

기획논문

공공성의 개념, 위기, 활성화 조건

임 의 영

공공성 개념은 행정의 핵심적인 개념임에도 불구하고 그에 대한 연구가 충분하게 이루어지지 않았다. 따라서 이 글은 공공성에 대한 관심의 촉발과 중요성의 부각을 위해 공공성의 일반적 의미를 포괄적으로 검토하였다. 우선 공공성의 의미를 어원적으로 추적하고, 사전적 의미를 분석하였으며, 행정학에서 이 개념이 주로 어떤 방식으로 다루어지고 있는지를 살펴보았다. 이를 통해서 윤리적으로는 사회정의 혹은 공익을, 그리고 정치적 차원에서는 참여를 강조하는 민주주의를 공공성 이념의 내용으로 규정하였다. 그리고 이러한 공공성의 이념이 사회적 성격과 주류 행정개혁 프로그램에 의해 어떻게 위협을 받고 있는지를 분석하였다. 주로 아렌트(H. Arendt)의 공공영역이론을 토대로 영역의 변화과정을 추적하였고, 행정개혁과 관련해서는 오스본과 가블러(Osborne & Gaebler)의 '정부재창조' 모델을 분석하였다. 이를 통해서 민주주의와 사회정의 혹은 공익이 심각하게 위협받고 있다는 점과, 이론적 실천으로서 인지정치의 문제점을 지적하였다. 그리고 공공영역의 활성화를 통해서 위기에 처한 공공성 이념의 재활 가능성을 모색하였다.

주제어 : 공공성, 공공영역, 정부재창조

1. 서론

임의영은 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 동양대학교 행정경찰복지학부의 부교수로 재직중이다.

eylim@phenix.dyu.ac.kr

‘공공성’(publicness) 혹은 ‘공적’(public)이라는 용어는 행정(학)에서 매우 중요한 요소임에도 불구하고 충분한 관심의 대상이 되지 못하고 있다. 왜 이러한 현상이 발생하게 되었을까? 매튜(Mathew, 1984)에 따르면, 첫째로, 그러한 현상이 발생하게 된 가장 큰 이유는 ‘공적’이라는 말 자체가 매우 추상적이고 모호하기 때문이라는 것이다. 그래서 정치적, 행정적 수사로는 쉽게 사용되면서도 정작 그것이 무엇인가 하

는 질문은 회피해 왔다는 것이다. 둘째로, ‘공적’이라는 말은 미국 문화 속에서 소중하게 간직해 오고 있는 개인주의와 정서적으로 양립하기 어려운 측면이 있고, 다른 측면에서는 집단주의(*collectivism*)라는 ‘불그스레한 색조’를 갖고 있기 때문이라는 것이다. 셋째로, ‘공적’이라는 말은 미국 사회의 다원주의적 실용주의(*pluralistic pragmatism*)와 양립하기 어려운 ‘확일성’과 ‘동의’라고 하는, 실제로 기대할 수 없는 낭만적 개념으로 인식되고 있기 때문이라는 것이다. 마지막으로, ‘공적’이라는 말이 ‘정치’(*politics*)나 ‘정부’(*government*)와 거의 동의어로 이해되고 있기 때문에 독립된 이념으로 생각하지 않는 경향이 강하기 때문이라는 것이다.

매튜의 분석에 덧붙여, 행정학의 주도적 흐름 속에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 첫째로, 행정학은 행태주의적 접근방법이 일반화되기 이전까지는, 그러니까 행정학 발생 시점부터 1940년대까지는 정치적, 윤리적 논의가 거부감없이 이루어졌다. 그러나 ‘과학’에 대한 열망과 기대감이 학자공동체에 확대되면서 정치적, 윤리적 논의에 대한 관심이 상당히 축소된 것이 사실이다. 둘째로, ‘관리’(*management*)에 대한 관심이 ‘행정’(*administration*)이라는 말을 대체할 정도로 증대되었다. 헨리(Henry, 1991)는 1950년대 중반부터 1970년대까지 ‘관리로서의 행정학’ 패러다임이 강화되었다고 한다. 그리고 그는 관리의 영향 가운데 하나로서 ‘공공성’에 대한 관심이 부각되었다고 지적한다. 그러나 그러한 영향이 긍정적이었다고 말하기는 어렵다. 다시 말해서 민간부문(*private sector*)에 대한 관심은 상대적으로 공공부문(*public sector*)의 과업수행능력의 ‘열등성’을 인식하게 하였으며, 심지어는 하나의 이데올로기로 각인시키는 결과를 가져온 것이다. 특히 세계적 수준에서 최근에 개발·적용되고 있는 ‘리스트럭처링’, ‘벤치마킹’, ‘아웃소싱’, ‘정부재창조’(*Reinventing Government*), ‘신공공관리’(*New Public Management*), ‘거버넌스’(*governance*) 등과 관련된 이론들은 ‘관리’에 대한 신화를 더욱 강화하고 있으며, 심지어는 이를 새로운 패러다임으로까지 이해하는 현상마저 나타나고 있다(김석준 외, 2000; 박우순,

2002). 이러한 흐름이 갖는 문제점은 왈도(Waldo, 1980)의 지적처럼, '공공성의 개념에 의해 대표되는 이념이나 감정'을 배제하려는 경향이 강하게 나타나고 있다는 것이다.

'공공성'이 없는 '행정'은 내용 없는 형식에 불과하다. 공공성은 개념 자체의 이미지가 갖는 난해함과 과학 및 관리를 지향하는 행정학의 유행으로 인해 심각한 위기에 빠져 있다. 물론 이러한 이론적 경향은 현실의 반영임을 강조할 필요는 없을 것이다. '공공성의 위기'는 '행정(학)의 위기'를 의미한다. 일반적으로 행정의 위기를 효율성의 위기로 해석하고 있는 관리 지향적 관념은 사실상 공공성의 위기를 더욱 심화시키고 있으며, 따라서 행정(학)의 위기를 더욱 악화시키는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 이 글은 중요성에도 불구하고 충분한 연구가 이루어지지 않은 공공성의 문제를 개괄적으로 검토하고자 한다. 이를 위해서 이 글은 먼저 공공성의 어원과 사전적 개념을 정리·검토하고, 행정(학)적 의미를 정리하고자 한다. 그리고 정치철학적 틀을 가지고 공공성 위기의 발생이유와 내용을 분석하고자 한다. 마지막으로 공공성의 본질적 의미가 활성화될 수 있는 개념적 외연의 확대를 시도하고자 한다. 즉, 시민의 적극적 참여를 통한 실질적 민주주의의 실현 가능성을 제고하기 위해 공공영역의 활성화를 위한 조건들을 모색하고자 한다.

2. 공공성의 의미

1) 공공성의 어원 및 사전적 의미

(1) 공공성의 어원

개념의 의미를 보다 명확히 이해하기 위한 보완적 방법 가운데 하나는 그것의 어원을 추적하는 것이다. 'public'이나 'private'는 개념 자체가 역사적으로 상당한 의미변화를 경험한 경우로서, 서구의 역사를

이해하는 데 있어서도 매우 유용한 개념이다.

‘public’의 어원은 라틴어 ‘pubes’로서 개인의 행동이 다른 사람들에게 미치는 영향을 이해할 수 있는 능력이나 자기자신의 입장에서 벗어나 전체를 볼 수 있는 능력인 ‘성숙성’(maturity)을 의미한다 (Mathew, 1984: 122).¹⁾ 이에 반해서 ‘private’은 ‘박탈’(to deprive)을 의미하는 라틴어 ‘privatus’에서 유래한다. 박탈은 부족 혹은 모자람을 의미하는 것으로 인간으로서의 자격이 없는 상태를 의미한다. 고대의 시민으로서의 가부장은 공공영역에서 인간으로서 자신의 성숙된 능력을 자랑하는 반면, 공공영역에 대한 접근이 허용되지 않았던 가정영역의 노예, 어린이, 여성, 외국인은 인간으로서의 자격을 부여받지 못한 것으로 보았던 것이다. 따라서 ‘public’이라는 말은 ‘정치적 동물’로서 혹은 ‘사회적 동물’로서의 인간 개념을 내포하는 것이다.

영어로 ‘public’이라는 단어가 처음 사용된 기록에 의하면 그것은 ‘사회 내의 공동선’을 의미하는 것이었다. 예를 들어 1470년에 말로리 (Malory)는 “황제 루치오스 ... 로마의 공동선 (publyke wele)의 명령자이며 집행자”라고 썼다. 그로부터 약 70년 후에는 ‘누구나 볼 수 있도록 명백하게 드러나는 상태’를 뜻하는 의미가 첨가되었다. 그리고 17세기 말이 지나면서 ‘public’과 ‘private’는 오늘날 사용하는 방식과 유사하게 변화되었다. ‘private’는 어떤 사람의 가족과 친구로 한정되는 보호된 생활영역을 의미한 반면, ‘public’은 ‘어느 누구라도 볼 수 있는 상태’를 의미하였다. ‘public’은 현대적 의미를 갖기까지는 가족과 가까운 친구들의 범위에서 동떨어진 사회생활의 영역을 의미하였으며, 지인과 낯선 사람이 함께 존재하는 이 공공의 영역은 상당히 다양한 사람들을 포괄하였다 (Sennett, 1982: 35~40 참조). 이상의 논의를 통해서 보면, ‘public’의 의미는 ‘공동선’, ‘현저성’, ‘사생활 밖에서 이루어지는 것’, ‘많은 사람들과 관련된 것’ 등으로 요약될 수 있다.

그렇다면 ‘public’은 ‘정치’(politics) 및 ‘정부’(government)와는 어떠한 관계를 갖는 것으로 이해되어야 할 것인가? 매튜(Mathew, 1984: 123)는 ‘public’과 ‘politics’ 및 ‘government’가 어원적으로 무관하다는 사실

을 강조하고 있다. 이것은 공공성 개념을 독립적으로 다루어야 한다는 생각에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 그의 말대로, 'politics'는 도시의 기능을 수행하기 위해 조직된 공동체를 의미하는 'polis'에서 유래한다. 어원은 다르지만, 'polis'의 운영방식을 결정하는 토론과 설득의 과정은 'public'의 구체적인 내용을 보여주는 것이다. 'government'는 조종(to steer)을 의미하는 그리스어 'kybernan'에서 유래한 것으로 매우 제한된 활동의 통제와 지휘를 위해 설립된 제도를 의미하는 것인데 이 또한 'public'의 구체적인 내용을 가지고 있다. 따라서 'public'의 의미를 해석하는 데 있어서 'politics'와 'government'는 핵심적인 것으로 이해되어야 한다.

(2) 공공성의 사전적 의미

이러한 역사적인 개념의 발달과 함께 현대적인 용법을 포함한 의미들의 종합적 이해는 사전적 개념을 통해 보다 분명해질 수 있다. *Webster's New Collegiate Dictionary*(1981)에 의하면 형용사형 'public'은 다음과 같은 의미를 갖는다.

1. (1) 모든 사람 혹은 국가의 모든 영역의, 모든 사람 혹은 국가의 모든 영역에 관련된, 혹은 모든 사람 혹은 국가의 모든 영역에 영향을 미치는 (2) 정부의 혹은 정부와 관련된 (3) 공동체 혹은 국가의, 공동체 혹은 국가와 관련된, 혹은 공동체 혹은 국가에 봉사하는; 2. (1) 인류 일반의 혹은 인류 일반에 관련된, 보편적인 (2) 일반적인, 대중적인; 3. 사적인 일과는 대립되는 것으로서 회사 혹은 공동체의 이익에 관련된; 4. 일반적인 혹은 국가적인 복지에 헌신하는; 5. 공동체의 모든 구성원들에 의해서 접근 가능한 혹은 공유된; 6. (1) 일반적인 시야에 노출된 (2) 개방된, 잘 알려진, 현저한 (3) 인지할 수 있는²⁾

이상의 일반적 의미들을 행정학적 개념으로 재해석하면, 첫째로, 1번의 정의는 행위의 주체(agency)와 관련된 것이다. 즉, 국가 혹은 정

부 및 공공기관에 의해서 이루어지는 행위 일체를 공적인 것으로 규정하는 것이다. 공적인 것에 대한 이러한 규정은 법적이고 제도적인 성격을 갖는다. 국가 혹은 정부기관이나 기타 공공기관은 법제도적으로 규정되는 것이기 때문이다. 법학 분야에서 공법과 사법을 구분하는 기준으로서 법이 규율하는 법률관계의 주체를 강조하는 ‘주체설’이나 법이 국가의 통치권의 발동에 관한 것인가의 여부를 강조하는 ‘통치관계설’(구병삭, 1997: 68~69)은 공적인 것의 의미를 이러한 차원에서 해석하는 대표적인 경우라 할 수 있다.

둘째로, 2번의 정의에 따르면 ‘다수의 사람들에게 공통적으로 혹은 보편적으로 관련되는 경우’를 공적인 것으로 규정하는 것이다. 역사적인 의미발전의 과정에서 지적인 것처럼 다수의 낮은 사람들이 동일한 상황에 동시에 관계하는 경우를 공적인 것으로 이해한다. 이와 관련된 중요한 개념은 ‘공중’(the public)이다. 공중은 “어떤 사항에 의해 동일하게 영향을 받는 아무개라고 특정화할 수 없는 사회구성원”(足立幸男, 김항규 역, 1992: 57)을 의미한다. 예를 들어 연극을 보기 위해 극장에 모인 사람들은 공중이다. 그리고 1번의 정의와 연결시키면 정부의 특정한 정책과 관련된 사람들을 공중이라 할 수 있다. 따라서 정책의 성격에 따라 공중은 다양하게 규정될 수 있다. 첫 번째의 예는 문화상품을 향유하는 ‘소비자’로서의 공중을 의미한다. 그리고 두 번째의 예는 정책을 요구하거나 공공서비스나 공공재를 향유하는 ‘시민’으로서의 공중을 의미한다.

셋째로, 3번의 정의는 정부나 국가만을 전제하는 것이 아니라 사회 활동 전반에 적용할 수 있는 의미로 확대되어 있다. 따라서 이 경우는 친밀성을 가진 사람들이 사적으로 혹은 감정적으로 상호작용하는 것과 대비되는 것으로서 ‘공식성’(officiality)을 의미한다. 공무원의 행정활동뿐만 아니라 사기업체의 사무원이 회사를 위해 법이나 규칙에 따라 공식적으로 활동하는 것 역시 공적이라 규정할 수 있다는 것이다. 이때의 ‘공적’이라는 말은 사조직과 공조직의 차이를 강조하는 것이 아니라 사생활과 대립되는 모든 공식적 활동을 강조하는 것이다.

넷째로, 4번의 정의는 행위의 목적과 관련된 것으로서 ‘공익’(public interest)을 추구하는 경우를 공적인 것으로 규정한다. 따라서 공공성을 논의하는 데 핵심적 문제는 과연 공익이란 무엇인가 하는 것이다. 그러나 공익 개념은 사람들의 입장이나 시각에 따라 다양하고 입장을 객관적으로 비교할 수 있는 기준이 존재하지 않는다는 데 문제가 있다. 공익의 문제는 정답이 있는 문제가 아니기 때문에 ‘지속적인 토론’의 대상이 될 수밖에 없으며 토론의 내용이 규범적이며 가치 추구적이기 때문에 ‘윤리적’이다. 이러한 의미에서 공공성은 지속적인 토론을 통해서만이 견지될 수 있으며, 그것의 내용은 윤리적이다.

다섯째로, 5번의 정의는 ‘접근 가능성(accessibility)과 공유성’을 공적인 것의 핵심적 요소로 정의하고 있다. 이러한 의미에서 보면, 공공성은 공공재(public good)와도 밀접한 관련을 갖는다. 공공재는 어느 누구도 그것의 소비로부터 배제될 수 없다는 의미의 비배제성과 다른 사람의 소비로 나의 소비가 방해를 받거나 소비의 효용이 감소되지 않는다는 의미의 비경합성을 특징으로 하는 것으로서 접근 가능성을 극대화하는 것이다.

여섯째로, 6번의 정의는 사람들에게 ‘알려지는 것’을 의미한다. 따라서 공공성은 ‘개방성’(openness)과 ‘공지성’(publicity), 그리고 ‘정보에 대한 접근 가능성’을 포함하는 개념이다. 이 경우는 국가 및 공공기관의 행위에 관련된 것만은 아니다. 예를 들어 유명한 연예인을 ‘공인’이라고 칭하는 것은 그가 널리 알려져 있음을 전제하는 것이다. 이것을 국가 및 공공기관과 연결시켜 이해하면 국가의 주인인 국민에게는 ‘알 권리’가 있다. 따라서 그들의 활동은 국민들에게 알려져야 한다는 것이다. 특히 이러한 공지성은 단순히 알리는 차원에 머무는 것이 아니라 공중으로 하여금 공공의 문제에 대해 생각하고 토론하며 판단할 수 있는 계기를 제공한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

2) 행정에서의 공공성

공공성은 '정부' 및 '정치'와 밀접한 관련을 갖는다. 행정학에서 공공성을 고민하게 하는 분야는 정부조직 혹은 공공조직과 사조직의 차이를 비교·연구하는 경우와 정책이론에서 정책을 형성하는 과정에 대한 논의가 대표적이라 하겠다.

(1) 공공조직과 공공성

레이니, 바코프, 레빈(Rainey, Backoff, & Levine, 1976)은 공공조직과 사조직의 차이에 대한 그간의 연구를 정리하였다. 사실상 그들이 정리한 내용은 일반교과서에 그대로 적용되고 있다. 따라서 이들이 정리한 내용을 간략하게 살펴보기로 하겠다.

이들은 공공조직의 특성을 환경적 요소, 조직-환경의 관계, 그리고 조직의 내부구조 및 과정 등 세 가지 차원에서 정리하고 있다. 첫째로, 환경적 요소의 경우를 보면, 공공조직에서는 상대적으로 시장의 논리가 적게 적용된다. 그에 반해서 법적, 공식적 제약요인(사법, 입법, 계층)들은 상대적으로 강하게 작용한다. 정치적 영향력의 경우, 결정과정에 상당히 다양한 압력들이 작용하며, 유권자들의 지지가 무엇보다도 중요하다. 둘째로, 조직-환경의 관계를 보면, 공공조직은 강제적이며, 영향력의 범위가 상대적으로 넓고, 공공감시(*public scrutiny*)가 강하다. 또한 일반 국민들은 공무원들에 대해서 훨씬 높은 윤리적 기대수준을 갖는 경향이 있다. 셋째로, 조직의 내부구조와 과정의 측면에서 보면, 공공조직의 경우 목표, 평가 및 의사결정의 기준이 상대적으로 복잡하며 모호하고 다양하다. 권위관계를 보면 상대적으로 의사결정의 자율성이 적으며, 주로 공식적인 권위에 의존하고, 부하에 대한 권위가 상대적으로 약하다. 조직의 업무수행 정도를 보면, 공공조직은 상대적으로 경직되어 있으며, 선출직과 임명직 간의 갈등이 존재한다. 그리고 유인체계를 보면, 효과적 업무수행을 위한 유인체계를 구축하기가 어렵고, 금전적 유인체계에 대해 상대적으로

로 낮은 평가를 한다. 이와 같이 공공조직과 사조직의 특징에 대한 비교연구들은 '왜 다른가'보다는 '어떻게 다른가' 하는 물음에 초점을 맞추고 현상적으로 비교하는 데 머무르고 있다.

(2) 공공정책과 공공성

정책의 측면에서 공공성의 문제를 보면, 상대적으로 역동적이다. 정책은 사회에서 발생하는 다양한 문제들 가운데 어떤 것이 공적인 것인가 혹은 어떤 것이 공적으로 해결되어야 할 문제인가를 결정하는 활동이다. 특히 정책과정 가운데 '정책의제 설정'의 단계에서 이 문제는 중요하게 부각된다. 일반적으로 정책의제의 설정은 사회문제(*social problem*)에서부터 출발하여 사회적 이슈(*social issue*), 공중의제(*public agenda*), 그리고 공식의제(*official agenda*)로 발전한다(유훈, 1999: 247~248). '사회문제'는 어떤 사회적 현상이 사회적 가치나 규범에서 벗어나고, 상당수의 사람들이 그 현상으로 인하여 부정적 영향을 받고 있으며, 그 원인이 사회적인 것이고, 다수의 사람들이나 영향력 있는 일부의 사람들이 문제로 판단하고 있으며, 사회가 그 개선을 원하고 있고, 개선을 위하여 집단적 사회적 행동이 요청되는 것이라 할 수 있다(최일섭·최성재, 2001: 25). '사회적 이슈'는 사회문제에 대해서 의견의 불일치가 있을 뿐만 아니라 조속히 해결해야 하는 긴급성을 아울러 가지는 경우이다. '공중의제'는 정부에 의해 공식적으로 채택되기 전이지만 많은 개인이나 집단의 관심이 집중되어 있으며 정부에 의해 해결되어야 한다고 여겨지는 의제를 말한다. 그리고 최종적으로 '공식의제'는 정부에 의해서 공식적인 정책의제로 채택되는 경우를 말한다. 사회문제에서 공식의제로 가는 각각의 단계는 거칠 수도 있고 뛰어넘을 수도 있다. 그렇다면 공식의제로 선택되어서 공적으로 해결되어야 할 문제를 선택하는 기준은 무엇인가? 일반적으로는 문제가 가지고 있는 사회적 영향력의 범위나 심각성, 문제해결책의 존재여부, 여론의 정도, 유행, 그리고 문제를 이슈화하는 주도 집단들의 크기나 정치적 자원 등이 선택에 영향을 미친다. 이렇게 선

택된 정책은 일반적으로 '공익실현'을 위한 구체적 프로그램으로 간주된다.

3) 공공성의 두 가지 차원: 정치적 차원과 윤리적 차원

지금까지 논의한 것을 정리하면, 공공성의 이념은 두 가지 차원에서 이해될 수 있다. 공공성의 어원을 추적하는 과정에서 우리는 형용사형으로서 'public'과 명사형 'publicness'의 관계를 충분히 생각할 필요가 있다. 일반적으로 공적인 것은 공공성의 이념을 실현하기 위한 필요조건은 되지만 충분조건은 아니다. 즉, 공적 관계에 있다고 해서 그것이 공공성의 이념을 실현하는 것이라고 보기는 어렵다는 것이다. 'public'의 어원에 따르면, 그것은 개인의 입장이 아닌 전체의 입장에서 현상을 보는 성숙함을 의미한다. 이것은 공공성 자체가 '공동체의 조화'를 내용으로 하는 이념임을 의미한다. 조화를 이루기 위한 조건은 개인이나 소수집단에 의해 결정되는 것이 아니라, 토론과 설득을 통한 '합의'에 의해 구성되는 것이다. 이러한 의미에서 공동체 구성원의 '참여'는 공공성 실현의 중요한 기반이 된다. 따라서 공동체의 조화로서 공공성의 이념은 윤리적으로 '사회정의'(social justice) 혹은 '공익'을 의미한다. 그리고 참여와 동의로서 공공성의 이념은 정치적으로 '실질적 민주주의'(substantive democracy)를 의미한다. 행정에서 이루어지는 조직의 운영이나 정책의 형성 및 집행은 바로 이러한 의미의 공공성 이념을 실현하기 위한 노력들로 해석된다. 그런데 이러한 공공성의 이념이 현대사회에서 위기에 빠져 있다. 그 위기의 본질은 공공성을 담지하는 공공영역의 역사적 변화과정에서 보다 분명하게 드러난다.

3. 공공성의 위기

이론적·실천적 차원에서 발견되고 있는 공공성의 위기를 해석하기 위해 먼저 공공영역(*public realm*)과 사적 영역(*private realm*)³⁾ 간의 관계변화를 사회영역(*social realm*)의 등장이라는 근대적 현상으로 해명하고자 하였던 아렌트(Arendt)의 논의를 정치철학적 해석의 준거로 제시하고자 한다. 그리고 이러한 준거를 근거로 최근에 유행하는 관리 지향적 행정개혁론에서 나타나고 있는 공공성의 문제가 무엇인가를 밝혀 보고자 한다.

1) 공공영역, 사적 영역, 사회영역의 역학

아렌트(Arendt)의 ‘공공영역’의 성격과 변천에 관한 철학적 논의는 정치철학 분야뿐만 아니라 여타 학문 분야에서도 많은 자극과 영향을 미치고 있다. 따라서 이 글에서는 그녀의 공공영역에 관한 논의를 정리하여 ‘공공성의 위기’를 해석하기 위한 준거로서 제시하고자 한다.

아렌트의 기념비적 저작인 《인간의 조건》(*The Human Condition*, 1958)은 기본적으로 공공영역에 관한 논의를 토대로 ‘근대성’(*modernity*)의 의미를 해명하는 데 초점을 맞추고 있다. 그녀는 근대성을 공공영역의 쇠퇴와 사적 영역과는 다른 ‘사회영역’의 등장으로 특징짓는다. 사회영역의 등장은 인간조건의 변화를 의미한다. 그녀는 이러한 삶의 조건의 변화를 논증하기 위해 인간 자신의 생명력을 유지하기 위한 활동(*vita activa*)에 대한 유형적 논의를 출발점으로 삼는다. 그녀에 의하면 인간의 활동은 노동(*labor*), 작업(*work*), 행위(*action*) 등의 세 가지 유형으로 분류된다. 첫째로, 노동은 성장, 신진대사, 노쇠 등 인간 신체의 생물학적 과정에 부응하는 활동으로서 생명과정에 필요한 것들을 생산한다. 노동의 인간조건은 생명 그 자체이다. 둘째로, 작업은 인간 존재의 비자연성에 부응하는 활동이다. 작업은 자연

적 환경과는 다른 인공적 세계를 제공한다. 그 경계 안에서 개별적인 생활이 이루어지지만, 그 세계 자체는 지속적이며 초월적이다. 작업의 인간조건은 '세속성'(worldliness)이다. 셋째로, 행위는 어떤 다른 매개 없이 인간들 사이에서 직접 일어나는 유일한 활동이다. 행위는 추상적 인간(Man) 개념이 아니라 구체적인 복수의 '인간들'(men)이 지상에 살고 있으며, 세계에 거주하고 있다는 사실에 부응한다. 인간 조건의 모든 측면들이 정치와 어느 정도는 관련이 있지만, 특히 이러한 '복수성'(plurality)은 모든 정치적 삶의 핵심적 조건이라 할 수 있다(Arendt, 1958: 7~8).

인간활동의 유형들은 역사적으로 다양한 방식으로 나타난다. 고대 도시국가의 경우를 보면, 생활의 필수재를 생산하는 영역과 공동체의 운영을 논의하는 영역이 분명하게 나뉘어져 있다. 전자를 '가정'(household)이라 하고, 후자를 '정치영역'(political realm)이라 한다. 가정은 사적 영역으로서 가부장이 공공영역에서 자유롭게 활동할 수 있는 물질적 근거를 제공한다. 따라서 가정은 '필연성'이 지배하는 영역이며, 노예와 여성이 일방적으로 노동과 봉사를 제공하는 '불평등'의 영역이다. 이에 반해서 정치가 이루어지는 공공영역은 '행위'와 '말'로서 자신의 의견을 개진하고 자신의 개성을 자유롭게 발산하는 '수다스러운' 공간이다. 그리고 이 공간에서 사람들은 사적 영역(가정)의 가부장으로서 평등한 자격을 갖는 것으로 전제한다. 아렌트는 고대 도시국가의 공공영역을 정치영역으로, 즉 행위가 이상적으로 구현될 수 있는 공간으로 이해한다. 그러나 중세 봉건시대에 들어서게 되면 정치영역으로서 공공영역은 사라지게 된다. 물론 종교가 공공영역을 구성하는 것으로 볼 수도 있으나 개성을 표현하는 행위의 가능성을 부여하기 어렵다는 점에서 중세는 공공영역의 부재로 특징지을 수 있다. 따라서 중세의 장원은 가정이 확대된 형태로서 사적 영역만이 존재하는 것으로 이해된다. 가부장으로서 영주를 정점으로 하는 장원의 자급자족체제는 농노들에게 필연성에 근거한 노동이 전담되는 형태를 취하게 된다.

중세 봉건사회가 몰락하고 질적으로 새로운 자본주의체제가 등장하는 근대에서는 '사회'(society)라고 하는 새로운 영역이 등장한다. "사적 영역과 공공영역 간의 구분은 가정과 정치영역에 상응하는 것으로 두 영역은 도시국가가 발생한 이래 뚜렷이 구별되는 실체로서 존재해 왔다. 그러나 엄밀히 말해서 사적 영역도 공공영역도 아닌 사회영역의 출현은 상대적으로 새로운 현상이다(Arendt, 1958: 28)." 사회영역은 경제활동을 중심으로 형성되었으며, 그것의 이미지는 '시장'(market)이다. 사회영역은 '욕구의 총체이며 번덕과 자연적 필연성의 혼합체로서 구체적 개인'(Hegel, 1953: 122)들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 경쟁하는 공간이다. 고대에는 사적 영역으로 분류되었던 '경제적 활동'이 분리되어 사회영역이 된 것이다. 경제적 활동은 '노동과 작업'을 가장 중요한 인간의 활동양식으로 전제한다. 노동과 작업의 효율성은 표준화와 작업장에서의 '순응주의'(conformism)에 의존한다. 아렌트는 이러한 결과로서 '행동'(behavior)이 인간활동의 최고 양태인 '행위'를 대체하게 되었다고 분석한다(1958: 40~41).⁴⁾ 이와 함께 사적 영역은 고대적 의미와는 구별되는 친밀성과 내밀성의 영역인 프라이버시(privacy)로 규정된다. 그리고 사회영역에 대응하는 정치적 형태로서 '민족국가'(nation-state)가 등장한다. 민족국가는 인간의 행위를 보장하는 공간으로서 의미를 갖는 것이 아니라 자유주의 전통에서 강조하는 것처럼 사회영역에서의 경제적 활동을 보호하는 최소한의 기능을 수행하는 데서 의의를 갖는다. 즉, 국가는 사회영역의 보호를 위한 필요악에 불과할 따름이다.⁵⁾

사회영역이 공공영역의 영토를 점령한 이후 인간의 활동을 연구하는 학문적 실천의 내용도 변화하게 된다. 이른바 과거에 '정치학'이 누렸던 지위를 '경제학'(economics)이 누리게 된 것이다. 그런데 경제학이 정치학과 다른 점은 '과학적'이라는 것이다. "경제학은 사람들이 사회적 존재가 되어 한결같이 일정한 행동유형을 따르며, 이러한 규칙을 따르지 않는 사람은 비사회적, 비정상적이라고 간주될 경우에만 과학적 성격을 획득할 수 있다"(Arendt, 1958: 42). '과학'은 인과법칙

을 추구하는 지적 활동의 한 유형이다. 따라서 통계학은 경제학의 훌륭한 도구로 활용되고 있다. 더불어 사회영역 전반에서 인과법칙을 찾고자 하는 '사회과학' (*social science*) 혹은 '행동과학' (*behavioral science*) 이 일반화되었다. 역설적이게도 아렌트는 행동과학으로서 사회과학이 가지고 있는 문제를 사회현상을 해석하는 데 있어서 그 타당성이 매우 높다는 데서 찾고 있다. 즉, 행동과학의 적실성이 높으면 높을수록 사회의 순응주의는 더욱 강화된 것을 의미하기 때문이다.

근대의 특징은 시장의 이미지를 가지고 있는 사회영역의 등장이며, 공공영역의 쇠퇴이다. 공공성의 이념이라는 측면에서 보면 공공영역의 쇠퇴는 정치적으로 '실질적 민주주의'의 배제를 의미하는 것이며, 윤리적으로는 공익을 사익의 총합으로 보는 것이다(Smith, 책임환역, 1985). 그리고 이론적 차원에서는 과학으로서 경제학이 등장하여 정치적, 윤리적 행위를 자기이익의 극대화라는 하나의 논리로 법칙화하는 노력들이 등장한다. 이른바 '경제학의 제국주의' (*imperialism of economics*)가 전개된다. 이러한 경향성은 행정학 분야에서 최근에 유행하고 있는 관리 지향적 공공부문 개혁이론에서 분명하게 확인될 수 있다.

2) 관리 지향적 공공부문 개혁논리: Osborne & Gaebler의 정부재창조론

정부재창조, 신공공관리, 혹은 거버넌스 등과 같은 관리 지향적 행정 개혁논리는 왜 등장하게 되었는가? 한마디로 대답한다면 '정부가 하는 일이 너무 많고 무능하다'는 것이다. 시장의 원리가 지배하는 '사회영역에 의한 공공영역의 식민지화' (*colonialization of public realm by social realm*)는 근대 및 현대의 보편적 현상이다. 20세기 초에 시작된 사회주의와의 체제경쟁으로 인하여 자유주의적 자본주의는 복지과 규제라고 하는 보완장치를 마련하여 국가가 좀더 많은 역할을 직접 담당하게 되었다. 물론 이것이 재정적 압박이나 정부의 무능력을 조장하고 궁극적으로 정당성의 위기까지 가져올 수 있는 지경에 이르기기도

하였다. 1989년 사회주의 진영이 무너지면서 경쟁의 대상이 사라지자 자본주의 체제를 좀더 '순수한' 형태로 정제하려는 노력들이 나타나기 시작하였다. 바로 이러한 분위기 속에서 관리 지향적인 행정개혁 프로그램이 세계적 차원에서 활용되기 시작하였다. 이것은 그나마 체제 경쟁에 의해서 억제되었던 사회영역에 의한 공공영역의 식민지화 작업이 본격화된 것을 의미한다. 따라서 행정개혁의 일반적 논리는 그동안 너무 많은 일을 하였던 정부가 이제 노후되었다는 것이고, 이에 따라 공공부문 전반을 재창조하는 작업이 반드시 필요하다는 공감대가 형성되었다.

오스본과 개블러(Osborne & Gaebler, 1992)의 《정부재창조: 기업가적 정신이 공공부문을 어떻게 변화시키고 있는가?》(*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*)는 최근 유행하는 관리 지향적 행정이론들의 교과서에 해당된다. 따라서 이들의 논의를 검토함으로써 행정개혁 논리의 일반적 성격을 밝혀낼 수 있을 것이다.

오스본과 개블러의 문제의식은 공공부문이 민간부문에 비해 '효율성'(effectiveness)이 현저하게 떨어지고 있으며, 이를 극복하는 유일한 길은 시장의 논리를 공공부문에 접합하는 것이다. 이들은 '효율적'인 정부체제의 재창조를 통해서만이 사회의 효율화를 이루어낼 수 있다는 강한 신념을 전제로 하고 있다(1992: xviii~xix). 이들은 자신들의 입장이 '새로운 패러다임'(new paradigm)의 길을 여는 것이라고 주장한다(321~325).

오스본과 개블러는 정부개혁을 위한 원리로서 십계명(?)을 제시하였다. 첫 번째로, 그동안 정부가 너무 많은 일을 직접 하였다는 것이다. 그러다 보니 정부는 전체적 차원에서 중요한 의사결정을 하는 데 있어 시간과 노력을 집중하는 데 실패하였다는 것이다. 따라서 이들은 정부가 직접 배를 젓는 것(rowing)을 지양하고, 배를 조종하는(steering) '촉매자'(facilitator)로서의 역할에만 전력할 것을 제안한다. 그리고 좀더 많은 사회적 조직과 경제적 조직들이 작동하게 만드는

것이 사회 전체의 효율성을 높이는 데 유익하다는 것이다. 두 번째로, 첫 번째와 같은 맥락에서 정부는 서비스를 직접 제공하는 데 관심을 두기보다는 서비스의 유형에 따라 전문성과 열의를 가지고 있는 결사체들에 위임하는(*empowering*) 것이 바람직하다고 충고한다. 세 번째로, 서비스의 공급방식을 기존의 공급자 독점방식에서 '경쟁'(*competition*) 체제로 변경시켜야 한다는 것이다. 경쟁은 경직된 관료제의 문제를 해결하는 열쇠로 개인간의 경쟁이 아닌 조직간 혹은 기관간의 경쟁을 의미한다. 경쟁은 서비스의 질과 능력, 그리고 고객의 요구에 대한 응답성, 환경변화에 대한 신속성과 혁신성을 제고하는데 결정적 역할을 한다는 것이다. 네 번째로, 규칙 지향적(*rule-driven*)인 관료조직의 경직성을 극복하기 위해 임무 지향적(*mission-driven*)인 태도를 강조함으로써 조직의 효율성을 극대화하도록 해야 한다는 것이다. 다섯 번째로, 정부활동은 결과보다는 투입 측면을 강조한다. 그러다 보니 작업수행이나 결과에 대해서 적은 관심만을 기울인다. 조직의 효과성을 높이기 위해서는 결과 지향적(*results-oriented*) 태도를 강조할 필요가 있다는 것이다. 여섯 번째, 정부가 서비스의 공급을 일방적으로 제공하고 시민이 그것을 단지 소비하는 방식보다는 '고객'으로서 서비스를 선택하게 함으로써 순수하게 수요와 공급의 법칙이 공공부문 안에서 작용하도록 해야 한다는 것이다. 일곱 번째로, 전통적으로 정부는 주어진 예산을 어떻게 써야(*spending*) 할 것인가 하는 제한된 문제에 관심을 두었으나, 이제 정부관료는 '기업가 정신'(*entrepreneurial spirit*)으로 무장하여 어떻게 벌어서 쓸 것인가를 고민해야 한다는 것이다. 여덟 번째로, 기존의 정부는 사후적으로 사회문제를 해결하는 소극적 태도를 취함으로써 문제의 발생률을 줄이는 데 어려움을 겪고 있는데, 이를 극복하기 위해서는 정부의 예측능력(*anticipatory capacity*)을 강화함으로써 치료보다는 예방(*prevention*)에 관심을 기울여야 한다는 것이다. 아홉 번째로, 전통적 정부조직의 계층성이 갖는 경직성과 비능률성을 극복하기 위해서는 분권화된 형태의 조직을 설계할 필요가 있다는 것이다. 열 번째는 시장의 원

리가 왜 우월한지를 논증하는 것으로서, 시장의 원리에 따른 정부재 창조를 요구한다. 오스본과 개블러가 정책프로그램과 시장의 원리를 비교한 것을 보면(285~290), i) 정책프로그램들은 소비자(*consumer*)가 아닌 유권자(*constituencies*)를 지향한다는 것이다. 그러다 보니 제공하는 서비스가 실제 소비자에게 적절하지 않은 경우가 많이 발생하게 된다는 것이다; ii) 정책프로그램이 수행되는 과정에서 관련된 고객, 일자리, 기금 등이 형성되는데, 프로그램이 종결된 뒤 — 시장의 원리에 따르면 바로 해체되어야 하지만 — 에도 그것을 지속시키기 위해 노력한다는 것이다; iii) 정책프로그램들은 파편화된(*fragmented*) 서비스 공급체제를 창출하는 경향이 있다. 즉, 프로그램별로 서비스를 제공하기 때문에 과거의 다른 프로그램들과 중복적으로 서비스를 제공하는 경우도 발생한다; iv) 정책프로그램은 자기교정(*self-correcting*) 능력이 미약하다. 즉, 정책실패에 대한 평가와 대응이 적시성을 갖지 못하는 경우가 많다; v) 정책프로그램들은 거의 죽지 않는다. 프로그램을 통해서 혜택을 보는 집단들의 압력이나 저항이 거세기 때문에 효용성이 떨어진 정책이라 할지라도 지속되는 경향이 강하다; vi) 정책프로그램들은 그 자체가 새로운 수요를 창출하게 된다. 즉, 프로그램이 없을 때는 기대하지 않았던 사람들이 그 서비스를 사용하고자 하는 경우가 많다. 그러나 전통적 정책프로그램은 이러한 수요변화에 대응할 수 있는 능력이 매우 약하다; vii) 정책프로그램들은 유인(*incentives*)이 아니라 명령(*commands*)을 사용한다. 능력이 있고 지식이 있는 사람들에게는 명령보다는 유인이 훨씬 효과적이다.

오스본과 개블러의 《재창조론》에서 볼 수 있는 관리 지향적 행정개혁논리는 시장모델을 행정에 이식시키고, 서비스의 대상을 주권자가 아닌 소비자의 개념으로 규정하며, 행정가를 기업가로 변신시키는 것으로 요약될 수 있다(deLeon & Denhardt, 2000).

3) 공공성의 위기

현재 행정 분야에서 유행하는 개혁의 논리는 공공성의 제고에 초점을 맞추기보다는 민간부문의 상표인 '효율성'의 극대화에 초점을 맞추고 있다. 왈도(Waldo, 1980)의 말대로 왜 민간부문이 공공부문을 평가하는 기준일 뿐만 아니라 개혁의 방향이 되어야 하는지 그 이유를 알 수는 없지만, 행정개혁은 그렇게 진행되고 있다. 그리고 이러한 추종은 단순히 민간부문에서 활용되고 있는 기법들을 수입하는 것에 머무는 것이 아니라, '가치'(value)까지도 채용하는 것을 의미한다(deLeon & Denhardt, 2000: 90). 즉, '경쟁'이나 '시장기제', 그리고 '기업가정신' 등이 중요한 가치로 강조되고 있다. 공공성의 위기는 두 가지 차원에서 검토될 수 있다. 관리 지향적 논리가 정치적 의미에서 실질적 민주주의와 윤리적 의미에서 사회정의나 공익과 어떠한 관계에 있는가 하는 것이다. 그리고 관리 지향적 논리가 내포하고 있는 이론적 차원의 '인지정치'(cognitive politics)가 공공성의 위기를 어떻게 심화시키고 있는가를 밝힐 필요가 있다.

(1) 정치적 차원: 실질적 민주주의의 가능성

'실질적 민주주의'(substantive democracy)는 공동체의 구성원들이 주권자로서 자유와 평등의 이념에 따라 공동체의 운영에 관한 토론에 참여할 수 있는 실질적 기회가 주어지는 정치형태를 의미한다. 따라서 의사결정은 구성원들의 합의에 의해서 이루어진다. 합의를 강조하는 것은 문제해결을 위한 정답이란 있을 수 없기 때문이다. 그러나 관리 지향적 논리에 따르면, '합의'는 중요한 요소가 될 수 없다. 왜냐하면 시장은 수요와 공급의 '법칙'에 의해서 작동하기 때문이다. 이것은 서비스의 질과 가격의 적정성 및 배분의 효율성을 극대화하는 해답이다. 그렇다면 해답을 찾기 위한 토론은 필요한가? 정답이 있는데 토론이 있을 수 없다. 단지 행정과 정밀한 계산만이 필요할 뿐이다. 따라서 공공성의 어원에 따라 '성숙한' 시민은 행정의 대상인 공

중으로서 적합하지 않다. 오히려 자신의 한계효용을 극대화하고자 하는 소비자로서의 '고객' 개념이 더욱 타당한 것이다(Frederickson, 1991). 이와 더불어 행정가는 토론에 익숙하기보다는 창의성과 직관, 그리고 모험심으로 가득 찬 영웅으로서의 기업가로 변신하는 것이 당연한 것이다. 즉, 중요한 결정은 기업가 정신이 갖는 가치에 의존한다. 이것은 민주주의와 어울리지 않는 엘리트주의의 변형이다. 결과적으로 관리 지향적 논리는 공공성 이념의 정치적 측면, 즉 실질적 민주주의의 가능성과 양립할 수 없다(Box, Marshall, B. J. Reed, & C. M. Reed, 2001; deLeon & Denhardt, 2000).

(2) 윤리적 차원: 사회정의 혹은 공익의 가능성

“공공(public)이란 말은 공익의 기준상 윤리적 가치가 정치적 공동체의 모든 구성원에게 적용된다는 것을 뜻한다”(Cassinelli, 1962: 45~46). 따라서 공익이란 형식적으로는 ‘공동체 자체와 구성원들 모두에게 이익이 되는 것’을 의미하며, 행정학적으로는 ‘정당하게 권위가 부여된 정부활동의 목표가 되는 모든 것’을 의미한다. 그렇다면 관리 지향적 논리는 이러한 공익관과 양립할 수 있는가? 관리 지향적 논리가 의존하고 있는 ‘공공선택이론’(public choice theory)에 따르면⁶⁾ 모든 개인은 자신의 효용을 극대화하는 존재(utility-maximizer)이다. 그리고 개개인이 자신의 이익을 극대화하기 위해 최선을 다하면, 결국 아담 스미스(Adam Smith)의 말대로 사회 전체의 이익은 극대화된다는 것이다. 공공영역의 생성조건은 추상적 개인(Man)이 아니라 구체적 개인들(men)이다. 관리 지향적 논리가 전제하는 개인은 추상적 개인이다. 구체적 개인들은 특정한 ‘사회계층’(social class)에 속해 있으며, 또한 특정한 ‘사회집단’(social group)에 포함되어 있기도 하다(Young, 1990). 특정한 계층이나 집단에 포함된 개인들에게는 동일한 기회가 주어지지 않는다. 따라서 정치공동체의 구성원이면서 공동체에서 배제된 ‘사회적 약자’에게는 공익이 특정한 집단의 사익을 정당화하는 상징에 불과한 것이 되고 만다. 관리 지향적 개혁프로그램을 적용하

고 있는 세계 선진국들에서 나타나는 일반적 현상으로서 복지관련 예산의 감축과 사기업의 손실을 공적으로 부담하는 경향은 그러한 기우를 증명하는 예라 할 수 있다. 따라서 관리 지향적 논리는 공공성의 윤리적 측면, 즉 사회정의 및 공익의 실질적 실현 가능성을 오히려 방해하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 이론적 실천으로서의 '인지정치'

정치적, 윤리적 차원에서 발견되고 있는 공공성의 위기는 이론적 실천의 영역에서 수행되고 있는 '인지정치'로 인해서 더욱 심화되고 있다. 인지정치는 "상징과 개념 및 단어가 적절한 의미를 박탈당하고 특정한 유형의 권력형태를 정당화하기 위해 전혀 엉뚱하게 사용되는 역사적, 사회적 과정"(Ramos, 1980: 155)이다. 따라서 이론적 차원에서 이루어지는 인지정치는 시장을 '신비화'하고 '정당화'하는 일체의 노력을 의미한다.

첫째로, 인지정치는 공공부문과 민간부문의 차이를 희석시키는 과정에서 발견된다. 머리(Murray, 1975)는 사회가 발전할수록 민간부문과 공공부문의 질적 차이가 점차 사라지고 있음을 강조한다. "모든 조직은 공적이다"라는 도전적 명제를 제시한 보즈만(Bozeman, 1987)을 예외적인 경우로 평가하는 경우도 있으나(김성태, 2001), 그것 역시 부문간의 차이를 희석시키는 논리와 다르지 않다. 즉, "모든 조직은 사적이다"라는 명제 역시 그에게는 참이기 때문에 부문간의 차이를 단지 '질'이 아닌 '양', 즉 정도의 문제로만 해석하고 있다. 이러한 희석의 논리는 결국 효율성의 측면에서 비교 우위에 있는 민간부문의 운영논리가 공공부문에 이식되어야 함을 정당화하는 역할을 하게 된다. 그러나 민간부문의 우위성은 민간부문의 기준일 따름이다. 공공성을 기준으로 하면, 민간부문은 심각한 위기에 빠져 있다고 볼 수 있다. 왜 이 문제는 심각하지 않은 것인가?

둘째로, 인지정치는 관리 지향적 논리가 전면에 내세우는 '자유주

의적 기획'(liberalistic project), 즉 사회적 효율성의 극대화는 공공부문의 영향력을 축소함으로써 가능하다는 주장에서 발견된다. 관리 지향적 논리가 의존하고 있는 '공공선택이론'에 의하면 두 가지 측면에서 논리적 모순이 발생한다. 첫째, 공공선택이론에 따르면 사회의 모든 행위자들은 자신의 이익을 극대화하고자 하는 존재이다. 공공부문의 구성원들은 권력과 자리, 신분 등의 효율을 극대화하는 데 관심을 갖는다. 따라서 공공부문의 구성원들이 기득권을 포기함으로써 얻는 이득이 기득권을 유지함으로써 얻는 이득보다 많다는 확신이 없는 한, 공공부문의 영향력을 감축시키기 위한 시도에 적극적으로 동조한다는 것은 이론적으로 불가능하다. 둘째, 정부의 '방향잡기' 역할을 유난히 강조하는 거버넌스 이론에 따르면(이명석, 2002), 직접적으로 서비스를 제작해서 제공하는 것은 정부의 역할에서 배제할 것을 강조한다. 물론 이러한 개혁의 결과로 정부의 역할은 많이 축소되었다(Haque, 2001). 그러나 공공선택이론에 의하면 정부 역시 사익을 추구하는 이익집단으로 이해된다. 따라서 나타나는 문제는 '폭력'을 독점하고 있는 정부가 다른 사익 추구자들과 경쟁하는 사익 추구자라면, 과연 어느 세력이 정부와 경쟁할 수 있을 것인가 하는 것이다. 만약 그러한 경쟁이 불가능하다면, 정부는 '다른 방식'으로 과거보다 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 된다. 따라서 관리 지향적 논리는 자유주의 기획을 실현하기 위한 논리적 일관성을 견지하지 못하고 있다.

4. 공공영역의 활성화

공공성의 위기를 극복하기 위한 일차적 조건은 정치적 측면에서 '실질적인 민주주의'를 실현하는 것이다. 다시 말하자면, 그것은 시민들이 모여서 토론하는 공공영역을 활성화함으로써 이루어진다. 공공영역의 활성화는 곧 '재정치화'를 의미한다.

1) 공공영역의 의미

공공영역은 프라이버시 영역과 분리된 영역이며, 또한 정당과 의회라는 현대적 공간으로 대표되는 '정치영역'과도 다르다. 또한 공공영역은 사회영역과 중첩되어 있으면서 '상이한' 공간적 특성을 갖는다. 그리고 공공영역에서는 '정치영역'에서 의미하는 정치 개념과는 다른 의미의 정치 개념에 의존한다. 현대의 정치영역에서 정치는 권력을 획득하기 위해 직업정치가들이 경쟁하는 게임으로 이해되는 반면, 공공영역에서 말하는 정치는 아렌트(Arendt)가 말한 '행위'를 좀더 세련되게 표현한 '소통의 기예'(art of communication)이다. 이와 같은 의미에서 보면 공공영역의 활성화는 정치의 고대적 의미를 재생하는 것, 즉 정치를 재발견함으로써 사회영역의 논리에 의해 탈정치화된 의식을 정치화하는 것을 의미한다(정문길 외, 1998). 따라서 공공영역은 사회영역의 논리에 의해 개발된 '이익집단 자유주의'(interest-group liberalism, Lowi, 1979)와 같은 사익의 각축장이 아니라 공공성의 이념에 내포된 공익성과 민주성을 근거로 공동체 구성원으로서 토론하고 합의의 도출하는 공간이다. 공공영역은 언제 어디서나 참가자들 사이의 평등한 행동과 발언을 통해 창조되는 공간, 서로 다른 사람들이 함께 모여 참여하면 생겨나고, 흩어지면 사라지는 잠재적(potential) 공간이다(Arendt, 1958: 244). 따라서 공공영역은 열린 공간이다. 이러한 잠재적 공간이 현실화될 때 '권력'(power)이 생성된다. "권력은 말과 행동이 분리되지 않는 곳, 말이 공허하지 않고 행동이 야만적이지 않은 곳, 말이 의도를 감추기 위해서 사용되는 것이 아니라 실재를 밝히기 위해 사용되며, 행동이 관계를 파괴하기 위해 사용되지 않고 관계를 정립하기 위해 사용되며, 새로운 실재를 창조하는 곳에서만이 생성된다"(Arendt, 1958: 200). 공공영역은 '어떤 이슈'를 중심으로 소통이 이루어지는 공간이며, 소통이 이루어지는 순간 개인적 권력과는 질이 다른 집단적 권력이 발생한다. 이슈화는 곧 공론화를 의미하며, 공론화는 그 문제를 사적이 아닌 공적으로 대처해야 한다는 압력, 즉

힘으로 작용하게 된다. 따라서 공공영역은 정부 및 정치영역뿐만 아니라 사회영역을 견제하는 힘으로서 작용한다.

2) 공공영역의 활성화를 위한 조건

그렇다면 공공영역을 활성화하기 위한 조건은 무엇인가? 첫째로, 공공영역을 활성화하기 위한 조건들 가운데 가장 기초적인 것은 '참여' (*participation*)이다. 왜냐하면 참여를 통해서만 공공영역이 존재할 수 있기 때문이다. 따라서 참여를 촉진시키기 위해서는 공동체의 구성원들이 참여가 갖는 가치를 이해하고, 자유로운 참여의 가능성을 증대시킬 방법을 찾아 적용하는 것이 필요하다. 참여는 참여하는 사람들을 공동체 구성원의 일원이 되게 해주며, 더불어 참여하는 사람들에게 주인의식을 심어준다. 더불어 공동체의 다른 구성원들과의 연대감을 형성하게 해준다. 참여는 참여하는 사람들에게 '시민교육'의 기회를 제공한다는 점에서 가치를 갖는다(Pateman, 1972: 25~27). 참여는 시민교육을 통해서 '이성의 공적 사용' (*public use of reason*) 방법을 제공한다. 그런데 인류 안에 '계몽'을 가져오기 위해서는, 칸트(Kant)의 말대로 이성을 공적으로 사용하는 것이 항상 '자유로워야' 한다(김홍우, 1999: 337에서 재인용). 그렇게 할 때만이 우리는 보편성을 갖는 '목적왕국'(칸트, 정진 역, 1970: 101~102)을 사유할 가능성이 증대된다.⁷⁾

둘째로, 공공영역의 활성화를 위한 조건은 토론의 가치를 이해하는 것이다. 토론을 하는 가장 근원적인 이유는 '인간은 불완전하다'는 것이다. 즉, 진리는 인간에 의해서 객관적으로 발견될 수 있는 것이 아니다. 인간이 의도적으로 또는 비의도적으로 만든 사회적 현상들에 내포된 진리는 더더욱 발견될 수 없다. 이러한 의미에서 보면 진리는 합의되는 측면이 있다. 즉, '지금부터 그 문제는 이러이러한 것으로 규정하자'라고 합의하는 것이다. "진리는 자유롭고 자율적일 때가 특별하게 정해진 논리나 사고의 방법에 묶여 있을 때보다 더 빨리 그 자

신을 드러내 보인다”(Milton, 임상원 역, 1998: 81~82). 따라서 밀(Mill)은 “토론의 장이 개방되어 있는 한 우리가 희망하는 바는, 더욱 더 나은 진리가 존재한다면 인간 이성이 그것을 수용할 능력이 있을 때 그것이 발견될 것이라는 사실이다… 이것이 오류 가능성을 지닌 존재에 의해 획득될 수 있는 확실성의 한계이고, 그것을 획득할 수 있는 유일한 방법”(김형철 역, 1992: 36)이라고 강조하고 있는 것이다.

셋째로, 공공영역이 활성화되기 위해서는 순수한 소통의 조건들을 구축해야 한다. 일반적으로 건강한 소통을 방해하는 요인들로는 소통하는 사람들간의 권력관계와 자기기만, 무지, 그리고 잘못된 소통방식 등을 들 수 있다. 따라서 이러한 이물질이 제거된 소통상황을 구축하는 것이 활성화의 조건이다. 따라서 공공영역에 참여하는 사람들은 소통을 개시하는 데 있어 억압적 동기나 자기기만으로부터 벗어나는 데 장애가 없어야 하며, 참여자 사이에 지배와 통제의 관계가 없어야 한다. 그리고 참여자들이 토론에 효율적으로 참여할 수 있는 기회가 실제로 평등하게 주어져야 한다(임의영, 2002: 208). 이러한 측면에서 보면 인터넷 환경이 보편화되면서 구축된 ‘사이버공간’(cyber space)은 순수한 소통의 공간을 제공할 수 있는 능력을 가지고 있다.

넷째로, 공공영역을 활성화하기 위한 조건은 ‘소통능력’(communicative competence)이다. 고대에 ‘수사학’이 중요한 교과목이었다는 것은 시사하는 바가 크다. 소통은 ‘타당성 주장’(validity claim)을 지향한다. 즉, “이해에 도달하는 목표는 다른 사람과의 상호이해, 지식의 공유, 상호신뢰, 그리고 일치로 종결되는 동의(agreement)를 가져온다. 동의는 이해 가능성, 진리성, 진실성, 정당성 등 각각에 대한 타당성 주장의 인정에 토대를 두고 있다”(Habermas, 1979: 3). 이러한 타당성 주장을 효율화하기 위한 소통능력은 다음의 조건을 구비해야 한다. 먼저 참여자들은 언명의 내용이 가능한 조건이나 실질적 전제를 표현함으로써 다른 참여자들이 지식을 공유할 수 있도록 한다. 그리고 참여자들은 자신의 의도를 명확히 함으로써 다른 참여자들과 신뢰관계를 구축한다. 마지막으로 발화행위와 관련해서는 상호주관적으로

(*intersubjectively*) 승인된 규범을 따름으로써 참여자들이 가치 지향을 공유할 수 있도록 해야 한다(Habermas, 1979: 29).

5. 결론

지금까지 공공성의 의미와 위기, 그리고 그것을 활성화하기 위한 조건을 살펴보았다. 이제 결론을 대신해서 공공성에 대한 논의를 통해 향후 공공성 논의를 활성화하는 데 필요한 두 가지 조건을 제시하고자 한다. 첫째로, 행정학이라는 울타리에 갇히게 되면 풍요로운 공공성 개념에 가까이 가는 것이 불가능할 것이다. 이 글을 통해서 확인할 수 있지만 공공성은 매우 학제적인(*interdisciplinary*) 개념이다. 특히 철학, 정치이론, 사회이론 등은 공공성을 개념화하는 데 중요한 근거를 제공할 것이다. 둘째로, 공공성 개념은 형성단계에 있는 '행정철학'(*philosophy of administration*)의 중심이 되어야 한다는 것이다. 즉, '공공철학'(*public philosophy*)으로서 행정철학의 정체성을 분명히 하기 위해서는 공공성에 대한 해명이 필수적이기 때문이다.

■ 주

- 1) Mathew(1984)는 public의 어원을 추적하면서 pubes 외에 공동성(*common*)을 의미하는 그리스어 konion과 konion의 어원으로서 배려(*caring with*)를 의미하는 kom-ois를 제시한다. 그는 public의 어원을 통해 '타인에 대한 배려와 성숙성'을 함께 강조한다.
- 2) 1. (1) of, relating to, or affecting all the people or the whole area of a nation or state (public law) (2) of or relating to a government (public affairs) (3) of, relating to, or being in the service of the community or nation; 2. (1) of or relating to mankind in general, universal (2) general, popular; 3. of or relating to business or community interest as opposed to private affairs, social; 4. devoted to the general or national welfare, humanitarian; 5. accessible to or shared by all members of the community; 6. (1) exposed to general view, open (2) well-known, prominent (3) perceptible, material
- 3) *public sector*와 *public realm (sphere)*의 경우 '공공'부문과 '공공'영역'으로 번역하였고, *private sector*와 *private realm*의 경우는 '민간부문'과 '사적 영역'으로 번역하였다. 일반적으로 *realm*은 영향력이 미치는 범위의 의미를 갖기 때문에 영역으로 번역하였다. 그리고 *sector*는 자른다는 의미를 갖기 때문에 부문으로 번역하였다.
- 4) 일반적으로 행동(*behavior*)은 외부의 자극이나 강화에 의해서 이루어지는 활동형태를 의미한다. 따라서 Arendt의 경우는 노동과 작업이 행동의 범주로 해석된다. 이 경우 그녀는 개인의 주관적 판단과 사유과정이 배제된 것으로 인간적인 것으로 해석될 수 없다고 본다. 반면 행위(*action*)는 행동의 개념에 개인의 주관적 의도나 동기가 포함되어 있는 것으로 이해한다. 현상학적으로는 주관적 '의미부여'를 행위의 본질로 이해한다. 따라서 간주관성과 그것에 근거한 언어적 의사소통은 행위 개념의 핵심을 이룬다.
- 5) 자유주의적 국가와 시민사회에 대한 관점은 특히 J. Locke의 계약론과 R. Nozick(1974)의 최소국가론에서 분명하게 나타난다. 이들에 따르면 국가는 개인의 권리를 보호하는 데 필요한 최소한의 역할만을 해야 한다는 것이다. 따라서 이들에게 있어서 국가는 시민사회 혹은 시민과 조화의 관계에 있는 것이 아니라 적대적 관계에 있는 것이다.
- 6) 공공선택이론과 함께 최근의 신제도주의 이론의 성격에 대해서는 송연호(1999)와 정용덕 외(1999) 참조.
- 7) Rawls(1971; 1993)의 '원초적 입장'(*original position*)은 바로 칸트의 논리를 바탕으로 보편적인 정의의 원리를 모색하고자 하는 대표적 사고실험의 예라 할 수 있다.

■ 참고 문헌

- 구병삭. 1997. 《신법학원론》. 서울: 박영사.
 김석준 외. 2002. 《뉴거버넌스연구》. 서울: 대영문화사.
 김성태. 2001. "Barry Bozeman의 공공성에 대한 연구," 오석홍·송하중·박정수 편. 《행정학의 주요이

- 론》(2판): 163~172. 서울: 법문사.
- 김홍우. 1999. 《현상학과 정치철학》. 서울: 문학과지성사.
- 박우순. 2002. 《행정학의 새로운 패러다임》. 서울: 법문사.
- 송연호. 1999. 《신제도론》. 서울: 민음사.
- 유 훈. 1999. 《정책학원론》(3판). 서울: 법문사.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스,” 《한국행정학보》 36(4): 321~338.
- 임의영. 2002. 《민주주의와 행정윤리》. 대구: 흥익출판사.
- 정문길 외. 1998. 《통치에서 자치로》. 서울: 대화출판사.
- 정용덕 외. 1999. 《신제도주의 연구》. 서울: 대영문화사.
- 최일섭·최성재. 2001. 《사회문제와 사회복지》. 서울: 나남출판.
- 足立幸男. 김향규 역. 1992. 《정책과 가치》. 서울: 대영문화사.
- Arendt. 1958. *The Human Condition*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. 2001. “New Public Management and Substantive Democracy,” *Public Administration Review* 61(5): 608~619.
- Bozeman, B. 1987. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco · London: Jossey-Bass Publishers.
- Cassinelli, C.W. 1962. “The Public Interest on Political Ethics,” C. Friedrich(ed.). *The Public Interest*: 45~46. Nomos V. New York: Atherton Press.
- deLeon, L. & Denhardt, R. B. 2000. “The Political Theory of Reinvention,” *Public Administration Review* 60(2): 89~97.
- Frederickson. 1991. “Toward a Theory of the Public for Public Administration,” *Administration and Society* 22(4): 395~417.
- Habermas. 1979. *What is Universal Pragmatics? Habermas, Communication and the Evolution of Society*. trans. and with an introduction by T. McCarthy. Boston: Beacon Press.
- Haque, M.S. 2001. “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance,” *Public Administration Review* 61(1): 65~82.
- Hegel, G. W. F. trans. by Knox, T. M. 1953. *Hegel's Philosophy of Right*. Oxford: The Clarendon Press.
- Henry, Nicholas. 1991. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Kant, I. 정진 역. 1970. 《도덕철학 원론》. 서울: 을유문화사.
- Lowi, Theodore, J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United State*(2nd ed.). New York · London: W. W. Norton & Company.
- Mathew, David. 1984. “The Public in Practice and Theory,” *Public Administration Review* 44(special issue): 120~125.
- Mill, J. S. 김형철 역. 1992. 《자유론》. 서울: 서광사.
- Milton, J. 임상원 역. 1998. 《아레오파지티카: 존 밀턴의 언론 출판 자유에 대한 선언》. 서울: 나남.

- Murray. 1975. "Comparing Public and Private Management: A Exploratory Essay," *Public Administration Review* 35 (July/August) : 364~371.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pateman, C. 1972. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. 1976. "Comparing Public and Private Organization," *Public Administration Review* 36: 233~244.
- Ramos, A. G. 1981. *The New Science of Organizations*. Toronto/Buffalo/London: University of Toronto Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____. 1993. *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Sennet, R. 김영일 역. 1982. 《현대의 침몰: 현대자본주의의 해부》. 서울: 일월서각.
- Smith, Adam. 최임환 역. 1985. 《국부론》. 서울: 을유문화사.
- Waldo, D. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Webster's New Collegiate Dictionary*. 1981.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton University 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