

공익과 행정이념에 대한 시론(試論)적 재고 : 국가이론을 중심으로*

하 태 수**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 공익개념에 대한 선행 분류방법들의 한계
- III. 국가이론 별 공익관과 행정관료의 역할
- IV. 국가이론별 행정이념의 범주화
- V. 철도민영화 쟁점에서의 적용
- VI. 결 론

〈요 약〉

이 연구의 목적은 공익의 개념을 재분류하고 행정이념들을 범주화하여 행정이론의 논리적 일관성을 제고하고, 나아가 행정학의 정체성 문제를 해결하는데 기여하는 것이다. 공익개념에 대한 기존의 '실체/과정' 기준에 따른 공익개념 분류는 동일기준 사용의 원칙, 포함의 원칙, 차별의 원칙에 위배되어 개념상의 혼란을 초래하고 있다. 그 결과 추상적인 공익개념을 한 단계 더 구체화한 것이라고 볼 수 있는 행정이념들도 단순나열 형식으로 제시되어 행정이론의 논리성 일관성을 약화시키고 있다. 이와 같은 문제들을 해결하기 위해서 국가이론들을 중심으로 공익개념을 재분류하고 행정이념들을 범주화하였다. 또한, 공익과 행정이념에 대한 시각들을 철도민영화 사례에 적용하여 시각별로 어떤 행정이념을 추구하고 어떤 정책적 처방을 내릴 수 있는지를 예시한다.

* 서울대학교 행정대학원에서 <행정학방법론(2001년도 2학기)>과 <국가와행정(2002년도 1학기)>을 강의하면서 오랫동안 품어왔던 문제의식들을 하나의 논문으로 발전시킬 수 있었다. 공동강의의 기회를 주신 정용덕 교수님께 감사드린다. 더불어 가진 것이라고는 의욕밖에 없었던 저자의 거친 강의를 감내해 준 수강생들에게 깊은 사의를 표한다. 끝으로 바쁘신 와중에도 난삽했던 초고를 읽고 귀중한 논평을 해주신 강은숙·이민창 두 박사님, 옆에 앉은 저자의 뜬금 같은 질문을 친절하게 설명해주시는 양재진 박사님께 심심한 사의를 표한다.

** 서울대학교 행정대학원 BK21사업단 박사 후 연구원 & 서울대·가톨릭대 강사

I. 서 론

공익을 어떻게 보는가에 따라 차이가 있겠지만, 행정학이 공익을 존립근거로 한다는 것에는 큰 반대가 없을 것이다(정정길, 2000 : 273). 그리고 행정이념들이 추상적인 공익개념을 현실에 적용할 때 중간지표로 사용되거나 또는 사용될 수 있다는 주장에도 큰 반대는 없을 것이다. 하지만 대부분의 기존 행정학 교과서들을 보면 공익과 행정이념들에 대한 분석이 명확하지가 않다. 이 문제에 할당한 쪽수에서는 편차가 크지만 논의내용들을 보면 대개 공익개념은 과정설/실체설 기준을 중심으로 논의되고, 행정이념들은 단순 나열되는 것에 그치고 있다. 본 논문은 행정학이 정체성(identity) 위기를 겪는 핵심적인 이유가 바로 여기에 있다고 생각한다.¹⁾ 하나의 분과학문이 성립되기 위해서는 독자적인 연구대상과 체계적인 접근방법, 그리고 이들을 뒷받침해주는 논리적으로 일관성 있는 이론적 시각이 필요한데 행정학은 후자에서 약점이 있다. 즉, 행정조직들과 중간조직들이 공익을 어떻게 구현해야 하는지 또는 구현하고 있는지에 대한 일관성 있는 이론적 시각을 제시하지 못하고 있다.²⁾

-
- 1) 2002년도 한국행정학회 춘계학술대회의 Round Table<민주화 이후 행정변동과 행정학>에서 행정학이 과거에는 정치학, 현재는 경제학에 종속되는 것이 아닌가하는 우려가 제기되었다. 이해가 안 가는 바는 아니지만, 저자는 달리 생각한다. 이런 시각으로 본다면 인사행정이나 조직학도 심리학과 사회학에 종속되어 있다고 보아야 하고, 비판적으로 본다면 아마 행정학 고유의 것은 얼마 남지 않을 것이기 때문이다. 기본적으로 행정학은 응용 사회과학이다. 그러므로 마치 의사들이 생물학과 약학 지식에 크게 의존하고 있는 것처럼 행정학이 순수 사회과학에 의존하는 것을 당연하게 받아들일 필요가 있다. 중요한 문제는 행정학의 존립근거인 추상적인 공익개념부터 구체적인 정책분야의 대안분석까지 내적 일관성을 유지하고 있는 이론적 시각이 존재하는가 여부라고 생각한다. 즉, 어떤 순수학문에 의존하는 간에 공공분야에서 나타나는 현상을 설명하거나 공공적 성격이 강한 사회문제를 해결하는데 도움이 되는 논리적 일관성이 있는 이론적 시각을 정립하는 것이 행정학이 당면한 시급한 과제라고 생각한다.
- 2) NGO와 NPO에 대한 번역에서 좀더 세심한 주의가 요청된다. NGO와 NPO 두 단어는 외연(extension)이 불분명한 용어이다. '정부가 아닌 조직(=非정부조직)'이 얼마나 많은가? 시민단체뿐만 아니라 민간기업·사립대학교 등도 비정부조직이다. 또한 비영리조직도 얼마나 많은가? 공기업을 제외한 모든 정부조직들도 모두 비영리조직이다. 그러므로 소위 시민단체나 공익단체를 지칭하기 위해서 NGO나 NPO 같은 단어를 쓰는 용어법은 좀 더 생각을 요하는 문제라고 생각한다. 이 단어들을 그대로 쓴다면 분류단계에서 그리고 그 이후 단계의 작업에서 상당한 혼란을 초래할 가능성이 높다. 이런 맥락에서 이 논문은 중간조직이라는 단어를 사용한다. 이것은 부정적(negative)으로

대부분의 선행 공익개념 분류들은 2절에서 보듯이 묘사적(descriptive) 지식의 생산에서 지켜야 할 단일기준 사용의 원칙, 포함의 원칙, 차별의 원칙을 어기고 있다. 그 결과 공익 개념의 분류가 비일관적이다. 나아가 공익개념의 구체화에 사용되어야 할 행정이념들이 공익개념과 논리적으로 연결되어 제시되는 것이 아니라 단순 나열되고 있다. 그리고 이것은 구체적 이론들 상호간의 논리적 연계와 통합을 가로막고 있다.

본 연구는 공익개념을 새로운 기준에 의해 재분류하고 복잡 다양한 행정이념들을 공익개념을 분류한 기준에 의해 범주화(categorizing)하여 행정학에 일정한 시각(perspective)을 제시하는 것을 목적으로 한다. 여기서 공익의 개념들을 재분류하기 위해 적용할 기준은 국가이론이다. 국가이론들은 공익에 대한 묵시적 또는 명시적 전제를 바탕으로 전체 사회 내에서 국가가 수행해야 할 역할과 방법에 관한 논의들을 포함하고 있기 때문이다. 이 기준을 채용한다면 최소한의 중복으로 기존 공익관련 논의들을 거의 모두 포괄할 수 있다. 사용될 국가이론은 엘리트론, 다원주의, 맑시즘, 개인주의 네 가지다.³⁾

II. 공익개념에 대한 선행 분류방법들의 한계

1. 공익개념에 대한 논의

지금까지 제시된 공익(公益, public interest)을 표현하는 개념들은 국가이익(national interest), 공동이익(common interest), 공동선(common good), 공공선(public good) 등 다양하다(박정택, 1990 : 79-85). 또한 행정실무자들도 많은 경우에 무엇이 공익에 부합하는 것인가에 대하여 갈등하고 있다. 그 결과 행정이 공익을 제대로 구현하지 못하는 또는 아예 제대로 구현하는지 여부도 판단하지 못하는 상황

정의된 NGO나 NPO와 달리 '국가와 시민사회의 중간'이라는 특징에 초점을 맞추어 긍정적(positive)으로 정의된 용어이기 때문에 위의 두 단어가 가지고 있는 외연의 불확실성 문제를 크게 감소시킬 수 있다.

- 3) 지금까지 행정학자들은 국가이론들을 본격적인 연구대상으로 삼지 않았다. 아마도 정치학의 대상으로 취급한 것이 아닌가 싶다. 하지만 정부조직을 핵심 연구대상으로 하는 행정학은 국가이론들을 좀더 적극적으로 연구할 필요가 있다. 논리상, 전체사회 내에서 국가가 수행해야 할 소망스런 역할에 대한 근본적인 시각을 이해하고 나서야 구체적인 이론들의 개발이 가능하기 때문이다.

이 종종 발생하고 있다. 이러한 어려움은 정부조직 개혁, 공기업 민영화, 규제완화 등 현재 뜨겁게 논의되고 있는 대부분의 쟁점들에서 발견된다. 공익개념을 둘러싼 혼란은 행정의 지도원리 즉 행정이념과 연결되어 더욱 더 심각해진다. 행정이념은 정책결정자들과 행정실무자들이 추상적인 공익을 구체적인 정책과 행정으로 구현할 때 사용하는 보다 구체화된 중간지표이다. 또한 정책이 집행된 후에는 정책평가의 기준으로 사용되기도 한다. 그러므로 행정이념은 행정학자들, 정책결정자들, 행정실무자들에게는 매우 중요한 지침으로 쓰인다. 그러나 이것들은 많은 경우 논리적으로 모순되어 정책결정자들과 행정실무자들을 혼란에 빠뜨리거나 정책실패를 초래하고 있다.

본 논문에서는 일단 공익을 「국민 모두 또는 공동체 주민 모두에게 혜택이 돌아가는 이익(interest to all the members of the public)」으로 정의한다(McLean, 1996 : 412). 그리고, 행정이념은 위에서 언급된 대로 추상적인 공익개념을 현실에 적용하는 과정에서 사용되는 중간지표라고 본다.

2. 선행연구들에 대한 비판적 검토

어떤 대상을 분류하여 묘사적 지식을 창조할 때 고려해야 할 원칙들은 '단일기준 사용', '포함', '차별'의 원칙이다. 단일기준 사용 원칙은 동일 기준을 사용하여 개체들을 분류해야 한다는 것이다. 체중을 기준으로 사람들을 분류한다면 중간에 성별이나 나이로 사람들을 분류해서는 안된다는 말이다. 포함의 원칙이란 분류에서 제외되는 개체가 것이 없어야 함을 의미하고, 차별의 원칙이란 중복 분류되어 두 범주 이상에 포함되는 개체가 없어야 함을 의미한다. 아래에서는 이 원칙들에 의거하여 기존의 공익분류들을 비판한다.

<표 1> 기존의 공익개념 분류

과정/실체에 따른 분류	공익결정자 혹은 공익내용에 따른 분류
Banfield(1955)	Schubert(1960)
Leys와 Perry(1959)	Frankel(1962)
Sorauf(1962)	Griffith(1962)
Held(1970)	Flathman(1966)

기존의 공익개념들의 분류들은 <표 1>과 같이 크게 두 가지 부류로 정리된다. 그 중 하나는 과정/실체 기준에 따른 구분이다. 먼저 Banfield(1955)는 공익을 일원

적 개념과 개인주의적 개념 두 가지로 분류하였다. 철학자인 Leys와 Perry(1959)는 정책이 따라야 할 지침으로서 공익이 존재한다고하는 시각과 공익은 과정상의 행위를 통하여 도출된다고 보는 두 시각으로 구분하였다. Sorauf(1962)는 공익을 공동소유 가치로서의 공익, 현명하거나 더 우위에 있는 이익으로서의 공익, 도덕적 명령으로서의 공익, 이익의 균형으로서의 공익, 정의되지 않는 개인적 견해로서의 공익, 정치과정상의 정의 여섯 가지로 분류한다. Held(1970)는 개인-사회의 기준을 적용하여 단일이익, 공동이익, 다수이익으로 구분하였다. 단일이익은 전체적으로 결정되고, 공동이익은 전원합의로 결정되고, 다수이익은 다수결에 의해 결정된다.

이와 같은 분류들은 우선 단일기준 사용 원칙에 위배된다. 즉 실체의 반대개념은 명목이고, 과정의 반대개념은 결과이기 때문에 실체와 과정은 대칭개념이 아니다. 그 결과 이 분류는 '실체성'이라는 단일기준에 따른 것이 아니다. 이 때문에 포함의 원칙과 차별의 원칙에 위배되는 경우가 많다. 먼저 Leys와 Perry의 분류에 따르면 맑시즘과 개인주의 시각이 제외되고, Banfield의 분류에서는 다원주의 시각과 개인주의 시각이 구별되지 않고, Sorauf의 분류에서는 첫째와 둘째, 넷째와 여섯째 개념이 중복되는 문제점이 있고, Held의 분류에서는 맑시즘 시각이 제외된다.

다른 한 부류의 분류법은 공익결정자 혹은 공익의 내용에 따르는 것이다. 먼저 Schubert(1960)는 공익이론가들을 합리주의자, 이상주의자, 현실주의자로 삼분한다. 합리주의자 시각은 윌슨(W. Wilson)의 패러다임을 상정하고 있고, 이상주의자 시각은 엘리트론의 패러다임을 상정하고 있다. 마지막으로 현실주의자 시각은 다원주의 패러다임을 상정하고 있다. Frankel(1962)은 공익 개념을 민주적 과정, 모든 구성원에게 객관적으로 공통적인 이익, 경합하는 이익세력들과 직접 관계가 없는 제3자들의 이익 등으로 구분한다. Griffith(1962)는 절차적 측면의 공익, 원자적 개인선호에 기반을 둔 공익, 상대주의적이고 일시적인 공익, 기독교적 공익 네 가지로 분류하고 있다. Flathman(1966)는 엄밀히 말하면 공익을 분류했다고 말하기 힘들 정도로 공익의 규범적·도덕적 측면과 권위적 결정만 강조하고 있다.

이상의 분류들은 먼저 포함의 원칙에 위배되는 단점을 가지고 있다. Schubert와 Griffith의 분류에서는 비판이론적 시각이 제외되어 있다. Flathman의 분류에서는 제외되는 부분이 고려된 측면보다 훨씬 더 많다. 이 분류는 또한 차별의 원칙에도 위배된다. Schubert의 분류에서는 합리주의자 범주에 공익실체설 입장과 공익명목설 입장이 겹쳐있다. Frankel의 분류는 위에서 언급된 실체/과정 기준과 여기서 논의되는 내용기준이 혼합되어 있다. Griffith의 분류는 기준이 모호하여 중복될 가능성이 높다. 예를 들어 개인의 선호가 시간에 따라 변한다면 이것에 따른 공익과

상대주의적이고 일시적인 공익의 차이는 없다.

Ⅲ. 국가이론 별 공익관과 행정관료의 역할

위의 문제점들을 해결하기 위해서 본 연구는 네 가지 국가이론을 기준으로 공익개념을 재분류하려고 한다.⁴⁾ 하지만 미리 말하자면 국가이론에 따른 분류도 위의 세 원칙을 완벽하게 충족시키지는 못한다. 각 국가이론 내에서도 학자 및 세부 학파에 따라 주장내용이 다른데, 어떤 주장들은 다른 국가이론에서 제기되는 주장들과 표현만 다르지 사실상 동일한 경우가 있기 때문이다. 이런 문제들을 해결하기 위하여 분류 후에 간략한 비판적 논의가 추가될 것이다.

1. 엘리트론

1) 공익관

엘리트론의 효시는 플라톤(B.C. 427-405)이다.⁵⁾ 플라톤이 생각한 공익은 「아테네인들을 지켜줄 수 있는 항구적인 도덕적 가치들과 지속가능한 정치적 안정」이었다. 그는 공익은 형이상학적이며 선형적으로 존재한다고 보았고, 일원적이어서 개인들의 사익과 모순되지 않는다고 생각하였다. 플라톤은 군대에서 선발된 소수의 아주 능력 있고 자제력이 강한 보호자들(Guardians)이 절대적인 권력과 권위를 가지고 국가의 통치를 맡아야 한다고 생각했다. 보호자들은 우매한 대중들과 달리 이데아적 지식을 인식할 수 있기 때문에 법이 아니라 각 상황에서 자신들이 내

4) 국가이론을 소개한 대표적 학자인 Dunleavy & O'Leary(1987)는 다원주의와 신다원주의를 분리하여 논의하지만, 여기서는 분리하지 않고 신다원주의를 다원주의 항목의 일부로 처리한다. 그 이유는 양자가 구체적인 측면에서 차이가 나지만, 공익의 실체성에 대한 입장(공익은 일정한 절차를 거쳐서 생성되는 것), 공익결정자에 대한 입장(개인이나 전체사회 또는 독재적 엘리트가 아닌 집단), 공익결정자들의 합리성 수준(중간 수준의 제한적 합리성)에 대한 입장 등에서는 같기 때문이다.

5) 플라톤은 22세 때 아테네가 스파르타에게 점령당하고 꼭두각시 정부가 들어서는 것을 경험한 후 「나라를 강하게 만들기 위해서는 소수에게 권력을 집중시키고 스파르타식 교육을 통해서 이들을 공공정신으로 강하게 무장시켜야 한다」는 정치철학을 갖게 되었다. 그는 민주정은 부패하고, 상대주의자들인 소피스트들의 언쟁만 유발시키고, 젊은이들을 타락하게 만들어 아테네의 국력을 약화시켰다고 진단하였다(Robinson and Groves, 2000 : 6, 17, 93).

린 판단에 의거하여 관료제적으로(bureaucratic) 통치를 할 수 있다. 그리고 보호자들은 절대 실수를 하지 않기 때문에 견제와 균형 같은 원칙들은 필요 없다. 이 보호자들의 우두머리가 철인왕이고 이 사람이 공익을 전체적으로 결정한다(Robinson and Groves, 2000 : 17, 94, 104).

이러한 플라톤의 엘리트론적 시각은 르네상스 시대에 마키아벨리로 계승된다. 그는 이탈리아가 분열되어 외부로부터의 침입에 시달리자 나라통일의 필요성을 절감하였다. 그래서 군주가 국가를 얻고 통치하기 위해서는 강제력(force)과 협잡(fraud)을 잘 이용해야 한다고 주장하였다(강정인, 1994). 즉, 외부로부터의 방어라는 공익을 위해서는 용맹하면서 동시에 교활한 군주라는 엘리트가 필요함을 주장하였다.

엘리트론은 현대에 와서 파레토·모스카·미헬스 같은 고전적 엘리트론자들, 베버와 슈페터 같은 민주적 엘리트론자들, 번햄·헌터·밀즈 같은 급진적 엘리트론자들로 계승·발전되었다. 고전적 엘리트론자들은 대의제 민주주의와 맑시즘을 모두 비판하였다. 미헬스는 대중들은 복잡한 결정을 내릴 능력이 없기 때문에 지도자들에게 의존할 수밖에 없다고 주장하였다. 파레토와 모스카는 대의제적 엘리트론을 포함하여 모든 엘리트는 사회에 부과되는 것이라고 주장하면서, 물리력(force)과 조작(manipulation)의 중요성을 강조하였다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 138-140). 이들의 의견을 종합해보면, 엘리트들은 공익의 내용을 결정하고 대중들이 그것에 동의하도록 하기 위해 필요하다면 물리력과 조작도 사용해야 한다.⁶⁾

민주적 엘리트론은 고전적 엘리트론과 다윈주의를 종합하는 시각을 가지고 있다. 베버는 독일을 1차 세계대전으로 몰아넣은 빌헬름 2세의 군주체제가 국익에 반하게 행동하는 군대와 관료제에 의해 지배당하고 있다고 생각하여, 의회엘리트들이 관료제를 통제할 필요가 있음을 주장하였다. 그는 영국식의 의회정치를 이상적으로 생각했다. 그리고 의회가 관료제를 제대로 통제하지 못한다면 정당들의 경쟁 속에서 등장하는 엘리트들이 관료제를 통제해야 한다고 주장하였다. 슈페터도 베버와 마찬가지로 의회의 통제를 강조하였다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 141-142). 요약하면, 이들은 의회나 정당엘리트들이 공익의 내용을 결정하고 관료제는 그것을 충실히 집행해야 한다고 주장하였다.

급진적 엘리트론은 1920년대에 유럽의 엘리트론이 미국으로 건너와서 발전된 것으로, 급진적/좌익 시각에서 다윈주의를 비판하였다. 번햄은 권력이 소유가 분

6) 고전적 엘리트론은 1920년대와 1930년대에 파시스트들에 의해 이용되었다

산되어 무기력해진 주주들과 정치인들로부터 소유와 경영의 분리에서 등장한 새롭게 등장한 경영자 엘리트들로 옮겨가, 이들이 현대사회를 통제하고 있다고 주장하였다. 헌터는 정치제도 외부에 있는 기업엘리트와 사회엘리트들이 도시정치에서도 중요한 결정을 좌우한다고 주장하였다. 밀즈는 국익을 좌우하는 주요 정책들이 대기업, 군대, 정치파벌 등의 엘리트들에 의해서 결정된다고 주장하였다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 143-144). 즉, 급진적 엘리트론자들은 기업엘리트와 사회엘리트들이 다원주의 정신을 해치면서 공익과 관련된 정책들을 좌우한다고 보았다.

2) 행정관료의 주요 역할⁷⁾

엘리트론자들은 사회구성원들에게 공통된 이익인 공익이 사전에 존재한다는 입장을 취한다. 그리고 사회의 강한 전체성을 가정하기 때문에, 공익은 사회전체에 부과된다고 본다. 공익의 구체적인 내용은 1인 또는 소수의 엘리트에 의해 인식 혹은 결정된다고 본다. 공익을 정하는 엘리트들은 추상적인 공익을 인식하거나 결정할 합리성을 갖고 있다고 간주된다. 즉 엘리트들은 실질적 합리성을 가지고 있다고 간주된다.

<표 2> 엘리트 국가이론에서 본 행정관료의 주요 역할

	관료의 공익결정	관료의 공익관련 역할
플라톤	○	공익판단
고전적 엘리트론	○	국민선택
민주적 엘리트론	×	주어진 정책 집행
급진적 엘리트론	×	사회의 다원성 회복

다만 행정관료의 역할과 관련해서 플라톤 및 고전적 엘리트론과 민주적 엘리트론 및 급진적 엘리트론은 상이한 입장을 취한다. 전자의 입장은 행정관료들이 공익을 판단하거나 아니면 공익판단에 상당한 기여를 해야한다는 입장이다. 반면에 후자의 입장은 관료제 외부에 있는 엘리트들이 판단한 공익을 규범으로 삼고 그것을 집행해야 하거나 현실적으로 그것을 집행한다고 본다.

7) 이하에서 언급되는 행정관료들의 역할은 저자가 경력직 고위공무원들을 염두에 두고 논리적으로 추론한 것이다.

2. 다원주의

1) 공익관

다원주의 혹은 민주주의 시각의 효시는 아리스토텔레스(B.C. 384-347)다.⁸⁾ 그는 플라톤과 달리 민주주의를 옹호하여, 최선의 정부형태는 시민들과 엘리트들이 권력을 공유하는 입헌공화국(constitutional republic)이라고 하였다. 그리고, 국가와 시민들 사이에서 상호책임과 상호존경을 강조하여 현대민주주의의 사상적 뿌리를 제공하였다.⁹⁾ 그는 사람들이 기본적으로 사회적 동물이기 때문에 공동체에 참여하고, 그것의 결정에 대하여 책임을 부담해야 한다고 보았다. 현실적으로도 그는 아테네 사람들이 상식을 가지고 있는 분별력 있는 사람들이라고 생각하여, 그들이 극단을 피하고 경험으로부터 배운 지식을 바탕으로 중용(mean)을 택할 것이라고 보았다. 한편 다양한 의견의 존재를 인정하여 현실에서 가장 윤리적인 행위가 협상과 타협이라고 하였고, 이 과정에서 변증법을 사용할 것을 권고하였다(Woodfin and Groves : 53, 54, 131, 135, 141, 147). 요약하면, 그는 중용의 덕을 실행하는 사람들이 협상과 타협을 통하여 공익을 결정한다고 보았다.

아리스토텔레스의 민주주의적 정치철학은 17세기에 등장한 사회계약론으로 계승된다.¹⁰⁾ 흔히 홉스는 절대국가를 처방했기 때문에 다원주의에 속하지 않는다고 볼 수 있지만, 그도 애초에는 사회계약을 인정했다는 것을 감안해야 한다. 즉, 바로 그 절대국가를 탄생시키는 것은 사람들의 사회계약이었다.¹¹⁾ 사회계약론자 중 록크는 오늘날의 기준으로 본다면 매우 민주주의적인 처방을 제시하였다. 그는 국가는 국민의 동의에 의거해야 하고, 결코 절대적이고, 통일적이고, 통제 받지 않는 권력을 향유해서는 안 된다고 주장하였다. 루소도 일반의지를 결정하는 방법으로 전원합의를 처방했지만, 근본적으로는 인민들간의 사회계약을 가정했다는

8) 그는 공동선이란 추상적인 용어로 공익의 존재를 인정하였지만, 이것을 제외하면 나머지 주장들은 현대의 다원주의와 일맥상통한다.

9) 국가의 일은 시민들이 일상생활에서 실용적인 지혜를 사용하도록 도와주는 것이라고 주장하여 민주행정의 단초를 제공했다.

10) 사회계약의 주체가 개인이기 때문에 사회계약론자들을 개인주의로 분류할 수도 있지만, 여기서는 그 내용의 다원주의 성격을 인정하여 다원주의에 포함시킨다.

11) 그가 자연상태를 만인의 만인에 대한 투쟁으로 보고 절대국가를 인정한 이유는 민중봉기가 일어나 백성들이 찰스 1세의 목을 자른 극도로 혼란했던 당시 영국의 정치상황을 목격했기 때문이다. 이때의 충격으로 이후 영국에서는 소위 'soft-soft approach'가 역사적 전통으로 자리잡는다.

점이 감안되어야 한다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 13 ; 박정택, 1990 : 254-262). 요약하면, 이들은 인민들이 공익을 실현하기 위하여 사회계약을 통하여 국가를 형성한다는 것을 공통적으로 가정하였다.

몽테스큐는 18세기에 절대왕정 하에 있던 프랑스와 영국을 비교하면서 행정·입법·사법으로 삼권분립을 구현하고 있는 영국의 정부체제를 칭찬하였다. 한편, 조지 3세의 학정을 경험한 미국의 헌법초안자들은 학정을 막기 위해서 권력분립의 원칙을 채택하였다. 그들은 인간들은 기본적으로 이기적인 존재라고 보고, 시민들의 이기주의가 낳은 최악의 결과를 피할 수 있는 정체를 만들고자 권력분립 원칙을 택했던 것이다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 14). 요약하면, 그들은 대의제 정부가 학정을 막을 수 있다고 보았지만, 국가의 절대적 권력행사를 확실하게 방지하기 위하여 연방주의와 삼권분립을 택한 것이다.

미국의 정치체제는 토크빌에게 큰 영향을 미쳤다. 특히 그는 미국의 시민사회에서 활성화되고 있던 자발적 결사체에 큰 감명을 받았다. 자발적 결사체가 도덕적·사회적 권위를 확산시키고 다양성을 고무하며, 획일적인 사고를 방지해준다고 보았다. 즉, 자발적 결사체들 사이에서 가능한 사회적 학습과 관련된 제도적 다원주의가 폭정을 방지할 수 있는 민주적인 조건들을 형성한다고 보았다. 예를 들면, 지방정부와 자발적 결사체는 공공정신을 함양할 수 있는 정치적 교육을 제공하였다. 미국 헌법초안자들에게 권력분산이 개인의 이기주의에 대비한 방어기제였다면, 토크빌에게 있어 권력분산은 혜택을 주는 적극적 기제였다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 16). 요약하면, 토크빌은 다양한 자발적 결사체들 혹은 집단들 때문에 미국에서 민주주의가 활성화되었다고 보았다.

사회적인 견제와 균형, 집단간 상호작용이 사회균형을 초래한다는 생각은 벤틀리에게 큰 영향을 미쳤다. 그는 집단들을 정치적 생활의 재료라고 보았다. 정부기관도 하나의 집단에 불과했다. 또한 그는 각 집단이 가지는 집단이익이 있을 뿐 선험적인 공익은 없다고 보았다. 트루만은 공익이 집단들의 상호조정을 통하여 결정된다고 생각했다. 즉, 집단갈등의 결과 나타나는 조정적 대표이익이 공익이라고 보았다. 그래서, 그는 다원적 상호작용 절차(과정)를 중시하였다. 2절에서 언급된 공익을 '실체/과정' 기준으로 분류하는 기존의 시각은 트루만의 이러한 생각으로부터 많은 영향을 받은 것으로 보인다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 16). 요약하면, 이들은 집단들간의 상호작용을 통한 공익생성을 주장하였고, 상호작용의 절차와 과정을 중시하였다.

자본주의가 심화되면서 대기업이 다른 집단들보다 보다 많은 권력을 행사하자

비판적 입장에서 다원주의적 시각을 견지하고 있는 일련의 학자들이 등장하였다. 달·린드블롬·갈브레이스 등이 그들로 이들은 신다원주의자로 불린다. 이들은 권력이 불균형적으로 분포된 현실을 다원주의가 가정하는 상태로 만들기 위한 처방을 제시한다. 분권화·상호견제·정책결정과정에의 시민참여·정보공개 등이 이들에 의해 제시된 처방들이다(Dunleavy and O'Leary, 1987 : 283-285 ; 정용덕 외, 1998 : 102-139). 요약하면, 이들은 공익이 집단간 상호작용에서 생성된다는 다원주의의 근본적인 가정을 공유하나, 다원주의의 가정과 다른 현실상황을 비판한 것이다.

2) 행정관료의 주요 역할

다원주의자들은 공익이 사전적으로 존재하는 것은 아니라, 다양한 이해세력들 혹은 집단들의 타협과 합의를 거쳐서 '생성'된다고 본다. 이 시각에서 공익을 결정하는 주체들은 전제적 엘리트나 절대주의 국가가 아니라, 복수의 이해세력들 혹은 집단들이다. 이들은 어느 한 집단이 일방적으로 공익을 결정할 정도로 실질적으로 그리고 수단적으로 합리적이지는 않지만 각 집단들은 상호조정·타협·합의를 통하여 공익을 결정할 수 있는 정도의 실질적 합리성은 가지고 있다고 본다.

<표 3> 다원주의 국가이론에서 본 행정관료의 주요 역할

	관료의 공익결정	관료의 공익관련 역할
아리스토텔레스	×	참여유도, 민주주의 교육
사회계약론	×	국민 기본권 보장
몽테스큐와 미국헌법초안자들	×	권력 남용 자제
토크빌	×	시민사회 활성화
집단론	×	이해세력들간 협상과 타협 유도
신다원주의	×	분권화, 정보공개, 시민참여유도

각 학자들의 주장에서 행정관료들의 역할을 유추해보면 관료들은 국민들의 참여를 유도하고 민주주의 교육을 시켜야 한다. 또한 국민들의 기본권 보장을 최우선으로 하고, 권력의 오·남용을 자제하고, 외부로부터의 통제에 순응해야 한다. 그리고 시민사회를 활성화시키고, 사회의 권력분포가 불균형적이면 집중된 권력을 분권화시키고, 정부의 정보를 보다 많이 공개하여 다원주의적 상황을 조성할 필요가 있다.

3. 맑시즘

1) 공익관

마르크스(1818-1883)는 공익이란 환상에 불과하다고 한다. 즉, 공익이란 지배계급이 정치권력을 사용하여 자기들의 이익을 기만적으로 사회전체의 이익으로 표현한 것에 불과하다. 그에 의하면 물질적 생산수단을 제 마음대로 처분하는 계급은 동시에 정신적 생산수단도 제 마음대로 처분할 수 있다. 한편 자신보다 앞서 지배했던 계급의 위치를 차지하게 되는 모든 새로운 계급은 그들의 목적을 관철하기 위하여 반드시 그들의 이해를 사회의 모든 성원의 공동이익으로서 제시한다고 한다. 근대 대의(representative) 국가는 부르즈와 계급의 공동이해를 전체사회에 관철시키는 하나의 위원회에 불과하며, 공동이해에 대항하는 특수이익들을 통제하는 역할을 할뿐이다(최인호 외, 1991 : 213, 214, 226, 228, 260, 402, 418). 그에 의하면 지배계급 내에서도 정신적 노동과 물질적 노동간 분업이 나타나는데, 공익은 정신적 노동을 담당하는 즉 허위의식 생산을 주된 생계수단으로 삼는 이데올로그들에 의해 만들어진다(최인호 외, 1991 : 227). 요약하면, 공익(허위의식)은 계급간의 역할관계에서 지배계급에 의해 결정되고, 공익을 조작하는 사람들은 수단적 합리성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

공익에 대한 이러한 허위의식(false consciousness) 시각은 프랑크푸르트 학파의 호르크하이머와 아도르노에 의해 계승된다. 이들은 소위 '문화산업' 테제라는 것을 제시한다. 이것의 핵심은 경제적 독점이 심화되면 자본가 계급은 문화산업 즉 의사소통기술 산업을 통하여 노동계급을 지배한다는 것이다. 독점이 강화될수록 대중문화의 조종자들은 아예 독점을 숨기지 않는다고 한다. 방송산업은 전기산업에 종속되어 있고, 영화산업은 은행업에 종속되어 있기 때문에 타 산업 최고경영자들의 은밀한 주관적 의도는 방송산업을 통하여 노동자들에게 전달된다. 방송이 전달하는 주된 내용은 자본주의 체제를 정당화하고 미화시키는 것이다. 그것의 최종적인 의도는 노동자들이 주어진 체제에 대하여 가질지도 모르는 비판의식을 마비시키는 것인데, 이를 위해서 고도의 심리조종기술을 사용한다. 문화산업은 자기들이 생산하는 가치에 거역하는 국외자들은 무자비하게 파산시킨다. 이 과정을 통하여 문화산업은 자신의 외부에 있는 진리를 소멸시킴과 동시에 내부에서는 거짓말을 임의로 생산한다(김유동, 2001, 184-205). 이들의 논리를 공익에 적용해보면, 공익이란 자본가 계급이 문화산업을 이용하여 노동자계급의 비판의식을 마비시키기 위해서 조작적으로 사용하는 허위의식에 불과하다. 그리고 그것을 조작하

는 사람들은 고도의 수단적 합리성을 갖고 있다.

하버마스는 다원주의적 요소를 도입하여 마르크스와 프랑크푸르트 학파의 비판주의를 극복하려고 노력하였다. 그는 문화산업에 의해 의사소통이 왜곡되는 것을 인정하지만 문화산업이 건전한 공론을 압도한다는 것에는 동의하지 않는다. 먼저 1962년 저작 『공론장의 구조변동』에서 민주화된 ‘노조와 정당’을 문화산업에 대항하는 재생가능한 공론장으로 제시하였고, 1969년 저작 『이데올로기로서의 과학과 기술』에서는 ‘학생운동’을 문화산업에 대항하는 기제로서 파악했다. 그리고 1981년 저작 『소통적 행위의 이론』에서는 ‘대중매체 자체의 양가치성’을 인정하였다. 즉, 대중매체는 호르크하이머나 아도르노가 주장하는 대로 자본가 계급의 이익을 공익으로 전환하는 허위의식 제조 및 전파 역할을 하지만, 동시에 의사소통의 시공적 제약을 극복하게 해주어 공론장을 확대시키는 순기능도 있다고 주장하였다. 환언하면, 현실적 소통과 공론은 이데올로기로 일색되는 것이 아니라, 참된 지식과 이데올로기의 편린이 섞인 양가치적 양상을 띤다고 보았다(황태연, 1992 : 137-151). 1992년 저작 『사실성과 타당성』에서는 정치적 공론장의 사회적 밀받침이 각종 비경제적이고 비국가적인 ‘시민사회의 결사체들’이라고 보았다. 즉 시민사회의 자생적 역동성이 의사소통구조를 안전하게 지탱해주어야 공론장과 시민사회의 왜곡이 방지될 수 있다고 보았다. 그는 담론적 민주주의 절차, 소통기제의 제도화, 제도화된 토론을 통해 토론정치를 번창시키려 하였다. 한편 민주적 절차에 따라 진행된 토론정치에 의해 산출된 공론은 행정적 권력을 압도하는 것이 아니라, 일정한 방향으로 ‘조종(steer)’할 뿐이라고 보았다. 그는 주권에 관해서 실체적 입장을 거부하고 간주관적 입장을 취한다. 즉 주권은 법치국가적으로 제도화된 의사형성과 문화적으로 동원된 시민사회적 공론장간의 상호작용에서 생겨난다고 보았다(한상진·박영도, 2000 : 351-463). 이상의 논리를 공익에 적용해보면, 하버마스는 공익이 토론정치를 통하여 간주관적으로 생성된다는 입장을 취한다고 볼 수 있다. 그리고, 토론을 통하여 공익을 결정하는 자들은 시민사회의 사회적 결사체라고 볼 수 있다. 이점에서는 맑시즘 시각보다 오히려 다원주의 시각에 가깝다. 하지만, 그는 공론장이 국가기구와 경제체계에 의하여 일정부분 왜곡당하고 있다는 점을 인정하여 맑시즘과 프랑크푸르트 학파의 비판적 시각을 계승하고 있다. 이에 따르면 공익을 결정하는 사회적 결사체들은 완전히 허위의식에 압도당할 정도로 비합리적이지 않지만, 그렇다고 허위의식을 완전히 극복할만한 실질적 합리성도 갖고 있지 않다. 결론적으로 하버마스는 위에서 말한대로 맑시즘의 전통에 다원주의적 요소를 가미한 이론가로 볼 수 있다.

2) 행정관료의 주요 역할

맑시스트들은 사전적으로 존재하는 공익과 집단들간의 타협과 합의를 거쳐 생성되는 공익 모두를 부정한다. 오히려 이들은 공익이라고 언급되는 것들을 허위의식으로 본다. 이들은 이러한 허위의식은 지배계급 즉, 자본가계급이 노동자계급을 지속적으로 억압하면서 자본주의 사회체제를 유지하기 위하여 조작해 낸 것이라고 본다. 이들은 이러한 허위의식을 조작해내는 자본가 계급이 수단적 합리성을 갖고 있다고 가정한다.

하지만, 마르크스·제1세대 프랑크푸르트 학파와 하버마스는 관료의 역할에 대하여 상이한 입장을 취한다.¹²⁾ 전자의 입장에서 보면 관료들은 허위의식을 조작하여 노동자 계급이 비판의식을 발전시키지 못하도록 하고 나아가 부르즈와들이 지배하는 자본주의 체제를 유지시켜야 한다. 하지만, 하버마스는 국가권력이 시민사회의 결사체들에 의해 견제되어야 한다고 보기 때문에, 관료들은 시민사회를 활성화시키는 역할을 수행해야 한다. 구체적으로 이를 위해서 관료들은 시민들의 자유보장, 토론절차 확립, 정보공개 등을 수행해야 한다.

<표 4> 맑시스트 국가이론에서 본 행정관료의 주요 역할

	관료의 공익결정	관료의 공익관련 역할
마르크스	×	자본주의 체제유지, 노동자 억압
프랑크푸르트학파 1세대	×	노동자계급의 비판능력 말살
하버마스	×	정보공개, 토론절차 확립, 시민의 자유보장

4. 개인주의

1) 공익관

개인주의의 철학적 기반을 제공한 사람은 토마스 아퀴나스(1225-1274)다. 그는 정부가 지배자의 사적 선 대신 공동선(common good)을 지향해야 한다는 입장을 강경하게 표명하여 마치 공익이 사전에 존재한다는 입장을 취하는 것처럼 보인다. 하지만, 그가 말하는 공동선은 이 글에서 말하는 공익보다는 ‘다수이익’의 의미가 강하다. 우선 그는 국가와 개인의 관계에서 국가는 개인의 목적을 위한 수단에 불

12) 여기서는 혁명 후의 국가의 역할이 아니라, 혁명이전 자본주의 체제에서의 국가의 역할에서 행정이념을 추론한다. 그 이유는 그들의 근본주장과 달리 자본주의 사회는 멸망하지 않았고 오히려 공산주의 체제가 붕괴되었기 때문이다.

과하다는 입장을 취한다. 이것은 소수 엘리트를 강조하는 플라톤의 입장과 다를 뿐만 아니라, 집단을 강조하는 다윈주의 시각과도 구별되는 시각이다. 한편, 그는 소유권이 인간의 본성에서 자연스럽게 발생한다고 보아 사유재산을 인정하였다. 이점에서 그는 엘리트들의 사심이 공익실현에 해가 된다고 하여 가족 및 재산의 사유를 부정한 플라톤과 확연히 구별되며, 후에 나타나는 자본주의의 사상적 토대를 제공하고 있다(백상건, 1966 : 127-132).

누구보다도 개인주의 시각의 튼튼한 토대를 제공한 사람은 아담 스미스다. 그는 개인들의 사익추구가 시장을 통하여 공익으로 승화된다고 주장하였다. 개인들이 자기의 자본을 자신의 이익이 최대한으로 얻어지는 방향으로 이용하는 결과 사회전체의 총소득이 극대화된다고 주장한다. 이 과정에서 개인들은 사회총소득의 증진을 의도하지 않았을 뿐만 아니라, 자기의 행위가 얼마만큼 그것에 기여하는지도 알지 못한다고 주장한다. 즉, 각 개인들은 보이지 않는 손에 의하여 스스로 생각지도 않은 사회전체의 이익에 기여하는 것이다. 그는 오히려 공익을 위해 장사하는 체하는 사람치고 공익을 증진시키는 경우를 본 일이 없다고 주장하였다(최호진·정해동, 1992 : 30-34, 550-552). 요약하면 스미스는 다수의 이익은 개인들에 의해 결정된다고 보았다. 그리고 그 개인들은 공익을 인식할 정도의 실질적 합리성을 갖지는 않고, 자기의 사익을 추구하는 수단적 합리성만 갖고 있다고 본 것이다.

공리주의의 철학적 기반을 닦은 벤담은 인간의 본질은 쾌락(pleasure)과 고통(pain) 두 가지에 의해 지배된다고 본다. 그리고, 법이나 도덕은 국민 다수의 쾌락을 극대화하고 고통을 최소화해야 한다고 본다. 그는 행복가치공리(felicific calculus)를 가지고 행복의 총합을 계산할 수 있다고 주장하였다. 그리고, 행위의 동기는 문제가 안되고 오직 행동의 결과만 중요하다고 하였다(Robinson and Garret, 1998 : 68-73).¹³⁾

벤담의 제자인 밀은 벤담의 사익범위를 확장시켰다. 즉 물질적 쾌락 이외에 정신적·질적·인격적 이익도 포함시켰고, 문화적·정신적 행복을 우선시했다. 이것은 배부른 돼지보다 배고픈 소크라테스가 낫다고 한 그의 말에서 잘 나타난다. 또한 그는 보통 사람들은 항상 계산하기보다는 전통적인 도덕적 규칙들을 준수해야 한다고 주장하였다. 그리고 다수의 횡포를 걱정하여 일정한 제한을 정했다. 즉

13) 예를 들어 난파선에 거지와 의사가 있고 한 명만 살 수 있다면, 의사는 미래에 보다 많은 사람에게 보다 많은 행복을 줄 수 있기 때문에 의사가 거지를 밀어내는 것이 공리주의에 맞는다.

사람들은 타인들의 자유에 개입하지 않는 범위 내에서 자기들이 좋아하는 대로 생각하고 행동할 수 있다고 주장했다. 국가는 이 조건이 지켜지지 않을 경우에만 개인의 자유를 제한할 수 있다고 주장했다. 하지만, 그는 정부의 임무가 인구의 다수를 행복하게 만드는 것이라고 주장하여, 큰 틀에서는 벤담의 공리주의 원칙을 계승하였다(Robinson and Garret, 1998 : 74-78). 요약하면, 벤담과 밀은 공익은 다수의 이익이고, 이것은 각 개인에 의해서 결정된다고 보았다. 다만 각 개인의 합리성 정도에 있어서는 차이가 난다. 벤담은 높은 수준의 수단적 합리성을 가정하는 반면에, 밀은 비교적 낮은 수준의 수단적 합리성을 가정하고 있다.

이러한 공리주의의 전통은 공공선택론자들에 의해 계승되었다. 뷰캐넌과 톨록은 사익과 별개인 공익의 존재 혹은 만장일치적 결정을 거부하고, 다수결을 긍정한다. 그들은 개인의 합리성 가정과 결정비용 개념을 통하여 다수결 규칙의 통용을 설명한다. 즉, 집합적 결정에 참여하는 개인들은 자신의 효용을 극대화하려는 욕망을 가지고 있기 때문에, 의사결정 비용이 의사결정에서 파생되는 효용보다 작도록 행동한다고 본다. 그 결과 엄청난 결정비용이 들어가는 만장일치보다는 다수결이 현실의 집합적 결정의 원칙으로 통용된다고 본다(Buchanan and Tullock, 1965 : 25-26, 96).

울슨은 무임승차 문제를 이유로 공익의 실현가능성을 부정한다. 그는 개인들이 합리적이고 사익위주로 행동하여, 집단목표의 달성을 통해서 실현되는 이익을 향유하려고만 하지 거기에 소요되는 비용을 부담하려고는 하지 않는다고 본다. 이 무임승차 문제 때문에 공익은 항상 과소 공급된다. 그에 의하면 집단의 규모가 커질수록 무임승차문제는 심해진다(Olson, 1965 : 2). 요약하면 공공선택론자들은 모든 국민들에게 혜택이 돌아가는 이익을 의미하는 공익의 존재를 부정하고 다수의 이익만을 인정한다. 그리고 다수의 이익은 개인의 합리성에 의해 초래된 것이라고 설명한다. 다만 그것의 설명에서 의사결정 비용에 초점을 맞추는가 아니면 무임승차 문제에 초점을 맞추는가 하는 차이는 있다.

2) 행정관료의 주요 역할

개인주의자들은 맑시스트들과 마찬가지로 선형적으로 존재하는 공익은 없다고 보며, 집단들간의 타협과 합의를 거쳐 생성되는 공익도 없다고 본다. 이들에게는 오직 「다수의 이익」만이 있을 뿐이다. 이들은 도구적으로 합리적인 개인들이 다수의 이익을 결정한다고 본다. 즉 개인들의 선택이 모아져서 다수의 이익이 결정된다는 입장을 취한다.

이들에 의하면 관료들은 우선 국민 개개인을 중시하고, 자의적인 시장개입을 자제해야 한다. 정부의 시장개입은 시장실패 상황이나 시장메커니즘이 제대로 작동할 수 있게 하는 상황에 국한되어야 한다.¹⁴⁾ 그리고 집단적 의사결정 비용을 낮추기 위해 정보화를 추진하고 정보를 적극적으로 공개해야 한다. 또한 무임승차 문제를 막기 위해 집단적 의사결정을 줄이고 그것이 불가능하다면 가능한 한 집단의 범위를 축소해야 한다. 마지막으로 무임승차자들을 처벌하여 개인들의 선호가 시장에서 현시되도록 해야 한다.

<표 5> 개인주의 국가이론에서 본 행정관료의 주요 역할

	관료의 공익결정	관료의 공익관련 역할
아퀴나스	×	국민 개개인 중시
스미스	×	자의적 시장개입 자제, 시장형성
벤담 & 밀	×	다수결원칙 존중, 주어진 정책 집행
공공선택론자들	×	정보공개, 무임승차자 처벌

5. 중복문제에 대한 비판적 논의

국가이론을 기준으로 한 공익분류는 분류의 세 원칙을 완벽하게 만족시키지는 못하지만 기존의 과정/실체 기준에 의한 분류 그리고 공익결정자나 공익내용에 의한 분류보다는 비교적 적게 위반하고 있다. 하지만, 각 국가이론에 대한 논의에서 이미 나타났듯이 세부 주장들이 일부 유사하여 논리적으로 중첩되는 부분이 있다. 예를 들면 엘리트론자 중에서 밀즈 같은 급진적 엘리트론자들은 정치·경제·군대 엘리트들이 권력과 정책결정에 대한 영향력을 공유(share)한다고 주장하는데 이것은 부분적으로 다원주의자들의 주장과 같다. 또한 맑시스트 전통을 이어받은 하버마스는 토론을 중시하여 다원주의적 색채를 강하게 띠고 있다.¹⁵⁾ 이와 같이 본 논문의 분류법이 완벽하지는 않더라도 단점이 적은 차선택은 될 것이다.

다음 절에서는 그 동안 단순히 나열식으로 제시되어 왔던 행정이념들을 위에서의 국가이론별 공익관에 따라 범주화하여 체계적으로 정리해보려고 한다. 이런

14) 이 견해와 관련하여 Hayek의 주장들을 비교적 자세히 소개한 연구들이 있다(최병선, 2000 & 2001).

15) 현대 독일 철학계에서는 하버마스를 아예 다원주의자로 분류한다(다른 일과 관련하여 하버마스에 관한 책을 읽고 저자의 이런 의견을 강신택 선생님께 말씀드린 적이 있는데, 후에 선생님이 다른 루트를 통하여 알아보시고 저자에게 확인시켜 주셨다).

류의 범주화는 복잡하게 제시되어 온 행정이념들을 간소화하거나 통합하는데 일정한 단초를 제공할 수 있을 것이다.

IV. 국가이론별 행정이념의 범주화

행정이념은 위에서 언급된 대로 추상적인 공익개념을 행정실무자들이 현실에 적용하는 과정에서 사용하는 좀더 구체적인 중간지표라고 볼 수 있다. 그러므로 이 절에서는 논의되는 행정이념은 관료들이 공익과 관련된 역할을 수행하는 과정에서 지켜야 하는 지도원리로 볼 수 있다. 정용덕(2001 : 137-141)에 의하면 지금까지 대략 40여 개의 행정이념이 제시되어 사용되고 있다고 한다.¹⁶⁾ 그러나 이와 관련하여 가장 큰 문제는 이렇게 다양한 행정이념들간의 모순·충돌·갈등·중복이 행정관료는 물론이고 학자들에게도 상당한 장애로 작용하였다는 사실이다. 관료들은 모순되는 기준들을 비교형량하고 우선순위를 정하는 어려움을 겪어야 했고, 학자들은 이를 바탕으로 일관성 있는 이론을 개발시키는데 어려움을 겪어야 했다.

이 문제들을 해결하는 방법 중의 하나는 각 이념들을 논리적으로 모순되지 않도록 정리·통합하는 것이다. 하지만, 각 이념에 대한 정확한 의미가 합의되지 않을 수도 있고, 여러 개의 이념들을 한 단어로 표현한 경우도 있기 때문에 정확하고 높은 수준의 통합은 현 시점에서는 사실상 불가능한 것으로 판단된다. 이에 본 연구는 위에서 언급된 공익관과 관료들의 역할에 대한 시각들에 따라 기존의 행정이념들을 범주화하고자 한다. 논리적으로 모순이 없는 통합이 좋지만, 그것이 불가능하다면 네 가지 범주로 분류만 하더라도 개념상의 복잡성과 논리적 비일관성은 상당부분 감소될 것으로 기대되기 때문이다.

국가이론 별로 행정이념을 분류하기 전에 먼저 한가지 짚고 넘어가야 할 일이 있다. 그것은 다름 아닌 주어진 혹은 결정한 정책을 관료들이 충실히 집행해야 한다는 것이다. 저자의 생각으로는 이것은 모든 국가이론에 공통되는데, 여기에 해

16) 가의성, 개인주의, 경제적 합리성, 공개성, 공동체주의, 공익성, 기대의 감축, 기대의 확대, 능력의 배양, 능률성, 대응성, 대표성, 많은 참여, 민주성, 변동, 분권화, 사회적 형평성, 생산성, 소망성, 수익성, 실행가능성, 안전성, 위협성, 자아정체성, 자유, 적은 참여, 적응성, 적합성, 정의, 정치적 책임, 정치적 합리성, 중립성, 집권화, 평등, 프라이버시, 합법성, 행정지도력, 형평성, 효과성, 효율성 등이 그것이다.

당되는 행정이념은 합법성과 효과성이다. 엘리트론 중에서 플라톤, 고전적 엘리트론에서는 관료들의 공익판단과 그것의 구현을 강조하기 때문에 공동체주의, 공익성, 능력배양, 집권화, 행정지도력 등의 행정이념이 여기에서 강조될 가능성이 높다. 민주적 엘리트론과 급진적 엘리트론에서는 관료제 외부에 있는 엘리트들에 의한 관료제 통제를 중시하기 때문에 가외성과 실행가능성을 강조할 가능성이 높다. 다원주의에서는 시민사회에서 사회집단의 활성화와 시민의 참여 등이 강조되기 때문에 기대의 확대, 공개성, 대응성, 대표성, 많은 참여, 민주성, 분권화, 적용성, 적합성, 정치적 책임, 정치적 합리성, 중립성 등이 강조될 가능성이 높다. 맑시즘 중 마르크스, 아도르노, 호르크하이머의 견해에서는 기대의 감축, 안전성, 적은 참여 등이 강조된다. 하지만, 하버마스의 시각에서는 사회적 형평성, 소망성, 자아 정체성, 평등 그리고 다원주의에서 강조되었던 이념들이 강조될 가능성이 높다.

<표 6> 국가이론별 관료의 주요 역할과 행정이념¹⁷⁾

국가이론	관료의 역할	공통이념	행정이념
엘리트론	공익판단, 국민선택, 주어진 정책집행 등	합법성 / 효과성	가외성, 공동체주의, 공익성, 능력배양, 실행가능성, 집권화, 행정지도력
다원주의 하버마스	사회의 다원성 회복, 참여유도, 민주주의의 교육, 시민사회 활성화, 이해세력간 협상·타협 유도 - (하버마스) 정보공개, 토론절차 확립, 시민의 자유보장		기대의 확대, 대응성, 대표성, 많은 참여, 민주성, 분권화, 적용성, 적합성, 정치적 책임, 정치적 합리성, 중립성, - (하버마스) 형평성, 소망성, 자아 정체성, 평등
맑시즘	자본주의 체제유지, 노동자 억압, 노동자계급 비판능력 말살		기대의 감축, 안전성, 적은 참여
개인주의	국민개개인 중시, 자의적 시장개입 자제, 다수결존중, 무임승차자 처벌		개인주의, 경제적 합리성, 능률성, 생산성, 수익성, 자유, 효율성

17) 하나의 행정이념이 하나 이상의 국가이론에 높은 적합성을 가질 수도 있다. 다만 여기서는 구분의 명확성을 부각시키기 위하여 중복 분류를 하지 않는다. 가장 적합한 것 같은 곳에 한 번만 분류한다. 여기서 공동체주의는 최근 학계의 주목을 받고 있는 시민단체의 강화되는 역할을 염두에 둔 것이 아니라, 파시즘을 염두에 둔 것이다. 가외성을 엘리트론에 포함시킨 이유는 국가가 집행하기로 결정한 정책은 다소 비능률이 발생할지라도 확실하게 집행할 필요가 있고 이를 위해서 행정기구를 복수로 둘 수 있음을 염두에 두었기 때문이다. 효율성은(효과성+능률성)을 의미한다.

하버마스는 위에서 언급한 대로 맑시즘의 전통에 다원주의적 요소를 도입하였기 때문에, 그의 주장과 다원주의는 논리적으로 일맥상통하는 부분이 있다. 개인주의에서는 개인주의, 경제적 합리성, 능률성, 생산성, 수익성, 자유, 효율성 등이 강조될 가능성이 높다. 이상에서 논의된 기존의 행정이념과 국가이론과의 정합성을 정리해보면 <표 6>과 같다.

V. 철도민영화 쟁점에서의 적용

방법론상으로 사례연구를 통하여 주장을 입증하기 위해서는 가장 입증가능성이 낮아 보이는(least likely) 사례를 선정해야 한다. 같은 맥락에서 공익에 관하여 상이한 시각들이 존재함을 보여주기 위해서는 공공성이 강한 국가기구보다는 비교적 공공성이 약한 중간조직을 사례로 선정하는 것이 좋을 듯 하다. 통상 공기업론(유훈·김찬동, 1998 : 24)에서 철도청은 정보통신부와 함께 마지막 남은 정부부처형 공기업으로 인식된다. 특히 철도분야는 전력분야와 함께 민영화를 둘러싸고 2002년 2월에 대규모 파업으로 사회적으로 큰 파장을 일으켰었다. 이런 배경에서 본 연구는 지금까지의 논의를 철도민영화 사례에 적용하여, 공익의 재분류와 행정이념의 범주화가 사회쟁점들의 이해와 해결에 어떻게 이용될 수 있는가를 예시하고자 한다.

김대중 정권은 공기업 민영화 계획의 일환으로 철도민영화를 계획해 왔는데, 2001년부터는 이 문제가 정치적으로 쟁점화 되었다. 일단의 사람들은 민영화를 주장하고, 다른 사람들은 민영화를 반대한다. 그리고, 민영화를 반대하는 사람들이 제시하는 이유도 각각 상이하다. 먼저 철도민영화 전개상황을 살펴보면 다음과 같다. 건설교통부는 철도민영화를 위한 「철도산업발전및구조개혁에관한법률」과 「한국철도시설공단법」을 2001년 12월 1일 차관회의에서 통과시킨데 이어, 12월 4일 국무회의에서 처리하기로 하였다. 이 법안에 의하면 2002년 7월까지 철도시설의 건설과 자산관리를 맡을 철도시설공단을 만들고, 운영은 2003년 7월 전액 정부출자로 공사를 만들어 넘긴 뒤 단계적으로 주식매각을 통해 완전민영화할 계획이다. 정부는 누적적자 해결과 서비스 수준 향상을 위해서 민영화를 추진하고 있다. 철도청은 민영화에 반대하지만 정권담당자들의 민영화에 대한 찬성 입장 때문에 마지못해 민영화를 추진하고 있다. 철도노조는 자신들의 고용이 불안해질 것을 염려하여 민영화에 강력히 반대하고 있다. 노조는 이 이유 외에 철도를 민영화하

면 비상대비능력이 떨어지고, 영국에서 보듯이 운영회사를 여럿으로 나누면 수익성이 악화돼 요금인상이나 서비스 악화가 발생한다는 주장도 펴고 있다. 노조 측은 민영화되면 적자노선은 아예 없어지고 요금도 급격히 오르는 등 공공서비스 기능이 퇴색하면서 저소득층의 부담이 크게 늘어난다고 주장한다. 이들은 이미 2001년 8월과 11월에 열릴 예정이었던 공청회를 무산시킬 정도로 실력을 행사했다. 여당인 민주당은 이 문제가 정치적 쟁점으로 떠오르자 2001년 12월 3일에 열린 확대간부회의에서 이 문제를 논의하였는데 의견개진자들이 대부분 시기상조론을 제기했다.¹⁸⁾ 이 문제를 위에서 논의된 네 가지 시각에 따라 이해하고 그에 따라 정책을 처방하면 다음과 같다.

먼저 엘리트론의 입장에서 보면, 철인왕에 상응하는 대통령과 보호자에 상응하는 관련부처 고위 행정관료들이 일반 국민들은 모르는 뛰어난 능력을 바탕으로 민영화가 공익에 부합한다고 판단했기 때문에, 민영화가 공익에 부합할 것이다. 정부는 엘리트들의 판단이 올바른 선택이며 지적 능력이 엘리트들보다 낮은 대중들은 대통령을 비롯한 유능한 행정부 엘리트들의 판단을 믿고 따라야 한다는 내용의 홍보를 강화해야 한다. 즉 정부는 정책결정의 공공성을 강조하면서 동시에 국가엘리트들의 지도력을 강력히 홍보해야 한다.

다윈주의와 하버마스의 입장에서 보면, 김대중 대통령과 기타 엘리트들이 반대자들의 의견을 무시하고 민영화를 추진하는 것은 공익에 반하는 것이다. 이들이 보기에는 공익은 선협적으로 존재하는 것이 아니라 상이한 이해세력들 사이에서 타협과 합의를 통해서 생성되는 것이기 때문이다. 이런 시각에서 보면, 정부는 우선 일방적인 민영화 추진을 중지하고 중립적인 입장에서 다양한 이해세력들 사이에서 합의가 이루어지도록 여러 가지 조치를 취해야 한다. 예를 들면 관련 정보를 충분히 공개하고 공청회를 열어서 국론을(그 결과가 무엇이든 간에) 합의로 이끌어야 한다. 공청회에서는 민영화 찬성자들이 근거로 내세우고 있는 주장들과 반대자들이 내세우고 있는 주장들을 비판적으로 검토할 필요가 있다.¹⁹⁾

맑시즘의 입장에서 보면²⁰⁾, 철도를 비롯한 사회간접자본은 자본주의 체제에 특히 기업들에게 필수 불가결한 서비스를 제공해주기 때문에 민영화해서 민간에 맡

18) 조선일보, 2001년 3월 20일, 8월 22일, 11월 2일, 12월 3일; 한겨레 2001년 12월 3일.

19) 이때 Toulmin이 제안한 정책변모형은 유용한 분석도구가 될 수 있다. 이 모형은 유민봉(1994)을 참고할 것.

20) 맑시즘의 혁명 및 사회변혁에 대한 처방적 시각이 아니라, 맑시즘 시각에서 바라본 자본주의 국가의 역할에 대한 논의이다.

기면 안 된다. 철도는 특히 기업들의 물류수요를 충족시켜, 중국적으로 자본가들의 이익에 기여한다. 그러므로 철도청이 철도운영에서 적자를 보고 있더라도 민영화는 피해야 한다. 적자운영을 해결하는 방법으로 민영화를 택하면 민영화 후에 수송비가 상승할 가능성이 있고 이것은 기업들의 수송비 부담 증가로 경제활동을 둔화시키고 나아가 자본가 계급의 이익에 반할 수 있다. 또한 영국의 경험을 보았을 때 민간철도회사들의 투자가 줄어들어 수송사고가 일어날 가능성도 높아진다. 따라서 행정가들은 철도를 국가가 운영하면서 철도청의 적자는 정부예산의 지원을 받는 등 다른 방법을 통해서 해결해야 한다. 그리고 철도를 국가가 운영하는 것이(실제로는 자본가들에게 이익이 되고 다수의 철도이용 소비자들에게 손해가 된다고 할지라도) 공익에 부합한다고 국민들을 설득해야 한다. 물론 이때는 프랑크푸르트 학파들이 비판한 것처럼 언론매체들을 적절히 사용할 필요도 있다.

개인주의 입장에서 보면, 철도민영화는 모든 개별 국민들에게 이익(공익)이 될 수는 없지만 다수의 국민들에게 이익이 되는 정책이기 때문에 추진되어야 한다. 민영화되면 해고되는 노동자가 늘어나고 적자가 나던 노선을 이용하던 국민들은 더 이상 철도서비스를 이용할 가능성이 낮아진다. 하지만 국민 다수들은 이득을 볼 가능성이 높다. 이들은 소비자로서 여러 서비스 중에서 자기가 선호하는 것을 골라서 이용할 수 있게 된다. 이로 인해 소비자들의 선호가 시장에 좀 더 잘 표시되면 정부의 시장개입으로 인한 비능률성도 없어질 가능성이 높다. 즉 철도청의 적자가 해소되고 자원사용의 효율성이 제고될 가능성도 높아진다. 그러므로 관련 행정관료들은 적극적으로 민영화를 추진해야 한다. 구체적으로 소비자들의 선호가 시장에 잘 나타날 수 있는 민영화 방법을 채택해서 집행해야 한다.

이상에서 본 것처럼 어떤 시각에서 쟁점을 바라보느냐에 따라 그것에 대한 이해와 정책적 처방이 <표 7>에서처럼 달라진다.

<표 7> 국가이론별 정책처방

패러다임	정책처방
엘리트론	엘리트들이 판단한대로 민영화
다원주의	다양한 이해세력들의 의견을 듣고 그들간에 나타나는 합의를 존중
맑시즘	자본가계급을 위해 정부가 계속 운영
개인주의	시장원리를 도입하기 위해 민영화

VI. 결 론

이 연구는 행정이론들의 논리적 일관성을 제고할 수 있는 방법의 하나로, 공익 개념의 재분류와 행정이념들의 범주화를 시도하였다. 구체적으로는 기존의 공익 분류들을 비판하면서 공익개념을 국가이론에 따라 네 가지로 재분류하였다. 국가이론을 기준으로 한 재분류도 일부에서 배제의 원칙을 위반하기는 하였지만 그럼에도 불구하고 선행분류들보다는 단일기준 사용의 원칙, 포함의 원칙, 배제의 원칙을 상대적으로 적게 위반하였다. 또한 40여 개의 행정이념들도 국가이론별로 범주화하여 복잡성을 감소시키고자 하였으며, 논리적 충돌을 회피할 수 있도록 하였다.

세계관 혹은 추상적인 공익개념을 인식하는 기본적인 시각은 대부분 성장배경·교육내용 등에 의해 형성될 가능성이 높다. 그리고 이 이유에서 모든 사람들이 단일의 공익개념에 합의할 가능성은 매우 낮다. 민주주의 정체에서 상이한 시각을 해결하는 방법은 장기간의 담론을 통해서 합의에 이르던가 아니면 다수결로 결정하는 것이다. 어떤 경우든 논쟁은 불가피하다. 그리고 논쟁이 벌어지기 위해서는 기본적인 논의의 틀이 마련되어 있어야 한다. 하지만 행정학에서는 현재까지 이 틀이 확립되어 있다고 보기 힘들다. 이런 측면에서도 본 연구는 논쟁의 틀을 형성하는데 일정부분 기여할 수 있다고 자평한다.

하나의 학문으로서 행정학의 정체성을 확보하는 방법은 여러 가지가 있을 것이지만, 본 연구는 국가이론이라는 거대이론(*grand theory*)을 가지고 이 문제를 해결해 보려는 입장을 취했다. 한 학문이 성립되기 위하여 고유의 연구대상과 접근방법, 그리고 이들을 뒷받침해주는 이론적 시각이 필수요소라고 한다면 본 연구는 다음과 같이 답할 수 있다. 행정학 고유의 연구대상은 정부조직들(국가기구들)과 중간조직들이 공익을 실현하는 과정이다. 그리고 이 현상을 바라보는 이론적 시각은 위의 네 가지 국가이론이다. 각 국가이론이 함축하고 있는 공익관, 바람직한 정부(국가)의 역할, 행정이념, 이것들을 더욱 더 구체화시킨 세부영역의 이론들이 내적 일관성을 유지하면서 통합된다면 그들은 각각의 패러다임으로 발전될 것이다.

참 고 문 헌

- 강정인(역). 1994. 「군주론(마키아벨리 저)」。 까치.
- 김규정. 1984. 「행정학원론」。 법문사.
- 김유동(역). 2001. 「계몽의 변증법(호르크하이머·아도르노 공저)」。 문학과지성사.
- 김항규(역). 1992. 「정책과 가치(아다치 유키오 저)」。 대영문화사.
- 박동서. 1989. 「한국행정론」。 법문사.
- 박정택. 1990. 「공익의 정치행정론」。 대영문화사.
- 백상건. 1966. 「정치사상사」。 일조각.
- 백완기. 1996. 「행정학」。 박영사.
- 안해균. 1987. 「현대행정학」。 다산출판사.
- 유민봉. 1994. “정책분석틀로서의 논변모형”. 「한국행정학보」28(4).
- 유종해. 1995. 「현대행정학」。 박영사.
- 유훈. 1981. 「행정학원론」。 법문사.
- 유훈·김찬동. 1998. 「공기업론」。 한국방송대학교출판부.
- 이종수·윤영진 외. 2001. 「새 행정학」。 대영문화사.
- 정용덕 외(역). 1998. 「미래의 국정관리(피터스 저)」。 법문사.
- 정용덕. 2001. 「현대국가의 행정학」。 법문사.
- _____. “행정윤리의 다면성”. 「행정논총」39(4).
- 정정길. 2000. 「행정학의 새로운 이해」。 대명출판사.
- 최병선. 2000. “하이예크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론”. 안청시(편) 「현대 정치경제학의 주요 이론가들」, 아카넷.
- _____. “정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리”. 「행정논총」39(4).
- 최인호 외(역). 1991. 「칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작 선집 제 I 권」。 박종철출판사.
- 최종원. 1995. “합리성과 정책연구”. 「정책학회보」4(2).
- 최호진·정해동(역). 1992. 「국부론(상)」。 범우사.
- 한상진·박영도(역). 2000. 「사실성과 타당성(하버마스 저)」。 나남.
- 황태연. 1996. “하버마스의 소통적 주권론과 쌍선적 토론정치 이념”. 「사회비평」 15. 나남.
- Banfield, E. and Meyerson, M. 1955. *Politics, Planning and the Public Interest*. Glencoe : Free Press.

- Buchanan, J. M. and Tullock, G. 1965. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor : Univ. of Michigan Press.
- Dunleavy, P. and O'Leary, B. 1987. *Theories of the State*. London : Macmillan Education.
- Flathman, R. 1966. *The Public Interest*. NY : Wiley.
- Frankel, C. 1962. *The Democratic Prospect*. NY : Harper.
- Griffith, E. S. 1962. "The Ethical Foundations of the Public Interest", in Carl Friedrich(ed.), *The Public Interest*(NY : Atherton Press).
- Held, V. 1970. *The Public Interest and Individual Interests*, NY : Basic Books.
- Leys, W. and Perry, C. M. 1959. *Philosophy and the Public Interest*. Chicago : Committee to Advance Original Work in Philosophy.
- McLean, I. 1996. *Concise Dictionary of Politics*. Oxford Univ. Press.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Press.
- Robinson, D. and Garrat, C. 1998. *Introducing Ethics*. London : Icon Books.
- Robinson, D. and Groves, J. 2000. *Introducing Plato*. London : Icon Books.
- Schubert, G. 1960. *The Public Interest*. Glencoe : Free Press.
- Sorauf, F. 1962. "The Conceptual Muddle", in Carl Friedrich(ed.), *The Public Interest*(NY : Atherton Press).
- Woodfin, R. and Groves, J. 2001. *Introducing Aristotle*, London : Icon Books.