

# 관료제와 ‘관료’의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로\*

이창길\*\*

---

본 연구는 관료제에 대한 James Q. Wilson의 관점을 토대로 관료와 관료제의 탈일체화(disidentification) 현상을 살펴본다. 지금까지 관료제 연구가 관료제와 관료의 일체화된 개념을 전제로 연구되어 왔으나 관료제로부터 관료들을 분리하는 탈일체화의 시각을 제시하고자 한다. 이를 위해 Weber 관료제가 가지는 구조적 특성을 비인간성(impersonality), 반주관성(unsubjectivity), 그리고 무재량성(indiscretionality)으로 구분하고, 이에 대응하여 관료들의 감정적 측면과 태도적 측면, 그리고 행동적 측면에서 탈일체화 현상을 분석한다. 관료제로부터 관료들의 탈일체화 현상에 대한 정책적 대응으로 개인화된 관료제, 다양성 관리, 그리고 사회적 자본의 형성을 제시한다.

주제어: 관료제, 관료, 관료행동, 탈일체화, 비인간성, 반주관성, 무재량성

---

## I. 관료제의 이상과 현실

### 1. 이상인가? 현실인가?

행정학의 고전(古典)인 Woodrow Wilson의 1887년 논문 “the study of administration”

---

\* 본 연구는 2012년 한국행정이론학회 정기학술세미나 기획논문으로 발표한 내용을 재정리한 것입니다. 학회에 참여하여 좋은 의견을 주신 토론자 및 참여자 분들께 감사드립니다. 아울러 심사과정에서 유익하고 소중한 의견을 주신 익명의 심사위원들께도 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

\*\* 미국 Cornell 대학교에서 조직행동 전공 박사학위를 취득하고, 현재 세종대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직이론, 인사행정, 정부혁신, 네트워크분석 등이다(cklee@sejong.ac.kr).

에 보면, “no practical science is ever studied where there is no need to know it. (중략). this country need to know more about administration”라고 시작하고 있다. Wilson이 행정학을 시작하는 것은 행정 현실에 대한 이해의 필요성에서 출발하였다는 설명이다. 실재론적(ontological) 논의를 중심으로 이론을 전개한 다른 분야의 순수학문과는 달리 응용학문으로서 행정학은 행정의 현실 속에서 이를 설명하는 이론을 발견하고 형성하는 것이 필연적이다. Woodrow Wilson이 ‘행정학 연구’를 펴 낸지 100년만인 1989년에 James Q. Wilson은 “관료제: 정부기관은 무엇을 하고 왜 그렇게 하는가(bureaucracy: what agencies do and why they do it)”를 저술한다. 이는 행정학이 행정의 현실에 대한 학습에서 출발해야 한다는 창학자의 의도에 충실한 저작으로 볼 수 있으며, 이러한 의미에서 James Q. Wilson은 제2의 Wilson이라 명명할 수 있을 것이다. 이 책은 현실 속에 나타난 관료들의 다양한 행태를 보다 가까이 들여다 보면서 그 원인을 진단하고 해석하고 있기 때문이다.

행정학 연구가 시초가 그러하듯이, 관료제 연구 역시 관료제 속으로 들어가 관료들의 행태를 보다 세밀하게 찾아보고 이해할 필요가 있다. 그들이 무엇을 하는지, 어떻게 행동하는지, 어떻게 반응하는지 등을 살펴보아야 관료제에 대한 보다 실체적인 이해가 가능하기 때문이다. 이러한 관점에서 James Q. Wilson의 관료제 연구는 Weber의 이념형(ideal-type) 관료제를 Woodrow Wilson의 행정학적 시각에서 새롭게 접근함으로써 관료제 연구의 중요한 전환점이 되었다 하겠다. James Q. Wilson(1989)은 관료행태의 병리적 차원보다는 중립적 시각에서 논의를 전개한다. 지금까지 관료제와 관료를 동일시하였던 논의를 관료제가 관료와 일체화하지 않고 독립적으로 이해될 수 있음을 설명한다. 즉 Weber 이후 관료제 연구가 지나치게 이론적인 측면을 강조하였고 현실을 설명하더라도 병리적 측면을 강조하는 추상적 논의가 많은 반면, James Q. Wilson의 관료제 연구는 풍부한 스토리와 사례를 중심으로 현실적인 관점에서 접근하고 있다. 그는 Weber의 이념형 관료제에 대한 이론적 논의보다는 현실세계에서 나타난 다양한 관료들의 모습을 묘사하는데 집중하고 있다. Weber 스스로 ‘이상형(ideal-type)’으로 규정했다는 사실에서 알 수 있듯이, Weber의 관료제는 현실 속에서 다양한 형태와 모습으로 나타날 수 있음을 이미 예견하고 있다. 이러한 점에서 보면, James Q. Wilson이 서술하고 있는 관료제에 대한 논의는 곧 행정학의 효시인 Woodrow Wilson은 물론 관료제의 효시라 할

수 있는 Max Weber의 기대에도 충실한 담론이 될 수 있다.

본 연구는 James Q. Wilson(1989)의 시각에서 관료제 속에 활동하는 관료들의 관료제로부터의 탈일체화 현상을 규명하고 실제 나타난 다양한 사례를 통하여 확인하고자 한다. 관료제의 세 가지 특성을 비인간성, 반주관성, 그리고 무재량성으로 구분하고 각각에 대한 관료들의 감정, 태도, 그리고 행동 측면의 반응을 관료와 관료제의 탈일체화 시각에서 설명하고자 한다. 아울러 일체화되어 있지 않은 관료와 관료제의 불편한 현실을 어떻게 조화롭게 극복할 수 있는가에 대한 정책적 방향도 생각해본다.

## 2. 관료제와 관료를 바라보는 두 가지 시각

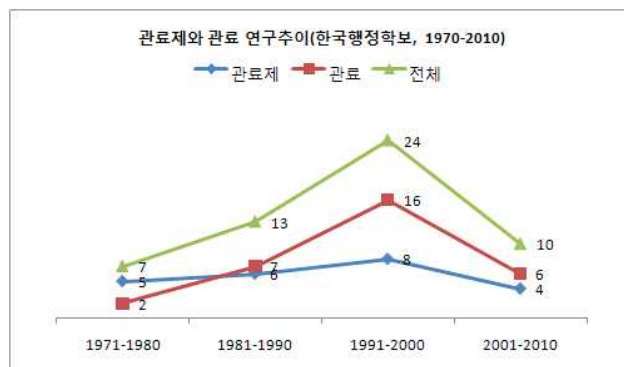
관료제의 현실세계에 대한 논의는 관료제와 관료와의 개념적 구분에 대한 근본적인 질문을 내포하고 있다. 관료제와 관료의 관계를 어떻게 볼 것인가? 관료제와 관료는 개념적으로 구분될 수 있는가? 관료제하에서 관료들은 어떻게 행동하는가? 더 나아가 관료제의 병리적 현상의 원인과 처방은 무엇인가? 이와 같이 Weber의 관료제가 현실에 어떻게 나타나는지에 대한 논의는 일반적으로 두 가지 접근 방법으로 구분된다. 하나는 관료제와 관료를 일체화(identification)하여 통합적으로 이해하는 방법과 관료제와 관료를 탈일체화(disidentification)하여 독립적으로 이해하는 방법이다.

먼저, 관료제와 관료를 일체화된 형태로 이해하는 방법이다. 관료제와 관료는 동일시될 수 있는 개념이며, 이를 구분할 실익도 적다는 것이다. 즉 관료제의 모습이 바로 관료들의 모습이며, 관료제의 구조와 관료들의 행태는 분리하여 생각하기 어렵다. 지금까지 대부분의 연구가 관료제와 관료를 혼용하고 있음은 이를 잘 말해준다<sup>1)</sup>. 이 경우 관료란 무엇인가에 대한 연구보다는 관료제란 무엇인가에 대

1) 1970년 이후 2010년 까지 한국행정학보에서 관료 또는 관료제를 제목으로 하는 논문을 조사한 결과 총 54개였다. 이중 관료제를 제목에 포함된 경우가 23개(42.3%), 관료를 제목으로 한 경우 31개(57.7%)였다. 전반적으로 관료제 또는 관료를 제목으로 하는 연구가 1990년대 증가하다가 2000년 이후 감소하는 추이를 보이고 있으며, 중요한 것은 1970년대 이후 관료에 대한 연구보다 관료제에 대한 연구가 상대적으로 많은 편이었으나, 1980년대 후반 이후에는 반대로 관료제 연구보다는 관료 연구가 상대적으로 많아졌다. 이는 물론 제목만을 가지고 판단한 것이며, 그리고 제목에 포함되지 않았으나 관료제 또는 관료 연구에 해당하는 논문이 많을 것으로 생

한 연구의 필요성을 더 크게 강조하는 경향이 있다. 관료제 연구의 대부분이 ‘관료제’와 ‘관료’를 구분하지 않고 동일시하거나 관료는 관료제의 범주 안에서 취급하기 때문이다. 관료의 독자적인 특성이나 이론보다는 관료제에 대한 연구에 치중한다. 예를 들면, 일부 연구논문은 “관료(제)”로 표현함으로써 개념적으로 동일하고 서로 치환 가능한 용어로 설정하기도 한다. 이러한 시각은 관료는 관료제를 구성하는 사람이며, 관료제는 관료들로 구성된 시스템이기 때문에 관료제의 병리적 현상은 관료의 병리적 행태가 일체화된다. 즉 관료제 자체가 근본적으로 병리적 구조를 가지고 있다고 보는 시각이다. 계층과 권위를 중시하고, 절차와 규정에 따라 움직이는 합리적이고 효율적인 시스템으로서의 Weber 관료제는 필연적으로 병리적 현상을 내포하고 있다고 보는 것이다. 이러한 시각에 따르면 관료들의 병리적 행태는 근본적으로 관료제의 구조적 특성에 기인한다. 따라서 관료제의 틀을 바꾸지 않으면 관료들의 행태를 바꿀 수 없고, 관료행태의 대부분의 원인은 관료제 구조에 기인한다고 본다. 탈관료제, 반관료제 또는 후기관료제(post-bureaucratic)에 대한 논의는 이러한 시각에서 비롯된다. Warren G. Bennis의 적응적·유기적 조직구조(adaptive-organic structure), Orion White의 고객중심성을 부각시킨 변증법적 조직(Dialectical organization), Golemvieski의 목표지향적 조직, Tofler가 제시한 임시조직(adhocracy) 등이 그 예에 해당된다(박천오, 2009; 유광호·박기관, 2007).

각되며, 관료제목으로 관료제를 연구하거나 관료제 제목으로 관료를 연구하는 경우 등 한계가 있으나 관료제 연구가 최근 상대적으로 줄어들고 있고, 특히 관료제 연구보다는 관료 연구가 좀 더 활성화되고 있음을 확인하는데 그 의미를 찾을 수 있다.



두 번째, 관료제와 관료를 탈일체화하여 독립적으로 이해하는 방법이다. 관료제와 관료는 그 개념적 구분이 가능하고 필요하다는 시각이다. 일반적으로 bureaucratic behavior는 '관료들의 행동'이라는 의미와 '관료제의 행동'이라는 두 가지 번역이 가능하다. bureaucratic이 '관료의 또는 관료적' 및 '관료제의 또는 관료제적'이라는 의미를 동시에 담고 있기 때문이다. 전자는 관료제 하에서 관료들의 개별적인 행동을 말한 반면, 후자는 관료제 형태 행정기관의 행동에 대한 총체적인 표현으로 해석된다. 특히 후자의 경우 관료제는 곧 정부관료제 또는 행정기관들을 뜻하는 것으로 실제 bureaucratic behavior라고 할 경우 정책결정자로서 의회나 대통령에 대비되는 행정기관들의 행동을 의미한다.<sup>2)</sup> 특히 후술하는 바와 같이 관료적 또는 관료제적 자율성(bureaucratic autonomy)을 논의할 경우 그 의미는 보다 뚜렷하게 구분된다. 이러한 개념적 구분보다 더 중요한 것은 관료들의 관료제로부터의 탈일체화이다. 관료제가 상정하는 관료들과는 달리 현실세계의 관료들은 관료제로부터 제한적이거나 탈일체화되어 있고 또한 탈일체화를 지향한다. 이에 따르면, 관료제에서 나타난 병리적 현상은 관료제 자체의 문제라기보다는 관료들의 병리적 행태로 보는 시각이다. 관료제 자체는 바람직한 구조적 특성을 가지고 있으나 이를 활용하는 관료들의 병리적 행태가 문제가 된다. 관료제는 인간의 삶을 지배하고 사회와 조직을 운영하는 가장 합리적이고 효율적인 구조인데 이를 현실에 활용하는 관료들의 행태에서 문제를 찾고자 하는 것이다. 이러한 시각에서 보면, 관료제의 병리적 현상들을 개선하기 위해서는 관료제 구조를 바꾸지 않고 관료들의 행태를 바꾸는 것이 중요하게 된다. "관료 때리기(bureaucrat-bashing)"나 "관료 길들이기(taming the bureaucrat)" 등에 대한 논의는 이러한 시각을 반영한 것이다. '관료 때리기'는 정부변화에 근본적으로 저항하는 고위직 관료들이 주로 공격대상이 된다(Gormley, 1989).<sup>3)</sup>

지금까지 관료제 연구는 첫 번째의 시각에 집중하여 왔으나 최근 관료의 시각

2) Bureaucratic behavior에 대한 가치중립적 정의와는 별개로 실제 '관료주의적' 행동으로 번역되기도 한다. 이는 관료들이 보여주는 부정적이고 병리적 행동을 내포하는 개념으로 활용된다.

3) 레이건 대통령이 1980년 정부를 "속임수와 낭비, 그리고 권한남용의 수호자(bastion of fraud, waste and abuse)"로 비판했던 것이 '관료 때리기'는 강화되는 계기가 되었고, 더 나아가 그는 연방정부 관료들을 빈둥거리는 사람(loafers), 무능한 어릿광대(incompetent buffoons), 씩씩한 남부인(good ole boys), 또는 폭군(tyrants) 등 네 가지 유형으로 묘사기도 하였다(Hubbell, 1991).

에서 관료제를 바라보는 두 번째의 시각이 증가하고 있다. 관료제 연구가 구조를 중심으로 논의한다면, 관료에 대한 논의는 주로 행태에 초점을 둔다. 지금까지의 선행연구는 구조에 관한 논의와 행태에 관한 논의를 분리하지 않고서 관료제와 관료는 개념적인 동일성을 가지고 있다고 전제하는 것이다. 이와 같은 관료제와 관료의 일체화된 시각은 관료제 연구는 물론 관료에 대한 연구를 제약하는 요인으로 작용하기 쉽다.

첫째는 ‘관료’에 대한 이해와 연구를 제한한다. 관료를 단순히 관료제를 구성하는 사람들로만 해석할 경우 관료제의 개념과 내용을 충실히 연구하기만 하면 관료들의 태도나 행동도 자연스럽게 이해할 수 있다는 논리에 귀착된다. 따라서 관료에 대한 개별적인 연구는 반드시 필요하지 않고, 관료제 연구의 틀 속에서 관료를 연구하면 된다. 즉 관료제하에서 움직이는 관료들은 Weber의 이념형 관료제에 의하여 일반적인 행동은 단일한 모형으로 규정될 수 있고, 이렇게 규정된 관료들의 행동의 파편들에 대한 이론화 작업의 필요성을 인식하지 못하는 경향이 있다. 하지만 이러한 관료제가 상정하고 있는 관료와 다른 행태를 보일 수 있다는 부분에 대한 연구는 지금까지 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 관료들의 행태적 측면에 대한 현실 연구는 관료제 연구를 보다 풍부하게 해줄 수 있을 것이다. 관료제와 관료를 일체화된 형태로 보는 시각은 실제 행태의 자율적 의지를 부정하는 한계를 보일 수 있다. 이는 관료제 연구와 관련하여 인간의 삶을 규정하는 합리적인 모형을 제시하고자 했던 Weber의 의도에 충실하지도 않다. 어떤 의미에서는 관료제가 당위적 차원의 접근이라면, 관료행태는 존재적 차원의 접근으로 이해될 수 있다. 당위적 논리가 반드시 존재의 논리와 일체화되어야 할 이유는 없는 것이다.

둘째, ‘관료제’에 대한 이해와 연구를 제한한다. Weber 관료제에 대한 논의는 주로 관료제의 개념과 성격, 의미와 유형, 그리고 병리적 측면 등에 중점을 두어왔다. 최근에는 그러한 개념과 유형들을 실제에 적용하여 이론과 실재를 비교하는 연구가 증가하고 있다. 또한 Weber 관료제를 새로운 시각에서 ‘다시보기’를 시도하는 연구도 있고(임의영, 2005), 관료제를 정부의 질의 차원에서 새롭게 접근하려는 시도도 있다(윤건수, 2011). 이러한 새로운 시도는 관료제의 개념과 의미를 확대하거나 현대적으로 재해석하고 있다는 의의를 가진다고 할 수 있다. 보다 더 큰 의미는 관료제 연구에 관료제의 실제, 즉 관료제 하의 관료들의 감정과 태도, 그리

고 행동에 대한 연구를 포함하고 있다는 점이다. 즉 관료제 연구는 관료에 대한 연구를 통하여 이론적으로 보다 풍성한 논의가 가능하며, 많은 학자들의 관심이 되고 있는 관료제의 '현실'을 이해할 수 있는 기회가 되고 있다. 이는 관료제를 “인간의 삶의 한 방식”으로 규정한 Weber의 언급과도 일치한다.

## II. 관료제의 특성과 탈일체화 현상

### 1. 관료제의 특성

관료제로부터 관료들의 탈일체화에 대한 논의를 위해서는 우선적으로 관료제의 특성을 규정하는 것이 필요하다. 관료들이 탈일체화하는 구체적인 대상을 명확히 해야 하기 때문이다. 관료제의 특성을 규정하는 다양한 논의가 있지만 일반적으로 Weber의 소위 '이념형' 관료제는 법적 책임성, 과학주의와 실증주의, 객관적/도구적 합리성, 절차와 규정, 계층과 권위, 기술적인 효율성 등을 강조한다 (Weber, 1948). 이러한 특성들은 현재적 관점과 미래적 관점을 내포하고 있다. 현재적 관점에서 보면, 관료제는 현재의 합리성을 중시하는 시스템이다. 관료제는 현재 사회나 조직에 적용되고 있는 가장 합리적이고 효율적인 시스템인 것이다. 다양한 사회시스템 중에서 합리성이 가장 높은 시스템으로 발견된다. Weber가 발견한 관료제는 어떤 조직이나 사회에서도 발견되는 유일한 구조이며 공통적 특성을 지닌다. 이와 같이 관료제의 1차적인 의미는 합리성이나 효율성을 보장하는 시스템이라는 점을 부인할 수는 없다. 봉건시대의 왕정시스템이나 농경사회의 가족시스템과는 구별되는 합리적인 사회구조이다. 미래적 관점에서 보면, 관료제는 미래에 대한 예측가능성을 중시하는 시스템이다. 이념형은 현재에는 존재하지 않고 미래에 존재하기 때문이다. 관료제는 합리적인 구조를 통하여 궁극적으로 예측가능성을 높여주는 시스템이다. 인간의 삶과 사회를 운영하는 구조는 예측가능성이 높아야 한다는 전제가 깔려있다. 예측할 수 없는 사건들이나 막연한 불확실성은 운명주의를 낳게 되고(백완기, 1975), 이는 과학주의와 객관주의를 지향하는 Weber의 의도와는 차이가 있다. 따라서 Weber는 궁극적으로는 인간의 삶과 미래

를 예측할 수 있는 가장 훌륭한 시스템으로 관료제를 상정하고 있다고 할 수 있다.

그렇다면, 합리성과 예측가능성을 보장하는 관료제의 구조적 특성은 무엇인가? 생각건대, 관료제는 관료들이 가지는 감정, 태도, 그리고 행동을 제약하는 시스템이다. 관료제의 합리성과 예측가능성의 확보는 관료들의 개별적 그리고 인간적 특성에 대한 제약을 통하여 가능하다. 결국 인간이 가지고 있는 불규칙성이나 자의성, 그리고 다양성을 최대한 배제하는 구조의 틀을 만들려는 Weber의 시도는 결국 관료제를 탄생시켰다고 하겠다. 이러한 관점에서 보면, 관료제의 특성은 관료들의 감정을 제약하는 비인간성(impersonality), 관료들의 태도를 배제하는 반주관성(unsubjectivity), 그리고 인간의 행동을 제약하는 무재량성(nondiscretionality)의 세 가지로 구분될 수 있다. 이와 같은 관료제의 세 가지 특성에 대하여 좀 더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

관료제가 가지는 첫 번째 특성은 비인간성(impersonality)이다. 관료제는 인간의 가장 기초적인 요소인 성격과 감정을 억제하는 것이다. 근본적으로 관료제의 예측가능성은 이성적 판단을 토대로 하고 있다. 감성적인 판단으로부터 예측가능성을 기대하기는 어렵다는 인식이 담겨있다. Grumet(2001)가 제시한 “구조화된 성격(structured personality)”과 일맥상통한다. 즉 관료제는 관료들의 성격을 구조화시켜 인간적인 요소를 배제한다. ‘구조화된 성격’의 구체적인 내용은 통제된 감정 및 냉정함(inexcitability), 숫자에 대한 집착(preoccupation with numbers), 위계적인 성향(hierarchical orientation), 구획적인 사고(compartmental thinking), 제한된 시각(limited perspective). 목적보다 과정(process over purpose)이 포함된다. 특히 비인간성(impersonality)도 구조화된 성격 중의 한 요소로 포함하고 있지만, 여기에서는 비인간성이 ‘구조화된 성격’ 보다 강하고 넓은 의미를 내포하고 있어 이를 활용한다. 관료제가 가지는 두 번째 특성은 관료 개인들이 가지는 태도의 주관성을 배제하는 반주관성(unsubjectivity)이다. 관료들은 관료제 내에서 용인된 객관화된 입장이나 태도만을 강요한다. 개별적으로 가지고 있는 주체적인 판단이나 주관적인 태도를 용납하지 않는다. 주관주의(subjectivism)보다는 객관주의(objectivism)의 입장에 선다. 즉 관료제 하에서 윤리나 태도는 주관적인 판단이나 가치에 따라 결정되지 않고, 객관적인 사실에 따라 옳고 그름이 판단된다. 관료제는 다양한 규정을 통하여 객관화된 원칙과 기준을 마련하고 관료들의 주관적인 지식이나 판단과 가치



를 부정한다. 관료제가 가지는 세 번째 특성은 개인들이 가지는 행동의 무재량성(nondiscretionality)이다. 관료제는 관료 개인들의 개별적인 행동을 제약함으로써 예측가능성을 확보하고자 한다. 조직 내 개인행동의 재량성은 조직 내의 활동의 자율성과 조직 내의 결정(decision-making)의 자율성으로 구분될 수 있다. 개인들의 자유로운 활동과 조직 내부의 다양한 결정에 대한 통제를 가함으로써 예측가능성을 확보할 수 있을 것이다.

## 2. 탈일체화 현상

관료제로부터 관료들의 탈일체화 현상은 현재적 관점의 합리성과 미래적 관점의 예측가능성을 완화함으로써 독자적인 관료영역의 존재여부를 확인하는 작업이다. Wilson(1989)은 그의 저서 “관료제(bureaucracy)”의 서문에서 관료제가 상정하는 관료들의 행동은 ‘규칙적이고 예측가능한’ 것이지만, 실제 관료들의 행동은 규칙적이지도 예측가능하지도 않는 사례가 많다고 설명한다. Weber 관료제에 따라 관료들을 통제하면 관료들의 행동은 규칙적으로 나타나고, 따라서 예측가능하다는 것이 관료제의 가정이다. 하지만 Wilson은 이러한 기대는 현실에서 적용되기 어렵다는 것이다. 관료제에 대한 이러한 Wilson의 시각은 Weber 관료제가 상정하고 있는 예측가능하고 규칙적인 관료행태를 일정부분 거부한다. Weber 관료제는 일반화된 규정과 절차를 만들어 관료들의 행태에 대한 예측가능성을 높이고자 한다. 예측가능성이 높은 시스템이 합리성과 효율성이 높아진다는 명제에서 출발한다. 관료제모형 또는 이론이 현실을 완벽하게 설명할 수 있는 예측시스템이 아니기 때문에 그러한 현실의 모습을 확인하는 것이 중요하다.

관료제로부터 관료의 탈일체화 현상은 두 가지 요인에 기인한다. 하나는 관료들의 본능적인 개체성(individuality)에서 발생하고, 다른 하나는 환경적 제약요인(constraints)에 따라 발생한다. 첫째, 개인의 감정이나 태도, 그리고 행동은 본능적인 개체성을 형성하는 요소이다. 이러한 개체성을 제약하는 것이 관료제 구조이다. 따라서 관료들의 탈일체화는 이상적인 관료제 구조와 현실적인 관료들의 행태 상호간의 괴리에서 발생한다. 관료제에서 상정하고 있는 관료들의 감정, 태도, 그리고 행동과 관료들의 실제 감정, 태도, 그리고 행동 상호간에 괴리가 발생하는

것은 불가피하다. 우선 관료들은 제한된 범위 내에서 인간성, 주관성, 재량성을 가진다. 관료들의 감정과 태도, 행동이 현실세계에 반영되는 과정은 곧 자기합리화(rationalization)의 과정이다. 관료들의 자기감정, 행동과 태도에 대한 합리화 과정은 이성과 감정, 객관성과 주관성, 그리고 구속성과 재량성 사이에 발생하는 간극을 메우기 위한 감정적 또는 논리적인 노력의 표현이다. 이러한 합리화 과정을 통하여 관료제 하의 관료들은 자신들의 감정이나 태도, 그리고 행동을 왜곡, 과장, 축소, 타협, 조정 등 다양한 방법으로 표현하게 된다. 이러한 관료들의 행태는 관료제로부터 탈일체화로 인하여 나타난 현상이다.

둘째, 관료들의 탈일체화는 관료들을 둘러싸고 있는 제약요인(constraints)에 의하여 발생한다. 관료들을 통제하는 제약요인(constraints)이 단순히 한 가지만 존재하지 않고, 의회, 이해관계집단, 대통령, 상관 등 다양하게 존재한다는 것이다. 관료제적 구조는 관료의 행동 결정에 영향을 미치는 여러 가지 제약요인(constraints) 중의 하나일 뿐이고, 그 이외에 관료들의 행동을 통제하는 다양한 요소가 존재한다는 것이다. 관료제하에서 이루어지는 관료들의 행태는 단순히 단일한 현상으로 일반화하기 어렵고 다양하게 존재한다는 점이다. 관료들이 처한 제약요인(constraints)이 다양하고, 이러한 제약요인을 해석하고 고려하는 정도가 모두 다르기 때문에 관료들의 개별적인 행태는 다양하게 나타날 수밖에 없다는 것이다. 특히 관료들 개인의 정책적·행태적 선호도는 다양하게 존재하고, 자기가 상대적으로 더 적게 선호하는 정책보다는 자기가 더 많이 선호하는 정책을 선택할 가능성이 높은 것이다.

이와 같은 관료들의 본능적인 개체성과 환경적 제약요인에 의하여 관료제로부터 관료들의 탈일체화가 나타난다. 이러한 경우 Wilson(1989)이 서술한 바와 같이 관료들의 행태는 예측가능하지 않다는 것이다. 따라서 관료제하의 관료들의 행동들을 통일성과 규칙성을 가진 일반화된 이론모형으로 설명하기는 어렵다. 일반화의 오류를 범하지 않고 행정현실을 이해하기 위해서는 관료들의 행태를 개별적으로 들여다보고 보다 세부적으로 유형화하는 방법을 제시한다. 이에 따라 Wilson(1989)은 운영자(operators), 관리자(managers), 그리고 결정자(executives)로 구분하여 설명하고, 이들의 행태도 생산(production)조직, 절차(procedural)조직, 공예(craft)조직, 대응(coping)조직 등 4가지 기관유형에 따라 달리 나타난다고 설명한다. 더 나

아가 이러한 관료의 유형과 관료제의 유형의 경우에도 추가적인 제약요인이 다른 상황에서는 마찬가지로 관료들의 행태는 달라질 수 있다는 것이다. 따라서 관료들의 행태는 관료제에서 활동하는 관료들의 통일된 행동을 도출하기 보다는 가급적 보다 더 다양하게 세부적으로 유형화하여 설명하는 것이 그들을 정확히 이해하는 것으로 설명한다.

### Ⅲ. 관료제로부터 관료들의 탈일체화

앞에서 설명한 바와 같이 관료제로부터 관료들의 탈일체화는 세 가지 측면에서 이루어진다. 즉 관료제의 비인간성, 반주관성, 그리고 무재량성에 대응하여 관료 자신들의 감정, 태도, 그리고 행동이 현실세계에 반영된다. 이는 곧 관료들이 자기에게 주어진 환경적 제약요인을 극복하고 관료들의 개체성을 회복하는 일이기도 하다. 이러한 세 가지 측면의 관료들의 개체성은 개인적 측면, 직무적 측면, 그리고 집단적 측면에 반영된다. 즉 관료들의 감정, 태도, 행동은 직무와 관계없이 직장생활에 반영될 뿐만 아니라 직무활동 과정에 반영되며, 부분 집단화하여 표현될 수 있다. 이러한 관점에서 관료제로부터 관료들의 탈일체화를 살펴본다.

#### 1. 감정적 측면의 탈일체화: 관료제의 비인간성(impersonality)<sup>4)</sup>

Weber 관료제는 개인의 성격이나 감정, 감정보다는 합리적 이성을 강조한다. 이러한 합리성은 관료제의 비인간성(impersonality)으로부터 나온다. 관료제는 '감정'을 가진 인간에 대한 부정에서 출발한다. 국어사전에 의하면, 감정은 "어떤 현상이나 일에 대하여 일어나는 마음이나 느끼는 기분"이다. 또한 감성은 환경적 또는 신체적인 생화학적 영향에 의해 마음에 생긴 심리적이고 생리학적인 경험이며

4) 비인간성을 영어로 impersonality으로 표현한 것은 감정이나 감성과 반대되는 이성적 측면을 강조하는 객관화된 용어로 생각되어 활용하였다. 보다 감성적 의미의 비인간성을 inhumanity로 표현할 수 있으나 동물적인 잔인함이 지나치게 강조될 수 있어 활용하지 않았음을 밝혀둔다.

(Myers, 2004). “인간이 감각지각(感官知覺)을 통해 어떤 대상을 느끼고 이해하며 반응하는 성질”을 말한다(이대회, 2007:65). 이는 지식이나 논리적 추론과는 구분되는 본능적인 또는 직관적인 느낌이다<sup>5)</sup>. 관료제가 전제하는 비인간성은 관료들의 감정, 감성, 그리고 성격을 부정한다. 무감정, 무감성, 무성격을 강조함으로써 합리적이고 예측가능한 시스템을 구현하기 위함이다. 이러한 관료제의 비인간성은 실제 관료제 운영과정에서 관료들의 성격과 감정, 감성과 충돌된다.

첫째, 관료제하의 관료 개인들은 직무와 관계없이 생활에서 감정과 감성, 성격이 존재한다. 이성만이 존재하는 것이 아니고 항상 감정과 감성을 가지고 있다. 관료제 속에서 이성적이고 합리적이면 예측 가능한 형태의 관료생활은 항상 관료들의 행태에 나타나는 것은 아니다. 부정적인 측면에서가 아니고 긍정적인 차원의 감성과 감정이 얼마든지 있을 수 있다. 하지만 관료제는 긍정적인 의미의 감정이나 감성도 부정하는 경우가 많다. 관료들의 생활은 이를 거부할 수 있는 기회를 찾고 있는 삶의 과정이다. 관료제의 제약요인으로 관료 자신들의 감성과 감정을 숨기고 있는 경우도 있다. 다음은 영화 “나는 공무원이다”에 나오는 대사이다.

“니들이 암만 떠들어 봐라 내가 흥분하나?” 자신의 삶과 직업에 200% 만족하며 살아가고 있는 남자 한대회. 그는 마포구청 환경과 생활공해팀에 근무하는 10년차 7급 공무원이다. 7급 9호봉 연봉 3500, 세전 기준, 수당포함, 정시 출근, 정시퇴근 임금체불 없고 정년 보장된다. 웬만한 민원에는 능수능란, 일사천리로 해결하며 평정심을 유지하는 그의 좌우명은 ‘흥분하면 지는 거다’, 일명 ‘평정심의 대가’로 통한다. 변화 같은 건 ‘평정심’을 깨는 인생의 적으로 여기고 퇴근 후 나름 여가생활을 즐기며, 10년째 TV 친구인 유재석, 경규형과 함께 잘 지낸다. 할 만하다. 구청 일이라는 게 누가 건드리지만 않으면 연봉 10억 삼성전자 임원 안 부럽다.“

이러한 전형적인 공무원의 평정심도 흥대 앞 인디밴드 앞에서 흥분하기 시작한다. 비록 영화 속의 이야기이긴 하지만, 인디밴드에 참여하게 됨으로써 감정과 감성을 가진 실제공무원의 본능적 모습을 그린 영화이다. 이러한 흥분은 관료제의

5) 박통희·이현정(2011)에 의하면 감정과 감성, 그리고 행동을 구분하여 “슬픔 기쁨을 느낄 수 있는 감성, 슬픔 기쁨과 같은 감정, 그리고 이러한 감정으로 인한 행동으로서 울음 미소”라고 설명하고 있다.

들을 벗어나 감성과 감정을 회복하면서 인생의 활기와 조직의 변화를 갈구하는 공무원의 모습으로 재탄생한다. 특히 우리나라 공무원들은 자기감성이나 타인감성의 '이해역량'은 상대적으로 높은 반면 자기감성 및 타인감성의 '관리역량'이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(박통화·이현정, 2011). 특히 공무원들의 상당수는 자기감성에 대한 절제나 조정, 통제 및 활용에 상대적으로 더 미숙하기 때문에 이를 관리하는 역량개발이 필요하다. 단순히 자기감성을 억제하고 통제하기보다는 자기감성을 효과적으로 관리하고 활용할 수 있는 역량을 강화할 필요가 있다.

둘째, 관료제 하의 관료들의 개인 감정이나 감성 그리고 성격이 다양하게 직무에 반영된다. 이에 따라 정책의 방향이나 내용, 그리고 절차가 바뀔 수 있다는 점이다. 먼저, 관료제하에서도 관료들의 개인들의 성격이 다양하게 나타난다는 점이다. 실제 어떤 성격의 국장이나 과장이 오느냐에 따라 부서운영이나 정책내용이 달라지는 것은 당연한 일이다.

활달하고, 활동적이며, 화끈한 성격의 이석채 예산실장과 평소 말이 적고 무뚝뚝하지만 속마음은 따뜻하며 '속이 짝찬 사람'이라는 평을 듣는 이영탁 예산실장(파이낸셜뉴스, 2003. 2. 27)은 성격적인 차이가 정책의 차이로 이어진다. 1993년 이석채 경제기획원 예산실장은 균형재정이라는 원칙을 추구한 반면, 1994년 이영탁 예산실장은 경기에 따라 적자재정도 가능하다는 입장을 보인다. 예산실장이라는 동일한 보직을 맡았지만, 재정구조에 대한 정반대의 논리를 가진 사람이다. 실제 이들의 개인성격에 따라 예산편성의 내용과 정책의 내용이 달라진 것이다. (한겨레, 1994. 9. 28).

위 사례의 경우 여러 가지 정치적 상황이 존재하고 있고, 적극적이고 활동적인 성격과 균형재정의 직접적인 연계를 증명할 수 없지만, 관료들의 성격과 정책의 상호관계의 중요성을 생각하게 된다. 관료제에 들어가는 정치인의 경우에도 관료제에 자기 정책을 실현과는 내용을 떠나 그들의 성격과 감성에 따라 그 과정이나 절차는 차이가 있다. “무서웠던 이명박 시장, 귀공자 같은 오세훈 시장, 성격이 좋은 박원순 시장”은 그 시정운영의 방향과 정책의 내용이 모두 다르다(SBS 뉴스, 2012. 5. 21). 이 시장은 절차와 과정보다는 효율성 있는 집행만 강조하였고, 오 시장은 문화시정을 직접 강의를 통해 시정을 홍보하고 전달하는데 치중한 반면, 박

시장은 소통과 개방을 강조하면서 하위직원들과도 솔직하게 대화하는 모습을 보였다. 시정의 세부적인 내용은 시대적 요구나 정치적 요인의 영향이 크다 할지라도 실제 행정조직의 운영이나 과정에서는 이들의 성격이 크게 작용한 것은 사실이다. 이와 같은 사례는 고위관료에 적용되는 사례이지만, Wilson(1989)이 서술한 바와 같이 단순히 고위직만이 아니라 중간관리층은 물론 하위관료들에게도 성격적인 요인에 따라 자기업무의 범위와 성격이 달라지고 서비스의 수준이 결정되는 사례는 굳이 열거할 필요도 없다.

셋째, 관료의 성격, 감정 또는 감성은 하나의 통일된 문화로 규범화하기 어렵다. 일반적으로 부분 집단화 또는 다양한 하위문화로 표출되기 때문이다. 관료제는 관료들의 통일된 성격이나 감정을 상정한 반면, 현실세계에서 관료들은 부분 집단화하여 자신들의 성격이나 감정을 다양하게 표출한다. 관료제 연구에서는 관료들의 통일적 감정과 감성, 그리고 성격을 일반화시켜 논의하는 경우가 많다. 예를 들면, 우리나라 중하위직 공무원들의 대부분은 대체로 성실성과 친화성이 있는 사람들로 구성되어 있다(송운석·김재연, 2002). 즉 공무원들은 대체로 책임질 줄 알고·성취 지향적이며, 열성적으로 업무에 임하고, 사람들로부터 좋다는 평판을 듣고 있으며, 협동적이고·사람들과 잘 어울리는 경향이 있다는 것이다. 하지만, 이러한 성실성과 친화성도 자신에게 주어진 다양한 제약요인의 의하여 관료들의 행태는 다르게 표출된다. 박천오·김상목(2001)이 정부조직 내 기관별 여성친화성의 정도를 조사 분석한 결과, 중앙정부, 광역 및 기초자치단체 등 정부계층간 뚜렷한 차이를 보였고, 동일 계층 내에서도 표준편차가 심하게 나타나 정부조직 상호간에 상당한 차이가 존재하고 있는 것으로 나타났다. 개인별 성격진단의 방법인 MBTI(The Myers-Briggs Type Indicator)를 이용하여 집단별 조직의 성격검사를 실시해 본 장지원(2005)의 분석결과에 의하면 통합조직인 행정자치부의 경우 과거 총무처인 인사국과 행정관리국, 과거 내무부의 지방행정국과 지방재정국의 집단성격은 크게 차이가 있는 것으로 나타났다. 아울러 경제기획원과 재무부의 문화적 차이 역시 다음 인용문에서 보는 바와 같다.

인사국과 행정관리국은 조직가치로 합리적, 이성적인 것을 가장 강조하고 있으며, 조직운영 시에는 공식적인 역할과 과정, 협동을 가장 중시하는 집단으로 나타났다. 반면 자치행정국과 지방재정경제국은 가장 인간적, 감성적이고 구성원

들 간에 인화를 가장 강조하는 것으로 나타났다. 그리고 업무수행 시에도 협동은 가장 낮고 경쟁이 가장 높은 것으로 나타났다(장지원, 2005). “기획원은 구름 위에서만 논다는 평을 다른 부처로부터 듣고 있다. 머리는 구름위에 있어도 발은 땅을 밟아야 정책이 설득력을 가질 수 있을 것이다. 기획원은 개성이 강한 반면, 쌀알과 같이 흩어져 있다는 말을 듣는다. 재무부처럼 끈끈하게 뭉치는 힘도 필요하고 기획원처럼 개인의 능력을 중시하는 풍토도 필요하지만 좀 더 주위를 돌아보는 너그러움을 길러야 한다.”(홍재형 1994. 10.6 취임사 중에서)

이와 같이 관료들은 조직 문화의 제약을 받지만, 그러한 일률적인 조직문화는 다양한 하위 조직문화의 영향을 받는다고 할 수 있다. 또 다양한 하위 조직문화는 관료들의 행태에 기인한다. 박종민·김영철(2002: 214)이 지적한 순환논리의 오류가 발견된다. 즉, 관료들의 행태관찰에서 행정문화의 특성을 추출한 후 이를 사용하여 다시 관료들의 동일한 행태를 설명하는 오류를 범하고 있다. 따라서 조직의 문화유형은 한가지로 통합적인 방식보다는 분화적인 접근방법의 필요성이 강조되고 있다(이창길, 2007). 이에 따라 관리직·실무직 및 지원부서·정책부서·집행부서별로 하위조직의 문화유형을 구체화하고, 산업이나 지역이나 성별 등에 의한 하위그룹 간 또는 하나의 조직 내 기능부서 간, 제품부서 간(product groups), 상하 계층간(hierarchical levels) 등의 하위그룹 간에 문화적 차이는 중요한 분석대상이 되고 있다(Cameron & Quinn, 2006).

## 2. 태도적 측면: 관료제의 반주관성

관료제의 두 번째 요소는 반주관성이다. 관료제는 관료들이 가지는 다양한 주관적 태도를 거부한다. 주관적인 세계를 배제하고 객관적인 세계를 구축하는 것이다. 국어사전에 의하면, 태도는 ‘일정한 지속성을 가지고 사물이나 현상, 사건에 대하여 가지는 인식이나 평가’이다. 관료제는 관료들이 가지는 각자의 인식과 감정, 평가를 배제한다. 관료제는 관료들의 태도에 대하여 세 가지를 요구한다. 첫째, 관료들의 태도 존재 자체를 거부하고, 둘째, 설령 특정한 태도가 존재하더라도 직무에 영향을 미치지 않기를 바라며, 셋째, 특정한 태도가 부분 집단화하는 것을 거부한다.

첫째, 관료제는 관료들의 태도 자체를 거부한다. 관료제는 자기 직무와의 직접적인 관련성이 없다하더라도 특히 정치적인 중립성을 관료제 존재의의로 삼고 정치적 태도나 정책적 지향성을 부정한다. 정치적 목적을 가지고 하는 일체의 행위가 금지된다. 직접적으로 정당의 조직, 조직의 확장, 그 밖에 그 목적 달성을 위한 것은 물론, 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 것도 포괄적으로 금지하고 있다(공무원복무규정 제 27조). 더 나아가, 공무원은 법령과 직무상 명령을 준수하여 근무기강을 확립하고 질서를 존중하는 태도를 유지하여야 하고, 집단·연명(連名)으로 또는 단체의 명의를 사용하여 국가의 정책을 반대할 수도 없다(공무원 복무규정 제3조). 이는 정치적 태도와는 무관한 교육, 환경, 복지, 분권 등 일반사회적 문제에 대한 관료들의 태도를 배제하려는 관료제의 억압이다. 관료제의 이러한 본성적인 규제에도 관료들의 태도자체가 없어지는 것은 아니다. ‘영혼 없는 공무원’이라는 말은 관료제가 관료들에 강요하는 반주관성의 실천과정에서 나온 얘기다. 공무원이 영혼이 없다는 말, 공무원이 영혼이 없어야 한다는 말은 관료제가 강요하는 현실일 뿐이다. 모든 사람이 영혼이 있고 특정사안에 대한 자신만이 가진 태도가 엄연히 존재한다. 무상복지나 무상급식에 대한 생각, 학생인권과 교사인권에 대한 의견, 또는 국토개발과 환경보존에 대한 기본적인 인식 자체를 부인할 수는 없다. 자신의 직무와 직접적인 관련성이 없더라도 자신의 태도를 적극적으로 표현하고 주장하기도 한다.

총 52종의 서적이 불온서적이라는 이유로 군내 반입이 금지되었다. 지정대상 서적 중에는 베스트셀러에 해당하는 책도 포함되어 있다. 이에 대하여 지OO 법무관은 다른 동료 군법무관 6명과 함께 헌법소원을 냈고, 국방부 장관은 지씨가 군 지휘계통을 따르지 않았다는 이유로 파면하였다. 이에 법원에 파면처분 취소소송을 제기하여 1심과 2심 모두 승소하면서 군에 다시 복귀했으나, 또 다른 관료제 육군은 지씨에게 다시 정직 1개월의 징계를 내렸고 국방부장관은 육군의 징계사실을 근거로 지씨를 전역 조치하였다. 이에 지씨는 국방부장관의 전역처분은 부당하다며 다시 소송을 냈다. 하지만, 법원은 국방부의 지시가 명백한 위법이 아니라면 군인은 그 지시에 복종해야할 의무가 있다는 점을 들어 국방부의 조치를 인정하였다(법원판례 참고).

관료제의 집요한 통제가 계속되면 관료들은 자신의 태도를 변경하지 않은 채로



소극적으로 숨긴다. 관료들의 태도에 대한 통제는 침묵의 무거운 카르텔을 형성한다. 대외적인 공식석상에서 공무원들은 스스로 '영혼 없는 공무원'으로 규정한다. 이는 자신의 태도가 없거나 변경되었음을 의미하지 않는다. 이는 자신의 주관과 태도, 입장이 명확히 있다는 적극적인 표현이기도 하다.

둘째, 관료들의 태도가 존재함은 물론, 이를 적극적으로 표현함으로써 자신이 담당하는 직무에 반영된다는 사실이다. 관료제가 그려놓은 관료들의 태도에 지나지 않는다. 관료들은 행동으로 표현한다. 즉 관료제라는 제약요인 속에서 관료들은 표현하는 방식과 절차, 그리고 내용이 명확하지 않는 등 소위 '요령'을 부리며 표현할 뿐이다. 관료들이 보이는 가장 기본적인 태도는 선거에서 나타난다. 과거에 관료들은 여당표라는 태도를 강요하려다 역효과가 나왔던 사실이 있다. 적어도 비밀투표의 원칙이 주어지면 관료들 개인들은 당연히 자기의 태도를 실어서 투표하게 되어있다. 더욱이 관료들의 태도에 따라 정책이 달라지거나 정책의 추진강도가 달라지기도 한다. 1988년 이후 토지공개념 법률을 입안한 실무책임자인 건설부 이규황 토지국장의 한겨레 신문 인터뷰내용이다. 이 국장의 나이 당시 41세, 행정고시 수석합격자로 만 38세에 국장으로 승진할 때 나이가 문제가 되어 만 39세가 될 때까지 공무원사회에서 특이한 '국장 직무대리'로 있었다.

전경련과 경제정의실천시민연합이 각기 상반된 건의안을 내놓았는데 정부가 수립할 부분은 없습니까? “전경련이 토지초과이득세의 입법유보를 건의했는데, 입법유보는 불로소득을 계속 누리겠다는 것입니다. 절대 양보 못하는 부분입니다.” 토지문제에 정부가 효율적으로 대처하지 못했다는 비판도 많습니다. 개발공약을 남발해 땅값을 올리면서 한편으로는 땅값을 잡는다고 법석을 떨지 않았습니까? “개발이익환수제가 실시되면 정부의 개발사업으로 인한 땅값 양등은 없을 것입니다. 솔직히 말해 투기억제책이 거래허가제와 양도소득세 증과 등 대중요법에 매달려온 감이 있습니다. 허가제는 결국 필요 없어질 때가 올 것입니다. 토지초과이득세도 정부가 거두지 않는 때가 오리라고 봅니다.” 종이호랑이가 되기를 바란다는 뜻입니까? “아니지요. 아주 강한 이빨을 가진 호랑이인데 잡아먹을게 없었으면 좋겠다는 뜻입니다” (1989.10.6 한겨레신문 인터뷰)

셋째, 관료제는 관료들의 개인화된 태도와 행동을 거부한다. 다만 관료제가 요

구하는 한 가지의 집단적 태도만을 강요한다. 그 이외에 관료들에 의하여 형성된 집단적 태도를 부정한다. 관료제는 여수엑스포 등 주요 정부행사에 모두 참여하도록 독려한다. 검찰 관료는 검사동일체 원칙을 철칙으로 준수하여야 하고, 일반 관료들 역시 이에 준하는 태도를 보여야 한다. 관료들의 개인적인 태도는 무시되고 조직적으로 움직인다. 설령 다른 의견이나 태도가 있더라도 정부의 정책에 대해 반대할 수 없고 오직 정부정책에 대한 긍정적인 태도만이 용인된다. 군인의 경우는 보다 심각한 사례로 관료제의 단면을 이해할 수 있다. 이러한 사례는 관료제가 원하는 태도가 아닌 방향으로 개인의 주관적 태도에 대한 억제는 일관되고도 집요한 조치가 가능한 관료제를 말해준다.

오랜 기간 저마다 발전시켜 온 ‘표준보고서’ 양식이 있다. 이 양식은 한순간에 만들어진 것이 아니다. 이는 역대 장·차관, 실·국·과장(본부장·팀장) 등의 집단적 특성이 응집된 결과물이다. -중략- 이처럼 개인과 조직의 시행착오를 바탕으로 만들어진 부처별 표준보고서는 그 부처의 특성에 따라 패턴도 다르게 나타난다. 예컨대 경제부처는 통계나 도표를 중요시하는 경향이 있다. 외교통상부와 국방부는 같은 외교안보부처이지만 보고서는 전혀 판판이다. 외교통상부가 표현의 차이에 세심한 주의를 기울이는 반면, 국방부는 간단명료하면서도 강하게 표현하는 것을 선호한다. 수사기관인 경찰은 보고서 작성도 조서처럼 경위를 설명하는 데 중점을 둔다. 부처마다 ‘자기들만의 특성과 개성’에 충분한 이유가 있는 셈이다. -중략- ‘표준보고서’에 사용되는 기호의 뜻도 서로 다르고 보고서 전개 방식도 제각각이다. 예컨대 ※표시를 어떤 부서에서는 참고 설명의 의미로 쓰는 데 반해 어떤 부처는 내용을 강조하기 위해 쓴다. -중략-

정부전체에 통일된 표준보고서가 채택되더라도 기관별로 차별화될 뿐만 아니라 개인별 선호에 따라 다양하게 나타난다. 관료제의 반주관성 강요에 따라 관료들의 태도가 소멸되는 것은 아니다. 관료들은 이러한 관료제의 강요에 다양한 방식으로 대응한다. 모든 관료들은 자신의 주관적인 태도를 가지고 있다. 이와 같은 관료들의 다양한 태도가 없어지지 않는다는 사실이다. 후술하는 바와 같이 소위 ‘영혼이 없는’ 것은 행동하지 않는 공무원들에 해당하며 관료들의 주관적 태도까지 지우지는 못한다. 이러한 다양한 태도를 바탕으로 하여 행동의 다양성도 나타난다.

### 3. 행동적 측면: 관료제의 무재량성

관료제의 의미 속에 내포되어 있는 세 번째 핵심요소는 무재량성이다. 관료제의 무재량성에 의하여 관료들의 행동은 제약을 받을 수 있다. 관료제는 관료들의 재량성을 최소화함으로써 관료들의 임의성/자의성을 최소화하고 일관성을 유지하여 예측가능성을 높이고자 한다. 하지만 관료들의 재량성 자체가 소멸되는 것은 아니다. 관료들은 제한된 범위 안에서나마 '활동의 자율성'과 '결정의 재량성'을 가진다. 활동의 자율성은 직무와 관련 없이 개인행동과 활동에 대한 자기통제 권한을 가지는 것이고, 후자는 직무와 관련하여 자신의 생각과 판단에 따라 자기결정 권한을 가지는 것이다. 즉 관료제는 관료들의 활동 자율성을 통제할 뿐만 아니라 결정의 재량성도 통제한다.

먼저, 관료제 하의 관료들은 제한된 범위 내에서 '활동의 자율성'을 가진다. 관료제는 자기가 맡은 직무와 관련되지 않을지라도 여러 가지 내부적인 통제를 가한다. 앞에서 설명한 관료들의 개체성은 보다 직접적으로 활동의 자율성과 관련된다. 관료들의 개체성은 "조직의 의무와는 관계가 없는 생활의 자율성에 의한 시민으로서의 권리"이다(Medeiros and Schmitt, 1970:175). 또한 이는 "관료제의 제재나 침해로부터 개인의 주체성을 보호할 수 있는 권리, 그리고 처벌받음 없이 적당한 정치적 활동을 추구할 수 있는 권리"를 의미한다(Medeiros and Schmitt, 1970:175). 이러한 조건 하에서 관료들은 일정 부분 행동의 자율성을 가지고 있기 때문에 관료들의 행동을 통일적으로 규정하기 어렵다. 아무리 관료제가 관료를 법적 그리고 제도적으로 통제하려 하더라도 실제 관료들이 관료제가 요구하는 방식과 정도에 따라 행동하지는 않는 일정 부분이 있다는 점이다. 다음은 미국 하원에서 1971년 제정하고자 하였던 '권리장전(Bill of Right)'의 내용이다.

다음과 같은 행정부의 무분별한 요구는 금지되어야 한다. 공무원 및 특정한 경우의 공무원 지원자들에게 자신의 인종, 종교, 국적을 밝히려는 요구, 정부가 후원하는 회의와 강연에 참석하라는 요구, 또는 그들의 직무와 관계없는 외부 활동이나 사업에 참여하라는 요구, 면담, 심리실험 또는 거짓말탐지기를 사용하여 공무원의 종교, 개인적 관계 혹은 성적(性的) 태도에 관한 질문에 응하라는 요구, 정치후보자를 지지하거나 정치적 회담을 지원하라는 요구, 공무원의

로 하여금 채권을 사게하거나 자선활동을 하도록 강요하는 요구, 그리고 공무원의 개인적 재산, 채무, 지출 혹은 다른 가족들의 재산, 채무, 지출을 밝히도록 하는 요구 등은 금지된다. 또한 활동의 침해에 대한 불만의 접수와 그에 대한 청문회의 개최, 그리고 대책 및 형벌을 결정, 집행할 수 있는 공무원권리국(a Board on Employees Rights)을 설립할 것이다<sup>6)</sup>.

둘째, 관료제는 관료들의 자율적인 결정을 거부한다. 관료제에 따르면 합법성의 가치에 따라 법령을 있는 그대로 집행하고 관료 개인들의 재량적 판단은 개입하지 않도록 한다. 하지만 관료들은 제한된 범위 내에서 담당직무에 대한 ‘결정의 자율성’을 가진다. Wilson(1989)에 의하면, 앞에서 지적한 바와 같이 관료제 하의 관료들은 다양한 환경적 제약요인(constraints)에 처해 있기 때문에 실제 조직생활에서 관료들의 행동은 다양하게 나타날 수 있다고 주장한다. 뿐만 아니라 그러한 환경적 제약요인이 유사하더라도 관료들은 이를 해석하고 결정하는 과정에서 다양한 행동을 보이게 된다. 이와 같이 민주적인 다수정치제도(multi-institutional arrangements)에 불구하고 관료제하의 관료들은 정책결정과정에서 일정 부분 자신들의 자율적인 선택 권한을 행사할 수 있다(Hammond and Knott, 1996, 1999; Kim, 2007). 이러한 주장은 국회, 대통령 등 다수기관이 참여하여 정책을 결정하는 민주적 거버넌스 하에서 관료제가 가지는 자율적인 정책선택의 가능성을 총론적으로 확인해 준다. 즉 관료들은 정치적인 정책결정과정에서라도 자신의 선호를 어느 정도 반영할 수 있는 공간적 자율을 가질 수 있다는 의미이다(Kim, 2007). 앞에서 지적한 바와 같이 관료제 자체가 여러 가지 환경적 제약요인 중의 하나로만 작용하기 때문이다. 관료제 이외의 다양한 제약요인이 존재한 이상, 이에 상응하는 관료들의 행동도 하나로 설명되기는 어렵다. 검사는 직무상 자율성, 즉 결정의 재량성이 가장 높게 주어진 관료일 것이다. 관료제는 주어진 자율성만큼이나 이들을 엄격하게 통제한다. 다음은 직무상 결정의 재량성을 충분히 발휘하는 관료행태의

6) U.S. Senate, Committee on the Judiciary Report, Protecting privacy and the Rights of Federal Employees, Report No. 92-554.92nd Congress. 1st session (December 6, 1971), 관료제:가치와 전망 (Medeiros and Schmitt, 1970: 백완기, 전영평 공역 p. 176 참조), 인사위원회의(civil service commission)은 조직관리에 방해가 될 수 있다는 근거를 들어 반대하여 끝내 이루어지지 못했다.

필요성을 강조한 김용철의 주장이다.

검찰은 자존심으로 똘똘 뭉친 조직이었다. 그래서인지 고집 센 기인도 많았다. 주임검사가 불기소장 결제를 올렸는데, 상사가 기소하라는 취지의 부전지를 붙여서 결제를 반려하면, "당신도 검사이니 직접 기소하시지요"라고 맞받아친 용감한 검사도 있었다. 친족 간의 재산 범죄로 죄가 되지 않는 사안에 대하여 경찰이 신청한 구속영장을 기각하면서 기각 사유로 호주머니 돈이 싹지 돈"이라고 쓴 검사가 있었다. "친족상도례에 해당하여 죄가 안됨"이라고 써야할 것을 그렇게 썼다. 그리고 그는 가벼운 범행에 대하여 전과가 많다는 이유로 구속영장이 신청된 사안에 대하여 "전과자는 울어야 하나요"라고 기각사유를 쓰기도 하였다.... 요즘 검찰은 옛날에 비하여 괴짜검사, 꼴통검사가 많이 줄었다는 이야기를 듣는다. 한편 반가운 일이지만, 한편으로 걱정스럽기도 하다. 고집 센 괴짜가 줄어들는 대신, 월급쟁이 근성에 젖은 검사가 늘어났다는 말로도 들리기 때문이다. 당연한 이야기이지만 적당히 일해도 월급이 꼬박꼬박 나오는 공무원이라는 생각으로 검사가 돼서는 안 된다. 수사가 본분인 검사에게 '조직에 순응하지 않는다'거나 '조직에 불화를 일으킨다'는 지적 역시 납득하기 어렵기는 마찬가지이다. (김용철, 삼성을 생각한다: 318-319, 328)

셋째, 관료제는 관료들의 집단행동에 대한 강한 거부감을 보인다. 관료제는 관료들의 재량성을 최소한으로 함으로써 관료들의 임의성/자의성을 최소화하고 일관성을 유지하여 예측가능성을 높이고자 한다. 관료제는 활동의 자율성이나 결정의 재량성도 집단적으로 행동으로 나타나는 것에 민감하게 반응한다. 관료들의 집단행동에 대한 관료제의 통제는 집요하다. 합법과 불법에 관계없이 관료제의 집요한 통제에도 불구하고 관료들은 제한된 공간범위 안에서 집단행동을 보인다. 다음은 정당추천제에 대한 시군 공무원의 집단행동과 관련한 기사내용이다.

경기 동·북부지역 10개 시·군 공무원들이 기초자치단체장과 기초의원의 정당 공천제 폐지를 위해 집단행동에 나섰다. 공무원들이 이 문제와 관련해 집단적으로 의사를 표현하기는 이번이 처음이다. 경기 동·북부권공무원대표자협의회는 지난 16일부터 시·군별로 공무원을 대상으로 정당공천제 폐지를 위한 서명을 받고 있다고 27일 밝혔다. 협의회는 포천, 구리, 남양주, 동두천, 성남, 광주, 이천, 하남, 여주, 양평 등 10개 시·군의 공무원노조나 직장협의회 대표로

구성된 단체다. 협의회는 이달 말까지 서명운동을 벌여 5000명 이상의 서명이 담긴 서명부를 행정안전부에 제출해 법 개정을 청원할 계획이다. 서명부는 각 정당에도 제출된다.

관료들은 집단행동을 통하여 관료제의 무재량성을 거부한다. 대부분의 관료들이 관료제의 강력한 통제와 감시 하에서도 국민 전체에 대한 봉사자로서 집단적인 행동에 동참한다. 명시적인 참여는 물론 묵시적인 참여도 적극적인 집단행동의 표현이 될 수 있다. 관료들의 집단행동에 대한 관료제의 지나친 통제는 관료제의 잘못된 결정을 침묵하는 결과를 초래할 수 있다. 실제 관료제 하의 관료는 자신의 감성과 태도에 따라 적극적으로 행동하는 모습을 보이는 경우가 많다.

#### IV. 관료의 탈일체화에 대한 정책적 대응

이러한 탈일체화 현상에 대한 정책적 대응은 두 가지 극단적인 대안으로 구분될 수 있다. 하나는 관료제와 관료를 완전하게 일체화하는 방법과 관료제와 관료를 완전하게 탈일체화하는 방법이다. 전자는 관료제의 우수성을 인정하고 관료들의 행태를 관료제의 틀에 따라 억제하는 방법이며, 후자는 관료들의 우수성을 인정하고 관료제의 구조를 혁신하는 방법이다. 관료제와 관료의 일체화는 물론 탈일체화도 관료제와 관료와의 갈등을 야기할 우려가 있다. 관료제와 관료의 일체화는 관료들의 저항과 반발을 가져올 수 있는 반면, 관료제와 관료의 탈일체화는 관료제의 지배와 통제가 강화될 우려가 있다. 이러한 극단적인 대응방안은 관료사회의 건전한 변화와 발전에 장애요인이 될 수 있다. 따라서 관료제로부터 관료들의 탈일체화는 Weber관료제를 전면적으로 부인하면서 대안을 찾을 수 없다. 관료제 구조의 긍정적 운영과 관료들의 행태의 긍정적 요소를 조화하는 것이 무엇보다도 중요하다. 다만, Weber 관료제와 관료들은 완전하게 일체화될 수 없으며, 일체화시킬 필요도 없다. 관료들의 개별적인 감정이나 감성을 완전하게 통제할 수 없고, 주관적 태도를 완전하게 배제할 수 없으며, 활동의 자율성과 결정의 재량성도 완전하게 억제할 수 없기 때문이다. 관료제와 관료가 일체화될 수 없고 일정 부분 탈일체화가 필요할 경우 몇 가지 구체적인 대응방안이 필요하다. 관료제의

구조와 운영에 있어서 관료들의 행태를 반영하는 노력으로 첫째, 구조적 측면에서 개인화된 관료제의 필요성, 둘째, 운영적 측면에서 다양성 관리의 중요성, 그리고 셋째, 환경적 측면에서 사회적 자본의 중요성을 상기할 필요가 있다.

첫째, Weber의 이념형 관료제를 ‘개인화된 관료제(individualized bureaucracy)’로 수정할 필요가 있다. 관료제가 상정하는 관료는 W. Whyte가 제시한 “조직인(organization man)”이다. ‘조직인’은 앞에서 설명한 바와 같이 비인간성, 반주관성, 무재량성의 성향을 보인다. 조직의 목표달성을 위하여 기계적 부품으로서 언제나 대체가능한 요소이다. 하지만 최근 개인성이나 주관성, 그리고 재량성을 가진 관료들의 관료제에 저항이 확산되고 있다. 관료제에서 나타난 병리적 현상들은 개인의 감정과 태도, 그리고 행동을 요구하는 관료들의 저항으로 해석될 수 있다. 이는 Ghoshal과 Barnet가 1997년 제시한 ‘개인화된 조직(individualized corporation)’을 관료제에 적용하면 “개인화된 관료제(individualized bureaucracy)“로의 변화로 해석된다. ‘개인화된 조직’은 (1) 관료들에 대한 기본적인 신뢰를 바탕으로 개인의 창의성과 혁신성을 지원하는 조직, (2) 통합적인 조직학습 과정을 통하여 창업가적 활동과 개인적 전문성을 연계하는 조직, (3) 지속적으로 자기혁신을 계속하는 조직을 말한다(Ghoshal & Barnet, 1997:14). 이와 같이 ‘개인화된 관료제’는 관료제가 강조하는 계층적 권위나 단일화된 수단을 배제한다. 이러한 시각에서는 관료들을 통제 가능한 비용개념에서 혁신과 창조의 에너지로 이해한다. 이는 곧 기계적인 Weber관료제를 ‘인간적 관료제’로 수정하는 것이다(Medeiros and Schmitt, 1970). 관료제는 감성 관료제를 지향하는 한편, 관료는 감성적 지성인을 상정할 수도 있다(이대회, 2011). 기계적 관료제를 치유하기 위해서는 “기계를 재유형화하고, 구조를 재설계하며, 부분들을 일치시키고, 산출과 업무수행을 보다 잘 평가할 필요”가 있다(Medeiros and Schmitt, 1970). 인간적 관료제는 앞에서 설명한 관료제의 특성이 비인간성, 반주관성, 그리고 비재량성을 축소하고, 관료 개인들에게 직무의 의미를 부여하고 참여의 권리를 보장하며 자율권을 부여하는 것이다. 관료제 하에서 과잉 열성적 관리자들과 조직과 조직 목표에 대한 과도한 참여를 요구하면서 사생활을 침해하게 되고, 결국 관료들의 행동의 자율성은 제약을 받게 된다((Medeiros and Schmitt, 1970).

둘째, 관료의 개체성을 보장하는 ‘다양성 관리(diversity management)’가 관료제

운영의 중요한 전략이 되어야 한다. 관료제는 집단적 통일성을 내포한 반면, 관료들은 개별적 다양성을 강조한다. 정부조직의 통합모형으로서 관료제적 요소를 축소하고 관료들의 다양성을 설명하는 새로운 모형이 필요하다. 궁극적으로 동일한 목표를 가진 조직체라 하더라도 조직구성원 상호간의 행태적인 다양성을 인정하여야 한다(Saz-Carranza, 2012). 최근 인력관리나 조직설계 상의 다양성 관리로부터 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다. 즉 다양성의 개념을 소수민과 여성인력의 증가 등 단순히 노동력의 인구통계학적 구성의 변화만이 아니고 조직구성원들의 다양한 가치와 기질을 포함하는 방향으로 확대되고 있다. 관료제가 가지는 구조적 통일성을 관료들의 행태중심의 다양성 개념이 대체하는 것이다. 이를 위해서는 모든 구성원의 감정, 태도, 그리고 행동을 포용할 수 있는 조직의 절차와 구조를 변화시켜야 한다(Pomerleau, 1994: 93-5). 조직구성원의 차이를 수용할 수 있는 조직문화의 전환이 필요하다(Dobbs, 1998: 162). 이와 같이 다양성은 상호동화(assimilation)와 동질성(homogeneity)을 기본적 가치로 삼는 전통적인 관료제와 대립하고(Soni, 2000: 406) 이를 대체하는 차별성(differences)의 가치를 존중하는 것이다.

셋째, 관료들의 개체성을 통합할 수 있는 ‘사회적 자본’의 형성이 필요하다. 다양성에 대한 성공적인 관리는 사회적 자본을 형성하는 것이다. 관료제는 대내적으로 그리고 대외적으로 사회적 자본을 키워야 한다. 관료들의 다양한 감정과 태도, 그리고 행동들이 상호 연계되는 사회적 구조가 필요하다. 지금까지 관료제 내의 사회적 자본은 매우 취약하였다. 과거 나름대로 공식사회 전반에 걸쳐 국가발전과 경제성장을 위해 헌신하고자 하는 사명감이 형성되었다. 관료 상호간의 믿음을 가지고 서로 협조하고자 하는 사회적 자본이 자리잡고 있었다. 이러한 사회적 자본은 권위주의 체제가 계층적 관료제와 혼합되면서 만들어진 강요된 사명감으로 해석될 여지가 있다. 다만, 공무원 사회 전반에 흐르는 가난을 해결하고 국가발전을 이루고자하는 공통된 인식의 확산은 국가발전의 중요한 자산이 되었다. 획기적인 경제발전의 원천은 관료제 내의 관료들 사이에서 튼튼하게 형성된 사회적 자본에 힘입은 바 크다. 1990년대 이후 민주화와 세계화에 따라 공공관료제 내의 사회적 자본의 새로운 모델이 형성될 필요가 있다. 민주적 거버넌스 시대의 관료제는 권위적이고 집권적인 통제시스템으로 성공할 수 없다. 관료제 내의 건전한 사회문화적 자본의 형성은 관료 개인들의 개체성에 기반하여 사회적·감정적



연대가 필요하다. 획일적인 감정이나 태도라기보다는 다양성을 전제로 상호간의 신뢰관계 속에 형성된 공감의식이 필요하다. 이러한 의식이 장관이나 대통령 등의 계층제가 함부로 거역할 수 없는 튼튼한 긍정적 연대로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 현대적인 의미의 관료제는 법령 등 외부적인 통제기제보다는 관료들 상호간의 규범을 바탕으로 하는 내부적인 자율기제의 효과성이 크다(Haque, 2004). 관료들의 인식 속에 관료제가 내포하고 있는 합리주의와 과학주의, 그리고 객관주의 등의 철학적 기반을 승계하고, 이들 가치를 공통적으로 인정하는 관료제 내의 사회적 신뢰가 무엇보다도 중요하다. 이를 위하여 관료들로 하여금 '관료제'가 가지는 긍정적 가치를 공유하면서 관료들의 감성과 태도, 그리고 행동을 긍정적으로 융합하는 새로운 시스템의 개발이 중요한 과제가 아닐 수 없다.

## V. 마무리

본 연구는 Wilson의 시각에서 관료제로부터 관료들의 탈일체화에 관하여 살펴 보았다. 관료제와 관료의 일체화와 탈일체화는 직선상의 양극단에 있다. 어느 방향으로 가더라도 긍정적 요소와 부정적 요소가 공존한다. 본 연구는 관료제와 관료의 탈일체화의 시각에서 서술되었다. 지금까지 관료제 연구가 일체화를 전제로 이루어져 온 점을 감안할 때, 관료제로부터 관료들의 탈일체화에 대한 논의가 필요하다라는 저자의 판단이 작용하였다. 따라서 본 연구는 관료제와 관료의 일체화를 강조하였던 축을 탈일체화 방향으로 일부 이동할 필요성이 있다는 점을 강조한다. 또한 탈일체화의 개념과 요소를 명확히 제시하고자 하였다. 관료제가 가지는 특성을 비인간성, 반주관성, 무재량성으로 구분하고 관료들의 감정적 측면과 태도적 측면, 그리고 행동적 측면을 대응시켜 분석하였다. 이러한 탈일체화에 대한 분석모형은 향후 추가 연구의 참고가 될 것으로 기대한다. 아울러 관료들의 탈일체화의 요소들에 상응하는 다양한 사례를 제시하여 현실세계에서 관료들의 행태를 보다 근접해서 관찰할 필요가 있음을 강조하였다. 하지만, 본 연구는 여러 가지 한계를 내포하고 있으며 추가적인 논의과제도 제기될 수 있다. 첫째는 탈일체화의 방향을 반영하는 대안의 부족이다. 앞에서 제시한 개인화된 관료제, 다양성 관리, 그리고 사회적 자본은 선택적이라는 한계가 있으므로 보다 체계적인 모형

의 제시가 필요하다. 둘째, 탈일체화를 설명하는 적절한 현실사례의 부족이다. 이러한 사례는 현실세계에 무수하다. 다만, 어떻게 설명력이 높은 탈일체화 사례를 발굴하고 적용할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 셋째, 탈일체화에 대한 명확한 연구방법의 제시가 필요하다. 본 연구는 방법론적으로 존재론적 서술과 당위론적 처방이 혼합되어 있다. 이들을 별도로 분리하여 분석하는 추가 연구가 필요하다.

#### ■ 참고문헌

- 김용철. 2010. 《삼성을 생각한다》. 사회평론.
- 대통령비서실 보고서 품질향상 연구팀, 2007. 《대통령보고서, 위즈덤하우스》.
- 박천오. 2009. 《정부관료제-이론과 실제》. 법문사
- 박통희·이현정. 2011. “감성역량과 공무원의 인구사회학적 특성: 한국중앙정부의 공무원을 대상으로” 《한국행정학보》 45(2):1-25.
- 송운석. 2002. “하위직 공무원의 개인성격과 조직시민행동의 관계: 직무자율성의 조절효과를 중심으로” 《한국행정학보》 36(1):117-137.
- 이대희. 2007. 《감성정부-감성적 지성의 행정》 대영문화사
- 이상호. 2002. 공직설계에 관한 새로운 패러다임 : 다양성관리(Diversity Management)의 이념과 가치에 관한 탐색적 논의, 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》
- 임의영. 2005. Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성. 《한국행정학보》 39(2):23-39.
- 유광호·박기관. 2007. 《관료제론》 대영문화사.
- 윤건수. 2011. 관료제의 합리성과 공직의 질 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》
- 이선우·김영우·이근주·이창길, 2011. 고위공무원단 제도 성과분석 및 발전방향, 한국인사행정학회 정책보고서.
- 이창길. 2007. “중앙부처의 하위조직문화가 공무원의 행태에 미치는 영향 분석: 혁신문화와 집단문화를 중심으로” 《한국사회와 행정연구》 18(2):51-74.
- Dobbs, M. F. (1998). Managing Diversity: “The Department of Energy Initiative”. *Public Personnel Management*. 27(2):161-74.
- Garret, R. Sam Garrett, James A. Thurber, A. Lee Fritschler, and David H. Rosenbloom. 2006. “Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns.” *Public Administration Review*, 66(2):228-240.

- Grumet, Gerald W. 2001. *Taming The Bureaucrat*, Xlibris
- Goodsell, Charles T. 2004. The Case for Bureaucracy: Public Administration Polemic, Chatham House[박수영, 황성돈(역), 《공무원을 위한 변론》. 올리브 M&B.]
- Ghoshal, Sumantra and Christopher A. Bartlett, 1997. *The Individualized Corporation*, Harper Collins Publishers.
- Gormley, William T., Jr. 1989. *Taming The Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haque, A. 2004. "Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective." *Administration & Society*, 35(6):701-716
- Hubbell, Larry. 1991. "Ronald Reagan as Presidential Symbol Maker: The Federal Bureaucrat as Loafer, Incompetent Buffoon, Good Ole Boy, and Tyrant" *American Review of Public Administration*, 21(3):237-53.
- Hummel, Ralph P. 2008. *The Bureaucratic Experience: The Post-Modern Challenge*, M.E. Sharpe.
- Kim, Doo-Rae. 2007. "Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-institutional Analysis of OSHA Enforcement" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:33-55.
- Myers, David G. 2004. *Theories of emotion. Psychology*, 7th ed. New York, NY: Worth Publishers.
- Medeiros, James A. and David E. Schmitt. 1986[백완기, 전영평(역) 2005. 《Public Bureaucracy: Values and Perspectives 관료제: 가치와 전망》. 박영사]
- Pomerleau, R. (1994). "A Desideratum for Managing the Diverse Workplace. Review of Public Personnel Administration" 14(1):85-100.
- Saz-Carranza, Angel. 2012. *Uniting Diverse Organizations: Managing Goal-oriented Advocacy Network*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Soni, V. (2000). "A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study" *Public Administration Review*. 60(5):395-408.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*, edited with introduction by Talcott Parsons. The Free Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration, The Academy of Political Science" *Political Science Quarterly*, Vol 2, No.2:197-222

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books.

Whyte, W.H. (1960). *The Organization Man*. Penguin Books.

Yarwood, Dean. 1996. “Stop Bashing the Bureaucracy” *Public Administration Review*, 56(6):611-613.