

정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 '공직' 개념을 중심으로

윤건수*

이 논문은 각 나라의 정부의 질을 비교하려면 정부관료제의 질을 경험적으로 확인해야 하며, 정부관료제의 질은 막스베버가 제시한 관료제 이념형의 속성들을 기준으로 평가할 수 있다는 가정에서 시작되었다. 관료제 이념형을 탐색하는 과정에서 이 논문이 강조한 내용은 두가지이다. 첫째, 관료제 이념형을 기준으로 볼 때 현실의 관료제는 아직까지 그 기준점에 도달하지 못했거나, 이미 그 기준점을 넘어선 두 가지 상황 가운데 어느 한 영역에 속할 것이라는 점이다. 이 논문에서는 앞의 상황을 과소관료제 상황, 뒤의 경우를 과잉관료라고 정의하였고 이것이 기반이 되어야만 현실의 관료제의 질을 논의할 수 있다고 보았다. 둘째는 관료제 이념형을 구성하는 기본 분석단위는 조직도 아니고, 그 안에서 일을 하는 개인도 아니라는 점이다. 베버는 특정의 일이나 기능을 수행할 수 있는 권한과 그것을 행사하는데 따르는 책임을 규정한 '직책'이나 '공직'을 관료제를 구성하는 기본 분석단위로 설정하였다. 이럴 경우 공직이란 사적인 이해관계나 사적인 감정에서 벗어난 공간으로서의 의미를 갖는다. 이상 두가지 논의를 토대로 공직자의 생애주기라는 관점을 끌어들이고 정부관료제의 질을 평가할 수 있는 기준들을 제시한 것이 이 논문의 가치다.

주제어: 관료제, 정부의 질, 공직

".....An ideal type corresponds to a pole at one end of a continuum; reality lies along the continuum, but not the pole position that represents the idealized form. Whereas ideal types are not subject to proof or disproof by empirical verification, they do provide standards against which specific cases can be compared....." (Kramer, 1977: 1-2)

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고 국립충주대학교 교수를 거쳐 현재 고려대학교 행정학 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 질적방법론 등이다(gsmagic@korea.ac.kr).

I. 정부의 질에 대한 연구와 베버의 관료제 모형

행정학의 큰 흐름 중 하나가 국가나 정부의 경쟁력과 관련된 연구이며, 최근 이런 흐름을 반영한 연구주제로 떠오른 것이 정부의 질에 대한 연구다. 특히 유럽학자들이 정부의 질에 대해 많은 관심이 있는데, 이것은 유럽연합(EU)이 출범하면서 각 국가의 기여와 공여의 수준을 결정해야 하지만 통일된 기준과 자료가 없어서 생기는 어려움을 경험하기 때문이다. 즉 비용과 편익을 분배하는 과정에서 선택과 배제의 기준들에 대한 지식, 또한 연방의 통합과 조정에 대한 지식을 제공할 필요가 커졌기 때문이다.¹⁾ 하지만 정부의 질에 대한 연구를 수행하고 자료를 분석하는 기관들 간에는 평가와 관련된 용어들조차 합의가 안 되어 있다.²⁾ 성과와 질을 정확하게 정의하지 않고 정부의 영역에 대한 이해가 같지 않은 상황에서는, 지표를 선정하고 자료를 수집하거나 분석하는 과정에서 타당도 신뢰도 표집오차 등의 문제가 생기기 때문에, 적절하게 국가를 비교하는 것은 사실상 불가능하다(Van De Walle, 2005: 30). 정부의 질과 관련된 지표들을 모두 묶어서 다른 방식으로 다시 측정을 해도 결과가 신통치 않은 것이다(Kaufman외, 1999). 또한 ‘질’이라는 것은 특출난 상황, 완벽한 상황, 목표에 부합하는 상황, 절약할 수 있는 상황, 변혁을 가져오는 상황 등등과 같이 다양한 차원을 갖고 있기 때문에(Harvey&Green, 1993), 사람들은 각각 다른 기준으로 정부의 질을 정의하고 평가할 수밖에 없다.

더구나 이런 식의 논리적 접근은 논리적으로 후건긍정의 오류라는(fallacy of affirming the consequent) 약점을 안고 있다. “정부의 질이 높으면 경제적으로 선진국이다. 그런데 지금 경제개발에 성공하고 있다. 그러므로 정부의 질이 높다고 할 수 있다”라는 식의 논리다. 이러한 주장의 전형적인 예는 “좋은 정부는 경제개발

1) 이와 같은 수요는 유럽에만 편중된 것이 아니라 세계적 흐름이라고 볼 수 있다. 이미 미국에서는 성과지표나 고객만족지수 같은 측정도구를 갖고 지방정부나 기관을 평가한 지 오래되었고, 국제적 기준(global standard)이라는 압력에서 자유롭지 못한 신흥공업국들은 경쟁력과 관련된 지표를 관리하는 과정에서 정부의 질에 대한 관심을 늘려나가고 있다.

2) 예를 들어 평가대상인 정부나 행정을 표현할 때 유럽중앙은행은 공공영역(public sector), 세계은행과 IMD경영대학원은 정부(government), 세계경제포럼은 공공기관(public institution) 등의 용어를 사용한다. 질이나 성과 등을 표현할 때도 유럽중앙은행과 IMD경영대학원은 효율성(efficiency), 세계은행은 효과성(effectiveness), 세계경제포럼은 경쟁력(competitiveness) 등의 용어를 사용한다.

에 성공한 정부다. 그런데 경제개발에 성공했다. 그러므로 좋은 정부다”라는 식의 논리구조(La Porta외, 1999)에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 그런데 이러한 논법은 경험적 관찰의 결과들을 토대로 사후에 정부의 질에 대한 지표들을 만들며, 그런 지표들을 가지고 정부의 질 여부를 다시 판단하는 것이기 때문에 일종의 동어반복이다. 이런 상황에서는 정부의 질이 늘 가변적일 수밖에 없다.

이 논문은 막스 베버(Max Weber)가 만든 관료제 이념형(Ideal type of bureaucracy) 모형이 이러한 한계를 일정 부분 보완해 줄 수 있다는 문제의식에서 비롯되었다. 정부라는 것은 입법 행정 사법 등과 같이 헌법에 나와 있는 국가기관이라고 정의할 수 있고 대부분의 국가기관은 관료제의 속성을 갖고 있기 때문에, 정부의 질은 관료제의 질로 치환하여 설명할 수 있기 때문이다.³⁾ 관료제 이념형이 경험적 현실들을 서로 비교하는 기준척도로서 작용하기 때문에 정부의 질을 평가할 때 난점 가운데 하나였던 분석단위와 항목들의 애매성과 가변성을 줄일 수 있다. 예컨대 베버가 이념형을 설명하면서 끌어들었던 분석항목들을 기준 항목으로 삼고 현실의 관료제들이 그 이념형에서 얼마나 떨어져 있는가만 비교하면 되기 때문이다(Kramer, 1977: 1-5).

베버의 관료제 모형에 대한 수많은 비판에도 불구하고 실제로 그것을 적용시켜 경험적으로 이념형과 어느 정도의 유사점을 갖고 있는가에 대한 연구가 거의 없는 것은 흥미로운 사실이다. 이념형을 말하지 않고는 베버의 관료제 모형에 대한 논의가 불가능한데⁴⁾, 모형을 가져다 사용할 때에는 이념형에 대한 논의가 생략되는 경향이 있다. 예컨대 베버 모형을 정부의 질을 비교하는 준거기준으로 사용하

3) 물론 베버의 이념형관료제는 선출직이 아니라 임명직에 대한 논의이기 때문에 정치적 이해관계가 지배하는 영역(예를 들어 국회의원이나 장차관등)에 대해서는 적용이 힘들다는 비판도 가능하다. 하지만 선출직이라 할 지라도 제도나 조직의 틀 안에서 그 행위의 정당성을 인정받는다는 점을 전제로 한다면, 그러한 비판은 극히 제한적일 수 있다.

4) 관료제를 비판하거나 옹호하는 어느 연구가 되었건 관료제에 대한 연구는 대부분 베버의 논의를 토대로 한다. 예컨대 6가지의 측면에서 관료제를 정리한 Albrow(1970)의 연구 역시 대부분 베버의 연구결과를 옹호하거나 비판하는 저작들을 소개하고 정리한 것이다. 그런데 흥미로운 것은 그 어느 연구가 되었건 이념형에 대한 내용은 받아들인 상황에서 그것이 갖고 있는 긍정적이거나 부정적인 결과에 대해서만 논의하는 경향이 있다는 것이다. 그러기 때문에 관료제가 그 안에서 일하는 사람들에게, 또는 관료제 밖의 시민들에게 어떤 영향을 끼치고 있는가에 대한 연구가 대부분이고, 이념형 자체에 대한 논의는 거의 하지 않고 있다. 이렇게 되면 규범적이고 가치지향적인 관점에서만 관료제를 연구하는 함정에 빠질 수 있다.

는데 적극적이었던 Evans와 Rauch(1999)는 베버의 모형이 경제발전의 일반모형에 포함되어야 하며, 동아시아 국가들에 대한 경험적인 연구를 봐도 경제적 성공 뒤에는 베버식의 관료제 모형이 강하게 작용하고 있었다고 하였다.⁵⁾ 그런데 이들이 개발하고 사용한 베버척도는 상당히 제한적이었다. 관료제 이념형이 갖고 있는 다양한 모습 가운데 업적제에 토대를 둔 충원과 계층제의 사다리를 따라가는 경력관리라는 두 가지 개념만 변수화 해서 사용했는데, 이것은 관료제의 극히 일부에 해당하는 변수이며 엄격히 말하면 관료제의 구조적 변수라기보다는 그런 구조를 담당하는 관료의 자격에 대한 논의였다. 그들 스스로도 자신들이 개발한 베버척도가 관료제의 한 부분에 속하는 것이고 관료제의 특성들이 양날의 칼과 같은 속성이 있기 때문에 다른 결과가 나올 수도 있다는 것을 각주를 통해 넉넉히 밝히고 있다(Evans와 Rauch, 1997:751 각주7) 참조할 것). 예컨대 규칙에 의한 지배는 일정 부분까지는 예측가능성과 효율성을 높이지만 그 단계가 넘어가면 조직의 경직화를 가져온다는 것이다.

이 논문이 주목한 것은 바로 이 부분, 즉 이념형이 갖고 있는 양날의 칼과 관련된 부분이다. 이념형을 관료제가 가장 합리적으로 나타나고 있는 하나의 지향점이라고 할 때 거기에서 벗어난 상황을 양면적으로 얘기할 수 있다는 점이다. 하나는 지향점까지 가지 못한 상황, 즉 관료제가 충분히 성숙하지 못한 상황이다. 다른 하나는 이념형을 지나친 상황, 즉 관료제가 지나치게 전개되어 병리현상이 나타나는 상황이다. 이 논문에서는 앞의 상황을 이념형으로 진행이 필요한 과소관료제 상황, 뒤의 상황을 이념형으로의 복귀가 필요한 과잉관료제 상황이라고 가정하였다.⁶⁾ 그렇다면 막스베버의 이념형관료제가 과연 관료제의 질을 평가하는 기준으로 작용할 수 있을 것인가, 논문의 앞부분에서는 합리성이라는 개념을 중심

5) 이들의 연구모형을 그대로 사용하고 최종적인 변수만 경제적 성공에서 불평등 감소로 바뀌었을 경우에도 베버식의 관료제가 끼치는 영향력은 절대적이었다는 것이 밝혀졌다(Henderson 외, 2007).

6) 예를 들어 어떤 나라의 관료제와 관련된 법과 규칙이 예측성과 효율성을 확보하는 수준까지 충분히 발달하지 않은 상황이 과소관료제 상황이며, 기존의 법과 규칙이 갖는 규제의 강도가 지나쳐 사람들의 행동을 경직화시킨다면 이것은 과잉관료제 상황인 것이다. 이념형이라는 것이 관료제가 가장 합리적으로 표현된 상황을 뜻하는 개념적 도구인 것처럼, 과소관료제와 과잉관료제 역시 현실의 관료제가 그러한 합리적 상황에서 얼마나 벗어나 있는가를 이해하기 위한 개념적 도구임을 밝혀둔다.

으로 그것을 살펴볼 것이다. 논문의 후반부에서는 과연 평가기준이 될 수 있다면 이념형이 갖고 있는 양날의 칼을 어떻게 해석할 것인가의 문제를 다룬다. 그리고 마지막으로 이러한 논의들이 관료제의 질을 평가할 때 어떤 식으로 활용될 수 있는지에 대해 간단히 논한다.

II. 관료제 이념형이 갖고 있는 합리성의 근거

베버를 읽는 방법이 다양한 것처럼 관료제 이념형에 대한 논의 역시 다양하다. 특히 이념형이 관료제의 합리성에 대한 논의와 어떻게 결합될 수 있을 것인가 하는 논의는 쉽지 않다. 베버를 연구한 학자들마다 합리성을 바라보는 척도가 다르다. 심지어는 베버 자신만 해도 6가지 서로 다른 차원으로 합리성을 얘기하고 있을 정도다(Eisen, 1978). 하지만 이 글에서는 베버가 관료제를 설명했을 때 의도했던 내용들만을 중심으로 크게 3가지 측면에서 합리성을 얘기하고자 한다.

1. 사회문제를 해결하는 효율적인 장치

관료제에 대한 연구 가운데 상당히 모호한 것 중 하나가 관료제와 사회와의 관계다. 베버는 근대화된 사회의 가장 효율적인 조직이 관료제라고 했는데, 만약 그의 주장이 맞다면 근대화 이후의 사회는 관료제를 극복한 모습일 것이다. 그리고 전근대적인 사회나 고대 왕조사회는 막스베버가 말한 관료제의 모습이 아닐 것이라는 가정도 가능하다. 하지만 관료제의 역사를 연구한 학자들은 관료조직이 그렇게 근대사회에만 나타나는 조직형태는 아니라고 한다. 예컨대 함무라비 왕조 시대의 문자를 해석하여 관료제를 연구한 결과에 따르면, 당시에 나타났던 관료제의 모습은 막스베버가 설명한 이념형적 관료제의 모습과 거의 똑같다는 것이다(Alkadry, 2002). 베버의 관료제는 이념형이 아니라 오히려 역사적 원형에 가까운 모형이라는 것이다. 역사적 원형에 가깝다는 것은 관료제의 조직형태가 지금까지도 계속 존속해왔다는 것을 뜻하며, 그것은 경험적으로 관료제가 다른 어떤 형태의 조직보다 합리적이라고 말할 수 있는 근거가 된다.

이러한 근거는 국가발전의 가능성을 정부관료제의 능력에서 찾았던 시각들을 뒷받침하고 있다. 많은 연구들이 적어도 관료제는 그 당시의 국민의 욕구를 해결할 수 있는 그나마 가장 적절한 제도적 장치라고 하고 있다. 예를 들어 20세기 중반 이후 동아시아의 경제적 발전을 설명하는 과정에서 상당히 많은 연구들이 관료제의 영향력에 주목하고 있다(Evans와 Rauch, 1999; Henderson외, 2007). 특히 국가의 응집력이 지켜지는 상황에서는 관료제의 역할이 절대적인데, 국가의 응집력이 부족했던 인도와는 달리 국가 내부의 결속이 유지되었던 한국의 경우만 보더라도 산업화에 절대적 역할을 했던 것은, 일상의 정치로부터 어느 정도 거리를 둔 관료제였던 것이다(Chibber, 2002).

관료제가 근대사회의 문제를 해결할 수 있는 기술적으로 가장 우월한 장치라는 것은 막스베버가 처음 관료제에 대한 논의를 끌어들이면서 시작한 말이다. 적어도 복잡한 문제를 해결하는 상황에서는 급료를 받고 일하는 관료제적 작업이 더 정확할뿐더러 심지어는 사전에 아무런 방침도 없이 그저 명예롭게 일하는 상황보다도 더 비용이 적게 든다(Weber, 1977:13-14). 그는 관료제화라는 것이 순전히 객관적인 기준에 따라 전문화된 행정기능을 수행할 수 있는 최적의 가능성을 제공해 준다고 보았다. 사회가 근대화될수록 그것이 갖는 기술적이고 경제적 토대가 분명해지면서 결과를 계산할 수 있다는 기대가 높아지는데, ‘*sine ira ac studio* (애정이 나 분노가 없는)’ 원칙을 강조하는 관료제야말로 그런 기대에 부응하는 조직인 것이다(Weber, 1977:15). 기술적으로 완벽한 관료제라는 것은 합리적으로 훈련을 받고 특화된 전문지식을 갖고 있는 관료들에 의해 사회 문제가 해결된다는 뜻이다(Weber, 1977:16)

이것은 관료제라는 장치가 구조적으로 기계와 같은 속성을 갖고 있다는 의미다. 관료제를 비판하는 많은 학자들이 베버가 말한 구조적 특징들은 서로 모순적인 것이 많아서 이념형적 구조라고 말하기 힘들다고 하는데, 경험연구를 한 학자들은 오히려 큰 모순이 없다고 말하고 있다. 관료제의 구조적 특성을 설명하는 변수들 간에는 상관관계가 높다는 것이다(Udy, 1959). 예를 들어 일반적으로 계층적 권위가 높아지면 전문가적 영향력은 낮아진다고 하는데, 실제로 연구를 해보면 구조적 수준이나 개인의 성향 수준 어느 수준이 되었건, 두 개념은 서로 모순되지 않는다는 것이다(Toren, 1976). 분화 전문화 표준화 공식화 등과 같이 관료제의 구

조직 변수들에 대한 40년간의 경험연구들을 모두 모아 메타분석 했을 때의 결론도 같다. 구조변수들 간의 상관관계가 일관성 있게 나타나고 있었다(Walton, 2005).

관료제의 특성이 기계의 구조적 장치 같은 것에서 발견되기 때문에 기계가 다른 형태의 생산방식보다 우월한 것처럼 관료조직은 다른 형태의 조직보다 더 정확하고 신속하다(Weber, 1977:12-13). 그래서 객관적인 업무수행이 가능하다. 객관적이라는 것은 결과를 예측할 수 있는 계산 가능한 규칙(calculable rules)에 의거해 업무를 수행하는 것이며, 증오나 비합리성 등과 같은 개인의 감정적 개입에서 벗어나(dehumanized) 업무를 수행하는 것이다(Weber, 1977:15). 편애나 증오 등의 감정이 개입하는 상황은 계산 가능한 규칙을 사용하지 않고 있는 상황이며 따라서 결과를 예측할 수 없는 상황이다.

그러므로 막스베버가 관료제의 합리성을 얘기했다면 그것은 기술적 합리성, 즉 목표를 달성하기 위한 가장 저렴하고 정확한 도구로서의 합리성을 말한다. 실제로 막스베버의 저작을 읽어볼 때 관료제를 도구(apparatus)로 묘사한 부분이 많다. 관료제라는 기계는 공동체의 행동을 합리적으로 질서가 잡힌 사회적 행동으로 전달하는 수단이며, 그 안에서 관료는 실질적으로나 관념적으로도 하나의 부품과 같은 존재라고 하였다(Weber, 1977:16). 그러기 때문에 관료제는 영속성을 갖는다. 아무리 누가 그것을 파괴하고 관련 문서를 다 없애도 이미 관료제 내에서 만들어진 지배와 복종의 습관이 또 다른 관료제를 만들어 내고, 이런 식으로 관료제는 영속할 수 있다(Weber, 1977: 17). 늘 그러한 형태의 조직에 대한 필요성이 존재하는 것이다.

2. 사회의 가치를 보호하는 최소한의 장치

관료제는 봉건제 안에서 이루어지는 개인적 충성에 바탕을 둔 명령과는 달리 물인격적 관계라는 특징을 갖기 때문에, 일단 관료제를 통제하는 방법을 누가 알고 있다면 그 사람이 누구이건 간에 그를 위해 쉽게 움직인다(Weber, 1977: 17). 이 사실은 많은 학자들로 하여금 가치의 관점에서 관료제를 비난하는 근거로 이용된다. 영혼이 없는 존재로 타락하여, 나쁜 명령을 가장 효율적으로 수행하는 조직으로 전락한다는 것이다. 그런데 베버가 지배자의 의도를 충실히 반영하는 정확한 기계라는 의미를 강조하기 위해 관료제를 말한 것은 아니다. 베버가 진정으로 염

려했던 것은 관료제의 압도적인 힘이다. 관료제를 독재자가 통제하건, 헌법에 의해 국민의 대변자라는 지위가 보장된 입법부가 통제하건, 어느 순간 지도자(master)는 관료제가 자신의 의지와는 반대되는 입장에 서있다는 것을 발견하게 된다(Weber, 1977:18). 관료에 대한 임면권을 자신이 갖고 있다고 해도 법과 전문성으로 대변되며 그것들에 대한 지식을 남에게 쉽게 공개하지 않는 비밀의 형태로 간직한 관료제에 대해(Weber, 1977:19-20) 자신이 마음대로 통제할 수 없다는 것을 깨닫는 것이다.

그래서 관료제를 어떻게 통제할 것인가의 문제가 여기서는 핵심이 된다. 왈도를 시작으로 민주적 통제방식의 중요성을 지적하는 수많은 학자들은 공공의 가치를 관료제가 수행해야 할 최종적인 지향점으로 본다(Bartel, 2009). 즉, 관료제는 공공성이라는 가치를 가지고 통제되어야 한다는 것이다. 일찍이 왈도는 행정이란 다른 아닌 법과 정책의 집행을 통해 민주주의를 작동케 하는 것이라고 했는데(Waldo, 1948), 여기서 말하는 민주주의 역시 공공의 가치에 해당된다. 그런데 바로 이러한 점 때문에 역설적이기는 하지만 오히려 관료제가 사회의 중요한 가치를 보호하는 견제장치로서의 역할을 할 수 있다. 크게 두 가지 측면에서 그것을 말할 수 있다. 첫째는 관료제가 민주주의를 보호하는 장치가 된다는 점이다. 민주주의가 사회의 속성을 의미하고, 관료제는 그 사회의 행정을 조직화하는 방법을 뜻하기 때문에, 두 개념은 사실 동일 차원에서 비교하기 힘든 서로 다른 차원의 개념들이다. 하지만 권위주의 사회에 적합한 행정은 관료제이고, 탈권위주의사회에 적합한 행정은 탈관료제의 모습을 하고 있어야 한다는 식의 사고체계가 형성되면서 관료제와 민주주의가 마치 서로 대립하는 것으로 오해를 해왔다. 그런데 관료제가 민주주의에 걸림돌이 된다고 하지만, 관료제는 사실 정치가들이 장악하고 있는 지나친 권력을 제어하고 부정부패를 예방함으로써, 민주주의를 오히려 도와주는 측면이 강하다(Etzioni-Halevy, 1983).

관료제를 아주 적극적으로 옹호하는 학자들은 약간의 억울함까지 호소한다. 복잡한 사회문제를 해결하는 과정에서 서로 다른 목표와 관점들이 충돌하기 때문에 그것을 해결하는 주체인 정부는 늘 비난의 대상이 되며, 비록 관료제가 비난을 받고 있지만 사실 누군가는 받아야 할 비난을 대신 받고 있는 것에 불과하다는 것이다(Goodsell, 2004). 미국의 버지니아 폴리테크닉 주립대학교 행정학과 교수들이

제기한 블랙스버그 선언은 행정학 분야에 큰 파장을 불러 일으켰는데, 그것은 그 당시의 다른 입장들과는 달리 공공관료제가 헌법정신과 공공의 가치를 실현하는 중요한 역할을 하고 있다는 내용을 담고 있다(Goodsell, 2004: 243). 특히 베버모형은 민간기업의 경영이념과는 반대로 국가로 하여금 강력하고 도덕적인 책임에 입각한 행동을 가능하게 한다는 것이다(Goodsell, 2004:21에서 재인용).

둘째는 관료제는 지배자에게 봉사하는 조직이 아니라 법과 전문성을 보호하는 제도, 즉 권력과의 적당한 거리를 두게 할 수 있는 제도라는 것이다. 동아시아의 경제발전을 설명하는 과정에서 일상의 정치적 활동으로부터 비교적 독립된 관료제를 상징하는 것은(Evans와 Rauch 1999; Henderson외, 2007)은 어찌면 당연할 것이다. 직접 관료제를 언급한 것은 아니지만 선진국의 경우에도 일반적인 규칙(general rule)이 만약 어느 한쪽에 치우치지 않고 투명하게 운영된다면 신뢰의 중요한 기반이 된다고 하였다(Rothstein과 Teorell, 2005). 일반적인 규칙을 만들고 운영하는 가장 핵심적인 주체가 결국 정부관료제이기 때문에 관료제가 사회적 신뢰의 바탕이 된다는 논리가 가능하다.

관료제가 사회의 중요한 가치를 보호한다는 것은 관료제가 사회적 문제해결에 도움을 준다는 것과 논리가 같다. 그것은 관료제가 수단적 관점에서 유용하다는 의미이다. 그런데 하나의 관점이 문제해결의 수단이 된다는 것과 동시에 잘못된 문제를 예방할 수도 있다고 하는 것은 일견 모순처럼 보인다. 예를 들어 잘못된 명령을 가장 효율적으로 수행하는 조직이 관료제이며, 사회에 해악을 끼치는 명령을 저항할 수 있는 조직이 곧 관료제일 수 있기 때문이다. 이러한 모순을 가지고 있는 관료조직이 과연 합리적이라고 할 수 있는가? 즉 합리성이라는 것은 조직의 구조나 과정의 속성이지 결과의 속성이 아니라는 주장(Olsen 2008:9)을 받아들인다면, 관료제가 어떠한 결과를 가져와도 그것은 늘 정당화되기 때문이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 합리성의 두 가지 측면, 즉 형식적 합리성과 실질적 합리성을 동시에 고려해야 한다. 막스베버 역시 두 가지 관점을 동시에 말하고 있다. 그가 만든 관료제 이념형은 신속성과 정확성이라는 점에서 기술적으로, 즉 문제를 해결하는 데 다른 어떤 조직보다 우월한 조직이다(Weber, 1977:13-16). 하지만 그와 동시에 비전문가에서 지방과 중앙의원에 이르기까지 다양한 영역의 대표자들처럼, 관료제화 경향에 직접 맞서는 힘들 사이에서 존재하기도 하는 것이다

(Weber, 1977:18).

관료제적 합리성은 계층제적 명령을 충실히 수행하는 형식적 합리성과 정치적 관념들의 영향을 상쇄하려는 실질적 합리성으로 구성되어 있다(Bartel, 2009). 형식적 합리성이 법-합리적 권위에 기초를 둔 관료조직의 합리적 문제해결 방법을 강조한 것이라면, 실질적 합리성은 가치-합리적 권위에 기초를 두고 헌법정신을 쫓아 자연법과 도덕적 규범 등을 강조한 것이다(Spencer, 1970). 크게 보면 관료제는 복종과 자율의 딜레마를 해소하기 위한 제도적 장치인데, 의회민주주의 앞에서 복종의 틀을 충실히 적용하는 것과 동시에 정치에 대한 견제세력의 역할도 하는 것이 바로 관료제인 것이다(Bartel, 2009). 즉, 잘못된 개인의 명령에 대해 법과 규칙을 들어 정당하게 항의할 수 있는 제도적 장치다. 베버는 근본적으로 청교도 정신에 바탕을 둔 합리적 행동(rational conduct)이란 관점을 견지한 채 관료제의 합리성을 얘기했던 것이다(Eisen, 1978).

3. 경험적 현실을 판단하는 준거점

선한 통치자가 관료제를 선한 목적을 위한 도구로 활용하는 상황과, 악한 통치자가 관료제를 악의 수단으로 이용하는 것은 논리적으로 같은 상황이다. 공공선을 위해 관료제가 움직였지만 좋지 않은 결과가 나타났거나 반대로 비록 의도는 나쁜 정책이었지만 관료제로 인해 나쁜 결과를 최소한으로 방어할 수 있었다고 하는 것도 논리적으로 같은 얘기다. 앞의 논리는 관료제의 합리성을 형식적으로만 해석한 것이고, 뒤의 논리는 실질적인 측면을 강조한 것이다. 이러한 논점을 피하기 위한 방법으로 두 가지 합리성을 모두 고려했지만, 그것이 현실 속에서 어떻게 표현될 것인가 하는 질문에 대해서는 쉽게 대답할 수 없다.

베버는 관료제와 관료의 속성을 설명하는 과정에서 늘 만약 그것이 “완전히 발달하면(fully developed)”이라는 단서를 달았다. 결코 현실 속에서는 존재하지 않는다는 이념형적 사고방식이 전제되어 있다. 현실에 존재하는 모든 관료제는 이념형에서 얼마나 벗어나 있는 가만을 말할 수 있을 뿐이다(Cahnman, 1965). 더구나 베버는 그가 말한 이념형 요소 가운데 실제로 어떤 것이 현실에서 나타나고 있으며 서로 연관되어 있는가에 대한 논의를 제공하지 않았다(Hoepfl, 2006). 그만큼 베버가 말한 이념형과 현실 사이에는 간극이 존재한다고 할 수 있으며, 역사적인 경

험을 봐도 그래왔다. 예컨대 경험연구를 통해 밝혀진 대로 베버가 논의한 카리스마 조직, 전통적 조직, 관료조직이라는 것이 현실에서는 서로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 서로 영향력을 주고받고 있었다(Rudolph와 Rudolph, 1979).

결국 관료제의 합리성은 경험적 현실이 아니라 그것을 판단하는 기준으로서의 합리성을 말한다. 표준화된 준거점(standard reference point)(Hoepfl, 2006), 합리화를 통해 수정이 가능한 믿음과 정신으로서의 휴리스틱스(Hilbert, 1987), 경험적 현실을 판단하는 근거로서의 휴리스틱스(Kramer, 1977; Rudolph와 Rudolph, 1979) 등의 표현은 모두 이념형이 비교의 준거틀이라는 점을 말해준다. 근대 서구 시민사회의 근대화 과정을 설명하기 위해 만들어낸 방법론적 구조물로서의 의미가 크다는 것이다(Lindbekk, 1992). 마치 탈코트 파슨즈가 만들어 낸 편의도식(convenient schemata)이라는 개념처럼, 합리적인 사회적 행동을 이해하기 위한 일반화된 개념으로서의 지위를 부여하고자 했던 것이 바로 이념형으로서의 관료제다(Cahaman, 1965). 법칙과 이론의 정립을 목적으로 하는 실증주의적 방법론과는 달리 변화하는 현실을 이해하기 위한 방법론적 틀이 바로 이념형인 것이다(우홍준, 2008).

그러기 때문에 역사적 경험 속에서 베버의 이념형에 대한 정확한 모습으로 발견하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 예컨대 이념형 관료제라는 것이 일종의 정신 구조물이라면 거기에서 다루어지는 중요한 개념인 “권위”라는 것도 일종의 믿음인 것이다. 이런 식으로 베버가 말한 3가지 중요한 권위는 역사적 발견이 아니라 자신의 믿음을 합리화하고 그것을 수정하는 과정에서 탄생된 것일 수 있다(Hilbert, 1987).

베버의 이념형이 경험 세계에서 베버가 말한 대로만 작동되지는 않는다는 주장이 베버를 반대하는 주장은 아니다. 오히려 이러한 주장은 베버가 틀렸다고 하는 게 아니라 불충분하다고 하는 주장이다(Hilbert, 1987). 이런 논의가 많아질수록 베버가 말한 이념형 관료제에 대한 논의도 훨씬 더 풍성해지고 이념형이 관료제를 비교하고 분석하는 합리적 틀이 될 가능성이 높아진다. 현실의 잘잘못을 비교하기 위해서는 비교의 기준이 필요한데, 과거의 경우처럼 선진국 사례를 그 기준으로 하는 벤치마킹을 강조한다면, 기준틀이 갖고 있는 불확실성과 가변성이 너무 크다. 따라서 규범적 틀을 만들어 놓고 그 틀에 어느 정도 부합되는가의 정도를 비교하는 것이 오히려 경험적 현실을 비교하는 데 더 유리한 것이다. 즉 관료제의 이

념형에서 합리성을 찾는다면 그 이유는 이념형이 경험현실을 비교하기 위한 분석의 척도이며, 이해의 기반이 되는 해석의 틀로 작용할 수 있기 때문이다. 관료제라는 조직이 통제가 불가능한 지배의 도구로 변하는 것을 경계하기 위해서 막스 베버가 이념형을 만들었다는 주장 또한 (Morgan, 1997:383-4), 엄밀히 말하면 이념형이 가치합리적인 관점에서 규범적 틀로 존재할 수 있다는 말과 같다.

Ⅲ. 관료제 이념형의 분석 단위: 직책 혹은 공직

베버의 관료제 이념형을 이해하기 위해서는 'office'라는 단어를 이해해야 한다. 이 단어는 보통 관청이나 사무실로 이해를 하고 또 번역을 해왔지만, 베버가 의도했던 의미를 되짚어보면 눈에 보이는 물리적 공간을 의미하는 것이 아니라 일을 하는 추상적 공간인 '자리'로서의 의미가 더 강하다. 그리고 자리는 지위와 역할이 결합된 개념이기 때문에 '직책'으로 번역하는 것이 무리가 없고,⁷⁾ 만약 조직이 공공관료제라면 자리는 '공직'이 될 것이다. 사람들이 함께 있는 상황이 강조된다면 '부서'의 의미도 추가된다. 베버는 같은 관료제라고 해도 민간기업에 대해서는 'office', 공공기관에 대해서는 'bureau'라는 개념을 사용한다고 했는데(Weber, 1977:12P), 이 경우 the bureau 역시 사무실이 아니라 관리들이 일을 하는 추상적 공간인 '자리'로 받아들여야 한다. 베버는 'the bureau'라는 것이 단순히 물리적 공간인 사무실을 뜻하는 것이 아니라, 적극적으로 공적 업무를 수행하는 관리들로 구성되는 것이라고 분명하게 정의하고 있다(Weber, 1977:7P).⁸⁾ 베버가 봤을 때 office가 되었건 bureau가 되었건 그 자리는 책임, 기능, 신뢰, 의무 등이 맞물린 추상적

7) 행정문화를 이해하는 중요한 개념 중의 하나가 공직이며, 공직은 일상적으로 '자리'라는 개념과 맞닿아있다. 자리는 '누가 어떤 일을 할 것인가'를 규정하고 있으며, 단순히 역할을 의미한 다기보다는 지위와 역할이 결합된 의미를 가진다. 그리고 다른 자리와의 상대적 비교를 통해 그 자리의 가치가 결정되기 때문에 조직 내의 책임과 권한 수준을 설명해 줄 수 있다 (윤건수, 2011을 참조할 것)

8) 이런 식의 추상적 공간으로 이해해야 베버가 사용한 용어들에 대한 정확한 이해와 번역이 가능하다. 예를 들어 'office hierarchy'(7p)는 직책의 계층, 'loyalty to an office'(9p)는 직책에 대한 충성, 'development of the right to the office'(12p)는 직책에 대한 권한의 발달, '...removed from office'(12p)는 직책에서 물러나는 것 등으로 번역할 수 있다.

공간이다. 그것은 지위와 역할이 결합되고, 권한과 책임이 요구되는 상황이며 이념형관료제를 구성하는 최소 분석단위다. 베버가 관료제의 특징을 설명하기 위해 쓴 첫 문장은 “Modern officialdom functions in the following specific manner.”인데, 여기서 officialdom이라는 것은 “관료의 지위나 영역(the position or domain of officials)”을 뜻하며, 어떤 사람이 어떻게 일을 해야 하는가의 문제, 즉 일과 사람이 결합된 상황을 지칭하고 있다.

베버가 관료제 이념형을 구성하는 최소 단위로 직책의 개념을 선택한 이유는 그것이 관료조직과 관료를 만나게 하는 접점이기 때문일 것이다. 그리고 그것은 적절한 선택이기도 하다. 왜냐하면 관료조직을 먼저 설정한 후에 관료를 논하면 논리적으로 분해의 오류를 저지르기 쉽다. 조직의 특성을 그 조직을 구성하는 개인의 특성으로 오역할 수 있는 것이다. 반대로 관료에 대한 가정을 토대로 관료제를 설명한다면 개인의 특성을 곧 전체 조직의 특성으로 오역하는 구성의 오류를 범하기 쉽다. 이미 훌륭한 사회학자인 그는 직책을 분석단위로 함으로써 하나의 개념이 조직도 설명하고 인간도 설명할 수 있다고 본 것이다. 그러기 때문에 관료제는 관료들로 이루어진 것이 아니라 직책들로 구성된 것이며, 관료는 관료조직의 한 부분이 아니라 직책을 담당하는 사람인 것이다. “Heckscher(1994:19)에 따르면 베버의 관료제를 설명하는 핵심 개념은 사람과 직책을 분리한 후 직책을 합리적으로 정의한 데에서 찾을 수 있다”(Hoepfl, 2006:13에서 재인용). 개인의 정서를 무시하자는 것이 아니라 감정적 요소나 이해관계에서 오는 정실적 요소를 적어도 일하는 자리에서는 분리하자는 것이 그 핵심인 것이다(du Gay, 1994).

베버는 늘 직책이나 관료제가 “완전히 발달했을 때(fully developed)”라는 단서를 달면서 관료제를 설명했다는 것은 관료제 이념형의 모습이 완벽한 모습으로 현실에서 나타나기는 힘들다는 것을 뜻한다. 그렇다고 이념형이 현실을 끌고 가는 힘을 인정하지 않는 것은 아니다. 관료조직이 이념형에 가까워질수록 다른 형태의 조직보다 기술적으로 우위에 서며, 사회의 가치를 보존하는 기능도 더 잘 수행한다고 가정한다. 그러기 때문에 역설적으로 관료제 이념형은 현실을 비교하는 기준으로 활용되는 것이다. 그런데 관료제가 가져올 수 있는 역기능을 연구하는 학자들은 이념형 관료제가 현실에서 합리적으로 작동된다는 것은 애초에 불가능하다고 한다. 관료제 이념형은 기계와 같은 속성을 지나치게 강조하기 때문에 그것

을 엄격하게 현실에 적용할 때에는 의도하지 않았던 결과들이 나타난다는 것이다 (March & Simon, 1958).⁹⁾ 즉, 양날의 칼처럼 이념형의 모습을 추구하는 것이 현실을 개선하는 효과도 있지만, 의도하지 않았던 결과를 가져오는 측면도 있다는 것이다.¹⁰⁾

이렇게 볼 때 현실의 관료제는 베버가 의도했던 결과와 의도하지 않았던 결과가 중첩되어 나타나는 것이 일반적일 것이다. 그렇다면 이념형 관료제를 설명하는 과정에서 베버가 왜 각각의 개념적 차원들을 끌어들이었으며, 그러한 것들이 가져올 수 있는 의도하지 않았던 결과들로 어떠한 것들이 있는가? 이하의 논의는 이러한 질문에 대한 대답과 관련된다. 논문의 서두에서 말한 것처럼 앞부분은 과소 관료제의 문제이며, 뒤의 것은 과잉관료제의 문제다.

① “...직책은 규칙과 규정에 따르며 그것은 곧 고정되고 공식적인 관할영역 (fixed and formal jurisdictional area)이다.... 각 관할영역은 곧 공적 의무이고, 의무를 이행하게 하는 권위는 규칙에 의해 부여된다. 규칙을 따르는 것은 법이나 (관리의) 행정규제에 따른다... (Weber, 1977:6)”.

이 원칙은 ‘법에 의해 주어지는 권한과 책임의 소재가 분명하게 관할권이 설계

9) March와 Simon은 베버의 관료제가 기계모형에 입각해 조직을 설명하고 있다고 비판하면서, 그 모형은 의도하지 않았던 결과들을 가져올 것이라고 Merton, Selznick, Gouldner와 같은 학자들의 연구결과를 인용하며 제시하고 있다. 예컨대 통제의 필요성이 오히려 행동의 경직성을 가져올 수 있고(Merton의 연구결과), 권한의 위임이 오히려 전체목표를 무시하고 하위목표만을 내면화하게 만들 수 있으며(Selznick의 연구결과), 일반적이고 물인격적인 법의 사용이 오히려 사람들 사이에 긴장을 가져올 수 있다(Gouldner의 연구결과)는 것이다 (March&Simon, 1958: 36-47).

10) Olson(2008)은 관료제에 대한 기존의 30년 연구를 정리하면서 관료제화의 흐름과 탈관료제화의 흐름이 공존한다는 것을 발견하였다. 출발점을 어디로 두느냐에 따라 순서가 달라지기는 하지만 흐름이 혼재되면서 변하고 있다는 것이다. 예를 들어 법과 규범은 예측성과 일관성 및 공평한 대우에 도움이 되지만 개인을 다룰 때는 제약조건이 된다. 계층은 신속한 결정과 책임확보에는 도움이 되지만 공식적 권위와 전문성은 늘 충돌한다. 평생직을 보장하면 권력에 대항하여 제소리를 낼 수 있지만 변화와 개혁에는 저항한다. 이런 식으로 관료제의 발달 과정에 따라 각각의 차원에 대한 장단점이 서로 강조점을 달리하면서 나타난다는 것이다. 이 논문이 Olson의 아이디어와 일견 비슷해 보이지만 크게 3가지 점이 다르다. 첫째, 이 논문은 철저히 이념형에 나타난 항목들을 비교의 기준으로 삼았다. 둘째, Olson은 부정적 효과를 이념형에서 얼마나 벗어났는가라는 측면으로만 설명했지만, 이 논문은 그 차원이 이념형을 비교기준으로 하여 과소와 과잉으로 나뉠 수 있다고 보았다. 셋째, Olson은 현실에서는 이러한 장단점이 서로 얽혀있다고만 했지만 이 논문은 그것이 어느 수준으로 얽혀있는지 확인할 수 있는 준거틀을 제시하고 있다.

되어 있는가'를 다룬다. 베버는 고대 동양이나 독일 혹은 몽고의 관료제 조직이 비록 규모는 크지만 이러한 원칙을 갖고 있지 않았다고 진단한다. 법집행의 근거와 권위는 통치자의 개인적 판단에 의해 임시적으로 주어진다고 본 것이다(Weber, 1977:7). 즉 관할권이 존재하지 않거나, 존재하더라도 법과 규칙에 의해 주어지는 것이 아니고 권력자의 자의적 판단에 의해 잠정적인 상태로 존재한다고 보았다. 하지만 직책이 완전히 발달하면(fully developed), 법과 규제를 통해 권한과 책임이 정해진다.

그런데 관료제를 비판한 많은 학자들은 바로 이러한 점 때문에 오히려 관료제가 역기능을 띠게 된다고 한다. 관료제를 비판한 많은 경험연구들이 가장 강조하는 것 중의 하나가 바로 이 부분이다. Metron(1940)은 바로 이렇게 되기 때문에 자신의 업무를 전체적 관점이 아니라 협소한 관점으로만 바라보고, 주어진 목표보다는 그 목표를 달성하기 위한 규칙에 과도하게 매달리기 때문에 수단과 목표의 대치(goal displacement) 현상이 발생한다고 하였다. Crozier(1964)는 비인격적인 규칙에 얽매이기 때문에 권위적 관계를 통한 일처리가 불가능해지고, 각 영역집단들은 조직의 전반적인 목적보다는 자신들의 집단권력을 유지하려고만 한다고 비판하였다. Pressman과 Wildavsky(1973)는 지방정부에서 기획했고 연방정부에서 지원했던 좋은 정책이 실질적으로 지방 수준에서 집행될 때는 세밀하게 정해진 관할권 때문에 오히려 걸림돌이 된다고 하면서 정책집행의 실패를 분석했다. Wilson(1989)은 이민국에 대한 분석을 통해 업무가 서로 모순적이고 상충적인 방식으로 관할권이 설계되고 운영되기 때문에 관료가 어쩔 수 없는 딜레마 상황에 처하게 되는 경우가 많다고까지 하였다.

이러한 비판들은 관할권을 규정하고 운영할 때 나타나는 현실적인 문제점들이다. 자신들에게 주어진 업무에 과도하게 매달리기 때문에 다른 영역과의 갈등이 심해지는 할거주의 현상을 대표적인 예로 들 수 있다. 그런데 갈등과 할거주의가 그 강도의 크기에 따라 나타난다고는 하지만, 그것이 이념형 관료제의 논리적 약점이라고 보기는 힘들다. 베버가 살아있다면 업무영역이나 관할권 간의 갈등을 조정해 주는 상위의 직책이 존재하지 않거나, 존재하더라도 적절한 권한을 행사하지 않았기 때문이라고 말할 것이다. 즉, 직책이나 관료제가 충분히 발달한(fully developed) 상태가 아닌 것이다.

② “.....상위직책이 하위직책에 대해 명령을 내리는 계층제와 권위의 체계가 존재한다...(Weber, 1977:7)”

이 원칙은 조심스럽게 해석할 필요가 있다. 거의 대부분의 문헌들이 계층제적 원칙을 말하며 계층제가 가져올 수 있는 폐단을 얘기하고 있다. 특히 무비판적으로 상위자의 명령을 따를 수밖에 없는 관료의 한계를 빗대어 설명하는 경우가 많다. 일찍이 Merton(1940)은 관료제의 병리적 성격이 만들어지는 큰 이유 중의 하나로 법에 대한 집착과 더불어 계층제적 한계를 들고 있다. Adams와 Balfour(1998)는 행정이 갖고 있는 계층제적 관료제 때문에 기술적 합리성만 강조되고 성찰적 사유는 찾아보기 힘들며, 따라서 히틀러와 같은 악의 명령에 무비판적으로 따라갈 수밖에 없다고 한탄하였다. 더구나 관료는 계층제에 의해 주어지는 자신들의 지위에 매달리기 때문에 변화에 대해 저항하는 성향을 갖게 된다(Downs, 1967). 아무튼 무능력과 병폐의 모든 책임은 바로 계층적 속성에서 주어지는데 이런 현상에 대한 Thayer(1984)의 비판은 결정적이다. 그는 관료들이 계층제에 의해 주어지는 역할에 의해서만 움직이기 때문에 결정과정과 결정의 결과에 대한 통제능력을 상실하고, 창조성도 상실하며 예외적 상황이 생겼을 때 책임지지 않으려고 한다며 관료제를 비판하였다. 또한 관료들은 계층구조 속에서 권위적이며 경직화된 언어들 사용하며, 권위적 명령과 기계적 규칙으로 인해 수동적으로 반응하며, 또한 전문화라는 덫에 빠져 무미건조하고 소극적인 삶을 정당화한다고 하였다. 특히 정부관료제의 힘이 시민사회보다 강한 경우에는 계층제적 속성이 지배를 정당화하는 인식으로 작용한다. 상위직 관료들은 하위직에 있는 관료들의 의식과 행동을 무의식적으로 지배하며, 공공관료들은 민원인들에 대한 통제와 명령을 당연하게 생각한다(Hummel, 1987). 권력자가 관료제의 상위직을 지배하며, 상위직은 하위직을 지배하고, 관료들은 시민들을 지배하는 계층적 권력구조가 정당화되는 것이다(이문영, 1991;1996)

하지만 베버가 강조한 직책의 계층과 권위는 오히려 상위자의 지배를 정당화하려고만 했던 것이 아니고 하위자의 권리를 설명하기 위한 것이라고 봐야 한다. “...상위직책이 하위직책을 감독하는 체계 안에서는 하위직책의 결정을 더 높은 권위에 호소할 수 있는 기회가 주어지는 것이다.... 또한 관할권이 충분히 발달한 상황에서는 단순히 상위자가 하위자의 업무를 다 떠맡는 권위를 갖는 것과 반대

로 오히려 하위자가 상위자의 업무를 떠맡아 하고 있는 것이다. 그리고 일단 직책이 만들어지고 그에 수반되는 과업을 완전히 수행하면, 그 직책은 누가 그것을 맡건 계속해서 존재한다.”(Weber, 1977:7). 다시 말해 계층제와 권위의 원칙이라는 것은 상위자의 권한 행사를 정당화 하자는 측면과 더불어 하위직책의 권한을 계층제 속에서 보장하고자 하는 것으로 해석해야 한다. 상위자가 해야 할 과다한 일들을 하위자에게 부담지우는 대신에 하위자에게 그에 합당한 힘을 주자는 것과, 하위자에게 문제가 생겼을 때 상위자가 적절한 권한을 행사할 수 있다는 것이 이 원칙의 핵심이다.

③ “...직책의 수행(management of the office)은 문서와 파일에 바탕을 둔다. 그래서 이것을 담당하는 하위관리와 필경사들이 있다....(Weber, 1977:7)”

관료제를 비판하는 또 다른 중요한 논거 중의 하나는 지나친 문서주의로 인한 번문욕례 현상이다. 본래 문서를 통한 형식적 업무처리는 합리성을 확보하기 위한 것인데 형식성이 과다하게 작동되기 때문에 업무의 지연과 비효율이 나타난다. 일찍이 Kaufman(1977:97)은 “이미 번문욕례는 죽음이나 세금처럼 사람의 필수 불가결한 특성이 되고 말았다”고 한탄하였다. 지나친 문서화는 항상 행정을 비난하는 근거로 사용되어왔으며, 특히 민원인의 이해관계와 관련이 없는 문서들마저 과다하게 요구하기 때문에 그 비난이 늘 정당화될 수밖에 없다고 하였다. Bozeman(2000)이 말한대로 공공기관은 업무에 대한 책임성이 중요한 가치 가운데 하나고, 외부기관으로부터 많은 서류 요청이 있기 때문에 문서화가 당연하지만, 지나친 문서화는 오히려 행정의 병리현상을 가져오는 걸림돌로 작용한다. 그래서 번문욕례는 각 나라의 행정개혁 과정에서 늘 최우선적인 개혁의 대상 가운데 하나로 거론된다. 예컨대 한국 정부가 전자정부를 추진하면서 일하는 방식의 개선을 행정개혁의 기치로 내걸었을 때, 그 핵심 중 바로 민원서식의 양을 줄이고 그 내용을 이해하기 쉽게 바꾸는 것이었다.

하지만 본래 의미의 문서화는 관리의 활동을 사적인 삶의 영역과 분리하는 것이다. 공금과 공적시설은 관리의 사유물과 분리되어야 하며, 공적 활동은 기록을 통해 보존되어야 한다는 것이다. 베버가 정확하게 언급하지는 않았지만 개인적인 이해관계와 관련된 것(사적인 것)은 직책을 수행할 때 허용이 안 되며, 문서화는

바로 그 내용을 기록한 것이다. 그래서 기록 자체가 이미 공적인 것의 특징을 갖는 것이다. 국가의 부서 활동은 개인의 사적인 경제활동과는 본질적으로 다른 성격을 갖는다(Weber, 1977: 8).

④ “...적어도 모든 직책은 분화되어 있으며, 직책의 수행은 ‘철저하고 전문가적인 훈련’을 토대로 한다...”(Weber, 1977:8).

관료제의 병리 현상에 대한 연구 가운데 전문가주의로 통칭할 수 있는 이 원칙에 대한 연구는 상당히 포괄적이고 망라적이다. 인사행정을 전공한 학자들은 전문가주의가 가져오는 폐단을 일반가주의와 대비하여 설명하면서 특히 환경이 복잡하게 변해가고 과업의 복잡성이 커지는 상황에서 적응하기 힘들다는 점을 지적한다. 일찍이 Merton(1940)은 베블렌이 고안한 용어인 훈련된 무능력(Trained incapacity)의 개념을 끌어들이고 전문적 기술과 지식이 관료제 안에서 구조적으로 정당화될 때 나올 수 있는 폐해를 논하고 있다. 기술적 전문성은 갖고 있지만 편협한 시각으로 인해 오히려 다른 분야와의 협조가 힘들다는 것이다. 자기가 담당하고 있는 과제에 매달리기 때문에 다른 부서와의 의사소통이 안된다는 것은 앞에서 설명한 할거주의의 폐단과 같다. 머튼이 강조했던 것은 관료제의 구조적 속성이 관료를 무능하게 만든다는 것이고, 그러한 무능이 직책에 대한 전문성을 강조할수록 커진다는 것이다.

전문성이 가져오는 폐단에 대한 보다 직접적인 공격은 전문성이라는 가치가 다른 가치와 충돌을 일으킬 수 있다는 사실이다. 전문성으로 인해 할거주의가 생길 있다는 것은 조직 내부의 문제인 반면, 전문성이라는 규범이 관료조직 외부인 고객이나 시민의 요구와 충돌할 수도 있는 것이다. 공직자의 정치적 책임에 대한 논쟁이나 고객에 대한 대응성에 대한 논의들이 모두 여기에 포함된다. 결국 이 논의는 기술적 가치와 정치적 가치의 충돌, 기술적 가치와 도구적 가치의 충돌로 표현된다. 공직자를 선발하고 임용하는 과정에서 전문가를 우대할 것인가 일반가를 우대할 것인가, 기술적 능력을 우선시 할 것인가 대표성을 고려할 것인가, 전문직의 경력만을 고려할 것인가 다양한 경력을 인정할 것인가 등의 질문들은 모두 전문성이라는 가치가 갖고 있는 한계를 보완하기 위한 대안들과 관련된다.

하지만 베버가 전문가주의를 강조했던 이유는 점차 전문화되어 가고 있는 근대

사회가 관료로 하여금 “객관적”인 전문가를 요구하기 때문이다. 여기서 객관적이라는 것은 개인적인 관여를 벗어난(without regard for persons) 상황, 즉 개인의 동정이나 선호 은총이나 감사 등의 영향력을 탈피한 상황을 뜻한다(Weber, 1977: 15). 관료제가 기술적으로 다른 조직들보다 우위에 서는 이유는 직책의 수행이 개인의 감정적 요인에 영향을 받지 않고 법과 과제에 대한 전문지식을 토대로 이루어지기 때문인 것이다(Weber, 1977:13-16).

⑤ “...직책이 완전히 발달하면, 직책을 맡은 사람들은 규정된 근무시간과는 무관하게 그 일에 전념을 다한다(full capacity of the official)...”(Weber, 1977: 8).

맡은 일에 최선을 다한다는 이 원칙에 대해 관료제의 병리 현상을 연구한 학자들의 직접적 비판을 찾아보기는 힘들다. 전문가주의가 보편적인 사회에서는 굳이 이 원칙이 필요 없을지 모른다. 하지만 이 원칙은 그 사회의 직업윤리 발달 수준과 밀접히 연결되어 있고, 어떤 면에서는 공직책임과 관련된다. 특히 전념을 다하는 과정에서 법이나 규정에 의해 정해진 것 이상의 업무를 수행한다는 것은 (overfeasance), 일을 안 하는 것이나(nonfeasance) 일을 잘못하는 것(malfeasance)과 마찬가지로 공무원들에게 책임을 물을 사안이다(Finer, 1941). 직책이 요구하는 것 이상의 업무를 수행하는 것은 재량권의 남용과 직결된다. 그 동기가 무엇이 되었건 상위직이 재량권을 남용하는 문제는 공직자의 정치적 책임 문제와 더불어 많은 논란이 있어왔고 또 그만큼 연구도 많다. 하지만 일선에서 일하는 관료들 역시 규칙을 선별적으로 활용하고 정보를 조작하는 등 재량권을 지나치게 남용함으로써 민원인들의 소외를 불러일으키고 참여 욕구를 떨어뜨린다(Lipsky 1980).

막스베버가 직책에 대한 전념을 끌어들이는 배경에는 적어도 직책을 수행하는 과정에서 사적인 것을 끌어들이지 말자는 논의가 깔려있다. 베버는 직책이 충분히 발달하기 전까지는 오히려 전념을 다하지 않는 것이 정상적인 상황이라고 말했다. 직책을 수행한다는(official business) 것은 부수적인 활동으로 취급된다는 것이다(Weber, 1977:8). 즉, 부서에서 하는 일 가운데 다른 일은 제쳐두고 직책이 요구하는 일을 최우선적으로 하는 것이 전념을 다하는 상황이다. 단순히 시간을 즐기면서 빈둥거리거나, 사적인 용무를 보거나, 외부의 부탁이나 간섭에 의해 일하는 상황은 직책이 충분히 발달한 상황이 아닌 것이다.

⑥ “.....직책의 수행은 보편적 규칙들을 따라야 한다. 그것들은 다소 안정적이고, 망라적이며, 또한 학습이 가능해야 한다. 규칙들을 알고 있다는 것은 관료들이 특별한 기술을 습득하고 있다는 것이다.....”(Weber, 1977:8).

보통 법의 지배라고 이해하는 이 원칙은 관료제의 병리현상을 말하거나 관료제를 공격할 때 가장 자주 사용하는 비판들이다. 법이라는 수단에 대한 과잉동조 때문에 나타나는 조직의 목적에 대한 무관심(Metron, 1940)은 지금까지 학자들이 가장 많이 인용하고 있는 비판 중의 하나다. 사실 관료적 규칙이라는 것은 법이나 규제, 과잉전문화, 권위적 명령 등에 의해 구조화되어 있으며, 이렇게 구조화된 관료제적 삶 안에서 관료들은 자발성을 상실하고, 또한 관료들은 민원인을 단지 하나의 사례로 취급한다(Hummel 1987). 관료적 규칙이 관료조직 내부에서는 자율성과 창의성에 방해가 되고, 조직 외부의 시민들에게는 친밀감과 반응성을 저해하는 요인이 된다는 것이다.

하지만 베버가 의도했던 법의 지배 현상이 직접적이고 완전한 통제를 말하는 것은 아니다. 법에 의거에 어떤 문제에 대해 명령할 권한이 부여된다는 것은 그 문제를 구성하고 있는 사안 하나하나를 규제한다는 것이 아니라 그 문제를 추상적으로 규제한다는 것이다 (Weber, 1977:8). 이것은 가산관료제 안에서 늘 나타나는 현상, 즉 모든 관계를 개별적 특권이나 은총에 의해 규제하려는 현상과는 정 반대다(Weber, 1977:9). 추상적인 법원칙을 통해 관료에게 문제 해결의 재량성이 부여된 상황인 것이다.

IV. 공직 수행자의 조건

지금까지의 논의는 주로 관료조직의 구조와 관련된 것이었다. 베버는 직책수행자의 지위를 설명하는 항을 별도로 두었다. 이것은 분석의 기본단위를 조직과 사람이 만나는 직책이라는 개념으로 했을 때 당연히 따라 나오는 결론이다. 직책과 조직의 관계에 대한 설명이 필요한 것처럼 직책과 사람의 관계에 대한 설명도 필요하다. 베버가 설명한 직책수행자의 조건은 다음과 같은 두 가지다.

① “직책을 맡는다는 것은 하나의 소명의식(vocation)이다.” (Weber, 1977:9).

행정문화를 연구하는 학자들은 관료적 행태를 설명하면서 관료들의 권한 남용과 특권의식에 대해 우려를 표현한다. 관료라는 직업이 사회의 기득권층에 편입되어 국민을 위해 봉사하는 자리가 아니라 국민 위에서 군림하는 위치로 사회화되고 있다고 보기 때문이다. 특히 그 서열주의나 권위주의 등의 행정문화 속에서는 계층제상의 높은 직책을 맡는 것이 더 큰 사명이라고 생각하는 경향이 있다.

하지만 자본주의의 발달이 청교도 윤리와 밀접한 관련이 있다고 한 베버의 입장에서 직책을 담당한다는 것은 곧 소명의식과 다르지 않은 것이다. 그것은 신의 음성(Voice)을 듣고 행하는 행위이기 때문이다. 관료는 자신의 직업에서 소명을 발견하고 그것을 통해 적극적으로 자신의 인격을 구성할 수 있는 존재인 것이다 (이문수, 2008). 베버는 “...공직이라는 것은 체계적이고 명확한 사전훈련을 거친 사람들이 공직의 적격성 여부에 대한 심사를 거친 후 맡는 것이며,.... 공직을 담당한다는 것은 지대나 보수를 위해 공직을 활용하는 것은 아니며, 어떤 댓가를 받고 서비스를 제공하는 것도 아니다...직을 소유한다는 것은 안정의 댓가로 충성을 다해 그 직을 관리하겠다는 복종의무가 포함되어 있다.”라고 하였다(Weber, 1977:9). 여기서의 충성은 개인적 충성, 즉 단지 한 사람에게만 책임을 지는 그런 의미에서의 충성이 아니라 기능적이고 몰인격적인 목적에 봉사하는 것이다. 그리고 바로 이것을 베버는 “직업에 전념하는 에토스”에 바탕을 둔 합리성이라고 하였다(du Gay, 1994).

② “... 공직자의 개인적 지위는 다음과 같은 방식으로 유형화 된다.... 우선 공직자는 그 직급에 따라 하위직에 비해 사회적 존경을 받는다.... 순수한 형태의 공직자는 선거가 아니라 상관에 의해 임명되고 경력관리가 이루어지며...공직은 평생직의 성격을 띤다....직책에 의해 규칙적인 급료를 받고 나이가 들면 연금을 받으며...낮은 계층에서 높은 계층으로 이동하는 방식으로 경력관리가 이루어진다.” (Weber, 1977: 10-12).

관료를 비난하는 가장 커다란 이유 가운데 하나가 바로 관료들에게 평생직을 제공하고 시간만 지나면 어느 정도까지는 승진이 보장되며 퇴임 후에는 연금까지 주어야 한다는 점이다. 환경의 변화에 저항하고, 경쟁을 두려워하며, 자신의 무능

과 실책이 밝혀졌는데도 불구하고 자리에서 나가지 않는다는 것을 빗대어 사회에서 많이 통용되는 비유가 바로 철밥통이다. 공직자들의 철밥통 성향은 관료제 개혁의 가장 큰 걸림돌로 작용하기까지 한다.

그런데 비록 보수적이라고 비판을 받기는 하지만 베버의 의도는 비교적 분명하다. 사회적 존경이라는 것은 추상적인 원칙이 아니라 사전에 규정된 직급의 체계 안에서 그 지위를 보장받는데서 생기는 것이며, 이것은 정치에 의해 선발되는 공직자가 교회나 국가의 모욕과 비난을 받지 않도록 특별규정으로 보호받는 것과 같다는 것이다(Weber, 1977: 10). 또한 베버가 공직자의 순수 형태를 선거가 아니라 상관에 의해 임명되는 형태로 규정한 것은 선출직과 달리 순전히 기능적인 관점에서만 선발과 경력이 이루어지는 측면을 강조하기 위해서다(Weber, 1977: 10-11). 그리고 공직을 맡으면 평생 그것을 유지한다는 것은 기술적 능력과 법에 의해 그 직책수행을 정당화시켜준다는 뜻이다. 이것은 자의적인 해고와 보직변경에 대항하는 법적인 원칙들이 만들어지고, 공직자의 기술적 능력이 점차 인정받게 되면서, 상관의 자의성으로부터 독립된 보직원칙이 만들어지는 상황을 강조한 것이다(Weber, 1977: 11-12). 보직과 임면의 재량권이 특정인에게만 귀속되어 있으면 전문성과 규정보다는 그 사람의 개인적 선호에 의해 직책이 결정되는데, 이것은 막스 베버의 입장에서 보면 사회가 근대화하기 이전의 가산관료제 모습과 다르지 않은 것이다. 마찬가지로 식민주의 체계에서는 이윤을 얻을 수 있는 다른 방법들이 있기 때문에 직책에 주어지는 급여수준이 낮았지만, 근대 이후의 관료제에서는 사람들이 공직을 추구할만한 것으로 여기게끔 충분한 급료와 연금을 준다(Weber, 1977:13). 이때 급료는 ‘일’에 의해 결정되는 것이 아니라 기능의 성격, 즉 전체에서 그 직책이 차지하는 서열과, 관리의 복무기간에 의해 결정된다.

V. 관료제 이념형과 과소 및 과잉 관료제

Eisen(1978)은 베버의 문헌에서 목적, 계산가능성, 통제, 논리, 보편성, 체계성 등과 같이 6가지의 서로 다른 의미로 쓰이는 합리성의 개념을 밝혀냈다. 그의 분석에 따르면 얼핏 혼란스러워 보이는 합리성의 개념들이 사실은 베버의 문헌에서

일관성 있게 쓰이고 있었다는 것이다. 관료제 이념형의 분석단위를 직책으로 본 베버의 결정은 현명한 것이었다. 관료제는 관료조직만을 뜻하는 것도 아니고, 관료들의 행위나 가치를 설명하기 위한 것만도 아니며, 오히려 그 둘을 포함하기 위한 개념이다. 관료제의 합리성이란 엄밀히 말하면 직책이나 공직의 운영이 합리적인 상황이며, 그것은 이념형의 모습에 가깝게 운영되는 상황이다. 그것은 Evans와 Rauch(1999)가 양날의 칼이 될 수 있다고 한 상황 가운데 부정적인 측면이 최소화된 상황이다. 최소화는 두 방향에서 나타날 수 있는데 하나는 베버가 자신의 글에서 이념형이 필요하다고 하면서 말했던 문제점들, 즉 관료제화가 안 되거나 혹은 과소관료제 때문에 나타나는 문제점들을 극복한 상황이다. 다른 하나는 관료제가 지나치게 진행되었을 때 나타나는 과잉관료제의 문제점들을 극복하는 상황이다. 이념형은 과소관료제와 과잉관료제라는 양 극단이 존재한다고 할 때 그 가운데에서 찾을 수 있는 모습인 것이다. 이 논문에서는 그것을 공직의 질이 확보된 상황이라고 가정한다. 그리고 바로 이것이 관료제를 비교하는 준거틀로 사용될 수 있다고 본다.

<표 1> 이념형의 관점에서 본 과소관료제와 과잉관료제

관료제의 전개과정 공직자의 생애주기	과소 관료제 (미발달)	이념형으로서의 관료제	과잉 관료제 (병리현상)
공직에 들어오기 전 (공직에 대한 매력/호감)	공직에 대한 낮은가치 공직에 대한 낮은대우	소명의식(존경+매력) 직업안정성+적정보수	특권계급화+권한남용 철밥통+보수안정성향
공직에 들어올 때 (공직의 임용 과정)	세습주의+연고주의	전문가주의	폐쇄성과 경직성
공직에 들어와서 (공직의 사회화 과정)	사인 지배와 간섭 일시적 권한과 책임 하위자 권한 없음 공과 사의 분리 안됨 무사안일+사적응무	법의 지배(안정+예측) 명확한 관할권+책임 권위의 계층제 문서화+공식성 확보 직책에 대한 전념	업무수행의 경직성 할거주의와 갈등 복지부동+무능력 형식주의와 번문육례 과잉규제와 간섭
공직에서 물러난 후 (공직에 대한 보호)	포획 및 결탁 (퇴임관료로서의 혜택)	공직 보호 (사회적 거리 유지)	관료의 능력 사장 (지식과 경험 소멸)

<표1>은 이념형과 관련하여 지금까지 논의했던 내용들을 과소관료제와 과잉관료제의 틀 안에서 비교한 것이다. <표1>을 제시한 이유는 이 논문의 목적 가운데 하나가 정부의 질을 평가하고 비교할 수 있는 기준에 대해 고민해 보는 것이고, 그 기준을 관료제 이념형에서 찾아보려고 했기 때문이다. 즉, 정부의 질을 평가하기 위한 기준척도를 만들 수 있기 때문이다. 다만 비교의 편의를 위해 이 논문은 또 하나의 차원을 끌어들이었는데 그것은 “공직자의 생애주기”라는 차원이다. 공직이라는 개념이 사회적 구성의 산물이기 때문에 그 구성에 참여하는 사람들의 관점에서 본다면, 공직에 대한 경험은 공직에 참여하기 전, 참여할 때, 참여한 후, 물러난 후 등의 각 시기에 골고루 존재한다. IV절의 내용이 주로 공직을 맡기까지의 상황에 대한 것이라면, III절의 내용은 관료가 공직을 맡고 난 이후의 상황이며, 이런 식으로 공직에서 물러난 후의 상황에 대한 기준들도 만들어질 수 있다고 본 것이다.

예컨대 공직에 들어오기 전의 상황에서는 공직에 대한 매력에 공직의 질을 좌우할 것이다. 공직에 대한 호감이 높다면 양질의 인력이 공직을 지원하기 때문이다. 공직에 대한 가치부여가 제대로 안되어 있고 공직에 대한 대우가 낮은 과소관료제 사회나, 공직이 권한의 남용을 일삼는 특권계급으로 변질하거나 과업이나 기능과는 무관하게 신분상의 이익만 누리려 하는 과잉관료제 사회는 공직에 대한 매력이 높지 않은 사회이기 때문에 공직의 질이 높지 않을 것이다. 베버의 해답은 물론 공직에 대한 높은 소명의식과 더불어 실적주의(meritocracy)를 통해 직업의 안정성이 보장된 관료제를 만드는 사회다. 이와 비슷한 논리로 공직에 들어온 후에도 관료제 이념형의 각 차원에서 어느 한쪽으로 치우치지 않는, 즉 과소와 과잉관료제 상황으로 나가지 않는 관료제를 가진 나라일수록 정부의 질이 높을 것이다. 비록 베버가 직접적으로 언급하지는 않았지만 공직에서 물러난 이후에도 비슷한 논리를 적용할 수 있다. 퇴임공직자가 개인적 이해관계를 쫓아 과거의 공직을 활용하면서 그 혜택을 누리는 것은 관료제가 합리적으로 작동되는 상황과 거리가 멀고 관료의 소명의식에도 어긋난다. 반대로 퇴임과 동시에 관료제와의 접촉을 단절한다면 공직에서 닦은 경험과 전문지식이 사장되어 사회적 비효율이 나타날 것이다. 베버였다면 이념형으로서의 공직은 두 극단 어느 쪽에도 속하지 않는 중간 지점에 존재한다고 할 것이다.

VI. 몇가지 토론점들

이념형으로서의 관료제에 대한 글들은 상당히 다양한 스펙트럼 위에서 존재한다. 이념형의 가치와 존재에 관심을 가진 학자들은 대개의 경우 부정적으로 이념형을 받아들인다. 막스베버가 논리적 정당성의 근거로 사용했던 이유들이 현실적으로는 적절하지 않고, 관료제는 오히려 시민과 관료를 억압하는 괴물같은 존재라고 간주한다. 특히 포스트모더니즘을 옹호하는 학자들은 관료제가 모더니즘 사회를 대변하는 통치형태에 불과하며 권력에 대해 무비판적이기 때문에 기존의 지배를 합리화하는 도구에 불과하다고 비판한다. 그런데 이 논문의 목적은 관료제가 갖고 있는 다양한 스펙트럼 가운데 어느 하나를 선택하자는 것이 아니라 스펙트럼의 모태가 되는 막스베버의 관료제 이념형을 다시 한번 바라보자는 것이다.¹¹⁾ 이 글은 이념형의 구조와 기능에 관심을 가진 학자들처럼 이념형을 현실조직의 구조적 특성들을 비교하고 판단하는 기준으로 받아들인다. 일찍이 Hall(1963)은 조직이 얼마나 관료적인가를 판단하는 기준으로 이념형을 받아들였는데, 이 논문 역시 현실의 조직들을 비교의 각 차원이 되는 이념형의 속성들을 가지고 측정할 수 있다는 전통에 서있다. 다만 기존의 연구들이 대개 이념형을 하나의 목표나 기준으로 정하고 그곳에서 얼마나 벗어났는가에 대해서만 연구했었는데 이 연구는 그 벗어나는 방향을 과소와 과잉의 개념으로 접근했다는 점이 다르다.

지금까지의 논의가 갖는 함의는 두가지다. 첫째는 관료제 이념형이 가지고 있는 양날의 칼을 동시에 고려할 수 있는 가능성을 제시했다는 점이다. 이 논문은 관료제라는 것이 사회를 합리화하는 효율적인 도구라는 모더니즘적 관점과 사회를 억압하고 낭비를 부추키는 비효율적인 제도라는 포스트모더니즘적 관점을 모두

11) Albrow(1970)는 관료제에 대한 기존의 연구결과들을 정리하면서 관료제라는 것이 다음과 같이 크게 여섯가지 다른 의미로 해석된다고 하였다. ① 안정과 효율을 극대화하는 합리적 조직 ② 합리화 과정을 거치면서 나타나는 비효율과 몰인격성 대변 ③ 국민에 의해 지배를 받는 민주주의와는 달리 관리에 의해 지배를 받는 체제 ④ 행정 그 자체 (이 때의 행정은 공무원들이 수행하는 일과 기능) ⑤ 임명된 관리에 의한 운영 (바로 이 점이 베버가 말한 관료제의 핵심) ⑥ (대규모) 조직 ⑦ 근대사회를 설명하는 한 유형. 이런 모습들 가운데 이 논문이 주목하고 있는 것은 베버의 관료제 이념형을 구성하고 있는 속성들이다. 이 논문의 중요한 가정 가운데 하나는 관료제의 다양한 모습들은 이러한 속성들의 구성과 표현 방식에 의해 달라진다는 점이다.

받아들인다. 그러기 때문에 관료제 이념형을 현실조직의 관료화를 측정하고 비교하는 기준으로 사용하는 과정에서 과잉과 과소라는 두 가지 속성을 가지고 접근하였다. 둘째는 원전을 통해 봤을 때 이념형으로서의 관료제를 구성하는 기본 분석단위는 단순히 조직이 아니며 그 안에서 일을 하는 개인들도 아니라는 점이다. 특정의 일이나 기능을 수행할 수 있는 권한과 그것을 행사하는데 따르는 책임을 규정한 ‘직책’이나 ‘공직’이 기본 분석단위였다. 공직을 의미하는 “office”나 “bureau”라는 개념은 사적인 관계로부터 벗어난 공간이며, 사적인 소유물을 허용하지 않는 공간이다. 따라서 개인의 정념이나 이익을 넘어서 다른 직책들과의 기능적인 관계가 중요하며, 관료제는 그러한 기능들이 하나의 구조로 표현되는 과정을 설명해 주는 개념이다. 물론 공직이라는 것이 사적인 것을 벗어난 공간이지만 그것의 운영은 담당공직자의 소명의식과 직업에 대한 전념을 바탕으로 한다. 이문수(2008)의 지적대로 관료는 직업적 소명의식을 통해 언제든지 자신의 인격을 적극적으로 구성할 수 있는 존재이기도 하다. 관료제는 인간이나 조직의 어느 하나를 가지고 설명될 수 있는 것이 아니라 두 가지를 동시에 고려해야 하며, 그 둘의 접점은 ‘공직’이라는 개념이다.

정부의 질이라는 것은 정부관료제의 질이며, 그러기 때문에 관료제 이념형을 구성하는 각 차원들이 정부를 비교할 수 있는 기준으로 활용될 수 있다는 것은 이 논문의 기본 가정이다. 그런데 관료제 이념형에 비추어 현실의 조직을 비교하고 판단할 경우 과소와 과잉의 개념 역시 하나의 이념형일 수 있다는 점은 이 연구의 큰 약점이 될 수 있다. 현재의 관료제가 과소관료제 상황이라는 것은 베버가 말했듯이 관료제가 필요한 이유가 아직 충족되지 않은 상황이다. 반대로 과잉관료제 상황이라면 그것은 베버를 비판한 학자들의 논리가 존재하는 상황이다. 결국 상황에 대한 경험적 증거만이 과소와 과잉 그리고 이념형의 관계를 제대로 설명해 줄 수 있다. 현실의 정부관료제를 연구한다면 관료제 이념형을 구성하는 각 차원들에 대한 과소와 과잉의 정도가 다르게 나올 것이다. 경험자료를 통해 과소와 과잉의 정도를 확인하고 이론화하며, 그것을 기반으로 각 나라의 정부의 질을 ‘정부관료제’의 관점에서 비교해 보는 것은 앞으로의 연구로 남겨둔다.

■ 참고문헌

- 우홍준. 2008. “프로테스탄트윤리와 자본주의 정신에 나타난 막스베버의 이념형적 방법론.” 《한국행정학보》 42(3): 395-421.
- 윤건수. 2011. “한국행정학의 영역찾기: 공직과 자리 개념의 재발견.” 《한국행정학보》, 45(1): 1-22.
- 이문수. 2008. “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소망을 실현하는 존재인가?” 《정부학연구》, 14(3)-35-66.
- 이문영. 1991. 《자전적 행정학》. 서울:실천문화사.
- _____. 1996. 《논어맹자와 행정학》. 서울:나남출판사.
- Adams, Guy B. and Danny L. Balfour. 1998. *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press Ltd.
- Alkady, Mohamad G. 2002. “Weber's or Hammurabi's? Ideal or Ancient?” *Public Administration Quarterly*. 26(3): 317-345.
- Bartel, Cohen P. 2009. “The Disregard for Weber's *Herrschaft*: The Relevance of Weber's Ideal Type of Bureaucracy for the Modern Study of Public Administration” *Administrative Theory & Praxis*. 31(4): 447-478.
- Bozeman, Barry. 2000. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- _____. 2002. “Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do.” *Public Administration Review*. 62(2): 145-161.
- Cahnman, Werner J. 1965. “Ideal Type Theory: Max Weber's Concept and Some of Its Derivations.” *The Sociological Quarterly*. 6(3): 268-280.
- Chibber, Vivek. 2002. “Bureaucratic rationality and the developmental state.” *American Journal of Sociology*. 107(4): 951-989.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. London: Tavistock Publications.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little Brown.
- du Gay. 1994. “Making up Managers: Bureaucracy, Enterprise and the Liberal Art of Separation.” *The British Journal of Sociology*. 45(4): 655-674.
- Eisen, Arnold. 1978. “The Meanings and Confusions of Weberian 'Rationality'.” *The British Journal of Sociology*. 29(1): 57-70.
- Eisenstadt, S. N. 1959. “Bureaucracy, bureaucratization, and debureaucratization.”

- Administrative Science Quarterly*. 4:302-320.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Evans, Peter and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian state structures on economic growth." *American Sociological Review*. 64(5): 748-765.
- Finer, Herman. 1941. "Administrative responsibility in democratic government." *Public Administration Review*. 1(4): 335-350.
- Fox, C. J., & Miller, H. T. 1995. *Postmodern public administration: Toward discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Friedrich, C.J. 1940. "Public policy and the nature of the administrative rationality." in C.J. Friedrich and E.S. Mason, eds. *Public policy* 1-24. Boston: Harvard University Press.
- Gajduscek, Gyorgy. 2003. "Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is That the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality." *Administration & Society*. 34(6): 700-723.
- Goodsell, Charles T. 2004. *The case for bureaucracy: A public administration polemic* (4th ed.). Washington, D.D.: CQ Press.
- Gouldner, Alvin W. 1955. *Patterns of industrial bureaucracy*. London: Routledge.
- Hall, R.H. 1963. "Concept of Bureaucracy - an Empirical Assessment," *American Journal of Sociology*. 63: 32-40.
- Harvey, Lee and Green, Diana. 1993. "Defining quality." *Assessment and evaluation in higher education*. 18(1), 9-32.
- Henderson, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian, and Richard Phillips. 2007. "Bureaucratic Effects: `Weberian' State Agencies and Poverty Reduction," *Sociology*. 41(3): 515-32.
- Hoepfl, Harro M. 2006. "Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat." *Journal of Organizational Change Management*. 19(1): 8-21.
- Hekman, Susan T. 1983. "Weber's Ideal Type: A Contemporary Reassessment." *Polity*, 16(1): 119-137.
- Hilbert, Robert A. 1987. "Bureaucracy as Belief, Rationalization as Repair: Max Weber in a Post-Functionalist Age." *Sociological Theory*. 5(1):70-86.
- Hummel, R. P. 1987. *The bureaucratic experience: A critique of life in the modern*

- organization*. 4th ed. New York: St. Martin's Press.
- Kaufman, Herbert. 1977. *Redtape*. Washington: Brookings Institution.
- Kaufman, Daniel., Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. Aggregating Governance Indicators, *World Bank*.
- Kramer, Fred A. 1977. *Perspectives on Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Winthrop Publishers, Inc.
- La Porta, Florence Lopez-de-Silenas, Andrei Schleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization*. 15(1): 222-279.
- Lindbeck, Tore. 1992. "The Weberian Ideal-type: Developments and Continuities," *Acta Sociologica*, 35: 285-297.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- March, James G and Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Markoff, John. 1975. "Governmental Bureaucratization: General Processes and an Anomalous Case." *Comparative Studies in Society and History*. 17(4): 479-503.
- Matheson, Craig. 2007. "In Praise of Bureaucracy? A Dissent From Australia." *Administration & Society*. 39(2): 233-261.
- Merton, Robert K. 1940. "Bureaucratic structure and personality." *Social Forces* 18: 560-568.
- Morgan, Gareth. 1997. *Images of Organization*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Olsen, Johan P. 2008. "The ups and downs of bureaucratic organization." *Annual Review of Political Science*. 11:13-37.
- Porta, Rafael La, Lopez-de-Silanes, Florencio, Schleifer, Andreim and Vishny Robert. 1999. "The quality of government." *The Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15(1): 222-279.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rothstein B, Teorell J. 2005. "What is quality government? A theory of impartial political institutions." *Presented at Annu. Meet. Am. Polit. Sci. Assoc.*, Washington, DC.
- Rudolph, Lloyd I. and Susanne Hoeber Rudolph. 1979. "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on

- Bureaucracy.” *World Politics*, 31(2): 195-227.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the grass roots*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Spencer, Martin E. 1970. “Weber on Legitimate Norms and Authority.” *The British Journal of Sociology*. 21(2): 123-134.
- Thayer, Frederick C. 1984. *An End to Hierarchy and Competition: Administration in the Post-affluent World*, 2nd ed. NY: Franklin Watts.
- Toren, Nina. 1976. “Bureaucracy and Professionalism: A Reconsideration of Weber's Thesis.” *The Academy of Management Review*. 1(3): 36-46.
- Udy, Stanley H, Jr. 1959, ““Bureaucracy” and “Rationality” in Weber's Organization Theory: An Empirical Study.” *American Sociological Review*. 24(6): 791-795.
- Van De Walle, Steven. 2005. *Measuring Bureaucratic Quality in Governance: Indicators*. Paper for the 8th Public Management Research Conference.
- Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration*. NY: The Ronald Press.
- Waters, Malcom. 1989. “Collegiality, Bureaucratization, and Professionalization: A Weberian Analysis.” *American Journal of Sociology*. 94(5): 945-972.
- Walton, Eric J. 2005. “The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control.” *Organization Studies*. 26(4): 569-00.
- Weber, Max. 1977. Bureaucracy. in Kramer, Fred A. *Perspectives on Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Winthrop Publishers, Inc. 6-20.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What government agency do and why they do it?*, Basic Books, Inc.