

연구논문

## 관료적 자율성의 효과 분석: 한국 중앙행정기관 실증분석\*

오 재 록\*\*  
고 길 곤\*\*\*  
박 치 성\*\*\*\*

- I. 들어가며
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계: 자료 및 방법론
- IV. 분석결과
- V. 나오며

### 〈 요약 〉

이 연구는 관료적 자율성의 이중 효과를 한국의 중앙행정기관을 대상으로 실증해보는데 목적이 있다. 3가지 독립변수(정치적/구조적 자율성, 재정적 자율성, 입법적 자율성)와 2가지 종속변수(결과적 가치, 과정적 가치)를 설정하고, 노무현·이명박·박근혜 정부 129개 중앙행정기관을 대상으로 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 3가지 독립변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났지만, 모형에 따라 일부 변수는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 비록 이 분석결과가 다양한 이론적 논의에 대한 정당한 가설 검증에까지 이르지 못하는 못하였으나, 인과관계의 통계적 개연성 측면에서는 의미 있는 분석결과 및 해석이 가능했고, 몇몇 변수들에서는 책임성 딜레마와 관련된 단면을 살펴볼 수 있는 단초들이 제공되었다. 즉, 관료적 자율성은 경직적인 관료조직을 탈피한, 보다 유연하고 혁신적인 조직으로의 변화에 도움이 될 수 있는 동시에, 정부조직에서 특히 중요하게 여겨지는 과정적 가치를 훼손할 수 있는 위험성도 지녔음을 알려준다. 다만, 데이터, 지표, 시점 등의 문제로 인해 일정 수준의 개연성 정도만 확인하는 데 그쳤기 때문에, 보다 나은 학문적 성취는 후속연구과제로 남는다.

[ 주제어: 관료적 자율성, 중앙행정기관, 책임성 딜레마, NPM ]

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016 S1A5A 2A01).

\*\* 제1저자, 전주대학교 행정학과 교수(jaerokoh@gmail.com)

\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(kilkon@gmail.com)

\*\*\*\* 공동저자, 중앙대학교 공공인재학부 교수(csp7111@gmail.com)

## 1. 들어가며

1980년대 이래 각국 정부는 NPM(new public management) 독트린에 입각한 행정 개혁을 추진했다. 통제보다는 자율을 통해 정부조직의 책임성과 효율성을 높이려고 하면서, NPM 주창자들은 공공조직의 성과 향상에 있어 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)의 확대가 필수적이라고 강조했다. 그런데, NPM 비판론자들은 관료적 자율성은 '양날의 칼'과 같아서 공공조직의 목표를 달성할 수 있게 해주는가 하면, 다른 한편으로는 여타의 중요 가치들을 훼손시킬 수 있다고 우려했다(오재록, 2019). 확장된 자율성은 낮은 투명성, 권력남용, 그리고 부패의 확산이라는 뜻밖의 결과(unintended consequences)를 파생시킬 수 있다는 것이다(Behn, 2001; Frederickson & Smith, 2003; 오재록·전영한, 2012).

이는 '책임성 딜레마(accountability dilemma)'를 의미한다. 특히, 더 많은 자율성을 가지고 더 효과적인 성과를 창출한다고 하더라도 그 이면에서 관료적 부패(bureaucratic corruption)가 증가하여 이를 상쇄할 경우 성과향상의 의미는 퇴색될 수 있다는 것이다(오재록, 2019). 이런 점에서 Behn(2001)은 관료제의 '정직성(probity)에 대한 책임'과 '성과(performance)에 대한 책임' 간의 상충(trade-off)을 지적했다(Jung et al., 2017). 관료적 자율성이 관료조직의 성과를 향상시키는가? 관료적 자율성이 관료조직의 정직성을 향상시키는가?

관료적 자율성의 효과에 대한 이러한 상반된 견해는 실증적 규명에 의해 충분히 뒷받침되지 못하고 있다. NPM 지지론은 여전히 충분한 경험적 증거를 갖지 못하고 있고(Boyne et al., 2003; Durant, 2010), NPM 비판론도 체계적인 경험적 증거를 갖고 있지 못하다(오재록·전영한, 2012). 이 논문은 관료적 자율성의 이중 효과에 대한 경험적 증거를 한국 중앙정부를 통해서 찾아보는 데 초점을 맞추었다. 선행연구들(오재록·전영한, 2012; Jung et al., 2017)은 방법론적 한계, 표집(sampling)의 한계, 변수 조작화의 한계 때문에 만족할 만한 결과에 이르지 못했다. 오재록·전영한(2012)은 자율성의 '효과'를 '혁신성'으로 우회했거니와 자율성 지표에도 한계가 컸다. Jung과 동료들(2017)은 '자율성' 개념을 '정치적 주인의 영향' 개념으로 우회한 데다 샘플 사이즈도 충분하지 못한 한계가 있었다(오재록, 2019).

이 논문은 개념적 우회를 하지 않고 관료적 자율성 개념을 정면으로 다룬 첫 번째 실증연구라는 의미를 갖는다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 이하에서는 관료적

자율성에 대한 대립된 두 가지 시각을 이론적으로 살펴보고 독립변수와 종속변수 간의 관계를 가설로 설정한 후, 방법론과 분석결과를 차례로 도출한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 관료적 자율성의 효과

관료의 자율성은 행정학의 학문적 출발 이래 행정의 절차적 가치에 방점을 두고 연구가 진행되어 왔다. Woodrow Wilson(1887)이 정치로부터 행정을 구별 지으려 했던 것은 관료 권력(bureaucratic power)의 남용을 방지하기 위해 관료들을 통제해야 한다는 생각 때문이었고, Lowi(1979)도 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)이 사법적 통제 아래에 있을 필요가 있다고 주장했다(오재록 외, 2010). 이에 비해 NPM에서는 전통적인 관료제에 의존하기보다는 좀 더 자율적인 조직(서비스)으로 나아갈 것을 주장했다(Hood, 2004; Lynn, 2006). 절차적 가치(procedural values)와 결과적 가치(outcome values) 간의 이러한 상충(trade-off)은 “책임성 딜레마(accountability dilemma)”로 지칭된다(Behn, 2001). 관리주의(Managerialism) 혹은 NPM 개혁운동은 하부 단위에 자율성을 좀 더 많이 부여해주면 정부기관의 성과를 향상시킬 수 있다는 생각을 바탕으로 깔고 있다. 어떤 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 공공조직의 관리자들이 자율적으로 취사선택할 수 있는 인센티브 체계나 관리방법을 보장받을 필요가 있다는 것이다(Lynn, 2006).

이때 관료적 자율성 개념은 관료조직이 행정수반이나 국회의원들과 같은 정치적 주인들과 달리 독자적인 선호나 목적을 차별적으로 설정하고 이행할 수 있는 정도나 역량(capacity)으로 정의된다(오재록, 2012: 116). 이러한 개념 정의는 Verhoest et al.(2010), Hammond & Knott(1996), Meier(1980) 등의 정의에 한국적 특수성을 가미한 오재록(2012)의 정의를 따르는 것이다(오재록, 2019).

## 2. 관료적 자율성과 결과적 가치

### 1) NPM의 시각

관료적 자율성과 결과적 가치 간의 긍정적 관계는 NPM에 기초한다. 즉, 정부조직의 관리자, 관리, 정책과정이 정치적 주인들(행정수반·의회)로부터 더 자율적일수록, 조직의 성과는 더 많이 향상된다는 것이다. NPM의 중요 가정은 관리자가 관리하게 하는 것("let-the-managers-manage")이다. 이러한 신념은 영국, 미국, 호주, 캐나다 그리고 한국과 같은 나라의 행정개혁에 커다란 영향을 미쳤다. 증가된 자율성이 공공관리자들의 주도권이나 창의성을 촉진할 수 있고, 그러한 업무환경은 직무만족도를 향상시킨다는 것이다. 관리자가 관리하게 하는 전략은, 공공관리자들이 정부 관료제라는 '나쁜' 시스템에 갇혀 있는 '좋은' 사람들이라는 가정에 기초한다(Lynn, 2006). 가설1은 이로부터 도출된다.

가설1: 관료적 자율성은 정부부처가 성취하는 결과적 가치의 수준에 긍정적인 영향을 미친다.

### 2) 정치적/구조적 자율성과 조직의 성과

정치적/구조적 자율성은 관료제가 대통령과 국회의 영향으로부터 떼어지는 정도를 가리킨다(Verhoest et al., 2004). 직업공무원제도는 정부부처의 정치적 자율성을 일정 수준 보장한다. 대통령과 국회는 공무원을 자기 마음대로 퇴직시킬 수 없다(Gailmard, 2009; Hammond and Knott, 1996). 하지만, 그러한 정치적 자율성의 수준은 다양한 이유로 인해 정부부처들에 따라 각기 다르게 나타난다(Jung et al., 2017).

대통령은 인사권과 예산권을 통해 관료제를 통제한다. 관료제에 대한 정책결정 권한은 대통령에게 집권화되어 있다. 그 대리 지표(proxy measure)로 각 기관장과 대통령과의 만남 정도를 사용할 수 있다(오재록, 2019). 자주 만날수록 (간섭을 많이 받으니까) 자율적이지 못할 수 있다. 이 가정은 대통령제와 의원내각제 모두에 적용될 수 있다. 첫째, 웨스트민스터 내각제와 관련하여 수상과 기관장이 적게 만날수록 기관장의 자율성 수준이 높아진다는 연구가 있다(Christensen, 2001). 둘째, 대통령제인 미국의 경우 대통령과 장관의 잦은 만남은 장관의 자율성에 지장을 준다는 주장도 있다. 그러나 장관과 대통령이 자주 만나면 장관의 자율성이 커진다는 주장도 있다(오재록·

전영한, 2012; 오재록, 2012). 한국적 특수한 대통령제 하에서는 장관이 대통령과 자주 만나면 실제 장관으로 인식되어 더 많은 힘과 자원을 얻는 데 유리해지고 그로 인해 다른 부처들에 비해 자율성 수준이 높아지는 측면이 있다는 것이다(오재록, 2012). 그리고 이렇게 높아진 자율성은 부처의 성과 수준에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.<sup>1)</sup> 이렇듯 대통령과의 거리 변수를 놓고는 대립되는 두 가지 주장이 모두 가능한 상태이지만, 아직 어느 쪽 주장이 맞는지 규명되지는 않았다(Jung et al., 2017). 이런 상황에서 이 논문에서는 한국적 특수성에 더 방점을 두어 다음의 가설을 세우기로 한다.

가설1-1: 정부부처 기관장과 대통령 간의 만남이 잦을수록 조직의 성과 수준이 높아진다.

정치적/구조적 자율성의 둘째 측면은 입법부로부터의 자율성이다. 입법부가 정부

1) 대통령이 적극적인 관심을 가지고 부처의 정책목표 달성을 독려하면 장관을 비롯한 부처 관료조직은 이에 적극적으로 반응하여 성과 창출을 극대화함으로써 대통령으로부터 더 많은 관심과 지지를 이끌어내려는 유인을 갖는다. 대통령제 국가에서 Presidential support는 bureaucratic power의 핵심 원천이기 때문에(Meier, 1993) 각 부처는 사활을 걸고 대통령의 관심을 이끌어내고 그 뜻에 부합하여 성과를 창출하기 위해 최선의 노력을 경주한다. 한국의 경우 대통령 공약사업이나 국정과제 등 청와대가 깊은 관심을 가지는 사업에 대해 성과가 창출되도록 특별한 관심을 가지고 목표관리에 만전을 기한다. 권경 교체 때마다 정부조직개편이 빈번한 한국적 상황에서 자신들의 존재를 성과로 증명하지 않으면 차치 부처가 폐지되거나 통폐합될 수 있다는 것을 학습을 통해 알고 있기 때문에 불철주야 노력한다. 예를 들면, 이명박 정부 당시 4대강 사업의 주무부처 국토해양부가 보여준 눈물겨운 노력은 이와 같은 점을 잘 보여준다. 이들은 언론의 눈을 가리고 국민들의 반대 움직임을 억압하기까지 하면서 성과를 창출하는 데 혈안이 되었다. 이 외에도 각 부처는 매해 1~2월에 진행되는 ‘대통령 연두업무보고’를 통해 어떻게 하면 대통령의 관심과 지지를 더 많이 가져올 수 있을지 고심하며 총력을 기울인다. 부처의 정책목표를 대통령의 관심사에 부합하여 보고하고 이를 충실히 이행함으로써 대통령이 관심과 지지를 이끌어낼 수 있도록 하는 데 조직의 역량을 집중시킨다. 대통령의 관심과 총애를 얻기 위해 대통령 과제를 적극 발굴·실천함으로써 뚜렷한 성과를 보여주려고 하는 것이다. 일례로, 이명박 대통령이 규제개혁을 강조하면서 “전봇대를 뽑으라.”고 상징화하자 실제로 전봇대를 몇 개 뽑았노라 홍보하는 부처가 생겨날 정도였다(한겨레, 2008). 대통령의 통치방식이 비민주적이고 독단적일수록 이러한 성과 홍보용 실적 쌓기 경쟁이 치열해지는 경향도 있다. 즉, 김대중·노무현 정부보다 이명박·박근혜 정부 하에서 이러한 경향은 더 강했다고 할 수 있다. 그러나 김대중·노무현 정부에서도 대통령의 비민주적이고 자의적인 통치 스타일에 의한 성과 압박 이외에 성과관리 시스템 또는 개혁·혁신 프로세스의 상시 강조 속에 합리적·민주적 규율에 의거한 성과 압박도 상당하였기 때문에, 어느 정부를 막론하고 대통령을 의식한 각 부처의 성과 향상 노력은 비중 있게 있어 왔다고 할 수 있다.

부처에 대해 통제를 많이 할수록 관료적 자율성은 줄어든다. 따라서 특정 회계연도 중 입법부의 다양한 감시체제로부터 상대적으로 더 많이 떨어져 있을수록 관료적 자율성은 증대된다(Christensen, 2001; Verhoest et al., 2004). 다만, 입법부의 통제와 간섭은 정부조직의 성과를 저하시키는 쪽으로 비용을 초래하는 경우가 많다.<sup>2)</sup> 이로부터 다음의 가설이 수립된다.

가설1-2: 정부부처에 대한 의회의 감사일수가 적을수록(자율성이 높을수록) 조직의 성과 수준이 높아진다.

### 3) 재정적 자율성과 조직의 성과

재정적 자율성은 외부의 영향을 덜 받으면서 관료제 자신의 목표와 필요에 입각해서 자신의 예산을 할당하는 정도로 정의된다(Verhoest et al., 2004). Meier(1980)에 따르면, 의회의 예산과정에 대해 정부부처가 종속되는 정도는 관료적 자율성의 지표가 된다. 그러므로 예산재량권이 큰 부처는 관료적 자율성도 높다고 할 수 있다. 자율성이 높은 기관은 외부의 정치적 환경 변화에 의해 예산이 덜 좌우된다(Bozeman, 1977). Behn(2001)에 따르면, 재정적 자율성이 높으면 전문관료들에 의한 조직혁신을 촉진할 수 있다. 그리고 이는 더 높은 성과를 이끄는 경향이 있다(Jung et al., 2017). 이로부터 다음과 같은 가설이 도출된다.

2) 한국의 경우, 국회의 지나친 관심과 통제는 정부 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 국회는 현안이 생길 때면 장관 또는 기관장을 국회로 불러 현안설명을 요구하면서 이것저것 관여하고 시간과 정력을 뺏는 경우가 적지 않다. 장관 또는 기관장이 국회 회의에 홀로 들어가는 것이 아니라, 실장, 국장, 과장, 실무자까지 한꺼번에 출동하여 보좌하도록 하기 때문에 부처 업무가 일시적으로 마비되는 경우도 있다. 이는 관료조직을 비효율적으로 운영하게 하는 결과를 초래하고, 많은 사업과 업무들이 마비되어 성과 창출에 악영향을 주는 경우도 있다. 또 일부 의원들은 면책특권을 이용해 정부부처를 상대로 한건주의식 무책임성 폭로를 쏟아 내거나 사실을 왜곡하고 침소봉대하여 자신의 위상을 드러내는 전략을 쓰곤 하는데, 부처 입장에서는 이러한 비생산적인 과정과 대응에 많은 공력을 허비할 때가 많아 성과에 부정적인 영향이 파급되기도 한다. 또 의원들의 지역구 민원성 질의에 대해서도 일정 수준 반응하고 그 요구를 어느 정도 수용해주어야 하는 측면이 있기 때문에 이로 인해 정상적인 정책 추진에 지장이 생겨 성과에 부정적인 영향이 야기되기도 한다. 아울러 지나치게 많은 자료요구를 하여 공무원들이 자료를 수집하여 제출하느라 며칠 밤을 새우는 일이 적지 않아 많은 부처에서 국회 피로감을 호소하고, 국회의원 보좌진들이 수시로 전화하고 면담을 요청하여 일상적인 업무 수행에 지장을 초래하기도 한다. 이러한 요소들도 정부부처의 성과에 부정적인 여파를 미치는 요인이 된다.

가설1-3: 정부부처의 재정적 자율성 수준이 높을수록 조직의 성과 수준이 높아진다.

#### 4) 입법적 자율성과 조직의 성과

입법적 자율성은 정치적 주인의 간여에서 유리된 법령의 정도(소관 법률의 페이지 수 대비 하위법령 페이지 수의 비율)를 말한다. 대부분의 입법은 모호하기 때문에 정부부처는 입법자의 의도를 구체화하기 위해 하위법령과 규정을 만들고 공공정책의 지침을 설정한다(Merer, 1980). 입법적 자율성이 높은 부처는 더 높은 조직산출을 나타내는 경향이 있다. 위임된 의사결정 역량을 고양시키기 쉬울수록 조직산출이 증가하는 것이다(Jung et al., 2017). 이로부터 다음과 같은 가설이 세워진다.

가설1-4: 정부부처의 입법적 자율성이 높을수록 조직의 성과 수준이 높아진다.

### 3. 관료적 자율성과 절차적 가치

#### 1) 거래비용이론과 대리인이론

관료적 자율성과 과정적 가치 간의 부정적 관계는 거래비용이론(political transaction cost theory)과 대리인이론(principal-agent theory)에 기초한다(Jung et al., 2017). 공공행정의 절차적 가치(procedural values) 네 가지 유형 중에서 이 논문은 정부부처의 정직성(probity)을 두 번째 종속변수로 설정한다.<sup>3)</sup>

정부조직의 정직성(probity)은 공적 상호작용(public transactions)에서 나타나는 충성심(loyalty)과 청렴(rectitude)을 가리킨다(Williamson, 1999: 322). 이 논문에서는 정직(honesty), 반부패(incorruptibility), 신실(trustworthiness), 진실한 믿음(trustfulness), 불편부당(impartiality), 형평(fairness) 그리고 투명성(transparency)과 같은 속성(Mitchell Shire Council, 2012: 2)에 절차적 무결성(procedural integrity)을 함께 가리키는 것으로 조작화되었다(Jung et al., 2017).

정치적 주인들이 정부부처의 관리활동과 정책방향에 영향을 미치고자 할 때 거래

3) 이에 대한 설명과 분석은 Jung et al.(2017)이 자세하게 제시했으므로 이하에서는 이를 간략히 줄인다. 이 논문과 Jung et al.(2017)의 차이점은 분석대상 표본의 크기에 있다. 이 논문의 표본은 129개이고 Jung et al.(2017)의 표본은 86개이다.

비용(transaction cost)이 수반된다. 정치적 거래비용은 주인-대리인 맥락을 유지하고 감시하는 것과 관련된 비용, 즉 정부부처의 관리 행위에 관한 정보를 얻기 어려운 점을 포함한 각종 부대비용을 가리킨다. 정치적 거래비용이 클수록 정부부처를 통제하는 것은 어려운 일이 된다. 주인-대리인 이론은 정보비대칭 상황에서 관료제의 관리 과정에 개입하는 것이 더욱 어려움을 설명한다(Wood and Bohte, 2004). 정보비대칭이 클수록 정치적 거래비용이 크며, 정치적 거래비용이 클수록 관료적 자율성이 커진다(Meier, 1980; Wood and Bohte, 2004). 그리고 그러한 상황은 관료제의 도덕적 해이(moral hazards) 및 정직성 해이를 야기한다(Williamson, 1999; Jung et al., 2017). 가설 2는 이로부터 도출된다.

가설2: 관료적 자율성은 정부부처가 성취하는 절차적 가치의 수준에 부정적인 영향을 미친다.

## 2) 정치적/구조적 자율성과 관료제의 정직성

정치적 거래비용이론 및 대리인이론에 따르면, 정치적 주인들(대통령·의회)이 관료제의 정책과 관리활동에 더 많은 영향력을 행사하려고 할수록 관료제의 도덕적 해이는 오히려 더 커지는 측면이 있다고 한다(Jung et al., 2017). 그러므로 대통령과의 잦은 접촉빈도는 관료조직의 정직성 수준에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. (앞에서 살펴본 대로) 대통령과의 거리 변수와 관련해서는 대립되는 두 가지 주장이 있는데, 여기에서는 앞에서와 마찬가지로 한국적 특수성을 감안하여 다음과 같은 가설을 세운다.

가설2-1: 정부부처 기관장과 대통령 간의 만남이 잦을수록 관료제의 정직성 수준이 낮아진다.

국회의원들이 관료제 기관들을 통제하고 이끌어가기 위해서는 정치적 거래비용이 많이 든다. 이 때문에 관료와 정부부처들은 도덕적 해이를 야기하고, 부패가 증가하거나 조직의 정직성이 저해된다. 이로부터 다음과 같은 가설을 수립한다.

가설2-2: 정부부처에 대한 의회의 감사일수가 적을수록(자율성이 높을수록) 관료제의 정직성 수준이 낮아진다.

### 3) 재정적 자율성과 관료제의 정직성

예산재량권이 큰 부처는 관료적 자율성도 높다. Behn(2001)에 따르면, 재정적 자율성이 높으면 전문관료들에 의한 조직혁신을 촉진할 수 있다. 그러나 동시에 정치적 거래비용이론과 대리인이론의 지적대로 재정적 책임성에 대한 통제가 약화되어 세금 낭비와 부패를 이끈다(Jung et al., 2017). 이로부터 다음과 같은 가설이 세워진다.

가설2-3: 정부부처의 재정적 자율성 수준이 높을수록 관료제의 정직성 수준이 낮아진다.

### 4) 입법적 자율성과 관료제의 정직성

입법적 자율성이 높은 부처는 정치적 주인들이 규칙과 법령들을 더 많이 제정하는 것을 통해 자신들의 의사결정에 개입하는 가능성을 줄일 수 있다. 정부가 위임된 의사결정 역량을 철회하기가 더 어렵다는 점을 감안할 때, 입법적 자율성이 큰 기관에 영향을 미치면 정치적 거래비용이 증가할 가능성이 있다. 대리인이론에 따르면, 이는 관료제의 정직성 수준의 감소를 이끌 수 있다(Jung et al., 2017). 이로부터 다음과 같은 가설이 설정된다.

가설2-4: 정부부처의 입법적 자율성이 높을수록 관료제의 정직성 수준이 낮아진다.

## Ⅲ. 연구설계: 자료 및 방법론

### 1. 표본과 자료구조

이 연구의 표본(samples)은 정규공무원 100명 이상에 기관장이 장·차관급인 한국의 중앙행정기관, 즉 부, 처, 원, 청, 위원회이다. 모집단(population)을 과소 대표하거나 표집과정에서 나타나는 왜곡(bias)을 피하면서 외적 타당도를 높이기 위해서(오재록, 2019) 모집단 전체(노무현 49개, 이명박 43개, 박근혜 46개)를 표본으로 삼았다. 예외적인 소수기관을 제외하고 총 129개 기관이 선정되었다. 노무현 정부(2003~2007) 45개, 이명박 정부(2008~2012) 41개, 박근혜 정부(2013~2017) 43개 기관이다. 노무현

정부 4개, 이명박 정부 2개, 박근혜 정부 3개 기관만이 제외된 것으로 사실상 모집단에 가까운 표본이다.

이 연구에 활용한 자료는 최근 3개 정부로부터 추출한 세 시기의 데이터로 객관적 자료로부터 추출된 것이다. 독립변수의 시간적 선행성 원칙에 따라 종속변수는 2005년, 2010년, 2015년 및 2006년, 2011년, 2016년 데이터를, 독립변수는 2004년, 2009년, 2014년 자료를 각각 사용하였다. 종속변수의 경우 독립변수의 영향력이 1년이라는 시간과 2년이라는 시간 등 두 개의 시간차에 걸쳐 동일하게 효과를 나타내는가를 파악하고자 한다. 즉, 독립변수의 효과가 1년이라는 시간이면 충분히 효과가 발휘되는 것인지, 아니면 효과가 나타나기 위하여 이보다 더 시간이 필요한 것인지 불분명한 상황에서 변수의 통계적 강건성(robustness)을 파악하고자 함이다.

## 2. 변수의 측정(Measures)

### 1) 종속변수

종속변수는 결과적 가치를 나타내는 조직의 성과(performance)와, 절차적 가치를 나타내는 조직의 정직성(probity)이다. 종속변수는 다시 시간의 차이에 따라 두 가지로 나누어진다. 즉, 독립변수보다 1년 이후, 그리고 2년 이후 등 2개의 시점에 대한 측정으로 구분된다.

#### (1) 결과적 가치: 성과(performance)

정부부처의 성과는 국무총리실이 발표하는 정부업무평가 점수로 측정한다. 이는 하위 5개 또는 6개 차원으로 구성되는데, 노무현 정부 때는 정책관리, 인적자원관리, 고객만족도 등 5개 차원이었다가, 이명박 정부부터는 정부혁신, 정책소통, 소통만족도 등 6개 차원으로 바뀌었다. 이렇듯 노무현, 이명박, 박근혜 정부 각각 정부업무평가 점수 산출방식이 달라 일관된 측정값을 구하는 것이 원천적으로 불가능했다. 그나마 노무현 정부와 이명박 정부 데이터는 제한적인 선에서라도 비율척도로 된 측정값을 얻을 수 있었으나, 박근혜 정부의 정부업무평가 결과는 부처별 상·중·하 등급이 공개된 자료밖에 얻을 수 없었다.<sup>4)</sup> 더욱이 이 정부업무평가 점수 이외에 동 3개 정부의 부처

4) 국무총리실에서 비율척도 데이터를 더 이상 공개하지 않았다.

별 성과를 정량화해서 보여주는 대리 지표(proxy)는 존재하지 않는다. 이 점이 이 연구의 실증분석에서 가장 큰 한계로 작용했다.<sup>5)</sup>

(2) 절차적 가치: 정직성(probity)

정부부처의 정직성은 국민권익위원회가 발표하는 청렴지수로 측정한다. 이 지표는 ‘UN 공공서비스상’(2012)을 받았을 정도로 타당성이 높고 정평이 나 있다. 청렴성(integrity)은 부패로부터 먼 정도를 뜻하며(Dobel, 2005), 청렴지수는 국민권익위원회가 매년 산출하는 조사결과를 말한다(오재록·전영한, 2012; Jung et al., 2017).<sup>6)</sup>

2) 독립변수

독립변수는 관료적 자율성을 나타내는 세 가지 차원, 즉 정치적/구조적 자율성, 재정적 자율성, 입법적 자율성이다. 관료적 자율성은 다양한 영역과 수준을 포괄하기 때문에 다차원적 개념화가 필요하다(Riley and Brophy-Baermann, 2006; 오재록·전영한, 2012).

(1) 정치적/구조적 자율성

정부부처의 정치적/구조적 자율성은 대통령과의 정치적 거리와 국회와의 정치적 거리로 측정한다(오재록, 2012; Jung et al., 2017). 첫째, 대통령과의 거리는 기관장이 대통령과 만나는 빈도를 측정한다. 다만, 단순한 접촉, 정례회의, 독대보고 등을 모두 같은 비중으로 볼 수 없어, [(각종행사×1)+(각종회의×2)+(국무회의×3)+(별도보고×6)]라는 선행연구의 산식을 썼다. 둘째, 국회와의 거리는 상임위원회 및 국정감사 수 감일수를 대비시켜 측정했다. 2003년, 2008년, 2013년의 4월·6월 (정례)임시회, 2004년, 2009년, 2014년의 2월·4월·6월 (정례)임시회, 2005년, 2010년, 2015년 2월·4월

5) 그럼에도 불구하고 이 논문의 실증분석결과가 의미 있는 것은, Jung et al.(2017)이 관료적 자율성 개념을 직접 다루지 못하고 우회했을 뿐만 아니라 표본크기도 86개로 제한적이었던 데 비해, 이 논문은 개념을 직접 다루었고 표본크기를 129개로 늘려 경험적 증거를 더욱 튼튼하게 보강했다는 점이다.

6) 청렴지수 역시 노무현-이명박-박근혜 정부를 거치면서 부분적으로 구성이 변화되어 완전히 일관된 측정값은 아니지만, 최종 점수는 비율척도로 된 것으로 충분히 상대화되어 변별이 충분하였기 때문에 이 논문의 종속변수 대리 지표로 채택되었다.

(정례)임시회이며, 국정감사의 경우 2003~2004년도(노무현 정부), 2008~2009년도(이명박 정부), 2013~2014년도(박근혜 정부) 정기회이다. 하루에 여러 기관이 동시에 출석하는 경우 기관수만큼 나누어 산입하였고(1/N), 상임위원회 출석일수와 국정감사 출석일수를 표준화하여 사용했다(오재록, 2014).

### (2) 재정적 자율성

정부부처의 재정적 자율성은 재량지출 비율과 재정통제 유예로 측정한다(오재록, 2012). 첫째, 재량지출 비율은 전용액과 이용액으로 측정한다. 전·이용 비율은  $[이용 \times 0.689 + 전용 \times 0.311]$  산식에 따라 계산하였다. 둘째, 재정통제 유예는 특수활동비 규모로 측정한다. 특수활동비는 총예산 대비 비율보다는 그 크기가 훨씬 더 중요하다(오재록, 2014).

### (3) 입법적 자율성

정부부처의 입법적 자율성은 정치적 주인(대통령·국회의원)의 간여를 배제하는 소관 법령의 정도, 즉 소관 법률의 쪽 수 대비 하위법령(시행령·시행규칙)의 쪽 수 비율로 측정한다(Meier, 1980; Verhoest et. al, 2004; Jung et al., 2017). 각 법률 및 법령의 페이지 수 추출은 「대한민국 현행법령집」을 통해 이루어졌다(오재록, 2014). 조사 시점은 2005년 2~3월(노무현 정부), 2010년 2~3월(이명박 정부), 2015년 2~3월(노무현 정부) 기간이다.

## 3) 통제변수

이 논문에서는 종속변수와 관련된 통제변수로 정부부처의 나이, 인력규모, 조직규모, 예산규모, 조직의 분화도, 소관 법률의 수, 소속기관의 수, 등록규제의 수를 설정하였다. 첫째, 정부부처가 나이를 먹어감에 따라 다양한 이해 관계자와 긴밀한 유대 관계가 구축될 가능성이 높다. 즉, 시간이 지남에 따라 정부 기관, 대중 매체, 주요 부처 및 의회 구성원을 포함한 "이슈 네트워크"를 발전시켜왔을 가능성이 높다(Heclo, 1978; 고길근, 2007; 오재록·박치성, 2018). 정부부처는 이슈 네트워크 내에서, 그리고 정치적 질문들에 의사결정을 함에 있어서 영향력 있는 역할을 하며, 이익집단은 관료와의 관계를 발전시킨다(Meier, 2000; 오재록, 2011). 이에 따라 정부부처의 나이는 조

직의 성과와 정직성에 영향을 미칠 가능성이 높다(Jung et al., 2017).

둘째, 조직규모와 조직의 복잡성도 조직의 성과와 정직성에 영향을 미칠 가능성이 크다. 조직의 자원의 크기는 조직의 특징에 많은 영향을 미친다(Boyne et al., 2003; 오재록·전영한, 2012). 조직규모가 크면 여유자원(organizational slack)도 많아 조직혁신과 성과향상을 위한 추가 노력의 개연성도 크다. 따라서 조직규모가 크고 조직의 복잡성이 증가할수록 조직의 성과도 높게 나타날 가능성이 있다. 반면, 조직규모가 크고 조직의 복잡성이 증가할수록 정치적 거래비용도 증가하여 관료제의 도덕적 해이와 정직성의 감소를 야기할 가능성도 커진다(Williamson, 1999). 조직규모가 크고 조직의 분화도가 증가하면 갈등의 소지가 커지고 소통에도 어려움이 생기게 마련인데, 이는 곧 구성원들을 통제하기 어려운 국면이 되면서 조직의 부패 수준을 증가시킬 가능성이 크다(Jung et al., 2017).

셋째, 조직의 자원으로서 인력규모와 예산규모도 조직의 성과와 정직성에 영향을 미칠 가능성이 크다. 예산규모가 크고 인적자원이 풍부할수록 중요한 자원들을 중재하는 외부 이해관계자들을 통제하기가 수월해지는데(Gooding and Wagner, 1985; Pfeffer and Salancik, 1978), 이로 인해 조직의 성과 창출이 쉬워지는 동시에 부패 가능성도 함께 커질 수 있다(Jung et al., 2017).

넷째, 한국의 경우 정부부처 소관 법률의 수와 등록규제의 수도 조직의 성과와 정직성에 영향을 미칠 가능성이 있다. 전자는 정책형성과 의사결정에 주로 영향을 미치고 후자는 정책집행과 관련한 영향이 크다(Jung et al., 2017).

#### IV. 분석 결과

각 정권별로 부처에 대한 독립변수와 종속변수가 반복적으로 측정되기 때문에 관찰점의 시점 간 독립성이 만족되지 않는다. 따라서 일반적인 OLS 방법을 사용하기 보다는 패널 분석 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 패널모형 중에서 고정효과 모형과 무작위 효과 모형 중 어느 것을 선택할 것이 문제가 되는데 선택된 부처는 무작위로 선택된 것이 아니라 고정된 단위이기 때문에 고정효과 모형이 바람직할 수 있다. 그러나 고정효과 모형을 사용하는 경우 37개 부처에 대한 자유도 손실이 발생을 하여 추정량의 효율성이 감소하는 문제가 발생하게 된다. 이것이 의미하는 바는 자료분석에 있

어 특정한 방법만을 적용하여 분석결과를 제시하는 경우 결과해석의 편의(bias)가 발생할 가능성이 있다는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 모형결과의 해석은 개체고정효과(fixone) 패널 모형을 기준으로 설명하되 통합 OLS(pooled OLS)부터 개인 효과 통제, 개인/시간효과 통제 모형을 모두 분석하여 모형 간의 결과를 제시하였다.

## 1. 기술통계

〈표 1〉은 분석에 사용된 독립변수와 종속변수의 기술통계분석 결과를 제시하고 있다. 변동계수를 살펴보면 대통령거리, 국회거리, 전이용재량, 특수활동비, 입법재량권, 인력규모, 예산규모 등이 상당히 큼을 알 수 있다. 이것은 부처 간 차이가 이 변수들의 차이가 상당히 크다는 것을 의미하는데 일반적으로 독립변수의 분산이 커지면 표준오차가 작아져 검정통계량의 유의확률 값이 작아지는 경향이 있을 수 있다.

〈표 1〉 독립변수와 종속변수의 기술통계량

변수	평균	표준편차	변동계수(CV)	최솟값	최댓값
대통령거리	35.48	30.06	84.71	0.15	100
국회거리	13.93	16.97	121.87	1.67	100
전이용재량	21.67	27.89	128.71	0.00	100
특수활동비	6.45	21.66	335.83	0.00	100
입법재량권	23.03	22.36	97.06	0.00	100
조직연령	39.64	19.56	49.35	2.00	66
조직복잡성	37.12	20.45	55.10	11.00	118
인력규모	18777.09	58039.92	309.10	109.00	335553
예산규모	9.14	19.49	213.22	0.01	100
기관단위	0.63	0.48	76.88	0.00	1
조직성과1	72.03	18.36	25.49	30.00	100
조직성과2	70.98	15.89	22.39	30.00	98.82
청렴도1	8.24	0.58	7.04	6.88	9.19
청렴도2	8.35	0.64	7.67	6.72	9.48

## 2. 결과적 가치에 대한 분석결과

〈표 2〉는 Pooled OLS, 개체고정효과 패널(fixone), 개체와 시간고정효과 패널

(fixtwo), 개체랜덤효과(randomone), 개체 및 시간 랜덤효과 패널(randomtwo) 모형을 각각 분석한 결과이다. 모든 모형에 걸쳐 통계적으로 유의미한 변수가 존재하지 않음을 알 수 있다. 예를 들면, 특수활동비의 경우 고정효과 모형에서는 유의미하지만 무작위효과모형에서는 통계적 유의성이 낮다. 따라서 모든 모형에 걸쳐 통계적으로 유의미한 결과에 대한 해석보다는 개체고정효과모형에 있어 유의미한 결과를 중심으로 해석하고, 이를 다른 모형과의 비교를 통하여 인과관계의 통계적 개연성에 대하여 논의하고자 한다.<sup>7)</sup>

우선 독립변수와 1년의 시차를 두고 측정된 조직성과 변수를 대상으로 분석한 결과, 개체고정효과 모형의 결과를 보면 특수활동비가 성과에 양의 관계를 갖지만 입법재량권과 조직연령은 음의 관계를 갖는 것으로 나타나고 있다. 이외 개체무작위효과 모형에 있어서 대통령과의 거리(+), 전이용재량(-)이 유의미한 영향력이 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 조직성과1(독립변수 1년 후 측정) 추정모형

Variable	OLS	고정효과모형		무작위효과모형	
	Pooled	FixOne	FixTwo	RanOne	RanTwo
Intercept	72.74***	176.19***	174.547	77.06***	60.07***
대통령거리	0.28***	-0.029	-0.088	0.31***	0.005
국회거리	-0.006	0.125	0.355	-0.041	0.149
전이용재량	-0.207	-0.064	0.103	-0.21***	-0.029
특수활동비	0.128	0.43***	0.36***	0.138	0.039
입법재량권	0.14*	-0.44***	-0.093	0.121	0.041
조직연령	-0.145	-4.09***	-4.360	-0.214	0.031
조직복잡성	-0.149	-0.121	0.099	-0.191	0.159
인력규모	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
예산규모	0.175	0.70*	0.412	0.219	0.040
기관단위	-1.240	-5.362	-3.226	-2.403	2.418

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

또한 종속변수 측정시기가 1년 더 연장된 모형의 경우(〈표 3〉), 전·이용재량과 조직연령이 음의 관계로 유의미한 영향력이 있는 것으로 나타났다. 이외 개체 무작위효

7) 또한 분석결과, 정권별 차이를 나타내는 시간적 차이를 적용한 모형에서는 유의미한 변수가 거의 나타나지 않았기에, 분석결과의 해석은 개체, 즉 부처의 차이를 중심으로 이루어진다.

과 모형에 있어서는 대통령 거리의 경우 2개 시기에 걸쳐 양의 영향력이, 그리고 전·이용재량의 경우 음의 영향력이 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 두 기간, 모든 모형에 걸쳐 전혀 유의미한 결과가 나타나지 않은 변수들은 국회거리, 인력규모, 기관단위 등 세 개의 변수이다. 즉, 이상의 세 개의 변수와 관련된 가설들에 대하여는 통계적 개연성 정도도 논의하기 힘든, 그 영향력이 없다고 판단된다.

〈표 3〉 조직성과2(독립변수 2년 후 측정) 추정모형

Variable	OLS	고정효과모형		무작위효과모형	
	Pooled	FixOne	FixTwo	RanOne	RanTwo
Intercept	84.97***	128.36***	59.24	86.51***	77.03***
대통령거리	0.12*	-0.07	-0.11	0.13*	-0.09
국회거리	-0.02	0.11	0.25	-0.01	0.09
전이용재량	-0.18***	-0.18***	-0.08	-0.20***	-0.07
특수활동비	0.15	0.23	0.18	0.16	0.10
입법재량권	0.14**	-0.16*	0.06	0.15*	0.02
조직연령	-0.27***	-2.67***	-0.01	-0.31***	-0.14
조직복잡성	-0.16	-0.08	0.06	-0.18**	0.06
인력규모	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
예산규모	0.22*	0.45	0.27	0.24*	0.13
기관단위	-5.97	3.02	4.38	-5.33	-3.53

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

이러한 분석결과를 살펴볼 때, 전반적인 측면에서는 앞서 제시된 가설을 100% 충족시켜주는 결과는 나타나지 않았다. 그러나 통계적 개연성의 측면에서 상당한 인과적 영향력이 있다고 판단되는 결과(변수)만을 재정리하면 다음과 같다.

첫째, 전·이용재량(재정적 자율성 변수 중 하나)의 경우 개체고정효과모형에 있어 2년차에 영향력(-)이 있으면서 동시에 개체무작위효과모형에서 두 개 년도 모두에 걸쳐 음의 영향력이 있는 것으로 나타났다는 점에서 상당한 영향력이 있는 변수로 파악되었다. 이와 관련된 가설은 '정부부처의 재정적 자율성 수준이 높을수록 조직적 산출의 수준이 높아진다.'였는데, 분석결과는 가설과 반대의 방향으로 유의미한 통계적 개연성이 있는 것으로 나타났다. 또 다른 재정적 자율성 변수(특수활동비)의 영향력이 통계적으로 확인되지 않아 속단하기는 어렵지만, 한국에서 전용액과 이용액의 비율이 높

다고 해서 반드시 재정적 자율성이 높다고 할 수 없는 속사정이 있는 것인지 추후 검토할 필요가 있을 것이다. 즉, 전·이용재량 지표는 애초부터 “re-programming”(Meier, 1980)을 의미한 것으로, 한국의 전·이용으로 대치될 수 없는 성질이었는지 더 살펴볼 필요가 있어 보인다. 즉, 전이용재량이 재정적 자율성의 대리지표로 적절하게 설정된 것인지 다시 검토할 필요가 있다.

둘째, 특수활동비(재정적 자율성의 또 다른 변수)의 경우 독립변수로부터 1년 후 측정된 종속변수 모형에 있어 개체 및 시간 고정효과모형 모두에서 영향력(+)이 있는 것으로 나타났다. 따라서 부처의 특수활동비가 많아질수록 그 부처의 자율성이 높아지면서 성과가 높아질 수 있다는 통계적 개연성이 있다고 볼 수 있다. 이것이 의미하는 바는 국회로부터 재정통제가 유예되는 크기가 커질수록 오히려 그 부처의 조직성과가 높아진다는 것이다. 이는 기존의 이론적 논의와 조응하는 결과이다. 특수활동비는 국가정보원, 국방부, 경찰청 순으로 규모가 큰데, 이 기관들의 경우 특수활동비 대부분이 정보수집 및 국가기밀 관련 업무에 사용되는 바, 이러한 기관들은 조직성과에 직접적으로 연관되는 업무 중 상당부분이 특수활동비에 의해 집행된다는 측면에서 이러한 분석결과가 나타났다고 해석할 수 있다.

셋째, 통제변수로서 조직연령은 개체고정효과모형에서는 2년에 걸쳐 모두 영향력(-)이 있었으며, 개체무작위효과모형에 있어서는 2년차에 있어 음의 영향력이 있는 것으로 나타났다는 점에서 조직성과에 상당한 영향력이 있음을 알 수 있다. 이는 기존의 이론과는 반대의 방향을 나타내는 것으로, 이것이 의미하는 바는 부처가 설립된 지 오래되었을수록 조직성과가 낮게 나타난다는 것이다. 이렇게 이론과는 반대의 방향으로 결과가 나타난 것은 한국사회의 맥락에서 찾아볼 수 있다. 한국사회에서는 부처의 조직개편이 빈번히 일어난다. 특히 대통령이 새로 선출되는 5년마다 거의 예외 없이 정부조직개편이 이루어져왔다. 이러한 정권변동에 따른 정부조직개편이 의미하는 바는 새로이 선출된 대통령의 공약에 기초한 국정철학 또는 주요 정책을 달성하는 데 적합한 형태로 조직개편을 실시하는 측면을 들 수 있다. 예를 들어, 이명박 정부 시절, 한반도 대운하 사업을 위해 국토해양부를 신설한 후 그 위상이 높아졌으며, 경제대통령이라는 이미지를 실현하기 위해 지식경제부를 신설한 후 그 위상이 강화된 경우 등이 있었다. 이렇듯 신설된 부처들은 대통령의 주요 정책을 담당하기 때문에 많은 대통령으로부터의 정책적 지지를 통한 자원 획득이 용이하고, 정권이 끝나기 전에 가시적 성과를 도출하려는 강한 유인을 갖는다는 점에서 조직연령이 낮을수록(엄밀하게는 신설된

조직일수록) 성과가 높게 나타나는 경향이 있다고 볼 수 있다.

넷째, 입법재량권(법률 대비 법령 재량)의 경우 개체고정효과모형에서는 1년차에 유의미한 양(+)의 영향력이 있는 것으로 나타났고 개체무작위효과모형 2년차에 유의미한 양(+)의 영향력이 있는 것으로 나타났다. 그러나 개체고정효과모형 2년차에 있어 10% 수준에서 음(-)의 영향력이 있는 결과가 나타났다는 점에서 부처의 입법재량권이 조직성과에 대해 완전히 양의 영향력을 보였다고 단정 짓기는 어렵다. 그러나 통계적 개연성의 측면에서 보면, 자신들의 정책업무 범위를 직접적으로 나타내는 입법적 자율성(법률 대비 법령 재량)이 커질수록, 그 부처의 조직성과가 높아진다는 기존의 논의에 부합되는 결과라고 볼 수 있다.

다섯째, 예산규모(통제변수) 역시 양(+)의 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 즉, 개체고정효과모형 1년차와 개체무작위효과모형 2년차에 있어 0.1 수준에서 유의미한 영향력을 가진다. 이러한 통계적 개연성을 해석하자면, 기존의 이론에서 제시된 바와 같이 부처의 예산이 커질수록 조직혁신이 더 많이 일어나고 이에 따라 성과도 향상되는 결과로 나타난다고 볼 수 있다.

마지막으로 대통령과의 거리는 고정효과모형에서는 유의미한 영향력이 나타나지 않았으나 무작위효과모형에 있어서는 2년에 걸쳐 양의 영향력이 있는 것으로 나타났다는 점에서 대통령과의 거리가 가까워질수록(기관장이 대통령과 자주 만날수록) 조직성과가 높아진다는 통계적 개연성은 충분히 존재한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 2년차에 있어서는 통계적 유의성이 0.1 수준으로 낮아진다는 것을 보았을 때 부처에 대한 대통령과의 거리는 단기적인 효과가 더 클 수 있다는 조심스러운 해석도 가능하다. 즉, 당면한 정책문제에 대한 대통령의 관심이 클수록 그와 관련된 부처와 더 자주 접촉을 하게 되고, 이러한 당면한 문제가 해결되면 상대적으로 부처와의 거리의 중요성이 감소될 수 있음을 의미한다.

### 3. 과정적 가치에 대한 분석결과

〈표 4〉는 청렴도1(독립변수와 1년 차이) 측정모형으로 모형에 관계없이 모두 통계적으로 유의미한 변수는 존재하지 않는 것으로 나타나고 있다. 다만, 개체고정효과 모

8) 그러나 고정효과모형에 있어서는 통계적으로 유의미하지는 않지만 모두 음의 영향력이 있는 결과가 나타났기 때문에 분석결과의 해석에 대하여는 많은 주의가 필요하다.

형의 결과를 해석해보면, 조직연령과 예산규모가 청렴도와 음(-)의 관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 이를 0.1 유의수준까지 넓혀 보았을 때는 입법재량권과 조직의 복잡성이 양(+)의 관계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 청렴도1(독립변수 1년 후 측정) 추정모형

Variable	OLS	고정효과모형		무작위효과모형	
	Pooled	FixOne	FixTwo	RanOne	RanTwo
Intercept	8.462***	9.676***	6.466	8.513***	8.543***
대통령거리	0.009***	0.002	0.002	0.011***	0.001
국회거리	-0.011**	0.006	0.002	-0.006	-0.008**
전이용재량	0.000	-0.001	-0.004***	-0.001	-0.002
특수활동비	0.001	-0.003	-0.002	-0.003	0.003
입법재량권	0.013***	0.004**	-0.002	0.015***	-0.002
조직연령	-0.007***	-0.103***	0.036	-0.019***	-0.001
조직복잡성	-0.008***	0.004*	0.001	-0.003	-0.002
인력규모	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
예산규모	0.000	-0.015**	-0.01*	0.000	-0.002
기관단위	-0.095	0.051	0.016	-0.013	-0.068

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5〉는 청렴도2(독립변수와 2년 차이) 측정모형이다. 모형에 관계없이 통계적으로 유의미한 변수는 존재하지 않는 것으로 나타나고 있다. 다만 개체고정효과 모형에서는 조직연령과 청렴도2가 음(-)의 관계를 갖는 것으로 나타나고 있다. 조직연령은 개체무작위효과 모형에서도 마찬가지로 음(-)의 효과로 영향력이 있는 것으로 나타났다. 입법재량권이 청렴도에 양(+)의 영향력이 있다는 것도 알 수 있다. 또한 입법재량권의 경우 개체 및 시간무작위 효과 모형에 있어 모두 양(+)의 영향력을 보여주고 있다. 그의 조직복잡성은 개체 및 시간무작위 효과 모형에서 음(-)의 영향력을 보여주었다.

두 기간, 모든 모형에 걸쳐 전혀 유의미한 결과가 나타나지 않은 변수들은 특수활동비,<sup>9)</sup> 인력규모, 기관단위 등 세 개의 변수이다.

9) 특수활동비의 경우 예산심사 및 감사 대상에서 제외되면서 부처의 청렴도와는 반대적으로 사용되는 사례가 빈번하게 보도되었다. 예를 들어 박근혜대통령의 특활비 부정사용, 검찰의 특활비를 이용한 격려금 지급, 국회의원의 특활비 사적 유용 등 특활비 관련 문제가 계속 제기되어 왔었다(주간조선, 2017). 이렇듯 실제로 부패와 관련된, 즉 기관의 청렴도와 반대의 영향력으로 사용되는 특활비가 부처의 청렴도와 전혀 관계없다는 분석결과가 나타난 점은

〈표 5〉 청렴도2(독립변수 2년 후 측정) 추정모형

Variable	OLS	고정효과모형		무작위효과모형	
	Pooled	FixOne	FixTwo	RanOne	RanTwo
Intercept	8.55***	10.949***	6.807	8.931***	8.526***
대통령거리	0.01***	-0.002	-0.002	0.01***	0.00*
국회거리	-0.012***	0.000	-0.002	-0.009	-0.009**
전이용재량	-0.001	0.000	-0.001	-0.002	-0.001
특수활동비	0.002	-0.002	-0.002	-0.003	0.002
입법재량권	0.015***	0.003*	0.001	0.017***	0.007***
조직연령	-0.008***	-0.130***	0.044	-0.027***	-0.005
조직복잡성	-0.012***	0.001	0.000	-0.006**	-0.007**
인력규모	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
예산규모	0.004	-0.006	-0.004	0.006	0.002
기관단위	0.032	-0.048	-0.061	0.055	0.057

\* p&lt;0.1, \*\* p&lt;0.05, \*\*\* p&lt;0.01

이러한 분석결과를 종합해보면, 전반적인 측면에서 앞서 논의된 가설을 100% 충족시켜주는 결과는 나타나지 않았다. 그러나 조직성과 분석과 마찬가지로 통계적 개연성의 측면에서 상당한 인과적 영향력이 있다고 판단되는 결과(변수)만을 재정리하면 다음과 같다.

첫째, 입법재량권(법률 대비 법령 재량)의 경우 개체고정효과모형에 있어 1, 2년차에 영향력(+)이 있으면서 동시에 개체무작위효과모형에서 두 개 년도에 걸쳐, 그리고 시간무작위효과모형 2년차에 있어 양(+)의 영향력이 있음이 나타났다. 이것이 의미하는 바는 입법적 재량이 높은 기관일수록 청렴도가 높아진다는 것이다. 즉 대통령 및 국회의원의 간여가 최소화되는 자율적 정책업무의 범위가 넓어질수록 청렴도가 높아진다는 것이다. 이는 앞서 이론적으로 제시되었던 가설인 '정부부처의 입법적 자율성이 높을수록 관료제의 정직성 수준이 낮아진다.'와는 반대되는 결과이다. 관료들은 자신들의 업무에 대한 전문성을 중심으로 금전적 편익보다는 자신들의 정책영역을 최대화하려는 욕구를 가지고 있다는 측면에서 관청형성전략을 가진다(Dunleavy, 1991). 즉, 자신이 속한 조직의 참모기관 등을 확대편성하려는 욕구를 실현하기 위해서는 이에 대한 정당성 확보가 중요한 문제로 대두될 수 있다. 이러한 정책영역 확장의 정당성 논의에서 만약 자신의 부처가 부패에 연루된 조직으로 낙인찍히게 되면 이러한 경

향후 또 다른 연구주제가 되어야 할 것이다.

쟁에서 불리해질 가능성이 높다. 따라서 관청형성전략을 가지는, 즉 입법재량권을 높이려는 행태를 가지는 부처의 관료는 상대적으로 청렴도를 높이려는 전략을 동시에 구사할 가능성이 높다고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 통제변수인 조직연령의 경우 개체고정효과 모형에 있어 1, 2년차에 걸쳐 음(-)의 영향력이 있으면서 동시에 개체무작위효과모형에서 두 개 년도에 걸쳐 음(-)의 영향력이 있음이 나타났다. 이는 조직설립이 오래되었을수록 청렴도가 더 낮아진다는 것을 의미한다. 부처가 오래될수록 부처의 핵심정책과 관련된 다양한 이해관계자 또는 이익집단과의 인적 네트워크가 공고히 될 가능성이 높다(Meier, 2000). 이러한 관계는 혁신적인 기관운영보다는 인적 관계에 의존한 기관운영으로 귀결될 가능성이 있다. 한국의 경우 ‘관피아’로 불리는 부처들은 대부분 설립된 지 상당히 오래된 부처들이며, 이러한 부처들은 관료와 이익집단 간 부패 고리가 상당하다고 알려져 있다(세계일보, 2019). 이러한 맥락에 따라 조직연령이 오히려 부패에 영향을 주는 변수로 나타나게 된 것이라고 해석할 수 있다.

셋째, 통제변수인 조직복잡성은 개체고정효과 모형에 있어 1년차에 음(-)의 영향력이 있으면서 동시에 개체 및 시간무작위효과 모형의 2년차에 음(-)의 영향력이 있음이 나타났다. 이는 조직복잡성이 커질수록 청렴도가 낮아지는 효과가 있을 개연성이 크다는 것을 의미한다. 이는 앞서 이론적으로 논의되었던 내용에 부합되는 분석결과이다. 즉, 한국의 경우 조직의 규모가 크고 복잡해질수록 조직의 정직성이 감소될 개연성이 큼을 의미한다.

마지막으로 예산규모의 경우 청렴도와와의 관계에 있어 1년차 개체 및 시간고정효과 모형에서 음(-)의 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 예산 규모가 커질수록 청렴도가 낮아질 수 있다는 것이다. 이는 앞서 조직복잡성에서 나타난 것과 마찬가지로 해석될 수 있을 것이다.

#### 4. 책임성 딜레마 분석

마지막으로 본 연구의 주요 연구문제이었던 책임성 딜레마가 어떻게 나타나고 있는지를 파악하기 위해, 지금까지 논의된 분석결과 내용을 바탕으로 조직성과와 청렴도 모형에서 동시에 통계적 개연성이 존재한다고 볼 수 있는 변수들을 정리해보았다. <표 6>은 이를 간명하게 보여준다.

〈표 6〉 결과적 가치와 과정적 가치 간 관계 분석 결과

	조직성과(결과적)	청렴도(과정적)
입법재량권	+	+
조직연령	-	-
예산규모	+	-

성과(결과적 가치)에 대한 영향력과 정직성(과정적 가치)에 대한 영향력이 반대의 방향으로 나타나면 책임성 딜레마가 있는 것으로 파악될 수 있을 것이다. 세 개의 변수가 이에 해당된다. 이중 입법재량권의 경우 결과적 가치뿐만 아니라 절차적 가치 역시 향상시키는 데 도움이 될 개연성이 상당한 것으로 나타났다. 입법재량권은 행정부처 관료들의 자율적이면서 진취적인 정책업무를 나타내는 변수라고 할 때, 자신들이 자율적이며 진취적으로 업무를 추구하고자 하는 행태를 가지는 부처일수록 일도 잘하면서 동시에 이를 정직하게 처리해나간다는 점을 연상시킨다. 이러한 분석결과는 향후 연구에서 다시 한 번 검증되어야 할 새로운 연구 과제라고 할 수 있다.

반면, 조직연령의 경우 결과적 가치인 성과와 절차적 가치인 청렴도에 모두 부정적 영향을 미칠 개연성이 큰 것으로 나타났다. 조직연령이 높을수록 성과도 낮아지고 청렴도도 낮아진다는 것이 일관되게 나타났다는 점은 상당히 흥미롭다. 조직연령은 조직복잡성과 양(+)의 상관관계를 갖고(0.46\*\*\*), 인력(0.31\*\*)과 예산(0.43\*\*) 모두가 많은 부처이다. 또한 조직연령은 대통령거리(0.46\*\*\*), 국회거리(0.21\*\*), 특수활동비(0.25\*\*)와도 양(+)의 상관관계를 보였다. 이러한 결과는 (향후 분석에서 다루어야겠지만) 조직 연령이 높아짐에 따라 관료제의 자율성에 변화가 생기고 이것이 조직의 성과와 청렴도에 영향을 줄 수 있을 가능성이 존재함을 시사한다.

그러나 조직의 예산규모의 경우 조직성과에는 도움이 되는, 즉 결과적 가치에는 긍정적 영향을 미치지만, 절차적 가치인 정직성(청렴성)에는 부정적 영향을 미치는 상충관계로 표출될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 예산이라는 자원이 충분해질수록 조직의 성과가 향상되는 것은 어찌 보면 상식에 가까운 결과라고 볼 수 있다. 그러나 예산이 많아질수록 반대로 청렴도가 낮아진다는 것은 한국사회의 관료적 자율성의 상충된 단면을 나타내주는 것이라고 할 수 있다.

## V. 나오며

관료적 자율성은 ‘양날의 칼’과 같아서 공공조직의 목표를 달성할 수 있게 도와줄 수 있는가 하면, 무분별하게 적용될 경우 자칫 중요한 공공가치들을 훼손시킬 수도 있다. 관료적 자율성의 이러한 밝은 측면(bright-side)과 어두운 측면(dark-side)에 대한 이중적 효과를 실증적으로 조명할 수 있다면, 지난 수십 년간 이론과 실무 양측에서 신중치 못하게 사용되거나 백안시된 측면이 있는 관료적 자율성 문제에 있어 중요한 발견을 이룰 수 있다. 이 논문은 이론과 증거 간의 격차가 많이 나는 이 주제의 연구공백을 다소나마 해소하기 위해서 관련 증거를 한국 중앙정부를 통해서 찾아보려 하였다. 선행연구(오재록·전영한, 2012; Jung et al., 2017)에 비해 표본 수를 증가시키고 변수를 우회하지 않고 직접적인 측정을 시도했다는 점에서 의의도 있다.

실증분석결과, 통계적으로 유의한 수준에서 완전한 가설검증에 도달하지는 못했지만, 부분적인 검증 및 경향성을 확인하는 데는 성공했다. 분석 결과를 종합해 보면, 조직성과나 청렴도에 정치적/구조적 자율성, 재정적 자율성, 입법적 자율성과 같은 관료적 자율성 차원의 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났지만, 인과관계의 통계적 개연성의 측면에서는 의미 있는 분석결과 및 해석이 가능하였고, 몇몇 변수들에서는 책임성 딜레마와 관련된 단면을 살펴볼 수 있는 단초들이 제공되었다. 즉, 관료적 자율성은 경직적인 관료조직을 탈피한, 보다 유연하고 혁신적인 조직으로의 변화에 도움이 될 수 있는 동시에, 정부조직에서 특히 중요하게 요구되는 맥락적 목표(contextual goals)를 훼손할 수 있는 위험성도 지녔음을 오재록·전영한(2012)에 이어 다시금 확인한 것이다.

따라서 지난 수십 년 간 한국에서 진행된 성과 위주의 책임성 확보 전략은 근본부터 다시 뜯어볼 여지가 있겠으며, 기본적으로 공직자의 권력남용과 부패문제가 선진국에 비해 덜 해결된 상태에서 ‘고양이에게 생선을 맡기는’ 꼴이 될 우려는 없었는지 돌아볼 필요를 상기한다. 관료적 자율성은 국민복과 부국강병을 위해 필요한 측면도 있지만, 자칫 통제되지 않는 흥기로서의 위험성도 함께 가지고 있음에 각별히 유의할 필요가 있는 것이다(오재록·전영한, 2012).

다만, 이 논문은 그 차별성과 의의에도 불구하고, 아직 부분적인 성공에 그친 한계가 뚜렷하다. 핵심 원인은 데이터의 문제, 지표의 문제, 연구대상 시점의 문제로 집약된다. 두 가지 종속변수 중 성과 데이터가 불충분했고, 노무현-이명박-박근혜 정부를

대상으로 하다 보니 객관적 데이터들이 일관되게 표출되지 못했다. 비록 이 논문이 가지는 한계가 뚜렷하지만, 이를 토대로 향후 데이터를 보강하고 분석대상을 확대하면 보다 성공적인 연구도 가능해질 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 오길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 「행정논총」, 45(1): 137-164.
- 세계일보. (2019). 관료·이익집단 결탁 부패 고리... 그들만의 세상 'O 피아' [대한민국 신인간 관계 보고서]. 2019.10.19. <https://www.segye.com/newsView/20191016514007>
- 오재록. (2011). 정부부처의 네트워크: 이명박 정부 41개 중앙행정기관 실증연구. 「한국조직학회보」, 8(1): 31-58.
- 오재록. (2012). 관료제의 자율성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「현대사회와 행정」, 22(2): 113-138.
- 오재록. (2014). 관료제 권력의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 오재록. (2019). 관료적 자율성의 부처 간 비교: 한국 중앙행정기관 실증분석. 「현대사회와 행정」, 29(4): 101-120.
- 오재록·박치성. (2018). 한국 중앙부처의 네트워크: 이명박·박근혜 정부의 수평/수직 네트워크의 통합적 분석을 중심으로, 「한국조직학회보」, 15(1): 1-30.
- 오재록·박치성·이영범. (2010). 관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구: 45개 중앙행정기관을 중심으로, 「한국행정연구」, 18(4): 3-29.
- 오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석, 「행정논총」, 50(3): 153-174.
- 주간조선. (2017). 2017년 특수활동비 19개 기관 8938억원. 주간조선 2459호. <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C01&nNewsNumb=002459100002>
- 한겨레. (2008). 당선자 한마디에... 빛속 '전봇대 작전'. 2008.01.20. <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/264493.html>
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Boyne, G. A., C. Farrell, J. Law, M. Powell, and R. Walker. (2003). *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*. Philadelphia, PA: Open University 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.
- Christensen, Jorgen G. (2001). Bureaucratic autonomy as a political asset. in B. G Peters and J. Pierre(ed.). *Politicians, bureaucrats and administrative reform. 119-131. Scandinavian Political Studies*, Bind 14. www.tidsskrift.dk.
- Christensen, Tom. (2006). Smart Policy? In Michael Moran, Martin Rein, & Robert E. Goodin (ed), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford Univ. Press.
- Dobel, J. P. (2005). Public Management as Ethics. in Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Durant, R. (ed). (2010). *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*; Oxford: Oxford University Press.
- Bozeman, B. (1977). The Effect of Economic and Partisan Change on Federal Appropriations. *Political Research Quarterly*, 30(1): 112-124.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy I* : 3-24.
- Frederickson, H. G. and K. B. Smith. (2003). *The Public Administration Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gailmard, S. and J. W. Patty. (2007). Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science* 51(4): 873-889.
- Gladwell, M. (2000). *Tipping Point*. Little Brown and Company.
- 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).
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment, the New American Political System. Washington, DC: American Enterprise Inc.
- Hood, C., James, O., Peters, B., and Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jung, C. S., Y. H. Chun & J. R. Oh. (2017). Examining Relationships Between Legislative and

- Presidential Influences and Organizational Probity: Evidence from South Korean Central Government Agencies. *International Public Management Journal*, 20(1): 132-159.
- 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.
- 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.
- Lee, G., J. Benoit-Bryan, & T. P. Johnson. (2012). Survey Research in Public Administration: Assessing Mainstream Journals with a Total Survey Error Framework. *Public Administration Review*, 72(1): 87-97.
- Lowi, T. J. (1979). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Lynn, L. E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Meier, K. J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*, 12(3): 357-75.
- Meier, K. J. (2000). *Politics and the Bureaucracy*. Fort Worth, TX: Harcourt College Publishing 955Company.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Riley, D. and Brophy-Baermann, B. (2006). *Bureaucracy and the Policy Process*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Verhoest, K., Petersm B. G., Bouckaert, G., & Vershuere, B. (2004). The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24: 101-118.
- Verhoest, K., P. Roness, B. Vershuere, K. Rubecksen, and M. MacCarthaigh. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke, UK: 1010Palgrave Macmillan.
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspectives. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 306-342.
- Wood, B. D. (2010). Agency Theory and the Bureaucracy. pp. 181-206 in R. F. Durant, ed., *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. New York: Oxford University Press.

- Wood, B. D. and J. Bohte. (2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. *Journal of Politics* 66(1): 176-202.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.

## Abstract and Key Words

### An Analysis on the effects of Bureaucratic Autonomy: Focusing on Korean Central Administration Agencies

Oh, Jae Rok

Jeonju University

Ko, Kilkon

Seoul National University

Park, Chisung

Chung-ang University

Bureaucratic autonomy is a topic in public management empirically understudied contrast with the abundance of its theoretical arguments. The purpose of this study is to fill the gap to a large extent by analyzing bureaucratic autonomy and its impact on organizational performance and probity. This study operationalized the abstract and multi-dimensional concept, bureaucratic autonomy, into measurable variables and indices. Bureaucratic autonomy is divided into three dimensions: political/structural autonomy(the distance from the President and days of congressional audit), financial autonomy, and legal autonomy. We provide objective measures of these autonomy dimensions adopting data derived from the South Korean central government agencies. Interestingly, the results of this research provide some evidence that bureaucratic autonomy is somewhat conducive to both performance and probity in government agencies in Korea. The findings imply that the “let the managers manage” notion of managerialism from New Public Management movement has some merits in that bureaucratic autonomy is positively related to the degree of performance. Simultaneously, the findings also demonstrate that there is a bit of truth in the traditional belief that as bureaucratic autonomy increases, bureaucratic probity may get worse. Overall, the key implication of this research is that bureaucratic autonomy is closely related to the trade-offs in administrative values in public management. Therefore, decision on the design of bureaucratic autonomy should be a political decision, rather than a managerial one.

[ Key Words: Bureaucratic Autonomy, Korean Central Government Agencies, Accountability Dilemma, NPM ]