

# 학습관료제의 관점에서 본 우리나라 부패방지정책의 문제점 분석

## Analysis of the Problems of the Korean Anti-Corruption Policies: Learning Bureaucracy Perspective

김 상 식(Kim, Sang Sik)\*

### ABSTRACT

Korea has enforced various policies for corruption prevention which focused mainly on corruption punishment measures. However, on looking around the current status of the corruption problem in Korea we can not say easily that the corruption matters have remarkably reduced. Rather it would not be improved, almost the same as before, depending on his or her own experiences and viewpoints. Why do we have to encounter such unpleasant comments? For the answer, in this paper, the learning bureaucracy is suggested. Since most of the governments in Korea carried out their anti-corruption policies on the traditional administrative bureaucracy, they could not accomplish the target which the policies were willing to get. The traditional administrative bureaucracy is not prone to policy-oriented learning system. The learning bureaucracy that is on learning organization could be an efficient instrument for sustainable and stable enforcement of the anti-corruption policies. The learning bureaucracy facilitates the policy-oriented learning, which is an ongoing process of search and adaptation to newly changed environments, and which pursues consistently the core policy beliefs. The core policy beliefs are the values which have to be pursued and realized perpetually. The analyses from the viewpoint of the learning bureaucracy, in this paper, show us the directions for the future anti-corruption policies of Korea.

Key words: learning bureaucracy, Policy-oriented, learning, anti-corruption policies

---

\* 부패방지위원회 부이사관, 현재 세종연구소 파견연수 중

## I. 들어가면서

우리나라의 부패방지정책은 역대 정부가 출범할 때 마다 야심 차게 그 중요성이 강조되었고 각종 개혁 정책들을 담고 있으면서 강력한 시행의지도 보였다. 이에 따라 그 내용에 있어서는 다양한 가운데 양적으로 증가하는 누적적인 경로를 나타내고 있다. 그러나 오늘날의 우리나라 부패 현실은 어떠한가? 이에 대한 반응은 논자의 견지에 따라 약간씩은 다르지만, 대체로 아직도 우리사회의 부패 척결의 정도, 즉 사회 청정도(淸淨度)는 그다지 높은 편은 아니라고 하는 것이 대다수 사람들의 공통된 인식인 것 같다. 오히려 많은 사람들은 부패의 음험한 모습이 외부로 노출되기 보다는 조직 속으로 침잠(沈潛)하면서 은밀화, 구조화, 고질화 되어 가는 심각한 사회내부구조의 병폐 현상의 하나로 까지 자리를 잡아가고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 제기하기도 한다. 최근에는 관계 당국에 의해 빈번하게 적발되는 일선 행정 현장의 비리 발생 사례들에서 소규모의 금품 수수나 향응접대 정도는 이제 비리행위자들이 죄책감을 느끼지 않고 공공연히 자행될 정도로 도덕적 해이현상을 목격할 수 있다. 이리다간 혹시 부패에 대한 내성(耐性)이 배양되고는 있지 않나 하는 우려도 씻을 수 없다. 우리나라의 모든 역대 정부가 부패방지 또는 반부패라는 캐치프레이즈를 내걸고 반부패 관련 정책들을 시행해 왔지만, 위와 같은 작금의 우리나라의 부패 실정을 보면 왜 개선되기는커녕 오히려 우리 사회가 부패라는 사회적 병리에 점점 더 오염되어 국가 자원의 낭비와 사회 문제를 끊임없이 야기시키고 있는 가에 대한 근본적인 문제를 생각하지 않을 수 없게 하고 있다.

이글에서는 이와 같은 부패에 대한 기본적인 문제의식에 바탕을 두고 있다. 결과적으로 보면, 그간 수많은 반부패 대책들을 내놓았고 이들을 정책에 반영하여 제도적으로 시행하였지만, 시간이 지남에 따라 흐지부지하게 정책관리가 이루어지면서 결국은 초기에 바라던 만큼의 정책성과를 거두지 못한 당연한 귀결이라고 밖에는 볼 수 없다. 여기에는 이들 정책시행의 주체로서 후진적인 조직적 행태를 탈피하지 못한 관료제의 제도적 특성에 기인한다고 본다. 이러한 문제의식에 대한 해결대안으로서 필자는 학습관료제를 제시하고자 한다. 따라서 이글에서는 우선적으로 학습관료제에 대한 이론적인 내용을 검토하는 데에 비중을 두게 된다. 기존의 관료제 조직과 학습조직 간의 개념적 비교를 통하여 우리가 지향해 나갈 학습관료제의 이상적인 모습이 어떠한가 할 것인가가 자연스럽게 제시될 것이며, 우리의 관료제 현실에서 학습관료제로서

의 기반을 구축하기 위해서는 어떠한 조건들이 조성되어야 하는가에 대해서도 검토가 이루어질 것이다. 특히 학습관료제하에서의 정책학습의 내용에 대한 고찰을 통해서 정책수행자(policy practitioner)로서 가져야 할 행태는 어떠해야 하는가에 대해 살펴보기 위해 이와 관련된 기존의 이론적 모형들을 검토하게 될 것이다. 끝으로, 이와 같은 학습관료제의 이상적인 모형에 비추어 볼 때 그간 우리나라의 역대정부가 추진해 왔던 부패방지정책은 어떠한 문제점들을 노정(露呈)시키는가에 대한 분석을 시도하게 될 것이며, 이러한 분석결과는 향후 부패방지정책의 추진방향에 대한 반면교사(反面教師)가 될 수 있을 것이다.

## II. 학습관료제의 정의

### 1. 관료제와 학습조직의 비교

관료제는 학습조직이 될 수 있는가? 관료제 병폐의 저류를 흐르는 수구적이며 변화저항적인 관료제의 특성은 아마도 학습조직이 지향하는 기본적 가치인 새로운 환경에의 적응과 변화와는 상반되는 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 그러나 관료제가 출현한 초기와는 달리 현대의 정보화 사회에서는 그 역할과 기능에 대한 기대 내용이 달라지고 있으며, 오히려 문제 해결자 또는 이해관계 조정자로서의 관료제의 모습에 충실하기 위해서는 학습조직화에 대한 관심과 필요성이 높아져 간다고 볼 수 있다. 따라서 오늘날에는 관료제 내부에서도 끊임없는 자기혁신의 노력이 외부로부터 강요되면서 주변 환경의 변화에 대한 적응이 강조되고 있으며, 시장원리에 입각한 새로운 관리기법의 도입과 생산성의 제고를 위한 노력들이 이루어지고 있다.<sup>2)</sup>

1) 학습조직은 광의의 개념으로서 개인학습, 집단학습, 조직학습 등을 포괄한다. 자세한 내용은 백완기, 행정학, 박영사, 2004, pp.271-276 참조

2) 대표적인 예로서 고객지향성, 시장지향성, 성과지향성을 구성요소로 하는 신공공관리(NPM) 기법의 행정 도입을 들 수 있다.

<표-1> 규범적 의미로 본 관료제 조직과 학습조직 간의 비교<sup>3)</sup>

	관 료 제 조 직	학 습 조 직
업 무 태 도	• 일상업무의 맹목적 반복	• 성과와 학습을 통한 자발적 혁신추구
	• 개인에 귀속적인 업무 노하우	• 발전적인 노하우를 공유
	• 동일한 실패를 반복	• 동일한 실패를 예방
	• 타율적인 업무개선	• 자발적인 업무혁신의 일상화
조 직 관 리	• 모방에 의존하다 보니 창의성 결여	• 창의적이며 환경변화를 주도
	• 이기주의에 의한 부서 간 협조 결여	• 시스템적 사고에 의한 공동선을 추구
	• 조직원은 소모품에 불과	• 업무와 자기계발의 주체로 취급
	• 환경변화에 신속대응이 안됨	• 환경변화에 신속한 대응 체제를 갖추
의 사 결 정	• 문제발생시 마다 단편적인 해결 반복	• 자기변신의 체질화로 지속적인 성과 향상을 추구
	• 수직적 의사결정, 부문간 벽	• 수평적이고 원활한 의사 결정

이러한 지식 창출과 생산성 제고를 위한 새로운 관리기법이 정부 관료제 내에도 도입되면서 전통적 의미의 관료제가 갖는 특성은 상당히 퇴색되어 질 수 있다. 그러나 개념적 비교 검토의 입장에서 본다면 규범적 의미에 따른 관료제 조직과 학습조직 간의 비교는 표-1 과 같이 정리할 수 있다.

2. 관료제의 학습장애 요인

관료제는 학습조직이 될 수 있는가? 이 질문에 대하여 앞에서 규범적 의미로 본 양 개념상의 차이점에 대해서 살펴보았다. 앞서 언급한 바와 같이 근래에는 정부 관료제가 현대 국가의 특징인 정보화 사회에 부응하기 위한 노력으로 과거와는 다른 모

3) 장승권 외, “학습조직과 경영혁신”, 삼성경제연구소 편, 학습조직의 이론과 실제, 1996, p.376 을 참고로 다시 작성

습의 관료제, 즉 국가사회시스템의 생산성을 극대화시키고 고객을 만족시키는 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하기 위한 행정운영체계를 갖기 위한 노력을 펼쳐 나가고 있다. 이러한 변화된 모습의 시도는 일견 학습조직으로서 갖추어 나가야할 요소를 부분적으로 갖추기 위한 과정으로서도 보이기도 하지만, 내재화된 관료제적 조직의 특성과 이를 둘러싼 행정 환경의 변화는 학습조직으로서의 관료제로 변화를 시도하는데 장애를 초래하기도 한다.

Kettl은 정부관료제에서 학습이 왜 잘 일어나지 않고 또 학습이 일어날 수 있는 환경이 잘 조성되지 않는 이유에 대해서 다음 네 가지를 제시하고 있다<sup>4)</sup>.

첫째, 한 사회 내에서 관료제가 차지하던 독점적 지위가 잠식되고 있으며, 따라서 정부가 정보에 대해 누리던 독점적 지위가 더 이상 성립되지 않는다. 기존의 관료제적 패러다임은 규칙과 권위에 의한 기술적 합리성(technical rationality)에 그 존립기반을 두고 있는데 오늘날에 와서는 이러한 기반이 흔들리면서 정부는 공공기관이 아닌 민간으로부터도 재화와 서비스를 공급받는 경우가 많아 졌으며 민간부문과의 계약을 통한 외주(outsourcing)나 민간위탁, 민영화의 형태를 통한 공공서비스의 제공이 급증하고 있다.

또한 민간부문의 과학기술이 급속도로 발전하게 됨에 따라 새로운 프로그램과 기술을 개발하는 창조적인 기능을 수행하기 위해 정부는 민간영역과 적극적인 협력관계를 구축하게 되었다. 정부가 민간영역에서는 찾을 수 없는 특수한 전문성이나 효율성을 지닌 것으로 간주되던 시대는 지나갔으며, 이러한 현상은 정부계층제의 근간을 이루는 Weberian의 패러다임의 위기로 연결되고 있다. 전통적인 행정조직의 패러다임에 대한 재고는 조직이론의 입장에서 볼 때 다음의 두 가지 관점에서 제기되고 있다. 하나는 오늘날의 조직체계는 상호 긴밀하게 연결되어 있어서(tightly coupled) 더 복잡한 문제일수록 상호간의 결합된 형태의 조직들이 문제해결에 나서야 한다는 점이고, 다른 하나는 오늘날의 조직체계는 이러한 상호 연결된 복잡성에 대응하여 개발되어야 한다는 점이다. 이러한 조직체계의 복잡성은 조그마한 사소한 실수라 하더라도 즉시 전후방 및 상하간의 관련 체계들에게 파급효과를 가져오게 되면서 심각한 결과를 가져온다는 점을 감안해야 한다. 따라서 오늘날의 조직은 가외성(redundancy)의

4) Kettl, Donald F., "Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization," in P. W. Ingraham & B. S. Romzek, eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco, Cal. Jossey-Bass Publisher, 1994, pp.23-31. 권기현, "Donald F. Kettl의 학습관료제론", *조직학의 주요이론*(오석홍 외), 법문사, 2002, pp. 431-435.

형태로서 조직을 갖출 필요가 있으며 학습이 일어날 수 있는 시스템을 조직 내부에 정착시키지 않으면 안 된다. 이러한 관점들은 학습이라는 요소를 고려하지 않은 엄격한 계층제 형태의 관료제에 대해 재고하게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 사회가 복잡하여지고 급속히 변화함에 따라 정부가 외부 전문가에게 의존하는 비율이 증가하고 있다. 소위 '대리정부'의 형태가 증가하면서 공공서비스에 대한 정부의 독점시대는 지났음을 의미한다. 정부가 외부전문가에게 아이디어나 정보를 의존하는 경우가 자주 발생하게 된다. 예컨대, 정책적인 방향을 정하는데 있어서도 민간 계약자의 건의에 의존하는 경우가 늘어나고 있으며, 감리라든지 평가에 있어서 특히 이러한 경우를 찾아볼 수 있다. 왜냐하면 정부의 정보체계나 회계관리, 프로젝트 평가 능력은 민간부문에 비해 현저히 뒤떨어져 있기 때문에 이 부문에 대한 평가나 감리는 민간 외부 전문가 의존이 불가피해지고 있다.

셋째, 20세기 후반에 들면서 핵발전소 폭발과 같은 대형사고들을 목격하면서 시민들은 급변하는 과학기술과 불확실성 앞에서 정부가 갖고 있는 과학과 지식이 얼마나 무력한가를 경험하게 되었고 이에 따라 차츰 정부가 갖고 있는 과학과 지식에 대한 시민들의 신뢰가 떨어지게 되었다.

또한 오늘날의 과학과 지식이 눈부시게 발전하고 미래에 대한 불확실성이 커지면서 시민들은 사회문제를 규정하는데 있어 정부 보다는 점점 더 전문가들에게 의존하지 않을 수밖에 없었으며, 정부는 더욱이 대응능력과 운신의 폭은 더욱 더 좁아지게 되었다. 또한 정부 부처 내에서도 전문성 있는 업무수행의 결과는 부처간의 정보 공유를 더욱 어렵게 하고 있고 정부의 공공문제 해결능력은 차츰 떨어지고 있다는 점이다.

넷째, 과학적 지식과 정보에 대한 출처가 점점 분권화되고 있다는 점이다. 즉 오늘날은 정보와 지식에 대한 접근경로가 다양화되면서 정치권력도 분권화되고 있으며 정부 관료제의 전통적인 계층제 구조도 흔들리고 있다. 정부가 사회의 최상층부에 존재한다는 관념에도 변화가 오고 있다. 이제는 정부가 혼자 독주하던 시대가 더 이상 될 수가 없으며, 오히려 정부보다 뛰어난 컴퓨터와 정보 기술로 무장된 무서운 상대들이 많아지게 되었다.

더욱이 정보와 지식의 패턴도 다양하게 되면서 기술과 불확실성의 수준도 고차원이 되었고 시민들의 기대수준도 달라지게 되었다. 이러한 행정 환경의 구조적인 변화는 관료 스스로가 이제는 학습을 하지 않고서는 통치 자체가 불가능하게 되어버린 '관료제의 황혼'(twilight of bureaucracy)을 맞이하고 있는 것이다.

이상은 관료제를 둘러싼 환경적인 요인 중에서 학습활동이 잘 일어날 수 없는 요인들을 살펴보았지만, 일반적으로 지적되는 관료제의 병폐 중에서 조직원의 비학습적인 행태적인 요소 외에도 학습을 저해하는 조직 내적인 요소들을 찾아볼 수 있다. 예컨대 정부 조직이 자신의 존립기반이 되는 예산과 권위를 지원해 주는 상위의 정치적 집단으로부터 지지를 받고 있는 경우 이러한 지지기반이 유지되는 한 그 기관의 조직 구성원들은 특히 상황 변화의 요구에 대해서 소극적인 태도를 보인다.<sup>5)</sup> 이들 정부 기관에서 수행되는 변화 내용을 보면 기존의 부여된 과제의 핵심적인(core) 내용과 관련된 내용이라기보다는 과제 수행과 관련된 주변부(peripheral)의 업무 처리와 관련된 사항에 부가된 또는 이를 변경시키는 정도의 수준에 그치는 경우가 대부분이다. 이는 기관의 환경 변화의 요구에 따라 이루어지는 최소한의 대응수준에 불과한 것이기 때문에 ‘높은 수준’의 학습 보다는 ‘낮은 수준’의 학습정도에 그치게 된다. 참된 학습의 수준인 ‘높은 수준’의 학습이 그다지 용이하지 않다는 것을 알 수 있다.

또한 조직의 변화에는 항상 좋은 결과만 따르는 것이 아니고 그만큼의 나쁜 결과도 부수적으로 발생할 수가 있다. 부수적으로 발생한 나쁜 결과에 대한 치유는 시장 기능에 의한 교정 장치가 없는 관료제의 속성상 상당시간의 경과를 필요로 하는 경우가 대부분이다. 이러한 부수적인 나쁜 결과의 발생예상은 ‘어떠한 일이든 맨 처음에는 하지 않는다’(never do anything for the first time)라는 관료제의 관성을 자극함으로써 학습조직의 분위기를 어렵게 한다.<sup>6)</sup>

### 3. 학습관료제의 구축방안

정부 관료제가 학습조직으로 발전하기 위한 분위기 조성과 여건 마련은 위에서 본 바와 같이 관료제를 둘러싼 환경적이 요인이나 관료제 고유의 조직적인 특성으로 인하여 방해할 충분히 받을 수 있다. 따라서 학습 친화적인 정부 관료제의 모습이 되기 위해서는 관료 조직을 둘러싼 외적인 환경적인 요인뿐만 아니라 내부적인 요인들도 바꿔 나가야 한다.

Kettl은 학습관료제를 방해하는 여러 요소들에 관해서 분석을 한 후 이에 기초한 학습관료제의 구축을 위한 방안으로서 다음의 사항들을 제시하고 있다.<sup>7)</sup>

5) Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, USA: Basic books publishers, 1989, pp.221-225

6) Ibid., p.227

첫째, 학습관료제는 사회문제의 복잡성에 늘 주의를 기울일 수 있어야 하고 그들을 해결하는데 필요한 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 하며, 문제해결에 적합한 민-관 협력 network를 구축할 수 있어야 한다.

둘째, 정부조직은 학습 시스템을 구축하기 위해 노력해야 하며, 이를 위해 정부 관료들의 학습이 상시적으로 일어날 수 있도록 준비가 되어 있어야 한다. 학습관료제의 핵심은 관료제의 구성원들인 관료의 학습을 통해 생성되는 것이기 때문이다. 관료들은 평소 자신의 직무수행에 있어 어디에 유용한 정보가 있는지에 대하여 알아두어야 하고, 자신이 맡은 영역에 존재하는 수많은 정보 가운데 어떤 정보가 정말로 중요한 정보인지 분석하고 해석하는 법을 익혀두어야 한다. 또한 자신이 속한 조직 목표를 위해 이러한 정보들을 어떤 방식으로 이용할 수 있는지에 대해 알아두어야 한다.

셋째, 학습 분위기가 조성 될수록 이를 더욱 장려할 수 있는 인센티브체제를 효과적으로 구축하는 일이 중요하다. 관리자들은 ‘아래에서 위로’ ‘밖에서 안으로’ 늘 학습이 이루어지도록 교육훈련을 강화하고(professional training), 구조적 유연성을 유지하면서(structural flexibility), 관료조직을 평면적 형태(flatter bureaucracy)로 전환하고, 의사결정의 분권화(decentralized power)를 촉진하여야 한다.

넷째, 학습관료제는 실패에 너그러운 조직이어야 한다<sup>8)</sup>. 학습은 항상 위험과 불확실성을 내포하고 있는 정보에 대해 배우려는 자세를 말하는 것이기 때문에 실패를 수반하게 마련이다. 학습관료제는 엄격한 권위와 통제에 기초한 전통적 관료제에 비해 특성상 훨씬 더 복잡하고 불안정하며 따라서 그 구성원들인 공직자들에게 많은 위험을 안겨준다. 위험에 대한 관용이 보장되어 있지 않으면 창의적이고 혁신적인 기업을 정신이 살아날 수 없다.

실패에 대해 관대할 수 있어야 하고 심지어 경우에 따라서는 장려하지 않는다면 학습의 경험이 축적될 수 없다. 따라서 학습관료제란 정부가 당장 수행할 수 있는 프로그램을 효율적으로 관리하기 위해서도 필요하지만, 더 중요하게는 중국적으로 어떤 결과를 가져올 것인가 하는 장기적인 안목으로 접근할 필요가 있다.

한편, 암묵적 지식과 형식적 지식 간의 지식 전환(knowledge conversion)을 통한 지식 창조를 강조한 Nonaka는 조직이 지식 창조를 위한 학습 활동이 활발해지기 위해서는 다음 다섯 가지의 조건들이 갖추어져야 한다고 지적한다.<sup>9)</sup>

7) Kettl, op. cit., pp.35-37 및 권기현, 전기 논문, pp.438-439

8) 김영평, 불확실성과 정책의 정당성, 고려대학교 출판부, 1998, p.176

9) Nonaka, I., Nonaka, I., "A dynamic theory of organizational knowledge creation".

첫째, 지식창조를 위한 첫 번째 조건은 조직의 의도(intention)이다. 이는 하나의 전략적인 의지를 갖고 있으면서, 특히 지식 창조와 관련된 장기적인 비전을 그 조직은 갖고 있어야 한다는 것이다.

둘째, 자율성(autonomy)이다. 지식창조를 위해서는 조직의 구성원들이 자율적으로 활동할 수 있어야 한다.

셋째, 변동(fluctuation)과 창조적 혼돈(creative chaos)이다. 지식의 창조는 혼란이 없는 안정된 상태에서가 아니라 오히려 모호하거나 혼돈스러운 상황에서 더 잘 일어날 수가 있다는 것이다.

넷째, 가외성(redundancy)이다. 조직구성원들에게 당장 필요한 것 이상의 정보를 서로가 갖도록 함으로써 지식창조의 가능성을 높일 수 있다는 것이다. 가외적인 정보는 구성원간의 상호신뢰를 높여주고 거짓행위를 예방하며, 조직 내의 모든 계층간의 상호 작용을 촉진시킴으로서 지식창조의 기반을 제공한다.<sup>10)</sup>

다섯째, 필요다양성(requisite variety)이다. 시스템이 외부환경에 효율적으로 잘 대응하기 위해서는 환경의 다양성만큼 정보 처리 채널의 다양성도 갖추어져 있어야 함을 의미한다. 다양성의 구조는 모든 구성원이 정보에 최대한 빠르고 그리고 최소한 필요 인원에게 접근할 수 있는 체제로 되어 있어야 한다.

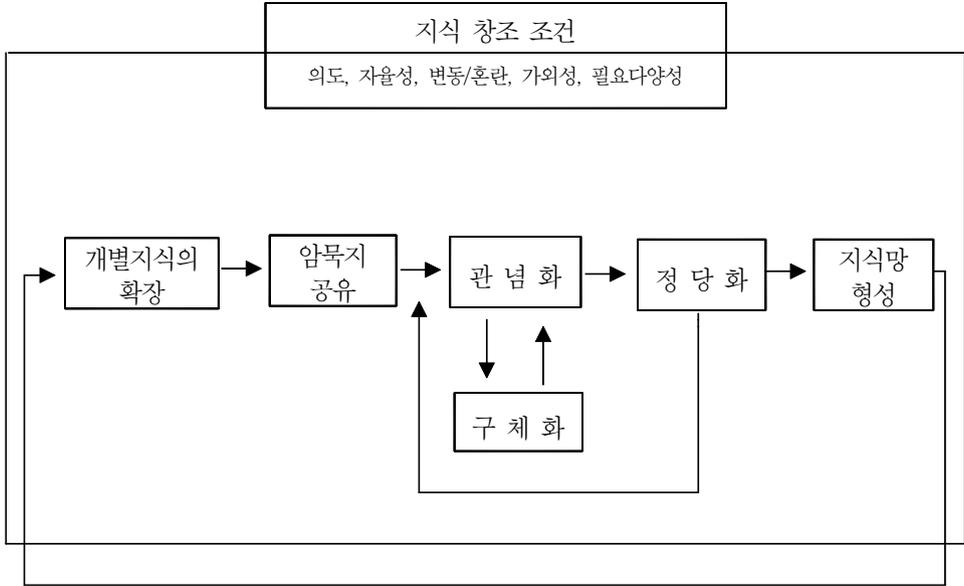
이상에서 언급한 Nonaka의 지식창조의 조건아래 이루어지는 지식창조과정을 그림으로 나타내면 <그림-1> 과 같다.

---

*Organization Science*, Vol.5, 1994, pp.27-29

10) 김영평은 학습적인 관료제가 되기 위해서는 경쟁의 원리가 도입되어야 하고, 이를 위해 조급은 관료제 조직이 가외적으로 구성되어 있을 필요가 있다고 지적한다. 김영평, 전게서, p.179

<그림-1> 조직지식의 창조과정<sup>11)</sup>



### III. 학습관료제와 정책

#### 1. 정책학습의 필요성과 개념

오늘날의 사회는 사전에 예측하기가 어려울 만큼 매우 빠른 속도로 변화하고 있는데, 이러한 행정환경의 변화에 가능한 한 신속하게 적응함으로써 불확실성에 대처할 수 있는 궁극적인 자원(resource)은 학습이라고 할 수 있다. 시행착오(trial and error)를 통하여 잘못을 인식하고 새로운 해결방법을 찾아서 이를 적용해 나가는 학습과정은 정책에도 마땅히 응용되어야 할 필요성이 더욱 높아지고 있다. 더욱이 아무리 정책결정이 완벽한 준비를 거치고 이해관계자들의 절대적인 지원 속에서 이루어졌

11) Nonaka, op., cit., p.27

다 하더라도 미래의 불확실성과 복잡한 집행과정의 난관 속에서는 정책의 성공을 보장받기가 어렵다.<sup>12)</sup>

따라서 이제는 정책학습(policy learning)에 대해서 광범위하게 시행이 요구되는 일상적인 활동으로 기대되고 있다. 이는 정책결과를 위해서 뿐만 아니라 그 이전의 정책들과는 독립적으로 새로운 반응을 필요로 하는 환경변화에 대응하기 위해서도 필요하다 하고 하는 점에서 넓은 의미의 조직학습의 한 과정으로 인식되고 있다. 특히 정책학습은 조직의 재설계 등을 통하여 정책발전을 이룩하기 위하여 절실히 요구되는 주요 연구과제가 되고 있다.<sup>13)</sup>

조직학습 가운데 정책창도, 정책형성 또는 집행과정에 참여하는 개인이나 조직으로서 어떤 특정한 정책목표나 수단의 효과성과 적절성 또는 효율성 등과 관련된 경험이나 체계적 사고를 통하여 학습을 할 때 이것을 정책학습 또는 정책지향적 학습(policy-oriented learning)이라고 할 수 있다. 따라서 정책지향적 학습은 해당 정책이 지향하는 핵심적인 정책신념(core policy beliefs)을 구현하기 위한 의욕에서 비롯되는 탐색과 적응의 과정이라고 말할 수 있다.<sup>14)</sup>

조직학습의 이론적 입장에서 볼 때 정책학습은 정책목표를 성취하였거나 성취하지 못하였을 때 그 원인을 규명하고, 성취하였을 때에는 그 성취요건들을 계속 강화해나가고, 실패하였을 때에는 그 오류의 원인들을 규명하고 해결책을 강구함과 아울러 시정하려고 노력하며, 나아가서는 환경변화에 맞추어 정책목표들을 평가하고 수정 보완해 나아가갈 때 이루어진다. 이러한 과정의 활동을 정책학습활동이라 할 수 있다.

정책학습의 주체는 정책을 결정하거나 집행을 담당하는 개인 또는 집단이 되기도 하고, 정책집행의 대상이 되는 개인이나 조직도 정책학습의 주체가 될 수 있다. 후자의 경우는 정책집행결과에 대한 평가 과정의 일환으로 실시하는 정책대상 집단의 순응 정도를 파악해 보고자 하는 경우에 주로 해당 된다. 즉 정책대상 집단이 정책집행 과정에서 제시하고 있는 정책수단들에 대한 학습정도를 파악하여 해당 정책의 성과

12) J.L. Pressman 과 A. Wildavsky는 미국 캘리포니아주의 Oakland시에 대한 연방정부의 공공사업정책의 수행과정을 분석한 ‘Implementation’에서 정책집행 과정의 복잡성에 의한 실패요인을 지적하면서 정책집행의 중요성을 깨우쳐 주고 있다. Pressman, J.L & A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973

13) 노화준, 정책학 원론, 박영사, 2003, pp.524-525

14) Jenkins-Smith, Hank and Paul A. Sabatier, “The Dynamics of Policy-Oriented Learning”, in Jenkins-Smith, Hank and Paul A. Sabatier, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993, p.44

정도를 파악하고자 하는 것이다.

그러나 대부분 정책의 담당자 또는 참여자가 정책학습의 주체가 되어 자신이 추진하고자 하는 정책에 대해서 정책분석이나 집행결과를 평가하고, 정책목표의 설정이나 정책수단의 효율성 여부를 검토하며, 이를 바탕으로 정책을 수정보완 또는 종결할 것을 검토하기도 하는 등의 활동을 하게 된다. 이러한 의미를 분명히 하기 위해 정책지향적 학습이라고도 한다.

한편, 정책지향적 학습을 촉진하기 위한 명제로서 Sabatier 와 Jenkins-Smith는 세 가지를 제시하고 있는데, 첫째는 정책창도연합체(policy advocacy coalitions)끼리 상호 지향하는 신념체계(belief systems)간에 적정수준의 갈등이 존재하는 상황에서, 자신의 주장을 옹호하기 위한 활용 가능한 기술적 자원(technical resources)이 있을 것이 요구된다. 또한 이때 양쪽간의 갈등도 한쪽은 신념체계 중 핵심적인 요소(core elements)이면 다른 한쪽은 부차적인 것(secondary aspects)이 되든지 아니면 양쪽 모두 부차적인 것들 간의 갈등이어야 한다.

둘째, 정책문제가 주관적인 질적 자료 보다는 객관적인 양적 자료가 존재하여 분석적인 연구 접근이 용이하여야 한다. 셋째, 각기 연합체로부터 해당 분야의 권위 있는 전문가가 참여하는 포럼이 개최되어야 하고, 이 포럼은 해당 분야의 전문적인 규범에 따라야 한다.<sup>15)</sup>

## 2. 정책학습의 유형

정책학습은 학습이 이루어지는 유형에 따라 내생적 정책학습과 외생적 정책학습으로 나누어 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 내생적 정책학습은 의사결정자들이 왜 어떤 정책 추진은 성공하고 또 어떠한 정책들은 실패하였는지를 이해하기 위하여 시도하는 정규적인 정책과정의 일부라고 할 수 있다. 말하자면 국정운영의 궁극적인 목표들을 더 잘 달성할 수 있도록 과거 정책의 결과들과 새로운 정보들에 비추어 정책의 목적과 테크닉들을 조절하려는 신중한 시도라고 할 수 있다.

외생적 정책학습은 사회적 또는 환경적 자극에 대한 정부의 반응으로서 일어나는 덜 의식적인 활동이다. 즉 외부의 인지된 자극에 대하여 그들의 과거 경험을 토대로 새로운 상황에 대응하여 정부가 행하는 것을 말하는데, 이는 주로 외적인 정책 환경

---

15) Ibid, pp.48-56

16) 노화준, 전계서, pp.526-528

의 변화에 대하여 적응을 위해 취해지는 반응 활동이다.

내생적인 학습은 교훈얻기(lesson drawing)라고도 불리워지는데, 이러한 유형의 학습은 공식적인 정책과정 내에서 시작되며, 정책결정자들이 그들의 목적들을 달성하기 위하여 채택한 수단이나 테크닉의 선택에 영향을 미친다. 이와 달리 사회적 학습이라고도 불리는 외생적 학습은 정책과정의 밖에서 시작되며, 정책결정자가 사회를 바꾸거나 변화시키는데 제약으로 작용하거나 능력을 신장시키는 데 영향을 미친다.

<표-2> 내생적 정책학습과 외생적 정책학습 간의 비교<sup>17)</sup>

	내 생 적 학 습	외 생 적 학 습
학습의 주체	소규모적이며, 기술적으로 전문화된 정책 network	대규모적이며, 누구나 참여하는 정책community
학습의 대상	정책의 설정 또는 정책의 수단들	문제에 대한 인지 (perception) 또는 정책 목적들

사회적 학습은 정책의 목적 그 자체에 대한 학습으로서, 정책의 밑면에 깔려있는 사고방식의 변화를 가져오는 근본적인 유형의 학습이다. 사회적 학습이 이루어지는 경우에는 정책의 기조나 방향에 대해서 근본적인 변화를 시도하게 된다.

이상의 내생적 학습과 외생적 학습에 관한 논의를 표로 정리해 보면 표-2와 같다.

### 3. 정책학습형태에 관한 제 이론 모형

#### 1) Landau의 자기교정조직(self-correcting organization)

Landau는 조직의 정책수립이나 정책 집행이 사전적으로 계획된 길(pre planned path)에 따라서만 진행되어 나가는 것이 아니고 끊임없는 시행착오와 문제해결의 과정을 거치면서 수정되어 나가는 것이며, 관료 조직 전체적으로도 이를 통해 학습을 하게 되고 결국은 문제해결의 역량이 축적되어 간다는 정책의 동학 과정(dynamics process)을 강조하고 있다.<sup>18)</sup>

17) 노화준, 전계서, p.528

이러한 Landau의 정책에 대한 조직관은 뒤에서 살펴볼 March의 학습의 근시이론(Myopia of Learning)이나 Lindblom의 자기 인도 사회(Self guiding society)와 맥락을 같이 하고 있다. 이들은 모두가 종전의 정책이나 행정에 대한 소극적이고 정태적인 시각에서 벗어나 변화 지향적이며 학습대상으로서의 조직관을 제시하고 있다는 것이 특징이다.

Landau는 관료조직은 경직적이며 부적절한 문제 해결자로 보는데, 이는 이들 조직이 충분히 과학적이질 못하기 때문이다. 과학적 원칙의 적절한 응용을 통하여 지식에 기초한 통제를 수행할 수 있다고 보며, 이렇게 될 때 오히려 베버 개념에 입각한 강화된 관료 행정을 이룰 수 있다. 이러한 관점은 관료행정의 주요 기능이 오차를 방지하고 시정할 수 있도록 하는데 두면서, 관료제의 주요 관심을 권위적인 의식(rituals) 같은 것 보다는 문제 해결을 위한 규칙 등에 쏟는다.

따라서 정책결정이란 잠정적인 것으로 간주되며 향후의 경험적인 확인을 거쳐 수정될 수 있는 것으로 본다. 합리적 조직이라면 자신의 적법성은 순차적인 업무수행의 과정에서 오류 교정을 거치면서 단계적으로 확보하게 된다는 것을 인식한다. 이러한 인식으로 인해서 그 조직은 오차에 대한 영속적인 존재를 부정하며 오차를 식별할 수 있는 지식을 소유하게 된다. 결과에 대한 분석이 통제되고 객관적으로 분석이 이루어질 때까지 조직의 운용 규칙 등은 어디까지나 가설에 불과하고 미래의 업무수행과정에서 변화를 전제로 하는 유연성을 갖고 있다.

이러한 분위기 속에서 정책결정 중에 정책 분석의 의미가 차지하는 위치는 중심적이고 필수적이며, 기존의 규칙이라도 이것이 오차를 보인다면 언제라도 분석 결과에 따라 대체되든지 버리게 된다.<sup>19)</sup> 따라서 아무리 전문적인 식견이라 하더라도 미래의 오차를 전제로 하는 것이기 때문에 기대치가 할인되어야 한다.<sup>20)</sup> 따라서 정책이란 수정을 기다리는 이론과 같은 것이며, 미래의 불확실한 전제조건에 기초한 모형과 같

18) Landau, Martin, "On the Concept of a Self - Correcting Organization", *Public Administration Review*, Vol.33, Nov/Dec, 1973, pp. 533-542

19) W. Dunn은 정책분석은 정책결정과정을 개선하기 위한 노력의 끝이 아니라 시작이라고 지적한다. 나가산외 역, 정책분석론 (William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd, ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994), 법문사, 2002, p.33

20) Simon은 우리의 가치체계 안에 들어오는 사건 또는 미래의 사건들은 모두 날짜가 있으며, 이것들의 중요성은 우리의 제한된 합리성 때문에 시간이 멀어짐에 따라 급격히 감소된다고 한다. 이종범 역, 인공지능학 (Herbert A. Simon, *The Science of the Artificial*, 1981), 삼영사, 1987, p.225

은 계획안이고, 실험대상의 프로그램인 것이다. 이와 같은 정책에 대한 가설적 인식은 과학적 관리조직의 비판정신을 함양시켜준다.

Landau는 정책 결정, 계획 수립, 프로그램 작성 등과 관련해서 오차를 찾아 낼 수 있는 분석적 도구로서 전통적으로 두 가지의 행정 수단, 즉 사후 검사(post-audit)와 사전 검사(pre-audit)를 제시한다. 사후검사는 행위의 오차를 시정하기 위한 것으로서 결과 평가의 능력에 좌우된다. 유용한 이론과 통제된 경험적 질의를 통해서 평가를 위한 인과관계적인 틀이 만들어진다. 이러한 준비가 되었을 때 전체적인 시스템이 프로그램화 되는 것이며 오차를 추출해 낼 수 있게 된다.

이는 곧 자동화된 오차 시정 도구가 시스템 내에 정착된다는 것을 의미하며, 이를 통해 조직 학습 (organizational learning)이 가능하게 된다. 사후검사는 방법론 외에도 시간적인 제약에 따른 여러 가지의 문제를 제기한다. 즉 사전적으로 의도한 목표와 사후적인 성과간의 불일치를 초래하는 인공적인 장애물(man-made obstacles)들이 있을 수 있으며, 이러한 결과로서 숨겨진 목표(hidden goals), 실종된 목표(missing goals), 잠재적 목표(latent goals) 등이 나타난다. 사후검사 보다도 사전검사는 사전적으로 오차를 예방할 수 있다는 점에서 매우 효과적인데, 문제는 사전검사를 완전하게 할 수 있다는 과학적 방법에 대한 오해이다.

모든 미래의 행동은 통제를 받을 것을 조건으로 한다. 정책이나 계획도 이와 같은 미래의 행동을 예상하는 것이기 때문에 당연히 통제 받을 것을 내재하고 있다. 이러한 점에서 정책이나 계획은 가설에 불과하다라는 사실을 알아야 한다. 따라서 “만약..이면..”이라는 형식으로 표현이 된다. 과학 이론은 사전적으로 충분한 연구 설계를 통하여 미래의 경험 세계에서 발생하는 충격을 미리 약화시키는 데에 활용된다. 정책도 앞으로 다루어 나갈 과업환경에 대해서 과학이론에 의거 설계한 것이다.

이러한 의미에서 볼 때 정책은 하나의 계획으로서 이론적으로 조작한 모형이다. 즉, 정책은 모형으로서의 계획, 실험으로서의 프로그램 등과 같이 하나의 이론에 불과한데, 이는 관리과학이나 경영 연구(operations research) 등의 검증 이론을 통하여 확증과 비판을 받게 되고 이를 거치면서 정책의 합리성이 검증된다. 이러한 정도의 지식기반이 갖추어 졌을 경우 사후검사와 사전검사가 하나로 통합되어 자기 교정 시스템(self-correcting system)이 되는 것이다.

Popper는 과학학문이란 오류에 대한 체계적 비판이라고 한다. 이렇듯이 비판이 없으면 미미한 정도의 변화를 가져올 수밖에 없지만, 과학적 비판이 있을 때 진전과 문제해결이 이루어진다. 관료조직이 합리적이라는 모습의 의미를 갖기 위해서는 정책결

정이나 정책분석, 계획 수립 등에 대한 이들의 활동이 곧 오류교정의 활동(error correcting activities)이라는 것을 이해할 때 충족된다.

Landau의 이상의 논의에 의하면, 불확실한 정책 환경 하에서 정책수행을 위한 조직 활동이 당면할 수 있는 환경은 불가예측적인 것이기 때문에 정책 입안 시에 예상치 못한 상황이 발생한다는 것은 오히려 자연스러운 일이다. 문제는 이러한 상황변화를 적기에 포착하고 예상치 못한 문제점을 노출시켜 변화된 상황에서 최적의 문제해결 방안을 다시 모색해 나가면서 기존에 수립한 정책 내용도 수정하고 주변의 행위자들에게도 설득을 해나가는 것이 중요하다는 것을 시사해 주고 있다. 따라서 Landau는 문제해결 노력을 통한 조직 학습의 과정이 정책 담당자뿐만 아니라 조직 차원에서도 문제해결능력의 향상이라는 순기능적인 역할이 이루어지도록 하는 정책관리가 있어야 함을 시사해 주고 있다.

## 2) Lindblom의 자기 인도 사회(self-guiding society)

Lindblom은 우리의 사회를 두 가지의 유형 즉, 플라톤이 예기하는 이상향으로서 과학이 지배하면서 이에 따라 인도되는 사회(과학적 인도 사회, scientifically guided society)와 자신에 의해서 스스로 인도되는 사회(자기 인도 사회, self-guiding society)로 나누어 설명하고 있다.<sup>21)</sup> 과학적 인도 사회에서도 정치권력에 의해서 인도될 수 있는 여지가 있으며, 사회변화가 과학이나 정치로부터 일탈될 수 있다는 점을 인식하고 있다. 자기 인도 사회에서도 과학의 중요한 형성적인 역할에 대해 그 중요성을 인정한다.

따라서 어느 사회에서도 한 가지 만에 의한 지배적 인도를 고집하고 있는 것은 아니지만, 과학적 인도 사회에서는 인간의 사회적 행위에 대한 과학적 분석이나 관찰을 중요시하고 이러한 연구결과를 적용하게 된다. 그러나 자기 인도 사회에서는 비록 정치적인 권력이나 과학의 지원을 받더라도 일반적인 사람들의 탐침이나 기능들을 중시한다. 과학은 종료를 추구하지만 탐침은 끝이 없는 결론을 찾아 간다. 탐침에서는 경험, 예지, 미학 그리고 도덕적인 것들을 혼합해서 추구한다.

자기 인도 사회에서는 평범한 질문을 중요시하고 그 대신 과학을 경원시한다. 단지 과학을 보조적이고 정제해주며 연장시켜주는 시험기와 같은 것으로 간주한다. 비록

21) Lindblom, Charles E. *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven: Yale University Press, 1990, pp. 213-230

경험적인 문제라 하더라도 문제해결 방식은 자기 인도사회에서는 과학적인 조사 보다는 일반적인 탐침방식을 더 의존한다. 과학적 인도 모형에서는 충분한 과학적 분석방법에 의해 모든 사회문제에 대한 해결 답안이 존재한다고 생각하지만 자기 인도 모형에서는 그렇지 않다. 자기 인도 사회에서는 비록 문제해결의 답을 얻었다 하더라도 이를 수행하기 위한 사회 참여자들의 의지가 중요하다고 보기 때문에 이들이 어떠한 관심을 갖고 있는지에 대해서도 중점을 둔다.

과학적 인도 사회와 달리 자기 인도 사회에서는 구성원들의 감정이나 느낌이 중요하기 때문에 이들이 어떤 상황에 대해서 반대적인 감정을 갖지 않는다면 이는 문제가 되지 않는다. 과학적 인도 모형에서는 문제해결에 대한 정확한, 최선의, 이상적인 해답을 추구하지만 자기 인도 모형에서는 보다 더 중요하게 생각하는 것은 끊임없이 질문을 하면서 답을 계속해서 찾아가는 것이다. 따라서 이 모형에서는 상황을 열어두고 끊임없이 융합을 위한 다음 단계로 진전해 나가면서 시행착오를 겪게 되고 이를 통해 환류를 위한 정보를 얻게 되며, 이 정보는 다시 다음 단계의 작업을 위한 기초로 제공된다.

따라서 과학적 인도 모형과 달리 자기 인도 모형에서는 사회문제 해결에 있어 과학, 기술, 정치, 경제 등의 엘리트에게 많은 비중을 두지 않는다. 과학적 인도 모형에서는 문제 해결을 위한 힘의 역할이 최소한에 그쳐야 한다고 하지만, 자기 인도 모형에서는 문제해결을 위한 탐침, 토론, 설득 등을 사회에 적용하기 때문에 이러한 과정에서의 힘의 역할을 인정하고 반대하지 않는다. 과학적 인도 모형에서는 사회를 공식적인 조직형태로서 간주하며 문제해결도 이러한 시각에서 접근하지만, 자기 인도 모형에서는 모든 문제에 대한 접근을 하는 것 보다는 비공식적인 사람들의 관심과 주의의 부산물에 의해 야기되는 문제해결 방식을 선호한다.

과학적 인도 모형에서는 시간과 공간의 제약 없이 항상 적용될 수 있는 문제해결을 시도하지만, 자기 인도 모형에서는 그때그때 적용될 수 있는 문제해결을 추구한다. 따라서 과학적 인도모형에서는 전체주의적인 관점을 갖게 되고, 자기 인도 모형에서는 이를 포기한다. 사회적 문제해결을 위한 인간의 이성적인 능력에 대해서 과학적 인도 모형에서는 이상적인 수준으로 믿고 의지하지만 자기 인도 모형에서는 그 스스로 한계를 인정하고 신뢰를 주지 않는다. 말하자면 오늘날 대부분의 사회학자들이 예기하듯이 인간의 합리성이란 한계를 갖고 있기 때문에 인간이란 아주 단순화된 문제 정도만 해결할 수 있다고 본다.

이러한 두 가지의 모형에 대해서 실제적으로 사람들은 사회문제의 해결을 위해서

혼합적으로 활용하지만 어느 쪽을 치중하느냐는 결국 자신의 지식의 활용 방법에 달려있다. 무조건적인 무시뿐만 아니라 편견, 비밀, 오해, 선전 등의 방법이 탐침이나 공개성을 대신하는 한 사회정책에 대해 어떠한 방법이 옳은가에 대한 판단을 주지 못한다. 최초의 것이라든지 순수하게 물려받은 것은 효과적인 지식이 될 수 없다. 시행착오를 거쳐 교정된 경험에 바탕을 둔 학습된 지식이야말로 자기 인도 사회가 믿을 수 있는 지식이다.

이상에서 살펴본 과학적 인도 사회와 자기 인도 사회에 대한 논의 내용을 정리해보면 <표-2> 와 같다.

<표-2> 과학적 인도 사회와 자기 인도 사회의 비교

과학적 인도 사회 (scientifically guided society)	자기 인도 사회 (self-guiding society)
과학적 지식	경험, 예지, 미학, 도덕
시간·공간의 제약을 받지 않는 해답	상황적합적 해답
일회적 결론	반복적 탐색
감정, 선호 무시	감정, 선호 중시
정확한 최선의 해답	환류를 통한 끊임없는 질문
기존의 정리(定理)를 이용	평범한 질문
엘리트 중시	보통사람의 경험 중시
공식적 조직 중시	비공식적 조직 중시
전체주의적 입장	부분주의적 입장
무궁한 합리성	제한적 합리성
인간능력 신뢰	인간능력 불신
복수주의(multiplism)	다원주의(pluralism)
예, 전통적 관료제	예, 학습관료제

이상에서 살펴본 보와 같이 Lindblom은 사회를 두 가지로 나누면서 하나는 이상적인 모습으로서 과학이 지배하면서 모든 문제가 과학적인 접근과 분석으로 해결가능하며 이러한 문제해결 방식은 항상 가능하다고 보고, 다른 하나는 현실적인 사회의 모습을 그리면서 당면한 문제해결이란 시간과 공간의 제약을 받게 되고 정향성을 갖고 접근 한다기 보다는 문제와 관련된 관계자들의 의견 참여와 반영을 통하여 다수가 만족하는 현실적인 답을 찾아 간다고 한다. 우리의 현실적인 사회모습은 전자보다는 후자에 가깝다는 점에서, 우리 사회에서의 문제해결 방식은 시행착오와 학습을 통한 문

제해결 태도가 권고된다. 따라서 정책과 관련해서 주는 시사점은 문제해결을 위한 정책결정이란 결코 검증이 끝난 이론이 될 수 없으며, 어디까지나 주어진 여건과 환경이 변하지 않는다는 조건하에서 만들어진 하나의 가설에 불과하다는 점이 강조된다. 이러한 정책에 대한 기본 시각은 정책의 집행은 곧 또 다른 정책 결정의 시작이라는 진화론적 인식을 요구한다.

이와 같은 Lindblom의 조직관은 정책의사결정과정에서 과학적 합리성이나 전문가의 역할보다는 현실적인 정치적 상호작용의 중요성을 주장하고 있는 자신의 점증 주의적 정책결정이론과 맥락을 같이 하고 있다. 하지만 이러한 Lindblom의 조직학습 방식에 의한 문제해결 태도는 조직의 현실적인 문제해결능력의 축적이 갖는 당위성에 대한 가치 있는 설명논리를 제공해 주고는 있지만, 과학적인 전문지식과 전문가들의 역할에 대해서 소홀히 취급하고 있다는 비판은 면할 수 없다.

### 3) March의 근시학습(the myopia of learning)<sup>22)</sup>

학습은 조직의 지식 형성에 중요한 기초를 이룬다. 학습은 자신뿐만 아니라 다른 사람의 경험에서도 얻게 되는데, 이는 조직의 생존이나 발전을 위한 토대가 되는 것이며 장기적인 계획수립이나 합리적인 계산을 하는데 보완적인 또는 대체적 수단으로서 도움을 준다. 그러나 경험이라는 것은 겪은 한정된 정보로부터 얻게 된다는 스스로의 한계로 인해서 복잡하고 변화가 심한 현실 세계를 얼마나 잘 보여줄 수 있는지에 대해서 문제를 갖고 있다.

지식과 능력의 발전은 즉각적인 성취를 보여줄 수 있지만, 새로운 기술이나 패러다임은 그렇지 못하다는 점에서 이에 대한 유인은 감소된다. 조직은 경험으로부터 학습을 촉진시키기 위해 두 가지의 기제를 사용한다. 첫째는 단순화로서, 학습과정에서 경험을 단순화시키고 시간과 공간에 대한 영향을 한정시키면서 이를 최소화한다. 둘째는 전문화로서, 학습과정을 특정의 대상에 한정시키면서 주의와 경쟁력을 집중시킨다. 학습의 효과를 증진시키는 방법의 하나로서 자연적 경험을 단순화시켜 이를 조직 내의 한 부분에 내재화시켜 줌으로써 확산토록 하여 주는 것이다.

그런데 강하게 접합된 조직의 경우에는 문제가 발생시 이를 해결하기위한 접근 방법으로서 조직 전체를 대상으로 하는 착오 검출은 용이할 수 있지만, 문제 발생의 영

22) March, James G., *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Malden: Blackwell Publishers Inc, 1999, pp. 193-221,

향력이 조직 내의 각 부문에 급속히 확산될 수 있다는 점에서 상대적으로 정확한 착오의 진단은 어렵다. 반대로 느슨하게 접합된 조직은 문제의 진단은 용이하지만 현장의 착오 검출은 어렵다. 착오의 검출과 진단을 어느 정도의 균형에 맞추는 착오의 양과 진단의 어려움에 달려있다. 조직은 스스로의 환경을 법제화시키면서 제도로서 형성된다. 이러한 제도는 어지간해서 포기되지 않고 특성의 능력이 있어서 보다는 정치적 구조화의 제도적 요인으로 인하여 경직성을 갖는다.

제한된 합리성의 탐색 모형(search modes)에서는 조직이 탐색의 강도, 조직적인 여유(organizational slack)의 수준, 성과 목표를 조절하면서 변화에 적응해 나가는 것으로 이해한다. 즉 반응이 성공적으로 이루어지게 되면 탐색을 감소시키고 여유와 목표 수준을 증가시킨다. 하지만 실패는 탐색을 증가시키고 여유와 목표 수준을 낮추는 등의 반응을 나타낸다. 이러한 이들의 변화에 대한 반응은 서로끼리 대체적인 수단으로서 효과적인 기능을 수행한다.

학습이 깃들여져 있을 때 한 수준에서의 학습은 다른 수준에서의 학습을 효과적으로 대체가능하다. 조직 내에서도 이는 마찬가지인데 한 수준에서 적응이 빨리 이루어지면 다른 수준에서의 적응은 그만큼 느리게 된다. 경험을 단순화하고 적응 반응을 특수화함으로써 학습은 조직의 성과를 개선할 수 있다. 그러나 학습의 이러한 근시적 기제는 첫째, 장기적인 생존의 위험성면을 무시할 성향이 있으며 둘째, 좀 더 넓은 영향 효과에 대한 간과의 성향이 있고 셋째, 실패를 경시하는 성향이 있다는 문제가 있다.

한편, 조직에서 탐구(exploration)에만 전념하게 되면 기존 지식의 이용으로부터 얻을 수 있는 결과를 소홀히 하는 문제가 따르고, 기존 지식의 활용(exploitation)에만 전념하게 되면 미래의 지식 축적이 어려워져 곧 고갈되는 문제를 겪게 된다. 따라서 이들 양자간의 적절한 균형을 통하여 조직의 발전을 유도해 나가야 한다. 결국 이들 양자의 균형은 탐구와 활용이라는 학습의 과정을 통하여 얻어지는 성공과 실패의 결과에 따라 이루어지게 된다. 새로운 기술보다는 경험을 중시하는 조직 분위기 속에서는 실패에 한번 빠지게 되면 실패의 악순환에 빠질 위험이 있다.

따라서 단기적으로는 탐구가 이익을 가져오기가 어렵다 하더라도 장기적으로는 조직에 더 큰 도움을 가져올 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 학습은 조직의 성과를 평균적으로 향상시킨다고 보며, 학습을 받은 개인이나 조직은 그 만큼 신뢰성이 높아지는 것이며, 변동 가능성도 낮아진다고 설명된다. 대부분의 조직에서는 탐구보다는 활용의 유인을 더 많이 느낀다. 활용은 탐구보다 좀 더 분명하고, 조기에 그리고 가까운 환류를 가능하게 해 주기 때문이다. 그러나 고전 경제학에서는 탐구가 갖는

유인의 역할을 강조한다. 탐구활동의 결과 얻어지는 성과물에 대한 독점적 지위를 부여함으로써 충분한 보상이 돌아가도록 하는 유인을 지적한다.

조직은 신규직원의 조직에 대한 적응과 적절한 사회화를 유도하기 위해 조직 내에서 수용되고 있는 지식을 규정화한 규칙을 제정하게 된다. 이러한 규칙은 개인들의 관행이나 신념을 수용하게 되고 개인들은 다시 이것으로부터 학습을 하게 된다. 따라서 개인들은 규칙에 앞서가면서 상호적응의 학습을 하게 되는데, 조직은 대체적으로 규칙의 범위를 벗어나는 개인들의 학습 결과를 나중에 수용해 나가는 모습을 갖게 된다. 조직의 입장에서 보면 이들 개인들의 학습 결과를 규칙으로 수용하기 까지에는 장기간이 소요된다. 그러나 이러한 규칙을 통해서 개인은 조직에 대한 적응이나 사회화를 빨리 할 수 있는 이점이 있게 된다.<sup>23)</sup>

조직은 개인의 의욕에 대한 영향을 미침으로서 성과에 대한 생각을 바꾸게 하고 결국은 이것이 개인들의 위험 선호에 영향을 주게 된다. 또한 특정의 경험을 갖고 있는 개인을 선택하고 활용함으로써 사람들이 갖고 있는 인지된 위험에 대해서도 인식을 바꾸게 하는 등 영향을 미친다. 학습의 결과는 자신이 경험한 표본에 의해서도 영향을 받는다. 즉 관리자들은 미래의 모습을 자신이 경험한 것 보다 더 자신 있게 통제할 수 있는 것처럼 느끼고 위험도 더 잘 관리할 수 있는 것처럼 생각한다.

그러나 학습이란 조직에게 만능약이 될 수 없는데 그 이유는 첫째, 시간적인 제약으로 인해서 시간이 흐름에 따라 조건이 바뀌면 학습의 효과도 별무하다는 점이다. 둘째, 공간적인 제약으로 학습자의 여건과 다른 환경에서는 적용이 어려워진다. 셋째, 조직의 학습은 대체로 실패보다는 성공에 보다 많이 치중하기 때문에 성공에 따른 과신이 생기고 이는 곧 뜻하지 않은 결과를 낳을 수도 있다는 점이다. 그러나 이러한 학습의 불완전성은 조직의 학습 능력에 대한 개선 시도를 포기할 정도는 아니다.

March는 이상에서 조직이 발전해 나가는데 있어 학습이 갖는 특성과 순기능적인 역할, 그리고 내재적인 문제점에 대해서 설명해주고 있다. 학습이 갖는 근시적인 기제는 미래의 불확실성에 따라 장기적인 결과에 대해서 일관성 있게 생각할 수 없게 한다는 데서 비롯된다. 말하자면 이러한 근시안적 사고는 인간의 제한된 합리성에 기인

23) March, et al. 은 규칙(rules)이 갖고 있는 학습활동에 대한 순기능적인 측면을 강조한다. 즉 학습과정에서 i) 근시이론적인 이유로, ii) 변화에 대한 거부성향으로, iii) 학습체계가 갖고 있는 복잡하고 내재적인 갈등체계로 인하여 발생될 수 있는 역사해석의 오류를 막아줄 수 있다고 한다. James G. March, Martin Schultz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press, 2000, pp.197-200

한 적응성의 한계에 따른 징후로 나타난다.<sup>24)</sup>

특히 March는 활용(exploitation)보다는 탐구(exploration)에 의한 학습 태도가 근시적인 문제해결 노력을 통하여 조직 발전에 더 많은 이점을 줄 수 있다는 점을 지적하고 있다는 점에서 소위 높은 수준의 조직학습의 중요성을 제시한다. 정책과 관련된 이러한 March의 조직관은 Landau나 Lindblom과 같이 정책결정을 완결된 이론으로 보질 않고 하나의 가설로서 보는 것이며, 이렇게 될 때 오류수정도구(error correcting devices)가 내재화되어 집행과정에서 새로운 환경에 적응(adaptation)할 수 있는 학습조직으로서 정책학습이 이루어지게 된다.

#### IV. 학습관료제와 부패방지정책

##### 1. 우리나라 부패방지정책의 특징

우리나라의 역대 정부에서 추진해온 부패방지정책의 특징을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 부패에 대한 개념적 인식의 범위가 시간이 흐름에 따라 광범위하게 넓어졌으며, 부패처벌의 대상도 공무원뿐만 아니라 이에 준하는 공직자들까지도 포함하고 있다. 예컨대, 제3·4공화국에서는 부패를 구악이라 하여 우선적인 청산 대상으로 지목하고, 부정부패행위나 비리행위 등을 중점적인 단속대상으로 하면서 점차 서정쇄신이라는 명분을 내세우면서 건전한 사회분위기 조성을 위한 퇴폐풍조의 추방도 부패척결의 대상으로 삼는 등 그 개념 범위가 같은 정부 내에서도 확대되는 현상을 보였다. 한편, IMF 금융위기의 극복이라는 시대적 난제를 안고서 출발한 국민의 정부는 공직사회의 부패를 경제위기의 주범으로 인식하면서 부패와의 전쟁을 선포하고, 공공부문의 비능률과 낭비적 요소를 제거하기 위한 시장경제의 경영원리를 공직사회에 도입하는 등의 개혁조치를 하였다.<sup>25)</sup> 특히 2001년 7월 24일 제정 공포된 부패방지법에서는 동법 제 2조에서 부패의 개념을 정의하면서 부패행위의 주체를 공무원뿐만 아니라 공직유관단

24) 이종범 역, 전계서, p.226

25) 능률성 제고와 책임성 확보를 위해 책임운영기관제 도입이라든지 민간부문과의 경쟁적인 정부업무에 대해서 외부발주(outsourcing)의 적극 권장 조치 등을 들 수 있다.

체의 일반 직원에 까지도 확대 정의하고, 부패행위도 공공기관에 대하여 재산상의 손해를 가하는 행위까지도 규정하고 있다. 이러한 부패에 대한 부패방지법상의 개념 정의는 부패개념이 공익 보호의 가치영역까지도 포괄하고 있음을 말해 주고 있다.

둘째, 시간이 흐름에 따라 그 부패방지정책의 내용과 범위에 있어서 단일성에서 다양성으로 변화하였으며, 접근 구조의 측면에서도 단편성에서 체계성 있는 전략을 모색하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과로 그 수단적인 내용도 점차 누적적인 변화과정을 보이면서 다양함 가운데 서서히 정착되어 가는 양상을 보이고 있다.<sup>26)</sup>

예컨대, 제3공화국의 초기에는 부정공직자의 부정축재재산의 환수 처리에 대한 처벌을 집중하는 것으로 시작된 부패방지정책이 차츰 시간이 흐르고 정부가 바뀌면서 정부의 반부패 대응 수단들도 정치자금의 수입·지출 등에 관한 관리, 공직자 재산 등록관리, 뇌물액수에 따른 차등적인 가중처벌, 행정정보의 공개 등으로 다양화 되어 감과 함께 그 반부패 정책 수단들이 누적되어 가는 양상을 보였다(표-3을 참조).

<표-3> 부정부패에 대한 법적 통제 수단의 유형<sup>27)</sup>

구분	직접적 통제	간접적 통제
특정적	공무원징계령 공무원범죄예관한몰수특례법 공직자윤리법 특정범죄가중처벌등에관한법률	국가공무원법 지방공무원법 공무원복무규칙
포괄적	형법, 특별 형법 형사소송법(재정신청) 공직선거및선거부정방지법 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 부패방지법	금융실명거래및비밀보장에관한 긴급재정경제명령 공공기관의정보공개에관한 법률 행정절차법

26) 김병섭·백승빈, “김대중 정부의 부패통제 정책평가: 가능성과 지속되는 문제”, 행정논총 제 39권 제3호, 서울대학교 행정대학원, 2001, p.33

27) 윤태범, “역대정부의 반부패정책의 평가와 신정부의 과제”, 1998 춘계학술대회, 한국행정학회, 1998, p.62 을 참고로 다시 작성

셋째, 정부의 부패통제수단으로서의 법률과 제도가 다양하게 나타났지만, 이러한 부패통제수단들이 종합적이고 장기적인 전략 하에 추진되어 나왔다기보다는 개별적이며 단편적인 부패통제수단들로서 정부의 성격에 따라 추진되었다. 예컨대, 제5공화국에 이르기까지는 강력한 통제적인 반부패활동(예, 서정쇄신, 사회정화운동)이 주류를 이루고 있는 반면, 민주화 이후 문민정부와 국민의 정부에 들어서는 특히 부패통제를 위한 각종 법적 제도적 조치들(예, 공무원범죄예관한물수특별법, 공공기관의정보공개에관한법률, 부패방지법 등)이 이루어졌다. 또한 정권 출범 초기의 반부패활동의 주도 기관들은 통치권자의 의지를 반영한 임시적이고 한시적인 비공식 기구들이 설치되고 이들 기구들에 의해 반부패활동의 계획 수립과 추진이 이루어지는 양상을 보였다.

## 2. 학습관료제의 입장에서 본 부패방지정책의 문제점

역대 정부에서 추구했던 부패방지정책의 주요 내용들에 대한 문제점에 대해서 여러 가지의 견지에서 지적될 수 있지만,<sup>28)</sup> 여기에서는 앞서 언급한 바와 같이 학습관료제가 갖추어야 할 구비적 조건에서 바라볼 때 문제점들이 어떻게 지적될 수 있는지 살펴보고자 한다.

### 1) 정책학습의 의지 결여

앞서 본 바와 같이 정책학습은 학습관료제의 조직 분위기 속에서 정책에 대한 끊임없는 복습과 반성을 통해서 기술상의 문제점을 보완하며, 필요에 따라서는 주변의 변화된 환경에 적응할 수 있는 새로운 정책 방향을 설정하기도 하고 이를 위한 추진 전략을 새롭게 마련하기도 하는 일련의 정책환류과정(policy feedback process)을 말한다. 그런데 오늘의 우리 주변에서 느끼는 부패현실을 돌이켜 볼 때 그간 역대 정부에서 펼쳐왔던 각종 부패방지정책이 과연 이러한 정책환류의 흐름 속에서 진행되어 왔다고는 볼 수 없다. 특히 외생적인 정책학습은 차치하고라도 내생적인 정책학습 정도는 정책수행자들의 합리적인 정책수행의지가 뒷받침이 되어졌다 라면 어느 정도는

28) 논자(강성남, 2002; 김명수, 1997; 김영중, 2001; 김병섭, 1999; 김태룡, 2003; 김택, 2003; 오석홍, 2003; 윤태범, 1998; 박중훈, 1999; 박영호, 1998; 조은경, 2002 등)에 따라 다양한 시각에서 의견들이 제시되고 있다.

가능할 수 있었다 라는 점에서 더욱 문제점으로 지적되지 않을 수 없다.

이러한 문제점은 현실적으로 우리나라의 부패방지정책이 정권의 순수한 개혁차원의 입장에서 추진되었다고 하기 보다는 정부에 따라서는 정권의 취약한 정권의 정당성을 보강하기 위한 수단으로서 관료를 대상으로 대대적인 숙정작업을 벌였다는 데에서 비롯된다. 또한 이와 함께 부패방지정책의 추진이 최고통치권자의 개인적인 의지에 크게 영향을 받으면서 이루어지게 되면서 정책의 효율성은 크게 떨어질 수 밖에 없었으며, 결국 정책의 성과에 대한 합리적인 분석과 문제점 보완이라는 정책 수행자들의 학습적인 태도보다는 관련 정책에 대한 최고 통치권자의 의중에 먼저 관심을 기울이게 되는 반학습적인 관료제적 양태를 보이게 만들었다.

따라서 부패방지정책은 어디까지나 소위 인치중심의 접근방식을 하게 되면 미래에 대한 불확실성을 높이고 예측가능성을 낮추게 되어 장래에 기대하는 성과를 거두기가 어렵다라는 점에서, 부패방지정책은 어디까지나 제도적인 반부패 시스템의 구축과 이의 작동을 통한 체계적인 집행이 이루어져야 한다는 것이 강조된다. 이러한 시스템 구축에 의한 제도적 장치는 학습관료제적인 부패방지정책 수행을 위한 기본적인 토대가 된다고 볼 수 있다.

과거의 정부에 따라서는 부패방지정책 추진의 탄력성을 강화한다는 의지에서 대통령 주변의 측근 참모나 별도의 직속 기구를 통해서 사정활동을 추진하여 왔는데 이러한 조직들은 결국 정치적으로 오용되어 실질적인 반부패 효과를 거두지 못하였으며, 이러한 추진방식이 얼마나 비효율적이고 학습저해적인 정책추진방식인지를 쉽게 알 수 있다.

## 2) 실패에 대해 너그러운 조직관에 대한 인식 부족

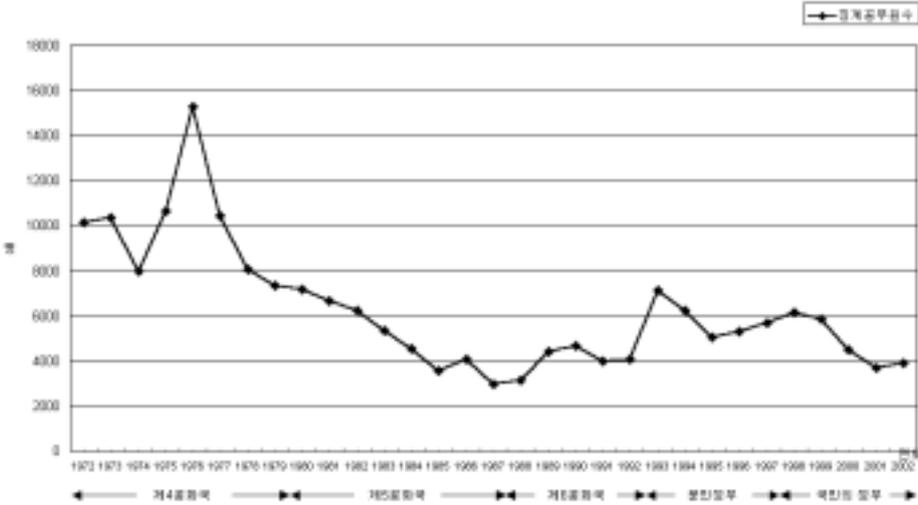
학습적인 관료제가 정착되기 위해서는 실패에 대해서 너그러운 조직이 되어야 한다. 정책에 따라서는 그 효과를 가져오기까지에는 상당한 시일이 소요되는 경우가 있다. 지나친 단기적인 정책성과의 거양에만 급급하게 되면 올바른 정책판단과 평가가 이루어지기 어렵다. 특히 기존의 이해관계질서를 깨뜨리며 새로운 질서 조성을 지향하는 개혁적인 정책의 경우에는 조장적인 정책집행과 달리 소기의 사회적 성과를 거두기까지에는 상대적으로 긴 시간이 소요된다.<sup>29)</sup> 구체적인 정책효과가 나타나기

29) T. Lowi는 다양한 정책유형을 설명하면서 분배정책은 상호불간섭이나 상호수용의 특징으로 나타나는 반면, 개인의 권리를 통제 또는 비용을 부담하게 되는 규제정책은 갈등과 타협을

까지 상당한 시간이 소요되는 정책을 추진해 나감에 있어 지나친 단기적인 성과를 강조하고 이러한 성과가 보이지 않을 때는 실패로 간주하여 책임을 추궁하는 조직분위기는 학습관료제로서의 정책학습이 이루어지기가 어렵다. 이러한 점에서 볼 때 부패방지정책의 경우에도 예외가 아닐 수 없다.

특히 부패의 문제는 인류의 역사가 시작되면서부터 비롯되었다는 점에서 부패는 아무리 없애려고 하여도 근본적인 치유가 되지 않는 속성을 갖고 있다. 따라서 반부패활동을 펼쳐나가는 데 있어 너무 단기간 내에 성과를 내기 위한 정책에 집착하다 보면 오히려 부작용만 낳을 수가 있다.<sup>30)</sup> 정책의 지속성과 안정성을 기대할 수 없으며, 더욱이 단기간의 성과에 기초한 정책수행자들에 대한 업무성과의 평가시도는 정책에 대한 왜곡된 인식을 더욱 촉진시킬 따름이다.

그림-2. 연도별 정계공무원수



자료: 부패방지위원회, 부패방지백서 2002년(2003.1) 및 2003년(2004.1)

그런데 대부분의 역대 정부에서 추진한 부패방지정책의 내용을 보면 당시의 정부

가져오게 된다고 한다. 이승중, “Theodore Lowi의 정책유형론”, 행정학의 주요이론(오석홍 외), 법문사, 2000, pp.475-480

30) 박동서는 한국행정인의 행태 중 단점의 하나로서 단기선호를 지적하고, 이로 인하여 권력집중, 전시행정, 신용경시라는 문제점들이 파생된다고 한다. 박동서, 한국행정론, 법문사, 1998, pp.53-54

에서 모든 부패를 일시에 척결하겠다는 과욕을 앞세운 나머지 일회적이며 단발성의 성과 지향적 접근 자세로서 무리하게 추진한 결과를 낳았다. 이러한 정책추진의 양상은 정권의 정당성이 미약한 정부일수록 정권의 출범 초기에 건수 위주의 부패통제실적을 추구하도록 하는 경향이 더욱 강하게 나타났다. 이러한 경향은 사소한 비리자라 하더라도 처벌하거나 의욕적인 업무수행과정에서 실수로 인한 불법 행위자를 처벌하는 등 부작용을 초래하였다. 이러한 결과로서 그림-2에서 보는 바와 같이 정부의 출범 초기에 비위행위로 인하여 처벌받은 비위공직자의 징계자 수가 정권 초기에 집중적으로 많이 나타나고 있다.

그림-2에서 보는 바와 같이 제4공화국의 출범 초기인 1973년과 서정쇄신이 진행되었던 1976년이 각각 10,361명, 15,297명으로 나타나 제4공화국 집권 기간중 가장 높았다. 제5공화국에 들어서도 역시 집권 초기인 1981년과 1982년에 각각 7,184명과 6,681명으로 나타나 가장 많았다. 제6공화국에서는 별다른 특이 현상은 보이지 않았고, 문민정부에 와서도 역시 정권 초기인 1993년에 7,116명, 국민의 정부도 집권 첫해인 1998년이 6,140명으로서 가장 많은 것으로 나타났다.

한편, 지나친 단기간의 성과위주의 부패방지정책은 대중적인 처벌 중심의 반부패 활동에만 집중토록 유도하게 되는 반면 부패의 본질과 구조적인 원인 규명에 따른 심층적인 처방제시를 하지 못한다는 문제점을 가져온다.<sup>31)</sup> 또한 문제는 이러한 대인처벌 위주의 통제방식은 예기치 않은 부작용을 발생시킨다는 점이다. 예컨대 제4공화국 정부의 서정쇄신운동과 제5공화국 정부의 사회정화운동을 통한 부패통제과정에서 단행된 대규모의 강압적인 숙정작업은 공무원들로 하여금 무사안일이나 복지부동 등 소위 역부조리에 빠뜨리게 하는 부작용을 낳게 만든다. 부패의 문제는 개별적인 처벌을 통해서 해결될 수 있는 것은 아니며, 부패한 공직자에 대한 처벌도 결국은 국민들의 지지와 협조를 얻을 때 성공을 거둘 수가 있다. 국민들로부터의 협력적인 분위기 조성은 학습관료제가 추구하는 중요한 가치중의 하나이다. 학습활동이 활발한 관료제는 정책의 고객인 국민들의 목소리를 경청하고, 고객의 협조와 참여를 정책과정에 적극 반영해 나감으로서 환경변화에 대한 적응을 통하여 소기의 정책효과를 거둘 수 있는 여건 조성에 힘쓴다. 학습관료제는 가능한 민관간의 협력적인 분위기 조성과 network 구성을 통한 효율적인 정책 추진체계를 구축하기 위해 노력한다.

한편, 부패에 대한 처벌은 장래의 부패에 대한 긍정적 외부성(positive externalities),

31) 김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제-거버넌스적 관점에서”, 2003년도 세미나 발표논문집(부패방지과 신뢰정부구축), 한국행정학회, 2003.1, p.14-15

즉 역지력을 지녀서 예방기능을 강화하는 효과를 지닌다고 하지만<sup>32)</sup> 처벌적인 반부패 수단은 어디까지나 부패발생의 원인이 되는 제도적인 문제를 해결하는 단서를 제공할 수 있어야 한다.<sup>33)</sup> 따라서 학습관료제가 지배하는 부패방지정책은 하나의 부패 사범이 발생하였을 경우 이에 대한 단순한 처벌로서만 그치는 것이 아니라, 그 부패 사범이 발생한 동기, 배경, 사회적 영향 등에 관한 종합적인 분석을 통하여 앞으로는 유사한 사례가 발생되지 않도록 제도개선과 환경개선을 위한 정책마련까지 연결시켜 나가는 정책을 말한다.

### 3) 가외성이 존중되는 사정기관간의 견제와 경쟁 원리 도입 필요

학습조직에서 지식창조를 위한 조건의 하나로서 Nonaka가 지적한 가외성(redundancy)의 원리가 오늘날 우리나라의 사정기관 간의 조직 원리에도 적용될 수 있다. 부패통제를 담당하고 있는 사정기관은 각자 자신 기관의 설치에 근거가 되는 법령에 기초하여 주어진 업무영역의 범위 내에서 전문성과 독립성을 갖고 해당 업무를 추진하고 있다. 이들 기관은 각자 고유의 업무를 수행하면서 국가 전체적으로는 부패통제와 부패방지라는 정책목표를 공동적으로 수행하고 있는 관계에 있다고 할 것이다.

그런데 과거 우리의 부패통제의 추진 실태를 보면 부패통제의 가시적 성과를 지향 하였던 대부분의 역대 정부에서는 상대적으로 부패통제가 용이한 하위직 공직자를 중심으로 부패방지정책을 실시하여 왔다. 또한 이들 하위직 공직자들은 직접적인 대민 접촉의 창구에서 근무하는 자들로서 대국민 이미지를 결정짓는 집단들이어서 이들에 대한 통제필요성이 다른 집단들보다 더 크다 라는 데에 연유한다고 볼 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 이들 집단들에 대해서는 대체로 통제에 대한 저항이 약하고 통제가 용이하여서 가시적인 실적위주의 부패통제를 위해서는 이들이 집중적인 통제대상이 될 수 밖에 없었다는 점도 부인할 수 없다.

이와 같은 용이한 부패통제 대상 위주의 집중적인 부패처벌 정책에는 문제가 있다. 먼저 많은 국민들은 다양한 공직 가운데 부정부패의 만연 정도가 가장 심한 집단으로

32) 박재완, “반부패의 전략과 전술: 예방과 처벌”, 1999년도 특별세미나 발표논문집(새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999.12, p.91

33) Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government-causes, consequences, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.226

정치 분야와 권력집단을 지적하고 있다는 점에서 국민들의 인식 상태와 상당히 동떨어진 접근방식이라고 볼 수 있다.<sup>34)</sup> 또한 사정업무를 수행하는 권력기관에 대해서도 기관의 성격상 피통제기관 보다 더욱 엄격한 청렴성과 자율적인 내부규제가 요구되고 있다. 그러나 실제로 국민들이 느끼는 청렴성의 인식정도는 규범적으로 요구되는 수준에 훨씬 미치지 못하고 있다는 점에서 이들 기관에 대한 효율적인 외부통제의 필요성이 지적되고 있다.<sup>35)</sup> 따라서 이들 권력기관에 대해서는 더 이상 외부통제의 대상에서 사각지대로 남겨놓아서는 안된다는 당위성이 제기되고 있으며, 이를 구현하기 위한 제도적 방안과 조치들이 요구되고 있다.

이에 대한 대안의 하나로써 가외성에 입각한 권력기관간의 견제와 경쟁을 통한 부패통제의 효율성 제고를 생각해 볼 수 있다. 부패통제라는 공동의 목표를 향해 나가면서, 서로 간에는 외부통제의 길을 열어놓고 상호간의 견제를 받으면서 자기 관리에 대한 엄격성과 높은 청렴성을 확보해 나가는 것이다. 이러한 상호간의 견제 장치를 통해 ‘부패보호구역’이 존재하지 않는 ‘에누리 없는 부패통제’ 활동이 가능할 것이다. 따라서 가외성의 원칙에 기초하여 사정기관간의 선의의 경쟁을 유도해 나갈 수 있는 제도적 운영체계가 요구된다.

학습관료제는 조직 간의 선의의 경쟁을 통한 지식 창출과 고객서비스의 질적 제고를 지향하며, 이를 위해 열린 자세를 갖고 있으면서 부단한 자기 성찰과 문제점을 교정해 나가는 조직을 말한다.

#### 4) 학습인센티브 시스템의 미비

관료제 내의 학습조직의 정착을 위해서는 관료제 속에 학습 분위기가 조성될 수 있도록 하는 유인 체계가 내장되어야 한다. 이러한 학습 분위기는 정책 수행자들에

---

34) 부패방지위원회에서 2003년 10월 전국의 20세 이상 남녀 1,400명을 대상으로 실시한 부패관련 국민인식조사 결과에 의하면 90.1%가 정치 분야를 가장 시급히 개선되어야 할 영역이라고 보고 있다(부패방지위원회 보도자료, 2003.10.21). 1999년의 한 조사결과를 보아도 응답자의 절반이상인 54%가 정치인을 부정부패가 가장 만연된 집단이라고 지적하고 있다.(박중훈, “부정부패의 실태와 반부패 정책방향”, 제2건국위원회 부정부패추방을 위한 토론회 발표자료, 1999.12.8 참조)

35) 부패방지위원회에서 실시한 2002년과 2003년의 국가 기관별 청렴도 인식조사결과를 보면 검찰청, 경찰청, 국세청, 관세청 등 소위 권력기관의 청렴도가 대체적으로 낮게 나오고 있다 (부패방지위원회 보도자료, 2004.1.19).

대한 꾸준한 교육훈련을 통하여 학습의 중요성을 깨우쳐 주고 몸소 경험할 수 있는 기회가 제공될 수 있는 조직적인 기제가 갖추어져 있어야 한다. 학습조직으로서의 관료제는 구조적인 유연성을 갖고 있을 뿐만 아니라 의사결정 체계도 분권화의 구조를 갖고 있어서 평면적인 계층 구조의 형태를 갖고 있다.

그러나 과거 정부에서 추진하였던 부패방지정책의 추진 양상을 보면 이와 같은 학습인센티브가 배어 있는 학습관료제의 구조적 특징과는 상당한 거리가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 대부분의 우리나라 부패방지정책의 추진은 최고위층의 의지 강약에 따라 영향을 받아서 움직이는 하향식 접근 방법이 갖는 문제점을 지적할 수 있다.

이러한 최고 통치자의 지시와 권력자의 권위에 의존한 하향식 부패방지정책의 효과는 통치권자의 부패방지에 대한 확고한 의지와 관심정도 여하에 따라 좌우된다는 문제를 안고 있다. 정권의 출범 초기에는 정치적 목적에 의한 동기로서 거국적인 추진의지를 과시하다가 점차 시간이 흐름에 따라 다른 분야의 국정 우선과제에 밀리든지 또는 집권층 주변의 인사들이 권력형 비리에 연루되어 나타나는 현상이 노출됨에 따라 부패방지정책의 추진력이 급격히 떨어지게 되는 문제점들을 노출시키게 된다. 또한 최고 통치권자의 의지표명과 이에 후속된 하향식 부패방지정책의 추진에만 의존하다 보니 하위 기관에서는 상부의 지시나 명령을 기다려서 집행하게 되는 상의하달식의 부패통제방식이 주된 집행방식으로 지배되게 되었다. 상층부의 의지에만 의존하는 부패방지정책이란 타율적인 부패통제방식으로서, 스스로의 통제 능력과 자율적인 정화기능이 작동되지 않는 정책수행 방법으로 전락하게 되어 학습관료제가 지향하는 자율적인 자기교정(self-correcting)활동을 기대할 수 없게 된다.

이러한 비학습적인 조직에서는 정책수행자의 무성의한 정책 참여로 인하여 채택된 정책의 원활한 집행 성과를 기대할 수 없다. 결국 전시 위주의 형식적인 정책 집행이 이루어지게 되어 말뜻대로 '유명무실'한 정책으로 남아있게 되면서, 머지않아 자신의 존재를 다시 찾게 될 다음 정권의 출현을 기다리게 되는 운명을 맞이하게 된다.

### 5) 관료집단의 자율적인 추진 체계 미비

학습관료제라는 학습조직에서 정책학습이 이루어지기 위해서는 정책수행자들이 자율적으로 활동하면서 정책과 관련된 자신의 생각과 지식을 자유롭게 표출하며, 정책수행과정에서 얻어진 새로운 경험적 요소들을 동료들과 공유하고 보급·확산시켜 나갈 것이 강조된다. 따라서 무엇보다도 정책수행자들의 자율적인 정책 참여가 중요하

며 정책에 대한 관심부여가 요구된다. 그런데 우리 정부들이 추진해 왔던 부패방지정책의 추진방식을 보면 이러한 원칙적인 요소가 기본적으로 도외시되어 왔던 것으로 보인다. 우선적으로 지적될 수 있는 것은 정부 출범의 초기에 부패방지정책의 수립과 집행과정에서 주도적인 역할을 해야 할 관료집단들이 오히려 정화 대상으로 지목되어 정책과정에 전혀 참여하지 못하였다는 점이다. 정책수행의 주체는 결국 관료집단들이라는 점에서 이들의 자발적인 참여의 기회가 출발단계에서부터 배제되어 있다고 하는 것은 향후 원만한 정책 수행의 효과를 기대하기가 어려운 내재적 문제점을 갖고 있다. 또한 부패의 심각한 취약부문인 정치권력에 대해서는 제외된 채로 추진되어 나감으로써 정책의 실효성을 거두지 못하는 요인으로 작용하게 되었다. 이러한 현상은 역대 정부 대부분이 경험한 오류의 하나라고 지적될 수 있다. 더욱이 부패방지정책의 집행과정에서 이들에 대한 참여기회의 박탈은 부패방지정책에 대한 순응 확보라는 긍정적인 기대효과를 가질 수 없을뿐더러 오히려 개혁에 대한 저항세력으로까지 발전시킬 수 있는 문제 소지를 제공하면서 자율적인 정책수행이라든지 정책 학습적인 정책 집행이란 근본적으로 기대하기가 어려운 상황으로 만들었다. 이외에도 역대 정부에서 추구한 접근 수단들이 대부분 많은 경우 법적 구속력이 없는 지시나 규칙 등의 방식으로 행정 편의적으로 추진됨으로서, 정책수행의 합법성과 정당성에 대하여 시비를 불러일으키게 되었는데, 이는 결국 학습관료제하의 관료가 갖추어야 할 담당 업무에 대한 문제점 파악과 정보 수집에 대한 관심을 소홀하게 하는 요인으로 작용하게 되었다.

한편, 역대 정부에서 이루어진 정권 초기의 대대적인 공무원 사정활동을 보면 정권 체제의 안정 확보라는 숨겨진 정치적 의도 하에 추진되다 보니 접근방식의 기준을 둘러싼 문제가 지적될 수 있다. 특히 군사정부가 체제의 취약성을 만회하기 위해 취하였던 부패방지정책은 적대적인 정치세력에게 부당하게 적용하였다는 비판을 면하기 어려우며, 심지어 문민정부에 들어서 행해진 권력형 부패에 대한 통제는 그의 표적성이나 보복성 등과 같은 형평성의 문제를 낳았다. 이러한 형평성에 대한 시비를 가져올 수 있는 부패통제 조치들은 대외적인 명분에서 취약하게 마련이고 지속적인 국민의 지지를 받을 수가 없었다. 형평성을 잃은 정책은 정책 대상인 국민으로부터 협력을 받을 수가 없고 협조를 받지 못하는 정책은 정책수행자로 하여금 자율적인 정책추진의 의욕을 잃게 한다. 이는 결국 정책수행의 형식주의로 흐르게 함으로서 학습관료제의 여건 조성을 저해하는 또 하나의 요인이 되었다.

## V. 결 어

이상의 논의 과정에서 필자는 우리나라의 부패방지정책이 역대 정부에서 끊임없이 추진해 왔지만 오늘날의 부패 사정은 그다지 나아보이지 않는다는 데에 논구의 초점을 두고 살펴보았다. 기본적으로 그동안 우리나라의 부패 문제가 현저히 개선되지 못한 이유에 대해서 필자는 우선적으로 정책수행자들의 태도에 주목하고 이에 대한 대안으로 학습관료제를 제시하였다. 전통적인 조직적 병폐를 품고 있는 관료제 대신에 정책의 시행착오(trial and error)에 대한 관용이 폭넓게 수용되고, 이에 대한 성찰과 자기 교정(self-correction)에 열심을 다하는 학습관료제의 정착이야말로 부패방지정책의 추진 성과를 극대화할 수 있는 훌륭한 도구적 수단이 될 수 있을 것이다. 이러한 점은 학습관료제의 관점에서 들여다 본 기존의 우리나라 부패방지정책의 문제점들에서 쉽게 유추해 낼 수 있다.

다만, 이 글에서는 학습관료제의 입장에서 기존의 전반적인 부패방지정책에 대한 문제점을 분석하면서, 학습관료제가 부패방지정책의 효율적 추진에 어떠한 순기능적인 촉매제가 될 수 있는지에 대하여 초점을 맞춘 시론(試論)에 그치다 보니 개별적인 부패방지정책들에 대한 사례별 분석이 이루어지지 못한 한계를 갖고 있다. 따라서 향후에는 이러한 부분에 대한 보완적 연구를 진행하되 가능하면 장기간에 걸친 특정의 부패방지정책에 대한 통사(通史)적 접근 연구도 의미가 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

강성남, “역대정부의 부패통제정책: 평가와 전략모색”, 반부패행정시스템연구소 발표논문집, 서울시립대학교, 2002

권기현, “Donald F. Kettl의 학습관료제론”, 조직학의 주요이론(오석홍 외), 법문사, 2002

김명수, “한국사회부패현상과 성격”, 부정부패의 사회학(이은영 외), 나남출판, 1997

김병섭, “부패통제방법의 변천과 방향”, 1999년도 특별세미나 발표논문집(새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999

- 김병섭·백승빈, “김대중 정부의 부패통제 정책평가: 가능성과 지속되는 문제”, 행정논총 제39권 제3호, 서울대학교 행정대학원, 2001
- 김영중, 부패학-원인과 대책, 송실대학교 출판부, 2001
- 김영평, 불확실성과 정책의 정당성, 고려대학교 출판부, 1998,
- 김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제-거버넌스적 관점에서”, 2003년도 세미나 발표논문집(부패방지과 신뢰정부구축), 한국행정학회, 2003.1
- 김택, 관료부패이론, 한국학술정보(주), 2003
- 나기산의 역, 정책분석론(William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994), 법문사, 2002,
- 노화준, 정책학 원론, 박영사, 2003
- 박동서, 한국행정론, 법문사, 1998
- 박영호, “한국의 부패통제에 관한 연구”, 서울대학교 행정학박사학위논문, 1998
- 박재완, “반부패의 전략과 전술: 예방과 처벌”, 1999년도 특별세미나 발표논문집(새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999.12
- 박중훈, “부정부패의 실태와 반부패 정책방향”, 제2건국위원회 부정부패추방을 위한 토론회 발표자료, 1999.12.8
- \_\_\_\_\_, “국민의 정부 반부패 개혁정책의 내용 및 평가”, 한국행정연구, 제8권 제4호, 한국행정연구원, 1999,
- 백완기, 행정학, 박영사, 2004
- 오석홍, 행정개혁론, 박영사, 2003
- 윤태범, “역대정부의 반부패정책의 평가와 신정부의 과제”, 1998 춘계학술대회, 한국행정학회, 1998
- 이승중, “Theodore Lowi의 정책유형론”, 행정학의 주요이론(오석홍 외), 법문사, 2000
- 이종범 역, 인공과학 (Herbert A. Simon, *The Science of the Artificial*, 1981), 삼영사, 1987
- 장승권 외, “학습조직과 경영혁신”, 삼성경제연구소 편, 학습조직의 이론과 실제, 1996,
- 조은경, 부패방지대책 평가와 사후관리방안, 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 2002
- 부패방지위원회, 부패방지백서 2002년(2003.1) 및 2003년(2004.1)
- 부패방지위원회 보도자료, 2003.10.21, 2004.1.19
- Jenkins-Smith, Hank and Paul A. Sabatier, “The Dynamics of Policy-Oriented

- Learning”, in Jenkins–Smith, Hank and Paul A. Sabatier, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993
- Kettl , Donald F., “Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization,” in P. W. Ingraham & B. S. Romzek, eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, San Francisco: Jossey–Bass Publisher, 1994
- Landau, Martin, “On the Concept of a Self – Correcting Organization”, *Public Administration Review*, Vol.33, Nov/Dec, 1973
- Lindblom, Charles E. *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven: Yale University Press, 1990
- Nonaka, I., “A dynamic theory of organizational knowledge creation”. *Organization Science*, Vol.5, 1994
- March, James G., *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Malden: Blackwell Publishers Inc, 1999
- March, James G., Martin Schultz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press, 2000
- Pressman, J.L & A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973
- Rose–Ackerman, Susan, *Corruption and Government—causes, consequences, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999,
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, USA: Basic books publishers, 1989

저자약력 : 저자 김상식은 서울대 행정대학원과 미국 뉴욕대학교에서 행정학을 공부하였다. 행정고시 23회 출신으로 경제기획원과 통계청에서 근무하다가 부패방지위원회 출범과 함께 부패평가전문가로 참여하였다. 현재 세종연구소에 파견근무중이며, 학습이론에 입각한 부패방지정책의 실효성 확보에 남다른 전문성을 발휘하고 있다.