

## 정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제

박 천 오\*

### 〈目 次〉

- I. 서언
- II. 논의의 초점
- III. 관리적 관점의 연구 특성
- IV. 정치적 관점의 연구 특성
- V. 양 관점의 차이와 과제
- VI. 결어

### 〈요 약〉

행정학 분야에 있어서 정부관료제에 관한 연구는 체계성과 정체성이 부족하다. 이는 정부관료제에 대한 보편적인 개념 정의가 없는 상태에서, 관련 연구들이 산만하게 분화되어 다양한 현상을 각기 다른 관점에서 다루고 상이한 진단과 처방을 내림으로써 구심점을 찾기 어렵기 때문이다. 정부관료제 연구의 이러한 비일관성은 이론의 혼란을 초래하는 데 그치지 않고, 행정개혁 실패의 원인이 되는 등 여러 현실적 부작용을 빚고 있다.

본 연구에서는 기존의 분화된 관련 연구들을 관리적 관점과 정치적 관점으로 대별하여 각 관점의 연구가 어떻게 시작되었고, 그 특징과 차이가 무엇이며, 그 동안 어떻게 변화해 왔는지를 정리함으로써, 혼란스럽게 비쳐지는 정부관료제 연구의 학문적 정체성을 확인하고자 한다. 이와 함께 기존의 양분된 연구 관점이 상호 연계되어 보다 균형 잡힌 접근이 이루어질 때, 정부관료제 연구의 이론적·현실적 타당성이 제고될 것이란 점을 지적한다.

【주제어: 관료제, 정부 관료제, 공조직】

\* 명지대학교 사회과학대학 행정학과 교수

## I. 서 언

사회과학의 여러 학문 분야에서 오래 동안 다루어져 온 관료제란 용어는 그 개념정의가 매우 다양하다. 예를 들면 관청에 소속된 사람들이 막강한 권력을 행사하는 지배체제를 의미하기도 하고, 조직의 비능률성을 나타내기도 하고, 일정한 특징을 지닌 조직형태를 말하기도 하고, 현대 사회의 거대 정부를 가리키기도 한다(Lane, 1993; Albrow, 1970). 이 같은 의미의 다양성은 연구자의 학문적 뿌리가 상이함에 기인된 것으로서, 한편으로는 관료제 연구의 스펙트럼을 확장시킨 반면, 다른 한편으로는 해당 연구의 정체성과 체계성을 저해하는 요인이 되어 왔다(Gortner, et. al, 1987: 5-6).

관료제의 연구는 동일 학문분야 내에서마저 일관성을 찾기 어렵다. 행정학 분야에 있어서도 관료제 또는 정부관료제에 관한 연구는 체계성과 정체성이 부족하다. 이는 정부관료제에 대한 보편적인 개념 정의가 없는 상태에서, 관련 연구들이 산만하게 분화되어 다양한 현상을 각기 다른 관점에서 다루고 상이한 진단과 처방을 내림으로써 연구의 집합성과 구심점을 찾기 어렵기 때문이다. 정부관료제 연구의 이러한 비일관성은 이론의 혼란을 초래하는 데 그치지 않고, 행정개혁의 실패 등 여러 현실적 부작용을 빚고 있다.

본 연구에서는 기존의 분화된 관련 연구들을 크게 두 관점으로 단순화시켜 각 관점의 연구가 어떻게 시작되었고, 그 특징과 차이가 무엇이며, 그 동안 어떻게 변화해 왔는지를 정리함으로써, 혼란스럽게 비쳐지는 정부관료제 연구의 학문적 정체성을 확인하고자 한다. 이와 함께 기존의 양분된 연구 관점이 상호 연계되어 보다 균형 잡힌 접근이 이루어질 때, 정부관료제 연구의 이론적 · 현실적 타당성이 제고될 것이란 점을 지적하고자 한다.

## II. 논의의 초점

행정학 분야에 있어서 관료제 또는 정부관료제 연구는 매우 다양한 대상을 다루고 있지만, 연구경향을 종합해 보면 강조점을 달리 하는 두 개의 기본 흐름이 이어지고 있다(Rockman, 1992; Denhardt, 1993 : 13-14; Rosenbloom, 1983). 하나는 정부관료제를 일정한 내적 특징을 지닌 대규모 공조직체로 간

주하여, 그 구조와 운영 실태 및 관리장치로서의 효용성을 진단하거나 개선 방안을 모색하는 관리적 관점의 연구흐름이다. 이는 공조직의 효율성이나 생산성과 같은 관리적 이슈를 핵심 관심사로 삼는 접근방법이라고 할 수 있다. 다른 하나는 정부관료제를 정책과정의 행위주체인 행정기관이나 관료집단과 동일시하여, 그 역할과 기능의 실태와 문제점을 규명하거나 바람직한 변화방안을 제시하는 정치적 관점의 연구 흐름이다. 이는 행정의 책임성이나 대응성과 같은 정치적 가치실현과 관련된 이슈에 초점을 맞추는 접근방법으로 볼 수 있다. 전자의 흐름이 정부관료제를 공조직의 조직화 방식으로 인식하여 이를 범학문적인 조직이론과의 연관 하에서 연구하는 것이라면, 후자의 흐름은 정부관료제를 정치적 행위주체로 인식하여 이를 거시적인 정치이론에 비추어 연구한다고 할 수 있다.

문제는 기존 연구들 대부분이 이 양대 관점 가운데 어느 한쪽에 지나치게 치우쳐 다른 한쪽 관점을 등한시 하는 경향을 보임으로써, 관료제 연구의 이론적 완결성과 현실적 유용성이 기대에 못 미친다는 데 있다. 연구의 이 같은 편향성은 정부관료제의 전체적 모습과 작동 실태를 보다 포괄적으로 파악하는 데 장애가 된다. 정부관료제를 둘러싼 현상의 복잡성을 외면한 획일적 접근은 이론과 실제 간의 괴리를 심화시킬 우려가 크다. 더구나 편향된 연구관점이 관료제의 개혁과 같은 실천세계의 처방으로 이어질 때, 정부관료제의 한정된 국면에만 타당한 이론이나 해결방안이 전체국면에 과도하게 적용되는 부작용을 초래하거나, 상호 모순된 개혁안이 동시에 시행되는 폐단을 낳을 수 있다. 연구관점의 차이는 기본적으로 정부관료제의 실체와 기능에 대한 인식의 차이에서 비롯되며, 문제선정과 진단 그리고 처방에 있어서도 상반된 방향을 가리킬 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 먼저 정부관료제 연구에 관한 관리적 관점과 정치적 관점이 각기 어떤 특성을 지니고 어떻게 발전해 왔는지를 관련 문헌을 중심으로 살핀다. 다음, 이들 양 관점의 연구가 정부관료제와 관련하여, 추구하여야 할 가치, 조직구조, 개인에 대한 시각, 의사결정 등에 있어서 어떻게 상반된 진단과 처방을 내리며 그것이 어떤 결과를 초래하는지를 비교·검토 한다. 마지막으로 양 관점의 연구가 각기 상대 관점의 진단과 처방을 고려하는 균형 잡힌 연구방향을 설정하여야 할 학문적·현실적 필요성을 강조 한다.

### III. 관리적 관점의 연구 특성

#### 1. 종래의 연구 흐름

관리적(managerial) 관점의 정부관료제 연구는 공조직의 조직형태 내지 관리장치(administrative apparatus)를 주된 연구대상으로 삼는다. 관리적 관점의 연구는 흔히 관료조직(bureaucratic organization)의 연구에 초점을 맞추는 데, 이는 공조직을 포함한 대부분의 현대 조직들이 관료조직의 여러 특징을 내포하고 있기 때문이다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 143).

관료조직 연구의 기원은 일반적으로 19세기 말 독일 사회학자 Weber가 제시한 이념형(ideal type) 관료제 이론에서 찾는다(Heady, 1992: 394). 그의 관료제 이론은 지배유형에 관한 이론에 근거한 것인데, 지배란 일정한 인간집단이 특정의 명령에 복종하게 하는 것을 의미하며 그 정당성에 대한 신념에 기초한다. Weber는 지배에 정당성을 부여하는 것이 권위라고 하고, 이를 전통적(traditional) 권위, 카리스마적(charismatic) 권위, 합법적-합리적(legal-rational) 권위의 세 가지로 구분하였다(Kramer, 1981: 83-85).

Weber에 의하면 전통적 권위의 기초는 과거로부터 내려오는 관례와 관습에 의거한 권위이며, 이러한 권위체제가 지배하는 조직이나 사회는 변화에 체계적으로 대처하기 어렵다. 카리스마적 권위는 추종자들의 헌신을 이끌어 낼 수 있는 카리스마적인 인물의 초자연적 혹은 초인적인 능력이나 자질에 기초한 권위체제이며, 이러한 권위체제가 지배하는 사회나 조직은 지배자의 계승문제 등 구조적인 불안정으로 인해 와해되기 쉽다.

Weber는 산업혁명 전까지는 이들 전통적 유형과 권위주의적 유형의 권위가 사회의 모든 조직화된 활동(organized action)을 지배해 왔으나, 근대사회에서는 보다 안정적이면서도 변화에 개방적인 합법적-합리적 권위체제에 입각한 조직이 요구된다고 보았다. 합법적-합리적 권위는 사람들에 의해 합리적으로 개발된 규칙들에 토대를 둔 권위로서, 이에 의거할 경우 조직은 보다 체계적이고 예측 가능한 방식으로 환경의 변화에 적응할 수 있다는 것이다.

Weber가 제시한 이념형 관료제는 이러한 합법적-합리적 권위에 근거한 지배에 토대를 둔 조직의 진수이다. 관료제의 권위체제가 합리적인 것은 특정한 목적을 달성하기 위한 수단들이 명백히 설계되어 있기 때문이고, 합법

적인 것은 권위가 규칙과 절차의 체계에 따라 특정시간 사무실을 점유하고 있는 관료에 의해 행사되기 때문이다.

이념형 관료제의 주요 특성은 다음 몇 가지이다. 첫째, 과업을 조직화시키는 법규가 존재한다. 둘째, 전문화를 지향하는 분업이 이루어진다. 셋째, 조직단위 상호간 또는 조직내부의 직위 간에 엄격한 명령 복종의 계층관계가 확립되어 있다. 넷째, 의사결정이 기술적·합법적 규칙(technical and legal rules)에 의해 이루어진다. 다섯째, 임무수행은 문서에 의한다. 여섯째, 직무수행에 필요한 전문적 훈련을 받은 사람들을 구성원으로 채용하며, 일생 동안 종사할 수 있는 직업이 되게 한다.

Weber에 의하면 이념형 관료제는 조직구조와 조직운영절차를 공식화하고 표준화함으로써, 조직이 개인과 무관하게 효율적으로 작동할 수 있는 특징을 내포한다. 구체적으로 1) 분업으로 임무수행에 있어서 전문성, 능률성 등을 제고시킬 수 있으며, 2) 법과 규칙에 근거를 두고 업무를 처리함으로써, 조직 활동의 객관성·예측가능성·일관성을 확보할 수 있는 동시에 인간의 감정이 배제된 공평무사한 업무 처리를 가능케 하며, 3) 계층제에 입각하여 명령 복종관계의 질서를 확립할 수 있으며 5) 문서주의에 의거하여 직무수행의 객관성, 정확성, 공식성을 기할 수 있다는 것이다(Hughes, 1994: 33; Blau & Meyer, 1987; 김규정, 1997: 315).

Weber는 관료제가 다른 형태의 조직에 비해 고도의 기술적 합리성을 내포한 관계로 사회 전체에 확산되는 것이 불가피하다고 보았다. 그는 관료적 조직은 주어진 목표추구를 위해 대규모 사람들을 통제할 수 있는 가장 효과적인 접근이어서, 조직형태와 관련된 선택은 관료제이거나 어설픈 아마추어주의(dilettantism)적인 것 둘 뿐이라고 하였다(Weber, 1947: 333-337).

Weber의 이념형 관료제는 근대조직의 기본적 질서를 파악하고 조직이론을 발전시키는 데 크게 공헌하였으며, 실제로 이념형 관료제와 유사한 특성을 지닌 조직들이 산업화 단계의 사회 발전을 이끌었다.<sup>1)</sup> 이러한 현상과 관련하여 Parsons(1960: 2)는 “현대사회의 가장 뚜렷한 구조적 특징은 관료제

1) 본래 이념형은 특정 현상의 순수한 혹은 이상화된 형식을 개념화하거나 묘사하는 지적 구조(intellectual construct)이다. 때문에 웨버의 이념형 관료제의 경우도 현실세계에서 모든 해당 요인을 갖춘 조직을 발견하기 어렵고, 특정 조직이 얼마나 관료적 인지를 비교할 수 있는 준거가 될 수 있을 뿐이다(Kramer, 1981: 83).

로 불리는 대규모의 조직들이 두드러지게 존재한다는 것이다”라고 하였다.

현실 세계의 공조직 대부분이 관료조직의 특성을 지녔던 관계로, 행정학 분야에서도 이념형 관료제 모델이 관리적 관점의 연구에 출발점이 되었다 (Johnston, 1993). 초기의 연구들은 공·사조직 구성원들의 행태와 그에 대한 관리방식은 본질적으로 유사하다는 일반적인 접근방식(generic approach)을 취하면서, 이념형 관료제의 조직형태와 관리방식의 우수성을 강조하였다 (Gulick, 1937; Willoughby, 1927).

그러나 20세기 중반을 넘어서면서부터 이념형 관료제는 점차 낡고 유해한 모형으로 간주되기 시작하였다. 관료제적 조직들이 산업혁명기의 단순한 기술을 다루거나 변화가 많지 않은 일상적 문제(routine problems)를 해결하는 데는 효과적이었지만, 보다 진보된 후기 산업사회 시대에는 부적합하다는 인식이 확산되었기 때문이다(Bennis, 1966; 1967; Hartwig, 1990: 211).

따라서 많은 연구들이 관료제적 특징을 지닌 조직들이 현실 세계에서 드러내는 병폐를 규명하는 경향을 보였다(Lane, 1993: 52). 구체적으로 이들 연구는 규칙의 엄수에서 기인된 형식주의와 동조과잉, 권한위임과 전문화에 따른 조직 내 하위 단위들 간의 이해관계의 대립, 계층제가 초래하는 정보와 커뮤니케이션의 왜곡, 계속성이 초래하는 통제 불능 등 관료제적 특성에서 빚어지는 여러 병리와 역기능을 지적함으로써, 관료제의 합리성과 능률성에 대해 의문을 제기하였다(Gouldner, 1954; Merton, 1968).

반면에 일각에서는 이념형 관료제의 기술적 우월성이 현실에서 구현되지 못하는 것은 본래 원리가 충실히 실천되지 않았기 때문이라는 지적도 제기되었다. 예컨대 계층제의 원리가 극단적으로 적용되거나, 평생고용의 원리가 무능력자까지 해고하지 못하는 의미로 받아들여지거나, 연공서열에 입각한 인사가 보편화되는 현상 등은 이념형 관료제 원리의 왜곡된 적용이라는 것이다(Hughes, 1994: 46).<sup>2)</sup>

그러나 이 같은 반론에도 불구하고 개인적 자유와 자발성, 인간의 자기실현 발휘와 같은 가치들이 사회적으로 중시되면서 관료적 조직의 부정적 측

---

2) 현실 세계의 많은 조직들은 기술적 역량을 갖추지 못한 상관들의 존재, 자의적이고 어리석은 규칙의 존재, 공식적 장치를 뒤엎거나 대체하는 지하세계(비공식적) 조직의 존재, 역할 간의 혼란과 갈등, 법에 근거하지 않은 하급자들에 대한 비인간적인 취급과 같은 비관료제적인 특징을 오히려 더 많이 드러낸다고 한다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 147)

면은 한층 더 부각되게 되었다. 행정학 분야에서 Hummel(1987: 219-220)은 공공관료제(Public Bureaucracy)를 통제제도(control institutions)로 간주하면서, 이것이 사람보다는 사례를 다루고, 목표보다는 수단에, 정의와 자유보다는 통제와 능률에 높은 우선순위를 두는 관료들을 만든다고 하였다. 그는 정부관료제에서는 역할이 사람을, 계층제가 자아(superego)를, 명령이 대화를, 관리(management)가 리더십을 각각 대신한다고 하였다.<sup>3)</sup> 다만 관료제에 대해 비판적인 학자들 가운데 상당수는 관료제를 전적으로 부인하기보다는 그에 내포된 결함과 불완전성을 시정하려는 입장을 취하였다(Merton, 1968).

한편, 관리적 관점의 정부관료제 연구는 Weber 외에도 19세기 말 행정학의 효시라고 할 수 있는 미국의 Wilson이 제시한 정치-행정 이원론에 의해서도 전파되었다. Wilson은 당시 미국 사회에 만연된 엽관제의 폐단을 방지하고자, 행정은 정치로부터 분리되어 기업에서와 같은 능률원리에 입각하여 작동하여야 한다는 주장을 펼쳤다(Stillman, 1991: 107; Hughes, 1994: 33).

그의 이러한 정치-행정 이원론은 시민에서부터 선출직 공직자, 임명직 공무원, 그리고 직업공무원으로 차례로 이어지는 민주적 권위의 연쇄(a chain of democratic authority)와 하향적 민주주의(top-down democracy)를 강조하였다. Wilson은 선거과정을 통해 투표자들로부터 투입을 받는 정치인들이 정책의 궁극적 책임을 지는 동시에 사회의 요구나 이슈를 배타적으로 해석해야 한다고 보았다. 그리고 직업공무원들은 정치인들로부터 부여받은 정책을 중립적으로 충실히 집행하면 될 뿐, 정책에 대한 직접적인 책임은 없으며, 스스로의 역할과 활동의 단서를 사회나 시민으로부터 직접 부여받지 않는다고 보았다. 요컨대 Wilson은 정부관료제를 직업공무원들로 구성된 중립적인 조직체로서 일정한 과정과 절차에 따라 집행적 업무를 수행하는 존재로 간주하였다. 그가 능률성을 지향하는 공조직 내부의 구조나 과정에 관심을 가졌던 반면, 공조직의 외부관계를 그다지 중시하지 않았던 이유도 여기에 있다(Redford, 1969; Hughes, 1994: 218).

Wilson은 정부조직 형태로서의 정부관료제와 관련하여, 상부로의 권력 집중을 통한 책임행정의 실현, 강력한 리더십에 기초한 행정능률의 추구, 당파적 이해가 배제된 실적제 임용, 능력과 자격에 입각한 전문적 행정의 실현 등을

3) Denhardt(1981) 또한 조직은 과업달성을 위한 단순한 도구에 머물지 않고 구성원들의 내적 성장과 자기실현이 가능토록 구성·작동되어야 한다고 지적하였다.

강조하였다(Yates, 1982). 그의 이러한 주장에 따른 미국의 행정 개혁은 과거의 정실주의나 엽관제에 기초한 행정의 폐해를 극복한 커다란 발전을 이루었다.

Wilson의 뒤를 이어 등장한 미국의 행정관리학파 학자들, 인간관계론자들, 후기인간관계론자들도 공히 행정 내지 행정기관의 기능을 정치의 영역에서 벗어난 도구적·기술적 차원의 영역에 속하는 것으로 간주하였다(Hughes, 1994: 28). 특히 인간관계적 접근은 이념형 관료제에 존재하였던 여러 비인간적인 요소들을 제거하고자 하면서도, 여전히 능률성과 생산성을 공조적이 추구하여야 할 정당한 가치로 인정하였다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 150).

Wilson이 정부관료제를 가치중립적이고 합리적인 조직체로 보면서 조직적·도구적 능률성과 계층적 통제를 강조한 점, 과정과 투입을 중시하고 결과를 부차적인 것으로 여겼던 점 등은 Weber의 이념형 관료제 이론과 일맥상통한다. 정부조직체로서의 전통적 정부조직이 Weber와 Wilson의 이론에 토대를 둔 것으로 인식되는 이유는 이 때문이다(Self, 1985: 140; Hughes, 1994: 28).

Wilson의 정치-행정이원론 역시 시간의 흐름과 더불어 현실과의 괴리가 크다는 비판을 받게 되었다. 오늘날 대다수 학자들은 정치적 리더십과 행정 기관 또는 관료들 간의 관계는 매우 복잡하고 유동적이어서 양자의 기능을 확연히 분리시킬 수 없다고 본다. 현실 세계에서 행정기관과 관료들은 정책 과정상 선출직 공직자들의 바람을 실행하거나 그들에게 조언을 제공하는 수준을 훨씬 넘어 독자적인 영향력을 행한다는 사실이 많은 실증연구를 통해 명백히 밝혀졌기 때문이다.

## 2. 최근의 연구 흐름

그간의 많은 비판에도 불구하고 이념형 관료제는 여전히 현실 조직사회 의 기본 골격을 이루고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 현상은 관료제가 여전히 효율적으로

---

4) 아직도 많은 공·사조직들은, 첫째 계층적 구조를 취하고 있고, 둘째 각 구성원에게 명백하게 정의 내려진 역할과 책임영역을 부여하고 있으며, 셋째 대다수 조직구성원들이 물인격적인 규칙(impersonal rules)을 근거로 의사결정과 활동을 하고 있고, 넷째 구체적 직무와 연관된 훈련과 기술을 토대로 구성원을 고용되고 승진되는 등 관료제의 중심적 요소들을 유지하고 있다(Self, 1985: 139–140; Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 26; Vigoda, 2002: 529).

작동하여서라기보다는, 그 동안 관련 연구들이 관료제를 근본적으로 대치 할 만한 새로운 조직형태를 제시하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

행정학 분야에서도 공조직의 관료제적 특성에서 비롯되는 폐단과 역기능을 극복하려는 노력이 지속되어 왔지만,<sup>5)</sup> 이렇다할 대안은 제시된 바 없다 (Rainey & Steinbauer, 1999; Lynn Jr, 2001).<sup>6)</sup> 이른바 후기관료제적 조직(post-bureaucratic organization)에 대한 논의가 끊이지 않았지만, 이를 진정으로 대표할만한 구체적인 조직형태는 아직 없다. 현재로서는 후기관료제적 조직이란 사고는 팀워크이나 수평적 협력 등이 특히 강조되고 있는 몇몇 조직 사례들로부터 도출된 아직은 비체계적인 것이라고 할 수 있다(Heckscher, 1994: 17). 그럼에도 불구하고 관료제의 대안을 모색하려는 노력은 21세기로의 진입과 더불어 더욱 가속화되고 있다.

행정학 분야에서 관료제적인 특징을 지닌 정부조직체에 대한 비판은 다음 몇 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 계층제의 계층적 구조는 투입과 산출의 비율이라는 의미에서 효율적인 구조가 되지 못한다. 둘째, 관료제는 통제에 있어서는 이상적일지 모르지만 관리라는 측면에서는 그렇지 못하다. 셋째, 관료제는 확실성은 보장하지만 느리게 작동하고, 표준화된 일 처리를 가능케 하지만 그 대가로 혁신을 희생시킨다. 넷째, 관료제 내부의 비민주적 경향은 여러 사회문제를 야기시키고 비능률성을 초래한다.

관료적 정부조직에 대한 이 같은 부정적 인식은 1980년대 들어 정부의 비대화와 과도한 개입 등이 문제되면서 더욱 증폭되었다. 예컨대 Osborne & Gaebler(1992)는 전통적인 정부관료제는 낭비적이며 비효과적으로 작동하는 낡은 관리장치에 불과하다고 공격하였다.

이러한 상황에서 1990년대에는 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 정부혁신운동과 정부관료제 개혁이 미국, 영국, 뉴질랜드 등 세계 여

- 5) 그간 관료제의 계층적 구조와 관련된 문제점에 대해서는 저층구조 또는 위원회 조직이, 명령통일의 원리에 대해서는 매트릭스 조직이, 공식화의 영속성 문제에 대해서는 테스크 포스가 각각 대안으로 제시되었다. 또한 관료적 행태와 관련하여서는 새로운 리더십, 바람직한 조직문화, 새로운 방식의 동 기부여와 조직몰입 유도 방안 등에 관한 여러 연구들이 이루어졌다.
- 6) 이런 관계로 오늘날 대부분의 학자들은 공·사조직을 막론하고 최선의 조직구조와 관리장치는 존재하지 않으며 상황에 따라 유용한 패턴이 달라진다는 상황적응적인 접근(contingency approach)을 취하고 있다.

러 나라에 광범위하게 확산되게 되었다. 신공공관리론에 입각한 개혁은, 작고 효율적인 정부를 추진하는 동시에 공조직에 시장주의적인 경쟁원리를 도입하고 관리의 자율성을 강화함으로써, 고객이 원하는 행정서비스를 효율적으로 전달하려는 시도라고 할 수 있다.

신공공관리론은 관료제적 형태의 공조직에서는 절차와 실패회피가 지나치게 중시되는 텃에 결과달성과 성과 극대화를 이루지 못한다고 전제한다 (Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 147). 따라서 관료들의 행태를 통제하는 각종 규정을 대폭 폐지 또는 축소하고, 계층제적 통제를 완화하는 등 관료제도에 기인된 비능률성을 제거하고자 한다. 특히 관리자들에게 실질적인 결정권한을 부여하고, 하위 단위의 자치권을 확대하며, 계층제에 의해서가 아니라 단위들 상호간의 경쟁에 의해 조정이 이루어질 수 있도록 조직구조를 보다 수평화하고, 과정보다는 결과에 초점을 두고자 한다. 이와 함께 민간부문의 각종 탈관료제적인 조직개혁기법을 도입하고자 한다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 20-26).<sup>7)</sup>

그러나 신공공관리론에 대해서는 최근 공조직에 민간부문의 관리기법을 도입하는 데 한계가 있다거나, 효율성을 지나치게 강조함으로써 행정의 공적 가치 추구라는 측면을 등한시 한다거나, 시민을 소비자화 함으로써 시민의 정치적 성격을 훼손시킨다거나 하는 비판들이 제기되고 있다(김광웅, 2003; 이명석, 2001: 308). 또한 신공공관리론으로 통칭되는 많은 이론들이 관료제적 조직형태의 절차주의나 감독상의 경직성을 공통적으로 비판할 뿐, 기존의 조직형태를 대체할 수 있는 일관된 대안을 제시하지 못한다는 지적도 제기되고 있다(Moe, 1994; Light, 1995; 1997).

이와 관련하여 Peters(1996)는 전통적인 관료제에 대한 대안으로 제시된 여러 모형들을 시장정부모형(market model), 참여정부모형(participatory state model), 탄력적 정부모형(flexible government model), 탈규제적 정부모형(flexible government model)의 네 가지로 범주화시키면서, 이들 모형은 각기 나름대로의 장점이 있지만 그에 못지 않은 단점과 한계를 내포한다고 분석하

7) 신공공관리론의 주요 특징으로는 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임 성의 강조, 유연성의 증대 등을 들 수 있다. 신공공관리론은 경제학의 자유시장 논리와 경영학의 최신 관리기업을 결부시킨다(김정렬, 2004).

였다. 그리고 이들 모형이 일부 정책이나 일정한 상황에만 한정되어 적용될 수 있는 것임에도 불구하고 마치 모든 정책과 모든 상황에 적용될 수 있는 모델인양 과대 포장되어 있다는 회의적인 시각을 피력하였다.

## IV. 정치적 관점의 연구 특성

### 1. 종래의 연구 흐름

정치적(political) 관점의 연구는 정부관료제가 수행하는 정책과정상의 광범위한 역할에 주목한다. 여기서의 정부관료제는 주로 정책과정상의 이해관계 주체 내지 권력 주체로서의 행정기관이나 그 구성원인 관료집단을 의미 한다(Rockman, 1992: 143; Rosenbloom, 1983). 정치적 관점의 연구에서는 이들이 스스로의 이익과 작동논리를 지닌 독립적 행위주체이며, 의회, 정당, 이익집단, 시민단체, 일반국민 등의 외부 주체들과의 역동적인 상호작용 속에서 기능한다고 전제한다.

정치적 관점의 연구는 정부조직의 형태가 어떠해야 하고 행정이 어떤 것이어야 한다는 식의 규범적 측면을 강조하는 관리적 관점과 달리, 현실의 경험적 관찰을 토대로 발전해 왔다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 26). 정치적 관점의 연구는 20세기 들어 적극적 정부(positive state)의 팽창이 본격화되면서, Weber가 상정한 효율적으로 작동하는 중립적인 정부조직체나 Wilson이 제시한 정치-행정 이원론이 현실적 합성을 상실하는 시점과 맞물려 등장하였기 때문이다(Self, 1985: 39-141).

20세기의 전개와 함께 사회가 날로 복잡화·이질화되고 공공수요가 급증하는 상황 속에서, 국정의 주도권이 상당 부분 비전문가인 정치인으로부터 항구성과 전문성으로 무장된 행정기관이나 관료들로 이전되는 상황이 빠르게 펼쳐졌다. 미국의 경우 뉴딜기간과 2차 세계대전을 거치면서 이러한 현상이 본격화 되었고, 학자들이 행정의 정치적 성격을 인정하는 동시에 행정기관과 관료들을 정책과정의 주요 주체로 인식하기 시작한 것은 이 때부터였다(Appleby, 1949; Wolen, 1960).

오늘날 많은 국가에서 행정기관과 관료들은 대규모의 인력과 장비, 고도의 전문성과 정보처리능력, 방대한 자원 배분권, 합법적인 강제권력 수단, 외

부의 정치적 동맹세력과 같은 다양한 정치자원을 토대로 정책과정 전반에 심대한 영향력을 행사하고 있다(Hill, 1997; Rourke, 1984). 그 결과 정책결정의 궁극적인 권위가 어디에 있든 행정기관과 관료들이 실권을 가진 것으로 여겨지고 있다(Rockman, 1992: 145).

정치적 관점의 연구는 이 같은 현실을 바탕으로, 정책과정에 있어서 행정기관과 관료들의 영향력 행사 방식을 규명하거나, 그들에 의한 정책결정이나 집행이 정치공동체의 선호에 부합되는지의 대응성 문제를 다루거나, 그들에 대한 시민과 정치인들의 민주적 통제 문제에 초점을 맞춘다(Rourke, 1984; Redford, 1969; Denhardt, 1993: 141-142).

정치적 관점의 연구 대상이 되는 정부관료체는 구체적으로 세 유형으로 구분될 수 있다(Rockman, 1992). 첫째, 행정부의 다양한 행정기관 모두를 포함하는 집합체로서의 정부관료체(bureaucracy as a whole)이다. 이러한 광의의 연구는 정부관료체와 거시적 정치환경(또는 그 구성 주체들)간의 상호관계에 관한 정책구조상의 특징을 주된 대상으로 삼는다.<sup>8)</sup> 이러한 차원의 연구는 주로 정부관료체와 여타 정치주체들과의 권력관계가 어떤지, 그것이 민주주의의 실현이라는 측면에서 어떤 결과를 가져오는지 등의 의문을 규명하고자 한다. 정권유형과 정부관료체의 정책과정상의 영향력간의 관계에 관한 Heady(1996)의 논의 등이 여기에 해당된다.

둘째, 행정기관으로서의 정부관료체이다. 광의의 정부관료체는 단일동일체적 존재(a unified entity)라기보다, 다수 개별 행정기관들의 느슨한 집합체(a conglomerate)라고 할 수 있다. 개별 행정기관은 나름대로의 시각과 이해관계를 토대로 서로 협력 또는 경합하는 동시에, 여타 외부 주체들과 독자적으로 상호작용하는 것이 보통이다. 뿐만 아니라 정책과정에서 전개되는 권력작용 현상의 중심부에 이들 개별 행정기관이 놓여있는 경우가 적지 않다(Yates, 1982: 70, 74; Rockman, 1992: 147).

이처럼 개별 행정기관은 정책결정 및 집행과 관련된 제 현상을 파악하기 위한 중요한 분석단위가 될 수 있는 관계로, 정치적 관점의 많은 연구와 이론은 개별 행정기관을 정부관료체로 간주한다. 예컨대 철의 삼각구도(iron

8) 광의의 정부관료체의 정치적 환경을 구성하는 정치주체들은 크게 정부 내 주체들(행정수반, 의회 등)과 정부 외부의 주체들(정당·대중매체·각종 이익집단과 시민단체)로 분류될 수 있다.

triangle)이론, 하위체계(subsystem)이론, 포로이론(capture theory)과 같은 정책참여자들간의 상호작용에 관한 권력모형들은 대부분 개별 행정기관을 정부관료제와 동일시 한다(Furlong, 1998; Yate, 1982).

셋째, 사회집단(a social group)으로서의 정부관료제이다. 이는 정부관료제를 다양한 행정기관에 소속된 직업관료들의 집합체로 보는 관점이다 (Rockman, 1992: 165). 정치적 관점의 많은 연구들이 관료들의 구성, 정치적 성향, 행태 등에 초점을 맞추는 것은 정부관료제의 본질을 관료집단으로 이해하기 때문이다.

현실에 있어서 관료집단을 정책과정상의 하나의 통합된 세력으로 간주하기는 어렵다. 관료들은 각기 소속 행정기관에 의해 착색된 가치관과 이해관계를 지니는 탓에 다른 행정기관의 관료들과 대립하는가 하면, 같은 행정기관 내에서도 소속계층에 따라 정책시각을 서로 달리할 수 있기 때문이다 (Yates, 1982: 65). 그럼에도 불구하고 관료들은 기술적 합리성에 대한 우월감, 정치가에 대한 부정적 태도 등 어느 정도 나름대로의 공통의식과 행동패턴을 지니고 있고, 이것이 정책과정과 정책내용에 영향을 미치는 것이 또한 사실이므로, 분석단위의 하나로서 의미가 없지 않다(Aberbach, et al., 1981).

관료집단에 관한 연구는 주로 중상위층 관료들의 정책정향이나 정책과정상의 영향력, 이해관계와 권리수단, 정무직 공직자들과의 조직 내부적 역학관계, 외부 행위자들과의 정치적 연대관계, 그들의 대표성과 민주의식 등을 핵심 관심사로 삼는다(Aberbach, et. al., 1981; Hills, 1991). 하급관료들이나 일선관료들의 역할과 행태에 관한 연구는 상대적으로 드문 편이나, 고객에 대한 서비스 제공보다 내부적 규범이나 자기이익을 우선시하는 것과 같은 이들의 행태를 규명하는 연구가 일부 있다(Lipsky, 1980; Rockman, 1992: 155-156).

정치적 관점의 정부관료제 연구는 대부분 행정기관이나 관료들의 권리문제를 다룬다. 이들 연구는 정치권력 주체로서의 정부관료제의 세력팽창 문제를 부각시키는 경향을 보이지만(Putnam, 1973; Rourke, 1984), 일부 연구는 정치체계 속의 종속변수로서의 정부관료제가 안고 있는 한계를 밝히기도 한다. 후자의 경우는 정부관료제가 다수의 외부 주인을 섬기면서 모순된 복수의 임무와 목적을 추구하도록 주문받는 등 여러 복잡한 제약 속에서 기능하는 것으로 파악한다(Wilson, 1989; Furlong, 1998). 또 다른 연구들은 행정기관

내부의 개인 및 집단 간의 상호작용 관계를 조명하기도 한다. 이들 연구는 행정기관 내의 하위단위들 및 그 구성원들 간에도 다양한 가치, 선호, 인식, 이해관계, 위상과 지위 등에서 상당한 차이가 나고, 이것이 내부적 결정은 물론 외부세력들과의 관계에도 상당한 영향을 미친다는 점을 조명한다(김병섭 외, 2000: 387).<sup>9)</sup>

그러나 정치적 관점의 대다수 연구들은, 행정기관과 관료들의 권력이 지속적으로 증대되고 있음에도 불구하고 선출직 정치인들이나 일반국민이 이를 효과적으로 통제하지 못하는 문제를 현대 민주정부가 해결해야 할 핵심 과제로 부각시킨다. 예컨대 Lowi(1969)는 이를 민주적 과정이 전복되는 현상으로 보았고, Jacoby(1973)는 관료제의 정치권력 찬탈 가능성을 경고하였다.

실제로 행정기관과 관료들이 국민의 요구나 그 대표인 정치인들의 지시에 충실히 기보다, 스스로의 규모와 자율성을 필요 이상으로 팽창시키는 등 국가 자체의 이익과는 다른 나름의 이익을 추구하거나, 편향된 전문지식과 정책논리에 지나치게 집착하거나, 사회 일부 계층의 특수 이익을 옹호함으로써, 민주주의를 위협할 수 있는 위험성은 적지 않다(Wood & Waterman, 1994: 13-26; 김규정, 1997: 318). 때문에 정치적 관점의 연구에서는 이들이 정책과 정상 행사하는 권력규모의 문제, 그러한 권력행사가 민주정치체제에서 어떤 의미를 지니는지의 문제, 그들의 바람직한 역할에 관한 문제, 그들에 대한 통제 문제 등이 쟁점사항이자 초점이 된다(Rockman, 1992: 144; Meier, 1993).

정치적 관점의 연구는 행정을 정치의 일환으로 간주하는 관계로, 정부관료제의 대외적 활동과 연관하여 효율성 대신에, 대표성, 정치적 대응성, 선출직 공직자들과 시민에 대한 책임성 등을 민주주의 실천에 특히 요구되는 주요 가치로 간주한다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 28). 그리고 이러한 가치 구현의 한 방법으로서 행정부 내의 정치적 다원주의(*political pluralism*)를 주창한다. 즉 행정부의 편제는 사회의 축소판으로서 다원주의 사회의 경합하는 세력을 반영하는 것이 바람직하며(Seidman, 1970: 13), 이러한 조직편제 속에서 발생될 수 있는 행정기관간의 갈등과 협상 등은 민주주의에 부합되는 정

---

9) 관리적 관점에서의 정부관료제 연구는 행정기관 내부의 권력과 갈등 및 정치적 규합 등의 정치현상을 조직구성원의 통합된 이해관계 형성을 저해한다는 인식에서 일종의 일탈적인 것으로 이해한다(김병섭 외, 2000: 387).

치 현상이라고 본다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 29; Rosenbloom, 1983).

## 2. 최근의 연구 흐름

1980년대 이래 세계적인 현상의 하나는 정부의 권력과 권위가 사회세력과 시장원리에 의해 크게 잠식당하고 있는 것이다. 특히 제3부문으로 불리는 준정부 혹은 비정부조직들이 그 동안 정부가 독점적으로 담당해 왔던 정책 결정과 정책집행의 기능을 함께 담당하는 현상이 광범위하게 확산되고 있다. 이러한 현상의 소망성을 주창하고 이론적으로 뒷받침하기 위해 등장한 것이 신국정관리 이론(New Governance Theory)이다(정정길, 2000: 526; 이명석, 2001: 310-311).

신국정관리 이론은 정책과 행정의 질적 향상을 위해서는 정부와 사회의 다양한 참여자들이 상호 네트워크 구조를 구축하여 사회문제 해결이나 서비스 제공의 과업과 책임을 분담하는 것이 바람직하다는 점을 특히 강조한다. 때문에 정부실패 혹은 정부관료제의 실패를 시장기능이나 시민사회의 참여를 통해 극복하려는 개혁이론과도 관련성이 깊다. 특히 1980년대부터 확대되어 온 민영화, 민간위탁 등의 시장주의적 행정개혁으로 서비스 제공이 민간에 대폭 이양됨으로써, 신국정관리적 네트워크 구조가 구축될 수 있는 저변이 확충되었다(김정렬, 2004; 정정길, 2000: 543).

신국정관리 이론은 기본적으로 정책결정 및 집행 관한의 분권화를 상정하고, 정부와 민간부문간의 자율적이고 호혜적인 상호의존성을 강조한다. 이는 사회와 시장의 동태성(dynamism)을 활용하면서도 공익을 염두에 둘으로써 공공부문과 민간부문간의 시너지 효과를 거두려는 것이라고 할 수 있다(Giddens, 1998: 78, 100).

서구의 경우 중앙정부의 정책이나 프로그램을 다른 하위정부 단위나 민간기업, 공익단체 등을 포함한 ‘제3자 정부’에 수행시키는 이를바 대리정부화 현상이 매우 광범위하게 진행되고 있다. 이들 대리정부들은 중앙정부가 제공하는 재화나 서비스의 질에 상응하는 서비스를 제공하여야 할 책임과 함께 국민에 대한 높은 대응성을 발휘할 책임을 지게 된다. 대리정부 현상은 지방정부에서도 광범위하게 채택되고 있다.

비정부 조직들이 정부와 더불어 서비스를 공동 생산하거나, 정책결정이나 집행과정에 참여하거나, 결정된 방침에 따라 서비스 공급을 담당하는 비

중이 점점 커지게 되면, 행정기관과 관료들의 역할과 기능수행 방식은 자연히 전통적인 것으로부터 멀어질 수밖에 없다. 정부의 공식적인 정책주체에 의해 하향적으로 전개되던 정책과정이, 공식적·비공식적 정책주체들이 비교적 대등한 관계에서 정책을 결정·집행하는 네트워크 체제로 전환되고, 문제해결 방식 또한 상대방과의 협력과 협상으로 바뀌기 때문이다(유재원·소순창, 2004: 104-105). 따라서 신국정관리체제에서 행정기관과 관료들에게 요구되는 역할은, 사회문제 해결과 공공서비스 제공을 위한 정부 안팎의 주체들간의 네트워크 체제가 올바르게 작동할 수 있도록 협상을 이끌어내는 조정자 내지 촉진자의 역할이라고 할 수 있다(정정길, 2000: 538; Keast, et. al., 2004: 365; O'Toole, 1997: 47-48).

전체적으로 볼 때, 국가의 후퇴, 국가와 사회간 경계선의 모호화와 같은 신국정관리 현상의 특징은 이제까지 정부와 정부관료제가 향유해 왔던 공공정책과정상의 독점적 권위와 역할에 대한 심각한 도전이 되고 있다(강황선, 2003: 223). 예컨대 Rhodes(1997)는 신국정관리 체제의 확산으로 고전적 정부 개념이 적실성을 상실해 가고 있다고 주장하면서, 공공분야와 민간분야를 연결하는 정책네트워크가 기존의 행정기관들보다 정책수립 및 수행에 있어서 더욱 강한 영향력을 행사하고 있다고 지적하였다. 일부 학자는 신국정관리 현상의 확산으로 정부가 정책기능 대부분을 양성하는 이른바 ‘공허한 국가’(hollow state)의 등장 가능성을 우려하기도 한다(Milward & Proven, 1993).

신국정관리론에서 주장하는 정부와 사회부문간의 네트워크 구조는 공공서비스 제공의 효과성 제고를 위해서는 물론, 현대 정부가 복잡하게 엉켜 해결책을 강구하기 어려운 이른바 혼란스러운 문제들(messy problems)과 사악한 사회이슈들(wicked issues)을 사회부문과 함께 공동으로 다루기 위해서도 유익한 장치라고 할 수 있다. 따라서 사악한 사회이슈가 날로 늘어나는 현대 사회의 추세에 비추어 볼 때, 신국정관리의 네트워크 체제는 일시적인 유행(a passing fad)에 그치지 않고 앞으로 더욱 팽창될 것으로 전망된다(Keast, et. al, 2004: 363; O'Toole, 1997: 46).

신국정관리 체제와 이론에 대해서는, 대리정부화 등은 정부관료제의 전통적인 역할과 기능을 재조정하는 중요한 변혁이 될 수 있지만 행정의 비효율성 위험과 함께 민주적 책임성 문제를 야기 시킬 수 있다는 지적이 제기되고 있다. 대리정부화는 ‘오류교정 비용’ 또는 ‘정보왜곡 방지 비용’이 추가

로 발생시키는 것과 같은 비효율성 문제를 수반할 수 있고, 국민에 대한 대응성을 도리어 저하시킬 가능성을 배제할 수 없다는 것이다(김병섭외, 2000: 563-573). 이 밖에도 신국정관리체제 하에서는 행정서비스 공급 등에 여러 조직과 기관들이 관여하게 되는 분절화된 집행에 대한 통제 문제와, 여러 참여자에 의한 공동생산의 책임성 문제 등이 과제로 인식되고 있다(정정길, 2000: 544-547). 또한 이윤추구가 주목적인 민간주체들이 행정의 공공성(publicness)과 정책의 근본 취지를 심각한 수준으로 훼손할 수 있는 문제가 최근 들어 쟁점이 되고 있다(Hague, 2001; 김정렬, 2004).

## V. 양 관점의 차이와 접점

### 1. 연구 관점의 차이

기존 두 관점의 연구는 정부관료제와 관련하여, 추구하여야 할 가치, 조직구조, 개인에 대한 시각, 의사결정 등에 있어서 상반된 진단과 처방을 내림으로써, 관련 이론의 구축과 실무적 처방에 혼란을 야기하고 있다. 기존의 두 관점 및 그 하위 관점의 차이는 다음과 같다.

첫째, 관리적 관점 가운데 전통적인 접근은 공조직과 사조직간의 기본적 차이를 인정하지 않는다. 따라서 공조직을 사업적인(businesslike) 차원에서 바라보며, 이를 기업과 마찬가지의 가치와 관리원칙과 입각하여 운영할 것을 주창한다. 따라서 공조직이 추구할 가장 중요한 가치는 능률성과 경제성이며, 이러한 가치 실현을 위해 정치는 배제되어야 한다고 본다.

전통적인 관리적 접근은 공조직의 능률성 확보를 위해 분업, 전문화, 계층제 등을 특징으로 하는 관료적 조직구조를 갖출 것을 주장한다. 그리고 조직구성원이든 시민이든 개인에 대해서는 물인격적인 시각(impersonal view)을 취한다. 비합리적인 감정이 개입되면 공조직의 합리적 기능수행이 저해된다 고 보기 때문이다. 따라서 시민 개개인을 하나의 사례(case)로 취급하며, 조직구성원의 경우는 조직의 합리적 체계에 편입되는 하나의 부속물로 간주한다(Rosenbloom, 1983: 220).

전통적인 관리적 접근은 의사결정에 있어서 행정기관이나 관료들에게 가능한 많은 대안들을 광범위하게 검토한 다음 가장 비용효과적인 것을 선택

하는 합리적 의사결정(rational decision making)을 주문한다. 또한 과학적 전문성을 중시하는 탓에 의사결정과정에 광범위한 시민참여를 선호하지 않는다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 20).

둘째, 관리적 관점 가운데 최근의 신공공관리론적 접근은 관료제적 특성을 지닌 전통적인 공조직이 비생산적이어서 시민의 신뢰를 받지 못한다는 전제에서 출발한다. 신공공관리론은 공조직이 지향할 바를 다음 몇 가지로 설정한다. ① 절차에 충실하기 보다는 결과달성을 초점을 맞추어야 한다. ② 결과 달성을 위해서는 재화와 서비스를 공급함에 있어서 시장에서와 같은 경쟁체제(businesslike competition)를 활용하여야 한다. ③ 시민을 기업의 고객(customers)처럼 대하여야 한다. ④ 조직 내 분권화와 탈규제가 이루어짐으로써 조직구성원들이 업무수행에 되도록 많은 재량을 가져야 한다. ⑤ 조직문화가 규칙에 얹매이거나 과정지향적·투입지향적이지 않고, 혁신적이고 문제해결지향적이며 기업가적이어야 한다(Osborne & Gaebler, 1992).

신공공관리론은 전통적인 관리적 접근과 마찬가지로 행정은 비정치적이며 사업적이라는 정치-행정 이원론적인 입장 하에, 공조직과 관료들은 선출직 공직자들과 정치적 파임명자들(appointed officials)에 의해 결정된 정책목표 달성에 충실햄으로써 민주주의의 실현과 공공부문의 생산성 향상에 기여하게 된다고 본다.

신공공관리론은 행정기관 내 부서들이 고객에 서비스를 제공하는 기업과 같은 구조를 갖추어야만 비용효과적이고 환경에 대응적이 될 수 있다고 전제하면서, 공조직이 전체적으로 수평적이고 분권화되어 하위단위들이 보다 독립적인 서비스 센터로 작동할 수 있는 구조를 가져야 한다고 주장한다.

신공공관리론은 시민개개인, 다른 행정기관, 다른 수준의 정부, 민간조직 등을 모두 고객으로 인정하며, 이 가운데 동일 수준의 정부 내 타 기관의 경우는 내부고객(internal customers)으로 간주한다. 고객만족은 기업에 못지않게 정부에도 조직내부 운영과 서비스 제공의 주요 기준이 된다는 것이다.

신공공관리론에서의 의사결정은 고객에 대한 서비스를 토대로 비용의식적(cost-conscious)으로 이루어져야 한다. 그리고 의사결정은 분권화되는 것이 원칙이지만, 기업적 기회(entrepreneurial opportunities)와 같은 특별한 사안이 발생하는 경우는 기관의 최고관리자들이 하위층 구성원들로부터의 투입을 받아 결정하여야 한다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 26).

셋째, 정치적 관점 가운데 종래의 전통적 접근은 정부관료제의 구성 및 활동과 관련하여 대표성, 정치적 대응성, 선출직 공직자와 시민에 대한 책임성과 같은 보다 공적인 가치를 중시한다. 이러한 차원에서 행정부의 조직구조와 관련하여 정치적 다원주의의 장점을 강조한다. 즉 행정부는 사회의 축소판으로서, 다원주의 사회의 다양한 세력들 간의 갈등과 경쟁을 반영하도록 조직편제를 갖추는 것이 바람직하다고 본다. 행정부가 정부 정책결정의 중심에 있으므로 경쟁하는 사회 여러 세력들에게 정치적 대표성을 제공할 수 있는 구조가 요구된다는 것이다. 따라서 행정기관들 간의 프로그램과 권위의 중복, 복수의 일선사무소 등을 제거되어야 할 비효율적인 현상으로 보기보다 불가피한 현실로 받아들이며, 갈등 없는 체계적 조직구조는 이상에 불과하다고 본다.

전통적인 정치적 접근은 또한 개인을 개인적 특성의 차이에도 불구하고 특정 집단의 일원으로 간주한다. 즉 특정 개인의 이익을 그가 속한 집단의 이익과 유사하거나 동질적인 것으로 여기며, 특정 집단의 일원으로 범주화시켜 정책과정에서 고려하여야 한다고 본다.

전통적인 정치적 접근은 행정기관과 관료들이 의사결정과 관련하여 정치적 다원주의, 제한된 합리성, 인적·물적 자원의 제약 등으로 심각한 제약을 받는다는 전제하에, 정책목표를 향해 작은 조치들을 점진적으로 취하는 점증주의적 의사결정 방식을 현실적이라고 여긴다. 그리고 의사결정의 소망성은 비용효과나 과학적 분석보다는 정치적 지지와 반대라는 차원에서 평가되어야 한다고 본다(Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 31).

넷째, 정치적 관점 가운데 최근의 신국정관리론적 접근은 정부 안팎의 다수 행위주체들 간의 네트워크 구조를 통해 복잡하고 난해한 정책문제를 해결하거나 공공서비스를 보다 효율적으로 제공할 것을 주창한다. 여기서 네트워크 구조는 비교적 수평적인 관계에 있는 많은 조직이나 개인들이 상호 작용하면서 맺게 되는 느슨하지만 상호 연결된 관계로서, 계층제적인 위계가 없고 상당히 자율적이며 다중심적인 특성을 띤다.

네트워크의 구성주체들은 공동목표와 공동이익을 토대로 신뢰의 기반 위에 협조하는 관계를 유지하므로, 계층제와 달리 수평적인 관계에서 자발적인 상호조정이 이루어진다. 따라서 신공공관리에서의 조정이 시장에 참여하는 공급자들 간에 철저한 경쟁을 통해 이루어지는 것과 달리, 신국정관리에

〈표 1〉 연구관점의 대비

특징	연구관점			
	전통적 관리	신공공 관리	전통적 정치	신국정 관리
1) 추구할 가치	경제성, 효율성, 효과성	비용효과, 고객에 대한 대응성	대표성, 대응성, 책임성	모호하고 복잡한 문제 해결
2) 조직구조	이념형 관료제 기업조직적	경쟁적, 다원주의	조직적 네트워크	협력적
3) 개인에 대한 관점	물인격적 사례, 합리적 행위자	고객	사회집단의 구성원	
4) 의사결정 모형	합리적-포괄적	성과 토대, 시장지향적	점증적	협상지향적
5) 바람직한 역할	중립적 집행자	중립적 집행자	정책결정 참여자	조정자, 촉진자

\* Rosenbloom & Kravchuk(2005: 37)의 표를 수정 재구성한 것임

서의 조정은 신뢰·협조·상호의존 등에 의거하며, 네트워크의 참여자 다수가 중요결정에 참여하거나 서비스 제공을 분담한다(정정길, 2000: 128-129). 신국정관리에 있어서 행정기관과 관료들의 주된 역할은 네트워크 체제가 제대로 작동도록 하는 촉진자 내지 조정자의 역할이라고 할 수 있다.

## 2. 연구 관점의 한계와 과제

위에서 논의하였듯이 이제까지 대다수 연구들은 정부관료제의 어느 한쪽 관점만을 지나치게 강조하고 다른 한쪽 관점을 소홀히 해 왔다. 예컨대 관리적 관점의 연구는 행정기관 내부적인 구조와 관리의 개선에 초점을 맞춘 내향적인 것이 대부분이었고, 정치적 관점에서의 연구들은 거의가 행정기관이나 관료들과 외부 행위주체들 간의 상호작용을 포함한 대외적 관계에 치중된 외향적인 성격을 띠어왔다(Gortner, 1987: 304).<sup>10)</sup>

10) 따라서 관리적 관점의 연구가 외부 환경으로부터 상대적으로 차단된 폐쇄시스템적인 정부조직체를 가정하였다면, 정치적 관점의 연구는 환경적 변수에 대한 적응과 상호작용을 중시하는 개방시스템적인 특성의 행정기관과 관료집단을 상정하였다고 할 수 있다.

양 관점의 연구들은 이론적 완결성이 낮고 현실의 다양성을 포괄하지 못하는 한계가 있다. 즉 관리적 관점의 연구는 행위주체로서의 정부관료제와 관련된 권력, 정치, 대응성, 민주적 책임, 외부 환경이라는 변수를 소홀히 하기에 불완전한 연구이다. 특히 행정기관 내부의 합리적 선택 행위를 제약할 수 있는 외부의 변수나 구조적 상황을 제대로 고려하지 않는 것이 문제이다. 반면에 정치적 관점의 연구는 정부조직체의 내부 관리라는 핵심 문제를 등한시하기에 역시 불완전한 연구라고 할 수 있다. 행정기관의 내부관리가 효율적이지 않고서는 장기적으로 행정기관이나 관료들의 바람직한 대외적 역할 수행을 기대하기 어렵다(Johnson, 1992: 86; Denhardt, 1993: 16).

기존 연구들의 이러한 이론적 불완전성은 관련 제도와 실무에도 상당 부분 반영되고 있다. 이와 관련된 현상으로 최근 선진 각국의 행정개혁에서는 높은 성과를 내기 위한 관리장치의 설계와, 정치 환경에 대한 대응성을 높이기 위한 통제장치의 설계 간에, 상호 모순되는 요소들이 적지 않게 혼재되어 있어 기대만큼 효과를 거두지 못하는 것으로 파악되고 있다(Peters, 1996). 신공공관리론에 따라 관리자의 자율성 확대를 통해 공조직의 능률성을 향상시키려는 시도와, 시민 등 외부세력에 의한 통제를 강화함으로써 공조직과 관료들의 대응성을 확보하려는 노력이 동시에 진행되고 있는 것이 한 예이다 (정정길, 2000: 432).

현실적으로 관리적 관점의 연구대상과 정치적 관점의 연구대상은 적지 않은 부분에서 상호 맞물리고 중첩된다. 예컨대 행정기관의 내부구조와 운영방식 등은 기관의 역량 내지 생산성과 관련된 내부변수로서 관리적 관점의 주된 연구대상이지만, 개별 행정기관은 소관 정책영역에 관한 한 그 자체가 정책결정의 출발점이자 정책집행의 중심지이므로 이들 변수는 정치적 관점의 연구에서도 다루어야 하는 경우가 많다.

이처럼 양 관점의 연구 대상은 엄격히 구분되기도 어렵거나와, 정부관료제의 전체적 모습과 작용 실태를 보다 포괄적으로 이해하기 위해서는 상호 연관성 속에서 연구되어야 한다. 다행히도 최근 양 관점의 연구들이 상호간의 연관성을 인식하는 추세를 보이고 있다. 우선 관리적 관점의 연구 가운데 정치적 환경과 법적 제약 속에서 공익 목표를 추구하는 행정기관의 조직 내부적 특수성이나 공조직 구성원들 특유의 가치관 등에 주목하는 연구가 늘고 있다. 이들 연구는 효율성과 대응성을 동시에 추구하는 것을 공조직의 특

수성으로 간주한다.<sup>11)</sup>

이 밖에 행정기관은 일반적으로 외부 환경이 우호적일 때 내부적으로도 보다 효과적으로 작동한다거나(Rainey & Steinbauer, 1999: 14-16), 신공공관리적 개혁에는 조직체로서의 정부관료제의 효율성을 높이려는 목적 외에도 성과측정 등을 통해 관료들에 대한 정치적 통제를 강화하려는 목적으로 내포한다는 등의 주장을 담고 있는 연구들도 정치적 관점을 염두에 둔 것으로 추측된다(Peters, 1995:239). Mintzberg(1979)가 많은 행정기관들이 기계적 관료제(machine bureaucracy)의 형식을 취하는 것은 외부적 통제 때문이라고 지적한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 외부 통제가 강화될수록 조직 내부의 운영은 형식화, 표준운영절차화(standardization), 집권화의 성향이 강해진다는 것이다.

한편, 정치적 관점의 연구에서도 행정기관의 내부 현상을 함께 다루는 경향이 나타나고 있다.<sup>12)</sup> 이는 정책과정상의 기능 및 역할 수행과정에서 발생되는 여러 현상과 문제는 관료조직 내부의 구조 및 운영방식과 깊은 관련성을 지닌 경우가 많다는 인식에 기인된 것이다. 예컨대 Frederickson(1980)을 비롯한 신행정론자들은 행정기관이 조직으로 내적 바람직한 체제와 절차를 갖출 때, 행정의 대응성이 제고될 수 있다고 주장한다. 이들 연구자는 조직 내부의 비권위적 관리방식, 조직하부 구성원들의 의사결정 참여, 탈권위주의적 리더십과 같은 특성이 조직의 외부 대응성을 제고시킨 사례가 무수히 많음을 지적한다.

현실적으로 행정기관과 관료들은 정치세계와 관리세계의 접합점에 서 있다. 이들은 정책과정상 완전히 독립적인 활동주체도 아니지만, 그렇다고 기술적 합리성만을 추구하는 단순한 조직체나 구성원들도 아니기에, 순수 관리나 정치 어느 한 관점에서만 연구될 수 없는 것이다(Hood, 1976; Denhardt, 1993: 20). 이런 연유로 예컨대 Levitan(1943)은 민주국가는 민주적 원리에 토대를 두어야 할 뿐만 아니라, 민주적으로 관리되어야 하며, 민주철학이 관리장치(administrative machinery) 속에도 스며들어야 한다고 주장하였다.

이렇게 볼 때, 향후 기존 두 흐름의 연구가 그 기존 속성을 유지하면서도

11) Rainey(1992: 113, 123), Perry & Wise(1990), Romzek(1990) 참조.

12) Gortner(1987: 57), Rainey(1992: 113), Rainey & Steinbauer(1999) 참조.

상호 유기적인 연관성 속에서 이루어져야만, 정부관료제에 관한 실상 파악과 이론구축 그리고 처방의 제시가 지나친 편향성을 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 기존의 양 대 연구 관점이 상호 연계될 수 있는 방안을 모색함에 있어서는 Thomson(1967)의 연구 등이 시사하는 바가 크다. Thompson은 조직을 보다 광범위한 환경 내지 사회체제와의 관계를 주로 다루는 상위의 제도(institutional) 계층, 조직의 실제 과업을 효과적으로 수행하여야 하는 하위의 기술(technical) 계층, 외부 고객과 하위 기술계층 간을 조정하는 중간 관리(managerial) 계층, 셋으로 나눈다. 그런 다음 이를 토대로 불확실성의 제거를 모색하는 합리적 모형의 폐쇄적 논리는 하위층에 주로 적용하는 것이, 외부로부터의 영향력과 불확실성을 인정하는 개방체제의 논리는 상위층에 주로 적용하는 것이, 그리고 중간층에 대해서는 양 체계의 논리를 복합적으로 적용하는 것이 바람직하다고 지적한다. Thomson의 이러한 지적은 정부관료제의 연구에 있어서, 상위층 관료들에 대해서는 정책과정상의 역할을 중시하는 정치적 관점에, 하위층 관료들에 대해서는 효율성을 위주의 관리적 관점에 상대적으로 높은 비중을 두는 방식의 접점 찾기가 가능함을 시사한다. 그런가 하면 Rosenbloom(1983: 225)은 관리적 관점과 정치적 관점이 상호 연계되어야 할 필요성을 강조하면서도, 각 관점이 행정기관, 행정기능, 정책영역에 따라 그 상대적 타당성과 유용성에 차이가 날 수 있다는 상황적응적인 접근을 제시한다.

## VI. 결      어

최근 정부관료제는 공조직체로서는 그 본연의 기능을 제대로 수행할 수 있는 내부적 특성과 역량을 갖추지 못하고 있고, 정치적 행위주체로서는 비민주적인 권력행사를 한다는 부정적인 평가를 받고 있다(정용덕, 2001: 656). 이는 많은 나라에서의 공통적인 현상이다. 그러나 깊은 연구가 없는 상태에서 이루어지는 정부관료제에 대한 개탄과 비판 혹은 처방은 현실과 괴리가 있거나 성급한 슬로건의 수준을 벗어나기 어렵다.

정부관료제 연구의 궁극적 목적은 행정기관이나 관료들과 관련된 정책과정이나 행정 현실을 규명하고 치유하기 위한 기초진단과 이론적 토대를 제

공하는 데 있다. 이러한 목적 달성을 위해서는 이제까지 평행선을 그려온 양 관점의 연구가 상호 접점을 찾고 연계되어야 할 것이다. 그래야만 정부관료제와 이를 둘러싼 제 현상을 보다 거시적이고 균형 잡힌 시각에서 이해할 수 있고, 관련 이론과 실제 양 차원에서 발전을 기대할 수 있다. 특히 현실적으로 조직체로서의 정부관료제가 내부적으로 효율적으로 작동하게 하는 동시에, 정치적 행위주체로서의 정부관료제가 외부적으로 민주적 틀 속에서 바람직하게 기능토록 하는 여러 이론을 모색할 수 있는 것이다.

앞서 살펴 본 정부관료제와 관련된 기존 연구경향에 관한 논의는 대부분 미국을 비롯한 서구 국가의 문헌에 근거한 것이지만, 그러한 경향이 그 동안 우리 학계에도 대부분 전파되어 유사한 반응을 초래하였기에 우리에게도 동일하게 적용될 수 있다고 본다.

비록 본 연구가 기존의 연구 흐름을 통합할 수 있는 새로운 모델이나 접근을 제시하지 못하였지만, 정부관료제를 둘러싼 혼란스러운 개념을 나름대로 정리하고 기존 연구의 문제점과 비완결성을 짚어보았다는 점에서, 그리고 기존 두 관점의 연구가 편향성을 벗어나 상호 접점을 찾아야 할 필요성과 당위성을 논리적으로 부각시켰다는 점에서, 나름대로 의의를 지닌다. 뿐만 아니라 본 논문은 최근 정부관료제를 대상으로 국내외에서 광범위하게 추진되고 있는 여러 개혁이 내포한 관리적·정치적 함의와 한계를 이해하는 데 도움이 될 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

- 강황선.(2003). “정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구”. 「한국 사회와 행정연구」, 14(3): 201-227.
- 김광웅.(2003). 「바람직한 정부」, 서울: 박영사.
- 김규정.(1997). 「행정학원론」, 서울: 법문사.
- 정정길.(2000). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 김병섭 외.(2000). 「조직의 이해와 관리」, 서울: 대영문화사.
- 김정렬.(2004). “거버넌스의 쟁점과 과제.” 「행정포커스」, 2004(3/4): 35-42.
- 유재원 · 소순창.(2004). “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인

- 가?” 「2004년 한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집」. 104-126.
- 이명석.(2001). “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁.” 「2001년 한국행정학회 춘계학술대회논문집」. 305-321.
- 정용덕.(2003). 「현대 국가의 행정학」, 서울: 법문사.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A.(1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Albrow, Martin.(1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press Ltd.
- Appleby, Paul.(1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Bennis, Warren G.(1966). *Beyond Bureaucracy*. New York: McGraw-Hill.
- Bennis, Warren G.(1967). The Coming Death of Bureaucracy. *Management Review*. 56: 19-25.
- Blau, Peter M and Marshall W. Meyer.(1987). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Denhardt, Robert B.(1981). *In the Shadow of Organization*. Lawrence, Kansas: The Regents Press of Kansas.
- Denhardt, Robert B.(1993). *Theories of Public Organization*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Frederickson, H. George.(1980). *New Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Furlong, Scott R.(1998). Political Influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1): 39-65.
- Giddens, Anthony.(1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Gortner, Harold F et al.(1987). *Organization Theory: A Public Perspective*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Gouldner, Alvin (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Gulick, Luther.(1937) Science, Values, and Public Administration. Luther Gulick

- and L. Urwick. eds. *Papers on the Science of Administration*. 189-195. New York: Institute of Public Administration.
- Hague, M. Samuel (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- Hartwig, Richard.(1990). The Paradox of Malevolent/Benevolent Bureaucracy. *Administration and Society*. 22(2): 206-227.
- Heady, Ferrel.(1992). Bureaucracies. in Hawkesworth, Mary and Maurice Kogan, eds. *Encyclopedia of Government and Politics*. 304-315. New York: Routledge.
- Heady, Ferrel.(1996). *Public Administration: A Comparative Perspectives*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Heckscher, Charles.(1994). Defining the Post-Bureaucratic Type. in Charles Heckscher and Anne Donnellon. eds. *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. 14-62. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hill, Michael.(1997). *The Policy Process in the Modern State*. New York: Prentice Hall.
- Hills, Larry B.(1991). Who Governs the American Administrative State? A Bureaucratic-Centered Image of Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1(3): 261-294.
- Hood, Christopher.(1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Hood, Christopher and Michael Jackson.(1994). Key for Locks in administrative Argument. *Administration and Society*. 25(4): 467-488.
- Hughes, Owen E.(1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press
- Hummel, Ralph P.(1987). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.
- Jaboby, Henry.(1973). *The Bureaucratization of the World*. Berkeley: University of California Press.
- Johnson, William C.(1992). *Public Administration: Policy, Politics, and Practice*.

- Guilford, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc.
- Johnston, Kenneth (1993). *Beyond Bureaucracy: A Blueprint and Vision for Government that Works*. Homewood, Illinois: Business One Irwin.
- Keast, Robyn, et. al.(2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*. 64(3): 363-371.
- Kramer, Fred A.(1981). *Dynamic of Public Bureaucracy*. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publisher, Inc.
- Lane, Jan-Erik.(1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Levitin, David M.(1943). Political Ends and Administrative Means. *Public Administration Review*. 353-359.
- Light, Paul C.(1995). *Thickening Government: Federal Hierarchy and Diffusion of Authority*. Washington, DC: The Brookings Institution and the Governance Institute.
- Light, Paul C.(1997). *The Tide of Reform: Making Government Work 1945-1995*. New London, CT: Yale University Press.
- Lipsky, Michael.(1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, Theodore.(1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Lynn Jr, Laurence E.(2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*. 61(2): 144-160.
- Moe, Ronald.(1994). The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequence. *Public Administration Review*. 54(2): 111-122.
- Meier, Kenneth J.(1993). *Politics and the Bureaucracy.: Policy Making in the Fourth Branch of Government*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Merton, Robert K.(1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Milward, H. Brinton and Kith G. Provan (1993). *The Hollow State*: Private

- Provision of Public Services. in Helen Ingram and S.R. Smith, eds., *Public Policy for Democracy*. 222-237. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mintzberg, H.(1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mohr, Lawrence B.(1973). The Concept of Organizational Goal. *American Political Science Review*. 67: 470-481.
- Osborne, David and Ted Gaebler.(1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- O'Toole, Laurence J.(1989). Goal Multiplicity in the Implementation Setting: Subtle Impacts and the Case of Wastewater Treatment Privitization. *Policy Studies Journal*. 18: 1-21.
- O'Toole, Laurence J.(1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*. 57(1): 45-52.
- Palumbo, Dennis and Steven Maynard-Moody (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Page, Edward C.(1985). *Political Authority and Bureaucratic Power*. Knoxville, Tennessee: University of Tennessee Press.
- Parsons, Talcott.(1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Glenco, ILL.: The Free Press.
- Peters, B. Guy.(1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Putnam, Robert D.(1973). The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science*. 3: 257-290.
- Rainey, Hal G.(1992). On the Uniqueness of Public Bureaucracies. in Larry B. Hill. ed. *The State of Public Bureaucracy*. 111-140. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Rainey, Hal G. and Paula Steinbauer.(1999). Galloping Elements of A theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9(1): 1-32

- Redford, Emmett. S.(1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rockman, Bert A.(1992). Bureaucracy, Power, Policy, and the State. in Larry B. Hill. ed. *The State of Public Bureaucracy*. 141-169. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Rosenbloom, David H.(1983). Public Administration Theory and the Separation of Power. *Public Administration Review*. 43(3): 219-227.
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston: McGraw Hill
- Rourke, Francis E.(1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Seidman, Harold.(1970). *Politics, Positions, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Self, Peter.(1985). *Political Theories and Modern Government*. London: George Allen & Unwin.
- Stillman, Richard J.(1991). *Preface to Public Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Thompson, James D.(1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Vigoda, Eran.(2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*. 62(5): 527-540.
- Wamsley Gary L. and Mayer N. Zald.(1973). The Political Economy of Public Administration. *Public Administration Review*. 33(1): 62-73.
- Weber, Max.(1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.
- Willoughby, W. F.(1927). *Principles of Public Administration*. Baltimore: Johns Hopkins University.

- Wilson, James Q.(1989). *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Wood, B. Dan and Waterman, Richard W.(1994). *Bureaucratic Dynamics*. San Francisco: Westview Press.
- Wolen, Sheldon.(1960). *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown.
- Yates, Douglas.(1982). *Bureaucratic Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

## Abstract

# Two Perspectives on the Study of Public Bureaucracy : Characteristics and Problems

Chun-Oh Park

The existing studies on the public bureaucracy in the field of public administration are lacking in both consistency and identity. It is due to the fact that many studies have dealt with different phenomena without consensus on the definition of the public bureaucracy. This inconsistency is causing confusions in theory as well as various dysfunctions in reality including failures of administrative reforms.

This study categorizes the studies of public bureaucracy into two perspectives(managerial and political), and shows how each of the two perspectives emerged, what their characteristics and differences are, and how they have changed. In this way this study tries to reduce the confusions surrounding studies of public bureaucracy and increase academic identity of the studies. In addition, this study emphasizes the importance of integrating the two perspectives in enhancing the theoretical and actual validity of the studies of public bureaucracy.

【Key words : Bureaucracy, Public Bureaucracy, Public Organization】