

관료제와 행정민주주의: 한국적 맥락에서의 공공가치의 실현을 위한 제도적 설계

한상일*

정소윤**

이 연구는 관료제와 행정민주주의의 관계를 설명하고, 행정민주주의를 강화할 수 있는 대안을 모색하였다. 한국 관료제는 국가형성과 경제성장기의 국가발전을 견인하는 과정에서 전략적 비전, 재정지원, 규제 등의 역할을 바탕으로 의사결정과 정책집행을 담당하는 발전국가의 면모를 보인다. 한국 사회가 민주주의 체제로 이행하는 과정에서 행정의 공공성과 관료제의 역할에 대한 관심이 높아지면서, 행정민주주의에 대한 논의도 활성화 되었다. 이 연구에서는 행정민주주의를 정치적 영역에 국한되어 있던 민주주의의 원리와 대안을 행정 관료제로 수용하는 것으로 규정하였다. 행정민주주의를 실현하기 위한 다양한 대안을 모색하기 위하여 조직을 이해하는 시각을 네오베버리안, 해석적, 비판적 관점으로 분류하였고, 각각의 관점에서 제시하는 다양한 대안을 개인, 조직, 환경의 수준에서 제시하였다. 각 대안들이 실제 적용될 경우 합리적 과업배분과 상쇄권력의 형성이 가능하고, 이해와 의미창조를 통한 공감대의 형성이 이루어질 것이며, 평등한 권력 관계가 형성되는데 기여할 것으로 평가하였다.

주제어: 행정민주주의, 관료제, 공공가치

* 주저자, 미국 University of Southern California에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 원주캠퍼스 글로벌행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 조직론, 사회적 기업 등이다(hans@yonsei.ac.kr).

** 교신저자, 미국 Arizona State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 원주캠퍼스 대학원 행정학과 BK21 Plus 연구팀 박사 후 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 정보화정책, 국제개발협력, 사회적 경제 등이다(soyoon.chung@gmail.com).

I. 서론

역사적으로 볼 때, 관료제는 민주주의의 발전을 위해 중요한 역할을 수행함과 동시에 민주주의의 위기를 유발하기도 하는 양면성을 가진 제도로 기능하였다. 관료제와 민주주의는 행정환경의 변화 속에서 고질적인 딜레마로 기능하기도 했고, 상호 양립관계로 발전하기도 했다. 현대사회가 복잡해짐에 따라 행정 관료제도 다양한 양식으로 변모하였고 이러한 변화에 직면한 행정관료제에서의 민주주의 실현에 대한 연구가 관심을 얻게 되었다(안병영·정무권, 2007).

한국 관료제는 1970년대 이후 발전의 주역으로 기능하면서 그 역량을 키운 반면, 신공공관리 정부개혁을 경험하면서 시장기제와 성과관리 체제가 적극적으로 수용되었고 민주화 시기를 거치면서 협력적 거버넌스 형성을 요구받았다. 특히 최근 공공행정의 이해관계자가 증가하면서 이들과의 활발한 연계를 관료제 역량의 근거로 판단하는 추세가 확산되었고, 관료제에 대한 새로운 정체성이 부여되고 있다. 이 과정에서 증가한 관료제의 영향력을 적절하게 통제하는 제도적 장치를 모색하면서도(임성한, 1994), 참여 민주주의와 실제적 민주주의의 실현을 통해 관료제 안팎에서 공공성을 구현하는 행정민주주의가 한국에서도 중요한 개념으로 주목받는다(정무권, 2011).

행정민주주의를 강조하는 접근에서는 정부가 시민들의 의사를 적절하게 반영하지 못하는 민주주의의 결손(democratic deficit) 문제에 주목하면서, 행정 관료제의 활동이 개인의 이해관계를 넘어서는 공공가치(public value)와 연결된다는 점에서 독특하다고 설명한다(Bozeman, 1987). 즉, 공공가치는 행정민주주의의 결과로 실현되기 때문에 관료제는 행정민주주의를 추구해야 하는 동시에 경제와 사회의 발전을 견인하는 역할을 수행해야 한다는 것이다(Cooper, 1984; Bozeman & Bretschneider, 1994).

일찍이 한국의 행정 관료제에서의 책임성과 윤리에 대한 연구방향을 제안한 김운태(1984)와 김호섭(1991)은 관료제에서 다양한 가치가 중첩되며, 이에 대한 대응방안을 마련할 때 획일적 대안을 모색하기보다 다양한 상황에 적합한 연구를 다양한 시각에서 검토할 것을 요구한 바 있다. 그리고 그간 한국 관료제는 자

유의 수호자, 상호의사소통과 협력에 기반한 조정자, 사회경제적 불평등의 교정자 등의 다양한 역할을 요구받았다. 저자들은 한국 관료제가 다양한 역할을 수행하는 과정에서 다차원적 공공가치가 개입되는 반면 다양한 시각에서의 대안 모색은 여전히 부족하다는 문제제기를 하고자 한다. 따라서 이 연구를 통해 관료제에 대한 네오 베버리안, 해석적, 비판적 관점의 입장을 소개하고 각각의 관점에서 제시하는 대안을 설명할 것이다. 위 관점들은 상호 갈등하기도 하고 융합하면서 발전하고 있으나, 이 연구는 이론적 갈등이나 융합에 초점을 맞추기보다 세 관점을 소개하고 향후 새로운 연구의 가능성을 제시하는 역할에 충실하고자 한다. 따라서 세 관점의 충실한 소개를 위해 관료제와 행정민주주의에 대한 관점별 기존 연구를 검토하는 문헌분석의 방법을 활용한다.

이러한 목적을 달성하기 위해 이 글에서는 행정민주주의가 중시되는 배경과 개념을 검토하고, 행정민주주의에 대한 관점별로 다양한 제도적 방안을 설계할 것이다. 이 과정에서 한국 관료제의 발전방향을 다양한 사회경제적 문제해결에 필요한 역량강화로 설정하고 이를 위해 중시되는 제도적 설계는 무엇인지를 설명하고자 한다. 아울러 관료제 내에서 참여 및 민주적 의사결정이 이루어지고 공적 가치가 실현되는 실질적 민주주의를 확립할 수 있는 다양한 대안을 모색함으로써 행정에서의 민주주의를 확장하는 제도와 연구방향을 제안한다.

II. 행정민주주의가 중시되는 배경

1. 거시적 배경

현대적 관료제의 개념을 정립한 Max Weber는 19세기 서구사회가 발전하는 과정을 현대화(modernization)의 관점으로 설명하였다(Mazrui, 1968). Weber는 전통사회가 현대사회로 이행하는 과정에서 합리적 조직으로서의 관료제를 반드시 필요한 구성요소로 인식했다. 그리고 관료제를 유기적 특성보다 기계적 특성을 갖는, 집권화, 전문화, 공식화를 추구하는 실적주의 층원구조로 특징지었다

(Sager & Rosser, 2009). Weber는 합리적 관료제가 사회의 균형자로서 자유를 수호하는 동시에 사회경제적 불평등도 교정할 것으로 기대하였다(Weber, 1948).

공공행정을 담당하는 정부 관료제는 17-18세기 유럽의 전제군주국가에서 성장하기 시작하여, 20세기 초반 대공황과 세계대전을 거치며 사회문제 해결에 주도적인 역할을 수행하였다. 그리고 1960년대 복지국가의 황금기를 거치면서 그 규모가 극대화된다. 이 과정에서 관료권(bureaucratic power)이 급속하게 증대되었고, 관료제의 기계적, 공식적 속성도 강화된다. 정부 관료제가 실적주의와 직업공무원제도를 확립하면서 개별 관료가 맡은 업무에 대해 책임을 부여하는 관료적 책임성 개념이 확립된다. 관료적 책임성은 실적주의 원칙에 따라 충원되고 훈련된 유능한 관료들이 선거에 의해 당선된 정치집행부의 비전과 목표를 반영하는 한편 자신들의 전문성에 입각한 합리적 의사결정을 자율적으로 내리고 집행함으로써 구현되는 민주적 가치를 의미한다. 결국 베버리안 관료제에서의 관료는 일련의 경력개발 경로를 거치며 전문성을 확보하고 합리적인 업무분담 속에서 자율적인 업무수행을 통해 사회의 합리성을 구현하는 존재로 규정된다.

그러나 1970년대 이후에 도래한 경제위기의 여파로 세계경제가 저성장 체제로 진입했으며 이에 따라 정부의 재정지출도 약화되었고 정부가 제공하는 서비스의 축소가 불가피하였다. 정부 관료제에서도 기존의 대규모 조직이 유발하는 비효율성을 극복하기 위해 효율과 경쟁, 분권을 강조하는 신공공관리론이 개혁의 지배적 담론으로 자리 잡는다(Kettl, 1999; Pollitt & Bouckaert, 1999). 많은 국가의 공공부문에서 신공공관리 정부개혁을 수용함에 있어서 목표달성을 강조하는 임무지향적 조직관리 기법과 저렴한 비용에 많은 서비스를 제공하는 효율성의 실현이 강조되면서 정부 관료제의 관리적 책임성 개념이 확립되었다. 아울러 경제적 성과를 높이기 위해 국가의 영역을 사적 영역으로 이관하는 민영화나 위탁계약이 활성화되었다.

신공공관리론은 관료제의 민주적 책임성과 정치적 중립성이 오랜 역사를 거쳐 공고화된 선진국에서의 관리적 효율성을 실현하는데는 기여하였다. 그러나 권위주의 정권 하에서 관료제의 합리성과 민주성이 확립되지 않은 개발도상국가에서 신공공관리 정부개혁이 절실한 필요성에 따른 전략적 선택이 아닌 아이

디어의 확산을 통한 수용으로 유입되는 경우 관료제의 역량약화와 합리성의 침식을 유발할 수 있다는 우려도 제기된다(안병영·정무권, 2007; 임도빈, 2007; Sulciman, 2003). 따라서 신공공관리론과 공공성의 관계에 대한 새로운 관심이 생겼고(Jos & Tompkins, 2009), 동시에 21세기의 새로운 수요를 충족시키기 위해 다양한 영역과의 협력에 대한 관심도 증대되었다(Bryson et al., 2006). 이런 추세 속에서 2000년대 후반 이후 행정학계에서는 관료제의 공공성을 강조하는 관점이 설득력을 얻기 시작한다(Bozeman, 2007; Davis & West, 2009; Moore, 2014). 특히 시민과 관료제의 관계를 고객과 서비스 공급주체로 이해하는 관점의 유효성에 대한 문제제기도 설득력을 얻고 있다(Thomas, 2013). 그리고 관료제는 개인의 가치를 초월하는 공적 가치를 실현하는 조직이며 공적 가치는 개인에 대한 서비스를 넘어서 공동체에 대한 책임과 의사결정에 대한 참여를 포괄한다는 주장이 확산되었다(Frederickson, 2005). 관료제의 경제적 성과를 높이는데 엄밀한 성과관리나 시장성의 강화로 요약되는 일차원적 접근보다 조직의 유연성과 혁신의 확산을 가능하게 하는 다양한 방법의 도입이 합리적이라고 설명하는 네오 베버리안 처방도 제시되었다. 이는 분권화된 조직구조, 자율적 팀 구성, 전문가 참여의 확대 등으로 대표되는 탈관료제화를 통해 조직내적 합리성을 제고할 수 있다는 논리이다(Dunleavy et al., 2006).

행정 관료제에 속한 개인이 추구하는 가치에 대한 관심도 높아졌다. 과연 공공 조직에서 일하는 공직자들이 공유하는 가치는 일반 시민이나 민간기업 종사자들과 다른 것인가에 대한 연구 질문이 공직서비스 동기에 대한 연구로 발전되었다(Perry, 1996; Kim & Vandenabeele, 2010). 공직서비스 동기 연구를 통해 경제적 효율성이 아닌 공감성, 책임성, 관료제적 가치 등을 측정하고 확산하려는 시도가 증가했다(Taylor, 2007; Vandenabeele, 2009). 이러한 추세는 행정 관료제의 민주화를 통해 공공성을 강화하려는 공통된 시도로서 다양한 관점에 입각하여 다양한 수준에 대한 대안들이 제시되고 있는 것으로 요약할 수 있다.

1980년대 이후 도래한 경제위기는 민간 기업 사이의 치열한 경쟁도 유발하였다. 경쟁의 결과로 중소기업의 생존은 어려워졌고 지역경제의 공동화 현상도 심화되었다. 세계경제위기의 주기는 짧아지고 있으며 그 파급효과도 커질 것으로

예상된다. 저출산 고령화 사회가 도래하고 인구구조가 다양화되면서 시민들은 새로운 사회적 수요 충족을 요구하게 되었다. 행정 관료제는 과거 복지국가 시기와 비교할 때 그 역량은 약화된 반면 국가와 시장이 해결하지 못하는 새로운 수요를 충족해야 하는 과제를 안게 되었다. 이러한 문제를 극복하기 위해 관료제는 다양한 기관과의 협력을 필요로 하게 되었고, 이들과의 협력 과정에서 공공성을 실현하는 새로운 책임성을 요구받게 되었다(Miller & Moulton, 2014).

2. 한국적 배경

한국의 국가는 체제형성기를 거쳐 산업화를 거치는 동안 견고한 계층제적 행정관료제를 형성하였다(안병영 외, 2007).¹⁾ 이 과정에서 국가는 기계적인 관료제를 구축하고 명령과 지시의 체계를 강화하여 질서 있고 예견 가능한 업무수행을 하고자 하였다. 행정의 능률성과 효율성을 추구하는 행정관리주의 전통이 유입되면서 전문성을 높이고 발전기획 사고를 중시하는 행정문화가 형성되었다(박종민·윤건수, 2014).

특히 1960년대 이후 한국의 행정 관료제는 다른 신생국가와 비교할 때 상대적 자율성을 확보하면서 전문성을 갖춘 베버리안 관료제의 면모를 갖추어 경제성장과 산업화를 견인하였다(Evans, 1989; 구현우, 2009). 관료제가 중심이 되어 정치, 경제, 사회개혁을 선도하고 경제발전전략을 수립했으며, 산업화 전략을 추진하였다. 경제기획원이 경제개발계획을 입안·집행하였고 부처 간 자원배분과 조정 그리고 기업에 대한 지원과 규제를 주도하였다. 정부가 공공기관, 기업 간의 관계에서도 주도적인 역할을 수행함으로써 매우 효율적인 발전주의 국가가 형성되었다. 이 시기 발전국가의 성격은 선성장, 후분배의 정책으로 나타났고, 정부 이외에 경제개발 영역에 집중된 공기업과 준정부기관, 국책연구기관이 거대한 공공부문의 클러스터를 형성했다(정무권·한상일, 2009).

1) 이 시기에 앞서서 기술적 핵심부에서 고위, 중간 관리계층으로 이어지는 계선 조직 형태의 전형적인 관료제적 구조가 형성되었다.

반면 발전국가 시기에 사회정책 분야의 지출은 억제되었다. 시민들이 필요로 하는 사회경제적 수요가 충족되지 못하면서 사회경제적 민주화의 달성이 지연되었다. 결국 경제발전 중심의 유산은 1980년대의 정치적 민주화와 1990년대의 IMF 금융 위기를 경험한 이후 사회복지분야에 대한 수요가 증가하는 현상으로 나타났다. 21세기로 접어들어 이후 사회가 복잡화하면서 사회정책의 중요성이 높아지고 정부의 서비스도 다양화할 것을 요구받고 있으나 오랜 기간 제도화된 발전국가의 경로의존성²⁾이 남아 있어서 향후 한국 정부 관료제의 새로운 역할에 대해 논란이 유발될 것으로 예견된다.

한국 관료제는 기술관료 중심의 발전국가를 형성하는 근간으로 기능했지만 발전 과정에서 사회경제적 민주화를 충분히 실현하지 못했고 자본주의 국가에서 중요한 공정한 시장형성도 이루지 못했다. 시장과 시민사회 영역이 성장하는 가운데 정치적 영향력이 관료제에 강하게 행사되면서 베버리안 관료제에서 중시되는 합리적 규범, 규칙 등이 약화되는 결과를 초래하였다(임도빈, 2007). 행정 관료제의 역량 약화는 공공가치의 실현에 부정적인 결과를 유발하고 민주화 이후에 심화된 사회적 갈등과 대립을 적절하게 치유하지 못하는 결과를 낳을 것으로 예견된다. 따라서 한국 관료제가 자율적으로 전문성을 강화하면서 행정민주주의를 실현할 수 있는 제도적 대안을 모색하는 것이 중요하게 되었다(양재진, 2005).

Ⅲ. 행정민주주의와 관료제

1. 행정민주주의의 개념

2) 발전국가의 경로의존성에 있어서 양재진(2005)은 한국적 상황에서 발전국가의 속성은 매우 강하게 남아있고 이를 해체하는 것은 어려울 뿐만 아니라 국가 자율성의 부족이라는 결과를 낳을 것으로 보았다. 이에 발전국가의 경로의존성을 감안하여 이를 국가역할 재정립의 긍정적 기초로 삼을 필요성이 있음을 주장하였다.

1) 행정민주주의에 대한 기존연구

정부의 일은 행정 관료제를 통해 집행되며, 이 과정에서 민주성의 보장은 개인의 자유와 사회적 평등을 수호하기 위해 매우 중요한 과제이다. 그런 의미에서 관료제이론을 발전시킨 Weber도 관료제가 유발할 부정적 효과에 주목하고 그에 따른 다양한 대응 방안을 모색했으며³⁾, Dwight Waldo도 공공행정에서 민주주의의 의미를 강조하였다. 1990년대 이후 신자유주의적 개혁이 강화시킨 공공부문 내 경쟁과 시장기제의 적극적 활용에 대한 대응으로서의 공공성에 대한 다양한 관심의 형태로 행정 관료제에서 민주주의를 실현하기 위한 다양한 논의가 행정학계에서 부각된다. 행정관리자가 창조하고 구현할 공공가치의 중요성을 강조한 Moore(1995)나, 시민들이 갖는 권리, 책무, 원칙 등에 대한 사회적 공감대로서의 공공가치를 설명한 Bozeman(2007) 등의 연구를 통해 행정조직에서 구현될 민주적 가치가 다시 한 번 주목받는다. 이 연구자들의 관점은 공공행정에서 민주성은 본디 중요한 요소임에도 불구하고 관료제적 구조가 갖는 특성이 민주성의 구현을 위협할 수 있으며, 행정 관료제가 발전되는 과정에서 나타나는 다양한 변화가 민주적 책임성의 구현에 긴장관계를 조성할 수 있다는 사실을 인지하고 이에 대한 제도적 대응을 모색하고 있는 것으로 요약된다.

한국에서 행정민주주의에 대한 논의는 대의민주주의 체제에서 의회의 기능이 감소하고 행정부의 역할이 증가하면서 시작된다(임성한, 1994). 많은 정책들이 행정부에서 결정되고 집행되는 상황에서 관료들의 권한이 증대했고 관료제 의사결정의 대표성과 책임성을 높이기 위한 시도로 행정민주주의의 강화가 논의되기 시작한 것이다. 실제로 국가형성기와 발전국가 시기를 거치면서 한국 관료제는 경제발전에서 핵심적인 역할을 수행하였다. 1980년대 이후에는 정치적 민주화가 진행되고 동시에 신공공관리론이 한국 관료제에도 수용되면서 경제적 가치가 중시되고 효율성과 효과성을 높이기 위한 구조적 변화가 진행되었다. 이

3) Weber는 서구사회의 근대화에 있어서 합리성과 효율성을 구현한 조직형태이자 삶의 양식으로서의 관료제 개념을 제시하고 이를 보완하기 위한 다양한 제도적 장치를 모색하였다 (Weber, 1948; 임의영, 2005).

과정에서 정부 관료제는 민간기업과 비교할 때 비효율적이라는 부정적인 인식이 만연하게 되었고, 공공 관료제가 가져야 할 긍정적 특성인 안정성, 일관성, 공정성, 신중함은 드러나지 못한 채 공공 관료제는 경직적이라는 비판이 제기된 것이다(정병걸·하민철, 2013). 임도빈(2007)은 민주화와 신자유주의의 흐름 속에서 진행된 일련의 정부개혁이 관료제에 작용한 효과가 무엇이었는지 분석하고 향후 과제를 제시하였다. 이 연구는 행정관료제가 정치영역으로부터 일정한 자율성을 확보한 상태에서 합리성을 추구하는 관료적 민주주의를 통한 국가 역할의 강화를 강조한다. 이 연구들은 사회적 목적을 달성함에 있어서 베버리안 관료제의 본연의 모습을 강화하는 것도 중요하다는 입장을 설명하고 있다.

그러나 한편으로 다원화되고 복잡해진 사회 속에서 기존의 관료제적 구조가 갖는 한계를 인식하고 보다 참여적이고 민주적인 구조와 문화의 형성을 강조하는 관점도 제시된다. 공식적이고 기계적인 구조보다 참여적이고 유기적인 구조가 다양한 이해관계자들과의 교류에 효과적으로 대응하고 새로운 사회적 수요를 충족하면서 사회경제적 평등성을 제고하는데도 유용하다는 것이다(정무권, 2011).

행정민주주의를 심의민주주의와 연맥하여 고려한 정무권(2011)의 연구는 그 개념을 보다 명확하게 정의한다. 첫째, 행정민주주의는 정치적 영역으로 국한된 민주주의의 개념을 행정의 영역으로 확대하는 것을 의미한다. 관료제를 도구가 아닌 제도로서 이해할 때, 관료제에 속한 개인들이 어떤 가치, 태도, 관점을 갖는지가 행정민주주의를 이해하는데 중요하다는 것이다. 둘째, 관료제 내의 정책결정과정에서 시민의 참여와 관료제 내의 민주적 의사결정을 강조하기 때문에 참여민주주의를 지향한다. 따라서 행정민주주의나 행정조직의 공공성에 대한 많은 연구들이 참여를 통한 의사소통과 협력에 주목한다. 셋째, 민주주의의 주요 가치가 보편적으로 실현되는 실질적 민주주의의 의미를 갖는다. 이 시각에서 이해할 때 행정민주주의란 대의민주주의를 확장, 보완하기 위해 관료제 안팎의 민주주의를 심화, 완성하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 행정민주주의의 개념화

행정민주주의에 대한 기존연구를 종합하고 민주주의이론에 대한 검토를 바탕으로 행정민주주의를 개념화할 수 있다. Schmitter & O'Donnell(1986) 그리고 안병영(2003)의 관점에 따르면 민주주의의 개념은 그 전형으로 여겨진 자유민주주의, 즉 정치적 영역에서의 민주주의를 넘어서 사회경제적 민주주의까지 나아갈 것을 요구한다. 일반적으로 정치적 민주주의의 목적은 개인의 재산권과 자유를 수호하기 위한 형식적·절차적 맥락에서의 공정한 선거와 정치활동을 보장하는데 있다. 그러나 사회경제적 민주주의까지 그 영역을 확대하면 민주주의는 높은 수준의 대중참여, 분권화, 부의 형평성 있는 분배와 같은 실질적 맥락에서 접근하는 것이 필요하다. Schmitter & Karl(1996)은 민주주의를 개념화하면서 이렇게 양극으로 나누어진 요소들을 균형적으로 혼합한 체제라고 설명한다. 이 관점에서 바라볼 때 제도형성으로서의 민주주의는 개인의 자유를 중시하는 자유주의적 민주주의와 균등한 권력과 부의 분배를 강조하는 사회경제적 민주주의의 균형을 기준으로 정부와 공공부문은 그 영역을 확대 내지 축소하는 것으로 이해할 수 있다(최장집, 2003). 그런 의미에서 행정민주주의는 현대사회에서 관료제에 요청되는 개인의 재산권과 자유의 수호, 의사소통과 협력, 권력과 부의 형평분배 등의 목적을 균형있게 수행하기 위한 절차적·실체적 제도를 정부 관료제에 수용하고 집행하는 것으로 개념화할 수 있다.

2. 행정민주주의와 관료제

현대정부가 전문성, 효율성, 정치적 중립성을 추구할 목적으로 채용하는 계층제적 구조가 관료제이며, 관료제는 사회적으로 중요한 복잡하고 다양한 과업을 수행한다. 관료제는 일반적으로 민주주의와 긴장관계를 형성하는 것으로 여겨지고 있으나 기본적으로는 시민의 권리를 보장하고 시민들의 수요를 충족시키는 데 매우 효과적이며 정치적 엘리트의 통제에서 전문적 권한을 바탕으로 중립성을 유지할 수 있다는 장점도 갖고 있다.

현대관료제에 관한 본격적인 논의는 독일의 사회학자 Weber에서부터 시작된다. Weber는 “현대국가의 출현은 점진적으로 이루어졌지만 정치사회적 관계가 제도화되고 몰인격화되는 추세는 거스를 수 없는 것이었고, 절대군주제와 봉건제가 물러간 자리를 현대 행정기구가 대체하게 되었다.”(Shaw, 1992:382)고 설명하면서 관료제의 시작은 사회가 현대화되는 과정과 밀접하게 연결되어 있음을 강조한다. 서구사회의 발전 과정에서 자본주의 체제가 경제의 현대화를 반영하는 것이라면, 관료제의 공식화는 국가의 현대화를 보여주는 현상이었다. 따라서 Weber에게 관료제는 현대사회의 효율성을 합리적으로 추구하는 가장 효과적이고 공식적인 권위행사 수단이었다. 관료제는 효율성과 밀접한 관계에 있고 효율성을 실현하는 수단으로서의 합리적 관료제는 유기적인 속성보다는 기계적인 구조를 가진 공식적 기구로 인식된다. 그래서 Weber는 관료제의 이념형으로 계층제, 전문성, 비정의성, 규칙과 교육 등의 덕목을 강조한다.

한편 Weber는 스스로 현대관료제의 권력의 과도화에 대한 우려를 표명하면서 관료제의 딜레마를 설명하고 극복방안을 제시한다. 그는 현대 관료제가 유일한 합리적 조직형태라고 인식했다. 관료제는 불가피할 뿐만 아니라 궁극적으로 바람직하기에 관료제적 구조가 만연하고 그 영향력이 커지는 결과로 시민들이 관료제에 예속될 수도 있다는 것이다. 국가가 효율적으로, 합리적으로 작동하기 위해서 공직자에 대한 통제가 필요하며 그것은 정치와 행정의 영역을 엄격하게 분리하는 것으로 가능하다고 주장한다. Weber는 정치인은 책임성을 갖고 자신의 의무를 수행할 뿐만 아니라 입법과정에서 자신의 정체성을 입증할 수밖에 없다고 설명한다. 그래서 Weber는 의회나 리더십을 통한 관료권의 상쇄를 대안으로 제시하였다.

그리고 관료제와 민주주의의 딜레마에 대한 논의의 주종은 관료제 내적 논리의 모순에서 시작한다. 관료제는 본디 전문성과 정치적 중립성을 제고하기 위해 고안된 것이지만 시간이 흐름에 따라 내부 의사결정이 비민주적으로 변화한다는 것이다. 가장 대표적인 지적이 과두제의 철칙으로 유명한 미헬스의 관점이다 (Etzioni-Halevy, 1983). 조직이 복잡해지고 관료화되면서 최고 지도층과 엘리트 집단에 권력이 집중되며 이처럼 조직에서 과두제가 자리 잡으면 그 체제는 권력

강화를 목표로 삼게 되고 그 목표가 국민들의 목표와 상충될 때 엘리트는 자신의 기득권을 지키기 위해 국민들의 요구를 희생시킨다는 것이다. 결과적으로 관료제화가 지속되면 민주주의는 위협에 빠질 수 있다는 것이다.

정치적 관점과 반대로 효율성의 시각에서 관료제를 조명하는 경제학적 관점에서 관료제적 조직구조가 만들어내는 다양한 문제에 대해서 지적한다. 이 관점에 따르면 이기심에 충만한 관료들은 자신들이 정보의 비대칭에서 우위에 있음을 알고 시민들과 다른 목표를 갖고 있을 때 공익을 추구하기보다 자신들의 지대를 추구한다(Niskanen, 1971; Tullock, 1967; Krueger, 1974). 따라서 관료들은 공익을 훼손할 수밖에 없다는 주장이다. 일반적으로 관료들은 시민이나 정치인들과 비교할 때 지속적으로 정보의 우위에 있기 때문에 이들의 지대추구 현상이 발생하기 마련이고 따라서 관료제에 대한 제어장치는 반드시 필요한 것이다.

3. 행정민주주의, 관료제 그리고 공공가치에 대한 세 가지 관점

관료제의 문제를 극복하고 민주적인 구조를 실현하고자 하는 이론적 관점은 일반적으로 네오베버리안 관점, 해석적 관점, 비판적 관점 등으로 구분된다.⁴⁾ 이들은 서로 다른 인식론에서 출발하여 확연히 구별되는 공공가치를 강조하며 각각 다른 극복방안을 제시한다. 따라서 위의 세 가지 시각에 입각해서 행정민주주의와 관료제 그리고 공공가치의 관계를 설명하고자 한다.

관료제이론을 체계화한 장본인인 Weber는 관료제를 목표를 달성하기 위한 수단으로 인식하고 최소한의 노력으로 목표를 달성하는 효율성을 중시하는 행동양식을 지향한다. Weber는 법령으로 위임된 행정부의 과업을 관료제를 통해 충실히 이해하는 것을 민주주의 사회에서 행정가의 역할로 인식했다(Overcem,

4) 이 세 가지 유형은 Bernstein(1976)이 사회과학 및 정치이론 분석에 활용한 관점을 수용한 것으로 저자들은 이 유형이 관료제의 특성과 중시하는 가치를 분석하는데 유용할 것으로 판단하였다. 세 유형에서 중시하는 관점을 바탕으로 관료제의 딜레마를 극복하기 위한 대안을 도출하고자 하였다. 세 가지 유형 중 비판적 관점은 비교적 마르크스주의의 영향을 받은 비판이론의 관점에 가깝고, Bernstein(1976) 또는 Fay(1986)의 저술에서 활용된 용어를 차용했음을 밝힌다.

2005). 따라서 그가 제시한 행정 관료제의 민주주의는 관료가 조직의 목표를 열정적으로 이행할 수 있는 기반구조를 통해서 달성되는 것이며 그러한 기반구조가 이념형에서 제시한 기계적, 공식적 구조이다(Rosenbloom, 2008). 그러나 Weber를 비롯한 많은 이론가들이 관료제가 유발하는 부작용에 대해서 우려했고 자유주의 사상가 John Stuart Mill도 <표 1>의 요약과 같이 그와 유사한 우려를 표명하였다.

<표 1> John Stuart Mill의 관료제에 대한 평가

긍정적인 면	부정적인 면
경험의 축적	경직성
검증된 규칙의 확보	경직된 절차
문제해결에 도움되는 기술의 확산	핵심원리의 소멸
지속적인 목표 추구	개인의 성장과 혁신의 퇴보

자료: Held(2006:87)

정치와 행정의 역할을 명확히 구분하는 것이 바람직하다고 믿었던 Weber가 우려한 관료제의 문제는 행정이 정치의 영역을 침해하는 것이었다. 따라서 Weber가 제시한 탈관료화에 대한 대안들은 정치인이 입법부에서 활동하는 과정에서 관료들의 권한을 제약하는 방안과 관료들의 영향력이 확대되어 자신의 이익을 극대화하거나 권력욕을 표출하는 것을 제약하는 방안으로 구성되었다. 따라서 Weber에게는 의회의 역할이 중요했고⁵⁾ 국민투표적 지도자 민주주의를 통해 정당성 있는 정치지도자가 행정 분야에서도 창의적인 리더십을 발휘하는 방안을 모색하였다. 아울러 현대 관료제에서 널리 활용되는 순환보직 또는 단기보직 등의 제도를 통해 관료들이 특정영역에서 영향력을 확대하는 것을 제약하고자 하였다(안병영, 1994).

이러한 Weber의 시각과 대안들은 네오 베버리안 관료제이론으로 전수되어 적

5) Weber는 정당정치와 선거과정이 관료제를 통제할 수 있는 요인이 된다고 생각하였는데 그것은 대의제 민주주의의 틀 속에서 경쟁관계에 있는 사회세력이 상쇄권력을 가지면서 균형을 이루는 일종의 다원주의적 제안이었다.

응적·유기적 관료제의 형태로 재구성된다. 네오 베버리안 시각은 공공부문의 개혁을 이끄는 기업가정신이나 리더십을 강조한다. 조직변화를 견인하는 전략적 리더십을 강화하면서 고위 관료들은 임무수행에 필요한 자원의 통제권을 부여하고 지속적인 협력을 장려하며 시민들의 의사를 반영하기 위한 조치들을 강조하는 것이 네오 베버리안 관료제에서 강조하는 대안이다(Lindblom, 1977). 그리고 조직 내 또는 조직 간 통합을 통해 조직에서 발생하는 다양한 문제를 해소하는 대안을 주장한다. 조직 내외의 다양한 분야의 전문가를 규합하여 보다 합리적인 의사결정을 하거나 나아가서 이들과의 교류를 통해 관료제는 시민들의 선호와 의사를 명확하게 이해하게 된다. 다음으로 성과관리에 대한 통제체제도 신뢰 있게 변화시킬 것을 강조한다. 결국 공식적 규칙을 간소화하고 성과의 측정도 단순화할 뿐만 아니라 신뢰를 장려하고 직원들은 전문적인 지식과 기술을 공적 가치를 실현하는데 기여할 수 있도록 하는 것이다.

베버리안 전통에서 형성된 관료제적 구조는 해당 부서가 얼마나 사업목표를 달성했는가, 목표의 설정은 얼마나 적절했는가, 그리고 고객들은 얼마나 만족하고 있는가와 관련된 효율성, 효과성 등의 가치를 강조한다. 나아가서 베버리안 관료제는 시민들의 보편적인 권리를 보장하는 것도 중시한다. 이 관점에서의 관료제는 시민으로서 누려야 할 정치적 권리와 자유, 재산권의 보장 등 법률로서 규정된 권리의 수호자로 기능하는 것이다.

해석적 관점은 사회적으로 구성되고 문화적으로 배태되는 관료제의 현실을 강조한다(Blacker, 1995). 이 시각에서는 정부 관료제를 여러 가지 현상이 동시다발적으로 표출되는 가운데 사회적으로 구성되는 체계로 이해한다. 사회적으로 구성된다는 뜻은 현실에 대한 인식이 구성원들의 주관적인 의사에 의하여 이해되고 형성되기에 가치중립적으로 객관화 될 수 없다는 것을 뜻하는 것이다. 매우 주관적인 감정입의 과정을 수반하는 이해의 과정에서 불편부당한 판단과 보호화는 어렵다. 따라서 조직현상을 객관적인 측정보다 상호 신뢰에 기반한 이해로 인식하는 것이 바람직하다. 이 때 상호대화과 토론을 통해 공감대를 형성하고 새로운 의미를 창조하며 환경변화를 적극적으로 인식하는 과정이 중요하다. 조직구성원이 실행하는 모든 활동이 상호 학습의 과정이 되고, 결국 활동의 과정과

학습의 과정이 혼합된다. 조직의 지식체계도 형식적인 시스템이 아니라 열린 과정 속에서 독특하고 창조적인 해석을 통해 환경을 새롭게 해석하면서 공감대를 형성해나가는 활동에 주안점을 둔다. 그 결과로 맥락화의 과정을 통한 상호주관적 공감대의 형성에서 조직민주주의의 의미를 찾는다.

해석적 관점에서는 정부와 시민의 활발한 상호작용을 강조한다. 따라서 외부의 이해관계자가 참여하여 기탄없는 소통을 할 수 있는 개방성과 공개성의 원칙을 무엇보다도 중시한다. 완전참여의 과정을 통해 잠재된 수요를 이해하고 적극적·선제적으로 대응하는 것도 관료제의 몫으로 여겨진다. 이에 대한 전제조건으로 다양한 행정정보에 대한 공개성과 접근성의 확대가 필요한 것이며 의사결정의 과정마다 다양한 참여와 소통의 기회를 제공하는 절차적 공공가치를 확보하는 것이 중요하다.

관료제가 유발하는 문제를 평등한 권력관계 형성에서 찾고자 하는 비판적 관점은 마르크스주의의 전통에서 찾을 수 있다. 이 관점은 관료제가 직원들을 억압하고 예측시킬 가능성을 경계하면서 부정적인 관점을 표방한다. 이 관점에서는 조직을 이해할 때 자본주의적 생산체계에 의한 종속의 관점으로 분석한다. 자본주의 체제 하에서의 경쟁은 지속적인 관료제의 생산비용 감축으로 이어지고 조직 관리자는 생산비용의 절감을 위해 노동과정을 통제하기 위한 장치를 필요로 한다. 따라서 마르크스주의에서는 소외된 조직구성원을 인간화하고 해방시키는 것을 목적으로 한다. 이러한 시각은 비판적 조직이론이 형성되는 중요한 이념적 기반이 되었다.

비판적 시각에서는 관료제가 사회적 시민권을 보장하며 조직 내외의 형평성을 확보하는 등의 가치를 강조한다. 조직내부의 구성원과 사회구성원들에 대해 동등하게 대하고 차별이 없어야 하며 사회적 약자에 대한 투자와 배려를 통해 사회구성원으로서 누릴 수 있는 최소한의 권리를 확보할 것을 주장한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 절차적 제도를 마련하는 것이 관료제의 역할이 된다. 즉, 관료제는 성별, 지역, 계층, 집단 간의 차별을 방지하고 사회적 약자를 적절하게 배려하는 사회적 서비스를 제공해야 하는 것이다.

IV. 행정민주주의의 실현을 위한 대안모색

위에서 언급된 세 관점이 행정민주주의 실현을 위해 개인, 조직, 환경의 수준에 따라 제시하는 대안들이 <표 2>와 같이 제시된다. 제도적 대안을 모색하기 위해서는 각각의 시각이 주로 조망하는 구조적 영역이 있는데, 그 구조적 영역은 Fombrun(1986)의 조직 내·조직 간 구조적 역학에 대한 연구에 나타난 기반구조(infrastructure), 초월구조(superstructure), 사회구조(sociostructure)로 구체화되었다. 조직에서의 기반구조는 조직에서 할당된 과업이 상호 연계된 구조적 특성을 의미하며 이 구조는 네오 베버리안 시각의 주요 관심대상이다. 초월구조는 조직에 존재하는 의미, 상징 등 문화적 특성에 해당하는 것으로 해석적 관점과 연계되는 구조이다. 마지막으로 사회구조는 조직 내의 권력과 권위의 관계가 만드는 구조적 특성이며 비판적 관점에서 중시하는 평등한 권위구조와 연맥되는 구조이다.

<표 2> 행정 민주주의 구현을 위한 대안들

분석 수준 \ 관점	네오 베버리안 관점	해석적 관점	비판적 관점
개인	전략적 리더십	멘토링, 일과 삶의 균형	권한위임, 일선관료제 역할 강화
조직	행정개혁과 구조조정	비형식 학습	자율적 팀 역할의 제고/활성화
환경	의회 전문성 강화, 공공기관 협력체계	유기적 집단화 전략	사회적 경제와의 연계

1. 네오 베버리안 관점: 합리적 과업배분과 상쇄권력 조성을 통한 행정민주주의 실현

네오 베버리안 관점에서는 관료권의 확대를 제어하면서 환경에 유연하게 대응하여 조직의 합리성을 제고하고 효율적이고 효과적인 조직운영으로 시민들의 욕구를 충족하는 것을 행정민주주의의 실현으로 이해한다. 따라서 Lindblom(1977)

을 비롯한 네오 베버리안 이론가들은 개별 조직구성원이 상황에 맞게 최상의 결정을 하고 집행하는 역량을 개발하여 변화에 유연하게 대응하는 것이 중요하며, 조직차원에서는 행정개혁과 구조조정을 통해 기존 과업의 배분 구조가 고착되는 것을 제어할 것을 강조했다. 환경과의 관계에서는 의회 위원회의 기능을 활성화하고, 공기업·준정부기관 등 공공기관이 정부관료제로부터 독립적으로 운영될 수 있도록 제도화하는 것이 중요하다.

변화에 유연하게 대응하기 위해서는 조직구성원들이 전략적 리더십을 갖추는 것이 중요하다. 전략적 리더십은 다양한 리더십의 요소 중 전략적 요소가 강조된 리더십을 말한다. 여러 가지 바람직한 리더십의 요소 중 전략적 요소만을 따로 구별해 내는 것은 쉽지 않지만 전략적 리더가 가지는 바람직한 행태를 살펴볼 때 전략적 리더십을 구성하는 요소들을 찾아볼 수 있다. 전략적 리더는 현 상태를 개선할 수 있는 요소가 무엇인지에 대해 인식하고 이에 대한 적절한 조치를 적시에 시행할 수 있는 지혜를 가진다. 또한 새로운 정보를 습득하고 이를 통해 변화를 가져올 수 있는 능력을 지닌다. 전략적 리더의 이러한 능력은 거시적 안목을 일상에 적용할 수 있는 능력과 더불어 조직을 위한 적절한 전략을 행동으로 옮길 수 있도록 한다. 이를 위해 인적 자원 및 조직을 배치하고 전략적으로 효과적인 개입 시점을 결정한다. 또한 전략적 리더는 조직의 지속가능성을 위해 전략적 역량을 개발한다(Davies & Davies, 2004). 행정 관료제의 구성원이 전략적 리더십을 가질 때 조직에 다가올 환경변화를 적극적으로 인식하고 대응방안을 모색할 수 있다. 이는 조직의 개혁과 기관 간 협력에서의 적극적인 자세로 나타나고, 복잡하고 다양한 행정환경에 부합하는 방식으로의 조직변화를 유발하게 된다.

조직수준에서의 행정개혁과 구조조정 of 중요성은 신공공관리론의 이념이 도래하기 이전부터 중시되었다. Lindblom(1977)은 정부 관료제를 위계적 구조를 가진 조직으로 규정하고 강력한 기능을 수행하는 관료제는 민주주의의 이념과 부합하지 않음을 지적한 바 있다. 따라서 행정개혁과 구조조정을 통해 정부차원의 다양한 조직의 협조체제를 구축할 수 있고, 관료제가 유발하는 다양한 문제를 극복할 수 있다고 설명한다. 기존연구의 결과에 따르면 많은 OECD 국가의 경우 신공공관리론의 원리에 입각한 시장기제의 활용이 두드러지는 것으로 나타나고

있다(윤영근, 2012). 행정민주주의의 시각에서 이해하는 행정개혁은 신공공관리론에서 강조하는 개인의 이익동기나 시장기제에 대한 신뢰를 반영하기보다 변화하는 환경에 대응하는 조직의 역량을 강화할 수 있는 방향으로의 개혁을 의미한다. 이러한 행정개혁을 달성하기 위하여 개별 공무원이 배양한 전략적 리더십을 바탕으로 개혁의 목표와 우선순위를 명확히 하고, 개혁의 연속성을 수용하고, 공무원의 참여환경을 조성할 뿐만 아니라 이해관계자와의 합의 도출 과정을 중시할 필요가 있다(윤광재, 2009).

행정 관료제를 넘어서 관료제의 권한강화를 규제하고 입법과 정책결정에서 협력체계를 강화하기 위해 의회 소위원회의 활성화가 중요하다. 서인석 외(2009)는 한국 국회의 의사결정과정에서 가장 큰 영향을 미치는 요인은 전문성이며 의제선정의 과정이 매우 역동적임을 지적하고 있다. 따라서 의회와 행정부 사이의 정보비대칭 또는 행정부의 서비스 독점 지위 등에서 초래되는 관료권의 확대도 의회 전문성의 확보와 투명하고 역동적인 정책형성과정을 통해서 견제할 수 있을 것으로 판단된다.

현대 행정은 중앙 및 지방정부와 다양한 공공기관이 형성하는 공공부문에 의하여 수행된다(안병영 외, 2007). 현대국가의 발전과정에서 다양한 형식의 공공기관들이 분화(hive-off) 및 밀집화(hive-in)되면서 이들에 대한 통제와 민주적 책임성의 문제가 발생한다(정무권·한상일, 2009). 정부의 과업이 정부조직 뿐만 아니라 다양한 공공기관에 배분됨에 따라서 이들 간의 협력과 통제 메커니즘이 중요하게 되었다. 발전국가 시기 이후 한국의 공공기관은 주무부처의 관료적 통제가 강한 거버넌스 구조를 형성해왔고 최근에는 관리적 책임성과 시장책임성을 제고하기 위한 제도도 대거 수용되었다. 그리고 정부조직이 개편되는 과정에서 OECD에서 강조하는 정부의 소유권 행사와 정책기능의 분리 원칙이 훼손되면서 균형된 민주적 책임성의 보장이 어려운 상황에 직면하였다(한상일b, 2010). 현대 사회가 복잡해지고 정부의 역할도 전문화되고 복잡화되면서 공공기관의 수와 기능은 확대될 것이다. 궁극적으로 현재 공공기관에 형성된 거버넌스를 면밀하게 분석하여 상호 협력체계를 제도화하고 이들을 적절하게 통제하기 위한 메커니즘을 발전시키는 것이 확대된 의미의 행정민주주의의 실현에 중요한 요

소가 될 것이다.

2. 해석적 관점: 이해와 의미창조를 통한 행정민주주의의 실현

해석적 관점에서는 행정민주주의가 구성원들의 상호 감정이입을 실현하고 공통의 공감대를 통해 실현된다고 설명한다. 구성원들의 상호 이해를 위해 대표적으로 제시되는 대안이 개인차원에서는 멘토링, 직무학습제도의 활성화와 일과 삶의 균형이며(조경호, 2007), 조직차원에서 비형식학습제도를 활성화함과 동시에 환경과의 관계에서는 공공기관에 관련된 다양한 이해관계자와 유기적 집단화 전략을 형성하는 전략을 수립할 수 있을 것이다.

행정민주주의를 실현함에 있어서 관료제에 속한 구성원들이 중시하는 가치, 규범 등을 공유함으로써 조직전체의 폭넓은 공감대를 형성하는 기제를 마련하는 것이 중요하다. 따라서 구성원들이 가치를 공유할 수 있는 계기를 마련하여 상호 이해와 신뢰를 높이는 것이 중요하다. 학습조직 이론에서 강조하는 구성원 간 멘토링 제도, 업무과정에서 활동을 통해 배우는 직무학습의 과정 등이 중요한 제도적 대안이 될 수 있다. 그리고 개별 직원들은 일과 삶의 균형을 찾는 것이 중요하다. 본인이 담당하는 직무에 매몰되지 않고 조직 전체를 조망할 수 있는 여유는 개인적인 삶을 충분히 보장받을 때 가능할 것이다. 이 과정을 통해 자신이 중시하는 가치와 조직이 중시하는 가치 그리고 시민들이 정부에 요청하는 가치 등을 고려하며 공공가치(public value)에 대한 본인의 관점과 가정을 발전시킬 수 있을 것으로 사료된다(한상일a, 2010).

조직수준에서는 베버리안 관료제의 기계적·공식적 체계에서 벗어나 유연한 업무수행이 가능한 조직을 만드는 것이 행정민주주의 실현에 중요한 요소이다. 전체 관료제 또는 각 부처 차원에서 조직학습의 활성화를 통해 다양한 관점을 상호 소통하고 조직발전을 풍요롭게 이루어나가는 것이 중요하다는 것이다. 특히 학습조직 중에서도 기관이 목표와 수단을 정해서 학습의 과정을 제어하는 형식적 학습보다 상호작용의 방식을 정하지 않고 스스로 숙고하고 성찰하며 다른 구성원과 교류하는 비형식학습의 과정을 활성화하는 것이 중요하다. 비형식학습의 개념을 설명

할 때 가장 널리 활용되는 정의는 Marsick & Watkins(1990:6-7)의 정의로, 비형식 학습을 “공식적으로 구조화되거나, 제도적으로 지원받거나, 교실을 중심으로 한 활동 이외의 활동”으로 정의한다. 그들은 이러한 비형식학습에서 중요한 과정을 경험학습(experiential learning)으로 이해하며 경험학습의 과정에서 나타나는 적극성, 비판적 성찰(critical reflection), 창의성 등의 개념을 강조한다. 또한 조직에서 비형식학습이 발생하기 위한 조건으로 학습공동체(learning community)의 형성, 협력학습(collaborative learning)체계, 조직적 맥락(organizational context)을 제시한다.⁶⁾ 이러한 조건이 갖추어질 때 구성원들은 끊임없이 새로운 아이디어를 제시하고, 새로운 관점을 갖게 되며, 행동의 변화를 이루어낼 것이며, 이 경우 행정 관료제에서 민주적인 의사결정이 촉진된다.

현대 행정에서의 관료제는 외부 환경의 다양한 이해관계자와 긴밀한 협력관계를 갖는다. 따라서 정부 관료제도 조직 간 환경을 고려하고 그들 간의 협력을 중시하는 집단화 전략을 고려해야할 것이다. 집단화 전략이란 환경의 변화에 대응하기 위해 관련된 조직들이 상호작용하면서 자원을 공유하고 상호 행위를 조정하는 과정을 의미한다(Astley & Fombrun, 1983). 이 중에서 유기적 전략(organic strategy)은 다양한 조직들이 간접적으로 교류하면서 규칙과 규범을 제도화하고 조직 간 네트워크를 발전시키는 전략이다. 여기서 각 조직은 자신의 특성을 유지하면서 장점을 공유한다. 과거의 정부는 조직 간 관계에서 자원과 권위의 우위를 바탕으로 업무처리 과정을 주도하는 면모를 보여왔다. 유기적 전략에서의 정부는 반드시 주도적인 역할을 수행하지 않으며 민간 기업이나 비영리조직, 사회적 기업이 자신의 관점을 추구할 수 있도록 장려하고 지원하는 역할을 수행할 것이다. 여기서 중요한 것은 규범과 규칙 등의 사회적 자원을 제도화하는 것이다. 이 과정을 통해서 공공부문에 새로운 의미창조를 이루고 공통의 목표와

6) 학습공동체는 조직구성원들이 활발한 참여와 상호교류를 통해 전체 조직의 유연성을 발전시키는 학습생태계로서의 공동체를 의미한다. 그리고 협력학습체계는 조직의 현실을 성찰하면서 대안을 모색할 수 있도록 도와주는 작업장에서의 의사결정체계를 의미한다. 또한 비형식학습을 위한 조직적 맥락은 학습에 대한 환경과 분위기 조성을 강조한다. 조직전체에 내재된 비형식학습을 위한 동기와 자원이 형성되어 있는가와 연관된다.

공감대를 형성할 수 있을 것이다.

3. 비판적 관점: 평등한 권력관계의 형성을 통한 행정민주주의의 실현

비판적 관점은 행정 관료제를 독점자본의 헤게모니를 실현하는 당사자이며 행정민주주의는 권력의 평등화를 통해 사회경제적 불평등을 극복하는 것으로 실현 가능하다는 입장을 표명한다. 이 입장에서 바라볼 때 일선 관료제에 대한 대폭적인 권한의 위임이 필요하고 팀별로 자치적으로 운영되는 구조를 형성할 필요가 있다. 사회경제적 환경에서의 혁신을 위해서는 지역중심의 사회적 경제와의 활발한 협력관계를 조성하는 것이 중요하다.

권한의 위임은 네오베버리안 이론에서 설명하는 민주적 리더십의 행사나 조직발전 기업의 도입을 넘어서 직원들이 여러 가지 형식과 정도로 의사결정과정 에 참여하는 관리형태의 구축을 의미한다(Supek, 1978). 이는 행정 조직의 의사결정과정의 변화를 가져오는 조직내적 민주주의를 실현하는 것을 의미한다. 행정 조직 내에서 이와 같은 변화가 가능하기 위해서 일선관리자에게 정책적 사안에 대해 합법적인 권리와 권력을 보장하는 제도적인 개편이 필요할 것이다. 실질적인 권한을 가진 일선관료가 현장의 시민들과 공적만남(public encounter)을 가질 때, 관료제와 시민들은 동반자 관계에 서게 되는 것이며 실질적인 행정효과를 발현시킬 수 있다(Goodsell, 1981).

개별 직원에 대한 권한위임과 일선관료에 대한 실질적 권력의 보장이 이루어질 때 조직수준에서는 독립적이고 자치적인 팀의 형성을 지원해야 한다. 조직내적 민주화에 대한 다양한 접근 가운데 자율적 팀은 다양한 전문성을 갖춘 유능한 공직자들이 상호협력하는 장을 만들어 이들이 새로운 아이디어를 독자적으로 발전시키는 기회를 제공하는 방식으로 널리 알려져 있다. 이와 같은 조직 내 자율적 팀의 구성을 통해 다양한 참여자들이 조직운영에 대한 의사소통을 하고, 이들이 실질적인 권위를 소유할 때 창의적인 대안의 모색이 가능하고 기존의 관료제적 구조가 갖는 비효율적인 관행을 제거할 수 있다. Levinthal & March(1993)에 따르면 한 행위자가 활동하는 경우와 비교할 때 다양한 행위자가 협력하는 경

우 개인적 편협성을 극복하게 되고 변화의 수용가능성도 높아진다. 결국 다양한 직원이 참여하여 의견을 개진하고 그 결과로 기존의 관행이 변화하며 그것은 평등한 권력관계를 통해 민주주의를 실현하는데 기여한다.

행정민주주의를 추구함에 있어서 중요한 요소는 시민들에 대한 사회경제적 수요를 충족시키는 것이다. 그런데 기업 간 치열한 경쟁과 자본과 노동의 자유로운 이동은 중소기업의 생존을 어렵게 하고 지역경제는 공동화되는 문제를 낳게 되었다. 이러한 지역공동체의 위기에 대해 정부 관료제는 대응해야 하며 그 전략을 수립하는 것이 중요하다. 이러한 위기에 대해 협동조합과 사회적 기업의 연계를 통해 자생적인 사회적 경제를 형성하는 지역이 나타나고 있으며, 이에 대하여 정부는 적극적인 연계를 통해 지역의 역량을 강화하는 것이 중요하다(Han et al., 2014). 사회적 경제가 강조하는 공동체(community)는 지역주민들이 상호작용하고 교류하면서 동질성을 인식하는 과정에서 정체성을 확립하면서 형성된다(Chaskin, 2001). 이들이 공동의 필요를 인식하면서 자신들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 수단을 강구하는 과정이 바로 사회적 경제에서 이루어지는 것이기에 사회적 경제의 역량강화는 풀뿌리 민주주의의 강화로 직결된다.

지난 10여 년간 한국에서 사회적 기업의 수는 지속적으로 증가했고 그 원인은 지역사회의 자생적 사회적 경제 형성 운동과 정부주도적 사회적 기업 정책의 결합에서 찾을 수 있다. 형성의 동기와 무관하게 사회적 경제는 지역사회와의 밀접한 연계를 형성하고 있고 지방 정부가 사회적 경제에 이해관계자로서 참여하고 교류할 때 풀뿌리 민주주의의 확산에 기여할 수 있을 것이다. 정부의 역량이 감소하는 추세 속에서 민주주의적 가치를 확산하는 과제를 수행하기 위해 사회적 경제는 중요한 매개체가 될 수 있다. 특히 지역의 현재를 분석하여 사회적 경제의 토대를 강화하고, 미래를 대비하기 위한 다양한 사회적 기업가를 양성하는 것이 중요하다. 이들이 사회적 경제의 토대를 강화할 수 있고 풀뿌리 민주주의의 발전을 강화할 수 있을 것으로 예견된다.

V. 연구의 함의: 개인, 조직, 환경과의 관계에 유발하는 효과

1. 개인 수준: 공공서비스 동기의 고양

행정민주주의에 대한 세 시각에 따라 제시된 대안들이 행정 관료제에 도입될 경우 조직에 속한 개인들에게는 다양한 공직서비스 동기를 고양하고 공공가치의 실현이 활성화될 것으로 예견된다. 행정민주주의에서 관료제에 속한 개인들이 어떤 가치, 태도와 관점을 갖는지는 매우 중요하다. 그들이 공공가치와 공공서비스를 어떻게 인식하는가에 따라서 제도로서의 관료제의 성격이 형성되고, 구성원의 공공서비스 동기가 강할수록 관료제의 합리성과 자율성이 확충될 가능성도 높아진다. 그러나 여전히 한국의 관료들은 누구이며, 어떤 가치를 지향했고, 어떤 목표를 지향해야 하는가에 대한 관심은 부족하였기 때문에 이들의 동기를 연구하는 것이 중요하다. Perry & Hondeghem(2008:3)에 따르면 공공서비스 동기는 “타인에게 도움이 되는, 그래서 사회적 복지를 향상하는 공공영역에서의 공동된 동기와 행위”라고 설명한다. 개인 수준에서 전략적 리더십을 갖춘 개인들이 관료제의 비전과 목표를 지속적으로 성찰하고, 자신이 맡은 업무에서 실질적인 권한을 부여받을 때, 전체 국가, 사회, 그리고 이웃에서 중시하는 가치를 실현하기 위해 노력할 것으로 예견된다.

공공서비스 동기 개념에 대한 국내의 연구 경향은 해외에서 개발된 척도를 활용하여 국내외의 조사결과를 바탕으로 보편적인 측정도구를 개발하거나 다양한 변수들과의 인과관계의 검토를 중심으로 많은 발전을 하였다. 그런데 앞에서 논의한 것처럼 공공서비스 동기의 개념이 맥락적인 것이라고 가정하면 한국의 맥락에서는 어떤 요인이 중요한지 분석하는 것이 중요하다. 따라서 한국의 행정인에 대한 역사적·문화적 연구가 필요하고 이 연구를 토대로 공직서비스에 대한 동기유발의 원천을 탐구하는 것이 필요하다. 따라서 어떤 조건이 조성될 때 도덕적 선행이 발현되는지에 대한 많은 고려가 필요하며, 그 결과를 토대로 공공서비스

스 동기를 조성하는 조건과 학습과정, 교육과정은 무엇인지 연구하고 그 결과를 확산시키는 과정이 뒤따라야 할 것이다.

2. 조직수준: 부서 간 장벽을 넘어서는 협력관계와 부서 간 학습의 활성화

조직수준에서는 지속적인 행정개혁과 구조조정 그리고 전체 구성원들이 참여하는 비형식학습, 자율적 팀의 역할강화가 이루어질 때 부서와 부처 간 장벽을 넘어서서 협력관계가 형성되고 유기적인 협조체제가 형성될 것이다. 한국 관료제는 각각의 부처와 부서에 부여된 기능을 중심으로 과업이 편성되었고, 성과평가제도가 도입되면서 상호협력을 통한 전체 조직의 효과성 증진보다 경쟁의 관점에서 소속 부처의 효과성을 높이기 위한 노력을 중시했다. 조직 차원의 대안들이 보다 높은 성과를 얻기 위해서는 부서 간 장벽을 허물 수 있는 다양한 교류제도를 마련하고 전체에 대한 보상의 비율을 높일 필요가 있다. 대화와 토론의 과정에서 관리자나 리더가 주도하지 않는 것이 중요하며 상호 신뢰에 기반을 둔 평가체계를 바탕으로 전문성과 기술을 활용하면서 공식적 규정이나 지표분석은 단순화하는 신뢰기반 평가체계를 구성할 필요가 있다.

관료제에 속한 각 부서 간 협력관계가 형성되면서 공통의 문제에 직면했을 때 그 문제의 해결을 위하여 팀 또는 조직단위로 문제를 검토하고 새로운 아이디어를 도출하여 논의하면서 서로 배우는 과정을 학습이라고 명명할 수 있다. 특정한 정책영역에서 나타난 문제를 해결하기 위해 관련된 집단이 서로 긍정적인 피드백을 통해 해결의 과정을 반복한다면 그것을 부서 간 학습이라고 이해할 수 있다. 따라서 중요한 정책영역별로 참여 부서와 공공기관의 연결망을 활성화하여 그들 나름대로의 문제해결적 혁신체제를 형성하고, 그 체제 속에서 조직 간 학습이 활성화되는 것이 바람직하다. 여기서 실질적인 해결책을 모색하기 위해서는 기존의 조직 간 관계를 보다 상호작용적으로 만들 필요가 있으며 다양한 부서 간 협력체계 형성과 학습 전략은 매우 중요하다.

3. 환경과의 관계: 파트너로서의 공중인식 그리고 협력적 책임성

Thomas(2013)는 공공조직이 공중(the public)과의 상호작용에서 각각 다른 역할을 상정한다고 설명한다. 그가 제시한 세 가지 역할은 시민, 고객, 파트너이다. 1960년대 이후부터 시작된 시민들의 참여를 강조하는 신행정학, 1990년대 이후 고객을 위한 성과제고를 강조하는 신공공관리론의 관점 이후 관료제 외부 환경, 특히 공동체와의 협력을 강조하는 관점에서 중시하는 공중의 역할은 파트너로서의 역할이다. 관료제 외부에 존재하는 비정부조직, 기업, 개인과의 협력관계를 통해 서비스를 제공하며, 시민과 공동체를 협력의 대상으로 인식하는 관점에서는 향후 보다 많은 정부 서비스나 프로그램이 파트너십 관계에 의해 제공될 것으로 예상된다. 행정민주주의의 실현을 위해서 의회 및 다양한 공공기관과의 협력 체계 강화, 이해관계자와의 유기적인 집단화 전략, 그리고 사회적 경제의 형성과 지원을 통한 교류확대의 과정에서 공공기관은 파트너로서의 공중과 관계를 형성하게 될 것이다.

이러한 관계가 활성화되면 고전적 책임성이 가정하는 단일한 조직이 단일한 정책을 한 사람의 책임자를 정해두고 작동하는 상황보다 다양한 조직이 참여하여 여러 가지 정책의 조합을 만들고 여러 명의 책임자가 집행하는 상황이 많이 발생한다. 여기서 중시되는 개념이 협력적 책임성이다. 그간 행정학계에서 진행된 책임성의 논의는 계층적 관료제에서의 책임성 개념에 편중되었다. 향후에는 협력적 의사결정과 공동으로 책임성이 부과되는 사례를 발굴하거나 계층제적 의사결정과 협력적 의사결정에서 나타난 결과의 차이 분석 등이 새로운 연구과제가 될 것이다. 앞으로의 책임성은 Behn(2001)과 김홍희(2005)가 강조한 360° 책임이론에 입각하여 공동으로 문제를 인지하고 대안을 탐색하여 대안을 마련한 후 공동으로 책임지는 방식이 된다. 이와 같은 새로운 책임성 개념에 대응하기 위해 다중 이해관계자 책임성(multi-stakeholder accountability)의 개념에 주목할 필요가 있다. 조직이 운영되는 과정에서 개입하는 다양한 이해관계자들을 나열하고 이들과의 관계를 고려하여 의사결정에서 이들의 참여와 개입을 보장할 경우 협력적 책임성의 체계는 어떻게 구현할 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

VI. 결론

이 연구는 한국 관료제에서 행정민주주의가 중요한 맥락을 기술하고, 행정민주주의의 개념화와 관료제 및 공공가치와의 관계 등을 설명했으며, 행정민주주의를 실현하는데 효과적인 제도적 대안을 모색하였다. 이 연구에서는 먼저 조직 분석의 세 가지 시각에 따라 행정민주주의를 실현하기 위한 대안을 탐색하고 그 대안들이 적절하게 수용되었을 때 개인, 조직, 환경과의 관계에서 나타날 수 있는 효과를 설명했다. 개인 수준에서는 공공서비스 동기가 확산되고, 조직 수준에서는 부서 간 협력체계가 강화되고, 학습이 활성화되며, 그리고 환경과의 관계에서는 시민들을 공공서비스의 파트너로 인식하면서 국가혁신체제와 사회적 경제에의 적극적인 참여와 교류 등이 활성화될 것으로 기대하였다. 이 연구는 행정민주주의와 관료제의 관계를 설명하고 행정민주주의의 강화를 위한 대안을 제시함으로써 그 중요성을 부각시키고자 하였다. 그럼에도 불구하고 이론과 대안 사이에 밀접한 연계가 개발되어야 할 것이며 보다 다양한 유형의 대안 제시가 있어야 할 것이다. 보다 중요한 것은 각각의 관점들 사이의 갈등과 모순의 발견 그리고 통합의 모색이 있어야 할 것이다. 그런 가운데 보다 다양한 관점과 대안의 모색이 가능할 것이며 그러한 후속연구를 토대로 행정민주주의의 실현과 공공가치의 구현이 실현될 수 있을 것으로 사료된다.

■ 참고문헌

- 구현우. 2009. “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》20(1): 145-178.
- 김운태. 1984. “현대 관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰.” 《행정논총》 22(2): 2190-2201.
- 김호섭. 1991. “행정책임의 윤리.” 《한국행정학보》 25(3): 783-802.
- 김홍희. 2005. “협동 거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성.” 《한국행정논집》17(4): 1123-1136.

- 박종민·윤건수. 2014. “한국 국가관료제의 세 가지 전통.” 《한국행정학보》48(1): 1-24.
- 서인석·권기현·이종구·김태진. 2009. “국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석.” 《한국행정학보》43(4): 47-80.
- 안병영. 1994 “현대행정조직의 탈관료제화에 관한 연구.” 《사회과학논집》 25: 1-42.
- _____. 2003. “민주주의의 발전과 국가관리.” 연세대학교 국가관리연구원 개원기념 학술회의 발표집.
- 안병영·정무권. 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서.” 《한국행정학보》 41(3): 1-40.
- 안병영·정무권·한상일. 2007. 《한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향》. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 양재진. 2005. “발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래.” 《한국행정학보》39(1): 1-19.
- 윤광재. 2009. “사르코지 정부와 이명박 정부의 행정개혁에 관한 비교연구.” 《한국행정학보》43(2): 287-308.
- 윤영근. 2012. “정부개혁의 내용과 제도적 조건에 관한 연구: 부울 연산법의 적용.” 《한국행정학보》46(1): 79-102.
- 임도빈. 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제.” 《한국행정학보》41(3): 41-65.
- 임의영. 2005. “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성.” 《정부학연구》39(2): 23-39.
- 임성환. 1994. “행정민주주의의 연구(시론).” 《지역개발연구》3: 193-212.
- 정병걸·하민철. 2013. “공공조직의 경직성에 대한 재고찰.” 《정부학연구》19(1): 33-62.
- 정무권. 2011. “행정민주주의와 공공성.” 《사회과학연구》50(2): 33-80.
- 정무권·한상일. 2009. “공공부문의 다양화와 새로운 연구 영역.” 박종민·정무권(편), 《한국행정연구-도전과 과제》, 27~62. 서울: 박영사.
- 조경호. 2007. “공무원 직업만족도 변화와 인사관리 개선방안.” 《한국거버넌스학회보》, 14(1): 241-259.
- 최장집. 2003. “한국민주주의의 제도디자인.” 연세대학교 국가관리연구원 개원기념 학술회의 발표집.
- 한상일. 2010a. “학습조직을 이해하는 세 가지 관점: 한국 준정부조직을 위한 이념형적 학습

- 조직의 모색.” 《정부학연구》16(1): 301-331.
- _____. 2010b. “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조.” 《한국조직학회보》7(1): 65-90.
- Astley, W. G. and Fombrun, C. J. 1983. “Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments.” *Academy of Management Review* 8(4): 376~587.
- Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*: Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bernstein, R. J. 1976. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Blacker, F. 1995. “Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation.” *Organization Studies* 16(6): 1021~1046.
- Bozeman, B. 1987. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theory*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. and Bretschneider, S. 1994. “The Publicness “Puzzle” in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(2): 197~223.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M. 2006. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature.” *Public Administration Review* 66: 44~55.
- Davies, B. J. and Davies, B. 2004. "The Nature of Strategic Leadership." *School Leadership and Management* 4(1): 29-38.
- Davis, P. and West, K. 2009. “What Do Public Values Mean for Public Action? Putting Public Values in Their Plural place.” *American Review of Public Administration* 39(6): 602~618.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J. 2006. “New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 467~494.
- Etzioni-Halevy, E. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* London: Routledge & Kegan Paul.
- Evans, P. 1989. “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political

- Economy Perspective on the Third World State.” *Sociological Forum* 4(4): 561-587.
- Fay, B. 1987. *Critical Social Science: Liberation and Its Limits*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fombrun, C. J. 1986. “Structural Dynamics Within and Between Organizations.” *Administrative Science Quarterly* 31(3): 403~421.
- Frederickson, H. G. 2005. “Transcending the Community: Local Leadership in a World of Shared Power.” *PM. Public Management* 87(10): 8~15.
- Goodsell, C. ed. 1981. *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Han, S., Chung, M. and Park, M. 2014. “Local Stakeholder Involvement and Social Innovation in Korean Co-operatives: The Cases of Wonju and Ansung Cities.” *Community Development Journal* 49(2): 327-343.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Jos, P. H. and Tompkins, M. E. 2009. “Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age.” *Public Administration Review* 69(November/December): 1077~1086.
- Kettl, D. F. 1999. *Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kim, S. and Vandenebeele, W. 2010. “A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally.” *Public Administration Review* 70(5): 701~709.
- Krueger, A. O. 1974. “The Political Economy of the Rent Seeking Society.” *The American Economic Review* 64(3): 291~303.
- Levinthal, D. and March, J. 1993. “The Myopia of Learning.” *Annual Review of Sociology* 14: 319~340.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic.
- Marsick, V. and Watkins, K. 1990. *Informal and Incidental Learning in the Workplace*. London: Routledge.
- Mazrui, A. 1968. “From Social Darwinism to Current Theories of Modernization: A Tradition of Analysis.” *World Politics* 21(1): 69~83.
- Miller, S. M. and Moulton, S. 2014. “Publicness in Policy Environments: A Multilevel Analysis of Substance Abuse Treatment Services.” *Journal of Public Administration*

- Research and Theory* 24(3): 553~589.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. 2014. "Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis." *Public Administration Review* 74: 1-14.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine.
- Overeem, P. 2005. "The Value of the Dichotomy, Politics, Public Administration and the Political Neutrality of Administration." *Administrative Theory and Praxis* 27(3): 311~329.
- Perry, J. L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity." *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1): 5~22.
- Perry, J. L. & Hondeghem, A. 2008. "Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation." *International Public Management Journal* 11(1): 3~12.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. 1999. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H. 2008. "The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context." *Public Administration Review* 68(1): 57~60.
- Sager, F. and Rosser, C. 2009. "Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy." *Public Administration Review* 69(November/December): 1136~1147.
- Schmitter, P. C. and Karl, T. L. 1996. What Democracy Is... and Is Not. In *The Global Resurgence of Democracy* (2nd Ed.) Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, P. C. and O'Donnell, G. 1986. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7(2): 35-52.
- Shaw, C. K. Y. 1992. "Hegel's Theory of Modern Bureaucracy." *American Political Science Review* 86(2): 381~389.
- Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- Supek, R. 1978. "Participation and Industrial Democracy." In J. Obradovic and W. N. Dunn, eds. *Workers Self-management and Organizational Power in Yugoslavia*, 35~59. Pittsburgh: University Center for International Studies.
- Thomas, J. C. 2013. "Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management." *Public Administration Review* 73(November/December): 786~796.
- Tullock, G. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft." *Western Economic*

*Journal*5(3): 224~232.

Weber, M. 1948. *From Max Weber*: trans, eds and with an Introduction by H. H. Gerth & C. W. Mills. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.