

신행정학서설: 왜 政府學이어야 하는가**

김 광 응*

< 目 次 >

I. 머리말

III. 한국정부학의 기본률

II. 한국행정학의 반성

〈요 약〉

이 글은 한국행정학의 40년을 반성하고 무엇을 고치고 무엇을 새롭게 추구해야 할 것인가를 기술했다. 반성의 뜻으로 쓴 글이어서 학문으로서 독자적인 영역을 구축한 긍정적인 면은 다루지 않았다. 대신에 학문으로서 아직도 정체성을 확립하지 못한 면을 여덟가지 질문을 던지면서 이에 답해 보았다. 이를테면 한국행정학이 학문으로서 얼마나 성숙했느냐이다. 유감스럽게도 이에 대한 답은 부정적이다. 교과서의 내용과 수준을 보아서도 그렇고, 학회지에 발표된 논문이며 박사학위논문들도 그렇다. 그런 가운데 학문으로서 보다 성숙해야 할 부분은 한국행정학 연구가 아직도 시간과 공간의 차원에서 미숙하다는 사실이다. 다시 말해서 한국행정학은 시간차원에서 역사적 접근에 게을리 했다. 예컨대 조선조의 관료제나 관료정치에 관한 소개가 전무하다시피 한다. 공간차원에서도 가까운 일본과 중국의 관료제를 연구할 만 한데 관심은 우리와 전혀 무관한 선진국으로만 돌린다. 이런 학문의 패행성이 한국행정학의 정체성 확립을 더디게 한다. 동시에 연구의 시각도 한 군데로 몰려 있다. 정치경제학적 시각에서 행정현상을 보면 달리 이해하고 해석할 대목이 너무나 많다. 이런 여러 관점에서 글은 한국행정학의 반성을 촉구하고 기왕 공공부문인 정부를 연구하는 학문이니까 이름도 「정부학」이라고 해서 연구하는 것이 어떻겠느냐고 제의해 보았다.

I. 머리말

지금까지 한 40년동안 발전을 거듭해 온 한국행정학에 대한 안티테제로서 새삼

*서울대학교 행정대학원 교수

**본 논문은 1997년도 서울대학교 발전기금의 지원으로 이루어졌음.

정부학(政府學)을 거론하는 이유는 이렇다. 그것은 한마디로 한국의 행정학이 한국행정학답지 않아서이다. 다시 말하면, 한국의 행정학은 아직도 미국행정학의 복사판에 다름아니기 때문이다. 너무 혹평하는지는 모르지만 한국의 행정학은 그 기본틀이나 인식과정이 너무나 덜 한국적이다. 미국같은 다원사회에서나 타당한 이론들을 여과없이 마구 접목시켜 한국의 행정현상과 정책현상을 설명하려고 드니 학생들이나 정부의 관리들이 이해할 리 만무하다. 더욱이 조직론을 예로 들면 한국행정학의 그 분야는 거의 예외없이 미국의 경영학에 관련된 조직이론을 소개하고 있다. 조직 그 자체의 원리야 다를 바 없겠지만 하나는 이윤을 극대화시키려는 조직이고 다른 하나는 공공서비스를 최대의 가치로 삼는데 조직운영은 같이 하려고 드니 그 차이를 무시한 채 행정조직이론을 가르치고 있는 셈이다. 공공성(publicness)이라는 것을 도외시하면 행정학은 설 자리를 잃는다. 그런데도 기업가 정부론을 외치고 있다. 공공행정이 너무나 비능률적이니 기업쪽의 운영방식을 도입해야 한다는 주장은 어느 정도 일리가 없지 않지만 학문쪽에서 말하면 그것은 행정학이 경영학에 투항하는 것이나 다름이 없다. 학문의 정체성을 지키려면 행정학은 행정학이어야 한다. 여기서 한가지 참고할 것은 「한국정부론」에 대한 이해이다. 행정학과 달리 한국정부론에 관한 교과서와 과목이 대학에 개설되어 있는데, 이 문제를 정부학과 어떻게 관련짓느냐는 뒤에 따로 논의하기로 한다.

행정학을 행정학답게 하는 길은 행정학 연구에서 국가라는 맥락 또는 변수를 도외시하면 안되는 것이다. 경영 내지는 국제경영은 이젠 국경을 초월해 넘나들며 나라의 정체성이 그리 중요치 않게 되었지만 한 나라의 행정은 그 나라의 역사와 전통과 문화의 요소를 배제한 채 고려될 수 없다. 한국이라는 나라와 미국이라는 나라가 같을 수 없는 것이 바로 이러한 논리의 근거이다. 그러므로 행정학연구에는 반드시 나라를 앞세워야 한다. 국가론을 먼저 거론하다 보니까 눈에 띠는 것중의 하나가 관료제연구에서 우리는 통상 막스 웨버의 이야기만 자주 했는데, 관료제에 관하여는 헤겔도 맑스도 상당한 정도의 주장을 했다는 사실을 알게 된다. 우리는 왜 이들의 주장을 외면하고 미국에서 거론하는 웨버론만 소개해 왔었는가?

새삼스레 행정학은 무엇인가라는 명제를 떠올리게 된다. 경영학이 기업을 대상으로 연구를 하는 것이라면 행정학은 정부를 대상으로 연구하는 학문이다. 정부도 넓은 의미의 정부라면 너무 크지만 좁은 의미의 정부로 행정부를 지칭한다. 그러나 다만 행정부(executive)만을 대상으로 삼는 것이 아니라 행정과 불가분의 관계를 맺고 있는 의회나 공기업, 내지는 사기업, 그리고 시민사회와의 관계를

도외시할 수 없다. 행정의 존재이유는 국민과 시민을 편안하게 해 주는 일이기 때문이다. 그것이 바로 공공서비스이다. 여기서 특히 행정과 정치의 관계, 對의회관계를 염두에 두자는 것은 정치-행정의 일원론을 말하는 것이다. 종래의 행정학이 학문의 정체성과 독자성을 지키기 위해 관리과학쪽에 발을 끓어놓고 이원론을 주장하던 것과 차이가 난다. 학문자체는 그렇다치고라도 적어도 그 본질이 대통령을 수장으로 하여 정치권력과 불가분의 관계에 있다고 하는 사실은 일원론의 불가피성을 거역할 수 없게 한다.

따라서 정치성을 염두에 둔 국가성과 공공성이 정부를 연구하는 학도들의 핵심 가치가 될 수 밖에 없고, 따라서 그 학문 자체의 표현도 이제는 기능적이고 기술적인 색깔이 짙은 행정학이라기 보다 정부학(Governmentology)라고 하는 것이 더 걸맞다고 하겠다. 그런데 정부학이라는 표현은 좀 생소하다. 과거 독일의 관방학이 국가론을 앞세워 연구를 촉구하던 때에 그 전통을 이어받아 행정학을 공부한 50-60대의 학도들은 國家論이 그리 생소하지 않지만 미국 행정학을 전수한 학도들은 행정학연구에서 국가론을 거의 외면하다시피 하고 있는 것이 사실이다. 거기에 정부학이라고 하는 표현은 또 다른 혼란을 불러 일으킬 가능성이 없지 않다. 그러나 앞서 논리를 편대로 정부를 연구하는 학문이라는 명확한 뜻이 표현의 정당성을 대신해 주리라 믿는다. 더욱이 미국에서도 하바드대학교나 죄지타운대학교같은 곳은 정치학과를 정부학과(department of government)라고 쓰고 우리의 귀에 익은 케네디대학원도 이제는 Kennedy School of Government라고 하는 것을 보면 이 주장이 전혀 근거없다는 말을 하지 하지 않을 것이다. 다만 그 학교와 이 책에서 전개하는 논리와 내용은 전혀 판이하다는 사실만 알면 된다. 다시금 정부현상을 이해하는 기본 패러다임이 실증주의와 실용주의에 젖은 미국의 그것일 수는 없다는 인식이 이 글의 저변에 깔려있기 때문이다.

따라서 이 장의 논의는 기존의 우리 행정학연구의 입장을 크게 반성하는 것으로 시작하기로 한다. 지난 40년 동안의 우리 행정학 연구에서 무슨 잘못이 있는가를 우선 살펴본 다음에 한국행정학연구를 반석 위에 올려놓기 위해 새로운 패러다임을 기초로 접근해 들어가려는 것이다.

그래서 “왜 정부학이어야 하는가?” 문제를 던지면서 그 내용으로 생각하고 있는 것은 국민들의 가장 큰 관심사인 정부의 크기, 즉 정부는 얼만큼 커야 하는가, 지금 우리의 정부는 얼만큼 큰 정부인가, 아니면 작은 정부인가 등에 관한 논의를 하고 정부의 기구에 관한 설명부터 시작해서 행정이 하는 일, 정부의 행정을 결정하는 인적 물적 요소들, 정책은 어떻게 결정되는가, 그리고 어떻게 집

행되는가, 정부를 견제할 필요가 있으며 그것은 어떤 방법으로 하는가, 그리고 시민사회를 이루어 가기 위해 민주행정은 어떤 길을 가야하는가 등등에 관한 것이다. 그러면 먼저 한국행정에 관한 비판적 성찰부터 논의를 시작한다.

Ⅱ. 한국행정학의 반성

여기서는 한국행정학을 비판적으로 성찰함에 있어서 10개의 질문을 던져 이에 답하는 것으로 강의하려고 한다.

첫째, 한국행정학은 학문으로 얼마만큼 성숙하였는가?

한국행정학이 학문으로서 얼마만큼 성장하고 성숙했는가는 같은 동학으로서 누구나 궁금해 하는 주제이다. 그러나 유감스럽게도 학문의 성장과 성숙을 쉽게 말할 수가 없다. 평가의 척도가 분명치 않기 때문이다. 어떤 학자는 1970년대 말부터 적극적으로 소개되기 시작한 정책학 때문에 한국행정학은 이미 노화기에 접어 들었다고 말하기도 한다. 그러나 이것은 지나친 자기비하일 뿐 그리 적절한 표현은 아닐 것이다.

평가의 척도가 분명치 않으니 학문의 위상에 관해 분명히 말하기는 쉽지 않지만, 그런 가운데 분명한 것은 행정학이 정책학과 더불어 학문적 지위를 제대로 인정받기 보다 학문의 아류쯤으로 취급받아 온 것이 사실이다. 왜 이처럼 부끄럽게 학문의 아류라고 표현하는고 하니 행정학이 한 때는 법학의 부록으로, 또 지금은 정치학의 한 분파로 이해되고 있는 것이 사실이기 때문이다. 서울대학교를 예로 들면, 법과대학에 사법학과와 함께 행정학과가 있었다가 없어진 예가 있다. 그후 사회과학대학에 행정학과를 개설하려던 노력은 정치학과의 반대로 무산되었다. 다른 대학들이 행정학과를 과거의 법과대학에서 사회과학대학으로 편제해 놓은 것을 보면 행정학을 사회과학의 한 분파로 인정하고 있는 셈인데 대학의 편제는 그렇고 학문의 성격은 경험과학중 응용과학에 속한다고 보는 것이 옳다. 그런 면에서 사회복지학과같은 것은 비슷한 성격의 것인데 이들은 예외없이 사회과학대학에 속해 있다. 학문의 편제도 제대로 되어 있지 않은 것이 한국의 대학이긴하다. 행정학에 대한 대접에 관해 하나의 에피소드를 소개하면, 지난 해 서울대학교가 개교 50주년을 맞아 기념학술세미나가 열렸는데 사회과학의 각 분야를 회고하는 자리에서 행정학은 정치학에 끼어 정치학 교수에 의해 정리되는 수치 아닌 수치를 겪었다. 그것은 우리 학도들이 행정학의 학문성에 주의를 덜 기울이면서 이론적 깊이와 과학적 연구와 역사적 시각에 관심을 덜 쏟았기 때문이라고 해

석하고 싶다. 이것은 행정학이 늘 받고 있는 도전이기도 하다. 행정학의 학문적 모태는 사회학이거나 정치학, 또는 경영학이고 따라서 행정학 자체의 정체성이 늘 의심받을 수 밖에 없는 것이다.

한국행정학이 학문으로 성장하는 길을 가로 막는 것중의 하나가 수험위주의 교육이라는 사실이다. 법학교육의 문제가 사법시험 때문에 매우 심각한 국면에 놓여 있다는 점은 서울대학교의 최대권교수가 연구보고서에서 이미 지적한 바이지만 행정학교육도 예외가 아니어서 학생들이 수험준비에 골몰하고 있다. 그런 풍토이니 학생들은 연구서나 연구논문을 읽지 않고 수험문제집만 붙잡고 있다. 실제로 교보문고같은 곳을 가보면 행정학 교과서와 참고서는 거의 공무원 5, 7, 9급 수험교재위주로 진열되어 있다. 어떻게 보면 수요가 많아 학문이 발전할 것 같지만 오히려 이것은 학문자체의 성장과 거리를 멀게 할 뿐이다. 이것이 한국행정학의 현주소이다. 행정학이 성숙하지 못하는 것도 다음에 거론할 교과서의 내용이나 연구의 시각을 통해 그 이유를 더 밝힐 수 있을 것이다.

행정학이 학문적으로 발전하려면 다양한 시각을 가지고 한없는 담론을 할 수 있어야 한다고 말하고 싶다. 예컨대, 최근의 간행물인 Murray J. Horn의 *The Political Economy of Public Administration*(Cambridge University Press, 1995)에서 강조하는 바와 같이 행정과 의회의 대응이 어떤 댓가를 지불하며 또 어떻게 행정쪽의 책임을 고양시킬 것인가에 관한 제도적 선택(institutional choice)의 논의에 대해 전통적인 행정학자들은 어떤 반응을 보일지 궁금하다.

둘째, 한국행정학은 응용학문으로서 어떠한 공헌을 하였는가?

응용학문으로서의 한국행정학이 정부와 사회에 대해 큰 기여를 했기를 기대한다. 정부를 위해서는 기실 많은 교수들이 행정개혁 등 정부의 행정일에 자문하며 공헌을 했다고 할 수 있다. 그러나 경영학과 견주어 보면 경영학이 기업의 이윤을 극대화하는데 큰 뜻을 한 것만큼 행정학이 정부의 대국민봉사라든가 그 밖의 행정의 당위적 측면에 대해 타 학문처럼 활목할 만한 기여를 했는지 의심스럽다. 나아가 기우이겠지만 지난 40년은 거의 군사 또는 독재정부체제였는데 그 아래에서 행정학이 기여할 수 있는 면은 지극히 한정되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 좀 더 실제적으로 행정학도들은 인력과 재정을 포함해 정부가 한없이 커지는 것을 막는 학문적 기여와 지혜를 짜냈는지 의심스러우며 나아가 억압적 지배체인 정부의 위상을 꺾는데 속수무책이었다. 한편 또 그렇다고 정부나 국가의 세계화에 기여했느냐하면 그것도 아니다. 행정학도들의 문제의식이 문제인 것이다. 여기서 한마디 보탤 것은 1996년 10월 18일 한국행정학회 창립 40주년 기념 학술

대회의 [한국행정학 발전 40년과 미래]라는 라운드테이블에서 필자가 “정책성 확립에 고심하는 행정학”이라는 글을 발표했을 때 패널리스트였던 李文永교수가 행정학과를 대학수준에서 없애자는 의견을 발표해 충격을 준 일이 있다는 사실이다. 이 교수의 논지는 종교고교사를 교육학을 전공한 사람만이 하지 않듯이 다양한 정부분야의 일을 여러 분야에서 참여해야지 행정학이 독점할 수 없다는 뜻이다. 행정학의 응용성 문제와 더불어 행정학자체의 필요성이 교육의 어느 수준에서 걸맞는가의 문제까지 제기되고 있는 것이다. 응용성은 문제해결을 위해 즉답을 필요로 하기 때문에 그 만큼 역사쪽의 연구가 부족한 것도 사실이다. 이 점은 주제의 심각성을 감안해 그 후 12월 5일 한국행정학회 연말학술대회가 열렸을 때 필자가 또 다시 발표한 “한국행정학에 대한 비판적 성찰”에 대해 金永勳교수가 평론한 대목이다.

그러면 사회에 대한 기여는 어떠하였는가? 한마디로 기여는 커녕 냉대받고 있는 현실적인 예 하나만으로도 우리의 위상을 가늠할 수 있을 것이다. 그것은 취직시험에서 행정학 전공을 인정받기 어렵고 더욱이 행정학석사학위는 금융계통에서 제대로 대접을 받지 못하는 것이 현실이다. 오직 한일은행에서만 인정해 준 전례가 있을 뿐이다.

이처럼 전공교육으로서 인정받지 못하는 행정학이 사회에서 설 땅이 없다. 오직 공직에서 인정받는 학문이라면 그 학문의 위상은 굳이 설명하지 않더라도 능히 알 수 있을 것이다.

셋째, 한국행정학의 교과서는 아카데믹 커뮤니티의 텍스트로서 얼마만큼 자랑스러운가?

하나의 학문이 자라려면 그 아카데믹 커뮤니티에서 공통적으로 인지하는 패러다임이 있어야 한다. 그 패러다임은 그 학문세계의 텍스트에서 발견된다. 그러나 우리의 행정학교과서들을 아무리 들여다 보아도 합의된 패러다임이 무엇인지 알 길이 없다. 더욱이 패러다임의 혼동조차 일고 있는 느낌이다. 도대체 행정학에서 학문의 패러다임이 무엇인지 조차 논의를 해 본 적이 없다. 따라서 행정학의 지배적 패러다임이 능률인지, 권위인지 또는 민주인지 말하기 매우 어렵다. 패러다임에 대한 한국적 합의가 없으니 교과서의 내용이 한 없이 다양하고 난삽하고 미국 베끼기일 수 밖에 없다.

동시에 한쪽에 치우친 패러다임은 행정, 정부, 그리고 나아가 국가가 비판적 합리주의를 외면하고 무엇이든지 이루면 된다는 도구적 합리주의로 몰리게 하는데 기여했다. 이것이 바로 경제논리로 일관하는 행정의 모습이고 성장이 결과한

돌이킬 수 없는 자연성과 인성의 파괴인 것이다.

행정학교과서의 체계가 바로 잡히지 않으니 학도들은 방황한다. 학문이 제대로 서지 못하는 것은 물론이다. 동시에 지적하고 싶은 것은 행정학이 기술관리학적인 데서 정체성을 계속 유지해야 하느냐이다. 아니라면 행정학의 본질, 즉 정부를 연구하는 학문이라는 점에서 다시 출발해야 한다. 그것은 행정이 국가라는 맥락에 놓여 있고 역사의 어느 시점에서 학도들이 정부의 행정현상과 정책현상을 보고 해석하고 분석하고 설명하고 이해하는 것이라는 점을 간과하지 말아야 한다.

교과서의 문제를 좀 더 보기로 한다. 학생들의 의견을 들어 주로 읽힌다고 판단된 교과서의 내용을 분석한 결과 행정학은 아직도 학문으로서의 체계가 제대로 구성되어 있지 않다는 것을 알게 된다. 그것은 저자의 능력과도 상관이 있겠으나요는 학문자체의 정체성이 불확실하여 학문집단의 합의체인 교과서에서 너무나 다양한 배열을 하고 있다는 사실이다. 이것이 바로 토마스 쿤이 말하는 정상과학(正常科學)과 거리가 멀다는 중화이다. 심지어 어떤 교과서는 장의 제목과 절의 내용이 전혀 무관한 것조차 있다.

그런 가운데 한국행정학 교과서의 가장 큰 결함은 행정학을 공부하면서 행정학과 관련된 맥락에 관한 언급을 거의 하지 않거나 행정외적 현상에 관한 언급이 없다는 점이다. 더욱이 현대의 양자사회(量子社會)에서 ‘관계’를 중시하는데 대한 주목도 비중도 하나도 없다. 앞의 예는 국가나 시민사회에 관한 언급의 간과고, 뒤의 예는 공기업에 관한 언급은 있으되 정부와 기업관계와 같은 분석이 매우 적다는 점이다.

더불어 안타까운 점은 행정학자들의 개념화(conceptualization)능력이다. 행정현상이나 정책현상이라는 것은 제대로 개념화, 조작화시켜야 교과서도 쓰고 논문도 쓰는 것인데 이 기본작업을 소홀히 하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 학문연구에는 반드시, 1) 존재론적 전제(Ontological premise), 2) 인식론적 전제(Epistemological premise), 3) 가치론적 전제(Axiological premise), 4) 수사학적 전제(Rhetoric premise), 그리고 5) 방법론적 전제(Methodological premise) 등이 따라야 되는데 어느 것 하나 제대로 밝히고 쓴 글들이 없다. 이것은 물론 교과서가 아닌 논문에서의 이야기이다. 개념화를 하지 못하니 상위체계와 하위체계를 분류하지 못하고 동일차원에서 서술하는 평범한 전개를 할 뿐이다. 학문은 어디까지나 분류와 통합의 묘를 마음껏 발휘해야 하는 것이다.

같은 논지의 연속에서 하고 싶은 말은 행정학교과서의 분류에서 예컨대 조직론

이면 조직속에 사람(인사행정)도 있고 돈(예산)도 있으며 기술자원도 있고 정보자원도 있는 것이다. 1996년 12월초 발표때 사회를 본 朴東緒교수는 조직속의 이들 자원에 대해 조직에는 자원만 있는 것이 아니라는 평을 했다. 즉 조직속에는 규범도 있고 조직의 분위기같은 변수도 있다. 조직의 목표를 위시해 동기같은 것도 조직을 움직이는 중요한 요소이다. 물론 조직속에는 리더십이 있고 의사소통도 주목할 요소들이다. 그러나 여기서 말하려는 것은 조직을 인사나 재무와 별도로 생각하는 것이 마땅치 않다라는 뜻으로 자원들을 몇 개 예거한 것이다. 따라서 한편을 조직론이라고 잡으면 그 속에 인사, 재무, 정보 등에 관한 서술이 이루어져야 어울린다. 행정학연구는 따라서 조직론이 기본 중에 기본이고 그래서 관료제연구를 철저히 해야 한다. 나아가 시각도 하나로 몰리면 안된다. 이를 테면, 웨버의 관료제가 전부인양 소개하고 있다. 헤겔이나 맑스의 관료제를 보면 어떨까. 헤겔은 행정관료를 판사와 같이 취급했다. 따라서 행정부의 관료도 법의 심판자로서 정직해야 한다는 논지를 펴 오늘의 행정윤리나 도덕을 이미 강조한 바 있다. 그러나 유감스럽게도 우리의 연구에서 이들을 인용한 문헌을 좀처럼 보지 못했다. 맑스의 경우도 사정은 비슷해서 그의 관료관인 제수이트 목사와 같은 성격에 관해 인용한 문헌을 보지 못했다.

넷째, 한국행정학 각 분야의 논문은 얼마나 학술적인가?

한국행정학이 보다 발전하려면 교과서보다는 논문의 질에 기대할 수 밖에 없다. 그런데 신무섭교수가 정리한 바와 같이 학자들은 계속해서 다음과 같은 여덟 가지 문제를 제기해 왔다("한국행정학의 연구경향과 과제: 한국행정학보를 중심으로" 한국행정학회 창립 40주년기념 학술대회 기획논문, 1996년 10월). 즉, (1) 적실성의 부족, (2) 토착화의 미흡, (3) 경험적·계량적 연구의 부족, (4) 가치 연구를 포함한 규범적 연구의 부족, (5) 한국행정현상의 특이성 연구 부족, (6) 거시적 분석의 결여, (7) 문제의식의 결여, (8) 외국 특히 미국의 존성의 심각 등이 그것이다. 나아가 신교수는 1967-1995년 동안 행정학회보에 실린 논문(844)을 연구분야별, 접근방법별, 이론과 경험연구별, 기술·처방·규범별, 질적·양적·방법별, 자료수집방법별, 그리고 경험연구의 활동초점별로 상세히 가리고 있다. 그중 이론연구와 경험연구는 비슷하나, 질적연구(73.1%)가 양적연구(26.9%)를 압도하고 있다는 사실을 알게 된다. 서양기준으로 하면 한국행정학연구는 과학적인 수준에 한참 못미친다.

한편 권경득교수는 같은 기간에 발표된 논문(541편, 논문편수에서 신교수와 왜 이처럼 큰 차이가 나는지 모르겠다)분석에서 13편만이 방법론 분야로 인식론과

과학철학이 7편, 자료(통계)분석기법이 3편, 그리고 기타가 같은 비율이고 조사 방법에 관한 것은 없다고 했다(“한국행정학의 연구경향에 관한 분석: 한국행정학보 기고논문의 연구영역과 연구방법을 중심으로(1967-1995)”, 한국행정학회 창립 40주년기념 학술대회 기획논문, 1996년 10월). 권교수는 또 5년단위로 시대별 차이를 밝히면서 서술적 접근이 381편(70.4%), 통계적 접근이 154편(28.5%), 그리고 모의실험, 수학적 모델이 6편(1.1%)라고 밝혔다. 대부분이 서술연구를 했다는 점이 또 확인된 셈이다. 한편 연구경향을 대충 시대별로 보니까, 1967-1980년에는 외국제도 소개, 과학화, 토착화, 쇄신, 그리고 한국문제 해결(도시문제 등)을 위한 노력을 기울였다. 1980년대에는 지방행정, 정책일반, 그리고 관료제의 연구에 관심을 모았다. 그러면서 정보화에 관한 관심에 고개를 들기 시작했다. 1990년대에는 지방자치, 정보, 환경, 도시 등의 잇슈에 관한 논문들이 두드러졌다.

연구가 질적 접근이며 서술적이라고 해서 그 수준이 낮은 것은 절대로 아니다. 그것은 양적 연구가 현상의 피상성을 극복하지 못한 채 본질을 왜곡하는 현실을 감안하면 오히려 질적 접근과 서술적 연구를 권장해야 할지도 모른다. 그러나 분명한 것은 우리 행정학의 연구가 양적 분석도 제대로 못하고, 더군다나 후기 경험주의 과학철학(Post-Empiricist Philosophy of Science)의 입장에서 문제를 보고 있는 논문이 거의 없다는 점도 차제에 지적하지 않을 수 없다. 또한 뒤에 지적하겠지만 한국행정학 연구에서 간과한 것은 시간과 공간에 대한 인식부족이다. 즉 역사연구를 게을리했고 주변국가에 관한 연구가 미흡했다는 인상이다.

다섯째, 행정학의 응용성을 감안할 때 한국행정학도는 얼마나 행정의 본질과 실체를 알고 연구에 임하고 있는가?

학문의 응용성이 강한 한 항상 실체에 익숙해야 한다. 행정실무에 접해보지 않고 행정의 문제를 푸다는 것은 쉽지 않다. 학생들에게 행정학을 가르치고 정부를 위해 자문하며 문제를 해결하려고 할 때 우리는 과연 얼마나 행정의 실체를 알고 하는지 의문이 앞선다. 이런 면에서 보면 행정학자는 官界에 경험이 있었던 사람이 적합하다는 주장이 가능하다. 실제로 흔히 많긴 하지만 관료출신들이 퇴직후 학계에 진출한 경우가 행정학분야에 상당히 많다. 이들은 대개 재직중 박사학위를 받아 퇴직후 학계에 진출할 준비를 한다. 곁으로 보면 대단히 이상적인 과정을 거친 것 같다. 하지만 간혹 문제가 없지 않은 것이 이들의 학위과정이 격무중에 하는 것이어서 결코 정상일 수가 없다. 전업학생으로서 열심히 학업에 충실할 수 없다는 뜻이다. 더욱이 이들이 강단에 서는 경우에 강의도 일종의 행위예술인데 경험이 있고 말을 한다고 강의를 하는 것이 아니므로 아카데미즘을 훼손할 가

능성이 충분히 있다. 한국행정학의 학문적 성장이 저해되는 점이 바로 이런 면에도 있다고 아니 할 수 없다.

그러나 앞서 지적한 대로 이론과 방법에서 탁월한 학문지향적인 관료출신이 행정학 교수가 되는 것이 바람직하다고 할 수 있겠다. 다만 오랜 연구생활의 단계를 거쳐 강단에 서야 할 것이다. 이런 이야기는 원래가 교수인 학자의 경우도 마찬가지다. 교수중에는 철학적 고뇌를 하지 않고 이론과 방법이 체화되지 않아 비논리적인 주장을 하는 이가 많기 때문이다. 경험세계와 실천세계의 요소가 연구와 교수에 필수적인 만큼 반대로 교수로 있다가 정부에 가서 일하고 학교에 돌아오는 것도 바람직하다. 단 까다로운 조건을 충족해야 한다. 정치인이나 관료로서 복귀하는 것이 아니라 철저한 그전 학자의 모습 그대로 휘귀할 수 있어야 한다. 이런 교류들이 행정현상의 본질을 보다 바르게 천착해 내는 길일 것이다.

여섯째, 한국행정학은 학문의 본원적 구성요소인 역사적 시각을 얼마나 키웠는가?

지난 30년동안 학회지에 발표된 논문을 통해 행정학도들의 시간에 관한 인식을 저울질 해 보면, 美軍政期의 행정기구(유상근), 조선조유교의 통치기능, 조선조의 정치체계, 동학민중운동(김용도), 조선시대의 과거(유석영), 갑오경장(이대희), 조선조의 이익갈등(이병갑), 퇴계의 행정사상(김춘식), 조선조와 명조의 관료제(박병련), 유교의 경제성장—논어의 재해석(김병섭) 등이 있을 뿐이다.

박사학위논문의 경우에도 사정은 비슷해서 1981년부터 쓰인 약 700편의 논문 중 역사적 접근을 한 연구는 주로 朝鮮朝에 관한 연구이고 臨政이며 美軍政期에 관한 논문도 더러 있다. 모두 해서 23편으로 3.29%에 불과하다.

하나의 학문을 뒷받침하고 있는 것은 역사와 이론이다. 과거 우리의 역사에 관한 연구가 너무 없다. 이를 테면 갑오경장과 관련된 관제개혁에 관한 연구도 역사학자가 했다(유영익, 1994). 조선초기 양반연구에 나오는 관료제에 관한 것도 행정학도의 작품은 아니다(이성무, 1995). 물론 과거의 정부에 관한 것을 행정학도가 반드시 연구할 필요는 없다. 그러나 우리는 너무 등한시 한다. 우리 분야에서는 金雲泰의 [조선왕조 행정사]등이 있을 뿐이다. 역사적 연구의 실정이 이처럼 빈약할진데, 우리 학문을 토착화시킨다는 것은 연목구어(緣木求魚)일 따름이다.

일곱째, 한국행정학은 학문이 과학이 되기 위해 기본적으로 갖추어야 할 비교론적 시각을 얼마나 다듬었는가?

우리의 행정학연구가 지나치게 미국 일변도라는 점은 주지의 사실이다. 중앙집

권적인 관료체제나 엘리트의 흐름, 그리고 그 밖의 제도와 관행으로 보아 한국행정연구는 오히려 프랑스에서 배울 점이 더 많다. 그런데 모든 경우에 미국의 제도와 관행을 전범으로 여기고 있다. 이것은 비교론적 시각도 아니고 오로지 준거로 봄이다. 이는 월슨이 일찍이 설파한 바 있는 비교론적 시각을 통한 행정학의 과학화에도 어긋난다. 학문의 과학화는 정량분석(定量分析)만 해서 이루어지는 것이 아니라 비교분석(比較分析)이 그 출발이다.

이런 뜻에서 한국행정학의 공간개념은 매우 협소하다. 학회지에 실린 논문중에는 동북아세아의 日本(한인규)과 中國(정연선, 김정계, 이상엽, 백승기)연구는 거의 미미하다. 한국행정연구원에서 한 한중일관료제비교연구가 고작이다. 같은 역내연구로서 북한연구도 두편(박완신)이 있을 뿐이다.

한편, 박사학위에서도 일본관련논문이 8편, 중국이 4편, 소련이 4편, 서독이 1편, 미국이 3편이다. 이것조차 나라별 분류이고 비교론적 시각에서 접근한 것은 3편에 불과하다. 북한관련연구가 14편으로 학회지논문보다 수는 앞선다. 한국이 처한 여러 지정학적, 역사적, 문화적 맥락을 생각하면 우리가 배우고 가르쳐줄 대상은 멀리 있지 않다. 같은 문화권에 있는 주변국가에 관한 연구가 실제문제의 해결에 훨씬 도움이 될 것이다.

여덟째, 한국행정학은 학생들의 교육을 위해 모범적인 교과과정을 꾸미고 있는가, 그리고 또 얼마나 논리적이고 분석적인가?

1996년 10월 학회때 발표된 논문(이기주, 임재현, 1996, “대학행정학과 교과과정 현황과 변화추이에 관한 연구.” 한국행정학회 창립40주년기념 기획논문)에 빤도 10이상의 전공과목들이 밝혀졌다. 조직, 인사, 재무부터 시작해서 재정학에 이르기까지 33개의 과목들이 그것이다. 같은 조사에서 추가되어야 할 전공과목으로 환경행정, 지방경제 혹은 재정, 국제행정론, 행정윤리 혹은 철학 등이 있다. 반면 폐지되어야 할 전공과목에 비교행정이 있다는 것은 저자의 입장과 크게 상반된다. 문제는 일정한 교과목을 위한 논리적 구성을 속에서 과목이 나열되지 않고 있다는 점이다. 더 심각한 것은 교과목의 개설이 학생중심이나 사회수요중심이 아니라 ‘교수중심’으로 이루어 진다(54.9%)는 의견이다. 대학이나 대학원의 교과과정이 교수들의 기호에 따라 개설되는 사정을 부인할 수 없다. 교과과정의 개편이 어려운 것도 바로 이 점 때문이다.

행정현상과 정책현상을 학생들에게 이해시킨다는 것은 기본적으로 공공부문, 또는 정부부문을 가르친다는 뜻이다. 물론 여기서 정부는 행정부를 이른다. 그러나 행정학의 이원론적 입장의 한계가 뚜렷하니 학문의 독자성이라는 면에서는 좋

으나 일원론적 입장에서 최소한도 입법부와의 관계에 관한 것은 학생들에게 가르쳐야 한다. 헤겔에 따르면 공무원과 판사는 같다고 했으니 사법부에 대한 이해도 수반되어야 마땅할 것이나 엄연한 삼권분립에서 그렇게까지 할 필요는 없다. 행정부 그리고 넓게는 공공부문에 대한 이해는 역사적인 맥락에서 존재이유를 찾게 되고 동시에 국가라는 맥락에서 이해의 깊이를 더한다. 1996년 10월 발표때 김영민교수는 독일의 관방학과 미국의 행정학을 비교하면서 후자가 국가를 전제하고 있지 않다고 하였다(“한국행정학의 반성,” 한국행정학회 창립40주년 기념 기획논문, 1996). 그런데 우리의 교과과정은 교수들의 필요에 의해 나열될 뿐만 아니라 시각의 차이를 소개하지 않는다. 앞서 지적한 대로 이를 테면 관료제에 관한 강의도 웨버만이 아니라 헤겔과 막스에 관해서도 충분히 해야 학생들은 고른 시각을 갖출 수 있다.

이상의 자아성찰을 토대로 그러면 한국의 행정학도들은 앞으로 어떻게 해야 하는가? 무엇을 버리고 무엇을 추구할 것인가?

한국행정학의 학문연구 현황을 정리해 보면 다음과 같다고 할 수 있다. 우선 앞의 이야기의 반복이지만 확인의 뜻으로 다시금 정리해 보고 이를 토대로 앞으로의 향방을 가늠해 보기로 한다. 정부학의 틀과 윤곽은 그래서 탄생한다.

〈행정학연구의 현황 정리〉

1. 방법론에서 정치된 논문이 드물다. 경험적 연구에서도 사회과학방법론을 원용한 통계분석적 논문이 매우 드물다. 예컨대, 관료의 행태를 연구하는 논문에서 관료를 면접하여 통계적으로 처리한 논문이 없다.

2. 한국행정사에 관한 연구가 매우 미흡하다. 학문으로서의 행정학이 성립하려면 과학성과 역사성을 동시에 구비해야 함에도 역사적 시각에 관한 연구가 드문 것은 학문의 유아기를 벗어나고 있지 못하다는 반증이다.

3. 동북아 주변국가에 관한 연구가 없다. 이 비교론적 시각의 연구부족은 한국행정학연구의 발달에 족쇄를 채우고 있다.

4. 아직도 미국일변도의 연구성향을 벗어나지 못하고 있다. 여기서 미국일변도라고 함은 적실성이 없는 미국의 정책사례를 분석하거나 논리실증주의의 패러다임에 끌여 있다는 뜻이다.

5. 한국에서의 박사학위논문도 한국의 현상(사례)을 미국의 이론틀로 해석하려고 들어 마치 한국인이 양복을 입고 마차를 탄 꼴인데, 옷의 맵시도 색깔도 맞지 않아 매우 어색해 보인다.

6. 한국행정의 가치와 이데올로기에 관한 연구가 드물다. 그나마 역사연구에서 행정철학적 접근을 하려는 것은 다행한 일이다.

7. 정부학의 연구의 접점이자 연구이유인 시민사회에 관한 연구가 병행하지 않는다. 물론 이는 사회학과 정치학 연구의 영역이겠으나 공공부문에 관한 연구자도 마땅히 관심을 기울여야 자신의 연구가 보다 의미있어진다.

8. 정치경제학적 시각의 연구가 부족하다. 아주 기본적인 지적으로 관료론에서 교과서나 논문은 맑스의 관료제를 소개한 부분이 없다. 따라서 관료를 계급으로 보고 관료의 의사결정 내지는 정책결정을 계급이해로 해석하고 비판하는 논문이 없다.

9. 한국행정학연구는 테크네(techne)에 치중하지 프로네시스(phronesis)를 염두에 놓지 않고 생각을 하지 않는다.

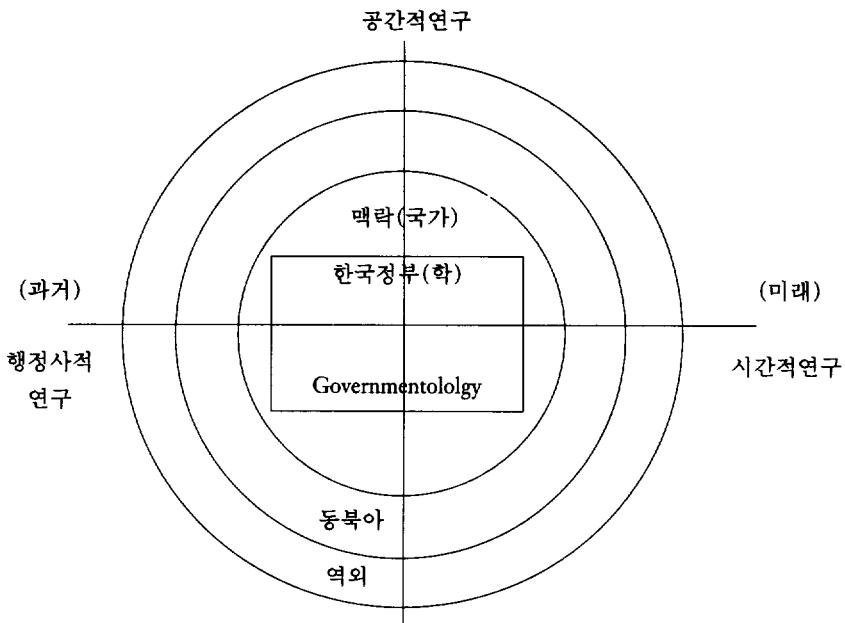
10. 미래연구가 부족하다. 예컨대, 조직은 열린조직, 그리고 양자조직(量子組織)으로 변해가고 있는데, 아직도 종래의 전통적 조직연구에서 맴돌고 있다.

이상의 연구현황을 토대로 한국행정학의 방향을 제시하면 다음과 같은 세 개의 그림으로 요약된다. 하나는 한국행정연구의 좌표를 시간과 공간의 차원에서 찾아보려는 것이고, 다른 하나는 행정 내지는 국가활동의 대상이 되는 시민사회와의 관계도이다. 조직관을 포괄적으로 설명하려는 그림도 하나 곁들였다. 이들이 한국정부학을 이해하는 기본틀이다.

III. 한국정부학의 기본틀

이상의 비판적 자아성찰을 통해 제의하고 싶은 것은, 첫째, 앞으로 한국행정학 연구를 평면이 아닌 입체로, 선형이 아닌 곡선적 사고로 하자는 것이고, 둘째, 각 대학의 교과과정도 이상의 부족부문을 보충하는 방향으로 개편되었으면 하는 것, 셋째, 따라서 교수의 충원도 이런 면을 보강하는 쪽으로 진행되었으면 한다. 그래야만 앞으로 맞을 학문발전 50주년, 그리고 100주년 맞이가 더 의미있고 자랑스러울 것이다.

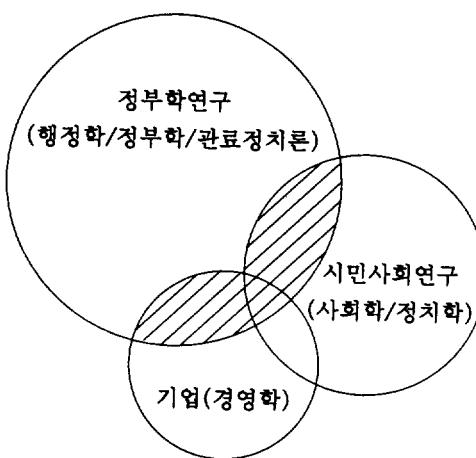
마지막으로 다시금 확인하고자 하는 것은 사缪엘 헌팅턴교수가 최근의 논문에서 서양은 유니크할 뿐 유니버설하지 않다고 했다. 우리가 “보편적이라고 생각하고 있는 서양의 이미지는 잘못된 것이며, 서양의 문화는 오만하고, 거짓이고 위험하기조차 하다.” (Samuel P. Huntington, 1996. “The West Unique, Not Universal,” Foreign Affairs, November/December, 28-46)고 하였다. 서양에 고유한 것이 따로



〈그림 1〉 한국행정학 연구의 인식론적 좌표

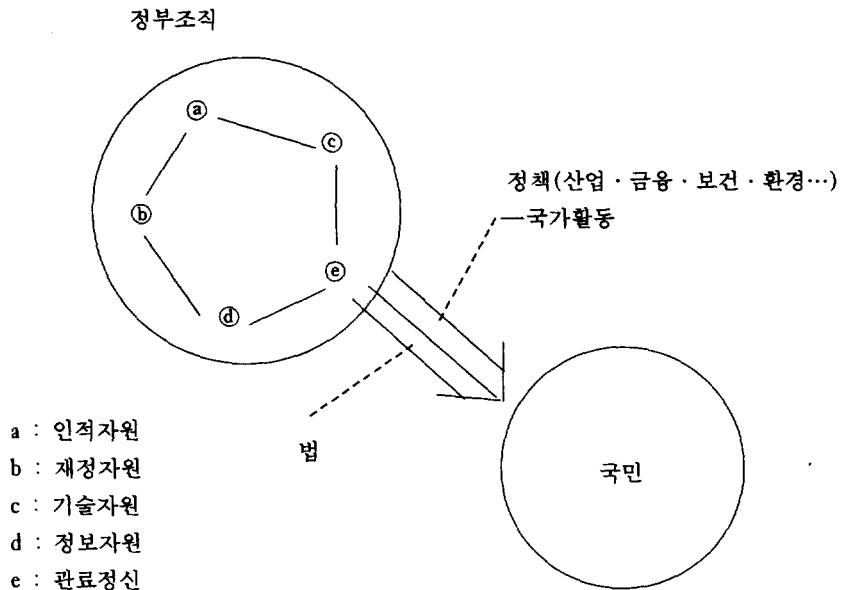
*한국행정학연구는 다실히 제1차원적안에 안주하면서, 그것도 맥락을 거의 고려하지 않는다.

**한국행정학에서 역사적 접근을 하는 연구가 드물다.



〈그림 2〉 정부학연구와 시민사회연구의 변증법적 전개

*사선부문에 관한 ‘관계론’ 행정학연구대상에서 포함시키는 것이 바람직하다. 이것없는 민주행정론은 공허할 뿐이다. 동시에 그 시각도 정치경제학적인 것이 가미 되어야 한다.



〈그림 3〉 정부조직과 국민과의 관계

*조직을 개념화할 작업이 달라져 행정학 교과서체제 규정을 위해 지침이 되었으면 한다.

있고 동양은 동양대로 특색이 뚜렷하다. 서로 얼마만큼 복사할 수 있는지 그 한계는 분명하다. 이런 주장이 새삼스러운 것은 아니다. 일찍이 다원사회이자 도구문화가 지배적인 사회를 바탕으로 발달한 이론이 단원사회이자 완성문화가 지배적인 사회에서 그 타당성이 확고할 수 없다는 점을 누누히 밝힌 바 있다. 우리 행정학도도 이제는 다원社会의 이론을 선별적으로 수용할 태도를 갖출 때가 되었다고 생각한다.

참 고 문 헌

- 권경득, 1996. “한국행정학의 연구경향에 관한 분석：한국행정학보 기고논문의 연구영역과 연구방법을 중심으로(1967-1995)” 한국 행정학회 창립 40주년 기념 기획논문.
- 김광웅, 1996. “정체성확립에 고민하는 한국의 행정학” 한국행정학회 창립 40주년 기념 패널토의 토론문.

- 김영민, 1996. “한국 행정학의 반성” 한국행정학회 창립 40주년 기념 기획논문.
- 신무섭, 1996. “한국행정학의 연구경향과 과제: 한국행정학보를 중심으로” 한국행정학회 창립 40주년 기념 기획논문.
- 이기주, 임재현, “대학행정학과 교육과정 현황과 변화추이에 관한 연구” 한국행정학회 창립 40주년 기념 기획논문.
- 이정엽, 1993. “한국행정학의 영역 연구: 교과서와 박사학위논문을 중심으로” 중앙대학교 박사학위논문.
- 정용덕, 1996. “한국행정학 발전의 동인: 시론적 고찰” 한국행정학회 창립 40주년 기념 기획논문.
- 최승훈, 1993. “한국행정학의 연구경향: 한국행정학보와 박사학위논문을 중심으로” 성균관대학교 박사학위논문.
- Murray J. Horn, 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge University Press.
- Samuel P. Huntington, 1996. “The West Unique, Not Universal,” *Foreign Affairs*, November/December, 28-46.