

# 민주화 이후의 정부관료제: 정권별 관료문화 경향분석\*

권자경\*\*

〈目次〉	
I. 들어가는 말	IV. 정권별 정부관료제의 문화적 경향 측정
II. 신공공관리와 정부관료제의 문화	V. 결론
III. 정부관료제 문화의 분석대상 및 현황	

〈요약〉

민주화 이후, 한국 정부관료제는 신공공관리론의 대두로 과연 Hood가 제시한 무작위성, 상호주의, 경쟁주의, 감독성의 문화가 나타났는지 살펴보았다. 무작위성은 임시조직으로, 상호주의는 공동생산, 경쟁주의는 공공계약, 감독성은 심사로 각각 조작적 정의 내리고, 각 변수에 대해 정부위원회제도, 비영리조직, 민간위탁, 중앙징계위원회 제도로 각각 비교측정하였다. 정권별 경향분석결과, 김대중정부에서 신공공관리를 반영한 관료문화가 가장 두드러졌다. 한국 관료문화는 정치적 영향이 크고, 실질적 혁신이 아닌 형식주의에 머물러 있으며, 여전히 전통적 관료문화가 잔재하는 것 등으로 해석된다.

【주제어: 정부관료제, 관료문화, 신공공관리】

## I. 들어가는 말

그간 한국은 정치적 민주화<sup>1)</sup>의 진척에도 불구하고 행정국가적 기본 체계에서 크게 벗어

\* 본 논문은 2008년도 한국연구재단 중점연구소지원사업 <대통령리더십과 국가개혁(KRF-2008-411-J01601)> 과제의 지원으로 쓰여진 논문입니다.

본 논문에 귀중한 조언을 해주신 정광호교수님, 주재현교수님, 익명의 심사자들께 깊은 감사를 드립니다.

\*\* 연세대학교 국가관리연구원 연구교수(jk@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2011.5.30), 수정일(2011.6.23), 게재확정일(2011.6.25)

1) 한국은 정치적 민주화의 길로 접어든 시기를 노태우정권부터로 규정하고 있다. 1987년 10월 29일 제

나지 못하고, 행정부와 정부관료제 우위의 기본 틀이 크게 변화하지 못했다. 과거 권위주의적 정권에서는 강력한 정책집행을 감행하여 총량적 경제성장을 가져왔지만, 정부관료제가 정책결정의 중심부에 위치함으로써 많은 역기능과 폐해를 수반하게 되었다. 입법부와 사법부와의 견제균형보다는 행정부 우위의 권력구조 형성, 국회를 비롯한 여타 정치주체들 역할의 잠식, 국민여론과 유리된 편향된 정책추진, 관·재 유착으로 경제질서의 왜곡, 관료중심의 정책과 행정, 행정부패 및 무책임성 등이 대표적이다(박재희 1996, 32-33; 하태권 외 2008, 152-153). 이러한 정황 속에 세계화와 신자유주의의 물결로 정부관료제는 기존의 개입주의, 발전주의적 큰 정부의 역할을 축소시키고, 시장주의적 관리주의로 전환되었다. 신공공관리(NPM: New Public Management)에 입각한 정부로의 전환은 신관리주의, 성과중심정부를 표방하며 ‘발전’에서 ‘관리’로, ‘주도’에서 ‘촉진’으로, ‘시민중심’에서 ‘고객중심’으로 패러다임이 전환된다(안병영 1998, 42). 현재 한국의 정부관료제는 권위주의 시대에 형성된 기본 틀에 세계화의 신공공관리가 혼합되어 형성되었다고 볼 수 있는데, 그렇다면 한국의 정부관료제는 어떠한 양식의 모습을 취하고 있는지 궁금하다. 본 연구는 특별히 문화적 관점에서 정부관료제의 양식을 논의한 Hood(1995)의 논의를 바탕으로 신공공관리론 도입 이후 한국의 정부관료제가 어떠한 양식으로 변화되었으며, 여러 가지 관료문화 중 더 두드러진 문화는 무엇인지 살펴보고자 한다. 대통령중심제 국가로 상당부분 제왕적 대통령제에서 벗어나지 못하고 있는 우리는 행정부가 사회 전 영역에 미치는 파급효과는 막대하기 때문에 정부관료제 문화가 사회에 미치는 영향 또한 매우 크다 할 수 있다. 이에 본 연구는 정치적 민주화 이후 시기인 노태우정부부터 노무현정부까지 4개 정권별로 정부관료제 문화의 변화양식을 비교분석 하고자 한다. 연구방법은 관료문화의 변화된 양식의 현황을 조사하고 관료문화의 양적 서열을 위하여 개념을 조작적으로 정의하고 상대평가를 실시할 것이다. 계량평가에 이용한 기본 자료는 법령으로 제도화된 것을 우선 선정하였는데, 전체를 대변할 수는 없지만 일부분의 내용을 중심으로 대략적인 경향을 제시하는데 연구의 의의를 두고자 한다.

## II. 신공공관리와 정부관료제의 문화

### 1. 신공공관리와 정부관료제의 변화

9차 개정헌법에 따라 대통령직선제가 성립되고 1987년 12월 16일 대통령선거에서 민주정의당 후보 노태우(盧泰愚)가 당선되어 1988년 2월 25일 제13대 대통령에 오른다. 대한민국 국민이 스스로 국가의 원수 대통령을 직접 투표하여 뽑을 수 있게 된 시점부터 공식적으로 정치적 민주화가 달성되었다고 보는 것이다.

관료제가 대두된 것은 20세기 초반 당파적 정실주의(partisan patronage)의 폐해를 극복하기 위해 관료들의 권한을 탈정치화, 비정의적(impersonal)으로 정립하면서였다. Weber(1946)의 현대 관료제 이론에서는 다양하고 복잡한 조직을 운영하기 위한 지배원리로서 가장 효과적인 조직형태로 나타난 것이 ‘관료제’라고 하였다. 공통적으로 독일의 철학자 Hegel의 영향을 받은 Woodrow Wilson(1856-1924)과 Max Weber(1864-1920)는 현대 관료제가 갖는 특징은 형식화, 전문화, 계층화, 능력중심주의라고 하였다(Sager and Rosser 2009, 1138-1139). 이 기본 틀은 생각이 우리(cage) 안에 갇힌 것으로 비유될 수 있기에 합리성과 규율에 입각하여 조직구성원들이 행동하게 되는 구조를 강조하여 iron cage로 불리기도 한다.

〈표 1〉 정부관료제의 Iron Cage에서 Metric Cage로의 변환

구분	Iron Cage	Metric Cage
사회적	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 공무원과 시민의 분리: 법적인 틀 내에서 상호작용</li> <li>◇ 도구적 합리성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 협력을 위해 의사소통의 필요</li> <li>◇ 실용적 합리성</li> </ul>
행태적	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 개인과 역할의 분리</li> <li>◇ 성공적인 개입을 위해 전제조건으로서 계산 부과</li> <li>◇ 규칙에 입각한 행태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 파트너 역할의 재정의</li> <li>◇ 인지적 틀의 부여</li> <li>◇ 신뢰 지향적 행태</li> </ul>
조직적	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 명령과 통제</li> <li>◇ 과정의 표준화</li> <li>◇ 합법성-합리성에 입각한 권위: 법적 지위에 귀속된 권위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 공유된 규범 부여 및 협력형성과정을 다룸</li> <li>◇ 과정의 개방 및 끊임없는 일시적 동맹</li> <li>◇ 기술적-규범적 권위: 구체적인 행위자들이 소유하는 권한</li> </ul>

자료: Bernard(2008, 476).

신자유주의로 전환되면서 Weber식의 Iron cage 대신 집합적 행동에 대한 새로운 틀이 구축되었다(Tijsterman and Overeem 2008). 기존의 합법적 규율에 입각한 관료제에서 실용적 합리성, 신축적 규율, 기술적-규범적 권위의 혼합을 특징으로 하는 metric cage로 전환된 것이다. Iron cage의 기본전제는 관료는 ‘도구적 합리성’에 기초를 두고 있는 것으로 관료와 시민은 오직 법적인 틀에서만 상호작용한다. 관료개인과 조직 내에서 관료의 역할은 철저히 분리되며 관료들의 행태는 규칙에 제한한 것으로만 나타난다. 관료의 행위는 경제적 계산에 입각하였을 때 개입이 가능한 것으로 보고 있다. 조직적 차원에서 명령과 통제의 원리로 작동되며 과정이 표준화되어 있다. ‘합법성-합리성에 입각한 권위’에 의존하여 관료들의 권위를 정당화하고 있다. 이후 신공공관리를 필두로 성과관리기술의 발전이 정부관료제의 핵심으로 부상하면서 정부관료제에 변화가 불기 시작한다. 수단적 합리성은 실용적 합리성으로 대체되어 사회적으로 인식의 틀을 성립하게 되었고, 다양한 구성원들의 협력을 요청하게 되어 의사소통의 필요성이 강조되었다. 정부관료들에게는 비인간적 계산에서 벗어나 인지적

틀을 요구하게 되었고 관료와 부서간 신뢰와 파트너십을 지향하게 되었다. 엄격한 명령과 통제에서 벗어나 규범을 공유하고 협력을 강조하게 되었으며, 기존의 표준화된 과정은 신축성과 개방성을 담게 되었다. 신공공관리 패러다임 이후의 정부관료제는 더 이상 ‘합법성-합리성에 입각한 권위’에 머무르는 것이 아니라 정부관료들이 실질적인 권한을 소유하도록 ‘기술적-규범에 입각한 권위’를 부여받게 되었다(Bernard 2008). 이 밖에도 신자유주의의 물결로 du Gay(2000)는 정부관료제가 ‘기업적 거버넌스’로 대체되었다고 표현하고 있으며(한인섭 2004, 6), 안병영(1994)은 관료제화 현상에서 탈관료제화(debureaucratization)로 현대행정 조직이 전환하였다고 설명한다. 탈관료제는 명령보다는 협의제, 상호작용적 체계, 참여로 특징지을 수 있다. 분권화·시민참여는 반집권적, 반관료적, 반전문주의적 특징이 강한 탈관료제 방식이다. 관료제의 축소 및 경쟁은 국가의 역할을 축소시키고 민영화를 통해 정부의 서비스 공급이 이루어지는 것을 말한다(안병영 1994, 31-35). 이상의 논의에서 알 수 있듯이 행정의 패러다임이 신공공관리로 전환되면서 정부관료제도 탈관료제, 기업가적 거버넌스, metric cage로 변화되었다.

## 2. 정부관료제 문화의 의의

문화(culture)는 한 집단이 공유하는 집합적 의미의 형성인데, 상징, 영웅, 의식, 가치의 형태로 나타난다(Hofstede, 1991). 문화는 어떤 지리적 단위를 전제로 타 부분과 차별성을 구분지어주는 것으로 정부관료제 문화란 보통 국가를 단위로 행정 및 정부관료들의 테두리에 국한된 문화를 말한다. 전체 국가사회문화의 하위문화 중 하나로 명시되기도 한다(강인재 외 1998, 6-7)<sup>2)</sup>

Rosca & Moldoveanu(2010, 7-10)은 정부관료제의 문화가 다음과 같은 특징을 지닌다고 하였다. 첫째, 정부의 전략과 정책은 정부관료제 문화에 영향을 받는다. 둘째, 정부관료제 문화는 비정의적인데 이는 공무원 개인간이 아닌, 관료들의 역할 사이에서 의사소통이 일어나기 때문이다. 셋째, 만약 정부를 둘러싼 환경이 고정적이라면, 정부는 관료제 문화에 기초하여 모든 것이 작동된다고 해도 과언이 아니다. 넷째, 정부관료제는 하위기관 및 일반 민간 영역의 조직과도 거미줄처럼 연결되어 있어서 정부관료제 문화는 정치집단, 연합, 이익집단 등 하부문화에까지 영향을 미치며, 하부문화를 확정짓기도 한다. 다섯째, 정부관료제 문화가

2) 김광웅(1981), 백완기(1982), 오석홍(1997), 도운섭(1999), 김호정(2002), 주재현(2011) 등은 ‘행정문화’라는 용어를 쓰고 있다. 이달곤 등(1998), 강인재 등(1998), 전영한(2004) 등은 ‘관료문화’라는 용어를 사용하고 있으며, 외국문헌 Hood(1995, 1998), Rosca and Moldoveanu(2010)은 Bureaucratic Culture를 사용하고 있다. 본 연구는 국내외 문현을 참고하여 ‘정부관료제 문화’ 또는 ‘관료문화’라고 통일하여 사용하였다.

제도화되기 위해서는 정부성과가 달성되었을 때만이 가능하다. 여섯째, 정부관료제 문화는 자동적으로 지속되는 것이 아니라 관료와 이해관계자들이 가치와 일치한 전략을 구축하고 발전시킬 때 지속될 수 있다.

정부관료제 문화에 대한 선행연구로 첫째, 김광웅(1981), 백완기(1982)<sup>3)</sup>, 김호정(1985)<sup>4)</sup>은 관료문화가 관료행태에 영향을 미친다고 하였다. 즉, 관료문화는 관료행태의 결정요인으로 작용한다는 것이다. 둘째, Wilkins and Ouchi(1983), 은종성 외(2002), 강영철(2008)<sup>5)</sup>, 조병덕(2010)은 관료문화는 정부성과 관리에 영향을 미친다고 하였다. 셋째, Rosca & Moldoveanu(2010, 9)은 제도가 관료문화에 영향을 미친다고 보고, 정부관료제 문화에 영향을 미치는 요인으로 공식적 요인과 비공식적 요인으로 구분하였다. 공식적 요인에는 정부조직의 전략 및 목표, 구조, 과정과 절차 시스템, 산출물, 자원(물적, 인적, 재무적), 관리 및 행정이 있으며, 비공식적 요인에는 가치·태도·믿음, 리더십 스타일, 행동규범, 권력과 갈등, 비공식 그룹이 있다. 넷째, 이달곤 외(1998), 강인재 외(1998)는 제도도입은 관료문화를 변화시키며, 행정문화의 변화는 정책 및 제도를 개선시켜 목표달성을 이룬다고 보아 제도와 관료문화가 상호 상관관계에 있음을 전제로 논의하였다. 즉, 새로운 제도를 도입하였을 때 관료문화와 적합성이 성립하였을 때 목표가 달성된다는 것이다. 주재현(2009, 2011), 오수길 외(2003)는 이상의 인과관계 분석과는 달리 정부관료제 문화를 유형화하고 지속과 변화에 대한 측정, 국가 기구의 문화를 분류하는 등으로 논의를 전개하였다.

〈표 2〉 정부관료제 문화에 대한 선행연구

연구주제	학자
인과관계 분석	관료문화(X)→관료행태(Y) 김광웅(1981), 백완기(1982), 김호정(1985)
	관료문화(X)→정부성과(Y) Wilkins & Ouchi(1983), 은종성 외(2002), 강영철(2008), 조병덕(2010)
	제도(X)→관료문화(Y) Rosca & Moldoveanu(2010)
정합성	제도(X)↔관료문화(Y) 이달곤 외(1998), 강인재 외(1998)
관료문화의 유형화	주재현(2009, 2011), 오수길 외(2003)

비고: X-독립변수, Y-종속변수

3) 구체적으로 백완기(1982)는 한국 관료제의 권위주의, 가족주의, 정적 인간주의, 의식주의, 운명적 사고의 행정문화가 책임의식 및 봉사의식의 부재, 권한의 위임이나 집단토론의 부재, 채용·승진·전보 등 인사행정의 불공정성, 정책결정의 불합리성과 비객관성, 법규만능주의, 정책결정의 흑백논리나 과격성의 관료행태에 영향을 미친다고 하였다.

4) 김호정(1985)은 한국관료제의 가족주의, 권위주의, 인정주의, 형식주의, 운명주의 문화가 형성되어 있기 때문에 과별형성, 동조과잉 변동에 대한 저항의 관료행태가 나타난다고 증명하고 있다.

5) 강영철(2008)은 관료문화가 성가평가 결과 활용에 대한 인식을 좌우하는 결정요인이라 하였다.

### 3. 정부관료제 문화의 유형

#### 1) 전통적 정부관료제 문화의 유형

Douglas(1970, 1982), Wildavsky(1987), Schwarz and Thompson(1990)은 전통적 관료문화를 숙명주의(fatalism), 평등주의(egalitarianism), 개인주의(individualism), 계층주의(hierarchy)로 유형화하였다. 이 유형을 한국 정부관료제에 적용한 주재현(2011), 오수길 외(2003), 박종민 외(2002)도 전통적 한국 관료문화를 같은 기준으로 유형화하고 있다. 그 밖에 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 김광웅(1981), 백완기(1982), 김호정(1985), 오석홍(1997), 도운섭(1999), 강인재 외(1998), 김호정(2002), 강영철(2008) 등도 전통적 한국 관료문화를 유형화하였다.

<표 3> 한국 정부관료제 문화의 유형

연구자(년도)	관료문화 유형
김광웅(1981)	가족주의, 의식주의, 권위주의, 일반주의, 의리주의
백완기(1982)	권위주의, 가족주의, 정적인간주의, 의식주의, 운명적 사고
김호정(1985)	가족주의, 운명주의, 권위주의, 형식주의, 인정주의
오석홍(1997)	권위주의, 연고주의, 형식주의, 순응주의, 온정주의, 일반능력자주의
도운섭(1999)	권위주의, 연고주의, 형식주의, 과업지향주의
강인재 외(1998)	분파주의, 신뢰부재, 형식적법치주의, 낮은공식화, 권력성, 낮은전문성
김호정(2002), 강영철(2008)	집단문화, 발전문화, 위계문화, 합리문화
주재현(2011), 오수길 외(2003), 박종민 외(2002)	숙명주의, 평등주의, 개인주의, 계층주의

#### 2) 신공공관리 대두 이후 정부관료제 문화의 유형

신공공관리로의 전환은 정부관료제의 큰 틀도 동시에 변화시켰는데, 그 틀 속에 정부관료제 문화도 변화하였다. 신공공관리론의 도입으로 관청모형에 회사모형을 확대시키고, 수평구조를 운영하며, 행정적/관리적 수단을 쇄신함으로써 정부관료제가 축소되는 경향이 두드러지면서 문화도 변화하고 있다(Rosca & Moldoveanu 2010, 7). 신공공관리가 도입된 지금은 전통적 관료문화연구 모형을 그대로 사용하기에는 한계가 있다. 이에 김한창 외(2007)<sup>6)</sup>, 김호정(2002)은 경쟁가치모형(CVM: Competing Values Model)을 제시하고 정부관료제 문화를 집단문화, 혁신문화, 위계문화, 시장문화로 유형화하였다. 또한, Hood(1995, 1998)는 정부관료제의 문화적 양상을 무작위성, 상호성, 경쟁주의, 감독성의 4가지로 유형화하였다. 본 연구는 신공공관리 대두 이후 정부관료제 문화를 유형화한 논의 중 Hood의 논의를 중심으로 구체적으로 살펴보고자 한다.

6) 김한창 외(2007)은 정부혁신에 따라 경쟁가치모형을 적용하여 정부관료제 문화를 파악한다.

### (1) 무작위성(contrived randomness)

‘무작위성’은 비항상성(非恒常性)<sup>7)</sup>으로도 표현되는데(주재현 2009, 55-56), 과일 그림이 나오는 도박용 슬롯머신으로서의 조직으로 비유되는 인위적 무질서 속에 생성된 조직을 말한다. 일반적으로 무작위성은 관료들의 행태가 예측불가능한 것을 의미한다. 전통적으로 정부 관료제는 고도로 프로그램화된 조직을 연약한 집단과 연대하고 결합시켜서 조직에서 숙명주의적 접근방식을 채택하도록 유도하였다. 그러나, 오늘날 정부관료제의 무작위성 문화는 정책을 둘러싼 국민, 기업, 관료들이 협력토록 유도함으로써 예측불가능성의 가능성을 높여 개인 및 집단간 부정적 결탁을 상쇄시킨다. 무작위성의 목적은 관료부패와 같은 형태의 체계적인 동맹을 좌절시키고, 관료들의 네트워킹 활동을 근절시킨다. 법치주의 국가에서 심사 위원단을 무작위적으로 추출하는 것은 체계적인 편향의 위험을 감소시키는 수단으로 선호된다. 정부내 임시조직들은 이러한 무작위성 문화를 효과적으로 생산해 내는 방안이 된다(Hood 1995, 213-214). 주재현(2009, 55)은 정부관료제의 무작위성을 나타내주는 인사행정의 예로 전보체계, 연고 없는 지역으로의 배치, 예정되지 않은 점검, 절차의 가변성과 유동성을 들었다.

### (2) 상호주의(mutuality)

‘상호주의’은 관료 평등주의에 대비되는 개념으로 개인주의를 점검하기 위해 동료집단의 과정을 사용하는 것을 의미한다. 예를 들면, 정책 공동체와 신조합주의(neo-corporatism)처럼 경계없는 임시조직들은 상호과정을 강조한다. 집단성을 강하게 표출하지만 긴밀한 프로그램을 요구하지는 않는다. 상호성은 동료집단의 책임성과 관료들간 상호관계를 통해 행정의 주인-대리인 모형에서 빚어지는 정보비대칭 문제들을 해결해 준다. 앞서 언급한 ‘무작위성’은 조직내 및 조직간 경계에서의 결탁에 위험성을 부여하지만, 상호성은 오히려 반대의 접근방식으로 무작위성의 특징인 ‘기회주의’를 ‘집단주의’로 대체시킨다. 즉, 상호성은 집단주의를 기본적인 조직의 덕목으로 강조한다. 상호주의 모형의 논리는 공공서비스 생산자와 소비자간 면대면 그룹 상호작용을 극대화시키는 것을 말한다. 궁극적으로 상호주의의 논리는 공공서비스 생산자와 소비자간 차이를 용해시키는 것을 의미한다. 이것은 공공서비스에 대한 시민 공동생산(citizen co-production)의 개념을 강조하는 분권화된 ‘자치정부 공동체’를 통해 실천

7) ‘비항상성’의 개념을 이해하기 위하여 대비되는 항상성의 개념을 먼저 파악할 필요가 있다. 항상성(homeostasis, 恒常性)이란 생물학적 유기체가 환경과 끊임없는 교환을 하면서도 형태의 규칙성과 개별성을 유지하려는 성향이다. 형태의 규칙성과 개별성은 ‘부의 환류(負의 還流, negative feedback)’에 근거하여 체계의 운영을 조절하고 통제하는 항상적(恒常的) 과정을 통해 획득된다. 체온이 정상적인 한계를 초월해 상승할 경우 땀이 발생해 체온이 조절되는 신체 기능이 이에 해당된다(행정학 용어사전).

될 수 있다(Hood 1995, 214-216).

### (3) 경쟁주의(competition)

‘경쟁주의’는 개인주의에 대비되는 것으로 대체적으로 득과 실을 모두 포함하는 개념으로 권력의 집중을 피하고 품질 개선에 주력하는 개념이다. 경쟁의 개념은 신자유주의, 시장만능주의 레짐에 국한되지 않는다. 경합의 개념과 도전의식이 권위를 가진 정부에 적용된다고 볼 수 있다. 수준별로 구분하면, 조직 내부적으로 구성원 및 업무단위는 채용/선출, 승진/보너스, 직위/상, 공간, 수단, 자원을 차지하기 위해 다투는 것을 의미한다. 조직내부의 개인 수준차원을 넘어 보다 제도화된 경쟁 수준에서는 공공서비스 공급방식의 다양화를 꼽을 수 있다. 프랜차이즈 입찰 또는 경쟁입찰제도가 정부예산 배분과정에서 경쟁방식으로 활용되고 있다. 사회통제 수준에서 살펴보면, 정부관료에 대해 시민들은 가장 선호하는 정책을 선택하게 되는 공공선택이 그 예가 된다. Tiebout(1956)의 현대 공공선택론이 그 대표적인 예가 될 수 있는데, 유동적인 납세자들은 경쟁적인 권리자들 사이에서 경쟁을 극대화하려는 속성이 있다. 주민들이 사용자부담을 통해 서비스에 대한 대가를 지불할 수 없을 때, 바우처제도는 공공서비스 생산자들인 정부관료들을 통제할 수 있는 수단으로서 사용된다. 더 고차원적으로 접근하면 관·민 서비스 공급자들간 원리적 경쟁의 형태를 언급할 수 있는데, 이는 단순한 자유방임주의를 넘어 공공계약을 통해 정부의 중재 내지 간섭이 활동적으로 이루어지는 것을 말한다(Hood 1995, 216-218).

### (4) 감독성(oversight or review)

일반적으로 ‘감독성’은 계층제를 통제하는 것으로 일련의 관료 및 부처가 다른 관료 및 부처를 판단하고 지시하는 권력을 부여하는 것이다. 따라서, 감독은 권리의 사다리(a ladder of authority)를 포함한다. 감독권의 정상에 있는 부서나 관료들은 공표를 하고, 계획 및 제안서를 승인하며, 논쟁을 해결하고, 감시하고, 조사하는 권한을 가지며, 한편으로는 게임에서 파울을 멈추게 하며, 라인 밖으로 나오는 이탈자들을 막는 심사위원으로서의 역할을 한다. 일반적으로 관료제에 문제가 발생하였을 때, 계층제에서의 반사작용은 권리체계를 보다 명확히 하며, 새로운 사법부, 감독기관이나 위원회 조직을 설정하게 된다. 이러한 조직들이 적절성이나 수용가능한 행위의 경계에 대한 규칙준수 기준을 제공하게 된다. 일단, 정부조직 내부에서 감독기능을 하는 부서로서, 중앙정부기관의 경우 자원배분이나 효율적 규제기능을 하는 기관들이 기관을 모니터하고 감독하게 된다. 주로 한국의 경우 자원배분기능을 수행하고 있는 기획재정부, 규제기능을 수행하고 있는 공정거래위원회나 환경부 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 다음으로, 정부조직 외부에서의 감독자나 평가자로서는 국회, 사법부, 심

사위원회, 독립적 회계감사기관, 독립적 감독기관 등이 있다(Hood 1995, 218-219).

〈표 4〉 Hood의 정부관료제 문화의 유형

유형 기준	무작위성	상호주의	경쟁주의	감독성
관련 문화	숙명주의	평등주의	개인주의	계층제
포함된 메커니즘	무작위 할당, 다양한 핵심 정기인사이동	동료집단통제 역할의 순환 합의의 규율	선택에 대한 경쟁, 승진 예산, 고객	권위에 의한 판결, 규제 승인 감독
기초이론	예측불가능한 직원인사이동과 감독과정으로 쌓여진 부채 및 음모	상호감시 및 집단비토가 반체제 기업가정신을 좌절시킴	야망이 야망을 억제시킴, 경합은 점검시 연결망에서 낭비 및 스스로를 지키는 행태를 유지	체제는 더 상위 권한으로부터 지침에 따른 결정적인 제한내에서 유지됨
비유	슬롯머신	네트워크	시장	심사위원
강점	관료불법행위 및 음모에 대항하여 종합적인 해결책을 제시	중복됨을 제공 풍부한 정보흐름을 중첨 시킴	경쟁상대에 대항하여 혁신, 성과에 막대한 인센티브 제공	통합 및 최고실천이행에 대한 강한 압력제시
약점	혁신, 개발, 경쟁에 적은 인센티브 제공	무임승차자 및 결탁 때문에 실패 가능성	카르텔 가능성 부족 또는 과한 탈규제	정보비대칭 분쟁해결

자료: Hood(1995, 220)

#### 4. 연구의 전제 및 설계

이상의 이론적 논의를 바탕으로 본 연구는 정부관료제 문화를 둘러싼 인과관계를 분석하고자 함이 아니라, 신공공관리로의 전환 이후 새롭게 도입된 제도들이 정부관료제에 어떠한 문화를 형성하고 있는지 살펴보고자 한다. 물론 앞서 김광웅(1981), 백완기(1982), 김호정(1985), 은종성 외(2002), 강영철(2008), 조병덕(2010), Wilkins & Ouchi(1983)의 논의에서처럼 정부관료제 문화가 관료행태 및 정부성과에 영향을 미치는 것으로, 어떤 제도가 도입되었다고 하여 그 제도가 모두 잘 운영되어 정부관료제 문화를 모두 변화시키는 것은 아니다. 그러나, 본 연구는 법률, 규칙 등의 법령으로 법제화된 제도의 경우 대체적으로 그 제도의 운영이 의무화되어 있다는 것을 감안할 때 제도의 도입이 정부관료제 문화를 변화시킨다는 것을 전제로 두고자 한다. 이에 본 논의는 격동적 1980년대 정치적 민주화를 지나 대통령이 국민직선제로 당선된 노태우정부부터를 민주화 이후의 시점으로 보고 정부관료제 내부의 문화가 어떻게 변화하였는지 살펴보고자 한다. 신공공관리론 이후 Hood(1995)가 제시한 정부관료제 문화의 네 가지 특징인 무작위성, 상호성, 경쟁주의, 감독성의 유형화를 기준으로 한국의 정부관료제는 신공공관리에 따른 새로운 제도의 도입이 과연 어떠한 문화를 낳았고, 4개의 문화양상 중 가장 두드러진 문화는 어떠한 것인지 도출하고자 한다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위하여 4가지 정부관료제 문화유형을 조작적으로 정의내려야 하며, 조작적

정의에 따라 측정변수를 선정해야 한다. 측정변수는 본 논문의 전제에서 언급하였듯이 법령으로 제정되어 새롭게 도입되어 운영되고 있는 제도들이 그 대상이 된다. 측정지표가 되는 변수들인 제도들을 선정하는 데는 노태우정권부터 노무현정권까지 정권별, 연도별로 자료가 모두 구축되어 있어야 하므로 자료수집이 제한적이었다. 이에 각 관료문화를 반영하는 측정변수로서 법령화된 제도 한 개씩을 선정하였다. 먼저, ‘무작위성’은 관료들의 행태를 예측불가능하게 만들어서 관료통제를 하게 되는 것으로 임시조직들이 그 기능을 하게 된다. 중앙부처의 ‘임시조직’ 중 가장 대표적인 ‘정부위원회’를 정권별로 통계 내는 것으로 무작위성을 측정하고자 한다. 둘째, 정부관료제의 ‘상호주의’는 공공서비스의 생산과정에서 ‘민·관 공동생산’이 쌍방향 의사결정 및 집행, 평가의 전 과정을 흐름하게 해줌으로, 공공서비스 공동생산을 가능케 하는 ‘비영리조직’의 현황을 정권별로 비교하고자 한다. 셋째, 정부관료제의 ‘경쟁주의’ 정도는 공공기관 및 산하기관, 민간기관이 공공계약을 얼마나 어떻게 체결하고 이행하는지로 파악되는 것으로, 경쟁의 정도를 평가하기 위하여 ‘공공계약’의 형태를 살펴보면 되는데, 중앙부처가 시·도, 산하기관, 타 공공기관에 행정권한을 ‘위임’하고, ‘민간기관에 위탁’하는 정도로 측정하고자 한다. 넷째, 정부관료제의 ‘감독성’ 수준은 엄격한 규칙에 입각하여 작동되고 있는 관료제가 권위를 중심으로 상급기관이 하급기관을 ‘모니터하고 감독’함으로써 자원배분이나 규제의 효율화를 달성하게 되는 것으로, 그 수준을 측정하기 위하여 ‘중앙정책위원회’ 운영실적을 중심으로 분석하고자 한다.

### III. 정부관료제 문화의 분석대상 및 현황

#### 1. ‘무작위성’을 반영한 ‘정부위원회’ 제도

일반적으로 무작위성은 관료들의 행태를 예측불가능한 것으로 만드는 속성으로, 이러한 무작위성을 실천할 수 있는 조직형태로 앞서 임시조직을 예로 들었다. 행정환경의 급변성, 역동성, 불확실성 등으로 말미암아 기존의 정부관료조직들도 급변하는 행정수요에 보다 유연하고 신속하게 대응하기 위해 새로운 조직형태를 만들게 되었는데, 이것이 바로 임시조직 또는 애드호크라시(adhocracy) 조직<sup>8)</sup>이다. 애드호크라시 조직은 여러 부처 또는 여러 부서가 관련되어 있어 복잡하지만 한시적 성격을 지닌 정책의 개발이나 고도의 전문성과 신중성이 요구되어 일상적 업무와는 별도로 집중적인 업무를 요구할 때 적합하다. 한편, 임시조직은

8) adhocracy라는 단어는 미래학자 앤빈 토플러(A. Toffler)가 「Future Shock」에서 처음으로 사용한 단어이다.

탄력성이 높아 조직의 신설 및 폐지가 부처의 훈령만으로도 가능하다. 직급에 관계없이 능력(전문성이나 경험)에 따라 인력을 적재적소에 배치할 수 있으며, 기존부서나 타 부서로부터 파견을 받아 인력이 구성되는 경우가 많아 적은 비용으로도 운영이 가능하다. 결제 단계의 축소, 권한의 하부위임 등을 통해 업무의 신속성, 효율성, 책임성 등이 동시에 강화된다(진보라 2007, 13-14). 이러한 장점을 지닌 애드호크라시 조직에는 최근에 조직의 규모나 사업의 성격, 시한성 등을 감안하여 위원회(Committee), 기획단(Task Force Team)<sup>9)</sup>, 프로젝트팀 제(Project Team)<sup>10)</sup>, 행렬조직(Matrix Organization)<sup>11)</sup> 등으로 나타나고 있다. 이 중 ‘위원회 조직’이란 단독제(monocracy)에 대비되는 개념으로 기존의 1인이 단독으로 지배 및 결정하는 형태가 아니라 다수의 합의에 의해 의사결정이 이루어지는 다수지배형(polyocracy)을 말한다. 우리나라의 행정상 위원회는 실정법상 크게 자문위원회와 행정위원회로 분류된다. 자문위원회는 조언, 지지, 설명, 청취, 합의, 특정연구, 정실행위의 방지, 행정관련된 활동 등의 역할을 한다. 행정위원회는 행정수반으로부터 어느 정도 독립된 지위에서 행정관청적 성격을 갖는 합의제 기관이다. 행정위원회의 결정은 법적 구속력이 있으며 행정집행권도 갖고 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 준입법권과 재결을 행사하는 준사법권도 갖는다. 위원회제도의 긍정적 측면은 통합된 판단으로 창의성 발휘, 부서간 갈등을 감소시키고 의견 조정이 가능, 정책 관련자들의 동기유발 촉진, 구성원들의 훈련 가능 등이며, 부정적 측면은 합의제 기구로 비용과 시간이 과다하게 많이 들며, 결정권이 분산되어 있어 책임소재가 불분명, 가능한 많은 의견 반영을 위해 의사결정이 타협적으로 흐를 우려가 있다(이명재 1996, 5-8). 이러한 장단점을 지닌 위원회제도는 정부조직의 경직성을 완화하고 행정의 민주성과 공정성을 확보하고 궁극적으로 행정의 목표달성을 기여하고 있다(이명재 1996, 3).

- 
- 9) 기획단 또는 태스크포스팀(Task Force Team)은 특정 목적·임무를 수행하기 위해 여러 조직의 관련 전문가들이 결합하는 입체적, 임시적, 동태적 조직을 말한다. 태스크포스팀은 프로젝트팀과 유사하지만 규모면에서 보다 대규모의 공식조직인 것이 차이라고 볼 수 있다. 우리나라에서는 장기적으로 존속가능하며 업무 내용이 변경될 수 있다. 본래의 소속조직을 이탈하여 전임제 형태로 근무하게 된다. ‘제주특별자치도’(2006.7.1) 출범을 추진하기 위해 ‘제주특별자치도추진기획단’이 그 예가 될 수 있다.
  - 10) 프로젝트팀(project team)은 특정한 목표를 달성하기 위해 일시적으로 조직내 인적, 물적자원을 결합하는 조직형태로 기획단 또는 태스크포스팀보다 규모가 작다. 조직내에서 프로젝트 별로 조직을 분화하는 것으로 권한의 계층제보다 직무의 역할을 강조하게 된다.
  - 11) 매트릭스조직(matrix organization) 또는 행렬조직은 복합구조(오석홍, 2009)로 볼 수 있는데, 행정활동을 직능과 기능으로 구분하고, 전문화된 프로젝트로 통합시킬 단위를 갖기 위해 고안된 조직으로 직능조직과 기능조직을 보완하게 된다. 매트릭스조직은 두 사람의 상사를 가지고 있어 명령통일이 원칙을 적용하기 곤란한 단점이 있지만, 전문화된 것을 종합하며, 다양한 전문가들의 아이디어를 공유할 수 있는 등의 장점이 있다.

## 2. '상호주의'를 반영한 '비영리조직'

'상호주의'는 정부관료들간, 정부와 시민사회간 관계에서 벌어질 수 있는데, 상호관계와 책임성을 통해 정부관료들의 정보비대칭 문제, 기회주의의 문제를 해결해 준다. 상호주의 논리는 공공서비스의 생산자와 소비자간 차이를 융해시키는 것으로, 공공서비스 공급을 정부 단독으로 하는 것이 아니라, 기업과 시민사회와 함께 하는 거버넌스체제로 나타나게 된다. 시민사회의 비영리단체들은 정부의 외부계약 혹은 파트너십을 통해 광범위하게 공공서비스의 생간과 조달에 참여하고 있다. 과거 정부는 주인이고 제3자가 대리인으로, 또는 정부가 공급자이고 제3부문이 수혜자로 이해되었지만(김선혁·김창남 2009, 255), 신공공관리 하에서는 정부-시민사회는 쌍방향의 공동협력으로 공공서비스를 생산해 내는 시민공동생산(citizen co-production)으로 전환되었다. 공동생산이란 시민사회조직들이 정부와 협력하여 공공서비스의 생산에 참여하여 관-민 파트너십을 통해 정책에 직접 참여하는 방식을 말한다. 보통 정부의 재정지원이나 규제를 받지만 직접적인 정부의 간섭으로부터는 비교적 자율적인 서비스 조달방식이라고 할 수 있다(Pestoff et al. 2006). 공공서비스의 협력적 기획, 생산, 관리, 조달 등을 공동으로 운영함으로써 시민사회는 경제적 참여(현금 및 현물기부, 자원봉사), 정치적 참여(정부의 정책결정에 참여 및 집행에 직접 참여), 교육적 참여(학습), 사회적 참여(정책네트워크 활동)를 하게 된다. 비영리조직은 영리를 추구하지 않는 조직으로서 시장 조직과 대치되는 개념이다<sup>12)</sup>. 정부의 활동인 교육, 소비자권익보호, 보건복지, 의료, 문화 및 예술, 종교, 환경보호 등 다양한 분야에 걸쳐 활발한 활동을 전개하고 있다(김준기 2009, 79). 시민운동정보센터·한국민간단체총람 편찬위원회(2009)은 한국 비정부·비영리민간단체들의 활동영역을 크게 9개 부분으로 나누고 있다. 시민사회(시민사회일반, 여성, 청년·학생, 법·행정·정치, 인권·추모사업회, 평화·통일·민족, 소비자 생활), 지역자치·빈민(지역자치, 빈민), 사회서비스(사회복지, 건강·보건진료, 자원봉사·구호), 환경(환경일반, 특정지역 및 분야), 문화(문화예술, 언론·출판), 교육·학술(교육, 학술), 종교(종교일반, 종교(카톨릭, 기독교, 불교, 유교, 원불교, 민족종교, 기타)), 노동·농어민(노동, 농어민), 경제 및 국제(과학기술·정보통신, 경제일반, 국제)이다. 영리법인은 비영리법인을 제외한 법인을 말하는데, 주식회사, 합자회사, 합명회사, 유한회사 등이 포함되며, 비영리법인은 사단법인, 재단법인, 공공법인 등이 포함된다. 보다 구체적으로, 우리나라에서의 비영리법인(Incorporated NPO)이란 「민법」 제32조, 「사립학교법」 제10조, 「의료법」, 「사회복지사업법」 등 각종 법률에 따라 주무부처에

12) 한편, 비정부조직(NGO: Nongovernmental Organization)도 영리를 추구하지 않는 조직이지만 정부에 대치되는 개념으로 볼 수 있다. 비정부조직은 일반적으로 공익추구를 목적으로 자발적으로 결성되어 자발성과 비대가성의 원칙에 의해 운영되는 민간조직이다(김준기 2009, 3).

등록된 법인자격을 취득한 단체를 말한다(김준기 2009, 18). 2010년 8월 현재 중앙정부로서 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속관청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부, 농림수산식품부, 문화체육부 및 문화재청, 법무부, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 지식경제부, 통일부, 행정안전부, 헌법재판소사무처, 환경부 및 기상청의 23개 부처에서는 「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」에 의거하여 중앙정부와 비영리단체가 공동으로 생산해내고 있다.

〈표 5〉 중앙부처와 비영리단체의 행정서비스 공동생산 현황(2010.8.현재)

번호	소관부처	중앙부처와 비영리단체의 공동생산에 대한 근거 법령(2010.8.현재)
기본 법률		비영리법인의 임원처벌에 관한 법률(법률 제772호 1961.11.11.)
1	감사원	감사원소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(감사원규칙 제164호 2004.12.27)
2	고용노동부	고용노동부 소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(고용노동부령 제1호 2010.07.12)
3	공정거래위원회	공정거래위원회 소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(2004.05.08.)
4	교육과학기술부	교육과학기술부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (교육과학기술부령 제62호 2010.06.07)
5	국가보훈처	국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (총리령 제776호 2005.02.14.)
6	국방부	국방부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (국방부령 제717호 2010.08.13)
7	국토해양부	국토해양부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (국토해양부령 제89호 2008.12.31)
8	금융위원회	금융위원회의 소관에 속하는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (총리령 제875호 2008.03.03.)
9	기획재정부	기획재정부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (기획재정부령 제86호 2009.06.16.)
10	농림수산식품부	농림수산식품부장관 및 그 소속청장 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (농림수산식품부령 제8호 2008.05.13)
11	문화체육관광부 문화재청	문화체육관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (문화체육관광부령 제54호 2009.12.31)
12	법무부	법무부장관 소관비영리법인의 설립·감독에 관한 규칙(법무부령 제701호 2010.05.31)
13	법원행정처	법원행정처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (대법원규칙 제2022호 2006.05.25.)
14	법제처	법제처 소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(총리령 제759호 2004.04.02)
15	보건복지부	보건복지부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (보건복지부령 제1호 2010.03.19)
16	여성가족부	여성가족부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (여성가족부령 제2호 2010.06.07)
17	외교통상부	외교통상부 소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (외교통상부령 제53호 2004.12.13)
18	중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 (중앙선거관리위원회규칙 제331호 2010.04.26)

19	지식경제부	지식경제부장관 및 그 소속청장의 주관에 속하는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(지식경제부령 제144호 2010.08.10)
20	통일부	통일부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(통일부령 제57호 2010.05.12)
21	행정안전부	행정안전부 및 그 소속청소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(행정안전부령 제25호 2008.07.29)
22	헌법재판소	헌법재판소사무처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙 (헌법재판소규칙 제153호 2003.12.29)
23	환경부 기상청	환경부 및 기상청 소관 비영리법인의 설립과 감독에 관한 규칙 (환경부령 제365호 2010.03.22)

### 3. ‘경쟁주의’를 반영한 ‘행정기관 위임’제도 및 ‘민간위탁’

중앙정부의 주무부처가 산하기관을 독점적으로 지배하거나 행정권한의 위임이나 위탁이 없는 경우 자원을 둘러싼 독점이 중앙정부에 몰리게 된다. 따라서, 주무부처뿐만 아니라 산하기관과 민간기업에 사무와 자원을 분산시킴으로써 조직간 경쟁성을 높이게 된다. ‘행정권한의 위임’은 중앙정부 및 지방정부가 행정권한을 하급정부 및 소속행정기관에 이양하는 것이며, ‘민간위탁’은 서비스 공급에 대한 최종책임은 정부가 가지면서 서비스 공급주체를 정부가 아닌 개인, 단체, 기업 등 민간부문에 이전하는 것이다. 행정권한의 위임과 공공서비스의 민간위탁은 정부가 업무를 타 공공기관에 위임하고民間에 위탁하였다는 자체보다는 경쟁성이 활성화될 수 있도록 타 공공기관과 민간위탁의 과정을 관리하고 활용하였다는 것에 초점을 두고자 한다. 정부관료제에 경쟁요소를 도입하는 것으로 첫째, 중앙 행정기관이 행정권한을 위임하는 경우이다. 이는 중앙정부가 시·도, 소속기관, 타기관에 위임하는 경우를 말한다. 둘째, 중앙정부가 행정권한을 민간영역에 위탁하는 경우이다. 이는 조직내부의 개인 수준차원을 넘어 보다 제도화된 경쟁 수준에서는 공공서비스 공급방식의 다양화를 꼽을 수 있다. 정부와 민간부문의 상호작용방식에 따라 민영화는 계약, 민간위탁, 면허, 보조금, 구입증서(vouchers) 등으로 유형화된다(Savas 1987, 2005). 우리나라의 경우 2010년 8월 현재 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제22320호 일부개정 2010. 08. 04.)」에서 행정 능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임의 일치를 위하여 법률에 규정된 행정기관의 권한 중 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고, 행정 간여(干與)의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하기 위하여 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하고 있다. 이로써 중앙정부가 독점적으로 공공서비스를 생산하는 것이 아니라 위임기관과 위탁기관을 통해 경쟁구도로 공동생산하게 됨으로써 행정서비스 성과향상을 꾀할 수 있게 된다.

〈표 6〉 중앙부처의 행정권한 위임 현황(2010.8. 현재)

번호	조항	위임권자	위임대상	위임내용
1	18조	대통령	행정안전부장관	국가공무원, 지방공무원에 관한 영예 등의 수령허가
2	19조	국세청장	지방국세청장	주류업단체의 설립허가
3			세무서장	세무서 관할 구역의 주류업단체 설립허가
4	20조	관세청장	서울, 인천공항, 부산, 인천, 대구, 광주 세관장	세관에 대한 감사·지도, 세관간전보, 예산재 배정, 6·7급공무원임용
5	21조	조달청	지방조달청	불용품의 처분
6	22조	교육과학기술부장관	교육감	비영리법인설립허가 및 취소, 정관변경허가, 해산신고수리 및 지도·감독, 교원자격검정 등
7			고등검찰청 검사장 지방검찰청검사장	합중국 군대의 지위에 관한 협정 시행에 관한 심의결과보고수리, 배상금 사정 및 통지
8	23조	법무부장관	검찰총장, 고등검찰청검사장 지방검찰청검사장, 법무연수원장, 소년원장 소년분류심사원장, 치료감호수장, 보호관찰심사위원회위원장 보호관찰소장, 지방교정청장 교도소장, 구치소장 출입국관리사무소장, 외국인보호소장	소속공무원 호봉획정·재획정 및 승급
9			전력자원관리실장	아메리카합중국 군대 재산의 관리청
10	24조	국무부장관	각군 참보청장 및 국군정보사령관	학군무관후보생의 병적 제적여부, 군인에 대한 사회단체 가입 및 겸직허가, 월남전 참전·전역자 등 확인, 군인에 대한 국가유공자 요건 확인 및 통보
11	25조	병무청장	지방병무청장 및 병무지청장	공익근무요원에 대한 국가유공자 사실확인 및 통보
12	26조	방위사업청장	계약관리본부장	장기계약 체결시 단가에 대한 계약 체결승인 등
13	27조	행정안전부장관	특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사	비영리법인의 설립허가·취소, 정관변경허가, 해산신고의 수리, 기타 지도·감독
14	28조	경찰청	지방경찰청	경찰청소관 국가기술자격 취소·정지
15	29조	소방방재청	특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사	소방방재청소관 국가기술자격 취소·정지, 청문 등
16	30조	문화체육관광부장관	특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사	문화체육관광부장관 소관의 비영리법인 설립허가·취소, 정관변경허가, 해선신고의 수리, 지도·감독
17	31조	문화재청	특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사	소관업무의 일부
18	32조	농림수산시기품부장관	특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사	농림
19	33조	농촌진흥청	도지사	도 농업기술원의 연구관 및 지도과나 승급
20	34조	산림청장	국립산림과학원장, 국립수목원장	입목의 벌채, 임산물의 굴취·채취의 허가·

			국립산림품종관리센터장	신고
21	35조	지식경제부장관	특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사	지식경제부소관 국가기술자격의 취소·정지·청문
22	36조	보건복지부장관	국립검역소장·4급이상공무원을 장으로 하는 소속기관장	위생용품 수입신고의 수리·검사
23	37조	식품의약품안전청장	지방식품의약품안전청장	의약품의 제조업 허가 및 그 변경허가
24	38조	환경부장관	유역환경청장·지방환경청장	국가기술자격의 취소·정지·청문
25	39조	고용노동부장관	지방고용노동청장·지청장	산업재해보상보험에 따른 과태료 부과·징수
26	40조	여성가족부장관	특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사	소관 비영리법인의 설립허가·취소·정관변경허가·해산신고의 수리·지도·감독
27	41조	국토해양부장관	지방국토관리청장	광역상수도의 사업인가·변경인가
28	42조	방송통신위원회	전파연구소장·중앙전파관리소장	부정당업자 입찰참가자격의 제한·통보

자료: 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제22320호 일부개정 2010. 08. 04.)

〈표 7〉 중앙부처의 민간위탁 현황(2010.8. 현재)

번호	조항	위탁권자	위탁 대상기관	민간위탁 내용
1	43조	국가보훈처장	한국보훈복지의료공단	국가유공자·유족의 정신교육
2	45조	교육과학기술부장관	사립대·전문대학·각종 학교장	교원자격증수여·재교부·기재사항 정정
3	46조	행정안전부장관	공무원연금관리공단	소관 공무원의 국가유공자 등 요건사실 확인·통보
4	47조	소방방재청장	한국산업인력공단	소방시설서로간리사시험의 관리 등
5	48조	문화체육관광부장관	한국산업인력공단	박물관·미술관 준학예사 시험의 관리
6			영상물등급위원회	사증발급을 위한 추천서 발급
7	49조	농림수산식품부장관	농업협동조합중앙회 한국동물약품협회 한국농어촌공사	각 해당 사무
8	50조	지식경제부장관	한국광해관리공단 한국디자인진흥원 전기판매사업자 구역전기사업자 한국전력거래소	각 해당 사무
9	51조	특허청장	한국산업인력공단	변리사자격시험의 관리
10	52조	보건복지부장관	한국의약품수출입협회	의약품수량 할당의 추천 사무
11			한국산업인력공단	취업의욕의 고취 및 직업능력의 증진, 적응훈련 실시와 지원
12	53조	고용노동부장관	한국산업인력공단 교육원 한국산업안전보건공단 교육원	고용노동부 소속 공무원의 교육훈련
13			한국건설기술연구원	공업화주택의 인정·취소
14			한국산업인력공단에	물류관리사 자격시험의 관리
15	54조	국토해양부장관	주한미군사령관·비행장 설치자	초경량비행장지 비행계획의 승인, 통제공역에서의 비행 허가, 항공교통의 안전을 위한 지시, 항공정보의 제공
16			인천국제공항공사	항공교통 사무 지시, 안전 지시

17		한국도로공사	고속도로에 관한 사무
18		한국수자원공사	광역상수도·공업용수도, 국토해양부장관 관리의 댐에 관한 사무
19		한국항공진흥협회	물품에 대한 관세감면을 위한 확인·사후 관리
20		수산업협동조합중앙회	선원수첩의 검사 사무
21		해양환경관리공단	무역항 관리사무 중 무역항의 오염물질 수거처리에 관한 사무
22		항만공사	입항·출항신고에 대한 수리 사무

자료: 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제22320호 일부개정 2010. 08. 04.)」

#### 4. '감독성'을 반영한 '중앙징계위원회'

정부관료들에 대한 감독은 일련의 관료 및 부처가 다른 관료 및 부처를 판단하고 지시하는 권력을 부여하며, 정부관료들에게 적절성이나 수용가능한 행위의 경계에 대한 규칙준수 기준을 제공하는 것이다. 정부관료제 감독기능의 대표적인 제도가 공무원평가 및 성과평가라고 볼 수 있다. 평가결과 우수한 관료에 대해서는 인사상·금전상 보상이 주어지고, 성과가 미진한 관료에 대해서는 처벌이 주어진다. 정부관료 평가에 대해 우리나라 현행 「공무원 징계령(대통령령 제22199호 일부개정 2010. 06. 15.)」은 행정부 소속 경력직국가공무원에 대한 징계 및 징계부가금을 정하고 있다. 정부관료들에 대한 중징계란 과면, 해임, 강등 또는 정직을 말하며, 경징계란 감봉 또는 견책을 말한다. 징계위원회는 중앙징계위원회와 보통징계위원회로 구분하는데, 중앙징계위원회는 「국가공무원법」에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원, 5급 이상 공무원, 연구관 및 지도관 등의 징계부가금 사건을 심의·의결하며, 보통징계위원회는 6급 이하 공무원, 연구사, 지도사 및 기능직공무원의 징계 등 사건을 심의·의결한다. 중앙징계위원회는 국무총리 소속으로 두며, 보통징계위원회는 5급 이상 공무원, 연구관 및 지도관을 장으로 하는 행정기관에 둔다. 중앙징계위원회의 위원장(1명)은 행정안전부장관이 되고, 부위원장(1명)은 행정안전부차관이 되며, 위원(9명)은 고위공무원단에 속하는 공무원 중 특정직공무원 중에서 국무총리가 임명한다. 징계위원회는 위원 5명 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 징계위원회가 징계부가금 부과 의결을 요구받은 때에는 금품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액의 5배 내에서 징계부가금의 부과 의결을 할 수 있다.

〈표 8〉 연도별 중앙징계위원회 운영실적

(단위: 개)

구분 연도	접수			계	처리 의결							미결 철회	
	계	당해연도	연도별이월		소계	파면	해임	정직	감봉	견책	불문(경고)		
1988	83	82	1	61	60	14	4	2	8	14	18	1	22
1989	96	74	22	63	63	9	6	1	6	11	30	-	33
1990	182	149	33	148	141	24	6	4	21	28	58	7	34
1991	126	92	34	115	72	12	7	5	8	17	23	43	11
1992	92	81	11	81	78	12	11	4	14	17	20	3	11
1993	147	136	11	137	111	10	4	11	19	20	47	26	10
1994	164	154	10	114	105	17	8	10	14	42	14	9	50
1995	191	141	50	153	150	10	8	22	21	38	51	3	38
1996	136	98	38	100	92	10	5	9	21	31	16	8	25
1997	137	112	25	118	100	8	5	9	11	26	41	18	19
1998	162	143	19	138	128	24	2	4	9	15	74	10	24
1999	200	176	24	187	170	39	14	10	20	38	49	17	13
2000	104	91	13	85	79	18	7	7	15	18	14	6	19
2001	101	82	19	91	82	19	7	11	10	14	21	9	10
2002	107	97	10	75	66	9	4	3	15	14	15	6	32
2003	125	93	32	99	87	7	7	11	13	22	27	12	26
2004	150	124	26	112	94	15	3	7	21	17	31	18	38
2005	108	70	38	88	88	9	3	11	10	25	30	-	16
2006	87	71	16	70	68	11	5	6	20	11	15	2	17

자료: 행정자치부(2007, 263).

## IV. 정권별 정부관료제의 문화적 경향 측정

### 1. 정권별 무작위성 수준

정부관료제의 무작위성을 측정하는 변수로 정권별로 정부위원회의 운영현황을 평가하였다. 노태우정부는 행정위원회와 자문위원회의 비율이 25:75정도였는데, 김영삼정부에서는 확연하게 자문위원회의 비율이 88.8% 이상을 차지, 김대중정부는 행정위원회보다 자문위원회의 비율이 임기 내내 90% 이상을 차지하였으며, 노무현정부는 행정위원회의 비율이 약 1% 정도 더 많아진다. 1990년부터 2005년까지 전체 정부위원회 수의 평균은 359.3개로 분석되었는데 이를 100으로 보았을 때 노태우정부는 위원회 수 평균이 337개로 평균에 못 미치는 93.8%, 김영삼정부는 373개로 평균 보다 많은 103.8%로 가장 높게 나타났다. 김대중정부는 356.8개로 평균에 약간 못 미치는 99.3%, 노무현정부는 369개로 평균보다 많은 102.7%로 나타났다. 종합하면, 위원회조직의 양적 팽창은 김영삼정부 시기에 가장 많았고, 그 다음은 노

무현정부 시기로 평가되었다. 노태우정부와 김대중정부 시기에는 평균보다 낮게 나타났다.

〈표 9〉 정권별·연도별 정부위원회 개수 및 비교평가

정권	연도	행정위원회		자문위원회		계		전년대비 증감율	평균 (비율%)	전체평균 (비율%)
		개수	비율	개수	비율	개수	비율			
노태우 정부	1990	75	23.7	241	76.3	316	100.0	-	337 (93.8)	359.3 (100)
	1992	76	21.2	282	78.8	358	100.0	13.3		
김영삼 정부	1996	21	5.7	325	88.8	366	100.0	2.2	373 (103.8)	356.8 (99.3)
	1997	25	6.6	355	93.4	380	100.0	3.8		
김대중 정부	1998	29	7.6	354	92.4	383	100.0	0.8	356.8 (99.3)	359.3 (100)
	1999	31	9.7	288	90.3	319	100.0	-16.7		
	2000	29	8.2	323	91.8	352	100.0	10.3		
	2001	34	9.3	332	90.7	366	100.0	4.0		
	2002	35	9.6	329	90.4	364	100.0	-0.5		
노무현 정부	2003	37	10.1	331	89.9	368	100.0	1.1	369 (102.7)	359.3 (100)
	2004	39	10.9	319	89.1	358	100.0	-2.7		
	2005	39	10.2	342	89.8	381	100.0	6.4		

자료: 총무처(1990, 1992), 행정자치부(2005)을 재구성 및 통계냄.

비고: 정권별 위원회 수를 비교평가하기 위하여 전체평균을 100을 기준으로 설정하고, 전체평균대비 정권별 평균값을 100분율로 환산하여 정권별 위원회수 점수를 객관적으로 비교평가함.

상대평가를 위한 산술식: (정권별 평균값/전체 평균값)\*100

## 2. 정권별 상호주의 수준

정부관료제의 상호주의 수준을 알아보기 위해 측정변수로 비영리단체의 운영현황을 살펴보았다. 1988년 노태우정부 때 비영리법인의 수는 9,034개였던 것이 노무현정부 2006년에는 15,448개로 증가하는 등, 김대중정부의 2001년, 2002년에만 전년도에 비해 비영리법인의 수가 감소한 경우를 제외하고 꾸준한 증가추세를 보였다. 그러나, 노태우정부 초반 1988년에 영리법인대 비영리법인의 비율이 84%(47,581개):16%(9,034개)이던 것이 1992년 90.3%(92,200개): 9.7%(9,936개)로 비영리법인의 비율이 10% 이내로 감소한 이후 계속적으로 전체 법인 중 비영리법인의 비율은 10% 미만을 차지하고 있다. 1988년부터 2006년까지 약18년간 비영리법인의 평균 수는 11,992.9개로 집계되었는데, 이를 100으로 환산하여 각 정권별 비영리법인 수를 상대평가하였다. 노태우정부는 78.36%(9,432개)로 평균이하로 나타났고, 김영삼정부는 1001.1%(12,007개)로 평균을 간신히 웃돌았으며, 김대중정부는 107.9%(12,943.8개)로 증가, 노무현정부는 122.3%(14,662개)로 크게 증가하였다. 비영리법인 수의 증감을 측정지표로 정권별 상호성 수준을 측정한 결과 노태우정부에서부터 노무현정부로 갈수록 꾸준히 정부관료제의 상호성 수준은 향상되었음을 알 수 있다.

〈표 10〉 정권별·연도별 영리법인·비영리법인의 개수 및 비교평가

(단위: 개, %)

구분	연도	합계	영리법인	비영리법인	비영리법인 전년대비 증감률(%)	비영리 법인평균(비율%)	전체 평균(비율%)
노태우 정부	1988	56,615	47,581	9,034			
	비율(%)	100	84.0	16.0			
	1989	65,224	56,068	9,156	1.35		
	비율(%)	100	86.0	14.0			
	1990	76,638	67,320	9,318	1.77		
	비율(%)	100	87.8	12.2			
	1991	90,553	80,837	9,716	4.27		
	비율(%)	100	89.3	10.7			
김영삼 정부	1992	102,136	92,200	9,936	2.26		
	비율(%)	100	90.3	9.7			
	1995	142,084	130,597	11,487	15.61		
	비율(%)	100	91.9	8.1			
	1996	172,030	160,071	11,959	4.11		
	비율(%)	100	93.0	7.0			
	1997	191,891	179,316	12,575	5.15		
	비율(%)	100	93.4	6.6			
김대중 정부	1998	194,652	181,835	12,817	1.92		
	비율(%)	100	93.4	6.6			
	1999	219,649	206,354	13,295	3.73		
	비율(%)	100	93.9	6.1			
	2000	256,184	242,652	13,532	1.78		
	비율(%)	100	94.7	5.3			
	2001	299,143	286,352	12,791	-5.48		
	비율(%)	100	95.7	4.3			
노무현 정부	2002	329,438	317,154	12,284	-3.96		
	비율(%)	100	96.3	3.7			
	2003	343,319	330,187	13,132	6.90		
	비율(%)	100	96.2	3.8			
	2005	333,313	317,907	15,406	17.32		
	비율(%)	100	95.4	4.6			
	2006	352,647	337,199	15,448	0.27		
	비율(%)	100	95.6	4.4			

자료: 국세청 매년 통계연보(1988-2007)의 자료를 분석하고 통계당

비고: 정권별 영리법인·비영리법인의 수를 비교평가하기 위하여 전체평균을 100을 기준으로 설정하고, 전체평균대비 정권별 평균값을 100분율로 환산하여 정권별 점수를 객관적으로 비교평가함.  
 상대평기를 위한 산술식: (정권별 평균값/전체 평균값)\*100

### 3. 정권별 경쟁주의 수준

정부관료제의 경쟁주의 수준을 파악하기 위하여 중앙정부가 행정기관에 위임하거나 민간 위탁하는 경우의 운영상황을 살펴보았다. 먼저, 중앙부처가 시·도, 소속기관, 타행정기관에

위임한 건수에 대한 정권별 평균을 통계낸 결과로 전체 평균 139.5를 100으로 환산하여 상대평가를 하였더니, 노태우정부는 162.3%(평균 226.4건), 김영삼정부는 101.2%(평균 141.2건), 김대중정부는 74.3%(평균 103.6건), 노무현정부는 22.4%(31.2건)로 나타났다. 즉, 노태우정부에서 노무현정부로 갈수록 행정기관의 위임은 크게 감소한 것을 알 수 있다. 둘째, 중앙부처가 민간위탁한 경우를 살펴보면, 전체 정권별 평균이 35.9건으로 이를 100%로 환산하였을 때 상대평가한 결과, 노태우정부는 94.1%(평균 33.8건), 김영삼정부는 71.8%(평균 25.8건), 김대중정부는 159.3%(평균 57.2건), 노무현정부는 34.5%(평균 12.4건)로 나타났다. 민간위탁의 경우 김대중정부에서 압도적으로 높게 나타났으며, 그 이후인 노무현정부에서는 가장 낮게 나타났다. 김대중정부는 바로 직전 김영삼정부 말기에 IMF 금융외환위기를 극복하기 위하

〈표 11〉 행정권한위임·민간위탁의 개수 및 비교평가

(단위: 건 %)

구분	연도	계	행정기관간 위임·위탁				민간위탁	위임/위탁 전체평균	행정기관위임 평균	민간위탁 평균
			소계	시·도	소속 기관	타 기관				
노태우 정부	1988	136	117	77	36	4	19	260.2 (148.3)	226.4 (162.3)	33.8 (94.1)
	1989	140	83	47	35	1	57			
	1990	259	230	130	87	13	29			
	1991	566	522	253	246	23	44			
	1992	200	180	88	85	7	20			
	누계	1,301	1,132	595	489	48	169			
김영삼 정부	1993	130	102	54	43	5	28	167 (95.2)	141.2 (101.2)	25.8 (71.8)
	1994	111	97	29	33	35	14			
	1995	208	149	65	83	1	59			
	1996	231	220	47	172	1	11			
	1997	155	138	41	95	2	17			
	누계	835	706	236	426	44	129			
김대중 정부	1998	175	74	29	36	9	101	160.8 (91.7)	103.6 (74.3)	57.2 (159.3)
	1999	420	292	74	171	47	128			
	2000	95	68	6	61	1	27			
	2001	37	29	10	19	-	8			
	2002	77	55	43	11	1	22			
	누계	804	518	162	298	58	286			
노무현 정부	2003	79	45	10	35	-	34	72.6 (41.4)	31.2 (22.4)	12.4 (34.5)
	2004	102	85	61	24	-	17			
	2005	37	26	4	22	-	11			
	누계	218	156	75	81	0	62			
전체 평균	-	-	-	-	-	-	-	175.4 (100.0)	139.5 (100.0)	35.9 (100.0)

자료: 행정자치부(2007, 277)의 자료에 정권별 통계낸.

비고: 정권별 행정권한의 위임·위탁 수를 비교평가하기 위하여 전체평균을 100을 기준으로 설정하고, 전체 평균대비 정권별 평균값을 100분율로 환산하여 정권별 점수를 객관적으로 비교평가함.

상대평가를 위한 산술식: (정권별 평균값/전체 평균값)\*100

여 신공공관리적 국정운영을 단행할 수밖에 없는 외세의 압력 속에 민간위탁을 크게 활용 하였던 것으로 평가할 수 있다. 이는 세계적으로 공공부문에 몰아닥친 경쟁의 압박에 대응 하였던 결과로 볼 수 있다.

#### 4. 정권별 감독성 수준

정부관료제 감독성의 수준을 평가하기 위하여 중앙징계위원회에 접수된 사항 중 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책, 불문(경고), 철회의 의결을 처리한 비율을 의결율로 보고 정권별로 통계내어 비교하였다. 1988년부터 2006년까지 18년간 전체 의결율 평균이 73.4건으로 이를 100으로 환산하고 정권별로 상대평가한 결과, 노태우정부는 94.3%(평균 71.5건), 김영삼정부는

〈표 12〉 연도별·정권별 중앙징계위원회 의결 수 및 비교평가

(단위: 개, %)

구분	연도	접수계	의결소계	의결율(%)	의결율 100% 환산점수	의결율 전체평균
노태우 정부	1988	83	60	72.3	94.3	73.4 (100.0)
	1989	96	63	65.6		
	1990	182	141	77.5		
	1991	126	72	57.1		
	1992	92	78	84.8		
	누계	579	414	71.5		
김영삼 정부	1993	147	111	75.5	98.0	73.4 (100.0)
	1994	164	105	64.0		
	1995	191	150	78.5		
	1996	136	92	67.6		
	1997	137	100	73.0		
	누계	775	558	72.0		
김대중 정부	1998	162	128	79.0	106.1	
	1999	200	170	85.0		
	2000	104	79	76.0		
	2001	101	82	81.2		
	2002	107	66	61.7		
	누계	674	525	77.9		
노무현 정부	2003	125	87	69.6	97.7	
	2004	150	94	62.7		
	2005	108	88	81.5		
	2006	87	68	78.2		
	누계	470	337	71.7		

자료: 행정자치부(2007, 263)의 자료를 통계낸 것

비고 1: 의결이란 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책, 불문(경고), 철회의 의결을 처리한 것을 말함.

비고 2: 정권별 중앙징계위원회 의결율을 비교평가하기 위하여 전체평균을 100을 기준으로 설정하고, 전체

평균대비 정권별 평균값을 100분율로 환산하여 정권별 점수를 객관적으로 비교평가함.

상대평가를 위한 산술식: (정권별 평균값/전체 평균값)\*100

98.0%(평균 72건), 노무현정부는 97.7%(평균 71.7건)로 세 정권 모두 평균에 미치지 못하는 점수를 받았다. 유일하게 김대중정부는 106.1%(평균 77.9건)로 평균 이상의 징계성적을 거두고 있다. 감독성의 문화를 중심으로 측정한 결과 중앙징계위원회 의결율은 김대중정부가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 김영삼정부, 노무현정부, 노태우정부 순으로 분석되었다.

#### IV. 결 론

건강한 정신에 건강한 육체가 만들어지고, 건강한 육체에 건강한 정신이 깃들 듯이 제도와 문화의 관계도 정신과 육체의 관계와 같다고 본다. 어느 하나 먼저랄 것이 없는 것이다. 본 연구는 특별히 제도의 도입이 정부관료제 문화를 구축한다는 방향에 집중하여, 신공공관리의 도래로 정부관료제 문화가 Hood(1995, 1998)가 제시한 바와 같이 무작위성, 상호주의, 경쟁주의, 감독성으로 형성되어 감을 고찰하였다. 민주화 이후 한국정부도 이러한 관료문화가 어느 정도 형성되었으며, 그 중에서도 어떠한 문화양상이 높게 나타났는지 살펴보았다.

〈표 13〉 민주화이후 정권별 정부관료제 문화의 경향 종합  
(단위: 백분율로 환산한 값 기준: 100)

관료문화	무작위성(A)	상호주의(B)	경쟁주의(C)	감독성(D)	종합점수
조작적 정의	임시조직	공동생산	공공계약	심사	
측정변수	(정부위원회)	(비영리조직)	(민간위탁)	(징계위원회)	
노태우정부	93.8	78.6	94.1	97.4	363.9
김영삼정부	103.8	100.1	71.8	98	373.7
김대중정부	99.3	107.9	159.3	106.1	472.6
노무현정부	102.7	122.3	34.5	97.7	357.2

비고: 단위통일을 위한 산술식 값 = 각 항목의 (정권별 평균/전체평균)\*100

$$\text{종합점수} = A + B + C + D$$

위 〈표 13〉에서 종합정리한 바와 같이, 무작위성의 경우 임시조직으로 조작적으로 정의내렸고 이를 측정하기 위해 정부위원회를 양적 평가하였다. 100점을 기준으로 보았을 때 김영삼정부, 노무현정부만이 기존 제도에서 개선된 모습이 있었다는 것을 알 수 있다. 상호주의는 공동생산으로 조작적으로 정의하였고 비영리조직 수를 양적으로 조사한 결과 정권별로 노무현정부, 김대중정부, 김영삼정부, 노태우정부 순으로 나타났고 노태우정부시기에만 상호주의 문화가 개선되지 못하였다고 해석할 수 있다. 경쟁주의는 공공계약으로 조작적으로 정의내렸고 민간위탁으로 측정하였는데 김대중정부만이 기존 제도에서 개선된 모습으로

강하게 나타났다. 감독성 문화는 심사로 조작적으로 정의내렸고 이를 측정하기 위해 중앙정책위원회를 조사하였는데 마찬가지로 김대중정부에서만이 감독성에 문화적 진보가 있었음을 알 수 있었다. 네 개 문화의 종합점수를 보면 김대중정부, 김영삼정부, 노태우정부, 노무현정부 순으로 분석되었다.

비록 부분적 경향을 보여주고 있지만 본 분석결과를 토대로 다음과 같은 함의와 개선과제들을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 신공공관리 하에 정권별 정부관료제 문화의 종합점수를 볼 때 김대정정부 시기가 월등히 높게 나타났음을 알 수 있었다. 이는 정부개혁과 그에 동반한 관료문화 형성이 정치적 변수의 영향이 커음을 보여주는 것이다. 김영삼정부 말기에 외환고의 고갈로 IMF 국제금융관리체제에 들어간 김대중정부는 국내 경제, 노동분야 등의 각종 규제 및 규율을 세계적 기준에 맞출 것을 강요받으면서 자발적 동기에서라기보다 국제적 압력에서 신공공관리적 제도로 전환해야만 했었다. 이러한 정치적 동기가 정부관료제 문화의 전환점으로 작용하여 김대중정부에 신공공관리적 문화가 가장 높게 나타난 것으로 해석된다. 정치적 변수가 가장 크게 작용하였다는 것은 변화를 지탱할 객관적 기초가 부족하고 준비가 미흡하다는 것으로 확대해석할 수 있다. 이것이 예측가능성을 낮추고 위험률을 높이는 요인이다. 따라서, 정부관료제 문화가 예측가능하고 위험률을 낮추기 위해서는 합리성에 근거한 수요분석과 객관적 자료에 입각한 철저한 사전 준비가 필요하다 하겠다. 둘째, 본 연구결과 정부관료제 문화가 정권을 거듭할수록 누적증가하는 것이 아니라 일정한 기준 없이 정권별 증감이 들쑥날쑥하고 있음을 알 수 있다. 이는 새로운 제도의 도입을 형식적으로만 갖추고 있지 실질적으로 필요한 제도로 인식하거나 운영하지 못하고 있다는 것을 반증한다. 정부관료제에 도움이 되는 제도는 꾸준히 확대되어 나갈진대, 정권별로 제도운영이 안정적이지 못하다. 이는 법을 도구화삼아 제도만 형식적으로 갖추었지 운영의 측면을 관리하지 못하기 때문이다. 운영이 매끄럽지 않고 형식화되었다는 것은 예산상, 인적 자원상 행정낭비가 초래되고 있다는 것으로 확대해석 가능하다. 따라서, 실질적인 제도운영을 통해 필요한 정부관료제 문화를 정착시켜 전반적인 행정낭비를 막아야겠다. 제도의 실효성에 바탕을 두어 정부관료제 문화의 변화를 촉구해야겠다. 셋째, 본 연구결과 정부관료제 문화가 꾸준히 향상되는 모습을 보여주지 못하였다는 것은 이면에 관료문화에 대한 장기계획수립과 점검 및 환류가 부재하다는 것이다. 따라서 새로운 제도를 도입할 때 정부관료제의 문화 형성을 기준으로 미션과 목표, 전략이 담긴 중·장기 로드맵과 계획을 수립해야겠다. 관료문화 형성을 10년간, 5년간, 3년간, 연간 단위로 구별하여 계획을 제시하고, 계획대비 목표달성을 정도에 대한 지속적인 점검과 피드백을 의무적으로 실시해야겠다. 넷째, 정부관료제 문화가 지속되지 못하고 정권별로 변동이 있는 것은 외국의 제도를 무비판적으로 도입하는 것이 낳은 결과로 보아진다. 무턱대고 서구의 제도를 도입하지 말고 한국의 상황에 적합한

지 사전에 면밀한 분석을 요하고, 외국 제도를 한국적 상황에 맞게 수정하여 제도를 수립하여야겠다. 만들어진 제도는 사전 시범사업(pilot project) 시행을 의무화하고, 초기 2-3년간 운영을 지켜본 뒤 2-3년 단위로 단계평가를 의무화하여 사업의 지속 또는 폐지를 결정하여야겠다. 다섯째, 본 연구결과 정권별로 무작위성, 상호주의, 경쟁주의, 감독성의 문화간 연계성을 찾기 어렵다고 해석할 수 있다. 그 이유는 정권마다 4개의 문화적 가치가 일괄적으로 순위를 점하는 것이 아니라 각 문화마다 순위가 달리 매겨졌기 때문이다. 예를 들면, 노무현 정부의 경우 4개 정부 중 무작위성은 2위, 상호주의는 1위, 경쟁주의는 4위, 감독성은 3위를 차지하였는데, 전체적인 시각에서 노무현정부가 문화간 연계를 염두한 개혁을 단행하였다면 변수마다 비슷한 순위가 매겨졌을 법도 하다. 개별 문화가 전체문화를 구성하기 때문에 정부혁신이라는 궁극적인 목표를 위해 개별 관료문화들도 상호연계되어야겠다. 여섯째, 전반적으로 개별 문화의 중감이 일관성이 없는데다가 노무현정부에 와서는 경쟁주의 문화는 4개 정권 중 4위를 차지하는 등 역행하는 모습을 보였다. 이는 신공공관리를 필두로 무작위성, 상호주의, 경쟁주의, 감독성의 문화가 아직까지 확실하게 정부관료제에 자리잡지 못하였다고 볼 수 있다. 대신 전통적 문화로 언급했던 숙명주의, 평등주의, 개인주의, 계층주의가 너무 강하거나 그 잔재의 영향이 개선되지 못하였다는 것도 보여준다. 이것은 현재에도 주재현(2011), 조병덕(2010), 오수길 외(2003), 박종민 외(2002) 등이 우리나라 관료제를 대상으로 전통적 관료문화에 대한 논의를 계속하고 있는 것과 무관하지 않다.

후속 연구로는 정부관료제 문화의 경향을 보다 정확하게 평가하기 위하여 무작위성, 상호주의, 경쟁주의, 감독성을 반영한 제도들을 양적으로 더 많이 조사하고, 질적으로 실제 운영되는 성과도 조사하여 보완해 나가야겠다. 예를 들어 성가평가 및 성과중심예산제도, 인사행정 면에서 개방형 임용제도, 총액인건비제도, 팀제, 고위공무원단제도, 교육훈련 등이 추가로 분석되어야겠다. 본 연구는 전통적 정부관료제 문화와는 구별되게 신공공관리 이후 정부관료제 문화가 진일보한 부분적 경향을 보여주는 기초작업을 제시하였는데 의의가 있다.

## 참고문헌

- 강영철. (2008). 공공조직 구성원의 성가평가 결과 활용에 대한 인식과 영향요인분석: 조직특성적 요인을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(3): 245-273.
- 강인재·이원희·임도빈. (1998). 「새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 김광웅. (1981). 행정문화. 「행정논총」, 19(2): 248-265.

- 김준기. (2009). 「정부와 NGO」. 서울: 법문사.
- 김선혁·김창남. (2009). 행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위한 소고: 공동생산과 이익매개. 「정부학연구」, 15(3): 241-277.
- 김한창·황성원·권용수. (2007). 정부혁신에 의한 조직문화변화의 실증분석-문화이론을 중심으로-. 「한국행정논집」, 19(4): 987-1008.
- 김호정. (2002). 한국행정문화연구와 경쟁가치모형. 「한국정책학회보」, 11(3): 219-238.
- 김호정. (1985). 한국행정문화가 관료행태에 미치는 영향. 「사회조사연구」, 4(1): 1-27.
- 도운섭. (1999). 행정조직문화유형에 따른 관료행태의 실증적 분석. 「한국행정논집」, 11(2): 287-302
- 박재희. (1996). 「중앙행정부처의 정책결정역량 제고방안」. 한국행정연구원
- 박종민 편. (2002). 「정책과 제도의 문화적 분석」. 서울: 박영사.
- 박천오·주재현. (2007). 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색. 「행정논총」, 45(1): 221-253.
- 백완기. (1982). 행정문화와 관료행태. 「지방행정」, 31(345): 15-25.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 45-69.
- 안병영. (1998). 세계화의 도전과 민주주의. 연세대학교 「사회과학논집」, 29: 37-62.
- \_\_\_\_\_. (1994). 현대행정조직의 탈관료제화에 관한 연구. 연세대학교 「사회과학논집」, 25: 1-42.
- 안병영·정무권·한상일. (2008). 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」. 한림대학교 출판부.
- 오석홍. (2009). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. (1997). 행정의 문화. 「행정논총」, 35(2): 1-30.
- 오수길·채종현. (2003). 한국 중앙행정기구의 문화유형 비교분석: Grid-Group 문화이론의 적용. 「한국 사회와 행정연구」, 14(3): 45-68.
- 온종성·김길수. (2002). 지방자치단체 경영과 관료문화와의 적합성에 관한 연구. 전주대학교 「사회과학논총」, 18: 319-343.
- 이달곤·강인재·이원희. (1998). 한국관료문화의 특징과 정부운영 - 정부개혁의 전제와 논리-. 「한국사회와 행정연구」, 9(1): 31-42.
- 이명재. (1996). 한국 행정상 위원회제도의 실태분석. 상명대학교 「사회과학연구」, 9: 161-189.
- 이종수. (2009). 「행정학 사전」. 서울: 대영문화사.
- 전영한. (2004). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 「행정논총」, 42(4): 1-21.
- 조병덕. (2010). 공공부문과 대학조직의 성과관리제도 운영에 관한 연구 -Group-Grid 모형을 통한 문화 유형별 분석을 중심으로. 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 주재현. (2011). 한국 행정문화의 지속과 변화에 관한 연구: Grid-Group 문화이론의 적용. 「정부학연구」, 17(1): 1-33.
- \_\_\_\_\_. (2009). 행정개혁과 관료제 통제기제에 관한 연구: 노무현 정부의 인사행정개혁을 중심으로. 「행정논총」, 47(4): 49-78.

- 진보라. (2007). 참여정부 임시조직의 팽창에 관한 연구. 중앙대학교 행정대학원 행정학과 행정관리전 공석사학위논문.
- 하태권·김호섭·박천오·이원희·이대희·김익식. (2008). 「한국정부의 이해」. 서울: 법문사
- 한인섭. (2004). 정부관료제의 본질과 기업적 거버넌스의 한계. 「한국행정연구」, 13(3): 3-26
- Bernard, Benoit. (2008). Emerging Indicators and Bureaucracy: From the Iron Cage to the Metric Cage. *International Public Management Journal*. 11(4): 463-480.
- Douglas, Mary. (1970). *Natural Symbols*. Narmondsworth: Penguin.
- Duuglas, Mary. (1982). *In the Active Voice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. July-September: 9-17.
- du Gay, Paul. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. Sage Publications.
- Hofstede, Geert H. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw Hills.
- Hood, Christopher. (1995). Control over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety. *Journal of Public Policy*. 15(3): 207-230.
- \_\_\_\_\_. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Lash, Scott and Sam Whimster. (1987). *Max Weber, Rationality and Modernity*. London ; New York: Routledge.
- Pestoff, Victor, Stephen P. Osborne and Taco Brandsen. (2006). Patterns of Co-Production in Public Services: Some Concluding Thoughts. *Public Management Review*. 8(4): 591-595.
- Reed, M. (2005). Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society. pp. 115-140. P. du Gay. (ed). *The Value of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosca, Gh. Ion and George Moldoveanu. (2010). The Tandem Culture-Organizational Bureaucracy in Public Sector. *Theoretical and Applied Economics*. XVII(6): 7-16.
- Sager, Fritz and Christian Rosser. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theoreis of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*. November/December: 1136-1147.
- Savas, E. S. (1987). *Privatizing: The Key to Better Government*. Chatham. N.J.: House Publishers. Inc.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Privatization and Public-Private Partnership*. New York: Cq Press.
- Schwarz, Miciel and M. Thompson. (1990). *Divided We Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. University of Pennsylvania Press.
- Tijsterman, P. Sebastiaan and Patrick Overeem. (2008). Escaping the Iron Cage: Weber and Hegel on Bureaucracy and Freedom. *Administrative Theory & Praxis*. 30(1): 71-91.
- Toffler, Alvin. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
- Weber, Max. (1946). *Bureaucracy, From Max Weber: Essays in Sociology*. translated, edited and with Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Hills. New York: Oxford University Press.

- Wildavsky, Aaron. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *The American Political Science Review*. 81(1): 3-22.
- Wilkins, L. Alan and William G. Ouchi. (1983). Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly*. 28(3): 468-481.

국세청. 국세청 통계연보. (1989). (1990). (1991). (1992). (1993). (1994). (1995). (1996). (1997). (1998). (2000). (2001). (2002). (2003). (2004). (2005). (2006). (2007).

시민운동정보센터·한국민간단체총람 편찬위원회. (2009). 한국민간단체총람 상. 중. 하.

행정자치부. (2007). (2005). (2000). (1999). 행정자치통계연보.

행정자치부. (2005). 정부위원회 정비추진계획.

총무처. (1992). (1990). 위원회편람

감사원소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(감사원규칙 제164호 2004.12.27)

고용노동부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(고용노동부령 제1호 2010.07.12)

공무원 징계령(대통령령 제22199호 일부개정 2010. 06. 15.)

공정거래위원회소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(2004.05.08)

교육과학기술부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(교육과학기술부령 제62호 2010.06.07)

국가보훈처소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(총리령 제776호 2005.02.14)

국방부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(국방부령 제717호 2010.08.13)

국토해양부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(국토해양부령 제89호 2008.12.31)

금융위원회의소관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙(총리령 제875호 2008.03.03)

기획재정부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(기획재정부령 제86호 2009.06.16)

농림수산식품부장관 및 그 소속청장 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(농림수산식품부령 제8호 2008.05.13)

문화체육관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(문화체육관광부령 제54호 2009.12.31)

법무부장관소관비영리법인의설립·감독에관한규칙(법무부령 제701호 2010.05.31)

법원행정처소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(대법원규칙 제2022호 2006.05.25)

법제처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(총리령 제759호 2004.04.02)

보건복지부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(보건복지부령 제1호 2010.03.19)

비영리법인의임원처벌에관한법률(법률 제772호 1961.11.11)

여성가족부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(여성가족부령 제2호 2010.06.07)

외교통상부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(외교통상부령 제53호 2004.12.13)

중앙선거관리위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(중앙선거관리위원회규칙 제331호  
2010.04.26)

지식경제부장관 및 그 소속청장의 주관에 속하는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(지식경제부령 제144호 2010.08.10)

통일부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(통일부령 제57호 2010.05.12)

행정안전부 및 그 소속청소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(행정안전부령 제25호  
2008.07.29)

헌법재판소사무처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(헌법재판소규칙 제153호 2003.12.29)

환경부 및 기상청 소관 비영리법인의 설립과 감독에 관한 규칙(환경부령 제365호 2010.03.22)

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제22320호(온천법 시행령) 일부개정 2010. 08. 04.)

## ABSTRACT

### Bureaucracy after Democratization: An Analysis of Trends Bureaucratic Culture by Governments

Jakyung Kwon

This study examines whether the four bureaucratic cultures suggested by Hood appear under New Public Management following political democratization: contrived randomness, mutuality, competition, oversight or review. Each culture is operationally defined by adhocracy, co-production, contracts, screening and is measured by governmental committees, non-profit organizations, contracting-out, and central disciplinary boards. According to a trend analysis of governments, the Kim Daejung government had the highest score among the four governments in terms of bureaucratic cultures reflecting NPM. From these results, it can be interpreted that 1) bureaucratic cultures in Korea are affected by politics, 2) are still in formalism, not substantive innovation, and 3) traditional bureaucratic cultures exist as always.

【Key Words: Bureaucracy, Bureaucratic Cultures, New Public Management】