

한국 관료제를 이해하기 위한 認識構造**

金 光 雄*

〈차례〉	
I. 관료제 이해를 위한 종합적 접근	1. 管理論的 세계관
1. 문제에 대한 인식—서론	2. 국가와 자본주의·민주주의
2. 국가와 사회의 관계에 관한 인식	3. 국가와 권위관계—계급관계비판
II. 관료제 이해를 위한 이념적 접근	4. 국가와 참여문제—민주 참여비판

〈요약〉

한국관료제를 이해하는 인식구조는 지금까지 미국식 경험주의와 도구주의의 틀을 벗어나지 못했다. 사람과 기술 중심의 관료제를 상정하고 있으니까 그것은 당연한 논리이다. 그러나 그러한 논리가 서양과 같은 다원주의 사회에서는 타당할지 몰라도 한국 같은 단원사회에 적용하기에는 의문을 앞세울 수밖에 없다. 한국의 관료제를 이해하기 위해서는 국가와 사회의 관계에 대한 마른 인식이 선행되어야 하는데 지금까지는 이 관계에 관한 이해를 소홀히 해 왔을 뿐만 아니라 여러각도에서 조명해 보아야 할 것도 등한시 하였다. 이러한 관계를 제대로 인식하려면 다원주의적 시각이나 계급론적 시각으로 국가와 사회의 관계를 볼 수 있어야 한다. 이러한 여러 시각중에서 관료제에 관한 이해는 오히려 관리론적 시각이 마땅하다고 판단되는 여러 근거를 제시하려는 것이 이 논문이다.

관리론적 시각에 따라 여러 논의를 편 가운데 민주주의도 자본주의도 달리 인식되는 계기를 찾으면서 결국 관료제를 바라보는 각도는 관리적인 것 그 이상도 그 이하도 아니라는 논의를 편 것이다. 이 논의는 한국관료제를 정시하기 위한 인식론적 연찬의 출발이며, 동시에 행정현상과 정책현상을 국가론적 시각에서 조감해야 한다는 주장의 일단이다. 도구적 합리주의의 인식구조도 필요하겠지만 관료의 숲을 바라볼 수 있는 거시구조적 인식을 촉구하려는 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 본 연구는 1989년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비지원에 의하여 이루어졌다.

I. 관료제 이해를 위한 종합적 접근

1. 문제에 대한 인식—서론

한국의 행정과 관료를 이해하기 위해 지금까지 많은 논의들을 해 왔지만,¹⁾ 그 어느 것도 한국의 행정과 관료 현상을 명쾌하게 규명하는데 미흡했다. 그 이유는 첫째 현상에 대한 이해를 ‘내용’에 한정시켜 ‘맥락’의 중요성을 간과했기 때문이고, 둘째 미국식 道具主義的 인식 때문이었다. 맥락의 간과는 國家에 대한 인식의 부족에서 비롯되었다. 국가에 대한 본원적 이해없이 행정을 논하고 관료를 논한다는 것은 극히 피상적이 될 위험이 있다. 한편 관료에 대한 도구론적 인식은 행정 그 자체의 본질 중 관리적인 성격 때문에 불가피한 면이 없지 않으나, 행정이 사회의 다른 체제들과 불가분의 관계를 맺으며 더욱기 이들과 지배와 억압의 비대칭 관계까지 유지되는 상황에서 행정현상을 한낱 도구론적 인식으로 얹매 놓으면 행정과 사회 사이의 순차는 맞는 것이 하나도 없게 된다. 국가관료와 시민간의 틈은 점차 멀어질 것이며 관료가 시민을, 그리고 시민이 관료를 이해하려는 노력은 수포로 돌아갈 것이다. 비록 행정의 속성상 도구론적 인식이 불가결한 것이라도 그 본질의 외연을 사회 속으로 한참 넓히지 않게 하기 위해서라도 한국의 행정과 관료를 다르게 인식할 필요가 있다.

이해는 시작에 따라 달라진다. 이때 시작은 본질과 무관해서는 안된다. 한국의 행정과 관료가 情誼的인 티 이를 극복하고 合理的이 되어야 한다고 주문하는 것은 규범적으로는 옳을지 모르나 실제적으로는 힘든 일이다. 아니면 거의 불가능한 일인지도 모른다. 이 실체를 무시하고 관료의 세계를 合理·衡平·民主등과 같은 언어로 분석하려 해도 그것은 진실을 호도할 뿐이다. 관료의 행정행위가 합리적·능률적인 것은 행정체계상 중간관리층에서나 가능할지 모른다. 또 하위 집행층에서도 이 성향이 지켜질지도 모른다. 그러나 상층부에 이를수록 조직의 속성은 민주적 측면보다는 관리적 측면에 초점을 맞추고, 협평과 공정, 합리와 효율보다는 權威의 우월이 상식을 저버리는 경우를 흔히 만들어 낸다. 權力이 개입되는 곳에 그 가능성은 더 높아진다. 계급성이 그렇게 만들 수 있을 것이다. 장관의 생각 하나하나가 자신의 위치와 진로에 결정적인 영향을 미친다고 보기 때문에 上命下服의 조직풍토는 바뀌지 않는다. 그 만큼 위는 權威

1) 행정학 교과서들은 예외없이 관료제를 서술하면서 웨버類의 논의에서 벗어나지 못하고 있다.

主義的支配로 군림하기 마련이다.

조직내에서 뿐만 아니라 이들이 시민에 대해 갖는 생각과 태도 역시 그 연장선상에 놓인다. 조직내의 인간과 조직외의 인간이 동일인일 수 밖에 없는 것이다. ‘奉仕와呼應’(奉仕와呼應), 그것은 어느 한 단면의 진실일 수 밖에 없고 그 저변에 깔려 있는 논리는 ‘지배’라고 하는 것이 오히려 자연스러울 것이다.²⁾ 험멜은 일찌기 관료의 특성을 가리는 자리에서 관료란 일반시민과 너무 다른 인간이라 하여 몇가지를 지적하는 가운데 우리는 통상 ‘관료’를 일반시민과 동일한 인간으로 이해하고 있다. 일견 크게 다르지 않은 그들, 즉 그들은 집에 돌아와 아버지와 어머니로서 아들과 딸로서 그리고 형제자매로서 국가의 정책과 행정을 비판하며 민주시민으로서의 존재를 확인하고 역할을 해낸다. 그런데 이들이 조직에 들어가면 달라진다. ‘조직 인간’이 되어 버리는 것이다. 관료에 대해서 오해하고 있는 면면을 험멜이 잘 구분해 놓았다.³⁾

첫째, 社會的으로 관료는 사람을 다룬다고 생각하는데 그것은 오해이며 그들은 사람이 아닌 事例를 다룬다.

둘째, 文化的으로 관료는 우리처럼 正義・自由・暴力・抑壓・병폐・죽음・승리・패배・사랑・증오・구원・저주 등에 관심을 갖고 걱정하는 것 같지만 그게 아니라 그들은 統制와 能率에만 관심을 가질 뿐이다.

셋째, 心理的으로 관료는 우리들과 같은 인간이라고 생각하고 있지만 실은 “미리와 영혼이 없는 새로운 펄스널리티”이다.⁴⁾

넷째, 言語的으로 관료는 우리와 같은 말을 쓰기 때문에 의사소통이 가능하다고 생각하겠지만, 그것은 착각이고 오히려 그들만이 통하는 비밀언어를 쓰면서 무엇을 해야 할 것인가에 관해 의견을 나누기보다 이를 어떻게 꾸미고 알리는가에만 관심을 갖는다.

다섯째, 政治的으로 公共官僚制는 사회에 대해서 책임을 지는 봉사기구라고

2) 최근에 어처구니없는 일이 제주도에서 일어났는데, 이것은 지배보다 더 간악한, 억압보다도 더 모멸적인 일이었다. 간단히 소개하자면 제주도청이 지난 5월 25일자로 500부를 발간하여 계장급 이상 공무원들에게 배포한 「행정홍보의 질잡이」라는 48페이지 가량의 소책자에 실린 「대민작전요령」 70개 항과 「대민격파요령」 77개 항 등이 어처구니없는 내용을 담고 있다는 사실이다. <상대의 열등감을 자극하라><여성의 생리적 결함을 자극하라><욕은 연속적으로 퍼부어라><거짓말일수록 크게 하라> 등으로 여기 읊기기조차 부끄러운 반민주적 지배의 실상이 한국 행정의 폐부 깊숙히 도사리고 있다. 행정을 아직도 작전·격파 등으로 이해하고 있어 軍部統治의 잔재를 그대로 보는 듯하여 씁쓸하기 그지 없다.

3) Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience*(New York: St. Martin's Press, 1982), 3.

4) 이러한 표현에 대하여 거센 저항과 비판이 있었음을 저자는 인정하고 있다.

생각하겠지만, 그 보다는 점차 사회를 지배하는 통제기구라고 보는 것이 정확하다.

험멜같이 應用現象學的 입장에 서는 학자들이 관료를 보는 시각은 일단 색다르다. 그 진위를 가리기 이전에 이처럼 달리 보이는 관료를 제대로 이해하기 위해서는 그 관계구조를 들여다 볼 수 있어야 한다.

2. 국가와 사회의 관계에 관한 인식

한국의 관료를 이해하기 위해서는 먼저 「국가와 사회」의 관계를 바로 인식하는 것이 선행되어야 한다. 이 관계를 인식하는데는 몇 가지 견해가 갈린다. 세 가지 견해만 정리해 본다.

이에 앞서 국가와 사회의 의미를 다시 확인해 본다. 우리가 국가라고 말할 때, ‘국가없는 사회’(stateless society)에서 ‘전통국가’(traditional state)를 거쳐 ‘국민국가’(nation state)로 이행해 온 과정을 염두에 두면서 국가가 영토와 국민을 지배하는 정치기구(polynomial apparatus)라는 것부터 이해할 필요가 있다. 이 정치기구는 법원·의회·행정부같은 정부제도(governmental institution)를 포함하고 있으며 法的關係와 政策執行力を 바탕으로 權威를 세우고 이로 인해 지배력을 발휘할 수 있게 된다.⁵⁾

이러한 해석은 國家를 하나의 ‘실재’(entity)로 보고 조직의 모듬체로 파악하면서 사회로부터 분리되어 있는 실체로 보는 입장이다. 이렇게 볼 때 公私部門은 확연히 구별되며, 동시에 국가가 경제와 문화와는 다른 것으로 이해된다.⁶⁾

한편 국가를 ‘관계’(relations)로 보는 입장은 국가가 전체 사회 중 한 부분으로서 가치·이해·명령 등을 의미있게 표현할 수 있는 것으로 해석한다. 국가가 상대적 자율성을 누리는 제도와 조직의 실체인 듯 보이는 것을 어느 정도 수긍하더라도 이 法的 실재는 국가를 자율적 실재로 전제해버리면 이해하기 어려워 ‘험의 산물’이라고 하는 것이 옳다는 것이다.

이때 사회는 세가지 기초차원으로 나뉘는 것으로 본다. 文化的·政治的·經濟的 次元이 그것이다. 사회의 문화적 차원은 多元主義的 視角(pluralist perspective)의 중심 개념으로서 개인간의 관계를 규정하고 의미를 부여하는 가치와 믿음을 뜻한다. 사회조직도 문화에 험몰된 개인의 관점에서 해석된다. 사회의 정치적 차원은 管理論的 視角(managerial perspective)의 중심 개념으로서 조직

5) Anthony Giddens, *Sociology* (London: Polity Press, 1990).

6) Robert R. Alford and Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*(London: Cambridge University Press, 1985), 26.

과 엘리트간의 힘의 관계에 쟁점을 맞춘다. 정당이나 권력구조를 말할 때 이들은 동원 가능한 자원과 연관시켜 이해된다. 개인과 사회는 어디까지나 엘리트가 관리할 수 있는 자원이라는 관점에서 해석된다. 사회의 경제적 차원은 階級論的 視角(class perspective)의 중심 개념으로서 역사적으로 발달해온 生產樣式에서 도출된 계급관계에 관심을 놓는다. 사회는 인간생활의 물적조건으로부터 도출된 社會的 關係로 구성된다는 것이다. 사회안에 있는 조직·개인·이념적 제 차원은 재생산의 결과나, 계급관계와 생산양식의 변화라는 관점에서 해석되는 것이 옳다는 입장이다. 계급론적 시각은 주어진 사회관계의 유형이 사회질서를 재강화하고 파괴하기도 하여 모순과 갈등을 야기시킨다고 본다.

이상에서 보듯이 국가를 실재로 이해하든 관계로 이해하든 세차원으로 나누어 볼 수 있는 사회와의 관계를 어떻게 이해하는가는 매우 중요하다. 국가를 사회의 일부분으로 보면 政府에 대한 이해처럼 간단해지나 公私部門으로 나누면서 국가를 이해하면 국가는 사회와 대칭개념으로 파악되기도 한다. 다음에 이들 국가와 사회간의 관계를 세분해 보되 사회를 구체화시켜 기업 내지는 자본가 계급, 또는 자본과 기술의 축적과정으로 한정해 놓고 그 관계를 검토하기로 한다.

(1) 국가와 기업

국가와 사회의 관계를 보다 구체적으로 보면 그것은 기업지배이론(business dominance theory)으로 이해하는 것이 빠르다는 견해가 있다.⁷⁾ 블록은 주장하기를 미국정치를 다원주의적으로 해석해 권력이 사회의 여러 단체에 분산되어 있다고 보는 것도 일리가 있지만 그 내막을 면밀히 들여다 보면 권력은 역시 기업인에게 있으며 政治議題를 만들고 결과를 도출하는 것도 모두 지배엘리트들이 하는 것이라고 한다. 미국·영국·프랑스·일본처럼 명문대학을 졸업한 上流層 자제들(scions)이 정부에 진출하여 기득권자들에게 유리한 정책을 입안하고 집행하는 것은 전통이 되다시피 했다. 이것은 민중주의자들이 비판하는 바 그대로라고 할 수도 있겠는데, 유럽의 社會民主主義 政府에서 조차 기업의 영향력을 지대하다는 사실을 부인치 못한다. 이들 국가 중에서 특히 미국은 기업 친국으로서 기업은 정부가 ‘경제성장과 사회질서’를 유지하기 위한 정책을 수립하도록 계속 압력을 가하고 있다. 기업은 결국 합리적이고 민감한 이익추구에서 조금도 양보치 않으며, 결국 이를 성취하고야 마는 강한 성향을 지니고

7) Fred Block, *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism* (Philadelphia: Temple University Press, 1987).

있다. 그러나 기업만이 아니라 금융계통의 은행과 보험회사, 사회 클럽, 그리고 관료의 핵심세력(inner circle)들의 영향력도 무시할 수 없다.

여기서 기업지배만이 아닌 사회집단이나 국가관료의 영향력을 경시할 수 없다는 명제를 주목하게 된다. 미국에서 와그너법(Wagner Act)의 제정으로 단체협약권을 노동조합에 허용한 것은 기업지배를 희석시킨 대표적 전환의 예이며, 기업이 여러개의 案을 갖고 로비를 해도 국가관료는 그들대로의 안을 가지고 있다는 점을 간과할 수 없다. 국가가 외부로부터의 정부에 대한 영향을 걸러내는 「국가여과장치」가 있게 마련이라는 것이다.

국가가 이와 같은 장치를 가지고 있고 국가관료가 정책수립에서 그들대로의 안을 가지고 있다면 이는 곧 國家의 自律性을 의미하는 것이며 이것이 國家能力으로도 이어진다. 강한 국가와 강한 관료라는 것은 능력을 가진 국가와 관료가 사회집단에 간섭하고 영향력을 행사한다는 뜻이다. 이점은 마르크스가 일찌기 의심해 국가관료를 지배계급의 한낱 도구에 불과하다는 논점과 상치된다.⁸⁾ 국가는 오히려 기업의 不公正去來行爲에 개입해 규제함으로써 자율성을 넘는 간섭과 개입의 차원에 서게 되는데, 이렇게 되면 국가와 기업은 反機能的 관계를 맺게 되기도 한다.

國家의 政策을 決定하는 과정에서 과연 어느 집단의 영향이 가장 지대한 것인지를 가려내기는 쉽지 않지만 두 가지 명심할 것 중 하나는 사안따라 영향집단이 다를 수 있다는 것과, 둘은 기업만이 아니라 근로자를 위시한 사회의 또 다른 집단들이 가세할 수 있다는 점이다. 여기에 더하여 관료자체가 별도의 투자적 영향요인이라는 사실도 결코 가볍게 넘길 수 있는 일이 아니다.

여기서 국가관료에 대한 反官僚化的 주문이 뒤따르고 지나친 節次主義에서 實體主義로 바뀌기를 기대하기도 한다. 규제행위에서 절차에만 얹매이지 말고 본질을 다루었으면 하는 것이다.

끝으로 국가기구에 「자이온」들이 진입해서 정치와 정책에 영향을 미친다는 밀리반트(Militant)의 주장에 대해, 개인단위의 중요성을 인정하다가 그만 認識論的 領域(epistemological terrain)에 빠져 들고 만다는 풀란자스(Poulantzas)의 비판을 기억해둘 필요가 있다. 풀란자스는 국가와 자본주의 간의 관계는 구조적으로 보아야 한다고 주장한다. 브르죠아계급과 국가간의 관계는 객관적인 것으로서 사회구성에서 국가의 역할과 지배계급의 이해가 일치되었다면 그것도 체

8) 국가관료가 그들대로의 政策利害를 가지고 있다는 논지의 글은 金光雄, 「國家官僚의 政策利害」, 韓國政治學會編, 『現代韓國政治와 國家』(서울: 法文社, 1987).

제가 그렇기 때문이라는 것이다. 그러니 국가기구에 지배계급이 참여한 것은 원인이 아니라 결과라는 해석이 틀리지 않게 된다. 어쨌든 기업지배이론은 비판받을 충분한 여지가 있음을 다시금 확인하게 된다.

(2) 국가와 축적과정

다음은 국가를 자본과 기술의 축적과정과 대칭시켜 그 관계를 기능적으로 보려는 입장이다. 이 견해에 따르면,⁹⁾ 국가는 생산과 통제를 명할 권위를 갖고 있지 못하며, 생산과 축적은 기업쪽에서 이루어지는 일로서 국가통제로부터 제외된 자유로운 영역에 있다는 것이다. 그 대신 국가는 축적을 가능케 하는 조건을 창출하고 지속하기 위한 명령권을 갖는다. 국가로서는 축적과정이 지속되어야 權力은 유지되고 政策決定力이 보장된다. 그렇다고 축적과정이 정책결정 과정의 내용을 정하지는 않는다는 것이 오폐의 견해이다. 이처럼 국가는 축적과정 밖에 있고, 그려면서 그로 인해 유지되고, 동시에 의존적이어서 이들은 각기 제외(exclusion), 유지(maintenance), 및 예속(dependence)의 원리라고 부른다.¹⁰⁾

이러한 견해의 근본 배경은 국가를 소극적 역할에 한정시키려는 19세기 自由資本主義(liberal capitalism)에서 벗어나 선진 자본주의 사회에 타당한 國家干渉主義(state interventionism)로 인지하려는데 있다. 市場規制的 資本主義經濟 (marketregulated capitalist economy)를 생각하기보다는 자본주의 국가의 발전 과정에서 국가가 축적과정의 조건을 창출하고 유지한다는 면을 다시금 확인하게 된다.

이때 국가의 간섭활동은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 配分活動 (allocative activity)과 生產活動(production activity)이 그것이다. 配分活動은 산업보호를 위한 관세, 재정용자, 의무교육, 교량·도로건설, 역 압기구(군대·경찰·법원)등 축적의 조건을 권위적 방법으로 창출·유지하는 활동을 이른다. 이 配分活動이 곧 政治로서 자본주의 국가의 발달초기에 타당했으며 케인즈의 경제정책도 이 범주에 해당한다. 반면에 生產活動은, 축적과정이 유지되기 위해 국가조직의 틀 이외에 노동력이나 천연자원이 시장에서 공급되듯 물리적 투입이 이루어지는 것을 말한다. 生產活動은 配分活動에 비해 국가간섭의 성격이 간접적이라고 볼 수 있다. 전자가 경쟁에 기초하는 것을 기본원리로 삼는다

9) Claus Offe, "The Theory of the Capitalist State and Problem of Policy Formation," Leon N. Lindberg, et al., eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism* Lexington Books.

10) Offe, 앞의 논문, 127.

면 후자는 권위에 기초한다.

國家活動에는 決定規則이 중요하다. 國家活動을 政策이라고 생각해도 된다. 즉 政策決定의 規則이라는 말이 된다. 입법력·경찰력·징세력 등 국가가 소유한 자원으로 축적조건이 창출되고 유지될 때, 그리고 축적을 위한 투입이 이루어질 때 그 결정규칙이 필요한 것이다.

公式的 決定規則(公共政策의 논리)에는 세가지가 있다. 官僚的·合目的的·合意的 規則들인데, 이를 運營樣式(mode of operation)으로 이해해도 좋다. 官僚的 運營樣式은 配分活動에 타당한 듯 보이나 인구분산·도시재개발·문화사업 등 투입보다 결과를 가지고 말하는 生產活動에는 맞지 않는다. 생산활동에 맞는 것은 오히려 合目的的 運營樣式이나 合意的 運營樣式이라고 할 수 있다. 자본주의 국가에서 문제가 되는 것은 活動과 運營樣式이 맞아 들어가지 않는다는 것과 한걸음 더 나아가 内部構造와 요구되는 기능간의 불균형이 더 본질적 문제라고 하겠다. 다시 말해서 문제는 인프라·설업을 통제한다든가 기술변화를 기한다든가 하는 축적과정에서 발생하는 문제를 어떻게 푸느냐가 아니라 정책 생산방법을 어떻게 제도화하느냐이다. 국가의 내적 구조와 요구되는 국가활동의 외적기능간에 엄존하는 틈을 외면하면서 축적과정에서 사회가 안고 있는 문제를 추상화시키거나 중립화하지 말고 양자간의 상호성과 균형성을 이루려는 노력을 기울여야 한다.

(3) 국가와 국가관료(엘리트)

한국의 관료를 이해하기 위해서는 먼저 국가와 사회를 인식하는 ‘관리론적 시각’에 대해 익숙해야 한다.¹¹⁾ 이 시각은 국가의 ‘관료적 측면’을 이해하는데 큰 도움을 주기 때문이다.

‘관리론적 시각’은 엘리트 또는 관료의 시작을 일컫는다. 여기서 강조되는 것은 엘리트가 그 기반으로 ‘조직’을 독점하고 있다는 점과 이를 통해 국가를 조정한다는 점이다. 관료제나 엘리트의 구조적 측면 같은 정태적인 면 보다는 좀 더 동적인 측면, 즉 엘리트의 활동에 관심을 갖는다.

‘관리의 장’(managerial domain)이 무엇인가를 알리면 국가는 사회를 지배하는 “조직”이라는 인식에 동의해야 한다. 사회는 엘리트가 꾸며놓은 권력구조 안에서 불확실한 조직간의 관계로 인지된다. 거기서 엘리트는 그들의 환경을 지배하기 위한 치열한 경쟁을 벌인다. 어느 구조가 지배적인가는 조직을 조정하고 여러 구성원의 활동을 통제하는 엘리트의 전략에 전적으로 달려 있다. 여기

11) Alford and Friedland, 앞의 인용책, 7-11장.

서 조직은 순전히 지배엘리트의 도구이자 생존을 위해 구성원 모두의 이해가 결집되는 곳은 아니다. 관료 엘리트들은 자원과 관할 영역을 지배하기 위해 조직내와 조직간에서 치열한 경쟁을 벌이고 갈등을 관리하며 타협도 하고 양보도 하면서 법적·비법적 절차를 따라 행동한다.¹²⁾ 조직이 외부의 불확실성—시민 사회의 불안—까지 책임지고 관리하려드는 것은 다 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 개인을 포함한 사회의 여러 요소는 관료엘리트와 관료조직의 활동을 제약하는 요인으로 작용하는 경우가 많다. 여전이 좋은 경우도 또 나쁜 경우도 있는데, 어느 경우라도 문제가 되는 것은 조직이 ‘관료적’ 인데 반해 사회의 다른 기관들은 지배원리가 관료적이 아니라는데 있다. 이들간의 뚜렷한 대조가 대립을 낳고 관리의 어려움을 부른다.¹³⁾ 사회적 여건이 나쁠수록 국가는 관료화되어 간다. 기획·조정·집중·통합 등에서 관료화되어 간다. 그러면서 국가조직안의 내부과정은 합리화되어 간다. 그렇지만 정체결정과정을 지배하는 엘리트들이 비합리적으로 행동하여 문제를 푸는 대신 문제를 확대시킬 소지도 있다. 그래서 어떤 결정이 내려졌으며, 그 결정에 영향을 미친 사람이 누구냐라는 관심보다 그 결정이 내려진 조직의 ‘구조적 편견’을 더 주목해야 한다.

일반적으로 정치행정 엘리트들은 국가와 경제를 관리한다. 국가와 사회가 복잡해져 가고 효과적 결정의 기준이 보다 기술적이 되어 가면서 민주적 대의제 도라는 것은 점차 허상이 되어가는 것을 목도하게 된다. 국가가 점차 권한을 장악하고 힘이 강해질수록 계급이해를 대체해 자신의 이익으로 만들어 버린다. 자본가 계급의 지배보다는 사회 각 집단(기업·노조 등)에 대한 관료적 지시와 지배가 국가의 실체 자체가 되어 버린다. 엘리트의 지배 전략이 국가의 관료적 측면을 부각시키는 것이라고 이해하면 된다.

산업국가의 관료적 측면이 바로 관리론적 시각의 중심 과제이다. 왜냐하면 경제와 거대 관료조직의 형태를 띤 국가를 능률적으로 지배하는 국가의 자율성이 관심의 대상이 되기 때문이다. 다원주의 시각에서 보면 관료는 대중의 가치와 다수의 선호에 따라 여러 제약을 받고, 또 한편에서는 계급론적 시각에서 보아 관료가 자본의 논리에 의해 제약을 받으나, 관리론적 시각에서는 자율적 지배에 대한 잠재력을 갖지 않는다.

이상에서 의도적으로 선별한 세가지 견해중, 한국의 관료제를 이해하기 위한

12) Richard W. Scott, “Development in Organizations Theory, 1960~1980.” *American Behavioral Scientist* 24, 407-422.

13) 이 점은 앞서 Offe가 인식하고 있는 것과 매우 유사하다.

인식틀로 적합하다고 생각되는 것이 관리론적 시각에서 보는 국가와 사회의 관계이기 때문에 다음 절에서는 이 ‘관리론적 세계관’을 집중적으로 검토한다. 이 시각의 적합성은 우리가 이해하려는 국가관료 그 자체의 본질에 대한 해답이 거기 있기 때문이다.

II. 관료제 이해를 위한 이념적 접근

관료제를 이해하기 위한 바탕은 어디까지나 국가와 사회의 관계에 관한 바른 인식이다. 이 관계인식을 다원주의적 시각으로, 또는 계급론적 시각으로도 할 수 있겠으나, 관리론적 시각으로 이해하는 것이 ‘한국적’이라는 생각을 갖게 된다. 이들 세가지 이념적 시각에 관한 비교논의는 별도로 하고, 여기서는 관리론적 시각에 관한 논의에 한정한다.

1. 관리론적 세계관

산업사회를 놓고 자원을 관리하고 통제의 법위를 확대하려는 엘리트들이 지배하는 조직망이라고 생각하는 것이 ‘관리론적 세계관’의 전형이다. 이렇게 되면 자본이나 자본가계급보다 관리능력이 더 중시된다. 분업을 시장원리에만 맡길 것이 아니라 여러 기관—조합·은행·대학·연구소·국가기구—들이 합리적으로 조직되고 조정되어 사회의 능률적 관리를 위해 자원이 잘 활용되어야 한다는 생각이다. 이러한 관점을 갖고 있는 대표적 인물이 다니엘 벨(Daniel Bell)이다.¹⁴⁾ 후기 산업사회론에서 그는 제도의 영역을 정체(polity), 문화(culture) 및 사회구조(social structure)로 나누고 각각 主軸을 세우고 있는데 이들의 논리는 서로 상충된다는 것으로 일견 계급론적 시각으로도 보이나 기관이나 제도간의 관계로 비롯되는 갈등과 이에 대한 통제에 관심을 쏟는다. 상품생산과 교환의 과정을 거쳐서 전체가 변한다는 마르크스의 원리도, 그리고 사회가 공동의 가치체계로 통합된다는 듀르忏 이후 파슨스에 이르는 다원주의적 시각도 맞지 않는다는 생각을 갖고 있다. 마르크스의 생각과 특히 현저한 차이를 보이는 것이 그는 산업사회가 자본주의에서 사회주의로 이행되어가는 과정에서 등장하는 것이 아니라 어떤 형태의 국가주의와 관료사회를 지향함으로써 진화해 간다는 생각을 갖기 때문이다. 이점에서 벨은 관료국가의 정치질서와 사회기획의 정당

14) Daniel Bell, “The Power Elite Reconsidered.” *American Journal of Sociology* 64, 238-250.

성을 믿는 웨버와 통한다. 사회를 구성하는 힘의 원천은 지적 엘리트들에게 있지 이익단체같은 데 있는 것이 아니라는 것이 그의 입장이다. 국가정책을 형성하는 결정적 요인이 셋 있다. 하나는 대외정책이 요구하는 바대로 자원을 집중시키는 것, 둘은 사회변화를 예견하고 지향하는 필요에서 기획을 강조하게 되는 것, 셋은 결정에 있어서 기술적 요소를 중대시키는 전망과 정책 방향의 결과 등으로서 이들 요소는 결국 국가를 책임지는 결정권자들에게 막강한 힘의 집중력을 부여하게 되어 사회 여러 집단의 이익을 옹호하고 대표를 대의의 장에 보내려는 노력과 관계없이 관리론적 시각의 현실성을 수긍하지 않을 수 없게 한다. 이것은 힘의 구심점이 19세기 초엽에는 의회에 있다가 중반 이후에는 사법부로 가고 20세기에 들어서면서 행정부로 옮겨졌다는 사실과 맥을 같이 한다.

권력에 관한 인식도 이 시각에서는 남다르다. 즉 권력은 결정이 이루어지는 ‘권위의 조직’, 즉 구조에서 도출된다고 관리론적 시각에서는 믿는다. 권위의 옷을 입은 구조에서 비롯되는 권력은 사회집단의 수준을 정하고 효과에까지 영향을 끼친다. 기능적 제약과 정치행동 사이에서 빛어지는 갈등은 어느 사회에 고 미만하기 마련인데 이를 어떻게 관리하느냐의 여부가 사회안정의 성패를 좌우한다. 사회는 복잡하고 문제가 잘 풀리지 않아서 항상 만성적 불안을 안고 있는데 이를 관리하려면 천상 조정과 기획의 개념이 개재될 수 밖에 없다. 최근에 후기산업사회에서 권력의 본질과 집중에 관해 의견을 개진한 학자로 기든스(Anthony Giddens)를 꼽을 수 있는데, 그는 말하기를 권력관계란 “자율과 의존간의 규격화된 관계”, 즉 지배자와 복종자간의 관계라고 한다.¹⁵⁾ “자원은 권력이 행사되도록 하는 매개체이고 지배구조는 그렇게 생산된다”고도 말한다. 여기서 말하는 ‘구조’는 다원주의자들이 강조하는 행동과 기관의 뜻을 수용한 개념인데, 기든스는 ‘구조의 이중성’이라는 개념을 써서 성품(personality)과 사회(society)를 통합하는 뜻으로 이해하려고 한다. 마르크스의 계급관을 비판하는 글에서 기든스는 “마르크스가 모든 계급…사회가 ‘관리되는 사회’(administered society)라는 사실의 중요성을 인식하지 못하고 있다”라고 지적한다. 이 관리되는 사회에서는 지식과 정보가 집중적으로 통제되는데 이것이 바로 지배의 수단이다. 계급 사회의 구조적 특징은 기본적으로 권위와 재산을 연결시키는 매체가 지배한다는데 있다. 권력과 지배로 계급관계를 이해하면 틀림이 없는 것

15) Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. (Berkeley: University of California Press, 1979), 6, 69-70, 91.

이다.

한편 사회는 조직에 의해 지배당한다. 국가는 중심이 되는 조직이다—이것이 관리론적 세계관이다. 우리 사회를 잘 들여다 보면 통제·조작·억압의 형식을 빌어 결정기구의 힘과 비밀이 지배하고 있다. 만일 사회가 이렇지 않고 대의기관이 능률적으로 기능을 잘 해서 그 질서를 유지하는 것이라면 참으로 이상적일 것이다. ‘사회적 지배’와 ‘경제적 착취’를 놓고 어느 쪽이 더 심각한 문제이냐고 물어 전자라고 대답하는 것이 이 관리론적 시각의 견해인 것이다.

국가를 보는 이 시각의 견해도 역시 특이하다. 국가를 계급지배의 도구(마르크시즘)라고 보기 보다는 사회 계급의 기초와 경제라는 힘의 근거(웨버리즘)라고 보는 것이 적절할지도 모른다. 그 근거는 곧 관료제이다. 국가관료는 사회 계급과 달리 매우 강력한 권력계급이다.¹⁶⁾

사회가 과연 공통의 가치로 통합된 것인가(뒤르켕·파슨스), 국가와 사회가 계급생산관계(class relations of production)의 불가피성에서 도출된 것인가(마르크스), 아니면 이해의 연합(제휴)이나 지배와 복종이라는 이 두 원칙에 따라 짜여지는 것인가(콜린스)에 대해 쉽게 답할 수는 없다.¹⁷⁾ 그러나 명백한 것은 회소 자원을 확보하기 위해 경쟁하고 그로 인해 갈등을 빚는 일들이 바로 지배와 복종의 현상을 낳는다는 사실이다. 역사적으로나 이론적으로 보아 政體(polity)는 무엇보다도 역시 조직인 것이다.¹⁸⁾ 조직은 개인의 행동을 지배하면서 가치도 창출한다. 사회계급, 계급문화…등등 모두가 조직없이 그 활동과 전망이 이해될 수 있는 개념이 아닌 것이다.

틸리(Charles Tilly)도 관리론적 입장을 강조하는 사람으로서 자신의 접근입장을 경쟁엘리트와 정부간의 ‘정체’(polity) 모델 관계라고 부르면서 정부는 지배계급의 연합이라고 못박는다.¹⁹⁾ 다알(Robert Dahl)이 시민과 지도자의 관계를 강조하는 것과 또 다른 입장인 것이다. 틸리는 말하기를 국가란 주어진 영토 안에서 강압의 수단을 통제하는 조직이라고 한다. 스카치폴(Theda Skocpol)도 국가를 영토와 국민을 통제하는 실제 조직이라고 보면서 집행부의 권위가 이끌고 조정하는 행정과 정책과 군이 모인 조직의 집합체라고 이해한다. 그리

16) Frank Parkin, *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique* (London, Tavistock, 1979).

17) Randall Collins, “A Comparative Approach to Political Sociology,” in Reinhard Bendix et al ed. *State and Society* (Boston: Little Brown, 1968), 51.

18) Collins, 앞의 인용논문, 49.

19) Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), 638.

고 국가는 계급간의 사회경제적 관계라는 맥락과, 국내와 국제적 경제의 역학이라는 맥락에서 움직인다.²⁰⁾ 국내 질서유지와 국외로부터의 침략에 대한 보호와 관련된 국가이해가 지배계급에 대한 관계를 결정하는 요인인지는 모른다. 지배계급의 권위가 어디에서 나오느냐 하면 계급이익에서가 아니라 국가이익에 서라고 답하는 것이 옳을 듯 하다.

앞에서 여러 견해를 통해 국가와 사회에 대한 관리론적 시각을 살펴보았지만 자본주의나 민주주의 어느 쪽도 국가를 형성하는 결정적 힘이라고 인지되지는 않는다. 그러나 한가지 분명한 것은 ‘조직의 힘’(organizational power)이 국가와 사회에서 변화하는 방향을 설명할 수 있는 중요한 요소가 되어 간다는 사실이다.

2. 국가와 자본주의·민주주의

관리론적 시각에서 보면 資本主義 경제는 產業化의 과정이고, 民主主義는 엘리트간의 경쟁의 산물이며, 국가는 ‘관료적 합리화’라는 힘에 예속되는 실체이다.

먼저 산업화에 관해서 간단히 언급하면, 산업화라는 의미 자체는 생산의 중요한 요소로 지식의 역할이 증대되고, 여기에 생산과 분배에서 관료적 합리화가 배증되어 특징이 두드러진다는 뜻이다. 관료적 합리성의 도움없이 복잡하고 규모 큰 기술관련 세계를 조정하고 통제할 수 없다. 조직이 따라가 줌으로써 능률과 효과가 보장될 수 있는 것이다. 그러니까 이제 중요한 것은 조직의 힘을 결정하는 소유의 문제가 아니라 정보에 접근하고 인간의 욕구를 충족시키고 조정하고 계획하는 능력과 힘인 것이다. 국가는 경제를 유지하고 정치적 조건을 창출하기 위해 어차피 관료화될 수 밖에 없게 된다.

관리론적 시각으로 보아 民主主義는 대중의 지지를 확보하려는 엘리트간의 경쟁의 결과라고 해야 이해가 간다. 주요 政策議題가 대중의 요구를 기초로 설정되는 것이 아니라 선택과 관리는 엘리트의 손에 달려있는 것이다. 여론도 엘리트가 열마든지 조작할 수 있는 것이다.

그러니까 민주화는 국가엘리트가 정치환경을 통제하기 위한 전략이라고 이해하는 편이 옳을지도 모른다. 정치환경을 통제하기에 역부족이 되면 선거를 치루어 정당성의 기반을 새로 구축하고 시민들로 하여금 순응케 한다. 선거 또한

20) Theda Skocpol, *States and Social Revolutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), 29, 31.

엘리트의 전략적 도구로 이용되는 것이다.

이러한 전략의 종국적 목표는 역시 이익의 반영과 옹호인데 政治的 利益은 조직을 통해서가 아니면 보호되기 어렵다. 물론 잠재력만 보고 집단을 동원하는 경우가 있고 조직되진 않았어도 선거에서 지지기반을 확대하기 위해 그 집단을 이용하는 예도 있다.

경제가 대규모 조직에 의해 점점 지배당하게 되면, 경제적 이해를 정치가 대표하는 일은 엘리트간의 공개경쟁으로가 아니라 노동조합이나 국가기관같은 대규모 조직의 협조를 통해서 이루어질 수 밖에 없다. 이 같은 코포라티스트 국가에서는 참여조차 극히 ‘조직적’이고 엘리트는 사회기반에 따른 정치행동을 통제한다. 이러한 국가에서 엘리트의 경쟁은 議會의 場을 벗어나기 마련인데, 그 이유는 정치협상이 정외에서 벌어지는 것이 다반사이기 때문이다.

그렇게 되면 반사적으로 公共官僚部門이 팽창되고 결정과정에서는 점차 의회 엘리트가 소외된다. 관료조직도 기존의 기관을 고치거나 활용할 수 없으면 새 기관을 만들게 되어 팽창일로를 걷게 되고, 그 다음에는 기관간의 협조와 조정이 더 큰 문제로 제기된다.²¹⁾ 당해 기관끼리 조정이 안되면 상위기관에 의존할 수 밖에 없게된다. 집행상충부(청와대 등)의 권한이 커지는 소이가 여기에 있다. 국가가 관료화된다는 것은 새로운 기관형성을 통해 엘리트 경쟁만 촉진시키는 격이 되는 반면에 그 경쟁을 안정시키는 구실도 한다. 노동조합·경제단체·국가기관의 서로 다른 엘리트의 경쟁을 순화시켜 안정을 찾는 구실을 하는 것이다. 이는 국가가 경제를 관리하고 갈등을 규제하는 역할만 하는 것이 아니라 자체내의 엘리트경쟁에서 비롯되는 내적 역동을 관리해야 하는 책무도 진다.

관리론적 시각에서 국가의 합리화는 산업화와 엘리트 경쟁에 부수되는 필요 조건이다. 복잡한 경제와 기술문제를 관리하는데 있어서 시장에 맡기기 보다는 정부가 떠맡는 양상을 띤다. 여기서 의회와 당의 지도력은 옆으로 밀리고 집행부의 엘리트가 중심적인 역할을 하면서 권한은 자연 집중되게 마련이다. 이는 물론 합리화를 전제로 한 것이다.

합리화는 여러 갈래로 나타난다. 기획기관은 전문가들의 능력에 힘입어 이익집단이나 그 밖의 기관이 요구하는 단기적 이익을 무시하고 장기적 문제해결

21) 요즈음 부처마다 생기는 산하 연구소, 그중에서도 특히 예산을 쥐고 있는 경제기획원 산하의 연구소들을 연상하면 되고, 한편 기관간의 剥據主義가 매우 심각해지고 있는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 사무관으로 임용된 고시출신 엘리트의 고백에 의하면, “관련부처간에 벌이는 경제경쟁에 시민의 삶은 묻하고 만다”는 것이다. 建設部 직제개편안에 대한 집단항명사건에 대해서도 大統領이 利己主義의 발현이라고 개탄하고 부처간의 할거주의 문제도 지적한 바 있다.

의 안목을 높인다. 정부 각 기관에 흩어져 있는 문제들을 연결시키고 통합하여 전진적 기획의 기치아래 집중력을 키운다. 국가는 예산권·기획권·조정권을 장악한 거대 조직이 되어가는데, 반면에 의회는 전문성·기술·정보 등에서 뒤질 수 밖에 없어 두 부문은 점점 대립과 갈등관계에 접어들게 된다. 의회의 무기력은 현대국가에서 보편화된 현상이다.

한편 국가 관료가 자율성을 누리게 되는 것은 자연스런 추이인듯 싶다. 전문성과 정보를 독점하는 관료가 결정권을 전횡하게 되는데 강압이 뒤따르는 권력의 행사는 정당화되어야 하기에 어떤 형식을 빌어서라도 그 일을 해낸다. 엘리트안에서도 억압의 도구가 필요한 경제엘리트는 권력엘리트(국가)에 의존할 수 밖에 없게 된다. 상비군과 경찰이 뒷받침이 되고 권력을 집중시켜 복잡한 관리 문제를 합리적으로 운영하지 않을래야 않을 수가 없게 되는 것이다. 이를 위해 국가는 사회로부터 자원을 염출하는 바, 복종·세금·과학적 지식등이 그 예로서 자원의 수집과 생산을 보장해야 하는 행정체제만 거대해지고 강화되는 결과를 빚는다.

결국 합리화는 능률화의 논리이자 엘리트의 정당화의 전략이며, 따라서 ‘조직적’일 수 밖에 없다. 합리화는 동시에 관료화와 불가분의 관계를 갖는다. 관료기관이 정치로부터의 간섭을 차단시켜 자신을 잘 보호하게 되면 합리화의 논리가 먹혀든다. 관료가 정치화되면 합리화는 엘리트의 이데올로기가 되고 잘못하면 조직의 병폐현상이 미만해 진다. 관료화는 엘리트의 경쟁으로 가열되고 결국 정치적 간섭으로부터 정부관료를 보호하는 구실을 한다. 한마디로 국가의 관료화는 관리론적 시각에서 볼 때 산업화가 촉진되고 엘리트들이 경쟁하고 합리화 과정이 촉진될 때 불가피하게 나타나는 현상이라고 이해하면 된다. 여기서 아이로니는 전문적이고 기술적인 정치 결정이 많아질수록 국가가 팽창하고 이에 따라 대중의 정치참여는 반사적으로 축소되어 민주주의가 위축되어 간다는 사실이다. 경제가 성장하면 민주주의가 더불어 신장되는 것이 아니라 정치참여를 위축시키고 나아가 합리적 결정까지도 저해시킬 가능성성이 있는 것이다. 합리성은 기능적으로 보면 관료조직의 참된 결과이고 정치적으로 보면 지배엘리트가 대중을 통제하는 조작이데올로기인 것이다. 관료국가의 이미지는 결국 복잡한 과업을 통제하는 조직의 기술능력을 신장해 가면서 다른 한편으로 상이한 이익을 추구하는 집단을 지배하는 권력조직의 능력을 배증시켜 가는 것으로 특징지울 수 있다.

지금까지의 논의는 주로 밀즈와 벨의 입장에 근거한 주장들을 소개한 것인

바, 다시 한번 요약하면, 우선 밀즈는 권력조직을 조합·군대·행정부로 나누고 국가권력이 경제·정치·군사 영역에 확대되어 결국 행정적이 되면서 집중화된다고 강조한다.²²⁾ 이에 따라 중앙집행부의 권력이 강화되고 전문가와 임명적 관료의 중요성이 점증된다. 관료의 권한이 집중화되고 집행부·군부·조합이 제도적으로 공모하고 나면 自由主義은 무의미해지고 組織力を 위한 한낱 修辭로나 쓰이게 된다. 조직이 강화되고 기획력이 증강되면 될수록 중산층들은 자신의 신분유지에 급급해지고 점차 움츠러들어 정부에 대한 요구나 저항은 생각조차 않게 된다. 이는 좀 지나친 생각일 수도 있고, 또 벤이 지적하듯이 밀즈는 국내보다 국외 정치상황을 더 염두에 두면서 엘리트의 문화적이고 이념적인 배경을 염두에 두지 않는다는 비판을 하지만, 두 사람은 결국 政治力과 經濟力은 거대조직이 만들어 내는 것이고 民主制度라는 것은 이 차적인 것으로 전락하고 만다는 데에 이해를 같이 한다. 다음에는 이상의 견해를 바탕삼아 국가가 관료조직화의 길로 치달으면 역사발전에서 資本主義도 民主主義도 왜곡되어 달리 해석될 여지가 있음에 좀더 주의를 기울일 필요가 있다.

3. 국가와 권위관계—계급관계비판

국가와 사회를 관리론적 시각으로 보려는 여러 이론가들은 마르크스를 비판하면서 국가를 브르조아 집행부로 보려는 ‘계급관계’(class relations)보다 ‘권위관계’(authority relations)로 보아야 한다고 주장한다. 경제력보다는 정치력이, 그리고 자본주의보다는 산업화가 앞선다는 견해인 것이다.

아롱(Raymond Aron)은 누가 경제적 생산수단을 소유했던 간에 정치계급이나 지배엘리트가 중요하다고 강조한다.²³⁾ 지배엘리트는 실제로 정치력을 행사하지 않아도 도덕적 권위나 경제적·재정적 권력으로 결정자에게 영향을 미칠 수 있는 계급을 의미한다. 즉 權威나 特權의 소유자인 것이다. 아롱은 계급보다는 사회를 중시했기 때문에 계급으로 지배엘리트를 보려고 하지 않았다. 마르크스를 비판하는 사람들은 공히 ‘계급투쟁’을 ‘권위관계’에 대한 갈등개념으로 바꾸어 이해해야 한다고 주장한다.²⁴⁾ 산업사회가 되면 생산력을 소유했다는

22) C. Wright Mills, *The Power Elite*(New York: Oxford University Press, 1956).

23) Raymond Aron, “Social class, Political class, Ruling class,” in Reinhard Bendix and S.M. Lipset eds. *Class, Status, and Power: Social Stratification in Comparative Perspective* (New York: Free Press, 1966), 201-210.

24) 그 예로 Ralph Dahrendorf를 들 수 있다. 그는 지배계급을 생산수단의 소유 문제로 보지 않고 정치갈등에서 지배집단으로 이해했다. *Class and Class Conflict in Industrial Society*(Stanford: Stanford University Press, 1959), 303.

사실도 중요하지만 사회관계가 권위나 지배로 좌우되게 되기 때문에 정치적 권위의 조건과 결과가 더 존중되지 않을 수 없는 것이다. 힘은 계급으로부터 전문지식과 정보를 소유하고 있는 관료로 옮겨갈 수 밖에 없다. 국가의 중심부에는 조직·관료·권위관계가 자리를 차지하게 되고 지배계급으로는 관료·다수당·비토그룹 등이 등장하게 된다. 국가가 해야 할 일은 자본축적과 정당성의 관리에 있는 것인데, 이상의 논리대로라면 국가는 민주주의 지향성과 상충되어 심각한 모순에 빠질 위험이 있다.

국가와 경제 간의 관계를 관리론적 시각에서 보면 이 문제가 보다 분명해진다. 관리론적 입장에서는 국가구조의 차이보다 국가의 경제개입을 더 중시한다. 국가권력은 최소한 資本力만큼 중요하기 때문에 무슨 구조적 메카니즘을 통해 국가가 경제에 개입해야 하느냐에 관심을 쏟게 되는 것이다.

숀필드(Andrew Shonfield)는 관료국가에 대한 산업경제의 관계를 눈여겨 보면서 계급론적 시각을 거부하고 자본주의 경제가 아직도 公權力에 예속되어 있다고 주장한다.²⁵⁾ 예속은 국가의 종합경제기획 때문에 가능하다. 이런 입장에서 보면 國家政策에 대중운동이나 노동조합이나 정당이 영향을 미칠 수 있다는 생각은 뒷전으로 밀린다. 서양에서도 私企業의 경쟁이 치열해 경제질서가 불안해지면 국가가 규제하려고 듣다. 국가는 장기기획을 앞세우고 복지에 필요한 재정을 지출하면서 개입하게 되는 것이다. 프랑스가 그 전형적인 국가로서 1950년대의 프랑스 장기국가기획은 新資本主義 이름으로 경제와 사회에 개입한 대표적 예이다. 당시 기획을 통해 고위공무원과 기업의 고위관리인들이 공모했다는 말까지 하고, 그래서 프랑스 경제기획은 ‘엘리트의 음모’라는 비난을 받게 되었다.²⁶⁾ 자본주의 맥락에서 기업과 국가가 연합하면 코포라티즘적 해결책을 강구하는 인상을 준다. 매우 합리적이고 집중화된 국가로서의 프랑스가 다원주의 운영양식이 일반화된 영국과 달리 公私部門의 경제를 국가엘리트가 지배하는 것은 우리에게 시사하는 바 크다.

여기서 企劃은 개입과 간섭이라는 뜻에서 매우 깊은 의미를 지니며 여러 이익집단간에 상충되는 이해를 조정하고 협상하는 것과 비슷한 구실도 하게 된다. 기획은 나라마다 있게 마련이나, 이를 위한 정부부서의 비중과 역할, 그리고 영향력이 같지 않다. 예를 들어 영국같은 경우처럼 자유로운 개인의 연합이 요구하는 바대로, 이를 압력으로 받아들이는 정부가 결정하기에 따라 기획의 핵

25) Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965).

26) Shonfield, 앞의 책, 128, 130.

심이 구성될 수 있다. 이 경우 기획은 엘리트가 짜내는 것이 아니라 사회의 여러 집단이 國家然한 권위를 가진 듯 주체가 되는 것이다. 다원사회의 전형인 이러한 유형을 우리는 미국에서도 찾아볼 수 있다. 미국은 영국보다 部分核이 훨씬 많은 分散型을 띠고 있고 좀 ‘분명한 다원주의’다. 횡적 지평이 넓을수록 옥죄지 않아 자유롭고 평등해 보이긴 하지만 그럴수록 산업간, 지역간, 세대간 경쟁은 치열하기 그지없다. 어쩌면 기획에 의해 조정되는 국면보다 오히려 더 비인간적인 면이 없지 않게 된다. 욕망이 적나라하게 표출되는 곳, 그곳이 바로 다원주의 국가이다.

미국이 권력은 집중되어 있는 듯 하면서도 분산시키려는 정치 관행을 실천해온 반면에, 프랑스는 오히려 그 반대여서 흩어진 권력도 모아서 결정은 으례 빠리에서 내리는 정치관행이 서 있다. 이 점이 부분적으로 우리와 매우 흡사하다. 그렇지만 권력 분산적인 미국에서라고 프랑스처럼 집중화의 필요나 요구가 없는 것은 아니다. 미국에도 연방교부금, 안정된 관료, 총괄기획력 등 여러 요소로 이루어 합리화의 도구를 써서 중앙집권적 기획력을 발휘할 소지는 얼마든지 있다. 그러나 역사·문화·관행이 그렇지 않아서 프랑스와 같지 않은 현상을 보인다.

여기서 우리가 눈여겨 읊미해 볼 필요가 있는 것은 현대자본주의국가의 혼합 경제에서 보여주는 기획의 政治的 意味이다. 公權과 私權과의 관계, 公企業과 私企業과의 관계 등에서 늘 머리에 맴도는 것은 私企業과 公的 權威간의 조화를 위해 장기적 정책의 기본틀이 필요한가이다. 산업국가에서는 실제로 이러한 코포라티스트적인 집중구조가 발달할 가능성을 임태하고 있는 것이다.

프랑스를 연구한 허(Peter Hall)은 公益을 결정하는 주체가 누구인가라는 기존의 여러 입장들을 제치고 오로지 국가가 공익을 구체화시킬 수 있다고 강조하여 公的 權威 내지는 그 개입의 실제를 뒷받침한다.²⁷⁾ 제2차 세계 대전이 끝난 이듬해 1946년에 프랑스 정부는 필요한 곳에 자본을 공급하기 위해 자본 시장의 기능을 능가하는 信用政策을 수립한 바 있다. 프랑스의 국가엘리트들은 또한 국제경쟁에서 이기기 위해 기획전략을 巨視經濟(macroeconomic sectoral planning)에서 微視經濟(microeconomic planning)로 바꾸기도 한다. 전에는 고용주연합같은 전국 조직을 통해 일일이 개입하던 것을 우주항공, 전자, 중화학, 제약 등 고도첨단산업에만 선별적으로 개입한다. 미시경제기획쪽으로 전략을 바

27) Peter Hall, “Economic Planning and the State: The Evolution of Economic Challenge and Political Response in France.” in Maurice Zeitlin ed., *Political Power and Social Theory* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1982), 175-214.

꾸니까 기존에는 유인책으로 관련부문의 정책대상집단을 통제하던 관행을 바꾸어 각 부처는 당해 정책대상집단의 대표구실을 맡게 된다. 이렇게 되어 公共영역에 私力이 침투하는 계기가 되고 따라서 국가통제력이 상실되는 위험을 맞기도 하지만 프랑스는 전통적으로 公益을 내세워 정책을 정당화시키면서 합리적 관료 규칙을 통해 國家自律性과 社會的 規制를 확보해 왔다. 그러면서 경제기획이 私部門과의 정치적 협상을 필요로 함에 따라 국가정통성이 기술전문성으로 옮겨가는 일을 경험하기도 했다. 이는 국가와 공사의 엘리트들이 제기하는 기술적 문제가 중요한 요소로 등장하기 때문이다. 그런 가운데 프랑스 정부는 경제문제의 관리로부터 국가를 분리시키면서 거시경제 쪽으로부터 눈을 돌려 자유시장이념으로 돌아가도록 노력해 왔지만, 근본적으로 상당한 부분의 자본 배분이 국가에 의해 이루어지기 때문에 기획기구의 크기와 자율성이 통제될 수밖에 없다. 헐이 생각하기로 프랑스와 같이 강한 국가에서도 코포레이트(공사) 조직이 국가의 힘을 분산시키고 국가의 능력을 격하시킨다고 하지만, 이는 자본주의 내부나 또는 자본주의와 국가간에 야기되는 모순 때문이 아니라 규제경제의 역학에서 비롯되는 것이라고 이해해야 할 것이다. 코포레이트(규제) 자본주의 하에서 관료국가가 당면하고 있는 딜레마는 국가가 경제를 관리하려고 드는 의도와는 다르게 지배적인 사기업이 국가의 힘을 분산시켜 국가엘리트의 역할을 축소시킨다는 점이다.

이런 추세라면 국가와 경제는 브로조아지배로부터 코포라티스트 지배로 옮겨간다는 말이 나올 법하다. 이제 자본주의 경제에 대한 민주적 통제가 불가능해지면서 거시경제부문에 대한 국가개입과 간접의 정당성이 줄어드는 일방, 경제에 대한 국가의 합리적 개입의 필요성과 정치적으로 잘 조직된 이익집단의 증대된 정치력이 만들어내는 갈등 때문에 새로운 형태의 利益調整樣式(modes of interest intermediation)이 등장하게 된다.²⁸⁾ 관리론자들이 주목하는 것은 이 코포라티즘의 등장으로서 정당적 갈등과는 무관하게 지배적 이해를 어떻게 하면 계속해서 대변해 나갈 수 있는가의 과제이다. 多元主義에서 하는 이익의 대변기능이 부적합해서 국가기획과 사회적 합리성의 문제를 제대로 다루려면 社會的 코포라티즘이 고려되어야 한다는 것이 슈미터(Phillipe Schmitter)의 주장

28) Andrew Martin, "Is Democratic Control of Capitalist Economies Possible?" in Leon Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch, and Claus Offe eds. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*(Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975), 13-56; Phillip Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe." *Comparative Political studies*. 10, 7-38.

이다.²⁹⁾ 자본주의적 민주주의(Capitalist Democracy)에서도 기회성과 합리화의 과정이 계속해서 제기되기 때문인데 이러한 슈미터의 견해는 말할 것도 없이 多元論的 시각 그리고 階級論的 시각과 어우러지지 않는다.

자본주의적 질서를 유지하고 지배하기 위해서는 정치·경제 엘리트가 계속 고심하고 투쟁해야 하는데, 제 1차 세계대전이 끝나고 나서 이들은 기존 이익을 지탱하기 위하여 코포레이트 자본주의, 즉, 자본에 대한 브로죠아지배에서 코포라티스트 지배로 옮겨가는 전략을 추구했다. 자본주의적 지배도 ‘조직화된 자본주의’(organized capitalism)도 다 가능하겠지만 조직화된 노동력이 결국 국가가 감독하는 협상체제에 통합되고, 公私部門의 구분이 애매해져서 정치적 안정을 구하기 위하여 관료적이고 집중화된 협상체제에 의존할 수 밖에 없는 결과를 빚는다.³⁰⁾

民主主義와 官僚主義는 공히 엘리트가 자본주의 경제의 코포레이티스트적 조직을 통제하기 위한 외적 조건으로서 국가는 이들이 각축하는 현장 그 곳이다. 코포레이티스트 구조는 제 2차 세계대전 이후의 자본주의적 민주주의를 관리하기 위한 메카니즘으로서 관심을 끌기 시작하여 정책결정에서 의회의 역할에 대체되는 구실을 하게 된다. 거시경제 정책을 효율적으로 관리하기 위해서 코포라티즘은 의회정치 대신 그 필요성이 인식되어 가고 있다. 유럽의 여러 나라에서도 코포라티스트 전략을 채택하여 이익집단을 정책형성기구에 통합시키려 하고 소득세와 재산세 같은 가시적 세제를 附加價值稅와 같은 비가시적 세제로 바꾸어 간다. 정부는 그 만큼 덜 군림하는 듯 보인다. 코포라티즘과 재정(세수)의 비효율성 간의 관계를 분명히 하기는 어렵지만, 문제는 의회정치에 대신해 시민이 얼마나 정치에 참여할 수 있느냐가 관건인 것이다. 국가가 조직이고 엘리트의 전략과 목표 달성을 위한 도구인 것은 분명하지만 그 안에 담겨있는 자본축적과정에서의 모순이나 가변적 상황성도 외면할 수 없는 요소이다.

한편 갈브레이스(Kenneth Galbraith)도 국가를 관리론적 시각에서 본 대표적 인물이다. 新產業國家論에서 그는 현대 산업 사회의 힘은 巨大生產組織과 더불어 존재한다고 주장한다. 시장에 대한 다원론적 분석이나 개인의 권력을 인정할 수 없다는 주장인 것이다. 미국의 거대기업인 제네랄 모터스나 국방성인 팬더곤이 어디 시장이나 시민의 의지에 예속되어 있다고 생각할 수 있는 것이 나이

29) Schmitter, 앞의 논문, 9.

30) Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), 11.

다.³¹⁾ 민주주의나 사회주의 어느 국가에서도 결정력은 조직과 산업관료의 손에 있는 것이지 자본이나 자본가에게 있는 것이 아니라고 하여 階級論의 시각까지도 부인한다. 요지는 선진산업기술에서 조직—관료는 불가결한 요소라는 것이다. 그러니까 자본주의 자체도 과학과 기술이 낳은 조직체계로서 ‘기획’, ‘전문화’ ‘조직화’는 자연스러운 요소인 것이다.³²⁾ 갈브레이스는 산업코포레이션과 국가기획을 적극적으로 찬양하면서 산업조직의 두뇌는 기술구조(technostructure)라고 하여 교도적지능(guiding intelligence)이라고 부른다. 특수전문지식과 재능과 경험없이 결정력을 행사할 수 있겠느냐이다. 科學과 技術의 힘이 無所不能이라면 民主社會主義가 관료자본주의나 관료사회주의의 대안이 될 수 없다는 것이다.

크랜슨(Matthew Crenson)도 지역사회의 현안문제가 시민들의 뜻에 따라 선택되는 것(政府議題化)은 아니라고 한다.³³⁾ 지방정부는 정치조직으로서 주민개인이나 공익을 대변하기에 앞서 갈등을 관리하는 일에 급급하다. 지역사회의 현안문제는 결국 주민으로부터가 아니라 정치 엘리트로부터 제기되고 의제화된다는 사실을 가볍게 생각할 수가 없는 일이다.

산업사회에서 행정은 경제에 간섭하게 된다. 권력구조 자체는 지휘권을 행사할 수 있는 자리에 앉은 사람에 의해 조정되기 마련인데, 경제자원을 동원하고 중대시키기 위한 집중화된 기획력과 선제력이 사회부문(경제)을 가만히 내버려 두지 않는다. 이른바 이들 ‘결정 엘리트’들은 사회의 중심부에 위치해서 자원을 동원하고 배분하는 일에 앞장설 뿐만 아니라 그 결정에서 지대한 역할을 수행한다. 자연 힘이 수반될 수 밖에 없고 복종이 창출될 수 밖에 없다. 그래서 행정엘리트는 그들이 속한 계급에 관계없이, 사회적 가치에 대한 봉사와 상관없이, 거대엘리트 구조에서 자리를 차지하고 응집력을 키운다. 프랑스 엘리트를 연구한 술레이만(Ezra Suleiman)도 산업사회를 지배하는 엘리트를 ‘국가가 창조한 엘리트’(state-created elites)라고 호칭하면서, 이들이 행정·정치·산업·재정부문 십지어 교육부문까지 장악하고 있다고 지적한다.³⁴⁾ 프랑스에서 이들은 주요학교(*grandes écoles*)와 주요집단(*grand corps*)을 연결시켜 共生的

31) John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State* (Boston: Houghton Mifflin, 1972).

32) 앞의 논문, 20.

33) Matthew Crenson, *The Un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decision-making in the cities* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971).

34) Ezra N. Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978).

關係를 유지한다. 이러한 사정은 프랑스에만 한정된 것이 아니라 세계 어느 나라도 유수의 명문대학 출신들이 국가기관·산업조직·은행·교육기관 등을 장악하고 정책결정에 참여해 사회변화에 지대한 영향력을 행사한다. 이들은 조직의 구조적 백락속에서 공통된 사회심리를 공유한다. 그리고 이들의 ‘의식적 의도성’은 무엇보다도 큰 힘을 발휘할 수 있는 기초가 되기 때문에 주목해야 할 요인 중의 하나이다. 엘리트들은 기존의 이익을 옹호해야 할 사명의식에서 출발한다. 그러니까 지배엘리트의 출신배경을 주목하기 보다는 그들을 뽑고 훈련시키고 운영하는 조직구조의 성격이 더 중요하다. 출신에 관계없이 조직(국가)이 추구하는 목표를 달성해야 할 책무를 진다. 술레이만은 프랑스의 국가엘리트는 일반적으로 사회를 집중화되어 있고 비참여적이며 보수적이라고 보는 견해를 갖고 있다고 한다.³⁵⁾ 그럴수록 이들은 엘리트 구조를 폐쇄시키고 경쟁·순환·교체의 기본 원리를 무시할 성향을 떠면서 지배력을 유지하기 위한 온갖 방안을 강구한다. 그들은 스스로 자신감·우월감·계층성·권위 등에 사로잡혀 있으며 이것이 생존과 발전을 보장한다고 믿고 있다. 그리고 엘리트가 되는 과정에서 겪었던 극심한 경쟁—이로 인해 얻게 되는 제도화된 권력과 그 안정성이 이미 존재의 정당성을 확보시켜 준 것이라고 굳게 믿고 조직화·제도화·집중화의 化身이 된다

4. 국가와 참여문제—민주참여비판

슈페터(Joseph Schumpeter)는 일찌기 민주주의를 대중이 참여하고 이들의 의사사를 대변하는 과정으로 보지 않고 지도자를 선출하기 위한 제도적 방법이라고 보았다.³⁶⁾ 이는 우리가 통상적으로 생각하는 민주주의에 대한 지나친 기대를 바로잡아 주는 민주주의의 실체 그 자체인지도 모른다. 어찌보면 민주주의라고 하는 것은 대중의지를 대변한 결과의 산물이 아니라 엘리트의 競爭構造(structure of elite competition)라고 이해해야 할지도 모른다. 선택되기를 기대하는 엘리트간의 경쟁이야말로 민주주의의 가장 참된 진면목일 듯 싶다. 만일 그렇다면 이러한 사정은 물론 산업사회가 전개되면서 거대조직들이 자리잡다 보니까 어쩔 수 없이 변질될 수 밖에 없는 민주주의의 또 다른 얼굴일 게다.

반면에 일반시민은 종속계급으로서 조직의 조건을 모두 떠맡고 있으며, 정작 조직은 ‘민주적 대표’를 위한 도구에 불과하다. 이렇게 해서 민주주의가 왜

35) 앞의 책, 249.

36) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*(London: Allen & Unwin, 1943).

곡되는 경우가 흔해지는데 그때 공통되는 현상은 첫째 지배엘리트가 없거나, 둘째 엘리트간에 경쟁이 없거나, 셋째 엘리트간의 경쟁이 일반시민의 이해와 무관하다고 생각할 때이다. 어느 경우에나 엘리트가 우선하고 어느 이념—민주주의이든 사회주의이든—능률을 추구하는 관료적 운영양식이 지배하기 마련이다. ‘참여’는 이차적일 수밖에 없게 된다. 그러면서 권력이 선출엘리트의 손에서 기술관료의 손으로 옮겨가게 되면 대의나 대표의 본자는 이미 퇴색되어 버린다.³⁷⁾ 이러한 변질은 자연스러운 변화일 수 밖에 없다. 왜냐하면 대중사회에서 서로 견제하다 보면 난국에 봉착할 수 밖에 없게 되고, 참여의 증대는 욕구 불만 이상을 보장해 주지 않게 된다. 참여민주주의가 만병통치약이 아니라는 사실을 점차 실감하게 되고 교착상태에 빠지면서 민주국가와 관료국가간의 모순과 대립을 제자 절감할 때쯤 되면 조직의 합리성이라는 것은 허상에 불과하고 조정은 비용이 너무 많이 드는 작업이라는 것을 깨닫게 된다. 노드링거(Eric Nordlinger)가 오죽했으면 민주주의의 전통을 현실적으로 조감하려고 애쓰면서 강압적 지배와 정당한 권리의 관리적 언어로 자신이 보는 민주기구를 재정의하려고 애썼겠는가. 결국 국가권력은 의회에서 관료로 옮겨가고 있다는 것을 확인한 것 이외에 발견한 것은 아무것도 없다는 허탈에 빠지게 된다.³⁸⁾

이처럼 민주주의를 관리론적 시각으로 보는 경우에 국가 엘리트가 하는 일은 아래로부터의 정치적 요구를 관리해야 하는 것인데, 이를 위해 필요한 것은 우선 군대와 경찰이라는 희화성을 근본적으로 임태하고 있다. ‘참여의 도구’로 정의되어야 할 민주주의는 허구의 십연에 빠져들고 엘리트의 통제를 정당화시켜 주는 것에 다름아니게 된다. 동시에 민주제도로서의 선거라는 것은 정치적 무질서에 대한 일시적 처방일 뿐이다. 또 조직화되고 제한된 엘리트의 경쟁이라는 것은 확고한 신념에서 우러나와 대중의 지지를 얻으려는 것이 아니라 직업과 권력을 장악하려는 세속적 동기에서 비롯된 것이라고 하면 실로 기존의 이해들이 무너지면서 아연해진다. 그래서 “조직적·제한적 엘리트의 경쟁”이 바로 민주주의에 가장 근사한 뜻이 된다. 그러니 의회·정당·선거등이 국가관료인 권력 엘리트의 연합 앞에 무기력해지는 것은 당연한 귀결이다.

이렇게 자리를 굳힌 엘리트들이 하는 일은 차원에 대한 지배력의 행사이다.

37) Daniel Bell, “The Power Elite Reconsidered,” *American Journal of Sociology* 64, 1958, 238-50; Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society* (New York: Basic Book, 1973).

38) Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981).

정치참여는 곧 자원을 지배하고자 함이다. 그것은 국가가 봉착하는 위기를 관리하고 거기에서 지혜롭게 탈출할 수 있어야 하기 때문이다. 자고로 엘리트는 국내외의 위기때마다 그 틈을 메우는 구실을 해 왔다. 16~7세기에 국가종교와 일반종교간에 틈이 벌어졌을 때, 18세기에 대중교육이 결국 부담을 가져 온다는 세속적 논쟁을 했을 때, 19세기에 농민세가 기업의 자유를 강조하게 되었을 때, 그리고 20세기에 노동자계급의 정치참여와 국제혁명운동의 참여를 논했을 때에도 엘리트는 항상 그 문제의 틈을 메우는 주체가 되어 위기를 관리했고 민주의 운명은 달라졌다. 물론 기본적으로는 ‘틈의 유형’ 따라 정치세력의 구성과 그 해결방도가 달라졌다. 분기점때마다 정치활동은 여러 형태로 나타났는데, 특히 네번째의 20세기 경우에 본격적인 정당의 형태를 띠게 되었다.³⁹⁾

틈은 여러 계제에 나타난다. 러시아와 벨지움처럼 상하게급간에 다른 언어를 사용하여 국가문화형성에 차질을 빚고 부조화를 자초하는 경우가 있는가 하면 도농간에 차이가 심화되고 노사간에 갈등도 커져 조화를 깨는 경우가 있다. 도농과 노사, 이들 이익과 가치와 결부된 각각의 대립에 계급갈등이 겹치면 사태는 점차 악화되기 마련인데, 문제는 현상에 대한 이해를 표상 그 자체만 보면 되는 것이냐 아니면 그 밑바탕에 깔린 변화원리까지 볼 수 있느냐인데, 여기서 중요한 측면은 계급이념이 계급갈등 그 자체에서 나오는 것이 아니라 엘리트의 정치전략에서 비롯될 수도 있다는 데 주목할 필요가 있다. 선거란 어차피 엘리트의 교체기회를 마련해 주면서, 본질적으로 권력지향의 조직적 집단과 권리향의 국가간의 투쟁의 산물이라고 생각하면 되고 선거경쟁은 폭력적 국내 정치갈등의 대안이라고 접어두면 된다.⁴⁰⁾

결국 민주제도는 상징이나 통제에 불과한 것인지도 모른다. ‘상징’과 ‘실체’ 간에는 늘 근본적인 차이가 있기 마련이어서 한쪽에서는 미화된 상징으로 실득력을 기대하고 결정은 전혀 딴판으로 내려져 입법효과가 엉뚱한 데로 갈 수도 있다.⁴¹⁾ 그러니까 선거는 정책형성과 무관할 수 있고 투표요인과 자원배분 요인이 전혀 별개일 수 있는 것은 民主制度라는 것이 안정과 질서유지용이지 民意反映이나 階級活動은 부차적인 것이기 때문이다.

이런 일은 실제로 많은 경우에 나타난다. 예를 들어 어느 입법회의나 정부자

39) Stein Rokkan, with Angus Campbell, Per Torsvik, and Henry Valen, *Citizens Elections, Parties* (New York: McKay, 1970).

40) Rokkan, 앞의 책, 170.

41) Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964).

문화의에 참석했을 때 의제를 난상토론하며 법석을 떨어도 자원과 결과를 통제하기에는 무력하다는 것을 알게 되는 때가 많다. 그 과정에서 정치에너지는 다 소진되고 얻은 것은 하나도 없다. 이 모순을 극복하는 길은 의회가 한시 빨리 ‘官僚化’ 되는 것이다. 이 때 관료화의 의미는 비능률·낭비·부패의 뜻이 아니라 체계적·조직적·효율적이라는 뜻이다. 행정부에 한참 미치지 못하는 전문성을 키우면서 소위원회 중심의 회의로 끌고 갈 때 활로는 생긴다. 의회 자체가 관료적이 되어야 한다는 긍정적인 의미의 주장을 펴 ‘정치적 균형’(political equilibrium—행정조직과 입법조직간의)을 유지해야 한다고 주장하는 입장이 그것이다.⁴²⁾

그러나 문제는 선거가 결과의 ‘반영’ 일뿐 ‘영향’을 끼치는 것이 아니라는 것이다.⁴³⁾ 정부는 선거를 통해 민중의 행동을 규제할 수 있다고 생각하고 있다. 국가가 커지면 민중의 영향력이 감소되고 위축되는 것은 당연한 일이다. ‘법의 지배’ ‘행정의 비대’ ‘정책집행’ 등과 같은 표현은 일견 中立的인 언어이면서도 다분히 가치내재적인 것으로서 이들 행위의 과정을 통해 ‘선거정치’라는 것과는 점점 멀어지는 양상을 빚게 된다. 선거때마다 유권자는 정부가 필요에 보다 호응해 주기를 기대하는 것이지만, 그것은 한낱 망상에 불과하고 정부는 선거를 통해 더 많이 징세하겠다는 확신을 얻는다. 선거는 정세의 도구이자 민의의 반영기제가 아니다. 그러나 우리가 기대하기로는 선거를 통해 사회를 통제하게 되고 국가여압을 촉소시키는 것이다.

국가는 특수조직체이다. 영토내에서 억압의 수단을 구사하고 통제할 수 있는 힘을 가진 특수조직이다. 집단폭력은 개인의 행동이 모인 것이지만 그것이 집단이 되어 하나로 구성되었을 때 주목하게 되는 것이고 그것이 점차 복잡해지고 관료화되면서 보다 국가지향적이 되는 것이다. 여기서 우리가 병정해야 하는 것은 집단폭력이 정상적으로 제도화된 정치와 크게 다르지 않다라는 사실에 대한 인식이다. 일반적으로 국가는 폭력을 행사할 수 없는 것으로, 그래서 귀한 인권은 보호되고 존중되어야 하는 것으로 늘 인식하고 있지만, 국가는 公權力의 행사를 정당화시키면서 무력행사를 다반사로 하고 있다.

그러나 다른 한편에서도 집단폭력은 행사된다. 국가에 저항하는 세력들이 폭

42) Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*(Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982).

43) Benjamin Ginsberg, *The Consequences of Consent: Elections, Citizen Control, and Popular Acquiescence*(Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1982).

력을 행사하는 것이 예사로워졌다. 그러나 이들은 점차 단순반응(reactive)에서 조직적 실천지향성향(proactive)으로 나아가, 결국 국가를 통제하려는 목표를 지향하게 된다.

그런데 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 것은 파업과 집단폭력과 같은 현상이 어디서 어떻게 야기되는냐는 것이다. 어딘가에 갈등이 있을 것이다. 그것이 비롯되는 원천이 권력과 조직의 장이다. 권력과 조직의 연계가 파업도 폭력도 야기시키고 있는 것이다. 권력이 집중된다고 이러한 부작용이 해소되는 것은 아니다. 그렇게 되면 또 다른 갈등이 생긴다. 조직과 엘리트의 권력간에는 항상 긴장이 미만해 언제 어떤 형태로 부작용이 발생할지를 예측하기가 곤란하다.

국가관료인 권력 엘리트는 모든 것에 앞선다. 民主價值에 대한 지도자의 약속(公約)에 앞서고, 노동자의 투쟁에 앞선다. 조직과 권력간의 갈등 때문에 빚어지는 집단폭력조차도 국가조직을 창출하는 기회로 삼게 되니 우리의 상식을 벗어난다(선거폭력→투옥→교도소예산증액).

선거는 정치적 갈등에 대한 엘리트의 전략적 소산이고 집단폭력사태조차도 변하는 국가조직의 형태로 빚어진 기회로 설명되어 民主國家는 과연 안정한 것인가 하는 근본적인 의문이 앞선다.

이상에서 우리는 한국의 관료제를 이해하기 위하여 국가론적 접근을 시도하면서 ‘관리론적 시각’에 빠나 경도되어 있는 것이 사실이다. 우리가 알고 있는 자본주의, 우리가 신봉하는 민주주의와 그 제도를 이제 달리 해석하고 다시 정립해야 할지도 모른다. 그래야만 ‘국가관료’의 의미가 무엇인지를 깊이 이해할 수 있을 듯 싶다. 자본력보다는 조직력과 권위를 더 인정하면서도, 그러나 우리가 간과하고 있는 다원주의적 시각이나 계급론적 시각의 중요성을 다시 환기시키는 계기도 찾아야 할 것이다.

한국의 관료제를 바로 이해하기 위하여 다른 시각의 원리도 내면화하여 인간의 진정한 형이상학적 진리를 구현하는 제도와 실천이 무엇인지를 찾아내는 것이 우리가 앞으로 해야 할 숙제라고 생각한다. 관료와 관료제는 우리가 가고자 하는 길을 막을 수 있지만 그 길을 제촉할 수도 있다.