

기획논문

신공공관리론에 대한 비판적 고찰*

비판적 실재론적 접근

신 희 영

정부혁신 모델로서 신공공관리의 이론적 기초로는, 한편으로 조직 내 경영혁신을 통한 성과향상에 초점을 맞추고 있는 신테일러주의(효율성과 통제에 관심을 가짐)와 다른 한편으로 공공선택이론, 주인대리인이론, 거래비용이론 등과 같은 교환이론의 시각에서 정치현상을 설명하는 신제도주의 경제학을 들 수 있다. 시장 중심적 정부개혁 모델인 신공공관리론의 이론적 한계 및 이에 대한 비판적 논의에도 불구하고 이러한 논의에 기초한 정부혁신은 그 세를 더해가고 있다. 이데올로기의 성격을 갖고 있는 신공공관리의 위력이 사그라들지 않는 것은(인간적인 모습을 한 신자유주의로 채색되는 '좋은 거버넌스'로 이어지고 있음), 이에 대한 비판적 논의가 사회적 실재를 소극적으로 방어하는 경험주의 실재론과 인식론에 기대고 있기 때문이다. 또한 신공공관리의 다양한 비판들은 해석을 및 패러다임의 차이에 따른 비판으로서의 한계를 지니고 있을 뿐만 아니라 문화적 맥락을 강조하는 문화적 상대주의라는 관념론의 오류에 빠지는 경향이 있기 때문이다. 따라서 본 논문은 조직경제학의 가정과 가치를 대부분 담고 있는 신공공관리론을, 초월적 실재론의 전통에 서있는 바스카(Bhaskar)의 비판적 실재론에 기초하여 존재론적 측면, 인식론 및 방법론적 측면, 실질내용 측면 등에 대해 체계적으로 비판하고자 하였다. 또한 신공공관리에 대한 대안적 담론으로서의 거버넌스 논의를 새로운 행정개혁의 이론적 기초로 삼는 것이 중요하다는 것을 제시하였다.

주제어 : 신공공관리, 비판적 실재론, 거버넌스

신희영은

서울대학교에서
행정학 박사학위를
받고, 현재 경주대학
교 법정학부 행정학
전공 교수로 재직중
이다.

shinhy@kyongju.ac.

kr

* 본 논문은 2002년도 경주대학교 교내학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

1. 머리말

통치불가능성 (*ungovernability*) 명제의 형태로 복지국가의 위기를 정식화하는 신 우파의 이론적 시각에 따른 정부혁신 모델로서의 신공공관리는 1980년대 이후부터 영미를 비롯한 많은 나라의 정부혁신 모델이 되고 있다. 통치불가능성의 명제는 정부의 과부하와 정부규모의 확대, 정부실패 등 세 가지로 구성되어 있다. 정부의 과부하가 생기는 이유는 복지국가가 정치적 참여와 사회적 권리를 광범위하게 인정함으로써 정부가 감당할 수 없는 권리청원의 인플레이션을 유발하였기 때문이다. 정부규모의 확대는 탐욕스런 이익집단이 자신의 이익을 위해 정치권력을 이용하고, 자신의 기득적 이익을 향유하고 보호하려는 정치인과 국가관료제의 지대추구적 활동에 기인한다. 정부의 실패는 정부 계획능력의 한계와 전문적 지식 및 기술 그리고 정보의 결핍, 국가의 재정위기, 관료제의 경직성 등에 의해 정부에 대한 국민의 신뢰가 떨어지는 것을 말한다. 따라서 신공공관리는 한편으로는 시장의 조직원리를 강조하는 경제자유화 및 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부의 과부하 문제를 해결하고, 다른 한편으로는 민간부문의 기술이 공공관리보다 우월하다는 가정아래 민간경영에서 개발된 기법들을 공공부분에 도입하여 정부의 성과위기를 해결하기 위해 고안된 정부혁신 모형이라고 할 수 있다. 신공공관리 개념은 다의적으로 사용되고 있지만 자원배분에 있어 어떤 다른 제도보다 시장이 가장 우월하다는 신념아래 정부의 규모와 역할, 정부 구조와 운영 등의 혁신을 시장의 조직원리에 따라 꾀하는 운동으로 볼 수 있다(Lynn, 1998; Kaboolian, 1998; Keraudren & Mierlo, 1998). 이러한 운동이 구체적인 행정개혁 프로그램으로 구현되는 데 있어서는 국가의 역사적인 제도적 맥락에 따라 차이를 보이고 있지만, 시장의 조직원리 적용 및 기업 경영기법의 적극적 도입이라는 측면에서는 공통점을 갖고 있다.

경제의 세계화가 국가를 포함한 사회 전체 시스템의 경쟁력 강화를

강요하기 시작하면서 신공공관리론은 문민정부하에서 정부개혁을 추동하는 행정개혁이론으로 소개되었고, 발전국가의 한계를 보여주는 계획경제의 비능률성, 권력집중과 권력남용, 부정부패, 관료제의 경직성과 무능력, 관료제의 권위주의적 지배 등을 일소하여 국가의 경쟁력을 제고할 수 있는 '정부혁신의 제도적 설계'로 그 힘을 얻기 시작하였다. 또한 1997년 말 경제위기가 발전국가의 경제관리 실패에 기인한 것으로 규정되면서 신공공관리론에 입각한 정부혁신의 제도적 설계는 정치적 설득력을 갖게 되었다. 물론 발전국가의 제도적 흔적이 여기저기 배어 있는 제도적 맥락에서 이러한 제도적 설계가 의도한대로 실현되지는 않았다(남궁근·황성돈, 2001). 그러나 여전히 신자유주의적 국가프로젝트를 정부혁신의 기초로 유지하고 있다(재정경제부, 1999: 288~324/2000: 188~224; 김태룡, 1999; 송희준, 1999; 박희봉, 1998; 김광웅, 1998; Kim, 2000). '작지만 봉사하는 효율적인 정부'를 공공부문의 개혁목표로 삼고, 구체적으로는 정부구조개혁, 운영시스템의 개혁, 의식문화개혁 3분야로 개혁을 추진하고 있다. 정부구조개혁은 정부의 규모와 역할에 대한 개혁으로 민영화와 민간위탁, 규제완화, 정부기구의 축소, 인력 감축 등을 들 수 있으며, 운영시스템의 개혁으로는 연봉제 도입, 개방형 임용 확대, 책임운영기관제도 도입, 성과주의 예산제 도입 등을 들 수 있다. 의식문화부문의 개혁으로는 깨끗한 정부, 투명하고 공개된 행정, 봉사하는 공직자 등을 지향하고 있으며, 이의 일환으로 고객현장제도를 도입하고 있다.

신공공관리의 이론적 기초로는 조직 내 경영혁신을 통한 성과향상에 초점을 맞추고 있는 신태일러주의(효율성과 통제에 관심을 가짐)와 공공선택이론, 주인대리인이론, 거래비용이론 등과 같은 교환이론 시각에서 정치현상을 설명하는 신제도주의 경제학을 들 수 있다. 시장중심적 정부개혁의 모델인 신공공관리론의 이론적 한계 및 이에 대한 비판적 논의에도 불구하고 이러한 논의에 기초한 행정개혁은 그 세를 더해가고 있다(Kim, 2000: 85; 홍준형, 1999: 100).

신공공관리론에 대한 비판은 행정과 경영의 차이를 간과하는 것에

대한 비판, 능률성의 배타적 강조에 대한 비판(민주성, 형평성, 책임성 등), 보편주의의 한계에 대한 비판(사회·문화적 맥락 고려), 인간 행동의 동기와 합리성 등의 잘못된 가정에 대한 비판, 민주적 거버넌스와의 모순에 대한 비판, 조직실재론을 간과함에 대한 비판 등을 들 수 있다. 한국에서의 신공공관리의 적용을 둘러싼 비판은 사회·문화적 맥락을 간과하는 것에 대한 비판과 사회적 발전단계에 부합되지 않는다는 측면에서의 비판, 행정의 민주화 및 분권화를 소홀히 한다는 측면에서의 비판, 행정과 경영의 차이를 간과하는 것에 대한 비판 등을 들 수 있다(김광웅, 1999; 박동서, 1998; 강신택, 1999; 김태룡, 2000; 박세정, 2000; 배용수, 2000; 정승진, 2000). 이러한 비판들이 가지고 있는 한계는 다음과 같다.

첫째, 이들 비판적 이론들 중 경험적 반증 및 현실적 적합성 등을 이유로 신공공관리를 비판하는 이론은 신공공관리론의 이론적 기초인 공공선택이론 및 신제도주의 경제학과 같이 경험적 실재론에 기초하고 있기 때문에 신공공관리론과 똑같은 인식론적 오류를 범하고 있다. 인식론적 오류는 존재의 질서와 인식론적 질서를 혼동하는 것을 말한다. 세계의 속성을 인간 중심적 경험의 범주를 사용하여 정의함으로써 무엇이 인간과 독립적으로 존재할 수 있는가의 문제를(존재론적 문제) 우리가 독립적 존재를 알 수 있게 하는 것은 무엇인가 하는 문제로(인식론적 문제) 환원하는 것을 말한다(Bhaskar, 1997: 250). 이러한 인식론적 오류는 경험이 과학적으로 의미 있도록 사회적으로 생산된 것임을 무시함으로써, 인간과 독립적으로 존재하는 인과법칙과 인간의 인과적 행위에(실험, 경험) 의한 사건의 패턴(경험적 규칙성)을 구분하지 못한다. 따라서 경험의 범주를 활용한 반증사례는 경험적 규칙성에 대한 반증이지 인과법칙에 대한 반증이 아니기 때문에 신공공관리론을 결정적으로 거부할 수 없다. 실험이 가능하지 않은(개방체계) 사회과학의 경우, 확증, 반증은 일반적 문제가 있기 때문에 설명력에 의해 반박되어야 할 것이다. 이는 사회구조가 인간의 활동, 그 활동에 대한 인간의 개념작용, 인간을 둘러싸고 있는 시공간

등에 의존하고 있기 때문이다. 설명력이란 이론이 현상을 발생시키는 메커니즘 및 구조를 해명할 수 있는 능력을 말한다.

둘째, 사회문화 및 제도적 접근으로 신공공관리론을 비판하는 경우 역사적인 사회제도적 맥락의 차이로 신공공관리론을 적용하는 데 한계가 있다고 비판하는 것이다. 이러한 비판이 가지고 있는 장점은 특수한 역사적 조건을 고려하여(경로의존성의 강조) 신공공관리론의 실천적 적합성의 한계를 지적하고 있다는 점이다. 그러나 비판들이 갖고 있는 한계도 있다. 그것은 신공공관리론을 작동하게 하는 구조적 메커니즘과 조건, 작동을 방해하거나 저지하는 구조적 메커니즘과 조건 등을 밝히는 역사적인 합리적 추상을 하지 못하고 있어(Sayer, 이기홍 역, 1999: 207~212) 대안적 정부개혁 프로그램을 제시하는 데 한계를 보여준다는 것이다. 따라서 본 논문에서는 대안적 정부개혁 프로그램으로 구성주의 인식론을 견지하고 있는 거버넌스(실패의 가능성을 갖고 있기 때문에 보다 성찰적이고, 보다 유연하며, 학습능력이 있는)를 제시하고자 한다.

셋째, 신공공관리론은 정부의 정당성을 담보하는 행정의 이념, 즉 사회적 정의, 평등, 형평성, 민주성 등을 경제성, 효과성, 능률성 등으로 대체하고 있다는 규범적 비판을 들 수 있다. 이러한 비판은 설득력이 있지만 담론적 실천에 대한 분석에 치우쳐 있어 해석틀 및 패러다임의 차이에 따른 비판으로서의 한계를 지니고 있으며, 이로 인해 신공공관리론적 제도개혁을 강제하는 메커니즘, 구조, 과정 등을 약화시키는 조건과 행위자의 행위역량을 강화하는 조건을 제시하지 못하는 관념론에 머무른다.

넷째, 경영과 행정을 구분하지 못하고, 시장의 원리와 민간의 기법을 적용한다고 비판하는 범주적 오류에 대한 비판을 들 수 있다. 대상의 속성(조직원리)에 기초한 행정과 경영의 유사점 및 차이점의 비교분석을 통해 신공공관리론에 입각한 공공부문개혁의 한계를 지적하고 있다. 이러한 논의는 설득력이 있지만 국가의 존재론적 규정(제도적 총체)을 통해 보완되어야 할 것이다.

거칠게 분류한 이들 비판은 경험론과 실재론, 관념론에 기초하여 신공공관리를 비판하고 있어 신공공관리론과 동일한 인식론적 오류를 범하거나, 신공공관리적 정부개혁을 가능하게 하는 물질적 장치 및 제도를 변화시키는 물질적 실천을 고려하지 못하는 한계 등을 보여준다. 따라서 본 논문은 조직경제학의 가정과 가치를 대부분 담고 있는 신공공관리론을 비판적 실재론적인(*critical realism*) 입장에서 보다 체계적으로 비판하고자 한다. 세 가지 과학철학의 전통, 즉 고전적 경험주의, 초월적 관념론, 초월적 실재론 중에서 초월적 실재론의 전통에 서있는 비판적 실재론(Bhaskar, 1997)에 기초하여 신공공관리의 존재론, 인식론, 방법론, 실질내용 등에 대해 비판하고자 한다. 이러한 비판의 당위는 시장경제가 사회에 의해 조절되거나 규제되지 않을 경우 시장이라는 ‘악마의 맷돌’이 인간과 자연을 파괴할 것이라는 폴라니(Polanyi, 1957)의 경구에 기초하고 있다. 이러한 논의에 기초하여 볼 때 관료제의 조직원리와 시장의 조직원리가 결합하는 신자유주의적 정부개혁의 위험성은 사회적 불평등의 심화에 따른 사회통합의 위기를 초래할 수 있다는 것이다.¹⁾ 김광웅(1998: 107)은 이를 “권위 중심적 조절기능을 담보로 분권 지향적인 시장조절기능으로 쉽게 전이해갈 수 있다는 안이한 생각은 관료사회의 속성을 너무 가볍게 생각한 위험한 발상이다”라고 표현하고 있다.

비판적 실재론은 존재론적 실재론과 인식론적 상대주의, 이론선택에 있어서의 판단적 합리성을 조화 및 결합시킬 수 있다고 보고 있다. 이러한 입장에서 보면 신공공관리론은 원자적 존재론, 실증주의 인식론(인과적 설명), 방법론적 개인주의에 대한 비판으로 요약될 수 있다. 이러한 비판은 신공공관리의 이데올로기적 속성을 보다 분명하게 밝히고 설명함으로써 보다 과학적인 행정개혁이론을 모색하는 데 도움을 줄 수 있다. 이러한 연구의 절차는 비판적 실재론에 따라 진행된다. 먼저 신공공관리의 특성을 이론적 논의를 통해 규정하고, 신공공관리론의 이론적 기초인 공공선택이론의 존재론, 인식론, 방법론과 내용을 설명과 함께 비판한다. 이에 따라 본 논문 2장에서는 비판

적 실재론을 소개하고, 3장에서는 신공공관리의 이론적 기초를 소개하며, 4장에서는 비판적 실재론적인 입장에 의해 신공공관리론의 존재론, 인식론, 방법론, 내용을 체계적으로 비판하고자 한다.

2. 비판적 실재론

비판적 실재론(*critical realism*)은 과학철학의 새로운 논의인 바스카(Bhaskar)의 *A Realist Theory of Science* (1975)에서 출발하고 있다. 비판적 실재론은 두 개의 전통적 과학철학인 고전적 경험주의와 초월적 관념주의를 비판하는 새로운 과학철학인 초월적 실재론(*transcendental realism*)에 기초하여 사회과학의 존재론, 인식론을 정초하는 노력으로 볼 수 있다. 여기서는 비판적 실재론을 신공공관리의 이론적 기초와 중요 내용을 비판하는 데 초점을 맞추어 존재론적 차원의 사회적 실재론과 인식론적 차원의 과학적 설명의 특성, 그리고 설명적 비판과 방법론 차원에서의 과학적 발견의 논리를 중심으로 소개하고자 한다.

1) 과학적 실재론

과학철학의 하나로서 과학적 실재론은 “과학이 가능하려면 세계는 어떤 식으로 존재하여야 하는가?”(Bhaskar, 1997: 23)라는 존재론적 질문에 대한 답을 통해 적절한 과학적 설명이 무엇인가를 밝히는 데 초점을 맞추고 있다. 즉, 존재론을 내포한 과학철학을 제공하는 것에 큰 의미를 두고 있다. 과학적 실재론은 세계를 구조화되어 있고 분화되어 있으며 변화하는 것으로 규정하는 한편, 과학은 실재의 보다 깊고 보다 기초적인 층을 파악하려고 시도하는 과정이라고 주장한다. 바스카(Bhaskar, 1997: 21~62)의 존재론적 논의를 중심으로 과학적 실재론을 소개하고자 한다.

이에 따라 과학적 실재론의 존재론적 깊이를 비이행성 (*intransitivity*), 조사실성 (*transfactuality*), 층화 (*stratification*)로 나누어 설명하고 있다.

첫째, 비이행성을 살펴보면 다음과 같다. 지식의 두 측면을 보면, 한 측면은 인간의 사회적 활동을 통해 만들어내는, 즉 사회적 산물로 지식을 보는 것으로, 이는 지식의 생산과 떨어져 있지 않다는 것이다. 예를 들면 앞서 확립된 사실, 이론, 모델, 개념, 패러다임, 방법, 기술 등을 들 수 있으며, 바스카(Bhaskar)의 표현에 의하면 과학의 이행적 (*transitive*) 대상이 된다. 다른 한 측면은 인간에 의해 생산되지 않고 인간과 독립해 있는 비이행적 대상을 들 수 있다. 이는 실재로 존재하는 사상 (*things*), 구조 (*structures*), 발생적 메커니즘 (*generative mechanisms*), 과정 (*process*)이다. 과학이 가능하기 위해서는 비이행적 대상이 존재해야 한다고 그는 주장하고 있다. 이에 대한 논증을 통해 합리적인 과학적 활동을 제시하고 있다. 이는 존재에 관한 문제를 인식에 관한 문제로 환원하는 '인식론적 오류' (*epistemic fallacy*)에 대한 비판적 의미를 담고 있다.

둘째, 조사실성은 법칙의 보편성에 관한 존재론적 특성을 말하는 것이다. 즉, 자연의 법칙은 개방체제이든, 폐쇄체제이든 간에 관계없이 작용하고 있다는 것을 말한다. 흄(Hume)의 경험주의 법칙 설명, 즉 원자적으로 독립해 존재하는 사건들의 불변의 결합 (*constant conjunctions of events*)을 법칙으로 설정하는 것과 다르게 사상 (*things*) 및 구조의 경향 (*tendency*)과 힘 (*powers*)인 인과법칙은 우리의 확인이나 확인조건과 관계없이 독립적으로 존재하며 작용하고 있다.

셋째, 자연세계와 이를 반영하는 과학에는 층화가 존재한다. 단일 과학 혹은 주제 내에서의 층화와 일련의 과학 간에 층화가 존재한다. 세계는 실재적 영역 (*domain of real*), 실제적 영역 (*domain of actual*), 경험의 영역 (*domain of experiences*) 등으로 층화되어 있으며 실재는 이러한 세 영역의 중첩으로 구성되어 있다. 구조와 메커니즘은 실재이며 이들이 발생시키는 사건과 구별된다. 사건은 실제적이며 사건을 파악할 수 있게 하는 경험과 구별된다. 물론 이러한 층들은 다른 하

나의 층으로 환원되지 않는 발현적 속성 (*emergence*)을 지니고 있다. 이것이 실재의 3개 영역을 경험의 범주로 단일화하는 경험주의 존재론과 다른 점이다. 이와 같은 자연적 메커니즘들의 실재적 다중성 (*the real multiplicity of natural mechanisms*)은 그것들을 연구하는 과학의 실재적 다원성의 근거를 제공한다. 이는 인식론의 깊이를 (Collier, 1994: 107~134) 말하는 것으로 하나의 메커니즘이 다른 메커니즘에 의해 설명된다 할지라도 설명대상인 메커니즘이 설명하는 메커니즘으로 환원될 수 없으며 그에 의해 완전하게 설명될 수 없다는 것을 말한다. 왜냐하면 인식론적 층위의 발현적 속성 때문이다.

2) 실재론적 사회과학

바스카(Bhaskar)는 《자연주의 가능성》에서 자연과 구분되는 사회의 존재론적 속성으로 인한 자연주의의 한계를 논의하고 있다. 사회적 존재론에 대한 논의를 통해 사회적 실재론을 주장하면서 다른 한편으로는 사회의 존재론적 특성을 고려한 인식론적 상대주의를 수용하고 있다. 이러한 의미에서 비판적 자연주의라고 할 수 있다. 비판적 자연주의의 논의는 자연주의적 실증주의와 반자연주의적 해석학, 개인주의와 집단주의, 구조와 행위, 사실과 가치의 분리, 이유와 원인, 정신과 신체 등의 이분법을 초월하는 데 초점을 맞추고 있다.

(1) 사회적 실재론

사회적 존재론에 관한 논의는 사회가 사회과학의 연구대상이 될 수 있는 어떤 속성을 갖고 있는가에 대한 논의이다. 바스카(Bhaskar)는 개방체제인 사회는 개인들이 변형하고 재생산하는 구조, 관행 (*practices*), 관습 (*conventions*)의 앙상블이라고 정의하면서 다음과 같은 주장을 하고 있다(1998: 206~218). 첫째, 사회는 사람들로 환원될 수 없다. 둘째, 사회적 형태는 사람이 어떤 의도적 행위를 하는 데 필수적인 것이다. 셋째, 사회적 형태가 의도적 행위에 앞서 존재한다는

것은 가능한 과학적 탐구의 대상으로서 자율성을 확립하는 것이다. 넷째, 사회적 형태의 인과력(*causal power*)이 그들의 실재를(*reality*) 확립한다. 즉, 사회는 효과를 통해서만 자신의 실재를 드러내기 때문에 그들과 독립해서 존재할 수 없다(자연주의의 한계). 사회의 존재론에 관한 논의 중 사회에 대한 전통적으로 지배적인 시각은 개인주의와 집단주의를 들 수 있다. 개인주의(*individualism*)는 사회세계의 궁극적 존재론적 구성요소는 개인인 사람이고, 사회는 사람들의 모임인 집단이라고 주장한다. 이러한 주장은 사회적 행동은 개인들의 집단행동으로 혹은 집단 내의 개인행동으로 설명이 가능하다고 하는 방법론적 개인주의와, 사회적 대상을 의도적이고 의미 있는 인간 행위의 결과로 보는 주의론(*voluntarism*)을 수반한다. 뒤르켐(Durkheim)의 집단주의(*collectivism*)는 사회가 단순히 개인의 합으로 볼 수 없는 사회만의 특유한 속성을(발현적 속성) 갖고 있다고 보며, 또한 사회를 개인의 외부에 존재하면서 개인에게 힘을 행사하는 실체로 규정하고 있다(*reification*). 비판적 자연주의는 3가지 기본적인 존재론적 전제에 기초하여 존재론적 원자론(모든 관계는 외적인 것이라고 봄)이라 할 수 있는 개인주의와, 관찰할 수 없는 관계의 발현적 속성(*emergent properties*)을 영향력 있는 것으로 인정하지 않는(경험주의) 집단주의 양자를 비판하고 거부한다(1998: 208~211). 대신 비이행성, 초사실성, 총화 등 존재론의 기본적 전제를 충족하는 것은 사람들, 사람과 자연 간의 관계, 관계들간의 관계라고 주장하면서, 집단적 현상(*collective phenomena*)을 일반적이고 상대적으로 영속적인 관계의 표현으로 보고 있다(1998: 211). 따라서 사회는 관계들의 관계의 총체로 규정할 수 있다.

개방체제²⁾인 사회적 체제의 발현적 속성은 자연주의에 대한 존재론적 한계를 보여준다(Bhaskar, 1998: 218). 첫째, 사회구조는 자연구조와 다르게 그것이 지배하는 활동과 독립해서 존재하지 않는다. 둘째, 사회구조는 자연구조와 다르게 행위자(*agent*)가 자신의 활동으로 무엇을 하는지에 대한 개념작용과 독립해서 존재하지 않는다. 셋

째, 사회구조는 자연구조와 다르게 상대적으로만 영속적이다(그래서 사회구조가 근거하고 있는 경향들은 시공간 불변이라는 의미에서 보편적이지 않다). 이러한 이유로 자연구조를 인식하는 방법과 사회구조를 인식하는 방법이 달라야 한다는 인식론적 상대주의가 제시된다.³⁾ 사회구조는 사회활동을 발생시키는 메커니즘으로 개념화하고 있다. 따라서 사회활동은 사회적 산물을 의식적으로 생산해야 할 뿐만 아니라 생산의 실질적 활동을 지배하는 구조를 재생산해야 한다(실천의 이중성). 따라서 사회적 구조 자체는 사회적 산물이기 때문에(Manicas, 1998: 318) 변형 가능한 대상이고 오직 상대적으로만 영속적이다. 이는 사회가 상대적으로 독립적이고 영속적인 발생구조의 접합된 총체라는 것을 말한다.

(2) 사회적 활동의 변형모델

바스카(Bhaskar, 1998: 212~217)는 구조와 행위의 이분법을 사회활동의 변형모델(*transformation model of social activity*)을 통해 초월하고 있다. 그는 사람과 사회를 연결하는 모델을 4가지로 들고 있다. 첫째, 사회적 대상을 의도적이고 의미 있는 인간행동의 결과를 보는 베버(Weber)에 의해 대표되는 주의론적(*voluntarism*) 입장이 있다. 이러한 입장은 사회 실재론을 부정한다는 측면에서 그 한계를 갖고 있다. 둘째, 사회적 대상이 개인의 외부에 있고, 개인을 지배하며, 자신의 삶을 가지고 있다고 보는 입장이 있다. 이는 뒤르켐에 의해 대표되며 결정론이라고도 하는 물화(*reification*)의 입장이다. 이러한 입장은 인간 행위자의 주관주의적 측면을 간과하고 있다는 측면에서 비판되고 있다. 셋째, 사람과 사회 간의 변증법적 관계의 가정을 기초로 주의론과 물화이론을 종합화하려는 모델이 있다. 즉, 사회는 개인을 생산하고 개인은 사회를 생산한다. 이러한 입장은 사회와 인간 간의 존재론적 틈을 인정하지 못하는 한계를 갖고 있다. 넷째, 사회의 상대적인 독립성, 자율성, 영속성이라는 존재론적 주장에 기초하여 사회와 사람 간에는 존재론적 틈이 있다고 주장하는 사회활동의 변형모델이

있다.

바스카(Bhaskar, 1998: 215~217)는 다음과 같은 사회에 대한 설명에 기초하여 변형모델을 논의하고 있다. 첫째, 사람은 사회를 창조하지 않는다. 둘째, 사회는 사람에게 앞서 존재하며 사람들 활동의 필요조건이다. 셋째, 사회는 개인들이 변형하고 재생산하지만, 이들이 이렇게 실천하지 않으면 존재하지 못하는 구조, 관행, 관습의 총체로 보아야 한다. 넷째, 사회는 인간의 활동과 독립해서 존재하지 않는다(물화의 오류). 다섯째, 사회는 인간의 활동의 산물이 아니다(주의론의 오류). 사회는 사회화를 통해 주어진 사회적 맥락에 적합하고 사회의 변형과 재생산에 필수적인 기술의 축적, 능력(*competences*), 습관을 획득하고 유지한다. 강조해야 할 점은 사회의 재생산과 변형은 대개 무의식적으로 성취되는 것이지만 앞선 조건의 기계적 결과가 아니라 적극적 주체의 능숙한 성취라는 것이다. 사회는 의도적 인간행위의 필수적 조건을 제공해주고, 의도적 인간행위는 사회의 필수적 조건이다. 사회는 오직 인간행위로 현존하지만 인간행위는 언제나 여타의 사회형태를 표현하고 이용한다. 양자는 결코 서로 동일하지 않고, 다른 하나로 환원되지 않으며, 다른 하나에 의해 설명되거나 다른 하나에 의해 재구성되지 않는다. 사회와 사람 간에 존재론적 틈이 존재한다. 이 모델이 갖는 장점의 하나는 물적 연속성을 강조한 결과 변동과 역사의 진정한 개념을 유지할 수 있다는 것이다(Bhaskar, 1998: 218).

(3) 설명의 실재론적 개념작용과 과학적 발견의 논리

비판적 실재론은 인과관계(*causation*)와 설명에 대한 흄(Hume)의 경험주의의 개념작용(*conception*)과는 다른 개념작용을 갖고 있다. 경험주의 인과법칙의 개념작용은 상호 독립하여 존재하는(존재론적 원자론) 사건들간의 불변의 결합(*constant conjunction*)을 말한다. 이는 “사건 p가 일어나고 다른 사정이 같다면 그때 사건 q가 일어난다”(if p, then q)와 같이 표현된다. 설명은 연역법칙 모델에 따라 보편법칙하

에 연역적 포섭(*subsumption*)의 형태로 진행한다. 따라서 설명은 예측과 같은 것이 되며, 예측은 이론의 결정적 검증을 제공한다. 이러한 경험주의 인과법칙과 설명에 대한 설명은 평평한 존재론(*flat ontology*)과 미분화 존재론(개방체제와 폐쇄체제를 구분 안하고 폐쇄를 보편적 규칙이라고 가정함)을 전제로 한 것이어서 경험이 갖는 과학적 의미를 밝히지 못하고 있다(Bhaskar, 1997: 35). 즉, 경험이 왜 과학에서 의미가 있는지, 의미 있게 해주는 조건은 무엇인지를 보여 줄 수 없다. 이로 인해 보편적 일반화, 적절한 설명기준과 입증·반증, 과학적 합리성 등의 적절성을 제시해주지 못하고 있다. 또한 존재론적 원자론을 전제하고 있어 과학적 법칙의 자연적 필연성을 설명할 수 없다. 즉, 우연적 사건의 연쇄(*sequence of events*)와 필연적 사건의 연쇄를 구분할 수 없다.

존재론적 깊이를(세계는 구조화되어 있고 분화되어 있다) 갖고 있다는 전제하의 비판적 실재론은 세계는 사건들의 불변의 결합으로 이루어진다는 인과적 법칙이 작용한다는 가정을 하는 데 필요조건이라기보다는 충분조건으로 보고 있다(Bhaskar, 1997: 35). 왜냐하면 개방체제에서 사건들간의 불변의 결합은 회귀한 것이기 때문이다. 법칙은 사상의(*things*)의 힘(*power*), 혹은 경향들에 대한 표준적 언명(*normic statement*)이다(Benton, 1998: 300). 인과적 법칙의 실재적 기초는 자연의 발생적 메커니즘에 의해 제공된다. 그러한 메커니즘은 사상이 행동하는 방식에 다름 아니다. 과학적 법칙과 사건들 간의 패턴을 존재론적으로 구분할 수 있다. 경험적 규칙성은 인간활동에 의존하는 데 비해 인과적 법칙은 인간이 없는 세계에서도 지속적으로 작용한다(개방체제나 폐쇄체제에서 작동함). 이러한 주장은 경험적 규칙성에 의존하는 인과적 법칙이 범하는 두 가지 오류에 대한 비판에 기초하고 있다. 즉, 사건과 경험을 동일시하고, 사건들의 불변의 결합과 인과적 법칙을 동일시하는 범주적 오류를 범한다. 이러한 오류는 인간 중심적인 경험주의 실재론(경험적 세계)을 전제하고 있는 탓이다. 경험주의 존재론은 존재론을 인식론으로 환원하는 인식론적 오류를 범한다고 바스카

(Bhaskar)는 주장하고 있다(Bhaskar, 1997: 36~37). 비판적 실재론에서 설명은 관찰 불가능한 발생적 메커니즘, 즉 현상을 만들어내는 구조를 보여주는 것이다. 세계는 메커니즘으로 구성되어 있다는 전제하에 설명의 양식은 수직적 설명과 수평적 설명으로 나누어 볼 수 있다. 수평적 설명은 같은 층에 있는 분화되고 다양한 과학적 이론이 발견한 다양한 발생 메커니즘의 결합을 통해 사건을 설명하는 것이고, 수직적 설명은 상층의 발생 메커니즘을 낮은 층의 발생 메커니즘으로 설명하는 것이다(Collier, 1998). 따라서 설명 대상인 사건은 수평적 수준의 발생적 메커니즘들과 수직적 수준의 발생적 메커니즘들의 종합(*synthesis*)에 의해 발생한 것으로 설명할 수 있다. 개방체제인 사회를 연구대상으로 삼는 사회과학은 자신들의 이론들을 결정적으로 검증할 수 있는 상황을 갖고 있지 못하기 때문에 사회과학에서 이론의 합리적 발전과 대체의 기준은 예측이 아니라 설명력⁴⁾이어야 한다. 이론선택의 판단적 합리성을 말하는 것이다. 실재론적 설명모델은 3가지 기본적인 단계를 포함한다. 가능한 메커니즘에 대한 가정, 그것의 존재에 대한 증거수집, 가능한 대안적 설명 제거 등이다. 이론선택의 기준이 설명력이라면 만일 다음의 세 가지 조건을 갖추고 있을 경우 좋은 설명이라는 느낌을 가질 것이다(Outhwaite, 1998: 292~293). 첫째, 가정된 메커니즘이 현상을 설명할 수 있다. 둘째, 메커니즘의 존재를 믿을 만큼 좋은 이유를 갖고 있다. 셋째, 똑같이 좋은 대체안적 설명을 생각할 수 없다.

과학에는 규칙성이 확인되고, 그에 대한 그럴듯한 설명이 고안되며, 가정된 과정과 실체의 실재(*reality*)가 검토되는 일종의 변증법이 있다. 이것이 과학적 발견의 논리⁵⁾이다(Bhaskar, 1997: 146~148). 과학적 발견의 논리에서 사용되는 추리는 귀납주의나 연역주의와는 다른 역행추리(*retroductic reasoning*)라고 할 수 있다. 이는 경험적 현상을 발생시킬 것이라고 가정하는 실재적 구조와 메커니즘을 밝히는 방식으로 가설적 모델을 설정하고 경험으로 이를 평가하는 설명방식을 말한다. 비판적 실재론은 고전적 경험주의나 초월적 관념론과 차

이를 보이고 있다. 변증법의 첫 단계에서 고전적 경험주의는 확인된 규칙성을 불변의 규칙성으로 보지만 비판적 실재론은 경험적 결과의 불변으로 해석한다. 고전적 경험주의는 첫 단계에만 관심을 기울인다. 첫 단계에서 두 번째 단계로의 이동은 문제의 현상을 낱게 하는 그럴듯한 발생적 메커니즘을 상상하는 창조적 모델 형성과정을 포함하고 있다. 이러한 견해에 대해서 비판적 실재론과 초월적 관념론은 주장을 같이 한다. 차이는 두 번째 단계에서 세 번째 단계로 이동하는데 있다. 즉, 초월적 관념론은 발생적 메커니즘을 상상의 것으로 보는 반면 비판적 실재론은 경험적 검증을 통해 실재로 확인할 수 것으로 본다(양보다는 질적인 측면에서). 이러한 과정을 거쳐 과학은 가능한 설명을 구성하고 테스트한다. 이러한 과정을 거쳐 과학은 진보한다.

3. 신공공관리의 이론적 기초와 주요 내용

정부혁신 모델로서의 신공공관리로는 내적 조직과 외부 조직 간의 관계에 초점을 맞추고 있는 공공선택이론과 조직 내부의 운영체제 혁신에 관심을 두고 있는 신테일러리즘을 들 수 있다. 본 논문에서는 정부와 경제, 시민사회 간의 관계변화에 초점을 맞추고 있는 공공선택이론에 집중하여 신공공관리의 이론적 기초를 논의하고자 한다. 물론 공공선택이론은 공공부문에 내부시장의 도입을 통해 경쟁의 압력을 강화하여 조직의 생산성을 향상시키는 경영기법의 정당한 이론적 근거를 제시하기도 한다. 공공선택이론은 정부실패 및 정부규모의 팽창에 대한 이론적 비판으로 정부개혁의 실천적 처방을 제시하는 데 강력한 역할을 하고 있다.

공공선택이론은 정치적 현상을 탐구하기 위해 신고전적 경제학에서 도출된 개념과 방법을 사용하고 있다. 대부분의 공공선택이론은 기본

적으로 인간은 효용의 극대화를 추구하는 합리적 존재임을 가정하고 있으며, 개인적 이익을 극대화하려는 탐욕스러운 개인의 이기적 행동이 '보이지 않는 손'에 의해 '사회적 선'이란 결과를 초래한다고 굳게 믿고 있다. 즉, 재화의 배분과 의사결정의 최적의 메커니즘은 시장이라고 믿고 있다. 이러한 믿음은 사회는 개인으로 구성되어 있으며 개인의 선택의 모음이 집단의 선택이 된다는 존재론적 원자론의 입장에 기초하고 있다. 이러한 존재론적 원자론의 입장은 인간은 자신의 의지에 따라, 자신의 합리적 계산에 따라 자신의 행동을 한다고 보는, 그리고 사회는 이러한 인간행위의 결과라는 주의론(*voluntarism*)을 동반한다. 공공선택이론을 인식론 차원에서 보면 이러한 존재론적 가정을 도입한 후 연역적으로 개인의 합리적 의사결정을 집합적 의사결정으로 전환하는 의사결정의 규칙 및 메커니즘에 관한 이론을 구성하고, 이를 경험적으로 입증하는 가설 연역적 추론방식을 택하는 논리실증주의 전통에 서있다. 여기서의 설명은 보편적 법칙에 따라 특수를 예측하는 포섭주의(*subsumption*)를 따른다.

공공선택이론의 내용을 니스카넨(Niskanen)의 예산극대화 모델(1971)을 중심으로 논의하고자 한다.⁶⁾ 물론 경제학적 개인주의의 가정에 기초하여 집단적 행동의 합리성을 보장하는 의사결정이 규칙으로 타협(*trading*)을 제시한다는 부캐넌과 킬록(Buchanan & Tullock, 1974)의 견해도 공공선택이론의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 니스카넨의 모형을 중점적으로 살펴보는 이유는 본 연구의 관심, 즉 신공공관리의 존재론, 인식론, 방법론, 내용에 대한 비판적 고찰이라는 측면에서 볼 때 공공선택이론의 전형을 보여주고 있다고 사료되고, 신공공관리론이 니스카넨의 가정과 논리에 기대고 있다고 판단되기 때문이다.

니스카넨은 관료들의 행동에 초점을 맞추어 정부의 성장을 설명하고 있다. 그는 다운즈(Downs)의 논의에 기초하여 관료를 개인적 효용의 극대화를 추구하는 자로 가정하고 있으며, 자신의 부서규모를 극대화하는 예산극대화 전략으로 인해 공공재가 과잉 공급됨을 설명

하고 있다. 이와 같이 관료들은 자신 부서의 예산규모를 극대화하기 위해 다른 관료들과 경쟁한다. 이러한 니스카넨의 모형은 기본적으로 3가지 가정에 기초하고 있다(Stoker, 1995: 111). 첫째, 관료는 자신의 개인적 효용의 극대화를 추구한다. 이는 관료는 목적 합리적 행위자이며 그의 효용에는 국민일반복지 및 국가이익과는 다른 요소가 담겨져 있다는 것을 말해준다. 둘째, 관료기관은 상층관리자에 의해 지배된다. 셋째, 관료의 행동은 부서의(*agency*)의 비용, 편익, 산출에 대한 정보를 위해 관료에 의존하는 정치인으로 구성된 스폰서 조직(입법부, 중앙정부)과의 상호작용에 의해 지배된다.

관료의 효용함수의 변수에는 봉급, 승진, 권력, 명예, 안전, 평판 등등 많은 것들이 포함될 수 있으나, 니스카넨은 이 모든 변수들을 관청의 총예산과 정의 관계를 갖는 단순한 함수로 가정하여 관료의 예산극대화 전략을 분석하고 있다. 관료의 예산극대화 전략은 스폰서 조직과의 상호작용에 의해 제약을 받는다(Jackson, 1983: 124~125). 스폰서 조직은 공공부문의 관청(*bureau*)에 재정을 공급해주는 단일한 집합적 조직이다. 관료제의 교환관계와 시장조직의 교환관계의 주요한 차이는, 관료제는 예산을 대가로 총산출량을 제공하지만 시장조직은 가격을 대가로 산출단위를 제공한다는 것이다. 스폰서 조직과 관료 간의 관계에서 최종결과는 관료에게 유리하게 전개된다. 왜냐하면 스폰서 조직은 효과적 행정통제를 행사하는 것을 가능하게 해주는 관청의 비용함수에 대해 충분한 정보를 갖지 못하기 때문이다(Mueller, 1979: 157). 따라서 관료는 예산을 위해 정치인의 최소한의 기대를 충족시켜야 하지만 정보의 비대칭성이라는 제약으로 인해 관료는 상당한 재량권을 갖게 된다.

이러한 조건하에서 관료가 항상 사회적 최적의 산출량보다 더 많은 서비스를 제공하는 메커니즘을 설명하면 다음과 같다(Stiglitz, 1986: 171~173).⁷⁾ 첫째, 최대의 예산은 관료가 제공하리라고 기대되는 산출량에 대해 정치인이 승인하려고 하는 예산액이 된다. 즉, 관료의 예산극대화 추구는 정치인의 승인에 달려 있다. 둘째, 정치인의 선호

는 정확히 시민 혹은 투표자의 선호를 반영하기 때문에 관료들의 서비스에 대한 정치인의 수요는 관료가 제공하는 서비스에 대한 시민들의 한계가치의 합이라고 할 수 있다. 이는 통제수단으로 관료보다는 정치인에게 의미가 있지만 이를 정확히 계산해낸다는 것은 실제로 어려운 일이다. 따라서 관료들은 기대수준의 산출량을 제공한다는 약속으로 총예산을 승인 받기 때문에 정치인이 통제하지 못하는 활동에 예산을 배분할 재량권을 갖게 된다. 셋째, 시장조직과는 달리 관료제는 독점적으로 서비스를 공급하거나 독점적 권력을 행사함으로써 독점적 구매자의 지위를 향유한다. 또한 관료제 내부에는 경쟁을 약화시키는 집권화 경향이 두드러지게 나타난다. 따라서 경쟁의 경우보다 투입요소를 획득하는 데 비용이 적게 든다. 이러한 조건들의 결합의 결과로 정치인이 요구하는 산출량이나 사회적 최적 수준의 산출량보다 관료는 더 많은 산출량을 제공하게 된다. 즉, 이는 유권자나 시민에게 돌아갈 소비자 잉여가 관료에 이전된다는 것을 말하고, 이러한 손실은 관료에게 경제적 지대를 제공하는 것이다.

니스카넨 모델의 핵심적 요소는 다음과 같다(Jacson, 1983: 131). 첫째, 관료는 보다 큰 예산으로부터 효용을 얻는다. 둘째, 관료들은 재량권과 독점권을 보유한다. 셋째, 관료제의 산출은 사회적으로 적정한 것보다 더 크다.

이러한 모델에 따라 니스카넨은 다음과 같은 처방을 제시하고 있다 (Keraudren & Mierlo, 1998: 42). 첫째, 서비스 전달에 있어 보다 많은 경쟁을 도입하라. 둘째, 낭비를 줄이기 위해 민영화 혹은 외부 위탁계약을 하라. 셋째, 경쟁력에 기초하여 공공서비스에 대한 대체 가능성과 비용의 비교에 대한 보다 많은 정보를 제공하라. 넷째, 집행부를 통해 혹은 입법부를 통해 관료를 엄격하게 통제하라. 특히 견제와 균형의 수단으로. 이와 같은 처방은 신공공관리에 전적으로 반영되고 있다.

신공공관리의 이론적 기초인 주인대리인이론 및 거래비용이론 등을 간단히 소개하면 다음과 같다(정용덕 외, 1999). 주인대리인이론은 주

인과 대리인 간의 계약관계에서 정보의 불완전성, 정보의 비대칭성, 불확실성 등으로 인해 대리인 계약을 자신에게 유리하게 실행하려고 하는 대리의 문제가 발생한다고 주장한다. 따라서 대리인이 주인의 이해와 일치하여 일을 하도록 하는 방법을 쓰게 되는데 이것 또한 대리비용의 발생과 같은 문제가 있다. 거래비용이론은 개인은 경제적 의미의 합리적 존재임을 인정하는 한편, 인지적 한계와 불완전한 정보, 동의를 감독과 실행의 어려움에 직면하면서 자신의 효용극대화를 추구한다고 주장한다. 이 이론에 의하면 제도는 거래비용, 즉 교섭비용, 집행 및 실행비용 등보다 더 큰 편익을 제공할 때 야기하고 지속된다고 한다. 교환의 당사자는 정보의 불확실성, 제한된 합리성, 기회주의 등이 존재하는 세계에서 거래비용을 줄이려고 한다. 따라서 제도는 믿을 만하고 효율적인 경제교환의 틀을 제공함으로써 거래비용을 감소시킨다. 이 이론이 함의하는 것은 제도적 장치의 발전에서 경쟁이 비효율적 제도를 제거한다는 것이다.

신공공관리의 주요 내용들은 많은 문헌에서 이미 정리하고 있어 여기서는 비판적 연구를 위해 기존 문헌을 참고로 주요 특징, 즉 정부와 시민사회 간의 관계변화, 정부 내부의 개혁, 정부와 시민 간의 관계변화 등을 정리하고자 한다(서순복, 1999; 김태룡, 1999; 홍준형, 1999; 임도빈, 2000; Lynn, 1998; Kaboolian, 1998; Keraudren & Mierlo, 1998).

첫째, 국가 정당성의 위기 및 합리성의 위기와 연관된 정부 과부하의 문제를 해소하기 위해 시장과 시민사회에 공공부문의 책임을 떠넘기는 인력 및 프로그램 감축, 민영화, 탈규제, 민간위탁 등의 전략이 지배적이다. 이는 정부의 공동화현상을 심화시키고 정부의 조정능력을 약화시킬 수 있다.

둘째, 떠넘기기 어려운 경우 정부에 내부시장, 책임운영기관제 등을 도입하여 정부기관간의 경쟁을 강화하고, 정책결정과 집행의 분리 에 따른 집행부문의 분권화 및 권한이양을 강화함으로써 정부의 파편화를 심화시켜 정부간의 조정 및 부서간의 조정, 관료간의 협력을 어

럽게 할 뿐만 아니라 공적 책임성의 문제를 야기한다.

셋째, 행정운영시스템에서 과정보다는 결과 및 성과를 중시하고 행정가에게 폭넓은 재량권을 부여하되 성과의 평가를 통해 행정을 통제한다. 행정에 있어 지출보다는 감축을 강조함으로써 행정의 '돈의 가치'를 제고하는 데 관심을 갖는다. 따라서 민주성, 형평성의 조직원리가 약화됨으로써 소외된 사회적 범주(여성, 이민노동자, 미숙련노동자, 노인 등)에 불리하게 작용하는 정부의 전략적 선택성이 공고화된다.

넷째, 집합적인 공급 대신에 공공서비스를 가능한 작은 조직단위에서 신속성 있게 제공할 수 있도록 분해하고, 이러한 조직은 전통적 계서제보다는 느슨한 구조에 의해 관리되는 포도송이 조직의 특성을 갖는다.

다섯째, 고객 지향적 행정개혁을 강조한다. 일종의 권리를 가지고 있는 시민을 고객으로 대체하면서(현정적 가치를 소비자 만족이라는 가치로 대체) 고객에게 선택권을 주고, 고객의 태도를 조사하며, 서비스를 편리하게 제공하고, 고객 접촉에 대한 훈련을 공무원에게 제공하며, 시험 마케팅을 적극적으로 하여 고객이 만족하고 감동할 수 있는 행정이 되어야 한다는 것을 강조한다.

4. 신공공관리론에 대한 비판: 비판적 실재론적 접근

1) 신공공관리론의 존재론에 대한 비판

먼저 공공관리론의 이론적 기초가 되는 공공선택이론의 존재론적 전제에 대한 비판을 한 후, 관료제와 정부에 대한 공공선택이론의 존재론적 가정을 비판하고자 한다. 이러한 논의의 절차는 자의적인 것이 아니다. 김광웅은 신공공관리론적 정부개혁에 있어 정부를 시장처럼 생각하는 존재론적 오류를 범하고 있다고 주장한다(김광웅, 1999). 따라서 "왜 이와 같은 존재론적 오류를 범하고 있는가?"를 설명해야

신공공관리론의 존재론을 적절하게 비판할 수 있다. 이는 공공선택이론이 어떤 존재론을 갖고 있는가를 비판적으로 설명하는 것과 연결되어 있다. 공공선택이론의 존재론은 존재론적 원자론과 경험주의적 존재론 등이라고 할 수 있다. 존재론적 원자론은 사회는 독립적인 개인들로 구성되어 있으며, 사회현상은 개인들에 대한 사실에 의해서만 설명되어야 한다는 입장을 말한다. 경험주의적 실재론은 세계는 인간과 독립하여 객관적으로 존재하고 있다는 입장을 말한다. 그리고 세계를 정의하는 데 경험의 범주를 사용하고, 세계의 본질적 속성은 경험적이고 경험 가능한 것이라고 믿고 있다. 이러한 존재론에 대한 비판은 비판적 실재론의 존재론에 비추어 다음과 설정할 수 있다. 첫째, 존재론을 인식론으로 환원하는 인식론적 오류를 범하고 있다. 경험적 존재론에서 인과법칙은 감각경험으로 파악할 수 있는 독립된 개별 사건들간의 불변의 결합(*constant conjunctions of event*)으로 정의되고(인과에 대한 경험주의적 개념작용), 이를 발견하는 것이 과학의 과제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 인과법칙이 인간과 독립하여 세계에서 작용한다는 아이디어를 유지할 수 없다. 이는 존재론적 문제를 인식론적 문제로 환원하는 인식론적 오류를 범하는 것이라고 할 수 있다. 정부규모의 성장이라는 사회적 현상을 관료, 정치인, 시민 등 효용극대화를 추구하는 행위 차원에서 분석하고 결합하여 설명하고 있는 공공선택이론(특히 Niskanen의 모형)은 관료의 예산극대화 전략과 정부규모의 성장 간(감각경험에 의존함) 관계가 우연적 관계인지 필연적 관계인지를 구분할 수 없게 한다. 왜냐하면 관료의 예산극대화 전략과 정부규모의 성장은 존재론적 원자론에 입각해서 보면 개별적이고 독립적인 사건이며, 이러한 사건들간의 관계는 외적이고, 경험주의적 존재론적 입장에서 보면 감각지각에 의해 경험할 수 있는 사건들이기 때문이다.

둘째, 실재(*real*), 실제(*actual*), 경험(*experience*)의 영역을 구분하지 못하는 존재론으로서 이 세 가지 영역이 하나의, 즉 경험의 범주로 붕괴되는 존재론이다. 이러한 존재론은 인과법칙이 법칙이 일어나는

체제(폐쇄체제 혹은 개방체제)에 관계없이 작동한다는 것을 보증하지 못한다. 왜냐하면 경험에 의해 인과법칙이 확인될 수 있다고 주장하기 때문이다. 이와 달리 비판적 실재론의 인과법칙은 세계의 힘(powers)과 경향(tendency)이 행사되거나 행사되지 않을 수도 있는 메커니즘으로 구성되어 있다는 전제와 관련되어 있다. 행사될 때, 메커니즘의 힘은 실현되지 않을 수도 있다. 실현될 때라도 결과적인 사건의 연쇄는 인간에 의해 감지되지 못할 수도 있다. 이러한 존재론에서 인과법칙은 자연의 발생적 메커니즘 및 구조의 힘과 경향들에 표준적 언명이다. 따라서 경험의 세계에서 발견된 인과법칙은 경험할 수 없는 세계에서는 작동할 수 없다. 이는 이러한 인과법칙에 의존하는 과학적 이론이 보편성을 유지할 수 없고, 초사실적으로 적용될 수 없다는 것을 말한다. 경험주의의 전통에 서있는 공공선택이론은 이러한 한계를 벗어날 수 없다.

셋째, 세계는 총화되어 있고 분화되어 있다는 것을 인정하지 않고 있다. 공공선택이론이 의존하고 있는 존재론적 원자론은 사회의 발현적 속성을 인정하지 않고 있다. 즉, 사회를 개인들로, 사회현상을 개인의 경험적 사실로 환원하기 때문에 감각지각으로 인식할 수 없는 사회는 존재하지 않는다. 따라서 인간의 경험, 인간행위에 의존하는 사회는 사회과학의 연구의 대상이 될 수 없다. 사회가 과학의 대상이 되기 위해서는 비이행성의 조건을 충족해야 한다. 이를 위해서는 경험으로 확인할 수 사건과 사건을 발생시키는 메커니즘, 구조를 존재론적으로 구분해야 한다. 사회에 이를 적용하면 사회활동을 발생시키는 것은 사회구조이다. 비판적 실재론에 의하면 실재, 사건, 경험 등은 존재론적으로 구분되고 그 발현적 속성으로 인하여 환원될 수 없는 것이 된다. 그 이유는 인간은 인과력(causal powers)을 가진 행위자(agents)이기 때문이다. 사회는 인간의 활동, 인간의 개념작용, 시공간에 의존하고 있어 발현적 속성을 갖고 있다. 이러한 발현적 속성의 영향을 무시하는 공공선택이론은 시장과 정부, 개인과 제도적 구조, 그리고 사회구조를 존재론적으로 구분할 수 없다. 비판적 실재론은

보편주의의 한계, 정부와 시장, 그리고 경영과 행정 등을 동일시하는 범주적 오류, 조직 및 제도의 실재론의 간과(신제도주의: 역사적 신제도주의, 조직사회학적 신제도주의)에 대한 비판, 제도에 의해 규정되는 시민과 시장에서 소비자로 규정되는 고객을 동일시하는 범주적 오류 등을 교정하고 체계화할 수 있다.

2) 신공공관리론의 인식론과 방법론에 대한 비판

신공공관리론의 인식론은 과학철학의 범주로 보면 실증주의 인식론이라고 할 수 있으며, 방법론은 방법론적 개인주의라고 할 수 있다. 신공공관리론의 이론적 기초인 공공선택이론은 연역법칙적인 모델에 따라 보편법칙에서 특수한 개별현상을 예측하는 포섭주의(subsumption)를 설명의 원리로 삼고 있다. 사회는 개인으로 구성되어 있다는 개인주의 존재론과 인간은 효용극대화를 추구하는 합리적 존재라는 가정으로부터 연역적으로 관료, 정치인, 시민의 행위동기를 밝히고 이들 행위들과 정부규모의 성장 간 패턴화된 관계를 설명하고 있다. 물론 가설연역적 방식으로 도출된 이론은 경험에 의해 입증되거나 반증되는 검증절차를 거쳐야 이론의 지위를 누릴 수 있다. 신공공관리에 대한 비판 중에 인간을 경제적 동기만 가지고 있는 존재로 가정하는 것은 잘못되었다고 하는 것과(집합적 동일성에 기초한 조직 및 제도의 이해, 윤리, 도덕, 이타주의 동기 등), 관료의 예산극대화 동기는 경험적으로 입증될 수 없다는 비판, 그리고 개인의 이기적 행동을 사회적 선으로 만드는 '보이지 않는 손'의 경쟁논리가 효율성을 담보하지 못한다는 비판이 있을 수 있다(특히 민영화 및 정부 내 내부시장의 한계에 대한 비판).⁸⁾ 인류역사에서 보면 생산에 있어 경쟁보다는 오히려 협동과 협력이 지배적이었다는 폴라니(Polanyi)의 주장도 같은 맥락에 있다. 그러나 이러한 비판들도 여전히 경험적 존재론에 기초한 경험주의 인식론의 범주(귀납추리와 연역추리를 이론을 구성하는 데 사용함)에 머무르고 있어 공허하게 느껴진다. 이러한 비판이 패러다임이나

해석틀의 차이로 비추어질 수 있기 때문이다.

실증주의 인식론은 인과법칙을 사건들의 불변의 결합으로 개념화하고 있다. 따라서 인과법칙은 경험적 규칙성의 일반화로서의 성격을 가지며, 이러한 보편적 인과법칙에서 연역적으로 특수 개별현상을 예측하는 것을 설명으로 보고 있다. 앞서 논의하였듯이 이러한 인식론은 세계의 존재론적 깊이(발현적 속성) 무시함으로써 자연세계이든 사회세계이든 발생 메커니즘의 실재적 다중성이 그것들을 연구하는 과학의 실재적 다원성의 기초라는 점을 인정하지 않음으로써 경제학으로 정치현상을 설명하는 이론적 오류를 범한다. 또한 발생적 메커니즘은 사상이 행동하는 양식으로 사상과는 필연적인 관계를 맺고 있어, 이에 관한 인과법칙은 폐쇄체제이든 개방체제이든 똑같이 작용한다. 그러나 다중적 메커니즘(사회구조)들의 결합은 우연적인 것이다. 이를 무시하는 실증주의적 인과법칙은 보편성을 획득할 수 없다. 신공공관리의 적용이 문화·사회적 맥락의 차이로 인한 한계에 부딪치는 이유가 바로 이 때문이다. 한국에서의 신공공관리론이 정부개혁을 위한 실천적 적합성을 가지려면, 역사적인 사회 맥락에서 국가와 시민사회 간의 관계, 국가의 제도적 구조, 정부의 제도적 특성(경로의 존성), 관료와 정치인이 자신의 이해를 해석하는 게임규칙 등에 대한 설명이 필요하다. 즉, 한국의 국가위기를 규정하는 구조들의 다중적인 인과적 힘(이론적 연구)과 이들간의 우연적 결합(경험적 연구)을 설명하고 위기를 관리할 때 이러한 기제들의 존속 및 활성화에 필요한 조건과 그 조건들이 그 기제의 효과를 매개하는 방식에 대한 정보를 제공할 수 있어야 한다(경험적 연구의 필요성). 영미에서 신공공관리는 복지국가의 위기를 해소하는 정치적 전략 차원에서(정치·경제구조, 제도의 기능과 연관된 사회·문화적 토대) 국가프로젝트로 도입된 것이기에 우리가 해결하고자 하는 문제와는(발전국가의 제도적 위기와 정당성의 위기) 다르다. 이를 그대로 도입하는 제도개혁은 영미와 다르게 작동할 수밖에 없고 실천적 적합성을 갖지 못한다고 볼 수 있다(제도의 경로의존성과 제도의 설계 간의 변증법적 과정을 무시한 대가).

방법론적 개인주의는 연역법칙적 모델에 의한 형식적 설명을 보완하는, 적실한 설명을 위한 물적 조건을 명기하고 있다. 즉, 사회적 사건들은 개인들의 행동을 지배하는 원리와 그들의 상황에 대한 기술로부터 연역함으로써 설명되어야 한다는 것이다(Bhaskar, 1998: 208). 이러한 환원주의 연구프로그램이 가진 한계는 사람 개인의 독특한 속성을 서술하는 술어(*the predicates*)를 활용하는 데 있어 개인의 성향으로 환원할 수 없는 사회적 맥락을 전제하고 있다는 데 있다. 바스카(Bhaskar, 1998: 209)는 이러한 환원주의 연구프로그램에 반대하면서 다음과 같이 기술하고 있다. “부족의 사람은 부족을 내포하고, 수표지불은 은행체계를 내포하고 있다. 일반법칙의 포섭에 의하든, 동기나 가치에 호소하든, 확인 및 재기술에 의하든 간에 설명은 언제나 환원할 수 없는 사회적 술어를 포함하고 있다.” 따라서 사회 현상을 적절하게 설명하는 이론을 도출하는 방법으로서 그 한계가 있다. 관료제, 의회 등과 같은 정부구조는 관료 개인의 기질적 성향으로 환원할 수 없는 발현적 속성을 지니고 있기 때문에 이에 기초한 정부규모의 성장과 정부실패에 대한 논의는 적실성을 상실한다고 볼 수 있다. 즉, 국가와 시민사회 간의 관계구조에서 볼 때, 관료나 정치인은 자신이 속한 구조의 사회적 기능 차원에서 정책을 고려하는 차원을 무시하고 있기 때문이다(Hall, 1993; Offe, 1984: 88~109).

3) 신공공관리론의 내용에 대한 비판 : 국가의 정당성 차원에서

신공공관리 내용에 대한 비판의 절차는 먼저 신공공관리의 성격을 분명하게 규정하는 것이고, 다음은 신공공관리가 그러한 성격을 갖게 되는 메커니즘을 설명하는 것이며, 그 다음은 이를 지양하거나 새로운 대안을 찾는 것이다. 이는 비판적 설명의 전형적인 방법론적 규칙이다. 여기서는 신공공관리가 복지국가의 정당성 위기를 관리하는 국가의 전략이라고 규정하고, 정당성 위기를 극복할 수 있는 합리적 정부개혁 전략인가라는 차원에서 비판하고자 한다.

하이크(Haque, 2001)는 신공공관리 방식의 거버넌스가 공공부문(public service)의 공공성을 크게 훼손하고 있다고 주장하고 있다. 그는 공공성을 측정하는 기준을 첫째, 공과 사의 구분, 둘째, 공공서비스 수혜자의 수와 범위, 셋째, 공공부문의 사회경제적 역할의 정도와 강도, 넷째, 공공책임성을 보장할 수 있는 정도, 다섯째, 국민에 봉사하는 공공부문의 신뢰성, 리더십, 대응성에 대한 공중의 신뢰 수준 등 다섯 가지로 제시하고 있다. 이는 국가의 정당성 위기⁹⁾를 관리하고자 한 신공공관리 정부개혁 모델의 모순을 의미한다. 체계통합과 사회통합의 모순적 기능의 조정문제를 시장기제의 강화와 기술 합리적 의사결정양식의 공고화(민간부문의 경영기법 도입)라는 공공부문의 탈정치화를 통해 해결하고자 하는 국가 정당성 위기관리 메커니즘이 오히려 정당성의 위기를 심화시킬 수 있다는 것이다. 계급 분화된 사회에서 자본주의 국가는 시민사회와 제도적으로 분리된 계급 중립적 외양을 취하는 공적 권위의 제도적 형태로 특화되어 있으며, 국민의 보편적 공공이익의 실현이라는 차원에 정당성의 기초를 두고 있다. 신공공관리가 정당성의 기초를 허약하게 만드는 메커니즘은 두 가지로 볼 수 있다. 그 하나는 복지국가체제에서 제도화된 소유권과 생존권 간의 모순을 탈규제 및 재상품화(recommodification) 전략을 통해 해결하면서 사회적 존재로서의 보편적 인간의 성격을 무시한다는 것이고, 다른 하나는 국가의 공동화로 인해 조정요구가 증가하는 데 비해 관리주의에 기초한 신공공관리의 조정능력이 떨어지는 자체 모순에 의한 행정 합리성의 위기가 국가의 정당성을 약화시킬 수 있다는 것이다.

윌리엄스와 로이텐(Williams & Reuten, 1997)은 인간 존재의 가장 추상적 성격, 즉 생존조건으로서의 물질 재생산과 공동체의 통일성을 자명한 것으로 보고, 인간을 사회적 행위자로 규정하며, 자유의지와 권리를 인간 존재의 필수적 계기라고 주장한다. 자본주의 사회에서 국가는 자유의지와 권리가 부여된 경제적 행위자의 모순적인 사회적 조건을 관리해야 하는 절대요청(imperative)의 압력을 받는다. 인간 생

존조건의 사회적 규정 (*social determination*)을 부정하는 자기조정적 시장경제는 자본의 과잉축적, 경기순화, 통제할 수 없는 기술적 변동으로 인해 개인의 생존을 위협할 수 있기 때문에 사회의 재생산을 위해 국가는 제도적으로 인간 존재의 생존권을 보장해야 한다.

자유민주주의 정체에서 생존권은 복지국가 형태로 제도화되고 복지 국가는 자유의지를 가진 시민의 동의와 지지에 의해 정당성을 갖게 된다. 따라서 국가의 정당성은 한편으로는 법의 지배라는 절차적 의미의 정당성과 국가운영의 사회적 결과(*outcome*)에 따른 정당성에 의존하게 된다. 이러한 의미에서 보면 사회적 시민권, 대표성, 책임성, 불평부당성, 대응성, 사회적 정의 등과 관련된 공공성, 공공이익은 국가 정당성의 기초라고 할 수 있다(Haque, 2001; Box et al., 2001; Denhardt & Denhardt, 2000). 원자론적 존재론과 방법론적 개인주의, 교환이론 등에 입각하고 있는 신공공관리는 한편으로는 시장경제를 사회관계로부터 떼어내고(*disembed*), 다른 한편으로는 공공부문을 시장경제 논리에 종속시킴으로써 경쟁사회(Williams & Reuten, 1997: 424~425) 혹은 시장사회(Polanyi, 1957: 249)¹⁰를 촉진한다. 이러한 경쟁사회는 시장경제가 아닌 다른 체계(법, 정치, 교육, 의료·보건 등)와 생활세계의 다원적인 세력의 저항과 계급투쟁(노동부문을)을 야기함으로써(Jessop, 1999a: 14~15) 국가의 사회융집성 기능을 약화시킨다. 공공선택이론이 주장하듯이 공공재의 협력적 생산은 효용극대화라는 경제적 합리성에 기초하고 있다기보다는 이해와 운명의 공동체와 동일성(*sameness*)에 대한 어떤 관념 혹은 집합적 정체성(*collective identity*)이라는 아이디어에 기초하고 있다(Offe, 1996: 167). 이러한 오페의 논지에 기초해 볼 때, 신공공관리는 실질적 민주주의의 규범적 기초를 시장의 규범으로 대체하고(Box et al., 2001) 사회문화적 제도를 시장원리에 종속시킴으로써 집합적 정체성이 점점 약화되어 결국은 공공행정의 정당성의 기초를 허약하게 만들 수 있다. 시민을 고객으로 개념화한다는 비판, 정부에 대한 국민들의 신뢰 및 공무원의 불신 등을 야기한다는 비판, 관료나 정치인을 자신의 이익을 극대화하는 합리적 경

제인으로 개념화할 경우 공공행정의 정당성을 이해할 수 없다는 비판, 신관리주의가 민주적 거버넌스와 모순된다는 비판(Terry, 1998) 등도 이에 속하는 것이라고 할 수 있다.

신공공관리가 국가의 정당성을 약화시키는 두 번째 메커니즘은 신공공관리의 자체 모순에 따른 조정능력의 한계와 관련이 있다(Rhodes, 1997: 53~55; Rhodes, 2000). 이는 신공공관리 정부개혁이 정부부문에 시장원리 및 민간경영기법을 도입하면서 한편으로는 조정의 압력을 증가시키고 다른 한편으로는 정부의 조정능력을 약화시키는 모순을 의미한다. 조정압력을 증가시키는 경향으로 국가의 공동화(*hollowing out*)를 들 수 있다(Jessop, 1999b: 9~14). 첫째, 국가의 탈국민화(*Denationalization of the state*)는 국민국가의 다양한 기능을 재편하는 것뿐만 아니라 국민국가의 기능을 초국가기구, 국제정치기구, 지역 및 지방정부, 그리고 책임운영기관 등에 위임하면서 국가주권의 자율성이 상실되는 것을 말한다. 둘째, 정치의 탈국가화(*De-statization*)는 통치의 중심이 정부에서 보다 분권화된 형태의 거버넌스로 개혁되는 것을 말한다. 즉, 경제적, 사회적 관계를 다루는 데 있어서 정부와 준정부기구, 비정부기구 간의 협력관계(*partnership*)를 강조한다. 셋째, 정책체제의 국제화(*Internalization of Policy Regimes*)는 국가정책에 있어 국제적 맥락의 전략적 중요성이 증가되고 있는 경향을 말한다. 이러한 국가의 공동화 경향은 국가의 주권적 권력이 국제적 수준과 지역 및 지방 수준, 그리고 시민사회 수준으로 분권화되면서 경제관리나 사회과정을 통제하는 정치무대에서 국가의 중심성이 약화되고 통치의 중심이 다원화되는 것을(*polycentric*) 말한다.¹¹⁾ 국가의 공동화는 국가가 공간적 수준의 다양한 거버넌스와 부문의 다양한 거버넌스들의 응집성과 통합성을 유지하도록 조정할 수 있는 능력을 요구한다. 그러나 관리주의에 입각한 신공공관리는 정부조직들간의 연계를 관리할 수 있는 능력, 정부기구와 민간기구 간 관계의 신뢰성을 담보하는 외교적 기술, 결과에 대한 책임성을 규정할 수 있는 능력, 경쟁과 조정을 조화시킬 수 있는 능력을 갖고 있지 못하다(Rhodes, 1997: 55~56). 정부와 시장

을 제도적으로 분리하여 시장의 조정기능을 강화하고 정부를 정치와 행정으로 분리하면서 정부의 조정압력을 약화시키려는 신공공관리(사회권력, 사회계급, 정치적 갈등을 무시하는)는 시장이 정치적으로 보장되어야 하고 조절되어야 한다는 사실(정치가 경제적 과정을 구성한다는 사실), 정치도 시장으로부터 자유롭지 못하다(조세 및 복지국가)는 사실로 인해 조정능력을 제고하는 실천적 적합성을 갖는 전략이 되지 못한다(Offe, 1996: 13).

신공공관리가 조정능력을 갖지 못하는 이유를 자동생산성(*Auto-poiesis*)¹²⁾과 구조적 결합(*Structural coupling*)을 강조하는 체계이론(구성주의 인식론)에서도 규명할 수 있다. 이러한 체계이론은 구조와 경향을 강조한다는 점에서, 인식론적 상대주의를(구성주의 인식론) 인정하고 있다는 점에서, 이론적 선택의 판단적 합리성을 인정하고 있다는 점에서, 구조와 행위의 변증법을 인정한다는 점에서 비판적 실재론과 접합될 수 있다. 자동생산적 체제는 자신의 구성요소의 도움으로 구성요소들을 생산, 재생산하는 체제이다. 이러한 체제는 자신의 경계를 정의하고 외적 환경(다른 체계)에 대해 자신을 보호하는 자기구성(*self-constitution*), 환경의 변동에 자신 특유의 운영코드와 프로그램에 따라 작용하는 자기조직화(*self-organization*), 자신의 구성요소를 사용해서 자신의 구성요소를 재생산하는 것을 보장하는 자기재생산(*self-reproduction*)의 특성을 갖고 있다(Brans & Rossbach, 1997: 425; Jessop, 1999a: 7~9). 이는 기능적으로 분화된 사회체제들은 운영적 자율성을 갖고 있으며, 다른 체제의 통제나 조정에 대해 저항한다는 것을 말한다. 이러한 자동생산체제는 자신의 운영에 필수적인 조건을 확립하기 위해 환경에 속하는 다른 체계와 상호작용을 한다.

구조적 결합은 체계가 환경의 변화에 적응한다는 의미에서의 상호작용을 말하는 것이 아니라 체계와 환경이 상호작용하면서(상호보정성을 강조하는 반복성) 서로 합치되는(*congruence between systems and environment*) 것을 말한다(Marotti, 1999). 이는 상호 보정적 행태(*compensatory behavior*)로 자율성을 갖고 있는 사회체제들이(경제, 법, 정치행

정, 교육, 보건의료 등) 서로 조정을 해야 살아있는 체제로 생존 가능함을 의미한다. 경제의 세계화와 권한위임의 증대 경향으로 국가주권이 약화되고 있는 역사적 맥락에서 국가는 여전히 응집성 있는 통치체제를 구성하는 데 중심적 역할을 할 뿐만 아니라(Hirst & Thompson, 1995: 423) 통치권력의 정당성의 기초를 제공하는 제도적 무대인 점을 고려할 때 공간적 수준의 거버넌스와 부문적 수준의 거버넌스들이 양립할 수 있도록 하는 국가의 조정능력이 더욱더 요구된다. 그러나 신공공관리는 시장원리와 부합될 수 없는 운영코드 및 프로그램을 가지고 있는 경제 외의 제도에 시장원리를 강요함으로써 오히려 다른 체제들로부터 저항을 불러일으킬 뿐만 아니라(Brans & Rossbach, 1997: 435)¹³⁾ 조직원리간의 충돌을 야기함으로써, 그리고 다른 체제의 성찰적인 구조적 결합능력을 약화시킴으로써 정부의 정책결정 및 정책집행능력을 더욱더 약화시킬 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 변화된 국가의 역할을 새롭게 정립하기 위해서는 신공공관리보다 구성주의 논리에 따라 조직간의 관계를 강조하는 자기조직화 네트워크(*self-organizing interorganizational network*)로 거버넌스를 개념화하는 것이 적합하다는 로즈(Rhodes)의 견해는 타당성을 갖는다.¹⁵⁾

신공공관리론은 설명력을 갖지 못하는, 기껏해야 효율적 행위에 대한 규범적이고 처방적인 이론에 불과하다. 따라서 바스카(Bhaskar, 1998: 412~414)에 의하면 신공공관리론은 이론적 설명 없이 실천을 과도하게 결정하는 이론주의(*theoreticism*)의 오류를 범하고 있는 것으로 볼 수 있다. 앞서 설명하였듯이 존재론이나, 인식론, 방법론 측면에서 공공선택이론은 설명력을 갖고 있지 못하기 때문에 이론의 지위는 약화될 수밖에 없다. 바스카(Bhaskar)는 개인의 합리성을 가정하는 이러한 이론의 한계를 다음과 같이 이야기하고 있다. “인간의 행동을 그것의 합리성에 준거해서만 설명하는 것은 어떤 자연적 사건을 그것이 기인한 것에 준거하여 설명하는 것과 같다. 합리성은 탐구의 선행적 전제로 보이고 설명적 내용은 비어있어 확실하게 거짓처럼 보인다.” 또한 실용적 차원에서 신공공관리의 개념을 적용하더라도 이는 대상과

믿음 간의 내적 관계를 무시하는 초실용주의의(*ultra-pragmatism*) 오류를 범하는 것이다.¹⁶⁾ 이는 행위의 인지적 기초를 무시하고 사회구조와 사회적 실천의 개념의존성을 간과하는 것이다. 단적으로 말하자면 신공공관리는 공공선택이론의 언어로 표현되고 있으며, 이러한 이론적 입장에서 정부개혁의 처방을 제시하고 있다.

신공공관리 담론이 갖는 한계는 경제성, 효율성, 효과성 이외의 또 다른 현실인 권력, 지배, 불평등에 대한 논의가 전무하다는 것이다. 정부개혁은 권력관계의 구조적 재편이라고 보는 것이 더욱 현실적이다(김광웅, 1999; 박동서, 1998). 권력이 없는 사회를 꿈꿀 수 없다면 권력을 끼고 조절하면서 살아가는 지혜도 필요한 것이 아닌가?(Polanyi, 1958: 249~258) 이러한 의미에서 정부개혁의 방향을 신제도주의 입장에서 민주적 거버넌스¹⁷⁾로 잡고 있는 마치와 올센(March & Olsen, 1995)의 논의는 현실성을 갖는다. 이들의 논의를 공공행정의 차원에서 보다 구체화한 것이 신공공서비스론(*the new public service*)¹⁸⁾이라고 할 수 있다(Denhardt & Denhardt, 2000). 그러나 신공공서비스론은 담론분석(구성주의 인식론)에 치우쳐 있어 공공행정의 의미체계와 의미체계를 물적으로 객체화하는 물질적 장치(제도, 구조)의 구성 등이 상호 승인(Sayer, 이기홍 옮김, 1999: 56~57)하는 측면을 간과하고 있다. 이는 제도의 설계과정이 심의의 과정을 통해서 해결할 수 없는 사회세력간의 갈등과 모순, 대립을 담고 있는 고도의 정치적 과정임을 무시하고 있다. 신공공관리에 대한 대안으로 제시되려면 특정한 역사적 맥락에서의 국가와 시민사회 간의 관계 변화, 국가의 제도적 구조의 변화, 사회구조(사회세력관계)의 변화와 이를 매개하는 제도의 변화와 행정가의 행위를 연결시키고 실천적인 제도를 담고 있어야 한다. 그렇지 않은 논의는 또 하나의 이데올로기일 수 있다. 따라서 비판적 실재론에 따른 인과적 분석과, 구조적 분석으로 보완할 필요가 있다(특히 행정학은 행정개혁이나 정부개혁이 정부 내부에만 영향을 미치는 것으로 간주하는 경향이 있다-권력의 관계성과 방향성을 무시함). 신공공서비스론을 보완하는 논의로 제습

(Jessop)의 거버넌스에 대한 논의를 들 수 있다.

비판적 실재론의 입장에서 국가론을 전개한 제습(1995: 317; 1999c: 2)의 거버넌스 논의는 신공공관리의 대안적 정부개혁 전략을 구성하는 데 도움을 줄 수 있다. 그에 의하면 거버넌스는 호혜적 상호의존성의 다양한 형태를 통해 구조적으로 결합되어 있으며, 운영의 자율성을 갖는 다원적 기관, 제도, 체제 등을 조정하는 복잡한 기예(*complex art*)이다(비구조화된 복잡성을 감소시키는 기예). 이는 정치적, 준정치적 문제(집합적 목표 달성 혹은 집합적 목적의 실현)를 정부, 정부 외의 제도, 조직, 관행들의 특수한 배열(*configuration*)을 통하여 해결하는 것을 말한다. 세계화와 국민국가 주권의 약화를 동반하는 국가공동화 경향은 바람직한 집합적 목표를 실현하기 위한 통합적 경제관리와 사회과정의 통제 및 조정에 있어서 정부, 시장보다는 거버넌스¹⁹⁾를 유효한 전략으로 자리매김하고 있다. 거버넌스 일반 및 일반적 거버넌스란 없다. 오직 특정한 거버넌스와 거버넌스 총체성만 있다. 따라서 공간적 수준과 부문적 수준에서 불균등하게 발달하는 거버넌스들을 조직할 수 있는 메타거버넌스가 필요하다. 메타거버넌스(네트워킹, 교섭, 소음감소, 소극적 조정의 역할이 중요함)의 구성에 있어 국가의 역할은 다음과 같다(Jessop, 1999c). 첫째, 거버넌스의 기본규칙의 제공한다. 둘째, 상이한 거버넌스와 레짐의 양립 가능성을 보장한다. 셋째, 조직적 지성과 정보의 상대적 독점을 활용하여 거버넌스간의 인지적 기대를 형성한다. 넷째, 거버넌스 내부와 외부의 분쟁을 해결하는 제도를 창설한다. 다섯째, 체계통합과 사회응집성에 대한 대해 관심을 가지고 약한 체제, 약한 당사자를 강화함으로써 권력의 차이를 재조정한다. 이러한 역할을 국가가 하는 이유는 국가가 복잡한 사회의 한 부분이면서 사회의 제도적 통합과 사회적 응집성을 보장하는 규범적 책무를 가진 제도적 하위체계로서의 지위를 갖고 있기 때문이다. 모든 통치구조(*governing structures*)는 실패할 수 있다는 견지에서 볼 때, 거버넌스 메커니즘이 복잡하고 혼돈스러운 환경에 적응하기 위해서는 거버넌스 양식들을 적절하게 교체할 수 있

어야 하고, 아울러 학습능력과 유연성을 갖고 있어야 한다.

5. 결론

비판적 실재론적 접근으로 신공공관리의 존재론, 인식론, 방법론, 내용에 대한 비판을 하였다. 신공공관리가 정부개혁의 모델로 그 위세를 발휘하고 있으며, 신자유주의 국가프로젝트의 한계가 드러나면서 인간의 얼굴을 한 '신자유주의'로 채색되고 있는 '좋은 거버넌스'(good governance)도 신공공관리에서 크게 벗어나지 않고 있다. 신공공관리의 기초이론이 설명력 있는 이론이 되지 못함과 동시에 실천적 적합성을 갖지 못함에도 불구하고 그 처방이 범 국가적으로(특히 제3세계 국가) 받아들여지고 있는 이유는 그 이론과 처방의 실천적 적합성에 대한 체계적 비판이 결여되어 있기 때문이다. 이러한 문제인식하에 비판적 실재론적 접근으로 비판을 하였다. 비판적 실재론의 강점은 과학철학의 존재론적 논의를 통해 합리적인 사회과학의 기초를 제공한다는 데 있다. 사회구조는 인간활동, 인간의 개념작용, 시공간 등에 의존하고 있어 발현적 속성을 갖고 있다. 이에 유추해보면 정부구조도 발현적 속성을 갖고 있어 관료, 정치인으로 환원할 수 없는 존재론적 깊이를 갖고 있다고 볼 수 있다. 이러한 정부구조는 물론 의도적 공공관리인(*officials*) 의도적 행위에 필수적 조건이라고 할 수 있다.

사회구조, 제도의 실재성을 인정함과 동시에 인간의 상징적 상호작용에 의해 구성될 수 있는 것으로 사회구조 및 제도를 개념화하는 구성주의 인식론에 입각하고 있는 신제도주의 입장의 거버넌스 논의가 정부개혁 모델로 적합성을 갖는다고 할 수 있다.

■ 주

- 1) 자기조정적(*self-regulation*) 시장경제가 사회적으로 규제나 조절을 받지 않을 경우, 이로 인해 사회가 마비되지 않기 위해 자연스럽게 사회방위와 관련된 제도들이 형성된다. 사회방위를 위한 제도들과 자기조정적 시장경제 간 긴장과 모순의 심화에 따른 위기를 퇴행적 방식으로 해결한 것을 파시즘이라고 한다(Polanyi, 1957: ch. 17).
- 2) 개방체제란 불변의 경험적 규칙이 통용되지 않는 체제를 말하며, 사회체제는 개방체제이기 때문에 자연주의에 대한 인식론적 한계가 야기된다.
- 3) Benton(1998: 297~311)은 Bhaskar의 자연주의적 사회과학의 한계에 대한 논의를 자연영역과 인간영역이라는 급진적 이원론을 전개하는 반자연주의적 논증이라고 비판하고 있다. 즉, 사회적, 심리학적 메커니즘과 구조들은 분명히 인간과 무관하지 않기 때문에 Bhaskar가 과학적 지식의 가능성의 조건으로 주장하고 있는 비이행성과 모순된다는 것이다. 이는 자연적 영역에서의 인식론과 인간적 영역에서의 인식론은 달라야 한다는 인식론적 상대주의를 비판하는 것이다.
- 4) 통제된 실험상황 밖에서의 이론을 평가하는 적합한 기준은 설명력이어야 한다(Lawson, 1998: 157). 즉, 광범위한 경험적 현상을 설명할 수 있는 능력에 의거하여 이론들을 평가해야 한다는 것이다.
- 5) 과학적 발견의 논리에 대한 구체적 설명은 Bhaskar의 *A Realist Theory of Science*의 제3장을 참고하기 바람.
- 6) Niskanen의 이론적 모형은 많은 문헌에서 비판적으로 소개되어 있어 자세하게 설명하는 것보다는 Musgrave(1984), Mueller(1979), Jackson(1983), Stiglitz(1986), Dunleavy(1991) 등의 논의를 기초로 하여 정리하여 제시하고자 한다.
- 7) Dunleavy(1991: 211~227)는 Niskanen의 예산극대화 모델과 자신의 관청형성 모델을 비교 평가하는 과정에서 Niskanen 모델의 경험적 타당성을 비판하고 있다. 즉, Niskanen 모델이 상정하고 있는 메커니즘을 입법부의 역할, 관료들의 예산극대화 추구의 미시적 행동, 중앙 수준의 정부규모의 성장, 중앙정부의 재편 등의 차원에서 검토하면서 경험적 증거의 부족을 제시하고 있다.
- 8) 시장 중심적 정부개혁이 마음에 들지 않는 듯이 조직실재론 차원에서 Simon(1998)은 다음과 같이 비판하고 있다. 첫째, 동기적 전체가 틀렸다. 인간은 개인의 이기적 이익에 따라 대부분의 의사결정을 하는 것이 아니라 인지된 집단의 이익, 가족의 이익, 인종의 이익, 민족국가의 이익에 따라 의사결정을 한다. 둘째, 집단적 동일성이 조직행동의 동기라면 민영화가 효율성을 증가시킬 거라는 주장은 잘못되었다. 공공조직과 민간조직 간의 효율적 측면에서 우월성을 보여주는 일관된 경험적 증거는 없다. 셋째, 민주적 사회는 권력이 분산되어 있어야 지속 가능하다. 민주사회를 위협하는 것 중 하나는 경제적 권력이 정부와 의회를 부패시키는 것이다. 넷째, 관료제에 대한 수사가 무엇이건 간에 조직은 인간의 적이 아니라 우리 인간이 인간의 필요를 충족하기 위해 발견한 가장 효율적 도구이다. 이러한 주장과 함께 공공서비스를 모욕하는 짓을 그만둘 때라고 주장한다.
- 9) Habermas(1975: 74)에 따르면 정당성의 위기는 이용 가능한 가치의 양 혹은 체제와 일치하는 보상으로 충족될 수 없는 기대가 체계적으로 생산될 때 야기된다.

- 10) Polanyi(1957: 249)는 시장사회에 대한 진정한 비판은 그것이 경제에 기초를 두고 있다는 것이 아니라 시장사회의 경제가 자기이익추구(*self interest*)에 기초하고 있다는 것이라고 주장한다. 그는 사회의 상호 충돌하는 두 가지 조직원리가 자신의 제도적 목표를 설정하며 특정한 사회세력의 지지를 받고 그 자신의 특유한 방법을 사용하면서 작동한다고 주장한다. 그 하나는 경제적 자유주의이고 다른 하나는 인간과 자연, 생산조직을 보전하는 것을 목표로 하고 있는 사회보호의 원리이다(1957: 132). 그의 논지는 시장사회가 사회보호운동으로 자신의 기능을 제대로 발휘할 수 없을 때 사회의 위기가 발생한다는 것이다.
- 11) 이는 정보기술 패러다임이 지배하고 있는 새로운 경제하에서 국가는 국제적, 다국적, 국민적, 지역적, 지방적, 비정부 정치체도들간의 교섭적 의사결정과 권력을 공유하는 복잡한 망으로 구성된 네트워크 국가가 된다는 것을 말한다(Castells, 2000: 10~11).
- 12) 자동생산성이론은 자기조직화(*self-organization*)에 대한 하나의 접근이라고 할 수 있다(Whitaker, 1995). 자기조직화는 자신의 형태와 과정을 결정하는 듯이 보이는 현상을 말하는 것으로 다음과 같은 체계적 속성을 갖고 있다. 자기창조성(*self-creation*), 구성요소의 배열을 결정하는 자기모습결정성(*self-configuration*), 자기조절성(*self-regulation*), 자기통제성(*self-steering*), 자기유지성(*self-maintenance*), 자기생산성(*self (re) production*), 자기준거성(*self-reference*) 등이다. 자동생산성은 체계를 구성하고 있는 요소들이 일련의 구성요소와 그들간의 관계를 지속적으로 생산하고 유지하는 방식으로 상호작용하는 것을 말한다.
- 13) 자동생산성 개념에 의하면 경제체계의 내적 논리를 공공부문에 적용하는 데 한계가 있음을 알 수 있다(공직자의 정체성 혼란, 사회정의, 형평 공의 등의 원리와 규범적 충돌, 책임성의 문제 등). Polanyi의 논증에 따르면 사회보호의 원리를 제도적으로 구체화하는 메커니즘이 국가라고 할 때, 경제하위체계의 내적 논리를 공공부문에 적용하는 것은 정부 과부하의 문제를 해결하기보다는 사회방어를 위한 시민의 집합적 행동의 활성화(계급운동 뿐만 아니라, 신사회운동)와 함께 공공부문에 대한 신뢰(사회보호체계로서의 신뢰)의 감소로 국가의 사회통합 기능이 약화되면서 국가의 정당성 위기를 심화시킬 수 있다.
- 14) 국가프로젝트인 신자유주의 모델은 케인즈안 복지국가의 위기를 해결하는 것이 아니라 그 자체가 문제인 위기의 정치이다(Tickell & Peck, 1995). 즉, 사회의 양극화를 심화시킴으로써 사회통합을 약화시키고 다른 한편으로는 기대한 경제적 성과도 이루지 못하고 있다.
- 15) Rhodes(2000)는 효과성, 효율성, 경제성 등을 강조하는 신공공관리보다는 분화(분화된 정제), 네트워크, 공동화, 신뢰, 교섭을 통해 네트워크를 관리하고 외교적 수완(*diplomacy*)을 강조하는 거버넌스가 영국정부를 정의하는 서사(*narrative*)로 적합하다고 주장한다. 네트워크는 다음과 같은 특유한 정점을 갖고 있다. 첫째, 시장과 계층제가 작동하지 못하는 조건에서도 네트워크는 작동한다. 둘째, 네트워크는 정책결정자와 집행기관을 결합해서 이용 가능한 전문성과 정보를 증가시킨다. 셋째, 네트워크는 정책에 대해 교섭하는 많은 행위자를 결합시켜 정책의 수용성을 증가시킨다. 넷째, 네트워크는 공공, 민간, 자발적 부문을 함께 끌어들이으로써 정책결정에 이용 가능한 자원을 증가시킨다. 그는 또한 모든 통치구조는 실패한다고 강조하고 있다(Rhodes, 2000: 360~361).
- 16) 이론과 실천, 가치와 사실 등의 이원론에서 보여주는 오류를 Bhaskar(1998: 409~417)는 실증주의($F \rightarrow V$), 과학주의($V \rightarrow F$), 윤리적 초자연주의(*ethical hyper-naturalism*: $F \Rightarrow V$), 윤리적인 인식

론적 관념주의(*ethically based epistemological idealism*: $V \Rightarrow F$), 비합리주의($T \rightarrow \neg P$), 초합리주의(*hyper-rationalism*: $T \rightarrow T$), 이론주의($T \Rightarrow P$), 극단적 실증주의 혹은 극단적 실용주의($P \Rightarrow T$) 등으로 설명하고 있다.

- 17) March & Olson(1995: 1~47)은 민주적 비전(개인의 자유, 인민주권, 이성의 역할, 법의 지배)에 기초한 거버넌스를 민주적 거버넌스로 규정하면서 민주적 거버넌스는 다음과 같은 특성을 갖고 있다고 주장한다. 첫째, 민주적 거버넌스는 민주적 정체성을 구성하고 유지하며 발전시키는 것을 촉진하는 시민의 제도화를 창조하고 지원한다. 둘째, 시민, 집단, 제도들 사이에 민주적으로 적합한 행위를 할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 셋째, 역사적 교훈의 전달, 유지, 검색을 위한 설명과 절차의 발전, 그리고 민주주의를 개선하기 위한 설명(*accounts*)의 사용에 기여한다. 넷째, 민주적 거버넌스는 적응적 정치체제를 발전시켜야 한다.
- 18) Denhardt와 Denhardt는 신공공관리를 비판하면서 하나의 대안으로 신공공서비스론을 주장하고 있다. 신공공서비스론이 주장하는 내용은 다음과 같다. 첫째, 시민들이 공유한 이해를 표명하고 충족할 수 있도록 도와주는 공무원의 역할이 중요하다고 하면서 조정보다는 봉사를 강조한다. 둘째, 공공이익에 대한 집합적이고 공유된 관념을 형성하는 데 기여하는 것이 공무원의 역할이다. 즉, 이익은 부산물이 아니라 목적이다. 셋째, 공공의 욕구를 충족시키는 공공정책과 프로그램은 집단적 노력과 협동적 과정을 통해 효과적이고 책임성 있게 달성될 수 있다. 넷째, 공무원은 고객의 요구에 대응할 뿐만 아니라 시민과 신뢰관계를 구축하고, 그들과 협동하는 데 초점을 맞추어야 한다. 다섯째, 공무원은 법률, 헌법, 공동체 가치, 정치적 규범, 전문직업적 기준, 시민의 이익에 주의를 기울여야 한다(책임성의 문제). 여섯째, 사람을 존중해야 한다. 일곱째, 기업정신보다 시민권과 공공서비스를 보다 가치 있게 평가해야 한다.
- 19) 효능 있는 거버넌스 메커니즘을 구성하려는 시도에는 다음 네 가지 요소가 포함되어야 한다(Jessop, 1999c: 5). 첫째, 세계의 복잡성을 감소시키고 관련된 행위자의 목표뿐만 아니라 실제의 세계과정과 조화되는 모델과 관행을 단순화하여야 한다. 둘째, 다양한 인과적 과정에 대한 학습능력 과 책임의 상호의존성의 형태, 행위능력, 복잡하고 혼돈스런 환경에서의 조정가능성 등을 발전시켜야 한다. 셋째, 상이한 정체성, 의미체제를 가진 상이한 사회세력들의 행위, 상이한 시간간의 지평을 갖는 행위, 상이한 영역의 행위 등을 조정할 수 있는 방법을 세워야 한다. 넷째, 개별 행위에 대한 공통 세계관과 주요 행위자의 지향, 기대, 행동규칙을 안정화시키는 메타거버넌스 체제를 확립해야 한다.

■ 참고 문헌

- 강신태. 1999. "한국행정에 있어 행정과 경영," <1999년 한국행정학회 하계학술대회 논문집>.
 김광용. 1998. "김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰," 《한국행정학보》 32(2).
 _____. 1999. "제2차 정부개혁의 모순과 한계," <1999년 한국행정학회 특별세미나 논문집>.
 김태룡. 1999. "한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교," 《한국행정학보》 33(1).

- _____. 2000. "행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구," 《한국행정학보》 34(1).
- 남궁근·황성돈. 2001. "김대중정부 행정개혁 3년 평가," <2001년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집>.
- 박동서. 1998. "행정개혁의 연구와 개혁-제도수정," 《한국행정학보》 32(1).
- 박세정. 2000. "경영의 논리: 행정개혁의 이념으로서의 기여와 한계," <2000년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집>.
- 박희봉·김상목. 1998. "외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구," 《한국행정학보》 32(4).
- 배용수. 2000. "신관리주의의 한국적 적실성," 《한국행정학보》 34(2).
- 서순복. 1999. "신공공관리론에 관한 보완적 접근: 정보 기술을 활용한 행정개혁," 《한국사회와 행정연구》 10(2).
- 송희준. 1999. "국민의 정부 중앙정부개혁의 중간평가," 《행정논총》 37(2).
- 임도빈. 2000. "신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교," 《행정논총》 38(1).
- 재정경제부. 1998. <경제백서>.
- _____. 1999. <경제백서>.
- 정승건. 2000. "발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색," 《한국행정학보》 34(2).
- 정용덕 외. 1999. 《합리적 선택과 신제도주의》, 서울: 대영문화사.
- 홍준형. 1999. "신공공관리론의 공법적 문제," 《행정논총》 37(1).
- Archer, Margaret et al. (eds.). 1998. *Critical Realism*. London: Routledge.
- Benton, Ted. 1998. "Realism and Social Science," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- Bhaskar, Roy. 1997. *A Realist Theory of Science*. London: Verso (first published 1975).
- _____. 1998. "Fact and Value: Theory and Practices," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- _____. 1998. "Societies," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- Box, Richard C. et al. 2001. "New Public Management and Substantive Democracy," *PAR* 61.
- Brans, Marleen & Roszbach, Stefan. 1997. "The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy," *Public Administration* 75.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press.
- Castelles, Manuel. 2000. "Materials for an Exploratory theory of the Network Society," *BJoS* 51.
- Collier, Andrew. 1994. *Critical Realism: An Introduction to Roy Bhaskar's Philosophy*. London: Verso.
- _____. 1998. "Stratified Explanation and Marx's Conception of History," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *PAR* 60.

- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*.
- Haque, M. Shamsul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *PAR* 61(1).
- Hirst, Paul & Thompson, Grahame. 1995. "Globalization and the future of the national state," *Economy and Society* 24.
- Jackson, P. M. 1983. *The Political Economy of Bureaucracy*. Totowa: Barnes & Noble Books.
- Jessop, Bob. 1995. "The Regulation approach, Governance and post Fordism: alternative perspective of economic and political change?," *Economy and Society* 24.
- _____. 1999a. "The Social Embeddedness of Economy and its Implications for Economic Governance," <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology>
- _____. 1999b. "Narrating the Future of the National Economy and the National State," <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology>
- _____. 1999c. "The Governance and Complexity and the Complexity of Governance," <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology>
- Kaboolian, Linda. 1998. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *PAR* 58(3).
- Keraudren, Philippe & Hans van Mierlo. 1998. "Theories of Public Management Reform and their Practical Implication," Verheijen, Tony & David, Coombes(eds.). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kim, Pan Suk. 2000. "Recent Administrative Reform in Korea: A Case Study of the Dae Jung Kim's Administration Reforms in Government and Business," 2000 KAPA International Forum.
- Linn, Laurence E. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy," *PAR* 58(3).
- Manicas, Peter. 1998. "A Realist Social Science," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- March, G. James & Olsen, Johan P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mariotti, Humberto. 1999. "Autopoeisis, Culture, and Society," <http://www.oikos.org/mariotti.htm>
- Mueller, Dennis C. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus. 1984. *Contradiction of the Welfare State*. Cambridge: The MIT press.
- _____. 1996. *Modernity and State*. Cambridge: Polity Press.
- Outhwaite, William. 1998. "Realism and social science," In Archer, Margaret et al. (eds.). *Critical Realism*. London: Routledge.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*. Beacon Hill: Beacon Press.

- Rohdes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- _____. 2000. "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme," *Public Administration* 78.
- Sayer, Andrew. 1992. *Method in Social Science: A realist approach*. London: Routledge. 이기홍 역.
1999. 《사회과학방법론: 실재론적 접근》. 서울: 한울.
- Simon, Herbert A. 1998. "Why Public Administration?," *PAR* 58(1).
- Stiglitz, Joseph E. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stoker, Gerry. 1995. "Intergovernmental Relations," *Public Administration* 73.
- Terry, Larry D. 1998. "Administrative Leadership, Neo Managerialism, and the Public Management Movement," *PAR* 58(3).
- Tickell, Adame & Peck, Jamie A. 1995. "Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus," *Economy and Society* 24.
- Whitaker, Randall. 1995. "Self-Organization, Autopoiesis, and Enterprises," <http://www.acm.org/siggroup/auto/Main.htm>
- Williams, Michael & Reuten, Geert. 1997. "The Contradictory Imperatives of Welfare and Economic Policy in Mixed Economy," *Review of Political Economy* 9.

notion of public interest via market mechanism is insufficient to produce positive governmental activities and that it ignores or fails to deal with the traditional values of public administration, such as democracy, fairness, equity and responsibility. We also suggest that the NPM movement imposed upon the developing countries would create problems more than it could solve, since the reform measures are designed as a cure mainly to inefficient programs of welfare state and since they reflect the political priorities of advanced countries.

Key Word : New Public Management, market and government, neoliberalism

4. Critical Study of New Public Management: A Critical Realist Approach

Hee-Young Shin

The aim of this paper is the critique of NPM-ontological, epistemological, methodological, substantial dimensions-according to the critical realism. Though there were a lot of works to critics of NPM, these were not sufficient to criticize NPM because of critique from empirical realist approach and idealist orientation. Bhaskar' critical realism claims to be able to combine and reconcile ontological realism, epistemological relativism and judgmental rationality. NPM as the government reformation model have gained political popularity, supported by new political

economics (public choice theory) critique of government failure. But NPM—one of the management mechanisms of welfare state crisis—has structural contradictions of weakening the legitimation of democratic state. This article criticizes atomic ontology, Human theory of causality, methodological individualism, substance of NPM, and suggests that the conception of governance from institutionalism is required for government reformation model.

Key Word : critical realism, NPM, governance, empirical realism

5. Social Capital and Democracy: Group Membership, Social Trust and Democratic Citizenship in Korea

Chong-Min Park

This article investigates the micro-level implications of social capital for the development of democratic citizenship through the analysis of a recent national sample survey. It is discovered that associational life of the Korean people as a whole is largely limited, private, informal and unorganized. A typological analysis of social trust reveals that levels of generalized trust among the Korean people are not high although those of particularized trust are relatively low. It also is found that group membership does not necessarily increase generalized trust or decrease particularized trust. Involvement in social networks does not promote democratic orientations; it merely leads to more active involvement in the political process. However, generalized trust motivates the Korean