

## 한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성

백완기\*

### I. 들어가는 말

문화와 체제 또는 제도간의 관계는 대단히 중요한 문제이면서도 쉽사리 풀어지지 않는 문제이다. 특정국가의 체제나 제도가 그 나라의 고유한 문화의 산물이라면 별 문제가 없다. 왜냐 하면 문화와 체제 간에 갈등의 소지가 거의 없기 때문이다. 그러나 새로 채택한 체제나 제도가 자국문화의 산물이 아니고 외국에서 도입되었을 때에 정합성의 결여로 결국 그 제도는 작동력(workability)을 잃어버릴 가능성이 커진다. 가장 좋은 예가 1919년에 수립되었다가 1933년에 소멸된 독일의 바이마르 공화국이다. 지배 복종을 중심으로 한 수직적 질서에 익숙한 독일국민에게 민주헌정의 질서는 감당하기 어려움으로 혼란만 가져다주었다. 한 마디로 독일의 정치문화는 공화정이라는 정치체제를 받아 들일 여지가 없었던 것이다. 수직적인 정치문화와 수평적인 정치체제는 물과 기름의 관계에 있어 혼란만 야기시켰던 것이다. 결국 바이마르 공화국은 만신창이가 되어 역사의 뒤안길로 사라지게 된다. 여기서 어떤 국가나 자기 문화에 맞는 체제를 가지면 된다고 쉽게 처방을 내릴 수도 있다. 그러나 그렇게 쉽게 처방을 내릴 수 있는 문제는 아니다.

1970년대 말 미국의 듀크 대학교의 Ralph Braibanti 교수가 서울대학교 행정대학원에서 발전도상국의 행정체제문제로 논문을 발표한 일이 있었다. 그 당시 그는 각국의 행정체제는 각국의 문화에 적합해야 한다고 강조한바 있다.<sup>1)</sup> 그 당시 그

---

\* Florida State University에서 정치학 박사학위를 취득하고, 고려대학교 행정학과 명예교수로 계십니다(wankipaek@hotmail.com).

세미나에 참석한 필자는 한국의 경우를 들면서 “문화에 적합한 체제를 갖는 것이 그렇게 쉬운 일이 아니다”라고 논평을 한 일이 있었다. 그 당시만 해도 한국사회에서 일반 서민들 특히 농촌의 무지한 사람들은 병이 나면 병원에 가는 것보다는 점쟁이를 찾아가 점을 치거나 무당을 불러 굿을 하는 것이 다반사였다. 이 경우 행정은 의료체제의 확립보다는 병자를 점쟁이나 무당에 연결시켜주는 제도의 마련에 최선을 다하는 것이 한국의 무속문화에 맞는 행정역할이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 아무리 무속문화라 할지라도 무속중심의 의료행정을 펼칠 수는 없는 것이다. 그러면 여기서 문화와 체제간의 관계에 대해서 보다 심도 있게 살펴보기로 한다.

## II. 문화와 체제간의 관계

문화와 정치 및 행정체제간의 관계는 대단히 중요한 문제인데도 불구하고 여기에 대한 심도 있는 체계적 연구는 별로 없다. 물론 이러한 문제의 중요성을 인식하고 있는 사람들은 더러 있었다.<sup>2)</sup>

사람의 성격과 정치스타일이나 정책의 내용간의 관계에 대해서 심리학적 수준에서 연구된 것은 적지 않다.<sup>3)</sup> 그러나 심리학적 수준에서의 양자간의 연구는 개인의 성격과 정치 또는 행정행위간의 분석에 초점을 두고 있지, 국민적 성격과 체제간의 관계에 초점을 두고 있지는 않다. 따라서 개인의 성격과 정치행위간의 연구

---

1) Ralph Braibanti, "The Quest for Endogeneity of Administrative Form," Occasional Paper, 서울대학교 행정대학원 주최. 이와 비슷한 견해를 가진 학자들이 많았는데 예를 들면 다음과 같다. Fred Riggs, "Bureaucrats and Political Development: Paradoxical View," in Joseph La Palombara(ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963, pp. 120-167; William J. Siffin, "Two Decades of Public Administration in Developing Countries," *Public Administration Review*, Jan./Feb. 1976, pp. 61-70.

2) 예컨대 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Oxford University Press, 1947; Sidney Hook, *Reason, Social Myth, and Democracy*, Humanities Press, 1950; Erich Fromm, *Escape from Freedom*, Reinhart; 한승조, [한국민주주의와 정치발전], 법문사, 1976.

3) 예컨대 Fred I. Greenstein, *Personality and Politics*, Markham Publishing Co. 1969, N. J. Smelser and W. T. Smelser(eds.), *Personality and Social Systems*, John Wiley, 1963; G. j. Di Renzo(ed.), *Personality and Politics*, Anchor Pres, 1974.

는 정치지도자나 정치인의 성격여하에 따라 정치스타일이나 정책의 내용이 어떻게 달라지는가를 미시적 수준에서 설명은 하지만 국민성과 체제간의 관계에 대해서는 설명 하지 못한다. 즉 이 경우는 정치체제 안에서 성격과 행위간의 설명이기 때문에 정치체제는 주어진 것으로 생각된다. 이 문제를 다루기 위해서 우선 문화와 체제간의 조화를 주장하는 일치 설과 조화를 주장하지 않는 불일치 설부터 살펴보기로 한다.

## 1. 일치 설

일치설의 기본적 입장은 특정종류의 정치체제나 정부형태는 특정의 성격유형이나 문화의 산물이고 또 그 정치체제는 거기에 부합되는 성격유형을 요구한다는 것이다. 다시 말 해서 그 나라의 정치체제나 행정체제는 그 나라의 문화에 의해서 결정되고 또 결정되어야 한다는 것이다. 이러한 입장을 취하는 사람들의 공통적 의견은 특정 종류의 성격유형(the right kind of personality)은 특정종류의 사회·정치체제의 성립에 전제조건이 되며, 또 이것들이 직결되어 있어야만 정치의 안정이 이룩될 수 있다는 것이다. 문화와 정치체제간의 문제를 최초로 본격적으로 다룬 사람은 Alexis Tocqueville이다. 그는 민주정부를 이룩하는데 가장 중요한 요소는 그 사회구성원의 태도(manner), 가치관(value), 사고방식이라고 하였다. 그는 그 나라의 정치체제를 결정하는 요소들을 설명하면서 물리적 환경은 법이나 제도보다 덜 중요하고, 법이나 제도는 그 나라 사람들의 태도나 생활양식보다 덜 중요하다는 것이다.<sup>4)</sup> 그는 미국에서 민주주의 정치체제가 성공적으로 정착할 수 있는 뿌리를 미국인의 생활방식에서 찾고 있었다. 이러한 미국인의 자율적 생활방식은 미국의 특수한 환경에서 조성되었던 것이다. 초기의 이민자들은 민회부터 만들어 자율적 질서를 확립하였고 필요에 의해서 정부를 만들었다. 그리고 정부를 만들었어도 광활한 땅덩어리에 분산되어 살고 있는 사람들에게 정부의 치안력이나 간섭은 미치지 못하였다. 여기서 스스로의 생명과 재산을 지키도록 충기휴대도 허용하게 되었다. 미국의 민주체제는 미국인들의 민주적 생활 속에서 자연스럽게 탄생될 수 있었던 것이다.

4) Alexis Tocqueville, *op. cit.*, p. 213, 232.

일찍이 Erich Fromm은 특정사회에 있어서 특정의 성격유형은 특정의 정치체제를 견고하게 하는 시멘트 역할을 하는가 하면, 반대로 그것을 파괴하는 폭발물의 역할도 한다고 지적한바 있다. 여기서 그는 성격유형과 체제간의 조화의 원리(principle of congruency)를 내 세우고 있다. 양자간의 조화의 원리가 나타나고 우호적인 영합관계(congenial fit)가 지속되면 기능적인 의존관계와 균형적인 작동이 일어나게 된다는 것이다. 그에 의하면 권위주의적 성격유형은 독재정권을 일으키는 뿌리요 인간적 기초(human basis)라는 것이다. 그는 Hitler의 등장을 독일의 국민성과 Nazism 간의 조화 속에서 설명하고 있다.<sup>5)</sup>

D. M. Levy와 R. Linton도 이탈리아에서의 Fascism의 등장과 아르헨티나에서의 Peronism의 등장을 이와 비슷하게 설명하고 있다. 이들은 이탈리아나 아르헨티나에서 독재체제가 나타났던 것은 국민들의 지배·복종에 길들여진 권위주의적 성격에 기초하고 있다고 설명하고 있다. 다시 말 해서 국민들의 이러한 성향과 태도가 독재체제를 탄생시키고 유지시키는데 전제조건이 되었다는 것이다.<sup>6)</sup>

특히 Linton은 가치관의 확립에 가족의 역할을 중요시하고 있는데, 그에 의하면 가족구조는 정치체제의 유형을 결정한다는 것이다. 즉 권위주의적 가족구조를 가진 국가는 필히 권위주의적 정부형태를 탄생시키고 발전시킨다는 것이다. 외형상의 정부형태는 무엇이던 이때 나타 난 실질상의 정부는 권위 형이라는 것이다.<sup>7)</sup> 그는 라틴 아메리카에서 민주정치가 제대로 뿌리를 내리지 못한 것은 전적으로 권위주의적 가족구조에 있다고 설명하고 있다. 성격유형과 정치체제를 연결시키고자 하는 사람들이 이 이외도 더러 있는데<sup>8)</sup> 이들의 공통적 주장이란 여하한 정

5) Erich Fromm, *op. cit.*, pp. 231-264.

6) D. M. Levy, "Anti-Nazis: Criteria of Differentiation," *Psychiatry*, 1948, 11, pp. 125-167; R. Linton, "The Concept of National Character," in A. H. Stantodn and S. E. Perry(eds.), *Personality and Political Crisis*, The Free Press, 1951.

7) R. Linton, *ibid.*, p. 146.

8) Sidney Hook는 민주주의의 성공적 정착에 특정의 제도보다 훨씬 중요한 것이 있는데 그것은 국민의 생활의식과 가치관 및 태도라는 것이다. *op. cit.*; Harold Lasswell은 민주주의는 옳은 사람(right man)에 의지하고 동시에 그른 사람(wrong man)을 배격함으로써 권력의 남용에서 벗어 날 수 있다고 지적하고 있다. *Power and Personality*, W. W. Norton, 1948; H. L. Mannheim은 주장하기를 선량한 민주사회란 민주적 성격으로서만 실현될 수 있다고 지적한다. "Personality Differences of Members of Two Political Parties," *Journal of Social Psychology*, 1959, 50, pp. 261-268; Karl Mannheim도 사회체제와 성격유형간의 관계를 설명하면서 민주사회는 민주적인 사람만이 실현할 수 있다

치체제도 그 사회구성원의 생활양식과 직결되어 있다는 것이다.

그런데 이러한 입장을 취하고 있는 사람들이라고 해서 특정의 정치체제가 제대로 작동하기 위해서는 그 사회구성원의 전체가 그 체제에 부합되는 가치관이나 생활습관을 가져야 한다고 생각하지는 않는다. 예컨대 민주체제가 제대로 작동하기 위해서는 모든 국민이 다 민주적 가치관이나 성격을 가져야 한다고 생각하지는 않는다는 것이다. 가장 민주주의가 잘 발달하고 있는 미국의 경우도 W. Ebenstein에 의하면 미국인의 10%가 강한 권위주의적 성격을 가지고 있고, 20% 정도가 부분적이면서도 약한 권위주의적 성격을 지니고 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 인구의 몇%가 권위주의적 성격을 가져야만 민주주의가 붕괴되는 위험점(catastrophic point)인가는 밝혀주지 않고 있다. 여기서 주장하는 것은 정치체제의 성공적 작동을 위해서는 그 나라 사람들이 전부 그 체제에 맞는 성격유형을 가질 필요는 없다는 것이다. 단지 다수의 사람들이 그 체제에 맞는 성격유형을 가지면 된다는 것이다. 이들은 제도나 체제가 국민의 성격유형의 변화에 미치는 영향을 크게 평가하지 않는다. 체제나 제도는 그 나라의 토착문화의 산물일 때 제대로 작동하는 것이지 밖에서 수입되었을 때에는 물위의 기름역할을 벗어나기 어렵다는 것이다. 특히 수입된 제도가 그 나라문화의 중심부분(central part of culture)과 마찰을 일으킬 때에 그 제도는 외형적 장치로만 남을 가능성이 크다는 것이다.

## 2. 불일치 설

불일치설의 기본입장은 성격유형으로서의 문화와 정치체제는 반드시 일치하지 않는다는 것이다. 즉 어떤 성격유형이 정치체제의 특정형태와 불변적으로 결합되어 있지 않다는 것이다. 예컨대 권위주의적 성격유형이나 민주주의적 성격유형이 정도의 차이만 있지 권위주의 사회에서나 민주주의 사회에서 다 같이 발견된다는 것이다. 특히 정책결정을 보면 그것이 순수한 민주적 또는 권위주의적 과정의 결과라고만 볼 수 없다는 것이다. 민주적 정치체제 내에서 오히려 어떤 역할들은 권위주의적 성격을 요구하고 있는데 이것이 정치체제의 효과적 작동을 위해

는 것이다. Freedom, *Power and Democratic Planning*, Routledge, 1950, ch. 7-9.

9) W. Ebenstein, *Today's Ism*, Prentice-Hall, 1961, p. 101.

서 유용하다는 것이다. 그런가 하면 같은 경우로 권위주의적 정치체제는 민주적 성격에 의존해야 하는 경우도 많다는 것이다.

불일치설의 대표적 학자로 David Spitz와 Alex Inkeles를 들 수 있다. 우선 Spitz의 입장을 보면 그는 H. Lasswell과 K. Mannheim의 이론을 비판하면서 그의 주장을 내세우고 있다. Lasswell이나 Mannheim은 민주주의는 바른 사람(right man)에 의존할 때에만 성공할 수 있다고 주장하는데 이는 이론적으로 규명하기 어려운 주장이라는 것이다. 우선 누가 바르고 그른 사람이며, 또 그것을 구별하는 기준이 무엇이며, 또 바른 사람에 의존한다 할지라도 이러한 사람들이 강압적 지배체제(oppressive rule)를 몰아 낼 수 있는 능력이 있을까에 대해서 의문을 제기하고 있다.<sup>10)</sup> 흔히 민주적 인간은 관용적이고 타협적이고 안정적인데 반하여, 권위주의적 인간은 지배의식이 강하고 비판에 분개하고 폭동에 호소하는 경향이 강하다고 하지만, 이러한 구분이야 말로 동의이어(tautology)에 불과하다는 것이다. 이러한 구분은 어떤 의미를 밝혀내는 것보다 오히려 감추고 있다는 것이다. 그리고 어느 누구도 인간의 이러한 형 또는 저러한 형으로 일관성 있게 나타내고 있는 사람은 없다는 것이다. 누구나가 다 권위주의형과 민주형의 복합적 존재이지 어느 하나로만 일관되어 있지 않다는 것이다. 외부의 사회생활에서 민주적인 사람이 가정이나 직장에서 권위주의적으로 되는 것이 하나도 이상할 것이 없다는 것이다.<sup>11)</sup> Spitz는 계속해서 주장하기를 민주적 인간과 민주적 정치체제 간에는 어떠한 논리적 관계도 성립하지 않는다는 것이다. 민주적 사회는 언제나 권위주의적 인간을 산출하고 또 권위주의적 사회는 반드시 민주적 인간에 의해서 도전을 받는다는 것이다.<sup>12)</sup>

다음에 Inkeles의 이론을 보면 Spitz처럼 강하지는 않지만 성격유형과 체제 간에는 어떤 공식적 관계도 성립하지 않는다는 점에서 동일하다. 그는 사회적 수준 또는 거시적 수준에서 성격유형과 체제간의 관계에 대해서 일반화하기란 대단히 어렵다고 지적하고 있다. 사실 이것에 대한 답변을 구하려면 국민전체의 대표적 성

10) David Spitz, "Power and Personality: The Appeal to the 'Right Man' in Democratic States," in G. J. Di Renzo(ed.), *Personality and Politics*, Anchor Press, 1974, pp. 386-387.

11) *Ibid.*, pp. 391-392.

12) *Ibid.*, p. 403.

격유형(modal personality pattern)을 조사해서 이것과 현 체제와의 관계를 비교 분석해야 한다는 것이다. 그의 이론적 입장은 민주주의의 긴 역사를 가지고 있는 나라들이 반드시 민주적 가치관이나 생활방식을 지닌 사람들로만 구성되어 있지 않고, 아울러 같은 경우로 권위주의적이고 독재적인 국가는 지배 복종만을 일삼는 사람들로 구성되어 있지 않다는 것이다.<sup>13)</sup> 물론 어떤 성격적 특징이 어떤 정치체제의 형성에 기여하는 경향이 있는 것은 사실이지만, 이것이 특정의 정치형태와 불변적으로 결합되어 있다고는 볼 수 없다는 것이다.

문화와 체제간의 불일치를 내 세우는 또 하나의 근거로서는 양자는 동일한 세력이나 동일한 압력에 의해서 변하는 것이 아니라는 것이다. 정치체제나 제도는 국가적 이익이나 정치 및 정책적 차원에서 어렵지 않게 변할 수 있지만 문화는 쉽사리 변하지 않는다는 것이다. 양자가 서로 독립적인 세력에 의해서 변할 때에는 그들 간의 간격은 벌어질 수밖에 없다는 것이다. 그리고 일반적으로 정치체제나 제도는 그 나라의 문화보다 쉽게 변한다는 것이다.<sup>14)</sup> 물론 예외적인 경우도 있지만 헌법적 질서가 문화보다 쉽게 변할 수 있는 것이 상식이다. 이것은 후진국의 경우 더욱 두드러진 현상이라는 것이다.

### Ⅲ. 한국 행정문화의 공·과

문화는 행위의 뿌리의 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 행정문화는 행정행위의 근원의 역할을 하기 때문에 행정문화는 행정을 운영하는데 있어서 긍정적 역할도 하고 부정적 역할도 한다. 한국의 행정문화도 예외는 아니다. 여기서 이야기하는 한국의 행정문화는 주로 전통적 행정문화를 이야기 하는데 그 내용은 학자들마다 조금씩 다르지만 공통적 모습을 추려보면 권위주의, 가족주의, 연고주의, 온정주의, 사인주의, 형식주의(의식주의), 관직이권주의, 일반주의 등이라고 할 수 있다. 이러한 요소들이 행정운영에 어떠한 영향을 끼쳤는가를 부정적인 측면과 긍정적인 면으로 나누어 살펴보기로 한다.

13) Alex Inkeles, "National Character and Modern Political System," in L. K. Hsu(ed.), *Psychological Anthropology-Approaches to Culture and Personality*, The Dorsey Press, 1961, p. 193.

14) Richard E. Dawson and Kenneth Prewitt, *Political Socialization*, The Free Press, 1959, p. 95.

## 1. 부정적 측면

### 1) 합리성과 객관성의 격감

가족주의, 온정주의, 연고주의 등은 행정의 제1의 원리라고 할 수 있는 합리성과 객관성이 자랄 수 있는 터전이나 토양을 말려버린다. 따라서 예측가능성이 희박하여지고 순서가 뒤바뀌는 것이 예사이다. 공식적인 것이 존재하기는 하나 비공식적인 세력으로 인해서 유명무실하게 되는 경우가 많다. 이러한 문화 속에서는 연줄, 인맥, 실세 등이 행정의 저변에 깔려 있어 행정의 합리성과 객관성이 위축되기 마련이다. 그리고 정중심의 인간관계는 결속력과 유대감을 조성하지만 동시에 분열적 파당을 몰고 오게 된다. 따라서 결속과 분열이 동시다발적으로 일어난다.

물론 조선조의 관료 제도를 살펴보면 사관제도, 삼사제도, 서면제도 등 행정의 객관성을 높이려는 제도가 있었으나 지속적이고 진화적인 발전의 모습을 보여주지 못한 것이 사실이다.

### 2) 수직적이고 일방적인 정책결정

대부분의 정책결정은 위에서 아래로 내려오는 일방적인 통로를 타면서 결정된다. 한 마디로 하향적 결정과정이다. 물론 여기에도 여론의 수렴이니 집단토론이니 권한의 위임이니 하는 상향적 모습을 보이는 경우도 있으나 실상은 겉치레에 불과하다. 어느 누구도 상급자의 의견에 맞서 다른 의견을 낼 수 있는 용기를 갖기가 어렵다. 따라서 정책결정은 거의 일사불란한 모습으로 추진되고 집행과정을 밟는다.

### 3) 인간지배현상

법과 제도가 있으나 유명무실의 형식적 존재에 불과하고 인간지배의 현상이 일어난다. 인간이 지배한다니까 법규의 작동력이 전혀 없다는 이야기는 아니다. 법대로 되지 않는 것도 최고책임자의 의지만 있으면 되는 경우가 적지 않다. 인간이 법의 지배를 받는 것이 아니라 법이 인간의 지배를 받게 되는 것이다. 인간지배의

현상이 벌어지다 보니 우악스럽고 변칙적인 것들이 다반사로 일어난다. 한국관료들이 최우선시 하는 것은 법의 준수가 아니라 고위층의 의지와 지시사항이다. 고위층의 지시사항은 헌법과 법을 초월하는 지상과제이다. 이러한 인간지배의 풍토는 사회 어디에서나 발견되고 사적 조직일수록 더욱 심하다. 다시 말 해서 기업의 창업주는 정관 위에 있다.

#### 4) 행정편의주의

관공민비의 사상이나 관지배주의가 보편화된 사회에서는 처음부터 국민에 대한 봉사행정은 존재하지 않았다. 위민사상이 있다고 하지만 이는 어디까지나 통치자나 관의 지배의 정당성을 높이기 위한 수단으로 존재한 것이지 백성을 섬기는 봉사정신은 아니었다. 이러다 보니 행정은 처음부터 끝까지 행정위주의 행정이었다고 할 수 있다. 이러한 상황 속에서는 행정책임은 존재하지 않고 존재한다 할지라도 눈 가리고 아웅 하는 격이다. 행정은 자기가 잘못을 저질러 놓고도 거기에 대한 거증책임을 상대방에게 묻는 것이 다반사였다.

#### 5) 선례답습

내용이나 실용성보다 형식이나 겉 치레를 중요시하는 사회에서는 선례답습의 행정이 팽배하여 진다. 창조나 생산보다 현상유지나 무사안일에 익숙하다. 이러한 풍토에서는 시행착오나 모험은 두려움과 금기의 대상밖에 되지 않는다. 새로운 것을 시도한다는 것은 기존의 질서를 어지럽힌다는 달갑지 않은 행동으로 인식되어 모두에게 주저와 기피의 대상이 된다. 복지부동은 한국의 행정문화의 당연한 산물이다. 그런데 역설적인 현상은 이러한 문화 속에서 개혁이나 혁신이 추진될 때에는 우악스럽고 과격하게 추진된다는 것이다. 즉 개혁이나 혁신은 점진적이면서도 진화적으로 추진되지 않고 무모하면서도 무분별하게 그리고 과격하게 추진된다는 것이다.

#### 6) 부정부패의 만연

정이 많고 가족적이고 연고관계를 따지는 문화 속에서는 부패는 필연적으로 나

타나게 되어있다. 정은 잘못 처리되면 만 가지 악의 근원이 된다. 이러한 문화는 보편적인 관계보다는 특수한 관계를 강조하기 때문에 특혜의 시비가 필히 일어나기 마련이다. 부패는 필히 공직자가 공직을 미끼로 금품이나 향응을 받는 것만이 아니다. 끼리끼리 봐주고 특혜를 주는 것도 중대한 부패요 부조리 행위이다. 특히 관직은 국가에 봉사하는 자리라기보다는 개인 영달의 수단으로 인식되었기 때문에 부패는 필연적인 현상이었다. 특히나 관주도의 경제발전을 이룩하다 보니 정경유착으로 인한 부패발생은 막을 수 없는 현상이었다.

## 2. 긍정적 측면

우리는 지금까지 한국행정문화의 부정적인 측면을 살펴보았다. 그러면 한국의 행정문화에는 부정적인 측면만 있고 긍정적인 측면은 없는 것인가? 지난 50년 동안 행정은 경제성장을 위시해서 근대화작업을 일으키는데 주도적 역할을 해 온 것이 사실인데 그 힘이 어디에서 나왔는가? 합리성을 강조하는 서구의 행정문화에서 나왔는가? 아니면 한국 특유의 전통적 문화에 자리 잡은 행정체제에서 나왔는가는 깊은 사색과 연구의 주제라고 할 수 있다. 분명히 과거 50년의 기적에 가까운 압축성장은 서구의 합리적 계산체계의 산물이라고 할 수는 없다. 이러한 원동력은 필히 행정문화의 주류라고 할 수 있는 권위주의, 가족주의, 온정주의의 산물일 것이다. 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 1) 신속한 힘의 동원력

한국행정문화의 본류라고 할 수 있는 가족주의, 권위주의, 온정주의는 목표성취에 있어서 인적·물적 자원을 신속하게 동원시키는데 기폭제의 역할을 하였다고 할 수 있다. 권위주의, 가족주의, 온정주의는 인간관계에 있어서 전인격 대 전인격의 관계를 강조하고 다진다. 인격 대 인격의 관계는 직무상은 말 할 것도 없고 직무 밖의 영역에서도 헌신을 다짐하게 된다. 가족은 모든 질서의 근원으로서 여기서 나오는 원초적 권위는 가장 큰 위엄과 동원력을 갖게 된다.<sup>15)</sup> 여기서의 권위

15) 이대희, “유교식 행정문화에 대한 새로운 해석,” [한국행정학보] 21권 2호, 1991, 555-560.

는 직무상의 관계만을 다루고 지휘하는 것이 아니라 전체로서의 인간 대 인간의 관계를 부리고 지휘하는 권위이다. 상급자는 하급자에게 직무상의 복종만이 아니라 인간전체의 복종을 요구하고 있는 것이다. 또 하급자도 상급자에게 직무상은 물론 직무밖에 까지도 전인격을 동원해서 충성과 헌신을 다짐한다. 이렇게 창출된 행정의 동원력은 가히 폭발적이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 이때 상급자는 직무상의 상급자뿐만 아니라 ‘어른’ 개념이 가미된 상사이다. ‘어른’ 개념이 가미된 상사이기 때문에 그의 주문과 지시사항은 직무 밖으로 까지 연장된다. 상사의 지시사항이 떨어지면 온갖 헌신과 희생을 동원해서 야근을 하면서까지 일을 매듭짓는다. 이러한 ‘어른’ 개념은 ‘인간적인 리더십’(humanized leadership)을 구축하는데 바탕의 역할을 하였다고 할 수 있다. 전통문화에서 나온 ‘어른’ 개념은 복종과 헌신과 희생을 내포하고 있는데 이러한 ‘어른’ 개념을 내포한 리더십은 부하들로부터 최대한으로 힘을 뽑아 낼 수 있는 가장 강력한 리더십이라고 할 수 있다. 그런데 이때 ‘어른’은 공경과 복종만을 요구하는 권위적 존재가 아니라 사랑과 자비를 베푸는 시혜적 존재이다. 조선조 전통문화의 리더십을 설명하는 개념으로 강신표는 ‘어른’(father man)을 연구하고 있는데 그의 결론은 인간은 ‘선후관계’요 ‘상하관계’로 특징 지워지는 ‘연속적인 음양관계’로서 음양의 상보적인 상호관계라는 것이다.<sup>17)</sup> 여기서 ‘어른’은 공경의 대상도 되지만 배품의 대상도 된다는 것이다.

다시 강조하지만 여러 차례의 경제개발 5개년 계획이 계속적으로 초과달성 됨으로서 경이적인 근대화작업이 초고속적으로 이룩될 수 있었던 것은 가족주의와 권위주의에 깔려 있었던 헌신과 희생과 복종의 산물이었다고 할 수 있다.

## 2) 심리적 유대감과 안전감의 확보

무릇 현대의 조직은 전문화되고 대규모화 되고 합리화되면서 탈 인간화(dehumanization)의 길을 밟고 있다. 조직 속에서 일하는 인간은 건조함, 차 거움, 그리고 소외감을 심하게 느끼게 된다. 인간관계와 인간거래는 따뜻한 감정과 정신이 실린 관계가 아니라 물화관계(reification)로 되어버렸다. 어떻게 하면 이러한 물화관계를 극복하느냐가 조직이론의 큰 과제라고 할 수 있다. 이러한 극복가능성

16) 백완기, “문화전통과 행정문화,” [문화전통과 사회발전], 미원문화재단, 1991, 127-128면.

17) 강신표, [한국문화연구] 현암사, 1984, 53면.

의 처방을 한국의 전통문화에서 찾을 수 있다는 것이다. 한국의 가족주의와 온정주의에서 나온 정적 유대관계는 사회적 동물인 인간에게 “나와 같이 하는 가까운 인간이 있다”라는 자연스럽고 내면화된 의식은 심리적 안전감을 제공하여 준다. 이러한 심리적 안전감은 인간의 자연스러운 모습을 회복하는데 윤희유의 역할을 하게 한다. 이러한 안전감은 행정인 상호간 또는 행정인과 고객간의 인간관계를 따뜻하고 편안하게 하는 윤희유의 역할을 한다고 할 수 있다. 정의 원초적 모습은 촘촘하고 거칠고 맹목적인 모습을 지니고 있지만 그의 뿌리는 끌어당기는 결속력이요 응집력이다. 이러한 거칠고 우악스러운 정이 서구의 합리주의의 물결에 씻기고 씻기면 정화되고 세련된 우아한 모습으로 거듭나게 될 것이다. 마치 바닷가의 거칠은 돌들이 끊임없는 물결의 부딪침 속에서 유선형의 모습으로 변하듯이 말이다. 세련화로 인해서 맹목성과 무분별성이 가셔진 정은 앞으로 미래사회를 건설하는데 값진 자산이 될 것이다.

### 3) 예기치 않은 문제가 발생했을 때에 신속한 대처능력

가족주의와 온정주의의 산물인 정은 그 결속력과 응집력이 강하고 아울러 호소력도 강하다. 호소력이 강하기 때문에 동원력도 강하여 문제가 발생했을 때에 신속하게 해결하는 능력도 강하다. 예컨대 어려운 이웃이 생기거나, 재해로 이재민이 발생하거나, 나라가 어려운 일에 부딪혔을 때에 국민들의 마음속에 자리 잡은 정적인 유대감과 결속력은 문제해결에 국민적인 동참을 유도한다. 이러한 자발적 동참은 정부의 역할부담을 많이 덜어준다.

### 4) 신속한 갈등해결과 정책조정

행정운영에 있어서 가장 어려운 문제의 하나가 부처간의 갈등을 어떻게 신속하게 해결하고, 서로 충돌하고 있는 정책을 상호 조정하느냐이다. 이러한 문제들은 공식적 통로나 절차의 이용보다는 비공식적 통로나 인맥을 활용하거나 지도자의 인격에 호소함으로써 해결의 실마리를 쉽게 찾을 수 있다는 것이다.<sup>18)</sup> 과거에 수많은 발전사업들을 성공적으로 초과달성 할 수 있었던 것은 합리적이고 공식적인

18) 김영평 외, “한국관료제의 기관갈등과 정책조정,” [한국행정학보], 25권 1호, 1991, 316-320.

통로와 절차보다는 비공식적인 인맥이나 정으로 맺어진 인간관계를 활용함으로써 가능하였다는 것이다. 비공식적인 인맥과 연결망은 공식적 통로가 요구하는 거추장스럽고 복잡한 절차와 과정을 뛰어 넘을 수 있는 힘을 가짐으로서 속전속결의 행진을 가능하게 하였다는 것이다. 그리고 경직적이고 딱딱한 공식적 자리보다는 정이 넘치는 비공식적 자리에서 솔직한 의견들이 활발하게 교환됨으로서 갈등해결이나 정책조정 of 실마리를 찾게 된다는 것이다. 문제해결은 국무회의석상보다는 요정에서 잘 풀린다는 것은 음미 해볼 만하다.

#### IV. 행정문화의 변화요인들과 그 양상

한국의 행정문화는 여러 가지 요인들에 의해서 급속히 변하고 있다. 사회 전반에 걸친 민주화의 확산, 서구 사회의 합리주의와 봉사정신의 유입, 정보통신기술의 전면적 확산, 시민단체 활동의 활성화 등이다. 이러한 세력들은 행정문화의 급속한 변화를 가져오는데 결정적인 역할을 하였다. 하나씩 짚어 보기로 한다.

##### 1. 정보통신기술의 영향

행정문화의 변화에 가장 본질적이면서도 심대한 영향을 끼친 요인으로서 정보통신기술이라고 할 수 있다. 정보통신기술은 지리적 경계를 무너트리고, 인종 간, 지역간, 국가간 상호의존성을 높이고, 시공을 초월한 실시간 접속으로 사회적 역동성을 배가시킴으로서 인간생활의 전면성을 혁명적으로 변화시키고 있다. 정보통신 기술의 활용은 사고의 변화, 의식의 변화, 행동양식의 변화, 거래관계의 변화, 접촉방식의 변화 등을 몰고 오므로서 새로운 삶의 방식을 창출하였다고 할 수 있다.

정보통신 기술이 행정에 활용되어서 나타난 정부가 전자정부이다. 전자정부란 공통의 정보통신기반위에서 하나로 연결된 각종 행정 서비스를 언제, 어디서나, 어떤 방법으로든, 신속하게 제공할 수 있는 정부를 이야기 한다. 전자정부의 주요 구성요소로는 정보통신기술의 활용, 정보의 공개, 인터넷 이용, 네트워크 정부, 전

자우편, 전자결제, 논스톱 및 원 스톱 서비스, 행정정보의 공동이용, 정부업무의 재설계, 업무처리의 컴퓨터 화, 사이버 공간 등을 들 수 있다(각주가 있었으며 좋지 않을까 합니다). 이러한 구성요소들이 행정문화의 변화에 미치는 영향은 가히 혁명적이다. 이러한 요소들은 수직적 질서에서 수평적 질서로 변화를 촉진한다. 전자결제는 인간간의 대면을 격감시킴으로서 끈끈한 정의 관계와 사인주의(personalism)를 불식시킨다. 정보의 공개는 밀실행정과 폐쇄적 정보독점을 거부함으로써 투명행정의 길을 확보하여 준다. 아울러 업무처리의 컴퓨터화는 민간인과의 직접접촉을 차단함으로써 부패의 기회를 격감시킨다.

## 2. 민주주의문화의 전면적 확산

여기서 이야기 하는 민주주의 문화란 생활양식으로서의 민주주의를 이야기 한다. 즉 생활 속에서 민주주의를 익히고 학습하고 내면화시키는 것을 이야기 한다. 민주주의는 이념이나 제도보다 생활 속에서 익혀지고 확립될 때에 민주주의의 뿌리가 견고해지고 그 기반이 탄탄하게 구축되는 것이다. 영·미 사회에서 민주주의가 활성화 된 것은 민주주의가 생활 속에서 익혀지고 생활화되었기 때문이다. 생활양식으로서의 민주주의는 사회 구성구석에서 익혀지고 확립된다. 거리에서 종이틀 함부로 버리지 않고, 침을 뱉지 않고, 운전하면서 끼어들지 않는 행위 등은 생활양식으로서의 민주주의가 정착화 되는 좋은 모습이다.

생활양식으로서의 민주주의는 가정에서도 일어난다. 가부장적 권위가 무너지는 것도 생활 속의 민주주의가 형성되는 과정이다. 시어머니와 며느리의 관계가 절대복종의 관계에서 의견을 주고받는 평등의 관계로 변화되는 것도 민주주의 문화이다. 맞벌이 부부가 보편화됨으로서 기존의 고정된 부부간의 역할이 상호 교환적으로 변화되는 것도 생활 속에서 민주주의가 형성되는 것이다. 맞벌이 부부는 남편과 아내간의 수직적 관계를 수평적 관계를 변화시키는데 결정적 역할을 하게 된다.

모든 단체생활이나 직장생활에서 억지 논리나 우격다짐이 사라지고 상식이 통하고 모두에게 공유될 수 있는 관행이 자리를 잡을 때에 자생적인 민주질서는 형성되는 것이다.

이러한 생활양식으로서의 민주주의는 정부기관 내에서도 자연스럽게 일어나게 된다. 상급자라고 해서 하급자에게 무리한 요구를 할 수 없고, 일방적으로 자기의 의사를 강요할 수 없는 풍토가 조성되게 된다. 혼자 모든 결정을 내리는 독선적 행위도 사라지게 된다. 이러한 분위기와 풍토는 조직 속의 민주화를 불러오고 활성화 시킨다. 따라서 수직적 질서는 서서히 수평적 질서에게 자리를 양보하게 된다.

### 3. 시민단체들의 활성화

우리의 역사는 오랫동안 민주화를 위한 시민운동이나 시민단체를 가지고 있지 못하였다. 민주화를 위한 시민단체의 결성과 운동은 6공화국 말기에 와서야 그 모습이 보였다. 예컨대 공명선거협의회나 경실련 등이다. 경실련은 출발 시에는 경제적 불의의 제거에 역점을 두고 있었으나 시간이 가면서 정치·사회분야까지 그 활동이 확장되고, 정부의 부당하고 비민주적 행위까지 비판하고 규탄하게 되었다. 이 단체는 각 정당의 정책들을 비교·평가하고 선거공약의 실현가능성을 면밀히 분석 및 검토하기도 하였다.

그러면 여기서 이야기 하는 시민단체는 무엇인가? 우선 그 개념부터 잠깐 살펴보기로 한다. 시민단체는 사적 이익을 중심으로 나타난 이익집단과 다르다. 시민단체의 기본특성은 공정성, 민주성, 형평성의 입장에서 정부의 잘못을 비판하고 시정하도록 건의 하는 것이다. 여기서 시민운동과 시민정신은 시민단체의 핵심내용이 된다. 이러한 시민단체들의 활동이 활발하게 된 배경에는 경제력이 커짐에 따라 중산층이 두터워졌고, 사회적 약자의 소리가 높아지고, 사회 각 분야에서 민주화에 대한 열기가 높아짐에 따라 시민단체들은 우후죽순처럼 일어나 오늘의 한국사회에는 시민단체 공화국이라는 말까지 하고 있다. 그런데 여기서 주의 할 것은 시민단체들의 활동이 활발하다고 해서 시민사회가 형성되었다고 할 수는 없다. 시민단체들의 존재와 활동은 시민사회가 형성되는데 필수요건은 되어도 충분조건은 되지 않는다.

이러한 시민단체들의 역할을 음미하여 볼 때에 부정적인 측면도 있으나<sup>19)</sup> 우리

19) 예컨대 정부의 지원금을 받고 정부정책을 정당화시켜주는 역할을 하거나, 또는 재벌기업의

사회에 만연하고 있는 권력지상주의문화를 퇴화시키는데 큰 역할을 하였다고 할 수 있다. 그러면 우리사회에 만연하고 있었던 권력지상주의 문화를 잠깐 살펴보기로 한다.

첫째, 고도의 집권성을 들 수 있다. 정치권력은 물론 다른 모든 분야의 권력들도 한사람에게 집중되어 있었다. 권력의 일인체제라고 할 수 있다. 견제의 대상이 되지 않았던 권력은 권력으로서 존재한 것이 아니라 폭력으로서 존재하였다.

둘째, 무소불위의 법 초월적 모습이다. 대통령의 권력은 법은 물론 헌법위에 있었고, 기업총수의 권력은 회사의 정관위에 있었다.

셋째, 권력의 근원은 법이나 제도가 아니라 인간 자체에 있었다. 인간으로부터 나온 권력은 처음부터 법치주의가 아니라 인치주의를 약속하고 있었다. 인치주의는 법이나 제도의 무력성을 가져와 사회를 마비상태로 유도한다. 권력의 근원이 인간일 때에 권력은 항상 폭력으로 둔갑 할 수 있다.

넷째, 권력의 통합적 장악력이다. 권력은 부, 명예, 위신 등 여러 가지를 움켜쥐는 장악력을 지니고 있다. 권력을 잡은 사람들은 권력에 끝나지 않고 돈이나 명예 등 모든 가치를 손에 넣으려 한다. 권력은 돈, 명예 등 과 결합됨으로 추악한 모습을 지니게 된다.

다섯째, 권력은 과소비성을 지니고 있다. 100의 권력을 가진 사람은 150의 권력을 쓰려고 한다. 한마디로 권력의 과시적 현상이다. 이러한 권력의 과시현상은 권력에 대한 혐오감을 불러일으킨다.

여섯째, 권력의 편파성이다. 권력이 가치의 배분을 할 때에 공정성과 공평성을 결하고 있다는 이야기다. 계급적 편파성, 지역적 편파성, 산업적 편파성 등이다.

여하튼 시민단체들은 상기의 권력의 집권성, 무소불위성, 인치주의, 과시성, 편파성 등을 순화시킴으로서 탈권위주의 사회로 유도하는데 크게 기여한 것이 사실이다. 시민단체들의 정부에 대한 감시활동을 통해서 행정의 지배적이고 위압적인 자세, 행정편의주의, 불친절과 무책임한 행동 등이 현저히 줄어들고 있는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다.

---

후원금을 받고 그들의 입지를 강화시켜주는 역할을 하거나, 아니면 낙천 또는 낙선운동을 함으로서 시민단체의 본분을 벗어나는 역할을 하는 경우이다.

#### 4. 세계화의 물결

오늘의 세계는 세계화의 물결에 휘말려 있다. 이러한 세계화의 배경에는 과학 기술과 정보통신기술의 발달, 냉전체제의 종식, IMF나 WTO 같은 국제기구의 출범과 압력, 환경, 인권, 여성, 노동, 복지 등 세계 여러 나라들이 공동으로 풀어야 할 과제들의 등장이 자리를 하고 있다. 세계화는 정치, 경제, 사회, 행정, 교육, 문화 등 모든 분야에서 일어나 전 세계가 국경 없는 사회로 재편되어 감으로서 ‘지구촌화’되어 가는 모습이라고 할 수 있다. 그런데 여기서 주의 할 것은 세계화는 세계적 통일체로서의 표준화 과정도 아니고 단선형적인 발전체적을 의미하는 것도 아니라는 것이다. 세계화는 개방성, 지역성 및 다양성을 존중함으로서 세계적인 것과 지역적인 것이 공존함으로서 조화를 이루는 상호의존적 복합체라는 것이다.<sup>20)</sup>

이런 세계화는 행정에도 엄청난 영향을 끼쳐 우선 공직자에게도 배타적이고 폐쇄적인 마음의 자세에서 벗어나서 국내 고객만이 아니라 외국의 고객도 봉사의 대상이라는 것을 깨닫게 하고 열린 마음으로 세계를 상대해야 한다는 것이다. 여기서 세계화는 우리의 전통행정문화에서 찾아보기 힘들었던 열린 마음, 공개의식, 투명성, 봉사의식, 경쟁성 등을 고취시키고 확립시키는데 결정적인 역할을 하게 된다. 특히 공직자들에게 봉사의식을 강하게 심어 준 것은 특기할 만하다. 한국 사회에는 전통적으로 행정뿐만 아니라 모든 분야에서 봉사의식이란 것이 거의 없었다. 서구사회는 질서의 중심점과 출발점이 봉사의식이었을 때에 우리사회는 지배의식이었다. 우리행정이 서구사회와의 접촉으로 인한 세계화의 물결 속에서 지배의식에서 봉사의식으로 전환과정을 밟게 되었다는 것은 가히 축복 할 만한 일이다. 여기서 압제적이고 일방적인 권위행사는 서서히 사라져 가고 있다.

세계화의 행정에 미치는 영향은 여기서 끝나지 않는다. 우선 절차와 제도의 국제화를 요구한다. 외국인이 한국에 와서 사업을 벌일 때에 한국의 특수한 규제나 제약으로 ‘살기 힘든 나라’ 또는 ‘기업하기 힘든 나라’라고 느껴서는 안 된다는 것이다. 여기서 모든 절차나 제도는 국제관행과 기준에 맞도록 격상되어야 한다. 그리고 행정의 모든 분야 특히 재정, 무역, 노동, 교육, 복지 문화 등의 분야에서 고도

20) 박길성, “세계화의 사회구성 논리와 한국사회의 발전,” 백완기 편 [국제화에 대한 사회과학적 이해], 박영사, 1995, 72-78.

의 전문성이 요구된다. 여기서 지식정부의 탄생을 촉진시킨다. 공직자는 어설픈 경험과 지식 및 판에 박힌 관례만으로는 세계화 속에서는 살아남기 어렵게 되었다. 그리고 새로운 직종으로 대외관계전문가와 지역전문가의 지속적인 육성이 요구된다.<sup>21)</sup>

세계화는 중앙행정에만 영향을 끼치지 않고 지방자치단체에게도 끼친다. 자치단체들은 독자적인 차원에서 세계 각 지역을 돌아다니며 자매결연을 위시해서 물품거래를 트고 투자를 유치하고 공동사업을 펼치게 된다.

### 5. 신자유주의와 거버넌스 이론의 확산

신자유주의는 1970년대 중반 이후로 영·미에서 일어난 하나의 사조로서 그 의 핵심적 내용은 정부의 기능과 규모를 줄이고 개인의 자유와 시장의 기능을 활성화시키므로써 경쟁의 원리를 확산시키자는 것이다. 정부의 운영방식도 기업방식으로 운영하자는 것이다. 신자유주의는 정부나 행정의 역할 축소를 주장함으로써 정부주도의 사상이나 관행을 퇴조시키는데 크게 역할을 한 것이 사실이다. 신자유주의와 맥을 같이 하는 거버넌스는 공통의 문제를 푸는데 관계되는 여러 집단들이 자율성을 지니면서 서로 유기적 상호작용을 통해서 협상과 타협으로 문제를 해결하자는 것이다. 예컨대 정부의 공공문제를 풀어 나가는데 있어서 행정이 주도하고 지휘하는 자세에서 벗어나서 시장과 시민단체 등과 파트너십을 유지하면서 협상하고 타협하고 조정하면서 문제를 풀어 나가자는 것이다. 이러한 거버넌스 이론은 신자유주의와 마찬가지로 정부주도의 관행과 사상을 감소시키는데 적지 않는 역할을 하게 되었다.

## V. 한국의 행정문화와 정부혁신

한국은 정부수립후로 수 없이 행정개혁 또는 정부혁신을 추진 해 왔다. 이러한

21) 김정수, “국제화·세계화 시대의 한국행정의 진로,” [한국행정연구], 4권 3호, 1995, 가을호, 122면.

개혁들이나 혁신들은 내부의 절박한 필요정보보다는 주로 외래이론에 의해서 추진되어 온 것이 사실이다. 즉 다른 선진국들 특히 미국이 이러한 제도를 채택하고 있으니 우리도 채택해야 한다는 모방적 자세에서 개혁이나 혁신을 추진해 왔고 지금도 이러한 자세는 크게 달라진 것이 없다. 외래이론에 의존해서 개혁이나 혁신을 추진한 것이 반드시 틀렸다고 할 수는 없다. 단지 준비되지 않는 상태에서 무분별하게 도입 및 채택하면 그 만큼 작동력이 떨어져 낭비와 허탈감을 가져온다는 것이다. 정부혁신은 1990년대를 전후로 해서 숨 가쁘게 추진되어 왔다. 이러한 혁신들이 과연 우리행정문화와 상호 적합성을 가지고 있는가의 문제는 그렇게 쉽게 풀어 질수 있는 문제 아니다. 우리는 앞에서 문화와 체제간의 문제를 다룰 때에 일치설과 불일치설을 검토한 바 있다. 어느 이론도 장·단이 있다는 것을 살펴본 바 있다.

우리의 행정문화가 위에서 살펴 본대로 그 사이 여러 가지 변동요인들에 의해서 엄청난 변화양상을 보이고 있는 것이 사실이다. 권위주의, 가족주의, 형식주의, 일반주의, 연고주의, 온정주의, 관지배주의 집단주의 등이 각각 변화의 속도가 다르기는 하나 변화되고 희석되어 온 것이 사실이다. 여기서 변화되었다니까 이러한 문화들이 완전히 사라졌다는 이야기는 아니다. 약화되고 희석되었다는 표현이 더욱 정확하다. 이러한 문화들이 변화되지 않고 고정되어 있다고 가정할 때에 외래이론에 의존한 혁신과의 관계는 충돌과 부적합의 관계로 이어질 것이라고 쉽사리 판단할 수 있다. 그러나 문화가 변화의 양상을 띠고 있을 때에 양자의 관계에 대한 설명은 그렇게 간단하지 않다.

IMF 사태 이후로 오늘에 이르기까지 작은 정부, 성과관리제도, 개방형 임용제도, 책임운영기관제도, 팀 제, 고위공무원단체도, 민간기법의 도입, 민영화 등 수많은 제도개혁 또는 혁신이 이루어졌다. 이러한 혁신들과 우리의 행정문화와의 정합성 관계를 검토하고 연구한 글들이 적지 않았는데 연구의 결과들은 엇갈리고 있다.<sup>22)</sup> 성공 여·부를 따지는데 우선 당장은 충돌과 거부반응이 높지만 시간의 흐

22) 긍정적인 연구로서는 강인재·이원희·임도빈, [새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구], 한국행정연구원 연구보고, 1998; 배용수, “신관리주의의 한국적 적실성,” [한국행정학보], 2000, 34권 2호; 박천오·남궁근 외, “개방형직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사·평가,” [한국행정학보], 2002, 36권 3호. 부정적인 연구로서는 조성한, “경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정,” [한국정책학회보], 2000, 9권 1호; 조성한, “수사적 행정개혁과

름에 따라 수용성과 적합성이 제고 될 수 있는 경우도 있다. 하나씩 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 1. 작은 정부

행정개혁을 둘러싸고 가장 논쟁의 대상이 되고 있는 작은 정부의 문제부터 살펴보기로 한다. 작은 정부의 발상지인 영·미 사회는 한국사회와는 근원적으로 다르다. 영·미 사회에서는 모든 발전의 시발이 사적 영역에서 이루어졌다. 미국의 경우 국가가 있기 100년 전에 하버드라는 대학이 생겼다. 그들은 국가와 관계없이 아이비 리그를 중심으로 많은 일류 사립대학을 만들었다. 영국의 경우도 옥스퍼드나 케임브리지 같은 명문사립대학들이 사적 영역에서 태어났다. 같은 서구사회이지만 프랑스와 독일은 공공영역을 중심으로 발전의 기틀을 마련하였다. 한국의 경우도 국가나 공공영역이 발전의 주체요 근원이요 원동력이었다. 영·미 사회 특히 미국은 국가나 정부이전에 주민들이 민회라는 것을 만들어 이것을 중심으로 자치의 힘을 키워 나갔다. 따라서 작은 정부라는 말은 체질적으로 이들에게 어울리는 말이다. 어떤 면에서는 국가나 정부 없이도 행복한 자율사회를 마련할 수 있는 나라들이다. 이들에게는 사적 영역이 제일차적 영역이요 국가나 공공영역은 제이차적 영역이었다.

그러나 출발점이 국가나 공적영역일 경우는 다르다. 출발의 기제가 국가요, 정부요, 공공단체인데 이것들을 줄이고 작게 만들면 존립의 기초가 흔들리게 된다. 영·미의 ‘작은 정부’의 바람이 한국사회를 강타할 때에 프랑스나 독일의 경우는 눈 하나 깜박이지 않았다. 이들의 입장은 근본적으로 영국이나 미국과는 다르다는 것이다. 너희들은 작은 정부로 되지만 우리는 큰 정부가 필요하다는 것이다.

한국사회는 여러 가지 면에서 작은 정부라는 개념을 받아들이기 어렵다. 여러

---

문화적 갈등, 「한국사회와 행정연구」, 2005, 15권 4호; 허철행, “김대중 정부 신자유주의 정부 혁신의 비판적 재검토,” 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 2000; 박천오, “김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구,” 「한국행정연구」 2002, 11권 3호; 한중희, “한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환,” 「정부학연구」, 2005, 11권 1호; 진중순·문신용, “팀제도입에 대한 공무원 수용성의 영향요인: 지방국토관리청을 중심으로,” 「정부학연구」, 2007, 13권 4호.

가지 이유들이 있지만 몇 가지만 들어 보기로 한다.

첫째, 문화적으로 받아들이기가 어렵다. 한국 사람들은 비만 오지 않아도 정부를 욕하고 원망한다. 정부가 책임을 질 수 없는 경우도 정부의 책임으로 돌린다. 이러한 마음가짐은 정부가 모든 일을 다 해야 한다는 자세이다. 이들의 마음속에는 모든 문제를 해결해주는 만능의 정부를 그리고 있다. 그리고 작은 정부는 자율화가 보편화 된 사회를 전제로 한다. 타율적으로 살아가는데 익숙한 사람들에게는 작은 정부는 감당하기 어려운 개념이다. 정부나 공공단체의 보호 속에서 살고 싶어 하는 사람들에게 정부의 역할이나 규모를 줄이라고 하는 것은 순리에 맞지 않는다.

둘째, 정치가 불안하고 사회가 혼란스러우며 자율적인 민주질서가 확립되지 않는 사회에서는 강력하고 안정적인 행정체제가 요구된다. 정치가 불안하고 사회가 혼란스러울 때에 행정까지 제구실을 못하고 나약한 모습을 띠고 있으면 국가의 기초가 흔들리게 된다. 정치 불안을 극복할 수 있는 대안이 강력한 행정체제이다. 과거 프랑스는 정치의 소용돌이 속에 휘말려 내각의 수명이 9개월 정도밖에 되지 않아 정치의 혼란이 극에 달 했을 때에 전통적인 강력한 행정체제가 이를 수습할 수 있었던 것이다. 한마디로 정치의 불안은 강력한 행정체제를 불러들이게 된다. 강력한 행정체제라니까 행정 독재나 행정만능을 이야기 하지 않는다. 견실하고 생산적이고 봉사적인 행정체제를 이야기 한다. 우리사회는 아직도 남·북간의 긴장상태가 계속되며, 정치가 불안하고, 정치인에 대한 국민의 신뢰가 전혀 없는 불신의 사회에서는 당연히 강력한 행정이 요구되고 있는 것이다. 기업이 아무리 똑똑하고 유능해도 행정의 대안은 될 수 없는 것이다. 그리고 어떠한 기업이나 민간단체도 시한성의 존재이다. 국가처럼 영속적인 존재는 아니다. 민영화도 이러한 맥락에서 신중히 접근해야 한다. 민영화는 관리기법의 이양문제가 아니라 국가존립의 철학적 문제이다. 국가가 단순히 재정수입을 올리기 위해서 공기업을 운영하는 것은 시비의 대상이 된다. 그러나 국민생활의 기본적 수요를 충족시켜주는 사업들은 공기업으로 운영하는 것이 가하다. 철도, 상·하수도, 전력, 통신, 우정 등은 민영화의 대상이 되어서는 안 된다.

셋째, 기존의 행정수요가 계속해서 증가하고 있고, 또 새로운 행정수요가 계속해서 창출되고 있는데 정부규모를 줄이고 인력을 감축한다는 것은 앞뒤가 맞지

않는 이야기다. 범죄율의 증가와 신종 범죄들의 폭발적 증가, 계층간·노사간·지역간 등의 수많은 갈등들의 확산, 시도 때도 없이 일어나는 각종 시위, 환경파괴, 도시의 난개발, 양극화로 인한 사회적 약자들의 속출, 해외시장의 조사와 개척 등이 행정수요 증가의 좋은 예들이다. 이러한 문제들은 큰 규모의 전문화된 행정을 통해서만 해결될 수 있는 문제들이다. 이러한 행정수요를 거부하고 정부의 규모와 인력만 줄이겠다고 하면 행정의 역할과 사명을 포기하겠다는 이야기나 마찬가지다.

넷째, 국가는 고용창출의 역할도 해야 한다. 현재 한국정부에 고용된 인력규모를 인구 대 공무원 수의 비율로 따질 때에 OECD 국가들의 평균규모와 비교하여 볼 때에 3분의 1 정도에 머물고 있다. 다시 말해서 이들 국가들의 평균 공무원 수는 우리의 것보다 3배나 많다는 것이다. 작은 정부를 부르짖는 영국과 미국의 경우도 우리보다 4배가 많다. 우리의 이웃인 일본만 하더라도 우리의 2배이다. 세계에서 가장 공무원 수가 많은 나라는 스웨덴이고 그 다음이 핀란드이다. 이들은 우리보다 7배나 많다.<sup>23)</sup> 행정수요는 어느 나라보다 많은 한국이 다른 나라 인력규모의 3분의 1을 가지고 작은 정부를 부르짖고 있으니 이해하기 어려운 일이다. OECD 국가들은 정부의 역할은 대민봉사에 그치지 않고 고용창출도 한다는 것을 보여 주고 있다.

## 2. 성과관리제도

성과관리제도중 가장 핵심을 이루는 것이 성과급이다. 여기서는 성과급을 중심으로 살펴보기로 한다. 성과급은 개인이나 집단의 업무의 실적이나 결과에 따라 차등적으로 보수나 대가를 지불하겠다는 것으로 당연한 이야기다. 지급의 대상이 개인이냐 또는 집단이냐에 따라 개인성과급과 집단성과급으로 나눈다. 열심히 일을 하겠다는 근무의욕을 돋구어 줌으로서 생산성을 높이겠다는 점에서는 전적으로 긍정적인 제도이다. 한국정부도 1999년에 공무원들에게 동기부여와 경쟁력을 통해서 생산성을 높이겠다는 차원에서 성과 급여제도를 도입하였다. 이 제도는 3

23) OECD의 공공관리위원회 인적자원관리회의(2000. 7) 발표자료 및 Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends, OECD, 2001.

급 이상을 대상으로 하는 ‘성과연봉제’와 4급 이하를 대상으로 하는 ‘성과상여금’으로 나누었다. 그런데 제도의 취지는 좋았으나 운영상에서 문제가 많았다. 우선 객관적으로 성과를 평가할 수 있는 여건이나 관행이 마련되어 있지 않았다. 물론 운동선수처럼 실적이나 성적이 쉽게 판별될 수 있는 분야는 성과급 제도의 도입은 용이하다. 기업의 경우도 성과의 시현성과 가시성이 나타나기 때문에 성과급제는 운영상에서 어려움이 많지 않다. 정부 부처에서도 연구직이나 생산직에 종사하는 사람들은 실적의 우열이 쉽게 판별될 수 있어 성과급제는 어렵지 않다.

그러나 공직의 경우 대개 업무가 일상화 되어 실적의 우열을 가리기가 대단히 어렵다. 특히 하위직인 경우에는 더욱 그러하다. 그리고 우리사회에서는 성과문화가 보편화되어있지 않다. 나의 동료직원이 나보다 우수해서 보수를 더 많이 받는다고 생각할 때에 이것을 받아들일 마음의 자세가 되어 있지 않다. 반대의 경우로 나의 동료직원이 나보다 능력이 모자라서 보수를 적게 받는다고 생각할 때에도 당연하다고 생각하는 것보다 어딘가 언짢고 미안하게 생각하는 것이 한국인의 마음자세이다. 한국 사람은 “저 사람이 나보다 먼저 들어 왔으니까 선임자로서 돈을 더 받지” 하고 생각할 때에 큰 저항 없이 받아들인다. 그런데 똑 같이 한날한시에 들어 왔는데 저 사람이 나보다 보수를 더 받는다고 생각할 때에 무슨 이유에서든지 견디기 어려워하고 받아들여려고도 하지 않는다. 특히나 업무성과를 따지기 어려운 일상적인 업무를 다룰 때에 더욱 그러하다. 하위직 공무원들이나 초·중등학교 교사들에게 성과급제를 우격다짐으로 강요하였을 때에 여기에 대한 거부 반응은 충분히 예측되는 일이었다.

우리정부가 성과급제를 도입 및 시행하면서 성과연봉제나 성과상여금의 경우 초기에는 하위등급 (C급) 30%에게는 아무런 성과금을 지불하지 않았는데 나중에는 하위등급을 10%로 낮추었다. 이러한 일이 일어난 것은 무엇보다도 이 제도를 실시하면서 문화적 저항을 받았다는 이야기가 된다. 우리사회에서는 개인성과급제보다는 집단성과급제가 친문화적인 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 개인성과급제는 연구직이나 생산직 등 특별한 경우를 제외하고는 우리의 행정문화에 융합되기 어려운 제도라고 할 수 있다.

### 3. 개방직위제도

중앙인사위원회는 2000년부터 개방형직위제도를 도입하였다. 도입 당시 38개 부처 130직위로 출발하였으나 현재에 이르기까지 증가해 왔다. 개방형 직위는 각종 직위 중 전문성과 창의성을 요하는 직위로서 해당기관 소속 공무원뿐만 아니라 다른 정부기관에 소속되어 있는 공무원 그리고 정부 밖의 민간인들이 수행할 수 있는 직위로서 해당 직위에 대한 충원수요가 발생할 경우 상기한 사람들을 상대로 공개경쟁을 통해서 선발하는 직위이다. 이제도의 근본적 취지는 폐쇄적인 행정체제에 새로운 바람과 참신성을 도입해서 행정의 구태의연성과 무사안일주의에서 벗어나서 전문성과 창의성 및 생산성을 높이자는 것이다. 이 제도의 취지에 반대할 사람은 거의 없을 것이다. 단지 이 제도가 우리의 관료문화에서 성공적으로 뿌리를 내릴 수 있느냐이다. 입으로는 찬성하면서 실제로 실천의 운영과정에서 거부반응을 보이면 제도는 유명무실하게 된다. 따라서 아무런 효과도 보지 못하고 사람들만 피곤하게 하지 않을까 하는 우려감이 나오지 않을 수 없다. 우리의 관료문화는 배타적이고 폐쇄적인 성향이 강하다. 외부에서 들어 온 사람은 아무리 유능하고 창의성이 있어도 능력 발휘의 기회가 많지 않을 것이다. 기존의 관료들은 외지의 사람을 별로 환영하지 않는다. 유능할수록 싫다는 것이다. 그만큼 기존의 관료들의 텃세는 세다. 이러한 개방직 임용자들은 자기들의 입지를 구축하기가 어려울 것이다.

개방직 직위제도가 단기적으로 성공을 거두기는 쉽지 않다. 그러나 이러한 제도가 지속적으로 운영되면서 비록 시행착오를 거치겠지만 조직문화의 변화에 적지 않은 변화를 주리라 생각된다. 제도의 혁신 중에는 기존의 조직풍토와 관행의 변화에 영향을 줄 수 있는 것들이 있는데 개방형 직위제도는 이러한 제도의 하나라고 생각한다. 비록 유능한 적임자를 조직 밖이나 조직 안에서도 쉽게 구하지 못한다 해도 이러한 제도가 존재한다는 것만으로도 관료사회에 통풍성과 개방성을 조성하게 된다.

#### 4. 책임운영기관 제도

책임운영기관제도의 발상지는 영국이다. 한국정부도 1999년에 [책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률]을 제정함으로써 본격적으로 이 제도를 실시 운영하게 되었다. 책임운영기관제도의 기본 취지는 책임운영기관의 최고 책임자에게 운영상의 자율권 즉 인력관리와 재정관리상의 자유를 줌으로서 기관의 서비스를 효율적으로 국민에게 전달하자는 것이다. 그런데 우리의 경우를 보면 처음부터 기관책임자의 운영상의 자율권이 많이 제약되어 있다. 당 해법 제4조에 따르면 책임운영기관은 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정 서비스를 제공하고 성과측정기준의 개발과 성과의 측정이 가능한 사무 또는 재정수입을 자체 확보할 수 있는 있는 사무를 대상으로 행정자치부장관이 기획예산처 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 대통령령으로 설치하게 되었다. 설치부터 주무부처와 책임운영기관에 의한 자발적이고 분권적인 출발이 아니라 행정자치부 및 기획예산처 등의 중앙행정기관에 의한 집권적인 방법으로 추진되어 왔다. 가뜩이나 집권적이고 수직적 문화에서 이러한 하향적 설치방법은 처음부터 책임행정기관제도의 취지를 살리지 못하는 방향으로 유도하게 되었다.

책임운영기관제도의 골자를 살펴보기로 한다. 첫째, 책임운영기관의 장은 3년 임기의 계약직 공무원으로 공개모집한다. 둘째 중앙행정기관의 장은 재정의 경제성 제고, 서비스 수준의 향상, 경영합리화 등에 관한 사업목표를 부여하고, 기관장은 이들의 달성을 위해서 사업운영계획을 수립하여 소속 중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 한다. 셋째, 책임행정기관의 사업성과 등 중요사항을 심의하기 위하여 중앙행정기관의 장 소속하에 책임운영기관 운영심의회를 두고, 동 심의회의 평가결과에 대한 공정성을 확보하기 위하여 행정자치부 장관 소속하에 책임운영기관 평가위원회를 둔다. 넷째, 책임운영에 필요한 자율적 인력관리가 필요하도록 중앙행정기관의 장은 책임운영기관장에게 공무원의 임용에 관한 권한을 위임한다. 다섯째, 책임운영기관에 예산편성 및 집행에 관한 자율성을 부여하기 위하여 특별회계를 두고, 예산운영에 관한 탄력성을 부여하기 위하여 예산의 이용·전용 및 이월을 넓게 허용한다.

위의 내용을 검토할 때에 얼핏 보면 자율성이 보장된 것 같지만 찬찬히 들여다

보면 자율성이 희박하다. 우선 감독하는 중앙행정기관의 수가 많고 복잡하며 감독기능이 중첩되어있다. 책임운영기관에 대한 소속 중앙행정기관, 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위원회의 직접적 관리는 책임운영기관의 자율성을 크게 훼손하고 있다. 그리고 중앙기관과 책임운영기관의 관계는 철저하게 계서적인 관계로 엮어져 있으며, 관리권한에 관한 위임은 총론적인 것에 불과 하며 책임운영기관장이 인사, 조직 및 예산관리의 구체적인 권한을 행사할 때에는 행정자치부, 기획예산처와 사전 협의해야 하고, 주무부처 장관의 사전 승인을 받도록 요구받고 있다. 여기에 비해 책임운영기관장의 성과에 대한 중앙기관들의 통제는 다단계이고 복잡하다.<sup>24)</sup> 즉 자율권은 약하고 성과에 대한 요구는 강하다는 것이다. 오죽하면 책임행정기관으로 지정된 국립병원장이 취임 몇 달 만에 “자율성도 없는 상태에서 실적만 요구한다”고 하면서 사의를 표명한 것은 충분히 납득할 수 있는 일이다.

이러한 책임운영기관은 사회자본으로서의 신뢰가 약하고 성과문화가 빈약하고 자율적 질서가 보편화 되지 않는 우리의 행정풍토에서는 성공적으로 정착하기가 쉽지 않다. 그러나 미비한 제도를 보강하면서 지속적으로 운영하면 지휘하고 감독하고 통제하려는 계서적인 행정문화를 변화시키는데 소기의 역할을 하리라 기대된다.

## 5. 팀 제

민간기업에서 채택되고 보편화되어 있는 팀 제는 행정영역에도 침투하여 그 활용이 전면적으로 확산되고 있다. 팀(team)이란 조직의 특정업무를 공동으로 추진하기 위해서 모인 집합체로서 서로 의존하고 협력하면서 자율적으로 업무를 완결하는 조직의 기본단위라고 할 수 있다. 그 특성을 들여다보면 첫째, 수평적이고 평면적 조직이다. 둘째, 팀의 업무와 목표는 위에서 내려오는 것이 아니라 팀원과 팀장간의 토론과 협의 속에서 발굴된다. 셋째, 팀 내에서 추진되는 모든 업무는 팀 내에서 완결되는 자기완결성을 지닌다. 넷째, 리더십은 일방적이고 하향적인 것이 아니라 쌍방향적이고 상호 교환적이다. 다섯째, 성과에 대한 보상이 다르기 때문

24) 김근세, [책임운영기관 제도에 관한 비교분석], 집문당, 2000, 222-225.

에 팀 간의 경쟁이 활성화 된다. 여섯째, 팀의 규모는 3명에서 20명까지 이르지만 보통 10명 정도이다.

팀 제의 기본목적은 기존의 계서적이고 고층적인 조직구조와 다단계의 결재과정에서 벗어나서 현장성 중심의 수평적이고 신속적인 조직을 통해서 급변하고 불확실한 환경변화와 행정수요에 신속하게 대응하자는 것이다. 여기서 팀 제는 조직 구성원간의 신분관계나 지위관계를 역할관계로 변화시켜 조직의 민주화를 촉진시키게 된다. 아울러 팀 제는 무사안일주의와 만내리즘에 젖어 있는 풍토를 활력과 생산과 다이나미즘의 풍토로의 변화를 촉구하게 된다. 물론 이러한 팀 제는 기존의 계서주의, 무사안일주의, 연공서열주의, 현상유지주의, 선례답습주의 등의 관료문화에서 제대로 자리 잡기는 쉽지 않다. 그러나 팀 제는 기존의 병리적 관료문화를 청산해야 한다는 의미에서 어려움을 극복하면서 지속적으로 확산되고 생활화 되어야 할 것이다.

## 6. 고위공무원단 제도

고위공무원단은 고위직 공무원으로 구성되는데 그 설치목적은 고위직 공무원을 한 부서에 한정시키지 않고 범정부적 차원에서 계급에 구애받지 않고 적재적소에 활용하고 개방과 경쟁을 독려하고 성과책임을 강화하여 역량 있는 정부를 구현하자는 것이다. 이러한 고위공무원단제도는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등에서 채택되었고 한국의 경우는 2006년부터 도입되었다. 한국에서 채택된 고위공무원단은 행정부 전체에 걸쳐서 3급 이상(국장급 이상)의 공무원으로 구성된다. 고위공무원단은 개방직: 20%, 공모직: 30% 및 자체 내의 충원: 50%로 구성된다.

고위 공무원단의 인사관리는 계급이나 신분보다는 업무중심으로 이루어진다. 따라서 현행의 3~1급의 계급들은 폐지되고 직무와 직위에 따라 인사관리가 이루어진다. 보수도 계급과 연공서열보다 직무의 중요도·난이도 및 성과에 따라 지급된다. 부처에 배치된 고위공무원은 직상급자와 협의하여 성과계약을 체결하고 성과평가에 따라 급여수준과 적격여부 등 인사상의 문제가 결정된다.

고위공무원단제도는 한마디로 기존의 고위공무원제도의 뿌리와 터전을 흔들어 놓은 제도라고 할 수 있다. 기존의 고위직의 계층구조(예컨대 1급 2급 등)를 없

에 버림으로서 신분 지향적이고 지위지향적인 관료문화를 퇴색시키는데 가히 혁명적이라고 할 수 있다. 뿐만이 아니라 연공서열에서 벗어나서 능력중심으로 인재를 발굴해서 적재적소에 배치함으로써 조직운동을 활성화 시킨다는 것이다. 특히나 민간 부분에서 인재를 영입하고 또 다른 정부기관의 부서에서 적절한 인물을 데려 올 기회를 가져 조직의 개방성을 강화한다는 것이다. 그리고 적격심사와 성과계약을 통해서 고위직의 책임성을 강화시킨다는 것이다. 이러한 과격한 변화가 기존의 보수적인 관료문화에 얼마나 성공적으로 수용 안착 될 수 있는지는 참으로 예측하기 어렵다. 그리고 이러한 제도를 받아들일 여건과 준비가 되어 있느냐도 중요한 문제 거리다. 우리의 문화는 외지인이나 새로 온 사람들에게 배타적이고 비타협적이다. 개방적을 통해서 들어 온 민간인 전문가나 공모 직을 통해서 들어 온 공직자가 기존의 조직분위기나 관행을 잘 몰라 조직과 사람들을 장악하기가 쉽지 않을 것이다. 기존의 조직구성원들은 협력과 우호적인 자세보다는 냉소적이고 골탕 먹이려는 자세를 가지는 것이 우리주변의 문화이다. 여러 가지 상황을 종합하여 볼 때에 고위공무원단체도는 시행부터 정착까지 여러 가지 시행착오와 적지 않은 고난의 세월을 겪게 될 것이다.

## Ⅶ. 결론적 요약: 성과주의 문화의 정착화

우리는 지금까지 행정문화와 정부혁신과의 관계에 대해서 살펴보았다. 기존의 행정문화 속에서 자발적으로 개혁이나 혁신이 일어나도 그 개혁이나 혁신이 성공적인 성과를 거두기에는 적지 않은 비용과 시행착오를 거치게 된다. 하물며 개혁이나 혁신이 전적으로 외래이론이나 제도에 의존해서 도입되고 추진될 때에 성공적인 결실을 기대하기란 참으로 어려운 일이다. 우리의 경우 거의 모든 개혁이나 혁신이 우리의 행정현실이나 상황을 고려하지 않고 외국 제도를 무분별하게 도입한 것이 사실이다. 다시 말해서 선진국들 특히 미국이 여차한 개혁이나 혁신을 추진하면 우리도 즉시 모방하는 형식으로 개혁이나 혁신을 추진해 온 것이 사실이다. 이러한 맥락 속에서 거시적 차원에서는 작은 정부가 추진되고 미시적인 조직적 차원에서는 개방적 제도, 성과급제도, 책임운영기관제도, 팀 제, 고위공무원단

제도 등이 도입 및 채택되었다. 작은 정부의 개념은 문화적, 정치적 차원, 행정 수요적 차원에서 맞지 않는다는 것을 강조한 바 있다. 여타의 혁신들도 기존의 수직적이고 집단적인 문화와 온정주의적이고 연고주의적 흔적이 가지지 않는 행정풍토 속에서 성공적으로 추진되기는 쉽지 않다는 것을 지적한바 있다. 위에서 설명한 개방형직위제도, 성과관리제도, 팀 제도, 고위공무원단제도, 책임행정운영기관 등은 성과주의 문화를 전제로 하고 있다. 조직 내에서 경쟁, 능력별 대우, 성과의 차이에 따른 차등의 보수 등이 구성원간에 거부감 없이 자연스럽게 받아들여지고 용인될 때에 상기의 개혁과 혁신들이 성공적으로 정착될 수 있는 것이다. 여기서 성과주의 문화는 조직의 경쟁성, 생산성, 창의성 등을 유발하고 활성화시키는데 초석의 역할을 할 수 있다. 성과주의 문화는 한마디로 합리적 차별을 유도하고 있다. 그런데 창의와 생산은 합리적 차별 속에서 탄생하지 똑 같이 대우받는 기계적 평등 속에서는 창출되지 않는다.<sup>25)</sup> 성과주의 문화는 선진국 사회에서는 보편화된 문화이다. 동료나 집단 구성원 간에 정중심의 결속이나 유대를 유난히 강조하는 우리의 생활 속에서는 경쟁을 중심으로 한 성과주의 문화는 자리 잡기가 쉽지 않다. 그런데 성과주의 문화는 앞으로의 건강한 미래사회의 건설을 위해서는 피할 수도 없고 거부할 수도 없는 생활문화라는 것을 인식할 필요가 있다. 여기서 앞으로의 우리 과제는 어떻게 하면 성과주의 문화를 활성화시키고 정착화 시키느냐이다. 그런데 조직사회에서 성과주의 문화를 활성화 시키는 데에는 성과주의를 촉진하는 제도의 도입 및 채택 밖에 없다고 생각한다. 새로운 제도를 통해서 새로운 문화를 창출하고 거기에 익숙해지는 지속적인 학습과정을 밟아야 한다는 것이다. 새로운 문화를 익히는 데에는 인내와 시행착오와 오랜 세월이 요구된다는 것을 명심할 필요가 있다. 앞에서 설명한 개혁과 혁신들은 성과주의 문화를 창출하는데 비록 시간은 걸리겠지만 중요하면서도 값진 역할을 하게 될 것이다. 물론 단기적인 관점에서 보면 마찰과 불협화음이 끊임없이 나타날 것이다. 그러나 이러한 마찰과 불협화음 속에서 성과문화는 서서히 자리와 터전을 잡게 될 것이다.

25) 백완기, [민주주의 문화론: 생활양식으로서의 민주주의], 나남, 1994, 57-67.

■ 참고문헌

<국내문헌>

- 강신표. 1984. 《한국문화연구》. 서울: 현암사.
- 강인재·이원희·임도빈. 1998. 《새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구》, 한국행정연구원 연구보고.
- 김근세. 2000. 《책임운영기관 제도에 관한 비교분석》. 서울: 집문당.
- 김영평 외. 1991. “한국관료제의 기관갈등과 정책조정,” 《한국행정학보》 25(1): 316-320.
- 김정수. 1995. “국제화·세계화 시대의 한국행정의 진로,” 《한국행정연구》 4(3): 1995, 가을호.
- 박길성. 1995. “세계화의 사회구성 논리와 한국사회의 발전,” 백완기 편, 《국제화에 대한 사회과학적 이해》. 서울: 박영사.
- 박천오. 2002. “김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구,” 《한국행정연구》 11(3): 111-141
- 박천오·남궁근 외. 2002. “개방형직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사·평가,” 《한국행정학보》 36(3): 99-129
- 배용수. 2000. “신관리주의의 한국적 적실성,” 《한국행정학보》 34(2): 23-38
- 백완기. 1991, “문화전통과 행정문화,” [문화전통과 사회발전], 미원문화재단, 1991.
- 백완기. 1994. 《민주주의 문화론: 생활양식으로서의 민주주의》. 서울: 나남.
- 이대회. 1991. “유교식 행정문화에 대한 새로운 해석,” 《한국행정학보》 21(2): 555-560.
- 조성한. 2000. “경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정,” 《한국정책학회보》 9(1): 5-27
- 조성한. 2005. “수사적 행정개혁과 문화적 갈등,” 《한국사회와 행정연구》 15(4): 23-47
- 진종순·문신용. 2007. “팀제 도입에 대한 공무원 수용성의 영향요인: 지방국토관리청을 중심으로,” 《정부학연구》 13(4): 113-142
- 한승조. 1976. 《한국민주주의와 정침발전》. 서울: 법문사.
- 한중희. 2005. “한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환,” 《정부학연구》 11(1): 137-172
- 허철행. 2000. “김대중 정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토,” 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》.
- OECD. 2007. 《공공관리위원회 인적자원관리회의 발표자료》.
- OECD. 2002. 《Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends》.

<외국문헌>

- Alexis de Tocqueville. 1947. *Democracy in America*, Oxford University Press.
- Alex Inkeles. 1961. "National Character and Modern Political System," in L. K. Hsu(ed.), *Psychological Anthropology-Approaches to Culture and Personality*, The Dorsey Press.
- D. M. Levy. 1948. "Anti-Nazis: Criteria of Differentiation," *Psychiatry* 11: 125-167.
- David Spitz. 1974. "Power and Personality: The Appeal to the 'Right Man' in Democratic States," in G. J. Di Renzo(ed.), *Personality and Politics*, Anchor Press.
- Erich Fromm, *Escape from Freedom*, Reinhart.
- Fred I. Greenstein. 1969. *Personality and Politics*, Markham Publishing Co.
- Fred Riggs. 1963. "Bureaucrats and Political Development: Paradoxical View," in Joseph La Palombara(ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press.
- G. j. Di Renzo(ed.). 1974. *Personality and Politics*, Anchor Press.
- Harold Lasswell. 1948. *Power and Personality*, W. W. Norton.
- H. L. Manheim. 1959. "Personality Differences of Members of Two Political Parties," *Journal of Social Psychology* 50: 261-268.
- Karl Mannheim. 1950. *Freedom, Power and Democratic Planning*, Routledge, ch. 7-9
- N. J. Smelser and W. T. Smelser(eds.). 1963. *Personality and Social Systems*, John Wiley.
- R. Linton. 1951. "The Concept of National Character," in A. H. Stantodn and S. E. Perry(eds.), *Personality and Political Crisis*, The Free Press.
- Ralph Braibanti. 1978. "The Quest for Endogeneity of Administrative Form," Occasional Paper, 서울대학교 행정대학원
- Sidney Hook. 1950. *Reason, Social Myth, and Democracy*, Humanities Press.
- Richard E. Dawson and Kenneth Prewitt. 1959. *Political Socialization*, The Free Press.
- W. Ebenstein. 1961. *Today's Ism*, Prentice-Hall.
- William J. Siffin. 1976. "Two Decades of Public Administration in Developing Countries," *Public Administration Review*, Jan./Feb: 61-70.