

# 韓國公務員의 行政理念과 行政行態

## The Impact of Administrative Values on the Behavioral Patterns of the Korean Bureaucrats

김 호 정

(부산대학교 행정학과 조교수)

### <目 次>

- I. 序論
- II. 韓國公務員의 行政理念과 行政行態
- III. 行政理念과 行政行態의 關係
- IV. 調査過程과 結果分析
- V. 結論

### I. 序論

20세기의 세계적 추세도 그러하듯이 해방후의 한국은 行政國家化의 진행을 끊임없이 계속해 왔다. 그 과정에서 행정부는 막강한 조직과 힘을 갖추게 되었고, 그 결과 행정은 국가활동에 절대적 영향을 지닌 요인으로 등장할 수 있었으며, 마침내 행정이 국가발전을 유도하고 이끌어 간다는 생각에 이르게 되었다.

행정을 좌우하는 주요한 세 변수를 행정구조, 행정환경, 행정인이라고 하면, 행정환경의 영향을 받으면서 행정구조내의 분위기속에서 행정인에 의한 작용을 행정이라고 볼 수 있는데, 이 때 행정인은 행정의 주체가 되고 행정환경과 행정구조는 행정의 간접적인 영향

요인이라고 할 수 있다. 더구나 오늘날의 행정인은 과거 어느 때보다도 전문적 지식과 기술 및 풍부한 경험을 지닌 전문가 집단으로서의 자율성이 충분히 인정된다고 할 수 있으므로 세 변수 가운데 행정인의 역할이 가장 두드러진다고 할 수 있겠다. 그러므로 행정의 가장 강력한 결정요인이 행정인이라고 할 수 있으며, 행정발전과 국가발전을 위해서는 행정인의 역할이 가장 강조된다고 하겠다.

이처럼 행정인의 중요한 역할로 말미암아 그들의 행동결과는 중국이나 패망직전의 월남과 같이 부정·부패를 통한 망국적 현상을 초래할 수도 있고, 싱가포르나 대만에서처럼 청렴과 공평을 통해 국가발전을 촉진시킬 수도 있게 되었다. 따라서 이들이 진정 행정발전과 국가발전에 기여하려면 그들의 행동이 바람직하고 순기능적인 방향으로 전개되어야 할 것이며, 이러한 행동을 위해서는 먼저 그들의 가치관과 태도가 합리적이고 바람직하게 구성되어야 할 것은 당연한 이치이다. 특히 태도가운데서도 행정의 지침이나 바람직한 미래상으로 인식되는 行政理念에 대한 행정인의 견

하나 태도야말로 특정한 행정행태<sup>1)</sup>를 낳게 하는 중요한 요인으로 볼 수 있다.

행정이념과 행정행태는 그 자체로서도 중요한 의의를 갖지만, 행정이념은 행정행태의 원인변수이거나, 혹은 상호작용변수가 될 수 있다. 이렇게 볼 때, 당면한 시대와 상황에 적합한 행정이념과 행정행태를 발견하고 그 원인을 규명하기 위해서는 두 변수간의 관계를 살펴보는 것도 중요하다고 하겠다.

그러나 서구에서는 직무태도와 직무행태의 관계에 관한 연구결과들이 상당수 발표되어 왔지만, 한국에서는 아직까지도 행정이념에 관한 태도와 행정행태의 관계에 관한 체계적인 연구가 되지 않고 있는 실정이다. 이러한 아쉬운 점을 감안하여 본 연구에서는 한국공무원의 행정이념과 행정행태는 자기 어떠한 특성을 지니고 있으며, 행정이념과 행정행태는 어떠한 관계에 있느냐 즉 어떠한 행정이념과 어떠한 행정행태가 서로 연관성이 있는가 하는 점들을 경험적으로 규명하려는 것이 본 연구의 목적이다.

## II. 한국공무원의 행정이념과 행정행태

### 1. 행정이념

行政理念을 정의하는 문제에 있어서는 일부 학자들이 입장을 달리하고 있지만, 그 유형의 구분에 있어서는 大同小異하다.

언급되는 行政理念으로는 능률성·효과성·

효율성·생산성·합법성·민주성·형평성·중립성·공익성·신뢰성 등을 들 수 있지만, 이 중에서도 대체로 여러사람들에 의해 공통으로 지적되고 있는 것이 합법성·능률성·효과성·민주성이다. 그러나 본 연구에서는 현대행정학의 많은 쟁점들 가운데서도 성장對 고른 분배의 문제와 효과성을 합친 개념인 效率性, 오늘날 그 중요성이 부각되고 있는 민주성과 사회적 형평성 등 세 가치를 行政理念의 주요 변수로 채택하기로 한다.

#### (1) 效率性

效果性은 목표의 達成度를 의미하고, 能率性은 투입對 산출의 비율을 의미하며, 效率性은 效果性和 能率性을 합친 개념이다. 그러므로 효과적인 행정이란 능률은 다소 떨어지고, 지역간이나 계층간의 소득분배는 다소 불균형을 이루더라도 정해진 목표만 달성하면 된다는 것이고, 능률적인 행정이란 최소의 비용으로써 최대의 성과를 거두려고 하는 것이다. 그러나 능률적인 행정의 내용은 그 외에도 제약된 시간하에서 신속한 정책결정과 집행 및 정확하고(exact) 획일적인(uniform) 업무의 집행까지도 포함된다고 한다.<sup>2)</sup> 따라서 효율적인 행정이란 가장 능률적인 방법을 이용하면서 목표도 최대한으로 달성하는 것을 의미한다.

이러한 效率性은 경제개발에 역점을 둔 1960年代 초반부터 한국행정의 주요한 행정이념으로 등장하여 경제성장에 많은 기여를 했지만, 效率性에 역점을 둔 행정의 결과 지역간·개인간 많은 격차를 가져왔으며 나아가 國民和合과 社會正義의 저해요인이 되었다.

1) 일반적으로 行動, 行態, 行爲는 뚜렷한 구별없이 같은 의미로 사용되고 있는데, 본 연구에서는 「行態」라는 용어로 통일하기로 한다.

2) 황찬성, 「행정이념의 변천」, 「법정논집」, 경남대학교, 제 5집(1986), p. 46.

그 증거로서 60年代 이후 한국 家計에 대한 지니계수(Gini coefficient)는 1965年 0.34이던 것이 1971년에는 0.36, 1978년에는 0.40으로 제1차 경제개발계획 실시이후부터 계속 증대하고 있으며,<sup>3)</sup> 지역간 변동계수(Coefficient of Variation)도 1963년에 26%이던 것이 1965년에는 30.8%, 1967년에는 41.6%로 증가했다.<sup>4)</sup> 따라서 效率性을 가장 중요한 行政理念으로 삼고 경제개발에 전념하던 시기에는 지역간·개인간 소득격차가 날로 심화되고 있었다는 사실을 알 수 있으며, 국가자원을 국민들간에 고르게 분배하고 균등한 편익을 제공하기 위해서는 效率性만을 강조할 수 없다는 것을 인식하게 되었다.

(2) 民主性

행정이 법령을 집행하는 관리문제만을 대상으로 할 때는 民主性이라는 개념이 행정과정에 별로 중요시되지 않았으며, 오히려 정치과정의 民主性이 더욱 절실했다. 그러나 행정에 價値判斷問題와 裁量問題가 상당히 부여되고 있는 오늘날에 와서는 행정과정의 민주화가 강렬히 요청되고 있다. 그러므로 현대행정에서는 民主性도 效率性 못지 않은 중요한 行政理念이 되고 있다.

행정의 民主性이란 행정과정의 민주화를 통하여, 국민의사를 존중하고 이를 행정에 반영함으로써 진정된 국민을 위한 행정을 하자는 것이다. 그러면 행정과정의 민주화를 위해서

는 어떠한 방안이 강구되어야 하는가 즉, 民主性의 구체적 내용은 어떠한 것인가? 여기에 관한 학자들의 견해를 살펴보면 대체로 참여, 대응성 혹은 반응성, 정보제공 내지 공개성, 봉사성, 공정성 내지 공평한 대우, 책임성, 권리존중 내지 행정윤리 등 7가지로 분류될 수 있다.<sup>5)</sup> 그 중에서 대응성과 반응성은 responsiveness의 상이한 표현이고, 정보제공과 공개성은 성질이 유사하며, 공정성·공평성·권리존중은 형평성의 내용이므로, 본 연구에서는 民主性의 내용으로 參與·對應性·公關性·奉仕性·責任性 등 다섯가지를 선정하고자 한다. 다섯 가지 民主性 내용의 의미를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 參與는 행정과정의 민주화를 위한 필수적인 요건으로서, 關與(involve)나 영향(influence)과 유사한 개념으로 정의되고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 참여는 행정과정에 대한 組織外的 參與뿐만 아니라 組織內的인 參與도 의미한다. 組織外的인 參與는 행정가의 마음속에 대중을 인식하게 하고, 法과 政策의 趣旨(intent)를 명확히 하고 구체화하는 데 도움을 주는 것으로서 국민에게 중대한 영향을 미

3) 鄭用德, "한국의 분배적 정의와 공공정책", 「한국정치학회보」, 제16집 (1982), p. 295.

4) 黃明燦, 「지역개발론」 (서울: 경영문화원, 1984), p. 280. 그러나 1968년 부터는 변동계수가 점차 줄어들었는데, 이는 지역안배를 고려한 정부의 지역개발정책이 주요한 때문으로 생각된다.

5) ① 최창호·정세욱, 「행정학」 (서울: 법문사, 1986), p.50 ; ② 김학로, "주민참여에 대한 주민과 공무원의 태도", 경북대학교 박사학위논문(1983), pp.45-46 ; ③ 김규정, 「행정학원론」 (서울: 법문사, 1986), pp.34-36 ; ④ 백완기, 「행정학」 (서울: 박영사, 1986), pp. 48-50 ; ⑤ R. C. Martin, *Public Administration and Democracy*(Syracuse University Press, 1965), p. 344 ; ⑥ D.M.Hill, *Democratic Theory and Local Government*(London: George Allen & Unwin LTD, 1974), p. 100 참조.

6) E. Chell, *Participation and Organization* (London: The MacMillan Press, 1985), p.1.

치는 정책결정에 공청회나 심의회, 기타 여러 가지 방법 등을 통하여 주민이나 대중을 참여시키는 방법을 말하고, 組織內的인 參與는 집권적이고 권위적이며 계층제적 구조를 지닌 공공조직에 자발적이고 민주적인 풍토를 조성하기 위한 것으로, 조직의 중대한 정책결정에 부하직원들을 참여시키는 것을 의미한다.

둘째, 對應性이란 「民意에 충실히 부응하고 요구를 널리 수용하며 여론에 민감하게 대처해 나가는 것」<sup>7)</sup>으로 볼 수 있겠다. 특정집단이나 소수의 권익보다는 국민전체의 권익과 복지를 위한 행정이 되기 위해서는, 民意에 부응하고 이를 행정에 반영해야 한다. 그러기 위해서는 국민들에게 단지 형식적으로 서비스를 제공할 것이 아니라, 변화하는 국민들의 욕구나 필요에 신속히 대처하고 국민들의 여론에 항상 귀기울일 필요가 있다.

셋째, 責任性이란 「충실한 법령의 준수 및 공직자의 직업윤리에 따른 도덕적·양심적 직무수행」을 의미한다고 볼 수 있겠다. 진정으로 국민을 위한 행정이라면, 법이나 제도적인 면에서만 책임을 다할 것이 아니다. 도덕적이고 양심적인 차원에서도 책임을 면할 수 있어야 한다. 그러므로 법률, 조직의 규칙과 정책, 公式的 職務記述(official job description), 직업적 표준(professional standards) 및 계층제적 구조 등과 같은 객관적인 책임 뿐만 아니라, 양심이나 국민에 대한 충성과 같은 내적 충동에 의한 주관적인 책임도 필요하다.<sup>8)</sup>

넷째, 奉仕性이란 공무원들의 근무자세에 관한 것으로 공무원은 국민의 밑에 있는 公僕이라 생각하고, 개인적인 불편이나 다소의 희생이 있더라도 국민의 편의나 권익을 우선적으로 여기는 공무원의 근무자세를 지칭한다고 하겠다. 즉 奉仕性은 民意의 반영과 도덕적 책임이란 속성을 지니고 있으므로, 責任性 및 對應性과 유사한 성격을 지니고 있다. 그러나 한국의 공무원들에게는 아직까지 이러한 봉사정신이 미흡한 것 같다. 노정현·김광웅 두 교수의 연구결과에 의하면, 한국관료는 국민의 公僕이라는 의식이 희박하여 아직도 대국민 봉사관이 확고하지 못하다고 한다.<sup>9)</sup>

다섯째, 公開性은 「주요 행정내용과 과정 및 여기에 관련된 정보와 자료를 국민들에게 공개함으로써, 국민의 이해와 협조를 얻고 나아가 정확한 여론행정에 이바지하는 것」으로 볼 수 있다. 정부에서 수행하는 주요업무의 내용은 물론 정책을 수립하고 집행하는 과정을 국민에게 공개하고 각종자료를 제공함으로써 진정한 참여가 이루어질 수 있으며, 국민들도 정확한 내용을 알고 난 후에 정확한 의사를 표명할 수 있으므로, 국민들의 정확한 民意를 파악하기 위해서도 행정의 공개가 선행되어야 한다.

### (3) 社會的 衡平性

행정의 효율성과 민주성은 국가발전과 민주행정을 위해 반드시 필요한 행정이념이다. 그러나 효율성과 민주성 만으로는 공평하고 정의로운 행정을 이룩할 수 없다. 즉, 국가발전 과정에서 부수적으로 발생한 지역간·계층간

7) 김학로, 전계논문, p. 46.

8) T. L. Cooper, *The Responsible Administrator* (N. Y. : Kennikat Press Corp., 1982), p. 42-52.

9) ① 노정현, 「한국근대화론」 (서울 : 박영사, 1984), pp. 181-182; ② 김광웅, 「관료와 발전」 (서울 : 평민사, 1986), p. 351 참조.

의 격차를 해소하고, 진정한 국민의 자유와 권익을 보장하기 위해서는 민주성과 효율성으로는 부족하며 다른 차원에서 행정의 정신적 지주가 될 만한 이념이 필요하다. 이러한 필요에서 등장한 행정의 지도이념이 社會的 衡平性이다. 그러므로 사회적 형평성은 조직내적인 技術的 問題만을 대상으로 해서는 안되며, 사회전체적인 맥락속에서 고려되어야 한다. 이런 의미에서 단순한 형평성 보다는 社會的 衡平性이라고 부르는 것이 좋을 것 같다.

사회적 형평성의 이론전개는 J.Rawls의 正義原則에서 시작하고 있으며, 사회적 형평성의 주요내용 내지 본질도 正義原則에서 구하고 있다.<sup>10)</sup> 따라서 社會的 衡平性은 社會正義와 유사한 개념으로서, 인간의 기본적 자유와 권리가 모든 사람에게 동등하게 부여되는 실질적 자유와, 인간의 존엄성을 바탕으로 한 실질적 평등을 강조하고 있다. 구체적인 社會的 衡平性의 내용으로는 다음과 같은 J. Rawls의 두 가지 正義原則을 들 수 있다. 그의 제1의 원칙은 平等한 權利의 원칙으로서, 모든 사람은 가능한 한 최대의 동등한 자유를 가져야 하며, 기본적 권리가 모든 사람에게 절대적으로 평등하게 부여되어야 한다는 것이다. 제2의 원칙은 最小受惠者에게 최대의 이익이 되도록 사회적·경제적 불평등이 조정되어야 된다는 差等의 原則과 공정한 기회균등의 조건하에서 公職(office)과 職位(position)는 모든

사람에게 개방되어야 한다는 機會均等의 원칙으로 이루어져 있다.<sup>11)</sup>

그리고 社會的 衡平性은 公共서비스의 배분 방법과 관련하여 수평적 형평성(horizontal equity)과 수직적 형평성(vertical equity)으로 구분되기도 한다.<sup>12)</sup> 수평적 형평성은 동등한 사람들의 동등한 취급에 관한 것으로서, 공공서비스제공을 결정하는 기준이 되는 특성을 동등하게 지닌 사람들에게는 동등한 양의 서비스가 주어져야 한다는 것을 의미하며, 수직적 형평성은 상이한 개인적 특성을 지닌 사람들에게 차별적인 공공서비스를 분배하기 위한 합리적 근거를 제시하는 것으로서, 성별·연령 등의 자연적 특성과 사회경제적 지위 등의 사회적 특성의 차이를 고려하여 최소수혜자에게 가장 유리한 방향으로 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다.

그러나 현실적으로 공무원들은 직무를 수행할 때, 社會的 衡平性을 다른 行政理念에 비해 우선적으로 고려하지 않는 것 같다. 그 예로서 미국의 기획담당공무원을 대상으로 자연보존(공익의 대체개념으로 사용했음)과 형평성에 대한 태도를 조사한 결과, 자연보존태도의 측정치는 3.97(가능한 최대치는 6.0)였고, 형평성의 태도는 3.49로 나타났었다.<sup>13)</sup>

11) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: The Balknap Press of the Harvard University Press, 1971), p. 302 참조.

12) ① C. R. Stephen, "Social Equity and Social Service Productivity", *P. A. R.*, vol.34(1974), pp.33-34; ② D. O. Porter and Teedie Wood Porter, "Social Equity and Fiscal Federalism", *P.A.R.*, vol.34(1974), p. 36.

13) W. N. Dunn, *Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis* (Lexington: D. C. Heath and Co., 1983).

10) 이러한 입장을 취한 예는 다음을 참조할 것. ①안해균, 「현대행정학」(서울: 다산출판사, 1987), p. 134; ② 신두범, 「행정학원론」(서울: 박영사, 1987); ③ 백영기, 전계서, pp. 393-394; ④ 남궁근, 「신행정론의 가치지향」, 「한국행정학회보」, 제18권 제1호(1984), p. 233; ⑤ D. M. Hill, op. cit., p. 105.

2. 行政行態

行政行態란 직무와 관련이 있는 관료행태로서, 관료들에게서 두드러지게 나타나는 직무상의 행태를 의미하는데, 여기서는 「病理的行政行態」와 「發展的行政行態」로 구분하고자 한다.

病理的行政行態란 國家發展에 장애가 되는 韓國官僚의 逆機能的職務行態를 의미하는 것으로서 「同調過剩」, 「派閥形成」, 「變動에 대한抵抗」으로 분류하고<sup>14)</sup> 發展的行政行態는 行政發展과 國家發展을 위해 요구되는 官僚行態로서 「共益優先追求行態」, 「創意的行態」로 구별하기로 한다.<sup>15)</sup>

(1) 病理的行政行態

① 派閥形成

파벌주의란 집단내의 소집단 구성원들이 그들의 권익을 위하여 다른 소집단 및 그 구성원들에게 양보나 협조를 하지 않고 이들에 대해 경쟁적이고 배타적 성향을 띠는 것으로서, 이러한 소집단은 ㉠ 조직내의 친분을 통한 非公式集團이 되기도 하고, ㉡ 지연·혈연·학벌 등을 중심으로 형성되기도 한다. 따라서 派閥形成이라 함은 위의 두가지 유형의 소집단을 형성하는 것을 의미한다.

이러한 派閥形成이 행정에 도입되면, 人事

問題에 있어서 가족이나 친지, 동창생 및 기타 인연이 있는 인물들을 자기의 직장주변에 배치하려고 한다. 그 결과 혈연·지연·학벌 등을 중심으로 한 情實任用 및 인사청탁운동이 활발해지고, 그렇게 해서 임용된 사람은 조직의 목표달성을 위해 노력하기보다는 자기의 임용시 도움을 준 후원자에게 충성하고 맹종하게 된다. 그 밖에도 이러한 관료행태는 비밀과잉, 部處의 割據主義 및 차별적 행정처리 등을 낳게 된다.<sup>16)</sup>

② 同調過剩

同調過剩에 대해 Merton은 「처음에는 수단으로 인식되었던 규칙에 집착하던 것이 목적 자체로 변하여, 手段的價値가 終局的價値로 되는 목표의 전환과정이 동조과잉이다.<sup>17)</sup>」고 한다. 행정관료들이 규범적인 절차나 규칙에 의존함으로써 통일적이고 양심적인 직무는 성취할 수 있지만, 이들에 지나치게 집착하게 되면 조직의 효과적인 운영을 방해하게 된다. 다시 말해서 행정의 경직성과 엄격성을 가져오게 되고 조정을 어렵게 한다.<sup>18)</sup> 또한 법이나 규칙의 정신보다는 형식에 몰두함으로써 행정의 본질적인 문제와는 거리가 멀어져서 전체적으로 볼 때, 목표를 상실하여 비합리적인 행정을 하게 된다. 그리고 보수성과 소극성을 띠게 되어 창의성마저 잃게 되고, 실질적인 책임보다는 법적 책임을 더 강조하게 된다.<sup>19)</sup>

14) ① 김규정, 전계서, pp. 93-94; ② 조석준, 「韓國行政論」(서울: 박영사, 1982), p.314; ③ 유 혼, 「行政學原論」(서울: 법문사, 1984), pp.203-204; ④ 유종해, 「現代組織管理」(서울: 박영사, 1982), pp. 146-147 참조.  
15) ① 박동서, 「國政의 발전과 엘리트관료의 양성」, 「行政論叢」, 서울대학교 행정대학원, 제23권 제1호(1985), pp. 3-5; ② 김광웅, 「행정과학서설」(서울: 박영사, 1984), pp. 45-47; ③ 김규정, 전계서, pp. 135-136 참조.

16) 김용욱, 「관료행태와 학벌」, 「한국행정학보」, 제12권(1978), p. 136.  
17) R. K. Merton, Social Theory and Social Structure (Illinois: Free Press, 1957), p. 199.  
18) P. M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy (Chicago: The University of Chicago Press, 1955), pp. 104-105.  
19) 백완기, 「한국의 행정문화; 의식주의를 중심으로」, 「한국행정학보」, 제12권(1978), pp. 122-123.

따라서 同調過剩이란 「法이나 規則, 節次 등과 같은 목표달성을 위한 수단들이 지닌 정신보다는 형식에 지나치게 얽매어 업무를 수행하는 경향」을 가리킨다고 볼 수 있다.

③ 變動에 대한 抵抗

과거 한국관료들은 변동이나 쇄신을 추구하여 위협을 무릅쓰는 것 보다는 현상태를 계속 유지해 나가면서 하루하루를 무사히 넘기려는 無事安逸主義的 行態를 보여왔다. 그러다가 1960년대부터 본격화된 근대화와 함께 변동과 발전의 담당자로서의 역할이 기대되었다. 그리하여 오늘의 한국관료들은 시대적 요청에 따라 쇄신적, 발전적 면도 갖고 있지만, 전통적인 無事安逸主義的 面도 버리지 못하고 있다. 따라서 오늘의 한국관료들은 變動에 저항하는 行態를 보이고 있는데, 여기서 변동에 대한 저항이란 「변동과 쇄신을 가능한 한 피하고 현상태를 유지하여 무사안일하게 넘어가려는 현상」을 가리킨다.

(2) 發展的 行政行態

① 公益追求

公益(public interest)은 현대행정에서 추구해야 할 이상적인 最高 價値이며, 모든 관료들의 가장 우선적인 행동규범이라고 할 수 있다.

또한 모든 부정·부패의 중심은 공익의 우선적 추구에서 비롯될 수 있다. 그러므로 공익은 바람직한 행정의 지침이 될 수 있고, 정책결정의 기준이 되며, 법적·도덕적 책임성의 판단기준이 될 수 있다. 이런 의미에서 공익성을 현대행정의 理念으로 보는 학자들도 있다.

이렇듯 공익은 철학적인 문제로서, 그 내용

이 모호하며 학설도 다양한데,<sup>20)</sup> 朴東緒 교수는 이러한 공익의 개념들을 두 가지 기준에 따라 분류하기도 한다.<sup>21)</sup> 강조하는 측면에 따라 다양하게 정의되는 公益의 概念들을 정의해 보면, 公益은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.<sup>22)</sup> 첫째, 公益은 평등·정의·공명성·복지 등과 같은 사회의 일반적인 기본적 가치를 의미한다. 둘째, 역사적, 시대적 상황에 따라 공익의 의미나 내용도 변하고 있다. 셋째, 公益도 행정인이 준수해야 할 최고의 행동규범이다. 넷째, 공익개념도 절대적·확정적·靜態的 개념이 아니라, 포괄적·상대적·動態的인 불확정적 개념이다. 따라서 公益은 「특정개인이나 집단의 이익이 아닌 불특정 다수인의 이익으로서, 사회전체의 공동이익」으로 보는 것이 좋을 것 같다.

② 創意的 行態

創意性은 공익보다는 하위의 개념으로서, 직무수행과정에서 발휘해야 할 바람직한 자세이며, 높은 수준의 공익을 달성할 수 있는 수단으로 볼 수 있다. Holtzman은 「창의적 과정의 징표라고 할 수 있는 새로운 결과나 아이디어가 있는 사회적으로 인정된 성취에

20) 백완기 교수는 이러한 학설들을 ① 규범설, ② 과정설, ③ 합의설, ④ 공동체의 이익설, ⑤ 公用財說 등으로 구분하여 설명하고 있음. 백완기, 전거서, p. 380.

21) 박동서 교수는 公益이 私益과 별도로 존재하는가의 여부에 따라 공익은 「사익을 초월한 도덕적·규범적인 것」, 「사익간의 타협·조정」, 「양자의 중간적인 것」으로 분류하고, 공익의 결정자에 따라 「단일인」, 「다수 이해관계자」, 「중간형태」 등으로 분류하고 있음. 박동서, 「정책결정과 공익」, 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 제13권 제1호(1975), pp. 46-60.

22) 김규정, 전거서, pp. 221-223.

관한 것」을 創意性(creativity)으로 보고 있다.<sup>23)</sup> 그러므로 創意的 行態는 「새로우면서도 유용한 아이디어를 산출하는 것」<sup>24)</sup>으로 보아도 좋을 것 같다. 그리고 이때 「產出」이란 새롭고 유용한 아이디어를 다른 사람들이 지각할 수 있도록 변형시키는 것을 의미하며, 「有用」하다는 것은 다른 사람에게 가치가 있어야 한다는 것을 뜻한다. 따라서 創意的 行態는 同調過剩과 變動에 저항하는 행태를 보이는 사람들에게서는 찾아보기 힘든 관료행태라고 하겠다.

### III. 行政理念과 行政行態의 關係

行政理念은 效率性, 民主性, 社會的 衡平性을 대상으로 했고, 行政行態는 창의적 행위, 공익우선추구행위, 파벌형성, 동조과잉, 변동에 대한 저항 등으로 나누었다. 즉 行政理念과 行政行態의 대상은 주로 행정과정에 관한 비교적 구체적인 것으로서 유사하다고 볼 수 있으나, 측정의 차원이 상이했으므로 Ajzen과 Fishbein의 표적(target)이 다른 셈이다.<sup>25)</sup> 그러므로 行政理念에 대한 態度와 行政行態의 관계는 태도와 행태의 관계라고 하더라도 순

수한 태도와 행태와의 관계와는 조금 거리가 있고 상관관계도 낮을 것이다.

그러나 본 연구의 목적은 태도와 행태간의 상관관계를 규명하기 보다는, 행정학의 중대한 관심분야인 행정이념과 행정행태의 관계, 행정행태에 영향을 미치는 행정이념은 어떠한 것인지를 밝혀보는 것이 중요하므로, 측정대상을 앞에서와 같이 구분하였다. 그렇다고 행정이념과 행정행태가 무관한 것이 아니라, 서로 기본적인 맥은 같이 한다고 하겠다. 왜냐하면 현대행정에서 요구되는 바람직한 공무원의 자세를 갖춘 사람이 결국 바람직하고 발전적인 행정행태를 낳을 것이며, 행정이념의 내용과 행정행태의 내용은 서로 유사한 점이 많으므로 각 행정이념에 대한 태도로서 관련된 행정행태를 어느 정도 예측할 수 있기 때문이다. 따라서 높은 상관관계나 설득력은 기대되지 않지만, 두 변수간의 관계를 분석하는 일은 행정관료의 개선과 행정발전을 위해 가치 있는 일이라 생각된다. 그러면 어떠한 행정이념에 대한 태도가 어떠한 행정행태의 원인이 될 수 있는지 고찰해 보기로 하자. 생각컨대, 민주행정을 선호하는 공무원은 공익의 우선추구와 創意的 行態 등 발전적 행정행태를 강하게 나타낼 것이고, 형평성보다 효율성을 강조하는 공무원은 전통적이고 병리적인 행정행태를 두드러지게 표출할 것이다.

구체적으로 살펴보면, 자신을 公僕이라고 생각하고 자신이 다소 불편하더라도 국민을 위해 봉사하겠다는 근무자세와 자기담당영역 밖이라도 주민의 편의를 위해 힘쓰겠다는 태도를 지닌 관료는 사회·국가·국민과 같은 전체를 위해서는 전체의 일부분에 지나지 않는 개인의 권익은 어느 정도 희생되어도 좋다

23) W. H. Holtzman, "Psychology and Managerial Creativity", In A. Charnes & W. W. Cooper(ed.), *Creative and Innovative Management* (Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Co., 1984), pp. 187-188.

24) 신유근, 「조직행위론」(서울: 다산출판사, 1986).

25) Ajzen과 Fishbein은 표적이 상이한 것의 예로서 「답배피우는 것에 대한 신념」과 「마리화나를 피우는 것에 대한 신념」을 들고있다. Icek Ajzen and Martin Fishbein, *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1980), pp. 17-18.



고 생각할 수 있으며, 이러한 사람은 개인적 私益보다는 사회와 국가의 公益을 우선적으로 추구할 것이다. 그러므로 봉사성, 책임성, 대응성 등의 민주성을 증시하는 사람은 公益을 우선적으로 추구하고자 할 것이며, 반면에 개인의 평등한 원리인 형평성을 증시하는 사람은 전체를 위한 희생보다는 개개인의 권익을 먼저 생각할 것이므로 公益의 우선추구에 앞서 私益을 존중할 것이다. 따라서 민주성과 형평성에 관한 태도는 공익우선추구의 行政行態에 각각 긍정적이거나 부정적인 영향을 미칠 것이다.

또한 奉仕性과 責任性을 강조하는 관료는 자기영역밖의 일이라도 적극적으로 주민을 위해 처리하고자 하므로, 새롭고 유용한 아이디어를 개발할 수 있는 기회도 자주 생길 것이다. 그러나 奉仕性·責任性이 지나치게 부족한 사람은 새로운 업무나 변화를 기피하는 경향이 있으므로 변동에 저항하는 행태를 자주 보일 것이다. 따라서 奉仕性·責任性 등의 민주성은 創意的 行爲를 유발하는 반면 변동에 저항하는 행태를 감소시킬 것이다. 그러므로 이러한 민주성은 창의적 행태에는 긍정적 영향을 미치지만, 변동에 저항하는 행태에는 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있겠다.

한편, 責任性과 奉仕性은 법적 책임이 있는 자기관할이나 영역을 초월하여, 도덕적·양심적·직업윤리적 측면에서 책임을 지고 봉사하려는 정신이므로, 責任性과 奉仕性이 결핍된 관료들은 원리원칙과 절차나 법규에만 지나치게 의존하여 법적 책임만 지려고 할 것이다. 그러므로 奉仕性·責任性 등의 민주적 태도는 동조과잉이란 병리적 행정행태에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

그리고 목표달성과 능률을 강조하면서, 개인의 권익을 존중하고 빈곤층을 위한 행정에는 별 관심이 없는 관료는 자유와 평등의식 및 사회적 정의감이 희박하므로, 주민들을 차별적으로 대우할 가능성이 높으며, 행정조직 내에서도 평소의 친분관계가 지연·혈연·학연 등에 얽매어 일을 처리할 경우가 많을 것이다. 그러므로 사회적 형평성과 효율성의 태도는 과별형성과 각각 음의 관계와 양의 관계가 있을 것으로 생각된다.

#### IV. 調查過程과 分析結果

##### 1. 調查過程

本研究의 調查對象은 부산과 경남의 각 기관에 근무하는 8급 이상 4급 이하의 남자공무원들이다. 이러한 공무원들을 대상으로 한 이유는 公職에 적응하여 담당직무에 익숙하고 공무원으로서 특성을 지닐 수 있으려면 최소한 3년 이상의 근무연한을 가진 8급 이상 정도는 되어야 한다고 생각되기 때문이다. 그리고 전체 공무원 가운데 여자의 비율은 매우 적을 뿐만 아니라 上位職으로 올라갈수록 여자의 비율은 더욱 감소하기 때문에 대상을 남자공무원으로 한정했다.

이렇게 추출된 공무원들을 대상으로 설문지를 배포하였는데, 부산은 546부, 경남은 504부를 각각 배부하였다. 그러나 최종회수하여 유효한 자료를 정리한 결과 부산은 518부, 경남은 467부 총 985부가 유효자료였으며, 이 자료를 최종분석 대상으로 삼았다.

한편, 자료의 수집방법은 100명의 공무원을 대상으로 한 豫備調查(pretest)를 거쳐서 확

정된 자기기입식의 설문지를 각 기관의 企劃室이나 總務課의 협조를 얻어 배부 및 회수하였다. 豫備調査時期는 1989년 6월 1일 부터 6월 2일까지였으며, 本 調査는 6월 22일 부터 7월 15일까지 이루어졌다. 표본추출 방법은 몇 가지를 적절히 사용하였으며, 行政理念과 行政行態를 측정하기 위해서는 이론적 논의에서 고찰된 각 변수의 의미와 내용을 충분히 반영하여 문항을 만들었다. 이 때 사용된 척도는 Likert-type의 5點尺度였고 이들 변수의 信賴度도 비교적 높게 나타났다.

2. 結果分析 및 論議

(1) 韓國官僚의 行政理念에 대한 態度

行政理念에 대한 官僚態度는 그들의 개인적 환경에 따라서 약간의 차이가 있을 수 있는데, 여기서는 官僚態度와 官僚個人的 배경적 변수의 관계에 관한 分析結果 가운데 의미있는 것들을 중심으로 살펴보기로 한다.

임용방법과 行政理念에 대한 態度의 관계에는 의미있는 차이가 발견되지 않았지만, <표 1>에서 보는 바와같이 民主性 가운데 對應性과 正義의 第2原則에서는 의미있는 차이가 발견되었으며, 公採로 임용된 官僚가 正義의 第2原則을 더 중요시 여기고 있었다. 그러므로 住民의 要求와 여론에 더 많은 관심을 가지며,

국민들 가운데 혜택을 받지 못하는 사람들을 우선적으로 생각하는 마음은 公採로 임용된 官僚들이 더 강하다고 하겠다.

그리고 근무지역과 行政理念에 대한 態度의 관계에서는, 效率性과 民主性이 근무지역에 따라 의미있는 차이를 보이고 있다. 즉 效果性은 慶南의 官僚들이 더 강조하고 있으며, 民主性은 釜山의 관료들이 더 강조하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 民主性 가운데 對應性·責任性·奉仕性이 의미있는 차이를 보이고 있는데, 세가지 모두 부산의 관료들에게서 더 강하게 나타나고 있다. 그러므로 慶南의 官僚는 釜山官僚에 비해 住民들의 의견에 귀기울이고, 주민을 위해 봉사하며 도덕적인 책임까지도 지겠다는 정신보다는, 能率과 效果爲主의 可觀的인 成長 中心의 행정에 더 많은 관심을 갖고 있는 것 같다. 住民所得과 地域經濟가 大都市보다 뒤떨어진 中小都市에서는 法·政治 등의 문제보다는 所得·失業 등 경제적 문제를 더 중요시 여기게 되며, 따라서 이 地域의 관료들은 行政의 民主性보다는 效率性에 더 치중한 것으로 생각된다. 이러한 관계는 <표 2>에 나타나 있다. 그러나 교육수준은 行政理念에 대한 態度와 의미있는 관계가 없는 것으로 나타났으며, 어릴 때의 主成長地는 民主性 가운데 參與하고만 의미있는

<표 1> 임용방법과 행정이념

행 정 이 념	임 용 방 법	n	$\bar{X}$	S	t
대 응 성	공 채	746	3.18	.77	2.49 *
	특 채	218	3.04	.75	
정의 제 2원칙	공 채	746	3.87	.56	2.01 *
	특 채	218	3.78	.60	

\* P < .05

〈표 2〉 근무지역과 행정이념

행 정 이 념	근 무 지 역	n	X̄	S	t
효 율 성	부 산	582	2.95	.63	-3.01 **
	경 남	382	3.00	.66	
대 응 성	부 산	582	3.19	.75	2.01 *
	경 남	382	3.09	.78	
봉 사 성	부 산	582	3.35	.54	2.05 *
	경 남	382	3.28	.57	
책 입 성	부 산	582	3.46	.60	2.48 **
	경 남	382	3.36	.63	

\*P < .05      \*\*P < .01

관계가 있었는데, 大都市에서 성장한 官僚들이 住民參與에 대해 好意的인 反應을 보였다 (시골;  $\bar{X}=3.86$ , 중소도시;  $\bar{X}=3.77$ , 대도시;  $\bar{X}=3.93$ ,  $P=.029$ ). 그 이유는 近代化가 가장 빠른 지역에서 성장한 사람일수록 개방적이고 민주적 절차를 중시하는 태도가 강할 것이기 때문이다.

한편, 〈표 3〉에서 나타난 바와 같이, 연령과

재직기간은 效率性 및 社會的 衡平性과 의미 있는 관계가 있으며, 직급은 效率性과, 그리고 소득은 效率性 및 대응성, 봉사성과 각각 의미 있는 관계가 있다. 연령이 많고 재직기간이 길수록, 효율성을 강조하고 正義의 第1原則을 경시하고 있으며, 직급이 높을수록 效率性을 강조하고 있다. 재직기간과 연령이 많고 직급이 높은 관료들은 주민으로서 개인적 희생을

〈표 3〉 배경적 변수와 행정이념

배 경 변 수	행 정 이 념			
	효 율 성	대 응 성	봉 사 성	정의의 제1원칙
연 령	24.913 ***	11.689	11.211	14.305 *
	(.204)	(.076)	(.119)	(-.144)
재 직 기 간	20.336 **	6.573	9.367	13.830 *
	(.179)	(.077)	(.099)	(-.131)
직 급	23.788 ***	4.903	5.731	5.570
	(.141)	(.044)	(.051)	(-.030)
소 득	14.490 *	17.900 **	16.791 **	7.991
	(.121)	(.181)	(.179)	(.008)

\*P < .05      \*\*P < .01      \*\*\*P < .001

( )밖은  $\chi^2$ , ( )안은 gamma

당하기 보다는 다른 사람들의 개인적 희생을 권장한 경우가 많으며, 민주행정의 확립으로 인해 民主的 過程에 자신이 새로이 가담하기 보다는 주민이나 부하직원들을 가담시키는 입장이 되므로, 行政의 社會的 衡平性과 民主性 보다는 效率性을 강조한다고 볼 수 있다. 그러나 연령·직급·소득·재직기간은 상관관계가 높으므로 세 변수를 차례로 통제하고 나머지 각 변수와 效率性간의 偏相關關係를 구하였더니 재직기간과 效率性간의 관계를 제외하고는 .05이하의 유의수준에서 모두 의미없이 나타났으므로 연령·직급·소득과 效率性간의 관계는 虛偽相關關係라고 보아야 할 것이다.

(2) 韓國官僚의 行態

韓國官僚의 行政行態를 發展的 行態와 病理的 行態로 구분하고 發展的 行態를 다시 創意的 行態와 公益優先追求行態로 나누며, 病理的 行態를 派閥形成·同調過剩·變動에 대한 抵抗으로 나누었다.

이러한 行政行態의 정도는 개인마다 조금씩 차이가 있을 수 있지만 먼저, 背景의 變數와 行政行態에 관한 의미있는 검정결과를 정리해 보고자 한다. 우선 任用方法의 차이에 따라 發展的 行政行態의 정도가 상이하다고 하겠다. <표 4>에서 나타난 바와같이, 公採로 임용된 官僚들은 特採로 임용된 官僚들보다 發展的

行政行態가 강하며, 특히 개인적인 손해가 있더라도 私益보다도 公益을 우선적으로 추구하려는 行態를 강하게 표출한다고 볼 수 있다. 그러므로 特採로 임용된 사람들은 국민보다 자기자신이나 자기를 채용하는 데 주요한 역할을 한 개인이나 집단에 더 충성하고 이들을 위해 열심히 노력하고 있다는 인상을 지울 수 없다.

그리고 교육정도에 있어서는 <표 5>와 같이 高卒以下가 大卒以上보다 발전적 행정행태가 모두 강한 것으로 나타났다. 그 중에서도 공익우선추구행태와 變動에 抵抗하는 行態가 두드러지게 강한 것으로 나타났는데, 이는 組織內的 같은 위치라면 學歷이 낮은 사람이 높은 사람들보다 다소 개인적인 私生活의 희생을 감수하더라도 公益과 맡은 바 職務를 위해 열심히 노력하며, 大學教育을 받지 못한 사람은 받은 사람보다는 知識·技術 및 積極的 思考의 상대적 열세로 인해 새로운 변화에 대한 자신이 없고 소극적일 것이므로 變動에 抵抗하는 行態를 보다 강하게 표출한 것으로 생각된다.

한편, 勤務地域에 따라서도 官僚行態에 차이가 나타났는데, 경남의 官僚들은 부산의 官僚들보다 同調過剩과 變動에 抵抗하는 行政行態가 강한 것으로 나타났다.

<표 4> 任用方法과 行政行態

행 정 행 태	任 用 方 法	n	X̄	s	t
공익우선추구행태	公採	746	3.17	.78	3.26***
	特採	218	2.98	.74	
발전적 관료행태	公採	746	.00	.78	2.04*
	特採	218	-.12	.76	

\*P < .05

\*\*\*P < .001

中小都市 보다는 大都市에서 변화와 격동이 심하게 일어나고, 따라서 中小都市 보다는 大都市의 住民들이 變化에 適應하고 變化를 受容하는 자세가 잘 갖추어져 있을 것이므로 官僚들 또한 地域에 따라서 이러한 차이를 보일 것이다.(〈표 6〉 참조)

그 밖에 연령·재직기간·직급·소득에 의해서도 行政行態는 영향을 받고 있다. 〈표 7〉에 의하면, 「公益優先追求行態」와 「變動에 抵抗하는 行態」는 이들 네 가지 배경적 변수 모두와 의미있는 관계가 있으며(P<.05), 創意的

行態는 職級과, 同調過剩은 연령과 각각 의미 있는 관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 이들을 결합한 發展的 行政行態와 病理的 行政行態도 동일하게 연령·재직기간·직급과 의미있는 관계가 있다.(P<.05)

그리고 특이한 점은 〈표 7〉에서 의미있게 나타난 변수간의 관계는 모두가 陽의 관계라는 것이다. 그러므로 연령·재직기간·직급·소득이 높거나 많을수록, 「공익우선추구행태」와 「변동에 저항하는 행태」는 강하고, 연령이 많을수록 同調過剩現象도 많아지며, 연령·재

〈표 5〉 教育課程과 行政行態

행 정 행 태	교 육 과 정	n	$\bar{X}$	S	t
공익우선추구행태	高卒以下	705	3.17	.78	2.73**
	大卒以上	259	3.02	.73	
변동에 대한 저항	高卒以下	705	2.91	.76	3.44***
	大卒以上	259	2.72	.65	
발전적 관료행태	高卒以下	705	.01	.78	2.23*
	大卒以上	259	-.12	.77	
병리적 관료행태	高卒以下	705	.04	.72	2.52*
	大卒以上	259	-.09	.60	

\*P<.05      \*\*P<.01      \*\*\*P<.001

〈표 6〉 勤務地域과 行政行態

行 政 行 態	勤 務 地 域	n	$\bar{X}$	S	t
동 조 과 잉	부 산	582	3.22	.68	-2.76**
	경 남	382	3.34	.81	
변동에 대한 저항	부 산	582	2.81	.66	-2.32*
	경 남	382	2.93	.71	
병리적 행정행태	부 산	582	-.05	.67	-3.01**
	경 남	382	.09	.70	

\*P<.05      \*\*P<.01

<표 7> 背景의 變數와 行政行態

배경적 변수	행 정 행 태						
	창 의 적 형 태	공익우선 추구형태	파벌형성	동조과잉	변 동 에 대한저항	발 전 적 행정행태	병 리 적 행정행태
연 령	5.4586 (.0255)	29.3272*** (.2283)	2.0323 (-.0137)	26.9418*** (.2093)	41.8152*** (.2967)	19.1324** (.1532)	37.2421*** (.2516)
재직기간	7.6674 (.0384)	23.5619*** (.1905)	3.9613 (-.0065)	10.3094 (.1067)	34.1682*** (.2371)	16.5165** (.1270)	22.0265*** (.1757)
직 급	21.2970 (.1604)	13.3977* (.0815)	2.9456 (-.0162)	9.9252 (.0829)	28.5711*** (.1631)	13.4284* (.1122)	16.7482** (.1329)
소 득	6.8145 (.0641)	13.2050* (.1327)	9.8148 (.00029)	9.1231 (.0361)	13.1687* (.1121)	10.8517 (.1143)	11.9986 (.0693)

\*P<.05    \*\*P<.01    \*\*\*P<.001    ( )밖은  $\chi^2$ , ( )안은 gamma

직기간·직급이 높거나 많을수록 發展的 行政行態와 病理的 行政行態가 두드러 진다고 할 수 있다.

재직기간이 길수록 대체로 연령도 많고 호봉도 높아서 소득도 많을 것이므로, 세 가지 변수는 비교적 높은 상관관계를 가지고 있다 (연령과 소득간의 상관관계  $C_1=.54$ , 연령과 재직기간 간의 상관관계  $C_2=.82$ , 소득과 재직기간간의 상관관계  $C_3=.53$ ). 젊은층이 노년층보다 개인주의가 심하고 핵가족지향적이므로, 상대적으로 연령·직급·소득이 높은 노년층이 젊은층보다 개인적인 私益 보다는 公益을 우선추구하는 行態가 강할 것이며, 이러한 행태를 중심으로 한 發展的 行政行態도 강할 것이다. 또한 이들은 대체로 보수적이고 變化나 改革을 꺼리므로 變動에 抵抗하는 行態도 증가할 것이고, 이러한 行態를 위주로 한 病理的 行政行態도 심해질 것이다.

그리고 연령층이 많을 수록 節次나 原理原則에 얽매이는 無事安逸主義性向도 강하게 띠

므로 同調過剩現象도 강할 것이며, 職級이 높을수록 政策決定과 意思決定의 權限이나 裁量權이 많이 부여되므로 그로 인한 創意的 行態를 나타낼 수 있는 기회도 증가할 것이다.

(3) 行政理念에 대한 態度와 行政行態의 關係  
 態度는 行態에 영향을 미치고, 行政理念에 대한 態度는 行政行態에 영향을 미친다는 전제하에 效率性·民主性·社會的 衡平性 가운데 어떠한 것들이 發展的 行政行態·病理的 行政行態에 영향을 미치는지 살펴보기로 한다. 그리고 民主性·社會的 衡平性·發展的 行政行態·病理的 行政行態의 내용을 세분하여 行政理念에 관한 態度와 行政行態간의 관계도 분석하고자 한다. 이를 위해 이용된 분석기법은 正準相關關係分析이다.

① 效率성과 行政行態

效率性·民主性·社會的 衡平性·病理的 行政行態에 미치는 영향을 분석하기 위하여 正準相關分析을 하였다. 즉, 效率性·民主性·社會的 衡平性을 독립변수로 하고, 發展的·病

理的 行政行態를 종속변수로 하여 分析한 결과 <표 8>과 같았다.

이 表에 의하면 效率性이 주로 病理的 行政行態와 관련이 있는 것으로 나타났는데(要因2), 效率性을 강조할수록 病理的 行政行態가 강해짐을 알 수 있다.

病理的 行政行態가운데 구체적으로 어떠한 것들이 效率性과 관계가 있는지 알아보기 위한 분석결과는 <표 9>이다. 이 表에 의하면 效率性은 「파벌형성」·「변동에 대한 저항」과 관계가 있는데, 이들 行態는 效率性과 같은

방향으로서 효율성이 강할수록 역시 강해짐을 알 수 있다(要因2).

效率性은 목표달성을 향한 적극적 태도와 이로 인한 공익우선추구형태와 관련이 있지만, 本 研究에 이용된 설문지는 效率性을 측정하기 위해 「목표를 달성하기 위해서는 방법은 조금 잘못되어도 괜찮다」, 「중대한 목표가 달성될 수 있다면 약간의 不公平한 行爲는 용납될 수 있다」는 두 문항을 이용했으므로, 목표달성과정에서 不當·不公平한 행위도 인정되므로 이로 인한 파벌형성이 강할 것으로 보

<표 8> 行政理念과 行政行態의 正準相關關係(I)

구 분		要 因 1	要 因 2
獨立變數 (행정이념)	效率性	.3552	.7033
	民主性	1.0515	-.2382
	衡平性	-.3667	-.3592
從屬變數 (행정행태)	發展的 行政行態	1.0189	.1205
	病理的 行政行態	-.3453	.9661

<表 9> 行政理念과 行政行態의 正準相關關係(II)

구 분		요인1	요인2	요인3	요인4
獨立變數 (行政理念)	效率性	-.0354	.6223	-.1347	.5167
	民主性(I)	-.8005	-.1675	.5045	-.1037
	民主性(II)	-.0927	.1363	-.9675	-.5372
	衡平性(I)	.6218	-.4327	-.0746	.3128
	衡平性(II)	-.3542	-.3089	-.1259	.9117
從屬變數 (行政行態)	創意的 行態	-.4976	.1334	-.1439	.7457
	公益優先追求行態	-.7029	.2573	.1028	-.6749
	派閥形成	.3546	.6380	-.4841	-.4588
	同調過剩 變動에 대한 抵抗	.0630	-.1190	-.7970	.2673
		.2203	.5075	.7010	.5035

\* 民主性(I)은 「국민을 위한 민주성」, 民主性(II)는 「국민에 의한 민주성」, 衡平性(I)은 「正義의 第1原則」, 衡平性(II)는 「正義의 第2原則」을 가리킴.

〈표 10〉 行政理念과 行政行態의 正準相關分析(III)

구	분	要 因 1	要 因 2
獨立變數 (行政理念)	效 率 性	-.0678	.5192
	對 應 性	.1181	-.0974
	參 與	.1370	-.0985
	責 任 性	-.4955	-.4934
	公 開 性	-.1659	.1142
	奉 仕 性	-.5226	.3617
	衡 平 性 (I)	.5095	-.3976
	衡 平 性 (II)	-.3111	-.2606
從屬變數 (行政行態)	創 意 的 行 態	-.5244	.0983
	公 益 優 先 追 求 行 態	-.6809	.2451
	派 閥 形 成	.3609	.4804
	同 調 過 剩	.1575	-.1857
	變 動 에 大 한 抵 抗	.1922	.6890

인다. 또한 높은 수준의 목표달성을 위해서는 가능한 한 변화가 없어야 유리하므로, 效率性을 강조하는 官僚는 變動에 저항하는 病理的 行政行態들도 강할 것으로 생각된다.

② 民主性과 行政行態

民主性은 行政理念 가운데 發展的 行政行態에 가장 강하게 영향을 미치는 변수로서, 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 民主性을 강조하는 官僚일수록 發展的 行政行態가 강하다고 볼 수 있다.(要因1) 民主性 가운데서도 責任性과 奉仕性이 창의적 형태와 공익우선추구행태에 비교적 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. (〈표 10〉 참조)

行政의 對應性·責任性·奉仕性·參與·公開性 등을 중시하는 官僚는 行政節次의 民主化를 통하여 국민을 위한, 국민에 의한 행정을 추구할 것이므로, 公益優先追求行態와 創意的 行態 등의 發展的 行政行態도 당연히 강

할 것이다.<sup>26)</sup>

그러나 民主性은 病理的 行政行態에는 陰의 영향을 미침으로써, 民主性을 경시하는 官僚들이 病理的 行態를 많이 보인다고 할 수 있다.(〈표 8〉 참조)

한편, 본 연구에서 사용하는 민주성의 5가지 요소들은 성질이 유사한 것끼리 다시 분류될 수 있을 것 같다. 즉, 「참여」는 「공개성」을 전제로 하여 이루어질 수 있을 것이므로 참여를 강조하는 관료는 정보나 자료의 공개도 기꺼이 허락할 것이다. 또한 국민의 요구나 수요에 민감한 반응을 보이는 관료일수록 봉사정신이 강하고 책임의식도 강할 것이라고 볼 수 있다. 따라서 「참여」와 「공개성」은 서로 유사한 것으로 「국민에 의한 민주성」이란 이름하에 묶을 수 있을 것 같고, 「대응성」, 「책

26) 「III. 行政理念과 行政行態의 關係」 참조.



<表 11> 民主性의 要因分析結果

民 主 性	要 因 1	要 因 2
對 應 性	.56865 *	.10503
參 與	.16907	.64690 *
責 任 性	.49084 *	.24460
公 開 性	.11743	.61848 *
奉 仕 性	.99179 *	.14315
固有權(Eigenvalue)	2.24999	1.13448
개 별 설 명 령(%)	45.0	22.7
누 적 설 명 령(%)	45.0	67.7

<表 12> 行政理念과 行政行態의 正準相關分析(Ⅳ)

구	분	要 因 1	要 因 2
	效 率 性	.1286	.6129
獨 立 變 數 (行政理念)	民 主 性(Ⅰ)	.7851	-.3955
	民 主 性(Ⅱ)	.1070	.2684
	衡 平 性(Ⅰ)	-.6492	-.3601
	衡 平 性(Ⅱ)	.3152	-.2240
從 屬 變 數 (行政行態)	發 展 的 行 政 行 態	1.0133	.1608
	病 理 的 行 政 行 態	-.3834	.9517

임성], 「봉사성」도 「국민을 위한 민주성」이란 이름을 붙여 한 요인으로 볼 수 있겠다. 요인 분석을 통한 분석결과도 <표 11>에서 보는 바와 같이 이러한 논리를 뒷받침하고 있다.

민주성을 이와 같이 두 가지로 구분하여 행정행태와의 관계를 다시 보면, <표 12>에서 나타난 바와 같이 「국민에 의한 민주성」보다는 「국민을 위한 민주성」이 발전적 행정행태와의 관계가 월등히 강하다고 하겠다. 이러한 결과는 <표 9>에서 보다 자세히 나타나는데, 두 가지 발전적 행태 모두가 「국민을 위한 민주성」이 강한 관료에게 강하게 나타나는 것을 알 수 있다.

## ② 社會的 衡平性과 行政行態

社會的 衡平性이 행정행태에 미치는 영향을 분석하기 위한 正準相關分析의 결과인 <표 8>에 의하면 社會的 衡平性과 행정행태는 뚜렷한 관계를 보이지 않고 있다. 그러나 社會的 衡平性을 두 가지로 구분하여 분석한 <표 12>에 의하면 正義의 第1原則이 약할수록 發展的 행정행태와 비교적 강한 관계를 맺고 있는데, 正義의 第1原則이 약할수록 발전적 행정행태는 오히려 강해지는 것으로 나타났다. 行政行態를 다시 세분하여 분석한 <표 9>에 의하면, 正義의 第1原則이 약할수록 창의적 행태와 공익우선추구행태 모두 강해지는 것으로 나타났다.

으며(要因1), 반면에 正義의 第 2 原則이 강할수록 창의적 행태는 강해지지만 공익우선 추구행태는 약해지는 것을 알 수 있다.(要因4)

社會的 衡平性 가운데 正義의 第 1 原則은 「社會와 國家의 발전을 위해서는 약간의 가혹 행위나 개인의 자유권의 희생」이란 의미로 측정되었으므로, 사회와 국가의 발전 즉, 公益을 우선적으로 추구하는 官僚일수록 正義의 第 1 原則이 강력히 작용하므로 社會的 衡平性은 發展的 行政行態에 의미있는 陰의 영향을 미쳤을 것이다.

그러나 最小受惠者에게 最大의 이익을 配分 되도록 하고, 기회균등의 원칙을 강조하는 正義의 第 2 原則을 존중하는 官僚는 비교적 도덕적이고 양심적이며, 不均等한 사회에 대해 刷新的 態度를 지닐 것이며, 따라서 새롭고 유용한 아이디어도 많이 제출함으로써 創意的 態度를 강하게 보일 것이다. 또한 正義의 第 2 原則을 강조하는 態度를 지닌 官僚들은 평소 모든 사람을 평등하게 대우하고 자기와 개인적인 친분이나 관계를 떠나서, 사회나 국가의 혜택을 상대적으로 적게 받는 가난한 사람들이나 피지배층을 우선적으로 생각하게 되므로, 이들의 회생을 요구할 수 있는 공익우선추구행태는 약해질 것으로 생각된다.

## V. 結論

韓國官僚의 行政理念과 行政行態의 특성 및 行政理念과 行政行態간의 관계에 관한 주요한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 韓國官僚의 行政理念은 개인의 배경

적 변수에 따라 차이를 나타내는데, 대체로 임용방법에서는 특채보다는 공채로 임용된 사람들이 민주성과 형평성이 강하며, 근무지역 별로는 부산과 경남을 비교한 결과, 부산의 관료들이 민주성을 더 강조하고 경남은 효율성을 더 강조하는 것으로 나타났다. 그 밖에 연령, 직급, 재직기간이 높거나 길수록 효율성을 중시여기는 것을 알 수 있다.

둘째, 行政行態上的 특성도 몇 가지 배경적 변수와의 관계에서 발견되었다. 공채로 임용된 사람들이 특채보다 발전적 행정행태가 강하며, 부산보다 경남의 관료들이 병리적 행정행태가 강한 것으로 나타났다. 그러나 연령, 직급, 재직기간은 높거나 길수록 발전적 행태와 병리적 행태가 모두 강한 것으로 나타났다.

셋째, 行政理念과 行政行態의 관계에서 효율성이 강할수록 病理的 行政行態가 강하며, 민주성이 강할수록 發展的 行政行態가 강하고, 衡平性 가운데 正義의 第 1 原則이 강할수록 발전적 행정행태는 약해짐을 알 수 있었다. 특히 民主性의 다섯가지 요소들 중에서 대응성·책임성·봉사성은 성질이 유사한 것으로서 하나의 묶음으로 나타났으며, 참여와 공개성이 또 다른 묶음으로 분류되었는데, 前者의 묶음을 「국민을 위한 민주성」으로 後者의 묶음을 「국민에 의한 민주성」으로 이름붙였다. 그리고 「국민을 위한 민주성」이 강할수록 發展的 行政行態가 특히 강한 것으로 나타났다.

그러나 本 研究는 조사대상을 부산과 경남에 한정하였으므로 일반화시키기에는 만족스럽지 못했으며, 方法的인 면에서 行政行態를 본인이 직접 응답하는 설문지방법을 통하여

측정했다는 점 또한 보완되어야 한다고 본다.  
앞으로는 行政行態를 成果나 부정·부패 등의

변수로 대치하여 行政理念과의 관계를 규명하  
는 것도 의미있는 일이라고 생각된다.