

영미 신공공관리론의 철학적 기원: 로크의 사회계약론 재해석을 중심으로

윤 은 기*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 사회계약론에 근거한 신공공관리론의 이론적 기원
- III. 신공공관리론의 문화적 함의
- IV. 영국과 미국의 행정이론과 체제의 비교
- V. 결 론

<요 약>

본 연구의 목적은 로크의 사회계약론의 분석에 근거해서 영미 신공공관리론의 기원과 이론에 대한 개념을 고찰해 보는 것이다. 본 논문은 홉스와 로크의 사회계약론의 비교분석을 통해, 국가의 강제력을 통한 절대적인 정부의 역할을 강조하는 홉스의 사회계약론과 정부간섭을 배제하는 시장주의 원칙에 근거하는 로크의 사회계약론의 차이를 검토할 것이다. 로크의 이론과 개념은 영미 신공공관리론의 철학적 기원으로 자유주의 행정시스템의 주요 영역들을 정초했다고 할 수 있다. 로크의 사회계약설의 이론은 자유주의 이념에 근거하는 신공공관리론의 주요개념인 시장주의적인 원리에 부합된다고 언급될 수 있다. 영미 신공공관리론의 주요한 특징인 시장주의 개념은 자유주의 사상의 기원인 로크의 사회계약론의 이론적 토대에 근거한 것이라 분석하였다.

【주제어: 시장주의, 사회계약론, 신공공관리론, 자유주의】

I. 서 론

1970년대 이후 영미국가의 행정이론의 방향을 신공공관리론이라 통칭할 수 있다. 신공공관리론은 시장주의 원리에 근거해서 전통적인 관료제 패러다임을

* 동아대학교 행정학과 조교수(eungeeyun@hanmail.net).
논문접수일(2008.8.4), 수정일(2008.8.25), 게재확정일(2008.9.15)

탈피해서 작은 정부를 구현하기 위한 행정이론이다. 결과적으로, 신공공관리론은 신자유주의 이론과 부합할 수 있는데, 정부실패의 기능을 해결하기 위한 시장주의적 원칙의 적용의 이론이다. 다른 한편, 전통적인 행정이론은 적극적인 국가의 기능과 역할의 필요성을 강조하여 왔다. 케인즈주의적 복지국가는 정부간섭의 필요성의 강조와 함께 1930년대 이후 영미국가의 정부정책 운영의 기본틀로 정착되었다. 정부기능의 중요성의 강조와 함께 국가의 정책결정의 과정이 행정부에 집중되는 행정국가 현상이 초래되었다. 1930-1970년대의 시대는 영미국가에서 정부간섭의 역할이 확대됨에 따라 총자본 중에 국가에 의해 결정되는 투자, 지출, 분배가 지속적으로 증대된 행정국가(administrative state)의 시기로 지칭되고 있다.

1970년대 초반이후 영미국가는 ‘경쟁력 약화, 세수 감소, 재정적자 누적’ 등의 문제점으로 인한 경제위기의 상황을 극복하기 위해 전통적인 행정국가의 정책운영방식의 변화를 시도하였다. 영미국가의 신자유주의의 개념은 경제위기의 직접적인 원인과 책임이 케인즈주의적 행정국가가 초래한 큰 정부로 인한 ‘정부의 실패’를 강조하고 시장의 자유화, 복지의 민간화, 정부간섭의 최소화 등을 핵심 내용으로 하는 새로운 정책의 패러다임을 주창하였다. 이러한 신자유주의적 행정개혁논리는 전통적 행정학에 근거한 공공행정의 정책을 변화하는 방향으로 행정개혁을 추구하였다. 신자유주의 원칙은 영국의 대처리즘과 미국의 레이거노믹스에 의해 구체화되어 갔고, 영미식의 신공공관리론의 적용은 종래 발전주의국가의 전통적 행정학의 패러다임 청산과 신자유주의적 행정개혁의 필요성을 확산시켰다.

본 연구는 사회계약론의 분석을 통한 영미 신공공관리론의 철학적 기원을 탐구하고자 한다. 홉스의 사회계약론은 개인 안전의 권리와 질서를 위한 국가의 절대적인 권위를 강조한다. 개인의 권리를 강조한다는 측면에서 자유주의적 요소와 국가의 절대적인 권력을 표방하는 관점에서 반자유주의적 요소를 동시에 포함하고 있다(Held, 1987:50). 하지만, 로크의 개념은 개인의 권리와 권력의 분립의 개념에 근거한 자유주의 발전의 기초와 토대를 마련한 것으로 평가되고 있다(Held, 1987:54). 개괄적으로, 홉스의 이론은 행정국가의 역할을 강조하고(박동서, 1988:178), 로크의 이론은 자유주의적 가치와 개념을 강조하는 것으로 언급되고 있다(Aaron, 1955, Cranston, 1957, Moulds, 1965, Plamenatz, 1963, 김향규, 2006:116-117).

이와 같이, 본 논문은 전통적 행정학의 정책 패러다임의 변화과정에서 신자유주의 개념에 바탕을 둔 영미 신공공관리론의 이론적 근거를 고찰하고자 한다. 본 연구는 로크의 사회계약론에 근거한 자유주의 행정이론의 철학적 토대의 분석을 통한 영미 신공공관리론의 기원과 내용을 탐구해 보는 것이다. 구체적으

로, 본문에서 사회계약론에 근거한 자유주의 행정시스템의 기원, 내용, 발전의 과정에 대한 논의를 통해 신공공관리론(NPM: New Public Management)의 시장주의적 관점과 문화적 함의의 내용을 논의하고자 한다. 사례분석으로, 로크의 개념에 근거하는 신공공관리론의 시장주의적인 원칙의 개념인 영미의 최소정부론의 내용을 고찰할 것이다. 결과적으로, 본 연구에서 홉스의 이론은 행정국가의 역할을 강조하고, 로크의 이론은 신공공관리론의 시장의 기능과 역할을 강조하는 사회계약설의 개념과 내용이 분석될 것이다. 사회계약론을 통한 자유주의 사상의 창시자인 토마스 홉스(Thomas Hobbes)와 존 로크(John Locke)의 자연법, 정부론, 시민사회론, 인성론의 개념에 대한 차이와 비교를 분석을 통해 영미 신공공관리론의 기원과 행정사를 분석해 보고자 한다.

II. 사회계약론에 근거한 신공공관리론의 이론적 기원

사회계약설의 기원은 홉스와 로크의 사상적 개념에 근거하고 있는데, 사회계약론 이전의 이론은 주권의 소재와 국가 권력을 신의 영역으로 한정하여 개인 권리에 대한 논의는 배제되었다(Held, 1987). 홉스는 자연 상태에서 인간의 이기적인 욕구로 인한 혼란을 방지하기 위해서 인간은 절대자에게 주권을 양도해야 한다고 주장하였다. 인간의 이기심에 근거한 권력과 부의 추구하고 욕망으로 인하여 인간의 지배, 갈등, 투쟁 등을 조절하기 위한 정부의 역할은 필요하였다. 즉, 인간은 계약을 통한 정부를 구성해 주권자에게 주권을 양도함으로써 안전의 권리를 보장 받는 것이다. 결과적으로, 홉스는 부패한 봉건제도를 합리화하는 개념에 반대해서 개인의 권리와 사회계약론의 토대를 합리화하는데 이바지했다.

한편, 로크의 사상은 다수의 동의에 의한 주권의 부여와 개인의 재산을 보장하는 것이 국가의 설립 목적이라는 근대적 자유주의 이론으로의 전환점을 마련하였다. 국가는 개인들 간의 계약에 의해 성립된다고 전제하고 있는데, 국가권력의 원천을 국민의 동의에 두고, 국민과 정부사이의 계약에 의해 국가권력이 구성된다. 이 계약을 통한 국가의 설립목적은 개인의 권리와 자유를 보호하는 것이다. 궁극적으로, 로크의 사상은 자유민주주의적인 가정들로 해석되고 있는데, 동의에 의한 정부 다수자의 지배(Bluhm, 1978, Kendall, 1941), 도덕적인 자연상태(Berki, 1977), 사적 소유의 합리화(Macpherson, 1962), 개인의 자연권과 자연법의 인식(Strauss, 1953)에 관한 공리주의적인 관점과 개인주의적인 원리를 내포하고 있다. 로크의 사회계약론의 개념에 근거한 개인주의적인 원칙과 개념은 자유주의적 영미행정이론의 이론적 바탕을 제공해 주고 있다.

이와 같이, 홉스와 로크의 사회계약론의 내용과 범위의 차이점을 보여주고

있다. 홉스와 로크의 사회계약설에서 국민들의 계약에 의해 정부에게 권리를 양도한다는 것은 의견을 같이 하지만, 홉스에게는 ‘시민의 안전’과 로크에게는 ‘시민의 사유재산의 권리’를 보호하는 사회계약론 내용과 영역의 차이가 있다. 사회계약론의 개념에 근거한 자유주의적인 개인의 자유와 권리의 개념은 영미행정이론의 기원을 보여주고 있다. 사회계약론을 통한 자유주의 사상의 창시자인 홉스와 로크의 자연법, 정부론, 시민 사회론에 대한 차이와 비교를 분석해 보고자 한다.

1. 자연법

로크는 인간이 태어날 때부터 평등하다는 자연법사상을 주장하였다. 하지만, 결과적인 평등의 원칙을 언급하는 것은 아니고, 권한, 능력, 성취, 덕성적인 측면에서 인간은 평등하지 않음을 인정하였다. 로크에게서 불평등한 사적 소유는 정당화된다. 로크는 ‘재산의 보존’에 관심을 두는 반면, 홉스는 ‘생명의 보존’에 주된 관심을 두었다. 이 사적 소유는 국가에 의해서 통제되는 것이 아니라 보호되어야 한다. 로크는 신의 제작물이라는 목적론적 관점에서 인간을 조명하고 있다. 로크적 인간은 신적 의지와 명령이라는 자연법적 도덕률 안에서 권리와 의무의 주체로서 설정된다. 인간은 신으로부터 자신의 권리에 대한 자유로운 자율성을 소유한다(Locke, 1967:58). 자유란 자기가 따라야 할 법이 허용하는 범위 내에서 자기의 행위와 재산과 모든 소유물을 그가 원하는 대로 처분하고 처리할 수 있는 것이다(Locke, 1967:57). 로크의 관점에서, 자연 상태란 자신의 자율적인 행동과 사유재산의 소유권을 의미하고, 자연법은 신의 의지의 선언(Locke, 1967: 135)과 이성의 법이다(Locke, 1967: 10).

로크는 자연법 위반에 대한 처벌의 권리의 인정과 다른 사람에 대한 존중의 의무를 강조하지만, 홉스적인 인간관은 자신의 권리 향유를 위해서 타인을 침해할 수 있었다. 홉스의 자연법은 단지 개인의 보존이 절대적임을 밝혀준다(Hobbes, 1968:190). 그러나 로크의 자연법은 개인들의 자연법적 권리와 개인의 도덕적인 관점을 논의하고 있다. 자연법에 의하면, 개인은 타인의 생명, 자유, 소유의 권리를 침해할 수 없고 국가는 국민의 권리의 보존이라는 의무를 수행하여야 한다. 로크는 주권이 존재하고 있는 상황에서도 전쟁상태가 야기될 수 있다는 관점에서, 개인의 권리를 보호하기 위해 인간의 이성에 의해 만들어진 실정법의 이론적 바탕을 마련하였다. 인간의 이성은 도덕적인 법과 헌법인 실정법의 기초를 제공하였다.

결과적으로, 로크의 실정법의 개념은 다음과 같이 요약 할 수 있다. 첫째, 개인의 권리는 자신들의 적법한 계약에 근거한 동의에 의해서만 규제가 가능하다. 둘째, 자유주의 국가에서 법률에 근거한 평등원칙이 적용되는 입법권은 국민의

권리를 보호하자는 것이다. 셋째, 인간의 이성에 의해 만들어진 실정법은 자연 법으로부터 파생되었다는 것이다. 로크가 언급하는 실정법의 목적은 법률에 규정된 입법권과 사법권에 의해 개인들의 자연법적 권리인 생명, 자유, 재산을 보호하는 것이다. 이와 같이, 로크는 자연법으로부터 파생된 실정법인 법과 제도에 의한 통치를 강조하고 있다.

2. 정부론

로크와 홉스의 정부에 대한 견해의 차이를 보여주고 있는데, 로크가 ‘제한 군주정’을 지지하지만 홉스는 ‘절대 군주정’을 옹호하였다. 로크와 홉스의 사회계약론에 근거한 정부론에서, 주권자에게 권력의 이양을 통해 권리를 보장 받을 수 있다는 관점에서는 일치하지만 로크와 홉스의 사회계약론에 근거한 정부론의 범주와 내용에는 견해의 차이가 있다.

홉스는 이성보다는 지배욕과 소유욕을 인간의 본성이라고 보았기 때문에, 사회계약은 안전을 위한 국가설립을 위한 지배계약으로, 홉스의 정부론은 사회질서와 생존의 가능성을 보장하는 데 있다(Hobbes, 1968). 홉스의 관점에서, 모든 인간들 사이에는 기본적인 평등이 존재하는데, 정부설립의 목적은 개인의 생명 보존과 자기보존으로 개인의 이익을 보호하는 것이다. 자신의 권리의 양도를 통해 개인의 안전과 사회의 질서를 보호 하는 것이 정부설립의 목적이다. 국가권력은 영속성과 무제한성을 가지며, 입법권, 사법권, 행정권까지 소유하는 절대적인 권력의 정부의 형태라 간주할 수 있다(Hobbes, 1968). 홉스의 관심은 자연 상태에서 주권의 붕괴나 분열이 전쟁 상태를 방지하기 위해 절대적인 주권의 필요성을 강조하고 있다. 이와 같이, 홉스는 주권의 합법성 문제보다도 인간의 이기적 정념을 통제할 수 있는 주권의 존재 여부에 주목한다.

홉스적 국가는 국민들과의 원초적 계약을 통해 절대적 권리와 시민사회를 대표할 권위를 부여받는다. 국가는 ‘하나의 절대적이고 독립적인 체계’이다. 홉스적 국가에는 절대적인 권력만이 존재하며, 주권자의 의지와 판단만이 존재한다. 국가는 권력의 분립 없는 유일한 ‘행정의 관리자’, ‘정치의 행위자’, ‘사회의 관리자’이다. 인간은 극한적인 갈등과 투쟁의 무질서한 상태의 공포로부터 벗어나기 위해 ‘제도적인 구원자’로서 국가의 설립에 동의한다. 이와 같이, 홉스의 사회에서 평화와 안전이라는 명분아래 개인적 삶은 국가에 대한 종속적인 복종이었다. 개인의 정치적 참여는 안전과 평화라는 명분아래 억압되며, 침묵하는 다수의 복종과 국가권력의 지배만이 사회의 질서를 지탱한다.

로크는 개인들이 결성한 정치공동체는 시민의 권리 중 일부를 정부에 위탁하는 방식으로 시민과 정부의 계약이 성립되는 것을 논의하고 있는데, ‘권리위탁’이란 ‘이양과 양도’와는 달리 정부의 권력이 절대적일 수 없다는 것이다(Locke,

1967). 이와 같이, 홉스가 사회계약의 개념을 ‘양도’로 설명한 반면(Hobbes, 1968), 로크는 ‘위탁’으로 논의하고 있다(Locke, 1967). ‘위탁’은 제한적인 권력의 부여를 의미하지만, ‘이양과 양도’는 절대적인 권력의 부여를 내포하고 있다. 제한적인 관점인 ‘위탁’의 개념은 정부의 권력이 절대적이지 않다는 것의 의미를 함축하고 있다고 할 것이다.

로크는 인위적 창조물인 정부에 대한 저항권의 허용과 정부권력의 한계를 설정하였지만, 홉스는 주권자를 절대 진리자로 간주하였기 때문에 자기생존에 근거한 자신의 신체를 방어하는 소극적인 저항권은 인정하였지만 적극적인 저항권은 수용하지 않았다. 홉스는 저항권과 관련해 주권자에 대한 시민의 적극적인 저항권의 권리를 인정하지 않았다(Hobbes, 1968:199). 반면, 로크의 관점에서, 정부가 국민의 권리를 보호하지 못할 때 시민의 혁명을 정당화할 수 있다는 점에서 국민들은 정부가 계약조건에 위반된 행위를 할 경우에 정부를 재구성할 수 있는 저항권의 권리를 가지고 있다는 것이다(Locke, 1967:209). 로크의 정부론에서, 정부가 인간의 생명, 자유, 재산의 권리를 보호하지 못할 때 국민의 저항권을 인정하고 있다. 로크는 정부의 권력이 시민의 재산과 자유의 보존을 위한 수단적인 권력임을 강조한다. 로크의 정부는 자연법적인 권리의 계약에 의해 사회의 공공선을 위해서 권력을 사용할 수 있지만 국민의 권리를 침해할 수 없다. 이 로크적 정부론의 개념은 미국의 독립선언문에 간접적으로 영향을 준 것으로 개인권리의 보장을 위한 정부의 기능과 역할을 위한 이론적인 토대를 제공하였다.

요약하면, 홉스는 사유 재산의 소유권이 강해지면 국가를 붕괴시키는 원인을 제공한다고 인식하였다. 사유재산의 인정은 통치권자의 권리의 제한을 의미하기도 하였다. 홉스는 사회계약으로 국가가 설립되면 국가의 주권자의 보호 하에서만 사유 재산권 주장이 가능하다고 하였다. 사유재산은 법으로 보호되어지지만 법의 제정이 통치권자의 권한이기 때문에 개인의 사유 재산권이 통치권자의 권리를 앞설 수 없다는 것이다. 반면에, 로크는 사회계약론에 근거한 정부 기능의 목적은 사유 재산의 보호라고 하였다. 로크는 사유재산 권리의 보호가 정부설립의 근원적인 목적으로써 소유권의 보호 기능 이외의 정부간섭의 필요성을 배제하였다. 이와 같이, 로크의 개념에서, 국가에게 부여된 권한의 한계를 넘어서 자연권에서 기원된 개인들의 소유의 권리와 자유를 위협할 때 국민은 정부에 대한 저항권의 권리를 갖는다(Strauss, 1953:233). 저항권은 국민의 정치적 권리에 대한 요구라기보다는 사적 재산권의 권리를 확보하기 위한 능동적인 행위라고 볼 수 있는 것이다. 결과적으로, 로크적 정부는 사적소유권의 보호와 함께 국가의 절대적인 권력과 강한 국가의 개념을 배제하는 시장원리에 입각한 최소정부론의 개념과 일치하는 것으로 해석될 수 있다.

3. 시민사회론

로크가 강한 정부의 기능을 배제함으로써 시민사회의 역할과 기능의 중요성을 강조하고 있지만, 반면에 홉스는 시민사회의 기능과 다원주의 시스템을 배제한다. 홉스의 관점에서, 시민사회의 개인들은 국가권력이 부여해 주는 권리와 자유를 향유할 수 있지만, 국가권력의 간섭과 통제로부터 자유로울 수는 없다. 시민사회의 개인의 권리나 자유는 국가권력이 허용하는 한계내에서 향유되는 종속적인 자유와 권리일 뿐이다. 홉스의 국가권력의 의존에 의해, 개인들은 시민사회내의 타인으로부터의 위협으로부터 자유로울 수 있다(Hobbes, 1968). 한편, 로크의 관심사는 복종과 안전의 문제가 아니고 시민사회의 권리보호의 문제로 귀결된다. 로크의 시민사회는 권리와 도덕의 원리를 보유한 공동체로 설정됨으로써 국가에 대한 종속과 의존이라는 홉스적 국가론을 배제할 수 있었다. 로크의 자연 상태는 정부 없는 시민사회로 간주된다(Berki, 1977). 로크의 견해에서, 국가가 규범과 권리의 절대적인 제공자가 아니고, 국가의 권력을 제한하기 위한 사회구성원들과의 상호협조적인 시민사회의 설립을 강조하고 있다.

로크의 관점은 어떠한 시민정부의 형태와 유형이 개인의 권리와 자유에 부합할 수 있는가 하는 문제에 주목하고 있다. 다시 말하면, 로크의 관심은 개인의 권리를 보호하는 시민사회를 어떻게 확보할 것인가라는 문제에 주안점을 두고 있다. 이런 관점에서, 로크가 제시하는 처방은 국가 권력으로부터 자율적인 시민사회와 국가 권력에 대한 법과 제도적 규제이다. 정부의 법과 의지는 홉스처럼 ‘국가권력의 이성과 의지’가 구현된 것이 아니라, ‘사회의 의지’가 구현된 것이다. 그리고 정부는 ‘사회의 의지’로부터 자유로울 수 없다. 전통적 행정학은 ‘국가의 의지’를 강조하는 반면, 신공공관리론은 ‘사회의 의지’를 강조하고 있는데, ‘국가의 의지’를 강조하는 홉스와 ‘사회의 의지’를 선호하는 로크의 사회계약론은 차이점을 보여주고 있다.

사회의 의지는 다원주의 행정체제에서의 다수의 지배와 결정 과정을 의미한다. 로크에게 시민들이 '각 개인의 동의에 의해서 하나의 공동체를 형성한 것은 하나의 조직체로서 행동할 수 있는 권리를 가지는 조직'을 만드는 것이다(Locke, 1967:96). 로크는 한 조직체에서 다수자의 동의와 지배에 의한 결정과정을 논의하고 있다(Locke, 1967:96-99). 다원주의의 정책결정 과정에서 주도적 역할은 사회의 의지를 표방하는 이익단체들에 의해 이루어지고 이차적 역할은 조정자인 정부에 의해 수행되는 것이다. 정책결정과정에서의 다원주의는 다양한 이익단체들의 요구의 수용과 ‘자발적 거래와 타협을 통한 균형점’의 정책을 모색하는 것이다. 이러한 다원주의의 기본 전제는 모든 개인들이 각자의 사회적, 정치적, 경제적 환경에 따라 특정 이익들을 추구한다는 것이다. 개인들은 현실적인 관심과 이익을 추구하기 위해 타인을 위한 양보와 타협을 하는 전략적 행동을 추구하

며 자기 이익과 관심을 추구하는 선호체계는 근본적으로 변하지 않는 개인주의적인 관점으로 해석될 수 있다. 로크는 모든 시민의 표현·언론·결사의 자유 등의 개인적인 권리의 보호와 다양한 이익단체들의 요구의 수용을 위해 효과적인 법과 제도의 구축에 관심을 표방하고 있다.

종합하자면, 신공공관리론의 이론적 기원으로써 로크의 사회계약론은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 로크적 정부는 정부간섭의 배제와 권력의 제한의 논의와 함께 최소정부론을 옹호하고 있다. 둘째, 로크는 정부권력의 제한을 위한 입법, 사법, 행정의 분리되는 자연법으로 파생된 실정법을 통한 법과 제도의 통치를 논의하고 있다. 셋째, 정부는 시민사회가 요구하는 목적을 보조적으로 수행하는 역할을 담당하며, 시민사회를 지배하는 것은 ‘지배 권력의 의지’가 아니라 “사회의 의지”이다. 사회의 의지는 다수자의 동의에 의해 표현되어 진다. 로크의 견해에서 개인들은 이익을 추구하는 존재로, 이성적인 정책결정은 권력 분립의 제도적인 보장과 함께 시민사회 의견의 수렴을 통하여 가장 ‘최적의 균형점(optimal point)’의 정책의 타협점으로 찾아내는 것이다. 넷째, 인간의 기능은 법과 제도의 범위와 영역 안에서 ‘기능주의적과 도구주의적인 관점’에서 이해되어 질 수 있다. 로크의 시민사회는 공공선을 위한 절대적인 주권자의 주체적 의지와 판단을 전제하지는 않지만, 개인들의 자율성과 책임성 아래 기능주의적인 입장을 강조하고 있다. 로크의 사상은 개인주의적 관점에 바탕을 둔 ‘계약론적 자유주의’의 맥락에서 이해되고 있다. 다섯째, 로크가 국가를 통해서 보호하고자 하는 것은 국가와 사회가 아니라 개인의 소유권이다(Locke, 1967:124). 로크는 생명·자유·재산을 총칭해서 소유라고 지칭하고 있다(Locke, 1967:87). 개인 소유의 권리를 타인으로부터 보호하는 것이 로크의 사회계약론의 주된 목적이다. 결론적으로, 로크의 사상은 개인주의적 개념에 근거하는 자유주의적·시장주의적인 원리와 개념에 부합한다고 분석할 수 있다.

Ⅲ. 신공공관리론의 문화적 함의

홉스는 자연 상태가 ‘만인의 만인에 대한 투쟁 상태’라고는 보았고, 로크는 자연 상태가 방종과 투쟁의 상태가 아니고 ‘자유 상태’라고 보았다. 로크는 홉스적인 견해와 다르게 자연 상태를 ‘도덕적인 질서’로, 개인을 ‘도덕적인 행위자’로 규정하고 있다. 로크의 관점에서 홉스의 자연 상태는 ‘반도덕적인 방종의 상태’에 불과하며, 홉스적 개인들은 ‘반도덕적 행위자’에 불과하다. 자연 상태의 문제점은 반도덕적 행위자들의 극한적인 갈등과 무절제한 행위에 기인한다. 이들 도덕적 결함을 지닌 인간들의 무절제한 사적 이기심과 편파성은 도덕 질서

인 자연공동체의 질서를 파괴할 수 있다. 인간의 본성에서 로크는 도덕적·합리적 본성을 강조하고 있지만, 홉스는 이기적·공격적 본성을 주장하고 있다.

맥그리거(McGregor)는 X이론의 인간관과 Y이론의 인간관을 구분하는데 X이론의 인간관은 홉스의 인간관과, Y이론의 인간관은 로크의 인간관과 연관되어 있다고 인식될 수 있다. X이론의 인간관은 태생적으로 일을 싫어하고, 책임감이 없이 명령과 지시에 수동적으로 따르며, 새로운 도전의 두려움과 안정감을 선호하며, 이기적이며 비협조적인 존재로 인식되고 있다(McGregor, 1960). 이 인간관은 물리적인 제재와 강압을 통한 경제적 보상체계의 강화, 엄격한 감독과 통제체계의 확립, 권위주의적 리더십의 확립, 수직적인 계층제 조직구조의 확립과 함께 외부로부터의 보상과 처벌을 통하여 조직의 목표를 달성한다. 대조적으로, Y이론의 인간관은 근면성, 창의성, 도전성을 선호하며, 조직의 목표를 달성하기 위한 자율성과 책임성과 함께 상호협조적인 가치관을 보여주고 있다(McGregor, 1960). 이 인간관의 조직에서 조직구성원의 자발적 근무의욕과 동기, 분권화와 권한의 위임, 민주적 리더십의 확립, 수평적 조직구조의 문화적 특징을 보여주고 있다.

경쟁적 시장사회는 처음에는 상호협조적인 개인들 간의 양심에 의해 유지되지만 점차적으로 경쟁자들 간의 우월한 관계를 유지하기 위해 경쟁을 추구한다. 그 시장사회에서 복잡성과 대립성의 경쟁적 이해관계들을 조절하기 위한 전통적인 행정학에서 주권적 권력은 강조되고 있다. 하지만, 로크(Locke, 1967)의 가정대로 인간은 도덕적, 이성적, 윤리적인 측면을 보유하고 있기 때문에 자율성과 책임성의 부여와 함께 통제가 가능하며, 홉스의 절대적인 국가의 통제와 조절 보다는 협력과 조화의 사회를 형성할 수 있다는 것이다. 로크의 자연법 개념의 분석에서 로크에게 사회는 '도덕적 공동체'로 이해된다(Berki, 1977). 이와 같이, 사회의 발전은 홉스의 인간본성에 근거한 X 인간관이 아닌 로크의 인간본성의 개념과 유사한 Y 인간관의 특성과 영역에서 모색될 수 있을 것이다.

사회계약론은 개인간 '상호불가침의 원리'를 보장하는 것이며, 사회구성원은 '원자화된 개인들의 집합체'이다. 사회구성원들의 집단주의 문화에 근거한 공동체주의와 개인주의 문화를 강조하는 로크의 개념의 차이가 상존한다. 공동체주의자들은 개인의 사회에 대한 종속을 강조하고, 로크는 개인의 자유를 강조한다. 전자의 논리에 의하면 인간은 모두 상호의존적이기에 서로간의 상호 공동체적인 협력이 중시된다. 반면 후자의 논리에 의하면 상호조화 보다는 상호불가침의 원리가 강조되는 타인에 의해 침해받지 않는 개인의 자유로운 활동이 중시된다. 기본적으로 인간은 사회에 종속된 존재라기보다는 자유로운 존재로, 자율성과 책임감아래 자유로운 경제활동을 추구한다. 로크의 이론은 철저한 개인주의자 혹은 자유방임적 자본주의자의 개념과 맥락으로 이해되고 있다(Aaron,

1955:286, Cranston, 1957:211, Moulds, 1965:97).

결과적으로, 홉스의 개념은 엄격한 감독과 통제체계의 확립, 권위주의적 리더십의 확립, 수직적인 계층제 조직구조의 확립과 함께 보상과 처벌을 통하여 조직의 목표를 달성하는 개념에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 반면에, 로크는 개인의 나태함과 태만에 의해서 소유가 감소되거나 침해되지 않게 해야 한다고 논의하고 있다. 로크에게 시민의 근면과 절제는 개인과 시민사회의 소유의 증대와 보존을 위해서 요구되어지는데 중상주의와 퓨리탄적 금욕주의의 원리를 강조하고 있는 것으로 보인다(Hundert, 1972). 이런 관점에서, 로크의 개념은 조직구성원의 자율성과 책임성, 절대적인 권한의 반대, 민주적 리더십의 설립, 조직들의 상호협조적인 관계를 요구하고 있다고 간주될 수 있다.

로크가 다수자의 동의에 대해서 다수자 지배의 민주주의자라고 한다(Kendall, 1941: 118). 사회의 의지는 다원주의 정부의 정책에 의해 추구된다. 로크적 시민사회의 국민들은 정치적 활동영역을 대표들에게 위임하는 대신 사적인 영역에서의 자유, 안전, 권리를 담보 받는다. 이 과정은 로크가 국민들의 적극적인 정치 활동을 통한 공동체적인 삶의 실현보다 사적 영역에서의 개인의 권리와 자유의 향유를 통한 삶의 실현에 중점을 두고 있다. 홉스의 공격적·이기적 자연상태와 상황에서 조직원들의 자율성과 책임성을 전제로 하는 신공공관리론의 원칙과 개념들은 효과적으로 적용될 수 없을 것이다. 경제적, 도덕적, 권리적 측면에서 자율적 영역을 확보하고 있는 사회구성원들 간의 협력과 조화의 장에서 신공공관리론은 적실성이 있다고 강조될 수 있다. 홉스의 사회계약론은 신공공관리론 적용의 타당성과 적실성을 위한 인성적인 철학적 근거를 제시하지 못한 반면에, 로크의 사회계약론은 신공공관리론의 효율적인 적용을 위한 문화적 토대를 제공하였다고 언급할 수 있다.

IV. 영국과 미국의 행정이론과 체제의 비교

1. 영국의 행정이론과 체제

영국의 행정이론은 사회적인 신뢰와 공개적인 경쟁의 개념에 근거를 두고 있다. 환언하면, 영국 행정체제의 특징은 사회의 다양한 요구의 수용을 통해 서로 상이한 의견과 이익이 정책결정과정에서 조정된다는 것을 의미하며, 서로 상충된 다원적 이익을 조정을 통한 신뢰와 타협을 모색하는 행정 시스템에 근거하고 있다. 다원적 이익과 동질적 문화의 토대 위에서 형성된 영국의 행정이론은 시민의 참여와 권위의 양면성을 보여주고 있다. 로크의 자유주의사상의 영향아래, 영국에서 정부 권력의 제도적인 제한 조치와 함께, 정부의 활동의 감시와

정책의사결정의 영향력을 가진 강력한 시민사회가 형성되었다.

성문헌법에 근거한 미국의 경우에 다르게, 영국은 ‘일련의 관습, 전통, 역사적 문서, 의회의 입법’ 등으로 구성되어 있는 불문헌법을 갖고 있다. 영국의 헌법은 주로 세 가지 요소들에 근거하고 있는데, 법령들(acts of parliament), 보통법(common law), 사법적 결정들이다. 헌법적 법령들은 영국정부의 기본구조나 시민들의 자유 및 권리 등과 관련되는데, 대헌장(1215)와 권리청원(1626), 권리장전(1689), 대개혁법(1832), 의회법(1911)등이 포함된다. 개념상 보통법은 관습들과 관련 되는 것으로 헌법관례들(customs of the constitution)이다. 이와 같이, 영국의 행정법은 로크가 주창하고 있는 법과 헌법에 의한 정부의 통치의 형태로 발전되어왔다.

영국은 정책네트워크와 신공공관리론의 행정이론을 수용하였다.¹⁾ ‘작은 정부론(small government)’은 신공공관리론의 이념으로 인식되고, 복지국가모델인 ‘큰 정부론(big government)’은 전통적 행정학의 개념에 근거하고, 현대적 사회구성원들의 협력적인 모델인 ‘좋은 정부론(better government)’은 정책네트워크의 개념에 근거하는 뉴거버넌스에 초점을 두고 있다. 네트워크의 정부(government by network)는 경직된 관료주의에 반대하는 유연성(flexibility)과 개혁성(innovation)의 정책을 추구한다(Kamarck, 2007:103). 정책네트워크의 주요개념은 협력으로 중도와 지향적인 반면에, 신공공관리론의 주요관점은 경쟁으로 우파 지향적이다. 정책네트워크는 깨끗하고 효과적인 정부를 지향하지만, 신공공관리론의 목표는 작고 효율적인 정부관이다. 정책네트워크의 기반이론은 조합주의 이론이지만, 신공공관리론의 기초이론은 사회계약설에 근거한 자유주의 이론과 다원주의 논점에 근거하고 있다. 정책네트워크의 핵심쟁점은 정부와 시민사회 관계의 파트너십이지만, 신공공관리론의 핵심쟁점은 정부감축, 민영화와 사유화, 탈규제의 자유화, 경쟁제도의 도입²⁾으로 요약될 수 있다.

오스트롬(Elinor Ostrom)의 관점에서, 공공의 문제해결에 대한 기존의 대안은 홉스의 리바이어던(Leviathan)의 개념에 근거한 국가의 강제력을 통한 자원을 배분·규제하는 방법과 민영화·시장화의 시장원리의 방법의 두 가지로 구분되어

1) 영국의 행정이론은 1990년대에 신공공관리론에 대한 이론화를 시도하면서, 신공공관리론의 비판과 함께 대안적인 행정개념으로 정책네트워크에 대한 연구를 수행하여 왔다 (김태룡, 2007: 56).

2) 19세기 후반에 능률적인 행정 능력을 가진 관료 공무원들의 임용을 위해 1890년 글래드스톤 수상이 근대적인 영국 공무원 제도를 확립시킨 추밀원령을 제정함으로써 공개 경쟁시험에 의한 공무원 채용제도와 계급제도가 정착되기 시작하였다. 경쟁지향성과 관련해서, 공공서비스의 능률과 소비자의 편익을 증진시키기 위해서 경쟁 제도가 도입되었고, 공무원의 보수 체계를 개혁해 성과급 제도를 도입하는 신공공관리이론의 이론을 적용하였다(김태룡, 2007: 57).

있음을 비판하고, 국가가 강력한 강제력과 행정침투력을 가지고 사회 구성원들의 행동의 자율성과 규율성과 더불어 공공의 문제를 각자의 책임과 권한 하에 두면서, 두 방법을 혼용한 방식으로 공공의 문제해결의 모색을 제안하고 있다(Ostrom, 1990: 8-23). 실용주의 노선의 노동당 정부의 개혁은 정부의 간섭과 국가의 역할의 필요성을 강조하고, 시장원리에 기초한 보수당 정부의 개혁은 넥스트스텝스제도의 도입, 시장성테스트, 열린정부의 정책과 같이 정부간섭의 배제와 시장의 역할을 제안하고 있다(서필언, 2005: 422-542). 뉴거버넌스의 좋은 정부론의 정책개념을 강조하는 영국의 블레어 정부는 제3의 길의 정책으로 간주되는 사회적 자본주의 정책을 지향하였던 반면, 시장경제원리에 입각한 작고 효율적인 정부를 주장하는 대처정부의 정책은 공기업 민영화(1979), 재무관리 개혁채택(1982), 책임운영기관제도입(1989), 시민헌장제도 도입(1992), 개방직 고위관리직 공무원제 도입(1995) 등의 신공공관리론에 근거를 두고 있다.³⁾

대처정부의 행정개혁은 최소정부론에 근거해서 정부간섭과 정부규모를 축소하는 것이었다. 공기업의 민영화에 의한 공공부분의 축소와 개혁 프로그램을 통한 정부규모의 축소 과정에서, 영국의 공기업은 40개의 주요한 공기업이 매각됨으로써 약 60% 정도가 축소되었고, 보수당 정부의 전체적인 집권 기간을 통하여 공무원 수는 1979년에 735,500명에서 1997년에 482,800명으로 약 34%가 감축되었다(서필언, 2005:455-457). 영국의 신공공관리이론은 행정개혁에 이론적 기초를 제공해 주고 있는데, 영국의 행정이론은 1980년대 이후부터 영국정부가 추진한 로크 사상의 영향아래 형성되어온 신보수주의 이념에 따라 시장원리에 근거한 정부개혁을 모색하였다. 펠리(E. Ferlie, 1996)는 신공공관리론의 형태를 효율추구형(efficiency drive), 감축과 분권형(downsizing and decentralization), 장점탐색형(in search excellence), 공공서비스 지향형(public service orientation)의 네 가지로 구분하였는데, 1980년대의 대처 정부 시대의 신공공관리론의 모형을 효율추구형으로 정의하였다. 이 효율추구형 신관리주의의 특징은 민간기업의 개념을 공공 부문에 적용하는 것으로, ‘성과주의의 강화’, ‘시장주의적 경쟁원리’, ‘고객에 대한 대응성’의 정책을 추진하는 것이었다. 대처리즘의 중요한 개념은 로크의 시장주의 원칙과 개념을 정부혁신에 적용함으로써 ‘시장성검증, 성과급, 경쟁입찰’의 관리주의 원칙의 강조를 통해 전통적인 관료적 행정이론으로부터

3) 보수적인 정책을 표방하는 영국 보수당 사회정책은 노동당에 비해 공공정책, 연금, 사회 안전망의 정책에서 자유주의적 다원주의 정책의 접근으로 요약 될 수 있는데, 대처 정부의 주요한 이념과 정책은 개인의 자유적인 경제활동의 강조, 자유시장원리에 근거한 민영화와 기업의 조세감면, 유연 노동시장의 정책적 지지를 통한 복지정책의 모색인 반면, 토니 블레어 정부의 정책은 중관계층을 위한 정책 지원과 함께 공동체 강조, 국영-민간기업의 협조체계, 유연 노동시장과 적극적 노동시장 정책의 융합, 교육과 의료복지의 강조와 함께 직원훈련 지원 등의 적극적 복지 정책의 추진이었다.

의 탈피와 전환을 모색하는 것이었다(Colin, 1999).

대처정부는 신공공관리이론에 근거해서 신관리주의의 정부조직 개혁 프로그램을 추진하였는데, 민간부문의 관리방식을 공공분야에 적용함으로써 비대해진 재정적·인적 관리체계를 전환하는 작은 정부론을 주창하였다. 로크는 공공의 안정과 복리를 추진해야 하는 것이 위정자의 의무라고 논의하고 통치의 목적은 인류의 복리라고 언급하고 있다(Locke, 1967:229). ‘시장경쟁과 같은 유인체계를 공공서비스 제공에 도입’하려는 신관리주의의 제도와 법의 적용의 목적은 국민의 복리와 공공서비스의 질의 향상에 있다. 로크의 실정법의 목적은 자유를 소멸하거나 억압하는 것이 아니라 자유를 보전하고 확대하는 것이고, 법은 자유로운 행위자의 이익 추구를 제한하는 것이 아니라 일반적인 이익을 실현하도록 규정하는 것이다(Locke, 1967:57). 이런 맥락에서, 신관리주의의 법과 제도는 자율성의 확대를 통한 국민의 복리를 증대시키기 위한 행정운영 방식이다. 신자유주의적 개념에 근거한 시장주의는 독점적 정부서비스 제공방식에 경쟁원리를 적용하려는 것이고, 관리주의는 과도한 정부의 내부통제를 감축시켜서 자율성과 책임성에 근거한 성과 위주로 행정을 운영하려는 시도이다.

영국의 신관리주의는 시장주의적 원칙의 적용이다. 신관리주의는 기업의 경영원리와 관리기법들을 행정에 도입하여 ‘정부의 성과 향상과 관리의 효율성’을 제고하는 것을 강조하고 있다(총무처, 1997). 신공공관리론의 개념인 ‘기업가 정신, 성과에 기초한 관리, 권한이양, 인센티브 메커니즘, 고객만족 경영기법’ 등을 행정에 도입하는 방안은 시장주의적인 경쟁원리의 적용이다(이종수 외, 2007: 173). 공공복리의 정책을 추구하기 위한 고객 지향적 행정인 신관리주의 기법의 적용은 정부와 국민간의 신뢰의 관계를 증대시키고 정부가 국민에게 제공하는 행정서비스의 질을 개선해 나가는 것이다. 로크는 ‘통치의 목적은 공공의 복리’이고(Locke, 1967:239), ‘모든 법의 토대와 목적은 공공의 복리’(Locke, 1967:165)라고 언급하고 있는데, 정부의 기본적인 기능은 시민의 복리를 추구하는 것이다. 시민의 복리를 위한 고객 지향적 행정은 ‘행정 중심적’에서 ‘민간 중심적’으로, ‘공급 중심적’에서 ‘수요 중심적’인 것으로 전환을 의미한다(이종범, 1996). 고객 지향적 행정에서는 국민은 행정서비스의 수혜자 보다는 행정서비스의 질의 평가와 서비스에 대한 개선점을 제시하는 적극적 의미의 서비스 요구자인 것이다. 즉 고객 지향적 정부는 고객인 국민에게 고품질의 행정서비스를 제공하고, 국민들의 요구를 적극적으로 수용함으로써 공공복리의 증대를 추진하는 것이다.

결론적으로, 자율성과 책임성을 강조하는 신공공관리론의 정책으로써, 최소정부론에 근거한 공공부문의 규모와 기능의 감축은 정부조직과 역할을 근본적으로 재편하는 계기가 되었다. 신관리주의 정책의 일환으로써, 권한의 분산에 근

거한 공무원 인사권의 각 부처 이관은 공무원 인사제도에 획기적인 변화를 가져왔고, 시민현장제도와 경쟁 체제의 도입, 공공 서비스에 대한 책임을 중앙으로부터 운영책임자에게 이양하는 조치 등은 공공서비스의 질을 향상하도록 촉진하는 계기가 되었다(서필연, 2005:458). 신관리주의의 제도와 법령은 로크의 법치주의적, 시장주의적, 개인주의적 개념에 근거해서 정부부처에 민간부문의 관리방식을 도입함으로써 ‘비용최소화전략’과 ‘소비자 중심적인 관리방식’에 근거한 ‘경쟁지향성, 성과지향성, 고객지향성’의 목표를 통해 국민의 복리를 달성하는 것이었다. 영국의 신관리주의 체제에서 로크가 언급하고 있는 ‘공공의 복리’를 위해 ‘성과지향적과 고객지향적인 시장모형’을 통한 정부 신뢰를 구축하는 것이었다.

2. 미국의 행정이론과 체제

미국의 행정이론의 특성은 전형적인 로크의 자유주의적 전통과 개념에 근거한다. 개인의 존엄성과 자유를 강조하는 자유주의는 인간 개인의 합리적 능력을 존중하는데, 개인을 사회의 집단에 종속시킴으로써 개인의 존엄성을 박탈하는 관념, 관행, 제도를 부정한다. 사회계약론 자들의 개인권리와 자유를 중시하는 시각은 시민사회가 정착되면서 자유주의 통치원리와 이론으로 계승되었다.

현대 미국 자유주의의 통치이론은 로크의 사회계약설에 근거해서 발전되어 왔다. 로크 사상의 개인주의 중심내용들인 1) 공동체에 우선하는 개인의 권리, 2) 개인의 소유권이라는 인간의 관심, 3) 개인들의 경제영역에서의 활동에 대한 정부간섭의 최소화 등은 개인주의에 근거하는 자유주의의 중요한 요소로써 계승되어 오고 있다. 로크는 개인들의 이성적 판단에 따라 사회계약에 동의하고 대표자들을 뽑아 통치권을 위임하는 주체적 개인들을 상정한다(Locke, 1967). 개인들의 의지와 요구를 수용하는 정부는 국민들에 의해 권력을 위임받은 대리인이라는 관점에서 로크의 ‘계약적 자유주의(contractual liberalism)’ 사상은 개인중심주의의 개념을 노정한다. 로크의 개인주의의 핵심은 개인들은 자기 능력과 재능에 관한 ‘유일한 책임자’이며 노동의 권리에 대한 ‘절대적 소유자’이다.

자유주의적 정부관은 개인들의 합리적 선택과 자유를 침해하는 정부권력의 문제점과 정부실패를 지적하고 있다. 봉건적 사회를 경험하지 않았던 미국의 행정이론의 기반은 자유주의의 토대에 근거한 다원주의적 이론의 발전으로 조합주의적인 이론과 반대되는 개념에 근거해서 국가 간섭의 불필요성을 전제로 발전해 왔다. 한마디로, 미국의 행정체제는 다원주의적 국가론에 입각한 행정이론 체계를 발전시켜 오고 있는데, 최소의 행정이 최선의 정부라는 관점에서 강한 행정국가의 개념과 적용을 부정하는 경향이다(Waldo, 1980).

1789년의 미국 건국 이래 미국의 행정체제는 자유주의와 민주주의 이념을 구

현하는 제퍼슨-잭슨철학의 영향을 받고 있다. 해밀톤이 미국의 행정국가의 이념을 역설하였다면, 제퍼슨은 강한 개인적인 자유와 약한 정부의 개념을 주창하고 있다(Kettl, 2002: 32-35). 제퍼슨 주의의 행정 철학의 통치 형태는 분권주의에 근거한 것으로 미국의 독립선언문의 근본적인 개념은 생명, 자유, 행복의 추구이다. 합리적·이기적 이익을 추구하는 과정에서 각 개인은 사회계약의 관계를 통해 사회적 집단 또는 정치적 집단들을 형성한다는 것이었다. 미합중국 헌법 기초자들은 연방헌법에 로크의 사회계약설 사상의 영향에 근거한 세 가지의 기본적인 원칙을 적용하였다. 첫째, 연방제도(Federalism)의 채택은 중앙정부와 주정부 및 지방정부간의 적절한 권력의 배분에 기초한 체제이다.⁴⁾ 미국의 각급 정부-연방정부, 주정부 및 지방정부-들은 정책개발에 주력하고 있다. 둘째, 정부를 행정부, 입법부, 사법부로 나누고 권력이 견제와 균형을 이루게 하는 3권 분립의 이론이다(Gough, 1950:93).⁵⁾ 삼권분립이란 국가의 권력을 헌법상 평등성과 독립성이 보장된 행정부, 입법부, 사법부에 분산시킴으로써, 상호 견제와 균형을 통하여 시민의 자유와 권리를 보장하고자 하는 것이다. 셋째, 시장원칙과 법치주의에 의하여 시민의 권리와 자유를 보호하도록 하자는 것이다.

미국에서 1970년대 후반부터 관료적 패러다임에 대한 문제점의 해결안으로 등장한 행정이론들은 시장원리에 근거하는 최소정부론 등이다(Dubnick, 1994: 259-260). 최소정부론의 개념에서 정부의 목적은 공공재의 공급이라는 측면의 한정적인 임무와 정부역할의 축소를 강조하고 있다. 이 이론은 행정의 공익성의 속성과 경영의 이윤성의 특성의 구분에 반대하고, 합리적이고 이기적인 관점과 개념으로 자기 조직의 능률과 기능의 극대화를 모색하는 것이다. 결과적으로, 이 최소정부론은 행정을 시장과 같은 경쟁적인 조직으로 변화시키기 위해 ‘비용최소화 전략과 소비자 중심적인 관리방식’으로 전환해야 할 것을 제시하고 있다.

최소정부론의 형태인, 오스본(Osborne, 1992)은 시장 지향적 접근방법에 따른

4) 연방정부와 주정부간의 권한 배분은 헌법에 규정되어 있다. 연방정부는 ‘외교, 국방, 전쟁, 화폐, 연방법원, 대외교역 및 주간 통상(interstate commerce)’ 등에 대한 권한을 행사하며, 헌법에 의하여 연방정부에 부여되지 않는 권한인 ‘주내 통상규제, 선거관리, 공중보건·안전·도덕증진, 지방자치단체설립, 헌법수정비준, 주방위군 설치’ 등은 주정부가 보유한다. 중앙정부의 제한된 역할에 근거한 이중적 연방주의 체제는 1930년대-1950년대에 경제·사회문제를 해결하기 위하여 연방정부의 역할과 개입이 증대되면서 쇠퇴하기 시작하였다. 그리고 1960년대와 1970년대에 연방정부의 재서비스와 보조금 프로그램 정책은 연방정부의 영향력을 강화시켜 주었다. 그러나 1980년대와 1990년대 신연방주의라는 명목 하에서 ‘지출용도의 제한과 개별보조금을 지출용도에 제한이 없는 정액교부금으로 전환’함으로써 많은 권한을 주와 지방정부에 이항하였다. 이 과정은 ‘계층적 연방체제’에서 ‘대등한 협조적 연방체제’로 전환을 의미하는 것이었다.

5) 고우프의 관점에서 삼권분리의 효시는 몽테스키외가 아니라 로크라고 주장하고 있다.

새로운 정부 형태를 주장하고 있는데, ‘분권적 정부(decentralized government)와 시장 지향적 정부(market oriented government)’의 모형을 구축을 제안하고 있다. 오스본이 주창한 “시장 지향적인 정부모형”은 미국 행정부의 개혁 방향에 영향을 주었다고 평가되고 있다. 시장 지향적 정부의 주요개념은 홉스의 개념에 근거하는 통제적 규제와 같은 행정적 메커니즘의 활용이 아닌 로크의 개념에 바탕을 둔 민간 부문의 시장원리의 활용을 통해 문제를 해결하기 방안을 의미한다. 로크의 정부론에 근거하는 분권적 정부는 의사결정의 권한을 지방정부에 위임함으로써 중앙 집권적 정부보다 변화하는 환경과 소비자 요구의 대응에 적합하다고 평가되고 있다.

또한, 오스본(D. Osborne)과 게블러(T. Gaebler)로 대표되는 신자유주의자들과 신보수주의자들에 의해 제기된 최소정부론의 형태인 기업가적 정부모형은 로크의 자유주의적 사회계약론에 근거한 시장접근법과 개인적 선택이라는 메커니즘에 의존하고 있다. 기업가형 정부란 기업가적 혁신을 창출하는 효율성과 효과성을 모색하는 행정조직의 정부형태이다. 이 정부형태는 고객이 만족하는 행정 서비스를 제공하기 위해 기업가적 혁신정신을 정부의 행정조직에 도입하는 것이다. 기업가형 정부의 형태는 효과성과 효율성의 기업운영방식인 경쟁주의와 업적주의의 개념에 근거하는 시장원리를 정부 조직내부에 적용함으로써 저 비용의 공공 행정서비스를 마련하는 것이다. 또한, 기업가형 정부 형태에서 경영혁신은 ‘일회적인 개혁’이 아니고 ‘자발적인 혁신’을 추진하는 것이다. 한마디로 이 개념은 ‘자기혁신체제(self-renewing system)’의 정부형태를 창출하는 것이다 (Osborne & Plastrik, 1997).

로크의 개인주의의 개념에서, 모든 인간이 동일한 생각과 가치관을 소유하지 않으며 가치관을 자유롭게 설정함으로써 상이한 가치관과 개인의 고유성을 수용한다는 것이다. 한마디로, 개인들의 상이한 능력과 가치관을 인정함으로써 개인들의 능력과 역량의 차별화를 용인한다는 것이다. 결과적으로 개인 상호간의 상이한 가치관과 인생관에 대하여 국가의 중립성을 부여한다는 것이다. 시민사회에서, 중립성은 사회구성원들 사이에 상이한 가치관들 사이에 어떤 가치관이 다른 가치관보다 우월하다는 주장을 배제하는 것이다. 국가 중립성은 국가는 간섭을 통해 시민들에게 강요되는 국가의 가치관과 이념관을 강요해서는 안 되며 개인의 차별화된 고유성과 자유로운 가치관을 존중하여야 한다는 것이다. 자유주의는 개인의 자유를 우선적 가치로 간주하는데서 출발하며 이러한 자유의 우선성은 국가의 간섭의 축소를 통한 사회적, 정치적, 경제적 개인의 활동을 보장하는 최소정부론의 개념과 일치하는 것이다.

한편, 로크의 견해와 관련되는 노직의 국가론의 개념은 ‘최소국가, 자유지상주의, 목적론적인 입장’에서 권리를 옹호하였다. 노직의 자연 상태의 개념은 홉

스튜의 ‘만인 대 만인의 투쟁상태’가 아닌 로크의 자연 상태와 일치한다고 볼 수 있다. 노직의 국가론의 개념(Nozic, 1977)은 ‘권리를 가진 개인이 자연 상태에 있는 것’, ‘자신들을 보호하기 위해 자발적 협회를 만드는 것’, ‘최소비용 부담으로 최소한의 보호를 받는 것’, ‘협소적 기능의 관점에 국한해서 국가의 기능으로 정당화하는 것’ 등이 이루어져야 한다고 보았다. 칸트의 의무론적 윤리 이론을 받아들인 롤즈(6)와는 달리 노직은 자유나 소유권에 대한 권리 등을 주장한 로크의 의견을 대변하였다. 노직의 최소국가론은 ‘계약이 없는 자연상태 이론’(state-of-nature theory without the social contract)이라는 맥락속에서 전개되고 있다(Williams, 1981:29). 로크와 노직의 개념적인 차이에서, 로크가 국가의 탄생이 계약에 의해서 이루어졌다고 한다면 노직은 국가가 보이지 않는 손에 의해 의도되지 않은 채로 계약 없이 자유롭게 생겨났다고 보는 것이다(Nozic, 1977). 즉, 노직은 자연상태 하에서 시민은 최소한의 보호만 국가로부터 받은 채로 자유나 소유권 등의 권리를 중시하는 최소한의 정부의 역할을 주장한 것이다(Nozic, 1977). 로크와 노직의 견해와 같이, 개인들은 도덕적 법칙에 근거해서 합리적으로 자신의 이익을 추구하고, 합리적·도덕적인 사회의 환경과 조건아래 자연 상태에서부터 최소국가의 출현이 용이 하다는 것이다. 결과적으로, 로크와 노직의 정부론은 시장주의 원칙을 주장하는 최소정부론의 원칙과 개념에 부합되는 이론으로 인식될 수 있을 것이다.

3. 영국과 미국의 행정이론의 비교고찰

자유주의(liberalism)는 개인적인 의무와 권리를 강조하는 영국과 미국의 근대 시민사상의 핵심이다(Heyman, 2004: 112-114). 이 개념은 차별적인 전통적 계급 사회의 해체를 통한 민주주의와 법치주의를 건설한 이념이다. 로크의 사상으로부터 이어져온 자유주의의 개념은 다섯 가지로 요약할 수 있는데 그 첫 번째는 개인은 사회에 우선한다는 개인주의 정신이다. 두 번째는 시장의 원리에 근거한 경쟁을 통한 개인들의 역량과 능력의 차이를 용인하는 것이다. 세 번째는 시민은 종교적, 사회적, 정치적 자유를 가지는 자연권을 인정받는 다는 것이다. 네

- 6) 자유주의의 국가역할에 대한 사상가로는 롤즈(Rawls)와 노직(Nozick)의 대조적인 견해가 있다. 롤즈(1971)는 사회적 자유주의를 표방하고 ‘목적론적인 자유주의인 공리주의’를 비판하고 ‘의무론적 자유주의’를 주장하였다. 롤즈(1971)는 모든 사람의 권리를 배제하지 않는다는 조건 하에 자유와 권리를 우선시키고 공공의 선을 추구하였다. 즉, 롤즈(1971)는 자유주의적 평등을 위해 ‘무지의 장막’, ‘시기심의 배제’, ‘이타심의 배제’가 필요하다고 하였다. ‘무지의 장막’이란 공정성과 중립성의 사회계약을 위한 목적으로 계약 당사자들이 자신들의 사회적 지위나 자신의 능력에 대해 전혀 모르는 상태를 말한다. 롤즈는 초기 계약 시 각자의 가치관을 서로 인정하고 우월성을 가지지 않는 철학적 중립성과 개인의 삶의 방향과 지침을 강조하지 않는 국가적 중립성을 사회계약의 전제조건으로 강조하였다.

번째는 입헌주의에 따라 국가의 행위가 제한되어야 한다는 것이다. 다섯 번째는 경제적 자유주의이다. 이 다섯 가지 개념들은 보편적으로 개인주의, 능력주의, 자유주의를 근거로 하고 있다. 자유주의는 국가의 간섭을 원치 않는 ‘고전적 자유주의’와 국가의 개입을 필요로 하는 ‘사회적 자유주의’로 구분되어질 수 있다. 이 자유주의 구분은 권리와 자유를 우선시 하는 미국의 사례와 같은 ‘고전적 자유주의’와 국가의 역할을 통한 복지정책을 추구하는 근대적인 영국 노동당 정부의 ‘사회적 자유주의’와 대처 정부의 “고전적 자유주의”의 정책 사례로 설명될 수 있다. 고전적 자유주의에 밀접하게 연관된 최초의 이론가는 로크로 인식될 수 있으며, 고전적 자유주의는 작은 정부론에 근거한 제한정부, 제도와 법치에 의한 통치, 무절제한 권력의 방지, 사유재산과 권리의 신성성, 개인들의 능력과 책임, 자유권의 이념들이 핵심요소이다.

미국은 역사적, 문화적, 사회적 특성으로 계급갈등의 역사와 현상이 강하지 않고, 다원주의에 근거해서 국가의 간섭을 되도록 허용하지 않으려는 고전적 자유주의에 가깝다. 영국은 자유주의 이념을 바탕으로 산업혁명의 결과 세계에서 근대화를 가장 먼저 이루게 되는데, 이 과정에서 중산층의 이익을 대변하는 자유주의 이념이 정착되게 되었다. 영국의 행정체제는 개인주의에 근거해서 강한 국가의 간섭을 선호하지 않지만 복지정책을 위해 국가의 역할과 기능을 요구하기도 하는데, 자유주의와 민주주의의 양립을 위한 상호연결의 국가정책이 모색되었다. 대처 정부의 고전적 자유주의 정책의 경향과 다르게, 영국의 노동당은 복지정책의 강조와 함께 자유주의 내에서 국가의 역할을 수용하는 ‘사회적 자유주의’의 경향을 보여주고 있다. 반면에 미국은 논의한대로 자유주의와 민주주의의 양립을 추구하지만 사실상 ‘사회적 자유주의’ 보다는 ‘고전적 자유주의’를 표방하고 있다.

그런 차이점에도 불구하고, 보편적으로 영국과 미국의 행정체제는 사회계약론으로부터 영향을 받은 자유주의적 행정이론으로 간주될 수 있다. 하지만 오랜 역사에 근거한 계급투쟁과 갈등이라는 특징을 가지고 있는 영국사회와 계급투쟁의 역사가 부재한 다인종과 다문화의 미국사회는 상이한 역사적 과정을 도출하고 있다. 논의한대로 영국의 경우는 사회 조합주의적 행정체제의 영향을 받는 과정에서, 네트워크와 신공공관리론의 개념이 동시에 상존하고 있다고 지적될 수 있다. 한편, 미국은 계급의식의 부재와 다 문화주의의 다양성을 강조하고 있다. 이러한 다양성에 근거해서 미국의 연방정부와 주정부의 정책과정에서 복지와 평등의 원칙보다는 자유와 권리의 개념이 강조되는 경향이 있어왔다.

종합적으로, 신공공관리론은 영국과 미국의 다원주의 행정시스템의 개념에 바탕을 두고 있다. 신공공관리 이론은 시장주의 원칙에 근거하는 최소정부론과 부합된다. 이 이론의 내용은 ‘탈규제, 성과관리를 통한 책임성의 제고, 민영화,

경쟁력 확보를 위한 정부 재창조' 등을 포괄하며 신자유주의의 개념인 시장원리 추구하고 정부의 개입을 최소화하여야 한다는 개념을 포함한다(총무처, 1997). 이와 같이, 행정체제를 시장과 같은 경쟁적 체제로 전환할 필요와 함께 정부의 행위는 '비용최소화 전략'과 '소비자중심 관리'와 같은 정책방안을 추진하는 것이다.

신공공관리론 원칙의 적용은 전문 관리자에 운영되는 공공기관의 행정체제, 공공부문의 조직을 독립조직들로 전환, 공공기관과 민간부문과의 경쟁 확대, 사부문의 경영방식을 공공부문에 적용 등이 포함되며, 구체적으로 신공공관리론의 원칙은 기관책임자에게 자율성과 책임성 부여, 특정기관의 독점 배제, 계약제나 공개입찰절차를 통한 경쟁방식 도입, 권위주의적 관료주의의 탈피, 내부규칙 제정허용 등을 포괄한다(Hood, 1991: 4-5). 이와 같이, 전통적 행정학의 관료경영 접근방식에 반대하는 로크의 개인주의적인 시장원리의 적용인 신공공관리론은 시민의 자율성, 권한과 권력의 분권화, 탈권위주의적인 조직 체제, 시장원리의 경쟁적인 가치를 추진하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 결과적으로, 로크의 사회계약설은 전통적 행정학에 반대하는 신공공관리론의 사상적배경과 국민주권원리의 기초가 되었고, 현재의 영미행정이론에 이론적 토대를 설명하여 주고 있다.

일반적으로, 신공공관리론은 영미행정체제에 광범위하게 확산되어 왔다. 주지하다시피, 로크의 사회계약론의 이론에서 신공공관리론의 특징과 제도의 주요한 기원들을 분석하였다. 영국과 미국의 행정체제는 로크의 사회계약설부터 계몽주의, 공리주의, 자유주의 등의 개념에 근거를 두고 있다. 근대자유주의사상을 수립한 홉스와 로크의 사회계약론에서 근원적인 근대자유주의 행정사상과 체제의 이론적 토대를 파악할 수 있을 것이다. 하지만, 홉스와 로크의 사회계약설의 개념, 내용, 범주의 차이점의 분석에서, 국가의 절대적인 권력의 정당성은 홉스의 이론에서 발견되고, 국가 권력의 제한과 개인주의 시장원리의 원칙은 로크의 이론에서 논의될 수 있을 것이다. 결과적으로, 전통적 행정학의 이론적 기원과 토대는 홉스의 자유주의 사회계약설과 신공공관리론의 사상적 기원과 근원은 로크의 자유주의 사회계약론의 개념과 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

V. 결 론

공공문제의 해결에 관한 기존의 대안은 홉스의 리바이어던(Leviathan)의 개념에 근거한 국가의 강제력을 통한 자원의 배분과 규제를 통한 방법과 로크의 시장주의적 원리의 방법의 두 가지로 구분되어 왔다. 전통적 행정학의 관료경영

접근방식에 반대하는 시장원리의 적용인 신공공관리론은 시민과 공무원의 자율성 향상, 권한과 권력의 분권화, 자유주의적인 조직 체제, 경제성(economy)과 효율성(efficiency)의 가치를 추진하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

1980년대와 1990년대의 영미행정이론의 발달 과정에서, 신공공관리론의 행정이론은 영미행정체제의 주요한 이론적인 영역으로 자리매김 하고 있다. 신공공관리론의 성공적인 수행과 집행을 위한 전제 조건은 로크가 언급하는 건전한 시민사회의 가치관에 근거한 것이다. 자연 상태에서 선하지 않은 인간관의 성향을 주창하는 홉스의 개념은 시민사회를 국가권력에 종속시킴으로써 시민의 정치적 침묵과 소외를 토대로 하는 개인의 안전에 지나지 않는다. 홉스의 자연 상태가 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’으로 보고 평화와 질서의 유지를 위해 시민들은 계약에 의한 국가의 형성과 권리를 지배자에게 위임하여야 하는 상황에서 조직원들의 자율성과 책임성을 전제로 하는 신공공관리론의 원칙과 개념들은 적용될 수 없다. 협조와 타협보다는 극한적인 갈등과 투쟁의 사회조건과 현상에서 신공공관리론의 민영화와 분권화 정책은 성공할 수 없다고 판단할 수 있다. Y 인간관에 반대하는 X인간관의 이기적 본성 속에 내재하는 요소들인 타인에 대한 불신, 비자율성과 비책임성, 이기적인 갈등과 파벌적인 문화적 요인들은 신공공관리론의 정책 적용의 전제조건인 합리적인 자율성과 책임성에 반대되는 가치관이다. 개괄적으로 볼 때, 홉스의 자연 상태가 공포와 폭력의 보편성을 야기하는 상태인 ‘윤리적 진공 상태’에서 신공공관리론의 적실성과 타당성을 설명할 수 없다는 문제점을 지적할 수 있을 것이다.

로크의 경우는 국가로부터의 권위적인 지배를 통한 시민사회의 가치 구현이 아니라 국가의 권력을 시민사회의 의지와 가치 구현을 위한 기능적이고 수단적인 것으로 설정하고 있다. 로크적 정부는 시민사회가 요구하는 목적을 도구적으로 수행하는 역할을 담당하는데, 시민사회를 지배하는 것은 “정치적 지배 권력의 의지”가 아니라 “사회의 의지”이다. 로크의 사회계약론의 개념은 시장의 원리에 근거해서 정부의 간섭과 통제가 아닌 개인적인 권리의 보호와 보존이라는 목적으로 보조적 그리고 도구적인 최소의 정부기능을 수행하는 것이다.

결과적으로, 보편적인 관점에서 홉스의 이론은 행정국가의 역할을 강조하고, 로크의 이론은 신공공관리론의 시장의 기능과 역할을 강조하는 경향으로 인식할 수 있다. 홉스와 로크의 결론이 상이하지만, 신공공관리론의 주요 개념과 특징은 자유주의 사상의 근원인 사회계약론의 이론과 범위에 근거한 것이라 논의할 수 있다. 전반적으로, 영국과 미국의 다원주의 행정시스템은 신공공관리론의 개념에 바탕을 두고 있는데, 이 이론의 주요한 내용은 신자유주의의 개념인 개인의 창의성의 추구하고 정부개입의 최소화이다. 결과적으로, 근대 자유주의 사상을 수립한 사회계약론의 이론들 중에서 시장적 개인주의(market individualism)에

근거한 영국과 미국의 신공공관리론의 개념과 내용의 주요한 근원과 기원들은 로크의 사회계약론에서 파악할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김태룡. (2007). 『행정이론』. 서울: 대영문화사.
- 김향규. (2006). 『행정철학』. 서울: 대영문화사.
- 박동서. (1988). 한국의 행정과 공권력. 『행정논총』, 26(1): 173-216.
- 이도형. (2004). 『행정철학』. 서울: 대영문화사.
- 이종수·윤영진 외. (2007). 『새행정학』. 서울: 대영문화사.
- 이종범. (1995). 기업형 정부의 구축방안. 『한국행정연구』, 4(1): 22-45.
- 임도빈. (2000). 신공공관리론과 베버관료제 이론의 비교. 『행정논총』, 38(1): 51-72.
- 임의영. (2006). 『행정철학』. 서울: 대영문화사.
- 서필언. (2005). 『영국행정개혁론』. 서울: 대영문화사.
- 최양식. (1998). 『영국을 바꾼 정부개혁』. 서울: 매일경제신문사.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 『신정부 혁신론』. 서울: 동명사.
- Aaron, R. I. (1955). *John Locke*, Oxford: Oxford University Press.
- Berki, R. N. (1977). *The History of Political Thought: A Short Introduction*. London: Rowman & Littlefield.
- Bluhm, W. T. (1978). *Theories of Political System*, New Jersey: Prentice Hall.
- Colin, Pilkinton. (1999). *The Civil Service in Britain Today*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Cranston, M. (1957). *John Locke: A Bibliography*, London: Longmans.
- Dubnick, Melvin J. (1994). A Coup against King Bureaucracy, in John J. Dilulio, Jr. (ed). *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?*. Washington. DC: The Brookings Institution.
- Ferlie, Ewan, Ashburner Lynn, Fitzgerald Louise, & Pettigrew Andrew. (1996). *The Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, J. (1950). *John Locke's Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Held, David. (1987). *Model of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Heyman, Steven J. (2004). The Duty to Rescue: A Liberal-Communitarian Approach in Amitai Etzioni, Andrew Volmert, Elanit Rothschild(eds), *The Communitarian Reader: Beyond the Essentials*, Lanham: Rowman &

- Littlefield Publishers, INC.
- Hobbes, Thomas. (1968). *Leviathan* edited by Macpherson, Crawford Brough. London: Penguin Books.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 69(1): 3-19.
- Hundert, E. J. (1972) "The Making of Homo Faber: John Locke between Ideology and History," R. Ashcraft ed., *John Locke: Critical Assessment*, 3: 3- 22.
- Kamarck, Elaine C. (2007). *The End of Government: Making Public Policy Work*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Kendall, W. (1941). *John Locke and the Doctrine of Majority-rule*, Illinois.
- Kettl, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Locke, John. (1967). *Two Treatises of Government*. edited by P. Laslett.. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1993). *Two Treatises of Government*. edited by Goldie, Mark. London: Orion Publishing Group, Ltd.
- Macpherson, C. B. (1962). *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, New York: Oxford University Press.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. N. Y.: McGraw-Hill.
- Meier, Kenneth J. and O'Toole Jr, Laurence J. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Moulds, H. (1965). "John Locke and Rugged Individualism," *American Journal of Economics and Sociology*, 24(1):97-109.
- Nozick, Robert. (1977). *Anarchy, State, and Utopia*. New Jersey: Basic Books.
- Osborne, David & Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plamenatz, J. (1963). *Man and Society*, New York: McGraw-Hill.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- _____. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Strauss, Leo. (1953). *Natural Right and History*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Waldo, Dwight. (1980). *The Enterprise of Public Administration*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Williams, Bernard. (1981). "The Minimal State", Jeffrey Paul, ed., *Reading Nozick: Essays on Anarchy, State, and Utopia*, Totowa: Rowman & Allanheld.

Abstract

The Philosophical Origin of New Public Management in Britain and America: A Focus on a Reinterpretation of the Social Contract of Locke

Eun Gee Yun

The main purpose of this article is to analyze the origin of New Public Management as an administrative theory in Britain and America based on Locke's conception of the social contract. Through a comparative analysis of the social contracts of Hobbes and Locke, it can be argued that the thought of Locke presents the principals of a market system like the natural right of private ownership. On the other hand, the conception of Hobbes is related to the absolute role and function of government for protecting the natural right of security. In other words, the view of Locke accentuated the function and principal of the market system with the conception of a minimal state, while the thought of Hobbes emphasized the role of a strong administrative state. Thus, it seems reasonable to suppose that Locke's idea is essentially coincident with the market principle of the doctrine of New Public Management, based on a pluralistic administrative system. To a great extent, it is meaningful to note that the conception of the liberal administrative system basically originated with Locke's theory of the social contract.

[Key words: Liberalism, Market System, New Public Management, Social Contract]