일반논문 「행정논총」 제57권 제1호(2019. 3): 115~149

공공부문과 공무원 가치의 철학적 근거: 신자유주의자와 이상주의적 역사학파의 이론 비교를 중심으로*

신용일**

〈目 次〉

Ⅰ. 문제제기와 연구목적
Ⅱ. 본론: 자유주의와 민주주의의 이론 비교와 공공부문 가치
Ⅲ. 결어와 연구의 한계 그리고 향후 연구제언

〈요 약〉

본 논문의 목적은 정치이념에 따라 규범의 특성이 달라질 수 있고, 공공부문과 공무원의 가치가 규범의 특성으로부터 도출됨을 명확히 하는데 있다. 자유주의와 민주주의는 공통적으로 개인적 자유주의를 이념적 토대로 하며, 자유주의 규범으로부터는 공공부문의 도구적 가치로서 능률성이, 민주주의에서는 사회적 가치창출을 목적으로 하는 규범으로부터 사회적 효율성, 형평성, 공정성, 투명성의 가치가 도출된다. 헌법은 개인들의 자발적인 합의로 침해될 수 있는 불가침의 개인적인 자유를 보호하는 최후 보류임과 동시에, 공공부문을 통한 개인적인 자유 확장을 보장하기 위한 수단이라는 것을 확인한다. 이에 더하여, 본 논문은 공무원의 필요성과 윤리 그리고 행위의 정당성은 주권자인 개인의 자유를 보호하고 존중하는 것, 개인 간의 거래질서를 유지하고 확립하는 것, 그리고 개인들 사이에 자발적인 합의를 통해서 형성된 법을 적극적으로 실행하는 범주 내에서만 존재한다는 것을 명확히 하는데 목적이 있다.

【주제어: 공공부문가치, 공무원 가치, 사회적 가치, 공무원 윤리】

* 본 논문의 심사를 맡아주신 익명의 심사자 분들과 행정논총 편집위원 분들의 도움이 논문을 완성하는데 큰 도움이 되었으며 감사의 마음을 전하고 싶다.

** 국립한경대학교 행정학과 객원교수, 전 인사혁신처 국가공무원인재개발원 전임교수, 전 코이카 ODA 니카라과 공무원역량개발 사업 단장(shinyi@korea.kr).

논문접수일(2019.1.18), 수정일(2019.3.10.), 이의제기 후 게재확정일(2019.4.2)

Ⅰ. 문제제기와 연구목적

한국행정학계에서 공공가치 중에 규범적 가치에 관한 관심은 비교적 최근의 일이다. 임도빈(1998, 2000, 2007, 2008), 임의영(2012, 2017), 김희강(2016), 윤견수(2012), 테리 쿠퍼(2013), 그리고 테리쿠퍼·도널드 멘젤(2018) 등을 통해서, 공공부문에서 일하는 관료는 비인간적이고 가치중립적인 존재가[1] 아닌 규범적이고 인간중심적인 존재임을 강조하고 있다. 상기 학자들은 조직차원에서의 가치 규범성에 근거를 둔, 관료 개인 차원의 가치 규범성을 강조하고 있다.

외국학자들의 행정조직과 공무원의 가치에 대한 연구에서 규범성에 관한 논의는 끊임없이 이어져오고 있다. Golembiewski(1962)와 Denhardt(1992) 그리고 De Vries & Kim(2011)은 도덕 문제 또는 사회적 가치로서의 조직을, 톰슨(1999)과 Dobel(1990)은 공직의 윤리와 통정성을, Van Wart(1998)는 변화하는 공공부문의 가치로서 개인적, 전문직업적, 조직적, 법적, 그리고 공익적 차원의 가치를, Frederickson & Hart(1985)와 Gortner(1991)는 공공서비스와 자선의 애국주의 또는 공공관리자의 윤리를, Bowman & Knox(2008)는 정부 내에 윤리를 주장하고 있다.

이들 연구자들은 공공부문(조직이나 관료)의 가치 규범성을 강조하고 있지만,[2] 정치체제에 따라 규범의 본질적인 특성이 달라질 수 있고, 그에 따라 공공부문(조직, 공직, 그리고 관료) 가치가 달라질 수 있음을 명확히 하고 있지 않다. 즉, 1920대 이후 공공분야의 규범성이 강조되기 시작한 시기에 사회주의나 전체주의 이념이 서구사회에서 만연했고(민경국, 2007:313), 기존 전제군주체제에서도 규범성이 중시되었다. 이들 정치이념이나 체제와는 차별화되는 개인적 자유주의를 기본 이념으로 하는 정치체제에서 도출되는 규범의 특성에 대한 명확한 이해나 제시 없이 공공부문과 공무원의 가치 규범성만을 강조하고 있어, 자칫 관료제의 병리나 전체주의를 불러올 위험이 있다고 생각한다.

따라서 본 연구에서의 연구 질문은 정치제체 이념에 따라 형성되는 규범내지는 윤리의 특성이 달라질 수 있고, 그에 따라 공공부문과 공무원의 가치가 달라질 수 있는가이다. 즉, 공공부문과 공무원의 가치의 기원과 논거가 규범의 특성에 따라 달라질 수 있는가이다.

---

1) 윤견수(2012)는 Weber가 주장한 관료제의 합리성이 개인차원이 아닌 "공직"개념이었다고 봄.

2) 본 논문에서는 용어의 혼란을 피하기 위해서, 공공조직, 행정조직, 국가기관 모두를 공공부문으로 통일하여 기술한다. 하지만 정치학자와 경제학자들이 State를 국가로 표기하고 있는 것은 더 큰 혼란을 피하기 위해서 그대로 국가로 호칭한다.

공공부문과 공무원의 가치의 기원과 논거를 명확히 하기 위해서, 개인적 자유주의를 이념적인 토대로 하는 정치이념에서의 윤리 또는 규범의 의미를 명확하게 정의할 필요가 있다고 본다. 서양에서는 독립된 개인 사이에 자발적으로 형성된 개인적인 합의나 계약 또는 독립된 개인으로 구성된 공동체의 유지와 존립목적을 위해 보편적 윤리원칙이나 윤리원칙을 집행하기 위해 만들어진 조직의 존재목적을 존중하는 것이 도덕적이고 윤리적이라고 보고 있다(임도빈, 2008:180). 이와 같은 서구의 윤리 또는 도덕관념을 취한다면, 공공부문이나 공무원의 윤리는 정치지도자의 권력이나 지배체제의 유지를 기본으로 하는 정치지도자의 의도나 지시를 따르는 것이 아닌 것이 된다.[3)4)]

본 연구에서는 우선적으로 공공부문과 공무원 가치의 기원을 개인적 자유의 보호와 확장을 이념적인 기초로 하는 자유주의와 민주주의 규범(법)의 특성을 명확히 확인한다. 자유주의와 민주주의 양측은 개인적 자유주의를 이념적 토대로 하고 개인의 자발적인 합의를 통해 형성된 계약이나 법을 존중한다는 점에서 공통점이 있으나 양측 규범 자체가 가지는 특성의 차이가 존재하고 그에 따라 공공부문의 가치가 달라질 수 있음을 확인해 본다. 또한 다수에 의한 소수의 지배가 정당시되고 개인의 존재자체를 인정하지 않는 Aristotle(1946)의 공동체적 선을 중시하는 공화주의 사상을 이어받은 사회주의나(곽준혁,2008), 지배자의 권력유지를 우선시하는 전제군주제에서의 규범과 가치와는 차별화되고, 또한 공리주의 사상에 이념적인 기초를 두는 전체주의 체제 그리고 유일한 인간행동의 동인으로 이기심으로 보는 주류경제학의 규범과 가치와도 차별화됨을 명확히 한다.

Hayek는 정치이념에 따른 법의 특징을 소개한다. 그(1969, 1971)는 자유주의의 법은 자생적 질서이며, 국가이전에도 존재했다고 본다. 또한 그(1971)는 민주주의 법은 특정한 대상과 목적성을 가진다고 본다. 19세기말부터 시작된 공공부문 개입과 역할확대에 대해 사후적으로 이론적인 논거를 제공한 학자는 T. H. Green(1895)이다. Green의 사상을 추종했던 Urban(1902), Martin(1902), Schumpeter(1909), Hophouse(1924)는 이상주의적 역사학파로 분류되고, 이들은 새(Neo) 자유주의, 다원주의로 불리어지는 민주주의 정치체제에서 공공부문 역할의 논거를 제시하고 있다.[5)]

---

3) 국가공무원법 제57조는 “공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무 상 명령에 복종하여야 한다”, 고 규정하고 있음에도 행정현장에서는 소속 상관이 직무상 권한을 벗어난 지시에 대해서도 “영혼이 없는 공무원”이라는 이유로 무조건적으로 복종하는 사례가 발생한다(강명구, 2017:7). 또한, 권위주의 시대에 암묵적으로 인정되던 특별권력관계라는 인식이 존재하여, 상급자가 권한 남용으로 중앙징계위원회에 회부되는 사례가 증가하고 있다.

4) 임도빈(2008)은 한국에서 행정윤리를 공무원이 지켜야할 규범으로 파악하는데, 보다 넓게 해석해서 행정활동을 둘러싸고 일어나는 일체의 옳고 그름에 대한 논의로 파악한다고 정의함.

여러 사회학자들은 Max Weber를 이상적 역사주의자 또는 자유주의자로 지칭한다(Parsons, 1965; Swedberg, 2003). Max Weber는 관료의 행동은 정당성이 중요하다고 본다. 공공부문의 주요 구성원인 공무원의 어떠한 행동이 정당성 있는 것인지를 확인해 본다.

본 연구의 연구범위와 방법은 우선적으로 프랑스혁명 이후에, 자유방임주의· 신자유주의와 법의 특성, 그리고 민주주의와 법의 특성에 대한 이론적인 논거를 제공하고 있는 Hayek의 이론적인 문헌을 탐색하는 것이다. 또한, 자유방임주의시기에 국가개입의 필요성과 정당성에 대한 실무적이고 이론적인 논거를 제공했던 T. H. Green과 Hobhouse 등 이상적주의적 역사학파(이후에서는 민주주의자로 통칭함)에 속하는 연구자의 이론과 당시 정치지도자들의 주장을 담고 있는 연구문헌 그리고 Max Weber의 관점과 관련된 연구문헌, 그리고 공공부문 개입의 정당성과 근거에 관련된 19세기말부터 현재까지의 연구문헌을 탐색한다. 즉, 주요 연구대상은 공공부문 개입과 역할에 대한 규범적인 논거를 담고 있는 문헌들이며, 공공부문 그자체로 불리어지고 국가역할을 수행하는 공무원(Van Wart, 1998)의 가치와 관련된 연구문헌들이다.

본 연구의 분석 단위는 공공부문과 공무원 개인의 가치이며, 공공부문과 조직을 구성하고, 조직의 직무를 수행하는 공무원 개인의 가치 정합성에서 연결고리를 찾고 있다. 조직이 목적과 목표를 달성하기 위해서 두 사람이상이 모인 집단이라고 정의한다면, 가치는 개인과 조직을 연결시키는 중요한 연결고리이다.[6] 즉, 가치를 연결고리로 하여 공공부문과 공무원 개인의 목적적·도구적 가치를 동시에 분석대상으로 한다.

본 연구의 목적은 현대 민주주의 국가의 정치이념의 토대인 개인적 자유주의 하에서 형성되는 규범의 특성과 함께, 그 특성에 따른 공공부문과 공무원의 가치를 명확히 하는데 있다. 그리고 행정학 연구에서의 규범성의 강조로 인해서 발생 가능한 행정 현장에서의 관료제의 병리 또는 전체주의의 위험을 회피하는데 중요한 목적이 있다. 특히나, 20세기 말부터 공공부문에 국가 경제 성장과 성과가 지나치게 요구되는 현실에서, 개인적 자유의 보장과 확장을 목적으로 하는 양 정치이념의 규범적인 특성과 그에 따른 공공부문의 도구적·목적적 가치를 명확히 하는 것이 향후 행정의 규범성 연구 발전에 토대가 될 수 있을 것이라고 생각한다.

---

5) 아래에서는 이상적역사학파, 새 자유주의, 다원주의를 통칭하는 개념으로 실질적 민주주의를 의미하는 민주주의로 용어를 통일하여 표기한다.

6) Barnard(1938:73-95); Weber(1947); Selznick(1949); Etzioni(1964:3); Katz & Kahn(1966:14-29)의 논문참조.

Ⅱ. 본론: 자유주의와 민주주의의 이론 비교와 공공부문 가치

1. 비교대상의 규정: 주요 쟁점

사회과학에서 비교 방법은 비교대상간의 차이점 혹은 유사점을 파악하여 가능한 한 이들 간의 인과관계를 규명하는 것이다(임도빈, 2000). 비교 대상인 Hayek가 해석하고 주장하는 자유방임주의·신자유주의와 Green을 선두주자로 하는 민주주의(이상적 역사학파로 불림)[7] 사이의 이론 비교 전에 비교 대상 간에 쟁점을 기술하면 다음과 같다.

쟁점 1: 정치이념에 따라 공공부문의 존립 근거와 역할 그리고 가치가 달라질 수 있는가? Hayek는 자유주의와 민주주의의 법의 특성 차이를 명확히 구분하고 있다. 그에 따라 자유주의의 법과 민주주의(이상주의적 역사학파)의 법의 특성과, 그에 따른 공공부문의 존립 근거와 역할범위를 비교한다. 이외의 정치체제와 그 체제의 규범적 특징을 비교함으로써 공공부문의 역할한계를 명확히 한다.

쟁점 2: Hayek가 구분하는 자유주의의 법과 민주주의의 법에 따라 창출되거나 보호되는 재화의 특성이 달라질 수 있는가? Green 등 이상주의적 역사학파에 속하는 학자들은 개별적 또는 경제적 가치가 있는 재화이외에 영속적 또는 사회적 가치가 있는 재화가 존재한다고 주장한다.

쟁점 3: 특히, 공공부문에 의해 자유주의 법으로 보호되거나 창출될 수 있는 재화의 남용과 파괴를 막을 수 있는 제도적인 방안은 존재하는가? 또는 민주주의 법에 의해 보호되거나 창출되는 재화 창출을 보장하기 위한 제도적인 방안은 존재하는가? 그리고 그에 따라 관련된 헌법규정과 하위법령이 달라질 수 있는가. Hayek과 Mill은 무한히 확장될 수 있는 공공부문의 권력에 제동장치로서 헌법주의를 주장한다. 이상주의적 역사학파에 속하는 학자들이 영미권 국가의 이상주의 운동을 주도하던 시기인 1919년에 제정된 바이마르 헌법은 '인간다운 생활'의 보장이라는 사회보장을 헌법에 명시하고 있다. Vanverg는 헌법에 명시된 규정의 유형을 자유주의와 민주주의로 구분한다.

---

7) 이 학파는 플라톤, 아리스토텔레스, 괴테, 칸트로 이어지는 스토아학파의 사상을 이어받았으며, 세상과 신적요소(이성)의 일치성을 강조하고, 인간의 덕, 선의 존재, 공공부문을 통한 화합을 중시한다. Kant는 Phenomena의 상대개념으로 Plato가 「Politeia」에서 처음 쓴 neumena를 대비시킴.(Parsons, 1965:171)

쟁점 4: 양 정치이념에 따라 공무원 존재와 윤리의 필요성이 달라질 수 있는가? 자유주의자인 Hamilton과 Mill은 관료의 필요성과 윤리의식을 주장한다. 이상주의적 역사학파에 속하는 학자와 정치가(T. Roosebelt로부터 Johnson까지)들도 공공부문을 윤리 그 자체로 인식하기 때문에 구성원인 공무원의 윤리를 중요하게 인식한다. 이들이 생각하는 공무원의 윤리와 가치가 무엇인지를 탐색해본다.

2. Hayek의 자유주의와 민주주의의 법 그리고 공공부문 역할 및 가치

1) 자유주의의 법과 공공부문의 역할과 가치

자유(liberty)는 속박으로부터의 해방(liberation)을 의미하고 인간의 역사는 자유를 얻기 위한 투쟁의 역사라고 표현해도 과언이 아닐 것이다(노명식, 2011:19-21). 자유의 중요한 개념은 자립 혹은 독립이다(이나미, 2007:34).

자유라는 말이 처음 등장한 것은 2513년 전(前), 그리스의 아덴(Athens)에서다.[8] 자유라는 말의 기원은 아주 오래되었는데 반해서, 자유주의의 기원은 그렇게 오래되지 않았다. 고대 그리스에서 쓰인 자유는 폴리스와 같은 유기체적 사회의 집단적 자유였기 때문에(노명식. 2011:68), 사회로부터 독립된 개체라는 의미의 개인과[9] 개인주의를 기본 개념으로 하는 자유주의는 근대에서 기원을 찾을 수 있다.[10] 노명식(2011: 68)은 자유주의의 기원을 개인과 개인주의 개념이 형성된 르네상스 운동, 종교개혁과 과학혁명에서 찾고 있다.

본 논문에서 규명하려고 하는 공공부문과 공무원의 가치의 기원과 근거도 개인과 개인적 자유를 이념적인 토대로 하는 자유주의와 민주주의 정치이념에서 그 단서를 찾을 수 있다고 생각한다. 개인적 자유주의는 종래의 공동체적인 선만을 우선시하는 공화주

8) Lord Acton(1953)은 "The History of Freedom in Antiquity"라는 제목의 글에서 자유라는 말의 기원을 2460년 전 아덴에서 시작되었다고 기술하고 있음.

9) Mill(1859)은 「On liberty」에서 '독립은 권리이며 절대적인 것이다. 개인은 자신에 대한, 자신의 몸과 마음에 대한 주권을 갖는다.'고 기술하고 있다. 또한, 이나미(2007:35)는 "밀은 '고립된 자유'만으로-다른 사람의 행복을 침해하지 않는 한, 나의 행복을 추구할 자유-자유의 본질을 설명하려고 무척 애를 썼지만 결과적으로는 온갖 예외 조항만 늘어놓았을 뿐이다. 예외 조항으로.....다음과 같은 사람에게는 자유가 허용되지 않는다. 미성숙한 인간, 아동, 미개인, 도박꾼, 무절제한 사람, 태만한 사람, 불결한 사람, 의무를 이행하지 않는 사람 등, 밀은 또한 무위로써 타인에게 위해를 가할 수도 있다는 것을 인정했다."로 기술하고 있음.

10) Gray(1986:7-8)은 'liberalism'에서 '자유주의 시작을 홉스의 사상에서 드는데, 이유는 그의 사상에서부터 개인주의가 시작되었기 때문이다'라고 기술함.

의에서 사상적인 영향을 받는 사회주의, 전체주의와 대립되는 개념으로 개인과 개인의 자유를 중시한다(민경국, 2007:338, 342). 개인적 자유를 최고 가치규범으로 하는 자유주의와 민주주의에서의 규범의 특성을 비교적 잘 설명해 주고 있는 학자는 Hayek(1969, 1971, 1975, 1980)이다.

Hayek(1971)는 자유주의 사상의 핵심이 되고 있는 「자생적 질서」의 개념을 로마의 전제군주국가가 성립되기 이전인 그리스-로마시대 법에서 기원을 찾는다. Hayek(1971)의 자생적 질서란 개개인이 자율성을 가지고 있고 자신의 목적을 위해서 자신의 지식을 이용할 수 있는 질서이다. 공동체 구성원들 사이에 거래와 교환의 자유를 보장하는 행동규칙(계약법, 소유권법, 불법행위법 등)이 자생적 질서이며, 자생적 질서는 인간에 의해 의도적으로 만들어지는 것이 아닌 문화적 진화의 산물이고 발견되어지는 것으로 보고 있다(민경국, 2012:275).

Hayek(1969)는 자생적 질서를 탈 목적적이라고 보고, 노모스(nomos)라 정의한다. 노모스에 해당되는 법은 사법이고, 이 법은 발견되어지는 것으로 본다(Ratnapala,1988). 노모스는 거대한 익명의 사회구성원들이 서로 다른 목적을 추구할 수 있게 하고, 목적이 다름에도 불구하고 다른 목적을 조정할 뿐만 아니라 노력으로부터 이익을 얻게 한다(Radnitzky, 1987a: 58).

Hayek(1971: 199-207)는 "고대 그리스와 로마에는 법 앞에서의 평등, 법 아래에서의 자유 등 실질적인 법 개념이 구현되어 법의 차별적인 적용이 금지되었고," 또한 "실질적인 법과 실질적인 법치국가는 입법자의 자의적인 권력을 효과적으로 제한하는 역할을 했다."고 보고 있다. Hayek(1971:264, 266)에 의하면, 법은 국가도 평등하게 적용되는 일반성, 특정한 목적성이 없는 추상성, 그리고 효력이 소급되지 않는 확실성 등 세 가지 속성을 갖추어야한다고 본다.

Rawls(1971)과 Ostrom(1990:52-53)은 국가나 공동체 내에 세 차원의 법 또는 규칙이 존재한다고 본다. 헌법적 선택 규칙(Constitutional-choice rules), 공법인 집합적 규칙(Collective rules), 그리고 사법인 실행적 규칙(Operational rules)이 그것이다.

Hayek(1969, 1981)가 정의롭다고 보는 법은 사법(私法)과 법에 제약을 가하고 한계를 정할 수 있는 헌법이다. Hayek(1971)가 인정하는 법은 국가이전부터 존재해왔던 자연법(natural law)이고,[11] 의회입법보다는 법관이 재판을 통해서 법을 발견해가는 영국의 코

11) Macintyre(2006:41-69)는 자연법을 정부 전복자로서 기술하고, 자연법이 도덕과 불일치할 수 있는 다섯 가지 사례를 소개함. 그리스에서 산모가 원하지 않거나 기형인 아이를 죽인 것, 테러리스트에 대한 고문, 결혼을 위한 것과 성적 즐거움을 위한 성행위에 대한 것, 17-18세기의 귀족정과 20세기의 시카고의 갱들에 대한 충성심, 다른 그리고 양립할 수 없는 정의의 개념(공정한 노동에 대한 대

먼 로(common law)과정을 중시한다. 그(1971)가 생각하는 법의 지배란 국가의 자의적인 권력행사로부터 개인의 재산, 생명, 그리고 자유를 보호하는 것이고, 법치주의의 최고의 목표는 개인적인 자유의 보장이다.

자생적 질서 하에서 공공부문[12]의 역할은 시장거래 질서를 유지하고 확립하는 것과 교정의 역할 정도이다. 이때 공공부문과 구성원인 공무원이 추구해야하는 가치는 Wilson(1887)의 논문에서도 강조하는 것처럼 능률성이다. 또한, 신자유주의는 개인적인 자유(특히, 재산권)의 불가침성을 강조하기 때문에 공공부문도 예외 없이 무차별한 평등성을 강조한다. 공공부문이 사법적인 관계에서 민간과 거래를 하고, 경쟁을 할 때 우선시해야하는 가치는 능률성과 형식적 절차성이다.

2) 민주주의의 법 그리고 공공부문의 역할 및 가치

Hayek(1971)가 정의한 노모스의 상반되는 개념이 테시스(thesis)이다. 테시스는 공공부문과 관련되어 적용되고, 공공부문 조직질서의 기초가 되는 행동규칙이고, 공동의 목표를 달성하기 위해 명령이나 지시처럼 구성원들에게 특정한 행동을 지시하고 지정하는 역할을 한다. 테시스는 공법이고, 차별적으로 적용된다(Hayek, 1971:184-186). 하이에크는 이런 법을 '처분적 법률'이라 부르는데, 자유와 대립되는 법이다(민경국, 2007: 387).

Hayek(1971: 205, 207)는 테시스의 기원을 2세기 국가사회주의가 진전된 이후로 보고, 최고 절정을 유스티니아누스 법에서 찾는다. 그는 이것이 후에 제정법 중심의 대륙법적 사고를 규정했다고 본다. Hayek(1971: 299-317)는 노모스가 아닌 테시스가 지배하게 된 이유로 네 가지를 들고 있다. 첫 번째로 J. S. Mill이 완성한 구성주의적 합리주의 사상, 두 번째로 프랑스 계몽주의 전통에 따른 주권재민 사상과 법실증주의를, 세 번째로 법학 계를 지배하고 있는 공법학자들, 마지막으로 20C 복지국가 사상을 꼽고 있다.

첫 번째로 구성주의적 합리주의 사상에서는 법을 공공부문이 달성하고자 하는 구체적인 사회적 목표를 달성하기 위한 수단으로 여긴다.[13] 예를 들어, 후생경제학에 기초를

가로서 공정임금, 계약이 아닌 노동시장 진입일 경우 등)에서 오는 불일치를 기술함.

12) 헌법에서 국가라는 표현은 입법·사법·행정·헌법기관 그리고 그밖에 헌법기관을 포괄하는 표현이고, 정부라고 표현할 때는 행정부를 의미함. 헌법 제7조의 공무원에 대한 규정도 행정부 공무원만을 의미하지 않고, 모든 국가기관에 근무하며, 국가의 임무에 종사하는 사람들 모두를 포함함.

13) Hayek(1967:94)는 "이성에 대한 과신으로 정부의 개입, 사회전체의 설계가 가능하다고 믿고 있고, 그래서 구성주의적 합리주의 사상은 언제 어디서나 반 자유주의라고 기술한다." 를 황재홍(2011) "불확실성과 합리성 그리고 정부개입: 케인즈와 하이에크"에서 재인용함. 또한 하이에크는(1944)「

둔 법률들이 여기에 속한다. 두 번째로 주권재민 사상과 법실증주의는 의회가 정한 것이면 그것이 무엇이든 법으로 간주한다(Hayek, 1980: 169-173). 복지국가의 등장도 의회 민주주의에 부여된 입법권의 결과로 간주하고 있다. 그리고 마지막으로 20세기 서구사회의 정치적 마인드를 지배한 복지국가 사상에서 비롯된 입법 때문으로 본다. 예를 들어, 특정 그룹에게 높은 임금을 보장하기 위한 입법, 소규모 농민이나 농민 전체의 소득을 보장하기 위한 입법, 도시빈곤층의 주거개선을 위한 입법 등 사회정의라는 이름의 재분배 정책이다(민경국, 2007:396-398).

특정한 사회적 계층들을 보호하기 위해 목적성을 가지고 만들어지는 법은 프랑스 주권재민 사상에 기원을 둔 민주주의 국가에서 주권자들의 「자발적 합의」로 만들어지는 것이다. 주권자인 시민들의 자발적 합의로 만들어지는 법은 「테시스」라고 명명되고, 목적성을 가진다. 또한, 법실증주의 이론은 입법자들이 법령을 제정한 의도를 중시한다(허영, 2015:8, 51). 제·개정권자가 법을 제·개정한 의도를 중시하고, 법을 적용하려할 때 이들의 의도를 정확하게 해석해서 집행해야 한다고 본다.

테시스에 속하는 의회의 입법이 증가한 이유는 1848년 혁명의 시기부터 시작된 사회주의 국가와의 체제경쟁 때문인 것으로 추정된다. 1848년 이전에는 민주주의는 자유주의의 적이었다(노명식, 2015:247-254). 두 번째는 자유방임주의 시장에서 발생한 빈부격차의 해소와 함께, 자본가들로부터 사회적 약자를 보호하기 위한 방안이었다.[14] 1906년부터 영국 자유당 정부시기에 제정되기 시작한 사회보장법(노동자 배상법과 노동 쟁의법, 중소농 장려법, 노인연금법, 최저임금법, 어린이보호법, 광부 여덟 시간 노동법, 주택 및 도시계획법, 직업 알선법, 국민보험법, 1913년 노동조합법)이 여기에 속하며, 이를 충당하기 위한 재정은 소득에 대한 누진세, 상속세, 지세 등 부자들이 부담했다(노명식, 2011:267).

목적성을 가진 법인 테시스의 증가를 가져온, 주권재민사상과 법실증주의가 지닌 최대의 약점은 주권자의 자발적인 합의만 있으면 이를 제약할 수 있는 방법이 없다는데 있다(허영, 2015:14). Hayek(1969:66;1981:25)는 이를 "무제한적 민주주의"라고 표현한다. 에드먼드 버크(2008:7)가 자신의 저서에서 영국혁명에 비해 프랑스 혁명을 위험하고 불완전한 혁명으로 인식했던 이유이다.

노예에의 길」이라는 책을 펴내 구성주의적 합의주의 사상에 선전포고를 한다(민경국, 2007:313).

14) 노명식(2011: 330-345)은 전게서에서 1819년 시스몽디(Sismondi)는 「정치경제의 원리」라는 저서에서 아담 스미스의 자유방임정책을 공격하였고, 1825년에 죽은 생시몽(Saint-Simon)은 개량주의적 사회주의 이론을 체계화하여 프랑스 사회주의 운동의 선구자가 되었다. 1833년 초등교육법, 1848년 제2공화국 임시정부는 노동권과 노동단결권을 승인했다고 기술하고 있다.

Max Weber(1965)는 전체주의 사상과도 일치하고(민경국, 2007:313), 비용편익분석의 사상적 뿌리가 된 공리주의를 반대한다. 아래에서 자세한 이유를 기술하겠지만, 결론부터 말한다면 주권재민사상과 공리주의가 합쳐지게 된다면 전체주의화될 위험성이 항상 존재하기 때문이다.

다음 절에서 소개할 Green을 추종하는 민주주의자들도 기본적으로 개인적인 자유(주권자인 개인들의 자발적인 선택이나 동기)를 존중하기 때문에 전체주의를 반대한다. Van Wart(1998:14-15)는 조직차원의 가치를 소개하면서, 공무원들이 조직의 가치(생산성과 효과성)를 나머지 차원의 가치들에 우선시 한다면, 관료제의 병리 또는 국가지상주의에 빠지게 된다고 경고하고 있다. 고위 관료들이 국민의 개인적 자유 확장과 관계없는 자신들의 이익을 위해서 업무실적을 부풀리거나, 지배계층의 이익을 위해 가치를 배분할 경우에 관료제의 병리 내지는 전체주의를 불러올 수 있다.[15)]

Hayek를 비롯한 신자유주의자들, Green을 추종하는 민주주의자들 그리고 Max Weber 등 대부분의 학자는 공리주의 사상에서 비롯된 전체주의 사상을 반대한다. 경제학자 Arrow(1950)는 불가능성의 정리로서, Simon(1957)은 인간의 제한된 합리성을 근거로 공리주의 또는 전체주의의 약점을 공격한다.

공리주의가 전체주의화될 수 있는 이유를 윤리적인 차원에서 설명하면 다음과 같다. 임도빈(2002:74)은 자신의 논문에서 윤리기반의 존재여부에 따라 기초주의와 반 기초주의로 구분한다. 그(2002:74)는 기초주의는 논리실증주의와 같이 추상적인 법칙이 절대적으로 존재한다고 보는데 반해서, 상대주의는 모든 가치가 시간적·문화적으로 다르다고 본다.

임도빈(2002:89-90)은 한 축을 절대주의와 상대주의로, 다른 한 축을 공동체주의와 개인주의로 구분하고, 이를 도식화하여 제시하고 있다. 그가 제시하고 있는 도식을 이용하여, 신자유주의, 민주주의, 그리고 공리주의의 영역을 표시하면 아래 〈그림-1〉과 같다. 신자유주의와 민주주의는 인간 행위의 결과보다는 동기를 중시한다는 점에서 절대주의와 개인적인 자유를 존중하고 보장해야한다는 점에서 개인주의 영역에 공통적으로 속하지만, 민주주의는 자발적 합의를 통해서 만들어지는 공동체주의와 절대주의 영역에서의 공공부문의 역할이 신자유주의보다 훨씬 더 크다. 신자유주의도 시장의 거래질서를 유지·활성화하는 측면에서 공동체주의와 절대주의 영역에서 공공부문의 역할을 일부 인정한다. 그리고 신자유주의와 민주주의 모두 불가침한 개인 기본권의 존재를 인정한다. 개

15) Hayek는 1930년대 전후에 전체주의가 지배하는 사회상 속에서 개인 자유의 상실을 발견하고 자유의에 관한 글을 쓰기 시작했다고 기술하고 있다(민경국, 2007:313).

인주의와 절대주의가 겹치는 영역은 공공부문이 보호하고 존중해야하는 영역이다. 자유와 권리의 본질적인 내용은 공공부문에 의한 침해금지로 헌법에 보장된다.

이에 반해서 Jeremy Bendam의 공리주의는 기본적으로 공동체의 존재만 인정할 뿐 개인의 존재를 부정하는 다수의 행복이다(노명식, 2015:182). J. S. Mill은 공동체 속의 개인의 존재를 인정한다는 점에서 Bendam과는 차이가 있지만, 최대다수의 최대행복이라는 것이 다수에 의한 소수지배를 정당화한다는 점 때문에 공동체의 행복을 위해서 개인주의 영역이 부정된다는 문제점이 있다(Sandel, 2009: 34-54).[16] 미국 정치학 용어 사전에는 다수에 의한 전제정치(the tyranny of the majority)라는 용어가 존재하는데(Van Wart, 1988:21), 다수 득표한 지배집단에 의해서 소수에 속하는 집단이나 개인이 무시되는 경우를 의미한다.

Max Weber는 주류경제학자들이 인간 행동의 동인을 유일하게 이기심(self-interest)이라고 보고 있는 것에도 반대한다(Swedberg, 2003:284). 사람의 동인이 유일하게 이기심이라면, 더 큰 이익이 적은 이익을 지배하는 것이 당연시되기 때문이다.

임도빈(2002:90)은 이기주의를 상대주의와 개인주의 영역에 걸쳐있는 것으로 보고 있다. 그(2002)는 이기주의에서의 도덕적 해이의 존재를 인정하고 있는데, 이때 도덕적 해이란 어떤 특정 개인이 타인의 이익을 침해하거나 이기심에 기초해서 맺어진 계약을 위반하는 것을 의미한다.

이기주의 또는 공리주의 윤리의식이 개인의 자발적인 합의영역(공공부문의 영역)에서 지배적인 논리가 된다면, 공공부문의 과소투자 문제가 발생한다.[17] 자유주의에서는 공공부문에 의한 사업의 존재 필요성을 낮게 보기 때문에, 공공사업을 통한 빈부격차 심화 우려나 재산권 파괴는 적겠지만 그만큼 사회문제가 치유될 가능성은 낮아진다. 저소득층 아동에 대한 교육, 여성보호, 청년실업 등 사회적 문제에 대한 조기해결뿐만 아니라 초기수요가 부족한 과학기술에 대한 과감한 투자가 이루어질 가능성이 낮아지기 때문에(안문석, 2001:29), 장기적으로는 사회 전체적인 생산성이 떨어지게 되는 것이다.

신자유주의와 보수 정치지도자들이 주도한 미국 정부의 민간위탁에 따른 정부능력의 상실로 인하여 '텅 빈 정부'가 되어가고 있다는 경고와 함께(정정길 외, 2007:21), 19세기와 같은 부패(엽관과 정실인사)가 지방정부에서 만연하고 있다는 것을 인식할 필요가 있다(Van Wart, 1998:ⅷ).[18] 또한, 민주주의에서 시민들의 자발적인 합의가 공리주의나 이

16) Sandel은(2009) Justice: What's the right thing to do.에서 공리주의를 설명하며, 로마의 원형경기장 사례와 고장난 기관차의 선로 선택 사례를 제시하고 있다.

17) G. 팰러스트 외(2004)는 2003년 미국 동부지역의 대규모정전사태, Sandel(2009)은 허리케인 카트리나가 상륙했을 당시의 뉴올리언스 제방붕괴는 공공부문의 비용절감 노력의 산물로 본다.

기주의 윤리의식에 기초해서 집행된다면, 공익실현을 위한 공공부문의 사업은 더 많은 부를 가진 사람이 더 부유해지고, 사회 소수자나 사회적 약자는 더 가난해지는 결과를 초래할 수 있다(Rawls, 2003:62).[19]

Kant(1785:428)가 행위의 결과 가져오는 편익을 중시하는 공리주의를 반대하고, 인간을 목적으로 보고 개인들 사이에 자발적인 합의로 형성된 규범의 준수 자체를 중시하는 의무동기를 강조한 이유가 여기에 있다. Max Weber는 관료는 행동에 있어 옳고 공정하고 정당성이 중요하다고 강조하고 있다(Swedberg,2003). Van Wart(1998:204)도 합리성의 유형중 하나로 이성화된 선택합리성(reasoned choice rationality)을 제시하고 있는데, 이는 정정길(2007)이 자신의 저서에서 제시하고 있는 정책결정 프로세스와 거의 동일하다.

그리고 사업집행과정에서 공무원들에게 사업집행에 대한 성과책임을 철저하게 묻게 된다면, 공무원들은 정책성과를 높이고 실패를 방지하는 방안으로 유경험자나 규모가 큰 단체를 선정할 가능성 높아지게 된다. 공공부문의 성과관리가 결과와 산출을 중시하기 때문에(Handeghem & Vandermeulem, 2000:345), 공리주의의 결과 중심적인 사고와 연결되어 앞서 기술하였던 관료제의 병리나 전체주의를 불러오는 위험이 있음을 간과해서는 안 된다.

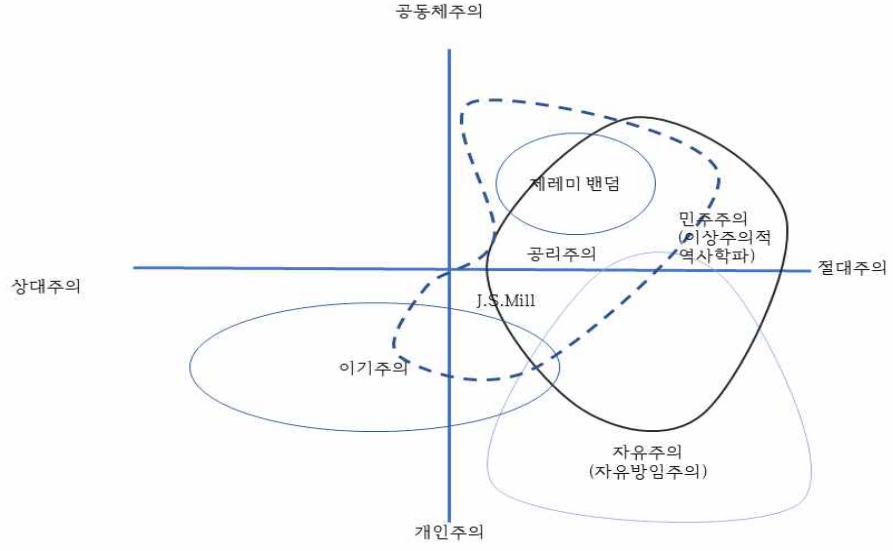
특정한 목적을 가진 법인 테시스는 19세기 말부터 20세기 중반까지 집중적으로 시민들의 자발적 합의를 통해서, 사회적 약자 및 소수자의 개인적인 자유(특히, 정치적 자유의 보장)를 확장(권리의 평등성을 확보하기 위한 것으로 Sandel(2005:67)은 권리평등 자유주의라고도 칭함)할 목적으로 만들어졌고, 차별적으로 적용되었다. 이러한 법을 근거로 공공부문의 역할이 창출·확대되었다. 공공부문이 공법적인 관계에서 시민들의 자발적인 합의인 법을 집행할 경우에 중시해야 하는 가치는 사회적 효율성, 공정성, 형평성이고, 공공부문은 대리인으로서 주인에게 투명성을 요구받는다.

---

18) 윤견수·한승주(2012)는 "정치적 중립의 경험적 범주에 관한 연구"에서 우리나라 공무원들이 신엽관제로 인해 중립성이 훼손되고 있다고 주장하고 있다. 또한 지방공무원법 29조 4항(개방형직위)에 임기제공무원제도에 대한 법적 근거가 마련되어, 단체장은 자신의 임기와 같이하는 광역은 5급 이상을, 시군은 6급 이상 공무원을 임기제로 선발할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 광역에서 5급과 지방에서 6급은 중견관리자로 분류되고, 자신의 직책과 직위이상의 영향력을 행사한다는 것이 지방공무원들의 중론이다.

19) Rawls(2003:62)는 「Justice as Fairness"」에서 공리주의, 봉건주위, Nash 등의 협력방식에서의 배분방식을 보여주고 있다.

〈그림 1〉 신자유주의, 민주주의, 그리고 공리주의의 윤리상의 영역[20)]



출처: 임도빈(2002: 74)이 제시하는 도식을 이용하여, 재 작성한 것임.

3. 민주주의에서 공공부문 개입 근거로서 사회적 가치 창출

19세기 말과 20세기 초에 공공부문 개입과 역할의 지속적인 증가 이유로 등장한 것이 개인의 경제적 자유를 보장할 뿐만 아니라 정치적 자유를 확장하는 실질적 자유의 보장이다. 이 시기에 민주주의자들은 개인 삶에 국가 개입의 근거로 「자발성의 원칙」을 제시한다.[21)] 불간섭의 원칙이 일반적 원칙이라면 개인의 자발적 요청에 의한 공공부문의 간섭은 일반적 원칙에 대한 예외적인 것으로 인정되어야 한다는 것이다(노명식, 2011:263).

이상주적 역사학파의 주창자이고, Hobhouse와 Toynbee, Samuel 등의 사상에 가장 큰 영향을 준 Green(1895)은 "한 사회의 구성원으로서 공동의 이해관계를 갖고 있다는 의식 없이 어떻게 권리가 권리일 수 있겠는가"라고 주장하면서, 개인이 천부의 권리를 본래부터 갖고 있다는 생각을 부정하고, 그런 "권리는 사회에서 취득한 것이고 사회를 떠나서는 존재할 수 없다(Green, 1895, 1924)."고 주장한다.

그(Green, 1924)는 "공공부문과 법은 자유를 제약하기도 하지만 자유를 창출할 수도

20) 임도빈(2002: 90)은 "행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로"에서 제시하고 있음

21) 20세기 초, 형식적 민주주의에 대응하는 개념으로 실질적 민주주의를 다원주의 또는 새 자유주의(노명식, 2015)로 칭하고 있으나 둘 사이에 명확한 차이는 존재하지 않음.

있고 자유를 더 확대해줄 수도 있다."고 보았다. 그(1924)는 자유를 단순히 제약이나 강제로부터의 자유로 정의하지 않을 뿐만 아니라, 하고 싶은 것이 어떤 것인지를 묻지 않고 무엇이든지 하고 싶은 대로 하는 것을 자유로 정의하지도 않았다. 또한, 그(1924)는 "우리가 자유를 매우 훌륭한 것이라고 말할 수 있을 때는, 그 자유는 우리가 행하고 향유할 만한 가치가 있는 일인 동시에 다른 사람들과 더불어 행하고 향유할 수 있는 일을 할 수 있는 적극적인 힘 내지 역량을 의미할 때이다. 또한 참자유의 이상은 인간 사회의 모든 구성원이 다 똑 같이 자기 자신을 가장 훌륭하게 만드는 최대한의 힘이다(Green, 1924)."라고 기술하고 있다.

20세기 초반에 Urban(1902), Martin(1902), Schumpeter(1909)와 Hobhouse(1924)는 시장의 가격 메커니즘을 움직이게 하는 개인적인 차원에서의 한계효용이나 만족개념으로는 설명할 수 없는 사회 전체적인 차원에서의 사회적 가치(social value) 개념을 소개하고 아동보호와 교육, 공공재(군함)와 노동조합을 대표적인 사례로 소개하고 있다.[22] Urban(1902)은 Green의 세 번째 저서인 "윤리학의 서설(Prolegomnena to ethics)"에서 나오는 "인간 삶의 과정에 관한 이상적인 진실로서, 특정 재화에는 일시적이 아닌 궁극적으로 영속적 가치가 있다"는 말을 인용하며, "개별적인 가치 이외에 사회적 가치가 있다(Urban, 1902)."고 기술하고 있다. 이들은 사회적 가치의 존재와 창출에서 공공부문 개입의 논거를 찾고 있다.

여기서 명확하게 집고 넘어가야할 것은 민주주의자들이 공공부문의 역할 근거로 사회적 가치창출을 제시했다고 할지라도, 그것은 개인의 자유를 보장하고 강화하는 범위 내에서만 정당성을 가진다. 개인 선택의 자유보장과 관련하여, 인간행동의 동인을 다양하게 보느냐 아니면 단일하게 보느냐에 따라 개인의 불가침의 자유가 보장될 수도 있고 침해될 수도 있다는 것을 공공부문은 유의해야한다. Max Weber는 가치 다원주의적 관점을 취했다고 보는 것이 정설이다(Swedberg, 2003).[23] 자유주의와 민주주의도 가치 다원주의적 입장을 취한다(민경국, 2007:126). 가치의 다원성을 인정할 경우에만 불가침의 자유가 존재하게 된다. 이에 반해서 주류경제학자와 공리주의자들은 인간행동의 동인을 유일하게 이기심, 쾌락으로 본다. 전제군주제에서는 지배자에 대한 충성만이 중시된다. 이런 경우에 침해될 수 없는 개인의 자유란 존재하지 않게 된다.

Urban(1902), Martin(1902), Schumpeter(1909) 그리고 Hophouse(1924) 등 민주주의

22) Urban(1902) The Relation of the Individual to the Social Value Series. I.; Martin(1902) The Social Value of Trade Unionism; Hobhouse(1924) Competitive and Social Value; Schumpeter (1909) On the Concept of Social Value에서 인용함.

23) Swedberg(2003:299)에서 Max Weber의 인간행동의 동인에 대한 다양한 해석을 소개하고 있음.

자들이 국가개입의 논거로 제시한 사회적 가치 개념이, 경제학자 Samuelson(1954)에 의해 외부성 개념으로 대체된 것으로 추정된다. 사회적 가치와 외부성은 많은 부분에서 공통점이 있다.[24] Demsetz(2003:283)은 소유권에도 외부성(externality)이 있다고 본다. 그(2003:297-300)는 소유권의 보장에도 공공부문의 역할이 있으며, 개인보다 효율적임을 강조한다.

4. 공공부문 개입의 한계와 범위 설정수단으로서 헌법

신(New) 자유주의 사상의 주창자인 Hayek(1980:169-173)는 현대 민주주의체제에서 제도적인 결함을 진단하고 있는데, 그 결함은 공공부문을 제한하는 효과적인 규칙이 없다는 것이고, 이를 Hayek(1981)는 '무제한적 민주주의(unlimited democracy)'라고 칭한다. 이와 같은 형식적 법률주의의 한계를 극복하기 위한 방안으로 Hayek(1971,1980)는 헌법주의를 고안해 냈다고 한다.

이에 반해서 민주주의자들은 헌법을 통해서 개인의 자유를 보장받을 수 있는 방안을 생각해냈고, 1919년에 제정된 바이마르헌법에 최초로 명시된 사회복지와 보장제도가 그것이다(한국헌법학회, 2013:1114). 헌법은 공공부문의 권력을 제약하기 위한 수단임과 동시에, 공공부문의 역할을 명확히 함으로써 개인의 자유를 확장하고 보장하기 위한 수단인 것이다.

헌법은 두 가지 종류의 규칙들로 구성되어 있다. 공공부문의 내적인 조직과 관련된 조직규칙(organizational rule)이 그 하나이다. 순수한 조직규칙은 의사결정을 하고 활동을 하는 조직의 내부를 구성하는 규칙이고,[25] 공공부문 권한에 속해있는 자원들이 어떤 방법으로 관리되어야하는가를 결정한다. 조직규칙은 대표자들의 선출·지명 방법을 규정하거나 관료나 대표자들의 책임 및 재량권의 범위 등을 규정한다(민경국, 2007:436). 공공부문 재정입법 또는 재정지출에 관한 법도 조직규칙에 속한다.

또 다른 하나는 공공부문의 권한을 제한하는 규칙이다. 이것은 조직의 의사결정 범위와 행동을 제한하는 규칙(limiting rule)이다.[26] 또한, 공공부문 권위의 한계를 설정하고, 공공부문에 의해 관리될 수 있는 자원의 몫을 규정하거나(재정헌법), 공공부문을 통해 수행해도 좋은 의사결정 및 행동범위를 설정하는 규칙들을 포함한다(민경국, 2007:436).

---

24) Samuelson & Nordhaus(1985: 608-609)는 재화를 공공재, 집합재, 시장재로 구분하고, 탄소, 순수과학기술, 보건, 우주과학, 아동교육 등을 공공재와 집합재로 구분하고 있다.

25) Hayek(1980), Vanberg(1989)를 민경국(2007: 436) 전게서에서 재인용함.

26) Hayek(1980), Vanberg(1989)를 민경국(2007: 436) 전게서에서 재인용함.

Vanberg(1994)는 첫 번째 조직규칙을 민주주의로, 두 번째 제한규칙을 자유주의로 구분한다. 민주주의의 이상은 공공부문의 권력을 누가 통제하는가의 문제와 관련되고, 투표방법, 대표자 선출방법, 의사결정 방법과 관련된 규칙이다. 자유주의의 이상은 권력의 제한에 초점을 맞춘다.

민주주의는 자유주의를 부분집합으로 하는 전체집합이다. 다만, 민주주의는 개인의 재산권을 법률로 보장하지만, 생래적이고 불가침한 권리로 보지 않는다. 자유주의자들은 민주주의를 개인의 자유(경제적인 자유)를 위협하는 위험한 존재로 보지만,[27] 민주주의자들은 자유주의의 한계를 극복하기 위한 방안으로 일정한 영역과 범위 내에서 공공부문의 역할을 인정한다. 그리고 이를 통해 개인의 실질적인 자유가 확보내지는 확장된다고 보는 것이다.

또한, 자유주의자와 민주주의자들이 헌법을 통해 달성하고자하는 실질적 법률주의의 내용에 대해서도 이견이 존재한다. Griffin(2001:306)은 법률주의를 형식적인 것과 실질적인 것으로 구분한다. 그는 실질적 법률주의를 다시 3단계로 구분한다. 자유주의는 낮은 단계로 개인의 권리보호(재산권, 계약 자유, 사생활 자유, 사적자치)만을, 민주주의자들은 중간 단계로 인간존엄 및 정의의 요청과 가장 높은 단계로 사회복지(실질적 평등, 복지, 공동체 보존)를 주장한다.[28]

상기에서 기술된 자유주의와 민주주의 헌법의 의미와 특징을 〈표 1〉로 정리하면 아래와 같다. 자유주의와 민주주의 헌법의 가장 큰 차이는 재산권을 천부적인 권리로 보는지 아니면 헌법으로 보장하나, 재산권의 내용과 한계 그리고 공공부문 개입여지를 둘 것인지에 대한 것이다.

〈표 1〉 정치 이념별 헌법의 의미와 법의 특성

구분	자유방임주의, 신자유주의	민주주의(이상주의적 역사학파)
헌법	국가권력을 제약하고 한계설정	자원관리·배정을 위한 의사결정 권한과 절차를 정함
기본권 (제한법)	재산권은 생래적이고 천부적인 권리(없음)	재산권의 내용과 한계를 법률유보 (공익사업을 위한 토지 취득 및 보상에 관한 법률 등)
개입영역	개인의 권리보호(재산권, 계약자유)	인간의 존엄 및 정의의 요청, 실질적 평등과 복지

27) 이나미(2001: 106)는 자신의 저서에서 알렉스 토크빌이 미국 민주주의를 기술할 때만 해도 자유주의와 민주주의를 서로 적대적인 것으로 표현했는데, 1948년 9월 12일의 제정의회에서.....민주주의와 사회주의를 대립시켰다. "밀은 다수의 지배를 의미하는 민주주의는 잘못된 민주주의로, 소수의 지성인의 목소리만 경청되는 민주주의를 바람직한 민주주의로 주장했다."로 기술하고 있다.

28) Griffin(2001:306) "First Steps in an Account of Human Rights"을 박은정(2010:168)「왜 법의 지배인가」에서 재인용함.

5. 양 정치이념에서 바라본 공무원과 윤리 그리고 가치

1) 양 정치이념에서 바라본 공무원의 필요성

자발성의 원칙에 기반을 둔 공공부문 개입의 증가는 자동적으로 공공부문 역할을 확대시키고, 직업공무원제도의 정착으로 이어질 수밖에 없었다. 영국과 미국의 공무원제도의 기원에 대해, 학자들은 영국은 1870년 추밀원령에 의해, 미국은 1883년 실적제(Merit System)를 근간으로 하는 펜들턴 공무원법이 제정된 때부터로 보고 있다.

하지만, 이념적인 차원에서 학자나 정치인이 공공부문이나 공무원의 필요성을 제기한 것은 훨씬 이전부터이다. 미국 건국의 아버지 중에 보수진영의 대표 선두주자격인 Hamilton(1781)은 "시민들의 자유(human liberty)를 확보하기 위해서, 그리고 공동체 구성원들 사이에 자신(우리)을 보호하기 위해서, 강한 공적기관이 필요하다고 보았다. Hamilton(1781)은 영속적인 자유를 위해 설계된 정부에서.....지나치게 많은 권력이 폭정을 가져오는 것처럼, 지나치게 적은 권력은 무정부상태를 가져온다. 그리고 둘 다는 마침내 국민들을 멸망으로 이끈다(Stillman Ⅱ, 1982:8)."고 주장하고 있다.

Hamilton(1781)은 정부의 외양적인 형태보다는 정부의 품격(tone of Government)에 관심을 가지고 있었다. Rossiter(1964)의 표현을 빌리면, 품격이란 정당성, 역량, 존엄성, 권위 그리고 한마디로 '에너지'이다. 품격의 부재는 변덕, 반항적인 불신, 퇴화 그리고 한마디로 '허약함'이다. 그(1781)는 강하고 효과적이고 에너지가 넘치는 일원화된 프로세스처럼 통일된 행정을 원했고, 공공부문에서 일하는 공무원은 훈련된 전문가이며, 적절한 재직기간의 확보와 충분한 급여가 제공되어야함을 주장하고 있다(Stillman Ⅱ, 1982:8).

Hamilton과는 다른 관점에서 관료제의 필요성을 주장하는 학자로, 자유주의자인 J. S. Mill(1951)이 있다. 그는 대다수 국가에서 국민들이 투표권을 가지게 된다면, 당시 국민의 대다수를 구성하고 있는 육체노동자들의 야만성과 무지를 위험시 했다. 그리고 이때 너무 낮은 수준의 정치적 지성과 계급 입법이라는 이중의 위험이 매우 크게 존재한다는 것을 두렵게 생각했고, 그런 해악을 제거할 수 있는 방법으로 대의제와 함께, 관료제를 거론한다(이나미, 2013; Warner, 2001). J. S. Mill(1861)은 대의정부론에서 관료제에 실질적 정치 운영의 권한을 주고 의회가 여기에 간섭할 수 없도록 해야 한다고 주장한다(이나미, 2013:108).

그렇지만, 실제상으로 공공부문의 역할과 공무원 수가 본격적으로 늘어난 것은 그 이후의 일이다. 1930년대, 우리에게 잘 알려진 뉴딜정책이라는 이름으로 공공부문 개입을

주도한 미국 32대 F. 루즈벨트 대통령보다 앞서서, 26대 T. 루즈벨트 대통령(1901-1909)은 집중된 경제력이 정치에 미칠 결과를 두려워했다.[29] 1902년 석탄 스트라이크를 조정하여, 물가와 산업분야에 국가가 적극 개입하는 선례를 만들었고, 독점금지법(Sherman Antitrust Act), 철도회사의 리베이트 관행을 금하는 엘킨스 법(Elkins Act), 철도회사 운임을 규제하는 헵번 법(1906), 식육업체를 비롯한 식품재벌들의 비리를 막기 위한 육류검사법(Meat Inspect Act) 및 식품의약규제법(Pure Food and Drug Act), 환경보호를 위한 산림법, 노동자보호법 등을 제정했다. 그는 1899년 1월부터 뉴욕 주지사로 재직하였고 재임기간 동안 인맥과 연줄로 채용되거나 부패하고 무능력한 공직자와 경찰 등을 숙정(肅正)하고 공무원 공개채용제도를 확립하였다. 그리고 이때부터 미국공무원의 숫자는 기하급수적으로 증가하기 시작했다(Stillman Ⅱ, 1992).

민주주의자(이상주의적 역사학파)에 속하는 정치가로 분류되는 T. 루즈벨트가 당시 분권주의자들과 불일치했던 점은 민주적 권위를 되찾는 방법에 관한 것이었다(Sandel,2005:25).[30] T. 루즈벨트는 거대한 기업은 산업화의 불가피한 산물로 보았으며, 19세기와 같은 분권화된 정치체제를 대안으로 보지 않았다. 그는 연방정부 규모 확장을 통해 힘을 키우는 것과 미국 시민들의 자기이해를 확장하는 것이 규모가 큰 기업의 정부지배를 막는 방법이라고 생각했다. 또한, 그는 미국 공무원들의 참되고 영속적인 도덕적 각성, 확장된 신국가주의 정신을 요청했다(Sandel, 2005:15-16).

T. 루즈벨트의 생각은 미국 건국 초기부터 건국 아버지들의 집중화된 부의 위험에 대한 두려움으로부터 기원했다고 볼 수 있다. 보수주의자인 Hamilton조차도 새로운 국가에 불운을 가져올 수 있는 인간의 본성적인 성향에 대한 글을 남겼는데, 부(富)가 소수에게 집중된다면, 덕(virtue)이라는 것은 부(富)의 우아한 부속물에 지나지 않을 것으로 보았다(Gore, 2007: 74).

미국보다 프랑스와 독일의 공무원제도의 기원은 오래되었다. 관방제라는 이름으로 행정학 교과서에서 실려 있는 프랑스와 독일의 관료제는 기원이 나폴레옹시대 이전으로 거슬러 올라간다. 프랑스는 프랑스 혁명 이후 왕에게 충성하는 관료제를 대폭 개편하여, 능력에 따른 선발, 전문성 확보에 필요한 교육훈련, 신분의 안정성을 위한 관료제를 도입했다.

권혁주와 곽효주(2006:191-1920)는 "독일 전신인 프로이센은 1872년 프랑스와의 전

29) Dorjahn(1938)은 On the Social Value of the Classics에서 "시어도로 루즈벨트 대통령은 자신의 저서에서 마라톤과 살라미스 섬에서의 승리했던 그리스 인들은 플라톤, 아리스토텔레스, 아이스킬로스, 헤로도투스, 그리고 투키디데스의 사회적 가치를 빼앗기지 않는 일을 해냈다."고 기술함.

30) 당시 대표적인 분권주의자이고, T. Roosevelt와 대립했던 정치지도자는 W. Wilson임.

쟁에서, 패전의 이유 중에 하나로 합리적, 전문적 관료제를 기초로 체계적이고 효율적인 국가운영을 했던 프랑스의 우월한 국력에서 찾았다."고 기술한다. 그 이후에, 독일은 분열된 독일의 힘을 효율적으로 동원하기 위해 스타인·하덴버그(Stein-Hardenberg) 개혁을 통해 전문성과 합리성에 기초한 관료제를 도입, 발전시켰다(Meny, 1990:303).

이후, 막스 베버(1968)는 "직업공무원제도의 기원에 대해서, 프러시아의 관료들은 새로운 사회의 주도권을 놓고 치열한 경쟁을 벌이던 신흥 자본주의 부르주아와 수적으로 급격한 성장을 보이며 자본주의하에서 고통 받고 있던 노동자, 그리고 변화를 꺼려하는 전통적 지주세력 사이에서 국민국가라고 하는 공동체 전체의 이익을 보호해야 하는 역사적인 도전에 직면해 있었다."고 기술하고 있다. 여기서 국가는 사회적 이해세력으로부터 관료체계의 구조적인 자율성을 확보할 수 있는 방안으로 관료의 신분보장과 경제적인 보상을 위한 제도를 성립시킨 것이다(Weber, 1968).

임도빈(2007:59), Max Weber, Held(1987: 130), Etzioni-Halevy(1983), Van Wart(1998:21)는 직업공무원제도가 직접 민주주의가 가지는 비능률을 줄이고, 정치적 리더십의 과도화를 제한하는 기능이 있다고 보고 있다.[31] 또한, 공무원의 가치중립이란 가치를 완전히 배제한다는 의미가 아닌, 특정한 지배집단이 중시하는 가치로부터 벗어나서 전문직업주의적 윤리의식에 기초하여 전체 국민을 위해 정당한 것을 선택할 수 있어야한다는 것을 의미한다(Parsons, 1965; Swedberg, 2003).

상기와 같은 국가지도자와 영향력 있는 학자들의 주장이 있었던, 1919년에 제정된 바이마르 헌법(§128-§131)에서 직업공무원제도가 최초로 헌법에 명시되어 헌법 보장되었다(정종섭, 2010:352). 현재의 공무원제도는 19세기 후반에 법규로 명시되고 20세기에 헌법상으로 보장된 제도라는 점에서, 자유주의, 민주주의·사회민주주의와 관련이 깊은 제도라고 할 수 있다. 민주주의가 자유주의를 기초로 한다는 점에서 직업공무원이 우선적으로 중시해야하는 가치는 경제적인 가치가 존재하는 재화의 산출에서는 도구적 가치군에 속하는 능률성, 효과성, 혁신·창의성이고, 사회적 가치가 존재하는 재화의 산출에서는 사회적 효율성, 공정성 내지는 형평성의 가치이다.[32] Denhardt(1992:105)는 "조직

31) Van Wart(1998:21)는 전게서에서 "공무원은 전제적 다수에 의해 불공정하게 대접받거나 대접받아온 개인의 권리의 보호자로서 역할을 한다."고 기술하고 있고, Cody & Lynn(1992)는 「Honest Government」라는 저서에서 "임명되거나 경력공무원은 선출된 공무원보다는 모든 시민들에게 우선적으로 충성해야 한다."고 주장하고 있다(Van Wart, 1998:21).

32) 이승종(2016:3)은 "서문: 과정패러다임에서 목표패러다임으로"에서 행정이 추구하는 목표의 예로, 박동서(1989:70)는 "통일, 민주화, 경제발전, 안보력의 향상, 국민형성, 통합과 국민복지의 향상", 정용덕(2000:73)은 "도덕적 의미, 특정한 상태의 존재여부에 관한 의미", 유민봉(2005:50)은 "공공가치를 실현하는 규범성과 처방성" 제시하고 있음.

과 그 구성원들은 단지 그렇게 하는 것이 능률적일 때 도덕적인 것이 아니고, 단지 그렇게 하는 것이 도덕적일 경우에 능률적임에 틀림이 없다." 고 주장한다.

2) 공무원의 윤리와 가치

직업공무원이 중시해야하는 공직윤리를 다시 한 번 정리하면 다음과 같다. 개인적 자유주의 하에서 공무원의 윤리란 첫째 개인의 불가침의 권리를 보장하는 것, 둘째는 개인 간에 공정한 거래질서를 확립하고 보호하는 것 그리고 마지막으로 첫 번째 국민 개인의 권리를 보편적으로 확장시킨다는 목적 하에 개인 간의 자발합의하에 형성된 법의 제정취지를 정확히 이해하고 그 한계 범위 내에서 법의 제정취지를 적극적으로 실현하려고 노력하는 것이라고 할 수 있다. 이 세 가지 윤리영역에서만 공무원의 역할 필요성이 인정되고, 그 역할범위를 넘어선다면 권한 남용내지는 월권이 된다.

McChesney(2003:228-250)는 외부성이 존재하는 재화(재산권의 정의문제)를 사적으로 관리했을 때보다 정부(또는 공공부문)가 강제력을 가지고 재산권을 정의하고 관리할 때에 한계비용이 낮고 한계수익이 더 크다는 것을 Anderson-Hill 모델을 이용하여 보여주고 있지만, 공공부문과 공무원의 지대추구(또는 관료제의 병리), 지배계층 또는 특정집단의 이익에의 봉사, 그리고 국가가 재산권의 파괴자(국가지상주의)가 될 수 있었음을 미국 건국 초에 존재했던 몇 가지 사례를 들어 설명하고 있다(McChesney, 2003:251).

이와 같은, 대의제 민주주의(의회와 공무원제)의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공지성(publicity)이 중요하다(Thompson, 1999:17-18). 공공부문의 의사결정 절차는 공지성(publicity)의 요구--공무원들은 모든 시민들에게 알려질 수 있는 원칙들에 따라 행위해야 한다는 요구--와 같은 특정한 윤리적 제약조건을 충족시켜야만 한다. 그렇지만, 공무원들이 공공부문의 의사결정내지 업무처리를 빈번하게'대외비' 내지는 '비공개'로 처리한다.[33] 공무원들이 비공개 사유로 자주 활용하는 것이 국가안전보장, 국방, 외교적인 이유, 개인정보보호이다. 공지성의 부족은 McChesney(2003)가 지적하는 정부효율성을 떨어트리는 원인이 된다(팰러스트 외, 2004:21).

정부의 개방성과 관련해서, Stiglitz(2000)는 기고문에서 "외부의 비평이나 충고에 귀를 막고 있을 때 똑똑한 사람들이 어리석은 짓을 할 가능성이 많아진다. 내가 정부에서 배운 것이 한 가지 있다면 전문성이 가장 중요해 보이는 영역에서 개방성이 가장 필수적이라는 점이다."그리고 팰러스트 등(2004)은 저서에서 캘리포니아주의 비싼 전력요금과 전력공급을 담당했던 엔론사의 회계부정 문제의 근본원인으로 주정부 의사결정의 투명

33) 데니스 F. 톰슨(1999:17-18). 전게서에서 "공직자의 더러운 손"에 대한 문제 제기를 하고 있음.

성 부족을 들고 있다.

공무원 개인의 도덕성과 관련해서, Kohlberg(1969, 1971)가 제시한 개인 도덕적 성숙성 모델을 이용하여 Colby 등은 경험적인 연구를 통해서, 개인의 도덕적 성숙성이 순차적으로 발달한다는 것을 확인하였다. Van Wart(1998:37), 임도빈(2008:282)은 공무원은 "합리적인 행정이란 법·규칙의 조문이행보다는 모든 국민에 대한 공평한 봉사"를 의미하는 도덕적 성숙수준 5단계이어야한다고 주장하고 있고, 그렇다면 정부실패는 많이 줄어들 것이다. 정부실패를 줄이는 또 다른 방법으로 학자들은 협동생산과 거버넌스 방식, NGO단체 활동 등을 제시한다(이종범 & 주재복, 1994: 177; 안문석, 2002: 277),

앞에서 제시한 쟁점들을 〈표 2〉로 정리해 보면 다음과 같다. 자유주의는 자생적 질서인 자연법(민법: 노모스)만을 법으로 인정하고, 민주주의자들은 자생적 질서이외에 주권자인 시민들의 자발적 합의를 통해서 만들어지는 목적성을 지닌 법을 존중한다. 자유주의는 개인의 경제적 자유를 통해 경제적 가치가 있는 재화를 산출하지만, 민주주의는 개인의 경제적 자유이외에, 공공부문의 개입을 통해서 사회적 가치가 있는 재화의 창출(공공재, 공유자원, 안전, 노조, 미래 첨단 과학기술의 발전)이 가능하다고 본다. 다른 말로 표현하면, 자유주의는 재산이 있는 소수에게만 참정권이 주어져야한다고 보는 반면에, 민주주의는 공공부문이 모든 사람들이 정치적인 자기 선택능력(참정권)을 갖출 수 있도록 기본적인 여건을 제공해야 한다고 본다.

여기서 한 가지 집고 넘어갈 것은 J. S. Mill이나 Hayek 등 자유주의자들은 자유주의를 이상적인 형태로 보고, 민주주의를 불가피하다고 보았다는 것이다. 그래서 민주주의 체제하에서 개인적인 자유를 확보할 수 있도록 법 앞에 평등, 관료제, 권력분립, 적법절차, 신체의 자유를 포함한 자유권적 기본권 등을 헌법상의 제도로 명시하는 방안을 고안한 것이다. 또한, Wilson을 비롯한 자유주의자들은 정부 권력의 집중이 개인의 재산권 침해를 가져올 수 있다고 보고, 지방분권을 강화해야한다고 주장한데 비해서, T, 루즈벨트는 산업화 산물로서 불가피하게 커지는 기업경제력(권력)을 분산시키는 것 대신에 기업을 규제할 수 있을 만큼 연방정부의 규모를 키워 중앙집권화해야한다고 보았다는 것이다(Sandel, 2005:15-16).

자유주의는 공공부문의 존재를 거래질서를 유지·확립하는 영역에서만 인정하고, 민주주의의 불안정성을 극복하기 위한 방안(특히, 정치권력의 강점적 현상을 방지하기 위한 수단)[34]으로 관료제를 제시하고 있다.[35] 민주주의는 경제적으로 불평등한 경제체제

34) Rohr(1986) "권력분립 원리에 착안하여 관료의 헌법수호에 대한 맹세를 특정한 주인을 섬기겠다는 의미가 아니라 권력분립의 견제와 균형의 원리를 구현하겠다는 의미" 그리고 "관료를 헌정질서의 수호자로 이해."를 김근세 외(2013: 8). 헌법가치와 행정에서 재인용함.

속에서, 국민들의 정치적 자유를 보장하고 강화하기 위한(한국헌법학회, 2013:179) 방안으로 직업공무원제도를 확립해야 한다고 보았기 때문에(한국헌법학회, 2013:804), 헌법상의 제도보장이 필요하다고 보고 있다.[36]

양측 이념은 공공부문과 공무원 행위의 결과보다는 동기(계약이나 법)를 중시한다는 점 그리고 헌법이나 직업공무원을 과도한 정치적 리더십이나 특정한 정치권력으로부터 개인의 자유 침해를 막는 안정장치로 보았다는 점에서는 공통점이 있지만, 독립된 개인의 경제적 자유의 보장이냐, 이에 더하여 공동체적 삶 속에서의 개인의 정치적 자유의 확장이냐에 있어 차이가 있다. 공공부문이나 공무원은 개인의 자유를 보장하고 확장하는 범위 내에서만 헌법과 법률에 의해 부여된 권한이 존재하고, 목적적 그리고 도구적 가치 모두를 중시하고 조화시켜야할 법적 또는 도덕적 의무가 있다.

〈표 2〉정치이념별 공공부문과 공무원의 역할과 가치

쟁점	구분	자유주의(자유방임, New) Hayek 등 신자유주의자, Wilson	민주주의(이상주의적 역사학파) T. H. Green, Max Weber, T. Roosevelt
1	법	노모스(사법) (탈 목적적, 보편적, 추상성)	테시스(공법) (임의의 제정법, 목적적, 차별·구체성)
	법의 목적	개인적 자유주의 (경제적 자유, 선거권 제한)	경제적 자유 존중/ 공공부문을 통한 정치적 자유의 확대/ 사회통합
	이상적 국가형태	자유방임, 시장 거래질서 보호, 경제 또는 시장 규제 철폐 자유지상주의/ 무정부주의	국가의 소극적· 적극적 개입/ 사회·안전 규제 필요/ 민주국가, 사회민주주의
	법의 기원	자연법사상	프랑스 계몽주의의 주권재민 사상/ 법실증주의(입법자의 의도중시)
	정당성 근원	자생적 질서: 개인의 욕구내지 이성에 기초한 시장거래 질서	자발성의 원칙: 개인의 이성에 기초한 자발적 선택에 의한 사회적 합의
	가치	능률성, 무차별 평등성, 절차의 적법성	사회적 효율성, 공정성, 형평성, 투명성
2	재화	경제재(신발, 의류, 자동차 등)	사회적 가치(공공재, 공유자원, 노조, 과학기술)
3	헌법	자유권적 기본권(행복추구권) 제한선거, 법 앞에 평등, 권력분립, 적법절차, 재판을 받을 권리 등	인간다운 삶의 보장(사회권적 기본권) 보통선거, 교육·보건·노동·주거·환경권 등
		헌법은 개인적 자유의 보장을 위한 수단이자 전체(사회)주의를 막는 수단	
4	공무원	전문성과 보수성, 분권화(인간의 불완전성·정보부족)	전문성과 보편적 평등성, 직업공무원(관료민주주의), 집권화(권리평등성 확보)

35) Dryzek & Dunleavy(2014:144-152)은 「민주주의 국가이론」에서는 "시장자유주의자들은 '지대추구, 로그롤링, 선거정치'의 사례를 들어, 민주주의가 가진 한계점을 지적한다."고 기술함.

36) 허영(2013: 804); 이승우(2013: 384); 헌재 1992. 11. 12. 91헌가; 헌재 1997. 4. 24. 95헌바 48, 9-1,

Ⅲ. 결어와 연구의 한계 그리고 향후 연구제언

이상에서 서구에서 발전되어온 철학적인 정치이념에 따라 공공부문과 공무원의 가치 기원과 유형에는 어떠한 것이 있는지에 대해서 고찰해보았다. 19세기 자유방임주의 또는 소수에게 참정권이 주어지고 절차만 중시되는 형식적 민주주의와는 달리, 20세기 현대 국가는 모든 국민에게 보편적으로 참정권이 주어지는 실질적 민주주의의 실현이라는 목표를 가지고 공공부문과 공무원의 역할이 창출되고 확장되어왔다는 것도 알 수 있었다.

자유주의의 법이 자연법사상에 근거를 두고 법은 만들어지는 것이 아닌 발견되어지는 것으로 보는 반면에, 민주주의의 법은 주권자들인 개인의 자발적 합의에 의해서 만들어지고, 개인이나 시장에 맡겨두면 남용되거나 고갈될 수 있는 사회적인 가치가 존재하는 재화를 창출 하는 것이 법 제정 목적이라는 것을 알 수 있었다. 사회적 가치 창출과 관련된 영역에서 공리주의나 이기주의적 사고가 지배하면 전체주의 또는 부의 불균형을 심화시킬 수 있다는 것도 논의하였다.

개인적 자유주의는 사회주의 사상에 영향을 주었다는 이유로 20세기 초에 사라진 공화주의가 공동체주의로 다시 등장하면서 기본적 전제로 깔고 있는 다수에 의한 소수지배 가능성을 인정하지 않는다(곽준혁, 2008). 공리주의에 사상적 근거를 둔 비용편익분석과 함께, 사람의 동인이 유일하게 이기심이라고 전제하는 주류 경제학자들의 이론이 가진 가장 큰 문제는 보다 큰 이익이 언제든지 적은 이익을 이길 수 있다는데 있고, 다수에 의한 소수지배를 정당화하는 논리로 활용될 수 있다는 데 있다. 또 다른 한계점은 사회적 가치가 있는 재화창출과 관련된 영역에서 이들 이론에 의존할 경우에 재화의 남용이나 고갈문제를 극복할 수 없다는 점이다.

Max Weber는 19세기 말 자유방임주의와 제국주의 시대에 사회현상을 관찰하면서 자연현상과는 다른 사회적인 문제에 적용할 수 있는 방법론을 제시하고 있다(Parsons, 1965). 그렇지만 Max Weber의 글을 최초로 해석한 T. Parsons의 글을 일부학자들이 오역하면서 오랫동안 알려지지 않았다고 한다(Parsons, 1965).

Max Weber의 관료제이론을 처음 번역한 T, Parsons는 “Max Weber가 학자들의 연구는 실증적인 방향에서 가치중립적이어야 한다.”고, 다른 학자들이 자신의 글을 해석하고 있는 것은 잘못된 해석이며, “Max Weber의 가치중립은 동시대의 전문직업인으로서 공유하는 가치, 즉, 그 시대의 정치적 그리고 종교적인 영역에 깊이 관여하고 있는 학자들의 공유된 가치로부터 자유로울 수 있어야한다는 것을 의미한다(Parsons, 1965: 173).”

고 기술하고 있다.[37] 그(1965)는 "Max Weber가 학자들은 그 시대의 지배적인 가치로부터 자유로울 수 있어야 하고 자신이 옳다고 생각하는 가치에 따라 연구할 수 있어야 한다."고 주장한 것으로 기술하고 있다.[38]

또한, Max Weber는 사회과학연구는 자연과학연구에서 활용되는 실증적인 연구가 바람직하지 않은 것으로 생각했다. 즉, 자연과학연구는 합리성(rationality)을 찾는 것이라면, 사회과학연구는 다른 영역의 합리성(reasonable) 또는 정당성을 발견하기 위한 학문이 되어야 한다고 보았다. Weber의 가치합리성 개념은 믿음이 합리적 선택 분석유형으로 통합되는 것을 더 잘 이해할 수 있게 해준다.[39] Weber의 가치 철학적(Wertrationalität)개념은 행위자들이 자신의 결정이 비용편익분석에 기초하는 것이 아니라, "나는 그것이 좋고, 공정하고, 그리고 정당하고 등등 때문에 한다(Swedberg, 2003: 289)."처럼 믿음과 정당성에 기초하는 상황을 분석할 수 있는 방법을 보여주고 있는 데에서 도움을 준다.

Van Wart(1998:204)는 자신의 저서에서 12가지 합리성이 존재한다고 기술하고 있다. 이들 합리성 유형 중에 이성화된 선택합리성(Reasoned Choice Rationality)이 있다. 이성화된 선택합리성에서 제시하고 있는 의사결정 프로세스는 정정길(2007)의 저서에서 소개하고 있는 정책결정 프로세스와 동일하다. 그리고 현재 정부에서 공무원들이 활용하고 있는 정책결정 프로세스이다.

이것이 학자들에 의한 현실정책에 대한 경험적인 연구 또는 평가결과와 현실 정책결정 사이에 괴리가 발생하는 이유로 보여 진다. 정책에 대한 실증적인 연구와 함께, 다양한 연구방법을 통해서 정책연구와 평가가 이루어질 수 있다면, 행정 현장에서 정책을 개발하는 정책담당자들에게 큰 도움이 될 것이라고 생각한다. 김희강(2016)은 대안적 방법론 중에 하나로 규범적 정책분석을 제시한다.

또한, 권향원(2017)은 한국 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략에 대해 기술하고 있지만, 행정학의 주요 연구대상인 공공부문의 목적과 역할범위에 대한 명확한 정의가 우선되어야 한다고 생각한다. 공공부문의 역할과 범위는 주권자인 시민들

37) Max Weber 탄생 100주년 기념행사에서 T. Parsons가 발표한 글임.

38) Max Weber는 사회민주주의자인 R. Michels과는 엄청난 양의 서신을 주고받았으며, 서신을 통해 다양한 논쟁을 벌였던 학문적인 동료이었다. Michels은 당시 프로이센 법이 사회민주주의자는 대학교수가 될 수 없다고 규정하고 있었기 때문에, 이탈리아의 Turin 대학에서 교수직을 얻었다. Max Weber는 연구자들의 자유로운 연구 활동을 막는 법에 불만족했으며, 학자들의 다양성에 관용을 요구했다(Ringer, 2002:380).

39) 일부학자는 Max Weber의 인간행동의 동인은 합리적 선택이라고 보고, Weber를 합리적 선택 사회학자로 분류한다(Swedberg, 2003: 299).

에 의한 자발적인 협약인 헌법과 법률을 통해서 정하는 것이기 때문에 나라마다 역할과 범위가 달라질 수 있다. 이는 행정학의 연구 대상·범위와 무관하지 않다.

본 연구의 한계는 본 연구가 서구의 공공부문과 공무원 가치의 철학적 근거를 제시하고 있다는 점에서 한국 공공부문과 공무원의 가치로 곧바로 적용하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 대한민국의 헌법과 정치제도가 서구의 철학이론과 제도를 그대로 답습해 왔다고는 하더라도 한국의 공공부문과 공무원의 가치가 동일하다고 주장하기 위해서는 서구의 정치철학의 도입여부와 그를 기반으로 하는 제도 성립여부에 대한 세밀한 사후 연구가 필요하다고 생각한다.

대한민국 역사와 국민들의 의식구조에 영향을 미치는 윤리관의 독특성과 관련해서, 우선적으로 생각해볼 수 있는 것은 조선시대의 통치철학인 유교에는 개인 또는 개인적 자유라는 개념이 존재하지 않았다는 점이다. 이익(利益)이라는 개념도 상놈의 개념이기 때문에 이(理)만 존중되고 이(利)는 존재하지 않았다(이나미,2000). 지금 우리가 쓰는 권리(權利)라는 용어는 조선시대에 존재하지 않았다(이나미, 2000). 또한, 당시에는 대의(大義)를 위한 개인 이익의 희생은 당연한 것으로 모두에게 받아들여졌고 그런 의식이 아직도 잔존한다. 이 때문에 시민이나 공무원들이 시민으로서 당연히 누려야할 많은 기본권이 박탈되었던 것도 사실이었다.[40]

현대 실질적 민주주의 국가에서의 공공성은 지배체제나 공동체가 우선되는 것이 아닌 개인의 경제적 그리고 정치적 자유를 강화하는데 목적이 있다는 점이 다르다. 개인적 자유주의를 바탕으로 하는 민주주의 사상이 언제부터 대한민국 국민의 의식 속에서 유입되고 확산되었는지 그리고 민주주의에서의 공공부문의 규범적 가치를 공무원들이 명확하게 이해하고 있는지에 대해 추후 연구가 필요하다고 생각한다.

한국 행정연구에서 규범성의 강조가 조심스러운 또 다른 이유로 대한민국 공공부문은 행정입법 권한이 있다는 것이다. 미국은 정부가 공식적으로 의회에 입법안을 제출하지 못한다. 미국은 의원입법만 가능하다. 대한민국 중앙부처 5급 이상 공무원들은 신규 정책을 개발하기 위한 정책보고서를 작성하는 것이 가장 중요한 업무 또는 역량으로 인식하고 있다. 공무원들이 개발한 정책은 법률의 형태로 변형되어 의회에서 결정되지만, 의회는 기본권 침해와 관련된 개략적이고 포괄적인 원칙만을 정해줄 뿐 상당히 많은 정책집행과 관련된 재량권을 대통령령인 시행령과 부령인 시행규칙에 위임한다. 이는 폭넓은 재량권이 공공부문과 공무원들에게 위임되어 있다는 것을 의미한다.

---

40) 예를 들어, 공무원은 이혼도 마음대로 할 수 없었고, 은행에서의 대출도 사전에 기관에 보고해야만 했다.

행정부의 수반인 대통령, 그가 임명하는 각 부처 장관, 통상적으로 다수당이 되는 여당 그리고 자신의 이익을 위해 지배 정치집단에 충성심을 보이는 공무원이 함께 공모한다면, 언제든지 국민들의 개인적 자유는 침해되고 파괴될 가능성이 있다. 과거 정부에서 실제로 많은 기본권이 침해 또는 파괴된 사례가 존재했다. 직업공무원제도가 헌법에 보장되어 있다고는 하지만, 집권 정치지도자(중앙 또는 지방자치단체)의 리더십의 과도화를 막기에는 현실적으로 역부족이다.

공공부문에 폭 넓은 재량권이 존재하는 행정 현실에서, 정치리더십의 과도화 가능성이 높기 때문에 공공부문과 공무원의 윤리와 가치의 명확화와 함께 실천을 생활화할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 공공부문과 공무원의 역할과 한계, 윤리와 가치를 명확히 하고, 이를 체계적으로 실천하게 만드는 제도적인 장치가 필요하다고 생각한다. 공직의 민간에의 개방이 공직업무의 투명성 강화보다는 결과주의 사고와 비밀주의를 강화할 가능성이 있다는 것을 지적하고 싶다. 이에 대한 연구는 추후 연구자들의 몫으로 남겨둔다.

여기에 더해서, 공적자금(각종 연·기금)이 주식형태로 민간기업에의 투자와 함께, 경제 또는 금융위기 시기에 재정건전성이 부족한 기업에 공적자금의 형태로 투입되고 있는 현실이 공공부문의 역할정의에 있어 혼란을 가중시키고 있다. 공공부문의 시장개입과 함께, 기업의 국·공유화를 원칙적으로 금지하고는 있지만, 대다수 국민의 노후가 민간기업 경영실적에 의해서 좌우된다는 점 때문에 공공부문의 민간 기업경영에 관여라는 국민과 여론의 요구는 점점 더 강해질 것이다. 기업경영을 민간기업에 전적으로 맡기는 것이 옳은 일인지 아니면 국민의 노후 생계보장차원에서 공공부문이 개입하는 것이 옳은 것인지, 개입범위를 어디까지로 할 것인지에 대한 고민은 정책당국자가 직면한 현실이고 추후 보다 세밀한 연구가 필요한 부분이다.

참고문헌

강명구. (2017). 관료제와 장인정신: 영혼 없는 공무원을 위한 변론.「한국행정학보」, 51(4): 3-18.

곽준혁. (2008). 시민적 책임성: 고전적 공화주의와 시민성(Citizenship).「대한정치학회」, 16(2): 127-149.

권향원. (2017). 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복.「한국행정학보」, 51(2): 1-31.

권혁주·곽효주. (2016). 공무원연금의 개혁과 정책적 쟁점.「한국정책학보」,15(4): 191-192.

김균. (2000).「하이에크와 신자유주의: 세계화와 신자유주의」. 도서출판: 나남. 을 이나미. (2001).「한국 자유주의의 기원」. 도서출판: 책세상

김상묵. (2017). 국가공무원의 공직가치: 공직가치모형의 개발과 검증.「한국행정연구」,26(2): 1-41.

김서용. (2009). 공직동기의 결정요인에 대한 실증분석.「행정논총」,47(2): 181-209.

김호균. (2007). 조직공정성인식, 조직신뢰, 조직시민행동간 영향관계분석.「한국행정학보」, 41(2): 9-94.

김희강. (2016).「규범적 정책분석」. 도서출판: 박영사

노명식. (2011).「자유주의의 역사」. 도서출판: 책과 함께.

노명식. (2011).「프랑스 혁명에서 파리 코뮌까지, 1789-1871」. 도서출판: 책과 함께

데니스 F. 톰슨. 황경식·정원규역.(1999).「공직의 윤리」. 철학과 현실사

래리 M. 바텔스. 위선주역. (2012).「불평등 민주주의:자유에 가려진 진실」. 도서출판: 21세기 북스

리차드 스틸만 Ⅱ. 김번웅역. (1992).「미국 공무원제도」. 대영문화사.

마이클 왈처. 정원섭 외 역.(1999).「정의와 다원적 평등: 정의의 영역들. 철학과 현실사」.를 송유근. (2012).「이분법 사회를 넘어서」. 다산북스.

민경국. (2009).「하이에크, 자유의 길-하이에크의 자유주의 사상연구」. 도서출판: 한울아카데미

박종민·윤견수. (2015). 민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.「정부학연구」, 21(3):35-63.

백완기. (2007).「행정학」. 박영사

신용일. (2016). 악성민원에 대한 공무원의 인식이 조직성과 인식에 미치는 영향-조직개입의 조절효과를 중심으로.「고려대학교 대학원」. 박사학위논문

안문석.(2001).「정부와 기업 그리고 시민사회-지식 정보화사회의 행정과 규제개혁」. 박영사

에드먼드 버크. 이태숙 역. (2008).「프랑스혁명에 관한 성찰」. 한길사

윤견수. (2011). 정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 '공직'개념을 중심으로.「정부학연구」,17(3):19-48.

_____. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로.「행정논총」, 50(3): 237-261.

이나미. (2000).「독립신문」에 나타난 자유주의 사상에 대한 연구.「고려대학교 대학원」. 박사학위논문.

이승종. (2016). 과정패러다임에서 목표패러다임으로.「한국행정학보」, 50(4): 1-10.

이종범. (1986).「국민과 정부관료제」. 고려대학교 출판부

_____. (1994). 행정학의 연구와 조직문화 : J. Martin의 조직문화에 관한 3가지 관점,「한국행정학보」, 28(2): 707-717.

이종범·주재복. (1994). 쓰레기 분리수거의 정착을 위한 행정의 역할. Ch 6. 169-214.을 이종범·소영진·안문석·김정수·김영평·최성모·주재복·김병원.(1994).「협동사회의 정착과 정부의

역할」. 집문당.
임도빈. (1998). 프랑스와 한국의 행정개혁 비교: 개혁범위와 방법상의 차이를 중심으로.「한국행정학보」. 32(4): 67-80.
_____. (2000). 신공공관리론과 관료제 이론의 비교.「한국논총」, 38(1):51-72.
_____. (2002). 행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로.「행정논총」, 40(3): 69-95.
_____. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제.「한국행정학보」, 41(3): 41-65.
_____. (2008).「글로벌 공공윤리」. 법문사.
임의영. (2017). 공공성의 철학적 기초: 관계·공감·책임.「한국정책학회 춘계학술대회」. 1-23.
조기빈. 조남호, 박종대 역. (1996).「반 논어」. 예문서원.을 임도빈.(2008).「글로벌 공공윤리」. 법문사
정정길. (2007).「정책학원론」. 대명출판사
_____. (2010).「행정학의 새로운 이해」. 대명출판사.
정정길·김성수·김재훈·김찬동·하정봉. (2007).「작은 정부론」. 도서출판: 부키
정종섭. (2010).「헌법과 정치제도」. 박영사
칼 포르랜더. (2009). 서문.을 플라톤. 최현 옮김. (2009).「플라톤의 국가론」. 집문당
칼 폴라니. 홍기빈 옮김.(2002).「우리의 이론과 실천에 대한 몇 가지 문제들. 전 세계적 자본주의인가 지역적 계획경제인가 외」. 책세상
테리 L. 쿠퍼. 행정사상과 방법론 연구회 역. (2013).「공직윤리: 책임있는 행정인」. 조명문화사.
테리쿠퍼·도널드 멘젤. 행정사상과 방법론 연구회 옮김. (2018).「윤리역량: 공직리더십을 위한 윤리역량 성취」. 조명문화사.
팰러스트, G., 오펜하임, J., & 맥그리거, T. 조택 역. (2004).「민주주의와 규제」. 이화여자대학교출판부
한국헌법학회. (2013).「헌법주석」. 박영사
허영. (2015).「한국헌법론」. 전정 11판. 박영사
황재홍. (2011). 불확실성과 합리성 그리고 정부개입: 케인즈와 하이에크.「경제학연구」, 59(4):147-167.
Arrow. K. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. J*ournal of Political Economy*, 58(4): 328-346
Ban, C. (1998). The Changing role of the persnnel office, in Condrey, S. E.(Eds.), Handbook of Human Resources Management in Government, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA. 21-27. in Hondeghem, A. & Vandermeulen, F. (2000). Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The international Journal of Public Sector Management*, 13(4): 342-353.
Bishirjian, R. (1974). Thomas Hill Green Political Philosophy. *Political Science Reviewer*. 4:

29-53.

Bowman. J. S. & Knox, C. C. (2008). Ethics in Government: No Matter How Long and Dark the Night. *Public Administration Review*, 68(4): 627-639

Brudney, J. L. & England, R. E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1): 59-65. in 이종범·주재복. (1994). 쓰레기 분리수거의 정착을 위한 행정의 역할. Ch 6. 169-214.을 이종범·소영진·안문석·김정수·김영평·최성모·주재복·김병원.(1994).「협동사회의 정착과 정부의 역할」. 집문당

Bullock, A. & Shock, M. (1956). ed., The Liberal Tradition: From Fox to Keynes. Adam & Charles Black.을 노명식.(2010).「자유주의의 역사」. 책과함께

Caiden, G. E. (1991). What Really Is Public Maladministration?. *Public Administration Review*. 51(6): 486-493.

Cody, M. W. J. & Lynn, R. R. (1992). Honest Government: An Ethics Guide for Public Service. Westport, CT: Praeger. In Van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Valures*. Garland Publishing, Inc.

Colby, A., Kohlberg, L., Gibbs, J., and M. Lieberman. (1983). A Longitudinal Study of Moral Judgment. *Monographs of the Society for Reasearch in Child Development*, 48(1/2): 1-124.

Coleman, J. (1990). Foundations of Social theory. Cambridge, MA: Havard University Press. in Swedberg, R.(2003). The Changing Picture of Max Weber's Sociology. *Annual Review of Sociology*. 29: 283-306.

Denhardt, R. B. (1992). Morality As an Organizational Problem. *Public Administration Review*. 52(2): 104-105.

Denhart, R. B. (1993). The Pursuit of Significance. Belmont: Wadsworth. in 김상묵. (2017). 국가공무원의 공직가치: 공직가치모형의 개발과 검증.「한국행정연구」, 26(2): 1-41.

Demsetz, H. (2003). Ownership and the Externality problem. Ch 11th in Anderson, T. L. & McChesney, F. S. ed.(2003). *Property Rights: Cooperation, Conflict, and Law*. Princeton University Press.

De Vries, M. & Kim, P. S. (eds.). (2011). Value and Virtue in Public Administration. Hampshire, UK: Palgrave MacMillan. in 김판석·홍길표. (2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로.「한국인사행정학회보」, 10(3): 23-52

Dobel, J. P.(1990). Integrity in the Public Service. Public Administrative Review. 50(1). (May/June). 356-366. in Wart, M. A.,(1998). *Changing Public Sector Values.* New York & London: Garland Publishing, Inc.

Etzioni-Halevy, E. (1983). Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma. London:

Routledge and Kagan Paul. in 윤견수. (2011). 정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형의 구성의 기본단위인 '공직' 개념을 중심으로.「정부학연구」, 17(3):19-48.

Frederickson, H. G., & Hart, D. A. (1985). The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*, 45(5): 547-553.

Golembiewski, R. T. (1962). Organization as a Moral Problem. *Public Administration Review*, 22(2): 51-58.

Gore, A.(2007). *The Assault on Reason*. New York: The Penguin Press.

Gortner, H. F. (1991). Ethics for Public Managers. New York: Praeger. in Wart, M. A., (1998). *Changing Public Sector Values*. New York & London: Garland Publishing, Inc.

Gray, A. (1946). The Socialist Tradition From Moses to Lenin. Longman. 을 노명식. (2013).「자유주의의 역사」. 책과함께

Green. T. H. (1895). Lectures on the Principles of Political Obligation. by Thomas Hill Green. reviwed by Eckoff. *Political Science Quarterly*, 10(4): 715-718

Green, T. H.(1924). Lectures on the Principles of Political Obligation. Longmans. *Continetalist*, No. 1, July 12,

Hamilton, A. (1781). "The Continetalist, No. 1, July 12, 1781." in the Papers of Alexander Hamilton, vol Ⅱ, Columbia University Press. New York. 478 in Stillman, R. J.(1982). The Changing Patterns of Public Administration Theory in America. *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*. ed by Uveges, Jr., J. A. Marcel Dekker, Inc.

Hayek, F. A. (1952/1976). Individualismus und Wirtschafitliche Ordnung. Salzburg. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

_____. (1958). Freedom, Reason, and Tradition. *Ethics*, 68(4): 229-245

_____. (1967). Studies in Philosophy. Politics and Economics. London. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

_____. (1971). Die Verfassung der Freiheit. Tübingen. in 민경국.(2007).「하이에크, 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

_____. (1977). Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus. Tübingen. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

_____. (1979). Drei Quelle Menschlicher Werte. Tübingen. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

Held, D. (1987). Models of Democracy, Cambridge.: Polity Press. in 임도빈.(2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제.「한국행정학보」, 41(3):41-65.

Hobhouse, L. T. (1922). *The Elements of Social Justice*, Allen & Unwin.

Hondeghem, A., & Vandermeulen, F. (2000). Competency management in the Flemish and

Dutch Civil Service. *International Journal of Public Sector Management,* 13(4). 342-353.

Ingraham, P. & Rosenbloom, D. (1990). Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base. Public Administration Review, 50(2): 210-219.을 김근세·조규진·최상옥·이명석.(2013). 헌법적 가치와 행정: 헌법재판소의 판례분석을 중심으로.「한국행정학보」, 47(4): 1-25.

Kohlberg, L. (1969). The cognitive-development approach to socialization. In Goslin, D. A. (Ed.). *Handbook of socialization theory and research.* Rand McNally, Chicago, IL: 347-480

_____. (1981), *Essays in Moral developmen*t. 1. New York : Harper and Raw. Chicago: Rand McNally.

Lord Acton. (1953). *The History of Freedom in Antiquity*. Essays in Freedom and Power. Meridian Books.

Lowi, T. J., Ginsberg, B., & Shepsle, K. (2010). *American Government*. 10th eds. W.W. Norton & Company, Inc.

Immanual Kant. (1785). *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. translated by H. J. Paton.(1964). New York : Harper Torchbooks. in 마이클 샌델. 김명철 옮김.(2009).「Justice: 정의란 무엇인가」. 도서출판: 와이즈베리

Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). The Social psychology of organizations. New York: Wiley. In Nielsen, T. M., Hrivnak. G. A., & Shaw. (2009). *Organizational Citizenship Behavior and Performance: A Meta-Analysis of Group-Level Research. Small Group Research*, 40(5): 555-577

Keynes, J. M. (1972). Essays in Persuation. Collecteded Writings. vol. Ⅸ, Macmillan. In 노명식. (2012).「자유주의의 역사」. 책과함께

Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15: 245-261.

_____. (2006). Public service motivation and organizational citizenship behavior in Korea. *International Journal of Manpower,* 27(8): 722-740.

Macintyre, A. (2006). *Ethics and Politics. Selected essays. 2.* Cambridge university press.

Martin, J. (1902). *T*he Social Value of Trade Unionism. I*nternational Journal of Ethics*, 12(4): 437-450

Meny. Y. (1990). Government & Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany. Oxford University Press. USA.을 권혁주·곽효주. (2006). 공무원연금의 개혁과 정책적 쟁점.「한국정책학보」. 15(4).

Merton, R. (1957). Social theory and social structure. Glencoe, Il: Free Press.을 이창현·최창

현.(1996).「새 조직론」. 대영문화사

Mill, J. S. (1951) *"Representative Government". Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. London: J. M. Dent Sons, Limited.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Parsons, T. (1939). The Professions and Social Structure, Social Fores, 17: 457-467. in Wart, M. A., (1998). *Changing Public Sector Values*. New York & London: Garland Publishing, Inc.

Parsons, T. (1965). Max Weber 1864-1964. *American Sociological Review,* 30(2): 171-175

Radnitzky, G.(1987a). An Economy Theory of the Civilization and its Policy Implications: Hayek's Account Generalized. in Ordo, 38. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 한울아카데미

_____. (1987b). Erkenntnistheoretische Probleme im Licht von Evolutionstheorie und Ökonomie. in R. Riedl and F. M. Wuketits(Hrsg.). Die Evolutionäre Erkenntistheorie. Hamburg. in Ordo, 38. in 민경국. (2007).「하이에크, 자유의 길」. 한울아카데미

Ratnapala, S. (1993). The Trident Case and the Evolutionary Theory of F. A. Hayek. in Oxford Journal of Legal Studies. In 민경국.(2007).「하이에크, 자유의 길」. 한울아카데미.

Rawls, J. (1971). *A Theory OF JUSTICE*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, J. (2003). *Justice as Fairness: A Restatement*. ed. by Erin Kelly. The Belknap Press of Harvard University Press.

Ringer, F. (2002). Max Weber's Liberalism. *Central European History*, 35(3): 379-395

Rohr, J. (1986). To Run a Constitution. Kansas; University Press of Kansas.을 김근세·조규진·최상옥·이명석.(2013). 헌법적 가치와 행정: 헌법재판소의 판례분석을 중심으로.「한국행정학보」, 47(4): 1-25.

Rossiter, C. (1964). Alexsander Hamilton and the Constitution. New York : Harcourt Brace in Stillman Ⅱ, R. J.(1982:8) *The Changing Patterns of Public Administration Theory in America. Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*. ed by Uveges, Jr., J. A. Marcel Dekker, Inc.

Sahakian, W.S., 박종대역. (1985).「윤리학」. 서강대학교출판부.을 임도빈.(2008).「글로벌 공공윤리」. 법문사

Sandel, M. J. (2005). *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press

_____. (2009). *JUSTICE: What's the right thing to do?*. Farrar, Straus and Giroux: New York.

Samuel, V. H. L. (2012). Liberalism: An Attempt to State the Principles & Proposals of Contemporary liberalism in England. Rarebooksclub.com In 노명식. (2013).「자유주의

의 역사」. 책과함께

Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1985). *Economics*. 12th edition. McGraw-Hill book company. International edition.

Schulesinger, A. Jr. (1964). The Politics of Hope. Eye and Spottiswoode. In 노명식. (2012:267). 「자유주의의 역사」. 책과함께

Schumpeter. J. (1909). On the Concept of Social Value. *The Quarterly Journal of Economics*, 23(2): 213-232.

Simon, Herbert A. (1957). Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations(2nd). New York: Free Press. in 임의영.(2014). H. A. Simon의 제한된 합리성과 행정학. 「행정논총」, 52(2): 1-35.

Stiglitz, J. (2000). "What I learned at the World Economic Crisis." The New Republic. (Apil 17). 를 팰러스트, J· 오펜하임, J. & 맥그리거, T., 조택 역.(2004:270). 「민주주의와 규제」. 이화여자대학출판부

Stillman Ⅱ, R. J. (1982) The Changing Patterns of Public Administration Theory in America. Ed by Uveges, Jr., J. A. *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc.

Swedberg, R.(2003). The Changing Picture of Max Weber's Socialogy. *Annual Review of Socialogy*. 29: 283-306.

Thompson, D. F. (1992). Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review*, 52(3) (May - Jun.), 254-259

Vanberg, V. (1989). Hayek as a Constitutional Political Economics. in *Wirtshaftspolitische Blätter*. 36(2) in 민경국. (2007). 「하이에크 자유의 길」. 도서출판: 한울 아카데미

Vanberg, V. (1994). Rules and Choice in Economics. London in Contemporary Perspective. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc. In 민경국. (2007). 「하이에크, 자유의 길」. 한울 아카데미.

Van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Values.* New York & London: Garland Publishing, Inc.

Van Schaardenburgh, A. & Van Beek, L.(1998). Competentiemanagement binnen de overheid. Overheidsmanagement, 11(11): 227-31. in Hondeghem, A. & Vandermeulen, F. (2000). Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The international Journal of Public Sector Management*, 13(4): 342-353.

Vigoda-Gadot, E. R. A. N., & Meiri, S. (2008). New public management values and person-organization fit: a socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, 86(1): 111-131.

Warner, B. E. (2001). John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative

Government: Balancing Competence and Participation. *Public Administration Review*, 61(4): 403-413

Weber, M. (1968). Economy & Society. New York. In 권혁주. (2006). 공무원연금의 개혁과 정책적 쟁점.「보건복지포럼」. 31-39.

Whitaker, G. P.(1980). Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3): 240-246.

Woodruff, C. (1991). "Competent by any other name" Personnel Management, September, 38-43. in Moore et al.(2002) Competence, competency and competencies: performance assessment in organizations. *Work Study*, 51(6): 314-319.

Yeom, Jaeho. (1996). The Contribution of Organizational Theories to the Study of Public Administration,「행정과 정책」, 2: 83-121.

Young, J. (1996). The Waghington Community. 1800-1828. New York: Columbia University Press. In 함성득·남유진. (1999).「미국정치와 행정」. 도서출판: 나남

ABSTRACT

The Philosophical Basis of the Public Sector and Bureaucrats' Values: A Focus on Hayek and Idealistic Historical School Perspectives

Yongil Shin

Although the two sides share common ground in respect of freedom of choice on the basis of individual liberty, they differ in their viewpoint as to whether the role of the public sector is limited to the establishment of an inter-individual trade order or the inclusion of voluntary agreements among individuals. The values of the public sector and bureaucracy derive indifference, equality, and efficiency from liberal norms, and social efficiency, equity, and fairness in order to create social values as norms of democracy.

The emphasis on the normative aspect of the public sector has the danger of invoking excess bureaucracy or totalitarianism that serve the interests of the bureaucracy itself or of the ruling class. The legitimacy of the behavior of public servants as agents exists only within the scope of protecting and expanding the freedom and liberty of individuals and is secured through the proper harmonization of objective and instrumental values.

【Keywords: public sector value, public service value, social value, public service ethics】