

공무원 개인의 사회적자본이 공직업무효율성에 미치는 영향 - 제주특별자치도 공무원을 대상으로

김일순¹, 황경수^{1*}, 고관우²
¹제주대학교 행정학과, ²제주대학교 사회과학연구소

Effects of the Social Capital of individual Civil Servants on the Efficiency of Public Service

- Focus of civil servants in Jeju province

Il-Soon Kim¹, Kyung-Soo Hwang^{1*}, Kwan-Woo Ko²

¹Department of Public Administration, Jeju National University

²Jeju National University Institute for Social Science Research

요약 본 연구는 공무원이 개인적 수준에서 지역사회의 관계 속에서 생성된 사회적 자본이 책임있는 행정인으로서 공직업무 수행함에 있어 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위한 조사연구이다. 이를 위해 제주특별자치도의 일선 공무원을 대상으로 층화표본추출방법을 활용하여 500명을 무작위 추출하였으며, 2014년 5월19일부터 23일까지(5일간) 구조화된 설문지를 배부하여 조사하였다. 회수된 491부중 부실한 설문지를 제외한 476부를 SPSS win 19.0을 활용하여 T-test, One Way ANOVA, 그리고 다중회귀분석을 이용한 최종 분석에 사용하였다. 분석결과, 첫째, 공무원의 사회적 자본 수준은 여성공무원보다 남성 공무원이 공동체 의식규범, 참여 및 협력, 결사체가입에서 통계적으로 유의하게 높았고, 근무지에 따라서 결사체가입에 집단간 차이가 있었다. 또한 직급이 높아질수록 대체로 사회적자본이 높아지는 것을 확인하였다. 둘째, 사회적 자본이 공직업무수행효율성에 미치는 영향에서는 공무원 개인의 사회적 자본 중 가족동료 신뢰와 참여 및 협력은 공직업무효율성의 모든 하위요인 효과성, 능률성, 공식성, 윤리성, IT활용성에 정(+)적인 영향을 미치며, 이웃신뢰는 능률성을 제외한 나머지 4개 하위요인인 효과성, 공식성, 윤리성, IT활용성에 정적인 영향을 미쳤다. 그러나 지역의 공동체문화규범과 결사체 가입은 공직업무효율성의 모든 하위요인에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

Abstract This survey research was performed to determine the social capital that public officials generate within the relationship of the community at the individual level by performing their public office work as an administrative duty. To this end, a survey was conducted on 500 civil servants in Jeju province. The survey period was May 19-23, 2014. 476 subjects were analyzed using a T-test, One way ANOVA, and multiple regression analysis to on SPSS 19.0Win software. As a result of the analysis, 1. The norms of the community cultural, male staff participation and cooperation, and social capital level of civil servants, showed a significantly higher association than female civil servants. There was a difference between the populations of registration to an association to the work location type. In addition, the social capital increases generally as the level of the officers increases. 2. The sub-category in the social capital of a personal level on civil servants family & associates trust, participation & cooperation and neighbor trust had a positive impact on the efficiency of public services. On the other hand, community cultural associations (network) did not have an influence on efficiency.

Key Words : Civil Servant, Social Capital, Efficiency of Public Services

*Corresponding Author : Kyung-Soo Hwang(Jeju National Univ.)

Tel: +82-64-754-2971 email: kshwang@jejunu.ac.kr

Received June 24, 2014 Revised(1st July 30, 2014, 2nd August 12, 2014, 3rd August 14, 2014) Accepted October 10, 2014

1. 서론

행정의 본질적 역할 중의 하나는 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 생산·공급하는 것으로, 최근 국가에 대한 역할이 확대되면서 전통적으로 가족과 지역사회가 담당했던 부분까지 점차 사회적인 대응이 요구되고 있다. 실제로 공공관리체제에서도 보통 능률성이 강조되고 있고, 정부부문의 능률성은 정부의 활동에 대한 신뢰를 이끌어내고 경쟁력을 가지게 되며, 책임감을 높이게 된다는 점에서 중요하다. 더불어 공공서비스 배분에 있어 공무원의 행태나 의사결정을 평가하는 주요한 기준으로 형평성이 포함되고 있다[1].

이에 따라 현대적 관리이론은 소비자 중심주의적이고 산출 지향적이며 외적 환경에 대한 전략적 관리를 강조하는 개방체제를 견지하고 있다. 더불어 직무 수행에 대한 인간의 능동성을 전제로 하는 동기 유발 전략에 입각한 통합형 관리방식을 지향하고 있다[2]. 이에 정부는 행정업무의 효율성 제고에 대한 중요성을 인식하고 2011년 12월 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」의 전면 개정과 함께 변화하는 행정환경에 대응하여 불필요한 업무 프로세스를 개선하고, 업무 운영의 효율을 높이기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 행정체계 속에서 공무원들은 전문성을 바탕으로 대인적 접촉을 통해 시민들의 욕구와 특성을 반영한 공공서비스 제공자로서 시민들의 다양한 욕구를 효과적으로 해결하기 위해서는 공식적인 행정적, 재정적 서비스지원 외에 공무원 개인이 갖고 있는 사회 관계망 속에서 개인, 집단, 지역 간에 신뢰를 바탕으로 한 사회적 네트워크를 통해 형성된 비공식적 무형의 자산인 사회적 자본(social capital)의 역할이 절실히 필요하다.

일반적으로 사회적 자본이란 경제적 자본이나 인적자본, 문화적 자본과 구분되는 개념으로서 개인이 아닌 사회적 관계, 즉 가정, 지역사회, 조직 그리고 국가 수준의 다양한 체계를 통해 형성되는 것으로 Hanifan[3]에 의해 처음 사용되었지만 현대적 의미로서 사회적 자본은 Bourdieu[4]와 Coleman[5]에 의해 사회학적으로 체계화된 개념이다. 이후 Putnam[6,7], Fukuyama[8,9] 및 Nin[10] 등에 의해 대중화되기 시작하면서 사회적 자본을 측정하고 활용범위를 모색하기 위한 연구가 다양한 분야에서 시도되고 있다. 사회적 자본에 대한 각 학자의 성향이나 관심에 따라 조금씩 상이하지만 그들은 구성원

들 간의 관계 형성, 공동체 및 사회의 신뢰와 결속에 관심을 집중하고 있다는 점에서 공통점을 찾아볼 수 있다. 이동원 외[11]는 사회적 자본의 3가지 개념적인 특성을 첫째, 사회적 자본은 네트워크 내에 속해 있는 구성원들에게 긍정적인 외부성을 창출해야 하고, 둘째, 그 외부성은 신뢰, 규범, 상호기대 등 고유의 가치에 의해서 실현될 수 있으며, 셋째, 그 공유의 가치는 사회적 네트워크에 바탕을 둔 비공식적인 형태의 조직을 통해 나타나는 것으로 특징지었다. 이러한 특성은 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 공공서비스에서도 사회적 자본이 공공재의 양적·질적 수준, 정부 재정의 효율성, 정부규제의 질 등 정부의 성과를 높이는 효과가 있다고 하였다[12,13]. 이는 공무원들의 개인적 수준에서의 사회적 자본이 공직업무를 수행함에 있어서도 긍정적인 영향력을 미칠 수 있다는 것이다.

최근 지방자치단체의 기능 확대와 지방수준에서의 문제해결이나 정책수립 등에 있어서 포괄적 개념으로서 개인과 집단의 협력을 촉진하는 유·무형의 사회적 기제로서 사회적 자본이 주목받음에 따라 국내에서도 지방자치 및 지방 거버넌스 차원의 사회적 자본에 대한 연구[14-18]나 지역 개발 및 지역 활성화와 관련된 사회적 자본 연구[19-22] 등이 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 하지만 공직업무의 효율성 향상을 위한 접근은 대부분 성과 중심의 조직관리체계의 개선에 초점이 맞추어져 있어 공무원의 개인적 수준에서의 노력은 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 공무원이 시민-행정인의 연속선상에서 공무원 개개인이 갖고 있는 개인적 수준의 사회적 자본의 수준을 살펴보고, 공직업무를 수행함에 있어 어떠한 영향을 미치는가에 대해 살펴보았다. 이를 통해 공직업무 효율성 향상을 위한 공무원 개인의 사회적 자본 활성화와 활용방안을 모색하는 기초자료를 제공하고, 시민들에게 적절한 공공서비스가 제공될 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

2. 이론적 논의

2.1 사회적 자본

사회적 자본은 개인 간의 협력을 촉진함으로써 사회의 생산성을 높여주는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 관계에서 발생하는 일체의 무형 자산으로 일반적으로 신뢰

나 ‘호혜에 기초한 규범’ 등 사회적 네트워크에서 발생하고 협력을 촉진하는 자산을 의미한다. 최근 들어 다른 어떤 형태의 자본보다도 거래 비용을 절감해 물적·인적 자원의 생산성을 높이며, 구성원 간 신뢰 관계를 구축해 사회 안정에도 기여하는 것으로 평가되고 있다[11]. 또한 Putnam[23]은 사회적 자본이 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 가능케 함으로써 경제적 효율을 높일 수 있을 뿐만 아니라 사회의 공공재로서 축적되고 결국 자기강화로 이어진다고 하였고, 박선웅[24]은 자신이 사회의 한 부분으로써의 역할을 인지하고 의무감과 책임감을 심어주게 되어 정치의 효율성, 개혁, 부패의 감소 등에 근원적 역할을 한다고 하였다. 사회적 자본의 이러한 특성은 공무원들이 행정역할을 수행함에 있어 필요한 시민들과 정부에 대한 책임성을 향상시켜주어 공직사회의 효율성 제고에도 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다.

사회적 자본에 대한 접근은 크게 사회적 자본을 개인의 소유물로 접근하거나 지역사회에 초점을 두는 경향을 보이는데[25], 조직 수준에서 사회적 자본을 다루는 현재까지의 연구들은 주로 사회적 자본의 구조적 혹은 관계적 특성 관점에서 조직 내 혁신을 불러일으키는 사회적 자본의 요소들을 밝히는데 주력해 왔다. 하지만 Nahapiet & Ghoshal[26]은 사회적 자본의 구조적, 관계적 차원뿐만 아니라 개인 수준의 인지적 차원에서 접근을 제시하면서 조직 공동체로서의 인지적 차원의 사회적 자본을 새로이 평가하는 방향전환이 나타났다. 조직 차원에서 언급되는 사회적 자본의 가치는 지식과 정보의 공유, 부문간 구성원간 협력 증진, 조직 구성원의 몰입도 증가, 제품서비스경영상의 혁신, 부문간 수평적 통합의 원활화, 고객 만족도의 증진, 지적 자본과 조직 공동체로서의 사회적 자본의 가치 등으로 요약되며, 이 모든 요소들은 조직 역량 강화라는 결과에 직·간접적 영향을 미친다는 결과를 도출했다[27]. 이러한 조직 수준에서의 논의는 공무원 조직에서도 많은 영향을 미쳤고, 이에 따른 투입-과정-산출이라는 측면에서 많은 논의가 이루어져왔다. 하지만 본 연구에서는 공직사회에 대한 기존의 성과관리 방식에서 벗어나 공공서비스의 실질적 제공자인 공무원의 개인 수준에서 공직업무 수행의 효율성을 살펴보고자 하였다.

국내의 경우 대체로 사회적 자본의 측정지표 개발과 관련된 연구들에서는 개인 또는 집단(공동체) 상호간의 관계 속에서 형성된 신뢰, 네트워크, 규범을 사회적 자본

의 공통적인 구성요소로 제시하고 참여, 및 협력 또는 이타주의 등을 추가적으로 제시하고 있다[16,28,29]. 특히 제주특별자치도[30] ‘제주특별자치도 사회적 자본 확충을 위한 기본계획 수립 연구’의 경우 공무원의 사회적 자본 수준을 평가하기 위해 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 및 협력 영역으로 제시하기도 하였다.

따라서 본 연구에서는 선행연구들을 중심으로 공무원의 사회적 자본을 시민으로서 사회적 연계망 속에서 구축한 자산이라는 개인적 소유의 관점에서 즉, 공무원 조직 사회에서 위계 또는 조직 체계내에서 획득한 것이 아니라 시민으로서 그들의 지역사회 관계 속에서 생성된 개인의 무형 자산이라는 측면에서 조사 지역인 제주지역의 특성을 반영하여 사회적 자본을 다음과 같이 측정하고자 하였다. 각 변수는 첫째, 신뢰로서 이웃신뢰(마을 주민들은 나를 신뢰하는가?, 마을 주민들은 내가 도움이 필요할 때 도와주는가?)와 가족동료신뢰(나의 가족은 나를 신뢰하는가?, 직장 동료들은 나를 신뢰하는가?), 둘째, 공동체문화규범(제주 지역의 경조사 문화는 공동체 의식에 도움을 주는가?, 제주 지역의 안거리·밖거리 문화는 계승 발전되어야 하는가?), 셋째, 참여 및 협력(내가 속한 모임이나 단체의 임원을 역임하는가?, 내가 살고 있는 동네의 경조사에 꼭 참석하는가?, 마을회의에 참석하는가?)으로 구분하여 구성하였으며, 마지막으로 Putnam[7]의 저서 Bowling Alone에서 중요하게 제시하고 있는 결사체 가입 수(네트워크)에 대한 1문항을 추가하여 5개 하위요인 10문항으로 구성하였다.

2.2 공직업무효율성

효율성(efficiency)이란 같은 자원을 투입하여 더 나은 결과를 산출하거나 더 적은 자원을 투입하여 같은 결과를 산출하는 것으로 정부의 조직, 업무, 사업 전반에 걸친 운영상의 효율성을 제고하는 것을 의미한다. 하지만 공무원은 일반적인 비용효율성, 능률성, 경제성, 실현가능성, 생산성 외에 도덕적·법률적 규범에 따라 행동해야 하는 국민에 대한 의무를 의미하는 행정책임을 갖고 있다 [1].

한국행정연구원[31]은 업무인계인수에서 행정업무 효율성을 진단하기 위해 효율성 진단 및 관리방안 구축을 위한 대상으로 행정업무의 사례로서 인수인계를 선정하고 효율성 진단 지표로서 투입(사유발생, 구성원 인식)-과정(공식성, 능률성, 타당성, 정보화)-성과(책임성, 효과

성, 지식공유, 구성원 만족도)로 구분하여 하위진단지표를 제시하였다. 본 연구에서는 이를 중심으로 개인 수준에서 공무원이 시민-행정인의 연속선상에서 공공서비스 집행자로서 행정역할과 책임에 맞게 수정·보완하여 공무원의 공직업무 효율성 지표를 투입-과정-성적으로 구분하고 다음과 같이 5개 하위요인 18문항으로 설정하였다.

첫째, 공직업무 수행을 위한 투입으로서 공무원이 공직자로서의 갖추어야 할 기본적 자세로서 윤리성(공공업무의 역할과 범위 이해정도, 공직자로서 사회의 비공식적 규범과 절차의 존중 정도, 공공(주민)의 선호와 욕구 이해도, 주민들의 공직업무(나의업무)에 대한 기대 이해도), 둘째, 공직업무 수행을 위한 과정으로서 관련 규정 및 업무 처리의 일관성과 관련된 공식성(업무수행에 필요한 공식적 규정이나 지침 이해도, 나의 업무처리 과정 이해도, 나의 업무와 조직의 업무계획 및 목표 일관성), 공무원 개인이 업무를 위한 시간과 노력 및 생산성에 대한 능률성(업무에 대한 노력 정도, 업무 수행 시간, 업무의 우선순위 이해도), 그리고 공직 업무수행에 필요한 IT 정보활용성(전산화된 업무 시스템 활용도, 자료의 정보화, 정보활용 방법의 다양성)으로 하였으며, 마지막 성과로서 공직 업무수행의 결과로서 개인의 공직업무 수행에 대한 효과성(공직업무수행에 대한 만족도, 의사결정시 전문적 판단 사용만족도, 업무결과에 대한 만족도, 업무 목표달성도)으로 구분하였다.

3. 연구대상 및 방법

3.1 연구대상 및 자료수집 방법

본 연구는 제주특별자치도에 근무하는 일선 공무원을 대상으로 2014년 5월19일부터 23일까지 제주특별자치도 지방공무원 정원 조례(2014년 3월 18일)를 기준으로 근무지 유형(제주도청, 제주시청, 서귀포시청, 읍·면·동사무소)별로 층화표본추출(stratified random sampling) 방법을 활용하였으며, 직급별(5급이상, 6급, 7급, 8급, 9급)로 편중되지 않도록 하였다.

총500명을 대상으로 무작위추출을 통해 구조화된 설문지를 배부하여 조사하였으며, 회수된 설문지는 491부였다. 이 중 응답이 부실한 설문지 15부를 제외한 476부가 최종분석에 사용되었고, 표본의 특성은 Table 1과 같다.

[Table 1] General Characteristics of Answerer (N=476)

Characteristics		Person(%)
gender	male	234(49.2)
	female	242(50.8)
age	~29	56(11.8)
	30~39	134(28.2)
	40~49	172(36.1)
	50~59	114(23.9)
public office period	~less than 5 years	105(22.1)
	5 years~less than 10 years	82(17.2)
	10 years~20 less than years	109(22.9)
	20 years~30 less than years	134(28.2)
education	30 years~	46(9.7)
	high school graduate	32(6.7)
	college graduate	409(85.9)
one's office	graduate school	35(7.4)
	down-block office	99(20.8)
	town office	89(18.7)
	Jeju-si office	93(19.5)
hierarch-ical	Seogwipo-si office	99(20.2)
	Jeju provincial office	96(20.2)
	9	75(15.8)
	8	85(17.9)
	7	143(30.0)
hierarch-ical	6	108(22.7)
	5 and over	65(13.7)

근무지유형에 따른 분포를 보면 동사무소 99명(20.8%), 읍면사무소 89명(18.7%), 제주시청 93명(19.5%), 서귀포시청 99명(20.2%), 제주도청 96명(20.2%)로 응답자가 골고루 분포되어 있음을 알 수 있다. 조사대상자의 일반적 특성에서는 남성과 여성이 각각 234명(49.2%), 242명(50.8%)으로 비슷하였으며, 연령별로는 40대 172명(36.1%), 30대 134명(28.2%), 50대 114명(23.9%), 20대 56명(11.8%) 순이었다. 전체응답자 중 409명(85.9%)이 대학교 졸업이였으며, 공직기간은 5년이하 105명(2.1%), 5년에서 10년이하 82명(17.2%), 10년에서 20년이하 109명(22.9%), 20년에서 30년이하 134명(28.2%), 30년초과 46명(9.7%)의 분포를 보였다. 또한 직급에서는 공직업무의 실질적 담당자인 7급이 143명(30.0%)으로 가장 많았으며 6급 108명(22.7%), 8급 85명(17.9%), 9급 75명(15.8%), 5급이상 65명(13.7%)의 분포를 보였다.

3.2 연구도구

본 연구의 설문구성엔 연구의 목적을 고려하여 조사 대상자의 일반적 특성과 사회적 자본 및 공직업무효율성 척도로 구성되었으며, 5점 척도로 측정하였다.

본 연구의 주요 변수인 공무원 개인의 사회적 자본과 공직업무효율성을 측정하기 위한 척도는 이론적 논의와 선행연구를 통해 문항을 구성하였음에도 불구하고 아직까지 이론적으로 구체화되어 증명되거나 논리적 근거가 체계화되지 않았기 때문에 데이터가 보여주는 결과를 토대로 이루어지는 ‘이론 생성 과정’에 가까운 탐색적 요인 분석을 실시하였다. 특히 최종 분석에 사용된 문항은 주 성분추출과 베리맥스 회전을 이용해 공통성과 요인적재량이 낮은 문항을 제거한 후 신뢰도가 높은 문항을 사용하였고, 각 척도의 하위요인별 최종 문항과 신뢰도 Cronbach’s α 값은 Table 2와 같다.

[Table 2] Questionnaire consist and Reliability

Variables		N	Cronbach’s α
Social capital	trust	neighbor trust	.836
		family associates trust	.666
	community cultural norms	.661	
	participation & cooperation	.795	
	join association (network)	1	-
Efficiency of public services	effectiveness	4	.900
	efficient(response)	3	.855
	officially(objective responsibility)	3	.885
	ethically(subjective responsibility)	4	.882
	IT utilization	3	.873

3.3 자료분석

수집된 자료는 SPSS 18.0 프로그램을 이용하여 분석하였다. 첫째, 조사대상자의 일반적 특성을 살펴보기 위해 빈도분석을 실시하였으며, 둘째, 설문문항에 대한 요인분석과 신뢰도분석을 실시하였으며, 셋째, 일반적 특성에 따른 사회적자본의 수준을 파악하기 위해 T-test와 One Way ANOVA 분석을 실시하였다. 마지막으로 공무원 개인의 사회적자본이 공직업무효율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위해 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다.

4. 연구결과

4.1 공무원의 사회적 자본 수준

조사대상자들은 가족동료에 대한 신뢰가 모두 평균 4점 이상의 가장 높은 수준으로 공무원의 일반적 특성에 따른 사회적 자본 하위요인별 수준을 살펴보면 Table 3과 같다.

먼저 성별에 따른 사회적 자본 수준의 차이를 살펴보면, 이웃신뢰와 가족동료신뢰에서는 여성이 남성보다 조금 높은 수준이었지만 통계적으로 유의하지는 않았다. 하지만 공동체의식규범(t=2.364, p<.01)과 참여 및 협력(t=3.929, p<.001), 결사체가입(t=3.540, p<.001)에서는 여성보다 남성의 평균이 높았고 통계적으로도 유의하였다. 근무지의 경우 이웃신뢰, 가족동료신뢰, 공동체의식규범, 참여 및 협력에서는 통계적으로 유의한 차이가 없었지만, 결사체가입(F=3.350, p<.01)에서는 통계적으로 유의한 집단 간 차이가 있었고 도청 공무원이 서귀포시청 공무원보다 더 많은 결사체에 가입하고 있었다. 마지막으로 직업에 따른 사회적자본의 경우 모든 하위요인에서 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타났으며, 대체로 직업이 높아질수록 평균이 높은 경향을 나타내 직업이 높을수록 사회적자본이 높다는 것을 알 수 있다.

4.2 공직업무효율성 영향 요인

공무원 개인의 사회적 자본이 공직업무효율성에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 공직업무효율성의 각각의 하위요인을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다. 공직업무효율성의 5개 하위요인별 회귀모형에 대한 공차한계는 모두 0.1이상으로 다중공선성에 문제가 없었으며, Durbin-Watson 값도 모두 2에 가까워 잔차들 간에 상관관계가 없어 회귀모형이 적합한 것으로 나타났으며, 각 모델의 설명력은 효과성 45.8%, 능률성(대응성) 48.5%, 공식성(객관적 책임) 46.3%, 윤리성(주관적 책임) 51.1%, IT활용성 24.6%의 설명력을 보였다. 각 모델에 대한 결과는 다음과 같다[Table 4].

첫 번째 모델인 효과성 모델의 경우 일반적 특성 중 공직기간(t=2.856, β=.255)이 길수록 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 사회적자본의 하위요인에서는 이웃신뢰(t=3.474), 가족동료신뢰(t=7.245), 참여 및 협력(t=5.388)이 공무원의 공직업무의 효과성에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통계적으로 유

[Table 3] Social capital of civil servant

variables	n (=476)	trust		community cultural norms	participation & cooperation	join association (network)	
		neighbor trust	family associates trust				
		M±SD	M±SD				
gen-der	male	234	3.68±.74	4.15±.62	3.62±.81	3.02±.87	2.55±1.03
	female	242	3.70±.67	4.17±.51	3.45±.71	2.71±.83	2.23±.97
	t		-.388	-.419	2.364**	3.929***	3.540***
one's office	down-block ^a	99	3.61±.69	4.09±.53	3.48±.80	2.82±.86	2.37±.94
	town ^b	89	3.67±.78	4.14±.56	3.52±.82	2.88±.98	2.31±.90
	Jeju-si ^c	93	3.69±.69	4.15±.55	3.43±.73	2.77±.81	2.46±1.14
	Seogwipo-si ^d	99	3.75±.68	4.25±.54	3.61±.74	2.79±.82	2.14±.95
	Jeju provincial ^e	96	3.74±.70	4.19±.65	3.63±.73	3.05±.84	2.65±1.06
	F		.670	1.104	1.173	1.613	3.350**(>d)
hiera-rchical	9 ^a	75	3.44±.80	4.02±.56	3.22±.73	2.36±.78	1.71±.65
	8 ^b	85	3.56±.62	4.04±.51	3.32±.68	2.64±.78	2.05±.84
	7 ^c	143	3.67±.70	4.12±.56	3.50±.75	2.72±.79	2.27±.91
	6 ^d	108	3.80±.67	4.33±.59	3.69±.74	3.09±.73	2.66±.85
	5 and more ^e	65	4.03±.61	4.29±.53	4.01±.73	3.64±.82	3.42±1.10
	F		8.058*** (e>a,b,c)	5.893*** (d>a,b)	13.365*** (e>a,b,c / d>a,b)	29.025*** (e>d>c>a / e,d>b)	40.042*** (e>d>c,b>a)

*.p<.05, **.p<.01, ***.p<.001

의하였다. 그 영향력은 가족동료신뢰($\beta=.306$), 참여 및 협력($\beta=.266$), 이웃신뢰($\beta=.153$)순이었다.

둘째, 능률성(대응성) 모델의 경우 효과성 모델에서처럼 일반적 특성 중 공직기간($t=2.415$)이 길수록 능률성이 좋아지는 것을 알 수 있었으며, 통계적으로 유의하였다. 사회적자본 하위요인에서는 가족동료신뢰($t=9.938$)와 참여 및 협력($t=5.114$)이 능률성에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통계적으로 유의하였다. 이때 가족동료신뢰($\beta=.409$)가 참여 및 협력($\beta=.246$) 보다 더 큰 영향력을 보였다.

셋째, 공식성(객관적 책임) 모델의 경우 공무원의 일반적 특성은 공무원의 공식성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 하지만 독립변수인 사회적 자본의 경우 이웃신뢰($t=3.325$), 가족동료신뢰($t=8.360$), 참여 및 협력($t=4.881$)이 공식성에 정(+)인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통계적으로 유의하였다. 이때 그 영향력은 가족동료신뢰($\beta=.351$), 참여 및 협력($\beta=.240$), 이웃신뢰($\beta=.146$)순이었다.

넷째, 윤리성(주관적 책임) 모델에서도 공무원의 일반적 특성은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 사회적 자본의 하위요인의 경우 이웃신뢰

($t=2.675$), 가족동료신뢰($t=5.961$), 참여 및 협력($t=2.016$)이 윤리성에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통계적으로 유의하였다. 이때, 그 영향력은 가족동료신뢰($\beta=.338$), 참여 및 협력($\beta=.282$), 이웃신뢰($\beta=.124$) 순이었다.

마지막으로 IT정보활용성 모델에서는 공무원의 일반적 특성은 아무런 영향을 미치지 않았고, 사회적 자본의 하위요인 중에서는 이웃신뢰($t=2.675$), 가족동료신뢰($t=5.961$), 참여 및 협력($t=2.016$)이 IT정보활용성에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 통계적으로도 유의하였다. 이때 그 영향력은 가족동료신뢰($\beta=.297$), 이웃신뢰($\beta=.139$), 참여 및 협력($\beta=.117$)의 순이었다.

이상에서 공무원의 사회적 자본의 하위요인들 중 가족동료신뢰와 참여 및 협력은 능률성, 효과성, 공식성, 윤리성, IT정보활용성 모델 모두에 통계적으로 유의한 수준에서 정(+)적인 영향력이 있는 것을 알 수 있었으며, 이웃신뢰의 경우 능률성을 제외한 효과성, 공식성, 윤리성, IT정보활용성에 통계적으로 유의한 수준에서 정(+)적인 영향을 미치고 있다. 그러나 공동체문화규범과 결사체 가입의 경우 공직업무수행효율성의 모든 하위요인에 통계적으로 유의한 영향력이 없었다.

[Table 4] Effects on efficiency of public service

variables		effectiveness	efficient (response)	officially (objective responsibility)	ethicality (subjective responsibility)	IT utilization
		B(β) t	B(β) t	B(β) t	B(β) t	B(β) t
(constant)		1.004(-) 4.355***	.732(-) 3.097**	.879(-) 3.875***	1.007(-) 4.540***	1.625(-) 5.841***
General Characteristics	gender	.014(.012) .326	.016(.013) .348	-.011(-.010) -.263	-.046(-.038) -1.087	-.034(-.028) -.640
	age	-.008(-.012) -.162	.028(.044) .595	.075(.007) .092	-.032(-.052) -.724	-.016(-.025) -.283
	education	.030(.019) .533	.033(.056) 1.631	.023(.048) 1.380	.020(.012) .371	.008(.005) .118
	hierarchical	-.024(-.050) -.658	-.027(-.055) -.739	.023(.050) .658	.027(.056) .777	-.026(-.053) -.591
	public office period	.006(.255) 2.856**	.100(.210) 2.415*	.025(.056) .625	.065(.141) 1.636	.021(.046) .437
	town office	-.006(-.004) -.094	-.103(-.065) -1.542	-.053(-.035) -.825	-.118(-.076) -1.865	-.088(-.056) -1.111
	Jeju-si office	-.019(-.012) -.287	-.060(-.038) .898	.017(.012) .274	-.037(-.024) -.592	.088(.057) 1.124
	Seogwipo-si office	-.109(-.074) -1.686	-.056(-.036) -.847	-.075(-.052) -1.174	-.115(-.078) -1.853	-.065(-.043) -.832
	Jeju provincial office	-.054(-.037) -.795	-.111(-.071) -1.588	-.063(-.043) -.942	-.067(-.044) -1.017	.087(.057) 1.060
	Social capital	neighbor trust	.129(.153) 3.474**	.052(.059) 1.374	.122(.146) 3.325**	.106(.124) 2.965**
family associates trust		.321(.306) 7.245***	.451(.409) 9.938***	.364(.351) 8.360***	.359(.338) 8.433***	.318(.297) 5.961***
Community cultural norms		.029(.037) .874	.037(.045) 1.095	.033(.043) 1.005	.055(.070) 1.732	.010(.012) .243
Participation & cooperation		.183(.266) 5.388***	.178(.246) 5.114***	.163(.240) 4.881***	.197(.282) 6.014***	.083(.117) 2.016*
Join association (network)		-.032(-.055) -1.172	-.027(-.044) -.962	.011(.018) .393	-.003(-.005) -.119	.034(.056) 1.022
R ²		.458	.485	.463	.511	.246
F		27.830***	31.037***	28.386***	34.352***	10.749***
Durbin-Watson		2.106	2.0103	2.047	2.169	1.866

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

Dummy variables) Gender : female=1, male=0)

one's office : reference population=down-town office, town office=1(and more=0), Jeju-si office=1(and more=0),

Seogwipo-si office=1(and more=0), Jeju provincial=1(and more=0)

각각의 모델에서 그 영향력은 공식성 모델의 경우 가족동료신뢰(t=8.360, β=.351), 참여 및 협력(t=4.881, β=.240), 이웃신뢰(t=3.325, β=.146)순으로 윤리성 모델에서도 가족동료신뢰(t=8.433, β=.338), 참여 및 협력(t=6.014, β=.282), 이웃신뢰(t=2.965, β=.124)순으로 같았지만, IT활용성 모델에서는 가족동료신뢰(t=5.961, β=.297)가 높았고, 다음으로 이웃신뢰(t=2.675, β=.139), 참여 및 협력(t=2.016, β=.117)순이었다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 공무원이 시민-행정인의 연속선상에서 공무원 개개인이 갖고 있는 개인적 수준의 사회적자본의 수준을 알아보고, 공직업무 수행함에 있어 공무원의 개인적 수준에서 사회적자본이 어떠한 영향을 미치는지 살펴봄으로서 공공서비스 제공자로서의 공무원의 업무 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이에 대한 결과를 종합하면 다음과 같다.

먼저, 조사대상자인 공무원들의 개인적 수준에서의 사회적자본의 수준을 살펴보면, 이웃신뢰와 가족동료신뢰

수준은 남성 및 여성 공무원이 비슷하였지만 공동체의식 규범, 참여 및 협력, 결사체 가입에서는 상대적으로 남성 공무원이 통계적으로 유의한 수준에서 높게 나타나 남성 공무원의 사회활동이 좀 더 활발함을 알 수 있다. 근무지에 따른 사회적자본 수준의 경우 결사체가입에서만 유의한 차이가 있었고 대체로 차이를 보이지 않았다. 하지만 공무원들은 직급이 올라갈수록 사회적자본의 수준이 대체로 높아지는 경향을 보이면서 통계적으로도 유의하였다. 이는 공무원들이 직급이 높아지면서 공공서비스를 위한 의사결정에 다양한 개인적 노력이 반영되고 있다는 것이고, 다른 한편으로는 직급이 올라갈수록 공무원 개인의 인구학적 특성과 관련한 인연적 사회적자본(bonding social capital)이 공직업무 수행에 어떠한 형태로든 영향을 미치고 있음을 시사한다.

구체적으로 공무원의 개인적 수준에서의 사회적자본이 공직업무효율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위한 회귀분석 결과 공직기간이 효과성과 능률성에 유의한 정(+)적인 영향을 미치는 것은 아니었지만 대체로 공무원들의 일반적 특성은 공직업무에 뚜렷한 영향력을 미치지 못하는 듯하였다. 그리고 사회적자본의 하위요인에서도 제주 지역에 대한 공동체의식으로서 규범과 공무원의 개인적 수준의 결사체 가입은 공직업무효율성에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 하지만 공무원들이 느끼는 가족과 동료에 대한 신뢰와 개인적 수준에서의 사회활동 참여 및 협력은 공직업무효율성의 모든 하위요인에 중요한 영향을 미치는 것으로 확인되었고, 사회적 자본 수준이 높아질수록 공직업무효율성은 향상되는 것을 알 수 있었다. 또한 이웃에 대한 신뢰 역시 능률성을 제외한 효과성, 공식성, 윤리성, IT활용성에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 중요한 시사점을 제공하고 있다.

이상의 연구결과를 바탕으로 시민들에게 적절하게 공공서비스를 제공할 수 있도록 공무원의 공직업무효율성 향상을 위한 제언은 다음과 같다.

우선, 공무원이 수행하는 공직업무는 공공서비스로서 시민을 위한 대면적 성격이 강하며, 이는 관계적 차원에서의 신뢰의 중요성을 의미한다. 본 연구결과와 조사대상 공무원들에게 있어서도 이웃신뢰와 가족동료신뢰는 공직업무효율성에 중요한 요인으로 나타났다. 또한 박선웅[24]은 사회적자본으로써 신뢰의 구축은 구성원들에게 예측 가능한 기대와 의무를 형성하여 주고 나아가 상호 이익을 위한 협력을 가능하게 한다고 하였다. 이러한 신

뢰의 구축은 공무원 자신의 업무에 대한 일관성을 확보하고 의사결정을 위한 다른 자원들과의 효율적 배분을 설명할 수 있도록 하며, 이를 근거로 주관적 책임으로서 자기 자신의 신념을 확보할 수 있게 한다. 하지만 개인적 수준의 신뢰가 조직 수준에서 유용한 사회적자본이 되기 위해서는 조직목표와 공동의 이익을 추구하고자하는 공공체로서의 특성이 추가되어야 한다. 따라서 공무원들이 수행하는 업무에 있어 뚜렷한 비전과 목표가 반영될 수 있도록 업무의 방향성을 확실하게 설정해야 할 뿐만 아니라 공공서비스에 대한 공공체로서의 인식과 형평성이 반영 가능한 사례별 업무프로세스를 제공할 필요가 있다.

다음으로 Putnam의 경험적 측정의 유용성을 반영한 결사체 가입률의 경우 본 연구에서는 아무런 영향력이 없었다. 이는 제주지역사회의 혈연, 지연, 학연을 바탕으로 한 폐쇄적 네트워크가 발달하여 자발적인 단체 활동이 신뢰를 제고하는 효과가 미약하기 때문이다. 하지만 공무원들이 가입한 조직 내에서의 참여 및 협력의 정도는 공직업무를 수행함에 있어 중요한 요인으로 나타났다. 이는 공공서비스의 특성상 단순히 효과성과 효율성만을 가치로 업무의 우선순위를 선택하는 의사결정을 할 수 없는 상황에서 공무원의 개인적 수준에서 참여 및 협력의 경험이 많은 도움이 되고 있음을 시사한다. 따라서 공무원들의 역량 강화 차원에서 비공식 또는 비영리 조직에서의 조직 구성원간의 지식 공유와 결합 그리고 의사결정 방법과 관련된 다양한 컨텐츠와 인적 교육을 제공하여 공무원들이 실질적으로 공직업무수행에 도움이 될 수 있는 경험을 쌓도록 지원하는 것이다. 또한 이러한 조직내 참여와 협력을 통하여 공무원 개인의 리더십을 향상시켜 추후 직급이 올라 갈수록 조직 내 의사소통 능력은 향상될 것이다.

6. 연구의 한계점

본 연구는 공무원의 개인적 수준에서 사회적자본의 유용성에 대한 실질적 연구로서 선행적 연구임에도 불구하고 주요 변인을 측정하기 위해 사용된 척도에 한계가 있다. 특히 사회적자본의 경우 다의적이고 그 본질을 정의하기 쉽지 않다는 점에서 공무원의 개인적 수준에서 사회적자본의 크기나 범위의 측정을 시도한 척도에 대한 한계가 있다. 또한 조사대상자가 제주특별자치도 공무원

에 한정되어 전체 공무원 조직수준으로의 일반화에는 무리가 있다. 따라서 이를 뒷받침하기 위하여 추후 공무원 조직의 특성과 지역적 특성이 잘 반영될 수 있는 사회적 자본 척도를 개발하여 더 많은 표본을 대상으로 다양한 후속 연구를 진행할 필요가 있다.

References

- [1] J. S. Lee., & Y. J. Yoon., et al., *New Public Administration(5th)*, pp.591-597, Seoul: Daeyoung Co., 2008.
- [2] J. K. Her., *Public Management*, pp.42, Seoul: KNOU-PRESS, 2002.
- [3] L. J. Hanifan., The Rural School community Centre, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 67, pp.130-138, 1916.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/000271621606700118>
- [4] P. Bourdieu., *The Forms of Capital. In Richardson, J. G.(Ed.). Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp.241-258, New York: Greenwood Press, 1986.
- [5] J. Coleman., Social Capital in the Creation of Human Capital, *The American Journal of Sociology*, 94, pp.95-120, 1988.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1086/228943>
- [6] R. D. Putnam., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993; C. S. Ahn. et al.,(translated), *Social Capital and Democracy*, Seoul: Parkyoungsa, 2000.
- [7] R. D. Putnam., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of Community*, New York: Touchstone Books, 2000.
- [8] F. Fukuyama., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.
- [9] F. Fukuyama., Social Capital, Civil Society, and Development. *Third World Quarterly*, 22(1), pp.7-20, 2001.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/713701144>
- [10] N. Lin., *Social Capital*. Cambridge, London: Cambridge University Press, 2001.
- [11] D. W. Lee., K. Y. Jeong., J. Park., S. B. Chae., & S. Han., *Capital of 3th*, Seoul: Samsung Economic Research Institute, 2010.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511815447>
- [12] R. D. Putnam., R. Leonardi., & R. Nanetti., *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- [13] R. La Porta., et al, The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1) pp.222-279, 1999.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>
- [14] S. T. Suh., The Role and Task of Urban Planning for Building Social Capital: Approaches and Policy Implications, *The Korea Spatial Planning Review*, 33, pp.73-87, 2002.
- [15] J. K. So., The Logic of Connecting Local Autonomy system with Regional Development through Accumulating Social Capital, *The Korea Local Administration Review*, 18(2), pp.67-90, 2004.
- [16] J. K. So., Toward Developing Social Capital Indicators, *Journal of The Korean Reginal Development Association*, 16(1), pp.89-118, 2004.
- [17] T. S. Ahn., *The Effect of Social Capital on Local Governance: Focused on Gyeonggi Province's Community Welfare Association*, Dept. of Social Welfare, The Graduate School of Kangnam University, Doctoral Dissertation, 2010.
- [18] K. S. Lim., The Reinterpretation of Saemaul Undong through Social Capital and Community Governance, *The Korea Local Administration Review*, 26(3), pp.27-58, 2012.
- [19] D. W. Ko., A Model of Sustainable Rural Tourism Development for Building Social Capital, *Journal of Tourism Sciences*, 33(5), pp.411-431, 2009.
- [20] C. O. Um. & S. W. Park., Social capital Formation Policies for the Activation of Local-Based Industry, *Journal of Regional Studies*, 19(1), pp.137-157, 2011.
- [21] S. H. Park. & B. H. Park., Influence of Neighborhood's Characters on Social Capital, *Social Welfare Policy*, 39(2), pp.85-123, 2012.
- [22] S. C. Lee., Studies on Village Ceremony Spirit and Social Capital of Village Community: Focused on the east coastal region, *Journal of Korean Studies*, 43, pp.429-459, 2012.
- [23] R. D. Putnam., The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 13(4), pp.35-42, 1993.
- [24] S. W. Park., Search for Participation of Civil Society: Enable Civil Society and Government, the role of Business, *Research for Social Development*, 7, pp.133-165, 2000.
- [25] G. S. Jeong. & I. B. Jang., Analysis of the Recognition of Local Officials on the Formation Factor of Social Capital at the Local Level, *The Journal of Korean Policy Studies*, 7(2), pp.143-165, 2007.
- [26] J. Nahapiet. & S. Ghoshal., Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage, *Academy of Management Review*, 23(2), pp.242-265, 1998.
DOI: <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1998.533225>

- [27] H. J. Song., Re-interpretation of Social Capital in Organization-with Perspective of Communicative Theory, *The Korean Journal of Human Resource Development*, 12(1), pp.237-264, 2010.
- [28] T. J. Kim., A. N. Kim., N. H. Kim., B. J. Lee. & J. Han., *The Study of Measuring Citizenship for Developing social Capital*, Korean Educational Development Institute, 2003.
- [29] S. H. Kim., An Individual-Level Study on the Components of Social Capital and Their Relationships, *Korean Political Science Review*, 42(2), pp.67-88, 2008.
- [30] Jeju Special Self-Governing Province, *Basic Planning Study for the Jeju Special Self-Governing Province Social Capital Expansion*, 2014.
- [31] M. H. Lee., S. J. Yoon., & J. W. Jang., *Efficiency of Public administration and Building a Management Strategy*, The Korea Institute of Public Administration, 2011.

고 관 우(Kwan-Woo Ko)

[정회원]



- 2009년 2월 : 제주국제대학교(구 탐라대학교) 사회복지대학원 졸업 (사회복지학석사)
- 2014년 2월 : 제주대학교 대학원 박사 수료 (행정학)
- 2004년 6월 ~ 2014년 3월 : 한마음병원, 제주장애인요양원
- 2014년 7월 ~ 현재 : 제주대학교 사회과학연구소 특별연구원

<관심분야>

장애인복지, 보건·복지 정책, 지역사회복지

김 일 순(Il-Soon Kim)

[정회원]



- 2002년 2월 : 제주방송통신대학교 행정학과 졸업
- 2005년 2월 : 제주대학교 행정학과 졸업 (행정학석사)
- 2012년 8월 : 제주대학교 대학원 행정학과 박사 수료

<관심분야>

문화행정, 지역사회복지 정책, 도시행정

황 경 수(Kyung-Soo Hwang)

[종신회원]



- 1993년 2월 : 서울대학교 환경대학원 (도시 및 지역계획 석사)
- 1997년 2월 : 서울시립대학교 (교통공학 박사)
- 2004년 8월 ~ 현재 : 제주대학교 행정학과 교수

<관심분야>

교통행정, 도시행정, 문화행정, 협상론