

관료제의 합리화 역설: M. Weber의 고전적 논의와 U. Beck의 위험사회론을 중심으로

임의영*

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 위험사회와 합리화의 역설 |
| II. Weber의 합리화의 의미 | V. 결론: 행정적 함의를 중심으로 |
| III. 관료제와 합리화의 역설 | |

〈요 약〉

합리성은 핵심적인 행정이념이다. 행정을 합리화하는 것은 자연스런 일이라 하겠다. 일반적으로 합리화는 문제해결능력을 향상시키는 것을 말한다. 그러나 그것은 동시에 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 효과를 가져온다. 이러한 현상을 합리화의 역설이라 한다. 관료제는 행정 합리화의 조직적 토대이다. 막스 베버(Max Weber)는 관료제의 기술적 우월성을 인식하였으며, 동시에 그것이 인간의 자유와 민주주의에 미칠 부정적 효과에 대해 염려하였다. 베버가 비관적으로 전망하였던 관료제의 합리화 역설은 오늘날 더욱 심각하게 성찰되어야 한다. 우리가 살고 있는 위험사회가 합리화의 역설에서 귀인하는 것이기 때문이다. 따라서 이 논문은 먼저 관료제의 합리화 역설에 대한 베버의 고전적이고 예언적인 논의를 살펴본다. 다음으로 울리히 벡(Ulrich Beck)의 위험사회론을 토대로 관료제의 합리화 역설에 관한 논의를 심화한다. 관료제의 문제해결능력을 향상시키는 적극적 합리화와 관료제의 실패를 정당화하는 방어적 합리화가 감시사회를 불러올 가능성을 검토한다. 그리고 마지막으로 관료제의 합리화 역설에 대한 논의들이 갖는 행정적 의미를 논의한다.

【주제어: 막스 베버, 울리히 벡, 합리화, 관료제, 위험사회, 하위정치】

* 본 논문은 2015년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-520150242)

** 강원대학교 행정학과 교수(eylim@kangwon.ac.kr)

논문접수일(2016.4.19), 수정일(2016.5.30), 게재확정일(2016.6.7)

I. 서론

합리성은 행정의 핵심적인 이념이다. 행정은 당면한 문제들을 최선의 방법으로 해결할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다는 것이다. 이러한 생각은 행정이 합리화되면 될수록 문제해결이 더욱 용이해질 것이라는 가정에 의존한다. 그러나 우리가 목도하는 현실은 그러한 가정에 의구심을 불러일으킨다. 행정이 합리화되면서 한편으로는 문제를 해결하는 능력이 커지고 있지만, 다른 한편으로는 새로운 문제를 야기할 가능성 역시 커지고 있기 때문이다. 지구온난화로 인한 재앙들과 같은 자연적 재난이나 실업, 빈곤과 같은 사회적 위난들은 발전과 성장을 추구하는 합리적 행정과 밀접한 관련이 있다. 여기에서 주목해야 할 것은 이러한 위난들이 합리화의 불충분성이나 실패의 산물이 아니라 합리화 그 자체의 본질을 이루고 있다는 점이다. 요컨대 합리화는 역설적이라는 것이다. 그것은 인간을 해방시키는 동시에 구속하며, 편의를 제공하는 동시에 위험을 생산한다. 이러한 이유 때문에 자연적, 사회적 불확실성은 더욱 더 커지게 된다. 이처럼 행정이 자연적, 사회적 위험과 밀접한 관련이 있다면, 행정은 합리화의 성과가 아닌 ‘합리화의 역설(paradox of rationalization)’에 주목할 필요가 있을 것이다.

합리화 연구에 결정적인 기여를 한 Max Weber는 그것의 역설에 주목한다. 특히 합리화가 응결된 관료제, 즉 기술적으로 문제해결능력이 우월한 관료제가 대내적으로는 철창(iron cage)이 되어 구성원들의 자유를 구속하고, 대외적으로는 민주주의에 위협이 될 수 있음을 설파한다. 그 이후 비판이론, 현상학, 포스트모더니즘 등 다양한 진영의 학자들이 ‘합리성의 비합리성’에 초점을 맞추고 비판적인 논의를 전개하고 있다. 이들은 합리화가 자연적, 사회적 위험의 생산을 본질적인 내용으로 한다는 생각을 공유한다. 그 가운데 Ulich Beck은 위험사회론을 통해서 Weber의 비관적 전망이 단순히 기우에 불과한 것이 아님을 보여준다. 위험사회론은 이성의 화신이라 할 수 있는 과학기술의 발달이 가져온 발전의 이면에 엄청난 위험들이 짙은 그림자를 드리우고 있는 사회의 이미지를 내용으로 한다. 위험사회에서는 합리화의 과실보다는 그것이 생산하는 위험이 사람들의 삶에 결정적인 영향을 미친다. Beck의 위험사회론은 Weber의 합리화의 역설을 기반으로 하지만, 합리화의 조직적 응결물인 관료제에 초점을 맞추지는 않는다. 위험사회의 관료제에서 작동하는 합리화의 역설은 그 이전의 사회의 관료제에서 작동하는 합리화의 역설과 연장선상에 있으면서도 그 성격이나 정도가 다를 것이다. 위험사회에서는 ‘위험’이 관료제의 합리화 역설 메커니즘에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 보면, Weber의 합리화 역설에 대한 논의는 고전적 혹은 전형적인 것으로서 논의의 시작

지점으로 삼을 수 있으며, Beck의 위험사회론은 최근 위험에 대한 인식이 고조되고 있는 상황에서 주목할 필요가 있을 것이다.

따라서 이 논문은 “Weber의 고전적 논의와 Beck의 위험사회를 배경으로 하는 관료제의 합리화 역설의 본질은 무엇이며, 그것의 행정적 의미는 무엇인가?”를 근본 질문으로 삼는다. 이 물음에 답하기 위해 이 논문은 위험사회 이전의 합리화의 역설에 관한 Weber의 고전적인 논의를 살펴본다. 이는 합리화의 의미, 관료제에서 합리화의 역설이 작동하는 방식, 그러한 역설에 대한 대응논리 등을 중심으로 이루어진다. 다음으로는 Beck의 위험과 위험사회의 개념을 배경으로 위험사회의 관료제에서 합리화의 역설이 작동하는 메커니즘을 밝히고, 그에 대응하기 위한 Beck의 대응논리를 논의한다. 마지막으로 합리화의 역설에 관한 논의가 행정에 대해 갖는 함의를 살펴본다.

II. Weber의 합리화의 의미

Weber가 합리화(rationalization)의 문제를 집약적으로 논의한 것은 아니다. 그는 정치, 경제, 학문, 종교 등 다양한 사회 영역의 문제들을 다루는 과정에서 합리화에 대해 논의한다. 그러다 보니 Weber가 합리화를 어떻게 정의하고 있는지를 일목요연하게 정리하기란 쉬운 일이 아니다. 합리화의 의미는 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 하나는 인류학적 관점에서 이념형으로서 합리적 행위유형에 초점을 맞춘다. 다른 하나는 역사적 관점에서 사회적 차원의 합리주의와 개인적 차원의 합리성에 초점을 맞춘다.

1. 인류학적 관점: 합리적 행위유형

Weber는 이념형으로서 인간의 행위유형을 합리적 행위유형과 비합리적 행위유형으로 분류한다. 합리적 행위유형으로는 목적합리적 행위와 가치합리적 행위가 있으며, 비합리적 행위유형으로는 감정적 행위와 전통적 행위가 있다. Weber는 합리성과 비합리성의 구분 기준을 ‘사울적인 이성의 사용능력’에서 찾는다. 이는 그가 크게 영향을 받은 Kant에게서 본래적인 의미를 찾아볼 수 있다. Kant는 계몽이 무엇인가에 대한 질문에 답하면서, 그 의미를 명료하게 설명한 바 있다. 한마디로 용기 있게 자신의 이성을 사용하는 것이 계몽이라는 것이다.

계몽은 인간 스스로가 초래한 미성숙으로부터 벗어나는 것이다. 미성숙은 다른 사람의 지도 없이 자신의 이성을 사용할 수 없는 상태이다. 이러한 의존은 인간이 자초한 것인데, 그 원인은 이성의 결핍에 있는 것이 아니라 다른 사람의 지도 없이 이성을 사용하려는 단호한 의지와 용기의 결핍에 있다. ‘사페레 아우테(*Sapere Aude!*)!’¹⁾ 너의 정신을 사용할 용기를 가져라! 이것이 계몽의 표어이다(Kant, 2013: 2).”

모든 사람들은 이성적으로 사유할 능력이 있다. 그리고 이성적인 사유는 합당한 이치를 따지는 것이기 때문에 보편성에 의존하거나 호소하지 않을 수 없다. 따라서 이성적인 것은 보편적인 것이며, 그렇기 때문에 합리적인 것이다. 칸트는 인간의 이러한 능력을 바탕으로 윤리학을 정초한다. 그의 윤리학의 핵심은 무조건적인 도덕법칙, 즉 정언명령을 세우는 것이다. 제 1의 정언명령은 사람들이 개인적으로 도덕적인 원칙을 세울 때, 보편성을 담보할 수 있는 원칙인지를 생각하라는 것이다(Kant, 2002: 38). 그리고 그러한 정언명령을 토대로 인간을 수단이 아닌 목적적 존재로 대우하라는 제 2의 정언명령을 도출한다(Kant, 2002: 46-47). 사람들이 다른 사람들을 대할 때, 다른 사람들 역시 자신과 마찬가지로 스스로 이성적인 사유를 할 수 있는 존재로 대하라는 것이다. 이는 인간의 존엄성을 인간의 목적성에서 찾으려는 시도로 볼 수 있다. 인간의 목적성은 사람들은 누구나 자율적으로 자신의 이성을 사용할 수 있는 능력이 있는 존재라는 의미이다. 용기 있는 혹은 자율적인 이성의 사용은 인간의 목적성과 존엄성의 핵심이라 하겠다. Kant의 이러한 생각이 바로 Weber의 합리성 개념의 토대를 형성하고 있다.

Weber의 합리성 개념에는 윤리적으로 자율, 자유, 자유의지 개념이 내포되어 있다. 개인적인 자유나 자율은 보편성이 결여된 것이기 때문에 합리적인 것이라 할 수 없다고 생각하는 것이 일반적이다. 개인의 행위를 보편적인 원칙에 따라 예측할 수 없다고 생각하기 때문이다. 그러나 Weber는 칸트와 마찬가지로 합리성이 바로 자유를 향유할 수 있는 공간을 제공한다고 생각한다. 그는 〈사회과학방법론〉에서 자유와 합리성을 대척점에 있는 것으로 보는 일부의 주장에 대해 다음과 같이 반론을 전개한다.

의지의 자유가 어떤 식으로 이해되든, 그런 의지의 자유가 행위의 비합리성과 동일하다는 가정, 특히 후자가 전자에 의해 조건화된다는 가정은 그 무엇보다도 명백한 오류이다. 자연의 맹목적인 힘의 계산 불가능성보다는 더 하지는 않지만 비슷한 정도의 계산 불가능성이라는 특성은 정신이상자들에게나 해당되는 것이다. 그와 반대로 우리는 합리적으로—물리적 및 심리적 ‘강제’, 감정의 영향, 그리고 명료한 판단의 교란요

1) 이 말의 의미는 “아는 것을 두려워하지 말라!”는 것이다.

인들이 없는 상태에서—수행하였다고 의식하는 그러한 행위들, 즉 분명하게 인식된 목표를 가장 적합한 수단으로 추구하는 그러한 행위들을 최고도의 경험적인 '자유의 감정'과 연결시킨다(Weber, 1949: 124-125).

사람들은 스스로 목표를 세우고 최선의 수단을 찾는 과정, 다시 말해서 합리적으로 목표를 추구하는 과정에서 자유의 감정을 가장 크게 느끼게 된다는 것이다. 그리고 개인이 합리적으로 사유하고 행동하는 한은 사람들이 그의 행동을 예측할 수 있는 가능성이 더 커진다는 것이다. 정신이상자의 행동은 우리가 예측하기 어렵지만, 상식적으로 합리적인 사람들의 행동은 어느 정도 예측이 가능하다. 이처럼 Weber는 합리성이 자유의 공간을 제공하며, 자유는 계산가능성 혹은 예측가능성을 더욱 높이는 관계에 있다고 생각한다(Löwith, 1993: 64).

Weber에 따르면, 인류학적으로 인간은 감정적인 호불호에 따라 행동한다. 그러한 행위를 감정적 행위라 한다. '자율적 이성의 사용'이라는 기준으로 보면, 감정은 이성의 자율적 작동을 방해하거나 불가능하게 하는 것으로서, 행위자의 내부에서 이루어지는 작용이기는 하지만 타율적인 것으로 볼 수 있다. 따라서 이는 비합리적인 행위유형으로 분류된다. 전통적 행위는 전통적으로 내려오는 관습, 인습, 습관에 따라 이루어지는 행동을 의미한다. '자율적 이성의 사용'이라는 관점에서 보면, 전통적 행위는 전통의 강제에 의해 이루어지는 것이기 때문에 타율적인 것이라 하겠다. 따라서 전통적 행위 역시 비합리적 행위유형으로 분류된다.

Weber는 순수하게 합리적인 행위유형으로서 가치합리적 행위와 목적합리적 행위를 제시한다. 가치합리성은 성공의 전망과는 무관하게 윤리적, 심미적, 종교적, 그 밖의 다른 행동들 자체의 가치에 대한 의식적 믿음에 의해 결정된다. 순수하게 가치합리적 행위는 들어가는 비용과 무관하게 자신들의 신념을 실현하기 위해 행동하는 경우를 말한다. 그들의 신념은 의무, 명예, 미의 추구, 종교적 소명, 개인적 충성 혹은 대의명분에 토대를 둔다. 가치합리적 행위는 항상 행위자 자신이 구속되어 있다고 생각하는 '명령'이나 '요청'에 대한 응답이다. 인간의 행위가 그러한 무조건적인 명령을 완수하려는 동기에 의해 이루어진 경우를 가치합리적이라 한다(Weber, 1968: 25). 가치합리성은 행위의 결과에 초점을 맞추는 것이 아니라 가치를 추구하는 행위 자체에 초점을 맞추는 것이다. 그것은 개인적 결단을 기반으로 하는 것이다. 그러다 보니 사람마다 추구하는 가치관, 즉 세계상이 다를 수밖에 없다. 따라서 가치합리성에 의하면, '가치다신교(value polytheism)'가 근대적 삶의 조건으로 이해될 수 있다.²⁾ 문제는 사람들이 함께 살아가야 하는 데, 가치들을 비교할 수 있는 기준도 없고, 그들의 소통을 위한 공통분모도 없다는

데 있다. 따라서 의사결정을 위한 과정에서 다양한 가치관을 가지고 있는 다양한 사람들이나 집단들 간의 투쟁은 피할 수 없는 현실이 된다.

목적합리성은 환경의 대상들과 다른 사람들의 행동에 대한 기대들에 의해 결정된다. 이러한 기대는 행위자 자신이 합리적으로 추구하고 계산한 목적의 성취를 위한 조건이나 수단으로 이용된다. “목적, 수단들, 그리고 이차적 결과들이 모두 합리적으로 계산되고 저울질 될 때, 행위는 도구적으로 합리적이다. 이러한 행위는 목적을 이루는 데 필요한 대안적 수단들, 이차적인 결과들에 대한 목적의 관계, 그리고 최종적으로는 다른 가능한 목적들의 상대적 중요성을 합리적으로 고려하는 것을 포함한다(Weber, 1968: 26).” 가치합리성과 달리 목적합리성은 행위의 결과에 초점을 맞춘다. 행위의 결과에 초점을 맞춘다는 것은 행위자가 그 결과에 대해 책임을 져야 한다는 것을 의미한다. 목적합리성은 그 자체 안에 책임윤리를 내포하고 있다. 책임은 일반적으로 자유와 동반관계에 있다. 자율적 선택행위에 대해 책임을 물을 수 있다는 것은 윤리학의 상식에 해당된다. 따라서 목적합리성은 자유와 책임의 논리가 작용할 수 있는 공간을 제공한다고 하겠다.

이념형으로서 행위유형의 측면에서 보면, 근대적 의미의 합리화는 두 가지 흐름으로 설명될 수 있다. 하나는 감정적 행위유형이나 전통적 행위유형과 같은 비합리적 행위유형에서 가치합리적 행위유형이나 목적합리적 행위유형과 같은 합리적 행위유형이 보다 일반화되는 경향을 의미한다. 다른 하나는 가치합리적 행위유형보다는 목적합리적 행위유형이 보다 일반화되는 경향을 의미한다.

2. 역사적 관점: 사회적 차원의 합리주의와 개인적 차원의 합리성

역사적 관점에서 합리화는 두 가지 차원에서 설명이 가능하다. 하나는 사회적 차원에서 합리주의가 사회 전반에 삶의 원리로 뿌리를 내리는 과정이라는 것이다. 다른 하나는 개인적 차원에서 합리성이 생각과 행동의 원리로 일반화되는 과정이라는 것이다.

먼저 사회적 차원에서 합리주의의 의미를 살펴보자. Weber는 기본적으로 서구사회에서 합리주의가 발달하게 된 과정을 밝히는 데 초점을 맞춘다(Schluchter, 1981: 10). 그는 다양한 사회적 삶의 영역에 대한 논의에서 합리화를 집중적으로 다루고 있음에도 불구하고

2) 과거에는 진, 선, 미, 성(聖)이 하나의 일관된 가치체계를 구성하는 것으로 인식되었다. 그러나 각성 혹은 합리화 이후 진, 선, 미, 성은 독립적인 가치체제로 인식된다. 그래서 ‘악의 꽃’과 같은 표현이 가능하게 된다. 따라서 Weber는 다음과 같이 말한다. “어떤 것은 그것이 아름답지 않음에도 불구하고 신성할 수 있을 뿐 아니라, 또 그것이 아름답지 않기 때문에, 그리고 그것이 아름답지 않은 한에서 신성할 수 있다는 것이다. ... 이것들은 개별적 질서 및 가치의 신(神)들 간에 벌어지는 투쟁의 가장 근본적인 차원일 뿐이다. ... 이 싸움은 영원히 계속될 것이다(Weber, 2004: 22-23).”

고, 그것을 명확하게 개념적으로 정의하거나 유형화하지는 않았다. 따라서 그가 그 개념을 어떠한 의미로 사용하였는지에 대해서는 다양한 논의들이 이루어지고 있다. Schluchter는 Weber의 합리화에 대한 논의를 근거로 합리주의를 세 가지 의미로 정리한 바 있다(1979: 14-15). 첫째는 과학적-기술적 합리주의(scientific-technological rationalism)이다. <직업으로서 학문>이라는 강연에서 Weber는 과학적-기술적 합리주의의 의미를 명확히 드러내고 있다. “점증하는 지성화(intellectualization)와 합리화는 우리의 삶의 조건에 대한 일반적인 지식이 증대되는 것을 의미하는 것이 아니다. 그것은 우리가 원하기만 하면 언제든지 배울 수 있을 것이라는 지식 혹은 믿음을 의미한다. 따라서 그것은 원칙적으로 ... 신비한 계산 불가능한 힘들이 존재하는 것이 아니라 사람들이 계산을 통해서 모든 것을 지배할 수 있다는 것을 의미한다. 이것은 세계가 각성된 것을 의미한다. 사람들은 미개인들이 그랬던 것처럼, 신비한 힘이 존재하는 정령을 지배하거나 불러내기 위해 마법적인 수단에서 더 이상 의존할 필요가 없다. 기술적인 수단과 계산이 그 의식을 수행한다. 바로 이것이 지성화가 의미하는 것이다(Weber, 2004: 12-13).” 지성화와 합리화는 곧 샤먼의 주술이나 신의 계시가 아니라 인간 자신의 이성에 의존해서 세상에 대한 지식을 획득하고, 통제할 수 있다는 신념이 일반화되는 것을 의미한다. 이러한 합리주의의 토대는 경험적 지식과 기술적 지식이다. 과학기술의 비약적인 발전은 합리주의의 가시적 증거로 인식된다. Weber는 합리화를 ‘세계의 각성’이나 ‘주술로부터의 해방’이라 표현한다. 이러한 의미에서 합리화는 모든 권위로부터 벗어나 오롯이 자신의 이성에 의존하는 자유로운 인간의 이미지를 떠올리게 한다. 한마디로 합리화는 해방과 자유의 다른 이름이라 할 수 있다. 둘째는 형이상학적-윤리적 합리주의(metaphysical-ethical rationalism)이다. 이는 ‘의미 유형의 체계화’, 다시 말해서 삶의 궁극적인 목적에 대한 지적인 정교화와 심사숙고를 통한 승화를 의미한다. 이러한 합리주의는 세계를 의미 있는 우주로 이해하고 그것에 대해 일관성 있는 입장을 취하고자 하는 문화인의 내적 충동을 토대로 한다. 종교적, 도덕적, 철학적 교의는 형이상학적-윤리적 합리주의의 전형이며, 종교개혁과 이를 통한 금욕적 노동윤리의 형성은 윤리적 합리주의의 근대적인 예로 인식된다. 셋째는 실천적 합리주의(practical rationalism)이다. 이는 체계적인 삶의 방식이 성취된 상태를 의미한다. 법의 영역에서 형식주의의 발달, 경제영역에서 자본주의의 발달, 그리고 행정영역에서 효율적인 조직 원리로서 관료제의 발달은 실천적 합리주의의 대표적인 예라 하겠다.

다음으로 개인적 차원에서 합리성의 의미를 살펴보자. Weber는 합리성을 매우 다양하게 사용하고 있다. Brubaker(1984: 2)는 Weber가 합리성 개념을 16가지 의미로 사용하였다는 흥미로운 연구결과를 내놓기도 하였다. Kalberg(1980)은 Weber의 저술에 대

한 전체적인 분석을 통해서 합리성을 네 가지 유형으로 분류한다. 첫째는 실천적 합리성(practical rationality)이다. 이는 개인의 실용적이고 자기중심적인 이해관계에 따라 세속적인 활동을 인식하고 판단하는 모든 삶의 방식을 의미한다. 실천적 합리성은 정확한 계산을 통해서 바라는 목적을 이루는 데 가장 적합한 수단을 선택하는 성향, 즉 목적-수단의 관계를 정확히 계산하는 성향을 말한다. 따라서 이는 사람들의 행동에 직접적으로 영향을 미친다. 둘째는 이론적 합리성(theoretical rationality)이다. 이는 행동이 아니라 명확한 추상적인 개념들의 구성을 통해서 실재를 파악하는 것을 의미한다. 예컨대 논리적 연역이나 귀납, 원인의 귀속, 그리고 상징적 의미의 구성과 같은 사고과정은 이론적 합리성의 전형적인 특성이다. 이는 직접적으로 사람들의 행동에 영향을 미치기보다는 '간접적으로' 영향을 미친다. 셋째는 실질적 합리성(substantive rationality)이다. 이는 실천적 합리성과 마찬가지로 행동에 직접적으로 영향을 미친다. 그러나 실질적 합리성은 문제에 대한 인과적 계산에 의존하는 것이 아니라 과거의, 현재의, 그리고 잠재적인 '가치의 요청(value postulate)'에 의존한다. 요컨대 그것은 어떤 세계상이나 교리에 따라 문제를 인식하고 판단하는 것을 말한다. 따라서 실질적 합리성에 대한 Weber의 논의는 극단적인 '관점주의(perspectivism)'로 발전한다. 다시 말해서 사람들은 자신의 세계상을 합리적인 것으로 인식하는 반면, 자신과 다른 세계상은 비합리적인 것으로 인식한다는 것이다. 이는 소위 '가치다신론'으로 명확히 표현된다. 넷째는 형식적 합리성(formal rationality)이다. 형식적 합리성은 보편적으로 적용되는 규칙이나 법칙을 전제로 수단-목적 관계에 대한 계산을 정당화하는 것을 말한다. 추상적인 규칙에 따른 계산은 사람들의 사적인 특이성과 별개로 판단이 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 형식적 규칙에 따르는 것은 자의성을 배제하는 것이라 하겠다.

Ⅲ. 관료제와 합리화의 역설

1. 합리화의 조직적 실현: 관료제화

관료제는 합리화를 가시적으로 확인할 수 있는 제도적 장소이다. Weber는 관료제를 지배 사회학의 일부로 다룬다. 따라서 그의 관료제에 대한 논의는 지배를 정당화하는 권력의 문제에서부터 시작되어야 한다. "권력은 어떤 사회적 관계 속에서 한 행위자가 저항에도 불구하고 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 가능성이다. 그리고 이러한 가능성

이 의존하고 있는 기초(자원)는 무엇이든 상관없다(Weber, 1968: 53).” Weber의 개념에 따르면, 권력은 사회적 관계를 전제로 하고, 도구적 성격을 가지며, 자원을 필요로 한다. 이러한 권력은 사회적으로 정당한 방식으로 행사될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. Weber는 사회적으로 정당성을 갖는 권력을 ‘권위’라 부른다. 그렇게 정당한 권위를 기초로 지배와 복종의 관계가 형성된다. 지배는 정당한 권력행위로서, 특정한 내용이 담긴 명령이 일정한 집단의 사람들로부터 복종을 끌어낼 수 있는 가능성을 의미한다(Weber, 1968: 53). 복종은 명령을 받은 자가 당연히 복종해야 한다는 정신에 기초해서 명령을 수행하는 것을 의미한다.

Weber는 지배, 즉 권위를 정당화의 근거에 따라 합법적 권위, 전통적 권위, 그리고 카리스마적 권위로 유형화한다(Weber, 1968: 215-216). 첫째, 합법적 권위는 법 형식주의의 원리³⁾에 따라 제정된 법이나 규칙에 의해 정당화된다. 복종은 합법적으로 세워진 비사인적인 질서(impersonal order) 위에서 이루어진다. 그러한 질서 아래서 공식적으로 규정된 지위에 따라 명령권의 정당한 범위가 규정되고, 그 직위에 있는 사람은 정해진 범위 안에서 권위를 행사한다. 둘째, 전통적 권위는 예로부터 있어온 전통들의 신성성에 대한 일상적인 믿음 내지 항상 있어온 것의 타당성에 대한 믿음에 의해 정당화된다. 복종은 전통적으로 신성시되는 신분질서 위에서 이루어진다. 복종의 의무는 관습적으로 이루어지는 사적인 충성(personal loyalty)의 문제이다. 셋째, 카리스마적 권위는 개인의 예외적인 신성성, 영웅적 특성에 대한 사람들의 헌신에 의해 정당화된다. 복종은 카리스마가 있는 사람에 대한 사적인 믿음(personal trust)의 문제이다. 세 가지 권위유형은 순수한 형태를 제시한 것이다. 현실사회에서 이들은 혼합된 방식으로 작동한다.

Weber는 합법적 권위를 토대로 작동하는 근대적 관료제에 주목하고, 그것을 이념형으로 이론화한다. 관료제는 법과 규칙에 의한 운용, 권력의 계층적 분화, 업무의 수평적 분화(분업화 혹은 전문화), 사무의 문서화와 공사의 엄밀한 구분, 능력에 따른 채용과 승진, 그리고 비사인성(impersonality) 등을 특징으로 한다. Weber는 이러한 특성을 갖는 관료조직은 기술적 효율성의 측면에서 그 어떤 조직보다도 우월하다고 본다.

순수하게 관료제적인 형태의 행정조직, 즉 단일지배적인 유형의 관료제는 기술적인 관점에서 보면, 최고 수준의 효율성을 성취할 수 있다. 이러한 의미에서 그것은 인간에 대해 지배를 행사하는 형식적으로 가장 합리적인 수단이라 하겠다. 그것은 정확성, 안정성, 규율의 엄중성, 그리고 신뢰성에 있어서 다른 어떤 형태의 행정조직보다 우월하다. 그것은 조직 활동의 결과에 대한 조직 수장의 그리고 조직과 관련하여 행동하는

3) 법을 제정할 때는 법 제정을 위한 법절차에 따라 이루어져야 한다는 원리.

모든 사람들의 계산능력을 상당한 수준으로 높여준다. 궁극적으로 그것은 효율에 대한 집중도와 작동범위에 있어서 우월하며, 형식적으로 모든 종류의 행정 과업에 적용 가능하다(Weber, 1968: 223).

관료제의 기술적 우월성에 대한 극단적인 평가는 Weber가 관료조직을 기계적 생산방식에, 비관료조직을 비기계적 생산방식에 비유한 데서 찾을 수 있다(Weber, 1968: 973). 관료제의 기술적 우월성이야말로 사회의 다양한 조직들—기업, 정부, 정당, 노조, 종교조직 등—이 관료제의 조직형태로 전환되고, 관료제적 합리성의 원리가 사회 전반에 확산되는 관료제화(bureaucratization)의 근원이라 하겠다.

2. 관료제화의 역설: 합리화의 비합리성

관료제화에서 나타나는 합리화의 역설은 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 관료제 조직과 조직구성원 간의 관계에서 나타나는 역설로서 구성원의 도구화를 내용으로 한다. 다른 하나는 관료제조직과 환경 간의 관계에서 나타나는 역설로서 민주주의에 대한 위협을 내용으로 한다.

1) 관료제화의 대내적 역설: 조직구성원의 도구화

관료제의 고도화는 구성원들을 도구화함으로써 인간의 자율성을 근본적으로 무력화시킬 수 있다. 공식적인 학술문헌은 아니지만 토론회에서 Weber가 관료제에 대해 언급한 내용은 그의 일관된 입장을 이해하는 데 도움이 된다.

관료제적 기계화로 나아가는 과정은 거역할 수 없습니다. ... 순수하게 기술적이고 빈틈없는 행정, 즉 구체적인 문제들의 정확하고 객관적인 해결책이 최고의 유일한 목적으로 취해질 때, ... 모든 것은 사라지고 여느 기계처럼 이러한 일을 객관적으로, 정확하게, 그리고 '영혼 없이' 수행하는 것은 직무위계체제입니다. 관료제적 메커니즘의 기술적 우월성은 흔들리지 않습니다. ... 총체적인 관료제화와 합리화의 결과들을 상상해보십시오. 이미 지금 대규모 제조업 부문의 사기업들 대부분과 근대적인 방식으로 경영되고 있는 다른 모든 경제적 기업들에서 계산적 합리성이 모든 단계에서 뚜렷하게 나타나고 있습니다. 합리적 계산에 의해 각 개인의 업무성과가 수학적으로 측정되고, 각 개인은 기계의 작은 톱니가 되어버립니다. 이를 잘 알고 있는 개인들은 오로지 자신이 더 큰 톱니가 될 수 있는지 없는지에 대한 생각에 사로잡히고 맙니다. ...

언젠가 세상이 단지 그러한 작은 톱니들, 즉 작은 일에 매달리면서 더 큰 일을 얻기 위해 분투하는 작은 인간들로 채워질 수도 있을 것이라고 생각해보면 너무나 끔찍합니다. ... 관료제에 대한 열망은 사람들을 절망으로 몰고 가기에 충분합니다. 그것은 흡사 정치에서 두려움의 명령이 홀로 키를 잡고 서있는 것과 같습니다. 그리고 그것은 마치 우리가 심사숙고해서 '질서'를, 오직 질서만을 필요로 하는 사람이 되어버린 것과 같습니다. 그래서 한 순간이라도 이러한 질서가 흔들리면 초조해하고 겁을 먹게 되고, 그 질서에 완전히 편입되지 못하면 어찌할 바를 모르게 된 것 같습니다. ... 따라서 거대한 질문은 ... 이러한 영혼의 분열로부터 자유로운, 즉 관료제적 삶의 방식의 압도적인 지배로부터 자유로운 인간의 모습을 지켜내기 위해 우리는 이 기계[관료제-필자]에 대해 무엇을 반대할 수 있을까요?(Weber, 1944: 125-131).

인용문은 기업조직에 대한 기술이기는 하지만, 정부조직의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 여기에서 기술된 관료제화의 특성을 살펴보자. 첫째, 관료제화는 관료제의 기술적 우월성 때문에 거역할 수 없는 흐름이다. 궁극적으로 관료제는 '영혼이 없는' 기계처럼 작동하게 될 것이다. 둘째, 기계화된 관료제 안에서 구성원들은 단지 작은 톱니에 불과하다. 따라서 구성원들의 개성은 사라지고, 구성원에게 생각을 요구하지도 않는다. 이렇게 되면 구성원들은 언제든지 교체가 가능한 기계의 부속품이 된다. 셋째, 작은 톱니인 구성원들은 더 큰 톱니가 되고자 하는 권력에 대한 욕망을 갖게 되고, 그것은 도저히 벗어던질 수 없는 '강철 같은 겹겹질(stahlhartes Gehäuse)'이 되어버린다. Weber는 〈프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신〉에서 자본주의 사회에서는 재화에 대한 욕망이 벗어던질 수 없는 '강철 같은 겹겹질'이 되어버린다는 비판을 제기한 바 있다(Weber, 1988: 144-146). '강철 같은 겹겹질'은 누군가가 쳐 놓은 철창이 아니라 스스로가 만들어 놓은 욕망의 감옥을 은유적으로 표현한 것이다.⁴⁾ 그것이 관료제에서는 권력에 대한 욕망으로 전환된다. 넷째, 구성원들은 관료제적 '질서'에 완전히 편입될 때, 편안함을 느끼게 된다. 구성원들은 '질서인(秩序人)'으로서 언제든지 자유를 지불하고 편안함을 구매할 태세를 취한다.

4) Parsons(1930)는 독일어 stahlhartes Gehäuse를 철창, 쇠우리를 의미하는 iron cage로 번역했다. 이것은 번역상의 오류로 볼 수 있다. Parsons는 Bunyan의 〈천로역정(Pilgrim's Progress)〉에 등장하는 절망적으로 철창에 갇혀 있는 사람에 대한 묘사에서 철창이라는 번역어를 반영하게 되었다고 한다(Bunyan, 1999: 42-44). 그런데 철창은 갇힌 사람이 만든 것이 아니라 바로 그에게 죄를 묻는 신이 만든 것이다. 그러나 Weber의 글에서 '강철 같은 겹겹질'은 그 겹겹질로 둘러싸인 개인의 욕망에서 비롯된 것이다. 따라서 절망적 상황에 상징하는 철창의 메타포는 문제극복의 결단을 기대하는 '강철 같은 겹겹질'의 의미를 오도할 수 있다(Baehr, 2001). 그러나 철창의 메타포는 Weber의 의도와는 다르지만, 그 자체로 의미 있는 메타포라 할 수 있다.

2) 관료제화의 대외적 역설: 민주주의에 대한 위협

국가의 지배기구로서 관료제의 고도화는 민주주의를 위협함으로써 시민적 자유를 침해할 가능성을 가지고 있다. 민주주의를 위협하는 위험한 도구로서 관료제에 대한 Weber의 생각을 따라가 보자. 그에 의하면, 민주주의와 관료제는 대립적이다. “민주주의가 불가피하게 그러나 의도하지 않게 관료제화를 촉진시켰음에도 불구하고 그리고 그랬기 때문에 민주주의 그 자체는 관료제의 ‘지배’와 대립된다(Weber, 1968: 991).” 세 가지 측면에서 그 이유를 설명할 수 있다.

첫째, 관료제는 비사인성을 특성으로 하기 때문에, 그것을 통제할 능력이 있는 사람이라면 그 누구에게나 봉사할 준비가 되어있다. 다시 말해서 천사의 도구도 될 수 있고, 악마의 도구도 될 수 있다는 것이다. 이러한 도구적 성격 때문에 관료제는 불안의 원천이 된다. Weber의 우려는 히틀러가 관료제를 악마적 도구로 사용함으로써 현실화된다.

둘째, 관료제는 비밀과 전문성을 기반으로 권력을 추구하는 속성을 갖는다. 관료들은 자신들의 지식과 의도를 비밀로 하는 방식으로 자신들의 전문적 우월성을 더욱 강화하려 한다(Weber, 1968: 992). 국민의 사적인 정보가 축적된 관료제 그리고 의회를 압도하는 전문성을 가진 관료제를 배경으로 관료들은 특권집단이 되어 정치적 지배력을 잠식할 수 있다.

셋째, 관료제는 특수한 지위집단의 등장을 촉진한다(Weber, 1968: 1001). 관료의 층원은 평등의 원칙에 따라 공개경쟁을 통해 이루어진다. 공개경쟁은 일반적으로 시험의 형태를 취한다. 따라서 교육은 신분의 차이를 창출하는 데 가장 중요한 역할을 한다(Weber, 1994: 83). 대체로 고위 관료는 사회의 중상 이상의 계층에서 배출된다. 따라서 관료제를 움직이는 고위 관료들은 지배적인 계급이나 계층 혹은 엘리트들과 사회적 친화성을 갖게 되고, 그들의 이해관계를 실현하는 데 초점을 맞추게 된다. 이처럼, 관료제의 도구적 성격, 권력적 속성, 그리고 관료의 신분적 편향성은 민주주의에 위협적으로 작용하여 시민적 자유를 심각하게 위축시킬 가능성이 있다.

3. 관료제화 역설의 돌파구

재화에 대한 욕망의 높으로 사람들을 유혹하는 자본주의와 권력에 대한 욕망의 높으로 사람들을 유혹하는 관료화된 기업조직에서 벗어날 수 있는 길은 없을까? Weber가 활동하던 당대의 사회주의자들은 자본주의의 소멸에서 그 답을 찾고자 하였다. 그러나 Weber는 이러한 생각에 대해 부정적이다. 그는 그 이유를 ‘관료제의 불가피성(inescapability)’에서

찾는다(Weber, 1994: 156). 관료제는 기술적 우월성보다 불가피성을 절대적인 것으로 만든다는 점에서 독특하다는 것이다. 일단 관료제가 지배하는 곳에서는 그 권력이 절대로 깨질 수 없게 된다. 왜냐하면 기본적인 욕구를 충족시키는 데 중요한 역할을 하는 모든 조직들이 관료제적인 활동에 의존하기 때문이다. Weber에 의하면, 자본주의와 사회주의는 생산과 분배의 원리에 있어서는 서로 다르지만, 관료제를 그 이념의 실현을 위한 조직적 도구로 삼고 있다는 점에서는 다르지 않다. “만일 사적 자본주의가 소멸된다면, 국가 관료제가 유일하게 지배하게 될 것이다(Weber, 1994: 157).” Weber는 어떠한 저항도 허용하지 않는 사회주의체제의 국가 관료제가 인간의 자유를 근본적으로 박탈하는 ‘노예제도의 집’이 될 것이라 우려한다(Weber, 1994: 158). 그래서 그는 그나마 사람들의 저항이 가능한 자본주의체제를 선호한다. 그렇다면 Weber는 어떠한 대안을 생각하였는가? 그는 관료제화의 대내적 역설의 돌파구로는 노동조합을, 관료제화의 대외적 역설의 돌파구로는 카리스마적 정치가에 의한 통제를 제안한다.

1) 관료제화의 대내적 역설의 돌파구: 노동조합

Weber는 노동자층이 노동조합을 통해서 국가와 대기업의 관료제화에 대한 대항세력을 형성해야 한다는 입장을 견지한다. 다만 그는 이러한 시도가 반드시 성공한다는 보장을 할 수는 없지만, 노동조합은 그 자체로서 가치가 있다고 본다. 그에 따르면, 공기업과 사기업에서 수백만에 달하는 고용인들이 새로운 계급으로 등장하고 있는데, 그 계급은 내면적인 의미에서 문화가 부재하는 정신적으로 비자주적인 인간들의 군집으로 추락할 위험에 있다는 것이다. 따라서 노동자들은 하나의 사회적 계급으로서 독자적인 문화적 자기정체성을 형성해야 한다는 것이다. Weber는 노동조합이 동료애와 계급의식이라는 문화적 가치를 형성하는 데 결정적인 역할을 할 수 있을 것이라 기대한다(전성우, 2013: 262-265).

2) 관료제화의 대외적 역설의 돌파구: 카리스마적 정치가에 의한 통제

Weber는 관료제가 화석화되는 것을 막는 데서 돌파구를 찾고자 한다. 그에 따르면, “국가는 일정한 영토 안에서 정당한 물리적 폭력의 독점(성공적으로) 주장하는 인간 공동체이다(Weber, 2004: 33).” 그런데 근대국가에서 관료제가 실질적으로 지배력을 행사하는 것이 필연적이며 불가피하다는 것이다. 실제로 “권력이 의회에서의 연설도 군주의 선언도 아닌 행정의 일상적인 업무를 통해 행사되기 때문이다(Weber, 1968: 1393).”

Weber는 당대의 독일 사회가 처한 가장 중요한 문제를 정치의 부재, 혹은 관료제에 의한 지배에서 찾는다. 따라서 그는 ‘정치’가 문제해결의 열쇠를 쥐고 있다고 생각한다.⁵⁾ 정치를 통한 관료제의 일상성 극복은 ‘비일상적인 카리스마의 일상화’를 의미한다. 이는 카리스마적 지배가 합법적 지배와는 달리 창의적이고 혁신적인 성격을 갖는다는 믿음에 기초한다(Mommsen, 1989). ‘비일상적 카리스마의 일상화’ 논리는 정치가와 행정인의 차이를 명확히 인식하는 데서 출발한다.

순수한 행정인은 그의 직업적 소명에 따라 정치적으로 적극적이어서는 안 되고, 무엇보다도 공정하게(impartially) 행정을 수행해야 한다. ... ‘분노도 편견도 없이(*Sine ira et studio*)’라는 말은 행정인이 의무를 수행하는 데 있어 모토가 되어야 한다. 따라서 그는 정치가들이 항상 필연적으로 투쟁하기 위해 해야 하는 것을 행해서는 안 된다. ... 투쟁, 열정—분노와 편견—은 정치가, 특히 정치적 리더의 속성이다. 그의 활동은 전혀 다른 책임의 원리, 즉 행정인의 경우와 정반대되는 원리를 따른다. 행정인이 명령을 받을 때, 그의 명예는 자신의 상관의 책임 하에 그 명령이 마치 자신의 신념과 일치하는 것처럼 양심적으로 그리고 정확하게 그것을 수행하는 능력에 있다. 이것은 그 명령이 자신에게 옳지 않은 것으로 보일 때조차, 그리고 그의 저항에도 불구하고 상관이 그의 복종을 요구하는 경우에도 마찬가지이다. ... 반면에 정치적 리더의 명예는 오직 자기 자신의 책임—그 책임은 거부될 수도 없으며, 다른 누구에게 전가할 수도 없다—에 따라 행동하는 데 있다. 정치적 관점에서 무책임하게 행동하는 사람은 바로 높은 도덕적 위상을 가지고 있는 공무원(행정인)들이다. 따라서 그들은 윤리적으로 열등한 종류의 정치가들이라 하겠다. 불행하게도 독일에서 그들은 지속적으로 주도적인 지위를 점하고 있다. 그것이 소위 ‘행정인에 의한 통치’라는 것이다(Weber, 2004: 53-54).

정치는 목적합리성을 추구한다. 즉 그는 스스로 목적을 정하고 최선의 수단으로 그것을 추구하는 의지의 자유를 실현한다. 그런 의미에서 정치는 합리적이며 자유로운 사람이다. 따라서 정치는 행위의 결과에 책임을 지는 책임윤리를 실현할 수 있다. 이에 반해 행정인은 목적합리성을 추구하는 주체가 아니다. 행정인은 단지 주어진 명령에 복종해야 하기 때문에 스스로 이성을 사용하는 능력을 전제하는 합리성의 주체가 될 수 없다. 다만 형식적 합리성에 기초해서 주어진 목적을 실현할 수 있을 뿐이다. 따라서 Weber는 자유의지에 따라 목적합리성을 추구하는 정치가를 카리스마적 지배를 위한 주

5) Weber는 정치를 ‘권력에 참여하려는 노력 또는 권력분배에 대해 영향력을 행사하고자 하는 노력’으로 이해한다(Weber, 2004: 33).

체로 인식한다. 그는 카리스마가 있는 정치적 리더를 배출하는 정치체제로 민주적 선거에 기초한 대의제를 추천한다. 큰 규모에서 보면, 합리화의 역설을 돌파하기 위한 방법은 카리스마가 있는 정치적 리더에 의한 관료제의 개혁적 관리이다. 이를 통해서 관료제의 도구적 속성, 특권집단화 가능성, 그리고 관료의 신분 편향성을 통제할 수 있다는 것이다.

그렇다면 정치적 자유는 카리스마적 지도자만이 향유할 수 있는 것일까?⁶⁾ Weber는 중세의 자치도시에서 근대적 자유의 기원을 추적한 바 있다(Palonen, 1999). 중세도시는 상업과 무역의 단위이다. 따라서 유럽의 시민들은 경제적 인간이라 할 수 있다.⁷⁾ 그렇다고 시민이 탈정치적이라는 의미는 아니다. 시민들은 정치적으로 행동할 기회를 항상 가지고 있었다. “도시의 공기는 자유를 준다”는 말은 도시가 농노에게는 노예상태로부터 해방의 기회를 제공한다는 것을 의미하며, 제국의 지배에 대한 도시의 저항을 상징한다. 따라서 정치적으로 행동할 권리는 도시의 경제단위에 속함으로써 획득된다. Weber는 근대인이 경제적 인간으로서의 특성을 갖기 때문에 탈정치화될 가능성에 대해 염려한다. 그는 대의제정부체제를 옹호했지만, 정치가 직업적 정치가들의 독점물이 되는 것을 원하지는 않았다. 왜냐하면 대의제는 정치적으로 의식이 있는 시민을 전제로 하기 때문이다. 따라서 <직업으로서의 정치>에서 우리는 ‘직업적 정치가’뿐만 아니라 ‘임시적 정치가(occasional politician)’에 대해서도 주목할 필요가 있다(Weber, 2004: 39). 임시적 정치가는 때때로 정치에 참여하는 사람, 직업적 정치가를 통제하기 위해 혹은 스스로가 직업적 정치인이 되기 위해 언제든지 참여할 기회가 있는 사람을 의미한다. 이러한 의미에서 ‘시민’은 ‘임시적 정치가’로서 정의될 수 있다.⁸⁾ Weber는 정치적 행위가 의무가 아닌

6) Weber의 자유개념은 획일적이지 않다. 다시 말해서 맥락에 따라 다르게 설명된다. 크게 세 개의 차원에서 자유를 설명할 수 있다. 첫째, 경제적 개인주의: 개인이 지배권을 갖는 사유재산에 의해 보장되는 독립적인 활동영역의 보유. 둘째, 시민적 자유와 정치적 자유: 개인에게 보장된 권리들과 헌법적 법의 지배. 셋째, 개인적 자율이나 책임과 같은 보다 내적인 개념: 삶을 자연적 사건처럼 흘러가게 하는 것이 아니라 영혼이 실존의 의미를 선택하는 궁극적인 결정들의 연속으로 다루는 능력 (Beetham, 1985: 47-48).”

7) “특히 중세적인 도시유형, 즉 수공업자 중심의 내륙도시는 전적으로 경제적인 정향을 띠고 있었다. ... 고대에는 중무장 보병부대와 그것의 훈련 그리고 군사적 이해관계가 점차적으로 도시 조직 전체의 주축이 되었다. 반면 중세에는 시민들이 국방에 복무하는 군사적 의무가 한정되면서 대부분의 시민 특권들이 시작되었다. 중세 도시인들의 경제적 이해관계는 상업과 무역을 통한 평화적인 수입에 있었다. 그리고 이것은 더 낮은 계층의 도시 시민들에게 가장 분명하게 나타났다. ... 중세 도시인들의 정치적 상황은 그들의 행로를 결정했고 그것은 경제적 인간(homo economicus)의 길이었다. 반면 고대 폴리스는 그 전성기 동안 기술적으로 가장 발전된 군사조직으로서의 성격을 띠고 있었다. 고대 도시인은 정치적 인간(homo politicus)이었다(Weber, 1968: 1353-1354).”

8) Kant는 자립성을 기준으로 능동적 시민(active citizen)과 수동적 시민(passive citizen)을 구분한다.

자발적인 선택에 의해 이루어질 때, 진정한 의미의 정치적 자유를 말할 수 있다고 본다. 즉 시민이 강제적 의무가 아니라 '자발적 결단'에 따라 직업적 정치가나 임시적 정치가가 되는 경우에 정치적 자유를 향유한다고 말할 수 있다. 이러한 의미에서 보면, Weber의 정치적 자유는 벌린(I. Berlin)이 말하는 소극적 자유나 적극적 자유의 범주로는 설명하기 어렵다. 콩스탕(B. Constant)의 고대적 자유와 근대적 자유의 범주에 따르면, Weber의 정치적 자유는 후자에 가까운 것으로 볼 수 있다. 고대적 자유는 집단권력에의 의무적 참여를 의미한다. 개인의 자유는 공동체 전체에 복속된다. Weber에게는 이러한 의미의 자유관을 찾아보기 어렵다. 근대적 자유는 개인의 자립성(독립성)을 강조하고, 자의적 통치에 대해 저항하는 것을 골자로 한다. 그렇다고 소극적으로 개인의 권리를 지키는 데 만족하는 것이 아니라 자발적으로 정치에 참여함으로써 정치적 자유가 실현되는 측면을 강조하는 데서 Weber의 자유관이 갖는 특성을 찾아 볼 수 있다.

IV. 위험사회와 합리화의 역설

합리화의 역설에 대한 Weber의 비관적 전망은 오늘날의 위험사회에서 현실화되고 있다. 위험사회는 합리화의 역설의 결과이면서 동시에 합리화의 역설을 더욱 강화시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 신자유주의적 자본주의체제에서 정부의 정치권력이 상대적으로 약화되고 있다는 인상을 주고는 있지만, 위험사회에 대한 대응의 주요 주체가 정부일수밖에 없다는 사실을 부정할 수는 없다. 따라서 이 장에서는 위험사회는 어떤 사회인지, 그리고 정부 관료제의 위험관리과정에서 합리화의 역설이 어떻게 관철될 수 있는지를 살펴보고자 한다.

1. 위험과 위험사회

위험사회(risk society)라는 말은 Beck의 《위험사회: 새로운 근대성을 향하여(1992)》를 통해서 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 공용어가 되었다. Beck의 위험사회론은 19세기의 근대화가 중세적인 사회구조를 해체하고 '산업사회'를 창출한 것과 마찬가지로, 오늘날의 근대화는 산업사회를 해체하고 새로운 근대성을 창출하였다는 문명사적

자립성은 자신의 이성을 공적으로 사용할 수 있는 능력을 의미한다. 투표를 하거나 공적으로 사람들에게 자신의 의견을 말할 수 있는 능력이 능동적 시민의 조건이다(Kant, 1991: §46). Weber의 임시적 정치가는 바로 능동적 시민을 의미하는 것이다.

조망을 전제로 한다(Beck, 1992: 10). 다시 말해서 일차적 근대성(first modernity)으로부터 이차적 혹은 재귀적 근대성(second or reflexive modernity)으로의 이행이 위험사회론의 큰 틀이라 하겠다. 일차적 근대성은 '확실성'에 대한 신념을 기반으로 한다. 요컨대 일차적 근대성은 국민국가, 산업화, 과학기술이 인류의 미래를 책임질 수 있을 것이라는 확신을 내용으로 한다. 이에 반해 이차적 혹은 재귀적 근대성은 '불확실성'에 대한 불안을 기반으로 한다. 요컨대 국민국가, 산업화, 과학기술이 인류의 미래를 책임질 수 있을 것이라는 신념에 대한 의심을 특징으로 한다. 재귀적 근대성의 등장은 일차적 근대성이 가져온 나쁜 결과들과 앞으로 가져올 결과들에 대한 불안을 계기로 하는 것이다. 국가는 정책실패를, 산업화는 빈부격차와 경제적 위기를, 과학기술은 자연과 인간사회에 파괴적인 결과들을 끊임없이 생산하고 있다. 그로 인해 앞으로 어떤 나쁜 일이 발생할지 모른다는 불안이 사람들의 심리를 지배하게 되었다. 일차적 근대성에 내재된 희망의 감정이 불안의 감정으로 대체된 것이다. 이러한 의미에서 '위험'은 재귀적 근대성을 특징짓는 열쇠 말이라 하겠다. "위험은 근대화 그 자체에 의해 유발되고 시작된 해악과 불안정성을 다루는 체계적인 방식으로 정의될 수 있다. 위험은 과거의 위험과는 달리 근대화의 위협적인 힘과 관계가 있는 결과들이다(Beck, 1992: 21)." Beck은 재귀적 근대성을 특징으로 하는 사회를 '위험사회'라 규정한다.

위험이란 무엇인가? 사전적으로 위험은 '나쁜 일이 발생할 가능성'을 의미한다. 위험은 과거에 발생했거나 현재에 발생하고 있는 나쁜 일이 아니라 미래에 발생할지도 모를 나쁜 일에 초점을 맞춘 개념이다. 그럼에도 불구하고 그것이 현재의 삶을 결정한다는 점에서 현재적인 것이다. "근본적인 의미에서 위험들은 실재하면서 동시에 실재하지 않는다. 한편으로 위난과 해악들은 이미 오늘날 실재한다. 수질오염, 산림파괴, 질병의 창궐 등을 예시할 수 있다. 다른 한편으로 위험의 현실적인 사회적 충격은 '투사된 미래의 해악'에 있다. 이러한 의미에서 만약 실제로 발생한다면 어떠한 조치를 취하는 것도 불가능할 정도로 엄청난 규모의 파괴를 의미하는 위험들이 존재한다. 따라서 위험들은 추측이고, 미래에 대한 위협이며, 예측이지만 예방적 행위와 실질적인 연관성이 있으며, 그것을 발전시킨다. 위험의식의 중심은 현재에 있는 것이 아니라 '미래에' 있다(Beck, 1992: 33-34)."

여기에서 우리는 일차적 근대성의 핵심적인 신념을 끌어들이며 다음과 같은 희망을 말할 수 있다. '불확실성은 지식과 함수관계에 있다. 따라서 보다 많은 지식을 갖게 된다면, 미래의 불확실성은 감소할 것이다.' 그러나 현실은 그와 반대라 하겠다.

우리는 더 많이 알게 될수록, 우리가 알지 못하는 것이 무엇인지를 더 잘 알게 되며, 위험에 대한 인식은 더욱 더 정교해진다. 우리가 더욱 더 합리적으로 계산하게 되고 그 계산들이 더욱 더 복잡해질수록, 미래의 불확실성에 대해 그리고 위험에 대해 더욱 더 많은 측면들을 보게 된다. 이러한 관점에서 보면, 위험관(risk perspective)은 과학적 전문화의 성장과 함께 발전해온 것이다. 근대의 위험 지향적 사회(risk-orientated society)는 테크놀로지 발전의 결과에 대한 인식의 산물에 불과한 것이 아니다. 그것의 씨앗은 연구능력과 지식 자체의 팽창에 내포되어 있다(Luhmann, 1993: 30).

Weber가 개념화한 합리화는 ‘기술적 수단과 계산’을 통해 세계에 대한 인간의 지배력을 강화할 것이라는 의미를 내포하고 있다. 그러나 위험사회에서는 그 기술적 수단과 계산이 인간의 지배력이 갖는 한계를 보다 철저하게 인식하는 계기를 제공한다. 이러한 변화는 기술적 수단과 계산이 지향해야 할 윤리적 정향의 변화를 요청한다. “구원의 예언보다는 불행의 예언에 더욱 주의를 기울여야 한다(Jonas, 1994: 72)”는 것이다. 따라서 재귀적 근대성에 의해 인도되는 삶의 원리는 다음과 같이 요약될 수 있다. “기본적으로 사람들은 더 이상 좋은 것을 얻는 것보다는 최악의 상황을 막는 데 관심이 있다. ... 위험사회의 유토피아는 모든 사람들이 해악으로부터 벗어나는 것이다(Beck, 1992: 49).”

그렇다면 위험은 사람들의 차이를 초월하는 보편적인 현상인가? Beck은 이와 관련하여 주목할 만한 테제를 제시한다. “위험은 확산과정에서 사회적 부메랑 효과를 보인다. 돈 있고 권력 있는 사람도 그것으로부터 안전하지 않다(Beck, 1992: 37).” 이는 위험이 ‘평등하게’ 모든 사람에게 위협적이라는 것이다. 그러나 이는 두 가지 오류를 범하고 있다(Curran, 2013). 첫째, 이 주장은 위험을 재앙 수준의 위험으로 인식한다. 예컨대 체르노빌이나 후쿠시마 원전폭발과 같은 정도의 재앙 수준에서 위험을 이해하고 있는 것이다. 그러나 위험에도 해악의 깊이와 범위에 있어서 등급이 있다. 예컨대 원전폭발의 해악과 교통사고의 해악을 같은 수준에서 말할 수는 없을 것이다. 둘째, 이 주장은 위험을 ‘절대적 불확실성(radical uncertainty)’의 상태에 있는 것으로 인식한다. 절대적 불확실성은 위험이 계산 가능하다는 생각을 거부한다. 위험에 대한 계산능력은 사람, 계층, 계급, 집단 등에 따라 다를 수 있다. 또한 부의 격차는 전체적인 위험 노출에 있어서 의미 있는 차이를 발생시킨다. 빈자들은 위험에 치명적이지만, 부자들은 상대적으로 위험을 피할 수 있는 다양한 방법들을 선택할 수 있다. 위험에 처할 가능성은 계층적 차이와 밀접한 관련이 있다. 셋째, 이 주장은 사회적 위험을 고려하지 않고 있다. 실업, 빈곤, 권리침해 등과 같은 사회적 위험은 그 자체가 계급적이거나 계층적인 성격을 갖는다.

위험이 보편적일 수 없다는 주장과 관련해서 우리는 위험에 대한 인식의 형성에 영향

을 미치는 요인에 대해 주목하지 않을 수 없다. 위험의 원인, 결과, 성격, 의미에 대한 인식의 형성에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? Wildavsky & Dake(1990)의 위험인지에 관한 연구에 의하면, 기술의 위험성에 대한 지식, 위험을 선호하거나 회피하는 개인적 성향, 그리고 위험의 효용에 대한 경제적 판단이 위험인지에 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그에 비해 정치이데올로기와 문화적 편향성과 같이 개념화된 세계관이 위험인지에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 의미에서 사회에서 형성되고 유포되는 위험담론은 위험에 대한 사람들의 인식에 결정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

2. 위험관리와 관료제의 합리화 역설

Weber가 주목한 관료제의 합리화 역설은 인간의 도구화와 민주주의의 위협에 초점을 맞춘다. 위험사회에서 합리화 역설은 '위험'을 매개로 더욱 강하게 작동할 가능성을 보인다. 위험은 우선 사람들에게 불안의 심리, 그와 더불어 예방과 안전에 대한 욕구를 유발한다. 불안은 사람들이 위협적인 불확실한 상황에 처해있을 때, 또는 위험으로부터 벗어날 수 있는 방법에 대한 충분한 수단이 없다는 느낌에 압도되어 있을 때 나타나는 심리적 현상이다 (Wilkinson, 2001: 17). 그러한 의미에서 불안은 위험사회에 의해 생산되는 동시에 위험사회를 지탱하는 사회심리적 현상이라 하겠다. 불확실성의 시대를 지배하는 불안의 심리는 개인, 집단, 조직, 국가 등의 행위주체들로 하여금 위험의 예방과 대응을 위한 위험관리에 관심을 집중하게 만든다. 다시 말해서 사회의 행위단위들은 위험을 모든 활동의 조직 원리로 삼게 된다. Rothstein, Huber, Gaskell(2006)은 이를 '위험 식민지화(risk colonization)'로 이론화하였으며, Power(2004)는 이를 '모든 것의 위험관리(risk management of everything)' 현상으로 규정하기도 하였다. 위험사회에서 정부 관료제는 문제해결능력을 향상함으로써 위험에 대응하는 '적극적 합리화(positive rationalization)'의 전략이나 위험에 대한 대응의 실패를 정당화하는 '방어적 합리화(defensive rationalization)'의 전략을 사용한다. 두 가지 방식의 합리화는 개별적으로 혹은 동시적으로 이루어질 수 있다. Weber의 관료제의 역설은 인간의 자유에 미치는 위험을 중심으로 논의되었다. 따라서 여기에서도 이러한 합리화의 역설에 내포된 위험을 특히 인간의 자유에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

1) 적극적 합리화의 역설

적극적 합리화는 위험에 대응할 수 있는 관료제의 능력을 실질적으로 고도화하는 것이

다. 이를 위해 관료제는 보다 많은 정보와 지식을 동원할 수 있도록 조직 활동을 체계화하게 된다. 이러한 방식으로 위험과 관련된 정보와 지식의 동원체계가 합리화되면, 관료제는 거대한 '감시체계'로 진화하게 된다. 예컨대 거의 모든 곳에 설치되어 있는 CCTV는 범죄의 위험을 예방하거나 범인을 검거하는 데 매우 효율적인 장치로 인식된다. 그러나 그것은 기본적으로 사람들을 잠재적 범죄자로 전제하는 감시 장치이며, 사람들의 사생활을 침해할 가능성이 있다. 그리고 관료제는 효율적인 위험대응능력을 토대로 위험에 대한 예방적 조치로서 '규제'에 초점을 맞추게 된다. 규제는 위험에 대한 관료제의 일반적인 대응현상이다. 그 과정에서 행정국가는 위험을 매개로 '규제국가(regulatory state)'로 진화한다. 위험사회에서 국가 관료제는 안전을 명분으로 하는 감시와 규제를 중심으로 작동하게 된다. 사람들은 불안의 최소화를 위한 비용으로 자유를 지불할 준비를 하게 된다. 예컨대 9.11의 경험은 테러의 위험으로부터의 안전을 위해 개인의 권리를 비용으로 지불하는 것이 당연하게 받아들여지는 계기가 되었다. 이처럼 위험에 대한 대응능력을 합리화하고자 하는 관료제의 노력은 사람들의 자유를 위협하는 '의도하지 않은 결과(unintended consequence)'를 가져올 수 있다.

2) 방어적 합리화의 역설

관료제가 대응해야 할 문제들의 크기는 관료제의 문제해결능력에 비해 크다. 따라서 관료제는 합리적으로 문제를 해결하려 하지만 제한된 범위에서 가능한 것이다. 이를 제한된 합리성(bounded rationality)의 원리라 한다. 이 원리에 따르면, 완벽한 문제의 해결은 불가능하다. 따라서 관료제는 항상 실패할 수 있는 가능성을 안고 있다. 관료제는 문제해결능력을 고도화하는 적극적 합리화 전략을 취해야 하지만, 이러한 한계 때문에 관료제의 실패를 정당화하는 방어적 합리화에 초점을 맞추지 않을 수 없다. 사실상 이러한 정당화를 위해 도입된 개념이 위험이다. 위험은 통계적으로 실패할 잠재적 가능성을 확률로 표현한 것이다. 요컨대 불확실한 실패의 가능성을 통계적 예측을 통해 흡수해버리는 것이다(Rothstein, Huber, Gaskell, 2006: 8). 이를 통해 관료제는 실패로 인해 사회적 비난을 받을 위험으로부터 스스로를 보호할 수 있게 된다. 관료제는 사회로부터 비난 받을 가능성이 커지면 커질수록, 위난이 발생할 가능성을 과대평가함으로써 실패로 인한 비난의 가능성을 최소화하려 할 것이다. 그렇게 되면, 사회적인 위험인식과 불안이 더욱 고조될 가능성이 있다. 예컨대 적대세력에 대한 정보를 확보하는 데 실패하여 사회적 비난을 몇 차례 경험한 국가의 관료제는 적대세력의 능력을 과대평가함으로써 실패로 인한 비난을 최소화하는 전략을 취할 수 있다. 적대세력에 대한 과대평가는 사회적

위험인식을 더욱 고조시키고 사회구성원들로 하여금 안전을 위해 자신의 자유를 기꺼이 희생할 준비를 하게 만들 것이다. 이러한 분위기를 배경으로 국가 관료제는 적대세력에 대한 정보수집체계를 보다 효율화하기 위한 제도적 장치를 구축할 수 있다. 2016년 3월 국회에서 통과된 ‘테러방지법’은 대북정보수집에 취약성을 보였던 국가정보원의 효율적인 정보 수집을 위한 제도적 장치로 만들어진 것이다. 여기에 더해서 ‘사이버테러방지법’을 제정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 두 개의 법안은 국가에 의한 국민의 감시를 일상화함으로써 개인의 자유를 심각하게 침해할 수 있다는 사회적 논쟁을 불러일으키고 있다. 이처럼 국가 관료제는 방어적 합리화를 통해 실패의 가능성을 성공의 가능성으로 둔갑시키는 기이한 능력을 고도화할 수 있다.

3) 역설의 결과: 감시사회

위험사회에서 관료제의 합리화 역설은 특히 감시가 일상화되는 사회적 위험을 야기할 수 있다는 데 주목할 필요가 있다. 위험사회는 합리화의 역설에서 비롯된 것이지만, 또한 합리화의 역설을 극단으로 밀어붙여 인간의 자유를 심각하게 위축시킬 위험이 매우 크다. 다시 말해서 위험사회는 ‘자유’의 재앙이라는 위험이 불안을 가져올 수 있는 사회라 하겠다. 위험을 피하기 위한 감시 장치가 오히려 자유에 위협이 되는 역설적 상황에 처하게 된 것이다. 그렇다면 감시체계는 어떻게 발달하게 될 것인가? Deleuze(1992)는 감시체계의 발달을 주권사회(society of sovereignty), 규율사회(disciplinary society), 통제사회(society of control)의 단계로 설명한 바 있다.

첫째, 주권사회의 이미지는 Bentham이 구상한 판옵티콘(panopticon: 일망감시탑이 있는 원형감옥)이다. 이는 ‘보는 주체’에게 ‘감시의 효율성’을 극대화시켜주기 위한 고안물이다. “만일 다수의 사람에게 일어나는 일을 모두 파악할 수 있는, 그리고 우리가 원하는 방식으로 이끌 수 있도록 그들을 예워쌀 수 있는, 그들의 행동과 [인적] 관계, 생활환경 전체를 확인하고 그 어느 것도 우리의 감시에서 벗어나거나 의도에 어긋나지 않도록 할 수 있는 수단이 있다면, 이것은 국가가 여러 주요 목적에 사용할 수 있는 정말 유용하고 효력 있는 도구임에 틀림없다(Bentham, 2007: 19).” 이러한 목적을 이루기 위해 고안된 것이 바로 판옵티콘이다. 판옵티콘은 감시주체가 감시대상을 ‘강제적으로’ 규율하는 장치이다. 이러한 건축학적 이미지는 국가가 통치대상의 가독성(可讀性)을 높이기 위해 통제적 편집 기술을 활용하고 있다는 Scott(2010)의 생각과 맥을 함께 한다.

둘째, 규율사회의 이미지 역시 Bentham의 판옵티콘이다. 그러나 초점은 감시의 주체에서 대상으로 이동한다. Foucault에 의하면, 판옵티콘은 ‘보이지 않는 곳에서 보는 것’

의 권력효과를 기반으로 한다. 파놉티콘은 권력이 가시적이지만(visible) 확인할 수 없는 것(undetectable)이어야 한다는 원칙을 세웠다는 것이다. 가시적이란, 감금된 자가 자신을 살펴보고 있는 중앙 탑의 높은 형체가 항상 어른거린다는 뜻이다. 또한 확인할 수 없다는 것은 감금된 자가 자신이 현재 주시 받고 있는지 어떤지를 결코 알아서는 안 되지만, 자신이 항상 주목될 수 있다는 것을 확신하고 있어야 한다는 뜻이다(Foucault, 1994: 297). 파놉티콘은 감시대상이 자발적으로 스스로를 규율하는 장치이며, 감옥만이 아니라 학교, 병원, 공장과 같은 조직에서도 작동하는 장치이다.⁹⁾

셋째, 통제사회에서는 파놉티콘의 이미지가 학교, 병원, 공장, 감옥과 같은 특정한 공간에 제한되는 것이 아니라 사회전체로 확장된다. 주권사회나 규율사회에서는 사람들이 감시를 벗어날 수 있는 외부 공간이 존재한다는 희망이 있으나, 통제사회에서는 감시를 벗어날 수 있는 공간 다시 말해서 감시가 미치지 않은 '외부'는 존재하지 않는다. 이것이 가능한 이유는 사회가 아날로그 단계에서 디지털 단계로 발전하면서 거대한 네트워크의 형성을 가능하게 하였다는 데서 찾을 수 있다. 사람들은 거대한 네트워크의 구성요소로 존재한다. 그리고 컴퓨터는 가장 핵심적인 기계장치이다. 이러한 변화의 중심에는 정부와 기업이 있다. 경제성장과 산업합리화 그리고 공공서비스 및 국가안보의 효율화를 위한 정부의 정책적 관심과 새로운 이윤창출의 적소를 찾으려는 기업의 관심이 네트워크를 기반으로 하는 사회의 발달을 촉진한다. 그 과정에서 사람들은 '잠재적인' 공공서비스의 수혜자, 소비자, 범죄자 등으로 평가되고 분류된다. 그리고 자기도 모르는 사이에 어디엔가 위치하게 된다. 그런데 문제는 그 위치가 고정된 것이 아니라 계속적으로 변화한다는 데 있다. 그렇기 때문에 개인들은 자신이 네트워크의 어디에 위치하고 있는지 그리고 위치하게 될지 혹은 어떤 사람으로 분류되고 있는지 그리고 분류될지에 대해 확신할 수 없다. 따라서 사람들은 알 수 없는 무엇인가에 의해 통제되고 있다는 불안으로부터 벗어날 수 없다.

감시체계의 역사적 발전단계를 보면, 감시방식이 감시자에 의한 피감시자의 감시(주

9) Orwell의 <1984년>에는 이러한 감시체계가 사람들에게 어떠한 효과를 만들어내고 있는지가 명확하게 묘사되어 있다. "윈스턴의 등 뒤에서 선철과 제9차 3개년계획의 초과달성에 대해 텔레스크린(telescreen)이 지껄이고 있었다. 이 텔레스크린은 저쪽에서 오는 걸 방송하는 동시에 이쪽 것을 방송한다. 윈스턴이 내는 소리가 아무리 작다 할지라도 모두 걸려든다. 그뿐 아니라 이 금속판의 시계(視界) 안에 들어 있는 한, 윈스턴이 하는 행동은 다 보이고 들린다. 물론 언제 감시를 받는지 알 수도 없다. 사상경찰이 얼마나 자주, 그리고 어떤 계통으로 한 개인을 감시하는가는 추측만 할 수 있을 뿐이다. 심지어 사상경찰이 모든 사람을 언제나 감시한다고 볼 수도 있다. 어쨌든 그들은 필요하다면 언제든지 감시의 시선을 쫓을 수 있다. 그래서 사람들은 자기가 내는 모든 소리가 포착되고 캄캄할 때 외에는 자신들의 모든 동작이 세세히 감시되고 있다는 전제 아래 살아야 했고 또 그게 본능처럼 습관화되어 있었다(Orwell, 1999: 9)."

권사회)에서 피감시자의 자기감시(규율사회)를 경유해서 ‘만인에 대한 만인의 감시’(통제사회)로 진화하는 과정을 볼 수 있다. 주권사회의 감시방식은 Weber의 합리화 역설과 관련이 깊으며, 규율사회 및 통제사회는 위험사회의 합리화 역설과 관련이 깊다. 만인에 대한 만인의 감시는 구성원들이 서로를 신고하게 하고 그 대가로 보상을 제공하는 시스템에서 쉽게 볼 수 있다. 특히 카메라가 장착된 스마트폰이 거의 모든 사람들의 손에 들려있다는 사실은 감시체계가 보다 강력하게 작동할 가능성을 높여준다. 궁극적으로 이러한 진화의 과정은 개인의 자유 공간을 극단적으로 협소하게 하는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

3. 돌파구 찾기: 정치의 재발견

Weber는 합리화의 역설에서 벗어나기 위한 돌파구를 ‘제도적으로 고정된 정치’에서 찾았다. 정당과 의회를 중심으로 하는 대의제정치체제를 토대로 카리스마가 있는 개혁적 리더가 합리화의 역설을 돌파하는 주체로 제시된다. 이는 ‘확실성에 대한 신념’이 지배하는 일차적 근대성의 맥락 안에서 가능한 것이다. 그렇다면 ‘불확실성에 대한 불안’이 지배하는 재귀적 근대성의 맥락 안에서 합리화의 역설을 돌파하기 위한 방법은 무엇일까? Weber는 다른 한편으로 ‘임시적 정치’가로서 시민의 역할에 중요한 의미를 부여한 바 있다. 물론 그것에서 관료제의 역설에 대응하기 위한 방법을 직접적으로 제시한 것은 아니다. Beck은 바로 이 지점에서 Weber와 다르다. Beck 역시 정치에 주목하지만, 제도적 정치에 의존하는 Weber와는 달리, 시민의 적극적 참여를 전제로 하는 하위정치(sub-politics)라는 새로운 유형의 정치를 제안한다.

재귀적 근대성의 맥락에서 제도화된 정치체제는 위험을 다루는 데 한계를 드러내고 있다. 그 이유는 위험이 갖는 두 가지 특성 때문이다. 첫째, 새로운 위험들 대부분은 예측할 수도 없고 알려지지도 않았으며, 그것이 시간적으로 얼마나 오랫동안 그리고 지리적으로 얼마나 넓게 영향을 미치게 될지 계산이 불가능하다. 둘째, 새로운 위험들은 초국가적이다. 그것은 전통적인 국경의 한계를 넘어서 영향을 미친다. 이러한 상황에서 관료제는 적극적 합리화와 방어적 합리화를 통해 오히려 ‘자유의 공간을 위축시키는 시도(비합리화)’를 하게 된다. 결과적으로 이는 사람들이 문제를 제기하는 능력이나 기회를 가로막게 된다. Beck은 이러한 상황을 역근대(counter-modernization)라 개념화한다. 그에 따르면, 역근대는 ‘근대성이 해체된 것이며, 질문이 말살된 것이고, 질문이 답변된 것처럼 위장된 것(Beck, 1998: 127)’이다. 위험사회의 다른 표현인 ‘불안의 시대’에 질문할 수 없다는 것은 ‘자유의 종말’이자 ‘정치의 종말’을 의미하는 것이다.

Beck은 위험사회를 배경으로 정치가 '욕구의 정치'에서 '불안의 정치'로 전환되는 거대한 흐름을 발견한다. "계급사회의 추동력은 다음과 같은 문구로 요약될 수 있다. '나는 배가 고프다!' 다른 한편 위험사회에 의해 시동이 걸린 운동은 다음과 같은 문구로 표현된다. '나는 두렵다!' '불안의 공통성'이 '욕구의 공통성'을 대신한다. 이러한 의미에서 위험사회는 '불안으로 인한 연대'가 정치적 힘을 발생시키고 정치적 힘이 되는 시대이다(Beck, 1992: 49)." 이러한 의미에서 정치는 전통적으로 제도화된 정치적 공간에서 해방된다. 일차적 근대성의 맥락에서 정치가 '지배, 권력, 이익을 보호하고 정당화하는 것'이었다면, 재귀적 근대성의 맥락에서 정치는 '삶의 조건을 구조화하고 변화시키는 것'으로 넓게 정의된다(Holzer & Sørensen, 2003: 81-82). 이로써 '비정치적인 것이 정치적인 것이 된다(Beck, 1992: 186).' Beck은 이러한 정치를 '하위정치'로 개념화한다.

하위정치 개념은 '통치로부터 정치의 분리'를 의미한다(Beck, 2009: 95). 다시 말해서 정치가 국민국가의 대외제 '밖에서 그리고 위에서(outside and beyond)' 이루어지는 경우를 말한다(Beck, 1996: 18). 하위정치는 국가적 차원의 시민사회와 전지구적 차원의 시민사회를 공간적 토대로 한다. "독선적 엘리트의 전횡, 과잉부담 국가의 실패, 시장의 보이지 않는 손이라는 환상, 그리고 전제적이고 인민공동체적인 모델의 재등장으로부터 우리 자신을 보호해주는 유일한 것은 안정된 중심도 없이, 정확한 권한 배분도 없이, 균질적인 확신도 없이, 가정된 합의도 없이, 완벽한 최종 계획안도 없이, 스스로를 형성하고 있는 시민사회이다(Beck, 1998: 192-193)." 이러한 의미에서 하위정치는 '직접적인 정치'를 의미한다. 그것은 정당이나 의회와 같은 의지형성을 위한 제도들을 거치지 않고, 때로는 법적 근거도 없이 때로는 법을 위반하면서까지 의사결정과정에서 선택적으로 개입하는 것이다. 하위정치는 이처럼 아래로부터의 사회 형성과 변혁을 의미한다.

그렇다고 하위정치가 제도화된 정치를 대체한다는 것은 아니다. 국가적 차원의 정치와 하위정치의 차별화가 탈정치화를 의미하는 것은 아니다. 하위정치는 국가, 기업, 과학, 법, 군, 직업, 일상적인 삶, 사적인 영역 등과 같이 일차적 근대성을 특징짓는 기본적인 제도들을 국가적 차원과 전지구적 차원에서 정치적 논쟁의 대상으로 이슈화한다. 정부는 하위정치를 통해서 시민들의 진정한 염원을 읽어낼 수 있다. 이러한 의미에서 제도화된 정치와 하위정치의 차별화는 정당한 시민의 염원을 실현하기 위해 경계를 가로지르는 새로운 동맹의 구축을 가능하게 한다. 그것은 정부에 대해 정책적으로 새로운 기회를 제공하는 것이기도 하다. 전지구적 차원에서도 하위정치는 기회를 제공한다. 세계 시민사회의 하위정치는 다양한 세력들의 임시적인 동맹을 통해 이루어진다. 하위정치가 정치적인 것의 규칙과 경계를 변화시켜 정치를 자유롭게 함으로써 전지구적 차원의 정

치가 새로운 목표와 이슈 그리고 상호의존성에 대해 보다 더 개방적이고 잘 받아들여지게 된다(Beck, 2009: 95). 따라서 하위정치가 활성화되기 위한 조건을 충족시키기 위해 노력하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 가장 기본적인 것은 시민들의 참여이다. 그리고 그러한 참여에 필요한 정보와 지식을 제공하는 언론매체가 독립성을 가지고 있어야 하며, 시민들의 참여를 법적으로 보호하기 위한 사법부의 독립성이 보장되어야 한다(Beck, 1992: 234). 다만, 유의해야 할 것은 하위정치가 긍정적인 방향으로만 이루어지는 것은 아니라는 점이다(Beck, 1998: 187).

윤리적 관점에서 보면, 하위정치의 핵심은 시민들로 하여금 문제를 제기할 수 있는 기회를 제공한다는 데 있다. ‘묻는 행위’는 자유를 상징한다. 자유의 본질은 긍정에 있는 것이 아니라 의심, 부정, 비판에 있다. 여기에서 묻는 행위가 비롯된다. 속박은 의심할 수 없는 상태를 강제하기 때문에, 속박된 정신은 물을 수 없다. 하위정치는 그 자체가 ‘묻는 것’이기 때문에 시민적 자유의 실현을 위한 계기를 제공한다고 하겠다. 이러한 의미에서 하위정치는 재귀적 근대성의 맥락에서 발생하는 합리화의 역설을 돌파할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

V. 결론: 행정적 함의를 중심으로

합리화의 역설은 합리화가 인간에게 해방과 구속을 동시에 가져다주고 있다는 인식에 바탕을 둔다. 위험사회는 안전과 안보를 통치성(governmentality)의 근거로 하기 때문에, 자유를 구속하는 감시체계를 고도화할 가능성이 크다(Foucault, 2011). 감시체계는 안전과 안보를 위한 합리적인 대응이라 할 수 있다. 그러나 그것은 자유를 구속함은 물론이고 그러한 구속을 당연한 것으로 받아들여지게 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 위험사회는 ‘자유’의 재앙 즉 ‘합리화의 재앙’을 가져올 가능성이 크다. Weber의 합리화에 대한 비판적 전망은 위험사회에서 극단적으로 모습을 드러낼 수 있다. 우리는 우리 스스로가 처놓은 ‘합리화의 덫’에서 벗어날 수 있을까? 경제적 삶뿐만 아니라 사회적 삶 전체를 규율하고 있는 신자유주의, 좀 더 정확히는 기업의 논리, 그리고 안전과 안보를 정치적 수사나 상징으로 활용하는 정치 논리, 자신의 특권에 집착하는 관료들로 구성된 관료제의 논리, 상업적 이해관계를 추구하는 언론의 논리, 만국이 만국의 전쟁상태에 처해 있는 국제정치의 논리 등은 위험사회의 행로를 더욱 위태롭게 하고 있다.

지금까지 관료제에서 작동하는 합리화의 역설을 Weber와 Beck의 논의를 중심으로

살펴보았다. 특히 주목해야 할 것은 합리화의 역설이 일차적 근대와 이차적 근대에 질적으로 다른 방식으로 작동한다기보다는 이차적 근대에서 위험을 매개로 합리화의 역설이 보다 강력하게 작동할 수 있는 가능성이 커졌다는 점이다. 마지막으로 관료제에서 작동하는 합리화의 역설에 관한 논의가 행정에 대해 갖는 의미를 살펴보고자 한다.

첫째, 행정은 본질적으로 역설적이라는 인식을 가질 필요가 있다. 행정은 공공서비스를 합리적으로 제공하기 위해서는 국민과 국민의 활동, 그리고 국가영역의 물리적 조건들과 같은 행정대상에 대한 정보를 확보해야 한다. 그것을 토대로 문제를 발견하고 대책을 모색하게 된다. 따라서 행정은 행정대상과 관련된 정보를 수집하고 가공하는 통계적 활동을 본질로 한다고 하겠다. 그러다 보니 두 가지 문제가 고려될 필요가 있다. 하나는 통계적 편집과정은 행정대상들 각각이 갖는 특수성을 충분히 반영할 수 없다. 그러다 보면, 행정대상이 통계적으로 누락될 가능성이 있다. 요컨대 통계적으로 가시권에서 벗어난 사각지대가 존재할 수 있다는 것이다. 다른 하나는 행정대상에 대한 자료들이 감시와 통제의 도구로 이용될 수도 있으며, 그렇지 않다 하더라도 국민들은 자신들에 대한 정보를 확보하고 있는 정부에 대해 두려움과 불안을 느낄 수 있다는 것이다. 선의에서 비롯된 행정의 합리적 조치들에조차도 역설이 내재한다는 점에 주목할 필요가 있다.

둘째, 행정은 위험에 민감한 방식으로 이루어져야 한다. 위험은 행위의 부차적 현상이 아니라 본질적인 현상이기 때문이다. 위험은 행위의 우연적인 결과가 아니라 항시적으로 발생할 수 있는 가능성으로 존재한다. 그러니까 위험은 단지 '의도하지 않은 결과'로서 실패를 정당화하는 명분으로 이용되어서는 안 되며, '언제든지 발생할 가능성이 있는 결과'로 인식되어야 한다. 행정은 위험에 민감한 것이 되어야 한다. 위험에 민감한 행정은 최악의 상황을 전제로 대비책을 마련하고, 그 위에서 의도한 결과를 추구하는 '예방적인 것'이어야 한다. 물론 이는 행정비용의 증가를 가져올 수 있다. 그러나 단기적으로는 그 비용이 커 보일 수 있지만, 최악의 상황이 발생할 경우 지불해야 할 비용을 생각한다면, 그것은 그렇게 큰 비용이라 할 수는 없을 것이다. 사회적 안전망을 예로 들어보자. 사회적 안전망은 자연재해와 같은 자연적 위험이나 실업, 빈곤과 같은 사회적 위험으로부터 사람들을 보호하는 데 목적이 있다. 아직 발생하지 않은 위험에 대비하여 예산을 지출하는 것은 낭비로 보일 수도 있다. 그러나 그러한 위험이 실제로 발발했을 때 지출해야 할 비용을 생각한다면, 그것은 예방적 비용으로서 그리 크게 보이지는 않을 것이다. 위험의 필연성이라는 측면에서 보면, '위험영향평가'는 모든 정책이 결정되고 집행되는 과정에서 필수적으로 이루어져야 하며, 거기에는 '사전예방원칙(precautionary principle)'이 적용되어야 한다. 사전예방원칙은 "인간 혹은 환경에 심각한 손상의 위험

이 있을 때, 비록 결정적인 과학적 증거가 없다 하더라도 그러한 손상을 예방하기 위한 조치를 취해야 한다는 원칙이다(Jesen, 2002).”

셋째, 행정의 위험에 대한 책임을 강화하기 위해서는 통제가 불가피하다. 관료제는 적극적으로건 방어적이건 합리화전략을 통해 불리한 상황을 유리한 상황으로 전환시키려는 경향성을 보인다. 이러한 관료제의 대응방식은 실질적으로 당면한 위험보다는 관료제 자체의 위기에 대한 대응에 초점을 맞추는 것이 될 수 있다. 따라서 행정이 위험에 실질적으로 책임을 다 하도록 하기 위해서는 외적인 통제가 불가피하다. Weber처럼 카리스마가 있는 정치적 리더가 관료제를 통제하는 것을 기대할 수는 있지만, 그것은 그렇게 실현 가능성이 높은 것은 아니다. 정치적 리더에게 주어진 시간의 제약과 관료제의 조직적 저항이 만만치 않기 때문이다. 그렇기 때문에 반부패와 관련된 법률, 행정에 대한 의회의 정치적 통제, 시민사회의 감시와 비판활동이 보장되고 강화되어야 한다. 그러한 의미에서 Beck이 제안한 하위정치는 매우 중요한 의미를 갖는다. 하위정치가 활성화되기 위해서는 기본적으로 언론·출판의 자유 및 표현·집회의 자유가 실질적으로 보장되어야 한다.

넷째, 행정이 독자적으로 위험에 대응하는 것은 거의 불가능하다는 인식이 필요하다. 따라서 위험과 관련된 이해당사자들이 참여하는 ‘위험 거버넌스(risk governance)’를 활성화할 필요가 있다. 거버넌스는 ‘반성적 자기조직화를 통한 사회적 조정양식’이라 할 수 있다(Jessop, 1998; 2003). 다시 말해서 비판적인 토론과 대화를 통해 이해관계를 조정하는 기제라는 것이다. 이를 통해 행정이 자체적으로 생산하는 자연적, 사회적 위험뿐만 아니라 사회적 행위주체들이 생산하는 자연적, 사회적 위험에 대응하는 체제를 구축할 필요가 있다. 그렇다고 위험거버넌스가 항상 성공할 수 있다는 것은 아니다. 예컨대 관피아와 같이 조직적으로 이권을 추구하는 세력에 의해 위험거버넌스가 오염된다면 오히려 더 큰 위험요인이 될 수 있다. 거버넌스의 실패 가능성에 대응하기 위해 메타거버넌스(meta-governance)에 주목할 필요가 있다(Jessop, 1998: 42-43). 메타거버넌스는 ‘자기조직화의 조직화’를 의미한다. 그것은 정부와 같은 강력한 세력이 거버넌스를 주도해야 한다는 의미가 아니다. 그것은 자기조직화를 촉진하게 하는 제도의 설계와 비전의 형성을 의미한다. 정부의 주요한 역할은 거버넌스를 위한 기본 규칙을 제공하는 것, 상이한 거버넌스 체계들의 공존을 보장하는 것, 거버넌스에서 발생하는 분쟁을 해결하기 위한 법정으로서 기능하는 것, 사회적 통합을 위해 약자들에게 힘을 실어줌으로써 권력의 균형을 이루는 데 기여하는 것 등이다. 이는 Beck이 제안하는 하위정치를 활성화하는데 중요한 기반이 될 수 있다.

다섯째, 신자유주의의 이념에 충실한 행정의 역설에 주목할 필요가 있다. 현대행정에서는 기업조직의 논리를 정부조직에 이식하려는 노력들이 다양하게 이루어지고 있다. 기본 논리는 경쟁, 성과, 평가이다. 이 논리는 상관이 부하를 시시콜콜 감시하고 감독하는 낡은 관리방식에서 벗어나 개인 스스로가 자신을 감시하고 관리하는 새로운 관리방식을 추구한다. 따라서 구성원들은 평가의 지표에 맞게 자신의 활동을 조율할 뿐만 아니라 남보다 더 나은 성과를 성취하기 위해 노력한다. 자기규율, 자기감시, 자기착취는 조직적 삶의 원리로 자리를 잡게 된다. 관료조직의 구성원들은 자신이 조직의 유용한 부속품임을 증명해야 하는 상황에 처하게 된다. 그러다 보면, 과거의 관리방식에 대해 Weber가 우려했던 것보다, 관료제의 구성원들이 ‘문화가 부재하는 정신적으로 비자주적인 인간들의 군집’으로 전락할 가능성이 더욱 커진다. 따라서 ‘노동조합’, 즉 ‘공무원노동조합’에 주목할 필요가 있다. 이익집단으로서 노동조합은 이윤을 추구하는 자본가에 대항해서 노동자들의 이익을 추구하는 데 초점을 맞춘다. 그러나 공익을 추구하는 정부 관료제의 구성원인 공무원의 노동조합 역시 공무원들의 이익을 추구하는데 초점을 맞추지만, 이익추구 행위가 공적인 정당성(국민의 지지)을 전제로 하는 특성을 갖는다. 이러한 측면에서 보면, 공무원노동조합은 공무원들이 동료애와 연대의식을 바탕으로 자신들의 이익과 공적 가치의 의미를 공유하는 계기를 제공할 수 있다. 이를 통해 공무원들은 ‘정신적으로 자주적인 인간들의 군집’으로 성장할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 전성우. (2013). 「막스 베버의 사회학」. 파주: 나남.
- Baehr, P. (2001). The “Iron Cage” and the “Shell as Hard as Steel”: Parsons, Weber, and the Stahlhartes Gehäuse Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. *History and Theory*, 40(2): 153-169.
- Bartels K. P. R. (2009). The Disregard for Weber's *Herrschaft*. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4): 447-478.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. translated by M. Ritter. London:Newbury Park:New Delhi: SAGE Publications.
- Beck, U. (1996). World Risk Society as Cosmopolitan Society? Ecological Questions in a Framework of Manufactured Uncertainties. *Theory, Culture & Society*, 13(4): 1-32.
- Beck, U. (1998). 「정치의 재발견: 위험사회 그 이후-재귀적 근대사회」. 문순홍 역. 서울: 거름.

- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Beetham, D. (1985). *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Bentham, J. (2007). 「파놉티콘」. 신건수 역. 서울: 책세상.
- Brubaker, R. (1984). *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: George Allen & Unwin.
- Bunyan, J. (1999). *Pilgrim's Progress*. New York: Reformation Press.
- Carroll, A.J. (2011). Disenchantment, Rationality and the Modernity of Max Weber. *Forum Philosophicum*, 16(1): 117-137.
- Curran, D. (2013). Risk Society and the Distribution of Bads: Theorizing Class in the Risk Society. *The British Journal of Sociology*, 64(1): 44-62.
- Deleuze, G. (1992). Postscript on the Societies of Control. *October*, 59: 3-7.
- Foucault, M. (1994). 「감시와 처벌: 감옥의 탄생」. 오생근 역. 서울: 나남.
- Foucault, M. (2011). 「안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년」. 오트르망(심세광, 전해리, 조성은) 역. 서울: 난장.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Healy, S. (2001). Risk as Social Process: the End of 'the Age of Appealing to the Facts'? *Journal of Hazardous Materials*, 86: 39-53.
- Holzer & Sørensen, (2003). Rethinking Subpolitics: Beyond the 'Iron Cage' of Modern Politics. *Theory, Culture & Society*, 20(2): 79-102.
- Jesen, K. K. (2002). The Moral Foundation of the Precautionary Principle. *Journal of Agriculture and Environmental Ethics*, 15(1): 39-55.
- Jessop, R. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155): 29-45.
- Jessop, R. (2003). *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance*. Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, International Seminar.(21-23 November 2003). 1-23.
- Jonas, H. (1994). 「책임원칙: 기술시대의 생태적 윤리」. 이진우 역. 서울: 서광사.
- Kalberg, S. (1980). Max Weber's Types of Rationality: Cornerstone for the Analysis of Rationalization Processes in History. *American Journal of Sociology*, 85(5): 1145-1179.
- Kant, I. (1991). *Metaphysics of Morals*. introduction, translation, and notes by Mary Gregor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kant, I. (2002). *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. edited and translated by A.W. Wood with essays by J.B. Schneewind, M. Baron, S. Kagan, A.W. Wood. New Haven and London: Yale University Press.
- Kant, I. (2013). *Answer the question: What is Enlightenment?* trans. by D. F. Ferrer. <https://archive.org/details/AnswerTheQuestionWhatIsEnlightenment>.

- Löwith, K. (1993). *Max Weber and Karl Marx*. with a new preface by B. S. Turner, edited and with an Introduction by T. Bottomore and W. Outhwaite. London and New York: Routledge.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. translated by R. Barrett. Berlin· New York: Walter de Gruyter.
- Mommsen, W. (1989). Max Weber on Bureaucracy and Bureaucratization: Threat to Liberty and Instrument of Creative Action. in W. Mommsen. *The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays*. 109-120. Cambridge: Polity Press.
- Mythen, G. (2007). Reappraising the Risk Society Thesis: Telescopic Sight or Myopic Vision? *Current Sociology*, 55(6): 793-813.
- Nietzsche, F. (2006). *Thus Spoke Zarathustra*. ed. by A.D. Caro & R.B. Pippin, trans. by A.D. Caro. Cambridge: Cambridge University Press.
- Owell, G. (1999). 「1984년」. 김병익 역. 서울: 문예출판사.
- Palonen, K. (1999). Max Weber's Reconceptualization of Freedom. *Political Theory*, 27(4): 523-544.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. London: Demos.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rothstein, H., Huber, M. and Gaskell, G. (2006). A Theory of Risk Colonisation: The Spiralling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk. *Economy and Society*, 35(1): 91-112.
- Schluchter, W. (1979). The Paradox of Rationalization. in G. Roth and W. Schluchter. *Max Weber's Vision of History: Ethics and Methods*. 11-64. Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.
- Schluchter, W. (1981). *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Translated, with an Introduction, by G. Roth. Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.
- Scott, J. C. (2010). 「국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가」. 전상인 역. 서울: 에코리브르.
- Weber, M. (1930). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. translated by Talcott Parsons with an introduction by Anthony Giddens. London/ New York: Routledge.
- Weber, M. (1944). Max Weber on Bureaucratization in 1909. in J. P. Mayer. *Max Weber and German Politics*. 125-131. London: Faber & Faber Ltd.
- Weber, M. (1949). *The Methodology of the Social Science*. translated and edited by E. A. Shus and H. A. Finch, With a Foreword by E. A. Shils. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society* I, II, III. Edited by G. Roth and C. Wittich. Translated by E. Fischhoff etc. New York: Bedminster Press.

Weber, M. (1988). 「프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신」. 박성수 역. 서울: 문예출판사.

Weber, M. (1994). *Weber: Political Writings*, ed. and trans. P. Lassman and R. Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. (2004). *The Vocation Lectures: Science as a Vocation, Politics as a Vocation*. Edited and with an Introduction by D. Owen and T. B. Strong, Translation by R. Livingstone. Indiana Polis/Cambridge: Hackett Publishing Company.

Wildavsky, A. & Dake, K. (1990). Theories of Risk Perception: Who Fears What and Why? *Daedalus*, 119(4): 41-60.

Wilkinson, I. (2001). *Anxiety in a Risk Society*. London and New York: Routledge.

ABSTRACT

The Paradox of the Rationalization of Bureaucracy: A Focus on M. Weber's Classical Discourse and U. Beck's Theory of Risky Society

Euy-Young Lim

Rationality is a key principle of public administration. It is only natural to rationalize public administration. Generally, rationalization refers to improving problem-solving capacity. However, it brings positive and negative results at the same time. This phenomenon is called the paradox of rationalization. Bureaucracy is an organizational base for the rationalization of public administration. Max Weber acknowledged the technical superiority of bureaucracy, but at the same time worried about its negative effects on human freedom and democracy. Today the paradox of the rationalization of bureaucracy that Weber pessimistically looked to should be reflected more seriously because the contemporary risky society paradox of rationalization is generally attributed to the paradox of rationalization. Therefore, this article firstly examines Weber's classical and prophetic discourse on the paradox of rationalization of bureaucracy. Secondly, this article deepens the discourse on the paradox of rationalization of bureaucracy based on Ulich Beck's theory of risky society and examines how to turn risky society into a surveillance society through positive and offensive rationalization. Finally, this article discusses some implications of discourses on the paradox of rationalization of bureaucracy for public administration.

【Keywords: Max Weber, Ulich Beck, bureaucracy, risky society】