

다원주의적 정치환경과 한국관료의 태도

박천오* · 강여진**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 연구의 기본 가정
- III. 이론적 배경과 조사의 틀
- IV. 실증적 조사 및 분석
- V. 결 론

〈요 약〉

1980년대 후반이래 새롭게 구축되고 있는 다원주의적 정치환경에 대해 정책과정의 핵심 주체인 관료들이 어떤 인식과 태도를 지니고 있는지는 민주주의의 정착과 발전을 가능할 수 있는 주요 지표가 될 수 있다.

본 연구에서는 한국관료들의 의식과 태도가 다원주의적 정치환경에 부응하는 방향으로 바뀌어 가고 있는지를 실증적 조사를 통해 점검한다. 실증 조사는 Putnam의 관료모델을 이론적 토대로 삼아, 6개 중앙 부처(농림부, 산업자원부, 국방부, 환경부, 문화관광부, 행정자치부)의 국가 공무원 266명과 지방정부(서초구청)의 공무원 134명을 대상으로 실시되었다. 조사 결과 대다수 관료들이 다원주의적 정치환경에 대해 과거처럼 여전히 부정적인 입장을 견지하고 있음이 밝혀졌다.

【주제어: 다원주의적 민주주의, 다원주의 정치환경, 한국관료】

* 명지대학교 행정학과 교수(제1저자)

** 명지대학교 리서치아카데미 책임연구원(공동저자)

I. 서 론

과거 오래 동안 한국사회는 권위주의적 통치구조와 행정부 주도의 사회변동 논리에 의해 지배되었다. 산업화 과정에서 국가 주요 정책의 결정과 집행은 대통령과 정부관료제의 직접적 연계를 주축으로 이루어졌던 관계로, 여타 세력의 정치·경제적 요구들이 투입될 수 있는 여지는 거의 없었다. 이러한 상황에서 과대 팽창한 행정권은 무소불위의 권력과 직결되는 통치와 감시를 의미하였고, 그 구성원인 관료들은 통치권자 외에는 어느 누구에게도 자신들의 업무에 대해 간섭받거나 책임을 질 필요가 없다는 식의 비민주적 사고방식과 태도에 젖게 되었다.

그러나 1980년 후반 권위주의적 정치체제가 붕괴되고 정책과정에 국회를 비롯한 정치권과 시민사회의 영향력이 증대됨에 따라 한국사회는 점차 서구 민주정치체제의 특징이라고 할 수 있는 다원주의적인 정치환경(pluralistic political environment)을 구축해 나가고 있다. 다원주의적 정치환경이란 정부 안팎의 여러 세력들이 정책과정에 실질적으로 영향력을 행사하는 서구민주정치체제의 정치환경을 말한다(Aberbach et al., 1981). 정치적 민주화 운동의 확산에 이어 문민정부가 출범함으로써 한국의 정책과정은 점차 폐쇄적 과정에서 벗어나 이러한 다원주의적 정치환경 속에서 전개되기 시작하였고, 국민의 정부 하에서는 이 같은 현상은 가속도가 붙게 되었다. 국민의 정부는 신자유주의를 토대로 행정국가화의 추세를 역추진하는 작은 정부를 추구하면서, 신국정관리와 신공공관리론적인 개혁의 구현을 위해 정부의 기능과 규모를 줄이는 대신 정부와 민간부문간의 자율적이고도 호혜적인 상호의존성과 국민에게 봉사하는 고객지향적인 행정이 강조하였고, 그 결과 정책과정에서 정부 외의 조직이나 집단들과 시민이 참여할 수 있는 기회가 대폭 확대되었다.

이렇게 정치권과 비정부단체, 시민 등 민간부문 행위자들의 영향력이 증대되면서 행정부 특히 정부관료제가 행사해 온 정책과정상의 주도적 권위는 불가피하게 축소 재조정되고 있다. 공무원 수가 줄고, 행정기관이 통폐합되고, 국민생활에 대한 규제의 범위가 축소되고, 민영화가 확대되는 등의 현상이 그것이다.

이렇듯 다원주의적 정치환경이 자리 잡아가고 정부와 관료제의 기능이 축소되는 상황에서 종래 정책과정의 중추적·지배적 행위주체였던 관료들이 이러한 정치환경의 변화에 부응하고자 노력하는지, 여전히 과거의 권위주의적 의식을 버리지 못하고 정치환경 변화에 저항하고 있는지, 아니면 급속한 환경변화에 제대로 적응하지 못하여 가치관의 혼란을 겪고 있는지는 큰 관심사가 아닐 수 없다. 앞으

로 정치적 민주화와 행정의 분권화가 한층 더 진척될 것이고, 그에 따라 정책과정 상 갈등관계에 놓은 관련자들간에 타협을 이끌어 내고, 대립되는 시각을 조정·통합하고, 민간부문에 대한 지지·정보제공·안내·유도·지원하는 관료들의 역할이 요구될 것인데(김광웅 외, 1992), 관료들이 이러한 새로운 역할을 충실히 그리고 적극적으로 수행하려면 그에 적합한 의식과 행태를 갖추어야 하기 때문이다(Perry, 1990).

문제는 이 같은 정치·행정적 환경의 변화가 곧 바로 관료들의 의식변화로 이어지는 것이 아니라는 데 있다. 특히 기존의 권위주의적 행정에 익숙해 있던 관료들의 입장에서는 새로운 환경에 의해 부여된 이러한 역할은 생소하여 자기변신이 쉽지 않을 것이다. 관료들이 정치·행정적 환경의 변화에 적응하고자 하더라도 그들의 의식에 그러한 환경 변화가 근원적인 전제로 정착되고 업무수행 원리로 내재화되는 데는 많은 시간이 요구될 것이다.

이와 관련하여 본 연구에서는 관료들의 의식과 태도가 다원주의적 정치환경에 부응하는 방향으로 바뀌어 가고 있는지를 실증적 조사를 통해 점검함으로써, 이들이 향후 자신들에게 맡겨진 새로운 역할과 기능을 얼마나 효율적으로 수행할 것인지, 그리고 다원주의적 민주주의의 정착에 어떤 영향을 미치게 될 것인지를 전망하고자 한다.

1995년의 한 조사에서 정치적 민주화의 진척에도 불구하고 한국 관료들이 구시대적인 의식과 태도에서 벗어나지 못하고 있음이 밝혀진 바 있다(박천오, 1996). 본 연구는 이후 정치사회적 상황변화가 동일한 방향으로 8년 간 가속화되고 심화된 현 시점에서, 이 선행 조사와 동일한 방법으로 관료들의 의식과 태도를 재조사함으로써 조사의 연속성을 유지하고자 한다.

II. 연구의 기본 가정

앞서 언급하였듯이 1995년의 공무원 의식조사에서는 그들의 정책과정에 대한 인식과 역할 모델이 과거에 비해 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다. 이 조사가 이루어진 시점은 정치적 민주화가 진척되면서 정책과정에 있어서 국회와 정당 등 정치권의 투입이 활성화되고, 각종 시민단체와 이익집단의 영향력이 증대되고, 시민들의 욕구와 불만이 다양한 방법으로 빈번히 이슈화되고 있던 때였다. 따라서 이는 관료들이 과거 행정부주도의 압축성장과정에서 정치기관을 배제 한 채 정치

적 기능을 대행하고, 이익집단이나 시민단체와 같은 사회세력에 영향을 받지 않고 행정기능을 수행할 수 있었던 정책과정상의 독점적 지위가 점차 무너지고 있던 시점이기도 하였다.

이 조사는 이러한 시점에서 관료들이 다원주의적 민주주의는 바람직하지 못하고, 정치사회와 국민은 자신들의 관리를 필요로 하며, 자신들만이 정책과정의 주요 역할을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 신념과 자부심을 유지하고 있다는 진단을 내놓았다. 이 같은 조사 결과는 관료들이 과거 관료들이 정책과정상 독점적 주도권을 행사하던 시대의 의식적·행태적 유산을 청산하지 못하고 있음을 밝히는 것이었다.

그러나 1995년 조사 실시 후 8년이 경과한 현 시점에서는 관료들의 의식에 상당한 변화가 있을 것이라 추측이 가능하다. 무엇보다도 이 기간 동안 관료들의 의식에 충격을 가하거나 관료들로 하여금 환경변화의 불가피성을 인식하게 만드는 상황적 변화가 적지 않게 누적되어 왔기 때문이다.

우선 국가와 시민사회의 관계가 상당 부분 재설정되어 왔다. 문민정부의 등장 이래 권위주의적 통치 하에서 국가와 시민사회간에 존재했던 힘의 불균형이 상당 부분 시정되면서, 시민과 시민단체의 역할 내지 활동범위가 한층 더 확대되었다.

시민참여의 경우 이제까지 활발하지 못하였던 것은 시민의 참여의식이 미성숙하였던 데 큰 원인이 있었으나,¹⁾ 민주화·정보화·자치화가 자리잡아 가면서 시민들의 시민의식과 시민권에 대한 자각이 향상되어 정책과정에서의 참여가 증대되고 있는 것이다. 특히 최근 정보기술의 발달은 시민들의 정책과정 참여를 촉진시키는 주요 변수가 되고 있다. 시민들은 인터넷상의 홈페이지 등을 통해 정부의 주요 정책이나 사업 등에 대한 정보를 확보함으로써 예전에 일방적이었던 정책과정에 온라인과 오프라인에서 투입을 하거나 항의하는가 하면, 집단민원이나 시위와 같은 방법도 동원하게 되었다. 또한 김대중 정부가 행정서비스헌장제도의 도입하고 확대 실시 하는 등 고객지향적 행정의 실천을 강조한 것도 시민의식의 자각에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 이런 상황에서 그간 권위주의적 정권 하에서 관료들이 형성해 온 시민에 대한 우월 의식과 시민참여에 대한 회의적 시각은 도전 받지 않을 수 없는 것이다(유재원, 1995 : 12-15; 양나정, 2001: 199).

시민단체 활동의 증대 또한 행정기관의 정책과정에 시민참여가 활성화되어야 할 규범적·현실적 필요성을 과거 어느 때보다 절실하게 하고 있다. 그간 시민단

1) 이 밖에 시민참여의 걸림돌이 된 것으로는 권위주의적 정권의 영향 하에서 형성되어온 관료들의 우월 의식과 시민참여에 대한 회의적 시각 등을 들 수 있다(이승중, 1999 : 112).

체는 정치체제의 억압과 압력으로 제대로 활동하지 못하였으나, 1994년 문민정부의 출범과 더불어 실질적인 민주화가 진행되면서 다양한 시민단체들이 출현하여 활발한 활동을 전개하게 되었다. 특히 민주화 초기의 계급적인 시민운동이 세분화되어 국가에 대한 감시자나 비판자로서 또는 정책 대안 제안자로서의 성격을 띤 시민단체들이 다수 탄생되었다(양나정, 2001: 198; 권해수, 1999: 343).

더구나 김영삼, 김대중 정부는 민주적 정부로서의 정통성을 획득하고, 시민들의 정치적 지지를 확보하고 여론을 효과적으로 수렴하기 위하여 시민단체를 정부의 우호적 지지자로 활용하는 경향을 보였다. 김대중 정부의 경우는 시민단체를 정치적 지지세력으로 편입하려고 하였다(이연호, 2001: 152-155). 이에 따라 김영삼 정부 이래 시민단체의 핵심 지도층들이 정부 요직을 차지하는가 하면, 행정기관들은 정책수립과 집행과정에서 시민단체들의 의견에 촉각을 드리우게 되었고, 시민단체의 대표들을 정부내의 각종 위원회에 참여시키려고 노력하게 되었다. 그 결과 정책과정에 대한 시민단체들의 영향력이 상당 부분 실체화되었다(권해수, 1999: 339-343; 이승중, 2003: 35).

김대중 정부가 사회구조의 주요 부문으로 시민단체를 인정하고 이들과 협력체제를 구축해 가는 것에 대해 정치적으로는 다양한 평가가 가능하겠으나, 정부가 이미 유력한 사회세력으로 입지를 굳힌 시민단체들과 협조하는 것은 시대적 필연성이라고 할 수 있다(양나정, 2001: 202). 이러한 상황에서 예전에 시민단체에 대해 무관심하거나 무시하던 태도를 가졌던 관료들일지라도 인식에 변화를 겪지 않을 수 없을 것이다(양나정, 2001: 203).

한편, 정부와 이익집단간의 관계도 적지 않게 바뀌었다. 정치적 민주화와 더불어 이익집단들의 욕구는 초기 노동조합, 교원단체 등을 중심으로 급격히 분출되기 시작하였고, 시간이 경과하면서 각 직능분야별로 여러 이익집단들의 활동이 활기를 띠게 되었다. 정부와 정책과정에 대한 접근방법도 초기의 반정부적이고 민중적인 성격을 탈피하여 보다 합리적이고 합법적인 방법으로 전환되고 있다. 이에 따라 정부와의 갈등과 협상은 물론 그들 간의 이익갈등과 협상이 정책과정의 일환으로 자리잡아 가고 있다(배웅환, 2002: 113; 박천오, 1999).

이익집단의 영향력이 커지고 이익집단과 행정기관간의 관계가 종래의 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환되어 감에 따라, 행정기관들에게는 어떻게 이들 이익집단의 시각과 요구를 정책과정에 여과시키어 반영시킬 것인가가 주요과제가 되고 있다. 행정부처들이 전문이익집단들의 의견을 수렴하기 위해 면담, 방문, 회의, 위원회 등의 제도적 장치를 가동시키고 있는 것도 이런 연유에서이다(배웅환,

2002: 113-121). 이러한 상황에서 이익집단에 대한 관료들의 인식이 종래와 같이 부정적 일수만은 없을 것이다.

행정부의 정책과정에 대한 정치권의 영향력도 증대해 왔다. 과거 권위주의체제 하에서 국회의 기능은 극소화되었지만, 정치적 민주화 이후 한국의 정치에서 행정부와 국회를 서로 다른 세력이 나누어 지배하는 이른바 분점 정부 현상이 지속되면서 국회의 대 행정부 기능이 강화되고 있다. 민주화 이후의 모든 정부(노태우, 김영삼, 김대중, 노무현)에서 반복되고 있는 분점 정부 추세는 단일한 정치세력이 행정부와 입법부를 동시에 지배하는 단점 정부와 달리 행정부와 입법부간의 관계를 견제와 감시관계로 바꾸어 놓고 있다. 분점 정부 하에서 입법부는 예산이나 정부활동에 대한 감시를 대단히 적극적으로 수행해 왔고, 국정감사, 인사청문회, 특별검사, 국정조사 등 민주화 이후 새로이 도입되거나 활성화된 의회의 행정부 통제수단은 이러한 대립을 격화시키는 장치로 작용하고 있다(장훈, 2001: 108). 이러한 현상은 국회가 더 이상 통치 엘리트의 정당화수단으로 이용되는 상징적 극소 기능에 머물지 않는다는 사실을 반증하고 있다(박찬표, 2001: 72). 이러한 상황 또한 과거 정책과정상 주변적 역할 밖에 수행하지 못하였던 국회에 대해 가졌던 관료들의 인식에 변화를 초래할 수 있을 것이다.

다만 정당의 경우는 아직 주목할만한 발전을 이루지 못하고 있다. 정당은 아직도 사당적 성격과 분파적 성격을 벗지 못하고 있다. 여전히 제한된 인물들의 정치조직으로서 간부정당의 한계를 극복하지 못하고 있고 자기 소모적인 파벌대립과 분열을 거듭하고 있으며, 선거에서 후보자를 내세울 뿐이지 정책과정에 사회요구를 대변하는 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 현실이다.

한편, 이러한 정치세력들의 활동 증대와 별도로 최근 정부에 의해 추진된 정부혁신 내지 행정개혁이 다원주의적 정치환경에 대한 관료들의 기존 의식에 변화를 초래했을 가능성도 없지 않다. 근래 전세계적으로 확산된 반정부적·반관료적인 흐름 속에서 한국에서도 정부의 역할과 기능을 축소 재조정하고, 국민의 공공서비스 선택권을 확대하고, 통치와 공공서비스 전달에 있어서 준정부나 민간부문 행위자들의 참여 폭을 넓히는 방향으로 개혁이 추진되어 왔다. 이러한 방향의 각종 행정개혁은 발전주의적 행정관의 적폐와 권위주의적 행정체제에 따른 권력의 집중화의 부작용, 그리고 이와 맞물린 관료들의 비능률성 및 도덕적 해이 현상 등을 겨냥한 것으로서, 정책과정상 관료들의 역할과 기능에 제약을 가하고 참여자를 다원화하고자 한다(김태룡, 1999; 김석준, 2000). 따라서 이러한 혁신과 개혁은 관료들의 권력과 능력에 대한 불신을 전제로 그들의 비대응성과 비생산성을 시정

하려는 것을 주요 목표로 삼는다고 할 수 있고, 관료들의 의식과 태도는 이러한 개혁에 영향 받았을 가능성이 적지 않다(Bowornwathana, 1997; Peters & Savoie, 1994; Osborn & Gaebler, 1992).

Ⅲ. 이론적 배경과 조사의 틀

1. 이론적 배경

앞서 밝혔듯이 한국사회에서 다원주의적 정치환경이 서서히 구축되고 있고 공무원들 사이에 이에 상응하는 의식 변화가 있을 것이란 가정은 그간 위축되었던 정치세력들(국회, 정당, 이익집단, 일반국민 등)의 정책과정에 대한 투입과 견제 능력이 최근 몇 년간 크게 증대되었다는 데 근거하고 있다.²⁾

본 연구에서는 한국의 관료들이 실제로 다원주의적 정치환경에 부합되는 의식을 갖추어 가고 있는지의 여부를 실증적으로 조사하고자 한다. 이러한 조사는 1995년의 선행 조사에서와 마찬가지로 Putnam의 관료모형을 이론적 토대로 삼는다.³⁾

Putnam은 정치(politics) 및 정치행위자들(political actors)에 대한 관료의 태도를 관료의 정치태도(political attitudes)라고 정의하고, 관료들이 어떤 정치태도를 보이는가를 기준으로 그들을 고전적 관료(classical bureaucrats)와 정치적 관료(political bureaucrats)의 상호 대칭적인 두 유형으로 나눈다.

고전적 관료가 지닌 정치태도의 특징은 다음과 같다. ① 일원론적(monistic)인 공익(혹은 국익)개념을 지니며, 공공문제는 사회정치적인 고려(sociopolitical considerations)보다 기술적 실용성과 같은 객관적 기준 위주로 해결되어야 한다고 믿는다. ② 모든 정치문제는 행정문제로 전환시킬 수 있다고 전제하며, 행정문제에 대한 스스로의 판단은 공평무사하며 객관적이라고 확신한다. ③ 의회·정당·이익집단과 같은 정치·사회적 제도(institutions)나 정치세력들의 존재 가치를 평가절하하며, 그들의 활동을 정부정책의 능률성과 객관성을 해치고 국가사회의 항구적 이익을 저해하는 비전문적·파당적·이기주의적인 것으로 간주한다. ④ 정치사회적

2) 개념적 모델(conceptual model)로서 다원주의적 민주주의는 정치과정에 있어서 정부권력 중심이 분산되어 있고(multiple centers of governmental power), 다수의 이익집단들이 그에 영향력을 행사하는 다원주의적 정치환경 속에서 구현된다(Yates, 1982: 10).

3) 이러한 이론적 틀에 대한 보다 자세한 설명은 Putnam(1973), Aberbach, Putnam & Rockman(1981)에 제시되어 있음.

제세력들이 상호 끊임없이 반목·대립하는 무질서한 다원주의적 민주체제보다는, 소모적 갈등을 최소화시키고 안정된 사회를 창출하는 선의의 독재정치(a benevolent autocracy)에 더 공감한다.

이와는 반대로 정치적 관료가 지닌 정치태도는 다음처럼 다원주의적 민주주의에 대한 신봉으로 특징지어 진다. ① 공익에 대한 절대적 기준이 없다는 전제에서 그 해석과 실현을 둘러싸고 관련세력들이 경합하는 것을 자연스러운 정치현상으로 수용한다. ② 정치현실을 이해하며, 정책과정에 대한 정치·사회적 제 세력들의 영향력 행사를 정당한 것으로 받아들인다. 때문에 외부 세력들과의 타협과 협조를 통해 정책·행정상의 제 문제를 해결하고자 하는 적극적인 자세를 보이지만, 스스로의 정책선호를 주창하기도 한다. 한 마디로 외부세력들을 정치·행정적 공동 게임의 참여자로서 포용하고자 한다.

Putnam은 유럽 각 국의 관료들이 위와 같은 고전적 관료와 정치적 관료의 극단적인 양 유형을 잇는 연속선상의 어디에 위치하는지를 일련의 연구조사를 통해 밝히고, 그러한 위치에 놓이게 된 원인을 각 국의 고유한 역사적 맥락 속에서 찾는다.⁴⁾ Putnam의 이러한 관료모형은 한국 관료들이 다원주의적 정치환경에 부합되는 방향으로 의식이 전환되고 있는지를 파악하고자 하는 본 연구에 매우 유용한 이론적 틀이 될 수 있다. 주지되듯이 권위주의적 정권하의 한국관료들은 경제발전과 사회안정을 위한 도구적 합리성(능률성, 효과성 등)에 치중하면서, 사회갈등을 죄악시하고, 여타 통치권자를 제외한 여타 정치세력들의 정책과정에의 투입을 비능률과 낭비로 간주하는 경향을 강하게 나타내는 데(한상진, 1989: 225-228; 박천오, 1993), 이러한 태도는 Putnam의 기술한 고전적 관료의 정치태도와 매우 흡사한 것이다. 따라서 한국관료들이 고전적 관료의 정치태도를 얼마나 유지하고 있는지, 아니면 다원주의적 정치환경에 부합되는 정치적 관료의 정치태도를 얼마만큼 새롭게 형성하고 있는지를 진단하는 방식으로 본 연구가 목적하는 바를 달성할 수 있을 것이다.

2. 조사의 틀

Putnam(1973)에 의하면 고전적 관료와 정치적 관료간의 정치태도 차이는 전자는 다원주의적 정치환경에 대한 대응성(responsiveness) 수준이 낮은 반면 후자는 그러한 대응성 수준이 상대적으로 높다는 것으로 축약될 수 있다. 여기서 다원주

4) 이에 관해서는 Putnam(1973), Aberbach, Putnam & Rockman(1981) 참조.

의적 정치환경에 대한 대응성은 정책과정상 여러 정치세력들과 일반국민의 다양한 욕구나 요구에 신속하고도 충실히 그리고 효과적으로 부응하고자 하는 관료들의 인식과 태도를 의미한다.

Putnam의 연구에서는 크게 두 가지 측면의 태도조사를 통해 관료들의 이러한 대응성 정도를 파악하였다. 하나는 다원주의적 정치환경에 대한 관료의 관용성(tolerance)과 적대성(hostility)에 관한 것이고, 다른 하나는 일반대중의 정부참여(popular participation in government)와 정치적 평등(political equality)에 대한 관료의 지지도(support)에 관한 것이다.⁵⁾

먼저, 다원주의적 정치환경에 대한 관용성은 정치·사회적 제 세력들의 정책과정에 대한 투입과 요구, 거기에서 비롯되는 그들 상호간의 대립·협상 등의 정치현상을 긍정적으로 받아들이는 태도를 의미하며, 다원주의적 정치환경에 대한 적대성은 그 반대의 태도를 뜻한다. 다음, 일반대중의 정부참여와 정치적 평등에 대한 지지는 정부활동에 일반대중(시민)이 참여하여 영향력을 행사하고, 그러한 기회가 사회 각 계층에 균등하게 배분되는 상황에 대한 호의적인 태도를 지칭한다. 이는 정치 및 정부에 대한 일반대중의 역할을 관료들이 어떻게 인식하느냐와 연관된 것이기도 하다.

좁게 보면 다원주의적 정치환경에 대한 관용성과 적대성이 정치·사회적 제 세력(국회, 정당, 이익집단 등)에 대한 관료의 정치적 태도인데 반해, 대중의 정부참여와 정치적 평등에 대한 지지도는 일반국민에 대한 관료의 정치적 태도라고 할 수 있다. 그러나 넓게 볼 경우 일반국민과 관련된 후자의 태도도 역시 시민의 정책과정 참여에 관한 것이어서 결국은 다원주의적 정치환경의 일환이라고 할 수 있다. Putnam(1973)은 다원주의적 정치환경과 국민대중의 정치참여 및 정치적 평등에 대한 고전적 관료와 정치적 관료간의 태도 차이를 보다 구체적으로 다음과 같이 설명한다.

다원주의적 정치환경에 대한 관용성과 적대성의 경우, 고전적 관료는 다원주의적 민주주의의 부작용과 한계를 우려하고 혐오한다. 그는 다원주의적 민주주의의 핵심적 현상이라고 할 수 있는, 국회·정당·정치인·이익집단 등 정치세력들의 정책과정에 대한 욕구투입과 그들간의 협상·갈등을 부정적인 시각으로 바라보는 데, 이는 정치세력들을 사익이나 당리당략만을 추구함으로써 사회적 균열을 일으키고 진실을 왜곡하는 존재들로 간주하기 때문이다. 따라서 고전적 관료는 다원주의적 정치환경에 대해 적대적이다.

5) 이하의 설명은 Putnam(1973), Aberbach, Putnam & Rockman(1981) 참조.

이와 반대로 정치적 관료는 다원주의적 정치환경에 대해 관용적인 입장을 취한다. 사회세력들간의 첨예한 갈등을 불가피한 정치적 현상으로 여기며, 자신의 업무와 관련된 외부로부터의 정치적 요구나 압력의 유입을 무척대고 비난하지 않는다. 그는 민주사회에서는 이들 세력의 협조와 동의 없이는 업무를 효율적으로 수행하기 어렵다는 인식 하에 이들의 요구를 되도록 수용하고자 하며, 이들과 흥정·타협하거나 갈등을 조정하기 위해 필요하다면 정책의 원래 내용을 어느 정도 수정해도 무방하다고 본다.

한편 대중의 정치참여와 정치적 평등에 대한 지지도의 경우, 고전적 관료는 기본적으로 참여 민주주의를 경시한다. 그는 일반대중(국민) 대부분이 정책문제에 대한 이해와 지식이 부족한 탓에 자격조건을 갖춘 일부에게만 정책과정상 제한된 역할이 허용되어야 하고, 자신을 포함한 엘리트들이 정책과정을 주도해야 마땅하다는 태도를 보인다. 이와 반대로 정치적 관료는 정책과정에 대한 대중참여의 필요성을 인정하고 그들간의 정치적 평등을 당연시한다.

Putnam(1973)은 영국, 독일, 이탈리아 관료들을 대상으로 그들의 다원주의적 정치환경에 대한 관용성과 적대성 및 일반대중의 정부참여와 정치적 평등에 대한 지지도를 질문지 조사를 통해 측정한 뒤, 영국과 독일의 관료들은 정치적 관료에 가까운 반면 이탈리아의 관료들은 고전적 관료에 근접해 있다는 분석결과를 내놓았다.

한국에서도 앞서 언급한 1995년의 조사가 Putnam과 동일한 방법을 사용하여 다원주의적 정치환경에 대한 한국관료의 태도를 파악한 바 있다(박천오, 1996). 6개 중앙부처(농림수산부, 통상산업부, 국방부, 환경부, 문화체육부, 내부부)의 국가공무원 188명을 대상으로 실시된 이 조사는 한국관료들이 이탈리아 관료들과 유사하게 고전적 관료의 특성을 강하게 지니고 있음을 밝혔다.

본 연구도 위의 1995년의 선행 연구에서처럼 Putnam의 연구에서와 동일한 설문항목을 사용하여 다원주의적 정치환경에 대한 한국관료들의 태도를 조사함으로써 그들의 태도에 일정한 변화가 일고 있는지를 파악하고자 한다.

IV. 실증적 조사 및 분석

1. 조사의 실시

본 연구의 실증적 조사는 2003년 5월과 6월 두 달에 걸쳐 질문지 조사를 실시하

는 방식으로 이루어졌다. 6개 중앙 부처(농림부, 산업자원부, 국방부, 환경부, 문화관광부, 행정자치부)의 국가 공무원 266명과 지방정부(서초구청)의 지방공무원 134명을 대상으로 실시되었다. 조사가 실시된 6개 중앙부처는 1995년의 선행조사에서 대상으로 삼았던 동일한 부처이며,⁶⁾ 중앙부처 공무원들만의 특징적 태도인지의 여부를 가리기 위한 차원에서 1995년 조사에서와 달리 지방 공무원들도 조사 대상에 포함시켰다. 이미 밝힌 대로 질문은 Putnam의 연구에서와 동일한 문항들로서 구성되었다.

<표 1> 응답자의 배경적 특성

표본의 특성		빈도(%)		표본의 특성		빈도(%)		
		1995년도	2003년도			1995년도	2003년도	
성별	남	173(92.0)	304(76.0)	근무 년수	5년 이하	26(13.8)	61(15.3)	
	여	15(8.0)	96(24.0)		6-10년	46(24.5)	88(22.0)	
연령	20대	15(7.9)	18(4.5)		11-15년	56(29.8)	104(26.0)	
	30대	85(45.2)	177(44.3)		16-20년	37(19.7)	71(17.7)	
	40대	80(42.6)	171(42.8)		21년 이상	23(12.2)	76(19.0)	
	50대이상	8(4.3)	33(8.4)		농림부	34(18.0)	50(12.5)	
직급	9급-8급	37(19.7)	72(18.0)		근무지	통상산업부/ 산업자원부	39(21.0)	45(11.2)
	7급-6급	58(30.8)	234(58.5)			국방부	30(16.0)	51(12.7)
	5급-4급	93(49.5)	94(23.5)			환경부	26(14.0)	42(10.5)
학력	고등학교 졸업	10(5.3)	48(12.0)			문화체육부/ 문화관광부	29(15.0)	31(7.8)
	전문대 졸업	16(8.6)	41(10.3)	내무부/ 행정자치부		30(16.0)	47(11.8)	
	대학교 졸업	117(62.2)	264(66.0)	서초구청			134(33.5)	
	대학원 이상	45(23.9)	47(11.7)					

질문지 조사는 연구자가 해당 기관을 직접 방문하여 질문지를 배부하고 일정기간 뒤에 회수하는 방식으로 이루어졌다. 총 600여부의 질문지가 배분되어 이 가운데 400부가 회수되었다. 본 조사의 분석대상이 된 400명 응답자의 배경적 특성을 1995년 선행조사에서의 응답자 188명과 비교하여 제시하면 <표 1>과 같다. 본 조

6) 1995년 선행 연구의 경우 대민관계가 많은 부처를 위주로 조사 대상기관을 선정하였고, 조사는 확률표본에 의하지 않고, 접근이 용이한 조사대상만을 표본으로 선정하였던 것으로 되어 있다. 본 조사에서 이러한 방식을 취하였다. 따라서 1995년의 조사에서와 마찬가지로 표본의 대표성에 취약점이 있다.

사의 응답자들 가운데 여성과 하급자의 비율이 다소 높다는 것이 1995년의 선행 조사에 비해 차이라고 할 수 있다.

조사결과와 분석에 있어서 본 조사에서는 1995년의 선행 조사에서는 실시되지 않았던 응답자 배경별 교차분석 결과를 추가적으로 제시한다.

2. 분석결과

아래 <표 2>와 <표 3>은 본 연구에서 밝혀진 2003년 현 시점에서의 한국관료의 다원주의적 정치환경에 대한 대응성을 1995년의 연구결과에서 나타난 그들의 대응성 및 Putnam의 1973년의 조사결과에서 나타난 서구국가 관료들의 대응성과 대비시킨 것이다.

<표 2>와 <표 3>에서 보듯이 다원주의적 정치환경에 대한 관용성과 정치적 평등(및 대중의 정치참여)에 관한 지지도의 양 측면의 태도조사를 놓고 볼 때, 2003년 다원주의적 정치환경에 대한 한국관료의 대응성은 1995년의 그것과 거의 동일한 수준으로 낮다고 할 수 있다. 2003년 본 연구에서의 조사를 중심으로 응답 결과를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 다원주의적 정치환경에 대한 관용성

먼저, <표 2>의 [문항 1]에서 [문항 6]은 다원주의적 정치환경에 대한 관료들의 관용성이 낮은 수준임을 알게 한다. [문항 1]의 응답은 전체응답자의 92%가 자신들과 같은 관료들의 정책수립능력이 정당이나 국회와 같은 정치제도의 그것을 능가한다고 믿고 있음을 보여준다. 이는 1995년의 응답비율과 거의 동일한 수준이다.

[문항 2]는 응답자의 99%가 정치인들과 정당정치를 불신하고 있고, 64%는 매우 강하게 불신하고 있음을 나타낸다. 이러한 응답 역시 1995년의 응답결과와 거의 같다. [문항 3]에 있어서도 응답자의 94%가 관료들의 업무에 대한 정치인들의 개입을 바람직하지 못한 것으로 인식하는 것으로 나타나 정치인들에 대한 불신을 보여주고 있고, 이러한 응답결과 역시 1995년도의 응답결과와 합치된다. [문항 4]에서는 현대의 사회적·경제적 사안들은 정치적 차원이 아니라 기술적 차원에서 다루어져야 마땅하다고 믿은 응답자가 88%인 것으로 나타나 1995년의 90%로 나타난 비율과 크게 다르지 않다.

[문항 5]에서는 응답자의 92%가 사회집단들의 활동을 회의적인 시각으로 바라보는 것으로 나타나 1995년의 84%에 비해 관료들의 인식이 오히려 더 부정적으로

전환되었음을 알 수 있다. 마찬가지로 [문항 6]에서의 응답결과 또한 정당이 불필요한 갈등을 야기 시킨다고 믿는 응답자의 비율이 97%로 나타나 정당에 대한 관료들의 인식이 1995년에 비해 더욱 비판적으로 바뀌었음을 알 수 있게 한다.

<표 2> 다원주의적 정치환경에 대한 관용성 비교

문항	나라	전적찬성 %	다소찬성 %	다소반대 %	전적반대 %
1) 기본적으로 바람직한 정책을 수립할 수 있는 것은 정당이나 국회가 아니라 관료들이다.	영국	3	18	59	20
	독일	2	14	56	28
	이탈리아	a	a	a	a
	한국(95)	40	53	6	1
	한국(03)	41	51	7	1
2) 정치인들은 국민복지보다 자신들이나 소속정당의 이익을 더 중시하는 경향이 있다.	영국	7	43	41	9
	독일	12	37	44	7
	이탈리아	49	35	10	6
	한국(95)	63	34	2	1
	한국(03)	64	35	1	1
3) 관료들의 업무에 대한 정치인들의 개입은 공공부문에 혼란을 가져온다.	영국	1	8	28	63
	독일	16	27	32	25
	이탈리아	61	22	12	5
	한국(95)	38	57	4	1
	한국(03)	44	50	6	1
4) 현대의 사회적·경제적 사안들을 다룸에 있어서는 정치적 요인들보다 기술적인 요인들에 더 큰 비중을 두어야 한다.	영국	3	19	51	27
	독일	15	34	31	20
	이탈리아	50	27	17	6
	한국(95)	47	43	10	1
	한국(03)	37	51	12	1
5) 국가이익은 특수 사회(이익)집단들간의 끊임없는 충돌로 인해 심각하게 위협받는다.	영국	4	14	48	34
	독일	9	10	45	36
	이탈리아	48	40	11	1
	한국(95)	34	50	15	1
	한국(03)	41	51	8	1
6) 정당은 민주체제에서 주요 역할을 담당하지만 불필요한 정치적 갈등을 야기하는 경우가 많다.	영국	22	31	35	12
	독일	13	17	40	30
	이탈리아	65	20	9	6
	한국(95)	55	37	7	1
	한국(03)	47	36	15	1

* 출처: 외국관료의 응답은 Putnam의 연구(1973)에서 제시된 것으로서, 응답자의 규모는 영국 121명, 독일 134명, 이탈리아 102명으로 되어 있다.

a: Putnam의 연구에서는 이탈리아 관료에 대해 이 문항을 묻지 않았다.

2) 대중의 정부참여와 정치적 평등에 대한 지지도

[문항 7]에서 [문항 11]까지의 응답결과는 대중의 정부참여와 정치적 평등에 관한 관료들의 지지도가 낮은 수준임을 알려준다. [문항 7]은 응답자의 과반수가 넘는 61%가 복잡한 정부업무에 대해 국민통제를 강화하는 것을 부적절하다고 인식하고 있음을 보여준다. 다만 이러한 응답비율은 1995년의 조사에서 71%로 나타난 것에 비해 다소 낮다. [문항 8]의 응답결과에서는 1995년의 경우와 마찬가지로 여전히 응답자의 77%가 엘리트 의식을 지니고 있는 것으로 나타났다. 따라서 [문항 7]과 [문항 8]의 응답결과는 관료들이 흔히 원론적으로는 시민참여의 필요성과 타당성을 천명하지만, 구체적으로 시민을 정책과정에 참여시킬 의사는 있는지는 의심된다는 사실을 암시한다.

[문항 9]에서는 81%의 응답자가 일반국민의 정책과 행정에 대한 지식과 정보의 수준을 낮게 평가하는 것으로 드러났다. 그러나 86%로 나타난 1995년의 조사결과와는 비율의 유사성에도 불구하고 질적인 면에서 상당한 차이가 있다. 이 번 조사에서 일반국민의 지식과 정보에 대한 극히 부정적인 시각이 17%인데 비해 1995년에는 34%인 것으로 나타났기 때문이다. 이는 일반시민의 능력에 대한 관료들의 평가가 다소 높아진 결과라고 할 수 있다.

[문항 10]은 정책에 대해 영향력을 행사할 수 있는 기회가 모든 국민에게 균등하게 부여되어야 한다는 데 찬성하는 응답자가 전체적으로 87%인 것으로 나타나 1995년의 조사의 88%와 거의 비슷한 비율임을 보여주지만, '전적 찬성'의 비율이 낮아지고 '다소 찬성'의 비율이 높아진 것은 1995년에 비해 국민의 정책과정 참여에 대한 인식이 오히려 더 부정적인 방향으로 후퇴하였다고 할 수 있다. 1995년의 경우와 마찬가지로 여기서 주목할 것은 2003년 현재도 13%에 달하는 응답자들이 국민들에 대해 차등적인 입장을 보인다는 사실이다.

[문항 11]은 84%의 응답자가 모든 국민은 그의 지적 수준과 무관하게 주권을 행사하여야 한다는 데 동의하고 있음을 보여준다. 이러한 응답비율은 1995년의 71%에 비해 상대적으로 높다. [문항 10]과 [문항 11]의 응답결과로 미루어 볼 때 관료들은 일반국민의 정책과정 참여에 대해서는 여전히 부정적인 입장을 취하지만, 일반시민들의 정치적 평등에 대해서는 시각이 보다 긍정적으로 바뀌었다고 할 수 있다.

<표 3> 대중의 정부참여 및 정치적 평등에 대한 지지도 비교)

문항	나라	전적찬성 %	다소찬성 %	다소반대 %	전적반대 %
7) 현대와 같이 복잡한 세상에서 정부업무에 대해 일반국민들의 통제를 강화시킨다는 것은 이치에 맞지 않는 일이다.	영국	8	36	40	16
	독일	14	24	37	26
	이탈리아	38	25	16	21
	한국(95)	24	47	21	8
	한국(03)	15	46	35	4
8) 일을 추진함에는 소수의 강력하고 능력 있는 인물이 언제나 필요하다.	영국	21	55	15	9
	독일	23	50	19	8
	이탈리아	34	34	11	21
	한국(95)	20	58	14	8
	한국(03)	21	56	19	4
9) 일반국민들 가운데 자신들의 진정한 장기적 이익이 무엇인지를 제대로 아는 사람은 드물다.	영국	22	35	31	12
	독일	23	36	30	11
	이탈리아	75	17	6	2
	한국(95)	34	52	12	2
	한국(03)	17	64	17	2
10) 모든 국민은 정책에 영향을 미칠 수 있는 기회를 균등히 가져야 한다.	영국	44	25	21	10
	독일	77	17	4	2
	이탈리아	64	23	9	4
	한국(95)	49	39	10	2
	한국(03)	35	52	12	1
11) 투표권을 현명하게 행사할 수 없는 국민들에게도 투표권은 인정되어야 한다.	영국	74	22	2	2
	독일	71	15	5	9
	이탈리아	57	18	14	11
	한국(95)	40	31	18	11
	한국(03)	51	33	12	4

이상과 같은 <표 2>와 <표 3>에서 나타난 응답결과를 종합해 보면 1995년이래 크게 심화되어 온 국민의식 수준의 향상, 국회기능의 활성화, 시민단체와 이익집단의 기능신장과 같은 정치·사회적 상황 변화에도 불구하고, 2003년 현재도 관료들은 여전히 정치제도와 정치인 및 사회세력의 활동과 정책능력을 부정적 시각으로 바라보고 있고, 자신들이 국가와 국민 관리에 큰 몫을 맡아야 한다는 기존의 인식을 벗어나지 못하고 있다. 다만 일반국민의 능력과 정치적 평등에 관한 관료들의 의식은 긍정적인 방향으로 다소 바뀐 것으로 나타났다. 이는 시민의 식과 시민권에 관한 자각이 근래 들어 크게 향상된 결과라고 할 수 있다.

이렇듯 관료들이 다원주의적 정치환경에 대해 부정적인 입장을 고수하고 있는

7) 1995년의 조사에서와 마찬가지로 본 조사에서도 Putnam의 관련 문항들 가운데 “전통과 가문이 좋은 사람이 통치능력에서도 뛰어난가”의 질문은 한국적 상황과 거리가 있는 것으로 간주되어 제외시켰다.

데는 정치세력들의 행태에 주요 원인이 있을 것으로 보인다. 예를 들면 사회단체에 대한 부정적 시각은 두 가지에서 비롯된다고 할 수 있다. 먼저 시민단체는 그동안 정부와 일반시민간에 발생하는 대립과 마찰을 중재하는 등 나름대로 관료들에게 긍정적인 인상을 주기도 하였지만, 일부 단체의 지나친 정치참여와 진보성향의 활동 등이 다수 관료들에게 거부감을 불러일으키고 있을 것으로 보인다. 이 익집단의 경우도 한편으로는 정부와의 갈등 혹은 상호간의 갈등이 극한 수준으로 까지 번지는 경우가 많고 다른 한편으로는 정경유착의 비리가 그치지 않아 관료들의 빈축을 사고 있을 것으로 추측된다.

국회 또한 민주화 이후에도 강력한 대통령제와 정당정부(party government) 체제 하에서 여전히 정책토론과 정책결정의 중심지가 되지 못하고 행정부의 안을 추인하는데 그치거나 정쟁의 장이 되어 파행적으로 운영되기가 일쑤여서 관료들로 하여금 정치주체로서 과거에 비해 별로 나아진 것이 없다는 인식을 가지게 하였을 것으로 보인다(양재진, 1992: 169-73). 편협된 당리당락을 벗어나지 못하는 정당들의 후진적인 정당정치 역시 관료들의 불신을 유발시키고 있을 것으로 보인다. 더구나 집권당의 경우는 입법부의 일원으로 행정부를 견제하는 역할을 하기보다 당 총재인 대통령의 국정운영을 의회에서 지원하는 제한된 역할을 수행하는 데 주력함으로써 행정기관에 대한 영향력 행사에 한계가 있었다고 할 수 있다(양재진, 2002: 178).

3) 응답자 배경별 응답 차이

<표 4-1>에서 <표 4-6>까지의 응답결과 다원주의적 정치환경에 대한 응답자의 인식이 응답자의 배경적 특성에 따라 차이가 있는지의 여부를 파악할 수 있게 한다. 전체적으로 배경적 특성에 따른 응답 차이는 그다지 크지 않은 것으로 나타나 있지만, 다음 몇 부분에서의 차이는 주목할 가치가 있어 보인다.

우선, <표 4-1>의 경우 중앙공무원이 지방공무원에 비해, 남성 공무원이 여성 공무원에 비해, 관리직 공무원이 하위직 공무원에 비해, 장기 근무자가 근무 기간이 보다 짧은 근무자에 비해, 스스로의 정책수립능력에 관한 확신이 상대적으로 더 강한 것으로 나타나 있다. 이러한 응답경향은 국가공무원일수록 그리고 정책결정과 관련된 직위에 근접한 고위직 공무원일수록, 그리고 과거 관료주도의 국가발전 시기에 다수를 점했고 그러한 상황을 체험하였던 남성공무원일수록 스스로의 정책결정 수립능력에 대한 믿음이 강한 데 기인된 것으로 해석된다.

<표 4-1> 문항 1: 기본적으로 바람직한 정책을 수립할 수 있는 것은 정당이나 국회가 아니라 관료들이다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	109	41.0	137	51.5	18	6.8	2	0.8	266	100.0	7.837 (.049)
	기 초	43	32.1	70	52.2	18	13.4	3	2.2	134	100.0	
	전 체	152	38.0	207	51.8	36	9.0	5	1.3	400	100.0	
성별	남 성	133	43.8	146	48.0	21	6.9	4	1.3	304	100.0	20.619 (.000)
	여 성	19	19.8	61	63.5	15	15.6	1	1.0	96	100.0	
	전 체	152	38.0	207	51.8	36	9.0	5	1.3	400	100.0	
학력	전문대 이하	31	34.8	45	50.6	11	12.4	2	2.2	89	100.0	2.680 (.442)
	대졸 이상	121	38.9	162	52.1	25	8.0	3	1.0	311	100.0	
	전 체	152	38.0	207	51.8	36	9.0	5	1.3	400	100.0	
직급	6급 이하	104	34.0	163	53.3	34	11.1	5	1.6	306	100.0	14.082 (.003)
	5급 이상	48	51.1	44	46.8	2	2.1	-	-	94	100.0	
	전 체	152	38.0	207	51.8	36	9.0	5	1.3	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	45	30.2	85	57.0	18	12.1	1	0.7	149	100.0	8.228 (.042)
	11년 이상	107	42.6	122	48.6	18	7.2	4	1.6	251	100.0	
	전 체	152	38.0	207	51.8	36	9.0	5	1.3	400	100.0	

<표 4-2> 문항 2: 정치인들은 국민복지보다 자신들이나 소속정당의 이익을 더 중시하는 경향이 있다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	171	64.3	94	35.3	-	-	1	0.4	266	100.0	14.372 (.002)
	기 초	96	71.6	33	24.6	5	3.7	-	-	134	100.0	
	전 체	267	66.8	127	31.8	5	1.3	1	0.3	400	100.0	
성별	남 성	190	62.5	110	36.2	3	1.0	1	0.3	304	100.0	12.289 (.006)
	여 성	77	80.2	17	17.7	2	2.1	-	-	96	100.0	
	전 체	267	66.8	127	31.8	5	1.3	1	0.3	400	100.0	
학력	전문대 이하	62	69.7	27	30.3	-	-	-	-	89	100.0	1.955 (.586)
	대졸 이상	205	65.9	100	32.2	5	1.6	1	0.3	311	100.0	
	전 체	267	66.8	127	31.8	5	1.3	1	0.3	400	100.0	
직급	6급 이하	213	69.6	87	28.4	5	1.6	1	0.3	306	100.0	7.953 (.047)
	5급 이상	54	57.4	40	42.6	-	-	-	-	94	100.0	
	전 체	267	66.8	127	31.8	5	1.3	1	0.3	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	91	61.1	55	36.9	2	1.3	1	0.7	149	100.0	4.840 (.184)
	11년 이상	176	70.1	72	28.7	3	1.2	-	-	251	100.0	
	전 체	267	66.8	127	31.8	5	1.3	1	0.3	400	100.0	

<표 4-2>는 지방공무원이 중앙공무원에 비해, 여성공무원이 남성공무원에 비해, 하급직 공무원들이 관리직 공무원에 비해, 장기 근무자가 근무 기간이 보다

짧은 근무자에 비해, 정치인들의 이기적이고 파당적인 행태에 대한 시각이 상대적으로 더 부정적인 것으로 나타나 있다. 이러한 응답결과는 지방공무원, 여성공무원, 하위직 장기근무 공무원이 정치인들에 대한 상대적 박탈감과 불신을 보다 강하게 느끼기 때문일 것으로 추측된다.

<표 4-3> 문항 3: 관료들의 업무에 대한 정치인들의 개입은 공공부문에 혼란을 가져온다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	116	43.6	134	50.4	16	6.0	-	-	266	100.0	.046 (.977)
	기 초	57	42.5	69	51.5	8	6.0	-	-	134	100.0	
	전 체	173	43.3	203	50.8	24	6.0	-	-	400	100.0	
성별	남 성	137	45.1	149	49.0	18	5.9	-	-	304	100.0	1.732 (.421)
	여 성	36	37.5	54	56.3	6	6.3	-	-	96	100.0	
	전 체	173	43.3	203	50.8	24	6.0	-	-	400	100.0	
학력	전문대 이하	46	51.7	42	47.2	1	1.1	-	-	89	100.0	6.706 (.035)
	대졸 이상	127	40.8	161	51.8	23	7.4	-	-	311	100.0	
	전 체	173	43.3	203	50.8	24	6.0	-	-	400	100.0	
직급	6급 이하	138	45.1	152	49.7	16	5.2	-	-	306	100.0	2.617 (.270)
	5급 이상	35	37.2	51	54.3	8	8.5	-	-	94	100.0	
	전 체	173	43.3	203	50.8	24	6.0	-	-	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	56	37.6	81	54.4	12	8.1	-	-	149	100.0	4.042 (.133)
	11년 이상	117	46.6	122	48.6	12	4.8	-	-	251	100.0	
	전 체	173	43.3	203	50.8	24	6.0	-	-	400	100.0	

<표 4-4> 문항 4: 현대의 사회적·경제적 사안들을 다룸에 있어서는 정치적 요인들보다 기술적인 요인들에 더 큰 비중을 두어야 한다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	97	36.5	136	51.1	33	12.4	-	-	266	100.0	13.273 (.004)
	기 초	63	47.0	53	39.6	14	10.4	4	3.0	134	100.0	
	전 체	160	40.0	189	47.3	47	11.8	4	1.0	400	100.0	
성별	남 성	126	41.4	140	46.1	35	11.5	3	1.0	304	100.0	1.110 (.775)
	여 성	34	35.4	49	51.0	12	12.5	1	1.0	96	100.0	
	전 체	160	40.0	189	47.3	47	11.8	4	1.0	400	100.0	
학력	전문대 이하	51	57.3	32	36.0	6	6.7	-	-	89	100.0	15.247 (.002)
	대졸 이상	109	35.0	157	50.5	41	13.2	4	1.3	311	100.0	
	전 체	160	40.0	189	47.3	47	11.8	4	1.0	400	100.0	
직급	6급 이하	135	44.1	137	44.8	30	9.8	4	1.3	306	100.0	12.683 (.005)
	5급 이상	25	26.6	52	55.3	17	18.1	-	-	94	100.0	
	전 체	160	40.0	189	47.3	47	11.8	4	1.0	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	44	29.5	84	56.4	20	13.4	1	0.7	149	100.0	11.515 (.009)
	11년 이상	116	46.2	105	41.8	27	10.8	3	1.2	251	100.0	
	전 체	160	40.0	189	47.3	47	11.8	4	1.0	400	100.0	

<표 4-3>에서는 관료들의 업무수행에 대한 정치인의 개입을 부정적으로 인식하는 데에 있어서 집단에 따라 차이가 별로 없고, 다만 학력이 상대적으로 낮은 집단이 높은 집단에 비해 부정적 인식이 더 강한 것으로 나타나 있다.

<표 4-4>는 지방공무원이 중앙공무원에 비해, 학력이 낮은 공무원이 학력이 높은 공무원에 비해, 하급직 공무원이 관리직 공무원에 비해, 장기 근무자가 근무 기간이 보다 짧은 근무자에 비해, 업무수행에 있어서 정치적 요인들보다 기술적 요인을 상대적으로 더 중시함을 보여준다. 이러한 지방공무원과 중앙공무원간에, 그리고 하급직과 관리직간의 응답 차이는 당해 공무원이 수행하는 업무가 정치적·정책적 성격을 띠는지 아니면 사무적·민원적인 성격을 띠는지에 차이를 반영하는 것으로 해석된다.

또한 학력이 낮은 공무원들이 업무수행상 정치적인 고려에 더 인색한 것은 이들이 정치·행정간의 관계를 폐쇄적인 이원론적인 관점을 취하기 때문일 가능성이 있어 보인다. 장기 근무자일수록 정치적 요인을 중시하지 않는 것은 국가 주요 결정과 집행이 대통령과 정부관료제간의 직접적 연계를 주축으로 이루어졌던 과거 권위주의적 관행에 더 젖어 있기 때문일 것으로 해석된다.

<표 4-5> 문항 5: 국가이익은 특수 사회(이익)집단들간의 끊임없는 충돌로 인해 심각하게 위협받는다.

	구분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중앙	108	40.6	135	50.8	23	8.6	-	-	266	100.0	6.922 (.074)
	기초	64	47.8	61	45.5	7	5.2	2	1.5	134	100.0	
	전체	172	43.0	196	49.0	30	7.5	2	0.5	400	100.0	
성별	남성	130	42.8	152	50.0	20	6.6	2	0.7	304	100.0	2.339 (.505)
	여성	42	43.8	44	45.8	10	10.4	-	-	96	100.0	
	전체	172	43.0	196	49.0	30	7.5	2	0.5	400	100.0	
학력	전문대 이하	44	49.4	33	37.1	12	13.5	-	-	89	100.0	10.460 (.015)
	대졸 이상	128	41.2	163	52.4	18	5.8	2	0.6	311	100.0	
	전체	172	43.0	196	49.0	30	7.5	2	0.5	400	100.0	
직급	6급 이하	135	44.1	147	48.0	22	7.2	2	0.7	306	100.0	1.405 (.704)
	5급 이상	37	39.4	49	52.1	8	8.5	-	-	94	100.0	
	전체	172	43.0	196	49.0	30	7.5	2	0.5	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	54	36.2	77	51.7	18	12.1	-	-	149	100.0	10.700 (.013)
	11년 이상	118	47.0	119	47.4	12	4.8	2	0.8	251	100.0	
	전체	172	43.0	196	49.0	30	7.5	2	0.5	400	100.0	

<표 4-6> 문항 6: 정당은 민주체제에서 주요 역할을 담당하지만 불필요한 정치적 갈등을 야기하는 경우가 많다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	125	47.0	133	50.0	8	3.0	-	-	266	100.0	4.608 (.203)
	기 초	53	39.6	73	54.5	7	5.2	1	0.7	134	100.0	
	전 체	178	44.5	206	51.5	15	3.8	1	0.3	400	100.0	
성별	남 성	137	45.1	155	51.0	11	3.6	1	0.3	304	100.0	.530 (.912)
	여 성	41	42.7	51	53.1	4	4.2	-	-	96	100.0	
	전 체	178	44.5	206	51.5	15	3.8	1	0.3	400	100.0	
학력	전문대 이하	60	40.3	83	55.7	5	3.4	1	0.7	149	100.0	4.348 (.226)
	대졸 이상	118	47.0	123	49.0	10	4.0	-	-	251	100.0	
	전 체	178	44.5	206	51.5	15	3.8	1	0.3	400	100.0	
직급	6급 이하	138	45.1	154	50.3	13	4.2	1	0.3	306	100.0	1.622 (.654)
	5급 이상	40	42.6	52	55.3	2	2.1	-	-	94	100.0	
	전 체	178	44.5	206	51.5	15	3.8	1	0.3	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	60	40.3	83	55.7	5	3.4	1	0.7	149	100.0	3.554 (.314)
	11년 이상	118	47.0	123	49.0	10	4.0	-	-	251	100.0	
	전 체	178	44.5	206	51.5	15	3.8	1	0.3	400	100.0	

한편, <표 4-7>에서 <표 4-11>까지의 응답결과는 대중의 정부참여 및 정치적 평등과 관련된 인식이 응답자의 배경적 특성에 따라 차이가 있는지의 여부를 알려준다. 이들 표에서 보듯이 다원주의적 정치환경에 대한 관용성과 적대성에 대한 응답에서와 달리 여기서의 응답에서는 그러한 차이가 거의 나타나지 않고 있다.

다만 <표 4-7>의 경우 중앙공무원이 지방공무원에 비해, 그리고 하위직 공무원이 상위직 공무원에 비해 대중의 정부참여에 대해 상대적으로 더 부정적인 인식을 지닌 것으로 나타나 있다. 이러한 현상은 국민들과 직접 접촉하는 하위직 일선공무원일수록 국민들에 대해 군림적인 태도를 지니는 경향을 보인다는 국내의 관련 연구결과와 무관하지 않을 것이다.

또한 <표 4-8>에서는 여성공무원이 남성공무원에 비해, 학력이 상대적으로 낮은 공무원 학력이 높은 공무원에 비해, 하위직 공무원이 관리직 공무원에 비해 대중참여에 대해 상대적으로 더 부정적인 입장을 나타내는 특징이 드러나 있다. 이러한 응답 차이는 행정 현장에서 일반 민원인들을 접할 기회가 많은 하위직 공무원과 여성공무원 그리고 하위직 공무원이 정부업무나 정책에 대한 일반국민의 이해력이나 지식 정도 등을 낮게 평가하는 반면, 정책문제를 담당할 기회가 많은 남성공무원과 관리직 공무원은 일반 민원인들에 비해 지적 수준이나 전문성이 상대

적으로 높은 국민들을 상대하며 이들 사이에 이해갈등을 조정하고 타협을 이끌어 내어야 할 필요성을 더 느끼는 데서 기인된 것으로 추측된다.

<표 4-7> 문항 7: 현대와 같이 복잡한 세상에서 정부업무에 대해 일반국민들의 통제를 강 화시킨다는 것은 이치에 맞지 않는 일이다

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	40	15.0	121	45.5	94	35.3	11	4.1	266	100.0	16.004 (.001)
	기 초	25	18.7	82	61.2	26	19.4	1	0.7	134	100.0	
	전 체	65	16.3	203	50.8	120	30.0	12	3.0	400	100.0	
성별	남 성	49	16.1	153	50.3	92	30.3	10	3.3	304	100.0	.441 (.932)
	여 성	16	16.7	50	52.1	28	29.2	2	2.1	96	100.0	
	전 체	65	16.3	203	50.8	120	30.0	12	3.0	400	100.0	
학력	전문대 이하	15	16.9	47	52.8	26	29.2	1	1.1	89	100.0	1.488 (.685)
	대졸 이상	50	16.1	156	50.2	94	30.2	11	3.5	311	100.0	
	전 체	65	16.3	203	50.8	120	30.0	12	3.0	400	100.0	
직급	6급 이하	56	18.3	162	52.9	82	26.8	6	2.0	306	100.0	13.741 (.003)
	5급 이상	9	9.6	41	43.6	38	40.4	6	6.4	94	100.0	
	전 체	65	16.3	203	50.8	120	30.0	12	3.0	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	17	11.4	73	49.0	53	35.6	6	4.0	149	100.0	6.859 (.077)
	11년 이상	48	19.1	130	51.8	67	26.7	6	2.4	251	100.0	
	전 체	65	16.3	203	50.8	120	30.0	12	3.0	400	100.0	

<표 4-8> 문항 8: 일을 추진함에는 소수의 강력하고 능력 있는 인물이 언제나 필요하다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	57	21.4	148	55.6	50	18.8	11	4.1	266	100.0	5.473 (.140)
	기 초	37	27.6	78	58.2	14	10.4	5	3.7	134	100.0	
	전 체	94	23.5	226	56.5	64	16.0	16	4.0	400	100.0	
성별	남 성	63	20.7	170	55.9	55	18.1	16	5.3	304	100.0	12.747 (.005)
	여 성	31	32.3	56	58.3	9	9.4	-	-	96	100.0	
	전 체	94	23.5	226	56.5	64	16.0	16	4.0	400	100.0	
학력	전문대 이하	35	39.3	47	52.8	4	4.5	3	3.4	89	100.0	22.060 (.000)
	대졸 이상	59	19.0	179	57.6	60	19.3	13	4.2	311	100.0	
	전 체	94	23.5	226	56.5	64	16.0	16	4.0	400	100.0	
직급	6급 이하	83	27.1	170	55.6	39	12.7	14	4.6	306	100.0	17.182 (.001)
	5급 이상	11	11.7	56	59.6	25	26.5	2	2.1	94	100.0	
	전 체	94	23.5	226	56.5	64	16.0	16	4.0	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	30	20.1	88	59.1	29	19.5	2	1.3	149	100.0	7.393 (.060)
	11년 이상	64	25.5	138	55.0	35	13.9	14	5.6	251	100.0	
	전 체	94	23.5	226	56.5	64	16.0	16	4.0	400	100.0	

<표 4-9> 문항 9: 일반국민들 가운데 자신들의 진정한 장기적 이익이 무엇인지를 제대로 아는 사람은 드물다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	44	16.5	171	64.3	46	17.3	5	1.9	266	100.0	1.217 (.749)
	기 초	26	19.4	84	62.7	23	17.2	1	0.7	134	100.0	
	전 체	70	17.5	255	63.8	69	17.3	6	1.5	400	100.0	
성별	남 성	59	19.4	190	62.5	51	16.8	4	1.3	304	100.0	3.396 (.334)
	여 성	11	11.5	65	67.7	18	18.8	2	2.1	96	100.0	
	전 체	70	17.5	255	63.8	68	17.3	6	1.5	400	100.0	
학력	전문대 이하	15	16.9	53	59.6	20	22.5	1	1.1	89	100.0	2.262 (.520)
	대졸 이상	55	17.7	202	65.0	49	15.8	5	1.6	311	100.0	
	전 체	70	17.5	255	63.8	69	17.3	6	1.5	400	100.0	
직급	6급 이하	53	17.3	190	62.1	57	18.6	6	2.0	306	100.0	3.861 (.277)
	5급 이상	17	18.1	65	69.1	12	12.8	-	-	94	100.0	
	전 체	70	17.5	255	63.8	69	17.3	6	1.5	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	19	12.8	97	65.1	30	20.1	3	2.0	149	100.0	4.690 (.196)
	11년 이상	51	20.3	158	62.9	39	15.5	3	1.2	251	100.0	
	전 체	70	17.5	255	63.8	69	17.3	6	1.5	400	100.0	

<표 4-10> 문항 10: 모든 국민은 정책에 영향을 미칠 수 있는 기회를 균등히 가져야 한다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 앙	94	35.3	137	51.5	33	12.4	2	0.8	266	100.0	4.633 (.201)
	기 초	59	44.0	63	47.0	10	7.5	2	1.5	134	100.0	
	전 체	153	38.3	200	50.0	43	10.8	4	1.0	400	100.0	
성별	남 성	119	39.1	148	48.7	34	11.2	3	1.0	304	100.0	.928 (.819)
	여 성	34	35.4	52	54.2	9	9.4	1	1.0	96	100.0	
	전 체	153	38.3	200	50.0	43	10.8	4	1.0	400	100.0	
학력	전문대 이하	37	41.6	39	43.8	11	12.4	2	2.2	89	100.0	3.261 (.353)
	대졸 이상	116	37.3	161	51.8	32	10.3	2	0.6	311	100.0	
	전 체	153	38.3	200	50.0	43	10.8	4	1.0	400	100.0	
직급	6급 이하	124	40.5	146	47.7	33	10.8	3	1.0	306	100.0	3.128 (.372)
	5급 이상	29	30.9	54	57.4	10	10.6	1	1.1	94	100.0	
	전 체	153	38.3	200	50.0	43	10.8	4	1.0	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	54	36.2	78	52.3	16	10.7	1	0.7	149	100.0	.769 (.857)
	11년 이상	99	39.4	122	48.6	27	10.8	3	1.2	251	100.0	
	전 체	153	38.3	200	50.0	43	10.8	4	1.0	400	100.0	

<표 4-11> 문항 11: 투표권을 현명하게 행사할 수 없는 국민들에게도 투표권은 인정되어야 한다.

	구 분	전적찬성		다소찬성		다소반대		절대반대		합 계		χ^2 (Sig)
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
소속 기관	중 양	136	51.1	87	32.7	33	12.4	10	3.8	266	100.0	4.021 (.259)
	기 초	60	44.8	50	37.3	14	10.4	10	7.5	134	100.0	
	전 체	196	49.0	137	34.3	47	11.8	20	5.0	400	100.0	
성별	남 성	152	50.0	100	32.9	37	12.2	15	4.9	304	100.0	1.140 (.767)
	여 성	44	45.8	37	38.5	10	10.4	5	5.2	96	100.0	
	전 체	196	49.0	137	34.3	47	11.8	20	5.0	400	100.0	
학력	전문대 이하	37	41.6	33	37.1	10	11.2	9	10.1	89	100.0	7.565 (.056)
	대졸 이상	159	51.1	104	33.4	37	11.9	11	3.5	311	100.0	
	전 체	196	49.0	137	34.3	47	11.8	20	5.0	400	100.0	
직급	6급 이하	150	49.0	101	33.0	37	12.1	18	5.9	306	100.0	2.745 (.433)
	5급 이상	46	48.9	36	38.3	10	10.6	2	2.1	94	100.0	
	전 체	196	49.0	137	34.3	47	11.8	20	5.0	400	100.0	
근무 기간	10년 이하	70	47.0	58	38.9	16	10.7	5	3.4	149	100.0	3.205 (.361)
	11년 이상	126	50.2	79	31.5	31	12.4	15	6.0	251	100.0	
	전 체	196	49.0	137	34.3	47	11.8	20	5.0	400	100.0	

V. 결 론

앞으로 작은 정부를 향한 개혁이 지속되더라도 관련 정책분야의 전문가이자 행정 실행자로서의 관료들의 정책과정상의 기본적 역할과 위상에는 큰 변화가 없을 것이므로, 한국 사회에 새롭게 구축되고 있는 다원주의적 정치환경에 대해 정책과정의 핵심 주체인 관료들의 어떤 인식과 태도를 지니고 있는지는 민주주의의 정착과 발전을 가늠할 수 있는 주요 지표가 될 수 있다.

만약 관료들이 자신들의 역할과 능력의 한계를 인정하고 다원주의적 정치환경에 부응하는 긍정적인 인식과 태도를 형성하고 행정정보 공개와 정책과정의 투명성 제고 등에 앞장서게 된다면 여타 정치주체들의 정책과정 참여는 지금보다 훨씬 더 활기를 띠게 될 것이고 다원주의적 민주주의 정착은 앞당겨 질 것이나, 반대로 관료들이 과거의 독점적 역할을 고집하고 스스로의 능력을 여전히 과신한다면 설사 여타 정치주체들의 정책참여와 투입을 위한 제도적 개선 등이 이루어진다고 하더라도 이는 이들 관료가 설치하는 보이지 않는 장벽으로 인해 적지 않게

장애 받게 될 것이다.

이에 관한 본 연구의 조사결과는 한국 관료들이 1995년 조사에서와 마찬가지로 다른 정치주체들의 정책과정 참여의 당위성과 현실적 필요성에 대한 공감대를 형성하지 못하고 다원주의적 정치환경에 대해 여전히 부정적인 입장을 견지하고 있음을 밝히고 있다. 이러한 조사결과는 정치적 민주화의 진전에도 불구하고 과거 오래 동안 공익을 판단·실현하고 국가발전을 주도해 나가는 것을 자신들의 의무와 책임으로 인식해 온 공무원들이 다원주의적 정치환경에 부응하는 새로운 의식과 가치관을 쉽게 내면화하지 못하고 있음을 반증한다.

이렇듯 관료들이 민주화의 진전과 발전국가의 해체 속도에 뒤진 채, 여전히 과거의 폐쇄적·배타적 인식과 태도를 크게 벗어나지 못하고 있는 데는 그간의 정치·사회적 상황변화 속에서도 국회를 비롯한 여타 정치세력들이 정책과정상 기대만큼 영향력을 확보하지 못한 데도 일부 원인이 있다고 할 수 있다.

어떤 이유에서든 관료들이 정치사회의 제 세력과 국민에 대한 자신들의 시각적 편협성을 극복하고 스스로의 역할과 능력에 대한 한계를 인정하지 않는 한 향후 한층 심화될 다원주의적 정치환경이 요구하는 정책과정상의 협력자 내지 지원자로서의 바람직한 역할을 수행하기 어려울 것이다. 더구나 다원주의적 정치환경으로의 전환은 한국 사회에서 이제 거역할 수 없는 추세이다. 앞으로 예견되는 국민소득의 향상, 고학력화, 도시화, 정당과 이익집단의 활성화, 국민의 정치의식수준의 향상, 정보기술의 발달, 관-민 공동생산 및 공동서비스 전달의 확대 등은 모두가 참여정치와 참여행정을 자극하고 확대시킬 것으로 예상되는 상황변화라고 할 수 있다.

과거 권위주의 시대의 정책과정이 탈정치적이었다면 앞으로의 정책과정은 다양한 정치세력들의 영향력을 반영한 정치적 색채가 강한 다원주의적 특성을 뚜렷이 할 것이다. 이러한 다원주의적 정치환경은 관료들에게 정책을 위한 다양한 아이디어를 제공해 주는 원천이 될 뿐만 아니라 관료들이 주도하는 정책결정에 정당성을 부여하고 정책집행의 효과성을 제고시킬 수 있다. 때문에 관료들에게는 행정정보의 공개를 확대하고 여타 정치세력과 국민들이 정책과정의 주요 참여자가 될 수 있도록 의사결정구조를 민주화하려는 인식의 전환이 요구된다. 향후 요구되는 바람직한 관료상은 전문성을 갖추고 있으면서도 여타 정치세력의 참여에 대한 수용성이 높은 그런 관료라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 권혜수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 연구. 「정부정책 및 정부 개혁평가」. 1999년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 333-347.
- 김광웅 외. (1992). 새 정부의 정부형태와 정부조직. 「한국행정학보」, 26(4): 1393-1426.
- 김영민. (2000). 정부와 정당 관계에 관한 시론적 연구- 개념, 유형 및 결정요인. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 21-36.
- 김석준. (2000). 한국 국가재창조와 뉴가버넌스: 새로운 패러다임의 모색. 「한국행정학보」, 34(2): 1-21.
- 김태룡. (1999). 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교. 「한국행정학보」, 33(1): 1-18.
- 김호정. (1994). 지방자치실시후 지방공무원의 의식. 「한국행정학보」 28(3): 937-955.
- 박찬표. (2001). 의회-행정부 관계의 유형과 변화: 약한 정책적 통제와 강한 정치적 통제의 부조화. 「의정연구」, 7(2): 71-97.
- 박천오. (1999). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 239-259.
- _____. (1996). 다원주의적 민주주의에 대한 한국관료의 태도. 「한국행정논집」, 8(2): 1-15.
- _____. (1993). 한국에서의 정치적 피임명자와 고위 직업관료의 정책성향과 상호관계. 「한국행정학보」, 27(4): 1121-1138.
- 배용환. (2002). 정부와 전문이익집단의 정책이해, 정치행태, 그리고 이익대변모형. 「한국정치학보」, 36(1): 113-138.
- 양나정. (2001). 시민사회에서의 정부와 시민단체의 관계설정: 제도적, 장치적 시각 차이를 중심으로. 「의정자료」, 28: 193-211.
- 양재진. (2002). 대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정 국가화 현상에 대한 함의를 중심으로. 「한국행정연구」 11(1): 168-190.
- 오철호. (2000). 행정정보화: 민주성 및 능률성 제고의 관점에서. 「관료제의 반성과

- 대안」. 한국행정학회 2000년도 추계학술대회 발표논문집. 423-445.
- 유재원. (1995). 지방자치의 정착을 위한 시민참여의 활성화 방안. 「한국행정연구원 연구보고서」.
- 이승종. (2003). 정부혁신의 지향과 전략. 「행정논총」 41(3): 25-50.
- _____. (1999). 지방정치참여와 시민교육. 「행정논총」 37(2): 99-118.
- 이연호. (2001). 김대중 정부와 비정부조직간의 관계에 관한 연구. 「한국정치학보」, 35(4): 147-164.
- 장 훈. (2001). 한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원. 「한국정치학보」, 35(4): 107-127.
- 한상진. (1989). 「한국사회와 관료적 권위주의」. 서울: 문학과 지성사.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bowornwathana, Bidhya. (1997). Transforming Bureaucracies for 21st Century: Democratic Governance Paradigm. *Public Administration Quarterly*, 21(3): 294-308.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Service*. Readings, MA: Addison-Wesley.
- Perry, James L. (1990). The Effective Public Administration, in James L. Perry ed. *Handbook of Public Administration*. 619-627. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Peters, B. Guy Donald J. Savoie. (1994). Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. *Public Administration Review*, 54(5): 418-425.
- 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.
- Yates, Douglas. (1982). *Bureaucratic Democracy*. Massachusetts: Harvard University Press.

Abstract

**Pluralistic Political Environments and Attitudes of Korean
Bureaucrats**

Chun-Oh Park · Yea-Jin Kang

Since the late 1980s pluralistic political environments have evolved in Korea, and the attitudes of the bureaucrats as a significant actor in policy process toward this change of political environments could be a very important indicator of the possibility and development of democracy in Korea.

This study examines whether the attitudes and perceptions of Korean bureaucrats are changing in the direction of the new political environment drawing on surveys of 400 civil servants sampled from six departments of central government and one local government. The Findings suggest that civil servants still maintain the negative view of the past.

【Key words: pluralistic democracy, pluralistic environment, Korean bureaucrats】