

관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정개혁 담론의 극복과 제언*

권항원**

하나의 지배적인 사상과 관점이 대안적인 관점을 보이지 않게 하고 또 사고되지 않게 억압하는 문제를 지닐 때, 대안적 사상의 이론과 처방을 찾아내고 확보하는 일은 중요한 철학적 작업이다. 오늘날 행정개혁 담론에서 지배적인 사상과 관점은 관료(제)를 나쁘게(만) 바라보는 반관료주의 및 신자유주의 논리이다. 이는 관료제의 잠재적인 병리와 오류를 진단하고 해법을 제시한다는 점에서 일견 타당성을 지닌다. 그러나 때로 관료제의 소멸과 대체를 주장하거나 부정적인 '낙인찍기' 혹은 '후러치기'를 통해 비대칭적인 관점을 과다화함으로써 교조주의의 혐의를 피하기 어려운 상황이 야기된다. 한편 관료제는 경쟁 및 갈등하는 사적이해관계를 초월하여, 장기적인 시야에서 비당파적인 의사결정을 내릴 수 있는 유일한 정책행위자이다. 따라서 보다 건강한 담론은 지배적인 사상과 관점에 구속받지 않는 관료제의 가치와 한계에 대한 균형 잡힌 논의일 것이다. 본 연구는 교조화 된 반관료주의(신자유주의) 사조에 대응하여 어느덧 색 바랜 관료제의 개념을 복원하고 대안적 관점의 의의를 환기하고자 하였다. 이를 위해 기존의 반관료주의 이론들에 대한 검토와 더불어 베버의 합리성 개념에 대한 원전에 바탕을 둔 이해를 통해 '관료제적 가치'를 논의하였고, 한국 행정학에서의 실천적 의미를 탐색 및 제언하였다.

주제어: 관료제 변호, 베버 합리성, 반관료주의 및 신자유주의, 행정개혁 담론

* 이 연구는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2013S1A3A2055108)

** Univ. of Southern California(USC)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 초빙교수 및 동 대학 사회과학연구원 전임연구원으로 있다. 연구영역은 조직이론, 행정철학, 질적·양적 연구설계와 방법론이고, 연구대상은 공공부문에 있어서 제도, 상징, 인지, 관계, 소통(마케팅·ICI)이다. 사회학·심리학적 관점을 이론적 정체성으로 하고 있다(99blackmonday@hanmail.net).

I. 문제제기

하나의 지배적인 사상과 관점이 대안적인 관점을 보이지 않게 하고 또 사고되지 않게 억압하는 문제를 지닐 때, 대안적 사상과 관점을 찾아내고 확보하는 일은 중요한 이론적-철학적 작업에 해당한다(Fay, 1987). 인간의 인식은 사회의 지배적 사상의 색조에 지배받기 마련이다. 이는 행정과 정책에 있어서도 마찬가지로 공공의 문제에 대한 ‘처방’ 역시 사상의 색조에서 자유롭기 어렵다(Hodgkinson, 1978). 행정학이 ‘분석적’이라고 말한다면, 이는 주어진 사상의 색조를 받아들여 현실에 보다 능산적으로 적용 및 반영하고자 하는 작업을 부각하는 것이다. 반면, 행정학이 ‘철학적’이라고 말한다면, 이는 주어진 사상의 색조를 한걸음 물러서서 바라보고, 보다 높은 추상수준에서 대안적인 사상과 관점을 모색하는 것이다. 사회의 문제에 대하여 옳고/그름의 판단과 명령을 내려야 하는 행정(학)에 있어서 이 두 작업은 어느 한 가지도 소홀히 될 수 없다.

그런데 ‘철학적’ 작업은 오늘날의 행정에 있어서 다소 보류되고 있는 것으로 보인다. 오늘날 ‘신자유주의’(neoliberalism) 사상과 이의 색조가 반영된 ‘신공공관리론’(new public management) 등의 실천이론의 지배담론의 영향력이 너무나 고강하기 때문이다. 이들은 행정의 관료제가 더 이상 문제해결의 기제가 아니라고 생각하며, 오히려 ‘문제 그 자체’ 혹은 ‘극복의 대상’이라고 진단한다(임의영, 2005). 그리고 어떻게 하면 관료제를 보다 “관료제답지 않게” 만들 수 있을지에 대하여 ‘분석적’으로 고민하며, 이러한 분석적 고민은 ‘행정개혁’(administrative reforms) 담론의 결과로 나타난다.¹⁾ 한편 개혁은 필연적으로 대상을 필요로 하고, 또 동시에 지지를 필요로 한다. 이에 행정개혁은 기성의 관료(제)를 대상으로 하고, 기존의 병리에 대한 집도를 수행할 실익을 지니게 된다(Wamsley, 1990). 가장 큰 결집된 지지는 고조된 정서에서 유래한다. 오늘날 지배적인 정서는 지배적인 사상적 색조가 반영된 ‘반관료제 정서’(anti-bureaucratic sentiment)로 행정개

1) 행정개혁의 이론과 실재에 대한 논의로 윤성식(2002)을 참고할 만하다. 그러나 저자께서 본서의 서문에 미혹한 인용을 경계함으로 밝히셨기에 참고 주를 남긴다.

혁과 국가담론의 기본정신으로 작용하고 있다(Du Gay, 2000). 그 결과 관료(제)에 대한 ‘후러치기’(bashing)와 ‘낙인찍기’(stigmatizing)가 나타나는 등 일종의 관료제포비아의 모습이 전 세계적으로 확인되고 있다. 한국에서 ‘관료(제)’는 오랜 목민(牧民)의 전통으로 존경과 자부의 상징으로 여겨져 왔었다. 그러나 이제는 경계와 불신의 대상으로 여겨지는 역전현상이 광범위하게 나타나고 있다(김민재, 2014).

그러나 하나의 사상과 관점이 지나치게 교조화 되고, 이를 바탕으로 이론과 처방이 지배담론화 되는 것은 잠재적으로 위험하다. 특히 지금처럼 관료제를 지나치게 해악한 것으로 치부하거나 대체 및 소멸을 주장하는 것은 동의하기 어렵다. 또한 시장중심 혹은 시민중심의 대안(혹은 대항)이 관료제를 완전히 대체할 수 있다고 가정하는 것은 실효성이 낮을 뿐 아니라 규범적으로도 타당하지 않다(Du Gay, 2000; McSwite, 2005). 시장과 시민은 그 역능과 효율이 아무리 크다고 하더라도 필연적으로 사적 가치, 이해, 권력의 당파성에서 자유로울 수 없는 사적 행위자들이기 때문이다(Foley & Edwards, 1996). 사적 행위자들에게 있어서 ‘공적인 것’ 혹은 ‘공공성’은 국가를 포괄하는 장기적이고 거시적인 것과 맞닿아 있기 어렵다. 다만 ‘사적’이고 ‘단기적’인 관심들이 서로 공적이라고 주장할 수 있을 따름이다. 이러한 상황에서 누군가는 반드시 당파성을 초월하여 장기적인 비당파적인 판단과 결단, 그리고 조정을 수행하지 않을 수 없다(Sager & Rosser, 2009; c.f. Wilson, 1887). 그렇지 않다면 공적의사결정이란 단순히 충돌하는 당파들의 쟁투(爭鬪)라는 바람에 나부끼는 것밖에 지나지 않게 될 것이며, 윌다브스키(Wildavsky)나 린드블럼(Lindblom)이 가정한대로 점증적이고 보수적인 의사결정을 조심스레 추구하는 소심스러운 것이 될 수밖에 없을 것이다. 아니 오히려 다원적 가치와 문제의 폭발로 복잡하고 사악해진(wicked) 현대의 사회문제들에 있어서 관료제의 규범적 무게중심은 오히려 더욱 커져야 하는 것일지도 모를 일이다.²⁾ Kaufman(2001)이 지적한 것처럼 관료제는 행정에게 있어서 가장 ‘주요한 행위자’(major player)가 아닐 수 없다. 그럼에도

2) 이러한 논지에 대해서는 사상가인 ‘로널드 드워킨’(Ronald M. Dworkin, 1931-2013)의 ‘자유주의적 중립성론’ 등의 논의를 참조할 만하다. (주. 《Law’s Empire》(1986), 《Sovereign Virtue》(2000), 《Is Democracy Possible Here?》(2006))

박천오(2005)가 지적하였듯 동시에 행정학의 관료제에 대한 연구와 이해는 ‘아이러니하게도’ 정체성과 체계성이 부족한 채로 남아 있다.

공공문제에 있어서 보다 생산적인 담론은 관료제를 착오적인 것으로 틀짓는 ‘편파적 지배관념’을 판단중지(epoke)하고, 오히려 그것이 보다 사회적-능률적으로 작동할 수 있도록 체계적이고 엄밀한 이해를 추구하는 것에 놓여있다고 할 수 있을 것이다.³⁾ 이러한 문제의식을 바탕으로 한 작업은 이미 Du Gay(2000)와 Goodsell(2003)의 잘 알려진 ‘관료제 변론’을 통해 추동되어 왔다. 가령, Du Gay(2000)는 관료가 필연적으로 도구적-비윤리적이라는 신공공관리론의 지배 명제에 대하여 구성원인 관료는 ‘윤리적 존엄성’(ethical dignity)을 지닐 수 있고 ‘윤리적 페르소나’(ethical persona)로 전이할 수 있음을 논증하였다. 또한 Goodsell(2003)은 관료제가 필연적으로 비능률적인 것은 아님을 주장하고 이를 실증자료로 예증하기 위해 노력하였다.

그러나 이러한 작업들은 하나의 근원적인 한계에서 자유롭지 않다. 그것은 이들이 개인(individuals)에 앞서는 체계(systems)를 나쁜 것으로 보는 영·미의 자유주의적 시각에서 자유롭지 않다는 것이다. 두 이론가 모두 “체계로서 관료제는 악하고 나쁜 것이 사실이나, 개인으로서 관료는 윤리적일 수도 생산적일 수도 있다”는 가정을 전제하고 있다. 따라서 이는 엄밀히 ‘관료제 그 자체’에 대한 변론이라기보다는 ‘구성원으로서 관료’에 대한 변론에 해당한다. 이러한 이해방식은 체계로서 관료제(bureaucracy)에 대한 우리의 철학적-이론적 이해방식을 여전히 (신)자유주의적 색조에서 자유롭지 않게 한다. 그리고 베버가 관료제 개념을 통해 우리에게 말하고자 했던 이론적-철학적 논리와 체계에 대한 이해와 성찰을 가로막고, 우리의 태도를 한쪽방향으로만 틀 지워 버리는 문제 안에 여전히 갇혀 있다(Ringer, 2010; c.f. Luhmann, 1995a). 이는 베버에 대한 피상적이고 회화화된 참조라는 혐의에서 유래한 것이다. 베버는 비난하고 미워할 대상을 일부러 밝명해낸 새디스트가 아니었다. 베버는 관료제가 닫고 서 있는 합리성(rationality)

3) 이에 최장집의 다음의 금언은 율림이 있다. “어떠한 하나의 사회, 그로부터 발전한 철학은 또 다른 대안적 철학에 비추어서만이 유보 없이 총체적으로 이해될 수 있고 이를 통한 비판적 이해가 가능하다.”(최장집, 2007:61)

개념을 통해 사회개선의 이론과 실천의 동학을 치열하게 모색한 사상가였다. 이러한 의미가 여전히 유효함에도 우리의 지배적인 이해와 참조로 부터는 잘 관측되지 않는다.

본 연구는 이러한 성찰과 문제의식에서 베버가 조직구성의 원리로써 관료제를 통해 부여하고자 했던 사상적-이론적-실천적 의미를 원전을 바탕으로 되짚어 보고 행정(학)적이고 현실적인 의미를 논의하는 것에 목적을 두었다(Meier & O'Toole Jr, 2006). 미국 행정학의 아버지인 Wilson(1887)이 베버의 관료제를 행정의 핵심 구성 원리로 보았던 것은 베버 관료제 담론이 지닌 철학적 '의의'를 보았기 때문이다(Sager & Rosser, 2009). 그리고 이러한 '의의'는 당시 미국이 지닌 '개인주의 일변도'와 '자유주의 독점'이 야기한 사회문제를 바탕으로 한다. 그렇다면 이는 오늘의 한국이 지닌 문제들과도 무관하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 이는 아쉽게도 우리의 행정학 교과서에서 심도 있게 충분히 논의되지 못해 왔던 것 같다.⁴⁾ 따라서 베버(Weber) 관료제의 이론적-철학적 논리 구조와 내용에 대한 심화된 논의를 수행하는 것은 학술적이고 실천적인 실익이 크다고 생각한다. 특히 베버의 이론과 철학의 중심주제에 해당하는 합리성(rationality) 개념에 대한 논의는 더욱 그러하다. 이는 '다시 봐야 하는 대상으로서 관료제'(c.f. 윤건수, 2012)⁵⁾를 이론적-철학적 논의의 중심에 두고, 일반적으로 발견되는 반관료제적 편향으로부터 전통적인 주제로서 관료제의 의의를 현대적으로 복고하고자 하는 목적을 반영하고 있다.

논문은 다음의 논리적 구성을 따랐다: (i) 첫째, 이어지는 장은 반관료제의 지배 담론이 담고 있는 이론적-철학적 논거들을 제시하였고, 이러한 논의들에 내재한 사각지대를 논의하였다. (ii) 둘째, 베버의 합리성(rationality) 개념에 대한 보다 엄밀한 이해를 통해 관료제의 의의를 현대적으로 복원하고자 하였다. 여기에서 기존

4) 이는 관료제의 대안논리로 부각된 신자유주의가 경제학 분야에서 체계적으로 축적된 이론적-철학적 논리체계 위에 정초하고 있는 것과 대조를 이룬다(Chang, 2003). 이러한 비대칭성은 관료제에게 이론적-철학적 열위를 부여함으로써 옹호논거를 약화시키는 원인으로 작용할 수 있다는 점에서 문제가 있다.

5) 「정부학연구」는 2012년 특별 주제로 이를 심도 있게 다룬 바 있다.

의 전통적인 관념인 “관료제=프러시아 군대조직”의 수사적 비유도식을 지양하고, 대신 베버의 1911(c.f. 1958)년 저작에서 소개된 “서양음악과 오케스트라”의 수사적 비유를 소개하였다. 이를 통해 관료제에 대한 기존의 부정관념을 전환하고자 하였다. (iii) 셋째, 논의를 바탕으로 한국행정학에서 관료제의 이론적-실천적 의의를 제언하였다.

II. 반관료제의 이론과 철학

오늘날 관료제는 일반적으로 무능과 부패와 같은 부정적인 정서를 환기한다. 우리가 관료제에 대하여 환기하는 이러한 부정적인 정서는 관료제에 대한 이론적-분석적인 태도에도 영향을 미쳐 중립적이거나 객관적이지 못하게 한다(권자경, 2011). 이는 최광(2011b:11)이 지적한대로 “우리는 언어로 사유하기 때문에 우리가 사용하는 언어가 ‘틀 짓는 방식’에 따라 대상에 대한 인상을 부여하는 문제로부터 자유롭지 않기 때문”이다. 관료제에 대한 이러한 부정적인 정서 및 태도를 통칭하여 일반적으로 ‘반관료제 정서’(anti-bureaucratic sentiment)라고 명명하는데, 이는 비단 이론적-분석적 영역에서 뿐 아니라 우리 일상에서 관료에 대한 정서와 태도에도 지배적인 영향을 미치고 있다(Du Gay, 2000). 이러한 점은 가령 우리가 “관료주의”라는 단어를 들었을 때 환기하는 정서와 “민주주의”라는 단어를 들었을 때 환기하는 정서를 즉시 비교하여 본다면 누구나 쉽게 깨달을 수 있을 것 같다. 우리의 의식과 무의식에는 반관료제의 정서가 일종의 마음의 습관으로 자리 잡고 있는 것이다. 이에 대해선 한국이 경험한 권위주의 권력독점에 대한 사회적 기억이 이러한 마음의 습관을 더욱 강화시킨 요인이 되지 않았을까 한다(권항원, 2014). 여기에서는 이러한 반관료주의를 이론적-사상적 측면에서 살펴보고 논의를 할 것이다.

1. 반관료제의 지배담론과 행정개혁 논거

반관료제의 이론적-분석적 담론은 크게 관료제 내부의 (i) 능률성 측면, (ii) 윤리성 측면, (iii) 실존성 측면의 세 가지 조직실패의 요소들과, 관료제가 사회부문에 대하여 견지하는 (iv) 권력성 측면의 반행정국가 담론의 요소들로 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

1) 능률성 측면

관료제에 대한 가장 빈번하고 일반적인 비판은 ‘규칙의 경직성’(rigidity)과 ‘관료의 무행동’(inertia)으로 인하여 발생하는 비능률과 여기에서 비롯한 ‘조직실패’에 대한 것이다. 즉, 관료제는 구조(structure)와 과정(process)이 유연하지 못하고 딱딱하기 때문에 약한 대응성을 보이는 문제를 지닌다는 생각이다. 관료제의 구조와 과정은 본질적으로 엄격한 형식성(formality)과 규칙성(regularity)을 원리로 한다. 그런데 문제는 (i) 이러한 구조적 형식성과 규칙성이 구성원들의 행태에 까지 학습으로 영향을 미치고(Kaufman, 1977), (ii) 이렇게 학습된 행태가 문화로 자리 잡으며(Blau, 1956), (iii) 자리 잡은 문화가 역으로 경직적인 규칙을 조직의 목표로 도치시키는 역전현상이 나타날 수 있다는 점이다(Merton, 1957; 1968), 더하여 (iv) 이러한 역전현상은 관료제 구조와 과정 상호 간에 부정적인 환류를 야기하여 결국 조직을 실패하게 할 수 있다는 점에서 그 역기능이 있다(Bennis & Slater, 1968). 이러한 논리는 베버(Weber)의 이념형으로서 관료제가 조직의 과정적 측면과 인간적 측면에서 발생할 수 있는 구성원의 학습을 경시하였다는 공통된 인식에 기반을 두고 있다. 이러한 학습의 측면을 Merton(1957; 1968)은 ‘학습된 무능력’(trained incapacity)의 용어로 명시하였고, Kaufman(1977)은 ‘관료적 형식주의’라는 용어로 암시하였다(c.f. 이종범, 2008). 관료제의 맥락에서 부정적으로 발생한 이러한 학습은 구성원들로 하여금 ‘무행동 관성’(inaction inertia) 혹은 ‘조직의 침묵’을 야기한다는 점에서 조직의 전체적인 대응성을 침식할 수 있다.

관료제의 이러한 측면은 너무나 많은 저작들과 연구들에서 오랜 동안 다루어

져왔다. 한국 행정학 역시 이러한 주제들을 다루어왔는데, 특히 관료의 ‘보신주의’ 및 ‘복지부동’(김호정, 1994), ‘무사안일’(이윤수, 2013) 등에 주목하고 이를 한국적 행정문화의 표현형으로 이해하는 시각을 보인다(권자경, 2011). 이러한 시각은 외국의 시각과 미묘하게 다른 정서를 반영한다. 한국의 시각은 상명하복의 문화적 특성과 관료제의 조직적 특성이 상호작용하는 현상을 주로 주제화하고 있기 때문이다. 이러한 시각은 한국의 관료제가 고유의 ‘관료성’을 지니고 있다는 암묵화된 전제에서 외래적 제도논리가 이러한 문화적 관성과 어떠한 상호작용을 일으키는가에 대한 보다 신제도주의적 관심에서 유래한다고 평가할 수 있을 것이다(박천오, 2005). 이러한 논리는 신공공관리론과 같은 개혁논리가 한국에 수입되고 나서 무행동 관료문화가 실제로 얼마나 변화되었는지 등에 관심을 두는 경향을 보인다. 한편 유사한 논리를 바탕으로 한 해외의 고전연구는 Blau(1956)를 들 수 있다. 그는 관료적 학습으로 인해 발생하는 ‘집단사고’와 이에 대한 ‘동조과잉’의 문화적 측면을 보다 강조하였다.

2) 윤리성 측면

반관료제의 두 번째 논점은 주로 관료제의 ‘비윤리성’과 ‘악함’을 주제로 삼는 관점이다. 주로 ‘한나 아렌트’(Hannah Arendt)와 같은 자유주의 정치철학자들이 견지하는 관점이라고 할 수 있다(Arendt, 1963). 이들은 관료제가 관료개인의 윤리적 판단능력을 마비 혹은 마취시켜 관료가 개인으로서는 할 수 없을 비윤리적이고 비인간적인 행동을 무비판적으로 수행할 수 있도록 하는 조직적 충분조건으로 작용한다고 주장한다. 이 관점에 따르면 나치(Nazzi)가 홀로코스트를 통해 수많은 유대인을 학살하였음에도 나치 내부에서 조직적인 저항과 반항이 확인되지 않는 것은 관료제가 학습된 규칙에의 복종이 개인으로 하여금 조직의 작동에 대하여 윤리적인 판단을 개입할 수 없도록 하였기 때문이라고 한다. 이러한 논지는 아렌트가 홀로코스트 사태의 실질적 책임자인 아이히만(Eichmann)의 전범재판에서 그가 반사회적인 인격장애자나 광신자가 아니라 평범한 일상의 보통사람임을 목격하고 받은 자각에 기반하고 있다. 이는 흔히 ‘악의 평범성’

(banality of evil)이라는 용어로 통용된다(Arendt, 1963:135). 아렌트의 규범적-가치적 지향이 투영된 ‘악의 평범성’ 개념은 이후 사회·심리학자들로부터 경험적-분석적으로 확인되기에 이르렀다. 대표적인 연구로 ‘스탠리 밀그램’(Stanley Milgram)의 복종실험과 ‘스탠포드의 감옥실험’을 들 수 있는데, 두 연구 모두 인간 개인에게 인위적으로 부여된 사회적 역할(role)과 역할에 부여된 사회적 권위(authority)는 인간에게 복종을 학습시키며, 학습된 복종은 심지어 비윤리적 행위에 대해서도 무의식적으로 나타날 수 있음을 발견하였다(Zanetti & Adamas, 2000). 이러한 학습된 복종과 비윤리적 행위는 이후 ‘행정악’(administrative evil)(Adams & Bellfour, 2004)의 개념으로 구체화되어 관료제의 ‘도구적 합리성’(instrumental rationality)을 악의 근원으로 대상화하여 비판하는 자유주의적 논거로 활용되었다(Bellah, 1982). 관료제를 윤리적-도덕적 차원에서 대상화한 이러한 논지는 정치철학 및 행정철학에서 의의를 지녀왔다고 평가할 수 있다(이문수, 2014; 임의영, 2014; Dillard & Ruchala, 2005).

3) 실존성 측면

반관료제의 세 번째 논점은 관료제 내부에서 발생하는 구성원들의 소외(alienation)를 주된 주제로 다루고 있다. 이는 Barnard(1938)가 강조하였던, “구성원의 사회적 삶의 장으로서의 조직관”에 이론적 기원을 두고 있다. Barnard(1938)는 조직을 개인의 타인 및 업무와의 사회적 관계를 영위하는 하나의 사회적 맥락으로 이해하였다. 이는 이후 작업장(workplace)에서 구성원의 사회심리를 분석의 대상으로 삼는 조직행태론(organizational behavior) 연구에 삼투되어 영향을 미쳤다(Wise, 2004). 이는 분석의 초점을 ‘조직’에서 ‘개인’에 두고, 주로 개인 실존의 행복과 안녕을 중심 주제로 다루는 분석논리로 이해된다(임의영, 2005). 인간의 실존이라는 측면에서 관료제의 내부를 주제화 하는 경우 관료제가 가지고 있는 여러 가지 다른 병리들이 연구자의 시야에 들어오게 되는 데, 이는 주로 비인간적이고, 물개성화 된 업무로부터 발생하는 인간의 실존적 소외와 고독, 외로움 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 주제는 ‘알베르 카뮈’ 류의 실존주의 철학자들이 관료제를 근

대적 현상으로 치부하고, 이를 통해 현대인이 느끼는 실존적 고독과 의미 상실의 문제를 논하였던 것과 그 맥락적 궤를 같이한다고 볼 수 있다(송정희, 1975). 이러한 배경에서 Thompson(1961)은 관료조직 내부의 인간이 소외되고 물상화 되는 현상에 대한 불안과 불만을 ‘인간적 불안정감’(personal insecurity)라는 용어로 표현하였고, Crozier(1964)는 관료제의 병리로 관료의 조직에 대한 부적응과 부적당을 지적하며 이의 원인으로 관료조직 내부 인간들 간의 ‘몰인정성’(impersonal relationship)을 원인으로 삼았다. 이 관점은 앞서 논의한 “윤리성 측면”이 관료제에 대해 견지하고 있는 ‘가해자 정서’에서 벗어나, 관료의 피해와 피해를 다룬다는 점에서 관료에 대한 ‘피해자 정서’를 견지하고 있다고 평가할 수 있다.

4) 권력성 측면

마지막 관점은 전체주의적인 국가 레짐(regime)의 지배도구로써 관료제의 도구성을 강조하는 관점이다. 이는 아렌트와 같은 자유주의적 사상가들과 더불어 맑스(K. Marx) 류의 갈등주의 사상가들이 공통으로 견지하고 관점이다(Arendt, 1973). 관료제는 체계(systems)를 구성하는 있는 하부체계(sub-systems)를 통제 및 조정하는 데에 있어서는 더할 나위 없이 효율적인 조직구성 원리이다(Parsons, 1951). 따라서 통치의 도구를 소구하는 정치적 행위자에게 있어서 관료제는 매우 우수한 ‘도구’가 된다. 그러나 이는 이 도구를 사용하는 행위자가 악한 동기를 지닌 경우, 언제든지 악한 권력의 도구 및 무기로 작동할 수 있다는 위험을 아울러 지닌다. 더욱이 한 국가를 구성하는 총체적인 사회체계 및 사회조직들을 모두 관료제로 전이시켜 버리는 경우, 사회전체를 도구화 하는 것도 가능하게 된다. 요컨대 관료제는 사용하는 사람이 누군가에 따라 선한 도구도 악한 무기도 될 수 있는 것이다. 이를 관료제의 야누스적 양면성이라고 부를 수 있을 것 같다.

한편, 유감스럽게도 권위주의 레짐(regime)이 국가체제를 구성하였던 제3세계들에 있어서 이러한 양면성은 악한 얼굴을 주로 보여왔다(O'Donnell, 1979). 발전주의 이데올로기를 견지하고 있었던 국가들은 많은 경우 관료제 중심의 독재조

합체제를 설계하고 이러한 이데올로기를 바탕으로 자유주의와 민주주의적 담론을 권위적으로 억압하는 양상을 보여 왔다. 반면, 일본과 같은 국가의 경우 ‘국가 관료제’를 발전의 엘리트로 발전의 중심에 두고, 다른 산업과 사회부문을 이끌어가는 발전주의 조합체제를 통해 근대화를 이룬 사례로 평가되기도 한다. 이는 마치 항공모함이 초계기와 선단들을 이끌고 전진하는 형태를 닮았다고 하여 흔히 비유적으로 ‘호송선단’의 발전방식으로 불린다(村松岐夫, 1994). 그러나 선한 얼굴을 보였던 악한 얼굴을 보였던 ‘국가 관료제’의 레짐화는 일반적으로 시민사회와 민주주의의 자생적 발전을 억압하는 것으로 평가되곤 한다. 특히 만약 국가 관료제가 악한 동기를 바탕으로 여론조작 및 상징전략 통해 스스로를 합리화 해 가는 ‘정당성 관리’(legitimacy management)를 악용하는 경우 이러한 문제점들이 체계적으로 은폐되는 문제를 지니게 된다(권향원, 2014; 권향원·최도림, 2013a;2013b).

<표 1> 반관료제의 이론적 유형과 내용

구성차원	주요내용	이론전통(이론가)
능률성 측면	규칙의 경직성 관료의 무행동	Merton(1957), Blau(1956), Bennis & Slater(1968)
윤리성 측면	학습된 비윤리 악의 평범성	Arendt(1963) Adams & Belfour(2004)
실존성 측면	인간의 실존 소외의 문제	Barnard(1938), Thompson(1961) Crozier(1964)
권력성 측면	국가의 도구적 지배 권위주의	Arendt(1973), Marx(1842-1984)

2. 비판적 독해: 반관료제 시각의 사각지대

1) 전형화의 오류와 자유주의적 이념성

관료제에 대한 비판적 이론과 철학이 견지하고 있는 가장 큰 사각지대는 관료제에 대한 “하나의 특정한 관점”(“a” perspective)을 과도하게 반영하고 있는 문제에서 발생한다. 해당 관점은 현상에서 발생할 수 있는 문제의 귀인을 ‘관료제’

에게 모두 돌려 혐의 짓는 ‘전형화의 오류’(Schutz, 1967)에 해당한다고 할 수 있다. 가령 (i) 첫째, 사회현상은 다양한 행위자와 체계들간의 상호작용의 결과로 나타난다. 따라서 사회부문의 모든 병리를 관료제의 단일원인으로 귀인화 하기에는 논리적인 오류가 따른다. 가령, 관료제의 도구적 속성에 따른 비윤리적 지배 문제의 경우, 관료제의 도구성이 위험을 내포하고 있는 것은 명백한 사실이다. 그러나 관료제의 “도구성 그 자체”가 사회적 문제의 충분요건인 것은 아니다. 오히려 주지한 대로 “어떠한 의도와 기획을 지닌 정치권력이 관료제라는 도구를 손에 얻게 되는가?”가 보다 더 근원적인 독립변수성을 지닌다(Luhmann, 1995b: 405-436). 또한 (ii) 둘째, 기존의 비판은 관료제가 마치 공공조직에서의 특정한 현상인 것처럼 이야기한다. 그러나 관료제 및 계층제 조직 원리는 일정규모 이상의 조직에서는 필연적으로 존재할 수밖에 없는 범사회적인 현상이다.⁶⁾ 가령 심지어 매우 창의적이고 혁신적인 것으로 여겨지는 기업의 경우에도 그것이 일정규모의 수준을 넘어서는 경우에는 관료제 및 계층제의 조직 원리가 일반적으로 확인된다(Eliot, 1991). 더하여 관료제의 조직문화는 반드시 억압적으로 나타나는 것이 아니라, 구성원의 행태와 유형에 따라 보다 지원적이고 위임적인 형태로 나타날 수 있다는 관점이 제기되기도 한다(Adler & Borys, 1996).

그렇다면 왜? 이러한 전형화의 오류가 나타나는가? 경험적-실천적 측면에서의 대답은 Goodsell(2003)이 잘 제시하였듯이 관료제에 대한 개혁담론은 자유주의-민주주의 사상이 지배적인 국가들에게 보편적인 것이었고 대중을 상대로 한 이념적이고 구조적인 측면을 아울러 가졌기 때문이다(Chang, 2003). 이러한 점은 관료제의 효과성과 생산성에 대한 “반례들을 시야에서 제외”하고, 부정적인 측면을 강조한 정책권고의 성격을 가지고 있었다. 개혁담론은 일반적으로 선명하게 구체화된 ‘문제’를 필요로 한다. 치유할 ‘대상’이 없는 개혁은 존재의 의미가 없기 때문이다. ‘문제’와 ‘대상’을 주체화하는 데에 있어서 대상에 대한 이론적-철학적 의의를 심각하게 검토하는 개혁가를 상상하기는 사실 어렵다. 실상 보다 높은

6) 잘 알려진 바대로 Williamson과 Ouchi(1981)는 규모가 큰 사회적 관계에 있어서는 일반화 된 조직규칙과 계층적 구조가 거래비용(transaction cost)의 감소를 위해서 높은 효율을 지님을 이론적으로 논증하였다.

지지와 동력을 가능하게 하는 것은 오히려 감성과 구호이다(이영철, 2003:55). 즉 사회과학의 이론의 중립성과 실증성의 신화는 이론가의 사상적 관점에 따라 편의적으로 변동될 수 있다는 점에서 패러독스를 노정한다.

2) 베버 관료제의 비맥락적 이해와 지나친 단순화-추상화의 오류

본 논문에서 강조하고 싶은 근원적인 오류의 하나는 베버의 관료제를 받아들이는 데에 있어서 그가 준거하였던 시대정신을 배제한 채, 관료제를 단지 조직구성을 위한 가치중립적인 ‘이념형 모델’로써 단순화-추상화하여 채택한 비맥락적 이해의 문제이다. 관료제의 아이디어가 ‘우드루 윌슨’(Woodrow Wilson)에 의해 미국에 큰 파동을 일으켰던 것은 그것이 대륙철학(체제주의)과 영미철학(자유주의)의 변증법적 통합을 추동하였기 때문이다(전종섭, 2015)⁷⁾. 그러나 이러한 철학적 중요성에도 불구하고 현대의 행정학은 윌슨의 관료제를 일종의 조직구성의 원리로 협애하게 이해하고 있다. 만약 관료제에 대한 이론적-철학적 고찰이 존재한다고 하더라도 이는 영·미의 자유주의 사상의 색조를 반영한 해석방식에 고착되어 있다. 그러나 이러한 이해방식은 관료제에 대한 비맥락적이고 협애한 해석만을 가능하게 한다(Collins, 1986). 그리고 우리의 태도를 한 가지 방식으로(만) 좌표지어 버리는 오류를 낳게 한다. 실제 베버의 이론적-철학적 기획은 ‘군대 조직 원리를 사회로 일반화 하여 확장’하고자 하는 것과 같은 전체주의적 의도와는 터무니없이 거리가 멀다(Weber, 1947). 그러나 우리의 베버와 관료제에 대한 행정학적 이해는 여기에서 크게 벗어나지 않는다(Sager & Rosser, 2009). 베버가 정초했던 핵심 사상과 개념 특히 합리성(rationality)에 대한 논의가 부족했던 때문이다(신동준, 2014).

7) 이에 대한 보다 심화된 논의는 재미(在美) 행정철학자인 전종섭의 2007(2015년도 번역)년도 작인 《The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives》를 참고하라.

Ⅲ. 베버 합리성(rationality)의 맥락적 이해 및 현대적 복원

1. 논의의 필요성과 논의의 초점

1) 논의의 필요성

본장은 베버(Weber)의 분석적 출발점이자 중심이며, ‘관료제’가 이론적-철학적 기초를 두고 있는 ‘합리성’(rationality) 개념에 대하여 원전을 바탕으로 맥락적 이해 및 현대적 복원을 수행하는 것을 목적으로 한다.

한국 행정학의 ‘베버 관료제’에 대한 이해는 일반적으로 미국 행정학의 이해방식과 해석에 바탕을 두고 있다. 그런데 미국은 관료제와 같은 공식화된 국가기구가 사회와 개인의 자유와 책임을 억압하는 것을 경계하는 자유주의적 이념을 국가철학으로 하는 국가에 해당한다. 이러한 국가관은 반(反)관념으로 인하여 국가기구 등 체제에 있어서 그 권한과 기능을 가능한 최소화 할 것을 요구하는 ‘잔여적 관점’(residual view)을 특징으로 한다. 그렇다면 주지한 국가관의 영향권에 배태된 미국 행정학의 베버 관료제에 이해는 경계심과 필요성이 혼합된 양가적 정서를 바탕으로 한 것일 수밖에 없었다. 이러한 미국의 ‘자유주의적 독해’는 관료제에 대한 엄밀하고 중립적인 이해를 저해하고, ‘필요악의 도구로서’ 관료제를 과다 반영하는 논리적 편이를 보인다(Collins, 1986). 이러한 점은 베버가 관료제를 ‘프러시아 군대조직’의 조직화 원리로부터 도출하였다는 이해방식에서 극적으로 드러난다.⁸⁾

그러나 사태를 특정한 ‘이념적 시각’과 ‘비유적 수사’를 통해서 ‘만’ 사유하는 것은 대상이 지닌 풍부한 논의와 의미를 시야에서 걷어내고 과거의 논의를 지나치게 단순화 하는 ‘환원론적 오류’를 야기할 수 있다. 사실 베버의 논리적 초점은

8) 이러한 이해방식은 「관료제 = 군대식 위계조직」의 심리적-비유적 도식을 구축한다. 이 도식은 관료제의 경직성과 권위성 등을 이미 내부에 함의하고 있으므로서 관료제에 대한 다른 방식의 심리적-비유적 도식을 마음속에 떠올리는 것을 어렵게 만드는 ‘프레이밍 효과’를 지닌다.

‘합리성’ 개념에 대한 이론체계를 세우는 것에 있었고, 사회에서 확인되는 ‘합리성’의 현상을 예증하기 위한 수많은 예시들을 정리하고 체계화 하는 작업을 이론화의 방법론으로 삼았다. 여기에서 ‘관료제’는 수많은 예시들 중의 단지 ‘하나’에 해당한다. 베버는 경제, 종교, 가족 등 다양한 사회적 체계와 관계로부터 (추후 설명할) ‘합리성’ 개념을 연역적으로 발견하고자 했고, 관료제는 ‘조직’으로부터 발견된 합리성의 표현형이었던 것이다. 여기에서 베버는 ‘프러시아 군대의 조직화 원리’를 하나의 사례(case)로 연역적으로 예시하고자 하였다. 따라서 베버가 제시했던 ‘하나의 사례’(a case)로부터 그의 사상 전체를 일반화하여 설명하려고 하는 것은 일종의 범주화의 오류에 해당한다. 이러한 범주화의 오류 문제는 베버 관료제 개념에 특정한 색조를 덧씌움으로써 관료제의 존립, 권한, 기능 등 근본적 당위에 대한 총체적이고 논리적 변론을 어렵게 하는 문제를 야기한다.⁹⁾

2) 논의의 초점

이러한 문제의식에서 본장은 관료제가 정초하고 있는 핵심개념인 ‘합리성’(rationality)에 대한 원전을 바탕으로 한 이론적-철학적 고찰을 추구하고, 그 의미를 현대적으로 복원하는 데에 논의의 초점을 두었다. 특히 한국 행정학이 미국 행정학의 눈과 입을 빌어 조직화 원리로서 관료제를 이해하는 데에 지배적인 비유(rhetoric)로 사용해 왔던 “프러시아 군대조직”의 수사를 견어내고, 이에 가려 잘 보이지 않았던 관료제의 맥락적 의미를 현대적으로 복원하는 데에 목적을 두었다. 이러한 작업의 필요성은 앞에서 논의한 것과 마찬가지로 하나의 ‘비유’

9) 이러한 한계는 오랫동안 관료제에 대한 이론적-철학적 변론을 수행해온 대표적인 연구자들인 Du Gay(200)나 Goodsell(2003)에게서도 일관되게 발견된다. 이들의 연구는 관료제가 필연적으로 도구적, 비윤리적, 그리고 비효율적이라는 자유주의적 가정 자체를 의문시 하고 있지 않으며, 오히려 그 구성원인 ‘개인’의 윤리적 자각, 의지, 몰입 등 ‘개체적(개인적) 요소’를 통해 관료제의 병폐를 극복할 수 있음을 이론과 사례를 통해 보이는 데에 논의의 초점을 두고 있다. 요컨대 이들의 논의는 (자유주의적 시각에서 가정된) 관료제의 병폐에 대한 해법으로 (자유주의적 시각에서 제안된) 개인과 개체의 요소를 해법으로 내어놓고 있음으로서 진단과 해법 모두가 자유주의적 트랩에서 독립되지 않은 인식론적 특성을 보이고 있는 것이다.

를 통해 개념과 사태를 지배적으로 이해하는 경우, 개념과 사태가 지닌 다른 의미의 차원이 시야에 잘 드러나지 않게 하는 ‘인식적 눈가림’이 나타날 수 있기 때문이다. 베버가 ‘이념형으로서 관료제’를 합리적 조직구성의 원리로 제시한 것은 세상에 새로운 ‘악’의 개념을 풀어놓고자 하는 동기가 아니었을 것이다. 오히려 당시의 정치적, 사회적 맥락이 요구하는 필요와 당위를 반영한 실천적 개념으로서 새로운 처방안을 내어놓고자 하는 동기가 보다 강했을 것이다. 본장은 바로 이러한 점에 주목하여 베버의 작업이 ‘합리성’과 ‘관료제’를 통해 보이고자 했던 의미가 현대의 우리 사회의 필요 및 요구와 어떻게 맞닿고 있는지를 논의하고자 한다. 요컨대, 지나치게 단순화, 추상화 된 이론적 개념에 맥락성을 부여하는 작업에 해당한다.

이를 위해 ‘조직화 원리로서 관료제’에 대한 기술이 담긴 「경제와 사회」(*Economy and Society*)(1922;1968)의 관료제에 대한 이론적 설명을 일단 유보하고, 조직화 원리에 대한 또 다른 저작인 「음악의 합리적-사회적 토대」(*The Rational and Social Foundations of Music*)(1911; 1958)에 활용된 조직화 원리에 대한 비유를 활용하여 그의 이론과 사상을 다른 방향에서 재구성하는 작업을 수행하겠다. 이를 통해 ‘프러시아 군대조직 = 관료제’의 수사적 도식을 ‘오케스트라 조직 = 관료제’의 수사적 도식을 통해 논리적으로 보완함으로써 관료제에 대한 우리의 부정적으로 일원화 된 시각에 대안적 관점을 제공하여 균형을 추구하고자 한다.¹⁰⁾ 이러한 작업에 앞서서 우선 베버의 ‘합리성’(rationality) 개념에 대한 이해를 위해 심화한 논의가 선행될 필요가 있다.

10) 이론적-철학적 논증에서 비유적 수사(metaphor)에 대한 논증은 매우 중요하다. 비유적 수사는 우리가 대상에 대한 이해를 추구하는 직관적 한 방식을 제공해주는 기능을 지니며, 동시에 우리의 대상에 대한 정서와 가치를 규정하기도 하기 때문이다. 예를 들어, 관료제를 군대조직의 비유적 수사를 통해 이해하는 경우, 우리는 많은 부가 설명이 없이도 관료제에 대한 직관적이고 생생한 인상과 형상을 의식 속에 구성하게 된다. 그러나 동시에 이는 우리의 대상에 대한 이해방식을 제한하게 되어, 다른 방식의 이해를 어렵게 하기도 한다. 가령, 군대조직의 지배적 수사 아래서 우리는 유연하고 민주적인 관료제의 모습을 마음속에 상정하기 어렵다. 이러한 점에서 수사에 대한 이론적 논증은 소피스트들이 강조하였던 철학 하기의 기본적 방법에 해당한다. 또한 기존의 지배적 수사에 대한 판단중지와 비판적 넘어서기는 ‘비관철학’이 추동하고자 했던 대표적인 철학적 방법론에 해당한다(Fay, 1987).

2. 베버(M. Weber) 합리성(rationality)의 이해¹¹⁾

1) 합리성(rationality)의 개념 및 의의

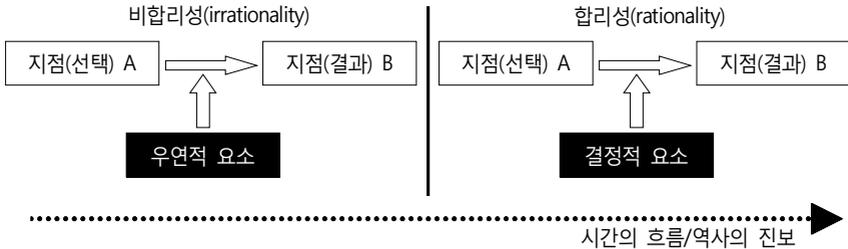
(i) 합리성(rationality): 막스 베버(Max Weber: 1864-1920) 사상의 핵심 개념은 합리성(rationality)으로 통칭된다(Collins, 1986). 베버에게 있어서 합리성 개념의 요체를 직설적으로 정의하자면, 사회의 다양한 현상의 좌표들 중 한 ‘지점 A’(point A)에서 ‘지점 B’(point B)로 이동하는 데에 있어서 “통제불가능한 우연적인 요소가 제거”되고, “통제가능한 결정적 요소가 작용하는 상황”을 의미한다고 할 수 있다. 예를 들어, 빈곤과 부를 사회의 현상적 좌표로 상정하고, 한 사회에서 개인이 가난한 상태(point A)에서 부유한 상태(point B)로 이동하고자 하는 상황을 가정해보자. 여기에서 만약 개인이 “수련과 노력” 등 통제 가능한 요소들을 통해 빈곤에서 부유로 사회적 이동을 수행할 수 있다면, 베버의 관점에서 이 사회는 합리성을 내재하고 있다고 말할 수 있다. 반면, 이러한 사회적 이동이 혈통, 신분과 같은 우연적이고 임의적인 요소들에 의하여 주로 이루어진다면 이 사회는 합리성을 내재하고 있다고 말할 수 없다.

베버는 합리성을 이렇게 우연적이고 임의적인 것의 대칭개념으로 봄으로써 개인의 노력과 수련에 보다 큰 의미를 부여함으로써 근대적 개인의 주체성을 회복하였다. 베버에게 합리적이고 문명적인 것은 우연과 주술로 가득 찬 ‘마술의 정원’(1968:68)을 통제가능한 요소들이 보다 잘 발원되도록 하는 환경으로 조성되는 것을 의미하였다. 그렇다면 합리성은 “사회 속에서 개인이 주체적으로 자신의 운명을 통제할 수 있도록 하는 요소이자 정도의 함수”로도 표현될 수 있을 것이다(Parsons, 1960). 그렇다면 베버가 ‘형식적 법’을 근대적 사회원리의 근간으로 본 것은 우연이 아닐 것이다. 법은 사회에 내재된 우연적이고 임의적인 요소들을 효과적으로 통제할 수 있는 합리적 수단으로 인식되기 때문이다(신동준, 2014). 베버의 합리성 개념을 개념적 도해로 표현하여 직관적인 이해를 돕기 위

11) 원전의 전반을 바탕으로 논의를 진행하는 데에 있어서 독해에 방해를 줄 수 있는 베버 원전 자체에 대한 인용은 되도록 최소화하였다.

하여 아래의 <그림 1>을 제시하였다.

<그림 1> 베버(Weber) 합리성(rationality)의 도식적 개념틀(이념형)



(ii) 합리화(rationalization): 사회학 사상가로서 베버는 합리성이 사회에서 발현되고 중요한 원리로 자리 잡아가는 역사적 현상을 포착하고, 그 기원과 성격을 규명하는 데에 가장 주된 관심을 지니고 있었다(전성우, 2003:302). 그가 살던 시대에는 주로 신분제적 혈통에 기반을 두고 있는 가산제(patrimonialism)의 원리에서 권력의 정통성이 도출되었다. 베버의 시각에서 “한 국가와 사회의 권력의 정통성이 이렇게 임의적이고 우연적인 요소들로부터 도출하는 것이 과연 타당한 것인가?”라는 의문은 너무나도 자연스러운 것이었는지 모른다. 혈통과 신분이란, 사실상 주술적인 “제비뽑기”와 크게 다름이 없는 “탄생”이라는 우연적 속성에 기대는 판단준거이기 때문이다. 그는 이러한 문제의식에서 사회가 역사를 통해 발전해 나가는 ‘역사적 개선’(historical improvement)은 사회 내부에 존재하는 임의적-우연적 요소들을 제거하고, 사회체제가 보다 예측가능하고 통제 가능한 방향으로 나아가는 것으로 설명할 수 있다고 이해하였다. 그리고 이러한 발전과정을 합리화(rationalization)라고 명명하였다.

베버의 수많은 (논쟁적으로 *The Agrarian Sociology of Ancient Civilization* 등을 제외하고 거의 대부분의) 저작들은 합리성이 어떻게 사회 체계의 각 부로 역사적으로 확산되고 확인되는 지에 대한 연역적 사례 분석과 예증으로 채워져 있다. 그에게 있어서 사회의 합리화(rationalization)는 사회의 근대화(modernization)와 등위개념이며 사회에 안정적인 규칙을 정립해 나가는 과정이라고 이해할 수 있다. 그의

저작 중에서 관료제(bureaucracy)를 시론적으로 제시했다고 여겨지는 「경제와 사회」(*Economy and Society*)(1922;1968)는 사실상 ‘경제와 사회’에 있어서도 확인되는 “합리화”(“rationalization” of economy and society) 혹은 “근대화”(“modernization” of economy and society) 현상을 예증하는 것을 목적으로 하고 있다. 그렇다면 관료제는 이러한 합리화 현상의 보편성을 연역적으로 밝히기 위한 하나의 예시로서 의미를 지닌다. 이러한 점에서 베버의 합리성 개념은 일종의 ‘이론적 분석틀’의 구조와 내용을 지닌다고 할 수 있다. 아래 <표 2>에서 나타내었듯이 상황에 따라 ‘요소A’와 ‘요소B’에 어떠한 내용을 대입하였는가에 따라 다양한 유형의 합리성들을 도출해 낼 수 있다.¹²⁾

<표 2> 상황에 따른 합리성의 유형

상황	요소A(선택)	요소B(결과)	합리성의 유형
문제해결	수단	결과	수단적 합리성 (means-rationality)
가치판단	준거	판단	가치적 합리성 (value-rationality)
자본·재화 상호교환	시장가격 교환논리	교환	합리적 자본주의 (rational capitalism)

12) 한편 베버는 ‘사회의 합리화’를 예증하는 데에 있어서 보다 합리화된 사회와 보다 덜 합리화된 사회 간의 비교를 통해 합리화의 기원과 속성을 보다 잘 규명할 수 있다고 믿었으며, 이는 그의 문명 간 비교사회학적 시각에 잘 드러난다(전성우, 2003). 여기에서 그가 관심을 기울였던 것은 「중국의 종교: 유교와 도교」(*The Religion of China: Confucianism and Taoism*)(1968) 등의 저작이 잘 보여주고 있듯이 동양(특히 중국)의 실천이념으로서 종교가 내포하고 있는 합리성의 논거들이다. 한편, 서구인으로서 그의 동양의 유교와 도교에 대한 이해방식의 정확성과 타당성에 대해서는 현대에 이르러 많은 논쟁이 야기되고 있다 [주. 홍훈(2014)과 전성우(2003)을 비교]. 따라서 이에 대한 판단을 보류하고, 그의 동양 종교사상에 대한 이해의 결론만을 제시하자면, 베버는 유교와 도교는 ‘탄생의 선후’라는 임의적 요소를 통해 가부장적인 통치의 정당성과 윤리적 규범성을 도출함으로써(서구적 의미) 합리성을 담보하지 못하고 있다고 판단한다(1968:329). 반면 해당 사상은 지배계층에 걸맞는 ‘문화인간’을 육성하기 위한 교육제도와 과거제도 등 임용제도에 있어서는 일정 부분 나름의 합리성을 보이고 있다고 본다(1968:445). 동양적 과거제도는 개인의 노력과 수련을 강조하며 이를 통한 자기완성을 중요하게 인식하기 때문이다.

(iii) 권위의 정당성: 베버의 합리성 개념은 정치권력의 정당성 측면에서 함의하는 바가 크다. 잘 알려져 있다시피 베버는 권력(power)과 권위(authority)를 구분하여 논의하였다. 하지만 구분의 의미는 잘 논의되지 못하였는데, 권위는 개인의 수련 및 노력과 같은 통제가능한 요소에서 취득된 전문성에서 합리적으로 발현된 것을 의미한다. 반면, 권력(power)은 탄생, 혈통, 폭압, 지배 등 임의적·자의적 요소들로부터 얻어진 것들을 모두 포괄하는 즉 합리적으로 발현되지 않은 것을 의미한다. 베버는 이에 대하여 합리화된 형태인 권위에 대해서만 정당성을 부여함으로써 권력의 정당성 개념 뿐 아니라, ‘근대적 개인의 권력적 주체성’에 대한 윤리관을 제시하기도 하였다. 이는 「프로테스탄트의 윤리와 자본주의 정신」(*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*)(Weber, 1904-1905;1930)에서 중점적으로 다루어지고 있는 주제에 해당한다.

(iv) 사회적 다윈주의(Social Darwinism): 베버의 합리성에 대한 비판은 일반적으로 베버가 ‘사회적 다윈주의’(social Darwinism)(Mazrui, 1968:69)를 견지하고 있으며, 이를 바탕으로 우월한 사회와 열등한 사회를 이분법적으로 바라본다는 데에 놓인다. 규범적으로 사회의 발전을 진화(evolution)의 수사와 비유로 파악하는 경우, 사회 간의 우열을 구분하게 되고 자칫 우위의 사회가 열위의 사회를 침략 혹은 착취하는 것을 정당화하는 논거로 사용될 수 있으므로 경계의 대상이라는 것이다. 이에 더 나아가 베버를 서구우월주의의 사관으로 이해하는 경우도 있다. 그러나 실제로는 베버는 합리성의 발현이 사회적 진화의 산물이며 궁극적인 방향이라는 시각이 지닌 부정적인 함의를 인식하고 이를 후기에는 어느 정도 버렸다(Weikart, 1993:478-479). 한편 어떤 학자들은 베버가 이상향(여기서는 합리성)으로 사회가 진보하여 나아간다는 논리도식을 제공하였다는 점에서 헤겔(Hegel)과의 상관성을 연관 지으려고 시도하기도 한다(Sager & Rosser, 2009). 그러나 베버는 헤겔과 같은 목적론적(teleological)인 증명을 배타적으로 추구하지는 않았다. 가령, 헤겔은 국가의 통치체제로서 관료제의 등장을 ‘필연적’인 역사의 과정으로 이해하였고, 이를 ‘시대정신’(Weltgeist)이라고 불렀다(Knowles, 2002:18). 그러나 베버는 이러한 역사적 필연성에 대한 언급을 명시하지 않았다는 점에서 차이를 보인다(Baberowski, 2005).

2) 조직구조의 합리화된 형태: 관료제(bureaucracy)의 의의

베버에게 있어서 관료제는 논의한 “합리성과 합리화가 조직구성의 원리로써 구현된 결과 및 사례”로 이해되었다. 즉 관료제는 다수의 개인이 공동의 문제를 해결하기 위한 조직화의 원리를 세우는 데에 있어서 지배와 운영에서 자의성과 임의성을 제거하기 위한 조직구성의 원리로써 받아들여졌다. 이는 당시의 공적 통치가 봉건제도(feudalism)와 전제군주제(absolute monarchy)와 같은 (a) 혈통 신분과 같은 임의적인 원인에 의해 부여된 권한으로 인하여 (b) 자의적인 물리력의 행사 등 부당하게 작동하는 현실에 대한 진보적 비판의식에서 출발한 것이다 (Sager & Rosser, 2009). 이는 ‘버틀란트 러셀’(Bertrand Russel)이 논의하고자 했던 권력에서의 정당성의 문제를 ‘합리성’의 개념으로 논리적으로 풀어가고자 했던 하나의 노력으로 읽힌다(Russell, 1938).

합리성과 관료제의 기원이 권력의 정당성에 대한 고민과 진보적 의식에서 출발하였다는 점은 현대에 이르러 매우 아이러니하게 읽힌다. 현대에 이르러 관료제에 대한 비판은 주로 자의적인 지배의 수단 혹은 비윤리적 통치 등 권력의 부당성의 측면에 맞추어져 있기 때문이다. 이러한 아이러니의 원인에 대하여 추론해 보자면, 관료제의 원리가 준거하고 있는 권력의 정당성과 합리성에 대한 논의가 배제된 채, 관료제의 관리적 도구성만이 편협하고 피상적으로 받아들여졌던 문제에 기인하고 있지 않은가 한다. 즉 ‘개발자’의 의도에 벗어나 ‘사용자’의 남용과 악용에 문제가 있지는 않았는가 한다는 것이다. 베버는 통치자 권력 발현의 자의성과 임의성의 문제에 대하여 이를 합리성으로 전환하여 사회 구성원의 삶을 안정화하고자 하는 윤리적-인간적 요소에 대한 고민을 바탕으로 이론을 전개하였다. 이러한 정의론적 관점은 그의 “프로테스탄트 윤리”에 대한 논의(1904-1905; 1930)를 비롯하여 그의 저작들을 관통하는 핵심 사상이다.

3. 합리성의 재구성: 오케스트라(orchestra)의 비유

오늘날 조직구성의 원리로써 베버의 관료제를 이해하는 지배적인 수사

(metaphor)는 “계급제적 (프러시아) 군대조직”의 비유이다. 해당 수사적 비유는 베버가 관료제의 원리를 직관적으로 설명하기 위하여 직접 사용한 것으로 현대에 이르러서도 우리가 관료제를 이해하는 방식에 특정한 색조를 부여하고 있다.

그러나 이는 그것이 ‘군대조직’을 근거로 한다는 점에서 우리가 관료제를 이해하는 데에 있어 전체주의적이고 비인간적인 색조를 투영한다는 데에 문제를 지닌다. 앞서 논의한 바처럼 베버는 사회의 합리화를 예증하기 위하여 관료제를 사례로 인용하였을 뿐 세상의 모든 조직화 원리를 군대조직의 조직화 원리와 등위시켜야 한다고 논의한 것은 아니다. 따라서 ‘군대조직’의 비유는 다른 보다 부드럽고 문화적인 인상을 지닌 비유로 대체하여도 베버 합리성 개념의 본질을 침해하는 것은 아닐 것이다.

이에 본장에서는 ‘프러시아 군대조직’의 지배적인 수사를 보다 부드럽고 문화적인 인상을 지닌 ‘오케스트라 조직’의 수사로 대체하여 그의 합리성 개념을 재구성하는 사회실험을 수행할 것이다. 이를 통해 관료제에 부당하게 씌워진 물건간성과 전체주의의 신화성을 해체하고자 한다.

1) 음악과 오케스트라의 수사적 비유

일찍이 베버는 그의 저작(1958; 1911)에서 서양음악에 내재된 근대적 합리성의 속성 및 개념을 밝히고, 그 논지를 활용하여 합리화가 문화적 영역에서도 아울러 발생하였음을 논의하였다. 그리고 교향악과 같이 복잡한 화성적 구조를 가진 근대화 된 서양음악을 연주하기 위해서는 합리적인 오케스트라 조직구성의 원리의 동시발전이 필연적으로 요구됨을 논하였다. 즉 베버는 ‘서양음악과 오케스트라’를 근대적 사회의 책무와 조직에 있어서 합리성의 수사로 이해한 것이다.

그렇다면 조직구성의 원리로서 ‘오케스트라 조직’ 역시 ‘군대의 관료제 조직’과 유사하게 베버에게 있어서 조직구성의 합리화의 원리로 이해되고 있음을 추론할 수 있다. 오케스트라 조직에 내재된 합리성의 원리를 독해하기 위하여 오케스트라 조직의 구성 원리를 가법계 분석해 보겠다.

오케스트라 조직은 (1) 서로 다른 기능을 지닌 다수의 악기들과 연주자들이

(2) 화성과 리듬의 구성적 조화를 갖추어 함께 협동적으로 작용함으로써 (3) 화성적 조화라는 공통의 성과와 효과를 추구한다. 보다 좋은 성과와 효과를 위해서는 (4) 공통의 코드화된 규칙으로써 악보(score)가 잘 작성, 준비, 및 공유되어야 하며, (5) 각 연주자들의 개별적 수련과 노력을 통해 취득된 전문성(expertise)이 공유되어야 한다. 한편, (6) 각 연주자들은 보다 완벽한 화음을 위해서 코드화된 규칙으로서 악보를 이탈하거나 자의적인 감정과 감각을 연주에 개입해서는 안 된다. (7) 이러한 재량(discretion)은 리더로서 지휘자에게 배타적으로 부여된 권한(authority)에 해당한다. 지휘자는 오케스트라의 전체적인 조율과 조정을 담당하고, 악보에 대한 해석을 투사하여 음악의 색채를 다르게 표현할 수 있다. 만약 (8) 개별 연주자들이 사고 등의 이유로 교체가 불가피 한 경우 동등한 기술과 기교를 지닌 자로 신속히 대체가 가능하다. 이는 오케스트라의 안전성과 탄력성을 유지하는 동력이다. 더하여 (9) 악보는 표준화된 매뉴얼로 다른 오케스트라 조직에서도 유사한 방식으로 연주될 수 있다. 이에 전수된 사회적 지식으로 전승 및 계승될 수 있다. 그런데 (10) 개별 연주자들이 지휘자의 지휘에 따르는 것은 지휘자의 폭력과 억압이 두려워서 나타나는 복종이 아니라 지휘자의 지휘자로서 전문성에서 유래하는 권위(authority)에 대한 자발적인 수용에서 나타나는 자발적 동기라고 할 수 있다. (11) 이는 다른 연주자들의 화음에 조응하는 수용에서도 확인된다. 이는 서로의 전문성에 대한 수용과 조직 공동의 목적을 위한 조응된 방향성으로 인한 구성원의 자발성에서 나타나는 몰입(commitment)이라고 할 수 있다. 결론적으로 (12) ‘음악’을 구현하는 조직구성에 원리에서도 공동이 최선의 성과를 거두기 위한 합리성의 논리가 확인되는 것이다.

지금 제시한 오케스트라의 수사적 비유에서 번호로 태그(tag) 해둔 지점을 고전적인 프리시아 군대의 수사적 비유와 대칭하면 다음과 같은 요소들을 들 수 있을 것이며, 이를 간략히 요약하면 아래의 <표 3>으로 표현할 수 있을 것 같다: 「(1) 보직, (2)-(3) 훈련 및 훈육의 목적, (4)-(6)-(9) 법 등의 규율, (5)-(8) 보직에 맞는 개별적 훈련과 전문성 취득, (7) 지휘관, (10)-(11) 권위에 대한 논거, (12) 합리성의 확인」

<표 3> 오케스트라와 프러시아 군대 수사의 비교

	오케스트라 조직화 원리	프러시아군대 조직화 원리
코드/규칙	악보	규율
권위의 자원	기능적 역할/악기	보직의 역할/기술
개체의 대체	가능	가능
리더	지휘자	장교
리더의 역할	조정과 조율	통제와 훈육

2) 논의의 함의

기존의 ‘군대조직’의 비유는 관료제가 물인간적이고 엄정한 상하관계만을 지니고 있는 것처럼 의미 지음으로써 조직 내의 상호성(reciprocity)을 시야에서 지워버리는 한계를 지닌다. 그러나 ‘오케스트라 조직’의 비유는 구성원 서로의 역할 분담과 상호 조응이 지니는 상호성을 시야의 지평에 올린다. 그럼에도 배버 합리성의 핵심논리를 침해하지 않는 모습을 보인다. 더하여 재량적 권한을 지닌 지휘자와 여타 구성원들 간의 역할분담의 의미를 직관적으로 보여주는 강점을 지닌다.

‘합리화 된 조직원리’를 따르는 조직에 대하여 자주 제기되는 비판은 그것이 구성원 간의 협동, 조정, 신뢰 등 상호성의 요소를 간과한다는 것이다. 이러한 비판은 Simon(1947)과 Barnard(1938)의 ‘수용의 공간’(zone of acceptance) 개념 등에서 특징적으로 나타난다. 이는 동료와 동료 간 혹은 리더와 팔로워 간 등 인간과 인간의 사이는 서로 엄밀히 분절된 것이 아니라, 존중, 신뢰, 의지 등 ‘공동의 영역’이 존재한다는 것을 설명한다. 하지만 배버의 ‘합리화 된 조직원리’가 이러한 ‘(인간적) 공동의 영역’의 존재자체를 완전히 부정했다는 증거를 찾기는 매우 어렵다. 다만 관료제의 이념형은 오케스트라 조직의 비유가 보이듯이 각자의 ‘역할과 기능에 따른 구분’(functional differentiation)을 통한 구분을 강조할 따름이다. 오히려 역할과 기능에 따른 구분은 특화된 전문성이 사회적으로 발현될 수 있는 조건이며, 개인이 스스로 전문성과 권위를 얻기 위해 주체적으로 노력하고자 하는 윤리적 원천이다. 배버가 강조하고자 하는 것은 이러한 ‘인간의 주체성’과 ‘권위의 정당성’의 조건으로서 합리화 된 조직 원리인 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 배버의 관료제를 재평가 해보

면, 오늘날 지배적인 반관료제 정서가 얼마나 논리적으로 부당한 것인지를 깨닫게 된다. 특히 관료에 대한 불신과 부정적 인간관을 가정하고 출발하는 ‘주인-대리인 이론’(principal-agent theory)(Moe, 1984)의 도식이 관료제의 인간관에 대한 얼마나 협애하고 독재적인 가정에서 출발하는 지를 아울러 깨닫게 된다.

다른 한편 관료제에 대하여 자주 제기되는 ‘이념형’으로서 관료제의 현실적합성의 논점에 대해서도, 베버의 관료제 논의는 본질적으로 이념형(ideal type)을 연역적으로 현실에 그대로 적용하지는 논의가 아니었다. 오히려 현실의 불완전성을 개선하고 진보하기 위한 하나의 청사진으로 이해하였던 것이다. 언뜻 이 들은 유사한 것처럼 보이지만 본질적으로 매우 다른 도식이다. 이러한 논의에 대하여 이제까지 행정철학적 고민이나 담론이 매우 부족하였다는 것은 아이러니하다. 관료제는 부당한 비난과 비판의 혐의에서 자유롭지 못해왔던 것이다.

IV. 한국 행정(학)에서 실천적 함의와 제언

한국에서 반관료제 정서의 부각은 외환위기를 맞은 이후 과거 행정관료제가 외환위기를 초래한 주범으로 인식하고 접근한 측면이 특히 크다. 이에 신공공관리론 등 시장중심적 시각의 개혁안이 힘을 얻을 수 있는 여건이 마련되었다. 그러나 이러한 도식이 지닌 심판과 처벌의 정서는 행정-시장-사회 간에 놓인 긴장적 균형추를 한쪽으로 기울도록 하는 문제를 함의할 수 있다.

그러나 하나의 지배적 논리가 대안 논리에 배타적이고 교조화 되는 것은 닫힌 사고이며 사상적으로 위험하다. 우드로 윌슨이 관료제를 통해 미국의 행정을 합리화하고자 시도하였던 동기의 근저에는 당시 미국에서 자유주의의 일방으로 치달은 균형추가 야기한 엽관제나 가산제의 사회문제에 대한 문제의식이 있다. 즉 윌슨의 개혁은 궁극적으로 사상적 균형의 회복을 전제로 한 것이었다(McLean, 1996:407). 따져보면 한국은 우드로 윌슨의 미국과는 정반대의 상황에 놓여있다고 할 수 있다. 권위주의의 일방으로 치달은 균형추가 야기한 특권성과 부패에 대한 반동으로 자유주의적 개혁이 힘을 얻고 있는 때문이다(권향원, 2014). 이러한

진단은 일견 타당하나, 그것이 행정과 관료(제)의 과오를 지나치게 부각한 나머지 또 다른 방향의 극단으로 치닫게 된다면 그것은 오히려 문제를 야기할 수 있다.

이렇게 양극단을 오고가는 사상의 균형추가 특정 대상을 병폐로 대상화하여 ‘희생양 삼는’(scapegoating)(Boeker, 1992) 집단사고와 맞닿게 되면 예측치 못한 사회적 위험으로 이어질 수 있음을 환기해야 한다.

본 장은 이러한 문제의식을 바탕으로 지나치게 반관료제적인 개혁이 야기할 수 있는 현실에서의 잠재적 문제에 대하여 진단하고, 이를 제언하고자 한다. 논의는 크게 (1) 조직관리의 측면과 (2) 행정개혁의 두 측면으로 구분하여 진행할 것이다.

1. 조직 및 인사관리 측면

1) 조직 생산성과 효과성 측면: 부당한 낙인찍기와 전형화의 문제

관료제와 관료에 대한 부정적인 정서와 낙인찍기는 공직에 있어서 사기와 몰입과 같은 소위 공직봉사동기(PSM, Public Service Motivation)적 심리에 대한 저하 및 저해를 야기할 수 있다. 과거 공공부문의 관료는 신분보장과 같은 사회적 편익 뿐 아니라, 연금혜택 등 경제적 편익까지 아울러 누릴 수 있었다. 더하여 역사적으로 관직에 대한 존경과 높임을 당위로 여겼던 한국 사회의 문화적 특성으로 인하여 평판권력과 지위권위를 향유하기도 하였다. 이에 ‘공직’은 경쟁력 있는 직업으로 전망이 대상이 되었고, 조직입장에서 인력관리의 측면에서 ‘충원’(recruitment)은 상대적으로 낮은 탐색비용과 거래비용을 통해 운용할 수 있었다. 그러나 최근의 공공부문에 대한 신자유주의적 개혁과 성과주의 패러다임의 제도적 압력은 관료의 업무의 양과 난이도를 증가시키고 있으며, 인지된 업무의 양과 난이도에 비하면 공무원이 누리는 혜택과 보장의 편익은 상대적으로 낮아지고 있다.¹³⁾¹⁴⁾ 이에 더하여 ‘고객으로서 공공’(public as customer)의 새로운 정

13) 기사 “공무원 10명중 7명은 월급조차 불만-중략 국민여론과 파워 키” (이데일리 검색일 2015년 2월 24 일)(http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.cdy?newsid=0305728660927_3800&SCD=C31&DCD=A0703)

의 방식은 공직의 권력성을 과거에 비하여 상대적으로 더욱 낮게 바라보게 함으로써 공직에 대하여 성과 및 윤리에 대하여 보다 고양된 기준을 적용하도록 하게 되었다.

이러한 공직과 관료에 대한 인식의 전환과 이에 따르는 개선의 논의가 행정의 효율성, 책임성, 대응성 등의 본질적인 가치를 소구하는 데에 있어서 매우 중요한 관리적 의미를 가지고 있음을 부정하기는 어렵다. 그러나 문제는 이러한 논의가 ‘관리적 개선’을 토대로 이루어지는 것이 아니라, 반관료제 정서를 전제로 ‘개혁적 변동’을 향하여서만 배타적으로 이루어지는 데에 있다. 그러나 일반 대중이 관료제 전체에 대하여 일반적으로 견지하고 있는 특권적이고 권력적인 이미지들은 사실 지나치게 일반화된 전형성을 띄고 있다고 볼 수 있다. 가령, 소방, 경찰, 복지 등의 분야는 명백히 공공부문에 해당하며, 업무의 난이도와 위험도가 매우 높다. 그러나 이에 비하여 반대급부로써 물질적 처우나 혜택은 상대적으로 높지 않다. 따라서 이들로 하여금 직무에 몰입 및 헌신하도록 하는 것은 존경, 보람, 성취 등 사회적-심리적 자원들이 주요하다고 할 수 있다.

관료제 전체에 대하여 일반적으로 견지된 반관료제 정서는 이러한 개별 직급 및 조직의 특수성을 잘 반영하지 못한다는 문제를 지닌다. 관료제는 일반화되고 표준화된 조직 구성의 원리를 의미하지만 영역에 따라 상이한 특수성을 가지게 되기 마련이다. 예시로 들었던 분야들은 근로자들의 높은 감정노동(emotional labor) 등의 문제로 인하여 오히려 관료제의 병폐로 논의되는 신분보장이나 물질적 편익의 측면에서 보강과 보완이 논의되어야 할지도 모른다. 또는 이들에 대한 존경, 보람, 성취 등 사회적-심리적 자원을 보조하기 위한 상징관리를 정책차원에서 기획할 것을 모색할 실익이 있다고 할 것이다(권향원, 2014). 그러나 현실은 반관료제 정서의 지배성이 이러한 담론을 규범적으로 차단하고 있다. 이는 조직 구성원의 조직에 대한 기대와 실제 간의 격차에서 발생하는 ‘심리적 계약위반’을 야기하여 직무스트레스와 이직의도의 증대로 인하여 조직 효과성 측면에서 부

(cf. 한국행정연구원(2015) 2013년-2014년 공무원 설문조사)

14) 사실: “공무원 연금 개혁은 정부의 주요 아젠다로 의미를 지님” (조선일보 검색일 2015년 2월 21일) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/21/2015022101508.html

정적인 영향을 미칠 수 있다(유민봉·심형인, 2012). 또한 공공조직의 이러한 소위 낮아진 자존과 보상은 왜곡된 형태의 보상의식으로 발현되어 부패와 비위의 행태로 이어질 수 있는 가능성 역시 상존하며, 공직에의 기피현상¹⁵⁾으로 이어져 공공부문의 효과성을 장기적으로 저해할 수도 있다는 점에서 문제를 지닌다. 따라서 관료제에 대한 학술적이고, 실천적인 접근은 선제적으로 가정된 부정적 정서를 ‘판단중지’하고, 관료조직과 행태에 대하여 분석적 다수준성과 다양성을 견지할 필요가 있다.

2) 증대된 재량의 관리적 딜레마

베버가 관료제의 합리성을 의사결정에서 자의성과 임의성을 배제하는 것에서 찾았음은 주지의 사실이다. 반면 최근의 반관료주의 이론체계는 관료 개인의 전문적 판단에 기반한 재량(discretion)을 증대할 것을 처방으로 내어놓고 있다는 점에서 베버의 합리성 전제와는 대칭되는 노선을 택하고 있다.

물론 효능 있는 거버넌스 메커니즘의 형성 및 운영이라는 측면에서 관료의 재량은 중요한 의미를 지닌다. Denhardt & Denhardt(2007)가 그들의 신공공서비스론(New Public Service)을 통해 제시하였듯이 관료는 공공의 이익에 대한 집합적 공유관념을 형성하기 위해서 시민과 함께 협동하고, 신뢰관계를 구축할 것이 요구된다. 관료제의 껍질 안에서 수동적 관료는 시민의 기대와 요구에 낮은 민감도를 지닐 수밖에 없다. 따라서 관료는 조직이 경계 밖의 구성원들의 가치와 이익을 학습하고, 이를 의사결정에 구성적으로 반영할 책무를 지니고 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 논점은 미국 행정학의 맥락에서 Cooper(2012)의 ‘책임 있는 관료’(responsible administrator)에 대한 논의나, Frederickson(1999)의 ‘공동연대’(conjunction) 등의 개념을 통해 제시된 바가 있다. 이들은 관료의 권한과 역할을 조직의 경계 내부에 제한된 것이 아니라, 조직의 경계 위에서 조직의 내부와 외부를 서로 연계 및 조정하는 ‘경계 조정자’(boundary spanner)(Aldrich &

15) 기사: “고위공직 기피현상 심각”. (문화일보 검색일 2015년 2월 21일) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2015021301070130119001>

Herker, 1977)의 그것으로 파악하였다는 점에서 기존의 관리적 관점들과 차이를 보인다. 이는 전통적인 관료제의 강한 이념형적 가정을 완화하고, 보다 사회적이고 민주적인 관료상을 제시하고자 하였다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 이러한 관점이 강조하는 관료의 증대된 재량과 책임은 그 규범적 당위에도 불구하고, 몇 가지 관리적 딜레마를 내포하고 있다는 점에서 현실적용에 있어서 주의를 요한다. 제시하고자 하는 다음의 관리적 딜레마들은 베버가 합리성에 대한 개념적 논의를 통해 이미 제시한 생각들과 맞닿아 있는 측면이 크다:

(i) 첫째, 재량(discretion)은 조직관리적 측면에서 조직 구성원의 개인(individual)에게 보다 높은 권한과 기능을 부여하는 것으로 보다 자유주의적 가치와 규범을 지향한 처방이라고 할 수 있다(Gilbert & Specht, 1974). 그런데 이러한 처방은 사회가 다원주의적이고, 자유주의적인 구성과 규범을 지니고 있을 것을 전제로 한다(Moe, 1984). 재량은 사회가 상이하고 다양한 사회세력과 가치체계들로 분절되어 있을 때, 이에 유기적이고 융통성 있게 대응하기 위한 미덕(virtue)에 해당하기 때문이다. 만약 이러한 사회적 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 관료(제)에게 재량을 부여할 경우, 관료가 지배적인 사회부문으로부터 포획(capture)되거나 특정 이익과 가치를 과대대변(over-represent) 할 수 있는 문제가 발생할 수 있다(Kaufman et al, 2000). 이는 Mills(1956)의 ‘내부자 정치’(Inner-group politics)에 대한 논의나 Domhoff(2009)의 ‘의사결정 권력의 독과점 문제’ 등에서 중점적으로 다루어진 바 있다. 한편, 이러한 문제의식은 베버의 고전적인 합리성 논점과 크게 동떨어져 있지 않다(McSwite, 2005). 베버는 의사결정 권력의 자의성과 임의성이 야기하는 부정의를 중심 논점으로 합리성 개념의 논증을 전개하였기 때문이다. 베버의 논리에 뿌리를 두고 있는 전통 행정학에서 행정과 정치의 관계와 역할에 대한 고찰은 매우 고전적인 주제이다(Rosenbloom, 2008). 그러나 최근에 이르러 반관료제적 이론과 처방이 지배담론으로 부상되면서 주연으로서 관료제는 그 빛이 약해졌고, 따라서 행정과 권력에 대한 정치이론적 담론 역시 그 빛이 아울러 약해졌다. 이에 대한 회고와 조망이 필요하다고 생각한다.

(ii) 둘째, 재량의 증가는 구성원의 시점에서 딜레마와 스트레스를 야기할 수 있다(최도림·권향원, 2015; Menzel, 1996). 관료의 의사결정은 필연적으로 다양

한 가치, 이익, 권력이 갈등 및 경합하는 딜레마의 틈바구니에서 선택을 내려야 하는 상황에 놓여있게 되기 마련이다. 한편 관료가 갈등 및 경합하는 선택지들 사이에서 내리는 선택은 가치의 개입을 수반하고, 가치의 개입은 내면적 갈등을 수반하기 마련이다(Cooper, 2004). 공직에서 재량의 증가란 선택의 문제에서 가치개입의 깊이와 넓이가 증대되는 상황을 의미하며, 의사결정에서의 딜레마가 보다 증대되는 것을 의미한다(하민철·윤건수, 2004). 여기에서 관료가 경험하는 다양한 형태의 선택 딜레마로 인하여 부여되는 가치를 둘러싼 심리적 혼란 및 갈등과 스트레스를 ‘도덕적 스트레스’(moral stress)라고 하는 데, 이는 프리드리히(Carl J. Friedrich)와 파이너(Herman Finer)의 공직자의 재량행사를 둘러싼 논쟁에 잘 함의되어 있다(Menzel, 1996). 관료제 내부의 관료에게 더 많은 재량을 부여한다는 것은 의사결정의 융통성과 유연성을 증가시키는 것이기도 하지만 동시에 모호성과 불확실성을 증대시킨다는 측면도 아울러 존재한다고 볼 수 있다(Lipsky, 1980). 이 경우 관료는 때에 따라 자신의 개인적 신념 및 가치와 배치되는 의사결정을 내려야 하는 상황에 직면하게 될 수도 있고, 또 어떠한 선택지가 보다 바람직한지에 대한 판단의 어려움과 갈등에 직면하게 될 수도 있다. 이러한 선택의 딜레마의 논제는 샌델(M. Sandel)의 “정의론”(theory of justice) 등 가치, 정의, 윤리, 규범을 둘러싼 의사결정에서의 준거설정의 어려움에 대한 논의에서 깊이 있게 다루어진 바 있다(Sandel, 2010). 최근 다문화, 분권, 자치 등 한국의 행정환경이 급격하게 다원적인 형태를 띄고 있는 데, 이는 관료에게 증대된 재량 및 자율을 부여한다는 장점과 더불어 논의한 증대된 도덕적 스트레스를 부여할 수 있다는 문제를 아울러 가질 수 있다(김범춘, 2013). 그러나 이러한 지점에 대한 이론적 이해는 여전히 분석적 사각지대로 남아있다.

2. 행정개혁 측면

1) 관료제의 필연성과 이념형 비판의 허구성

반관료제적 정서는 관료제(도)의 대한 소멸(demise) 혹은 죽음(death)을 예견

하는 등 관료제의 존재론적 의의 자체를 부정하는 경향을 보인다는 점에서 특징적이다. 이러한 경향에 가정된 것은 (i) 관료제는 다른 대안적인 이념과 처방으로 대체 가능하다는 것이며, 또한 (ii) 제안된 대체물은 관료제와 전혀 다른 속성의 것이라는 점이다. 그러나 이는 관료제가 기반으로 두고 있는 베버의 합리성(rationality) 개념 등에 대한 일원적 이해와 평가에 의한 것이다. 다른 방향에서 생각하면 정병걸·하민철(2013)이 설명한대로 “계층제 조직을 가진 일정 규모 이상의 조직은 관료제적 형태를 필연화”한다는 것은 부정하기 힘든 사실이기 때문이다. 일정 규모 이상의 조직이 하부부문들의 통제와 조정을 수행하기 위해서는 코드화된 매뉴얼과 표준화된 업무체계가 필연적으로 요구된다. 따라서 매우 진보적이고 혁신적인 조직문화를 가지고 있는 대기업 조직의 경우에도 계층제적 형태의 조직구조는 일반적으로 확인된다. 따라서 관료제의 소멸 혹은 죽음은 적어도 현대의 사회경제적 패러다임에서는 가능하지도 않을 뿐 아니라 바람직하지도 않을 것으로 생각한다.

반관료제가 관료제에 대하여 견지하고 있는 가장 본질적인 논리적 오류는 관료제의 이념형(idea type)의 문제를 제기하며 현실적합성을 문제 삼는 일반화의 문제에서 발견된다는 점이다. 이들은 베버 버전의 관료제는 이념적-이론적 모델에 해당하므로 현실적용에 있어서 한계를 가질 수밖에 없다고 주장한다. 그러나 이념형의 문제는 모델로써 관료제의 문제에만 한정되는 것이라고 할 수 없다. 사회적 교환의 기제로써 시장(market) 역시 이념형의 모델이며(Polanyi, 1957), 사회구성적 의사결정의 기제로써 거버넌스(governance) 역시 엄밀히 이념형의 모델에 해당한다(Jessop, 2000). 좀 더 일반화하자면 사회를 대상으로 한 사회과학적 이론들은 모두 이념형의 속성을 지닌다. 따라서 유독 관료제에 대해서만 이념형의 문제를 제기하는 것은 관료제를 둘러싼 문제의 본질을 희석하는 문제를 야기할 수 있다. 이러한 문제제기의 이면에는 관료제의 현실에서의 적합성에 대한 회의와 비판이 선제적으로 가정되어 있기 때문이다. 이론(theory)은 본질적으로 절대적인 것인 것이 아니라, 사용과정에서 변용되고 응용되는 성격을 지닌다(권항원·최도립, 2011). 이론을 바탕으로 한 어떠한 사회실험도 이론의 원론형 또는 이념형을 구현하고자 하는 목적을 담지 하는 것이 아니다. 이에 모든 실험은 혼합

(hybrid)이다. 따라서 관료제의 병폐의 문제는 따라서 경험연구의 분석대상인 것이 선제적으로 가정하거나 전제하고 돌입할 수 있는 문제라고 할 수 없다. 가령, 정병걸·하민철(2013:34)이 논의한 대로 관료제가 사람들이 생각하는 것 이상으로 주어진 역할을 잘 수행하고 있을지도 모를 일이기 때문이다. 또한 Goodsell(2003)이 논의한 대로 관료는 사람들이 생각하는 것처럼 무능하고, 부도덕한 사람들이 아니라 자신이 위치에서 최선을 다하여 공익을 위해 봉사하기 위해 분투하고 있을지도 모를 일이다. 따라서 논의의 초점은 모든 공공부문의 관료제를 하나의 단일체로 보고 부정적인 일반화를 수행할 것이 아니라, 개별 관료제의 성과와 병폐들을 분석적으로 접근하여 '차이'를 설명하는 작업에 놓여야 한다. 관료제에 대한 일반화된 시각에서 관료제의 소멸 및 죽음을 예견하고, 여기에서 행정개혁의 논거를 도출하는 논리체계는 다소 교조주의적이라고 할 수 있다.

2) '관료제적 가치'와 전문적 판단에 근거한 '장기적 정책비전'의 소구

사회의 공공성의 문제를 가장 효과적으로 이해하는 것은 '행정-정치-시장-사회'의 관계적 역학을 총체적으로 바라봄으로써 편향되지 않은 해석방식을 견지하는 것이다. 파슨스(Parsons)(1951)는 사회의 각 영역에서 제도화된 사회체계(systems)들은 각자 고유한 체계논리를 가지고 있기 때문에 독자성을 인정해야 한다고 주장하였다. 이는 마치 인간의 몸을 구성하는 장기들이나 기관들이 서로 총체적 관계적 역학을 통해 상호작용하며 건강의 효과성을 구현하기 때문에 개별 장기와 기관을 따로 두고 인간의 몸을 이해할 수 없는 것과 유사한 논리에 해당한다. 이러한 사회체제론적 관점에서 현재의 반관료제 담론을 바라보면 그 내재적 한계가 더욱 뚜렷이 인식된다. 관료제는 오랜 사회역사적 제도화 과정을 통해 구성된 독자적 사회체계로써 정치-시장-사회 등 다른 사회 분야와의 상호작용과 상호연계의 맥락을 통해서 만이 보다 뚜렷하게 이해될 수 있기 때문이다. 따라서 보다 생산적인 논의는 관료제의 제거를 위한 논거모색에 두기보다 관료제의 보다 원활한 작동을 위한 논거모색에 두는 것이 보다 타당하다. 체계이론적 관점에서 지금의 논의는 심장이 불편하기 때문에 콩팥으로 대체하지는 논의와

대동소이하다(Luhmann, 1995).

이는 Meier & O'Toole Jr (2006)의 '관료제적 가치'(bureaucratic values)에 대한 논의에서 확인된다. 이들은 행정현상에서 관료제가 지니는 독립변수성을 회고하고, 이를 분석적으로 연구하는 것의 중요성을 강조하고 있다. 관료제적 가치에 대한 이들의 논의에서 흥미로운 지점은 윌슨(Wilson, 1989)은 관료제에 대한 그의 고전적 논의에서 고도의 전문성을 요구하는 분야에서 관료제에게 기술조직(craft organizations)으로서의 권한과 기능을 부여하고 정치보다 우위에서 의사결정을 추구할 것을 옹호하고 있다는 점을 확인하였다는 점이다. 몇몇 독자는 이를 윌슨이 기술관료의 효율성을 민주적 가치의 앞에 뒤편으로써 행정의 책임성과 대표성을 낮게 생각하였다고 부정적인 화법으로 독해할 수도 있을 것 같다. 그러나 보다 현대적인 관점에서 생각하면 윌슨은 정치와 행정이 보다 적합하게 작동 및 작동할 수 있는 사회체제적 '영역'을 구획하여 제시하고자 하였다고 판단할 수 있다. 가령 '기초과학 분야나 인문분야'와 같이 단기적이고 가시적인 효율은 낮아보일지 모르나 장기적인 비전에서 투자와 육성이 요구되는 분야의 경우를 들 수 있을 것이다. 여기에서 선택을 '정치적인 가치'에 두는 경우 공중(the public)의 가시적 만족과 심리적 안정을 추구하게 되기 쉬우므로 장기적인 비전을 외면하게 되기 쉽다. 반면 선택을 '(전문적 판단에 근거한) 관료제적 가치'에 두는 경우 공중의 단기적 만족과 안정을 담보할 수 없더라도 장기적인 비전과 미션을 보다 지향하게 될 것이다. 이러한 논의의 현실적 실례는 한국에서의 정보화 정책이나 전자정부 구축 등에서 이미 경험적으로 확인된다. 그러나 '정치적인 가치'의 시야에서는 이러한 요소들은 잘 관측되지 않거나 외면된다. 윌슨이 미국의 행정학에서 관료제의 도입을 추동한 배경 역시 이와 유사하다. 그는 당시 미국의 지나친 자유주의 정서에서 나타난 문제, 즉 정치를 행정의 위에 두고 바라보는 관점이 야기하는 '엽관제 임용'(spoils systems)이나 포퓰리즘(populism) 등의 문제들에 대하여 관료제와 같은 체제(systems)의 의미를 복원하는 것을 주된 기획으로 삼았기 때문이다.

V. 결론

본고는 관료제에 대한 지배적 태도인 ‘반관료제 정서’를 이론적-철학적으로 고찰하고, 이러한 정서가 특정한 관점의 가치와 해석방식을 지나치게 반영한 균형 잡히지 못하고 제한적인 논리에서 유래하고 있음을 논의하였다. 아울러 관료제에 대하여 부당하게 지워진 비판 논거들을 논리적으로 반증하기 위하여 베버(Weber)의 관료제의 합리성(rationality) 개념에 대한 보다 엄밀한 이해와 현대적 복원을 추구하였다. 또한 관료제에 대한 지배적인 비유적 수사인 “프러시아 군대”가 환기하는 부정적인 인상을 전환하기 위하여 베버의 다른 저작(Weber, 1911; 1958)에 나타난 “오케스트라와 서양음악에 대한 비유적 수사”를 통해 조직구성원리에 있어서 베버의 합리성 개념을 재구성하기도 하였다. 이러한 작업들의 의도는 베버 합리성에 대한 기성의 이해방식이 그 개념의 본래적 의도와 의미를 피상적으로 왜곡하고, 관료제의 도구적 측면만을 과다 반영하고 있는 문제를 환기 및 의제화 하고 논증하고자 한 것이다.

이러한 논의를 통해 볼 때, 기존의 베버 관료제에 대한 비판의 주요 골자인 비윤리성, 반민주성 등은 다소간 부당한 것으로 보인다. 베버의 합리성 개념은 본래적으로 자의적이고 임의적으로 작동할 수 있는 권력을 부정당 및 부정의 한 것으로 보고, 개인의 주체성을 바탕으로 한 합법적 권위에 권력의 정당성을 부여하고 있기 때문이다. 그렇다면 베버의 합리성 개념과 관료제는 오히려 다원적-민주적 기본가치를 수호 및 보호하기 위한 무게중심이자, 사적 이해관계를 초월하여 장기적인 공공성을 추동하기 위한 안전장치로 이해되게 된다. 그렇다면 기존의 반관료주의적 비판은 관료제에 대한 일방향적인 해석방식의 독재와 교조주의의 혐의에서 자유롭지 못하게 된다. 본 연구가 이미 주지하였듯이 한 가지 해석방식이 과다화 되어 대안적 관점과 시각을 억압하는 것은 완전하고 정연한 사고를 방해하는 독이다. 이러한 교조논리는 이론과 사상에 대한 양과 부의 양가성(duality)에 대한 엄격한 이론적 분석을 가로막기 때문이다. 이러한 의미에서 본 연구는 관료제에 대한 역성들기 혹은 일방향적 편들기가 아닌, 편향된 논의에 대한 균형 시각을 추동하고자 하는 동기에 바탕을 두고 있다.

물론 한국에서 관료제에 대한 비판적 관점은 우리 사회가 경험했던 여러 가지 병폐와 부정적 학습에 기인한 바가 크다. 덕분에 신공공관리론이나 정부재창조론과 같은 외부로부터의 행정개혁 논리가 큰 힘을 받을 수 있었다. 이러한 논리는 국가경제위기나 IMF와의 협의를 통해 현실적인 개혁패키지로 현시되어 실제 현실에 처방으로 적용되기도 하였다. 그리고 이러한 개혁 논리와 처방은 일정부분 사회의 개선에 큰 기여를 한 것이 사실이다. 그러나 하나의 개혁은 그 과업을 완수하면 다른 관성으로 보수화 되기 쉽다는 점을 경계해야 한다. 주지한 논리와 처방은 그 공에도 불구하고, 한국의 관료제가 장기적인 비전과 미션을 가지고 공격 정책을 소구하는 것에 재갈을 물리는 과를 아울러 지니고 있는 것은 아닌지 되돌아 볼 필요가 있다. 또한 관료제를 기업화 하자는 개혁의 논리가 자칫 과거 중시되었던 관료의 목민자로서 사명을 침식한 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 더하여 사회 공동체의 안정과 보호를 우선시 했던 기존의 전통과 문화를 경시하고 우리의 시야에서 지워버린 것이 아닌지 검토해 볼 필요가 있다.

여전히 공공부문의 관료제(bureaucracy)는 행정학에 있어서 핵심 주제이며 핵심 화제이다. 행정학이 정체성의 위기를 겪고 있다면 그것은 관료제를 상실했기 때문이다. 관료제와 관료는 정책에 있어서 가장 '주요한 행위자'(major player)일 수밖에 없기 때문이다. 비록 최근 시민사회와 공공기관에 대한 논의가 보완적이고 대안적인 논리로 행정의 외연을 확장하고 있으나, 이는 관료제를 좌표의 중심에 두고 한 외연의 확장을 논의하고 있다는 점에서 여전히 관료제 담론의 범주를 벗어나지 않는다. 또한 관료제에 성과주의 등 외부의 논리를 주입하자는 논의 역시 관료제의 완전한 소멸과 대체를 논의하는 것이 아니라, 관료제가 보다 덜 관료제스럽게 작동하도록 논의한다는 담론에 해당한다는 점에서 여전히 관료제 중심적이다. 전통적인 주제이며, 행정학을 다른 사회과학으로부터 구분시켜주는 정체성의 핵심논리라고 할 수 있다. 본고가 담고 싶었던 논의의 핵심은 바로 이러한 자각에 놓여있다.

한편 본 논문은 이렇게 심화된 이론적-철학적 논의에 많은 분량을 할애함으로써 관료 책임성 등 논점에 대하여 현실적인 처방에 대한 구체화된 논의나 실증적 분석을 결여하였다는 비판에서 자유롭지 못한 내재적 한계를 지닌다(Acar et al,

2008). 또한 논의의 전반이 관료제에 대한 변론으로 채워져 한국 사회에서 상대적으로 저발전된 시민사회나 사회부문에 대한 객관적인 평가를 놓치고 있는 것이 아닌가 하는 비판이 제기될 수도 있을 것이다(Ogawa, 2009). 더하여 관료-시민 간의 역학관계에서 사회맥락의 측면에서 문화가 차지하는 외재적 영향에 대한 논의가 누락되어 있다는 비판역시 제기될 수 있을 것 같다(Matheson, 2007). 그러나 각각의 비판은 개별적인 독립연구를 통해 심화하여 논의할 실익이 보다 크다고 할 것이다. 그 내용의 폭과 깊이, 그리고 의미가 한국행정의 현실에서 결코 작지 않기 때문이다. 또한 본 연구의 논지를 시민사회나 사회부문의 위에 관료를 올려두고자 하는 부정한 기획으로 읽히지 않았으면 하는 바램이다. 연구자의 의도는 공공성을 보는 다양한 관점들에 대하여 지나치게 특정한 관점이 과다 반영되어, 균형을 상실하게 되는 관점의 교조화의 문제에 대하여 논의를 환기하고자 하는 데에 있기 때문이다.

■ 참고문헌

- 권자경. (2011). “민주화 이후의 정부관료제: 정권별 관료문화 경향분석”. 《행정논총》, 49(2), 25-54.
- 권향원. (2014). “상징주의-해석주의 연구전략: 신제도주의의 ‘정당성 관리’ 개념을 중심으로”. 《한국행정학보》, 48(3), 121-145.
- 권향원·최도립. (2011). “근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로”. 《한국행정학보》, 45(1), 275-302.
- 권향원·최도립. (2013a). 역대 정권의 정책위기시 대통령의 수사적 대응전략에 대한 비교연구: -역대 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정권을 중심으로. 《한국정책학회보》, 22(4), 225-251.
- 권향원·최도립. (2013b). 대통령의 언어적 상징 전략에 대한 연구; 역대 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공식 연설문 분석을 중심으로. 《정부학연구》, 19(3), 285-320.
- 김민재. (2014). “다산 정약용의 “청렴관”에 대한 일고찰 - 『목민심서』 「율기」 편을 중심으로”. 《철학논집》, 36(0), 117-150.
- 김범준. (2013). “다문화사회의 정치철학으로서 공동체주의의 가능성”. 《시대와 철학》,

24(2), 61-89.

- 김호정. (1994). “한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인”. 《한국행정학보》, 28(4), 1255-1278.
- 박천오. (2005). “정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제”. 《행정논총》, 43(1), 1-31.
- 송정희. (1975). “까뮈의 사상”. 《사목》, 72-78.
- 신동준. (2014). “합리적 법과 행위의 합리성: 막스 베버의 법사회학과 의미의 문제”. 《사회이론》, 46(0), 259-291.
- 유민봉·심형인. (2012). “심리적 계약위반이 조직구성원의 행태에 미치는 영향: 개인의 문화적·정서적 성향 및 조직상황변수의 조절효과”. 《한국행정학보》, 46(2), 421-449.
- 윤건수. (2012). “관료제 다시보기”. 《정부학연구》, 18(3), 1-3.
- 윤성식. (2002). 《정부개혁의 비전과 전략》: 주식회사 열린책들.
- 이문수. (2014). “윤리적 관료는 인격이 될 수 없는가?: 막스 베버의 관료 윤리의 내재적 모순과 재해석”. 《정부학연구》, 20(3), 35-70.
- 이윤수. (2013). “무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향”. 《정부와 정책》, 6(1), 29-47.
- 이종범. (2008). “형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의”. 《정부학연구》, 14(3), 5-35.
- 임의영. (2005). “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성”. 《한국행정학보》, 39(2), 23-40.
- 임의영. (2014). “행정의 윤리적 과제: '악의 평범성'과 책임의 문제”. 《한국행정학보》, 48(3), 5-25.
- 전성우. (2003). 막스 베버의 유교론 - 비판적 재구성. 《남명학연구》, 16(0), 299-334.
- 전중섭. (2015). 《행정학: 해석, 비판, 그리고 사회적 구성》 (김태영 외 남가주대학교(USC) 동문 번역). 대영출판사.
- 최도림·권향원. (2015). 도덕적 스트레스 연구동향과 가상 시나리오 (forthcoming). 《한국인사행정학회보》, 14(1), 105-132.
- 최 광. (2011a). “개념과 이념의 오류 및 혼란과 국가 정책”. 《제도와 경제》, 5(2), 9-50.
- 최 광. (2011b). “재정 제도 및 정책 논의 관련 개념, 용어의 오류에 대한 고찰”. 《재정학연구》, 4(4), 181-214.
- 최장집. (2007). “1부. 한국 민주주의 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가?” 《어떤 민주주의인가: 한국 민주주의를 보는 하나의 시각》: 후마니타스.
- 하민철·윤건수. (2004). “행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원

- 회의 제도화 과정을 중심으로”. 《한국행정학보》, 38(4), 63-85.
- 홍 훈. (2014). 베버의 『유교와 도교』 : 한국경제사회에 주는 함의. 《한국경제학보(구 연세경제연구)》, 21(2), 173-205.
- 村松岐夫. (1994). 《日本の行政: 活動型官僚制の變貌》 (Vol. 1179): 中央公論新社.
- Acar, M., Chao Guo, & Kaifeng Yang. (2008). Accountability When Hierarchical Authority Is Absent. *The American Review of Public Administration*, 38(1), 3-23.
- Adams, G. B., & Balfour, D. L. (2004). *Unmasking Administrative Evil* (Revised Edition ed.): M. E. Sharpe, Inc.
- Adler, P. S., & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 61-89.
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *The Academy of Management Review*, 2(2), 217-230.
- Arendt, H. (1963). *Eichmann in Jerusalem*. Penguin.
- Arendt, H. (1973). *The Origins of Totalitarianism*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bellah, R. N. (1982). *Social Science as Practical Reason*. Hastings Center Report, 12(5), 32-39.
- Bennis, W. G., & Slater, P. E. (1968). *The Temporary Society*. Harper & Row New York.
- Blau, P. M. (1956). *Bureaucracy in Modern Society*. Chicago University Press.
- Boeker, W. (1992). Power and Managerial Dismissal: Scapegoating at the Top. *Administrative Science Quarterly*, 37(3), 400-421.
- Chang, Ha-Joon. (2003). *Globalization, Economic Development and the Role of the State* (번역본제목: 《국가의 역할》. 이종태, 황해선 옮김. 2006. (주)부키): The World Network.
- Collins, R. (1986). *Max Weber: A Skeleton Key*. Beverly Hills, California: Sage Publications, Inc.
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*, 64(4), 395-407.
- Cooper, T. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon. An Examination of Bureaucracy in Modern Organizations and Its Cultural Setting in France*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharpe.

- Dillard, J. F., & Ruchala, L. (2005). The Rules are No Game: from Instrumental Rationality to Administrative Evil. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18(5), 608-630.
- Domhoff, G. W. (2009). *Who Rules America? Challenges to Corporate and Class Dominance*. McGraw-Hill Humanities.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber-Organization-Ethics*. Sage Publications.
- Eliot, J. (1991). In Praise of Hierarchy. In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publications.
- Fay, B. (1987). *Critical Social Science: Liberation and Its Limits*. New York: Cornell University Press.
- Foley, M. W., & Edwards, B. (1996). *The Paradox of Civil Society*. *Journal of democracy*, 7(3), 38-52.
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science & Politics*, 32(04), 701-712.
- Gilbert, N., & Specht, H. (1974). "Picking Winners": Federal Discretion and Local Experience as Bases for Planning Grant Allocation. *Public Administration Review*, 34(6), 565-574.
- Goodsell, C. T. (2003). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. SAGE.
- Hodgkinson, C. (1978). *Towards a Philosophy of Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), *The New Politics of British Local Governance* (pp. 11-32): Macmillan.
- Kaufmann, D., Hellman, J. S., Jones, G., & Schankerman, M. A. (2000). Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. *World Bank Policy Research Working Paper*(2312).
- Kaufman, H. (2001). Major Players: Bureaucracies In American Government. *Public Administration Review*, 61(1), 18-42.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sussell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1995a). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. (1995b). Chapter 10. Society and interaction. *Social Systems* (pp. 405-436). Stanford, CA: Stanford University Press.

- Matheson, C. (2007). In Praise of Bureaucracy? A Dissent from Australia. *Administration & Society*, 39(2), 233-261.
- Mazrui, A. A. (1968). From Social Darwinism to Current Theories of Modernization: A Tradition of Analysis. *World Politics*, 21(01), 69-83.
- McLean, I. (2003). *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press UK.
- McSwite, O. (2005). Taking Public Administration Seriously Beyond Humanism and Bureaucrat Bashing. *Administration & Society*, 37(1), 116-125.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177-192.
- Menzel, D.C., (1996). Ethics Stress in Public Organization. *Public Productivity & Management Review*, 20(1): 70-83
- Merton, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure* (개정판). New York, NY: US: Free Press.
- _____. (1968). *Social Theory and Social Structure* (증보판). Glencoe, IL: Simon and Schuster.
- Mills, C. W. (1956). *The Power-Elite* (1st ed.). New York NY: Oxford University Press.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- O'Donnell, G. A. (1979). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies: University of California Berkeley.
- Ogawa, A. (2009). *The Failure of Civil Society?: The Third Sector and the State in Contemporary Japan*. SUNY Press.
- Parsons, T. (1951). *The Social Systems*. New York: Free Press.
- _____. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, IL: Free Press.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Ringer, F. (2010). *Max Weber: An Intellectual Biography*. University of Chicago Press.
- Rosenbloom, D. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68(1), 57-60.
- Russel, B. (1938). *Power*. Allen & Unwin.
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147.

- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?* Macmillan.
- Schutz, A. (1967). *The Phenomenology of the Social World* Northwestern University Press.
- Shaw, C. K. (1992). Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *American Political Science Review*, 86(02), 381-389.
- Thompson, V. A. (1961). *Modern Organization*. New York: Alfred A. Knopf.
- Wamsley, G. L. (1990). *Refounding Public Administration*. Sage Publications, Inc.
- Weber, M. (1930). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (T. Parsons, Trans.). New York: Scribner's (1904-1905).
- _____. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Oxford University Press (1922).
- _____. (1949). *The Methodology of the Social Sciences* (E. A. Shills & H. A. Finch, Trans.). New York: Free Press (1904, 1906, 1917-1919).
- _____. (1958). *The Rational and Social Foundations of Music* (D. Martindale et al, Trans.). Carbondale: Southern Illinois University Press (1911).
- _____. (1964). *The Religion of China: Confucianism and Taoism* (Gerth, H. Trans.). New York: The MacMillan Press (1915-1920, Konfuzianismus und Taoismus).
- _____. (1968). *Economy and Society* (G. Roth & K. Wittich Eds.). New York: Bedminster (1922).
- Williamson, O. E., & Ouchi, W. G. (1981). The Markets and Hierarchies and Visible Hand Perspectives. In A. H. Van de Ven & W. F. Joyce (Eds.), *Perspectives on Organization Design and Behavior* (pp. Ch. 8, p. 347-369): John Wiley and Sons.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wise, L. R. (2004). Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*, 64(6), 669-680.
- Zanetti, L. A., & Adams, G. B. (2000). In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics, and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 534-554.