

관료적 자율성의 두 얼굴:

한국 중앙행정기관 실증분석*

오재록**
전영한***

< 목 차 >

- | | |
|------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 연구결과 및 논의 |
| II. 이론적 논의 | V. 결론 |
| III. 연구설계 | |

< 요 약 >

관료적 자율성은 공공조직의 혁신을 가져오는 원동력인가 아니면 관료 부패로 가는 지름길인가? 관료적 자율성이 공공조직의 관리에 미치는 영향에 관한 상이한 주장들이 제기되어 왔으나, 경험적 증거는 빈약하였다. 본 연구는 한국정부의 40개 중앙행정기관을 대상으로 관료적 자율성이 조직혁신과 청렴성에 미치는 효과에 대한 경험적 증거를 탐색하였다. 본 연구의 결과는 흥미롭게도 관료적 자율성이 혁신에 도움을 주기도 하지만 동시에 부패를 조장할 수도 있다는 증거를 제시한다. 신공공관리론자들이 믿어왔듯이 조직혁신에 대해서는 관료적 자율성이 긍정적 영향을 미친다는 주장에 대한 부분적 증거를 찾을 수 있었으며, 전통적 행정학자들이 강조해 온 것처럼 청렴성에 대해서는 부정적 영향을 미친다는 증거도 제시되었다. 본 연구의 결과는 관료적 자율성이 갖는 효과 중 일부에 국한된 제한적 증거이기는 하지만 관료적 자율성의 필요성에 대한 주장과 폐해에 대한 우려가 모두 타당성을 갖고 있음을 보여준다. 이러한 연구결과는 관료적 자율성이 행정가치의 상충성과 긴밀한 관계에 있으며, 우리나라 공공조직의 관료적 자율성을 설계함에 있어서 필수적인 고려 사항은 서로 상충적인 행정가치들 간의 우선순위에 대한 결정임을 시사한다.

【주제어: 관료적 자율성, 혁신성, 청렴성】

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-330-B00250)

** 전주대학교 행정학과 조교수, 주저자(ohjaerok@yahoo.co.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 부교수, 교신저자(yhchun1@gmail.com)

논문접수일(2012.8.18), 수정일(2012.9.20), 게재확정일(2012.9.27)

I. 서론

지난 삼십년간 공공관리의 이론과 실무에 있어 가장 큰 변화는 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)을 보는 새로운 패러다임의 등장이다(Christensen and Lægreid, 2006; Kettl, 2002; Lynn, 2006; Boyne et al., 2006; Frederickson and Smith, 2003). 전통적인 공공관리 패러다임은 예산, 인력 등 투입요소와 업무수행과정에 대한 사전적 통제를 통해 직업관료의 책무성을 확보하는 것이 민주적 정부 실현에 필수적이라는 시각을 견지하여 왔다. 그러나, 1980년대 이후 이러한 사전적 통제가 관료들의 기업가정신(entrepreneurship)을 억제하여 혁신지향성을 낮추고 궁극적으로 조직성과를 저해한다는 비판이 확산되었다. 뉴질랜드, 호주, 영국 등을 중심으로 이러한 비판에 대한 공감대가 형성되면서 관료의 업무수행에 대한 사전적 통제를 줄이고 대신 사후적 통제를 강화하는 방향의 행정개혁이 진행되었다. 흔히 신공공관리(NPM: new public management)라고 지칭되는 이러한 변화의 배경에 있는 논리는 다음과 같이 요약된다. 사전적 통제를 통해 관료적 자율성을 억제했던 전통적 공공관리 방식은 관료의 민주적 책무성(accountability)과 공공조직의 성과(performance)간의 상충관계를 야기한다. 만약 관료의 업무수행에 대한 사전적 자율성 부여와 사후적 통제를 결합시키면 이러한 상충관계를 피할 수 있을 뿐만 아니라 관료의 혁신지향성을 유도하여 공공조직의 더 나은 성과를 기대할 수 있다는 것이다.

그러나 관료적 자율성의 확대와 공공조직의 혁신을 연결 짓는 이러한 주장은 신공공관리가 대두된 지 수 십년이 지난 오늘날에도 여전히 충분한 경험적 증거를 결여한 채 신념수준에 머무르고 있다. 대부분의 관련문헌들은 개념적인 분석에 치중하고 있으며 일부 경험적 연구조차도 대부분 개별 국가의 제도변화를 기술하는 사례분석에 의존하고 있다(Boyne et al, 2003; Ferlie et al, 2005; Durant, 2010). 더욱 심각한 문제는 이러한 주장의 타당성을 비판하는 학자들 역시 자신들의 주장을 뒷받침하는 증거가 미약하다는 점이다. 지난 삼십년간 많은 행정학자들은 관료적 자율성은 양날을 가진 칼에 비유하여 왔다. 즉 기업가정신과 조직혁신 향상을 위하여 확장된 관료적 자율성은 낮은 투명성, 관료의 권력남용, 그리고 부패의 확산이라는 의도하지 않은 결과(unintended consequences)로 귀결될 수 있다는 것이다(Behn, 2001; Wilson, 1989; Frederickson & Smith, 2003; Meier, 1993). 그러나, 이들의 주장은 그들이 비판하는 주장과 마찬가지로 체계적인 실증적 연구로부터 나온 충분한 경험적 증거를 갖고 있지 못하고 직관적 관찰 및 추론 혹은 개별사례에 근거한 성급한 일반화에 머무르고 있는 실정이다.

이같이 관료적 자율성은 이론적 풍부함과 경험적 증거의 빈약함이 큰 대조를 이루는 대

표적인 연구주제이다. 본 연구의 동기는 이러한 이론-증거 격차를 해소하기 위한 노력의 일환으로서 관료적 자율성이 공공조직의 관리에 야기하는 효과에 대한 경험적 증거를 찾아보는 것이다. 관료적 자율성이 공공관리에 야기하는 효과에 관한 이론적 주장은 매우 다양하기 때문에 분석의 초점을 설정할 필요가 있다. 본 연구에서 초점을 두는 효과는 관료적 자율성이 공공조직의 혁신성(innovativeness)과 청렴성(integrity)에 미치는 영향이다. 공공조직의 혁신을 가로막는 주된 장애물이 관료적 자율성에 대한 다양한 통제라는 주장은 신공공관리론의 핵심적 전제이며(Christensen and Lægreid, 2006), 반면 관료적 자율성이 공무원의 권력 남용 및 오용을 방지하여 부패를 조장하고 청렴성을 저해할 것이라는 주장 또한 행정학의 기원단계에서부터 교범적 위치를 차지해 왔다(Meier and O'Toole, 2006). 물론 혁신성과 청렴성이 관료적 자율성이 공공조직의 관리에 미치는 영향을 대표하는 효과라고 하기는 어렵다. 그러나, 정통행정학과 신공공관리론에서 이 두 행정가치가 차지하는 중요성과 이 연구 주제에 관한 경험적 증거의 희소성을 감안한다면 본 연구의 초점을 혁신성과 청렴성에 두는 의의를 충분히 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 관료적 자율성

관료적 자율성(bureaucratic autonomy)은 일반적으로 관료조직의 의사결정이 외부의 통제를 받지 않고 이루어지는 정도를 의미하며(Verhoest et al., 2010), 보다 전략적이거나 정책목표 및 정책수단의 선택과 관련된 정책자율성(policy autonomy)과 인력, 재정 등 투입요소의 관리와 관련된 관리자율성(managerial autonomy)으로 구분할 수 있다. 관료적 자율성은 행정이론사에서 가장 논쟁적인 개념의 하나이다. 특히, 관료적 자율성을 얼마나 부여하는 것이 바람직한가라는 질문에 대하여 행정학자들은 물론 정치학과 경제학 등 주변분야에서도 논란이 끊이지 않았다. 이러한 논란의 근저에는 민주적 정부 운영(democratic governance)에서 직업관료의 존재가 갖는 근원적 딜레마가 있다.

잘 알려져 있듯이 Woodrow Wilson(1887)은 정치가 행정의 영역에 지나치게 간섭하는 것을 우려하여 정치-행정 이원론이라는 개념적 접근을 제시하였다. 정책결정은 선출된 공직자의 일이지만 일단 정해진 정책의 집행과 관련된 모든 의사결정은 전문적인 직업관료가 맡는 것이 바람직하다는 것이었다. 그러나, 20세기 들어 현대 국가의 영역이 확장되고 정부의 업무가 전문적인 지식과 경험의 도움을 더 많이 요구하게 되면서 정치와 행정의 이러한 구

분은 실제로 불가능해졌다. 이러한 정치-행정 일원론의 도래는 현대 정부에서 직업관료가 행사하는 권한에 대한 민주적 정당성의 붕괴를 시사하기 때문에 정치학자와 행정학자 모두에게 심각한 문제가 되었다.

전문성을 보유한 관료들에게 부여된 자율성은 민의에 따른 정부(government by the people)라는 민주주의의 기본 원칙을 위협할 수 있으므로 대부분의 현대 정부들은 관료적 자율성을 통제하기 위해 다각적인 규제장치를 마련하여 왔다(Hood et al., 2004). 이러한 노력이 결과가 모든 정부의 조직관리에서 쉽게 관찰되는 복잡한 사전적 규제(ex ante regulations)와 사후적 감독(ex post oversight and reviews)에 관한 규정들이다. 관료조직에 대한 이러한 사전적 혹은 사후적 통제는 공공조직 업무수행의 자율성을 제약하게 되고 많은 경우 신속하고 유연하며 비용이 적게 드는 업무수행을 저해하는 번문욕례(red tape)가 된다(Verhoest et al., 2010). 요컨대 공공조직이 민주적이길 바라면서도 동시에 주어진 목표를 효율적으로 달성하길 바라는 시민들의 상충적인 소망을 어떻게 실현시킬 것인가에 대한 해답을 구함에 있어 관료적 자율성은 핵심적인 단서를 제공하는 개념이라 할 수 있다.

2. 관료적 자율성이 공공조직에 미치는 효과

1) 관료적 자율성과 조직혁신

관료적 자율성을 확대하는 것이 공공조직의 업무수행을 개선시킬 것이라는 시각은 지난 삼십년간 행정학의 이론과 실무에 막대한 영향을 미쳐왔으며 이 시각의 핵심적 전제는 자율성의 확대가 조직혁신의 원동력이 될 것이라는 믿음이다. 특히, 1980년대에 신제도주의 경제학과 공공선택론의 영향 속에 대두된 관리주의(managerialism)는 공공관리아에 대한 정치적 통제가 공공조직의 혁신을 억제하여 궁극적으로 조직성과를 저해한다는 논리에 기반하고 있다(Lynn, 2006). 일반적으로 관리주의는 신공공관리의 핵심요소로 간주되는데 선출직 공직자의 통제를 축소하고 관료적 자율성을 확대하여 보다 혁신이 활발히 일어나는 공공관리가 가능하게 함으로써 성과를 향상시키고자 하는 것이 그 요체이다(Thompson, 2000; 정정길, 2005)

그렇다면 관료적 자율성의 부여가 어떻게 조직혁신을 가능하게 하는가? 관리주의자들은 직업관료에 대한 정치적 통제가 더 많은 정보를 가진 현장의 직업관료들이 더 나은 방식으로 주어진 정책목표를 달성하고자 노력하려는 유인을 제거하여 왔다고 지적한다. 만약 직업관료에 대한 경직적 통제를 줄이고 자율성을 확대한다면 직업관료들은 자신들의 전문성을 기반으로 문제해결을 위한 보다 창의적인 접근을 시도할 수 있을 것이고 기존 관료체제에서는 기대하기 어려웠던 아래로부터의 조직혁신이 가능하다는 것이다. 이러한 관리주의의

주장은 흔히 ‘관리자가 관리하게 하는(let-the-managers-manage)’ 권한 이양(empowerment) 전략으로 불리운다(Cothran, 1993; Christensen and Læg Reid, 2006; Boyne et al., 2006).

한국에서도 신공공관리 혹은 관리주의가 주장하는 관료적 자율성 확대가 조직혁신을 유발하며 궁극적으로 조직성과에 긍정적 영향을 미친다는 주장이 많은 영향을 미쳤다. 김대중 정부에서 시작된 이러한 정책변화는 노무현정부에 이르러 본격적으로 확산되었다. 노무현 정부는 ‘정부혁신’을 대통령의 임기 내내 중요한 대통령의제로 간주하였는데 정부혁신의 구체적인 방법론으로 채택된 정책들은 조직관리와 인사관리에 있어서 관료적 자율성을 확대하는 내용으로 구성되었다. 즉 노무현 정부는 중앙관리부처가 집중적으로 수행하고 있던 기구 및 정원관리 권한을 각 부처에 분산시키고 각 부처 장관의 조직 및 인력 운영에 대한 자율권을 확대하는가 하면, 부처 내에서도 장관에게 집중되어 있던 조직과 인사권을 본부장과 팀장 등에게 위임하여 업무단위의 자율성을 제고하고 책임운영기관의 자율성도 실질적으로 강화시키고자 애썼다(문명재, 2006).¹⁾

2) 관료적 자율성과 부패

공공조직 혁신의 원동력으로 관료적 자율성을 간주하는 위와 같은 주장 및 행정개혁 운동에도 불구하고 여전히 상당수의 공공관리 연구자들은 관료적 자율성에 대해 유보적 입장을 견지하여 있으며 실제로 이러한 시각은 행정학사에서 오랜 역사를 갖고 있다. 정치적 통제에서 벗어난 관료적 자율성이 문제가 되는 가장 중요한 이유는 앞서 논의한 대로 민주주의 체제에서 선출되지 않은 관료의 권한 행사가 갖는 민주적 정당성의 결여이다(Lowi, 1979). 하지만 정치학자들이 주로 관심을 보인 이러한 규범적 문제점에 추가하여 행정학자들은 관료적 자율성이 공공조직의 관리에 초래하는 보다 실제적인 문제점에도 큰 관심을 보여왔다(예컨대 J. Q. Wilson, 1989).

현대 행정이론의 기초의 하나인 M. Weber의 관료제 이론은 사전에 정해진 법규에 의해 자율성의 행사를 제약받는 전문적 직업관료들의 비인격적(impersonal) 일처리야말로 관료제 조직이 모든 다른 형태의 조직들보다도 우월한 조직성과를 낳을 수 있다는 주장으로 잘 알

1) 이 밖에도 실국장의 명칭을 본부장, 팀장 등 자율적으로 사용하도록 하고, 실 밑에 국을 설치할 수 있도록 조직관리 규제를 완화하고, 실국 밑에 두는 보조기관을 종전 3-4급에서 3-5급으로 확대하고, 실국장에 대한 직렬 선택권을 각 부처에 위임하고, 하부조직 설치와 운영의 부처 자율성을 확대하고, 실국장에 대한 계급 조항을 폐지하고, 보좌기관 계급 관련사항도 종전의 2-4급을 2-5급으로 확대하였으며, 인사 자율성 확대를 위해 대통령에게 있던 각종 인사권한을 장관에게 위임하고, 채용관련 사항도 상당부분 부처에 일임하고, 행정자치부와의 협의를 필요로 하던 많은 사항들을 부처 자율에 맡겼다. 또한 예산 자율성 확대를 위해 총액인건비예산제를 시범 도입하여(행자부, 기예처, 인사위, 노동부, 농림부, 조달청, 통계청, 특허청, 그리고 44개 책임운영기관) 각 부처가 정해진 인건비 내에서 인력의 규모와 종류를 자율적으로 결정하도록 하였다.

려져 있다. Weber의 주장이 함축하고 있는 관료제 조직의 우월성은 합리성, 예측가능성, 일관성, 형평성 등 여러 차원에 걸쳐있지만 행정학자들은 이 중에서도 자율성이 제약된 관료는 부패할 여지가 적다는 점에도 주목하여 왔다.

현대 행정이론의 역사에서 관료적 자율성이 부패로 연결되었던 최초의 사례는 19세기 미국 정부에서 정치적으로 임명된 엽관들에게서 찾아볼 수 있다. 실제로 현대 행정학의 태동을 알린 Wilson의 정치행정 이원론의 시대적 배경은 엽관들의 지배를 받던 미국 행정조직들의 무능과 만연했던 부패이었다. Wilson 이후 Gulick 등 정통행정학자들은 입법부가 제시한 정책을 전문성에 입각하여 충실히 이행하는 직업관료제가 확립되면 이러한 부패가 줄어들 것으로 기대하였다. 하지만 전문성이 곧 청렴성을 의미하지는 않기 때문에 정통행정학에서 상정한 직업관료제를 통한 부패방지는 Weber가 주장한 대로 직업공무원의 업무처리 절차에 대한 표준화와 문서화를 필요로 하였고 이러한 사전적 통제규정의 마련은 곧 20세기 정통행정학의 교범으로 자리잡기에 이르렀다(Stillman, 1998; Frederickson and Smith, 1997).

이러한 노력의 결과 미국 정부 뿐만 아니라 많은 선진국의 정부들은 이전 시기보다 부패로부터 훨씬 자유로운 시기에 접어들었으나 20세기 후반으로 접어들면서 각국의 정부들은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 즉 부패보다는 정부성과와 시민기대 간의 성과격차(performance deficit)가 더욱 중요한 과제로 등장하게 된 것이다. 이러한 정부성과에 대한 불만은 이른바 신공공관리(NPM)이라는 행정개혁운동이 뉴질랜드, 호주, 영국 등을 중심으로 일어나는 배경이 되었으며 미국에서도 정부재창조(reinventing government) 등 정부성과 향상을 위한 행정개혁이 시도되는 결과를 낳았다(Rainey, 2003; Boyne et al., 2006; Ferlie et al., 2005).

그러나, 혁신지향적인 기업가적 정부(entrepreneurial government)의 실현을 위하여 이러한 행정개혁이 제거의 대상으로 삼았던 관료자율성에 대한 규제들은 애초에 직업공무원의 권력남용 방지 및 부패억제를 위하여 도입되었던 경우가 많았다. 이 점은 신공공관리론적 행정개혁을 주창한 이들이 의도하지 않았던 혹은 예상하지 못했던 상황을 초래하게 되는데 이른바 성과격차 해소를 위해 도입된 개혁조치들이 이른바 책무성의 딜레마(accountability dilemma)에 빠지게 된 것이다. Behn(2001)에 의하면 신공공관리적 개혁으로 인한 책무성의 딜레마는 직업관료들이 주어진 자율성을 발휘하여 조직혁신을 달성하더라도 이 과정에서 재무적 책무성(financial accountability)을 위한 통제가 약화되기 때문에 세금의 낭비와 부패가 동반되는 상황을 의미한다. 전통적인 책무성이 약화되어 부패와 세금 낭비가 조장된다면 관료적 자율성과 이 자율성이 촉발한 조직혁신에 대하여 과연 무엇을 위한 혁신이며 부패를 무릅쓰고 추구할 만큼의 가치가 있는가라는 의문이 제기된다. 요컨대 전통적 책무성과 성과 책무성(performance accountability) 간의 상충성이라는 딜레마에 봉착하게 되는 것이다.

이제까지의 논의한 관료적 자율성, 공공조직의 혁신 및 부패에 관한 논의를 종합하여, 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설 1: 어떤 공공조직의 관료적 자율성 수준이 높을수록 그 공공조직의 혁신성이 높아질 것이다.

가설 2: 어떤 공공조직의 관료적 자율성 수준이 높을수록 그 공공조직의 청렴성이 낮아질 것이다.

III. 연구설계

1. 표본

본 연구의 표본은 대통령실과 국무총리실을 제외한 전체 중앙행정기관으로서, 2000년에서 2005년 사이에 존재한 정규공무원 100명 이상 고용기관, 그리고 기관장이 차관급 이상인 기관으로 설정하였으며, 이 기준을 충족한 기관은 모두 40개 기관이었다. 2월 4처 18부 16청(2005년 상반기 기준)의 중앙행정기관 중 자료 구득상의 어려움으로 2원(국가정보원, 감사원)을 제외하고 나머지 38개 기관을 우선 선정하였으며, 부·처 단위 기관이면서 위의 기준을 충족한 4개 위원회 중 여러 개의 지표항목에서 극단값(outlier)을 보였던 국가인권위원회와 국가청렴위원회를 제외하는 대신 중앙인사위원회와 공정거래위원회를 추가함으로써 총 40개의 표본 기관을 구성하게 되었다.

2. 종속변수의 측정

1) 혁신성

어떤 조직의 혁신성(innovativeness)은 그 조직이 일을 하는 새로운 방식(new ways of doing things)을 적극적으로 수용하는 정도를 의미한다(Rainey, 2003). 조직의 혁신성은 다양한 방식으로 측정되고 있는데(Rogers, 2003), 본 연구에서 우리나라 중앙행정기관의 혁신성은 행정자치부(현 행정안전부)가 개발한 정부혁신지수(GII: Government Innovation Index)를 구성하는 요소들 가운데 하나로, 영역별 혁신활동의 1차 산출(output)에 해당하는 혁신실행도로 측정되었다(행정자치부, 2005a). 정부혁신지수에서 혁신실행도는 자체 혁신계획 실행도, 우선적 혁신사업 실행 수준, 자율적 혁신사업 실행 수준 등으로 측정항목이 구성되었다(홍길표 외, 2006: 7-9). 행정자치부의 2005년도 정부혁신지수 자료에 따르면(행정자치부 내부자료), 40개 중앙행정기관의 혁신실행도 점수는 100점 만점에 최저 36점(법제처)에서 최고

82점(관세청) 사이에 고르게 분포하며(<표 1> 참조), 본 연구에서는 이를 활용하였다.

2) 청렴성

청렴성(integrity)은 다차원적 개념으로 일의적 개념화 및 측정이 쉽지 않지만 일반적으로 부패로부터 자유로운 정도를 의미한다. 본 연구에서 청렴성의 지표는 국가청렴위원회(현 국민권익위원회)가 측정한 청렴지수를 활용하였다. 통상 ‘부패지수’로도 불리는 ‘청렴지수’는 국가청렴위원회가 부패방지법에 의거하여 매년 산출하는 부패 인식도 조사결과를 말한다. 이 조사는 일반국민(1,400명), 공무원(700명), 기업인(600명), 그리고 외국인(외국공관, 주한상공회의소 및 외국인 투자기업체 근무 외국인 203명)을 대상으로 부패실태 및 유발요인 측정을 위한 11개 항목에 대하여 각각의 응답자의 인식도를 묻는 방식으로 실시된 것이다. 11개 항목은 금품·향응 제공 빈도와 규모 등 3개 체감청렴도 문항과 정보공개, 관행화, 이의제기 용이성 등 8개 잠재청렴도 문항으로 구성되어 있으며,²⁾ 개별 공공기관의 청렴지수는 정보공개, 이의제기 용이성 등 9개 항목에 대한 7점 척도 점수와 더불어 금품·향응의 제공 빈도 및 규모 항목에 대한 기관별 제공빈도와 규모의 분포를 이용한 점수화를 동시에 고려하여 산출한 값이다. 본 연구에서는 2003~2006년도 기관별 평균 청렴지수를 분석에 활용하였으며, 40개 중앙행정기관의 청렴지수는 10점 만점에 최저 7.875점(건설교통부)에서 최고 9.240(산림청)점 사이에 고르게 분포하였다(<표 1> 참조).

3. 독립변수의 측정

본 연구의 독립변수인 관료적 자율성은 대의제 정부에서 비선출직 공무원이 갖는 재량권의 크기를 의미하므로 다양한 권한의 영역과 수준을 포괄하는 다차원적 개념이다(Riley and Brophy-Baermann, 2006; Carpenter, 2001). 본 연구에서는 이러한 여러 차원 중에서 Meier (1980; 1993)의 개념화를 원용하여 정치적 자율성(political autonomy), 입법적 자율성(legislative autonomy), 그리고 예산 자율성(budgetary autonomy)의 세 차원에 입각하여 관료적 자율성을 측정하였다.

2) 대개 컴퓨터를 이용한 전화면접조사와 Fax 및 E-mail 조사를 병용하고 있으며, 2006년의 경우 그 표본오차와 신뢰수준은 95% 신뢰수준에서 일반국민은 $\pm 2.62\%$, 공무원은 $\pm 3.70\%$, 외국인은 $\pm 6.88\%$, 기업인은 $\pm 3.92\%$, 그리고 청소년은 $\pm 2.78\%$ 였다(국가청렴위원회 홈페이지: www.kicac.go.kr).

1) 정치적 자율성

공공조직의 정치적 자율성(political autonomy)은 행정부나 입법부의 선출된 공직자들로부터 갖는 재량권의 정도를 의미한다. 그런데 정치적 자율성을 객관적인 지표를 활용하여 측정한 선행연구는 희귀하기 때문에 본 연구에서는 상호보완적인 두 가지 지표를 활용함으로써 그 한계를 극복하려고 시도하였다.

(1) 대통령과의 거리

중앙행정기관의 정치적 자율성은 우선 대통령과의 관계로부터 드러나는 측면이 있다. 정부조직체계상 특정 중앙행정기관과 대통령 사이의 거리가 상대적으로 가까우면 그 기관의 정치적 자율성은 상대적으로 낮다고 할 수 있을 것이고, 그 역이면 정치적 자율성이 높다고 할 수 있을 것이다. 선행연구가 많지는 않지만 Lewis(2003)는 미국의 연방기관 설계에 관한 연구에서 유사한 지표를 활용하였다. 본 연구에서는 이를 가변수(Dummy variable)로 설정하여 부·처 등 대통령 직속기관에는 1, 청 및 국무총리 소속기관에는 0을 입력함으로써 대통령과의 거리를 계량화하였다. 다시 말해, 40개 표본기관 중 18부와 4처는 1로, 16청은 0으로 우선 입력하고, 나머지 2위원회의 경우 대통령 직속기관인 중앙인사위원회는 1로, 국무총리 소속기관인 공정거래위원회는 0으로 입력하는 방식을 취한 것이다. 그러므로 최종 분석결과에서 회귀계수가 양수(+)로 나오면 자율성이 낮은 것으로 해석하고, 음수(-)로 나오면 자율성이 높은 것으로 해석하면 될 것이다.

(2) 국정감사 수감일수

중앙행정기관의 정치적 자율성은 입법부와의 관계로부터도 찾을 수 있다. 이러한 점은 중앙행정기관이 국회로부터 감시와 통제를 받는 과정에서 실제로 확인되는 경우가 종종 있다. 특히, 한국의 경우에는 국정감사 기간 동안 그러한 경향이 곧잘 드러난다. 국회 각 상임위원회가 국정감사 대상기관 및 감사일정을 편성할 때, 대개 수감기관의 비중 또는 정치적 통제 필요성 등을 감안하여 각 기관의 국정감사 수감일수를 매년 다르게 편성하는 경향이 있다. 그러므로 일정 기간 동안의 기관별 국정감사 수감일수를 집계해보면 국회로부터 정치적으로 자유로운 중앙행정기관과 그렇지 못한 중앙행정기관을 일정 수준 구별해낼 수 있게 된다. 미국 관료조직의 정치적 자율성에 관한 여러 연구에서도 유사한 지표가 활용되고 있다(Meier, 1980; 1993). 본 연구에서는 2003~2005년도의 국정감사 수감일수를 합산하여 분석에 활용한 선행연구의 자료를 활용하였으며(오재록, 2007),³⁾ 이에 따르면 40개 중앙행정기관

3) 다만 이 자료에서 교육위원회나 국방위원회와 같이 소관 부처가 하나뿐인 상임위원회의 경우에는 다른 위원회와의 형평을 맞추는 차원에서 수감일수가 절반씩으로 삭감·조정되었으며, 3~4개 기관이 하

의 국정감사 수감일수는 최저 6.92일(중앙인사위원회)에서 최고 100일(경찰청) 사이에 크게 분포한다(<표 1> 참조).

2) 입법적 자율성

중앙행정기관의 입법적 자율성(legislative autonomy)은 정부조직이 법과 정책적 판단에 의하여 사안을 자율적으로 판단할 수 있는 자율성을 말하며, 구체적으로 이는 의회에서 정해주는 법률 이외에도 정부조직이 하위 법령과 규칙, 그리고 규제와 지침 등을 자율적으로 제정 또는 설치할 수 있는 자율성을 말한다(Meier, 1980). 법률에 나타난 불분명한 용어들 때문에 관료들은 법률로부터 명확한 행동지침을 끌어내야만 하는데, 이 불분명한 위임(fuzzy mandates)으로 인해 법률로 표현된 정치적 위임의 행정적 해석(administrative interpretation)과 관료적 재량권 행사가 빈번하게 발생한다(전영한, 2004). 이는 정치적 위임의 모호성 정도를 나타내는 것인 바, 위임의 모호성이 더하다는 뜻은 수입 기관에게는 그만큼의 재량권이 더 부여되어 있다는 뜻이 된다. 그러므로 시행령과 시행규칙의 페이지 수가 소관 법률의 페이지 수보다 많을수록 위임의 모호성은 더한 것이 되고, 그 역의 경우에는 위임의 모호성이 덜한 것이 된다. 따라서 소관 법률의 페이지 수 대비 하위 법령의 페이지 수의 비율은 의회가 당초 설정해준 임무의 범위로부터 얼마만큼 더 자율적으로 임무 범위를 확장할 수 있는가를 나타내주는 중요한 지표가 될 수 있다(Meier, 1980). 본 연구에서는 『대한민국 현행 법령집』에 수록된 법률과 시행령 그리고 시행규칙을 소관별·기관별로 우선 분류한 후 각각의 페이지 수를 일일이 세어 그 비율을 산출한 선행연구의 자료를 활용하였으며(오재록, 2007),⁴⁾ 이에 따르면 40개 중앙행정기관의 법률 대비 법령 비율은 최저 0.00(국정홍보처)에서 최고 84.58(특허청) 사이에 분포한다(<표 1> 참조).

루에 동시에 국감을 받은 경우에는 1/3 또는 1/4 등으로 조정되어 있음을 밝혀둔다.

- 4) 소관 법률의 경우 단일 기관 소관인 경우만 대상으로 하였고 둘 이상 기관의 공동 소관 법률은 조사에서 제외하였다. 그리고 하위 법령의 경우에는 법률에 딸린 시행령(대통령령·총리령)과 시행규칙(부령)만 대상으로 하였을 뿐, 그 밖에 대통령령과 총리령 그리고 부령으로만 존재하는 경우와 예규, 내규, 훈령, 지침, 고시 등은 모두 제외하였다. 왜냐하면, 공동 소관 법률의 경우에는 어떤 기준으로 얼마만큼의 분량을 특정 기관의 소관으로 떼어내야 할지 그 기준을 정할 수가 없었고, 독립 하위 법령의 경우 비교기준이 되는 모법(母法)이 아예 존재하지 않았기 때문이다. 한편, 법무부나 검찰청 소관 법률 중에는 형법·민법과 같이 포괄적 성격의 법률도 있고 법원 소관 법률도 형식상 모두 법무부 소관으로 되어 있는데, 이런 경우도 분석에서 제외하였다. 그리고 검찰청 소관 법률은 모두 법무부 소관으로 되어 있으나 수사 및 사법과 관련된 법률들을 따로 떼어 검찰청 소관으로 분류하였다. 그밖에 소관이 불분명하거나 청(廳) 소관이 분명함에도 형식상 부(部) 소관으로 적시된 경우에는 입법 취지 등을 고려하여 소관을 청으로 분류하였다.

3) 예산 자율성

중앙행정기관의 예산 자율성(budgetary autonomy)은 예산 재량권(budgetary discretion), 즉 각 기관의 예산 사용에 있어서의 자율적 결정권을 의미한다(Meier, 1980). 한국의 경우에는 중앙행정기관의 소관 세출예산 대비 전·이용액의 비율과 더불어 특수활동비의 규모가 이에 해당된다(오재록, 2006). 세출예산 대비 이용액 비율은 입법부에 대한 예산 재량권을 나타내는 것이고 전용액 비율은 중앙예산기관(기획예산처)에 대한 예산 재량권을 나타내는 것이며, 특수활동비 규모는 외부의 통제로부터 상대적으로 자유로운 예산의 규모를 추가적으로 나타내는 것이다. 본 연구에서는 이 세 가지 지표의 측정값에 가중치를 부여하여 예산 재량권 지수를 산출한 선행연구를 분석에 활용하였는데, 여기서 전·이용액은 2004년도 일반회계 자료, 특수활동비는 2003~2005년도 합계액 기준이며(오재록, 2007), 이를 로그 치환한 값은 기관별로 최저 -2.41(기획예산처)에서 최고 4.61(국방부) 사이에 분포한다(<표 1> 참조).

4) 통제변수

관료적 자율성이 공공조직의 혁신실행도와 청렴성에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해서는 관료적 자율성 이외에 이들 종속변수와 관련이 있는 변수들의 영향을 통제할 필요가 있다. 본 연구에서는 관련문헌을 토대로 여섯 가지 통제변수를 설정하였다.

(1) 예산 규모

일반적으로 조직의 자원의 크기는 혁신실행도와 청렴성을 포함한 많은 조직의 특징에 영향을 미친다(Rainey, 2009; Boyne et al., 2003). 일반적으로 조직의 규모가 클수록 여유자원(organizational slack)이 많아져서 조직혁신의 추진을 위한 별도의 노력이 일어날 가능성이 크다. 따라서 중앙행정기관의 예산 규모는 중요한 통제변수로 기능할 수 있다. 본 연구에서는 2003~2004년도 일반회계 세출예산 평균액을 로그 치환하여 활용하였으며, 이는 최저 9.75점(중앙인사위원회)에서 최고 17.57점(행정자치부) 사이에 분포한다(<표 1> 참조).

(2) 인력 및 조직 규모

같은 논리로 인력 및 조직 규모 역시 조직의 자원을 대표하는 또 다른 지표이다. 다만, 단순한 인력 규모보다는 실, 국, 과 등 계층별 인력 규모가 체계적으로 고려된 측정값이 좀 더 가치가 있다고 보아 이를 잘 드러내주는 선행연구를 분석에 활용하다(오재록, 2007: 127-32). 여기서 인력 및 조직 규모는 [(과×1)+(국×4)+(실×8)]이라는 산식⁵⁾을 통하여 산출되

는 수치로, 이는 100점 만점에 최저 14.53점(국정홍보처)에서 최고 100점(외교통상부) 사이에 분포한다(<표 1> 참조).

(3) 혁신리더십

공공조직의 혁신실행도는 관료적 자율성 이외에도 공공조직의 관리자가 혁신에 대해 발휘하는 리더십에 의해 영향받을 수 있다. 남승하(2008)의 연구 및 이승중외(2008)의 연구는 조직혁신과 조직관리자의 리더십 사이에 긴밀한 관계가 있음을 보고하고 있다. 본 연구에서는 혁신리더십의 지표로서 행정자치부가 측정한 혁신리더십 점수를 활용하였다. 이 점수는 ① 기관장의 혁신활동(혁신적 사고를 반영한 기관장의 구체적인 활동, 혁신활동에 따른 대외적인 수상 실적), ② 지속적 혁신추진 노력(혁신활동에 대한 몰입의 수준, 혁신관련 활동의 적극적인 주도, 일반구성원들과의 직접 커뮤니케이션), ③ 기관장의 솔선수범 행동(기관장 아이디어의 제안 및 실행 참여, 업무추진비 공개와 보고관행 혁신 등 기관장의 혁신적 행동), 그리고 ④ 관리계층의 혁신참여 행동(혁신스폰서제도의 유무 및 간부참여율, 혁신교육에의 간부 참여율, 부기관장의 혁신주도 활동, 워크숍과 혁신전도사 등 간부의 혁신참여) 등을 점수화한 지표이다(행정자치부, 2005b). 행정자치부의 2005년도 정부혁신지수 자료에 따르면(행정자치부 내부자료), 40개 중앙행정기관의 혁신리더십 점수는 최저 40점(통계청)에서 최고 69점(특허청) 사이에 고르게 분포한다(<표 1> 참조).

(4) 혁신에 관한 비전과 전략의 적정성

조직혁신에 관한 비전 및 전략의 적정성 역시 정부혁신지수에 활용된 측정항목 중 하나로서 우리나라의 정부혁신을 연구한 많은 학자들은 혁신실행에 영향을 미칠 수 있는 중요한 원인변수로 상정하고 있다(예컨대 이혜영, 2006). 구체적으로 각 중앙행정기관의 혁신에 관한 비전 및 전략의 적정성은 ① 비전 및 전략의 연계성과 구체성(비전 및 전략보유 여부, 비전-전략의 타당성과 구체성, 혁신활동과 연계한 중장기 전략계획 보유), ② 연간 혁신계획의 구체성과 타당성(추진계획의 구체성(월간단위, 예산규모), 추진계획 보유 및 사업계획으로의 포함 여부), ③ 혁신 실행계획의 구체성(혁신실행계획의 보유 여부, 연간 계획과의 연계, 성과지표 구체화 등의 타당성), 그리고 ④ 변화관리 노력 및 실행도(혁신참여율 조사/분석, 혁신활동 대내외 홍보(인쇄매체, 보도자료 발간), 변화관리 전략 및 장애요인 분석) 등을 점수화한 지표이다(행정자치부, 2005b). 행정자치부의 2005년도 정부혁신지수 자료에 따르면(행정자치부 내부자료), 40개 중앙행정기관의 비전과 전략 점수는 최저 59점(통계청)에서 최

5) 이 산식은 4개 과가 1개의 국을 이루고 2개 국이 모여 1개 실을 구성한다는 인위적 가정에 따른 것이다.

고 90점(환경부) 사이에 고르게 분포한다(<표 1> 참조).

(5) 혁신에 관한 구성원 역량

혁신에 관한 구성원 역량 역시 정부혁신지수에 활용된 측정항목 중 하나로서 기존 연구들은 구성원의 혁신역량이 조직혁신이 일어나는 정도에 영향을 미치는 중요한 변수로서 주목하여 왔다(남승하, 2008; 이혜영, 2006; 이승중외, 2008). 구체적인 측정지표는 ① 구성원 혁신몰입행동(구성원 의식조사시행 및 필요성의 인식, 몰입행동 확산수준(다른 구성원에 대한 설득 노력, 개인적 성공사례), 혁신분위기에 부적응한 조직원), ② 구성원 학습활동 참여(직원 교육참여(관리자 및 일반직원) 활성화, 학습동아리활동(참여인원 및 지원예산) 활성화), ③ 구성원 혁신활동 참여(구성원의 제안활동(제안채택) 및 보상, 내부 서포터즈 참여 활성화, 내외부 혁신TF 활성화, 자발적 혁신연구모임의 활성화), 그리고 ④ 기관의 혁신활동 지원(직원에 대한 교육훈련투자비 및 증가율, 역량강화프로그램으로의 참여이원 및 증가율, 문제해결기법 등 혁신활동 지원프로그램) 등을 점수화하였다(행정자치부, 2005b). 행정자치부의 2005년도 정부혁신지수 자료에 따르면(행정자치부 내부자료), 40개 중앙행정기관의 구성원 역량 점수는 최저 25점(여성가족부)에서 최고 48점(중소기업청) 사이에 고르게 분포한다(<표 1> 참조).

<표 1> 종속변수와 독립변수의 기술통계량

지표	단위	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수					
혁신실행도	1~100점	62.53	11.49	36.00	82.00
청렴지수	1~10점	8.54	.29	7.88	9.24
독립변수					
대통령과의 거리	0; 1, 가까움	.58	.50	.00	1.00
국정감사 수감일수	1~100점	38.21	25.43	6.92	100.00
법률 대비 법령 비율	비율	32.00	19.10	.00	84.58
예산재량권지수(로그)	로그치환	1.58	1.60	-2.41	4.61
통제변수					
예산규모(로그)	로그치환	13.93	2.07	9.75	17.57
인력·조직규모	1~100점	39.33	19.94	14.53	100.00
혁신리더십	1~100점	51.93	7.22	40.00	69.00
비전과 전략	1~100점	78.08	7.75	59.00	90.00
구성원 역량	1~100점	37.83	5.29	25.00	48.00
관리제도화	1~100점	50.00	8.92	25.00	64.00

(6) 혁신에 대한 관리제도화

혁신에 대한 관리제도화 또한 정부혁신지수에 활용된 측정항목 중 하나로서 기존 연구에서 혁신채택의 실제 정도에 영향을 미칠 수 있는 변수로 알려져 왔다(이승종의, 2008). 구체적으로 이 변수는 ① 인적 조직화(과·팀 단위의 혁신활동조직의 및 전담인력, 내부후원조직의 수 및 직원참여율, 노조·협회의 혁신활동 참여, 외부전문가의 혁신활동 참여), ② 정보 조직화(혁신공유 온라인시스템 활성화 정도, 오프라인 혁신 공유모임 활성화 정도), ③ 혁신 유인 및 보상(혁신경진대회 및 다양한 보상 실시, 인사성적 반영, 특별승진 시행, 기타 보상 등, 혁신활동에 대한 실패의 용인), 그리고 ④ 혁신점검 및 평가(혁신활동의 점검 및 평가제도, 혁신성과 측정도구(고객성과/업무성과), 지속적인 시스템의 개선노력 및 사례) 등을 점수화한 지표로 측정되었다(행정자치부, 2005b). 행정자치부의 2005년도 정부혁신지수 자료에 따르면(행정자치부 내부자료), 40개 중앙행정기관의 관리제도화 점수는 최저 25점(법체처)에서 최고 64점(중앙인사위원회) 사이에 고르게 분포한다(<표 1> 참조).

IV. 연구결과 및 논의

본 연구의 두 가지 가설은 최소자승법(ordinary least squares: OLS)에 의거한 다중회귀분석(multiple regression)을 통하여 통계적으로 검정되었다. <표 1>은 종속변수와 독립변수의 기술통계량을 보여주고 있으며, <표 2>는 변수들 간의 상관관계를 보여주고 있다. 여기서 우선 확인할 수 있는 점은 본 연구의 두 종속변수인 중앙행정기관의 혁신실행도와 청렴성 간에는 상관관계가 매우 낮다는 사실이다. 이는 관료적 자율성을 보는 긍정적 시각과 부정적 시각이 서로 상당히 다른 차원의 경험적 결과에 초점을 두고 있음을 시사하는 결과이다. 또한 독립변수들 간에도 상관관계가 그다지 높지 않아 다중공선성에 대한 우려가 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 변수들 간의 상관관계분석 결과

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1											
2	-.03										
3	-.06	.31									
4	.08	-.42**	.23								
5	.02	-.47**	-.41**	.06							
6	.03	-.08	-.16	.26	-.11						
7	.31	-.16	.30	.52**	.05	-.09					
8	.15	-.30	.42**	.73**	.00	-.15	.45**				
9	.64**	-.04	-.28	-.15	.21	-.07	.08	-.22			
10	.57**	-.24	-.27	.01	.15	.03	.17	-.12	.38*		
11	.54**	-.09	-.44**	-.03	.15	.26	.13	-.23	.69**	.47**	
12	.62**	-.12	-.37*	-.12	.10	.17	-.06	-.27	.60**	.64**	.57**

주: 1(혁신실행도), 2(청렴지수), 3(대통령과의 거리), 4(국정감사 수감일수), 5(법률 대비 법령 비율), 6(예산 재량권 지수), 7(예산규모), 8(인력 및 조직 규모), 9(혁신리더십), 10(비전과 전략), 11(구성원 역량), 12(관리제도화)

* p<.05(양쪽), ** p<.01(양쪽), n=40.

다음의 <표 3>은 혁신실행도에 대한 다중회귀분석 결과를 보여주고 있다. 회귀모형은 적합했으며($F=8.27, p<.001$), 독립변수의 설명력은 86.0%(Adj. $R^2=.740$)로 상당히 높은 편인 것으로 나타났다. 관료적 자율성의 여러 지표들 대부분은 기대와는 달리 혁신실행도와 통계적으로 유의미한 관련성을 보여주지 않았다. 그러나, 정치적 자율성의 지표인 국정감사 수감일수는 통계적으로 유의미한 수준에서 혁신실행도와 음(-)의 관계를 보인 것으로 나타났다 ($\beta=-.41, p<.05$). 이는 정치적 자율성이 높은 기관일수록 혁신성이 높음을 보여주는 결과로서 가설1을 지지하는 경험적 증거라고 볼 수 있다. 인력 및 조직 규모($\beta=.58, p<.01$)와 혁신리더십($\beta=.47, p<.01$), 그리고 혁신비전과 전략의 적정성($\beta=.27, p<.05$)이라는 세 가지 통제변수는 예상했던 대로 통계적으로 유의미한 수준에서 혁신실행도와 정(+)의 관계를 보이고 있다.

〈표 3〉 혁신실행도에 대한 회귀분석 결과

변수	회귀계수(B)	표준오차(S.E.)	표준화계수(Beta)
대통령과의 거리	.70	3.01	.03
국정감사 수감일수	-.19*	.08	-.41
법률 대비 법령 비율	-.06	.07	-.09
예산 재량권 지수(로그)	1.56	.95	.22
예산 규모(로그)	1.14	.73	.20
인력 및 조직 규모	.34**	.10	.58
혁신리더십	.74**	.25	.47
비전과 전략	.40*	.20	.27
구성원 역량	.02	.35	.01
관리제도화	.33	.20	.26

주: R² = .860; Adjusted R2 = .740; F value = 8.27***; n=40.

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001.

이러한 결과는 총 5개의 관료적 자율성 지표 중 1개의 지표에서만 기대했던 관계가 발견된 것으로서 결코 충분한 증거를 제시했다고 보기는 어려울 것이다. 하지만, Carpenter(2003)가 지적하듯이 관료적 자율성에 대한 연구는 계량적 연구가 대단히 힘들고 이에 따라 기존의 연구가 대부분 사례연구로 진행되어 온 점을 감안한다면 발견적 연구(exploratory research)로서 이 증거가 갖는 의미는 작지 않다. 더불어 우리나라 중앙행정기관의 수가 적어서 통계적 관련성을 발견하기가 쉽지 않다는 점을 고려한다면 두 변수 간의 통계적으로 유의미한 관련성은 매우 흥미로운 발견으로 간주될 수 있다. 특히, 종속변수와 동일한 조사에 의해 수집된 지표들인 혁신리더십, 혁신비전과 전략의 적정성이 통제변수로 모형에 포함되어 있음에도 이들의 영향을 통제된 상태에서 전혀 다른 자료원천을 통해 측정된 독립변수와 종속변수의 관련성이 확인된 것은 주목할 만한 점이다. 이러한 결과는 신공공관리론자를 비롯한 많은 전문가들이 믿어온 관료적 자율성의 강화가 공공조직의 혁신성을 개선시킨다는 주장에 대해 충분하지는 않지만 적어도 추후 보다 많은 연구를 기대할 수 있는 단초를 제공할 수 있는 시사점을 제시해 준다.

〈표 4〉 청렴지수에 대한 회귀분석 결과

변수	B	SE	Beta
대통령과의 거리	.195**	.11	.33
국정감사 수감일수	-.004	.00	-.33
법률 대비 법령 비율	-.005*	.00	-.31
예산 재량권 지수(로그)	-.004	.03	-.02
예산 규모(로그)	.005	.03	.03
인력 및 조직 규모	-.003	.00	-.20
혁신리더십	.001	.01	.02
비전과 전략	-.007	.01	-.19
구성원 역량	.007	.01	.13
관리제도화	-.001	.01	-.03

주: R² = .696; Adjusted R² = .485; F value = 2.73*; n=40.

* p<.05, ** p<.10.

한편, <표 4>는 관료적 자율성이 청렴성에 미치는 효과에 대한 다중회귀분석의 결과를 보여주고 있다. 청렴성에 대한 회귀모형에서 통제변수를 혁신실행도와 동일하게 구성한 것은 다차원적인 조직성과의 상이한 측면을 설명하기 위해 동일한 독립변수를 활용하는 것의 장점이 있다는 점과 청렴성을 설명하기 위해 또다른 통제변수를 포함할 경우 두 모형 간 결과를 비교하기 어렵다는 점 등을 고려했기 때문이다. 분석결과에 의하면, 청렴성 회귀모형은 적합했고(F=2.73, p<.05), 독립변수의 설명력은 69.6%로 비교적 높게 나타났다(Adj. R²=.485). 분석결과는 혁신실행도에 비해 좀 더 풍부한 증거를 제시하고 있다. 관료적 자율성을 측정한 지표중에서 정치적 자율성 지표로 활용된 대통령과의 거리와 입법적 자율성의 지표로 활용된 법률 대비 법령비율이 해당 중앙행정기관의 청렴도와 통계적으로 유의미한 관련성을 보여주었다. 먼저, 가변수(더미변수)인 대통령과의 거리는 통계적으로 유의미한 수준에서 청렴지수와 정(+)의 관계를 보임으로써(beta=.33, p<.10) 가설 2를 지지하는 증거를 제시하고 있다. 즉, 대통령과의 거리가 가까우면(자율성이 낮으면) 1, 멀면(자율성이 높으면) 0으로 설정된 상황에서 회귀계수가 양수(+)로 나왔기 때문에(beta=.195), 자율성이 높을수록 청렴지수가 낮아진다는 관계를 보여준다. 다음으로 법률 대비 법령 비율 역시 통계적으로 유의미한 수준에서 청렴지수와 음(-)의 관계를 보임으로써(beta=-.31, p<.10) 역시 가설 2를 지지하였다. 법률 대비 법령 비율이 높을수록, 즉 자율성이 높을수록 청렴지수가 낮아지는 관계를 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 관료적 자율성이 형평성, 책무성, 권력남용 방지, 부패방지 등 행정가치를 구성하는 다양한 요소들에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 지적을 해 온 전통적 행정이론가들의 입장(Frederickson and Smith, 2003; Behn, 2001)을 지지한다.

이상과 같은 분석결과는 전체적으로 신공공관리적 개혁에 따른 효과에 관한 기존 연구의 결과와 일치한다. 관리주의에 입각하여 비선출직 공무원의 자율성을 확장하려는 개혁이 활발하였던 영국에서 주로 이루어졌던 이 연구들은 대부분 관료적 자율성의 확대가 약간의 효율성 증가와 더불어 형평성 손실 등 의도하지 않는 부정적 결과를 동반하였음을 보고하고 있다. 예컨대, Pollit et al. (1998)은 영국의 병원, 학교, 주택담당 공공기관의 자율성을 확대한 결과 부분적인 생산성 증대효과가 있었으나 형평성 손실이 함께 발생하였다는 사실을 발견하였으며, Boyne et al. (2003)의 연구 역시 이러한 발견을 재확인하고 있다. James(2003)의 실증연구 역시 기술적 효율성에 대해 유사한 결론을 제시하고 있는데, 특기할 만한 점은 관료적 자율성이 증대된 기관들에 있어서 특정 성과목표에만 집중하고 정부 전체의 체계적 성과에는 부정적 영향을 주는 이른바 부적 외부효과(negative externalities)의 존재를 확인하고 있다는 점이다.

본 연구의 결과는 이러한 기존 연구결과가 주는 중요한 결론을 재확인한다. 즉 관료적 자율성의 확대는 다양한 행정가치의 상충성(trade-offs)을 동반한다는 것이다. 기존 연구에서 관료적 자율성의 증가에 따른 효율성 혹은 생산성의 증대를 보고한 것과 마찬가지로 본 연구에서도 혁신의 확산이 발견되었다. 그러나, 기존 연구에서 형평성 손실 등 의도하지 않은 효과가 관찰된 것과 유사하게 본 연구에서도 청렴성의 손실을 확인할 수 있었다.

V. 결 론

이 연구는 관료적 자율성의 효과에 대하여 한국의 중앙행정기관을 대상으로 경험적인 증거를 찾으려고 시도하였다. 분석결과는 흥미롭게도 기존의 대립되는 견해 모두를 지지하고 있다. 즉, 관료적 자율성의 확대는 경직적인 관료조직을 보다 유연하고 혁신적인 조직으로 전환시킴에 있어 도움이 될 수 있으나, 동시에 청렴성 등 공공조직의 업무수행에 요구되는 중요한 과정적 가치 혹은 맥락적 목표(contextual goals, Wilson, 1989)를 훼손할 수 있다는 것이다.

이러한 결과는 21세기 들어 관료적 자율성의 확대가 전반적인 기초였던 우리나라의 공공 관리에도 흥미로운 시사점을 제시한다. 여기서 핵심 질문은 다음과 같다. 관료적 자율성의 확대 및 결과중심적 관리를 통한 성과위주의 책임성 확보라는 방식이 현 시점에서 우리나라의 실정에 적합한 공공관리 패러다임이 될 수 있는가? 영국 등 선진국에서 이러한 관리주의적 패러다임이 부각된 배경은 시민들이 정부의 성과에 대해 갖는 불만이였다. 공공기관

들이 많은 인력과 세금을 사용하면서도 보다 나은 서비스를 제공하지 못하고 있다는 인식이 확산되면서 정치적 통제가 갖는 경직성, 기업가 정신의 부재, 혁신부족 등을 타파할 수 있는 수단으로서 관료적 자율성의 확대가 채택되었던 것이다(Lynn, 2005). 이 과정에서 전통적으로 강조되어 왔던 과정적인 행정가치 손실에 대한 우려가 제기되었으나 실제로 선진국의 경우에는 형평성을 예외로 하면 권력남용, 부패 등에 대해서 이미 오랫동안 역사적으로 형성된 제도 및 사회적 자본에 힘입어 큰 문제로 부각되지 않았던 것이 사실이다.

현 시점에서 우리나라가 권력남용 혹은 부패 등의 행정가치에 대해 이러한 선진국의 입장과 동일한 처지에 있다고 주장하기에는 무리가 있다. 정정길(2003)이 주장하듯이 여전히 우리나라의 행정은 직업관료제를 포함한 공직자의 권력남용과 부패문제 해결의 수준이 선진국에 미치지 못하고 있기 때문이다. 공공관리의 패러다임을 관료적 자율성의 확대로 전환하기에는 시대적, 공간적 적실성에 대한 신중한 검토가 필요하다고 볼 수 있다.

많은 행정학자들이 거듭 주장해왔고 이 연구의 결과 또한 지지하듯이 정부가 기업과는 달리 혁신이 부족하고 비효율성을 내재하고 있는 것은 관료적 자율성에 대한 정치적 통제에 기인하는 바가 크다. 그러나, 이러한 자율성의 제약은 알고 보면 시민과 그들의 대표인 정치인의 소망을 실현하기 위한 산물이다. Wilson(1989)이 명쾌하게 지적하였듯이 민주적 사회에서 정부에 대한 제약의 근원은 결국 시민들의 요구이다. 시민들은 정부가 단 하나의 가치나 목표를 추구하기를 원하지 않는다. 다수의 서로 상충적인 목표를 동시에 달성하기를 원한다. 만약 청렴성, 책무성, 권력남용 방지 등의 목표를 모두 계산에 넣는다면 어쩌면 자율성이 제약되어 느려터지고 규정에 얽매어 경직적인 정부라 해도 분권화가 활발히 이루어진 민간기업 못지않게 효율적일지도 모른다.

요컨대 본 연구의 결과는 관료적 자율성은 두 얼굴을 갖고 있으며 이러한 양면성에 대한 충분한 인식이 없는 어떠한 공공관리 개혁도 성공하기 어렵다는 점을 시사한다. Riley and Brophy-Baermann(2006)은 관료적 자율성에 대한 제약의 정도를 결정하는 기준으로 어떤 관료적 의사결정에 대해 우리가 책무성, 반응성, 인권, 형평성, 부패에 대해 우려하는 정도를 제시한 바 있다. 이러한 가치에 대해 더 중요하게 생각해야 하는 사안일수록 관료적 자율성은 제약되어야 한다는 것이다. 이러한 기준의 적용에 있어서 기술적(technical)이거나 분석적(analytical)인 해답은 존재하지 않는다. 오로지 정치적(political)인 해답만이 가능할 것이다. 공공관리에 있어서 자율과 책임이 전 세계적인 유행어임은 명백하다. 그러나, 지금 현재 우리나라 공공관리에서도 그 유행을 수용해야 하는가에 대하여 본 연구의 결과는 유보 없는 확신을 주고 있지 않으며 득실을 면밀히 계산하여 점진적으로 접근하는 신중함이 덕목일 수 있음을 확인시켜 준다.

참고문헌

- 남승하. (2008). 조직의 관리적 혁신의지와 조직성과 간의 관계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 42(1).
- 문명재. (2006). 자율과 책임: 정부조직의 새로운 패러다임. 미발간 논문.
- 오재록. (2007). 「한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방」. 파주: 한국학술정보(주).
- _____. (2006). 관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형. 「한국행정학보」, 40(4).
- 이승중외. (2008). 「지방정부의 역량과 정책혁신」. 서울: 박영사.
- 이혜영. (2006). 공공부문 조직혁신 사례연구. 「한국행정학보」, 40(3).
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표보호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「한국행정학보」, 38(5).
- 정정길. (2005). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 행정자치부. (2005a). 정부혁신지수 진단 결과보고. 내부자료.
- _____. (2005b). 정부혁신지수(GII)를 활용한 기관혁신수준 자율진단 매뉴얼. 내부자료.
- 홍길표·김현·윤종인. (2006). 정부혁신지수(GII)의 논리와 적용, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- Behn, Robert D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C., : Brookings Institution Press.
- Boyne, G, Farrell, C. and Walker, R. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, Princeton: Princeton University Press.
- Chun, Young Han and Hal G. Rainey. (2005). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2003). Coping with complex leadership roles: the problematic redefinition of government-owned enterprises, *Public Administration*, 81(4): 803-31.
- Cothran, Dan A. (1993). Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?, *Public Administration Review*, 53(3): 445-454.
- Durant, R. (ed). (2010) *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H. George, and Kevin B. Smith. (1997). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Hood, C., James, O., Peters, B., and Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- James, O. (2003). *The Executive Agency Evolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-shaping perspectives*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Kettl, Donald. (1993). Public Administration: The State of the Field. in Ada Finfter, *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C.: The American Political Science Association.

- Lewis, D. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design*. Stanford: Stanford University Press.
- Lowi, Theodore J. (1979). *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Company.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2006). *NPM: Reform, Change, and Adaption*. New York: Routledge.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2005). Public Management: A Concise History of the Field. in Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Meier, Kenneth J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*, 12(3): 357-75.
- _____. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Belmont: Wadsworth, Inc.
- Meier, K. and O'Toole, L. Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pollitt, C, Birchall, J. and Putman, K. (1998). *Decentralizing Public Service Management: The British Experience*, Basingstoke: MacMillan.
- Riley, D. and Brophy-Baermann, B. (2006). *Bureaucracy and the Policy Process*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations*, New York: Fress Press.
- Verhoest, K. et al. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*, New York: Palgrave/Macmillan.

ABSTRACT

Two Faces of Bureaucratic Autonomy: An Empirical Analysis of Korean Government Agencies

Jaerok Oh and Young Han Chun

Does bureaucratic autonomy generate innovations in government agencies or is it a highway to bureaucratic corruption? There have been lots of conflicting arguments on the effects of bureaucratic autonomy. Still, the literature on this topic is long on theory and short on evidence. To fill this gap in the literature, the present study investigates the effects of bureaucratic autonomy on the degree of innovativeness and integrity in 40 Korean government agencies. Interestingly, the results of this research provide some evidence that bureaucratic autonomy is conducive to both innovation and corruption in government agencies in Korea. The findings imply that the “let the managers manage” notion of managerialism from New Public Management movement has some merits in that bureaucratic autonomy is positively related to the degree of innovativeness. Simultaneously, the findings also demonstrate that there is a bit of truth to the traditional belief that as bureaucratic autonomy increases bureaucratic integrity may get worse. Overall, the key implication of this research is that bureaucratic autonomy is closely related to the trade-offs in administrative values in public management. Therefore, making a decision about the design of bureaucratic autonomy should be a political decision rather than a managerial one.

【Keywords: bureaucratic autonomy, innovativeness, integrity】