

행정의 민주화: 시민-관료 간 우리-관계 회복을 중심으로*

이도형**

정부관료는 시민권의 과업을 수행하기 위해 동료시민에 의해 고용된 시민의 한 사람, 즉 대표시민이다. 따라서 시민-관료 관계는 기본적으로 우리-관계여야 한다. 그러나 현대정부는 테크노크라시 하에서 정치적 책임을 면제받은 채 통제 불가능한 리바이어던으로 성장했다. 더욱이 규칙의 철창에 갇힌 관료제적 행정과정에서 시민은 객체화, 타자화되며 하나의 사례로 취급된다. 따라서 시민-관료 관계가 그들-관계로 전락할 우려가 있다. 이 글은 그들-관계로 전락하기 쉬운 시민-관료 관계를 우리-관계로 되돌리기 위한 이론적, 실천적 기반 마련에 연구의의를 두었다. 먼저 사회계약론으로서의 정부를 전제해, 정부관료라는 직업의 태생적 뿌리에 담긴 대표시민 개념 속에서 시민-관료 간 우리-관계의 이론적 기반을 도출했다. 또 테크노크라시의 폐해, 관료제화의 한계 등 정부행정의 민주화 저해요인이 시민-관료 관계를 그들-관계로 전락시킬 경우 나타날 민주주의 결손 및 시민소의 현상을 성찰한 뒤, 우리-관계를 회복하기 위한 관료제 내의 의식개혁과 관리전략 개선방향을 관료의 책임윤리 내면화와 마음 습속 변화 및 이를 위한 전략적 인적자원관리 전략을 중심으로, 또 조직경계의 허뿔을 통한 관-민 공동체적 의사결정을 제도화하기 위한 관료제 외적 제도개혁 방향을 심의민주주의와 시민중심 거버넌스 확립, 행정통제형 직접민주주의의 도입을 중심으로 강구했다.

주제어: 정부관료제, 민주주의, 시민-관료 간 우리-관계

* 이 논문은 2012년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구이며, 유익한 논평을 해주신 심사위원께 감사드린다

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국교통대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 비교발전행정, 정부인력관리 등이다(ledoh@hanmail.net).

I. 머리말

근대 국민국가를 거쳐 20세기의 현대에 이르면서 산업화, 도시화가 야기한 각종 사회문제를 해결하기 위해 각국 정부들의 권한과 기능이 확대되었고, 시민 삶의 전 국면에 정부가 깊게 개입하게 되었다. 그러나 행정효율과 경제 합리성을 과신하는 테크노크라시적 행정이 민주주의와 자주 충돌하면서, 시민이익에 반하는 행정행위가 적지 않다. 시민의 다양한 요구에 적절히 대응하지 못하는 제한된 정책가치 선택과 그에 따른 사회 양극화, 또 민주적 절차보다는 관리적 능률을 중시하면서 야기된 정책과정의 비민주성이 그 예이다. 행정국가 하에선 관료제적 경직성, 규제위주의 처방 등 관료제화의 한계도 만만치 않다.

이로 인해 정부에 대한 시민의 불만이 커지고 있다. 그간 정부관료제는 예산극대화 추구자, 제국 건설자, 민원인에 대한 무자비한 억압자, 관료적으로 사고하는 자, 사복을 입은 권위주의 군대처럼 행군하는 사람들, 경제로부터 기력을 빼앗고 민주주의를 위협에 빠트리는 존재란 비판을 받아 왔다. 사회통제의 대명사로도 불렸다(Goodsell, 1994).

그렇다면 현대행정이 민주주의와 자주 충돌하고, 관료들이 시민으로부터 상기한 비판을 받는 근본이유는 무엇인가? 이 글에선 현상학자 Schutz(1967)의 우리-관계(we-relationship)와 그들-관계(they-relationship) 개념을 활용해, 시민-관료관계가 우리-관계가 되지 못하고 그들-관계로 전락하게 만드는 근본원인을 성찰하는 데서 그 답을 구하고자 한다.

대의제 민주주의 원리에 의하면, 시민-관료 관계는 기본적으로 우리-관계이다. 민주주의 원칙상 주권재민이지만 시민 모두가 국정에 직접 관여할 수 없어, 시민 일반의 뜻을 받들어 국정을 대행할 능력과 의지가 충만한 누군가를 우리가 시민 중에서 선출, 임명해 정부 안에 들여보냈기 때문이다. 따라서 시민-정부 관계는 주인-대리인 관계이며,¹⁾ 관료는 시민권의 과업을 수행하기 위해 동료시민들에 의해

1) 조직경제학에선 정보 불균형과 이익상충의 측면에서 대리인이 주인을 배반하는 도덕적 해이에 연구초점을 맞춘다. 이 글은 대리인 실패도 논하지만, 대의제 민주주의의 관점에서 시민-관료 관계를 나라의 주인-국정 대리인이란 규범적 관계로 설정한 뒤 그 제도화 방안에 대한 철학적 접근을 주로 한다. 대의제 민주주의 관점에서 관료를 시민의 대리인으로 보는 시각은 Kass(1990), King & Stivers(1998) 등을 참고할 것.

고용된 시민의 한 사람, 즉 대표시민(representative citizen)이기에(Frederickson, 1997), 양자의 관계는 우리-관계로 볼 수 있다. 정부관료라는 직업의 태생적 뿌리는 시민인 것이다.

그러나 시민인 유권자에 대한 정치적 책임을 면제받은 채 경제 합리성을 과신한 테크노크라시의 제한된 가치선택과 규칙의 철창에 갇힌 관료제화의 한계로 인해, 정부관료들에 의해 국정대행자 의식이 종종 부정되면서, 시민은 행정과정에서 소외된 채 객체화, 대상화되기 쉽다(Stivers, 2008; Denhardt & Denhardt, 2007). 그로 인해 우리-관계로 출범한 시민-관료 관계가 그들-관계²⁾로 전락할 우려가 있다(Hummel, 1982). 한편으론 관료제적 계층제의 권위주의적 지시와 기계적 규칙으로 인해, 관료들도 개인성에 손상을 입고 자신을 수동적 존재로 인식하는 등 노동과정에서 소외된다.

시민-관료 관계가 우리-관계를 회복해야만 행정이 민주화되고 시민이 나라의 주인으로서의 존재가치를 재인정받을 수 있다. 그래야 정부의 경제 합리적 계산 논리 팽창으로 인해 야기된 정책과정의 비민주성과 사회 양극화 문제를 치유할 수 있다. 양자의 바람직한 관계설정 위에서 관료제적 계층제에서 제기된 관료소외 문제를 극복할 실마리도 마련된다.

이 글은 이런 문제의식 아래 그들-관계로 전락할 우려가 있는 시민-관료 관계를 우리-관계, 즉 대의제 민주주의 원리에 맞게 나라의 주인-바람직한 대리인이란 상호 불가분의 규범적 관계로 되돌리기 위한 이론적, 실천적 기반을 다시 마련하는데 연구의의를 두며 다음의 연구목표를 수행한다.

첫째, 사회계약론과 대의제 민주주의에 입각해, 정부관료라는 직업의 생성적 함의에 담긴 대표시민 개념 속에서 시민-관료 간 우리-관계의 이론적 기반을 도출한다.

둘째, 관료제적 에토스 강화에 따른 관리적 능률성 집착, 테크노크라시적 폐해, 규칙의 철창에 갇힌 관료제화의 한계 등 행정민주화 저해요인들이 우리-관계를

2) 이는 관료와 시민이 서로를 자신과 무관한 이질적 부류로 보며 그들 관점(they perspective)을 형성하는 등 양자 간의 인식적 균열로 인해 시민이 정책과정에서 소외됨을 뜻한다. 월스트리트 점거 운동에서 뉴욕경찰의 시위대 강제해산이 1%의 가진 자를 위한 99% 시민에 대한 공격으로 해석되며, “내 나라, 내 정부, 우리경찰이 그들의 나라, 그들의 정부, 그들의 경찰”로 보였다는 시위대 주장이 이를 가장 잘 상징한다. 자세한 설명은 후술한다.

쇠퇴시키고 그들-관계를 낳을 수 있음을 지적한 후, 그들-관계로의 전략을 우려케 하는 몇몇 실재를 통해 민주주의 결손과 시민소외, 관료소외 현상을 성찰한다.

셋째, 우리-관계를 제도화하기 위한 관료제 내 의식개혁과 관리전략의 개선방향을 관료의 책임윤리 확장과 마음습속 변화 및 관료소외의 자율적 극복여건 조성을 위한 전략적 인적자원관리를 중심으로 살펴본다. 또 조직경계를 허물어 국민 공동체적 의사결정을 제도화하기 위한 관료제 외적 제도개혁방향은 심의민주주의 및 시민중심 거버넌스의 확립, 행정통제형 직접민주주의의 도입을 중심으로 강구해본다.

II. 시민-관료 간 우리-관계의 이론적 기반

1. 사회계약론에 내재된 정부설립의 민주적 근거와 주인-대리인 관계

근대정부의 생성 이면엔 사회계약론³⁾적 함의가 깔려 있다. 사회계약적 사유는 그리스 시대까지 소급되지만, 그 학문적 성과를 현저하게 낸 때는 계몽주의 시대였다. 계몽주의 시대는 근대 시민들이 자신을 하나의 계급으로 형성하며 중세의 봉건적 신분질서와 절대 군주제에 대한 투쟁을 전개하던 시기였다. 그러나 Hobbes에 의하면, 공권력이 결여된 자연상태에선 만인에 대한 만인의 투쟁이 일어나기 쉬웠다. 그래서 근대 시민들은 이런 비참한 상태에서 벗어나 자신의 자유와 재산을 보호받기 위해 서로 계약을 맺어 사회질서를 유지해줄 강한 공권력을 만들어낼 필요성을 느꼈다. 여기서 자연상태의 공포를 극복하고 평화와 안전을 회구하기 위해 개인들이 맺은 사회계약의 결과물로 탄생한 것이 근대정부이다.

Locke 역시 근대인들이 노동을 통해 획득한 자신의 소유권을 보장받기 위해, 자연상태 하의 그들간 분쟁을 심판해줄 공통의 우월자를 두기 위해 체결한 사회계약물로서 시민정부(civil government)가 성립됐다고 보았다. Rousseau도 정치 총공

3) 사회계약론은 상업적 냄새가 나는 계약이란 단어 때문에 신공공관리 혹은 공공선택론의 이론 기반으로 이용되기도 한다. 그러나 정치철학, 사회사상에선 민간 상업계약이 아니라 근대정부 설립에 대한 시민의 동의 혹은 현대 사회문제의 공동체적 해결을 위한 협약 개념으로 중시된다(고병권, 2011; Griffith, 1998).

동체의 의지인 일반의지 개념을 도입해, 일반의지 공동체의 명령으로 정부가 수립된다고 보았다(야마와키 나오시, 2011; 문지영, 2011). 시민정부는 정치 총공동체가 임명한 통치대행자라는 것이다. 이처럼 근대 시민들은 만인에 대한 만인의 투쟁상태에 대한 두려움 속에서 질서 유지자, 심판자로서의 근대정부 설립에 동의했고 정부의 통치권력에 자발적으로 복종하는 길을 택했다. 서구 근대정부는 시대적 필요에 의해 만들어진 사회계약물이었다.

사회계약론의 영향력은 미국정부의 수립에서 실제로 확인된다. 건국의 아버지들은 Hobbes가 우려했던 평민들의 이기심을 발견하고, 그들이 정치에 직접 참여할 경우 만인에 대한 만인의 투쟁을 가져올 것을 우려해 질서유지자로서 정부를 출범시켰다(King & Stivers, 1998). Locke의 사회계약론도 미국 행정에 큰 영향을 미쳤다. 자연상태 하의 자기보존을 위한 사회질서 유지와, 자유, 번영을 위한 시민권리 보호는 정부 출범의 진짜이유였다(Griffith, 1998).

이처럼 사회계약을 통해 정부가 정치 총공동체의 권위를 위임받아 국정을 대행하는 대의제 체제가 출범했고, 이에 따라 시민-정부 간엔 나라의 주인-국정대리인 관계가 성립되었다(Kass, 1990; Catron & Harmond, 1990). 그래서 정부 권한과 활동은 엄격히 제약되며, 주인인 시민은 대리인의 권력남용과 방기를 이유로 정부를 폐지할 수 있다. 시민 불복종의 창시자 Thoreau의 주장처럼, 정부권력은 시민의 동의로부터 나오며 시민의 행복에 봉사할 때만 정당한 것이기에 그렇지 못할 땐 기존정부는 폐지하고 새 정부를 도입해야 한다는 것이다.

2. 대표시민으로서의 정부관료, 그리고 시민-관료 간 우리-관계의 성립

Tussman(1960)에 의하면, 국가라는 결사체는 그 대리인을 통해서만 행동하므로, 대리인의 청지기 의식 부재는 곧 국가의 실패이다. 여기서의 청지기 의식은 국가의 효과적, 윤리적 대리인이 됨으로써 시민의 신뢰를 얻으려는 공공 대리인으로서의 관료들의 의지와 능력을 뜻한다. 따라서 정부관료의 청지기 의식은 공적 대리인 정당성 확보의 기본인자이다.

일반적으로 대리인에겐 주인의 복리가 성취되도록 주인을 적극 돌봐줘야 할 소명이 부여된다. 특히 주인이 자신의 이익을 추구하기 위한 행동능력을 결여할 때 전권대사처럼 주인을 대신해 책임지고 행동해줄 신뢰할만한 대리인이 필요한데,

이는 수탁자(fiduciary)로 불린다. 수탁자 개념은 주인을 위한 봉사지향적 행정에 대리인의 덕행을 최대한 반영시키는 것으로서, 대리인 자신의 이익과 복리의 희생이 따를 때조차도 대리인이 주인이익의 실현을 위해 주인의 문제해결에 자신을 몰입시킬 것을 강하게 요구한다(Kass, 1990: 113-118). 그렇다면 정부관료는 왜 시민의 공공 대리인, 수탁자로서의 청지기 의식을 가져야 하는가?

원래 정부관료는 나라의 주인인 시민 모두가 국정에 관여하지 못해 시민권의 과업수행을 위해 동료시민들에 의해 공직에 고용된 시민의 한사람(administrator as citizen for the rest of us), 즉 대표시민이다. 여기서 행정을 할 수 있는 자격으로 시민권이 강조된다.

따라서 관료는 자기 직업의 태생적 뿌리인 시민 일반의 이익을 견지해야 한다. 입법가가 특수이익에 포획되고 입법과정에 사로잡혀 시민이익에서 멀리 떨어지기 쉬운 반면, 관료들은 시민과 정부 간의 최우선적 접점으로서 행정 일선인 시민 생활현장에서 시민에게 접근할 수 있어, 시민의 공공 대리인으로 행동할 수 있고 또 그렇게 행동해야 한다. 시민권과 행정은 같은 것이기 때문이다(Stivers, 1990: 86-88; Frederickson, 1997: 209-210).

대표시민의 관점에서 보면, 시민-관료 관계는 기본적으로 우리-관계이다. 일상에서 우리는 서로 대면접촉하며 서로를 사람으로 대한다. 그래서 나는 상대를 개인적인 너로 직접 체험할 수 있고 감정이입을 통해 그의 문제를 내 문제인 것처럼 이해할 수 있다. 즉 그와 일체감을 보이며 그와 사회적 삶을 같이 창출한다(Hummel, 1982; Waugh, 1998). 이처럼 상대방인 너를 나와 같은 동질집단, 즉 우리(we)의 일부로 감지할 때, 나와 너 사이엔 우리-관계가 성립된다(Schutz, 1967). 우리-관계에선 대면접촉을 통해 쌍방향적 의사소통과 일상 생활세계의 의미구조를 성찰적으로 이해하기 위한 간주관적(inter-subjective) 의미공유가 가능하다.

관료들은 상기한 것처럼 동료 시민들에 의해 공직에 고용된 대표시민으로서, 공직자 이전에 시민이기도 한 이중신분을 갖는다. 따라서 시민과 관료는 자연히 우리(we)라는 동일 부류로 감지될 수 있다. 시민권이 행정의 자격이기에, 관료는 자기직업의 태생적 뿌리인 시민의 문제를 자신의 문제인 것처럼 간주관적으로 이해해야 하고, 수탁자 규범을 갖고 시민의 참된 대리인으로 행동해야 한다. 그래서 Catron & Hammond(1990)는 시민이익을 대표하고 보장하기 위한 특수 의무를 지닌

점에서, 관료를 단순한 전문가 이상의 것, 즉 공익안내자나 청지기로 본다. Cooper (1990)도 관료를 전문가적 시민으로 봐야만 올바른 행정책임성이 싹튼다고 주장한다.

따라서 관료들은 동료시민에게 가깝게 다가가기 위해, 시민을 멀리서 둘러싸는 원심(distal) 환경으로부터 그들과의 대면접촉 및 쌍방향 의사소통이 가능한 근접(proximate) 환경으로 이동해야 한다. 또 시민문제에의 간주관적 이해를 통한 감정 이입(empathy)적 태도가 가능해지도록 행정전문가나 의사결정자보다는 시민권 촉진자 및 공동 참여자적 자세를 가져야 한다. 또 시민에 대한 책무감을 배양하고 그들과의 협력적 통합을 즐겨야 하며, 시민의 발전 잠재력을 존중하는 법을 배워야 한다(Adams et al., 1990). 관료 자신이 존경과 위엄으로 동료시민을 대하지 못하면, 시민이 존경과 위엄으로 그를 대해줄 것을 기대할 수 없다. 따라서 봉급과 신분보장 이상의 자발적 동기부여가 요구된다. 그래서 탁월한 관료였던 Staats(1988)은 공직은 경제적 의미의 직업범주(occupation) 이상의 것으로서, 하나의 경건한 태도, 공적 도덕의식으로 더 잘 정의된다고 말한다(Denhardt & Denhardt, 2007: 164).

Ⅲ. 행정민주화 저해요인에 따른 우리-관계 쇠퇴와 그들-관계의 대두

1. 행정의 정치화, 그러나 관료제적 에토스 강화에 따른 관리적 능률성 집착

불행히도 시민-관료 간 우리-관계 규범은 근현대에 들어와 대두된 몇가지 주요 현상들로 인해 그 빛을 바래게 된다. 18세기 말, 19세기 초의 근대 국민국가를 거쳐 20세기의 현대에 이르면서 산업화, 도시화가 야기한 각종 사회문제를 해결하기 위해, 각국 정부는 자국의 경제관리 및 산업분야에 깊이 개입하게 된다(Dyson, 1980: 129-132). 특히 1950년대 이후엔 국가주의가 하나의 통치규범으로 등장하면서, 각국 국민은 정부의 권한확대와 통치능력 강화에 동의했고, 따라서 정부가 시민 삶의 전 국면에 깊게 개입했다(Caiden, 1982: 255-256).

여기서 행정부에 의사결정권이 집중되고 정부가 민간부문에 깊게 개입하는 행

정의 정치화 현상이 두드러지게 나타난다. Ronge(1984: 87-88)에 의하면, 전환기제로서의 정치체제의 무능력과 정치적 동원화 한계 때문에, 국가의 할당체제에 불과한 행정이 사회가치의 배분 몫도 결정하고 그 결정에 대한 지지 동원에도 직접 나서는 것이 불가피해졌다.

행정의 정치화에 힘입어, 정부관료제는 국정관련 전문지식과 기술, 정보의 지속적 축적 위에서 정책결정기능까지 수행하게 되었다(Catron & Hammond, 1990: 246). 반면 재선 부담이 있는 국회의원들이 국정관련 전문성을 지속적으로 축적할 기회를 상실하면서, 의회가 정책과정에서 시민요구를 수용하는 비중은 감소했다(Etzioni-Halevy, 1983: 80-81).

그런데 문제는 선출직 공직자인 의원이 시민과 1촌간이라면, 임명직 공무원인 관료는 시민과 2촌간이란 점이다(O'Conner, 1978: 17). 따라서 2촌에 불과한 정부관료들에게 정치적 역할이 요구되지만 그들이 자신의 정책기능을 관료제 논리 하에서 공공관리의 능률적 관점에서만 이해할 때, 행정의 정치적 역할이 희석되며 민주행정이 크게 손상될 우려가 있다.

실제로 행정국가의 대두 이래, 과연 민주적 가치가 관료제적 가치와 조화될 수 있을지에 대한 논쟁이 줄곧 제기됐다. 관료제적 에토스는 대중의 의지를 능률적, 효과적 방식으로 이행하는 것을 강조한다. 따라서 시민에 대한 도덕적 책임은 제한된 시각에서 이해된다. 특히 관료제적 에토스는 수직적 의사소통 라인을 전제해, 하의상달식 민주주의와 거리가 멀다. 반면 민주적 에토스는 관료제적 에토스에 기반을 둔 간접 민주주의를 거부한다. 민주적 에토스의 강점은 시민-정부 간 신뢰에 의거한 민주적 산출, 즉 적법한 참여와 공정한 소득이다(Woller, 1998: 86-91).

그간엔 능률성, 합법성을 핵심가치로 하는 관료제적 에토스가 행정세계를 지배해 왔다. 관료제적 에토스는 정-행이원론과 과학적 관리법 등 초기 행정학의 지적 전통에 깊이 뿌리내렸고, 20세기 말의 정부 재창조 이론도 이에 영향을 받아 경제성, 능률성, 효과성 가치를 무시할 수 없었다. 그래서 Ramos(1981)는 현대행정이 도구적 합리성을 지도논리로 삼아 시장옹호적 결정을 내리는 등 결국 관료제적 에토스가 정부 안에 가득차 시민권과 민주주의의 결손을 조장했다고 본다(Nabatch, 2011: 383). Stivers(2008)도 통치의 의미가 책임행정을 강조하는 경륜의 정치(statecraft)로부터 시장이론에 의거한 능률적 관리통제로 변질했다고 비판한다.

2. 테크노크라시의 제한된 정책가치 선택과 민주적 이슈의 방치

정부관료들이 정책기능을 주도해왔지만 자신의 역할을 관료제 논리 하의 관리적 능률 관점에서만 이해하면서, 공적 판단과 여론에 준거하기 보다는 전문지식과 통계자료 분석에 의거해 정책을 수립하는 테크노크라시가 국가정책을 지배하게 되었다.

Putnam(1976)은 테크노크라트의 신념체계로서, 기술진보에의 호의 및 기술의 정치 대체, 정책을 이념이 아닌 실용주의로 보는 점, 정치적 갈등과 사회정의의 경시를 든다. Fischer (1990)에 의하면, 테크노크라트는 이런 신념에 따라 대중정서를 읽어야 할 정치적 책무로부터 자유로운 채 수학적 분해와 과학적 모델링화가 가능한 기술용어로 사회문제를 정의한다. 또 문제 해결책은 경성자료에 의거한 자원-사용 능률성(resource-use efficiency) 원칙의 지도를 따른다. 따라서 시민 삶의 실제목표가 의사소통 용어로 정의되지 못하고, 사회적 결정도 기술엘리트의 수준에 놓인 채 민주적 판단과 행동은 억압된다(Parkin, 1994: 112).

테크노크라트들이 기술전문성을 앞세워 전문가적 권력을 남용할 때 특히 다음의 문제가 발생한다. 첫째 테크노크라트들은 자신에게 익숙한 경제적, 기술적 계산논리에 따라 밀실에서 정책결정을 수행한다. 따라서 시민의 생활문제가 그들의 계산논리에 딱 들어맞지 않을 때는, 외형적 체제신장능력 제고 등 제한된 정책가치만이 정책결정에 반영된다. 둘째 테크노크라시는 상사가 하위자를 임명하는 자기임명적(self-appointed) 체제로서 유권자들에 대한 정치적 책임을 면제받고 임명권자인 통치자에게만 책임을 져, 통치자가 비민주적일 경우 결과적으로 권위주의 정권의 수호자 역할에 한정되기 쉽다(Etzioni-Halevy, 1983: 54-61).

결국 테크노크라시는 행정능률과 전문성은 제고시키지만, 비민주적, 비대응적 관료제를 양산하기 쉽다. 정치가가 정책을 최종 결정하지만, 그 결정은 테크노크라트의 기술적 옵션 제한과 전문가적 권위에 의거한 설득적 논증과정을 통해 통제된다. 테크노크라시적 관점의 채택은 협소한 경제목표의 기술적 성취에 집중하게 하고 정치공동체 운영에 중요한 많은 민주적 이슈를 미해결상태로 남긴다(Parkin, 1994: 113). 특히 외형적 체제신장 등 제한된 가치 선택과 사회정의의 경시 태도로 인해 시민 삶의 질은 저하되고 사회 양극화가 야기되기 쉽다.

3. 규칙의 철창에 갇힌 관료제화의 한계

Weber(1947)에 의하면, 규칙에 의해 정확하게 업무가 수행되고 분업, 전문화 원리, 계층제 조정원리, 비정의적 불편부당성 원리가 작용해야만, 관료제는 합리성과 효율성을 달성할 수 있다. 관료제의 장점은 이처럼 비정의성과 전문지식을 토대로 행정의 예측가능성과 안전성을 확보하는 것이다. 그래서 Weber는 관료제를 근대 합리화의 역사를 이끌어갈 추동력으로 보았고, 실제로 관료제는 많은 업무량을 신속하고 능률적으로 달성해야 하는 산업화시대의 조직명제에 부응하는 효율적 조직형태로 각광받으며 그 기술적 우위성을 구가했다.

그러나 관료제는 효율 증진을 위해 만들어진 조직형태인 점에서 민주주의와는 대치관계에 있기 쉽다.⁴⁾ Weber도 우려했듯이 능률을 위해 업무가 규칙에 의거해 수행되는 관료제 내에서, 관료는 획일적으로 관리되고 엄격한 규율에 복종해야 하며 임무에 비정의적으로 헌신토록 훈련받는다. 따라서 그들은 자신에게 부여된 역할에 따라 기계적으로 움직이는 비정의적 존재가 되기 쉽다. 그의 판단이 필요한 곳은 도구적 합리성의 요구사안으로 한정되고, 그의 행동도 능률성, 계산가능성의 객관적 기준에 따른다. 그 결과 자연적으로 규칙, 규율에 적응하는 관료적 자아나 질서 지향적 인간이 만들어진다(이문수, 2008: 41-45).

규칙의 철창에 갇힌 관료제화의 한계는 실제로 관료제 내외적으로 많은 문제를 낳았다. Merton(1952)에 의하면, 조직 상층부의 통제 필요에 의한 규칙 강화와 관료 개인의 규율 내면화가 행태의 책임성과 예측가능성을 제고하지만 그것이 지나쳐 동조과잉되면, 목표-수단 전도현상이 나타나고 관료의 행동이 경직되어져, 대외

4) 관료제와 민주주의의 관계에 대해선 많은 논쟁이 있었다. 논쟁의 일면은 민주적 대응행정이 관료제의 예측가능성과 안정성을 저해하고 관료윤리인 중립성을 훼손할 수 있다는 점이다. 물론 대응적 행정은 관료의 가치중립을 어렵게 하고, 합의과정에서의 의견대립은 조직을 동요시키며 조직운영 방향의 단기적 예측을 어렵게 한다. 그러나 관료제의 예측가능성과 안정성을 위한 비정의적 규칙 준수가 동조과잉과 권위주의 행태를 낳는 등 관료제 내외의 민주성을 손상시키는 것도 큰 문제이다. 장기적으로 볼 땐 대응적 행정에 따른 제도화된 의견수렴과 민주적 합의도출과정이 조직 안정성과 운영의 예측가능성을 더 길게 보장해줄 수도 있다. 여기선 글의 주제상 이 점에 주목해, 관료제적 행정이 관료제 내외의 민주성을 저해해 시민-관료 간 그들-관계를 야기하는 점을 성찰하고, 대응적 행정의 제도화를 통해 우리-관계를 회복하는 논의에 초점을 더 두고자 한다.

적으로 고객과 마찰을 빚게 되고 고객서비스 제공을 어렵게 한다. 그 결과 정책과정의 민주적 대응성을 저해한다.

Waldo(1980)의 지적처럼 관료제적 계층제의 원리는 민주주의의 평등원리와 대치되고, 규율, 규칙은 자유 원리와 대치될 소지가 있다. 조직의 공식규범을 엄격히 준수해야만 하는 압박감이 관료들을 불안하게 하고 그 불안감이 더욱 권위주의적 행정을 유발한다.

무엇보다 관료제의 심리적 원죄는 계층제이다. 계층제는 관료들 개인 내면에서의 이탈을 초래해, 의사결정 통제능력의 상실과 진실한 동료관계의 단절을 낳는다. 따라서 관료는 자유, 평등의 인간성을 부인당한 채, 주어진 역할에 부합되게만 움직이는 몰개성적 존재가 된다(Thayer, 1984). 이로 인해 관료제 내에선 사람들의 생기 넘치는 기질과 용기의 발휘가 곤란해진다. 인간관계는 관리적 통제관계로 전환되고, 기술적 도구의 지배력을 확인시키는 숙련기능이 이를 대체한다. 의사소통을 위한 언어는 사라지고, 명령시달 도구로만 작용할 뿐이다(Hummel, 1982; Goodsell, 1994).

질서 지향적 인간들로 구성된 관료제가 가치판단을 배제하고 규칙준수를 강조하면서, 규칙, 규율 준수는 관료의 업무규칙 및 평가의 주요기준이 되어버렸다. 특히 규칙 준수는 유능한 관료 여부의 척도가 되고, 그들의 가치중립은 곧 공익이라는 등식이 성립되면서(김영평, 1988), 영혼 없는 공무원이 양산되기 쉽다.

<표 1> 정부행정의 민주화 저해요인들

관료제적 에토스 강화에 따른 관리적 능력에의 집착	행정의 정치화에도 불구하고, 관료들이 자기 역할을 관료제 논리 하의 관리적 능력 관점에서만 이해해, 민주적 산출에의 대응보다는 능률적 관리통제로 행정을 격하시켜 책임행정 약화
테크노크라시적 폐해	능률적, 경제합리적 계산논리에 들어맞는 제한된 정책가치만 선택해 시민 삶의 질 저해, 사회양극화 초래. 자기임명적 체제로 정치적 책임면제
규칙의 철창에 갇힌 관료제화의 한계	능률적 관리와 합법적 통제를 위한 규칙, 규율의 기계적 준수와 가치중립적 경직된 태도로 인해, 정책과정의 비민주성 초래, 영혼 없는 공무원 양산

4. 상기 요인들로 인한 우리-관계의 쇠퇴와 그들 관점의 고착화

현대조직은 효율적 관리를 위해 공사조직 모두 기술적 통제, 관료제 구조, 전문 직업주의의 특징을 통합한 조직 테크노크라시 형태를 취한다. 공직사회도 예외가 아니어서(Parkin, 1994: 19-27), 목적의 사회적 의미보다 수단의 능률성에 관심을 두는 목표-수단 진도현상에 빠진다. 이처럼 테크노크라시적 행정이 관료제적 에토스 아래 조직의 관리적 통제와 기술적 이슈에 초점을 맞추는 한, 민주적 이슈에 대한 관료들의 적실한 이해와 처방은 곤란해진다.

특히 관료들이 자신을 그가 봉사해야 할 사회의 일부로나 주요 시민생활문제 해결의 일차적 책임자로 보기보다는, 시민에 대한 정치적 책임을 면제받은 채 경제적 계산논리에 친화력을 보이는 제한된 정책가치만 선택할 때, 시민-관료 간 현실인식의 갭은 더 커진다.

실제로 테크노크라트가 추종한 전문지식과 행정기술은 역사, 철학 등 인문적 가치에 터한 인간해방적 지식이나 시민 삶에 대한 간주관적 이해를 어렵게 했다(Nabatch, 2011: 382). 그들은 특정 전문지식과 기술에 매료되어 자신의 지식이 행정에 필수적일 뿐 아니라 평민의 생존을 위한 지식보다 더 큰 비중을 갖는 것으로 우월시했다. 따라서 그들은 시민들로 하여금 국가에 대한 의존심과 복종심을 갖게 하는 방식으로 자신을 규정짓게 했다. 즉 시민을 면허신청자, 납세자, 학생, 환자, 죄수, 보조금 수령자, 시설사용자, 공공주택 거주자 등 행정대상으로 객체화했고, 그 와중에 시민은 정부에 예속되고 말았다(Stivers, 2008: 144).

일찍이 Finer(1957)는 특수계층인 관료군이 자기가 형성한 원리에 따라서만 행동하면서 관료와 국가의 동일성을 전제로 해, 민중을 지도하는 것만 알고 민중으로부터의 지도는 인정하지 않는다고 지적하며 그들의 비민주적 독선을 비판했다. 그런데 실제로 테크노크라트들이 여론보다는 통계자료에 의거해 밀실에서 정책을 결정하면서도 그 결과에 대해선 정치적 책임을 면제받는 등 그의 지적은 현실로 강하게 확인되었다.

시민 삶에 대한 정부의 인식이 현실과 괴리되면서, 그 인식적 균열로 인해 양자간의 간주관적, 쌍방 소통적 우리-관계는 쇠퇴하게 된다. 반면 상대를 대상화하는 타자적 인식에서 출발하는 그들 관점(they perspective)이 정부 안에 미만하기 쉽다

(Waugh, 1998: 317; King & Stivers, 1998: 17). 더욱이 관료들이 능률적 관리통제를 위해 규칙, 규정 준수를 고집할 때, 시민을 객체화하는 그들 관점은 더욱 고착화된다. 특히 정형화된 비정의적 규칙은 감정이입을 통한 시민과의 간주관적 이해가 가능할 때까지 관료들을 기다리지 못하게 한다. 또 가치판단을 배제한 규율 준수는 영혼 없는 관료들의 일방향적 행동을 양산하기 쉽다.

5. 그들-관계의 대두 시 초래될 시민의 객체화, 타자화, 사례화

일상에서 대면접촉하며 서로를 자신의 일부로 보는 우리-관계와 달리, 서로를 자신과 무관한 이질적(alien) 부류로 감지하며 그들 관점에서 상대를 대상화, 타자화하는 곳에선, 사회세계가 체계(system)에 의해 이미 할당된 의미와 역할의 관점에서만 인지된다(Schutz, 1967). 즉 조직에 의해 사전에 규정된 방법으로 사람들이 서로를 취급하도록 강요당한다. 이처럼 관례화, 정형화(stereo-typed)된, 즉 규칙, 규정 속에 코드화된 행동규범에 얽매일 때, 인간관계는 그들-관계에서 헤어 나오기 어렵다.

Hummel(1982: 34-36)은 관료-시민 관계를 Schutz식 그들-관계의 대표적 예로 보았다. 조직에 의해 이미 할당된 규정과 작업규칙 및 계층제 내의 일방향적 의사소통이 관료들의 일상을 지배한다고 보았기 때문이다. 사회적 행위를 합리적으로 조직된 행동으로 전환시키는 수단인 관료제에선, 능률성과 통일성에의 압력이 관료들로 하여금 규정에 따른 일방향적 행동을 하도록 강요한다. 따라서 관료들은 정형화된 절차 속에서 시민을 만나 그의 개인사정을 자세히 아는 것이 허용되지 않고, 그래서 시민의 문제는 익명 처리된다. 이처럼 관료제 세계에선 실제로 살아 있는 사람을 대면하지 못하고, 시민은 관료가 확일적으로 다루도록 사전에 일반화되어진 사례로 취급된다(Hummel, 1982: 37). 이성의 논리란 미명 하에, 행정은 우리를 개별인간이 아니라 모든 추상적 시민으로 만드는 보편적 법규를 설계하는 것이 되고(King & Stivers, 1998: 33), 익명 처리되고 정형화된 시민의 총 체험은 그들(they) 모드 속에 갇힌다.

시민-관료 간 그들-관계의 특징은 II장에서 살펴본 우리-관계의 특징과는 심한 대조를 보인다. 양자 간에 우리-관계가 활성화된 곳에선 관료가 대표시민 의식을 갖고 시민생활현장을 자주 찾아와 일상적 대면접촉이 한층 가능해질 수 있다. 그

리고 대면적 만남을 통해 시민과의 일체감 및 상호 연계감을 제도화시킴으로써, 시민을 정부의 정당한 일부(legitimate part of government)로 존중하는 우리 국민(we the people) 관념이 정부 안에 싹트기 쉽다(King & Stivers, 1998: xiii). 또 쌍방향 소통을 통해 양자 간에 성공적 대화 가능성이 높아져, 시민참여를 행정과정에 제도화시키는 절차적 민주화를 실현할 수 있다. 관료가 간주관적 감정이입 태도를 시민 생활문제에까지 확대할 때, 사회경제적 약자를 정책과정에서 배제하지 않고 그들에게 최소치의 부라도 최우선적으로 부여하려는 사회적 형평 가치도 실현될 수 있다.

그러나 그들-관계에서 시민은 존중받을만한 고유성을 지닌 존재가 아니라 체계에 의해 사전 규정된 관례적 절차 속에 갇힌다. 또 테크노크라시 하의 전문가가 비정적적 관점에서 만든 수혜자격요건의 보편적 대상이 되거나, 금지행위를 규정한 법규적 맥락 내에서 획일적으로 관리되는 인격없는 객체 혹은 익명의 사례로 취급된다. 따라서 거리를 두고 시민을 대상화하고 그들을 정형화된 틀에 따라 능률적으로 관리하고 합법적으로 통제하는 것이 정부관료제의 특징이 된다(Goodsell, 1994: 17-18). 여기서 시민-관료 관계는 그들-관계로 변질되고, 사례로 취급당한 시민은 관료들에 의해 대상화, 타자화되기 쉽다.

<표 2> 시민-관료 간 우리-관계와 그들-관계의 구분틀

시민-관료관계	우리-관계	그들-관계
만남의 장소	시민생활현장에서의 대면접촉	체계에 의해 사전 규정된 관례적 절차 속
시민 정체성	실제사람, 존중되어야 할 고유한 존재	익명의 객체, 일반화된 사례
소통의 방향	쌍방향적 의사소통	일방향적 의사소통
시민-관료 간 관계성	감정이입을 통한 시민 삶의 소통적 이해와 간주관적 의미공유	인식적 균열상태에서 추상적 시민을 전제한 보편적 법 설계의 대상화-->정형화, 객체화
결과적 관점	우리국민 관점-->동질집단적 일체감-->소통, 협력	이질적 부류로 보는 그들 관점(they perspective)-->타자화-->대립, 갈등
행정가치와 정부 형태	절차적 민주화, 형평 가치 등 민주적 에토스와 관-민간 수평적 권위에 기반한 민주정부	능률성, 합법성 위주의 관료제적 에토스와 전문가 우위의 테크노크라시

IV. 그들-관계로의 전략을 우려케 하는 몇몇 실제의 성찰

1. 그들-관계의 실제와 그 산물로서의 민주주의 결손 및 시민소외

기술전문성에 치우친 테크노크라시의 제한된 가치선택과 능률성 집착의 관료제화는 민주적 이슈의 방치 등 절차적 민주화와, 시민 삶의 질 저하 등 실질적 민주주의를 위협하기 쉽다. 특히 관료들이 관료제적 규칙과 폐쇄적 계층제 속에서 시민에 대해 그들 관점을 고착화할 때, 그들의 규칙, 규정 집착은 시민소외의 온상이 되기 쉽다. 객체화, 대상화되어 그들-관계로 전략할 우려가 큰 시민-관료 관계의 실재를 들여보자.

1) 보편적 법설계의 익명적 객체로 대상화되고 행정권력에 의해 공적토론에서 배제된 시민들의 소외

Habermas(1985)에 의하면, 근대국가는 행정능률을 위해 점차 전문화, 관료제화 되지만 도구적 합리성이란 철창에 갇히면서, 국가는 시민을 사례화해 관리, 통제 대상으로 취급하게 된다. 또 생활세계의 관할화가 일상적 삶의 자발적, 소통적 조직을 법적, 행정적 관계로 대체한다. 여기서 복지국가는 딜레마에 봉착한다. 국가가 시민의 복리를 위해 일상적 복지에 관여할수록, 동시에 능률적이기 위해 관료제적이어야 하기 때문이다.

그 결과 개인의 일상적 복지는 관료제적 수단을 통해 물개성화되고, 복지국가의 고객은 폭력적 추상화(violent abstraction)에 예속된다. 일례로 복지관료제의 보편적 법설계는 복지 수령자를 수혜자격요건에 의해 일반화되는 익명적 사례로 취급하고, 복지관료는 관례화된 비인격적 작업규칙으로 인해 기입내용을 채워야 할 서류를 수령자에게 제시하는 기계적 인간이 된다. 또 정형화된 절차는 납세자인 나와 복지수령자 간에 물리적 거리를 부여해, 납세자로서의 내가 그와 대면접촉하지 못하게 만들어 타인의 고통에 대한 감정이입적 이해나 그의 고통을 완화해주는 데에서 오는 만족감을 체험할 기회를 박탈한다. 여기서 인간관계의 개인적, 정서적 요소는 제거되고 비인간적 기계 같은 것이 생활세계를 지배한다.

시민과 관료는 각기 다른 합리성 형태, 즉 시민은 의사소통적 권력(communicatively

generated power)을, 관료는 행정권력(administratively employed power)을 사용하므로 서로 갈등을 빚기도 쉽다(Habermas, 1996). 관료제적 에토스 하에서 관료들은 종종 가장 저렴하고 빠른 방법(예: 화재위험 축소를 위해 근린 내 나무절단 찬성)을 추구하는 반면, 시민은 실제적 합리성의 보다 강한 유형(예: 나무는 근린의 성격형성에 본질적 요소이므로 나무절단 반대)을 선호해, 결과적으로 양쪽 모두 서로에게서 좌절을 맛본다. 관료들이 이처럼 시민과 갈등할 때, 그들은 정책관련 공청회 시간과 장소를 시민에게 불리하게 설정하는 등 시민을 공적 토론에서 체계적으로 배제시킨다.

생활세계가 테크노크라시의 침투적, 비대응적 관료제 수단에 의해 통제된 상황에서, 시민은 국가로부터 고립된다. 시민은 행정적 의사결정이 그들의 실존적 관심사에 대응적인 것으로 보지 않는다. 따라서 생활세계의 식민화는 정당성 문제를 제기한다. 행정권력은 합법성, 능률성을 정당화 원천으로 호소하지만, 관료제는 그 수단적 본질 때문에 윤리적, 민주적 정당화 제공이 곤란하고 시민과의 적절한 소통형태도 결여한다. 따라서 국가는 정당성을 상실한다. 시민이 객체화될수록 그들은 국가로부터 더 큰 정당화 형태를 요구하지만, 국가가 정당화 수요를 충족시키지 못하면서 시민소외는 더 커진다(Kelly, 2004: 40-45).

소외된 시민들은 정부에 냉소적, 적대적이다. 일례로 1994년의 여론조사에서 미국인의 2/3이 거대정부는 문제해결보다는 더 많은 문제를 노정하기에 가장 큰 위험요소라고 응답했다. 응답자의 80%가 정부를 낭비적, 비효율적인 것으로 또 세금이 부당한 곳에 쓰인다고 비판했다. 1958년만 해도 많은 미국시민이 정부가 정당한 일을 한다고 신뢰해 왔는데, 이젠 정부 자체를 혐오하는 사람들 때문에, 메릴랜드주 몽고메리 카운티의 기관장은 거만함과 당혹감을 준다는 이유에서 모든 공문서, 차량, 명함에서 정부라는 단어를 제거하기도 했다. 1970년대 후반의 재산세 인하운동, 1990년대의 선거직 공직자 임기제한 및 세출제한도 정부-시민 간 고도의 단절감을 반영한 정치행정적 수렁을 잘 보여준다.

정부가 정당성을 상실한 채 시민불만의 표적이 되는 이유는 이처럼 시민이 정부의 정당한 일부로 존중받지 못한 채 소외되고, 또 시민이 정책과 서비스를 비효과적, 비민주적인 문제투성이인 것으로 보며 정부와의 단절감을 느낄 때이다(King & Stivers, 1998: 6-17).

2) 정부의 그들 관점에 갇혀 이질적 부류로 타자화된 시민들의 항거

그간 관료들은 시민요구를 경시한 채 자신의 필요에 봉사하도록 설계된 능률적 관료제 모델에 시민이 적응하도록 강요했다(Waugh, 1998: 317). 이런 풍토에선 시민이 가져야 한다고 관료들이 생각하는 것이 정책에 수용되고, 이에 따라 시민은 정부의 그들 관점에 갇혀 그저 관료에 의해 부양되는 존재로 취급된다. 시민의 관심사는 그들이 항의집단을 조직하고 정책과정에서 분노에 찬 항거를 할 때만 관료의 귀에 들린다(King & Stivers, 1998: 61).

미국에서 촉발되어 전세계에 퍼진 점거운동은 그들 관점에 갇혀 시민-정부 관계가 그들-관계로 전락할 때의 시민소외 현상을 잘 보여준다. 당시 시위참가자들은 Wall Street Occupy 운동의 계기로서 단지 금융위기를 낳은 특정은행, 투자회사 문제가 아니라 규제받지 않은 채 수십년간 지속돼온 자본주의 체제의 정당성 문제를 들고 있다. 즉 미국서민들의 지옥을 이루는 3기동인 주택모기지, 대학등록금, 의료보험 등 주택, 교육, 의료시장이 과도하게 상품화된 채, 효율성이란 명분하에 삶의 기본재화가 자본시장에 전적으로 내맡겨지고 서민 삶에 대한 자본통제력이 극대화되면서, 시민일반의 생활불안이 증폭된 점을 지적했다.

그러던 중 경찰의 시위대 강제해산이 1%의 가진 자를 위한 99% 시민에 대한 공격으로 해석되면서, 시민-정부 간 인식적 균열이 발생했다. “내 나라, 내 정부, 우리 경찰이 그들의 나라, 그들의 정부, 그들의 경찰”로 보이기 시작한 것이다. 시위에 참가한 뉴욕시민들은 정부가 1% 부자를 위해 99% 시민의 목소리를 외면한 것은 정부의 공공적 성격과 시민의 정부임을 스스로 부인하겠다는 메시지로 판단했다. 그래서 시민들은 경찰의 강제철거에 불복종으로 맞섰는데, 이는 법 위반이 아니라 그릇된 법이 낳은 잘못된 정부권위를 정당하게 와해시키는 행위로 간주되었다. 시민 불복종은 시민이 정부에가 아니라 정부가 시민에게 속한다는 점과, 현 정부는 대중이 가질 수 있는 여러 거버먼트 중 하나일 뿐임을 인식케 했다. 한때 수만 명에 이르러 시민 불복종의 메시지를 전세계로 퍼지게 했던 당시 뉴욕시민 시위대의 주장에 의하면, 정부가 시민을 배신하면 시민들도 나라의 주인답게 정치행정이 더 이상 대의(代議)하지 않고 미디어도 중계를 하지 않는 텅 빈 곳에서 점거운동을 펼치며 직접민주주의를 실험할 수 있다는 것이다(고병권, 2012: 204-209).

Stivers(2008: 3)도 현 미국을 ‘암흑의 시대’로 규정하며, 그것을 낳은 원인으로

9.11 테러 및 자연재해뿐 아니라 사회경제문제를 해결하지 못한 미국정부의 정책 실패를 지적한다. 그녀에 의하면, 시민은 시대의 이슈에 대해 관여할 수 있는 활력적 공적 공간을 상실한 채, 자신의 삶의 의미에 심각한 도전이 되는 사건들의 영향에 대처할 방도가 없다.

정부가 시민의 문제를 그들 관점으로 고착화시키고 정책과정에서 외면해, 시민들이 정부정책에 강하게 항거한 한국 사례도 적지 않다. 예컨대 농업부문에의 뚜렷한 대책없이 졸속 처리된 한미 FTA, 국민건강과 직결되는 미국 쇠고기 수입을 둘러싼 촛불시위, 이랜드, 한진중공업, KTX 여승무원 등 비정규직 노동자들의 생존권 투쟁, 재개발지역 내 갈 곳 없는 빈민들의 용산참사 등이 그것이다. 정부가 주요 사회현안 해결에서 안이함과 무능함을 보이자, 사람들은 자본 편향적 정부정책에 강하게 저항했다.

비록 1980년대 이후 대의제 시스템은 걸으론 강화되었지만, 다수의 대중은 자신의 힘과 의견을 대변할 조직에서 배제되기 시작했다. 즉 대의제 프레임에 속하지 못한 채 삶의 기반에서 내몰리는 주변화를 경험한 것이다(고병권, 2011: 97-100). 현재 5백만의 비정규직, 2백만의 취업애로계층, 생계형 대출조차 쉽게 받지 못하는 3백만의 영세 자영업자 등, 비정규직 노동자, 청년실업자, 하우스 푸어, 재개발 지역 내 빈민 등등 대의제 밖에서 주변화, 타자화를 경험하며 사회 양극화에 노출된 시민 수가 적지 않다.

<표 3> 시민-관료 간 우리-관계의 쇠퇴와 그들-관계로의 전략 우려사태들

실례	우리-관계 쇠퇴	그들-관계로의 전략 우려
복지국가의 딜레마와 행정권력의 우세	능률을 위한 침투적 행정과 관료적 수단에 의한 시민의 몰개성화, 시민이 보편적 법설계의 대상화 되면서 폭력적 추상화 속의 사례취급과 익명처리, 법행정의 소통 대체	시민의 정당화 수요를 충족시켜 주지 못한 정부에 의해 시민소외 확산, 공적 토론에서의 시민 배제
전세계로 퍼진 미국 윌스트리트 점거운동	서민 삶의 과도한 상품화를 노린 자본주의 체제의 문제, 1%를 위해 99%에 가해진 경찰의 강제철거, 더 이상 대의되지 못하는 곳을 점거해 직접민주주의 실험	우리 나라, 우리 정부, 우리 경찰이 그들의 나라, 그들의 정부, 그들의 경찰로 보이는 등 시민-관료 간 인식적 균열 대두
그들 관점에서 시민문제를 외면한 한국 정부	현안해결에의 정부 무능과 안이함, 관-민갈등과 대립, 정책거부를 위한 직접행동	대의제 프레임에서 배제된 사회경제적 약자들의 주변화, 타자화

2. 관료소외의 문제

민주주의의 사각지대는 시민소외에서 그치지 않는다. 관료들도 관료제화에 의한 또 하나의 피해자일 수 있다. 예컨대 계층제 내의 기계적 규칙과 상사의 권위주의적 지시로 인해, 관료들은 자신을 수동적 존재로 인식한다. 특히 규율에 적응하는 관료적 자아를 만드는 과정에서 관료제는 인간의 신체를 객관화시키고, 정서적 요소를 업무수행에서 배제하며 더욱 비인간화를 추구한다. 이로써 관료 개개인의 특수성은 무시되고 균일적 인간이 만들어진다.

관료들은 비자발적으로 상관에 자신을 복종시킴으로써 받게 되는 감정의 상처 때문에, 지위가 주는 보상에 맹종하는 타율적 존재로 전락한다(이문수, 2008: 44-45). 봉급과 제도적 신분안정을 위해 그의 영혼이 굴복되면서, 관료들도 자신의 고유한 이미지와 창조성을 상실한다(Hummel, 1982: 38). 소신 없는 일부 관료는 공식적 권위에 종속된 채 권력자의 지시에 순응하는 순종적 신체를 내재화한다. 즉 간부공무원 중심의 직장 내 소집단에 속해 권력자에 대한 충성 속에서 자기 안일을 구하거나, 순탄한 업무관계 유지를 위해 자신의 후견인 노릇을 하는 간부공무원에게 줄서기도 한다(조성수, 2010: 80). 이처럼 조직 내 상-하위자 간에도 또 하나의 그들-관계가 형성되기 쉽다. 관료들도 계층제 안에서 일방향적 소통대상으로 객체화되며 순종적 신체를 내재화하고, 상사에 의해 타자화되며 노동과정에서 소외된다.

V. 행정 민주화를 위한 시민-관료 간 우리-관계 회복방안

1. 그들-관계에서 우리-관계로의 전환 필요성과 관료제 개혁방향의 타진

정부의 관리적 능률성 집착과 시민에 대한 그들 관점의 고착화가 민주주의를 압도하면서, 시민을 정부의 정당한 일부로 존중해야 한다는 우리국민 관념이 희박해졌다. 보트를 조종하자는 생각의 홍수속에 누가 진정한 보트주인인지도 망각되었다(Denhardt & Denhardt, 2007: 23). 이제 행정은 능률적 공공관리의 수준을 넘어 서야 하며, 정부는 민주주의 결손에 대해 책임져야 한다. 행정은 민주적 정체의

가치와 구속에 종속될 뿐 아니라 그 정체성을 보호, 육성할 책임도 갖기 때문이다(Kirlin, 1996: 422; Nabatch, 2011: 380). 그렇다면 공직은 단순한 서비스전달이 아니라 민주주의를 전달하는 것이어야 한다. 정부는 구매력 있는 고객에만 대응하는 기업처럼 운영되어선 안 되고, 시민 모두의 권리실현을 위해 민주적으로 운영되어야 한다. 이윤, 능률성에 초점을 맞춘 기업 소유주와 달리, 정부관료는 공공자원의 청지기이자 시민보호의 책임자이다(Denhardt & Denhardt, 2007: 1-3). 따라서 시민과 권력을 공유하며 그들과 함께 일하는 책임감 있는 공공 참여자로서의 역할을 재개념화해야 한다.

King & Stivers의 책 *Government is Us*는 민주행정이 요구되는 현 시점에서 정부가 원래 시민에게 속한 것임을 재주지시킨다. 관료는 이름도 얼굴도 없는 로봇이 아니라, 공중에 봉사하기 위해 공직에 들어온 실제 사람이란 것이다. 따라서 관료들은 시민-정부 간 연계구조 하에서 작용하는 대리인임을 망각해선 안 되며, 시민과의 연계감을 재회복해야 한다(King & Stivers, 1998: xii; Shah, 2008).

포스트모더니스트인 Farmer(1995)의 근대행정에 대한 비판논리는 이런 점에서 중요한 개혁론적 함의를 갖는다.⁵⁾ 그는 사회관계의 몰개성화, 계산기술의 정교화, 기술 합리성을 특징으로 하는 근대 행정이론은, 바로 그 기술 합리성의 한계로 인해 정부관료제의 문제점을 해소하는 데 있어 설명력을 크게 제한 받는다고 본다. 그는 이런 점에서 행정의 제 부면에서 근본적 변화가 일어나야 하며, 기존 질서에 대한 반대 차원에서 그간의 정부주도적 행정의 해체 및 탈영역화와 더불어 공동체적 결정의 제도화를 그 변화방향으로 제시한다. 특히 행정실무가 반 권위적이 되도록 실무관료들이 봉사 지향적 태도를 지닐 것을 장려한다. 또 시민과의 권력 공유 필요성을 인식하고, 관료적 텍스트를 시민에게 부과하지 말 것을 강조한다.

아래에선 이런 점에서 관료제적 에토스와 테크노크라시 하에서 자기 역할을 관리적 능률 추구로 한정짓고 규칙의 철창 속에서 법규 준수에 충실해온 관료들이, 관료적 텍스트에서 벗어나 반권위적, 봉사 지향적 행정을 적극 도모하도록 그들의 의식개혁을 도모하기 위한 차원에서 관료의 책임윤리 확장과 마음속의 변화 방향을 다룬다. 또 관료들이 의식개혁에 동참하고 관료소외 문제도 자율적으로

5) 그는 포스트모더니스트답게 날카로운 비판을 던지면서도 관료제 개혁의 민주적 실천포인트도 적극 제시한다.

극복할 수 있도록 그들의 근무여건을 적극 조성해 주는 차원에서 전략적 인적자원관리의 관리전략적 함의도 간략히 살펴본다. 또 정부주도적 행정의 해체, 특히 조직경계의 허물을 통해 관-민 공동체적 의사결정을 제도화하기 위한 관료제 외적 제도개혁방향으로 심의민주주의와 시민중심 거버넌스 확립, 행정통제형 직접민주주의 요소의 보완을 논한다.

2. 우리-관계 회복을 위한 관료제 내 의식개혁과 관리전략의 개선

1) 규칙준수 등 관료적 텍스트에서 벗어나 자기발전적 성찰을 통한 공적 돌봄의 책임윤리화

Arendt(2006b)는 타인들로부터의 응답 가능성을 상실한 삶을 ‘버려짐’이라 불렀다.⁶⁾ 특히 공적 공간이 행사한 배척의 힘에 의해 공적 공간에서 추방된 사람들은 비실재(non- entity)의 위치에 처한 타자나 세상에 속하지 못한 잉여자로 취급되기 쉽다. 따라서 Arendt는 세상에의 배려와 타자에 대한 ‘공적 돌봄’을 강조했다.

그럼에도 불구하고 관료들은 자신이 휘두른 권력이 시민 삶에 얼마나 영향을 미치는지, 또 다르게 행동할 여지는 전혀 없었는지를 인식하지 못했다. 즉 시민의 버려짐엔 기술전문성에 치우쳐 시민에 대한 정치적 책임을 성찰하지 못한 채 자기 직업에 부여된 권력과 직업인으로서의 자신에 대한 자아의식 간에 일정거리를 유지하지 못한 관료에게도 책임이 컸다.

규칙, 규정의 관료제적 텍스트에 따라 시민을 익명의 사례로 취급하며 시민생활문제에 대해 제대로 응답하지 못한 그간의 오류에서 벗어나기 위해선, 관료들이 계층제에 의해 자신이 하도록 명령받은 것과 자신이 기꺼이 하고자 하는 것 간의 차이를 파악하기 위한 내면적 대화가 필요하다. 즉 관례적으로 수용되어온 기존의 판단기준에 의문을 품으며, 자신에게 부여된 타율적 정체성의 옷을 거부하고, 실제로부터 대두하는 새로운 역할정체성을 기꺼이 발견하려는 자기발전(self-development)의 의지를 가꾸는 것이다. 여기서 자기발전은 외부로부터 건네진 부당한 명령에 반하는 행동 혹은 직업이 부여한 타율적 역할로부터 자아의식을

6) 전술했듯이 우리사회에도 비정규직, 청년실업자, 재개발지역빈민 등 대의제 프레임에서 배제되어 버려진 자가 많다.

구별해내는 능력이다(Stivers, 2008: 142-151).

상기한 논의는 관료가 규칙, 규정 등 관료적 텍스트의 무비판적 수용과 익명적 일처리에서 벗어나, 대표시민, 수탁자로서의 자기 직업의 존재이유에 대한 성찰 위에서, 종래 행정대상으로 타자화된 채 버려진 시민들도 자신과 똑같이 존중되어야 할 고유한 존재임을 인식하고, 그들 문제への 감정이입을 통해 공적 돌봄을 강화해 나가야 한다는 민주적 역할정체성 학습을, 또 자기 발전적 성찰을 통한 직무에의 책임감 제고가 새로운 책임윤리로 대두됨을 잘 보여준다.

2) 책임윤리 내면화를 위한 능동적 행정가로의 마음습속 변화

관료들이 규정, 규칙에 함몰되지 않고 대표시민으로서의 직업소명을 가진 책임윤리 주체로 거듭나 시민일반의 이익보장과 공적 돌봄에 최선을 다하기 위해선, 자신의 마음습속(habits of mind)부터 철저히 개혁해야 한다. 이런 점에서 King & Stivers(1998: 196)는 기술적 전문성에 치우쳐 능률적 관리통제에 몰두해온 전통적 행정전문가의 마음습속을 대체할 새로운 마음습속으로 능동적 행정가(proactive administrator)를 제시한다.

능동적 행정가의 마음습속은 시민을 납세자, 법규의 대상으로 보는 전통적 행정가와 달리 권리주체로 보는 것이다. 시민은 납세의무와 법 준수를 요구받으면 행정대상이지만, 정치공동체 맥락에선 기본적으로 권리주체이다(Denhardt & Denhardt, 2007: 60). 그래서 Cooper(1990)는 민주행정을 위해선 시민을 권리주체로 보아 그와의 수평적 권위 및 함께 하는 권력(power with)을 이끌어내야 한다고 강조한다. 수평적 권위에 기반해 시민과 함께하는 협력은 관료로 하여금 위계적, 엘리트적 관점을 버리고, 문제정의부터 의사결정까지 행정전반에 걸쳐 조직적 통제를 기꺼이 축소시키며, 시민의 의견제시와 정책결정 참여기회를 제도적으로 보장하게 한다. 전문직업가적 지식과 시민체험적 지식의 조화도 추구하게 한다.

결국 능동적 마음습속을 가진 관료는 계층제와 정형화된 절차에서 벗어나 시민과의 대면접촉을 피하기 위해 시민생활현장으로 다가오려 노력하고, 쌍방향 의사소통을 통해 시민과 정보를 나누고 시민의 체험에서 배운다. 시민 삶에 대한 감정이입과 간주관적 이해를 전제로 시민과 공중의제를 같이 심의하는 등 시민-정부 간 연계감을 형성하는 민주적 정책과정도 만들어낼 수 있다(King & Stivers, 1998:

198). 그 과정에서 관료는 시민문제를 자기문제처럼 고민하며 공적 돌봄에 진력하는 책임윤리주체로 성장하고, 거기서 우리-관계도 확립된다.

3) 책임윤리 강화 및 관료소외의 자율적 극복을 위한 전략적 인적자원 관리전략

관료가 마음속속 변화를 통해 시민과의 우리-관계를 회복하기 위해선, 또 계층제로 인한 관료소외 문제를 능동적 행정가답게 스스로 극복하게 하려면, 새로운 인간주의 관리전략이 필요하다. 즉 공공기관 자체가 명령-통제 위주의 관리 스타일에서 벗어나 보다 참여지향적, 하의상달적 업무스타일로 전환해야 한다(Barth, 1996: 184). 보수의 적정화, 잠재력 위주의 발탁인사, 교육기회 다각화 등 인사제도의 다각적 개혁을 통해 직무불만을 해소하고 능동적 행정을 하도록 동기부여해주는 근무여건 조성전략도 적극 강구해야 한다. 그럴 때 공공 대리인들은 자신의 이익과 복지의 희생이 요구될 때조차도 주인인 시민의 이익을 위해 시민문제 해결에 자신을 몰입시킨다. 그리고 그 과정에서 규칙준수의 소극적 윤리에서 벗어나 적극적 공직윤리인 열정(aspiration)을 다해 공적 돌봄에 나설 수 있다.

그런 점에서 이제 정부의 인력관리는 전통적 인사행정 수준을 넘어 전략적 인적 자원관리로 나아가야 한다. 이는 조직의 사업전략과 인사전략을 전체론적(holistic) 관점에서 통합함으로써, 조직구성원을 조직이란 기계의 대체 가능한 부품이 아니라, 조직의 사업달성을 위한 가치있는 전략적 자산(asset)이자 효과적으로 개발해줄 필요가 있는 핵심자원으로 보는 것이다(Cooper et al., 1998: 284-286). 전통적 인사행정이 보직배치, 보수, 승진 등 다소 편협한 인사문제에 치중하는데 비해, 전략적 인적 자원관리는 이런 인사제도들의 다각적 개혁은 물론 일 자체와 관련된 관리감독방식의 개선, 직무 재설계, 분권화, 자율적 조직풍토 마련 등 근무여건 조성과 관련된 광의의 관리전략을 다룬다(이도형, 2007: 47-50).

Hummel(1990)은 이런 점에서 조종과 강압보다는 조직원에게의 권한부여, 피라 및 관리자보다는 덜 계층제적이고 더 많은 권한부여가 가능한 평면적 원형(circle) 관리자의 육성, 개방 관료제, 역할 신축성을 조직관리에서 강조한다. Skelley(1989)가 강조한 작업장 민주주의(workplace democracy)도 관료들이 직접 의사결정에 참여해 일의 내용과 근로환경을 통제하게 함으로써, 노동의 인간화를 보장하게 할 뿐 아니라 조직원들의 자발적 헌신을 통한 생산성 향상 및 자율적 개혁추진에도

기여하게 하는 점에서 전략적 인적자원관리의 주요 포인트이다.

전략적 인적 자원관리는 관료를 소모품보다는 조직의 핵심자산으로 전제해, 정부사업에 대한 관료들의 주체의식을 고취시켜 책임윤리를 강화시킬 뿐 아니라, 관료들에게 개혁주체의식도 심어주어 관료소외 문제를 스스로 극복할 계기를 마련하는 데도 일면 기여할 수 있다.

3. 우리-관계 회복을 위한 관료제 외적 제도개혁

1) 조직경계의 허묵과 공동체적 결정의 제도화를 위한 심의민주주의와 시민중심 거버넌스의 확립

행정 민주화는 시민과 관료가 공공기관의 일에 대해 같이 심의하거나 공동 결정, 집행하는 과정에서 함께 결합할 수 있는 상황을 창출해내는 것이다(King & Sivers, 1998: 195). 특히 테크노크라시적 정책결정이 노정해온 공적 삶의 소외를 극복하고 우리-관계를 회복하기 위해선, 많은 시민에게 정책과정을 개방함으로써 그들 관점으로 고착화된 시민-정부 간 인식적 균열을 좁힐 기회를 가져야 한다.

White(1969)는 이런 맥락에서 관료제의 대안으로 변증법적 조직을 제시한다. 이는 조직경계의 경직된 설정에 의하여 ‘조직 내 우리와 조직 밖의 그들’을 굳이 구별하는 것을 막기 위해 전통적 조직경계의 허묵을 강조한다. 또 구조적 배열을 고착시키지 않고 조직 내 역할을 유동적 상태로 놓아두는 구조의 유동화 원리도 강조한다. Thayer(1984)도 관료제의 계층제 원리가 타파되지 않는 한 진정한 조직혁명은 어렵다고 보고, 시민참여를 위한 조직경계의 개방 및 작업과정 개편을 통해 계층제적 결정구조를 약화시키고 그 자리에 집단적 의사형성 장치를 들여놓을 것을 강조한다.

조직경계의 허묵을 통한 시민-관료간 제도적 연계지점이나 집단적 의사형성 공간이 될 수 있는 곳이 바로 심의민주주의의 장이다. 심의민주주의는 정치적 의지형성에 있어 관-민간 대면접촉과 쌍방향적 소통향상에 초점을 둔다. 특히 심의과정이 민주적 이슈에 관심 있거나 영향을 받는 사람 모두에게 개방되기에, 관료뿐 아니라 시민일반과 공동체집단의 의견을 포괄할 수 있고, 이런 확대된 관심에 기반한 접근이 심의과정에 다양한 가치를 투입시키고 상이한 관점의 충분한 고려를

통해 정치적 판단을 증진시킨다(Nabatch, 2011: 385). 결국 심의민주주의는 포괄적 심의과정을 통해 시민의 의사소통적 권력이 정부의 행정권력을 조종할 수 있는 민주절차를 창조하는 방식으로 시민-정부 간 연계들을 만들어낼 수 있다. 즉 공적 공간에서의 다양한 의견표출 및 체계적 토론과 숙의과정에 의해 생산된 아이디어와 의견을 관료들이 수용해 자기 행동을 수정하고 정당화할 수 있도록 합리적 의견조정절차를 만들어준다. 따라서 심의민주주의가 제도화될 때, 추상적 시민을 전제한 보편적 법설계에 따라 시민이 대상화되거나, 관료제 절차 속에서 익명의 사례로 취급된 채 객체화되어온 그간의 시민소외를 극복할 실마리가 마련될 수 있다(Kelly, 2004: 48-59). 관-민 간의 이런 제도화된 민주적 합의도출과정이 조직운영 방향의 장기적 예측가능성도 확보해준다.

테크노크라시의 경제적 계산논리를 벗어나 심의민주주의 제도화 등 정책과정의 민주성을 확보하려는 차원에선, 특히 시민과의 수평적 권위 및 함께 하는 권력의 확보를 통해 관료의 마음속속 변화를 앞당기기 위해선, 기존의 정부주도적 의사결정구조를 개혁해 시민에게 좀더 가깝게 의사결정구조를 가져가려는 시민중심적(citizen-centric) 거버넌스가 필요하다.

정책과정에서 시민중심 거버넌스를 촉진시키는 방법으론, 근린의회, TV 타운미팅, 전 정책과정에 걸친 시민-관료 공동 프로젝트팀 구성 등 여러 방법이 있다(Frederickson, 1997: 42). 최근 우리 지자체들에서도 도입된 시민원탁회의도 한 방법이다. 학교, 시민단체, 사회운동조직에서 시민표본을 골고루 추출해 전국 차원의 시민포럼을 설립할 수도 있다. 정보 접근권 확보, 편리한 시간, 장소에서 공공회합 개최, 시민과 함께 일하는 공무원 시상도 시민중심 거버넌스를 활성화시키는 간접방안이다(King & Stivers, 1998: 200-201).

시민중심 거버넌스의 특징은 이처럼 시민에의 권리기반 확장을 통한 권한부여와 하의상달식 의견수렴이다. 이를 통해 시민일반의 선호에 일치된 서비스전달 등 대응적 행정이 좀더 가능해지고, 빈자나 소수자 보호에 치중하는 공정한 거버넌스도 확대될 수 있다(Shah, 2008: 223). 물론 이런 관-민 협력은 수탁자규범과 대표시민 인식에서 비롯된 관료의 감정이입적 태도와 간주관적 이해에서 보다 많이 생성될 수 있다. 그럴 때 시민중심 거버넌스가 보편화되고 관-민간 수평적 권위에 터한 심의민주주의가 정교한 정책설계를 가능하게 한다.

2) 대의제 프레임의 보완을 위한 행정통제형 직접민주주의 요소의 도입

Arendt(2006a)에 의하면, 악(惡)은 특별히 사악한 사람에 의해 저질러지는 것이 아니라 생각하지 않고 분별하지 않으려는 상투적인 사람에 의해 저질러진다. 근본적 성찰이 부족한 사람에게서 기인하는 악의 평범성이 초래하는 자본과 행정의 생활세계 식민화를 극복하기 위해선, 시민이 단순한 거류민의 소극적 자세에서 벗어나 적극적 민주시민의 의무를 다할 필요가 있다(김상봉, 박명림, 2011). 이를 위해선 무엇보다 시민 스스로가 자신을 정부의 소유주로 보는 인식전환이 필요하다. 정부의 대응성은 시민이 정부 소유주로서의 본래 역할을 인식할 때까지 크게 증대되지 않는다(Schachter, 1997: 2).

시민의 정부 소유주 의식은 대의제의 무력감을 극복하기 위한 직접민주주의의 보완을 위해 필요하다. UN미래포럼은 미래사회엔 시민이 인터넷, 모바일투표 등 상시 투표체제를 통해 예산을 분배하고 정책을 수정하는 신 직접민주주의가 도래할 것으로 전망했는데, 직접민주주의는 공론정치를 통해 소수집단과 개인들에게 직접 입법초안 기회를 제공하는 것은 물론,⁷⁾ 잘못 제정된 법들의 전복기회와 다루기 힘든 정치가의 소환기회도 제공한다(소준섭, 2011: 90-97). 이런 점에서 직접민주주의는 시민주도적 행정통제장치로서의 성격을 갖는다.

미국의 경우 진보시대에 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 직접민주주의 제도가 여러 주⁸⁾에서 채택되면서, 주정부의 정책과정에서 시민이 목소리를 내게 하고 주의 입법에 대한 부자들의 영향력을 약화시키고자 했다. 실제로 직접 민주주의를 시행했던 주들의 경우 소수인종 우대 등 특정영역에서 정책 대응성을 확보했다. 또 정치적 대표의 임기제한, 조세 및 지출제한, 의회에 실질적 영향을 주는 압도적 다수결요건 등 통치정책(governance policy)에서도 실질적 변화를 가져왔다(Donovan & Bowler, 1998: 12-19).

우리-관계 회복을 위해 응용할 수 있는 행정통제형 직접민주주의 방법으로는

7) 기본정책에 관한 합의도출을 위해 전국을 망라한 수백개 시민단체로 조직된 미국의 전국현안포럼, 모든 사회문제를 주제화해 주변 소집단을 서로 연결해주는 연구단체운동, 어려운 정책에 대한 문제제기를 권고해 시민소집과 정책심의를 돕는 정책심사원 등(Barber, 2006: 134), 시민입법을 돕는 시민단체의 역할도 중요하다.

8) 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 일리노이, 네바다, 오키호 등 여러 주가 직접민주주의 조항을 택했다.

주민발안, 주민소환, 주민투표, 주민소송뿐 아니라, 참여예산제, 주민감사청구, 정보공개, 온라인 시민배심원 등 여러 방법이 가능하다(소준섭, 2011: 72-79). 우리가 정부소유주 의식에 의거해 행정통제형 직접민주주의에 진력할 때, 보편적 법설계 과정에서 익명의 객체로 대상화돼온 시민이 나라의 주인으로서의 존재가치를 재인정받을 수 있다. 대의제 프레임에서 배제되어 주변화, 타자화돼온 사회경제적 약자의 버려짐과 사회 양극화를 해소할 실마리도 마련된다.

<표 4> 우리-관계 회복을 통한 행정 민주화와 관료제 개혁의 방향

관료의 책임윤리 강화를 위한 관료제 내의 의식개혁과 관료소외의 자율적 극복여건 조성을 위한 관리전략의 개선	규칙준수에서 벗어나 자기발전적 성찰을 통한 민주적 역할정체성 학습 등 책임윤리 확립. 대표시민답게 시민생활문제에의 감정 이입과 공적 돌봄의 책임윤리화
	타자적 관점에서 벗어나 시민을 권리주체로 보는 능동적 행정가로의 마음습속 변화를 통해, 수평적 권위 및 쌍방향 소통에 의거한 시민협력 근거 마련. 시민 근접환경에로의 이동과 시민생활문제에의 간주관적 이해 도모
	분권화, 자율적 근무풍토 등 전략적 인적자원관리에 의거해, 정부 사업에 대한 관료 주체의식과 책임윤리를 강화하고, 관료소외 극복을 위해 능동적 행정가다운 자율적 개혁주체의식을 고취하는 쪽으로 근무여건 조성
조직경계의 허물 등 공동체적 의사결정의 제도화를 위한 관료제 외적 제도개혁	대면접촉과 체계적 숙의 등 관-민 공동체적 정책결정의 제도화를 위한 심의민주주의 추구. 또 이를 통해 시민의 의사소통적 권력이 행정권력을 민주적 방향으로 조종할 수 있는 합리적 의견조정절차 마련
	정부주도적 행정의 해체를 통한 정책과정의 민주성 확보 및 심의민주주의의 제도화를 위한 시민중심 거버넌스의 다각적 확립
	대의제 프레임에서 배제된 약자들의 입법참여와 그릇된 법의 전복, 대표성이 약한 공직자 임기와 세출의 제한 등 행정통제형 직접민주주의 강화

VI. 맺음말

이 글에선 그들-관계로 전락할 우려가 있는 시민-관료 관계를 우리-관계로 되돌리기 위한 이론적, 실천적 기반을 마련하는 데 연구의의를 두었다. 먼저 II장에선 사회계약론과 대의제 민주주의에 의거해 정부관료라는 직업의 존재론적 함의에

담긴 대표시민 개념 속에서 시민-관료 간 우리-관계의 이론적 기반을 도출했다. III장에선 관료제적 에토스 강화에 따른 관리적 능률성 집착, 테크노크라시적 폐해, 규칙의 철창에 갇힌 관료제화 한계를 중심으로 정부행정의 민주화 저해요인을 분석한 뒤 이것들이 우리-관계를 쇠퇴시키고 그들-관계를 낳는 원인이 될 수 있음을 논했다. IV장에선 우리-관계와 그들-관계의 구분들에 따라 시민-관료 관계가 그들-관계로 전락할 우려가 있음을 보여주는 몇몇 실재를 간략히나마 성찰해보았다. V장에선 그들-관계를 우리-관계로 되돌리기 위한 실천전략을 집중 논했다. 즉 관료적 텍스트에서 벗어나 봉사 지향적 행정을 도모하도록 하기 위한 관료제 내 의식개혁방향을 관료의 책임윤리 확장과 마음습속 변화를 중심으로 살펴보고, 관료소외의 자율적 극복을 위한 근무여건조성 전략을 전략적 인적자원관리를 중심으로 논했다. 또 조직경계의 허물 등 정부주도적 행정체제와 공동체적 의사결정을 제도화하기 위한 관료제 외적 제도개혁방향으로 심의민주주의와 시민중심 거버넌스, 행정통제형 직접민주주의 도입방법을 논했다.

관료제 내외의 다각적 개혁을 통해 시민-관료관계가 우리-관계를 회복할 때, 관료에 의해 객체화, 타자화된 시민이 나라의 주인으로서 존재가치를 인정받고, 경제합리적 계산논리가 낳은 정책과정의 비민주성과 사회양극화의 치유책 등 행정민주화의 길이 열린다. 양자의 바람직한 관계설정과 인간주의 관리전략 위에서 관료소외 극복의 실마리도 마련될 수 있다.

■ 참고문헌

- 고병권. 2011. 《민주주의란 무엇인가?》 서울:그린비.
- _____. 2012. 《점거, 새로운 거버먼트: 월스트리 점거운동 프로르타주》. 서울:그린비.
- 김상봉, 박명립. 2011. 《다음 국가를 말하다》. 서울:웅진지식하우스.
- 김영평. 1988. “관료제의 정책결정양식과 민주주의의 인식방법론: 관료제의 민주화를 위한 인식방법론적 시론.” 《한국행정학보》, 22(2):373-392.
- 소준섭. 2011. 《직접민주주의를 허하라》. 서울:서해문집.
- 이도형. 2007. 《정부의 전략적 인적자원관리: 디지로그 공무원 만들기》. 서울:북코리아.
- 이문수. 2008. “막스 베버의 관료론: 기계부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?” 《정부

- 학연구》, 14(2):35-66.
- 조성수. 2010. “체험과 기억으로서의 공무원의 일상: 공무원의 권력관계에 대한 미시사적 접근.” 《한국행정학보》, 44(4):59-82.
- 야마와키 나오시(성현창 역). 2011. 《공공철학이란 무엇인가》. 서울:이학사.
- Barber(이선향 역). 2006. 《강한 시민사회 강한 민주주의》. 서울:일신사.
- Arendt(김선옥 역). 2006a. 《예루살렘의 아이히만》. 서울:한길사.
- _____ (이진우, 박미애 역). 2006b. 《전체주의의 기원 II》. 서울:한길사.
- Adams, B. et al. 1990. “Joining Purpose to Practice: A Democratic Identity for the Public Service.” In H. Kass & B. Catron(eds.), *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Pub..
- Catron B. I. & Hammond, B. R. 1990. “Reflections on Practical Wisdom: Enacting Images and Developing Identity.” In H. Kass & B. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Pub..
- Cooper, P. et al. 1998. *Public Administration for the 21C*. Fort Worth, TX.: Harcourt Brace College, Pub..
- Cooper, T. 1990. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, 3rd ed.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. 2007. *The New Public Service, expanded ed.* M. E. Shape, Inc..
- Donovan, T. & Bowler, S. 1998. “An Overview of Direct Democracy in the United States.” In S. Bowler, T. Donovan & C. Tolbert(eds.) *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Ohio State Univ. Press.
- Dyson, K. 1980. *The State Tradition in Western Europe*. Martin Robertson.
- Etzioni-Halevy, E. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Farmer, D. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Post-modernity*. Tuscaloosa, Alabama: The Univ. of Alabama Press.
- Fischer, F. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage Pub..
- Frederickson, H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. Jossey-Bass.
- Goodsell, C. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic, 2nd ed.* Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.
- Habermas, J. 1996. *Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.

- _____. 1985. *Theory of Communicative Action 2 : Life World and System: a Critique of Functionalist Reason*. Beacon.
- Hummel, R. 1982. *The Bureaucratic Experience, 2nd ed.* St. Martin's Press.
- _____. 1990. "Circle managers and Pyramid Managers." In H. Kass & B. Catron(eds.), *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Pub..
- Kass, H. 1990. "Stewards as a Fundamental Element in Images of Public Administration." In H. Kass & B. Catron(eds.), *Images and Identities in Public Administration*. Sage Pub..
- Kelly, T. 2004. "Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jurgen Habermas." *Administration & Society*, 36(1):38-61.
- King, C. & Stivers, C. 1998. *Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. London: Sage Pub..
- Kirlin, J. 1996. "The Big Questions of Public Administration in a Democracy." *Public Administration Review*, 56:5.
- Nabatch, T. 2011. "Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration." *The American Review of Public Administration*, 40(4): 376-399.
- O'Conner, J. 1978. "The Democratic Movement in the United States." *Kapitalistaat*, Vol. 7.
- Parkin, J. 1994. *Public Management: Technology, Democracy and Organization Reform*. Aldershot: Avebury.
- Ronge, V. 1984. "The Politicization of Administration in Advanced Capitalist Societies." *Political Studies*. Vol. XXXV.
- Schachter, H. 1997. *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*. State University of New York Press.
- Schutz, A. 1967. *The Phenomenology of the Social World*. by Walsh & Lehnert(trans.), Northwestern Univ. Press.
- Shah, A. 2008. "Demanding to be Served." In J. De Jong & G. Rizvi(eds.), *The State of Access: Success & Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Stivers, C. 2008. *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington, D. C.: Georgetown Univ. Press.
- Thayer, F. 1984. *An End to Hierarchy and Competition, 2nd ed.* N.Y.: Franklin Watts.

- Tussman, J. 1960. *Obligation and the Body Politic*. N. Y.: Oxford Univ. Press.
- Waldo, D. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. Calif.: Chandler & Sharp.
- Waugh, W. Jr. 1998. "Phenomenology." In Lynch & Dicker(eds). *Handbook of Organization Theory & Management: The Philosophical Approach*. N.Y.: Marcel Dekker Inc..
- Weber, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. by A. M. Henderson & T. Parsons(trans.), Oxford: Oxford University Press.
- White, O. Jr. 1969. "Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy." *PAR*, 29(1):32-42.
- Woller, G. 1998. "Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos." *Administration & Society*, 30:1.