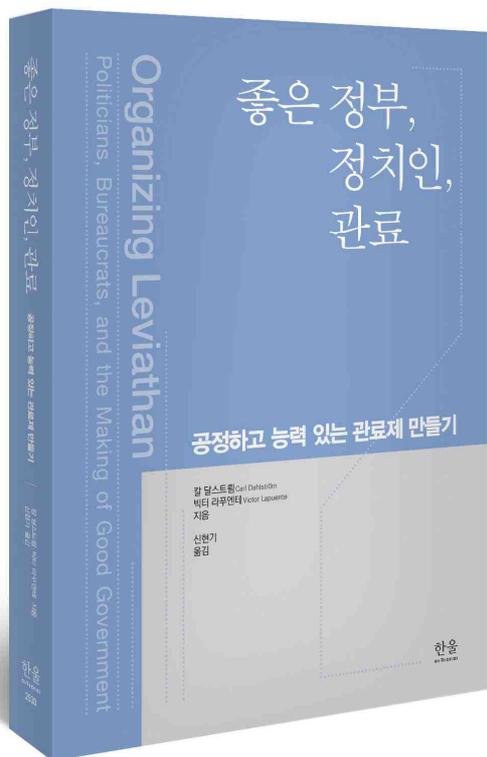


# 좋은 정부, 정치인, 관료

공정하고 능력 있는 관료제 만들기



칼 달스트뢰프, 빅터 라푸엔테 지음 | 신현기 옮김  
한울아카데미 | 2024년 9월 19일 발행  
신국판(153×224) | 양장 | 296쪽 | 값 39,000원  
정치학, 행정학, 비교 행정, 정부 역량, 행정 개혁, 거버넌스  
ISBN 978-89-460-7530-6 93350

## 민주주의와 법의 지배의 이면 정부라는 리바이어던 조직하기

“관료 제도는 정치 제도 못지않게 중요하다  
정치와 행정은 분리할 수 있으며  
공정하고 유능한 관료제는 가능하다”

왜 어떤 정부는 유능하고, 어떤 정부는 부패하는가. 좋은 정부란 무엇이며 좋은 사회와 국가를 만드는 데 어떤 영향을 미치는가. 이 책 『좋은 정부, 정치인, 관료: 공정하고 능력 있는 관료제 만들기』(원제: Organizing Leviathan)는 좋은 정부를 만드는 제도적 요인에 관한 강력한 이론을 제시하고 있다.

이 책의 저자 칼 달스트뢰프와 빅터 라푸엔테는 ‘좋은 정부’에 관한 세계적 연구 흐름에서 중요한 기여를 해온 스웨덴 예테보리 대학 교수이자 같은 대학 정부의 질 연구소의 연구 그룹을 대표하는 학자이다. 이들은 국가 기구의 행정 역량을 담보하는 각국의 관료제의 형성 과정을 역사적으로 추적하고 이를 비교·분석한 결과를 실증적으로 검증함으로써 유능하고 공정한 정부를 만드는 핵심적인 요인이 무엇인지를 밝힌다.



편집 김우영(031-955-0621, wooyeong@hanulbooks.co.kr)  
10881 경기도 파주시 광인사길 153 한울시소빌딩 3층  
031-955-0655(대표전화) | 031-955-0656(팩스)  
www.hanulplus.kr | blog.naver.com/hanulnew

## 좋은 정부라는 제도적 맥락 형성하기

---

좋은 사회와 국가를 만들기 위한 국가 기구 연구는 민주적 정치 제도와 법의 지배를 중심으로 이루어져왔다. 이것은 권력을 사용하는 제도로서 관료제, 즉 정부에 대한 낮은 관심을 의미하기도 한다. 또 다른 측면에서 공무원의 역선택과 도덕적 해이에만 관심을 쏟을 때, 이 책은 정부의 질과 경제 성장이 높은 상관관계를 가진다는 정치 경제학적 연구 결과를 토대로 국가 기구 연구의 가장 유력한 관점으로 관료제를 제시한다. 또한 좋은 정부란 무엇인가를 주제로 정치와 행정의 관계가 정부의 질에 어떤 영향을 미치는지 경험적으로 검증하고 있다. 즉 “관료 제도의 특성은 정치 제도의 특성 못지않게 중요하다. 이 책은 정치와 행정이 근본적으로 상충 관계에 있다는 주장에 반대하며, 능력주의적이면서도 유연한 관료제가 가능하다”고 주장한다.

## 핵심 요건은 정치와 행정의 분리

---

저자는 국가 기구의 역량을 결정하는 핵심 요인은 폐쇄적인 규범, 종신 고용과 급여가 아니라 바로 정치와 행정의 분리에 있다고 말한다. 정치와 행정 관계를 조직하는 방식에 따라 달라지는 인센티브(유인)에 주목할 필요가 있는 것이다. 역사적으로 통치 엘리트의 인센티브는 그들이 일하는 제도적 맥락에 의해 형성되었다. 그렇다면 부패한 관료가 되지 않도록 탐욕과 기회주의로의 유인을 약화시킬 수 있는 맥락을 만드는 것이 더욱 중요해진다. 정치와 행정의 분리는 형식적인 구분을 의미하지 않는다. 공공 부문에서 일하는 사람인 정치인과 관료의 직무와 경력을 실질적으로 분리하는 것을 가리킨다. 저자는 정치인과 고위 공무원이 서로 다른 직업적 이해관계를 갖는 것이 단점이 아니라 장점이라 말한다. 그럼으로써 정부 행정 전반을 신뢰할 수 있게 되기 때문이다.

역자 신현기 교수(가톨릭대 행정학과)는 옮긴이 후기에서 이 책이 제시하는 바를 간단히 정리한다. “이 책은 정치적 영향력을 배제하고, 오직 능력에 따라 관료를 선발하는 능력주의 관료제 시스템일 경우 부패가 억제되고, 낭비성 정부 지출이 감소하며, 시대 변화에 능동적으로 대응하는 행정 개혁이 더 쉽게 일어난다는 점을 실증적으로 보여준다. 이는 능력에 의해 선발된 관료들이 정치인에 비해서 도덕적 인간이거나, 행정 윤리로 무장했기 때문이 아니다. 능력주의 임용 시스템에서는 관료들의 이해관계가 정치인의 이해관계와 분리되기 때문에 서로 결탁해 이익을 공유하는 카르텔을 만들 인센티브가 없기 때문이다. 서로 분리된 책임성 통로에 따라 이뤄지는 상호 감시와 견제는 국가 기구를 활용해 사익을 취하는 부패와 합법적이지만 공적 자원을 낭비하는 비효율성을 억제한다.”

## 권력을 축적하고 사용하는, 또 다른 리바이어던 조직하기

---

정치학자 프랜시스 후쿠야마는 이상할 만큼이나 주류 정치학이 관료제를 고려하지 않았다고 말한 바 있다. 비교 정치학 연구는 주로 민주적 책임성과 법의 지배에 대해 연구해 왔고, 권력을 축적하고 사용하는 제도, 즉 국가의 다른 측면인 행정부와 관료제에 관심을 갖지 않았다는 것이다. 하지만 우리는

국가의 운명을 이해하기 위해서 관료 제도라고 하는 역사적 유산을 살펴봐야 한다는 것 그리고 정부 행정이야말로 오랜 역사적·문화적 발전의 결과임을 이미 알고 있다. 부패하지 않은 정부, 낭비하지 않은 정부, 유연하게 개혁하고 유능한 정부에 대한 요구가 높아지는 현실이 바로 좋은 정부를 바라는 기대와 희망을 대변하는 것이다. 국가를 구성하는 정치 제도에만 관심을 기울인다면 국가를 바라보는 단순한 관점에 사로잡히게 된다. 이 책은 리바이어던의 또 다른 측면이자 국가를 조직하는 관료 제도에 주목해, 실제로 정치인과 관료의 경력이 분리된 정부가 높은 행정 역량을 보여준다는 사실을 실증적으로 검증함으로써 이 이론에 힘을 실고 있다.

## 지은이 소개

---

### 칼 달스트룀(Carl Dahlström)

스웨덴 예테보리 대학교 정치학과 교수이자 정부의 질 연구소의 연구위원이다. 비교적·역사적 관점에서 행정학, 행정 개혁, 복지 국가 정책 결정에 대해 연구하고 있다.

### 빅터 라푸엔테(Victor Lapuente)

스웨덴 예테보리 대학교 정치학과 부교수이자 정부의 질 연구소의 연구 위원이다. 양적 방법과 질적 방법을 결합한 비교 정치학과 비교 행정학을 연구하고 있다.

## 옮긴이 소개

---

### 신현기

가톨릭대학교 행정학과 부교수이다. 서울대학교 사회학과 학사, 석사, 행정대학원 정책학 박사를 마쳤다. 경향신문 사회부, 경제부 기자, 국정홍보처, 문화체육관광부 사무관 등으로 일했다. 민주화 이후 대통령의 국정 운영, 근대 국가 성립 이후 행정 역량의 구축, 미디어 정책과 정부의 정책 홍보 등에 관심이 많으며 다수의 관련 연구 논문을 발표했다. 저서로 『대통령의 권력과 선택』, 『대한민국 부동산 40년』, 『대한민국 교육 40년』(이상 공저) 등이 있다.

## 차례

---

한국어판 서문

### 1 정치인과 관료의 관계가 중요한 이유

인센티브와 인센티브 제도

부패와 '돈 비토' 이야기  
정부 효과성과 '유령공항' 이야기  
바보야, 문제는 인센티브야!  
이 책의 개요

## 2 이론

인센티브의 중요성  
무엇이 좋은 정부를 만드는가? 기존 연구의 성과와 한계  
나쁜 정부의 두 가지 증상과 이를 줄이는 방법  
정치인과 관료의 경력 분리는 왜 정부의 질을 높이는가?  
베버주의 제도와 현실 세계에서 정치인과 관료의 경력 분리  
연구 전략

## 3 폐쇄형 베버 관료제

의심스러운 약속  
폐쇄형 관료제의 두 가지 장점  
폐쇄형 베버 관료제 가설에 대한 검증 전략  
폐쇄형 베버 관료제 가설은 현실에 부합할까?  
나폴레옹 행정 전통과 폐쇄형 베버 관료제의 위험성  
결론

## 4 부패

신증함의 발명  
부패 억제  
정치인·관료의 경력 분리 효과 검증 전략  
국가 비교의 결과  
미국과 북유럽의 반부패 투쟁  
결론

## 5 정부 효과성

서론  
두 가지 스타일의 사회적 통제  
법과 관료제의 밀접한 관계  
자동인형 대 자율적 관료제  
효과적 정부의 두 가지 구성 요소와 결정 요인

정치인·관료 경력 분리와 정부 효과성

결론

## 6 행정 개혁

서론

신공공관리 행정 개혁과 공공 부문 성과급제

NPM 행정 개혁에 대한 기존 설명 방식

제도적 설명 방식

공공 부문 성과급제 도입의 국가 간 차이

정치인과 관료의 경력 분리, 신뢰, 그리고 공공 부문 성과급제

결론

## 7 결론

정부의 질을 높이는 방법

리바이어던 조직하기

이론적 함의

좋은 정부로 가는 흐릿한 길

감사의 말

옮긴이 후기

참고문헌

찾아보기

## 책 속으로

---

즉, 서로 다른 이해관계를 가진 집단이 함께 일하면 서로 감시하게 되고, 이는 두 집단 모두 이기심에서 벗어나 공동선을 향해 나아갈 수 있게 한다는 것이다. 반대로 통치 엘리트 모두가 같은 이해관계를 가지고 있다면 부패와 사익 추구를 막을 사람이 아무도 없기 때문에 권력 남용이 더 흔해질 것이다. \_ 13쪽 1장 정치인과 관료의 관계가 중요한 이유

정치와 행정 관계를 조직하는 방식에 따라 달라지는 인센티브에 주의를 기울일 필요가 있다. 역사적으로 통치 엘리트들은 사회 전체를 희생하면서 자신의 지위를 이용하려는 유혹을 받아왔고, 실제로 그럴 기회를 가졌다. 새로운 엘리트라도 똑같이 행동할 것이기 때문에 문제는 사라지지 않는다. 통치 엘리트들의 인센티브는 그들이 일하는 제도적 맥락에 의해 형성된다. 따라서 탐욕과 기회주의에

대한 인센티브를 약화시킬 수 있는 맥락을 만드는 것이 중요하다. \_ 26~27쪽 2장 이론

폐쇄형 베버 관료제 가설은 필자 주장과 경쟁하기 때문에 최대한 폭넓게 검증하려고 한다. 먼저 폐쇄형 베버 관료제 가설에 내포된 메커니즘을 논의하고, 이를 측정할 수 있는 적절한 지표를 찾아낼 것이다. 이어 2장에서 언급한 관료제의 두 가지 차원인 규제와 경력 인센티브를 비교한 뒤 100여 개국을 대상으로 국가 간 비교 분석을 실시할 것이다. 다음으로 폐쇄형 베버 관료제 지표와 세 가지 종속 변수, 즉 부패, 정부 효과성, 행정 개혁 간의 상관관계를 살펴본다. \_ 74쪽 3장 폐쇄형 베버 관료제

부패 억제에 핵심은 관료제 규범일까? 즉, 정치로부터 자율적인 공무원이 비공식적 행동 규범을 내면화하기 때문에 자주 옮겨 다니느라 관료 조직의 핵심 가치를 내면화하지 못한 낙하산 공무원보다 덜 부패할지 모른다. 아니면 부패 억제에 핵심은 급여일까? 즉, 능력에 따라 임금을 받는 공무원은 연고에 따라 임금을 받는 직원보다 임금이 높아서 뇌물의 유혹에 덜 빠질 수 있을지 모른다. 아니면 부패 억제에 핵심은 경력 인센티브일까? \_ 117~118쪽 4장 부패

왜 어떤 정부는 다른 정부보다 더 효과적일까. 이 질문을 필자가 처음 제기한 것은 아니다. 여러 사회 과학자들이 사회 후생 전반에 긍정적 또는 부정적 기여를 하는지 여부에 따라 정부 유형을 여러 가지로 범주화했다. 한 나라의 사회 구조를 관찰하면서 경제에 대한 접근이 '제한적'인지, '개방적'인지, 또는 그 사회의 엘리트가 '착취적'인지, '포용적'인지 등으로 범주화했다. 이런 범주화는 매우 설득력 있고, 국가의 장기 발전에 대해 많은 통찰을 제공한다. \_ 151쪽 5장 정부 효과성

공공 부문에서 소유주에 해당하는 사람은 누구일까? 민주주의 체제에서 궁극적 소유주는 유권자이겠지만, 국가 행정의 사실상 소유주는 정부 특히 장관이나 내각 구성원일 텐데, 이들은 공무원의 이익에 반하는 기회주의적 행동을 통해 이득을 얻을 수 있다. 민간의 소유주와 달리, 내각 구성원들은 공무원이 생산한 잉여를 취할 권리가 없지만, 정치인인 이들은 공공 정책으로 만들어진 잉여로부터 이득을 볼 수 있는 여러 가지 방법을 갖고 있다. 그렇다면 공공 부문의 관리자는 누구일까? 복잡한 행정 구조에서 ... 공무원의 관리자 직급을 규명한 행정학 연구에 근거했을 때, 국가 행정의 관리자는 영국의 상임 비서관, 스페인의 사무총장과 같은 직위, 즉 국가 행정의 일상적 관리를 책임지는 고위 공무원 또는 고위직이라고 할 수 있다. \_ 194쪽 6장 행정 개혁

수수께끼의 해답은 관료 제도의 특성이 정치 제도의 특성 못지않게, 혹은 그보다 더 중요하다는 사실이다. 성과가 높은 정부들의 공통점은 국가 기구 내에서 상대적으로 높은 수준으로 정치인과 관료의 경력 분리가 이루어지고 있다는 점이다. 이들 국가에서 정책 과정은 서로 견제하는 두 집단, 즉 정치인과 관료 사이의 투쟁, 긴장, 협력으로 점철되어 있다. 반대로 성과가 낮은 정부에서 정책 과정은 한 집단이 사회 후생을 희생하면서까지 자신이 생각한 최선책을 강요하거나, 아예 독점한다. \_ 213쪽 7장 결론