

알버트 허쉬만(Albert Hirschman)을 통해 본 공공성의 작동원리:

경쟁, 참여, 이익 개념의 재해석을 중심으로*

강 명 구**

<目次>

- | | |
|---|--|
| I. 왜 허쉬만인가?: 열린 질문이 던지는
가능성의 세계 | IV. 허쉬만적 해석: 경쟁, 참여, 이익 |
| II. 공공성 논의의 성격: 이분법과 절충주의
가능성에 대한 경계 필요성 | V. 이론적, 실천적 함의: 성찰을 통한
이분법과 절충주의로부터의 후퇴 |
| III. 공공성 논의가 새로워지려면: 맥락의
중요성과 개념의 재해석 | VI. 후기: 이해관계와 공공성의 행복한 제도적
만남에 대한 단상 |

<요약>

국가의 중추적 역할을 담당하는 행정과 행정을 철학적이며 실천적으로 담보하는 공공성은 시기를 불문하고 불가분의 관계이다. 그간 공공성 추구에 관한 저간의 행정학 논의를 보면, 한 편으로는 정부와 시장 간의 이분법적 경향성을, 다른 한 편으로는 정부-시장-시민사회 간의 절충주의 경향성을 드러내고 있다. 그 결과 행정학은 정체성 위기를 겪었을 뿐 아니라 공공성이 현장에서 실제로 작동하는 방식에 대하여 정치(精緻)한 처방책을 내놓지 못하였다. 이 글의 목적은 공공성 논의의 핵심인 경쟁과 참여, 그리고 양자를 매개하는 이익이라는 세 개념을 Albert Hirschman의 1970년대 이후 주요 저작에 기대어 새롭게 해석함으로써 한국적 상황에서 논의되고 있는 공공성 논의의 적실성(適實性)을 높이는 것이다. 시장적 성격의 경쟁, 민주적 성격의 참여를 이익이라는 제 3의 개념을 사용하여 새로운 시각에서 접근함으로써 공익과 사익간의 조화를 통한 공공성 작동 방식의 새로운 해석 가능성을 타진한다.

【주제어: 공공성, 경쟁, 참여, 이익, 알버트 허쉬만】

* 훌륭하고 세심한 논평을 해주신 심사자들에게 감사드립니다.

** 아주대학교 행정학과 교수(mgkmgk@ajou.ac.kr)

논문접수일(2013.5.5), 수정일(2013.6.12), 게재확정일(2013.6.24)

이 글이 목적하는 바는 소박하다. 공공성에 관한 기존 논의를 일률적으로 비판하는 것도 아니고 더 나아가 그러한 비판 위에서 공공성에 대한 팔목할 신이론을 제시하는 것 또한 아니다. 이 글은 기존의 공공성 논의에서 암묵적으로 혹은 드러내 놓고 자주 사용하는 몇 가지 중요 개념에 허쉬만이 제시한 새로운 해석 가능성을 적용함으로써 공공성 논의를 보다 풍요롭고 적실성 있게 만드는 것이 주된 목표다. 즉, 공공성 작동 기제의 핵심이라 여겨지는 참여와 (참여와 대안관계에 있는) 경쟁, 그리고 이 양자를 이어주는 이익의 개념을 에둘러 살핌으로써 공공성 작동기제의 일면을 살피는 것이다.

이와 같은 작업의 장점은 여러 가지다. 우선 공공성에 관한 기존의 논의들을 전면적으로 비판하거나 수용하는 대신 기존의 접근들이 추구하고자 하는 긍정적 측면을 선택적으로 수용함으로써(즉, 이론의 리사이클링 recycling) 이론의 전면적 개조(즉, 이론의 remodelling)에 따르는 혼란을 줄일 수 있다. 당연한 귀결로서 이러한 접근은 또한 공공성 논의가 자칫 빠지기 쉬운 이념적 대립의 영역을 줄임으로써 공공성이 현실에서 작동하는 기제를 실사구시(實事求是)적으로 추구할 공간을 넓혀준다. 보다 구체적으로, 이 글에서는 공공성에 대한 신공공관리(New Public Management)적 접근과 신거버넌스(New Governance)적 접근을 대상으로 경쟁, 참여, 그리고 이익이라는 세 개념의 재해석이 제공할 수도 있는 장점들을 살필 것이다.

아울러 논의를 통하여 그간 행정학계에 의미 있게 접목되지 못하였던 알버트 허쉬만이라는 매력 있는 한 사회과학자 (혹은 사상가)를 간략하게 소개하는 부차적 목표 또한 첨부해도 좋을 것이다. 후술할 바와 같이 허쉬만의 학문적 정향(orientation)은 비록 경제학에서 출발하였지만 다분히 학제간(學際間 inter-disciplinary) 접근을 선호하고, 특정 이념에 경도됨 없이 자유롭게 사고하며, 또한 특정 패러다임에 구속되지 않는 비결정주의적(non-deterministic) 입장을 취하고 있기에 현상의 뒤편에 존재하는 숨겨진 논리구조를 찾아내는데 탁월하다. 이와 같은 허쉬만의 학문적 정향은 행정이 지향하는 공공성 논의에 적잖은 도움을 줄 수 있을 것이다. 특히 공공성 논의가 정부부문을 뛰어 넘어 불가피하게 시장 및 시민사회로 확산되는 추세를 감안하건데, 그리고 공공성 논의가 자칫하면 빠지기 쉬운 이념적 경도성을 감안하건데 허쉬만의 연구업적에 대한 되새김은 기존의 공공성 논의를 풍요롭게 할 것이다. 아울러 이런 노력의 부산물로서 공공성 논의를 핵심으로 하는 행정학이 더 넓은 지평에 눈을 뜨고 진정한 학제간 접근을 통하여 행정학 위기론의 허상에서 벗어나는 작은 출발이 된다면 더할 나위 없을 것이다. 이어서 허쉬만의 학문적 이력을 행정학도의 관점에서 간략하게 소개하면서 글을 시작한다.

I. 왜 허쉬만인가?: 열린 질문이 던지는 가능성의 세계

1915년 독일 베를린에서 태어나 2012년 12월 만 97세를 일기로 유명을 달리한 알버트 허쉬만(Albert Hirschman)은 1950년대 탁월한 발전 경제학자로 시작하여 1970년대 이후 사회과학 전반을 아우르는 사상가로서의 입지를 굳혀나갔다. 행정학 관련하여 허쉬만을 직접 다룬 연구는 귀한 것이 사실이지만 1945년 그의 첫 번째 저작인 *National Power and the Structure of Foreign Trade*로부터 시작하여 1995년 작 *A Propensity to Self-subversion*에 이르는 50년의 방대한 연구 족적을 추적하면 행정학 연구자가 허쉬만으로부터 얻을 수 있는 학문적 상상력의 수원지(水源地)가 넓고도 깊으며 아름답기까지 함을 알게 된다. 이러한 그의 학문 이력을 발전 경제학(development economics)과 정치경제학 (혹은 사상)으로 양 대별하여 행정학적 관점에서 살피는 것이 이 글의 목적과 결맞는다.

1940년대부터 1960년대까지 그의 학문적 관심 영역은 후진국 발전 경제학이었다. 2차 대전 후 후진국 발전 모델은 국가가 주도하는 (혹은 해외원조에 의존하는) 대량 투자와 소비에 근거한 균형성장이론인 해로드-도마(Harrod-Domar)모델로 대표되었다. 이는 곧 2차 대전 후 유럽재건을 염두에 두고 시행되었던 마셜 플랜(Marshall Plan)의 후진국 버전이었다. 그러나 남미 콜롬비아 경제 자문역으로 실제 현장을 경험한 허쉬만은 이러한 주류 발전 경제학에 심각한 의문을 제기하며 1958년에 그의 출세작인 <경제발전전략>(The Strategy of Economic Development)에서 전후방 연계효과(forward and backward linkage effect)에 근거한 불균형 성장이론을 제시한다. 1970년대 우리네 중화학공업화의 이론적 근간이 되기도 하였던 이 저서는 한국형 발전국가론의 초기형태를 연구하는데 매우 중요하며 더 나아가 비교 발전행정이나 최근 새로운 분야로 각광받는 국제개발협력 행정 연구자들에게 매우 유익한 고전이 될 것이다. 주로 남미의 경우를 염두에 두고 이어서 저술한 두 권의 책들(1963년 간행 *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*와 1967년 간행된 *Development Projects Observed*) 또한 정책 평가와 계획 수립, 발전 기획(development planning) 등에 있어 매우 유용한 해안들로 가득 차 있다(강명구, 2007). 1980년대에 구미학계에 자생적 지역개발 모델로 심도 있게 소개되었던 ‘새마을 운동’을 이들 저서에 기대어 해석하면 이 운동에 대하여 기존의 찬반 논의를 뛰어넘는 매우 새로운 시각을 제시할 수도 있을 것이다. 이들 저서를 통하여 드러나는 역발상적이고 현장지향적인 그의 접근은 국가가 개입하여 ‘크게 밀어 붙이는’ 이른바 Big Push 모델과는 전혀 다른 발전이론을 제시하기에 주류 발전 이론가들보다 실무자들에게 더욱 각광 받고 있기도 하다. 허쉬만은 근대화론이나 종속이론 등 거대 이론(grand theory)을 비판하면서도 이들을 창조적으로 재해석하여 현실문

제 해결에 적용하는 매우 독특한 입장을 취하고 있다는 점에 있어 일정부분 실용학문의 성격을 지닌 행정학 연구에 훌륭하고 또한 풍부한 수원(水源)이랄 수 있다.

그러나 이 논문과 관련하여 우리의 관심을 더욱 끄는 것은 그의 1970년대 이후의 저작물들이다. 이미 조직 및 정책을 주로 연구하는 행정학도들에게 필독서로 자리 잡은 지 오래인 1970년 하버드대 출판부에서 출간한 *Exit, Voice, Loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states* (강명구 역. 2005. 『떠날 것인가 남을 것인가』. 나남)를 필두로 하여 1977년 프린스턴 대학출판부에서 출간한 *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph* (김승현 역. 1994. 『열정과 이해관계』. 나남), 그리고 1982년 동 대학 출판부에서 출간한 *Shifting Involvements: private interest and public action* 그리고 1991년 하버드대 출판부에서 출간한 *The Rhetoric of Reaction: perversity, futility, jeopardy* 등이 대표적이다. 1970년대 이후의 연구들이 접근법이나 이론적 정향 등에 있어 이전과 크게 바뀐 것은 아니지만) 연구의 주제들은 훨씬 더 폭넓어지고 또한 지성사(知性史)적 경향을 띄게 된다.

70년대 이후 저작물들은 그 제목에서 알 수 있듯이 이전의 주된 주제였던 발전경제학을 넘어 보다 폭넓은 정치경제학적인 주제들을 필두로 지성사 및 사회적 이슈들을 다루고 있다. 행정학도들에게는 이전의 비교발전 행정 연관성에 더하여 70년대 이후의 저작물들에서 정책, 조직, 민주주의와 시장의 관계, 시민참여, 자본주의 발달사 등 다양한 주제에 많은 영감을 불러일으킨다. 우리네 경우에 비추어 보건대 허쉬만의 이러한 연구 경향 변화는 한국의 발전방향과 궤를 같이 하기에 의미하는 바가 적지 않다. 국가주도형 발전행정에서 시작하여 시장 및 시민사회와의 관계에서 행정의 문제를 해석하고 처방해야하는 수준에 이른 우리의 문제를 해석하기에 후진국 발전 문제에서 정치경제 및 사회적 이슈로 그 영역을 확장시킨 허쉬만의 연구 경향 변화가 매우 고무적이고 시사적이라는 것이다. 그런 의미에서 이 글의 주된 논제인 공공성의 경우 더 더욱이나 고무적 시사를 얻게 될 것이다. 아울러 그의 연구가 남미라는 개발도상국을 대상으로부터 시작하여 선진국의 문제로 확대되었다는 사실도 우리의 경험과 궤를 같이하고 또한 구미의 주류 행정학이 배태하기 쉬운 선진국 편향성으로부터 벗어나기 쉽다는 이점 또한 우리가 고려할 점이다.

그러나 우리 행정학도에게 무엇보다 그가 매력적으로 다가오는 것은 기존의 주도적 패러다임이나 이데올로기적 정향에 얽매임 없이 자유로운 사고를 현실적 해결책으로 끌어내는 그의 능력(혹은 매력?)에 기인한다. 그는 아직도 회자되는 1970년 논문(Hirschman, 1970)에서

1) 일례로서 1970년 간행된 그의 주저(主著) *Exit, Voice, Loyalty*는 서문에서 밝혔듯이 그의 1967년 저작의 연장선상에 있다. 실제로 허쉬만의 반세기 연구물들을 통독하면 허쉬만 사상의 뿌리가 1958년 작인 <경제발전전략>에 닿아있음을 알게 된다.

기존 패러다임에 얽매일 경우 오히려 현상의 제대로 된 이해에 방해가 됨을 주장하기까지 한다. 그 결과 허쉬만은 우리가 흔히 간과하기 쉬운 현상의 뒷면을 들추어 역발상적으로 문제해결책을 제시하게 되는 것이다. 1958년 간 <경제발전 전략론>의 예들(5장) 들어보자. 한정된 예산으로 후진국은 발전을 위해 사회간접자본과 직접 생산설비 중 어디에 우선 투자해야 하는가? 주류 발전이론의 정답은 사회간접자본에 우선 투자가 이루어지면 이에 따라 생산설비가 들어선다는 것이다. 반면에 허쉬만은 사회간접자본의 중요성을 무시하지는 않지만, 직접 생산설비에 먼저 투자하면 생산품의 판로를 위해 사회간접자본설비가 역으로 형성될 가능성이 있다고 주장한다. 그에게 있어 발전은 기존 패러다임을 따라하면 저절로 주어지는 것이 아니라 부족한 가운데서도 숨겨진 에너지를 역발상적으로 끌어내어 최대한 활용하는데 있기 때문이다.

또 다른 예를 1970년 간 *Exit, Voice, and Loyalty* 4장에서 제시한 교육 제도화의 경우에서 찾아보자. 공립학교 질의 저하를 막기 위해 사립학교라는 대안적 선택을 가능하게 하여 공사 교육 간 경쟁을 유도할 경우, 허쉬만에 따르면 아무리 공교육에 제도적 지원을 하여도 공교육은 부실하게 될 수밖에 없다. 공립학교의 경쟁력이 취약해서라기 보다도 교육에 가장 열성적인 학부모들이 가장 먼저 사립학교를 택하게 되고, 일단 사립학교를 택한 이상 이 학부모들은 더 이상 이탈 대안이 없기에 더 열심히 사립학교의 경쟁력 강화를 위해 노력할 것이기 때문이다. 만약에 사립학교라는 대안이 없었다면 이들 열성 학부모들은 공립학교에 남아 열성적으로 공교육 개선을 위해 싸웠을 것이기에 경쟁을 통한 사회문제 해결이 오히려 사회문제 해결을 어렵게 하는 숨은 논리를 내장하고 있는 것이다. 문제는 자본주의적 시장경쟁 자체가 아니라 이를 적용하는 영역과 방식 (즉, 제도화)인 것이다.

그렇기 때문에 그는 거대이론이 제시하는 결정주의적 사고에 반대하며 확률론적 추론에 압도당하는 대신 철학자 키에르케고르의 표현을 빌자면 ‘가능한 것의 열정(a passion for what is possible)’이라는 가능주의(可能主義 *possiblism*)를 중요시한다. 이와 같은 인식론적 자세는 그의 저서에서 자주 등장하는 ‘의도되지 않은 사회적 결과물’, ‘위장된 축복(*disguised blessing*)’, ‘인지 부조화(*cognitive dissonance*)’, ‘숨은 손(*hiding hands*)’, ‘숨겨진 합리성(*hidden rationale*)’ 등의 개념 소개와 분석 및 활용으로 이어진다. 우리가 마주하고 분석하는 세계는 흑과 백의 이분법적 세계가 아니라 퍼즐을 맞추어 나가듯 하나하나 찾아내어 길을 가다보면 다음 번 이정표가 나오는 세계와 같다는 것이다.

이 글에서는 행정학의 주요 논제인 공공성의 문제를 이와 같은 허쉬만적 방식에 따라 정면으로 대면하는 대신 그의 1970년대 후반 저작들에서 보이는 세 개념의 해석을 통하여 에둘러 살펴보기로 한다. 1970년대 이후의 저작물들에서 주도적으로 나타나는 세 중심 개념인 참여, 경쟁, 그리고 이익이라는 세 이정표를 이리 저리 엮어가다 보면 행정학의 중심 개념

인 공공성을 또 다른 각도에서 분석하고 해석하여 그간 우리가 보지 못하였던 혹은 보려고 하지 아니하였던 공공성의 또 다른 측면이 윤곽을 드러낼 수도 있다는 말이다. 이러한 의도에 가장 걸 맞는 70년대 이후 저작물로서 우리는 앞서 소개한 세 권의 역저인 1970년 작 *Exit, Voice, Loyalty*, 1977년 작 *The Passions and the Interests*, 그리고 1982년 작 *Shifting Involvements*에 주로 의존할 것이다. *Exit, Voice, Loyalty*에서는 참여와 경쟁의 개념을, *The Passions and the Interests*에서는 참여와 경쟁을 매개하는 이익의 개념을, 그리고 *Shifting Involvement*에서는 참여와 경쟁이 이익을 매개로 공사 영역을 넘나드는 내적 변인(變因)과정을 즐거움(pleasure)과 실망(disappointment)이라는 사회심리학적 요소를 통하여 살피고 소개하는데 초점을 맞출 것이다.

본격적 논의를 진행하기에 앞서 이 글이 상정하는 공공성 개념의 이론적 범주에 대하여 간략한 언급이 필요하다. 익히 잘 알려져 있다시피 (서양의 경우) 근대 이전에 공적 영역과 사적 영역의 구분은 희미하였다. 종교의 역할이 쇠퇴하고 부르주아를 중심으로 하는 시민사회가 등장한 근대 이전까지는 이른바 참여 중심적 공공성(*vita activa*)과 사유 중심적 공공성(*vita contemplativa*)은 큰 차별성이 없었다(Hirschman, 1982: Introduction). 유사한 이치로 우리의 경우도 공적 영역에서의 후퇴(낙향)가 곧 온전한 사적영역으로의 침잠을 뜻하지는 않았다. 관직에서 사퇴하였어도 상소(上疏)라는 형태의 공적참여가 당연시되었던 역사적 사실이 이를 증명한다. 이 글에서는 공사 구분의 험난한 이론적 쟁투(영역)을 피하여 단순하게 이익의 관점에서 공적 영역과 사적 영역의 구분을 택한다. 즉, 공공성의 개념을 사적 이익으로 귀결되는 행위에 반하면서 까지도 (혹은 반할 수 있음에도 불구하고) 공공의 영역에 참여하여 공공의 집합적 목적이라는 공익을 추구하려는 행태적 성향으로 단순하게 정리하기로 한다. 이어서 먼저 목하 진행되고 있는 공공성 연구의 대체적 윤곽을 살피면서 논의를 진행한다.

II. 공공성 논의의 성격: 이분법과 절충주의 가능성에 대한 경계 필요성

국가의 중추적 역할을 담당하는 행정과 행정을 철학적이며 실천적으로 담보하는 공공성은 시기를 불문하고 불가분의 관계이다. 그럼에도 근자에 들어 행정학에 있어 공공성 연구

2) 공공성의 개념에 관한 보다 자세한 논의는 안병영·정무권·한상일(2007) 및 윤수재·이민호·채종현(편)(2008) 참조할 것.

가 새삼 주목받는 것은 국가의 작동방식에 대한 민주성 회복 요구와 깊은 관계가 있다. 국가의 작동방식에 대한 민주성 회복 요구는 물론 시민사회로부터 제기된 측면이 있지만 (절차적 민주주의가 제도화된 1990년대 이래의 상황을 감안한다면) 행정학 연구가 1980년대 이래 시장적 효율성이라는 대명제에 함몰되어온 것에 대한 반성과 성찰로서 행정학도가 공공성에 관심을 늘린 측면이 더 크다는 말이다.³⁾ 한 마디로, 공공성에 대한 행정학도들의 관심은 보다 본질적으로 국가와 시장 간의 관계 변화에 대한 인식을 반영한 것이라고 보아야 한다. 즉, 국가에 의해 규제받지 않는 시장⁴⁾이 야기하는 폐해가 신자유주의의 과도한 확산으로 점차 명확해지면서 국가의 작동방식에 가장 민감한 학문 분야 중 하나인 행정학도 공공성에 새롭게 눈 돌리지 않을 수 없게 되었다는 말이다. 1980년대 중반 이후 비효율적이고 방만한 복지국가의 치유책으로 공공부문에 적용되기 시작하여 현재 한국 행정학계에도 주도적 접근으로 자리 잡은 신공공관리론의 한계 인식과 대안 모색이 이 부류 공공성 연구의 주된 관심이다.

그러나 시장적 효율성 강화 명제가 근자에 들어 더욱 성행하기 시작한 행정학의 공공성 연구 기운을 모두 설명할 수는 없다. 공공성 연구 관심의 고조는 신자유주의적 시장 과다가 유발한 부작용을 최소화시키는 사회적 조정기제와도 밀접한 연계가 있다. 익히 알려진바, 거버넌스 논쟁에서는 행정 행위자의 역할범주에 정부뿐 아니라 시민사회의 다양한 제도적 장치와 세력들이 네트워크로 연결된 상황의 중요성을 지적하고 있다. 더 나아가 혹자는 기업의 사회적 책무(*corporate social responsibility*)라는 개념 하에 공공성의 영역을 시장으로까지 늘리려 하고 있다. 그리고 최근에는 서울시의 실험적 정책 시도에서 두드러지듯 협동조합이나 사회적 기업의 형태로 표상되는 사회적 경제의 제도화 또한 매우 주목할 사실이다. 한마디로 행정학의 공공성 연구 고조 경향은 이와 같이 확대하는 동시에 다양화 되고 있는 공적 영역(*public sphere*)에 대한 행정학의 반응인 것이다. 이른바, “정부에서 거버넌스로(*from government to governance*)”라는 모토 하에 네트워크 사회의 공공성 문제를 다루는 신 거버넌스(*new governance*) 논의가 대표적이다.

신공공관리론 극복과 신 거버넌스로 대표되는 공공성 연구는 그러나 새로운 비전의 제시만큼이나 해결할 과제가 적지 않다. 먼저 신공공관리론 극복을 통한 공공성 연구의 경우를 검토해보자. 다양한 정의가 가능할 것이지만 신공공관리론의 가장 큰 특징은 이른바 정부실

3) 물론 이러한 반성과 성찰에는 여타 학문분야와의 학문적 경쟁에서 행정학의 정체성을 보존하려는 움직임의 결과인 면도 없지 않다. 일례로서, 행정학의 영어식 표기인 *public administration* 중에서 *public*의 의미가 사라진다면 행정학과 경영학의 학문적 차별성은 없어지는 것이나 마찬가지가 아니겠는가?

4) 2008년 미국 발 세계 금융위기와 같은 세계화의 급진전 또한 매우 역설적으로 국가부문의 공공성 증대에 기여하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

패론(government failure)에 근거한 공공부문의 시장화이다. 그 방식으로 공공재 생산의 민영화와 민간위탁, 그리고 이런 정책을 수행해나가는 공공조직의 효율성 증진 및 경쟁력 강화를 위한 각종 개혁조치들을 포함한다(김근세, 2008: 484). 1980년대 이후 정부운용의 주도적 패러다임으로 자리매김한 공공관리론은 당시로서는 급증하는 재정적자와 방만하고 비효율적 공공부문 개혁을 위해 어느 정도 불가피한 측면이 없지는 않았지만 신공공관리론이 신보수주의 이념과 결합하면서 야기한 사회적 비용은 익히 알려져 있어 굳이 재론을 요구하지 않을 정도이다. 우리의 경우 신공공관리론은 공공부문의 경쟁력 강화를 위한 각종 제도적 장치 고안을 중심으로 김영삼 정부시절 시작되어, 1997년 외환위기를 거쳐 2000년대 들어 공공부문의 민영화와 효율성 위주의 민간 경영 기법이 강조되면서 행정학계의 주도적 이론으로 자리매김하였다. 당연한 귀결로서 행정학계는 정체성의 위기를 거론하게 되고 신공공관리론의 극복을 위하여 행정학에 있어 공공성 문제를 심각하게 재 거론하기에 이른 것이다.

신공공관리론의 비판에 근거한 공공성 연구는 그러나 다음과 같은 문제제기에 직면한다. 신공공관리론을 비판하는 대부분의 연구는 공공부문에 있어 ‘시장으로부터의 후퇴’가 필요하다고 주장하며 그 대안으로서 정부규제의 복귀 혹은 시민참여의 강화를 제안한다. 그러나 이러한 주장은 자칫하면 정부 대 시장, 혹은 시장 대 사회의 이분법적 대결구도 상정으로부터 자유롭지 못하다. 정부실패를 치유하기 위해 시장방식을 도입하였는데 시장실패가 문제되니 다시 정부강화를 주장하는 진자운동 오류의 가능성이 있다는 말이다. 물론 신공공관리론 비판자들의 논리적 귀결점이 단순하게 정부로의 복귀를 뜻하는 바는 결코 아니다. 하지만 비판론자들의 논리는 그들이 극복하고자 하는 신공공관리론자들의 논리만큼이나 이분법적이다. 김근세가 적절하게 지적하듯(김근세, 2008, 484) “신공공관리론의 주창자들이 공공조직의 공공성 자체를 부정하는 것은 아니다.” 신공공관리론자들이 주창하는 바는 오히려 공공성 달성을 위한 방법론적 추구였고, 이를 위해 경제학적 사고에 기초한 경영학적 기법들을 공공부문에 적용한 것이었다.

그렇다면 문제의 핵심은 ‘왜 신공공관리론이 공공성 자체를 부정한 것이 아니었는데도 불구하고 결과적으로 공공성이 약화되었느냐?’ 라는 질문에 대한 답을 신공공관리 주창자들이나 비판론자 모두 제대로 주고 있지 못하다는데 있다. “의도하지 않았으나 너무나 확실하게 드러난 (unintended but turned out to be all too real)” (Hirschman, 1977: 131) 모순적 상황에 대한 답이 비판론자나 옹호론자 모두에게 분명치 않다. 그러니 해결책이 ‘좀 더 많은 시장’ 혹은 ‘좀 더 많은 정부’라는 이분법적 오류에 빠지기 쉬운 것이다. 이런 면에 있어서 1993년 발간된 Charles Wolf Jr.의 저서는 제목이(*Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*) 매우 상징적이다. 시장도 정부도 모두 불완전한 선택 대안일 따름이라

는 논지 하에 암묵적으로 시장적 선택을 제시한다. 논의의 창조적 진전을 위해 필요한 것은 좀 더 많은 시장이나 좀 더 많은 정부로의 회귀가 아니라 (앞서 허쉬만이 공교육 개혁방안 관련하여 예시적으로 보여 준 바) 보이는 현상 너머의 숨겨진 논리에 주목하는 것이다.

신공공관리론의 대척점에 위치한 접근으로 해석되는 신 거버넌스 논의도 대동소이한 비판의 대상이다. 논자에 따라 구체적 용법과 해제가 상이할 수 있더라도, 신 거버넌스 논의는 행정현상을 둘러싼 각종 행위자들 간의 협력적 조화가 필수적이라는 점에 있어서는 논지를 같이한다. 특히, 민간부문의 사회문제 해결능력을 중시하여 이들을 정부와의 긴밀한 협조 하에 준(準)공공 영역으로 산입시키려는 의도가 지배적 관점이다. 아울러 이들은 기존의 지배적 행정연구와 달리 행위자들 간의 관계가 위계질서 대신 수평적이며 다중심적(多中心的 poly-centric) 네트워크 방식에 의존해야함을 강조하고 있다. 정보화와 세계화의 진전으로 더 이상 정부나 공공조직이라는 제도적 거점으로만 공공성을 논의하기 힘든 시대가 도래하였음을 지적하고 있다.

그러나 적어도 공공성과 관련하여 신 거버넌스론은 제시하는 해결책만큼이나 많은 문제점에 봉착한다. 네트워크적인 다(多)행위자간 관계가 제기하는 공공성의 문제는 외견상 이미 린드블롬(Charles Lindblom)이 오래 전(1959) “진흙탕 지나가기의 과학 (Science of Muddling-through)”으로 명명한 점진주의적 접근법으로 익히 알려진 주장이 아니던가? 다차원적 세력집단들이 정보화 사회에서 의사결정을 도출하는 과정의 혼탁함이 다원주의적 접근이 제시한 “진흙탕 지나가기”와 어떻게 다른지 쉽게 분간이 가지 않는 것이다. 1970년대 말에 이르러 이미 로위(Theodore Lowi)가 적절하게 명명하였듯이 과도한 다원주의적 문제해결 방식이 중국에는 “자유주의의 종언 (End of Liberalism)”으로 귀결되었음을, 그리고 이어서 1980년대에 신자유주의적 시장지배가 도래하였음을 상기한다면 (좀 거칠기는 하지만) 신 거버넌스 논의가 네트워크화 되고 다원화된 점진주의의 시장 지배적 상황으로 전도되지 말란 법이 있는가?

이런 맥락에서 신거버넌스론을 공공성과 관련하여 공과를 논함에 있어 이명석의 주장은 공감할 수 있는 면이 많다(이명석, 2008). 신거버넌스론은 한편으로는 공공성의 개념을 민간부분으로 확장함으로써 공공성 논의를 정부라는 제도적 거점(locus)로부터 사회문제 해결을 위한 집합적 노력이라는 초점(focus)으로 옮기는 데는 성공하였다. 그러나 다른 한편으로 민간부분과 정부부분의 희미해진 경계로 인하여 민간부분에 의한 공공성 확보라는 난제를 안겨 준 것이다. 이런 측면에 있어 신공공관리론보다 오히려 신거버넌스론이 더욱 더 행정학의 정체성 위기와 연결되었다는 이명석의 주장은 관심을 요한다. 자칫하면 신거버넌스론의 공공성 확보가 정부, 시장, 시민사회 삼자의 구성 요소를 ‘이것저것 조금씩 모두(a little bit of everything)’ 취하여 ‘적당하게’ 배합하여 놓은 절충주의로 변환될 위험성에 직면하는 것이다.5) 신공공관리론 주도의 행정학이 행정학의 경영학화(經營學化)를 우려해야한다면 신거버

년스론은 행정학의 (정치)사회학화(社會學化)를 우려해야 한다는 말이다.

이상의 논의를 종합해보자면, 우리가 변화하는 시대에 발맞추어 행정학 고유 영역으로서 공공성의 문제를 재거론함에 있어 정부-시장 이분법과 편의적 절충주의라는 이론적 진자운동에 다시 몸을 내맡길 우려가 다분하다는 말이다. 물론 이러한 진자운동은 국가와 시장, 규제와 선택의 자유, 민주성과 효율성 혹은 그와 유사한 여러 대립적 개념들의 단순한 평균치가 아닌 보다 동적인 균형(dynamic equilibrium)을 향한 노력들을 보여주고 있음이 뚜렷하지만 그러한 변화가 공공성의 이해에 기존의 논의와 질적으로 다른 새로운 해석 가능성을 제시해 주고 있는가에 대하여는 자못 회의적이다. 행정학에 있어 공공성 연구가 성찰에 근거한 학문적 진전을 이루기 위해서는 현재에 대한 전반적 배척과 과거로의 전반적 회귀를 뛰어넘는 지혜가 필요하다. 한국 행정학계에 지배적 담론을 제공하는 미국의 행정학 저술을 인용하자면 한국의 행정학 연구는 1948년 발간된 Waldo류의 <행정국가론>(The Administrative State)과 1993년 발간된 Osborne과 Gaebler류의 <정부 재창조론>(Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector) 사이에서 이론적 진자운동을 하였다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 학문적 정향의 진자운동에 있어 아쉬운 점은 Herbert Simon의 <행정행태론>(Administrative Behavior)과 같이 기존의 논의와 인식론적 결을 달리하는 새로운 시각의 행정학 해석이 드물다는 점이다.

Ⅲ. 공공성 논의가 새로워지려면: 맥락의 중요성과 개념의 재해석

그렇다면 공공성 논의가 위에서 거론된 우려에서 벗어나 현실을 반영한 학문적 진전을 이루기 위해 필수적으로 고려할 사안은 무엇인가? 두 가지를 들 수 있겠다. 하나는 공공성 논의가 이루어지는 구체적 장(場)에 대한 현실인식을 확립하는 일이고, 다른 하나는 이러한 구체적 장을 새롭게 해석할 개념적 도구 틀을 마련하는 일이다. 한마디로 요약하자면 목하 존재하는 구체적 현상에 대한 정확한 이해와, 이러한 이해를 바탕으로 새로운 해석을 가능케 하는 인식 틀의 개발이다. 이 글에서 전자(공공성 논의가 이루어지는 구체적 장에 대한 이해)는 한국의 발전주의 국가 및 사회가 어떠한 방향으로 변화해가고 있는가의 문제이며,

5) 유사한 맥락에서 발전 행정의 목표로서 UN이 설정한 이른바 “좋은 거버넌스 (Good Governance)”라는 개념도 따지고 보면 기존의 효율성과 민주성 조합에 세계화 시대의 옷을 입힌 것에 불과하다는 비판으로부터 자유롭지 못할 것이다.

후자는 경쟁, 참여, 그리고 이익의 개념이 공공성 논의에 주는 함의를 살피는 작업이다. 물론 이 세 개념은 다음 절에서 허쉬만의 논지를 빌어 어떠한 재해석이 가능한가를 살필 것이다.

1. 한국적 맥락에서의 공공성 논의

공공성을 논의함에 있어 구체적 맥락의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 우리는 항용 ‘한국적’ 혹은 ‘토착화’ 등의 표현을 통하여 보편과 특수 관계의 구체화 시킨다. 논리적으로 보면 구체적 사안(즉, 특수한 문제)은 보편적 해석 하에서 그 의미를 찾아 나아가는 것이지만, 실제로는 그와 반대로 구체적 사안들을 통해서 보편적 논리가 좀 더 명확해지고 의미가 조정되는 경우가 적지 않다. 일례로 시장경제와 민주주의를 중요 근간으로 하는 근대화론이라는 보편적 이론으로는 한국의 발전을 설명하기에는 많은 난점이 있다. 관치경제와 권위주의의 결합이 급속한 경제성장으로 나타난 한국의 경험은 그러나 근대화 이론을 무조건 배척할만한 경우도 아니다. 이런 의미에서 중앙집권적 국가기구의 존재와 후속적 민주화를 통한 포용적 제도화로 한국을 설명한 시도(Acemoglu & Robinson, 2012)는 근대화론의 비판적이고 창조적 적용이라는 측면에서 흥미롭고 유익하다. 이들의 논리를 따르자면, 한국의 발전경험이라는 특수성이 근대화론이라는 보편적 논리구조를 풍요롭게 해주었다고 보아야 마땅할 것이다. 공공성을 논함에 있어서도 다름이 없을 것이다.⁶⁾

대한민국의 경우 공공성의 범주와 성격을 규정하는 요인은, 한국의 발전주의국가가 1997년 이후 선진자본주의 국가군(보다 정확히 말하면 이들이 중심이 된 IMF 등 국제기구)이 제시한 신자유주의적 강권을 수용하는 양태와 이에 반응하는 시장과 시민사회의 대응방식에 달려 있다. 90년대 이후 민주화와 세계화의 영향으로 중상적이고 권위주의적이던 한국의 국가는 대내외적 변화의 요구에 순응하여 후기 발전주의 국가(Post-developmental state) 형태로 개념화할 만한 경향성을 드러내었다. 공공성의 관점에서 이러한 변화를 해석하자면 한국의 국가는 자신이 주도적으로 범주를 규정하고 권한을 행사하던 공공의 영역을 상당 부분 시장에 불하(拂下)하였지만, 불하 ‘방식’에 대한 지배권은 아직까지 지속적으로 향유하고 있다.

반면 한국의 시민사회는 정부 부문에 비해 매우 거대한 변화 양상을 보이고 있다. 한 편으로 나타나는 현상은 민주화 이후 드러나는 민주적 피로감(democratic fatigue)과 그로 인한 공적 영역으로부터의 후퇴이다. 그러나 다른 한 편으로는 정보화와 세계화의 확산을 통하여 환경, 인권, 여성, 평화 등 이른바 신정치문화(New Political Culture)적 요인을 생활정치에 구현시

6) 이러한 현상은 종속이론과 관료적 권위주의 모델(Bureaucratic Authoritarian model)간의 관계에서도 드러난다.

키려는 노력을 통하여 공공성을 다양화하고 확장하고자 꾀하고 있다. 이러한 국가/시민사회의 공공성 역할 변모 결과는 외형상 정보화와 세계화의 진전 그리고 시민사회의 활성화로 인하여 다분히 신거버넌스적 요소를 띄고 있지만, 내용적으로 한국은 이미 “부자 되세요!”라는 광고 문구가 자연스럽게 회자되는 이익사회로 깊숙하게 재편되고 있다. 결과적으로 한국은 양극화를 비롯한 다양한 문제점들이 국가-시장-시민사회의 관계가 새롭게 조절되기를 요구하는 긴장 상황 하에서, 시장은 2000년대 들어 전반적으로 공공성의 영역에 지배적 영향력을 행사하게 된다.

이와 같은 상황에서 발견되는 문제는 두 가지였다. 하나는 경쟁에서 살아남기 위한 시장적 교환관계의 강화가 공공의 영역을 축소시켜 결국은 공공성의 상대적 약화를 유발할 가능성이 높아진다는 사실이다. 공공의료와 교육 및 사회적 안전망에 적용되는 각종 시장 친화적 정책의 도입 여부와 깊이가 공공성의 성격을 좌우할 것이지만 아무래도 공공영역이 상대적으로 축소되는 경향성을 피하기 어려울 것이다. 또 다른 하나는 시장 내부의 독점적 지배관계 강화가 시장이 공공의 영역을 보완할 수 있는 최대 덕목인 경쟁력 강화를 통한 효율성 증진마저도 약화 및 왜곡시킬 수 있다는 점이다. 이른바 갑을(甲乙) 관계라는 사회적 통념화를 통해 드러난 독과점의 지배-피지배적 관계는 (허쉬만이 적절하게 명명하듯) 초과이윤 착취가 아닌 시장지배력 유지를 최고 목표로 하는 “게으른 독점주의 (lazy monopoly)”의 출현으로 나타날 수도 있다는 말이다(Hirschman, 1970: Ch.5).

다른 한 편으로 공공성 패러다임의 질적 변환이 요구되는 추동력은 세계사적 변환 과정이 던지는 공공성 문제의 양면성에서 잘 드러나고 있다. 세계화는 (찬반주의자들 간의 대립적 논쟁에도 불구하고) 전 지구적으로 관통하는 자유시장주의의 침투로 국가의 공공성을 약화시키는 동시에, 인류 보편의 공공성(이를테면, 인권, 환경 문제, 반부패 등)을 국가에 “부드럽게” 강권함으로써 일정 부분 국가가 행하던 공공의 영역을 외연적으로 확장하는 효과를 나타낸다. 물론 이러한 세계사적 전환이 곧바로 일국의 공공성 범주와 외연을 일률적으로 규정하는 것은 아니다. 이른바 경제의 세계화에 대응하는 정치의 지방화는 필연적으로 세계사적 변환이 일국에 강권하는 공공성 범주와 성격을 국내적으로 변환시킨다(Kang, 2006). 한국의 경우, 외환위기로 등장하여 1987년 민주화 체제를 대체한 1997년 체제가 공공성 작동 방식에 미친 영향은 두말할 나위 없이 시장 기능의 강화를 통한 공공성의 약화이다. 그러나 다른 한 편으로는 OECD 가입을 통하여 가해지는 인권이라던가 환경, 그리고 해외원조 등 유형, 무형의 의무조항들이 우리네 공공성의 범주와 성격에 영향을 끼치고 있음 또한 무시하기 힘들 것이다.

2. 세 가지 중심개념

그렇다면 문제는 이와 같은 공공성의 문제를 이분법적 회귀나 절충주의의 함정으로부터 벗어나게 할 가장 그럴싸한 분석도구가 무엇이나이다. 전술한 바와 같이 우리가 택하여야 할 방식은 기존 이론의 전반적 해체를 통한 재건축이 아니라 기존 이론들이 공통적으로 사용하고 있는 개념들을 창의적으로 해석하여 현실에 적용하는 재활용 방식이다. 공공성에 관한 기존 논의들의 핵심적 요소를 대변하는 개념으로서 우리는 경쟁, 참여, 그리고 이익이라는 세 가지 개념을 택한다. 이들을 차례로 살피기에 앞서 이 세 개념에 대한 이해가 왜 공공성을 이해하기 위한 우선적 관건인가를 논하기 위해 그 선택의 배경을 살펴보자.

행정학에 있어 공공성의 재거론 배경에는 지나친 시장화 경향성이 제기하는 민주적 통제 의 문제와 이를 조정할 사회적 기제의 고안문제가 자리 잡고 있음을 지적하였는바, 시장화의 핵심 키워드가 경쟁이라면 민주적 통제를 통한 공공성 증진의 키워드는 참여이다. 이익은 사적 이해관계를 반영하는 시장적 선택(경쟁)과 공공의 이익 창출을 목표로 하는 민주적 통제(참여)를 이어주는 이론적 연결고리로서 사회적 조정기제의 중요 핵심 부품이다. 외환위기 이후 이익사회로의 진입이 전반적으로 확산해지는 우리네 상황을 고려하건데, 이익 개념을 먼저 이해하지 않으며 경쟁에 기초한 사익의 추구가 어떻게 사익의 희생 또는 변환에 기초한 공익의 추구로 전환 가능한가에 대한 답을 구하기 어렵기 때문에 이익의 개념은 중요한 이론적 연결고리인 것이다. 신공공관리론과 신거버넌스론을 공공성의 관점에서 연결할 개념으로서 이익은 그래서 중요하다. 이하에서 각각의 개념을 공공성과 관련하여 살피기로 하자.

모든 경쟁이 그런 것은 아니지만 시장 상황에서의 **경쟁**은 사익의 추구를 우선시 한다는 점에 있어 공익을 우선시하는 공공성 개념과 가장 대척점에 위치한다. 공공기관 후보자에 대한 선거라든가 혹은 공공기관 간의 업적 평가를 위한 경쟁관계도 물론 형식상 시장적 경쟁과 다를 바가 없다. 하지만 허쉬만(1970)이 적절하게 지적하듯이 경쟁의 가장 치열한 속성은 이탈(exit) 가능성과 이탈을 통한 개인적 이해관계의 증진 여부에 있다는 점을 고려하건데, 이탈(exit)을 통한 경쟁은 기본적으로 시장적 속성인 것이 타당하다. 이민이라는 이탈 방식을 통한 국가의 새로운 선택과 A사 제품에서 B사 제품으로 선택을 바꾸는 것은 당연히 속성상 같을 수가 없는 것이다. 이런 점에 있어 경쟁이 우선적으로 지향하는 바는 시장적 효율성이지만 공공성은 아니므로, 집단이나 공동체가 아닌 개인들의 자유로운 선택이 시민적 덕성(德性)에 우선한다.⁷⁾

7) 시장주의자들이 시민적 덕성을 항상 무시하는 것은 아니다. 아담 스미스의 저서 <도덕 감성론> (Theory of Moral Sentiments)은 이런 점에 있어 그의 가장 알려진 주저서 <국부론> (The Wealth of

경쟁 중에서도 가장 친시장적인 형태는 고전경제학자들이 상정하였던 완전경쟁 시장이다. 시장주의자에 따르자면, 경쟁은 이른바 파레토 최적(Pareto Optimum)을 통해 한 사회의 자원을 가장 효율적으로 분배함으로써 사회전체의 복지라는 공공성을 증진시킨다. 이런 면에 있어 경쟁이 부정하는 것은 국가의 규제를 통한 비자발적 공공성이지, 자유로운 개인들이 선택의 과정을 통해 이룩하는 자유주의적 공공성은 아니다. 이들의 주장을 따르자면 국가의 할 일은 자유로운 시장적 선택을 가로막는 장애물을 제거하는 것이다. 즉, 자유의 억제라는 강제적 공공성은 오직 더 많은 자유의 획득이라는 명제 하에서만 발현될 수 있다.

외환위기의 여파로 정착한 이른바 1997년 체제의 가장 핵심적 개념이 바로 경쟁이다. 이른바 경쟁력 강화를 위한 개혁의 일환으로 정부부처의 조직개편부터 시작하여 공기업 민영화와 각종 구조조정이 봇물을 이루었다. 그 결과에 대한 평가는 상이할 수 있지만 이론적, 실질적 비판은 다대하다. 완전 경쟁시장이 설사 존재하더라도 시장 실패(market failure)는 피하기 힘들고 자연발생적 불평등과 구조적 불평등에 대한 응대 미비는 이미 잘 알려져 있다. 실제에 있어서도 불공정 경쟁 구조가 배태한 양극화 및 그로 인한 정치적 불안정까지 실로 심대하다. 그러나 이러한 비판이 곧바로 시장적 경쟁을 통한 공공성 달성의 전면적 부정으로 이어지는 것은 무리이다. 경쟁은 조건만 잘 갖추어지면 효율성을 높일 수 있는 가장 강력한 수단인 동시에 집단(그것이 공동체인건 혹은 결사체인건 불문하고)의 폐해를 시정할 수 있는 민주적 속성을 내재하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 조직 내부가 비민주적으로 운영될 때 항의 하에 사임하고 조직을 이탈하는 방식은 비록 직접 경쟁의 산물은 아닐 지라도 매우 고전적인 이탈의 민주적 속성인 것이다.

다음으로 **참여**의 측면을 살펴보자. 경쟁이 기본적으로 경제의 영역이라면 참여는 기본적으로 정치의 영역에 속한다. 이런 의미에 있어 참여는 두 말할 나위 없이 민주적 통제의 요체이다. 참여는 정치권력에 대한 통제 뿐 아니라 시장적 불공정에 대한 강력한 대응책으로서도 의미를 지닌다. 선택이 경쟁의 키워드라면 통제는 참여의 키워드이기 때문이다. 따라서 참여와 경쟁은 본질적으로 상호배타적인 성격을 지닐 수밖에 없다.

그러나 주의할 점은 양자 간의 상호배타성이 항상 배타적이지는 않을 수 있다는 점이다. 즉, 참여를 통한 민주적 통제가 항상 선택의 제한을 통한 경쟁의 약화로 이어지는 것은 아니다. 마치 (전술한 바와 같이) 이탈을 통한 경쟁이 민주적 속성을 가지듯이 참여 또한 경쟁 강화 속성을 가지고 있다. 예를 들어보자. 기업의 도덕적 해이나 담합으로 실질적 경쟁에 제한이 있을 경우 참여를 통한 압박으로 사법적 해결을 촉구하는 경우라던가 혹은 보이콧이라는 상품 불매운동을 통해 실질적 선택의 강화를 이루는 소비자 운동의 예는 참여를 통

Nations)에 버금 가는 의미를 지닌다.

한 경쟁 가능성을 잘 보여주고 있다.

참여는 경쟁에 비하여 매우 다양한 속성을 지니고 있기에 그 작동 방식을 관찰하고 적용하는 데에 있어 세심한 주의를 요한다. 경쟁의 경우 가격이라는 단일 기준이 적용됨으로 인하여 그 장단점이 명확하게 드러난다. 같은 품질이라면 단 한 푼이라도 싼 곳으로 이동하는 소비자들의 행태는 기업들에게 보내는 절체절명의 단호한 신호가 아니고 무엇이겠는가? 반면 참여는 경쟁에 비하여 그 기준과 속성 그리고 강도(強度)의 다양성으로 인하여 매우 창의적이지만 동시에 쉽게 의지할 판단기준을 제공해 주지 못한다. 이러한 연유로 참여를 일정한 틀 속에 묶어 제도화 시키려는 노력은 항상 새로운 도전과 변화의 세력을 대면해야 하는 것이다. 우리가 대의제 민주주의 하에서도 직접민주주의를 결코 버릴 수 없는 이유다.

경쟁에 간과하기 힘든 약점이 내장되어 있듯이 참여 또한 과대평가의 위험성이 내장되어 있다. 특히 민주적 통제의 불가피성을 앞세워 참여를 미화할 경우 참여자 내부의 비민주성과 폐쇄성의 폐해가 사자되기 쉽다. 또한 참여는 강도와 종류가 하도 다양하여 어떤 정도와 종류의 참여가 공공성의 진작을 위하여 가장 적합한 수준인지 가늠하기 쉽지도 않다. 한 때 유행하였던 “가능한 최대의 참여 (maximum feasible participation)” 구호가 이제는 “심화형 참여 거버넌스 (EPG: empowered participatory governance)” (Fung & Wright, 2003)를 비롯한 다양한 참여적 실험으로 바뀐 것도 이런 연유와 무관하지 않다. 유사한 맥락에서, 참여와 제도화의 균형을 강조한 주장(Huntington, 1968)이라던가 직접민주주의의 점증하는 중요성에도 불구하고 간접적이며 대의제적 민주주의의 중요성을 동시에 강조한 주장(Cronin, 1999)들도 이해가 가능할 것이다.

마지막으로 **이익**의 문제를 살펴보자. 공공성의 문제를 논함에 있어 이익 개념은 부차적인 것으로 치부하기 쉽다. 전통적으로 경제학이 선점해온 이익의 개념이 국가나 공동체가 아닌 개인들의 합리적 선택을 강조하는 사익 개념에 근거해 있는 반면 공공성의 관점에서 바라보는 이익은 다분히 공화주의적 전통을 지닌 공익(公益)의 문제이기 때문이다. 한마디로 공익은 개별적 이익의 총합이 아니라 개별적 이익의 총합을 넘어서는 시민적 덕성에 근거한 국가적 (혹은 공동체적) 관점이 지배적이다. 대한민국 헌법 119조 2항에 명기된 민주적 시장경제조항은 암묵적으로 사익과 공익의 배타적 성격을 되비치고 있다.

그러나 공공성의 문제를 이념의 문제가 아닌 공공성의 창출과 작동의 관점에서 바라보면 공익과 사익간의 배타성을 재고할 필요가 생긴다. 즉, 공익이 항상 사익의 희생 위에서만 가능하다면 시민적 덕성이 아주 강한 열정적 개인을 제외하고는 공익의 창출은 상당 부분 국가적 규제에 의존해야만 할 것이다. 그리고 이러한 국가적 규제는 공공성 창출의 비용을 높이게 되어 공공성의 창출이 더욱 어려워지는 난관을 배제하기 힘들다. 그래서 가장 효율적인 공공성의 창출은 개별적 이해관계의 추구하고 집합적 이해관계 추구가 목표하는 바가

같이 자발적으로 공공성이 창출되는 경우이다. 바로 Adam Smith가 상정하였던 고전적 시장 경제의 모델이다. 그러나 Adam Smith적 세계관이 공공성 창출에 적용될 때 드러나는 문제 점은 이미 시장실패(market failure)론에 익히 드러나 있다. (아울러 이하에서 허쉬만이 잘 지적하듯이 심지어는 완전경쟁의 조건하에서도 시장은 그 내부에 쇠락의 기운을 내재하고 있기도 하다.)

사정이 이러하다면 우리가 풀어야 할 문제는 다음과 같이 요약 가능하다. 가장 효율적이고 강력하지만 동시에 무시하기 힘든 문제점을 내장한 사익 추구를 어떻게 하면 굳이 시장적 방식을 통하지 않고서도 (혹은 부분적으로만 시장적 방식을 통하여) 공익의 창출로 연결시킬 수 있을까? 이 질문에 답하고자 하면 결국 공공성의 문제(특히, 작동방식의 문제)를 논함에 있어 이익의 개념이 피하기 힘든 것임을 인정하게 된다. 공공선택의 이론을 빌어 '공유지의 비극' 문제를 해결하려는 노력(Ostrom, 1990)이라던가 혹은 경쟁적 결사체의 결성을 통한 민주주의 재해석을 시도한 '결사체 민주주의' 연구(Hirst, 1994)등은 이런 면에 있어 매우 흥미 있는 진전이다.

IV. 허쉬만적 해석: 경쟁, 참여, 이익

경쟁, 참여, 이익의 문제를 공익과 사익간의 관계 하에서 창조적으로 논의함에 있어 허쉬만의 저작들은 두루 유용하다. 경제학자로서 출발하였지만 경제학적 사고의 틀을 좁은 경제적 합리성에 가두지 않았기에⁸⁾ 이론적 적용범주가 광활하고 탄력적이기 때문이다.⁹⁾ 이후 논의할 허쉬만의 저작들이 공공성을 직접적으로 다루지는 않았지만 공공성의 작동방식을 둘러싼 해석은 경청할 부분이 적지 않다. 이하에서 1970년대 이후 그의 저작을 중심으로 살펴보기로 한다.

허쉬만이 1970년 저작 *Exit, Voice, Loyalty*에서 밝히고자 하였던 문제는 부제가 잘 나타나고 있듯이 어떤 조직이(그것이 기업이든, 국가든 불문하고) 제 기능을 다하지 못하고 퇴락의 길을 걷고 있을 때 가장 유효한 원상회복 방식은 무엇인가 이다. 허쉬만이 제시한 비책(秘

8) 이 점에 있어 허쉬만은 Mancur Olson(1965)과 상당한 차별성을 보인다. 허쉬만은 Olson이 상정하였던 행위자의 합리성을 보다 창조적으로 해석하여 인간 행위의 다양성에 주목한다. 아울러 다양성의 배후를 추적하는데 있어 사회심리학적인 요인을 심각하게 고려한다. 특히 그의 1982년 작 *Shifting Involvement*에 이런 경향성이 뚜렷하다.

9) 물론 이러한 허쉬만의 탈이론화 그리고 탈 정형화 경향성 때문에 특정 모델을 추구하는 다수의 학자 군들로부터 심각한 비난에 직면하기도 한다. 보다 자세한 것은 Rodwin & Schon (ed.) (1994) Part I을 참조할 것.

策)은 익히 알려진 두 가지이다. 하나는 시장적 경쟁에 의존한 이탈(exit) 방식이고 또 다른 하나는 정치적 참여를 통한 항의(voice) 방식이다. 허쉬만의 기여는 너무나 익숙한 이 두 방식의 소개에 있지 않고 이 두 방식이 각각 혹은 상호의존적으로 작동하는 방식을 밝힌데 있다.

허쉬만은 이 두 방식의 작동방식을 밝힘에 앞서 이 두 방식이 작동하는 가장 근원적인 배경(혹은 법칙으로 불러도 무방할 것이다.)을 인간사회에 불가피하게 존재할 수밖에 없는 “느슨함(slack)”에서 찾고 있다. 허쉬만이 보기에 모든 조직은 의도한 목표를 100% 달성하는 완벽한 상태를 태생적으로 유지하기 어렵다. 인간사회가 발달하면서 생존을 넘어서는 잉여를 생산하게 되고 바로 이러한 생존 이상의 잉여에 기댈 여유가 생기므로, 인간사회에 있어 느슨함의 존재는 피하기 힘든 내재적 힘이라는 것이다. 완전경쟁 시장(이런 것이 만약 존재한다면!)에서라도 이것은 피할 수 없는 인간사회의 운명이다. 허쉬만이 사이몬(Herbert Simon)의 ‘만족화 가설’을 심도있게 받아들이는 이유다(1장). 따라서 느슨함은 박멸의 대상이 아니라 재활용의 대상이다. 이러한 연유로 느슨함이 꼭 나쁜 것만도 아니다. 잘만 제도적으로 디자인하면 조직의 일탈을 원상회복시키는 귀한 자산이 되기도 한다.

이탈방안의 작동방식을 보자면 완전경쟁이 상정하는 바와 거리가 멀다(2장). 조그만 잘못이라도 행할 경우 기업은 완전경쟁 하에서는 즉시 퇴출된다. 그러나 현실에 있어 이런 일이 일어나지 않는 것은 경쟁을 가장한 담합, 혹은 가격보다는 제품의 질에 민감한 소비자의 존재 등 다양하지만 무엇보다도 모든 고객들이 항상 제품질의 하락에 민감하게 반응하지는 않는다는 사실에 기인한다. 민감한 고객은 기업이 퇴락하지 않도록 감시기능을 하는 반면 둔감한 고객은 기업이 퇴락에서 회복할 시간을 벌여준다.

이탈방식에 비하여 항의방식을 통한 원상회복은 매우 다양하여 손쉬운 이론화를 거부한다(3장). 이탈이 남든가 떠나든가의 양자택일이라면 (이른바, 얼마나 ‘쿨’한 방식인가!) 항의 방식은 투표부터 시위까지, 그리고 정치영역뿐 아니라 경제영역까지 아우르는(이를테면, 상품 불매운동) 창의성과 다양성을 보여주는 예술(art)로서의 성격을 더 드러낸다. 하지만 항의방식에도 이탈방안에 있어서와 마찬가지로 느슨함이 존재하고 바로 이 느슨함은 원상회복 기제로서 중요하다. 조그만 잘못에도 항상 항의할 준비가 되어있는 고객(혹은 시민)들만 있다면 그 조직은 원상회복의 여력을 발하기도 전에 사라질 것이다. 이 경우 덜 열정적인 고객들의 존재가 완충역할을 하는 것이다.

그렇다면 이탈과 항의 방식을 동시에 적용하면 가장 최선의 결과가 나올까 아니면 가장 최악의 결과가 나올까(4장)? 이를테면, (앞서 예시한바) 사립학교와 공립학교의 동시적이며 경쟁적 존재는 교육기능의 정상화를 위하여 유리한가? 유사한 이치로, 영리 병원과 일반 의료보험적용 병원의 동시적 존재는 어떤 결과를 나타낼까? 허쉬만은 가장 최악의 상황을 걱

정한다. 이 경우 가장 열정적인 고객들이 공공부문에서 사부문으로 옮겨가기 때문에 공공부문으로부터는 항의방식을 없애고 사부문에서는 경쟁을 없애는 효과를 나타낸다는 것이다.

지나친 일반화의 위험성을 무릅쓰고 결론에서 허쉬만이 제시한 바를 정리하면 다음과 같다. 조직은 그 성격상 이탈방안에 민감하게 반응하는 시장과 같은 조직이 있고 항의 방안에 민감한 공조직이 있다. 원상회복 방식으로 각 부문은 각각 민감하게 반응하는 방식을 택하는 것이 효율적이다. 즉, 시장은 경쟁(이탈) 방안을 그리고 공부문은 참여(항의)방식을 택하는 것이 유리하다. 어설피게 이탈(경쟁)과 항의(참여) 두 방식을 혼용하는 것은 오히려 해가 될 수도 있다. 그러나 이러한 대체적 결론을 수용하는 와중에도 각 부문에서의 이탈과 항의는 창의적 작동 방식이 존재하기에 일반화가 어려울 수 있다. 특히 이런 경향은 항의 방식에 있어 더욱 그러하다.

다음으로 허쉬만의 1977년 작 *The Passions and the Interests*를 살펴보자. 그에 따르자면, 서구의 경우 전통적으로 이성(reason)과 열정(passion)의 두 개념으로 인간행위를 설명하려는 시도가 주도적이었으나 이 설명 틀이 어려움에 봉착하자 등장한 것이 이익이라는 개념이다. 중세를 지나면서 이성은 무기력하기 쉽고 열정은 파괴적이 되기 쉽다는 사실이 드러났다. 이를 간파한 선각자였던 마키야벨리와 홉스(Hobbes)의 저작들에 힘입어 양자 간의 조화를 시도하는 개념으로 등장한 것이 이익(혹은 이해관계) 개념이다. 이들에게 이익은 힘을 가진 이성이고, 동시에 방향성을 가진 통제된 열정으로 비추어진 것이다.

초창기 자본주의 이해에 관한 새로운 지성사(知性史) 출현을 가능케 할 정도의 역저인 이 책의 핵심 주제는 부제(副題)에 잘 드러나 있다. 자본주의가 Adam Smith 식의 사익 추구 지향이라는 지배적 형태로 고착되기 이전의 지성사를 살펴보면 이익(또는 이해관계)이라는 개념이 얼마나 다양하게 또한 얼마나 지금과는 색다른 용도로 사용되었는가를 알 수 있는 바, 그 핵심은 이해관계의 추구가 군주(혹은 지배자)의 잘못된 열정을 순치(順治)시켜 안정된 국정운영을 가능케 할 뿐 아니라 신민의 원활한 통치를 가능케 한다¹⁰⁾는 것이다. 허쉬만은 ‘이해관계’를 ‘열정(passion)’이라는 개념과 교차 대비시키며 이해관계의 추구가 가져올 수 있는 덕목인 예측성(predictability)과 불변성(constancy)의 중요성을 강조함으로써 이런 주장을 합리화한다.

그 결과는 책의 첫머리에 허쉬만이 인용한 몽테스큐(Montesquieu)의 저서 <법의 정신> 한 구절이 집약적으로 보여준다. “열정이 인간을 사악해지도록 부추기지만 이해관계에 얽매어

10) 허쉬만은 다음과 같은 James Stuart 경의 말을 빌려 신민의 통치에 이해관계가 얼마나 중요한가를 예시하고 있다. (Hirschman, 1977: 50에서 재인용) “만약 사람들이 이해관계에 무심하다면, 이들을 다스리는 것은 정말 어려울 것이다. (‘...were a people to become quite disinterested: there would be no possibility of governing them’)”

그럴 수 없는 상황에 놓이게 된다.” 인간행위를 기만하지 않는 이익 혹은 이해관계의 추구가 가져오는 불변성과 예측가능성이 결국 인간사회의 상호의존성을 증진시켜 경제적 번영과 정치적 안정을 가져오게 된다는 주장이다. 경제적으로는 Adam Smith가 주장한 바, 사익의 추구가 이른바 ‘보이지 않는 손(invisible hands)’에 의해 번영을 가져오고, 정치적으로는 몽테스큐나 제임스 스투어트가 지적한 바, 군주의 잘못된 열정을 억제하여 공익을 고양시키는 결과를 가져온다.

물론 이와 같은 이해관계 추구의 이상향적 해석이 항상 주도적이었던 것은 아니다. 오히려 도덕주의자와 보수주의자로부터 끊임없는 도전을 받았는데, 책의 3장에서 허쉬만은 주로 토크빌(de Tocquville)과 퍼거슨(Adam Ferguson)의 주장을 빌어 이해관계의 무조건적 추구가 가져올 수 있는 정치적 안정가능성에 대한 비판적 견해를 소개한다. 즉, 물질적 성장이 수반하는 자유의 고양보다는 쾌락에의 탐닉 가능성과 이를 이용하려는 정치적 상황의 도래를 설명하며 경제적 자유가 정치적 상황 악화로 이어질 가능성을 제기한다. 그러나 이와 같은 우려를 굳이 부정하지 않으면서도 허쉬만의 변호는 단호하다. 허쉬만이 변호한 것은 몽테스큐나 제임스 스투어트가 주창하였던 “의도하였으나 실현되지 못한(intended but unrealized)” 사회적 효과(Hirschman, 1977: 131)에 대한 현대적 적용 가능성이다. Adam Smith의 “의도하지 않았으나 실현된 (unintended but realized)” 주장은 “보이지 않는 손(invisible hand)”이라는 명제 하에 현실화되어 지배적 담론으로 통용되고 있지만 허쉬만이 발견한 “의도하였으나 실현되지 못한” 이해관계 (즉, 나쁜 열정을 억제하는 불변성과 예측성을 지닌 이해관계의 추구) 해석은 “잊혀지기 쉬울 뿐만 아니라 적극적으로 억제되기 쉽기 (is likely to be not only forgotten but also actively repressed)” (1977: 131) 때문이다.

공공성 연구가 허쉬만의 이러한 논지로부터 얻을 수 있는 가장 큰 교훈은 인간 행위의 다양성에 대한 세심한 배려와 이를 바탕으로 하는 이익(interest) 개념의 양면성이다. 즉, 이익은 계산적 합리성이라는 특성으로 인하여 행위의 예측 가능성을 높이고 불합리한 정치적 열정을 억제시켜주는 기능을 하지만 동시에 자기중심성(自己中心性: self-centeredness)으로 인하여 공적인 열정을 잠식하고 우정, 사랑, 존경, 신뢰와 같은 공동체적 가치를 약화시켜 종국에는 자기 파괴에 이르는 힘 또한 간직하고 있다. 논자들은 입장에 따라 이 두 성격 중 자신이 선호하는 면만 강조하는 경향이 강하여 이익추구가 가지는 긍정적(혹은 부정적) 측면에 대한 이해에 소홀하다.

공공성 논의에서 흔히 빠지기 쉬운 함정이 이익추구와 공공성 획득의 대립적 관계를 선택적으로 설정하는 오류이다. 신공공관리론 비판을 통한 공공성 연구가 주목해야 할 교훈이다. 개인적 사익추구의 함이 곧바로 공공성의 최종 목표인 공익으로 쉽사리 치환되기 힘들음은 익히 알려져 있다. 하지만 동시에 개인적 이해관계 추구가 지배적 삶의 형태로 자리 잡

은 작금의 실정을 감안하건데 사익의 추구를 도외시한 공익 모델의 설정은 어찌 보면 공익의 존립기반을 스스로 부수는 자기 파괴적 행위가 될 우려가 높다. 그 결과 이러한 위험성을 피하기 위해 (신거버넌스론이 암묵적으로 채택하고 있는) 적당한 수준의 절충주의 (즉, 적당한 수준의 시장적 방식과 적당한 수준의 공익 조화론)를 택하기 쉽다. 하지만 이 경우 공공성 논의에서의 이익에 대한 이해가 부족함으로 말미암아 이익이 공공성 강화를 위해 제공할 수 있는 능력(즉, 힘을 가진 이성으로서의 이익과 통제된 열정으로서의 이익)을 간과하는 우를 범하기 쉬운 것이다.

허쉬만의 1982년 작 *Shifting Involvements* 는 공사 두 영역을 오가는 사람들의 집합행위가 왜 주기적으로 반복되는가를 이론적으로 설명하려는 시도이다. 허쉬만의 관찰에 의하면 미국의 경우 약 20년 주기로 사람들은 지배적으로 사적영역에 몰두하다가 이에서 탈피하여 폭발적으로 공적영역에 참여하는 순환적인 집합적 행태를 보여주고 있다.¹¹⁾

이 저작에서 허쉬만이 주목하는 논의의 출발은 인간사에서 피하기 힘든 실망(disappointment)이라는 존재이다. 마치 인간사에서 느슨함이 피하기 힘든 존재인 것처럼 아무리 완전경쟁 시장이라도 상품구매로부터 야기되는 실망은 피하기 힘든 존재이다. 특히 이런 현상은 내구재 상품(자동차, 집부터 시작하여 복지 서비스까지 포함한다.)구매에서 더욱 그러하다. 내구재는 안락(comfort)은 주지만 시간이 경과하면서 더 이상 즐거움(pleasure)은 주지 않기 때문이다. 쉽게 바꾸기 힘든 것으로부터 즐거움을 얻기 힘들어질 때 사람들은 실망감을 드러내며 사적인 영역에서 벗어나 공공의 영역으로 진출하게 된다고 허쉬만은 주장한다.

이상의 배경설명에 기초하여 허쉬만은 사⇒공 그리고 다시 공⇒사로 반복적으로 회귀하는 작동기제에 관하여 자세하게 설명한다. 먼저 **우리의 최대 관심사인 사⇒공으로의 변환과정에** 대한 허쉬만의 설명을 들어보자. 만약에 한 사회가 소비생활에 집중하는 사적영역과 공공 관심사에 집중하는 공적영역으로 나뉘어 있다고 가정한다면 (즉, 소비자 대 시민의 이분법적 상황) 소비자로서의 실망은 곧 사적영역에서 대안적 즐거움을 선사하는 공적영역으로 이탈(exit)하는 것을 뜻한다. 물론 이러한 이탈은 실망을 준 사적영역에 대한 항의(voice)와 함께 이루어지는 경우도 드물지 않다.

하지만 소비자로서의 실망감이 곧바로 공적영역으로의 진입을 뜻하는 것은 아니다. 소비자로서의 실망감이 보다 큰 생활상(生活像, life style)의 변화에 동승해야한다. 생활상의 변화는 기존의 우월적 이데올로기 (이를테면, 성장 담론이라던가, 개인의 이익추구가 곧 전체의 이익으로 귀결된다는 Adam Smith적 세계관 등)가 약화되는 과정에서 특히 잘 목도되는

11) 이 주장을 전면적으로 받아들이기에는 여러 난제가 있지만 한국의 경우 1987년 6월 시민항쟁 이후 폭발적으로 증가되었던 시민참여가 2000년대 들어 다소간 수그러들며 공적영역에서 사적영역으로의 귀환하고 있는 현상을 목도하는 것은 흥미로운 일이다.

데, 이런 상황에서는 사람들의 선호(preference) 체계를 규정짓는 보다 큰 선호체계 (meta-preference)가 작동하게 되는 것이다. 우리의 현실을 예로 든다면, 비만에 대한 사회적 분위기, 노년에 대한 사람들의 인식 변화, 충효사상에 대한 재해석, 결혼관 등 등 무수히 많은 meta-preference 변화가 목도되고 있다. 최근 심각하게 전개되고 있는 대학등록금 문제의 경우, 교육 재화라는 내구재에 대한 젊은이들의 실망감 (너무 비싸기만 하고 품질은 형편없다...)이 그간 한국사회를 지배하여왔던 성장담론의 붕괴와 맞물리면서 사회적 참여로부터 후퇴하였던 청년층이 다시 공적 영역으로 진입하고 있다고 해석할 수 있다.

이러한 허쉬만의 설명에서 특히 도드라지는 것은 개인의 실망감이 집합적 행동(collective action)으로 전이되는 과정이다. 비용/편익 분석(cost-benefit analysis)이라는 합리적 선택에 근거한 Olson 류의 설명은 집단행동을 일으키기가 왜 어려운가를 설명하는 데는 유용하지만 (이른바 무임승차의 문제), 그럼에도 불구하고 왜 이리하게 많은 집단행동이 실질적으로 행해지고 있는가를 설명하는 데는 애로가 많다. (이런 부류에는 투표자의 모순도 포함된다.) 아리스토텔레스로부터 시작하여 한나 아렌트까지 이어지는 공적영역추구의 서양사상은 Olson에 따르자면 논리적 설명이 어려워진다. 허쉬만은 이 문제점을 매우 창조적으로 해석하여 답을 제시하고 있다. 공적영역에서는 사적영역에서의 비용/편익 산법과 달리 비용과 편익이 혼재되어있는 특성이 있다. 마치 순례자의 성지순례 행로가 성지 도착이라는 편익을 얻기 위한 비용이 아니듯이 (즉, 고생스러운 행로 자체가 비용이며 편익이다.) 공적 영역에의 참여는 무임승차를 뛰어 넘는 즐거움(pleasure)으로서의 성격 또한 있는 것이다. 특히, 이러한 공적참여가 일상적인 것이 아니고 참여자의 행위가 자기 계발로 이어진다는 도덕적 확신이 더해지는 경우 공적 참여로부터 얻는 즐거움은 배가된다.¹²⁾ 이러한 설명은 인간의 행위가 비용/편익 분석에서 상정한 바와 달리 과거행위에 대한 판단 (허쉬만은 이를 되돌이 효과 rebound effect라 부른다.)을 포함하고 있기 때문인 것이다.

사⇒공으로의 과정에 대비되는 공⇒사로의 과정에 대한 허쉬만의 설명 또한 흥미롭다. 전자가 다양한 경로를 거쳐 시간이 꽤 걸리는 반면 후자는 그 경로가 매우 급격하게 전개되는 상황전개의 비대칭성이 두드러진다. 그 이유는 공적 영역에의 참여는 비용과 편익이 혼재되어있는 관계로 과도한 공약(over-commitment)을 하게 되는 경향성이 짙다. 그래서 이래저래 후퇴를 미루다가 어느 순간에 이르러 참여 비용조차 편익으로 여겨졌던 마법이 깨지고 냉엄한 사적 영역의 비용/편익 분석에 눈뜨게 되는 바, 후회는 항상 너무 늦게 오기 마련이고 그 결과 사적영역으로의 후퇴는 급격하게 과속의 길을 걷게 된다. 민주화 이후 급

12) 이러한 행위는 기획론(Planning Theory) 중에서 사회적 학습(social learning)을 강조한 학파 (이탈테면 Faludi 등)에서도 잘 목도된다. 이들에 따르자면 기획의 궁극적 목표는 목표의 달성 그 자체라기보다 목표를 달성해가는 과정에서 얻는 사회적 학습 효과이다.

격하게 나타나는 민주주의의 피로감 (democratic fatigue)은 이러한 분석이 잘 적용되는 좋은 예일 것이다.

V. 이론적, 실천적 함의: 성찰을 통한 이분법과 절충주의로부터의 후퇴

허쉬만의 저작들이 직접적으로 공공성을 논한 것은 아니지만 공공성 논의에 주는 함의는 다대하다. 무엇보다도 허쉬만의 논의는 공공성 논의가 공사영역으로 확장되는 환경에 있어 경쟁과 항의를 창조적으로 해석하고 적용함으로써 정부-시장 (혹은 정부-시민사회)의 대립적 이분법에 빠지지 않도록 인도한다. 신공공관리론의 선택적 활용을 가능케 해주는 것이다. 아울러 신거버넌스론에서 제기하는 사회적 조정기제의 고안에 이익이라는 개념이 어떻게 현실적으로 적용될 수 있는가의 단초를 제공함으로써, 허쉬만의 저작들은 신공공관리론과 신거버넌스론을 해체하지 않고도 이론적으로 유연하게 연결해준다. 더 더욱이나 우리가 관심을 기울여야 할 점은 허쉬만의 논지를 따라가면 행정의 고유영역이랄 수 있는 공공부문의 정체성을 크게 훼손함이 없이도 이 모든 논의가 가능하다는 것이다. 그의 1970년 작이 주는 주된 교훈이다. 허쉬만의 저작들을 통하여 살핀 경쟁, 참여, 이익이라는 세 개념에 비추어 한국 행정학계의 공공성 논의에 (비록 직접적 적용은 어렵더라도) 간접적으로 적용 가능한 성찰의 핵심적 사안들을 요약하면 다음과 같다.

1. 공공성에 대하여 이론적 그리고 실체적 완결성을 부여하는 것은 무망(無望)한 바람이다. 인간사에 있어 조직의 느슨함이 불가피하듯이, 그리고 편익이 주는 즐거움은 항상 실패의 씨앗을 내장하고 있듯이, 공공성은 스스로 내부로부터 혹은 외부적 요인으로 인하여 탈(脫) 공공화하여 사적이익의 추구로 전환하려는 내재적 힘이 있다. 이러한 힘은 인간과 사회에 (아울러 연장선상에서 정부라는 공공조직에) 내재된 개인과 (국가를 포함한) 공동체간의 장구한 긴장관계의 시지푸스적 산물이다. 즉, 공공성의 완벽한 구현에 대한 소원은 무망한 바람임을 깊이 인식해야한다.
2. 공공성 논의에 있어 경쟁이라는 시장적 방식이 가져올 효과에 대한 지나친 환상은 금물이지만, 동시에 일방적 매도 또한 국가 개입적 방식에 대한 일방적 찬양 혹은 더 나아가 공동체적 거버넌스에 대한 일방적 기대만큼이나 위험한 것이다. 시장은 경쟁의 도입을

통하여 조직의 퇴락과 일탈을 원상회복시키는 복원력을 제공할 뿐 아니라 공동체적 집합주의가 공공성이라는 이름으로 행하는 비민주적 관행으로부터 탈출하는 (그래서 공동체주의에 입각한 공공성 논의가 가질 수 있는 비민주성에 경고음을 발하는) 안전밸브 역할을 할 수 있다. 문제는 시장주의적 공공성 논의에 대한 일방적 비판보다는 시장적 방식이 어떠한 조건 하에서 공공성 회복에 도움을 줄 수 있는가를 살피는 작업이다.

3. 공공성을 증진시키기 위한 가장 훌륭한 제도적 방편은 참여를 통한 항의방식을 창조적으로 활용하는 것에서 찾을 수 있다. 그러나 항의 방식에 의존한 공공성 증진은 지불해야 하는 비용이 점증하기 때문에 참여자들의 영향력과 협상력의 조건을 우호적으로 바꾸어 주는 제도적 디자인이 필요하다. 아울러 이와 같은 제도적 디자인은 단순하게 참여의 편익이 참여 비용보다 커야한다는 비용-편익적 관점 뿐 아니라, 참여 자체가 즐거움(pleasure)이 되는 사회적 학습(social learning)의 과정을 심화시키도록 설계되어야 한다. 한마디로 참여가 공공성 진작을 위한 중요한 제도적 장치가 되기 위해서는 참여 비용을 낮추어야 할 뿐 아니라 참여에 대한 의미부여 체계를 공고화시켜야 한다.
4. 시민사회의 공공성 강화를 위한 동원문제(특히 그것이 공공재 공급과 관련된 경우는 더욱 그러하다.)는 결국 시민사회에 내재되어 있는 시장적 선택의 경향성을 역이용하는 제도적 장치를 어떻게 마련하는가에 달려있다 하여도 과언이 아니다. 물론 이러한 주장이 시민사회에 내재된 사회적 자본의 존재나 시민교육의 중요성을 부인하는 것은 아니다. 하지만 사회적 자본이나 시민교육에 대한 일방적인 강조는 시민사회에 내재된 이해관계 추구의 순기능적 측면을 간과하는 우를 범할 수도 있음을 직시해야한다. 즉, 단순하게 시민의 덕목에 근거하여 규범적으로 참여를 강조하거나 사회적 결사체들의 참여적 순기능에만 의존하지 않고, 시장적 유인체계가 시민사회의 공공성 강화를 위한 도구로서 추가될 때 시민사회는 공공성 강화를 위한 집합행동에 더욱 적극적으로 참여할 것이다. 핵심은 사익의 추구가 굳이 아담 스미스적 시장방식을 통하지 않더라도 집합적으로 공공선을 창출할 수 있는 제도적 장치를 고안하는데 있다.
5. 그런 의미에서 우리는 허쉬만이 지적한 이익의 양면성에 주목해야한다. 특히 그 중에서도 “의도하였으나 실현되지 못한(intended but unrealized)” 이해관계의 측면, 즉 지배자의 광폭한 열정을 순치시키고 예측성과 불변성을 이용하여 시민사회가 가지는 계산적 합리성을 고양시키는 이해관계 추구의 속성에 관심을 기울여야한다. 우리의 현실에 이런 관점이 적용될 경우, 시민사회는 자의적인 관료적 지배에 이해관계 때문에 항의적 참여를

하게 되고, 역으로 행정은 예측가능한 시민사회의 계산적 합리성에 근거하여 정책을 수립하고 집행하게 될 것이다. 이러한 해석이 유의미하다면, 개인의 이해관계가 정치의 영역과 직접적으로 연계되는 이른바 생활 정치의 중요성이 부각된다. 이해관계의 측면을 도외시하지 않은 생활정치의 활성화는 잘만 제도적으로 작동시키면 (결론부분에서 간략하게 언급할 것인바) 개인적 이해관계를 부지불식간에 공론장으로 인도하는 촉진제 역할을 하게 된다. 이러한 제도적 장치는 곧 “이익은 거짓말을 하지 않는다. (Interest will not lie)”라는 고전적 명제를 우리의 실정에 맞게 현대적으로 변용하는 작업일 것이다.

6. 공공성 강화 방안에 있어 시장적 선택과 항의 방식의 편이주의적 조합은 중국에 있어 항의 방식을 질식시켜 공공성을 약화시키는 매우 부정적 결과를 초래할 공산이 크다. 무조건적으로 모든 좋은 것을 모아놓는 것이 상책은 아니다. 참여 혹은 경쟁은 제 각각 적용하기에 가장 적합한 영역이 있다. 참여는 공공 부문에, 경쟁은 사적부문에 주도적으로 적용될 원리임을 주지해야한다. 그러나 동시에 각각의 방편들이 지닌 탄력성과 창조적이며 동적인 적용가능성에 항상 주시해야한다. 특히 참여가 가지는 탄력성과 동적 성격은 다양한 실험이 가능함을 인정해야한다.
7. 공공성을 다루는 저간의 학문적 노력들은 한 편으로는 주로 구조와 제도 그리고 다른 한 편으로는 문화적인 맥락과 연계된 행태주의를 강조한 경향성이 강하였다. 충분히 일리가 있는 접근들이고 그럴만한 실천적이며 이론적 논거가 있음을 인정한다. 그럼에도 불구하고 우리는 공공성에 본질적으로 내재하고 있는 내적 변인에 좀 더 많은 주의를 기울이는데 소홀하지 않았는지 되돌아 보아야할 것이다. 허쉬만이 지적하였던 “느슨함”의 문제라던가 “실망”의 존재는 다분히 자생적인 내적 변인에 속한다. 특히 사회심리학적인 접근을 통한 성찰은 공공성을 정교하게 제도화 하는데 좀 더 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

VI. 후기: 이해관계와 공공성의 행복한 제도적 만남에 대한 단상

이상의 논의를 통해 공공성 작동 방식 관련하여 추론 가능한 문제영역을 요약하면 다음과 같다. 참여와 경쟁이라는 양대 공공성 작동기제의 원활한 운용을 위해서는 현실적으로 이익의 문제를 참여와 경쟁 기제에 매개시켜야 한다. 그러나 이익(혹은 이해관계) 추구행위

는 본질적으로 상호 상반된 두 성격(즉, 나쁜 열정의 순치 기능과 탐욕)을 한 몸에 내장한 관계로 세심한 배려가 요구된다. 특히 이익(이해관계) 추구를 참여 활성화 기제로 매개시킬 경우 이러한 논란은 더욱 명확해진다. 이해관계를 추구하다보면 인간이 이기심과 더불어 지니고 있는 사랑 혹은 의무감과 같은 도덕적 기제를 훼손하기 쉽기 때문이다. 보다 정교한 이론적 전개는 추후로 미루고 이하에서 이해관계의 추구가 공공성과 행복하게 만나기 위한 방안들을 두 가지만 단상(斷想)의 형태로 제시하고 간단한 예시를 덧붙인다.

1. 한 가지 방법은 이해관계의 추구가 공익추구를 위한 마중물로서 작용하도록 제도적 틀을 짜는 것이다. 이 방식의 기본 가정은 인간은 개인으로서 이익을 추구할 뿐 아니라 공동체의 일원으로서 사랑과 의무감이라는 또 다른 속성(혹은 열정)을 지니고 있다는 점이다. 그 결과 인간이 항상 공익추구적 행위를 할 수는 없지만 인센티브만 주어진다면 그럴 가능성이 상존하다는 가정이 가능하다. 이럴 경우 공익추구적 이타주의 행동에 약간의 물질적 보상을 포함한 인센티브를 주어 공익추구행위가 지나친 비용부담으로 인한 장애물이 되지 않도록 생태학적 틈새 (ecological niche)를 제공해주는 것이다(Mansbridge, 1990).

일례로서 한 때 서울시 한 자치구에서 시도하였던 자원봉사 은행제도를 살펴보자. 공적 헌신과 자발성에만 의존하는 자원 봉사제도보다는 자원 봉사시 일정한 포인트를 자원봉사 은행에 적립하여 필요시 봉사자도 일정 한도 내에서 타인으로부터 자원봉사를 받을 권한을 부여할 경우 훨씬 더 자원 봉사제도가 활성화 될 수 있었다. 그러나 공익추구를 위한 도구적 개념으로서 이기심의 활용은 매우 조심해야한다. 자칫하면 마중물로서의 사익추구가 공익추구라는 본 궤도로 진입하지 않고 사익추구를 오히려 더 추구하는 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다. 아동의 독서력 증진을 위한 인센티브로서 금전적 보상은 자칫하면 금전적 보상을 얻기 위한 독서로 손쉽게 치환 가능해진다. 대학에서의 연구논문 진작을 위한 인센티브제도 이러한 논리에서 주의를 요한다.

2. 다른 한 가지 방식은 인센티브 대신 숙의(deliberation)를 통한 방식이다. 맨스브리지(2003)에 따르면 숙의 과정에 있어 이해관계의 산입은 다양한 장점이 있다. 그녀에 따르면 무엇보다도 각자가 개인적으로 자신의 이해관계를 명확하게 밝히고 획득하고자 노력하다 보면 구성원 간에 분배적 정의를 달성하기에 유리한 조건들이 형성된다. 특히 고착화 된 권력관계나 (행정) 문화적 요인으로 논의의 구조 자체가 불공정하여 실질적인 정의가 구현되기 힘든 때라면, 명확한 이해관계의 추구가 분배적 정의를 촉진시킬 여지는 넓어진다. 또한 결론이 공공선의 도달로 귀착되지 않더라도 숙의는 어떤 부분이 갈등적 요소인지 어떤 부분이 공동적 성격이 있는지 가려내게 한다. 그래서 숙의(과정)의 질을 높인다.

둘째로, 참여자들 간의 권력관계나 제도적 요건들이 대체로 공정한 배경 하에서라도 당사자들 간의 이해관계 상충으로 갈등 해결이 어려울 때가 있는 바, 이럴 경우라도 이해관계를 명확하게 하면서 숙의를 하면 상대방을 더 잘 이해하게 되고 상호 의견 교환을 통해 자신의 이익과 남의 이익을 좀 더 냉정하게 살피으로써 피차간에 일종의 협상을 하게 된다. 이 방식은 앞서 허쉬만이 인용한 고전적 잠언 “이해관계는 거짓말을 하지 않는다.”라는 언급과 일맥상통하는 것이다.

참여예산제로 유명한 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시의 시민참여를 심도 있게 참여 관찰한 보고에 따르면 (Abers, 2003) 이 제도의 성공적 정착은 시민위원회 등 다양한 숙의제도도 물론 도움을 주었지만 그 보다는 빈민들이 명확하게 그리고 우선적으로 그들의 이해관계를 표출할 수 있었기에 가능하였다. 그녀의 관찰을 한마디로 요약하자면 사익추구 때문에 시민참여가 시작된 곳에서 숙의가 가장 성공적이었다. 사익추구를 위해 경쟁하다보면 (일정한 룰만 지켜진다면) 학습효과를 통해 숙의로 자연스럽게 전이되는 것이다. 더욱이나 이해관계를 명확하게 하면 지역 사정에 어두운 신참자들도 아주 손쉽게 숙의 과정에 참여하는 장점도 드러내었다.

참고문헌

- 강명구 (역). (2005). 「떠날 것인가 남을 것인가: 기업, 조직 및 국가의 퇴보에 대한 반응」. 서울: 나남 (Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, Loyalty: responses to decline in firms, organizations, and state*. Cambridge: Harvard University Press)
- _____. (2007). 알버트 허쉬만의 발전론 연구: ‘숨은 손’이 인도하는 여러 갈래의 길. 「한국정치학회보」, 41(4):265-290
- 김근세. (2008). 신공공관리론과 공공성. 윤수재 (외) (편) 「새로운 시대의 공공성 연구」 (한국행정연구원 시리즈). 469- 487.
- 김승현(역). (1995). 「열정과 이해관계」. 서울: 나남 (1977). (Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph*. Princeton University Press.)
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방안」. 한림대학교 출판부
- 윤수재·이민호·채종현. (편) (2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」 (한국행정연구원 시리즈). 서울: 법문사.
- 이명석. (2008). 신거버넌스와 공공성. 윤수재 (외) (편) 「새로운 시대의 공공성 연구」 (한국행정연구원

시리즈). 488-514.

- Abers, Rebecca Neaera. (2003). Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen. in Fung/Wright (ed.) *Deepening Democracy*. 200- 207.
- Acemoglu, D. & J. Robinson. (2012). *Why Nations Fail*. Crown Business.
- Clark, Terry and Vincent Hoffmann-Martinet. (1998). *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press.
- Cronin, Thomas. (1999). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Faludi, Andreas. (1973). *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press.
- Fung, Archon & E. O. Wright. (2003). *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, Loyalty: responses to decline in firms, organizations, and state*. Cambridge: Harvard University Press
- _____. (1970^{*}) The Search for Paradigm as a Hinderance to Understanding. *World Politics*. 22(3):329-43.
- _____. (1977). *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph*. Princeton University Press.
- _____. (1982). *Shifting Involvements: private interest and public action*. Princeton University Press.
- Hirst, Paul. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. London: Polity Press.
- Huntington, Samuel. (1968). *Political Order in Changing Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kang, Myung-goo. (2006). Globalization of Economy and Localization of Politics? *Korea Journal*, 46(4): 87-114.
- Lindblom, Charles. (1959). Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. 19(2): 79-88.
- Lowi, Theodore. (1979). *The End of Liberalism: THE SECOND REPUBLIC OF THE UNITED STATES*(2nd ed.) New York: Norton.
- Mansbridge, Jane. (1990). On the Relation of Altruism and Self-Interest. in Jane Mansbridge (ed.) *Beyond Self-Interest*. Chicago University Press. 133-143.
- _____. (2003), Practice-Thought-Practice. in Archon Fung and E. O. Wright (eds.) *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso. pp. 175-199.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Osborne, David & Ted Gabler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. London: Penguin Book.
- Ostrom, Elenor. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Rodwin, Lloyd & A. Schon. (eds.) (1994) *Rethinking The Development Experience: essays provoked by the*

work of Albert O. Hirschman. Brookings Institution.

Simon, Herbert. (1997). *Administrative Behavior* (4th ed.) Free Press.

Smith, Adam. (1977) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. University of Chicago Press.

_____. (2011) *Theory of Moral Sentiments*. Empire Books.

Waldo, Dwight (1980) *The Administrative State*(2nd. ed.) Holmes and Meier.

Wolf, Charles(1993) *Governments or Markets: Choosing between Imperfect Alternatives*. MIT Press.

ABSTRACT

How ‘the Public’ Works: Reinterpreting the Ideas of Competition, Participation, and Interest(s) through the Eyes of Albert Hirschman

Myung-goo Kang

This paper aims to enrich currently undergoing debates on ‘the public’ in the field of public administration by creatively applying Albert Hirschman’s main ideas on competition, participation, and interest. Thus far, debate on the topic has been focused on a convenient compromise between markets and governments that fails to convey how ‘the public’ actually works. By introducing and applying the idea of interest creatively, a la Hirschman, it is possible to overcome the difficulties of dealing with the topic.

【Keywords: Albert Hirschman, the public, competition, participation, interest】