

INTRODUCTION

# 행정학의 위기와 공공성 문제

소영진

## 1. 서론 및 문제제기

한국행정학회는 2000년도의 소식지 주제를 ‘행정학의 위기’로 정한 바 있다. 소식지 제 90호(2000년 5월)의 서두는 다음과 같이 시작된다.

W. Wilson이 행정학의 독립을 촉구한 지 1세기 이상 지난 지금 학문 분과로서의 행정학은 위기와 혼란에 직면한 것처럼 보인다. 지난 세기말 신자유주의가 정치, 경제 및 사회질서의 재편을 합리화하는 정치운동으로 등장하고 행정학의 연구대상인 정부행정에 대한 비판과 공격이 범세계적으로 확산되면서 전통적인 행정학적 지식의 유관성과 유용성이 의문시되고 행정학자들이 경제학자와 경영학자들에 의해 주변으로 밀려나게 되었다.

한편 같은 책에서 윤성식은 행정학의 위기를 “사회로부터의 외면”이라고 정의하고 현실적으로 행정학과 졸업생들이 정부보다는 기업에 많이 취직할 수밖에 없는 현실임에도 기업들이 행정학과 출신들보다 경영·경제학과 출신들만을 뽑으려 하는 현상에서 위기를 진단한다.

행정학의 위기는 최근에 처음으로 제기된 것이 아니다. 일찍이 1960년대~70년대 초의 사회 혼란과 국민들의 개혁요구에 행정학이 적절히 부응하지 못하였다는 비판에서 행정학의 위기론이 제기된 바 있으며, 행정학이 현실을 설명할 수 있는 이론적 틀을 가지고 있지 못하다는 측면에서 ‘지적 위기’(intellectual crisis)가 지적되기도 하였다

소영진은 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 대구대학교 도시과학부 교수로 재직중이다.

yjsoh@daegu.ac.kr

(Ostrom, 1974). 그러나 위에 제시한 위기진단에서 알 수 있듯이 최근 논의되는 행정학의 위기는 사(私)부문의 운영원리가 공공영역으로 확장됨에 따른 행정의 역할 축소 및 공·사 구분의 희석화에서 비롯된 것이다. 행정은 public이라는 특징을 통하여 경영과 구분되고, administration이라는 특징을 통하여 정치와 구분되는 정체성을 주장하여 왔다고 본다면, public과 private의 구분이 불분명해지면서 행정학의 정체성이 위협을 받는 이러한 현상은 다시 말해 ‘공공성의 위기’라 해도 과언이 아님을 알 수 있다.

이 글에서는 이러한 공공성 위기의 실상이 무엇이며, 향후 행정학에 주는 함의가 어떤 것인지를 밝혀보고자 한다. 이를 위해 먼저 공공성의 개념적 의미를 따져본 뒤에 이러한 의미가 역사적으로 어떻게 변화되어 왔고, 현재 어떠한 도전에 직면하고 있는지를 살핌으로써 공공성과 관련한 행정학의 연구과제를 논의할 것이다.

## 2. 공공성의 개념

공공기관, 공권력, 공무원, 공신력 등 우리의 주변이나 일상에 공(公)에 관한 말이나 사물이 널려 있지만, 막상 이들이 공통분모로 가지고 있는 공공성이 무엇인지를 정의하기란 간단치 않다. 이러한 어려움은 먼저 공공성 개념의 다의성에서 비롯된다. 즉, 공공성의 개념이 맥락에 따라 다양하게 변용된다는 것이다. 이러한 다의성이 공공성 개념의 일의적 파악을 어렵게 하고, 개념적 혼란을 부추긴다.

여러 용례를 통하여 공공성 개념의 상이한 의미들을 밝혀보면 아래와 같다.

① 전체 또는 다수에 관한 일(*public as group affairs*): 이는 개인 또는 가족과 대비되는 개념으로 공공성을 이해하는 것이다. 사회학이나

매스커뮤니케이션학에서 자주 사용되는 공공영역 (*public sphere*)의 개념이 이에 해당된다. 여기에서의 공공영역은 개인적 사생활의 영역에 대비되는 개념으로서 민간부문과 정부부문 모두를 포괄할 수 있다.

② 권위 (*public as authority*): 공공성을 권위와 연결시키는 개념도 있을 수 있다. 예컨대 ‘공신력’ 있는 기관이라 하면 정부뿐 아니라 은행이나 대기업과 같이 믿을 수 있는 민간조직도 포함된다. 여기에서 ‘공’은 누구나 신뢰할 수 있을 정도의 권위를 의미한다. 마찬가지로 공권력이라는 개념은 단순히 공공기관이 행사하는 권력이라는 의미를 넘어서 그러한 권력을 행사할 수 있는 권위를 가지고 있다는 의미가 내포되어 있다.

③ 정부 (*public as government*): 행정학에서는 전통적으로 공공부문과 민간부문을 각각 정부와 시장으로 표현해왔다. 공무원이란 정부에서 일하는 사람, 정부의 문서는 공문서라고 정의되는 것처럼 정부의 일은 공무, 정부 이외의 조직의 일은 사무로 구분해온 것이다. 따라서 공공성은 정부와의 관련성으로 이해될 수 있다. 이러한 개념은 가장 널리 사용되고 있는 것이기도 하다. 그러나 이러한 법적 기준에 따른 정의는 보즈만(Bozeman, 1987)이 지적하듯이 공·사부문의 구분이 희석되고 있는 현대사회에서는 점차 의미를 잃어가고 있다.<sup>1)</sup>

④ 전유불가능성 (*public as non-exclusiveness*): 경제학에서 공공재는 비배제성 (*non-exclusiveness*)과 비경합성 (*non-competitiveness*)을 가진 재화를 의미한다. 즉, 전유가 불가능하여 누구나 대가를 지불하지 않고 이용할 수 있는 재화를 말한다. 이러한 개념에서의 공공성은 비전유성이라는 의미를 갖는다. 그러나 이러한 용어는 주로 경제학적 의미에 국한된 것으로서 일상적으로 널리 쓰이는 것은 아니다.

⑤ 이타성 (*public as altruistic interest*): 교육이나 언론, 의료 등의 공

공성을 논할 때, 이들 부문이 전적으로 사익추구와 이윤동기에만 맡겨져서는 안된다는 점을 지적하는 것이다. 그 이유는 이러한 서비스들은 사회구성원 누구에게나 필수적으로 요구되는 기본적 서비스로서 공평하게 돌아가야 하는데, 사익추구에 맡길 경우 지불능력의 차이에 따라 차등적 서비스가 불가피해지기 때문이다. 이렇게 볼 때 공공성이란 곧 비사익성을 의미하고, 사익성을 이기적 욕구충족 활동이라 한다면 공공성은 이타성, 또는 공익성이라 할 수 있다.

이상에서 밝힌 것들과 또 다른 차원의 공공성 개념 정의가 있을 수도 있지만, 여기서는 그 리스트를 늘리기보다는 이렇듯 다양한 개념들 중에서 이 글의 목표에 비추어 공공성 개념을 어떻게 설정할 것인가에 치중하고자 한다. 그동안 행정학에서는 많은 사람들이 위 세 번째 정의에 입각하여 공공성의 개념을 정의하여 왔다. 공공조직과 사조직의 목적, 환경이나 조직-환경간의 관계, 구성원의 행위동기, 조직운영원리, 과업(Allison) 등을 비교하면서 공통점과 차이점을 제시하여 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 왜 공공부문과 사부문이 이렇듯 달라야 하는지에 대해서는 별로 의문을 제기하지 않고 있다. '다르다'는 것은 당위로서 전제되고 있을 뿐이다.

하지만 공공부문의 독특한 조직구조나 운영원리, 환경 등은 공공조직이 가지는 공익적 소명(mission)과 그 소명을 이루기 위해 국민들이 보내는 정치적·경제적 지지와 요구에서 비롯된 것이라 볼 수 있다. 공익추구라는 정당성이 있기에 국민들이 세금을 내고, 국민의 돈으로 운영하기에 엄격한 법적 책임성과 외부감시 및 통제가 주어지는 것이다. 또한 공익추구자이기에 특정 집단의 이익에 복종하기보다는 다양한 이익집단들이 정부를 자신들의 이해 관철의 각축장으로 삼아 요구 투입 활동을 벌이는 것이다. 따라서 공공성은 근본적으로 공익지향성을 의미의 기반으로 삼을 수밖에 없다. 즉, 공익성과 분리된 공공성 개념은 성립하기 어렵다는 것이다. 이 글에서는 공익추구를 공공성 개념의 중심으로 삼아 논의를 전개해 가고자 한다.

그런데 이렇게 볼 때 공공성의 개념은 항상 동일하게 유지되어온 것이 아니라 역사적으로 다양하게 변화되어 왔음을 간과해서는 안될 것이다. 즉, 공익실현의 주체 및 그 구체적 실현방식에 대한 생각들이 역사적 과정에 따라 변해왔다는 것이다.

### 3. 공공영역의 역사적 변화

앞에서 살펴본 바와 같이 공공성의 개념은 다의적일 뿐 아니라 역사적으로 상이한 내포를 가지고 변화해 왔다.

#### 1) 봉건주의 및 절대주의 국가

공(public)이란 원래 고대 그리스·로마의 공화정에서 발달한 개념이다. 도시국가 공동체 형태를 지닌 고대 공화정에서는 사유재산과 같이 시민 각자에게 맡겨진 문제와 달리 지도자를 선출하거나 전쟁을 벌이는 등 공동체의 운명을 결정하는 주요 정책결정을 시민 모두의 참여를 통하여 결정하였다. 그러나 공화정이 무너지고 왕정 또는 제정으로 이행하면서 국민들의 정책결정권은 송두리째 지배자에게 넘어가고, 공적 문제도 왕의 전단에 의해 결정되었다. 즉, 왕의 입장에서 공과 사의 구분은 사라졌고, 이에 따라 공의 개념도 같이 붕괴하였다. 국가는 원칙적으로 왕의 사유물이었으며 공공성이란 백성에 관한 일이 아닌 왕에 관한 일을 의미하였다. 이후 중세의 봉건제 국가나 근대 초의 절대왕정에서도 이러한 전통은 지속적으로 유지되었다. 공·사의 구분은 현대국가에서와 같이 뚜렷하지 않았으며, 국가관료제의 형태나 기능도 베버(Max Weber)의 표현대로 '가산관료제'의 수준에 머물러 있었다. 공무원이란 근대 초까지는 국왕의 세금을 걷는 사람을 의미하였다.

## 2) 근대 자유주의 국가 = 공·사 구분의 출발

근대 국가의 정신적 지주는 개인적 자유주의이고, 그 현실적 표현은 경제에 있어서 자유방임주의와 정치에 있어서 대의제 민주주의이다. 이러한 자유주의적 국가이념은 산업혁명과 시민혁명이라는 양대 혁명을 통하여 완성되었으며, 이후 자본주의와 민주주의의 형태로 오늘날까지 굳건히 이어져 오고 있다.

자유주의의 공익관념은 방임주의이다. 자본주의나 민주주의도 모두가 개인의 자유를 최대한 보장하면 '보이지 않는 손'에 의한 자동조절에 의해 공익이 극대화될 것이라는 신념을 깔고 있는 것이다. 자본주의가 경제적 형태의 시장질서를 표현한다면, 대의민주주의는 정치적 시장질서를 나타낸다고 할 수 있다.

정부의 역할은 법질서를 지킴으로써 시장을 유지하는 데 국한되었다. 그대로 유지만 해주면 시장은 알아서 공익의 극대화를 산출하게 된다는 것이다. 19세기 미국 행정을 지배했던 엽관제는 정부의 전문적이고 적극적인 시장개입을 전제로 하지 않은 '최소정부'의 이념에 걸맞은 정치제도였다.<sup>2)</sup>

그럼에도 불구하고 근대 자유주의 국가의 출발에서 비로소 공·사 부분의 구분이 시작되었다. 정부는 왕이나 영주의 사유물이 아니라 국민 전체의 이익을 위해 존재하는 것이 되었다. 또한 사익과 개념적으로 구분되는 공익 개념이 등장하였으며, 최대 다수의 최대 행복이라는 공리주의적 공익관이 발달하였다. 그러나 최대한의 사익추구가 공익달성의 최선의 방법이었기에 공익을 구현하기 위한 공공부문의 발달은 저급한 수준에 머무르고 있었다.

## 3) 후기 자본주의와 행정국가 공익의 담지자로서의 정부

그러나 산업혁명과 시민혁명을 완수한 19세기 중반 이후의 급격한 사회변화는 정부 역할에 대한 새로운 요구를 제기하기에 이르렀다. 주기

적 공황, 도시화, 노동문제, 국제문제 등 복잡한 사회문제가 제기되면서, 정부는 더 이상 가만히 있어주는 것이 공익실현의 최선책이 아니고, 적극적으로 시장실패에 개입하여야 한다는 생각이 확산되었다.

자본주의 경제의 모순 심화로 인한 보이지 않는 손에 대한 불신이고조되면서 시장의 실패에 대응하려는 움직임은 두 갈래로 나타난다. 첫째는 자본주의 사회에서 정부의 시장개입 강화를 통한 행정국가화 현상이고, 둘째는 아예 모든 소유를 국가가 독점하는 사회주의 사회의 대두이다. 둘 다 시장에 대한 불신을 깔고 있다는 점에서는 공통적이지만 전자는 시장을 규제함으로써, 후자는 시장을 폐지함으로써 공익을 실현하고자 했던 것이다.

이제 정부의 역할은 시장실패를 적극적으로 치유하는 것이어야 했다. 시장은 시장실패로 인하여 더 이상 믿을 만한 공익의 담지자가 될 수 없었고, 정부가 그 역할을 떠맡아야 한다는 것이다. 이제 정부는 시장을 유지해줌으로써 간접적으로 공익을 구현하는 보조자가 아니라 직접 공익을 구현해내는 적극적인 역할을 담당해야 했으며, 그에 따라 공익실현을 할 수 있는 능력을 갖추어야 했다.

자유방임주의적 철학에 기초한 엽관제로는 더 이상 이러한 정부의 확대된 역할을 수행하기 어렵게 되었을 때, 공무원제도의 개혁과 더불어 행정학이 정치학으로부터의 독립선언을 하게 된 것은 결코 우연이 아니다. 이러한 개혁을 계기로 행정은 그 목적과 수단에 있어서 유일한 공익실현의 담지자로 부상하게 된 것이다. 물론 이렇듯 힘이 세진 행정으로 하여금 공익을 추구하도록 만드는 기제는 정치가 행정의 목적을 규정하고, 다시 정치는 민주적 대의제의 과정을 거쳐 결정된다는 대의민주주의 제도에 의해 보장되는 것이다.

이제 행정은 시장과 구분되는 독자적 제도영역이 되었다. 시장의 일과 구분되는 독자적 역할을 가질 뿐 아니라 시장을 조절하는 규제자가 되었다. 행정은 공적 특징을 가지며, 시장은 사적 특징을 갖는다는 이분법이 자연스레 자리잡게 되었다. 이러한 이분법은 공공부문과 사적 부문의 목적, 운영원리, 구성원의 행위동기 등 다양한 차원

에 걸쳐 적용되는 것이었다. 이와 같은 인식을 반영하여 애플비 (Appleby, 1945: 7)는 “정부의 관리는 그 공공적 성격(*public nature*), 즉 공공의 감시와 압력을 받는다는 사실 때문에 모든 다른 형태의 사조직의 관리와 상당히 다르다”고 주장하였고, 이후 행정학에서는 많은 연구들이 공공조직과 사조직 사이에 어떠한 차이가 있는지를 밝히는 데 주력해 왔다.

정부는 규범적으로나 사실적으로나 공익추구자가 되었고, 시장의 ‘보이지 않는 손’이 작용하지 않는 조직부문에서 개인의 사적 이익 추구행위가 공익적 결과로 귀결되게 하기 위해서는 다양한 통제기제가 설계·작동되어야 했다. 이로 인하여 공·사 부문에 있어서 상이하게 주어진 제도적 차이는 공·사 구분이나 공공부문의 특징을 기술하는데 손쉽게 동원될 수 있었다. 예컨대 목적, 강제성, 독점성, 법적 제약성, 정치적 성격, 관할범위의 차이 등이 지적되어 왔다(백완기, 1991; 이종수·윤영진 외, 1997).

특히 20세기 초의 대공황 및 양차 세계대전의 여파로 인한 정부규모 팽창과 시장개입의 강화는 1960~70년대에 이르기까지 꾸준히 지속되었다. 그 결과 행정국가화 현상이 심화되면서 행정이 정치의 통제를 벗어나 목적까지도 스스로 결정하기에 이르렀다. 이제 행정은 시장실패의 치유를 넘어서서 사회적 형평과 복지까지도 책임지고 경제성장이나 국제경쟁력을 키우는 일까지 도맡게 되어 광범위한 영역으로 확장되었다.

요약하면 정치와 시장으로부터의 행정 독립과 유일한 공공부문화, 행정의 역할증대에 따른 공공영역의 확장 등이 이 시기의 특징이었다. 이 시기에 공익실현의 주체는 정부이고, 공익실현의 방법은 정부의 규제와 직접 서비스 제공을 통해 이루어졌다.



#### 4) 신자유주의 국가 = 공익에 대한 시장적 접근

행정의 팽창과 더불어 지나치게 비대해진 관료제의 경직성과 비효율도 같이 커진 결과, 대부분의 선진국들은 만성적 재정적자와 지나친 조세 부담, 노동유인의 감소로 인한 경제동력 상실 등 소위 '선진국병'을 앓게 되었고, 전대미문의 스태그플레이션 현상까지 경험하게 되었다.

여기에서 이제까지 믿어왔던 행정이 공익추구자이며, 공익을 실현할 능력이 있을 것이라는 신념에 대한 회의가 팽배하게 되었다. 시장이 실패한다면 행정도 똑같이, 아니 오히려 시장보다 더 크게 실패한다는 이른바 정부실패론에 따라서 행정의 규모와 시장개입을 줄여야 한다는 '작은 정부론'이 급속히 확산되기에 이르렀다.

정부가 공익적이라면 시장도 공익적이고, 시장이 공익실현에 실패한다면 정부도 실패한다(Wolf, 1988). 공익실현을 위해 고안된 정치·행정적 제도들은 시장적 제도에 의해 대체된다고 하여 반드시 비공익적인 결과를 낳지 않는다. 거꾸로 자유주의는 국가개입의 최소화가 최대의 공익을 낳는다고 주장한다. 따라서 행정이 공익을 추구한다는 명제가 맞다면 스스로의 존재를 부정해야 그 목적을 달성할 수 있다는 아이러니에 도달하게 된다. 이제 행정은 공익을 위해 스스로의 몸집을 줄이고 민간부문에게 역할의 상당부분을 넘겨주어야 하게 되었다.

행정의 공익 담지자로서의 역할에 대한 불신과 공공부문의 축소, 민간부문의 기존 공공영역으로의 침투와 같은 현상들은 공공성 = 정부라는 등식에 길들여진 행정학자들의 눈에는 행정과 행정학의 위기일 뿐 아니라 공공성 자체의 위기로 느껴졌다. 이들은 한편으로 신자유주의적 개혁의 필요성과 불가피성을 역설하면서도 다른 한편으로는 일방적 시장논리의 침투에 불만과 걱정의 눈길을 보내면서 행정의 영역을 지켜내려는 노력을 게을리하지 않았다.

## 4. 공공성의 위기

### 1) 정부실패로 인한 공공성의 위기

과잉팽창된 공공부문의 부정적 측면을 비판하면서 공공부문의 축소와 사적 운영원리의 적용을 주장하는 논거들은 실로 다방면적으로 제기 되어 왔다. 하이에크(Hayek, 1944)나 노직(Nozick, 1974)과 같은 철학자들이 기존의 정부개입을 정당화하는 논거로 작용해온 공리주의 철학을 비판하면서 신자유주의 철학을 주창하였고, 스티글러(Stigler)나 펠즈만(Pelzman) 등의 신고전파 정치경제학자들은 행정이 공익추구자라는 기본 가정에 의문을 제기하면서 케인즈(Keynes) 경제학에 반대하여 규제철폐와 공공부문 축소를 주장하였으며, 공공선택이론 계열의 학자들도 정부실패의 여러 가지 원인과 현상을 제시하고 나섰다.<sup>3)</sup>

1970년대 이후 심각한 벽에 부딪친 현실 정치권에서도 이러한 경향을 적극 수용하여 정책화하였다. 레이건 대통령의 레이거노믹스나 대처 수상의 대처리즘을 필두로 최근의 신공공관리론적 정부개혁 프로그램에 이르기까지 정부혁신의 주된 흐름은 이러한 신자유주의적 바탕 위에서 일관되게 흘러왔던 것이다.

특히, 세계화·정보화의 흐름과 맞물려서 1990년대의 신자유주의적 정부개혁 프로그램은 더욱 강력한 힘을 발휘하게 되었을 뿐 아니라 전 세계적 현상으로 확산되기에 이르렀다. 뉴질랜드와 영국에서 시작된 신공공관리 프로그램이 전 세계적으로 확산되었고, 미국은 이와 궤를 같이하는 정부재창조(*reinventing government*) 프로그램을 시작하였다(Boston, 1996).

이제 과거에 행정이 독점적으로 해오던 정책결정과 공공서비스 제공기능을 각 민간부문과 공동으로 해야 한다는 주장이 강해지면서 행정학에서도 공익실현을 위한 공공제도의 설계에 있어서 government로부터 governance로의 이행이 공공연히 운위되고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 흐름이 행정학계에서 공공성의 위기로 인식된 것은 어쩌면 당연한 일이라 하겠다. 많은 행정학자들이 이에 대해 우려의 목소리를 내왔던 것도 사실이다. 이들은 우선 신자유주의적 주장이 다양한 현실을 담아내기에는 너무 부분적인 설명력만을 가지고 있으며, 심지어 이론적 근거도 없이 하나의 '운동'으로 확산되고 있음에 우려를 표하면서, 아직도 정책결정이나 행정에 있어서 공공부문의 고유성은 인정되어야 한다고 주장한다. 이들은 무분별한 공·사 혼동이 사회적 형평성을 해치고 사회적 약자를 희생시키는 등 경제적 효율성 이외의 공적 가치를 훼손시키는 결과를 초래할 것이라고 경고하고 있다(Simon, 1998; Denhart & Denhart, 2000; Lynn, 1998).

《정부학연구》 이번 호에 실린 행정의 공공성에 관한 기획논문들도 이러한 신공공관리론의 공공성 훼손 가능성에 초점을 맞추고 있다(신희영, 2003; 이영철, 2003; 임의영, 2003). 세 논문은 각각 신공공관리론의 팽배로 인한 행정학의 위기현상을 공공성의 위기로 파악하고 신공공관리론이 갖는 문제점을 비판하고 있다.

먼저 임의영(2003)은 공공성의 개념에 대한 면밀한 검토를 통하여 공공성 개념을 윤리적 차원에서의 공익성과 정치적 차원에서의 실질적 민주주의로 나누고 있다. 근대 들어 시장으로 표상되는 사회영역의 출현으로 말미암아 공공영역이 점차 쇠퇴하고 있으며, 신공공관리론은 이러한 사회변화를 뒷받침해주는 이론적 근거로 작용하고 있다. 임의영은 신공공관리론이 공사 구분의 희석화 및 공공영역의 축소와 사적 운영원리의 공공부문으로의 확장을 통하여 이른바 '인지정치'를 만들어내고, 이로 인하여 시민적 평등권과 같은 가치의 훼손과 실질적 민주주의의 퇴보를 초래하게 된다고 비판하면서, 실질적 민주주의의 확대를 통한 공공영역의 활성화를 이루어내야 하며, 이를 위해 참여와 토론, 의사소통을 중시하여야 한다고 주장하고 있다.

이영철(2003)도 신공공관리론의 인간이해가 참여적 욕구를 지닌 집단적 시민이 아닌 수동적이고 원자화된 개인에 머무르고 있을 뿐 아니라, 다양한 공익개념을 형성하고 추구하는 정부가 아닌 효율성만을

쫓는 정부의 모습만을 상징하고 있으며, 그로 인해 공익, 민주성, 형평성 등을 손상시키는 논리를 제공하고 있다고 비판하고 있다. 특히 이영철은 결론에서 우리나라의 경우는 복지국가의 프로그램이 잘 발달되어 있지 않고, 성장중인 국가로서 국가의 조절기능이 선진국보다 더욱 중요하며, 신공공관리론이 미국과 다국적 기업의 시장침투를 정당화시켜주는 기능을 할 수 있다는 점을 들어, 우리나라의 경우 신공공관리론은 서구에서의 경우보다 한층 더 부적절한 이론임을 내세우고 있다.

신희영(2003)은 신공공관리론의 철학적 근거를 존재론, 인식론, 방법론적 차원에서 비판하고 있다. 신공공관리론은 먼저 존재론적 원자론과 주의론을 채택하고 있는데, 이는 존재론을 인식론으로 환원하는 인식론적 오류를 범함으로써 정부와 시장이라는 상이한 존재를 하나로 혼동하고 있다는 것이다. 또한 실증주의 인식론은 실재적 다중성을 무시함으로써 상이한 실재에 동일한 잣대를 들이대는 폭거를 범하게 된다는 것이다. 방법론적 개인주의는 사회적 실재를 부정하고 이익을 추구하는 관료들의 개인적 속성으로 공공부문의 특성을 설명하기 때문에 적실성을 상실하게 된다는 것이다. 이러한 과학철학적 문제는 신공공관리론을 “설명력을 갖지 못하는, 기껏해야 효율적 행위에 대한 규범적이고 처방적인 이론에 불과”하게 만들고 있을 뿐 아니라, “경제성, 효율성, 효과성 이외의 또 다른 현실인 권력, 지배, 불평등에 대한 논의가 전무”한 이론으로 전락시키고 있다는 것이다. 신희영은 신공공관리를 대신할 보다 적합한 정부개혁의 이론으로서 신제도주의의 거버넌스 논의를 제시하고 있다.

이들 논문은 세 편 모두가 신공공관리론의 비판에 주력하고 있다는 점에서 공통된 주제의식을 가지고 있다. 하지만 이들은 신공공관리론이 갖는 긍정적 측면을 전면적으로 부정하는 것이 아니라 공공영역에 대한 과도한 공격, 신공공관리적 정부개혁 프로그램의 과도한 확장을 경계하는 입장에서 그것이 가질 수 있는 부정적 측면을 의도적으로 드러내는 데 그 의도가 있는 것으로 보아야 할 것이다.

## 2) 대의제 실패로 인한 공공성의 위기

공공성의 위기는 신자유주의적 시장논리의 확산이라는 비교적 새로운 현상에 의해서만 초래된 것은 아니다. 이미 1960년대에 제기되었던 행정학의 공공성 위기는 사회문제에 대한 무관심과 비대응성, 비민주적 행정과정과 문제해결능력의 결여 등으로 나타나고 있었다.

주지하다시피 대의민주제는 정치영역에 있어서의 시장논리에 대응되는 것이다. 정치는 다양한 상품들이 경쟁하는 시장과 마찬가지로 다양한 이익집단들이 자기의 이해관계를 둘러싸고 경쟁과 갈등을 벌이는 필드가 된다. 경쟁력 있는 상품이 팔리듯 경쟁력 있는 이익집단의 입장이 정책으로 채택된다. 하지만 자유주의 정치 초기의 민주주의적 이상은 곧 그 불안정성을 노정하게 되었으며, 사회계급이나 인종, 성별 등 계층에 따라 경쟁력이 구조적으로 차등 배분되고, 따라서 대의제가 모든 국민의 이해를 제대로 반영하지 못한다는 문제의식이 대두되었다. 더욱이 행정국가화 현상이 심화되면서 대의제가 민의의 수렴이나 집행 모두에 있어서 표류하는 '정치에서의 시장실패'가 두드러지게 나타났다.<sup>5)</sup>

그리고 이러한 대의제의 실패는 구조적 불평등으로 나타날 뿐 아니라, 바크라크와 바라츠(Bachrach & Baratz, 1970)의 주장과 같이 사회적 약자의 불만을 원천적으로 억눌러 표면화되지 못하게 제거해버리기도 한다. 우리나라의 경우에도 성적 불평등, 가부장적 권위에 의한 인권침해, 지역불균형과 같이 무의사결정의 성격을 띠는 문제들이 다수 존재해 왔다.

국가의 비민주화로 인한 대의제의 실패는 정부의 비효율성으로 인한 정부실패 현상과 차원을 달리하는 공공성 위기로 나타나고 있다. 이러한 실패는 시장적 접근에 의해 치유되기는커녕 오히려 악화될 가능성이 높다. 따라서 실질적 민주화를 확보하기 위한 또 다른 처방이 요구되었던 것이다. 1960년대부터 강하게 일어난 사회적 소외와 시민단체의 성장은 이러한 실패를 치유하려는 사회적 압력이었고, 대의제

의 실질적 보완책으로서 시민사회의 직접참여라는 새로운 정치적 장르의 가능성을 확인시켜주기에 이르렀다. 원래 헤겔(Hegel)이 전망하였던바 근대 초기의 시민사회는 개인부문인 가족 및 공공부문인 국가와 대립항이 되는 영역으로서 새로이 등장하고 있던 시장을 의미하는 것이었다. 하지만 현대사회에서는 이러한 의미의 시민사회가 다시 분화되어 시장과 시민사회로 나뉘어지게 되었다.

시장은 자본주의 경제의 효율성을 표방하는 제도로, 시민사회는 민주주의 사회의 민주성을 표방하는 제도로 독립적인 자리매김을 하게 되었고, 전자는 신자유주의적 개혁에 의하여, 후자는 시민의 직접참여에 의하여 각각의 목적을 달성하려고 노력하고 있는 것이다.

## 5. 결론: 공공성의 위기?

공공성의 위기가 더 이상 정부가 유일한 공익실현의 주체일 수 없다는 사실에서 촉발된 것이라면, 그에 대한 대응은 당연히 정부 이외의 누군가가 공익실현이라는 역할을 분담하는 것이어야 한다. 따라서 현대사회는 전통적 공익실현자로서의 정부 외에 시장과 시민사회가 공익실현의 강력한 파트너로 등장함으로써 새로운 governance로 이행하고 있다고 할 수 있다.

이 삼자는 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 예컨대 정부는 국가의 질서와 안정을 가져다줄 수 있지만 비효율과 독선에 빠짐으로써 공익에 반하는 결과를 가져올 우려가 크다. 최근의 신공공관리적 정부개혁론이나 참여분권적 국정개혁론은 이러한 문제에 대한 대안으로 제기되고 있는 것이다. 시장은 효율성을 가져올 수 있지만 형평과 복지라는 중요한 가치를 훼손하고 사회적 불안정을 야기할 우려가 있다. 기업활동에 대한 정부의 규제와 시민사회의 감시가 요구되는 것은 이러한 이유에서이다. 마지막으로 시민사회는 공정한 삶의 질 확보라는 가

표 1  
공익실현의 세 주체  
(확장된 공공영역들)

구 분	목 적	지도원리	작용기제	부작용
국 가	체제유지	안정성	권력	비민주(권위주의), 비능률(부패, 무능)
시 장	이익추구	능률성	경쟁	불안정(공황), 비민주(약자 희생)
시민사회	권리보호	민주성	협동	불안정, 비능률(불법파업 등)

치를 표방하지만 이역시 비효율이나 사회적 불안정을 초래하기 쉽다. 시민참여가 법과 대의제적 질서의 틀 안에서 이루어지지 않고 인민주의적(populistic) 대중동원의 형태로 발전하는 데 대한 경계가 필요한 이유이다.

미국 건국 초기에 헌법의 기초자들이 입법-행정-사법의 삼권을 분리하여 견제와 균형의 질서를 만들어낸 것이 민주적 governance의 초기적 형태였다면 오늘날의 복잡화한 사회에서는 다시 정부-시장-시민사회 간의 권력분립과 견제와 균형의 질서가 공공성 회복을 위한 governance의 새로운 형태가 되고 있다고 볼 수 있다.

문제는 첫째, 과연 이러한 공익주체의 확산현상이 과연 공공성의 위기로 귀결될 것인가에 있다. 그러나 행정학, 그것도 전통적인 입장에서 볼 때를 제외하고, 이러한 현상을 위기로 규정할 근거는 없다고 볼 수 있다. 빠른 사회변화와 세계화, 정보화, 민주화 및 사적 부문의 성장은 기존의 정부 구조 및 역할에 심각한 의문을 현실적으로 제기하고 있다. 따라서 시장을 반공공성이라는 부정적 시각으로 파악하기보다는 정부가 독점하던 공익주체의 기능을 시장도 나누어 하게 됨으로써 공공영역의 확장이 이루어진다는 긍정적 측면을 보는 것이 중요하다. 아울러 시민사회의 공공적 역할에 대해서도 긍정적인 시각으로 파악해야 할 것이다.

둘째, 설령 신공공관리론이 공공성을 훼손할 우려가 있다는 비판이 사실이라 할지라도 그것이 과거의 관료제적 구조로의 회귀를 정당화

할 수는 없다. 이미 드러난 시장실패와 정부실패를 어느 한쪽만으로 잘 극복할 수 있으리라는 기대는 비합리적일 것이기 때문이다. 따라서 미래사회에서 공공성을 확보하기 위해서는 전통적 governance로의 회귀가 아닌 새로운 governance의 구축이 요구되는 것이다.

셋째, 반시장성을 주장하는 이론들이 힘주어 강조하는 것이 ‘참여’이다. 참여는 관료제의 실패를 치유하는 또 하나의 방법임에 틀림없다. 시장이 관료제의 비효율성에 대한 대안이라면, 참여는 관료제의 비대응성·비민주성에 대한 대안이기 때문이다. 그러나 신공공관리론이 문제를 야기하듯이 참여 또한 문제를 야기할 가능성이 충분히 있다. 참여의 문제에 대해서는 행정학계에서 아직 세밀한 검토가 이루어지지 못하고 있는 듯하다.

우리나라의 경우 김대중 정부하에서, 특히 IMF 외환위기를 계기로 신자유주의적 행정개혁이 급속도로 진척되었다. 그 결과 행정학계에서 공공성의 위기론이 심각하게 대두되기에 이르렀다. 그러나 이번에 들어선 노무현 정부는 신자유주의적 흐름에 정면 배치되는 정치철학으로 정부개혁을 시도하고 있다. 즉, 시민사회적 가치를 중심으로 참여와 분권에 의한 정부개혁을 강조하고 있다. 짧은 시기에 같은 개혁 세력 내에서 이렇듯 획기적인 이념의 변화가 일어나는 것도 이색적이 거니와 그 과정 및 결과에 대하여는 많은 연구자의 관심이 집중될 듯하다. 우리나라 행정에 있어서 공공성의 연구가 지속적인 의미를 갖게 되는 이유이다.



■ 주

- 1) Bozeman은 법적 공·사 구분 기준은 공·사 영역의 경계가 허물어지는 현대사회에서 더 이상 의미를 가질 수 없게 되었음을 지적하면서, 공공성의 개념을 '정치적 권위에 의존하는 정도'로 정의하였다. 그에 따르면 이 정의가 공공성의 정도를 측정할 수 있게 해줄 뿐 아니라, 공·사부문간 경계의 희석화 현상에도 불구하고 공·사의 개념적 구분을 가능케 해주는 장점이 있다는 것이다.
- 2) 아담 스미스는 《국부론》에서 국가의 역할은 안보, 치안, 공공기관 유지라는 세 가지에 국한되어야 한다고 역설하였다(정해동, 1985).
- 3) 예컨대 Niskanen(1971)은 공무원의 행위동기를 budget-maximizer로 보고, 최선의 대안은 공공부문의 축소와 감시강화라는 결론을 제시하고 있다.
- 4) 원래 governance 개념은 입법·사법·행정의 삼권분립과 같이 정부 내 권력의 분배를 지칭하던 개념이었으나, 최근에는 정부와 사회 간의 권력배분, 또는 협력시스템을 지칭하는 개념으로 많이 사용되고 있다.
- 5) 예컨대 Waldo(1948)는 행정부의 지속적 비대화로 전통적인 삼권분립의 기반이 흔들리는 행정국가화 현상이 나타나고 있음을 경고하였고, Schattschneider(1975)는 대의제하에서 참여수단의 협소화로 국민의 주권행사가 불충분하게 이루어진다면 이를 '반쪽주권시민'(Semi-Sovereign People)이라 불렀다.

■ 참고 문헌

- 백완기. 1991. 《행정학》. 서울: 법문사.
- 신희영. 2003. "신공공관리론에 대한 비판적 고찰: 비판적 실재론적 접근," 《정부학연구》 제 9권 1호 기고논문.
- 이영철. 2003. "신공공관리론의 이론적 비판: 원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부," 《정부학연구》 제 9권 1호 기고논문.
- 이종수·윤영진 외. 1997. 《새행정학》. 서울: 대영출판사.
- 임의영. 2003. "공공성의 개념, 위기, 활성화 조건," 《정부학연구》 제 9권 1호 기고논문.
- 정해동. 1985. 《아담·스미스》. 서울: 유평출판사.
- Appleby, Paul H. 1945. *Big Democracy*. New York: Knopf.
- Bachrach, Peter & Morton Baratz. 1970. *Power and Poverty*. New York: Oxford Univ. Press.
- Boston, Jonathan. 1996. "Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas," In Patrick Weller & Glyn Davis (ed.). *New Ideas, Better Government*. Sydney: Allen and Unwin.
- Bozeman, Barry. 1987. *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Denhart, Robert B. & Janet Vinzant Denhart. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *PAR* 60(6): 549~559.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Lynn, Laurence E. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy," *PAR* 58(3): 231~237.
- Niskanen, William A. Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine · Atherton Inc.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: Alabama Univ. Press.
- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: Univ. Press of Kansas.
- Schattschneider, Elmer E. 1975. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Simon, Herbert A. 1998. "Why Public Administration?," *PAR* 58(1).
- Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Company.
- Wolf, Charles Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass: MIT Press.

## Journal of Governmental Studies

Vol. 9, No. 1

(June 2003)

### Abstract

#### 1. The Crisis of Public Administration and Publicness Problem

Young-Jin Soh

#### 2. Publicness: Concept, Crisis, and the Conditions of Activation

Euy-Young Lim

'Publicness' is a key concept of public administration in theory and practice. But a little attention has been paid on that concept. So in this article, in order to searching for an idea of publicness, an etymological study of publicness is made and the various definitions of dictionary is reviewed. And the usages of publicness in organization theory and public policy is examined. The idea of publicness includes both meanings of the social justice(or public interest) in ethical dimension and the substantive democracy in political dimension. Why does the publicness fall into a crisis? In order to answering this question, Arendt's theory of public sphere

is utilized. According to a theory of public sphere, an advent of social realm, which is dominated by a market mechanism, is a modern phenomenon. The expansion of social realm results in the decline of public sphere which the public participate in and debate on the problems of community. This phenomenon is remarkable in the recent reformation programs of public sector. From critically reviewing *Reinventing Government* (1992) of Osborne & Gaebler, I illustrate an example that the idea of publicness is threaten. This crisis of publicness can be overcome by the restoration and activation of public sphere. The conditions of activation of public sphere are the participation, the communicative competence, and the speech situation excluded power relations.

Key Words : publicness, public sector, government reinvention

### **3. A Critique of New Public Management: Isolated Individual, Forceful Market, Shrunken Government**

Yung-Chul Lee

This paper is a theoretical critique of New Public Management (NPM) movement. Propelled by economic crisis and neo-liberal ideas and supported by international organizations, the NPM has become a world-wide public sector reform movement. Yet, begun as a practical movement, the NPM lacks solid theoretical foundations. In this paper, we critically review its theoretical core and argue that the NPM has a notion of consumer as atomized individual in a contrast to a traditional notion of citizen, that its