

공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점*

권항원**

이 글은 모호하며 논쟁적인 ‘공공성’(publicness) 개념에 대한 수월한 해명을 주된 목적으로 한다. 이를 위하여, 연구자는 공공성 개념에 대한 행정학, 정치학, 경제학 등을 포괄한다. ‘학제적인 논의’를 시론적으로 시도하였다. 그리고 이러한 논의를 기반으로 공공성 개념이 현실문제와 어떠한 연결고리를 갖는지에 대하여 사례를 바탕으로 유의미한 논점들을 제안하였다. 특히 국가 내의 다양한 대상들이 공공성을 지니고 있는지에 대한 판단, 즉 ‘공공성 판단’은 기존의 이익구조와 가치구조에 변동을 야기할 수 있으므로 자주 ‘정치적 공방’(political contestation)으로 이어질 수 있음을 논증하였다(예. 낙태, 공기업 매각). 그리고 내려진 ‘공공성 판단’은 항구적인 것이 아니라, 역사와 장소에 따라 달라지는 권력구조에 맞추어 지속적으로 변동하는 ‘맥락성’(contextuality)을 특징으로 함을 아울러 보였다. 나아가 공공성 판단의 권위 있는 주체로서 행정이 독자적 역할과 정체성을 가지고 있음을 논의하였다.

주제어: 공공성(publicness), 공·사 경계논쟁, 역사적 제도주의, 행정철학

1. 문제제기

본 연구는 공공성(publicness) 개념이 지닌 해소되지 않은 모호함과 흐릿함에 대한 불만족에서 출발하였다(하승우, 2014:10-11; 임의영, 2018; Splichal, 2018). 아울러

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2016S1A3A2924563). 오랜 심사 과정에 의미 있는 제언을 해주신 익명의 심사자께 감사의 말씀을 드립니다.

** 아주대학교 행정학과 조교수(99blackmonday@hanmail.net).

2 「정부학연구」 제26권 제1호(2020)

이러한 모호함과 흐릿함에도 불구하고, 아직 제대로 해명되지 않은 공공성 개념이 한국사회의 '정책적 공방'이나 '정치적 다툼'에서 광범위하게 언급되고 과감하게 적용되고 있는 현실에 대한 우려 역시 연구의 한 동기가 되었다. 그렇다면 (많은 논자들과 연구자들에 의해 끊임 없이 논의되어 왔음에도 불구하고) 공공성 개념은 왜 여전히 모호하고 흐릿한가? 연구자들에 따르면 다음의 두 가지 진단을 제시할 수 있다.

(i) 첫째, 다학제적 접근의 미흡함이다. 우리가 '공공성'이라는 용어를 사용할 때, 해당 용어에 대한 이해 방식은 행정학, 정치학, 경제학 등 분과학문별로 같지 않다. 따라서 같은 용어에 대하여 서로 다른 개념정의와 문제진단이 서로 엇갈리는 일종의 '0점 조정의 부재상황'이 만연하여 있다(임의영, 2003:47; Weintraub, 1997:3-7). 가령, 어떠한 논자가 한국 사회에서의 "공공성 파괴"를 진단하고, "공공성의 회복"을 역설하고 있는 상황을 상정해보자. 이 경우, 우리는 "파괴된 것이 무엇이고, 어떠한 것을 회복해야 하는지"에 대한 이해방식은 저마다 다르며, 따라서 이에 대한 통일된 이해가 명확하지 않다는 점을 깨닫게 된다. 예컨대 한 논자는 1980년대 이래로 감소된 '민주적 정치참여'와 '공화적 자기통치'를 공공성의 파괴로 진단하고 하버마스(Habermas), 아렌트(Arendt), 토크빌(Tocqueville) 등을 인용하며 '공론장의 회복'을 대안으로 제안할 것이다(임의영, 2015; 임의영, 2017). 다른 논자는 세계화와 신자유주의의 도래로 인하여 국민국가의 공적자산이 국제자본에 의해 잠식되는 등 국가의 주권이 희미해지는 상황을 공공성의 파괴로 진단하고 '국가의 회복'을 모색할 것이다(Buchholz, 2016). 그리고 어떤 논자는 산업화 이후 해체된 목가적인 사회공동체, 사회적 유대감을 공공성의 파괴로 진단하고 오스트롬(Ostrom) 등을 인용하며 이들의 회복을 제안할 것이다(Sandel, 2008; 김동노, 2014; 김범춘, 2013; 이강선, 1992). 더하여 누군가는 신자유주의적 이념을 바탕으로 한 정부개혁 프로그램이 야기하는 '행정의 경영화'를 걱정스럽게 바라보며, 정부의 '공적 책무성'(public accountability) 약화 및 고객주의(consumerism)를 공공성의 파괴로 진단할 것이다(고재권, 2014; Haque, 2001).¹⁾ 요컨대, 이렇게 몇 발자국 뒤로 물러서서 상황을 넓게 다시 바라보면, 우리가 공공성

1) 예시한 논의들에 더하여, 법학이 고민하는 공법과 사법의 구분을 둘러싼 쟁점(조한상, 2006b), 경제학이 고민하는 국민경제의 집합적 부 증대에 대한 후생경제학적 논의(Pigou, 1920[2017]), 커뮤니케이션학이 고민하는 시민 간의 열린소통과 정치참여를 위한 소통공간 문제(Habermas, 1992; 조승래, 2014), 정책학이 고민하는 공적 의사결정의 정당한 주체, 과정, 범위, 대상 등에 대한 논점(Lasswell, 1951), 사회학이 고민하는 '사회적 질서와 사회적 가치'(Dworkin, 1981; Goffman, 1971), 철학이 고민하는 공공윤리와 공공철학(Sandel, 2005), 예술(미학)의 사회적 딜레마인 '예술의 정치성과 시사성' 등 공적역할에 대한 고민 등(이충진, 2008)을 추가로 제시할 수 있겠다.

의 파괴와 회복을 이야기할 때, 기실 “무엇이 파괴되었고, 무엇을 회복해야 하는지에 대한 통일된 이해가 명확하지 않다는 것”을 깨닫게 된다.²⁾

(ii) 둘째, 개념과 현실문제와의 연결고리에 대한 해명 필요성이다. 관련하여 임의영(2018:23)은 「공공성 연구의 풍경과 전망」이라는 글에서 “공공성에 대한 연구가 주로 규범적인 성격을 띠다보니, 구체적인 현상의 분석에 있어서 개념적 활용도가 많이 떨어지는 형편이다”라고 적절하게 지적한 바 있다. 본 연구자는 그 동안 한국의 인문사회과학계에서 이루어져 왔던 공공성 연구들이 “개념에 대한 어원적 기원에 대한 탐구”나, 개방성, 보편성, 공유성 등 “개념을 이루고 있는 하위 구성개념에 대한 유형화” 등 현실의 문제와 다소 유리된 관념적이고 추상적인 주제들을 다소 좁게 다루어 왔음을 비판적으로 보고 있다. 애초 1990년대 말 공공성 담론이 촉발된 배경에는 ‘1997년 외환위기’로 인한 위기상황과 같은 “현실적인 문제상황”이 있었다(신희영, 2003; 임의영, 2003).³⁾ 그러나 이러한 위기가 초래한 상흔이 점차 희미해져 감에 따라 애초 그것이 지니고 있었던 현실적 감각 역시 함께 희미해지게 되었다고 본다. 결과적으로 정치적 슬로건으로서 공공성이라는 용어의 익숙도는 높아졌고, 축적된 연구물의 양적 외연 역시 확장되었으나, 이것이 유의미한 수렴으로 나아가지 못했고 오히려 우리의 이해를 혼란하게 한 일면이 있다고 본다. 그 동안 누적된 공공성 연구는 개념과 현실의 연결고리에 대한 실용적 탐구 보다는 사변적이고 현학적인 주제를 탐구하는 방향으로 확산되어 “이해의 인플레이션”을 야기하였다고 판단한다. 실제로 이러한 측면은 임의영(2018)이나 Splichal(2018) 등 최근 다수의 논자들에게 의해 지적되어 왔다. 그러나 “현실에 발을 딛지 않은 개념을 현실에서 걷게 할 수는 없다. 현실에서 유리되거나 심지어 현실을 초월한 개념은 현실의 문제를 바르게 진단하거나, 제대로 된 대안을 내어놓는 데에 기여할 수 없다.” 따라서 개념과 현실 간의 간극을 줄여가는 실천적인 논의가

2) 물론 이러한 이해방식의 다양성은 우리가 개념과 사태를 다각적이고 포괄적으로 볼 수 있게 하는 매우 넓은 지적영토를 확보해 준다는 측면에서 유용성을 지닌다. 그러나 이러한 “지적 영토의 모습을 담은 지도가 잘 알려져 있지 않은 상황”에서 비롯한 추상적인 개념을 통해, 현실의 문제에 선부르게 다가가는 것은 단점이 적지 않다. 마치 “장님 코끼리 만지듯” 개념에 대한 생산적인 소통을 어렵게 하기 때문에, 해결방안 모색을 위해 출발점에 해당하는 “무엇이 문제인지”에 대한 기초적인 합의를 어렵게 하기 때문이다. 따라서 우리는 개념과 사태를 다각적이고 포괄적으로 볼 수 있게 해주는 개념에 대한 다학제적 이해를 필요로 하게 된다.

3) 이러한 사실은 외환위기를 극복하고 문제의 반성이 나타났던 시기인 2000년대 초 ≪정부학 연구≫(2003)에 공공성 주제의 기획논문들이 마련되었으며, 외환위기의 트라우마를 다시 한번 상기시켰던 ‘2008년 금융위기’와 맞닿은 시기에 『한국행정연구원』(윤수재·이민호·채종현, 2008)의 종합 편저 작업이 이루어 졌다는 점 등에서 환기된다.

4 「정부학연구」 제26권 제1호(2020)

반드시 요청된다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 “공공성 개념에 대한 ‘다학제적인 이해’를 시도하고, 이를 바탕으로 공공성 개념이 현실문제와 어떠한 연결고리를 갖는지에 대하여 사례를 바탕으로 논의”하고자 한다. 이는 ‘공공성 개념’이 다양한 사회문제의 장에서 오해와 혼란 없이 소통되고, 생산적으로 연구되며, 실무적으로 활용되기 위해서는 반드시 “개별 분과학문들이 각자 무정형하게 다루어왔던 공공성 개념에 대한 포괄적이고 입체적인 이해가 선행되어야 한다”는 자각을 토대에 두고 있다(백완기, 2007; 최광, 2011). 더하여 이러한 이해가 단지 사변적이고 현학적인 담론으로 전락하지 않도록 현실문제와의 접점을 명확히 다룰 필요가 있다고 판단하였다. 특히 이러한 개념에 대한 ‘다학제적 이해’와 ‘현실과의 접점’에 대한 모색은 사회적 삶의 공적측면을 직접적으로 다루는 행정과 정책 등의 분야에 있어서 높은 의미를 갖는다고 본다. 행정과 정책이 어떠한 공공문제를 진단하고 대응하기 위해서는 우선 “무엇이 공공문제인지”에 대한 정의가 선행되어야 한다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 이러한 문제정의를 정의하는 데에 있어서 저마다의 이해방식과 접근논리는 상이하다. 따라서 제대로 된 문제정의를 위해서는 행정과 정책의 공공문제 진단은 다양한 전공배경의 연구자들이 함께 하는 다학제적 장(arena)으로서 이해될 필요가 있다. 그렇지 않을 경우, 연구자 각자가 자신의 분과학문(전공배경)의 특수한 맥락에서 이루어져 왔던 공공성 담론을 확장하여 자신의 사고틀 안에서 “공공성 파괴와 이로 인해 발생한 공공문제는 이리이러한 것이다”라고 좁게 단언하고, 이러한 ‘좁은 단언들’이 지나치게 일반화 되는 문제⁴⁾가 발생할 수 있다. 아니 이미 이러한 문제가 고착되어 왔는지도 모른다. 그렇다면 다수에 의한 ‘일반화의 혼란’이 야기될 것이며, 행정과 정책은 공공성 개념과 연관된 공공문제를 실효적으로 정의하거나 다룰 수 없게 될 것이다.

본고는 제시한 연구문제를 체계적으로 접근하기 위하여 다음과 같은 구성을 따랐다. 첫째, II장에서는 공공성 개념을 학제적 관점에서 입체적으로 조망하였다. 특히 개별분과학문들이 본질적으로 다루었던 공공성 개념의 논의를 되도록 포괄적으로 종합하고자 시도하였다. 둘째, III장과 IV장은 공공성 개념이 현실문제와 어떠한 연결고리를 갖는지를 행정과 정책의 관점에서 사례중심으로 다루었고, 그 중심에는 공공성에 대한 정의가 본질적으로 정치적 공방(political contestation)을 특징으로 하고 있음을 논의하

4) 조한상(2006a:8)은 공공성 개념을 이렇게 모든 사람들이 저마다의 논거를 위해 편의적으로 사용하고 있는 상황에 대하여 “이쯤 되면 공공성을 유비쿼터스(ubiquitous)적 개념이라고 표현해도 좋을 것 같다”라고 표현하고 있다.

였다. 가령 III장에서는 공공성 개념이 ‘국가체제의 집권과 분권을 둘러싼 쟁점’과 관련을 가지고 있음을 보였고, IV장에서는 공-사의 구분을 둘러싼 판단이 권력적인 속성을 지니고 있으며, 아울러 시대와 장소에 따라 변동하는 맥락성을 지니고 있음을 밝혔다.

II. 공공성 개념의 학제적 이해

1. 공공성 개념의 일반정의

(다양하고 많은 구성원이 더불어 사는 규모의 집합체로서) 국가가 지속성을 유지하기 위해서는 ‘공통의 질서와 자산’ 그리고 국민을 대리하여 이들을 관리할 ‘정부’ 등 다양한 ‘공적인 것들’을 필요로 한다(Weintraub, 1997:1-3; Luhmann, 1984 [1995]). 만약 이러한 ‘공적인 것들’이 부재하게 되면, 국가의 내부는 사적 욕망을 가진 개인들이 갈등과 투쟁으로부터 자유롭기 어렵게 될 것이며, 결국 바스라쳐 버리거나 분열되어 외부의 침략에 취약하게 될 것이다. 때문에 모든 국가들은 ‘공적기구’(예. 정부), ‘공적질서’(예. 공법), ‘공적재원’(예. 세금), ‘공적책무’(예. 군복무) 등 다양한 ‘공적인 것들’을 필수요소로 담고 있다. 그리고 (일부 무정부주의자를 예외로 한) 사적 개인들 역시 이러한 ‘공적인 것들’이 지닌 존재(론)적 당위성을 일반적으로 받아들인다(Lomasky, 2000). 그럼에도 불구하고, 개인들은 자신의 자유, 개성, 그리고 역량축적을 위한 사적영역을 권리로서 반드시 확보해야 한다. 이에 국가 내부에는 “구성원들의 더불어 사는 삶과 번영을 지속하기 위하여 마련된 공적영역과 ‘구성원 개인이 각자의 자율, 개성, 역량을 영위하기 위하여 마련된 사적영역(private realm)’이 언제나 대립으로 공존하게 된다. 즉 “국가공동체는 언제나 이러한 공적영역과 사적영역의 상대적 비례의 조합”으로 이루어져 있다고 말할 수 있다(Habermas, 1989[1962]; Luhmann, 1984[1995], Polanyi, 1957).

이때 공공성(publicness)이란, **“국가가 지속성을 유지하기 위하여 마련된 공통의 질서, 기구, 공간, 자산, 활동, 가치 등 다양한 ‘공적인 것들’에게 ‘사적인 것들에 대비하여 부여된 공적의무(책무) 일반을 의미”**하는 개념이다(Benn & Gaus, 1983; Weintraub, 1997; Ventriss, 1994). 가령, 세금 등의 공적재화는 개인의 예금 등 사적재화와는 달리 취득, 보유, 사용에 있어서 투명성과 중립성과 같은 엄격한 공적의무를 부여받게 된다. 이렇게 ‘공적인 것들’은 ‘사적인 것들’과 구분되는 공적의무(혹은 공적책무)를 지게 되는 데, 우리는 이들 공적인 것들이 지는 공적의무(혹은 공적책무)들

6 「정부학연구」 제26권 제1호(2020)

을 포괄하여 일반적으로 공공성이라고 부른다. 따라서 “어떠한 A가 공공성이 있다”라는 말은 “해당 A가 어떠한 공적의무(혹은 공적책무)를 진다”라는 뜻을 담게 된다. 이와 관련하여, Ventriss(1994)는 공공성 여부의 판별이 공적의무의 부여 여부와 연관된다는 점에서 “공공성은 윤리적 개념이다”라고 주장하기도 하였다.

〈표 1〉 ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’의 대비⁵⁾

	공적인 것	사적인 것
정의	▶ 거대 집합체로서 국가 ⁶⁾ 가 지속성을 유지하기 위하여 마련된 공통의 질서, 기구, 공간, 자산, 활동, 가치 등 제반 존재물들	▶ 사적 개인들이 자신의 자유, 개성, 역량축적 등을 위하여 필요로 하는 개별의 신념, 활동, 공간, 자산, 활동, 가치 등 제반 존재물들
구분목적	▶ 공적인 의무(책무)의 부여	▶ 사적인 자유(자율)의 부여
공공성 판별	▶ “공공성이 있다”	▶ “공공성이 없다”
공공성 판별의 예시사례	“낙태(abortion)라는 활동(대상)에 공공성을 부여해야 하는가?” - “그렇다”의 경우 → “사적인 자유(자율)의 제약 및 공적인 의무(책무)의 부여” (공공성 있음) - “아니다”의 경우 → “사적인 자유(자율)의 부여 및 공적인 의무(책무)의 면제” (공공성 없음)	

한편, 여기에는 다음과 같은 유의점들이 있다.

(i) 첫째, 공공성 여부의 판별 대상이 되는 ‘공적인 것’이 무엇인지에 따라 부여되는 ‘공적의무’의 내용이 달라진다는 점을 유의해야 한다(Horwitz, 1982:1423-1424). 가령, 공적인 것으로서 ‘정부조직’은 공정성, 중립성, 투명성 등의 공적의무를 갖을 것이나, 공적인 것으로서 ‘공공정보’는 접근가능성, 공개성, 보존성 등의 공적의무를 갖을 것이다. 이렇게 공적인 것에 따라 공공성의 윤리적 구성개념은 달라지게 된다.

5) 이러한 공적영역과 사적영역에 대한 문학적 대비로서 작가 최인훈이 1960년에 출간한 소설 「광장」에서 사용된 ‘광장’과 ‘밀실’의 비유를 들 수 있다. 그에 따르면, ‘광장’은 개인이 밖으로 걸어 나와 서로 공유하고, 소통하며, 함께하는 공간을 의미하며, ‘밀실’은 개인적인 프라이버시, 휴식, 역량을 위해 개인에게 소유로서 부여되는 공간을 뜻한다.

6) 여기에서 국가는 주권의 단위로서 ‘국민국가’를 의미하는 것이다. 이 글에서는 Habermas (1992) 등을 따라 국민국가를 구성하는 주정부(state)와 같은 구성단위는 공공성(publicness)의 독점적 주체로 상정하지 않았음을 밝혀둔다.

(ii) 둘째, 어떤 것을 ‘공적인 것’으로 정의하고, 어떠한 것을 ‘사적인 것’으로 정의할 것인가에 대한 판단, 즉 ‘공공성의 판별’은 정치적인 공방과 갈등으로부터 자유롭지 않음을 유의해야 한다. 가령, Diamond(1980)는 ‘낙태’(abortion)에게 공공성을 부여하는 것은 개인 선택의 자유를 제한할 수 있으나, 공공성을 부여하지 않는 경우 공적 가치인 윤리와 인권을 파괴할 수 있음을 지적한 바 있다. 이렇게 논쟁적인 상황에서 ‘낙태’라는 활동을 ‘공적인 것’ 혹은 ‘사적인 것’으로 구획짓는 것은 필연적으로 엇갈린 가치와 이해 간의 공방과 갈등을 야기하게 될 것이다. 유사한 사례로서 “대기업은 공공성을 갖는가?”와 같은 질문들을 들 수 있겠다.

(iii) 셋째, 현실에서는 ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’을 선명하게 구획짓는 것이 어려운 경우가 많다는 점이다(Haque, 2001:66-67). 따라서 공공성의 부여여부를 구획(distinction)이 아닌 정도(degree)의 관점에서 판단해야 한다는 관점이 있다. 대표적으로 Bozeman(2007)은 ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’은 연속체(continuum) 위에 놓여 있는 것으로 이해해야 한다고 주장하며, 이를 ‘차원적 접근’(dimensional approach)이라고 불렀다. 이러한 논리를 따를 경우, 가령, “정부는 높은 공공성을 지니지만, 공공기관은 상대적으로 낮은 공공성을 갖는다”라는 개념화는 공공기관과 비교하여 정부에게 보다 높은 수준의 공적의무를 부여하고, 상대적으로 낮은 사적자유를 인정할 것을 정의하게 된다. 따라서 ‘공-사 구분’(public/private distinction)에 대하여 지나치게 이분법적 흑백논리로 접근하지 않도록 유의해야 한다.

(iv) 넷째, 마치 금분위제 시기 통화(달러)가 현물(금)과 연동되어 있었듯이, 공공성 개념은 다양한 “공적인 것들과 연동”되어 있다는 점에서 존재론적인 의미를 갖는다는 점을 유의해야 한다. 요컨대 공공성 개념은 국가 내의 다양한 존재들에 대하여 그것에게 공적인 의무를 부여할 수 있을 것인지에 대한 규범적 판별을 위한 분석도구로서의 의미를 가진다는 점에서 (조금 어려운 표현을 사용하자면) “존재에 후행한다”고 이해될 수 있다. 따라서 현실에서 새로운 존재가 등장하거나 속성이 변화하게 되면, 이에 후행하여 “해당 존재가 공공성을 지니는지의 여부에 대한 판단”이 필연적으로 나타나게 된다.

2. 분과학문별 이해방식의 차이

사회과학의 분과학문들은 저마다 서로 다른 존재(물)에 관심을 두고 있으며, 이는 주지한 “공공성 판단”에 있어서 각 분과학문의 관심영역과 시각이 서로 다를 것이라는 점을 함의한다.

가령, 행정학은 ‘정부부문’과 ‘정부활동’의 범주 안에 있는 조직, 기구, 참여자, 활동 등의 존재(물)에 관심을 두고 있으며, 이들에 대한 “공공성 판단”을 시야 내에 둔다 (Haque, 2001; Bozeman, 2007). 다른 한편, 정치학은 시민의 ‘공적참여’(public participation)와 ‘자기통치’(self-determination)에 관심을 두고 있으며, 이를 가능하게 하는 조건으로서 ‘공공영역’(public sphere)을 “공공성 판단”의 시야에 둔다 (Habermas, 1992). 더하여, 경제학은 개인들의 ‘공적소유’(collective ownership)와 ‘공유재화’(collective goods)라는 대상을 분석의 초점에 두고 있으며, 이러한 시야에서 공공성의 개념을 바라본다(Ostrom, 2005). 다른 예로, Burk(2006)에 따르면 심지어 개인의 자율과 창의의 총화로 여겨지는 예술(art)과 미학을 둘러싸고도 ‘공공성 판별의 논쟁’은 제기된다.

이렇게 사회과학의 분과학문들이 저마다 서로 다른 존재(물)에 관심을 두고 있다는 사실이 “공공성 개념에 대한 서로 다른 이해방식”의 원인을 보여준다고 할 수 있다. 이해를 돕기 위하여, 행정학, 정치학, 경제학의 세 학문 분야에 대하여, 각 분야에서 공공성 담론이 어떠한 차이를 갖는지를 역사적 맥락에서 간단하게 다루겠다.

1) 행정학의 공공성 문제

행정학에 있어서 공공성의 문제는 “공적인 기구로서 정부가 명확하게 지니고 있었던 독점적인 권한(혹은 공권력)과 역할 등 지위와 정체성에 변동이 야기됨으로써, ‘정부 행위자’와 ‘비정부 행위자’ 간의 공공성 판별이 복잡해진 현실”에서 유래한다 (Haque, 2001:69). 역사적으로 세계 2차 대전 이후 전후복구의 필요로 인하여 개발 국가(developmental state)의 개념이 등장하였던 시기 국가의 질서와 성장을 위한 정부의 주도적이고 독점적인 역할은 명확하였다. 정부와 사회 간의 경계가 뚜렷하였고, 정부는 시민일반을 대상으로 하는 보편적 서비스의 제공자로서 선명한 공공성(의무와 정체성)을 가졌다. 그러나 1970년대 오일쇼크(oil shock)를 계기로 상황이 달라졌다. 국민의 재원을 알뜰하고 효율적으로 써야한다는 사회적 압력과 더불어 품질 높은 공공 서비스에 대한 요구가 나타남에 따라 일련의 정부개혁이 이어졌기 때문이다. 주된 골자는 “독점적이었던 정부권한의 일부를 완전히 정부적이지 않은 공공과 민간의 플레이

어들에게 위임하는 것”이었다(Chang, 2003). 이러한 상황변화는 “정부에 대한 공공성 판별을 복잡하게 만들었다”(Weintraub, 1997:3). 공적인 것으로서 선명했던 정부와 사회의 경계가 희석되고, 점이지대에 완전히 공적이지도 완전히 사적이지도 않은 혼종들이 나타나게 되었기 때문이다(Pesch, 2008; Rosenbloom, 2008). 또한 2008년 세계 금융위기 이후에는 ‘민간기업들의 사회적 책임’(CSR, Corporate Social Responsibility)의 가치가 강조되기 시작하였다. 결과적으로 오늘날 전지구적으로 “사적인 것으로 정의되었던 기업이 공적인 역할을 수행하고, 공적인 것으로 정의되었던 정부가 사적인 효율성과 전문성을 추구하는 패러독스”가 발생하게 되었다(Mintzberg, 1996). 행정학의 공공성 문제는 이러한 상황에서 비롯하였다. 일찍이 ‘토머스 홉스’(Thomas Hobbes)의 리바이어던(Leviathan)이나 ‘알프레드 찬들러’(Alfred Chandler)의 ‘보이는 손’(visible hands) 등으로 상정되었던 ‘정부’의 선명한 영역적 경계가 희미해졌기 때문이다(Rainey, 2003; 고재권, 2014; 소영진, 2003; 백완기, 2007; 조한상, 2006b).

2) 정치학의 공공성 문제

정치학에서 공공성 문제는 “민주적 시민을 양성하는 인큐베이터이자 학교이고, 시민의 집합적 의사를 시스템에 투영하는 채널이자 플랫폼으로서 건강한 공론장(public sphere)이 약화되고 있다”는 데에 있다(Habermas, 1989[1962]; 1992). 시민이 지닌 공공성(공적의무)이 약화됨에 따라, 상호 간의 유대와 연대가 약화된 것이 원인으로 지적된다(Fung & Wright, 2001). 공공성을 지닌 시민과 공공성이 부여된 공론장의 중요성은 토크빌(Tocqueville)의 『The old regime and the french revolution』에서 제시된 ‘정치사회’(political society)에서 원형이 확인되며, 이후 한나 아렌트(Hannah Arendt)의 ‘공적영역’(public realm)과 하버마스(Jurgen Habermas)의 ‘공론장’(public sphere) 등과 높은 관련성을 갖는다(Weintraub, 1997:2-8). 서구 정치학의 주류적 관점에서 공공성의 파괴란, 시민의 자유로운 소통과 연대를 가능하게 하는 허브(hub)로서 사회 곳곳에 위치하고 공적인 성격을 지녔던 ‘제도화 된 만남의 공간들과 관계들’의 파괴를 뜻하는 개념이다(조승래, 2014). ‘플라니’와 ‘하버마스’ 등은 서구의 역사를 시민들이 전제군주 시절 지나치게 강했던 ‘공공성의 압제’(예. 초야권(jus primae noctis))로부터 자유를 확보해 나갔던 자유주의의 투쟁으로 이해한다. 그런데

7) 초야권(初夜權)(혹은 초혼권)이란, 중세 영주가 자신의 영지 내에 귀속되어 있는 농노 등의 딸에 대한 처녀성을 취할 수 있도록 규정된 권리를 의미한다.

이들은 이 과정에서 부작용으로서 '자유주의적인 가치'에 대한 지나친 강조가 나타나게 되었다고 본다. 플라니에 따르면, 시민의 '사회적 유대'(social solidarity)가 부르주아 시장주의에 따른 '경제적 계약'(economic contracts)으로 대체되어 사회적 것이 소멸되는 '거대한 전환'(the great transformation)이 나타났다고 한다(Polanyi, 1957). 유사하게 하버마스(Habermas, 1989[1962])는 「공론장의 구조변동」(*the Structural Transformation of the Public Sphere*)을 통해 '공적인 것의 과잉'(전제정)을 극복하는 과정에서 '사적인 것의 과잉'(공론장의 파괴)이 야기되었다고 진단한다. 때문에 이들의 공공성(공적의무)은 정치성(정치적 의무)의 동의어로 이해할 수 있다.⁸⁾ 한국의 대표적인 공공성 연구자인 임의영(2003; 2010; 2015; 2018)은 이러한 정치(철)학적 전통을 따르는 것으로 판단된다(c.f. 강명구, 2009; 김동노, 2014).

3) 경제학의 공공성 문제

경제학에 있어서 공공성의 개념을 둘러싼 문제는 좀 더 다양하다. 경제학이 본질적으로 다양한 '재화'를 분석의 대상으로 바라보기 때문에 고려해야 할 존재물의 다양성이 상대적으로 큰 때문이다. 가령, '맨커 올슨'(Mancur Olson)의 "집단행동(collective action) 상황이나 하딘(Hardin)의 공유지의 비극(tragedy of commons)은 '공유재화'를 대상으로 공공성의 문제를 고민한다(Olson, 1965[2009]; Ostrom, 2005). 무릇 경제학은 재화의 생산, 소유, 교환 등을 중심 주제로 한다. 따라서 경제학은 행정학과 정치학에 비하여 상대적으로 구체적인 실물재화를 대상으로 '공적인 것'의 여부를 논의하는 경향성을 보이는 특질을 지닌다. 이러한 맥락에서 개인이 사적으로 소유하는 사적재화가 아님에도 불구하고 공공성을 아울러 갖는 "공공재(common goods)에 대한 학술적 관심 및 이러한 공공재의 지속가능성을 유지하기 위한 조건들에 대한 이론적

8) 루만(Luhmann, 1984[1995]) 역시 「사회체계론」(Social Systems)에서 사회의 발전과 진화에 따른 공과 사의 분화에 주목한다. 다만 그는 가치중립적인 입장에서 이러한 분화를 사회의 발전과 진화에 따른 체계의 복잡성(complexity) 증대의 결과로 보았다. 마치 생물의 성장을 위해 세포분열이 발생하고, 이로 인해 유기체 내에 기능적 분화(differentiation)와 분업(division of labor)이 나타나는 것과 유사한 원리로써 이해하고 있는 것이다. 한편, 이와 유사한 관점은 플라니(Polanyi, 1957)에게서도 확인되는데, 그는 근대국가의 발전과 시장경제의 발전이 서로 맞물려 나타나게 되었으며, 이 과정에서 국가(공적영역)와 시장(사적영역)의 상호의존이 발생하였다고 본다. 그러나 시장(사적영역)의 과도한 발전은 독점 등의 병리 현상으로 이어질 수 있는 바, 국가(공적영역)의 제재와 통제를 필요로 하게 되고, 반대로 국가(공적영역)의 과도화는 주관적 개인의 욕구를 침범할 수 있는바, 욕망충족의 기제로써 시장(사적영역)의 작동을 필요로 하는 등 국가와 시장은 서로 긴장적 견제와 균형을 통해 시스템의 안정성을 꾀한다고 보았다.

이해에 대한 욕구”는 자연스러운 귀결이라고 하겠다. 그린벨트(greenbelt)⁹⁾와 같은 다양한 공적재화를 둘러싼 쟁점은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다고 본다(김현, 2007). 다른 한편, ‘부크홀츠’(Buchholz, 2016)는 세계화의 도래와 국가의 경계를 넘나드는 초자본 및 초개인의 등장으로 인하여, 국가 차원에서 공적인 것이 무엇인지에 대한 판단이 모호해 지고 있는 상황을 지적한다. 그는 그의 저서에서 세계적으로 성공한 음악가인 밴드 U2의 리더 보노(Bono)가 고향인 아일랜드를 축으로 활동을 하고 있으나 실제 국적은 가장 낮은 소득세율을 부여하는 네덜란드에 있다는 사례를 소개한다. 이를 통해 그는 국적의 자유로운 변동이 가능해 짐에 따라 소득과 납세의 경계가 유리되는 상황을 제안하며, 세계화에 따라 국가 단위의 공공성 개념이 희석되고 있는 상황을 지적한다.

3. ‘정치적 판단’이자 ‘실무적 판단’으로서 ‘공공성 판단’

지금까지의 논의에서, 국가 내의 다양한 존재들에 대한 ‘공공성 판단’이 ‘정치적 공방’(political contestation)으로 이어질 수 있음을 보였다.

이러한 ‘정치적 공방’은 주지하였던 ‘낙태’(abortion)의 사례 외에도 다양한 영역에서 확인할 수 있는데, 이해를 돕기 위하여 한 예로서, “국토개발계획을 둘러싼 사적토지에 대한 국가의 공용수용 필요성에 따른 개인의 재산권 간의 갈등”을 들어 보겠다(김현, 2007). 공익의 관점에서 국가가 사적토지를 수용할 필요가 발생하는 경우, 행정은 “해당 토지에 대하여 공익의 관점에서 공공성을 부여해야 한다”는 규범적 판단을 내리게 된다. 그러나 이러한 판단은 개인의 토지소유권과 상충되기 마련이다. 따라서 토지를 둘러싼 공익과 사익의 상대적 중요도를 둘러싸고, 정부와 토지소유자 간에는 공방과 갈등이 발생하게 된다.

공공성을 둘러싼 판단은 이렇게 이익과 가치를 둘러싼 경합으로부터 자유로울 수 없기 때문에 필연적으로 ‘정치적 공방’을 수반한다. 그리고 이러한 ‘정치적 공방’은 다음과 같은 사례들에서 확인된다: ① 국가자본의 대기업 경영권 참여에 대한 논쟁(“대기업은 공공성을 가지는가?”),¹⁰⁾ ② 개인의 존엄하게 죽을 권리에 대한 논쟁(“개인의 죽음

9) 국토(國土)에는 국민이 사적욕망을 추구할 수 있도록 사적영역인 ‘개발지구’가 지정되어 있다. 그러나 만약 전국토를 사적영역화 한다면 무분별한 발전 및 환경파괴 등의 문제를 야기하게 될 것이다. 이에 부득이 사적추구로부터 단절 및 보호된 공적영역인 ‘그린벨트’(greenbelt)(i.e. 개발제한구역)를 마련하고 있다. 이때, ‘그린벨트’는 공적영역으로써 ① ‘사적추구로부터의 배타성’, ② ‘지정·운영·관리의 공정성’, 그리고 ③ ‘보호됨이 내뿜는 산소 등’ 편익의 공유(재회)성 등의 특성을 갖는다(Webster, 2002).

은 사적인 것인가?”)(김종덕, 2010), ③ 시민의 정책에 대한 참여부와 간여의 정도에 대한 논쟁(“시민은 공적의사결정의 주체인가?”),¹¹⁾ ④ 토지공개념에 대한 정치적 논의(“토지는 사유물인가?”)(George, 1879[2006]), ⑤ 국가자산의 민영화 혹은 사영화에 대한 논의(류상영, 1997) 등을 예로 들 수 있겠다.

이러한 맥락에서 Adams(1992)는 공공성에 대한 판단은 “행정에게 본질적으로 규범적이고 윤리적인 판단을 내릴 과업을 부여한다”고 말하였다(c.f. Splichal, 2018; 이태연, 2010). 관련하여 임의영(2003:47)은 “행정(학)의 정체성은 공공성 개념에 대한 가치해명에 있다”고 언급한 바 있다. 요컨대 공공성에 대한 판단은 행정과 사회 간에 가치, 이익, 역할을 둘러싼 ‘정치적 공방’을 발생시키는 원천 중의 하나이며, 실무영역에서 ‘행정철학’과 ‘공공철학’이 기여해야 하는 사각지대라고 생각한다(c.f. 권향원·공동성, 2015). 요컨대 ‘공공성 판단’은 본질적으로 ‘정치적 판단’이자 ‘실무적 판단’인 것이다.

Ⅲ. 현실적 연결고리 #1: 정치체제 결정요인으로서 공공성 판단

‘공공성 판단’이 ‘정치적 판단’이자 ‘실무적 판단’의 성격을 갖는다는 논의를 해명하기 위하여, 본 장은 “중앙정부-공동체(및 자치단체)-개인(및 사적결사) 등 대표적 정치적 주체들에 대한 공공성 판단이 어떻게 서로 다른 정치체제(political systems) 설계의 정당화 논리로 이어지는 지”를 다루었다. 여기에서 연구자는 이들 세 가지 주체들 중에서 “누구에게 지배적인 공공성(공적의무)을 부여 하는가”에 대한 판단에 따라 서로 다른 정치체제가 나타날 수 있다는 점을 논의한다. 가령, 한 국가가 중앙정부에게 가장 우선적인 공공성을 부여하는 경우, 해당 국가에서 공동체(및 자치단체)와 개인(및 사적결사)은 사적인 영역으로 구분되어 통치의 주체로서 자격을 갖지 못하게 될 것이다. 반면, 한 국가가 공동체(및 자치단체)에게 우선적인 공공성을 부여하는 경우, 해당 국가에서 중앙정부는 공동체(및 자치단체)의 공적책무를 보좌하기 위한 수단적 가치를 가지게 될 것이며, 이에 상대적으로 약한 자율성과 우선성을 가지게 될 것이다. 이렇

10) <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2019/01/60890/> (검색일: 2019년 1월 30일)

11) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/22/2017082200301.html (검색일: 2019년 1월 10일)

게 “주요 정치적 주체들을 대상으로 한 상대적인 공공성 판단”은 정치체제의 특질을 결정하는 “이념적 결정요인”이라고 할 수 있다. 본 장에 이에 대한 이론적 논의를 다룬다.

1. 정치체제 구성요소로서 국가-공동체-개인

국가에는 언제나 국가-공동체-개인으로 이어지는 ‘다층적 위계구조’가 중첩적으로 존재한다(直司, 2004; 장현근, 2015).¹²⁾ 국가가 이들에 대한 공공성 판단을 통해 누구에게 공공성의 우선성을 부여하는가에 따라 국가의 정치체제는 달라진다(Uhr, 2014). 가령, 한 국가가 ‘국가차원에서 통합과 질서’에 가장 높은 공공성을 부여하는 상황을 상정해보자. 아마도 해당 국가는 발전과 통합과 같은 목적을 추구하는 것이 공공선과 공익에 가장 부합한다는 판단을 내리게 될 것이며, 이에 중앙정부에게 가장 높은 우선성을 부여하게 될 것이다. 그리고 이는 집권적인 정치체제의 구조로 표현될 개연성이 높다. 다른 예로, 다른 국가가 ‘공동체’에게 가장 높은 공공성을 부여하는 상황을 상정해보자. 아마도 해당 국가는 다양성과 분권과 같은 가치를 중시하게 될 것이고, 이로 인해 분권적인 정치체제가 나타나게 될 개연성이 높다.

요컨대 국가-공동체-개인 등 정치체제를 구성하는 다층적 위계구조 내에서 한 국가가 집합적으로 누구에게 공공성의 우선성을 부여하는가에 따라, 정치체제의 차이가 분기한다고 말할 수 있다.

〈표 2〉 정치체제의 다층구조와 관련개념들¹³⁾

공적 우선성을 부여받는 주체	관련논거	권리관	개념이 강조된 대표사례	사상가
중앙정부	일반의사(동질)	주권	비스마르크 제2제국	홉스봄, ¹⁴⁾ 앤더슨 ¹⁵⁾
공동체	개별의사(차이)	공권	로마의 보통법(common law)	토크빌
개인(사인)	사적의사(개별)	인권	근대의 자연법(natural law)	로크, 메디슨

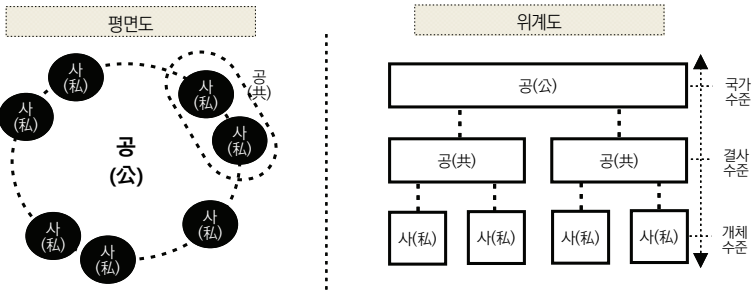
12) 오스트롬(Ostrom, 2005)의 표현을 빌리자면, 마치 “현미경을 줌인(zoom-in) 또는 줌아웃(zoom-out) 함에 따라 보이는 상이 달라지듯”, 국가에는 국가-공동체-개인으로 이어지는 중첩된 레이어들이 존재한다.

13) 영토와 민족이 서로 결합된 진정한 의미의 근대국가 탄생은 ‘비스마르크 제2제국’을 기원으로 본다(Constant, 2003). 근대국가는 국가구성원 일반의 의사를 바탕으로 국민주권을 구현하기 위한 단일한 정치체제로 이해된다(차동욱, 2015). 다른 한편, 양원제의 원리를 최초로 고안한 로마의 보통법(common law)은 다양하고 자발적인 공동체의 자율을 상대적으로 강조하는 입장에 있다. 그리고 사적결사의 개별적 의사를 중시하는 입장은 ‘개인’의 자유와

정치체제 설계에 있어서 이러한 다층구조에 공공성 판단 및 체계화는 정치이론가들의 주요한 사상적 논제 중 하나였다고 할 수 있다. 대표적으로 벤자민 콩스탕(Constant, 2003:264)에 따르면, 국가는 다양한 공적영역을 동시에 담고 있는 그릇과 같으며, 이러한 다양성은 국가와 개인의 대립사이에서 작동된 다양한 타협들을 반영하고 있다고 설명된다. 그리고 이러한 대립이 첨예할수록 타협의 비중은 증대하여 '타협의 결과물'로서 중간지점인 '공권'(예. 지방)의 두께는 점점 두터워 진다고 한다. 요컨대, 국가의 정치체제의 설계는 국가-공동체-개인으로 이어지는 '수직적으로 중첩된 다층적 위계구조'의 맥락에서 누구에게 공공성의 우선성을 부여해야 하는가에 대한 가치 판단을 수반하며, 콩스탕은 이 중에서 '공권(공동체)을 강조하는 입장이라고 할 수 있겠다.

논의의 체계화를 위해 사상가들은 이러한 다층구조를 구성하는 요소 각각에 개념적 명칭을 부여하였다. 가령, 국가수준의 공적영역을 지시하는 개념으로 공(公, public), 공동체와 결사 수준의 공적영역을 지시하는 개념으로 공(共, common), 그리고 개인 수준의 사적영역을 지시하는 개념으로 사(私, private)라는 용어를 제시할 수 있다(이동수, 2011; 2015). <그림 2>는 이러한 다층성을 직관적인 도해로 표현한 것이다.

<그림 1> 공(公/共)과 사(私)의 다층성의 도식화



1) 중앙정부-공동체-개인 각각의 의미와 함의

권리가 자연의 법칙 안에 이미 담겨 있다고 보는 '자연법(natural law) 사상의 '자유주의적 스텐스'에 담겨 있다(조승래, 2014).

14) Hobsbawm, E. J. (1992). *Nations and Nationalism since 1780 : Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press.

15) Anderson, B. (2006). *Imagined Communities*. Verso.

공(public)-공(common)-사(private)의 다층적 구조 안에서 각각이 지닌 성격은 다음과 같다:

(i) 첫째, 공(公, public)은 공공성 판단의 범위를 ‘국가’라는 주권적 영역기준으로 바라보았을 때, 공적인 속성을 지닌 것들에게 부여되는 공공성 개념의 표지이다. 공공성 판단의 범위를 ‘국가’ 기준으로 보았을 때, 중요하게 여겨지는 정치적 주체는 ‘중앙정부’이다. ‘중앙정부’란, 영토와 민족 등 정체성의 범주를 경계선으로 하는 공식적 정치집단인 국가를 대표하는 독점적인 기구이며, 일반적으로 대내 및 대외적 자주권을 행사하는 정치적 실체이다(Jellinek, 1900). 다수의 자치정부들의 연합체로 구성되어 있는 ‘연방정부’의 경우 각 자치주가 개별 정부를 두는 것이 일반적이나, 이러한 경우에도 주권을 기준으로 이들을 하나로 묶어 대리하는 정치적 실체로서 ‘중앙정부’의 존재가 반드시 요청된다. ‘중앙정부’는 ‘국가’라는 영역적 범위 내에서 공공성 판단 및 관리의 주체로서 독점적인 지위를 지닌다.

(ii) 둘째, 공(共, common)은 공공성 판단의 범위를 ‘공동체’와 같이 국가 내부의 부분집합들을 기준으로 하였을 때, 공적인 속성을 지닌 것들에게 부여되는 공공성 개념의 표지이다(Sandel, 1998; 2008:39). 가령, ‘마을공동체’ 구성원의 공유자산이나 공유재원 등에 대하여 부여되는 공공성 개념을 예로 들 수 있다. 이러한 공유자산이나 공유재원은 공동체의 범위에서는 공공성(공적의무)을 지닌다. 그러나 보다 큰 범위인 국가의 관점에서 바라보면, 이러한 공유자산과 공유재원이 사사성(사적자율)을 지니게 되는 경우가 많다. 가령, ‘마을공동체’ 구성원의 공유재원을 기금으로 조성하여 융통하는 경우, 해당 기금은 사적인 기금으로 구분되어 의회의 감사나 공적회계기준 적용과 같은 공공성(공적의무)을 부여받지 않게 된다. 공(共, common)의 영역은 이러한 어떠한 스케일(scale)로 대상을 바라보는 가에 따라, 공적인 속성을 갖기도 하고, 사적인 속성을 갖기도 하는 등 유동적인 속성을 갖는다는 점에 특질이 있다. 가령, ‘아파트 재개발 추진위원회’와 같은 ‘이슈공동체’는 국가수준에서는 ‘이익집단’으로 이해되나, 아파트 공동체의 경계선 내에서는 ‘주민 간 공유된 이해’라는 측면에서 ‘공적 속성’을 가지는 것으로 받아들여진다(Gilbert & Terrell, 2005).

(iii) 셋째, 사(私, Private)는 개념적인 의미에서 공(公, public)과 공(共, common) 등 공적의무(혹은 공적책무)가 부여되지 않은 자율과 자유의 상태를 의미한다(Lomasky, 2000). 공(public and common)에 대비하여, 사(private)의 우선성을 강조하는 입장을 ‘자유주의’라고 부른다. 이 관점에 따르면 “정부나 공동체와 같은 공적인 것들은 개인(혹은 사인)의 자유와 자율을 보장하기 위한 도구적 성격”을 지니고 있

는 것으로 정의되며, 공적인 것의 우선성은 되도록 최소한으로 제약된다(Sandel, 1998; 2008).

2. 공(公)-공(共)-사(私) 각 부문의 개념화

공(public)-공(common)-사(private)의 다층적 구조에서 각각에 대응하는 ‘윤리적 개념’으로서 ‘공공성’(publicness, 公)- ‘공동성’(commonness, 共)-사사성(privateness, 私)이 제안된다. 각각의 개념을 <표 3>에 담았다.

<표 3> 공공성-공동성-사사성

	공공성	공동성	사사성
초점개념	공 = 公, publicness	공 = 共, commonness	사 = 私, privateness
구성단위	국가 단위	공동체 단위	사적 개체 단위
범주기준	주권적 영역	결사적 영역	개별적 영역
중심관념	민족, 종교, 사상 등	연고적 결사나 유대 등	자율적 행복과 역량 등
국가관	단일적 국가관	분권적 국가관	제한적 국가관

각국의 정치체제는 주지한 공(public)-공(common)-사(private) 중에서 어느 것에 우선성을 두고 있는지에 따라 다음과 같이 다르게 분기할 것으로 예상된다:

(i) 첫째, 한 국가가 국가 단위의 공(public)에 가장 높은 우선성을 부여하고, 공(common)과 사(private)에 상대적으로 낮은 우선성을 부여하는 경우, 해당 국가는 집권적인 ‘단방제 정치체제’를 구성원리로 삼을 것이다. 이러한 국가는 국민의 집합적인 일체감을 강조하고, 공공성의 관리자로서 중앙정부의 역할을 강조할 것으로 예상된다. 공(public)의 강조는 국가의 구성원을 서로 묶어주는 구심점으로서 “국가적인 것”의 중요성을 초점에 두게 되기 쉽다. 가령, 이에 대하여 ‘국토’, ‘종교’(정교),¹⁶⁾ 과업(사상),¹⁷⁾ 민족(관념), 역사(문화)¹⁸⁾ 등 ‘국가 정체성’과 연관된 다양한 유·무형의 것들을

16) 공유된 ‘종교’는 이질적인 구성원을 결속하는 윤리적 원리를 제공한다는 점에서 뿌리 깊은 공공성을 갖는다고 할 수 있다. 가령, 중세의 신성로마제국(Sacrum Romanum Imperium: AD 962-1806)은 기독교 성향이 강한 유럽국가들의 정치적 연방체로 무려 약 천년의 기간 동안 그 영향력을 유지할 수 있었다(김경재, 2013).

17) ‘과업’은 국가단위에서 부여된 어떠한 과제와 임무로부터 국민의 결속과 정체성이 도출되는 것을 의미한다. 가령, 일본의 경우 ‘후쿠자와 유키치’ 등의 사상가들에 의해 제기된 탈아입 구론을 통해 ‘일본의 근대화’라는 국가적 과업을 도출되었던 사례를 예시할 수 있을 것 같다(히승우, 2014).

예시할 수 있을 것 같다.

(ii) 둘째, 다른 국가가 국가 내부의 부분집합으로서 다양한 ‘공동체들’에 가장 높은 우선성을 부여함으로써 공(common)을 중시하는 스탠스를 가지게 될 경우, 해당 국가는 분권적인 정치체제를 구성원리로 삼을 것이다.

한편, 한국적 맥락에서 유의할 점은 ‘공동체가 지닌 공(common)에 대하여 절대적인 규범적 우위성을 부여하는 것을 경계해야 한다는 것이다. 즉, ‘공동체’의 공공성에 대한 교조적 태도를 주의해야 한다. 최근 학계에서 미국에서 수확한 학자들의 수가 다수를 구성하다보니, 미국식 공동체의 자조(self-help) 이념을 한국에 적용하고자 하는 움직임이 주류를 차지하고 있다(c.f. Kessler et al., 1997; Kymlicka, 1995; Taylor, 1994). 그러나 주지한 ‘아파트 재개발 추진위원회’의 사례에서 볼 수 있듯이, 공동체와 이익집단의 경계는 자주 명확하지 않다. 또한 다른 예로서 지방자치단체는 본질적으로 ‘공적속성’을 지니고 있으나, 한 지방이 다른 지방과 이익을 두고 경합할 때에는 이익집단처럼 변모하기도 한다(이동수, 2011; 이재정, 2004). 따라서 공(public)과 공(common)이 서로 대립하는 상황에서 어느 원리를 보다 중시할 것인지에 대해서 좀 더 엄밀한 철학적 담론이 필요하다고 본다. 이와 관련한 화두로서 다음과 같은 질문을 생각해보자. 가령 “남미의 마약 카르텔이 무능한 정부권력 보다 높은 품질의 공적 서비스를 제공해준다는 이유로 어떠한 지역의 시민들로부터 오히려 지지를 받고, 심지어 양자가 긴밀히 결탁된 상황”을 어떻게 이해해야 할까? 시민이 지지하고 있기 때문에 카르텔을 정당한 공적대리인으로 인정해야 할까? 아니면 무능하고 부패했지만, 정부권력의 정당성을 보다 높게 가치 매겨야 할까?(c.f. Domhoff, 2009; Mills, 1956) 조금 극단적인 예를 들었지만, 공(public)과 공(common)의 대립은 자주 철학적이고 윤리적인 딜레마를 야기한다. 따라서 이러한 맥락에서 생각을 확장하면, “지방자치는 언제나 옳은가?” 또는 “시민의 참여는 언제나 정당한가?”와 같은 정치적으로 민감한 주제와 맞닿게 된다. 그간 학계에서 공공성 담론을 둘러싼 이러한 실천적 논의는 다소 미흡하였다고 본다. 공(public)과 공(common)의 대립과 딜레마라는 관점에서 해당 주제를 깊이 있게 천착해 볼 필요가 있다고 본다.

(iii) 셋째, 어떤 국가가 사(private)의 우선성을 강조하는 이념적 스탠스를 지닐 경우, 해당 국가는 ‘자유주의’적 오리엔테이션을 가지게 될 것이다. 그리고 ‘작은정부’(및

18) ‘민족(혈연) 및 공유된 역사(문화)는 신화와 이야기에 대한 공유를 통해 국민에게 가족적 일체감을 부여함으로써 결속의 동력으로 삼는 기능적 효과를 갖는다(이강선, 1992). 이는 국가를 가족과 같은 혈연공동체의 관점에서 바라보는 유교(儒教)의 가(家)/국(國) 체제와 관련된다(박원재, 2004:66).

최소국가)의 방향성을 지닌 정치·정부체계를 구성 원리로 삼게 될 것이다.

논의한 바대로, 국가-공동체-개인을 강조하는 각각의 관점은 이념적으로 서로 상충되거나 모순되기 마련이다. 따라서 각국은 하나의 가치를 보다 중시하여 일체감 있게 강조함으로써 고유한 정치·행정 체계의 설계 기반으로 삼고 있다. 이에 대하여, 다음과 같은 함의를 제시할 수 있겠다.

(i) 첫째, 각국이 공(公), 공(共), 사(私)의 엇갈린 가치들 중에서 어느 하나를 이념적으로 중시하고, 이를 통해 고유한 정치·행정 체계 설계의 기반으로 삼는 것은 각국이 처한 맥락적 상황에 대한 고려에 바탕을 두고 있다는 점에 유의해야 한다. 가령, 일본은 공(公)을 사(私)에 우선하는 ‘선공후사’(先公後私)의 이념을 견지해 왔고, 이를 바탕으로 고유한 정치·행정 체계를 운영해 왔다(直司, 2004). 여기에는 일본이 중시해 온 “국가의 효율적인 근대화를 위해 국가의 일체감 있는 조직화 및 이를 통한 자원의 효율적 동원을 모색함”이라는 국가적 발전 의제가 기저에 있다. 뿐만 아니라, 역사적으로 해묵은 봉건주의적 잔재와 여기에서 비롯한 전란을 수습해야 할 필요가 있었다. 이에 일본은 근대화 과정에서 개인의 자율과 자유가 일정부분 제약되는 것을 감수하고, 봉사과 희생을 강조하는 멸사봉공(滅私奉公)의 정향을 보인 바 있다. 그리고 이러한 정향은 군국주의화와 맞물려 역설적으로 일본을 또 다른 전란으로 밀어 넣게 되었다. 다른 예로서 미국은 각 주(state)의 자치권을 강조하며, 개인의 민주적 참여를 강조함으로써 공(共)을 강조하는 분권적 이념을 견지해왔다(Beer, 1994). 이러한 이념은 미국의 건국 헌법 및 고유한 정치·행정 체계에 녹아들어 있으며, 이는 미국의 ‘예외주의’ 관점에서 설명되는 것이 일반적이다. 미국의 이러한 정향은 마련된 물적 기반이 거의 없었던 신대륙에 새로운 국가를 건립하기 위해서 당시 다양한 인종, 종교, 국적의 이방인들을 국민으로 함께 끌어안아야 할 필요가 있었고, 이를 위해서 이방인들이 각자 고유하게 견지하고 있는 다양성을 포용할 필요가 있었다는 데에 한 이유가 있다. 거대한 신대륙 구석구석을 하나의 단일정부를 실효적으로 관리하는 것은 불가능하다. 따라서 다양성의 포용을 통해 다양한 영역들이 각자의 정의를 가지고 스스로 운영되는 복수의 자율적 체계들의 집합으로 국가체계를 구성할 것이 요청되었을 것이다. 뿐만 아니라, 신대륙 건국 당시 이주민들은 구대륙인 유럽에서 사적자율을 억압하는 체제의 모순을 등지고 떠난 이민자들이었다. 이에 자치와 자율과 같은 가치가 당시 이들에게 무겁게 받아들여졌을 것으로 이해된다(Ringmar, 2005).

(ii) 둘째, 한 국가가 역사적 맥락에서 지속되어온 이념적 토대를 변경하고, 이로 인하여 정치·행정 체계에 변동이 야기되는 경우 이로 인한 다양한 부작용과 연관된 제도들의 뒤틀림을 신중하게 고려야 한다. 가령, 2000년대 후반부터 유럽국가들이 추구하였던 다문화 이주민 정책은 단일한 정체성을 강조하였던 기존의 공(公) 중심의 체제에 다양한 공동체의 가치를 포용하는 공(共)을 융합하는 작업으로 이해된다. 그러나 이러한 체제전환은 기존의 공(公) 중심의 세계관 및 제도 틀과 상충하는 결과를 낳았다. 이러한 불합치와 간극은 사회적 갈등의 부작용을 야기하였고, 결과적으로 2010년 독일의 메르켈 총리는 이주민 정책에서 “기독교의 가치를 바탕으로 한” 동화주의가 실패하였음을 밝혔고, 2011년 영국의 캐머런 총리는 다문화 동화주의는 영국적 가치와 어긋난다는 견해를 표명하였다. 그리고 2011년 프랑스의 사르코지 대통령 역시 다문화 동화주의의 실패를 명시하였다(김범춘, 2013:63).

(iii) 셋째, 어떤 국가는 역사적-정치적 발전에 따라 공(公)-공(共)-사(私)의 서로 다른 이념적 가치를 순차적으로 변동하는 모습을 보이기도 하는데, 이 경우 이러한 과정에서 일종의 이념갈등이 야기되어 사회적 비용을 청구하기도 하므로 세심한 대응과 관리를 요한다는 점이다. 가령, 한국은 발전시대 공(公)의 이데올로기인 민족, 사상, 과업 등을 다른 가치들에 비해 두껍게 받아들였으며, 이를 통해 효율적인 국가자원동원과 함께 고속성장을 달성할 수 있었다. 그러나 이러한 공(公)의 강조로 인해 공(共)의 상대적인 억눌림이 발생하게 되었으며, 이는 민주적인 지방자치와 시민참여에 대한 열망으로 나타났다. 그러나 얼마 지나지 않아 신자유주의적 물결의 도래에 따라 자율, 경쟁, 공공재와 같은 사(私)의 가치가 크게 강조되었다(김영민, 2005). 한국의 이러한 공공성 전환이 갖는 문제는 “그것이 매우 짧은 기간 동안 급격하게 이루어졌다”는 데에 있다. 실제 약 10년이라는 짧은 터울로 속도감 있게 이루어져 왔던 상이한 이념의 연속적인 변동은 오늘날 공(公)-공(共)-사(私)를 강조하는 이념 각각이 모두 발현되는 상황에 직면하게 되었고, ‘이념적 내전’ 양상으로 표명되고 있다. 이를 김기원(2012:152:207)은 ‘진영논리의 과도화’ 및 ‘갈등전선의 다변화’로 표현하고 있다.

이러한 논의들이 공통적으로 함의하는 것은 한 국가의 일체감 있는 안정은 공(公)-공(共)-사(私)의 경합하는 가치 중에서 어느 하나를 정당하게 선택하여 일체감 있게 강조하며, 이를 축으로 기반 제도들을 안정감 있게 탑재하는 “공공성의 설계”에서 비롯한다는 점이다. 그리고 이러한 설계는 반드시 국민의 동의와 헌법적 명문화와 같은 ‘민주적 정당성’ 확보를 전제로 해야 한다(Rohr, 1986).

Ⅳ. 현실적 연결고리 #2:

맥락에 따른 공공성 판단의 변동 및 정치적 공방

1. 공공성 판단의 사회적 구성

대상에 대한 공공성 판단이 지니고 있는 문제점은 이러한 판단이 항구적이지 않으며, 맥락에 따라 끊임없이 변화하기 때문에 늘 정치적 공방의 대상이 된다는 점이다. 용어의 경제성을 위하여, 지금부터는 Berger & Luckmann(1966)의 아이디어를 빌려 본고에서는 이를 간단히 “공공성 판단의 사회적 구성(social construction)”이라고 정의하겠다.

요컨대 공공성 판별은 ‘원소 주기율표’의 작성과는 다르다. 즉 어떠한 안정되고 고정된 실체로서 ‘공적영역’의 기획 획정을 추구할 수 없다. 오히려 지속적인 운동력을 가지고 끊임없이 변화하는 공적영역과 사적영역 간의 경계를 지속적으로 (재)구성하는 변동성을 특징으로 가지게 된다(Chang, 2003). 이러한 변동성으로 인하여 과거에 사적영역으로 여겨지던 영역이 현재에 공적영역으로 변모하기도 하고, 반대의 상황이 발생하기도 한다. 따라서 현실에 존재하는 모든 영역들에 대하여 공법과 사법으로 구획을 정의하는 것은 가능하지 않으며 실효적이지도 않다. 법의 변화는 환경의 변화 보다 순발력이 뒤떨어지게 마련이기 때문이다.

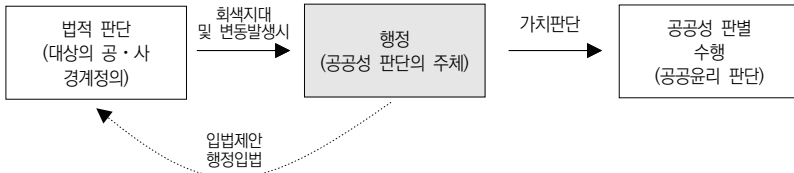
이러한 변동성은 행정에게 다음과 같은 역할을 부여한다.

(i) 첫째, 행정은 법이 세세하게 정해놓지 않은 ‘공적영역과 사적영역 경계’의 현장에서 ‘공공성 판별’을 수행하는 권위 있는 주체로서 역할을 수행한다. 가령, “공공문제 해결을 위해 시민을 정책과정에 참여시켜 아이디어를 구하고자 하는 상황”을 상정해보자(Voorberg et al., 2017). 이 경우 세세하게 설정된 법령이 부재하기 때문에 행정은 “시민이 정책과정에서 공공성을 지니는지의 여부”에 대한 판별을 수행해야 한다. 만약, 행정이 이러한 역할을 보류하고, 모든 의사결정에서 외회에게 법적인 근거를 마련해줄 것을 요청한다면 현장의 공공관리는 제대로 작동할 수 없다.

(ii) 둘째, ‘공공성 판별’은 자주 공익과 사익 간의 상충과 연관되며, 이에 대한 가치 판단을 요청하게 된다. 이때 행정(학)은 이러한 현장에서 가치판단을 수행하는 주체로서의 역할을 수행한다. 가령, “국토개발을 위해 개인의 사적토지를 수용해야 하나 개인이 이를 거부하는 상황”을 가정해보자. 행정(학)은 이에 대하여 “주어진 상황에서 공익의 명분에서 개인의 사적토지가 공공성을 갖아야 하는지”의 여부에 대한 가치판단을 내릴 수밖에 없다. 실제로 현실의 많은 공공문제들은 이렇게 공공성을 둘러싼 가치판

단을 과제로 한다(임의영, 2003).

〈그림 3〉 공공성 판단주체로서 행정의 역할 구조도



2. 공공성 판단의 동인으로서 맥락성

행정의 ‘공공성 판별’이 지니는 실무적, 학술적 함의를 바탕으로 중요하게 논의하고자 하는 것은 ‘공공성 판별’이 어떠한 동인에서 변동하는지에 대한 이해이다. 이는 행정(학)이 작동하는 과업환경에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 주요한 작업의 일환이다.

이에 대하여, 변동의 동인으로 사회적 ‘맥락성’(contextuality)을 주요한 요인으로 제안하고자 한다(윤수재·이민호·채종현, 2008:27). 요컨대, 동일한 대상에 대한 공공성 여부의 판단이 상이한 국가, 문화, 시대에 따라 변화할 수 있다는 것이다.

가령, ‘음주’라는 개인의 행위를 예시로 들어보자면, ‘공공장소에서의 음주’가 “공적인 사안인지 사적인 사안인지”에 대하여 미국과 한국에서의 판단은 각각 다르게 나타난다(조승래, 2014:37). 미국의 경우 공공장소에서의 음주는 공적 사안으로 판단되며, 규제의 대상이 된다. 심지어 공공장소에서 주류를 보이도록 소지하는 것에 대해서도 ‘오픈컨테이너법’(Open Container Laws)¹⁹⁾을 통해 강한 차원에서 규제하고 있다. 반면, 한국의 경우 공공장소에서의 음주는 “공공의 안전과 보건을 저해하지 않는 한” 자기결정권의 차원에서 이해하며, 규제의 대상으로 정의되지 않는다. 이렇게 ‘음주’라는 동일한 사안에 대하여 미국과 한국은 서로 다른 ‘공공성의 정의’를 내리고 있다. 이에 대하여, 조승래(2014:38-39)는 미국에서 음주가 공적 규제의 대상으로 인식되게 된 것에는 1800년대 영국에서 이루어진 음주를 둘러싼 자유권 논쟁으로 거슬러 올라가는 역사적인 맥락이 있음을 지적한다.²⁰⁾

19) <http://www.homebrewersassociation.org/homebrewing-rights/statutes/>(검색일: 2019년 1월 19일)

20) 음주를 둘러싼 정부의 개입이 자유주의의 원칙에 어긋난 것인지에 대한 논의는 1800년대 영국에서 이루어지는 논쟁으로 거슬러 올라간다. 음주에 대한 정부개입의 논거는 철학자 1872년 Thomas Hill Green이 그의 정치철학적 논의에서 공동체가 함께 추구하는 공공선

요컨대 동일한 대상에 대하여 공공성 여부에 대한 판단은 맥락의 차이에 따라 달라진다. 따라서 우리는 개념형으로서 대상에 대하여 절대적으로 고정된 ‘공공성의 정의’가 존재하지 않을 수 있다는 점에 유의해야 한다. 이에 더하여, 앞서서 논의한 바대로 ‘대상에 대한 공공성의 판단’은 본질적으로 ‘가치판단’을 특징으로 한다는 점을 환기한다면, ‘대상에 대한 공공성의 판단’은 특정한 사회적 맥락에 따라 변동하는 가치판단에 맞추어 사회적으로 구성된다는 특성을 띠게 될 것이라는 결론에 다다르게 된다. 즉, ‘사회적 구성주의’(social construction)(Berger & Luckman, 1966)가 ‘공공성의 경제짓기’에서도 적용성을 가진다는 것이다.

물론 한 국가 내에서도 시대의 흐름에 따라 사회적 가치의 변동은 발생할 수 있다. 이에 세대의 변동에 따라 ‘대상에 대한 공공성의 판단’이 지속적으로 변동하기도 할 수 있으며, 이를 통해 법·제도의 변화가 야기되기도 한다.

가령, 한국에서 ‘교육’에 대한 공공성의 판단이 정권별로 지속적으로 변동해 왔음을 예로 들 수 있겠다. 김신복 외(2017)의 통시적인 분석에 따르면, 역대 정권들은 ‘교육’에 대하여 지속적으로 변동하는 ‘공공성의 정의’를 내리고 있으며, 이에 교육의 공공성 판단은 끊임없는 방향변동을 특징으로 하고 있다고 한다. 이는 어떤 정권에서는 교육을 높은 공공성의 관점에서 바라보고, 형평성과 국가개입의 논리로 이해하고 있으며, 다른 정권에서는 교육을 높은 사적개념의 관점에서 바라보고, 수월성과 자율성의 논리로 이해하고 있었음에서 확인된다. 같은 맥락에서 조한상(2006a:252)은 이러한 지속적인 변동성으로 인하여 한국의 ‘교육’ 개념에 대한 공공성과 사사성의 법적 판단이 비체계적이고 혼재적인 문제를 안고 있다고 본다. 이는 사립학교법(법률 제7354호) 제1조가 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”고 규정하는 데에 잘 드러난다. 해당 조항은 “사적 자아의 ‘자기성’을 의미하는 특수성”과 “보편 자아의 ‘우리성’을 의미하는 공공성”이 논리상 의미적으로 상충됨에도 불구하고, 하나의 법을 내에서 동시적으로 제시되고 있다. 이렇게 상충된 개념이 법조항에 동시에 혼재됨으로써 교육을 바라보는 관점에 대한 판단에는 혼란이 있을 수밖에 없다. 그리고 자의적인 해석을 가능하게 함으로써 정책의 안정성을 저해할 수 있다는 점에서 문제를 안고 있다.

이러한 점에서 ‘공공성에 대한 판단’은 맥락에 민감한 특성을 지니고 있으며, 사회구성적 속성을 보인다고 이해할 수 있다. 그렇다면 이러한 ‘맥락’에 실질적인 영향을

의 시급함에 따라 상황에 맞게 자유가 보류될 수 있는 것으로 주장함으로써 제시되었고, 이러한 철학은 20세기 초반 혁신주의 시대 미국의 John Dewey에 의해 미국의 정치철학적 전통에 반영되었다.

미치는 이면의 동인으로 어떠한 것을 들 수 있는가? 이 글에서는 대표적으로 “국가공동체 내부의 권력구조 변동”과 “대상이 지닌 사회적 외부성의 변화”를 들어 논의하였다.

1) 권력구조의 변동

공공성 판단에 영향을 미치는 첫 번째 동인으로 ‘권력구조의 변동’을 들 수 있다. 지배적인 권력과 이해관계는 정치적 공방을 수반하는 공공성 판단에 투사되어 판단의 방향에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

예를 들어, Chang(2003:92)은 ‘파업’의 예를 들어, 개발도상국들은 이를 ‘정치적인 행동’으로 받아들이고 ‘공적인 것’으로 대하는 반면, OECD국가들은 이를 ‘경제적인 협상’으로 이해하고 ‘사적인 것’으로 대하는 경향상의 차이를 보인다고 지적한다. 그리고 이러한 차이는 각국이 노동을 이해하는 데에 있어서 서로 다른 지배적 가치관과 이해관계의 맥락 하에 있기 때문이라고 설명한다. 개발도상국은 성장과 발전의 이데올로기가 지배적이며, 이에 산업부문과 정부가 연합적 결집을 보이는 것이 일반적이다. 이는 ‘산업’이 ‘노동’에 비하여 상대적으로 높은 권력을 점유하게 하는 조건이 되며, 노동의 ‘파업’을 ‘성장과 발전이라는 공적이념과 국익’과 충돌하는 것으로 바라보도록 하는 동인으로 작용하도록 하기 쉽다. 이러한 상황에서 ‘파업’은 매우 정치적인 현상으로 받아들여지며, ‘공적인 것’으로 여겨지게 된다.

다른 예로, ‘고용’에 대한 공공성 여부의 판단은 시대에 따라 기준을 달리하였는데, 가령 서구의 중세시대에 고용은 ‘공적인 의제’로 이해되었다(Change, 2003:91-92). 당시 지배적인 권력은 교회와 수도원에 부여되어 있었는데, 이들은 정치적인 권한까지 가지고 있음으로써 ‘공교회’의 성격을 지니고 있었다. 그런데 이들 ‘공교회’에게 있어 ‘노동을 통한 소명과 근면’은 ‘신에 대한 책무와 헌사’라는 종교적 교리와 맞닿아 있었다. 이에 당시의 ‘공교회’는 국민의 ‘고용’을 ‘공적인 것’으로 이해하고, 이를 해소하기 위한 공법의 정비를 주요한 의제로 다루었다. 이는 빈곤법(the Poor Law)와 같은 법제도로 구체화 되어 나타났다. 그러나 중세가 희미해지고 시장경제(market economy)가 대두됨에 따라 ‘공교회’의 권력이 상대적으로 약화된 이후 ‘고용’에 대한 공공성 판단의 방향이 변동되었다. 시장경제 체제에서 ‘고용’은 시장에서 자율적으로 이루어지는 ‘재화’적인 것으로 다르게 이해되기 시작하였기 때문이다. 이에 플라니(Polanyi, 1957)의 저작에 적절하게 묘사되어 있듯이, ‘고용’은 시장에서 자율적으로 이루어지는 ‘사적인 것’으로 재정의 되기 시작하였다. 흥미로운 것은 통시적 관점에서 바라보았을 때, ‘고용’의 공공성 판단은 이후 또 한 번의 전환을 겪게 되었다는 것이다. 제2차 대전

이후 국가재건 및 중상주의의 목적에서 성장과 발전의 이데올로기가 등장하였던 것이다. 이로 인해 국가와 산업은 서로 조합주의(corporatism)의 형태로 연대하게 되었고, 이에 '고용'은 국가와 산업이 함께 고민해야 할 '공적의제'로 재정립되게 되었다. 한편 이러한 '고용의 공적의제화'는 1980년대 신자유주의(new liberalism) 물결로 인하여 다시 한 번 '사사성의 재해석'을 겪게 되었다. 요컨대, 역사적 관점에서 본 '고용'의 공공성 판단의 변동사례는 국가 내의 권력구조 변동에 따라 어떻게 동일한 대상에 대한 공공성과 사사성의 판단이 전환되었는지를 특징적으로 보여준다고 평가할 수 있겠다.

더하여 역사사회학자인 로이(Roy)(1997)는 '자본의 사회화'(Socializing Capital)라는 저작에서 미국의 전통적 대기업들이 창립초기에는 대부분 '공공성'을 지니고 있는 것으로 이해되었고, 이에 '공적기능'을 수행함으로써 공공행정의 영역을 이끌거나 보완하는 역할을 담당하였음을 분석하였다. 그러나 이후 경제의 규모가 확대됨에 따라 이들 대기업들은 점차 자율성을 획득하였고, 이에 '공공성'에서 '사사성'으로 특질이 변모되었다. 이로 인하여, 오늘날 대기업들의 '공공성'은 매우 희박하게 되었다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 사회부문 행위자인 '고객'의 기업에 대한 영향력이 확대됨에 따라, 기업들은 수익활동을 넘어서 지역사회에 대한 공적 활동을 늘일 것을 요청하는 '기업의 사회적 책임'(Corporate Social Responsibility, CSR)이라는 과업에 직면하게 되었다. 이로 인하여, 기업들은 다시 공공성 및 공동성을 회복하기 시작하였다. 이를 통해, 공개념의 판단이 절대좌표계에 고정된 것이 아니라, 맥락에 따라 유동하는 상대좌표계에 놓여 있음을 엿볼 수 있었으며, 특히 국가-기업-고객으로 이어지는 권력 주도권의 변동에 발맞추어 공공성 판단 역시 함께 변동하였음을 이해할 수 있었다.

권력의 변동에 따른 공공성 판단의 변동 사례는 한국에서도 확인된다. 가령, '토지'에 대한 공공성 판단을 예시로 들 수 있겠다. 무릇 '토지'는 공개념과 사개념을 동시에 가지는 것으로 이해된다(안균오·변창흠, 2010). 전자를 '국토성'이라고 하고 후자를 '사유성'이라고 하는 데, 토지가 "국토성을 지니는 지 사유성을 지니는 지에 대한 판단"은 토지의 형질(characteristics)에 대한 법적 정의로 규정된다. 만약 한 토지가 법적으로 국토성을 지니는 것으로 판단되게 되면, 해당 토지는 보다 높은 공공성의 기준이 적용되며 개인이 사적으로 자유롭게 용통하거나 유용할 수 없게 된다. 그런데 문제는 "토지 형질에 대한 법적 정의"는 정치적 입장과 행정적 결단을 바탕으로 적법한 절차를 밟는다면 변경이 가능하다는 점에 있다. 요컨대 토지의 형질은 영원불멸하게 박제되어 고정되지 않은 상태에 있다고 할 수 있다. 이는 아울러 어떠한 대상에 대한 공개념과 사개념에 대한 판단이 정치적 관점에 열려 있다는 것을 함의한다. 이에 '토지'의 공공성 판단에 대한 논의는 언제나 정치적 쟁점화 될 수 있는 여지를 품고 있다고

할 수 있다. 오늘날 한국의 정치적 이슈는 직접 다루기에 다소 민감한 일면이 있으므로 조선 후기의 사례를 통해 예들러 ‘토지의 공공성’을 논의해 보자면, 다산 정약용은 저서 「경세유표」(1817)를 통해 조선의 토지에 대하여 <맹자>의 정전(井田)제도를 바탕으로 공공성과 사사성의 상대적 비율을 설정할 것을 정책적으로 제안하고 있다. 정전 제란 땅을 ‘우물정’(井)의 모습으로 균등하게 9등분²¹⁾ 하고, 가운데의 부분은 공공성을 지닌 공전(公田)으로 두어 과세의 대상으로 삼으며, 나머지 8개의 부분들은 사적 소유와 경작의 대상인 사전(私田)으로 관리하도록 함으로써 농민들의 자구와 수익을 보장하도록 하였다(박진태, 2013). 여기에서 주목할 것은 전체 ‘토지’의 비율에서 사전과 공전의 비율을 9:1로 뒀으로써 사전의 비율을 압도적으로 크게 가져가도록 했다는 데에 있다. 이는 정약용이 실학자임을 고려할 때, 그는 경제부문의 사적 영역의 확장을 추구함으로써 좀 더 개혁적이고 자유로운 사회를 제시하고자 하였다고 해석할 수 있는 여지가 있다.²²⁾

2) 사회적 외부성의 변화

연구자는 공공성의 판단에 영향을 미치는 두 번째 동인으로 ‘사회적 외부성’을 제안한다. 여기에서 사회적 외부성이란, 공공성 판단의 결과가 기존의 가치와 이익 구조에 영향을 미치는 상황을 의미한다. 특히 이러한 영향이 사회집단에게 피해 등 부정적인 충격파를 가하게 될 경우, 해당 공공성 판단에 대한 정치적 공방은 더욱 거세질 것으로 예상된다. 가령, “한 국가의 독점적 기반자산을 외국자본에 매각하는 상황”을 가정해보자. 이 경우, 독점적 기반자산을 국가 고유의 공공성의 측면에서 판단하던 기존의

21) 논의한 공전(公田)과 사전(私田)은 아래와 같은 구조로 구성되어 있었다.

〈그림 4〉 공전과 사전

사전	사전	사전
사전	공전	사전
사전	사전	사전

22) 참고로 ‘토지’의 공공성에 대한 이론적 담론을 제공한 대표적인 해외학자로 ‘헨리 조지’(Henry George)(1839-1897)를 들 수 있다. 그는 토지의 공공성을 강조한 소위 지공주의(地公主義, Georgism)로 잘 알려져 있다(George, 2006). 지공주의는 많이 오해받는 개념 중의 하나라고 할 수 있는데, 현실의 많은 정치가들이 지공주의를 국가의 토지환수 혹은 공적소유로 해석하고 있는 데 반하여, 지공주의는 토지에서 발생하는 ‘수익’에 대하여 국가가 권리를 행사하고, 토지의 ‘차분’에 대하여 일부 간여할 것을 주장하는 이론적 접근이다. 이는 현실에서 한국의 ‘토지초과이득세’나 홍콩의 ‘지대보유세’(land value tax) 등으로 수정된 혹은 원화된 형식으로나마 이미 적용되고 있는 상황이다.

관점을 전환하는 공공성 판단이 수반된다. 그런데, 이러한 판단과 결정은 명확하게 국가공동체에 큰 영향 즉 외부성을 미칠 수 있다. 이렇게 큰 규모의 외부성에 대한 사회적 감지가 이루어진다면, 해당 대상에 대한 공공성 판단은 큰 정치적 공방을 야기하게 된다. 이에 더하여, 개인의 '안락사', 영향력이 강한 개인을 뜻하는 '공인', 가정 내 '폭력', 언론의 '보도', 그리고 '대기업'을 예시로 논의하겠다.

첫 번째 사례로 개인의 '안락사'를 들어보겠다. 앞선 III장의 이론적 논의에서 이미 다룬 바와 같이 개인은 가장 사적인 성격을 지니고 있는 대상이라고 할 수 있다. 개인은 자기 결정권과 자유를 지니고 있는 이성적 주체이기 때문이다(Lomasky, 2000). 그러나 만약 개인의 어떠한 '자기결정적 선택'이 사회의 통념과 안정에 큰 충격파를 전달할 것이라고 판별되는 경우, 이러한 선택은 공공성을 띄는 것으로 재논의되거나 재정의되어 공적 영역으로 이동하게 된다. 가령, 불치병에 걸린 개인이 편안한 죽음을 갈망하며 '안락사'를 원하고 있는 상황을 가정해보자. 상식적인 수준에서 개인의 '편안한 죽음을 선택할 권리'는 사적인 자기결정권의 연장으로 이해될 것이다. 그러나 한국에서 '안락사'는 사회적 통념과 안정과 갈등을 갖는 것으로 이해되고 있으며, 이에 법·제도상으로 금지되고 있다(김종덕, 2010).

두 번째 사례로 어떤 개인이 차지하고 있는 '존재'나 '자리'(역할)의 사회적 영향력이 매우 높은 상황을 가정해 보겠다. 가령 대통령인 개인, 정치적 유력자인 개인, 고위 공무원 등을 예로 든다면 상상하기에 좀 더 수월할 것 같다. 이들은 그 '존재'와 '자리'(역할)이 너무나 높은 공적 중요성을 지니기 때문에 단순히 하나의 '사적 개인'으로 치부되지 못하는 상황에 놓여 있다고 이해된다. 이 경우 이들 개인은 (본인의 의사여부와 관계없이) 공공성을 지닌 것으로 사회적으로 정의 내려지게 되며, 흔히 '공인(公人)'이라는 개념을 얻게 되어 보다 높은 공적책무를 부여받게 된다(Ketchen et al., 2008). 그리고 이렇게 공인성을 얻은 개인은 자신의 사적 자율과 자유를 부득이 제약 받게 된다.

세 번째 사례로 '가정'(family)을 살펴보겠다. 가정은 사적 개인이 안전하게 휴식을 취하고 사적 역량을 축적하는 사회체계 내 사적 단위를 의미한다.²³⁾ 그런데 만약 어떠한 가정의 내부에서 인권침해적인 폭력이 발생하였다고 가정해보자. 이 경우 해당 가정은 형법적인 판단의 대상으로 느닷없이 사회에 '공공성을 지닌 채 출현'하게 된다(윤수재·이민호·채중현, 2008). '인권침해적인 폭력'이라는 사건의 발생을 기준으로 가정은 '사적인 영역'에서 '공적인 영역'으로 개념을 달리하게 되는 것이다(이재경 외,

23) 공공성 담론에서 가정은 매우 논쟁적인 영역이다. 과거 유럽의 가정은 살롱(salon) 문화로 공개성을 지니고 있는 것으로 여겨졌다. 그러나 현대의 가정은 사개념으로 이해된다.

2014:21).²⁴⁾ 이러한 상황을 통해 우리가 사적이라고 믿는 대상들에 사실은 공공성이 잠재적으로 함께 깃들여져 있다는 사실을 엿볼 수 있다.

네 번째 사례로 ‘언론의 보도’를 들어보겠다. 한국에서 ‘언론’은 법적으로 사인(私人)의 지위를 지닌다. 그러나 언론이 노출하는 ‘기사’의 진위에 따라 어떤 경우엔 공적인 책임 및 제재의 대상으로 전이되기도 한다(오동석, 2003). 마치 ‘가정폭력’에서의 사례에서처럼 ‘언론’의 비위는 사적 비즈니스의 영역인 언론으로 하여금 공적인 속성을 선택되도록 하는 동력으로 작용하게 된다. 언론의 비위는 사회적으로 부정적인 영향력과 파급력을 갖을 수 있으며, 사회 전체를 혼란과 오류에 빠뜨릴 수 있기 때문이다.

마지막으로 ‘대기업’의 공공성을 논의하겠다. ‘대기업’은 수익성을 지향하는 본질을 지니고 있으며, 이에 당연히 사적 속성을 갖는다. 그러나 ‘대기업’을 단순히 ‘하나의 사적 행위자’로 치부하기에는 사회일반에 미치는 경제적, 정치적, 사회적 파급력이 엄청나게 크다는 사실을 간과하기가 어렵다(Stern & Barley, 1996). 대기업은 ‘사적 영역’에서 살고 있으나 경제 밖에 목소리를 올리는 거대한 거주자이기 때문이다. 이에 한국에서는 ‘대기업’에 상대적으로 높은 사회적, 정치적 책무를 부여하고 있으며, 경제적 측면에서도 가령 과세를 등에 있어서 상대적으로 높은 담세부담을 짊어지고 있다.

요컨대 어떠한 대상의 ‘공공성 판단’에 있어서 ‘영향력과 파급력’이라는 요소가 중요한 동인으로 작용할 수 있음을 사례들을 통해 이해할 수 있었다.

V. 결론 및 제언

이 글은 모호하며 논쟁적인 ‘공공성’(publicness) 개념에 대한 수월한 이해를 도모하는 데에 주된 목적을 두고 있다. 이를 위하여, 연구자는 공공성 개념에 대한 행정학, 정치학, 경제학 등을 포괄한 ‘다학제적인 논의’를 시론적으로 시도하였다. 그리고 이를 바탕으로 공공성 개념이 현실문제와 어떠한 연결고리를 갖는지에 대하여 사례를 바탕으로 유의미한 논점들을 제안하였다. 특히 국가 내의 다양한 대상들이 공공성을 지니고 있는지에 대한 소위 ‘공공성 판단’이 기존의 가치와 이익구조에 영향을 미칠 수 있기 때문에 ‘정치적 공방’(political contestation)으로 이어질 수 있음을 논증하였다(예. 낙태, 공기업 매각). 그리고 공공성에 대한 판단은 항구적인 것이 아니라, 역사와

24) 여성학의 1960년대의 슬로건이 “개인적인 것은 정치적이다”(The personal is political)임을 상기하면 사회 공의 상호연관성에 대한 자각의 도식이 잘 드러난다.

장소에 따라 달라지는 권력구조에 맞추어 지속적으로 변동하는 맥락성을 특징으로 가지고 있음을 보였다. 나아가 공공성 판단의 권위있는 판단주체로서 행정의 독자적 역할과 정체성에 대한 논의를 부가하였다.

이러한 논의가 이전의 공공성 연구들과 차별되는 가장 핵심적인 지점은 다음과 같다.

첫째, 공공성 개념에 대한 논의의 다학제성이다. 기존의 공공성 연구들은 법학, 정치학, 사회학과 같은 특정분과학문의 논의에서 출발하여 “공공성은 이러한 개념이다”라고 정의를 확장하는 방식으로 이론화를 수행한 경향을 보여 왔다. 그러나 본고는 공공문제를 다루는 행정(학)과 정책(학)의 학제적 성격을 고려하여, 이들 분과학문들의 논의를 포괄적으로 검토하여 공공성 개념을 접근하였다. 이를 통해 다른 연구자에게 공공성 논의에 대한 보다 넓은 시야를 소개하고자 하였다.

둘째, 공공성 담론이 지닌 ‘정치적 공방’의 속성에 대한 환기이다. 이 글은 공적영역과 사적영역에 대한 경계와 구획의 판별에 대한 논의를 통해 한 국가의 정치레짐과 행정체계가 ‘공공성 개념’을 둘러싼 이념적, 정치적 특성을 지니고 있음을 다루었다. 요컨대 공공성 개념에 대한 판별이 어떻게 한 국가의 ‘정치·행정 체계’의 거시적 설계와 연계되는지를 보임으로써 해당 개념이 현실과 매우 긴밀한 연결고리를 지니고 있음을 논증하였다.

셋째, 공공성 판별을 둘러싼 가치판단의 주체로서 행정의 역할을 환기하였다. 법적 측면에서 이루어지는 ‘공적영역’과 ‘사적영역’에 대한 판별은 환경의 변화에 순발력 있게 대응할 수 없으며, 명문화 된 법의 특성상 현실과 어긋나는 회색지대를 내포할 수 있다. 이에 행정(학)은 공익과 사익이 상충하는 공공문제의 현장에서 공공성 판별에 대한 가치판단을 수행할 것을 역할로 하고 있으며, 이러한 가치판단의 역할에서 행정(학)의 정체성이 도출됨을 보였다.

본고는 이러한 기여도와 차별성에도 불구하고 여전히 몇 가지 아쉬운 점을 가지고 있음을 고백할 필요가 있다. 우선 학제적인 스탠스를 유지하고자 하는 노력에서 논의를 진행하고자 하였으나, 검토된 사례나 일부 쟁점들이 여전히 일정부분 ‘행정학적’임은 명확히 아쉬운 지점이다. 그러나 이러한 상황은 본고가 의도한 개념에 대한 시론적이고 수월한 논의라는 서술 방식에서 다소 부득이 한 면도 있음을 주장하며 양해를 구하고자 한다. 또한 본고는 핵심논지에 집중하는 과정에서 국내의 방대한 기존 공공성 연구물들을 포괄적으로 참고문헌에 담지 못했다. 따라서 본고가 내세우고 있는 주장들이 양적으로 약한 논거 위에 정초하고 있는 것이 아닐까 라는 의구심을 갖는 독자도 간혹 있을 것으로 생각한다. 그러나 한국 행정학계에서는 임의영(2018)의 연구와 같이

국내의 공공성 연구를 포괄적으로 조망하여 거의 대부분의 참고문헌을 섭렵하여 다루고 있는 선행연구가 이미 존재하고 있다. 이에 본고는 개념에 대한 포괄적인 고찰보다는 학제적인 서술에 방점을 두어 다른 방향에서 기여도를 높이고자 기획하였다. 이에 독자의 양해를 구한다.

본 연구가 구름 위에 있던 공공성 개념이 땅으로 내려와 현실과 소통하는 데 작은 단초가 되길 희망하며 본고를 마친다.

▣ 참고문헌

- 강명구. 2009. “공공성의 작동원리: 허쉬만적 해석으로부터의 교훈.” 《한국행정학회 동계학술발표논문집》, 2009(0), 1-6.
- 고재권. 2014. “행정에서의 공공성에 대한 재고.” 《한국거버넌스학회보》, 21(2), 287-302.
- 권항원·공동성. 2015. “공공철학으로서의 행정학-한국 행정개혁의 사상적 빈곤과 편향에 대한 비판적 검토와 교훈.” 《한국행정학보》, 49(2), 25-59.
- 김경재. 2013. “개신교회의 공교회적 가치와 공공성의 의미.” 《기독교사상》, 16-25.
- 김기원. 2012. 《한국의 진보를 비판한다: 노무현 정권과 개혁진보진영에 대한 성찰》, 서울: 창비.
- 김동노. 2014. “개인주의, 공동체주의, 그리고 한국사회의 공공성.” 《사회이론》, 45(0), 77-110.
- 김범춘. 2013. “다문화사회의 정치철학으로서 공동체주의의 가능성.” 《시대와 철학》, 24(2), 61-89.
- 김신복·김인희·김재춘·김훈호·서정화·신정철·이무근·이종재·천세영·최운실. 2017. 《교육정책의 역사적 변동과 전망》. 서울대학교 행정대학원 국가리더십 연구센터 국가리더십연구총서 8: 서울대학교 출판문화원.
- 김영민. 2005. “근대성과 한국학: 한국 사상사를 중심으로.” 《오늘의 동양사상》, (13), 120-147.
- 김종덕. 2010. “안락사 허용여부에 대한 기초론적 고찰.” 《법학연구》, 37(0), 123-146.
- 김 현. 2007. “토지수용의 한계.” 《대한토목학회지》, 55(6), 145-147.
- 김현구. 2013. 《행정학의 한국화론》. 서울: 법문사
- 류상영. 1997. “한국의 민영화 정책과 민영화 방식.” 삼성경제연구소 (엮음), 《민영화와 한국경제》 (pp. 17-53): 삼성경제연구소.
- 박원재. 2004. “공/사의 우선성 문제에 대한 유가와 법가의 논쟁: ‘가(家)-국(國)’ 체제

- 의 규범론적 토대에 대한 검토.” 《철학연구》, 66(0), 65-94.
- 박진태. 2013. “다산의 [경세유표] 와 국가의 공공성: 다산의 토지문제 인식의 추이와 연속성.” 《다산과 현대》, 6(단일호), 157-184.
- 백완기. 2007. “한국행정과 공공성.” 《한국사회와 행정연구》, 18(2), 1-22.
- 소영진. 2003. “행정학의 위기와 공공성 문제.” 《정부학연구》, 9(1), 5-24.
- 신희영. 2003. “신공공관리론에 대한 비판적 고찰-비판적 실재론적 접근.” 《정부학연구》, 9(1), 81-121.
- 안균오·변창흠. 2010. “토지의 공공성: 개발이익 환수규모 추정과 개발부담금제도 개선 방안 연구.” 《공간과 사회》, 33(단일호), 48-76.
- 원준호. 2011. “정의론의 행정학적 함의.” 《정치정보연구》, 14(2), 39-56.
- 오동석. 2003. “공공부문과 민주법학: 언론의 공공성 확보를 위한 세 가지 접근.” 《민주법학》, 23(단일호), 37-61.
- 윤수재·이민호·채종현. 2008. 《새로운 시대의 공공성 연구》. KIPA 연구보고서 2008-23. 서울: 법문사
- 이강선. 1992. “조선조 관료제(官僚制)의 유교문화적 특성에 관한 연구.” 《한국행정사학지》, 1(0), 131-146.
- 이동수. 2011. “미국건국에 있어서 공공성과 공동성.” 《한국시민윤리학회보》, 24(1), 1-18.
- 이동수. 2015. 《정부의 재발견: 공공성과 공동성의 사이에서》. 인간사랑.
- 이문수. 2013. “서양 근대 행정개념의 기원에 대한 계보학적 연구; 아렌트, 푸코, 야강 벤을 중심으로.” 《정부학연구》, 19(3), 129-162.
- 이재경·조영미·민가영·박홍주·박혜경·이은아. 2014. 《여성학》. 미래인.
- 이충진. 2008. “공공성(公共性)에 관한 철학적 연구 -칸트 정치철학의 현대적 함의.” 《칸트연구》, 22(0), 1-21.
- 이태언. 2010. 《법철학 강의》. 부산외국어대학교 출판부.
- 임운택. 2010. “한국에서 신자유주의와 공화주의의 빈곤.” 《한국학논집》, 41, 279-307.
- 임의영. 2003. “공공성: 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건.” 《정부학연구》, 9(1), 23-52.
- 임의영. 2008. “신행정학의 공공성: 사회적 형평성을 중심으로.” 《사회과학연구》, 47(2), 1-22.
- 임의영. 2010. “공공성의 유형화.” 《한국행정학보》, 44(2), 1-21.
- 임의영. 2014. “Karl Polanyi의 내포(embeddedness) 개념과 공공성.” 《한국행정연구》, 23(2), 1-29.
- 임의영. 2015. “경합공간 (agonistic space) 으로서 공론영역과 행정: C. Mouffe 의

- 급진민주주의를 중심으로.” 《행정논총》, 53(2), 1-25.
- 임의영. 2017. “공공성의 철학적 기초.” 《정부학연구》, 23(2), 1-29.
- 임의영. 2018. “공공성 연구의 풍경과 전망.” 《정부학연구》, 24(3), 1-42.
- 장명학. 2011. “제국(empire) 과 영방(territorial state)의 긴장 속의 신성로마제국 정부.” 《한독사회과학논총》, 21(2), 31-54.
- 장현근. 2015. “공(公, public)-공(共, common) 개념과 중국 진·한(秦漢) 정부의 재발견.” 《정부의 재발견: 공공성과 공동성의 사이에서》 (이동수 편저): 인간사랑.
- 정무권. 2011. “행정민주주의와 공공성.” 《사회과학연구》, 50(2), 33-80.
- 정약용. 1817. 《경세유표(經世遺表)》. <이익성 역. 1977~1978. 신조선사본>. 한국고전번역원.
- 조승래. 2014. 《공공성 담론의 지적 계보-자유주의를 넘어서》. 서강대학교 출판부.
- 조한상. 2006a. 《공공성이란 무엇인가》. 서울: 책세상.
- 조한상. 2006b. “헌법에 있어서 공공성의 의미.” 《공법학연구》, 7(3), 251-275.
- 차동욱. 2015. “공(public)과 사(private)의 대립 속에 묻혀버린 공(common).” In 이동수 (Ed.), 《정부의 재발견: 공공성과 공동성 사이에서》 (pp. 297-328): 인간사랑.
- 최 광. 2011. “개념과 이념의 오류 및 혼란과 국가 정책.” 《제도와 경제》, 5(2), 9-50.
- 최순영·배귀희·문명재. 2009. “공공성 혹은 효율성?: 우정사업본부 체제개편에 관한 연구.” 《한국공공관리학보》, 23(4), 149-180.
- 최인훈. 1960. 《광장/구운몽》. 문학과 지성사
- 최한수. 1993. 《현대정당론》. 서울: 을유문화사.
- 하승우. 2014. 《공공성》. 서울: 책세상.
- Adams, Guy. B. 1992. “Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration.” *Public Administration Review*, 52. 363-373.
- Adams, Guy. B., & Danny Balfour L. 2004. *Unmasking Administrative Evil* (Revised Edition): M. E. Sharpe, Inc.
- Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso.
- Arendt, Hannah. 1973. *The Origins of Totalitarianism*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Armstrong, Karen. 1994. *A History of God*. Random House LLC.
- Beer, Samuel Hutchison. 1994. *To make a nation: The rediscovery of American federalism*. Harvard University Press.

- Benn, Stanley. I., & Gerald Gaus F. 1983. *Public and Private in Social Life*. London: Croom Helm.
- Berger, Peter. L., & Thomas Luckmann. 1966. "The Social Construction of Reality." *A Treatise on the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor.
- Bozeman, Barry. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Buchanan, James M. 1965. "An economic theory of clubs." *Economica*, 32(125), 1-14.
- Buchholz, Todd G. 2016. *The Price of Prosperity: Why Rich Nations Fail and How to Renew Them*. HarperCollins.
- Burk, Adrienne L. 2006. "Beneath and before: continuums of publicness in public art." *Social & Cultural Geography*, 7(6), 949-964.
- 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.
- Constant, Benjamin, 2003. *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Liberty Fund Inc (Dennis O'Keeffe trans.).
- Cooper, Terry L. 2012. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Demir, Tansu. & Ronal C. Nyhan. 2008. "The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice." *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Diamond, James J. 1980. "Abortion: A Purely Private Issue?." *Privacy, a Vanishing Value?*, (10), 281.
- Dworkin, Ronald M. 1980. "Is wealth a value?." *The Journal of Legal Studies*, 9(2), 191-226.
- Fung, Archon, & Erik Olin Wright. 2001. "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance." *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- George, Henry. 1879[2006]. *Progress and poverty*. Cosimo, Inc.
- Goffman, E. 1971. *Relations in Public: Microstudies of the Public Order*. New York: Basic Books.

- Gilbert, N. & P며 Terrell. 2005. *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th Edition: Pearson Education, Inc (번역본제목: 사회복지 정책론: 분석의 틀과 선택의 차원, 남찬섭·유태균 옮김. 2007. 나눔의 집).
- Habermas, Jürgen. 1989[1962]. *The Structural Transformation of the Public Sphere* (T. Burger, Trans.). Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press (Original work published 1962).
- _____. 1992. "Faktizität und Geltung: Suhrkamp Frankfurt." *Between Facts and Norms*.
- Haque, M. Shamsul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- Hobsbawm, Eric. J. 1992. *Nations and Nationalism since 1780 : Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press.
- Horwitz, Morton J. 1982. "The history of the public/private distinction." *University of Pennsylvania Law Review*, 130(6), 1423-1428.
- Jellinek, Georg. 1900. *Das Recht des modernen Staates* (Vol. 1). O. Häring.
- Jørgensen, Torben Beck, & Barry Bozeman. 2007. "Public Values an Inventory." *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Jun, Jong S. 2007. *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*: SUNY Press (번역서: 김태영 외. 2015. 행정학: 해석, 비판, 그리고 사회적 구성. 대영문화사).
- Kessler, R. C., K. D. Mickelson, & S. Zhao. 1997. "Patterns and Correlates of Self-help Group Membership." *American Psychologist*, 44(27), 27-46.
- Ketchen Jr, D. J., Adams, G. L., & Shook, C. L. 2008. Understanding and managing CEO celebrity. *Business Horizons*, 51(6), 529-534.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lomasky, Loren. 2000. Liberty and Welfare Goods: Reflections on Clashing Liberalisms. *The Journal of Ethics*, 4(1-2), 99-113.
- Luhmann, Niklas. 1984[1995]. *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press (trans. John Bednarz, Jr.).
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite* (1st ed.). New York NY: Oxford University Press.

- Mintzberg, Henry. 1996. "Managing government, governing management." *Harvard business review*, 74(3), 75.
- Olson, Mancur. 1965[2009]. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second Printing with a New Preface and Appendix* (Vol. 124). Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Overeem, Patrick. 2008. "Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy." *Public Administration Review*, 68(1), 36-45.
- Pesch, Udo. 2008. "The Publicness of Public Administration." *Administration & Society*, 40(2), 170-193.
- Pigou, Arthur Cecil. 1920[2017]. *The economics of welfare*. Routledge.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rainey, Hal G. 2003. *Understanding and Managing Public Organizations*, 3rd edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ringmar, Erik. 2005. *Surviving Capitalism: How We Learned to Live with the Market and Remained Almost Human*. Anthem Press.
- Rosenbloom, David. 2008. "The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context." *Public Administration Review*, 68(1), 57-60.
- Roy, William G. 1997. *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial Corporation in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sandel, Michael J. 1998. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press.
- Sandel, Michael J. 2005. *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*. Harvard University Press.
- _____. 2008. *다산기념 철학강좌: 공동체주의와 공공성* (김선욱, 강준호, 구영모, 김은희, 박상현, 최경석 번역). 서울: 철학과 현실사.
- Samuelson, Paul A. 1954, "The Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36, 386-389.
- Sargent, Lyman. 1993. *Contemporary Political Ideologies: a Comparative Analysis* (9th Edition): Wadsworth Publishing Company.
- Splichal, Slavko. 2018. "Publicness-Privateness: The Liquefaction of "The Great Dichotomy". *Javnost-The Public*, 25(1-2), 1-10.

- Stern, Robert N., & Stephen R. Barley. 1996. "Organizations and Social Systems: Organization Theory's Neglected Mandate." *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 146-162.
- Sullivan, William M. 1986. *Reconstructing Public Philosophy*. Berkeley, California: University of California Press.
- Svara, James H. 1985. "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities." *Public Administration Review*, 45(1), 221-232.
- _____. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton University Press.
- Tocqueville, Alexis d. 2000[1838]. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press (trans. Harvey Mansfield & Delba Winthrop).
- Uhr, John. 2014. "John Rohr's concept of regime values: Locating theory in public administration." *Administration & Society*, 46(2): 141-152.
- Ventriss, Curtis. 1994. "The" Publicness" of Administrative Ethics." In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp. 199-219). New York: Marcel Dekker Inc.
- Voorberg, William, Victor Bekkers, Krista Timeus, Piret Tonurist, & Lars Tummens. 2017. "Changing public service delivery: learning in co-creation." *Policy and Society*, 36(2), 178-194.
- Webster, Chis. 2002. "Property rights and the public realm: gates, green belts, and Gemeinschaft. Environment and Planning B." *Planning and design*, 29(3), 397-412.
- Weintraub, Jeff. 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction. Public and Private in Thought and Practice." *Perspectives on a Grand Dichotomy*, 1(3).
- 直司, 山脇. 2004. 公共哲学とは何か: ちくま新書 (번역본제목. 공공철학이란 무엇인가? 성현창 옮김. 2011. (주)이학사).

Conceptualizing Publicness: Interdisciplinary Understanding and Real-life Issues

Hyang-Won Kwon

The purpose of this study was to shed light on the concept of “publicness” which has been ambiguous and controversial. To this end, this study pursued a ‘multidisciplinary discussion’ covering public administration, political science, and economics. Additionally, significant issues were proposed on how the concept of publicness has a connection with real-life problems. In particular, it was argued that the judgment on if various objects in the country have publicness, that is, ‘publicness judgment’, can often lead to ‘political contestation’ as it can cause changes in the existing profit structure and value stock (i.e. abortion, sale of SOEs). Also, it was shown that the ‘judgment of publicness’ that was made is not permanent, but is characterized by ‘contextuality’ that constantly fluctuates in accordance with the societal power structure that varies depending on the history and location. Last, it was discussed that the administration has an independent role and identity as the authoritative subject of public judgment.

※ Keywords: publicness, public-private distinction, historical institutionalism, public philosophy