

## PSM과 공무원의 업무 성과

Public Service Motivation and Performance: Empirical evidence in Korea

---

저자 (Authors)	이근주 Geunjoo Lee
출처 (Source)	<a href="#">한국사회와 행정연구 16(1)</a> , 2005.5, 81-104(24 pages) <a href="#">KOREAN SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION 16(1)</a> , 2005.5, 81-104(24 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">서울행정학회</a> Seoul Association For Public Administration
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE00818178">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE00818178</a>
APA Style	이근주 (2005). PSM과 공무원의 업무 성과. 한국사회와 행정연구, 16(1), 81-104
이용정보 (Accessed)	연세대학교 165.***.14.104 2021/09/20 03:59 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

## PSM과 공무원의 업무 성과\*

이 근 주\*\*

This study investigate the difference between public sector employee and private sector employee in terms of Public Service Motivation(PSM) and its implication to the performance. PSM is defined as "individual's predisposition to respond to motives grounded primarily and uniquely in public institutions and organizations"(Perry & Wise 1990). It is hypothesized that people with high PSM tend to work in public institution and once in the organization, higher PSM affects the performance level positively. This study test these two hypotheses using Korean cases. The analysis confirms the theoretical expectation. The results of the analysis show that there is a statistically significant difference between public sector employee and private sector employee in terms of PSM and that the higher PSM among the public sector employees is positively related to higher performance level. The managerial implication of the study is also discussed.

[Key Words: PSM, 업무성과, 공사비교]

### I. 서론

유능한 인력을 확보하고 이들이 열심히 일할 수 있는 여건을 조성해주는 것은 공공부문의 성과를 제고하는데 있어 핵심적인 요소가 된다. 특히 유능한 인재의 확보는 조직성과를 담보하는 조건으로 간주되어졌다. 우리나라의 경우 전통적으로 공직이 갖는 사회적인 가치가 높았기 때문에 유능한 인력의 확보에 어려움이 없다는 인식이 있어 왔다. 특히 민간에 비하여 신분보장이 강하다는 점은 경제 상황이 불안해지면서 공직을 더 매력 있는 직업으로 보이게 하였다. 하지만 최근 들어 공공부문의 효율성과 성과 수준에 대한 문제점을 비판하는 시각이 대두되면서

\* 이 연구는 2004년도 이화여자대학교 교내연구과제(신임교원) 지원을 받아 수행되었습니다.

논문에 대하여 많은 조언을 해주신 익명의 심사자분들께 감사의 말씀을 드립니다.

\*\* 이화여자대학교 행정학과 조교수(geunjoo@ewha.ac.kr).

공공부문 개혁 특히 공무원 제도의 개혁이 지속적으로 추진되고 있다. 개혁의 기본적인 방향은 민간부문의 인적자원관리 시스템을 적극적으로 도입하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 그 결과 정치적 중립과 신분보장을 통하여 공익의 실현을 추구하는 전통적인 관점에서 탈피하여 조직의 유연성을 제고하고 경쟁을 촉진하여 조직의 성과를 향상시키는 방향으로 인사관리 시스템이 정비되고 있다. 이러한 개혁의 기본적인 논거는 경쟁과 효율을 바탕으로 하는 민간의 인사관리 시스템이 공공부문에도 효과적일 수 있다는 것이다. 특히, 공공부문 인사관리의 대상인 “공무원”이 민간부문 인사관리 대상과 동일한 가치체계와 욕구체계를 가진 사람이기 때문에 동일한 자극에 대하여 동일한 반응을 보인다는 것을 가정하고 있다. 이 논문은 이러한 가정에 대하여 의문을 던지고자 한다. 즉, 공공부문 종사자와 민간부문 종사자간의 욕구체계와 가치체계가 다르며 그 결과로 동일한 자극에 대하여 다른 반응을 보일 수도 있으며 성과수준을 향상시키는데 외재적인 유인에 주로 의존하는 민간 부문의 기법을 도입하는 처방이 항상 올바른 선택이 아닐 수도 있다는 의문을 던지고 있다. 이를 위하여 공무원 특유의 동기요인으로 정의되는 PSM(Public Service Motivation)의 개념을 활용하여 공무원과 민간부문 종사자간의 동기요인의 차이점과 이러한 차이점이 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이 연구는 PSM 및 PSM과 성과 등 조직행태 변수간의 관계에 대한 기존의 연구에 대한 검토를 한 후 연구 문제를 구체화하고 공공조직과 민간조직 종사자에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 한 분석과 함의를 제시하고 있다.

## II. 기존의 연구 결과

PSM은 공공부문 특유의 동기요인으로 정의될 수 있다(Perry & Wise 1990, Perry 1996). PSM과 관련된 논의의 핵심은 공공부문 종사자들이 갖고 있는 가치체계 혹은 욕구체계는 민간부문 종사자들의 그것과는 차이가 있으며 이러한 차이는 매우 중요하기 때문에 공공부문 조직 관리에 있어서 명시적으로 고려되어야 한다는 것이다. Perry에 의하여 PSM의 개념이 제시된 이후 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자들간의 동기요인의 차이에 대한 연구가 다신 한번 활발하게 이루어지기 시작하였다(예, Crewson 1995 1997, Brewer et al 2000, Perry 1997). 하지만 PSM의 개념이 제시되기 이전에도 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자간의 가치체계 및 욕구체계의 차이에 대한 분석과 연구는 지속적으로 이루어져 왔다. 기존의 연구를 종합한다면 소수의 예외를 제외하고 대부분의 연구가 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자들 간에 동기측면에서 차이가 있다는 결과를 일관성 있게 보고하고 있다<sup>1)</sup>. 초기 연구 중의 하나인 Warner et al.(1963)

1) 예를 들어 Buchanan(1974)의 경우 공공부문 관리자들이 민간부문 관리자들에 비하여 공직윤리의식이

의 연구는 13,000명의 연방정부 공무원을 대상으로 한 대규모 설문조사 결과를 바탕으로 공공 부문 관료들이 민간부문 관료들에 비하여 위신(*prestige*)과 업무의 중요성에 대한 신념을 가장 큰 가치로 평가하고 있는 것으로 확인하였다. 비슷한 시기에 이루어진 Guyott(1962)의 연구에서도 기업과 연방정부의 중견관리자들을 대상으로 한 비교연구에서 공공부문 관료들이 민간부문 관료들에 비하여 더 큰 성취감에 대한 욕구가 있다는 점을 확인하였다. 또한 Kilpatrick et al.(1964)의 연구에서도 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 금전적인 보상을 낮게 평가하며 사회적 또는 정치적 봉사(*social and political*)의 가치를 더 중시하고 있다는 점을 밝혀내었다. 집중적으로 이루어지던 공사부문 관료들의 동기요인에 대한 연구가 70년대 이후 한 동안 침묵을 지키다가 1980년대 이후부터 다시 활발하게 이루어지기 시작하였다. 대표적인 연구중의 하나인 Rainey(1982)는 공사부문 종사자에 대한 비교연구를 통하여 공공부문 종사자들은 민간부문 종사자들에 비하여 타인을 돕는 것이나 사회 전체를 위하여 가치 있는 일을 하는 것 등 이타주의적 혹은 이념적 목표를 높게 평가하고 있으며 반면에 금전적인 보상에 대하여는 상대적으로 낮게 평가하고 있다는 점을 다시 확인시켜주었다. Cacioppe & Mock(1984)는 민간 조직의 관리자들과 공공부문의 관리자들을 비교한 연구에서 민간부문의 관리자들이 경제적인 보상과 인센티브에 더 큰 가치를 부여하고 있다고 결론을 내리고 있다. 또한 Crewson(1995)은 공직윤리의식이 높은 사람들이 공공조직에서 근무할 확률이 높다는 것을 밝혀냈다. 또한 이러한 경향은 경력을 통제한 분석의 경우에도 동일하게 나타나는 점을 들어 공직 및 윤리의식은 공직참여 이후의 사회화의 결과가 아니라고 결론지었다.

공사부문간의 차이는 서구사회에서만 있는 것이 아니라 우리나라의 경우에도 유사한 특징이 존재하고 있다는 것이 우리나라에서 이루어진 연구를 통하여 밝혀졌다. 박천오(1989)의 연구는 Herzberg의 동기요인을 활용하여 한국 공무원의 경우 자기실현 등 상위 수준의 욕구 충족에 의하여 동기가 부여되며 보수 등 물질적인 요인의 개선은 동기부여에 한계가 있다는 점을 규명했다. 또한 이종수(1997)의 연구도 민간조직 종사자들은 보수 등 금전적인 보상을 우선시 하는 반면에 공공부문 종사자들은 직업의 안정성을 가장 중요시 하는 것을 밝혀내었다.

민간부문종사자들과 공공부문 종사자간의 동기요인의 차이를 밝히려는 노력과 함께 PSM 등 공공부문 종사자들이 특유하게 갖고 있는 동기요인과 조직행태간의 관련성을 분석한 연구도 꾸준히 이루어지고 있다. Naff & Crum(1999)은 PSM과 업무 만족도 및 업무성과간의 관계

---

상대적으로 낮다는 연구 결과를 발표하였다. 하지만 이 연구는 공직윤리의식과 일반적인 업무관련 윤리의식과 구분을 하지 않고 있어 해석에 어려움이 있다는 지적을 받아왔다(Alonso & Lewis 2001). 또한 Goodsell(1985)과 Lewis(1990) 등은 관료집단이 국민을 대표할 수 있는 집단으로 일반 시민과 다름이 없다는 주장 또는 공공부문 종사자들이나 민간인들 모두 정부의 역할에 대한 기대와 인식 수준에 있어서 차이가 없다는 점을 지적하고 있다. 하지만 이러한 연구들은 개인의 보상체계에 대한 인식이나 태도 혹은 만족요인 등 인적자원관리에 직접적인 영향을 미치는 동기적 특성에 대하여 초점을 두지 못한 한계가 있다.

를 분석하고 있다. 분석 결과 공공부문 종사자들의 경우 PSM이 높을수록 자신이 하고 있는 업무에 대한 만족도가 높으며 업무성과 또한 높은 수준을 유지하고 있다는 것을 밝혀냈다. 이 연구는 또한 교육수준, 연령, 직급, 성별 등 개인적인 변수를 통제한 회귀모형을 활용한 분석 결과 PSM이 높을수록 오랫동안 공공부문에 머무르는 경향이 있다는 점을 밝혀내어 PSM이 공무원의 이직경향에도 약하지만 부정적인 영향을 미치고 있다는 점도 확인하였다. 이는 높은 수준의 PSM이 높은 수준의 업무 만족도와 성과에 영향을 미치며 이러한 긍정적인 경험은 공공부문에 보다 오랫동안 근무할 수 있는 여건을 형성해준다는 것을 의미한다고 할 수 있다. DiIulio(1994)는 미국의 연방정부 공무원에 대한 심도있는 분석을 통하여 사적인 이익 혹은 금전적인 이익의 극대화가 개인의 선택을 결정한다는 합리적 선택론자의 주장과는 달리 연방정부 공무원의 경우 조직의 목표, 사회적 공익 혹은 타인의 복지 등 자신보다 더 큰 가치를 위하여 자신의 이익을 희생하는 경향이 있다는 점을 밝혀냈다.

하지만 모든 연구가 공공부문 종사자의 PSM이 조직의 성과 혹은 공익의 실현에 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 보여주고 있지는 않다. Jurkiewicz et al.(1998)의 경우 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자들 간의 PSM 수준을 비교했을 때 이론의 예측과는 달리 민간부문 종사자들의 수준이 상대적으로 높게 나왔으며 금전적인 보상에 대한 선호의 경우 민간부문 종사자들이 공공부문 종사자들에 비하여 높게 나타났으나 공공부문 종사자들의 경우에도 비교적 높은 수준을 보이고 있다는 점을 보여주었다. 특히 공공부문 종사자들의 경우 PSM 보다 금전적인 보상을 더 중요시하고 있는 것으로 나타나 이론적인 예측과는 다른 결과를 보여주었다. 또한 Alonso & Lewis(2001)의 연구도 공공부문 종사자들의 PSM과 성과수준간의 양의 상관관계의 존재에 대하여 명백한 증거를 찾을 수 없으나 높은 성과에 대한 금전적인 보상이 예측되는 경우 높은 성과를 낸다는 결론을 내리고 있다.

이러한 상반되는 연구 결과가 나오는 이유로는 민간부문 종사자들과는 다른 공공부문 종사자들만이 갖고 있는 특유의 동기적 특성 때문에 동일한 보상기제에 대하여 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들과는 다르게 반응하기 때문일 수 있다. PSM이 이론적인 예측과 같은 결과로 이어지기 위해서는 일정한 조건이 충족되어야 하며 그렇지 못할 경우 PSM의 존재가 공공부문 종사자들에게 항상 긍정적인 조건으로 작용하지 않을 수도 있을 것이다. 우선 공공부문 종사자들은 민간부문 종사자들과는 달리 금전적인 편익만을 극대화하지는 않고 공익의 실현을 금전적인 보상과 함께 자신의 '효용극대화 함수'에 함께 포함시키기 때문에 외재적인 유인의 효과가 민간부문의 종사자들과는 다르게 작동할 수 있다(Francois 2000). 이는 PSM이 존재로 인하여 공공부문 종사자들이 추구하는 편익이 단순한 외재적인 보상의 극대화가 아니라 사회적 공익의 실현, 의미 있는 일의 수행 등 내재적인 만족 등을 포함하는 복잡한 것이기 때문이다. 이런 상황이라면 공공부문 종사자들의 업무만족과 성과를 극대화하기 위해서는 공공부문 종사자들이 추구하는 특유의 가치 혹은 욕구도 함께 충족시켜줄 수 있도록 보상 메커니즘이 설계되어야

할 것이다.

공공부문 종사자 특유의 내재적 보상에 대한 가치부여는 실적과 외재적인 보상에만 기초한 성과관리의 효과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Crewson 1997, Burgess & Ratto 2003). 공공부문의 경우 민간부문 보다 한 개인이 동시에 다수의 이질적인 업무를 수행하는 경향이 더 강하며 각각의 업무가 다른 상급자에게 보고되기 때문에 성과를 일관성 있게 측정하지 못하거나 업무의 질적인 문제로 인하여 성과의 객관적인 측정이 어렵다는 점을 들 수 있다(Burgess & Ratto 2003). 하지만 더 중요한 이유로는 개인의 보상지향과 개인이 속한 조직이 제공할 수 있는 보상의 유형간의 부합성의 문제를 들 수 있다. 예를 들어 내재적인 보상지향의 성향을 가진 개인에게 금전적인 보상 등 외재적인 보상을 강조할 경우 비생산적(counterproductive)인 결과를 초래할 수 있다(Crewson 1997). 공공부문 종사자들은 높은 성과에 대한 외재적 보상만으로는 만족스럽지 못하기 때문이다. 성과급이나 실적급 등이 갖고 있는 동기유발 효과가 민간부문 종사자들에 비하여 공공부문 종사자들에게 덜 효과적이라는 것은 외재적인 보상에 기초한 성과급 또는 실적 등급 등 민간부문의 성과관리 제도가 공공부문에 올바르게 작동하지 않을 수 있다는 점을 의미한다.

### III. 연구문제

Perry & Wise(1990)는 공공부문 또는 공직 특유의 동기요인인 PSM(Public Service Motivation)을 개념화하면서 민간부문 종사자들과 공공부문 종사자간의 동기의 차이를 명시적으로 인정하면서 공무원 동기에 대하여 새로운 인식을 가질 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. PSM이론에 따르면 공무원은 일반적인 사람들의 대표집단이 아니며 특히 민간부문 종사자들과는 동기요인 면에서 커다란 차이가 난다. 공공부문 특유의 동기요인으로 지적되어 있는 것으로는 정책과정에 참여하는 즐거움, 개인의 이익보다는 공익과 사회 전체적인 후생의 증대에 대한 더 큰 관심, 희생과 봉사에 대한 강조, 그리고 경제적인 유인에 대한 상대적인 저평가 등이 있다(Perry & Wise 1990, Perry 1996). 그리고 이러한 합리적, 규범적 그리고 감성적인 동기요인은 공공부문만이 제공하고 충족시킬 수 있기 때문에 이러한 동기요인이 높은 사람일수록 공공부문에 종사할 가능성이 높으며 일단 공공부문에 들어온 이후에는 PSM이 높을수록 더 높은 성과를 내며 이들을 동기부여하는데 있어서 경제적인 유인에 덜 의존할 것이라는 가설을 제시하였다(Perry & Wise 1990). 이 연구는 Perry와 Wise에 의하여 제시된 가설을 한국적 상황에서 경험적 자료를 활용하여 검증하고자 한다. 특히 공공부문에서 높은 수준의 PSM이 성과에 영향을 미친다는 가설을 검증하는데 연구의 직접적인 목적을 두고 있다.

PSM의 처방을 따른다면 정부는 PSM이 높은 사람들을 공무원으로 충원할 수 있도록 노력해야 하고 기존의 공무원들에게 대하여는 교육 훈련 등을 통하여 높은 수준의 PSM을 유지함으로써 공무원들이 보다 높은 업무성과를 낼 수 있는 관리전략을 구사해야 한다. 정부는 PSM이 높은 사람들을 중심으로 충원함으로써 낮은 임금으로도 근무의욕과 사기가 높은 유능한 인력을 충분히 확보하는 것이 가능해지며 이러한 사람들은 경제적인 유인보다는 정책결정과정에 참여하는 것, 그러한 활동을 통하여 타인 특히 다수 국민들의 복지가 향상되는 것에 더 큰 가치를 부여하기 때문에 보수보다는 업무의 사회적 및 정치적 가치를 위하여 자기희생을 할 것이다.

이러한 인사관리 전략이 성공적으로 운영되기 위해서는 PSM 수준과 다양한 조직행태간의 관계에 대한 보다 정확한 이해가 필요하며 특히 PSM 수준과 성과수준간의 관계에 대한 명확한 규명이 요구된다(예, Crewson 1997, Francois 2000). 특히, 금전적인 보상 등 외재적 보상과 PSM과의 상관관계에 대하여도 정밀한 분석이 필요하다. PSM의 수준과 외재적 보상간에는 다양한 관계가 존재할 수 있다. 하나는 높은 수준의 금전적인 보상이 그리 높게 평가받지 못하는 상황이다. 정책과정에 적극적으로 참여하여 사회적으로 의미가 있는 일을 수행하는 것을 높게 평가하는 사람들에게는 금전적인 보상이 그리 중요하게 여겨지지 않을 수 있다. 왜냐하면 경제적인 유인에 대하여 공공부문 종사자들은 민간부문 종사자들에 비하여 덜 민감하게 반응하기 때문이다. 이런 경우 민간부문에서 효과가 있다고 평가받고 있는 성과급이나 실적급 등의 제도가 공공부문에 적용될 경우 그 효과는 기대에 미치지 못할 가능성도 있다. 또 다른 관계는 금전적이고 외재적인 보상의 강화가 단순히 높게 평가받지 못하는 것에 그치지 않고 내재적인 보상수준에 직접적이고 부정적인 영향을 미치는 것이다. 성과급이나 실적급 등의 외재적인 보상이 공의 추구나 정책과정의 참여를 통하여 느끼는 개인의 만족감이나 자긍심 등의 내재적인 보상의 효과를 감소시킬 수 있을 것이다. 차등적인 성과급의 강화 등 외재적인 보상의 강조가 일부에게는 공직을 찾고 일단 공직에 들어온 후 오랫동안 높은 성과를 내는 유인으로 작용할 수도 있지만 정책과정의 참여기회와 공익에 공헌하는 즐거움 등을 더 높게 평가하는 대부분의 공공부문 종사자들에게는 내재적인 동기요인에 부정적인 영향을 미칠 수도 있기 때문이다(Crewson 1997). 이러한 관계가 존재한다면 성과급이나 실적급 등의 외재적인 보상은 단기적으로는 의미가 있을 수 있으나 장기적으로는 공무원이 높은 성과를 유지하는데 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

전자의 관계처럼 단순히 금전적인 보상의 효과가 민간부문에 비하여 약한 수준으로 나타나는 것에 그친다면 PSM에 대한 강조와 금전적인 보상과는 조화롭게 운영될 수 있을 것이다. 단지 금전적 보상 등 외재적인 보상의 효과가 민간부문 보다 낮을 수 있다는 점을 고려하기만 하면 된다. 하지만 후자와 같이 외재적인 보상이 공무원의 동기부여에 부정적인 영향을 미친다면 새로운 접근이 요구되어야 할 것이다. 즉, 보상수준의 결정에 있어서 PSM 등 내재적 동기요인의 수준과의 고려를 통하여 내재적인 동기유발에 부정적인 영향을 최소화 하고 경제적 유인의 효과를 극대화 할 수 있는 방향으로 보상체계를 설계해야 할 것이다.

이러한 논의가 실질적인 논의로 발전되기 위해서는 우선 PSM이 수준이 성과에 미치는 영향에 대한 이론적인 논의를 경험적인 분석을 통하여 뒷받침할 수 있도록 해야 할 것이다. 그래야만 PSM이 높은 공무원을 선발하고 선발된 공무원이 높은 수준의 PSM을 유지할 수 있도록 관리하는 노력이 의미를 갖기 때문이다. 따라서 이 연구는 공공부문종사자와 민간부문종사자간에 PSM 수준의 차이여부와 PSM이 성과에 미치는 영향에 대하여 분석하고자 한다. 구체적으로는 PSM이 높은 사람들이 공공부문에 실제로 많이 종사하고 있는지, 공공부문 종사자에 있어서 PSM의 수준이 개인의 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석에 초점을 두고 있다. 그리고 분석 결과를 바탕으로 PSM 이론에 대한 논의와 공공부문 인사관리시스템에 대한 함의를 논의하고 있다. 특히, 기존의 논의가 미국의 사례와 자료를 중심으로 이루어져왔기 때문에 한국의 사례와 자료를 바탕으로 한 이 연구는 그 의미가 더 크다고 할 수 있다. 서구사회 특히 미국의 경우 자본주의와 민주주의가 성숙된 사회인 반면에 우리의 경우 공직에 대한 사회적인 가치가 전통적으로 높고 권위주의와 청빈사상 등 서구사회와는 다른 공직에 대한 기대와 가치를 부여하고 있기 때문에 미국적인 맥락에서 이루어진 연구의 함의가 그대로 반영되기 어려운 측면이 있을 수 있기 때문에 우리나라의 공공부문 종사자들의 인식과 태도를 정확하게 이해하는데 이 연구는 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

## IV. 연구조사 방법

### 1. 표본

공공부문 종사자들과 민간부문 종사자간에 PSM 수준에 있어서 차이가 있는지 여부와 PSM의 존재가 민간부문과 공공부문의 맥락적 차이에 따라 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구문제에 대한 답을 구하기 위하여 이 연구는 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2004년 10월에 이루어졌으며 공공부문 종사자들의 경우 중앙행정기관의 공무원을 대상으로, 민간부문 종사자의 경우 대기업 직원을 위주로 이루어졌다(<표 1> 참조). 설문조사는 일부 우편을 통하여 설문 조사를 한 경우도 있었으나 민간부문의 경우와 공공부문의 경우 공히 해당기관에 직접 방문하여 설문조사를 하는 것을 원칙으로 하였다. 조사 대상자는 공공부문의 경우 각 부처의 인사담당자의 추천을 받아 무작위로 조사하였으며 민간부문의 경우 몇몇 부서를 무작위로 선정하여 부서원 전부를 조사하는 방식을 채택하였다.



&lt;표 1&gt; 표본의 특성

분류		공공부문 종사자	민간부문 종사자	전체
표본 크기		177(52.4)	158(47.6)	329(100)
성별	남	150(88)	124(79)	274(83)
	여	21(12)	34(21)	55(17)
	전체	171(100)	158(100)	329(100)
학력	고졸	5(1)	20(13)	25(7))
	대졸	111(65)	109(70)	220(67)
	대학원졸 이상	54(34)	28(17)	82(26)
	전체	170(100)	157(100)	327(100)
나이		38세	36세	37세

분석 결과가 보다 의미 있는 해석을 하기 위하여 표본을 구성함에 있어 조사대상에 다양한 유형의 조직이 포함될 수 있도록 특별한 주의를 기울였다. 중앙행정기관의 경우 전 부처를 대상으로 하지는 않았으나 대부분의 장관급 및 차관급 기관이 골고루 포함되어 있으며 수행하는 업무에 있어서도 일반 행정, 사회복지 및 경제관련 부처 등 다양한 업무를 수행하는 정부의 특성을 비교적 잘 반영하고 있다고 할 수 있다<sup>2)</sup>. 또한 설문에 응답한 공무원들도 고위직과 하위직이 비교적 고르게 분포되어 있어 공무원에 대한 설문조사의 표본이 무작위 추출에 의하여 구성되지 않았음에도 불구하고 상당수준의 대표성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 민간부문 표본의 경우 정부 조직과 비교될 수 있는 대기업 중심으로 표본이 구성되어 있으나 중소기업도 일부 표본에 포함되어 있다. 기업의 활동 분야도 보험, 금융, 제조업 또는 정보통신 관련 등 다양한 분야를 포괄하고 있어 공공부문 종사자들과 비교될 수 있는 표본이라고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

표본에 대한 설명은 공공부문과 민간부문 사이의 PSM 수준의 비교를 위하여 민간부문과 공공부문 응답자 전체를 우선 비교하겠다. 전체 표본은 329명으로 구성되어 있으며 이중 52%인 177명이 공공부문 종사자이고 48%인 158명이 민간부문 종사자이다. 남녀의 구성은 표본 전체적으로는 남자가 274명이고 여자가 55명으로 남자의 비중이 높다. 학력의 경우 대부분의 응답자가 대졸인 것으로 나타났고 그 다음으로 대학원 졸업 이상이 많았으며 고졸은 전체 표본 329명중 55명에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 분포는 공공부문 종사자나 민간부문 종사자 모두 유사한 것으로 나타났다. 나이의 경우도 전체 표본의 평균 나이는 37세이며 민간부문 표본

2) 조사에 포함된 중앙행정기관으로는 교육인적자원부, 문화관광부, 환경부, 산업자원부, 기획예산처, 청와대, 정보통신부, 중앙인사위원회 등이다.

3) 민간기업으로는 LG, 삼성, 현대, 신한증권 등의 대기업과 일부 중소기업 등이 포함되었다.

의 경우 36세 공공부문 표본의 경우 38세로 나타나 공공부문 표본의 나이가 조금 높은 것으로 나타났으나 결정적인 차이로 보기는 힘들다고 판단된다.

<표 2> 공공부문 표본의 특성(%)

구분		빈도(%)
직종	행정직	135(40)
	기술직	25(8)
	기타	10(3)
현직급	4급 이상	29(17)
	5급	89(54)
	6급	33(20)
	7급 이하	14(8)
입직방식	5급 공채	66(40)
	7급 공채	50(30)
	9급 공채	22(13)
	특채 및 계약직	27(16)
승진회수	0번	63(38)
	1번	40(24)
	2번	37(22)
	3번	10(6)
	4번	12(7)
	5번	2(1)

다음은 177명의 공공부문 종사자의 특성에 대한 설명이다(<표 2>). 공공부문 종사자의 경우 직종별로는 행정직이 전체의 40%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 기술직과 연구직과 기능직을 포함하는 기타의 경우가 각각 25%와 10%로 나타났다. 직급별로는 5급이 89명으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 다음으로는 6급과 3·4급이 각각 33명과 29명으로 나타났다. 그리고 7급 이하는 14명으로 가장 낮은 비중을 차지하고 있다. 입직방식은 5급 공채가 66명으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 7급 공채가 50명으로 나타났다. 다음으로는 특채 및 계약직이 27명 그리고 9급 공채가 22명으로 나타나 비슷한 수준을 보이고 있다. 승진회수는 아직 한 번도 승진하지 못한 경우부터 가장 많이 승진한 경우로는 5회까지가 있으며 평균적으로는 1.3회 승진한 것으로 나타났다.

## 2. 주요 변수의 측정

개인의 PSM 수준은 Perry(1996)에 의하여 개발된 PSM 측정도구를 사용하였다. Perry는 PSM을 합리적인 차원, 규범적인 차원 그리고 감성적인 차원의 3가지로 구분하고 각각의 차원을 측정할 수 있는 설문 문항을 개발하였다(<표 3> 및 <표 4> 참조). 각 문항은 5점 척도로 측정되었다. 이 연구는 Perry에 의하여 개발된 설문 문항을 보다 정확하게 활용하기 위하여 설문 문항을 번역하는 과정에서 대학원 학생들로 구성된 focus 그룹을 형성하여 번역과 의미 전달의 정확성을 검토하였다).

<표 3> PSM 개념과 측정 차원

개념차원	내용	하위차원
합리적 차원	정책과정에 참여 공공정책에 대한 동일시 특정 이해관계에 대한 지지	공공정책에 대한 호감도(Attraction to public policy making)
규범적 차원	공익봉사의 욕구 정부 전체에 대한 충성과 의무 사회적 형평의 추구	공익 몰입(commitment to public interest)
감성적 차원	정책의 사회적 중요성에 기인한 정책에 대한 몰입 선의의 애국심	동정(compassion)
		희생(self-sacrifice)

첫 번째 합리적 차원은 공공정책에 대한 호감도를 의미한다. 공공정책과정이 형성되고 집행되는 과정에 적극적으로 참여하고 희소자원의 분배과정인 정책과정에서 발생하는 과정상의 문제점들을 더 큰 사회적 선의 실현과정으로 인식하는 정도를 측정함으로써 합리적 차원의 PSM을 측정한다. 규범적 차원은 공익실현을 위하여 노력하는 정도를 의미한다. 사적인 이익보다 공익에 대한 더 큰 관심과 사익에 우선하는 공익 추구의 노력으로 조작적 정의가 되어 있다. 마지막으로 감성적 차원은 동정심과 희생의 두 차원으로 구성되어 있다. 동정심은 사회적 약자에 대한 동정심, 사회적 문제 해결에 대한 관심 등으로 측정되며 희생은 금전적인 보상과 무관하게 공익과 관련된 문제의 해결을 위한 노력과 이를 통한 만족 등을 통하여 측정된다. 차원별 점수는 Perry(1996)에서 제시된 방법을 따라 <표 4>에 나와 있는 차원별 문항의 평균값을 활용하고

4) Perry의 경우도 설문을 개발하는 과정에서 동일한 방법을 활용하였다.

있다.

<표 4> PSM 측정 차원별 측정 문항

측정 차원	측정 문항
합리적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치에 대하여 부정적인 인상을 갖고 있다.*</li> <li>- 정책과정에서 발생하는 거래관계를 받아들일 수 없다.*</li> <li>- 정치인들을 별로 좋아하지 않는다.*</li> </ul>
규범적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회에서 벌어지고 있는 일에 대하여 별 관심이 없다.*</li> <li>- 사적인 이득과 무관하게 지역사회에 봉사한다.</li> <li>- 의미 있는 공공봉사를 중요시 생각한다.</li> <li>- 공무원은 사익에 반할지라도 사회 전체적으로 최선인 공익을 위하여 일해야 한다.</li> <li>- 공공봉사는 시민의 의무이다</li> </ul>
감성적 차원	<p>&lt;동정&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 혜택을 받지 못한 사람들의 어려움에 별로 가슴 아파하지 않는다.*</li> <li>- 대부분의 사회정책은 중요하다</li> <li>- 곤경에 처한 사람들을 보면 불쌍하다는 생각이 든다.</li> <li>- 애국심은 타인의 복지를 돌보는 것을 포함한다.</li> <li>- 내가 개인적으로 알지 못하는 사람들의 복지에 대하여 별로 생각하지 않는다.*</li> <li>- 사람들은 서로에게 의지하고 산다.</li> <li>- 자신의 문제 해결을 위하여 스스로 노력하지 않는 사람은 동정할 필요가 없다.*</li> <li>- 내가 지지하는 사회정책은 별로 없다.*</li> </ul> <p>&lt;희생&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인적인 성취보다 사회에 대한 공헌이 중요하다</li> <li>- 개인적인 일보다 의무가 중요하다</li> <li>- 선행을 하는 것 보다 돈을 많이 버는 것이 중요하다.*</li> <li>- 내가 하는 일의 대부분은 사회적 대의를 위한 것이다</li> <li>- 타인을 위한 봉사는 금전적 보상과 무관하게 기분이 좋다</li> <li>- 사회로부터 받은 것 보다 많은 것을 사회에 환원해야 한다.</li> <li>- 다른 사람을 돕기 위해 손해를 감수한다.</li> <li>- 사회의 선을 위하여 자신을 희생한다.</li> </ul>

주: \* 표시된 문항은 reverse된 문항임.

Perry & Wise(1990)과 Perry(1996)를 바탕으로 저자가 재구성.

다음으로 중요한 변수는 성과수준이다. 개인 간의 성과 수준을 비교할 수 있는 객관적이고 합리적인 성과측정 지표를 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 가장 쉽게 생각할 수 있는 것은 개인의 근무성적 평정 점수 등 각 개인이 속한 조직에서 공식적으로 사용하고 있는 성과 혹은 업무

평가 점수를 활용하는 것이다. 하지만 근무성정평적의 평정 요소에 성과나 실적보다는 투입관련 요소가 포함되는 경우가 많으며 평정 점수도 성과나 실력 보다는 연공서열이 고려되는 경향이 있기 때문에 타당성 높은 측정도구가 아닌 경우가 많다. 이 연구에서는 자기 평정방식을 통하여 개인의 성과 수준을 측정하고 있다. 현재 수행하고 있는 업무의 성과수준에 대한 자기 평가 결과(“귀하는 현재 자신의 업무를 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?”)를 PSM과 마찬가지로 5점 척도로 측정하여 성과변수로 활용하고 있다. 물론 자기평정방식도 완전한 방법은 아니다. 많은 경우 관대화의 경향을 보일 가능성이 있다. 하지만 상위평가와 자기평가 중 어떤 평가방식이 더 정확한 성과수준을 측정할 수 있는지에 대하여는 논란의 여지가 있으나 자기평가는 자기 자신에 대한 정보를 가장 많이 알고 있는 사람은 본인이기 때문에 보상과 연계되지 않고 자신의 능력 개발을 위하여 활용될 경우 매우 정확하고 의미 있는 평정수단으로 알려져 있다(Daley 2002). 하지만 한 가지 주의할 점은 자기평가의 경우 자신의 성과 수준보다는 자신의 능력수준을 나타내는 경향이 있다는 점이다. 사람들은 자신이 달성하고 이룩한 것보다는 자신이 할 수 있는 것을 중심으로 생각하고 응답하는 경향이 있기 때문에 지문을 구성하고 응답을 해석하는데 있어서 주의를 요한다. 이 설문은 경우 설문 결과가 특정의 보상과 연결되어 있지 않기 때문에 응답이 왜곡될 가능성은 상대적으로 적다고 할 수 있다.

## V. 분석 결과

### 1. 공공부분과 민간부분의 PSM 비교

본 연구에 포함된 공공부문 종사자들과 민간부분 종사자들간의 PSM 수준의 차이를 분석하기 위하여 두 집단간의 평균의 차이를 비교하는 대표적인 방법인 t-test를 활용하였다. 분석 결과는 다음의 <표 5>에 요약되어 있다. 분석결과 PSM과 그 하위개념인 APM, CPI, COM 그리고 SS의 모든 차원에서 본 연구에 포함된 공공부문 종사자들의 수준의 높은 것으로 나타났으며 통계적으로도 그 차이가 유의미 한 것으로 나타났다.

&lt;표 5&gt; 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자들 간의 PSM 차이 분석

		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
PSM*	공공부문 종사자	173	3.1847	0.36636	0.02785
	민간부문 종사자	158	2.8715	0.37354	0.02972
APM*	공공부문 종사자	173	2.2466	0.68450	0.05204
	민간부문 종사자	158	1.8196	0.60077	0.04779
CPI*	공공부문 종사자	173	3.5501	0.53597	0.04075
	민간부문 종사자	158	3.2975	0.59039	0.04697
COM*	공공부문 종사자	173	3.5472	0.44177	0.03359
	민간부문 종사자	158	3.3448	0.43713	0.03478
SS*	공공부문 종사자	173	3.3949	0.53290	0.04052
	민간부문 종사자	158	3.0240	0.56600	0.04503

\* 모두 p-value at .000에서 차이가 유의미 한 것으로 나타남.

공익 우선의 의식, 공공문제에 대한 관심과 공공정책 과정 참여의 중요시, 타인의 복지에 대한 관심과 희생 등을 의미하는 PSM이 공공부문 종사자들의 경우 약 3.2인 반면에 민간부문 종사자들의 PSM은 약 2.9로 조사되어 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 PSM 수준이 높은 것으로 나타났다. PSM의 하위 차원 중 합리적 차원에 해당되는 정책과정에 참여, 특정 정책에 대한 동일시 그리고 특정의 이해관계에 대한 지지를 의미하는 공공정책에 대한 호감도(APM)의 경우 공공부문 종사자들은 2.2인 반면에 민간부문 종사자들의 경우 1.8로 나타나 공공부문 종사자들이 높은 수치를 보이고 있는 것으로 분석되었다. 공익봉사에 대한 욕구, 정부 전체에 대한 충성과 의무 그리고 사회적 형평의 추구를 의미하는 규범적 차원의 공익 몰입(CPI)의 경우도 민간부문 종사자들의 수준이 3.2인 반면에 공공부문 종사자들의 수준은 3.6으로 나타나 공공부문 종사자들의 수준이 높은 것으로 분석 되었다. 그리고 희생, 애국심, 동정 등의 감성적인 차원에서도 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 그 수준이 높은 것으로 나타났다. 동정심(COM)의 경우 민간부문 종사자들의 수준이 3.3인 반면에 공공부문 종사자들은 3.5로 조사되었으며 희생(SS)의 경우도 민간부문 종사자의 경우 3.0인 반면에 공공부문 종사자들은 3.4로 조사되어 두 하위차원 모두 공공부문 종사자들의 수치가 높게 나타났다.

## 2. PSM이 공공부문 종사자의 성과에 미치는 영향

PSM이 공공부문 종사자들의 성과수준에 미치는 영향의 수준을 알기 위하여 회귀분석을 할

용하였다. 분석 모형은 각 개인이 성과수준을 종속변수로 하고 이 변수를 설명하는 변수들로는 연구문제로 다루고 있는 PSM을 포함하여 개인의 성과수준에 영향을 미칠 것으로 예상되는 학력수준, 나이, 승진회수 및 공채여부가 모형에 포함되었다. 학력수준이 높을수록 자신의 성과가 높을 것으로 예측되며 보다 많은 경험을 할수록 그리고 승진을 많이 하였을수록 높은 성과를 내고 있다고 자신이 스스로 인식하고 있을 것이라고 예측하였다. 그리고 공채를 통하여 채용된 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 높은 성과를 내고 있다고 인식한다고 예측하였다. 성별, 직종 및 현직급 등 개인속성 변수들은 통제를 목적으로 모형에 포함되었다. 모형에 포함된 독립변수 중 승진회수는 현직급과 입직 시의 직급간의 차이를 계산하여 새롭게 생성한 변수이다. 분석 결과는 다음의 <표 6>에 정리되어 있다.

<표 6> PSM과 개인의 업무성과수준간의 관계 분석

	B	Std. Error	Beta	t	Sig.
(Constant)	0.880	0.835		1.054	0.294
psm	0.469	0.152	0.231	3.081	0.002
나이	0.029	0.012	0.264	2.319	0.022
성별*	-0.079	0.166	-0.036	-0.476	0.635
학력*	0.109	0.092	0.090	1.175	0.242
행정직*	-0.171	0.145	-0.095	-1.179	0.240
승진 회수*	0.038	0.059	0.068	0.639	0.524
현직급*	0.015	0.057	0.022	0.266	0.790
공채*	-0.105	0.157	-0.053	-0.669	0.504

R square: .214 F=5.22 significance at .000

성별: 여성이 참조변수임

학력: 고졸, 대졸, 대학원졸 및 그 이상

행정직: 행정직과 비행정직으로 구분하였으며 행정직이 참조변수임

승진회수: 입직시 직급과 현 직급간의 차이(현직급-입직시 직급)

현직급: 현재의 직급을 변수로 활용(예; 3급=3)

공채: 공채여부를 구분하고 있으며 공채가 참조변수임

분석 결과 개인의 성과수준을 종속변수로 하는 모형에서 성과수준을 의미 있게 설명하는 변수로는 PSM과 나이로 나타났다. PSM의 경우 회귀계수는 양이며 p value가 .002 수준에서 의미가 있는 것으로 나타났다. 이는 PSM이 높을수록 개인이 성과수준이 높아짐을 의미한다. 또한 나이의 경우도 회귀계수가 양이며 통계적으로도 유의미한 변수로 나타났다. 이는 공직에서의 다양한 경력이 많아질수록 성과수준이 높아진다는 것을 의미한다. 반면에 성별, 학력수준, 직

중, 승진회수, 현직급 및 공채 여부는 개인이 현재 수행하고 있는 업무의 성과수준을 의미 있게 설명하고 있지 못한 것으로 나타났다. 학력이 높을수록 개인의 업무 역량이 높아지고 전문성이 향상되기 때문에 업무성도가 높을 것으로 예측하였으나 분석결과 학력의 회귀계수는 양으로 나왔으나 통계적으로는 유의미하지 않다고 나타났다. 직급의 경우도 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 현재 개인의 직급수준이 성과 수준에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

### 3. PSM의 하위차원과 성과수준간의 관계

PSM의 4가지 하위차원인 APM, CPI, COM 및 SS가 각각 개인의 성과수준에 미치는 영향의 정도와 그 특징에 대하여 자세한 분석을 위하여 PSM 대신에 하위차원을 각각 포함하는 별도의 모형을 분석하였다. 정책에 대한 호감도를 의미하는 APM, 공익에 대한 몰입을 의미하는 CPI, 동정심을 의미하는 COM 및 자기희생을 의미하는 SS를 각각 PSM 대신에 모형에 포함시키고 개인의 성과수준을 종속변수로 하는 모형을 구성하여 별도로 분석한 결과는 다음의 <표 7>에 요약되어 있다.

<표 7> PSM의 하위차원 별 회귀분석 결과

	B		B		B		B
상수	2.319	상수	1.018	상수	1.436	상수	1.312
apm	-0.027	cpi	0.435***	com	0.246**	ss	0.274***
나이	0.035***	나이	0.025**	나이	0.033**	나이	0.031**
성별	-0.085	성별	-0.098	성별	-0.070	성별	-0.049
학력	0.107	학력	0.111	학력	0.089	학력	0.117
행정직	-0.102	행정직	-0.141	행정직	-0.137	행정직	-0.124
승진 회수	0.007	승진 회수	0.029	승진 회수	0.018	승진 회수	0.016
현직급	0.002	현직급	0.017	현직급	0.012	현직급	0.010
공채	-0.185	공채	-0.155	공채	-0.152	공채	-0.115
R square = .166 F value=3.822 sig= .000		R square=.259 F value= 6.746 sig = .000		R square = .185 F value= 4.364 sig= .000		R square = .203 F value=4.903 sig = .001	

\*\*\*: sig = .01, \*\*: sig = .05 \*: sig = .1

PSM의 하위차원별로 성과수준에 미치는 영향을 분석한 결과 모든 모형에서 나이는 유의미한 변수로 확인되었다. 이는 전체 PSM 모형에서의 결과와 같은 것이다. 하지만 하위차원 별로는 상이한 결과가 나왔다. 우선 PSM의 4가지 하위 차원 중 합리적 차원에 해당되는 APM은 성과수준에 영향을 미치고 있지 않은 것으로 분석되었다. 공공정책과정의 참여에 대한 호감을 의



미하는 APM의 회귀계수는 음으로 나왔으나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 이것은 공공정책에 대한 관심수준 및 호감도는 개인의 성과수준에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미한다. 다음으로는 규범적인 차원인 공익에 대한 몰입을 의미하는 CPI의 경우 성과수준에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 회귀계수가 양으로 나왔으며 통계적으로는 유의미하다고 분석되었다. 그리고 감성적인 차원으로 분류되는 동정심(COM)과 자기희생(SS)의 경우 모두 양의 회귀계수가 나왔으며 두 변수 모두 통계적으로 유의미한 값을 갖는 것으로 나타났다. 합리적인 차원에서 정책과정에 참여하고 이러한 참여를 통하여 개인의 효용을 증가시키는 것이 개인의 성과수준으로는 이어지지 않지만 공익의 추구, 타인에 대한 동정과 희생이 높은 것은 보다 높은 수준의 성과로 이어진다고 할 수 있다.

## VI. 분석결과의 함의

### 1. 공사부문간의 차이 분석

본 연구에 포함된 공공부문 종사자들과 민간부문 종사자들 간에는 PSM 수준의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉, 민간부문 종사자들에 비하여 공공부문 종사자들은 정책과정에 대한 참여의 즐거움(APM), 공익 추구에 대한 몰입(CPI), 타인에 대한 동정심(COM)과 희생정신(SS)의 차원에서 모두 높은 상태를 유지하고 있다는 것을 의미한다. 이 결과는 Perry & Wise(1990)이 주장한 것처럼 PSM이 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 특징적으로 갖고 있는 동기요인이라는 것을 지지하는 증거라고 할 수 있다. 전체 차원에서의 차이는 4가지 하위차원에서도 같은 경향을 보이고 있다. APM, CPI, COM 및 SS의 네 가지 하위 차원에서도 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 높은 수준을 보이고 있는 것으로 분석되었다. 하지만 공공부문 종사자들에 있어서 네 차원의 수준이 모두 균등한 수준을 보이고 있지는 않는 것으로 조사되었다. 네 가지 하위 차원 중 APM이 가장 낮은 수치를 보이고 있으며 COM와 CPI가 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다. 각각 차원의 측정이 차원을 측정하는 문항에 대하여 개인의 동의 수준을 5점 척도로 측정한 것이다. 따라서 APM의 수치가 CPI나 COM에 비하여 낮은 것은 공공부문 종사자들이 공공정책에 대한 관심도보다 공익에 대한 관심이나 사회적 약자에 대한 관심과 동정을 더 중요시하고 있다는 것을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다. 공공부문 종사자들의 특징이 합리적인 효용의 추구보다는 자신의 이익이 아닌 공익의 증진과 자신의 복지가 아닌 타인의 복지에 대한 관심을 의미하는 동정심이 높게 나타난 것은 매우 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

또한 이 결과는 Perry & Wise(1990)가 미국적인 상황에서 예측한 것과 마찬가지로의 결과를 보이는 것이다. 미국적인 상황에서 개발되고 분석된 PSM 개념이다. 이론적인 논의도 미국의 정치적 상황과 행정적 특징을 반영하는 논의의 결과로 형성된 개념이며 이를 측정하기 위한 문항의 개발과 정교화도 마찬가지이다. 따라서 PSM 개념은 한국의 상황과는 맞지 않는 미국적인 상황의 표현에 그칠 수도 있었다. 하지만 PSM 척도를 한국의 사례에 적용한 결과 한국적인 상황에서도 미국의 상황과 마찬가지로 분석되고 있다. 이것은 공무원의 특징적인 동기요인으로 정의되는 PSM 개념이 미국의 공무원만을 대상으로 하는 개념이 아니라 국가를 초월하여 적용될 수 있는 개념일 수 있다는 것을 의미한다.

하지만 분석의 결과를 PSM이 공공부문 종사자들에게만 존재하는 독특한 요인이라는 점을 보여주지는 못하였다. Perry & Wise(1990)은 PSM을 공공부문 특유의 동기요인으로 정의하고 있다. 즉, 공공부문 종사자, 공공조직, 또는 공공부문의 맥락에서만 확인될 수 있는 개념으로 정의하고 있다. 하지만 분석의 결과는 PSM과 그 하위차원은 민간부문에서도 측정될 수 있는 것으로 나타났다. 단지 그 수준이 공공부문 종사자들의 그것과는 상대적으로 낮다는 점이 다를 뿐이다.

## 2. PSM이 성과에 미치는 영향

PSM과 성과관의 관계를 회귀분석해 본 결과 본 연구에 포함된 공공부문 종사자들의 경우 PSM이 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 나이, 성별, 직급, 학력, 승진회수 등의 영향을 통제한 이후 PSM과 성과수준간의 관계를 분석한 결과 PSM 수준이 성과수준에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이 결과는 Perry & Wise(1990)가 이론적으로 예측한 것과 동일한 결과이다. Perry & Wise는 PSM은 공공부문 종사자들이 갖는 특징적인 동기요인임과 동시에 이러한 특징을 갖고 있는 사람들은 공공부문에서 더 높은 성과를 낼 것이라는 가설을 제시하였다. PSM이 높은 사람들은 금전적인 보상 등 외재적인 보상보다는 자신이 하는 일이 정책과정에 참여하여 다양한 이해관계를 조정하고 그 결과로 사회적 문제가 해결되는 것에 더 큰 가치는 부여한다고 설명하였다. 또한 자신의 사적 이익을 증대시키는 것보다 자신보다 더 큰 사회적인 가치인 공익의 증진에 도움을 주는 것을 더 높게 평가하며 동시에 자신의 이러한 행동으로 자신보다 처지가 불우한 타인의 복지가 향상되는 것에 보람을 느끼며 이를 위해서 자신의 희생을 감수하는 경향이 있다고 설명하였다. 따라서 PSM이 높은 사람들이 공공부문에서 일할 경우 자신의 업무가 이러한 자신의 가치를 충족시켜줄 가능성이 높기 때문에 그렇지 않은 사람들에 비하여 높은 성과를 낼 것이라고 설명하였다. 회귀분석 결과는 이러한 이론적인 예측과 같은 결과를 보이고 있다. 또한 Naff & Crum(1999)의 연구에서 밝힌 것처럼 PSM이 높을수록 업무

성과도 높은 수준으로 유지하고 있다는 동일한 경험적인 결과를 보이고 있다. 이러한 결과는 미국적인 맥락에서 개발되고 경험적으로 검증된 PSM이 한국적인 상황에서도 적용될 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 우리나라의 경우에도 PSM이 높은 경우 보다 높은 희생정신으로 공직에 임하고 있으며 그 결과 높은 수준의 성과를 내고 있다고 설명할 수 있다는 것이다. 물론 이것이 명확한 사실로 받아들여지기 위해서는 좀 더 많은 경험적인 연구와 이론적인 검토가 필요하지만 이 연구의 결과를 그러한 가능성이 충분이 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

하지만 추가적인 분석은 PSM의 모든 하위차원이 동일하게 개인의 성과수준에 영향을 미치는 것은 아니라는 것으로 나타났다. 공익에 대한 몰입(CPI), 동정심(COM) 및 자기희생(SS)의 경우 동일하게 성과 수준에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었으나 공공정책에 대한 호감(APM)의 경우 성과수준 미치는 영향이 없는 것으로 분석되었다. 이것은 매우 흥미로운 발견이라고 할 수 있다. Perry & Wise(1990)는 PSM을 정의함에 있어 공공부문 종사자들도 다른 모든 사람들과 마찬가지로 합리성을 추구하고 있으며 민간부문 종사자들과의 핵심적인 차이는 추구하고 있는 가치가 금전적인 극대화가 아니라 공공정책 과정에 참여하고 이 과정에서 특정의 정책을 동일시하거나 특정의 이해관계를 지지하는 활동을 극대화하기 위하여 노력한다고 설명하였다. 이러한 설명이 옳다면 PSM이 높은 공공부문 종사자들은 정책과정의 참여를 보다 적극적으로 할 것이고 이는 개인의 성과와 직접적으로 영향이 있을 것이다. 하지만 분석 결과 APM은 성과수준에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 이론적인 예측과는 다른 결과를 보여주었다. 반면에 공익의 추구, 타인에 대한 동정심 및 자기희생을 의미하는 COM, CPI 및 SS는 이론적인 예측과 동일한 결과를 가져왔다. APM은 공공정책에 대한 관심과 호감도를 의미하며 Perry & Wise(1990)에 따르면 공공부문 종사자들이 개인적으로 충족시키기 위한 합리적인 목표함수이다. 따라서 APM이 성과수준에 영향을 미치지 않는다는 것은 두 가지로 해석이 가능할 것이다. 첫 번째는 APM의 충족은 개인의 효용함수를 높이는 역할을 하지만 이것이 바로 높은 수준의 성과로 이어지지 않을 수 있을 것이다. 공공과정에 참여하는 것만으로 만족을 느낀다면 공직에 참여한 경우 이것이 이미 충족되어져 있을 수 있을 것이다. 두 번째 해석은 공직의 경험이 APM을 높이는데 영향을 주지 못하여 높은 성과로 이어지지 않을 수도 있을 것이다. 즉, 공공부문 종사자들의 경우 예상과는 달리 정책과정에 실질적으로 참여하는 수준이 낮기 때문에 APM이 충족되지 못하고 따라서 높은 업무성과로 이어지지 못할 수도 있을 것이다.

하위 개념들 간의 차별적인 효과를 보여주는 이러한 결과는 성과에 영향을 주는 PSM의 핵심적인 개념이 공무원들이 갖고 있는 이타주의적인 성향일 수 있다는 해석을 가능하게 한다. CPI는 개념적으로 공익봉사에 대한 욕구, 의무와 정부 전체에 대한 충성 그리고 사회적 형성의 추구 등을 포함하고 있다. 규범적으로 공익과 사회 그리고 정부에 대한 충성과 자신보다 더 큰 가치의 실현을 위한 노력을 의미하는 개념이다. COM과 SS는 감성적 차원으로 정책이 사회적 약자에 대한 보호 등의 의미를 가질 경우 이에 대하여 동일시하거나 타인을 위하여 자신의 이득

을 포기하는 희생정신을 의미한다. 세 개념 모두 자신의 이익보다는 타인의 복지 혹은 공인의 추구를 위하여 자신의 이해관계를 포기할 수 있다는 것을 의미한다. 반면에 APM은 정책과정의 참여를 통하여 자신의 가치를 발견하고 특정 정책에 자신의 의견을 반영하였다는 생각 그리고 특정 정책의 성공으로 자아 실현감을 느끼는 것을 의미 한다(Perry & Wise 1990, Perry 1996, 1997). 따라서 성과에 영향을 미치는 하위 차원인 COM, CPI 및 SS와 그렇지 않은 하위차원인 APM간의 차이는 추구하는 가치의 방향이 이타주의적인 것이냐의 여부와 그 강도의 차이라고 할 수 있다. 분석의 결과는 공무원이 보다 높은 성과를 내는 것은 이타주의적인 경향이 높은 결과라고 할 수 있기 때문이다.

분석 결과를 종합하면 공무원의 성과 수준을 높이기 위해서는 PSM이 높은 공무원을 선발하는 것이 중요하고 선발된 공무원들에게는 높은 수준의 PSM을 유지하기 위하여 이타주의적인 욕구를 지속적으로 충족시켜주는 것이 중요하다고 할 수 있다. PSM이 높은 사람들을 충원하기 위해서는 선발제도를 개선할 필요가 있다. 업무의 수행에 필요한 지식의 측정과 함께 PSM의 다양한 차원을 공무원으로서 갖추어야할 기본적인 자질로 인식하고 이러한 자질을 측정할 수 있는 방안을 모색하여 PSM이 높은 사람을 선발할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. PSM의 수준을 측정하는 단순한 설문에 의한 방법의 경우 점수가 당락에 미치는 영향이 알려져 있기 때문에 정확하게 측정되기 어려울 것이다. 보다 객관적이고 왜곡이 덜한 방법을 고안해야 할 것이다.

일단 선발되어 업무를 수행하고 있는 공무원들에 대하여는 이타주의적인 욕구의 지속적인 충족을 위한 방법을 모색해야 할 것이다. 이타주의적인 가치를 충족시키기 위해서는 자신이 수행하는 업무가 타인의 복지의 개선과 향상에 얼마나 도움이 되는지 혹은 사회적인 문제의 해결에 자신의 희생이 얼마나 도움이 되었는지 등에 대한 정확하고 지속적인 환류가 중요할 것이다. 자원봉사 조직에 참여한 봉사자들의 경우에도 자신들의 활동의 결과가 타인의 복지를 향상시키는데 도움을 주었다는 환류를 지속적으로 받을 경우 봉사에 대한 만족도가 높아지고 봉사의 지속기간도 길어진다는 점은 공공부문 종사자들의 관리에도 참고가 될 수 있을 것이다(Mesch et al 1998). 이러한 환류가 지속적으로 이루어지기 위해서는 체계적인 개인 및 조직의 성과관리 시스템의 구축하여 성과정보 특히 정책대상자들의 만족도나 문제해결 정도 혹은 사회 전체적인 복지수준의 향상을 확인할 수 있는 객관적인 지표의 변화를 공공부문 종사자들에게 지속적으로 제공하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

이타주의적인 욕구를 지속적으로 충족시켜주는 또 다른 방법은 공무원들에게 보다 의미 있는 일을 부여하는 것을 생각할 수 있다. 사회적으로 가치가 있는 일 혹은 자신이 하는 일이 타인의 복지의 향상에 도움을 주는 것을 예견할 수 있는 일을 부여할 경우 더 높은 성과를 낼 가능성이 높다. 단순 반복적이고 사회적 의미를 찾을 수 없는 일을 부여할 경우 해당 업무를 수행함으로써 공익의 증진이나 타인의 복지의 향상을 기대할 수 없으며 따라서 높은 수준의 자기희생도

이루어지기 힘들 것이기 때문이다.

## VII. 결론 및 추후연구 과제

### 1. 결 론

이 연구의 결과를 요약하자면 본 연구에 포함된 공공부문 종사자들은 민간부문 종사자들에 비하여 PSM 수준이 높으며 공공부문 종사자들의 경우 높은 수준의 PSM은 높은 수준의 성과로 이어진다는 것이다. 정책과정의 참여, 공익의 추구, 타인에 대한 동정과 희생은 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 특징적으로 갖고 있는 동기요인이며 이 수준이 높은 사람들이 공공부문 종사자들이 될 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 또한 공공부문 종사자들의 경우 높은 수준의 PSM은 높은 수준의 성과로 이어진다. 높은 수준의 PSM은 공익을 위하여 봉사하고 희생하는 수준이 높다는 것을 의미하며 높은 수준의 희생과 봉사는 높은 성과로 이어진다는 것을 의미한다.

이러한 결과는 공공부문 종사자들의 성과를 높이기 위해서는 우선 PSM이 높은 사람들을 선발하는 것이 필요하며 선발되어 공직에 종사하고 있는 공공부문 종사자들에게는 높은 수준의 PSM을 형성하게 하고 이를 지속적으로 유지하게 할 수 있는 방법을 찾아내는 것이 매우 중요하다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이를 위해서는 선발과정을 개선하고 업무의 내용과 수행 방식 그리고 성과평가 체계를 개선할 필요가 있을 것이다.

### 2. 추후 연구과제

PSM과 금전적 보상간의 상호관계와 이것이 개인의 성과에 미치는 영향에 대한 체계적이고 종합적인 연구가 필요하다. 이 연구에서는 PSM이 성과에 미치는 영향만을 분석하고 있어 금전적인 보상과 PSM간의 상호작용이 성과에 미치는 가설을 직접적으로 검증하지 못하고 있기 때문이다. 좀 더 다양한 변수와 많은 사례를 확보하여 이들 간의 관계를 보다 엄밀한 방법론을 활용하여 분석할 필요가 있다.

성과를 측정하는 변수를 개발하여 활용할 필요가 있다. 이 연구에서 활용한 변수는 개인이 자신을 평가한 것을 활용하였다. 주관적이고 일회적인 성과 변수에서 지속적으로 측정할 수 있는 객관적인 변수를 개발할 필요가 있다. 이것은 연구를 위한 필요성도 있지만 인적자원 관리의 과학화와 합리화를 위해서도 필요한 작업이라고 할 수 있다. 또한 한국적 상황에 맞는 PSM 개

념의 정교화와 측정의 엄밀화에 대한 논의도 함께 이루어질 필요가 있다고 판단된다. PSM 개념의 제시와 조작화는 미국적인 상황에서 이루어졌다. 따라서 공무원이 민간부문 종사자에 비하여 갖는 차이점은 한국적인 상황에서 일부 다른 요소가 포함될 가능성이 있을 것이다. 이에 대한 이론적인 검토도 함께 이루어질 경우 우리나라 공공부문 종사자에 대한 보다 정확한 이해가 가능해질 것이며 이는 공공조직의 인적자원 관리에 있어서 중요한 정보를 제공해 줄 것으로 판단된다.

## 〈참고문헌〉

- 김호정. (2000) 공무원과 회사원의 동기부여 요인 비교. *한국행정논집* 12(2): 265-285.
- 박천오. (1989) “Herzberg 연구방법을 통해서 본 한국공무원의 직무동기” *한국행정학보* 23(1): 343-367.
- 이종수. (1997) 공공조직, 민간조직 종사자들간의 욕구체계 비교분석과 정책적 함의: 효과적인 인력관리를 위한 인센티브의 운용 관점에서. *사회과학논집* 28: 149-168
- Allison, G.T. (1983) “Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?” in James L. Perry and K.L. Kraemer (eds.) *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield,
- Alonso, Pablo. & Lewis, Gregory B. (2001). Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector. *American Review of Public Administration*. 31(4): 263-380.
- Behn R.D. (1995) “Big Questions of Public Management” *Public Management Review*. 55:313-324.
- Bozeman, B. All Organizations are Public. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Brewer, Gene A., Selden, Sally Coleman., & Facer II, Rex L. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*. 60(3): 254-264.
- Burgess, Simon. & Ratto, Marisa. (2003). The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*. 19: 285-300.
- Cacioppe, R. & Mock, P. (1984) “A Comparison of the Quality of Work Experience in Government and Private Organization” *Human Relations*
- Coyle-Shapiro, Jacqueline A.-M. & Kessler, Ian. (2003). The Employment Relationship in the U.K. Public Sector: A Psychological Contract Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(2): 213-230.
- Crewson, Philip E. (1995). A Comparative Analysis of Public and Private Sector Entrant Quality.

- American Journal of Political Science*. 39(3) : 628-629.
- \_\_\_\_\_. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 7(4): 499-518.
- Dilulio, J.J. (1994). Principled Agents: The Cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4(3): 277-318.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Francois, Patrick. (2000). 'Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision. *Journal of Public Economics*. 78: 275-299.
- Frank, Sue A. & Lewis, Gregory B. (2004). Government Employees: Working Hard or Hardly Working?. *American Review of Public Administration*. 34(1): 36-51.
- Franklin, K., Cummings, Milton C., & Kent, J. M. (1964). *The Image of the Federal Service. Washington D.C. : Brookings.*
- Frederickson, H. G (1971) "Toward a New Public Administration," *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler Pub. 309-331.
- Frederickson, H. G. & Hart, D.K. (1985) "The Public Service and the Patriotism of Benevolence." *Public Administration Review*. 45(3): 547-553.
- Goodsell, Charles T. (1985). *The Case for Bureaucracy : A Public Administration Polemic*, 2d ed. Chatham, N.J. : Chatham House.
- Guyot, James F. (1962). Government Bureaucrats Are Different. *Public Administration Review*. 22(4) : 195-202.
- Jurkiewicz, Carole L., Massey, Tom K., & Brown, Roger G. (1998). Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study. *Public Productivity & Management Review*. 21(3): 230-250.
- Lewis, G.B. (1990). In search of the Machiavellian Milquetoasts: Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary People. *Public Administration Review* 50(2): 220-27
- Lloyd, W. W., Van Riper, Paul P., Martin, Norman H., & Collins, Orvis F. (1963). *The American Federal Executive* New Haven, Conn. : *Yale University Press*.
- Mesch, D., Tschirhart, M. Perry, J.L. and Lee, G. (1998). Altruists or Egoists? Retention in Stipended Service. *Nonprofit Management and Leadership*. 9(1): 3-22
- Naff, K.C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does public service motivation make a difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4): 5-16.
- Nutt, Paul C. & Backoff, Robert W. (1993). Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(2): 209-231.

- Perry, J. L. & Porter L. W. (1982) "Factors Affecting the Context for Motivation and Public Organizations," *Academy of Management Review*, Vol 7: 89-98.
- Perry, J. L. & Rainey, H. (1988) "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy," *Academy of Management Review*. 13: 182-201
- Perry, J. L. & Wise, L. (1990) "Motivational Bases of Public Service." *Public Administration Review* 50: 367-373.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6(1): 5-22.
- \_\_\_\_\_. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 7(2): 181-197.
- \_\_\_\_\_. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2): 471-488.
- Rainey, Hal G. & Bozeman, Barry. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2): 447-469.
- Rainey, Hal G. (1982) "Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic." *American Review of Public Administration* 16:288-302.
- \_\_\_\_\_. (1983) "Public Agencies and Private Firms: Incentives Structures, Goals, and Individual Roles." *Administration and Society*. 15: 207-242.
- \_\_\_\_\_. (2003) *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rawls, J.R. (1991) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Rawls, J.R., Ulrich, R.A. & Nelson, O.T. (1975) "A Comparison of Managers Entering or Reentering the Profit and Nonprofit Sectors." *Academy of Management Journal*. 18:616-622
- Selden, Sally Coleman. & Brewer, Gene A. (2000). Work Motivation in the Senior Executive Service: Testing the High Performance Cycle Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(3): 531-550.
- Snyder, Monteze M., Osland, Joyce., & Hunter, Leslie. (1996). Public and Private Organizations in Latin America: A Comparison of Reward Preferences. *International Journal of Public Sector Management*. 9(2): 15-27.
- Warner, W. L., Van Riper, P.P, Martin, N.H. & Collins, O.F. (1963). *The American Federal Executive*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Wittmer, D. (1991). Serving the Public or serving for pay: Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity & Management Review*, 14(4):



369-383.

Wright, Bradley E. & Davis, Brian S. (2003). Job Satisfaction in the Public Sector: The Role of the Work Environment. *American Review of Public Administration*. 33(1): 70-90.