

미국의 국가이념과 행정개혁*

정 용 덕**

〈目 次〉

- | | |
|-----------------|---------------|
| I. 서 론 | II. 행정국가로의 이행 |
| III. 신행정국가로의 이행 | IV. 결론 및 전망 |

〈요 약〉

이 글은 미국인들이 시대별로 지향했던 국가 이념과 그것을 구현하기 위해 시도했던 행정개혁의 큰 흐름을 분석한 것이다. 18세기 말의 전국이후 약 한 세기 동안 미국인들은 시민연합으로서의 국가 이념을 지향했다. 이 시기에 행정은 작은 정부, 삼권 분립, 지방 분권화, 그리고 업관체적 공직체계를 중심으로 하는 이른바 ‘정치국가’ 혹은 ‘입법국가’에 부합하는 것이었다. 그러나 19세기 말에 이르러 미국인들은 점차 목적연합으로서의 국가 이념을 지향하기 시작했다. 그 후 약 한 세기에 걸쳐 목적국가의 구현을 위한 일련의 행정개혁에 의해 이른바 ‘행정국가,’ ‘관료국가,’ 그리고 ‘신행정국가’로 지칭되는 시대를 차례로 열어왔다. 이와 같은 일련의 행정개혁을 시도해 왔음에도 불구하고, 목적연합으로서의 국가와 행정의 구현은 미국에서 성공적으로 이루어진 것으로 보기 어렵다. 20세기 중반이후 국가의 적극적인 사회 개입과 양적 팽창, 그리고 연방정부에로의 집권화, 직업관료제의 성장, 그리고 대통령의 정책결정권한 강화 등의 제도화가 얼마간 이루어진 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 비교론적 시각에서 보면, 여전히 미국은 작고 파편화된 국가행정체제를 유지해 왔다. 이처럼 목적국가 지향의 행정개혁을 어렵게 만든 이유에는 본래부터 미국 사회에 뿌리 깊이 배태되어 있는 시민국가로서의 문화와 제도의 경로의 존성을 포함할 수 있을 것이다.

【주제어: 미국의 국가와 행정, 미국의 행정개혁, 국가이념과 행정】

* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BM2010). 이 연구를 수행하도록 기회를 부여해준 서울대 미국학연구소의 “미국의 정치개혁과 민주주의” 공동연구팀과 유익한 수정안을 제시해 준 익명의 세 분 심사자에게 모두 감사한다.

** 서울대학교 행정대학원 교수

I. 서 론

미국에서 행정은 끊임없이 변화시키고 개혁해야 할 중요한 정치적 의제 가운데 하나였다. 미국에서 시기별로 이루어진 행정개혁의 큰 흐름을 당시 미국인들이 지향했던 서로 다른 두 가지 국가 이념을 통해 이해해 볼 수 있다.¹⁾ 국가를 시민연합(civil association)으로 인식하는 경우와 목적연합(purposive association)으로 인식하는 경우가 그것이다(Oakeshott, 1975; Spicer, 2001).

국가를 시민연합으로 인식하는 경우에 국가의 개별 구성원들은 자신의 이익과 가치를 추구하는 데 있어서 근본적으로 자유로운 존재들이다. 다만, 그들의 행동 영역을 제한하는 어떤 규칙들은 존재한다. 그 규칙들이란 공동체를 위한 어떤 실질적인 목표의 성취나 특정의 결과를 보장하기 위한 것이 아니다. 단지, 구성원 개개인이 자신의 특정 이익이나 목적을 추구함에 있어서 다른 사람들과 더불어 지켜야 할 행동 양식이나 상호 작용의 조건들을 정의한 것이다. 이와는 달리, 국가를 목적연합으로 인식하는 경우에 개인은 자신을 공동체 전체의 실질적이고 공통적인 목적을 추구하거나 특정 결과물을 성취하기 위한 집합체의 일부인 것으로 간주된다. 그래서 개인의 행동은 이 용집된 실질적 목표들을 추구하기 위해 조직화된다. 물론 개인도 자신의 실질적 목표나 조직 및 집단의 목표들을 추구하는 행동에 종사할 수는 있다. 그러나 이 경우에도 국가의 실질적 목표에 도움이 되거나 아니면 적어도 방해가 되지는 않는 범위 내에서만 수용될 수 있다.

시민연합으로서의 국가가 수행해야 할 주된 역할은 공동체 구성원들의 행동 및 상호작용을 통제하는 행동 규칙들을 관리하고 집행하는 일이다.²⁾ 이는 경기에 직접 참여하는 자가 아니라 단지 규칙을 관리하는 일이다. 이와는 반대로, 목적연합으로서의 국가가 수행해야 할 일은 전체 공동체를 위한 공통의 실질적 목표를 정의하고, 구성원들의 행동과 자원을 이 공통의 목표를 성취하기 위해 조직하고 관리하는 일이다. 이 경우 공동체 구성원들의 인적 및 물적 자원은 국가가 재량적으로 공통의 목적에 일치하는 방향으로 관리하는 “자산”인 것으로 간주된다.

1) 한 나라에서 국가와 행정의 패러다임 변화에는 당시 그 사회가 지향한 이념 외에 국내 및 정치경제적 요인들이 함께 작용한다. 여기서는 국가에 대한 이념을 중심으로 접근해 본다.

2) 여기서 행동 규칙이란 경기에 이기는 법이 아니라 경기하는 법, 즉 ‘게임 규칙(game rule)’을 의미하며, 이야기하는 사람들에게 무엇을 이야기할 것인가가 아니라 단지 이야기하기 위한 공적 토론의 규칙을 뜻한다(Oakeshott, 1975).

시민국가의 구조적 특성은 17세기 영국의 현실 정치와 그것에 바탕을 둔 존 록(John Locke)의 정치사상에서 그 예를 찾아 볼 수 있다(Spicer, 2001). 록식의 국가에서는 정치권력이 삼권 가운데 혹은 정부 수준 가운데 어느 한 곳으로 집중되는 것은 바람직하지 않다. 권력이 단일의 초점에 집중되는 것보다는 과편화된 것이 바람직하다. 정부 권력에 대한 다중적인 견제점이 존재하며, 그 하나하나가 각자 독자적인 권력을 행사하며, 이 자율적인 권리원들이 다시 다른 권리원들에 의해 견제 받는다. 이처럼 정치권력의 과편화를 통해 정치 과정에서 특정의 정치 집단이 자신들의 정치적 목적을 타인에게 강요하는 능력이 효과적으로 제한된다. 따라서 전쟁 등 국가 위기시를 제외하고는 어떤 일관된 실질적인 국가 목적을 정의하고 그것을 실행에 옮기는 데 필요한 정책 수단이 구비되기란 쉽지 않다. 그 대신에 상이하고 때로는 갈등이 내재된 공적 및 사적 목적을 지닌 개인과 집단들 사이에서 국가가 수행할 행동에 대한 동의가 이루어진다. 국가기구는 공통의 실질적인 국가 목적을 정의하고 그 수단을 찾기 위한 것이 아니라, 상이한 분파들의 갈등이 내재된 다양한 목적들 간의 타협이 이루어지도록 하는 장(場)이다.

목적국가의 구조적 특성은 본래 프러시아에서 그 예를 발견할 수 있다. 목적국가로서의 거버넌스와 행정이 가능하도록 하기 위해서는 최소한 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다(Spicer, 2001: 제4장). 첫째, 정치권력이 정부구조 내에서 충분히 집권화되어서 행정관리자들의 활동이 실질적인 국가 목표 추구에 효과적으로 동원될 수 있도록 지휘되어야 한다. 또한, 행정권이 국가의 실질적인 목적을 달성하는 일에 봉사하도록 동원하기 위해서는 행정기구들에 대한 집권화된 정치적 통제가 필요하다. 이를 위해 통합되고 집권화된 행정구조가 필요하며, 행정수반의 권력을 강화할 필요가 있다. 둘째, 정책결정자들이 국가의 실질적인 목적을 성취하기 위해 그들이 취해야 할 대안적인 정책 행동에 대해 충분한 지식을 소유해야 한다. 여기에는 시민 개개인, 집단, 그 밖의 다양한 사회조직들이 정부 정책에 어떻게 반응할 것인지에 대한 지식이 포함된다.

이와 같은 두 가지 상이한 국가 이념에 비추어 볼 때, 미국에서는 대체로 100년의 주기를 통해 인식의 변화가 있어 왔다. 먼저, 건국 이후 처음 한 세기 동안은 대체로 시민연합으로서의 국가 이념을 지향했다. 이는 미국의 헌법과 연방주의자 논문집(Hamilton, Madison & Jay, 1961)의 내용을 통해 쉽게 이해할 수 있다. 이 시기를 이른바 정치국가 혹은 입법국가의 시기로 지칭할 수 있다. 그러나 19세기 말 경에 이르러 미국인들은 점차 목적연합으로서의 국가 이념을 지향하기 시작했다.

이른바 진보주의 혹은 개혁주의의 시대(the Progressive or Reformist Era)가 그것이

다(Knott, 2002). 그 이후 약 한 세기 동안 미국인들은 이를 구현하기 위해 일련의 행정개혁을 추진했다. 이 시기를 행정국가, 관료국가, 그리고 신행정국가(the neo-administrative state)의 시기로 세분해 볼 수 있을 것이다(정용덕, 2003: 제7장).

이 글에서는 이처럼 미국인들이 시대에 따라 지향했던 국가 이념과 그것의 구현을 위해 그들이 시도했던 행정개혁의 특성에 대해 논의한다. 이를 위해 기존하는 미국 행정학자들의 문헌과 수집 가능한 실증적 자료들을 분석한다. 결론에서는 분석 결과의 요약에 이어, '9/11 테러 사건' 이후 국가와 행정에 대한 미국인들의 태도 변화와 아울러 탈근대주의 현상의 심화가 향후 미국 국가와 행정에 미칠 영향을 조망해 본다.

II. 행정국가로의 이행

1. 정치국가에서 행정국가로

정치국가(the political state)는 18세기 말 건국정부에서 시작하여 19세기 말까지 이어진 미국 국가와 행정의 특성을 요약해주는 개념이다(Schick, 1970: 15–26). 이 시기는 국가의 활동이 매우 소극적이었던 최소국가의 시기였다. 이 시기는 대의 제도들이 중심이 되어 정책결정권을 행사하고 그 집행을 통제하는 것을 이상으로 삼았던 이른바 입법국가의 시기이기도 했다. 행정의 관료제화가 이루어지지 않았을 뿐더러, 이루어졌다고 해도 관료제에 정책결정권을 부여하는 제도화란 생각할 수조차 없었다.

정치국가를 설계하는 데 있어서, 미국 헌법을 초안했던 사람들이 관심을 기울였던 사항은 대의제 규칙들과 공직자들의 자격을 규정하는 일, 입법부·행정부·사법부간의 권력을 배분하는 일, 연방 및 주(州) 정부간의 업무영역을 배분하는 일, 그리고 정치 활동의 한계를 설정하는 일 등이었다. 이와 같은 사항들은 대부분 의회를 중심으로 하는 대의제도들에 관한 것들이다. 법원의 재판절차 등 사법적 권리를 보장하기 위한 것도 일부 포함되었다. 반면에, 행정 명령이나 조치에 관한 어떤 명확한 지침이나 규칙도 포함되지 않았다.

19세기말에 이르러 정치국가에서 행정국가로의 이행이 이루어지기 시작했다. 이를 산업발전에 따른 공적 규제의 확대에 따라 출현한 좁은 의미의 행정국가와 1930년대의 이른바 '뉴딜(New Deal)' 시대에 시작된 관료국가(the bureaucratic state)

로 세분해 볼 수 있다(Schick, 1970).

먼저, 협의의 행정국가의 출현은 이른바 진보주의 혹은 개혁주의의 시대에 나타났다. 이와 같은 변화는 전국적 규모의 기업들이 성장함에 따라 새로운 규제 수단 및 기관들 그리고 정부 개입을 관리하기 위한 행정 전문가들을 동원하면서 이루어지기 시작했다. 1887년에 최초의 전국수준 규제기구인 주간통상위원회(ICC)가 설립되었고, 3년 후에는 독점규제법이 제정되었다. 행정국가의 목적은 일로 확장하는 기업들의 권력 및 부의 집중을 규제하기 위한 것이었다. 따라서 행정국가는 계속해서 공사부문 구분의 원칙 및 민간시장이 지닌 기본적 효율성과 대결하여 그 명분을 찾지 않으면 안 되었다.

행정국가의 과제는 정치적 해법을 동원하기보다는 전문적인 행정기술을 활용하여 시장의 문제들을 수정하는 일이었다. 이를 위해서는 행정을 정치로부터 분리시킬 필요가 있었다. 이른바 ‘정치-행정 이원론’에 의해 행정은 정치보다 더 우월해지고 공공정책의 운영규범으로서 효율성이 대표성을 대체하기에 이르렀다. 대표성 우선의 헌법 규정은 정치영역에서는 계속 적용되었다. 그러나 규제기관이나 자문위원회 그리고 여타 임명직 제도들의 구성원들에게는 적용되지 않았다. 독립규제 기관들은 권력분립 원칙에서 제외되어 실질적으로는 입법·사법·행정의 삼권을 부여받았다. 점차 더 많은 그리고 복합적인 정책결정권이 효율성을 추구하는 전문가들에게 부여되었다. 그리고 기능적 전문성이 내각 구조와 행정부처, 특히 국이나 과 등 하부조직들 내부에 형성되었다. 이것은 정치제도로부터 행정에게 사실상 상당 수준의 정치적 독립을 부여하는 결과를 가져 왔다. 또한 그들에 대해 일일이 일상적인 지시를 할 수 없는 대통령으로부터, 그리고 더 이상 그들의 활동에 대해 세세한 감독을 수행하기 힘들어진 의회로부터 모두 독립이 이루어졌다.

20세기 초반을 지나면서 점차 국가의 일차적인 기능이 규제하는 것에서 사업을 직접 운영하는 것으로 전환되기 시작했다. 행정국가에서 관료국가로의 이행이 이루어지기 시작한 것이다(Wilson, 1976: 77-103). 특히 행정관료제의 기능 확대와 그로 인한 행정자원의 양적 규모 확대가 크게 이루어진 것은 루즈벨트(Franklin Roosevelt, 1933-1945) 대통령에 의해 추진된 뉴딜의 시기였다.

관료국가는 시장의 실패를 - 협의의 행정국가에서처럼 단지 그것을 보완하는 수준이 아니라 - 아예 공공사업에 의해 대체하려는 경향이 나타난 시기의 행정이다. 즉 행정국가가 규제 수단 등을 통한 간접적 개입을 시도했다면 관료국가는 공공재를 직접 생산하여 공급하는 개입 수단을 적용했다. 따라서 행정국가 시대를 대표했던 규제기관들은 이제 직접 사업을 수행하는 연방정부 기구들에 의해 점차

위축되기 시작했다. 또한, 각 지역별 전통보다는 기능적 필요에 따라 관료조직이 구조화되어야 하면서, 지방정부들의 경계를 넘나드는 연방정부 관료제가 형성되기 시작했다.

관료국가에서는 행정과 정치가 사실상 통합되는 양상이 나타났다. 이와 같은 현상은 관료제와 시민들을 넘나들며 사익을 추구하기 위해 공공사업에 접근할 통로를 형성할 목적으로 복잡한 고객-의회-행정부서간 관계를 형성했던 이익집단 중개인들에 의해 촉진되었다. 이로써 이익집단들이 정치-행정 과정을 구성하고 지배하기 시작하였다. 정치와 행정의 통합이라고는 하지만, 이것이 입헌적 대의제 본연의 정치적 위상을 부활시키는 것과는 거리가 멀었다. 실제로는 정치와 행정이 각각 이익집단들의 주도적인 역할에 의해 더욱 쇠퇴하는 결과가 나타났다. 이익집단 활동에 대해 정당성을 부여하기 위한 이론적 토대로서 시장 경쟁의 바람직한 대체 수단으로서 정치 영역에서의 경쟁 개념이 형성되었다. 이익집단 활동을 통하여 사회적 견제와 균형이 활성화되도록 하고, 선거에 의한 대표성을 보완하며, 행정에 대한 외부통제의 기회를 증대한다는 것이었다. 산업사회에서 의회는 더 이상 적극적인 기능을 수행하기 힘들지만, 이익집단들을 통해 이를 보완할 수 있다는 논리가 그것이다.

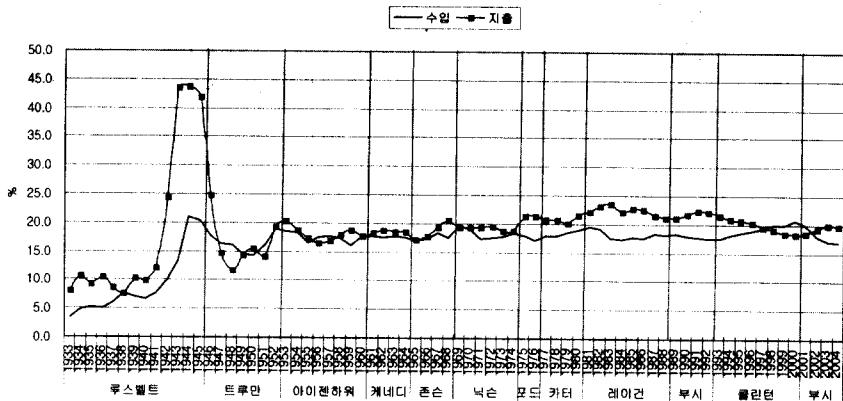
넓은 의미의 행정국가는 19세기 말에 시작된 이른바 개혁주의 시대에 싹트기 시작하였다. 그 때까지 미국 행정의 패러다임으로 자리 잡고 있던 정치국가의 문제를 극복하고 새로운 시대적 필요에 부응하기 위한 것이었다. 이 시기에 행정국가가 대두하게 된 배경에 다음과 같은 요인들이 작용하였다(Wilson, 1976). 첫째, 공공문제의 해결을 위해 연방정부로 그리고 상위직 행정기관으로 집권화가 바람직하다는 믿음이다. 둘째, 정치나 편협한 지역주의를 넘어 공익을 추구하기 위하여 행정을 관료제화 및 전문직업화 하는 것이 바람직하다는 믿음이다. 셋째, 시장 실패에 대응하기 위해서 정부개입이 바람직하다는 믿음이다.

2. 행정개혁의 결과

이와 같이 19세기 말 이후 국가와 행정에 대한 미국인들의 비전과 이념이 정치국가에서 행정국가로 점차 변화하는 양상이 나타났다(정용덕, 2003). 이와 같은 이념적 변화가 실제 행정개혁에 반영된 것은 다음과 같은 행정자원의 양적 규모와 비중의 변화를 통해 알 수 있다.

먼저, 연방정부의 재정지출이 국민경제에서 차지하는 비중이 루즈벨트에서 트

루먼(Harry Truman, 1945-53)까지 20년간의 민주당 집권기에 크게 확대되었다(<그림 1>). 마침 제2차 세계대전을 겪으면서 비정상적으로 양적 확대가 이루어진 것이 계기가 되었다. 1933년의 경우 국내총생산(GDP)의 5%와 10%에 각각 미치지 못하던 세입과 세출의 비중이 1953년에 이르러서는 모두 20% 수준으로 확대되었다. 20세기 초반에 1/10에 미치지 못하던 것에서 20세기 중반에 이르러 이처럼 1/5 수준으로 확대된 국가재정의 비중은 현재 21세기 초까지 큰 변화 없이 유지되고 있다.



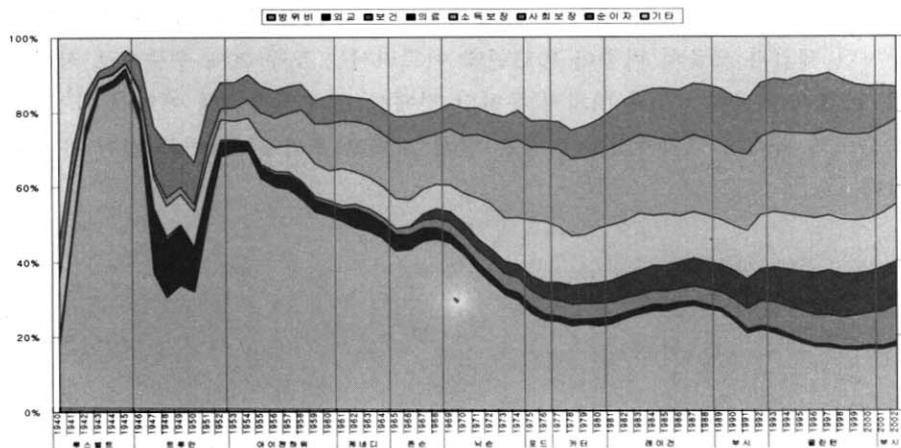
출처: Executive Office of President(EOP), 2003을 재구성.

<그림 1> 미국 연방정부 재정의 GDP 대비 비중

정부 부문이 차지하는 비중의 이와 같은 확장은 1940년대 초의 제2차 세계대전과 1950년대 초 한국전쟁 시기에 예외적으로 많은 국방비를 지출한 것에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 그 이후 1980년대의 레이건 행정부 시기에 다시 증가할 때까지 국방비의 비중은 계속 감소했다. 사회보장, 소득보장, 의료비, 보건비 등 복지관련 지출의 비중은 국방비의 비중과는 대체적으로 반비례의 변화를 보였다.³⁾ 흥미롭게도 복지관련 연방 재정지출의 비중이 레이건과 부시의 공화당 정부 시기 동안에도 감소하지 않고 계속 증가했다. 이들 신자유주의 정권 시기에 재정적 자료로 인한 순이자와의 충분을 감안하면, 결국 비중이 줄어든 것은 ‘기타 항목’에서다. 이처럼 연방정부 수준에서 감소한 기타 항목의 세출이 주 및 시 정부

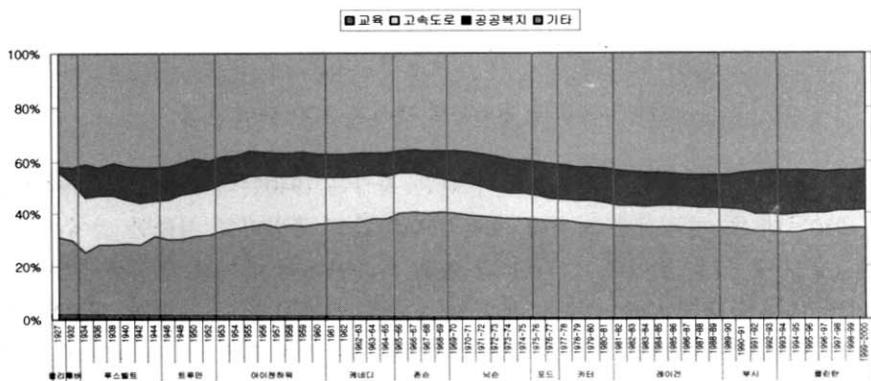
3) 미국의 공공재정 변화의 주요 결정요인에는 사회보장관련 사업들(entitlement programs)이나 비재량적 지출(non-discretionary spending) 등이 포함된다. 이 부문의 중요성에 대해 지적해준 익명의 심사자에게 감사한다.

수준에서의 증가로 이전되었다(<그림 3>).



출처: EOP, 2003을 재구성

<그림 2> 미국 연방정부 지출의 기능별 비중



주 : 회계연도는 모든 정부가 동일하지 않음. 공익사업(가스, 전기, 수도 등)과 insurance-trust의 지출은 포함시키지 않음. 주 및 지방정부간 거래 포함시키지 않음. ‘기타’ 항목에는 도서관, 병원, 보건, 고용안정, 보훈, 항공, 수도, 천연자원, 공원시설, transit subsidies, 경찰, 소방, 교정, 보호관찰, 쓰레기, 일반행정, 이자 등 포함.

출처 : EOP, 2003을 재구성.

<그림 3> 미국 주 및 지방정부 지출의 기능별 비중

III. 신행정국가로의 이행

1. 행정국가에서 신행정국가로

광의의 행정국가는 제2차 세계대전이 끝난 20세기 중반 이후 그 전성기를 맞이했다. 그러나 20세기 말에 이르러 그 때까지 대략 한 세기에 걸쳐 발전해 온 행정국가 패러다임에 제동이 걸리기 시작했다. 대신에 신행정국가로의 이행이 이루어지기 시작했다(Durant, 2000: 79–109).

먼저, 행정국가에 대한 미국인들의 기존 인식에 다음과 같은 변화가 이루어졌다(Caiden, 1981: 1142–51). 첫째, 행정국가가 반드시 불가피하거나 반드시 편익을 가져다주는 것이 아니라는 생각이다. 심지어 행정국가가 공공문제 해결에 도움은커녕 오히려 그 원인일지도 모른다는 인식도 제기되었다. 둘째, 사회문제들을 ‘정치화(politicization)’하여 공적으로 해결하는 방식이 그 해결을 보장하는 것은 아니라는 생각이 확대되었다. 셋째, 행정국가에 잠재해 있는 ‘강력한 행정부’ 이데올로기가 권력 남용으로 이어져 법적 혹은 도덕적 책임성을 저해하는 경향이 있다는 것이다. 넷째, 행정국가의 이념 가운데 하나인 이를바 공공서비스의 ‘전문직업화’도 행정의 능력 향상을 보장하는 것은 아니라는 것이다. 행정국가가 사회에서 가장 능력 있는 사람들을 충원하고 유지하는데 충분한 유인책을 제공하지 못했다는 것이다. 다섯째, 정부의 필요 혹은 명령에 시민들이 동원되고 순응하는 것이 당연시될 수는 없다는 것이다. 대부분의 미국인들 특히 중산층은 점차 “작은 정부와 적은 세금”으로 더 잘할 수 있다는 생각을 하게 되었다. 여섯째, 점차 많은 시민들이 그들 자신의 생활을 스스로 통제하기를 원하게 되었다는 점이다. 이는 관료제 내에 있는 누군가가 시민들을 위해 더 바람직한 일이 무엇인가를 잘 알 수 있고 더 좋은 결정을 할 수 있다는 생각에 반기를 든 것을 의미한다.

행정국가에 대한 이와 같은 비판이 제기됨에 따라 그 역기능을 시정하기 위한 다음과 같은 대안들이 모색되었다(Caiden, 1981). 첫째, 정부의 성장을 통결한다.

‘큰 정부’를 감축하기 위하여 정부의 활동 수준 및 기능을 감소시키고, 그에 따라 정부 재정과 인력을 감소시켜 나간다. 사회문제의 ‘탈정치화’를 통해 시민들 스스로 문제를 해결하도록 한다. 큰 정부를 작위적으로 감축하는 대신에, 국가 전체의 부문별 역할의 분담과 재설정에 관한 국가기획 구도를 마련하여 일관성 있게 개혁한다. 둘째, 큰 정부가 정부기관 및 관료들에 의해 빚어진 것이라면, 그들을 통제하기 위한 ‘재정치화’가 필요하다. 정책결정자들이 관료들의 자문과 정책정보

에 의존하는 것을 감소시키기 위해 외부인들로 구성된 독립적인 정책연구단 혹은 참모단을 구성하는 것이 한 예이다. 이처럼 정책결정자들의 정책능력 증진을 통해 관료제에 대한 의존을 감소시키고 통제력을 강화시키는 한편, 이들 정치행정부의 권력을 또한 견제할 필요가 있다. 이를 위하여 입법·사법·행정 간의 권력 균형을 복원해야 한다. 또한 중앙정부에 집권화된 정부기능과 정책결정권을 지방수준으로 다시 분권화해야 한다. 이를 통해 공공의 참여가 좀더 용이해지도록 해야 한다. 정치엘리트들을 중심으로 하는 대의제 민주주의의 활성화에 더하여, 일반 시민들이 그들 자신의 문제에 관련된 각 수준의 정부 정책결정에 참여할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 세째, 국정운영에 시장 경쟁 원리를 도입한다. 예로서, 정부사업 가운데 단일 사업적 성격을 지닌 것들은 작은 규모의 공기업이나 ‘책임운영기관(agency)’ 형태로 개편하여 자율적으로 책임을 지고 운영하도록 한다. 정부 사업이 독점적 성격을 감소시켜 경쟁체제로 운영되도록 한다는 것 등이다.

신행정국가가 대두하게 된 배경에는 미국인들의 인식에 다음과 같은 변화가 이루어졌기 때문이다(Durant, 2000). 첫째, 소위 “제3의 물결”에 적절히 대응하기 위하여 책임성을 하위수준 정부뿐만 아니라, 조직의 일선 책임자, 비영리조직이나 외부계약자들의 연결망(network)에 이르기까지 분권화·분산화 시키는 것이 바람직하다는 믿음이다. 둘째, 시장에 대한 관료제의 개입을 축소하는 것이 더 바람직하다는 믿음이다. 셋째, 행정의 책임성 확보는 규칙과 규제보다는 시장기제와 회계감사나 시민조사 등을 통해 투명성을 증진하는 방법이 더 바람직하다는 믿음 등이 그것이다.

이처럼 20세기 말에 제기된 새로운 행정개혁의 주창자들은 자신들이 정치적으로 그리고 이데올로기적으로 중립적이라고 주장해 왔다. 그들이 초점을 두는 것은 “정부가 어떻게 작동해야 하는지이지, 무엇을 해야 하는지가 아니며”, 그들이 제시하는 정부개혁의 원리는 “정당, 이데올로기를 불문하고” 적용가능하며, 전혀 다른 정치이데올로기와 전통을 가진 모든 종류의 정치체계에 광범위하게 적용될 수 있다는 주장이다(Gore, 1993: ii, 6; Osborne & Plastrik, 1996: 47). 더 나아가서 정부의 문제는 정치적이기보다는 관리적인 것이고, 이 문제에 대한 해법은 신공공정책 즉 새로운 정치제도가 아니라 행정개혁이라고 한다. 실제로, 번문욕례를 없애고, 측정 가능한 결과로 행정가들의 책임을 확보하고, 공공기관의 대민서비스에서 고객만족을 강조하고, 일선 관료들이 스스로 의사결정을 하도록 권한을 부여하고, 공공서비스 공급을 위해 민간부문과 계약을 체결하고, 시민의 세금을 보다 가치 있게 지키는 것 등 그들이 제시하는 행정개혁안은 언뜻 보기에도 국가의 특성

이나 정치적 가치판단과는 관련 없는 사안들의 집합인 것으로 보일 수도 있다. 그러나 그들이 제시하는 행정개혁안에는 국가에 관한 명확한 시각이 담겨 있다. 즉, 정부의 활동은 구체적이고 명백하게 정의된 실질적인 목표나 과제의 일관된 집합체를 따라 조직화되고 지휘되어야 하며 또 그렇게 할 수 있다는 것이다. 정부의 활동을 거의 전적으로 목적주의(teleocratic)의 견지에서 보는 것이다. 주창자들은 “수많은 규칙들에 의해 옥죄어진...규칙에 의해 지배되는 정부”에서 “과제가 지배하는 조직...고용인들이 자신들이 발견할 수 있는 가장 효과적인 방법으로 조직의 임무를 추구하도록 자율성이 부여된 조직”에 의해 “임무가 지배하는 정부”로 나아가야 할 필요성을 주장한다(Osborne & Gaebler, 1992: 112-113). 그들의 관점에서 이러한 변화는 특히 “조직의 근본적인 목적에 대해 충분히 논의하고...하나의 기본적인 과제에 동의하고...그에 따라 조직화”할 것을 제안한다(Osborne & Gaebler, 1992: 130-132). 이와 같은 행정개혁안에 의해 구현될 국가는 목적국가의 한 변형에 다름 아니다(Spicer, 2001). 그들에게 있어서 정부혁신은 “임무에 대한 명확한 인식을 창조하고...더 조정(steer)하고 덜 집행(row)”하도록 할 필요가 있는데, 이는 “모두가 한 방향으로 노를 저을 때 배는 더 빨리” 갈 수 있기 때문이라는 주장이다.⁴⁾ 정치 이념면에서 중립적이라는 주장과는 달리, 정부혁신의 주창자들은 시민들이 “명백하게 정의된 실질적인 과제나 목적의 집합을 추구하는 열정적인 정부”에 의해 조직화되고 인도되는 국가, 즉 목적국가를 지향하고 있는 것이다.

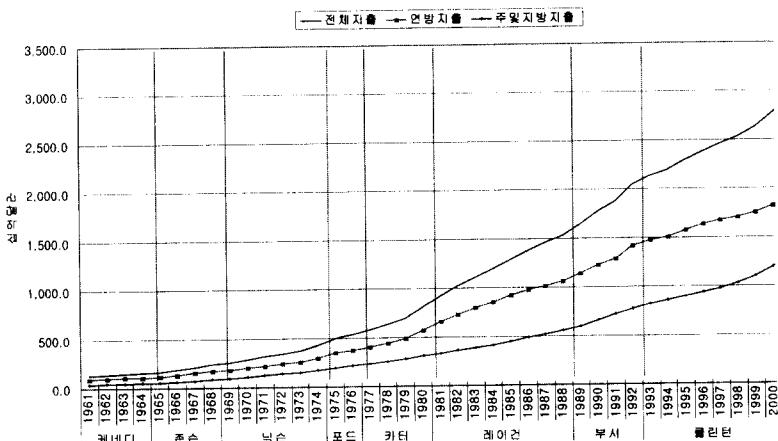
2. 행정개혁의 결과

그러면 이처럼 20세기 말에 시작된 신행정국가 지향의 행정개혁이 실제로 어떠한 결과를 가져 왔는지에 관해 논의해 본다. 앞의 <그림 1>에서 살펴 본 것처럼, 이 시기에 국민경제 전체에서 연방정부의 재정이 차지하는 비중이 그다지 축소되지 않았다. 연방정부 외에 주 정부 및 시 정부를 포함한 전체 공공부문의 재정지

4) 클린턴 정부 시절에 추진된 정부개혁의 이론적 토대를 제공한 오스본과 개블러(Osborne & Gaebler, 1992: 327)는 “공동체의 공유된 관점과 목표”에 기반한 “기업가적 혁신”을 주장한다. 그들은 “기업가적 지도자들”이 “지도자들의 관점”에 대한 “반대를 극복하기 위해” “그들의 공동체를 그들의 관점으로 끌어 모아야 한다”고 주장한다. 당시 연방정부의 행정개혁 프로그램인 ‘국가성과평가(National Performance Review)’가 추구한 “상식적인 정부는... 결과에 초점을 맞추는 정부를 의미하며, ...시민, 기업, 그리고 주 및 지방 정부들이 국가의 공통 목표를 추구하는 일을 쉽게 만들기 위해 동분서주하는 정부”였다고 한다(Gore, 1993: 38).

12. 행정논총 (제41권 제4호)

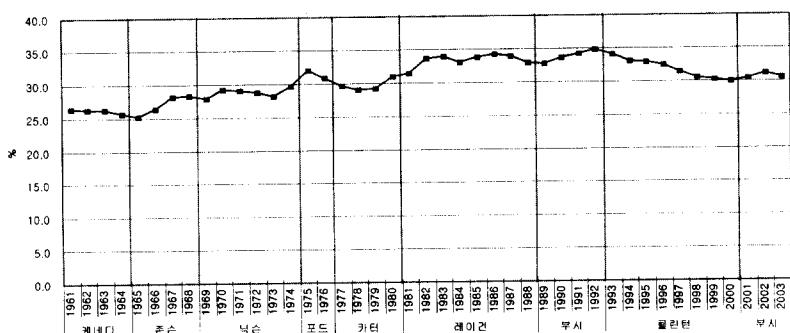
출 규모(절대치 기준)에 있어서는 오히려 1980년 이후 더 급격하게 증가했다 (<그림 4>). 전체 국민경제에 대한 재정지출의 비중 면에서도 ‘작은 정부’를 표방하면서 감축관리를 추진했던 레이건(Ronald Reagan)과 부시(George Bush) 대통령의 공화당 행정부 시기(1981년~1993년)에 30%대에서 약35%대로 계속 증가했다. 그 후 30%대로 다시 감소한 것은 오히려 클린턴의 민주당 행정부 시기(1993년~2001년)였다 (<그림 5>).



주: 주 및 지방정부에 대한 연방정부의 보조금은 연방 정부 경상지출에 반영됨.

출처 : EOP, 2003을 재구성

<그림 4> 미국 정부의 재정지출



주 : 연방·주·지방정부 포함.

출처 : OECD, 2001a; 1991; 1981을 재구성.

<그림 5> 미국 정부의 GDP 대비 지출의 비중

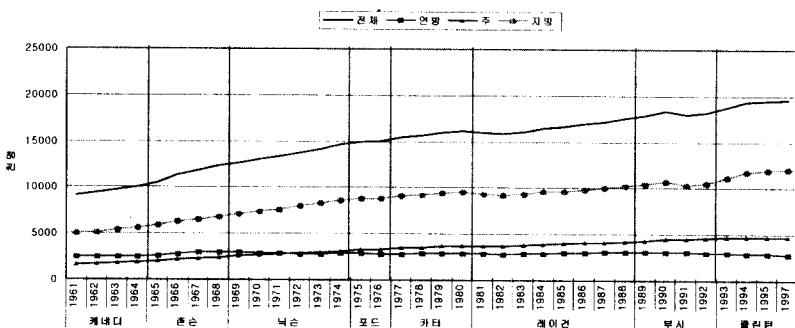
결국 1980년 이후 12년 동안 공화당 행정부에 의해 추진된 축소지향의 행정개혁이 그다지 실현되지 않은 셈이다. 다만, 이 시기에 추진된 개혁의 효과가 클린턴 대통령의 민주당 행정부시기에 와서 비로소 나타났다는 가설의 설정이 가능하다. 역으로, 공화당 정권에 의해 추진되기 시작한 신자유주의 이데올로기가 클린턴의 민주당 정권에 의해 수용되었다는 가설의 설정도 가능할 것이다.

한 가지 유의할 사항은 1980년 이후 이처럼 재정 규모나 인력 규모 면에서는 비록 미미한 수준의 변화가 이루어졌지만, 실제 국정운영 방식에 있어서는 다음과 같이 의미 있는 변화가 이루어진 점이다(Rourke, 1992: 228).

첫째, 행정자원의 양적 변화와는 상관없이, 공공정책의 수립 및 입법 과정에서 그 이전에 정책결정자들이 행정관료제에 크게 의존했던 방식에서 크게 탈피하고 있는 점이다. 행정부와 입법부 모두에서 정책결정자들은 직업관료들이 제공하는 정책정보보다는 외부 인사들로 구성된 자문기구들이 제공하는 정책정보에 더 의존하는 경향이 나타나고 있는 것이다.

둘째, 공공정책의 집행 과정에서도 역시 직업관료들에 대한 의존성이 크게 감소하고 있다. 행정기관의 장들은 직업관료들의 자유재량 행위는 크게 축소하면서, 직접 임명한 보좌관들을 통해 직업관료들에 대한 통제 능력을 향상시키려는 현상이 나타났다. 이와 같은 방식을 통해 기관장들은 그들이 추진하려는 정책을 좀더 효과적으로 집행하려는 이른바 ‘탈관료주의 정부(Post-bureaucratic government)’를 추구해 왔다.

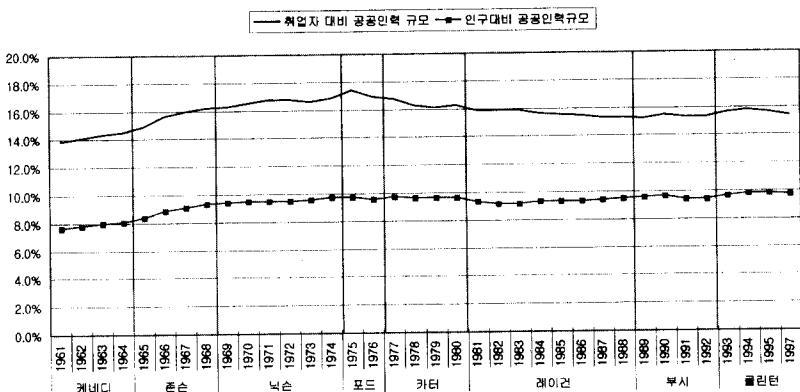
미국 정부 전체의 인력 규모도 레이건 대통령 집권 초기에 예외적으로 잠시 감소했던 것을 제외하고는 계속 증가했다(<그림 6>). 다만, 연방정부의 인력 규모는 거의 변화 없이 일정하게 유지되고 있다. 다만, 전체 인구 및 전체 취업자에 대한 비중 면에서 공공부문 인력이 공화당 행정부시기에 다소 감소했다(<그림 7>).



주 : 미국 외부를 포함하여 정부의 모든 민간고용인 포함.

출처 : U.S. Census Bureau, 1997을 재구성.

<그림 6> 미국 정부의 인력 규모



주 : 정부 전체의 모든 민간고용인 포함. 취업인구는 16세 이상을 대상으로 파악.

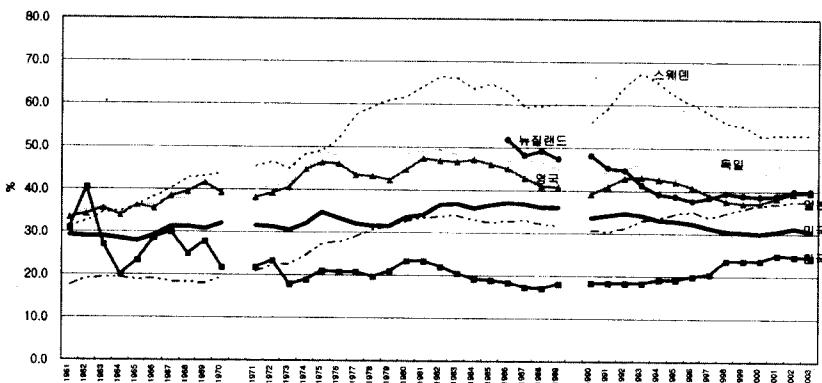
출처 : U.S. Census Bureau, 1997; EOP, 2003을 재구성.

<그림 7> 공공부문 인력의 상대적 비중

3. '미국 예외주의'의 실제

20세기 중반이후 미국에서 행정국가, 좀더 정확하게는 관료국가가 확립되기 시작했다고는 해도, 비교론적 시각에서 보면 미국은 여전히 '작은 국가'를 유지해 왔다. 전체 국민경제에서 국가재정이 차지하는 비중 면에서 미국은 유럽의 OECD 회원국들에 비해 계속해서 작은 규모를 유지해 왔다(<그림 8>). 전체 고용 인력에서 공공부문 인력이 차지하는 비중 면에서도 미국은 유럽의 OECD 회원국들에 비해 계속 작은 규모를 유지해 왔다(<그림 9>).

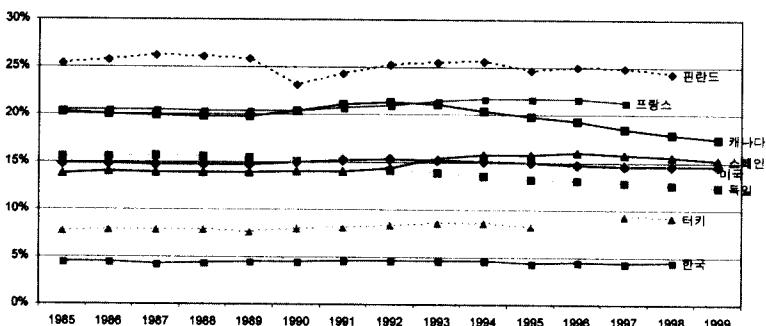
이와 같은 통계 자료들은 미국인들이 '관료제 없는 정부' 혹은 '정부 없는 민주주의'를 이념적으로 선호한다는 이른바 '미국 예외주의(American exceptionalism)' 명제를 뒷받침해 준다. 20세기 중반 제2차 세계대전을 전후하여 거의 모든 자유민주주의 국가들이 점차 국정운영을 관료제에 의존하게 된 이른바 "관리주의 혁명(managerial revolution)"의 시기조차도 미국인들은 대체로 관료제에 대해 소극적이거나 혹은 부정적인 자세를 유지했던 것이다 (Rourke, 1992; Amenta & Skocpol, 1989: 292-333).



주 : 2002, 2003년은 추정치

출처 : OECD, 2001a; 1991; 1981. 1961-1970년은 1981년 판, 1971-1989년은 1991년판, 1990~2003년은 2001년판을 각각 참조; 기획예산처, 2003; 1993; 1986을 재구성.

<그림 8> OECD 국가들의 GDP 대비 재정지출 비중



출처: OECD, 2001b.

<그림 9> OECD 국가들의 전체 고용인력 대비 공공부문 인력의 비중

물론, 앞에서 살펴본 것처럼, 미국에서도 이 무렵에는 그 전에 비해 상당한 수준의 국가 성장이 이루어진 것은 사실이다. 그리고 이와 같은 행정관료제의 확장에는 19세기 말 진보주의 시대 이후 자유주의자들(Liberalists)의 적극적인 지원이 뒷받침되었다. 자유주의자들은 관료제를 그들이 추구하는 목표를 구현하기 위한

하나의 수단으로 생각했다. 진보주의 시대에 신설된 산림청(Forest Service)과 뉴딜 시대에 신설된 테네시강유역공사(Tennessee Valley Authority), 전국노동위원회(National Labor Relations Board) 및 농업안전청(Farm Security Administration) 등이 좋은 예가 된다(Rourke, 1992). 그러나 유럽의 다른 자유민주주의 국가들에 비해 미국의 국가와 행정은 상대적으로 작은 규모로 유지되었다(Peters, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2000; Wollmann, 2003).

본래 미국인들의 반(反)관료제적 정서는 보수주의자들(Conservatives)에 의해 지지되었다. 그러나 20세기 말에 이르면서부터는 행정관료제에 대해 상대적으로 친근한 정서를 지니고 있었던 자유주의자들조차도 부정적인 자세를 보이기 시작했다. 이 시기에 이르러 행정관료제에 대한 신보수주의자들, 즉 신자유주의자들(Neo-liberalists)과 자유주의자간에는 행정관료제의 역할을 축소하려는 점에서는 차이가 없다. 차이가 있다면 행정관료제의 축소에 의해 추구하려는 목적에서 찾아 볼 수 있다. 전자가 시장에서 기업의 자유로운 활동을 지원하기 위해 행정관료제를 축소하려 하는 반면에, 후자는 시민 후생을 증진하기 위해 행정관료제의 축소가 바람직하다고 보는 것이다.⁵⁾

IV. 결론 및 전망

요약하면, 미국에서 18세기 말 건국이후 약 한 세기동안은 정치국가를, 19세기 말 이후 20세기 말까지 약 한 세기 동안은 행정국가를, 그리고 20세기 말 이후부터는 신행정국가를 지향하는 행정개혁을 추진해 왔다. 이와 같은 행정개혁 패러다임의 변화는 미국인들이 본래 지향했던 시민연합으로서의 국가와 행정에서 점차 목적연합으로서의 국가와 행정으로 변화해 온 것을 반영한다. 그러나 미국인들이 시민국가에서 목적국가로의 이행을 추구하기 위해 시도해 온 행정개혁의 결과는 그다지 성공적인 것으로 보기 어렵다. 20세기 중반에 이르러 국가기구의 양적 팽창을 포함하여 행정국가로서의 특성이 얼마나 이루어진 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 비교론적 시각에서 보면 미국은 “예외적으로” 여전히 작고 과편화된 국가관료체계를 유지해 왔기 때문이다.

5) 후자의 대표적인 예로서 규제기관들의 포획 현상을 주장하는 소비자보호 운동가 네이더(Ralph Nader) 등을 들 수 있다(Rourke, 1992: 225).

이처럼 한 세기 이상에 걸쳐 지속적으로 행정개혁을 시도해 왔음에도 불구하고 미국에서 목적국가의 구현이 어려운 이유에 대한 설명은 이 글의 범위를 벗어나는 또 다른 하나의 연구 주제가 될 것이다. 다만, 설명을 시도하는 경우에 다양한 국내외 정치경제적 요인들이 가설에 포함되어야 할 것이다. 여기에 더하여 신제도주의 시각의 가설 또한 포함될 필요가 있다. 미국 헌법이나 연방주의자논문집(*The Federalist Papers*)에서 찾아볼 수 있는 것처럼, 본래부터 미국 사회에 뿌리깊이 배태되어 있는 시민국가로서의 문화와 제도에 의한 경로의존성이 그것이다. 미국의 시민국가적 문화와 제도적 특성을 감안할 때, 앞으로도 상당기간 시민연합으로서의 국가와 행정이 지속될 것임을 예상하기란 어렵지 않다. 이와 관련하여 미국 국가와 행정의 발전에 영향을 미칠 수 있는 최근의 두 가지 흥미로운 현상을 살펴본다. ‘9/11 테러 사건’과 탈근대주의(post-modernism) 사조의 심화가 그것이다.

2000년 9월 11일 뉴욕 맨하탄에 위치한 두 개의 세계무역센터(WTC) 건물을 단숨에 무너뜨리고 수도 워싱턴에 위치한 국방부 건물에 폭탄을 투하한 일련의 테러사건이 발생했다. 이 사건을 계기로 미국 정부는 2002년 11월 기존의 22개 정부 조직에서 모두 17만 명의 인력을 흡수하여 국토방위부(Department of Homeland Security)를 설립하는 등의 제도변화를 꾀하고 있다(<http://www.firstgov./Agencies/Federal/Executive/EOP.shtml>). 또한, 많은 행정학자들이 기존하는 미국 행정의 문제를 규명하고 그것을 개혁하기 위한 대안을 제시하기 위해 다양한 학술적 노력을 기울이고 있다(Newmann, 2002: 126-136; Waugh & Sylves, 2002: 145-153; Kettl, 2003). 이 사건 이후 국가와 행정에 대한 미국인들의 인식에 의미 있는 변화가 나타나고 있는 것이 틀림없다.

일반적으로 전쟁이 발생하는 경우 한 나라에서 목적연합의 국가 이념이 극대화되는 경향이 있다(Spicer, 2002: 63-68). 앞에서 행정자원 규모의 변화에 대한 분석을 통해 알 수 있었듯이, 20세기 중반에 미국에서 목적국가에 부합하는 행정 패러다임이 얼마간 제도화될 수 있었던 이유 가운데에는 이 시기에 미국이 제2차 세계대전에 참여했던 것이 포함된다. 20세기 중반 이후에도 약 40년에 걸쳐 지속된 ‘냉전’의 세계질서도 미국의 행정권 강화에 공헌한 바 있다. 또한, 닉슨(Richard Nixon) 행정부의 베트남 전쟁이나 레이건 행정부의 ‘이란-콘트라(Iran-Contra) 사건’ 등 미국이 개입한 국지전의 시기에도 군사안보의 목적에서 시민국가보다는 목적국가로서의 행정을 구현하려는 유혹이 늘 작용했다. 이처럼 전쟁은 미국처럼 강력한 시민연합의 전통을 가진 나라에서조차 목적국가로서의 행정 패러다임을 지향하도록 만드는 계기가 되고는 했다. 국가 구성원들에게 전쟁은 “거의 총체적

인 동원, 관리, 그리고 단일 목적의 추구를 위한 주의와 정력과 자원의 통제” 상황을 가져오기 때문이다(Spicer, 2002).

더욱이, 행정의 특성에 대한 전쟁의 영향은 전후 평화의 시기에도 영향을 미친다. 행정관료제가 전쟁시기에 효과적으로 사용될 수 있었다면, 결핍, 질병, 무지, 부정부패, 전 지구적 환경파괴 등의 공공문제 해결을 위한 “전쟁”에서도 마찬가지로 유용하게 사용될 수 있을 것으로 보는 것은 매우 자연적인 이치이다.⁶⁾ 사실 전쟁은 인간들의 어떤 경험에 비해서도 더 중요한 실질적 목표들의 웅집체를 효과적이고 효율적으로 추구하도록 조직하고 지휘하는 국정관리 방식의 실험 과정이다. 전쟁이 격렬하거나 장기적일수록 시민국가의 이념을 약화시키는 대신에 목적 국가의 이념을 강화시키는 성향이 나타나고는 한다(Spicer, 2002).

‘9/11 테러사건’이 비록 전쟁의 형태는 아니라고 해도, 미국에서 공적 담론의 성격에 적지 않은 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 과거에는 국내적 정책사안에 해당하던 에너지, 마약, 그리고 실업보험 등의 사안들이 최근에는 ‘테러와의 전쟁’에 관련된 것처럼 보는 시각에서 논의되는 것이 좋은 예이다(Spicer, 2002). 어쩌면, 분명히 한정할 수 있는 어떤 시간의 범위가 없기 때문에 ‘테러와의 전쟁’은 미국 인들을 목적국가의 방향으로 이끌어가려는 어떤 압력으로 작용하고 있는 성향도 없지 않다.⁷⁾

이와 같은 분위기 속에서도 테러와의 전쟁을 적절히 수행하기 위해 행정을 개혁하는 일이 자칫 미국의 시민국가로서의 헌법원리에 위협이 될 수 있는 이른바 반(反)테러주의 군국주의 국가(Garrison-State)를 초래할 수 있다는 우려가 다른 일부 행정학자들에 의해 제기되고 있다. 지난 세기에 재래식 전쟁이 그것도 미국 본토 밖에서 발생했을 때조차 미국에서 민주주의와 관료주의간의 조화를 극도로 어렵게 만들었던 사실을 상기할 필요가 있다는 부연 설명이다(Newland, 2001:

6) 실제로 제2차 세계대전에 참여했던 행정학자 가운데 한 사람이었던 굴릭(Gulick, 1948)은 “행정에서 진정으로 효과적인 행동은 목적의 단일성과 정책의 명료함으로부터 발생한다. 국가의 모든 부분과 모든 사회계층의 대중들에 의해 그리고 지도자들에 의해 열정적으로 신뢰받는 정책... 국가가 목적의 통일을 향해 나아갈 때, 행정은 불가능을 성취할 수 있다”고 주장한 바 있다.

7) 한 예로서, 최근에 저명한 한 미국 행정학자는 “9/11 테러사건으로 인하여 미국에서 행정은 극적으로 변모했고... 새롭고 커다란 도전들을 완수하기 위해 이 영역을 개조” 할 필요가 있으며, “우리가 직면한 행정의 문제들은 제2차 세계대전에서 발생한 문제들보다 오히려 더 복잡하고, 우리의 도전은 제2차 세계대전을 승리하도록 도왔던 행정가들의 전통만큼 준비가 되어 있어야 한다”는 주장을 펴고 있다(Kettl, 2001: 3).

643-50).

‘9/11 테러사건’ 이후 미국에서 목적연합으로서의 국가와 행정이 강조되는 경향은 어쩌면 일시적 현상일 가능성이 더 크다. 앞에서 지적한 것처럼, 전쟁으로 인해 국가와 행정에 미친 영향이 종전 이후에도 한동안 지속되는 속성이 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 이 사건과 그것이 미국의 국가와 행정에 미치는 영향은 앞으로 중동지역에 대한 미국의 대외정책에 따라 얼마든지 변할 수 있는 성향의 현상이다. 이에 비하면 현재 전 세계적으로 심화되고 있는 탈근대주의 사조의 확산은 좀더 장기적으로 그리고 좀더 근본적으로 미국의 국가와 행정에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

탈근대주의 사조가 지배적인 사회에서는 어떤 거대 서사(*grand narrative*)에 대한 신뢰와 정당성이 쇠퇴한다(Bevir & Rhodes, 1998: 3-13). 이성과 자유의 점진적 해방, 과학기술 발전에 의한 인류의 풍요화, 종교에의 귀의를 통한 구원 등 근대화 과정에서 강조되었던 메타 서사들에 대한 불신이 증대한다(Lyotard, 1984).⁸⁾ 이와 같은 현상은 구(舊)소련의 봉괴와 종말에 이은 인종, 민족, 종교간 충돌에서, 그리고 영미권에서도 인종, 성, 장애인, 성적 기호 등에 기반을 둔 다양한 정체성 정치의 등장을 통해 이미 나타나고 있다(Bevir & Rhodes, 1998: 3-13).

이와 같은 탈근대주의 사조가 지배하는 공동체에서는 그 구성원들이 추구하는 목적이 매우 다양하여 어떤 하나의 특정 원리에 부합하는 것이 아님을 인정하는 것이 바람직하다. 이처럼 극단적으로 과편화된 탈근대주의 정치문화에서는 목적연합으로서의 국가와 행정보다는 시민연합으로서의 국가와 행정이 실현가능성 면에서나 규범적인 면에서 더 적합할 것이다(Spicer, 2001: 89-108). 앞으로 탈근대주의 사조의 심화가 지속되는 그만큼 미국에서 국가와 행정은 그들이 19세기 말 이후 추구해 온 목적국가보다는 그들의 건국이념과 제도적 전통에 좀더 부합하는 시민국가의 모습을 띠게 될 것으로 예상된다.

8) 사람들은 사고와 행동의 기준을 더 이상 자유주의니 사회주의니 하는 식의 계몽주의 교리에서 찾지 않게 된다. 사회가 점진적이거나 혁명적인 방법으로 유토피아를 향해 나아간다는 거대서사의 호소력도 없어진다. 대신에 다양한 그리고 상호 충돌하는 다수의 소규모 담론들이 등장한다. 지역적, 문화적, 인종적, 종교적, 이데올로기적으로 다양한 정치적 담론과 상호 비교할 수 없는 다양한 가치관과 세계관, 그리고 선과 진리에 대한 다양한 모순적인 개념들이 등장한다(Farmer, 1995; Fox & Miller, 1995). 상호 모순적인 목적들 가운데 하나를 합리적으로 선택하게 하는 단일의 보편적인 기준이란 더 이상 존재하지 않는다.

참 고 문 헌

- 정용덕. (2003). 미국의 행정부 개혁. 서울대학교 미국학연구소 편. 「21세기 미국의 거버넌스」. 서울: 서울대 출판부: 제 7장.
- Amenta, E. & T. Skocpol. (1989). Taking Exception: Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century. In F. Castles(ed.), *The Comparative History of Public Policy*, 292-333. London: Polity Press.
- Bevir, M. & R. Rhodes. (1998). Public Administration without Foundation. *Administrative Theory and Praxis*, 20(1): 3-13.
- Caiden, G. (1981). The Challenge to the Administrative State. *Policy Studies Journal*, 19(8): 1142-51.
- Durant, R. (2000). Wither the Neo-administrative State?: Toward a Polity-Centered Theory of Administrative Reform. *J-Pat*, 10(1): 79-109.
- Department of Homeland Security. (2003). <http://www.firstgov./Agencies/Federal/Executive/EOP.shtml>.
- Executive Office of President(EOP). (2003). *Economic Report of the President*. February.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. (강선택 역. (1999). 「행정학의 언어」. 서울: 박영사)
- Hamilton, A., J. Madison, & J. Jay. (1961). *The Federalist Papers*. NY: New American Library.
- Fox, C. & H. Miller. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Gore, A. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less. *National Performance Review*.
- Gulick, Lr. (1948). *Administrative Reflections from World War II*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Kettl, D. (2001). The Next Public Administration Revolution. *PA Times*, 24(10).
- Kettl, D. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. Paper Presented at the Senior Scholar Portlight (Bureaucratic Structure in a Post-9/11 Government), the ASPA National Conference. March 16. Washington, DC.

- Knott, J. (2002). "The Process of Government Reform: Academic Theory and Institutional Change," Paper Presented at the Faculty Seminar of the GSPA, Seoul National University, February: 18–9.
- Lyotard, J. F. (1984). *The Postmodern Condition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Newland, Chester A. (2001). Fanatical Terrorism versus Disciplines of Constitutional Democracy. *Public Administration Review*, 61(6): 643–50.
- Newmann, W. (2002). Reorganizing for National Security and Homeland Security. *Public Administration Review*, 62(September, Special Issue): 126–136.
- Oakeshott, M. (1975). *On Human Conduct*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- OECD. (1981; 1991; 2001a). *OECD Economic Outlook*.
- OECD. (2001b). *Public Management Service*.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D. & P. Plastrik. (1996). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2000). *Public management Reform*. NY: Oxford University Press.
- Rourke, F. (1992). American Exceptionalism: Government without Bureaucracy. In L. Hill(ed.), *The State of Public Bureaucracy*. NY: M.E. Sharp, Inc.: Ch. 11.
- Schick, A. (1970). The Cybernetic State. *TRANS-action*. 7: 15–26.
- Spicer, M. (2001). *Public Administration and the State: A Post-Modern Perspective*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Spicer, M. (2002). The War on Terrorism and the Administration of the American State. *Public Administration Review*, 62(September, Special Issue): 63–68.
- U.S. Census Bureau. (1997). *Compendium of Public Employment*.
- Waugh Jr., W. & R. Sylves. (2002). Organizing the War on Terrorism. *Public Administration Review*, 62(September, Special Issue): 145–153.
- Wilson, J. (1976). The Rise of the Bureaucratic State. In N. Glazer & I. Kristol(eds.), *The American Commonwealth – 1976*. NY: Basic Books: 77–103.
- Wollmann, H. (2003). Policy Change in Public Sector Reforms in Cross-country Perspective: Between convergence and divergence. In S. Munshi, S. et al. (eds.). *Good Governance in Democratic Societies: Cross-cultural Perspectives*. London: Sage Publications. (Forthcoming)

Abstract

The State Ideas and Administrative Reform in the United States

Yong-Duck Jung

This article analyzes developments in the state and public administration in the United States. Two different state ideas, i.e., the state as a civil and a purposive association, are applied and quantitative analyses of administrative resources are conducted. During the first century since the Republic, Americans pursued the state and public administration as a civil association, maintaining the political state, which can be characterized as a small, decentralized, and legislature dominated government with spoils system of civil servants. However, since the late nineteenth century when the Progressive era began, they have pursued the state and public administration as a purposive association. In order to realize the purposive state and public administration, they conducted a series of reform efforts, which brought about the administrative state with the expansion of the government size, the centralization of authority to the federal government, the empowerment of the presidency, and the bureaucratization of civil servants. In spite of such developments, however, the state vision and public administration as a purposive association have not yet been successively realized with a still small and fragmented institutional structure from a comparative perspective.

【Key words: state ideas, administrative reform, American public administration】