

연구논문

장관과 관료 사이의 관계에 관한 이론적 고찰 대안으로서의 관료자본유형¹⁾

박 경 호

행정분권화 경향에 따라 장관의 책임행정은 주요 이슈가 되고 있으며, 책임장관제의 실현을 위해서는 장관과 직업관료와의 관계설정에 관한 새로운 인식을 필요로 한다. 그러나 이에 관한 연구는 아주 미흡한 수준이며, 대부분의 연구가 장관 자체를 대상으로 삼아왔다. 이 연구는 장관과 관료 사이의 관계에 관해 이론적 고찰을 시도하였다. 보다 구체적으로는, 양자 사이의 관계를 두 가지 차원(개인적-제도적, 관리적-정치적)을 기준으로 네 가지 유형(통제, 타협, 계약, 관료자본)으로 분류하고, 비교적 관점에서 그 내용, 유용성 및 한계를 분석하였다. 특히 하나의 대안적 시각으로서 장관과 관료 사이의 공익추구를 위한 제도화된 협동적 신뢰에 바탕을 둔 관료자본유형을 사회자본의 개념을 적용하여 제시하였다.

주제어 : 장관, 관료, 관료자본, 사회자본

1. 문제의 제기

정치적으로 임명되는 장관은 임명자인 대통령의 정책의지를 관료조직의 효과적 관리를 통해 구현하는 데 기본적 역할이 있다. 우리나라의 경우 과거의 집권적 행정체제하에서 장관은 자율성이 배제된 채 대통령 또는 청와대의 명령과 지시에 일방적으로 순응해왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 개방화, 지식정보화, 민주화 등 최근의 급변하는 환경 속에서 정부의 기능은 보다 다양하고 복잡해졌다. 이로 인해 청와대의 통제력과 장악력에는 한계가 발생한 반면, 상대적으로 장관에게 권한을 주는 대신 책임을 묻는 소위 책임행정에 대한 필요성은 확산되고 있다.²⁾

박경호

미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울 시립대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정부관료제, 인사정책, 정책집행 및 평가 등이다.

hyopk@uos.ac.kr

그런데 책임행정이 이루어지려면 장관과 직업관료 사이의 바람직한 관계설정이 전제되어야 한다. 대통령의 정책의지를 소속기관을 통해 구현해야 하는 장관은 일반적으로 정책결정자, 조직관리자, 정책조정자 등의 역할을 수행한다(박종민, 1994: 341). 이러한 역할이 성공적으로 수행되기 위해서는 장관과 관료집단이 서로를 어떻게 인식하고, 어떻게 접근하며, 어떠한 관계를 형성하느냐가 중요할 것이다.

그럼에도 불구하고 양자의 관계에 관한 이론적 연구나 경험적 분석은 상당히 결여되어 있다. 우리나라의 경우 이에 대한 연구는 장관과 고위직업관료 간의 정책성향을 다룬 박천오(1993)를 제외하고는 주로 장관 자체를 대상으로 진행되어 왔다. 장관의 사회적 배경(박경효, 1995; 김순양, 1996), 임면관행(박천오, 1995), 리더십(이종범, 1994), 역할이나 자질(김광용, 1994) 등에 관한 연구가 그것이다. 또한 박동서 외(2003)는 《장관론》을 통해 장관에 관한 다양한 이슈들을 보다 포괄적으로 다루었다. 물론 이러한 연구들이 장관과 직업관료의 관계에 관한 이해에 도움이 되는 것은 사실이나, 양자의 관계에 관한 보다 직접적인 연구의 활성화가 필요하다.

이 연구의 목적은 장관과 직업관료의 관계를 이해하는 데 도움이 되는 네 가지 유형을 제시하고, 이를 이론적으로 분석·평가하는 데 있다. 이를 위해 먼저 장관과 직업관료에 관한 기존의 국내외 연구를 검토하고 그 한계를 지적한다. 다음에는 두 가지 차원(개인적-제도적, 관리적-정치적)을 기초로 네 가지 관계유형(통제, 타협, 계약, 관료자본)을 제시하고, 각각의 유형이 지닌 주요 내용을 분석한다. 특히 기존의 세 가지 유형에 대한 비판적 고찰을 통해 바람직한 대안으로서 관료자본유형을 모색해 본다. 마지막으로 이 연구가 지닌 이론적 및 정책적 시사점을 간략히 논의할 것이다.

2. 기존의 연구동향 분석

관료제에 대한 정치적 통제는 Wilson (1887) 이후 행정학자들 사이에서 주요 논쟁거리가 되어왔다. 그러나 정치적 피임명자로서의 장관과 직업관료의 관계에 대한 체계적 연구는 그리 많지 않다. 양자의 역할에 관한 주제는 Aberbach et al. (1981)의 연구 이후 본격적으로 학자들의 관심을 받기 시작했다고 해도 과언이 아니다. 그들의 연구초점은 정치인과 관료의 유사성과 차이점이 무엇이며, 그 유사성과 차이점이 정책결정에 어떠한 의미를 지니는지 파악하는 데 있었다. 먼저 이들은 선출직 정치인과 관료의 정책결정에서의 역할유형을 네 가지 — 정책/행정형, 사실/가치형, 에너지/균형형, 순수혼합형 — 로 제시하였는데, 구분기준은 관료가 정책결정에 참여하는지, 만약 참여한다면 그 내용은 무엇인지에 있었다(Aberbach et al., 1981: 4~23). 그리고 서구국가들의 사례들을 분석한 결과, 전체적으로는 에너지/균형형에 가까웠으나 미국의 경우만 다소 예외적이어서 정치인과 관료의 역할이 유럽국가들에 비해 보다 중첩적으로 나타났다(Aberbach et al., 1981: 243).

장관과 직업관료의 관계에 관한 연구는 미국에서 1970년대와 1980년대에 걸쳐 권력의 중심이 행정부의 수반과 그가 임명한 정치적 피임명자들로 옮겨가는 '행정적 대통령제'(administrative presidency)가 출현하면서 재조명을 받게 되었다. 행정적 대통령제는 관료집단에 대한 불신과 반감을 전제로 탄생하였으며, 그 결과 관료집단의 통제를 위해 백악관으로 인사 및 정책권력이 집중되는 동시에 정치적 피임명자들의 수가 확대되었다(Piffner, 1987: 57~58). 그러나 닉슨 행정부 이후 레이건 행정부에 이르기까지 관료제 통제를 위한 정치적 피임명자의 확대가 실제 관료제의 통제, 나아가서는 관료제의 관리실적 개선에 도움이 되었느냐의 여부에 대해서는 오히려 부정적 견해가 많다. 그 이유로는 정치적 피임명자의 짧은 임기, 관리능력의 미숙, 정

책에 대한 이해력 부족 등이 지적되었다(Ingraham, 1987: 426). 따라서 관료에 대한 대결지향적 접근방법은 양자간의 건설적 상호관계를 형성·유지하는 설득지향적 접근방법(*persuasion-oriented approach*)으로 전환되어야 한다는 주장이 제기되었다(박천오, 1993: 1125).

물론 이들 연구들은 장관과 직업관료의 관계에 관한 직접적 분석이 기보다는 주로 대통령과 관료제와의 관계, 특히 대통령의 관료제 통제 노력에 대한 평가에 초점이 두어졌다. 그러나 장관과 관료의 관계에 대한 학계의 관심이 이들로 인해 보다 고조되고 구체화되기 시작하였다고 보여진다. 먼저 Lauth(1989: 203~205)는 그간의 연구결과를 토대로 양자의 성공적 관계를 위한 일반적 원칙들을 제안하였다. 그의 주장은 양자의 상호존중과 책임성 공유에 바탕을 두고 있으며, 정치적 피임명자와 관료 모두에게 이를 위한 사고의 전환을 촉구하였다.

더불어 장관과 관료의 관계에 관한 이분법적 사고가 아닌 상황적 접근방법을 주장하는 학자들도 나타났다. 가장 대표적인 학자로서 Durant(1990)를 들 수 있다. 그의 아이디어는 Heclo(1977)의 연구로부터 출발하였다. Heclo는 관료의 네 가지 유형(*program, staff, reformers, institutionalists*)을 제시하고, 각 유형이 정치적 피임명자에게 반응하는 행동유형을 네 가지(*opponents, reluctants, critics, forgottens*)로 구분하였다. 그리고 이와 같은 다양성을 감안할 때 정치적 피임명자는 관료와의 성공적 관계를 위해서 조건부 협력(*conditional cooperation*) 전략에 바탕을 두어야 한다고 지적하였다(Heclo, 1977: 173). 조건부 협력이란 협력하고자 하는 관료와는 협력하지만 정권의 정책목표에 동조하지 않거나 저항하는 관료에 대해선 다른 방식으로 대처하는 것을 의미한다. Durant의 상황접근이론은 이러한 Heclo의 견해를 기본적으로 수용하면서 보다 구체화·체계화한 것이라 할 수 있다. 그는 정책효과(*policy effect*; 새로운 정책이 기관 또는 사업의 목적이나 활동에 요구하는 변화의 정도)와 지연효과(*delay effect*; 새로운 정책에 대한 저항으로 정책지연이 기관 또는 사업의 목적이나 활동에 미치는 부정적 영향력의 정도)의 두 가지 요인을

기준으로 네 가지의 관료정치적 반응을 유형화하였으며(Durant, 1990: 322~323), 각 유형에 적합한 정치적 피임명자의 전략적 리더십을 제시하였다(1990: 325).

한편 우리나라의 경우 장관과 직업관료의 관계를 다룬 연구는 극히 제한적이다. 가장 직접적인 것으로는 박천오(1993)의 연구를 들 수 있다. 그는 설문조사를 통해 이전 학자들의 주장과는 달리 정치적 피임명자와 고위직업관료가 정책성향에서 상당한 차이를 보이며, 그럼에도 불구하고 양 집단의 상호관계는 원만한 편이라고 지적하였다. 제한된 수의 고위직업관료들만을 대상으로 설문을 실시했다는 탐색적 연구로서의 방법론적 한계에도 불구하고 이러한 분석결과는 두 가지 의미로 해석될 수 있다. 하나는, 저자의 언급처럼(박천오, 1993: 1135), 1980년대 후반부터의 정치행정체제의 민주화에 따라 과거의 권위주의적 정권에서의와는 달리 관료들이 어느 정도 독자적 정책성향을 지니게 되었다는 것이다. 다른 하나는 관료의 정책성향에는 과거와 큰 변화가 없지만 과거의 통제적 정부에선 자신들의 견해를 표출하기가 어려웠기 때문에 이전 학자들은 양 집단의 정책성향에 별 차이가 없다고 판단하였을 가능성이 있다.

그리고 장관과 직업관료의 관계를 직접적으로 다룬 것은 아니지만 장관의 리더십에 관한 연구들도 양자의 관계를 이해하는 데 도움을 준다. 이종범(1994)은 7명의 성공한 행정가를 대상으로 그들의 리더십을 심층적으로 분석하였다. 분석결과는 경제성장기에는 행동형 행정가가, 경제안정화기에는 설득형 행정가가 각각 성공적이었음을 보여준다. 그의 연구는 성공적 행정가가 시대적 상황과 리더십 유형이 조화를 이룰 때 성공적 정책변화를 가져올 수 있다는 상황론적 인식에 바탕을 두었으며, 21세기에는 시민형 행정가를 바람직한 유형으로 제시하였다. 아울러 성공한 행정가는 모두 교환적 지도력이 아닌 전환적 지도력을 발휘하였음을 지적하였다(이종범, 1994: 284).

유사한 맥락에서 박동서 외(2003: 281~286)는 변화지향적 업무태도를 보인 장관이, 업무성과에 따른 보상을 분명히 해주는 장관이,

그리고 관료로부터 신뢰를 받는 장관이 각각 그렇지 못한 경우에 비해 관리능력이 뛰어난 것으로 평가받고 있음을 보여준다. 즉, 한국의 고위관료들은 부처의 비전을 제시하고 새로운 아이디어와 문제해결 방식을 지닌 장관의 변혁적 리더십을 가장 높게 평가하는 것이다(박동서 외, 2003: 158). 이러한 변혁적 리더십의 유용성은 다른 연구들(이창원, 1999; 이창원 외, 2003)에서도 입증되고 있다.

전체적으로 보면, 장관 또는 정치적 피임명자와 관료의 관계에 관한 직접적 연구는 국내외를 막론하고 그 양적인 면에서 미흡한 편이다. 특히 정치행정체제의 민주화와 분권화에 따라 장관의 행정관리 및 정책적 권한을 확대하고자 하는 우리나라의 경우 본 주제의 중요성에도 불구하고 이론적 및 경험적 연구는 상당히 결핍되어 있다. 또한 외국의 연구도 통제지향적 혹은 설득지향적이라는 이원론적 시각에서 주로 접근하였다. 물론 Durant(1990) 등을 통해 상황적 접근방법이 제기되기도 하였지만, 그의 연구는 현실정치적 관점에서 각 상황에 적합한 리더십 문제를 주로 다루었다. 또한 두 가지 기준에 의한 네 가지 상황이 분석적 틀로서는 가능하겠지만 구체적 현실(또는 개별사례)과 각 상황이 어떻게 연계될지는 여전히 불명확하다. 그리고 각 상황에 적합한 리더십 유형, 예를 들면, 분열적 갈등(*disintegrative conflict*)의 경우 하향적 의사전달과 지시중심의 '말하기 전략'(*telling strategies*)을 제시하였다. 이 견해는 자신이 비판한 레이건 행정부에서의 대결지향적 접근방법을 다시 적용했다는 면에서, 아울러 그것도 동일한 상황에서 적대적 관료들(*opponents*)에게만 제한적으로 사용해야 한다고 주장함으로써(Durant, 1990: 326) 논리적 일관성을 잃고 있다. 마지막으로 장관과 관료의 관계는 신공공관리 정부개혁 이후 성과계약제가 제시·적용됨으로써 논의의 범위 또한 확대될 필요가 있다. 성과계약제는 행정의 효율성 제고를 위해 정책과 관리를 분리하고 성과에 대해 책임을 묻는 새로운 형태의 장관과 관료와의 관계를 제시하였으며, 또한 장관의 개인적 차원에서의 리더십에 의존하기보다는 제도를 통해 양자의 관계를 설정하였다는 점에서 의의가

있다.

3. 장관과 직업관료 사이의 관계유형

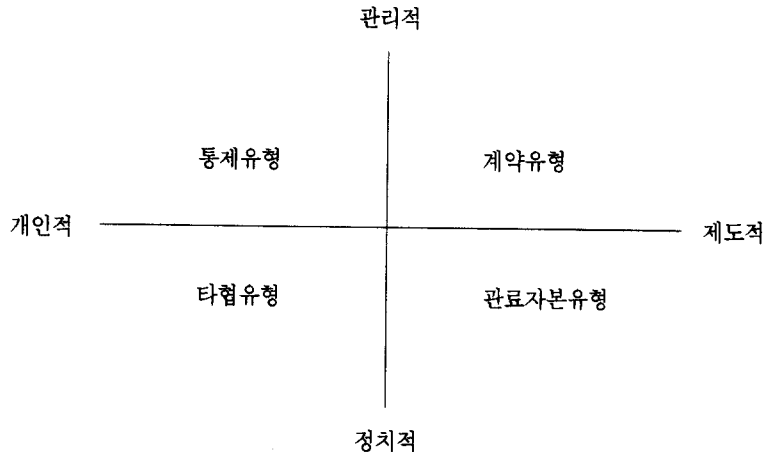
우리나라의 경우 대통령에 의해 정치적으로 임명되는 장관은 행정각부·처의 장으로서 국무위원인 자를 말하며, 국무위원으로서 국정에 관하여 대통령을 보좌하는 동시에 국무회의에 참여하여 국정을 심의한다(헌법 제 88조 및 제 94조). 이러한 법적 지위를 지닌 장관은 일반적으로 소속행정기관 및 구성원에 대한 최고관리자, 외부정치세력과의 협상과 타협이라는 정책조정자 및 국무회의와 소속기관의 정책에서 정책결정자로서의 역할을 수행한다. 이 중에서도 우리나라의 행정관료들은 정책결정자, 조직관리자, 정책조정자, 국민수탁자, 전문기술자 등의 순으로 장관역할의 중요성을 인식하고 있다(박종민, 1994: 341). 한편 관료는 행정 각 부·처에 속한 전체 공무원을 의미한다.

장관과 관료는 일반적으로 재직기간과 정치성의 측면에서 커다란 차이를 보인다. 전자의 경우 장관의 임기는 불과 1~2년 정도로 짧은 반면, 관료는 경력적으로서 오랜 기간을 자신의 소속기관에서 보내게 된다. 후자와 관련하여 장관은 자신의 임명권자인 대통령뿐만 아니라 국회, 언론, 이해집단 등과 같은 외부집단에게 정치적으로 민감할 수밖에 없다. 반면 관료에게는 행정적 전문성과 중립적 능력이 우선적으로 요구되며, 정치적 환경에 상대적으로 적게 노출되어 있다. 이로 인해 양자는 서로 다른 성향이나 태도를 지니게 된다. 먼저 장관은 대통령의 정치적 대리인으로서 짧은 기간 내의 정책변화에 주로 관심을 지니고, 외부정치세력의 평가나 반응을 중요시한다. 반면에 관료는 행정전문가의 입장에서 정책에 대한 장기적 관점을 유지하며, 조직의 이해관계와 관계를 중시하고, 점진적 정책변화를 선호한다(Lauth, 1989: 204; 박천오, 1993: 1124). 우리나라의 고위관료들이 장관과의 업무상 갈등요인으로서 장관의 짧은 재임기간, 단기적 정책

안목, 과격한 변화추진, 정치적 편의중심의 문제접근 등을 지적한 것은 이러한 양자간의 차이를 잘 보여주고 있다(박천오, 1993: 1130).

장관과 직업관료 사이의 관계는 두 가지 차원에서 유형화될 수 있다(〈그림 1〉 참조). 하나는 관리적-정치적 차원으로 정책결정에서 장관과 관료의 상대적 역할과 관련이 있다. Wilson(1887)이 분석적 목적을 위해 정치와 행정을 분리한 이후 양자의 관계에 대해서는 많은 논의가 있었다. 앞에서 언급했듯이, Aberbach et al. (1981)은 양자 사이의 역할관계를 네 가지의 구체적 유형으로 제시한 바 있다. 그런데 오늘날 관료집단이 독자적 권력원을 지닌 채 정책결정에 직·간접적으로 참여하고 있음을 부인하기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 관료의 정책결정 참여라는 현실에 대해 어떠한 판단과 입장을 취하느냐에 따라 관리적인 것과 정치적인 것으로 구분하고자 한다. 전자는 정책결정을 장관의 고유한 역할로 인식하면서 관료의 역할은 정책집행 또는 관리에 한정되어야 한다는 입장인 반면, 후자는 장관의 정책결정에 관료가 참여하는 현실을 인정하면서 정책의 민주성과 효과성을 확보하려는 입장이다.³⁾ 다른 하나는 개인적-제도적 차원으로서 장관과 관료의 관계에 관한 접근방식에 관한 것이다. 개인적 접근방

그림 1
장관과 관료의 네 가지
관계유형



식은 양자간의 개인적 수준에서의 관계를 강조하는 반면, 제도적 접근방식은 양자의 관계형성에서 제도적으로 접근함을 의미한다. 아래에서는 두 차원에 의해 분류된 각 유형의 주요 내용을 살펴보고, 그 유용성 및 한계를 평가해 보고자 한다.

1) 유형 1: 통제유형

통제유형은 관료의 역할을 정책의 집행에 한정시키는 동시에 장관과 관료의 관계를 개인적 수준에서 접근하고 있다. 이 유형은 기본적으로 관료집단에 대한 불신을 기초로 하고 있으며, 그들에 대해 대결적 접근방식을 택한다. 이러한 반관료적 시각은 관료제를 정치적 선출직이 지닌 헌법적 권력을 약화시키는 독립적인 정치적 행위자로 간주하고, 그 해결책을 관료로부터 정책결정자 또는 주창자의 역할을 배제하는 것으로부터 찾고 있다(Durant, 1990: 321). 즉, 관료의 중립적 능력을 강조하고 있다. 이러한 관료에 대한 부정적 시각은 전통적 조직이론에서의 X이론적 인간관에 바탕을 두고 있으며, 업무수행의 단순한 도구로서의 경제적 인간을 효율적으로 관리하기 위한 계층제적 조직구조를 강조하고 있다. 따라서 장관의 리더십도 통제지향적 성격을 띠게 된다.

또한 통제유형은 정치-행정이원론을 특성으로 하는 전통적 행정이론에 바탕을 두고 있다. 실제 관료제에 대한 정치적 통제는 민주정부에서의 주요 과제가 되어왔다. 전통적 행정이론에서는 계층적 민주통제, 즉 최고관리자가 집행기관들에 대해 강력한 관리적 통제를 행하는 것이 바람직하다고 보았다. 예를 들어, Wilson(1887: 213~214)에 따르면, 권한이 최상층부에 집중될 때 행정능률성뿐만 아니라 행정책임성은 향상될 수 있다. 또한 그는 이러한 논리가 정치참여나 분권화와 같은 민주규범과 충돌할 가능성에 대해 별다른 문제의식을 느끼지 않았다. 오히려 권한이 집중될 때 그에 대한 감시도 용이해지기 때문에 권력에는 아무런 위협성이 없다고 파악하였다. Redford(1969: 70)

는 이러한 시각을 국민으로부터 출발해 그들의 대표자를 거쳐 일선관료에게까지 이어지는 통제의 계층제적 배열을 의미하는 '위로부터의 민주주의'(overhead democracy) 라고 묘사하였다. 선출직 정치인이 관료제를 엄격히 통제하는 것이 국민의 의지를 왜곡됨이 없이 실현하는 방식이라고 간주한 것이다.

이러한 통제유형은 대결지향적이었던 레이건 정부 시절의 장관-관료 관계나(Durant, 1990) 경제개발시대의 우리나라 행정부에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 이종범(1994)의 연구에 따르면, 1960~70년대의 경제성장기에 김학렬, 김준, 김현옥 등과 같은 행동형 행정가들은 통치권자의 전폭적 지지하에 소명감과 추진력을 바탕으로 일사분란한 조직분위기를 조성하고 관료들에게 당근과 채찍전략을 행사하였다. 그리고 이러한 통제적 리더십은 중앙집권적이고 권위주의적인 당시의 정치행정체제하에서 성공적인 것으로 평가되었다.

논리적 맥락에서 보면, 통제유형은 관료의 정치적 대응성 또는 책임성 확보의 차원에서, 특히 대통령의 정책적 의지를 구현한다는 측면에서 유용성이 있을 수 있다. 예를 들면, Moe(1985)는 관료제에 대한 정치적 통제 또는 정치화(politicization)가 대통령의 정책업적에 대한 국민의 기대와 이를 위한 대통령의 실제적 가용자원 사이의 괴리에 의해 촉진되었다고 지적하였다. 그러나 레이건 행정부에 대한 부정적 평가에서 나타났듯이, 정치화와 집권화를 바탕으로 한 행정적 대통령제는 반관료제적 접근으로 인해 관리적 비효율성을 낳았다.

이처럼 장관과 관료집단 사이의 통제지향적 대결구도는 여러 문제를 야기할 수 있다. 먼저 과연 장관이 정책과정에서 관료집단에 대해 완전한 통제를 수행할 수 있는지, 또한 관료의 전문성으로부터 도움을 받지 못하는 정책이나 관료의 정책성향에 반하는 정책이 성공적 집행과 효과를 거둘 수 있을지 의문스럽다(Durant, 1990: 321). 또한 관료에 대한 불신을 바탕으로 하기 때문에 정치권력에 대한 저항, 정보의 왜곡 및 차단, 형식적 업무수행 등과 같은 정책불순응이 예상되기도 한다. 아울러 장관은 정치적 환경이나 이해관계를 중시할 수밖에

에 없기 때문에 행정에 대한 정치의 침투는 행정의 중립성, 기술적 능력, 실적제, 전문성 등과 같은 가치를 훼손할 수 있다(Lauth, 1989: 195). 마지막으로 정치-행정을 이원화하는 통제유형은 현실적 설명력에 한계가 있다. 관료들은 정책과정에서 영향력을 행사하길 원하며, 그만한 독자적 수단 또는 권력원들을 지니고 있다(Rourke, 1984: 50~81). 그렇다면 관료의 역할을 정책관리에 한정시키고 통제한다는 것은 현실성이 떨어진다. 아울러 우리나라의 경우에도 정치행 정체제의 민주화와 분권화에 따라 장관의 관료에 대한 통제적 접근방 식은 유용성이 떨어진다고 하겠다(이종범, 1994: 284).

2) 유형 II: 타협유형

타협유형은 관료의 정책결정 참여를 현실적으로 인정하면서 장관과 관료의 관계에 대해 개인적 수준에서 접근하고 있다. 이 유형은 통제 유형에 대한 문제인식으로부터 출발한다. 관료집단에 우호적 입장을 취하는 타협유형은 행정적 대통령제를 직업관료제의 중립적 능력에 대한 무차별적 공격이라고 비판한다(Durant, 1990: 320). 이 유형 역시 관료제가 지닌 비능률적이고 비민주적인 문제점들에 대해서는 통제유형과 그 인식을 같이 한다. 다만 타협유형은 관료가 정책결정에 대통령의 관심과는 다른 개인적 또는 조직적 이익을 지닌 채 참여하고 있으며, 또한 그럴 만한 독자적 권력원을 지니고 있음을 인정한다. 그렇기 때문에 전문성, 정치적 기술 및 자율성을 지닌 관료들과 협력적 관계를 유지하지 못할 경우 정책수행에 큰 위험이 따를 수 있다고 간주한다. 아울러 장관은 대통령에 대한 수직적 충성심뿐만 아니라 이슈네트워크에 대한 수평적 연대감을 지니고 있기 때문에 장관에 의한 관료통제의 효과성에 대해 의문을 제기한다.

이처럼 타협유형은 정치-행정일원론에 이론적 기반을 두고 있다. 따라서 정책은 협상의 산물이며, 그 과정은 하나의 정치적 게임으로서의 성격을 강하게 띤다. 또한 타협유형은 관료에 대한 긍정적 시각

을 유지하면서 관료를 단순히 행정적 도구로서 파악하고 통제하려는 X이론적 관리전략이 아니라 양 집단간에 건설적 상호관계가 형성될 수 있다고 보는 Y이론적 관리전략을 선호한다. 여기서 건설적 상호관계란 상대방의 역할, 즉 장관의 정치적 판단능력과 관료의 정책전문성을 각기 인정하고 상호협조하되 중요한 원칙이나 사항에 대해서는 서로 견제하는 소위 창조적 긴장(*creative tension*)이 수반되는 상황을 뜻한다(박천오, 1993: 1126). 같은 맥락에서 타협유형은 장관의 리더십 또한 통제지향적이 아닌 설득지향적 성격을 지녀야 한다고 본다. 이종범(1994)이 지적한 합의를 도출하고 이견을 조정하는 능력을 지닌 설득형 행정가는 이에 해당하는 유형일 것이다.

타협유형을 지지하는 주요 학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Lauth(1989: 193)는 장관과 직업관료 사이의 갈등이 그들이 지닌 다른 성향에 기인하기 때문에 양자간의 갈등을 줄이고 협력적 관계를 구축하는 것이 중요하다고 보았다. 다만 적절한 수준의 갈등은 조직 내의 의사소통을 원활히 하는 동시에 보다 합리적인 정책대안 제시를 가능하게 한다는 점에서 항상 부정적인 것만은 아니다. 따라서 효과적 정부운영을 위해서는 장관과 직업관료 사이의 갈등에 내재된 부정적 측면을 완화하면서 협력관계를 증진시키는 노력이 필요하다. 이런 맥락에서 그는 '협력적 분위기 속에서의 제한적 갈등관계'를 최선의 대안으로 제시한 바 있다(Lauth, 1989: 194). 또한 Lynn(1984)은 레이건 정부의 5개 행정부서를 대상으로 대통령의 정책선택에 일치하도록 부서의 핵심업무를 성공적으로 변화시킨 정도를 평가하였다. 분석결과는 정치적 피임용자가 목표달성을 위한 분명한 계획, 관료들과의 효과적 의사소통, 관리능력, 관료들과 함께 일하고자 하는 성향 등을 지녔을 때 성공적인 것으로 나타났다. 같은 맥락에서 Pfiffner(1987)는 '적용사이클'(*cycle of accommodation*)이란 개념을 제시했는데, 이는 정치적 피임명자들이 처음에는 관료들에 대해 불신과 적대감으로 출발했지만, 시간이 지남에 따라 그들의 기여도를 인정하고 상호 신뢰 및 존중 속에서 같이 일하게 되었음을 의미한다. 4)

이러한 타협유형은 장관과 관료 간의 생산적 협력관계를 강조함으로써 정책수행의 합리성, 실현가능성 및 효과성을 제고할 수 있다는 데 유용성이 존재한다. 양자가 협력관계를 유지한다는 것은 단순히 관료가 장관의 의지와 정책목표에 순응한다는 소극적 의미를 넘어선다. Hecllo(1977: 173~176)가 지적하였듯이, 관료는 장관에게 기관의 구조 및 절차, 예산, 인사, 주요 현안 등에 대한 정보를 제공해 주고, 기관이 처한 정치적 상황을 설명해 주며, 장관에게 도움이 되는 정책대안을 제시하는 등 적극적으로 도움을 줄 수 있다. 또한 타협유형은 양자의 대결구도에 따른 불필요한 인간적 스트레스를 완화해 줌으로써 조직의 건강한 문화형성이나 구성원의 동기부여에 긍정적으로 작용할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 이 유형 역시 몇 가지 점에서 한계를 안고 있다. 첫째, 타협유형 역시 통제유형과 마찬가지로 장관과 관료 사이의 갈등구도를 전제로 하고 있으며, 다만 차이점은 그 접근방식에 있다. 따라서 양자의 관계가 원만한 상황에서는 효과적이거나, 만약 첨예한 이해관계의 차이로 설득적 접근이 어려울 경우 이를 해결할 적절한 수단이 결여되어 있다. 여전히 행정책임성에 대한 문제는 숙제로 남아 있는 셈이다. 인간관계론이 능률성을 위한 인본주의(*humanism for efficiency*)라고 비판되듯이(Denhardt, 1984: 92), 갈등구도 해결을 위한 설득적 접근은 양자간의 진실한 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 하지 못하다는 점에서 또 다른 문제를 안고 있다.⁵⁾

따라서 타협유형에서 상징하는 인간관은 제한적 의미의 긍정적 시각이라 할 수 있다. 둘째, 양자간의 협력적 관계를 위해 주로 장관의 개인적 리더십이나 특성에 의존하는 점도 문제가 된다. 개인의 리더십 역량은 장관의 교체에 따라 가변적이기 때문에 협력적 관계의 형성 및 유지를 위한 조직차원의 제도적 접근이 필요할 것이다. 셋째, 상호협력의 강조가 장관의 독자적 정책행위를 제약할 개연성이 있다(박동서 외: 2003: 285). 오랜 행정경험과 나름대로의 정치네트워크를 지닌 관료와의 파트너십을 강조할 경우 장관의 변혁적 리더십은

그 필요성에도 불구하고 실현가능성이 낮아질 우려가 있다.

3) 유형 III: 계약유형

계약유형은 정책과 관리의 구분을 통해 장관과 관료의 역할을 이원화하고 있으며, 양자 사이의 관계에 대해 제도적으로 접근하고 있다. 이 유형은 신관리주의 정부개혁 이후 나타난 새로운 형태의 장관과 관료 간의 관계로서 주인-대리인이론에 주된 바탕을 두고 있다. 주인-대리인 이론은 소유와 관리의 분리에 핵심적 특징이 있다. 민간기업이 점차 성장함에 따라 소유자 혹은 주주가 어떻게 하면 봉급을 받는 관리자들을 통제할 것인가 하는 문제가 주요 이슈로 등장하였다. 여기서 소유자는 그들의 대리인, 즉 관리자들을 통제하는 데 있어 정보의 비대칭성이라는 큰 어려움에 직면한 주인으로 간주되며, 관리자는 일을 회피하고 기회주의적으로 행동하는 존재로 가정된다. 따라서 주인은 계약을 통해 이러한 관리자의 도덕적 해이가 발생할 가능성을 줄이고자 하는 것이다.

Moe(1984)는 이러한 틀이 의회-행정부관계뿐만 아니라 의원내각제하의 장관-관료관계에도 적용이 가능하다고 제안하였다. 그는 주인-대리인이론이 민간부문과는 달리 금전적 인센티브 이외에 다양한 동기부여 요인을 지닌 고위관료에게는 적용상의 한계가 있음을 인정하면서도 양자간의 관계에 대한 깊은 통찰력을 제공해 준다고 간주하였다. 그에 따르면, 어떤 제도적 기제를 통해 선출직 정치인들이 관료들로 하여금 행정책임성을 지도록 할 것인가 하는 고전적 물음에 대해 주인-대리인이론은 정보의 비대칭성이란 개념을 통해 재해석하고 있다. 아울러 정치적 통제를 약화시키는 관료의 역선택과 도덕적 해이 문제를 최소화할 수 있는 모니터링 장치와 인센티브 구조에 대해 의미 있는 아이디어를 제공해 준다(Moe, 1984: 766).

계약유형의 가장 직접적인 사례로는 뉴질랜드의 사무차관(*chief executive*) 제도를 들 수 있을 것이다.⁶⁾ 1988년 국가공무원법(SSA,

The State Sector Act)의 제정을 계기로 뉴질랜드 정부는 인사관리에서 큰 변화를 시도하였는데, 그 주요 내용 중의 하나가 장관의 대리인으로서 사무차관제도이다. 이 제도의 핵심은 ① 사무차관의 국가인사위원회(*the State Services Commission*)에 의한 계약임용,⁷⁾ ② 사무차관의 모든 인력고용 및 예산관리에 대한 전적인 권한,⁸⁾ ③ 사무차관의 소속장관에게 매년 측정되는 구체적 산출의 전달에 관한 책임⁹⁾ 등으로 집약될 수 있다. 실적계약제를 통해 국가인사위원회는 사무차관의 임용절차에 대한 보다 큰 재량권을 확보하게 된 반면, 자신의 직위에 진입할 사람을 결정하는 데 사무차관들이 참여해 오던 관행은 사라지게 되었다. 또한 사무차관의 임용절차에서 장관의 역할은 강화되었다(Maor, 1999: 9). 우선 장관은 임용과 관련된 정보, 즉 직무성격, 요구되는 기술 등을 국가인사위원회에 제공하는 기회를 가지게 되었다. 또한 인터뷰 대상자를 선정하는 데 조언할 수 있으며, 적합한 후보자가 있으면 그들에게 지원하도록 권유할 수 있다.

계약유형에 해당하는 다른 사례로서는 장관과 고위관료 간의 관계에 한정되긴 하지만 영국, 네덜란드, 호주, 캐나다 등에서의 고위공무원단에 적용되는 실적계약제를 들 수 있다. 우리의 경우 최근 중앙인사위원회는 2006년도부터 고위공무원단 제도를 도입하기 위한 국가공무원법 개정안의 주요 내용을 밝힌 바 있다(중앙인사위원회, 2005). 이에 따르면, 각 부처 장관은 소속에 관계없이 중앙행정기관 실·국장급 공무원을 중심으로 구성되는 전체 고위공무원단의 풀 중에서 적임자를 임용 제청하고, 직무성과계약제와 직무성과급제를 통해 성과관리 및 능력개발을 수행하게 된다.¹⁰⁾

이상에서 살펴보았듯이, 계약유형은 통제유형에서처럼 X이론적 인간관을 상정하고 있으며, 다만 차이점은 금전적 수단을 강조하는 계약적 관리방식을 통해 접근한다는 것이다. 또한 통제유형과 마찬가지로 정치-행정이원론적 입장에서 정책과 관리를 구분하고 있다. 장관은 정책을, 사무차관을 비롯한 관료는 관리를 각각 책임지는 것이다. 한편 앞의 두 유형과 차별화되는 점은 실적계약을 통해 과정적 책임

성이 아닌 결과적 책임성을 강조한다는 것이다.

계약유형은 무엇보다도 실적평가를 통해 관료의 결과적 책임성, 그리고 행정적 효율성을 확보할 수 있다는 면에서 장점이 있다. 또한 관료에 대한 인센티브의 차등화를 통해 업무에 대한 동기부여를 제공하고, 관료집단 내의 경쟁분위기를 조성할 수 있다. 나아가 사무차관을 비롯한 관료에 대한 관리적 재량권의 부여는 보다 창의적이고 자율적인 정책수행 및 행정관리를 가능케 하며, 통제나 타협유형과는 달리 관료통제를 위해 시스템적으로 접근했다는 점도 의의가 될 수 있다.

그러나 이 유형도 여러 한계를 안고 있는데, 뉴질랜드의 경험을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 영국에서도 나타났듯이, 정책과 관리를 엄격히 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 실적평가에서 산출(output)에 대한 강조는 개인이나 기관이 자신들의 개별 업무에만 치중케 함으로써 정책협력이나 조정이 결여되고, 그 결과 정책 전반의 성과(outcome)에 부정적 영향을 미치게 되었다. 즉, 계약유형은 개별 부처의 실적을 강조함으로써 부처들간의 상호의존성, 조정 및 협조를 간과한다는 문제를 안고 있다(Mascarenhas, 1993: 326). 둘째, 주택부(Ministry of Housing)의 사무차관을 지낸 Laking(1994: 314)이 지적하였듯이, 유인체계상의 문제가 존재한다. 가장 핵심적인 책임판단의 근거는 장관과 사무차관 사이의 일정 기간 동안의 실적계약이기 때문에 사무차관은 장관의 관심사와 가시적 업무에만 몰두하게 된다. 이는 공익을 추구해야 하는 공공부문의 실적에 대한 잘못된 유인을 제공하는 것이다. 아울러 금전적 보상을 강조하는 계약유형은 전문가적 지식, 동료의식, 공직윤리 등의 무형적 인센티브가 중요하게 작용하는 관료사회에 제한적 효과만을 지닐 수도 있다(Wilson, 1989: 157). 셋째, 성과가 아닌 산출에 초점을 둔 실적평가방식에도 문제가 따른다. 정책성과는 관료들이 통제할 수 없는 많은 다른 요인들에 의해 영향을 받는다. 예를 들면, 범죄율은 경찰의 활동 정도 이외에도 실업률, 약물사용 등 여러 사회적 요인들에 의해 결정된다.

따라서 성과는 정부프로그램이 잘 작동하고 있는지 보여주는 의미 있는 척도이긴 하지만 공공관리자에게 책임성과 관련된 혼선을 불러일으킬 수 있다. 이런 맥락에서 뉴질랜드 정부는 호주나 캐나다와는 달리 산출에 초점을 맞추었다. 상대적으로 측정이 쉬운 산출은 모든 실적평가시스템의 근본이 된다는 면에서 의의가 있다. 그러나 산출이 시민이 해결해 주길 바라는 문제에 대해 근본적 대답을 제공하기 어렵다는 면에서, 또한 능률적 산출생산이 오히려 성과달성에 배치될 가능성이 있다는 면에서 여전히 한계를 지니고 있다.¹¹⁾ 마지막으로 방법론적 개인주의에 입각한 관리주의적 개혁은 공직자의 사기를 떨어뜨리고 유능한 인재의 유출을 초래함으로써 장기적으로 공직사회를 와해시킬 우려가 있다(Gregory, 1999). 공직사회 내의 적절한 경쟁은 기존의 비합리성과 비효율성을 제거하는 데 도움이 되지만, 그 정도가 지나치면 '경쟁을 위한 경쟁'이 되어 구성원들간에 상호불신을 초래하고 과다경쟁에 따른 비용이 발생하는 등 중극적으로 큰 역기능이 대두될 수 있다.

4) 유형 IV: 관료자본유형

관료자본유형은 정치-행정일원론적 시각에서 관료의 정책결정 역할을 인정하는 가운데 장관과 관료의 관계에 대해 제도적 시각에서 접근한다. 이는 앞의 유형들과는 달리 현실에서 쉽게 발견할 수 있는 것은 아니며, 이전의 유형들이 지닌 한계를 감안하면서 새로이 구성된 하나의 대안적 성격을 띤다. 이 연구에서 제시하는 관료자본 개념은 최근 사회과학분야에서 주목을 받아 온 사회자본에 바탕을 두고 있다. 사회자본은 집단 및 계급재생산 관점, 인적 자본 관점, 시민사회 발전 관점 등 다양한 각도에서 조명되었다(신경희·이순희, 2003: 92). 이러한 관심은 행정학계에도 반영되어 시민을 비롯한 다양한 집단의 참여를 촉진하는 거버넌스 정부체제를 구축하려는 시도와 접목되었으며, 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력 간의 관계(박희봉·김명환,

2000) 및 사회자본과 정부신뢰의 관계(장수찬, 2002; 박희봉·이희찬·조연상, 2003) 등을 분석하려는 노력들이 나타났다.

Coleman(1990)의 연구를 기초로 하여 Putnam(1993)은 신뢰, 규범 및 네트워크와 같은 오랜 사회적 조직의 특성들로 구성된 사회자본이 공공재를 위한 자발적 협동과 조정을 촉진한다고 지적하였다. 또한 사회자본은 스스로 창출되면서도 오랜 기간에 걸쳐 구축되고 나면 짧은 기간 내에 쉽게 사라지지 않는 성향을 지닌다. 특히 그는 북부 이탈리아 지역의 경제적 번영과 정부의 효과성이 사회적 신뢰(*social trust*)에 의해 유지될 수 있다고 보았는데, 사회적 신뢰는 개인적 신뢰와는 달리 시민참여 네트워크와 상호성 규범으로부터 나타난다.

Gregory(1999)는 Putnam의 사회자본 개념을 정부관료제에 적용하였다. 그는 뉴질랜드의 신관료주의 정부개혁이 개인주의적 방법론에 치중한 결과 관료제 내부의 통합과 신뢰를 저해하는 반면, 실적 강조에 따른 부패발생과 비윤리적 행위를 확대시켰다고 비판하였다(Gregory, 1999: 66~68). 따라서 그는 공직사회에 대한 개인주의적이고 환원론적 접근이 아닌 총체적(*holistic*) 접근, 즉 경쟁에 의해 분해된 조직이 아닌 신뢰기반의 협동적 조직 이미지를 강조하였다. 이러한 맥락에서 이 연구에서는 관료자본을 관료제 내부의 사회자본이라고 정의하고, 그 핵심에는 협동적 신뢰(*cooperative trust*)가 자리잡고 있는 것으로 이해하고자 한다. 따라서 장관과 관료 사이의 관료자본이란 양자간에 공익추구를 위한 협동적 신뢰가 바탕이 된 관계를 의미한다.

그런데 Gregory의 주장에 기본적으로 공감하면서도 여전히 의문으로 남는 것은 관료자본의 형성 및 구축방법에 관한 것이다. 물론 사회자본이 그러하듯이 관료자본 역시 스스로 창출되는 성격을 지니나 이를 제도적 장치를 통해 형성하는 노력 또한 중요하다. 이런 맥락에서 몇 가지를 제언하면 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 제도를 통한 관료제 내부의 공적 신뢰, 즉 관료적 신뢰(*bureaucratic trust*)의 구축이다. 신뢰를 구분하는 유형 중 하나는 사적 신뢰와 공적 신뢰이다. 앞의 타협

유형에서 강조하는 것은 장관의 설득적 리더십에 근거한 사적 신뢰에 해당한다. 그러나 관료자본이 형성되기 위해서는 사적 신뢰와 더불어 제도적 차원의 공적 신뢰가 요구된다. 이러한 관료적 신뢰의 형성 및 유지를 위해서는 먼저 합리적이고 공정한 인사관리제도가 구축되어야 한다. 이를 통해 장관이 개인적 연계를 배제한 상태에서 관료 개개인의 업무내용 및 성과를 잘 파악하고 객관적으로 평가하며, 성과에 대한 공정한 보상을 제공할 때 양자간에 신뢰가 형성될 것이다. 또한 관료들이 최대한 자율성을 갖고 정책 및 관리활동에 적극 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 예를 들어, '직원 참여 프로그램'을 통해 일반 관료들이 행정서비스의 품질향상을 위한 핵심요원으로 활동하게 한다면 그들은 스스로가 조직 내에서 중요한 일을 담당한다는 자긍심을 가지게 되며, 이는 장관이나 조직에 대한 신뢰감으로 이어질 것이다. 권한과 책임이 균형을 이루는 업무규칙의 정립도 공적 신뢰의 확보를 위해 중요하다. 권한위임은 부처 관료에 대한 능력 인정과 신뢰를 의미하는 반면, 권한은 주지 않은 채 책임만을 묻고 하위관료에게 정책 실패의 탓을 돌리는 것은 불신을 초래할 것이다.

둘째, 관료가 수평적 관계에서 참여할 수 있는 의사소통 네트워크의 개발도 중요하다. 최근 부각되는 한 사회 내의 거버넌스가 이루어지려면 이보다 먼저 관료제 내의 거버넌스 구현이 전제되어야 할 것이다. 관료제는 그 자체가 사회의 한 단면이며, 권위적 구조와 문화에 젖은 관료제가 거버넌스를 지향하기 어렵기 때문이다. Putnam이 지적하였듯이, 수직적 종속보다는 수평적 결속이 신뢰커뮤니티로서의 공직사회를 유지할 수 있게 만든다. 그러나 기존의 관료제에서는 지나치게 경직된 보고 채널, 복잡한 의사결정 구조, 형식적 의견수렴 절차, 구성원이 제시한 의견에 대한 불충분한 피드백 등이 상호간의 의사소통에 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 일방적 의사소통이 아닌 비판과 토론이 허용되는 자유스러운 분위기의 쌍방향 의사소통 기회와 공간이 제도적으로 확보된다면 장관과 관료 간에 상호 존중과 협력 분위기가 형성될 수 있을 것이다. 장관과 관료 간의 정기적 대화

모임 및 비공식적 의사소통 채널 활용, 인터넷 등을 통한 관료의 자유로운 의견이나 혁신아이디어 개선, 실무담당자의 목소리를 반영하는 정책결정 과정, 각 부서별 소규모 토론회와 그 결과의 조직 내 공유 및 수렴 등은 그 예가 될 수 있다. 특히 일반관료들로 하여금 개별적으로 장관 등 최고관리자에게 자신의 아이디어를 직접 설명하게 하고, 얼굴을 맞대고 그 아이디어를 같이 토의하는 것을 제도화한다면 상호 신뢰와 존중을 구축하는 좋은 방안이 될 것 같다.

셋째, 중장기적 관점에서 기술통제의 문화가 아닌 상호협력의 문화를 형성하는 것도 매우 중요하리라 생각된다. Wilson(1989: 156)은 주인-대리인이론에 대해 어떻게 관료들이 일을 회피하고 기회주의적으로 행동하기보다는 자기 업무를 열심히 수행하고 있는가라는 반문을 던진 바 있다. 그리고 그 이유는 관료들이 일하고자 하는 자신들만의 선호, 즉 책임의식, 동료의 기대부합 등을 지니기 때문이라고 한다. 따라서 전문가적 직업의식, 공직자로서의 윤리의식, 구성원간의 신뢰와 존중 등이 바탕이 되는 관료문화를 구축함으로써 장관과 관료 사이의, 나아가 관료제 전체의 사회자본을 축적할 수 있을 것이다. 효과적 조직변화는 기술, 구조 및 구성원의 능력 등에 못지않게 행동을 이끄는 지침으로서의 이미지와 가치에 의존한다(Morgan, 1986; 137). 문화는 관료조직이 처한 현재의 상황과 추구해야 할 새로운 목표에 대한 조직 내의 일체감을 형성시키고, 관료들의 근무의욕과 업무적 자긍심을 불러일으킴으로써 관료제의 바람직한 변화를 위한 하나의 밑거름을 제공하게 된다.¹³⁾ 뿐만 아니라 문화는 개개인의 일탈적 행동을 스스로 규제하거나 제어하는 원동력이 됨으로써 관료조직 내의 분권화에 따른 각종 부조리나 역기능을 최소화하는 데에도 도움이 될 수 있다(Peters & Waterman, 1982).

건강한 조직문화 구축을 위해서는 먼저 조직이 처한 환경에 대한 구성원간 인식 공유와 이를 바탕으로 한 조직목표와 전략에 대한 상호이해가 있어야 한다. 그리고 이와 같은 환경적 및 업무적 특성을 반영하는 조직이 지향해야 할 핵심적 가치를 개발하고 확산하는 노력

이 요구된다. 그 과정에서 역량 있는 리더의 적극적 의지와 전략이 필요할 것이다. 이런 측면에서 예를 들면, Kilmann의 문화차이 분석 기법(*The Kilmann-Saxton Culture Gap Survey*)은 현재의 문화적 특성과 미래의 바람직한 문화상태 간의 차이를 보여줌으로써 장관으로 하여금 문화관리의 방향성과 전략에 대한 유용한 정보를 제공해 줄 수 있다(박원우, 2002: 47). 이 기법은 조직문화 요소를 과업지원, 과업혁신, 사회적 관계 및 개인적 자유의 네 가지로 한정하고 있지만, 실제의 적용과정에선 특정 부처가 필요로 하는 문화요소를 파악·설정하여 보다 신축적으로 활용할 수 있을 것이다.

한편 조직혁신과 관련하여서는 실패를 두려워하지 않고 오히려 이를 학습의 기회로 삼으려는 문화가 조직 전반에 뿌리내리는 것이 필요하다(김현기, 2003: 21). 예컨대 Nokia사는 생산적 실패를 수용하는 면책문화(*blame-free culture*)로 유명하다. 지나치게 업무의 성과만을 강조하게 되면 관료는 어려운 일을 회피하는 대신 안정적인 것만을 추구하게 된다. 복잡한 환경 속에서 혁신이란 어느 정도의 위험을 내포할 수밖에 없다. 그렇다면 열심히 잘하고자 한 관료에게는 어느 정도의 실패를 용인함으로써 실패에 대한 두려움을 없애주고 재도전의 기회를 부여하여 것이 사기진작과 문제해결 역량 강화에 도움이 될 것이다.

관료자본유형은 앞에서 언급한 통제유형, 타협유형 및 계약유형이 지닌 한계를 극복할 수 있는 가능성을 제공해 준다(이에 대해서는 결론에서 보다 구체적으로 언급할 것이다). 특히 최근 들어 공공관리자의 변혁적 리더십에 대한 중요성이 부각되고 있는데(예: 이창원, 1999; 이창원 외; 2003; 박동서 외, 2003), 협동적 신뢰를 바탕으로 하는 관료자본은 장관의 변혁적 리더십이 성공적으로 발휘될 수 있는 토양을 제공해 준다. 물론 관료자본은 단기간에 구축하기 어렵다는 한계가 뒤따른다. 그러나 일단 어느 정도 구축되고 나면 그 효과는 장기적이라는 면에서 상대적 장점이 있다. 특히 정치적 임명적인 장관의 임기가 짧은 점을 고려한다면 장관 개인의 리더십이나 장관과의 사적 신

뢰에 의존하기보다는 제도화된 관료자본의 중요성이 더욱 크다고 할 수 있다.

그러나 관료자본유형도 실현가능성의 측면에서 비판이 제기될 수 있다. 먼저 장관의 개인적 리더십에 대한 의존을 완전히 벗어나기 힘들다. 제도화된 신뢰나 바람직한 관료문화를 구축하는 데 있어 장관의 리더십은 여전히 중요한 요소이기 때문이다. 다만 제도화된 공적 신뢰가 일단 형성되고 나면 다른 유형에 비해 장관의 개인적 특성이나 능력에 대한 의존도는 완화될 것이다. 또한 문화창출 및 확산을 통한 관료자본의 실현가능성에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 문화응용주의자(*cultural pragmatist*)의 주장처럼 문화의 변화가능성을 인정한다 하더라도 그것을 단기간에 성취하기란 쉽지 않은 일이다. 그룹에도 불구하고 외국의 우량조직은 조직문화의 변화를 지속적으로 추진하고 있으며(박원우, 2002: 44), 미국의 FBI나 산림청 등에서와 같이 기관임무의 고유성과 중요성을 구성원들에게 주입시킴으로써 전문직업적 문화를 형성하고, 이를 통해 업무에 대한 헌신과 단결심을 이끌어낸 성공적 사례들이 존재한다(박천오·박경효, 2001: 55). 특히 문화적 변화가 수반되지 않는 한 정부개혁의 성공가능성도 낮아진다는 지적을¹⁴⁾ 감안한다면 바람직한 관료문화의 구축에 담긴 현실적 유용성을 부인하기 어렵다. 마지막으로, 사회자본에 관한 비판적 연구문헌에 따르면(Portes, 1998: 15~18), 관료자본은 집단적 폐쇄성으로 다른 사람 또는 집단의 접근을 방해하거나 집단의 규범을 벗어난 구성원의 자유와 창의성을 제약하는 역기능을 낳을 수 있다. 이러한 개연성을 전적으로 부인하기는 어려우나 관료자본은 앞에서 정의되었듯이, 특정 집단이나 지역사회에서 형성되는 사회자본과는 달리 그 자체가 공공성을 기반으로 하고 있기 때문에 부작용의 소지는 적다고 판단된다.

4. 요약 및 시사점

장관과 관료의 관계에 관한 연구는 그 중요성에도 불구하고 양적으로나 질적으로 미흡한 상태이다. 특히 우리나라의 경우 과거의 권위주의적 정권하에서와는 달리 장관의 자율성 또는 책임행정에 대한 필요성이 제기되면서 양자의 관계에 대한 연구의 활성화가 요구되는 시점이다. 이러한 맥락에서 이 연구는 장관과 관료 사이의 관계를 두 가지 차원을 바탕으로 네 가지 유형—통제, 타협, 계약 및 관료자본—으로 구분한 후 각 유형이 지닌 주요 성격을 분석하고, 그 유용성 및 한계를 검토하였다.

이 연구에서 언급한 네 가지 유형은 주어진 상황에 따라 각각 적합성과 장점을 지니고 있다. 따라서 어느 하나가 반드시 바람직하다고 말하기는 어려울지 모른다. 이러한 인식을 바탕으로 하면서도 이 연구에서는 관료자본유형을 하나의 대안으로 제시하였다. 그것은 통제, 타협 및 계약유형이 지닌 한계에 기초하고 있으며, 또한 관료자본유형에 내포된 보다 큰 가능성을 기대하기 때문이다.

관료자본유형이 다른 유형에 비해 지닌 상대적 우월성은 다음과 같다. 먼저 통제유형은 정치-행정이원론적 시각에서 관료의 기술적 중립성을 강조하고 있다. 그러나 관료의 정책결정 참여라는 현실을 감안할 때 이 유형은 근본적 문제를 안고 있다. 또한 정책내용과 이를 둘러싼 정치사회적 환경이 다양하고 복잡해지고, 민주화와 개방화에 따라 관료의 가치관이 바뀌고 있는 우리의 관료사회에서 과거의 통제 지향적 접근방법은 그 정책적 또는 행정관리적 효과성을 담보하기 어렵다. 최근 미국, 영국 등에서는 미래의 리더십 역량으로서 '사람으로부터 이끌어내기'를 강조하고 있다(Matheson, 2002: 40). 관료자본유형은 통제와 지시에 따른 강압적 순응이 아닌 신뢰와 존중을 통한 자발적 참여를 관료로부터 이끌어낼 수 있다는 면에서 긍정적이다.

타협유형은 서로 다른 성향을 지닌 장관과 관료의 관계에 대해 협

상과 조정을 통한 상호보완이라는 관점에서 접근하고 있으나, 이 유형 역시 통제유형의 문제를 극복하기 위한 상황론적 접근방식이라는 한계를 벗어나지 못한다. 또한 타협유형은 의사소통 확대, 감정적 교류, 지원적 태도 등을 통한 장관의 관료에 대한 개인적 관계의 유지를 강조한다. 그러나 이러한 접근은 양자간에 사소한 입장의 차이가 아닌 첨예화된 갈등과 불신이 존재하는 정책상황에서는 실현가능성을 기대하기 어렵다. Durant(1990: 325)가 정치적 피임명자와 관료의 관계에서 분열적 갈등(*disintegrative conflict*)이 존재하는 경우 오히려 관리적 지시의 강화와 개인적 관계의 축소를 뜻하는 말하기 전략(*telling strategies*)을 제시한 것도 같은 이유라 보인다. 이에 비해 양자 사이의 공익추구를 위한 협력적 신뢰를 바탕으로 하는 관료자본유형은 개인적 관계나 사적 신뢰에 의존하는 타협유형이 지닌 한계를 극복할 수 있는 제도화된 신뢰나 상호존중의 문화에 바탕을 두고 있으며, 불신이 전제된 분열적 갈등상황을 미연에 방지할 수 있는 가능성을 제공할 것이다.

특히 통제유형과 타협유형은 장관의 리더십이라는 개인적 능력에 지나치게 의존하기 때문에 양자의 관계형성이 일시적인 동시에 가변적이다. 우리나라처럼 재임기간이 극히 짧은 장관의 개인적 특성이나 역량에 양자의 관계를 의존하는 것은 바람직하지 못하며, 관료의 입장에서 장관과의 관계설정에서 상당한 혼선과 시행착오를 겪을 수 있다. 승진이나 보직 등 인사에서 장관의 눈치보기가 심한 현실을 감안할 때 더욱 그러할 것이다.

이들에 비해 계약유형은 성과계약이라는 시스템을 통해 양자 관계에 접근하고 있다는 면에서 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 계약유형은 정책과 관리의 구분에 따른 어려움, 성과평가상의 공정성 또는 객관성 문제, 부처나 개인간의 정책공조 약화, 방법론적 개인주의에 따른 비윤리성이나 구성원 사이의 결속 저해 등과 같은 부작용을 안고 있다. 이에 비해 관료자본유형은 관료사회에 대한 총체적 접근을 통해 지나친 경쟁에 따른 내부적 분절현상을 방지하고, 신뢰풍토와

문화구축을 통해 관료의 비윤리적 행위를 억제하며, 조직 내의 다양한 가치를 수용함으로써 구성원의 결속력과 자발적 참여를 유도할 수 있다. 나아가 관료자본유형은 신관리주의 정부개혁의 핵심인 계약유형의 단점을 보완할 수 있다는 면에서도 의의가 있다. 한 연구에 따르면(양기용, 2004), 우리나라 지방관료들은 성과와 경쟁을 강조하는 개혁적 관리제도가 형식적 시행에 불과하다고 답하고 있으며, 그 이유로는 개인별 성과측정의 어려움, 상급자들의 객관적이지 못한 평가 등을 가장 크게 들고 있다. 이러한 연구결과는 평가시스템이라는 제도에 대한 신뢰가 부족한 우리의 현실을 보여준다. 따라서 장관과 관료 사이에 제도적 차원의 공적 신뢰, 즉 관료자본이 축적될 때 성과중심의 인사관리에서 나타나는 형식성과 부작용은 줄어들 수 있을 것이다.

성공적 정부개혁은 그 주체이자 대상인 관료들의 지지와 동참을 필요로 한다. 따라서 방법론적 개인주의를 바탕으로 한 신관리주의가 전체로서의 공직사회를 와해시킬 수 있다는 외국 학자들의 지적에 귀 기울여야 한다. 특히 집단주의 성향이 강한 우리의 경우 이러한 성향을 관료제 내의 사회자본으로 육성하여 긍정적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 분절적 신관리주의 개혁과는 달리 상호신뢰에 근간을 둔 관료사회에서는 장관을 포함한 조직구성원 개개인의 노력이 조직의 전체적 성과로 이어질 가능성이 보다 높기 때문이다.

이 연구는 장관과 관료 사이의 관계유형을 체계화하고 이들을 상호 비교해 보고자 하였다. 또한 사회자본 개념을 적용해 관료자본유형을 새로이 제시하였다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 근본적으로 이론적 검토나 아이디어 제시의 차원에 머무르고 있다. 따라서 앞으로 한국적 상황에서 각 유형이 지닌 적합성의 정도, 장·단점 및 적합성을 결정하는 상황적 요인들을 분석하는 체계적 연구노력이 진행되어야 한다. 특히 관료자본 개념은 그 구성요소 등을 보다 구체화하여 하나의 분석 틀로서 제시되고, 이를 바탕으로 한 경험적 연구가 뒤따라야 할 것이다.

■ 주

- 1) 이 논문은 2003년도 서울시립대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.
- 2) 이러한 맥락에서 최근 노무현 정부는 장관에게 행정운영상의 자율성을 대폭 보장하는 대신 그 결과에 대해 책임을 묻는 책임장관제의 도입을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 그 구체적인 방안으로서는 부처 장관과 임명단계부터 재임중 추진해야 할 세부목표를 논의하고, 이를 계약서 형태로 문서화해서 업무성과를 평가하는 일종의 목표관리제가 거론되고 있다(박동서 외, 2003: 277).
- 3) Aberbach et al. (1981)이 제시한 선출직 정치인과 관료의 관계유형 중 정책/행정형은 관리적 시각에, 사실/가치형, 에너지/균형형 및 순수혼합형은 정치적 시각에 포함된다.
- 4) Ingram(1988) 역시 정치적 피임용자와 관료들의 협동적 노력이 대통령령의 정책목적의 달성하는 데 필수적이었음을 사례연구를 통해 보여주고 있다.
- 5) 비슷한 맥락에서 Ingraham & Ban(1986)은 효과적 정부운동을 위해 정치적 통제나 중립적 전문성이 모두 필요한 요소이기 때문에 어느 요소가 더 우위를 점하느냐 하는 편협한 목적에 의해 정치적 피임용자와 관료의 관계가 설정되어서는 안 된다고 지적하였다. 대신에 양자 사이에 공익추구를 위한 상호 책임성과 존중이 바탕이 되는 '공공서비스 모형'(public service model)을 제안하였다.
- 6) 뉴질랜드의 경우 장관과 사무차관 간의 계약이 장관과 관료의 관계를 설명하기에는 한정적이라는 견해도 있을 수 있으나, 계약제가 사무차관과 고위관료의 관계에까지 확산 적용되고 있다는 점에서 장관과 관료의 관계유형으로 보아도 큰 무리가 없다고 판단된다.
- 7) 국가공무원법은 사무차관의 임용을 영구직에서 5년 단위의 계약제로 바꾸었다. 실적에 따라 3년간의 재임용이 가능하며, 총 8년 이후에도 높은 실적을 보인 사무차관은 5년 임기로 다른 직위를 맡을 수 있게 된다.
- 8) 정부부처의 실질적 행정책임자인 사무차관은 영구책임자(permanent heads)에서 기업의 뉘새가 물씬 나는 사장(chief executives)으로 변경된 명칭이 시사하듯이 기업체사장처럼 인력의 발탁과 채용, 예산운용 등에서 전권을 행사하게 되었다. 이에 따라 총무처의 공무원 일괄선발과 각 부처별 배치는 사라졌다. 각 부처는 필요한 만큼 인력을 사정에 맞춰 그때그때 선발하며, 부하직원에 대한 봉급도 다른 부처와 차등화할 수 있게 되었다. 아울러 재무부 등 각 부처의 국장급 간부도 대부분 계약직 공무원으로 바꿨으며, 중·하위직 공무원도 열심히 하지 않으면 언제든지 해고될 수 있다.
- 9) 사무차관은 장관과 매년 실적동의서(performance agreement)를 작성하고, 이의 달성 여부에 대해 평가를 받고 책임을 지게 된다. 그 구체적 내용에 대해서는 Laking(1994: 322)을 참조.
- 10) 지난 2004년 10월에 중앙정부 최초로 중앙인사위원회에 적용된 직무성과계약제는 장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장 등 고위관리자, 과장 등 중간관리자 간에 Top-down 방식으로 성과목표와 평가지표 등에 관해 공식적 성과계약(performance agreement)을 맺은 뒤 계약서에 명시된 목표의 달성도에 따라 인사 및 보수상의 차별을 받는 제도를 뜻한다(김태만, 2004: 26).
- 11) 한 예로, 1995년 뉴질랜드 정부가 운영하는 Cave Creek의 전망대가 무너져 14명의 관광객이 사망하는 사고가 발생하였다. 그런데 이 사고는 정부의 시스템 실패에 기인하였으며, 어느 공무원도 이에 대한 궁극적 책임이 없다는 판결이 내려졌다. 시민들은 이에 대해 어떻게 높은 실적과 분명한

책임을 달성하도록 구성된 시스템하에서 이러한 사고가 발생했으며, 아무도 처벌받지 않았는가 라는 의문을 제기하였다. 결국 이 비극적 사례는 성과(outcome)로부터 산출(output) 중심의 시스템을 구분하는 것이 정치적으로 어려움을 보여준다(Kettl, 1997: 451~452). 그 결과 뉴질랜드 고위관리자들은 다음의 장기적 개혁과제로서 성과의 엄격한 측정을 추구하고 있다.

- 12) 김대중 정부에서 장관을 역임한 약 30명에 대한 심층면접 결과(박동서 외, 2003: 294~306)를 보면, 전체적으로 공정한 인사, 부하직원과의 대면접촉, 권한위임, 중간관리자의 정책안 직접 보고, 성과에 대한 칭찬과 실수에 대한 용인 등이 직원들의 사기를 고양시키고 신뢰를 구축하는 데 유용한 것으로 나타났다. 장관의 개인적 노력인 이러한 부처관리전략을 제도화하고 규정화한다면 공적 신뢰를 확보하는 데 도움이 될 것이다.
- 13) 문화를 통한 조직혁신의 가능성은 허신행 사장 시절의 서울시 농수산물공사에서 찾아 볼 수 있다. 당시 공사는 대내외적 이미지관리가 미흡하여 사회적 인지도가 낮을 뿐더러 부정적 이미지가 상존하였으며, 일보다는 사람중심의 행동양식과 조직비전의 불투명성 등으로 조직구성원의 불안감, 사기저하 및 주인의식 부족이 심각한 문제점으로 대두되었다. 이를 극복하기 위해 공사는 기업문화의 개념정립을 통해 공사 이미지나 조직구성원의 공통적 가치를 개발코자 하였는데, 이는 CI체계의 구축과 기업문화운동(SAMACO 21)의 전개를 통해 구체화되었다. CI체계 구축과 관련하여서는 심벌 및 사명 변경, 매뉴얼 제작, 사무실 재정비 및 OA-System 구축 등의 노력이 진행되었다. 또한 'SAMACO 21' — Specialization(전문성 발휘), Ability(능력개발), Mind(의식개혁 추진), Adventure(도전의식 배양), Cooperation(부서간 협조), Organization(조직발전 도모) 및 21st century(21세기의 미래상) — 운동은 전문성과 능력을 바탕으로 도전하는 21세기의 공사 이미지를 정립하기 위한 것으로서, 슬로건 제정·확산, 분야별 실천과제 설정·추진 등을 주요 내용으로 하고 있다. 아울러 가락시장 운영협의회와 분쟁민원 조정위원회 운영을 통해 대내적 의사소통체계를 확립하고 상호신뢰 분위기를 조성하고자 하였다. 또한 기자설명회, 내방객 안내·교육, 홍보물 제작 등을 통해 공사에 대한 부정적 이미지를 개선하였다. 이러한 새로운 문화구축 노력이 공사의 경영합리화와 구성원간 신뢰형성에 크게 기여한 바 있다(박경효, 1999).
- 14) 한 예로 Osborne & Plastrik(1997)은 OECD 국가에서의 공공부문 개혁사례를 바탕으로 문화전략을 효과적인 행정개혁을 이끌 수 있는 핵심적 전략 중의 하나로 꼽고 있다. 그들은 정부혁신이 위험회피, 책임전가, 법규에의 집착 등과 같은 공공관료제에 뿌리 박혀있는 고정관념들을 변화시키지 않고서는 불가능하다고 지적하고 있다.

■ 참고 문헌

- 김광웅. 1994. "한국의 장관론-역할, 자질, 능력," 《행정논총》 32(1): 36~49.
- 김순양. 1996. "사회복지부처 장·차관의 충원기준 추이분석," 《한국행정학보》 30(1): 17~33.
- 김태단. 1994. "중앙인사위원회의 직무성과계약제," 중앙인사위원회, 《인사행정》 2004(Winter): 25~27.
- 김현기. 2003. "조직 냉소주의를 타파하라," 《LG주간경제》 9(3): 18~24.
- 박경효. 1999. "성공적 정부개혁을 위한 동인으로서의 조직문화," 한국의국어대학교 사회과학연구소, 《사회과학논집》 17(1): 63~76.
- _____. 1995. "김영삼 정부의 장·차관(급) 충원정책: 국정지도력, 전문성, 그리고 대표성," 《한국행정학보》 29(2): 487~501.
- 박동서·함성득·정광호. 2003. 《장관론》, 나남출판.
- 박원우. 2002. "조직문화의 진단과 변화관리," 중앙인사위원회, 《인사행정》 2002(Winter): 44~50.
- 박종민. 1994. "행정관료들이 기대하는 장관의 역할과 자격조건," 이종범 편, 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》, 나남출판, pp. 341~365.
- 박천오. 1995. "기존 장관임면 관행의 정책행정상 폐단과 시정방안," 《한국행정학보》 29(4): 1581~1600.
- _____. 1993. "한국에서의 정치적 피임명자와 고위직업관료의 정책성향과 상호관계," 《한국행정학보》 27(4): 1121~1138.
- 박천오·박경효. 2001. 《한국관료제의 이해》 제 2판, 법문사.
- 박희봉·이희찬·조연상. 2003. "지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로," 《한국행정학보》 34(4): 175~196.
- 신경희·이순희. 2003. "지역사회 여성단체 활동의 사회적 자본에 관한 연구," 《서울 도시연구》 4(1): 89~109.
- 양기용. 2004. "성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제," 《지방정부연구》 8(2): 243~263.
- 이종범 편. 1994. 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》, 나남출판.
- 이창원. 1999. "지방자치단체장들의 리더십 형태와 그 효과성에 관한 실증적 연구," 《한국행정학보》 33(3): 273~286.
- 이창원·김호정·박희봉. 2003. "지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성: 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교," 《한국행정학보》 37(1): 19~36.
- 장수찬. 2002. "한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부실패," 《한국정치학회보》 36(1): 87~112.
- 중앙인사위원회. 2005. "고위공무원단 제도 도입 관련 국가공무원법 개정안 주요 내용," 내부자료.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Massachusetts: Harvard University Press.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Denhardt, Robert B. 1984. *Theories of Public Organization*, Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Durant, Robert F. 1990. "Beyond Fear or Favor: Appointee-Careerist Relations in the Post-Reagan Era," *Public Administration Review* 50(3): 319~331.
- Gregory, Robert J. 1999. "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service," *Public Administration Review* 59(1): 63~75.
- Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Stranger: Executive Politics in Washington*, Washington: The Brookings Institution.
- Ingram, Patricia W. 1987. "Building Bridges or Burning Them?: The President, the Appointees, and the Bureaucracy," *Public Administration Review* 47(5): 425~435.
- Ingram, Patricia W. & Ban, Carolyn R. 1988. "Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model," *Public Personnel Administration* 8(Spring): 7~19.
- Kettl, Donald F. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links," *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446~462.
- Laking, R. G. 1994. "The New Zealand Management Reforms," *Australian Journal of Public Administration* 53(3): 313~324.
- Lauth, Thomas P. 1989. "Responding to Elected and Appointed Officials," in James L. Perry(ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp.193~207.
- Lynn, L. E., Jr. 1984. "The Reagan Administration and the Renitent Bureaucracy," in L. M. Salamon & M. S. Lund(eds.), *The Reagan Presidency and the Governing of America*, Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Maor, Moshe. 1999. "The Paradox of Managerialism," *Public Administration Review* 59(1): 5~18.
- Mascarenhas, R. C. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand," *Public Administration Review* 53(4): 319~328.
- Matheson, Alex. 2002. 중앙인사위원회, "OECD 회원국의 리더십 개발," 《인사행정》 2002(Summer): 32~44.
- Moe, Terry. 1985. "The Politicized Presidency," in John E. Chubb & Paul E. Peterson(eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington: Brookings Institution.
- _____. 1984. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28: 739~777.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Osborne, David & Plastrik, Peter. 1997. *Banishing Bureaucracy*, Reading, Massachsetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Peters, T. J. and R. H. Waterman. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Companies*. Harper & Row.
- Pfiffner, James P. 1987. "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy

- Nexus in the Third Century," *Public Administration Review* 47(1): 57~65.
- Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Contemporary Sociology," *Annual Review of Sociology* 24: 1~24, 박우순, "사회자본의 낭만적 애정에 대한 비판적 견해," 《한국조직학회보》 1(2), 2004에서 재인용.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Redford, E. S. 1969. *Democracy in the Administrative State*, New York: Oxford University Press.
- Rourke, Francis E. 1984. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd(ed.), Boston: Little Brown and Company.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Inc.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* II (June): 197~222.

6. A Theoretical Review of Minister-Bureaucrat Relations: Bureaucratic Capital Type as an Alternative

Park, Kyung-hyo

The recent trend of decentralizing the politico-administrative system in Korea raises the issue of minister-bureaucrat relations as important, because their relations have a great influence on the level of policy success. In this sense, this study proposes four types of the relations-control, bargaining, contract, and bureaucratic capital-which are classified based on two dimensions. The first dimension, political-managerial, focuses on the relative role of ministers and bureaucrats in policy-making process. The second dimension, individual-institutional, is related to the character or level of minister-bureaucrat relations. And then the four types of minister-bureaucrat relations are compared in terms of their strengths and weaknesses. Finally, after criticizing the existing three types including control, bargaining, and contract, the study offers a bureaucratic capital type as an alternative, one premised on the values of mutual trust and respect, joint responsibility, and concern for the public interest.

Key Words: Minister, Bureaucrat, Bureaucratic Capital, Social Capital