공공조직 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향 연구*

- 제주특별자치도를 중심으로 -

A Study on the Impact of Public Organization's Social Capital on Public Service Ethics

- Focus on Jeju Special Self-Governing Province -

김 수 병 (제주대학교 대학원 행정학과 박사과정 - 주저자)
강 창 민 (제주발전연구원 연구위원 - 공동저자)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

So-Byung, Kim / Chang-Min Kang / Duk-Soon Yang

This study reviewed the effect that social capital used for public officers of Jeju Province has on public ethics. The region of Jeju was launched as a special autonomous province on July 1, 2006 and since then the region's capability to resolve autonomously issues related to local communities, the region's competitiveness and participation. More recently, one of the concepts that are emerging as an indicator of a local community's capability is social capital. To meet the purpose of this study, a survey was conducted on public officers of Jeju Special Autonomous Province, City, Eup, Myon and Dong administrative areas. The collected data were analyzed using SPSS win 12.0 for frequency analysis, confidence analysis, t－test, ANOVA analysis and regression analysis. A review of the effect that social capital has on ethics of public officers showed that at a level of a=0.001, trust, rules and network which are all components of social capital were statistically significant. The findings of this study were used to suggest measures to improve social capital that can boost ethics among public officers of Jeju Special Autonomous Province.

주제어: 신뢰, 규범, 네트워크, 공직윤리

Keywords: trust, rules, network, ethics of public officers

* 이 논문은 2015학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

I. 서론

2006년 7월 1일 제주지역은 대한민국 유일의 '특별자치도로' 출범하였으며, 주민투표를 통해 기존 4개의 기초자치단체를 폐지하고 제주시, 서귀포시라는 행정시 체제로 전환하였다. 이는 고도의 자치권과 국제자유도시를 실현하기 위한 특례가 인정되는 지역으로 동북아 시대 대비 한국의 새로운 성장동력으로서 역할을 해주기 바라는 정부의 의지가 작용한 것이라 볼 수 있다.

이런 지방행정의 환경 변화 즉, 특별자치도 추진과 행정체제개편에 따른 변화 속에서 지역정책의 주체인 공무원의 중요성은 더욱 증대되고 있으며, 제주특별자치도의 경쟁력을 리드할 수 있는 지방공무원의 모습을 도민들은 요구하고 있다.

그러나 2014년 국민권익위원회 공공기관 청렴도 평가결과에 따르면 제주특별자치도는 4등급(6.82점)으로 전국 17개 시도 중 16위에 머물렀으며, 점수 또한 2013년에 비해 0.24점 낮아졌다. 더욱이 제주특별자치도 2011년도에서 2014년도 6월까지 징계현황을 살펴보면 2011년도 31건에서 2014년도 6월 43건으로 징계건수가 증가하고 있는 것으로 나타났다[1)]

그동안 공무원의 윤리성을 확보하고 부정부패를 방지하기 위해 여러 방안들을 도입 및 운영해 왔지만 국민이 만족할 만한 성과를 나타내지는 못하였다. 특히 강력한 통제 정책에 더 많은 관심을 두었으며. 오히려 신뢰를 잃고 불신만 키워 온 것이 사실이다. 유종해(2006)는 우리나라 공무원들의 공직윤리 저해 요인으로 조직내에서 승진과 안전, 공동의 이익을 위해 조직에 대한 충성심을 보여줄 것을 요구하며 공무원은 조직에 대한 충성심을 가장 높은 단계의 도덕성으로 간주하는 것이 한국 공무원의 특성이다고 하였다.

따라서 현대사회는 세계화에 따른 복잡하고 다양한 구조속에서 조직의 경쟁력을 창출할 수 있는 원천으로 무형의 자산이 더 많은 가치를 창출하는 시대가 되었다(박희봉·강제상·김상묵, 2003). 이는 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 사회적자본으로 Adler & Kwon(2002)은 상대방에 대한 호의나 친절은 가장 가치로운 자원이라고 밝히고 있다. 이는 사회적자본은 구성원간 높은 신뢰가 형성이 되고 그 관계를 바탕으로 구성원간 유대

---

1) 징계현황

제주특별자치도 2011년~2014년(6월기준) 징계 현황

구분	계	파면·해임	강등	정직	감봉	견책	비고
계	142	0	2	24	64	52	
2011년도	31	-	-	7	14	10	
2012년도	26	-	-	7	8	11	
2013년도	42	-	2	3	27	10	
2014년도	43	-	-	7	15	21	

관계를 더욱 높인다는 것이다.

제주특별자치도는 특별자치도 출범으로 타 자치단체보다 더 많은 자기결정권을 가지고 있으며, 특별자치도의 성공은 지역의 정책주체인 공무원의 역할이 중요하고, 공무원의 높은 공직윤리 의식은 특별자치도 성공 및 주민 삶의 질 향상에 중요한 요인이 될 것이다.

따라서 본 연구는 제주특별자치도 공무원의 공직윤리를 향상시키기 위해서 기존의 통제정책을 완전히 무시할 순 없지만 무형의 자산으로 정의되는 신뢰, 규범, 네트워크가 어떠한 영향을 주고 있는지 살펴보며, 공직윤리 향상을 위한 사회적자본 증진방안을 모색해 보며,

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회적자본의 개념

사회적자본(social capital)은 오늘날 여러 분야 학자들에게 많은 관심을 얻고 있으며, 여러 사회과학 분야에서 다양한 연구들이 진행되어 오고 있다.

사회적자본(social capital)이란 용어에 대해 경제학자 Loury는 인종별 소득격차에 대한 신고전주의적 이론을 비판하는 과정에서 사회적 자본을 처음 적용하였으나, 사회적 자본 개념을 구체적으로 제시하지는 않았다. 이후 Bourdieu와 Coleman, 그리고 Putman에 의해 정치·경제·사회·문화적 현상에 광범위한 함의를 가지는 개념으로 발전되었다.

사회적자본이라는 표현은 프랑스 정치학자인 Alex Tocqueville이 1835년 미국 방문을 통해 미국사회를 설명하기 위하여 처음 사용하였다. 그 후 1990년대 초 사회적자본이란 개념이 학계의 주목을 받은 이후 사회학자인 Bourdieu, Coleman, Putnam 등을 통해 연구가 이루어져 왔다. (송정현, 2004).

Bourdieu가 말한 사회적 자본이란 "상호 면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합"이라고 할 수 있다(Bourdieu, 1986).

Coleman은 특정한 목적을 관계를 통해서 달성할 수 있는 경우를 사회적자본으로 간주하며, 사회적자본이 가지는 기본적 속성은 다음과 같은 특성을 가지고 있다(Coleman, 1990). 첫째, 사람들 간의 형성되는 '의무(obligation)'와 '기대(exception)'다. 사람들은 관계 속에서 필요할 때 상호 협력하는 관계를 형성시키는데, 상호간에 가지는 의무감이 사회적으로 형성되어 있다면 인간은 도움받은 것을 갚을 것이라는 기대를 할 수 있고, 이는 사회적자본으로 기능할 수 있다는 것이다.

둘째, 인간 간의 상호 관계를 통해 얻는 '정보력'(information potential)이다. 인간

은 생활 속에서 관계를 통해 최소한의 비용과 노력으로 유용한 정보를 얻고, 이를 통해서 선택의 불확실성을 최소화시킬 수 있다. 이 경우 상호관계는 사회적자본으로 기능한다고 볼 수 있다. 셋째, 공동체의 '규범과 효과적인 제재'(norms and effective sanctions)를 통해서 형성되는 사회적자본이다. 이러한 사회적자본은 사람들이 개인의 이익보다 공동체의 이익을 위해서 활동하도록 유인하는 기능을 한다. 넷째, 사회적 '권위관계(authority relations)'이다. 사회적으로 해결해야 할 공동의 문제가 발생했을 때, 사회적자본으로 기능할 수 있다. 다섯째, '유용 가능한 사회조직'(appropriable social organization)이다. 어떤 사회적 문제를 해결하기 위해서 자발적으로 형성된 조직체는 해당 문제를 해결한 후에도 계속해서 새로운 목표를 찾아내고, 사람들에게 도움을 줌으로써 사회적자본으로 작동한다.

Putnam(2005)은 사회적자본을 이익을 위한 상호간 협력을 촉진하고 사회적 효율을 증진시키는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회적 조직의 특성, 하성규·박기덕(2011)은 사회적자본이 구성원들이 의사결정을 가능하게 하는 수단인 자원을 획득하게 하는 일련의 규범, 신뢰, 네트워크, 협력, 윤두섭·오승은(2007)은 사회적자본은 정체성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 생산력을 증대시킬 수 있는 공식적인 제도뿐만 아니라 이를 유지시켜 주는 규범과 비공식 기능까지를 포함한다. 최기조(2009)는 사회적자본을 인간의 본성의 하나인 신뢰성, 사람과 사람 사이의 네트워크, 그리고 사회의 공식적·비공식적 규범을 원천으로 하여 발생하는 시민정신 및 화합적 사교정신과 같은 무형의 정신자산이라고 정의하였다.

따라서 본 연구에서는 사회적자본에 대한 중요 요인으로 신뢰, 규범, 네트워크로 정의한다.

〈표 1〉 사회적 자본의 구성요소

연구자	사회적 자본 구성요인
Coleman(1990)	의무, 기대, 신뢰, 규범, 네트워크
Potes(1998)	신뢰, 네트워크, 규범
Putnam(2000)	네트워크, 규범, 신뢰, 참여
박종주(2005)	사회참여, 신뢰, 규범, 지역연결망
임승빈·이승종(2005)	규범, 신뢰, 네트워크, 공식적·비공식적 가치관, 자발적 협력,공동체 활동의 축적
윤두섭·오승은(2007)	신뢰, 연결망, 제도 및 규범
삼성경제연구소(2009)	신뢰, 규범, 네트워크, 사회구조
서울시정개발연구원(2010)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조
하성규·박기덕(2011)	신뢰, 규범, 네트워크
홍성모(2011)	신뢰, 규범, 네트워크
김성태(2012)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여

자료: 이희태, 「지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충전략」 한국지방정부학회, 2012. 재인용.

2. 사회적자본의 구성요인

1) 신뢰

사회적자본의 중요 요소인 신뢰는 개인과 단체생활, 공공활동에 있어서의 행태, 태도, 성향에 기초가 되는 통합된 개념이다. 또한 신뢰는 가족, 친구, 지역사회 및 기타 자발적 단체, 정부 등은 신뢰를 양산하는 습관과 가치를 배양한다. 이는 서로 존중하고 위험을 감수할 수 있는 사회적 관계를 의미한다.

Fukuyama는 사회적자본은 사회 내에 상존하는 신뢰로부터 나오는 것으로 종교, 전통 또는 역사적 관습 등과 같은 문화적 메커니즘에 의해 발생나고 전달되기 때문에 다른 형태의 자본과는 다르다고 주장하였다(Fukuyama. 1995).

2) 규범

규범은 개인이나 집단 속에서 상호 간 문제들을 해결하기 위한 기준의 틀이며, 미리 규정해 놓은 구성원들의 태도와 행동이다.

사회적 규범은 공유된 언어와 행동양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원 간의 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 조장한다. 이는 규범이 규정되어 있지 않더라도 조직구성원의 행동에 영향을 주는 것으로 구성원 간의 범죄예방, 자아 완성, 사회감성적인 강화 욕구, 형식화된 상벌 등과 같은 역할을 수행한다(박희봉, 2002)

3) 네트워크

네트워크는 혼자만이 할 수 있는 사회적자본이 아니라 다른 사람과 상호관계를 통해서 만들어지는 공공재이며 인간 간 연결되어 서로에 대한 상호작용을 확보함으로서 조정된 협력을 유도해 낼 수 있다.

Portes(1995)는 사회적자본의 여러 가지 특성 중 네트워크가 가장 중요한 역할을 한다고 보았다. 이것은 개인 간이나 조직상호 간의 연결을 통해 신뢰를 구축하고 규범을 강화하는 데 기여하며, 다양한 사회적 관계를 구축하는 역할을 하기 때문이다. 사람들은 네트워크를 통하여 필요한 자원에 접근하거나 자원을 확보할 수 있다. 사람들이 갖고 있는 네트워크는 정보와 지식을 비롯한 다양한 자원에 접근할 수 있도록 도와주는 기능을 한다.

3. 공직윤리의 개념

1) 윤리의 의미

윤리(ethics, 倫理)란 일반적으로 '사람 행동의 옳고 그름에 대한 표준규범'을 말하며,

동양에서의 윤리는 인간이 집단 및 조직생활을 하면서 지켜야 되는 도리를 뜻한다.

반면 서양에서는 사회의 습속 또는 개인의 품성을 의미하는 말로 표현되고 있다. 윤리에 대한 개념 정의는 다양하게 연구되고 있으며, 일반적으로 지켜야 되는 규범 및 도리로 정의된다.

윤리에 대한 이러한 개념 정의들에 비추어 볼 때, 윤리라는 말의 의미에는 다음과 같은 내용이 포함된다(오석홍, 1982).

첫째, 윤리란 사람이 무엇을 어떻게 해야 하는가를 규정하는 당위적·규범적·가치적인 개념이다. 그것은 인간이 마땅히 해야 할 바를 지시하기 때문에 당위적이다. 윤리는 인간 생활의 가치추구를 내포하기 때문에 가치적이다. 그리고 윤리는 무엇이 바람직한 행동인가를 규정하는 규범을 제시해 주는 것이기 때문에 규범적이다. 둘째, 윤리는 내재적이다. "내재적"이라는 말은 윤리는 사람들의 의식세계에 잠재해 있는 가치체계라는 것이다. 윤리는 인간 내면의 가치적 의식세계이기 때문에 그것을 자극하는 상황이 벌어지기 전에는 잠재상태에 있게 된다. 바람직하지 못한 행위를 비난하거나 옳다고 생각하는 신념을 굽히지 않는 행위는 윤리의 발동이라 할 수 있다. 셋째, 윤리는 상황적·맥락적이다. 인간 행동의 윤리성은 행동자의 목적이나 환경에 의해서도 좌우되는 경향이 있다. 이것은 윤리가 계속 존재하지만 그 내용은 상황과 시대에 따라 다를 수 있다는 것이다. 마지막으로 윤리는 보편적으로 존재하는 것이며 그것은 하나의 체계를 형성한다고 할 수 있다. 윤리는 언제나 존재하는 것이며, 각 조직 집단의 차원에 따라 그에 고유한 윤리적 규범체계가 존재하는 데 이들은 전체로서 하나의 체계를 이루고 있다. 그리고 이들 각 체계의 윤리들 간에는 상호영향을 주고받는다.

2) 공직윤리

공직윤리(bureaucratic ethics)는 역사와 문화에 따라 여러 형태로 존재해왔으며, 구성원의 사회적 가치를 반영하는 사회윤리와는 차이가 있으며, 공직윤리는 추상적·불확정적 개념으로 획일적으로 정의하는 데 어려움이 있다(김호섭, 1989).

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제3호에서는 공직자란 '국가공무원법', '지방공무원법'에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어 공무원으로 인정된 자와 '공직윤리법' 제3조 제1항 제12호에 따른 공직유관단체[2]의 장 및 그 직원을 말한다.

공무원은 민간조직 구성원과는 차별되는 조직의 특수성 등으로 인해 민간조직 구성원보다 더 높은 수준의 윤리와 행동규범 준수가 요구되어진다. 공무원은 국민의 봉사자로서

---

[2] 공직윤리자법 제3조의 2항에서는 공직유관단체의 범위를 제9조 제2항 제8호에 따른 정부 공직자 윤리원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다고 규정하고 있다.

공익을 지향해야 하고 국민에게 영향을 줄 수 있는 공권력 및 재정력을 행사하기 때문에 높은 수준의 공직윤리가 필요하다.

이에 Fleishman & Reilly(1992)는 정부조직에 종사하는 공직자들이 지켜야 할 도리이자 직업윤리로서 소극적으로는 부정·부패·비위·부조리 방지, 적극적으로는 공익을 증진하고 정책윤리를 준수하는 데 주력해야 한다는 것을 의미한다.

김호정(2005)은 윤리적 판단의 영향요인으로 개인적 요인과 조직적 요인으로 구분하였으며, 조직에서 직무와 관련하여 윤리적 판단을 할 경우에는 개인의 가치관 외에 조직이 안고 있는 다양한 변수들의 영향을 받는 다고 하였다.

따라서 본 연구에서는 공직윤리의 구성요인으로 개인적 요인과 조직적 요인으로 구분하여 살펴보았다.

3) 공직윤리에 영향을 주는 요인

(1) 개인적 관점

공직윤리에 미치는 영향으로 가장 먼저 고려할 수 있는 것이 개인적 관점이다. 공무원이 어떤 행위를 앞두고 해야 될 것인가?, 하지 말아야 될 것인가? 하는 상황은 갈등의 연속이다.

McCuddy & Peery(1996)는 윤리를 어기는 사람은 자신이 행동한 과정에 대하여 정당화를 시키며, 방법으로는 다음과 같다. 첫째, 조직이 그러한 행동을 기대하였다. 둘째, 나 뿐만 아니라 모두가 그렇게 행동한다. 셋째, 내가 할 수 있는 최선의 행동이었다. 넷째, 실제로는 불법적인 것이 아니라고 생각하고, 다섯째, 조직과 구성원에게 이익이 된다고 생각한다. 여섯째, 내가 한 행동이 조직에 도움이 되므로 용서할 것이다 라고 생각한다.

(2) 조직적 관점

공무원은 공직사회라는 조직 내에서 의사결정을 하며, 공공조직 조직적 요인으로는 조직의 풍토나 문화, 동료나 관리자의 행동 등 광범위하게 제시되고 있다.

우리나라 공공조직에서 이루어지는 부정행위는 개인주의 성향이 강한 미국, 유럽 보다는 조직 중심적 문화가 강하다는 사실이다(변지은 외, 1997).

Dobel(1993)은 이러한 관료제 조직 속에서 올바른 의사결정을 하기 위해서 7가지 지침을 제시한다. 첫째, 국민에게 진정으로 책임지는 자세를 가질 것이며 둘째, 정치체계가 지향하는 공공적 가치를 존중하고 셋째, 목표 달성을 위한 제도와 절차를 존중하며 넷째, 이해관계인들로 하여금 공정한 참여를 보장하고 다섯째, 의사결정으로 인해충분한 성과를 보장하게 하며 여섯째, 조직을 능률적으로 운영하고 일곱째, 국민들과 참여자들에게 이익이 되게 행동하는 것이다.

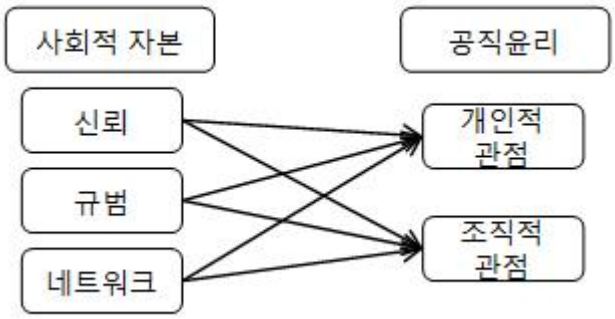
Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형 및 가설설정

1) 연구모형

본 연구의 연구목적은 제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향을 검증하는 데 목적이 있으며, 이에 제주특별자치도 공무원의 사회적자본의 구성요인으로 신뢰, 규범, 네트워크를 독립변수로 선정하였으며, 공직윤리의 개인적 관점과 조직적 관점을 종속변수로 선정하였다.

연구의 모형은 〈그림 1〉과 같다.



〈그림 1〉 연구의 모형

2) 가설설정

제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향관계를 살펴보기 위해 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

연구가설: 1. 제주특별자치도 공무원의 사회적자본 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크는 공직윤리 구성요인인 개인적 관점에 영향을 미칠 것이다.

2. 제주특별자치도 공무원의 사회적자본 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크는 공직윤리 구성요인인 조직적 관점에 영향을 미칠 것이다.

2. 변수의 정의 및 측정

본 연구는 제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향 관계를 설

문조사를 통해 실증적으로 인과관계를 살펴보는 데 그 목적이 있다.

이에 독립변수인 사회적자본의 설문구성은 신뢰, 5문항, 규범 5문항, 네트워크 5문항으로 구성하였으며, 종속변수인 공직윤리의 경우 개인적 관점 5문항, 조직적 관점 5문항으로 구성하였음.

〈표 2〉 사회적자본과 공직윤리 측정지표

구분	구성요인	세부측정지표
사회적자본	신뢰	기관신뢰 상급자 신뢰 동료신뢰 부하신뢰 인사관리시스템 신뢰 여부
	규범	규범준수 여부 공명성 여부 책임성 여부 사명감 여부 청렴도 여부
	네트워크	타부서 업무 협조 여부 타부서 정보 공유 여부 구성원간 업무 협조 여부 업무외 개인적 교류 여부 공식적 모임활동 참여 여부
공직윤리	개인적 관점	행동강령 준수여부 공직윤리 중요성 인지 여부 부정부패 확인시 신고여부 내·외부 청탁 수행 여부 청렴교육 참여 여부
	조직적 관점	공직윤리보다 목표달성 우선 여부 부당한 업무지시 여부 연고·온정주의 확산 여부 기관 청렴도 여부 상급자 솔선수범 여부

3. 표본선정 및 자료수집

본 연구의 조사 대상자는 제주특별자치도청, 행정시(제주시+서귀포시), 읍면동사무소에 근무하는 공무원을 대상으로 2015년 5월 1일부터 5월 25일까지 설문조사를 진행하였으며, 700부를 배포하여 이준 580부를 회수하였고, 불성실한 응답 설문을 제외한 523부를 분석에 활용하였다.

설문은 구조화된 자기기입식 설문을 활용하였으며, 설문구성은 응답자 특성 5문항, 사

회적자본 구성요인이 신뢰, 5문항, 규범 5문항, 네트워크 5문항과 공직윤리 개인적 관점 5문항, 조직적 관점 5문항으로 구성하였다.

4. 자료분석 방법

본 연구의 연구목적인 제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향 관계를 살펴보기 위한 자료분석 방법은 다음과 같다. 1. 조사대상자인 제주특별자치도 공무원의 응답자 특성을 살펴보기 위해 빈도분석을 실시하였으며, 2. 주요 변수간의 상관관계를 살펴보기 위해 상관관계 분석을 실시하였고, Pearson′s 상관관계 계수로 다중공선성의 문제를 확인하였다. 3. 제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향을 검증하기 위해 회귀분석을 실시하였다.

Ⅳ. 실증분석

1. 응답자의 인구통계적 특성

본연구의 응답자 특성을 살펴본 결과 성별특성 부문의 경우 남성 62.2%(323명), 여성 37.8%(196명)로 나타났다. 연령특성 부문은 20대 5.6%(29명), 30대 26.2%(136명), 40대 42.2%(220명), 50대 이상 26%(135명)로 나타났다.

학력특성 부문은 고등학교 졸업 이하 3.3%(17명), 전문대학 졸업 16.2%(84명), 4년제 대학졸업 70.5%(365명), 대학원 졸업 10%(52명)로 나타났다.

직급특성 부문은 9급 11.8%(60명), 8급 13.8%(70명), 7급 35.5%(180명), 6급 26.8%(136명), 5급 이상 9.5%(48명), 기타 2.6%(13명)로 나타났다.

근무지역특성 부문은 제주도청 43.7%(227명), 제주시청 22.1%(115명), 서귀포시청 22.7%(118명), 읍면동사무소 11.5%(60명)로 나타났다.

〈표 3〉 응답자 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	323	62.2
	여성	196	37.8
합계		519	100.0
연령	20대	29	5.6
	30대	136	26.2
	40대	220	42.2
	50대 이상	135	26.0
합계		520	100.0
학력	고등학교 졸업 이하	17	3.3
	전문대학 졸업	84	16.2
	4년제 대학졸업	365	70.5
	대학원 졸업	52	10.0
합계		518	100.0
직급	9급	60	11.8
	8급	70	13.8
	7급	180	35.5
	6급	136	26.8
	5급이상	48	9.5
	기타	13	2.6
합계		507	100.0
근무지역	제주도청	227	43.7
	제주시청	115	22.1
	서귀포시청	118	22.7
	읍면동사무소	60	11.5
합계		520	100.0

2. 요인분석과 신뢰도분석

본 연구의 연구모형과 가설을 연구가설을 검증하기 위하여 데이터의 손실을 최소화하고 변수의 수를 축소하는 요인분석과 측정항목의 일관성을 알아보기 위한 신뢰도 분석을 실시하였다. 요인분석은 주성분 분석과 각 변수의 신뢰도를 알아보기 위해 Cronbach′s a 계수를 이용하였다.

사회적자본의 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크의 요인분석 결과 각 요인의 아이겐 값(1이상)과 분산 설명력은 아래와 같다. 신뢰 부문은 3.006(60.12%), 규범 3.400(67.99%), 네트워크 2.592(51.84%)로 나타났으며, 변수의 신뢰도 분석결과

Cronbach′s a 계수는 신뢰(.825), 규범(.878), 네트워크(.754)로 분석되어 설문 문항에 대한 Cronbach′s a 는 .60 이상으로 나타났다.

〈표 4〉 사회적자본에 대한 요인분석과 신뢰도 분석

사회적자본		요인			평균값	표준편차	Cronbach′s alpha
		신뢰	규범	네트워크			
신뢰 3.006[a] 60.12[b]	동료신뢰	.830			4.12	.639	.825
	상급자신뢰	.789			4.01	.797	
	기관신뢰	.768			4.11	.746	
	부하신뢰	.757			4.08	.649	
	인사관리 시스템 신뢰	.728			3.24	.907	
규범 3.400[a] 67.99[b]	공명성		.843		4.08	.608	.878
	규범준수		.840		4.07	.599	
	책임성		.824		3.88	.732	
	사명감		.808		3.73	.762	
	청렴도		.807		4.15	.677	
네트워크 2.592[a] 51.84[b]	타부서 업무협조			.848	3.45	.750	.754
	타부서 정보공유			.771	3.69	.711	
	구성원간 협조			.762	3.83	.750	
	업무외 교류			.663	3.58	.788	
	공식적 모임활동			.507	3.20	.840	

주: 요인추출 방법: 주성분 분석
a: 아이겐 값
b: 분산설명력(%)

공직윤리의 구성요인인 개인적 관점과 조직적 관점의 요인분석 결과 각 요인의 아이겐값(1이상)과 분산 설명력은 아래와 같다. 개인적 관점 부문은 2.412(48.23%), 조직적 관점 3.276(65.51%)로 나타났으며, 변수의 신뢰도 분석결과 Cronbach′s a 계수는 개인적 관점(.639), 조직적 관점(.867)로 분석되어 설문 문항에 대한 Cronbach′s a 는 .60 이상으로 나타났다.

〈표 5〉 공직윤리에 대한 요인분석과 신뢰도 분석

사회적자본		요 인		평균값	표준편차	Cronbach's alpha
		신뢰	규범			
개인적 관점 2.412a 48.23b	행동강령 준수	.894		4.29	.640	.639
	공직윤리 중요성 인지	.848		4.27	.619	
	부정부패 신고여부	.636		4.10	.746	
	청탁 수행 여부	.578		3.82	.760	
	청렴교육 참가 여부	.546		3.60	.782	
조직적 관점 3.276a 65.51b	목표달성 우선 여부		.855	3.61	.791	.867
	부당한 업무지시 여부		.824	3.49	.785	
	연고, 온정주의 확산 여부		.818	3.49	.785	
	기관 청렴도 여부		.776	3.70	.655	
	상급자 솔선수범 여부		.771	3.63	.767	

주: 요인추출 방법: 주성분 분석
a: 아이겐 값
b: 분산설명력(%)

3. 주요변수의 상관관계

본 연구의 가설을 검증하기 위해 주요 변수의 상관관계 분석을 실시하였으며, 사회적자본 구성 요인인 신뢰, 규범, 네트워크와 공직윤리 구성요인인 개인적 관점과 조직적 관점은 $\alpha=0.01$ 유의수준에서 통계적으로 유의하며 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 상관관계 분석

구분	신뢰	규범	네트워크	개인적 관점	조직적 관점
신뢰	1				
규범	.637** .000	1			
네트워크	.567** .000	.584** .000	1		
개인적 관점	.542** .000	.542** .000	.505** .000	1	
조직적 관점	.593** .000	.641** .000	.618** .000	.521** .000	1

4. 가설의 검증

연구가설 1. 제주특별자치도 공무원의 사회적자본 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크는 공직윤리 구성요인인 개인적 관점에 영향을 미칠 것이다.

제주특별자치도 공무원의 사회적자본의 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크가 공직윤리 구성요인인 개인적 관점에 미치는 영향력을 살펴 본 결과 개인적 관점을 종속변수로 설정하고 신뢰, 규범, 네트워크 요인을 독립변수로 설정하여 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석결과 제주특별자치도 공무원의 사회적자본에 따른 공직윤리 개인적 관점의 정도를 예측하는 회귀모형의 설명력은 35.8%이며, 통계적으로 유의한 모델(F=94.171, p〈.001)인 것으로 나타났다.

개인적 관점에 영향을 미치는 독립변수는 신뢰, 규범, 네트워크 모두 α=0.001 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원의 공직윤리에 있어 사회적자본의 소속기관 신뢰, 상급자·동료·부하, 구성원의 규범준수, 청렴도, 부서내 협력, 타부서와의 협력, 모임활동 활성화 등은 행동강령을 준수하고, 공직윤리에 대한 중요성을 인지하고, 부정부패 발견시 신고 여부 등과 관련된 개인적 공직윤리성이 높아진다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 사회적자본이 공직윤리 개인적 관점에 미치는 영향

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p값)
종속변수	개인적 관점	B	표준오차	베타		
독립변수	(상수)	1.596	.111		14.345	.000
	신뢰	.184	.033	.276	5.635	.000
	규범	.200	.034	.289	5.822	.000
	네트워크	.091	.033	.130	2.808	.002
R= .602, R2= 362, 수정된 R2= .358, F= 94.171, P= .000***						

주1) ***p〈0.0

연구가설 2. 제주특별자치도 공무원의 사회적자본 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크는 공직윤리 구성요인인 조직적 관점에 영향을 미칠 것이다.

제주특별자치도 공무원의 사회적자본의 구성요인인 신뢰, 규범, 네트워크가 공직윤리 구성요인인 개인적 관점에 미치는 영향력을 살펴 본 결과 개인적 관점을 종속변수로 설정하고 신뢰, 규범, 네트워크 요인을 독립변수로 설정하여 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석결과 제주특별자치도 공무원의 사회적자본에 따른 공직윤리 조직적 관점의 정도를 예측하는 회귀모형의 설명력은 51.8%이며, 통계적으로 유의한 모델(F=179.947, p〈.001)인 것으로 나타났다.

개인적 관점에 영향을 미치는 독립변수는 신뢰, 규범, 네트워크 모두 $\alpha=0.001$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원의 공직윤리에 있어 사회적자본의 소속기관 신뢰, 상급자·동료·부하, 구성원의 규범준수, 청렴도, 부서내 협력, 타부서와의 협력, 모임활동 활성화 등은 부당한 업무지시, 연고·온정주의, 기관 청렴도, 상급자의 솔선수범 등과 관련된 조직적 공직윤리성이 높아진다는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 사회적자본이 공직윤리 조직적 관점에 미치는 영향

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p값)
종속변수	조직적 관점	B	표준오차	베타		
독립변수	(상수)	.120	.037		2.520	.000
	신뢰	.224	.045	.213	4.992	.000
	규범	.347	.047	.319	7.384	.000
	네트워크	.342	.045	.309	7.643	.000
R= .722, R2= .521, 수정된 R2= .518, F= 179.947, P= .000***						

주1) ***p〈0.0

Ⅴ. 결론

본 연구의 목적은 제주특별자치도 공무원의 사회적자본이 공직윤리에 미치는 영향관계를 살펴보고자 하였다.

제주특별자치도는 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범으로 지역 정책의 주체인 공무원의 중요성은 더욱 커지고 있으나, 국민권익위원회에서 발표한 전국 17개 시도 청렴도 평가에서는 2014년 기준 전국 최하위 수준을 나타내고 있다. 그동안 공직윤리 수준 향상을 위해 강력한 통제정책을 기본 수단으로 활용하여 왔다. 본 연구에서는 기존 통제정책을 유지하여야 하지만 지역 및 조직의 가치를 창출할 수 있는 무형의 자산인 사회적자본을 통해 공직윤리 수준을 향상시키는 데 그 목적이 있다.

분석결과의 주요내용은 다음과 같다. 측정 척도의 신뢰성은 Cronbach's Alpha 계수와 요인분석을 통해 검증하였다. 사회적자본과 공지윤리의 측정항목을 요인 분석한 결과 사회적자본의 경우 신뢰, 규범, 네트워크의 요인으로 추출되었고, 공직윤리의 경우 개인적 관점과 조직적 관점으로 추출되었다. 이들 요인을 Cronbach's Alpha 계수를 활용하여 신뢰성을 검증한 결과 신뢰성이 확보된 것으로 나타났다.

사회적자본과 공직윤리 인과관계분석 검증에서는 '공무원 조직 내의 사회적자본은 공직윤리에 영향을 미칠 것이다'라는 전제하에 회귀분석을 실시한 결과 공무원 조직 내의 사회적자본이 공직윤리 구성요소인 개인적 관점과 조직적 관점에 영향을 주는 것이 확인되었다.

따라서 연구결과에 기초하여 사회적자본 증진방안과 공직윤리 증진에 대한 방안은 다음과 같다. 공공조직 내의 사회적자본 증진을 위해서는

상사, 동료, 부하직원간에 유대감 형성이 절실히 필요하며, 현재 우리나라 공직사회는 순환근무제를 채택하고 있으며, 제주특별자치도의 경우 매년 1월 정기인사와 8월 보완인사를 운영하고 있다. 순환근무제는 우리나라 공직사회 구성원의 전문성 향상과 부정부패 척결의 순기능 역할을 담당하였지만 잦은 인사로 인해 구성원간 신뢰 형성 기간이 짧다고 볼 수 있다. 따라서 다년중심의 순환근무제 운영과 제주도청, 행정시, 읍면동간 인사교류 활성화가 필요하다고 볼 수 있다. 또한 구성원 중 법체계가 현실성이 떨어지거나 법령의 미비 등을 들 수 있다. 또한 선언적으로 규정하고 있는 공무원 윤리 헌장이나 강령 등을 보다 구체화 하여 실질적으로 행동 규범을 통제할 수 있도록 제도가 정비되어야 할 것이다. 그리고 정보공유 등 네트워크 활성화를 위해서는 부서간, 부서내 워크숍(work shop)과 각 부서의 구성원들이 별개가 아닌 제주특별자치도의 성공을 이끄는 하나 된 발전주체라는 사명감이 네트워크 구축으로 실현되어야 한다.

공직윤리 증진방안으로는 첫째, 사회적자본을 바탕으로 한 구성원 간 행동강령에 대한 중요성 인지와 제주특별자치도 공무원으로써 공직윤리를 왜 준수해야 되는지에 대한 인지가 절대적으로 필요하다. 따라서 조직내 선배, 후배 멘토링제 도입 등으로 준수해야 될 법규를 강제적 방법이 아닌 생활 속에서 법규를 인지할 수 있는 방안이 필요하다. 둘째, 부정부패 신고 여부와 관련해 현재 내부 고발자 제도가 운영되고 있지만 실질적으로 불이익 등에 대한 우려로 잘 지켜지지 않고 있다. 이에 내부 고발자 보호를 위한 현실적인 제도 마련이 필요하다. 셋째, 청렴교육과 관련하여 의무적이고 형식적인 교육이 아닌 구성원이 받아들이고 실천할 수 있는 교육 프로그램 운영이 필요하다. 넷째, 조직과 관련하여 부당한 업무지시, 목표달성을 위한 비합리적 운영 근절과 상급자 스스로가 모범이 되는 조직문화 확산이 필요하다.

이와 같이 조직 내 사회적 자본이 활성화와 더불어 현실적인 공직윤리 관련 인식제고가 이루어진다면 제주특별자치도의 공직윤리 수준은 높아질 것으로 기대한다.

<참고문헌>

김호정. (2005). 개인적 요인과 조직적 요인이 공직자의 윤리적 판단에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 39(4), 125-149.

박순미. (2005). 조직의 사회적 자본이 새로운 지적자본 창출에 미치는 영향. 「인적자원개발 연구」, 2(1).

박영배. (1999). 인구통계특성, 성격특성, 직무특성과 직무만족 및 조직몰입의 관계에 대한

실증연구.「생산성 논집」, 13(2).
박희봉·강제상·김상묵. (2003). 조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과 관리에 대한 효과.「한국행정연구」, 12(1).
변지은 외. (1997), 개인의 윤리적 가치관과 조직중심적 경향이 관료부패에 대한 용인도에 미치는 영향.「사회문제」, 3(1): 107-122.
송정현. (2006).「사회자본이 조직성과에 미치는 영향-기초자치단체 공무원을 중심으로」. 석사학위논문, 상지대학교 대학원.
오석홍. (1982). 공무원의 윤리와 행동규범.「행정논집」, 2(2): 35.
유종해. (2006). 초당 김화수 교수 정년퇴임 기념 논문: 공직자의 윤리와 그 정립 방안.「교정의 이념과 현상」, 1(26).
윤두섭·오승은. (2007). 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로.「행정논총」, 45(1).
이희태. (2012). 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충전략.「지방정부연구」, 16(3).
최기조. (2009).「사회적 자본이 지역발전에 기여하는 역할에 관한 연구」. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
하성규·박기덕. (2011). 사회적 자본의 영향요인과 주거공동체 활성화.「한국지방자치연구」, 12(4).
Adler, P., Kwon, S.-W. (2000), Social capital: the good, the bad, and the ugly, in Lesser, E. (Eds), *Knowledge and Social Capital*. Foundations and Applications, Butterworth-Heineman, Boston, MA, 89-119.
Bourdieu, Pierre. 1986(1983). Systems of Education and Systems of Thought. *Social Science Information,* 14(3): 338-358
Coleman, James S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, vol.94, 1988.
Putnam. Robert D. (1993a). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospec*, 13: 35-42.
Fleishman, E. A. & Reilly, M.E. (1992). *Handbook of Human Abilities : Definitions, measurements, and job task requirements*. Bethesda, MD : Management Research Institute.

접수일(2015년 8월 06일)
수정일자(2015년 8월 20일)
게재확정일(2015년 8월 21일)