光州保健專門大學 論文集 第 16 輯 (1991)
The Journal of Kwangju Health
Junior College Vol. XVI.

行政理念으로서 社會的 衡平性

사회복지과
전임강사 오 종 희

I. 序 論

行政理念이란 行政이 추구하여야 할 價値 및 指導精神을 말한다. 즉, 行政이 어떠하여야 한다 또는 바람직한 行政은 어떠한 것이라고 할 때의 指針이나 理想으로 제시될 수 있는 基準을 말한다.[1] 바꾸어 말하면 行政이 지향하고자 하는 方向, 價値, 規範 및 精神이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 行政理念은 當爲(Sollen, ought)의 영역에 속하며 存在(Sein, is)의 영역에 속하는 것은 아니다.

대개 行政의 基本理念으로서 能率性, 民主性, 効果性, 合法性, 衡平性 등을 거론하고 있으나 이것은 어느 하나의 理念이 行政의 絶對的인 價値나 最高의 規範으로 제시될 수는 없다. 이러한 行政理念은 고정적인 것은 아니며 時代的 場所的 制約條件에 따라서 變遷하고 있는 것이다. 따라서 行政人은 時代에 따라 강조되는 行政理念을 정확히 파악함으로써 行政變動에 대한 對應能力을 배양시키지 않으면 안된다.

政治, 經濟, 社會 등 行政環境이 변화함에 따라 政府의 역할도 달라지고 있으며, 政府의 역할이 經濟的인 성장과 발전에 대한 관심에서 福祉나 配分의 문제로 전환됨에 따라 行政理念 또한 傳統的인 行政에서 가장 강조하였던 能率性에서 오늘날에는 民主性, 社會的 衡平性(Social equity)으로 그 관심의 초점이 옮겨지고 있다.

1960년대 美國에서는 反戰運動, 풍요속의 貧困, 少數民族問題, 勞動運動, 官僚들의 倫理的 責任問題 등 많은 社會問題가 제기되었으며, 그 시기는 D.Waldo의 표현대로 "소용돌이의 時代(A Time of Turbulence)"라 할만 했다.[2] 이러한 시기에 「존슨」政府는 "偉大한 社會(The Great Society)의 建設"을 위한 여러가지 政策을 실시하였으며, 동시에 行政學界에서도 소위 新行政學(New Public Administration)이라는 行政學의 새로운 움직임이 일어났다. 즉, 行政實務와 行政學界에서 다같이 政府活動을 指針해 주는 理念上의 변화를 모색하고 있었으며 이러한 理念으로서 강조된 것이 社會的 衡平性이다. 이것은 行政人들이 低所得

---

1) 황찬성, "行政理念의 變遷," 「慶南大 法政論集」, 第 5 號 (1987), p.41.

2) H.George Frederickson, *New Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1980), p.31.

層과 少數集團을 희생시키고 上流層과 企業家集團의 이익을 위해 주로 奉仕하고 있던 그 시대의 사회적 풍토에 대한 반성의 결과이다.[3] 이러한 新行政學의 입장은 西歐諸國의 오랜 政治·行政理念의 美國的 수용의 노력이라고 볼 수 있으나 福祉國家를 지향하고 있는 韓國行政에 있어서도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

韓國은 1960년대 초반부터 시작한 經濟開發政策으로 괄목할 만한 高度經濟成長을 가져왔다. 그러나 이러한 高度成長에는 또한 많은 문제점이 노정되고 있는 현실이다. 先成長·後分配 정책으로 인한 계층간, 지역간의 所得隔差, 산업화·도시화로 인한 非人間化, 不平等 등의 문제를 야기시켰다. 이러한 문제에 대한 根本的인 해결을 지향하는 것이 行政의 理念으로서 社會的 衡平性이다.[4]

行政人에게 意思決定의 基準이 되는 理念 또는 價値는 대단히 중요하다. 본 연구에서는 新行政學에서 주장하는 理論과 John Rawls의 正義論을 중심으로 관계되는 문헌을 통하여 오늘날 韓國行政에 있어서 추구되어져야 하는 行政理念으로서 社會的 衡平性에 대하여 考察하고자 한다.

Ⅱ. 社會的 衡平性의 擡頭背景

현대 行政에 있어서 당면한 문제의 하나는 국민들의 生活의 質(Quality of Life)을 높히는 일이다. 生活의 質을 높히기 위해서는 이에 맞는 적절한 規範的인 價値가 필요하다. 前述한 바와 같이 行政理念은 특정한 時代와 社會의 政治, 經濟, 社會 등의 환경적인 요소를 배경으로 하여 전개되어 왔다. 社會的 衡平이라는 이념은 사실상 政府의 起原과 역사를 같이할 만큼 오래된 문제이다.[5] 그러나 오늘날에도 여전히 社會的 衡平의 문제가 제기되고 있는 것은 분명히 우리 時代의 政治, 經濟, 社會的 현실의 문제점을 반영하고 있는 것이다.

1. 社會經濟的 不平等

社會的 衡平이나 配分的 正義가 문제되는 배경의 하나는 自由民主主義體制의 국가에서 현실적으로 所得과 富, 教育機會 등의 社會經濟的인 資源이 平等하게 配分되어 있지 못하다는 사실이다. 韓國의 경우 經濟成長 위주의 政策으로 絶對貧困은 해소되었다고 하지만 所得分配와 관련되는 노사분규, 지역간 및 都·農간 불균형, 상대적 소외계층을 발생시켜 왔다.[6]

---

[3] Elizabeth Howe & Jerome Kaufman, "Ethics and Professional," ed. William N.Dunn, *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis* (Lexington, Ma: D.C.Heath and Company, 1983), pp.9~10

[4] H.George Frederickson, *op.cit.*, p.37.

[5] *Ibid.*, p.36.

[6] 羅基山, "Cybernetic 觀點에서 본 韓國의 福祉政策," 韓國行政學會, 「韓國民主行政論」(서울: 考試院, 1988), p.280.

물론 社會經濟的 資源이 완전히 平等하게 분배되어 있는 社會는 현실적으로 존재하지 않으며, 바람직스럽지도 않다. 이와 같이 配分의 不均等, 특히 所得分配의 不平等이 발생할 수 밖에 없는 原因으로서는 能力說(Ability Theory) 無作爲說(Stochastic Theory), 個人選擇說(Individual Choice Theory), 教育不平等說(Theories of Educational Inequalities), 相續說(Inheritance Theory)등의 이론이 주장되고 있다.[7] 비록 分配의 不平等이 상대적인 것이기는 하지만 어떤 사회에서 分配의 不平等度가 높다고 할 때 공정한 分配의 요구가 커진다는 것은 분명하다. 더구나 오늘날에 와서는 社會科學分野의 괄목할 만한 진보에 힘입어 여러 測定技法들을 이용하여 所得階層別 分配狀態를 객관적으로 측정할 수 있게 되었다.

그래서 일반 국민들도 보다 용이하게 分配의 不平等度를 認識할 수 있게 되었고 나아가서 外國은 물론 國內 다른 지역의 所得不平等度와 비교한 결과에서 생길 수도 있는 價値의 相對的 박탈감(relative deprivation) 등으로 主觀的인 不平等度의 認識은 더욱 클 수도 있는 것이다. 이러한 요인은 오늘날에 와서 공정한 分配를 요구하는 국민들의 壓力으로 작용하고 있다. 이와 같이 객관적으로 존재하는 所得의 不平等度가 공정하지 못하다고 느끼는 국민들의 불만이 표출되면서 결국은 社會正義나 社會的 衡平의 문제에 관심이 더해지고 있다.

2. 多元主義的 政治過程의 問題點

多元主義的 政治過程(Pluralistic Political Process)에서 가장 심각한 문제의 하나로 지적할 수 있는 점은 열악한 위치에 처해 있는 貧困한 계층이 成長이나 發展의 혜택을 상대적으로 적게 받고 있다는 사실이다. 既得權을 가지고 있는 안정적 階層에게는 유리하게, 經濟·社會的 資源을 가지고 있지 못한 열세한 少數集團에게는 불리하게 제도적인 차별대우를 한다. 뿐만 아니라 多元主義的 政治過程에서 分配의 不公平을 완화시키기 보다는 오히려 조장하고 강화한다는 점이다.

自由民主主義의 政治體制에서 불공정한 分配狀態가 있을 경우에 社會經濟的 지위가 낮은 집단에 유리한 방향으로 再分配를 現實政治過程에서 기대하기가 힘들다. 現實政治過程에서 社會經濟的 지위가 낮은 집단의 參與度가 낮을 수 밖에 없고 따라서 영향력이 적으며 결과적으로 차별대우를 받고 있는 사실이 드러나고 있다. 이러한 사실 때문에 政府의 바람직한 行政을 펼치기 위해서는 政策決定過程에 일반 국민들의 參與를 강화시켜야 하는 한편 社會的 衡平의 필요성이 더욱 강조되는 것이다.

3. 傳統行政學의 反省

新行政學運動의 태동은 특정의 역사적 맥락에 대한 반응이며 그것을 반영하고 있다.[8] 1960

---

[7] 鄭用德, "福祉 및 所得分配政策과 行政學," 「韓國行政學報」, 第16號(1982), pp.184～189.

[8] Frank Marini, ed. *Tomard a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective* (Scranton Chandler Publishing Co., 1971), p.12.

년대의 혼란스러웠던 美國社會體制는 D.Waldo에 의해 소용돌이의 시대 또는 혁명의 시대라고 불릴만큼 긴박한 과제들이 계속해서 제기되고 있었다. 그 당시를 A.Schick는 다음과 같이 술회하고 있다.[9] 60년대는 시종일관 소용돌이 時代였다. 중요한 사건들과 미래에 대한 열망때문에 항상 동요했던 시기였지만, 貧困은 사라지지 않고, 都市슬럼 問題도 해결되지 않았고 흑인과 백인이 평등해지지도 않았다.'

그러나 이와 같은 激動期에 政治學, 社會學, 行政學 등 旣存의 社會科學들은 政治·社會的 諸般問題들을 진단하고 처방·해결하는데에는 너무나 무력하였다. 前述한 바 있는 貧困問題, 都市問題, 人種紛糾 등 政治, 經濟, 社會的 弱者와 관련된 항의사태가 해결되지 못한 채 70년대를 맞이한 것이다. 나아가서 워터게이트 事件의 발생으로 政府의 道德性에 심각한 의문이 제기되기도 했었다. 따라서 여러 社會科學分野에서 旣存의 입장에 대한 반동으로 새로운 世代에 의한 不滿과 批判 및 低抗이 나타나기 시작했다.[10]

行政學에서는 이러한 激動期의 時代的 산물이 新行政學이다.[11] 新行政學者들은 貧困, 都市, 人種 문제의 해결에 있어서 政府는 社會的 弱者의 편에 설것을 주장하고 있다.[12]

이와 같은 문제를 해결하기 위한 價値規範으로 新行政學에서는 傳統的·古典的 行政理念인 能率性(efficiency)과 經濟性(economy) 위에 社會的 衡平을 추가시킨다. 어떤 서비스가 효율적으로 관리되었고 또한 經濟的, 能率的이라 하더라도 여전히 문제는 남아 있다. 누구를 위한 效率的 관리인가? 누구를 위한 節約인가? 누구를 위한 能率인가?[13]

Ⅲ. 行政理念으로서 社會的 衡平性

1. 社會的 衡平의 根據

社會的 衡平이 요구되는 根據로서의 平等(equality), 實績(merit) 및 欲求(need)이다.[14]

1) 平等

18세기 이후 적어도 인간의 平等思想과 基本權思想이 政治思想의 근간을 이루면서부터는 平等은 正義나 社會衡平의 理論에 있어서 기본적 전제가 되어왔다. 이 때의 平等은 단순히 法 앞에서의 平等만이 아니라 人間의 尊嚴性(dignity)과 價値(value)가 다 동일하다는 것이다.

---

9) Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public Administration in the 60s," ed. Frederick Mosher, *American Public Administration: Past, Present, Future* (Alabama: University of Alabama Press, 1975) p.145.

10) Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis* (Menlo Park, Calif.: Cummings Publishing Co., 1977), pp.339~350.

11) H.George Frederickson, *op.cit.*, p.47.

12) *Ibid.*, p.40.

13) *Ibid.*, p.37.

14) 鄭用德, "韓國에서의 配分的 正義와 公共政策," 「韓國政治學會報」, 第16輯(1982), pp.289~309.

이 때 재화나 가치는 모든 人間에게 동일하게 配分되어야 한다. 왜냐하면 人間으로서의 價値(human worth)는 동일하기 때문이다. 여기에 깔려있는 근본적인 思想은 人間의 존엄성은 신분이나 계층에 따라 다를 수 없고 人間은 그 자체가 목적으로 다루어져야지 수단으로서 다루어질 수 없다. 여기서 人間의 능력에 따른 差別的 配分이란 있을 수 없다고 생각한다.

이러한 平等理論은 Aristotle에 의해서 정면으로 반박된다. 不平等한 者들을 平等하게 다루는 것은 平等한 자들을 不平等하게 다루는 것처럼 공정하지 못하다는 것이다. 人間에게는 年齡別, 性別, 知能別, 能力別, 教育別로 차이가 있다. 선천적으로 또는 후천적으로 존재하는 이러한 차이를 무시하고 財貨나 價値를 배분한다는 것은 불합리하다. 平等은 정치적, 법적, 사회적 의미에 있어서는 강력한 命令性(imperative)을 가지고 있지만 經濟的 의미에 있어서는 한정된 의미밖에 없다. 특히 平等에 입각한 配分的 正義는 저축과 투자의욕을 줄이고 새로운 기술을 개발하겠다는 의욕마저 줄여 경제능률이나 경제성장을 저해한다.

이상에서 平等理論의 根據와 이에 대한 批判을 간단히 살펴보았는데 平等理論 자체의 결함보다는 왜 이러한 理論이 나오게 되었는가의 경위가 더 중요하다고 할 수 있다.

少數의 特權階層이 社會의 富를 필요 이상으로 또는 비도덕적·비인간적으로 독점하고 있을 때에 여기에 대한 강력한 反作用으로 대두된 것이 平等理論이라고 한다면 비록 환상적인 개념으로 파악 될지라도 公共政策을 위해서 시사하는 바는 대단히 크다. 最低生計費의 支給, 最低賃金制, 社會保障制, 義務教育制, 累進稅制 등은 平等理論을 토대로 해서 이룩된 政策이라고 할 수 있다.[15]

2) 實績

實績理論에 의하면 社會的 衡平이나 配分的 正義는 인간이 社會에 공헌한 만큼 反對給付를 받을 때에 나타난다는 것이다. 이러한 實績理論은 Aristotle을 위시해서 많은 사람들에 의해서 지지를 받고 있다. 인간의 能力이나 實績의 差異를 무시한 平等이란 社會的 衡平이 될 수 없다는 것이다. 인간의 差異를 인정하고 여기에 따른 차별적 대우를 정당화하고 있다. 自由主義論者들은 대부분 이러한 입장을 취하고 있다.

實績理論의 기본전제가 되는 것은 機會均等(equality of opportunity)이다. 즉, 모든 사람에게 機會는 균등하게 주어지고 그 다음에 能力의 差異에 따른 상이한 配分을 따져야 한다. 機會均等이 존재하지 않는 곳에 能力의 차이를 따진다는 것은 公正하지 않다는 것이다.

그런데 實績理論에도 문제점이 없는 것은 아니다. 개인의 사회에 대한 貢獻 그가 받는 대가는 일치해야 한다는 것이 能力理論의 주장인데 이러한 주장은 철학적인 면에서나 실천적인 면에서 문제점이 많다.

우선 철학적인 면에서 발생하는 문제는 사회에 끼친 貢獻과 받아야 할 量 사이에는 이것을

15) 上揭論文, p.396.

연결시킬 수 있는 基準이 없다는 것이다. 실제로 실천적인 면에서도 문제점이 발생하는데 反對給付(reward)는 상황에 따라 늘 수정되어야 한다. 다른 사람이 사회에 기여한 만큼 대가를 받지 못한다면 나도 기여한 만큼 대가를 요구할 수 없는 것이다. 賃金制度가 能力理論을 바탕으로 해서 운영되고 있지만 엄밀한 의미에서 무엇이 사회에 대한 貢獻인가를 결정한다는 것은 대단히 어렵다. 富의 생산이나 창조는 자기의 노력에 의해서만 얻어지는 것은 아니다. 그리고 실제 기여한 만큼 대가를 받지 못한다는 주장이 있는데 勞動者가 資本家에 비해서 공헌한 만큼 대우를 받지 못한다는 것이다. 따라서 實績理論의 가장 심각한 문제점은 현실적으로 사회구성원이 자기가 기여한 만큼 反對給付를 받지 못하고 있고 능력을 발휘할 수 있는 機會가 골고루 주어지지 못하고 있는 것이다. 현실적으로 機會均等이 보장되어 있지 않고 어떤 사람들은 實績이상으로 대가를 받고 있고 다른 사람들은 실적 이하로 대가를 받고 있는 것이다.

實績理論은 이 밖에도 社會的 무능력자나 심신장애인 또는 노약자를 어떻게 대우하고 다룰 것인가에 대해서 전혀 관심을 기울이지 않고 있다.

實績理論에서 추구되어야 할 公共政策은 自由競爭과 機會均等이 확보되도록하는 것이다. 機會均等이 보장되지 않은 사회에서 實績中心의 社會衡平을 주장하게 되면 이는 기존의 不平等을 강화하는 결과만 초래시킬 것이다. 政府의 市場介入政策, 經濟規制政策은 이러한 차원에서 추구되는 정책이라고 할 수 있다.

實績主義에서 추구하는 公共政策은 機會均等이 보장되는 가운데에서 能力과 實績에 입각한 價値의 配分이 이루어지도록 하는 것이다.

3) 欲求

欲求理論의 기본입장은 富나 價値가 인간의 欲求에 따라 配分될 때에 社會의 衡平이 이루어진다는 것이다. 欲求理論은 주로 社會主義者들(socialists)에 의해서 지지를 받고 있다. 欲求理論의 전제가 되는 것은 인간은 자기의 능력이나 실적과 관계없이 그의 욕구가 충족되어야 할 권리가 있다는 것이다. 인간은 누구나 존경, 위엄, 자유에 대한 권리가 있는데 이러한 권리들은 基本的 欲求가 충족되지 않으면 향유될 수 없다는 것이다. 여기서 인간의 欲求는 物的 財貨를 配分하는데 있어서 가장 지배적인 기준이 되어야 한다는 것이다.

欲求理論 역시 문제점이 적지 않다. 우선 이 理論은 財貨나 價値는 한정되어 있는데 인간의 욕구는 무한하다는 것을 간과하고 있다. 또한 欲求라는 개념 자체를 정의하기가 어렵다. 欲求를 基本的 欲求(basic needs)로 해석한다면 무엇이 基本的 欲求이냐에 대해서 논란이 많다. 흔히들 '人間다운 生活'을 할 수 있는 欲求를 基本的 欲求라고 하는데 무엇이 '人間다운 生活'이냐는 또한 쉽사리 정의하기가 어렵다. '人間다운 生活'은 국가별, 시대별로 그 개념이 다르다.

그러나 欲求理論에서 내세운 基本欲求 개념은 위에서 설명한 平等理論이나 實績理論에서 다

같이 그 실현의 전초전으로 사용할 수 있다는 것이다.[16] 우선 平等理論에서 볼 때 基本欲求充足이 만족스러운 상태는 아니나 궁극적인 상태인 完全平等으로 가는데에 첫 단계는 될 수 있다는 것이다. 즉 基本欲求充足은 最低의 平等은 확보하고 있다는 것이다. 實績理論에서 볼 때에는 모든 인간에게 최저이나마 基本的 欲求를 충족시켜 줄 때에 자유경쟁과 기회균등을 보다 활성화시킨다는 것이다. 欲求理論 역시 철학적인 면에서나 실제 적용상의 면에서 문제점이 많으나 그의 중심 개념인 基本欲求 개념은 最低의 인간생활은 보장되어야 한다는 思想에 기여한 바가 크다.

欲求理論에서 추구하는 公共政策은 年金制度, 保險制度, 最低賃金制, 失職手當, 絶對貧困者에 대한 公的扶助 등이다.

2. 社會的 衡平性의 本質

社會的 衡平의 전개과정은 John Rawls의 正義論에서 그 本質을 찾아볼 수 있다.[17] Rawls는 社會契約論的 正義論과 公利主義的 正義論을 종합했다고 할 수 있는 "公正性으로서의 正義論(Justice as Fairness)"을 주장하였다. 政府에서의 衡平의 개념을 주장하는 탁월한 理論家인 Rawls에 있어서 正義는 倫理形態에서 가장 基本的인 原理이며 다른 原理들을 지배한다.[18]

> 각 個人은 전체로서의 社會福祉 때문에도 유린당할 수 없는, 正義에 바탕을 둔 不可侵權(inviolability)을 소유하고 있다. 이러한 이유로 正義는 타인이 共有하는 더 큰 善 때문에 少數人의 自由가 희생되는 것을 거부한다. 正義는 多數集團이 향유하는 더 큰 이익 때문에 少數集團에 강요되는 희생을 용납하지 않는다. 따라서 正義社會에서는 시민의 同等한 自由가 정착된 것으로 받아들여진다. 즉 正義에 의해 확보된 權利는 政治的 協商이나 社會的 利害關係의 산술대상에서 좌우되지 않는다.[19]

Rawls는 正義理論을 발전시키면서 衡平의 理論을 전개할 수 있는 知的 장치 또는 技法을 제시하고 있는데 바로 原初的 立場(original position)의 인식이 그것이다. 原初的 立場은 모든 기본적 社會構造(社會的·經濟的·政治的)들을 설명할 수 있는 가장 기본적인 正義의 原理들에 관하여 合意가 이루어진다. 原初的 立場의 개념하에서 社會的·經濟的 및 政治的 行態에 대한 규칙을 제정하는 사람들은 자신이 처한 상황에 구애되지 않고 時代를 초월해 모든 社會에서 받아들여질 수 있는 規則들을 주위깊게 만들어야 한다.

이와 같은 Rawls의 理論에 대하여 David K.Hart는 다음과 같은 방식으로 해석한다. 「특

16) 上揭論文, pp.305~306.

17) 衡平은 自然權 또는 正義와 同意語로 파악한다. 또한 衡平은 法的이라기보다는 倫理的이며, 實定法上의 어떤 制裁가 아니라 良心의 戒律(precepts of the conscience)에 입각하고 있다고 한다; Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4th ed. (St. Paul, Minn. : West, 1957), p.634.

18) H.George Frederickson, *op.cit.*, p.38.

19) John Rawls, *A Theory of Justice*(Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971), p.7.

정한 조건을 모르고 있기 때문에 그들은 자신이 惠澤을 많이 받은 階層에 속하게 될지, 적게 받은 階層에 속하게 될지 알 수 없다. 이런경우 惠澤을 적게 받은 사람의 상태를 改善시키는 正義原則을 선택하는 것이 현명하다. 왜냐하면 누구나 쉽게 그런 상태에 놓일 수 있기 때문이다.」[20]

이 理論의 操作化를 위하여 Rawls는 두 가지 正義原則을 제시하고 있다.

第1原則은, 平等한 自由의 原則(Principle of Equal Liberty)으로서 모든 사람은 다른 사람의 類似한 自由와 相衝되지 아니하는 한도내에서 가장 廣範圍한 自由에 대하여 同等한 權利를 가져야 한다는 것으로서 自由와 같은 基本的인 權利들은 절대로 모든 사람에게 平等하게 주어져야 하며 個人의 인격을 위해서건 사회의 이익을 위해서건 결코 교환될 수 없다는 것이다.

第2原則은, 社會的·經濟的 不平等은 다음 2가지 조건을 충족시키도록 調整되어야 한다. 이것은 社會的·經濟的 不平等이 허용되는 경우를 제시하고 있는데

① 差等의 原則이다. 이것은 不平等은 最少受惠者에게 最大限의 利益을 保障하여야 한다는 것이다.

② 機會均等의 原則이다. 이것은 不平等의 근원이 되는 公職(offices)과 職位(positions)는 모든 사람에게 均等하게 開放되어야 한다는 것이다.[21]

이러한 두 原則은 오늘날 統治上의 다른 權利들과 똑같이 중요한 權利가 되어야 한다. Hart는 또 다음과 같이 덧붙이고 있다.

> Rawls에 의하면 正義의 두 原則을 받아들인다는 것은 社會의 集合的 노력이 그 社會의 惠澤을 덜 받은 構成員들을 위하여 집중됨을 의미한다. 그러나 이것으로 모든 不平等이 사라지고, 모든 利益이 社會 전체에 平衡(parity)이 이루어지도록 均等하게 配分되지는 않는다. 여전히 所得과 地位의 不平衡(disparities)은 존재할 것이다. 그러나 모든 사람에게 公平하게 부여된 더 이상 減할 수 없는 최소한의 根本利益(primary goods; 自我尊重, 權利와 自由, 權力과 機會, 所得과 富 등)이 존재하며, 그 最小限의 것은 充足되어야만 한다.[22]

Hart는 Rawls가 언급한 根本目的 가운데 自我尊重(self-respect)이 가장 중요하다고 주장한다. 어떤 사람일지라도 自我尊重意識을 약화시켜서는 안되며 또한 어떤 사람도 手段的으로 다루어져서는 안된다. 따라서 모든 社會制度나 措置들은 惠澤을 가장 적게 받았건, 많이 받았건 모든 사람의 自我尊重意識을 提高시켜야 한다. 왜냐하면 自我尊重意識이 正義社會의 根本이기 때문이다.[23]

---

[20] David K.Hart, "Social Equity, Justice and the Equitable Administrator," *Public Administration Review*, Vol.34 (Jan.-Feb. 1974), p.6.

[21] John Rawls, *op.cit.*, p.135.

[22] David K.Hart, *op.cit.*, p.7.

[23] *Ibid.*, p.8.

Rewls는 "公正性으로서 正義(justice as fairness)속에서 人間은 다른 사람과 共同運命體라는 점에 同意한다. 그들은 制度의 設計에 있어서 共同利益에 부합될 경우에 限하여 自然的, 社會的 환경을 자신들에게 유리하게 利用할 수 있다."고 주장한다.[24] 모든 人間이 태어날 때부터 同等하지 않기 때문에 受惠層은 非受惠層을 포함한 모두에게 봉사해야 할 道德的 義務(noblesse oblige)가 있다. 이것은 愛他主義的 이유에서가 아니라 人間의 相互依存關係가 중요하기 때문이다.

오늘날 대규모의 복잡한 組織들은 個人的 欲求나 目的보다는 組織 자체의 고유한 필요를 강조하는 경향이 있다. 문제는 現代組織들을 個人의 欲求에 對應的일 수 있도록 만드는 방법이다 Rawls의 理論은 어디서든지 個人의 權利를 보호하도록 組織을 관리하는 行政家들을 敎化시키려는 의도를 갖고 있다.

Hart는 社會的 衡平에 대한 Rawls의 接近方法을 다음과 같이 要約하고 있다.

1) 正義論은 社會的 衡平을 倫理的 내용으로 제시하고자 했다. 正義論을 받아들임으로써 公正한 行政人은 社會的 衡平을 추진할 수 있는 분명하고 잘 발달된 倫理指針을 제공받을 수 있다.

2) 正義論은 行政人이 非受惠層을 위하여 노력을 경주할 責任과 義務를 갖는다는 내용의 필요한 倫理的 合意를 제공할 수 있다.

3) 正義論은 모든 現代公共組織에 구속력을 부과할 것이다. 어떤 組織도 個人의 基本的 自由를 침해할 수 없기 때문이다.

4) 正義論은 倫理的 難題를 해결할 수 있는 수단(즉, 原初的 立場)을 제공한다.

5) 正義論은 社會的 衡平을 추구하여야 하는 行政에 職業綱領(professional code)를 제공한다.[25]

3. 社會的 衡平의 실현을 위한 手段價値

現代行政의 기본적인 價値로서 社會的 衡平性은 經驗的 事實보다는 哲學的·規範的 價値에 더 비중을 두고 있음을 의미한다.[26]

Frederickson은 社會的 衡平의 실현을 위한 手段價値로서 ① 對應性(responsiveness) ② 意思決定에 職員 및 住民의 參與 ③ 社會的 衡平 ④ 市民選擇 ⑤ 프로그램 效果에 대한 行政責任 등을 들고 있다.[27]

첫째, 行政의 對應性를 제고시키기 위해서는 政治的·行政的 分權化 또는 權限委任이 되어

---

24) John Rawls, *op.cit.*, p.102.

25) David K.Hart, *op.cit.*, pp.9~10.

26) H.George Frederickson, *op.cit.*, p.34.

27) *Ibid.*, p.35.

야 한다. 여기에서 行政의 對應性은 국민의 行政需要 또는 行政問題 해결에 대한 適應性을 말한다. 現代國家의 특징의 하나인 行政의 量的·質的 변화와 機能의 확대는 中央政府의 權限强化와 中央集權化의 요인이 되고 있다. 이에 따른 地域의 特殊性을 간과한 획일적인 中央政府 政策決定은 行政의 反應性을 저조하게 한다.

둘째, 都市政府 또는 地方自治團體에 있어서 意思決定에의 적극적인 住民參與이다. 이것은 住民生活에 직접적으로 영향을 미치는 意思決定過程에 住民의 權利를 강조하는 倫理의 수용을 의미한다. 住民의 財産權 및 生活權과 밀접한 관련을 갖는 사항들이 흔히 공개되지 않은 채 密室行政이 되는 수가 있다. 이것은 갖가지 副作用을 초래하기 마련이며 住民의 저항을 불러 일으키기 쉽다.

現代行政에서는 個人의 權利를 보호하기 위하여 意思決定過程을 개방하는 방향으로 나아가고 있으며, 受惠者의 직접 參與는 行政過程에 대한 점검뿐만 아니라 市民의 알 權利와 지각있는 市民의 발전을 위해서도 필요하다.[28]

住民參與는 결국 자기들의 欲求에 대하여 스스로 適應하는 受協과 調整의 形態로 귀결된다. 동시에 行政에 대해서 더욱 寬容的이고 理解的인 태도를 갖게 되며 자기의 중요성도 갖게 된다.[29]

또한 內部職員의 參與에 대해서는 그들의 業務에 관련된 意思決定에 參與할때 組織의 生産性, 士氣, 滿足度 등이 훨씬 높아진다.[30]

세째, 行政서비스에 있어서 社會的 衡平은 階層間, 職能間 뿐만 아니라 地域的 衡平도 고려해야만 한다. 이를 위해서는 衡平을 강조하는 職業的 倫理綱領이 필요할 것이다. 우리는 지금까지 經濟政策 위주의 不均衡모델을 취해왔기 때문에 階層間, 職能間, 地域間 격차가 나는 것이 사실이다. 이러한 격차를 어떻게 개선할 것인가는 政治的, 經濟的 民主化와 아울러 社會的인 과제가 되고있다. 특히 劣惡한 위치에 처해 있는 社會的 低受惠者에 대해서도 주의깊은 보호정책이 필요하다.

政治的·經濟的 資源을 보유하지 못한 少數集團에게 不利한 방향으로 제도적인 차별대우를 하게 되고 따라서 광범위하고 심각한 不平等이 계속되면 現政治體制뿐만 아니라 어떤 政治體制라 할지라도 국민적인 抵抗에 의해 그 생명력이 위협받게 된다. 豊饒속에서 박탈감이 지속되면 絶望과 절망에 뒤따르는 분노, 적개심을 배태시킨다.[31]

네째, 市民選擇 기회의 확충이다. 이것은 行政서비스에 있어서 市民의 광범위한 選擇을 위한 修正的 代案을 제시하게 하는 것이다. 많은 市民들은 자기들이 지출한 세금만큼 公共서비

---

[28] Michael M.Harmon and Richard T.Mayer, *Organization Theory for Public Administration* (Boston: Little, Brown and Company, 1986), pp.46 ~ 47.

[29] 白完基, 「行政學」(서울 : 博英社, 1984), p.328.

[30] Daniel Katz & Robert Kahn, *The Social Rsychology of Organization*, 2nd ed.(New York: John Wiley and Sons, 1978), p.525.

[31] H.George Frederickson, *op.cit.*, p.37.

스가 가치있다고 생각하지 않는다. 公共서비스 部門에서 投入이 많을수록 産出도 많아야겠지만 항상 그렇지는 못하다. 이와 같이 生産性증가를 실패하게 하는 요인의 하나는 政府의 상대적인 獨占性에 있다. Hirschman의 말을 빌자면 政府의 無氣力한 獨占(flabby monopoly)에 그 원인이 있다. 어떤 비판자들은 公共서비스를 公共規制를 통한 民間企業과의 契約에 의해서 훨씬 더 能率的인 公共서비스를 生産해 낼 수 있다고 믿고 있다. 어느 경우에 있어서는 公共서비스는 비싸고 非能率的인 면이 있다.

요컨대 오늘날 公共서비스는 公共機關 뿐만 아니라 民間企業도 함께 창출할 수 있으므로 市民이 이를 選擇할 수 있는 기회가 부여되어 公共서비스의 質의 개선, 能率性·經濟性의 면에서 상호경쟁 및 보완관계가 유지되어야 할 것이다.[32]

行政의 主體는 市民이고 따라서 市民 스스로가 제공받는 서비스의 種類와 水準을 결정해야 하며 그와 같은 選擇이 가능하도록 行政組織을 分權化시켜야 한다는 주장은 특히 公共選擇理論家들에 의해 제기되었다. 그들에 의하면 종래의 관료모형은 그 제도적 장치와 규칙이 경직되어 있기 때문에 다양한 選好를 가진 市民의 要求를 충족시켜 줄 수 없으며, 따라서 合理的으로 公共財와 서비스를 소비하는 市民이 選擇해야 한다는 것이다.[33]

다섯째, 프로그램 效果에 대한 行政責任의 문제이다. 行政責任은 行政目標 달성을 위한 단지 法律的인 책임만을 의미하지 않는다. 프로그램에 대한 成果測定은 社會階層에 바탕을 두어야 한다. 社會의 機能, 價値, 市民들의 欲求 등을 파악하여 여기에 對應하는 行政行爲가 되어야 한다.

Harmon과 Mayer는 行政의 責任性에 대하여 法律的으로 官僚的으로 제정된 法律的 責任性(accountability)만으로는 부적절함을 지적하고 그 의미를 더욱 확장시켜 전문적이고 기술적인 능력을 발휘하고 또한 道德的 의무의 지각에 따라서 행동해야 하는 道德的 責任性(responsibilty), 個人的 責任性(personal responsibility)을 강조하고 있다.[34] 道德的 責任은 行政家의 職務行爲가 規範性 또는 道德性을 위반했을 때 적용하는 責任을 말한다.

지금까지 論議된 社會的 衡平이 지향하고 있는 手段的인 規範的 價値들은 다음 〈表〉와 같다.

---

32) 朴應馨, 「行政學講義」(서울 : 博英社, 1984), pp.80～82.

33) 金光雄, "行政學의 패러다임," 서울大學校 「行政論叢」, 第18卷 1號(1984), p.49.

34) Michael M.Harmon and Richard T.Mayer, *op.cit.*, pp.47～52.

〈表〉 社會的 衡平의 價値, 構造 및 管理

극대화되어야할 가치	構造的 成就手段	管理的 成就手段
對應性(responsiveness)	• 정치 및 행정의 分權化 • 契約 • 對民一線 行政機關에 대한 住民統制	• 고객과 직원 및 관리자와의 相互作用의 日常化 • 選任된 공무원뿐 아니라 利益集團 및 非組織化된 少數集團에 대한 對應性을 포함하여 民主主義를 管理的인 관점에서 정의함 • 訓練
意思決定에 직원 및 市民의 參與(worker and citizen participation in decision making)	• 權限이 부여된 住民委員會 • 重疊作業集團 • 決定過程에 직원의 關與	• 기업 및 시민의 생활에 직접적으로 영향을 미치는 政策의 決定過程에 그들이 참여할 權利가 있다는 倫理(ethic)를 받아들임 • 組織發展의 訓練
社會的 衡平(social equity)	• 地域的 配分體系를 갖는 지역단위 稅收體系 • 사회계층에 均等하게 配分되는 公共서어비스의 産出 및 結果	• 衡平을 강조하는 職業倫理綱領 • 多數支配때문에 公共서어비스를 동등하게 配分받을 少數의 權利를 침해 해서는 안된다는 관리상의 合意
市民選擇(citizen choice)	• 선택범위를 확대하기 위한 代案的 形態의 서어비스 考案 • 重疊 • 契約	• 教育 및 保健衛生 등 특정 서어비스의 獨占管理 緩和
프로그램 結果에 대한 行政責任(administrative responsibility)	• 分權化 • 權限委任 • 實行目標	• 보편적 組織基準뿐만 아니라 사회계층에 바탕을 둔 成果測定 • 누구를 위한 成果測定인가?

資料 : H.George Frederickson, *New Public administration*(Alabama :University of A Alabama Press, 1980), p.35.

Ⅳ. 結　　論

오늘날 行政의 理念으로 강조되고 있는 社會的 衡平性이 지향하고자 하는 것은 전체 국민들의 生活의 質을 향상시키는 것이다. 이러한 理念은 行政의 다른 어떤 理念보다도 現代行政에서 강조되어야 할 規範的 價値이며, 특히 60년대 이후 高度成長過程에서 先成長·後分配 政策으로 經濟的·社會的 不平等度가 심화된 韓國에 있어서 이의 해결을 위한 方向을 제시해주는 行政理念이 된다.

우리 社會의 社會的 衡平性을 실현하기 위해서는 무엇보다도 政治的, 經濟的, 社會的 환경이 劣勢한 입장의 계층에 보다 많은 양질의 行政的 福祉서비스를 제공하여야 할 것이다.[35] 그래서 실질적으로 모든 國民의 人間다운 生活을 保障해야 할 것이다. 즉, 生活의 실질적 均等을 기하기 위해서 相對的으로 貧困하거나 소외된 階層의 사람들의 生活을 保障하기 위한 政府의 經濟的·社會的인 政策的 配慮가 있어야 한다. 단순히 能率性과 生産性의 극대화를 추구하는 量的인 成長의 단계를 지나 이제 전체 국민의 生活의 質의 향상을 위해 政治的, 經濟的, 社會的 價値 및 資源의 配分이나 福祉事業에 관심을 기울여야 할 것이다.[36]

또한 政府活動에 있어서 社會階層, 性別, 地域 등에 대하여 고른 機會均等을 제공해야 할 것이며 어느 한 쪽에 치우치는 差別이 발생해서는 안 될 것이다. 이들에 대하여 教育, 就業, 所得分配, 人材登用 등의 고른 機會均等이 제공되어야 한다.

政策決定過程에 이해관계가 있는 사람을 직접 참여시키는 機會를 확대해 나가고, 國民들의 行政需要나 欲求를 파악하여 이에 적절히 對應하는 政府의 長短期的인 公共政策이 필요하다. 社會的 衡平의 實現을 위하여 階層間, 地域間의 格差를 줄이고 社會的 不衡平을 是正하려는 實踐的 노력은 무엇보다도 政治指導者, 行政官僚 및 知識人들의 意志나 態度가 가장 큰 영향력을 발휘할 것이다.

參 考 文 獻

1. 金光雄. "行政學의 패러다임." 서울大學校「行政論叢」, 第18卷 1號(1984)
2. 朴東緖.「韓國行政의 未來像」. 서울 : 法文社, (1986)
3. 朴應擊.「行政學講義」. 서울 : 博英社, (1984)
4. 白完基.「行政學」. 서울 : 博英社, (1984)
5. 鄭用德. "福祉 및 所得分配政策과 行政學."「韓國行政學報」, 第16號(1982)
6. ———. "韓國에서의 配分的 正義와 公共政策."「韓國政治學會報」, 第16輯(1982)

35) 黃振洙,「現代福祉行政論」(서울 : 부루칸모로, 1990), p.64.
36) 朴東緖,「韓國行政의 未來像」(서울 : 法文社, 1986), pp.252 ~ 253.

7. 韓國行政學會. 「韓國民主行政論」. 서울 : 考試院, (1988)
8. 黃振珠. 「現代福祉行政論」. 서울 : 부르칸모로, (1990)
9. 황찬성. "行政理念의 變遷." 「慶南大 法政論集」. 第 5 號 (1987)
10. Dunn, William N. ed. *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis*. Lexing, Ma: D.C.Heath and Company,(1983)
11. Frederickson, H.George. *New Public Administration*. Alabama : University of Alabama Press,(1980)
12. Harmon, Michael M. and Mayer, Richard T. *Organization Theory for Public Administration*. Boston Little, Brown and Company,(1986)
13. Hart, David K. "Social Equity, Justice and the Equitable Administrator," *Public Administration* Review, Vol. **34**,(1974)
14. Katz, Daniel & Kahn, Robert. *The Social Psychology of Organization*, 2nd ed. New York : John Wiley and Sons,(1978)
15. Marini, Frank, ed. *Toward a New Public Administration : Minnowbrook Perspective*. Scranton : Chandler Publishing Co.(1971)
16. McCurdy, Howard E. *Public Administration : A Synthesis*. Menro Park, Calif. : Cummings Publishing Co,(1977)
17. Mosher, Frederick. *American Public Administration : Past, Present, Future. Alabama* : University of Alabama Press,(1975)
18. Rawls, John, *A Theory of Justice. Cambridge, Mass.*: Belknap Press of Harvard University Press,(1971)

A Study on Social Equity as Ideology of Public Administration

Oh, Jong-hee
Dept. of Social Welfare
Kwangju Health Junior College

Abstract

Administrative ideology means a criterion or a value of public administration that may be considered as ideal and desirable. It has been changed in conformity with the where and when. The change in public administration is to be achieved by changing or changing emphasis of Ideology and ethical norms wnich guide all the government activities.

In this context, we can say that what should be persuited as a new administrative ideology in Korean government is the social equity. The pursuit of social equity can be justified by following reasons. One is morally righteousness and the other is political reality. Because, deep-rooted inequity can jeopardize the existence of political system in any country.

Social equity as a new administrative ideology head toward security of qualitative value of life. The ideology is more basic and general end-value than any other ideology. Therefore, social equity is the administrative ideology which suggest the directions that our rapidly changing society and modern democratic countries should take in the future.

Accordingly, in order to be achived social equity in our society, first of all, we should have much concerns about the policies to raise the living conditions of the relatively poor and alienated class.

Also, in order to enhance the social equity in our society, it is prerequisite to establish the equality of opportunity the discrimination by social class, sex, region etc. in social institutions and government activities.

Administrators should have much concerns about consequences of government activities, and identfy citizens'needs through incessant interactions. In addition to these activities, the arguments on social institutions and polices closely related with realization of the values and preference of all levels of society ought

to be carried out. Practical effort to rectify the social inequity, first of all, the will and attitude of the political leader, the administrative bureaucrat and the intellectual have an important effect.