

관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구

: 45개 중앙행정기관을 중심으로

오재록* · 박치성 · 이영범

주제어: 관료적 자율성, 입법적 자율성, 조직자원,
기관유형분류



초 록

관료의 자율성 내지 재량권에 관한 논의는 행정학 역사에서 계속되고 있는 주요 쟁점 가운데 하나지만, 그 중요성에 비하여 관련 실증연구는 드문 편이다. 본 연구는 한국의 관료적 자율성에 대한 논의에 징검다리가 되고자 하는 목적으로, 한국의 45개 중앙정부기관을 대상으로 관료적 자율성의 여러 개념 중, 입법적 자율성에 초점을 맞추어, 어떠한 요인들이 입법적 자율성에 영향을 미치는가를 실증 분석하였다. 분석결과, 여러 가지 조직자원-재정자원, 조직연령, 기관장의 특성, 제도적 자원-과 기관의 유형에 따른 차이가 입법적 자율성에 일정한 영향을 미친다는 사실을 발견했다. 그러나 관료적 자율성이라는 추상적 개념에 대한 측정의 어려움은 여전히 남아있으며, 그러한 연구의 한계를 극복하기 위하여 앞으로 관료적 자율성에 대한 심도 깊은 논의와 측정지표의 개발이 이루어질 필요가 있다.

吳再祿 : 연세대학교에서 행정학 박사학위(2006)를 취득하고 현재 전주대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 논문으로는 “관료제 권력: 개념화, 조직화 그리고 측정모형”(한국행정학보, 2006), “관료제 권력의 영향요인에 관한 연구”(한국행정연구, 2008), “정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석”(행정논총, 2009) 등이 있다.
(ohjaerok@yahoo.co.kr)

朴致成 : University of Pittsburgh에서 행정학정책학 박사학위를 취득하였으며 현재 중앙대학교 정경대학 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요관심분야는 조직간 관계관리, 네트워크 분석, 비영리조직 관리 등이다.
(csp7111@gmail.com)

李榮範 : Ohio State University에서 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 건국대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지정책, 규제정책, 공기업론 등이다.
(yblee97@paran.com)

* 교신저자

I. 문제 제기

관료는 공공영역에서 공익을 위하여 봉사하는 이타적 존재인가, 아니면 자신의 이익이 정책행위에 주요한 동기로 작용하는가 하는 것은 행정학 역사에 있어 지속적으로 논의된 주제 가운데 하나였다. 이러한 논제로부터 촉발되는 또 다른 논점은 관료들이 얼마나 자신들의 정책행위에 대하여 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 영향력, 즉 관료적 자율성의 범위는 과연 어떻게 정의되어야 할 것인가에 관한 것이다.

이러한 논의는 비단 이론적인 측면에만 국한되는 것은 아니다. 실제로 2009년도 기획재정부에 대한 국회 국정감사에서 “(정부부처가) 국가재정에서 재량적으로 지출하는 부분이 3.6%로 너무 많다”(매일경제, 2009. 10.12. “적자성 나랏빚 287조...재정 거덜 날 위기”)거나 “(국세청이) 세무조사 재량권을 남용하지 말아야 한다”(연합뉴스, 2009.10.5. <국감현장> “세무조사 남용 방지 촉구”)는 지적이 나온 점 등만을 보더라도, 정부의 재량권 사용에 대한 비판적인 시각은 계속되어 오고 있다. 반면, 긴박한 위기의 순간에 관료들이 신속적으로 적절한 대응을 하여야 하는 상황에 있어 효과적인 재량을 발휘하지 못한 채 정해진 규율에만 함몰되어 정책행위를 한다면, 위기에 대한 적실한 대처가 어려워질 수도 있다. 그 대표적인 예는 대규모 자연재해 상황이라고 할 수 있다. 일본 고베지진 당시, 모든 사회 인프라가 폐허가 된 상태에서 피해상황이 시시각각 커져만 가는데도 정부는 각종 규정에 묶여 효과적인 복구활동에 큰 역할을 하지 못한 반면, 특정 규율에 얽매이지 않아 조직 활동에 유연성이 많은 풀뿌리 민간 비영리단체들은 복구활동에 주요 역할을 담당할 수 있었다.

한마디로 관료적 자율성은 ‘필요악’이라고 말할 수 있다. 문제는 정부관료 또는 정부의 재량권 또는 자율성이 어느 수준까지 인정되어야 하고 어느 수준까지는 인정되지 말아야 하는지에 대한 명확한 기준이 없다는 데서 발생한다. 특히, 한국 행정학에 있어서는 관료적 재량권 또는 자율성에 대한 실증적인 논의가 매우 초보적인 수준에 머물러 있는 현실이다(오재록·전영한, 2007). 따라서 대한민국의 특성에 맞는 관료적 자율성에 대한 학문적 논의가 있기 위한 기초적인 자료로서 관료들의 자율성에 영향을 미치는 요인들이 무엇이며, 이러한 요인들이 과연 현실세계에서 관료들의 자율성에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 연구하는 것은 상당한 의미가 있다. 이러한 측면에서 그 중요성은 누구에게나 인정되지 만 어떻게 정의되고 활용되어야 하는가에 대한 논의가 분분한 관료적 자율성의 영향요인에 대한 탐구를 시도함으로써, 본 연구는 향후 관료 또는 정부의 자율성 연구에 있어 하나의 작은 초석을 놓고자 하는 데 그 목적을 두고 있다.

구체적으로 본 연구는 중앙행정기관의 자율성에 영향을 미치는 요인들을 분석하는 데 초점을 맞추고자 한다. 즉, 본 연구는 개별 관료의 자율성에 대한 연구가 아닌 관료들의 계층조직인 정부부처 수준의 자율성에 대한 연구이다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같이 논의를 전개한다. 첫째, 본 연구의 종속

변수로서 관료적 자율성이란 무엇인가를 정의하는 다양한 시각을 역사적·이론적으로 정리한다. 둘째, 관료적 자율성에 영향을 미치는 요인들에 대한 이론적 논의를 통하여 독립변수를 도출하고 가설을 제시한다. 셋째, 실증분석을 위하여 45개 중앙행정기관의 2005년도 기준 자료를 토대로 가설을 검증하고, 마지막으로 분석결과에 따른 정책적 함의를 도출한다.

II. 이론적 논의

1. 관료적 자율성 논의의 기초

어떻게 하면 효율적인 관리(management)와 조직(organization)을 할 수 있을 것인가? 그리고 어떻게 하면 직업관료제(permanent bureaucracy)를 민주주의(democracy), 즉 헌법적 질서(constitutional governance)에 규범적으로 부합시킬 수 있을 것인가? 이 두 가지 주제는 전통적으로 관료제(bureaucracy) 연구자들의 주요 관심사였다(전자의 경우 Goodnow, 1900; Taylor, 1919; Gulick & Urwick, 1937; Barnard, 1938; Simon, 1947, Fayole, 1949; 후자의 경우 Herring, 1936; Friedrich, 1940; Finer, 1941; Waldo, 1946; Hyneman, 1950; Appleby, 1949/1952; Key, 1959; Dahl, 1970; Wood & Waterman, 1994; Frederickson, 1997).¹⁾ 이들 중 후자 쪽으로부터 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)에 관한 논의가 촉발되었다. 그 핵심 논제는 관료들의 정책결정 재량(policy-making discretion)을 어떻게 하면 민주주의의 요청(imperatives of democracy)에 조화시킬 것인가 하는 점에 있었다(Meier & Krause, 2003). 이러한 논의는 여러 가지 측면에서 다양한 주장을 바탕으로 논의되어왔다.

첫째, 많은 학자들은 민주적 목적을 전복시킬 수도 있는 관료들의 잠재력(potential)에 주목했다. Herring(1936)은 정치에 간여(干與)하면서 공공정책에 재량권을 행사하는 관료제의 능력을 강조하였고, Crozier(1964)는 관료제 조직의 설계와 구조 및 운영이 관련 행위자들과 이해관계자들 사이의 불완전한 타협이나 의견의 반영 또는 균형으로 결정된다고 파악하였다. 또한 Niskanen(1971)은 관료제가 자원(예산) 극대화에 몰두하고 공적 재화와 용역의 공급을 배분하는 데 있어서 독점력(monopoly power)을 갖고 있음을 경제학적으로 설명하였다(Meier & Krause, 2003; 오재록·전영한, 2007).²⁾

둘째, 관료제에게 주어지는 재량권의 적절한 범위가 어디까지여야 하는지에 관한 논의는 정치학자

1) 전자는 경영학적 행정학의 연구 전통을 말한다. 이들 계열의 학자들은 행정의 원칙, 즉 업무과정이나 조직구조를 설계하는 하나의 최상의 방법(one best way)을 찾으려 하였거나(Taylor, 1919; Gulick & Urwick, 1937; Fayole, 1949), 보다 과학적인 행태주의적 접근을 시도하기도 하였다(Barnard, 1938; Simon, 1947). 후자는 정치학적 행정학의 연구 전통을 말한다. 여기서는 관료제에 대한 통제(control)를 어떤 방식으로 할 것인가가 최대 쟁점이었다. 선출직 공직자들이 관료제를 충분히 통제할 수 있다는 입장(Friedrich, 1940; Appleby, 1952; Dahl, 1970; Frederickson & Smith, 1997)과 관료제 내부의 견제 및 경쟁 시스템으로 충분하다는 입장(Finer, 1941; Hyneman, 1950; Key, 1959; Wood & Waterman, 1994)이 맞섰다.

2) 이러한 논의에는 '정치-행정 이원론(politics-administration dichotomy)' 또는 '정책-행정 이원론(policy-administration dichotomy)'이 전제되어 있으며, 의회와 정부의 선출직 정치지도자들(elected officials)이 임명직 관료들(appointed officials)의 의사결정 및 행위를 통제해야 한다는 기본 가정도 깔려있다(Frederickson & Smith, 2003).

와 행정학자들 사이에 지난 수십 년 동안 논쟁의 대상이 되어 왔다. Lowi(1979)와 같은 메디슨주의자들(Madisonians)은 엄격한 법치주의 체제 하에서 관료적 재량(latitude)은 부정되어 마땅하다고 본 반면, Goodsell(1983)과 같은 해밀턴주의자들(Hamiltonians)은 효과적이고 인도적인 법의 실현을 위해서 관료제의 폭넓은 재량은 필수적이라고 보았다.³⁾ 이 가운데 관료적 권력을 불신하는 메디슨주의자들의 소망으로부터 관료적 자율성 이론은 연원되었다고 할 수 있다(Frederickson & Smith, 2003; 오재록·전영한, 2007).

2. 관료적 자율성 이론

지금껏 다양한 학문분야에서 다양한 학자들이 ‘관료적 자율성(bureaucratic autonomy)’에 관해 논의해 왔지만, 이에 관한 통일된 개념적 합의는 아직 이루어지지 않았다. 그럼에도 불구하고 관료적 자율성이 무엇인지에 관한 논의들을 집약해본다면, 다음과 같이 크게 세 가지 접근방법으로 정리될 수 있다(Caughey et. al., 2009).

첫째, 가장 일반적인 접근방식이라고 할 수 있는 주인-대리인(principal-agent theory) 이론이다. 관료적 자율성에 관한 선행연구들은 대개 관료제 기관들(bureaucratic agencies)과 그들의 정치적 주인들(political principals) 간의 상호작용에 초점을 맞춘 주인-대리인 접근방식을 취하고 있다. 이 때 관료적 자율성이란 “(대리인인) 관료제 기관들이 정치적 주인들의 선호에 반하는 정책을 사전적 금지 또는 사후적 처벌 없이 집행할 수 있는 정도”로 정의된다. 이는 “(주인의) 용인 정도(zone of acceptance)의 크기”로 조작적으로 정의되며, 이것은 주인이 전복되지 않을 정도의 정책적 균형점을 의미한다(Meier, 1985; Hammond & Knott, 1996/1999; Kim, 2008; Caughey et. al., 2009).

주인과 대리인 관계는 주인이 대리인으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 대리인의 재량에 따라 수행할 수 있도록 계약의 형태로 권한을 부여함으로써 성립하게 된다. 주인과 대리인 간의 연쇄 위임(chain of delegation)은 유권자와 의원 간, 의원과 장관(또는 기관장) 간, 장관(또는 기관장)과 관리자 간, 그리고 관리자와 일선 실무자 간으로 연장된다. 이 연장된 위임의 고리는 하부 단위의 권력을 증대시킴으로써 민주적 거버넌스의 원심력을 강화하고 전통적인 명령 및 통제 방식을 약화시키는 방향으로 기능한다(Lynn, 2006: 143-7). 그런데 주인과 대리인 관계는 일반적으로 대리인의 행위가 완벽하게 관찰될 수는 없다는 점, 주인과 대리인의 이익이 반드시 합치되지만은 않는다는 점, 그리고 대리인이 주인보다는 자기 자신의 이익을 추구하는 기회주의적인 행동을 취한다는 점 등에서 문제가 발생한다. 이러한 대리인의 기회주의적 행동(opportunistic behavior)을 제어하기 위해서 베버리안(Weberian) 전통에서는 주인이 대리인을 통제하는 규율(rules)을 만들어 임무를 구체화하고 그 행태를

3) 메디슨주의자들(Madisonians)은 주의 깊은 권력 균형이 전제정치에 대한 최선의 방어책이므로 정치적 이익들의 상호 경쟁이 관료들의 권한 남용 소지를 줄인다고 보았다. 그 반면 해밀턴주의자들(Hamiltonians)은 강력한 행정기구를 통하여야만 활기찬 국가가 만들어질 수 있다고 보았다(Kettl, 1993: 407).

감시하며 일탈에 대해서는 엄격하게 제재하는 방법을 취하였다. 이에 비해 조직경제학(organizational economics)에서는 주인이 대리인을 감시하는 능력을 강화시키기 위하여 발생주의 회계를 도입하여 투명성을 끌어올리거나, 주인의 이익과 대리인의 인센티브를 합치시키는 방향으로 조직 내부에 시장원리를 도입하는 방식 등을 취하였다(McCaffery et al., 2001: 282-3; 오재록·전영한, 2007).

대개 주인은 대리인에게 규칙과 절차(procedure)에 관한 폭넓은 재량권을 허용하는데, 대리인의 행위를 감시하는 베버리안 방식이 인센티브를 부여하는 조직경제학의 방식보다 더 까다롭기 때문에, 최근에는 감시 시스템보다 인센티브 시스템이 대리인의 순응(compliance) 확보를 위해 더 선호되는 경향이 있다(McCubbins & Schwartz, 1984; Aberbach, 1990; Meier & Krause, 2003). 이로 인해 대리인인 관료제는 주인인 선출직 정치지도자들로부터 점차 더 많은 자율성을 부여받게 되었다.

둘째, 주인의 선호를 바꾸어놓을 수 있는 관료제 기관의 비공식적 능력에 초점을 맞추는 접근방식이다. 이 연구 전통에서는 주로 비공식적인 역사적 사례연구(non-formal historical case study)가 활용되며, 주인-대리인 이론에서 놓치고 있는 점들, 즉 관료적 자율성이 본질적으로 가지는 정치적 속성(political nature)에 대해 주목한다. 가장 대표적인 경우는 19세기 후반부터 20세기 초반까지 미국에서 전개되었던 관료 정치(bureaucratic politics)의 실상을 파헤친 Carpenter(2001)의 연구라고 할 수 있다(Caughey et. al., 2009).

그에 따르면, 정치적으로 차별화된 각 행정기관이 대통령, 입법부, 사법부, 그리고 조직화된 이익집단들에 의해 견제되거나 좌초되지 않을 만큼의 고유한 여망(wishes)에 부합하여 지속적으로 행동할 때 관료적 자율성이 존재한다. 이 때 관료적 자율성은 각 행정기관의 정치적 차별화(political differentiation), 고유한 조직적 능력(organizational capacities), 정치적 합법성(political legitimacy)이라는 세 가지 조건을 필요로 한다. 여기서 ‘정치적 차별화’란 각 행정기관들의 선호가 여타 행위자들의 선호와 구별됨을 뜻한다. ‘조직적 능력’이란 자신들의 정책적 실험이나 혁신 작업이 착수될 수 있도록 할 능력과 더불어 자신들의 선호가 유효하게 관철될 수 있도록 바꿀 수 있는 능력을 말한다. 그리고 ‘정치적 합법성’이란 행정기관에 대한 여타 행위자들의 정치적 지지(political support)를 의미한다. 이런 조건들이 갖추어질 때, 행정기관들은 자신의 선호를 관철할 수 있게 될 뿐만 아니라, 심지어는 유권자, 이익집단, 정치인들의 정책 선호를 만들기도 한다. 이 때 행정기관들에 대한 여타 행위자들의 정치적 지지연합(support coalition)은 특별히 중요하다. 관료들은 자신들의 정치적 지지연합을 동원함으로써, 명목상의 정치적 주인들로 하여금 행정기관들을 통제하거나 처벌하는 것이 값비싼 대가를 치르는 일이라는 것을 깨닫게 한다. 이로 인해 관료들은 더 많은 자율성을 얻고자 정치적 지지를 동원하는 데 많은 노력을 기울이게 된다(Downs, 1967; Rourke, 1969; Lowi, 1969; Hansen, 1991; Schneider, 1993; Carpenter, 2001; Caughey et. al., 2009).

셋째, 관료적 자율성의 다차원성(multi-dimensionality)을 강조하는 접근방식이다. 이 연구 전통에서는 주로 유럽식 의회체제 하에서 관료제 기관들과 각 부처 장관들 간의 관계에 대하여 초점을 맞춘다

(Christensen & Lægreid, 2006; Verhoest et. al., 2004). 이 때 관료적 자율성은 “의사결정능력(decision-making competencies) 수준에서의 자율성”과 “의사결정능력의 실제 행사에 있어서 제약의 유예(exemption of constraints)로서의 자율성”으로 구분된다. 전자는 각 행정기관들의 행동에 대한 ‘사전적 제한의 상대적 결여로서의 자율성’을 말하고, 후자는 ‘사후적 제약 및 처벌의 수반으로서의 자율성’을 말한다(Verhoest et. al., 2004; Caughey et. al., 2009). 이에 대한 각각의 설명은 다음과 같다.

사전적(*ex ante*) 측면에서의 관료적 자율성은 관리적 자율성(managerial autonomy)과 정책 자율성(policy autonomy)으로 구성된다. ‘관리적 자율성’이란 내부 인력 및 예산 배분 등과 같은 투입요소(inputs)에 대한 각 행정기관들의 재량(agency discretion)을 말하며, ‘정책 자율성’이란 정책의 산출(outputs)에 대한 결정을 내릴 수 있는 능력(agency’s ability)을 말한다. ‘정책 자율성’이 낮은 기관은 정치적 주인들에 의해 제시된 재화나 용역을 생산하는 데 따르는 하부과정과 절차를 수립하는 데 있어서만 재량을 갖는다. 하지만, 보다 더 큰 ‘정책 자율성’을 가진 기관은 거기에 사용될 정책수단(policy instruments)까지도 결정할 수 있다. ‘정책 자율성’이 극대화된 기관에서는 관료들이 직접 정책목표(policy target)를 설정할 수 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 관료 자신들이 성취하고자 하는 사회적 목적(societal objectives and outcomes)까지도 스스로 결정할 수 있다(Verhoest et. al., 2004; Caughey et. al., 2009).

사후적(*ex post*) 측면에서의 관료적 자율성은 구조적 자율성(structural autonomy), 재정적 자율성(financial autonomy), 법적 자율성(legal autonomy), 그리고 간섭상의 자율성(interventional autonomy)으로 구성된다. 이것들은 모두 선출직 정치지도자로부터의 사후적 통제 또는 처벌의 각기 다른 형태를 가리킨다. ‘구조적 자율성’은 행정기관들과 선출직 정치지도자들 사이에 끼어 있는 계층 또는 감독체제로 인해 행정기관이 선출직 정치지도자들의 통제를 구조적으로 덜 받게 되는 상태를 나타낸다. ‘구조적 자율성’이 큰 기관의 경우에는, 선출된 지 얼마 안 된 정치지도자들의 통제를 별로 받지 않는 중간에 낀 감독기구(supervisory board)에 의해 기관장이 임명되거나 평가받을 공간이 크다. ‘재정적 자율성’은 행정기관이 독립적이고 안정적인 수입 원천을 가지고 있는 정도, 그리고 예산 삭감과 같은 재정적 처벌로부터 상대적으로 절연되어 있는 정도를 말한다. ‘재정적 자율성’이 높은 기관은 정치지도자들로부터 예산 삭감과 같은 재정적 처벌을 받는 경우가 별로 없다. ‘법적 자율성’은 행정기관의 의사결정능력의 배분에 있어 선출직 정치지도자들의 간여를 배제하는 소관 법률규정의 정도를 나타내며, ‘간섭상의 자율성’은 선출직 정치지도자들에 의한 사후적 감독 및 처벌로부터의 자유(freedom)를 의미한다(Verhoest et. al., 2004; Caughey et. al., 2009).

관료적 자율성에 대한 이상의 이론적 논의들은 의사결정에 있어서의 자율성 또는 재량권에 관한 논의로 정리될 수 있다. 즉, 주인-대리인 이론에서의 자율성이란 대리인으로서 관료들이 실제 정책집행에 있어 얼마나 자신들의 재량권을 이용한 의사결정을 내리는가에 초점이 맞추어져 있다면, 세 번째 논의인 관료적 자율성의 다차원성은 정책과정에서 관료들의 의사결정 재량권에 초점이 맞추어져 있다. 두 번째 논의인 관료의 비공식적 능력에 초점을 맞추는 이론은 관료들의 의사결정에 초점을 맞추었다

기보다는 관료들이 보유하고 있는 비공식적인 자원, 또는 정치적 자원에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다. 이렇듯 관료적 자율성에 대한 개념적 합의는 아직 이루어지지 않은 상태이다. 이러한 상황에서 관료적 자율성에 영향을 미치는 요인들을 실증 분석한다는 것은 논란이 따를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 이와 같은 사회과학 실증연구의 본질적 한계를 극복하려는 노력의 일환으로 ‘관료적 자율성’이라는 고도의 추상적 개념(higher level abstractions)에 대하여 그 추상성의 정도가 상대적으로 낮은 개념을 의도적으로 개발·채택하고 이를 측정변수(measured variable)로 치환하는 방법을 활용하고자 한다.

이와 관련하여 Meier(1980)는 좋은 선례를 남겼고, 본 연구에서는 관련 선행연구가 희박한 현실을 감안하여 불가피하게 이것을 토대로 하여 관료적 자율성의 대리지표(proxy)를 구성하고자 한다. Meier(1980)는 관료적 자율성을 “추출된 자원의 이용에 있어서의 재량(discretion in the use of resources after extraction)”으로 규정하고 항구적 예산승인(permanent authorizations), 예산 재량권(budget discretion), 입법적 자율성(legislative autonomy)이라는 세 가지 구성개념(constructs)으로 이를 구체화하였다. 이 가운데 본 연구가 채택한 구성개념은 ‘입법적 자율성’이며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 행정기관이 의사결정 재량권을 갖기 위해서는 무엇보다도 관료 자신들의 의사결정 사항이 입법적 사실로서 귀착될 수 있는가 하는 점이 무엇보다 중요하다 보았기 때문이다. 둘째, 미국 연방정부기관과 대한민국 중앙행정기관의 조직 환경—특히 의회와 행정부 간의 관계—에 상당한 편차가 있어 Meier(1980)가 제시한 여타 측정변수 및 측정지표들을 그대로 원용하기에는 무리가 따른다고 보았기 때문이다. 즉, 대한민국의 경우 입법부의 예산심의 자체가 형식적인 상황에서 실질적인 예산의 배분은 행정부 소속의 중앙예산기관에 의하여 사실상 결정되므로(오재록, 1998), 항구적 예산 승인에 의해 보호되는 소관 예산의 비율을 지표로 하여 행정기관의 자율성 여부를 판단하기는 어렵다. 또한 예산 재량권의 경우에도 미국과 달리 부처의 통·폐합 또는 신설 등이 잦아 극단치(outlier) 발생이 많고 전·이용액의 비율이나 예산부속서의 페이지 수 등만으로 행정기관의 자율성 여부를 판단하기에는 무리가 따를 수밖에 없다고 판단하였기 때문이다. 그렇다면, 이러한 입법적 자율성은 또 어떻게 정의될 수 있을 것인가?

입법적 자율성(legislative autonomy)은 “정부조직이 법과 정책적 판단에 의하여 사안을 자율적으로 판단할 수 있는 자율성”을 말한다. 이는 “의회에서 정해주는 법률 이외에도 정부조직이 하위 법령과 규칙, 그리고 규제와 지침 등을 자율적으로 제정 또는 설치할 수 있는 자율성”을 뜻한다(Meier, 1980). 법률에 나타난 불분명한 용어들 때문에 관료들은 법률로부터 명확한 행동지침을 끌어내야만 하는데, 이 불분명한 위임(fuzzy mandates)으로 인해 법률로 표현된 정치적 위임의 행정적 해석(administrative interpretation)과 관료적 재량권 행사가 빈번하게 발생한다(전영한, 2004). 이는 정치적 위임의 모호성 정도를 나타내는 것인 바, 위임의 모호성이 더하다는 뜻은 수입 기관에게는 그만큼의 재량이 더 부여되어 있다는 뜻이 된다(오재록·전영한, 2007). 이와 같은 점에 착안하여, 본 연구에서는 ‘관료적 자율성’이

라는 고도의 추상적인 개념을 ‘입법적 자율성’이라는 하위개념으로 구체화하고 이를 토대로 관료적 자율성에 관한 하나의 실증연구를 시도한다.

3. 관료적 자율성에 영향을 미치는 요인들

그렇다면, 관료적 자율성에 영향을 미치는 요인들에는 어떤 것들이 있을까? 본 연구에서는 자원의존론에서 나타나는 논의와 기관 유형론의 시각을 함께 살펴보고자 한다.

1) 자원의존론(resource dependency theory)의 시각

자원의존론에 따르면, ‘관료적 자율성 또는 재량권’을 바라보는 시각은 크게 두 가지로 나누어진다.

첫째, 조직자원에 대한 통제수준에 따라 조직(조직의 수장)의 의사결정에 대한 자율성이 결정될 수 있다는 측면이다(Aldrich and Pfeffer, 1976). 관료적 자율성은 관료들이 보유하고 있는 자원에 대한 의존 관계(dependency relationship)와 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면, 자원에 대한 의존성과 기관의 행위에 있어서의 자율성 또는 재량의 정도는 동전의 양면 관계와 같기 때문이다.

자원의존론은 일반적으로 조직 간 관계를 파악하는 데 가장 널리 쓰이는 이론이다(Pfeffer and Salancik, 1978). 이에 의거하여 조직 간 관계를 살펴보면, “한 조직이 다른 조직에게 의존하게 되는 동기는 생존을 위해 필요로 하는 부족한 자원을 보충하기 위해서이며, 이로 인해 자원을 가진 조직과 그렇지 못한 조직 간에 권력 관계가 형성된다. 따라서 의존도의 수준은 필요한 자원이 얼마나 중요하고 희소인가에 따라 달라진다고 할 수 있다”(김동원, 2005). 가령, 두 개의 기관이 상대방이 필요로 하는 자원을 각각 가지고 있을 때, 양자 간의 자원의존관계는 균형(양방향적 의존관계)을 이루게 되어 권력 관계에 있어서도 상호 동등한 관계가 구축될 수 있다. 만일 한 A기관이 B기관이 필요로 하는 자원을 보유하고 있고 A기관은 B기관의 자원 가운데 필요로 하는 것이 없을 때, 양자 간에는 일방향적 자원의존현상이 발생하며 그로 인해 궁극적으로 권력의 비대칭관계가 형성되게 된다. 즉, 후자와 같은 상황에서는 한 기관(B)이 다른 기관(A)에 대하여 의존정도가 높아지게 되고, 이에 따라 다른 조직(A)에 의하여 통제받을 가능성이 높아지게 되는 것이다. 이를 해석하면, 조직이 보유한 자원이 빈약할수록 다른 조직에 대한 자원의존도는 높아지게 되며, 그러한 기관은 궁극적으로 자율성이 낮아지게 되는 것이다.

둘째, 정부기관에 있어서는 자원을 많게 또는 적게 보유하고 있는가가 그 기관의 의사결정 자율성에 큰 영향을 미치지 않을 수도 있다(Meier, 1993). 그 첫 번째 이유는 자원의 가치는 단순히 그 소유만으로 결정되는 것이 아니라 정부기관들이 처한 특정 상황에 따른 의존도에 의해서도 결정될 수 있기 때문이다.⁴⁾ 두 번째 이유는 자원을 똑같이 많이 보유하고 있는 두 기관에 있어 각 기관이 처해있는 환경

4) ‘예컨대 어떤 젊은 여성이 가진 아름다움이라는 자원의 가치는 상황에 따라서 얼마든지 달라질 수 있다. 만일 그 여성이 젊은 남자들만의 모임에 혼자 참석한다

에 따라 재량권의 차이가 발생할 수도 있기 때문이다.

그러한 예는 실제로도 종종 발견된다. 예컨대, 미국의 NIH(National Institutes of Health)와 SSA(Social Security Administration)는 모두 자원추출 능력이 탁월한 기관들이지만, SSA의 의사결정 자율성은 NIH와 큰 차이가 난다. 두 기관의 환경변수인 외부법률과 규정들에 종속되어 있는 정도의 차이에 따라 두 기관의 재량권은 상당한 차이가 나는 것이다(Meier, 1993). NIH는 우선순위를 결정하는 데 영향을 미치고 자기 스스로 규정한 목표들을 추구하는 정책 영역에서 상대적으로 자유롭지만, SSA는 재량권의 범위를 제한할 목적으로 의회가 통과시킨 법률과 규정들에 의해 엄격하게 묶여 있다. 마찬가지로 어떤 기관은 SSA처럼 재량권은 적지만 풍부한 자원을 보유할 수 있고, 다른 기관들은 IRS(Internal Revenue Service)처럼 보유 자원은 빈약하지만 상당한 재량권을 보유할 수도 있다. NIH와 같이 온 좋은 기관은 자원과 재량권 모두 풍부할 수 있고, 1970년대 중반의 SSC(Selective Service Commission)와 같이 불운한 기관은 둘 다 빈약할 수도 있는 것이다(Meier, 1980). 이를 염두에 두고 Meier(1980)는 자원 추출(resource extraction) 능력만큼이나 중요한 것이 “추출된 자원을 이용하는 데 있어서의 재량권(discretion in the use of resources after extraction)”이라고 강조하였던 것이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이, 정부기관이 지니고 있는 자원이 정부기관의 자율성에 어떤 영향을 미치는가에 대한 논의는 아직도 진행형이다. 또한 지금껏 국내에서는 중앙행정기관들의 의사결정 자율권이 당해 기관의 보유하고 있는 자원에 의해 영향을 받는 것인지, 아닌 것인지에 대한 실증적인 연구가 없었다. 이에 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 제시한다.

가설 1: 관료제 기관이 보유하고 있는 자원이 많을수록 당해 기관의 의사결정 자율성에 긍정적인 영향을 미친다.

2) 정부기관의 유형과 자율성

Niskanen(1973)과 Downs(1967)로 대표되는 공공선택론에서는, 모든 정부기관들은 일률적으로 계층제를 가지는 관료제 구조를 가지며, 이러한 관료제 내에서 행위하는 관료들의 행태 역시 동질적이라고 규정하지만(정용덕, 2003: 489), Dunleavy(1982)의 관청형성모형은 이와 다르다. 관료들의 행태는 자신들이 소속되어 있는 기관의 유형에 따라 순효용의 차이를 가지며, 이러한 차이는 관료들의 행태에 큰 영향을 미친다는 것이다(정용덕, 2003: 490-491). 다시 말해, 관료들의 행태는 자신들이 속해있는 관청(agency or bureau)의 유형 또는 특성에 따라 제약될 수밖에 없다는 것이다. 이를 토대로 본 연구는 중앙행정기관의 유형에 따라 관료들이 가용자원을 이용하는 데 있어서 그 자율성이 제한받거나 확대될

면 그녀의 아름다움은 커다란 가치를 발휘하여 그녀에 대한 남성들의 의존성을 높일 것이다. 그러나 그 여성이 아름다운 여자들의 모임에 참석하는 경우 그 아름다움이 갖는 가치는 권력의 기반으로서의 중요성을 상실할 것이다”(오석홍, 1978: 203).

수 있다는 가설 또한 제시한다.

가설 2: 관료제 기관의 기관유형은 당해 기관의 의사결정 자율성에 일정한 영향을 미친다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상

본 연구의 모집단은 대통령실과 국무총리실을 제외한 대통령 소속의 전체 중앙행정기관이다. 이중 2000년에서 2005년 사이에 존재한 정규공무원 100명 이상 고용기관, 그리고 기관장이 차관급 이상인 기관이 분석대상이다. 이 기준을 충족한 기관은 모두 45개 기관이었으며, 구체적으로 2원(감사원, 국가정보원), 4처(기획예산처, 법제처, 국정홍보처, 국가보훈처), 18부(재정경제부 등), 16청(국세청 등), 5위원회(공정거래위원회, 금융감독위원회, 중앙인사위원회, 국가청렴위원회, 국가인권위원회) 등이 모두 포함되었다. 다만, 2005년도를 기준으로 최근 2년 이내에 신설된 기관들은 제외되었다.

2. 종속변수의 측정

본 연구의 종속변수는 앞에서 설명한 바대로 입법적 자율성(legislative autonomy)이다. 앞에서 역시 간략히 소개하였듯이, Meier(1980)는 미국연방행정기관의 자율성을 측정하기 위하여 항구적 예산승인(permanent authorizations), 예산 재량권(budget discretion), 입법적 자율성(legislative autonomy)을 중심으로 ① 항구적 예산승인에 의해 보호되는 소관 예산의 비율, ② 예산부속서(Budget Appendix)의 페이지 수 대비 해당 기관의 예산규모의 비율, ③ 예산의 전·이용(reprogramming) 정도, ④ 자체적으로 제정할 수 있는 하위 법령의 수, ⑤ 소관 법률(law)의 페이지 수 대비 자체 제정 하위 법령(rules)의 페이지 수의 비율 등 다섯 가지 측정지표를 제시하였다. 다시 말해, 본 연구에서는 Meier(1980)의 구성 개념 가운데 대한민국 현실과 가장 잘 부합된다고 판단되는 입법적 자율성(legislative autonomy)을 종속변수로 채택하였으며, 그에 따르는 두 가지 지표—△소관 법률의 페이지 수 대비 자체 제정 하위 법령(시행령과 시행규칙)의 페이지 수의 비율, △하위 법령(시행령과 시행규칙)의 제·개정 빈도—도 더불어 채택하였다. 그리고 그 이유는 관료적 자율성에 대한 이론을 설명하면서 이미 자세히 밝혔다.

대한민국 중앙행정기관의 입법적 자율성(legislative autonomy)은 정부조직이 법과 정책적 판단에 의하여 사안을 자율적으로 판단할 수 있는 자율성을 말하며, 구체적으로 이는 국회에서 정해주는 법률 이외에도 각 기관이 시행령(대통령령, 총리령)과 시행규칙(부령)을 자율적으로 제정 또는 설치할 수 있

는 자율성을 말한다. 이는 소관 법률에 나타난 불분명한 정치적 위임을 행정적으로 해석하는 제도화된 과정이며 이 와중에 관료적 재량권 행사가 활발하게 진행된다. 그러므로 소관 법률의 페이지 수에 비해 그에 딸린 시행령과 시행규칙의 페이지 수가 상대적으로 더 많다는 것은 위임의 모호성이 더한 것이자 재량의 범위가 크다는 뜻이 되고, 그 역의 경우에는 위임의 모호성이 덜한 것이자 재량의 범위가 작다는 뜻이 된다. 따라서 소관 법률의 페이지 수 대비 그에 딸린 하위 법령(시행령+시행규칙)의 페이지 수의 비율은 입법부가 당초 설정해준 임무의 범위로부터 얼마만큼 더 자율적으로 임무 범위를 확장할 수 있는가를 나타내주는 중요한 지표가 될 수 있다(오재록·전영한, 2007). 그리고 이와 같은 페이지 수의 측정은 동일한 활자크기와 동일한 규격으로 출판되어 관리되는 『대한민국 현행법령집』이 있기에 가능하다. 오재록(2007)은 여기에 수록된 모든 현행 법률과 시행령, 시행규칙을 소관별·기관별로 분류한 후, 이들의 페이지 수를 일일이 세어 그 비율을 산출한 바 있는데⁵⁾, 본 연구에서는 이를 활용하였다.

아울러 하위 법령(시행령+시행규칙)의 제·개정 빈도 역시 입법적 자율성의 중요한 지표라고 할 수 있다. 각 기관이 시행령과 시행규칙을 빈번히 제·개정한다는 것은 그만큼 재량의 범위가 넓다는 것을 의미한다. 법률 제·개정은 관료제 외부인 국회로부터 얻어내는 것이지만, 하위 법령의 제·개정은 관료제 내부에서 재량껏 이루어지기 때문이다(Meier, 1980; 오재록, 2007). 하위 법령(시행령+시행규칙)의 제·개정 빈도 2003년 1월 1일부터 2005년 8월 30일까지의 기간 동안 45개 중앙행정기관이 제·개정된 대통령령, 총리령, 부령의 빈도를 측정해낸 선행연구(오재록, 2007)의 자료를 활용하였다.⁶⁾

또한 이 두 지표는 AHP 기법을 통해 가중치가 부여되어 하나의 지수(index)로 산출되었다. 이를 조사한 오재록(2007)에 따르면, 소관 법률의 페이지 수 대비 하위 법령의 페이지 수의 비율과 하위 법령 제·개정 빈도의 상대적 가중치는 각각 .367과 .633으로 나타났다. AHP 조사는 국무총리실 국·과장급 간부 20명을 대상으로 2005년 12월에 실시되었으며, 비밀관성 비율이 0.15 이상으로 나타나 일관성이 부족하다고 판단된 4부가 분석에서 제외되고 나머지 16부가 최종 선정되었다. 이렇게 해서 최종적으로 얻어진 ‘입법적 자율성 지수’는 각주 7)에 예시된 바와 같다(오재록, 2007).

5) 소관 법률의 경우 단일 기관 소관의 경우만 대상으로 하였고 둘 이상 기관의 공동 소관 법률의 경우는 조사에서 제외하였다. 그리고 하위 법령의 경우에는 법률에 딸린 시행령(대통령령·총리령)과 시행규칙(부령)만 대상으로 하였을 뿐, 그 밖에 대통령령과 총리령 그리고 부령으로만 존재하는 경우와 예규, 내규, 훈령, 지침, 고시 등은 모두 제외하였다. 왜냐하면, 공동 소관 법률의 경우에는 어떤 기준으로 얼마만큼의 분량을 특정 기관의 소관으로 떼어내야 할지 그 기준을 정할 수가 없었고, 독립 하위 법령의 경우 비교기준이 되는 모법(母法)이 아예 존재하지 않았기 때문이다. 한편, 법무부나 검찰청 소관 법률 중에는 형법·민법과 같이 포괄적 성격의 법률도 있고 법원 소관 법률도 형식상 모두 법무부 소관으로 되어 있는데, 이런 경우도 분석에서 제외하였다. 그리고 검찰청 소관 법률은 모두 법무부 소관으로 되어 있으나 수사 및 사법과 관련된 법률들을 따로 떼어 검찰청 소관으로 분류하였다. 그밖에 소관이 불분명하거나 청(廳) 소관이 분명함에도 형식상 부(部) 소관으로 적시된 경우에는 입법 취지 등을 고려하여 소관을 청으로 분류하였다(오재록, 2007).

6) 1차 자료는 2005년 8월 당시 법제처 홈페이지(중합법령정보→최근개정법령)에서 채록한 것이다.

7)

순위	기관명	쪽수비율	하위법령 빈도	입법적 자율성 지수
1	건설교통부	31.98	100.00	76.036
2	행정자치부	34.62	93.18	71.761

3. 독립변수의 측정

앞서 제시한 이론적 논의에 의거하여 본 연구의 독립변수 측정은 크게 두 가지 방향으로 이루어졌다.

첫째, 자원의존론에 입각하여 기관이 보유하고 있는 유·무형의 자원을 측정하는 것이다. 조직의 자원을 측정하기 위하여 본 연구는 조직이 보유할 수 있는 기본적인 특성으로서 재정자원, 인력자원, 조직연령, 조직 최고의사결정자의 특성, 제도적 자원을 제시한 바 있는 선행연구(김재훈, 2004)의 틀을 원용하였다.

조직의 재정과 인력자원은 조직의 규모를 나타내는 주요 변수이자, 조직운영에 사용되는 기본적인 자원이다. 재정자원은 2005년도 각 기관의 세출예산액(단위: 백만원)으로 측정되며, 인력자원은 2005년도 각 기관의 정원수로 측정된다. 또한 조직연령은 각 기관의 설립년도부터 현재까지의 년도수로 측정된다.

조직자원 가운데 최고의사결정자의 특성 또한 중요한 요소이다. 각 기관이 얼마나 자율적일 수 있는가를 결정하는 데 있어 무형적 자원으로서의 기관장의 특성은 꽤 중요한 역할을 한다.⁸⁾ 최고의사결정자의 특성은 2003~2005년 기간에 재임한 각 기관의 장들 중 가장 오랜 기간 재임한 기관장의 출신성분 분석으로 측정된다.⁹⁾ 이들이 기관장에 임명되기 직전까지 쌓아온 경력은 정치인, 관료, 학자, 경제인, 언론인 등 다섯 가지 출신성분으로 나뉘어 범주화된다.

한편, 조직자원 가운데 조직이 보유한 제도적 자원 역시 중요한 요소이다. 행정기관들의 경우 법적·제도적 자원은 여타 어떤 사회조직에 비해 훨씬 더 중요한 조직자원이다. 물론 당해 법률의 내용이나 성격이 어떤 것이냐에 따라 많은 차이가 있을 수도 있겠으나, 소관 법률(law)의 수가 많고 적음 그 자체가 정부부처에게는 남다른 조직자원이 된다. 일례로 김대중·노무현 정부 당시 금융감독위원회는 막강한 자원과 권력을 보유하고 있었음에도 불구하고 관련 법률 전체가 재정경제부 소관이었기 때문에 여러 가지 제약을 받지 않을 수 없었는데, 바로 이점은 행정기관들에게 제도적 자원이 왜 중요한지를 여실히 뒷받침해준다. 이러한 제도적 자원은 2005년도 소관 법률의 수로 측정된다.

중앙행정기관의 조직자원이라는 독립변수가 이렇게 다차원적으로 측정됨에 따라 앞에서 제시한 ‘가설 1’은 다음과 같은 하위가설들로 세분화된다.

- 가설 1-1: 중앙행정기관의 재정자원이 많을수록 당해 기관의 의사결정 자율성이 높을 것이다.
- 가설 1-2: 중앙행정기관의 인력자원이 많을수록 당해 기관의 의사결정 자율성이 높을 것이다.
- 가설 1-3: 중앙행정기관의 연령이 많을수록 당해 기관의 의사결정 자율성이 높을 것이다.

8) 비근한 예로, 최근 국민권익위원장으로 대통령의 친척근인 이재오 전 의원이 임명되자 국민권익위원회의 위상이 급격히 높아졌다는 점만을 보더라도, 기관장의 특성은 중요한 조직자원 중 하나로 충분히 간주될 수 있다.

9) 본 연구는 기관장의 특성으로 출신성분 외 학벌(학부출신교과) 출신지역을 이용하여 분석하였으나, 유의미한 결과를 보여주지 않아 이를 분석에서 제외하였음을 밝혀둔다.

가설 1-4: 중앙행정기관장의 특성은 당해 기관의 의사결정 자율성에 영향을 미친다.

가설 1-5: 중앙행정기관이 보유하고 있는 제도적 자원이 많을수록 당해 기관의 의사결정 자율성이 높을 것이다.

둘째, 본 연구에서는 중앙행정기관의 유형 그 자체를 두 번째 독립변수로 설정한다. 본 연구의 연구 대상 45개 중앙행정기관은 크게 두 가지 방법에 의해 분류된다. 하나는, 기관의 기능에 따라 고객기관, 재분배기관, 규제기관, 국가유지기관으로 나누어 분류하는 방법이다. 이러한 분류는 아래에서 논의되는 기존의 연구들을 종합한 데 따른 것이다. 두 번째 방법은, 중앙행정기관의 제도적 차이를 고려한 것으로 45개 중앙행정기관을 장관급 기관과 차관급 기관으로 구분하는 방법이다.

기관의 기능에 따른 중앙부처의 유형 분류 방법은 지금까지 크게 두 가지 갈래로 논의가 이루어져 왔다. 첫 번째는, 기존의 대한민국 중앙정부 부처에 대한 유형분류를 하였던 연구들이 제시하였던 유형 분류 기준이다. 송하중(1993)은 중앙정부가 담당하는 기능을 크게 국가관리기능, 산업경제기능, 사회문화 기능으로 구분하였고, 정용덕(2003)은 Dunleavy의 관청모형에 기초하여 중앙부처를 크게 전달기관, 이전 및 계약기관, 통제기관, 기타기관으로 분류하였다(정용덕, 2003: 495-506). 두 번째 방법은, 부처가 행하는 정책의 성격에 따라 분류하는 방법이다. 이 때 가장 널리 이용되는 정책유형 분류는 다음과 같다(노화준, 2003: 61-62). Lowi(1972)에 따르면, 정부의 정책은 규제정책, 재분배정책, 분배정책, 구성정책으로 나눌 수 있으며, Almond와 Powell(1966)에 따르면 추출정책, 규제정책, 분배정책, 상징정책 등 네 가지로 분류될 수 있다. 또한 Ripley와 Franklin(1986)에 따르면, 분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책으로 나뉘어질 수 있다. 노화준(2003: 62)은 이를 정리하여 국민의 요구 충족을 목표로 하는 정책, 그리고 지지 획득을 목표로 하는 정책 등 두 가지로 유형을 크게 구분하였다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 국민의 요구 충족을 목표로 하는 두 가지 정책유형에 따라 고객기관과 재분배기관을 먼저 추출해내고, 국가의 관리·질서유지 및 정책목표 획득을 목표로 하는 정책유형에 따라 규제기관과 국가유지기관을 추출하여 기관유형을 총 네 가지로 분류하였다.

더불어 제도적 측면에서의 기관유형을 별도로 구분함에 있어, 기관장의 지위가 장관급인가, 차관급인가에 따라 당해 기관의 의사결정 자율성에 일정정도의 영향이 미쳐진다고 보고, 이를 기준으로 장관급 기관과 차관급 기관을 분류하는 방법도 병행하여 활용하였다. 이러한 기관유형의 두 가지 분류에 따라 앞서 제시되었던 가설2는 아래의 하위가설로 세분화된다.

가설 2-1: 중앙행정기관의 정책기능에 따라 의사결정 자율성의 차이가 난다.

가설 2-2: 중앙행정기관의 제도적 유형에 따라 의사결정 자율성의 차이가 난다.

이상에서 논의된 독립변수들은 다음의 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 1> 분석변수의 구성개념 및 측정

변수	개념	구성개념	측정(조작화)	단위
종속 변수	자율성	입법적 자율성	소관 법률의 페이지 수 대비 소관 하위법령의 페이지 수의 비율	표준화 점수
			하위법령(시행령+시행규칙)의 제·개정 빈도	
독립 변수	조직 자원	재정자원	2005년도 기관별 세출예산액	백만원
		인력자원	2005년도 기관별 정원 수	명
		조직연령	설립년수(2005년 기준)	년
		기관장의 특성	출신성분: 정치인, 관료, 학자, 경제인, 언론인	NA
	기관 유형	제도적 자원	소관 법률의 수	개
		기능별 유형분류	고객기관, 재분배기관, 규제기관, 국가유지기관	NA
	제도적 유형분류	장관급, 차관급 기관	NA	

IV. 분석결과

관료적 자율성이라는 종속변수(중앙행정기관의 입법적 자율성)에 대한 독립변수들의 영향력은 두 가지 분석방법에 의해 실증적으로 검증되었다. 본 연구의 분석대상 45개 기관이 비록 표본이 아니라 사실상의 모집단이라고 할 수는 있지만, 가설 검증을 위한 분석대상의 수 자체가 통계적 관점에서 상대적으로 적다는 제약이 노정되어 있는 관계로, 이 제약을 보완하기 위한 차원에서 두 단계의 분석을 보완적으로 실시하였다. 첫 번째 단계에서는 회귀분석을 통하여 앞서 제시한 가설검증을 우선 실시하였으며, 이를 통하여 관료적 자율성에의 영향요인들을 분석하였다. 두 번째 단계에서는 이 분석결과를 재확인하기 위해서 종속변수인 입법적 자율성의 수준에 따라 45개 중앙행정기관을 세 가지 집단으로 구분한 뒤, 입법적 자율성 지수의 차이가 조직의 주요 자원변수의 차이와 어떠한 관계에 있는지 분석하였다.

1. 분석대상 변수들의 기술통계량

우선 분석에 사용된 변수들의 기술통계량을 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 기술통계량

주요변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
입법적 자율성(표준화점수)	45	1.15	100.00	35.46	22.62
2005 세출예산(백만원)	43	14,615.00	28,939,092.00	4,489,326.30	7,944,578.69
직원수(명)	45	172	203,271	10,294.71	33,283.43
연령(년)	45	1	57	40.51	19.74
제도적 자원(개)	45	.00	83.00	17.07	20.27

종속변수인 입법적 자율성 지수의 평균값은 35.46이고, 최소 1.15에서 최대 100의 값을 가지고 분포하고 있는 것으로 나타났다. 입법적 자율성은 앞에서 설명한 대로 정부조직이 법과 정책적 판단에 의하여 사안을 자율적으로 판단할 수 있는 자율성을 말하며, 이는 구체적으로 국회에서 정해주는 법률 이외에도 각 기관이 시행령(대통령령/총리령)과 시행규칙(부령)을 자율적으로 제정 또는 설치할 수 있는 자율성을 말한다. 입법적 자율성 지수는 0에서 100 사이의 값을 갖도록 상대적으로 표준화된 점수로, 회귀분석을 실시할 경우 일반적인 최소자승법(OLS)을 통한 계수 추정이 부적절하다. 따라서 제한된 범위의 값을 갖는(censored) 종속변수로 취급하는 것이 통계적으로 적절한 추정방법이고, 이에 따라 관료적 자율성 결정요인 분석에서는 Tobit 회귀분석을 실시하였다. 또한 독립변수 가운데 하나인 제도적 자원은 앞에서 설명한 대로 2005년도 당시 소관 법률의 수로 측정된 것이다.

한편, 명목척도로 측정되어 회귀분석에서 가변수로 사용된 기관장의 특성과 기관 특성에 관한 기초 통계량은 다음 <표 3>과 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 3> 기관장의 특성: 출신성분

기관장 특성	빈도	%	유효%	누적%
미상	1	2.2	2.2	2.2
경제인	4	8.9	8.9	11.1
관료	21	46.7	46.7	57.8
법조인	5	11.1	11.1	68.9
언론인	2	4.4	4.4	73.3
정치인	1	2.2	2.2	75.6
학자	11	24.4	24.4	100.0
총계	45	100.0	100.0	

<표 3>을 보면, 2005년 당시 중앙행정기관장의 경우, 관료 출신이 21명으로 전체의 약 47%를 차지하면서 가장 높은 비중을 보였고, 다음으로 학자 출신이 11명으로 약 24%를 차지한 것으로 나타났다. 추후 회귀분석에서는 상대적으로 빈도가 높은 관료 출신과 학자 출신 그리고 기타 출신으로 구분하여 분석을 실시하였다. 한편, <표 4>는 기관의 기능별 유형을 보여주고 있다. 본 분석에서 기관유형은 앞에서 설명한 대로 기관의 기능별 유형 분류에 따라 고객기관, 국가유지기관, 규제기관 및 재분배기관으로 분류하였고¹⁰⁾, 이와 함께 기관의 제도적 특성을 나타내는 장관급 기관과 차관급 기관으로도 재차 분류하였다.

10) • 재분배기관: 국가보훈처, 기획예산처, 노동부, 보건복지부, 재정경제부

• 규제기관: 감사원, 공정거래위원회, 국가인권위원회, 국가청렴위원회, 금융감독위원회, 식품의약품안전청, 특허청, 환경부

• 국가유지기관, 검찰청, 경찰청, 관세청, 국가정보원, 국방부, 국세청, 국정홍보처, 법무부, 법제처, 병무청, 소방방재청, 외교통상부, 조달청, 중앙인사위원회, 통계청, 통일부, 해양경찰청, 행정자치부

• 고객기관: 건설교통부, 교육인적자원부, 기상청, 농림부, 농촌진흥청, 문화관광부, 문화재청, 산림청, 산업자원부, 여성가족부, 정보통신부, 중소기업청, 해양수산부

<표 4> 기관의 유형

기능별 유형	빈도	%	제도적 유형	빈도	%
고객기관	14	31.1	차관급 기관	17	37.8
국가유지기관	18	40.0			
규제기관	8	17.8	장관급 기관	28	62.2
재분배기관	5	11.1			
총계	45	100.0	총계	45	100.0

<표 4>를 보면, 행정자치부, 검찰청, 경찰청 등 국가유지기관이 18개로 전체의 40%를 차지하였으며, 교육인적자원부, 건설교통부 등 고객기관이 31%인 14개, 공정거래위원회 등 규제기관이 18%인 8개, 재정경제부 등 재분배기관이 약 11%인 5개로 나타났다. 더불어, 장관급 기관은 전체의 약 62%인 28개 기관, 차관급 기관은 약 38%인 17개 기관으로 나타났다.

2. 회귀분석 결과

앞에서 설명한 바와 같이, 본 연구에서는 관료적 자율성의 영향요인을 실증적으로 분석하기 위하여 중앙행정기관의 입법적 자율성을 종속변수로 한 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석에 앞서 분석대상 변수들 간의 관계 및 다중공선성(multicollinearity)의 존재 여부를 알아보기 위하여 상관관계분석을 실시하였다. <표 5>는 회귀분석에 사용된 주요 변수간의 상관관계를 보여주고 있다.

<표 5> 변수의 상관관계

		입법적 자율성	2005세출예산	직원수	연령	제도적 자원
입법적 자율성	상관계수	1	.673(**)	.114	.396(**)	.816(**)
	유의확률		.000	.455	.007	.000
	N	45	43	45	45	45
2005 세출예산	상관계수		1	.395(**)	.381(*)	.709(**)
	유의확률			.009	.012	.000
	N		43	43	43	43
직원수	상관계수			1	.227	.064
	유의확률				.134	.675
	N			45	45	45
연령	상관계수				1	.298(*)
	유의확률					.047
	N				45	45
제도적 자원	상관계수					1
	유의확률					
	N					45

**p<0.01, *p<0.05

종속변수인 중앙행정기관의 입법적 자율성과 독립변수인 기관의 세출예산, 직원수, 기관연령, 제도적 자원 등은 정(+)의 상관관계를 보였으며, 직원수를 제외한 모든 변수에서 통계적 유의성이 발견되었다. 특히 종속변수인 입법적 자율성과 독립변수인 제도적 자원간의 상관성은 매우 높은 것으로 나타났다. 한편, 독립변수들 간의 상관계수를 살펴보면, 2005년도 기관별 세출예산과 제도적 자원 간의 상관성이 상당히 높은 것으로 나타났는데($r = 0.709$), 향후 분석에서 이로 인한 문제가 발생하는지 주의하면서 분석을 실시하였다.

이상과 같은 변수들을 가지고 관료적 자율성의 영향요인을 실증적으로 알아보기 위하여 실시한 Tobit 회귀분석의 결과는 다음 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> 관료적 자율성 영향요인 분석 결과

변수명	회귀계수	표준오차	t	P> t
2005 세출예산*	3.365918	1.647313	2.04	0.049
직원수	-.2817985	1.489368	-0.19	0.851
연령	.1562486	.1048856	1.49	0.146
관료*	7.978631	3.92416	2.03	0.050
학자*	11.38663	4.456839	2.55	0.015
제도적 자원**	.762355	.1213355	6.28	0.000
규제기관**	18.40024	6.209782	2.96	0.006
국가유지기관*	9.22216	4.323844	2.13	0.040
재분배기관	-1.000122	5.686211	-0.18	0.861
장관급 기관*	-8.735073	3.810015	-2.29	0.028
절편	-34.86115	17.9183	-1.95	0.060
Number of obs = 43		LR chi2(10) = 68.76(p<0.000)		
Pseudo R2 = 0.1768		Log likelihood = -160.05508		

**p<0.01, *p<0.05

분석 결과를 살펴보면, 우선 기관의 주요 조직자원 중 하나인 재정자원은 입법적 자율성에 유의미한 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 재정자원을 많이 보유한 기관일수록 입법적 자율성이 높게 나타나는 경향이 있다는 가설을 지지한다. 이를 해석하면, 예산을 많이 보유한 기관, 즉 재정력이 큰 기관은 그만큼 해당 업무 또는 정책이 많아서 이를 수행하는 데 있어서 입법적 자율성이 높다는 뜻이 된다. 이와 같은 분석결과는 관련 선행연구의 결과와도 일맥상통한다. 오재록(2008)에 따르면 관료제 기관의 예산규모는 관료제 기관의 자율성과 네트워크 양쪽에 유의미한 영향을 미친다. 배정되는 예산규모가 클수록 집행과정에서의 상당한 재량이 부여될 뿐만 아니라 수많은 행위자들과의 폭넓고 다양한 관계가 형성되기 때문이다. Meier(1980) 역시 세출예산은 의회가 허용해주는 물적 자원으로서 이

를 많이 배정받는 기관은 그렇지 못한 기관에 비해 자율성과 네트워크가 상대적으로 크거나 좋다고 할 수 있다는 이론적 주장을 펼친 바 있다. 그러한 점에서 본 연구의 결과는 선행연구들의 이론적 주장과 경험적 검증결과를 다시 한 번 뒷받침하는 것으로 해석될 수 있다.

또 다른 주요자원인 인력자원은 부(-)의 영향이지만 통계적으로 무의미한 것으로 나타났다. 즉, 인력자원이 부의 방향을 나타내지만 통계적으로 유의미하지 못하다는 것은 직원 수가 많은 기관일수록 입법적 자율성이 낮다는 결과를 통계적으로 확인할 수 없다는 것을 뜻한다. 오히려 인력자원은 각 기관의 입법적 자율성에 영향을 미치지 못하는 것으로 해석되어야 한다. 이와 같은 분석결과는 관련 선행연구의 실증분석결과와도 일치한다. 오재록(2008)에 따르면, 관료제 기관의 인력규모는 관료제 기관의 네트워크에 유의미한 영향을 미칠 뿐, 자율성에는 유의미한 영향을 미치지 못한다. 실제적으로 보았을 때 단순히 인력규모가 크다고 해서 반드시 입법재량의 범위가 커진다고 하기는 어렵다. 고도의 정책결정을 담당하는 중·상위직 관료들의 수가 많다면 재량권이 커지겠지만, 하위직의 단순 업무에 종사하는 공무원들의 수만 많을 경우에는 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

둘째, 기관이 보유하고 있는 제도적 자원은 입법적 자율성에 유의미한 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일견 당연해 보일 수 있다. 즉, 소관 법률의 수가 많으면 종속변수인 법률(laws) 대비 하위 법령(rules)의 페이지 수의 비율 및 하위 법령(시행령+시행규칙)의 제·개정 빈도가 동시에 많아질 수밖에 없는 것이 아닌가 하고 생각할 수 있다. 하지만, 실제로 꼭 그렇지만은 않다. 가령 감사원은 소관 법률이 감사원법 하나이고 그 페이지 수가 19쪽에 불과하지만, 그 시행령과 시행규칙의 페이지 수는 무려 201쪽에 달하여 그 비율이 10.57로 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 소관 법률이 57개나 되는 재정경제부의 경우에는 소관 법률의 총 페이지 수가 1,170쪽인 데 비해 그 시행령과 시행규칙의 페이지 수는 총 1,501쪽에 그쳐, 그 비율이 1.28로 전체 45개 기관 중 40위에 머물렀다. 뿐만 아니라 소관 법률의 페이지 수가 그 시행령과 시행규칙의 페이지 수보다 더 많은 경우도 있었다(공정거래위원회 0.84, 중앙인사위원회 0.39). 결국 소관 법률의 수가 많다고 해서 반드시 입법적 자율성 지수가 높은 것만은 아니라고 할 수 있다. 그러므로 본 연구의 분석결과인 제도적 자원이 기관의 입법적 자율성에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점은 다음과 같이 해석될 수 있다. 소관 법률의 수가 많다는 것은 곧 기관의 법적·공식적 권한(legal and formal authority)이 상대적으로 더 크다는 말이 된다. 법적·공식적 권한은 정당성이 규범적으로 승인되고 공식적인 역할에 결부된 ‘합법적 권력’ 또는 ‘승인된 권력’의 원천이므로(오재록, 2008), 이러한 권한을 상대적으로 더 많이 보유한 기관일수록 더 많은 자율성을 얻게 되는 것은 자연스러운 귀결이라 할 수 있다.

셋째, 기관이 보유하는 무형적 자원인 기관(장) 특성 변수에 대한 분석결과를 살펴보면, 기관의 연령(age)의 경우 통계적으로는 유의미하지 않지만 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의확률의 경우 0.15로 통계적으로는 유의미하지는 않지만 무시할 수 없는 확률을 나타내고 있다. 기관의 연령이란 곧 기관의 ‘역사와 전통’이라고 할 수 있다. 설립된 지가 오래되어 이해관계자들이나 정책고객 및 지

지자들과 밀접한 관계가 축적되어 있는 데다 오랜 역사에서 기인하는 기관의 고유한 전통과 권위 등을 보유한 기관은 그렇지 않은 기관에 비하여 상대적으로 자율성이 더 높을 수 있는 것이다.

기관장 특성의 경우 관료 또는 학자 출신 인사가 기관장으로 있는 기관이 정치인이나 언론인 및 기타 출신 인사가 기관장으로 있는 기관보다 입법적 자율성이 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 해석함에 있어 우리는 관료와 학자라는 직업이 정치인이나 언론인이라는 직업과 비교하여 보았을 때, 조직관리나 정책현상에 대하여 조금 더 분석적일 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 이러한 직업특성에 의하여 관료나 학자 출신 장·차관들은 당해 기관이 모호한 법령에 기술된 내용이 실제적으로 어떻게 수행되어야 하는지에 더욱 분석적으로 들여다볼 수 있고, 그 결과 세부적으로 당해 기관이 수행하여야 하는 업무들에 대하여 하위 법령화하는 데 더욱 높은 관심을 가질 수 있기 때문이라고 해석할 수 있다.¹¹⁾

넷째, 기관의 기능별 유형 중 규제기관 및 국가유지기관인 경우가 고객기관 또는 재분배 기관인 경우보다 입법적 자율성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 규제기관과 국가유지기관은 기관의 입법적 자율성에 대하여 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 대표적인 규제기관인 감사원, 식약청, 특허청, 환경부 등의 기관은 다양한 규제활동이 모두 하위 법령으로 세분화되어 있다. 이러한 특성은 본 연구의 분석결과에서 극명하게 드러나고 있다. 즉, 통계적으로 0.01수준에서 유의미하면서 회귀계수가 18이라는 매우 큰 값을 나타내 보인 것이다. 검찰청, 경찰청, 행정자치부 등 국가유지기관의 경우에도 시민들을 규율하는 다양한 법 집행활동이 하위법령에 세분화되어 있다. 이러한 특성 역시 분석결과에 잘 드러났는데, 통계적으로 0.05수준에서 유의미하면서 회귀계수가 9라는 큰 값으로 나타났다.

마지막으로, 장관급 기관 또는 차관급 기관이라는 기관의 제도적 유형분류 변수는 매우 흥미로운 결과를 보여주었다. 즉, 통계적으로 유의미한 결과로서 장관급 기관이 차관급 기관보다 입법적 자율성이 낮은 것으로 나타났다. 차관급인 청 단위 기관의 경우 부 단위 기관에 비하여 소관 법률의 수가 상대적으로 적다. 그러나 청 단위 기관의 경우 주로 정책집행 또는 대민업무를 담당하는 기관이기 때문에, 오히려 정책집행에 있어 다양한 재량을 더 갖게 된다. 이러한 이유로 인하여 장관급 기관보다 오히려 차관급 기관에서 업무를 수행하는 관료들의 입법적 자율성이 더 높은 결과가 나온 것으로 해석될 수 있다.

이상의 결과를 요약하면, 기관의 주요 유형자원인 재정 및 제도는 기관의 입법적 자율성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 기관의 무형자원인 기관장의 출신배경이나 리더십의 유형은 기관의 입법적 자율성에 일정한 영향을 미치며, 중앙행정기관의 기능별 유형에 의해서도 입법적 자율성의 편차가 초래될 수 있다는 점이 실증적으로 검증되었다고 할 수 있다.

11) 이러한 해석을 놓고 보았을 때, 본 연구에서 측정된 종속변수인 입법적 자율성에 대한 구성타당성(construct validity)에 문제가 발생할 소지는 있다. 즉, 관료들이 자신들의 재량행위를 높이기 위하여 하위법령을 만들거나 개정하였다기보다, 오히려 외부환경적 요인에 의하여 관료들의 재량권이 높아진 것처럼 보일 수 있다는 해석이 가능하기 때문이다. 이러한 문제점은 본 연구에서의 입법적 자율성이라는 추상적 개념의 측정에 있어서 발생할 수 있는 한계점이며, 미래 연구에서는 이러한 한계점을 극복하기 위한 대안적인 측정지표 개발 및 분석이 이루어져야 할 것으로 보인다.

3. 그룹별 비교분석

앞서 분석된 회귀분석 결과와 더불어 분석대상인 45개 중앙행정기관을 종속변수인 입법적 자율성 지수가 상대적으로 높은 기관과 보통인 기관, 낮은 기관으로 그룹화하여 각 그룹별로 어떤 차이가 존재하는지에 대한 분석을 병행 실시하였다. 그룹화(grouping)는 입법적 자율성 점수가 상대적으로 표준화된 점수이기 때문에 별도의 군집분석 등을 실시하지 않고, 총 표본을 1/3씩(15개씩) 나누어 구별하였다. <표 7>을 보면 각 그룹별 주요 변수의 평균값과 최소값, 최대값이 제시되어 있다. ‘그룹 1’은 입법적 자율성이 상대적으로 낮은 기관들이고, ‘그룹 2’는 보통인 기관들, ‘그룹 3’은 상대적으로 높은 기관들이다.

<표 7> 입법적 자율성 지수에 따른 그룹별 주요 변수의 기술통계량

변수명	그룹	N	평균	표준편차	최소값	최대값
2005년도 세출예산	1(하)	14	602770.07	887547.64	14615.00	3213813.00
	2(중)	14	3123114.00	6037085.07	119977.00	23192260.00
	3(상)	15	9391910.27	10585388.13	75489.00	28939092.00
	총계	43	4489326.30	7944578.69	14615.00	28939092.00
인력규모	1(하)	15	935.53	1041.71	172	4000
	2(중)	15	19007.33	51676.13	439	203271
	3(상)	15	10941.27	25188.82	750	98739
	총계	45	10294.71	33283.43	172	203271
연령	1(하)	15	29.40	23.15	3	57
	2(중)	15	43.33	17.91	1	57
	3(상)	15	48.80	12.37	24	57
	총계	45	40.51	19.74	1	57
제도적자원	1(하)	15	3.13	4.21	.00	12.00
	2(중)	15	14.33	11.03	.00	39.00
	3(상)	15	33.73	25.26	1.00	83.00
	총계	45	17.07	20.27	.00	83.00

<표 7>을 보면, 세출예산의 경우, 입법적 자율성이 높은 그룹일수록 세출예산의 크기 또한 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 보면, 입법적 자율성이 상대적으로 낮은 그룹의 평균 세출예산은 약 6억 원에 그친 데 반하여, 중간 그룹은 약 31억 원, 높은 그룹은 약 94억 원에 이르는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 경향이 기관의 인력규모 변수에서도 동일하게 나타나지는 않았다. 각 그룹별 인력규모의 평균을 보면, 중간 그룹이 가장 많은 평균치인 19,007명의 인력규모를 나타내 보였으며, 다음으로 입법적 자율성이 상대적으로 가장 높은 그룹, 가장 낮은 그룹 순이었다. 한편, 기관의 연령이나 제도적 자원

측면에서도 입법적 자율성이 높은 기관일수록 변수의 평균값이 높은 것으로 나타났다.

이러한 그룹 간 주요 변수의 평균값 차이가 유의미한 것인지 통계적으로 검증하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시하였으며, 분석결과는 다음 <표 8>에 제시되어 있다.

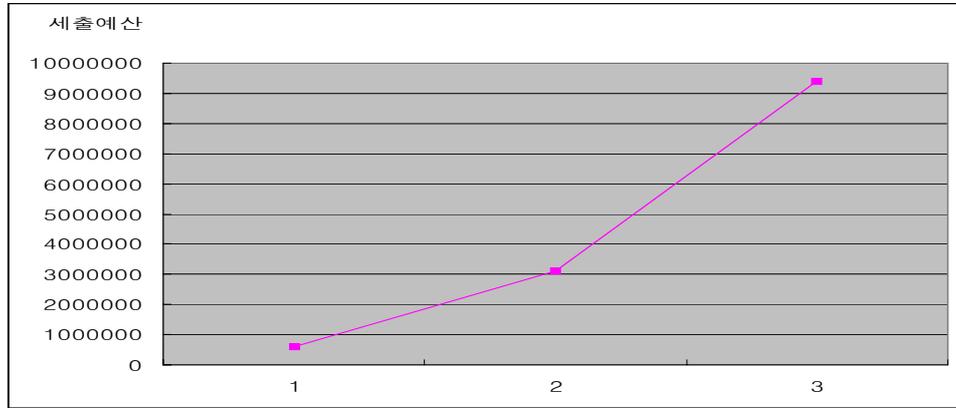
<표 8> 그룹간 분산분석 결과

		Sum of Squares	자유도	Mean Square	F	Sig.
2005년도 세출예산*	그룹간	598135918384517.00	2	299067959192258.70	5.828	.006
	그룹내	2052749966443247.00	40	51318749161081.10		
	총계	2650885884827765.00	42			
인력규모	그룹간	2458830431.24	2	1229415215.62	1.116	.337
	그룹내	46283783628.00	42	1101994848.29		
	총계	48742614059.24	44			
연령*	그룹간	3001.91	2	1500.96	4.460	.018
	그룹내	14135.33	42	336.56		
	총계	17137.24	44			
제도적 자원**	그룹간	7190.80	2	3595.40	13.874	.000
	그룹내	10884.00	42	259.14		
	총계	18074.80	44			

**p<0.01, *p<0.05

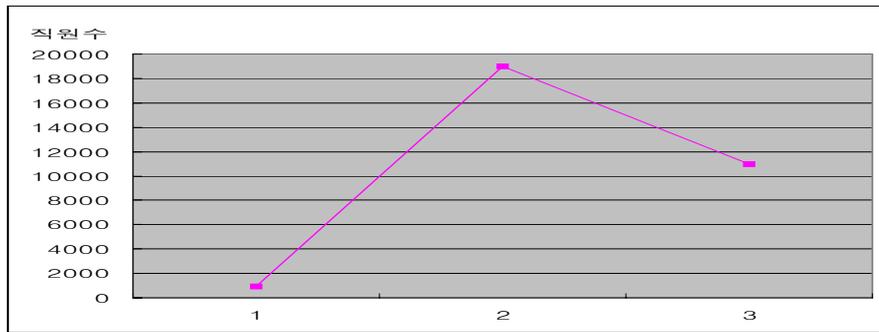
분석 결과를 보면, 세출예산과 기관연령¹²⁾, 제도적 자원에서의 그룹 간 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타난 반면, 인력규모에서의 그룹 간 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 종합해보면, 입법적 자율성이 높은 기관일수록 예산의 규모가 크며, 조직 연령이 높으며, 제도적 자원이 많은 것으로 나타났다. 한편, 인력규모는 통계적으로 집단 간 차이가 없는 것으로 나타났다. 이 중 조직의 주요한 자원인 재정자원과 인력규모의 그룹 간 차이를 도식화해서 나타내면 다음 그림과 같다. 즉, <그림 1>에서 확연히 나타나듯이 세출예산의 규모는 입법적 자율성과 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타난 반면, 인력규모의 경우에는 그러하지 않음을 알 수 있다.

12) 회귀분석에서는 통계적으로 유의미하지는 않지만 무시할 수 없는 확률로 나왔던 조직연령이 그룹별 분석에서는 유의미하게 나왔다는 사실로 미루어 볼때, 조직 연령 역시 기관의 입법적 자율성에 영향을 미치는 요인으로 보는 것이 타당할 것으로 보인다.



<그림 1> 그룹 간 세출예산 평균의 비교

흥미로운 사실은 <그림 2>에서 나타나듯이, 입법재량성이 높은 기관들보다 오히려 입법적 재량성이 중간정도인 기관의 직원수가 더 많다는 결과가 나타난다는 점이다. 기관의 입법재량권이 중간정도에 속하는 15개 기관 중 7개 기관이 직원수의 측면에서 상위 10위안에 들어가는 기관으로 나타나고 있다.¹³⁾ 이들을 포함하여 입법재량성이 중간정도를 나타내는 기관들은 대부분이 재량적 의사결정이 기관의 법령에 반영되는 중·상위직 공무원보다 현장규제, 법집행 업무 등 일상적인 단순 업무에 종사하는 공무원의 수가 상대적으로 많은 기관들¹⁴⁾로 나타나는 점을 미루어 보아, 입법적 자율성이란 기관의 전체 인력규모가 아닌 자신들의 재량권을 법령으로 작성하여 반영하는 상위 인력에 더 많은 영향을 받는다고 할 수 있다.



<그림 2> 그룹 간 인력규모 평균의 비교

13) 입법재량성이 중간에 속하는 15개 기관은 다음과 같다. 해양경찰청, 문화재청, 외교통상부, 국가보훈처, 통계청, 관세청, 과학기술부, 검찰청, 식품의약품안전청, 법무부, 정보통신부, 국방부, 소방방재청, 해양수산부, 문화관광부. 이중 인력규모 순위로 보았을 때, 국방부 1위, 정보통신부 4위, 법무부 6위, 검찰청 7위, 해양경찰청 8위, 관세청 9위, 해양수산부 10위 등이다.

14) 예를 들어 법무부의 경우 출입국관리사무소, 교정직 공무원을 모두 포함하고 있고, 정보통신부의 경우 우체국의 인력을 포함하고 있으며, 국방부의 경우 직업군인을 모두 포함하고 있다.

결론적으로 본 연구의 가설검정 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 중앙행정기관의 입법적 자율성에 영향을 미치는 변수들은 재정자원, 조직연령, 기관장의 특성, 제도적 자원, 기관의 기능별 유형, 기관의 제도적 유형 등이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 중앙행정기관이 보유하고 있는 자원은 당해 기관의 의사결정 자율성에 유의미한 긍정적 영향을 일정하게 미치며, 아울러 중앙행정기관의 기관유형(정책유형) 또한 당해 기관의 의사결정 자율성에 유의미한 영향을 일정하게 미치는 것으로 이해될 수 있다고 충분히 말할 수 있다.

V. 정책적 함의 및 결론

관료 또는 관료제 기관이 주인인 선출직 정치지도자들의 통제로부터 벗어나 얼마나 많은 자율성 혹은 재량권을 가져야 하는지에 관한 논의는 행정학의 태동 당시부터 지금까지 줄기차게 논의되어 왔지만, 아직도 그 해답은 도출되지 않고 있다. 그것은 관료적 자율성이 어찌면 국가 그 자체가 그런 것처럼 ‘필요악’이라는 본질을 내포하고 있기 때문일지도 모른다. 더구나 미국과 유럽과는 달리 대한민국에서는 과거 권위주의 정권들을 거쳐 오면서 주인인 선출직 정치지도자들이 무시되고 오히려 대리인인 관료들이 군사독재자의 비호 아래 자율성을 한껏 신장시켜온 면이 적지 않아 관료적 자율성에 대한 연구가 일천할 수밖에 없었고, 이로 인해 관료적 자율성과 관련한 이론적·실증적 연구가 빈약했던 탓에 국내의 연구가 초보 수준에 머물러 있었던 것도 하나의 요인이라고 할 수 있다. 그렇지만, 지난 20여 년 동안 대한민국에서 민주화가 진행되어 왔고 의회와 행정부의 관계도 점차 정상적으로 회복되어 왔기 때문에 이제 우리나라에서도 관료적 자율성과 관련된 연구가 활발하게 전개될 여건이 성숙해진 것으로 보인다.

그러한 측면에서 본 연구는 관료적 자율성 연구의 본격적 전개를 촉진하고 국내 정부기관들을 대상으로 한 관련 실증연구의 기반을 다지는 데 일조하고자 중앙행정기관의 자율성에 영향을 미치는 요인을 주제로 하나의 실증연구를 시도해보았다. 물론 현재까지 서구에서도 관료적 자율성 자체에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않았고, 더구나 그것에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구는 더욱 일천한 상황에서 이러한 주제를 국내로 끌어들여와 다룬다는 것이 어찌면 무리일 수도 있다. 하지만, 앞에서 논의한 바와 같이 자원의존론의 시각과 관청유형을 논한 여러 학자들의 선행연구들을 다각도로 참작한다면, 국내에서 이러한 연구가 불가능하지만은 않다는 것이 우리의 생각이다.

이에 따라 본 연구에서는 조직자원과 기관유형이 관료적 자율성에 일정한 영향을 미칠 수 있다고 보고 관련 자료들을 수집하여 다양한 다변량분석을 통해 그 인과관계를 실증적으로 검증하였다. 그 결과, 중앙행정기관의 입법적 자율성에 영향을 미치는 구체적인 변수들로 재정자원, 조직연령, 기관장의 특성, 제도적 자원, 기관의 기능별 유형, 기관의 제도적 유형 등이 추출되었다. 이렇게 경험의 세계에서

검증된 논의를 추상의 세계로 다시 끌어올려 진술한다면, 관료제 기관이 보유하고 있는 자원, 그리고 기관의 기능적·제도적 특성은 한국적 현실에서 관료적 자율성에 일정정도의 영향을 미친다고 결론지을 수 있다.

물론 이와 같은 추론에 오류가 없으려면 관료적 자율성이라는 추상적 개념이 측정지표로 올바르게 구체화되었다는 것이 전제되어야 한다. 그렇지만 앞서도 설명한 바와 같이, 이 개념 자체가 아직 통일된 합의에 이르지 못했고 여전히 논란의 소지가 있다는 점에서 본 연구의 근원적 제약은 쉽사리 떨쳐지지 않는다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 관련 측정지표와 실증분석방법에 대한 나름의 정당화(justification)과정을 거쳤음으로, 본 연구의 학술적 의의는 충분하다고 판단된다. 또한 이와 같은 연구는 근본적으로 관료들의 재량을 어느 수준까지 인정해야 하는지에 대한 현실적 논의도 촉발시킬 수 있다는 점에서 실용적으로도 일정수준 의의를 갖는다고 할 수 있다.



● 참고문헌 ●

- 김재훈. (2004). 노동조합의 조직자원과 조직유형. 『경제와 사회』, 63: 247~282.
- 노화준. (2003). 『정책학원론』. 서울: 박영사.
- 송하중. (1993). 21세기 행정환경과 정부기능. 『한국행정연구』, 2(2).
- 오재록·전영한. (2007). 관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석. 한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문.
- 오재록. (1998). 국회 예산결산특별위원회와 그 보좌기능의 강화방안 연구: 미국의회와의 비교연구를 통하여, 연세대학교 석사학위논문.
- _____. (2006). 관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형. 『한국행정학보』, 40(4): 377~400.
- _____. (2007). 『한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방』. 과주: 한국학술정보(주).
- _____. (2008). 관료제 권력의 영향요인에 관한 연구: Meier 모형의 재구성. 『한국행정연구』, 17(1): 3~29.
- 정용덕. (2003). 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사.
- Aberbach, J.D. (1990). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Aldrich, H.E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 2: 79~105.
- Almond, G. & Powell, G.B. (1966). *Comparative Politics: A Development Approach*. Boston, MA: Little Brown and Company.
- Appleby, P.H. (1952). *Morality and Administration*. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press.
- _____. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa: Univ. of Alabama Press.
- Barnard, C. ([1938]1968). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Carpenter, D.P. (2001). *The Forging of Democratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Caughey, D., Cohon, A., & Chatfield, S. (2009). Defining, Measuring, and Modeling Bureaucratic Autonomy. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, Apr 02, 2009. Online available at http://www.allacademic.com/meta/p361642_index.html. Accessed at September 18 2009.
- Christensen, T. (2006). Smart Policy? In Michael Moran, Martin Rein, & Robert E. Goodin (ed), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford Univ. Press.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2003). Coping with complex leadership roles: the problematic redefinition of government-owned enterprises. *Public Administration*, 81(4): 803~31.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

- Dahl, R. (1970). *Preface to Democratic Theory*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, P. (1982). Socio-political Theories. In G. Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-local Government Relations*. London: Gower.
- Egeberg, M. (1998). Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of Organizational and Cultural Factors. ARENA Working Papers. Online available at Fayole, Henri. 1949. *General and Industrial Management*. New York: Pitman. http://www.arena.uio.no/publications/wp98_15.htm Accessed at September 18 2009.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review* I (summer): 335~50.
- Frederickson, H. G., & Smith, K.B. (1997). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Friedrich, C.J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy* I : 3~24.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Goodsell, C. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Gulick, L., & Urwick, L. (ed). (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammond, T.H., & Knott, J.H. (1996). Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(1).
- _____. (1999). Political Institutions, Public Management and Policy Choice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9: 33~86.
- Hansen, J.M. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herring, E.P. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
- Hyneman, C. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper.
- Key, V.O. (1959). Legislative Control. In Fritz Morstein Marx (ed), *Elements of Public Administration*, 312~36. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kettl, D. (1993). Public Administration: The State of the Field. In Ada Finfter (ed), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington DC.: The American Political Science Association.
- Kim, Doo Rae. (2008). Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-Institutional Analysis of OSHA Enforcement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1): 33~55.
- Krause, G.A., & Meier, K.J. (ed). (2003). *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study*

- of Bureaucracy*. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press.
- Lowi, T.J. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- _____. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(July/August): 298~309.
- _____. (1979). *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Company.
- McCaffery, J.L. & Jones, L.R. (2001). *Budgeting and Financial Management in the Federal Government*. Greenwich: IAP.
- McCubbins, M.D., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(February): 165~79.
- Meier, K.J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*, 12(3): 357~75.
- _____. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont, CA: Wadsworth, Inc.
- Niskanen, W.A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- _____. (1973). *Bureaucracy: Servant or Master*. London: Institute of Economic Affairs.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY, Harper and Row.
- Ripley, R.B. & Franklin, G.A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Rourke, F.E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown
- Simon, H.A. ([1947]1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Taylor, F.W. (1919). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Verhoest, K., Petersm B.G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24: 101~118.
- Waldo, D. ([1946]1984). *The Administrative State*. New York: Holmes and Meier.
- Wood, B.D., & Waterman, R.W. (1994). Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucratic Adaption. *American Journal of Political Science*, 37(May): 497~528.
- Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organiz Rev*, 8: 137~153.

기고일: 2009. 11. 16

심사일: 2009. 11. 24

확정일: 2009. 12. 16