

# 現代行政學의 두 가지 反撥的 氣流: 公共選擇論과 新行政學

吳 錫 泓\*

<目 次>

- |                         |                |
|-------------------------|----------------|
| 1. 公共選擇論                | (2) 實證主義批判     |
| (1) 主要改革處方              | (3) 價值問題의 重視   |
| (2) 方法論의 特性·몇가지 根<br>假定 | (4) 社會的 衡平의 追求 |
| 2. 「新行政學」               | (5) 顧客中心의 行政   |
| (1) 傳統批判과 現實適合性 追<br>求  | (6) 能動的 行政의 追求 |
|                         | (7) 새로운 組織의 處方 |

行政學의 발전과정은 知識과 經驗의 확대에 따라 行政現象의 理解를 보다 완벽한 것으로 만들기 위한 노력의 연속적인 과정이었다고 말할 수 있다. 어떤 의미에서는 草創期의 理論의 부족한 점을 보충하고 關心領域을 확대시켜 왔으며 새로운 知識을 추가하는 일을 계속 해 왔다 할 것이므로 行政學의 發展過程에서 研究傾向性의 變化를 거듭 보게 된다하여 學問의 同一性喪失을 속단한다든지 研究傾向의 時期別 斷切이나 革命的 轉換을 성급하게 주장 할 일은 아니다.

그러나 우리는 學問發展의 連續性만을 볼 일이 아니다. 學問發展의 連鎖 속에 끊임없이 작동되어 온 批判·修正·攻擊·反撥의 정신을 간과해서는 안된다. 批判과 反撥이 있기에 學問의 발전이 있다는 것은 아마 자명한 이치일 터이다. 行政學의 發展過程은 항상 正統 또는 先行 研究에 대한 反撥이나 반박이 되풀이되는 과정이었다고도 볼 수 있으므로 어느 한 時期의 研究傾向이나 특정의 流派만이 反撥의 이었다고 말할 수는 없다. 그러나 상대적인 수준에서 파악할 때 反撥의 論調가 어느 정도나 더 뚜렷하고 강력했는가는 구별해 볼 수 있다.

이러한 양해 위에서 기존의 傳統의인 立場과 主要論點에 대하여 「根本的」인 反論을 펴고 현저히 改定되는 代案을 제시하려한 行政學變遷의 時期 또는 研究傾向(接近方法)을 「反撥의 年代」 또는 「反撥의 行政學」이라 따로이 불러도 무방할 것 같다. 이러한 뜻에서 「反撥

\* 서울대학교 行政大學院 教授

의 年代」라는 칭호를 받을만한 行政學變遷의 時期는 1930年代부터 기세를 올린 新古典的 研究의 年代, 그리고 1950年代부터 배태되어 1970年代에는 강력한 勢力으로 등장한 脫正統的 研究의 年代라고 생각한다. 이 두 가지 反撥의 年代 가운데서도 後者의 反撥이 더욱 근본적이고 가경한 것으로 보인다.

1950年代부터 自我實現의 人間模型을 밀고 나온 成長理論이 과급되었으며 이것은 1970年代의 反撥을 예고하고 인도하였다. 成長理論은 人間の 被動性과 動機賦與의 外在性을 거부하고 組織의 人間化를 주장하였다. 人間을 진정한 自由人으로 규정하였으며 人間은 「다스려져야 하며 조종되어야 한다」는 오래 된 믿음을 타파하려 하였다. 이러한 人間理解는 行政學의 正統理論에 대한 도전의 약속이었다.

組織의 人間化戰略으로 널리 인용되고 있는 組織發展(OD)의 급속한 성장이라든지 人間の 自律規制能力을 높이 살 수 있도록 새로이 설계되고 있는 目標管理(MBO)의 보급은 成長理論에 결구된 反撥의 증상들이라고 할 수 있다. 1960年代와 1970年代에 쏟아져 나온 組織構造設計의 脫官僚制的 模型들은 傳統的 構造設計理論의 原理들을 근본적으로 배척하였다.

正統理論을 정면으로 그리고 광범하게 배척하려는 또다른 움직임은 公共選擇論과 新行政學이다. 公共選擇에 관한 或種의 연구는 다른 學問分野에서 일찍부터 있어왔기 때문에 公共選擇論이 과연 反撥의 行定學으로 불리울 수 있는가에 대하여 異議를 달 사람이 있을지 모른다. 그러나 1960年代 이후 行政學의 한 接近方法으로서 논란을 일으킨 公共選擇論은 분명코 反正統的·反撥的인 것이다.

이 글에서는 「1970年代 이후의 反撥」을 이해하는 하나의 방편으로서 公共選擇論과 新行政學의 거리를 더듬어 보려 한다.

## 1. 公共選擇論(Public Choice)

公共選擇論은 現代政治經濟學의 研究所產에 힘입어 형성된 行政研究의 한 接近方法이다. 公共選擇論의 바탕을 이루는 것은 微視經濟理論과 民主政治理論의 주요 가정들이라고 말할 수 있다. 1960년대부터 行政學의 反正統的 接近方法의 하나로 부각되어 과문을 일으키기 시작한 公共選擇論에 대하여 사람들은 ‘非市場經濟學’ ‘民主行政의 原型’ ‘行政에 관한 消費者保護運動’ 등의 별명을 붙이기도 한다.<sup>(1)</sup>

(1) cf., Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration," *Public Administration Review*(Vol. 31, No. 2, March/April 1971), pp. 203~217; Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University of Alabama Press, 1974); H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," *Administration and Society*(Vol. 8, No. 2, August), pp. 149~174; Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*(Cummings Publishing Co., 1977), pp. 170~174; Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*(John Wiley & Sons, 1982), pp. 95~96.

公共選擇論에서는 정부를 公共財(public goods and services)의 生産者라고 규정한다. 시민들은 公共財의 消費者라고 규정한다. 이러한 관점에 입각하여 소비자인 시민 개개인의 편익을 향상시킬 수 있는 행정봉사의 非傳統的 代案을 제시하려 한다. 그러한 대안의 요체는 公共部門의 市場經濟化이다. 公共部門의 市場體制를 구축함으로써 시민의 要求 내지 需要에 대한 行政의 感應性(對應性)을 최대화하고 시민이 公共財를 선택할 수 있는 폭을 넓혀야 한다는 것이 公共選擇論의 기본적인 주장이다.

公共選擇論은 傳統的 政府官僚制에 대하여 비판적인 입장을 취한다. 財貨·用役의 공급에 있어서 獨占的 地位를 누리는 傳統的 政府官僚制는 시민 개개인의 요구에 충실히 대응하기 어려운 제도적 장치라고 주장한다. 기존의 政府官僚制는 조직화된 壓力團體들의 영향 하에서 公共財를 독점적으로 공급하고 소비자인 시민의 선택을 억압한다는 것이다.

公共選擇論의 핵심이 되는 價值前提는 행정봉사에 관한 시민 개개인의 選好(preference)와 選擇을 존중하는 것이다. 여기에 수반되는 價值前提는 경쟁을 통한 行政의 感應性 提高 및 公共財 配分의 衡平性 提高이다. 이러한 價值前提下의 公共選擇論은 대체로 反官僚制의 論旨를 전개하며 公共財의 생산과 소비에 經濟的 論理를 적용하여 시장비유적 설명을 하려 한다.

### (1) 主要改革處方

公共選擇論의 실천적 처방들 가운데서 중요한 것들을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째 시민들의 다양한 요구에 잘 대응하는 봉사를 하려면 구체적인 조건에 따라 公共組織의 양태를 狀況適應的으로 설계하여야 한다. 즉 公共財의 공급 및 소비에 관한 여건에 따라 각기 그에 적합한 供給組織들을 다기하게 구성하여야 한다. 그리하여 公共部門의 ‘多元組織制 (multi-organizational arrangements)’를 발전시켜야 한다.

둘째 多元組織制下에서 公共財의 供給組織들은 높은 자율성을 누려야 한다. 그들 사이의 調整은 이익의 상호적 교환·협약·裁決<sup>(2)</sup> 등에 의하여 이루어지게 하여야 한다. 調整에 있어서 階序的 權限의 행사는 제한되어야 한다. 모든 행정봉사를 조정하는 단일의 統合的 階序制를 유지하는 것은 바람직하지 않다. 그러므로 官僚制的 組織들을 획일적으로 구성하고 그들속·통괄하는 權力中樞가 한 곳에 집중되도록 하는 傳統的 政府構造는 개편되어야 한다.

셋째 다체적인 公共財와 그에 대한 고객의 수요를 부합시키는 供給領域(supply domain)을 설정하여야 한다. 그렇게 하기 위해서는 選好가 동질적인 集團別로<sup>(3)</sup> 供給領域을 설정하여야 한다. 그리고 각 供給領域의 公共財供給이 그 영역 밖의 시민에게 부담이나 구속을

(2) 대체 司法的 및 準司法的 裁決을 뜻한다.

(3) 이것을 單峰型 選好(single peaked ordering of preference)의 集團이라고도 부른다. 어떤 集團의 구성원들이 선호하는 바가 동질적이거나 다만 그 수준차가 있어 선호점들이 하나의 산봉우리를 형성될 때에 選好가 單峰型으로 된다고 말한다.

가하지 않도록 주의해야 한다. 각 供給領域을 관할하는 公共組織들의 규모가 비대화되면 그와 같은 요청에 부응하기 어렵다.

供給領域別로 投票에 의하여 公共財供給에 관한 합의를 형성해야 할 때에는 投票原則의 결정에서부터 독단성을 배제하여야 한다. 그리고 公共財供給의 代案選擇에서는 절대다수가 원하는 대안이나 ‘中位的 代案’(median solution)을 선택하도록 노력하여야 한다.

네째 行政體制(公共財供給組織)의 고객에 대한 依存度를 높여야 한다. 公共組織 하나 하나의 존속과 활동은 고객의 지지를 얼마나 동원할 수 있는가에 의존하도록 해야 한다. 그렇게 하려야만 公共組織의 감응성(고객의 수요에 대한)을 높일 수 있다.

다섯째 행정봉사의 管轄重疊은 시민의 편익을 도모하는 데 유용하게 쓰일 수 있다. 대등한 수준의 管轄重疊에 의하여 公共財供給의 경쟁성을 높일 수도 있고 大·小(廣·狹)의 관할을 겹치게 하여 행정봉사의 질을 높일 수도 있다. 公共財의 종류와 수준이 다르다면 그에 적합한 組織의 규모나 관할의 폭도 달라질 수 있기 때문에 廣·狹管轄의 중첩이 바람직한 경우가 많다.

여섯째 受益者負擔稅(user taxes), 手數料, 組織間의 豫算移管, 傳票制度, 用役契約 등의 수단을 적절히 활용하여 行政活動의 市場의 特性을 강화하여야 한다.<sup>(4)</sup>

## (2) 方法論的 特性·몇 가지 根假定

公共選擇論의 사상적 연원은 民主政治成長의 초창기에까지 거슬러 올라가서 찾을 수도 있을 것이다.<sup>(5)</sup> 그러나 公共選擇論이 反正統의 行政理論으로 조직화되기 시작한 것은 1960년대부터라고 보아야 한다.<sup>(6)</sup> 그후 公共選擇論은 연구경향의 변화를 경험하여 왔으

(4) 傳票制度(voucher system)는 일정한 傳票를 분배 받은 시민들이 그것으로 원하는 公共財를 골라 구입하게 하는 제도이다. 일정한 行政奉仕의 價額에 해당하는 傳票를 잠재적 고객인 시민들에게 배분하고 그들이 봉사를 받고 싶은 조직에서 봉사를 받고 그에 상응하는 傳票를 내게 한다. 행정봉사를 공급하는 組織들은 거두어 들인 傳票의 量만큼 豫算支援을 받게 된다. 미국에서 中等學校教育에 관하여 傳票制度를 사용한 예가 보고된 바 있다.

역시 미국에서 실험된 이른바 Lakewood Plan은 用役契約에 의한 行政奉仕의 예이다. California의 Long Beach에 인접해 있는 Lakewood의 주민들은 Long Beach市の 관할에 들어가는 것을 거부하고 따로 단체를 조직하여 약간의 직원을 고용하였으며 주민에게 필요한 行政奉仕를 주변의 政府組織들이나 民間業體로부터 구매하였다. 行政奉仕를 구매할 때에는 供給團體들 사이의 경쟁을 조장하였다. 그리하여 Lakewood는 미국에서 최초로 탄생한 「契約에 의한 市政府」(contract city)가 된 것이다. cf., McCurdy, *op. cit.*, pp.172~174.

(5) Ostrom은 公共選擇論의 觀點의 연원이 Alexander Hamilton과 James Maddison의 思想에까지 거슬러 올라가는 것으로 설명하였다. cf., Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, *op. cit.*, p.81.

(6) 1963년 11월에 Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy(James Buchanan과 Gordon Tullock 등이 주관)는 政治理論과 經濟理論이 교차되는 영역의 문제에 관심 있는 經濟學者 政治學者 등을 Virginia의 Charlottesville로 초청하여 이른바 非市場的 意思決定(nonmarket decision making)에 관한 會議를 개최하였다. 회의 참석자들은 集團的(collective), 政治的 또는 社會的 意思決定에서 經濟學的 思考方式을 적용하는 문제에 공통적인 관심을 보였으나 이러한 문제의 역할을 무엇이라 부를 것인지에 대하여는 합의를 보지 못하였다. 會議主題에 대한 명칭으로 ‘集團的 意思決定에 관한 純粹理論’ ‘非市場的 意思決定의 分析’ ‘集團의 合意에 관한 肯定的 理論’ 등이 거론되었으나 作名에는 결말을 짓지 못하였다. 그리하여 끝내 「이름 없는 會議」

며<sup>77)</sup> 그 중심대상과 연구초점은 점차 확산되어 왔기 때문에 통합적인 성격규명이나 方法論的一體性의 확인이 쉽지 않다.

그러나 公共選擇論의 바탕이 되는 연구의 方法論의 特性을 다음과 같이 일반적으로 요약해 보는 것은 별 무리가 없을 것으로 생각한다.

첫째 個人(individual)을 분석의 기초단위로 삼는다.

둘째 公共財와 民間財를 구별하고 公共財의 성격 및 그에 관한 意思決定構造를 政治經濟學的 및 微視經濟學的 觀點에서 규명한다.

셋째 상이한 조직구성 또는 의사결정구조가 公共財의 산출과 소비에 미치는 영향을 분석하고 평가한다.

公共選擇論은 대표적이라고 생각되는 個人의 입장을 분석의 출발점으로 삼는다. 따라서 公共選擇論은 方法論的 個體主義(methodological individualism)에 기초를 두고 있다고 말할 수 있다.<sup>78)</sup> 公共選擇論者들은 개인으로서의 人間이 自己利益追求的이고 合理的이며 意思決定에서 極大化戰略을 채택할 것이라고 가정한다.<sup>79)</sup>

公共選擇論은 순수한 公共財와 순수한 民間財를 관념적으로 구별하고 이 두 가지 순수 형태 사이를 잇는 중간형태의 재화·용역이 연속적으로 존재한다는 것을 또한 인정한다. 公共選擇論者들이 규정하는 바에 따르면 순수한 民間財는 따로 따로 구획될 수 있는 단위로 묶거나 포장할 수 있거나 측정할 수 있으며 市場的 競爭條件下에서 공급되고 편익을 누

---

(no-name conference)로 남게 되었으며 이것이 美國 行政學會報에 行政學的 「이름 없는 領域」이라고 소개되었다. 이 이름 없는 會議가 오늘날 行政學에서 말하는 公共選擇論의 전통을 출발시킨 계기였다고 말할 수 있다. 그 뒤 1967년에 公共選擇學會(Public Choice Society)가 조직되었고 公共選擇(Public Choice)이라는 學會報가 나오게 되었다.

cf., "Developments in the 'No-Name' Fields of Public Administration" (An Editorial Comment), *Public Administration Review* (Vol. XXIV, No. 1, March 1964), pp. 62~63; Ostrom and Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration," *op. cit.*, p. 203.

(7) 經濟學的 模型을 政府豫算이나 資源配分の 決定에 적용해 보려는 단순한 시도는 1960년대 이전에도 있었다. 오늘날 公共選擇論은 傳統的인 政府組織의 原理를 전반적으로 재평가 하는 데까지 연구를 확산시키고 있다. cf., McCurdy, *op. cit.*, p. 170.

지금도 公共選擇에 관한 財政學의 연구는 公共選擇論의 초기적 관심사를 별로 벗어나고 있지 않다. 즉 非市場的 意思決定 내지 政治的 意思決定의 과정에서 參與者들의 選擇行動에 주된 관심을 두고 있다. 참조: 車軒權, 「財政學概論」(博英社, 1984), pp. 70~102.

(8) 公共選擇의 결정방법으로 個人主義的 接近方法, 投票를 통한 決定方法, 有機體的 接近方法 등이 구분되기도 하는데 個人의 選好에 초점을 두지 않는 有機體的 接近方法은 오늘날 行政學에서 말하는 公共選擇論의 기초라고 할 수 없다. 有機體的 接近方法에서는 政府를 個人選好의 集合體라 보지 않고 政府도 스스로의 選好를 가지고 있으며 그 選好를 실현시키고자 노력하는 하나의 實體라고 본다. 참조: 金東建, 「現代財政學」(博英社, 1984), pp. 105~109.

(9) 自己利益追求的(self-interested)이란 개인들은 각각 그들이 選好하는 바가 있으며 그러한 選好는 사람마다 다를 수 있다는 뜻이다. 人間의 合理性은 자기에게 알려진 모든 代案을 選好하는 바에 따라 등급지울 수 있는 能力을 말한다. 極大化戰略(maximizing strategy)을 채택한다는 것은 자기의 選好에 비추어 가장 큰 效用을 가져 올 것으로 생각하는 代案을 일관성 있게 선택한다는 뜻이다.

리는 사람이 그 값을 치르게 되는 재화·용역이라고 한다. 반면 순수한 公共財는 분할이 어려운 재화·용역이며 누가 대가를 치르느냐에 관계없이 잠재적 고객들을 그 利益享受圈에서 배제할 수 없는 것이라고 한다.

公共財의 수혜범위를 한정하는 것이 어려운데다가 개인들은 公共財를 최소의 비용으로 향유하려 하기 때문에 공동으로 사용하게 될 재화·용역의 공급과 개선에는 개인들이 자발적인 의욕을 보이지 않을 것이라고 가정한다. 公共財의 유지·개선을 위한 費用負擔이 강요되거나 아니면 費用負擔을 보상할만큼의 또는 그 이상의 구획된 이익을 얻을 수 있는 경우가 아니면 公益追求를 위하여 자발적으로 단체를 구성하지 않을 것이라고 생각한다.<sup>(10)</sup>

公共財供給決定에서는 意思決定費用(decision costs)뿐만 아니라 外的 費用(external costs)도 고려하여야 하는데 이 두 가지 費用은 意思決定方法에 따라 달라지는 것이라고 한다.<sup>(11)</sup> 意思決定에서 관계자들의 단장일치된 합의를 요구하면 外的 費用은 최소화되고 意思決定費用은 최대화될 것이며 單獨인 意思決定은 그 반대의 결과를 가져 올 것이라고 가정한다. 따라서 意思決定費用曲線과 外的 費用曲線이 교차하는 점에 意思決定方法을 부합시키는 것이 바람직하다는 주장을 하게 된다.<sup>(12)</sup>

그리고 公共選擇論者들은 대체로 多數決原則의 보편적인 효용을 믿지 않는다. 投票에 의한 意思決定에서의 多數決은 集團內的 選好가 同質의일 때에만 그 효용이 발휘될 수 있다고 한다.<sup>(13)</sup> 集團內的 選好가 동질적이어서 選好의 배열이 ‘單峰型’일 경우에는 選好配列의 中位點을 多數決로 선택해도 무방할 것이라고 한다. 그러나 集團內的 選好가 異質의이어서 ‘多峰型’의 選好配列을 보일 경우 多數決의 방법으로는 다양한 세력의 選好를 반영시킬 수 없다고 한다.

公共選擇論者들은 전통적인 政府官僚制의 구조와 과정에 관하여 대체로 부정적인 가정을 세우고 있다. 그들은 ‘序列的 權限階層’(ordered structure of authority)을 官僚制의 組織의 핵심이라고 생각한다. 序列的 權限階層 안에서는 命令權이 종국적으로 최상계층의 한 사람에게 구일되어 있으며 그 밑의 모든 직위는 ‘1對多數’(one to many)의 관계로써 일련의 계층을 이루고 있다. 이와 같은 질서가 전적으로 지배하는 경우 公共財供給決定의 外

(10) 이러한 假定은 傳統的 行政學의 假定을 공격하는 기초가 된다. 傳統的 行政學은 政府가 市民集團에 公共財를 공급함으로써 集團의 共同利益을 충족시키기 위하여 존재한다고 가정한다. 그리고 개인으로 구성된 集團은 그 공동이익을 위해 힘을 합칠 것이라고 가정한다. 그러나 公共選擇論者들은 시민들이 공동이익의 추구를 위해 자발적으로 협력하리라고 보지 않는다.

(11) 意思決定費用이란 意思決定過程에 소요되는 資源, 時間, 努力 등을 말한다. 外的 費用이란 개인들이 자기의 選好에서 벗어나는 公共機關의 決定으로 말미암아 부담하게 되는 費用을 말한다.

(12) 예컨대 두 曲線이 대체로 對稱的(symmetrical)일 때에는 單純多數決의 方法을, 外的 費用이 매우 높을 때에는 압도적인 多數決의 方法을 外的 費用이 작고 신속한 결정이 필요할 때에는 單獨決定 方法을 채택하는 등 狀況適應의으로 대응해야 한다는 것이다.

(13) 이러한 가정으로부터 규모와 관할권이 작은 公共組織(供給組織)들의 多元的 設치를 주장하는 公共選擇論의 처방이 도출된 듯 하다.

的 費用이 매우 커질 염려가 있다고 한다.

관료의 신속성의 이점을 살리면서도 外的 費用이 커지는 것을 막을 수 있는 가능성을 전혀 배제하지는 않는다. 그러나 일반적으로 官僚制的 組織은 고객의 다양한 選好와 環境의 條件 그리고 變動에 대응하는 능력이 약하고 과오를 많이 범하는 등의 결함을 내포하는 것이라고 본다. 官僚制的 組織이 지니는 '規模의 經濟'에는 심각한 한계가 있다고 생각한다.

그러나 官僚制的 組織은 生産者側의 能率(producer efficiency)에만 집착하는 경향이 있다고 비판한다. 公共財의 供給者가 產出費用을 줄이고 줄인만큼의 비용부담을 사용자 쪽에 전가한다면 總體의 能率(total efficiency)은 오히려 떨어지는 결과를 빚는다고 한다. 行政體制的 이러한 성향을 방치하면 험없고 혜택 받지 못한 계층의 시민일수록 더 큰 피해를 입게 된다고 한다.

公共選擇論者들은 시민들의 요구에 민감하게 반응할 수 있는 公共組織의 唯一最善模型이라고 생각하는 것은 아니다. 그들은 여러 형태의 組織들이 두루 쓰일 수 있음을 시사한다. 그러나 전통적인 政府構造가 좋은 代案일 수 없다는 그들의 사고경향만은 분명히 읽을 수 있다

公共選擇論은 기존의 行政秩序와 行政理論이 노정시킨 폐단을 극복해 보려는 하나의 接近方法이다. 이 接近方法이 市民爲主의 行政奉仕實現을 목표로 내세워 여러 가지 改革方向을 탐색한 것은 높이 평가되어야 할 것이다. 제시된 改革代案들의 정신은 적어도 오늘날의 行政問題解決에서 존중될 만한 가치가 있다고 말할 수 있을 것 같다. 실제로 公共選擇論의 사고방식이 현대의 行政學과 行政現實에 미친 영향은 적지 않을 것으로 생각된다.

그러나 公共選擇論者들이 채택한 根假定들은 많은 논란을 불러 일으킬 수 있는 것들이며 自由市場理論을 公共部門에 직접 도입하려는 方法論的 試圖에도 문제가 있다. 公共選擇論의 改革處方들이 지니는 실천적 적합성은 높은 것이라 말하기 어렵다.

자유경쟁적 시장논리의 적용은 그동안 民間部門에서도 많은 문제를 야기시켰는데 그러한 문제가 公共部門에서라고 생기지 말라는 법이 없다. 경쟁시장의 논리는 그 자체가 현상유지와 均衡理論에 집착하는 것이라고 해서 비판 받아 온지가 오래이다. 公共選擇論이 市場模型으로부터 유도·확산시켜 온 行政改革方案들은 대체로 과격하며 現代行政의 여건에 비추어 볼 때 당장 온전한 실사가 어려운 것들이라 하지 않을 수 없다.

## 2. 「新行政學」(“New” Public Administration)

이른바 新行政學은 美國에서 1960년대 말부터 일단의 行政學徒들이 기존의 行政學에 도전하여 일으켜 온 反傳統의 運動에 붙여진 이름이다. 이 運動에 가담한 사람들은 연구와 실

천에 있어서의 價值中立主義 등 正統行政學의 주요 가정과 명제들을 공격하고 行政學의 근본적인 方向轉換을 주창하여 왔다.<sup>(14)</sup>

新行政學의 기본적인 論調는 다분히 道德的인 것이라고 특징지을 수 있다. 新行政學徒들은 技術의 극제와 節次의 문제보다는 目的의 문제 그리고 價值와 規範의 문제를 훨씬 중요시하고 行政의 價值와 倫理, 社會的 要請과 行政의 역할, 組織成員의 人間的 成長 등에 관한 規範的 理論의 발전을 위해 힘써 왔다. 그리고 行政을 연구하는 사람이나 실천하는 사람들은 변동에 대한 行政의 감수성 향상, 顧客의 要請에 대한 감수성 향상, 行政奉仕에 있어서의 社會內 衡平의 추구하고 같은 문제를 매우 중요시 해야 한다고 주장하였다. 新行政學徒들은 또한 行動主義(activism)에 입각하여 行政의 能動的 役割을 강조하였다. 그들은 哲學的인 문제제도 관심을 가지고 行政學方法論의 基底를 이루어 온 實證主義哲學의 가정들을 공격하였다. 그들은 現象學的 思惟의 도입에 의존하려는 경향을 보였다.

新行政學의 출발이 언제부터 비롯되었는가에 대해 異論의 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 대부분의 論者들은 1968년에 개최된 ‘미노부룩會議’(Minnowbrook Conference)를 그 始發點으로 보는 데 의견을 같이하고 있는 것 같다.<sup>(15)</sup>

1968년에 Dwight Waldo는 新進行政學徒들 사이에 일련의 반발적인 움직임이 조성되어 있음을 감지하고 반발적 성향을 지닌 50명의 行政學者와 實務者들을 New York에 있는 미노부룩會館으로 초청하여 회의를 개최하였다. 이 회의에서 발표되고 토의된 것을 Frank Marini가 정리해서 ‘新行政學을 指向하여’라는 題下에 책자로 묶어 펴내게 되었다.<sup>(16)</sup> 그 뒤 新行政學의 傾向의 연구들이 확산되어 왔다. 당초의 모임에 가담했던 사람들 가운데는 美國行政學界에서 중요한 역할을 맡게 된 사람들도 있다.<sup>(17)</sup> 그러나 新行政學을 한다고 표방하는 사람들이 따로이 學會와 같은 연구단체를 만들었거나 新行政學運動을 대변하는 定

(14) cf., Frederickson, *op. cit.*, and *New Public Administration* (University of Alabama Press, 1980); McCurdy, *op. cit.*, pp. 334~356; Frank Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*(Chandler Publishing Co., 1971); Gray L. Wamsley, "On the Problems of Discovering What's Really New in Public Administration," *Administration & Society* (Vol. 8, No. 3, November 1976), pp. 385~400; F.A. Nigro and L.G. Nigro, *Modern Public Administration*, 4th ed. (Harper & Row, 1977), pp. 21~22; Carl J. Bellone, ed., *Organization Theory and the New Public Administration*(Allyn and Bacon, 1980); Nicholas Henry *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed. (Prentice-Hall, 1980), pp. 48~49; Thomas Vocino and Jack Rabin, ed., *Contemporary Public Administration*(Harcourt Brace Jovanovich, 1981), pp. 34~36.

(15) 진작부터 新行政學의 무드는 조성이 되었겠지만 미노부룩會議과 그 結果에 관한 책자는 비교적 종합적인 評價의 목표물을 제공하였기 때문에 評者들이 미노부룩會議에서부터 新行政學의 이야기를 시작한다.

(16) 이 책이 出刊된 것은 1971년의 일이다. Marini, *op. cit.* 이때부터 ‘젊은이들의 行政學’ ‘미노부룩의 焦點’ 등의 別稱이 불기도 한 新行政學의 모습이 구체적인 評價의 대상으로 또는 論難의 대상으로 부각되었다.

(17) 예컨대 H. George Frederickson은 비교적 젊은 나이에 美國行政學會 會長을 역임한 바 있다.



期刊行爲을 펴내지는 않았다.<sup>(18)</sup>

新行政學이라는 움직임의 대두는 물론 美國社會의 時代史的 背景과 연관되어 이루어진 것이다. 1960년대에 들어서기 전부터 傳統的 行政學에 대한 반발의 물결은 일고 있었지만 美國社會가 1960년대에 경험한 政治·社會的 激動은 行政分野에서 뿐만아니라 여러 방면에서 매우 강력한 비판 및 개혁의 정신을 일깨운바 있다. 1960년대에 특히 가열된 大學街의 저항적 士氣, 民權運動의 확산, 貧困退治要請의 확산, 越南戰을 위요한 정치적·사회적 마찰과 뒤러림 등등은 일종의 위기감을 조성하였고 그러한 위기감은 美國 行政의 理論과 實際에 대하여 심각한 반성을 촉구하는 계기가 되었다. 1960년대는 美國 社會科學의 풍조에 변화가 일어나 美國式實證主義가 비판의 도마 위에 오르던 시기이기도 하다. 歐羅巴 社會科學의 發展動向과 교류가 활발해 지면서 美國의 社會科學徒들은 人間主義心理學, 現象學이나 實存主義 등 非實證主義的 哲學의 영향을 농후하게 받았다.

1960년대의 정치·사회적 격동과 社會科學에 있어서의 實證主義批判은 ‘新政治學’ ‘新經濟學’ ‘新社會學’ ‘第3勢力(또는 人間主義的) 心理學’ 등으로 불리우기도 하였던 일련의 反傳統的 研究傾向을 출범시킨 바 있다. 이러한 社會科學全般의 흐름을 배경으로 新行政學도 그 모습을 드러내게 된 것이다.<sup>(19)</sup>

新行政學徒들은 傳統的 行政學이나 2次大戰 이래 개편된 行政學이 낡은 것이며 새로운 시대의 도전에 적합하지 못하다고 생각한다는 점에서 공동의 유대를 형성하고 있는 것 같다. 그러나 그 이상의 합의점을 찾는 일은 용이하지 않다. 新行政學의 정확한 요체는 무엇이며 新行政學의 무엇이 진정 새로운 것인가에 대해서는 자신 있는 결론을 내리기 어렵다.

다방면에 걸친 연구들이 다소간에 비슷한 억양으로 反傳統的 論議를 전개하면서 약간의 연합적 연계를 이루어 출범한 新行政學은 처음부터 명료한 一體性 또는 統合의 原型(integrated paradigm)을 제시하지는 못하였다. 그런데다가 강한 응집력을 보여주지 못한 채 확산되어 온 이른바 新行政學的 接近은 行政學의 허다한 ‘現代的’ 研究傾向들과 상호적인 삼투작용을 계속하여 왔기 때문에 新行政學의 境界를 정하는 일은 至難하게 되어 있다.

新行政學의 지위와 성격을 평가하는 사람들은 다소간의 異見을 보이고 있다. 新行政學은 한 때의 學界風氣에 불과하였으며 行政學界에 별로 신통한 전과력을 갖지 못했다는 평가에서부터 現代行政學의 研究傾向을 대변한다는 평가에 이르기까지 그 중요성을 보는 입장이 엇갈려 있다. 新行政學이 바로 최근의 現代行政學이라고 규정하고 싶어하는 사람들은 現代行政學의 刷新을 모두 新行政學의 울타리 안에 끌어 넣으려 하고 있다. 新行政學이 얼마나 새로운냐에 대해서도 설명은 한결같지 않다. 新行政學이 중요시하는 價值基準들에는 거의 새로운 것이 없다고 말하는 사람도 있고 오래 된 것과 새 것이 섞여 있다고 말하는 사람도

(18) 이러한 사정을 지켜 본 McCurdy는 新行政學은 하나의 ‘movement’라기 보다 ‘mood’라고 하는 편이 나을 것이라고 말한 바 있다. McCurdy, *op. cit.*, p. 350.

(19) cf. Vocino and Rabin, *op. cit.*, p. 35.

있다.<sup>(20)</sup> 新行政學의 문제 제기와 개혁방안 제시를 매우 참신한 충격으로 받아들이는 사람도 있다.

新行政學의 요체가 되는 특징이 무엇인가에 대한 관찰자들의 所見에도 약간씩의 차이가 있다.

John Reifuss의 설명에 의하면 “新行政學徒들은 人道主義者이고 技術問題를 별로 중요시하지 않는 反合理主義者·改革主義者이며 그들은 急變하는 社會에 대한 기존 조직들의 適應能力을 不信한다”는 것이다.<sup>(21)</sup>

Frank Marini는 新行政學의 特性을 “適實性 있는 行政學의 추구, 實證主義로부터의 이탈(postpositivism), 環境의 激動性에의 適應, 새로운 組織形態 및 顧客中心的 組織”으로 요약하였다.<sup>(22)</sup>

H. George Frederickson은 新行政學이 추구하는 價値를 “感應性(responsiveness), 參與, 社會的 衡平, 市民에 의한 選擇, 事業遂行의 效率性에 대한 行政의 責任”이라고 하였다.<sup>(23)</sup>

Dwight Waldo는 新行政學의 關心事를 “適實性, 適應, 顧客中心主義 및 社會的 衡平”으로 요약하였다.<sup>(24)</sup>

Gary Wamsley는 新行政學의 특징으로 “社會的 衡平에의 관심, 광범한 參與, 顧客과 組織參與者에 대한 行政의 도덕적 감수성, 價値와 規範의 重視, 非官僚制的 組織形態의 탐구, 바람직한 價値의 인도를 받는 能動的 國家의 지지, 實證主義와 經驗主義에 대한 批判”을 열거하였다.<sup>(25)</sup>

Howard McCurdy는 新行政學의 특징을 “現象學, 能動的 行政人, 社會的 衡平, 顧客에의 關心, 그리고 人間的 適應”이라는 제목으로 요약하였다.<sup>(26)</sup>

지금 와서 도리켜 보면 新行政學의 研究傾向이 걸어 온 길은 복잡한 現代行政學의 용광로를 결코 이탈하는 방향의 것이 아니었다고 말할 수 있을 듯 하다. 現代行政學의 품안에서 용해되어 가는 것으로 보이는 新行政學의 始末과 그 性格 및 功過에 관한 시비는 앞으로도

(20) McCurdy는 Tom Lynch의 말을 인용하면서 新行政學은 미국에서 New Deal 政策이 추진되던 1930년대의 주장들과 유사하다는 말을 하기도 했다. *Ibid.*, p. 355. Stillman, Jr.는 新行政學의 뿌리가 19세기의 낭만적인 Jeffersonianism에 있다고 말한 바 있다. Richard J. Stillman, Jr. “Changing Patterns of Public Administration Theory in America,” Joseph A. Uveges, Jr. ed. *Public Administration*(Marcel Dekker, 1982), p. 30.

Frederickson은 新行政學의 價値前提, 概念, 處方 등이 오래된 것일 수 있으나 그것들을 어떻게 그리고 어떻게 사용하느냐 하는 방법에 있어서 新行政學은 새로운 면모를 보여 주는 것이라고 하였다. Frederickson, *New Public Administration*, *op. cit.*, p. 5.

(21) John Reifuss, *Public Administration as Political Process*(Charles Scribner's Sons 1973), p. 224.

(22) Frank Marini, “The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration Education,” Marini, ed., *op. cit.*, pp. 348~352.

(23) Frederickson, “The Lineage of New Public Administration.”

(24) Dwight Waldo, “Foreword,” in Marini, ed., *op. cit.*

(25) Wamsley, *op. cit.*, pp. 386~387.

(26) McCurdy, *op. cit.*, pp. 350~356.

계속될 수 밖에 없을 것이다. 여기서는 대체로 新行政學의 初期的 論調를 참조 대상으로 하여 그 성격을 다음과 같이 규정해 보려 한다.

### (1) 傳統批判과 現實適合性 追求

新行政學徒들은 대개 기존의 行政과 그를 뒷받침하는 理論들을 격양된 어조로 비판한다. 그들은 기존의 行政이 現狀維持의 守舊의 道具이며 혜택받지 못한 階層에 대한 社會正義實現을 거행하는 既成體制(establishment)의 道具라고 몰아 부친다.

非個人生(沒人格性: impersonality)을 강조하는 政府官僚制는 보편이익보다 특수이익의 추구에 그치지 해 왔다고 말한다. 行政은 그 社會的 目的追求에 관한 價値들을 외면하고 社會的 衡平을 희생시키면서 能率과 經濟만을 강조해 왔다고 한다. 行政官僚들은 中立性을 표방하던 적도 사실은 특수이익에만 유착되어 있다고 말한다. 行政奉仕의 전달은 人間의 내지 人道的 傳達(humane delivery)이 아니었다고 한다. 즉 行政奉仕에 있어서 수혜자들의 人間的 必要에 대하여 감수성을 보여주지 못했다는 것이다.

이와 같은 行政과 그것을 뒷받침한 行政理論은 새로운 시대의 격동하는 조건에 적합하지 않다고 주장하면서 新行政學徒들은 行政과 行政理論의 現實適合性 내지 適實性追求를 前提的 課題로 들고 나왔다. 그들은 行政研究에 관련하여 “무엇을 위한 知識인가”라는 문제를 다시 들춰내면서 知識의 實用性을 강조하였다. 行政研究는 현실의 문제를 해결하는 데 적합한 答을 제공하여야 한다는 점을 새삼스럽게 강조한 것이다. 新行政學徒들은 行政研究 내지 行政理論의 現實適合性을 논의하면서 激動하는 環境의 문제, ‘우리들의 문제’<sup>(27)</sup> 行政을 실제 담당하는 사람들의 문제에 대한 適合性을 특별히 강조한다.

### (2) 實證主義 批判

社會科學의 기초에 관련된 哲學에의 높은 관심은 新行政學의 중요한 특징이다. 新行政學의 움직임에 가담하여 哲學과 社會科學方法論을 이야기한 사람들은 實證主義의 맹점을 공박하고 現象學 등 非實證主義의 哲學의 思考方式을 도입하려 하였다. 그들은 沒價値의 내지 價値中立的이라고 하는 經驗的 調查研究의 가능성과 효용에 대하여 강한 의문을 표시하였다. 그들이 ‘科學’ 자체를 부인한 것 같지는 않으나 行政學을 이끌어 온 實證主義의 科學에 대해서 반기를 든 것만은 확실하다.

新行政學徒들이 보는 바에 의하면 實證主義<sup>(28)</sup>는 現象 속에 經驗的 觀察을 통해 발견할

(27) 여기서 ‘우리들의 문제’란 美國에서 新行政學徒들이 생각했던 美國의 行政問題를 지칭한다. 行政學徒들은 자기 자신들의 문제 또는 자기 나라의 문제를 해결하는 데 도움이 되는 연구에 가장 높은 우선순위를 부여해야 한다는 주장을 한 셈이다. 新行政學徒들은 比較行政의 功過에 관련하여 ‘우리들의 문제’에 관한 주장을 펴기 시작하였다. 그들은 1960년대까지의 比較行政이 美國 行政學界의 資源을 소모한 만큼 美國 자체의 行政問題를 해결하는 데 도움을 주지 못했다고 비판하였다. 美國의 문제에 적합한 만큼만 國際比較의 연구를 하고 장차에는 美國內의 行政을 서로 비교하는 일에 더 주력해야 할 것이라고 주장하였다.

(28) 實證主義(positivism) 또는 論理的 實證主義(logical positivism)는 哲學에 科學의 世界觀을 도입한 비엔나學派(Viena circle)의 哲學的 아이디어에서 비롯된 것이다. 비엔나學派의 활동은 20세

수 있는 法則이 있다고 믿는다고 한다. 實證主義는 現象을 客觀的 事實로 보고 그것을 최소의 分析單位로 분해하여 測定하려고 한다. 그리고 사람의 마음(意識)은 價値와 事實을 분간하는 데 있어서 빈 그릇처럼 교란작용을 하지 않는다고 가정한다.

新行政學徒들은 實證主義的 方法論에 입각한 研究를 건방지고 위험하며 어리석은 일이라고 공격한다. 社會科學者들이 우월한 科學的 方法을 알고 있기 때문에 現實(reality)을 다른 사람들보다 더 잘 관찰할 수 있다고 믿는 것은 건방진 소치라고 한다. 實證主義는 社會科學者로 하여금 그들의 연구가 인간생활에 어떤 영향을 끼칠 것인가에 대해서는 생각하지 않도록 유도하기 때문에 위험하다고 한다. 이 세상에 대한 經驗的 理論이 沒價値的(value free)이라고 가정하는 것은 어리석은 생각이라고 한다.

그리하여 新行政學徒들은 非實證主義的 哲學에 호소하여 實證主義的 研究의 결함을 극복하려 하였다. 現象學<sup>(29)</sup>은 新行政學徒들이 再照明한 哲學의 대표적인 것이다. 新行政學徒들이 現象學으로부터 원용하려 한 것은 知覺의 科學이라는 측면이다. 즉 사람의 마음(意識)이 資料를 해석하는 것이며 사람의 意識이 現象과 理解 사이를 매개한다고 보는 思想을 도입하려 하였다.

現象學에 심취한 新行政學徒들은 行政理論을 구성하는 대부분의 概念들은 사람들이 知覺이라는 막(screen)을 통하여 형상화한 세계의 해석이라고 생각한다. 行政이나 組織 등은 마음 속에서 형성된 영상과 따로 떨어져 존재할 수 없다는 것이다. 그리하여 行政理論의 諸概念을 意識構造의 진지한 분석을 통해 이해하려 한다. 事實이라고 知覺되는 것과 價値의 분리를 거부하고 現象을 분해하기 보다는 그 總體로서 다루려 한다. 現象에 대한 모든 사람의 知覺을 존중하여야 하며 現象에 대한 여러가지 견해들을 통합해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 行政研究의 總合的((holistic) 내지 統合的(integrative) 接近을 강조한 것이라고 풀이할 수 있다. 新行政學徒들은 行政의 실제에 있어서도 관계자들의 合意에 의한 合理性(tuffered rationality)을 추구하여야 한다고 말한다.

### (3) 價値問題의 重視

新行政學의 전반적인 論調를 ‘道德的’이라고 평가하는 사람들이 많다. 價値와 規範의 문제를 전연히 부각시키고 ‘倫理性이 길은’ 또는 ‘人間愛를 담은’<sup>(30)</sup> 規範的 理論의 발전에

기 초부터 시작되었는데 logical positivism이라는 이름을 얻게 된것은 1931년의 일이라고 한다. 實證主義는 命題의 經驗的 檢證可能性을 가정하고 認識의 實證的 解釋을 강조한다. 實證主義는 ‘consistent empiricism’ ‘logical empiricism’ ‘scientific empiricism’ ‘logical neopositivism’ 등의 별명이 붙여지기도 한다.

cf. Paul Edwards, ed., *The Encyclopedia of Philosophy*(The Macmillan Company and the Free Press, 1967), Vol. 5, pp. 52~56; 金俊燮, 「哲學概論」(博英社, 1980), pp. 236~243.

(29) 現象學(phenomenology)이라는 말은 1764년에 독일 철학자 Johann Heinrich Lambert가 처음 사용했다고 한다. 그는 人間的 經驗的 幻想의 特性을 phenomenon이라고 phenomenology를 幻想의 理論(theory of illusion)이라고 규정하였다. 1900년대 초에 現象學은 哲學의 한 學派로 성장되었다. 그뒤 現象學은 다양한 研究를 포용하여 복잡한 양상을 띄우게 되었으나 대체로 보아 現象學은 人間意識의 主觀性을 강조하는 哲學이라고 특징지을 수 있을 것 같다. Edwards, *Ibid.*, Vol. 5, pp. 135~151.

깊은 관심을 보였기 때문이다. 新行政學徒들은 行政과 行政人이 추구해야 할 價値와 倫理, 組織參與者의 人間的 成長, 政府官僚制의 役割, 社會的 要請과 行政의 관계 등에 관한 문제를 제기하였으며 보다 適實하고 중요한 價値로서 社會的 衡平, 人間的 適應, 個人的 道德性, 創意性과 能動性, 顧客中心主義 등을 들고 나왔다. 전통적으로 강조되던 能率과 經濟라는 價値基準은 뒷전으로 밀어 놓거나 副次的인 것으로 취급하였다.

전통적인 行政學을 ‘技術的’ 接近方法이라고 보는 사람들은 新行政學을 ‘規範的’ 接近方法이라고 규정지운다. 新行政學徒들은 대체로 ‘反技術’의 분위기를 조성하였다고 말할 수 있다. 그들은 技術이나 節次的 問題보다 目的을 중요시하고 豫算節次, 企劃技法, OR와 같은 技術問題에는 별로 관심을 보이지 않았다.

그러나 組織參與者의 人間的 成長, 對人關係, 集團動態 등 자기들이 중요시한 문제들에 관한 技術에 대해서는 깊은 관심을 보이는 사람들이 있었다. 技術의 문제에 집착하여 價値와 規範의 문제를 소홀히 다룬 既存 行政學의 태도를 통박하면서도 다른 한 편으로 자기들이 새로이 강조하는 價値의 실현에 연관된 技術의 문제는 연구의 대상으로 삼은 것이다. 이러한 이유 때문에 行政의 技術的 側面에 관한 新行政學徒들의 태도는 兩面性 내지 모호성을 노정하는 것이라고 평가 받기도 한다.<sup>(30)</sup>

#### (4) 社會的 衡平의 追求

新行政學徒들이 行政의 임무로서 가장 중요시한 것은 社會的 衡平의 추구이다. 그들은 能率과 經濟에 앞서서 또는 그에 추가하여 社會的 衡平의 증진을 위해 行政이 앞장서야 한다고 주장하였다. 社會的 衡平은 行政이 특혜 받지 못하고 불리한 위치에 있는 少數(minority)의 편에 서서 그들의 政治的 地位와 經濟的 福祉의 향상을 위해 노력하여야만 이룩할 수 있다는 것이다.

新行政學徒들의 주장에 의하면 오랫동안 行政은 價値中立性을 유지하려고 했다는 것이다. 즉 政治的 및 社會的 問題에 관련하여 어느 편을 들지 않고 能率的인 行政을 하는 데만 주력하려 하였다. 이러한 行政의 자세가 社會的 衡平을 증진하는 결과를 빚어 왔다는 것이다. 전통적인 代議政治의 결함과 官僚國家의 條件 때문에 行政은 中立性의 표방에도 불구하고 안정된 政府官僚制와 특수 고객집단의 이익을 위해 혜택 받지 못한 국민들을 조직적으로 차별하고 있다는 것이다. 그리하여 ‘ 가진 者’(the haves)와 ‘ 갖지 못한 者’(the have-nots)의 간극은 날로 커진다고 한다. 갖지 못한 者들의 불만이 커져서 그들의 항의가 과격하고 심지어 파괴적인 것으로 변해 가면 政府의 責任을 유발하게 된다. 그렇게 되면 行政은 責任의 道具로 전락하게 된다. 이러한 상황은 道德的으로 옳지 않을뿐만 아니라 政治體制의 존속에 위협이 될 수 있다.

(30) St Ilman Jr., *op. cit.*, p. 30.

(31) Wilco, *op. cit.*

新行政學徒들은 行政의 價値中立性이 바람직하지 않을뿐만 아니라 가능하지도 않다고 보고 行政을 같은 사람들은 富益富 貧益貧의 경향에 저항하는 道德的 責任을 져야 한다고 주장한다. 行政人들이 中立의이어서는 안되고 社會的 衡平追求에의 헌신을 그들의 價値 또는 原理로서 받아들여야 한다는 것이다. 新行政學徒들은 政治·行政의 連續線上에서 行政人들이 社會的 衡平을 위해 일할 수 있는 영역이 넓다고 생각하는 것 같다.

新行政學徒들은 社會的 衡平을 저해하는 政策이나 制度의 개선에도 적극적인 관심을 보여 왔다.

#### (5) 顧客中心의 行政

行政組織과 顧客의 관계도 新行政學이 매우 중요시한 主題이다. 이 문제를 다룬 新行政學徒들은 行政組織의 고객에 대한 忠誠(client loyalty)과 顧客指向的 事業에 대한 忠誠(program loyalty)을 강조하고 일반 시민들의 요청에 行政組織은 높은 感應性을 갖게 되어야 한다고 주장하였다. 그들은 行政이 비대화될수록 고객에 대한 관심은 퇴색되며 顧客指向的 活動이라는 組織의 지위 유지에 급급하는 目的歪曲의 경향이 심해진다고 생각하였다. 따라서 行政의 지향성을 顧客中心의인 것으로 전환시키기 위해 강력한 대책을 마련하여야 한다고 주장하였다.

行政과 市民의 관계를 市民本位의 내지 顧客爲主의인 것으로 재정립하기 위한 방안으로 여러 가지가 제안된 바 있다. 行政過程에 대한 주민단체·위원회 등의 참여, 고객대표의 公職任用, 고객집단에 의한 行政活動의 평가 등 市民參與를 확대하는 것, 行政의 分權化를 촉진하는 것, 行政을 담당하는 사람들이 숨은 고객들을 찾아내 조직화하여 행정봉사의 혜택을 받도록 하는 것, 고객과 行政의 관계를 '人間化'하고 허심탄회한 것으로 만들기 위해 態度變化事業을 전개하는 것, 행정봉사에 대한 시민의 選擇幅을 넓히기 위해 行政의 獨點性을 약화시키는 것 등이 개혁방안의 중요한 예이다.

#### (6) 能動的 行政의 追求

이미 위에서 설명한 新行政學의 주장들 속에 시사되어 있는 바와 같이 新行政學徒들은 行政의 능동적이고 책임있는 역할 담당을 촉구하였다. 行政人은 行政의 본래적인 목적수행에 헌신하는 '責任 있는 能動性'(proactive orientation)을 발휘하여야 하며 行政組織은 이를 뒷받침하여야 한다고 주장하였다. 능동적인 國家, 능동적인 行政, 능동적인 行政人의 존재를 지니하는 新行政學徒들은 그러한 能動性의 발휘가 자기들이 바람직하다고 생각하는 價値의 지내하에 이루어지는 것을 전제하는 것 같다. 예컨대 行政은 社會的 衡平의 추구를 위해 적극적으로 개입하여야 하며 고객위주의 활동을 능동적으로 수행해야 한다고 주장하였다.

新行政學徒들은 능동성 발휘에 있어서의 책임성과 行政人 각자의 自己責任主義를 강조하였다. 자기의 운명에 대해서 중극적인 책임을 져야 하는 것은 오직 자기 자신뿐이라는 哲

學的 理解에 바탕을 두고 모든 사람은 각자 자기 자신의 행동에 책임을 져야 한다고 주장하였다. 이러한 주장에는 우월한 권위에의 맹목적인 의존을 배척하는 내용이 함축되어 있다. 윗 사람들의 명령에 따랐을 뿐이라는 변명으로 자기의 행동을 道德的으로 정당화할 수는 없다는 것이다. 책임 있고 능동적인 行政人은 그들의 고객을 위하여 또는 그들의 道德的 價値를 위하여 위험을 무릅쓸 용기가 있어야 하며 組織의 資源을 힘없는 사람들을 돕는데 돌려 쓸 수 있어야 하고 正義롭지 못한 명령에 저항할 수 있어야 한다고 하였다.

### (7) 새로운 組織의 處方

적동하는 環境에의 적응, 社會的 衡平의 추구, 顧客爲主의 行政 등에 관한 新行政學徒들의 주장은 行政組織 및 過程의 급진적 변동을 전제하거나 또는 촉구하는 것으로 보아야 한다.

行政組織의 문제를 다룬 新行政學徒들은 대체로 反階序制的·反官僚制的 性向의 처방을 하고 組織과 個人的 道德性을 강조하였다.<sup>(32)</sup> 그들이 제안한 構造改革方案에는 固定的 階序制의 실패, 分權化, 조직구성원과 고객의 참여 확대, 다양한 組織單位의 狀況適應의 設計, 作業集團發展 등이 포함된다. 그들은 또한 指導過程을 위시한 管理過程이 信賴管理를 촉진하고 行政의 適應能力向上에 이바지할 수 있도록 개혁되어야 한다고 주장하였다.

新行政學徒들은 組織參與者들의 人間的 成長이 行政發展의 요체임을 강조하였다. 좋은 行政의 구현에는 行政人들의 自己實現的 成熟이 불가결하다고 생각하였으므로 行政改革 내지 組織改革의 行態科學的 接近方法에 많은 주의를 기울였다. 新行政學徒들은 行政의 構造的 改革을 논의할 때에도 人間의 문제와 行態變化의 문제를 늘 염두에 둔 것으로 보인다.

新行政學의 價値前提들이나 주요 제안들은 현대인들의 갈망과 시대적 배경을 반영하는 것으로서 同時代를 사는 行政學徒들에게 많은 영향을 미치고 있다. 現代社會의 어려운 문제들을 극복해 나가려면 新行政學徒들의 사고방식에서 여러 가지를 배워야 할 것이다.

그러나 新行政學徒들의 行政觀이나 人間事를 보는 눈이 아직까지 반드시 均衡的인 것이라고 말할 수는 없다. 그들의 사고방식에는 치우침이 있다. 이러한 치우침은 新行政學의 약점이라고 할 수 있다. 新行政學徒들의 反正統理論이 現時代의 요청에 영합하는 것이라고 할지라도 그들이 공격하는 正統理論에서 취할 점이 없는 것은 아니다. 예컨대 社會的 衡平이 중요하다고 하지만 能率의 문제도 무시할 수 없다. 經驗主義的 研究의 업적을 지나치게

(32) 미노부록會議에서 발표된 Larry Kirkhart의 '聯合模型'(consociated ideal type)은 新行政學徒들이 제시한 反官僚制의 模型의 좋은 예이다. 이 模型은 그보다 앞서 발표된 Warren Bennis의 模型을 본뜬 바가 많다. Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration," Marini, *et al.*, *op. cit.*, pp. 127~164. 新行政學運動에 앞장 서 온 Frederickson은 '分權化模型'(administrative decentralization model), '住民統制模型'(neighborhood control model), '複合構造模型'(matrix model), '聯邦制의 模型'(federated model), '協商模型'(bargaining model) 등 正統修正的 模型(structural dynamics)들도 新行政學의 요청을 반영하는 것처럼 소개하고 있다. Frederickson, *New Public Administration*, pp. 75~92.

과소평가하는 일이라든지 현대문명의 불가결한 요소로 되어 있는 官僚行政의 技術들을 소홀히 다루는 일 등은 결코 균형있는 사고방식의 소산이라 하기 어렵다.

新行政學徒들은 行政學의 現實適合性을 추구한다지만 그들이 제시하는 改革處方들은 대체로 理想的이며 急進的이다. 그들이 제시하는 理想과 그 實現可能性 사이의 괴리는 건너뛰기 어려울만큼 넓은 경우가 많다. 특히 社會的 衡平의 추구를 行政의 독자적인 역할처럼 규정하는 제약은 民主的인 政府構成 및 政治過程의 원리와 마찰을 빚게 될 위험이 있다. 行政過程에 대한 시민참여 방안이나 反官僚的 構造改革 方案에는 단기적으로 실현하기 어려운 理想的 要素가 많이 포함되어 있다.