「한국사회와 행정연구」 제21권 제2호(2010. 8): 29~53

행정윤리풍토유형에 따른 행태론적 조직효과성에 관한 탐색적 연구:
경기도 G시 공무원의 인식을 중심으로

이 정 주*

This study reviewed the question, how much does the ethical climate of public administration affect organizational effectiveness through empirical analysis in the case of G city, Gyunggi province. After analysis, the following facts were identified. First, the nine ethical climate indicators of Victor and Cullen could be collapsed to three ethical climate's types through factor analysis. Those are new public management type, traditional public administration type, and new public service type, and they are based on individualism, hierarchism, and egalitarianism respectively on what can be called public administration values.

Second, to review more correctly the influence of ethical climate on organizational effectiveness, personal properties(gender and length of service) and structural properties (centralization and standardization) were controlled and a multiple regression analysis was carried out. After analysis, the ethical climate of traditional public administration types and new public service types correlated positively to the organizational effectiveness of behavioral perspective (organizational commitment and job sat is faction)insignificant level. This result is similar to the that of the business sphere.

Another critical result is that the ethical climate of the new public management type didn't have a significant effect on organizational effectiveness, but had positive direction. This result is contrary to the results of business area study that ethical climate of new public management type has significant negative effect on organizational effectiveness. This fact suggests that as the skepticism and fatigue about practical effectiveness from excessive performance increase, and ethical climate of the new public management type is not related.

[Key Words: Public Administration Value, Public Administration Ethical Climate's Type, Organizational Effectiveness of Behavioral Perspective, Corruption]

* 서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원, 경민대학 소방행정학과 강의전담교수(chungjooly@hanmail.net).

Ⅰ. 서 론

조직윤리와 조직효과성의 관계에 대한 연구의 관심은 윤리경영이 조직효과성을 결정하는 중요한 요소라는 믿음에 있다. 이러한 믿음의 근본적인 이유는 조직의 운영이 윤리적으로 이루어질 때 조직구성원들이 직무에 대한 보람을 느끼고, 조직에 대한 헌신이 강화되어 조직의 효과성도 높아지게 된다는 것이다. 이러한 사실은 윤리적인 경영이 이루어질수록 조직성과가 높아진다는 기존의 실증적인 연구(Davis & Rothstein, 2006; Koh & Boo, 2001)가 이를 뒷받침하고 있다.

하지만 기존 윤리경영과 관련된 연구들은 주로 부패라운드, 유엔글로벌 컴펙트, 반부패협약과 같이 윤리의 중요성에 따른 실무적 필요성에 의해 윤리전담기관, 윤리경영프로그램과 윤리강령의 제정여부와 이의 실질적인 작동여부 등과 같은 제도적 차원에 치중함으로써 조직 전반의 윤리문화를 실질적으로 조명한 연구가 부족한 실정이다.

또한 연구된 윤리문화에 대한 연구들조차도 대다수가 기업에 초점을 두되, 조직윤리풍토를 파악하기 위해 Victor and Cullen(1987; 1988)이 만든 분석모형을 그대로 적용하는 기초적 수준에 머물며 따라 연구 분석 대상의 확대와 기존 분석모형에 대해 좀 더 보완된 시각의 연구 필요성이 증대되고 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 윤리 문화적 관점에서 연구 분석 대상을 행정조직으로 확대함과 동시에 기존의 Victor and Cullen의 분석모형을 행정학적 측면에서 재해석을 하여 행정윤리풍토를 도출하도록 한다. 그리고 이러한 행정윤리풍토와 조직효과성과의 관계를 탐색적으로 조명해 보고자 한다.

구체적으로 이를 위해 먼저 이론적 배경이라 할 수 있는 Victor and Cullen(1987; 1988)의 조직윤리풍토를 살펴본 다음 행정 가치에 입각해 신공공관리형 윤리풍토, 전통관리형 윤리풍토, 신공공서비스형 윤리풍토로 재분류한다. 이러한 재분류에 입각한 분석틀을 중심으로 행정조직에 어떠한 윤리풍토가 지배적으로 존재하는지, 그리고 그러한 윤리풍토가 조직효과성을 측정하는 지표의 대명사라 할 수 있는 직무만족과 조직몰입에 어떠한 영향을 미치는지를 경기도 G시를 중심으로 요인분석 및 회귀분석을 통해 실증적으로 살펴보도록 한다.

Ⅱ. 조직윤리풍토의 이론적 고찰

1. Victor and Cullen의 조직윤리풍토

조직윤리풍토라 함은 조직의 관행과 절차에 대한 구성원의 인식인 조직업무풍토와 조직구성원이 인식하는 가치·신념 및 규범체제를 포괄하는 조직문화가 결합되어 확장된 개념으로 윤리적 가치에 초점을 둔 조직문화라 할 수 있다(Wittmer & Coursey, 1996).[1)]

즉 조직윤리풍토는 조직문화를 반영하지만 좀 더 특별히 조직의 도덕적 또는 윤리적 풍토에 초점을 두는 것으로 윤리적 내용을 담은 조직의 전형적 관행과 절차에 관한 보편적 인식을 의미한다(김호정, 2007).

이러한 조직윤리풍토를 연구했던 대표적인 학자로는 Victor and Cullen(1987; 1988)으로 그들은 의사결정에 사용된 윤리적 기준의 유형(이기주의, 박애주의, 원칙주의)과 윤리적 기준을 적용하기 위해 사용된 분석수준(개인, 조직, 사회)에 따라 <표 1>과 같이 9가지의 윤리적 풍토유형을 개발했다.[2)]

첫째, 이기주의에서는 사람들이 윤리적인 의사결정을 행할 때 특별히 자기 개인의 이익을 극대화 하는 것으로 간주한다. 이기주의의 자기 이익형(A)은 개인적 차원의 분석수준으로 개인 자신의 욕구와 선호를 중시하며, 조직 이익형(B)은 조직적 차원의 분석수준으로 조직이익을, 효율 추구형(C)은 사회적 차원의 분석으로 조직 구성원들이 자원을 유용하게 사용할 수 있는 시스템적 이익을 중시한다.

둘째, 박애주의에서는 조직구성원이 '우리' 이며 우리라는 관심사의 범위를 정하는데 논점을 두고 있다. 이는 각 구성원들이 타인의 이익을 고려하는 것으로 이기주의와 구별된다(Gilligan, 1982; Haan, Aerts and Cooper, 1985). 박애주의에서 우정형(D)은 개인적 차원의 분석수준으로 조직적 멤버십에 구애 없이 다른 사람에 대한 고려를 중시하며, 팀 이익형은 조직적 차원의 분석수준으로 응집력 있는 집단으로서의 조직공동체 이익을 고려하되(E. 팀 이익형 윤리풍토), 이것은 조직 이기주의와 대별되는 것이다. 그리고 사회적 책임형(F)은 사회적 차원의 분석수준으로 조직행동의 결과가 조직 밖의 고객에 미치는 영향을 강조한다. 결국 조직 외적인 측면에서의 결과의 선을 우선시하는 것이다(김미선, 2003).

셋째, 원칙주의에서는 조직에서 사용되도록 기대되는 원칙(principle)을 강조한다. 개인적 도덕형(G)은 개인적 차원의 분석으로 자기 선택적인(self-chosen) 개인윤리에 의해 지배된다.

---

1) 조직윤리풍토는 업무풍토의 한 측면으로 미시적 관점에서 조직에서 일하는 구성원들이 윤리적 기준을 요구하는 관행이나 절차에 동의하게끔 함으로써 심리적으로 의미가 있는 형식으로 표현된 지각을 의미하며, 조직문화는 윤리풍토 의외에 조직 전반적인 풍토를 포괄하는 조직구성원들의 가치·신념 및 규범체제라 볼 수 있다. 결론적으로 조직윤리풍토는 조직문화와 윤리적 내용을 담은 조직풍토의 교집합이라 할 수 있으며 조직문화가 조직윤리풍토보다 상대적으로 넓은 개념이라 할 수 있다.

2) 그들의 조직윤리풍토 유형은 Kohlberg(1984)의 인식적 도덕개발이론과 규범적인 의사결정프레임의 유형을 결합하여 나왔다. 예를 들어 분석단위의 수준이 조직일 때 기준이 이기주의라고 한다면 윤리풍토는 조직이익으로 명명될 수 있다. 그리고 분석수준이 사회적 차원이고 기준이 원칙주의일 때 윤리풍토는 법률 또는 전문적 강령으로 명명될 수 있다.

규정과 절차형(H)은 조직적 차원의 분석으로 조직내부의 규정과 절차를 중시하며, 법률 및 전문강령형(I)은 사회적 차원의 분석수준으로 조직 외부의 통제기구 즉 법률과 전문강령을 중시한다. 이 중 조직과 사회적 차원의 분석수준에서 이루어지는 규정 및 절차형(H)과 법률 및 전문강령형(I)에서는 개인이 배제된 제도화된 원칙에 의해 작동됨에 따라 개인적 선호도와는 관련이 없다.

결국 <표 1> 세로축의 윤리적 기준인 이기주의는 자기이익을, 박애주의는 연대이익을 우선시 하며, 원칙주의는 전문적 표준을 고수하고자 하는 경향으로 의사결정을 내리려는 특징을 가지고 있다(Fritzche & Becker, 1984; 김난영, 2007). 그리고 가로축인 분석수준의 경우 개인의 분석수준은 개인, 조직의 분석수준은 조직의 규범과 규칙, 사회분석수준은 법률과 같은 조직 외부세력에 초점을 맞추어 의사결정을 내리려는 특징을 지니고 있다(Gouldner, 1957; 김난영, 2007)고 할 수 있다.

<표 1> 윤리풍토의 유형

분석수준 / 윤리기준	개인적(Individual) 차원	조직적(Local) 차원	사회적(Cosmopolitan) 차원
이기주의 (Egoism)	A. 자기 이익형 (예: 개인적 이익, 자기방어)	B. 조직 이익형 (예: 기업 이익, 전략적 이익)	C. 효율 추구형 (예: 효율성)
박애주의 (Benevolence)	D. 우 정 형 (예: 우정, 호혜주의)	E. 팀 이익형 (예: 단결심, 팀플레이)	F. 사회적 책임형 (예: 사회적 책임)
원칙주의 (Principle)	G. 개인적 도덕형 (예: 개인윤리)	H. 규정 및 절차형 (예: 규정과 절차)	I. 법률 및 전문 강령형 (예: 법률시스템, 전문조직)

*자료: Victor and Cullen(1988), "The Organizational Bases of Ethical Work Climates," *Administrative Science Quarterly*, Vol.33, p.104.

특히 Victor and Cullen는 그들의 유형분류를 토대로 실증분석을 한 결과, 조직의 윤리적 풍토차원에서 <표 1>에서와 같이 9개의 윤리풍토 개념에 정확히 일치하는 풍토도 존재하였지만, 상호간 윤리풍토 개념의 상호관련성에 따라 복합적으로 결합된 윤리풍토가 존재하고 있음을 알 수 있었다. 이를 테면 1987년 연구에서 그들은 전문주의, 배려, 규칙, 도구주의, 효율성, 독립과 같은 6가지의 윤리차원을 도출하였으며, 이후의 1988년도 연구에서는 효율성이 도구주의 차원에, 전문주의가 법률과 강령에 각각 포함됨에 따라 배려, 법률과 강령, 규정, 도구주의, 독립과 같이 5가지 차원의 윤리풍토가 존재하고 있음을 밝혔다.[3)]

3) 법률과 강령형(총 4개 문항), 규정형(총 4개 문항), 독립형(총 4개 문항: 개인적 도덕형) 윤리풍토는 윤리풍토의 이론적 모형과 일치하지만 나머지 배려형(총 7개 문항: 팀 이익형 2개 문항, 우정형 2개 문항, 사회적 책임형 1개 문항, 효율 추구형 2개 문항으로 구성), 도구주의(총 7개 문항: 자기 이익형 3개 문항, 조직 이익형 3개 문항 효율추구형 1개 문항)는 이론적 모형과 달리 관련문항의 상호관련성에 의해 복합적으로 이루

이들 연구들은 9개의 윤리풍토가 Victor and Cullen의 이론적 모형에 맞게 꼭 일치하거나 모든 유형의 윤리풍토가 존재한 것은 아니었지만[4] 각 조직마다 윤리적 풍토차원에서 독자적인 프로필이 존재함으로써 조직윤리풍토에 대한 관심을 고조시켰다는 점에서 의의가 존재한다.

하지만 조직윤리풍토에 대한 국내의 연구에서는 주로 윤리경영시스템의 구축, 윤리교육훈련, 윤리경영평가 등과 같은 제도적 관점에서의 윤리경영에 대한 접근(최창명·김성수, 2005; 허갑수·변상우, 2006; 김중원·박성수, 2007, 투명사회협약실천협의회 투명사회협약 이행평가보고서, 2008)이 상당수 존재하지만 문화적 관점이라 할 수 있는 조직윤리풍토를 대상으로 한 연구가 매우 드문 편이다. 또한 현재 논의되고 있는 조직윤리풍토에 대한 연구도 주로 기업을 대상으로 Victor and Cullen(1987; 1998)의 모형을 단순히 적용하는 기초적 수준의 연구가 주류를 이루고 있다(정인서·김민수·최갑열, 2008; 이강옥·정인서·윤영숙, 2008; 이상수·이승용·정인서, 2008; 이승용, 2007; 김난영, 2007; 이학종·이종건, 2000).

이러한 사실에 근거해 본 연구에서는 행정학 분야에서 이러한 조직윤리풍토가 거의 없다는 점[5]에서 연구대상 분야를 공공조직으로 확장하되, Victor and Cullen(1987; 1998)의 논의를 행정 가치에 기반 한 조직윤리풍토로 재범주화 하고 이러한 윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석해 보도록 한다.

2. 행정가치에 기반 한 조직윤리풍토유형

앞서 우리는 윤리적 기준인 이기주의가 자기이익을, 박애주의가 연대이익을, 원칙주의가 전문적 표준을 고수하고자 하는 경향으로 의사결정을 내리려는 특징을 가지고 있음을 알 수 있었다. 이러한 특징을 행정 가치와 연계하여 설명하여 보면, 윤리적 기준인 이기주의는 개인적 가치에 기반 하여 자기의 이익을 극대화 하려는 신공공관리적 시각과 유사하며, 윤리적 기준인 원칙주의는 위계적 가치에 기반 하여 규범과 절차와 같은 전문적인 표준을 중시하는 막스 웨브식의 전통 관리적 시각과 유사하다고 할 수 있다. 마지막으로 윤리적 기준인 박애주의는 나와 마찬가지로 다른 사람의 이익도 중요하다는 평등주의적 가치를 내포하고 있는

어 졌다.

4) Victor and Cullen(1987, 1988)이 제시한 조직윤리풍토가 이론적 근거에 의해 구분되었으며 조직윤리풍토에서 가장 광범위하게 이용되고 있다는 점에서 그 유용성이 확보되었다고 할 수 있다(Dickson etc, 2001; Fritzsche, 2000).

5) 경상남도 행정조직을 대상으로 윤리풍토를 연구한 김호정 연구(2007)를 제외하고 주요 학술검색사이트인 http://www.dbpia.co.kr와 http://kiss.kstudy.com/에서는 행정윤리풍토에 대해 논의한 논문이 한 건도 없는 것으로 나타났다.

신공공서비스적 시각과 유사하다고 할 수 있다. 특히 최근 행정개혁을 추진하는 과정에서 행정윤리와 관련된 문제가 발생할 가능성이 높아짐에 따라 행정개혁의 관점에서 신공공관리적 시각, 전통관리적 시각, 신공공서비스적 시각으로 구분해서 살펴보는 것이 더욱 더 의미가 있을 것이다.

1) 개인주의 가치에 기반 한 신공공관리형 윤리풍토

신공공관리(NPM: New Public Management) 접근에 의한 조직윤리의 입장은 경쟁시스템이 독점적인 지대를 추구할 수 있는 기회를 차단함으로써 부패를 줄일 수 있음을 강조한다(Klitgaart, 1998). 이러한 것은 신공공관리적 개혁의 이행이 자연스럽게 윤리적 행동을 초래할 것이라는 전제가 깔려 있는 것으로 본다.[6] 또한 이러한 윤리적 행태는 역으로 Three E라 할 수 있는 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 강화시키는 행태로 이해된다.

특히 신공공관리 행정철학은 개혁적 차원에서 두 가지 행태로 구분해 볼 수 있다.

첫 번째 입장은 비용절감과 공공조직에서 개인주의 양식의 도입에 목적을 둔 신테일리즘의 변화에 초점을 두고 있다. 이러한 행정철학의 기반은 인간이 자기 이익의 효용성을 극대화하는 사람이라는 경제학적 이론의 핵심적인 가정을 차용한 공공선택론이다. 이러한 이론의 주요 과제는 자기 이익적 행태를 통해 좀 더 일을 잘하고 비용을 적게 들게 하는 성과적인 정부(Gore, 1996)로 나아가도록 조직프로세스를 만드는 것이다.

예를 들어 개인주의 가치의 대표적 형태인 성과급은 윤리적 의사결정에서 자기 이익(self-interest)적 기준이 지배하는 문화적 풍토를 조성할 것이며, 이러한 것은 적어도 공무원이 올바른 성과지표의 기준 하에서 경쟁한다는 가정 하에 결국 정부성과의 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 보고 있다. 또한 공공조직이 민간 혹은 타 공공조직과 경쟁을 할 때는 효율성(efficiency)기준, 혹은 조직 이익(company profit)의 윤리기준이 지배하는 문화를 조성한다고 본다.

개혁에 대한 두 번째 입장은 품질의 도래(Pollitt 1993) 혹은 '부드러운 길(soft path)'로서 묘사되고 있다. 그것은 초창기의 신공공관리 방식인 관료병폐추방과 비용절감으로부터 벗어나 품질과 고객서비스 지향을 강조하는 방식으로 나아가야 함을 강조한다. 하지만 신공공관리의 품질에 대한 경험적 주장은 다소간 애매모호한 측면이 존재한다. 그러한 이유로는 일반적으로 그들은 평등주의 원칙에 근거한 직접민주주의 혹은 시민참여에 대한 일부 언급을 포함하고 있지만 실질적인 주장은 대다수가 수익을 증가시키기 위해 서비스의 품질을 향상시

6) 그러나 자주 신공공관리의 지지자들은 윤리라는 주제에 대해서는 방관하는 측면도 있다(Menzel, 2000).

키는 것과 같은 자기 이익주의적 요소를 다분히 포함하고 있기 때문이다. 결국 품질을 강조하는 학자들도 조직이익과 효율성 윤리풍토에 집중해 있다고 평가할 수 있다.

이러한 사실을 종합해 보건대 개인주의에 기반을 둔 신공공관리의 행정철학은 Victor and Cullen(1988)의 이기주의의 윤리적 관점인 자기 이익형, 조직 이익형, 효율성형의 윤리풍토와 밀접한 관련성을 가진다(Maesschalck, 2004). 실제로 실증적인 연구(Victor and Cullen, 1988)에서도 이기주의 윤리관점으로 도구주의적(instrumental) 풍토이라는 명명 하에 자기 이익형, 조직 이익형, 효율성형이 상호 결합된 조직풍토를 가지고 있는 것으로 나타났다.

2) 위계주의 가치에 기반 한 전통 관리형 윤리풍토

두 번째 입장으로는 Denhart & Denhart(2000)의 오래된 행정(old public administration), 또는 Fox(2001)의 정통 모델(orthodox model)이라 불리는 전통적 행정(TPA: Traditional Public Administration)이 있다. 윤리경영에 대한 전통적 행정의 기본적인 행정원칙은 조직절차가 개인의 커미션 수수나 고의적인 규정 위반 사례를 막고, 윤리적으로 설계되어야 함을 전제하고 있다(Fox, 2001).

신공공관리론과의 윤리논쟁에서 전통적 행정의 지지자들은 최근 신공공관리경향에 따른 공직윤리의 파괴를 목격하면서 신공공관리론에 대해 두 손을 들 정도로 반감을 가진다(Greenaway, 1995). 미국의 Frederickson(1993; 1997; 1999)은 시장화, 민영화, 계약과 같은 신공공관리개혁이 오히려 윤리를 저해하는 방향으로 갈 것이라는 점에 강력한 우려를 표명하면서, 윤리강화방안으로 오히려 재규제(re-regulation)를 주장했다.

전통적 행정의 또 다른 하나의 독특한 주요 흐름은 '레드테이프를 제거하고 관리자로 하여금 관리하도록 하자'는 슬로건을 제시하는 신공공관리가 법치주의를 무관심하게 만든다고 비판함으로써 규정과 절차와 같은 법적인 관점을 강조한다(Rohr, 2002).

또한 전통적 행정철학에 기반 해 논의하는 사람들은 본질적으로 그들의 계층주의적 원칙이 조직규칙, 법률, 전문강령 준수를 요구한다고 본다. 이의 대표적인 학자인 Frederickson는 조직내부의 계층제에서 관리자가 레드테이프를 줄이는 열정에 앞서 왜 레드테이프의 일부가 존재해야 하는 지를 강조하고 있다.

특히 행정은 근본적으로 경영과 달라 구분이 되며, 전형적으로 행정은 법률에 기초해 운영되며, 고객의 사적 이익은 공익과 반드시 일치하지 않고, 공무원은 직무관련자와 이해관계를 뛰어넘는 공적의무를 가지고 있음을 주장함으로써 공무원 개인의 윤리적 의무준수를 강조한다.

따라서 위계주의 가치에 기반 한 전통주의 행정철학은 Victor and Cullen(1998)의 원칙론

적 윤리관점인 개인적 도덕형, 규정과 절차형, 법률과 전문 강령형의 윤리풍토와 밀접한 관련성을 가진다고 할 수 있다. 특히 규정·절차형과 법률·전문 강령형이 혼재되어서 업무가 수행됨에 따라 이들 두 가지 유형이 구분되어 분류된 Victor and Cullen의 논의와 달리 상호 결합된 조직윤리풍토로 논의될 수 있을 것이다. 경상남도 공무원을 대상으로 연구한 김호정(2007)의 연구에서도 규정·절차형과 법률·전문 강령형이 상호 결합된 윤리풍토를 지니는 것으로 나타났다.

3) 평등주의 가치에 기반 한 신공공서비스 윤리풍토

세 번째 입장은 신공공관리론의 오류의 반작용으로 최근의 신공공서비스(NPS: New Public Service)를 의미한다(Denhardt and Denhardt, 2000). Skidmore(1995)는 이러한 것에 대해 고전적(classical)이거나 아리스토텔리안적(Aristotelian)인 조직화 모드로 묘사하고 있는 반면에 다른 이들은 이를 공동체적/시민대안적 대안(communitarian/citizen alternative)으로 명명한다. 특히 Denhardt and Denhardt(2000)는 신공공서비스적 접근을 앞서 언급한 전통행정론과 신공공관리론 간의 괴리에 대한 실용적인 제3자적 대안으로 제안하고 있다. 구체적으로 Denhardt and Denhardt(2000)는 시민에게 닫혀 있고 하향식의 통제방식인 전통적 관료제를 탈피해 공무원의 역할이 시민들의 의견이나 생각을 명확하게 표현할 수 있도록 도움을 주고, 그들의 공유된 관심사를 충족시킬 수 있는 새로운 메커니즘 개발을 제안했다.[7] 이러한 메커니즘은 특히 Terry Cooper의 공동체적인 전통에 기반 한 것이며(Fox, 2001), 신공공서비스의 핵심은 행정업무수행에서 효율성이 아니라 모든 사람에게 더 나은 생활을 보장하는 것이다(이종수·윤영진, 2008).

또한 신공공서비스 지지자들은 공공조직절차가 공무원과 시민들 사이에 신뢰와 협력의 관계를 형성하는데 초점을 맞추어 설계될 필요가 있다고 주장한다(Denhardt and Denhardt, 2000).

특히 신공공서비스의 지지자들은 조직구성원과 조직 밖의 외부인들 간의 평등주의가 사회적 책임의 윤리풍토를 조성한다고 가정하고 있다. 즉 공무원은 그들이 접촉하는 외부인인 시민들의 이익을 고려한다는 것이다(Denhardt and Denhardt, 2000). 그리고 조직내부관점으로서의 평등주의로 조직내부구성원간의 상호존경 즉 우정 및 팀이익과 같은 윤리풍토가 있어야 함을 가정하고 있다.

따라서 평등주의에 기반을 둔 신공공관리서비스 행정철학은 Victor and Cullen(1998)의 박애주의의 윤리관점인 우정형, 팀 이익형, 사회적 책임형의 윤리풍토와 밀접한 관련성을 가진

7) Denhardt and Denhardt(2000)는 공공부문조직이 '선거구민과 클라이언트(constituent and client)'(TPA)나 '고객(customers)'(NPM)이 아닌 '시민'(citizens)에게 대응할 수 있도록 조직되어야 함을 주장하고 있다.

다고 할 수 있다.

이러한 사실을 근거로 아래 <표 2>와 같이 정리하여 볼 수 있다.

<표 2> 행정가치에 기반한 조직윤리풍토유형

행정가치	조직윤리풍토유형	
개인주의	신공공관리형 윤리풍토 (A+B+C)	자기 이익형(A)
		조직 이익형(B)
		효율 추구형(C)
평등주의	신공공서비스형 윤리풍토 (D+E+F)	우정형(D)
		팀 이익형(E)
		사회적 책임형(F)
위계주의	전통관리형 윤리풍토 (G+H+I)	개인적 도덕형(G)
		규정과 절차형(H)
		법률 및 직업 강령형(I)

3. 조직윤리풍토와 조직효과성과의 관계

조직문화의 연구의 궁극적 목적이 공·사의 구분 없이 조직효과성[8]을 극대화하는 것과 마찬가지로 조직문화의 윤리적 측면을 강조하는 조직윤리풍토도 그러할 것이다.

결국 행정가치에 기반 한 조직윤리풍토가 과연 조직효과성에 어떠한 영향을 미칠 것인가가 주요한 관심일 것이다.

한편 조직윤리풍토와 관련한 조직효과성의 개념은 조직목표를 무엇을 하는가에 따라서 달라질 수 있기 때문에 불확정개념이라 할 수 있다.

예를 들어 조직의 목표가 기술적 효과성 추구라면 조직의 효과성을 산출, 결과 또는 실적으로 하며, 조직 및 조직구성원의 생존 및 욕구충족이 조직의 목표라면 조직과 조직구성원의 생존과 발전 및 욕구충족 등으로 정의 될 만큼 조직목표를 무엇으로 하는가에 따라 조직효과성이 달라진다(이정주, 2005; 박희봉, 2005).[9]

8) 대다수의 경영학 분야의 조직효과성 관련 논문은 조직의 효과성을 조직성과와 유사한 개념으로 혼용하여 사용하고 있다.

9) 조직효과성에 대한 개념에 대한 선행연구는 크게 네 가지로 분류될 수 있다(민진, 2003). 첫째, 조직효과성을 "조직의 목표달성도"로 정의하는 연구(Etzioni, 1964; Price, 1968; Daft & Steer, 1986; 신유근, 1980; 유종해, 1985; 조석준, 1985; 김인수, 1990; 윤우곤, 1996; 박경원·김희선, 1998), 둘째, "조직체제의 존속 및 유지 능력"으로 정의하는 연구(Seashore & Yuchtman, 1967; Schein, 1970; Pfeffer & Salancik, 1978; Evan, 1990; 윤재풍, 1985), 셋째, "이해관계자의 평가"로 정의하는 연구(Pfeffer & Salancik, 1978; Zammuto, 1984; Robey & Sales, 1994; Jones, 1994; 이창원 외, 1998), 넷째, 효과성의 개념정의의 어려움과 복잡성으로 "포괄적 개념으로 파악하는 연구"(Hall, 1999; Harrison & Shirom, 1999; 최종태, 1985; 양창삼, 1990; 민진, 1996)가 존재한다.

<표 3> 조직윤리풍토관련 선행연구

연구자	대상	조직윤리풍토		조직효과성	
		행정윤리풍토	Victor & Cullen 윤리풍토	직무만족	조직몰입
Deshpande (1996)	비영리 조직매니저	전통관리형 윤리풍토	법률과 전문 강령 유형	+	
		신공공관리형 윤리풍토	자기 이익 유형	-	
Joseph & Deshpande (1997)	간호사	신공공서비스형 윤리풍토	우정과 팀 이익 유형	+	
		전통관리형 윤리풍토	규칙형	+	
		신공공관리형 윤리풍토	효율성형	-	
Cullen 등(2003)	전화국과 회계사무소 종사원	신공공관리형 윤리풍토	이기주의형		-
		신공공서비스형 윤리풍토	박애주의형		+
		전통관리형 윤리풍토	원칙주의형 (단 회계사무소 종사원)		+
Koh & Boo(2001)	MBA 프로그램 수강생	전통관리형 윤리풍토	규칙과 절차형	+	
Schwepker (2001)	영업사원	전통관리형 윤리풍토	(개인적 도덕형+ 규정과 절차형+ 법률과 전문 강령형)	+	+
허재일(1997)	제조업, 서비스업 종사원	신공공관리형 윤리풍토	조직 이익형		+
		신공공서비형 윤리풍토	배려형		+
			사회적 책임형		+
		전통관리형 윤리풍토	개인 도덕형		+
			조직규칙과 절차형		+
			법률과 규범형		+
이학종·이종건 (2000)	제조업, 금융업, 서비스 및 유통업 종사원	전통관리형 윤리풍토	법률과 전문 강령형	+	+
			개인 도덕형	+	+
			조직규칙과 절차형	-	
김미선(2004)	금융업, 제조업, 유통업	신공공서비스형	사회적 책임형		+
			공동추구형 (우정과 팀 이익 유형관련)		+
		신공공관리형	효율 추구형		+
			조직 이익형		-
김난영(2007)	관광산업 종사자	전통관리형+신공공서비스형 윤리풍토	도덕적 배려 (개인윤리형+우정과 팀·사회책임형)	+	+
		신공공서비스형 윤리풍토	우정형과 팀 이익형	+	
		신공공관리형 윤리풍토	효율성형	-	
			자기 이익형	-	-
		전통형 윤리풍토	법률과 강령형	+	+
			규칙형	+	
김호정(2007)	공무원	신공공관리형 윤리풍토	자기 이익형		
		전통관리형 윤리풍토	개인도덕형		
		신공공관리형+신공공서비스형 윤리풍토	책임능률형 (능률추구형+사회적 책임형)	+	+
		신공공관리형+신공공서비스형 윤리풍토	집단 이익형 (조직 이익형+팀 이익형)	+	+
		전통관리형 윤리풍토	법·규칙형 (규칙·절차형+ 법률·직업강령형)	+	+

* 주: 조직효과성에서 +는 조직윤리풍토가 조직효과성에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 의미하며, -는 조직윤리풍토가 부정적인 영향을 미친다는 것을 의미함.

따라서 조직효과성에 대한 이론을 개발하는 것보다도 조직효과성을 평가할 수 있는 분석틀인 측정지표를 개발하는 것이 더욱더 의미가 있을 수 있다(Cameron & Whetten, 1983; 이창원 외, 1998; 박희봉, 2005).

조직효과성에 대한 측정방법으로 행태론적 측면과 경영성과적인 측면으로 나누어 접근하는 연구도 그러한 측면을 반영한 것으로 볼 수 있다(이정주, 2005; 김근세·이경호, 2005). 행태론적 방법은 인간의 행태, 즉 조직구성원의 직무만족, 직무몰입, 조직몰입, 사기, 응집력, 리더십 등 행태적 차원을 강조하고 이에 대한 측정을 통해 조직효과성을 평가한다. 이에 반해 경영성과적인 방법은 재무성과라든지 경영실적, 운영성과와 같은 측정을 통해 평가한다.

이 중 본 연구에서는 공익을 추구하는 행정기관의 경우 공익이라는 목표의 추상성으로 인한 결과물의 비가시성으로 말미암아 조직몰입, 직무만족과 같은 행태론적 관점에서 조직효과성을 살펴보도록 한다.[10)]

이러한 논의를 토대로 앞서 언급한 조직윤리풍토와 조직효과성의 관계에 대한 선행연구를 고찰해 보면 <표 3>과 같다.

이들 연구들은 김호정(2007)의 연구를 제외하고 행정조직이 아닌 민간조직이나 기업조직을 대상으로 이루어지고 있으며, 그 조직 나름의 고유한 윤리풍토 프로필이 존재하고 있음을 알 수 있다. 그리고 조직윤리풍토와 조직효과성의 관련성에 대해서 일률적인 공식화된 패턴은 보이지는 않지만, 신공공관리형 윤리풍토의 경우 조직효과성을 저해하는 부(-)의 방향으로 작용하는 반면 전통관리형 윤리풍토와 신공공서비스형 윤리풍토의 경우 조직효과성을 높이는 정(+)의 방향으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

과연 그렇다면 거의 연구가 되지 않고 있는 행정조직의 경우 그들 나름대로의 조직윤리풍토가 존재하고 있는지, 그리고 그러한 행정윤리풍토가 민간부문에서와 같은 경향으로 조직효과성에 영향을 미칠 것인지에 대해 살펴볼 필요가 있을 것이다.

이에 대해 윤리라는 가치는 공(公)·사(私)부문을 불문하고 공통적으로 적용되어 실천될 수 있다는 점에서 기존의 민간부문인 기업의 연구결과에 비추어 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

10) 조직효과성 측정지표의 대명사라 할 수 있는 직무만족과 조직몰입과의 관계를 살펴보면 학자별 연구관점에 따라 조직몰입의 결과로 직무만족이 나타난다는 시각과 직무만족의 결과로 직무만족이 나타난다는 상반된 시각이 존재함에 따라 이들 간의 선후관계는 고려하지 않기로 한다.

가설 1. 조직윤리풍토는 세 가지의 윤리풍토로 유형화 될 것이다.

가설 1-1. Victor and Cullen의 자기 이익형, 조직 이익형, 효율 추구형은 신공공관리형 행정윤리풍토의 구성요인일 것이다.
가설 1-2. Victor and Cullen의 우정형, 팀 이익형, 사회적 책임형은 신공공서비스형 행정윤리풍토의 구성요인일 것이다.
가설 1-3. Victor and Cullen의 개인적 도덕형, 규정과 절차형, 법률 및 직업 강령형은 전통관리형 행정윤리풍토의 구성요인일 것이다.

가설 2. 신공공관리형 행정윤리풍토는 조직효과성에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 신공공관리형 행정윤리풍토는 직무만족에 부정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 2-2. 신공공관리형 행정윤리풍토는 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3. 신공공서비스형 행정윤리풍토는 조직효과성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1. 신공공서비스형 행정윤리풍토는 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 3-2. 신공공서비스형 행정윤리풍토는 조직몰입에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4. 전통관리형 행정윤리풍토는 조직효과성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4-1. 전통관리형 행정윤리풍토는 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설 4-2. 전통관리형 행정윤리풍토는 조직몰입에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 행정윤리풍토와 행태론적 조직효과성에 관한 연구방법론

1. 연구모형

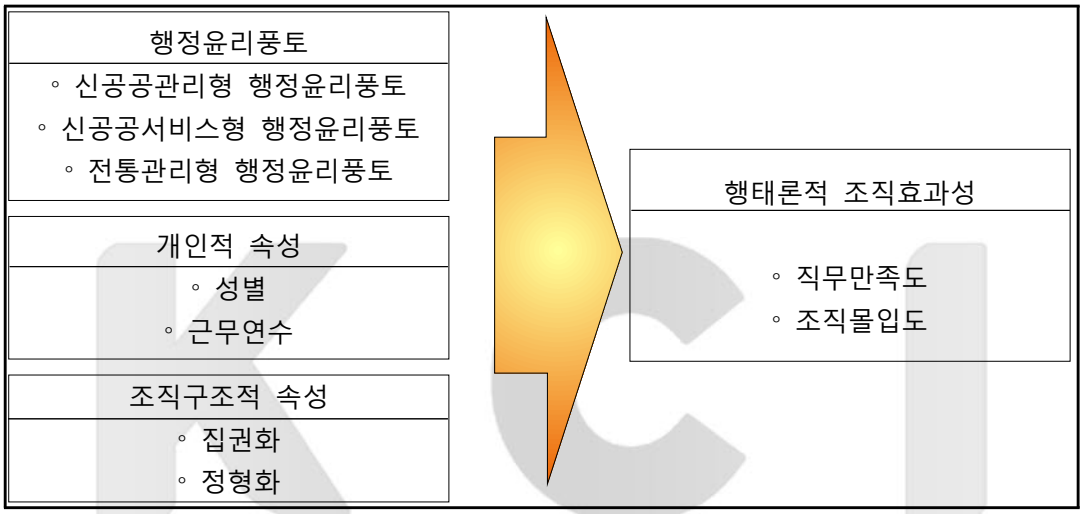
본 연구의 목적은 첫째, Victor and Cullen의 9가지 조직윤리풍토모형을 행정가치에 기반하여 신공공관리형 윤리풍토, 신공공서비스형 윤리풍토, 전통관리형 윤리풍토인 3가지로 구분하여 분류할 수 있는지 살펴보는 것이며, 둘째, 그렇게 분류된 행정윤리풍토가 조직효과성인 직무만족도와 조직몰입도에 어떠한 영향을 미치는 지를 조사하는 것이다.

특히 기존의 대다수 연구(Deshpande, 1996; Joseph & Deshpande. 1997; Koh & Boo, 2001;

이학종·이종건, 2000; 김미선, 2004; 김난영, 2007; 이강옥·정인서·윤영숙, 2008)에서는 조직윤리풍토가 조직효과성에 미치는 데 있어 통제변수에 대한 고려 없이 분석함에 따라 조직윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향이 과대평가될 수 있다는 판단에 따라 통제변수로 개인적 속성인 성별,[11] 근무연수[12]과 조직구조적 속성인 집권화, 정형화를 투입하여 행정윤리풍토와 조직효과성의 관계를 보다 정확히 살펴보도록 한다.

이러한 목적에 맞게 연구모형을 설정하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



2. 설문지의 구성 및 측정

행정윤리풍토는 Victor & Cullen(1988)에 의해 개발되어 조직의 윤리풍토를 검증하는데 가장 광범위하게 사용되는 ECQ(Ethical Climate Questionnaire)[13]를 사용하며(Fritzsche, 2000;

11) Jones와 Gautschi(1988)는 여성들이 윤리적 이슈에 더 많은 관심을 보이는 경향이 있는 반면 남성들은 여성에 비해 비윤리적 행동에 더 관여하는 경향이 있음을 주장하였다(김난영, 2008). 이는 남녀에 따라 조직윤리풍토의 인식차이가 존재할 것이며 이러한 것이 조직효과성에 상이한 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

12) 일반적으로 조직에서 경력이 오래된 사람들이 이타주의와 공정성을 지향하며 조직에 전념하는 경향을 보여준다고 주장되고 있다(Hunt et al, 1990). 실제로 Victor and Cullen(1988)의 연구에서 대체적으로 경력수준이 높을수록 배려형 윤리풍토를 높이 인지하는 것으로 나타남으로써 경력수준이 조직효과성에 상이한 영향력을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

13) EQC는 VIctor & Cullen(1988)의 9개의 윤리풍토 당 각각 4개의 설문문항으로 총 36개 항목으로 구성되어 있다. 이러한 설문문항에 대해 한국의 행정윤리풍토를 정확히 측정하기 위해서는 한국적 상황에 맞도록 수정하여야 한다는 지적도 있을 수 있지만, 기존의 대다수인 기업 연구결과와 상호비교를 위해 선행 연구

Peterson, 2002), 이를 5점 리커트 척도로 측정한다.

한편 조직효과성은 관리부문의 연구에 있어서 핵심적인 종속변수로 일반적으로 행정조직의 조직효과성을 측정하는 경우에는 조직목표 자체의 추상성뿐만 아니라 산출의 측정문제로 직무만족이나 조직몰입을 통해 조직효과성을 측정하도록 한다.

조직몰입이라 함은 조직구성원들이 자기가 속한 조직 및 조직 목표에 대한 일체감을 느끼고 조직 성원으로 계속 남아 있으려는 태도를 말하는 것으로(Mowday et al, 1979), 조직에 대한 충성을 의미한다(Price & Mueller, 1986). 이에 대한 측정지표는 Mowday et al(1979)의 태도적 조직몰입도를 이용한 조경호(1997)와 김호정(1999)의 연구에서 이용된 설문항목으로 조직의 일원이 된 자부심 정도, 조직의 가치와 개인의 가치와의 일치정도 등을 통해 살펴보며 이를 5점 리커트 척도로 측정한다. 직무만족은 직장에서 생기는 기분 좋은 감정으로 조직구성원이 직무와 관련하여 갖는 심리적 상태를 의미한다(Locke, 1976). 이는 윤리분야영역에서 기존 학자(Vitell and Davis, 1990; Joseph & Deshpande, 1996; Viswesvaran et al, 1998)들이 사용한 업무, 감독자와 동료 간의 상호작용 등을 통해 살펴보며 5점 리커트 척도로 측정한다. 마지막으로 통제변수로 사용된 조직 구조적 속성으로 공식적인 의사결정권한이 계층제의 상층부에 집중되어 있는 정도를 의미하는 집권화와 업무가 반복적이고 의사결정이 표준화되어 있는 정도를 의미하는 정형화는 관료제 연구에서 주로 사용하는 기존의 설문문항을 사용하였다(박경효, 1999).

3. 조사설계 및 분석방법

본 연구는 경기도 G시 공무원을 대상으로 2009년 8월 25일 부터 2009년 9월 4일까지 약 2주 간 설문이 실시되었으며, 설문지 배포 및 회수는 감사실의 협조를 통해 이루어졌다. 설문지는 G시 조직도를 기준으로 담당관, 국, 본부, 주민센터를 단위로 총 250부를 배포하여 이 중 230부(92%)를 수거하였다. 이 중 분석에 부적합한 설문지 13부를 제외하고 217부의 설문지를 연구 분석에 사용하였다. 본 연구의 분석 방법으로는 행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향을 분석하기 위해 먼저 행정윤리풍토, 직무몰입, 직무만족, 조직구조를 대상으로 요인분석 및 Cronbach's α 분석을 통해 질문문항으로 적합지 않은 설문을 제외하여 설문의 타당도와 신뢰도를 검증하였다.

그러한 설문지를 통해 먼저 행정윤리풍토의 전반적인 Profile을 살펴보았다. 그런 다음 통제변수인 조직구조적 속성인 집권화 및 정형화와, 개인적 속성인 성별, 근무연수를 투입하여

에서 사용된 EQC 설문문항을 그대로 사용하도록 한다.

행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향에 대해 다중회귀분석을 실시하고 그 결과를 기존 기업부문의 연구결과와 비교·검토하였다. 그리고 도출된 결과의 정확한 이해를 위해 관련 담당 공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하여 분석의 정확성을 기하도록 했다.

Ⅳ. 분석결과

1. 표본의 특성

표본의 구성을 보면 성별의 경우 남성 152명(70%), 여성 65명(30%) 이었다. 연령별로 20대 22명(10.1%), 30대 111명(51.2%), 40대 66명(30.4%), 50대 이상 18명(8.3%)이었다. 직급별로는 9급 33명(15.2%), 8급 66명(30.4%), 7급 78명(35.9%), 6급 36명(16.6%), 5급 이상 4명(1.8%)으로 나타났다. 업무특성별로는 기획 50명(23.0%), 행정지원 74명(34.1%), 대민서비스가 64명(29.5%)이었다. 근무연수로 5년 이하 64명(29.5%), 6년-10년 34명(15.7%), 11년-15년 57명(26.3%), 16년-20년 41명(18.9%), 21년 이상 21명(9.7%)으로 나타났다.

<표 4> 조사대상자의 일반적 특징

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
연령	20 대	22	10.1	업무특성	기획	50	23.0
	30 대	111	51.2		행정지원	74	34.1
	40 대	66	30.4		대민서비스	64	29.5
	50 대 이상	18	8.3		기타	29	13.4
직급	9급	33	15.2	근무연수	5년 이하	64	29.5
	8급	66	30.4		6년-10년	34	15.7
	7급	78	35.9		11년-15년	57	26.3
	6급	36	16.6		16년-20년	41	18.9
	5급 이상	4	1.8		21년 이상	21	9.7
성별	남성	152	70				
	여성	65	30				
총계		217	100	총계		217	100

2. 신뢰도 및 타당도

독립변수인 윤리풍토를 측정한 ECQ의 36개 항목에 대한 요인분석은 베리맥스(Varimax) 회전을 이용한 주성분 분석을 통해 실시되어 <표 5>와 같이 3개의 요인이 도출되었다.[14)]

<표 5> 행정윤리풍토, 조직효과성, 조직구조의 요인분석 및 신뢰도

윤리풍토 측정문항	요인분석			신뢰도 분석
	요인1	요인2	요인3	Cronbach's α
	신공공관리형	신공공서비스형	전통관리형	
자기자신의 이익보호	.688	-.186	.174	.617
자신들에게 최선인 것에 관심	.668	-.189	.251	
모든 결정과 행동이 조직이익의 관점에서 이루어짐	.538	.063	-.037	
가장 효율적인 방법추구가 늘 바람직함	.533	.313	.035	
무엇보다 업무효율성이 중요	.625	.309	.133	
다른 사람에게 최선을 다함	.017	.640	.206	.834
서로에게 유익한 것을 찾음	.104	.550	.149	
각 개인들을 배려	.035	.667	.161	
모든 사람에게 관심을 가짐	.009	.686	.102	
모든 사람을 위하는 것이 최선의 것	-.103	.698	.023	
팀정신을 중요한 것으로 봄	.057	.600	.196	
직원을 위해 최선을 다함	.057	.731	-.024	
고객과 국민을 위해 올바른 것을 행함	.229	.540	.259	
지역사회에 대해 강한 책임감을 지님	.016	.520	.355	
조직규정과 절차를 준수하는 것이 매우 중요	.129	.276	.671	.879
모든 사람들이 조직규정과 절차를 따르도록 되어 있음	.008	.027	.646	
조직(회사)정책을 엄격히 준수	-.032	.213	.681	
기타 다른 고려사항보다 법률과 전문적 기준 준수여부	.190	.101	.787	
법률 혹은 윤리강령이 주요 고려사항	.125	.193	.805	
법적 혹은 전문적 기준의 엄격한 준수정도	.113	.224	.760	
의사결정시 법률과의 저촉여부 중요	.157	.108	.776	
고유값(Eiein Value)	1.669	2.630	6.072	
분산비율(%)	7.945	12.525	28.915	
누적분산비율(%)	7.945	20.470	49.386	
KMO=.846 Bartlet=1772.275 P=.000 N=217				

조직효과성 측정문항	요인분석		신뢰도 분석
	요인1	요인2	Cronbach's α
	조직몰입	직무만족	
조직 일원의 기쁨	.667	.410	.778
가치일치 정도	.748	.250	
일의조건	.806	.192	
조직선호	.770	.178	
사람들과 즐기면서 근무	.361	.535	.821
책임감 있는 사람과의 근무	.382	.655	
관리자의 후원정도	.170	.827	
관리자의 능력	.135	.818	
직무의 흥미	.181	.590	
나의 직무에 대한 감정	.307	.646	
고유값(Eiein Value)	1.149	4.681	
분산비율(%)	11.494	46.808	
누적분산비율(%)	11.494	58.302	
KMO=.857 Bartlet=902.580 P=.000 N=217			

조직구조 측정문항	요인분석		신뢰도분석
	요인1	요인2	Cronbach's α
	집권화	정형화	
상관결정의 영향력	.836	-.047	.775
스스로 결정시 질책정도	.832	.078	
상관의 뜻 준수 정도	.797	.321	
같은 업무를 똑같은 방법으로 처리	.163	.881	.780
매일매일 해야 하는 일에 대한 별 차이 없음의 정도	.025	.910	
고유값(Eiein Value)	2.363	1.406	
분산비율(%)	47.269	28.127	
누적분산비율(%)	47.269	75.396	
KMO=.659 Bartlet=322.168 P=.000 N=217			

3개의 요인은 모두 1이상의 아이겐 값으로 전체 변량의 49.4%를 설명하고 있으며 서로 간

14) 윤리풍토, 조직효과성, 조직구조 모두 KMO 값이 0.846, 0.857, 0.659로 각각 높았으며, Bartelett 구형성 검증에서 모두가 유의확률 p=0.000으로 1%내에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

구분이 가능한 독립변수로 볼 수 있다. 또한 확인된 3개의 요인의 신뢰성을 측정하기 위한 Cronbach's α 의 값이 0.617이상으로 신뢰도에는 큰 문제가 없는 것으로 나타났다.

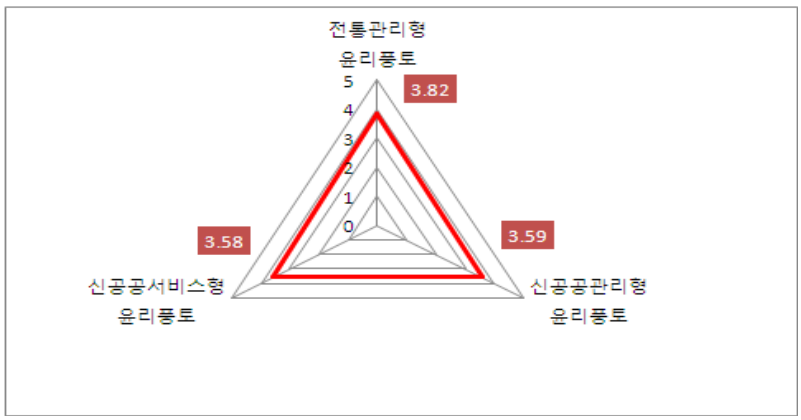
구체적으로 요인 1은 Victor and Cullen이 분류한 윤리풍토 중 자기 이익형, 조직 이익형, 효율추구형이 결합된 '신공공관리형'으로(가설 1-1, 채택), 요인 2는 우정형, 팀 이익형, 사회적 책임형이 결합된 '신공공서비스형'으로(가설 1-2, 채택), 요인 3은 개인적 도덕형을 제외한 규정과 절차형, 법률과 직업강령형이 결합된 '전통관리형'(가설 1-3, 부분 채택)으로 분류되었다. 결국 Victor and Cullen의 윤리풍토를 행정가치에 기반하여 재분류한 풍토로 거의 다 분류됨에 따라 앞서 언급한 <가설 1> 을 실증적으로 입증했다고 할 수 있다.

또한 조직효과성인 조직몰입과 직무만족과 조직구조인 집권화와 정형화에 대해서도 독립변수인 윤리풍토와 동일한 방식으로 요인분석을 실시한 결과 <표 5>와 같이 타당도 및 신뢰도에 큰 문제가 없는 것으로 나타났다.

3. 행정윤리풍토의 프로필

경기도 G시 행정윤리풍토의 Profile은 다음 <그림 2>와 같이 전통관리형 윤리풍토 3.82점, 신공공관리형 윤리풍토 3.59점, 신공공서비스형 윤리풍토 3.58점 순으로 나타남으로써 현재의 G시의 행정윤리풍토는 행정가치에 기반한 모든 유형의 윤리풍토를 동시에 다 가지고 있지만, 주로 법률이나 규정과 같은 법적인 관점을 강조하는 전통관리형의 윤리풍토가 지배적이라 할 수 있다. 이러한 결과는 현 정부 들어 법치주의 확립이라는 취지에 따라 공무원이 뇌물을 받았을 경우 수수액의 2-5배 벌금부과, 공무원의 징계유형에 강등제도의 신설과 같이 법·제도적 정책에 따른 결과라 해석해 볼 수 있다.

<그림 2> 행정윤리풍토 프로필



한편 본 연구의 척도가 5점 만점이라는 점을 감안한다면, 모든 행정윤리풍토가 보통(3점) 이상으로 나타남에 따라 행정조직 내에 효율성을 강조하는 신공공관리풍토와 사회적 배려와 책임을 강조하는 신공공서비스 풍토도 상당 수준 내재화되어 있음을 알 수 있다.

4. 행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향

행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향을 조사하기 위해 조직구조와 개인적 속성과 관련된 통제변수를 투입하여 회귀분석을 실시한 결과 <표 6>와 같이 독립변수인 행정윤리풍토와 종속변수인 조직몰입, 직무만족의 공동변화량인 Adj R2[15] 는 각각 16.1%와 17.2%로 나타났으며, 분석모형의 타당성을 검증하는 F값은 6.911과 7.395로 모두 1%의 유의수준 하에서 유의미하게 나타났다.[16]

구체적으로 분석결과를 보면 행정윤리풍토 중 신공공관리형 윤리풍토를 제외하고 전통관리형 윤리풍토와 신공공서비스형 윤리풍토가 조직효과성인 조직몰입 및 직무만족에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이는 앞서 검토한 기존의 기업부문(김난영, 2007; 이학종·이종건, 2000; Schwepker, 2001)의 연구결과와 거의 유사한 경향을 가질 것이라는 전제하에서 설정한 가설들 중 <가설2>를 제외한 <가설3>과 <가설4>가 채택되었다. 특히 두 가지의 윤리풍토 중 신공공서비스형 윤리풍토가 조직효과성에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타남으로써 법과 규정과 같은 위계적 질서에 의한 원칙주의 풍토[17]보다 공동체주의에 입각하여 도덕적이고 이타적이며 헌신적인 윤리풍토가 조직효과성에 많은 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 Kohlberg의 인지적 발달이론을 조직효과성에 연계시켜 사회전체의 합의 단계가 법·규정을 중시하는 단계보다 조직효과성에 미치는 영향이 클 것으로 본 김호정(2007)의 연구결과와 동일하다. 결국 향후 원칙과 규정에 의한 통제중심적 가치를 중시하는 X이론적 윤리전략보다 상대방을 배려하는 이타적인 가치관을 중시하는 Y이론적 윤리전략을 추구하는 것이 현 조직의 효과

15) 일반적으로 독립변수가 많아질수록 모형의 적합도와 상관없이 설명력의 크기가 커지는 경향을 막기 위해 R^2 가 아닌 Adj R^2 로 독립변수와 종속변수의 공동변화량을 설명하였다.

16) 다중공선성 분석을 한 결과 조직몰입과 직무만족의 경우 Durbin-Watson은 각각 1.950과 2.033으로 나타났으며, 둘 다 분산팽창요인(VIF)이 1.187이하, 공차(tolerance)가 0.843이상으로 나타났다. 일반적으로 Durbin-Watson의 d 통계치가 2에 근접하면 오차항의 자기상관이 없으며, 분산팽창요인(VIF)의 값이 10이상이거나 공차(tolerance)가 0 혹은 0에 근접할수록 다중공선성이 있는 것으로 판단함을 근거로 보았을 때 독립변수들 간의 다중공선성의 문제는 발생하지 않는 것으로 볼 수 있다.

17) 공무원의 경우 업무를 수행할 때 법률, 규정, 행동강령을 잘 준수할 수 있는 윤리풍토가 조성될수록 법과 원칙에 의해 우리조직이 공정하고 청렴한 조직이며, 그러한 조직 안에서 일하는 조직구성원이 조직에 대한 자부심을 갖게 됨으로써 조직몰입의 경향이 높아질 것으로 보여 진다.

성을 제고하는데 도움을 줄 수 있음을 알 수 있게 한다.

특히 주목해 볼 만 것은 신공공관리형 윤리풍토가 유의미한 영향을 미치지 않았지만 정(+)의 방향성을 지닌다는 것으로 신공공관리형 윤리풍토가 부(-)의 유의미한 영향을 미친다는 기업부문의 연구결과(김난영, 2007, Cullen 등, 2003)와 다소 다른 결과이다. 또한 신공공관리형 윤리풍토가 유의미한 영향을 미치지는 않지만 부(-)의 방향성으로 나타난 김호정(2007)의 연구결과와 다르게 나타났다.

이러한 결과는 효율성 및 결과중심의 성과주의를 강조하는 신공공관리적 윤리풍토는 조직에 있어 필요하지만, 이러한 것이 지나칠 경우 조직구성원의 성과에 대한 피로감과 회의감이 팽배해 짐에 따라 조직효과성을 높이는 방향으로 직접적으로 연계가 되지 않고 있다고 평가할 수 있다. 특히 G시가 농촌에서 도시로 탈바꿈하는 도·농 통합형 도시로, 세계 급성장 10대 도시에 들 정도로 조직 내의 효율성과 성과를 강조하는 분위기가 이러한 결과를 초래하였다고 할 수 있다.

한편 행태론적 조직효과성이라 할 수 있는 직무만족과 조직몰입을 종합적으로 판단하기 위해 직무만족과 조직몰입을 구분하지 않고 통합하여 분석한 결과, 앞서 직무만족과 직무몰입을 구분하여 분석한 결과와 같이 신공공서비스형 윤리풍토와 전통관리형 윤리풍토가 각각 1%의 유의수준과 5%의 유의수준 하에서 행태론적 조직효과성에 정(+)의 유의미한 영향을 미치며, 영향력의 크기로는 신공공서비스형 윤리풍토가 전통관리형 윤리풍토보다 많은 영향을 미치는 것으로 재차 확인할 수 있었다.

<표 6> 행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향에 관한 회귀분석

행정윤리풍토	조직몰입(A)		직무만족(B)		행태론적 조직효과성(A+B)	
	베타(β)	t	베타(β)	t	베타(β)	t
전통관리형 윤리풍토	.291	4.619***	.135	2.160**	.159	2.296**
신공공서비스형 윤리풍토	.306	4.636***	.295	4.497***	.399	5.591***
신공공관리형 윤리풍토	.118	1.841	.068	1.070	.103	1.717
집권화	.089	1.404	-.109	-1.738	.103	1.750
정형화	-.005	-.069	-.181	-2.782***	-.140	-2.291***
성별	.001	.171	-.120	-1.846	-.063	-1.080
근무연수	-.071	-1.051	-.005	-0.78	-.010	-.172
Adj. R^2	.161		.172		.315	
F	6.911***		7.395***		15.222***	

주: **P<.05, ***P<.01

그리고 본 연구의 주요 논점에 대한 변수는 아니지만 통제변수로 사용된 정형화는 전체적인 행태론적 효과성을 저해하며, 특히 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 급격하게 변화하는 행정환경에 대처하지 못하고 매일 같은 업무를 똑같은 방법으로 처리하거나, 매일 해야 하는 일에 대해 별 차이가 없을 경우 조직구성원의 입장에서 직무에 대한 만족이 당연히 떨어질 수밖에 없으며 이러한 것이 조직효과성에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다는 조직구성원의 인식이 반영된 결과라 할 수 있다.

Ⅴ. 요약 및 결론

윤리풍토는 조직의 도덕적 풍토에 초점을 둔 것으로 조직효과성에 영향을 미치는 주요한 요인이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 기존의 연구는 제도적 차원에서 논의됨에 따라 조직윤리풍토와 같은 조직 문화적 차원에 대한 논의가 부족한 실정이다. 그리고 이러한 조직윤리풍토에 대한 연구들조차도 주로 기업을 대상으로 연구되었으며, 연구의 분석틀로 Victor and Cullen(1987; 1988) 논의를 그대로 적용하는 기초적인 수준에 머물며 따라, 연구대상 분야의 확대와 기존 분석모형의 보완된 시각의 연구 필요성이 증대되고 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 인식하에 조직윤리풍토를 연구했던 대표적인 학자인 Victor and Cullen(1987; 1988)의 9가지 윤리풍토를 행정가치에 기반하여 신공공관리형 윤리풍토, 전통관리형 윤리풍토, 신공공서비스형 윤리풍토로 재범주화 할 수 있는지(가설 1), 그리고 범주화된 윤리풍토가 조직효과성에 어떠한 영향을 미칠 지에 대해 기존의 선행연구를 통해 가설(가설2, 가설3, 가설4)을 설정하였다. 그런 다음 경기도 G시청 공무원을 대상으로 하여 요인분석 및 회귀분석 등을 통해 가설을 검증해 보았다.

먼저 Victor and Cullen(1987; 1988)의 9가지 윤리풍토는 개인주의, 위계주의, 평등주의인 행정가치에 기반하여 각각 신공공관리형 윤리풍토, 전통관리형 윤리풍토, 신공공서비스형 윤리풍토로 범주화 하여 재분류할 수 있음을 요인분석을 통해 확인할 수 있었다(가설 1: 채택). 그리고 이러한 행정윤리풍토 중 G시의 경우 5점 만점을 기준으로 전통관리형 윤리풍토 3.82점, 신공공관리형 윤리풍토 3.59점, 신공공서비스형 윤리풍토 3.58점 순으로 법률이나 규정과 같은 법적인 관점을 강조하는 전통관리형 윤리풍토가 지배적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 최근의 공직사회에 부패로 인한 뇌물수수 시 뇌물액의 2 ~ 5배, 징계유형으로서의 강등제도 신설과 같이 법·제도 중심의 반부패정책의 파급효과로 보인다.

둘째, 행정윤리풍토가 조직효과성에 미치는 영향력을 보다 정확히 살펴보기 위해 기존의 대다수 연구에서 간과했던 개인적 속성(성별, 근무연수)과 조직구조적 속성(집권화, 정형화)

을 투입하여 다중회귀분석을 실시한 결과, 행정윤리풍토 중 신공공관리형 윤리풍토를 제외하고 전통관리형 윤리풍토와 신공공서비스형 윤리풍토가 조직효과성인 조직몰입 및 직무만족에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 기업부문의 연구결과와 유사한 경향을 지니는 것으로 나타났다(가설2: 기각, 가설3: 채택, 가설4: 채택).

특히 신공공서비스형 윤리풍토가 전통관리형 윤리풍토보다 조직효과성에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타남으로써 향후 조직관리전략으로 원칙과 규정에 의한 통제중심적 가치를 중시하는 X이론적 윤리전략보다 상대방을 배려하는 이타적인 가치관을 중시하는 Y이론적 윤리전략을 추구하는 것이 현 조직의 효과성을 제고하는데 도움을 줄 수 있음을 알 수 있게 했다.

이외에도 주목해 볼 만 것으로 신공공관리형 윤리풍토가 조직효과성에 부(-)의 유의미한 영향을 미친다는 기업부문의 연구결과와 달리 유의미한 영향을 미치지 않았지만 정(+)의 방향성을 지니는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 효율성 및 결과중심의 성과주의를 강조하는 신공공관리적 윤리풍토는 조직에 있어 필요하지만, 이러한 것이 지나칠 경우 조직구성원의 성과에 대한 피로감과 회의감이 팽배해 짐에 따라 조직효과성을 높이는 방향으로 직접적으로 연계가 되지 않고 있다고 평가할 수 있다.

최근 지나친 경쟁을 통한 성과지상주의 행정으로 인해 성과측정지표가 마치 목적인 것으로 둔갑되어 운영됨으로써 공무원 및 조직전반의 사기 저하, 위화감 조성, 행정윤리 위반사례가 실제 발생하고 있는 것도 이러한 분위기를 반영한다고 할 수 있다.[18)]

물론 본 연구결과는 기존의 행정윤리에 대한 연구가 부족함에 따라 이를 윤리 문화적 관점에서 보완한 의의는 존재할 수 있으나, 여전히 한국 행정윤리에 대한 전반적인 맥락을 파악하는데 한계점이 존재하고 있다. 더구나 행정조직 중 지방자치단체인 G시만을 대상으로 한 것이기 때문에 이러한 연구결과가 행정조직윤리풍토의 전반적인 성향을 대표하는 것은 아니라고 할 것이다. 따라서 앞으로는 G시 이외에 다른 여러 행정조직을 대상으로 행정윤리풍토의 일반적 특성을 찾아낼 수 있는 계속적인 연구의 필요성이 제기될 수 있다. 그리고 설문에 의한 개인의 인식에 의거했기 때문에 실제 조직에 내재된 윤리풍토와의 괴리 가능성이 문제점으로 지적될 수 있다.

하지만 본 연구는 조직윤리풍토를 행정학적 의미로 재해석하여 신공공관리형 윤리풍토, 전통관리형 윤리풍토, 신공공서비스형 윤리풍토와 같은 행정윤리풍토가 존재하고 있음을

18) 대표적 사례로서는 파출소 직원이 성과 때문에 자기가 신고하고 출동하는 사례가 많다는 기사(파출소 직원이 112신고 출동… 지역경찰 '성과제' 뺑튀기 잦다, 국민일보. 2009. 09. 03)와 최근 문제가 된 OOO고문수사의 경우 지나친 성과주의로 인한 측면이 존재한다는 기사(고문수사 이면에는 지나친 성과주의 있어, 경향신문. 2010. 07. 01), 피 말리는 실적 경쟁으로 이직의 한 원인이 된 기사(10년차 경관 '서글픈 이직', 서울신문, 2010. 07. 28)등이 존재한다.

실증적으로 밝혔으며, 이러한 행정윤리풍토와 조직효과성에 대한 관계를 조명함으로써 향후 조직효과성을 제고하기 위한 행정윤리풍토 조성에 대한 전략적 방향을 제공하였다는 점에서 큰 의의가 있을 것이다.

참고문헌

김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로.「한국행정학보」39(3). 한국행정학회. 179-203.

김난영. (2008). 개인적·조직적 요인에 따른 관광산업 종업원의 윤리풍토 인지 차이에 관한 연구.「관광연구」23(1). 대한관광경영학회. 1-22.

_____. (2007). 관광산업 조직윤리풍토가 종사원의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향.「관광·레저연구」19(4). 한국관광·레저학회. 87-104.

김미선. (2004).「기업의 윤리환경 및 윤리풍토와 구성원의 비윤리적 행동, 조직몰입과의 관계」. 영남대학교 대학원 석사학위논문.

김중원·박성수. (2007). 윤리경영의 제도특성과 개인특성에 따른 종업원의 수용도 및 내적 태도에 관한 연구: 이직의도, 조직몰입, 직무만족을 중심으로.「인적자원관리연구」14(3). 한국인적자원관리학회. 87-106.

김호정. (2007). 윤리풍토 인식과 조직몰입, 직무만족의 관계: 경상남도 행정조직을 중심으로.「한국행정연구」16(4). 한국행정연구원. 55-85.

_____. (1999). 신뢰와 조직몰입.「한국행정학보」33(2). 한국행정학회. 19-35.

박경효. (1999). 민원행정의 레드테이프에 관한 결정요인분석.「지방정부연구」3(2). 한국지방정부학회. 23-36.

박희봉. (2005). 조직효과성에 대한 비판적 고찰: 조직관에 따른 조직목표와 조직효과성 측정지표 비교.「한국조직학회보」2(1). 한국조직학회. 1-20.

이강옥·정인서·윤영숙. (2008). 윤리풍토가 직무특성을 통해 조직몰입과 조직시민행동에 미치는 간접효과: 사무관리직과 생산기술직의 비교.「한국산업경제학회 하계학술대회 논문집」. 한국산업경제학회. 45-73.

이상수·이승용·정인서. (2008). 기업윤리풍토가 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향관계.「인사관리연구」32(2). 한국인사관리학회. 1-21.

이승용. (2007).「중소기업의 윤리풍토 유형과 조직유효성의 관계에 관한 연구」, 호남대 박사학위논문.

이정주. (2005). 지방공기업에서의 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 지하철 공사의 사례.「지방정부연구」9(4). 한국지방정부학회. 71-93.

이종수·윤영진. (2008).「새행정학」. 대영문화사.

이창원·최창현·권해수. (1988). 지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구.「한국행정학보」. 32(1). 129-145.

이학종·이종건. (2000). 조직구성원의 윤리풍토에 대한 지각과 조직효율성간의 관계에 관한 실증적 연구.「기업윤리연구」2. 한국기업윤리학회. 107-129.

정인서·김민수·최갑열. (2008). 윤리풍토가 개인특성을 통해 조직시민행동에 미치는 간접효과에 관한 연구.「한국비즈니스리뷰」1(1). 조선대학교 지식경영연구원. 69-89.

조경호. (1997). 공직몰입을 위한 공무원 인력관리방안.「한국행정학보」31(1). 한국행정학회. 57-75.

최창명. (2005). 윤리경영의 운영과 리더에 대한 신뢰가 조직몰입에 미치는 영향.「경희대 박사학위 논문」.

최창명·김성수. (2005). 윤리경영의 운영과 리더에 대한 신뢰가 조직몰입에 미치는 영향.「기업경영 연구」21. 한국기업경영학회. 89-119.

투명사회협약실천협의회. 2008.「투명사회협약이행평가보고서」.

허갑수·변상우. (2006). 윤리경영과 조직시민행동과의 관계에 있어서 신뢰의 역할.「인적자원관리 연구」13(1). 한국인적자원관리학회. 85-101.

허재일. (1997).「윤리풍토에 대한 구성원의 지각과 조직전념도의 관계」. 서강대학교 대학원 석사학위논문.

Cameron, K. S. and D. A. Whetten. (1983). *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models.* New York: Academic.

Cullen, J. B., Parboteeah, K. P. and B. Victor. (2003). The effects of ethical climates on organizational commitment: A two-study analysis. *Journal of Business Ethics* 46. 127-141.

Davis, A. L. and H. R. Rothstein. (2006). The Effects of the Perceived Behavioral Integrity of Managers on Employee Attitudes: A Meta-Analysis. *Journal* of *Business Ethics* 67. 407–419.

Denhart, R. B. and J. V. Denhart. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60(6). 5549-5559.

Deshpande, S. P. (1996). The impact of ethical climate types on facets of job satisfaction: An empirical investigation. *Journal of Business Ethics* 15. 655-660.

Fox, C. J. (2001). The Use of Philosophy in Administrative Ethics. in T. L. Cooper(ed). 2nd edn. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker. 105-130.

Frederickson, H. G. (1999). Public Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity*. 1(3). 265-278.

Fritzsche, D. J. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco. CA: Jossey-Base.

_____. (1993). *Ethics and Public Administration*. New York: M. E. Sharpe.

_____. (2000). Ethical Climates and ethical dimension of decision making. Journal of Business Ethics 24.

125-140.

Fritzsche, D. J. and H. Becker. (1984). *Linking management behavior to ethical philosophy. Academy of Management Journal* 27. 166-175.

Gilligan, S. C. (1982). Public Sector Ethics and Government Reinventing: Realigning Systems to meet Organizational Change. *Public Integrity* 1(2). 175-192.

Gore, Al. (1996). A Report to President Bill Clinton: the best kept secrets in government. *National Performance Review*. Washington DC: Vice President Al Gore.

Gouldner A. W. (1957). Cosmopolitans and locals: Toward an analysis of latent social roles. *Administrative Science Quarterly* 2. 281-306.

Greenaway. J. (1995). Having the Bun and the Half Penny: Can Old Public Service Ethics Survive in the New Whitehall?. *Public Administration* 73. 357-374.

Hann, N., E. Aerts. and B. A. Copper. (1985). On Moral Grounds. New York: New York University Press.

Hunt, S., L. Kieccker. and L. Chonko. (1990). Social responsibility and personal success. *Journal of the Academy of Marketing Science* 12. 239-244.

Jones, T. M. and F. H. Gautschi. (1988). Will the ethics of business change. *Journal of Business Ethics* 7. 231-248.

Joseph, J. and S. P. Deshpande. (1997). The Impact of Ethical Climate on Job Satisfaction of Nurses. *Health Care Management Review* 22. 76-81.

_____. (1996). An Empirical Investigation of Factors Affecting Ethical Optimism of Nurses. *Business & Professional Ethics Journal* 15. 21-35.

Klitgaart, R. (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles. CA: University of California Press.

Koh, H. C. and E. H. Boo. (2001). The Link between Organizational Ethics and Job Satisfaction: A Study of Managers in Singapore. *Journal of Business Ethics* 29(4). 309-324.

Locke, E. A. (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. in M. D. Dunnette (Ed.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally College Company. 1297-1349.

Maesschalck, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82(2). 465-489.

Mowday, R. T., R. T. Steers. and L. W Porter. (1979). The Measurement of Organizational Commitment. *Journal of Vocational Behavior* 14. 224-247.

Peterson, D. K. (2002). The relationship between unethical behavior and the dimensions of the ethical climates questionnaire. *Journal of Business Ethics* 41. 313-326.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. 2nd edn. Oxford: Blackwell.

Price, J. L. and C. W. Mueller. (1986). *Handbook of Organizational Measurement,* Marshfield, Mass:

Pitman.

Rohr, J. A. (2002). *Civil Servants and their Constituitions*. Lawrence. KS: University Press of Kansas. satisfaction of nurses. *Health Care Management Review* 22. 76-81. satisfaction. *Journal of Business Ethics* 15. 655-660.

Schwepker, C. H. (2001). Ethical climate's relationship to job satisfaction, organizational commitment, and turnover intention in the salesforce. *Journal of Business Research* 54, 39-52.

Skidmore, M. J. (1995). Ethics and Public Service. *Annals of American Academy of Political and Social Science*. 537. 25-36.

Victor, B. and B. Cullen. (1988). The organizational bases of ethical work climates. *Administrative Science Quarterly* 33. 101-125.

_____. (1987). A theory and measure of ethical climate in organizations. *Research in Corporate Social Performance and Policy* 9. 51-57.

Viswesvaran, C., S. P. Deshpande. and J. Joseph. (1998). Job Satisfaction as a Function of Top Management Support for Ethical Behavior: A Study of Indian Managers. *Journal of Business Ethics* 17. 365-371.

Vitell, S. J. and D. L. Davis. (1990). Ethical Beliefs of MIS Professionals: The Frequency and Opportunity for Unethical Behavior. *Journal of Business Ethics* 9. 63-70.

Wittmer W. and D. Coursey. (1996). Ethical Work Climates: Comparing Top Managers in Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6. 559-572.

〈논문접수일: 2010.06.07 / 심사개시일: 2010.07.29 / 심사완료일: 2010.08.05〉