

Dwight Waldo의 행정학과 관료제 다시보기

임의영*

관료제는 행정의 열쇠다. 관료제는 Max Weber에 얽매이지 않고 계속적으로 연구되어야 할 중요한 주제이다. Dwight Waldo는 특이하게 자기의식적 행정학을 발전시킨 훌륭한 학자이다. 그리고 그는 Weber의 영향권 밖에 있다. 따라서 이 글은 Waldo의 어깨위에서 행정과 관료제를 재고찰한다. 첫째, 이 글은 자기의식적 행정학의 본질을 살펴본다. Waldo는 행정에 대한 성찰을 통해 공공성의 중요성을 강조한다. 둘째, 이 글은 정치와 행정의 관계에 대한 Waldo의 관점을 살펴본다. 그는 엄격한 이원론은 반대하지만, 분석적 차원에서 정치-행정 도식을 유용한 것으로 본다. 셋째, 이 글은 관료제와 민주주의의 관계에 대해 논의한다. Waldo의 기획은 관료제와 민주주의에 다리를 놓는 것이다. 지형적 차이와는 무관하게 어디에나 어울리는 보편적인 다리를 놓는 것은 불가능하다. 따라서 지형적 특수성을 분석적으로 드러내는 것은 중요한 작업이다. 여기에서 다리는 공공관료제 혹은 민주적 관료제를 의미한다. 넷째, 이 글은 공공관료제를 분석하기 위한 정치철학적 프레임을 구성한다. 그 프레임은 Waldo가 《행정국가》에서 논의했던 정치철학적 주제들—좋은 삶, 행위기준, 지배의 주체, 권력분립, 집권화의 정도—로 구성된다.

주제어: 행정, 관료제, 민주주의, Waldo, Weber

저와 함께 '관점 바꾸 보기' 실험에 동참해봅시다.

(Dwight Waldo, 1956:1)

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학이다(cylim@kangwon.ac.kr)

I. 들어가며

행정학 연구의 대상으로서 관료제의 중요성에 대해 의심하는 사람은 없을 것이다. 관료제 연구에 있어서 Weber의 그림자가 매우 넓고 짙다. 관료제연구는 조직의 구조와 운영에 관한 이념형으로서의 관료제를 분석의 기준으로 삼는 것이 표준화되어 있다. 그런데 행정학이 관심을 갖는 것은 ‘공공’관료제(public bureaucracy)이다. 수식어 ‘공공’은 관료제를 규범적으로 제약하는 관계에 있다. 따라서 공공관료제는 공공성과 관료제의 긴장관계에서 조망될 때, 보다 행정학적 의미를 충실하게 밝혀낼 수 있을 것이다. Weber가 관료제와 민주주의의 관계에 대해 다룬 바 있지만, 충분하게 다루어졌다고 보기 어렵다(임의영, 2005). 그렇다면 공공성과 관료제의 긴장관계를 전제로 하면서 공공관료제의 성격을 설명할 수 있는 방법은 없을까?

행정학계에 엄청난 족적을 남긴 Dwight Waldo(1913-2000)는 이 물음에 답을 찾을 수 있는 길을 보여줄 수 있을 것이다(Fry, 1989; Marini, 1993; Carroll & Frederickson, 2001; Wamsley, 2001). 그 이유는 첫째로 그가 기본적으로 공공행정을 정치와 행정의 도식을 바탕으로 이해하고자 했다는데 있다. 정치-행정 도식은 다양한 방식으로 표현될 수 있는데, 그 가운데 하나가 공적인 것과 관료제적인 것의 관계일 수 있다. 둘째로 Waldo는 다행인지 불행인지는 모르나 Weber의 그림자에서 벗어나 있었기 때문이다. 그는 자신의 데뷔작이자 대표작인 《행정국가 The Administrative State(1948)》에서 Weber를 각주에서 한 번 언급했을 뿐이다. Waldo는 병리적 비난의 대상으로서 관료제보다는 행정국가라는 다소 중립적인 표현을 선호하였다. 무엇보다 의미 있는 것은 그가 Weber의 사회학적 관점과는 다른 관점, 즉 정치철학적 관점에서 행정국가에 대한 행정문헌들을 분석하고자 하였다는 점이다. 그러다 보니 ‘공공’의 의미에 보다 가까이 접근할 수 있는 계기를 제공한 것으로 보인다. 실제로 《행정국가》에서 보여준 분석은 현재적 관점에서도 매우 유용한 것으로 받아들여지고 있다(Rosenbloom and McCurdy, 2007).¹⁾ Waldo는 《행정국가》에서 행정학 문헌들을 통해서 정치철학적인 입장들을 밝히는데 초점을

1) 1996년 Maxwell School의 후원으로 Dwight Waldo에 관한 심포지엄이 열렸고, 당시 발표되었던 논문들 가운데 일부가 PAR(1997)과 J-PART(1997)에 게재되었다.

맞추었기 때문에, 거기에서 사용한 기준들을 그대로 사용할 수는 없을 것이다. 특정한 공공관료제의 특성을 분석하기 위해서는 거기에 맞게 수정이 이루어져야 할 것이다.

공공과 관료제의 긴장관계를 전제로 하는 공공관료제의 연구를 위한 이론적 논의를 위해 이 글에서는 우선 Waldo의 행정학이 갖는 특징으로서 자기의식적 행정학의 의미를 살펴보고자 한다. 그리고 그가 공공행정을 조망하는 관점으로 정치-행정 도식에 대한 그의 생각을 정리해보고자 한다. 공공관료제에서는 정치-행정 도식의 관점이 공공과 관료제 간의 관계로 드러난다. 따라서 다음으로는 공적인 것과 관료제 간의 관계에 대한 Waldo의 입장을 검토할 것이다. 마지막으로 구체적으로 공공관료제를 공공과 관료제의 긴장관계에서 분석하기 위한 정치철학적 분석틀을 Waldo가 사용한 기준에 기초해서 구성하고자 한다.

II. Waldo의 ‘자기의식적’ 행정학

Waldo의 글에서 빠지지 않고 등장하는 용어 가운데 하나가 ‘자기의식적’이라는 말이다. 일반적으로 자기의식은 자기자신을 사유의 대상으로 삼는 사고능력을 말한다. 그렇다면 특정 학문 앞에 수식어로서 자기의식적이라는 말이 사용되는 경우는 어떻게 이해할 수 있을까? 고대국가가 형성된 몇 천 년 전에도 행정은 있었다. 그러나 그러한 사회적 현상을 행정이라고 의식하고, 그것을 학문적으로 연구할 가치가 있다고 생각한 것은 근대의 일이다. 이처럼 특정한 대상을 학문적으로 연구할 가치가 있다고 의식하게 되었을 때, 그 대상을 주제로 하는 학문이 자기의식을 획득했다고 말할 수 있다. 행정학은 19세기 말과 20세기 초에 학문으로서의 기초를 세우는 과정에서 자기의식을 획득한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 Waldo는 왜 굳이 자기의식적 행정학이라는 말을 그 이후에도 계속 사용했던 것일까? 자기의식은 일회적인 것이 아니다. 그것은 지속적으로 자신을 사유의 대상으로 삼을 줄 아는 능력이다. 이러한 의미에서 ‘자기의식적’이라는 말은 학문적 연구를 하는 사람들이 자신이 몸담고 있는 학문이 어떤 길을 걸어서 지금까지 왔으며, 어디로 향하고 있는지, 그리고 그러한 길은 합당한 것인지를 지속적

으로 고민해야 한다는 학문적 태도를 지적하는 것이다. 사실 Waldo는 자기의식적으로 학문하는 태도를 보여준 전형이라 할 수 있다. 그는 다른 학자들의 행정학 문헌들을 망라적으로 그리고 지속적으로 추적하고 관찰하는 작업뿐만 아니라 자신의 저작을 지속적으로 성찰하는 일을 멈추지 않았다. Waldo의 행정학계 데뷔작이라 할 수 있는 《행정국가》는 말 그대로 자기의식적인 저작의 전범이라 할 수 있다. 거의 모든 행정관련 자료들을 섭렵하고, 그것을 정치철학의 논리에 따라 체계적으로 정리하여, 비판적인 논의를 전개함으로써 자기의식적인 태도가 어떠한 것인지를 보여주고 있다. 그 이후에도 그는 민주행정이론의 전개과정(1952), 행정학이 성립하여 발전하는 과정(1968a), 그리고 행정학의 정체성 위기의 원인과 결과에 대한 성찰(1968c)에 이르기까지 많은 자기의식적인 단편들을 발표하였으며, 《행정학의 과제 The Enterprise of Public Administration(1980)》에서 자기의식적 사유의 정수를 보여주었다. 특히 미노브룩 학술대회를 적극적으로 후원했던 것은 행정학계의 자기의식적 사유를 자극하는 결정적인 사건으로 기억될만하다(Marini, 1971; Waldo, 1971). 이처럼 Waldo는 행정학의 전체적인 흐름에 대한 자기의식적 성찰을 멈추지 않았을 뿐만 아니라, 자신의 저작을 시대적인 변화에 맞추어 재검토하는 작업 역시 멈추지 않았다. 그는 1948년에 출판된 《행정국가》에 대한 재고찰을 내용으로 하는 글을 발표하였으며(1965a), 다시 20년 뒤에는 ‘회고와 전망’을 담은 장문의 서론을 새로 포함한 2판을 출판하였다(1984b). 그는 학계에 첫발을 디딜 때 내놓았던 저작에 대해 학문적 성숙기와 완숙기에 다시 성찰하는 기회를 가졌던 것이다. 이처럼 행정학을 바라보는 자기의식적 태도를 높이 산 Fry(1989: 218)는 Waldo를 행정학의 거장들 가운데 하나로 포함시켰던 것이다.

그렇다면 Waldo의 자기의식적 연구는 어떠한 방법으로 이루어지고 있는가? 방법적인 측면에서 두 가지 주목할 만한 특징이 있다.²⁾ 하나는 ‘맥락주의(contextualism)’이고, 다른 하나는 ‘관점 바꿔보기(reversing the glass, 1956: 1)’이다. 두 가지 특징에는 세상에는 영원불변의 진리란 존재하지 않는다는 대전제가 내포되어 있다. 맥락주의는 언명이나 개념은 문맥을 떠나서는 정확한 의미를 알 수 없다

2) Waldo는 과학적인 방법과는 차별적으로 다원적, 다차원적, 역사적, 성찰적, 비교적인 방법을 모두 사용하고 있다. 이를 왈도적 접근방법(Waldonian approach)이라 부르기도 한다(Carrol & Frederickson, 2001: 3).

는 생각에 의존한다. 그러니까 행정이론들에 내재된 의미를 파악하기 위해서는 당연히 그 이론들이 등장한 역사적 맥락에 대한 이해가 선행되어야 한다. Waldo의 자기의식적 태도는 사실상 역사적 상황의 변화에 대한 민감성에서 기인하는 것으로 보인다. 실제로 그는 《행정국가》를 행정학이 등장하게 된 ‘물질적·이데올로기적 배경’에 대한 논의로부터 시작하고 있다. 행정학계에서는 이러한 방식의 저술을 아직까지도 만나기 어렵다(Stillman II, 2008; Stiver, 2008). 그리고 1960년대의 혼란스러운 상황을 ‘혁명의 시대(1968b)’나 ‘소용돌이의 장(1971)’으로 표현함으로써 시대적 상황과 행정학의 적실성에 대한 자기의식적 성찰을 요청하기도 하였다.

다음으로 ‘관점 바꾸보기’는 관점의 편협성이나 경직성에서 벗어나 균형 있게 상황을 사유하는 태도를 말한다. Waldo의 경우 이는 무엇보다도 행정학을 과학으로 만들려는 노력들에 대한 일종의 반테제로 볼 수 있다. 과학과 관련된 다양한 편견들, 가령 오직 진리는 하나라는 것, 우리는 그 불변의 진리를 발견할 수 있다는 것, 자연과학은 사회과학의 미래라는 것과 같은 편견들을 깨기 위해 그가 제안한 것이 관점 바꾸보기이다. 관점 바꾸보기를 통해서 그는 “사회과학과 비사회과학 간의 명확한 경계선을 찾는 것은 불가능하며, 중요한 의미에서 모든 과학은 사회적이다(1956: 24)”라는 도전적인 생각을 제시하기도 한다. 또한 행정을 이해하기 위한 관점들이 과학 하나가 아니라 무수히 많다는 점을 강조한다. 자연과학은 물론이고 정치학, 경제학, 사회학, 인류학, 심리학, 역사학, 철학, 문학, 예술 등 수많은 관점들이 행정을 이해하는데 도움을 줄 수 있다는 것이다(1956: 26-49). 이러한 관점의 다양성을 받아들일 때, 우리는 균형 있는 자기의식적 성찰의 길로 접어들게 된다는 것이다.

맥락주의적 접근이나 관점 바꾸보기는 기존의 이론들이 당연시하던 전제들과 주의주장들에 대한 비판적 성찰을 가능하게 한다. Waldo 자신은 이러한 성찰에 자기 연구의 한계선을 그은 것으로 보인다. 실제로 그는 어떤 이론을 새로이 만들거나 이론적 체계를 구축하려는 시도를 하지는 않았다. “나는 이론체계를 구축하는 사람이나 문제를 해결하는 사람 혹은 새로운 이론적 원천을 발굴하는 사람이 아니었습니다. 나의 역할은 바로 관찰자, 비평가, 분석가, 그리고 제안자의 역할이었습니다(Brown & Stillman II, 1986: 131).”

Waldo는 맥락주의적 성찰과 관점 바뀌보기를 통해서 자기의식적 행정학의 내용을 채우고자 하였다. 그것은 특히 행정학의 학문적 성격과 과제에 대한 그의 사고에서 잘 드러나고 있다. Waldo가 《행정국가》를 출판하던 시기를 전후해서 행정학을 과학화하고자 하는 움직임이 있었다. 자기의식적인 성찰을 추구하는 그에게 과학지향적인 연구는 행정현상을 이해하는데 적합하지 않은 것으로 보였을 것이다. “사회과학으로서 행정연구는 기본적으로 사고하고 가치를 판단하는 인간에 관심을 갖는다. 기존의 과학적 기법은 사고하고 가치를 판단하는 인간에게는 적합하지 않다(1948: 181).” 그는 과학으로서 행정학을 세우는데서 벗어나, 행정이론을 일종의 정치이론으로 삼고자 하였다. “행정학이 보편적으로 타당한 원리를 가지고 있는 과학이라는 일반적인 주장에도 불구하고, 미국행정학은 고유한 경제적, 사회적, 정부적, 그리고 이데올로기적 사실들과 분명하게 연관된 정치이론을 발전시켜왔다(Waldo, 1948: 3).” 그에 따르면, 《행정국가》는 정치이론서이며, 정치사상사적으로도 유의미하고, 정치이론가들이 심각하게 고려할 만한 가치가 있다는 것이다(1965a). 이처럼 Waldo는 행정 관련 문헌은 물론이고 조직 관련 문헌들을 읽을 때조차도 정치이론을 떠올린다. “조직관련 문헌을 읽을 때마다 내가 자주 느끼는 것 중의 하나는 내가 전에 참으로 다른 언어로, 즉 정치이론의 언어로 그것을 읽었다는 것이다(1961: 225).” Waldo는 이와 같이 정치이론사의 한 장을 장식하는 것으로서 자기의식적인 행정학을 보는 것이 행정학에 유익했음을 회고한 바 있다(1984: xi). 그러한 유익함 가운데 하나가 바로 ‘공공행정(public administration)’의 의미를 이해하는데 그전까지 놓치고 있던 부분을 새로이 인식하게 만든 것이다.

이러한 관찰의 핵심은 (...) 우리의 역사에서 많은 것들이 ‘공적(public)’이라는 형용사에 대한 관심을 빼앗고, ‘행정(administration)’이라는 명사에 집중적으로 초점을 맞추도록 작용했다는 것이다. 따라서 역설적으로 자율성을 획득하기 위해 전략적으로 취했던 선택이 이제 와서 우리의 생각을 중요한 의미에서 부적절하거나 쓸모없는 것으로 만들 위험에 처하게 되었다. ‘공적’이라는 말이 단지 형식적인 법적 범주일 뿐, 기술적으로, 조작적으로, 과학적으로 그리고 철학적으로 무의미하다 하더라도, 정부는 계속해서 거대산업으로 성장할 것이기 때문에 행정학과와 교육과정은 매우 변성하게 될 것이다. 그러나 그것들(행정학과와 교육과정—필자)은 시장에 단지 실용적으로 적응함으로써 학문적 정체성을 규정하고 방향을 이끌어가는 학문의 핵심

을 상실하게 될 것이다. 나는 형용사 ‘공적’이라는 말에 의미를 부여하기 위한 신중한 노력을 제안한다(1965b: 55-56).

이처럼 정치이론의 관점에서 보면, 공공행정에서 ‘공적’이라는 수식어에 관심을 갖게 된다. 일반적으로 ‘행정’은 올바른 답, 합리적 실행, 질서, 결과, 진리 등을 강조하고, ‘공적’은 경합하는 질문, 논쟁, 개방성, 정치적 가치 등을 강조한다(Stivers, 2008: 56). 그러니까 공공행정은 말 그대로 하면, ‘공적인 것’과 ‘행정’의 긴장을 본질로 하는 것이다. Waldo에게 있어서 공적인 것은 성격상 ‘정치적인 것(the political)’을 의미한다. 따라서 공공행정의 핵심은 정치와 행정의 이원론이나 일원론을 초월해서 양자의 관계를 어떻게 조화시킬 것인가 하는데 있다. 그에게 있어서 정치적인 것의 중심이념은 민주주의이며, 행정의 핵심적인 수단은 관료제이다. 이러한 의미에서 보면, 공공행정의 핵심적인 과제는 정치적 민주주의와 관료제적 행정 간의 조화 혹은 적절한 배합을 찾는 것이 된다. 즉, 민주행정이론을 구축하는 것이 행정이론의 목표가 되어야 한다는 것이다. “나는 행정 안에서 민주주의를 발전시키는 것이 정당하고 참으로 필요하다고 생각했습니다(Brown & Stillman II, 1986: 61).” 민주주의에 대한 욕구와 행정에 필수적인 권위와의 조화가 공공행정의 긴장관계에서 그가 얻고자 하는 것이다(1952: 102). 사회가 발전할수록 행정문화(administrative culture)의 지배력이 더욱 강화되고 있는데, 이는 사람들을 소외시키는 우려스러운 결과를 가져올 가능성이 크다. 그러나 Waldo는 행정문화에는 그러한 소외적 계기도 있지만, 새로운 가능성을 열 수 있는 계기 또한 존재한다고 본다. 따라서 그는 행정문화가 지배하는 사회적 조건 속에서 바람직한 공공행정의 길을 다음과 같이 제안하고 있다.

나는 우리가 행정문화 안에 살고 있다는 사실을 받아들이고, 그 문화를 이용해서 가능한 한 많은 삶의 가치들을 얻어낼 것을 제안한다. 나는 우리의 행정문화를 이용해서 그 문화를 더욱 인간적으로 만들고 지금 무자비하게 공격당하거나 부끄럽게 버려지고 있는 중요한 인간적 가치들의 희생을 줄이자는 주장에 모순이 있다고 생각하지 않는다. 사실 행정문화는 바뀐 문화에 잘 순응하는 문화이다. 우리가 지금보다 덜 조직적이기를, 혹은 덜 관료제적이기를 원하고, 그렇게 되기 위한 방법을 찾고자 하는 것은 당연한 일이라 하겠다. 그러나 나는 바로 그 행정문화 안에서 행정적 지식

과 기능을 더 많이 습득하고, 더 많이 참여함으로써만이 이러한 목표를 이룰 수 있다고 생각한다(1965b: 61).³⁾

Ⅲ. 정치-행정 도식의 관점

Waldo의 가장 중요한 특징 가운데 하나는 바로 정치와 행정의 관계를 공공행정을 이해하는 기본틀로 삼고 있다는 것이다. 공공행정의 본질은 ‘공적인 것’과 ‘행정적인 것’ 간의 긴장관계 안에서 찾아질 수 있다. ‘공적인 것’은 곧 ‘정치적인 것’을 의미한다. 그러한 측면에서 정치와 행정의 관계에 대한 인식은 공공행정의 의미를 이해하는데 매우 중요한 계기를 제공할 것이다.

Waldo는 《행정국가》에서 정치와 행정의 관계에 대한 인식을 기준으로 당시의 행정이론을 ‘정통(orthodoxy)’과 ‘이단(heterodoxy)’으로 구분한다. 행정학이 성립하는 초반기에는 ‘나는 나대로, 너는 너대로(you-go-your-way-and-I'll-go-mine)’하는 방식으로 정치와 행정의 관계를 생각하는 것이 중심적인 흐름이었다(1948: 122). (정당)정치에 의한 행정의 훼손이 중요한 정치개혁의 과제였고, 그러다 보니 그 과제를 해결하기 위한 개혁프로그램은 자연스럽게 정치와 행정의 ‘엄격한 분리’에 의존하지 않을 수 없었다. 다시 말해서 초기의 행정이론들은 정치와 행정을 기능적으로 결정(decision)과 집행(execution)으로 분리시키고자 했다(1948: 206; 1955: 40). Waldo는 이러한 정치-행정이원론(politics-administration dichotomy)에 ‘정통’이라는 다소 냉소적인 이름을 부여하였다. 그리고 당대에 새로이 등장하는 이론적 흐름을 다음과 같이 정리하고 있다.

최근에 정치-행정 도식에서 양자의 확실한 분리를 주장하는 (...) 권위 있는 학자들에 맞서 좀더 새로운 이론을 옹호하는 새로운 발전이 이루어졌다. 그것은 정치-행정 도식 자체를 반대하는 것이 아니라 엄격한 분리주의(rigid separatism)의 정신에 반대하

3) 이러한 생각은 분권은 집권을 전제로 하는 것이며, 그렇지 않은 분권은 사실상 봉건제나 혼돈, 혼란을 의미할 뿐이라는 Appleby의 유명한 언명에 의존한 것이다. 그러니까 덜 관료제적인 행정문화는 더 관료제적인 행정문화를 전제로 구성될 수 있다는 논리는 일종의 변증법적 사유의 논리라 할 수 있다.

는 것이다. 어떤 의미에서 이는 현실에 보다 가까이 접근하는 것이다. 어떤 의미에서 그것은 강한 힘과 안전에 대한 느낌에서, 즉 행정의 실제과정과 연구가 성숙했으며, 그것들이 더 이상 정치의 세균들로부터 격리될 필요가 없다는 느낌으로부터 등장한 것이다. 심지어 행정이 정치의 영역, 즉 정책결정의 영역을 침범하는 것에 대해 생각할 수도 있다(1948: 121).

‘이단’은 엄격한 분리주의에 대한 반대제이다. 그렇다고 정치-행정 도식을 완전히 무화시키자는 것은 아니다. 행정을 단지 집행기능에 제한시키는 것은 비현실적이라는 것이다. 실제로는 행정이 결정기능에 깊게 관여하고 있기 때문이다. 이는 Waldo와 대립적인 노선을 주도한 Simon의 기본적인 입장이기도 하다. Simon (1947)은 행정행태의 핵심을 의사결정과정으로 해석함으로써 행정학의 새로운 장을 열었다. 문제는 그가 의사결정과정에 대한 과학적 이론화를 위해 새로운 형태의 이분법을 제안하고 있다는데 있었다. Waldo는 기본적으로 과학을 유일의 관점으로 보는 과학주의적인 태도에 반대 입장을 취하고 있었다. 따라서 그에게는 정치-행정이원론을 ‘가치-사실이원론’ 위에 다시 구축하려는 Simon의 시도가 매우 부정적으로 보였을 것이다(Waldo, 1952; Simon, Drucker, and Waldo, 1952). Waldo에게 사실-가치 이원론은 단지 정치-행정이원론의 ‘싫증난 변주(a tired variation, 1965a: 16)’에 지나지 않은 것으로 보였다.

그렇다면 Waldo는 정치와 행정의 관계에 대해서 어떠한 입장을 취하고 있는 것일까? Waldo는 정치행정이원론에 대한 이단의 논리가 넓게 받아들여졌음에도 불구하고, 정치와 행정을 분리해서 보는 관점은 나름대로 의미가 있다는 생각을 가지고 있다. “정치-행정 분리의 논리는 학술적으로 한 물 갔으며, 더 이상 지배적이고 믿을만한 개혁의 원리가 아니지만, 여러 가지 방식으로 살아남아 있다. 그리고 사라질 것 같지도 않다(1999: 285; 1982(V): 46-47).” 그는 정치-행정 도식이나 관념이 완전히 사라질 것이라 예단하는 것은 ‘근거 없는 착각(1984: 232)’일뿐이라고 생각한다. 공공행정을 인식하는 관점으로서 정치-행정도식의 ‘불멸성(perdurability, 1984)’은 두 가지 논거에서 설명될 수 있다. 하나는 심리적, 논리적 논거이다. 할 일을 결정하고 나서 결정된 것을 행동으로 옮기는 것은 심리적으로나 논리적으로 자연스럽다는 것이다. 다른 하나는 역사적 논거이다. 정치와 행정의 분리는 수 천년의 서구역사에 뿌리를 두고 있다는 것이다. “우리의 정치는 그리스적이지만, 우

리의 행정은 로마적이다(1987: 96).” 그리스의 시민문화적 전통(civic culture tradition)은 정치와 관련이 있고, 로마의 제국전통(imperial tradition)은 행정과 관련이 있다는 것이다. “역사가 우리에게 정치-행정 이원론을 제공했다는 나의 주장이 타당하다면, 양자의 구분은 역사가 깊은 것이다. 어찌되었건 양자의 구분은 상식적인 논리이고, 일반적으로 수용되는 것이며, 실용적으로 유용하다. 구분은 우리의 언어와 제도에서 지배적이다. 구분은 버릴 수 있는 카드가 아니다(1987: 106).” 따라서 정치-행정 도식 혹은 결정-집행 도식은 공공행정에 관한 연구와 활동이 이루어지는 복잡한 장을 구성하는 ‘영구적인 부분(permanent parts)’으로 받아들여져야 한다는 것이다. 정치-행정 도식에 대한 Waldo의 입장은 분명해 보인다. 그것은 폐지될 수 없으며, 공공행정의 본질을 이해하는데 필수적이라는 것이다.

우리의 목적은 정치행정이원론을 폐지하거나 무시하는 것이 아니다. 그것은 폐지될 수 없다. 그리고 그것을 무시하는 것은 아무런 가치가 없으며 아마도 위험스럽기까지 할 것이다. 우리의 과제는 그것을 이해하고, 두 영역을 서로 연결하는 건설적인 방법을 찾기 위해 노력하는 것이다. 나는 우리의 ‘정체성(identity)’문제를 다루는 것은 곧 중요한 문제를 성공적으로 다루는 것을 의미한다고 믿는다(1984: 232).

Waldo는 정치와 행정의 분리가 갖는 의미를 더욱 확대해서 해석한다. 정치와 행정의 완전한 통합은 두 가지 길로 우리를 안내할 것이라 본다. 하나는 전체주의의 길이며, 다른 하나는 유토피아의 길이라는 것이다. “만약 정치와 행정이 잘 통합된 인간 집합체를 명시하기 위한 용어를 찾는다면, 확실하게 고려될 수 있는 두 개의 용어는 ‘전체주의’와 ‘유토피아’일 것이다. 분명히 우리는 지금 전체주의의 위협이나 유토피아의 범위 안에 있지 않다. 그러나 만약 우리가 유토피아를 향해 움직이고자 한다면, 후자를 인식해야만 한다(1990: 82).” Waldo는 유토피아는 불가능한 길이기 때문에 정치와 행정의 분리가 오히려 우리의 자유를 가능하게 한다고 말한다. 정치와 행정의 “분리는 부담뿐만 아니라 이익도 가져다준다. 즉 정치와 행정의 완전한 통합은 오히려 전체주의를 가져올 수 있다. 자유는 아마도 ‘분리의 산물(a product of disjunction)’일 것이다(1987: 137).”

이상에서 살펴본 것처럼, Waldo의 정치-행정의 도식은 공공행정을 이해하는 유의미한 관점을 제공할 수 있다. 그는 정치-행정이원론을 넘어서 정치와 행정의 조

화 혹은 적절한 배합을 이루는 것이 공공행정의 지향점이라 본다. 그런데 여기에서 우리가 주목해야 할 것은 그의 정치-행정 도식이 단순히 일차원적인 것이 아니라는 점이다. 정치와 행정의 관계는 다양한 차원에서 발현되는 ‘층위구조(layered structure)’를 가지고 있다. 첫째, 기능적인 차원에서 정치와 행정의 관계는 결정과 집행의 관계로 나타난다. 둘째, 의사결정과정에서는 그것이 가치와 사실의 관계로 나타난다. 셋째, 권력구조의 차원에서는 그것이 입법부와 집행부의 관계로 나타난다. 넷째, 통치체제와 관련해서는 민주주의와 관료제의 관계로 나타난다. 다섯째, 서구의 역사적 전통에서는 시민문화적 전통과 제국적 전통의 관계로 나타난다. 여섯째, 행정학의 성격과 관련해서는 기예와 과학의 관계로 나타난다. 일곱째, 철학적 사유의 방식과 관련해서는 형이상학과 논리실증주의의 관계로 나타난다(Overeem, 2008: 42; Riccucci, 2006: 60). 그러니까 정치와 행정의 조화 혹은 적절한 배합은 다양한 차원에서 나타나는 대립항들 간의 조화 혹은 적절한 배합을 다층적으로 포함하고 있는 것이다.

IV. 민주주의와 관료제의 관계

Waldo의 경우, 정치와 행정의 관계는 근대통치체제의 관점에서 민주주의와 관료제의 관계로 표현된다. 즉 정치는 시민문화적 전통에서 발전된 민주주의와 밀접한 관련이 있으며, 행정은 제국적 전통에서 발전된 관료제와 밀접한 관련이 있다. 따라서 통치체제의 관점에서 중요한 문제는 정치민주주의와 행정관료제 간의 조화 혹은 최적의 배합이 어떻게 가능한 것인지를 찾아보는 일이다.

Waldo에게 있어서 Weber의 관료제는 일종의 ‘계시(revelation)’와도 같은 것이었다. 그는 2차 세계대전이 끝난 이후에 행정의 비교연구를 위한 방법론에 대해 깊은 고민에 빠져있었다. 그 때, 그는 당시에 번역된 Weber의 관료제론을 보게 된다. 그는 Weber의 관료제론이 비교연구를 위한 이론으로서 매우 유용하다는 생각을 하게 된다. “그의 이념형 관료제는 거의 계시처럼 나에게 충격을 주었다. 그것은 행정의 보편적인 문법과 구문론(general grammar and syntax), 다시 말해서 시간과 공간을 초월해서 행정을 이해하는 방법으로 보였다. 시간이 지나면서 Weber의 이

념형의 한계와 불완전성을 깨닫게 되었다. 그러나 내가 보기에 여전히 시간과 공간을 초월해서 행정체제를 볼 수 있는 가장 명료하고 자극적인 틀이다(1980: 118).” Waldo는 Weber를 통해서 새로운 지적 세계를 경험하게 되었다고 술회한 바 있다(Brown & Stillman II, 1986: 75). 그가 특히 Weber에게서 깊은 인상을 받은 것은 관료제개념을 역사, 경제적 삶, 기술발전, 정치철학, 사회구조 및 사회과정과 연결시키고 있다는 점 때문이었다. Weber가 관료제의 발전을 문명의 발전과 연결시키고 있는 관점은 Waldo가 본래 가지고 있던 생각과 일치하는 것이었다(Fry, 1989: 225). “행정이 문명을 창조하는데 도움을 주고, 다시 문명은 행정이 그 위력과 능력을 증대시키는데 도움을 준다(1980: 18).” Waldo는 Weber를 자신과는 달리 ‘이론체계의 형성자(System-Builder)’라고 생각한다. 그렇지만 Weber가 ‘초기의 영향력 있는 행태주의자’이며 어쩌면 ‘변장한 형이상학자’일지도 모른다는 평판에 대체로 동의하는 것으로 보인다(1968a: 456).

그렇다면 Waldo가 이론적으로 전제하는 관료제는 어떠한 것인가? 일반적으로 관료제의 의미를 이해하는 데는 두 개의 흐름이 있다. 하나는 대중비판적인 것(popular-pejorative)이며, 다른 하나는 기술분석적인 것(descriptive-analytical)이다. Waldo의 관심은 기술분석적인 Weber의 관료제이다. Waldo가 주목한 Weber의 관료제론이 갖는 특징은 네 가지로 요약될 수 있는데, 이는 Weber가 관료제를 기술한 부분을 요약한 것이기도 하다(Weber, 1948: 196-244).⁴⁾ 첫째, Weber가 이념형으로서의 관료제를 계층제, 전문성, 가정과 직장의 분리, 규칙에 근거한 행정 등으로 규정하고 있다는 것이다. 관료제는 근대적인 행정기술을 집약적으로 사용하는 조직형태로 이해된다. 둘째, Weber는 선진적인 법체제와 경제체제, 합리적 종교와 과학의 발달에서 관료제가 발달하게 된 전제 내지는 원인을 찾는다. 관료제는 근대적인 선진 문명의 핵심적인 특성과 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 셋째, Weber는 민주주의와 관료제의 관계를 상호보완적이면서 동시에 적대적으로 본다. 개인의 능력을 강조하는 관료제는 기회균등을 추구하는 민주주의와 보완적이지만, 계층구조를 기본으로 하는 관료제는 평등을 추구하는 민주주의와 적대적이

4) 《행정국가》에서는 Weber가 단 한차례, 그것도 각주의 설명부분에서 잠깐 이름만 등장할 뿐 전혀 다루어지지 않았다(1948: 41n). Waldo는 Gerth & Mills(1948)의 번역본을 통해서 Weber의 관료제를 접한 것으로 보인다.

라는 것이다. 넷째, Weber는 관료제를 가장 능률적인 조직형태로 보았다. Waldo는 Weber의 합리성 개념이 갖는 깊고 넓은 의미를 단지 능률성으로 환원할 수 있는 것인지에 대해서는 유보적인 입장을 보인다. Waldo는 Weber의 이념형으로서의 관료제에 기반해서 ‘관료적’이라는 표현을 ‘대규모, 공식적, 복합적, 행정적인 것’과 같은 의미로 사용한다(1980: 88).

Waldo는 이론적으로 관료제론이 민주행정이론의 발전에 어떠한 영향을 미치는 것으로 보고 있는가? 민주적 행정이론의 발전에 방해가 되는 요인들을 분석하는 과정에서 Waldo가 주목한 것은 두 가지이다(1952). 하나는 행정이론들이 지나치게 능률에 집착하는 경향이고, 다른 하나는 행정이론 안에 권위주의적인 사고방식이 지배하는 경향이다. 특히 Waldo는 권위주의적 사고가 지배하는 경향을 설명하는 과정에서 조직 및 행정에 대한 사회학적 연구들에 주목한다. 당시 조직과 행정에 대한 사회학적 연구들이 Weber의 관료제론과 Michels의 ‘과두제의 철칙’에 의존하고 있음을 간파하였기 때문이다. Weber의 관료제에 대한 Waldo의 생각을 길지만 인용해보기로 한다.

Weber에게 있어서 ‘관료제’는 비난의 용어가 아니라 인간조직의 한 유형이다. 그것은 합리성, 계층제, 노동분업과 기능의 전문화, 전문직업주의 등을 특징으로 한다. 그에게 이러한 조직의 유형은 기술적으로 우월하다. 그리고 그것의 보편적인 지배(공적인 영역은 물론이고 사적인 영역에 이르기까지)를 근대 서구의 특징으로 본다. Weber의 태도는 관료제의 능률성에 대한 찬미와 그것이 승리하게 되었을 경우에 대한 차별한 슬픔이—왜냐하면 합리성은 그것이 성공적인 한 인간사에 있어서 자발성과 자유의지를 거부하기 때문이다—뒤섞여있다. 더욱이 그의 분석에서 관료제는 어떤 측면에서는 민주주의와 대립하기는 하지만, 어떤 점에서는 근대 민주주의 성장의 자연스런 결과물이다. Weber이론의 이러한 특성들은 민주적 행정이론의 옹호자들에게는 날카로운 도전으로 보인다. (...) Weber는 스스로 의식하지 못하겠지만 자기시대의 아이였다. 그래서 그는 자기를 둘러싼 비민주적 환경에 내재하는 가치들을 비판 없이 받아들였다. 관료제는 영원한 진리의 관점에서(sub specie aeternitatis) 볼 때, 기술적으로 우월한 것인가? 아니면 단지 독일제국(Imperial Germany)에서 Max Weber가 글을 쓴 관점에서 볼 때 우월한 것인가? 더욱이 Weber는 자기 시대를 특징 짓는 조직유형을 향해 천천히 그리고 머뭇거리며 움직이고 있는 서구문명을 그리면서 자신의 시대와 공간을 창조과정의 종착점으로 상상하는 일반적인 사고방식의 희

생자가 아닐까? (...) 민주적 조직이론가는 Weber가 그와 우리시대의 초상을 잘 그려낸 공을 인정해야 한다. 그렇다고 그것이 모든 초상들 가운데 가장 잘 그린 것이라고 믿어서는 안 된다. 그는 지금까지 어떤 사회들이 존재했는지를 회고적으로 보아야 할뿐만 아니라 미래의 새로운 그리고 알려지지 않은 유형의 사회들에 대해서도 내다보아야 한다(1952: 100).

Waldo는 Weber의 관료제를 언급할 때마다, 예외 없이 그가 독일제국의 아들이라는 사실을 강조한다. 독일제국의 비민주적인 환경에서 자랐기 때문에, Weber가 관료제조직형태를 문명발달의 최종적인 종착점인 것처럼 사고한다는 것이다. Weber와는 달리 민주적 환경에서 자란 Waldo는 보다 민감하게 민주주의의 관점에서 관료제를 생각하지 않을 수 없었던 것이었을까? 그가 관료제에 대해 가지고 있던 고민은 이렇다. 대규모 정부조직과 행정으로서 관료제를 대신할 대안이 없으며, 관료제 내에서 이루어지는 많은 정책결정과 많은 권력집행을 대신할 대안이 없다. 그런데 문제는 이러한 두 가지 측면을 미국의 헌법이나 역사, 가치, 신념으로 정당화하거나 합리화할 수 있는 방법이 없다는 것이다(1980: 89-90). 따라서 Waldo는 자신이 해결해야 할 이론적 혹은 실천적 과제를 다음과 같이 정리한다.

나의 입장에서 볼 때, 해결해야 할 문제는 어떻게 민주주의와 관료제의 최적배합을 이룰 것인가 하는 문제, 즉 믿기 어려울 정도로 복잡하고 계속적으로 변화하는 환경 속에서 어떻게 이러한 최적의 배합을 이룰 것인가 하는 문제이다. 나는 민주주의를 평등과 자유를 추구하는 것을 의미하는 것으로 해석하며, 바람직하다고 본다. 나는 관료제가 필요한 만큼 바람직하다고 보지는 않는다. 관료제가 민주적 선을 포함한 많은 선을 실현하는데 도움이 되지만, 또한 많은 악을 수반하거나 수반할 가능성이 있다고 본다. 목표는 민주주의와 관료제를 함께 엮는 과정에서 효용을 극대화하고 비효용을 최소화하는 것이다. 그것은 사회적 역학(social mechanics)의 문제이다(1977: 7-8; 1980: 90).

그렇다면 ‘사회적 역학’의 측면에서 관료제를 본다는 것은 무엇을 의미하는가? Waldo는 동심원들의 이미지로 사회적 역학을 설명한다(1980: 43-44). 행정이 현대 정부의 핵심이라는 Friedrich의 언명에 전적으로 의존하고 있는 Waldo는 동심원들의 중심에 공공관료제를 위치시킨다. 그 공공관료제의 핵심은 행정기구와 행정기

술(administrative technology)이다. 행정기술의 완벽성은 효율성을 보장하지만, 역설적으로 전체주의적 전제를 위한 도구로 이용될 가능성도 있다. 행정기술을 둘러싸고 있는 다음의 동심원에는 사회과학기술(social science and technology)이 있다. 입법을 위해 사회과학이 제공한 지식은 진정한 것일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 사회과학의 수준에 따라 우리가 행정을 통해 하고자 하는 것들을 달성할 수 있는 방법에 대한 지식의 수준이 달라진다. 이들을 둘러싸고 있는 그 다음의 동심원은 정치체제(regime)이다. 민주주의나 공화정과 같은 정치체제는 행정을 둘러싸고 있으면서 심대하게 영향을 미친다. 그런데 그 영향은 긍정적인 것일 수도 있고, 부정적인 것일 수도 있다. 이에 덧붙여 경제체제와 사회구조의 복잡성 역시 행정의 능률에 긍정적으로 혹은 부정적으로 영향을 미친다. 동심원들 가운데 맨 바깥의 원은 행정과 관련된 사람들이다. 그런데 사람들은 매우 다양한 특성을 가지고 있다. 그리고 그러한 특성들은 긍정적으로 혹은 부정적으로 영향을 미친다. 동심원의 이미지가 사회적 역학을 설명하는데 적절한 비유일지는 단언할 수 없지만, 행정을 둘러싼 다양한 요인들이 행정과 긍정적으로 혹은 부정적으로 영향을 주고 받을 수 있다는 사실을 이해시키는 데는 부족함이 없어 보인다. 실제로 관료제에 대한 이러한 관점은 폐쇄체계로서 다시 말해 단순히 조직구조로서 관료제를 설명하는 Weber의 접근방식과는 다른 것이다. 이제 문제는 이러한 영향의 관계, 혹은 사회적 역학에 대한 인식을 바탕으로 공공관료제가 그것을 둘러싸고 있는 환경요인들과 조화로운 관계를 실질적으로 이루어낼 수 있는 방법을 찾을 수 있을 것인가 하는데 있다.

통치의 관점에서 관료제와 민주주의를 연결시킨다는 것은 넓은 의미에서 ‘관료제적인 것(the bureaucratic)’과 ‘정치적인 것(the political)’을 연결하는 문제의 한 측면이라 할 수 있다(1982, I : 7; 1999: 12).” 양자의 관계는 정치적인 것을 어떻게 해석하느냐에 따라 여러 가지 의미로 해석될 수 있다. 첫째, 정치적인 것을 의회를 중심으로 이루어지는 일체의 법, 제도, 정책의 형성 및 결정행위로 본다면, 정치적인 것과 관료제적인 것의 관계는 입법부와 집행부의 관계로 해석될 수 있다. 둘째, 정치적인 것을 시민들의 참여와 토론 혹은 심의로 본다면, 정치적인 것과 관료제적인 것은 시민사회의 다양한 결사체들로 구성되는 공론영역과 정부의 관계로 해석될 수 있다. 셋째, 정치적인 것을 Wolin(2004)이 ‘정치의 승화(sublimation of politics)’

라고 부른 현상으로서 모든 조직 안에서 작동하는 권력 행위로 이해한다면, 정치적인 것과 관료제적인 것의 관계는 관료조직 내에서 이루어지는 정치로 해석될 수 있다(임의영, 2010).

사회적 역학의 복잡성 그리고 관료제와 정치적인 것 간의 관계의 복잡성 때문에, ‘관료제와 민주주의의 최적 배합’, 혹은 ‘거대한 해법(grand solution)’을 찾는 것은 매우 어려워 보인다(1982(I): 9-10; 1999: 16-17). 그러한 어려움 때문에, Waldo는 해법의 발견 가능성에 대해 때로는 낙관적으로, 때로는 비관적으로 전망한다(1982(IX): 6-7; 1999: 522-525).

V. 관료제 다시보기: 정치철학적 관점

Weber가 이론화한 이념형으로서 관료제는 법과 규칙에 의한 운영이라는 합법성, 업무의 체계적 배열이라는 전문성 혹은 분업, 명령계통의 체계성이라는 계층성, 사무의 문서화와 공사의 구별, 전문직으로서 공직개념 등의 특성을 가지고 있는 근대적 합리성의 실체이다. 따라서 Waldo가 생각했던 것처럼, 이념형으로서 관료제는 여러 나라의 통치체제의 발전정도를 비교, 평가하는데 있어서 유용한 기준으로 활용될 수 있다. 그러나 문제는 비교를 통해서 이념형의 관료제에 가까울수록 그 나라의 통치체제가 발전한 것이라 말할 수 있는가 하는데 있다. Waldo의 고민은 바로 여기에 있다. 그가 보기에 사회과학자들이 일반적으로 말하는 발전이라는 말에는 서구중심주의 관념이 내포되어 있다는 것이다. 그래서 ‘발전=근대화=서구화’라는 도식이 무의식적으로 적용되고 있다는 것이다(1980: 124; 1970: 299-300). 사실상 발전은 중립적인 개념이다. 무엇을 위한 발전인가 라는 물음이 무엇보다 중요한 것이다. 가령 Weber의 이념형 관료제가 완벽하게 실현되었다고 해서, 그 공공관료제가 효율적으로 민주주의를 지지한다는 보장이 없다. 단지 기계가 정교하게 개발됐다고 해서 그것의 쓰임과는 무관하게 발전이라고 말하는 것은 무의미하거나 위험한 것이다. 이러한 의미에서, Waldo가 공공행정 혹은 공공관료제 개념을 공적인 것과 행정적인 것, 혹은 공적인 것과 관료적인 것의 긴장관계로 보는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 물론 그가 양자의 최적 배합을 찾는 것

이 쉽지 않다는 것을 인식하고 있지만, 중요한 것은 행정이나 관료제를 생각할 때 ‘공적인 것’을 의식하는 것과 의식하지 않는 것은 큰 차이가 있다는 데 주목해야 한다. 즉, ‘공적’이라는 수식어는 뒤에 따라오는 명사들을 제한하는 구실을 한다는 것이다. 그 제한은 규범적인 제한이 된다. 따라서 Waldo의 관점은 관료제를 규범적으로 바라보는 인식의 틀을 제공하는 것이라 할 수 있다. 그 대표적인 노력은 19세기 말과 20세기 초에 등장하고 있던 행정국가의 본질을 파헤친 《행정국가》에서 볼 수 있다. 특히 이 저작이 갖는 중요성은 정치철학적 분석의 기준들을 제시하고 있다는 점이다. 그는 이 저작을 통해서 정치철학적 분석이 어떻게 가능한지를 잘 보여주고 있다. 그가 직접적으로 관료제를 거론하지는 않고 행정국가를 거론하고 있지만, 근본적으로 관료제와 다르지 않다. 따라서 그가 《행정국가》에서 제시했던 정치철학적 분석틀이 관료제를 다시보기 위한 틀로서 어떠한 의미를 가질 수 있는지를 살펴보고자 한다.

한 가지 주목할 것은 《행정국가》에는 Weber의 그림자가 전혀 보이지 않는다. 다시 말해서 Waldo는 Weber에 대한 정보가 충분하지 않은 상태에서 공공관료제 혹은 정부관료제로서 행정국가를 정치철학적으로 분석했다는 것이다. 이는 Weber와는 전혀 다른 방식으로 관료제를 볼 수 있는 계기, 다시 말해서 관료제를 단순히 기계의 이미지가 아니라 규범을 담고 있는 생각하는 유기체의 이미지로 볼 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것이다.

큰 틀에서 보면, Waldo는 관료제 모델보다는 합리적 협동행위모델(rational cooperative action perspective)에 의거해서 조직을 이해한다(1955; 1956). 관료제 모델에 견주어 합리적 협동행위모델은 범위에 있어서는 훨씬 넓다. 관료제는 합리적 협동행위모델의 한 가지 유형에 불과하다. 그리고 상대적으로 합리적 협동행위모델은 그 정교함이나 정밀성이 관료제에 견주어 훨씬 떨어진다. 이러한 상대적인 장단점을 바탕으로 Waldo가 합리적 협동행위모델을 선택한 것은 그것이 실제적인 삶의 다양성과 역사적인 차원에서 관찰되는 조직생활의 다양성을 모두 포괄할 수 있다는 점, 그리고 미래의 대안적인 조직을 생각할 때 우리의 인식 프레임을 보다 유연하게 할 수 있다는 점 때문일 것이다. 이러한 점에서 보면, Waldo가 Weber의 관료제를 오히려 늦게 만난 것이 다행일지 모른다. Waldo는 Weber라는 ‘거인의 어깨 위에 올라타고’ 세상을 보지 않았기 때문에, 독자적인 관료제에 대한

관점을 가질 수 있었다고 볼 수 있다.

Waldo는 공공관료제를 읽기 위한 출발점을 어디에 잡았는가? 《행정국가》는 행정국가가에 대한 인식이 형성되는데 영향을 미친 ‘물질적, 이데올로기적 배경’에 대한 고찰에서 논의를 시작한다. 콘텍스트(context) 없는 텍스트(text)는 무의미하다. 다시 말해서 행정국가라는 텍스트는 그것을 둘러싸고 있는 맥락에 대한 이해 없이는 그 의미가 제대로 파악될 수 없다. 물질적으로는 정치적, 경제적, 사회문화적 환경의 장기적인 변화와 당대의 변영, 공황, 전쟁이, 그리고 이데올로기적으로는 민주주의와 진보, 그리고 능률에 대한 신념이 계획사회(planned society)나 관리사회(administered society)의 개념과 그것을 주도하는 행정국가의 개념이 등장하는 배경으로 제시되고 있다(1948: chp.1). 그리고 Waldo는 거대한 정부관료조직의 등장이 어떠한 의미가 있는지를 정치철학적인 문제들을 중심으로 논의한다. 그는 당대의 행정이론에 내포된—의식적이건 무의식적이건—정치철학적 전제나 주장들을 논거로 삼았다.

Waldo는 정치철학적 문제들을 (i) 좋은 삶(Good Life)의 본질, (ii) 행위의 기준(criteria of action) 혹은 의사결정의 근거, (iii) 누가 지배해야 하는가?, (iv) 권력분립, (v) 집권 대 분권 등으로 범주화한다. 각각의 범주가 갖는 의미를 살펴보자.

첫 번째 범주는 ‘좋은 삶’의 본질에 관한 것이다. 정치철학이나 정치사상의 궁극적인 목표는 이상적인 사회상이나 이상적인 삶의 이미지를 구상하고 그것을 실현하는 방법을 찾는 데 있다(1948: 65). Waldo에 의하면, 당시의 행정이론가들이 이구동성으로 주장하는 좋은 삶을 가능하게 하는 통치체제는 ‘민주주의’이다. 실체적 차원에서(substantively) 민주주의는 자유와 평등 같이 행정이 실현해야 할 이념들로 이해된다. 절차적 차원에서(procedurally) 민주주의는 행정에 외재적인 것으로 이해된다(1948: 74). 즉, 민주주의는 행정과는 분리된 정치적 과정으로 이해된다. 좋은 삶과 관련해서 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 실체적 차원과 절차적 차원 모두가 고려되어야 한다. ‘좋은 삶’의 본질과 관련해서 특정한 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 다음과 같은 물음을 가지고 접근해야 할 것이다. 공공관료제의 행정이 추구하는 이념은 무엇인가? 그 이념은 민주주의의 실체적 가치와 일치하는 것인가? 그러한 실체적 가치를 실현하기 위해 규정된 절차는 민주적인 것인가?

두 번째 범주는 ‘행위의 기준’ 혹은 ‘의사결정의 근거’에 관한 것이다. 정치철학의 주요 주제는 좋은 삶을 실현하기 위해 “무엇을 해야 하는가?” 하는 물음에 답하는 것이다(1948: 76). 그 물음에 답하기 위해서는 당위적으로 행해야 할 행위의 근거를 제시해야 한다. Waldo에 의하면, 당시의 행정이론가들은 일반적으로 자연권이나 자연법보다는 공리주의, 실증주의, 실용주의에 의존하고 있다는 것이다. 이러한 입장들에서 발견되는 행위의 기준은 효용(utility), 과학, 사실, 그리고 실용(workability) 등이다. 공공관료제의 특성은 실제 관찰된 행위의 기준들이 좋은 삶의 기준과 적절하게 조화를 이룰 수 있는지에 대한 분석을 통해 파악될 수 있을 것이다. ‘행위의 기준’과 관련해서 특정한 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 다음과 같은 물음을 가지고 접근해야 할 것이다. 공공관료제가 가장 중시하는 행위의 기준은 무엇인가? 그것은 어떠한 논리에 근거해서 정당화되고 있는가? 그것은 좋은 삶을 구성하는 가치들을 실현하는데 적절한가?

세 번째 범주는 ‘누가 지배해야 하는가?’하는 물음과 관련된 것이다. 일반적으로 정치철학자는 좋은 삶을 이루기 위해서는 누가 지배해야 할 것인지를 논증한다(1948: 90). 그러기 위해서는 좋은 삶의 본질과 그것을 실현하기 위한 행동의 기준에 대한 충분한 지식과 실천력을 가지고 있는 사람들이 어떤 사람인지를 밝혀야 한다. Waldo에 의하면, 당시의 행정이론가들은 ‘대규모의 관료, 행정가, 혹은 전문가 집단(1948: 91)’을 지배자로 생각하고 있다는 것이다. 특히 이 집단은 정치적이어서는 안 된다는 생각을 대체적으로 공유하고 있다. 공공관료제의 특성은 관료들이 가지고 있는 지식이나 태도를 통해 파악될 수 있다. ‘누가 지배해야 하는가?’하는 문제와 관련해서 특정한 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 다음과 같은 물음을 가지고 접근해야 할 것이다. 공공관료제가 구성원들에게 요구하는 지식, 기능, 태도는 무엇인가? 그러한 지식, 기능, 태도를 요구하는 근거는 무엇인가? 그러한 지식, 기능, 태도는 좋은 삶을 구성하는 가치들을 실현하는데 적절한가?

네 번째 범주는 ‘권력분립’과 관련된 것이다. 권력분립은 정치철학적으로 민주주의 이념을 실현하기 위한 제도적 장치로 논의된다. 정치학에서는 주로 삼권분립의 문제를 집중적으로 다루는데 비해서 당시의 행정이론가들은 주로 정치로부터 행정의 자율성을 확보하는 차원에서 정치-행정이원론에 초점을 맞추었다. 즉, 정치와 행정을 결정과 집행이라는 기능적 분리로 정당화하는데 초점을 맞추었다.

공공관료제의 특성은 거기에서 이루어지는 행정이 어떠한 기능을 하는가를 파악함으로써 밝혀질 수 있다. ‘권력분립’과 관련해서 특정한 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 다음과 같은 물음을 가지고 접근해야 할 것이다. 공공관료제는 정치가 이루어지는 입법부와 어떠한 관계에 있는가? 공공관료제는 시민사회의 공공영역과 어떠한 관계에 있는가? 공공관료제 안에서는 어떠한 방식의 정치적 행태가 이루어지고 있는가? 공공관료제의 정치적 관계들이 좋은 삶의 가치들을 실현하는데 적절하게 작동하고 있는가?

다섯 번째 범주는 ‘집권 대 분권’과 관련된 것이다. Waldo에 의하면, 이 범주는 근대의 정치철학적 논의의 주제이다. 즉, 근대 국민국가의 형성과 관련된 문제라는 것이다(1948: 130). 근대 국민국가의 핵심적인 문제는 두 가지 경향이 서로 대립하면서 나타난다. 하나의 경향은 대규모의 대의정부와 민주주의 이념이 강화되는 것이며, 다른 하나의 경향은 과학과 기술의 발전과 전문가의 중요성이 강조되는 것이다. Waldo에 의하면, 당시의 행정이론가들은 대체로 후자의 경향을 강조하면서 집권화에 동조하는 흐름을 형성하였다는 것이다. 공공관료제의 특징은 정부의 대표성이나 전문성 가운데 어떤 것이 지배적인 경향인지에 따라 설명될 수 있다. ‘집권 대 분권’과 관련해서 특정한 공공관료제의 특성을 파악하기 위해서는 다음과 같은 물음을 가지고 접근해야 할 것이다. 공공관료제의 권력의 집중도는 어느 정도 인가? 공공관료제 안에서 이루어지는 의사결정은 어떠한 방식으로 이루어지는가? 의사결정과정에서 공공관료제의 구성원들에게서 발견되는 행태적 특성은 무엇인가? 이러한 특성들이 좋은 삶의 가치들을 실현하는데 적절한가?

이상에서 Waldo가 《행정국가》에서 보여준 정치철학적 분석의 틀이 공공관료제를 분석하기 위한 기준으로 이용될 수 있는 가능성을 살펴보았다. 공공관료제를 정치철학적으로 분석하기 위한 기준을 정하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공관료제에 대한 정치철학적 분석틀

범주	내용
물질적, 이데올로기적 배경	정치, 경제, 사회문화적인 특성/ 이데올로기적 특성
좋은 삶의 본질	행정이 추구하는 이념/ 이념과 민주주의의 실체적 가치와의 관계/ 실체적 가치를 실현하기 위해 규정된 절차의 특성
행위의 기준	가장 중요한 행위의 기준/ 정당화의 논리/ 좋은 삶과의 관계
누가 지배해야 하는가?	구성원들에게 요구하는 지식, 기능, 태도/ 정당화의 논리/ 좋은 삶과의 관계
권력분립	입법부와의 관계/ 시민사회의 공공영역과의 관계/ 관료제 안에서의 정치적 역학/ 좋은 삶과의 관계
집권 대 분권	권력의 집중 정도/ 의사결정 방식/ 의사결정과정에서 구성원들의 행태적 특성/ 좋은 삶과의 관계

VI. 나가며

Waldo는 정치철학적 관점에서 관료제를 조망할 수 있는 이론적인 도구를 제공한 것으로 보인다. 그러나 Waldo의 사고과정을 따라가다 보면, 한두 가지 불편함을 느낄 수 있다. 먼저 Weber에 대한 Waldo의 이해가 타당한 것이었는가 하는 점이다. 사실상 Weber 저작에 대한 Waldo의 접근은 극히 제한된 범위에서 이루어졌다. 이것이 자신의 독특한 주장을 펼칠 수 있는 기회를 제공했지만, 다른 한편으로 Weber의 이론에 대한 오해를 불러일으킬 가능성 또한 남겨놓았다. 다음으로는 Waldo의 학문하는 방법의 특징은 자기의식적이고 자기반성적이라는 것이다. 따라서 그의 주장은 항상 열려있다. 그러다 보니 그가 진정으로 주장하는 바가 무엇인지를 꼭 짚을 수 없는 경우가 적지 않다. 그렇지만 이러한 특징이 독자들에게 상당히 자극적일 수 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다.

이상의 논의를 통해서 향후 연구에서 고려되어야 할 문제들에 대해 언급하는 것으로 결론을 대신하고자 한다. 첫째, 정치-행정 도식은 공공행정을 조망하는 기본틀이 되어야 한다는 것이다. 이를 통해서 공공행정에서 간과되고 있던 ‘공공’에 대한 관심을 회복할 수 있을 것이다. 정치-행정 도식은 공공성에 대한 관심이 증대하고 있는 흐름을 행정학설사적으로 정당화하고 이론화하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 정치철학적 문제들에 대한 논의는 행정학에서 규범적 논의를 전개

하는 하나의 전범으로 삼을 수 있을 것이다. 이 글에서는 공공관료제를 분석하기 위한 틀을 구상하는데 멈추었으나, 실제로 공공관료제의 특성을 경험적으로 분석하고 논의하는 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다. 셋째, Waldo 이외에도 행정학자들 가운데 정치-행정도식을 규범적으로 해석하는 학자들의 이론을 발굴하고, 그것의 의미를 현재적으로 재조명하는 작업이 필요하다고 본다.

■ 참고문헌

- 임의영. 2005. “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성.” 《한국행정학보》 39(2):23-39.
- _____. 2010. “행정을 읽는 하나의 관점으로서 정치와 행정의 관계.” 《한국행정학회소식지 KAPA》 132(겨울):12-17.
- Brown, Brack & Stillman II, Richard J. 1986. *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*. College Station: Texas A&M University Press.
- Carroll, James D. and Frederickson, H. George. 2001. “Dwight Waldo.” *Public Administration Review* 61(1):2-8.
- Fry, Brian R. 1989. “Dwight Waldo: An Eclectic View of Public Administration.” in Brian Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, 218-249. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gawthrop, Louis C. 1997. “Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy: A Search for Sympathy and Compassion.” *Public Administration Review* 57(3):205-210.
- Marini, Frank. 1993. “Leaders in the Field: Dwight Waldo.” *Public Administration Review* 53(5):409-418.
- O’Toole, Jr., Laurence T. 1987. “Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State.” *Public Administration Review* 47(1):17-25.
- Overeem, Patrick. 2008. “Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy.” *Public Administration Review* 68(1):36-45.
- Riccucci, Norma M. 2006. “The Criteria of Action.” in David H. Rosenbloom and Howard E. McCurdy eds. *Revisiting Waldo’s Administrative State: Constancy and Change in*

- Public Administration*, 55-70. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 2007.
- Rosenbloom, D.H. and McCurdy, H.E. 2007. "Introduction: Dwight Waldo's *The Administrative State*." in David H. Rosenbloom and Howard E. McCurdy eds. *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, 1-14. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 2007.
- Rosenbloom, David. 2008. "The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context." *Public Administration Review* 68(1):57-60.
- Simon, Herbert A., Drucker, F. Peter, and Waldo, Dwight. 1952. "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments." *American Political Science Review* 46(2):494-503.
- Stillman II, Richard J. 2008. "Dwight Waldo's The Administrative State: A Neglected American Administrative State Theory for Our Times." *Public Administration* 86(2):581-590.
- Stivers, Camilla. 2008. "The Significance of The Administrative State." *Public Administration Review* 68(1):53-56.
- Svara, James H. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public Administration Review* 61(2):176-183.
- _____. 2008. "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Interwined Politics-Administration Relationship." *Public Administration Review* 68(1):46-52.
- Waldo, Dwight and Frank Marini. 1999. *Bureaucracy and Democracy: a Strained Relationship*. Prepared for Greenwood Press.
- Waldo, Dwight. 1946. "Government By Procedure." in Fritz Morstein Marx ed. *Elements of Public Administration*, 381-399. New York: Prentice Hall Inc. 1946.
- _____. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- _____. 1952. "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46(1):81-103.
- _____. 1955. *The Study of Public Administration*. Garden City, N.Y.: Doubleday/ New York: Random House.
- _____. 1956. *Perspectives on Administration*. Alabama: University of Alabama

Press.

- _____. 1961. "Organization Theory: An Elephontine Problem." *Public Administration Review* 21(4):210-235.
- _____. 1965a. "The Administrative State Revisited." *Public Administration Review* 25(1):5-30.
- _____. 1965b. "Public Administration and Culture." in Roscoe Martin ed. *Public Administration and Democracy*, 39-61. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press. 1965.
- _____. 1968a. "Public Administration." *The Journal of Politics* 30(2):443-479.
- _____. 1968b. "Public Administration in a Time of Revolutions." *Public Administration Review* 28(4):362-368.
- _____. 1968c. "Scope of the Theory of Public Administration." in James C. Charlesworth ed. *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, 1-26. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.
- _____. 1970. "Conclusion: Some Note on Time, Administration, and Development." in Dwight Waldo ed. *Temporal Dimensions of Development Administration*, 299-302. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- _____. 1977. *Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1977.
- _____. 1978. "Organization Theory: Revisiting the Elephant." *Public Administration Review* 38(6):589-597.
- _____. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- _____. 1981. "Politics and Administration: A Profound Disjunction." *Dialogue* 4(September-October):1-6.
- _____. 1982. *Bureaucracy and Democracy: Thinking about Conflict and Complementary*. Unpublished Manuscript.
- _____. 1984a. "Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and 'Identity Crisis' of Public Administration." in Jack Rabin and James S. Bowman eds. *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, 219-233. New York: Marcel Dekker.

- _____. 1984b. *The Administrative State*, 2nd ed. New York: Holmes and Meier.
- _____. 1987. "Politics and Administration: On Thinking about a Complex Relationship." in Ralph Clark Chandler ed. *A Centennial history of the American Administrative State*, 89-112. New York: Free Press.
- _____. 1990. "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics." in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky eds. *Public Administration: the State of the Discipline*, 73-83. Chatham, N.J. : Chatham House Publishers.
- _____. 2007. *The Administrative State*. with a new introduction by Hugh T. Miller. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Wamsley, Gray L. 2001. "Reflections on the Passing of Dwight Waldo." *Administration and Society* 33(3):247-250.
- Weber, Max. 1948. "Bureaucracy." in H.H. Gerth and C. Wright Mills eds. *From Max Weber: Essays in Sociology*, 196-244. London and Boston: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Werlin, Herbert H. 2001. "Bureaucracy and Democracy: An Essay in Memory of Dwight Waldo." *Public Administration Quarterly* 25(3):290-315.
- Wolin, Sheldon. 2004. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. expanded edition. Princeton and Oxford: Princeton University Press.