

민주주의, 시장경제 및 보수주의 정부개혁

박 종 민

이 논문은 한국의 '큰 정부'의 성장 원인과 이념적 전제를 고찰하고 '큰 정부'가 직면한 정치적, 경제적 및 사회적 환경 변화를 논의하며, 정치, 경제 및 사회질서의 재편을 합리화하는 보수주의 정치운동의 성격을 기술하고 이에 기초한 정부개혁의 가치와 규범 및 그 한계를 분석한다. 민주주의와 시장경제의 문화적 토대인 개인주의의 역동성을 재창출하기 위해 자유의 가치를 전면에 내세우면서 신중상주의에 기초한 '큰 정부'를 비판하는 최근의 정부개혁은 정부역할의 재규정을 과감하게 시도하고 있지만 유교적 정치문화의 유산인 온정주의 통치제도와 과정, 성장 시대 형성된 정부기관의 발전주의 조직문화, 산업사회의 발전단계에서 기대되는 복지요구 및 취약한 합리주의 전통 때문에 그 전망이 밝지만은 않다.

1. 머리말

한국의 행정관료제는 지난 1960년대 이후 4반세기 동안 국가발전을 주도한 변화의 역군(*change agent*)이었다. 국토분단과 경제빈곤의 상황에서 신생국의 권위주의 정권은 국가안보와 경제발전을 최고의 통치목표로 삼았고, 이를 위해 자원을 동원하고 사업을 관리할 행정관료제의 '근대화'를 추진하였다(장달중, 1986; LaPalombara, 1963). 특히 정부주도의 산업화 전략은 전문성과 사명감으로 무장된 기술관료 집단을 필요로 하였고, 이는 행정활동의 조직화, 기획 및 관리기법의 도입, 공무원의 교육과 훈련 등을 통한 행정발전을 요구하였다(이한빈, 1968; 황인정, 1970; 오석홍, 1986). 행정의 '근대화'는 정부가 민간부문을 선도하여 국가발전을 주도할 수 있도록 행정관료제의 기능적, 조직적 및 제도적 능력을 제고시키려는 계획된 변화였다(Esman,

박종민은
캘리포니아대학
(버클리)에서 정치학
박사학위를 받고,
현재 고려대
행정학과 교수로
재직중이다.
cmpark@kucnch.korea.ac.kr

1972; Skocpol, 1985). 이러한 시도는 시민사회의 형성이 미약한 상황에서 '큰 정부'를 가져왔지만, 압축성장을 통해 한국을 신흥공업국으로 변화시키는 과정에서 행정관료제가 선도적 역할을 할 수 있도록 만들었다(강민 외, 1991; Amsden, 1989; Haggard, 1990).

그러나 20세기 후반 냉전체제의 종식, 정치적 권위주의와 공산주의의 몰락 및 복지국가의 재정위기로 민주주의와 시장경제의 정당성이 보편화되면서 자유주의에 기초한 직접 '노 젓는' '큰 정부'로부터 보수주의에 기초한 '방향 잡는' '작은 정부'로의 변화 요구가 선진국을 중심으로 전세계적으로 확산되고 있다(Osborne and Gaebler, 1992; 이종범, 1995). 이러한 개혁의 파고 속에서 개발시대 변화의 주체였던 한국의 행정관료제는 국가경쟁력을 저하시키는 발전의 장애물 혹은 시대변화에 뒤처진 '보수적' 집단으로 인식되기 시작하였고, 이에 따라 '보수적'인 한국 사회에서도 선진국과 같은 보수주의 정부개혁이 추진되기에 이르렀다(김영평, 1994; 백완기, 1996).

'보수적' 집단으로 비판되는 행정관료제의 보수성 혹은 보수주의는 도대체 무엇을 의미하는가? 보수주의(*conservatism*)를 성격적(*temperamental*), 상황적(*situational*), 정치적 및 철학적 보수주의로 구분하는 로시터(Rossiter, 1974)의 지적처럼 보수주의의 의미는 다양하나 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 보수주의는 기존의 생활양식 혹은 질서의 파괴적(*disruptive*) 변화에 대해 저항하거나 반대한다.¹⁾ 이러한 의미의 '보수적' 행정관료제란 변화에 대해 저항하고 반대하는 관료집단을 가리킨다. 둘째, 보수주의는 근대적 자유주의와 상반되는 개념으로 경제 및 사회에 대한 정부규제와 간섭에 반대한다. 이러한 의미의 '보수적' 행정관료제란 정부역할의 확대 혹은 팽창에 반대하는 관료집단을 가리킨다. 이렇게 본다면 행정관료제의 보수성에 대한 비판은 관료집단의 현상유지(*status quo*)적 혹은 반개입적 성향 혹은 행태에 대한 공격으로 볼 수 있다.

후술하지만 한국에서의 정부역할은 1960~70년대의 개발시대를 거치면서 크게 확대되어 왔다. 경제 및 사회적 삶의 영역에서 정부규제

와 개입이 증가하면서 권한, 기구, 인력 및 예산의 측면에서 공공부문은 크게 성장하였고, 이에 따라 지금의 '큰 정부'가 발전하게 된 것이다(박동서 외, 1992). 또한 관료집단은 일반적으로 팽창지향적 성향과 행태를 나타내는 것으로 지적되기도 한다(Downs, 1967; Niskanen, 1971). 따라서 이러한 요인들을 고려하면 행정관료제의 보수성을 관료집단의 반개입적 혹은 반팽창적보다는 현상유지적 성향과 행태로 이해하는 것이 더 현실에 부합하는 것으로 보인다.

그렇다면 행정관료제가 저항하는 변화란 무엇인가? 그것은 후술할 근래의 보수주의 정치운동이 추구하는 정치, 경제 및 사회 질서의 재편에 따른 정부역할의 재규정이다. 권한, 기구, 인력 및 예산의 축소를 통해 '큰 정부'에서 '작은 정부'를 지향하는 이 변화는 관료집단의 확대 혹은 팽창 지향적 성격과 반대되는 것이다. 따라서 행정관료제의 보수성이란 직접 '노 젓는' '큰 정부'에서 '방향 잡는' '작은 정부'로의 변화에 대한 관료집단의 소극적 및 부정적 정향을 가리키는 것으로 볼 수 있다. 후술하지만 한국의 '큰 정부'의 이념적 토대는 선진국의 '큰 정부'의 그것과 다르다. 정부개혁의 지향점이 적어도 외견상 '작은 정부'로 동일하지만 개혁의 대상은 선진국의 경우 근대적 자유주의에 기초한 '큰 정부'라면 한국의 경우는 20세기 후반의 중상주의에 기초한 '큰 정부'이다. 이렇게 보면 한국의 행정관료제의 보수성은 신중상주의에 기초한 '큰 정부'에서 보수주의에 기초한 '작은 정부'로의 변화에 대한 관료집단의 소극적 및 부정적 정향을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.²⁾

이러한 논의를 배경으로 이 논문은 첫째 보수주의 정부개혁이 공격하는 '큰 정부'의 성장 원인과 이념적 전제를 조사하고, 둘째 '큰 정부'가 직면한 정치적, 경제적 및 사회적 환경변화를 살펴보고, 셋째 정치, 경제 및 사회 질서의 재편을 합리화하는 보수주의 정치운동의 성격을 기술하고, 넷째 보수주의 정부개혁이 추구하는 가치와 규범을 분석하며, 끝으로 한국적 맥락에서 이러한 보수주의 정부개혁의 한계를 지적하고자 한다.

2. '큰 정부'의 성장

1948년 정부수립 이후 지난 반세기동안 한국에서의 정부관료제의 성장은 괄목할 만하다. 정부역할의 확대는 공공부문의 권한, 기구, 인력 및 예산의 증가로 객관적으로 관찰될 수 있다(총무처, 1987; 박동서 외, 1992; 이수철, 1995). 그렇다면 한국에서 '큰 정부'가 발전하게 된 이유는 무엇인가?

정부성장은 사실상 선·후진국의 구분 없는 20세기의 보편적인 현상으로 지적되고 있다. 정부성장은 인구밀도, 경제구조, 사회계층, 과학기술발전, 국가안보, 정치전통, 문화특성 등 다양한 원인에 의해 설명되지만 가장 일반적인 것은 사회경제적 설명이다(Corson and Harris, 1963). 근대정부의 성장을 산업사회와 관련지어 이해하는 이 설명은 산업화와 도시화로 새로운 행정고객이 등장하고 새로운 행정서비스가 요구되면서 공공부문의 기구, 인력 및 예산이 확대되어 온 선진국의 정부성장을 이해하는 데 적합하다. 선진국에서는 산업사회의 사회경제적 문제를 해결하기 위해 행정관료제의 역할이 확대되고 권한이 강화됨에 따라 행정국가(*administrative state*) 혹은 관료국가(*bureaucratic state*)가 출현하게 되었는데 이러한 경향은 20세기 보편적 현상으로 지적된다(Waldo, 1948; Wilson, 1975). 이처럼 근대국가의 행정관료제 성장은 산업사회의 적극국가(*positive state*)의 발전과 일치한다(Morstein Marx, 1957).

그러나 한국과 같은 개발도상국의 '큰 정부'는 산업사회에서 발생하는 문제를 해결하기 위해서가 아니라 오히려 산업사회로 발전하기 위해서 등장하게 되었다는 점에서 선진국의 경험과 다르다. 선진국처럼 복지국가를 지향하기 위해서가 아니라 국력과 국부의 증강이라는 시대적 과제를 추진하기 위해 행정관료제가 확대된 것이다. 선진국의 경우 산업화가 '큰 정부'의 원인이었다면, 한국의 경우 정부주도의 산업화를 위해 '큰 정부'가 발전하게 된 것이다. 때문에 개발도상국처럼 산업화사회(*industrializing society*)에서 출현한 행정국가는 선진국처럼

산업사회(*industrial society*)에서 출현한 행정국가와 그 이념적 전제, 형성조건 및 발전궤도가 동일하지 않다. 이러한 중요한 차이는 근래 선진국을 중심으로 전세계적으로 확산되는 정부혁신운동의 한국사회에의 전사가능성(*transferability*)의 근본적 한계를 시사한다.³⁾ 그렇다면 한국의 행정관료제의 성장의 배경과 원인은 무엇인가?

1) 유교적 전통과 식민통치의 유산

한국의 경우 유교적 전통과 식민통치의 유산은 행정국가의 급속한 발전을 가능하게 한 토양이었다. 첫째, 유교적 관료주의의 발전은 이미 집권적 권위구조의 통치제도와 과정을 확립시켰고, 이는 시민사회의 형성이 미약한 현실에서 정부의 중심적 역할을 강화하였다. 유교적 전통은 가족을 통치의 원형(*prototype*)으로 간주하여 계층성과 집단성이 강조되는 유기적(*organic*) 공동체를 이상화하였고, 이는 온정적 권위관계를 반영하는 가부장적 통치행태와 국가 중심적 통치과정을 정당화하였다(박종민, 1997).

둘째, 식민지 무관통치시대의 유산인 ‘과대성장국가’(over-developed state), 즉 집행부(*executive*) 중심의 통치구조 역시 행정국가의 급속한 발전에 기여하였다(최장집, 1985). 해방 후에는 식민시대의 통치구조에 대한 반발로 입법부 중심의 통치구조가 발전될 가능성이 있었다. 그러나 국가형성의 긴박성과 반공이념의 강조는 정치사회와 시민사회의 위축을 초래하였고, 이는 투입 통치구조, 특히 입법부의 역할이 강화될 가능성을 제한하였다. 이러한 상황으로 식민통치시대부터 발달되어 온 집행부의 중심적 역할이 더욱 강화될 수 있었고 이것은 1960년대 이후 정부주도의 산업화 전략을 선택할 수 있는 여건을 제공하였다.

이러한 문화적 유산과 시대적 조건은 선진국처럼 산업사회의 사회경제적 문제가 심각하지 않았던 한국에서 급속한 행정국가의 발전을 가능하게 하였다. 그러나 여기서 주목해야 하는 것은 민주정치가 발전되지 않은 상황에서 행정국가화는 집행권에 대한 효과적인 균형과

견제가 없는 행정국가화라는 것이다. 한국에서는 선진국과는 달리 행정관료제의 '과대성장'이 투입 정치제도의 '과소성장'과 공존하였다. 권위주의 정치상황에서 집행부 수장의 강력한 지도력이 강조되고 입법부의 대의기능은 상대적으로 제약되었으며 따라서 행정개혁과 관련하여 투입의 대표성보다는 국정의 통합성과 행정의 능률성만이 중시되었다. 후술하지만 이는 개발시대 행정개혁의 지배적인 가치였다.

2) 국가안보와 정권유지

미·소간의 국제적 냉전체제하에서의 한국전쟁과 남북분단은 국방과 치안이라는 정부의 기본적 기능을 강화시키고 군을 포함한 강압적(*coercive*) 국가기구의 급속한 성장을 촉진하였다. 국가안보와 생존을 일차적인 국정목표로 발전시킨 한국전쟁과 북한의 군사적 위협은 안보와 관련된 기구, 인력 및 예산의 확대를 가져왔다. 냉전시대의 국가안보가 미국에서도 정부성장의 주요한 요인의 하나였던 것처럼 특히 준전시 상황에 있었던 한국에서 이는 말할 것도 없었다(Corson and Harris, 1963).

국가안보 이외에도 강압적 안보기구는 권위주의 통치에 대한 정치적 반대를 억압하고 자본유치를 위한 산업평화를 강제하기 위해서도 강화되었다. 정권유지를 위한 권위주의 통치자의 안보기구 의존은 이러한 기구의 성장과 더불어 개인의 기본권을 침해하는 국가권력의 급격한 확대와 이의 자의적 행사를 조장하였다. 또한 5·16 군사쿠데타 이후 실시된 지방자치 금지와 이에 따른 내무부 조직의 확대는 권력을 중앙정부로 집중시키고 최고통치자가 독주하는 통치구조를 강화하였다. 불균형적 산업화 전략에 필요한 노동에 대한 권위주의적 통제도 치안기구의 확대를 초래하였다.

이러한 통치제도와 관행은 법치국가가 아니라 국가의 전능성과 국가이익의 제일성을 강조하는 경찰국가(*police state*)의 이념을 반영한다. 입법부와 사법부의 기능과 역할이 축소되고 형식화된 권위주의체제에서 자의적인 권력사용을 조장하게 한 강압적 국가기구의 확대와

강화는 개인적 자유와 법의 지배를 강조하는 제한된 정부 (*limited government*)가 아니라 제한되지 않는 무소불위의 정부의 발전을 가져왔고 이것은 후술할 부국강병의 신중상주의 통치이념으로 정당화되었다.

3) 정부주도의 경제발전

물론 한국에서 정부성장의 가장 주요한 원인은 경제에 대한 정부개입의 증대와 관련된다(김종석, 1993; 이경원, 1992). 민간부문의 취약성과 자원의 빈약성은 정부의 주도적 역할을 강조하는 산업화 전략을 요구하였다. 이에 따라 정부는 경제성장을 촉진하고 산업구조를 근대화하기 위해 과도한 시장개입을 시도하고 경제개발계획을 수립하며 자생력이 부족한 민간부문을 지도하고 대단위 공공투자를 직접 주도하게 되었다. 정부는 투자계획 및 주요 상품에 대한 가격을 통제하고 전략산업에 대한 금융 및 재정지원과 산업보호를 위한 진입 및 경쟁 제한을 실시하였다. 투자결과와 신용금융의 결정이 시장기제가 아니라 정치·행정적 방법을 통해 이루어졌다. 산업화를 위한 기술발전의 필요성도 정부역할의 확대를 가져왔는데 기술개발이 민간부문에서 효과적으로 추진되기 어려운 상황에서 기술발전은 정부의 새로운 책임이 되었다. 이에 따라 기술연구와 개발도 정부 주도하에 국책연구소에서 혹은 민간연구소에서 추진되었다.

정부주도의 산업화 전략의 추구는 이를 기획하고 집행할 행정기구의 확대, 기술관료의 육성 및 합리적 관리기법의 도입을 필요로 하였다. 특히 희소한 국가자원을 효과적으로 동원하고 이를 생산적으로 관리할 수 있는 행정조직의 형성이 긴급하였는데, 특히 중앙부처 가운데서 경제기획원과 상공부는 이를 위해 확대되고 강화되었다. 특히 상공부는 바로 수출제일주의 경제정책의 행정조직의 표현으로 볼 수 있다. 개발시대 이 두 내각부처의 기능과 규모의 확대는 바로 정부주도의 경제발전을 위한 행정관료제의 성장을 부분적으로 예증하는 것이다.

3. '큰 정부'의 통치이념과 행정개혁

1) 신중상주의 공공철학

권위주의 정권의 반공주의와 발전주의는 정부역할을 재규정하여 국가의 강압조직과 행정조직의 확대와 강화를 가져왔다. 특히 1960년대 등장하기 시작한 발전적 권위주의체제는 신중상주의에 기초한 '큰 정부'를 지향하였다(박광주, 1987). 일반적으로 권위주의체제는 정교한 전체이념(*total ideology*)을 갖지 못한 것으로 기술되지만 발전적 권위주의체제는 국가안보와 경제성장을 통한 '민족중흥' 혹은 국가발전이라는 실용적인 프로젝트를 사용하여 비민주적 통치체도와 과정을 정당화하였다(Linz, 1970; Stepan, 1985). 권위주의 정권의 이러한 부국강병의 국가목표는 바로 신중상주의 통치철학을 반영한다.

중상주의(*mercantilism*)는 무역수지의 개선을 위해 정부가 농업, 산업 및 상업을 규제하는 것을 지지한다. 중상주의체제는 수입억제와 수출촉진 정책을 사용하여 자본축적과 국부증진을 도모하며 외국산업과의 경쟁에서 국내산업을 보호하기 위해 국내산업에 대한 지원과 고관세 정책을 사용한다. 이를 위하여 중상주의체제는 국가의 중심적 역할을 강조하고 정부의 개입주의를 지지한다. 임금억제와 자본동원을 추구한 유럽의 후발 산업국의 권위주의 정권과 유사하게 부국강병을 통치목표로 한 20세기 후반의 발전국가도 이러한 중상주의 통치이념에 기초한 것이다(Gerschenkron, 1962).

이렇게 본다면 한국의 '큰 정부'의 이념적 토대는 산업사회의 그것과는 확실히 다르다. 한국의 '큰 정부'는 선진국처럼 근대적 자유주의 공공철학의 결과가 아니다. 근본적으로 자유주의(*liberalism*)는 보다 많은 개인의 자유를 추구한다. 자유주의 사고와 관행은 두 가지 주제를 강조하는데 하나는 자의적 권위에 대한 혐오이고 다른 하나는 개성의 자유로운 표현이다. 초기 자유주의, 즉 고전적 자유주의는 자의적 권위로부터의 자유를 강조하여 전통적인 권위 대신 이성과 증명된 진실의 권위를 지지하였고 비사적인 사회 및 정치적 통제, 즉 법과 시

장(*market*)의 지배를 바람직하다고 보았다. 이처럼 초기 자유주의는 경제의 자기규제를 강조하여 경제에 대한 정부간섭은 불필요하다고 보았고 적게 통제하는 정부가 최선의 정부라고 간주하여 ‘작은 정부’의 이상을 지지하였다. 이는 후술할 보수주의, 특히 개인적 보수주의의 이상과 일치하는 것이다. 그러나 모든 개인에게 개방된 기회를 균등하게 부여하고 또 이를 확대하기 위해 국가의 적극적 역할을 옹호하는 근대적 자유주의는 공익을 위해 경제를 규제하는 정부의 팽창적 역할을 선호하며 실업보험, 최저임금법, 연금, 의료보험, 공공주택 및 빈곤퇴치를 위한 정부사업을 지지하여 초기의 자유주의와 달리 ‘큰 정부’의 이념적 토대를 제공하였다.

이러한 맥락에서 보면 한국의 ‘큰 정부’는 근대적 자유주의 혹은 후기 경제적 자유주의의 결과는 분명 아니다. 산업사회인 선진국의 ‘큰 정부’가 근대적 자유주의 공공철학에 기초한다면 한국의 ‘큰 정부’는 부국강병을 강조한 중상주의 공공철학에 기초한다고 볼 수 있다. 한국에서 사회와 경제에 대한 광범한 정부규제와 개입은 경제적 재분배나 사회적 정의를 위한 것이 아니라 오히려 경제축적과 국가안보와 같은 부국강병의 목적에서 나온 것이다. 산업사회의 사회경제적 문제를 해결하기 위해 복지국가의 이념에서 정부역할이 규정되어 정부가 성장하게 된 선진국과는 달리 한국의 경우 산업사회로 급속히 발전하기 위해 중상주의 이념에서 정부역할이 규정된 “큰 정부”가 발전하게 된 것이다.

2) 능률성과 통합성의 행정개혁

부국강병의 발전목표에서 가시적 성과를 통해 체제의 정당성을 추구한 권위주의 정권의 행정개혁은 자원의 동원과 사업의 관리를 위한 행정체제의 발전에 초점을 두었다. 1960년대 발전행정(*development administration*)의 확산은 국가발전의 선행조건으로 행정발전이 필요하다는 광범한 인식을 반영한다(Heady, 1996). 발전론자들은 후진국의 발전을 촉진하기 위한 수단으로서 정부관료제의 역할에 주목하고 발

전사업의 기획, 관리 및 집행을 담당할 행정발전(*development of administration*), 즉 발전목표의 달성에 기여할 행정의 구조, 기능, 절차 및 행태를 처방하였다. 따라서 개발시대 행정개혁은 예산 및 회계제도의 현대화, 능률적 사무관리체계의 발전, 실적제 인사제도의 도입을 통한 정부행정의 근대화에 초점을 두었고 행정의 능률성 제고가 개혁의 주요한 가치였다(오석홍, 1986).

그러나 개혁의 방향은 의견상 '근대적' 행정관료제였지만 권위주의 통치구조와 과정으로 인해 전문직업적 관료제(*professional bureaucracy*)의 발전에는 한계가 있었다. 미국의 행정개혁이 정치와 행정의 분리를 강조하고 중립적 능력(*neutral competence*)의 가치를 추구하였다면 한국의 행정개혁은 행정관료제의 정치화를 오히려 조장하는 것이었다(Kaufman, 1956; Knott and Miller, 1987). 행정의 능률성을 추구하였지만 한국의 행정개혁은 전문직업적 관료제의 정치적 중립성을 전제한 것은 아니었다. 권위주의체제에서 행정개혁은 발전사업을 능률적으로 추진할 뿐만 아니라 정권의 발전가치를 내재화한 제도(*institution*)로서의 행정체제의 구축에 초점을 두었기 때문이다. 이처럼 개발시대의 행정개혁은 탈정치화된(*de-politicized*) 행정관료제보다는 오히려 정치화된 행정관료제를 조장하였던 것이다.

개발시대 행정개혁이 추구한 가치로서 또 간과될 수 없는 것은 국정 최고책임자인 대통령의 지도력에 대한 강화이다. 특히 유신체제의 행정개혁은 권위주의 통치자의 권력을 극대화하고 자원동원과 배분과정을 집권화하여 '조국근대화'라는 통치목표를 위한 국정운영의 통합성(*coherence*)을 추구하였다. 통치권력은 입법부와 사법부에 비해 집행부(*executive*)가 압도적으로 우월하도록 배분되고 따라서 집행부에 대한 입법부와 사법부의 견제는 형식화되었다. 이러한 통치제도의 성격과 일치하게 행정개혁은 대통령의 지도력을 절대적으로 강화하고 기획과 예산기능을 집권화하여 발전정책과 국가예산이 통합적이고 능률적으로 결합되도록 하였다.

이처럼 중상주의에 기초한 한국의 권위주의 정권의 행정개혁은 크

게 두 가지 가치를 추구한 것으로 볼 수 있다. 하나는 행정 능률성의 극대화이고 또 다른 하나는 대통령의 지도력의 극대화이다(이종범, 1994). 이러한 행정개혁은 신중상주의에 기초한 발전적 권위주의체제의 산업화 전략이 요구하는 것이었고 유교적 통치구조와 관료주의의 전통과도 조화를 이루는 것이었다. 그러나 이렇게 개발시대를 거치면서 권한, 기구, 인력 및 예산의 측면에서 크게 성장해 온 한국의 행정관료제가 지금은 선진국에서 근대적 자유주의가 쇠퇴하고 보수주의 정치운동이 전세계적으로 확산되면서 크게 도전받기 시작하였다.

4. '큰 정부'의 환경 변화

권위주의 통치하에서 신중상주의 통치철학에 입각하여 급속히 성장한 행정관료제는 1980년대 중반을 거치면서 새로운 정치적, 사회적, 경제적 및 이념적 환경에 직면하게 되었다. 특히, 정치적 민주화와 경제적 자율화는 '큰 정부'의 이념적 토대를 약화시키고 '작은 정부'로의 개혁을 위한 정당성의 근거를 제공하였다.⁴⁾

정치체제의 민주화는 행정관료제가 직면한 새로운 환경 변화이다. 정치적 자유화와 민주화는 정치와 행정 간의 관계를 재설정하고 공권력의 범위를 재규정할 것을 요구하였다. 정치적 자유화는 팽창된 국가권력의 자의적 행사로부터 개인의 자유와 권리의 보호를 확대시키고 권위주의 통치하에서 만연하였던 행정 일방적 정책결정과 집행을 더욱 어렵게 하였다. 정치적 민주화는 근본적으로 정권교체의 가능성을 보장하여 행정관료제의 정치적 주인의 교체가능성을 제도화하였다.⁵⁾ 이는 과거에 정권 혹은 여당의 기구로 전략한 행정관료제에 대해 탈정치화 혹은 정치적 중립화를 요구하는 것이다.

정치적 민주화는 두상민주주의(*overhead democracy*)의 원초적 중요성을 강조하여 행정관료제의 민주적 책임성의 원칙을 강화하고 있다. 과거 권위주의 통치하에서 집행부 예측적이었던 입법부는 국민의 대의기구로서 행정부를 견제하고 사법부는 행정재판제도를 통하여 행정

권의 남용을 통제하기 시작하였다. 정치제도간의 권력배분의 변화로 집행부 중심의 행정편의적 정책결정과 자원배분의 관행이 저항을 받게 되었다. 또한 공직선거의 확대와 더불어 본격적인 지방자치 실시는 중앙정부의 권한을 지방정부로 위임시켜 통치체제를 분권화하고 주민참여에 기초한 근린정부의 등장을 촉진하고 있다. 개인과 집단의 정치참여 기회의 확대는 집행부가 독주하는 통치과정(*governing process*)을 변화시키고 사회적 차원에서 치자와 피치자 간의 권력을 재배분하고 있다.

둘째, 경제발전을 통한 기업의 성장과 시장기제의 발전은 행정관료제가 직면한 또 다른 환경 변화이다. 과거 개발시대 정부가 모든 면에서 우월하고 따라서 선도할 수밖에 없었다면 이제는 기술, 정보 및 자원동원 능력을 갖춘 기업의 등장으로 정부가 경제를 일방적으로 주도하는 것이 어렵게 되었다. 가용 정보의 제한으로 정부에 의한 종합계획과 자원배분의 비효율성이 나타나면서 정부한계, 더 나아가 정부실패가 지적되기 시작하였다. 대기업 집단의 상대적 영향력의 강화는 정부의 경제에 대한 통제능력과 영향력의 축소를 가져왔고 이에 따라 경제의 자율화, 즉 정부에 의한 경제규제와 개입의 축소가 요구되었다. 전술한 정치적 민주화의 진전으로 정경유착의 비도덕성과 비효율성이 공격되고 시장기제를 통한 자원배분의 효율성과 공정성이 광범하게 인식되기 시작하였다. 이러한 환경 변화는 중상주의 통치철학에 의해 규정된 정부역할이 변화되어야 할 필요성을 부각시키고 있다.

셋째, 시민사회의 성장도 행정관료제가 직면한 또 다른 환경 변화이다. 시민사회의 성장은 수많은 자발적 단체, 즉 시민단체와 공익단체의 결성과 이들에 의한 정치참여의 확대를 의미한다. 아직도 절대적 수준에서는 낮지만 과거와는 달리 자발적 시민단체가 결성되고 이들이 정책과정에서 압력단체로 활동하면서 정부 독주에 의한 정책결정과 집행은 많은 저항을 받게 되었다. 정책과정에서 직접 혹은 간접적인 시민참여의 정당성이 강조됨에 따라 과거 일방적인 지시행정은 커다란 반발에 직면하게 되었다. 시민사회의 변화는 정치문화의 변

화, 즉 개인주의적 사고와 민주적 가치관의 확산에서도 관찰된다(박종민, 1993). 시민문화(*civic culture*)의 성장, 민주적 권위구조, 체제가치 및 규범에 대한 지지의 증가, 자유주의적(*libertarian*) 가치관의 확산은 권위주의체제의 이념적 토대와 충돌하고 있다.

이처럼 정치적 자유화와 민주화, 기업의 성장과 시장제도의 발전 및 시민사회의 성장은 개발시대 국가발전을 위해 경제와 사회를 선도해 왔던 행정관료제의 환경이 크게 변하고 있음을 보여준다. 한편, 이러한 국내적 변화와 더불어 최근 선진국의 보수주의 정치운동이 전 세계적으로 확산되면서 한국의 행정관료제의 제도적 및 문화적 특성은 결정적으로 위협받기 시작하였다.

5. 보수주의 정치운동과 정부혁신

20세기 후반 선진국을 중심으로 전세계적으로 확산되는 '작은 정부'를 위한 정부혁신은 보수주의 혹은 신자유주의에 기초하고 있다. 18세기 변화와 평등주의(*egalitarianism*)에 반대하는 사조로서 시작된 보수주의가 오늘날 사회, 정치 및 경제 질서의 재편을 합리화하는 정치운동으로 등장한 것이다. 선진국의 규제국가(*regulatory state*) 혹은 후진국의 발전국가(*developmental state*)의 '큰 정부'의 이념적 토대에 도전하면서 '작은 정부'로의 개혁을 정당화하는 보수주의 정치운동의 특징은 무엇인가?

개념의 다양성에도 불구하고 보수주의는 공통적으로 불평등(*inequality*)을 수용하고 있다(Hoover, 1992). 사람들 사이에 존재하는 유사성(*similarities*)보다 상이성(*differences*)이 더 중요함을 강조하는 보수주의는 이러한 상이성에서 사회질서와 생산성 문제의 해결책을 모색하며 다양한 도덕적 및 경제적 기준에 따라서 개인을 차별적으로 대우해야 할 필요성을 지지한다. 그러나 인간의 불평등을 수용하는 것은 같지만 이를 어떻게 해야 하느냐에 대해 모든 보수주의자들이 합의하는 것은 아니다.

보수주의를 개인적 보수주의와 전통적 보수주의로 구분하는 후버(Hoover, 1992)에 따르면 개인적 보수주의자(*individualist conservatives*)는 개인의 능력과 재능에는 명백한 차이가 존재하기 때문에 사회는 개인의 자유를 극대화할 때 최선의 도움을 받을 수 있다고 믿는다. 정부간섭 없이 자신의 재능과 이익을 추구하도록 사람들을 자유롭게 놔두면, 첫째 그들은 자신의 행태에 대해 책임지는 것을 배우게 되고, 둘째 그들은 시장경제에서 사회가 필요로 하는 재화와 서비스 생산에 관련된 능력을 개발하도록 유인될 것이라고 믿는다. 이와는 달리 전통적 보수주의자(*traditionalist conservatives*)는 인간 본성(*human nature*)의 한계와 이 한계에서 오는 불평등을 가정하기 때문에 개인의 행태를 제한하고 이를 지도하는 제도를 조직하여 질서와 사회적 통합을 어떻게 달성할 수 있는가에 관심을 둔다.

따라서 개인적 보수주의자에게 창의성(*initiatives*)과 진취성(*enterprise*)은 사람들간의 차이를 입증하는 데 가장 중요하지만 전통적 보수주의자에게 그것은 성품(*character*)과 선천적 능력(*innate ability*)의 문제인 것이다. 이러한 시각의 차이 때문에 불평등의 수용에 대한 정치적 함의가 양자에게 서로 다르게 나타난다. 개인적 보수주의자에게 있어 창의성과 진취성은 모든 사람들이 의지만 있다면 가질 수 있는 특성이지만 전통적 보수주의자에게 이는 성격과 생득적 능력으로 유전, 육종 및 제도의 문명력에 의해 형성되는 것이다. 따라서 개인적 보수주의자는 기본적인 제도적 형태로 시장(*market-place*)을 강조하지만 전통적 보수주의자는 가족, 교회 및 법인(*corporation*)과 같은 실체를 강조한다.

뿐만 아니라 정치적 가치로서의 자유(*liberty*)를 보는 양자의 시각도 서로 다르다(Hoover, 1992). 개인적 보수주의자는 개인적 자유(*individual liberty*)의 중심성에 대한 고전적 자유주의의 입장을 수용하며 따라서 개인의 자유에 대한 대부분의 공동체의 제약을 거부한다. 한편 전통적 보수주의자는 제약이 없으면 자유가 아니라 방종(*licence*)이 초래되며, 제도적 제약은 그 안에서 신중한 선택이 이루어지는 공간을 제

공하기 때문에 진정한 자유란 오히려 적절한 구조 안에서만 가능하다고 믿는다. 시장(*market*)은 노력(*effort*), 합리적 선택(*rational choice*) 및 기업가적 기술(*entrepreneurial skills*)에 보상을 하기 때문에 개인적 보수주의자가 선택하는 사회적 장치이다. 그러나 전통적 보수주의자는 사유재산제도를 가족, 교회 및 법인과 같은 사회의 다른 제도적 토대의 긴요한 보조장치로서는 정당화하지만 정착된 제도적 삶의 유형을 교란시키는 시장의 성향에 대해 조심스러운 입장을 취한다.

이러한 차이 때문에 개인적 보수주의자와 전통적 보수주의자는 다양한 정책사안에 대해 상반된 입장을 취한다(Hoover, 1992). 개인적 보수주의자는 사회보장정책을 자유의지와 개인선택의 과정에 정부가 간섭하는 것으로, 그리고 정부의 재분배(*redistributive*) 활동을 강제(*coercion*)로 간주한다. 이들은 개인선택의 과정이 노력에 따른 보상의 분배(*distribution*)를 결정하도록 허용되어야 한다고 주장한다. 그러나 전통적 보수주의자는 사회의 평준화는 책임 있게 다루어져야 한다고 믿으며 따라서 부분적으로 정부개입의 바람직성을 지지한다. 이러한 차이 때문에 교육문제와 관련하여 전통적 보수주의자는 교육에 대한 지원책을 도덕기준을 전수하는 중요한 수단으로 보지만 개인적 보수주의자는 교육제도가 시장을 모방하도록 교육서비스를 위한 바우처(*voucher*) 제도와 소비자 중심의 교육체제를 지지한다. 낙태문제와 관련한 정부의 공권력 행사에 대해 개인적 보수주의자는 개인의 선택을 강조하여 정부개입을 반대하지만 전통적 보수주의자는 도덕기준을 강제하기 위해 정부개입을 지지한다. 공해문제와 관련하여 전통적 보수주의자는 필요하면 공공통제를 통해 환경보전을 선호하지만 개인적 보수주의자는 보존에 보상하는 시장유인 혹은 행동자유를 지지한다.

20세기 후반 선진국에서 추진되는 경쟁적, 사명 지향적, 성과 지향적, 고객 지향적, 기업가적 및 시장 지향적 정부개혁, 즉 직접 '노 젓는' '큰 정부'에서 '방향 잡는' '작은 정부'로의 개혁은 보수주의, 특히 자유, 경쟁, 시장원리를 강조하는 개인적 보수주의를 반영하는 것이다(Osborne and Gaebler, 1992; 이종범, 1995). 보수주의 정치운동은

개인적 요소를 강조하여 정부역할의 최소화를 지향하는 보수적 자본주의(*conservative capitalism*)의 이념적 토대를 제공하고 있다. 이는 사회민주주의 혹은 뉴딜 개혁주의의 합의로 특징 지을 수 있는 자유적 자본주의(*liberal capitalism*)의 이념적 토대와 구분되는 것이다(Hoover, 1992).

여기서 흥미로운 것은 선진국 정부개혁의 이념적 토대인 보수주의가 '보수적'이라고 일컬어지는 한국에서도 정부개혁의 지도적 원리로 활용되고 있다는 점이다(김병국, 1996). 사회구조의 계층성과 집단주의를 반영하는 한국 사회의 기본적인 에토스는 개인의 자유와 선택을 존중하는 개인적 보수주의보다는 오히려 공동체의 제약을 강조하는 전통적 보수주의에 더 가깝다. 재분배를 통한 경제적 평등보다는 축적을 추구하고 개인적 자유보다는 공동체의 안보를 강조하며 시장보다는 행정기계에 의한 자원배분을 추구한 개발시대의 '큰 정부'의 공공철학도 오히려 전통적 보수주의가 강조하는 가치와 더 유사하다. 이렇듯 '전통적 보수주의'의 성격이 강한 한국에서 역설적으로 또 다른 보수주의, 즉 '개인적' 보수주의를 반영한 정부개혁이 추진되고 있는 것이다.

한국의 정부개혁은 선진국의 경우처럼 '작은 정부'를 지향하는 것처럼 보여도 자유적 자본주의에 대한 반작용으로 나타난 것은 아니다. 사실상 한국의 자본주의는 시장기제를 강조하는 보수적 자본주의나 복지주의를 반영하는 자유적 자본주의가 아닌 국가자본주의에 오히려 더 가깝다. 보수주의 개혁운동의 전세계적 확산으로 모든 나라의 정부개혁이 '작은 정부'를 지향하는 것처럼 보여도 선진국의 정부개혁이 근대적 자유주의에 기초한 '큰 정부'에 대한 반작용이라면 한국의 정부개혁은 유교적 전통과 식민지 유산이면서 동시에 신중상주의 통치 철학에 의해 정당화된 '큰 정부'에 대한 반작용인 것이다.

6. 보수주의 정부개혁의 특징

현재 우리의 정부개혁의 모형으로 삼는 보수주의, 특히 개인적 보수주의에 기초한 선진국의 정부개혁이 추구하는 근본적인 가치는 무엇이며 전통적인 공직제도와 문화에 대해 어떠한 변화를 요구하는 것일까?

개인적 보수주의의 중심적 가치는 개인주의(*individualism*)로 특징지을 수 있다. 개인주의는 개인이 자신의 생각을 표현할 자유, 자신의 일을 관리해 나갈 자유, 자신이 생각하는 삶을 추구할 자유를 가지고 있다는 관념을 표현한다. 이러한 개인주의의 정신과 신념은 정치적 및 경제적 영역에서 개인의 자율성과 독립성의 근거를 제공하여 한편으로는 민주주의에, 또 다른 한편으로는 자본주의에 기여하고 있다. 최대한의 개인적 자유를 강조하는 개인주의는 정치적 자유와 평등, 종교적 관용, 법의 절차, 개인의 자유권을 증진시킨다. 경제적 삶과 관련하여 개인주의는 야망, 창의, 성취, 이윤추구, 경쟁, 제한된 정부와 같은 자본주의 전통과 관련된 관념과 조화를 이루어 자본주의적 가치를 통합하고 이를 도덕적 명령으로 만들고 있다. 민주제도와 시장경제의 이념적 토대인 이러한 개인주의가 바로 보수주의 정치운동이 추구하는 정부혁신의 핵심 요소라 볼 수 있다. 따라서 보수주의 정부개혁은 행정의 능률성과 정책의 통합성을 강조한 과거의 행정개혁과는 달리 자유(*liberty*)에 대한 규범적 관심을 중심으로 탈규제(*deregulation*)와 소형화(*down-sizing*)를 통한 정부역할의 재규정을 강조하고 개인주의를 촉진하는 공직제도와 문화를 추구하는 것이다.⁶⁾

1) 참여와 분권화

민주주의와 시장경제의 원리는 기본적으로 개인이 자신에 영향을 주는 집합적 결정에 참여하는 것과, 결정과정에서 개인의 가치와 선호가 균등하게 경쟁적으로 표현되도록 보장하는 것을 도덕적 명령으로 삼고 있다. 이러한 명령은 참여 양식을 소극적, 수동적 및 간접적인

것에서 적극적, 능동적 및 직접적인 것으로 변화시킨다. 특히 정보기술의 획기적 발전은 참여양식의 혁명적 변화를 초래해 삶의 모든 영역에서 참여민주주의에 대한 요구를 증대시키고 있다(강정인, 1998). 따라서 민주주의와 시장경제가 보편화될수록 자율적 개인의 균등한 참여를 극대화시키려는 노력이 증가하는 것은 당연하다.

그러나 전통적 행정관료제의 제도와 문화는 시민의 행정참여에 대해 부정적이다. 시민참여는 개인적 차원에서 가치, 태도 및 신념에 영향을 주고 행정적 차원에서 정부서비스를 개선하는 결과를 가져오지만 보다 중요하게 사회적 차원에서 치자와 피치자 간 권력의 재배분에 영향을 준다(Kweit and Kweit, 1981). 이러한 시민참여에 대해 선거직 공직자는 자신들의 대의 기능이 위협받을 가능성 때문에, 그리고 경력직 공직자는 자신들의 전문성이 침해될 가능성 때문에 전반적으로 소극적이다(박종민, 1994). 특히 단선적(*monocratic*) 권위구조에 익숙한 경력직 공직자는 시민참여에 대해 부정적이다. 이러한 전통적 행정관료제에 대해 보수주의 정부개혁은 고객중심의 행정을 위해 고객의 목소리에 반응하도록 참여제도의 발전을 요구하고 있다(Osborne and Gaebler, 1992). 분권적 정부, 고객에 근접한 '근린(*neighborhood*) 정부', 고객 지향적 정부운영은 바로 보수주의 정부개혁이 추구하는 자유의 가치를 증진시키는 것과 관련된다.

모든 삶의 영역에서 참여 요구가 증대되면서 참여행정뿐만 아니라 참여관리에 대한 요구도 늘어나고 있다. 전통적 행정이념이 강조하는 중립적 능력의 가치는 민주주의를 행정과정과는 이질적인 정치원리로만 인식하였고 행정의 효율성을 위한 수단으로 집권화, 계층제 및 규율을 강조하였다. 따라서 전통적 행정관료제는 목표관리(*management by objective*)와 같은 내부적 참여제도에 대해 부정적이어서 정부부문에서는 상하계층의 공직자 모두가 참여하고 협의하여 결정하고 평가하는 관리체계의 발전이 어려웠다. 특히 우리의 경우 단선적 권위구조와 더불어 온정적 권위주의의 공직문화는 참여관리의 수용을 더욱 어렵게 하였다.

그러나 보수주의 정부개혁은 환경변화에 적응성과 유연성을 나타내는 행정관료제를 위해 집권적이고 고층적인 구조를 분권적이고 평면적인 구조로 바꿀 것을 요구하고 있다. 근대 조직에서 발견되는 이중적 권위(*dual authority*), 즉 공식직위와 전문성의 분포가 비대칭적이라는 사실은 일방적인 상의하달의 계층적 관리체제가 더 이상 적합하지 못함을 시사한다(Thompson, 1961). 서열이나 권력에 관계없이 온전하고 자유로운 의사소통이 이루어지고 지시와 강제보다는 협의와 합의를 존중하며 기술적 지식과 능력에 근거한 영향력을 수용하는 것이 행정관료제의 유용성을 위해서도 요구되는 것이다. 보수주의 정부개혁은 바로 위계적 공직제도와 문화에서 조직구성원의 자율성과 독립성을 존중하고 참여와 팀워크를 강조하는 분권화된 정부로의 이행을 요구하는 것이다(Osborne and Gaebler, 1992).

2) 경쟁과 절차공정성

규칙보다 결과 지향적인 정부를 강조함에도 불구하고 보수주의 정부혁신은 기본적으로 (보다 간소화된) 절차의 공정성을 강조하는 공직제도와 문화를 추구한다. 왜냐하면 개인주의는 경쟁을 규율하는 절차와 규칙의 공정성을 전제하기 때문이다. 민주제도와 시장제도를 통한 경쟁의 정당성이 경쟁과 보상을 규율하는 절차의 공정성에 의존할 정도로 절차공정성(*procedural justice*)은 민주주의와 시장경제의 핵심적 요소이다. 시장제도의 공정성에 대한 판단은 기본적으로 두 가지 절차적 조건의 충족 여부에 달려 있다(Lane, 1992). 첫째, 기회의 평등(*equality of opportunity*), 즉 적어도 모든 사람에게 기회가 열려 있어야 하고, 둘째, 시장이 개인의 노력에 대해 반응적(*responsive*)이어야 한다. 이러한 절차적 조건이 바로 시장정의(*market justice*)를 보장하는 것이다. 정치정의(*political justice*)도 이와 유사하다. 민주제도가 절차적으로 공정하다고 판단되려면 첫째, 개인 및 집단 간의 정치적 평등이 있어야 하고, 둘째, 정부가 이들 개인 및 집단의 영향력에 대해 반응적이어야 한다. 따라서 민주주의와 시장경제의 전 세계적 확산은 결

정규칙의 절차공정성을 경쟁과 보상의 정당성을 판단하는 보편적 기준으로 만들고 있다.

그러나 개발시대 권위주의체제의 정치과정과 경제제도는 절차공정성보다는 '결과선호성'(outcome favorability)을 강조하였다(박종민, 1997). 자원배분 결정은 그것이 부국강병의 국가목표를 달성하는 것이라면 결정규칙의 절차공정성이 어떠하든지 지지되었다. 결정규칙의 정당성은 결과산출과 관련하여 판단되었다. 이처럼 결과선호성은 목적 합리적인(goal-rational) 권위주의적 자원배분 과정을 정당화시키기는 기준이었지만 이는 민주주의와 시장경제의 이념적 토대로는 부적합한 것이다. 자유, 경쟁 및 시장원리를 강조하는 보수주의 정부개혁은 결정규칙의 절차공정성을 중시하는 행정관료제를 요구하기 때문이다.

절차공정성을 반영하는 공직제도와 문화는 개인과 집단에게 정책과정의 참여기회를 평등하게 제공하고 정책결정은 이러한 영향에 대해 반응적이어야 한다. 특히, 고객 지향적이어야 한다. 개인과 집단의 상충적 가치와 선호가 정책과정에 균등하게 접근할 수 있고 동등한 고려를 받을 수 있도록 보장하는 것은 절차 공정성의 확보에 필요하다. 특정 가치와 선호의 조직화를 제한하거나 대의를 위한 이들간의 공정한 경쟁을 배제하는 것은 절차공정성을 파괴하는 것이다. 정책과정이 편파적이고 비밀적이며 불용적이라는 것은 설사 형식적인 정치적 평등의 외관을 갖추어도 통치제도(governing institutions)가 공정하지 못함을 의미한다. 따라서 절차공정성을 지향하는 공직제도와 문화는 가치의 권위적 배분과정의 공평성, 공개성 및 대의성(representation)을 요구하는 것이다(박종민, 1997).⁷⁾

3) 이익갈등과 균형

민주주의와 시장경제는 가치와 선호의 다양성을 가정하며 이들간의 경쟁과 갈등의 필연성과 당위성을 강조한다. 보수주의 정부개혁은 근본적으로 이러한 다원주의적 현실을 전제한다.⁸⁾ 다원주의적 관념은 이상주의자의 공익관을 지지하는 공직제도 및 문화와 일치하지 않는다.

공익(*public interest*)이 인간이 만든 실증법이 아니라 자연법에 있다고 보는 이상주의자(*idealist*)는 각 공직자가 자신의 양심에 비추어 무엇이 공익인지를 결정한다고 믿는다(Schubert, 1962). 대중이 자신의 이익이라고 보는 것과는 관계없이 대중의 이익이라고 공직자가 판단하는 것이 공익이기 때문에 이러한 공익관을 반영하는 공직제도와 문화는 공직자를 공익의 결정자와 수호자로 간주하고 있어 공동체 구성원의 자율성과 평등성을 강조하는 보수주의 정부개혁과 거리가 있다.

한편 합리주의자(*rationalist*)는 특정 시점에서 사회의 공동이익과 목적의 반영인 공동선이 존재하며 이것은 선거과정이나 정당 혹은 여론 조사를 통해서 표현되고 행정가의 역할은 바로 이를 집행하는 것이라고 본다. 공동선을 선거직 공직자에 의해 결정되는 것으로 보는 이들의 공익관은 오늘의 행정국가에서 경력직 공직자의 정책결정 역할이 점증한다는 현실과 일치하지 않는다.

과거 개발시대 권위주의 통치하에서 변화의 역군이었던 행정관료제는 사회전체 이익의 “자애로운 수호자”(*benevolent guardian*)로 자처하여 이상주의자의 공익관을 보여주었으나 보수주의 정부개혁은 현실주의자(*realist*)의 공익관을 반영하는 공직제도와 문화를 요구하고 있다. 정책결정을 사회집단의 압력에 반응한 당시의 세력균형의 결과로 보거나 상충하는 집단이익간의 적극적인 중재과정의 결과로 보거나 혹은 적정절차의 산물로 보거나 현실주의자의 공익관은 가치와 선호 간의 갈등과 경쟁의 정당성을 인식한다(박종민, 1994). 이러한 공익관이 지지하는 정부의 이익균형(*interest equilibrium*)의 역할은 상충적인 이익간의 공정한 경쟁을 강조하는 민주정치와 시장경제의 원리를 반영하며 보수주의 개혁운동이 추구하는 정부역할과 어울리는 것이다.⁹⁾

정치적 자유화와 민주화는 개인의 시민적 자유와 권리를 보장하여 개인적 표현과 집단적 행동을 확대시키고 이에 따라 투입의 대표성(*representativeness*)에 대한 요구를 증대시킨다. 특히 시민단체와 이익집단 등 자발적 결사체(*associations*)의 증가는 사회의 다양한 선호와 이해에 대한 정치체제의 반응성을 요구한다. 따라서 친이익집단적이

고 친정당적인 현실주의자의 공익관은 이러한 사회정치적 변화와 일치한다. 반이익집단적이고 반정당적인 이상주의자의 공익관은 권위주의 정치와 정부 주도적 개발시대에는 적합할 수 있지만 다원주의 시대와는 조화를 이루기 어렵다. 또한 친대중적이고 친정당적이기는 하지만 반이익집단적인 합리주의자의 공익관도 다원주의 시대에는 어울리지 않다. 사회의 다원성을 강조하는 보수주의 정부개혁은 사회의 다양한 가치와 선호 간의 갈등과 경쟁의 정당성을 인정하며 따라서 이를 중재하고 조정하여 균형을 잡아주는 공직제도와 문화를 요구하는 것이다.

4) 책임과 성과

민주주의와 시장경제의 문화적 토대인 개인주의는 야망, 창의, 성취, 이윤추구, 경쟁 및 제한된 정부(*limited government*)의 관념을 확산시켜 권위주의 정치체제와 중상주의 경제체제의 정당성을 흔들어 놓는다. 정치의 민주화는 자유의 지배(*rule of liberty*)의 원리를 촉진하여 정부의 자의적인 권력행사로부터 개인의 자유와 권리를 보호하고 경제의 자율화는 자유로운 경쟁을 제한하는 정부규제와 간섭을 철폐하도록 한다. 자유 가치의 강조는 개인적 창의와 자유로운 경쟁을 통한 성취 및 이에 대한 보상을 정당하고 도덕적인 것으로 간주한다. 따라서 민주주의와 시장경제의 세계화는 자율성과 책임성을 강조하는 공직제도 및 문화를 요구하는 것이다.

시장제도를 통한 자원배분의 효율성의 강조는 경쟁의 논리를 행정 과정에 도입하여 정부부문의 효율성과 생산성의 증가를 유도한다. 정부부문의 경쟁력의 강조는 영국의 정부개혁에서 보는 것처럼 집행적 성격의 행정기관을 부분적으로 민영화하거나 혹은 외부계약에 의해 운영되도록 하여 정부의 기능과 규모를 축소시키고 행정조직을 성과를 위한 창의와 경쟁의 압력 하에 두도록 한다(총무처, 1998). 경쟁을 통한 자율적 책임행정의 강조는 행정관료제로 하여금 규칙보다는 성과에, 그리고 투입보다는 산출에 지향할 것을 요구한다.¹⁰⁾ 이러한 생

산성과 효율성의 압력은 행정관료제의 정책집행 부문에만 국한되는 것은 아니다. 정책결정 부문에서도 시장원리에 따라 경쟁의 바람직성이 강조되면서 하부단위로의 결정권의 위임과 자율적 책임행정이 강조된다. 뿐만 아니라 개인적 차원의 실적제 보상과 개별적 책임을 강조하는 인력관리제도를 도입하여 직업공무원제나 노조단체주의의 정신을 약화하고 개인주의적 요소를 강화하고 있다. 보수주의의 정부개혁이 추구하는 조직, 인사, 예산 관리권의 위임은 경쟁 속에서 성과와 책임을 강조하는 결과중심의 행정체제를 지향하는 것이다(총무처, 1998).

민주주의와 시장경제의 이념적 토대인 개인주의는 개인의 능력과 재능에 따른 보상과 개인의 선택결과에 대한 자신의 책임을 강조하여 자유, 성취, 경쟁의 도덕성을 강조한다. 이는 바로 보수주의 정부개혁이 추구하는 공직제도와 문화가 조직 구성원 개인의 자율성과 책임성, 개인의 창의적 사고와 발상, 개인의 노력과 재능에 상응하는 보상을 지지하는 것임을 보여준다(Osborne and Gaebler, 1992).

7. 보수주의 정부개혁의 한계

자유의 가치를 중심으로 개인주의를 강조하는 보수주의 정부개혁의 한국적 맥락에의 전사가능성(*transferability*)의 전망은 어떠한가? 관료 집단은 일반적으로 환경변화에 대해 소극적 혹은 부정적 반응을 나타낸다. 이는 관료계 조직의 일반적 특성에서 나오는 것이다(Beetham, 1987). 사전에 결정된 법규에 따라 객관적이고 전문적으로 운영되는 이념형의 관료제는 예측 가능한(*calculable*) 환경에서 합리적으로 작동할 것으로 기대된다. 그러나 고착된 전문성은 급변하는 환경에 대해 훈련된 무능력(*trained incapacity*)과 같은 경직적, 비적응적 반응을 산출하며, 규칙에 대한 과잉 동조성은 복지부동과 무사안일의 자세를 발전시키고 새로운 실험과 진취적 행동 및 사고의 발휘를 억제한다(Merton, 1952). 이를 통제하기 위한 규정의 남발은 변문욕레(*red*

tape)를 초래하고 따라서 규정 중심적이 되어버린다. 이러한 이유에서 보수주의 정부개혁에 대해 행정관료제가 소극적이거나 부정적으로 반응하는 것은 전혀 놀랍지 않다. 그러나 이러한 보편적인 이유 이외에도 한국의 독특한 상황에서 나오는 제약 요인들이 있으며, 여기서는 이들을 살펴보고자 한다.

1) 유교적 정치문화와 전통

한국 사회에서 유교적 정치문화와 전통은 보수주의 정부개혁의 노력을 제한할 가능성이 있다. 전술한 가족적 국가관에 기초한 전통적 정치문화와 전통은 산업사회로 진입하기 이전부터 한국에서 행정국가 발전의 토양이 되었다. 가족을 정부의 원형(*prototype*)으로 보는 유교적 정치전통은 온정주의 권위관계의 이상을 지지하는 가족적 국가관을 배양시켜 왔다(Hahm, 1975; 한배호·어수영, 1987). 가족적 국가관은 전통적인 가족내의 권위관계에서 볼 수 있는 인간관계의 계층성 및 집합체로서의 가족 성원 모두의 복지를 강조하는 배분적 평등성을 강조한다. 따라서 이런 의미에서 온정주의 권위관계는 계층주의(*hierarchy*)와 평등주의(*egalitarianism*)를 동시에 반영한다고 볼 수 있다(박종민, 1996). 온정주의는 정부의 권위행사에 대한 사회적 견제의 필요성을 중시하지 않기 때문에 제한된 정부가 자유주의 정부형태라면 제한되지 않은 정부는 온정주의 정부의 특징으로 볼 수 있다. 권위관계의 계층성은 정부 권위에 대한 국민의 묵종적 행태를 기대하는 한편, 권위관계의 온정성은 국민 전체의 복지에 대한 정부의 부양적 행태를 기대한다. 온정주의는 개인의 권리와 자유보다는 집합적 복지를 더 중시하며, 따라서 계급 혹은 부문의 이익보다는 사회 전체의 이익을 보호하는 데 정부 역할의 중심성을 강조한다. 가부장적 온정주의의 사회규범과 전통은 정부권위에 대한 복종과 국가이익을 위한 개인의 희생을 덕으로 간주한다. 정부가 하는 일이 곧 국민을 위하는 일이며 따라서 시민사회를 선도하는 정부의 역할이 당연시되어 정부를 통한 문제해결을 지지하는 것이다. 이러한 온정주의 권위관계의 이상은 한

국정치의 계층적 및 집권적 성격과 더불어 '큰 정부'의 발전에 기여하였다.

아직도 한국 사회에서 지배적으로 수용되는 이러한 가족적 국가관의 이상은 온정주의 권위관계에 정당성을 부여하여 민주주의와 시장경제의 문화적 토대인 개인주의의 발전을 저해하고 집단주의(*collectivism*)의 존속에 기여할 수 있다. 따라서 개인의 자율성과 책임성을 강조하는 정부개혁에 대해 상반된 경향(*ambivalence*)이 나타나 '작은 정부'로의 개혁을 요구하면서 동시에 정부개입을 통한 문제해결을 요구할 수 있다. 가족국가관은 제한된 정부의 민주주의 원리와 충돌한다. 온정주의의 배분적 평등성은 보수주의가 수용하는 불평등과 불일치하며 심지어 온정주의의 계층성도 일견 보수주의의 불평등 수용과 일치하는 것처럼 보이나 적어도 자유, 경쟁 및 시장원리를 강조하는 개인적 보수주의와는 본질적으로 다르다. 이처럼 한국에서는 강력한 온정주의 정치문화와 전통이 보수주의에 기초한 정부개혁을 제한할 가능성이 있다.

2) 개발시대의 조직문화

일반적으로 행정관료제는 무이념적인 것으로 기술된다. 행정관료제와 새로운 정권 간에 어느 정도 이념과 노선의 차이를 보이기도 하지만 일반적으로 민주주의에서 행정관료제는 수단적 성격을 갖기 때문에 행정관료제의 이념적 성격을 강조하기는 어렵다(Aberbach and Rockman, 1976). 공공정책은 정권 혹은 집권당의 성격에 따라 변하는 것으로 비록 정책결정과정에서 행정관료제의 영향력이 점증한다고 하여도 정책의 기본노선과 방향은 일반적으로 집권당에 의해 결정되기 때문에 행정관료제의 이념적 성격을 강조하는 것은 한계가 있다.

그러나 행정관료제의 무이념성을 인정한다 하여도 정부기관의 조직문화(*organizational culture*)는 보수주의에 기초한 정부개혁을 제한할 가능성이 있다. 모든 조직에는 문화, 즉 중심과제와 인간관계에 대한 유형화된 사고방식이 존재한다(Wilson, 1992; Hofstede, 1991). 개인

에게 성격이 있는 것처럼 조직에도 문화가 있어 '조직성격'(organization character)의 형성이 개인성격의 형성에 비유되기도 한다(Selznick, 1957). 조직문화는 조직구성원의 성향, 조직이 사용하는 기술 및 조직이 직면한 상황의 요구에 의해 부분적으로 만들어진다. 이렇게 형성된 조직문화는 한 세대에서 다음 세대로 전수되며 그 변화는 매우 완만한 편이다. 이러한 조직문화가 구성원 모두에 의해 전폭적으로 공유되고 수용되면 조직은 사명감(sense of mission)을 갖게 된다(Wilson, 1989). 사명감의 형성은 조직성과(performance)에 기여하나 환경변화에 대해 적응적(adaptive)인 반응보다는 변화와 무관한 일상적(routine) 반응의 지속에 기여하기도 한다. 즉, 조직의 주요한 변화가 요구될 때 환경보다는 조직문화가 요구하는 방식으로 행동하도록 한다는 것이다.

개발시대를 거치면서 발전가치와 사명으로 무장되기 시작한 우리의 행정관료제는 압축성장을 위해 능률성과 효과성을 강조하였는데 이러한 가치의 강조는 투입과정의 대표성과 자원배분의 절차공정성을 경시하면서 수단과 방법을 가리지 않고 신속히 목표만 달성하면 된다는 속성주의와 편의주의라는 조직문화를 조장하였다. 또한 유교적 정치 전통 및 부국강병의 중상주의 통치철학은 만사를 정부가 앞장서서 해결해야 한다는 정부만능주의 혹은 행정중심주의라는 조직문화의 조성에 기여하였다. 조직형성기에 발전된 이러한 조직문화의 영향 때문에 행정관료제는 정부역할을 축소시키는 보수주의 정부개혁에 대해 부정적 혹은 소극적으로 대응할 가능성이 있는 것이다.

3) 복지수요의 증가

정치적 민주화로 시민의 정치적 권리와 자유가 신장되면서 참여가 증진되고 이에 따라 사회의 다양한 이해와 선호의 조직과 표현이 증대되었다. 이에 따라 과거 개발시대 정치과정에서 소외된 집단과 부문의 이익대변의 요구가 증대되고 이것이 정부성장을 초래할 가능성이 있다. 각 정부수준에서의 민주적 선거정치의 확대와 더불어 과거 불

균형적 산업화 전략으로 상대적으로 개발혜택을 적게 받았던 노동자와 농민의 목소리가 커지고 있기 때문이다. 이는 산업화 및 도시화가 가져온 사회경제적 문제를 해결하기 위해 선진국에서 그러했던 것처럼 우리나라에서도 근대적 자유주의와 복지주의에 기초한 '큰 정부'에 대한 요구가 증가될 수 있음을 시사한다.

또한 부국강병의 성장제일주의의 반작용으로 나타난 '삶의 질'에 대한 관심은 산업안전, 소비자보호 및 환경보전을 위한 정부의 간섭과 규제역할을 증대시키고 있다. 서구의 복지국가가 재정위기와 더불어 사회적 규제를 축소하는 보수주의에 기초한 '작은 정부'로의 개혁이 추진되고 있지만 우리의 경우 오히려 개발시대의 산물인 사회경제적 문제를 해결하기 위해 사회적 규제가 증가되어야 하는, 근대적 자유주의가 지향하는 '큰 정부'로의 압력이 증가될 수 있다. 이는 산업사회의 발전단계에 따른 보수주의 정부개혁의 한계를 시사한다.

4) 약한 합리주의 전통

관료제는 근대사회의 합리화(*rationalization*)의 산물이다. 인간의 자의성을 배제하고 사전에 정해진 고정된 규칙에 따라 움직이는 관료제는 기술적으로 우월한 합리적인 조직이다. 번문옥테(*red tape*)로 알려진 규칙 지향성도 행정의 자의성을 막는 법치주의 정신을 반영하는 것이다. 근대사회에서 사행정의 관료제화가 보편화되는 이유는 이러한 합리성에 기초한 능률성 때문이다(Weber, 1946).¹¹⁾ 동일한 이유에서 정부행정의 관료제화도 복잡한 공공문제를 해결하기 위한 고도의 전문지식과 기술이 필요하게 됨에 따라 급속히 진전되었다.¹²⁾ 이제는 관료적 행정 없이 근대정부가 제대로 작동할 수 없을 정도로 직업관료의 역할은 크게 증대되었다(Aberbach, Putnam and Rockman, 1981).

그러나 합리성의 표현인 관료제화에 대해 베버(Weber, 1946)는 그것이 자유주의 가치에 주는 위협을 지적하였다. 민주화과정은 사회적 신분이나 계급의 전통적 구분을 철폐하는 데 성공하였지만 그 대신 보다 강력한 권위체계를 창출한 것이다. 단선적 권위구조를 갖는 관

료제의 확대는 자유적 가치, 특히 고전적 자본주의의 개인주의적 특성을 위협하는 것이다. 자본주의의 팽창에 기여해 온 개인주의의 역동성이 역설적이게도 개인주의를 억압하는 관료제화를 초래한 것이다. 이러한 의미에서 개인주의는 그것의 쇠퇴의 조건을 형성하여 왔다고 할 수 있다(Beetham, 1987). 관료제화의 진전으로 집권적이고 계층적인 조직구조에 직면해서 개인의 자율성과 독립성의 확보가 어려워졌다. 조직구조는 규율을 통하여 개인의 선택과 행동을 제한하기 때문에 관료제화의 압도적 경향에 직면해서 개인적 자유의 보호는 점차 힘들게 되었다.

이러한 관료제화에 대해 보수주의 정부개혁은 덜 집권적이고, 덜 규칙 중심적이고 덜 통제적인 정부를 추구한다는 의미에서 탈관료제화(*de-bureaucratization*)를 시도한다. 그러나 여기서 탈관료제화를 위한 정부개혁이 행정의 탈합리화(*de-rationalization*)를 의미하는 것은 아니다. '작은 정부'로의 개혁은 합리성을 탈피하는 것이 아니라 오히려 이를 전제하면서 개인주의의 역동성을 되살리려는 것이다. 합리주의의 전통이 강한 서구사회에서는 보수주의 정부개혁이 행정의 탈합리화라는 기대되지 않은 결과를 초래할 가능성은 적다. 그러나 이와는 달리 합리주의의 전통이 약한 우리의 경우 보수주의 정부개혁이 합리성을 기초로 한 탈관료제화가 아니라 권위행사의 자의성과 주관성을 오히려 조장하는 탈합리화 혹은 반관료제화(*anti-bureaucratization*)를 초래할 가능성이 있다.

8. 맺음말

지난 4반세기 동안 한국의 행정관료제는 권위주의 정치와 국가주도 경제시대를 경험하였다. 그러나 오늘의 행정관료제가 직면한 것은 민주주의와 시장경제가 보편화되는 시대이다. 20세기 후반 아시아와 남미에서의 정치적 권위주의의 쇠퇴, 구소련의 붕괴와 동유럽에서의 공산주의의 몰락 및 서구 복지국가의 재정위기로 민주주의와 시장경제

의 우월성이 입증되면서 지구촌 대부분의 나라들이 정치의 민주화와 경제의 자율화를 지향하고 있다. 민주주의와 시장경제의 보편화 및 선진국의 보수주의 정치운동은 과거 권위주의 통치하에서 중상주의 통치철학에 기초하여 국가발전을 주도하였던 우리의 행정관료제에 대해 역할의 재규정과 이에 따른 권한, 규모, 인력 및 예산의 감축을 요구하는 것이다. 그러나 여기서 주목해야 하는 것은 정치의 민주화와 경제의 자율화가 제도적 변화만이 아니라 문화적 변화도 요구한다는 점이다.

보수주의 정부개혁의 이념적 전제는 민주주의와 시장경제의 문화적 토대인 개인주의이다. 그러나 우리의 공직제도와 문화는 개인의 자율성과 독립성을 강조하는 개인주의와는 다른 집단주의, 서열주의 및 온정주의를 반영하고 있다. 이는 유교적 정치문화와 전통의 유산인 가족적 국가관의 산물이다. 가족을 통치의 원형으로 보는 가족적 국가관은 온정적 권위관계에 정당성을 부여하고, 통치수단으로서의 법치주의를 지지하며 사회 전체의 집합적 이익과 복지의 일차적 중요성을 강조한다. 이러한 서열성과 집단성을 반영하는 공직제도와 문화는 개인의 자율성과 독립성을 강조하는 민주주의와 시장경제의 문화적 토대와 어울리지 못하는 것이다.

개발시대의 정부개혁은 행정관료제로 하여금 국가발전을 주도하게 할 목적으로 시도되었으며 그 기본적 가치는 행정의 능률성과 국정통합성이었다. 그러나 보수주의 정부개혁은 개인주의 정신을 강조하여 개인의 자율성과 독립성을 도덕적 기준으로 고양시키고 있다. 자율적 개인의 창의와 개성을 강조하는 정부개혁은 분권적이고 참여적인 공직제도와 문화를 요구하고 있다. 그것이 시민에 의한 행정참여든 혹은 조직 구성원에 의한 참여관리든 자발적 관여를 촉진하는 것이다. 자유의 평등 및 기회의 균등을 전제하는 개인주의 정신은 공직제도와 문화가 절차공정성, 특히 형평기준을 반영할 것을 요구하고 있다. 정치정의 혹은 행정정의(*administrative justice*)를 위하여 시장정의처럼 결정규칙은 목적합리성보다는 절차공정성을 반영할 것을 요구

한다. 다원주의와 조화를 이루기 위해 공직제도와 문화는 시민사회의 다양한 이익간의 경쟁과 갈등의 정당성을 지지하고 행정의 이익균형 역할의 수행을 요구한다. 끝으로 성취, 이윤추구 및 경쟁을 강조하는 정부개혁은 기업가적, 시장 지향적, 경쟁적, 성과 지향적 공직제도와 문화를 요구한다. 이처럼 민주주의와 시장경제가 보편화되면서 보수주의, 특히 개인적 보수주의에 기초한 정부개혁은 행정의 능률성, 정책의 통합성 혹은 정책혜택의 형평성보다는 개인주의의 역동성을 재창출하기 위해 자유(liberty)의 가치를 전면에 내세워 분권화, 탈규제, 민영화 등을 통한 정부역할의 재규정을 시도하는 것이다.

그러나 한국에서의 보수주의 정부개혁의 전망은 유교적 정치문화의 유산인 온정주의 통치제도와 과정, 성장시대 형성된 정부기관의 발전주의 조직문화, 산업사회의 발전단계에서 기대되는 복지요구 그리고 약한 합리주의 전통 때문에 그리 밝은 것만은 아닌 것으로 보인다.

■ 주

* 이 논문은 학술진흥재단의 1996년도 학술연구조성비 지원에 의해 이루어졌다. 필자가 제대로 수용하지는 못했지만 예리한 비판과 유익한 조언을 주신 고려대학교 이종범 교수님과 두 분의 심사위원께 감사드린다. 끝으로 자료수집을 도와준 고려대학교 박사과정의 고경훈 군에게 감사한다.

- 1) 보수주의는 변화와 관련하여 전통적인 사회 및 정치형태의 보존을 시도하고 세속적 구원론에 대해 회의적 태도를 견지한다. 변화저항에 대한 두 가지 전통 가운데 첫째는 자연법적 사고에서 오는데 이는 인간사의 향상성에 주목하고 혁신 가능성을 부인한다. 둘째는 인식론적 회의론에 바탕을 두고 있는데, 이는 변화방안의 기초에 대한 불신을 반영한다(Hoover, 1992).
- 2) 관료제의 보수적 성격의 보편성에도 불구하고 OECD 국가에서의 과감한 정부개혁은 정치적 합의, 개인주의 문화 및 합리주의 전통이 이를 약화시킬 수 있음을 시사한다.
- 3) 여기서는 보수주의 정부개혁이 처방하는 제도보다는 그러한 제도의 문화적 및 이념적 토대에 초점을 두고 신정부 개혁의 전사가능성을 논의한다.
- 4) 작은 정부에 대한 개념적 논의는 박동서 외(1992) 참조.
- 5) 장기간 지속된 정권교체의 무경험이 행정관료제의 보수성, 즉 현상유지 지향성에 기여하였을 뿐만 아니라 이의 정치화를 조장한 중요한 이유 가운데 하나로 보인다.
- 6) 미국의 NPR 보고서는 정부혁신의 4대 원칙으로 첫째, 복잡한 규정의 감축, 둘째, 고객우선주의, 셋째, 결과달성에 필요한 권한 부여, 넷째, 기본적 기능으로의 복귀를 제시하였다. 각국의 정부혁

신이 내건 원칙이 무엇이든지 근본적으로 이들은 개인적 보수주의가 강조하는 자유의 가치를 반영하는 것으로 보인다.

- 7) 최근 제정된 행정절차법과 정보공개법은 이러한 변화와 일치하는 것이다.
- 8) 물론 시장과 (행정이 아니라) 정치의 단순 대비는 신정부개혁의 시장주의를 다원주의의 대안으로만 간주하고 이들이 모두 이념적으로 개인주의에 기초한다는 점을 간과하게 할 수 있다.
- 9) 행정적 정책결정과정에서 이익집단의 참여는 오히려 '큰 정부'를 초래할 가능성이 있으며 따라서 보수주의 정부개혁과 상충적일 수 있다. 이와 유사하게 로이(Lowi, 1967)는 이익집단 자유주의(*interest-group liberalism*)의 공공철학이 오히려 정부 팽창에 기여하였음을 이미 지적한 바 있다. 그러나 여기서 강조하고자 하는 것은 보수주의 정부혁신이 강조하는 개인주의는 다원주의를 반영하는 공직제도 및 문화와 조화를 이룬다는 것이다.
- 10) 보수주의 정부개혁이 추구하는 성과 지향성은 자유, 경쟁 및 시장원리를 강조한다는 점에서 전술한 개발시대 권위주의 정부의 명령지시에 의한 성과 지향성과는 성격이 다르다.
- 11) 최근 신제도주의(*new institutionalism*) 학자들은 문화적 모방 때문에 관료제가 근대사회의 지배적인 조직형태로 확산될 수 있음을 주장한다(Powell and DiMaggio, 1991).
- 12) 20세기 초 자본주의 산업의 급속한 카르텔화, 개별 기업에서의 사무직, 기술직 및 관리직 종사자의 고용증대, 복지공급 및 경제규제의 새로운 영역으로의 국가팽창, 그리고 대중정당의 출현이 있었다. 이러한 발전은 바로 관료적 행정의 팽창과 동일한 것이다. 이처럼 관료제화 과정은 근대 사회의 보편적 특징으로 근대 국가와 자본주의 기업에서 발견되며 관료제화의 진전은 국가와 자본주의 경제의 발전과 불가분의 관계를 갖고 있다.

■ 참고문헌

- 강 민 외. 1991. 《국가와 공공정책》. 법문사.
- 강정인. 1998. 《세계화, 정보화 그리고 민주주의》. 문학과 지성사.
- 김병국. 1996. 전통과 한국 보수주의. 백완기·신유근 외. 《문화와 국가경쟁력》. 박영사.
- 김영평. 1994. 행정의 경쟁력, 맥락 그리고 새로운 패러다임. 노화준·송희준 공편. 《세계화와 국가경쟁력》. 나남.
- 김종석. 1993. 《민주화시대의 정부역할》. 한국경제연구원.
- 박광주. 1987. 집권관적 신중상주의 국가론. 한국정치학회 편. 《현대한국정치와 국가》. 법문사.
- 박동서 외. 1992. 작은 정부의 개념 논의. 《한국행정학보》 26: 39~56.
- 박종민. 1993. 개혁의 정착을 위한 새로운 정치문화. 한국정치학회 편. 《문민정부와 정치개혁》. 한국정치학회.
- 박종민. 1994. 민주화시대의 정부관료의 의식. 《한국행정학보》 28: 135~149.
- 박종민. 1996. 온정주의 정치문화와 권위주의 통치의 정당성. 《한국정치학회보》 30: 105~122.

- 박종민. 1997. 정치체제의 정당성과 공정성. 석현호 편. 《한국사회의 불평등과 공정성》. 나남.
- 백완기. 1996. 행정문화와 국가경쟁력. 백완기·신유근 외, 《문화와 국가경쟁력》. 박영사.
- 이경원. 1992. 정부성장의 원인에 관한 시계열분석. 《한국행정학보》 25: 57~80.
- 이수철. 1995. 《정부산하단체의 관리·운영에 관한 실태분석》. 한국행정연구원.
- 이종범. 1995. 기업형 정부의 구축방안. 《한국행정연구》 4: 22~45.
- 이종범. 1994. 《전환시대의 행정가》. 나남.
- 오석홍. 1986. 행정개혁의 전개와 과제. 한국사회과학연구협의회 편. 《한국사회의 변화와 문제》. 법문사.
- 이한빈. 1968. 《사회변동과 행정》. 박영사.
- 장달중. 1986. 경제성장과 정치변화. 한국사회과학연구협의회 편. 《한국사회의 변화와 문제》. 법문사.
- 총무처. 1987. 《정부조직변천사》.
- 총무처. 1998. 《신정부개혁론 : OECD 국가를 중심으로》. 동명사.
- 최장집. 1985. 과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조. 《한국사회연구》 3: 183~216. 한길사.
- 한배호·어수영. 1987. 《한국정치문화》. 법문사.
- 황인정. 1970. 《경제개발과 행정》. 서울대출판부.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. 1976. Clashing Beliefs Within the Executive Branch : The Nixon Administration Bureaucracy. *American Political Science Review* 70: 458~460.
- Aberbach, Joel D. and Robert D. Putnam and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Beetham, David. 1987. *Bureaucracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Corson, John F. and Joseph P. Harris. 1963. *Public Administration in Modern Society*. New York: McGraw-Hill.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Esman, Milton J. 1972. *Administration and Development in Malaysia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gershenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery : The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hahn, Pyong-choon. 1975. Toward a New Theory of Korean Politics: A Reexamination of Traditional Factors. In E. Wright, ed. *Korean Politics in Transition*. Seattle: University of Washington Press.
- Heady, Ferrel. 1996. *Public Administration : A Comparative Perspective*. 5th ed. New York: Marcel Dekker.

- Hofstede, Geert. 1991. *Culture and Organization : Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- Hoover, Kenneth R. 1992. Conservatism. In M. Hawkesworth and M. Kogan, eds. *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 1. London: Routledge.
- Kaufman, Herbert. 1956. Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review* 50: 1057~1073.
- Knott, Jack H. and Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy : The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kweit, Mary Grisez and Robert W. Kweit. 1981. *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*. New York: Praeger.
- LaPalombara, Joseph, ed. 1963. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lane, Robert E. 1986. Market Justice, Political Justice. *American Political Science Review* 80: 383~402.
- Linz, Juan J. 1970. An Authoritarian Regime: Spain. In Erik Allardt and Stein Rokkan, eds. *Mass Politics*. New York: Free Press.
- Lowi, Theodore J. 1967. The Public Philosophy : Interest-Group Liberalism. *American Political Science Review* 61: 5~24.
- Merton, Robert. K. 1952. Bureaucratic Structure and Personality. In R. Merton, ed. *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Morstein Marx, Fritz. 1957. *The Administrative State*. Chicago: Chicago University Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine · Atherton.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio, eds. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rossiter, Clinton. 1974. Conservatism. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol.3. New York: Macmillan.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Shubert, Glendon A. 1962. Is There a Public Interest Theory? In C. Friedrich, ed. *The Public Interest*, Nomos V. New York: Atherton.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research. In P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stapan, Alfred. 1985. State Power and the Strength of Civil Society In the Southern Corn of Latin America. In P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, Victor A. 1961. *Modern Organization*. New York: Alfred A. Knopf.

Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State*. New York: Roland.

Weber, Max. 1946. *From Max Weber : Essays in Sociology*. Edited and translated by H. Gerth and C. Mills. New York: Oxford University Press.

Wilson, James Q. 1975. The Rise of the Bureaucratic State. *The Public Interest* 41: 77~103.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It*. Boston: Basic Books.