

## 관료제 권력:

### 개념, 측정 그리고 타당화\*

오재록\*\*  
윤향미\*\*\*

〈目 次〉	
I. 머리말	IV. 관료제 권력의 측정과 타당화
II. 이론적 논의 및 방법론 검토	V. 맺음말
III. 관료제 권력의 개념 정립	

### 〈요약〉

이 논문은 관료제 권력(bureaucratic power)을 측정하는 객관적 지표들(measures)—(1)자원, (2)자율성, (3)네트워크, (4)잉여력, (5)잠재력—이 타당성을 갖는지 경험적으로 검증하는 데 목적이 있다. 관료제 권력을 객관적으로 측정하는 방법은 Meier(1980)에 의해 개발되고 오재록(2006, 2012a)에 의해 권력지수(power index)로 계승·발전되었으나 그 타당성 검증이 결여되어 이 개념과 관련된 이론적 명제들에 대한 실증적 연구의 토대로 활용되는 데 제약이 있었다. 이에 이 논문에서는 한국 86개 부처(노무현·이명박 정부)를 표본으로 객관적 측정지표(objective measures)와 대안지표(alternative measures) 간의 상관관계 분석을 통해 측정의 수렴 타당도를 검정하였다. 그 결과, 각 차원의 측정지표들은 통계적으로 유의미한 수준에서 수렴 타당도 검증을 통과한 것으로 나타났다. 이는 객관적 측정지표들이 측정하고자 하는 개념을 제대로 측정하고 있는지에 관한 경험적 증거가 될 수 있으며, 관료제 권력에 관한 선행연구들이 직면하였던 개념적·방법론적 문제점을 극복하고 향후 실증연구의 초석이 될 수 있다. 다만, 구성타당도나 판별타당도 검증을 통해 보다 강력한 타당화가 이루어지지 못한 점은 한계다.

#### 【주제어: 관료제 권력, 객관적 측정지표, 타당화】

\* 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-332-B00609).

\*\* 전주대학교 행정학과 조교수, 주저자(jaerokoh@gmail.com)

\*\*\* 전주대학교 공공관리연구소 수석연구위원, 교신저자(yunhyangmi@gmail.com)

논문접수일(2013.1.26), 수정일(2013.2.27), 게재확정일(2013.3.13)

## I . 머리말

권력(power)은 정치학, 경영학, 사회학, 심리학은 물론 관료제(bureaucracy) 연구에 있어 핵심 개념이다(Meier, 1980). 에너지(energy)가 물리학의 기초 개념인 것처럼 권력 또한 사회과학의 기초 개념이다(Russell, 1938). 그러나 권력은 모호성과 다양성으로 인해 객관화하기가 쉽지 않아 그 중요성에 비해 이를 측정하려는 시도는 많지 않았다. 그럼에도 불구하고 오재록(2006)은 행복지수나 평화지수처럼 권력지수(power index)를 개발하였다. 행복지수는 인생관, 적응력, 건강, 돈, 야망, 자존심(이상 개인을 대상으로 할 경우), 주거, 환경, 안전, 주관적 삶의 만족도, 기대수명(이상 국가를 대상으로 할 경우) 등을 기준으로 측정한다. 또 1인당 GDP, 주가지수, 물가지수 등 복합적이고 추상적인 사회과학적 개념들도 조작적으로 정의되거나 계량화를 거쳐 관련 개념 및 현상의 단면을 이해하는 데 도움을 준다(오재록, 2011). 관료제 권력(bureaucratic power)도 이러한 ‘지수화’를 통해 추상성을 약화시키고 구체성을 강화시킬 수 있다면, 관련 지식을 확장하는 데 도움을 줄 수 있다는 것이 이 논문의 기본적 시각이다(오재록, 2011, 2012a).

관료제 권력을 측정하는 다차원적 기준을 객관적 지표를 통해 제시한 이는 Meier (1980)와 오재록(2006)이다. Meier(1980)는 자원의존이론(resource-dependency theory) 관점에서 주로 개발된 두 가지 차원(자원, 자율성)을 제시하고 권력지수(power index)의 산출 필요성을 언급한 채 이를 산출하는 데 이르지 못했고, 오재록(2006)은 여기에 세 가지 차원(네트워크, 임여력, 잠재력)을 추가하여 권력지수(power index)를 산출하는 데에까지는 이르렀다. 그러나 이들에 의해 개발된 다섯 가지 객관적 측정지표들은 그 타당성 검증이 결여되어 이론적 완성도를 갖추는 데 일정한 한계가 노정될 수밖에 없었다. 향후 관료제 권력과 관련된 이론적 문제들에 대한 실증연구의 토대가 마련되기 위해서는 이들이 제시한 다섯 가지 객관적 측정지표들이 측정하고자 하는 근간개념(underlying concept)을 제대로 측정하고 있는지에 관한 경험적 증거가 필요하다(Campbell & Fiske, 1959; Jung, 2012; 전영한, 2004; Chun & Rainy, 2005a, 2005b).

이 논문은 관료제 권력의 객관적 측정지표들이 타당성을 갖는지에 대한 경험적 증거를 수렴타당도(convergent validity) 검증을 중심으로 제시하고자 한다. 수렴타당도는 “동일한 개념을 측정하는 다양한 시도들이 일치하는 정도(the degree to which multiple attempts to measure the same concept are in agreement)”(Bagozzi, Yi, & Phillips, 1991: 425)를 말한다. 동일한 개념에 대해 각기 다른 방식으로 측정한 두 개의 측정치가 있을 때, 양자가 모두 타당하다면 둘 사이에는 통계적으로 유의미한 상관관계가 성립할 것이라는 가정에 기초한다(Campbell &

Fiske, 1959; Bagozzi et al., 1991; Jung, 2012). 따라서 동일한 개념을 상이한 방법으로 측정한 다음 두 측정치 간에 높은 상관관계가 나타날 때 수렴타당도는 입증된다(Schwab, 1999). 이 때 두 측정치는 가능한 한 별개의 방법으로 측정될 필요가 있다(O'Sullivan & Rassel, 1995; 전영한, 2004).

물론 수렴타당도 외에도 구성타당도나 판별타당도 검증을 실시하면 보다 강력한 타당화가 이루어질 수 있지만, 데이터 수집의 제약과 선행연구의 부족 등으로 현재로서는 그것이 불가능하다. 또한 수렴타당도 검증은 원칙적으로 서로 다른 두 개의 객관적 측정치 사이에서 이루어져야 하지만, 이 논문에서 제시하는 객관적 측정지표들과 견줄 만한 또 다른 객관적 측정지표가 사실상 존재하지 않아 불가피하게 주관적 측정치를 가지고 수렴타당도 검증을 실시할 수밖에 없었다. 이는 이 논문의 근원적 한계에 해당하지만, 그러한 차선책 말고는 측정의 타당성을 검증 자체가 불가능하고 객관적 측정치가 보편적 인식에서 크게 벗어나지 않고 있음을 보여주는 것만으로도 의의는 충분하다고 보았다. 이에 따라 이 논문에서는 관료제 권력의 다섯 가지 객관적 측정지표들(objective measures)을 제시하고 이를 검증할 수 있는 대안지표(alternative measures)를 함께 제시하면서, 이를 간에 높은 상관관계가 나타나는지 분석하는 것으로 타당성을 검증하고자 한다. 분석대상은 노무현·이명박 정부 86개 부처이며,<sup>1)</sup> 이는 후술하는 바와 같이 두 정부의 전 부처를 망라한 것이나 다름없다.

## II. 이론적 논의 및 방법론 검토

### 1. 관료제(bureaucracy)와 관료제 권력(bureaucratic power)

관료제는 공공의 목표를 수행하도록 임명된 공무원들의 계층조직을 의미한다(Etzioni-Halevy, 1985). Gournay(1745)가 처음 사용한 이 용어(bureaucratie)는, “관리들이 일하는 공간(place)”이란 뜻의 ‘bureau’와 ‘통치(rule)’를 나타내는 접미사 ‘crary’가 결합되어 만들어졌다(오재록, 2008). 이 말은 군주정(monarchy), 귀족정(aristocracy), 민주정(democracy)에 빗대어 “또 다른 유형의 통치 방식(another type of government)”으로 언급된 데에서 알 수 있듯, 애초부터 ‘통치’와 ‘지배’라는 권력적 속성을 내포하고 있었다(오재록, 2012a).

Weber가 관료제를 선출된 정치가의 충직하고 정밀한 도구이자 공평무사한 객관적 도구로

1) 노무현·이명박 정부를 분석대상으로 삼은 것은 이 두 정부가 연구 시점에서 가장 최근 정부였고, 김대중 정부 이전 자료를 구할 수가 없는 현실적 제약 상황에서 두 정부 86개 부처라도 대상으로 삼아야 샘플 사이즈 문제를 해결할 수 있기 때문이었다.

규정했음에도 불구하고(정우일, 1997), 현대의 관료제 연구자들은 관료제가 민주주의의 본질인 개인의 자율과 자유 그리고 프라이버시를 침해할 만큼 권력을 확대했다고 본다(오재록, 2008). Mosca(1939)는 관료제가 정치적 지배계급의 일부로서 권력을 보존하고 중대하려는 자신의 이해를 위해 일한다고 지적했다(오재록, 2012a). 기술관료제 학파(Michels, 1915; Mosca, 1939; Mills, 1959; Keller, 1963; Dye & Zeigler, 1975; Field & Higley, 1980)는 기술관료들(bureaucratic-technocratic elites)의 역할이 커지고 정치지도자들의 명령이 이들에 의해 제한되거나 자문과 환류를 통해 바뀌는 경우가 적지 않다면 관료제가 정치적 주인의 통제에 온전히 장악되지 않는 존재라는 점을 강조한다(Etzioni-Halevy, 1985; 오재록, 2008, 2012a).

Meier(1993)는 미국의 경우 관료제가 어떻게 정치권력을 획득했는지에 대해 하나의 좋은 설명을 제공했다(오재록, 2008). 미국 정치의 본질(nature of politics)은 연방헌법 통치기구들(의회/대통령/사법부)이 정책문제 해결의 우선순위를 결정하는 데 있다. 의회는 20세기 초까지 이를 담당했다. 그러나 산업혁명 및 정보혁명 이후 행정수요가 급증하면서 의회는 더 이상 이를 담당할 수 없게 되었고, 전문성과 행동력을 갖춘 관료제에 눈을 돌렸다. 관료제는 까다로운 공공문제에 대한 해법을 결정할 책무를 위임받게 되었는데, 문제는 그러한 위임에 있어 세세한 가이드라인이 주어지지 않았다는 데 있다. 이로 인해 미국 정치의 본질은 정치와 행정의 구별이 허물어지는 상태로 전이되었고, 의회는 정책 문제의 지배적 결정자로서의 지위를 마침내 상실하고야 말았다(오재록, 2008, 2012a). 그 결과 관료제는 국가 권력의 상당 부분을 수중에 넣을 수 있었다.

이러한 배경에서 관료제 권력은 행정·정책학의 끊임없는 연구대상이 되어 왔다. 20세기 내내 미국에서 관련 연구가 꾸준히 펼쳐져 왔다. 한국에서도 1960년대 이래 산발적으로 관련 연구가 나타났다. 그러나 추상적이고 모호하며 복합적이고 비결정적인 권력을 체계적으로 연구한다는 것은 여간 힘든 일이 아니어서 그토록 많은 관심에도 불구하고 실제 연구는 그렇게 많지 않았다. 그러나 관련 지식을 확장하려는 노력은 지속되어 왔고, 명시적으로 정부부처 권력을 실증분석하려는 시도들이 간헐적으로 나타났다(오재록, 2012a).

## 2. 선행연구 검토

관료제 권력은 개별 국가의 상황과 맥락에 따라 다르게 나타날 수밖에 없고 현대 민주국가 어디에서나 관련 현상이 어느 정도는 나타나게 마련이기 때문에 보편성과 특수성을 동시에 지닌다. 그러나 관료제 권력은 끊임없는 관심의 대상이 되어 왔음에도 다루기가 용이하지 않아 관련 실증연구는 드문 편이다. 관료제 권력의 모호하고 상황 특정적인 속성 때문이다.

경영학자인 Pfeffer(1981)는 관료제 권력에 해당하는 ‘조직 간의 수평적 권리(inter-organizational horizontal power)’을 측정하는 일반적 방법을 제시했는데, 선호의 우열을 측정하는 방법, 권리 요소를 소유하고 있는 정도를 측정하는 방법, 권리 행사의 결과를 측정하는 방법, 상징을 통한 측정, 평판 측정, 보유 요직을 통한 측정, 지위 권력을 통한 측정 등이었다(오재록, 2012a). 그러나 이 방법은 주로 민간 기업에 적합한 지표들로 공공 관료제에 적용하기에는 한계가 있다.

관료제 권력의 크기를 측정하고 객관적 측정기준을 다차원적으로 제시한 본격적인 연구는 Meier(1980)에서 찾을 수 있다. 그는 여타 연구들이 수직적 권리(vertical power)에 치중하고 있을 때, 관료제 기관들 간의 수평적 권리(horizontal power)에 초점을 맞추어 미국 연방 정부기관의 권력을 ‘자원 추출능력’과 ‘추출된 자원의 이용에 있어서의 재량권’으로 구분하여 측정하였다. 이 연구는 경험적 현상으로 연결하기가 쉽지 않은 고도의 추상적 개념(higher level abstractions)을 구체화하여 이론변수(theoretical variable)를 관찰변수(observed variable)로 치환하는 길을 열었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 두 가지 구성요소가 자원의 존이론(resource-dependency theory)의 관점에서 주로 개발되었고 1970년대 후반 미국 연방기관에 적합한 모형이라는 점에서 제한이 있다(오재록, 2006).

한국에서는 박천오(2005)가 설문조사를 통해 정부부처의 영향력을 측정한 바 있다. 그는 6개 부처 127명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 22개 부처의 권리 순위를 매겼다. 그러나 이 방법은 객관적 지표가 아닌 지각적 자료(perceptual data)에 의존한 것으로 객관성을 확보하기 어려웠고 대상부처도 온전히 포괄되지 못하는 한계가 있었다(오재록, 2006).

이상의 연구들을 참고하여 오재록(2006)은 한국 정부를 대상으로 노무현 정부 45개 부처의 권력을 측정할 수 있는 객관적·다차원적 구성물을 개발하였고, 이후 이명박 정부 41개 부처를 추가하면서 구체적인 측정지표들을 교체하는 방법으로 이론적 완성도를 높였다(오재록, 2012a). 특히 이명박 정부를 대상으로 한 오재록의 후속연구(2012a)는 자신의 선행연구(2006)의 단점을 보완하기 위해 구성물을 설명하는 이론과 세부 측정지표들을 수정·발전시킴으로써 이론적 완성도를 높이는 데 기여하였다. 그러나 이후 계속된 후속연구들을 통해 부분적인 보완점들이 조금씩 더 나타나 세부적인 사항들이 추가로 수정되어 왔다. 이는 관료제 권력을 측정하는 객관적인 방법 또는 모형이 일련의 학문적 과정을 통해 점차 진화하고 있음을 의미한다. 복합적이고 추상적인 권리 개념을 완전무결하게 측정하는 것이 어려운 만큼, 측정오차를 줄여나가는 노력이 지속되어 왔던 것이다.

### III. 관료제 권력의 개념 정립

기존 연구들에 대한 검토를 바탕으로, 여기서는 관료제 권력에 관한 개념 정의와 다섯 가지 구성요소(하위 차원)에 대한 설명을 다음과 같이 보강하여 제시한다.

#### 1. 관료제 권력의 개념화(conceptualization)

관료제 권력(bureaucratic power)은 그 용법에 따라 일관성과 통일성이 결여된 채 뒤섞여 쓰여 왔다. Mosca(1939), Etzioni-Halevy(1985) 등은 관료집단 전체를 가리켜 이 말을 썼고, Meier(1980, 1993), 박천오(2005), 오재록(2006, 2012a) 등은 기관 권력(agency power)을 지칭하여 이 말을 썼다. 그런가 하면 Crozier(1964)와 Hickson et al.(1971) 등은 부서 권력(bureau power)을 가리켜 이 말을 썼다(오재록, 2012a).

이렇듯 통일된 용법이 확립되어 있지 않지만, 이 논문에서는 Meier(1993: 13-14)를 따라 관료제 조직이 생산해내는 힘으로, “누가 무엇을, 언제, 어떻게 얻는가(who gets what, when, and how)를 결정할 때 관료제에 의해 행사되는 정치권력”으로 관료제 권력을 정의하고자 한다(오재록, 2006, 2008, 2011, 2012a). 산술적으로 관료제 권력은 개별 관료 권력(bureaucrat power)의 합에 조직의 잉여력(surplus power)이 결합된 것으로 볼 수 있으며, 관료 권력에 부서 권력이 결부된 기관 권력(agency power) 또는 조직 권력(organizational power)이다. 이때, 정부에서 기관 또는 조직은 주로 정부부처를 가리키므로, 관료제 권력은 ‘정부부처 권력(government agency power)’과 충분히 동치될 수 있다.

#### 2. 관료제 권력의 구성요소(constructs)

앞서 살펴본 대로 Meier(1980)는 자원과 자율성을 관료제 권력의 구성요소로 제시하였다. 이전 시기 연구자들은 관료제 권력을 총량적으로 파악하고자 했을 뿐, 개별 구성요소로 나누어 파악하려는 시도는 거의 없었다. 그러나 오재록(2006)은 Meier(1980) 모형이 자원의존 이론 관점을 주로 반영하고 있다고 보고 이를 확장하고 다른 관점을 보강하기 위해 네트워크와 잉여력을 추가하고 한국 상황을 고려하여 잠재력을 추가하였다. 이 논문에서는 이들이 제시하는 설명이 타당성 있다고 보고 관료제 권력의 구성요소를 자원(resources), 자율성(autonomy), 네트워크(network), 잉여력(surplus power), 잠재력(potential power) 다섯 가지 그대로 설정한다. 관료제 권력은 서로 연관되어 있고 한 단계 위의 추상적 개념에 의해 대표될 수 있는 여러 가지 차원들로 구성된 다차원적(multidimensional)<sup>2)</sup> 개념인 것이다.

관료제 기관은 권력 행사를 위해 예산, 인력, 법률 등 자원을 확보하고 있어야 하고, 자원 사용에 있어서의 재량권(discretion)이나 의사결정에 있어서의 자율성을 보유하고 있어야 한다. 또 상호의존적인 네트워크 구조를 형성하고 있어야 하고, 집단적 영향으로서의 잉여력을 발현할 수 있어야 하며, 단지 가지고 있다는 것만으로 영향을 미치기에 충분한 잠재력도 보유하고 있어야 한다.

### 1) 자원(Resources)

관료제 권력의 첫 번째 구성요소는 자원이다. 자원의 종이론에 따르면, 권력관계는 의존 관계와 밀접한 관련이 있으며 자원에 대한 의존은 권력관계에서 중요한 요소다. 그러므로 어떤 부처가 얼마나 더 많은 자원을 보유하고 있는지를 비교하는 것은 권력의 상대적 크기 측정에 있어 첫째가는 요소라고 할 수 있다. 예산, 인력, 법률, 그리고 여타 수단들에 대한 접근이 결여될 경우 조직은 존재를 멈추게 된다(Katz & Kahn, 1966; Meier, 1980). 권력을 뒷받침하는 자원의 종류는 지극히 다양하며, 어떤 종류의 자원을 바탕으로 하느냐에 따라 권력의 양태는 달라진다(오재록, 2006).

사회적 의미에서 자원이란 사회가 일정한 과제를 해결하거나 특정의 목표를 달성하기 위해 동원하는 도구적·수단적 가치물을 말한다. 일반적으로 사회적 자원은 ① 물리적 자연자원과 에너지 자연자원 또는 그 가공물인 물적 자원, ② 지식이나 관념 등 여러 형태의 사회 정보인 정보적 자원, ③ 물적 자원과 정보적 자원이 특수하게 구성된 인적자원, ④ 이상의 3가지 자원에 대한 제어를 포함하는 사회관계인 관계적 자원(예를 들면 지위·권력·권한·위신·신용 등)으로 구분된다(한국직업능력개발원, 2005). 이를 바탕으로 오재록(2012a)은 자신의 선행연구(2006)를 계승·발전시켜 관료제의 자원을 네 가지 측정변수로 나누어 상대화하였다. 어떤 부처가 상대적으로 더 많은 인적자원을 보유하고 있는가, 어떤 부처가 상대적으로 더 많은 예산을 보유하고 있는가, 어떤 부처의 조직규모가 상대적으로 더 큰가, 그리고 어떤 부처가 상대적으로 더 많은 법적 자원을 보유하고 있는가 하는 것이다.

### 2) 자율성(Autonomy)

관료제 권력의 두 번째 구성요소는 자율성이다. Herring(1936)과 Crozier (1964)는 정책과정에서 재량권을 행사하고 정치에 간여하는 관료제의 능력에 주목했고, Niskanen(1971)은 공적 재화와 용역의 독점적 공급 능력을 직시했다(Krause & Meier, 2003). 자율성은 ‘가치 및

2) “어떤 개념적 구성을 그것이 상호 관련된 다수의 차원들로 구성되고 그 차원들을 대표할 수 있는 한 단계 위의 추상적 개념을 사용하는 것이 이론적으로 의미가 있을 때 다차원적(multidimensional)이라고 간주할 수 있다”(Law et al., 1998; 전영한, 2004: 54).

선호의 원천과 내용(the sources and content of an individual's values and preferences)'을 본질로 하며 의지와 행동의 독립(independence of both will and action)을 필수 구성요소로 한다 (Caughey et al., 2009). 국가 자율성<sup>3)</sup> 개념이 '자율적 선호'와 '원하는 결과의 달성 능력'으로 구성되듯, 관료제의 자율성(bureaucratic autonomy)은 '관료제가 자신의 선호나 목적을 독자적으로 설정하고 달성할 수 있는 능력'이며 "관료조직의 의사결정이 외부의 통제를 받지 않고 이루어지는 정도"를 의미한다(오재록·전영한, 2012: 155). 다만, 이는 정치적 주인(대통령, 의회)에 대한 '하녀의 역할(handmaidian role)'에 그치는 상대적 자율성(relative autonomy)을 말한다(오재록, 2012b).<sup>4)</sup>

관료적 자율성을 어떻게 활용·통제하고 그 책임성을 강화할 것인가는 현대 민주국가의 중요 과제 가운데 하나다. 그러나 그 해법은 개별 국가가 처한 상황과 맥락에 따라 다르게 나타날 수밖에 없어 관료제의 자율성은 특수성을 갖게 마련이고, 동시에 보편성도 갖는다 (오재록, 2012b). 이에 따라 관료적 자율성에 관한 연구는 미국은 물론 유럽과 전 세계에 걸쳐 두루 나타나면서도 다양성과 특수성이 반영되어 있다(Christensen, T., 1991; Egeberg, 1998; Carpenter, 2001; Christensen, J., 2001; Döhler, 2002; Verhoest et al., 2004; Verhoest, 2005; Yesilkagit & Thiel, 2008; Kim, 2008; Caughey et al., 2009; Egeberg & Trondal, 2009; Ege, 2011; Hall et al., 2011). 관료적 자율성의 보편성과 특수성을 감안하여 오재록(2012b)은 자신의 선행연구(2006)를 계승·발전시켜 한국 정부부처의 자율성을 세 가지 측정변수로 나누어 측정하였다. 그것은 구조적 자율성(structural autonomy), 재정적 자율성(financial autonomy), 입법적 자율성(legislative autonomy)이다. 이는 Verhoest et al.(2004)의 '사후적(ex post) 자율성'의 구성요소와 유사한 측면이 있는 대신 '사전적(ex ante) 자율성'의 구성요소들은 포괄하지는 못한 구성이다. 그러나 '제왕적 대통령제' 상황이라는 한국적 특수성을 적극 고려할 때 이와 같은 구성은 정부부처 자율성을 변별하기에 크게 모자람이 없다고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 그리고 이러한 구성은 Christensen(2001)과도 유사하다(오재록, 2012b).

3) 국가 자율성(state autonomy)은 국가가 사회세력 및 사회계급의 요구나 이익의 단순한 반영이 아닌 목표를 설정하고 추구할 수 있는 자율성, 즉 독자적으로 목표를 설정할 수 있는(autonomous goal formation) 자율성을 말한다(Skocpol, 1985; 오재록, 2012b)

4) "미국의 NIH(National Institutes of Health)와 SSA(Social Security Administration)는 자원추출 능력이 모두 탁월하지만, SSA 권력은 NIH 권력의 단순한 그림자일 뿐이다. 그 차이는 재량권에 있다. NIH는 우선순위를 결정하는 데 영향을 미치고 자기 스스로 규정한 목표들을 추구하는 정책 영역에서 상대적으로 자유롭다. 이에 비해 SSA는 재량권의 범위를 제한할 목적으로 의회에서 통과시킨 법률과 규정들에 의해 엄격하게 묶여 있다. 그러므로 관료제 기관의 재량권과 여타 통치기구들에 대한 종속성은 동전의 양면 관계에 있다"(Meier, 1993: 14).

5) '제왕적 대통령제' 하에서 한국 정부부처들의 독자적 의사결정능력이 북유럽 국가들만큼 뚜렷하다고 볼 수 없어 이를 변별하는 것의 실의이 크기 않고, 이를 상대화하는 것도 불가능하다는 점이 크게

### 3) 네트워크(Network)

관료제 권력의 세 번째 구성요소는 네트워크다. 네트워크가 발달한 조직은 그렇지 못한 조직에 비해 보다 더 많은 권력을 행사할 수 있다(지충남·유병선, 2005). 세상의 어떤 조직도 자신이 필요로 하는 자원을 다 가지고 있지는 못하기 때문에 다른 행위자들에게 의존할 수밖에 없고(유재원·소순창, 2005), 그로 인해 각 조직들은 제도적 매개를 통해 네트워크를 형성하게 된다. 네트워크가 발달한 조직은 조직의 필요를 채울 수 있는 대안적 경로를 상대적으로 더 많이 가지고 있는 셈이며 의존성도 덜하다. 또 더 많은 자원을 요구하거나 이에 접근하는 것도 용이하고 여러 가지 정보원에 접근할 수도 있어 중요한 지위를 차지할 소지가 크다. 이에 따라 네트워크가 발달한 조직의 권력은 상대적으로 더 클 수 있다(지충남·유병선, 2005). 네트워크의 규모, 복잡성, 구조, 그리고 구성은 매우 다양한 양식으로 존재하며 관료제 내부에 위치할 수도 있고 공식적 권위의 계선 바깥에 있는 다른 조직과 연계될 수도 있다(Meier & O'Toole, 2003; 오재록, 2012a).

네트워크 개념은 그 용법이 다양하여 명확하게 정의하기가 어렵지만, 여기서는 ‘조직 단위들이 제도적 매개를 통하여 상호간에 얹혀있는 관계를 포괄하는 상호의존의 구조’로 정의하고자 한다(오재록, 2012a). 일반적으로 공공 네트워크(public networks)는 수평적 네트워크(horizontal networks)와 수직적 네트워크(vertical networks)로 구성된다. 오재록(2012a)은 자신의 선행연구(2006)를 수정·발전시켜 정부부처의 네트워크를 수평적 네트워크와 수직적 네트워크로 나누어 측정하였다. 수평적 네트워크는 자원을 공유하고 의사결정을 함께 할 수 있는 동등한 참여자들을 더 많이 필요로 하며, 수직적 네트워크는 상·하층부 행위자들 간의 행위를 조정하는 허브 기관에 보다 더 많이 의존하는 것을 특징으로 한다(Kim, 2006).

### 4) 잉여력(Surplus Power)

관료제 권력의 네 번째 구성요소는 잉여력이다. 잉여력은 관료제가 비가시적으로 행사하는 집단적 영향(impact)과 권력 행사의 가시적 결과(outcomes)를 가리킨다. 일반적으로 조직권력은 구성원들의 관계구조(structure of social relations)와 공유가치(shared value)에서 생겨나는 잉여력을 갖는다(오재록, 2006). 조직구성원 간의 상호작용이 관계구조를 형성하게 되면 모든 조직구성원은 자신 이외의 모든 타자(others)와 어떤 형태로든 관계를 맺게 되는데, 관계의 수는 기하급수적으로 늘어나는 데 비해 조직구성원의 수는 산술급수적으로 늘어나는 과정에서 조직의 힘이 발생한다. 조직구성원의 수를  $n$ 이라 했을 때 관계의 수  $r$ 은

---

고려되었다. 분명하게 차별화되는 속성이 아니라면, 이를 별도의 하위 차원으로 구성할 필요는 없다고 본 것이다(오재록, 2012b).

$nC_2 = \frac{n(n-1)}{2}$ 의 상황이 되며, 이는 관계의 밀도 증대와 결합되어 조직구성원 개개인의 힘의 산술적 합산을 능가하는 수준의 임여력을 생산하게 된다(송복, 2003). 이러한 임여력은 비공개적으로 행사되거나 은폐되는 경향이 있어 여타 구성개념들이 포괄하지 못하는 부분(slack)을 포착해내기 위한 개념으로, 여타 구성개념들의 여집합(complementary set)이라고 할 수 있다(오재록, 2006).

정부부처의 임여력은 외부적인 것(외부 임여력)과 내부적인 것(내부 임여력)으로 구분될 수 있다. 오재록(2012a)은 임여력을 내·외부 두 가지 변수로 측정하였는데, 외부 임여력은 행정부 바깥으로 표출되는 것을 가리키고 내부 임여력은 행정부 내부에서 발산되는 것을 가리키는 것이다.

### 5) 잠재력(Potential Power)

관료제 권력의 다섯 번째 구성요소는 잠재력이다. 잠재력은 관료제의 집단적 영향이나 권력 행사의 결과를 가져올 수 있는 내재적 능력으로, 타자에게 영향력을 행사할 만한 충분한 힘이 있지만 굳이 행사하지 않더라도 영향력을 행사하기에 충분한 능력을 말한다(김호섭 외, 2002). 정부부처의 집단적 영향이 실제로 표출되어 나타나는 측면을 가리키는 것이 임여력 개념이라면, 잠재력 개념은 단지 그것을 가지고 있는 것만으로도 영향을 미치기에 충분한 것이라는 점에서 양자 간에 차이가 존재한다.

잠재력은 정당성이 규범적으로 승인되고 공식적 역할에 결부된 ‘합법적 권리’ 또는 ‘승인된 권리’이다(오재록, 2006). 이는 공식적 지위와 법적·공식적 권한(authority)에서 비롯되는 힘이다(Simon, 1966). 정부부처들은 정책과정 전반에 참여하여 기업의 행위를 규제하거나 세법 또는 여타 법령들을 해석하고 대규모 이전지출사업(사회복지)을 운영하며, 대부분의 과학적 연구를 자극하거나 지도하고 국가 방위를 위한 선택권 등을 제공한다(Meier, 1980). 이 과정에서 정부부처들은 다양한 유형의 법적·공식적 권한을 배타적·독점적으로 소유한다. 그 권한의 크기가 더 크고 그러한 권한을 많이 보유한 부처는 그렇지 못한 부처에 비해 더 많은 권력을 갖게 마련이다. 이에 착안하여 오재록(2012a)은 자신의 선행연구(2006)를 수정·발전시켜 한국 정부부처의 잠재력을 후술하는 바와 같이 세 가지 측정지표로 나누어 측정하였다.

## IV. 관료제 권력의 측정과 타당화

이상에서 관료제 권력에 관한 개념화와 다섯 가지 구성요소에 대한 개념을 종합적으로 재정리하였다. 이 논문의 다음 과제는 각 구성물을 직접 측정이 가능한 조작적 지표들(operational indicators)로 객관적으로 측정하는 방법을 제시하고 그 타당성을 검증하는 것이다. 여기서는 한국의 노무현·이명박 정부 86개 부처를 표본으로 관료제 권력의 객관적 측정지표와 대안지표를 제시하고 양자 간의 Pearson 상관관계를 분석한다.

### 1. 표본과 자료원천

Dahl(1957)에 따르면, 권력은 비교론적 기준에서만 의미가 있는 관계적 개념(relational concept)이다. 그러므로 관료제 기관들이 유사한 행위범위 안에서 일련의 동일한 집단과 상호작용하고 있다는 전제가 충족되어야 비교가 가능하다(Meier, 1980). 즉, 한국의 중앙행정기관은 국회 및 대통령과 대동소이한 행위범위 안에서 상호작용하고 있어 비교가능한 것이다(오재록, 2007). 다만 대통령실과 국무총리실은 계층제상 동일 레벨이 아닌 상위 기관이므로 제외한다. 표본은 2003~2005년 및 2008~2010년 기간에 존재한, 정규공무원 100명 이상을 고용한 중앙행정기관이며, 총 86개 부처(노무현 45개, 이명박 41개)가 이 기준에 충족되었다.

자료의 주된 원천은 국회법에 의거하여 정부부처들이 국회에 제출한 자료들이며, 정부간 행물, 법령, 언론보도, 누리집(홈페이지) 등이 보조적으로 활용되었다. 예를 들면, 기획예산처 자료(이은영 위원 요구자료), 기획재정부 자료(장제원 위원 요구자료), 중앙인사위원회 자료(이은영 위원 요구자료), 행정안전부 자료(장제원 위원 요구자료), 정부조직관리정보시스템(org.mapas.go.kr), 행정자치부·행정안전부 내부자료(퇴직관료자료, 전자문서유통현황), 경찰청 자료, 국방부 자료, 금융감독원 자료, 정부산하기관운영위원회 자료, '정부기구도표', '대한민국현행법령집', 외교통상부와 그 소속기관 직제, 청와대 누리집, 국회 누리집, 국무총리실 누리집, 법제처 누리집, 언론보도(경향신문, 문화일보, 세계일보, 시사저널, 연합뉴스, 월간조선, 주간조선, 중앙일보, 한겨레), 시민단체(참여연대) 공표자료 등이다(오재록, 2012a).

### 2. 자원의 측정과 타당화

정부부처의 보유 자원을 나타내는 측정지표로는 자원지수(RI: Resource Index)가 사용되었다. 이는 오재록(2006)이 개발하고 그의 후속연구(2012a)가 계승·발전시킨 것으로, <표 1>과 같이 인적자원, 물적자원, 조직문화, 법적자원으로 구성된다. 인적자원은 인력규모와 함께

중·고위직 및 최고위직 지수가 함께 고려된 것이고, 물적자원은 일반회계, 특별회계, 기금의 합, 조직분화는 본부(본청) 실, 국, 과 조직의 규모, 법적자원은 소관 법률 수와 법률 평균 쪽 수 지표가 결합된 것이다. 인적자원지수는 총정원, 고위직, 최고위직 측정값을 가중 합산한 것이고(가중치는 <부록 11> 참조), 법적자원지수는 소관 법률 수, 법률 평균 쪽 수를 가중 합산한 것이다. 자원지수<sup>6)</sup>는 이렇게 산출되는 인적자원지수, 법적자원지수, 물적자원 측정값, 조직분화 측정값을 가중 합산한 것이다.

〈표 1〉 자원 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
자원	인적자원	총정원
		고위직 지수(5급 이상 계급별 차등합산)
		최고위직 지수(장·차관급 차등합산)
	물적자원	일반회계, 특별회계, 기금(금융성기금 제외) 합계
	조직분화	본부(본청) 실, 국, 과 조직의 규모
	법적자원	소관 법률의 수
		소관 법률 평균 쪽 수(대한민국현행법령집)

자료: 오재록(2012a)의 재구성.

관료제 권력의 측정지표들은 새롭게 개발되었기 때문에 타당성에 대한 경험적 증거를 필요로 한다(Campbell & Fiske, 1959; Jung, 2012; 전영한, 2004). 이 논문에서는 수렴 타당도 (convergent validity)에 초점을 맞추어 그 증거를 도출하고자 한다. 수렴 타당성은 동일한 개념을 측정하는 다양한 시도들이 일치하는 정도(the degree to which multiple attempts to measure the same concept are in agreement)를 의미하며, 동일한 개념에 대해 각기 다른 방식으로 측정한 두 개의 측정치(measures)가 있을 경우 양자 모두 타당하다면 둘 사이에는 통계적으로 유의미한 상관관계가 성립할 것이라는 가정에 기초한다(Campbell & Fiske, 1959; Bagozzi et al., 1991; Jung, 2012). 이때 두 측정치는 별개의 방법으로 측정된 것이라야 한다 (O'Sullivan & Rassel, 1995; 전영한, 2004).

자원지수의 수렴 타당도를 검증하기 위해 사용된 대안지표는 엘리트 조사방법(elite

6) 자원지수는 <부록 1>에서 보는 바와 같이, 노무현 정부의 경우 교육인적자원부(1위), 국방부(2위), 재정경제부(3위) 등이 높고 국정홍보처(45위), 농촌진흥청(44위), 기상청(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 교육과학기술부(1위), 국방부(2위), 검찰청(3위) 등이 높고 법제처(41위), 소방방재청(40위), 문화체육관광부(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

opinion method)에 의한 주관적 측정치이다. Meier(1980)는 미국 127개 연방기관의 권력을 측정하고 그 내적 타당도를 평가하기 위해 이 방법을 활용하였다(오재록, 2007). 자원과 자율성의 개념이 사용된 역사가 짧고 각 측정지표들이 완전하지 못하기 때문에 측정의 타당성 평가가 이루어져야 함을 강조하면서, 표본으로 농무부 산하 20개 기관을 대상으로 전문가 인식조사<sup>7)</sup>를 통해 대안지표를 마련하였다. 그러나 22명의 응답자 대다수가 20개 대상기관 모두에 대해 충분한 지식을 갖고 있지 않다고 진술하였고 전문가 평점에도 문제가 있는 것으로 밝혀져 Meier 스스로도 이 대안지표에 결함이 있음을 인정하였다. 더구나 이 조사는 단순히 권력 순위를 매기는 서열척도를 사용하는 데 그쳤을 뿐이다. 이에 이 논문에서는 유사한 방식으로 대안지표를 산출하여, 특정 분야 기관들만을 대상으로 하지 않고 86개 부처 전체를 대상으로 하고 86개 부처 전반에 대해 충분한 지식을 갖춘 전문가들의 인식을 조사하는 방법으로 그러한 결함을 해소하고자 하였다. 그리고 순위를 직접 매기는 서열척도 방식이 아니라 비율척도를 구하는 방식을 선택하였다. 구체적으로 국무총리실 과장(급) 이상 간부 57명(실·국장급 7명, 과장급 50명)을 대상으로 관료제 권력의 각 차원에 대한 인식도 조사를 실시하였다.<sup>8)</sup> 이들은 정부업무를 거시적·총괄적으로 오랫동안 수행하여 왔고 연구 대상 부처에 소속되지 않아 객관적이고 전문성 있는 답변을 제공해줄 수 있는 당대 최적의 전문가로 판단된다.

설문방식과 상대점수 집계방식은 이렇다: 자원의 경우, 자원의 크기가 상대적으로 가장 크다고 생각하는 5곳과 가장 작다고 생각하는 5곳의 일련번호를 순서대로 기입하게 한다. 기입된 상위 5개 부처에는 노무현 정부의 경우 45~41점, 이명박 정부의 경우 41~37점을 부여한다.<sup>9)</sup> 하위 5개 부처에는 모두 1~5점을 부여한다. 언급되지 않은 부처에는 평균값인 22.5점(노무현 정부)과 20.5점(이명박 정부)을 부여한다. 이렇게 변별된 응답자 57명의 상대 점수를 부처별로 합산한다.<sup>10)</sup>

- 
- 7) Meier(1980)는 이 방법으로 미국 농무부 산하 20개 기관의 권력 순위를 도출한 경험이 있다. 농업정책에 조례가 깊고 농무부에 소속되지 않은 22명의 전문가(연구자 15명, 의회 스텝 5명, 업계인사 2명)의 인식을 조사했다(오재록, 2007).
- 8) 조사시점(2012월 5월)에서 국무총리실 과장(급) 이상 현원은 110명이었고, 국장급 이상은 40명이었다. 이 중 타 부처에서 파견 나온 30명을 제외하면 순수 국무총리실 소속 국·과장(급) 간부는 80명 정도였다. 이 중 조사에 응한 간부는 57명으로 응답률이 71.3%에 달했다. 그러므로 이 표본은 모집단에 가깝다. 대면조사와 서면조사로 이루어진 이 조사는 조사당일 이루어지거나 서면을 통해 이루어졌다.
- 9) 45점 및 41점이라는 기준은 노무현 정부의 대상기관이 45개 부처이고, 이명박 정부가 41개 부처인데에서 비롯되었다.
- 10) <부록 2>는 이렇게 산출된 노무현·이명박 정부의 부처별 자원인식도 조사결과를 보여준다. 노무현 정부의 경우 재정경제부(1위), 기획예산처(2위), 행정자치부(3위) 등이 높게 나타났고 기상청(45위), 통계청(44위), 산림청(43위) 등이 낮게 나타났다. 이명박 정부의 경우에는 기획재정부(1위), 지식경제

수렴 타당도를 평가하기 위해 자원지수와 자원인식도간의 상관관계를 <표 2>와 같이 분석해보았다. 먼저 노무현·이명박 정부 86개 부처를 통한 분석한 결과, 통계적으로 유의미한 수준에서( $p<.01$ ) 높은 정(+)의 상관관계를 보였다(상관계수 .681). 둘째, 노무현 정부 45개 부처를 대상으로 분석한 결과 높은 정(+)의 상관관계를 보였다(상관계수 .652,  $p<.01$ ). 셋째, 이명박 정부 41개 부처를 대상으로 분석한 결과 높은 정(+)의 상관관계를 보였다(상관계수 .710,  $p<.01$ ). 이러한 결과는 자원지수의 수렴 타당도에 대한 강한 경험적 증거라고 할 수 있다.

<표 2> 자원지수와 자원인식도 간의 상관관계 분석결과

	노무현·이명박 정부 (n=86)		노무현 정부 (n=45)		이명박 정부 (n= 41)	
	지수	인식도	지수	인식도	지수	인식도
지수	-		-		-	
인식도	.681**	-	.652**	-	.710**	-

\* $p<.01$ (양쪽)

### 3. 자율성의 측정과 타당화

정부부처의 자율성을 나타내는 측정지표로는 자율성지수(AI: Autonomy Index)가 사용되었다. 이는 오재록(2006)이 개발하고 그의 후속연구(2012b)가 계승·발전시킨 것으로, <표 3>과 같이 구조적 자율성, 재정적 자율성, 입법적 자율성으로 구성된다. 구조적 자율성(structural autonomy)<sup>11)</sup>은 정부의 공식계선(the government through lines of hierarchy)에 의한 영향으로부터 유리되는(shielded) 정도를 의미하는데(Verhoest et al., 2004), 대통령 및 국회와의 정치적 거리로 측정된다. 재정적 자율성(financial autonomy)은 전·이용액 비율과 특수활동비(특정 업무경비) 규모로 측정되고, 입법적 자율성(legislative autonomy)은 Meier(1980)의 규칙/법률 비율(rules to laws ratio)로 측정된다. 자율성지수<sup>12)</sup>는 구조적 자율성지수, 재정적 자율성지수,

부(2위), 행정안전부(3위) 등이 높았고 여성가족부(41위), 법제처(40위), 통계청(39위) 등이 낮았다.

- 11) 구조적 자율성은 정부부처가 정치적 주인들(대통령·국회)로부터 얼마나 많은 자율재량을 구조적으로 부여받는가를 나타내는 것으로, ‘구조적’이라 함은 법과 제도에 의해 고정된 측면과 함께 행태적으로 구조화된 측면까지를 포함한다(오재록, 2012b).
- 12) 자율성 지수는 <부록 3>과 같이, 노무현 정부의 경우 기획예산처(1위), 재정경제부(2위), 외교통상부(3위) 등이 높고 국가인권위원회(45위), 관세청(44위), 산림청(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 기획재정부(1위), 국가정보원(2위), 검찰청(3위) 등이 높고, 중소기업청(41위), 관세청(42위), 산림청(40위) 등이 낮은 것으로 나타났다(오재록, 2012).

입법적 자율성 측정값을 가중 합산한 것이다. 구조적 자율성지수는 대통령과의 거리, 국회와의 거리 측정값을 가중 합산한 것이고, 재정적 자율성지수는 특수활동비(특정업무경비) 규모, 이용·전용액 비율 측정값을 가중 합산한 것이다.

자율성지수의 수렴타당도 검증을 위해 사용된 대안지표인 자율성인식도는 자원인식도와 같은 방법으로 산출되었다.<sup>13)</sup> 자율성지수와 자율성인식도 간의 상관관계를 <표 4>와 같이 분석한 결과, 우선 노무현·이명박 정부 86개 부처를 병합할 경우 통계적으로 유의미한 수준에서( $p<.01$ ) 매우 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .718). 둘째, 노무현 정부 45개 부처를 대상으로 할 때도 높은 정(+)의 상관관계가 나타났고(상관계수 .664,  $p<.01$ ), 이명박 정부 41개 부처를 대상으로 할 때는 더 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .768,  $p<.01$ ). 이러한 결과는 자율성의 수렴적 타당성을 강하게 지지하는 것이라 하겠다.

<표 3> 자율성 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
자율성	구조적 자율성	대통령과의 정치적 거리(회의·면담·접촉 빈도)
		국회와의 정치적 거리(상임위 대비 국감일수)
	재정적 자율성	전·이용 재량(세출예산 대비 전용·이용액의 비율)
		재정통제 유예(특수활동비·특정업무경비 규모)
	입법적 자율성	법률대비 법령재량(규칙/법률 비율)

자료: 오재록(2012b).

<표 4> 자율성지수와 자율성인식도 간의 상관관계 분석결과

	노무현·이명박 정부 (n=86)		노무현 정부 (n=45)		이명박 정부 (n= 41)	
	지수	인식도	지수	인식도	지수	인식도
지수	-		-		-	
인식도	.718**	-	.664**	-	.768**	-

\* $p<.01$ (양쪽)

13) 자율성 인식도는 <부록 4>와 같이, 노무현 정부의 경우 재정경제부(1위), 기획예산처(2위), 행정자치부(3위) 등이 높고 통계청(45위), 기상청(44위), 농촌진흥청(43위) 등이 낮았다. 이명박 정부에서는 기획재정부(1위), 지식경제부(2위), 국토해양부(3위) 등이 높고 통계청(41위), 기상청(40위), 국가인권위원회(39위) 등이 낮았다.

#### 4. 네트워크의 측정과 타당화

정부부처의 네트워크를 나타내는 측정지표로는 네트워크지수(NI: Network Index)가 사용되었다. 이는 오재록(2006)이 개발하고 그의 후속연구(2012a)와 박치성 외(2011)에 의해 계승·발전된 것으로, <표 5>와 같이 수직적·수평적 네트워크로 구성된다. 수직적 네트워크는 소속기관 및 산하기관 지수로 측정되고, 수평적 네트워크는 내향연계 중심성 및 사이 중심성 지수로 측정된다. 네트워크지수<sup>14)</sup>는 수직적 네트워크지수와 수평적 네트워크지수를 가중 합산한 것이다. 수직적 네트워크지수는 소속기관지수와 산하기관지수를 가중 합산한 것이고, 수평적 네트워크지수는 내향연계 중심성지수와 사이 중심성지수를 가중 합산한 것이다.

<표 5> 네트워크 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
네트워크	수직적 네트워크	소속기관 지수
		산하기관 지수
	수평적 네트워크	내향연계 중심성 지수
		사이 중심성 지수

자료: 오재록(2012a), 박치성 외(2011)의 재구성.

<표 6> 네트워크지수와 네트워크인식도 간의 상관관계 분석결과

	노무현·이명박 정부 (n=86)		노무현 정부 (n=45)		이명박 정부 (n= 41)	
	지수	인식도	지수	인식도	지수	인식도
지수	-		-		-	
인식도	.621**	-	.504**	-	.763**	-

\*p<.01(양쪽)

네트워크지수의 수렴타당도 평가를 위해 사용된 대안지표인 네트워크인식도 역시 자원인식도와 같은 방법으로 산출되었다.<sup>15)</sup> 네트워크지수와 네트워크인식도 간의 상관관계를 <표

14) 네트워크지수는 <부록 5>와 같이, 노무현 정부의 경우 교육인적자원부(1위), 국방부(2위), 산업자원부(3위) 등이 높고, 공정거래위원회(45위), 국가인권위원회(44위), 감사원(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 교육과학기술부(1위), 지식경제부(2위), 국토해양부(3위) 등이 높고, 국가인권위원회(41위), 방위사업청(40위), 여성가족부(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

15) 네트워크인식도는 <부록 6>과 같이, 노무현 정부의 경우 재정경제부(1위), 행정자치부(2위), 기획예산처(3위) 등이 높고 기상청(45위), 통계청(44위), 농촌진흥청(43위) 등이 낮았다. 이명박 정부에서는

6>과 같이 분석한 결과, 우선 노무현·이명박 정부 86개 부처를 병합할 때 통계적으로 유의미한 수준( $p<.01$ )에서 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .621). 둘째, 노무현 정부 45개 부처를 대상으로 할 때도 정(+)의 상관관계가 나타났으며(상관계수 .504,  $p<.01$ ), 이명박 정부 41개 부처를 대상으로 할 때는 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .763,  $p<.01$ ). 이러한 결과는 네트워크의 수렴 타당도에 대하여 충분한 경험적 증거를 제공하고 있는 것이라고 할 수 있다.

## 5. 잉여력의 측정과 타당화

잉여력을 나타내는 지표로는 잉여력 지수(SPI: Surplus Power Index)가 사용되었다. 이는 오재록(2006)이 개발하고 그의 후속연구(2012a)가 계승·발전시킨 것으로 <표 7>과 같이 내·외부 잉여력으로 구성된다. 외부 잉여력은 언론관심도 지수, 입법능력 지수, 국정감사 수감일수, 퇴직 관료의 재취업 비율로 측정되고, 내부 잉여력은 장·차관급 배출 지수, 청와대 파견 지수(요직보유비율), 주재관 지수로 측정된다. 잉여력 지수<sup>16)</sup>는 외부 잉여력지수와 내부 잉여력지수를 가중 합산한 것이다. 외부 잉여력지수는 언론관심도지수, 입법능력지수, 국정감사수감일수, 퇴직관료 재취업비율 측정값을 가중 합산한 것이다. 내부 잉여력지수는 장·차관급 배출지수, 청와대파견지수(요직보유비율), 주재관지수를 가중 합산한 것이다.

<표 7> 잉여력 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
잉여력	외부 잉여력	언론관심도 지수(중앙일간지 1면 게재 비중)
		입법능력 지수(소관 법률 제·개정 빈도)
		국정감사 수감일수
		퇴직 관료의 재취업 비율
	내부 잉여력	장·차관(급) 배출 지수(차등 합산)
		청와대(대통령실·직속위원회) 파견 지수(요직보유비율)
		주재관 지수(계급별 정원 차등 합산)

자료: 오재록(2012a)의 재구성.

기획재정부(1위), 행정안전부(2위), 지식경제부(3위) 등이 높고 통계청(41위), 기상청(40위), 농촌진흥청(39위) 등이 낮았다.

- 16) 잉여력 지수는 <부록 7>과 같이, 노무현 정부의 경우 검찰청(1위), 재정경제부(2위), 국방부(3위) 등이 높고 국가인권위원회(45위), 농촌진흥청(44위), 기상청(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 검찰청(1위), 기획재정부(2위), 국토해양부(3위) 등이 높고 병무청(41위), 농촌진흥청(40위), 특허청(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

잉여력지수의 수렴타당도를 평가하기 위해 사용된 대안지표인 잉여력인식도 또한 자원인식도와 같은 방법으로 산출되었다.<sup>17)</sup> 잉여력지수와 잉여력인식도 간의 상관관계를 <표 8>과 같이 분석한 결과, 우선 노무현·이명박 정부 86개 부처를 병합할 때 통계적으로 유의미한 수준( $p<.01$ )에서 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .762). 둘째, 노무현 정부 45개 부처를 대상으로 할 때도 높은 정(+)의 상관관계가 나타났고(상관계수 .717,  $p<.01$ ), 이명박 정부 41개 부처를 대상으로 할 때는 매우 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .805,  $p<.01$ ). 이러한 결과는 잉여력의 수렴 타당도에 대하여 매우 강한 경험적 증거를 제공하는 것으로 평가될 수 있다.

<표 8> 잉여력지수와 잉여력인식도 간의 상관관계 분석결과

	노무현·이명박 정부 (n=86)		노무현 정부 (n=45)		이명박 정부 (n= 41)	
	지수	인식도	지수	인식도	지수	인식도
지수	-		-		-	
인식도	.762**	-	.717**	-	.805**	-

\* $p<.01$ (양쪽)

## 6. 잠재력의 측정과 타당화

잠재력을 나타내는 측정지표로는 잠재력지수(PPI: Potential Power Index)가 사용되었다. 이는 오재록(2006)이 개발하고 그의 후속연구(2012a)에 의해 개발된 것으로 <표 9>와 같이 특별권한 지수, 법률권한 지수, 등록규제 수로 측정된다. 잠재력지수<sup>18)</sup>는 특별권한지수, 법률권한지수, 등록규제수를 가중 합산한 것이다.

17) 잉여력 인식도는 <부록 8>과 같이, 노무현 정부의 경우 재정경제부(1위), 국가정보원(2위), 기획예산처(3위) 등이 높고 통계청(45위), 기상청(44위), 산림청(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 기획재정부(1위), 행정안전부(2위), 국가정보원(3위) 등이 높고 기상청(41위), 통계청(40위), 농촌진흥청(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

18) 잠재력지수는 <부록 9>와 같이 노무현 정부의 경우 재정경제부(1위), 검찰청(2위), 건설교통부(3위) 등이 높고 국정홍보처(45위), 법제처(44위), 통계청(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 검찰청(1위), 기획재정부(2위), 국토해양부(3위) 등이 높고 법제처(41위), 병무청(40위), 방위사업청(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 잠재력 측정지표

구성개념	측정변수	측정지표
잠재력	공식적 권한	특별 권한(공소권, 수사권 등) 지수
		법률 권한 지수(소관 법률에 나타난 권한의 정도)
		등록규제의 수

자료: 오재록(2012a)의 재구성.

잠재력지수의 수렴타당도 검증을 위해 사용된 대안지표인 잠재력인식도 역시 자원지수와 같은 방법으로 산출되었다.<sup>19)</sup> 잠재력지수와 잠재력인식도 간의 상관관계를 분석한 결과, 우선 노무현·이명박 정부 86개 부처를 병합할 경우 통계적으로 유의미한 수준( $p<.01$ )에서 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .772). 둘째, 노무현 정부 45개 부처를 대상으로 할 때도 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .786,  $p<.01$ ). 셋째, 이명박 정부 41개 부처를 대상으로 할 때도 높은 정(+)의 상관관계가 나타났다(상관계수 .753,  $p<.01$ ). 이러한 결과는 잠재력의 수렴 타당도에 대하여 강한 경험적 증거를 제공하고 있는 것이라고 하겠다.

〈표 10〉 잠재력지수와 잠재력인식도 간의 상관관계 분석결과

	노무현·이명박 정부 (n=86)		노무현 정부 (n=45)		이명박 정부 (n= 41)	
	지수	인식도	지수	인식도	지수	인식도
지수	-		-		-	
인식도	.772**	-	.786**	-	.753**	-

\* $p<.01$ (양쪽)

이상의 타당성 검증 결과는 관료제 권력의 각 차원들을 나타내는 측정지표들이 통계적으로 유의미한 수준에서 수렴타당도 검증을 통과하였음을 보여준다.

19) 잠재력 인식도는 <부록 10>과 같이, 노무현 정부의 경우 검찰청(1위), 경찰청(2위), 감사원(3위) 등이 높고 기상청(45위), 통계청(44위), 법제처(43위) 등이 낮은 것으로 나타났다. 이명박 정부에서는 검찰청(1위), 법무부(2위), 경찰청(3위) 등이 높고 통계청(41위), 기상청(40위), 농촌진흥청(39위) 등이 낮은 것으로 나타났다.

## V. 맷음말

이 논문은 “관료제 권력에 관한 선행연구들이 직면하였던 개념적, 방법론적 문제점의 극복을 통해 향후 이 개념과 관련된 실증적 연구의 토대를 마련하기 위하여”(오재록, 2006: 397) 한국의 86개 정부부처를 표본으로 관료제 권력(bureaucratic power)의 다차원적 개념화(multidimensional conceptualizations)와 객관적 측정수단(means)을 제공하고 그 타당성을 검증하는 데 초점을 맞추었다. 선행연구와 기존 방법론에 근거하여 관료제 권력의 다섯 가지 구성요소는 자원(resources), 자율성(autonomy), 네트워크(network), 잉여력(surplus power), 잠재력(potential power)으로 설정되었고, 각 차원을 나타내는 측정지표들에 대한 타당성을 검증하기 위해 실시한 대안지표(alternative measures)와의 상관관계 분석결과, 각 차원을 나타내는 측정지표들은 통계적으로 유의하게 수렴타당도 검증을 통과한 것으로 나타났다.

이 논문은 선행연구들에 비해 이론적 정당화(justification)나 방법론 측면에서 진일보한 측면이 있다. Meier(1980)는 관료제 권력을 자원과 자율성을 통해 측정하고 그 타당성을 검증하고자 하였으나 권력지수 산출의 필요성을 강조하고도 이에 이르지 못했고, 그 내적 타당도를 검증하기 위해 사용한 방법도 결합이 많은 실험적 시도에 그쳤다. 또한 오재록(2006)과 이를 계승·발전시킨 그의 후속연구(2012a)는 자원과 자율성에 네트워크, 잉여력, 잠재력을 추가하여 객관적·다차원적 측정지표들 구성하고 권력지수를 개발하였으나 그에 대한 타당성 검증이 결여되어 이론적·방법론적 한계가 노정돼 왔다. 이 논문은 이러한 결함과 연구공백을 메우는 데 기여한다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해 “계층제상 동일한 위치에 놓여 있는 조직들 간의 권력관계를 규명하는 데 있어 유용한 하나의 기법으로 활용”(오재록, 2006: 398)될 수 있다는 점도 기여점이다. 이 논문의 측정지표들은 정부기관들에는 물론 공기업, 민간기업(재벌 계열회사 등)에도 변형·적용될 수 있어 실천적 의의가 더해질 수 있다.

이 논문의 한계는 다음과 같다. 첫째, 구성타당도나 판별타당도 검증을 통해 보다 강력한 타당화가 이루어질 필요가 있으나 데이터의 제약과 선행연구의 부족으로 인해 이를 성취하지 못했다. 둘째, 수렴타당도 검증은 원칙적으로 서로 다른 두 개의 객관적 측정치 사이에서 이루어져야 하는데, 이 논문에서 제시한 객관적 측정지표들과 견줄 만한 또 다른 객관적 측정치를 구하는 것이 불가능하여 부득이 주관적 측정치를 가지고 수렴타당도 검증을 실시할 수밖에 없었다. 그러나 그러한 차선책 말고는 측정의 타당성 검증 자체가 불가능하고, 객관적 측정치가 보편적 인식에서 크게 벗어나지 않고 있음을 보여준 것만으로도 일정한 의의가 있다. 이 논문이 성취하지 못한 이론적·방법론적 완결성은 후속연구들을 통해 수정·보완될 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김호섭·김판석·이창원·강제상·류홍림·박통희 (2002). 「조직 행태의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 남궁근 (2003). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사.
- 박천오 (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」, 제43권 제3호.
- 박치성·오재록·남주현 (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현·이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 49(4): 51-82.
- 배웅환 (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제. 「한국행정학보」, 37(3).
- 송 복 (2003). 「조직과 권력」. 파주: 한국학술정보(주).
- 오재록 (2006). 관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형, 「한국행정학보」, 40(4): 377-400.
- \_\_\_\_\_ (2007). 「한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방」. 경기: 한국학술정보(주).
- \_\_\_\_\_ (2008). 관료제 권력의 영향요인에 관한 연구: Meier 모형의 재구성. 「한국행정연구」, 17(1): 3-29.
- \_\_\_\_\_ (2011). 정부부처의 권력 크기 분석: 이명박 정부의 41개 중앙행정기관 실증연구. 「한국행정 연구」, 20(1): 159-183.
- \_\_\_\_\_ (2012a). 「관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구」. 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_ (2012b). 관료제의 자율성: 개념, 측정 그리고 타당화, 「현대사회와 행정」, 22(2): 113-138.
- 오재록·박치성·이영범 (2010). 관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구: 45개 중앙행정기관을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 3-30.
- 오재록·전영한 (2012) 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. 「행정논총」, 50(3): 153-174.
- 유재원·소순창 (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 「한국행정학보」, 39(1).
- 전영한 (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「한국행정학보」, 38(5).
- 정우일 (1997). 「행정통제론」. 서울: 박영사.
- 지충남·유병선 (2005). ‘연결망·분석’을 통한 정책집행과정의 엘리트 연구: 순천시 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1).
- 한국직업능력개발원 (2005). 「제2차 국가인적자원개발수립 추진 연구: 인적자원정책 추진 전략보고서」. 서울: 한국직업능력개발원.
- Bagozzi, R. P., Yi, Y., & Phillips, L. W. (1991). Assessing construct validity in organizational research. *Administrative Science Quarterly*, 36, 421-458.
- Campbell, D. T., & Fiske, D. W. (1959). Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological Bulletin*, 56, 81-105.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The Forging of Democratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.

- Caughey, D., Cohon, A., & Chatfield, S. (2009). Defining, Measuring, and Modeling Bureaucratic Autonomy. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, Apr 02, 2009. Online available at <http://www.allacademic.com/meta>. Accessed at September. 18, 2009.
- Christensen, Jorgen G. (2001). Bureaucratic autonomy as a political asset. in BG Peters and J. Pierre(ed.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*. 119-131.
- Christensen, Tom (1991). Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, Bind 14. [www.tidsskrift.dk](http://www.tidsskrift.dk).
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005a). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 529-557.
- \_\_\_\_\_. (2005b). Goal ambiguity in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1-30.
- Crozier, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock.
- Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power," *Behavioral Science*, 2.
- Döhler, Marian (2002). Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. *West European Politics*, 25(1): 101-124.
- Dye, T. R & L. H. Zeigler (1975). *The Irony of Democracy*(3rd ed.), North Scituate: Duxbury Press.
- Ege, Jörn (2011). Bureaucratic Autonomy: A Useful Conceptual Tool to Compare International Administrations?, Paper for the 33rd Annual Conference of the European Group for Public Administration(EGPA). <http://egpa-conference2011.org/documents>.
- Egeberg, Morten (1998). Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of Organizational and Cultural Factors, ARENA Working Papers, WP 98/15, [www.arena.uio.no/publications/wp98](http://www.arena.uio.no/publications/wp98).
- Egeberg, Morten and Trondal, Jarle (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4): 673-688.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Field, G. L. & J. Higley (1980). *Elitism*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Gournay (1745); Albrow, Martin (1970). *Bureaucracy*. New York: Praeger Publishers. 제인용.
- Hall, Patrick, Nilsson, Tom and Löfgren, Karl (2011). Bureaucratic Autonomy Revisited: Informal Aspects of Agency Autonomy in Sweden. Paper for the Permanent Study Group VI on Governance of Public Sector Organizations, Annual Conference of EGPA. <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org>.
- Herring, E. Pendleton (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
- 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*, Vol. 16.
- Jung, Chan Su (2012). Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government. *Administration & Society*, forthcoming.
- Katz, Daniel and Robert L. Kahn (1966). *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley & Sons.
- Keller, S. (1963). *Beyond the Ruling Class*, New York: Random House.
- Kim, Doo-Rae (2008). Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-Institutional Analysis of OSHA Enforcement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1): 33-55.
- Kim, Junki (2006). Networks, Network Governance, and Networked Networks. *International Review of Public Administration*, Vol. 11, No. 1.
- Krause, George A. and Kenneth J. Meier (2003). *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Law, K. S., Wong, C., and Mobley, W. H. (1998). Toward a Taxonomy of Multidimensional Construct. *Academy of Management Review*, 23: 741-755.
- Meier, Kenneth J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*, 12(3): 357-75.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Belmont, California: Wadsworth, Inc.
- Michels, R. (1915). *Political Parties* (tr. E. and C. Paul), London: Jarrold & Sons.
- Mills, C. W. (1959). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class* (tr. H. D. Kahn), New York: McGraw Hill.
- Niskanen, William A, Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- O'Sullivan, E. and Rassel, G. R. (1995). *Research Methods for Public Administrators*. White Plains, NY: Longman.
- O'Toole, Jr., Laurence J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical & Research-Based Agendas in Public Administration. *PAR*, 57(1): 45-52.
- Pfeffer, Jeffrey (1981). *Power in Organizations*, Boston: Pitman.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik (1978). The External Control of Organizations. Stanford Business Classics.
- Russell, Bertrand (1938). *Power: A New Social Analysis*. 안정효 역, 2003, 「권력」, 서울: 열린책들.
- Simon, H. (1966). *Administrative Behavior*(3rd ed.), New York: The Free Press.
- Skocpol, Theda (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwab, D. P. (1999). *Research Methods for Organizational Studies*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum

Associates.

- Verhoest, K., Petersm B.G., Bouckaert, G., & Verschueren, B. (2004). The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24: 101-118.
- Verhoest, Koen. (2005). Effects of Autonomy, Performance Contracting and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *The Policy Studies Journal*. 33(2): 235-258.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, translated and edited by A. M. Henderson and T. Parsons, New York: Oxford Univ. Press.
- Yesilkagit, Kutsal and Thiel, Sandra van (2008). Political Influence and Bueraucratic Autonomy. *Public Organiz Rev*, 8: 137-153.

## 〈부록 1〉 노무현·이명박 정부의 부처별 자원지수

순위	기관명	자원지수	표준화	순위	기관명	자원지수	표준화
1	교육부	62.14	100.00	1	교과부	73.83	100.00
2	국방부	53.06	85.39	2	국방부	58.08	78.67
3	재경부	50.41	81.12	3	기재부	45.33	61.40
4	건교부	40.32	64.88	4	국토부	39.54	53.55
5	복지부	32.36	52.08	5	행안부	34.40	46.59
.....				.....			
41	조달청	6.13	9.86	37	법제처	4.56	6.18
42	통계청	5.47	8.81	38	인권위	4.30	5.82
43	기상청	5.14	8.27	39	여가부	4.08	5.53
44	농진청	4.65	7.48	40	농진청	3.45	4.68
45	홍보처	3.11	5.00	41	병무청	3.39	4.59

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 2〉 노무현·이명박 정부의 부처별 자원인식도 조사결과

순위	기관명	인식도	표준화	순위	기관명	인식도	표준화
1	재경부	2,207.5	100.00	1	기재부	2,216.5	100.00
2	기예처	1,815.5	82.24	2	지경부	1,888.0	85.18
3	행자부	1,748.5	79.21	3	행안부	1,854.0	83.65
4	교육부	1,727.0	78.23	4	국토부	1,613.0	72.77
5	감사원	1,650.5	74.77	5	교과부	1,611.5	72.70
.....				.....			
41	법제처	905.0	41.00	37	산림청	787.5	35.53
42	농진청	871.0	39.46	38	기상청	759.0	34.24
43	산림청	861.5	39.03	39	통계청	667.0	30.09
44	통계청	657.0	29.76	40	법제처	638.0	28.78
45	기상청	651.5	29.51	41	여가부	567.0	25.58

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 3〉 노무현·이명박 정부의 부처별 자율성지수

순위	기관명	자율성지수	순위	기관명	자율성지수
1	기예처	67.98	1	기재부	78.90
2	재경부	67.07	2	국정원	78.32
3	외교부	63.96	3	검찰청	72.40
4	검찰청	61.82	4	감사원	40.16
5	국방부	61.30	5	경찰청	39.53
.....	.....	.....	.....	.....	.....
41	청렴위	7.79	37	통계청	10.94
42	기상청	6.30	38	농진청	9.72
43	산림청	6.14	39	산림청	9.56
44	관세청	4.52	40	관세청	8.69
45	인권위	3.43	41	증기청	7.44

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 4〉 노무현·이명박 정부의 부처별 자율성인식도 조사결과

순위	기관명	인식도	표준화	순위	기관명	인식도	표준화
1	재경부	1,861.5	100.00	1	기재부	1,952.0	100.00
2	기예처	1,711.5	91.94	2	지경부	1,703.0	87.24
3	행자부	1,656.5	88.99	3	국토부	1,597.5	81.84
4	감사원	1,605.5	86.25	4	행안부	1,544.5	79.12
5	교육부	1,593.0	85.58	5	국정원	1,524.0	78.07
.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
41	법제처	1,026.0	55.12	37	병무청	941.0	48.21
42	산림청	1,011.5	54.34	38	산림청	917.0	46.98
43	농진청	952.0	51.14	39	인권위	915.0	46.88
44	기상청	913.0	49.05	40	기상청	828.0	42.42
45	통계청	787.0	42.28	41	통계청	729.0	37.35

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 5〉 노무현·이명박 정부의 부처별 네트워크지수

순위	기관명	네트워크지수	표준화	순위	기관명	네트워크지수	표준화
1	교육부	79.79	100.00	1	교과부	88.03	100.00
2	국방부	56.39	70.67	2	지경부	81.65	92.76
3	산자부	51.85	64.98	3	국토부	68.14	77.41
4	건교부	48.07	60.25	4	국방부	59.99	68.14
5	과기부	40.07	50.21	5	문화부	36.73	41.72
.....				.....			
41	문화청	3.52	4.41	37	기상청	5.93	6.73
42	농진청	3.10	3.88	38	농진청	5.79	6.58
43	감사원	1.94	2.43	39	여가부	5.63	6.40
44	인권위	1.08	1.36	40	방사청	4.37	4.97
45	공정위	0.82	1.03	41	인권위	2.77	3.14

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
 2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 6〉 노무현·이명박 정부의 부처별 네트워크인식도 조사결과

순위	기관명	인식도	표준화	순위	기관명	인식도	표준화
1	재경부	2,028.0	100.00	1	기재부	1,966.0	100.00
2	행자부	1,822.5	89.87	2	행안부	1,756.0	89.32
3	기예처	1,677.0	82.69	3	지경부	1,633.0	83.06
4	산자부	1,590.0	78.40	4	국토부	1,451.5	73.83
5	건교부	1,556.5	76.75	5	외교부	1,328.5	67.57
.....				.....			
41	보훈처	1,048.5	51.70	37	인권위	987.0	50.20
42	산림청	1,032.0	50.89	38	산림청	985.0	50.10
43	농진청	1,030.0	50.79	39	농진청	982.0	49.95
44	통계청	888.5	43.81	40	기상청	891.5	45.35
45	기상청	881.0	43.44	41	통계청	863.0	43.90

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
 2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 7〉 노무현·이명박 정부의 부처별 임여력지수

순위	기관명	임여력지수	표준화	순위	기관명	임여력지수	표준화
1	검찰청	89.10	100.00	1	검찰청	80.53	100.00
2	재경부	80.01	89.80	2	기재부	66.18	82.17
3	국방부	65.69	73.72	3	국토부	51.90	64.44
4	외교부	52.29	58.68	4	국방부	51.19	63.56
5	산자부	51.91	58.26	5	외교부	47.97	59.57
.....				.....			
41	문화청	6.33	7.10	37	해경	1.56	1.94
42	청렴위	6.01	6.75	38	인권위	1.51	1.87
43	기상청	5.99	6.73	39	특허청	1.42	1.76
44	농진청	5.43	6.09	40	농진청	1.32	1.64
45	인권위	4.49	5.04	41	병무청	1.22	1.52

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 8〉 노무현·이명박 정부의 부처별 임여력인식도 조사결과

순위	기관명	인식도	표준화	순위	기관명	인식도	표준화
1	재경부	2,022.5	100.00	1	기재부	1,962.5	100.00
2	국정원	1,718.0	84.94	2	행안부	1,761.5	89.76
3	기예처	1,697.5	83.93	3	국정원	1,643.0	83.72
4	행자부	1,671.0	82.62	4	검찰청	1,599.5	81.50
5	검찰청	1,649.5	81.56	5	지경부	1,555.0	79.24
.....				.....			
41	조달청	953.0	47.12	37	여가부	825.0	42.04
42	농진청	861.5	42.60	38	산림청	816.0	41.58
43	산림청	834.5	41.26	39	농진청	774.0	39.44
44	기상청	687.5	33.99	40	통계청	731.0	37.25
45	통계청	622.0	30.75	41	기상청	708.0	36.08

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
     2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 9〉 노무현·이명박 정부의 부처별 잠재력지수

순위	기관명	잠재력지수	표준화	순위	기관명	잠재력 지수	표준화
1	재경부	55.98	100.00	1	검찰청	54.74	100.00
2	검찰청	55.33	98.83	2	기재부	48.97	89.45
3	건교부	47.35	84.58	3	국토부	46.10	84.21
4	감사원	43.68	78.03	4	감사원	42.36	77.38
5	경찰청	37.45	66.90	5	행안부	36.10	65.94
.....				.....			
41	조달청	0.67	1.20	37	통계청	0.19	0.35
42	기상청	0.65	1.15	38	조달청	0.17	0.31
43	통계청	0.22	0.39	39	방사청	0.16	0.30
44	법제처	0.19	0.33	40	병무청	0.14	0.25
45	홍보처	0.00	0.00	41	법제처	0.00	0.00

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
 2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

## 〈부록 10〉 노무현·이명박 정부의 부처별 잠재력인식도 조사결과

순위	기관명	인식도	표준화	순위	기관명	인식도	표준화
1	검찰청	2,060.5	100.00	1	검찰청	1,969.0	100.00
2	경찰청	1,834.0	89.01	2	법무부	1,641.5	83.37
3	감사원	1,817.5	88.21	3	경찰청	1,597.0	81.11
4	재경부	1,726.0	83.77	4	국토부	1,550.0	78.72
5	법무부	1,683.0	81.68	5	감사원	1,505.5	76.46
.....				.....			
41	산림청	900.5	43.70	37	통일부	857.0	43.52
42	농진청	867.5	42.10	38	법제처	817.5	41.52
43	법제처	810.5	39.34	39	농진청	793.5	40.30
44	통계청	626.0	30.38	40	기상청	522.0	26.51
45	기상청	559.0	27.13	41	통계청	518.0	26.31

※ 주: 1) 표준화=(기관별 합계/1위기관 합계)×100.  
 2) 상·하 5위만 표기(왼쪽 노무현 정부, 오른쪽 이명박 정부).

〈부록 11〉 가중치(weight)

구성개념	측정 변수	측정지표	가중치
자원 (.286)	인적 자원	총정원	0.035
		고위직 지수(계급별 차등 합산)	0.040
		최고위직 지수	0.050
	물적 자원	재정규모(일반·특별회계+기금)	0.069
		본부(본청) 실, 국, 과 조직의 규모	0.052
	법적 자원	소관 법률의 수	0.024
		소관 법률 평균 쪽 수	0.016
자율성 (.239)	구조적 자율성	대통령과의 정치적 거리	0.119
		국회와의 정치적 거리	0.039
	재정적 자율성	전·이용 비율	0.017
		재정통제유예(특수활동비·특정업무경비규모)	0.026
	입법적 자율성	규칙/법률 비율(법률 대비 법령 재량)	0.040
	네트워크 (.109)	수직적 연계성	0.042
		소속기관 지수(소속기관의 규모 및 수준)	0.037
		산하기관 지수(산하기관의 규모 및 수준)	0.012
		내향연계 중심성 지수	0.018
임여력 (.203)	외부 임여력	언론관심도 지수(중앙일간지 1면 게재 비율)	0.036
		입법능력 지수	0.021
		국정감사 수감일수	0.012
		퇴직 관료의 재취업 비율	0.034
	내부 임여력	장·차관(급) 배출 지수(차등합산)	0.054
		청와대 파견 지수(요직보유비율)	0.030
잠재력 (.162)	공식 권한	주재관 지수(계급별 차등 합산)	0.016
		특별 권한(공소권, 수사권 등) 지수	0.087
		법률 권한 지수(법률에 나타난 권한의 정도)	0.026
		등록규제의 수	0.049

\* 자료: 오재록(2012a).

## ABSTRACT

### Developing and Validating Concepts and Measures of Bureaucratic Power in Korean Central Government

Jae-rok Oh and Hyang-mi Yun

This study develops objective measures of the five dimensions of bureaucratic power and then provides empirical evidence of the convergent validity of the five measures: resources, autonomy, network, surplus power, and potential power. That is, this study conceptualizes and presents the multidimensional concepts and raises the need for bureaucratic power research approaches that use multidimensional concepts of bureaucratic power. The purpose of this study is to develop a means to demonstrate bureaucratic power in the Korean Central Government empirically. Furthermore, it strives to build a foundation for the development of empirical bureaucratic power theory, future empirical research on bureaucratic power, and theoretical assertions related to bureaucratic power by overcoming conceptual and methodological limitations of previous empirical research on bureaucratic power, recognizing the important theoretical and practical implications of bureaucratic power. This study focuses on the Korean Government, using a sample consisting of 86 Central Administration Agencies for this purpose.

【Keywords: bureaucratic power, objective measures, validation】