

한국 행정문화의 지속과 변화에 관한 연구: Grid-Group 문화이론의 적용*

주재현**

이 연구는 Grid-Group 문화이론을 적용하여 한국 행정문화의 지속과 변화를 분석하는데 목적을 두었다. 연구목적 달성을 위해 이차분석 방법을 활용했으며, 이차분석을 위한 자료는 한국행정연구원의 공무원/국민 인식조사결과(1992년, 2007년)로 하였다. 공무원 승진결정 영향요인, 조직 내 인간관계와 업무행태, 조직관리 등에 대한 공무원 인식, 그리고 공무원 조직에 대한 시민 인식의 분석을 통해서 한국 행정문화는 계층제적 문화를 주된 구성요소로 하고 있음이 드러났으며, 이는 한국 행정문화의 지속성을 보여준다. 그러나 최근 들어, 인사행정 및 조직관리 전반에서 개인주의 문화가 점차 확대되고 있고, 일부 평등주의 문화요소도 증가되고 있는 것으로 나타났다. 한국 행정문화의 이러한 지속과 변화는 행정개혁과 관료제 통제에서, 전통적인 감독 기제의 새롭게 도입된 경쟁 기제 및 네트워크 기제의 성공 가능성에 대해 의미 있는 시사점을 제공한다.

주제어: 행정문화, Grid-Group 문화이론, 행정개혁, 관료제 통제

I. 문제의 제기

현대 정치·행정이론의 주요 패러다임들은 관료와 관료조직이 공익의 수호자가 될 수 있는 가능성보다는 자신과 자신이 속해 있는 조직의 이익이나 입장을 위해 활동할 수 있는 가능성에 더 큰 무게를 두고 있다(Allison, 1971; Dunleavy & O'Leary,

* 이 논문은 2011년도 명지대학교 교직원연구지원소 지원으로 연구되었다. 논문의 개선에 도움을 주신 박천오·심준섭교수님과 심사위원들께 감사드린다.

** 영국 런던정경대학(LSE)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정개혁, 정책형성, 사회복지정책 등이다(jhjo061@mju.ac.kr).

1987). 다시 말해서, 주요 패러다임들은 많은 경우에 있어 다수의 공무원들이 크고 작은 사익과 공익이 충돌하는 상황에서 소극적 또는 적극적인 형태로 공익보다 사익에 치우치는 행동을 할 수 있다는 가능성을 인정한다. 행정개혁은 이 가능성에 대비하기 위한 조직적·제도적 정책방안을 마련하기 위한 노력으로 이해될 수 있다(주재현, 2009: 50-51).

우리나라도, 특히 1990년대 이후 현재에 이르기까지, 구미 국가들을 중심으로 활발히 진행된 행정개혁 아이디어들을 적극적으로 수용하여 다양한 제도적·조직적 개선 노력을 시도하였다. 그런데, 관료와 관료조직의 행태를 통제하기 위한 제도적 노력들은 행정문화에 의해 조절될 수 있다. 즉 특정 국가의 지배적인 행정문화와 적절하게 조응할 수 있는 개혁방안들이 그렇지 못한 방안들에 비해 더 높은 효과를 낼 수 있으리라는 것이다. 관료제 통제의 의의를 지니고 있는 행정개혁과 한국 행정문화간의 정합성 문제는 이미 학계에서 제기된 바 있다(강인재 외, 1998; 조성한, 2005; 백완기, 2008 등). 한국 행정문화의 수직적 집합주의 경향과 개인주의 문화에 토대를 두고 있는 최근의 행정개혁은 그 문화적 정합성이 높지 않고, 이러한 문화적 정합성의 문제는 행정개혁의 효과에 의문을 제기하게 만드는 근본 원인이 되고 있다는 지적이다. 본 연구는 이러한 선행연구의 문제의식에 공감하며, 행정개혁의 효과성을 검토하기 위해서 행정문화를 분석할 필요가 있음을 주장한다.

그러나 이 연구는 두 가지 점에서 위의 선행연구들에 대해 문제를 제기하고자 한다. 하나는 행정개혁이 추진되었던 지난 20여년의 기간 동안 한국 행정문화에 변화가 나타날 수 있는 가능성이다. 문화는 고정되어 있지 않다. 개인주의적 문화에 토대를 두고 있는 행정개혁 방안들의 지속적인 도입과 여타 사회적 상황변화 등으로 인해 한국 행정문화에도 개인주의적 요소가 확대될 가능성을 검토해볼 필요가 있다는 것이다. 다른 하나는 일부 선행연구들이 전제하고 있는 한국 행정문화 분석에 대한 고전적 접근방식과 개념의 문제이다. 즉 일부 선행연구들은 고전적인 접근방식과 개념이 지니고 있는 한계를 내포하고 있어, 보다 적실성 있는 이론적 논거를 토대로 한국 행정문화의 지속과 변화를 새롭게 검토할 필요가 있다는 것이다.

한국 행정문화 분석에 대한 고전적 접근은 근대화 이론에 토대를 두고, 사회화 과정에서 내면화된 관료들의 공유 가치, 신념 및 정서가 근대적 행정체제의 요구 조건에 부합하는지를 분석하였다(박종민·김영철, 2001: 446-448). 근대화 이론은 2

차 세계대전 후 신흥독립국들에 도입된 각종 서구식 제도들이 제대로 작동하지 않은 원인을 해당 국가들의 전통문화에서 찾았다. 전통적 가치정향과 근대적 가치정향이라는 이분법에 근거한 근대화론은 한국 행정문화 연구에도 지대한 영향을 끼쳤으며, 한국에서 근대적인 정부 관료제가 제대로 작동하지 않는 원인을 그러한 제도를 떠받쳐줄 근대적인 문화적 토대의 결여에서 찾고자 했다. 그리고 근대적 문화가 결여되게 된 배경으로 관료들의 사회화 과정을 들고 있다. 즉 사회화 과정을 통해 전통문화가 내면화된 관료들의 가치·신념·정서가 근대적 제도와 부합하지 않았다는 것이다. 고전적 행정문화 분석은 한국 행정문화가 일반적으로 운명주의, 가족주의, 권위주의, 정적 인간주의, 의식주의, 비물질주의 등의 요소를 지니는 것으로 보았다(백완기, 1982; 조석준, 2004).

한국 행정문화 분석의 고전적 접근은 그동안 이론적·경험적인 면에서 많은 비판을 받았다(박종민·김영철, 2001; 박천오, 2008 등 참조). 행정문화와 행정개혁간 정합성의 쟁점을 제기했던 선행연구들(강인재 외, 1998; 조성한, 2005; 백완기, 2008 등)은 고전적 접근이 지녔던 근대화론의 서구중심주의적인 편견(ethnocentrism)에서 벗어나는 진전을 보였으나, 고전적 접근이 토대로 하고 있는 이분법적 관점과 개념틀을 넘어서지 못했거나, 한국 행정문화가 수직적 집합주의에 고착되어 있는 것으로 보고 있다. 본 연구는 고전적 접근이 설정해 놓은 논의의 틀과는 다른 경로에서 발전해 온 접근법(Grid-Group 문화이론)을 채택함으로써, 한국 행정문화 분석의 다양화에 기여하고자 한다. 또한 본 연구는 Grid-Group 문화이론의 분석틀을 적용하여, 한국에서 신공공관리적인 행정개혁 논의가 나오기 시작한 1990년대 초와 2000년대 후반의 행정문화를 비교함으로써 한국 행정문화가 어떻게 지속 또는 변화되었는지를 분석하고, 그 함의를 논의하는데 목적을 둔다.

II. 이론적·방법론적 논의

1. 한국 행정문화 분석을 위한 대안적 접근

행정문화 분석을 위한 대안적 접근으로 고려될 수 있는 이론적 자원에는 Grid-

Group 문화이론(cultural theory), 트라이언디스(Triandis)의 문화유형론, 경쟁가치모형(competing values model) 등이 있다. 메리 더글러스(Mary Douglas)와 아론 윌다브스키(Aaron Wildavsky) 등에 의해 체계화된 ‘문화이론’은 문화적 편향(cultural bias), 사회관계(social relations), 삶의 양식(ways of life) 등의 개념을 사용하여 문화유형에 대한 보편적인 이론적 틀을 구축하고 다양한 분석수준에 이를 적용한다. 트라이언디스가 주도하는 문화유형론은 정체성(개인주의와 집합주의)과 권력관계(수직주의와 수평주의)의 두 축을 교차하여 생성되는 네 개의 문화유형을 제시한다(Triandis, 1999; 2001). 쿠인(Quinn), 카메론(Cameron) 등에 의해 개발된 경쟁가치모형 또한 보편성을 지닌 문화유형론을 제시하고 있으나(Quinn & Cameron, 1983; Cameron & Quinn, 1999), 주된 분석대상 또는 수준이 공식적 조직이라는 점에서 앞의 두 접근과 차이를 보인다.

본 연구는 한국 행정문화 분석을 위한 대안적 접근으로 더글러스와 윌다브스키의 ‘문화이론’을 활용하고자 한다.¹⁾ ‘문화이론’의 유용성이 높은 이유는 크게 세 측면에서 파악될 수 있다. 첫째는 본 연구에서 전제하고 있는 행정문화 개념과의 관련성이다. 행정문화에 대한 개념 정의는 협의와 광의로 구분될 수 있다. 협의의 관점은 행정문화를 행정체제 내의 관료들 사이에 업무 수행 등과 관련하여 공유된 가치관 내지 사고방식으로 이해하는 반면, 광의의 관점은 협의의 개념 정의에 더하여 행정에 대한 국민의 인식과 사고방식까지 포함하는 넓은 시각에서 행정문화를 이해한다(박천오, 2008: 217-218). 관료와 관료조직에 대한 통제를 문제의식의 출발점으로 하는 본 연구는 행정문화에 대한 광의의 개념 정의를 전제로 한다. 행정에 대한 통제가 행정조직 내 뿐 아니라 조직 외에서도 수행되고 있다는 점에서 행정에 대한 시민들의 인식과 사고방식을 논의의 대상에 포함해야 할 필요성과 행정문화에 대한 광의의 개념 정의의 의의를 찾을 수 있다. 이러한 맥락에서, 분석의 수준을 공식 조직 내에 한정하고 있는 경쟁가치모형보다 다양한 분석수준을 포괄할 수 있는 ‘문화이론’이 본 연구에 더 유용하다고 하겠다.

둘째는 ‘문화이론’이 제시하는 문화의 유형이 경쟁가치모형에서 제시된 조직문

1) 더글러스와 윌다브스키의 ‘문화이론’은 이미 이론적·경험적 차원에서 한국 행정문화 분석을 위한 수단으로 적용된 바 있다(박종민·김영철, 2001; 정동재·박재완, 2002; 오수길·채종현, 2003 등). 본 연구는 이러한 선행연구의 성과를 계승·발전시키고, 이를 보다 넓은 대상에 적용하려는 시도라고 하겠다.

화 유형보다 포괄적이라는 점이다. 후술하는 바와 같이, ‘문화이론’은 ‘격자(grid)’와 ‘집단(group)’이라는 두 축을 기준으로 개인주의(individualism), 계층제(hierarchy), 평등주의(egalitarianism), 운명주의(fatalism)의 문화유형을 제시하고 있으며, 경쟁가치모형은 조직내 ‘재량/통제의 정도’ 및 ‘내부지향·화합/외부지향·경쟁의 정도’의 두 축을 기준으로 집단문화(group culture: clan), 혁신문화(developmental culture: adhocracy), 합리문화(rational culture: market), 위계문화(hierarchy)의 조직문화 유형을 제시하고 있다. ‘문화이론’은 대체로 경쟁가치모형에서 제시되는 조직문화 유형들을 모두 포괄하고 있으며, 이에 더하여 운명주의라는 추가적인 문화형태를 보여주고 있다. ‘문화이론’의 이러한 포괄성은 한국 행정문화를 분석함에 있어 그 유용성이 높다고 하겠다.

셋째는 문화의 변동을 파악함에 있어 ‘문화이론’이 의미 있는 성찰을 제공한다는 점이다. ‘문화이론’은 ‘뜻밖의 놀라움’(surprises)을 경험함으로써 삶의 양식이 변할 수 있다고 본다. 즉 인간은 자신의 삶의 양식과 다른 세계를 경험하며 갖게 되는 경외감을 통해서 새로운 삶의 방식으로 옮겨갈 수 있다는 것이다. 또한 ‘문화이론’은 한 사회 내에서 특정 문화가 주도할 경우, 이에 대한 반작용으로 또 다른 문화가 성장하게 되고, 이는 결국 사회 내 문화의 변동으로 귀결될 수 있음을 지적한다(Thompson et al., 1990).²⁾ 트라이언디스의 문화유형론 — 수직적 집합주의, 수평적 집합주의, 수직적 개인주의, 수평적 개인주의 — 은 내용 면에서 더글러스와 월다브스키의 문화유형론과 상당한 유사성을 보인다. ‘정체성/권력관계’의 두 기준이 후술할 ‘집단/격자’와 중첩되는 부분이 있기 때문이다.³⁾ 이 점에서 트라이언디스의 문화유형론도 경쟁가치모형보다는 본 연구에 대한 유용성이 높다고 볼 수 있다. 그러나 트라이언디스의 유형론에는 문화의 변동에 대한 논의가 취약하다. 이 연구가 한국 행정문화의 변동 가능성을 출발점으로 하고 있음을 고려해 볼 때, ‘문화이론’이 연구의 취지에 더 부합한다고 하겠다.

2) 예컨대, 개인주의 문화가 주도하는 사회는 낙오자들을 낳게 되고 실패를 반복한 이들은 개인주의적 삶의 양식으로부터 운명주의적인 삶의 양식으로 변화될 수 있으며, 다른 한편으로 개인주의 문화가 가져온 경제·사회적 불평등과 균열을 감지한 일부 구성원들은 사회의 통합을 회구하는 과정에서 평등주의적 삶의 양식을 강화할 수 있다는 것이다.

3) ‘수평적 집합주의’와 ‘평등주의’, ‘수직적 집합주의’와 ‘계층제’의 내용상 정합도가 특히 높은 것으로 보인다. 그러나 ‘수평적 개인주의’와 ‘수직적 개인주의’는 ‘문화이론’의 문화유형들과 적절하게 조응하지 않는다. 이는 두 이론의 유형분류 기준들이 완전히 일치하지는 않기 때문이다.

2. Grid-Group 문화이론

‘문화’는 대체로 두 가지의 의미로 이해된다. 첫 번째는 문화의 의미를 가치·신념·규범·이념 등의 협의로 이해하는 것이고, 두 번째는 문화를 특정 사회의 사회관계와 정신적 산물을 포함한 포괄적인 삶의 양식(way of life)이라는 광의로 이해하는 것이다. 문화이론은 후자의 입장에서 문화를 해석하고 있다.⁴⁾

‘문화이론’은 문화적 편향(cultural biases), 사회적 관계(social relations), 삶의 양식(ways of life) 등의 개념을 구분하고 이 개념들을 연결시키고 있다. 문화적 편향은 사회구성원들의 공유된 가치와 신념을 말하며, 사회적 관계는 사회구성원들 간의 관계의 패턴을 말한다. 구성원들의 가치·신념·선호·인식 등을 포함한 문화적 편향은 사회적 관계를 정당화함으로써 사회구성원들의 행동에 심대한 영향을 미친다. 또한 사회적 관계는 문화적 편향의 형성을 규정하며, 이러한 문화적 편향은 다시 사회적 관계를 유지하는데 기여한다. 한편, 삶의 양식은 문화적 편향과 사회적 관계의 유기적 조합에 의해 형성되는 상태를 일컫는다. 즉 특정한 문화적 편향과 특정한 사회적 관계의 패턴 간에 상호지지적인 관계가 형성되면서 하나의 삶의 양식이 성립되게 된다.

‘문화이론’은 사회적 관계를 ‘집단’(group)과 ‘격자’(grid)라는 두 가지 차원에서 이해하고 있다는 점에서 그 독창성을 찾을 수 있다. ‘집단’과 ‘격자’는 사회가 한 개인의 삶에 개입하는 방식이라고 할 수 있다. ‘집단’은 한 개인이 특정의 사회단위에 일체되어(incorporated) 있는 정도를 말한다. 이는 구성원들이 자신을 한 집단의 일원으로 규정하는 정체감의 정도로 볼 수 있으며, 또한 집단의 구성원이라는 변수(group membership)에 의해 개인의 삶이 그 집단에 흡수되고 집단에 의해 지탱되는 정도를 말한다. ‘격자’는 한 개인의 삶이 외적으로 부과된 규제·처방(prescription)에 의해 제약받을 가능성의 정도를 말한다. 이는 사회적 맥락에서의 규제의 정도로서, 특히 개인들 간의 관계를 규정하는 역할 구분(role differentiation)의 제도화된 분류들을 의미한다. 이러한 사회적 규제가 클수록 개인의 자율적인 판단에 의해

4) Grid-Group 문화이론의 일반적인 내용은 주재현(2004: 281-284)에서 인용함. 더 자세한 내용에 대해서는 Douglas & Wildavsky(1982), Thompson, Ellis, & Wildavsky(1990), Schwarz & Thompson(1990), 박종민 편(2002) 등을 참조.

결정되는 생활은 적어진다.

‘문화이론’은 집단과 격자라는 두 차원을 결합해서 네 가지의 삶의 양식을 도출한다. 즉 ‘문화이론’은 네 개의 문화유형을 제시하고 있다<그림 1>. 집단과 격자는 사회의 성향에 따라 그 강도에 있어 차이를 보이게 된다. 따라서, 이를 ‘집단’의 강·약과 ‘격자’의 강·약으로 구분하여 두 차원을 교차시키면 네 개의 가능성이 나타나게 된다.

<그림 1> 문화의 유형

		집단	
		강	약
격자	강	계층제적 문화 (Hierarchy)	운명주의적 문화 (Fatalism)
	약	평등주의적 문화 (Egalitarianism)	개인주의적 문화 (Individualism)

계층제적 문화는 강한 집단 경계와 강한 사회적 처방의 두 요소를 지닌 문화유형이다. 이러한 문화유형 하에서 각 개인은 다른 구성원 — 특히 지배계층 — 들로부터의 통제와 사회적으로 부과된 역할에 의해서 구속된다. 이러한 사회에서는 계층에 따라 권위의 부여와 부여된 권위의 행사의 정도에 있어서 차별이 존재하며, 개인들 간에 존재하는 불평등은 적재적소를 통해서 사회적 조화를 이룰 수 있다는 주장에 의해서 정당화된다. 또한 계층제적 문화를 지닌 사회는 사회내적 갈등을 해소할 수 있는 다양한 조정 및 통제 수단을 보유하고 있다. 그러나 구성원들은 집단의 일원으로서의 자기 정체성이 강하고 그들의 다양한 욕구를 집단을 통해 충족시킴으로써 집단에 대한 의존도를 높인다.

개인주의 문화는 약한 집단 경계와 약한 사회적 처방을 특징으로 하는 문화유형이다. 사회와 집단의 모든 경계는 임시적인 성향을 지니며 타협을 통해서 변화될 가능성을 지니고 있다. 또한 사회 구성원들의 행동을 규제할 사회적 처방과 역할의 강도는 상대적으로 약하다. 따라서 구성원들 간의 관계를 당사자들의 자율에 의해 규정할 수 있으며, 시장에서의 계약관계로 표상되는 사회관계가 성립한다. 각 개인들은 자신의 성취를 위해 타인들과 경쟁하고 있으며, 자신이 성취하지

못하면 다른 사람에게 그 성공을 빼앗기게 되는 거친 사회라고 할 수 있다.

평등주의 문화는 집단 경계는 강하지만 사회적 처방의 정도는 몹시 낮은 문화 유형이다. 이러한 문화를 지니고 있는 사회는 집단 구성원들의 정체감과 공동체 의식이 몹시 높다. 여기서는 인종·사회신분 등의 기준을 통해 상호간의 권리와 의무를 엄격하게 규정함으로써 나타날 불평등을 우려해 정교한 역할 규정을 기피한다. 그러나 집단내적 역할 분화가 발달되어 있지 않으므로 집단 구성원들 간의 관계가 불명료하고, 집단내의 권위행사를 뒷받침하는 지위의 구분이 구체화되어 있지 않기 때문에, 이러한 문화유형을 지닌 사회는 내부적인 갈등을 조정하기 어려운 특징을 지닌다.

운명주의 문화는 집단 경계는 약하지만 사회적 처방의 정도는 몹시 높은 문화 유형이다. 이러한 문화를 지닌 사회의 구성원들은 강한 규제적 처방에 의해 통제되지만 집단내의 소속감은 약하다. 즉 그들은 계층제적 사회의 구성원과 마찬가지로 어떻게 시간을 소비하며, 누구와 관련을 맺으며, 무엇을 입고 먹으며, 어디서 살고, 무슨 일을 할 것인가에 대해서는 강한 규제를 받지만, 계층제적 사회와는 달리 그들의 삶을 지배하는 결정을 내리는 집단의 멤버십으로부터는 벗어나 있다. 따라서 이러한 사회는 전체주의적(totalitarian)인 정치·사회체제와 상당한 공통점을 지니고 있다.

공공조직의 관리·운영과 관련한 주요 사안에서, 위의 네 문화유형별로 다음과 같은 현상이 나타날 수 있다.⁵⁾ 첫째, 조직의 목표와 조직구성원간의 관계에서, 계층제적 문화는 조직의 목표가 구성원 개인들의 존재에 우선한다. 조직의 목표를 달성하기 위해서 경우에 따라 개인의 희생이 요구될 수 있으며, 조직 구성원은 전체로서의 조직목표 달성을 위한 도구로 간주된다(Wildavsky, 1987: 284). 조직 구성원들은 높은 집단 소속감을 지니고 ‘중심부’(center)⁶⁾의 권위를 인정하고 있기 때문에, 자신이 조직을 위한 수단으로 활용되는 것을 받아들일 것으로 여겨진다. 조직

5) 행정학 분야에 ‘문화이론’을 전파하는데 큰 공헌을 한 윌다브스키는 정부팽창, 리더십, 책임(responsibility) 등의 주제에 문화이론을 적용했으며(Wildavsky, 1985; 1987; 1989), 코일(Coyle)은 조직의 유형론에 문화이론을 적용한 바 있으나(Coyle, 1997), 전반적으로 볼 때 공공조직의 관리·운영에 ‘문화이론’을 적용한 문헌은 아직 제한된 수준에 머물고 있다. 여기서는 이상의 문헌에서 본 연구에 관련된 논의를 참조하되, 기존 문헌의 도움을 받기 어려운 부분에 대해서는 ‘문화이론’의 기본적 내용을 토대로 추론하는 방식을 취한다.

6) 조직 또는 사회의 권위와 권력이 집중된 지역 또는 집단, 즉 기득세력(establishment)을 말한다.

구성원이 조직의 목표를 달성하기 위한 도구로 간주된다는 점은 운명주의 문화에서도 발견된다. 그러나 운명주의 문화에서 조직 구성원들은 집단 정체감이 취약하기 때문에, 자신의 활동과 조직의 목표달성간의 관계를 주체적으로 연계시키지 못한다. 단지 스스로 통제하지 못하는 조직 내 삶의 현실에서 상관의 명령을 무기력하게 수행할 뿐이다. 개인주의 문화에서, 조직 구성원들은 자신들의 성공에 우선적인 관심을 두며, 조직은 구성원 개인들의 성공을 위한 도구로 인식된다. 개인들은 집단 소속감이 약하므로 자신의 성공에 도움을 주지 못하는 조직을 떠나는 데 큰 부담을 느끼지 않는다. 집단 정체성이 높은 평등주의자들에게 있어 조직의 목표달성은 의미 있는 사안이다. 그러나 그들은 자발적인 희생의 경우를 제외하고는, 조직목표 달성을 위해 조직 구성원을 도구로 사용할 수 있다는 생각을 갖지 않는다. 구성원의 희생을 강요할 수 있는 강제적 권위를 지닌 ‘중심부’가 존재하지 않으며, 인간 개개인의 존엄성을 강조하기 때문이다.

둘째, 조직 내 인간관계에 있어, 계층제적 문화는 상관과 부하간의 명령-복종관계를 기본으로 한다. 상관은 부하에게 복종을 요구하지만, 동시에 부하에 대한 가부장적 애정과 관심을 보이며, 부하는 상관에 대한 신뢰와 존경을 토대로 상관의 명령을 수행할 것으로 기대된다. 그러나 계층제적 문화에서 상정하는 집단 정체감이 조직 내 하부집단(sub-group)별로 특히 강하게 나타나는 현상도 발견될 수 있다. 특히 출신과 배경을 기준으로 해서 형성된 조직 내 하부집단의 정체감이 강해서 이들 하부집단 내에서 밀접한 인간관계가 형성될 수 있다.⁷⁾ 운명주의 문화에서도 상관과 부하간에 명령-복종관계가 강하게 나타나지만, 여기서는 상관과 부하간의 신뢰와 교류가 결여되어 있다. 스스로 자신의 삶을 지배할 수 있다고 믿지 못하는 운명주의자들은 상하관계를 이탈하기 위해 조직을 떠나는 모험을 감행하지 못한다. 한편, 개인주의 문화에서는 모든 인간관계가 개인들간의 합의에 의해 형성되고 해체될 수 있다. 상관이 부하에게 업무에 관한 명령을 내리고 부하는 이 명령에 복종해야 하지만, 이는 계약이나 합의를 전제로 한 관계이다. 집단 정체감이

7) 출신과 배경을 근거로 해서 선후배 관계가 형성되고, 이들간에 도움을 주고받는 현상이 나타날 수 있다. 따라서 계층제적 문화에서는 주로 도움을 베풀 수 있는 위치에 있는 선배는 후배로부터 대접을 받을만하다는 인식이 형성되게 된다. 선배를 존중하는 이러한 인식은 소집단의 영역을 넘어 조직 전체로 확장될 수 있으며, 이에 계층제적 문화에서는 일반적으로 연장자를 존중하는 현상이 나타난다.

취약하기 때문에, 어느 한 쪽이 언제든 조직을 떠날 수 있고, 그렇게 되면 이들간의 관계는 종료된다. 평등주의 문화에서는 상하관계보다 동료의식이 인간관계의 기본이 된다. 조직구조로서의 계층제 상의 상하관계가 존재하지만, 상관이 부하를 대하는 태도는 여타 문화들에 비해 훨씬 더 인간적이다. 부하는 상관의 존재를 인정하지만 그가 범접할 수 없는 권위를 지닌 존재로 보는 경향은 약하다. 평등주의 문화를 지닌 조직은 비교적 평등하고 상호존중하는 분위기를 특징으로 한다 (cf. Wildavsky, 1989: 100-107).⁸⁾

이러한 조직 내 인간관계의 성향은 조직과 그 외부인 간의 관계에도 반영된다. 정부부문의 경우, 정부조직과 일반시민간의 관계는 특히 계층제적 문화와 평등주의 문화간에 상당한 차이를 보일 수 있다. 계층제적 문화에서 정부조직은 일반시민들이 넘볼 수 없는 권위와 권한을 지니는 것으로 여겨진다. 따라서 정부조직과 공무원은 일반시민보다 우월한 위치에 있는 것으로 간주되며, 시민들에게 필요한 서비스를 시민들의 요구가 아닌 정부조직 스스로의 판단에 따라 결정하고 전달하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 만약 일반시민들도 계층제적 삶의 양식으로 살아가고 있다면, 정부조직과 공무원의 이러한 태도는 시민들에게 수용될 것이다. 그러나 시민들의 삶의 양식이 평등주의에 가까운 경우에는 정부조직과 공무원의 이러한 태도는 상당한 비판을 받게 될 것이다.⁹⁾ 한편, 평등주의 문화에서는 정부조직 및 공무원과 일반시민간의 거리감은 매우 좁혀진다. 정부가 지닌 모든 정보를 시민들에게 공개하기는 힘들지만, 정부와 공무원은 시민들이 요구하는 정보를 최대한 공개하여 정부와 시민간의 괴리를 극복하고자 한다. 공무원과 시민 모두 사회전체적인 집단 정체감이 높다는 점이 양 부문간의 상호접근을 용이하게 한다.

셋째, 조직 내 의사소통 패턴은 인간관계를 반영한다. 계층제적 문화와 운명주의 문화에서는 상의하달(top-down)식의 의사소통이 주를 이룬다. 상관의 의사는

8) 평등주의자들은 기본적으로 인간들 간의 상하관계, 나아가 리더(leaders)와 대중(mass)의 구분을 배격하고자 한다. 그러한 구분이 불평등의 한 형태라고 보기 때문이다. 그러나 평등주의자들도 필요시(예: 위기상황 등)에는 리더가 필요함을 인정한다. 이 경우 리더는 전통적 권위나 합리적·법적 권위보다는 카리스마적인 권위를 지닌 이들로 이해된다(Wildavsky, 1987: 290; 1989).

9) 정부조직과 공무원의 태도는 시민들에게 ‘고압적’인 것으로 해석될 수 있다. 계층제적 삶의 양식을 지닌 시민들은 공무원의 ‘고압적’인 태도를 수용할 가능성이 높으나, 평등주의적 삶의 양식을 지닌 시민들은 그러한 태도에 도전하고 시정을 요구할 가능성이 높다.

부하들에게 의미 있게 수용될 것으로 기대되나, 보고를 제외한 하의상달(bottom-up)식의 의사소통은 매우 제한된 경우에만 허용되며, 그나마 그런 기회들도 적절하게 활용되지 않는다. 반면, 개인주의 문화와 평등주의 문화에서는 조직의 하층에 위치한 구성원이 상관들에게 자신의 의사를 표출하는데 심리적 제약을 받지 않는다. 개인주의자들은 합의된 규칙의 틀 내에서 상관의 의사를 수용하고 자신의 의견을 위로 전달하는 것을 당연한 것으로 여기며, 평등주의자들은 조직 내 계층의 상·하에 무관하게 동료의식이 강하기 때문에 수평적인 의사소통은 물론 상·하계층간 쌍방향 의사소통도 활발하게 진행될 수 있다.

넷째, 이러한 의사소통 패턴은 조직 내 의사결정과정과도 밀접히 관련된다. 상의하달식 의사소통이 일반화된 계층제적 문화와 운명주의 문화에서는 주로 조직의 상층부가 주요 정책을 결정한다. 일반 조직 구성원들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 공식화된 통로가 마련되어 있으나, 이는 대체로 형식적인 수준에서 운영된다. 그러나 개인주의자들은 자신에게 부여된 권한의 범위 내에서 공식적인 의사결정 과정에 참여하여 자신의 의견을 제시하는 것을 자연스러운 것으로 여긴다. 단, 개인주의자들은 집단 정체성이 약하기 때문에, 자신의 업무나 이익과 직접 관련된 사안 이외의 경우에는 적극적으로 자신의 의견을 상부에 표출할 것으로 기대하기 힘들다.¹⁰⁾ 조직 내 의사결정 과정이 개방될 가능성이 가장 높은 문화는 평등주의이다. 평등주의 문화에서는 일반 조직 구성원들이 의사결정 과정에 참여하는 것을 당연한 것으로 받아들인다. 이에 더해서 조직 상층부가 일반 구성원들의 참여를 바람직한 것으로 여기고, 그들의 참여를 조장할 수 있다. 일반 구성원들의 참여를 통해서 집행부와 일반 구성원간의 괴리를 막을 수 있다고 여기기 때문이다(cf. Wildavsky, 1987: 289).

다섯째, 인사관리의 측면에서, 계층제적 문화는 채용·승진·보수 등의 주요 사안에서 계급제를 토대로 한 보수적인 관리방식을 지향한다. 즉 조직의 구조와 직무가 지니는 특성보다는 공무원의 인적 특성을 기준으로 계급구조를 형성·운영한다. 따라서 계층제적 문화에서는 조직 외부의 인사가 중간 관리직으로 진입하는 개방형 임용제는 성립되기 힘들다. 또한 승진 여부는 기본적으로 교육수준이

10) 같은 맥락에서, 개인주의자들은 자신의 업무와 관련이 없는 타 구성원의 업무에 대해서는 별 관심을 기울이지 않는다.

나 교육훈련 정도, 근무연수, 경력 및 보직관리 정도 등의 요인에 토대를 두고 결정된다. 교육수준·훈련·근무연수·경력 등 각종 자격조건을 충족시킨 연장자나 선배가 연소자나 후배에 앞서 승진하는 것이 조직의 안정적 운영에 긴요한 조건이라고 여겨지기 때문이다. 개인적인 능력이 중요시되는 경우는 대체로 동기나 동급자들간의 경합으로 한정된다. 한편, 조직 내 하부집단(sub-group)의 존재도 승진에 영향을 미칠 수 있다. 각종 연줄(지연·혈연·학연 등)이나 임용출신구분 등에 의해 형성된 하부집단은 그 내부의 선·후배관계를 토대로 승진결정에 영향력을 행사할 수 있다. 선배가 소집단 내 후배를 다른 이들보다 우선적으로 승진시키고자 힘쓸 수 있기 때문이다. 계층제적 문화의 집단 응집성이 조직 내 소집단에서 활성화되는 경우 이러한 현상이 나타날 수 있다. 보수 수준의 결정 역시 기본적으로 계급을 토대로 하며, 같은 계급 내에서는 경력·직급·연령·학력 등의 요인이 세부적인 차이를 야기한다.

운명주의 문화에서 채용·승진·보수 등 주요 사안은 모두 조직 최상층부에 속한다. 즉 누구를 채용할지, 어느 부서에 배치할지, 누구를 승진시킬지, 어느 정도의 보수를 줄지 등에 관한 결정은 전적으로 최상층부가 알아서 할 일이다. 일반 조직 구성원들은 어떤 기준에 의해서 결정이 이루어지는지, 어떤 내부 메커니즘이 작동하는지 등에 대해 알기 어렵고, 혹 알게 된다고 해도 이에 대해 영향력을 행사할 수 없다. 모든 것은 일반 구성원들의 관여 범위를 넘어선 영역에서 행해지며, 그들은 그러한 결정 내용들을 수용할 뿐이다. 평등주의 문화는 주요 인사관리 영역에 대한 조직 구성원들의 관여를 허용한다. 특히 정보의 공개는 일반적인 것으로 받아들인다. 조직 구성원 모두의 참여와 합의에 의해서 기준을 정하고, 그러한 기준을 정당하게 적용해서 채용과 승진, 그리고 보수 수준이 결정되며, 그 결정과정을 일반 조직 구성원들이 알 수 있어야만 조직운영의 정당성을 확보할 수 있다고 여겨진다.

개인주의 문화는 채용·승진·보수 등 주요 인사 관련 사안에서 개인의 실력·능력·실적 등을 가장 중요한 고려사항으로 한다. 여기서는 학력수준, 연령, 경력, 연줄 등으로 인해 유능한 인사가 채용·승진·보수 등에서 불이익을 받는 일은 생각하기 힘들다. 각 개인은 자신의 성공을 위해 타인들과 경쟁하고 있으며, 개인의 실력·능력·실적 등이 아닌 다른 요인에 의해서 경쟁의 결과가 결정되는 것이 받아

들여지지 않기 때문이다. 계층제적 문화와 달리, 개인주의 문화에서는 개인의 실적에 근거한 조직에의 진입과 퇴거가 손쉽게 이루어지며, 성과에 의해서 승진 여부와 보수 수준의 차등이 결정된다.¹¹⁾ 개인주의 문화에서 조직의 안정성과 동료의식은 중요한 가치가 아니다. 경쟁체제로 인해 조직의 안정성과 동료의식은 훼손될지 모르나, 궁극적으로 경쟁은 조직의 목표달성에 더욱 크게 기여할 것으로 기대된다.

개인주의 문화는 과정과 절차보다는 성과와 결과를 중요시한다. 목표를 달성하기 위해서 가장 적합한 수단을 선택하면 될 뿐, 수단이 목표를 대체해서는 안 되는 것으로 판단된다. 따라서 목표달성 정도에 대한 성과평가를 실시하고, 이 평가결과를 승진여부와 보수 수준을 결정하기 위한 자료로 활용한다. 개인주의 문화에서는 수단 선택의 재량을 비교적 넓게 허용함으로써 조직 내 융통성·변화적응성과 창의성 수준을 높일 수 있고, 혁신적인 아이디어를 지닌 외부 인사를 조직으로 유치하는 것이 용이하다. 이러한 개인주의 문화와 가장 대척점에 서 있는 것은 계층제적 문화이다. 성과와 결과를 도외시하지는 않으나 계층제적 문화는 과정과 절차를 매우 중요시한다. 과정과 절차는 조직의 안정적인 운영을 위한 규정에 토대를 두고 있고, 이 규정은 오랜 기간 쌓아온 조직의 집단적 지혜와 전통의 결집으로 이해되기 때문이다. 이 전통적 규정의 내용은 대체로 위에서 서술한 계급제적 관리방식으로 구성된다.

<표 1>은 위의 논의를 정리한 것이며, 각 문화유형별 공공조직 관리·운영상의 특징은 경험적인 연구를 위한 구체적인 지표로 발전될 수 있다. 후술할 한국행정연구원의 설문조사 항목 중 일부를 정리한 아래의 <표 2>에 제시된 설문문항들이 이러한 지표의 한 예가 될 수 있다.

11) 같은 수준의 성과를 냈다면, 담당할 업무의 중요도와 난이도가 높은 이에게 더 많은 보상이 지급될 것이다.

<표 1> 문화유형별 공공조직 관리·운영상의 특징

	계층제	운명주의	개인주의	평등주의
조직목표와 조직구성원 관계	·조직구성원은 조직목표 달성을 위한 수단 ·개인의 수단화에 대한 구성원들의 긍정과 수용 ·높은 조직소속감	·조직구성원은 조직목표 달성을 위한 수단 ·개인의 수단화에 대한 구성원들의 무기력한 수용	·조직은 개인의 성공을 위한 도구 ·자유로운 조직 진입과 퇴거	·조직구성원의 도구화에 대한 부정 ·인간 개개인의 존엄성 강조
조직내 인간관계	·상관-부하간 명령-복종 관계 ·상관-부하간 상호관심과 신뢰 ·조직내 하부집단 안의 집단정체감 (정부조직과 일반시민간의 괴리)	·상관-부하간 명령-복종관계 ·조직구성원간 신뢰와 교류의 결여	·계약과 합의에 의한 인간관계 ·자유의지에 근거한 관계형성과 종료	·동료의식이 조직내 인간관계의 기본 ·상호존중과 평등성에 기반한 인간관계 (정부조직과 일반시민간의 높은 상호접근)
조직내 의사소통 패턴	·하향식 의사소통	·하향식 의사소통	·자유로운 의사표출의 인정 (그러나 구성원 개개인의 관심영역에 한정)	·수평적 및 수직적 차원에서의 쌍방향 의사소통
조직내 의사결정과정	·조직상층부 중심의 의사결정 ·제도화된 의견수렴의 형식적 수행	·조직상층부에 의한 의사결정 ·제도화된 의견수렴의 형식적 수행	·조직구성원 일반의 의사결정과정 참여 (그러나 구성원 개개인의 관심영역에 한정)	·조직구성원 일반의 의사결정과정 참여 ·조직상층부의 일반구성원 참여 독려·조장
인사관리	·계급제를 토대로 한 보수적 관리방식 ·자격요건과 연공서열 중심 ·조직내 하부집단(연줄)의 영향력 ·과정과 절차의 가치를 우선시	·조직최상층부의 임의적인 인사관리 ·이에 대한 일반 구성원들의 무기력한 수용	·개인의 실력·능력·실적 중심의 관리 ·성과차이에 의한 차등인정(경쟁체제) ·과정과 절차보다 결과와 성과의 중시(재량과 창의성 강조)	·인사관리 사안에 대한 조직구성원의 관여 인정 (정보의 공개)

이상 살펴본 바와 같이 Grid-Group 문화이론은 인간들이 구성하는 조직과 사회에 존재하는 삶의 양식 또는 문화의 가능성을 네 가지의 이념형으로 정리하고 있다. 조직과 사회마다 이러한 네 개의 삶의 양식 중에서 강조하는 삶의 양식이 다르다. 그러나 실제 존재하는 각 조직이나 사회가 하나의 삶의 양식만을 지니고 있는 것은 아니다. 모든 조직/사회에는 네 개의 삶의 양식들이 병존하고 있으나, 그 중 하나 혹은 두 개의 삶의 양식이 그 조직/사회의 중심적인 문화를 구성하고 있다.¹²⁾

3. Grid-Group 문화이론의 적용: 연구접근법

행정문화의 변화과정을 분석하기 위해 이 연구는 2차 분석(secondary analysis) 방법을 사용한다. 즉 행정에 대한 행정관료와 일반시민의 인식과 사고방식에 대한 선행연구의 자료와 분석결과를 재분석하여 본 연구의 목적을 달성하고자 한다. 사전적인 기획에 의해 장기간에 걸친 인식조사를 체계적으로 수행하는 것이 독자적인 자료작성과 분석을 위해 가장 바람직한 접근이지만, 본 연구와 같이 그러한 접근이 불가능한 상황에서 비교적 장기간에 걸친 인식의 지속과 변화에 대해 연구하기 위해서는 2차 분석 방법이 사실상 유일한 접근방법이라고 할 수 있다. 이러한 연구의도에 가장 적합한 선행연구는 1992년부터 2007년까지 3년 간격으로 공무원과 국민의 인식을 조사한 한국행정연구원의 연구이다. 본 연구는 한국행정연구원의 인식조사에서 사용된 설문문항 중 이 연구의 취지를 반영할 수 있는 문항들을 추출한 후, 이 문항들에 대한 조사대상자들의 응답을 문화이론의 분석틀을 적용하여 재해석하는 순서로 진행하고자 한다.¹³⁾

한국행정연구원 인식조사 문항 중 1990년대 초부터 최근 조사까지 비교적 동일한 내용을 유지하고 있는 문항은 공무원의 승진결정 요인에 대한 질문(공무원 대상)과 공무원의 무사안일 여부를 묻는 질문(국민 대상)이다. 그러나 ‘무사안일’(창의적·능동적 업무수행을 피하고, 피동적·소극적으로 현상을 유지하려는 행동성향: 이종수, 2000: 125)한 행동패턴을 하나의 문화유형으로 파악하는 것이 쉽지 않음으로 인해,¹⁴⁾ 실제 분석에서는 ‘공무원 승진결정 요인에 대한 인식’만을 주된 비교의 지표로 하였다. 그러나 단일 지표만을 대상으로 하는 비교분석의 약점을 보완하기 위해, 조사 당시의 지표 중 공무원과 시민들의 문화유형을 파악하는데

12) 앞서 언급한 바와 같이, 문화이론은 문화(삶의 양식)에 대한 정태적 유형화 뿐 아니라 어떻게 문화가 변화되는지에 대해서도 이론적인 설명을 제시하고 있다(Thompson et al.(1990)을 참조).

13) 그러나 3년 단위로 조사를 실시하는 동안 설문문항들이 계속 변화되었으며, 이로 인해 인식의 변화를 확인하는데 상당한 제약이 있었다.

14) 무사안일 현상과 가장 관련성이 높은 문화유형은 계층제라 볼 수 있다. 계층제적 삶의 양식을 가지고 있는 행위자들은 역할규정에 얽매어 있고 상관의 명령에만 의존하는 행동패턴을 보이기 때문이다. 그러나 무사안일한 행동패턴은 운명주의 문화유형에서도 흔히 나타날 수 있다. 스스로 자신의 삶을 지배하지 못한다고 여기는 이들이 창의적·능동적으로 행동할 것으로 기대하기 어렵기 때문이다.

도움이 되는 항목들을 보완적인 지표로 활용하였다.

승진결정 요인으로 제시된 항목들은 근무연수(경력), 교육수준(교육훈련 이수 여부), 연줄(지연·혈연·학연 등), 대인관계, 실력(업무능력 및 실적), 금력, 운, 임용출신구분 등이다.¹⁵⁾ 이 중에서 근무연수(경력), 교육수준(교육훈련 이수 여부), 연줄(지연·혈연·학연 등), 임용출신구분은 계층제적 문화, 실력(업무능력 및 실적)은 개인주의 문화, 금력과 운은 운명주의 문화, 그리고 대인관계는 계층제적 문화 및 평등주의 문화와 관련된다.¹⁶⁾

위에서 논의한 바와 같이, 근무연수(경력)가 더 많은 이들 — 대개 연장자 — 이 상대적으로 더 적은 이들보다 승진이 빨라야 된다는 생각, 교육수준이 더 높거나 필요한 교육훈련을 이수한 이들이 그렇지 못한 이들보다 승진이 빨라야 된다는 생각은 전형적인 계층제적 문화의 한 단면이다. 또한 지연·혈연·학연 등의 연줄이나 고시출신 여부 등의 임용출신구분이 중요한 승진결정 요인이 된다고 받아들이는 것도 계층제적 문화를 반영한다. 계층제적 문화의 주요 특징인 ‘집단(group)의 폐쇄성이나 응집성’ 개념에 근거해서, 조직의 상층부에 있는 이들이 자신과 동일한 하부집단(sub-group)에 속하는 하위자들을 우선적인 승진 대상으로 검토할 수 있음을 인정하고 있기 때문이다.

실력(업무능력 및 실적)이 앞선 이들이 그렇지 못한 이들보다 먼저 승진된다는 생각은 기회의 균등과 경쟁, 그리고 개인적인 성공을 강조하는 개인주의 문화를 반영한다. 금력과 운에 의해 승진여부가 결정된다는 생각은 자신과는 무관한 힘 — 자신이 어떻게 할 수 없는 힘 — 에 의해 자신의 미래가 결정된다고 생각한다는 점에서 운명주의 문화와 관련된다.¹⁷⁾ 원활하고 친밀한 대인관계는 집단 일체감을

15) 괄호 안은 2007년의 조사에서 사용한 용어이며, 이 중 ‘금력’과 ‘운’은 1990년대의 조사에만 활용되었고, ‘임용출신구분’은 2007년의 조사에만 포함되었다.

16) 대인관계의 중요성은 평등주의 문화와 계층제적 문화에서 모두 나타난다. 두 문화형태 모두 ‘집단’ 일체감이 높은 문화이기 때문이다. 다만, 평등주의 문화에서는 보다 평등한 인간관계를 전제한 대인관계가 중요시되는 반면, 계층제적 문화에서는 상하관계를 전제로 한 대인관계가 중요시된다.

17) 재력을 갖춘 이들이 자신의 재력을 활용해서 다른 이들보다 먼저 승진하는 경우에도 운명주의자들은 이를 무기력하게 수용한다. 자신이 조직 상층부의 결정에 영향을 미칠 수 있는 부를 갖추지 못한 것이 안타깝지만, 이 역시 어떻게 할 수 없는 숙명적인 자신의 조건으로 받아들이기 때문이다. 운명주의자들은 결국 넓게 보면 인생의 대부분이 ‘운’에 속하는 영역이고, 자신이 주도적으로 변화시킬 수 있는 것은 매우 제한되어 있다고 인식한다.

보여주는 핵심지표가 될 수 있다는 점에서 ‘집단’(group) 변수가 높음을 의미하고, 따라서 평등주의 문화 및 계층제적 문화와 관련된다.

그 외의 문항 중 1992년의 조사와 2007년의 조사에서 추가적으로 검토될 수 있는 것들은 아래의 <표 2>와 같다.¹⁸⁾ 다음 장에서는 이상 추출한 설문항목별로 1992년과 2007년의 인식조사 결과를 검토·정리하여, 지난 15년의 기간 동안 한국 행정문화에서 나타난 지속과 변화를 살펴보도록 한다.

<표 2> 행정문화 2차 분석 대상 설문문항

문화 유형	설문문항	비고	
1992년의 조사			
개인 주의	관련 없는 동료업무에 대한 무관심 정도	높을수록	개인주의적
	결과가 좋으면 수단은 상관없다는 판단에 대한 동의 정도		
	타부처로 옮길 의향	의향이 클수록	개인주의적
평등 주의	성과급제 실시에 대한 찬성 정도	높을수록	개인주의적
	부서 정책결정과정 참여 정도	높다고 인식할수록	평등주의적
	공무원에 대한 시정요구 여부(시민의식 조사)	‘있다’의 경우	평등주의적
계층제	직장 내 선배대접에 대한 동의 정도	높을수록	계층제적
	상관과의 의견상충시 상관의견 수용에 대한 동의 정도		
	비판 회피적 자세에 대한 동의 정도		
	연줄·배경의 필요성에 대한 동의 정도		
	상관에 대한 충성심 정도		
‘공무원이 고압적’이라는데 대한 동의 정도 (시민의식 조사)			
2007년의 조사			
개인 주의	공무원 보수결정요인으로 업무의 중요도·난이도, 성과, 능력 선택	선택 시	개인주의적
	조직의 융통성과 변화적응성 동의 정도	높을수록	개인주의적
	조직의 개방성과 변화민감성 동의 정도		
	조직의 혁신인사 인정에 대한 동의 정도		
	조직의 창조성 추구에 대한 동의 정도		
평등 주의	의사결정참여에 대한 만족 정도	만족할수록	평등주의적
	지위·직급에 무관한 상호존중과 평등한 대우에 대한 동의 정도	높을수록	평등주의적
계층제	공무원 보수결정요인으로 경력, 학력, 직급, 연령과 부양가족수 선택	선택 시	계층제적
	관리자에 대한 신뢰와 존경 정도	높을수록	계층제적
	출신배경 등에 따른 인사상 차별대우에 대한 동의 정도		

18) <표 2>의 설문문항들이 각 문화유형을 반영하는 논거에 대해서는 공공조직의 관리·운영에 관한 주요 사안들을 문화유형과 관련지어 추론한 2절의 논의를 참조.

Ⅲ. 한국 행정문화 분석

여기서는 먼저 한국행정연구원의 행정에 관한 공무원과 시민 인식조사의 조사설계를 간략하게 살펴본 후, 1992년과 2007년 조사결과를 분석한다.

1. 행정에 관한 공무원과 시민 인식조사 조사설계 개요

1992년의 공무원 인식조사는 전체 공무원을 모집단으로 하였으며, 표본집단은 직종별·직급별·기관별 구성비에 따른 비율적 층화 표본추출법(proportional stratified sampling)에 의해서 공무원 총수 83만 7,582명(1991년말의 공무원 현원)의 0.35%에 해당되는 2,944명을 선정했다. 표본집단의 분포는 근무기관별로 중앙부처 668명(22.7%), 지방기관 951명(32.3%), 교육기관 938명(31.9%), 경찰기관 280명(9.5%), 소방기관 48명(1.6%), 기타 59명(2.0%)이었다. 직종별로는 일반직 1,169명(39.0%), 별정직 40명(1.4%), 기능직 526명(17.4%), 고용직 14명(0.5%), 경찰공무원 275명(9.3%), 소방공무원 51명(1.7%), 교육공무원 843명(28.6%), 외무공무원 4명(0.1%), 검사 6명(0.2%), 기타 16명(0.5%)이었다(서원석·김광주, 1993a: 145-146).

설문내용은 공무원의 가치관과 행태, 공직에 대한 인식, 보수와 후생에 대한 만족도, 인사 및 각종 제도에 대한 견해, 정부정책과 행정서비스에 대한 평가 등으로 구성되었다. 공무원 50명을 대상으로 사전조사를 실시한 후 조사결과를 검토하여 설문지를 일부 수정하였다. 현지조사는 1992년 8월 27일부터 1992년 10월 30일까지 실시하였고, 우편과 인편을 통해 설문지를 수거하였다. 분석은 한국행정연구원 전산실의 SPSS(4.0)을 이용하였으며, 기술통계 분석과 Chi-square(X²) 분석 등의 통계방법을 활용하였다(서원석·김광주, 1993a: 147-149).

1992년의 국민 인식조사는 대표성 있는 표본을 얻어 다양한 계층과 전국민의 행정인식을 반영하기 위해 다단계 군집표본추출법(multistage cluster sampling)을 사용하여 국민 2,500명을 추출하였다. 전국지역을 도시화의 정도에 따라 대도시·중도시·소도시 및 농촌지역으로 나누어 각 지역의 대표성을 살리기 위해 균등하게 표본을 나누었다.¹⁹⁾ 설문내용은 일반행정에 대한 인식, 공무원에 대한 인식, 국가

19) 조사 지역범위와 설문대상자 수는 다음과 같다: 서울 633명(25.3%), 부산 220명(8.8%), 대구 128

정책에 대한 인식, 행정환경에 대한 인식 등으로 구성되었다. 서울의 주민 50명을 대상으로 사전조사를 실시한 후 설문내용과 구성을 재검토하여 최종 설문지를 작성했고, 실제 설문조사는 1992년 5월 25일부터 1992년 6월 13일間に 각 지역 대학교 행정학과 교수들의 협력을 얻어 실시했다. 분석은 한국행정연구원 전산실의 SPSS(4.0)을 이용하였으며, 기술통계 분석과 교차분석 등의 통계방법을 활용하였다(서원석·김광주, 1993b: 12-15).

2007년의 공무원 인식조사는 2007년 4월 30일 현재 전국의 중앙공무원 및 지방공무원 총 정원 88만 255명을 모집단으로 하였으며, 비율적 층화 표본추출법으로 2,048명의 표본을 추출하였다. 표본 구성은 49개 중앙행정기관 공무원 1,568명과 16개 광역자치단체 지방공무원 480명으로 하였다. 직급별로는 중앙행정기관 1~3급 98명(6%), 4급 294명(18%), 5급 315명(20%), 6~7급 570명(36%), 기능직 291명(18%)이었고, 지방자치단체 4급 80명(15%), 5급 96명(20%), 6~7급 208명(43%), 기능직 96명(20%)이었다. 정원비례로 할 경우 일부 중앙부처는 1~2부 정도의 설문지밖에 배정되지 않아, 각 기관별·직급별로 최소한 32부 이상씩 배정되도록 하였다(장지원, 2007: 10-11).

중앙행정기관 공무원 15명을 대상으로 직급별 인터뷰를 실시하여 현실에 맞지 않는 항목들을 삭제하고 일부 항목을 추가한 후 학계 전문가들의 점검과 Pilot test를 거쳐 최종 설문지를 확정하였다. 각 기관의 혁신담당부서 또는 총괄운영부서를 통해서 설문지를 직접 배포하여 2,048부 중 1,739부를 회수하여 분석하였다(회수율 84%). 분석은 SPSS 12.0을 활용하였고, 기술통계 분석과 교차분석, T-test 등의 방법을 사용하였다(장지원, 2007a: 11-12).

2007년의 국민 인식조사는 2007년 1월 1일 현재 제주도를 제외한 전국에 거주하는 만20세 이상의 성인남녀를 모집단으로 설정하였다. 유효표본의 크기를 1,000명으로 하고, 인구비례에 의한 층화 무작위추출법(stratified random sampling)을 사용하여 표본을 추출하였다. 즉 인구통계자료를 기초로 표본수 1,000명을 서울특별시, 직할시, 광역시, 도의 시부 및 군부로 구분하여 배정하고, 각 행정구역 내에서

명(5.1%), 인천 113명(4.5%), 광주 65명(2.6%), 대전 60명(2.4%), 경기도 363명(14.4%), 강원도 88명(3.4%), 충청북도 78명(3.2%), 충청남도 105명(4.2%), 전라북도 113명(4.5%), 전라남도 130명(5.2%), 경상북도 165명(6.6%), 경상남도 213명(8.5%), 제주도 28명(1.1%). 연령별 구성비는 20대 30.7%, 30대 26.5%, 40대 17.2%, 50대 13.4%, 60대 이후 12.2%이다.

는 무작위추출에 의거하여 표본을 선정하였다. 설문지는 행정기관 이용경험 및 시민참여, 정부정책과 정부신뢰에 대한 인식, 정부역할과 정부지출에 대한 인식, 사회전반 및 사회적 자원에 대한 인식, 공무원에 대한 인식에 관한 문항들로 구성되었다. 설문지 작성 후 민간 전문조사연구기관에 의뢰해 조사와 통계분석을 실시했다. 주로 사용한 분석방법은 빈도분석을 중심으로 한 기술 통계분석이었고, 부분적으로 문항간 교차분석을 실시했다(서성아, 2007: 15-17).

2. 공무원 승진결정 요인에 대한 공무원 인식조사 결과의 비교²⁰⁾

1992년 조사에서 조사대상 공무원들은 공무원 승진결정에 가장 중요한 영향을 미치는 요인을 연줄(36%), 근무연수(26%), 대인관계(15%), 실력(12%), 금력(6.5%) 등의 순으로 인식하였다. 이를 문화형태별로 재정리하면, 계층제적 문화(연줄, 근무연수, 교육수준의 합 62.5%), 평등주의/계층제 문화(대인관계 15%), 개인주의 문화(실력 12%), 운명주의 문화(금력, 운의 합 8%)의 순이다. 즉 1990년대 초 한국의 공무원 사회는 승진결정과 관련하여 계층제적 문화를 주된 요소로 하였고, 개인주의·평등주의·숙명주의 문화는 매우 제한적인 영향만을 미쳤던 것으로 볼 수 있다. 계층제적 문화로 분류될 수 있는 요인들이 여타 문화의 요인들보다 많았기 때문에 이러한 결과가 나왔다고 볼 수도 있으나, 설문작성 당시 연구자들에 의해 가설적으로 고려될 수 있었던 요인들 중에서 계층제적 요인들이 가장 많이 선정되었고 이는 조사결과에 의해 어느 정도 확인되었다고 해석하는 것이 보다 적절할 것이다.

2007년 조사에서 조사대상 공무원들은 공무원 승진결정에 가장 중요한 영향을 미치는 요인을 경력 및 보직관리(30.5%), 업무능력 및 실적(21%), 대인관계(16%), 임용출신구분(16%), 지연·혈연·학연(15%) 등의 순으로 인식했다. 문화형태별로 정리하면, 계층제적 문화(경력 및 보직관리, 임용출신구분, 지연·혈연·학연, 교육훈련 이수여부의 합 62%), 개인주의 문화(업무능력 및 실적 21%), 평등주의/계층제 문화(대인관계 16%)의 순이다. 2000년대 들어서도 여전히 계층제적 문화요소

20) 1992년은 서원석·김광주(1993a), 2007년은 장지원(2007)에서 해당 부분을 취합하여 재정리하였다.

가 공무원 승진결정에서 가장 중요한 요인으로 인식되고 있으며, 개인주의 문화와 평등주의 문화 등의 영향은 부차적인 것으로 나타났다. 1992년의 조사와 마찬가지로 설문작성 당시 가설적으로 고려될 수 있는 요인 중 계층제적 요인들이 가장 많이 선정되었고 이는 조사결과에 의해 어느 정도 확인되었다고 하겠다.

결국 1992년과 2007년의 조사에서 공통적으로 계층제적 요인이 가장 중요한 공무원 승진결정 영향요인으로 인식되었음을 알 수 있다. 이러한 조사결과는 한국 행정문화에서 계층제적 요소가 지속적으로 핵심적인 위치를 차지하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 지속성에도 불구하고, 몇 가지 주목할만한 변화가 관찰된다.

첫째는 계층제적 문화요소 내에서의 변화이다. 1992년 조사에서는 ‘연줄’이 가장 높은 지지를 얻은 반면(36%), 2007년 조사에서는 ‘경력 및 보직관리’가 가장 높게 나타났다(30.5%). 2007년 조사에서 ‘연줄’(지연·혈연·학연 등)은 15%로 크게 낮아졌고, ‘임용출신 구분’(16%)을 합한 경우에도 31%로서 1992년 조사에 못 미쳤다. 둘째는 개인주의 문화요소의 중요도가 높아지고 있다는 점이다. ‘실력’(또는 ‘업무능력 및 실적’)으로 대변되는 개인주의 문화요소는 1992년의 12%에서 2007년에는 21%로 증대되었다.²¹⁾ 이러한 변화는 대체로 서구식 합리주의와 상응하는 조직운영 방식으로의 변화가능성을 보여준다.

그러나 공무원 승진결정 영향요인에 대한 공무원의 인식조사 결과만으로 계층제적 문화의 지속과 개인주의 문화를 포함하는 서구식 합리주의로의 변화가능성을 단정하기는 힘들다. 따라서 제한된 범위에서나마 여타 조사결과들을 통해서 이상 발견한 한국 행정문화의 지속과 변화 경향의 타당성을 검토해볼 필요가 있다.

21) 2007년 조사는 1992년 조사보다 승진결정에 관한 변수의 수가 적었고, 특히 운명주의 문화를 측정할 수 있는 변수들이 삭제되었다. 이러한 변수 상의 차이가 개인주의 문화의 상승에 일부 기여했을 수 있으나, 후술하는 여타 조사결과와 관련지어 살펴볼 때, 개인주의 문화의 확장은 어느 정도 신뢰할만한 결과로 판단된다.

<표 3> 공무원 승진결정 영향요인에 대한 공무원 인식 비교

문화	1992년			2007년		
	영향요인	응답자수(비율)	계	영향요인	응답자수(비율)	계
계층제	연졸	1,034 (35.7%)	62.5%	경력 및 보직관리	530 (30.5%)	62.2%
	근무연수	757 (26.1%)		임용출신구분	277 (15.9%)	
	교육수준	20 (0.7%)		지연·혈연·학연 등	263 (15.1%)	
	-	-		교육훈련 이수 여부	12 (0.7%)	
개인주의	실력	356 (12.3%)	12.3%	업무능력 및 실적	370 (21.3%)	21.3%
평등주의/ 계층제	대인관계	427 (14.7%)	14.7%	대인관계	278 (16.0%)	16.0%
운명주의	금력	187 (6.5%)	8.0%	-	-	-
	운	43 (1.5%)		-	-	-
기타	기타	72 (2.5%)	2.5%	기타, 무응답	9 (0.5%)	0.5%
2,896 (100%)				1,739 (100%)		

3. 공무원과 시민 인식조사 결과의 문화이론적 분석²²⁾

1992년의 인식조사 결과는 계층제적 문화가 공무원 승진관련 영향요인 뿐 아니라 공무원 조직의 운영에 광범하게 자리 잡고 있었음을 보여준다. 직장 내에서 선배에 대한 적절한 대접이 필요하다는 인식(68%), 상관과의 의견상충시 상관의 의견을 수용한다는 견해(79%), 출세를 위해서는 연졸·배경이 필요하다는 인식(84.5%), 상관에 대한 충성심이 높다는 인식(37.5%; 충성심이 낮다는 인식은 7%) 등을 통해서 나타나는 바와 같이, 계층제적 문화는 중추적인 행정문화로 뿌리내리고 있었다.²³⁾ 일반 시민들이 공무원과 그 조직을 인식함에 있어서도 계층제적 문

22) 1992년은 서원석·김광주(1993a; 1993b) 중 본 연구와 관련된 부분을 취합하여 재정리하였다. 2007년은 장지원(2007)과 더불어, 공무원 인식조사의 Code Book(한국사회과학자료원, 2010)을 활용했다. 공무원 인식조사 Code Book 활용에는 한국행정연구원과 한국사회과학자료원의 동의를 필요했다. 양 기관의 협력에 감사한다.

23) 가능한 한 조직 내에서 비판을 회피하고자 하는 자세(48%; 비판을 회피하지 않는다는 인식은 52%)의 경우는 계층제적 문화에서 기대할 수 있는 것보다 낮은 수치가 나왔으나 이는 다소 예외적인 결과이며, 이 단일 항목을 토대로 해서 한국 행정문화에서 계층제적 문화가 주된 문화형태가 아니라고 판단내리기는 어렵다고 하겠다.

화가 발견된다. 시민 응답자의 63%가 공무원이 고압적이라는데 대해 동의했으며, 그렇지 않다는 응답은 14%에 머물렀다.

<표 4> 계층제적 문화의 정도에 대한 조사결과(1992년)

설문문항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정
직장 내 선배대접에 대한 동의 정도	267 (9.2%)	1,720 (59.0%)	-	841 (28.8%)	88 (3.0%)
상관의견 수용에 대한 동의 정도	100 (3.4%)	2,205 (75.5%)	-	592 (20.3%)	23 (0.8%)
비판회피적 자세에 대한 동의 정도	69 (2.4%)	1,324 (45.7%)	-	1,410 (48.7%)	95 (3.3%)
연줄·배경의 필요성에 대한 동의 정도	788 (27.0%)	1,677 (57.5%)	-	425 (14.6%)	27 (0.9%)
상관에 대한 충성심 정도	137 (4.7%)	958 (32.8%)	1,617 (55.3%)	185 (6.3%)	25 (0.9%)
공무원이 고압적이라는데 대한 동의 정도 (시민의식조사)	380 (15.2%)	1,205 (48.2%)	552 (22.1%)	315 (12.6%)	35 (1.4%)

한편, 1992년 조사에서 개인주의 문화와 평등주의 문화의 정도를 측정할 수 있는 여타 문항들의 조사결과는 다음과 같다. 먼저 개인주의 문화 정도를 측정할 수 있는 문항들과 관련해서, 기회가 주어진다면 타 부처로 옮길 의향이 있느냐는 질문에 33.5%의 응답자가 긍정적으로 대답했으나, 부정적이거나 미온적인 응답자(66.5%)에는 크게 미치지 못했다. 또한 자신의 업무와 관련이 없는 동료의 업무에 무관심하다고 응답한 이들은 26%였던 반면, 그렇지 않다는 응답은 74%에 이르렀으며, 결과가 좋으면 수단은 상관없다는 판단에 동의한 이들은 9%에 불과했다. 이러한 결과는 대체로 개인주의 문화가 취약한 지지기반을 지니고 있었음을 의미한다. 다만, 성과급제 실시에 대한 찬성(45.5%)이 반대(34%) 보다 높게 나타나고 있어, 여타 조사결과와는 반대로 개인주의 문화의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 이는 성과급제도가 아직 본격화되기 이전인 1990년대 초에, 성과급제도가 자신들의 삶에 어떤 영향을 미칠지를 아직 체감하지 못한 상태에서 다소 막연하게 성과급제도가 보수인상을 가져오리라는 기대를 반영한 것으로 보인다. 실제 성과급제도가 실시된 이후 나타난 공무원들의 부정적인 반응(cf. 강인재 외, 1998; Im, 2003)

이 이러한 해석의 타당성을 방증한다고 하겠다.

<표 5> 개인주의 문화의 정도에 대한 조사결과(1992년)

설문문항	긍정적 응답		보통 or 모름	부정적 응답	
	매우 그렇다	그렇다		아니다	전혀 아니다
기회부여시 타부처로 옮길 의향	357 (12.5%)	602 (21.0%)	869 (30.4%)	589 (20.6%)	443 (15.5%)
관련없는 동료업무에 대한 무관심 정도	31 (1.1%)	732 (25.1%)	-	2,026 (69.4%)	131 (4.5%)
결과가 좋으면 수단은 상관 없다는 판단에 대한 동의 정도	6 (0.2%)	257 (8.8%)	-	2,246 (76.9%)	410 (14.0%)
성과급제 실시에 대한 찬성정도	162 (6.1%)	1,054 (39.4%)	559 (20.9%)	765 (28.6%)	133 (5.0%)

평등주의 문화 정도를 측정할 수 있는 문항들에서는, 부서 정책입안 과정에 많이 참여하고 있다는 응답이 21%에 그친 반면, 잘 참여하지 못한다는 응답은 55%에 이르렀다. 일반 시민들을 대상으로 한 조사에서도 만족하지 못한 행정업무 처리에 대해 공무원에게 시정을 요구한 경험이 있는 응답자(31%)보다 요구한 경험이 없는 응답자(67%)가 훨씬 많아, 일선 행정 현장에서도 시민들의 의사표현이 매우 제한되어 있었음을 알 수 있다. 결국 1990년대 초의 한국 행정문화에서 평등주의 문화는 개인주의 문화와 더불어 매우 제한적인 부분만을 담당했다고 하겠다.

<표 6> 평등주의 문화의 정도에 대한 조사결과(1992년)

설문문항	긍정적 응답		보통	부정적 응답	
	매우 긍정	긍정		부정	매우 부정
부서의 정책입안 과정에의 참여 정도	135 (4.7%)	462 (16.0%)	693 (23.9%)	903 (31.2%)	702 (24.2%)
공무원에 대한 시정요구 여부 (시민의식 조사)	777 (31.1%)		-	1,685 (67.4%)	

요컨대, 1990년대 초, 한국 공무원 조직 내의 인간관계와 조직운영에 있어서, 그리고 공무원과 일반 시민간의 관계에 있어서, 계층제적 문화가 기본적인 행정문화

였으며, 여타 삶의 양식들은 제한적인 부분에서만 작동하고 있었다고 볼 수 있다.

그렇다면 2007년 조사에서 나타난 한국 행정문화의 특징은 어떠한가? 우선 계층 제적 문화의 정도를 파악하는데 도움을 주는 설문항목들을 검토해보면, 41%의 응답자들이 관리자에게 신뢰와 존경을 보낸다고 답한 반면, 그렇지 않다는 응답자는 13%에 그쳤다. 한편 정치적 성향이나 개인특성(출신지역, 성별, 나이, 신체적 조건 등)에 따라 인사상 차별대우가 있는지를 묻는 질문에 대해서 21%의 응답자가 그렇다고 대답했고, 40%의 응답자가 그렇지 않다고 대답했다. 문항 자체가 지니는 부정적 함의를 고려해볼 때 21%의 응답자가 정치적 성향이나 개인특성에 따라 인사상 차별을 받는다고 인식하고 있으며, 미온적인 응답을 한 사람들도 39%에 달한다는 점은 결코 가볍게 볼 수치는 아니라고 하겠다. 결국 여전히 다수의 공무원들은 계층 제적 행정문화를 주된 문화형태로 받아들이고 있다고 추론할 수 있다.

<표 7> 계층제적 문화의 정도에 대한 조사결과(2007년)

설문문항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정
관리자에 대한 신뢰와 존경 정도	96 (5.5%)	615 (35.4%)	790 (45.4%)	193 (11.1%)	33 (1.9%)
정치성향·개인특성 등에 따른 인사상 차별 대우에 대한 동의 정도	38 (2.2%)	321 (18.5%)	673 (38.7%)	590 (33.9%)	110 (6.3%)

그러나 한국 행정문화에서 개인주의 문화의 속성이 크게 성장하고 있음을 보여주는 조사결과도 나타났다. 특히 1992년의 조사에는 없었던 조사항목인 ‘공무원 보수결정 영향요인’에서 흥미로운 결과가 발견된다. 공무원 응답자들은 공무원 보수결정에서 가장 중요하게 고려되어야 할 요인을 업무실적(30%), 경력(30%), 담당업무의 중요도/난이도(20%), 직급(10%), 능력 및 자격(6%), 연령 및 부양가족수(4%) 등의 순으로 인식했다. 문화유형별로 보면, 개인주의 문화요소(업무실적, 담당업무의 중요도/난이도, 능력 및 자격의 합 56%)가 계층제적 문화요소(경력, 직급, 연령 및 부양가족수, 학력의 합 44%) 보다 보수결정에 더 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난 것이다. 계층제적 문화요소들이 여전히 중요하게 인식되고 있었으나, 개인주의 문화요소를 중요하게 인식하는 공무원들이 더 많다는 것은 매우 주목할만한 의미를 지닌다고 하겠다.

<표 8> 공무원 보수결정 영향요인에 대한 공무원 인식(2007년)

문화	영향요인	응답자 수 (비율)	계
개인주의	업무실적	525 (30.2%)	972 (55.9%)
	담당업무의 중요도/난이도	348 (20.0%)	
	능력 및 자격	99 (5.7%)	
계층제	경력	518 (29.8%)	762 (43.8%)
	직급	169 (9.7%)	
	연령, 부양가족 수	68 (3.9%)	
	학력	7 (0.4%)	
기타 / 무응답		5 (0.3%)	5 (0.3%)
		1,739 (100%)	

또한 ‘조직의 융통성과 변화적응성’, ‘조직의 개방성과 변화민감성’, ‘조직의 혁신인사에 대한 인정’ 등의 문항에 대해서 40% 정도의 응답자가 일관성 있게 긍정적인 답변을 한 반면, 부정적인 답변은 17~21% 선에 머물렀다. ‘조직의 창조성 추구’ 정도에 대해서는 27%만이 긍정적으로 대답했으나, 부정적인 응답도 31%에 그쳤다. 이러한 조사결과는 한국 행정조직에도 융통성·변화적응성·개방성·변화민감성·혁신성·창조성 등 개인주의 문화의 핵심적 특성들이 나타나고 있음을 보여주는 지표라고 판단된다.

<표 9> 개인주의 문화의 정도에 대한 조사결과(2007년)

설문문항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정
조직의 융통성과 변화적응성 동의 정도	77 (4.4%)	618 (35.5%)	728 (41.9%)	272 (15.6%)	30 (1.7%)
조직의 개방성과 변화 민감성 동의 정도	90 (5.2%)	586 (33.7%)	689 (39.6%)	324 (18.6%)	38 (2.2%)
조직의 혁신인사 인정 동의 정도	98 (5.6%)	606 (34.8%)	720 (41.4%)	265 (15.2%)	36 (2.1%)
조직의 창조성 추구 동의 정도	45 (2.6%)	419 (24.1%)	731 (42.0%)	459 (26.4%)	73 (4.2%)

한편, 평등주의 문화도 성장하고 있음을 시사하는 조사결과도 나타났다. 응답

자의 33.5%가 의사결정에 참여하는 정도에 대해 만족감을 표시했고, 36%의 응답자들은 자신의 조직 내에서 지위·직급에 무관하게 상호존중하고 평등한 인간관계가 이루어진다고 응답했다. ‘지위·직급에 무관한 상호존중과 평등한 대우’가 실제로 이루어지는지는 확실하지 않으며, 이는 응답자들의 희망사항을 반영하고 있을 가능성도 있다. 그러나 개인주의 문화가 점차 강화되어 가는 가운데 일부 조직 구성원들이 이에 대응하는 의미에서의 평등주의 문화 확대 의지를 보일 수 있는 가능성을 배제할 수는 없다고 하겠다.

<표 10> 평등주의 문화의 정도에 대한 조사결과(2007년)

설문문항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정
의사결정 참여에 대한 만족 정도	57 (3.3%)	526 (30.2%)	926 (53.2%)	196 (11.3%)	26 (1.5%)
지위·직급에 무관한 상호존중과 평등한 대우에 대한 동의 정도	83 (4.8%)	546 (31.4%)	745 (42.8%)	326 (18.7%)	32 (1.8%)

한국 행정문화와 관련하여 분석된 이상의 행정현상을 정리하면 아래의 <표 11>과 같다. 행정조직 내 인간관계, 의사소통 및 의사결정에서, 계층제적 문화의 요소인 조직 내 상하관계에 대한 인정과 강조는 1990년대 초부터 현재에 이르기까지 지속되고 있다. 상관에 대한 충성심·신뢰·존경 등을 토대로 상관의 의견을 수용하고 선배에 대한 대접을 중시하는 계층제적 문화는 한국 행정문화의 가장 중요한 구성요소인 것으로 보인다. 그러나 이러한 계층제적 문화는 공무원 조직 외부의 일반시민들과의 관계에서 권위주의적 태도로 나타났던 것으로 파악된다. 한편, 조직 구성원간의 무관심의 정도는 낮은 편이고, 의사결정과정에서 참여는 활성화되어 있지 않아, 개인주의와 평등주의 문화의 정도는 상대적으로 낮다. 다만, 최근 들어 의사결정과정 참여에 대한 만족도와 조직 내 상호존중과 평등한 대우에 대한 인식이 증가하고 있어, 변화의 단초를 발견할 수 있다.

인사행정 및 조직관리에서, 공무원의 승진은 근무연수(경력), 교육수준(교육훈련 이수여부), 연줄(지연, 혈연, 학연, 임용출신 등) 등의 요인에 의해 주로 결정되는 것으로 인식되고 있어 역시 계층제적 문화가 인사행정의 주된 배경을 구성하는 것으로 판단된다. 그러나 승진 영향요인에서 실력(업무능력 및 실적)의 중요성

이 높아진 것으로 인식되고 있고, 보수결정 영향요인에 대한 인식에서는 업무실적·담당업무·능력 및 자격 등의 개인주의적 요소가 경력·직급·연령·학력 등의 계층제적 요소보다 더 중요한 것으로 인식되고 있으며, 조직관리 상의 융통성·개방성·창조성 등이 강조되는 등 개인주의 문화가 점차 확대되는 변화가 나타나고 있다.

<표 11> 한국 행정문화 분석결과 정리

항목	문화유형	행정현상(1992)	행정현상(2007)
조직내 인간관계, 의사소통, 의사결정	계층제	-상관의견 수용(79%) -직장내 선배대접(68%) -상관에 대한 충성심(37.5%) -비판회피적 자세(48%)	-관리자에 대한 신뢰와 존경(41%)
	개인주의	-관련없는 동료업무에 대한 무관심(26%)	
	평등주의	-부서 정책결정과정 참여(21%)	-의사결정 참여에 대한 만족(33.5%) -지위·직급에 무관한 상호존중과 평등한 대우(36%)
관료조직과 시민간 관계	계층주의(평등주의)	-'공무원은 고압적이다'(63%) -공무원에 대한 시정요구(31%)	
인사행정 및 조직관리	계층제	-승진영향요인(연졸 35.7%) -승진영향요인(근무연수 26%) -승진영향요인(교육수준 0.7%) -연졸·배경의 필요성(84.5%)	-승진영향요인(경력·보직관리 30.5%) -승진영향요인(임용출신구분 16%) -승진영향요인(연졸 15%) -승진영향요인(교육훈련 이수 0.7%) -보수영향요인(경력 30%) -보수영향요인(직급 10%) -보수영향요인(연령·부양가족수 4%) -보수영향요인(학력 0.4%) -배경 등에 따른 인사상 차별대우(21%)
	개인주의	-승진영향요인(실력 12%) -타부처로 옮길 의향(33.5%) -성과급제 실시 찬성(45.5%) -‘결과가 좋으면 수단은 상관없다’(9%)	-승진영향요인(업무능력·실적 21%) -보수영향요인(업무실적 30%) -보수영향요인(담당업무 20%) -보수영향요인(능력·자격 6%) -조직의 혁신인사 인정(40%) -조직의 융통성, 변화적응성(40%) -조직의 개방성(39%), 창조성(27%)
	운명주의	-승진영향요인(경력·운 8%)	
	평등주의/계층제	-승진영향요인(대인관계 15%)	-승진영향요인(대인관계 16%)

IV. 결론: 한국 행정문화의 지속과 변화

이 연구는 Grid-Group 문화이론을 적용하여 한국 행정문화의 지속과 변화를 분석하고자 하였다. 그러나 이러한 문제의식을 풀어나갈 연구방법 상의 어려움에 직면하여, 이 연구는 선행연구의 조사결과와 자료를 본 연구목적에 맞게 재분석하는 이차분석 방법을 적용할 수밖에 없었다. 3년 간격으로 수행된 한국행정연구원의 ‘공무원/국민 인식조사’가 가장 적합한 이차분석 자료라고 판단하여, 1992년과 2007년의 조사결과를 재분석하였다. 그러나 한국행정연구원의 연구들은 동일한 설문문항을 유지하지 않았고, 본 연구에서 재정리된 네 가지 삶의 양식(문화) 관련 문항들도 그 수와 형식에 있어서 균등성을 띄고 있지 않아, 이 연구의 분석은 한계를 지니고 있다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 지금까지 살펴본 이차분석 결과를 통해서 우리는 지난 15년에 걸쳐 한국 행정문화가 보였던 지속과 변화의 큰 흐름을 어느 정도 파악할 수 있다고 하겠다.

1992년과 2007년에 공통으로 조사되었던 공무원 승진결정 영향요인에서 계층제적 문화요소가 가장 중요한 영향요인으로 나타난 점은 한국 행정문화의 지속성을 보여준다. 승진결정 요인 외에도 조직 내 인간관계와 업무행태, 그리고 공무원 조직과 시민간의 관계를 보여주는 조사결과에서 계층제적 문화의 특성들이 강하게 지속되고 있음을 알 수 있다. 즉 1990년대부터 현재까지 있었던 다양한 행정개혁 노력과 인적 구성의 변화에도 불구하고, 한국 행정문화는 여전히 계층제적 문화를 기본적인 구성인자로 하고 있다.

그러나 승진결정 영향요인과 관련해서, 계층제적 문화요소 내에서의 중요도 인식에는 약간의 변화가 있었다. 1992년 조사에서는 ‘연줄’이 가장 높은 지지를 얻은 반면, 2007년 조사에서는 ‘경력 및 보직관리’가 가장 높게 나타났다. 2007년 조사에서 ‘연줄’(지연·혈연·학연 등)의 중요도는 크게 낮아졌고, ‘임용출신 구분’을 합한 경우에도 1992년 조사에 못 미쳤다. 이는 계층제적 문화요소 내에서도 ‘집단(group)의 폐쇄성이나 응집성’과 같은 요소보다 좀더 관료제적인 요소가 중요하게 인식되고 있음을 방증한다고 하겠다.

개인주의 문화요소의 중요도가 높아지고 있는 것도 이런 맥락에서 해석될 수 있다. ‘실력’(또는 ‘업무능력 및 실적’)으로 대변되는 개인주의 문화요소는 1992년

에 비해 2007년에는 주목할만한 증가를 보였다. 개인주의 문화요소는 보수결정 영향요인에서 가장 두드러졌다. 업무실적, 담당업무의 중요도·난이도, 능력 및 자격 등의 개인주의 문화요소가 경력·직급·연령·부양가족수·학력 등의 계층제적 문화요소보다 더 중요한 요인으로 인식되었다는 점은 특기할만하다. 이밖에도 조직관리 전반에서 융통성·개방성·혁신성 등 개인주의 문화요소에 대한 인정 정도가 확산되고 있음도 언급되어야 한다.

전반적인 조직문화의 ‘관료제화’ 또는 ‘합리화’가 이러한 변화를 동반한 것으로 해석될 수 있으며, 특히 김대중·노무현 정부에서 추진되었던 신공공관리 행정개혁이 결국 공무원들의 인식 변화에 영향을 미친 주요 변수라는 가설이 성립가능한 것으로 보인다. 합리성·능률성과 경쟁을 주된 가치로 하는 신공공관리는 도입 당시의 한국 행정문화와 조응하기 어려운 상황이었다. 해외 성공사례에 대한 벤치마킹(Benchmarking)을 매우 선호했던 국내의 개혁 주도세력들과 IMF로 대변되는 해외 세력들은 한국 행정문화에 대한 심각한 고려 없이 외국의 주요 제도들을 도입했으며, 그 결과는 대체로 성공적이지 못했다(cf. 박천오, 2002). 그러나 일단 도입된 제도들이 나름의 변형을 거치면서 한국 공공조직에 지속적으로 적용됨에 따라 공무원들의 인식에도 변화가 발생하기 시작한 것으로 짐작된다. 성과평가와 경쟁 및 그에 따른 차등 보상, 민간부문 엘리트의 공직 진입, 부처간 고위직의 인사교류 등 신공공관리 접근에 영향 받은 다수의 제도들은 여러 한계에도 불구하고 변형을 거치면서 한국 정부조직 관리와 운영의 한 축으로 자리 잡았다. 이러한 제도화 과정은 이 제도들이 상정하고 있는 행위자들의 행태와 인식의 변화를 동반하게 된다. 제도와 문화의 상호작용은 보편적인 현상이며, 한국 행정현상도 이에 대한 예외라고 보기는 힘들기 때문이다.

개인주의 문화의 확산에 따라 경쟁에 뒤처지는 이들을 중심으로 운명주의 문화가 나타날 수 있고, 또한 개인주의 문화 확산에 대한 반감으로 평등주의 문화가 성장할 수 있다. 그러나 현재까지 나타나고 있는 한국 행정문화는 계층제적 문화를 주된 구성요소로 하고, 개인주의 문화가 점차 그 지지 세력을 확대해 가고 있는 상황이라고 하겠다. 따라서 1990년대 후반 이후 한국 행정관리에 적극적으로 도입되고 있는 경쟁(competition) 기제들 — 성과급제도, 민간위탁 등 — 이 관료제 통제에 있어 더 나은 효과를 거둘 가능성이 점차 커지고 있다는 판단이 가능함과 더불어,

전통적인 감독(oversight) 기제 — 다원적인 내·외부 통제 — 의 의의를 과소평가할 수 없다는 주장을 제기할 수 있다. 또한 평등주의 문화에 대응하는 네트워크 기제 — 파트너십 방안들 — 의 중요성이 앞으로 더욱 강화될 수 있음을 주목하게 된다. 행정개혁과 관료제 통제의 성과와 한계에 영향을 미칠 한국 행정문화의 지속과 변화가 앞으로 어떤 방향으로 전개될지에 대해 계속 관심을 기울여야 할 것이다.

▣ 참고문헌

- 강인재·이원희·임도빈. 1998. 《새로운 제도와 한국관료문화와의 적합성에 관한 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- 박종민 편. 2002. 《정책과 제도의 문화적 분석》. 서울: 박영사.
- 박종민·김영철. 2001. “한국의 행정문화 재고: 문화이론을 지향하며.” 한국행정학회 하계 학술대회 논문집.
- 박천오. 2008. “한국의 행정문화: 연구의 한계와 과제.” 《정부학연구》 14(2): 215-240.
- _____. 2002. “김대중정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구.” 《한국행정연구》 11(3): 111-141.
- 백완기. 1982. 《한국의 행정문화》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 백완기. 2008. “한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 적합성.” 《정부학연구》 14(1): 5-35.
- 서성아. 2007. 《행정에 관한 국민의 인식조사》. 서울: 한국행정연구원.
- 서원석·김광주. 1993a. 《공무원의 의식과 행태에 관한 연구: 1992년도 설문조사 결과보고》. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 1993b. 《행정에 관한 국민의 인식과 평가: 1992년도 설문조사 결과보고》. 서울: 한국행정연구원.
- 오수길·채중헌. 2003. “한국 중앙행정기구의 문화유형 비교분석: grid-group 문화이론의 적용.” 《한국사회와 행정연구》 14(3): 45-68.
- 이양수. 1990. “한국행정문화의 바람직한 변화방향.” 《한국행정학보》 24(1): 3-23.
- 이중수. 2000. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사.
- 장지원. 2007. 《행정에 관한 공무원인식조사, 2007》. 연구수행기관: 한국행정연구원. 자료 서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2010년. 자료번호: A1-2007-0080.

- 한국사회과학자료원. 2010. 《행정에 관한 공무원인식조사, 2007 CODE BOOK》.
- 정동재·박재완. 2002. “공기업 조직문화의 실증분석: 집단성-격자성의 문화이론을 중심으로.” 《한국행정연구》 11(4): 116-148.
- 조석준. 2004. 《한국행정론》. 서울: 박영사.
- 조성한. 2005. “수사적 행정개혁과 문화적 갈등.” 《한국사회와 행정연구》 15(4): 23-47.
- 주재현. 2009. “행정개혁과 관료제 통제기제에 관한 연구: 노무현 정부의 인사행정개혁을 중심으로.” 《행정논총》 47(4): 49-78.
- _____. 2004. “사회복지와 문화: 복지국가 유형론에 대한 문화이론적 해석.” 《한국정책학회보》 13(3): 279-296.
- Allison, G. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Cameron, K. S. and Quinn, R. E. 1999. *Diagnosing and Changing Organizational Culture*. New York: Addison Wesley, Inc.
- Coyle, D. J. 1997. “A Cultural Theory of Organizations.” In R. J. Ellis and M. Thompson, eds. *Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky*. Oxford: Westview Press.
- Douglas, M. and Wildavsky, A. 1982. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. London: Univ. of California Press.
- Dunleavy, P. and O’Leary, B. 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Im, T. 2003. “Bureaucratic Power and the NPM Reforms in Korea.” *International Review of Public Administration* 8(1): 89-102.
- Schwarz, M. and M. Thompson. 1990. *Divided We Stand*. Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Thompson, M., Ellis, R. and Wildavsky, A. 1990. *Cultural Theory*. Boulder, San Francisco: Westview Press.
- Triandis, H. C. 2001. “Individualism-Collectivism and Personality.” *Journal of Personality* 69(6): 907-924.
- _____. 1999. “Cross-Cultural Psychology.” *Asian Journal of Social Psychology* 2: 127-143.
- Quinn, R. E. and Cameron, K. S. 1983. “Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness.” *Management Science* 29: 33-51.
- Wildavsky, A. 1989. “A Cultural Theory of Leadership.” In B. D. Jones, ed. *Leadership and*

Politics: New Perspectives in Political Science. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

_____. 1987. "Cultural Theory of Responsibility." In Jan-Erik Lane, ed. *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage Publications.

_____. 1985. "The Logic of Public Sector Growth." In Jan-Erik Lane, ed. *State and Market*. London: Sage Publications.