

핵심 공직가치의 우선순위 정립과 실효성 제고*

박천오**

박시진***

〈目 次〉

I. 서언	IV. 핵심 공직가치 정립의 실효성 제고 방안
II. 공직가치 개념과 형성에 관한 쟁점	V. 결어
III. 공직가치의 상충과 핵심 공직가치에 관한 쟁점	

〈요 약〉

근래 공무원들의 의사결정 및 행동 기준이 되는 공직가치의 중요성이 크게 증대되고 있다. 한국에서는 세월호 참사 등에서 드러난 공무원들의 부정적 행태가 사회이슈화 되면서, 공직가치 연구가 본격화 되었고 정부도 핵심 공직가치를 재정립 하는 등 나름의 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 핵심 공직가치가 공무원들의 행동을 실제로 인도하는 실효성을 갖게 하려는 인식과 노력은 학계와 정부 어느 쪽에서도 아직 미흡한 실정이다. 핵심 공직가치 정립이 단지 선언적·당위적 행동기준 제시에 그친다면 그 현실적 의미는 크지 않을 것이란 인식에서, 이 연구에서는 핵심 공직가치의 우선순위 등 핵심 공직가치 정립과 관련된 주요 쟁점들을 규명하고 그 논리적 연장선에서 공직가치 정립의 실효성 제고를 위한 방안에 대해 논의한다.

【주제어: 공직가치, 조직문화, 가치모델, 공무원 행동】

* 이 논문은 2017년도 명지대학교 일반교원연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr)

*** 공동저자, 광운대학교 행정학과 조교수(sjnpnm@gmail.com)

논문접수일(2018.1.14), 수정일(2018.3.3), 게재확정일(2018.3.10)

I. 서언

현대 국가의 많은 공무원들은 자신들의 역할을 정책 집행에 국한하지 않는다. 정책설계와 대안 선택에 직접 관여하고, 정무직 상사에게 정책조언을 하며, 필요시 주요 사안을 스스로 판단을 하는 것 역시 자신들의 일상적 역할로 인식하고 수행한다(Plant, 1994: 227). 공무원들의 이러한 역할 확장은 현대 사회의 복잡 다양한 문제들을 해결하기 위한 불가피한 현상이라고 할 수 있다(Wise, 2004: 670).

공무원들의 정책과정상 영향력 증대와 더불어 그들의 의사결정 및 행동 기준과 관련된 공직가치(public service values)의 중요성 또한 커지고 있다(Beck Jørgenzen & Rutgers, 2015: 5; Langford, 2004: 434). 공직가치는 공공부문에 민간의 관리 방식이 도입되고 공조직과 민간조직 간 협업이 확산되는 과정에서 행정의 공공성이 약화되고 있다는 반성이 일면서, 그 필요성이 재조명 되고 있다(Kernaghan, 2003: 711-713; Davis & West, 2009: 604; Beck Jørgensen & Rutgers, 2015: 3-4; Molina, 2015b: 371).

한국에서는 세월호 참사를 비롯한 일련의 사건과 재난도 공직가치의 중요성을 부각시키는 원인으로 작용하였다(박정호, 2015; 남궁근, 2016). 여기서 드러난 공무원들의 부정적 행태가 사회이슈화 되면서 공무원 책임문제와 함께 공직가치에 관한 논의와 연구가 본격화되었고(한국행정연구원, 2015; 김상묵, 2017; 심동철, 2017; 이창길 2017; 박천오, 2016), 정부도 핵심 공직가치를 재정립 하는 등 나름의 조치를 취하였다(인사혁신처, 2016). 그런데도 공직가치가 공무원의 행동을 실제로 인도하는 실효성을 갖게 하려는 인식과 노력은 학계와 정부 어느 쪽에서도 아직 미흡한 실정이다. 공직가치 정립이 단지 선언적·당위적 행동기준 제시에 그친다면 그 현실적 의미는 크지 않을 것이다. 이 점에 비추어 본 연구에서는 핵심 공직가치의 우선순위 등 핵심 공직가치 정립과 관련된 이론적·실천적 측면의 주요 쟁점들을 규명하고, 그 논리적 연장선에서 공직가치 정립의 실효성 제고를 위한 방안에 대해 논의한다.

II. 공직가치 개념과 형성에 관한 쟁점

일반적으로 가치는 바람직한 궁극적인 상태나 행태(desirable end states or behaviors)에 관한 믿음 혹은 그에 대한 판단 기준으로서(Gortner, 1994: 375; Rokeach, 1973: 5; Whitesman & Walters, 2015: 87), 개인적으로, 조직에서, 혹은 사회적으로 수

용된 것을 말한다(Suar & Khuntia, 2010: 443; Anderson et al., 2012: 716). 가치의 중요성은 그것이 윤리체제의 기초로서 옳고 그름의 판단을 결정하는 기준점이 된다는 데 있다(Schreurs, 2005:303). 공공부문과 관련하여 OECD(1996) 연구는 가치를 무엇이 바람직한지 혹은 적절한지를 판단함에 있어 지침이 되는 원리 혹은 기준(principles or standards)으로 정의하였다.

공공부문의 가치는 통상 공적 가치(public values)와 공직가치(public service values)로 나누어 설명된다. 이들 두 범주의 가치는 상호 중복되는 요소를 내포하지만, 양자 간 개념적인 차이가 있다. 공적 가치는 공공부문이 달성하려는 사회 수준의 결과(society-level outcomes) 혹은 정부운영과 정책의 기초가 되는 원리들이라고 할 수 있다(Bozman, 2007: 13; Whitesman & Walters, 2014: 384; Molina, 2015a: 50-51; 2015b: 372). 이에 비해 공직가치는 공적 가치와 조화를 이루는 행정을 수행함에 있어 공무원이 준수해야 할 행동 기준(standards of conduct) 혹은 그에 관해 갖추어야 할 신념을 말한다(Whitesman & Walters, 2014: 384; 2015: 88; Molina, 2009: 269; Monila & McKeown, 2012: 377).

공공부문의 가치를 공조직 자체의 활동 및 조직과 환경(혹은 이해관계자들) 간 관계에 관한 도구적 가치(instrumental values)와, 수용 가능한 조직구성원의 행태와 관련된 기능적 가치(functional values)로 구분할 시에, 공적 가치는 전자에 공직가치는 후자에 각각 속한다고 할 수 있다(Paarlberg & Perry, 2007: 389). 그러나 공적 가치는 공직가치를 포함한 보다 포괄적인 개념으로 이해되기도 한다. 예컨대 Beck Jørgensen & Bozeman(2007)은 공적 가치를 행정 혹은 공조직의 측면에 미치는 영향을 토대로 7개 범주로 분류하였다. 여기에는 1) 행정인과 정치인 간 관계와 관련된 가치로서, 행정인의 정치인에 대한 책임성, 대응성, 정치적 충성 등, 2) 행정인과 환경 간 관계에 관한 가치로서, 행정의 대외적 개방성, 중립성 등, 3) 조직 내부적 행정 측면에 관한 가치로서, 혁신성, 생산성 등, 4) 행정인의 행태에 관한 가치로서, 전문주의, 청렴성, 윤리적 양심 등이 포함된다. 공적 가치를 이처럼 광의로 해석할 경우 공직가치와의 경계선은 모호해진다(Whitesman & Walters, 2014: 384).

한편, 대다수 국내 학자들은 공직가치를 가치관 중심으로 개념정의 하는 경향을 보인다. 예컨대 김상묵(2017: 6)은 공직가치 개념을 “공무원의 사고와 행동에 영향을 미치는 신념”으로 정의하였고, 윤태범(2015: 20)은 공직가치를 “공직자로서 당연히 갖추어야 할 바람직한 가치관”으로 보았다. 최근 발간된 [공무원 현장 해설서]에도 공직가치는 “공공의 이익에 봉사하기 위해 공적 영역에서 추구해야 하는 바람직한 신념체계와 태도”

로 정의되어 있다(인사혁신처, 2016: 11).

그러나 행동지향적인(action oriented) 행정의 특성에 비추어 볼 때 공직가치는 공공 서비스 실천 주체인 공무원이 준수(혹은 추구)해야 할 행동 기준으로서의 성격이 상대적으로 더 강하다고 할 수 있다(Monila, 2009: 269). 때문에 공직가치는 직무와 관련된 공무원들의 현실 인식과 의사결정 및 행동 기준으로서의 성격이 보다 강조되어야 마땅하다(Monila & McKeown, 2012: 377; Whitesman & Walters, 2015: 87; Gortner, 1994: 375; Wiener, 1988: 535; 심동철, 2017: 68-69). 실제로 정부 차원에서 정립된 공직가치의 실효성 여부는 공무원이 해당 공직가치를 행동기준으로 준수하는 정도의 문제로 귀결된다. 이런 연유로 Waldo(1984)는 공직가치를 행동의 준거(criteria of action)로 보았다.

공직가치는 공무원으로서의 바람직한 행동을 규정하는 당위적 규범인 공직윤리와 맞물려 있으므로(오석홍, 2013: 191), 공직가치를 준수하는 것은 규범적 실천(normative practice)이 된다(Whitesman & Walters, 2015: 88). 물론 공무원이 공직가치를 신념(가치관)으로 내재화 하면 그 영향력은 훨씬 더 커진다. Rokeach(1968: 16)는 내재화된 가치의 영향력을 다음과 같이 설명한다.

가치가 일단 내재화 되면, 그것은 의식적이든 무의적이든 행동을 인도하고, 관련 목표와 상황에 대한 태도를 발전·유지시키고, 자신의 행동과 다른 사람들의 행동 및 태도를 정당화시키고, 자신과 다른 사람들을 도덕적으로 판단하고 비교하는, 그런 기준이나 준거(a standard or criterion)가 된다.

가치의 존재 양식은 다차원적이다. Posner & Schmidt(1992)는 가치를 연구함에 있어 개인의 가치(personal values)와 조직의 가치(organizational values)를 구분하였다. Hofstede(1989) 역시 이와 유사하게 직업(occupational) 수준, 조직(organizational) 수준, 국가(national level) 수준의 문화적 가치요소들(value components of culture)을 구분하였다.

마찬가지로 공무원 행동 준거로서의 공직가치는 전정부(government-wide) 차원에서만 정립될 수 있는 것이 아니다. 공직가치는 사회, 행정기관, 비공식적인 가치시스템인 행정(혹은 조직)문화, 공무원 개인 등 여러 차원(혹은 수준)에서 형성 혹은 정립될 수 있다(Suar & Khuntia, 2010: 443; Whitesman & Walters, 2015: 89; 2014: 378). 전정부 차원에서 정립되는 공직가치가 전체 공무원의 행동기준에 관한 것이라면, 사회 차원의 공직가치는 시민의 시각에서 공무원들이 준수하기를 기대하는 가치를, 행정기관 차원의

공직가치는 해당 기관의 관점에서 소속 구성원들에게 강조하는 가치를, 행정(혹은 조직) 문화 차원의 공직가치는 다수 공무원들 (혹은 특정 기관의 다수 구성원들) 사이에 공유된 가치를, 개인 차원의 공직가치는 공무원 자신의 윤리의식에 기초한 가치를, 각각 의미한다.

이들 다차원의 공직가치는 서로 영향을 주고받으며, 내용 면에서 상호 일치하거나 보완적일수도 있고, 불일치하거나 모순적일 수도 있다. 공무원은 어느 차원의 공직가치도 내재화 할 수 있다(Paarlberg & Perry, 2007: 388; Berman & West, 1994: 7; Whitesman & Walters, 2015: 89; 심동철, 2017: 47; 이근주, 2015: 82; 김상목, 2017: 7-9; 이창길, 2017: 82). 이들 다차원의 공직가치들 가운데 법규나 강령으로 제도화되지 않은 것은 윤리의식에 기초한 공직가치라고 할 수 있다(김영천, 2007: 59).

이들 다차원의 공직가치들은 정부 차원에서 정립하는 핵심 공직가치가 얼마나 실효성을 갖게 될지를 결정짓는 주요 환경여건이라고 할 수 있다. 기존 연구들은 주로 정부 차원에서의 공직가치 정립과 관련된 주제를 다루면서도 이점을 분명히 하지 않는 탓에 공직가치가 정부 차원에서만 정립될 수 있다는 오해를 낳을 수 있다. 본 연구에서는 공직가치가 다차원적으로 정립 혹은 형성될 수 있다는 전제하에 실효성 있는 정부 차원의 핵심 공직가치 정립 방안에 대해 논의한다.

Ⅲ. 공직가치의 상충과 핵심 공직가치에 관한 쟁점

1. 공직가치의 상충과 가치 준수의 윤리적 딜레마

공직가치는 본래 초기 행정학자들이 강조하였던 능률성, 효율성, 전문성, 충성심, 책임성과 같은 전통적인 관료적 가치들(values of bureaucratic ethos)로 인식되었다. 그 후 민주주의와 민주정치 이론이 발전하면서 정권 가치(regime values), 시민권(citizenship), 공익, 사회적 형평성 등의 민주적 가치가 더해졌다(Pugh, 1991). 근래 들어 공공부문에 기업성향의 관리방식이 적용되면서 서비스, 혁신, 탁월성(excellence) 등의 가치가 새롭게 부각되었고, 국정에 네트워크와 거버넌스가 활성화됨에 따라 수평성(horizontality), 협업(collaboration), 팀워크 같은 가치들도 포함되게 되었다(Langford, 2004: 438). 이런 연유로 학자에 따라서는 다양한 공직가치를 등장 시점을 기준으로 오래된 가치와 새로운 가치로 구분하기도 한다(Rutgers, 2008: 98; Pant & Lachman,

1998: 334).

공직가치 수가 증가하면서 학자들은 이들 가치를 일정 기준에 따라 분류하고 구체적인 내용을 부여하는 가치 분류(categorization) 작업을 해 왔다(Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; MacCarthaigh, 2008: 18). 대표적으로 Kernaghan(2003)은 공직가치를 윤리적 가치(ethical values), 민주적 가치(democratic values), 전문직업적 가치(professional values), 사람 관련 가치(people(human) values)의 네 개 그룹으로 유형화하였다.¹⁾

Kernaghan(2003)이 제시한 유형별 공직가치의 특성은 다음과 같다. 윤리적 가치유형은 도덕성과 관련된 가치들로서, 공무원은 정권의 교체나 법규의 내용, 선출직 공직자들의 지시에 불구하고, 공정성, 성실성, 정직성과 같은 도덕적 가치들에 의거하여 행동해야 한다는 것이다. 민주적 가치유형은 정치에 대한 행정의 복종과 관련된 가치들로서, 주로 국가 행정기구에 대한 정치적 통제와 정치적 주인에 대한 공무원의 충성 의무와 관련된 것이다(Makrydemetres, 2002: 260). 그러나 개방성, 반응성 등 일부 가치는 시민의 참여와 선호에 기초한 행정을 위한 가치라고도 할 수 있다(Molina & Mckeown, 2012: 388).

전문직업적 가치유형은 행정에 전문지식과 과학을 적용하는 것과 관련된 가치로서, 공무원은 정치인의 단순 봉사자가 아니라 국정과정의 정당한 주체(legitimate actors)인 동시에 전문직업적 전문가(professional experts)이므로, 전문직업적 윤리(professional ethics)에 의거하여 업무를 수행해야 한다는 것이다(Goodsell, 1990: 578; Makrydemetres, 2002: 257-259).²⁾ 사람 관련 가치유형은 공무원이 시민의 욕구와 요구에 관심을 기울이고 대응해야 하는 것과 관련된 가치로서, 주로 공무원의 외적(혹은 사회적) 책임을 포괄한다. 자비로움, 인본성, 돌봄 등의 가치는 일반시민과의 접촉에서 특히 중요하지만, 동료와의 인간관계 등에도 적용될 수 있다(Molina & Mckeown, 2012:

1) Kernaghan(2003)의 공직가치 분류는 미국행정대학원연합회(National Association of Schools of Public Affairs and Administration)가 제시한 공무원의 행동기준과도 유사하다. NASPAA는 공무원들이 1) 책임성과 투명성을 견지하면서 공익을 추구 할 것(민주적 가치), 2) 역량, 효율성, 객관성을 가지고 전문직업적으로 봉사할 것(serving professionally) (전문직업적 가치), 3) 공공 신뢰를 얻을 수 있도록 윤리적으로 행동할 것(acting ethically)(윤리적 가치), 시민과 동료 공무원들을 대함에 있어 존경심(respect), 형평성, 공정함을 나타낼 것(human values) (사람 관련 가치) 등을 강조하였다(Molina & Mckeown, 2012: 377). Kernaghan(2003)의 공직가치 분류는 또한 캐나다의 [공직가치 및 윤리현장]에 담긴 4가지 공직가치 유형과 일치한다(MPWGS, 2003).

2) Cooper(2006: 6)는 책임 있는 행정인(responsible administrator)은 공공선(public good)의 수호자로서 전문직업적 가치에 의거해 행동하는 사람이라고 주장한다.

390).

규범적 측면에 보면 공무원들은 업무수행에 있어 Kernaghan(2003)이 제시한 위의 공직가치 모두를 준수해야 마땅하다(Goodsell, 1990: 580). Adams & Balfour(2009)는 공무원이 공직가치들을 광범위하게 고려하는 것은 그의 도덕적 의무(moral obligation)라고 지적하였다(Whitesman & Walters, 2015: 87-88).

〈표 1〉 Kernaghan의 공직가치 분류

윤리적 가치	민주적 가치	전문직업적 가치	사람 관련 가치
<ul style="list-style-type: none"> • 청렴성 • 공정성 • 책임성 • 충성심 • 수월성 • 존경 • 정직성 • 성실성 	<ul style="list-style-type: none"> • 법의 지배 • 중립성 • 책임성 • 충성심 • 개방성 • 반응성 • 대표성 • 법적합성 	<ul style="list-style-type: none"> • 효과성 • 효율성 • 서비스 지향성 • 리더십 • 수월성 • 혁신 • 품질 • 창조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄 (caring) • 공정성 • 관용성 • 예의바름 • 동정 • 용기 • 자비로움 • 인본성

출처: Kernaghan(2003:712)

그러나 공무원들이 준수해야 할 공직가치는 수적으로 많을 뿐만 아니라 상호 관계도 매우 복잡하다. Van der Wal et al. (2009: 220)은 가치의 복수성(multiplicity), 혼합성(hybridity), 갈등(conflict)을 공공부문의 특성으로 보았다. 복수의 가치들 간 관계는 결합(mixing), 융합(melting), 일치(consensus), 상충(conflicting), 경쟁(competition) 등 다양할 수 있다. 이 가운데 조정, 융합, 혼합, 일치 등은 관련 가치들 간 상합성(compatibility) 관계를, 경쟁과 갈등은 관련 가치들 간 비상합성(incompatibility) 관계를 각각 나타낸다(Schreurs, 2005: 306-307).

공직가치들 간 비상합성은 특정 가치를 추구할 시에 다른 가치를 추구할 수 없거나 손상하게 되는 경우이다(Schreurs, 2005:307; Gortner, 1994: 373). 공직가치들 간 비상합성은 해당 가치들의 본래적 성격에서 비롯되는 경우가 많다. 비용감축과 양질의 공공서비스 제공이 동시에 요구되는 현실에서 발생하는 효율성과 형평성 간 상충이나, 공공부문 조직들이 민간부문을 모방하여 상호 경쟁 하면서도 필요시에 긴밀히 협력해야 하는 모순된 상황에서 발생하는 경쟁과 협력 간 가치 상충 등이 그러한 예이다(Newman, 1996: 153).

현실에서 공무원들은 공직가치를 준수함에 있어 상합적 혹은 비상합적 관계에 놓인 다수 가치를 조정하거나 그 중 일부를 선택해야 할 윤리적 딜레마 상황에 종종 처한다

(Goodsell, 1990: 575; Rutgers, 2008: 94). 가치의 비상합성 관계가 특히 더 문제된다. 예컨대 고위직 공무원들은 정무직 공직자에 순응해야 할 민주적 가치와 직업공무원으로서 쌓아 온 지식과 경험에 비추어 독자적인 판단과 행동을 해야 할 전문직업적인 가치가 상충하는 딜레마 상황을 겪을 수 있다(Beck Jørgensen & Vrangbæk, 2011: 490). 일선 관료들에게는 예산의 제약으로 효율성을 중시하면서도 서비스 질 유지라는 효과성도 함께 추구해야 하는 딜레마적 업무 상황이 일상화 되어 있다(Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003). 공무원의 윤리적 의사결정(ethical decision)은 이런 딜레마 상황에서 공직사회와 사회 공동체가 수용할 수 있는 수준의 합리적인 의사결정을 하는 것을 말한다(Pohling et al., 2016: 450).

문제는 공무원이 관련 가치들 간 최적의 배합을 하거나 합리적 선택을 하기 쉽지 않으며, 이에 관한 이론도 존재하지 않는다는데 있다(Molina, 2009: 270-271; Van Wart, 1998: xviii). 특히 비상합적인 관계의 가치들은 비약분성(incommensurability) 내지 비비교성(incomparability) 문제로 인해 가치들 간 균형점을 찾기 어려운 것은 물론 어느 한 가치를 선택하는 것마저 힘들다. 비약분성과 비비교성은 상충 관계의 가치들을 측정할 수 있는 단일 표준 내지 초가치적(supervalue) 기준이 없음을 뜻한다(Schreurs, 2005:307; Crowder, 1994; Spicer, 2001: 509-510).

따라서 현재와 같이 공직가치들 간 상충에서 야기되는 가치 준수의 윤리적 딜레마 상황에 대처할 수 있는 이론과 방안이 제시되지 않고 있는 상황에서, 공무원들에게 막연히 공직가치 준수를 강조하는 것은 비현실적이라고 할 수 있다. 공직가치 준수의 딜레마 상황을 해소하기 위해서는 비약분성과 비비교성 문제에도 불구하고 가치들 간 계서화(ordering of values) 작업이 필요하다(Whitesman & Walters, 2015: 88). 어떤 방식으로든 공직가치의 우선순위가 정립되지 않는다면 공직가치 정립은 단순히 공무원들이 공인 의식을 가지고 행동하도록 권장하는 선언적인 수준의 표명에 그칠 가능성이 크다.

2. 핵심 공직가치의 의미와 정립

상당수 기존 연구들은 공직가치의 복잡성 문제를 극복하고자 다수 공직가치들 가운데 핵심 가치(overarching core values)나 주된 가치(prime values)를 선별하려는 노력을 해왔다(Whitesman & Walters, 2014: 386; Langford, 2004: 434; Rutgers, 2008: 96; Kernaghan, 2000: 96-97). 이들 기존 연구는 현재 어떤 가치들이 지배적인 가치(dominating values)인지를 조사하는 실증적 접근을 하거나, 성격상 우선적으로 고려되어야 할 보편적 가치를 규명하는 규범적 접근을 취한다(Alford & O' Flynn, 2009: 174).

지배적 가치에 관한 실증연구는 공무원들이 직무수행 시에 중시하는 가치들을 핵심 가치로 인정한다(Pant & Lachman, 1998; Woodward & Schaffakat, 2014: 7). 예컨대 미국 주정부 공무원들을 대상으로 한 Molina & McKeown(2012)의 연구에서는 정직성과 청렴성(integrity)이 공직가치의 중요도와 순위 평가에서 가장 높게 나타났다. 우리나라의 공직가치 관련 연구들도 주로 공무원들 혹은 공공부문 종사자들의 관련 인식조사에 초점을 두고 있다(노승용, 2007; 행정연구원, 2015; 이선우·조경훈, 2016; 김상묵, 2017; 심동철, 2017; 이창길, 2017).

그러나 공무원의 인식을 중심으로 핵심 가치를 파악할 경우, 이는 조직문화 차원의 공직가치를 진단하는 것으로서 공무원들의 일반적인 직무수행 패턴을 이해하는 데는 도움이 되겠지만(Woodward & Schaffakat, 2014: 22), 공무원들의 고정관념이나 편견을 배제하지 못하는 문제점이 있다(Spicer, 2001; Molina, 2009: 270-271; Rutgers, 2008: 97). 뿐만 아니라 특정 시점 공무원들 사이에 지배적인 가치를 진정한 핵심 가치라고 할 수 있는지의 의문도 제기될 수 있다(Rutgers, 2008: 97).

한편, 개별 가치의 성격을 기준으로 보편적 핵심 가치를 가려내려는 연구들은 흔히 공직가치를 그 자체가 목적이자 가치인 주된 가치(prime values)와 다른 가치의 달성에 기여하기에 가치로 인정되는 도구적 가치(instrumental values)로 구분하면서, 전자를 핵심 가치로 간주한다(Beck Jørgensen & Bozeman, 2007: 373).³⁾ 연구에 따라서는 공직가치를 사회와 시대의 변화에도 불구하고 행정의 고유 속성 때문에 반드시 추구되어야 할 핵심 가치와, 사회적·경제적·정치적 상황 변화에 따라 우선순위가 바뀌는 전략 가치로 구분하기도 한다(이근주, 2015). 보편적 가치를 핵심가치로 정립하려는 관점에서 보면 지배적 가치들의 상당수는 도구적 가치 내지 전략적 가치로 분류될 수 있다. 그러나 보편적 가치 접근에 대해서는 개별 가치의 상대적 중요성을 비교 판단 할 수 있는 객관적 기준을 찾기 어렵다는 반론이 제기 될 수 있다(West & Davis, 2011: 232).

핵심 공직가치가 무엇인지에 대한 학자들의 의견이 분분한 것과 달리, 오늘날 OECD를 비롯한 많은 국가는 나름의 선별과정을 거쳐 정직성, 청렴성, 불평부당(impartiality), 적법성, 사람에 대한 공경, 근면성, 경제성과 효과성, 대응성(responsiveness), 책임성 등을 핵심 공직가치로 정립하고 있다(MacCarthaigh, 2008: 16). 개별 국가의 경우 예를 들면 영국은 청렴성, 정직성, 객관성, 공정성을, 캐나다는 민주적 가치, 전문직업적 가치, 윤리적 가치, 인간적 가치 등을 각각 핵심 가치로 선정하고 있다(이근주, 2015: 75; 최영

3) 규범적 접근의 연구는 흔히 민주성과 사회적 형평성을 목적 가치 내지 핵심 가치로, 능률성이나 생산성과 같은 가치를 수단 가치로 간주하기도 한다(김규정, 1997: 139).

출. 2007: 51-52).

한국에서도 최근 인사혁신처(2016)는 공무원 헌장을 35년 만에 개정하여 <표 2>와 같이 세 가지 가치군의 9개 핵심 공직가치를 정립하였다. 핵심 가치정립은 주로 공무원들과 일부 시민들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 토대를 두고 있어, 지배적인 가치를 파악하여 핵심공직 가치로 선정한 것이라고 할 수 있다. 그러나 핵심 공직가치의 정립 목적이 공무원의 의사결정과 행동을 바랐직한 방향으로 유도하기 위한 것이라면, 한국 공무원 행태의 문제점, 현재 및 미래의 행정 특성과 행정환경, 사회적 규범, 각종 법령 등에 대한 체계적이고도 광범위한 진단과 분석이 선행되었어야 마땅하다고 할 수 있다.⁴⁾

<표 2> 한국의 핵심 공직가치

구분	의미	핵심 공직가치
국가관	국가·사회에 대한 가치기준	애국심, 민주성, 다양성
공직관	올바른 직무수행 자세	책임감, 투명성, 공정성
윤리관	공직자가 갖춰야 할 개인윤리	청렴성, 도덕성, 공익성

정부 차원에서 핵심 공직가치를 정립한다는 것은 수많은 공직가치들 가운데 공무원이 우선적으로 고려해야 할 가치를 정부 안팎에 천명하는 것이 된다(Kernaghan, 2003: 716; Whitesman & Walters, 2015: 88). 그러나 핵심 공직가치의 의미가 불분명하여 올바르게 정립하기 어려울 뿐만 아니라, 특정 기준에 의거 핵심 가치를 정립하더라도 단일 가치가 아니라면 앞서 논의한 공직가치 준수의 윤리적 딜레마 상황을 줄이기는 어렵다. 가치들 간 상충과 우선순위가 여전히 문제 될 것이기 때문이다. 본 연구는 이에 대한 해법으로 공직가치 정립의 이원화 방안과 조직문화화 방안에 대해 논의한다.

IV. 핵심 공직가치 정립의 실효성 제고 방안

1. 핵심 공직가치 정립의 이원화: 행정기관 차원의 공직가치 우선순위 정립

정부는 핵심 공직가치를 법제화할 수 있다. 그러나 공직가치들 가운데는 성격상 법제

4) 특히 그간 한국 공무원들이 사명감 결여, 무사안일적 행태, 보신주의적 행태, 형식주의적 행태, 비효율적·낭비적 행태, 상관에 맹종하는 행태, 책임회피 행태 등을 보인다는 비난 받아 왔으므로(오석홍, 2011: 120-134), 이들 병리적 행태가 핵심 공직가치 선정의 일부 근거가 되었어야 하는 것이다.

화하기 부적절한 가치들이 적지 않을 뿐만 아니라, 공무원들에게 추상적인 가치들을 준수할 것을 강제하는 데도 한계가 있다.⁵⁾ 때문에 정부가 정립하는 공직가치는 법규보다는 강령의 형식을 띠는 것이 바람직하다(Kernaghan, 2003: 717). 공직가치 강령은 공무원 스스로의 자율적 실천에 의존할 뿐 법적 강제력이 없는 비법규적인 권고적 규범에 불과하다는 지적이 있지만(Wakefield, 1976: 663; Pugh, 1991: 18), 적어도 공무원들에게 윤리적 행동 기준을 제시하는 효과는 있다(Chandler, 1983: 33-34; Pugh, 1991: 18). 이런 연유로 다수 국가(영국, 호주, 캐나다 등)가 공직가치 강령(public service values codes)을 제정하였다(Whitesman & Walters, 2014: 378). 이런 점에 비추어 볼 때 공무원 현장에 핵심 공직가치를 제시한 한국 정부의 접근은 바람직하다고 할 수 있다.

강령의 형식으로 핵심 공직가치를 정립할 시에는 두 가지 방식이 가능하다. 하나는 보편적·추상적 성격의 소수 가치만을 선정하는 방식인데, 이 경우 가치들 간 상충의 소지는 상대적으로 적겠으나 공무원의 행동지침이 되기 어렵다. 한국 공무원 현장에 담긴 핵심 공직가치들(애국심, 다양성 등)도 대부분 추상적·포괄적인 성격이라고 할 수 있다. 다른 하나는 의미가 상대적으로 분명한 가치를 다수 선정하는 방식으로서, 이때는 개별 가치가 행동지침이 될 수 있으나 가치들 간 충돌 가능성이 커지게 된다.

핵심 공직가치는 공직사회의 보편적인 가치인 동시에 공무원의 행동지침으로서의 구체성을 지녀야만, 공직가치 준수의 윤리적 딜레마 문제를 완화 할 수 있다. 이런 측면에서 정부 차원의 핵심 공직가치 정립을 이원화할 필요성이 있다(Beck Jørgensen & Sørensen, 2012-13: 73). 핵심 공직가치 정립의 이원화는 전체 공무원을 대상으로 한 전정부적인 차원의 공직가치 강령에는 상대적 보편성을 인정받는 소수의 핵심 가치만을 담고, 소속 공무원들에 한해 적용되는 행정기관별 공직가치 강령에 전정부적 핵심 가치와 함께 해당 기관의 고유 임무와 관련된 일부 전략적인 가치를 핵심 가치로 추가토록 하는 것을 말한다(Pugh, 1991: 28). 추가되는 전략적 핵심 가치는 행정기관에 따라 상이할 수 있다. 예컨대 기술적 임무 위주의 기관과 규제적 임무 위주의 기관 간에, 그리고 대민 접촉이 많은 기관과 대민 접촉이 거의 없는 기관 간에 추가 선정하는 전략적 핵심 가치가 상이할 수 있는 것이다(MacCarthaigh, 2008: 16).⁶⁾ 행정기관별로 고유의 핵심 공직가치를 정립하는 것은 해당 기관의 임무 수행을 위해 현실적으로 필요하다. 실제로

5) 한국에서는 헌법, 국가공무원법, 공직자윤리법, 부패방지법 등에 일부 공직가치(봉사, 성실, 청렴 등)를 천명하고 있으나, 대부분 포괄적인 성격의 가치들로서 공무원들의 실천기준이 되지 못하고 있다(노승용, 2007: 73).

6) 대민 접촉이 빈번한 행정기관은 형평성, 투명성과 같은 가치를, 대민 접촉이 드문 기관은 능률성 등을 핵심 가치로 삼을 가능성이 크다고 할 수 있다.

일부 국가(캐나다, 노르웨이 등)에서는 개별 행정기관에 공직가치 개발을 일임하기도 한다(Kernaghan, 2000: 101-102).⁷⁾

각 행정기관은 핵심가치들에 대한 나름의 우선순위를 정함으로써 소속 공무원들이 공직가치 준수의 윤리적 딜레마 상황에 빠지는 것을 최소화 할 수 있다. 이 때 전정부적인 보편적 핵심가치의 우선순위를 기관 차원의 전략적 핵심가치보다 반드시 높게 설정할 필요는 없으며, 기관의 임무와 상황에 부합되게 가치들 간 우선순위를 정하면 될 것이다. 다만, 기관의 공직가치 강령에 핵심 가치들 간 우선순위를 명시하는 것은, 대외적으로 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있을 뿐만 아니라 소속 공무원의 상황적인 가치판단을 제한 할 수 있어 부적절하다. 때문에 최고관리자의 비전 제시 등 간접적이고 우회적인 방법을 통해 기관의 핵심 공직가치 우선순위를 소속 공무원들에게 전달하는 것이 바람직하다고 할 수 있다(Wiener, 1988: 536; Suar & Khuntia, 2010: 444; Woodward & Schaffakat, 2014: 20-21; Whitesman & Walters, 2015: 88).

핵심 공직가치를 전정부적 차원과 개별 행정기관 차원으로 이원화하여 정립하는 방안은, 공직사회에 광범위하게 적용되는 보편적인 성격의 소수 핵심 공직가치를 인정하면서도 기관별 핵심 가치의 존재와 우선순위를 함께 인정하는 절충적 접근의 성격을 띠는 까닭에, 상당 수 학자들이 그 현실적 타당성에 공감한다(Whitesman & Walters, 2015: 100; Kernaghan, 2000: 99-100). 그러나 행정기관별 공직가치체제에도 불구하고, 소속 공무원들은 특정 문제의 성격과 상황적 조건 등에 비추어 가치 우선순위를 달리 적용하는 유연성을 발휘 할 수 있어야 한다. 그래야만 그들이 단일 가치체제에 매몰되는 위험이 줄어든다(Alford & O'Flynn, 2009: 176; Chatman, 1989: 333).

2. 핵심 공직가치의 조직문화화 논리모델

1) 조직문화의 특성

행정기관의 핵심 공직가치 및 그 우선순위는 그것이 조직문화에 스며들 때 소속 공무원들의 의사결정과 행동의 틀로서 유지 될 수 있다(Kernaghan, 2003: 711; Molina & Mckeown, 2012: 384). 조직문화는 특정 조직의 구성원들 사이에 광범위하게 공유된 믿음, 가치, 규범 등의 총체로서, 그들의 행동을 지배하는 비공식적인 가치시스템이라고

7) 각국에서 전정부적으로 적용되는 공무원 현장이나 윤리현장 등에 소수의 공직가치만을 선언하는 것은 공무원들이 이들 가치를 쉽게 이해하고 기억하게 하려는 목적 외에도, 각 행정기관이 스스로의 특성에 맞는 나름의 핵심 가치들을 추가적으로 선정토록 하려는 목적에서이다(Kernaghan, 2000: 101-102).

할 수 있다(임창희, 2014: 578). 바꿔 말해 조직문화는 조직현실에 대해 어떻게 인지하며 사고하고 느끼고 행동할지에 대한 조직구성원들의 공통된 관점 내지 해석이라고 할 수 있다(Wilson, 1989: 91; 박천오, 2018: 61-66). Schein(1992)의 지적대로 조직구성원들 사이에 밀도 있게 공유된 강한 조직문화는 조직의 내적 규범으로서 그들 구성원이 해당 문화의 핵심 규범과 원칙들에 부합되게 문제에 대응토록 사회화(socialization)하는 효력이 있다(Molina & Mckeown, 2012: 384). 때문에 조직구성원 대다수는 조직문화의 규범과 가치체계를 수용하고 내면화하여 행동에 반영하게 된다(김호섭 외, 2004: 423-424; Gabris, 1991: 212-216). 따라서 조직문화는 조직구성원들의 행동에 일관성, 예측성, 안정성을 부여하고 직무수행에 있어 역할갈등과 모호성을 줄이는 기능을 가진다(Paarlberg & Perry, 2007: 389).

조직문화는 조직구성원들의 성향, 조직의 임무, 조직을 둘러싼 상황의 특수성 등에 영향 받아 형성·변화하는 ‘있는 그대로의 문화현상’이므로(Wilson, 1989: 93; 김호섭 외, 2004: 411-414),⁸⁾ 해당 조직에서 공식적으로 강조되는 가치체계와 부합될 수도 있고 상치 될 수도 있다(Wiener, 1988: 536; Wilson, 1989: 95; Sinha, 1990; Harrison & Shirom, 1999: 278). 양 자가 상치 할 시에는 조직구성원에 대한 조직문화의 영향력이 상대적으로 더 강한 것이 보통이다(Gabris, 1991: 216; Wiener, 1988: 536; 김상묵, 2017; 임창희, 2014: 578). 행정기관의 공직가치체계가 조직문화의 일부로 전환되어야 하는 것도 이 때문이다.

2) 조직문화화 필요성의 논리모델

〈표 4〉는 행정기관의 공직가치체계가 조직문화의 일부로 전환되어야 할 필요성을 나타내는 논리모델로서, Liedtka(1989: 807)의 가치조화 모델(value congruence model)에 착안하여 저자가 작성한 것이다. Liedtka의 가치조화 모델은 조직구성원의 개인적 가치들(individual values)과 조직문화의 가치들(values held by the organizational culture) 각각의 내부적(within) 갈등과 조화(contention or congruence), 그리고 구성원의 개인적 가치체계와 소속기관 조직문화의 가치체계 간(between) 갈등과 조화의 상이한 조합 하에서의 조직구성원의 행동 차이를 나타낸다.

〈표 4〉는 행정기관의 공직가치체계와 조직문화의 공직가치체계를 중심으로 각 체계

8) 조직문화는 외적으로는 국가(사회)의 고유한 전통과 역사, 제도, 관습, 규범, 고객의 요구 등에 의해 영향 받고, 내적으로는 조직의 유형이나 임무의 성격, 구성원들의 사회적 배경, 비공식 집단의 존재 등에 의해 영향 받는다(김호섭 외, 2004: 411-414).

의 내부적 상황과 양 가치체계 간 관계 상황에 따른 소속 공무원의 행동 차이를 보여준다. 이와 함께 소속 공무원의 개인적 공직가치 우선순위 상태에 따라 그가 행정기관의 공직가치체계와 조직문화의 공직가치체계로부터 받은 영향이 어떻게 달라질 수 있는지도 보여준다. <표 4>의 모델은 행정기관의 공직가치체계가 정립되더라도 그것이 조직문화의 일부로 전환되어야만 소속 공무원들의 행동을 효과적으로 유도할 수 있다는 논리를 입증하려는 목적에서 작성된 것이다.

구체적으로 <표 4>에서 [AC], [BD], [AD], [BC]는 행정기관에 공직가치의 우선순위가 정립되었는지 여부와 조직문화에 공직가치 우선순위가 형성되었는지의 여부에 따라, 소속 공무원 의사결정과 행동이 어떻게 달라질 수 있는지를 나타낸다. <표 4>에서 ‘모호’는 공직가치의 우선순위가 정립되지 않은 모호한 상태를, ‘정립’은 공직가치의 우선순위가 정립된 상태를 각각 의미한다. <표 4>에서 음영표시 된 [ACE], [BDF], [ADF], [BCE]는 앞서 [AC], [BD], [AD], [BC]에 소속 공무원 개인의 공직가치 우선순위 상태(모호, 정립)라는 변수를 추가한 상황에서 해당 공무원이 어떤 행동을 보이는지를 나타낸다.

(1) 행정기관 vs 조직문화의 공직가치 우선순위

<표 4>의 [AC]는 행정기관이 지향하는 공직가치 우선순위는 정립되는데 비해, 관련 조직문화가 형성되지 않은 상황이다. 이 때 공무원은 조직문화에 영향 받지 않으나, 행정기관의 가치 우선순위에 따를 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다(Liedtka, 1989: 807). 행정기관의 공직가치는 기관의 리더들이 강조하는 행동기준으로서 조직구성원들에게 전달되고 이를 준수할 경우 보상이 따르기도 하지만(Paarlberg & Perry, 2007: 388), 조직구성원들 다수에 내면화 되지 않은 가치여서 그들의 행동에 미치는 영향이 제한적일 수 있기 때문이다. 행정기관의 공직가치가 구성원들 다수에 내면화된 상태라면 그것은 이미 조직문화로 전환되었음을 의미한다(Druker, 1988; Suar & Khuntia, 2010: 444). [AC]는 관련 조직문화가 형성되지 않은 상황이므로 행정기관의 가치체계를 조직문화의 일부로 편입 시키는 일이 상대적으로 수월 할 수 있다.

공무원이 행정기관의 공직가치를 준수할 것인지의 여부는 해당 가치가 그들의 개인적 공직가치와 얼마나 상합적(person-organization fit)이냐에 따라 좌우될 수 있다(Suar & Khuntia, 2010: 443-444; Chatman, 1989: 339). 행정기관의 공직가치와 공무원 개인의 공직가치 간 상합성이 높은 경우, 공무원이 전자의 가치를 준수할 가능성은 크다. 반면에 양자 간 상합성이 낮고 공무원의 개인적 공직가치가 확고할 시에는, 공무원은 스스로의 공직가치를 우선시 할 수 있다(Suar & Khuntia, 2010: 444; Posner & Schmidt,

1993). 실제로 공무원 개인의 공직가치는 행정기관의 공직가치와 상치될 수 있다(Posner & Schmidt, 1993; 이창길, 2017).⁹⁾ 예컨대 Kanungo & Conger(1993)는 조직 내부에서의 인정과 보상을 얻기 위한 구성원들 간 경쟁을 강조하는 조직의 공직가치가 협력적·이타적 성향의 구성원들의 가치와 상호 갈등 관계 놓일 수 있음을 서술하였다.

[BD]에서처럼 행정기관의 공직가치 우선순위가 불분명한데 반해 조직문화의 공직가치 우선순위는 분명한 상황에서는, 소속 공무원은 당연히 후자를 따르기 쉽다(Liedtka, 1989: 807). 여기서도 공무원 개인의 공직가치 우선순위가 문제될 수 있지만, 이 점에 대해서는 뒤에서 논의한다. 기본적으로 조직문화의 공직가치는 조직구성원들의 오랜 공통 경험을 토대로 형성된 고정된 규범적 행동지침(built-in normative guides to behavior)이라고 할 수 있으므로, 공무원은 조직문화에 의거한 행동의 기대결과(조직에서의 공식적 보상이나 처벌 효과 등)와 무관하게 조직문화를 무의적으로 따를 수 있다(Wiener, 1988: 535-537; Molina, 2009: 269-272).

[AD]는 행정기관의 공직가치 우선순위와 조직문화의 공직가치 우선순위가 모두 정립된 상황으로서, 이는 다시 두 가지 상황으로 구분될 수 있다. 양 쪽 가치의 우선순위가 [일치]하는 상황에서는 공무원은 명확한 행동지침을 갖게 되어 공직가치 준수의 윤리적 딜레마 상황을 피할 수 있다(Liedtka, 1989: 807). 그러나 이 경우 공무원이 특정 사안의 구체적 맥락에 대한 고민 없이 단일 가치우선 순위에 매몰되는 이른바 '선택적 관심'(selective attention) 문제가 발생될 위험성이 있다(Wilson, 1989: 95). 한편, 행정기관의 공직가치 우선순위와 조직문화의 공직가치 우선순위가 [불일치]하는 상황에서는, 공무원은 윤리적 딜레마에 처할 수 있다. 그러나 대다수 조직구성원이 조직문화를 당연시 한다는 점을 감안하면 조직문화의 가치 우선순위를 따를 가능성이 크다.

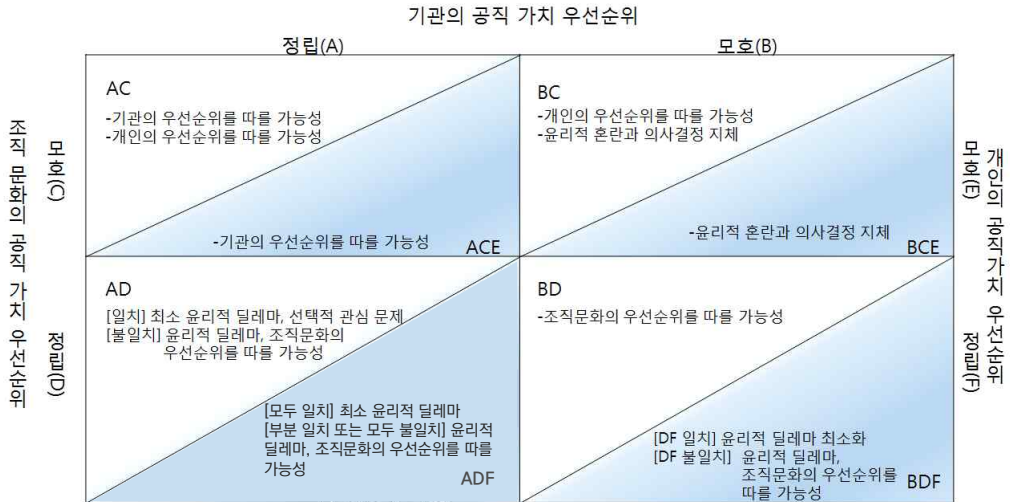
마지막으로, [BC]는 행정기관이 지향하는 공직가치 우선순위가 분명하지 않고, 조직문화의 공직가치 우선순위도 형성되어 있지 않은 상황이다. 이 때 공무원은 어느 쪽 가치로부터도 영향을 받지 않으므로, 자신의 개인적 가치 우선순위에 따른 결정을 하거나, 아니면 윤리적 혼란으로 말미암아 의사결정을 지체할 수 있다(Liedtka, 1989: 807). [BC]에서는 관련 조직문화가 형성되지 않은 상태이므로, 만약 행정기관이 공직가치체계를

9) 실제로 호주 Queensland 소재 6개 공공기관 구성원들을 대상으로 한 실증조사는 해당 기관들이 1980년대부터 20여 년간 신공공관리방식(NPM)을 적용하고 그와 연계된 공직가치(변화, 융통성, 기업가적 정신, 결과, 생산성 등)를 강조해 왔지만, 기존의 관료적 가치(규칙과 절차 준수, 안정성 등)가 강하게 자리 잡고 있어 구성원들의 행동 변화를 제대로 이끌어내지 못한 것으로 파악하였다(Parker & Bradley, 2000). 개인-기관 간 가치 상충은 예컨대 기관의 최고관리자는 민주적 절차의 중요성을 강조하는 반면, 소속 공무원 개인은 이를 불필요한 시간 낭비로 인식하는 등의 상황에서도 발생할 수 있다(심동철, 2017: 49).

정립한다면 이를 조직문화의 일부로 보다 쉽게 스며들게 할 수 있다.

전체적으로 <표 4>의 [AC], [BD], [AD], [BC]의 상황은 행정기관의 공직가치가 공무원들의 행동을 유도하는 실효성을 가지려면 그들의 행동에 대한 구속력이 보다 강한 조직문화로 전환되어야 한다는 논리를 나타낸다. [AD]처럼 행정기관의 공직가치가 조직문화와 [불일치]하는 상황에서는 조직문화의 공직가치가 우선시 될 가능성이 크고, 조직문화의 공직가치가 형성되지 않은 [AC] 상황에서도 공무원이 행정기관의 공직가치 우선순위를 반드시 따른다는 보장이 없기 때문이다(Posner & Schmidt, 1993). 행정기관의 입장에서는 공무원이 윤리적 딜레마를 겪지 않고 기관의 가치 우선순위에 따라 행동할 것으로 기대되는 [AD]의 [일치] 상황이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 행정기관의 공직가치 우선순위를 조직문화화 한다는 것은 [AD]의 [일치] 상황을 조성하는 것과 마찬가지로이다.

<표 4> 행정기관-조직문화-개인의 공직가치 우선순위 모델



(2) 행정기관 vs 조직문화 vs 개인의 공직가치 우선순위

조직구성원들에 대한 조직문화의 영향력은 강하지만 언제나 일관된 것은 아니다. 조직구성원들도 나름의 개인적 가치체계를 가질 수 있기 때문이다. 개인의 사회경험, 교육, 종교 등에 기초하여 내면화된 개인적 가치체계도 조직에서의 그의 태도, 의사결정, 도덕적 판단 등에 영향을 미칠 수 있다(Suar & Khuntia, 2010: 444; Rokeach, 1973: 24; Chatman, 1989: 339; Paarlberg & Perry, 2007: 388). 때문에 개인적 가치체계가 조직문화와 일치 혹은 불일치하느냐에 따라 조직문화에 대한 그의 순응 수준은 달라질 수 있는

것이다(Liedtka, 1989: 807).

기존 문헌들은 공무원 개인이 계층화된 개인적 가치구조를 가질 수 있음을 밝히고 있다(Whitesman & Walters, 2015: 86; Paarlberg & Perry, 2007: 388). 예컨대 Goodsell(1989)은 공무원의 다섯 가지 가치정향(value orientations)을 확인하였다. 도구 정향(a means orientation: 능률성, 효과성, 전문성), 도덕 정향(a morality orientation: 공평성, 정직성, 정의, 공정성), 다수 정향(a multitude orientation: 다원주의, 포괄성, 시민에 대한 대응성), 시장 정향(a market orientation: 기업가주의, 제한된 정부, 행정문제에 대한 자유시장적인 해결책), 임무 정향(a mission orientation: 제도적 품격, 공공선을 위한 조직 프로그램 증진, 공익을 위한 재량권 행사) 등이 그것이다. Goodsell은 공무원 개인이 이들 가치정향 가운데 어느 하나에 치우칠 수 있다고 하였다.¹⁰⁾ Selden et al.(1999)의 연구도 공무원이 자신의 역할을 어떻게 인식하느냐에 따라 청지기(stewards of public interest), 적응적 현실주의자(adapted realists), 사무적 공리주의자(businesslike utilitarians), 복종적 관리자(resigned custodians), 실용적 이상주의자(practical idealists) 등 다섯 가지로 구분하고, 이러한 역할 인식이 해당 공무원이 개인적으로 우선시하는 공직가치와 연관된 것으로 파악하였다.

앞서 밝힌 대로 음영표시된 <표 4>의 [ACE], [BDF], [ADF], [BCE] 상황은 행정기관의 공직가치 체계와 조직문화의 공직가치체계에 관한 [AC], [BD], [AD], [BC]의 상황에 공무원 개인의 공직가치 우선순위라는 변수를 가미한 것으로서, 이들 역시 행정기관의 공직가치가 조직문화로 전환되어야만 공무원 행동기준으로서의 실효성을 가질 수 있다는 논리를 나타낸다.

[ACE]처럼 조직문화와 공무원 개인의 가치 우선순위가 모두 모호하고 행정기관의 공직가치 우선순위만 정립된 상황에서는, 공무원은 행정기관의 공직가치 우선순위를 따를 개연성이 크다. 행동기준으로서 행정기관의 공직가치와 경합할 수 있는 다른 가치 기준이 존재하지 않기 때문이다.

[BDF]처럼 행정기관의 공직가치 우선순위는 불분명한데 반해 조직문화의 우선순위와 개인의 공직가치 우선순위가 분명하다면, 공무원은 자신의 공직가치 우선순위가 조직문화의 공직가치 우선순위와 일치하느냐의 여부에 따라 행동이 달라질 수 있다. 양 쪽이 일치한다면 공무원은 공직가치 준수의 윤리적 딜레마를 피할 수 있을 것이고, 직무만족도나 직무몰입도(commitment)는 또한 제고 될 수 있을 것이다(Meglino & Ravlin,

10) Goodsell(1989)은 도구 정향에 치우친 공무원을 기술자(technocrat)로, 도덕 정향에 치우친 공무원을 성인(saint)으로, 다수 정향에 치우친 공무원을 대중주의자(populist)로, 시장정향에 치우친 공무원을 판매원(salesman)으로, 임무 정향에 치우친 공무원을 열광자(zealot)로 각각 칭하였다.

1998).

반면에 공무원 개인의 공직가치와 조직문화의 공직가치가 충돌할 시에는 양 가치의 강도(intensity)에 따라 공무원의 선택은 달라 질 수 있을 것이다. 여기서 강도는 해당 가치체계가 얼마나 견고하게 자리 잡고 있느냐에 관한 것이다. 조직문화의 공직가치에 있어서는 해당 가치가 조직구성원들 사이에 얼마나 광범위하게 공유되어 있는지를 나타내는 결정수준(crystallization)도 공무원의 선택에 영향을 미칠 수 있다(Chatman, 1989: 339). 강도와 결정수준이 높은 가치체계로 구성된 강한 조직문화일수록 공무원은 개인적 가치체계에도 불구하고 이를 수용할 것이다(Liedtka, 1989: 808; Van der Wal et al., 2011: 337; Lipsky, 1980). 그러나 조직문화가 그다지 강하지 않고 공무원 개인의 가치체계가 견고한 상황이라면, 공무원은 자신의 공직가치체계를 우선시할 수도 있을 것이다.

[ADF]처럼 조직문화, 행정기관, 공무원 개인의 공직가치 우선순위가 모두 정립된 상황에서는, 두 가지 경우를 상정할 수 있다. 만약 세 차원의 공직가치 우선순위가 모두 일치한다면, 공무원은 가치 준수의 윤리적 딜레마를 피할 수 있을 것이다. 세 차원의 공직가치 우선순위가 모두 불일치하거나 어느 두 차원의 공직가치 우선순위만 일치할 경우, 공무원은 조직문화의 가치체계를 수용할 가능성이 가장 크다. 공무원에 대한 영향력 면에서 조직문화의 가치가 행정기관의 가치에 앞서고, 조직문화의 가치와 공무원 개인의 가치가 상충할 시에는 위의 [BDF] 상황과 동일할 것이기 때문이다.

[BCE]처럼 행정기관이 지향하는 공직가치 우선순위와 조직문화의 공직가치 우선순위 양 쪽 모두 모호하고, 소속 공무원의 개인적 공직가치 우선순위마저 불분명한 상황에서는, 행동기준의 부재로 공무원은 윤리적 혼란에 빠져 의사결정을 지체할 가능성이 크다(Liedtka, 1989: 807; MacCarthaigh, 2008: 62).

〈표 4〉의 행정기관 vs 조직문화 vs 개인의 공직가치 우선순위에 관한 이상의 논의는 조직문화의 가치체계가 행정기관의 가치체계나 소속 공무원 개인의 가치체계와 불일치하는 상황에서도 공무원은 조직문화의 가치체계를 상대적으로 우선시하고 이를 수용할 가능성이 크므로, 행정기관의 공직가치가 공무원의 행동기준이 되기 위해서는 조직문화의 가치로 전환되어야 한다는 논리를 펼친 것이라고 할 수 있다. 물론 선행 연구들에서 유추하여 구성한 저자의 이러한 논리는 앞으로 실증적 연구를 통해 그 타당성이 검증되어야 할 것이다.

3. 행정기관 차원 핵심 공직가치의 조직문화화 방안

오늘날 한국의 공조직 문화는 많은 부정적 공무원 행태(무사안일, 결과에 대한 책임감

결핍, 서비스 정신 부재, 비용에 대한 의식결여 등)의 원인과 결과로 비판받는다. 예컨대 이상철·권영주(2008)의 연구는 한국 공공부문에는 정치적 충성심, 조직에 대한 충성심 등 전통적 가치 중심의 조직문화가 자리 잡고 있어 혁신성과 민주성, 효과성 중심의 조직문화로의 전환이 요구된다고 지적하였다. 이처럼 행정기관이 지향하는 공직가치체계와 방향을 달리하는 조직문화가 뿌리내렸거나 공직가치 관련 조직문화가 형성되어 않은 상황이라면, 관련 조직문화를 개혁하거나 새로 형성할 필요성이 있다. 조직문화를 인위적으로 바꾸거나 형성하는 일은 쉽지 않지만 가능하다는 것이 다수 학자들의 견해이다 (Pant & Lachman, 1998: 196; Lundberg, 1985: 177).¹¹⁾

조직문화가 변하려면 조직 안팎의 다수 여건이 갖추어지고 많은 행동단계가 요구된다 (Lundberg, 1988). 조직문화를 바꾸기 위한 방안도 팀워크체제의 활용, 문화적 상징의 조정, 조직구조 및 과정의 개선, 물리적 작업환경의 재설계 등 다양할 수 있다(Isaac, 1993). 이와 관련하여 민간기업 중심의 연구들에서는 과정개선(process reengineering)을 중심으로 조직문화 변화를 이끌어내려는 수평적 접근(side-to-side approach)이나 조직구성원들에게 문화를 변화시키는 권한을 부여(empowerment)하는 상향적 접근 방식(bottom-up approach)에 의거한 방안들도 드물지 않게 제시되고 있다(Ulrich & LaFasto, 1995).

그러나 행정기관과 관련하여서는 최고관리자가 조직문화변화를 주도하고 이를 인적 자원 관리방식(HR)에 의거해 실행하는 하향식 접근방식(top-down approach)이 국내외에서 주로 논의되어 왔다(Suar & Khuntia, 2010; Hartmann & Khademian, 2010; Lurie & Ricucci, 2003; 한국행정연구원, 2015, 박정호, 2015; 김상묵, 2017). 이는 하향식 접근방식이 새로운 조직문화의 중요성을 조직구성원들에게 널리 일관되게 전달할 수 있고, 다양한 인적자원관리방안을 유기적으로 연계하여 조직문화의 변화를 효과적이고 지속적으로 도모할 수 있는 장점을 지녔기 때문이기도 하지만(Ulrich & LaFasto, 1995: 324-326), 여러 법적 제약과 예산상의 한계 그리고 외부적 통제 속에서 작동하는 행정기관 내부 운영의 특성상 하향식 접근이 가장 현실적이란 학자들의 판단도 작용하였을 것으로 추측된다(김상묵, 2017). 하향식 접근의 대표적인 방안을 몇 가지 예시하면 다음과 같다.

11) 조직구성원들 사이에 합의 수준이 높고 통제력이 강한(high consensus and high control) 핵심 가치들은 그러한 합의 수준과 통제력이 상대적으로 낮은(low consensus and low control) 주변적 가치들(periphery value)에 비해 바꾸기 더욱 어렵다(Pant & Lachman, 1998: 196-197).

1) 행정기관장의 리더십

다수 학자들은 리더십을 조직문화를 바꿀 수 있는 가장 중요한 요인으로 간주한다(Isaac, 1993: 95). 행정기관의 리더가 공직가치의 변화에 관심을 보이며, 주요 사안들에 대해 공직가치 측면에서 반응을 나타내고, 새로운 공직가치에 따른 행동을 솔선수범한다면, 소속 공무원들의 가치체계와 행동에 미치는 파급효과가 클 수 있다(Sherwood, 1988; Isaac, 1993: 95). 특히 장관 등 최고관리자가 기관의 핵심 공직가치체계를 정립하고 이런 식의 관심과 행동을 일관되게 나타낸다면 해당 가치가 공무원들 사이에 확산될 수 있다(Kernaghan, 2003: 718; Pant & Lachman, 1998: 197; 임창희, 2014: 594). 이 경우 공무원들이 우려하는 핵심 공직가치 준수와 관련된 불확실성이 크게 감소 될 것이기 때문이다(Yeager, 2007: 267). 사회학습 이론가들(social learning theorists)은 조직원들이 리더의 의지와 구체적인 실제 행동을 관찰하고 모방하는 방식으로 해당 가치를 수용하는 경향이 있다고 주장한다(Bandura, 1969; Kernaghan, 2000: 102).

같은 맥락에서 Schein(1992)은 특정 가치가 조직문화로 자리 잡으려면, 리더의 역할 모델이 무엇보다 중요하다고 지적하였다. 또한 Jacobsen & Andersen (2015)는 조직의 가치에 구성원의 가치를 일치시키는 데는 변혁적 리더십(transformational leadership)이 유용하다고 주장하였는데, 이는 변혁적 리더십이 리더의 비전을 분명히 나타내면서 조직구성원들의 기대를 불러일으킬 수 있기 때문이라고 할 수 있다(Bass, 1990).

리더가 행정기관의 핵심 공직가치의 의미와 중요성을 구성원들에게 지속적으로 전달하는 것도 효과적이다. 이러한 의사소통은 공식적 연설, 비디오, 뉴스레터, 관리자 미팅, 연례보고, 비공식적 만남 등 다양한 방법으로 이루어 질 수 있다. Van Wart(1998: 319)는 가치 관리(values management)를 공조직 관리자들의 핵심 리더십 기술로 파악하였으며, 실제로 호주에서는 각 기관장이 이런 리더십을 발휘할 것을 공식적으로 규정하고 있다(Kernaghan, 2003: 718). 이런 리더십 하에서 소속 공무원들은 의사결정 시에 법적·재정적 측면과 더불어 공직가치 측면을 일상적인 고려 사항으로 인식하게 될 것이다(Sims, 1991: 494). 조직문화의 변화를 이끄는 데 장기적 리더십이 요구된다는 점을 감안하면(Metcalf & Richards, 1993: 110), 재임 기간이 민간에 비해 상대적으로 짧은 행정기관의 최고관리자가 조직문화개혁을 주도하는 데는 한계가 있을 수 있다(Wilson, 1989: 96; Berkley & Rouse, 1994: 323-325). 그럼에도 불구하고 외국에서는 행정기관의 최고관리자가 이런 제약을 극복한 사례들이 드물지 않다(Romzek, 1990; Maynard-Moody et al., 1986).

2) 공무원 선발과 심리적 계약

공무원을 채용할 시에 해당 기관의 공직가치체계에 부합되는 공직가치관을 갖춘 지원자를 우선적으로 선발하는 것은 조직문화를 바꾸는 효과적인 방안이 될 수 있다(Suar & Khuntia, 2010: 444; Wiener, 1988: 541; 이창길, 2013: 256). 기존의 필기시험, 면접 시험, 서류심사 등을 활용해 지원자의 공직가치 적격성 여부를 판단할 수 있겠으나, 보다 과학적인 방법을 찾는 것이 과제라고 할 수 있다(김상묵, 2017). 한국의 경우 더 큰 과제는 소속장관이 주관하는 채용시험을 확대하는 일이라고 할 수 있다. 현재와 같이 인사혁신처가 주관하는 시험이 비중이 높은 상황에서는 행정기관별로 기관의 임무에 부합되는 가치관을 가진 공무원을 채용할 수 있는 범위가 제한적일 수밖에 없는 것이다.

공직 지원자가 해당 기관의 핵심 공직가치 준수를 심리적 계약(psychological contract)의 일부로 인식케 하는 것도 공직가치에 대한 이해도를 높이고 관련 조직문화를 형성시키는 데 효과적일 수 있다. 개인은 특정 조직의 구성원으로 합류 할 시에 소속 조직과 심리적 계약을 맺게 된다(Schein, 1980; Sims, 1991: 495). 이러한 심리적 계약은 기여와 유인의 교환(exchange of contributions and inducements)에 기초를 둔 개인이 지각한 자신과 조직 간 합의라고 할 수 있다. 심리적 계약은 예컨대 개인이 업무 수행과 조직에 대한 충성의 대가로 조직에서 사회적 욕구 충족과 직업의 안전성을 보장받는 것을 내용으로 할 수 있다. 개인은 조직구성원으로 남아 있는 한 이런 심리적 계약을 이행하고자 한다(Schein, 1980; Sims, 1991: 495). 따라서 행정기관은 선발된 후보자가 정규 공무원으로 임용되기 전에 앞서 거쳐야 하는 수습기간 동안 오리엔테이션 등을 통해 그가 기관의 핵심 공직가치 준수를 심리적 계약에 의한 의무의 일부로 인식케 할 필요성이 있는 것이다.

그러나 심리적 계약은 호혜성의 원칙에 기초하므로, 공무원이 계약 당시 기대했던 유인이 소속기관에서 실현되지 않는다고 인식할 시에 계약 이행을 소홀히 할 수 있다.¹²⁾ 때문에 행정기관은 소속 공무원의 기대를 충족시킬 수 있는 인사관리를 필요로 한다(Sims, 1991: 496). 이와 관련하여 공무원 인사관리는 가정친화적인 인사정책과 직원중심의 복리후생 위주로 하는 것이 바람직하다는 주장이 있는 데(김판석·정성호, 2012), 이는 공무원은 직업의 안정성과 은퇴 후 연금을 보장받고 있어 금전적 보상을 상대적으로 덜 중시 할 것이란 가정에 기초한 것이라고 할 수 있다.

12) 이 때 구성원은 직무 불만족, 근무의욕의 감소, 이직의향 증가와 같은 다양한 부정적인 반응을 나타낼 수 있다(Sims, 1991: 495-496).

3) 교육훈련

행정기관에서 이루어지는 공무원교육은 공무원들이 소속 행정기관의 공직가치를 내재화할 수 있는 효과적인 사회화 방안이 될 수 있다(Kernaghan, 2003: 715; 김호섭 외, 2004: 423). 조직문화 개혁을 위한 교육 프로그램은 공직가치의 의미 및 준수의 중요성, 공직가치 충돌 사례, 공직가치 준수의 딜레마와 공무원 재량 등에 관한 내용을 중심으로 구성되어야 할 것이다. 이런 프로그램은 공무원들의 윤리의식과 도덕적 사고력(moral reflectivity)를 높여 그들이 소속 행정기관의 공직가치 틀 안에서 상황에 부합되는 가치 선택을 하는 역량을 갖추게 할 수 있다(Hejka-Ekins, 1994: 65; Jørgensen & Vrangbæk, 2011: 490; Kernaghan, 2003: 715). 공직가치의 내면화를 위한 구체적인 교육방법으로는 사례연구, 역할연기, 감수성 훈련 등이 효과적이라고 알려져 있다(MacCarthaigh, 2008: 69). 신규채용 시에 공직가치가 공무원 선발의 주요 기준이 된다면 공직가치 확산을 위한 교육비용은 상당부분 절감 될 수 있을 것이다(Chatman, 1989: 345).

한국에서는 공무원이 직무수행과정에서 위기상황, 가치충돌 상황, 양심에 어긋나는 부당한 상황 등에 직면했을 때 올바른 판단을 할 수 있는 공직가치관을 강조하면서, 헌법정신·윤리의식·국정철학·역사이해·준법정신 등을 주요 내용으로 하는 공무원 교육을 실시하고 있으나(행정안전부, 2010), 해당 교육의 효과에 관한 연구는 아직 찾기 어렵다. 공직가치 교육은 민간 부문에서 관리자 수준의 공직으로 곧 바로 유입된 공무원들에게 특히 중요하다. 이들 민간출신 공무원들은 내부 승진자들에 비해 공직가치에 대한 이해와 공감의 수준이 상대적으로 부족할 수 있기 때문이다(MacCarthaigh, 2008: 57; 박정호, 2015: 209). 한국의 경우 근래 개방형 직위제도, 민간경력채용 등이 활성화 되면서 정부조직 중간계층으로의 민간인력 유입이 증대되고 있어 이들에 대한 공직가치 교육이 강화되어야 할 것이다.

4) 공무원 인사관리와 보상

높은 성과를 내는 조직에서는 조직이 지향하는 가치와 일치하는 구성원의 행태는 보상을 하고 그렇지 못한 행태에 대해서는 제재를 가하는 인사관리 방식을 취한다(Paarlberg & Perry, 2007: 387). 보상에는 경제적인 것과 심리적인 것은 물론 일 자체도 포함될 수 있다(Ulrich & LaFasto, 1995: 335). 행정기관은 공무원 선발 외에도 근무성적 평정, 승진기준 등을 새로운 문화 형성의 요건에 적합하게 설정하여 시행함으로써 기관

의 공직가치체계가 조직문화로 자리 잡게 할 수 있으며(오석홍, 2009: 217), 이를 위해서는 기관의 공직가치 요소를 포함한 새로운 성과관리체제(performance management system)를 구축해야 할 것이다(Paarlberg & Perry, 2007: 405). 조직문화를 개혁하거나 새로운 조직문화를 형성하려는 행정기관의 노력은 인사관리와 보상체제에 의해 뒷받침 될 때 힘을 받고 지속 될 수 있다(Kerr & Slocum, 1987). 그러나 앞서 선발의 경우와 마찬가지로 한국의 경우 각 행정기관이 인사관리를 활용하여 기관의 공직가치체계를 조직문화화 하려면, 인사권이 각 부처로 분권화 되는 등 기존 인사제도 및 운영의 개선이 선행되어야 할 것이다.

V. 결어

현실에서 공무원들은 국민생활에 심대한 영향을 미치므로, 그들의 의사결정과 행동을 올바른 방향으로 이끌 수 있는 공직가치를 정부 차원에서 정립할 필요성이 있다. 공무원들이 공직가치에 대한 인식을 공유하고 이를 준수한다면, 정부조직은 높은 성과를 낼 수 있고 시민들은 양질의 행정서비스를 공급받게 될 것이다(Paarlberg & Perry, 2007: 388).

한국 정부는 공직가치를 재정립하였지만 공직가치가 공무원들의 바람직한 행동을 유도하는 실효성을 갖게 하려는 관련자들의 인식과 의지는 미흡한 실정이다. 이 점에 비추어 이 연구는 공직가치 정립과 연관된 이론적·실천적 측면에서의 쟁점 사항들을 규명하고, 그 연장선에서 공직가치 정립의 실효성을 높일 수 있는 두 가지 방안 즉 핵심 공직가치 정립의 이원화 방안과 조직문화화 방안에 대해 논의하였다. 핵심 공직가치의 조직문화화와 관련하여서는 그 필요성에 관한 논리모형을 제시하였고, 조직문화화를 위한 몇 가지 방안을 개략적으로 서술하였다.

이 연구의 의의는 핵심 공직가치의 이원화 방안과 조직문화화 방안을 구체적이고 정밀하게 서술하였다는데 있지 않다. 이 연구는 이들 방안을 개략적으로만 서술하였으므로 내용면에서 오히려 방향 제시에 가깝다고 할 수 있다. 이 연구의 현실적 의미는 핵심 공직가치 정립이 지금과 같이 선언적 수준에 머물게 되어서는 그 파급효과가 매우 제한적일 것이란 점을 강조하였다는데서 찾을 수 있을 것이다. 이 연구에서 펼친 논의와 제시한 논리모형의 타당성을 실증적으로 검증하는 일은 연구를 수행한 저자의 향후 과제라고 할 수 있지만, 연구 내용이 다른 학자들의 경험적 연구들을 자극하는 계기가 되었으

면 하는 것이 저자의 솔직한 바람이다.

참고문헌

- 김규정. (1997). 「행정학 원론」, 서울: 법문사.
- 김상묵. (2017). 국가공무원의 공직가치: 공직가치모형의 개발과 검증. 「한국행정연구」, 26(2): 1-37.
- 김영천. (2007). 공직가치·공직윤리와 법, 「한국 공직가치의 재조명과 새로운 공직가치의 모색」, 서울행정학회 학술대회발표논문집.
- 김판석·정성호. (2012). 공공부문의 심리적 계약 강화: 인사 혁신의 새로운 대안. 「한국인사행정학회보」, 11(2): 75-101.
- 김호섭 외. (2004). 「조직행태의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 남궁근. (2016). 공직가치와 행정윤리 강화방안 소고, 「행정포커스」, 05/06: 7-15.
- 노승용. (2007). 한국 공직가치의 현황분석과 재정립. 서울행정학회 학술대회(2007. 10) 발표논문집 「한국 공직가치의 재조명과 새로운 공직가치의 모색」, 73-97.
- 박정호. (2015). 공직가치 내재화에 관한 이론적 소고: 교육훈련 분야에 대한 함의를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 14(3): 191-217.
- 박천오. (2018). 「한국관료제」, 경기: 법문사.
- 박천오. (2016). 한국공무원의 책임확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로. 「한국행정학회보」, 50(1): 1-25.
- 심동철. (2017). 지방공무원의 공직가치에 대한 이해: 공직가치 내재화를 중심으로. 「한국행정연구」, 26(2): 43-72.
- 오석홍. (2009). 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 오석홍. (2011). 「한국의 행정」, 경기: 법문사.
- 오석홍. (2013). 「행정학」, 서울: 박영사.
- 윤태범. (2015). 공직가치 재정립을 통한 정부신뢰의 제고 방안. 「KIPA 조사포럼」, 20-25.
- 이근주. (2015). 바람직한 공직상: 어떻게 찾고 실천할 것인가? 공직가치 재정립을 위한 전문가 포럼(2015.2.24., 대한상공회의소) 발표자료집, 69-88.
- 이상철·권영주. (2008). 경영성과 제고를 위한 공공기관의 조직문화유형 분석. 「한국행정학회보」, 42(3): 143-164.
- 이선우·조경훈. (2016). 공무원의 공직가치에 관한 실증 연구: 신규 직원과 기존 직원의 가치를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 265-286.
- 이창길. (2017). 공공기관 공직가치의 특성과 현실: 민주적 가치의 갈등상황을 중심으로. 「한국행

정연구」, 26(2): 75-103.

이창길. (2013). 「인적자원행정론」, 경기: 법문사.

인사혁신처. (2016). 「공무원현장해설서」.

임창희. (2014). 「조직론」, 경기도: 학현사.

최영출. (2007). 외국의 공직가치사례와 시사점. 서울행정학회 학술대회 발표논문집.

한국행정연구원. (2015). 「바람직한 공직가치 재정립 및 내재화 방안연구」.

행정안전부. (2010). 「공직가치 교육 자료집」.

Adams, Guy. B. and Danny L. Balfour (2009). *Unmasking Administrative Evil*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Alford, John and Janine O'Flynn. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3): 171-191.

Anderson, Lotte Bøgh et al. (2012). Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification. *International Journal of Public Administration*, 35: 715-728

Alford, John and Owen Hughes. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phases of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2): 130-148.

Bass, Bernard M. (1990). From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share the Vision. *Organizational Dynamics*, 18(3): 19-31.

Beck Jørgensen, Torben and Barry Bozeman. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration and Society*, 39(3): 354-381.

Beck Jørgensen, Torben and Mark M. Rutgers(2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *American Review of Public Administration*, 45(1): 3-12.

Beck Jørgensen, Torben & Karsten Vrangbæk. (2011). Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes. *International Journal of Public Administration*, 34: 486-496.

Beck Jørgensen, Torben and Ditte-Lene Sørensen. (2012-13). Codes of Good Governance: National or Global Values? *Public Integrity*, 15(1): 71-95.

Bendura, Albert. (1969). *Principles of Behavior Modification*. New York: Holt, Rinehart & Winton.

Berman, Evan M. and Jonathan P. West. (1994). Values Management in Local Government. *Review of Public Personnel Management*, 14(1): 6-23.

Berkley, George & John Rouse. (1994). *The Craft of Public Administration*. Madison, Wisconsin:

Brown & Benchmark.

- Bozeman, Barry. (2007). *Public Values and Public Interest: Counter-balancing Economic Individualism*. Washington, DC, Georgetown University Press.
- Chandler, Ralph Clark. (1983). The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics. *Public Administration Review*, 43(1): 1-21.
- Chatman, Jennifer A. (1989). Improving Interactional Organizational Approach: A Model of Person-Organization Fit. *Academy of Management Review*, 14(3): 333-349.
- Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An approach to Ethics for the Administrative Role* (5th ed.). San Francisco: Jossey Bass.
- Crowder, George. (1994). Pluralism and Liberalism. *Political Studies*, 42: 293-305.
- Davis, Paul and Karen West. (2009). What Do Public Values Mean for Public Action? Putting Public Values in Their Plural Place. *The American Review of Public Administration*, 39(6): 602-618.
- Druker, Peter F. (1988). Management and the World's Work. *Harvard Business Review*, 66(5): 65-76.
- Fairholm, Matthew R. (2007). Trans-leadership: Linking Influential Theory and Contemporary Research. in Ricardo S. Morse et al., eds. *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. Armonk, 105-124. New York: M. E. Sharpe.
- Gabris, Gerald T. (1991). Beyond Conventional Management Practices: Shifting Organizational Values. in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*, 205-224. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc.
- Goodsell, Charles T. (1990). Balancing Competing Values, in James L. Perry ed. *Handbook of Public Administration*, 575-584, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Golden, Marissa Martino. (1992). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Regan Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1): 29-62.
- Gortner, Harold F. (1994). Values and Ethics. in Terry L. Cooper ed. *Handbook of Administrative Ethics*, 373-390. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Harrison, Michael I. and Arie Shirom. (1999). *Organizational Diagnosis and Assessment*. London: Sage Publications.
- Hartmann, Jim and Anne M. Khademian. (2010). Culture Change Refined and Revitalized: The Road Show and Guides for Pragmatic Action. *Public Administration Review*, 70(6): 845-856.
- Hejka-Ekins, April. (1994). Ethics in Inservice Training. in Terry L. Cooper ed. *Handbook of*

- Administrative Ethics*, 63-80. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Hirschman, Albert. (1970). *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hofstede, Geert. (1989). Organizing for Cultural Diversity. *European Management Journal*, 7(4): 390-397.
- Isaac, Robert G. (1993). Organizational Culture: Some New Perspective. in Robert T. Golembiewski ed. *Handbook of Organizational Behavior*, 91-110. New York: Marcel Dekker, INC.
- Jacobsen, C. B., & Bøgh Andersen, L. (2015). Is leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 75(6), 829-841.
- Kanungo, Rabindra .N. and Jay. Alden. Conger.(1993). Promoting Altruism as a Corporate Goal. *Academy of Management Executive*, 7(3): 37-48.
- Kernaghan, Kenneth. (1994). The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics and Reforms. *Canadian Public Administration*, 37(4): 614-630.
- Kernaghan, Kenneth. (2000). The Post-bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1): 91-104.
- Kernaghan, Kenneth. (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6): 711-719.
- Kerr, Jeffrey, Slocum, Jr. & John. W. (1987). Managing Corporate Culture through Reward Systems. *Academy of Management Executive*. 1(2): 99-108.
- Kim, Sangmook and Vandenabeele, Wouter. (2010). A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally. *Public Administration Review*, 70(5): 701-709.
- Langford, John W. (2004). Acting on Values: An Ethical Dead End for Public Servants. *Canadian Public Administration*, 47(4): 429-450.
- Liedtka, Jeanne M. (1989). Value Congruence: The Interplay of Individual and Organizational Value Systems. *Journal of Business Ethics*, 8: 805-815.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemma of Individual in Public Services*. New York, NY: Russel Sage Foundation.
- Lundberg, Craig C. (1985). On the Feasibility of Cultural Intervention in Organizations. in Peter J. Frost et al. ed. *Organizational Culture*, 169-185. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lurie, Irene and Norma M. Riccucci. (2003). Changing the “Culture” of Welfare Offices: From Vision to Front Lines. *Administration and Society*, 34(6):653-677.
- MacCarthaigh, Muiris. (2008). *Public Service Values*, CPMR(Committee for Public Management

- Research) Discussion Paper 39. Dublin 4, Ireland: Institute of Public Administration.
- Makrydemetres, Anthony. (2012). Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration: the 'ALIR' Imperatives of Ethical Reasoning. *International Review of Administrative Sciences*, 68(2): 251-266.
- Maynard-Moody, Steven et al. (1986). Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures. *Public Administration Review*. 46(4): 301-310.
- Maynard-Moody, Steven. and Michael Mucheno. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Meglino, Bruce M. and Elizabeth C. Ravlin. (1998). Individual Values in Organizations: Concepts, Controversies, and Research. *Journal of Management*, 24(3): 351-389.
- Metcalfe, Les & Sue Richards. (1993). Evolving Public Management Cultures. in Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organization: Lessons from European Experience*, 106-124. London: Sage Publications.
- Minister of Public Work and Government Services(Canada). (2003). *Values and Ethics Code for the public Service*.
- Molina, Anthony DeForest and Cassandra L. McKeown. (2012) The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values. *Journal of Public Affairs Education*, 18(2): 375-396.
- Molina, Anthony DeForest. (2015a). The Virtue of Administration: Values and the Practice of Public Service. *Administrative Theory & Praxis*, 37: 49-69.
- Molina, Anthony DeForest. (2015b). Values, Context, and Concept of Integrity: A Cross-Sectoral Comparison. *Public Integrity*, 17: 371-387.
- Molina, Anthony DeForest. (2009). Values in Public Organization: The Role of Organizational Culture. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 12(2): 266-279.
- Newman, Janet. (1996). *Shaping Organizational Cultures in Local Government*, London: Pitman.
- OECD. (1996). Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, *Public Management Occasional Papers*, No. 14.
- Paarlberg, Laurie and James L. Perry. (2007). Values management: Aligning Employee Values and Organization Goals. *The American Review of Public Administration*, 37(4): 387-408.
- Pant, P. Narayan and Ran Lachman. (1998). Value Incongruity and Strategic Choice. *Journal of Management Studies*, 35(2): 195-212.
- Parker, Rachel and Lisa Bradley. (2000). Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations. *The International Journal of Public Sector Management*,

13(2): 125-141.

- Perry, James L. and Lois. Recascino. Wise. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Plant, Jeremy F. (1994). Codes of Ethics. in Terry L. Cooper ed. *Handbook of Administrative Ethics*, 221-241, New York: Marcel Dekker.
- Pohling, Richo et al. (2016). What is Ethical Competence? The Role of Empathy, Persona; Values, and the Five-Factor Model of Personality in Ethical Decision-Making. *Journal of Business Ethics*, 137: 449-474.
- Posner, Barry Z. and Warren H. Schmidt. (1992). Values and the American Manager: An Update Updated. *California Management Review*, 34(3): 80-94.
- Posner, Barry Z. and Warren H. Schmidt. (1993). Values Congruence and Differences between the Interplay of Personal and Organizational Value Systems. *Journal of Business Ethics*, 12(5): 341-347.
- Pugh, Darrell. (1991). The Origines of Ethical Frameworks in Public Administration, in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*, 9-33. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc.
- Rokeach, Milton. (1968). A Theory of Organization and Change within Value Attitude Systems. *Journal of Social Issues*, 24(1): 13-33.
- Rokeach, Milton. (1973). *The Human Side of Values*, New York: Free Press..
- Rohr, John A. (1989). *Ethics for Bureaucracy(2d ed.)*. New York: Marcel Dekker, 1978.
- Romzek, Barbara. S. (1990). Employee Investment and Commitment: The Ties That Bind. *Public Administration Review*. 50(3): 374-382.
- Rusbult, Caryl and David. Lowery (1985). When Bureaucrats Get the Blues: Responses to Dissatisfaction among Federal Employees. *Journal of Applied Social Psychology*, 15(1): 80-103.
- Rutgers, Mark R. (2008). Sorting Out Public Values? On the Consistency of Value Classification in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1): 92-113.
- Schein, Edgar (1980). *Organizational Psychology(3d ed.)*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall
- Schein, Edgar (1992). *Organizational Culture and Leadership(2nd ed.)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schreurs, Petra. (2005). Symposium-The Value(s) of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*. 27(2): 301-310.
- Selden, Sally Coleman, Gene A. Brewer, and Jeffrey L. Brudney. (1999). Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept. *Administration and Society*, 31(2): 171-204.

- Sherwood, John J. (1988). Creating Work Culture with Competitive Advantage. *Organizational Dynamics*, 16(3): 5-27.
- Sims, Ronald R. (1991). The Institutionalization of Organizational Ethics. *Journal of Business Ethics*, 10: 493-506.
- Sinha, Jai B. P. (1990). *Work Culture in the Indian Context*. New Delhi: Sage.
- Spicer, Michael W. (2001). Value Pluralism and Its Implications for American Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 23(4): 507-528.
- Suar, Damodar and Rooplekha Khuntia. (2010). Influence of Personal Values and Value Congruence on Unethical Practices and Work Behavior. *Journal of Business Ethics*, 97: 443-460.
- Ulrich, Dave O and Frank LaFasto. (1995). Organizational Culture and Human Resource Management. in Gerald R. Ferris et al. ed. *Handbook of Human Resource Management*, 317-336. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- van der Wal, Zeger and E. Th.J. van Hout. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration*, 32: 220-231.
- Van Wart, Montgomery. (1998). *Changing Public Sector Values*. New York: Garland.
- Wakefield, Susan. (1976). Ethics and Public Service: A Case for Individual Responsibility. *Public Administration Review*, 36(6): 661-666.
- Waldo, Dwight. (1984). *The Administrative State: A Study of Political Theory of Public Administration*(2nd ed.). New York: Holms & Meier.
- Wallace, Joseph et al. (1999). The Relationship between Organizational Culture, Organizational Climate and Managerial Values. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(7): 548-564.
- West, Karen and Paul Davis. (2011). What is Public Values of Government Action? Towards A (New) Pragmatic Approach to Values Questions in Public Endeavors. *Public Administration*, 89(2): 226-241.
- Whitesman, Eva M. and Lawrence C. Walters. (2014). Public Service Values: A New Approach to the Study of Motivation in the Public Sphere. *Public Administration*, 92(2): 375-405.
- Whitesman, Eva M. and Lawrence C. Walters. (2015). Modeling Public Decision Preferences Using Context-Specific Value Hierarchies. *American Review of Public Administration*, 45(1): 86-105.
- Wiener, Yoash. (1988). Forms of Value Systems: A Focus on Organizational Effectiveness and Cultural Change and Maintenance. *Academy of Management Review*, 13(4): 534-545.

- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books Inc.
- Wise, Lois Recascino. (2004). Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*. 64(6): 669-680.
- Woodward, Ian C. and Samah Shaffakat. (2014). Understanding Values for Insightfully Aware Leadership, Faculty & Research Working Paper. The Business School for the World, INSEAD(European Institute of Business Administration)
- Yerger, Samuel J. et al. (2007). The Relative Effects of a Supervisory Emphasis on Ethical Behavior Versus Political Responsiveness. *Public Integrity*, 9(3): 265-283.

ABSTRACT

Prioritization and the Effectiveness of Core Public Service Values: The Case of the Government of the Republic of Korea

Chunoh Park & Seejeen Park

The importance of public service values, a decision-making and behavioral standard for public officials, has been increasing over time. Research on public service values began as the negative behaviors of public officials exposed in the Sewol Ferry disaster of 2014 became a social issue in Korea and the government took some measures such as reestablishing core public service values. Nonetheless, the recognition of and efforts to make core public service values effective in actually guiding the behavior of public officials is still lacking in academia and government. Their practical implications will remain limited if core public service values only provide a declarative and prescriptive principle of action. In this regard, this study identifies key issues related to the establishment of core public values and discusses ways to improve the effectiveness of public service values as its logical extension.

【Keywords: public service values, organizational culture, value model, behavior of public officials】