

관료제 권력의 측정과 권력지수의 개발:

45개 중앙행정기관을 대상으로

오재록*

<目 次>

- I. 서론
- II. 관료제 권력과 측정모형
- III. 중앙행정기관의 권력지수 산출결과
- IV. 측정의 타당성 평가
- V. 결론

<요 약>

본 연구는 중앙행정기관의 권력을 정량적으로 간단하고 명확하게 파악할 수 있는 권력지수(power index)를 개발하는 데 초점을 두고 있다. 이를 위하여 관료제 권력을 다차원적 구성개념(multidimensional construct)으로 개념화하고 이를 측정변수와 측정지표로 치환하여 측정한 다음, 20여 개의 측정지표들을 통해 산출된 측정값에 AHP 기법으로 도출된 가중치를 부여함으로써 45개 중앙행정기관의 권력지수를 실증적으로 산출하였다.

중앙행정기관의 권력지수 산출 결과, 재정경제부가 67.92로 가장 높았고 검찰청이 67.77로 그 뒤를 이었으며, 국방부가 65.74로 3위, 교육인적자원부가 55.75로 4위를 차지하여 이른바 '빅 4 권력기관'으로 나타났다. 세청 '빅 4 권력기관'으로 알려진 검찰청, 경찰청, 국가정보원, 국세청 가운데 검찰청만 '빅 4'에 들었을 뿐, 경찰청은 권력지수 43.07로 7위, 국가정보원은 40.36으로 9위, 국세청은 34.82로 14위에 그쳤다. 이는 그동안 언론사들이 관행적으로 사용해온 '빅 4 권력기관'에 대한 인식이 애초부터 잘못되었을 개연성을 시사하는 동시에 시대가 변하면서 '빅 4 권력기관'의 구성이 바뀌었을 가능성도 염불 수 있게 하는 대목이다. 물론 이와 같은 추론에는 측정이 잘못되지 않았다는 전제가 필요하다. 그래서 본 연구에서는 측정의 타당성 검정을 실시하였는데, 통계적으로 유의미한 결과를 얻었다.

【주제어: 관료제, 중앙행정기관, 관료제 권력, 권력지수】

* 성균관대학교 BK21사업단 박사 후 연구원, 연세대학교 강사.

I. 서 론

정치권력(polynomial power)에 충실히 봉사하는 중립적 관리도구에 불과했던 관료제 권력(bureaucratic power)은 20세기를 거치면서 대통령과 의회 그리고 사법부에 버금가는 제4의 정치권력으로 등극할 정도로 비대해졌다(Stahlberg, 1987: 363; Meier, 1993: 50). 국회의 권능이 비교적 미약한 대한민국의 경우에는 실질적인 정책 조정이 관료제 기관들 사이에서 주로 이루어짐으로써(박천오, 2005: 2) 오랫동안 관료제 권력이 정치권력을 능가하는 상태가 지속되었다. 이렇게 관료제 권력이 실질적으로 정치권력을 행사하는 것은 근대 민주주의가 국가권력의 합리적 행사를 도모하기 위하여 상정해둔 헌법적 장치에 훼손을 초래할 우려가 있으므로 경계되어 마땅하다.

사정이 이러함에도 불구하고, 관료제 권력에 대한 선행연구들(Blau, 1964; Hickson et al., 1971; Hinnings et al., 1974; 정홍익, 1983; 이청수, 1986; 남상화, 1990 등)은 관료제 권력 자체를 실증적으로 분석하고 해부하는 경우가 드물었다. 간혹 그런 시도가 있었다 해도 수직적 권력에만 치중하고 수평적 권력, 특히 조직 간의 수평적 권력에 대해서는 등한시하거나 조직을 구체화하지도 않은 채 권력을 추상적인 수준에서 막연히 다루는 경향이 짙었다(Meier, 1980: 358). 수평적 권력에 대하여 실증연구를 한 경우에도 설문조사에 전적으로 의존하거나(박천오, 2005) 특수한 관점에서 개발된 소수의 지표로만 측정을 수행(Meier, 1980)했을 뿐이다.

이에 본 연구에서는 관료제 권력 자체를 본격적으로 분석·해부하면서 그 연구공백을 다소나마 메우고자 하였다. 이를 위하여 45개 중앙행정기관의 권력을 정량적으로 간단하고 명확하게 파악할 수 있는 권력지수(power index)를 개발하는 데 연구의 초점을 두고, 관료제 권력을 다차원적 구성개념으로 개념화하고 이를 측정변수와 측정지표로 치환하여 측정한 다음, 20여 개의 측정지표들을 통해 산출된 측정값에 AHP 기법으로 도출된 가중치를 부여함으로써 중앙행정기관들의 권력지수를 제시하고자 한다.

II. 관료제 권력과 측정모형

1. 관료제 권력의 개념

관료제 권력은 지금껏 정교하게 정의된 바가 없을 만큼 규정하기 어려운 개념이지만 그럼에도 불구하고 개념 정의를 시도하자면, “공공목표를 수행하도록

임명된 관료들의 계층조직, 즉 정부 조직이 정책결정과정 및 정책집행과정을 통하여 희소한 사회적 가치의 배분에 영향을 미치는 의사결정을 할 수 있는 능력 이자 이를 바탕으로 타자(others)에게 영향력을 미칠 수 있는 잠재적인 능력”이라고 정의할 수 있다. 간략히 말해 “관료제 권력은 누가 무엇을, 언제, 어떻게 얻는가(Who gets what, when, and how)를 결정할 때, 관료제에 의하여 행사되는 정치권력”(Meier, 1993: 13-14)이라고 할 수 있다.

관료제 권력은 기본적으로 수평적 권력(horizontal power)으로서의 특성을 갖는다. 수평적 권력이란 계층제상 동일 위치에 있는 조직들 또는 개인들 간의 권력 관계를 말하고, 수직적 권력(vertical power)이란 계층제상의 위치가 서로 다른 개인들 간의 권력 관계를 말한다(Meier, 1980: 358). 수평적 권력 관계에 대한 연구는 원래 계선(line)과 참모(staff) 간의 갈등에 관한 연구로부터 시작되었다가 Meier(1980)와 박천오(2005) 등에 의해 대등한 계층에 놓여있는 조직(기관)들 간에도 권력에 차등이 나타날 수 있다는 점이 규명되었다. 일반적으로 조직은 잉여력(surplus power)을 갖는데, 조직의 힘은 조직구성원 개개인의 힘의 단순한 산술적 합산과는 전혀 비교될 수 없는 엄청난 양의 힘이다(송 복, 2003: 29-35). 그러므로 관료제 권력은 “관료들의 집합체가 생산해내는 힘”이라고 할 수 있다.

2. 관료제 권력의 구성개념

관료제 권력을 측정하기 위해서는 관료제 권력이라는 추상적 개념, 즉 이론 변수(theoretical variable)를 측정변수(measured variable)로 치환하는 절차가 필요하다. 이와 관련하여 Meier(1980)는 관료제 권력의 구성개념(construct)을 자원(resources)과 자율성(autonomy)으로 제시한 바 있다. 그러나 Meier(1980)의 모형이 자원의존론 이외의 관점은 포괄하지 못하고 있거니와, 한국 관료제의 특수성이 고려되지 않은 측면이 있다고 판단되어 세 가지 구성개념을 창조적으로 보충하였다. 즉, 자원과 자율성 이외에 네트워크(network)와 잉여력(surplus power) 그리고 잠재력(potential ability)을 추가하여 구성개념을 다섯 가지로 설정하였다. 여기서 네트워크와 잉여력은 자원의존론의 관점 이외의 관점에서 보강한 것이고, 잠재력은 이른바 ‘권력기관’이라고 불리는 한국의 특수한 정부기관들의 권력요소를 반영하기 위한 차원에서 고안된 것이다. 이에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

1) 자원(Resources)

“관료제 권력의 필수요소는 자원—예산, 인력, 법률, 정보, 그리고 의사결정 및 그 실행에 필요한 여타 수단들—에 대한 접근이다. 자원이 없으면 조직은 존

재를 멈추게 되므로 어떤 조직이 조직의 환경으로부터 더 많은 자원을 추출할 수 있다면 그 조직은 다른 조직에 비해 권력이 강하다고 할 수 있다"(Meier, 1980: 360).

2) 자율성(Autonomy)

"권력 관계는 의존 관계(dependency relationship)라고 할 수 있다. 권력을 뒷받침하는 자원의 가치는 단순히 그 소유만으로 결정되는 것이 아니라 의존도에 의해서도 결정된다"(Meier, 1980: 360). 자원을 가진 조직과 그렇지 못한 조직 간에는 권력 관계가 형성되며, 의존도의 수준은 필요한 자원의 중요성과 희소성에 따라 달라진다(김동원, 2005: 159-161).

3) 네트워크(Network)

네트워크란 한마디로 '행위자'들을 연결하는 '관계'로 집약되며, 여기서 '행위자'란 결점(nodes)을, '관계'란 상호작용을 말한다. 네트워크는 그 규모(size), 복잡성(complexity), 구조(structure), 구성(composition)에 있어서 매우 다양한 존재양식이 가능하며, 결점은 관료제 내부에 위치해 있을 수도 있고 공식적 권위의 계선 바깥에 있는(관료제 외부의) 다른 조직과도 연계될 수 있다(Meier & O'Toole, 2003: 690). 일반적으로 네트워크가 좋은 조직은 그렇지 못한 조직에 비해 더 많은 권력을 행사한다. 상대적으로 더 많은 연계를 가지고 있는 조직은 욕구를 만족시킬 수 있는 대안적인 경로를 더 많이 가지고 있고 다른 조직들에게 덜 의존적이다. 또한 더 많은 연계를 가진 조직은 더 많은 자원으로의 접근이 용이 하며, 더 많은 자원을 요구할 수도 있다(지충남·유병선, 2005: 101).

4) 잉여력(Surplus power)

조직은 구성원들의 관계구조(structure of social relations)와 공유가치(shared value)에서 생겨나는 '잉여력'을 갖는다. 조직구성원 간의 상호작용이 관계구조를 형성하게 되면 모든 조직구성원은 자신 이외의 모든 타자와 어떤 형태로든 관계를 맺게 되는데, 관계의 수는 기하급수적으로 늘어나는 데 비해 조직구성원의 수는 산술급수적으로 늘어나는 과정에서 조직의 힘이 발생한다. 즉, 조직구성원의 수를 n 이라 했을 때 관계의 수 r 은 $nC_2 = \frac{n(n-1)}{2}$ 의 상황이 되며, 이는 관계의 밀도 증대와 결합되어 조직구성원 개개인의 힘의 산술적 합산을 능가하는 수준의 잉여력을 생산하게 된다. 그런데 이 관계의 수 r 은 관료제와 같은 공식조직에서는 잠재적 관계 수(number of potential relations)를 의미하지 현실적 관계 수(number of realized relations)를 의미하지는 않는다. 즉, 잠재적으로 조직

이 낼 수 있는 힘의 양이지 현실적으로 내고 있는 힘의 양은 아니라는 뜻이다. 따라서 조직 성원의 수를 바탕으로 계산된 잠재적 관계 수 자체가 공식 조직 자체의 힘이 될 수는 없다. 하지만 공식 조직은 분업을 통해서 방대한 수의 조직 성원을 기능적으로 분화시키고, 이 기능적으로 분화된 인원은 대개 10명을 전후함으로써 현실적 관계 수와 잠재적 관계 수의 수렴이 나타난다. 게다가 공식 조직은 그 기능이 언제나 정상적으로 발휘되고 있다고 가정할 경우, 조직 임여력을 하위 단위 성원 수에 의한 잠재적 관계 수에다 오히려 α 를 더한 것이 되어서 같은 규모의 사회 조직이 낼 수 있는 힘보다 언제나 더 큰 힘을 내는 결과가 된다(송 복, 2003: 29-39).

이러한 임여력을 특정 조직 또는 기관이 공식적 계층구조나 의견 서열상의 지위에 상관없이 비공식적으로 행사하는 권력의 정도를 나타내는 것으로 관료제 권력의 행사 결과 또는 관료제 권력의 영향으로 가시화될 수 있다. 하지만, 임여력을 어떻게 규정하든 간에 그 개념적 결핍은 완전히 채워지지 않은 채로 남겨지는 측면이 있다. 이 점에서 임여력은 여타 구성개념들이 차지하는 개념적 공간의 여집합(complementary set)으로 이해될 수도 있다.

5) 잠재력(Potential ability)

관료제 권력은 타자에게 영향을 미칠 수 있는 잠재적인 능력으로서의 특성도 지니고 있다. 이러한 잠재력은 타자에게 영향력을 행사할 능력은 있지만 이를 행사하지 않을 수도 있다는 점에서 비가시적이며, “어떤 상황에서는 단지 잠재적인 능력을 갖고 있다는 것이 타자에게 영향력을 행사하는 데 충분할 수도”(김호섭 외, 2002: 221) 있기 때문에 여타 구성개념들로부터 이론적으로 독립될 필요가 있다. 잠재력은 정당성이 규범적으로 승인되고 공식적인 역할에 결부된 ‘합법적인 권리’ 또는 ‘승인된 권리’이며, 여타 기관의 활동에 영향을 미치는 결정을 내릴 수 있는 권리를 의미한다. 이는 관료제 기관의 공식적인 지위와 보유 권한(authority) 때문에 생겨나는 것이며, 최후의 의사결정을 하는 힘으로서 직접적인 성격을 지닌다.

3. 관료제 권력의 측정지표

이상과 같이 설정된 관료제 권력의 구성개념을 직접 측정할 수는 없기 때문에 논리적으로 이에 상응하는 조작적 지표들(operational indicators)을 <표 1>과 같이 설정하였다. 다만, 아무리 좋은 측정항목을 설정했다 하더라도 이에 관한 기초 통계자료들이 결여되어 있다면 지표 설정 자체가 불가능하기 때문에(손연기, 1997: 195), 여기에 제시된 지표들은 통계자료를 얻을 수 있는 최대의 한도 내에서 설정된 것임에 유의해야 한다.

<표 1> 관료제 권력의 구성개념과 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
자원	인적자원	총 직원수 고위직 지표 최고위직 지표
	물적자원	일반회계, 특별회계, 기금의 합계액 추경예산, 예비비, 보조금 합계액
	조직자원	보조기관 및 보좌기관의 규모와 질
자율성	법적자원	2003.1.1~2005.8.30 기간 동안 제·개정된 소관법률 세출예산 대비 이용액의 비율
	예산 재량권	세출예산 대비 전용액의 비율 2003~2005년 기간 특수활동비 합계액
	입법 재량권	2003.1.1~2005.8.30 기간 제·개정 하위 법령의 수 소관 법률 쪽 수 대비 하위 법령 쪽 수의 비율
	네트워크	소속기관의 규모와 질 산하기관의 규모와 질
영여력	수직적 네트워크	문서교환 연계성 지표 업무 연계성에 대한 관료들의 인식도 점수
	기관 권력의 비공식적 현시	퇴직 관료의 재취업 비율 장·차관으로 진출한 출신자의 수 요직 보유 비율 언론의 관심도(중앙일간지 1면 기사 게재 비중) 최근 3년간 국정감사 수감일수 주재관의 규모와 질
	잠재력	기소권, 수사권, 조사권, 정책조정권, 자원배분권 등 등록규제의 수

1) 자원 지표

인적 자원을 나타내는 지표로는 <표 1>과 같이 총 인원수 지표, 고위직 지표(1~5급 인원수 및 계급별 가중 합산), 최고위직 지표(장·차관급 수 및 가중 합산) 등 기본적으로 규모가 중시된 지표들을 채택하였다.¹⁾ 총 인원수는 기관별

1) 자원을 나타내는 지표를 활용하고자 할 때는 그 기준을 규모(size)로 할 것인지 증가분(growth)으로 할 것인지를 먼저 결정해야 한다. Meier(1980: 362)는 “증가하지 않는 자원의 양이 종국적으로 하나의 제약요소가 되기 때문에 자원의 규모보다는 증가분에 초점을”을 맞추어 자원 지표를 구성하였다. 그러나 한국의 경우 최근 5년 사이에 신설된 중앙행정기관이 적지 않아 증가분에 초점을 맞추면 극단값(outlier)으로 인한 지표 왜곡을 피할 수가 없게 되므로 증가분보다는 규모에 초점을 맞추었다. 다만, 법적자원만은 규모보다는 증가분에 초점을 맞추었는데, 이는 법적자원을 소관 법률, 대통령령, 총리령, 부령의 합으로 설정할 경우(김근세, 2005) 상당 수준의 지표 왜곡이 초래될 소지가 있기 때문이다. 예컨대, 감사원의 소관 법률은 감사원법 하나밖에 없는데, 이를

본부 인력은 물은 소속기관 인력까지 합산한 것이고, 고위직은 [(5급×1)+(4급×2)+(3급×4)+(2급×8)+(1급×16)]이라는 산식을 상정하여 계산한 값이며, 최고위직은 장·차관급 정무직과 차관보를 [(차관보×1)+(차관급×2)+(장관급×4)]라는 산식으로 계산한 값이다. 물론 이러한 일률 배분이 현실의 정확한 반영이라고 할 수는 없겠지만, 이로 인한 측정오차가 합리적 비교의 편익을 지나치게 침해하지는 않을 것으로 보았다.

물적 자원을 나타내는 지표로는 일반회계·특별회계·기금(금융성 기금 제외)의 합계액 지표와 추경예산·예비비·보조금의 합계액 지표를 채택하였다.²⁾ 예산 규모를 측정지표로 삼은 선행연구들(김근세·권순정, 2001; 김근세, 2005)을 보면, 일반회계와 특별회계의 합으로 예산규모를 측정한 경우가 있으나 기금까지 포함하는 것이 물적 자원을 보다 적절하게 반영한다고 보았다.

조직 자원을 나타내는 지표로는 기관별 본부 조직, 즉 보조기관(계선) 및 보좌기관(참모)의 규모와 질 지표를 채택하였다.³⁾ 이는 [(과×1)+(국×4)+(실×8)]이라는 산식을 만들어 계산한 것인데, 4개 과가 1개의 국을 이루고 2개 국이 1개의 실을 구성한다고 가정한 것이다. 이러한 일률 배분 역시 현실의 정확한 반영이라고 할 수는 없겠지만, 이로 인한 측정오차가 합리적 비교의 편익을 지나치게 침해하지는 않을 것으로 보았다.

법적 자원을 나타내는 지표로는 일정 기간 동안 제·개정된 소관 법률의 수 지표를 채택하였다. 소관 법률이 새롭게 제·개정되는 빈도는 자원 추출 능력을 나타내는 지표로 충분히 활용될 수 있다. “각 기관들의 요구가 새로운 입법에 반영되면 해당 기관의 힘이 확대”(Meier, 1980)될 수 있기 때문이다. 이 지표는 각 기관이 요구한 행정 입법과 의원 입법의 총건수로 측정되며, 본 연구에서는 2003년 1월 1일부터 2005년 8월 30일까지 제·개정된 법률을 대상으로 하였다.

두고 감사원이 부여받은 법적자원—공적 임무와 법적 권위—이 대단히 미약한 수준이라고 말할 수 없는 것이다.

2) 물적 자원의 두 지표 중 전자는 예산규모, 후자는 추가 자금배정(supplemental appropriations)이라고 지칭할 수 있다. “예산규모(budget)는 의회가 허용해주는 물적 자원의 추출 범위를 나타내며, 예산을 많이 배정받을수록 기관의 상대적 비중도 높고 권력도 크다”(Meier, 1980)고 할 수 있다. 추가 자금배정(supplemental appropriations)은 “결손을 충당하고 신규사업을 추진하며 예기치 못한 지출을 감당하도록 하기 위해 의회가 부여하는 특별한 물적 자원”(Meier, 1980)으로 대한민국 정부에서는 추가경정예산, 예비비, 보조금 등의 규모가 이에 해당된다.

3) 보조·보좌기관은 각 기관의 내부 조직을 가리키는 것이므로 조직 차원의 자원(resource)을 대별한다. 이는 특히 소속기관을 제외한 본부 조직의 규모와 질을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

2) 자율성 지표

중앙행정기관의 자율성을 대별하는 변수로는 예산 재량권(budget discretion)과 입법 재량권(legislative autonomy), 그리고 정치적 자율성(polynomial autonomy)을 고려할 수 있다. 그런데 정치적 자율성이라는 측정변수의 경우 이를 합리적으로 정량화하여 비교하는 것이 쉽지가 않기 때문에 이를 제외하고 나머지 두 측정 변수로 자율성을 구성하였다. 예산 재량권을 나타내는 지표로는 소관 세출예산 대비 이용액의 비율 지표와 전용액의 비율 지표, 그리고 특수활동비의 규모 지표를 채택하였다.⁴⁾ 입법 재량권을 나타내는 지표로는 자체 제·개정 하위 법령(rule-making)의 수와 소관 법률 대비 하위 법령의 페이지 수 비율을 채택하였다.⁵⁾

3) 네트워크 지표

관료제 기관의 네트워크를 나타내는 측정변수로는 수평적 네트워크, 수직적 네트워크, 그리고 인적 네트워크 등을 고려할 수 있다. 그런데 인적 네트워크라는 측정변수의 경우 이를 합리적으로 계량화하여 비교할 방법이 없어서 불가피하게 제외하고 수평적 네트워크와 수직적 네트워크만을 고려하였다.

수직적 네트워크는 특정 기관이 하위 기관들과 어떻게 연계되어 있는가를 나타내는 것으로 중앙행정기관의 소속기관 및 산하기관이 어느 정도 편재되어 있는가로 측정할 수 있다. 이에 따라 수직적 네트워크는 소속기관 및 산하기관의 규모와 질 지표를 채택하였다. 소속기관의 규모와 질은 [(1차소속기관×3)+(1차소속기관의 실×8)+(1차소속기관의 국×4)+(1차소속기관의 과×1)+(2차소속기관×2)+(3차소속기관×1)]이라는 산식을 상정하여 계산한 것이였고, 산하기관의 규모와 질은 [(정부투자기관×10)+(정부산하기관관리기본법기관×5)+(정부출연기관×4)+(정부가 최대지분을 보유한 출자기관×3)+(정부지원이총수입의 50% 이상인 기관×2)+(부처자율선정산하기관×1)]이라는 산식을 만들어 계산한 것이다. 이러한 일률적 배분이 반드시 현실에 부합하는 것은 아니겠지만, 이로 인한 측정오차는 합리적 상대화

4) 이용액 비율은 입법부에 대한 예산 재량권을 나타내며, 전용액 비율은 중앙예산기관에 대한 예산 재량권을 나타낸다. 이와 더불어 특수활동비의 규모는 기관의 자율성을 보여주는 중요한 지표라고 할 수 있다.

5) “법률에 나타난 불분명한 용어들 때문에 관료들은 법률로부터 명확한(crisp) 행동지침을 끌어내야만 하는데, 이 ‘불분명한 위임(fuzzy mandates)’으로 인해 법률로 표현된 정치적 위임의 행정적 해석(administrative interpretation)과 관료제의 재량권 행사가 빈번하게 발생한다”(전영한, 2004: 55). 그러므로 각 기관이 자체적으로 제·개정하는 하위 법령(rules)의 수는 입법 재량권의 한 지표가 될 수 있다. 아울러 소관 법률 대비 하위 법령의 페이지 수 비율은 의회가 당초 설정해준 임무의 범위로부터 얼마나 더 자율적으로 임무 범위를 확장할 수 있는가를 나타내는 지표라고 할 수 있다.

또는 비교의 편의를 지나치게 침해하지는 않을 것으로 보았다.

수평적 네트워크는 부처 간의 상호작용과 관련된 변수이며, 이를 나타내는 지표로는 특정 기간 동안 전자문서를 주고받은 정도가 고려된 문서교환 연계성 지표와 일선 관료들의 업무 연계성 인식도 지표를 채택하였다. 중앙행정기관들이 수평적으로 어떻게 연계되어 있는가 하는 것은 각 기관들 간에 문서를 얼마나 주고받는가의 정도로 측정될 수 있다. 수평적 네트워크가 좋은 기관이라면 다른 기관들과 주고받는 문서의 총량이 일단 많을 것이고, 일정 수준 이상의 분량으로 문서를 주고받는 기관의 수 또한 많을 것이다.⁶⁾ 이러한 점을 감안하여 특정 기간 동안 전자문서를 주고받는 정도가 고려된 문서교환 연계성 지표를 활용하였다. 이와 더불어 업무 자체의 연계성은 일선 관료들이 업무 연계성이 높다고 응답한 인식도 점수를 활용하였다.⁷⁾

4) 잉여력 지표

중앙행정기관의 잉여력을 관료제 권력의 행사 결과 또는 관료제 권력의 영향으로 가시화되는데, 여기서는 잉여력을 ‘기관 권력의 비공식적 현시’라는 포괄적인 측정변수 하나로만 설정하고 그 대신 측정오차를 최대한 줄이는 차원에서 여섯 가지의 측정지표—퇴직관료의 재취업 비율,⁸⁾ 장·차관 배출자 수,⁹⁾ 요직 보유 비율,¹⁰⁾ 언론의 관심도,¹¹⁾ 국정감사 수감일수,¹²⁾ 주재관의 규모와 질¹³⁾—

-
- 6) 자료는 행정자치부 내부자료인 “중앙행정기관간 전자문서유통 현황(2004.10.1~2005.9.30)”을 활용하였으며, 단순히 주고받은 문서의 총량이 많다고 해서 수평적으로 연계된 기관의 수도 많다고는 할 수 없기 때문에 전자문서 200건 이상 송수신하는 기관을 얼마나 많이 보유하고 있는가를 동시에 측정하였다.
 - 7) 행정자치부는 2005년 하반기에 47개 중앙행정기관 소속 공무원 3,500여명을 대상으로 업무 연계성 인식조사를 실시한 바 있는데, 이 조사결과를 활용하였다.
 - 8) 이 지표는 행정자치부가 관리하는 “취업제한대상 공직자가 취업제한대상 업체에 취업 한 현황”에서 추출한 ‘4급 이상 퇴직 관료의 취업제한대상 업체 재취업률’ 자료, 그리고 경향신문의 ‘3급 이상 퇴직 공무원의 재취업률’ 자료를 일정 비율로 가중 합산한 값이다.
 - 9) 기관 권력이 강할수록 장·차관 배출자 수도 많다는 점에서 장·차관 배출자 빈도로 잉여력을 측정하였다. 이는 2000년 1월 1일부터 2005년 8월 31일까지의 기간 동안 배출된 주요 중앙행정기관의 역대 장·차관 및 동급 기관장(원장·처장·청장·총장·위원장) 명단과 경력을 바탕으로 작성하였다.
 - 10) 요직으로 분류되는 자리를 많이 보유하고 있는 기관은 그렇지 못한 기관에 비하여 그만큼 권력이 강하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 중앙인사위원회(2001), 월간조선(2000/2003), 경향신문(2005), 주간조선(2005)의 조사가 있는데, 경향신문(2005)은 가장 많은 직위(214개, 224개)를 포함하였음에도 보도내용이 빈약하거나와 장·차관급 직위 까지 넣고 있어 타당하지 않다고 보아 제외하였다.

를 설정하였다.

5) 잠재력 측정

특정 기관의 권한이 상대적으로 클 경우 잠재력도 크다고 할 수 있다. 그러나 잠재력을 나타내는 객관적인 지표를 찾기란 현실적으로 불가능하다. 중앙행정기관들은 다양한 분야에서 다양한 유형의 권한을 배타적·독점적으로 보유하고 있는 경우가 많지만 이를 계량화하거나 상대화하기가 지극히 곤란하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 보유 권한이 객관적인 수치로 상대화되어 표시되는 경우를 그나마 찾는다면 행정규제기본법상의 등록규제의 수 정도일 것이다. 그런데 이 등록규제의 수를 잠재력의 지표로 그대로 쓰기에는 많은 한계들이 있다. 이에 따라 본 연구에서는 등록규제에서 제외되어 있는 공소권, 수사권, 조사권, 준사법권, 정책조정권, 자원배분권 등의 중요 권한을 합리적으로 반영할 수 있는 측정방법을 별도로 고안해 활용하였다. 즉, 잠재력 측정만큼은 지각적 자료를 활용하는 방법을 취하는데, 정부에서 규제개혁 업무를 담당하고 있는 국무조정실 규제개혁조정관실의 국·과장급 간부 8명에게 중앙행정기관별 등록규제의 수를 감안할 때 등록규제 이외의 중요 권한들의 기관별 상대점수를 얼마나 부여하는 것이 타당한지를 묻고 이를 통해 얻은 기관별 평균점수와 등록규제의 수를 AHP 기법으로 얻은 가중치로 합산하는 방법을 활용한 것이다.¹⁴⁾

-
- 11) 언론의 관심도를 측정지표로 삼은 선행연구(김근세·권순정, 2001: 26)를 보면, 한국언론재단의 신문기사검색시스템(kinds)에서 특정신문(조선일보)의 기사만을 대상으로 최근 5년 동안의 보도 건수로 측정하였는데, 이 경우 1면 머리기사와 여타 작은 비중의 기사가 동일 비중으로 취급되는 불합리함이 초래되므로 여기서는 1면 머리기사(5점)부터 1면 말단기사(1점)까지 점수를 차등 부여하는 방식을 취하였다. 다만, 극히 예외적인 사건 또는 이슈 등으로 인하여 특정 기관에 대한 보도 비중이 예년에 비해 이례적으로 높아진 것으로 보이는 경우에는 이를 제외하였다. 조사 편의상 <한겨레>와 <중앙일보>의 2003년도 및 2004년도 기사만을 대상으로 삼았다.
 - 12) 국회는 국정감사 대상기관 및 감사일정을 편성할 때, 수감기관의 비중 또는 권력 등을 감안하는 경향이 있거니와, 20일로 제한된 감사일정의 제약여건상 매년 조금씩 다르게 일정을 편성하는 경향이 있다. 최근 3년간(2003~2005년도) 국정감사 수감일수를 측정하였으며, 자료는 각 상임위원회 홈페이지에 게재된 각년도 “국정감사 계획서”를 내려 받아 활용하였다.
 - 13) 희소한 가치의 주재관 정원을 많이 보유하는 것은 비공식적으로 행사되는 기관 권력과 관계가 크다. 왜냐하면 ‘외교통상부와 그 소속기관 직제’ 제47조의 규정에 따라 “주재관의 공관별 정원 배정에 관하여는 외교통상부 장관이 업무분야에 관련된 부(部)·처(處)·청(廳)의 장(長)과 협의하여 정”하는 과정에서 각 기관의 힘이 서로 다르게 행사되기 때문이다. 자료는 ‘외교통상부와 그 소속기관 직제’에 제시된 “주재관 정원표”를 활용하였다.
 - 14) 그 구체적인 방법은 방대한 분량인 관계로 여기서는 생략한다. 이에 관해서는 오재록

4. AHP 기법을 활용한 가중치의 부여

AHP는 일반적으로 해당 분야의 전문가의 평가로 그 조사가 이루어진다. 본 연구에서는 국무총리실 국·과장급 간부 20명을 대상으로 2005년 12월에 AHP 설문조사를 실시하였다. 특별히 국무조정실 간부들을 조사대상으로 삼은 이유는, 이들이 45개 연구대상기관에 속하지 있지 않아 비교적 객관적인 평가를 내릴 수 있다고 보았거나와, 중앙정부 업무를 거시적이고 총괄적인 관점에서 20여 년 동안 수행해왔기 때문에 지표의 상대적 비중을 가늠할 수 있는 당대 최고의 전문가라고 판단하였기 때문이다.

〈표 2〉 측정지표의 가중치

구성개념	측정지표	가중치
자원	총 직원수	.027
	고위직(1~5급 인원수 및 계급별 가중 합산) 지표	.057
	최고위직(장·차관급 수 및 가중 합산) 지표	.039
	일반회계, 특별회계, 기금의 합계액	.051
	추경예산, 예비비, 보조금 합계액	.018
	보조기관 및 보좌기관의 규모와 질	.061
자율성	2003.1.1~2005.8.30 기간 동안 제·개정된 소관법률	.051
	세출예산 대비 이용액의 비율	.015
	세출예산 대비 전용액의 비율	.012
	2003~2005년 기간 특수활동비 합계액	.038
	2003.1.1~2005.8.30 기간 제·개정 하위 법령의 수	.028
	소관 법률 쪽 수 대비 하위 법령 쪽 수의 비율	.016
네트워크	소속기관의 규모와 질	.032
	산하기관의 규모와 질	.026
	문서교환 연계성 지표	.011
	업무 연계성에 대한 관료들의 인식도 점수	.017
영여력	퇴직 관료의 재취업 비율	.042
	장·차관으로 진출한 출신자의 수	.059
	요직 보유 비율	.056
	언론의 관심도(중앙일간지 1면 기사 게재 비중)	.031
	최근 3년간 국정감사 수감일수	.025
	주재관의 규모와 질	.019
잠재력	등록규제 이외의 중요 보유 권한	.207
	등록규제의 수	.058

수집된 설문 20부 중 비일관성이 0.15 이상으로 나타나 일관성이 부족

(2006: 제3장)을 참고하라.

하다고 판단된 4부를 분석에서 제외하고 나머지 16부를 최종 선정하였다. 응답자들의 쌍대비교 평가 자료를 종합하는 방법으로는 개별 평가자가 작성한 쌍대비교 행렬을 계산하여 최대고유치에 해당하는 고유벡터를 구한 다음, 각 항목에 대한 전체 평가자의 고유벡터값들을 산술평균하여 통합된 가중치를 구하는 수치통합방법을 사용하였다(조근태 외, 2003: 89-113). 고유벡터 값을 구하는 데는 “Expert Choice 11”이라는 AHP 전문프로그램을 활용하였다.

이상의 절차를 통하여 본 연구의 측정지표와 측정변수들의 상대적 중요도를 구한 다음 최종적으로 구성개념들의 상대적 중요도를 산출하여 보았더니, 각 측정지표의 가중치는 앞의 <표 2>와 같이 나타났다. 다만, 여기에 제시된 가중치의 수치는 조사 시기와 응답자 구성 등에 따라 얼마든지 달라질 수 있으며, 여기에 제시된 것은 하나의 표본일 뿐임에 유의해야 한다.

5. 관료제 권력지수

관료제 권력지수(bureaucratic power index)는 관료제 권력의 다섯 가지 구성개념—차원, 자율성, 네트워크, 영향력, 잠재력—을 축으로 개별 구성개념 차원에서의 지수화작업을 통해 산출된다. 즉, 관료제 권력지수는 다섯 가지 구성개념의 개별 지수에 가중치를 부여하여 산출되며, 각 구성개념의 지수는 그 하위 요소인 측정변수 및 측정지표들에 가중치를 부여하여 차례로 산출된다.

III. 중앙행정기관의 권력지수 산출결과

1. 표본과 자료원천

권력은 오직 비교론적 기준에서만 의미가 있는 관계적 개념이므로, 각 기관들의 권력 순위를 매기기 위해서는 대상 기관들의 행위가 비교될 수 있도록 각 기관들이 상대적으로 유사한 행위범위 안에서 비교적 동일한 일련의 집단과 상호작용하고 있어야 한다는 전제가 필요하다(Meier, 1980: 358-361). 모든 중앙행정기관들은 국회와 대통령에 대하여 대동소이하게 종속되는 유사한 행위범위 안에서 상호작용하므로, 본 연구의 대상이 되는 중앙행정기관은 대통령실과 국무총리실을 제외한 대통령 소속의 전체 중앙행정기관으로 설정되었다. 좀 더 자세히 말하면, 2000년부터 2005년까지의 기간에 존재한 대한민국 정부의 모든 중앙행정기관들 가운데 정규 공무원을 100명 이상 고용하고 있고 기관장이 차관급 이상인 곳이 기본적인 연구대상기관이다.

조정(coordination) 조직, 임시(temporary) 조직, 그리고 그 규모가 너무 작아서

국회나 대통령 양쪽의 주요 관심사가 되지 않는 기관들은 모두 제외하였다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 입법부, 사법부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회와 그 소속기관은 헌법 규정에 따라 대통령 소속의 중앙행정기관이 아니므로 당연히 제외하였으며, 법률상 대통령으로부터 독립된 방송위원회도 제외하였다. 그러나 예외적으로 연구대상에 포함시킨 기관도 있다. 금융감독위원회와 금융감독원이 이에 해당한다. 금융감독원은 한국은행과 마찬가지로 무자본 특수법인으로서 정부조직에 포함되지는 않지만, 금융감독위원장이 금융감독원장을 겸직함으로써 금융감독원이 사실상 금융감독위원회의 보좌기능을 수행하고 있으므로 연구대상에 포함시켰다.¹⁶⁾ 또한 금융감독위원회는 정규 공무원 수가 70명에 불과하여 연구대상이 되지 못하지만, 금융감독원과 합쳐서 포함시켰다.¹⁷⁾

이상과 같은 기준에 의하여 최종적으로 선정된 연구대상 중앙행정기관은 모두 45개 기관이다. 기본적으로 2원(감사원, 국가정보원), 4처(기획예산처, 법제처, 국정홍보처, 국가보훈처), 18부(재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부), 16청(국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 기상청, 검찰청, 병무청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 해양경찰청)이 모두 포함되었고, 위원회 중에서는 5위원회(중앙인사위원회, 국가청렴위원회, 국가인권위원회, 공정거래위원회, 금융감독위원회)가 포함되었다.

본 연구에서 사용한 자료의 원천은 다양하다. 인적 자원에 관한 자료로는 행정자치부 정부조직관리정보시스템, 공무원보수규정, 공무원수당 등에 관한 규정, 중앙인사위원회 공무원보수업무등 처리지침, 기획예산처 『2005년도 예산개요 참고자료』, 각 기관별 직제, 검사정원법 및 그 시행령, 국방백서, 국회 국방위원회 내부자료, 경찰백서, 시·도교육청 홈페이지 게재 자료, 교육인적자원부 대학정책과 내부자료, 외교통상부 외무인사기획담당관실 내부자료, 국회 업무보고자료, 언론보도, 국회 국방위원회 내부자료 등을 활용하였다. 물적 자원과 예산 재량권에 관한 자료는 기획예산처 『2005 나라살림』과 〈국회 이은영 의원 요

15) 이에 따라 대통령 직속의 4개 자문회의(국가안전보장회의, 국민경제자문회의, 민주평화통일자문회의, 국가과학기술자문회의)와 각종 자문위원회, 그리고 비상기획위원회를 제외하였다. 또한 2005년에 신설되어 2005년 현재 조직 정비가 채 끝나지 않은 청소년위원회, 2005년 현재 설립 준비단계인 방위사업청, 그리고 기관장이 비상임인 국민고충처리위원회와 중소기업특별위원회를 제외하였다.

16) 한국은행을 제외한 것은 금융감독원과 달리 한국은행 총재를 재정경제부 장관이 겸임하지 않고 있어 명백하게 별도의 조직이라고 말할 수 있기 때문이다.

17) 이에 따라 본 연구에서 금융감독위원회라 함은 금융감독위원회와 금융감독원의 통칭임을 미리 밝혀둔다.

구자료〉를 주로 활용하였고, 조직 자원과 소속기관에 관한 자료는 행정자치부(2004)의 『정부기구도표』를 주로 활용하였으며, 법적 자원에 관한 자료는 국회 홈페이지에서 채록하였다. 입법 재량권에 관한 자료는 『대한민국 현행법령집』과 법제처 홈페이지에서 채록한 자료를 주로 활용하였다. 네트워크에 관한 자료로는 정부산하기관관리기본법과 정부산하기관운영위원회 자료, 행정자치부 내부자료인 〈중앙행정기관간 전자문서유통 현황〉 및 〈업무 연계성 설문조사〉를 활용하였다. 잉여력에 관한 자료로는 행정자치부 내부자료, 경향신문 자료, <이은영 의원 요구자료>, 동아일보 인물정보 Search, 중앙인사위원회 자료, 조선일보 자료, 한겨례신문 자료, 중앙일보 자료 등을 활용하였다. 잠재력에 관한 자료는 등록규제의 수와 전문가 설문조사 결과를 주로 활용하였다.

2. 중앙행정기관의 권력지수

45개 중앙행정기관의 권력지수 산출 결과, 재정경제부의 권력지수가 67.92로 가장 높게 나타났고, 검찰청이 67.77로 그 뒤를 이었으며, 국방부가 65.74로 3위, 교육인적자원부가 55.75로 4위를 차지하였다. 세청 '빅 4 권력기관'으로 알려진 검찰청, 경찰청, 국가정보원, 국세청 가운데 검찰청만 '빅 4'에 들었을 뿐, 경찰청은 권력지수 43.07로 7위, 국가정보원은 40.36으로 9위, 국세청은 34.82로 14위에 그쳤다. 이는 그 동안 언론사들이 관행적으로 사용해 온 '빅 4 권력기관'에 대한 인식이 애초부터 잘못되었을 개연성을 시사하는 동시에 시대가 변하면서 '빅 4 권력기관'의 구성이 바뀌었을 가능성도 엿볼 수 있게 하는 대목이다.

〈표 3〉 중앙행정기관의 권력지수

순위	기관명	자원	자율성	네트워크	잉여력	잠재력	권력지수
1	재정경제부	71.13	42.70	44.04	90.67	62.39	67.92
2	검찰청	40.47	26.52	31.57	100.00	100.00	67.77
3	국방부	79.36	49.71	75.69	75.21	44.99	65.74
4	교육인적자원부	100.00	41.57	100.00	34.42	14.46	55.75
5	건설교통부	66.75	65.60	64.99	45.17	20.28	49.15
6	행정자치부	49.95	61.06	45.34	42.06	44.22	47.42
7	경찰청	21.88	48.44	45.64	54.18	54.90	43.07
8	보건복지부	63.38	44.79	37.00	37.20	19.98	41.51
9	국가정보원	20.66	100.00	19.92	41.39	44.45	40.36
10	감사원	16.22	33.98	16.64	35.37	80.68	39.72
11	산업자원부	41.07	37.12	73.48	55.03	12.02	38.97
12	외교통상부	39.17	17.61	36.03	71.14	9.75	36.17

(다음 쪽에 계속)

순위	기관명	자원	자율성	네트워크	잉여력	잠재력	권력지수
13	금융감독위원회	19.06	37.97	18.47	62.73	35.16	35.47
14	국세청	22.81	37.14	28.79	51.62	35.06	34.82
15	공정거래위원회	12.94	9.26	15.33	40.92	51.71	29.51
16	기획예산처	20.82	8.86	28.56	27.64	49.28	29.31
17	농림부	29.23	32.20	34.03	36.10	13.55	27.40
18	환경부	32.12	33.75	24.87	26.59	16.12	26.15
19	노동부	30.47	37.35	31.27	33.21	8.00	25.97
20	문화관광부	30.83	29.76	46.93	29.33	8.23	25.76
21	정보통신부	24.28	26.49	48.23	37.53	8.01	25.34
22	법무부	26.92	22.78	31.52	35.26	11.65	24.75
23	해양수산부	23.28	27.39	30.77	28.59	15.77	23.62
24	과학기술부	20.39	24.30	57.63	28.64	4.19	21.64
25	통일부	11.43	13.02	18.02	36.24	16.69	19.32
26	중앙인사위원회	6.14	20.04	32.43	11.67	25.99	16.46
27	식품의약품안전청	18.52	23.58	16.83	14.53	9.49	15.61
28	특허청	12.97	40.15	16.65	16.81	5.46	15.15
29	중소기업청	13.71	21.93	21.38	21.38	1.42	13.79
30	관세청	9.03	20.38	20.65	21.07	7.86	13.75
31	소방방재청	12.95	26.64	18.14	6.35	8.80	12.26
32	국가청렴위원회	6.85	6.67	15.53	6.80	22.77	11.78
33	조달청	6.51	31.12	22.49	17.38	0.24	11.43
34	국가보훈처	15.05	18.31	21.02	8.81	3.30	11.36
35	산림청	12.35	13.11	17.39	7.90	5.79	10.09
36	병무청	6.37	30.61	21.91	11.17	0.63	9.94
37	해양경찰청	7.06	17.67	18.12	9.64	5.99	9.48
38	여성가족부	9.57	15.56	14.77	11.26	0.98	8.79
39	문화재청	5.68	17.76	15.45	8.65	4.81	8.30
40	법제처	9.06	8.93	22.43	9.42	0.00	7.88
41	국정홍보처	4.20	7.14	19.80	16.85	0.00	7.68
42	통계청	6.02	18.90	16.31	7.12	0.09	6.99
43	농촌진흥청	5.14	14.41	16.47	7.07	2.47	6.87
44	국가인권위원회	7.20	6.23	14.52	5.06	3.33	6.20
45	기상청	4.66	12.62	16.45	7.95	0.31	6.15

IV. 측정의 타당성 평가

측정지표들이 이론변수를 제대로 측정하고 있는지에 관한 증거는 수렴 타당성(convergent validity) 평가를 통해 제시될 수 있다. “일반적으로 수렴 타당성은 동일한 개념을 각각 별개의 방법으로 측정한 후, 각 측정치들(measures) 사이에 높은 상관관계가 나타날 때 입증된다. 이 때 두 측정치는 가능한 한 완전히 다른 방법으로 자료가 수집되는 것이 바람직하다”(전영한, 2004: 58).¹⁸⁾

따라서 본 연구에서 도출한 측정치(권력지수)와 구별되는, 완전히 다른 방법에 의한 별개의 측정치(alternative measure)를 확보하여야 한다. 이를 위해 본 연에서는 여론주도층 조사방법(elite opinion method)에 입각한 측정치를 별도로 추출하여 타당성을 평가하는 방식을 취하였다.

〈표 4〉 여론주도층 조사대상자 현황(단위: 명)

구분	인원	직위 및 기관 분포	연령 분포
정계	14	국회의원(6), 보좌관(7), 국회직원(1)	30대(5), 40대(5), 50대(1), 60대(3)
관계	30	3급이상(8), 4급(10), 5급(12)	30대(10), 40대(11), 50대(9)
언론계	25	국장급(3), 데스크(12), 기자(10) 동아(7), 서울(6), 조선(4), 중앙(1), 한국(1), 세계(1), KBS(1), SBS(1), YTN(1), 시사저널(1), 오마이뉴스(1)	30대(6), 40대(17), 50대(2)
재계	6	기업대표(2), 상무(1), 과장(3) 전경련(1), 대한상의(1), 무역협회(1), 중소기업협동조합(1), 규제개혁위(1)	30대(3), 40대(2), 50대(1)
학계	4	교수(4)	40대(1), 50대(3)
합계	79		30대(24), 40대(36), 50대(16), 60대(3)

45개 중앙행정기관들에 대하여 상당한 지식과 경험을 갖추었다고 판단되는 정계, 관계, 언론계, 재계, 학계 인사 79명(〈표 4〉 참조)에게 의뢰하여 그 권력 순위를 매겨보게 하는 방식으로 이루어진 이 조사는 2005년 5~8월 기간에 면접 조사, 전화조사, 이메일조사 등의 형태로 이루어졌다. 설문서는 총 150여부가 배부되었고 이 중 97부가 회수되었다. 이 가운데 18부는 여론주도층이 아닌 사람

18) 수렴 타당성은 같은 개념을 측정하는 경우에는 상이한 측정방법을 사용하더라도 그 측정값들은 하나의 차원으로 수렴하여야 한다는 원리에 기초하고 있다(남궁근, 2003: 411).

들의 응답으로 판단되어 분석에서 제외하였고, 최종적으로 79부를 선정하였다. 한 명의 응답자가 1위부터 5위까지 기입한 순위에 상대점수를 매긴 방식은, 1위에 5점, 2위에 4점, 3위에 3점, 4위에 2점, 5위에 1점을 부여하는 방식이었다. 다음의 <표 5>는 이 상대점수를 기관별로 취합하여 정렬한 것이다.

<표 5> 여론주도층 조사방법에 의한 측정치

순위	기관명	정계	관계	언론계	재계	학계	합계	환산
1	검찰청	59	119	112	17	17	324	100.00
2	국가정보원	35	83	65	18	7	208	64.20
3	국세청	31	45	61	10	13	160	49.38
4	경찰청	20	63	42	2	9	136	41.98
5	재정경제부	20	25	42	19	2	108	33.33
6	감사원	14	51	17	4	3	89	27.47
7	기획예산처	20	26	0	0	0	46	14.20
8	법무부	8	0	5	4	5	22	6.79
9	금융감독위원회	1	3	8	5	0	17	5.25
9	공정거래위원회	0	4	4	9	0	17	5.25
11	행정자치부	5	6	0	0	0	11	3.40
12	중앙인사위원회	0	10	0	0	0	10	3.09
13	국방부	1	0	7	0	0	8	2.47
13	교육인적자원부	0	0	4	0	4	8	2.47
15	통일부	0		5	0	0	5	1.54
16	국가인권위원회	0	2	1	0	0	3	0.93
17	외교통상부	2	0	0	0	0	2	0.62
17	해양경찰청	0	2	0	0	0	2	0.62
17	산업자원부	0	0	0	2	0	2	0.62

※ 주: 환산점수=(기관별합계/1위기관합계)×100.

수렴 타당성 평가는 <표 5>의 측정치(여론주도층 조사방법에 의한 측정치)와 앞에서 이미 제시된 <표 3>의 측정치(중앙행정기관의 권력지수) 사이의 상관관계분석을 통해 이루어지는데, <표 6>은 그 상관관계분석의 결과를 보여준다. 분석결과 양자 간의 상관계수가 .551로 나타나 높은 정(+)의 상관관계를 보였으며, 이 결과는 통계적으로도 유의미한 수준($p<.01$)인 것으로 나타났다.

물론 이와 같은 결과만을 가지고 본 연구에서 도출한 권력지수가 중앙행정기관 권력의 실체를 온전하게 반영하고 있다고 평가하기에는 다소 무리가 있을 수도 있다. 그렇지만 객관적인 지표를 활용하여 측정한 결과가 여론주도층에 대한 인식조사결과와 완전히 동떨어지지는 않는다는 점에서 측정의 타당성은 어느 정도 궁정적으로 평가될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 6〉 권력지수와 별도 측정치 간의 상관관계분석

상관계수

		상관계수	
		권력지수	설문조사
권력지수	Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	1 .000	.551** 45
	N	45	45
설문조사	Pearson 상관계수 유의확률(양쪽)	.551** .000	1 45
	N	45	45

**. 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

V. 결 론

본 연구는 추상적인 관료제 권력 개념을 다차원적 구성개념으로 개념화하고 구체적인 측정지표로 조작화함으로써 45개 중앙행정기관의 권력을 정량적으로 간단하고 명확하게 파악할 수 있는 권력지수를 개발하는 데 초점을 두었다. 45개 중앙행정기관의 권력지수를 실증적으로 산출해본 결과, 재정경제부가 1위(권력지수 67.92)를 차지하였고, 검찰청이 2위(67.77), 국방부가 3위(65.74), 그리고 교육인적자원부가 4위(55.75)를 차지한 것으로 나타났다. 그동안 언론에 의해 세 칭 ‘빅 4 권력기관’으로 불려왔던 검찰청, 국가정보원, 경찰청, 국세청 등 4개 기관 가운데 검찰청을 제외한 나머지 3개 기관은 각각 9위(40.36), 7위(43.07), 14위(34.82)에 그쳤다.

본 연구는 이렇게 추상적인 권력 개념을 현실의 세계로 끌어내려 의욕적으로 측정을 진행하였으나, 이론적으로 노출되는 일정한 한계들까지 제어하지는 못하였다. 특히, 중앙행정기관의 권력이라는 종속변수만 측정했을 뿐 이에 영향을 미치는 독립변수에 대해서는 아무런 규명도 하지 못했을 뿐만 아니라, 단순히 권력지수를 산출하였을 뿐 중앙행정기관 간의 상호작용 패턴이나 권력관계의 실제까지는 역동적으로 분석하지 못하였다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 또한 본 연구에서 제시한 구성개념과 측정지표는 나름의 정당화(justification)가 이루어지고 있다고는 하나 이론적 완결성에는 미치지 못하고 있으며, 권력지수에 지대한 영향을 미치는 가중치 산정 방법에도 논란의 소지가 있다는 비판도 피할 수 없다. 본 연구의 이와 같은 문제점들은 향후 후속 연구들을 통해 방법론적으로 극복되어야 할 과제로 남을 것이다.

참고문헌

- 기획예산처. (2005). 「2005 나라살림」. 서울: 기획예산처.
- _____. (2005). 「2005년도 예산개요 참고자료」. 서울: 기획예산처.
- 김근세. (2005). 김대중 정부의 정부규모에 관한 실증 분석. 「행정논총」 43(2). 서울대학교 한국행정연구소.
- 김근세·권순정. (2001). 한국 중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석: 덴리비의 기관유형을 중심으로. 「한국행정학보」 35(1). 한국행정학회.
- 김동원. (2005). 자원봉사지원 네트워크에 대한 참여 동기. 「한국행정학보」, 39(2): 159-161. 한국행정학회.
- 김호섭 외. (2002). 「조직 행태의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 남궁근. (2003). 「행정조사방법론(제3판)」. 서울: 법문사.
- 남상화. (1990). 조직관리자의 권력원에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」 43(3). 서울대학교 한국행정연구소.
- 손연기. (1997). 정보문화지수개발을 위한 방법론적 고찰. 「사회과학연구」 (36). 강원대학교 사회과학연구소.
- 송 복. (2003). 「조직과 권력」, 29-39. 펴주: 한국학술정보(주).
- 오재록. (2006). 관료제 권력지수 개발에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 이청수. (1986). 조직 내의 권력현상에 관한 연구: 한국의 공·사 조직을 통한 실증적 연구. 연세대학교 박사학위논문.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「한국행정학보」 38(5). 한국행정학회.
- 정홍익. (1983). 조직 권력론 연구. 「행정논총」 21(2). 서울대학교 한국행정연구소.
- 조근태·조용곤·강현수. (2003). 「앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정」. 서울: 동현출판사.
- 중앙인사위원회. (2005). 〈이은영 위원 요구자료〉, 국회제출자료.
- 지충남·유병선. (2005). 「연결망 분석」을 통한 정책집행과정의 엘리트 연구: 순천시 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」 14(1). 한국정책학회.
- 행정자치부. (2004). 「정부기구도표」. 서울: 행정자치부.
- _____. (2005). 〈연도별 취업제한 대상업체 취업현황〉. 내부자료.
- _____. (2005). 〈중앙행정기관간 전자문서유통 현황〉. 내부자료.
- Bacharach, Samuel B. and Edward J. Lawler. (1980). *Power and Politics in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass publishers.

- Blau, Peter. M. (1964). *Exchange of Power in Social Life*, New York: Wiley.
- Chun, Young Han and Hal G. Rainey. (2005). "Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies," *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1).
- Crozier, Michel. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock.
- Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power," *Behavioral Science*. 2.
- _____. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale Univ. Press.
- Emerson, Richard M. (1962). "Power Dependence Relations," *American Sociological Review*. 27.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Hickson, D. J., C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck and J. M. Pennings. (1971). "A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power," *Administrative Science Quarterly*. 16.
- Hinings, C. R., D. J. Hickson, C. A. Lee, R. E. Schneck and J. M. Pennings. (1974). "Structural Conditions of Intraorganizational Power," *Administrative Science Quarterly*. 19.
- Meier, Kenneth J. (1980). "Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies," *Administration & Society*. 12(3).
- _____. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*(3rd ed.), Belmont, California: Wadsworth, Inc.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole, Jr. (2003). "Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking," *PAR*. 63(6).
- Pfeffer, Jeffrey. (1981). *Power in Organizations*, Boston: Pitman.
- Saaty, Thomas L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process*. New York: McGraw-Hill.
- Smith, Brian C. (1988). *Bureaucracy and Political Power*. New York: St. Martin's Press.
- Stahlberg, K. (1987). "The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization," *International Review of Administrative Sciences*. 53.
- Szillagyi, Andrew D. and Marc J. Wallace, Jr. (1983). *Organizational Behavior*, Glen view, Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Wrong, Dennis H. (1979). *Power: Its Forms, Bases and Uses*, New York: Harper & Row.

Abstract

Measuring Bureaucratic Power and the Development of Bureaucratic Power Index: A Case of Central Administration Agencies in Korea

Jaerok Oh

The purpose of this study is to develop the power indices for examining the power level of central administration agencies in Korea from a quantitative respect. This study operationalized the abstract idea, bureaucratic power, into a multidimensional construct with measurable variables and indices in order to measure bureaucratic power. Giving relative weight made by AHP technique, this study presented 20 power indices for central administration agencies.

As a result, out of 45 central administration agencies, the Ministry of Finance and Economy showed the top indices(67.92), and the next highest indices are found in the Prosecutor's Office(67.77), Ministry of National Defense(65.74) and Ministry of Education and Human Resources Development (55.75) in that order. What are called "big 4 power agencies" in Korea has been considered as the Prosecutor's Office, National Police Agency, National Intelligence Service, and National Tax Service so far. Regarding this study, the National Police Agency(43.07), National Intelligence Service(40.36) and National Tax Service(34.82) were ranked just in 7th, 9th and 14th of power indices. These results suggest as follows; the perception about "big 4 power agencies" used habitually by mass media until now could be wrong and the composition of power agencies could change as time went by. These inferences need the premise that the measurement of this study was not invalid. Therefore, this study tested the validity of measurement. The result was statistically satisfactory.

【Key words: Bureaucracy, Central Administration Agencies, Bureaucratic Power, Power Index】