

한국 행정문화: 연구의 한계와 과제*

박천오**

본 연구는 한국의 행정문화와 관련하여 규명해야 할 의문과 해결해야 할 과제가 적지 않다는 전제에서, 한국 행정문화의 적합성·정체성·통합성 문제와 한국 행정연구의 유용성 문제를 중심으로 기존 연구들을 비판적으로 검토하였다. 정체성 측면에서는, 문화현상으로서의 행정문화의 성격이 분명히 규정되지 않고 있음을 논의 하였다. 적합성 차원에서는, 기존 행정문화에 대한 평가가 한국 사회가 지향하는 사회구조와 행정 성격을 반영하는 거시적인 틀에 토대를 두지 못하고 있는 점을 지적하였다. 통합성 차원에서는, 행정문화의 전체적 통합성을 지나치게 강조한 나머지 행정문화를 구성하는 다양한 하위 조직문화에 대한 연구 등을 소홀히 해왔음을 밝혔다. 행정문화 연구의 유용성 차원에서는, 행정문화 개혁을 위한 구체적 방안을 제시하지 못하고 있는 점을 비판하였다. 본 연구는 이들 지적과 비판을 근거로 앞으로의 연구 과제들을 제시하였다.

주제어: 문화, 행정문화, 조직문화

I. 서언

행정문화가 행정학이나 행정현실에 있어 의미를 지닐 수 있는 것은, 행정현상이 여러 측면에서 행정문화의 특성에 의해 영향 받는다는 전제 때문이다

* 이 논문은 한국행정연구원의 한국행정60년 연구비 지원에 의해 작성되었으며, 한국행정연구원(원) 「한국행정 60년」(2008, 법문사)에 수록될 예정임

** 미국 Washington State University에서 정치학 박사 학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 인사행정, 관료제, 정부개혁 등이다(chpark@mju.ac.kr).

(Thompson, 1967: 102). 한국의 행정문화에 관한 연구는 1960년대 말부터 지금까지 꾸준히 이어지고 있으며, 학자들의 관심은 주로 유교에 뿌리를 둔 비합리적인 “전통 행정문화”가 한국 행정의 발전에 장애가 된다는 현실적 문제인식에 기인한다.

초기의 연구는 대부분 서구 제도의 도입이 기대했던 성과를 거두지 못하는 원인을 규명하는 것으로서, 전통 행정문화 및 그와 연관된 행정현상의 부정적·전근대적 특성을 조명하고자 하였다(김운태, 1966; 김봉식, 1968; 백완기, 1975). 시간의 흐름과 더불어 행정문화에 대한 연구는 점차 다양성을 띠게 되었고, 1990년대에 연구가 특히 활발하였다. 이 시기에는 선행 연구들의 이론적 근거나 연구방법상의 취약점을 지적하는 연구(정성호, 1991; 박천오, 1992), 전통 행정문화의 변화 가능성이나 변화 방향을 모색하는 연구(이양수, 1990; 박천오, 1990; 김호섭, 1990), 전통 행정문화가 행정기관과 정책에 영향을 미치는 실제 사례를 소개하는 연구(사공영호, 1998) 등이 등장하였다. 또한 소수지만 전통 행정문화의 긍정적 측면을 부각시키는 연구들도 있었다(이대회, 1991; 황성돈, 1993).

2000년대 들어서는 한국 행정문화의 고유성을 강조하는 종래의 접근과 달리, 여러 나라에 보편적으로 적용될 수 있는 특정 문화이론 틀을 활용하여 한국의 행정문화나 조직문화를 규명할 것을 주창하는 연구들이 확산되기도 하였다(박종민·김영철, 2002; 전영평, 2002; 조경호, 2002).¹⁾

이 처럼 많은 연구에도 불구하고, 한국 행정문화에 대해서는 여전히 규명되어야 할 의문과 해결되어야 할 과제가 적지 않게 남아있다. 본 연구에서는 한국 행정문화의 정체성(identity), 적합성(relevancy), 통합성(integration)의 세 측면을 중심으로, 기존 문헌에서의 의견 불일치, 모호성, 연구 부재 등의 문제점을 검토하고 앞으로의 연구 과제를 제안하고자 한다. 여기서 정체성은 한국 행정문화가 어떤 문화 현상인지의 문제를, 적합성은 한국 행정문화가 한국 사회가 지향하는 사회구조 및 행정성격과 부합되는지의 문제를, 통합성은 한국 행정문화가 해당 집합체에 공유된 정도의 문제를 각각 논의하기 위해 사용된 개념이다(임희섭, 1988b: 228). 이들 세 개념은 배타적이라기보다 서로 연관성이 깊은 관계로 상호간에 구

1) 이들 연구는 주로 문화인류학자인 M. Douglas가 제기하고 정치학자인 A. Wildavsky가 발전시킨 이른바 망-집단(grid-group) 문화이론을 분석틀로 삼아 한국의 행정문화나 정부 조직문화를 재조명하고자 하였다(박종민 편, 2002).

분이 명쾌하지 못한 측면이 일부 있으나, 본 연구에서 다루려는 문제의 본질을 중첩적으로 재조명 하는 장점이 있다. 본 연구에서는 이들 세 측면 외에도 한국 행정문화 연구의 학문적·실제적 유용성 문제를 함께 다룬다.

II. 한국 행정문화의 정체성

행정문화의 정체성은 행정문화가 어떤 문화현상이냐의 문제이다. 국내 기존 문헌에서는 행정문화의 개념정의 및 행정문화의 생성·유지 주체, 전통 행정문화의 형성 배경, 전통 행정문화의 특성, 전통 행정문화의 변화 여부, 행정문화의 고유성 등에 대한 설명과 진단이 엇갈리거나 불분명하여 행정문화의 정체성에 관한 혼란을 초래하고 있다.

우선, 학자들 사이에 행정문화의 개념 정의에 대한 합의가 아직 이루어지지 않은 상태이다. 국내 학자들 대부분이 일반적인 경향에 따라 문화의 본질을 ‘특정 집합체에 공유된 가치 내지 믿음체계’로 보는 이른바 관념론적 입장을 취하면서도,²⁾ 행정문화에 대해서는 상이한 개념 정의를 사용하고 있다. 이는 행정문화가 구체적으로 어떤 집합체에 공유된 가치 내지 믿음체계인지에 관해 합의를 이루지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

행정문화에 대한 개념 정의는 행정문화의 생성·유지 주체를 어떤 집합체로 보느냐에 따라 둘로 나누어진다. 일부 학자들은 행정문화를 ‘행정체제 내의 관료들 사이에 업무 수행 등과 관련하여 공유된 가치관 내지 사고방식’이라는 협의의 개념 정의를 내놓는다. 다만 이들 학자는 행정문화가 관료들의 내부적 차원에 머무르지 않고 국민과 같은 외부 주체들과의 상호작용에 의해 영향 받는다는 점을 인정한다(조석준, 1984; 123-156; 박천오, 1992; 김호정, 2002). 다른 학자들은 행정에 대

2) 문화연구의 기본이 되는 사회문화에 관한 학자들의 개념 정의는 크게 총체론적 입장과 관념론적 입장으로 나눌 수 있다. 전자가 사회문화를 ‘한 사회 구성원들의 생활양식 총체’로 보는데 반해, 후자는 사회문화를 ‘특정 집합체에 집합적으로 공유된 가치 내지 믿음체계’로 이해한다(Triandis, 1983; Beck & Moor, 1985; 한상복 외, 1988: 65). 국내 학자들은 대부분 후자의 입장을 취하지만 근래에는 이러한 문화심리학적 접근에서 벗어나 행정문화를 조직(업무구조), 행태, 환경적 차원의 요소로 세분화시켜 분석하는 연구도 등장하고 있다(이종원, 2005).

한 국민의 인식과 사고방식 등을 함께 포함하는 보다 포괄적인 개념 정의를 제시한다(백완기, 1984: 208; 김만기, 1990). 이에 따르면 행정문화는 ‘행정관료들의 의식 구조, 사고방식, 가치관, 태도와 일반국민의 행정에 대한 가치의식의 총합’을 의미하게 된다(백완기, 1984: 208).

포괄적 개념 정의도 나름대로 의미를 지니지만, 행정문화와 사회문화 간 그리고 행정문화와 정치문화 간의 구분을 모호하게 만든다는 점, 성격상 행정문화 쇄신의 실천적 가능성을 낮춘다는 점 등을 감안할 때, 협의의 개념 정의에 입각한 행정문화 연구가 이론적·실제적 양 차원에서 바람직하다고 할 수 있다. 본 연구에서의 논의는 기본적으로 행정문화의 주된 생성주체가 관료집단임을 전제로 한 것이다.

둘째, 한국 전통 행정문화의 배경과 특성에 대해서도 학자들의 의견이 일치하지 않는다. 다수 학자들은 과거 우리 사회의 유교문화적 유산에서 비롯된 권위주의, 의식주의, 가족주의, 계서주의, 온정주의, 운명주의 등을 전통 행정문화의 특성으로 지적한다(오석홍, 2002: 87; 한석태, 1999: 97). 그러나 일각에서는 이들 특성이 유교의 사상체계에 함축된 것이 아닐 수 있고, 한국 행정문화의 고유성 내지 본질 이라기보다 서구에 비해 상대적으로 정도가 심한 것일 뿐일 수 있다는 반론을 제기한다(박병련, 1994).

<표 1>은 다수 선행 연구들이 지적하는 한국 전통행정문화의 특성을 정리한 것인데, 뒤에서 논의하듯이 다수 연구는 현실에서 공무원들이 보여주는 여러 부정적 행태들이 이들 전통 행정문화의 특성에 기인된 것으로 설명한다.

<표 1>에서 권위주의는 위계질서와 지배·복종의 관계를 중시하는 문화적 특성을, 의식주의(형식)주의는 사람의 지위나 권위 또는 위신 등을 지키기 위해 실리·내용·현실보다 명분·외형·절차 등을 우선시하는 문화적 특성을, 가족주의나 사인·족벌·의리·연고주의는 가족 등 일차집단을 중시하는 행동 양식을 공적인 업무관계 등 다른 사회적 관계에까지 확장하는 문화적 특성을, 계서주의는 지배복종이나 우열관계에 기초한 사회적 층화와 계층 질서를 중시하는 문화적 특성을, 온정주의·정적 인간주의는 정의성이 높은 문화적 특성을, 일반주의(generalism)는 일반적인 지식·교양·상식을 전문적 지식이나 기술보다 중시하는 문화적 특성을, 운명주의·관운주의는 인간의 운명이 어떤 초자연적 힘에 의해 좌우된다는 사고

방식이 지배적인 문화적 특성을, 할거주의는 조직 집단의 내부 혹은 상호간에 배타적 상호관계가 형성되어 대립·갈등하는 문화적 특성을, 순응주의는 주체성 없이 기성질서와 관리방식에 순응하는 보수적·현상유지적 행태를 나타내는 문화적 특성을, 무사안일주의는 피동적·소극적으로 업무를 수행하는 행동성향을 보이는 문화적 특성을, 비물질주의는 물질적인 가치보다 정신적인 가치를 더 중시하는 문화적 특성을, 사대주의는 주체성 없이 세력이 강한 나라나 사람에 의지하여 자신의 존립을 유지하려는 성향의 문화적 특성을 각각 나타낸다(오석홍, 2002: 87-94; 백완기, 1984; 김규정, 1997; 김호섭·박천오, 2002).

<표 1> 기존 문헌에서 나타난 한국 전통 행정문화의 특성

특성	학자	김운태 (1966)	김봉식 (1968)	백완기 (1975)	조석준 (1984)	김광웅 (1981)	김해동 (1985)	오석홍 (1998)
권위주의		○	○	○	○	○	○	○
의식주의·형식주의		○	○	○		○		○
가족주의				○	○	○	○	○
사인·족벌·연고주의		○	○		○	○		○
계서주의		○			○		○	
일반주의					○	○		○
운명주의·관운주의				○				
온정주의·정적 인간주의				○			○	○
의리주의						○		
할거주의		○					○	
순응주의			○				○	○
무사안일주의			○					
비물질주의				○				
사대주의							○	

출처: 김호섭·박천오(2002). 위 표에서 ○표는 각 학자들이 지적하는 한국 행정문화의 특성 요소를 나타냄.

셋째, 다수 연구는 전통 행정문화가 세월이 상당히 흐른 지금도 여전히 답습·유지되고 있다는 것을 전제로 행정 현상을 설명하지만, 이러한 전제는 의문시 된다. 현존하는 행정문화는 과거와 전적으로 다른 새로운 것일 수 없으며, 크든 작든 과거의 행정문화와 연관성을 지니는 것은 분명하다. 과거 문화는 선택적으로 재창조 여과되면서 다음 세대로 전달되기 때문이다. 기존문화의 특성들 가운데 일부는 적응적인 변화(adaptive change)를 겪거나 소멸되고, 대신에 새로운 특성들이 추

가되는 일련의 과정을 거치면서 현재의 문화로 이어진다고 할 수 있다(김일철, 1988: 248; 임희섭, 1988a). 따라서 시간의 연속선상에서 보면 문화는 단계적으로 변하는 것이다.

사회질서 자체에 거시적인 변동이 급격히 진행되는 전환기의 사회에서는 사회 문화든 행정문화든 전통문화의 핵심요소에 변화가 상대적으로 빠르게 진행된다고 할 때(임희섭, 1988a: 18; 오석홍, 2002: 98), 지난 수십 년간 한국에 진행되어 온 세계화·산업화·정보화·정치적 민주화 등은 전통 행정문화를 희석시키는 강력한 동인이 되었을 가능성은 매우 크다(오석홍, 2002: 94-96; 박천오, 1990; 1992).

예컨대 세계화는 시간과 공간의 압축을 통해 세계의 상호연결성을 크게 증가시키는 과정으로서, 사회적 측면으로는 전 세계에 걸쳐 서구사회의 시각과 문화가 광범위하게 확산되는 계기가 되고 있다(George & Wilding, 김영화 외 공역, 2004: 54). 또한 정보통신기술의 발전도 지리적 경계를 초월한 다양한 정보의 확산과 공개를 가능케 하고 있고, 전자정부의 실현을 통해 정부의 업무수행 방식에 근본적인 변화를 가져오고 있다(백완기, 2008: 17-18). 이러한 변화는 한국 공직사회의 지배적인 의식과 삶의 양식에 적지 않은 영향을 미치고 있을 것으로 추측된다. 뿐만 아니라 근래 들어 신자유주의의 확산과 함께 등장한 거버넌스 또한 정부와 시장, 시민사회 등이 상호 협력하여 문제를 해결하는 통치방식이어서 국가 혹은 정부 중심의 사고방식에 젖어 있던 한국 공직사회에 적지 않은 충격을 주고 있을 것으로 여겨진다.

이 밖에도 행정문화를 바꾸기 위한 역대 정부의 노력도 기존 행정문화에 상당한 충격을 가했을 수 있다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부가 추구한 정부혁신은 광범위한 제도적·절차적 개선을 수반한 것이어서 행정문화를 일정 부분 변화시켰을 가능성이 충분하다(박천오, 2002; 2006). 실제로 일부 실증 연구는 재량과 신축성, 혁신 등을 강조하는 근래의 조직운영이 중앙부처 공무원들의 의식과 가치관에 변화를 일으키고 있음을 보여주고 있다(최성욱, 2005: 58).

이 모든 가능성에도 불구하고 전통 행정문화의 변화 가능성과 재평가의 필요성을 인정하는 기존 연구는 소수에 불과하다. 오늘의 행정문화가 전통 행정문화로부터 어떤 방향으로 얼마나 이탈한 상태인지를 검증하는 연구는 더욱 적다. 일부 연구가 공무원의 권위주의적 성격과 행태가 과거에 비해 상당 폭으로 감소한 사

실을 밝히고 있으나(최성욱, 2005; 고현경 외, 2007), 이들도 행정문화의 실제 변화 모습에 관한 동태적인 연구는 못된다. 다행스러운 것은 최근 들어 전통 행정문화의 여러 특성들이 변화·희석되고 있을 가능성을 인정하는 문헌이 증가되고 있다는 점이다(백완기, 2008).

요컨대 급격한 사회변동을 경험하고 있는 한국사회에서 행정문화의 변화추세를 지속적으로 점검해야 할 필요성은 매우 크다. 한국 행정문화 연구가 시간의 흐름에 따른 종단적 비교분석이나 다른 나라 행정문화들과의 횡단적 비교분석을 하지 않아 비과학적 연구라는 비난을 면하기 어렵다는 지적은 이런 맥락에서 설득력을 지닌다(박종민·김영철, 2002).

넷째, 행정문화적 특성의 고유성이 무엇인지 모호하다. 기존 문헌에서 지목하는 전통 행정문화의 특성들은 대부분 한국사회의 전통적인 유교문화적 특성의 재현이라고 할 수 있다. 상위 사회문화로부터 전파된 문화 속성이 하위 행정문화의 근본적 배경이 되는 것은 당연하지만, 행정문화가 하나의 문화로 인식되기 위해서는 사회문화의 공통적 특성 외에도 정치문화 등 다른 하위문화들과 구분되는 나름의 고유성 요구된다(Smircich, 1985). 기존 연구들은 이제까지 행정문화의 이러한 고유성을 조명하는 데 소홀하였다.

행정문화의 고유성은 권력성·독점성·공익추구 목표 등 행정의 본래적 성격과 한국 행정체제의 조직구조적 특성이나·인적 구성의 특수성 등을 토양으로 하는 문화적 특성을 포함하는 것이 될 것이다. 이런 관점에서 보면 일부 문헌에서 한국 관료문화의 일부로 기술하고 있는 주인의식 결여(적극적으로 책임을 떠맡기보다 회피하고 하는 성향 등), 전문성 부족(일회성의 편협한 전문성, 일을 적극적으로 추진하지 못하는 무능력 등), 권한과 지위 중심의 업무수행(권력지향성과 출세주의 등) 등이 성격상 한국 행정체제의 자생적인 문화 특성에 가깝다고 할 수 있다(이달곤 외, 1998: 38-39).

인적 구성의 경우, 예컨대 특정한 속성을 가진 조직은 특정한 개인적 속성을 가진 구성원을 유도하고 선택하며 개인도 스스로의 직무가치와 부합되는 직업을 모색한다는 끌림-선택(attraction-selection)이론과, 공무원들은 이른바 공공서비스 동기(PSM: public service motivation)를 가진 사람들로 구성된다는 연구결과에 의하면,³⁾ 특정 직무동기와 가치관을 가진 관료들이 주축이 된 행정체제가 일반 사회문

화와 다른 문화 특성을 형성하고 있을 개연성은 크다(Perry & Wise, 1990: 370; Lyons, et al., 2006: 608).

다만 실증연구에 의하면 우리나라 관료들에게는 신분보장이라는 보다 현실적인 요인이 공직 선택의 큰 변수로 작용하는 것으로 파악되고 있다. <표 2>에서 보듯이 한국행정연구원이 우리나라 공무원들을 대상으로 실시한 일련의 설문조사(1992년, 1995년, 1998년, 2001년, 2004년)에 따르면, 공직 자체에 대한 관심으로 인해 공직을 선택한 공무원은 15%에 불과하고, 대부분이 신분보장 등 다른 외재적 요인에 의해 공무원이 된 것으로 나타나고 있다. 신분보장을 중시하는 우리나라 공무원들의 이 같은 성향은 무사안일이나 복지부동과 같은 공조직 특유의 문화적 특성을 형성시키는 원인이 될 수 있을 것이다(김상목, 2005).⁴⁾

<표 2> 우리나라 공무원의 직업 선택 동기

(단위: %)

공직 선택동기	1992년	1995년	1998년	2001년	2004년
신분보장이 잘 되는 직업	34.0	33.6	36.3	39.7	31.6
경제적으로 안정된 생활	7.8	7.5	8.5	6.2	10.1
공직의 역할과 사명이 매력적	14.8	13.7	15.3	15.8	14.8
권한과 영향력이 있는 직업	0.7	0.9	0.4	미표시	2.0
근무조건이 좋은 직장	10.7	10.7	9.1	10.9	10.1
부모 또는 친지의 권유	18.8	15.8	15.7	15.1	13.0
다른 직장을 구하기 어려워서	8.8	8.1	답항 없음	답항 없음	답항 없음
기타/모름/무응답	4.4	5.3	7.6	미표시	2.4
표본수 (명)	2,944	1,836	1,788	1,268	1,018

출처: 김상목(2005)

전체적으로 행정문화의 정체성과 관련된 앞으로의 연구 과제는 한국 행정문화의 정확한 개념화 작업, 전통 행정문화의 연원 분석, 사회문화 및 정치문화와의 차별화 시도, 전통 행정문화의 변화 진단 등이라고 할 수 있다.

3) 공공서비스 동기는 정책과정에 참여, 특정 공공 프로그램 등에 몰입, 공익을 위한 봉사 등을 바라는 것을 의미하며, 이러한 동기는 공조직과 관련하여 직업선택, 직무성과, 조직 효과성 등에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Perry & Wise, 1990).

4) 무사안일과 복지부동은 피동적 소극적으로 현상을 유지하려는 행동성향을 지칭하며, 주로 업무부진, 선례답습과 같은 행위로 표출된다(김신복, 1994).

Ⅲ. 한국 행정문화의 적합성

한국 행정문화의 적합성은 행정문화의 특성이 한국 사회가 지향하는 사회구조 및 행정 성격과 부합되는 정도를 의미한다. 예컨대 행정문화의 특성이 ‘성숙한 산업사회’ 혹은 ‘성숙한 민주사회’의 행정에 부합되는 것인지 등과 관련된 문제라고 할 수 있다(임희섭, 1988b: 228). 한국의 행정문화에 대한 검토와 평가는 기본적으로 행정문화의 적합성을 기준으로 이루어져야 한다(최흥기, 1988: 43).

한국 행정문화의 문화의 적합성은 여부는 기존 행정문화에 대한 평가는 물론 행정문화에 대한 개혁 처방의 방향과도 맞물린 문제로서, 기본적으로 바람직한 행정문화에 관한 이론적 증거의 틀이 전제되어야 가능하다(최흥기, 1988: 43). 그런데도 이제까지 관련 연구들은 이러한 틀 없이 기존 행정문화의 긍정적·부정적 측면들을 규정해 왔다.

앞서 지적한대로 초기 연구들은 주로 유교문화에 뿌리를 둔 한국 전통 행정문화의 부정적 측면을 규명하는 작업에 치중하였고, 후속 연구들도 대부분 기존의 전통 행정문화의 속성들이 여전히 뿌리 깊게 남아있음을 전제로 문화요소 별로 그와 연관된 관료들의 부정적인 직무관련 행태를 설명한다(백완기, 1984; 2008; 오석홍, 2002: 87-94).

이들 학자에 따르면 운명주의는 업무수행에 있어 과학적 사고를 저해하고, 목표달성의지를 약화시키며, 개혁보다는 현상유지에 더 많은 관심을 기울이는 등의 행태를 가져온다. 가족주의는 업무수행에 있어 공과 사의 구분을 혼동케 함으로써 합리성과 객관성을 저해한다. 권위주의는 조직 내적으로는 수직적이고 일방적인 의사결정과 같은 집권적 조직운동을 조장하고 있고 상급자에게 맹종하거나 과잉 충성하는 것과 같은 행태를 낳으며, 대외적으로는 관지배적·관편의(官便宜) 위주의 행태 등을 초래한다. 형식주의는 행정목적 달성보다 법규적 절차의 준수에 더 역점을 두거나, 내용 보다는 겉치레를 더 중시하는 행태 등을 빚는다.

한편, 이와 반대로 일부 연구는 유교와 그로부터 비롯된 전통 행정문화의 긍정적인 측면을 부각시키기도 하였다(이대회, 1991; 황성돈, 1993; 백완기, 2008)). 예컨대 전인격적 인간관계를 중시하는 가족주의나 온정주의는 조직에서 직무는 물론 직무 외적인 사항에 대해서도 구성원들의 충성과 헌신을 유발시킬 수 있고, 부처

간의 갈등 등을 비공식적인 통로나 인맥을 통해 자연스럽게 해결할 수 있다는 것이다. <표 3>은 기존 문헌에서 기술된 전통 행정문화의 특성을 부정적·긍정적 양 측면으로 나누어 재정리한 것이다.

<표 3> 한국 전통 행정문화의 장단점

부정적 측면	행정문화의 특성	긍정적 측면
<ul style="list-style-type: none"> ·폐쇄적 비밀주의 행정 조장 ·상관에 대한 맹종 및 과잉충성 ·조직 내 하의상달 및 참여 저해 ·구성원의 사기 저하 ·비합리적 의사결정 조장 ·조직 내 차별주의 초래 ·관존민비 행태 조장 ·무책임한 관료 행태 조장 ·행정편의주의 조장 ·행정의 사리화 조장 ·이기적, 기회주의적 행태 조장 	권위주의	<ul style="list-style-type: none"> ·상관의 리더십 강화 ·조직의 단합 및 결속력 강화 ·비생산적 갈등 억제 ·정책집행의 추진력 강화
<ul style="list-style-type: none"> ·목표대치 및 왜곡 현상 초래 ·보수적(변화저항적) 행태 조장 ·허례허식, 번문욕례 수반 ·표리부동한 이원적 행태 조장 	의식주의·형식주의	<ul style="list-style-type: none"> ·행정의 명분 강화 ·절차 및 법규 준수 확보 ·문화적 상징의 발전 ·의사전달의 정확성 제고 ·질서 확립 및 유지 기능 강화
<ul style="list-style-type: none"> ·가부장적 지배체제 강화 ·정실인사(배타적 귀속주의) 조장 ·몰인격적 서비스 제공 ·공사의 혼동 조장 ·행정의 사리화 	가족주의	<ul style="list-style-type: none"> ·조직의 가족화, 공동체 의식 강화 ·조직의 인간적 경영 ·생산성 향상을 위한 동기부여 ·직무집단의 안정화 ·조직구성원의 심리적 안정
<ul style="list-style-type: none"> ·공사의 혼동 조장 ·할거주의 조장 ·정실인사 조장 ·행정의 공익성, 합리성 저해 	사인·족벌·연고주의	<ul style="list-style-type: none"> ·조직 내 인간관계 개선 ·집단의 응집성 제고 ·고객에 대한 애착심 유발
<ul style="list-style-type: none"> ·조직의 전문성 저해 	일반주의	<ul style="list-style-type: none"> ·조직의 통합 제고 ·조직의 융통성 제고
<ul style="list-style-type: none"> ·비합리적 기분주의 행동 조장 ·공식적 업무 처리 과정의 교란 ·그릇된 충성 의식 조장 ·정실인사 및 부패 조장 ·갈등·문제의 은폐, 회피, 억압 	온정주의	<ul style="list-style-type: none"> ·조직 내 협동적 행위 조장 ·집단의 응집성 제고 ·조직의 경직성 완화 ·조직의 융통성 제고
<ul style="list-style-type: none"> ·비민주적 행정행태 조장 ·무사안일주의 유발 ·성취 및 진취적 행태 억제 ·과학적, 창의적 업무 수행 저해 	순응주의	<ul style="list-style-type: none"> ·조직의 안정성 제고 ·기계적 조직질서 확보

출처: 김호섭·박천오(2002)

본 연구에서 앞서 검토하였듯이 기존 연구들의 이러한 평가는 전통적 행정문화 요소들 각각을 중심으로 부정적 측면이나 긍정적 측면을 세부적으로 열거한 것일 뿐, 전통 행정문화의 어떤 속성들이 왜 역기능적이거나 긍정적인지에 관한 일관된 이론적 틀이나 기준을 제시하지 못하고 있다. 바람직한 행정문화적 특성에 관한 준거의 틀이 정립되어야만 기존 문화와의 괴리나 차이점을 확인할 수 있고 양자 간의 간격을 좁히기 위한 문화관리가 가능한 것이다(최성욱, 2005: 58).

바람직한 행정문화의 특성과 관련하여 그 동안 몇 가지 논의가 있었다. 먼저, '발전적 행정문화'에 관한 논의가 것이다. 여기서는 발전적 행정문화의 개념과 내용이 시공에 따라 상이할 수 있다고 전제하면서, 한국의 발전적 행정문화를 자유민주주의 정치체제 테두리 안에 있는 것으로 보고, 국민과의 관계, 정치와의 관계, 행정 내의 제요소들로 그 내용을 기술한다(백완기, 1984: 218-233).

국민과의 관계에서는 국민과 행정 간에 거리가 없는 것이 발전적 행정문화라면서, 행정이 본래의 사명을 다하기 위해서는 국민이 행정을 좋아하고 신뢰하도록 만들 것을 강조한다. 행정과 정치와의 관계에서는, 행정이 권력에 밀착되지 않고 자율적인 의식을 지니는 것이 발전적 행정문화라고 하며, 그래야만 행정의 주요 관심대상이 특권계급이나 지배계급이 아니라 일반국민이 될 수 있다고 한다. 행정 내의 제요소로서는, 관료들이 행정을 법령의 집행이 아니라 사업계획으로 생각하는 것, 주관적 판단이나 직감보다 사실을 더 중시하는 사실정향적 사고를 가지는 것, 일차적 집단이나 원초집단에 집착하는 집단의식에서 벗어나는 것, 자기역할의 한계성을 인식하는 것 등이 포함된다고 한다. 그러나 이러한 발전적 행정문화는 국민, 정치인, 관료 등을 생성 주체로 하는 포괄인 것이어서, 이론적 근거나 논리적 타당성 여부를 떠나 행정문화의 정체성이 불분명하다는 근본적 한계를 안고 있다.

한편, 산업화·정보화 시대의 민주행정에 적합한 한국 행정문화의 특성을, 국민을 최우선시하는 국민중심주의, 자기실현적 욕구 등 인간의 고급속성을 존중하고 이를 보호·육성하는 인간주의, 지위나 권한관계보다는 임무수행과 문제해결을 중시하는 임무중심주의, 특수이익보다 전체이익을 존중하는 보편주의, 장기적인 시간관에 입각하여 사후적 통제보다 사전적 예방을 강조하는 적응성과 장기적 안목, 명령적인 관리보다 수평적 협동과 조정을 우선시하는 협동주의, 거짓말 하지

않고 부패하지 않는 정직성과 청렴성, 그리고 직관이나 감정보다 지성과 합리적 판단을 중시하는 과학주의 등으로 보는 견해가 있다(오석홍, 2002: 100-101). 하지만 이런 견해는 바람직한 행정문화의 다수 특성들을 개별적으로 열거하였을 뿐, 바람직한 행정문화의 이론적 근거나 거시적 방향성이 분명하지 못하다는 지적을 받을 수 있다.

이 밖에도, 행정이념의 우선순위를 정하여 그에 부합되는 문화를 바람직한 행정문화로 보자는 제안도 있다(박천오, 1992). 이는 특정 시대 혹은 시점의 행정이 우선적으로 추구해야 할 행정이념들(능률성, 효과성, 합법성, 민주성, 형평성 등)을 설정하여 이를 바람직한 행정문화의 구체적 준거로 삼자는 의견이라고 할 수 있다. 그러나 실제로 행정이념의 우선순위에 관한 사회적 합의를 도출하기 쉽지 않다는 것이 이러한 제안의 한계라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 바람직한 행정문화에 관한 기존의 논의는 내용 면에서나 구체화 수준에 있어 이론화와 모형 정립이라는 근본적 과제의 해결과는 거리가 있는 것으로 평가된다. 현실적으로 혹은 규범적으로 요청되는 바람직한 행정문화의 특성은 공간적 차원에서 사회마다 달라지고, 동일한 사회 내에서도 거시적 사회구조와 실존적 사회상황이 바뀔에 따라 그 내용이 변할 수 있는 상대적인 것이어서, 그 이론적 근거나 틀을 정립하는 작업은 실제로 어렵다.

향후 바람직한 행정문화의 이론모형 내지 준거의 틀을 구축하려는 노력은 결국 한국 사회 및 행정의 현실과 미래에 대한 진단과 분석을 토대로 이루어져야 할 것이다. 관료들이 마땅히 공유하여야 할 바람직한 가치관 내지 의식구조에 관한 모형을 설계함에 있어서는, 한국사회가 지향하는 것은 고도의 산업사회와 성숙한 민주사회라는 점, 이런 사회의 행정에는 양과 절차보다는 질과 성과 및 고객이, 규제와 능률보다는 봉사와 형평이, 명령과 지시보다는 자율과 참여가 더 중시된다는 점, 그리고 행정이념의 상대적 우선순위가 시대와 상황에 따라 바뀔 수 있다는 점 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이다.

IV. 한국 행정문화의 통합성

행정문화의 통합성은 행정문화가 해당 집합체 구성원들의 의식과 가치를 지배하고 있는 정도를 말한다. 앞서 행정문화의 정체성 부분에서 고찰하였듯이 행정문화의 개념을 좁은 의미로 받아들일 경우, 행정문화는 행정체제를 구성하는 하위 행정기관들의 조직문화를 포괄한다. 이러한 개념 정의에 의하면 행정문화의 통합성은 행정체제 내의 관료들이 공통적으로 가진 의식과 가치의 일관성 정도라고 할 수 있다.

현실에 있어 행정문화는 통합성과 함께 다양성을 내포한다. 즉 행정문화의 존재는 기본적으로 통합성에 근거하고 있지만, 행정문화는 모든 관료들에 지배적인 교집합(交集)적 가치 외에도, 행정기관 별로 공무원들이 공유한 합집합(合集)적 가치인 조직문화들을 함께 포함하는 포괄적 문화현상이다. 따라서 행정문화 내에는 개별 행정기관을 중심으로 생성되는 여러 하위문화들이 공존할 수 있으며, 때로는 이들 하위문화 간에 그리고 이들 하위문화와 주된 문화 간에 어느 정도 거리가 있을 수 있다(오석홍, 2002: 85). 따라서 모든 행정기관의 공무원들이 함께 공유한 교집합적 가치에 관한 한 행정문화와 조직문화는 상호 교환적으로 사용될 수 있는 개념이지만, 소속 기관별로 공유된 합집합적 가치 부분에 관한 한 양자의 개념을 혼용하기 어렵다고 할 수 있다. 기본적으로 행정문화는 행정체제 수준의 문화이고 조직문화는 행정기관 수준의 문화이기 때문이다.

이처럼 행정문화가 단일적이고도 지배적인 성격의 문화(a monolithic dominant culture)라기보다 각 행정기관의 다양한 조직문화를 포괄하는 복잡한 문화인데도, 기존 연구들은 한국 행정문화의 전체적 통합성을 지나치게 강조한 나머지 행정문화 안에 존재할 수 있는 다양한 색채를 제대로 조명하지 못하였다.

특정 조직은 내부적 특성, 수행하는 과업의 성격, 처해 있는 환경적 상황 등에 있어 다른 조직들과 구분되므로, 상대적 고유성을 지닌 나름의 조직문화를 형성할 수 있다(Morgan, 1986: 121). 학자들이 밝히는 조직문화의 특성은 다음 몇 가지이다(Ott & Baksh, 2005: 300).⁵⁾ 첫째, 조직문화는 그 규모가 조직수준인 것으로서 조

5) 조직문화에 대해서도 문화의 통합성에 대한 시각이 양분되어 있는데, 분화적 시각(integration perspective)과 분절적 시각(differentiation perspective)이 그것이다(Martin, 1992). 전자는 조직 전체

직 내에 존재하는 것이다. 둘째, 가치, 믿음, 가정, 인식, 행동패턴 등으로 구성된다. 셋째, 사회적 구성으로서 조직 활동의 배경이 된다. 넷째, 조직구성원들을 움직이는 사회적 에너지(social energy)이다. 다섯째, 조직구성원들에게 일정한 의미와 방향을 제공한다. 여섯째, 조직구성원들의 행태를 비공식적으로 승인하고 금지하는 조직의 통제 메카니즘이다.

민간 기업조직만큼은 아닐지라도 각 행정기관에도 내적 특성과 환경적 차이에 따라 나름의 특유한 조직문화가 생성될 수 있다(이중범, 1994: 708; 오석홍, 2002: 85). 예컨대 고객이 있는 기관과 없는 기관, 규제기관과 봉사기관, 업무의 기술적 전문성이 강한 기관과 약한 기관, 과업의 성격상 외부에 개방적인 기관과 폐쇄적인 기관, 역사가 긴 기관과 짧은 기관, 규모가 큰 기관과 작은 기관과 같은 차이에 따라, 기관마다 각기 상이한 조직문화가 생성될 수 있는 것이다(Yates, 1982: 120-148).

특정 행정기관의 조직문화는 구성원들의 행태와 조직의 각종 결정에 영향을 미침으로써 해당 조직의 고유성을 나타내게 한다. 예컨대 1998년 조직개편으로 총무처와 내무부의 기능을 통합 수행하는 행정자치부가 새로 탄생하였는데, 행정자치부는 2004년 과거 총무처의 핵심 기능을 수행하던 인사국을 신설된 중앙인사위원회로 이양할 때까지, 통합 이전 두 기관이 형성하고 있던 상이한 조직문화가 충돌함으로써 적지 않은 어려움을 겪었던 것으로 알려져 있다. 행정자치부 내 내무부 부서들의 하위문화가 집단적·계층적 속성이 강한 데 비해, 과거 총무처의 기능을 수행하는 부서들의 하위문화는 자율적·평등적 속성이 강하였던 것이 갈등의 주된 원인이었다고 한다(김병섭 외, 2007: 164-176). 조직개편으로 상이한 행정기관을 통합하여 거대 행정기관을 출현시킬 경우 조직구성원들 개개인의 성향이나 이해관계 때문에도 내부적으로 파열음이 발생할 수 있겠으나, 그 보다는 과거 독립기관 시에 형성되었던 행정문화의 차이로 내부조정이 어려운 것이 더 큰 변수라고 할 수 있다(Salamon, 1981).

한국행정조직의 문화적 프로필에 관한 최근의 한 연구 역시 부처 간에 조직문

에 공유된 조직문화의 존재를 인정하는 것으로 학계와 실무자들 대부분이 이러한 입장을 취한다(Schein, 1985; Peters & Waterman, 1982). 후자는 조직 내에 하위기능이나 하위단위(function or subunits)를 중심으로 상합성(fit)과 일관성(consistency)이 낮은 다수의 하위문화들이 존재한다는 입장이다(Wilson, 1989: 92).

화적 차이가 있음을 보여주고 있다. 조직문화를 두 가지 가치 차원에 따라 네 가지 유형으로 분류한 특정 이론적 틀을 토대로 9개 중앙부처 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시한 이 연구의 결과는, 소속부처에 따라 4개의 문화유형 모두에 유의미한 차이가 나타나는 것으로 파악하고 있다(최성욱, 2005).⁶⁾

오늘날과 같은 거대 행정부의 복잡성과 사회적 분화 수준을 감안할 때, 하위 조직문화의 다양화 추세는 앞으로 가속화 될 것이 분명하다. 때문에 하위 조직문화를 이해하고 관리하려는 연구 노력은 매우 중요하며, 이러한 노력을 발판으로 궁극적으로 전체 행정문화가 쇄신되는 효과 또한 나타날 수 있는 것이다.

한편, 한국 행정문화는 기관 별 조직문화 외에도 다른 차원의 하위문화를 가질 수 있다. 세대와 계층을 중심으로 생성되는 하위문화 등이 그것이다. 먼저, 행정문화는 세대에 따른 다양성을 나타낼 수 있다. 예컨대 기성세대에 속하는 관료들은 기본적으로 전산업사회(前産業社會)의 환경 속에서 성장하였으므로, 비록 관념적으로는 새로운 가치관을 수용할지라도 실제로는 전통 행정문화를 크게 벗어나지 못하고 있을 가능성이 큰 반면, 보다 산업화·도시화·대중사회화 된 사회적 환경에서 성장한 이른바 신세대 공무원들은 새로운 가치관을 광범위하게 내면화하고 있을 가능성이 적지 않은 것이다(임희섭, 1988b: 235).

집단구성원들 간에 환경변화에 대한 적응 속도에 차이를 보이는 이 같은 문화지체(cultural lag) 현상은 행정체제 내 계층 간에도 발생될 수 있다(임희섭, 1988: 233-234). 상위계층의 관료들은 기존 행정문화에 익숙하고 문화의 변화로 상실할

6) 이 연구에서 두 가지 가치 차원은 수직적 차원과 수평적 차원으로 나누어진다. 전자는 신축성과 재량 그리고 역동성을 강조하는 기준과, 안정성과 질서 그리고 통제 가치를 두는 기준을 양극으로 하는 연속선으로 구성된다. 후자는 내부지향성과 통합 그리고 단합을 강조하는 기준과 외부지향성과 분화 그리고 경쟁을 강조하는 기준을 양극으로 하는 연속선으로 구성된다. 이 두 가지 차원을 축으로 관계지향문화, 혁신지향문화, 위계지향문화, 시장지향문화의 네 가지 유형의 조직문화가 설정된다. 관계지향문화는 신축성과 재량, 사람에 대한 관심과 함께 내부적 유지·통합을 강조하는 유형이다. 혁신지향문화는 신축성과 재량을 강조하면서도 조직의 외부환경적응에 초점을 두는 유형이다. 위계지향문화는 무엇보다 안정성과 통제에 대한 필요성과 함께, 조직 내부적 유지와 통합에 강조점을 둔다. 시장지향문화는 안정성과 통제에 대한 필요성과 함께, 조직 내부적 관심사보다는 외부환경에 지향점이 있다. 이 연구에서는 공무원들이 지각하는 현재 문화의 경우, 통일부에는 관계지향문화가, 기획예산처에는 혁신지향문화가, 재정경제부에는 시장지향문화가, 감사원에서는 위계지향문화가 강하게 나타나는 등 부처별로 차이 나는 것으로 진단되고 있다(최성욱, 2005: 52-53).

것이 상대적으로 많아 하위계층 관료들에 비해 변화에 대한 적응에 소극적일 것이기 때문이다. 실제로 최근의 한 실증 연구는 하위직 공무원일수록 행정개혁에 대한 적응 속도가 빠르고 호응도 또한 높은 것으로 파악하고 있다(황성원, 2006). 또 다른 연구도 공무원 계층에 따라 행정문화가 다를 수 있음을 밝히고 있다(최성욱, 2005).

한국 행정문화의 다양성에 관한 위와 같은 가능성에 비추어 볼 때, 앞으로의 연구 과제는 행정문화의 통합성에 대한 연구와 함께, 행정문화가 행정기관에 따라, 세대나 직급에 따라, 어떤 세부적 차이를 보이는지를 진단하는 일이라고 할 수 있다.

V. 한국 행정문화 연구의 유용성

한국 행정문화 연구의 유용성은 해당 연구의 이론적·실천적 측면에서의 기여 정도를 말한다. 이론적 차원에서 행정문화 연구는 직접적으로는 한국 행정현상의 특수성을 보다 논리적으로 이해·설명할 수 있게 한다. 또한 간접적으로는 외국이론의 보편적 타당성 등을 점검함으로써 이른바 행정과학(a science of public administration)의 정립에 기여 할 수 있는 학문적 가치를 지닐 수 있다. 하지만 국내 관련 연구들이 대부분 출발 시점부터 이제까지 행정문화의 개선이라는 실천적 측면에 무게 중심을 두었던 탓에 행정이론 발전이라는 측면에서의 성과는 그다지 크지 않은 것으로 평가된다.

문제는 기존 행정문화 연구가 문화개혁의 실천적 측면에서마저 이렇다 할 기여를 하지 못한다는 데 있다. 다수 연구가 전통 행정문화를 인위적으로 바꿀 수 있다는 이른바 문화실용주의자적(cultural pragmatists) 입장에 서지만(Martin, 1985), 그 방법론에 관한 접근이 매우 취약하다. 그 동안 해당 방안으로서 교육훈련, 관리체계, 중심인물과 문화망(cultural network), 리더십, 임용, 보상체제, 팀워크 체제, 문화적 상징 등이 논의되어 왔지만, 내용 면에서 구체성이 미흡한 총론적 수준에 머물고 있다(오석홍, 2002: 99; 이학중, 1991: 76-91; 이기을, 1990: 360-1).

행정문화의 개혁은 문화를 바람직한 방향으로 변화시키기 위한 의식적이고도 계획적인 노력이다. 행정문화 개혁에 관한 연구가 미진한 데는 문화변동의 목표

상태에 관한 합의가 제대로 되지 않은 탓도 있을 것이다. 행정문화의 변동전략과 방법은 일정한 가치기준에 의해 인도·추진되어야 할 것이기 때문이다.

또한 행정문화의 여러 특성들이 거시적 사회문화와 맞물린 탓에 인위적 변동이 쉽지 않다는 인식도 작용하였을 것이다(정성호, 1991: 721). 실제로 상당수 연구는 행정문화의 개선 가능성보다 행정문화의 제약성을 더 부각시킨다. 예컨대 기존 행정문화에 부합되는 제도들만이 행정현실에 뿌리내릴 수 있다면서 근래에 도입된 책임운영기관제도, 개방형직위제도, 성과급제도 등을 실패 사례로 제시한다(조성한, 2004; 강인재 외, 1998).

하지만 새로운 제도 도입은 행정문화 개혁의 주요 수단이 될 수 있다. 기존 행정문화가 새로운 정책이나 제도의 도입과 정착을 제약할 수 있듯이, 새로운 정책과 제도 역시 행정문화에 영향을 미칠 수 있는 것이다(전영평, 2002: 81; 김병섭 외, 2007: 151-176). 한 예로서 노무현 정부의 인사개혁은 이러한 전제에서 고위공무원 단제도 도입 등을 통해 공직사회에 개방과 경쟁, 성과와 책임, 전문성 중심의 문화를 싹틔우고 확산시키려는 노력이었다고 할 수 있다(중앙인사위원회, 2007). 제도 도입이 새로운 문화를 창출하는 과정에는 많은 시간과 노력이 요구되고 시행착오가 있을 수 있겠지만 장기적 성과를 기대할 수 있다(백완기, 2008: 33). 만약 성과를 거두지 못한다면 그 주된 원인이 기존 행정문화에 있기보다 법적 장치나 인력 면에서 선행조건들을 갖추지 못한 데 있을 가능성이 더 크다고 할 수 있다(Gabris, 1999: 108-109).

다만 문화의 개혁이라는 측면에서 본다면 포괄적인 성격의 행정문화보다 그 하위문화인 각 행정기관의 조직문화를 직접적 개혁 대상으로 삼는 것이 현실적으로 용이하고 효과적일 것이다. 개별 행정기관 차원에서 현재의 조직문화를 진단하고 바람직한 조직문화로의 전환 방안을 모색하는 미시적 접근이, 행정기관들 모두를 포괄하는 총체적 성격의 행정문화를 처음부터 분석과 전환의 대상으로 삼는 거시적 접근보다 수월함은 논리적으로 자명하다. 외국 문헌에서 개별 행정기관의 조직문화에 초점을 맞추는 연구들이,⁷⁾ 행정체제 전체를 상정한 행정문화를 다루는 연구들에 비해 수적으로 월등히 많은 것은 이러한 연구방법론상의 난이도 문제와 무관하지 않을 것이다.

7) 이러한 연구로서는 Selznick(1949), Blau(1955), Kaufman(1970) 등을 들 수 있다.

한 조직단위에서 실현하고자 하는 조직문화와 행정체제 전체에 요구되는 바람직한 행정문화가 특성 면에서 모두 일치하는 것은 아니지만, 하위문화의 개혁이 궁극적으로 상위문화의 개혁으로 이어질 가능성은 적지 않다.

조직문화를 진단한다는 것은 조직구성원들이 조직에서 무의식으로 생각하고 활동하는 방식들을 알아내는 것으로서, 업무의 흐름, 커뮤니케이션과 정보의 흐름, 권위와 의사결정의 흐름, 인적 자원의 흐름과 같은 일 처리 방식과 관련된 사거나 행태가 주된 관심사가 된다(Brockbank & Ulrich, 1988). 오늘날 많은 학자들과 실무자들이 조직문화에 관심을 가지는 것은 이를 관리하는 것이 조직 구조나 규칙에 의존하거나, 인력감축이나 지출예산의 감축과 같은 과격한 처방을 취하는 것보다 장기적으로 더 효과적일 수 있다는 믿음 때문이라고 할 수 있다(Kernaghan, 1994: 614; Metcalfe & Richards, 1993: 107).⁸⁾ 조직에 공유된 가치관은 세부 정책이나 규칙 없이도 개별 구성원들의 헌신과 적극적인 활동을 유도할 수 있으므로 제한된 자원으로 조직목표를 달성케 한다는 것이다(Kernaghan, 1994: 618). 바꿔 말해 바람직한 조직문화의 영향으로 사명감에 젖은 조직구성원들은 상부의 지시 없이도 스스로 조직을 위해 어떤 일을 할 것인지를 알게 되고, 그 일에 전념하게 된다는 것이다. 미국의 관련 연구들은 조직문화 관리에 성공한 행정기관으로서 산림청(Forest Service), 연방수사국(FBI) 등을 지목한다(Wilson, 1989: 97-99).

그러나 조직문화의 이러한 강점에는 지배적 문화에 해당되지 않는 과업이 등한시 되는 등의 대가가 따를 수 있다. 미국의 TVA(Tennessee Valley Authority)가 오랫동안(아마 지금도) 기술자적인 문화(engineering culture)를 가진 관계로 효율적인 전력생산에 높은 가치를 두는 반면 환경보호를 평가 절하해 온 사례나, 미국의 대학들이 교수의 강의 능력보다 전문적인 리서치(professional research) 능력을 상대적으로 우선시함으로써 부실 강의를 초래하는 경향을 보이는 것 등이 이러한 예에 해당된다. 문화가 획일적이고 강할수록 이러한 부작용이 빚어질 가능성은 더욱 커진다고 할 수 있다(Wilson, 1989: 95).

8) 그런가 하면 문화의 변화는 구조의 변화에 의해 보완되어야 한다는 주장도 있다. 규범과 믿음에 있어서의 변화는 다른 영역에서의 의미 있는 변화들이 동반되지 않는다면 별 영향이 없을 수 있다는 것이다. 예를 들면 혁신에 관한 규범적 풍토의 변화는 조직의 전략이나 자원의 배치, 조직구조, 인적 자원관리 등에서의 변화가 수반되지 않는다면 기대했던 성과를 거두기 어렵다는 것이다(Kernaghan, 1994: 618; Harrison & Shirom, 1999: 280).

국내에서도 최근 새로운 관리기법의 실효성 문제와 관련하여 정부기관의 조직 문화를 다루는 연구가 늘고 있는 추세이나(김근세·이경호, 2005; 주효진, 2004), 이들 연구는 특정 행정기관에 고유한 조직문화의 특성을 탐구하기보다 집단주의, 권위주의와 같은 한국 전통 행정문화의 속성을 조직단위 차원에서 확인하는 수준에 머물고 있다(황창연, 2003).

한편, 행정문화 연구의 가치나 유용성을 비교 및 일반화된 분석이 가능한 문화적 특성을 다루느냐의 여부를 기준으로 평가하는 입장이 있다(박종민·김영철, 2002: 217). 행정문화 이론의 발전을 위해서는 여러 나라의 행정문화를 상호 비교할 수 있는 공통의 문화차원 내지 유형이 필요한 것은 사실이다(Dahl, 1947). 그러

<표 4> 기존 연구의 문제점 및 향후 연구 과제

문제점과 과제 검토기준	기존 연구의 문제점	향후 연구과제
행정문화의 정체성: 문화현상으로서의 행정문화의 성격	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정문화의 개념정의 및 문화의 생성·유지 주체에 관한 의견 불일치 ● 전통행정문화의 뿌리에 관한 논란 ● 전통행정문화의 지속성을 전제로 한 연구 경향 ● 행정문화의 고유성에 대한 진단 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정문화의 개념정의와 문화의 생성·유지주체에 대한 명확화 작업 ● 전통행정문화의 연원에 대한 심층 연구 ● 사회문화, 정치문화 등과의 차별화 및 행정체제에서 자생된 문화적 측면에 대한 연구 보완 ● 전통 행정문화의 변화 및 행정문화의 현주소에 대한 진단
행정문화의 적합성: 한국 사회가 지향하는 사회구조 및 행정 성격과의 부합 정도	<ul style="list-style-type: none"> ● 바람직한 행정문화에 대한 기본 틀 부재 ● 전통 행정문화 구성요소 각각에 대한 부정적·긍정적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ● 바람직한 행정문화에 대한 이론적 토대 내지 준거의 틀 구축 ● 이론적 틀에 근거한 행정문화 평가
행정문화의 통합성: 행정체제 구성원들이 가진 의식과 가치의 일관성 정도	<ul style="list-style-type: none"> ● 전통행정문화의 강한 통합성을 전제로 한 연구 ● 하위 조직문화에 대한 연구 부족 ● 행정체제 내 문화지체 현상에 대한 연구 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정기관별 속성에서 비롯되는 다양한 조직문화 진단 ● 행정체제 내부의 계층간·세대간 문화 격차에 대한 조사연구
행정문화 연구의 유용성: 이론적·실천적 기여 정도	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정문화 개혁의 실천적 측면에 대한 총론적 접근 ● 새로운 제도 도입에 대한 행정문화의 제약성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정이론과의 연관성 제고 ● 행정문화 개혁을 위한 구체적 처방 방안에 관한 심층 연구 ● 개별 행정기관 수준의 조직문화 중심의 연구

나 비교 가능한 문화의 요소들로 정형화시켜 행정문화를 연구한다면, 한국행정의 실제 작동원리를 설명할 수 있는 많은 문화적 특성들을 배제하게 되어 연구결과 의 실천적 가치를 떨어뜨릴 수 있다.

향후 행정문화 연구의 유용성이 제고되려면 행정이론 측면에서의 연구, 행정문화 개혁을 실현시키기 위한 구체적 방안의 연구, 개별 행정기관의 조직문화에 관한 심층 연구 등이 보강되어야 할 것이다. 조직문화의 연구에서는, 행정기관 별로 보유하고 있는 조직문화의 특성은 무엇인지, 임무에 부합되는 바람직한 조직문화는 어떤 것인지, 기존 조직문화와 바람직한 조직문화간의 간극을 극복하기 위한 효과적 처방은 무엇인지 등이 주요 연구과제가 될 것이다. 행정문화 연구의 유용성을 제고시키기 위한 이러한 연구 노력과 별도로 기존 행정문화 연구가 이제까지 이론적·실천적 양 차원에서 어떤 기여를 해왔는지의 측면에 대한 검토도 함께 요구된다.

VI. 결 어

한국 행정문화에 대한 학자들의 활발한 연구와 지속적인 관심에도 불구하고, 그 성과는 아직 괄목할만한 수준이 못된다. 무엇보다도 학자들의 연구가 주제 면에서 제한적이었던 것이 연구의 발전에 가장 큰 걸림돌이었다. 행정문화 연구가 시작된 초창기부터 이제까지 많은 연구들은 전통적인 한국 행정문화의 특성과 그와 결부된 부정적 행정행태를 규명하고 비판하는 데 치우쳐 왔다. 지난 수십 년 간의 급속한 사회변동 속에서도 학자들의 이러한 연구경향은 그다지 바뀌지 않은 채 행정문화 연구의 다양성을 줄곧 제약해 왔으며, 그 결과 한국 행정문화의 많은 측면들이 여전히 제대로 규명되지 않은 채 남아 있다. 본 연구는 한국 행정문화의 적합성, 정체성, 통합성 문제와 한국 행정연구의 유용성 문제를 중심으로, 기존 연구를 비판적 시각에서 검토하였다.

본 연구는 먼저 정체성 측면에서, 한국 행정문화의 개념 정의가 무엇인지, 어떤 집단이 공유하는 가치인지, 전통 행정문화가 내용 면에서 어떤 특성을 내포하고 있는지, 현재도 그런 특성이 유지되고 있는지, 행정문화가 사회문화나 정치문화

등과 구분되는 고유성을 내포하고 있는지 등의 사항들이 아직 제대로 규명되지 않고 있음을 논의 하였다.

둘째, 적합성 차원에서, 많은 학자들이 전통 행정문화의 부정적 측면을 부각시키고 있으나 일부 학자들은 그러한 행정문화의 긍정적 측면을 강조하고 있어 평가가 엇갈린다는 점, 전통 행정문화에 대한 평가가 거시적인 틀에 토대를 두지 못하고 세부 항목별 평가에 그친다는 점 등을 근거로, 바람직한 한국의 행정문화의 이론적 틀이 아직 정립되지 않은 상태임을 지적하였다.

셋째, 통합성 차원에서, 기존 연구들이 행정문화의 통합성을 지나치게 강조한 나머지 행정문화를 구성하는 다양한 하위 조직문화에 대한 연구 등을 소홀히 해왔다는 점을 밝혔다.

마지막으로, 행정문화 연구의 유용성을 둘러싼 쟁점을 검토하였다. 여기서는 그간 행정이론 발전을 지향하는 연구가 부족하였다는 점, 전통 행정문화 개혁 가능성을 전제로 하면서도 개혁을 위한 구체적 방안을 제시하지 못하고 있는 점, 일부 연구가 행정문화의 제약성을 다소 과대평가하고 있는 점 등을 비판하였다. 본 연구는 이상과 같은 지적과 비판을 토대로 앞으로의 연구 과제들을 제시하였다.

향후 행정문화 연구에는 보다 다양한 주제와 다각적인 접근이 요구된다. 본 연구에서의 논의가 보다 다채로운 행정문화 연구들을 유도하는 작은 계기가 되었으면 하는 바람이다.

■ 참고문헌

- 강인재·이원희·임도빈. (1998). 《새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구》. KIPA 연구보고 98-20.
- 고현경·박현신·김근세. (2007). 한국 중앙행정기관 공무원의 권위주의행태에 관한 연구: 1971년과 2006년을 중심으로. 《한국행정학보》, 41(3): 191-219.
- 김광웅. (1981). 행정문화. 《행정논총》, 19(2): 248-265.
- 김규정. (1997). 《행정학원론》. 서울: 법문사.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구. 《한국행정학보》, 39(3): 179-203.

- 김만기. (1990). 정보공개와 한국의 행정문화. 《한국행정학보》, 24(2): 773-787.
- 김문조. (1988). 전통과 사회문화. 임희섭 편. 《한국사회의 발전과 문화》, 49-77. 서울: 나남.
- 김병섭·박광국·조경호 (2007). 《우리 정부조직 이야기》, 서울: 법문사
- 김봉식. (1968). 한국인의 사고방식을 통해 본 한국행정문화. 《한국행정학보》, 2: 341-354.
- 김상목. (2005). 공직 선택동기와 공무원의 행태. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김석준. (1988). 전환기 한국행정의 새로운 패러다임 모색. 《한국행정학보》, 22(2): 431-459.
- 김신복. (1997). 무사안일한 공직자의 판별척도 구성·연구. 《한국의 관료제》(김해동교수 정년퇴임 기념논문집), 199-221. 서울대학교 행정대학원 기념논문간행위원회.
- 김운태. (1966). 한국 고급공무원에 관한 실태조사 분석과 한국 관료제를 위한 제언. 《행정논총》, 4(2): 153-206.
- 김일철. (1988). 한국사회 재구조화와 사회적 소통. 임희섭 편. 《한국사회의 발전과 문화》, 103-128. 서울: 나남
- 김호섭. (1990). 행정문화의 비판적 수용을 통해서 본 행정윤리의 방향. 《한국행정학보》, 24(1): 57-58.
- 김호섭·박천오. (2002). 한국 행정문화 연구의 동향과 과제. *Journal of Korean Culture*. 3: 1-12.
- 김호정. (2002). 한국행정문화연구와 경쟁가치모형. 행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____. (2006). 행정문화. 2006년 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박병련. (1994). 부정적 정치 행정문화의 유교원인론에 대한 시론적 비판. 《한국의 관료제》(김해동교수 정년퇴임 기념논문집), 257-297. 서울대학교 행정대학원 기념논문간행위원회.
- 박종민 편. (2002). 《정책과 제도의 문화적 분석》, 204-231. 서울: 박영사
- 박종민·김영철. (2002). 한국의 행정문화 재고: 문화이론을 지향하며. 박종민 편. 《정책과 제도의 문화적 분석》, 204-231. 서울: 박영사
- 박천오. (1990). 한국사회문화의 변화와 새로운 행정행태에 관한 탐색적 연구. 《한국행정학보》, 24(1): 25-56.
- _____. (1992). 한국행정문화연구의 방향과 과제. 《한국행정학보》, 26(1): 19-38.

- _____. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 《한국행정연구》, 11(3): 111-139.
- _____. (2006). 참여정부의 인사개혁에 대한 공무원 수용도. 《한국행정연구》, 15(2): 3-28.
- 백완기. (1975). 한국행정의 근대화에 대한 문화심리학적 접근법. 《한국행정학보》, 9: 71-102.
- _____. (1984). 《한국의 행정문화》. 고려대학교 출판부.
- _____. (2006). 한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성. 《정부학연구》, 14(1): 5-35.
- 사공영호. (1998). 가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구. 《한국행정학보》, 32(4): 137-156.
- 오석홍. (1998). 《행정학》, 서울: 나남출판.
- _____. (2002). 《한국의 행정》. 서울: 법문사.
- 이달곤·강인재·이원희. (1998). 한국관료문화의 특징과 정부운영: 정부개혁의 전제와 논리. 《한국사회와 행정연구》, 9(1): 31-42.
- 이대희. (1991). 유교식 행정문화에 대한 새로운 해석. 《한국행정학보》, 37(4): 103-123.
- _____. (1994). 가족주의와 행정부패. 《한국의 관료제》(김해동교수 정년퇴임 기념논문집), 299-323. 서울대학교 행정대학원 기념논문간행위원회.
- 이기을. (1990). 《민족문화와 한국적 경영학》. 서울: 법문사.
- 이양수. (1990). 한국행정문화의 바람직한 변화 경향. 《한국행정학보》, 24(1): 3-23.
- 이종범. (1994). 행정학연구와 조직문화. 《한국행정학보》, 28(2): 707-717.
- 이종원. (2005). 행정조직에서의 권위주의적 행정조직문화 실태 비교를 통한 그 완화방안의 모색. 《지방정부연구》, 9(2): 179-202.
- 이학중. (1991). 《기업문화론》. 서울: 법문사.
- 임희섭. (1988a). 전환기 사회의 문화와 문화변동. 임희섭 편. 《한국사회의 발전과 문화》, 15-30. 서울: 나남
- _____. (1988b). 한국문화의 변화와 전망. 임희섭 편. 《한국사회의 발전과 문화》, 227-244. 서울: 나남
- 전영평. (2002). 여성차별과 여성정책의 문화적 분석. 박종민 편. 《정책과 제도의 문화적 분석》, 78-104. 서울: 박영사
- 정성호. (1991). 한국행정연구에 있어 문화심리적 접근의 평가. 《한국행정학보》, 25(3):

707-726.

- 조경호. (2002). 조직특성 비교의 문화적 접근. 박종민 편, 《정책과 제도의 문화적 분석》, 134-163. 서울: 박영사
- 조석준. (1984). 《한국행정학》. 서울: 박영사.
- 조성한. (2004). 수사적 행정개혁과 문화적 갈등. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구: 업무특성별 기관 분류를 중심으로. 《행정논총》, 42(2): 29-52.
- 중앙인사위원회. (2007) 《참여정부인사개혁백서》.
- 최성욱. (2005). 한국행정조직의 문화적 프로필에 관한 연구: 중앙부처를 대상으로. 《한국행정학보》, 39(2): 42-62.
- 최흥기. (1988). 한국문화의 자생적 발전. 임희섭 편. 《한국사회의 발전과 문화》, 31-47. 서울: 나남
- 한상복 외. (1988). 《문화인류학개론》. 서울대학교출판부.
- 한석태. (1999). 한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰. 《한국행정학보》, 33(4): 95-111.
- 황성돈. (1993). 한국의 관료문화와 이의 유교적 뿌리에 관한 성격 재조명. 《한국행정연구》, 2(4): 103-118.
- 황성원. (2006). 정부혁신이 행정문화와 공무원 행태에 미친 영향. 한국행정연구원 보고서.
- 황창연. (2003). 행정조직문화와 성과관리의 관계. 《한국정책학회보》, 12(2): 283-310.
- Beck, Breda E. F. & Moor, Larry F. (1985). Linking the Host Culture to Organizational Variables. In Forest, Peter J. et al. (ed.), *Organizational Culture*, 335-354. Beverly Hills: Sage Publications.
- Blau, Peter M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. New York: John Wiley.
- Brockbank, J. W. & D. Ulrich. (1988). *Institutional Antecedents of Shared Organizational Cognitions*. Working Paper. Ann Arbor. M.I.: University of Michigan.
- Dahl, Robert A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*. 7(1): 1-11.
- Gabris, Gerald T. (1999) Recognizing Management Technique Dysfunctions: How Management Tools often Create More Problems than They Solve. in Kearney Richard

- C and Evan M. Berman eds. *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement*. 101-117. Boulder, Colorado: Westview Press.
- George Vic & Paul Wilding, 김영화 외 공역. (2004). 《세계화와 인간복지》. 서울: 삼우사.
- Harrison, Michael I. & Arie Shirom. (1999). *Organizational Diagnosis and Assessment*. London: Sage Publications.
- Kaufman, Herbert. (1970). Building Identification with the Forest Service. In Golembiewski, Robert T. & Cohen, Michael (ed.), *People in the Public Service*, 325-334. Itasca, Ill.: Peacock Publishers.
- Kernaghan, Kenneth. (1994). The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reform. *Canadian Public Administration*. 37(4): 614-630.
- Lyons, Sean T, Linda E. Duxbery, & Christopher A. Higgins. (2006). A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector. *Public Administration Review*. 66(4): 605-618.
- Martin, Joanne. (1985). Can Organizational Culture be Managed?. In Forest, Peter J. et al. (ed.), *Organizational Culture*. 95-98. Beverly Hills: Sage Publications.
- Martin, Joanne. (1992). *Culture in Organization: Three Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Metcalfe, Les & Richards, Sue. (1993). Evolving Public Management Cultures. In Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman (ed.), *Managing Public Organization: Lessons from European Experience*. 106-124. London: Sage Publications.
- Morgan, Gareth. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Ott, J. Steven & Abdul M Baksh (2005). Understanding Organizational Climate and Culture. in Stephen E. Condrey. ed. *Handbook of Human Resource Management in Government*. 295-325. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Perry, James L. & Lois Recascino Wise. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*. 50(3): 367-373.
- Perry, James L. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration: Research and Theory*. 10(2): 471-488.
- Salamon, Lester M. (1981). The Question of Goals. In Peter Szanton(ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 58-84. Chatham, New Jersey: Catham House Publishers, Inc.

- Schein, E. (1985). *Organizational Cultures and Leadership: A Dynamic View*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Selznick, Philip. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- Smircich, Linda. (1985). Is the Concept of Culture a Paradigm for Organizations and Our Selves? In Peter J. Frost. et al. (ed.), *Organizational Culture*, 55-72: Beverly Hills: Sage Publications.
- Thompson, James D. (1967). *Organization in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Triendis, Hearry C. (1983). Dimension of Cultural Variation as Parameters of Organizational Theories. *International Studies of Management and Organization*. 12: 139-169.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, Inc.
- Yates, Douglas. (1982). *Bureaucratic Democracy*. Massachusetts: Harvard University Press.