.

로 은유화되고 있는데 반하여 사적 이익극대화 추구 및 외재적 보상(extrinsic rewards) 등의 금전적 가치에 의하여 동기가 부여되는 사적 조직구성원은 '악당(knave)'으로 비유되어 양자의 첨예한 대조화가 이루어지고 있다(Le Grand, 1997; Moynihan, 2008).

Moynihan(2008)은 규범모형(normative model)과 시장모형(market model)을 제시하며 이에 부합하는 두 유형의 인간을 상술하고 있다. 규범모형은 외재적 가치보다는 내재적 가치와 신념을 바탕으로 하며 개인의 행위를 규율하는 기초로 공공서비스 규범을 중시하는 '기사'형 인간을 전제로 하고 있는 반면 시장모형은 사익추구 및 외재적 가치에 의하여 추동되는 '악당'형 인간을 상정하고 있다.

공공선택론자들은 관료의 이기성을 영구불변의 속성으로 인식하고 있는 반면 Moynihan은 공익을 추구하는 관료를 이타적인 '기사'로 비유하고 있으나 이러한 이타적인 관료는 영속적인 것이 아니라 시장중심형 인센티브 제도에 의하여 변화될 수 있는 가변적 존재로 바라본다. 그는 시장모형을 통하여 외재적 가치를 활용하여 동기를 부여하는 방식이 공공봉사동기가 체화되어 있는 이타적인 '기사'를 사익추구를 우선시하는 이기적인 '악당'으로 변화시킬 수 있음을 주장하며 관료들의 고유한 이타성을 유지하기 위하여 내재적 가치가 반영될 수 있는 조직 내 제도수립의 필요성을 역설하였다.

2. 관료의 행태에 대한 선행연구

관료의 행태에 관한 선행연구도 관료가 조직 내에서 개인의 사적 이익을 추구하는 부정적인 모습에 초점을 맞추는 것과 이타적인 존재로 규명하려는 것으로 양분되어 있다. 부정적인 접근에 대한 연구로는 Niskanen이 주창한 관료의 예산극대화추구 이론을 검증하는 실증연구를 들 수 있다.

Dunleavy(1985)는 합리적인 관료가 예산증대를 추구하게 될 때 집합행위(collective action) 문제에 직면하게 된다고 주장한다. 또한 고위관료들이 달성한 예산증대가 자신들의 조직 기여도에 반영되더라도 막대한 집행비용(advocacy costs)의 발생을 고려할 때 예산증가로 인하여 초래되는 관료 개인의 이익은 최소화될 수밖에 없어서 관료들의 사적인 동기로 인한 예산극대화 행위는 제한적일 것으로 예측하였다.

Dolan(2002)도 미국의 연방고위공무원들을 대상으로 실증분석을 한 결과 고위관료들은 일반시민들보다 다양한 정부프로그램에 대한 예산지출 증대에 대한 선호도가 더 약했으며 지출에 있어서 더 검소함을 보여주고 있음을 밝혔다. Miller & Moe(1983)는 관료들은 입법부의 엄격한 통제 등의 맥락 하에 있기 때문에 예산극대화와 같은 사익추구 행위가 제약될 수밖에 없다는 제도주의적 시각을 견지하였다.

Niskanen의 이론은 관료의 행위 동기를 사익추구라는 이기적인 본성으로 가정(assumption) 하였으나 상기 소개된 학자들의 연구결과는 이러한 경직된 가정을 다소 완화시켰다고 볼 수

있다. 최연태·이재완(2011)은 우리나라 사례에 대하여 실증분석을 하였는데 특별교부세 배분 과정에서 관료들의 지대추구(rent-seeking)행위를 밝혀 관료들의 이기성을 지지하였다.

이기적인 관료행태는 관료부패에 관한 연구에서 많이 부각되고 있다. 관료부패는 관료제가 합리성을 실현하는 수단으로 가장 적합한 조직구조라는 막스 베버의 예측과는 다소 거리가 있는 현상이다. 관료제 구조 내의 관료는 개인의 사사로운 감정이 배제된 몰인격적이고 몰개성적 주체로 설정되어 있고 계층제적 통제형 조직구조 하에서 관료는 주어진 조직목표를 합리적으로 달성하려는 도구적인 인간이기 때문이다.

관료부패란 관료가 공직수행과정에서 개인의 사적인 이익을 취득하는 행위에서 비롯된다고 하더라도 이것의 원인이 이기적인 관료의 본성에서 비롯되는 일탈행위인지, 관료제의 구조적인 문제에서 비롯되는 것인지, 또는 그 외의 다른 요인에 의한 것인지에 대해서는 합의된 정설이 없다(강성남, 1993). 더 나아가 관료부패를 어디까지 볼 것인지에 대한 범위 확정조차도 불명료한 실정이다.

관료부패에 영향을 미치는 많은 요인이 있으나 관료부패는 개인의 도덕적 결여 등의 관료 개인의 특성에 의하여 설명될 수 있다(김해동, 1990; 김호정, 1994; 유종해, 1992; 윤태범, 1993). 이 입장은 부패를 개인의 도덕성 결함, 비윤리성, 공직의식 부족, 재량권 남용 등 관료 개인의 특성에 의한 일탈행위로 보는 것인데 정당하지 못한 사사로운 이익추구와 관료가 견지해야 하는 청렴성 또는 도덕성을 거러한다는 점에서 이기적인 행위라 할 수 있다.

관료부패의 원인을 관료 개인이 아닌 제도적 또는 사회·문화적 맥락에 의하여 결정된다는 보는 시각도 있다(김경덕, 1996; 김해동, 1990; 유종해, 1992; Dobel, 1978). 제도적, 사회·문화적 맥락으로는 정치 및 행정체제의 낙후성, 사회적 불안정, 권위주의, 연고주의 등을 들 수 있다. 또한 관료제 자체도 영향요인이 될 수 있는데, 오재록·전영한(2012)은 관료제 조직으로부터 부여받은 과도한 관료적 자율성이 관료의 청렴성을 훼손함으로써 관료부패로 이어질 수 있다는 점을 지적한다. 관료부패의 원인이 관료 개인이든지 제도적 원인이든지 부패행위는 관료의 이기성을 지지해주는 입장이라 할 수 있다.

이에 반하여, 관료의 이타성을 강조하는 연구도 이루어져 왔는데 주로 공공봉사동기를 중심으로 논의되어왔다. 공공봉사동기는 공직을 수행하는 관료들만 배타적으로 소유하는 동기가 아닌 인간이면 누구나 가지고 있는 보편적 동기이다(김상묵, 2013). 그러나 공공봉사동기가 인간의 보편적인 동기임에도 사람에 따라 이에 대한 정도의 차이가 나타나는데 정부기관의 관료 또는 관료를 희망하는 사람들이 다른 직종(특히 민간기업)의 근무자의 사람들에 비하여 공공봉사동기의 수준이 높다는 것이다. Perry의 공공봉사동기 측정도구를 이용한 관료와 비관료 간의 직접적 비교연구는 드물지만 두 집단 간의 공공봉사동기 및 이타성을 가늠케 하는 다양한 변수에 대한 비교가 이루어졌다.

Crewson(1997)은 공공조직과 민간조직의 구성원들 간의 내재적 보상(intrinsic rewards)과 외재적 보상(extrinsic rewards)에 대하여 비교하였는데 두 집단 간의 차이가 존재하였는데

관료들은 주로 내재적 보상에 의하여 그리고 민간기업 종사자들은 주로 외재적 보상에 의하여 동기부여가 된다는 것을 보임으로써 관료들에게 더 높은 공공봉사동기가 존재함으로 주장하였다.

Houston(2000)도 미국의 일반사회조사(GSS) 자료를 가지고 공·사조직 구성원 간 가치(value)의 차이에 대한 분석을 하였는데 공조직의 관료들은 주로 성취감 등과 같은 내재적 가치(intrinsic value)를 중요시 한 반면 민간기업 종사자들은 주로 급여, 단축근무 등과 같은 외재적 가치(extrinsic value)에 많은 관심을 보이고 있음을 밝혔다. 그 외 여러 연구에서도 민간기업 구성원들이 관료들에 비하여 물질적 보상이 중요한 동기부여 수단이라는 것을 입증하였다(Jurkiewicz et al., 1998; Solomon, 1986; Wittmer, 1991).

이타적인 행태 차이에 대한 연구로서, Rainey(1982)는 공·사 조직구성원들 간의 이타성의 차이를 분석하였는데 관료들이 민간영역의 조직구성원들에 비하여 다른 사람들을 돕거나 사회적으로 가치있는 일을 하려는 이타적 성향이 더 강하다는 것을 밝혔다. 또한 Houston(2006)은 공공조직에 속한 관료들이 민간기업의 조직구성원들에 비하여 헌혈, 자원봉사 등의 이타적인 행위에 참여도가 높다는 것을 보였으며 이러한 행위의 차이를 공공봉사동기에 의한 차이로 설명하였다.

하지만 많은 이타성을 입증하는 많은 연구가 이타적인 사람들의 공직 입문이라는 자기 선택(self-selection)에 의한 체계적 차이에 의한 결과이기 때문에 관료와 비관료 간의 구조적인 차이의 원인을 관료의 생래적인 이타적 속성에 의한 것인지 또는 공공조직에서 사회화를 통하여 공공적인 마인드로 학습되어 이타성이 발현되는 것인지 정확히 파악하기 어렵다.

본 연구는 자기 선택 효과가 통제되어 있는 한국적 현실에서 관료들의 이타성 정도를 탐색하고자 한다. 상기 언급하였듯이 한국은 거시경제적 어려움으로 인하여 공직 희망자들이 이타적인 동기보다는 자신의 직업적인 안정성 확보라는 이기적인 동기에 의하여 공직을 선택하려는 경향이 그 어느 나라보다도 강한 것이 지금의 현실이다. 자기 선택을 통제하면서 준거집단과의 비교를 통하여 관료 집단에 대한 이타성 수준에 대한 논의는 기존 연구의 체계적 차이에 대한 한계를 보완해줄 수 있으며 관료-비관료의 행태 연구가 미국과 유럽 학자들을 중심으로 이루어지고 있는 행정학 연구분야의 외연을 확장하는데 의미가 있다고 하겠다.

3. 연구 방법 및 분석틀

1) 자료수집

본 연구에서 사용된 설문조사 자료는 2014년 한국행정연구원에서 수집한 공·사조직 인식 조사이며 이 조사는 공·사조직 구성원의 인식 비교를 위하여 두 모집단을 대상으로 표본추출이 이루어졌으며 각각 다단계층화 할당추출(multi-stage stratified quota sampling)방법을

이용하여 1단계로 기관을 추출하고 해당 기관 내에서 조사적격자를 추출하였다.

공조직의 경우 기관 대상을 중앙정부 및 광역시·도 단위의 지방자치단체로 층화하였다. 중앙부처의 경우 38개 기관에서 부, 처, 청을 고려하여 총 20개 기관을 1차적으로 추출하였으며 지방자치단체의 경우 17개 광역시·도 기관에서 10개 기관을 무작위로 선정하였다. 1차적으로 추출된 20개 중앙부처를 대상으로 각 기관 당 50명을 동등하게 할당하여 조사적격자를 추출하였다. 지방자치단체의 경우 추출된 10개 기관에서 각각 50명의 조사대상자를 추출하였다. 따라서 중앙부처에서 500명과 지방자치단체에서 500명을 추출하여 공조직에서 총 1,000명이 조사에 참여하였다.

민간기업의 경우, 통계청 표준산업분류에 의한 19개 업종 중 2개 업종³⁾을 제외 한 17개 업종별로 기업규모 300인을 기준으로 하여 대·중견기업과 중소기업으로 나누어 표본을 할당하였다. 즉, 17개 업종을 고려하여 대·중견기업 366명, 중소기업에서 684명을 추출하여 민간기업에서 총 1,050명을 조사하였다. 조사는 면접원이 기관을 직접 방문하여 응답자를 만나 조사표를 작성하는 면접조사를 원칙으로 하되 응답자를 고려하여 이메일 조사를 병행하였으며 조사기간은 2014년 8월 초부터 약 7주 동안 이루어졌다.

〈표 1〉 공-사조직 표본 구성(%)

구분	공조직		사조직		총합
	중앙부처	지방자치단체	대기업	중소기업	
관측치	500 (50.0)	500 (50.0)	366 (34.8)	684 (65.2)	2,050
총합	1,000 (48.8)		1,050 (51.2)		(100.0)
	2,050 (100.0)				

2) 개념적 정의 및 변수의 조작적 정의

본 연구의 분석은 공공조직과 민간조직 집단의 구성원 간 이타성(altruism)에 차이를 규명하는데 있다. 따라서 독립변수는 두 집단이며 종속변수는 이타성이다. 종속변수인 이타성은 다의적인 개념이라 할 수 있다. 이타성의 개념은 학자마다 다양하게 정의되고 있는데 Batson(1991)은 “보상 획득이나 처벌 회피 등 이기적인 목적을 두고 동기화되는 것이 아니라 순수하게 타인의 이익을 위하여 도와주는 행동”으로 정의하고 있다(홍성례 2012: 74, 재인용).

Rushton(1982)은 이타성을 “자신보다는 타인에 대하여 긍정적인 결과가 성취될 수 있도록 행하는 사회적 행위”로 정의하였다(427). 사회학자 콩트는 이타성이라는 용어를 처음으로 사

3) 제9차 표준산업분류에 의한 업종 구분에서 <공공행정, 국방 및 사회보장 행정>과 <보건업 및 사회복지서비스업>의 경우는 공공서비스를 제공하는 공공기관의 성격이 강한 업종으로 민간조직 표본 구성에서 제외하였다. 또한 이 업종에 해당되는 기업 리스트는 기업정보 DB자료를 활용하였다.

용하였는데 이타성을 설명하는데 있어서 이기성(egoism)과 대비되는 인간에 내재되어 있는 심리적 모티브로 인식하였으며 타인을 위하여 살려는 이기적이지 않은 욕구의 표현으로 개념화하였다(Batson & Shaw, 1991).

Rushton(1982)은 이타성 개념을 설명하는데 있어서 ‘의도’(intention)와 ‘행위’(behavior)를 주요한 하위 개념으로 인식하고 있다. ‘의도’는 이타적 행동에 앞서 나타나는 심리적 상태에서 타인의 이익을 생각하는 행위자의 의도와 중심적 마음이라 할 수 있다. 이러한 이타적 모티브가 선행되지 않고 행위자 자신의 계획된 사적 이익을 숨기고 하는 이타적 행위는 이타성이라 할 수 없다. 이타성이란 표면적인 행위와 더불어 그러한 행위에 부합되는 마음의 상태 및 심리적 모티브가 작동되어야 함을 의미한다. 따라서 본 연구에서 이타성의 ‘의도’의 차원을 개인이 어느 정도로 행위에 앞서 타인의 이익을 위한 이타적 태도를 견지하고 있으며 또한 행위에 앞서 개인이 어느 정도의 이타적인 동기를 소유하고 있는지 측정하고자 한다.

아래 표에서 제시되어 있듯이, 이타적 태도는 세 개의 항목(Q1, Q2, Q3)으로 측정을 하려고 하는데, 세 항목은 국가승인통계인 한국행정연구원 <사회통합조사>에서 사용하고 있는 이타적 태도에 관한 항목을 그대로 활용하였다. 이타적 동기의 측정항목은 행정학에서 광범위하게 활용되고 있는 Perry의 공공봉사동기 측정도구의 일부 문항을 활용하여 이타적 동기를 파악하고자 한다. 이타성의 ‘행위’의 차원은 이타적인 행태에 대한 항목으로 한국행정연구원 <사회통합조사>에서 이타적 행위를 측정하고 있는 4개의 항목을 활용하고자 한다.

〈표 2〉 개념 및 측정항목 변수

개념	차원	문항
이타성	이타적 태도	(Q1) 나는 주위에 불쌍한 사람을 보면 돕고 싶은 마음이 든다
		(Q2) 어려운 처지에 있는 사람들 도와주는 것은 나에게 매우 중요한 일이다
		(Q3) 나는 소수자 집단의 권리를 존중하고 보호하는 일에 관심이 많다
	이타적 동기 (공공봉사동기)	(Q8) 나는 개인적으로 모르는 사람이라 할지라도 그들의 복지에 관심을 가진다
		(Q9) 나는 동료직원이 안쓰러움을 겪을 때 안쓰러움을 느낀다
		(Q10) 나는 유익한 공공서비스를 제공하려고 노력한다
		(Q11) 적절한 공공서비스의 제공은 내 공적인 의무라 생각한다
	이타적 행위	(Q4) 자원봉사
		(Q5) 정치단체 기부
		(Q6) 사회·복지단체 기부
		(Q7) 종교단체 기부

3) 개념의 타당도 및 신뢰도 분석

본 연구에서 이타성을 인식, 동기, 행태의 차원으로 나누어서 개념화하였으며 세 개의 차

원에 해당하는 항목들을 대상으로 두 집단 간의 차이를 규명하고자 한다. 개념과 하위 차원의 개념 간, 하위차원의 개념인 잠재변수와 잠재변수를 측정하는 항목 간의 타당성의 분석이 선행될 필요가 있다. 이러한 타당도를 확인하기 위하여 이차확인요인분석(second-order CFA) 방법을 실행하여 세 차원의 변수가 이타성을 설명하기에 충분한 것인지를 파악하였다.

먼저 2차 확인요인 구조 모형의 적합도 여부를 살펴보면 χ^2 값은 214.46($p < 0.001$)로 수용 기준에 미치지 못하나 χ^2 값은 자료의 관측치수에 민감하기 때문에 측정모형에서 유용한 지표로 보기 어려우므로 다른 적합도 지수인 CFI(0.97), NFI(0.96), RMSEA(0.05) 등을 고려하였다. 이러한 수치는 전반적으로 만족할 수준이므로 개념 및 하위 차원의 개념과 측정 문항의 배열구조가 전반적으로 타당하다고 말할 수 있다. 이타성이라는 2차 잠재변수와 세 차원의 1차 잠재변수들 간의 표준화된 요인적재량(standardized factor loading) 값이 모두 0.5 이상으로 개념과 하위 개념에 의하여 잘 설명된다고 할 수 있다.

각 세 차원의 잠재변수들과 측정항목 간의 타당도를 살펴보면, 이타적 인식을 측정하는 세 항목 모두 표준화된 요인적재량 값이 0.5 이상으로 잠재변수를 측정하는 항목들이 타당하다고 사료된다. 이타적 행태는 네 개의 측정항목을 활용하였는데 두 항목이 표준화된 요인적재량 값이 0.5에 미치지 못하였으며 네 개의 항목 간의 신뢰도 계수 값(0.55)도 다소 낮았으나 요인적재량 값만을 기준으로 측정변수를 제거하게 되면 자칫 잠재변수의 내용을 제대로 반영하지 못하는 등의 구성타당도의 문제가 제기될 수 있으므로(우종필, 2014), 제시된 네 개의 항목으로 이타적 행태를 설명하고자 한다. 공공서비스 동기를 측정하는 네 개의 항목도 만족할만한 수치에 도달하였다.

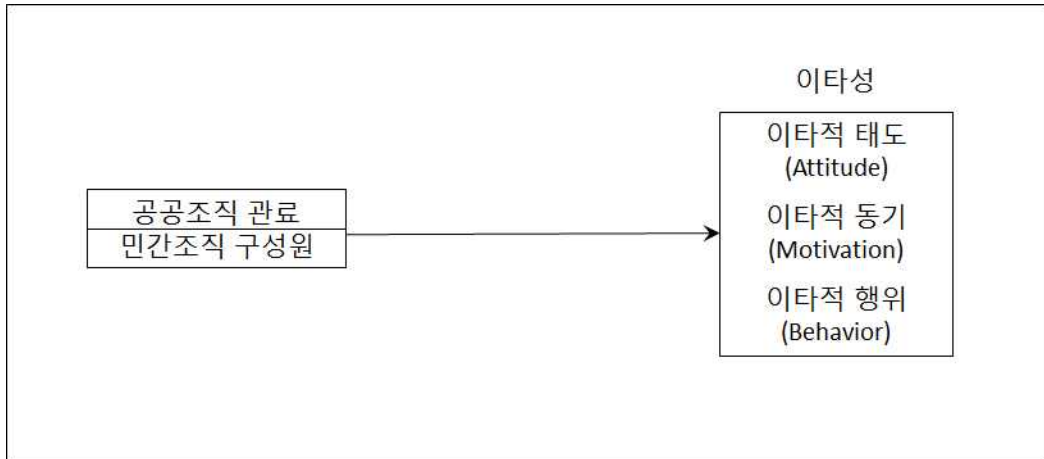
〈표 3〉 신뢰도 및 확인적 요인분석

요인		측정 항목	표준 적재치	표준오차	t 값	Cronbach' α
2차 요인	1차 요인					
이타성	이타적 태도 (0.67)*	Q1	0.68	-	-	0.80
		Q2	0.87	0.05	28.52***	
		Q3	0.72	0.04	27.72***	
	이타적 행위 (0.54)*	Q4	0.59	-	-	0.55
		Q5	0.41	0.03	12.46***	
		Q6	0.54	0.10	14.41***	
		Q7	0.51	0.08	14.10***	
	공공봉사동기 (0.78)*	Q8	0.61	-	-	0.79
		Q9	0.53	0.04	25.28***	
		Q10	0.81	0.05	25.37***	
		Q11	0.79	0.05	25.28***	
구조모형 적합도		$\chi^2 = 214.46(df=38, p < 0.001)$, $\chi^2 / df = 5.64$ CFI = 0.97, NFI = 0.96, RMSEA = 0.05				

*() 괄호 안 수치는 2차 요인 표준적 재치임; *** $p < 0.001$

4) 연구의 분석틀

〈그림 1〉 공·사조직 구성원 간 이타성의 차이에 대한 분석틀



III. 분석결과

1. 표본의 인구학적 특성

본 연구를 위하여 수집된 표본의 특성은 아래의 표에 잘 나타나 있다. 성별로 보면 민간조직의 경우 남자가 약 64%를 차지하였고 여자는 35.7%였으며 공공조직의 경우 민간조직과 분포가 유사하였는데 남자가 65%, 여자가 35%로 구성되었다. 연령별로 보면 민간부분의 경우 30대가 가장 높은 비율(34.3%)을 보였으며, 40대(25.7%), 20대(23.4%), 50대(16.6%)의 순으로 나타났다. 반면 공공부분의 경우는 40대의 비율(40.1%)이 가장 높았으며 그 다음으로 30대(34%), 50대(18.7%), 20대(7.2%)의 순으로 구성되었다.

근속년수별로 살펴보면 민간부분은 11년 이상 20년 이하 근무자들이 34.2%로 가장 높은 비율을 보인 반면 21년 이상 장기근속자들의 비율이 14.3%로 가장 낮은 비중을 차지하였다. 공공부분의 경우는 11년 이상 20년 이하 근무자들이 31.4%로 가장 높은 비율을 보였으며 5년 이하 근무자들의 비율이 14.3%로 가장 낮게 나타났다. 다른 인구사회학적 요인에 비하여 직위별로 두 집단 간 다소 큰 분포의 차이를 보였는데, 민간조직의 경우 조직의 실무자급인 사원과 대리 비율이 40.9%로 가장 높았으나 공공조직은 중간 하급관료라 할 수 있는 6-7급의 비중이 59.5%로 가장 높게 구성되었다. 그 다음으로 민간조직은 두 번째 하위직위인 과장의 비중이 26%를 차지한 반면 공공조직은 중간관료라 할 수 있는 5급의 비율이 21%를 나

타냈다. 민간조직의 가장 낮은 비율의 직위는 차장(9.3%)인 반면 공공조직은 3급 이상의 고위관료로서 0.3%의 비율을 보였다. 이는 민간조직의 임원 또는 CEO 등의 최고경영자들의 참여비율인 13.7% 보다 매우 낮은 수준으로 고위관료들의 조사 참여의 폐쇄성을 반영한 것이라 볼 수 있다.

〈표 4〉 표본의 인구사회학적 통계

구분	민간		공공	
	사례수	비율(%)	사례수	비율(%)
성별				
남자	675	64.3	650	65.0
여자	375	35.7	350	35.0
연령별				
20-29	246	23.4	72	7.2
30-39	360	34.3	340	34.0
40-49	270	25.7	401	40.1
50대 이상	174	16.6	187	18.7
근속년수별				
5년 이하	310	29.5	143	14.3
6-10년	231	22.0	247	24.7
11-20년	359	34.2	314	31.4
21년 이상	150	14.3	296	29.6
직위				
실무자급(사원-대리) / 8-9급	429	40.9	155	15.5
과장 / 6-7급	273	26.0	595	59.5
차장 / 5급	98	9.3	213	21.3
부장 / 4급	106	10.1	34	3.4
최고관리자급(임원, CEO) / 3급이상	144	13.7	3	0.3
합계	1,050	100.0	1,000	100.0

2. 영역간 이타성 비교

이미 언급하였듯이 이타주의 태도는 불쌍한 사람들에 대한 연민의 마음을 느끼는 정도, 어려운 사람들을 도와주는 것에 대한 주관적인 중요성 정도, 소수자 집단의 권리를 보호하고 존중하는 정도 등의 세 항목으로 측정이 이루어졌다.

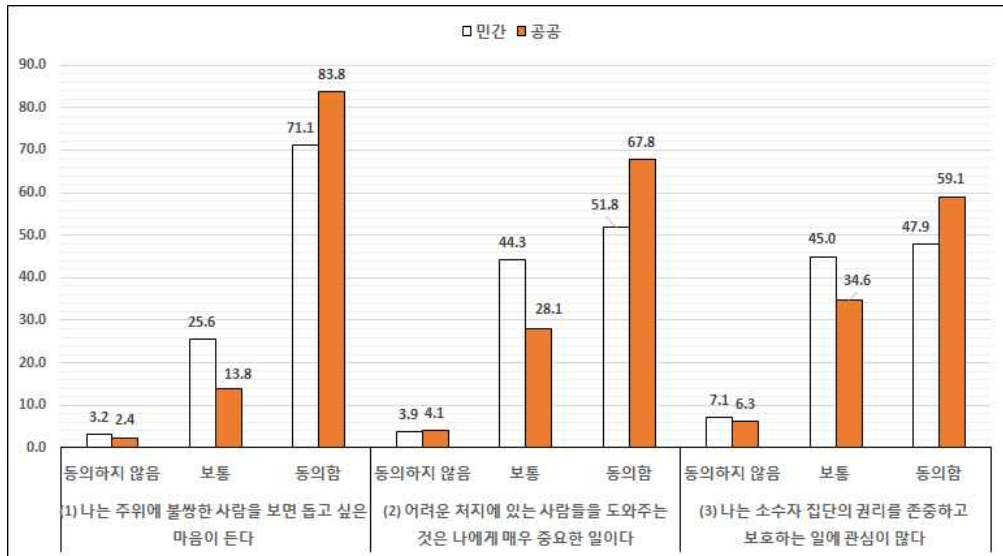
먼저 불쌍한 사람들에 대한 연민의 마음에 대한 문항의 두 집단 간 분포의 비율이 아래 그림에서 보여주고 있는데 불쌍한 사람들에 대하여 동정하는 마음에 동의하지 않은 비율이 민

간 및 공공조직 구성원 각각 3.2%와 2.4%로 별 차이가 없으나 '보통'과 '동의한다'의 응답 비율은 두 집단 간 분포의 비율의 차이를 나타내고 있다. '보통'이라는 응답의 비율이 민간조직의 경우 25.6%이며 공공조직은 13.8%인 반면 '동의한다'의 비율은 공공조직은 83.8%이고 민간조직은 71.1%의 비율을 보이고 있다. 이러한 분포의 차이가 카이제곱 값(189.9)을 통하여 통계적으로 유의하다는 것($p < 0.001$)을 알 수 있다.

다시 말해서, 불쌍한 사람들에 대한 인식이 공·사조직 두 집단 간의 유의한 차이를 보이고 있는데 분포에서 보여 주듯이 공공조직의 관료들이 민간조직 구성원들에 비하여 이러한 이타적 감정에 더 동의하는 정도가 조금 더 강하게 나타났다($r = 0.45$). 어려운 처지에 있는 사람들을 도와주는 것에 대한 인식에 대해서는 '동의하지 않음'의 비율은 거의 차이가 없었으나 '보통'의 비율은 민간조직 구성원들이 44.3%인 반면 공공조직의 비율은 28.1%를 보였다. '동의함'의 비율은 공공조직 구성원들이 67.8%인 반면 민간조직 구성원들은 51.8%로 나타났다.

카이제곱 값은 122.43으로 두 집단 간의 차이가 있음을 보이고 있다. 따라서 민간조직 구성원보다 공공조직 구성원들이 이러한 인식에 긍정적이라고 해석될 수 있으나 그 관계는 다소 약하게 나타났다($r = 0.34$). 마지막으로 소수자 집단의 권리를 존중하고 보호하는 것에 대한 인식도 이전의 두 항목의 비율의 분포와 유사한 형태를 띠고 있으며 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있으나 $p < 0.001$, 관계의 정도는 세 문항 중에서 가장 낮은 것으로 밝혀졌다($r = 0.25$).

〈그림 2〉 공·사조직 구성원 간 이타적 태도 비교(%)



〈표 5〉 공·사 조직 간 이타적 태도 차이에 대한 통계적 검정

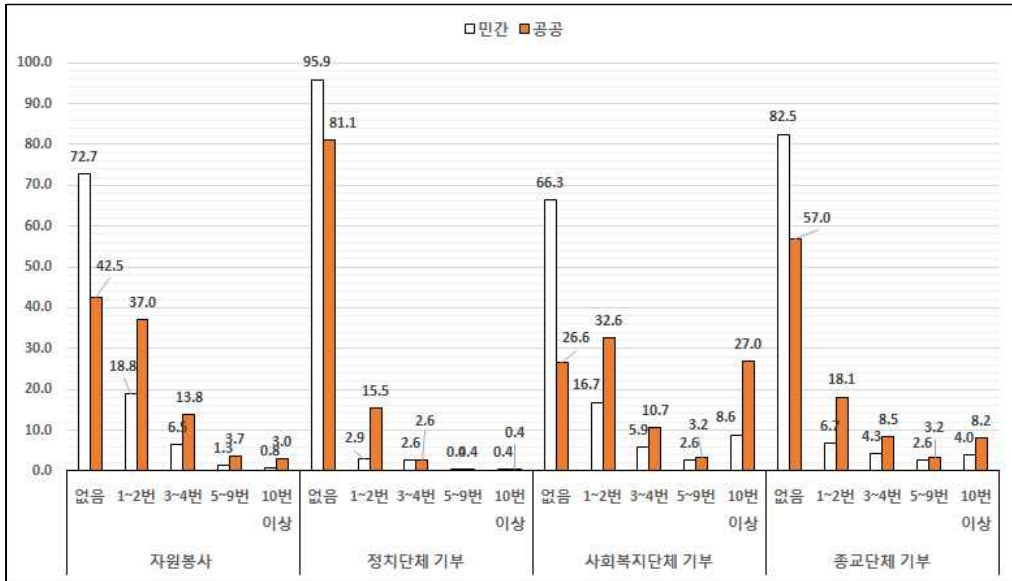
항목	카이제곱	Kendall의 타우c	감마(γ)
(1) 나는 주위에 불쌍한 사람을 보면 돕고 싶은 마음이 든다	189.91***	0.29***	0.45***
(2) 어려운 처지에 사람들을 도와주는 것은 나에게 매우 중요한 일이다	122.43***	0.22***	0.34***
(3) 나는 소수자 집단의 권리를 존중하고 보호하는 일에 관심이 많다	96.73***	0.17***	0.25***

***p<0.001

이타주의 행태에 대한 집단 간의 분포의 차이는 아래 그림에서 보여주고 있다. 지난 1년간 자원봉사 참여에 대하여 민간조직 구성원들의 경우 72.7%가 없다고 응답한 반면 공공조직 구성원들은 42.5%가 없다고 하였으며 경험이 있다고 한 응답에 대해서는 민간조직에 비하여 공공조직 구성원들이 각각의 척도에 더 높은 비율을 보이고 있다. 이러한 집단 간의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다(p<0.001).

정치단체 기부 행위에 대한 불참비율은 두 집단 모두 각각 95.9%와 81.1%로 높은 수준이었으며 공공조직 구성원의 참여 비율이 다소 높게 나타났다. 사회복지단체 기부 행위는 민간조직 구성원들이 약 34%가 참여한 반면 공공조직의 관료의 73%가 참여 경험이 있음을 알 수 있다. 또한 종교단체의 기부행위도 다른 이타적 행태와 유사한 패턴을 보이고 있으며 민간조직보다는 공공조직의 구성원들이 더 높은 참여율을 보이고 있다(p<0.001).

〈그림 3〉 공·사조직 구성원 간 이타적 행위 비교(%)



〈표 6〉 공·사 조직 간 이타적 행위 차이에 대한 통계적 검정

항목	카이제곱	Kendall의 타우c	감마(γ)
(1) 자원봉사	194.74***	0.31***	0.50***
(2) 정치단체 기부	118.67***	0.14***	0.67***
(3) 사회·복지단체 기부	340.20***	0.42***	0.57***
(4) 종교단체 기부	165.15***	0.25***	0.50***

*p<0.05; ***p<0.001

두 집단 간 공공봉사동기(PSM)에 대한 차이를 분석함에 있어서 공공봉사동기 측정도구 중 4개 항목을 활용하여 비교하였다. 먼저 공공봉사동기의 '동정심'차원의 항목인 어려움을 겪는 동료직원에 대한 안쓰러운 감정에 대한 인식의 경우 공공부문의 관료들의 약 86%가 그러한 감정에 동의를 표한 반면 민간부문의 경우는 66.5%를 나타냈으며 '중립'의견은 각각 28.5%, 12.3%를 보이고 있다. 카이제곱 값에 의하여 두 집단 간의 인식의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다(p<0.001).

공공봉사동기의 두 번째 차원인 '공익에 대한 헌신도' 차원의 항목인 공공서비스 제공을 시민적 의무라는 의견에 대해서는 민간조직 구성원들의 47.6%가 동의하지 않는다고 답변하였고 38.2%가 '보통'이라는 중립적인 답변을 하였다. 반면 공공조직의 경우 76.2%가 동의하였으며 20.8%가 '중립'의사 표시를 하였다. 이 항목도 두 집단 간 유의미한 분포의 차이를 보였다(p<0.001). 또한 공공봉사동기를 측정하는 나머지 두 항목의 경우도 두 집단 간 분포의 유의미한 차이를 보여주고 있으나 관계의 강도에 있어서는 다른 두 항목에 비하여 다소 약하게 나타났다.

〈그림 4〉 공·사조직 구성원 간 공공봉사동기 비교(%)



〈표 7〉 공·사 조직 간 공공봉사동기 차이에 대한 통계적 검정

항목	카이제곱	Kendall의 타우c	감마(γ)
(1) 나는 동료직원이 어려움을 겪을 때 안쓰러움을 느낀다	222.76***	0.34***	0.53***
(2) 공공서비스에 대한 제공은 내 공적인 의무이다	235.82***	0.36***	0.53***
(3) 나는 개인적으로 모르는 사람이라 할지라도 그들의 복지에 관심을 가진다	48.91***	0.16***	0.24***
(4) 나는 유익한 공공서비스를 제공하려고 노력한다	126.61***	0.26***	0.40***

***p<0.001

3. 재직기간에 따른 공·사 영역 간 이타성 비교

재직기간에 따라 공조직의 관료와 민간영역 구성원 간의 이타성의 차이가 어떻게 변화되고 있는지 파악하기 위하여 추가적인 회귀분석을 실시하였다. 재직 기간을 5년 미만, 5-10년, 10-20년, 20년 이상의 재직자 집단으로 나누어 재직 기간별 이타성의 차이에 대한 추이를 살펴보고자 한다.

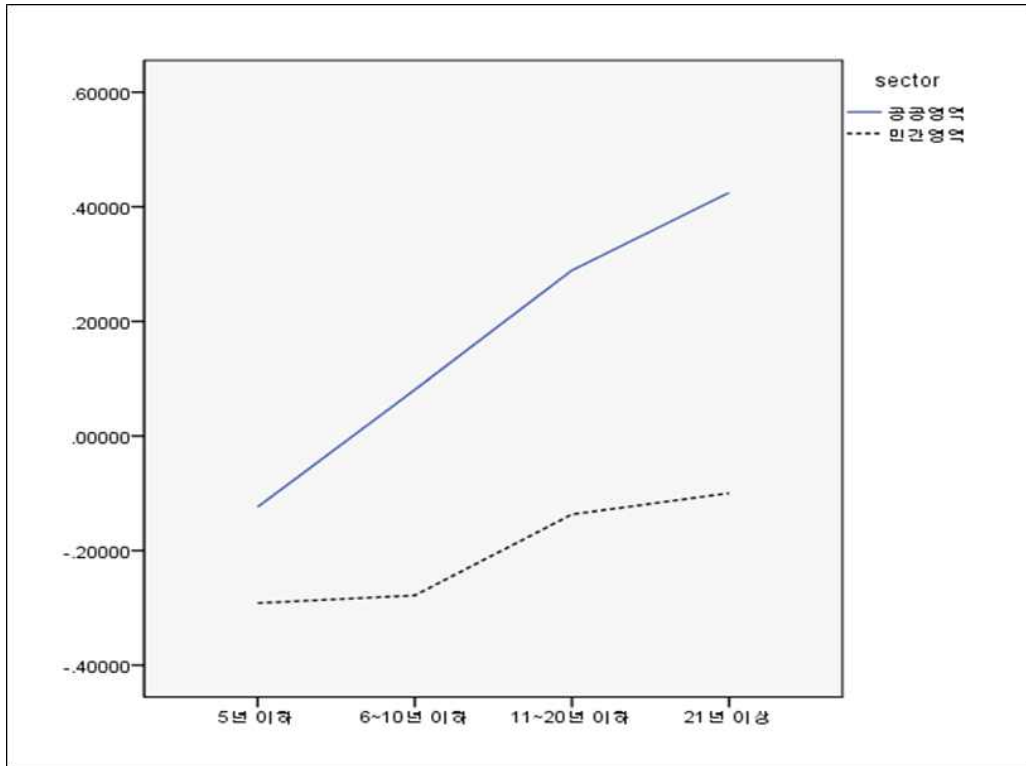
먼저 이타적 태도에 대한 회귀분석 결과가 〈표 8〉에 제시되어 있다. 종속변수는 이타적 태도이며 주요 독립변수는 집단(공공조직 vs. 민간조직)간 차이이고 종속변수 인식에 영향을 줄 수 있는 성별, 연령, 교육수준, 소득을 통제하였다. 표에서 보여 주듯이, 5년 미만의 재직 경험이 있는 집단의 경우 회귀계수가 통계적으로 유의미한 차이를 보여주고 있으며 5년 미만의 관료들은 같은 기간의 경력을 가진 민간기업의 구성원에 비하여 이타적인 태도가 더 높게 나타나고 있다. 5년 이상 10년 미만의 두 집단 간도 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다(p<0.001). 이와 같은 차이는 10년 이상 20년 미만의 재직자 집단 및 20년 이상 재직자 집단에서도 동일한 패턴을 보이고 있다. 한 가지 특이한 점은 재직기간이 길어질수록 회귀계수 값이 커지고 있음을 알 수 있다. 이것은 공공조직과 민간조직의 구성원의 인식의 차이가 재직기간에 따라 다르다는 것을 나타내주며, 〈그림 5〉는 재직 기간에 따른 두 집단의 비교의 추이를 보여주고 있다. 두 집단 모두 재직 기간이 증가함에 따라 이타적 태도가 증가하고 있으나 증가의 기울기는 관료 집단이 더 크게 나타남을 알 수 있다. 두 집단 선의 차이도 5년 미만 재직자들의 차이가 가장 작은 반면 21년 이상의 재직자들에서 가장 크게 나타나고 있다.

〈표 8〉 이타적 태도에 대한 회귀분석 결과

변수	5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
집단(공조직=1)	0.20 (0.10)*	0.39 (0.09)***	0.48 (0.08)***	0.59 (0.09)***
성별	0.18 (0.10)	0.08 (0.10)	0.06 (0.10)	-0.04 (0.10)
연령	0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	0.02 (0.01)*	0.01 (0.01)
교육수준	0.05 (0.12)	0.21 (0.13)	0.09 (0.11)	0.29 (0.08)***
소득	0.12 (0.09)	0.15 (0.11)	-0.07 (0.08)	-0.04 (0.06)*
R-square	0.02	0.05	0.08	0.10
N	453	478	523	594

*p<0.05, ***p<0.001

〈그림 5〉 재직기간에 따른 공·사 영역 간 이타적 태도 비교



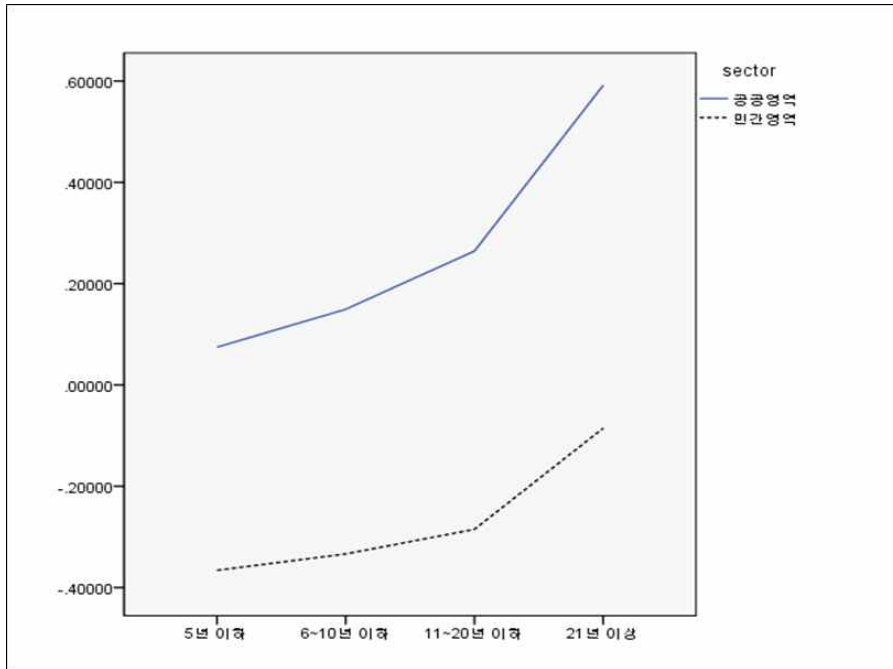
재직기간 별 이타적 행위에 관한 회귀분석 결과가 <표 9>에 제시되어 있다. 이타적 행위에 대한 관료와 민간기업 구성원 간의 차이는 4개의 재직기간 집단별로 통계적으로 유의한 결과가 도출되었다($p < 0.001$). <그림 6>은 이타적 행위의 재직기간별 차이의 추이를 묘사하고 있는데 두 집단 모두 이타적 행위가 재직기간 증가에 따라 증가하고 있으며, 두 집단 간의 차이는 재직기간별로 일정한 차이를 유지하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 9〉 이타적 행위에 대한 회귀분석 결과

변수	5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
집단(공조직=1)	0.54 (0.08)***	0.59 (0.07)***	0.62 (0.08)***	1.02 (0.10)***
성별	0.15 (0.08)	0.11 (0.08)	0.24 (0.09)***	0.08 (0.12)
연령	0.01 (0.01)	0.02 (0.01)*	-0.00 (0.01)	0.03 (0.01)**
교육수준	0.08 (0.10)	0.10 (0.11)	0.15 (0.10)	0.08 (0.09)
소득	0.07 (0.07)	0.03 (0.09)	0.00 (0.07)	0.15 (0.07)
R-square	0.11	0.14	0.15	0.17
N	453	478	523	594

*** $p < 0.001$

〈그림 6〉 재직기간에 따른 공·사 영역 간 이타적 행위 비교



아래 표는 공공봉사동기에 대한 회귀분석 결과를 보여주고 있는데 공·사조직 간의 공공봉사동기는 재직기간별로 통계적으로 유의미한 차이를 보여주고 있다($p < 0.001$). 두 집단 모두 재직기간 증가에 따라 공공봉사동기가 증가하고 있으나 공공영역의 관료가 민간기업의 구성원에 비하여 더 높은 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 두 집단 간의 차이는 재직 5년차 표본에서 가장 작게 나타났으며 21년 재직자 표본에서 가장 큰 차이를 보이고 있다.

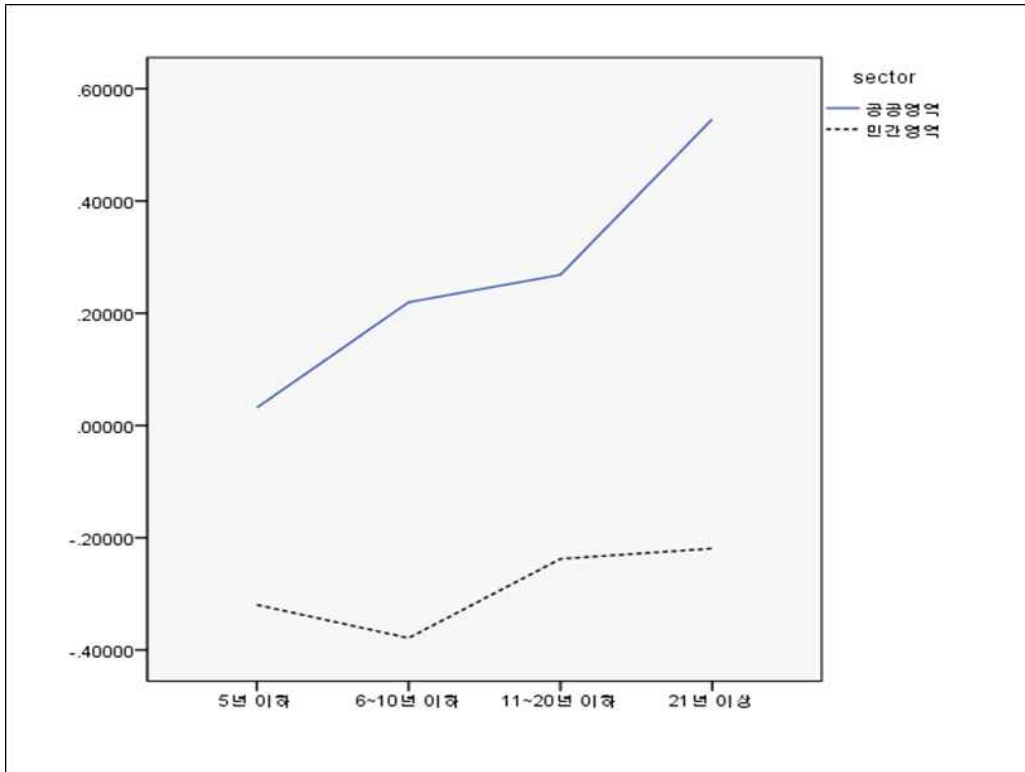
요약하면, 이타적 태도, 이타적 행위, 공공봉사동기 모두 관료들이 기업의 구성원보다 절대적으로 높은 수준에 있으며 이러한 이타성은 재직기간이 증가함에 따라 두 집단 모두 증가하는 양상을 보이고 있으나 증가의 폭은 관료들이 민간기업 구성원에 비하여 더 크다고 할 수 있다.

〈표 10〉 공공봉사동기에 대한 회귀분석 결과

변수	5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
집단(공조직=1)	0.46 (0.09)***	0.67 (0.09)***	0.64 (0.09)***	0.99 (0.08)***
성별	-0.09 (0.09)	-0.02 (0.09)	0.04 (0.10)	-0.02 (0.10)
연령	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.00)	0.01 (0.01)
교육수준	0.23 (0.12)	0.00 (0.13)	0.05 (0.11)	0.13 (0.07)
소득	0.14 (0.08)	0.08 (0.10)	-0.04 (0.08)	0.11 (0.06)*
R-square	0.08	0.13	0.11	0.21
N	453	478	523	594

*** $p < 0.001$

〈그림 7〉 재직기간에 따른 공·사 영역 간 공공봉사동기 비교



IV. 결론

본 연구는 한국적 현실에서 공공조직의 관료들과 민간조직 구성원 간의 이타성을 비교 분석하였다. 관료의 속성과 행태에 대해서는 이론적 상반된 입장을 보이고 있다. 공공선택이론을 주창하는 정치경제학자들은 관료의 이기성에 무게를 두고 있는 반면, 관료의 공공봉사동기를 강조하는 행정학자들은 이타성을 강조하고 있다. 관료의 이타성에 대한 대부분의 실증 연구는 미국을 중심으로 한 서구의 경험을 반영하고 있는데 자기선발효과(self-selection effect)에 의하여 공공봉사동기가 강한 사람이 공직을 선택하여 공공조직의 관료와 민간조직의 구성원 간 인식의 차이가 체계적으로 나타나고 있다(Bozeman, 1987).

이러한 선발효과가 최대한 통제될 수 있는 환경(setting)에서 두 집단 간의 비교는 공공관료제하에서의 관료의 속성을 더 정확히 파악할 수 있게 해준다. 한국은 공직입문에 대한 사회적 선호도가 높아서 공직입문 경쟁률이 치열하다. 그로인해 공직입문 시 공공봉사동기가 강한 사람이 체계적으로 분류되어 입직되지 못하고 공개경쟁시험 성적에 의하여 공공봉사

동기와 무관하게 무작위로 선발된다고 할 수 있다. 본 연구는 자기선발효과를 최소화하여 관료와 준거집단인 민간조직 구성원과의 비교를 통하여 준거집단에 비하여 더 이타적인지 아니면 덜 이타적인지를 분석하였다.

이타성을 이타적 태도, 이타적 행위, 공공봉사동기(이타적 동기)로 차원화하여 분석한 결과, 이타적인 태도에 대해서 두 집단 간의 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 민간조직 직원들에 비하여 관료들이 주위에 불쌍한 사람들과 어려운 처지에 있는 사람들을 도우려는 마음과 사회 내 소수자 집단의 권리를 보호하는 일에 더 많은 관심을 보이고 있다. 또한 관료들은 자원봉사, 정치단체 기부, 사회·복지단체 기부, 종교단체 기부 등의 이타적 행태에 대해서 민간기업의 종사자들보다 더 적극적인 것으로 나타났다. 공공봉사동기도 관료들이 준거집단의 구성원들에 비하여 더 높은 수준에 있음을 보였다. 이렇듯 이타성을 구성하는 모든 하위차원의 변수들의 수준이 민간기업 구성원보다 공공조직의 관료들이 높게 나타났는데 이런 결과를 토대로 관료들이 더 이타성의 수준이 높다고 결론지을 수 있다. 또한 관료들과 민간기업 구성원 모두 근속년수가 길어질수록 이타성의 정도가 증가하는데, 관료들이 더 높은 정도로 증가함을 보여주었다.

서구사회와 다르게 공직희망자들이 이타적 태도 또는 동기에 의한 공직선택이 이루어지고 있지 않은 한국 현실에서 관료란 공공선택론자들의 주장처럼 공익추구에 우선하여 사익을 추구하는 존재라기보다는 비교 준거집단에 비하여 타인의 이익을 우선시하는 이타적 존재라는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 이타성은 관료들이 근속년수가 더해질수록 공공조직 내에서 사회화 과정을 통하여 고양되고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과를 바탕으로 한국 관료의 이타성은 공공조직의 관료제하에서 체계적으로 학습되고 있음을 추론할 수 있다. 관료들의 이타성은 어떤 의미가 있으며 왜 중요한가?

관료들이 담당하는 공공서비스는 시민들을 차별하지 않는 평등성 및 되도록 많은 시민들에게 편익을 제공하려는 보편성을 지니고 있다. 즉 이타적인 특징을 지닌 공공서비스를 이타적인 행정주체가 전달하는 것은 개인-직무적합도(person-job fit) 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 이타적인 사람들은 감독의 통제 및 지시에 의존하지 않기 때문에 이들을 통제하고 감시하는데 소요되는 거래비용(transaction cost)을 감소시켜 주는 긍정적인 효과가 있다고 하겠다.

신공공관리(NPM)운동으로 공공조직과 민간기업의 구분이 불명료해지고 있으며 효율적인 민간 관리기법 및 동기부여를 위한 인센티브(incentive) 제도들이 공공조직에 무분별하게 도입되고 있는 실정이다. 공·사조직을 막론하고 조직구성원들의 사기진작을 위한 인센티브 기법(예: 성과급제도)을 활용하고 있는데 이는 물질적 보상을 통하여 동기부여를 극대화시키겠다는 의도가 전제되어 있다. 그러나 성과급제도 등의 민간기업 관리기법은 조직 내 인간을 바라보는 관점이 과학적 관리운동을 주창한 Taylor 또는 Urwick 과 Gulick 등의 원리주의자들이 가정하고 있는 X이론적 인간형으로서 모든 인간은 물질적 보상에 의하여 동기부여가

이루어진다는 점을 강조한다.

그러나 관료집단은 사회와 국가를 위하여 복무하는데 필요한 공공기풍(public ethos)이 요구되고 있고 어떤 이유에서든지-자기선발에 의하든, 조직 내에서 학습에 의하든-이타성의 정도가 다른 집단에 비하여 높은 집단임을 고려할 때, 이타성의 보존을 위한 관리가 절실히 필요하다고 하겠다. 신자유주의 철학을 바탕으로 하는 신공공관리 패러다임은 관료조직의 공공기풍 및 이타성의 보존을 위협하고 있다. Moynihan(2008)은 공공조직 내 효율성을 겨냥한 민간조직 관리기법의 무분별한 도입은 관료들의 공공기풍 의식 및 공공봉사동기에 부정적으로 영향을 줄 수 있음을 경고하며 자칫 이타성에 의하여 작동되어야 할 관료집단이 이기성에 의해 지배될 수 있음을 우려한다.

우리나라의 관료개혁은 언제나 무능하게 인식되고 있는 관료집단이 어떻게 하면 효율적으로 작동할 것인가에 초점이 맞추어져 왔으며 일부 관료의 부패 양태가 언론매체를 통하여 관료에 대한 부정적 인식을 심화시켜 온 것이 사실이다. 이제는 한국 관료들이 지닌 이타성 및 이타성에 영향을 주는 요인 및 이로 인한 긍정적 효과도 균형적으로 파악하는 것이 필요하며 관료들의 이타성을 보존시키고 면면히 학습될 수 있는 인사 프로그램의 개발이 요망되는 시점이라 할 수 있다.

≤참 고 문 헌 ≥

- 강성남(1993). 관료부패에 대한 한 연구: 뇌물행위에 대한 개념적 이해와 틀. 「중앙행정논집」, 7: 183-203.
- 김경덕(1996). 부패와 통제. 서울, 감사원 감사교육원.
- 김상목(2013). 한국인의 공공봉사동기, 집문당.
- 김해동(1990). 관료부패의 유형. 「행정논총」, 28: 144-162.
- 김호정(1994). 한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인. 「한국행정학보」, 28: 1255-1278.
- 민경국(2007). 자유주의의 지혜, 아카넷.
- 오재록·전영한(2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. 「행정논총」, 50: 153-174.
- 우종필(2014). 구조방정식모델 오해와 편견, 한나래.
- 원준호(2014). Max Weber의 관료제와 합리화에 대한 비판의 함의. 「대한정치학회보」, 22: 33-48.
- 유종해(1992). 행정윤리와 부패. 「사회과학논집」, 23: 65-81.
- 윤태범(1993). 관료부패의 구조에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27: 807-823.
- 이창길(2012). 관료제와 '관료'의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로. 「정부학연구」, 18: 5-32.

- 최연태·이재완(2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국 정책학회보」, 20: 189-218.
- 홍성례(2012). 자아존중감과 자기효능감이 이타성에 미치는 영향 - 대학생을 중심으로. 「청소년복지연구」, 14: 71-92.
- Batson, C. D.(1991). *The Altruism Questions: Toward a Social Psychological Answer*. Hillsdale, NJ, Erlbaum Associates.
- Batson, C. D. and L. L. Shaw(1991). Evidence for Altruism: Toward a Pluralism of Prosocial Motives. *Psychological Inquiry*, 2: 107-122.
- Bozeman, B.(1987). *All Organization are Public*. San Fransisco, CA, Jossey-Bass.
- Crewson, P. E.(1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theoy*, 4(499-518).
- Dobel, J. P.(1978). The Corruption of a State. *American Politcal Science Review*, 72: 958-973.
- Dolan, J.(2002). The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from the Senior Executive Service. *Public Administration Review*, 62: 42-50.
- Downs, A.(1967). *Inside Bureaucracy*. Santa Monica, CA, The Rand Corporation.
- Dunleavy, P.(1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*, 15: 299-328.
- Jurkiewicz, C. J., et al.(1998). Motivation in Public and Private Organizations. *Public Productivity and Management Review*, 21: 230-250.
- Kim, S.(2009). Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation. *American Review of Public Administration*, 39: 149-163.
- Le Grand, J.(1997). Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy. *Journal of Social Policy*, 26: 149-169.
- Miller, G. J. and T. M. Moe(1983). Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government. *American Political Science Review* 77: 297-322.
- Moynihan, D. P.(2008). The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance. *Motivation in Public Management*. J. L. Perry and A. Hongdeghem. Oxford, Oxford University Press.
- Niskanen, W. A.(1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago & New York, Aldine-Atherton.
- Perry, J. L. and L. R. Wise(1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50: 367-373.
- Rainey, H. G.(1982). Rewards Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *American Review of Public Administration*, 16: 288-302.
- Rushton, J. P.(1982). Altruism and Society: A Social Learning Perspective. *Ethics* 92:

425-446.

- Solomon, E.(1986). Private and Public Sector Managers: An Emprical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate. *Journal of Applied Psychology*, 71: 247-259.
- Taylor, J.(2007). The Impact of Public Service Motives on Work Outcomes in Australia: A Comparative Multi-Dimensional Analysis. *Public Administration*, 85: 931-959.
- Wittmer, D.(1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences Among Government Hybrid Sector, and Business Managers. *Public Productivity and Management Review* 14: 369-383.

* 이견(李健): 미국 일리노이주립대학교(University of Illinois at Chicago)에서 행정학 박사학위(논문: Pay-for-Performance Pay Systems and Job Attitudes in Government Agencies, 2011)를 취득하고 한국행정연구원 초청연구위원을 거쳐 현재 경기대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “우리나라 정보보안제도의 문제점과 개선방안: 공공부문을 중심으로”(2017, 공저) 등이 있으며 주요 관심 분야는 공·사조직 비교, 정부혁신, 공공기관평가 등이다(givethanks@kgu.ac.kr).

* 이도석(李度錫): 미국 뉴욕주립대학교(SUNY at Albany)에서 행정학 박사학위(논문: The Effects of Task Properties and Cognitive Strategy on Performance: Application to a Personnel Selection Task in Public Organization Context, 2012)를 취득하고, 현재 한국행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “공공조직 성과분석을 위한 다차원지표 활용의 딜레마”(2015, 공저), “광역자치단체 공무원의 임파워먼트와 조직몰입에 관한 연구”(2016, 공저), “다자원조의 성과관리 방안에 관한 연구”(2016) 등이 있다. 주요 관심분야는 조직행태, 정책의사결정, 국제개발협력 등이다(dslee3736@kipa.re.kr).

논문투고일: 2018.2.28 / 심사일: 2018.3.5 / 게재확정일: 2018.3.26