

한국 관료제의 트릴레마 해부

김창수*

본 연구에서는 2만 불이 넘어선 경제성장 상태에서 민주주의를 지속하면서 한국 관료제가 강하고 효율적인 모습으로 지속가능할 것인지 논증해보았다. 한국 관료제는 1970년대 산업화 시대에 효율적 장치를 내장하고 획기적인 경제발전을 이루어내고, 이를 토대로 성장한 시민사회를 통해 민주주의가 공고화되는 과정에 있는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 관료제는 여전히 민주주의 측면에서 뿐만 아니라 효율성 측면에서도 비판을 받고 있기 때문에 트릴레마에 빠져있는 것으로 분석되었다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사고에서도 확인할 수 있듯이 무능하고 비효율적인 관료제가 결코 민주적일 수 없으며, 효율성이 내재된 강력한 관료제가 오히려 민주주의 발전의 기본조건임도 확인할 수 있었다. 그러므로 우리나라 관료제가 국가발전의 지속적인 구심체로서 작동하기 위해서는 막스 베버의 관료제 모델의 확장 해석이 요구되는 것으로 나타났다. 결론적으로 본 연구에서는 기존 관료제 규칙의 합리적인 재설계, 부처할거주의의 확장 해석을 통한 분업과 조정원리의 보완, 네트워크 조직을 통한 명령통일 원리의 확장, 그리고 협력기획을 통한 전문성 원칙의 보완을 제안하였다.

주제어: 한국 관료제, 트릴레마, 효율성, 민주주의

I. 서론

관료제(bureaucracy)란 어떤 공공목표를 수행하도록 임명된 관료들의 계층조직이다(김창수, 2008). 관료제는 합법성과 효율성의 가치를 중시한다. 관료제는

* 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 환경정책, 관료제와 시민사회, 정부규제, 공공갈등관리 등이다 (csookim@pknu.ac.kr).

하나의 도구이다. 관료제 종사자들의 교체는 기계의 부품을 갈아 끼우는 것과 비슷하다. 관료제 규칙의 비인격성은 개인들의 구체적 사정은 무시하고, 자의적 해석을 허용하지 않는다. 관료제가 여러 부서의 일을 조정하려면 권위의 계층이 필요하다. 관료제는 집단 내지 조직 속에서 직무를 계층적으로 나누어 대규모 행정 관리 활동을 수행하는 조직유형이다. 규칙에 의해 정확하게 업무가 수행되고, 분업과 전문화의 원리, 계층제적 조정의 원리, 공평무사의 원리가 작동해야만 관료제가 합리성과 효율성을 달성할 수 있다(Weber, 1922). 막스 베버는 관료제는 이러한 특성 때문에 기술적인 측면에서 최고의 합리성을 획득하는 것이 가능하다고 한다(Merton, 1940; Etzioni-Halevy, 1983: 27-40). 산업사회에서 관료제보다 더 효율적인 조직 내부 협력시스템은 없었고, 정보사회에서 대안적인 조직유형이 논의되지만 여전히 강력한 조직관리 도구로 자리 잡고 있다.

그런데 관료제는 정말 효율적인 장치일까? 그래서 관료제는 비민주적인 장치일까? 본 연구는 정책의 효율성을 달성하기 위해 관료제를 사용할 경우 실패할 수도 있고, 관료제적 장치가 언제나 비민주성을 초래하는 것은 아니라고 가정한다. 일반적으로 관료제는 효율성의 상징이고, 민주주의의 적으로 인식하면서 관료제와 민주주의의 딜레마 논의에 천착하고 있다. 그런데 관료제가 오히려 지극히 비효율적일 수 있고, 그리고 아주 민주적일 수 있다는 명제를 논증해보고자 한다. 관료제, 효율성, 그리고 민주주의의 관계를 삼각딜레마(trilemma)의 관점에서 조명해보고자 하는 것이다. 한국 정부는 강력한 관료제(strong bureaucracy), 효율성(efficiency), 그리고 민주주의(democracy)라는 세 가지 목표를 동시에 달성하고자 하지만 어느 하나의 가치를 강조하면 나머지 가치들과 상충하게 되는 삼중딜레마에 빠질 수 있는데 본 연구에서는 이를 한국 관료제의 트릴레마(bureaucratic trilemma)로 정의한다. 본 연구에서는 다음과 같이 크게 두 가지 핵심적인 연구문제를 제기하고 논증해보고자 한다.

첫째, 관료제와 효율성은 어떤 관계일까? 우리나라 관료제는 효율성을 확보하고 있는가? 통상 관료제는 매우 효율적인 장치라고 인식된다. 특히 권위주의 정부의 도구로 작용할 때는 탁월한 위력을 발휘한다. 우리나라에서는 군사정부의 시기에 관료제의 신화를 경험하였다. 일반적으로 산업사회에서 관료제는 효율적

인 장치였지만, 민주주의가 상당 부분 진척된 상태에서는 굳뜨고 비효율적인 도구로서 시민들에게 부담을 주는 억압적인 장치로 알려져 있다. 그런데 관료제는 우리 사회구조가 다원화되어도 여전히 효율적일 수 있을까? Weber(1922)가 요구한 관료제의 효율성의 조건을 충족시키면서도 다원화된 민주사회의 다양한 요구를 수용하는 것이 가능할 수 있을까?

둘째, 관료제와 민주주의는 어떤 관계일까? 우리나라 관료제는 민주적으로 운영되고 있고, 민주주의 발전에 기여하고 있는가? 관료제가 전문지식과 관직의 임기에 의해 민중들로부터 유리되는 관료계급으로 존재한다는 이유로 관료제를 반대하는 것이 정당한 것일까? 민주주의는 교체임용주의를 통해 관직의 임기를 단축하려고 애쓰는데, 이로 인해 경험과 전문성이 축적되지 못한 아마추어들이 양산되어 조직의 합리성과 효율성을 저하시킨다. 양자 사이에는 상충 관계만 존재하는 것일까? Weber(1922)는 민주주의는 전통적인 귀족지배에 대항하는 싸움에 의하여 관료제의 발전을 촉진했다고 강조했다. 관료제적 규칙의 비정의성은 ‘법 앞의 평등’이라는 민주주의 이상과 결부되면서 공평성을 가져온다. 실적주의에 바탕을 둔 합리적 관료제는 또한 광범위한 인력충원을 통해서 비민주적이고 폐쇄적인 관료주의의 틀을 깬다.

그러므로 본 연구는 기존 관료제 연구들이 관료제는 당연히 효율적이라는 전제에서 출발하여 민주주의와의 상충 관계에만 천착하는 기존 논의에 대한 하나의 반론이다. 즉, 관료제와 효율성의 상충관계와 딜레마 관계도 당연히 논의의 중심으로 들어와야 한다는 것이다. 본 연구의 목적은 한국 관료제가 민주주의와 딜레마 관계에 있을 뿐만 아니라 효율성과도 딜레마 관계가 될 수 있는 트릴레마 관계를 논증하고 해부하는 것이다.

Ⅱ. 관료제의 트릴레마와 지속가능한 국가발전

1. 관료제의 확장에 따른 효율성과 민주주의의 위협

천으로 덮인 탁상 혹은 사무실을 뜻하는 bureau와 지배를 뜻하는 접미사 cratic가 결합되어 만들어진 bureaucratic라는 말은 프랑스의 상공대신이며 중농주의자이고 정치경제학자인 구르네(Vincent de Gournay, 1712~1759)가 1745년 처음 사용한 말이라고 한다. 그는 프랑스가 관료주의(bureaumania)라는 병을 앓고 있어 황폐화되고 있다고 얘기했다(Albrow, 1970: 16). 프랑스 시민사회 성립기의 소설가인 발자크(Honoré de Balzac, 1799~1850)는 1836년 《피고용자》라는 저서에서 관료제를 자기 몸보다 훨씬 큰 엄청난 무기를 휘두르는 난쟁이로 묘사했다. 그리고 관료제는 명령하는 사람과 수행되는 서비스 사이에 가려진 육중한 커튼과 같으며, 여점원처럼 간섭하기 좋아하는 존재라고 했다(Jackson, 1983: 1; 김영식·주운현, 2008: 105). 관료제는 관료가 운영하는 정부와 행정의 과도한 권력을 경멸하기 위해서 사용한 용어로 알려져 있다. 이처럼 19세기 초엽 유럽에서는 게으름과 비능률성의 은유로 관료제라는 용어를 경멸적으로 사용하였던 것이다(Etzioni-Halevy, 1983: 9; 유광호, 1999: 17-18). 19세기 영국에서는 관료제를 자유와 민주주의의 적으로 간주하였는데, 특히 John S. Mill은 《자유론》(1859)에서 모든 것이 관료제를 통해서 행해지는 곳에서는 관료제가 진정으로 반대하는 일은 전혀 고려될 수 없다고 했다. 관료제는 새로운 문제에 신속적으로 대응하는 능력이 부족하고, 업무를 지체시키며, 자유로운 상업 활동을 간섭하는 등의 이유로 비판의 도마에 올라 있었다(유광호, 1999: 18-21). 결국 역사적으로 볼 때 관료제는 효율성과 민주성 양 측면에서 모두 높은 점수를 받지 못하였다.

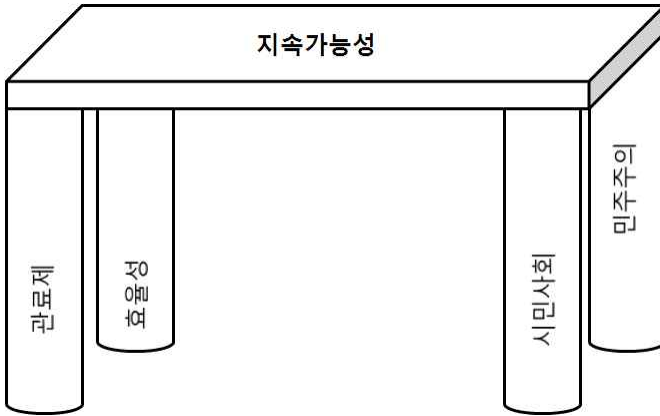
현대사회에서 관료제는 때로는 재정적 지원을 통해서 또 때로는 규제적 장치를 통해서 시민사회와 영향을 주고받는다. 정부관계자들은 통상 정부업무의 20%는 재정지원을 포함한 진흥업무이며, 80%는 규제업무라고 얘기한다. 그런데 재정적 지원의 차등은 불만세력을 형성하기 쉽고, 규제를 통해 불이익을 경험한 시민들 역시 관료와 관료제에 대해 좋은 인상을 가지기는 어렵다. 관료제가

재정적 지원은 물론 규제 업무를 수요자 중심에서 서비스 관점으로 접근하지 않는 한 관료와 관료제는 하여튼 밍상이다. Downs(1967: 26)는 개인으로서 관료는 그렇지 않은 시민에 비해서 효율적이지도 정직하지도 근면하지도 완전하지도 그렇다고 공익정신이 투철하지도 않기 때문에 전혀 존경의 대상이 아니라고 못 박는다. Hummel(1982: 4-18)은 모든 사람들은 관료제로 인하여 고통을 받는다고 한다. 가령 시민과 정치가들은 공직채용 비리를 저지르는 공무원, 사법피해자를 만드는 관검사, 효율성이 떨어지는 토건사업을 하면서 막나가는 관료제를 통제하느라고, 고위관리자는 관료제를 관리하느라고, 그리고 고용된 사람들은 관료제 속에서 툽니바퀴처럼 일하느라고 고통을 받는다는 것이다. 그는 공공관료제를 사회에 책임을 지는 봉사기관으로 인식하는 것은 그릇된 생각이며, 사회를 지배하는 통제기관으로 인식하는 것이 올바른 생각이라고 한다. 그러므로 관료제의 권력 확장은 효율성과 민주성 모두와 상충관계에 이를 수 있음을 의미한다.

2. 관료제의 확장에 따른 효율성과 민주주의의 기회

관료제에 대한 부정적인 시각을 갖게 되면, 관료제가 제공하는 밝은 면을 간과할 우려도 없지 않다. 관료제가 기본적으로 국민의 봉사기관인 점을 부인하기는 어렵기 때문이다. 우리는 관료제를 통해 공급되는 물로 매일 아침 세수를 하고, 관료제가 공급하는 전기로 등을 켜서 책을 읽는다. 나의 재산은 서류에 등재되어 보호되며, 내가 태어나서 죽는 순간과 사후에까지 변함없이 관료제는 나와 함께 한다(김창수, 2009).

<그림 1> 국가의 지속가능한 발전을 위한 네 기둥 모형



우리가 민주주의의 가치로 생각하는 평등, 참여 그리고 개인의 인격성은 계층제, 전문화 그리고 비인격성 등 관료제의 지향가치와는 상반된다(강신태, 2013: 67). 그러나 일찍이 Waldo(1980)는 대규모조직을 관리하는 테크놀로지로서 관료제를 규명하면서, 관료제와 민주주의를 20세기를 형성한 두 개의 주요한 세력이라고 했다. 관료제와 민주주의의 가치는 서로 상반되기 때문에 역설적으로 상호보완적일 수 있으며, 두 기둥의 하나가 지나치게 비대하거나 그 반대인 경우 그 사회는 지속가능성을 확보하기 어렵다. <그림 1>에서는 불안한 두 기둥에 비해 효율성과 시민사회라는 두 기둥을 더 추가하여 네 기둥 모형을 구성해본 것이다. 유신시대 때 우리는 관료제의 수레바퀴가 너무 비대해져 붕괴를 경험한 적이 있다. 한때 아르헨티나에서는 민주주의가 너무 과다하여 국가를 위기로 몰고 간 경험이 있다. 정보사회인 21세기에도 여전히 이러한 명제는 유효하다. Bozeman(2000)은 그의 책 서두에서 관료제가 없는 세상을 상상해 보라고 한다. 그러면 일단은 기다리는 줄이 짧아지고 서류업무가 줄어들고 좀 더 효율적이 될 것이라고 한다. 그런데 관료제가 없다면 유토피어나 완벽한 경쟁시장이 과연 그를 대신해 줄 것인가라고 반문한다. 그러기에는 관료제가 이미 세상을 길들여 왔고, 이제 세상은 관료제를 길들일 방법을 찾고 있다고 한다. 관료제의 옹호자는 거의 없고 수많은 비판자들이 있기 때문에 관료제의 병을 치유하고 개혁하는 것이 이 시대

의 정치가와 관리자는 물론 시민들이 해야 할 일이라고 강조한다. 뿐만 아니라 현대사회에서 관료제는 정치권에서 결정된 정책을 단순히 집행하는 도구를 넘어서서 정책과정에서 강력한 결정권을 갖는 정책결정자(policy makers)라는 점도 무시하기 어렵다(Riley and Brophy—Baermann, 2006: 1—19).

여하튼 관료제는 그 자체가 목적이 아니고 어디까지나 수단에 불과하다. 따라서 관료제는 사용자인 국민이 어떻게 사용하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있는 것이다. 우리 국민들이 관료제에 대해 무작정 요구하고 비난하기만 하지는 않았는지, 진정으로 배려하였는지 고민해 보아야 한다. <그림 2>에서는 I 유형은 네 기둥이 조화를 이루어 지속가능한 이상적인 민주국가라고 할 수 있는데, II 유형은 권위주의국가에서 일방적인 정책추진을 하는 경우이다. III유형은 국민의 인기에 영합하는 민주주의, IV유형은 북한과 같은 말기적인 전체주의의 국가라고 할 수 있다.

<그림 2> 효율성과 민주성의 조화가능성

		민주성	
		높음	낮음
효율성	높음	I	II
	낮음	III	IV

3. 관료제, 효율성 그리고 민주주의의 트릴레마

근대관료제는 합리적·합법적 권위가 지배하는 관료제를 말한다. 막스 베버는 프러시아와 영국 관료제에 대한 그의 지식을 바탕으로 근대적 관료제의 이념형(ideal type)을 구성했다. 그의 합리적·합법적 관료제의 특징은 다음과 같다(Coser, 1977: 230—233; Etzioni—Halevy, 1983: 28—32; Albrow, 1970: 49; Bozeman, 2000: 17—22). 그리고 이러한 특징은 그의 합리적·합법적 관료제가 책임감을 가지고 정확하고 엄격하게 그리고 안정적으로 업무를 수행하여 효율성을 달성할 수 있는 중요한 요건이 된다.

(1) 각 직책은 잘 정의된 임무와 권한의 영역(well-defined sphere)을 갖는다. (2) 각 직책은 계층제(hierarchy) 내에서 명령을 받는다. (3) 권위는 공식적 직무(official duties)에 제한된다. (4) 관료는 선출이 아닌 임명에 의해, 그리고 조직과의 계약관계(contractual relationship)를 기초로 직책을 받는다. (5) 관료는 객관적 자격(objective qualifications)을 기준으로 선발된다. (6) 관료는 경력(career)을 지향한다. 영속적인 직책을 유지하고, 승진은 선임순위와 업적에 의해 행해진다. (7) 관료는 자신의 직위(positions)를 사적 용도에 사용하지 못한다. (8) 활동은 일반적이고 객관적인 기준(objective criteria)에 의해 규제되어야 한다. 이는 문서주의의 특성으로 이해해도 될 것이다. (9) 공식적인 직무는 비정의적으로(a spirit of bureaucratic impersonality) 수행되어야 한다.¹⁾ (10) 관료제에서는 흔히 비관료 출신의 수장(non-bureaucratic head)을 갖는다(Weber, 1922).

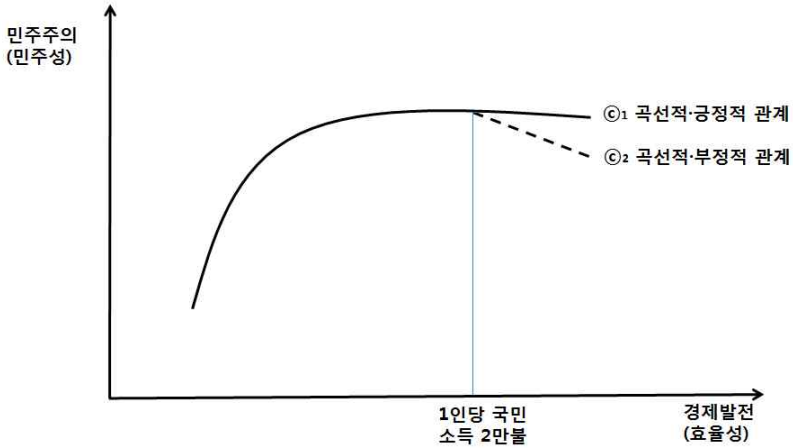
Weber(1922)는 관료제의 이러한 특성 때문에 순수한 기술적인 측면에서 볼 때 최고의 합리성을 획득하는 것이 가능하다고 한다. 본 연구에서는 계층제적 권위를 바탕으로 수직적인 명령체계를 유지하고 있는 관료제에 초점을 맞추어 보고자 한다. 정치학자인 이극찬(2003: 410-417)은 관료제(bureaucracy)를 집단 내지 조직 속에서 직무를 계층적으로 나누어 대규모적인 행정관리활동을 수행하는 조직유형으로 정의한다. Weber(1922)의 관료제관에 의하면 먼저 문서주의에 따라 철저하게 법령의 지배를 받으면서, 둘째 합리적 분업화를 가져오는 권한분담의 원칙, 셋째 일사불란한 통제와 감독을 위한 계통의 원칙, 넷째 채용과 승진의 기준인 전문성의 원칙, 다섯째 세습과 정실, 그리고 공무원의 자의(恣意)가 배제되는 공평무사(公平無私)의 원칙 등 다섯 가지 원칙이 작용되어야만 관료제가 합리성과 효율성을 달성할 수 있다고 본다. 그런데 박병련(2013: 167-187)에 의하

1) 2012년 7월 면담한 독일의 경험주의 사회학자는 ‘Sine ira et studio’는 라틴어로서 ‘분노와 감정 없이’(without anger and fondness) 혹은 ‘증오와 열정 없이’(without hate and zealotry)라는 의미라고 한다. 근대 관료제는 이를 점유한 개인과는 구분되는 객관적인 관직으로 구성되어 있으며, 관료는 임무수행에 있어서 관직이 요구하는 바를 개인적 감정, 정념 등을 철저히 배제한 상태로 임할 것을 요구받았다고 막스 베버는 말하고 있다는 것이다.

면, 삼봉 정도전(1342-1398)의 관료체제의 설계는 막스 베버의 합리적 관료제를 넘어서서 재상과 군주와 상호견제는 물론 수직적·수평적 직무분담의 원리를 제시하였는데, 이는 관료제를 둘러싼 효율성과 민주주의의 트릴레마를 극복하고자 했던 것으로 평가된다.

이러한 관료제를 효율성과 민주주의의 관계를 거시적 수준에서 그리고 역사적·구조적 측면에서 정치학적으로 해석한 네 가지 시각이 있다(Etzioni-Halevy, 1983, 유광호, 1999: 90-100). 첫째, 다원주의(pluralism) 하에서는 모든 불만거리를 정부가 맡게 되는데, 정부는 이러한 과중한 짐을 감당할 만한 능력을 가지고 있지 못하다고 본다. 민주적 정책과정은 필연적으로 효율성에 상처를 입히고 관료제 부담을 주기 때문에 트릴레마를 형성하게 된다. 그러나 이익집단 간의 견제와 균형, 민주적 절차를 통해 효율성과 민주성의 조화가 가능하다는 입장으로 해석된다(Lindblom, 1965). 둘째, 테크노크라시(technocracy) 하에서 관료제의 확장은 선출된 엘리트가 아닌, 즉 선출한 자들에 대해 아무런 책임을 지지 않는 피임명자들의 손에 권력이 들어간다는 면에서 민주주의에 대한 어두운 위협이 된다고 한다. 그러나 관료제의 정치적 중립성에 의한 정치적 정실의 추방은 민주주의에 대한 관료제의 긍정적인 기능으로 이해할 수 있다. 셋째, 조합주의(corporatism) 장치 하에서 법인조직은 국가가 부여하는 어떤 제약조건을 받아들이는 대신에 자기 영역 내에서의 진정한 대표의 독점권을 부여받는다. 2014년 3월 10일 의사협회 집단휴진 사태 이후 악화되고 있는 정부와 의협 사이의 갈등은 민주주의와 사회적 효율성에도 타격을 입히고 있다. 넷째, 마르크스주의(marxism)로서 국가를 부르주아 계급의 직접적인 지배수단으로 보거나 지배계급에 대해 상대적 자율성을 가지면서 장기적으로는 역시 지배계급의 이익에 봉사한다고 본다. 최근 우리 사회의 양극화의 심화는 민주주의 자체에도 위협이 되지만, 국가 전체의 효율성을 떨어뜨리고 국가 관료제에 위협으로 작용할 수 있는 것이다.

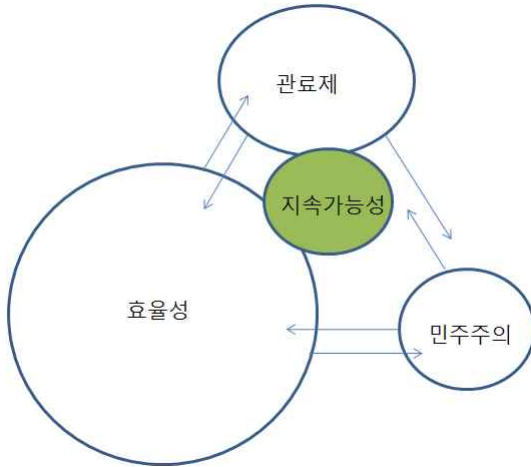
<그림 3> 경제발전과 민주주의의 관계 모델



<그림 3>에서 경제발전의 축은 관료제의 효율성 중심의 국정운영을 의미하고, 민주주의의 축은 시민사회의 성장을 의미한다. 이때 ㉠의 경우를 가장 경험적이고 중립적인 선택으로 볼 경우 일정 기간 관료제의 효율성을 통한 경제성장은 민주주의의 발전을 획기적으로 가져오지만, 일정 시점을 지나면 관료제와 민주주의의 상관관계가 떨어지면서 트릴레마에 빠질 가능성을 암시하고 있다(임정훈, 2003: 311-312). 이때는 획기적인 경제성장도 어렵고, 민주주의의 공고화도 쉽지 않은 트릴레마 상황이기 때문에 점진적으로 양자의 동시발전이 요구된다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 1인당 국민소득 2만 불 시대에 접어든 이후 3만 불의 시대로 아직 접어들지 못하고 있기 때문에 관료제의 트릴레마를 극복하는 것이 중요한 과제로 평가된다. <그림 4>에 나타난 것처럼 강한 관료제, 효율성 그리고 민주주의라는 삼각 축에서 하나의 축이 무너지면 연쇄적으로 나머지 두 개의 축이 무너지는 삼각딜레마를 초래할 수 있다는 점이다. 이명박정부에서와 같이 정부 관료제가 4대강 살리기 사업을 질풍노도와 같이 효율적으로 추진할 경우 민주적 절차를 경시하여 민주주의에 심대한 타격을 입히고, 낭비적 재정지출이 이루어져 효율성에도 타격을 주며, 결국 정부 관료제에 대한 불신으로 이어지면서 삼각딜레마가 형성된다. 박근혜정부에서 댐건설과 밀양고압송전철탄 분쟁에 휘말

리면서 지역사회와 시민단체의 의견을 경청하는 방향으로 제도변화를 시도하고 있는데(국토교통부 수자원개발과, 2013), 이로 인해 정책추진의 효율성이 떨어질 경우 지역에서 건의한 댐건설이 무산되기도 하고, 국책사업추진이 지지부진하여 국민전체에게 부담으로 작용할 수도 있다. 그러므로 세 가지 축이 균형을 이루어 국가 관료제가 지속가능해질 수 있도록 섬세한 접근이 요구된다.

<그림 4> 관료제의 트릴레마와 지속가능한 발전 모델



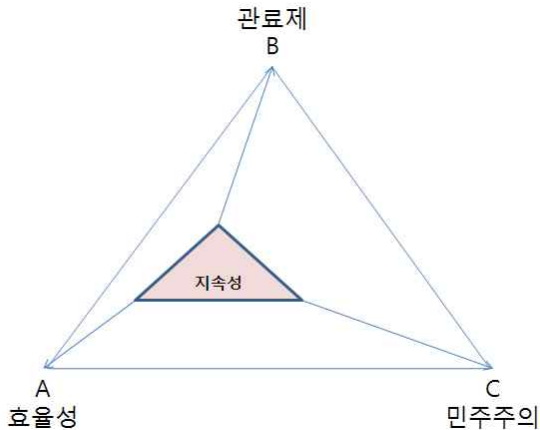
Ⅲ. 관료제 비판과 트릴레마

1. 관료제에 대한 비판의 십자포화

막스 베버의 관료제론은 이론적인 측면뿐만 아니라 실제적인 측면에서 신랄한 비판을 받는다(Etzioni-Halevy, 1983: 35-40; 유광호, 1999: 76-89; Clegg and Dunkerley, 1980). Weber(1922)의 관료제관에 근거하여 관료제 비판이 이루어지는 초점은 크게 4가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 문서주의에 따라 철저하게

법령의 지배를 받기 때문에 등장하는 관료제 규칙에 대한 비판이다. 둘째, 합리적 분업화를 가져오는 권한분담의 원칙 때문에 발생하는 부처할거주의에 대한 비판이다. 셋째, 일사불란한 통제와 감독을 위한 계통의 원칙을 현실적으로 벗어나서 제국형성이나 관청형성이 이루어지는 것에 대한 비판이다. 넷째, 채용과 승진의 기준인 전문성의 원칙을 위배하여 관료제가 구성될 때 받는 비판이다. 마지막으로 세습과 정실, 그리고 공무원의 자의가 배제되는 공평무사의 원칙의 경우 관료제 외부적 요인에 의해 낙하산 인사가 이루어지는 경우를 상정할 수 있으나 관료제 자체에 대한 비판으로 보기는 어렵다.²⁾ 결국 <그림 5>에 나타난 바와 같이 세 가지 축 모두를 강조할 때 균형점에 도달할 수 있고, 효율성 한 축만 강조할 경우 균형이 깨지고 시스템이 붕괴하는 것을 알 수 있다. 가령 관료제가 규제완화를 통해 효율성과 경제발전을 목표를 강조할 경우 기업의 부담경감을 위해 관리감독을 소홀히 하여 부정부패에 빠지면서 민주주의에 위협을 가할 수 있다.

<그림 5> 관료제 비판과 트릴레마 모형



2) 그러나 이문수(2012)는 국민과 감정적 유대를 통한 상호 인정(recognition)이 없이, 또는 사회적 약자들에 대한 인류애적인 공간이 없이 객관적으로 규정된 직무를 중립적으로 수행한다는 막스 베버의 관료제가 현재 우리가 처한 상태에서 바람직한 것인가 하는 규범적 논의를 진전시키고 있다.

2. 관료제 규칙 비판

1) 머튼의 목표와 수단의 전치현상

Merton(1940)은 관료제 규칙에 대한 비판에 초점을 맞춘다. 그는 규칙에 대한 내면화는 일관된 기능수행이 가능하게 하여 업무의 신뢰성과 안전성을 제고하고, 고객의 입장에서 보면 예측가능성을 증대시킨다고 한다. 그러나 이것이 지나쳐서 도구적 가치가 궁극적 가치로 변형되어 과잉동조(over-conformity)가 되면 ‘목표와 수단의 전치현상’(displacement of goals)을 초래하고 조직구성원들의 행동을 경직화하여 고객과의 마찰을 증대시키고 고객에 대한 서비스의 제공을 어렵게 한다고 한다.

2002년 태풍 루사로 피해를 입은 제방을 복구하기 위해 현장조사를 거쳐 재정지원을 받고 설계를 끝낸 후 막상 공사를 시작하여 완공을 한 달 앞두고 있었는데, 2003년에는 태풍 매미가 덮쳐 다 쓸어버린 예가 있다. 규칙에 지나치게 집착하여 보고, 현지조사, 공사계약, 예산배정 등의 절차를 규칙대로 따르다 보니 문제해결이 신속하게 이루어지지 못한 것이다(KBS 환경스페셜, 2004. 9. 22).

물론 관계공무원들에게 있어서 규칙을 어기는 것은 곧 징계를 의미하기 때문에 우선적으로 규칙을 지키는 것이 중요할 것이다. 그러나 급하다고 바늘허리에 실을 묶어 바느질을 할 수는 없기 때문에 근본적인 문제해결이 요구된다. 그러므로 규칙입안자에게는 집행의 오류를 방지하기 위해서 진정한 목적에 대해 고민하고 규칙을 작성하는 해안이 요구된다. 2014년 3월 20일 청와대 영빈관에서 대통령, 장관, 기업인 그리고 자영업자 160명이 모여 규제개혁을 위한 7시간 토론이 이어지고 임기 내에 규제 1만 5천 건 중에서 2천 2백 건을 없애겠다고 했지만, 이러한 수치가 목표가 아니라 규제서비스의 품질을 높이고 청년 일자리 창출과 고객만족도로 이어지는 수요자 중심의 규제개혁이 핵심내용이 되어야 함을 시사한다.

이러한 측면에서 우리나라 문화산업에 대한 경직적 규제와 과잉규제는 편향된 규제집착 때문이 아닌지 되새겨보아야 한다.

2006년 7월 경품제공유기기구인 ‘바다이야기’ 사태는 게임 산업을 육성하기 위해 게임에 사행성을 결합하여 대한민국을 도박광풍에 빠뜨리는 정책 결과를 초래했다. 결국 노무현정부는 성인게임장에서 사행성을 몰아내기 위해서 경품허용 금지 등 과잉규제를 통하여 게임 산업을 함께 몰아낼 수밖에 없는 정책선택을 하였다. 이렇게 형성된 과잉규제에 대해 정책집행주체와 규제대상 집단이 선택적으로 불응하면서 정책효과가 왜곡될 수밖에 없었던 것이다(김창수, 2012: 144-178).

2) 굴드너의 규칙의 경직적 준수

Gouldner(1954)의 비판은 관료제 규칙의 경직적 준수가 가져오는 비합리성에 초점을 맞추고 있다(March and Simon, 1958). 조직상층부의 통제 필요성에 의한 일반적 규칙의 강화는 허용 가능한 최소한의 행동의 명세화로 나타나는데, 이는 구성원의 활동을 최소한도의 수준으로 끌어내림으로써 조직목표와 성과 간의 간격을 크게 한다. 그의 이론을 통해 우리는 관료들이 왜 무사안일주의 내지 복지부동에 빠지는지 이해할 수 있는 논리적 구조를 갖게 된다. 관료들이 시민사회를 위해 왜 적극적으로 일하지 않는지, 재해에 대비해서 미리 경보를 울리는 사전 예방적 기능을 왜 소홀히 수행하는지를 깔끔하게 이해할 수 있다. 통제규칙이 강화되면 규칙 준수자들은 규칙에 포함되어 있는 내용 이외에는 관심을 보이지 않기 때문이다. 즉 상관이 규칙에 따라 시키는 일만 하는 것이다. 괜한 일을 저질러 굶어 부스럼을 만들 필요가 없는 것이다.

사실 행정 관료의 입장에 서면, 합법성에 매몰되고 합법성의 프레임으로 세상을 보는 점을 나무랄 수는 없다. 관료가 위법한 행정행위를 하게 되면, 치명상을 입게 되기 때문이다. 그런데 문제는 관료가 우선시하는 합법성의 가치가 시민사회가 요구하는 민주성의 가치와 배치된다는 점이다. 시민사회는 합법성보다는 투명한 절차와 공정한 결과를 요구하기 때문이다. 따라서 관료들이 숨겨온 영혼

을 내놓고 혼신을 다해 규제서비스를 수행하게 하려면 합리적인 규제개혁 시스템이 정착될 필요가 있다.

3. 셀즈닉의 분업과 조정원리 비판

2012년 여름밤에 부산을 무대로 중증외상센터의 필요성을 역설하고 있는 MBC 드라마 ‘골든타임’에서 환자의 전체적인 상태를 고려하지 않고 흉부외과, 신경외과 등 관련 의사들이 국부적인 문제에만 천착하면서 체계적 오차를 범하는 아이러니한 모습이 나타난다. 2007년 12월 발생한 Hebei Spirit호 유류오염사고 사례의 경우에도 해양경찰과 지방자치단체의 칸막이 구조가 견고하여 방제 협력이 어려웠고, 다음 단계로 시민사회의 자원봉사활동을 조직화하는 데도 어려움을 보인 것이다(김창수, 2009: 309-346). 박근혜정부에 들어와서도 2014년 1월 2월에 여수와 부산에서 여전히 유류오염사고가 발생하고 있고, 불산 누출사고를 비롯한 화학물질 오염사고가 발생하고 있다. 환경부와 보건복지부를 비롯한 관계부처에서 최선을 다해서 업무를 수행하고 있지만 시민들은 문제해결로 인한 만족도가 지극히 낮은 것이 현실이다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사고 때에도 안전행정부와 해양수산부 그리고 해양경찰청의 칸막이구조가 나타나면서 사고수습의 초기대응에서 혼선을 초래했다. 왜 이러한 현상이 나타나는 것일까?

Selznick(1949)의 비판은 권한의 위임에 따른 관료제 내부의 협력 가능성의 빈약에 초점을 맞추고 있다(March and Simon, 1958). 관료제에서 권한의 위임은 구성원의 전문성의 증대와 문제해결 능력의 신장을 가져온다. 예를 들면, 대통령은 국토교통부와 환경부 등 각부 장관에게 그리고 각부 장관은 국장들에게 권한을 위임하여 업무의 효율성을 증대시킨다. 그런데 위임을 받은 부서들은 자신의 조직의 업무가 가장 중요하다는 인식을 하게 되면서 조직의 하위단위 간의 칸막이 현상(sectionalism)을 초래하게 된다. 이것은 칸막이 부서 간의 제국형성 경향과 의사전달의 왜곡을 가져오는 원인으로 작동한다.

Toffler(1990)는 공·사 부문 모두에서 나타나는 칸막이 현상의 문제점을 비판한다. 관료체제는 칸막이 방을 차지하고 권력을 장악하고 있는 전문가와 정보체

널을 통한 정보흐름을 통제하여 권력을 장악하고 있는 관리자에게 일상적인 통제권이 넘어가 있다. 컴퓨터가 등장하기까지는 칸막이체제가 부의 생산을 위해 지식을 조직화하는 주된 방법이었다. 그러나 미국 국방성의 한 관료는 칸막이 부서가 너무 많아 어느 누구도 전체 시스템을 어떻게 운영해야 할지 설명하는 것이 불가능해졌다고 실토했던 적이 있다.

우리나라에서 수질관리는 환경부, 수량관리와 하천정비 사업은 국토교통부, 그리고 지방하천은 지방자치단체가 각각 관리를 하지만 정작 물 값은 수자원공사가 징수하다 보니 분쟁이 생기면 서로 책임 떠넘기기가 빈번해 분쟁이 장기화된다. 이런 구조의 문제 때문에 물 관리를 환경부로 일원화하는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다(김창수, 2013: 434-500).

이러한 사례를 통해 자신의 부서의 업무도 중요하지만 전체적인 맥락에서 부분적인 자신의 업무를 이해하고 서로 소통하면서 문제를 해결할 수 있는 지혜로운 방안을 고민할 필요가 있다. 2012년 7월 면담한 독일의 전문가들은 부처할거주의와 같은 어치구니없는 현상을 독일에서는 보기 힘든데, 그 이유를 상대방을 존중하며 감정을 다치지 않게 배려하는 토론문화에서 찾고 있었다. 이때 면담한 독일 바이로이트대학 한 경험사회학 전문가는 부처할거주의를 관료제의 병폐로 규정하기보다는 시민사회의 미발달에서 찾고 있었다. 국민들은 언제나 관료제를 비난하는데, 이는 관료제의 문제점이기보다는 국민들이 긴장감을 관료제에 전가하고 배분하기 때문이라고 한다. 2014년 3월 박근혜정부가 드라이브를 걸고 있는 ‘손톱 밑 가시’ 규제개혁 이슈 중에서 비즈니스호텔 건립을 위해 문화체육관광부, 기획재정부 그리고 서울특별시 교육청을 돌면서 2년 가까이 시간을 허비하고 있는 한 기업가는 온 몸과 마음으로 부처할거주의를 겪고 있다.

4. 명령통일 원칙 비판

관료제가 효율성을 확보하기 위해서는 통제와 감독이 일사분란하게 이루어지

는 계통의 원칙이 실현되어야 한다. 특히 지시와 보고 때에 혼선이 빚어질 경우 오차가 증폭되면서 관료제의 비효율성이 초래될 수 있다.

1) 파킨슨법칙과 관료를 위한 행정

정부 관료제가 효율적인 업무수행을 통해 행정서비스를 민주적으로 제공하기 위해서는 담당업무를 수행할 인력이 반드시 필요하다. 그런데 파킨슨 법칙은 ‘공무원 수는 해야 할 일과 관계없이 계속 증가한다는 법칙’이다. 영국의 행정학자 Parkinson(1957)은 1914년부터 28년 동안 영국의 행정조직을 관찰한 결과, 제1차 세계대전 이후 해운성의 선박의 수는 감소했지만, 공무원 수는 더 증가했고, 1919년 월슨의 민족자결주의 선언 이후 영국의 식민지 수는 감소했으나 식민지성의 공무원 수는 더 증가하였음을 밝혔다.

그의 법칙은 첫째, 업무가 증가할 때 상관은 자신의 지위강화와 권력신장을 위해 동료들 보충 받아 업무를 반분하기를 원하지 않고 그를 보조해 줄 부하의 수를 늘린다는 부하배증의 법칙과 둘째, 부하의 수가 증가되면 과거 혼자서 일하던 때와는 달리 지시·보고·승인·감독 등 파생적 업무가 창출되는 현상이 초래된다는 업무배증의 법칙으로 특징지어진다. 즉 업무와는 무관한 공무원 수의 증가 현상을 ‘파킨슨 법칙’이라고 한다(이종수, 2000: 340). 이러한 관료제의 병리현상은 관료제의 명령통일의 원칙에도 반하고, 관료제의 비효율성과 비민주성의 원천이 된다.

2014년 3월 면담한 부산의 한 시민단체 활동가는 20여 년 동안 부산시정을 감시하면서 국장은 시장에게 보고하기 위해 존재하고, 과장은 국장에게 보고하기 위해 존재하는 모습을 꼭 지켜보면서, 이러한 내부보고조직인 부산광역시라는 관료제가 시민에게 어떤 의미인지 모르겠다고 하소연하였다.

2) 던리비의 관청형성전략과 책임행정의 상실

Dunleavy(1985; 1991)의 관청형성모형에 의하면, 관료들의 합리적 의사결정에는 몇 가지 ‘구조적 상황’이 작용하며, 그로 인해 Downs(1967)나 Niskanen(1973)

모형에서와는 다른 모습의 국가기구 발전이 이루어지게 된다. 첫째, 관료제는 단일체적 관청이 아니기 때문에 합리적인 관료들은 기관 전체의 예산을 극대화하기 전에 자신의 예산증대 노력비용과 예산증가로 인한 자신의 편익을 고려한다. 둘째, 관료들의 효용은 전체 예산액이 아닌 자신들이 직접 지출하는 운영비와 관련된다. 셋째, 관료들의 개인 후생이 예산증가와 관련되는 정도는 소속기관의 유형에 따라 크게 차이가 있다. 넷째, 고위관료들은 예산을 내부 최적 수준까지만 극대화할 것이다. 다섯째, 고위관료들은 금전적인 편익보다는 수행하는 업무성격에 따른 효용증대에 더 관심을 갖는다. 여섯째, 따라서 예산극대화 전략보다는 관청형성 전략(bureau-shaping strategy), 가령 소관부서를 소규모 참모 기관으로 재구성함으로써 계선 책임으로부터 벗어나는 전략을 통한 효용증대에 노력을 기울인다.

결국 그는 관청형성 전략이 이루어짐에 따라 더 분산화 된 국가구조의 발전을 가져온다고 한다. 정부조직구조에서 위원회의 증가현상을 설명하는 유력한 이론이다. 가령 17대 이명박 대통령직인수위원회는 위원회의 난립으로 의사결정 속도가 떨어지고 책임행정이 저해된다면서 지속가능발전위원회를 포함한 416개 위원회 중에서 215개를 폐지한다고 발표했지만, 막상 이명박정부에서는 위원회 수가 녹색성장위원회를 포함하여 439개로서 오히려 노무현정부에 비해 23개가 늘어났다(김창수, 2010: 76-77).

2007년 12월 태안 앞바다에서 발생한 Hebei Spirit호 유류오염사고 사례의 경우 해양경찰은 해상방제의 권한만 가지고 있고, 해안방제 권한은 지방자치단체에 속해 있었기 때문에 유류오염의 확산 단계에 따른 효율적 대응이 쉽지 않았다. 자원봉사자 관리는 누구의 권한으로도 규정되어 있지 않아서 시민단체에서 주도하게 된 것이다(김창수, 2009: 309-346). 권한과 책임의 위임이 계통의 원칙에 따라 일관되게 이루어지지 않기 때문에 발생한 문제로 평가된다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사고 때에도 해양수산부와 해양경찰청의 관리감독권이 해운회사에까지 명확하게 미치지 못하여 체계적 오차에 봉착하였기 때문에 명령통일 원리의 확장이 요구되는 것으로 분석되었다. 현재 해양수산부 산하기관장 14명 중에서 11명이 해양수산부 출신이기 때문에 긴장감 있는 관리감독체계의 형

성이 어려웠던 것으로 보인다.

5. 피터의 계층제와 전문성 원칙 비판

피터의 원리(The Peter Principle)란 ‘관료적 위계서열조직인 계층제 안에서는, 모든 구성원들이 자신의 무능의 수준까지 승진한다(In a hierarchy, every employee tends to rise to his level of incompetence)는 원칙’이다(<http://www.kapa21.or.kr/epadic/>). 즉 관료제는 경력을 중시하여 직원을 승진시키기 때문에 무능한 자가 능력 이상의 자리를 맡게 되어 비효율성을 초래하게 된다는 원리이다. 그래서 피터는 관료조직의 효율성을 극대화하기 위해서는 모든 조직구성원들의 현 직급을 한 단계만 낮추면 된다는 ‘강등의 원칙’을 제기한다(김경동, 1990: 267; 황윤원, 2000: 274; Peter and Hull, 1969; Chandler and Plano, 1982: 136—139; Federico, 1975; Hoult, 1974).

이러한 피터의 원리는 1969년 피터(Laurance J. Peter)와 그의 동료 헐(Raymond Hull)이 《피터의 원리》(The Peter Principle)라는 책에서 발표하였다. 그들은 1957년에 발표된 파킨슨의 법칙(Parkinson's Law)을 기초로 하여 수백 개의 역사적 사례들을 과학적으로 분석한 결과 서열과 등급 혹은 계급으로 짜인 계층제 조직에서는 그 구성원을 무능의 수준까지 승진시키기 때문에 오류가 발생한다고 주장했다. 따라서 모든 구성원들이 한 단계 강등되어(demoted) 그의 능력의 수준에서 일을 하게 되면 더 큰 효율성이 달성될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 업무는 아직 무능의 수준에 이르지 않은 구성원들에 의해 제대로 성취되기 때문이다. 예를 들어, 현재 직급이 국장이라는 것은 과장으로서의 능력이 최대한 인정되어 승진한 직급이며, 그는 국장으로서 가장 무능하지만, 과장으로서 가장 유능한 사람이기 때문이라는 것이다.

결국 피터의 원리는 관료제 조직의 구성원들이 승진에 성공한 후 더 높은 능력의 수준까지 승진하다가 더 이상 승진할 수 없는 무능의 수준에 이르게 된다는 것이 요지이다. 그래서 피터는 관료제 조직의 모든 직위는 그 직무를 수행하기에 무능한 사람들로 채워지는 경향이 있다(In time, every post tends to be occupied

by an employee who is incompetent to carry out its duties)고 결론지었다. 피터의 원리는 관료제 조직의 직업적 무능(occupational incompetence)을 설명하려는 하나의 시도였던 것이다. 그리고 피터와 혈은 정부조직, 정치조직, 산업조직, 노동조합, 군대조직, 종교조직, 교육조직 등 인간이 만든 어떠한 조직체든지 피터의 원리가 지배한다고 확신하였다.

피터의 원리는 파킨슨법칙 등과 함께 관료제의 병리현상을 지적한 유명한 연구이다. 관료제 조직 안에서는 승진이 실력에 의존하기도 하지만, 연공서열에 의존하는 경향도 강해서 조직 전체의 효율적인 업무수행을 방해하는 하나의 측면을 갈파한 것으로 볼 수 있다. 피터의 원리에 따라 직원이 자신의 무능의 수준에도 달하면, 아랫사람들을 실력에 의해 평가하기보다는 관료제 조직의 현상유지에 기여하는 제도적인 가치표준들을 효율적인 업무수행보다 더 중요하게 생각한다는 것이다. 그러므로 무능력자의 승진이 사라지면 진정한 관료제의 효율성은 확보될 수 있다는 것이다. 여하튼 피터의 원리에 따르면, 관료제는 개방형임용제를 포함한 전문성에 개방된 마인드를 통해 전문성을 보완해야 할 필요성을 시사한다.

IV. 관료제와 효율성 그리고 민주주의의 조화 가능성 모색

1. 관료제의 지속가능성 확보 모델

관료제(bureaucracy)란 어떤 공공목표를 수행하도록 임명된 관료들의 계층조직이다(Weber, 1922). 관료제는 합법성과 효율성의 가치를 중시한다. 관료제는 하나의 도구이다. 관료제 종사자들의 교체는 기계의 부품을 갈아 끼우는 것과 비슷하다. 관료제 규칙의 비인격성은 개인들의 구체적 사정은 무시하고, 자의적 해석을 허용하지 않는다. 관료제가 여러 부서의 일을 조정하려면 권위의 계층이 필요하다. 이러한 단일의 권력중추는 민주주의의 특성과 배치된다.

민주주의(democracy)란 선언적 의미에서 국민에게 주권이 있는 정치체제로 이해된다. 국민들이 선출한 국민대표에 의해서 국가의사가 결정되는 제도를 지칭한다. 권력의 중심이 공직자보다는 국민에게 있고, 조직의 최고책임자보다는 하층부에 있을 때 민주주의가 실현되었다고 볼 수 있다. 민주주의의 기본전제는 집단들 간의 경쟁과 갈등을 허용하는 다원성의 인정, 비판의 자유가 허용되는 게임규칙에 대한 동의, 헌법상의 기본권을 내용으로 하는 시민적 자유의 보장, 비판을 통한 수정 가능성이 열려 있는 개방성이 허용되어 민주선거를 통해 엘리트의 순환이 이루어지는 정치구조이다. 민주주의의 기본가정은 어느 누구도 진리와 정의를 독점할 수 없다는 것이다(김영평, 1995). 결국 민주주의는 국민이 엘리트의 교체하도록 하는 자유선거가 엘리트의 정책결정에 대하여 영향을 미칠 수 있는 중요한 채널이 된다는 점을 전제로 한다.

그런데 관료제의 운영원리와 민주주의의 그것은 기본적으로 일치하지 않는다(김영평, 1995: 249—281). Etzioni—Halevy(1983: 85—98)는 관료제와 민주주의의 관계를 딜레마 관계로 보면서, 권력이 강하고 독자적인 관료제는 정치적 부패를 방지하기 위해 필요하고 적절한 민주적 절차를 위해 필요 불가결하면서도, 동시에 강력한 권력을 가진 존재로서 민주주의에 위협이 된다고 한다. 민주적 절차를 따르고 시민사회의 요구에 귀 기울이다 보면 합법적이고 효율적이고 강력한 정책추진이 어려워진다. 그렇다고 다원화된 민주사회에서 시민의 목소리를 경청하지 않을 수도 없다. 가령 공청회, 주민의견수렴 등 민주적 절차를 거치게 되면 정책결정이 지연되고, 이는 비용 상승으로 이어진다. 그러나 사회적 합의를 도출하는 과정을 생략하면, 집행과정에서 심각한 혼란을 겪게 된다. 선택의 결과가치의 중요성이 비슷하기 때문에 이러지도 저러지도 못하는 난처한 딜레마(dilemma)의 지경에 빠지게 된다(이종범 등, 1994). 이처럼 관료제와 민주주의는 서로 충돌하는 가치의 우선순위를 결정하기 매우 어려워 기회손실이 매우 큰 상황이 초래된다.

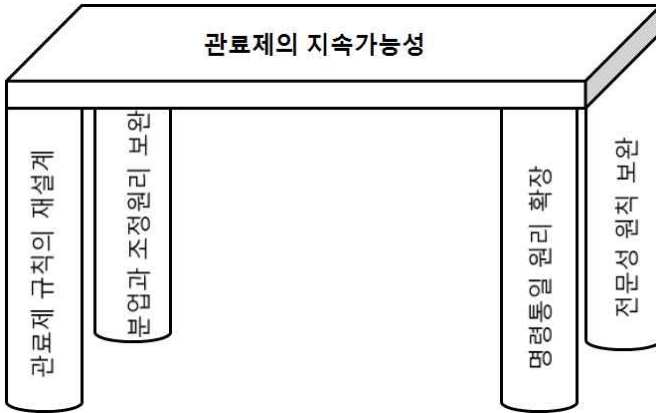
2005년 11월 경주 선정 이전에 파란만장한 핵폐기물처분장 입지갈등 사례를 경험하면서 얻은 교훈은 민주적 절차를 거쳐서 합의를 이룬 정책이 원만하게 집행될 때 권위주의적 결정보다 실질적으로 더 효율적이라는 것이다(김창수, 2008: 42-46). 더구나 오늘날 민주주의의 목표는 그것을 적절하게 집행하는 관료제 조

직이 없이는 성취하기 곤란하다(유광호, 1999: 380—393). 관료제와 민주주의는 조화롭게 어우러질 수 있는 이념이며 장치인 것이다. 그래서 관료제가 스스로 민주적 원리를 내재화할 수 있는 조건들을 찾아내는 것이 중요하다.

Waldo(1980)는 관료제와 민주주의의 조화관계를 관료제의 보편적 업적기준에서 찾고 있다. 능력과 전문지식을 필요로 하는 관료제는 ‘능력에 개방된 직업’이라는 측면에서 민주주의의 목표와 잘 조화되고 있다고 한다. 실제로 근대에 이르러 민주주의와 관료제는 구 귀족세력과는 대항적인 관계를 보이고 신흥 부르주아세력과는 우호적인 관계를 유지해 왔다. 그러나 관료제의 계층제 원리는 민주주의의 평등의 원리와 대항적인 관계에 있고, 규율 및 감독의 원리는 자유의 원리와 대항적인 관계에 있다고 한다. 김영평(1995: 3—9)은 모든 인간의 불완전성을 가정하고 정치적 결정이나 정책은 정답이 아니고 가설에 불과하다고 하면서 불확실하고 다원화된 사회에서는 민주주의를 확보하는 것이 오히려 관료제가 효율적일 수 있는 조건이라고 주장한다. 그는 민주주의란 결정에 대한 정당성을 확보하는 방법이라면서, 민주국가에서 정당성의 기반은 토론과 합의에 있다고 한다.

결국 관료제로 인한 효율성과 민주성 저하의 트릴레마를 풀어내는 방법은 퍼즐 맞추기 게임에 가깝다. 그 퍼즐 맞추기가 매우 어렵지만, 관료제와 효율성 그리고 민주주의는 결국 서로 조화롭게 자리를 차지하여 현대사회의 모습을 보여 줄 수 있기 때문이다. <그림 6>에서 나타난 바와 같이 관료제가 지속가능성을 확보하기 위해서는 첫째, 관료제 규칙이 단순히 경직성을 띠기보다는 순응을 확보할 수 있는 규칙설계가 이루어지는 것이 요구된다. 둘째, 분업과 조정원리의 한계로 인해 등장하는 부처할거주의를 역동적으로 만들 수 있는 문화가 요구된다. 셋째, 명령통일의 원칙을 확장할 수 있는 네트워크 조직설계가 요구된다. 넷째, 기획단계에서부터 관료제의 전문성의 원칙을 보완해줄 수 있는 협력기획의 지혜가 요구된다.

<그림 6> 관료제의 지속가능성 확보를 위한 네 기둥 모형



2. 관료제 규칙의 재설계: 규칙의 경직성 극복

문서주의에 따라 철저하게 법령의 지배를 받기 때문에 등장하는 관료제 규칙에 대한 비판을 극복하기 위해서는 관료제 규칙이 시장과 시민사회의 수용성이 높아지도록 재설계하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 공급자의 관점에서 규칙을 설계하기보다는 수요자인 국민의 관점에서 재설계하는 민주적인 노력이 요구된다.

규칙에 대한 좀 더 포괄적인 개념인 제도는 행위자의 사회적 상호작용을 제약하는 게임의 규칙이다(Coase, 1960: 15; North, 1990: 27-28). 제도는 매우 안정적이라는 특성을 보이며, 행위자의 미래의 행위를 안정적으로 예측할 수 있게 해준다. 그러므로 관료제에 의한 합리적인 제도설계는 규제주체와 규제대상 간의 불필요한 거래비용을 줄여준다. 따라서 관료제가 어떻게 적절한 유인체계를 설계하여 행위자들의 기회주의적 속성과 도덕적 해이를 막고, 거래비용 혹은 대리인비용을 감소시킬 것인가에 초점을 맞추어야 한다(김창수, 2012: 47-50). 관료제가 내부관리에 있어 효율적이고, 시민사회에 대해서 민주적으로 반응할 수 있다면 제도와 규칙의 합리적인 재설계가 요구되는 이유가 여기에 있다.

규제의 내용이 규제준수율을 높이도록 설계될 때 집행 불응의 소지는 거의 남

지 않게 될 것이다. 규제준수율을 높이기 위해서는 유인체계를 갖춘 규제제도의 설계가 필요하다(Bartlett, 1994: 170-176). 규제대상자에 대해 신상필벌에 바탕을 둔 유인체계(incentive system)가 미흡하면 규제에 순응하기보다 회피하려는 경향이 강화된다. 규제대상자의 입장에서 보면 막대한 경비가 소요되는 규제를 단순히 도덕적인 정당성만 가지고 준수하기는 힘들 것이다. 따라서 규제위반 행위에 대한 정부의 규제와 강제가 필요하다. 그런데 규제당국이 규제준수여부를 완벽하게 감시하는 것은 매우 어렵다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사건 때에 해양수산부의 해운업체들에 대한 감독인력과 예산의 부족으로 인해 「선박안전법」과 「선원법」의 규제 장치가 제대로 작동하지 않았기 때문에 합리적이고 효율적인 제도설계가 요구된다.

규제준수를 위한 유인체계의 설계는 적극적인 유인이나 소극적인 제재에 의해 촉진될 수 있다는 믿음에 바탕을 둔다. 소극적인 제재일 경우에는 규제위반이 초래하는 비용(cost of noncompliance)에 적발확률(probability of detection)을 곱한 값에서 규제위반이 가져오는 이득(benefit of noncompliance)을 제한 값에 의해 결정된다. 적극적인 유인의 경우에는 규제를 준수함으로써 발생하는 편익(benefit of compliance)이 위반 시 초래되는 편익보다 클 경우에 규제를 준수할 것이다. 따라서 규제준수율을 높이기 위해서는 규제위반행위에 대한 적발확률을 높이고 규제위반 시 초래되는 비용을 높이거나, 규제준수의 편익을 높이고 규제위반의 편익을 적게 하는 제도적 장치가 요구된다.

3. 부처할거주의의 민주성과 효율성: 분업과 조정 원리의 보완

목적 혹은 기능을 기준으로 부처를 조직화하면 조직의 목적과 활동이 뚜렷이 명시되기 때문에 조직구성원의 노력을 목적수행에 집중시킬 수 있다. 국민들이 행정부처의 목적과 기능을 이해하는 데 도움을 주고, 부처조직 간의 목적과 책임의 한계가 확정되므로 부처 간 업무중복과 갈등을 방지할 수 있다. 반면에 어떤 정부의 업무든지 몇 개의 목표로 나누어서 부처를 편성한다는 것은 불가능한데, 즉 무수한 정부활동의 전 분야를 중복 없이 소수의 주요 목적과 기능에 따라 명

백히 구분하는 것은 어렵다는 것이다. 그리고 자신의 부처의 목적과 기능의 완수에만 지나치게 관심을 집중하기 때문에 나머지 부처와의 상호 협조가 결여될 수 있고, 할거주의현상(sectionalism)이 나타날 수 있다. 나아가 중복되는 기능에 대해서는 자기조직의 세력 확장을 위해 기능과 조직을 흡수하려는 행태를 보일 수도 있다.

사실 각 부처는 고유의 기능을 수행하기 위하여 나름대로의 구조를 형성하고 상황변화에 맞추어 점진적으로 진화한다. 그리고 사회변화에 따라 관련 기능이 필요 없어지거나 새로운 기능이 요구될 때 조직이 폐지되거나 새로운 조직구조로 탄생하게 된다. 그런데 1994년 당시 재무부와 경제기획원을 물리적으로 통합하면 비효율과 갈등을 제거하고 효율적인 경제정책기능을 수행할 것으로 기대했지만, 오히려 견제와 균형의 기능을 상실하면서 미흡한 성과를 보였기 때문에 해체의 수순을 밟은 사례를 반면교사로 삼아야 한다. 즉, 부처편성의 논리는 효율성만이 아니라 오차를 걸러줄 수 있는 가외성의 기능(redundant functions)도 필요하기 때문이다(Landau, 1969: 346-358). 물리적 관점에서 부처통합을 주장하는 논거는 기능별 부처편성의 한계로서 거론되는 부처할거주의이다. 부처할거주의란 정부부처들이 자신들의 중요성을 강조하고 타 부처에 대항하려는 성향을 말한다(유광호, 1999: 80-81). 특히 부처 간의 정책지향의 차이, 서로 대표하는 고객 및 수혜집단의 차이, 너무나 당연하지만 자신의 업무가 국가적으로 가장 중요한 것으로 인식하는 국지적 합리성 때문에 부처 간의 갈등은 필연적이다. 어쩌면 민주행정체제에서 서로 다른 기능 혹은 대립적인 기능을 수행하는 부처 간 갈등은 필연적이고 당연한 현상이다. 예를 들면, 국토교통부의 개발기능은 환경부의 보전기능의 견제를 받지 않으면 지속가능한 개발로 이어지기 어렵다. 그러나 여기에도 역설(paradox)이 존재하는데, 일반적으로 거부집단(veto points)의 증가는 개혁을 지연시킨다고 알려져 있기 때문이다.

첫째, 이러한 부처 간 갈등이 합리적이고 민주적으로 조정되지 못하여 정책추진이 지연되면 국민에게 부담으로 작용하는데, 이 경우의 부처할거주의는 경계의 대상이 되어야 한다. 결정에 참여하는 사람의 수가 증가할수록 결정비용이 증가한다는 명제는 직관적으로 그럴듯하다. 의사결정자의 수가 여럿일수록 조정과

정은 더 어려워진다는 것은 상식적인 가정이다. Buchanan과 Tullock(1962)은 만장일치나 다수결의 원칙에 의한 선거나 투표방식 등이 최선의 공공선택방법이 될 수 없으며 적정참여자가 결정에 참여해야 한다고 한다.

둘째, Lindblom(1965: 156)은 점진적이고 단속적·비연계적인 의사결정에서는 더 적은 수보다 더 많은 수의 의사결정자들이 조정을 더 용이하게 한다고 한다. «개혁속도=빈도×폭»이라는 Lindblom(1979)의 개혁 방정식에 의하면 개혁이 바람직한 결과를 가져오는 한 그 변화의 속도가 빠를수록 좋다고 한다. 대폭적인 개혁전략은 실패할 확률이 높기 때문에 소폭적인 개혁전략을 분산하여 사용하되 개혁의 빈도를 높이면 개혁의 속도는 빨라지고, 결국 개혁의 성공 확률이 높아진다고 한다. 이것이 점진주의 개혁의 지혜이다. 만일 각자가 서로 다른 이익을 대표한다면, 그리고 그들이 문제를 서로 다르게 바라본다면, 상호 조절의 가능성은 훨씬 더 커진다는 것이다. 조정을 이룩하기 위하여 의사결정자의 다수성에서 오는 다양한 에너지와 관심과 지성을 활용할 수 있기 때문이다(김영평, 1995: 33-34). 흔히 부처할거주의란 이름으로 비난을 받기도 하지만(Toffler and Toffler, 2006: 66-67), 개혁의 속도를 높여 개혁을 성공시키기 위해서는 관계부처의 수가 많은 것이 좋다는 공식이다. 실질적으로 지방자치단체끼리 경쟁한다든지, 관계부처들끼리 경쟁하게 되면 창의성이 발현될 소지가 높은 것이다. 삼봉정도전 역시 일찍이 조선시대 관료제를 구상하면서 재상과 군주의 상호견제는 물론 수직적·수평적 분업과 협동 원리를 장착하였다(박병련, 2013: 182-185).

결국 다수의 이해관계자가 관련되어 복잡하고 논쟁의 여지가 있는 공적 이슈에 대해서는 소통을 통한 합의형성(consensus building)이 유일한 대안이다(Innes, 1996: 460-472). 정책기획에서 중요한 열쇠는 참여자의 수가 아니라 다양한 참여자들이 얼마나 공정하게 참여하여 수평적인 면대면 상호 작용(face-to-face encounter)을 할 수 있는냐이다(Fox and Miller, 1995: 111-159).

4. 관료제와 네트워크: 명령통일 원칙의 확장

관료제의 효율성을 확장하는 방법은 명령통일의 원칙이 관료제 내부에 국한

되지 않고 관련 업무를 수행하는 연계조직에까지 확장되도록 하는 것이다. 행정학적 입장에서 관료제와 네트워크를 중심으로 효율적인 조직구조의 원리를 모색한 연구가 있다. 김창수(2008: 140-173)는 관료제와 시민사회의 특성에 초점을 맞추고 양자 간의 협력방안을 고민했다. 그는 계층제적 구조 하에서 관료들은 칸막이 속에서 각자의 문화와 규칙에 집착하며, 칸막이 안에서 정보의 흐름이 통제되기 때문에 어떤 관료라도 전체 시스템을 어떻게 운영해야 할지 설명하기가 어렵게 된다는 Toffler(1990)의 논의에 주목한다. 따라서 자율적인 공간에서 공격 목표를 추구하는 시민사회가 이러한 관료제에 대해 비판적이면서도 때로는 협력하는 태도를 보이는 과정을 분석했다. 그러나 도심의 하천 살리기에 주목한 그의 연구는 대규모 재난상황에 적용하는 데는 한계가 있다.

2007년 12월 발생한 Hebei Spirit호 유류오염사고를 계기로 해양오염 사고 협의체를 상설기구와 임시기구로 나누어 구성할 것을 제안한 연구가 있다(이주호·최희천, 2008). 이러한 협의체 조직의 구성은 참여주체들 간의 상호 작용을 촉진하고 정보를 공유하여 계획수립에서 집행까지 연계하도록 유도한다는 발상으로 평가된다. 그리고 이명석 등(2008)은 발생빈도는 매우 낮으나 피해규모가 큰 대규모 재난의 경우 중앙통제조직은 예방과 현장처리 및 사고복구 등의 분야에서 종합적인 관리 및 총괄조정 능력을 거의 보여주지 못하고 있는 실정이라면서 시민사회 중심의 재난복구 네트워크를 대안으로 제시하였다. 이는 계층제와 관료제의 시대를 대체하는 네트워크 시대가 도래했다는 주장으로 이어진다(Agranoff and McGuire, 2001; Moynihan, 2005: 6; 이명석 등, 2008). 그러나 관료제는 21세기에도 세세한 부분에 주의력을 보이면서 문제해결자로 역할하고 있으며, 다양한 모습으로 진화할 뿐이지 결코 사망한 것은 아니다(du Gay, 2005: 1-6; du Gay, 2000). 그리고 관료제의 병폐를 비판함으로써 자신들의 책임을 회피해 버리는 정치가와 언론에 대한 비판이 요구되기도 한다(임도빈, 2007: 42-43). 물론 관료제가 언제나 네트워크 조직보다 더 낫다거나 관료제가 문제점이 전혀 없다고 주장하는 것은 아니다(Goodsell, 1983: 1-15).

김창수(2009: 309-346)는 시차적인 관점에서 초기 대응단계에서 관료제 내부의 효율적인 협력이 어려웠던 이유와 장기적인 피해복구단계에서 나타난 문제

점에 초점을 맞추었다. 해상재난의 초기 대응단계에서 관료제가 문제점을 드러낸다고 해서 폐기하는 것은 합리적이지 않다는 것이다. 그리고 피해복구단계에서 네트워크의 작동이 효율적일 수 있다면 이에 대한 합리적인 조직설계가 요구된다.

대규모 유류오염 사고와 같은 재난의 관리를 위해서 관료제와 네트워크를 시차(temporal ordering)에 따라 적절하게 구성하고 적용하는 것이 중요하다.³⁾ 먼저 <그림 7>과 같은 유류오염방제를 위한 관료제와 네트워크의 적용 모델을 제시할 수 있다. 누가 주도권을 가지느냐와 네트워크의 배타성 여부에 따라 유형화가 가능하다. 초기 재난의 대응단계에서는 정부가 주도하면서 자원을 효율적으로 활용해야 하기 때문에 관료제 모형의 적용이 용이하다. Hebei Spirit호 사고에서 피해복구단계에서는 중앙정부나 지방자치단체의 관여보다는 시민사회의 다양한 행위자들이 네트워크를 형성하여 피해복구를 주도하는 모습을 보였다. 다만 피해보상에는 피해입증과 소송 과정 등에 높은 수준의 전문성이 요구되기 때문에 정부의 주도하에 다수 시민사회 구성원을 끌어안은 정부주도 네트워크에 많은 관심을 가질 필요가 있다.

<그림 7> 관료제 명령통일 원리의 확장 모델

		참여 구성원의 수	
		적음	많음
주도자	정부	관료제 (t_1 초기 대응)	네트워크 (t_3 피해보상)
	사회		네트워크 (t_2 피해복구)

결국 <그림 8>과 같은 재난관리에 적합한 관료제와 네트워크의 시차 모델을 제시할 수 있다. 관료제와 네트워크의 구조는 재난발생 초기 대응단계에는 높은

3) 정책과정을 설계할 때 무엇(what)도 중요하지만 언제(when) 할 것인가도 중요하기 때문이다. 이는 적절한 시기선택과 순서(timing and sequence)의 문제이다. 정책시간표가 진행될 때 분리된 요소들이 연결되지 않거나 시간적 순서가 잘못되면 정책효과에 심각한 영향을 미치기 때문이다(Ancona et al., 2001, 정정길, 2005; Pierson, 2004: 54-78).

수준의 의사결정 권한 집중이 요구되는 관료제 모형이 설득력이 있고, 장기적인 재난복구단계에서는 낮은 수준의 권한 집중과 높은 수준의 관계밀도가 요구되는 네트워크가 설득력이 있는 것으로 나타났다. Hebei Spirit호 사고사례의 경우 시민사회가 재난복구단계에서 네트워크를 주도했지만 관료제의 진화 정도에 따라 관료제가 네트워크를 주도할 수 있을 것이다(김창수, 2009: 309-346). 실제 2014년 2월 15일 24만 l의 벙커C 유가 부산 앞바다에 유출되었을 때 해양경찰청 특수구조단이 유조선 사고를 조기 수습함으로써 피해를 줄일 수 있었다. 그러나 2014년 1월 여수 국가산업단지에서 유조선 도선사의 과속으로 원유이송관이 파괴되어 대량으로 기름이 유출된 사고에서는 해양수산부를 포함한 관료제의 효율적이고 책임감 있는 대처는 물론 자원봉사자를 통한 네트워크의 형성도 미흡한 것으로 평가된다.

<그림 8> 관료제와 네트워크의 시간적 협력 모델

		행위자 관계 밀도	
		저	고
의사결정집중도	고	관료제 (t ₁ 초기 대응)	
	저		네트워크 (t ₂ 피해복구)

5. 협력기획의 제도화: 전문성 원칙의 보완

관료제의 전문성의 원칙은 관료제 내부에 국한되지 않고 시민사회로부터의 전문성을 기획단계에서부터 수용함으로써 전문성을 보완하는 방법이 있다. 위험 시설과 기피시설 입지정책과 관련하여, 관료제는 합법성의 원칙에 따라 효율적으로 작동했는데 왜 사회적 갈등과 낭비가 초래되는 것일까?

2004년 4월 6일 남양주시가 소송에서 승소한 이후 2005년 9월 29일 공사를 재개하면서 반대집단은 대화를 원했지만 정치적 시간표에 따라 사업을 추

진하면서 2005년 11월 1일과 2006년 4월 3일 용역업체를 동원하여 시민들을 대상으로 무리하게 공권력을 행사하기도 하였다. 물론 「폐기물관리법」에 근거해서 합법성을 충족하였다고는 하지만, 품질 높은 정책은 지역주민에 대한 배려에서 나온다는 민주성의 이념을 충족하지 못하면 원만한 정책집행이 어렵다는 사실을 시사해 준다. 반면에 2000년 구리시 공무원들은 쓰레기 소각장이 대표적인 혐오시설임을 감안하여, 집단민원의 소지를 없애기 위해 입안단계에서부터 주민들을 입지 선정에 참여시켰다. 관련 법규를 확대 해석하여 입지선정위원회를 구성한 것이다. 구리시장은 혐오시설 인근지역이 땅값이 하락할 가능성이 높은 것이 주민들의 반대 요인이라고 판단하고 주민들의 뜻을 섬세하게 배려했다. 이러한 민주적 정책추진과정은 주민 모두를 만족시키는 성과로 나타났다(김창수, 2009: 277-308).

사례의 비교분석 결과에 의하면, 경기도에서 한강을 끼고 인접한 2개 지방정부가 기피시설 입지과정에서 보여준 정책기획의 모습은 판이하게 달랐다.⁴⁾ 이러한 2개 사례의 분석결과를 바탕으로 협력적 정책기획의 성공조건을 논의해 볼 수 있다. 첫째, 정책기획과정에 이해관계자들이 참여할 때 정책목표에 먼저 동의하는 것이 매우 중요하다는 것이다. 일단 목표에 동의하게 되면 세부적인 계획을 조율하면서 원만한 정책집행이 가능할 수 있기 때문이다. 그러나 현실적으로 참여자들이 처음부터 정책목표에 온전히 동의하는 것은 매우 어렵고, 참여과정에서 서로 다른 의견이 조율되면서 사회적 합의를 도출하게 된다. 구리시의 경우 정책목표에 합의하기 위해 지속적인 노력을 기울인다. 반면 남양주시의 경우 원래 의도했던 계획을 강요할 뿐 서로 양보하고 합의하는 노력을 제대로 기울이지 못했다. 개발을 통해 이득을 보는 사람과 보전을 통해 이득을 보는 사람은 서로 매우 다른 입장에서 서 있다. 그런데 일방이 타방에 대해 한 가지 주장만을 강요하게 될 때 결코 합의점을 찾을 수가 없다. 나 아닌 다른 사람을 도덕적 타자로 인정하고, 과학적 합리성을 바탕으로 성실하고 능동적으로 담론에 임할 때 목표에 대

4) 유재원·소순창(2005)은 우리나라 지방정부의 정책과정이 협력과 협상으로 특징지어지는 네트워크보다 명령과 복종으로 특징지어지는 계층제가 더 일반적인 현상임을 실증적으로 규명한다.

한 합의의 가능성은 높아진다(Farmer, 1995: 227-245; 강신태, 2002: 183-187). 이러한 관점에서 남양주시가 지역공동체 구성원들에 대해 합법성으로 무장하고 폭력을 행사한 점은 비판받아야 한다.

둘째, 반대자를 포함한 모든 이해관계자들의 의견이 공정하게 대표되는 포용성과 더불어 모든 과정이 공개되는 정책기획이 요구된다는 것이다. 구리시는 3개 후보지를 놓고 최종 입지선정을 위해 입지선정위원회를 구성하여 정책과정을 투명하게 보증하였기 때문에 협력적 정책기획에 성공하였다. 그러나 남양주시의 경우 입지선정위원회 구성을 회피하고 일방적으로 입지선정을 함으로써 정책과정의 투명성 확보에 실패하였다. Lindblom과 Woodhouse(1993: 126-138)는 엘리트의 영향력을 배제하고 소수의 견해를 반영하기 위해서는 다양한 전문가 그룹들과 아이디어 경쟁을 할 것을 제안하였다. 이견이 반영될 수 있도록 전문가와 반대세력이 포함된 구리시의 입지선정위원회는 앞으로 지방정부의 기피시설 입지과정에서 시금석이 될 것으로 평가된다. 그런데 <그림 9>와 같이 정책기획 순서(temporal ordering)에서 정책과정의 투명성 조건이 먼저 충족되어야 참여자들의 정책목표에 대한 합의 조건의 충족이 가능하다는 것이다. 정책과정을 은밀하게 진행하면서 목표의 합의를 강제하면 진정한 협력은 어렵다.

<그림 9> 관료제의 전문성 원칙의 보완 모델

		정책목표 합의(t ₂)	
		높음	낮음
정책과정 투명성(t ₁)	높음	I	III
	낮음	II	IV

셋째, 정책주체가 지역주민들이 파트너로서 함께 책임을 지고 정책기획 과정에 처음부터 참여할 수 있도록 허용하는 것과 더불어 지역주민들도 일방적인 반대자가 아니라 문제해결자로서 적극적인 책임감을 보여야 한다는 것이다. 구리시는 지역주민과 전문가를 포함하는 입지선정위원회 구성원들과 함께 입지선정을 하고, 시범운영과 모니터링을 함께 함으로써 신뢰관계를 구축하였다. 그러나

남양주시는 입지선정과정에 반대하는 주민들의 참여를 철저히 배제함으로써 불신의 골이 깊어졌다. Conyers(1982: 102-139)는 기획과정에서 시민과 공동체의 참여를 매우 중요하게 생각하였다. 그녀는 참여기획에서 시민참여가 중요한 이유는 현장정보의 획득, 사업에 대한 일체감과 지지의 확보, 가장 기본적인 민주적 권리의 부여 측면 때문이라고 한다. 그러나 그녀는 참여를 유도하는 것이 지극히 어렵고, 또 참여가 기획과정을 복잡하게 만들 수 있음을 강조한다. 그럼에도 불구하고 공동체 수준의 참여가 많은 사람들의 직접적인 참여를 이끌어 내는 데 중요하다고 한다. 이처럼 협력에는 다양한 비용이 수반되지만, 참여하는 구성원의 도덕성의 수준이 높으면 오히려 편익으로 전환될 수 있는 것이다 (Pelikaan and Veen, 2002: 197-209). 시민사회 역시 반대를 위한 반대보다는 책임감과 도덕성의 수준을 높여야 하는 이유가 여기에 있다.

넷째, 민선자치시대에 지방자치단체장의 협력적 리더십이 결정적으로 중요하다는 점이다. 시장주도로 반대자들을 끌어안은 구리시장의 협력적 리더십은 정책기획을 성공으로 이끌었다. 그러나 남양주시의 소각잔재매립장의 경우에는 시장이 시민사회의 반대세력을 철저히 배제함으로써 갈등과 분쟁을 증폭시킨 사례로 평가된다. Fox와 Miller(1995: 159)는 그의 저서 마지막 장에서 귀 기울여 듣는 것(傾聽: listening)이야말로 자기기만에서 벗어나게 하는, 담론이론이 함축하는 적극적 책임감(proactive responsibility)이라고 강조한다. 상대방의 말을 경청하기보다는 자신을 주장하는 일에 더 몰몰하고, 마음의 문을 열고 상대방의 말을 받아들이기보다는, 편견과 아집으로 상대의 말을 끊어 버리는 일을 경계하는 것은 진정한 담론의 가장 중요한 조건이다. 그런데 <그림 10>의 I 유형과 같이 협력적 리더십 조건이 먼저 충족되어야 참여자들이 안락의자에 앉은 고객으로서 불평만 하지 않고 책임감을 가지고 협력할 수 있다.

물론 예외적인 경우이지만, 반대의 상관관계가 나타난 사례도 있다. 1992년부터 천안시 백석동에 쓰레기소각장을 은밀하게 추진하던 지방정부에 대해서 시민사회와 지역주민들이 파트너로서 끝까지 성숙한 책임감을 보이면서 1998년 협력에 성공한 사례가 있다(배응환, 2004).

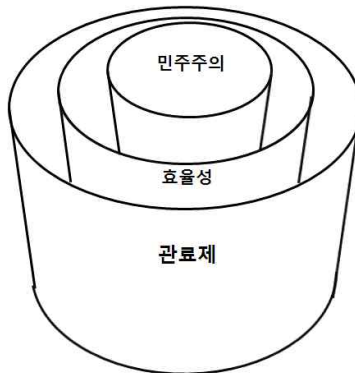
<그림 10> 협력적 정책기획의 시차모델

		정책참여자 책임감 (t ₂)	
		높음	낮음
협력적 리더십 (t ₁)	높음	I	III
	낮음	II	IV

V. 결론

<그림 11>에 나타난 바와 같이 결국 관료제가 트릴레마에 빠지지 않고 건강하고 견고하게 자리 잡기 위해서는 민주주의를 존중하고, 효율적 정책추진을 위해서 끊임없이 내부혁신을 해야만 하는 것을 알 수 있다. 본 연구는 그동안 관료제는 효율성을 내재하고 있기 때문에 민주주의 문제만 고민하면 되는 것으로 인식해왔으나, 실은 효율성의 문제도 함께 안고 있기 때문에 양자의 수준을 모두 높여야만 관료제가 본연의 기능을 발휘할 수 있음을 논증하고자 하였다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사고에서도 확인할 수 있듯이 무능하고 비효율적인 관료제가 결코 민주적일 수 없으며, 효율성이 내재된 강력한 관료제가 오히려 민주주의 발전의 기본조건임도 확인할 수 있었다.

<그림 11> 관료제 발전의 러시아 인형 모형



본 연구에서는 한국 관료제가 1인당 GNP 2만 불이 넘어선 경제성장 상태에서 민주주의를 지속하면서 강하고 효율적인 모습으로 지속가능할 것인지 논증해보았다. 한국 관료제는 1970년대 산업화 시대에 효율적 장치를 내장하고 획기적인 경제발전을 이루어내고, 이를 토대로 성장한 시민사회를 통해 민주주의가 공고화되는 과정에 있는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 관료제는 여전히 민주주의 측면에서 뿐만 아니라 효율성 측면에서도 비판을 받고 있기 때문에 트릴레마에 빠져있는 것으로 분석되었다. 2014년 4월 16일 세월호의 침몰사고는 초기대응과 사고수습에 신속하지 못한 비효율적 관료제는 국민에 대해서 결코 민주적일 수 없음을 민낯으로 보여준 꼴이다.

그러므로 본 연구에서는 우리나라 관료제가 국가발전의 지속적인 구심체로서 작동하기 위해서는 막스 베버의 관료제 모델의 확장 해석이 요구되는 것으로 나타났다. 결론적으로 본 연구에서는 기존 관료제 규칙의 합리적인 재설계, 부처할거주의의 확장 해석을 통한 분업과 조정원리의 보완, 네트워크 조직을 통한 명령 통일 원리의 확장, 그리고 협력기회를 통한 전문성 원칙의 보완을 제안하였다.

■ 참고문헌

- 강신택. 2002. 《행정학의 논리》. 서울: 박영사.
- _____. 2013. 《행정사상과 연구의 논리: 한국행정의 역사적 맥락에서》. 서울: 조명문화사.
- 강신택·김광웅. 1993. 《행정조직의 개혁: 새 정부의 개편방안》. 서울: 한국행정연구소.
- 국토교통부 수자원개발과. (2013). 댐 갈등예방 위해 소통 강화: NGO 사전검토 참여, 지역의 견수렴 의무화. 2013년 6월13일 국토교통부 보도자료.
- 김경동. 1990. 《현대의 사회학》. 서울: 박영사.
- 김영식·주운현. 2008. 《정부학 서설》. 서울: 대영문화사.
- 김영평. 1995. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선. 1994. 《행정개혁의 신화와 논리》. 서울: 나남출판.
- 김준기. 2006. 《정부와 NGO》. 서울: 박영사.
- 김창수. 2008. 《환경정책의 구조와 논리: 갈등과 협력의 대위법》. (주)한국학술정보.

- _____. 2009. 《관료제와 시민사회: 비판과 협력의 이중주》. (주)한국학술정보.
- _____. 2010. 《행정학의 구조와 논리》. (주)한국학술정보.
- _____. 2012. 《정부규제의 구조와 논리》. (주)한국학술정보.
- 박병련. 2013. 삼봉 정도전의 행정사상. 김현구 편. 2013. 《한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화》. 서울: 법문사: 167-187.
- 배용환. 2004. 협력적 로컬거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설 정책사례를 중심으로. 《한국행정학회 하계학술대회 논문집》.
- 유광호. 1999. 《관료제도론: 이론, 역사, 실제》. 서울: 대영문화사.
- 유민봉. 2006. 《한국행정학》. 서울: 박영사.
- 유재원·소순창. 2005. “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?” 《한국행정정보》, 39(3): 41-63.
- 윤건수. 2013. “이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공정 의사결정”. 김현구 편. 2013. 《한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화》. 서울: 법문사: 284-309.
- 이극찬. 2003. 《정치학》(제6전정판). 서울: 법문사.
- 이달근. 2013. “정정길 교수 중심의 ‘행정의 시차이론: 논리와 과제’”. 김현구 편. (2013). 《한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화》. 서울: 법문사: 265-283.
- 이명석 등. 2008. “재해복구의 네트워크 거버넌스: 씨프린스호 사고와 허베이 스피리트호 사고의 비교”. 《한국행정학회 2007년 동계학술대회 논문집》.
- 이문수. 2012. “Sine ira et studio or Recognition: 호네트의 인정이론과 물화이론을 통해 본 관료윤리.” 《한국행정이론학회 2012년 학술대회 논문집》.
- 이종범. 1988. 《국민과 정부관료제》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이종범 등. 1994. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남출판.
- 이종수. 2000. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사.
- 임경훈. 2003. “사회변동과 정치발전”. 서울대학교 정치학과 교수 공저. 2003. 《정치학의 이해》. 서울: 박영사.
- 임도빈. 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제”. 《한국행정정보》, 41(3).
- 정정길. 1997. 《정책학원론》. 서울: 대명출판사.
- _____. 2003. 《행정학의 새로운 이해》. 서울: 대명출판사.
- _____. 2005. 《행정의 시차적 해석》. 서울: 박영사.

- 정정길·정준금. 2003. “정책과 제도변화의 시차적 요소”. 《행정논총》, 41(2).
- 정진우. 2000. 《부처통합의 영향요인에 관한 연구: 재정경제원을 중심으로》, 서울대 대학원 행정학박사학위논문.
- 최병선. 1993. 《정부규제론》. 서울: 법문사.
- 최병선. 1994. “부처 간 정책조정 개선: 경제정책분야를 중심으로”. 김영평·최병선. (1994). 《행정개혁의 신화와 논리》. 서울: 나남출판.
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사.
- 행정학용어표준화연구회. 1999. 《행정학용어사전》. 서울: 새정보 미디어.
- 홍준형. 2013. 《환경법강의》. 서울: 박영사.
- 환경부. 2013. 《환경백서》.
- 황윤원. 2000. 《행정학원론》. 서울: 형설출판사.
- Ancona, D. et al. 2001. “Taking Time to Integrate Temporal Research”. *Academy of Management Review*, 26(4):512-519.
- Agranoff, R. 2004. “Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations”. in Kamensky, J. M. and T. J. Burlin. (2004). *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, The IBM Center for the Business of Government Book Series.
- Agranoff, R. and M. McGuire. 2008. “Big Questions in Public Network Management Research”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295—326.
- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. New York: Praeger Publishers.
- Bartlett, Robert V. 1994. “Evaluating Policy Success and Failure”. *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda, 2nd ed.*, A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Bennis, Warren. 1967. “Organizations of the Future”, in *Classics of Public Administration(4th ed.)*, Schafritz & Hyde, Harcourt Brace and Company.
- Bozeman, Barry. 2000. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice—Hall, Inc.
- Buchanan, J and G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: the University of Michigan Press.
- Chandler, Ralph C. & Jack C. Plano. 1982. *The Public Administration Dictionary*. John Wiley & Sons, Inc.

- Coase, Ronald. H. 1960. "On the Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Conyers, Diana. 1982. *An Introduction to Social Planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Coser, Lewis Alfred. 1977. *Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context*. 2nd edition. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 신용하·박명규 역. (1992). 《사회사상사》. 서울: 일지사.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- du Gay, Paul. 2000. *In Praise of Bureaucracy*. Sage Publications Ltd.
- du Gay, Paul. 2005. *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press.
- Dunleavy, P. 1985. "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model". *British Journal of Political Science*, 15(3): 299-328.
- _____. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf: 177-181.
- Etzioni—Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul. 윤재풍 역. 1999. 《관료제와 민주주의》. 서울: 대영문화사.
- Farmer, D. J. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Federico, R. C. 1975. *Sociology*. Mass.: Addison—Wesley.
- Fox, Charles. J. and Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Sage Publications, Inc.
- Frederickson, H. G. 1980. *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Goodsell, Charles T. 1983. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham House Publishers, Inc.
- Gouldner, A. W. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Chicago: The Free Press.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Publishers Ltd.
- Hoult, T. F. 1974. *Sociology for a New Day*. New York: Random House.
- Hummel, Ralph P. 1982. *The Bureaucratic Experience*, 2nd edition, New York: St. Martin's Press.
- Innes, Judith. E. 1996. "Planning through Consensus Building", *Journal of the American Planning Association*, 62(4): 460—472.

- Kaufman, Herbert. 1981. "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic", *Public Administration Review*, 41(1): 1-9.
- Landau, Martin. 1969. "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap". *Public Administration Review*, 29(4): 346-358.
- Lindblom, Charles. E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- _____. 1979. Still Muddling, Not Yet Through, *PAIR*, 39(6).
- Lindblom, Charles E. and Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy-Making Process(3rd ed.)*. New Jersey: Prentice Hall.
- March J. G. and Herbert A. Simon. 1958. *Organization*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Merton, Robert K. 1940. "Bureaucratic Structure and Personality", in Water E. Nagemeyer (ed.) (1978). *Classics of Organizational Behavior*, Moore Publishing Company, Inc: 244-253. New York: The Free Press.
- Milward, H. B and Rainey, H. G. 1983. "Don't Blame Bureaucracy", *Journal of Public Policy*, 32(2): 149-168.
- Moynihan, Donald P. 2005. *Leveraging Collaborative Networks in Infrequent Emergency Situations*. IBM Center for the Business of Government.
- Niskanen. W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Parkinson, C. N. 1957. *The Law*, Melbourne: Schwartz.
- Pellikaan, Huib & Robert J. van der Veen. 2002. *Environmental Dilemmas and Policy Design*, Cambridge University Press.
- Peter, Laurence J. and Raymond Hull. 1969. The Peter Principle. 나은영 역. 2002. 《피터의 원리》. 서울: 21세기북스.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.
- Riley, Dennis D. and Bryan E. Brophy-Baermann. 2006. *Bureaucracy and the Policy Process*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the Grassroots*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Sunstein, Cass R. 1990. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Harvard

University Press.

- Toffler, Alvin. 1990. *Powershift*. 이계행 감역. 1990. 《권력이동》. 서울: 한국경제신문사.
- Toffler, Alvin and Heidi Toffler. 2006. *Evolutionary Wealth*, 김중웅 역. 2006. 《부의 미래》. 청림출판.
- Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc. 김영성·심재권 역. 1997. 《왈도의 행정학강의》. 서울: 한울아카데미.
- Weber, Max. 1922. Bureaucracy, in *Classics of Public Administration(4th ed.)*, Schafritz & Hyde. 1997, Harcourt Brace and Company.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press.