

政策決定과 公益

朴 東 緒
(院 長)

1. 序 — 研究目的 및 方法

近來에 行政學徒들은 關心의 범위를 擴大하여 政策決定에 관한 研究에 열을 올리고 있으며 소위 「政策科學」(Policy Science)의 開發을 서두르고 있다. 이의 主目的은 물론 어떻게 하면 보다 나쁘, 또는 合理的인 政策決定을 할 수 있게 도와주느냐 하는데 있는 것으로 생각된다.

이러한 方法, 技術로서 누가 참여하여야 하느냐 또는 어떠한 節次에 따라 決定이 이루어져야 하며 이제 이용될 情報의 量 質에 관한 논의가 그간 비교적 많이 제기되었으며 筆者도 여러번에 걸쳐 발표된 저작물에서 언급하였으며 私見을 피력 하였었다.

그러나 이것 만으로는 또 不足한 點이 스스로 느껴졌으며 이러한 생각은 이方面에 關心을 가진 行政學徒들의 共通의인 현상인 것으로 지적되고 있으며 그것을 特定化한다면 兪술한 바와 같은 참여자, 절차, 정보등의 동원만 이루어지면 政策은 自動的으로 가장 合理的인 것으로 決定이 크느냐 하는데 대한 의문인 것이다.

즉 決定의 기준으로서의 價値, 倫理, 公益, 國家利益, 私益의 문제가 不可避的으로 關連되지 않느냐 하는 것이다.⁽¹⁾ 우리는 이러한 用語를 學徒나 實務者나 흔히 日常的으로 사용하면서도 別로 關心있게 진지하게 규명하려는 노력이 우리의 경우 없었지 않았나 생각된다.

그러므로 우리의 경우 政策科學의 발전을 위하여 시급한 것의 하나는 빨리 公益에 關聯된 여러가지 문제 의문점을 규명해 보고자 하는 생각을 지난 2,3年間 갖게 되어 연구해 본 것이다.

여기서 이밖에 연구해 보고자 한 것은 첫째로, 왜 우리는 최근에 公益에 관하여 關心을 다시 강하게 갖게 되었으며 둘째로, 여기서 주로 다루어진 問題點은 어떠한 것들이며 셋째, 이의 概說은 어떠한 것이며 특히 私益과의 關係는 누가 어떻게 決定하며 넷째, 一致點

(1) Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs. Prentice-Hall. 1975. p. . p.44. 3大 범위의 하나로서 公益을 지적. Desmond Keeling. *Management in Gov't* London. George Allen and Unwin. 1972. pp.42-7. 政策決定의 政治 經濟上의 5大 基準의 하나로서 國家利益을 지적하고 있다. 崔昌浩, 「公益의 本質」. 韓國行政學報. 七號 1973. pp.218-28

을 구하기 힘든 概念規定의 變數는 무엇이며 끝으로 우리의 現時點에서 決定에 도움을 주는 公益 概念은 어떠한 것인가 하는 것등을 규명해 보고자 한다.

하나의 짧은 글로서 이와 같은 문제들이 얼마나 밝혀질수 있으려는지 모르지만 중요한 문제이며 서로 너무나 종래 동한시 되어 왔기 때문에 우선 논의를 제기 한다는 점에서 시도해 본것이다.

이를 연구하는 方法으로서 문제 및 연구목적의 성격상 이번에는 거의 전적으로 이디 출판된 문헌에 의존하였으며 이를 취사선택하는데 있어서는 그간 많은 최고 권정적에 있었던 사람들의 면담이 도움을 주었음을 밝히고자 한다.

2. 關心의 대두

公益에 관한 學徒들의 關心이 이제 처음 있었던 것은 아니고 후술하겠지만 人類의 歷史以來 오랜 歷史를 가지고 있었다고 보아야 할것 같다. 즉 일찍이 희랍의 Plato, Aristotle부터 시작 되었다고 西歐의 學徒들은 지적하고 있으며 그후 近代에 이르러 Hobbes, Hume, Rousseau, Bentham등을 들고 있다.

이러한 政治思想家들의 時代 보다도 우리의 關心은 現代에 있음으로 여기서는 주로 20世紀 후의 경우를 集中的으로 생각해 보고자 한다.

大體로 첫째로 꼽는 것은 美國의 New Deal政策의 時代(1930年代)이며 그후 1950年代 및 1960年代 後半들을 들고 있는 것 같다. 이상 時代의 경우 공통적인 것은 行政機能의 擴大 豫算의 擴大를 들수 있으며 어떠한 의미에서 美國이 國內外的으로 처한 어려움을 겪고 있었던 時代라고 생각된다.

즉 1930年代의 경우는 國內經濟의 부흥이 시급한 문제이며 이의 解決을 위하여 行政이 적극 개입하고 있었으며 1950年代는 韓國 戰爭을 계기로 하여 冷戰이 熱戰化 했으며 이러한 國際問題로 인한 行政機能의 擴大를 수반했으며 끝으로 1960年代 後半의 경우는 越南戰의 苦戰과 國內政治 經濟에 대한 自家批判이 제기되기 시작한 때라고 생각된다.⁽²⁾

그러나 이와 같이 30年代 이후에 公益에 關하여 관심이 증대된 이유는 무엇일까. 주요한 것으로 다음과 같은 것을 들수 있을 것 같다.

첫째 行政의 政策決定權 擴大를 들 수 있으며 이는 곧 裁量權의 擴大와 이에 不可避의으로 介介하게 되는 價值判斷, 倫理의 문제가 중요시 된다고 하는 것이며 결국 公益 또는 私

(2) Gendon Schubert. *The Public Interest*. Glencoe, Free Press, 1960. pp.10-11. 集中的인 연구는 1952년에 발표된 Norton Long의 "Bureaucracy and Constitutionalism,"부터라고 하고 있으며 牛林五郎는 1920年代 末부터라고 하고 있으나(シユーパート, 公益論, 年報行政研究, 3, 1964年 p.116) 가장 代表的인 것은 1936년에 발표된 Pendleton E. Herring, *Public Administration and Public Interest*. New York, McGraw-Hill, 1936.

益과의 關係의 문제가 여기서 核心이 되는 것이다. (3)

두째로, 政府의 豫算은 엄청나게 증대되며 이것이 政府의 決定如何에 따라 特定人 또는 集團에 배분되며 이러한 기능을 行政이 社會發展을 위한 先導者로서 수행하는 경우 이들의 재량의 여지는 더욱 커짐으로 公益性的의 문제는 더욱 중요시 된다고 생각된다. 따라서 行政發展의 如何은 內部的의 能率性보다도 行政外部의 受惠者와의 關係가 더욱 중요시 될수 밖에 있는 것이다. (4)

세째로, 民主政의 基本原則의 하나인 多數決 또는 一般多數의 利害關係人的의 참여를 통하여 政策이 決定되면 政府는 이를 充實히 집행한다는 뜻의 政府觀 즉 政府는 多數人的의 의사를 집행하는 機械이며 스스로 民을 영도할 수 없다는 생각에 대한 회의인 것이다. 즉 政府自體의 決定能力의 인정 또는 有機體說的인 立場의 대두인 것이다.

이와 같이 생각이 변하게 되는 것은 너무나 將來가 不確實해지며 決定에 必要한 정보의 양과 질이 엄청나게 변하고 있어 高度의 能力을 가진 사람이 아니고서는 狀況判斷을 정확하게 할 수 있다는데 있는 것이다.

따라서 偉大한 行政人은 自身の 決定權을 약화하고 多數人的의 의사에만 소극적으로 따른 사람이 아니라 적극적으로 自身の 決心을 스스로 한 사람들이 많다고 하는 것도 이리 뒷받침하는 것이 되고 본다. (5) 그러므로 大統領과 國會는 누가 더 公益性을 대변하게 되느냐 하는 問題와 결부 되는 것이다.

네째, 政策決定의 몇가지 模型中 소위 “muddling through”의 方法이 保守的의기는 하지만 現實이 그러하다고 하면서 이이상의 規範性, 刷新性을 지닌 것을 특히 美國에서 必要로 하지 않았으며 따라서 찾지도 않았던 것이다.

그러나 최근에 美國도 越南에서 苦戰을 하게 되면서 國內外的으로 커다란 自家批判을 하기 시작 하였으며 政府의 機能面에 있어서도 당연히 종래와 같은 保守性을 脫皮하고 보다 全國的인 計劃의 發展政策을 적극적으로 形成할 것을 요청 받게 되었으며 (6) 따라서 貧民, 都市, 環境의 문제등을 個別的으로 民의 요청이 있을 때 당해지방정부가 처리하는 것이 아니라 中央政府가 全國的, 長期的인 立場에서 이를 다루기 시작하고 있으나 우리와 같은 新生國의 경우에는 經濟發展, 安保強化를 위한 노력을 이미 앞서 하고 있다고 생각된다.

(3) Richard E. Flathman *The Public Interest*. New York. Wiley. 1966. pp.1-2. Kenneth F. Warren. "The Search for Administrative Responsibility," *Public Ad. R.* Vol. 34. No.2. March-April, 1973, p.179.

(4) Alfred Diamant. "Anti-bureaucratic Utopias in Highly Industrialized Societies," *J of comparative Ad.* Vol. 4. No.1. May. 1972. p.29. Dwight Waldo. "Developments in Public Administration," *Annals*. Vol.404. Nov. 1972. p.239.

(5) Clinton Rossiter, *The American Presidency*. New York. Signet Key Books. 1956. pp.77-8.

(6) Donald V. Rothblatt. "National Development Policy," *Public Ad. R.* Vol. 34. No.4. July-Aug. 1974. p 370.

끝으로 政治發展 行政發展의 向上에 따라 國民들의 行政에 대한 關心은 점점 產出面에 기울어져 가고 있으며 이에 따라 政治行政과 經濟間의 關係는 계속 밀접해지고⁽⁷⁾ 따라서 종래의 公益, 私益觀의 變化를 필연적으로 요청받게 되었으며 결과 부더 말한다면 兩者의 關係는 더욱 긴밀해지고 分別이 약화되어가고 있어 兩者關係의 再定立이 요청되고 있는 것이다.⁽⁸⁾

이상 公益에 관한 關心의 대두 요인을 몇가지로 나누어 설명해 보았는데 요약하면 계속적으로 行政의 政策決定權이 강해짐과 동시에 政治, 行政發展의 向上은 責任性을 요청받게 되어 점점 經濟社會問題에 깊이 介入하게 됨과 동시에 이의 소극적인 조정에 끝이는 것이 아니라 적극적으로 變革擔當者의 役割을 요청 받게 됨에 따라 行政이 決定하는 政策의 公益性의 문제는 새로히 중요성을 띠게 된것으로 생각된다.

그러나 이러한 行政機能의 변천이 있기 전에는 公益의 문제는 行政人에게 요청되는 것이 아니라 政治人에게 요청되는 것이며 行政人에게는 政治의 中立性이 당연히 요청되는 것으로 생각 되었으나 이제는 非現實의인 견해를 누구나 인정하고 있는 것도 같은 이유에서 인 것이다.

3. 研究의 實績——問題點과 接近方法

전술한 바와 같이 오래 전 부터 公益에 관한 關心이 學徒들 간에 있었으나 결론 부터 말한다면 큰 進展이 있었다고 할 수는 없는것 같으며 결국 概念規定의 영역을 벗어나지 못하고 있는 것 같다.

그동안 누가 어떠한 것으로 과거에 概念規定을 시도해 왔는가를 個別的으로 탐색하기 전에 여기서는 우선 여러 學徒들이 概念規定의 시도를 하는데 있어서 共通의인 點 또는 問題意識을 가진점이 무엇이었으며 이를 어떻게 接近하려고 했는가 하는 것을 검토하고자 한다

우선 共通의인 關心의 焦點을 여러가지로 정리할 수 있겠으나 여기서는 주로 다음의 두 가지로 크게 나누어 보고져 한다.⁽⁹⁾

첫째로 公益이라고 하는 것이 私益과 別個의 것으로서 또는 私益을 초월한 것으로 存在하느냐 하는 것이다. 이點에 관해서 의견이 갈라져 있으며 이와 관련하여 많은 논의가 전개되고 있는 것은 公益이 있다고 하는 경우 그것은 單一的인 것이냐 또는 複數的인 것이냐

(7) Gary L. Wamsley and Mayer N. Zald. "Political Economy of Public Organization." *Public Aff. R.*, Vol.33. No.1. Jan-Feb. 1973. p.70.

(8) Richard L. Chapman and Fred. N. Cleaveland. "The Changing Character of the Public Service and the Administrator of the 1980's" *PAR*. Vol.33. No.4. July-Aug. 1973. pp.12-3. 公益論이 전연 다른것으로 생각하는 2元論에 대한反問

(9) Theodore M. Benditt. "Public Interest," *Philosophy and Public Affairs*. Vol.2. No.3. Spring 19'3. p.292.

하는 문제인 것이다.

두째로 이러한 公益이 있다고 하는 경우 누가 決定을 하느냐 또는 누가 決定하는 경우 權威的으로 받아들여지느냐 하는 것이다. 이와 관련하여 많은 논의가 제기되고 있는 것은 決定者의 積極的인 탐색 對 消極的인 것으로 생각된다. 즉 公益이란 決定者가 적극적으로 良識을 가지고 考察을 하여야 하느냐 그렇지 않으면 많은 決定者들 간의 妥協의 所産으로서 자동적으로 引出해 나온다고 볼 수 있느냐 하는 것이다.

이상과 같은 문제를 研究하기 위하여 시도된 接近方法을 정리하면 다음과 같다.⁽¹⁰⁾

첫째 哲學的 規範的인 方法인 것이다. Plato 以來의 많은 思想家들이 시도한바와 같이 普遍的인 입장에서 今日 있어야할 公益의 개념을 규명 탐색하려는 입장이며

두째로 과거의 公益概念을 分類整理하면서 現在의 支配的인 公益概念을 파악해 보고져 하는 立場인 것이며 과거의 것을 연구하는 이유는 現在의 생각에 영향을 미치고 있다고 생각되기 때문이다.

끝으로 現在 一般的으로 받아들여지고 있는 公益概念과 公務員의 實際 意思決定과의 關係를 經驗的으로 分析하고자 하는 行態論的인 方法등인 것으로 생각된다.

4. 公益의 概念

公益의 개념 문제에 들어가기 전에 우선 國家利益과의 關係 및 利益의 뜻을 밝히고져 한다.

어느나라의 경우에나 公益과 國家利益이라고 하는 用語를 자주 政策決定者들이나 一般國民이 사용하고 있지만 우리의 경우 특히 5.16후 國家利益이라고 하는 용어를 빈번히 사용하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 大體로 양용어의 區別은 分명한 것 같다. 즉 內容面에서는 같은 것이나 公益이란 주로 國內用이고 國家利益이라고 하는 것은 對外國用이라고 하는 것이며 따라서 國際政治 外交 國防面에서 자주 利用된다고 하는 것이며⁽¹¹⁾ 따라서 軍人들이 자주 이 용어를 이용하고 있음을 이해 할 수 있다.

그러나 많은 경우 國家利益이라고 하는 경우 多分히 單一性을 지니고 있는 것으로 해석되기 쉬운 反面 公益이란 國內의 여러 利益關係間的 갈등경쟁을 상징하게 되어 分化된 것으로 생각하는 경우가 많다고 하는 것이며 따라서 國家利益이라는 用語를 사용함으로써 國

(10) Glendon Schubert. *op. cit.*, pp.8-11. 中林五郎. *op. cit.*, pp. 115-6

(11) Donald D. Nuechterlein. *United States National Interests in a Changing World*. Lexington, University Press of Kentucky. 1973. pp.6-7 그러나 Joseph Flankel은 國內用으로도 國家利益이라고 하는 용어가 사용될수 있음을 지적하고 있다. *National Interest*. London, MacMillan. 1970. p.38-9.

內의 갈등을 통합하는 수단으로 이용되는 경우가 있다는 것이다.

다음 또하나 규명해야 할것은 國家利益, 公益이라고 하는 경우에 사용되는 利益(interest)의 뜻이다. 이點에 관하여 Held 나 Fried는 거의 같은 見解를 갖고 있으며 利益이란 단순한 欲望(wants, demands)보다 규범성 요청성이 내포되고 있으나 그렇다고 해서 正當性이 언제나 인정되어 權利性을 갖는 것은 아니라고 하며 따라서 wants와 right間의 中間에 위치하고 있는 것으로 보고 있으며⁽¹²⁾ 이러한 見解가 大體로 지배적인 것으로 생각된다.

現在까지의 수 많은 學徒들에 의한 公益概念 規定을 여러가지로 분류 정리하고 있음을 우리는 볼 수 있으며 이러한 정리 분류간에는 다른 점도 있지만 공통점도 많은 것으로 생각된다. 그러므로 公益에 관한 두가지 큰 문제점, 관심이 초점인 公益의 存無 및 누가 어떻게 決定하느냐에 관한 논의에 들어가기 전에 우선 여러 學徒들의 분류에 관한 견해를 정리해 보고자 한다.

7. 概念의 分類

(1) 二分分類—Edward Banfield, Martin Meyerson, Theodore M. Benditt. Banfield와 Meyerson은 共著에서⁽¹³⁾ 公益을 unitary와 individualistic 두가지로 나누고 있으며 Benditt는 그의 論文에서 distributive와 collective로 나누어 놓고⁽¹⁴⁾ 있어 다같이 2元的으로 분류하고 있다. 兩者 文句는 다르지만 unitary, collective한것은 個人 私益을 초월한 單一的인 公益概念이며 distributive, individualistic은 反對로 私益, 個人主義의인 立場이 선 개념이라고 하는 點에서 유사한 것이다.

(2) 三分分類—Virginia Held, Glendon Schubert. Held는 다음과 같이 세가지로 分類하고 있다.⁽¹⁵⁾

(가) **Preponderance.** 이는 私益, 個人主義의 立場에 선 것으로서 公益이란 것이 萬一 있다면 多數人의 私益의 集合體(sum, preponderance, or aggregation)외의 것일 수 없다고 하는 것이며 Hobbes, Hume, Bentham등을 代表的인 學者로 들고 있다.

(나) **Common Interest.** 이는 모든 國民이 共通의으로 갖는 利益이라고 하여 代表的인 學者로 Rousseau를 들고 있다.

(다) **Unitary.** 公益의 單一性을 의미하여 代表的인 論者로서 Plato, Aritotle을 들고 있다. Schubert도 文句는 다르지만 Held의 경우와 類似性을 갖고 있다.⁽¹⁶⁾

(12) Charles Fried. "Two Concepts of Interests," *Harvard Law Review*, 76, Feb. 1963. pp.755-78 Virginia Held. *op. cit.*, p.32.

(13) Edward Banfield and Martin Meyerson. *Politics, Planning and the Public Interest*. Glencoe, Free Press. 1955. pp. 322-3.

(14) Theodore M. Benditt. *op. cit.*, p.306.

(15) Virginia Held. *op. cit.*, pp. 42-46.

(16) Glendon Schubert, *op. cit.*, pp.30-197. Held와의 차이는 Schubert가 보다 決定者 위주의 分類라고 하는 것이다.

(가) **Realis**(現實主義者) 現實적으로 公益이란 私益을 떠나 存在하지 않으며 政策決定에 있어서의 기준이 되는 「公益」은 결국 數많은 私益, 利益團體간의 妥協의 產物로 보는 견해이며 Schubert도 기본적으로 이立場에서 있다. 따라서 이들을 pro-interest group로 칭하며 Bentley 같은 學徒를 이에 속하는 것으로 보고 私益間的 조정 타협이 이루어지는 과정을 중시하게 되고 決定者의 적극적인 役割을 배제하고 있다.

(나) **Rationalist**(合理主義者) 私益間에 共通的인 또는 民衆意思(public will)가 多數決 등의 方法으로 國會 政黨 등에 의하여 決定되며 따라서 pro-public, pro-party의 칭호를 받게 된다. 그러므로 여기서는 政黨, 國會, 大統領의 役割이 중시되는 것이다. Merriam, Simon 등을 이에 속하는 것으로 보고 있다.

(다) **Idealist**(理想主義者) 私益을 초월한 理想으로서의 公益이 있으며 이의 發見 決定은 特定 決定人의 적극적인 양식 있는 모색으로서 비로소 가능하다고 하는 것이며 따라서 pro-public의 별칭을 받고 있는 것이다. Held, Redford, Lippman 등을 이에 속하는 것으로 들고 있다.

Held와 Schubert의 경우 分類한 文句 用語는 다르지만 상당한 유사성을 지니고 있으며 다만 차이가 있다만 前者는 公益의 存無에 보다 초점을 두고 있는데 反하여 後者는 公益을 누가 어떻게 決定하느냐에 초점을 두고 있다고 볼 수 있지 않나 생각한다.

(3) 四大分類—Charles Frankel.

Frankel은 公益이 內包하는 4大要素로서⁽¹⁷⁾ 첫째 一定한 時와 場에 있어서 많은 사람들이 大體로 共同으로 지니고 있는 것이 있다는 전제, 둘째 國防, 福祉의 경우와 같이 모든 社會人에게 共通적인 私益, 셋째 勞使對立時의 消費者利益과 같이 조직화 되어 있지는 않아도 이미 영향을 받는 第三者利益, 끝으로 制限된 理想(regulative ideal)으로서 人間은 누구나 갖고 있는 利己主義에도 不拘하고 他人의 選好도 동시에 公平하게 생각할 수 있는 것을 의미하고 있다.

이의 立場을 어떻게 보면 전술한 二大分類의 立場을 하나의 連續線으로 생각하는 경우 양극단을 除外한 中間的 地位를 망라해 보고져 하는 것 같다.

이외에도 Frank Sorauf는 다섯가지로 分類하고 있는가 하면⁽¹⁸⁾ W.A.R.Leys와 C.M. Perry는 公式的인 것과 實質的인 것으로 分類하고 있으나⁽¹⁹⁾ 前述한 것과 다른 것은 없는 것 같다.

나. 概念의 內容

이상의 여러 論者들의 分類에서 抽出해 낼 수 있는 것은 公益이라고 하는 것이 私益과 別

(17) Charles Frankel, *The Democratic Prospect*. New York, Harper, 1962. pp.45-6.

(18) Frank Sorauf. "The Public Interest Reconsidered," *The Journal of Politics*. Vol.19. October 1957. p. 333.

(19) W.A.R. Leys and C.M. Perry. *op. cit.*, p.44.

途로 존재하는가의 與否 및 있다고 하면 單一性을 지니느냐 또는 複數性을 지니느냐 하는 論點이 있는가 하면 이와 關聯된 것이지만 누가 어떻게 決定하느냐 즉 決定의 主體는 누구이며 그의 決定에 임하는 態度는 어떠한 것이냐 하는 것에 관한 것으로 集約되는 것 같다. 그러므로 여기서는 이상과 같은 두가지 側面에서 검토해 보고자 한다.

(1) 公益의 存無 및 單一 複數性

(가) 公益은 私益을 초월한 道德的 規範的인 것으로 存在하며 따라서 私益과의 갈등이란 있을 수 없다고 하는 見解이며 이의 구체적인 내용을 밝히려는 노력을 하지 않고 發見하는 方法만 막연히 제시하는 論者도 있으나 이의 내용을 구체적으로 밝히려는 사람들은 이의 성격상 內容 規定에 一致點을 구할수 없으나 論者에 따라 自然法, 正義, 善, 平等, 衡平, 自己完成, 共通으로 갖고 있는 價値등으로 규정하고 있으며 이들간에 공통적인 것은 私益의 集合(sum)과는 다른 것이 있다고 先驗的으로 믿고 있는 것이다.⁽²⁰⁾

이러한 立場을 異見은 있지만 취하고 있는 論者中 代表的인 人物을 들면 Plato, Rousseau, Kant, Held, Flathman, Rawls⁽²¹⁾, Redford, Benditt등을 들수 있다.

이러한 立場에 대한 批判 또는 이것이 내포하는 취약점으로서 지적되는 것은 公益이라고 하는 것이 人間이 지니고 있는 規範的인 價値에 근거를 두고 있다는 點에서 共通性을 지니고 있으나 各自의 價値觀이 同一하지 않은 이상 內容에 있어서 個人間의 差가 不可避的으로 있게 되며 따라서 실제 決定하는데 있어서 누가 決定하느냐 어떻게 決定하느냐에 따라 內容이 달라지며 그것이 결정된 후에도 個人間의 一致를 얻지 못하고 갈등을 언젠가 內包하게 된다고 하는 點이며 따라서 실제에 있어서 別로 큰 도움을 주지 못한다고 하는 것이다.⁽²²⁾

(나) 私益을 초월한 별도의 것으로서의 公益이란 있을 수 없으며 公益이란 수 많은 私益間의 갈등의 조정 타협의 소산이 될 수 밖에 없다고 하는 극히 現實主義的인 입장이며 많은 論者들이 私益團體 위주로 주장을 展開하고 있으며 이와 같이 산출된 「公益」은 不可避的으로 單一性을 지니는 것이 아니라 多數性을 지니게 되는 것이다.⁽²³⁾

이러한 私益間의 갈등이 야기 되는 場에 따라 세가지로 나누어 行政機關外部에서의 경우를 소위 機械說, 行政人의 心理에서 야기되는 경우를 心理說, 行政機關 內部에서의 경우를

(20) Virginia Held. *op. cit.*, p.135

(21) 公益論과 關聯되어 최근에 많은 關心을 끌고 있으며 그의 主張은 自己實現을 기본으로 하는 個人主義, 自由, 平等(justice as fairness)을 正義의 內容으로서 강조하고 있다. John Rawls, *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard Univ. Press. 1971. pp.3-21. David K. Hart. "Social Equity, Justice, and Equitable Administrator." *Public Ad. R.* vol. 34. No.1. Jan-Feb. 197, p.7. Nicholas Henry. *op. cit.* pp. 40-1.

(22) Olan White, Jr. "The Concept of Administrative Peaxis," *J of Comparative Ad.* Vol.5. No. . May 1973. p.57. 非實用性을 비난 Virginia Held. *op. cit.*, pp. 154-60

(23) Gle don Schubert, *op. cit.*, pp. 136-7, 186.

過程說이라고 호칭하기도 하나 어느 경우에도나 私益을 초월한 公益이 있다는 立場을 取하고 있는 實體說이 비하여 過程說로 총칭되고 있다.

이러한 過程說에 속하는 論者들을 든다면 Schubert, Bentley, Sorauf, Lindblom, Leiserson, Schuster, Key, Herring등을 들수 있다. (24)

이러한 立場에 대한 批判으로서 주요한 것을 들면 利己의인 私益이 어떻게 언제나 그들 간의 갈등을 조정하는 과정에서 「公益」化하며 이것이 自動的으로 國民多數의 利益을 대변, 대표한다고 할 수 있느냐 하는 점이며 더구나 組織化되지 않은 國民의 경우 누가 代辯하며 規範的 道德的인 것이 介入할 餘地가 전혀 없는 것이냐 하는 것이다. (25)

(다) 前述한 두 立場은 相反되는 立場이라고 할 수 있으나 이번에는 兩者의 中間的인 것으로서 私益의 集合이 아닌 公益의 存在를 인정하면서도 私益과 關聯시켜 생각하는 立場인 것이다.

이러한 立場을 取하는 論者 간에도 若干의 차는 있으며 Paul Appleby는 公益이란 私益의 集合體도 아니며 또한 私益間的 妥協의 所産도 아니기는 하지만 그렇다고 해서 私益과 全然 絶緣된 別個의 것도 아니라고 하는 立場을 취하고 있다. (26)

이와 유사한 것으로서 James Buchanan과 Gordon Tullock는 私益間的 一致點(unanimity)에 公益性을 찾으려고 하고 있으며 共通私益(common interest)이라고 하는 用語도 이에 유사한 것이 아닌가 생각된다. (27)

이러한 立場과는 약간 달리 Carl Friedrich는 專門職業主義(professionalism)에 내포된 專門 知識과 民意의 責任性에 公益性을 찾으려고 하고 있다. (28)

이외에도 이러한 中間立場에 서 있다고 생각되는 論者로서 Barry, MacIver, 등을 들 수 있다.

이 立場에 대한 批判은 私益과 다른 公益이 存在하며 이는 私益間에 共通的인 것. 一致된 것들이라고 하나 如何히 私益과 別途로 식별해 낼수 있으며 國民一般의 所望을 分別해 낼 수 있느냐 하는 것이다. (29)

(2) 決定者

(24) Michael M. Harmon, "Social Equity and Organizational Man," *PAR*. Vol. 34. No.1. Jan-Feb. 1974. p 14. Jay R. Schuster, "Management Compensation Policy and the Public Interest, *Public Personnel Management*. Vol. 34. No.6. Nov-Dec. 1974. p.511

(25) Virginia Held. *op. cit*, pp. 210-1. Glendon Schubert. *op. cit*, p.176.

(26) *Ibid*. p.118.

(27) James N. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*. Ann Arbor. University of Michigan Press. 1965. pp.14-15.

(28) Carl Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in Carl Friedrich and Edward Mason (eds.) *Public Policy*. Vol. 1. Cambridge. Harvard Univ. Press. 1940. p. 12-14

(29) Virginia Held. *op. cit*. pp.118-23. pp.206-7.

公益論에 관하여 크게 문제가 되는 것은 公益이란 무엇이나 하는 것 自體도 前述한 바와 같이 어렵지만 또하나의 문제는 公益이란 어떠한 것이라고 규정이 되었다 하더라도 그것을 누가 現實적으로 決定하느냐 하는 문제와 어떻게 決定하느냐 또는 決定에 입히는 태도의 문제인 것이다.

(기) 單一人이 적극적으로 公益을 모색하는 것이며 이때에 이 決定者에게 요청되는 道德性은 높고 요청되는 것이며 따라서 私心 없이 현명한 지혜의 힘에 의존하게 되는 것이다. 따라서 여기서는 決定者인 行政人의 고도의 知的能力 責任感 및 超感覺的能力(mental act of ex-ra-sensory of perceptin)을 요청하며 이들의 公益代表性을 높이 인정 하려는 立場을 취하고 있는 것이다.⁽³⁰⁾ 그러나 이경우 문제는 1인에 지나치게 의존하는 데서 연유하는 不合理性의 문제가 제기되는 것이다.⁽³¹⁾

(나) 이와 反對로 決定者의 적극적인 役割을 거의 否定하고 多數 利害關係 當事者들 간의 조정 타협으로서 政策이 決定됨으로 決定人의 적극적인 役割이 거의 介入될 여지가 없으며 이러한 과정을 통해서 거의 自動적으로 利害關係의 조정이 이루어지며 政策方向이 設定된다고 하는 것이다.

그러나 문제는 이경우 決定人의 기능이 실제 이와 같이 스스로 재량을 가지고 決定하거나 左右할 수 있는 여지가 전혀 없을 수 있으며 이것이 바람직 한 것이냐 하는데 있는 것이다. 아무리 利害關係 當事者간의 경쟁 대립이 심하다 하더라도 決定責任을 진 行政人이 스스로 재량을 가지고 決定할 수 있는 餘地는 많은 경우 있다고 보는 것이 옳지 않나 생각된다.

물론 이러한 경쟁이 先進資本主義 社會일수록 심한 것이며 또한 保安이 고도로 요청되지 않는 政策分野일수록 심하겠으나 그러하지 않은 경우는 大體로 언제나 行政人이 스스로 決定할 수 있는 餘地는 언제나 있다고 보아야 하지 않을까 생각된다.

이와 동시에 私益을 추구하는 者들 간의 妥協의 결과가 언제나 公益에 一致되는 것으로 간주 될수 있느냐 하는 것도 문제이며 功利的 集合이 곧 規範性, 道德性으로 지니게 된다고 생각하는 것도 문제인 것으로 생각된다.

(다) 前述한 두개의 對立되는 立場의 中間의인 것으로서 政黨人, 國會議員 또는 選出된 行政人이 決定하되 이들은 民에 대한 責任感을 가지고 私益간의 갈등을 조정 함으로서 私益의 集合과 다른 公益을 구현 하려는 것이며 이러한 決定人들의 專門的 參謀로서 實績에 따라 任用된 行政人이 專門性을 가지고 도와 주는 것이다.

(30) Emmette S. Redford, "The Protection of the Public Interest with Special Reference to Administrative Regulations," *American Pol. Science R.* Vol. 48. 1954. pp.1103-13. Abdo Baaklini. "Comparative Public Ad," *J. of Comparative Administration* vol.5. No.1. May 1973. p.117. Glendon Schubert. *op. cit.*, p. 200.

(31) Yehzekel Dror. *Design to Policy Sciences*. New York. American Elsevier. 1971. p.77.

따라서 이들의 경우는 私益과 전적으로 別個의 것으로서 公益을 생각 할 수도 없으며 反對로 私益의 기계적인 集合을 하는데 끝나는 것이 아니라 民意, 公益을 항상 모색 하면서 兩者間의 政策上 決定하려는 것이라고 하겠다. 왜냐하면 이들 決定人에게는 언제나 수 많은 私益代辯者들의 壓力이 있음은 公知의 사실이며 그렇다고 해서 選出된 그들이 그러한 特殊利益 代辯者들의 요청에만 따를수는 없기 때문이다.

다. 概念의 模型化

이상 公益의 개념을 크게 두가지 차원에서 검토하였다. 즉 公益이라고 하는 것의 私益과 別途로 存在하는 것이며 있다면 또한 그의 수는 어떻게 되는 것이냐 하는 것과 다른 하나는 누가 公益을 決定하는 것이며 決定에 임하는 태도는 얼마나 적극 소극성을 갖는 것이냐 하는 것이다.

이러한 기준에 따라 各各 세법주로 나누어 다음과 같이 Metrix를 그려 보는 경우 公益 概念의 파악에 도움을 줄수 있을 것으로 생각 된다.

公益概念의 模型

決定者		數	1人 (A ¹)	複數 (B ¹)	多數 (C ¹)
			積極 (A ²)	中立 (B ²)	消極 (C ²)
公私益關係	存無	態 度	丁 A ¹ A ² a ¹ a ² (Unitary Idealist)	乙 B ¹ B ² b ¹ b ² (Common interest Rationalist)	丙 C ¹ C ² c ¹ c ²
	數				
(實體說) a ¹	單	混 合 b ¹	甲 A ¹ A ² b ¹ b ²	乙 B ¹ B ² b ¹ b ² (Common interest Rationalist)	丙 C ¹ C ² c ¹ c ²
	一 a ²				
(過程說) c ¹	多	數 c ²			戊 C ¹ C ² c ¹ c ² (Preponderance Realist)
	數				

이와 같이 Metrix로 그려보는 경우 公益의 개념이 총 9종이 탄생하게 됨을 알 수 있다. 그러나 제일 밑이 지적된 것은 丁, 乙, 戊인 것으로 생각된다.

그러나 丁 및 戊가 내포하는 취약점은 이미 지적하였으며 결국 乙이 가장 바람직한 것으로 생각될 수 있으나 여기서는 이에 甲과 丙을 첨가 하고자 한다. 그 理由는 다음과 같다.

첫째 公益이란 私益과 다른 성질의 것으로서 存在하나 私益을 초월한 實體로서 存立한다고 볼수는 없으며 그와 같은 公益이란 政策決定의 기준으로서 實用性이 없다고 하는 것이다.

즉 例示하면 內資動員을 많이 하는 것이 國民經濟의 발전에 이바지 한다고 해서 私益을 전연 무시한 動員政策은 國民의 호응을 받을 수 없기 때문이다. 그러나 有產者가 自己 멋대로 私益을 추구한다는 의미에서 不動産에만 투자 하는 것은 公益에 이바지 하는바 거의

없기 때문에 公益과 私益은 증척되는 또는 混合되는 線에서 政策決定의 기준이 設定되는 것이 가장 바람직 하며 實踐可能性이 있다는 것이다.

둘째 이러한 混合型의 公益의 決定을 複數人의 참여 즉 健全한 바와 같이 政治人으로서의 政黨人, 議員, 選출된 行政人이 民에 대한 責任感을 갖고 專門人으로서의 職業公務員의 도움을 받아 決定을 하는 것이 바람직 하다.

셋째 그러나 이들이 決定하는데 있어서는 언제나 수 많은 利害關係人들의 참여가 있으며 또한 各 들만의 妥協관으로도 健全한바와 같은 公益의 구현이 가능한 때도 있는 것이다. 例示하면 經濟生活에 큰 比重을 차지하지 않은 消費品의 가격결정 그것을 生産하는 工場에서 勞賃의 決定을 위한 勞使關係등을 들수 있겠다.

네째 그러나 이와 反對로 一人 또는 극히 少數人의 決定에 의하여 公益의 증진이 이루어지는 경우도 있으며 國防 外交關係의 政策決定을 들수 있으며 一般國民의 경우 근시안적이며 現在 위주의 생각을 갖게 되기 쉬운데 반하여 장기적인 안목, 지식, 지혜, 양식을 가진 一人 또는 少數의 決定者의 생각으로 多數人의 생각과 다른 決定을 내리게 되며 이것이 결국 公益에 보다 충실한 決定을 내릴수 있게 되는 때도 있으며 이러한 점에서 公職者의 어려움과 이들에게 고도의 창의적인 지식 및 지혜가 요청되는 이유가 여기에 있는 것이라 하겠다.

따라서 乙型이 가장 바람직 하나 경우에 따라서는 甲, 丙도 利用될 수 있다고 하는 것이다. 이와 관련하여 주의를 요하는 것은 先進民主國에서는 多數人의 참여를 언제나 이상으로 생각하고 가장 民主的인 것으로 간주하고 이의 신장을 조장하고 있으나 이와 같이 하는 것이 언제나 장기적인 관점에서 公益을 신장한다고 볼 수 없는 경우가 있으며 이의 原因은 정책의 保守化를 수반하기 쉽기 때문이다.

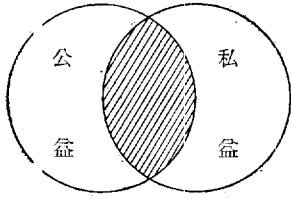
이와 反對로 公益性을 確保하기 어려운 點은 있으나 신속한 발전이라고 하는 點에서는 책임성과 지혜가 있는 少數人 또는 一人에 의한 決定이 보다 크게 公益을 증진 할 수 있는 것이다. 따라서 중요한 것은 行政人의 고도의 책임성 지적능력 창의성등이라고 생각된다.

실제 경험적인 사실에 비추어 불적에 어떠한 결정을 하려는 경우 언제나 많은 私益間의 對立과 이들의 公益代表性을 決定人은 수 없이 들게 되며 그때마다 그들간의 妥協도 시도 하지만 妥協의 所産 以外の 면도 첨가를 스스로 決定者가 할 수 있는 여지가 없을 때도 있으나 많은 경우 오히려 있다고 보아야 하며 이때는 언제나 公益과 私益間의 混在 領域을 찾게 되고 이의 領域이 큰 경우 일수록 그 政策의 公益性도 커지며 그에 대한 私益代表者들의 接觸도 크게 받을 수 있는 것이다.

그러므로 이를 圖示하면 다음과 같다.

公益과 私益間의 混在領域(斜線部門)이 커질수 있게 구상을 하고 政策의 方向을 이에 一致케 하는 것이 가장 바람직 한 것이라고 생각 된다. 例를 들면 內資動員을 하는데 있어서

公私益의 混在——政策方向 基準



銀行金利를 인플레이의 相殺, 不動產投資의 利得등을 감안하여 國民各自가 銀行에 貯蓄하는 것이 가장 利롭다고 생각될수 있게 金利를 정하고 이에 따라 貯蓄이 되면 이를 產業發展에 用자한다던지 또는 곡물매상가격의 경우도 적정가가 책정되어 生産者가 私益을 생각하여

政府에 파는 경우 정부는 예정양을 매상하고 수급에 대처하는 것과 같다.

5. 公益決定의 變數

公益은 무엇이며 그러한 公益이 私益과 別途로 存在하는 것이냐 또는 私益과의 關係는 어 떠한 것이냐에 관한 많은 論者들의 다른 立場을 생각해 보았으며 이와 동시에 그러한 公益이 있다 한 누가 어떻게 決定하느냐에 관한 것도 이에 못지 않게 우리의 關心을 끌여 온 것만은 事實인것 같다.

따라서 우리는 決定者와 公私益關係를 기준으로 하여 9개의 類型으로 나누어 보았으나 이것 역시 이치를 돕는 의미에서 한 것이지 수 많은 論者들의 見解, 公益觀이 이것으로 깨닫기 정리된다는 뜻은 아닌 것이다.

그러나 여기서 규명하고자 하는 것은 왜 이와 같이 公益觀이 많은 異見을 노출하고 있으며 이와 같이 다른 公益觀을 갖게 하는 變數가 무엇인가 하는 것이다.

現在까지의 많은 論者들의 公益觀의 경험적인 조사를 토대로 생각하는 경우 다음과 같이 세가지 變數로 집약될 수 있지 않을까 생각한다.

첫째 政治理想으로서의 個人主義와 集團主義인 것이다. 과거에는 多分히 어느 나라의 경우나 集團主義的인 이념이 支配하였으며 따라서 公益觀에 있어서도 甲 Unitary, Idealist의 立場을 많이 擧혔으나 점차 個人主義的 理念의 보급에 따라 戊, Preponderance, Realist의 立場이 支配的인 것으로 되어 왔던 것으로 생각된다.

이러한 例를 우리는 現代에 있어서 가장 철저한 集團主義에 입각하고 있는 國에서도 甲의 立場에만 서가지고는 國의 目標인 國家發展 政策의 合理化를 效率의으로 기할 수 없다는 생각에 따라 점차 많은 사람의 참여, 많고 정확한 정보를 동원하려는 努力을 적지 않게 하고 있음에서도 우리는 이의 不可避性을 이해할 수 있으며 歷史의 흐름을 목격할 수 있다.⁽³²⁾

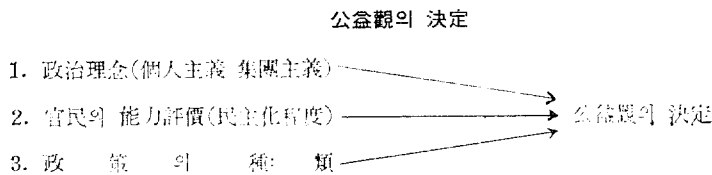
두째는 論者들의 官民 能力의 평가의 변천을 들 수 있으며 이는 그 當時의 民主化의 정도하고 밀접한 관련성이 있는 것으로 생각 된다. 과거에 一般國民의 教育수준이 낮고 決定을 하는데 전문지식이 必要로 하지 않았던 時代는 거의 支配者인 君主 또는 官僚들이 당연히 強占하는 것으로 생각 되었으나 점차 民의 能力이 向上되고 決定에 많은 전문적인 정보

가 요청됨에 따라 君主로부터 官僚, 官僚로부터 많은 市民, 利害關係 當事者, 專門家が 참여하여야 하는 것으로 變해오고 있다고 생각 된다.

따라서 國家利益의 개념도 옛날에는 君主의 意思이었던 것이 점차 王朝의 利益→國家理性→國家利益→國民의 利益으로 변해 왔음을 볼 수 있으며 이를 증명하고 있다고 생각한다. 세계적으로 一般的으로는 上述한 두가지 變數에 따라 公益觀이 決定되지만 이러한 것이 언제나 모든 政策에 劃一的으로 적용되는 것이 아니고 論議의 對象이 되는 政策의 種類에 따라 달라진다고 하는 것이다.⁽³²⁾

예를 들면 國防政策 外交政策의 決定과 教育, 交通政策의 決定등과는 달라질 수 밖에 없지 않나 생각된다.

이상의 論議를 요약 도식화 하면 다음과 같다.



6. 結論—現實 適用

現實적으로 가장 바람직한 政策決定의 기준으로서의 公益은 보다 많은 사람에게 利益을 제공함과 동시에 그의 양을 증가 시키는 것이라고 생각되며 여기서 말하는 利益은 一般的으로 自己完成 自由, 平等, 安全, 福祉, 衡平等 여러가지로 表現될 수 있으며 特定社會가 처해 있는 文化에 따라 變化한다고 보아야 할 것 같다.

이러한 내용의 利益中에는 多分히 私益的인 성격의 것들도 있으나 이러한 私益에 公同적인 것 또는 特定人의 利益에 反하는 것도 있을 수 있다.

구체적으로 예를 들면 당장의 보다 많은 自由, 收入, 生命의 安全, 平等을 원한다는 면도 있으나 將來의 經濟發展을 위한 現在의 強要된 貯蓄, 有産者에 대한 累進稅로 인한 多額의 納稅, 安保를 위한 出戰 및 生命의 위협등은 私益에 反하거나 또는 먼 未來의 多數人의 利益을 위한 公同적인 것이라고 생각된다.

이러한 의미에서 公益이란 私益과 一致되는 면도 있는가 하면 이와 相反되는 경우도 있기는 하나 많은 경우 公益과 私益은 언제나 混在하는 면이 있다는 立場이 옳지 않나 생각 된다.

이러한 뜻에 合致되는 政策을 現實적으로 수립할 수 있는 方案으로서의 우선 우리의 경

(32) Erik P. Hotman, "Soviet Metapolicy: Information-Processing in the Communist Party of the Soviet," *J of Comparative Administration*, Vol. 5, No. 2, Aug. 1973, p.204.

(33) 中岡寬光, 「公共性卜選擇」, 日本行政學會編, 政策決定卜公益性, 東京, 勁草書房, 1973, pp.64-5.

우 첫째로 보다 많은 利害關係 當事者의 참여가 있어야 된다는 것이다.

왜냐 하면 우리는 과거에 多分히 集團主義的 文化의 유산을 물려 받아 언제나 公益이란 私益을 초월한 存在인 것으로 생각하는 경향이 강했으며 따라서 우리의 民主理念, 決定能力에 비추어 相對的으로 참여가 制限되어 있다고 생각되기 때문이다.

이와 같이 함으로서 우리는 보다 많은 수의 國民에게 보다 많은 利益을 配分할 수 있다고 생각하기 때문이다. 그러나 많은 수의 참여를 통한 決定이 언제나 自動的으로 公益에 一致되는 決定을 이룩해 주는 것이 아니라고 하는 것을⁽³⁴⁾ 公益의 성격, 國民 個個人의 能力, 政策의 種類(國防, 外交)에 따라서는 인정하지 않을 수 없으며 따라서 少數人의 決定에 依存하지 않을 수 없게 되는 것이다.⁽³⁵⁾

이와 같은 생각은 과거의 古典的民主 理論에서 政府를 民意의 機械的인 執行을 하는 것을 唯一한 기능으로 생각했던 것이 近來에 이르러 修正되어가고 있으며 政府의 他律的인 決定領域, 決定能力 決定權을 인정하는 有機體說에 기울어져 가는 것과 一致되는 것이라 생각된다.

그러나 여기서의 문제는 少數人의 決定이 公益과 一致하게 攄 確保하는 方案인 것이다. 왜냐 하면 이들의 決定이 善意의 잘못을 저질러 가능성도 있는가 하면 惡意의 잘못을 犯할 가능성도 있기 때문이다.

그러므로 이러한 잘못을 적게 할 수 있는 方案을 든다면

첫째로 環狀的인 것으로서 그나라의 政治發展의 向上 또는 責任政治의 向上을 들 수 있다.

둘째로 政治行政構造的인 것으로서 有能하며 責任意識이 강한 決定人 및 參謀를 登用할 수 있음과 동시에 量과 質을 가춘 情報의 수집 분석이 가능하며 이러한 사람들과 情報를 利用하는 節次가 制度化되어 있어야 하는 것이다.

셋째로 아울러 責任政治와 政治行政構造的인 것이 上述한 바와 같이 바람직한 狀況을 이룩하고 있다 하더라도 언제나 최종 결정은 一人 또는 少數人이 하게 되며 따라서 多少間의 차는 있을지 몰라도 많은 경우 이들에게 裁量의 餘地는 있게 되는 것이다.

따라서 언제나 제일 중요한 것은 이들의 責任性의 정도와 決定能力인 것으로 생각되며 이中에서도 보다 중요한 것은 前者인 것으로 생각된다. 이에 관하여 Lippman은 「公益이란 決定者가 分別히 식별 할 수 알뿐만 아니라 合理的으로 생각하고 私心 없이 慈愛的으로 (disinterestedly and benevolent) 行動한다면 선택하게 될것을 의미한다」⁽³⁶⁾고 지적하고 있는 것이다.

따라서 우리의 경우 중요한 것은 이러한 「훌륭한」人物을 중요한 決定者職에 充員하는 것이며 國民의 決定人 能力, 資格의 判斷能力의 向上이 조속히 世俗化되는 것이 요청된다.

(34) Orville L. Polaud. "Program Evaluation and Administrative Theory," *PAR*. Vol.34. No.4. July-Aug. 1974. p. 337

(35) Marshall E. Dimock. "The Creative State." *PAR*. Vol. 32. No. 6. Nov-Dec. 1972. p. 876.

(36) Walter Lippman *The Public Philosophy*, New York. Mentor, 1956, p.40