

한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구

박 천 오*

『目 次』

- I. 서 론
- II. 부처간 상호작용과 네트워크
- III. 부처간 권력관계
- IV. 실증조사
- V. 결 론

『要 约』

현대사회의 주요 정책문제들은 대부분 단일 행정부처의 관할영역에 배타적으로 속하지 않고 여러 부처들의 관할영역에 복합적으로 연계된 것이어서, 그 해결을 추진함에 있어서 부처간의 긴밀한 협의와 조정이 요구된다. 하지만 기존 연구들은 한국의 부처들이 혼히 정책문제를 둘러싸고 갈등을 빚으며, 해당 정책결정과 집행이 이들 부처간의 정치권력 역학관계에 의해 좌우됨으로써 정책과정의 합리성이 손상된다는 점을 지적해 왔다. 본 연구에서는 실증조사를 통해 기존 연구들의 이러한 연구결과를 재점검하는 동시에, 기존 연구에서 다루어지지 않은 몇 가지 관련 측면을 추가적으로 진단한다. 본 연구의 실증조사는 중앙부처 소속 130여명의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 실증조사의 분석결과는 기존 연구들이 밝혔던 사항 대부분을 확인해 주고 있다.

【주제어: 부처간 권력관계, 부처간 갈등, 관료권력】

I. 서 언

현대 정책과정에서 핵심 기능을 담당하는 행정부는 통상 고유의 정책영역을 가진 다수 부처들로 구성되지만, 현실적으로 부처 간의 관할권을 상호배타적으로 명확히 설정하는 데는 한계가 있다. 더구나 오늘날 다수 부처들의 관할영역

* 명지대학교 행정학과 교수

에 중첩적으로 속하는 정책이슈들(cross-cutting policy issues)이 중복되면서, 부처간의 영역 구분은 더욱 모호해지고 있다(Yates, 1982; Allison, 1972). 이런 상황에서 정책을 둘러싼 부처간의 상호작용이 날로 빈번해지고 있지만, 문제는 이러한 상호작용이 부처간의 입장 차이 등으로 인해 협의와 조정의 과정이 되기보다 상호 대립·갈등하는 정치적 게임의 성격을 띠기 쉽다는데 있다.

정책과정에서 부처간의 경쟁과 대립이 지나치게 심각하거나, 정치권력이 강한 일부 부처가 여러 영역의 정책을 좌우할 경우, 바람직한 정책결정과 집행을 기대하기 어려울 것이다. 실제로 많은 국가에서 부처간의 갈등과 비협조로 정책과정의 합리성이 손상되는 까닭에 부처간의 상호작용은 정책학 분야의 주요 연구대상이 되고 있다(Simon, et al., 1972: 32). 한국의 경우 국회의 입법기능 등이 아직 미약하여 실질적인 정책조정이 행정부의 관계부처들 간에 주로 이루어지므로, 부처간의 상호작용 패턴과 정치권력 관계에 학자들이 관심을 가져야 할 현실적 필요성은 더욱 크다(이송호, 2001: 70).

이러한 인식에서 본 연구는 한국 중앙 부처들 간의 권력 분포와 상호작용 패턴을 실증조사를 통해 살펴봄으로써, 행정부 내 정책과정 메카니즘의 주요 측면을 밝히고자 한다. 본 연구의 논의는 먼저 부처간 상호작용과 권력관계에 관한 국내외 문헌과 이론을 소개하고, 이어서 한국에서의 관련 현상을 공무원들 대상으로 한 설문조사에 의거하여 진단하는 순서로 전개된다.

II. 부처간 상호작용과 네트워크

현실의 정책과정은 합리성의 논리보다 정치적 논리로 이해해야 할 경우가 더 많다. 그것은 정책과정의 성격이 사회문제 해결을 모색하는 일련의 기술적 과정이라기보다 이해당사자들 간의 끊임없는 상호작용으로 구성되는 정치과정에 더 가깝기 때문이다. 전자의 과정에서는 전문성 등이 활동의 중심 기준이 된다면, 후자의 과정에서는 관련자들 간의 네트워크와 정치권력 관계가 핵심변수로 작용한다(정정길, 2003: 215; 김석준, 2000: 195-199).

네트워크(network)는 조직 간의 관계패턴에 관한 개념으로서, 자원교환과 상호의존성에 초점을 맞추는 조직간 이론(inter-organization theory)에서 주로 다룬다. 정책학에서 네트워크는 정부기관들과 외부주체들 간의 복잡한 상호관계를 나타내는 개념으로 많이 사용되고 있다. 관련 학자들에 따르면, 공공정책에 대한 네트워크적 접근에는 적어도 세 가지 전제가 내포되어 있다(Klijn &

Koppenjan, 2000; Keast, et al., 2004: 364–365). 첫째, 관련 행위자들(actors) 간의 상호 의존성(dependency)이다. 특정 행위자가 정책과정상 목표 달성을 있어 다른 주체들에 의존적인 입장에 있다는 것이다. 둘째, 정책은 다수 행위자들 간의 상호작용(interactions) 과정의 결과이다. 정책네트워크는 상이한 목표와 이해관계를 가진 다수 독립주체로 구성되며, 이들 간에 영향력의 차이는 있을지언정 어느 누구도 지배적이지 못하다. 셋째, 행위자들 간의 의존성과 상호작용 패턴은 일정한 강도(density)와 지속성(a lasting character)을 지닌다.

이러한 네트워크 개념은 행정부 내부의 부처간 관계를 설명하는 데 매우 유용하다. 행정부가 단일적 결정주체라기보다 준독립적인 성격의 다수 기관들이 상호 느슨하게 연결된 일종의 집합체(a conglomerate)이고, 행정부 내부의 결정 대부분이 이들 부처 간의 상호작용에 의거하여 이루어지며, 이러한 상호작용에 일정한 패턴이 지속되기 때문이다(Rhodes, 1977).

부처간 네트워크는 현대 정부에 있어서 가장 큰 도전이 되는 빈곤, 실업, 마약과 같은 이른바 난잡한 문제(messy problems) 내지 사악한 이슈들(wicked issues)을 해결하는 데 필수적이다(Keast, et al., 2004: 363). 이들 문제는 여러 정책영역에 중복적으로 속해 있어 단일 부처에 의한 해결이 불가능하고 관련 부처들 간의 네트워크 구조에 의한 통합적이고도 전체적인 접근(integrated and holistic responses)으로만 해결의 실마리를 찾을 수 있기 때문이다. 더구나 부처간 네트워크에는 풍부한 정보와 다양한 시각의 활용, 결정 내용의 정당성 확보, 결정결과에 대한 관련주체들의 높은 수용성과 같은 이점이 존재한다(Keast & Brown, 2002; Klijn & Koppenjan, 2000).

그러나 불행히도 부처간의 관계는 문제 해결을 위해 상호의존적·협력적으로 작동하는 정책공동체(policy community)의 관계가 되기보다(Mandell, 1988), 상호 이해의 공유도가 낮고 경쟁적인 이른바 네거티브 센제임적(negative sum)인 관계인 경우가 훨씬 더 많다(이희선·윤상오, 1999). 이는 각 부처의 일차적 관심이 국가 차원의 목적보다 조직의 국지적인 시각과 이해관계에 집중하는 경향에서 비롯된다. 서구에서는 부처간의 상호작용 과정에 정당이나 의회의 관련 위원회가 가담함으로써 정책과정이 더욱 복잡해지기도 한다.

다원주의 학자들은 부처간의 이 같은 경쟁적 상호작용을 그다지 큰 문제로 여기지 않는다. 누구나 공감할 수 있는 공익이란 것이 존재하지 않는 현실에서, 사회 관련 집단들 간에 밀고 당기는 힘을 통해 도출된 균형점을 정책에 반영시키는 것이 민주주의 구현을 위한 가장 바람직하고도 현실적인 방안이며, 행정부 내 부처들 간의 상호작용 관계도 이러한 다원적 정치체제의 한 단면으로 보아야 한다는 것이다. 예컨대 Seidman & Gilmore(1986)는 행정부도 다원주의

사회의 다양한 가치, 갈등, 경쟁적인 이익을 반영하도록 구조화되고 운영되어야 한다는 ‘행정부 내 다원주의’를 주창한다(Rosenbloom, 1983).

반면에 행정부처간에 힘과 영향력에 차이가 있어 공정한 교환게임이 이루어지기 어렵다는 지적과, 행정부 내의 다원주의는 부처간에 이익대변 구도의 골을 깊게 형성시켜 각 부처가 공익보다는 특정이익을 옹호하는 결과를 낳게 된다는 반대 입장도 제기되고 있다(이달곤, 2000).

III. 부처간 권력관계

1. 부처간 경쟁과 갈등

조직간 갈등은 조직 간에 상호의존적인 의사결정이나 집행이 필요한 상황에서 상호 의견 불일치 등으로 긴장상태가 발생되는 것을 의미한다(Klausner & Grove, 1994: 355–356).¹⁾ 부처간 갈등은 권한과 지위 면에서 수평적인 관계에 있는 다수 부처가 관할권의 중복 등으로 정책과정상 반복적으로 상호작용을 하면서도, 현상에 대한 지각과 가치관이 다르거나 상반된 이해관계를 가질 때 흔히 발생될 수 있다(나태준, 2004: 14–15).

먼저, 관련 부처들의 정책문제와 해결책에 대한 지각 차이(perceptual differences)는 주요 갈등요인이 된다. Schattschneider(1960)는 조직이 나름의 특정한 가치나 선호를 정치과정에 반영시키려는 경향을 “편견의 동원(mobilization of bias)”으로 표현하였다. 그가 말하는 조직은 본래 이익집단이나 정당이지만 행정기관도 이들과 크게 다르지 않다.

현실 세계에서 대부분의 부처는 국방, 농림, 환경, 보건복지, 노동 등의 기관 명칭에서부터 특정한 정책정향과 가치를 드러내거나, 활동의 방향성을 나타낸

1) 이러한 갈등은 주관적 갈등(subjective conflict)과 객관적 갈등(objective conflict)으로 대별될 수 있다. 주관적 갈등은 실제로 갈등 상황이 아님에도 불구하고 당사자들이 갈등으로 인식하는 것으로서, 이는 설명과 의사소통을 통해 쉽게 해결될 수 있다. 객관적 갈등은 다양하게 세분될 수 있다. 첫째는 순수협력(pure cooperation)으로서 각 측에 발생될 수 있는 보상과 손해의 수준이 비슷하거나 비경쟁적인 상황이다. 이러한 성격의 갈등은 상황을 이해하면 해소된다. 둘째, 순수경쟁(pure competition)갈등으로서, 일방이 타방의 이익을 해치지 않고서는 유리해 질 수 없는 상황이다. 여기서는 당사자들이 이슈의 성격을 파악할수록 해결에 비협조적이 된다. 셋째, 혼합 동기(mixed motives)상황으로서, 갈등당사자들이 일부 공통 이익 사항에 대해서는 상호 협력하면서도, 상대방의 희생을 요구하는 자원획득을 둘러싸고는 경쟁관계에 놓이는 것을 말한다. 행정부 내부의 갈등은 대부분 혼합적 동기와 관련된 것이다(Brickman, 1974; Lan, 1997: 29).

다. 부처간의 경쟁과 갈등은 각 기관이 임무수행과 관련하여 해당 사회문제나 정책과 관련하여 경도된 입장을 가진 데 기인하는 경우가 많다(Morrow, 1980: 4-5). 행정기관의 이러한 편협성은 소관업무 위주의 가치 전제와 상황 인식, 조직목표에 입각한 선별적 정보수집과 해석 등 다양한 요인들에 의해 조장·강화되며,²⁾ 해당 부처의 정책문제에 대한 정의, 정책목표, 대안선택 등에 투영되기 때문이다. 이러한 성향에 입각한 개별 부처의 정책입장과 우선순위는 통상 정책 현안이나 정치사회적 상황의 특수성과 무관하게 일관성을 유지하므로 (Allison, 1972), 양립되기 어려운 목표를 추구하는 관련부처들 간에는 갈등소지가 구조적으로 내재되어 있다고 할 수 있다. 이런 연유로 행정기관들의 과업 수행이 범정부적인 차원에서 조정·통일 될 수 있는 것은 전쟁이나 천재지변이 발생되었을 때뿐일 것이라는 극단적인 주장이 제기되기도 한다(Long, 1949).

각 부처는 이해관계 때문에 정책과정상 상호 대립한다. 일반적으로 각 부처는 정책의 관할권이나 주도권을 확보하기 위해 경쟁하며, 여기에는 조직구성원들의 개인적 동기와 기관 자체의 생존(혹은 확대)전략이 함께 작용한다. 공공선택론적 관점에서 볼 때, 각 행정기관과 소속 관료들은 스스로의 이해와 선호를 추구하고 효용을 극대화하려는 합리적 행위자라고 할 수 있다. 부처간 관할권 갈등은 미개척 영역을 선점하기 위한 경쟁이거나 기존 영역에 대한 쟁탈을 위한 것인 경우도 많다. 행정기관은 타 기관의 관할권을 쟁취하기 위해 해당 영역에 대한 각종 정책·사업을 벌이는 전략을 구사하기도 한다(윤상오, 2005: 165).

Downs(1967: 79-91), Dunleavy(1991) 등은 정부부처를 포함한 모든 조직은 자기이익을 추구하는 관료들의 구성체로서, 더 많은 예산, 인원, 정책영역 등을 확보하기 위해 타 부처와 경쟁한다고 하면서, 이는 기관의 예산 극대화나 기관 규모의 확대를 통해 관료들은 더 많은 보상(권력, 보수, 명성 등)을 얻게 되고, 기관은 생존 능력을 강화시킬 수 있기 때문이라고 한다.

비슷한 맥락에서 Kharasch(1973)는 행정기관은 하나의 제도로서 스스로의 위상, 규모, 중요성을 보전하거나 증폭시키고자 하며, 이를 저해하는 정책이나 개혁을 거부하는 속성을 지닌다고 한다. 그리고 이러한 속성은 조직의 안정성(security), 자존(self-esteem), 위상(status)과 같은 구성원들의 바람에 기초한 것이라고 한다. Tullock(1965), Niskanen(1971)과 같은 학자들도 관료들이 개인적인 이익과 동기를 추구하기 위해 조직의 예산과 규모를 확대하려는 성향을 보인다고 지적하였다. 행정기관이 합리적 행위자로서 정책과정상 스스로의 이해관계를 위주로 활동하는 이러한 현상에 관한 한 민간부문의 압력집단과

2) 이에 관한 보다 상세한 논의는 Allison(1972), Yates(1986), Freeman(1972) 참조.

크게 다를 바 없다(Yates, 1982: 76).

다만 일각에서는 예산의 증대가 다른 한편으로 기관의 업무를 복잡하게 만들거나 경쟁 기관의 수를 늘일 경우에는 상황이 달라진다는 반론이 제기되고 있다(Holden, 1966: 943–51). 행정기관은 예산의 팽창보다는 스스로의 자치권(autonomy)을 고수하기를 오히려 더 원한다는 것이 반론의 근거이다. 여기서 자치권은 한 기관이 독특한 일체성(a distinctive identity)을 성취하고 유지할 수 있는 수준의 일정한 독립된 상태를 말한다(Selznick 1957: 121). 자치권의 외부적인 측면은 독립성으로서 관할권(jurisdiction) 혹은 영토(domain)와 같은 의미이다(Wilson, 1989: 179–180).³⁾ 관리자의 입장에게는 행정기관의 자치권 증대가 조직유지 비용을 감소시킬 뿐만 아니라 구성원들 사이에 응집성과 사명의식을 심을 수 있는 매력을 내포한 관계로, 과업 확대나 예산 증대보다 이를 더 우선시 하게 된다고 한다(Wilson, 1989: 183).

자치권을 확보하려는 부처의 경향 역시 타 부처들과의 협력을 어렵게 하는 변수이다. 행정기관은 자치권을 고수하기 위해 타 기관으로부터의 규제에 대해 저항하기도 한다. 예컨대 미국 환경처(Environmental Protection Agency)가 1970년대에 공기업인 TVA(Tennessee Valley Authority)에 대해 전력시설에서 방출하는 특정 오염물질의 양을 줄일 것을 지시하였을 때, TVA는 Pacific Gas & Electric Company와 같은 민간회사들보다 훨씬 더 오랫동안 환경처의 규정을 따르지 않았다고 한다(Wilson, 1989: 192–194).

한편, 부처간의 갈등은 조직설치의 토대가 상이한 탓에 발생되기도 한다. 조직은 목적(purpose), 과정(process), 고객(clientele), 장소(place) 등을 토대로 설치될 수 있는데, 설립토대를 달리하는 기관들 간에 갈등을 빚을 수 있다. 예컨대 고객 위주로 설치된 기관은 관련 고객의 모든 측면을 다루고자 하므로, 목적 위주의 기관과 충돌하게 된다. 보건복지부가 보건복지 기능 전반을 수행하고, 보훈처가 국가유공자의 보건 문제에 관여하고자 할 때, 양측간의 관계는 긴장될 수밖에 없는 것이다(Fesler & Kettle, 1991: 86–90).

한국의 경우 부처간 갈등 발생의 일차적 요인은 조직간 기능중복과 관할권 중복, 조직간 문화 차이 및 가치관과 이념 차이, 국가정책 우선순위 및 예산배분에 관한 부처간 견해 차이, 정책의 수단과 집행방법 등과 관련된 주요정책 결정 참여자간 견해 차이 등에 있고, 2차 요인은 이들 요인들을 적절히 관리 조정할 있는 사전 사후관리 조정시스템과 메카니즘의 부족에 있는 것으로 지적되고 있다(박재희, 2004: 105).

3) 자치권의 내부적 측면은 일체성과 사명(identity and mission)으로서, 이는 구성원들 사이에 광범위하게 공유되고 승인된 행정기관의 핵심과업에 대한 이해의 정도라고 할 수 있다(Wilson, 1989: 179–180)

2. 부처간 조정과 권력관계

부처간 갈등은 긍정적인 효과와 부정적 효과의 상반된 결과를 가져올 수 있다. 부정적 측면에서 보면 부처간 갈등은 정책실패의 원인이 되기 쉽다(김영평 외, 1991: 312; 이성우, 1993: 6). 각 부처가 스스로의 관점과 이해관계에 경직되게 집착할 경우, 경쟁부처간의 의사소통 및 협력의 단절됨으로써, 정책결정의 타이밍을 놓치게 된다. 또한 상호 중복·모순된 정책결정과 집행을 추진함으로써 자원과 예산의 낭비를 가져오고 국민의 신뢰를 상실하는 결과를 초래할 수 있다. 정책에 참여하는 부처의 수가 많고 정책규모가 클수록 이러한 부작용의 위험은 커진다. 대부분 관련 대규모 정책들에 있어, 각 부처는 정책에 대한 최소한의 노력과 투입으로 성과를 공유하려 하면서도, 부정적 결과에 대한 책임은 타 기관에 전가시키려는 경향을 보이기 쉬운 까닭이다(김영평, 1991; 이희선·윤상오, 1999).

반면에 부처간 갈등은 긍정적 효과를 수반할 수도 있다(Lan, 1997: 28-29). 첫째, 집단 내부의 응집성과 충성심을 제고시킴으로써 기관의 동질성(identities)을 확립할 수 있게 한다. 둘째, 타 기관과의 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 보다 설득력 있는 대안을 모색하게 만든다. 셋째, 당사자들 간의 이해를 토대로 한 대안 모색을 가능케 한다. 넷째, 제3자로 하여금 선택의 자유를 가지게 한다.

그러나 부처간 갈등이 긍정적인 결과를 수반하더라도, 결국 조정되고 해소되어야 한다. 특히 다수 부처가 관련된 정책의 결정이나 집행은 조정을 통해서만 유기적으로 연결되고 일관성을 지니게 되어 정책의 실효성을 기대할 수 있다(박재희, 2004: 17; 이송호, 2001: 71).

정책이슈를 둘러싼 부처간 갈등은 각 부처의 분리된 임무, 경합적인 법적 지시(competitive legal mandates), 고유한 고객, 자원획득을 위한 상호 경쟁과 같은 요인들로 말미암아 상위 계층에 의한 공식적 조정이 어렵다(Jennings & Ewalt, 1998: 418). 이런 연유로 대부분의 국가가 부처간의 조정과 통합에 어려움을 겪고 있다(Perry, 2004: 103). 미국의 경우 1960대의 위대한 사회건설 프로그램에 있어서 관련 부처간의 조정실패가 대표적인 사례이다(Pressman & Wildavsky, 1973). 사회학의 일부이론은 국가의 행정조정 실패(administrative coordination failures)를 현대 거버넌스의 본래적 실패로 간주하기도 한다(Alford & Friedland, 1985).

부처간 갈등이 상호 타협이나 협상에 의해 해소되기 어렵고, 공식적인 조정장치마저 제대로 작동하지 못하는 상황 하에서는, 갈등상황이 당사자간의 역학관계에 의해 권력적으로 종식될 가능성이 크다(Allison, 1972; Yates, 1982). 부처간의 권력적 정책조정 패턴은 대통령과 같은 정치지도자들이 직접 개입하

거나, 사회적 가시성이 높은 이슈나 사건이 발생되는 것과 같은 상황에서 작동을 멈추기도 하지만, 이는 일시적인 현상이다. 정치지도자들은 전문지식과 시간의 부족으로 부처간 관계를 일일이 통제하기 어렵고, 사회의 이목을 집중시키는 사건·사고도 수적으로 제한되어 있기 때문이다.

관련 연구들은 한국의 경우 부처간 갈등이 빈번이 발생되며, 이것이 대부분 순기능적인 효과보다 역기능적인 결과를 초래하는 것으로 파악되고 있다. 특히 통상, 과학기술, 국토개발계획, 교통, 환경 등 여러 정책영역에서 부처간 협력이 제대로 이루어지지 않아 관련 정책이 표류하는 경우가 많고, 외형적 합의에 도달한 경우에도 조정결과가 부처간의 힘의 논리에 의해 좌우되는 상황이 빈번한 것으로 알려지고 있다(이성우, 1993; 박재희, 2004: 165).

부처간의 이견과 갈등을 조정하는 제도적 장치로서, 국무총리실·부총리실과 같은 조직과 국무회의·경제장관회의·국가안보회의와 같은 회의가 있으나, 여러 이유에서 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다(이성우, 1993b: 57–106; 박재희, 2004: 2). 공무원들을 대상으로 한 실증조사는 부처간 갈등은 주로 이른바 ‘관련부처 실무자회의’에서 조정되며 이 과정에서 힘센 부처의 입장이 더 큰 비중으로 반영된다는 사실을 밝히고 있다(박재희, 2004: 52, 74). 부처간의 정치권력 행사는 성격상 비공개적으로 이루어지거나 은폐되는 탓에 동태적 측면을 실증적으로 검증하기 어렵지만, 관련 연구들은 그러한 개연성을 지적해왔다.

근래 들어 노령인구의 증가, 불법체류자의 증가, 청소년 문제의 심각화와 같은 새로운 문제들이 급속히 늘고 있지만, 관련 부처들이 각기 자기 부처와 직접적으로 연관된 사항들만을 산별적·부분적으로 다룸으로써 문제 해결의 실마리를 찾지 못한다는 비판이 제기되고 있다(박재희, 2000: 10).

3. 부처간 권력분포와 환경변화

권력(power)은 상대방과의 비교를 통해서만 의미를 지니는 관련적인 개념(relational concept)이다(Dahl, 1957: 203). 행정부처의 정치권력 역시 이러한 개념으로서, 다수 부처들이 연루된 정책과정에 자신의 정책의지를 투입·관철시킬 수 있는 특정 부처의 상대적 역량(relative clout)을 뜻한다.

정치권력의 크기는 부처에 따라 차이가 날 수 있다. 타 부처들의 개입과 견제로 말미암아 자신의 소관영역에서 조차도 본연의 역할과 기능을 자율적으로 수행하지 못하는 약소 부처들이 있는 반면, 타 부처들에 대해 막강한 영향력을 행사하면서도 자신에 대한 타 부처들의 관여를 허용하지 않는 강한 부처들도 있을 수 있다. 관련 부처들 간에 조정과 협력을 도출 할 수 있는 제도적 장치가 미흡할 경우, 행정부처간의 이러한 권력 격차는 행정부의 정책결정과 집행을 정책문제의 본질과 무관한 방향으로 이끄는 변수로 작용할 수 있다.

그렇다면 특정 부처의 정치권력을 결정짓는 기초는 무엇이며, 부처의 정치권력은 어떤 원인에서 중대 또는 축소되는가? Rourke(1984), Meier(1993; 1980) 등은 행정기관의 정치권력에 영향을 미치는 변수를 조직내부적인 특성에 관한 것과 조직외부적인 정치세력에 관한 것으로 대별한다. 그들에 의하면 조직 내부적 변수인 업무의 성격과 전문성, 조직구성원의 결속력, 리더의 수완 등을 갖춘 조직일수록 정치권력이 강하다고 한다.⁴⁾ 그리고 조직외부적인 변수로서 행정수반, 의회, 일반국민, 이익집단, 고객(clientele), 정책대상집단, 여타 행정부처, 언론매체 등 외부세력들의 지지를 받으면서도 특별한 견제(혹은 적대)세력이 없는 부처일수록 정치권력이 강하다고 한다. 정책과정에 있어서 이들 외부세력의 상대적 영향력과 비중은 국가와 정치사회적 상황에 따라서 다르고, 정책영역별로도 차이가 날 수 있다. 행정기관의 정치권력원에 관한 이상의 논의는 한국 행정부처와 관련하여서도 타당하다(김영평·신신우, 1991; 최병선, 1993).

한편, 행정부처간의 정치권력 분포는 사회 환경과 여건 변화에 따라 바뀔 수 있다. 정치적·경제적·사회적·문화적인 환경변화가 각 부처의 정치권력기초에 변화를 야기 시킬 수 있기 때문이다(Cronin, 1986). 예컨대 사회 환경변화는 행정 수요의 증감을 초래하여 행정 각 부처의 예산과 인력에 변화를 가져오거나 각 부처의 임무에 대한 정치사회의 지지수준을 바꾸어 놓을 수 있는 것이다.

한국의 경우 상당수 학자들은 이미 1990대 중반에 국내외 정치·사회·경제적 상황의 변화추세를 토대로 정부의 대(對)사회적 역할과 기능이 다음과 같은 방향으로 변할 것이라는 전망을 내놓았다(김광웅 외, 1992; 송하중, 1993; 서삼영, 1995).

첫째, 국민의 소득 및 생활수준의 향상으로 한국사회가 후기산업사회로 진입됨에 따라, 교육·환경·복지후생과 같은 분야의 행정기능이 팽창 될 것이다. 둘째, 국내외를 막론하고 사회가 과학기술변동을 중심으로 변화·경쟁하고 있어, 과학

4) 첫째, 각 부처는 수행하는 기능과 관련된 전문성의 수준에 따라 상이한 권력을 가진다. 사회의 생존과 직접적인 연관성이 있거나, 사회 일반인들이 이해하기 어려운 매우 기술적인(technical) 것이거나, 일반인들이 쉽게 인지할 수 있는 가시적인 성과(tangible achievement)를 가져오는 전문성일수록 주요 권리원천이 될 수 있다. 둘째, 조직구성원들 간에 결속력이 강한 행정부처일수록 권력이 강하다. 여기서 결속력은 조직 또는 조직목표에 대한 조직구성원들의 충성심과 협조성을 말하며, 이를 형성시키는 핵심적 요인은 조직구성원들의 가치관이다. 조직은 사회화(socialization)-조직이념의 주입·선별적 충원 등의 방법을 통해 구성원들의 가치에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 행정부처의 정치권력은 리더에 따라서 달라진다. 리더는 조직 내부로는 전문성을 높이고 구성원들의 결속력을 강화하며, 조직 외부로는 다양한 전략을 구사하여 정치적 동맹세력들을 육성·규합하는 구심점이 될 수 있다(Meier, 1993: 72; Rourke, 1984).

기술개발이나 정보통신과 관련된 행정기능이 크게 확대될 것이다. 셋째, 개방화·국제화로 국가들 간에 경제 분야의 경쟁이 가열되고 있어, 경제발전을 위한 정부 기능은 앞으로도 감소되지 않을 것이다. 넷째, 지방자치가 확대됨에 따라 중앙정부의 지방에 대한 통제기능 대부분이 그 필요성과 당위성을 상실하게 될 것이다. 다섯째, 대외교섭의 중요성이 증대함에 따라 외교기능이 강화 될 것이다.

1995년 실시된 한 실증조사는 공무원들 역시 이들 학자와 같은 방향의 환경 변화와 그로 인한 부처간 권력분포의 변화를 예상한 것으로 파악하였다(박천오·박경효, 1996).

VI. 실증조사

1. 연구의 초점과 방법

본 연구의 실증조사에서는 한국 중앙 부처들 간의 권력 분포와 상호작용 양상을 파악함으로써, 행정부 내 정책과정의 일부 특성을 규명하고자 한다. 정책과정상의 권력현상은 다양한 요인이 개입되어 형성되고 비가시적으로 행사되는 관계로 객관적인 측정이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 중앙부처 소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 정책과정상 부처간 권력관계에 관한 인식을 묻는 간접적인 조사방식을 취하였다.⁵⁾ 설문지의 질문은 기존의 관련 문헌과 조사결과 등을 토대로 구성되었으며, 다음 몇 가지 측면을 파악하는 데 초점을 두었다.

- ① 부처이기주의와 부처간 갈등은 현재 어느 정도 발생되고 있는가?
- ② 부처간 갈등이 야기되는 근본원인은 어디에 있는가?
- ③ 부처간 갈등은 정책과정의 어느 시점에서 주로 발생되는가?
- ④ 부처간 갈등은 주로 어떤 식으로 해소되는가?
- ⑤ 부처간 갈등은 어떤 결과를 가져오고 있는가?
- ⑥ 어떤 요인들이 각 부처의 권력 규모를 결정짓는가?
- ⑦ 부처 간에 정치권력은 현재 어떻게 분포되어 있는가?
- ⑧ 정치·경제·사회적 변화의 진행방향으로 미루어 볼 때, 향후 부처간의 권력 분포에 어떤 변화가 있을 것으로 전망되는가?

5) 부처간의 권력관계를 좀 더 구체적으로 파악하기 위한 방법으로 정책사례 조사를 생활할 수 있으나, 사례조사는 조사 결과의 일반화가 어렵고 여러 부처간의 관계를 개괄적으로 진단하기 곤란하다는 한계가 있어, 본 연구에서는 여러 부처의 공무원들을 대상으로 관련 현상에 대한 인식을 조사하는 방법을 택하였다.

이들 측면에 관한 조사 가운데 일부(①, ②, ③, ④, ⑤)는 기존 연구들의 지적을 확인하기 위한 것이고, 일부(⑥, ⑦, ⑧, ⑨)는 기존 연구에서 누락된 부분을 새롭게 밝히기 위한 것이다. 전자에는 1995년의 특정 실증조사(박천오·박경효, 1996: 292-310)가 파악하였던 관련 실태의 변화 여부를 점검하는 작업이 포함된다.⁶⁾ 1995년의 조사는 공무원들에 대한 설문조사를 토대로, 한국사회가 후기산업사회로 진입함에 따라 각 부처의 정치권력기초에 변화가 있게 되고, 이로 인해 기존의 부처간 권력분포가 일정한 방향으로 바뀌게 될 것임을 예상하였다. 본 조사는 10년이 경과한 현 시점에서 사회환경과 부처간의 권력분포가 1995년 조사의 예상대로 실제로 변하였는지를 역시 공무원들의 인식을 통해 확인해 본다.

설문조사는 타 부처와 상호작용이 상대적으로 빈번할 것으로 여겨지는 6개 중앙부처 소속 공무원들을 대상으로 2005년 5월에 실시되었고, 총 160여부의 질문지가 배포되어 그 가운데 127부가 회수되었다. 응답자의 배경적 특성은 <표 1>과 같다.⁷⁾

-
- 6) 이 조사는 1995년 8월 중앙공무원교육원 조직발전과정 교육생 96명을 대상으로 질문지조사를 실시하였다. 응답자 대다수는 중앙행정부처 공무원이었으나 일부 공직유관단체 임직원이 포함되었다.
- 7) 응답자의 분포에 있어 부처간의 관계에 직접 관여하는 중상급자의 비율이 하급자에 비해 낮지만, 하급자의 경우도 상급자들로부터 부처간의 관계에 관한 경험을 전해 듣는 경우가 많을 것이므로 이는 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 실제로 뒤에서 보듯이 관련 질문에 대한 응답에 있어서 중상급자와 하급자들간에 통계적으로 유의미한 차이가 거의 나타나지 않았다.

<표 1> 응답자의 배경적 특성

분류		빈도수	%
성 별	남성	93	73.2
	여성	34	26.8
	합계	127	100.0
연 령	20대	7	5.5
	30대	62	48.8
	40대	47	37.0
	50대	11	8.7
	합계	127	100.0
소 속	교육인적자원부	22	17.3
	행정자치부	17	13.4
	농림부	20	15.7
	보건복지부	27	21.3
	환경부	23	18.1
	여성부	18	14.2
	합계	127	100.0
직 급	4급	8	6.3
	5급	36	28.3
	6급	50	39.4
	7급	19	15.0
	8급	5	3.9
	9급	2	1.6
	10급	2	1.6
	무응답	5	3.9
	합계	127	100.0

2. 조사결과

1) 부처이기주의와 부처간 갈등

<표 2>는 대다수 공무원들이 현재 부처이기주의 심하고, 부처간 갈등이 빈번하지만, 이것이 외부로 공개되는 경우가 드물다는 사실에 대해 공감하고 있음을 보여준다. 부처이기주의와 부처간 갈등이 심각한 수준임은 <표 2-1>의 빈도분석에 있어서도 나타나고 있다. <표 2-1>에서는 69%의 공무원이 부처이기주의가 심각한 것으로, 59%의 공무원이 부처간 갈등이 빈번히 발생되는 것으로 각각 인식하고 있고, 이를 문제의 심각성을 인정하지 않는 공무원의 비율은 각각 4.7%에 불과한 것으로 파악되어 있다. <표 2>와 <표 2-1>은 부처이기주의와 부처간 갈등의 심각성에 관한 기존 연구들의 지적을 확인해 주고 있다(이성우, 1993; 박재희, 2000; 2004).

〈표 2〉 부처이기주의 및 부처간 갈등 실태

관련 진술	동의수준	
	평균	표준편차
현재 부처이기주의가 심하다	3.80	0.749
현재 부처간 갈등이 빈번하다	3.58	0.648
부처간 갈등이 지속적으로 발생되지만 대부분 공개되지 않는다	3.58	0.741

* 1 전혀 동의하지 않음, 5 전적으로 동의함

〈표 2-1〉 부처이기주의와 부처간 갈등 실태(2)

동의 수준	부처이기주의가 심함	부처간 갈등이 빈번함
	빈도(%)	빈도(%)
1. 전혀 동의 않음	0(0.0)	0(0)
2. 동의하지 않는 편임	6(4.7)	6(4.7)
3. 보통	33(26.0)	46(36.2)
4. 동의하는 편임	69(54.3)	70(55.1)
5. 전적으로 동의함	19(15.0)	5(3.9)
합 계	127(100.0)	127(100)

* 1 전혀 동의하지 않음, 5 전적으로 동의함

〈표 3〉은 부처간 갈등이 다양한 원인에서 발생되고 있으나, 이해관계의 차이가 가장 큰 원인임을 보여준다. 〈표 3-1〉의 빈도분석 결과에서도 이를 확인할 수 있다. 〈표 3〉에서 관할권에 관한 다툼이 매우 빈번한 것으로 나타나고 있는 것은 가치관의 갈등과 이해관계의 갈등이 복합적으로 작용할 수 있는 사안이기 때문이라고 할 수 있다. 〈표 3-1〉에서 68%의 공무원이 이해관계의 갈등을 지목하는데 반해, 54%의 공무원은 가치관 차이를 부처간 갈등의 주된 원인으로 지목하고 있다. 〈표 3〉의 응답결과 가운데 부처간 갈등의 발생시점과 관련된 응답은 정책과정상의 갈등이 정책집행단계에서보다 정책입안 단계에서 더 많이 발생되고 있음을 보여준다. 〈표 3〉과 〈표 3-1〉은 부처간의 갈등이 주로 이해관계의 차이에서 발생된다는 기존 연구들의 지적을 확인해 주고 있다(이성우, 1993).

〈표 2〉와 〈표 3〉에 대해 성별, 직급별 (5급 이상/6급 이하), 연령별 (20-30대/40-50대) 응답 차이를 파악하기 위해 T 검증(t-test)을 실시하였으나, 유의확률 $p < .05$ 수준에서 응답평균에 통계적으로 유의미한 차이를 찾을 수 없었다.

〈표 3〉 부처간 갈등 발생 원인과 시점

	관련 진술	동의수준	
		평균	표준편차
발생원인	부처간 갈등은 부처간에 이해관계가 다르기 때문에 발생 된다	3.82	0.801
	부처간 갈등은 부처간의 임무와 가치관(정책성향)이 상이한 데서 비롯 된다	3.47	0.805
	부처간 갈등은 상호간의 정보교환이 부족한 데서 비롯 된다	3.23	0.818
	부처간 갈등은 관련 법규의 모호성에서 비롯되는 경우가 많다	3.30	0.818
	부처간 갈등은 예산부분을 둘러싸고 주로 발생 된다	3.27	0.859
발생단계	부처간 갈등은 관할권을 둘러싸고 주로 발생 된다	3.69	0.802
	부처간 갈등은 정책입안과정에서 주로 발생 된다	3.57	0.673
	부처간 갈등은 정책집행과정에서 주로 발생 된다	3.33	0.759

* 1 전혀 동의하지 않음, 5 전적으로 동의함

〈표 3-1〉 부처간 갈등의 주된 원인

동의 수준	이해관계 갈등에 있음	가치관 갈등에 있음
	빈도(%)	빈도(%)
1. 전혀 동의 않음	0(0.0)	1(0.8)
2. 동의하지 않는 편임	7(5.5)	14(11.0)
3. 보통	33(26.0)	44(34.6)
4. 동의하는 편임	63(49.6)	60(47.2)
5. 전적으로 동의함	24(18.9)	8(6.3)
합 계	127(100.0)	127(100)

2) 부처간 권력격차

〈표 4〉는 부처간 갈등양상 및 그 결과와 관련된 응답결과이다. 이에 따르면 첫째, 공무원들은 부처간의 권력 격차가 매우 크고, 부처간 갈등이 정치권력이 강한 부처에 유리한 방향으로 해소되는 경우가 많다는 인식을 지닌 것으로 나타나 있다. 〈표 4-1〉의 빈도분석에서도 부처간 격차를 인식하는 비율이 76%, 힘센 부처가 원하는 방향으로 갈등이 해소된다고 인식하는 비율이 79%인 것으로

로 각각 나타나 있다. 반면에 부처간 갈등이 상호 양보하는 방식으로 해소된다고 믿는 공무원의 비율은 17%에 불과하다. 이러한 응답은 기존 연구의 조사결과와 일치한다(이성우, 1993; 박재희, 2004).

둘째, <표 4>는 우리사회가 다원주의 사회로 접근해 감에 따라 부처간 갈등에 외부 이익집단이 동원되는 경우도 적지 않음을 보여준다.

셋째, <표 4>는 부처간의 갈등이 공식·비공식인 여러 통로를 통해 어느 정도 해소되고 있음을 알려주고 있다. 다만 부처간 권력 격차에 관한 위의 여러 응답결과에 비추어 볼 때, 갈등이 공식적·비공식적 어떤 방식에 의해 해소되든, 그 방향은 정치권력이 강한 부처가 유리한 쪽이 될 것이란 해석이 가능하다. <표 4>는 또한 공무원들이 국·실장급 공무원의 부처간 인사교류가 부처간 갈등에 매우 큰 도움이 되리라 기대하지 않음을 보여준다. <표 4>의 이들 응답결과 역시 기존연구들의 그것과 유사하다(이성우, 1993).

넷째, <표 4>는 공무원들이 특정 부처가 추진하는 정책결정과 집행이 유관부처의 견제로 장애받는 경우가 적지 않고, 부처간 갈등으로 예산이 낭비되거나 정책의 종합성과 일관성이 손상되는 경우가 드물지 않은 것으로 인식하고 있으나, 다른 한편으로 이러한 갈등에 순기능적 측면도 있음을 어느 정도 수긍한다는 사실을 알려준다. 한국 부처간 갈등의 역기능적 측면에 관한 <표 4>의 응답은 이에 관한 기존 문헌의 지적을 지지하고 있다(이성우, 1993; 박재희, 2004: 165).

<표 4>에 대해 성별, 직급별(5급 이상/6급 이하), 연령별(20~30대 /40~50대) 응답 차이를 파악하기 위해 T 검증(t-test)을 실시하였으나, 유의확률 $p < .05$ 수준에서 응답평균에 통계적으로 유의미한 차이를 찾기 어려웠다.

〈표 4〉 부처간 갈등 양상과 결과

	관련 진술	동의수준	
		평균	표준편차
갈등 양상	부처간 권력 차이가 크다	4.00	0.790
	부처간 갈등은 힘센 부처가 원하는 방향으로 해소되는 경우가 많다	4.03	0.701
	부처간 갈등은 상호 양보하고 타협하는 방식으로 해소되는 경우가 많다	2.85	0.788
	부처간 갈등에 외부 이익집단 등이 동원되기도 한다	3.65	0.858
	부처간 갈등은 국무회의 등 공식적인 통로를 통해 조정되거나 해소되는 경우가 많다	3.35	0.706
	부처간 갈등은 해당 부처간에 비공식적인 통로(네트워크)로 해소되는 경우가 많다	3.20	0.777
	부처간 실·국장 인사교류는 부처간의 갈등 방지에 도움이 될 것이다	2.92	1.036
	고위공무원단 제도가 도입되면 부처간 갈등이 줄어들 것이다	2.72	1.074
갈등 결과	유관부처의 견제로 정책방향이 바뀌는 경우가 많다	3.38	0.712
	유관부처의 견제로 정책집행이 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다	3.27	0.771
	부처간 갈등은 예산의 낭비를 초래 한다	3.55	0.923
	부처간 갈등은 정책 전체의 종합성과 일관성을 손상시킨다	3.66	0.857
	부처간 갈등은 편향된 정책대안을 방지하는 순기능도 있다	3.37	0.824
	부처간 갈등은 창의력과 혁신의 원천이 될 수 있다	3.13	0.763

* 1 전혀 동의하지 않음, 5 전적으로 동의함

〈표 4-1〉 부처간 권력 격차

동의 수준	부처간에 권력격차가 큼	힘센 부처가 원하는 방향으로 갈등이 해소됨
	빈도(%)	빈도(%)
1. 전혀 동의 않음	1(0.8)	0(0.0)
2. 동의하지 않는 편임	2(1.6)	1(0.8)
3. 보통	27(21.3)	26(20.5)
4. 동의하는 편임	62(48.3)	68(53.5)
5. 전적으로 동의함	34(26.8)	32(25.2)
6. 무응답	1(0.8)	
합 계	127(100.0)	127(100)

3) 부처권력의 원천

<표 5>에서 보듯이 1995년의 조사와 2005년의 조사에서 공히 부처의 권력 규모를 결정짓는 주요 요인은 예산과 인력규모, 기관의 법적·공식적인 권한, 기관업무에 대한 대통령의 관심과 지지, 기관장에 대한 대통령의 총애 등인 것으로 나타나 있다. 앞에 들은 내부요인이고 뒤에 들은 외부요인이라고 할 수 있다. 공무원들은 이들 요인을 갖춘 부처일수록 정치권력이 강하다고 인식하고 있다. 1995년의 응답과 2005년의 응답 간에 차이가 있다면, 전자의 경우는 예산과 인력규모가, 후자의 경우는 기관업무에 대한 대통령의 관심과 지지가 가장 중요한 요인으로 나타난 점이다.

<표 5>의 2005년 조사에 대해 성별, 직급별(5급 이상/6급 이하), 연령별(20~30대/40~50대) 응답 차이를 파악하기 위해 T 검증(t-test)을 실시하였으나, 유의확률 $p < .05$ 수준에서 응답평균에 통계적으로 유의미한 차이를 찾기 어려웠다.

<표 5> 부처 권력원의 상대적 중요성

(순위)

요 인	1995(A)**		2005(B)	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차
예산 및 인력규모	(1) 4.222	0.921	(4) 3.83	1.047
기관업무에 대한 대통령의 관심과 지지	(2) 4.122	1.160	(1) 4.01	0.868
기관장에 대한 대통령의 신임과 총애	(3) 3.878	1.058	(3) 3.85	0.807
기관의 법적·공식적 권한(관할권 등)	(4) 3.856	1.034	(2) 3.86	0.923
일반국민들의 지지와 관심	(5) 3.611	1.168	(8) 3.35	1.083
기관장의 리더십	(6) 3.589	1.170	(5) 3.62	0.886
대중매체의 지지와 관심	(7) 3.544	1.051	(6) 3.51	0.942
관할업무의 전문성	(8) 3.367	1.096	(7) 3.40	0.860
국회의 지지	(9) 3.211	1.044	(11) 3.24	0.906
유관부처들의 지지	(10) 3.167	0.963	(12) 3.10	0.856
기관내부의 응집성	(11) 3.022	0.834	(9) 3.33	0.836
외부단체들(이익집단)의 지지	(12) 3.022	1.049	(13) 3.06	0.851
기관자체의 역사와 전통	(13) 2.833	0.986	(10) 3.27	1.061

* 1 가장 덜 중요함, 5 가장 중요함; ** 1995년 조사는 박천오·박경효(1996: 292~310) 참조.

4) 부처권력의 분포

<표 6>의 2005년 조사결과에서 보듯이 현재 재정경제부, 기획예산처, 중앙인사위원회, 행정자치부, 외교통상부, 법무부 등이 정치권력이 상대적으로 강한 부처로 인식되고 있다. 이는 <표 7>의 1995년 조사결과와 비슷하다. 1995년 조사에서 정치권력이 가장 강력한 부처로 인식되던 재정경제원은 그 후 조직개편으로 재정경제부와 기획예산처의 두 기관으로 분리되었는데, 2005년의 조사에서 이들 두 기관 모두 정치권력이 가장 강한 부처로 나타나 있다. 1995년 조사에서 두 번째로 정치권력이 강한 부처로 인식되었던 내무부도 후에 조직개편으로 중앙인사위원회와 행정자치부로 분리 되었지만, 이들 역시 2005년 조사에서 세 번째와 네 번째로 강한 부처로 인식되고 있다. 양 조사에서 예산권을 가진 부처(재정경제원, 기획예산처)와 인사권을 보유한 부처(총무처, 중앙인사위원회)가 강한 부처로 인식되는 것이 공통점이다.

두 조사간의 차이는 국방부와 정보통신부 등에 대한 인식에서 나타나고 있다. 1995년 조사 당시 국방부는 네 번째 부처로 정보통신부는 열두 번째로 부처로 각각 인식되었으나, 2005년 조사에서는 국방부가 열한 번째 기관으로 위상이 크게 추락한 반면 정보통신부는 일곱 번째 기관으로 위상이 몇 단계 상승한 것으로 나타났다. 국방부의 순위 하락은 최근 남북관계의 긴장완화와 관련이 있고, 정보통신부의 순위 상승은 정보화 사회로의 진입과 관련이 있을 것으로 해석된다.

<표 6>에 의하면 공무원들은 재정경제부, 기획예산처, 중앙인사위원회, 행정자치부 등 현재 정치권력이 강한 부처들이 앞으로도 그러한 권력을 유지할 것으로 전망하고 있다. 그러면서도 <표 8>의 2005년 조사에서 보듯이 앞으로 복지, 정보·통신, 과학기술, 환경오염과 같은 정책영역의 중요성이 높아질 것이란 인식을 바탕으로, 보건복지부, 정보통신부, 환경부, 과학기술부 등의 정치권력이 상대적으로 강화될 것으로 내다보고 있다.⁸⁾ 그러나 <표 8>의 1995년 조사결과에서처럼 당시 공무원들은 이들 정책영역의 중요성이 커질 것으로 예상하면서, 환경부, 정보통신부, 보건복지부의 정치권력이 강화되리라는 전망을 하였지만, <표 6>의 2005년 조사결과가 보여주듯이 정보통신부, 과학기술부 등 소수 부처의 위상만 다소 강화되었을 뿐이다. 이는 현실적으로 10년의 세월마저 기존의 정책영역간의 상대적 중요성이나 관련 부처들 간의 정치권력 분포가 바뀔 수 있는 여건이 성숙되기에에는 짧다는 사실을 암시한다.

<표 6>과 <표 8>의 2005년 조사결과를 종합해 볼 때, 재정경제부, 행정자

8) <표 8>의 2005년 조사에서 1995년의 조사에서와 달리 경제성장의 우선순위가 상대적으로 높게 나타난다면에는 최근의 경제적 어려움이 작용하였을 것으로 추측된다.

치부, 외교통상부 등은 현재는 물론 앞으로도 상당 기간 동안 부처간 상호작용에서 강한 영향력을 행사할 것이고, 노동부, 문화관광부, 해양수산부, 농림부, 여성부 등은 그 반대의 입장에 놓이게 될 것으로 전망된다.

<표 6>과 <표 8>의 2005년 조사에 대해 성별, 직급별(5급 이상/6급 이하), 연령별(20~30대/40~50대) 응답 차이를 파악하기 위해 T 검증(t-test)을 실시하였으나, 유의확률 $p<.05$ 수준에서 응답평균에 통계적으로 유의미한 차이를 찾기 어려웠다.

<표 6> 부처간 권력분포(2005)

(순위)

구분	현재 권력 및 순위[A]	환경변화에 따른 향후 예상 권력 및 순위[B]	권력변화[B-A]
재정경제부	(1) 4.50	(1) 4.14	-0.36(0)
기획예산처	(2) 4.39	(2) 4.17	-0.22(0)
중앙인사위원회	(3) 4.17	(3) 4.05	-0.12(0)
행정자치부	(4) 3.95	(8) 3.46	-0.49(4)
외교통상부	(5) 3.48	(4) 3.61	0.13(-1)
법무부	(6) 3.33	(12) 3.24	-0.09(6)
정보통신부	(7) 3.28	(5) 3.58	0.3(-2)
교육인적자원부	(8) 3.25	(11) 3.35	0.1(-3)
건설교통부	(9) 3.24	(13) 3.19	-0.05(4)
산업자원부	(10) 3.13	(14) 3.17	0.04(4)
국방부	(11) 3.12	(17) 2.98	-0.14(6)
보건복지부	(12) 3.10	(5) 3.58	0.48(-7)
통일부	(13) 2.99	(9) 3.36	0.37(-4)
과학기술부	(13) 2.99	(9) 3.36	0.37(-4)
환경부	(15) 2.97	(7) 3.48	0.51(-8)
노동부	(16) 2.94	(15) 3.14	0.2(-1)
법제처	(16) 2.94	(17) 2.98	0.04(1)
문화관광부	(18) 2.81	(16) 3.07	0.26(-2)
해양수산부	(19) 2.64	(19) 2.68	0.04(0)
농림부	(20) 2.55	(21) 2.54	-0.01(1)
여성부	(21) 2.49	(20) 2.65	0.16(-1)
보훈처	(22) 2.24	(22) 2.26	0.02(0)

* 1 영향력이 매우 약함, 5 영향력이 매우 강함

<표 7> 부처간 권력 분포(1995)**

(순위)

구 분	현재 권력 및 순위 [A]	환경변화에 따른 향후 예상 권력 및 순위 [B]	권력변화 [B-A]
재정경제원	(1) 4.62	(1) 4.48	-0.14(0)
내무부	(2) 4.26	(11) 3.46	-0.80(9)
법무부	(3) 4.00	(7) 3.57	-0.43(4)
국방부	(4) 3.88	(9) 3.54	-0.34(5)
총무처	(5) 3.80	(14) 3.18	-0.62(9)
외무부	(6) 3.70	(5) 3.91	0.21(-1)
통상산업부	(7) 3.67	(2) 3.97	0.30(-5)
건설교통부	(8) 3.28	(7) 3.57	0.28(-1)
노동부	(9) 3.01	(11) 3.46	0.45(-2)
환경부	(10) 2.84	(3) 3.94	1.10(-7)
보건복지부	(11) 2.83	(6) 3.58	0.75(-5)
정보통신부	(12) 2.82	(4) 3.92	1.10(-8)
통일원	(13) 2.57	(9) 3.54	0.97(-4)
농림수산부	(14) 2.51	(17) 2.82	0.31(3)
교육부	(15) 2.43	(14) 3.18	0.75(-1)
공보처	(16) 2.42	(18) 2.62	0.20(2)
문화체육부	(17) 2.21	(16) 2.87	0.66(-1)
법제처	(18) 2.16	(19) 2.34	0.18(-1)
과학기술처	(19) 2.11	(13) 3.39	1.78(-6)
국가보훈처	(20) 1.83	(20) 1.90	0.07(0)

* 1 영향력이 매우 약함, 5 영향력이 매우 강함; ** 1995년 조사는 박천오·박경호(1996: 292-310) 참조.

〈표 8〉 향후 정책영역의 상대적 중요도

중요도(1995)*		정책영역	중요도(2005)	
(순위)평균	표준편차		(순위)평균	표준편차
(1) 4.700	0.785	환경오염	(4) 4.14	0.742
(2) 4.344	0.973	정보·통신	(2) 4.34	0.645
(2) 4.344	0.926	과학기술	(3) 4.30	0.634
(4) 4.322	0.856	복지	(1) 4.36	0.638
(5) 4.289	0.768	무역·통상	(6) 3.95	0.677
(6) 4.256	0.842	외교	(5) 4.02	0.734
(7) 4.222	0.992	교통	(14) 3.44	0.763
(8) 4.167	1.164	통일	(10) 3.75	0.891
(9) 4.044	0.935	교육	(8) 3.87	0.790
(10) 4.011	1.044	보건	(11) 3.67	0.767
(10) 4.011	0.880	경제성장	(6) 3.95	0.795
(12) 3.889	1.043	국방과 안보	(13) 3.57	0.868
(13) 3.778	1.058	에너지	(9) 3.80	0.800
(14) 3.722	0.995	도시문제	(12) 3.59	0.780
(15) 3.544	1.029	범죄	(15) 3.42	0.781
(16) 3.278	1.039	노동	(16) 3.36	0.861
(17) 3.144	0.978	문화·체육	(17) 3.31	0.841
(18) 2.911	0.967	농업·수산업	(18) 2.79	0.842

* 1 중요하지 않음, 5 매우 중요함; ** 1995년 조사는 박천오·박경효(1996: 292-310) 참조.

V. 결 어

오늘날 사회의 주요 정책문제들은 대부분 단일 행정부처의 관할영역에 배타적으로 속하지 않고 여러 부처들의 관할영역에 복합적으로 연계된 것이어서, 그 해결을 추진함에 있어서 부처간의 긴밀한 협의와 조정이 요구된다. 흔히 행정부 내 정책과정의 핵심을 부처들 간의 상호작용으로 간주하는 것은 이 때문이다. 이러한 현상과 관련하여 국내외 기존 연구들은 행정부의 정책결정과 집행의 내용과 방식이 상당부분 관계 부처간의 정치권력 역학관계에 의해 좌우됨으로써 사회문제 해결을 위한 정책과정으로서의 합리성이 손상된다는 점을 지적해 왔다. 한국의 경우도, 그 동안 정치권력이 소수의 부처들에 불균형적으로 집중되어 있어서, 이를 부처들이 공식적 관할권을 가진 행정부처들의 입장과는 다른

방향으로 정책을 끌고 가는 경우가 많았던 것으로 알려져 왔다.

본 연구는 한국에서의 중앙부처간 상호작용과 정치권력의 비대칭성 문제를 소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 살펴보았으며, 기존 연구의 결과를 점검하는 동시에 한국 행정부 내 정책과정의 몇 가지 주요 단면을 새롭게 진단하였다. 본 연구의 실증조사 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 현재 부처이기주의가 심하고, 부처간 갈등이 빈번하지만, 이것이 외부로 공개되는 경우는 드물다. 이러한 갈등은 가치관의 차이보다는 이해관계가 상이한 데 기인하는 경우가 많으며, 정책집행단계보다 정책입안 과정에서 주로 발생된다.

둘째, 부처간의 갈등은 공식적·비공식인 여러 통로를 통해 해소되고 있지만, 부처간의 권력 격차가 매우 큰 탓에 정치권력이 강한 부처에 유리한 방향으로 조정되는 경우가 많다.

셋째, 부처간 갈등으로 특정 부처가 추진하는 정책결정과 집행이 장애받는 경우가 적지 않으며, 예산이 낭비되거나 정책의 종합성과 일관성이 손상되는 경우도 많다.

넷째, 부처의 권력규모를 결정짓는 주요 요인은 예산과 인력규모, 기관의 법적·공식적인 권한, 기관업무에 대한 대통령의 관심과 지지, 기관장에 대한 대통령의 총애 등이다.

다섯째, 2005년 현재 재정경제부, 기획예산처, 중앙인사위원회, 행정자치부, 외교통상부, 법무부 등이 정치권력이 상대적으로 강한 부처로 인식되고 있고, 이들은 전통적으로 정치권력이 강한 부처로서, 앞으로도 상당 기간 부처간 상호작용에서 강한 영향력을 행사할 것이다. 반면에 노동부, 문화관광부, 해양수산부, 농림부, 여성부 등 정치권력이 약한 부처들은 그 반대의 입장에 놓이게 될 것이다.

여섯째, 앞으로 복지, 정보·통신, 과학기술, 환경오염과 같은 정책영역의 중요성이 높아짐에 따라, 보건복지부, 정보통신부, 환경부, 과학기술부 등의 정치권력이 상대적으로 강화될 것으로 전망되고 있지만, 이러한 변화가 발생되려면 장기간이 소요될 것이다.

이상의 조사결과에서 밝혀진 한국 행정부 내 부처간 상호작용과 권력관계는, 부처간의 정책조정은 국가 전체의 목표에 부합되며 합리적인 방식으로 이루어져야 마땅하다는 시각에서 보면, 분명 바람직하지 못하게 비칠 것이다. 실제로 임무와 전문성을 달리하는 부처간에 입장과 우선순위가 일치할 수 없고, 각 부처의 영향력이 균등하기 어렵다는 현실을 감안하더라도, 현 수준의 부처간 갈등과 권력격차는 다소 과도하다고 판단된다.

부처간의 갈등과 권력격차를 불식키는 것은 현실적으로 불가능하다. 어느 나

라에서든 부처간 정책갈등 조정이 국정운영의 주요 부분을 차지하는 것만 보더라도 이를 알 수 있다. 때문에 문제의 핵심은 부처간의 갈등과 권력격차를 어느 수준까지 용인할 수 있느냐에 있다. 이러한 수준은 특정 사회의 갈등내성 (conflict tolerance)이 어느 정도냐에 따라 차이가 나겠지만, 바람직한 것은 심각한 사회적 비용을 초래하지 않고, 정부의 통합성을 위협하지 않으면서 당사자간 협의를 통해 조정·해소될 수 있는 수준일 것이다.

한국의 경우 기존 연구들과 본 연구에서 밝혀진 바와 같은 지나친 부처이기주의를 탈피하기 위해서는, 각 부처와 관료들이 공익 내지 국가발전이라는 기본 가치를 공유함으로써 타 부처와의 상호작용 과정에 스스로의 관점과 이해관계에 대한 과도한 집착을 버리는 일이 무엇보다 중요할 것이다. 또한 부처간 갈등을 합리적으로 해소할 수 있는 보다 효과적인 제도적 장치나 인사운영이 필요하다고 판단된다.

본 연구의 실증조사는 표본의 규모와 대표성 등 조사의 객관성과 엄정성 면에서 몇 가지 한계를 내포하고 있고, 부처간 권력관계의 구체적인 실상을 직접 파악하기보다 실상과 관련된 주변 요인들에 대한 관련자들의 인식을 파악하였다는 취약점이 있는 관계로, 본 연구의 조사결과는 앞으로 보다 체계적인 후속 연구를 통해 검증되어야 할 것으로 여겨진다.

참 고 문 헌

- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새정부의 정부형태와 정부조직. 「한국행정학보」, 26(4): 1393-1426.
- 김석준. (2000). Peter Gourevitch의 사회연합이론. 오석홍·김영평편, 「정책학의 주요이론」, 195-211. 서울: 법문사.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대 출판부
- 김영평·신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 「한국행정학보」, 25(1): 307-324
- 나태준. (2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안. 「KIPA 연구보고서 04-13」
- 박재희. (2000). 부처간 갈등의 정책조정력 강화방안, 「한국행정연구」, 9(4): 5-24
- 박재희. (2004). 중앙부처의 갈등관리. 「KIPA 연구보고서」.
- 박천오·박경효. (2001). 「한국관료제의 이해」, 서울: 법문사.

- 서삼영. (1995). 서비스행정 증진을 위한 정보화정책. 「한국행정연구」 4(2): 21-38. 송하중. (1993). 21세기 행정환경과 정부기능. 「한국행정연구」 2(2): 164-185.
- 윤상오. (2005). 정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(2): 163-189.
- 이성우. (1993). 한국의 정책조정체계: 평가와 대안. 「한국행정연구」, 2(4): 5-22.
- 이송호. (2001). 미국과 프랑스의 정책조정시스템 비교. 「행정논총」, 39(2): 69-102.
- 이달곤. (2000). John C. Campbell의 정책결정과 해소. 오석홍 외편, 「정책학의 주요 이론」, 99-107. 서울: 법문사.
- 이희선·윤상오. (1999). 정보화정책에 있어 정부 부처간 이익추구행태에 관한 연구, 「한양대 사회과학논총」, 제18집. 33-64.
- 정정길. (2003). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 최병선. (1993). 부처간의 정책갈등과 정책조정. 한국정책학회 발표논문.
- Alford, R.R. & R. Friedland (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- Allison, Graham T. (1972). The Power of Bureaucratic Routines: The Cuban Missile Crisis. in Francis E. Rourke ed., *Bureaucratic Power in National Politics*, 81-99, Boston: Little Brown and Company.
- Brickman, Philip (1974). *Social Conflict*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Chisholm, Donald (1989). *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*: Berkeley: University of California Press.
- Cronin, Thomas E. (1986). A Cabinet of Unequals. *Bureaucratic Politics*, in Francis E. Rourke ed., *Bureaucratic Power in National Politics*, 188-202, Boston: Little Brown and Company.
- Dahl, Robert (1957). *The Concept of Power*. Behavioral Science. 2: 201-215.
- Downs, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Fesler James W. & Donald F. Kettle (1991). *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Freeman, J. Leiper (1972) The Bureaucracy in Pressure Politics. in Francis E.

- Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics.* 15-27. Boston: Little, Brown and Company.
- Holden, Matthew (1966). Imperialism and Bureaucracy. *American Political Science Review.* (60): 943-951.
- Jennings jr., Edward T. & Jo Ann G Ewalt (1998). Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review.* 58(5): 417-428.
- Keast, Robyn, et al. (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review.* 64(3): 363-371.
- Keast, Robyn and Kerry Brown (2002). The Government Service Delivery Program: A Case Study of Push and Pull of Central Government Coordination. *Public Management Review.* 4(3): 1-21.
- Kharasch, Robert N. (1973). *The Institutional Imperatives: How to Understand the United States Government and Other Bulky Objectives.* New York: Charterhouse Books.
- Klausner, Michael & Mary Ann Groves. (1994). Organizational Conflict. in Farazmand, A. ed. *Handbook of Bureaucracy.* 355-371. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Klijn, Erik-Hans & Joop F.M. Koppenjan. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management Review* 2(2): 135-158.
- Long, Norton (1949). Power and Administration. *Public Administration Review.* 2: 257-264.
- Lan, Zhiyong. (1997). A Conflict Resolution Approach to Public Administration. *Public Administration Review.* 57(1): 27-35.
- Meier, Kenneth J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration and Society.* 12(3): 357-375.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and the Bureaucracy.* Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Mandell, Myrna P. (1988). Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective. *International Journal of Public Administration* 11(4): 393-416.
- Morrow, William L. (1980). *Public Administration: Politics, Policy, and the Political System.* New York: Random House.

- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Bureaucracy*. Chicago: Aldine-Atherton.
- O'Tool, Laurence J., Jr. (1997). Testing Networks Seriously. Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*. 57(1): 45-52.
- Perri, 6(2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14(1): 103-138.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron B. Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkley: Univ. of California Press.
- Rhodes, R. A. W.(1977). *Understanding Goverance: Policy Networks, Goverance, Reflexibility, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenbloom, David H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Power. *Public Administration Review*. 43(3): 219-227.
- Rourke, Francis E. (1972). Variations in Agency Power. in Francis E. Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. 240-262. Boston: Little, Brown and Company.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics, Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Seidman, Harold & Robert Gilmore. (1986). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Selznick, Philip. (1957). *Leadership in Administration*. Evanston, Ill.: Row, Peterson & Co.
- Simon, Herbert A, Smithberg, Donald W. & Thompson, Victor A. (1972). The Struggle for Organizational Survival. in Francis E. Rourke ed., *Bureaucratic Power in National Politics*, 27-37. Boston: Little Brown and Company.
- Smith, Martin J. David Marsh, & David Richard. (1993) "Central Government Departments and the Policy Process. *Public Administration*. Vol 71(winter) 567-594.
- Tullock, Gordon. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* Basic Books, Inc.
- Yates, Douglas (1982). *Bureaucratic Democracy.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Abstract

An Empirical Study on the Power Relationships of Government Agencies in Korean Policy Process

Chun-Oh Park

Many Agencies are involved in most of important policy issues. Though the agencies should cooperate each other in order to solve these issues, they instead tend to compete and conflict in Korea. Policy processes including policy formation and execution are often decided by the power relationships existing among relevant agencies, not by rational choice. Several studies revealed above facts. This study on the basis of a questionnaire survey conducted to 130 civil servants reexamines the findings of these studies and inspects some other aspects not dealt with in the other studies. The results confirm most of the findings of previous studies.

【Interagency Power Relationship, Interagency Conflicts, Bureaucratic Power】