

행정학 학문 위기의 기원: 존재와 인식의 부조화*

사공영호**

〈目 次〉

I. 서론	III. 행정 현상의 존재론: 원리와 독특성
II. 학문의 원리와 방해 요소: 접근 시각의 모색	IV. 학문위기의 기원: 존재와 인식의 부조화
	V. 결론: 학문위기의 극복을 위한 제안

〈요 약〉

학문이란 어떤 대상에 대해 체계적인 앎을 얻을 때 형성된다. 알고자 하는 대상이 있고, 적절한 연구의 방법과 연구내용을 서술할 언어가 있고, 연구 능력을 가진 연구자가 있다면 지식의 탐구가 가능하다. 학문의 발전을 위해서는 대상을 연구하기에 적합한 연구의 방법이 요구된다. 연구를 시작하는 단계에서는 대상에 대한 지식이 부족하다. 대상에 대해 잘 알지 못하니 적절한 연구의 방법을 선택하는 데도 어려움이 발생한다. 대상현상이 매우 다차원적인 현상으로 구성되어 있을 때도 대상에 맞는 연구의 방법을 수립하는 것이 쉽지 않을 수 있다. 존재와 인식의 부조화 문제가 발생하고, 학문은 위기에 처할 수 있다.

행정 현상이 존재하는 방식에는 지식의 획득 즉 인식을 어렵게 하는 요소들이 이미 내재되어 있다. 첫째, 행정 현상의 발생은 그것에 대한 사람들의 인식과 결합되어 있다. 현상이 이와 같은 방식으로 발생할 때 연구자는 대상현상을 직접 관찰할 수 없는 이중해석의 문제에 직면한다. 실증의 형식을 취하지만, 연구자의 사상과 이론을 배경으로 하는 하나의 해석에 불과하다. 둘째, 행정현상은 자기참조적인 방식으로 정당화되는 현상이다. 이런 이유로 매우 강한 사회성과 역사성을 보인다. 즉 사회마다 다른 양상의 행정이 나타난다. 서로 다른 행정에 대해 공통의 원인을 찾으려면 그만큼 연구의 범위와 깊이를 더해야 한다. 초학문성을 요구하지만 이는 학문적 정체성에 약화시킬 수 있다. 셋째, 행정은 과학이라기보다는 기술 또는 예술에 가깝다. 관련 당사자들이 얼마든지 창조적으로 문제를 해석하고 새로운 해법을 모색하는 것이 가능하다. 인과적인 설명의 틀로는 설명하기 어렵다.

존재론적 특성은 적절한 연구의 태도와 연구 방법의 채택을 어렵게 했다. 첫째, 행정연구자들

* 이 논문은 2016년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표된 논문을 토론자와 심사자의 의견을 반영하여 수정한 것임.

** 평택대학교 행정학과 부교수(sakongyh@ptu.ac.kr)

논문접수일(2016.8.16), 수정일(2016.10.20), 게재확정일(2016.11.1)

은 서로 다르게 전개되고 있는 행정에 대해 공통의 규칙, 공통의 본질을 찾는 노력을 충분히 전개하지 못했다. 둘째, 본질을 파고드는 대신 하나의 사례에 불과한 미국의 행정학을 옮겨놓고 보편 이론의 옷을 입히고자 했다. 셋째, 실증주의적 연구방법에 크게 의지하면서 기술적 측면과 창조성으로 인한 차이를 서술하지 못하고 있다. 행정현상의 존재원리와 인식 방법 간의 부조화가 학문 위기의 근원이다.

【주제어: 행정, 존재론, 마음, 언어, 문화, 존재와 인식의 결합, 상호의존성, 자기참조성, 예술로서의 행정, 실증주의】

I. 서론

학문이란 지식을 생산하여 그 지식으로 가치를 인정받는 대규모의 지적활동이다. 생산한 지식이 현실을 이해하고 대응하는 데 도움이 되거나 인간의 고민을 설명하고 답하는 데 도움이 되어야 살아남을 수 있다. 학문활동의 핵심이 되는 앎이란 존재의 양상에 일치하는 인식을 얻을 때 얻어진다. 앎이 축적되어 지식의 체계를 이루고, 주어진 의문에 보다 정확한 설명과 해법을 제공할 때 학문이 형성된다. 연구의 대상이 있고, 연구에 필요한 ‘올바른’ 분석 능력을 가진 연구자가 있고, 적절한 조사의 방법과 연구내용의 서술에 적합한 언어가 있으면 학문의 성립이 가능하다.

분명히 행정은 ‘있다’. 연구자들도 있고, 연구의 방법도 있다. 그런데 왜 행정학은 위기에 처했을까? 행정이 ‘있는’ 방식이 매우 독특하고, 이런 존재방식의 독특성이 행정의 연구에 상당한 어려움을 초래하기 때문이다. 분명 행정은 ‘있다’. 그런데 행정을 발생시키고 작동하게 하는 원인 요소들을 추적해 보면 행정학이 주된 연구의 대상으로 삼고 있는 행정에서 연구의 범위가 그치지 않는다. 인간의 사고, 언어, 심리에서부터 정치, 경제, 문화, 규범 등 전체 사회과학과 철학, 심리학, 뇌과학의 연구 영역이 나온다. 원인요소가 복잡할 뿐 아니라 다차원적이다.

원인 요소가 복잡하고 다차원적이니 하나의 연구방법으로는 전체에 대한 이해에 도달하기 어렵다. 전체적인 이해가 부족한 연구자는 자기 연구의 한계를 이해하기 어렵다. 특정방법에 의지한 연구는 그 방법으로 규명할 수 있는 부분에 관한 지식을 제공할 뿐이다. 연구가 부분에 그치고 분열되고 파편화되기 쉽다. 연구의 흐름을 이끌 지배적인 패러다임의 형성이 어렵고, 연구자간의 지적인 분업과 협력도 어렵다. 경쟁학문과 차별화할 수 있는 설득력 있는 이론이 나오기 어렵다. 연구자들이 분야별로 연구에 임하고 있지만 하나의 학문으로서의 전체적 체계의 형성이 어렵다. 결과적으로는 사회공동체를

위해 풀어야 할 문제를 규정하고 대응책을 제시하는 데도 어려움이 발생하고 있다.

행정학의 실패는 단지 한 학문의 실패에 그치지 않는다. 이런 지식이 정치에 의해 이용되고, 이런 지식이 국민의 삶 전체를 제어하는 정책에 영향을 미친다면 지식의 실패는 훨씬 심각한 문제의 원인이 된다. 인간에게 행복을 주고 사회의 발전에 기여하기를 원하는 학문이 정반대로 인간의 존엄을 심각히 훼손하고 사회를 혼란에 몰아넣는 일이 발생할 수도 있다. 칼포퍼(2006)와 하이에크(Hayek, 1988)는 유토피아를 만들려는 사상과 학문이 오히려 사회를 지옥으로 만들 수 있다고 경고한다. 공산주의사회를 보면 알 수 있다.

이 연구가 행정학의 학문 위기 문제를 논의하는 것도 이런 두려움 때문이다. 단지 행정과 관련된 문제의 해결에 실패하는 데 그치지 않는다. 다수 국민의 행복에 기여하는 학문이 아니라 사람들의 자유를 억압하고, 사회를 오히려 갈등과 분열로 몰아넣을 수 있다. 졸속적인 정책결정, 정치적 이익을 위한 선택, 한국의 현실과 동떨어진 정책 결정, 이념 편향적인 정책결정, 특정집단의 이익에 봉사하는 정책결정을 뒷받침하는 학문으로 전락할 수도 있다.

먼저 학문이 형성되는 원리와 방해 요소를 논의한다. 이어서 행정이 도대체 어떤 종류의 현상이기에 학문의 발전에 어려움을 겪는지 행정현상 자체의 특성에 대해 논의한다. 마지막으로 한국 행정학이 왜 행정의 양상을 제대로 분석하여 실용성 있는 지식을 제공하는 데 어려움을 겪는지의 문제를 논의하고자 한다.

II. 학문의 원리와 방해 요소: 접근 시각의 모색

1. 학문의 원리: 존재와 인식의 일치

전통적인 진리관에 비추어 보면, 학문이란 존재에 인식을 일치시켜 가는 과정이다. 즉, 인간이 관찰과 분석을 통해 얻어낸 지식을 대상의 실제 모습에 일치시켜 가는 과정이다. 사색과 통찰을 통해 얻은 철학적이고 해석적인 지식을 실제에 일치시켜가는 과정이다. 틀린 명제이나 틀린 서술은 버리고 올바른 것으로 검증된 지식과 확실한 것으로 신뢰할 수 있는 서술을 축적하여 현상에 대한 필연적이고 일반적인 지식을 얻을 때 학문은 형성된다.

존재란 어떤 현상의 '있음'에 관한 것이고, 인식이란 어떤 현상에 대해 '앎' 또는 '지식을 얻음'을 의미한다. 학문의 형성이 가능하려면 첫째, 대상 현상이 있어야 하고, 둘째,

대상현상을 연구하고 서술할 수 있는 적절한 방법과 언어가 있어야 하며, 셋째, 대상에 관한 명제나 서술과 대상의 실제 모습을 비교하여 일치 여부를 판단할 능력을 가진 연구자가 있어야 한다. 대상현상이 자연 대상처럼 독립하여 존재하고 있다면, 대상현상을 기준으로 대상을 서술하는 개념의 수립이 가능하고, 대상과 개념을 비교하여 일치여부를 검증하는 방법으로 현상을 설명하는 법칙적인 지식을 얻을 수 있다. 자연과학이 가능하였던 것은 자연 세계가 이와 같은 방식으로 있었기 때문이다(Wittgenstein, 1922: §4.11, 6.53).

행정현상은 존재하는 방식이 독특하다. 행정을 구성하거나 행정에 영향을 미치는 요인과 재료들은 각 분야의 학문이 다루는 현상들을 사실상 포괄적으로 포함하고 있다. 현상의 특성에 맞는 올바른 접근방법을 채택하지 않으면 부분의 지식조차 제대로 얻지 못할 위험을 내재하고 있다. 심지어 현상이 존재하는 방식과 참된 인식을 얻는 방법 간에 서로 상충할 위험까지도 내포하고 있다. 연구를 위해 의지해야 하는 인간의 사고와 언어가 작동하는 방식이 행정현상의 존재방식을 서술하기에는 적합하지 않을 가능성이 없지 않다는 것이다. 존재 양상과 일치하는 인식을 얻는 데 어려움이 발생할 소지를 대상 현상 자체가 이미 가지고 있다는 것이다.

2. 학문 형성의 조건과 방해 요인

1) 대상현상에 관한 조건

왜 행정 현상의 연구에서 존재와 인식의 부조화가 발생하게 되는가? 이 연구가 지목하고 있는 것은 행정이 '존재하는' 방식이다. 자연과학이 발전할 수 있었던 것은 관찰과 분석을 통하여 정교한 개념의 개발과 인과관계의 검증이 가능한 방식으로 대상현상이 존재하고 있기 때문이다. 연구대상이 자연현상처럼 주어져 있다면, 우리가 얻은 지식을 연구 대상을 기준으로 지속적으로 검증할 수 있다. 적절한 연구 방법의 모색이 가능하고, 이전의 해소가 가능하며 틀린 이론의 폐기도 가능하다.

그런데 행정현상이 존재하는 방식은 독특하다. 관련된 재료(예: 인간의식의 능력, 행위자, 행위, 언어, 법, 규범)와 원인(정치, 경제, 역사)이 다차원적이다. 이 요인들이 상호작용하며 진화하는 방식은 사회에 따라 다르다. 각 사회가 각양각색의 행정을 발전시키고 있다. 공통이론의 개발이 어렵다. 학문적 체계를 갖추려면 이론적 보편성과 현실적 특수성을 동시에 충족시켜야 하는 난제에 직면해 있다(김현구, 2015). 이런 학문적 난관에 대응하려면 행정연구자들은 가치와 문화에 관심을 기울이고(정무권, 2005), 다른 시

각에서의 접근을 개방하며(임의영, 2005), 새로운 개념의 개발과 더불어 철학, 문화, 윤리 문제로의 관심 확대해야 한다고 주장한다(이종범, 2005). 현상학과 해석학, 언어철학에 기초한 연구대상과 방법의 코페르니쿠스적인 대전환이 필요하다는 지적이 제기되고 있다(김종술, 2005).

둘째, 과학적 지식을 얻고자 한다면 이런 지식을 얻을 수 있는 형태로 대상현상이 존재해야 한다. 행정학과 같이 다양한 양태로 발생하고 진화하는 행정현상을 동일한 '행정' 현상으로 분류하여 연구의 대상으로 삼고자 한다면 그 현상들은 공통의 규칙이나 공통의 본질적 속성을 내재하고 있어야 한다. 만일 공통의 원인을 관찰할 수 없다면 이를 찾을 수 있는 단계까지 연구의 범위나 깊이를 더해야 한다. 그렇지 않다면 현상의 복잡성이나 다양성, 차이와 유사성의 원인을 설명할 수 없다. 이런 설명이 불가능하다면 학문으로서의 가치를 인정받기 어렵다. 행정학이 독자적 학문성을 형성할 수 있으려면 이렇게 찾아낸 공통의 규칙이나 본질이 경쟁 학문에서 제시하는 것과는 구별될 수 있어야 한다. 그런데 현실을 그렇지 못하다. 행정학이 비교우위에 있다고 자부할 수 있는 행정 업무 영역은 미미하다는 비판이 제기되고 있다(문태현, 2005: 24). 거시적 이론은 정치학, 경제학, 사회학에 뒤지고, 미시적 이론은 경영학이나 심리학을 능가하지 못하고 있다(이병량, 2010: 177; 김호정, 2008). 행정학만의 고유한 이론이 없다면 어떻게 행정학이 독자적 학문이 될 수 있는가? 쉽지 않은 문제다.

2) 연구에 관한 조건

연구의 일차적 목적은 현상의 모습을 있는 '그대로' 서술하거나 설명하는 것이다. '그대로'의 서술이 아니라면 이는 이미 실제와 차이가 있음을 의미하고, 그만큼 이용의 가치는 감소한다. '그대로'의 서술이 되려면 다음과 같은 조건을 충족시킬 수 있어야 한다. 대상현상에 따라 차이가 있겠으나, 행정과 같은 사회현상을 염두에 두고 설명하면 아래와 같다.

첫째, '그대로'의 서술을 위해서는 현상의 발생과 작동에 영향을 미치는 요소들을 최대한 빠짐없이 포함해야 한다. 가령, 인간의 의식이나 언어는 사회과학이 다루기 어려운 분야다. 하지만, 행정의 발생과 작동에서 핵심적 역할을 수행하고 있다면 이를 포함해야 한다. 그렇지 않으면 인간의 의식과 언어로 인해 발생할 수 있는 문제들은 다룰 수 없다. 역사적이고 사회적이고 심리적이고 정치적인 요소가 중요하다면 이 역시 포함해야 보다 정확하게 행정현상을 서술할 수 있다. 또한 설사 부분적인 지식을 얻어도 전체에 대한 이해를 배경으로 전체와 연결될 수 있어야 한다. 연구자는 결과를 제시했으나 실무자가

보기에는 상식이나 파편적 인과관계에 불과해서는 안 된다. 다른 학문이 이미 더 깊은 설명을 제공하고 있는 연구도 무의미하다.

둘째, ‘그대로’의 설명이 가능한 연구의 방법을 선택해야 한다. 중요한 것은 연구 대상에 따라 연구의 방법은 달라질 수 있다는 점이다. 내용에 따라 실증주의적인 검증방법이 유용할 수 있다. 그러나 인간 의식에 관한 후설의 설명에서처럼 실증주의에서와 같은 검증이 아니라 정교한 통찰과 섬세한 서술이 필수적일 수도 있다(Husserl, 2001: 39-43). 후설의 서술은 내용 자체로는 하나의 서술에 불과하다. 하지만 우리의 의식에 대해 ‘그대로’의 설명이라고 해도 틀리지 않을 앎을 가능하게 한다. 행정현상이 포함하고 있는 세부 현상의 성격에 적합한 연구와 서술의 방법을 선택해야 한다.

셋째, 사회과학의 경우 사회현상에 대한 연구의 위상과 의미를 이해하는 것도 ‘그대로’의 서술에 중요하다. 사회과학은 자연과학에서처럼 연구자의 지식을 대상현상에 일치시키는 방식으로 형성되지 않는다. 사건의 실상과 원인을 해석하는 방식으로 지식이 구축된다. 해석한다는 것은 연구자가 가진 선지식과 선이론을 참고하여 현상의 실상과 의미를 알아낸다는 의미다. 칼 맑스와 하이에크처럼 동일한 경제현상에 대해 전혀 다른 해석과 이론화가 일어난다. 노직(Robert Nozick)과 롤스(John Rawls)처럼 동일하게 칸트의 도덕규범에 기초하고 있으면서 정부의 역할에 대해 정반대의 주장을 제기하는 일도 일어난다.¹⁾ 일정한 주관성을 피할 수 없다. 주관성을 망각하고 독단에 빠지지 않으려면 다른 연구자와 사회구성원들을 설득할 수 있어야 한다. 그렇지 않으면 독단에 빠진다. 자기 지식의 가치를 오해할 수 있다.

게다가 흔히 자신의 이성이 사고를 공정하게 제어하고 있다고 오해한다. 자신이 옳고 상대가 틀리다는 생각한다(마이클 셔머, 2008: 151-188).²⁾ 하지만 나의 사고는 내가 의식적으로 제어할 겨를도 없이 이미 어떤 결론에 도달하여 그 결과만을 나에게 보여준다. 그래서 현상은 이미 특정한 모습으로 ‘보인다(seen)’(Kosowski, 2010: 22).³⁾ 학자가 말을

1) 두 사람은 공히 인간을 다른 개인의 목적을 위한 수단으로 희생해서는 안 된다는 칸트의 도덕규범(Bailey & Martin, 2011: 666)에서 출발한다. 그런데 노직은 정부의 역할이 확대되면 결국 누군가를 위해 다른 누군가의 개별적 가치와 존엄을 희생해야 하는 일이 일어난다고 주장한다(로버트 노직, 2016). 반면, 롤스는 어차피 인간이 타고난 능력이나 그가 물려받은 재산이 그의 노력의 산물이 아니라면 개인의 재능이나 재산은 우연한 결과일 뿐이라고 설명한다. 우연의 결과라면 이를 개인이 독차지해야 할 이유가 없다. 특정 개인이 독차지해야 할 정당한 이유가 없다면, 이런 우연한 결과를 배제한 원초적 상태에게 배분에 관해 논의할 수 있다. 이런 상황에서 논의한다면, 약자에게 더 많은 것을 배분하는 방법에 사회구성원들이 합의할 것이라고 롤스는 주장한다(Rawls, 1971).

2) 맹점편향, 자기관찰착각, 자기복무적편향, 전가편향, 확증편향 등 다양한 자기중심적 인식오류를 설명하고 있다.

하는 것이 아니라 그를 둘러싼 학문적 여건이 그가 어떤 말을 하도록 만든다(홍성민, 2000: 147). 자신이 학습한 개념이 이미 어떤 현상을 어떤 관점에서 보고 판단하고 생각하게 만든다(Heidegger, 1991: 96; Inwood, 1997: 127-128).⁴⁾ 자기 해석과 자기 판단의 구성물인 것을 대상현상에 대한 객관적인 지식인 것처럼 오해할 위험에 처한다.

넷째, 하나의 학문으로서 이론적 효율성을 달성하려면 공통된 속성과 공통의 핵심 원인을 찾아낼 수 있어야 한다. 이런 공통의 요소와 차이를 유발하는 요인에 기초하여 현실적 다양성을 설명할 수 있어야 한다(김현구, 2015). 공통의 원인을 찾아내지 못하면 효율적인 앎을 제공할 수 없고, 학문으로서의 가치를 인정받을 수 없다. 현재와 같이 미국의 행정을 중심으로 개념을 부여하는 것은 ‘특수 사건’에 대한 명칭이다. 단지 어떤 국가의 어떤 시대의 행정현상을 개념화하는 것은 고유명사와 흡사하다. 어떤 사람을 단지 ‘김철수’라고 서술하는 것은 그에 대한 지식을 주지 않는다. 미국 행정학은 미국 사회의 정치와 문화와 경제상황을 배경으로 제기된 미국의 행정 문제를 다루기 위해 발전된 학문이다(안병영, 2005: 8; 김준한, 2005: 32-33; 이병량, 2015: 171-174). 하나의 행정 사례다. 다른 나라에서 일어난 하나의 행정 사례로 한국의 행정이나 다양한 행정을 설명하기는 어렵다. 이런 다양한 행정의 공통 요인을 찾아야만 행정학은 가능하다.

3. 접근 시각

이 연구의 문제의식은 간단하다. 대상에 적합한 연구방법을 찾아내어 대상에 관한 지식을 축적하면 학문이 가능하다는 것이다. 만일 대상현상이 매우 다차원적이고 가변적인 현상이라면 이에 대응할 수 있는 다양한 연구의 방법으로 대상현상에 접근해야 한다. 과학적 검증이 필요한 부분은 이런 방법으로, 철학적인 사유와 해석이 필요한 측면은 이런 방법으로 접근해야 한다. 분명히 행정 현상은 있다. 그렇다면, 이 현상을 탐구할 수 있는 올바른 방법을 찾고 지속적으로 대상현상을 탐구했다면 지식의 획득과 축적이 가능하였을 수 있고, 학문의 발전도 가능하지 않았겠느냐는 것이다.

논리적으로 보면 행정현상에 관해서도 학문의 구축이 가능할 것 같다. 그런데 왜 실제로는 쉽지 않은가? 첫째, 대상현상인 행정은 분명히 있으나 지식의 획득은 쉽지 않은 형태로 있고, 둘째, 대상현상의 존재론적 특성이 언어의 의미론적 한계, 인간 사고의 한계

3) 예를 들면, 어떤 행동은 이미 성매매로 보이고, 어떤 기업은 재벌로 보이고, 이익집단의 어떤 행동은 지대추구행동으로 보인다. 이런 판단이 충분한 근거를 가지고 있는지 고민할 겨를도 없이 나의 의식은 이미 해석을 내려 그렇게 보여준다.

4) “Language speaks, not man. Man only speaks when he fatefully answers to language.”

와 같은 인식론적 문제의 극복을 어렵게 하고, 셋째, 이런 존재론, 인식론적 측면을 충분히 고려하지 못한 채 특정의 연구방법과 특정 국가의 행정현상에 주로 의지하여 이론화를 시도했기 때문이다. 즉 행정현상의 인간 의식 의존성, 언어의존성, 문화의존성, 정치의존성과 같은 발생론적 특성, 이런 발생론적 특성으로 인한 가변성과 다양성 등 현상의 존재론적 특성을 제대로 고려하지 못한 채 연구의 방법과 범위와 대상을 국한함으로써 존재론적 특성에 적합한 인식의 방법을 구축하지 못했고, 결과적으로 가치 있는 지식의 생산에도 어려움을 겪고 있을 가능성이 크다.

대상을 알지도 못하면서 연구에 적합한 연구의 방법을 알 수는 없다. 그렇다면, 연구의 방법을 선택하기에 앞서 대상에 대한 관찰과 연구부터 시작해야 한다. 여기에는 크게 두 가지 방법이 있다. 첫째는 특정 부분에 대한 연구에서 시작하여 점차 인근의 관련 영역으로 지식을 확대하여 전체에 대한 이해에 도달하는 방법이다. 설사 부분에 초점을 맞추어도 관련된 모든 변수를 고려하지 못한다. 항상 설명이 불가능한 영역이 발생한다. 설명이 이루어지지 않는 영역에 대한 해답을 찾아 연구의 영역을 확대하면 연구영역과 지식이 확대된다. 궁극적으로는 전체에 접근할 수도 있다.

그러나 현실적으로는 연구 영역의 확대가 쉽지 않다. 우선 연구의 방법이 달라져야 할 수 있다. 실증주의적인 연구를 하던 연구자가 철학적이고 해석적인 연구를 수행하기는 어렵다. 상당한 사전적인 이해가 요구되기 때문이다. 학문의 경계가 불분명해지면서 지식의 공유와 협력에도 어려움이 발생한다. 연구자로서의 정체성과 전문성이 약화되는 문제도 발생한다. 결과적으로 ‘다른 조건이 동일하다면’과 같은 가정에 뭉뚱그려져 많은 변수들은 연구범위에서 밀려난다. 그러나 실제로 정책을 만들고 행정을 하는 정치인과 관료들은 이 수많은 변수에 노출될 수밖에 없고, 제시된 연구가 현실적 설명력을 상실하는 문제가 발생한다. 마치 엄밀한 분석이 이루어진 것처럼 보이지만, 그 이면에 배제된 변수들로 인하여 현실적 적합성을 상실한 연구결과가 실증의 포장에 담겨 제시된다. 특정의 연구 방법으로는 접근할 수 없고 이해할 수도 없는 영역 역시 논의의 영역에서 배제된다. 이렇게 얻은 지식은 부분성, 관점성, 이론상대성을 피할 수 없다. 여기서 존재와 인식이 괴리되는 문제가 발생한다. 연구자가 자기 인식의 한계를 망각하면서, 실제의 모습은 은폐되고 왜곡되어 있음을 연구자는 감지하지 못하는 상황이 발생한다(사공영호, 2015a: 227-231).

둘째는 부분 연구에 앞서 전체의 양상에 관해 보다 충분히 연구하고, 이에 기초하여 연구문제와 연구방법을 선택하는 방법이다. 이렇게 하면 대상현상의 존재방식과 이에 대한 연구의 방법 즉 인식론이 서로 충돌할 위험을 줄일 수 있다. 문제는 행정현상처럼

현상이 매우 복잡하고 다차원적이고 가변적이라면 이에 관해 적절한 연구 이슈와 연구 방법을 판단할 수 있을 정도의 지식수준에 도달하는 데도 상당한 노력이 요구된다는 점이다. 바로 이런 이유로 연구자들이 큰 그림을 보지 못한 채 특정부분, 특정측면을 특정의 이론적 관점에서 특정의 연구방법으로 연구해야 하는 상황에 처한다. 그러나 이렇게 얻어지는 지식은 부분성의 한계를 극복하기 어렵다. 부분의 지식은 있으나 이런 지식을 합쳐도 전체가 되지는 않는다. 부분적 지식에 체계를 부여할 큰 틀이 배제되어 있기 때문이다. 행정담당자들이 알아도 그만 몰라도 그만인 단편적 서술들이 꿰어지지 못한 구슬들처럼 흩어져 있는 양상을 피하기 어렵다.

그렇다면 행정현상에 어떻게 접근해야 할 것인가? 먼저 존재론적인 원리와 독특성을 논의할 필요가 있다는 것이 이 연구의 시각이다. 현상 자체의 특성에 대해 논의하고, 이에 기초하여 행정학이 위기에 처한 인식론적 문제들을 논의하고자 한다.

III. 행정 현상의 존재론: 원리와 독특성

1. 행정의 의미: 기존 견해에 대한 비판

[이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전]에 따르면 일반적으로 행정이라 하면, 법 아래에서 법의 규제를 받으면서 국가 목적 또는 공익을 실현하기 위해 행하는 능동적이고 적극적인 국가 작용을 말한다. 왈도(D. Waldo)는 넓은 의미의 행정을 '고도의 합리성을 지닌 협동적 인간 노력의 한 형태'라고 정의하고 있고, 사이먼(H. A. Simon)은 '어떤 특정의 목적을 달성하기 위하여 두 사람 이상이 모여 협동하는 행위'라고 정의하고 있다. 행정을 관리적 측면에서 파악하면 국가 목적을 실현하기 위한 사람과 물자의 관리라 말할 수 있고[행정관리설], 통치적 측면에서 파악하면 행정은 정치와 더불어 통치과정의 일부로서 정책과정이라 볼 수 있으며[통치기능설], 또 사회를 바람직한 방향으로 변화시키고 발전을 유도하는 통치 기능으로 볼 수도 있다[발전기능설]. 그리고 행정인의 행태에 초점을 모아 행정을 파악하면 공동목표를 달성하기 위한 합리적이고 집단적인 협동 행위가 곧 행정으로 볼 수 있다[행정행태설]. 오늘날의 행정은 단순히 정책집행에만 국한하지 않고 정책형성과 정책결정까지 담당하는 것으로 보고 있다(정치행정일원론). 또한 행정은 과학성과 기술성을 모두 지닌 것으로 보는 견해가 지배적이다.

행정에 대한 이런 시각은 한편으로는 행정의 다양한 양상을 잘 보여준다. 하지만, 치

명적 약점이 있다. 우선 행정이 ‘협동적 인간행동’이라는 개념으로는 정부의 행정과 다른 수많은 협동적 인간행동을 구별할 수 없다. 망치는 나무와 쇠망치의 조립물이라는 설명과 비슷하다. 이렇게 탄생한 대상이 언제 망치가 되는지, 어떤 용도의 도구가 되는지에 대한 설명이 없다면 무의미하다(Heidegger, 1962; Searle, 2010). 우리가 원하는 행정을 만드는 방법에 대해서는 설명해 주지 않기 때문이다. 또 행정이 수행하는 기능을 나타내려면 관리, 발전기능, 통치도구 등의 현상뿐 아니라 그 외의 다양한 모습도 제시하는 것이 공정하다. 행정이 억압의 수단, 지대추구의 수단, 독재의 수단이 되는 일도 일어나고 있다. 이렇게 나열하는 것으로도 부족하다. 다양한 행정현상의 일부를 보여 주고 있을 뿐이기 때문이다. 학문이 되려면, 다양한 양상의 이면에 자리하는 공통의 원인과 차이를 가져오는 원인을 체계적으로 제시할 수 있어야 한다.

이 연구가 행정현상을 설명하기 위해 철학을 동원하고 존재론적인 접근을 시도하는 것은 이런 이유 때문이다. 결과로 나타난 모습은 지극히 다양하지만 그것이 발생하는 과정에는 상당한 공통요소가 자리하고 있을 수 있고, 이에 기초해서 행정현상을 설명해야 이론적 체계화가 가능하기 때문이다.

2. 존재론적 접근의 의미와 필요성

존재론이란 크게 두 가지 논의를 담고 있다. 첫째는 무엇이 존재하는지, 존재하는 것을 구성하는 것은 무엇인지에 관한 것이며,⁵⁾ 둘째는 대상들이 가진 가장 일반적인 공통된 속성은 무엇이며 이들 속성간의 관계는 어떤 것인지에 관한 논의다(Hofweber, 2014). 행정에 관한 존재론이란 행정현상이란 어떻게 발생하여 있게 되며, 다양한 모양으로 전개되는 행정이 내포하고 있는 공통의 속성은 무엇이며, 이들 공통 속성간의 관계는 어떤 것인지에 대한 논의라 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

존재론은 무엇이 있는지를 설명하기 위해 ‘가장 처음부터 있던 요인(the first cause, 처음요인)’을 탐구한다(Aristotle, 1984, Book II: §2).⁶⁾ 행정현상에 관한 존재론 역시 행

5) 예를 들어, 우리가 살아가는 세상은 분명히 있다. 그런데 우리가 세상에 대해 온전한 앎을 얻으려면 이 세상이 ‘처음에’ 도대체 어떻게 있을 수 있게 됐는지에 대한 의문이 해소되어야 한다. 즉 존재하는 것에 대한 의문이 그것의 존재를 가능하게 하는 초월적 존재에 대한 논의로 연결된다. 물리학이 형이상학에 대한 논의로 연결되는 것은 이 때문이다(Aristotle, 1984).

6) 아리스토텔레스(Aristotle)는 어떤 현상에 대하여 설명하고자 한다면 가장 처음의 원인(the first cause)을 찾을 것을 요구하고 있다. 중간에 있는 이유들은 아무리 많이 찾아내도 대개변수에 불과한 것일 뿐 진정한 원인은 아니기 때문이다. 어떤 현상에 대하여 온전하고 진정한 설명을 원한다면 가장 처음의 요인을 찾아내어야 한다.

정현상에 대하여 가장 처음부터 있던 요인을 설명할 수 있어야 한다. 그래야만 행정에 영향을 미치는 다른 변수들이 생성되고 상호작용하는 원리에 대하여 비교적 온전한 설명이 가능하기 때문이다.

처음요인을 분명히 하는 것은 행정현상의 연구에 중요한 이점이 있다. 무엇보다 중요한 것은 대상 현상이 발생되어 나오는 전체의 과정을 서술할 수 있게 해 준다는 점이다. 전체 과정을 펼쳐 놓고 보면, 다양한 행정이 발생되어 나오는 공통의 원인 요소와 더불어 차이점을 유발하는 원인을 탐구할 수 있다. 학문의 경계를 넘나들고 다양한 연구의 방법을 이해해야 하는 어려움은 있다. 하지만, 전체를 놓고 보면, 무엇이 보다 근본적이고 공통되며 중요한 핵심변수인지를 보다 분명히 구별할 수 있다. 사회현상을 설명하기 위해 인간이나 사회에 대해 사전적인 전제를 가해야 할 필요성도 감소한다. 사전 전제가 감소하는 만큼 다양한 결과에 대한 설명의 가능성은 커진다.

중간요인이 이미 주어져 있는 것으로 가정할 필요도 감소한다. 많은 사회과학도들은 문화, 관습, 전통, 규범 등의 비공식제도는 이미 주어진 것으로 생각한다(더글러스 C. 노스, 1996, 2006). 그러나 이렇게 가정하면 발생적 근원을 탐구할 이유는 사라진다. 어떻게 문화와 관습이 살아 있는지 설명하기 어렵고, 정책의 형성과 진화에 미치는 영향력도 이해하기 어렵다. 행정에 미치는 영향력의 기원을 이해하려면 더 근원적인 차원으로 파고 들어야 한다. 이처럼 연구의 깊이를 더하지 못하면 결과적으로 핵심 요인이 연구 범위에서 배제되고, 부분적 연구의 가치를 과잉평가하면서 학문적 체계성이 약화되는 문제가 발생한다.

존재론은 또한 공통의 요소에 대한 탐구와 설명을 포함한다. 겉으로 나타난 모습은 지극히 다양하다. 이런 다양한 현상들을 동시에 이해하면서 보다 근본적인 원인을 찾아 효율적으로 이해하고 설명하는 방법이 존재론이다.

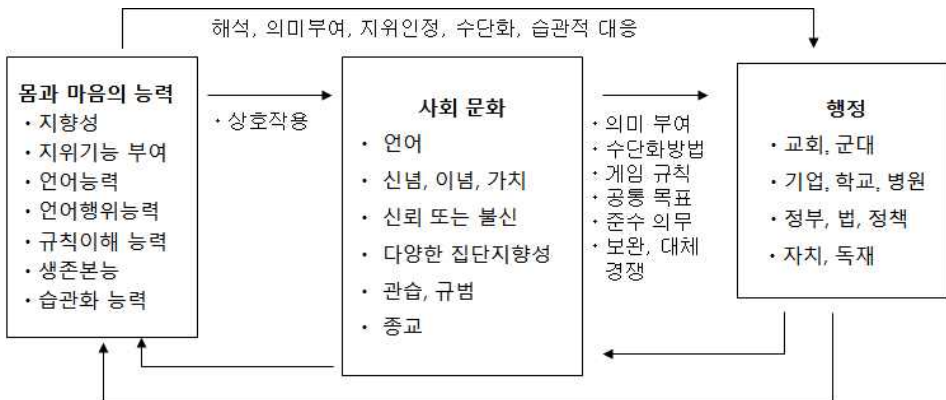
이와 같은 전체적인 존재론적 내용을 고려하면, 행정연구자들이 관심을 기울여 온 정치, 정책, 조직, 법, 정부 등의 현상은 근본 원인 보다면 표면에 가깝고, 원인 보다는 결과적으로 나타난 현상에 가깝고, 기초와 근거 보다는 그 위에 구축된 세계에 가깝고, 근본 재료보다는 재료를 이용한 형성물에 가깝다. 처음요인을 제대로 이해하고 고려하고 있지 못하다. 공통원인 역시 제대로 다루지 못하고 있다. 복잡한 다양을 체계적으로 설명하는 데 어려움을 겪고 있고, 현상의 다면성에 적합한 연구 방법의 선택에 어려움을 겪고 있고, 연구결과의 가치에 대해서도 오해하는 일이 발생하고 있다. 존재론적 이해의 부족이 학문의 위기를 촉발하고 있다.

3. 행정현상의 존재론: 발생과 작동의 기본 구조

처음요인과 공통된 발생·작동·진화 원리를 고려하여 행정현상을 설명하면, 행정현상이란 인간이 가진 마음의 능력에 기초하여 발생하고 작동하는 현상이며, 사회구성원들이 일상의 삶에서 자연스럽게 형성한 문화, 관습, 규범, 전통, 이념에 기초하여 발생하고 작동하는 현상으로서 다양한 사회조직의 형성과 운영에 관련된 현상이라 할 수 있다.⁷⁾ 행정현상이 누구를 위한 것이 되며, 어떤 방식으로 조직되고 작동할 것인지는 행정현상에 영향을 미치는 인간 및 사회적 요인에 의하여 기본 방향이 결정된다. 행정 현상의 존재론적 특성 즉 처음요인과 공통요인을 고려하여 행정 현상의 구조를 설명해 보면 (그림 1)과 같다(사공영호, 2015a: 41).

존재론적인 시각에서 보면, 정책학과 행정학이 직접적인 연구의 대상으로 삼고 있는 행정, 법, 정치, 정책, 조직, 제도 등의 현상들은 모두 인간이 가진 몸과 마음의 능력과 사회문화에 기초하여 발생하고 진화하는 결과물이다. 많은 상황적인 변수들이 이 과정에 영향을 미치며 결과적으로 지극히 다양한 양상을 보인다. 정치학, 법학, 행정학, 사회학의 연구는 많은 경우 인간의 의식과 사회문화를 주어진 것으로 다룬다. 그러나 이렇게 주어진 것으로 다루면, 이런 요인의 영향력과 이로 인한 차이를 설명할 수 없는 심각한 이론적 맹점이 발생한다.

〈그림 1〉 행정현상의 존재론



7) 정치학, 정치경제학, 정책학, 행정학에서 다루는 정치, 권력, 정당, 이익집단, 관료조직, 시민단체, 정치문화, 선거 등의 수많은 요소들이 행정에 영향을 미친다. 각 국가가 처한 역사적 지정학적 조건도 중요한 변수다. 다만, 가급적 단순하게 묘사하기 위해 행정연구자들이 잘 알고 있는 요인들은 배제하였다. 대신 서로 다르게 발생하는 정치, 정책, 행정, 정당 현상의 공통된 발생 요인과 공통된 발생단계를 처음요인에 해당하는 인간의 마음의 능력에서부터 도형화해 본 것이다.

행정의 발생과 진화를 가능하게 하는 중간요소는 사회문화적 형성물들이다. 사람들이 사회를 구성하고 함께 살아가면서 자연스럽게 만들어지고 축적된 것들이다. 어느 사회를 가든 언어가 있고 규범이 있고 관습이 있다. 대체로는 종교도 있다(아놀드 토인비, 2006; 알렉시스 드 토크빌, 1997; Weber, 1988). 문화와 규범은 그냥 주어져 있는 것이 아니라 사람들의 의식속에 내재되어 사람들의 생각과 삶의 양식을 자신도 모르는 사이 제어하는 역할을 담당한다(사공영호, 2014; Milgram, et. al., 1956; Garfinkel, 1967).⁸⁾ 이와 같은 문화와 관습, 언어에 기초하여 각종의 창조적인 상호작용이 발생하고, 조직과 제도도 만들어진다(North, 1990, 2006; Putnam, 1993).⁹⁾

사회문화적인 요소들이 행정에 핵심적인 요인이 되는 것은 행정이 작동하기 위하여 필연적으로 요구하는 재료요소들을 공급하기 때문이다. 법에 동원되는 언어는 최종적으로는 일상의 언어에 의해 의미가 부여되고 해석되어야 한다(Slocum, 2015). 권력, 지위, 재량권을 어떤 방식으로 수단화할 것인지에 대한 규범 역시 사회문화적인 형성물이다. 법과 정책을 통하여 추구할 목표 역시 그 근원은 사회다. 법규에 대한 준수 및 협력 동기 역시 사회적 형성물이다. 정책을 통해 추구해야 할 궁극적 가치와 목표 역시 사회적 형성물이다.

사회문화가 중요한 것은 사회구성원들의 생각과 행동에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 보통 사회과학도들은 문화와 규범이라는 것이 추상적인 현상이며, 그래서 지켜도 되고 무시해도 될 수 있는 그런 현상인 것처럼 생각한다. 이런 생각은 문화와 관습이 인간 의식과 맺고 있는 절묘한 관계에 대한 무지에서 기원한다. 현상학적 설명에 따르면, 문화는 인간이 의식적인 노력에 의해 작동을 제어하기는 결코 쉽지 않은 의식의 깊은 내면에 잠재되어 있으면서, 당사자 자신은 잘 의식하지도 못하는 사이 어떤 결론이나 해석, 판단에 이미 도달하게 한다(사공영호, 2014; Heritage, 1984; Garfinkel, 1967: 42-44; Heidegger, 1962: 164). 사회적 형성물이 제도의 진화의 경로를 결정하고(North, 1990, 2006), 제도의 성패를 결정짓는 요인이 되는 것도 바로 이런 이유 때문이다(Helmke & Levitsky, 2004).

행정현상의 처음요인은 인간이 가진 몸과 마음의 능력이다(Husserl, 2001; Heidegger, 1962, 1971; Wittgenstein, 1953; Searle, 1995, 2010 등). 이 능력이 행정의 발생·진화를

8) 인간의 의식에 내재된 규범의 살아있는 힘을 극명하게 드러내는 이들의 실험 연구는 규칙위반실험(breaching test)으로 잘 알려져 있다.

9) Searle(1995, 2010)이 제도의 조건으로 제시하는 집단지향성(collective intentionality)과 Wittgenstein(1953: §219)이 말하는 '맹목적으로 준수하는 규칙' 역시 문화에 관한 설명의 일종으로 볼 수 있다. 문화에 관한 연구는 사회과학과 철학이 만나는 중간지역이라 할 수 있다.

가능하게 하는 가장 근원적인 요인이다. 뿐만 아니라, 일상 행정에서의 사고와 행동 역시 인간이 가진 마음의 능력에 의지해서만이 작동할 수 있다. 이런 점에서 가장 보편적이고 필연적인 요소다(Searle, 2010). 정치와 정책과 행정이 갈등과 혼란에 빠지는 이유도 바로 인간이 가진 생각과 언어의 한계에서 기원한다(사공영호, 2015a: 169-183, 233-243, 2015b). 각 나라의 행정이 매우 다양한 양상을 보이는 것은 사회구성원들이 각자 자신의 여건을 고려하여 자신의 행정체계를 창조할 능력을 가지고 있기 때문이다.

4. 존재론적 독특성과 학문 위기의 기원

1) 존재와 인식의 결합과 해석 문제의 발생

정부, 정책, 행정현상은 자연세계에 있는 대상들과는 존재하는 원리가 완전히 다르다. 가장 큰 특징은 행정현상의 발생·작동과 행정에 대한 사람들의 인식이 결합되어 있다는 점이다. 정부, 정책, 행정현상의 발생, 작동, 진화는 이에 대한 사람들의 인정과 해석에 의지한다(Heidegger, 1962; Searle, 1995, 2010; Anscombe, 1969; Bloor, 1997). 여기서 인식이란 대상현상에 대해 지식을 얻는 사후적인 이해가 아니라 대상현상에 대하여 그것이 본래 가지고 있지 않던 특정한 지위나 기능을 부여하거나 의미와 해석을 부여하는 인간 의식의 역할을 의미한다. 행정 현상은 그것에 대한 사람들의 인식에 의지하여 발생하고 진화한다. 따라서 우리가 더 이상 존재를 인정하지 않으면 이 현상들은 존재하기를 멈춘다(Searle, 1995, 2010).

오바마가 미국의 대통령인 것은 단지 그런 공식제도가 있기 때문이 아니라 사람들이 법을 만들고 절차를 거쳐 선출된 사람에게 대통령이라는 지위를 부여하고 인정하기 때문이다. 관습과 규범도 사람들의 삶의 방식을 보고 내재화하여 세계를 이해하는 틀로 무의식적으로 동원하는 인간 의식의 작동원리에 기초하여 존재하고 작동한다(사공영호, 2014; Milgram et al., 1956). 우리의 인정이 사라지면 제도도 사라지고 문화도 사라진다. 즉 미국의 정부와 정치제도는 그 자체가 실체가 아니라 그것을 있게 만들고 작동하게 만드는 사람들의 능력, 사람들의 인정, 사람들의 협력을 뒷받침한 공통의 문화, 관습, 종교가 존재의 기반이다.

존재와 인식이 결합되어 있으므로 당사자들이 생각을 같이 하면 무엇이든 만들 수 있다(Heidegger, 1971; Searle, 2010). 하이데거의 설명에 따르면 고대그리스 사회는 호메로스의 시에 근거한 세계관의 산물이다. 그들이 가진 신, 죽음, 인간, 사회에 대한 생각이 그와 같은 사회를 가능하게 했다. 미국 사회 역시 그들이 가진 생각과 믿음과 소망의

산물이다(알렉시스 드 토크빌, 1997: 369-372).¹⁰⁾ 미국의 정치와 제도는 그들이 공통적으로 가진 마음의 연장물(extended mind)이었다(Clark & Chalmers, 1998). 공통의 생각에 기초하여 무한한 창조가 가능하다. 얼마든지 수정할 수 있고 발전시킬 수 있다.¹¹⁾

그런데 행정을 연구해야 하는 연구자의 입장에서 보면, 행정현상의 존재와 그것에 대한 사람들의 인식이 결합되어 있다는 점은 이론의 수립에 심각한 걸림돌이 될 수 있다. 소위 ‘이중해석(Schutz, 1962: 17-23; 피터 윈치, 2011: 26)’의 문제가 필히 발생한다. 아래에서 다시 설명하겠지만, 행정현상의 연구에서 연구자는 제3자의 위치에 처한다. 직접 의사결정에 참여하는 당사자가 아니다. 의사결정에 참여한 당사자도 서로의 생각과 의도를 온전히 이해하기 어려운데 이를 관찰하는 연구자가 당사자의 입장과 생각을 이해하여 현상을 있는 그대로 서술하는 것이 얼마나 가능하겠는가? 현상의 실상을 있는 그대로 서술하는 학문의 첫 번째 과제에서부터 문제가 발생한다.

2) 정답의 부재와 사회적·자기참조적 정당화

사회구성원들의 생각과 기대와 요구에 근거하여 행정은 발생하고 진화한다. 그런데 이런 생각과 요구가 어떤 근거로 정당화되고 제도화되어야 하는지를 판단할 수 있는 근거는 객관적으로 주어지지 않는다. 각 사회의 구성원들이 일상의 상호작용 속에서 우연히 형성한 믿음, 신념, 이념, 삶의 양식이 판단의 근거로 작용한다(Rorty, 1979, 1989; 찰스 샌더스 퍼스, 2008; North, 1990, 2006).

자연세계에서처럼 미리 주어진 대상이나 기준이 없다. 어떤 이념이 왜 더 중요하며, 어떤 현상이 왜 문제가 되며, 어떤 목표를 왜 우선적으로 달성해야 하는지에 대해 미리 주어진 답이 없다. 이를 대신하는 것이 ‘자기참조적(self-referential)’ 정당화다(Searle, 1995: 32). 정당화의 근거가 외부에 있지 않다. 단지, 우리가 그렇게 생각한다는 것이 그런 판단이 정당화되는 근거다. 정부의 형태가 민주적일 수도 있고, 입헌적일 수도 있고, 독재적일 수도 있다. 더 나은 방식을 판단할 기준이 없다. 사회구성원들이 그것을

10) 토크빌은 “최초의 인간이 그 후의 모든 인류를 대표하는 것과 마찬가지로 .. 아메리카에 상륙한 최초의 청교도 속에 아메리카의 운명이 구현되어 있었다” 고 지적하고 있다.

11) 그러나 바로 이런 존재론적 독특성 때문에 매우 풀기 어려운 난제가 발생한다. 제도의 수립을 놓고 집단과 집단, 이념과 이념, 이익과 이익이 충돌할 경우 이를 해결하는 일이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 자연세계에서와는 달리 사회현상에 대한 해석에서는 객관적인 기준이 주어지지 않는다. 각 집단은 자신의 이념과 여건을 배경으로 현상을 해석한다. 각자의 해석이 정당화되는 근거가 외부에 있지 않다(Wittgenstein, 1969: §166; Braver, 2012). 당사자의 입장에서 보면 그러하다는 것이 판단의 근거이고, 게다가 당사자의 입장에서 이를 포기하기 어렵다. 즉 갈등을 해결한 공통의 기초를 마련하는 것이 쉽지 않다는 것이다.

인정하고 동의하거나 아니면 묵인하기 때문에 정당화된다. 다양한 제도의 창조가 가능한 것은 이 때문이다. 이런 작동원리로 인해 외적인 인과관계에 의해 서술하기는 어려운 측면이 발생한다. 기존 변수로는 예측할 수 없는 선택이 얼마든지 가능하다. 영향요인에 기초한 결정론적 서술은 창조의 주체인 개인을 은폐한다(사공영호, 2015a: 230; Heidegger, 1979: 144).

그렇다면, 사람들이 인정의 근거로 살고 있는 믿음은 어디에서 오는가? 매우 우연적이다(Rorty, 1979, 1989). 예를 들면, 우연한 이유로 받아들인 종교가 삶의 양식과 언어와 규범을 지배하고 정치까지도 지배할 수 있는 것이 사회세제다. 우연적이지만 매우 사회적이고 역사적이다. North(1990, 2006)의 표현을 빌리면 각 사회는 각자의 경로를 계속 갈 수밖에 없는 상황에 처한다. 학문 역시 이와 같은 사회현상의 일부분이다. 더구나 행정학은 당시의 시대적 여건과 정치적 여건을 강하게 반영할 수밖에 없다. 존재론적인 이해 없이는 보편성이 있는 이론을 발전시키기 어려운 상황에 이미 처해 있다는 것이다.

3) 과정, 기술, 예술로서의 행정

애플의 아이폰은 800여개의 협력사의 분업과 협력의 산물이다. 이들 협력사의 80%는 중국을 포함한 아시아에 있다.¹²⁾ 그렇지만 문제가 생기지 않고 있다. 하지만, 행정은 이렇게 작동할 수 없다. 정책과 행정을 위해 동원하는 언어는 자연세계에서와 같은 정교하고 객관적인 의미를 갖고 있지 않다. 비트겐슈타인은 “대부분의 경우 우리는 우리가 사용하는 개념을 분명하게 한정지을 수 없다. 우리가 그것의 진정한 정의를 알지 못해서가 아니라, 그것들의 진정한 정의가 없기 때문이다(Wittgenstein, 1958: 53).”라고 주장한다. 현상에 대한 정확하고 정밀한 언어에 기초하여 행정을 설계하고 조직을 설계하는 것은 어렵다.

행정이 작동하는 것은 그것이 갖추어야 할 작동의 규칙이 아이폰의 설계도처럼 이미 주어져 있기 때문이 아니다. 규칙의 수립에 필요한 언어의 의미와 공통의 목표가 이미 주어져 있기 때문이 아니다. 관련자들이 자신들의 상황에 맞게 규칙을 수립하고 이해할 수 있는 능력에 의지해 작동한다. 언어의 의미는 애매하고, 추구하는 목표 역시 불확실하다. 하지만 제도를 만들고 운영하는 과정에서 관련자들은 상황을 참고하여 의미를 구체화하고 이해할 수 있다. 추구하는 목표도 상황 속에서 공유하고 구체화할 수 있다. 삶과 상황을 배경으로 일상의 언어, 문화, 규범은 발생한다. 그러나 이 때 언어의 의미는 애매하고 불확실하다. 정부와 정책이 작동하는 것은 이를 구성하는 언어가 고정적이고

12) <http://macnews.tistory.com/874> 참고

명확한 의미를 가지기 때문이 아니다. 사람들이 상황과 맥락을 배경으로 구체적인 의미를 형성하고 공감하고 이해하는 능력과 이를 위한 상호작용에 기초하여 작동한다.

이런 점에서 민주적 행정이 존재하는 방식의 핵심은 지속적이고 끊임없는 상호작용과 이를 통하여 공유 의미, 공유 이념, 공유 목표, 공동의 행동방식을 형성하는 “과정”에 있다. 어떤 것도 미리 정해져 있는 것은 없다. 함께 만들고 함께 추구하고 함께 책임지고 함께 노력하고 협력하는 과정이 있을 뿐이다. 이런 점에서 정책분석은 지적인 판단과정이 아니라 사회적 상호작용이 핵심이다(Wildavsky, 1987; 최병선, 2015: 87-91). 분석적인 합리성에 의해 해답을 찾고 이를 집행하는 것이 행정이 아니라 의사소통적인 합리성을 추구하는 것이 행정이다(위르겐 하버마스, 2011).

이런 점에서 행정은 법칙이 지배하는 과학보다는 창조적 능력이 핵심을 이루는 예술에 가깝다. 과학적 지식도 예술적 판단의 일부가 되어야 한다. 예술이란 전에 없던 작품을 새롭게 창조하는 방식으로 작동한다. 정책결정은 단지 분석에 의한 최적안의 결정이 아니다. 모든 분석은 해석자의 해석을 기다리는 자료에 불과하다. 물론 분석된 자료도 동원한다. 하지만, 관련 당사자들의 언어가 충돌하고 이념이 충돌하는 상황에서 합의를 이끌어 내는 것은 기존의 자료가 전혀 제시하지 않는 해법, 기존의 자료가 보여주지 않는 의미를 관련 당사자들이 새롭게 찾아내고 창조해내는 과정에 가깝다. 서로 다르게 찾아낸 의미 속에서 무엇인가 공감이 가능한 의미를 새롭게 찾기 위해 고민하는 노력에 가깝다. 일선의 관료 역시 다르지 않다. 물론 법을 기계적으로 해석하는 방식으로 업무를 수행할 수도 있다. 주어진 권한이나 역할의 크기는 상대적으로 작을 수 있다. 그러나 숙달된 간호사가 환자의 상태에 따라 환자에게 맞는 처방을 제공하듯이(Flyvbjerg, 2001: 18, 11-21), 고객과 상황에 맞추어 업무를 수행할 수 있다. 법이 허용하는 범위 안에서 시민의 요구에 부응할 수 있는 해법을 찾는 행정은 결정론적 산물이 아니라 재량적 해석에 기초한 예술적 선택의 산물이다.

예술에 가까운 창조를 가능하게 하는 가장 핵심적 요소는 인간의 능력이다(Wittgenstein, 1953; Searle, 2010; Dreyfus, 1980, 2014). 상대의 생각과 상황을 이해하는 능력, 이런 능력에 기초하여 생각을 교환하고 합의를 이끌어 내는 능력, 합의된 내용을 명문화하고 그 정신을 함께 추구해 가는 능력이 행정을 가능하게 한다. 법칙적인 측면도 있다. 그러나 정교하게 설계된 기계처럼 정교한 생각과 행동과 상호작용법칙에 의하여 행정을 설계할 수는 없다. 이런 언어 자체가 없기 때문이다. 능력과 기술은 사람이 이를 획득하고 체화할 수는 있어도 이를 언어로 서술하기는 어렵다(Dreyfus, 2003: 11).¹³⁾ 그럼에도 이론화를 시도할 수는 있다. 하지만, 현상에 관해 온전한 지식을 제공하기

쉽지 않다.

5. 기존 행정 개념에 대한 존재론적 재해석

앞서 설명한 행정현상에 대한 개념을 존재론적 접근에 기초해 재해석해보자. 우선 행정현상은 ‘관리’일 수도 있고, ‘통치기능’일 수도 있으며 ‘발전을 위한 수단’일 수도 있다고 설명한다. 또한 과학적인 측면과 더불어 기술적이고 예술적인 측면까지 포함하고 있다. 행정학이 이론화될 수 있으려면 행정이 어떻게 이처럼 다양한 모습을 보일 수 있는지를 공통의 원인에 근거하여 설명할 수 있어야 한다. 그래야만 행정학이라는 하나의 범주 안에 이런 다양한 현상들을 설명할 수 있다.

행정현상에 대한 존재론적인 설명은 다양한 행정현상이 발생하고 작동하는 공통된 원인을 보여준다. 동시에 바로 이 공통의 원인이 또한 차이를 가져 오는 원인이라는 점도 설명할 수 있다. 정치학, 정책학, 행정학 등 사회과학적인 차원에서 보면, 정치, 권력, 정당, 이익집단, 관료조직, 시민단체, 정치문화, 선거 등 여러 가지 변수의 영향에 노출되기 때문이다. 그런데 이런 접근이 온전한 설명이 되려면 이들 원인요소들은 어디에서 와서 어떤 방식으로 작용하고 왜 그렇게 작용하느냐는 질문에 답할 수 있어야 한다. 예를 들면, 정당은 어떤 원리에 의해 발생하며 왜 어떤 사회에서는 안정적인 정당정치가 가능하지만 다른 사회에서는 그렇지 않은지 답할 수 있어야 한다. 이런 질문은 모든 원인 요소에 제기될 수 있다. 이런 질문에 답하지 못하면 행정현상에 대한 이론은 결국 설명할 수 없는 영역을 포함한 학문적 불완전성을 피할 수 없다. 존재론적 접근이 설명하는 것은 결국은 인간이 가진 마음의 능력이 이를 가능하게 하고, 언어가 매체가 되며, 이 변수가 정당의 발생과 발전의 기반이 된다는 것이다(Searle, 1995, 2003, 2010).

왈도와 사이먼의 설명처럼 행정은 ‘협동적 인간 행동’의 한 유형임은 분명하다. 그런데 이 개념은 현실의 행정을 설명하기에는 여러 어려움이 있다. 우선 인간이 ‘협동’하는 일 자체가 쉬운 일이 아니다(아놀드 토인비, 2006: 146-149).¹⁴⁾ 즉 행정을 제대로 설명하려면 협동적 인간 행동이 가능한 경우와 함께 많은 사회에서 이에 실패하는 이유를

13) 드라이퍼스는 예츠(William B. Yeats)의 시를 빌려 다음과 같이 설명하고 있다. “인간은 진리를 체화할 수 있다. 그러나 그것을 알 수는 없다(Man can embody truth, but he can't know it).” 경영학자가 아니라 기업인들이 경영을 담당하고, 정치학자가 아니라 정치인들이 정치를 담당하는 것은 아마도 이런 이유 때문일 것이다.

14) 아놀드 토인비는 구성원간의 협력을 위협하는 가장 큰 요인은 구성원 자신이라고 지적하고 있다. 인간을 호모사피엔스로 만든 강력한 창조의 행위는 바로 그 행위로 말미암아 인간이 ‘호모코르리스(협력하는 인간)’가 되는 것을 결정적으로 어렵게 만든다.

설명할 수 있어야 한다. 사회마다 협동이 일어나는 양상이 다르다는 점도 설명할 수 있어야 한다(신용인, 2011).¹⁵⁾ 또 사이먼의 설명처럼 ‘특정의 목적’을 위한 행동이라고 할 때, 이 ‘목적’이라는 것이 어디에서 오며 어떤 이유로 정당화되는지를 설명하지 못하면 이를 위한 협력 행동은 사실상 무의미하다. 인간의 생각과 언어가 가진 약점으로 인해 누구에게는 정당하고 가치 있는 ‘목적’이 다른 누군가에게는 자유와 권리에 대한 위협이 될 수도 있기 때문이다.

행정현상의 존재론이 설명하고 있는 것은 행정이 추구하는 목적 또는 이념은 결국 인간 사고의 산물이라는 점이다. 인간의 의식은 주어진 대상 뿐 아니라 아직 주어져 있지 않은 대상이나 상태에 대해서도 이를 생각하고 소망하고 구체화하고 언어화하고 이를 공유하여 사람들의 생각을 모으고 동의를 구하는 능력을 가지고 있다(Harney, 1983: 5). 인간의 상상력에 기초하고 있기 때문에 유토피아적일 수 있고, 그럼에도 불구하고 인간의 사고 및 언어와 결합되어 있기 때문에 목표나 이념의 자기참조성을 잘 이해하지 못한다. 자기참조성을 잘 이해하지 못하니 자기망각(Husserl, 2001: 5)에 빠지고, 공산주의자들이 범한 것과 같은 폭력이 정당화된다.

행정학이 행정현상에 대해 보다 온전한 지식을 제공하려면 행정과 관련된 주요 변수들이 발생하고 작동하는 전체 원리를 설명하고 고려할 수 있어야 한다. 존재론적 접근이 유용한 것은 인간의 의식의 능력이라는 처음요인을 설명의 틀 속에 포함함으로써 행정 연구자들이 주어진 것처럼 다루는 대부분의 사회현상을 발생적 차원에서 다룰 수 있게 해주기 때문이다. 복잡한 사회현상, 정치 및 조직현상에 대해 이의 발생과 진화를 가능하게 하는 처음요인과 공통요인을 설명해 준다.

IV. 학문위기의 기원: 존재와 인식의 부조화

1. 처음요인과 공통 원인에의 접근 실패

1) 처음요인과 공통원인에의 접근 방법

분명 각 사회와 각 시대가 보여주는 행정의 모습은 매우 다양하다. 외적 다양성과 가변성에도 불구하고 어느 정도의 보편성을 충족하는 이론화된 지식을 얻고자 한다면, 다

15) 동일한 반도체회사인 삼성과 인텔이 조직의 문화와 관리방식에서는 전혀 다른 방식으로 보이고 있다는 점을 잘 설명하고 있다.

양성의 이면에서 작용하고 있는 공통요인과 이들 공통요인의 발생과 진화를 가능하게 하는 처음요인을 찾아야 한다. 이에 기초하여 다양한 행정 현실을 설명할 수 있어야 한다. 그러나 행정학은 이런 노력이 제대로 전개하지 못했고, 결과적으로 이론적 체계성, 구체성, 논리성, 일관성이 약화되면서 학문성을 의심받고 있다. 처음요인을 고려하는 존재론에 기초하여 행정현상을 설명하면 다음과 같다.

먼저 행정 현실을 보자. 어떤 사회에서는 민주적 행정이 가능하고(알렉시스 드 토크빌, 1997; 막스 베버 1988), 어떤 사회에서는 주민간의 자치가 오랜 역사를 가지고 있고(앙리 피렌느, 1997; 표트르 A. 크로포프킨, 2005; Weber, 1958), 어떤 사회에서는 행정의 투명성이 높고 부정부패가 거의 없고, 어떤 사회에서는 법의 엄격한 집행이 가능하고, 어떤 사회에서는 행정이 공공재의 효율적인 공급을 위한 수단이 되고, 어떤 사회에서는 행정이 주민 또는 국민 공통의 목적을 실현하기 위한 수단이 되고 있다. 반면, 어떤 사회에서는 행정이 독재의 수단이 되고 있고, 주민간의 자치도 기대하기 어려우며, 정치인과 공무원의 부정부패가 일상화되어 있고, 법의 엄격한 집행을 기대하기도 어려우며, 공공재의 효율적인 공급 또한 기대하기 어렵다(예: North, 1990, 2006; Helmke & Lecitsky, 2004).¹⁶⁾

이런 차이에 대한 1차적인 설명은 법과 정책, 정부, 정치를 포함한 공식제도에서 찾을 수 있다. 평화적인 정권교체가 가능한지, 사법제도가 공정하게 작동하고 있는지, 개인의 자유와 권리에 대한 기본 제도가 잘 작동하고 있는지, 화폐제도를 포함한 경제제도는 정상적으로 작동하고 있는지 등에서 찾을 수 있다. 그러나 보다 온전한 설명을 제공하려면 왜 어떤 사회에서는 공식제도가 작동하는 데, 어떤 사회에서는 이런 제도가 잘 작동하지 않는지에 대한 연구가 이뤄져야 한다(예: North, 1990; Putnam, 1993; Ostrom, 2000; North, Summerhill, and Weingast, 2000). 이런 연구는 국가 간의 비교를 통해 가능하고, 연구자들은 기본적으로 실증적인 연구 방법을 채택하고 있다.

그러나 이런 차이를 보다 근본적으로 설명하려면 비공식제도의 차이를 설명할 수 있어야 한다. 이는 문화와 규범의 생성과 진화를 가능하게 하는 인간의 의식에 대한 이해를 요구한다. 당사자는 잘 인식하지 못하는 인간 의식의 내면에 학습되어 있으면서 거의 무의식적으로 해석의 틀과 판단의 기준으로 작용하기 때문에 비공식제도는 인간의 생각과 행동에 실제적인 영향을 미친다(사공영호, 2014; Milgram, et al, 1956; Garfinkel, 1967; 221-222; Heidegger, 1962: §27). 즉 비공식제도의 작동원리와 공식제도에 미치는 영향

16) 예를 들면, 한국에서는 잘 공급되고 있는 생활용수와 식수를 인도에서는 물파피아에게 비싼 돈을 지불하고 구입해야 한다(Focusnews, 2016-03-23). 국민이 필요로 하는 최소한의 재화조차 정부가 제대로 공급하지 못하고 있는 것이다.

을 설명하려면 인간의 의식이 작동하는 원리에 대한 이해가 반드시 필요하다. 이런 이해가 없이는 문화와 관습이 정책과 행정에 미치는 영향을 결코 온전히 설명할 수 없다.

인간이 가진 의식의 능력을 고려하지 않고는 언어를 이용할 수 있는 능력, 협약을 창조하고 조직과 제도를 창조하는 능력을 설명할 수 없다. 자신의 상황을 고려하여 창조적인 방법으로 행정체계를 구축하는 발생적 현실과 이로 인해 수반되는 행정의 다양성과 혁신성, 가변성을 설명할 수 없다. 정부에 대한 연구이든 경제행위에 대한 연구이든 사회현상에 대한 연구가 결국 인간 의식에 대한 연구로 수렴하는 것은 바로 이런 이유 때문이다. 주어진 조건으로는 설명할 수 없는 사회·제도적 현상을 창조하는 인간의 능력을 고려해야만 행정을 포함한 사회제도의 발생과 진화를 생생하게 설명할 수 있기 때문이다. 행정학은 바로 이와 같은 처음요인과 공통요인을 제대로 고려하지 못하고 있기 때문에 부분적인 설명은 있으나 핵심 요소인 인간의 중요성을 충분히 설명하지 못하고 있다. 좀 더 구체적으로 생각해 보자.

2) 정책학과 조직론의 경우

정책은 어떤 사회에서는 문제해결의 수단이지만 어떤 사회에서는 억압과 착취의 수단, 뇌물과 부정부패의 수단에 불과하다. 예기치 못한 결과를 가져오는 정책들도 흔히 있다(이혁우, 2009). 정책을 알고 싶다면 정책을 무엇이라 정의할 것이 아니라 왜 동일한 이름이 붙어있는 정책이 이처럼 정반대의 결과를 가져오는지에 대해 물어야 한다. 이에 대한 의문이 풀려야 정책이 정책으로서 작동하는 조건을 알 수 있다. 그런데 정책을 ‘문제해결의 수단’, ‘사회 목표의 달성 수단’이라고 정의하면서 정책과정 중심의 정책연구에 집중해왔다(목진휴 외, 2005).¹⁷⁾ 이런 연구도 의미 있고, 행정의 발전에 기여한 점은 분명하다. 그러나 이런 접근으로 정책의 실상을 제대로 설명하기는 어렵다. 많은 요인들이 논의의 밖에 놓이고, 설사 논의를 하더라도 제대로 논의하는 것은 쉽지 않기 때문이다.

예를 들면 이런 것이다. 현재의 정책학은 정책참여자에게 상당한 관심을 기울이고 있고, 이들의 이해관계와 선호, 이념에 대해서도 상당한 관심을 기울이고 있다. 그러나 신경경제학, 행동경제학에서 다루고 있는 인간 사고의 작동원리나 현상학·언어철학에서 다루는 인간의 사고와 언어가 작동하는 원리에 도달하지는 못하고 있다. 이런 문제를 다루지 않는 한 인간의 사고에 내재된 편견과 약점을 이해할 수 없고, 인간의 언어에 내재된 약점을 이해할 수 없다. 정책은 결국 사람들의 생각과 언어를 매개로 작동한다.

17) 이들에 의하면, 한국에서 이루어지고 있는 정책관련 학술논문들의 70%정도는 대안제시적인 경향을 보이고 있다(목진휴 등, 2005).

그런데 사람들의 생각과 언어가 가진 약점을 알지 못하면서 이로 인해 정책 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 이해할 수는 없다.

왜 어떤 상황에서 어떤 문제가 갑자기 사회 이슈가 되는지도 알기 어렵고, 어떤 것을 문제로 정의할 때 우리의 사고와 언어가 어떤 문제를 일으키는지도 알기 어렵다. 정책 이념이나 목표가 어떤 원리에 의해 정당화될 수 있는지를 알기 어렵다. 자신의 삶에 실존적으로 대응하고 있는 사람들의 삶에 정책이 미치는 영향도 제대로 서술하기는 어렵다. 정책갈등의 원인에 대해서도 그 근원을 이해하기는 어렵다. 설사 정책이 실패하더라도 책임을 묻는 일이 왜 쉽지 않은지 설명하기 어렵다. 정책언어가 어떻게 현실을 은폐하고 왜곡하는지도 알기 어렵다. 정책연구가 다수 국민을 위한 학문이 아니라 '제왕을 위한 학문'으로 비판받는 것도 바로 이런 상황에서 발생한다(허범, 2002). 정책의 위험을 제대로 이해하기도 어렵고 견제하기도 어렵다.

조직론 역시 마찬가지로의 한계를 가지고 있다. 출발점은 현상 자체에 대한 관찰이다. 어떤 사회에서는 대규모 조직이 되고, 소유와 경영의 분리와 같은 권한의 위임도 가능하다. 조직의 경영을 놓고 다양한 사회구성원들이 함께 협력하는 일도 가능하다. 반면, 어떤 사회에서는 권한을 남용하고, 조직을 사적인 이익을 위한 수단으로 이용하고, 특수한 연줄을 가진 사람들이 권력을 과점하는 일이 일어나고 있다. 전문경영이 불가능하고, 조직을 사회구성원간의 협력 도구로 삼기보다는 오로지 자신집단의 이익을 위한 수단으로 이용하고 있다. 이런 차이에 대해 캐물었다면 조직론은 인간의 생각과 행동에 영향을 미치는 사회 공통의 요인에 대한 이해를 거쳐, 조직의 발생원리에 관한 존재론적 이해에 도달할 수도 있었을 것이다.

조직이 발생하는 처음요인에 대한 의문은 경제학자인 코스(Coase, 1937)에 의해 제기되었다. 이 설명은 제도경제학의 핵심을 이루면서 경영학, 법학 등 사회과학 전반으로 확산되었다. 그러나 경제학자들은 조직이 만들어지는 이유는 설명했지만 그 원리는 설명하지 않았다. 발생원리에 대한 설명은 인간의 의식의 능력을 연구한 설(John R. Searle)에 의하여 제시되었다. 그런데 설이 설명하는 인간의 의식의 능력은 놀랍게도 비트겐슈타인(Ludwig Wittgenstein)의 언어철학을 배경으로 하고 있다(Searle, 1995: 132-133).¹⁸⁾ 이 연구가 행정현상은 창조이며 예술이라고 주장하는 것도 이런 이유 때문이다. 이런 능력을 가지고 있다면 자신들의 여건에 따라 수없이 다양한 형태의 조직구조가 만들어지고 진화할 것은 충분히 예상할 수 있다. 당사자들이 합의와 협력에 의해 자

18) 설은 자신이 설명하는 인간의 (배경)능력은 비트겐슈타인의 후기철학을 염두에 둔 것임을 고백하고 있다.

유롭게 만들고 이용할 수 있는 현상을 알기 위해 추상화의 산물이며 현실과는 맞을 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 이론을 배워야 할 이유가 없다.

3) 처음요인과 공통원인 탐구의 한계

행정이 나라에 따라, 시대에 따라, 지도자에 따라 다른 양상을 보이는 것은 분명 앞서 설명한 것과 같은 존재론적 독특성에 기인한다. 예를 들면, 박정희 대통령처럼 정책의 주된 목적을 경제의 발전에 두고 정부의 행정 역량을 여기에 집중한다면 정부와 행정은 이를 위한 수단이 된다. 이를 가능하게 하는 것은 사람들의 생각, 이 생각의 공유를 가능하게 하는 언어, 공유한 생각을 제도화할 수 있는 입법, 입법화된 내용을 실천에 옮기는 정부조직, 주어진 일을 성실히 수행하는 관료집단, 지도자를 중시하는 정치 및 행정문화 등이다.

정책 실패의 위험이 어디에서 기원하는가? 역시 존재론적인 설명에 기초하여 상당 부분 설명할 수 있다. 내 눈이 정상적으로 작동하면 눈이 어떻게 작동하는지에 관심을 기울이지 않듯이, 내 판단에 의지하여 그럭저럭 세상을 이해하고 대응할 수 있다면 내 생각이 작동하는 원리와 그 속에 내재된 필연적 약점까지 반성하지는 않는다.¹⁹⁾ 자기 사고 방식의 한계에 무지하기 때문에 상호 이해가 곤란하고 갈등이 심화된다. 비현실적인 정책이념이 발생하고 무리한 정책시도가 발생한다. 갈등은 상대가 틀렸기 때문이 아니라 각 집단이 자신의 이론, 경험, 사상을 배경으로 현상을 이해하고 있기 때문에 발생하는 인식론적 문제라는 점을 사람들은 잘 이해하지 못한다. 그래서 나는 옳고 상대방이 틀렸다고 생각한다.

그런데 이상과 같은 처음요인과 공통원인에 대한 탐구는 현실적으로는 여러 가지 문제를 수반한다. 첫째, 빨리 가시적인 성과를 내기를 원하는 정책담당자는 이런 문제에 관심이 덜할 수 있다. 물론 정책의 실효성을 높이기 위해 여러 가지 원인 요소들을 고려할 것이다. 그러나 인간의 생각과 언어가 가진 약점을 따지고 사회세계가 작동하는 원리를 따지면서 정책을 만들지는 않는다. 의도적으로 이런 문제를 따지기 보다는 사람들이 토론하고 의견을 수렴하는 속에서 어느 정도 이런 문제가 은연 중에 고려될 수는 있을 것이다. 인간의 생각과 언어가 정책 실패의 원인이 될 가능성은 상당히 있지만, 실제 정책 담당자들이 얼마나 이런 점을 고려할 수 있을지는 불확실하다는 것이다.

둘째, 행정학의 정체성 문제가 발생할 수 있다. 분명히 사회·문화적인 요소는 행정현

19) 예를 들면, 후설이 말하는 자기망각과 자연적태도나 하이데거가 말한 해석순환적 이해로 인한 인간 사고의 편견성과 주관성을 사람들은 잘 이해하지 못한다.

상의 발생적 토대로 작용한다. 행동의 규범을 제공하고, 행정 언어의 의미의 기반을 제공한다. 행정연구자와 조직연구자들이 상당한 관심을 기울인 것도 사실이다. 그러나 이에 관한 연구를 주도해 온 것은 역사연구자와 사회학도들이다. 인간의 의식과 언어에 관한 연구는 현상학과 언어철학, 뇌과학, 신경경제학의 영역이다. 행정현상을 가능하게 하는 공통 원인에 대한 탐구가 깊어질수록 인접 학문의 경계를 넘어 현대철학에 이르기까지 사실상 무한히 확대되는 양상을 보인다. 행정학에서는 철학 분야가 취약하며(이종범, 2005: 14), 학문 위기를 극복하기 위해서는 현상학, 해석학, 언어철학으로의 연구 영역을 확대해야 한다(김종술, 2005: 16)는 주장이 제기되고 있다. 이 연구 역시 이런 필요성에 공감하고 있다. 그러나 이처럼 연구의 영역이 확대된다면 이를 어떻게 행정학이라는 하나의 학문범주로 묶어 낼 수 있을 것인지의 문제가 발생한다.

셋째, 공통 원인의 탐구가 이론과 현실의 괴리를 부를 수도 있다. 연구자들은 공통의 원인을 찾아 일반화하기를 원한다. 소위 ‘일반화에 대한 갈망(craving for generality)’을 가지고 있다(Wittgenstein, 1958: 17-18). 무리하게 일반화된 개념은 현실과 괴리되고, 결국 현장에서는 아무런 쓸모가 없는 이론이 되는 문제가 발생한다. 행정학이 실용적 가치가 없다는 비난(김호정, 2008; 이달곤, 2005; 조성한, 2005)에 직면한 것도 이런 문제와 무관하지 않을 것이다.

2. 사회성이 강한 미국 행정학의 수입

1) 미국 행정학의 수입

앞서 설명한 것처럼, 행정은 매우 사회성과 역사성이 강한 현상이다. 행정학자들이 지적하듯이, 미국 행정학은 미국 사회의 정치와 문화와 경제상황을 배경으로 제기된 미국의 행정 문제를 다루기 위해 발전된 학문이다(안병영, 2005: 8; 김준한, 2005: 32-33; 이병량, 2015: 171-174). 학문의 형성원리에 비추어 보면, 미국 행정학이 한국에서 타당성을 가지려면 첫째는 미국과 한국의 행정이 동일한 양상으로 작동하고 있어야 하고, 둘째는 미국과 한국의 행정연구자들이 해결하고자 하는 문제가 동일한 연구 방법과 개념체계에 기초하여 해결될 수 있어야 한다. 미국에서 배운 자연과학과 공학, 의학이 별 문제 없이 한국에서도 적용될 수 있는 것은 이런 조건이 충족되기 때문이다.

그렇다면 미국에서 배운 행정학으로 한국의 정부 조직과 관료들을 관리할 수 있을까? 안타깝게도 행정학도들은 미국 행정학을 배워 온 후 곧바로 한국에서는 맞지 않다는 사실을 발견했다(안병영, 2005: 6). 안병영은 ‘몸에 맞는 옷을 입고 걸밋이 들어 뿜내는 우

스팡스런 모습'과 같았다고 회고하고 있다. 왜 맞지 않았을까? 윤재풍은 행정학은 역사성·사회성이 강한 학문임을 지적하고 있고(윤재풍, 2005: 11), 김현구는 행정학이 자신이 봉사해야 할 사회와 괴리되어 '자아준거성'을 상실했기 때문이라 지적하고 있다(김현구, 2015). 미국 학위자 중심의 행정학자 재생산이 이런 문제를 악화시켰고(신정완, 2005: 375-381) 결국은 한국의 행정학이 미국의 행정학에 종속되는 결과를 초래했다(권해수, 2009). 예를 들면, 미국 행정사적인 현상인 정부혁신, 신공공관리, 신제도론, 거버넌스이론을 소개하고 이를 그대로 한국 행정에 적용하고자 했다는 것이다(윤재풍, 2005: 11; 오석홍, 2005: 10).

2) 지식의 사회성 문제

행정학이 왜 사회성이 강한 학문이 되는지에 대해 좀 더 검토해보자. 우선 자연과학에서 사용하는 개념과 행정학에서 사용하는 개념은 의미의 기원이 전혀 다르다. 자연현상은 인간의 인식과 상관없이 주어져 있다. 개념은 이처럼 이미 주어진 대상과 개념을 대응시키는 방법으로 형성된다. 이런 개념에 기초하여 만들어진 명제 역시 대상과 비교하여 옳고 그름을 판단한다. 즉 대상이 '있음'이 개념형성의 기반이다. 이렇게 만들어진 개념은 대상현상이 동일하게 존재하는 어디에서나 동일한 의미를 가질 수 있다. 소위 하나의 어휘가 하나의 의미만 가지는 의미의 고정 가능성이 가능하다(Cottingham, 2008: 192). 이런 어휘는 사회가 달라져도 해석의 문제를 일으키지 않는다.

사회현상에 관한 언어가 의미를 얻는 방법은 완전히 다르다. 자연현상에서처럼 대상과 언어를 대응시킬 방법이 없다. 동일한 현상이 전혀 다른 의미를 가지는 것이 사회세계이기 때문이다. 즉 '물'은 어디서나 동일한 대상을 지시하고 동일한 의미를 얻는다. 하지만 '자유', '평등', '재산권', '정의', '민주주의', '권력'이 어떤 의미를 갖는지는 결코 대상 현상에 의해 규정되지 않는다. 어떤 사회에서는 자유의 억압인 것이 어떤 사회에서는 질서, 예절, 공동체에 대한 의무가 되는 것이 사회세계다. 사회세계에서 언어는 그것이 발언되는 상황이나 맥락과 떼어 수 없는 관계에 있다(Wittgenstein, 1953: §43). 그래서 언어의 일치는 의미의 일치가 아니라 삶의 양식의 일치라고 비트겐슈타인은 주장한다(Wittgenstein, 1953: §241). 생활의 양식이 다르면 수도승의 언어를 일반인들이 이해하기는 어려운 것과 같은 상황이 발생하는 것이 사회세계다(피터 윈치, 2011: 80). 로티가 언어는 자연을 그대로 비치는 거울이 아니라 '우연'의 산물이며, 이를 그대로 공적인 수단으로 삼는 것은 적절하지 않다고 주장하는 것도 이런 이유 때문이다(Rorty, 1989: xv)

자연과학은 일상의 언어와 분리하여 언어에 의미를 담는 것이 가능하다. 하지만 사회

세계에서는 불가능하다. 삶을 배경으로 삶의 일부로서 삶의 도구로서 언어가 만들어지고 생명을 얻기 때문이다. 행정학을 포함한 사회과학 역시 아무리 이론화를 시도하더라도 결국은 일상의 언어를 동원하지 않을 수 없다. 즉 일상의 믿음, 일상의 관습과 규범과 삶의 양식이 사회과학의 기반을 이룬다(찰스 샌더스 퍼스, 2008: 256-273). 사회과학도들은 맥락으로부터 분리하여 객관적 언어를 만들고 싶어한다. 그러나 이런 일은 일어날 수 없다(Sharrock, 2004: 9; Schutz, 1962: 52; 피터 L. 버거 & 토마스 루크만, 1991: 21).²⁰⁾ 설사 일어나도 그 가치를 인정받을 수 없다. 일상의 삶에 봉사해야 하는 것이 사회과학의 궁극적 목표이기 때문이다. 미국 법원이 법률용어는 일상 언어에 기초하여 해석되어야 한다는 입장을 취하고 있는 것도 이런 이유 때문이다(Slocum, 2015). 간단히 말하면, 사회과학과 사회과학도는 사회적 형성물이다(피터 L. 버거 & 토마스 루크만, 1991). 해당 사회를 벗어나서는 온전히 이해될 수도 없고, 적절한 가치를 가지기도 어렵다는 것이다. 무분별한 이론의 도입은 램브란트의 그림에 피카소의 그림을 조합하려는 것과 같은 어리석은 시도가 될 뿐이다(Tribe, 1972: 84).

3) 이중해석의 문제

지식의 사회적 한계를 잘 설명하는 것이 사회과학에서의 ‘이중 해석’ 문제다. 연구자는 관찰하고 있다고 생각한다. 실증적으로 분석하고 있다고 생각한다. 하지만, 연구자가 관찰하고 있는 정치인과 행정가들은 자신들 스스로가 사회세계를 경험하고 해석하며 대응하는 사고와 판단의 주체들이다. 따라서 연구자는 자신이 사고의 주체인 연구대상을 다시 연구자가 가진 이론과 사상, 이념과 경험을 참고하여 해석해야 한다. 이중해석이다(Schutz, 1962: 17-23; 피터 윈치, 2011: 26). 만일 연구자가 관찰대상자의 생각과 의도를 잘 알고 있고, 양자가 자신들의 생각과 행동을 뒷받침하는 문화와 관습과 규범을 공유하고 있다면 연구자는 관찰자의 행동에 대해 비교적 정확히 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 연구자가 관찰대상자에 대해서는 무지한 채 자신의 개념과 이론에 기초하여 현상을 이론화하면, 이 세계는 연구자에 의하여 구성된 허구적이고 비실재적인 세계로 전락할 위험에 처한다(Barber, 2011: §3.2). 게다가 쿤(Thomas Kuhn)은 한 사회에서 발전시킨 개념의 체계는 대상현상과는 상관없이 자의적이고 사회적이기 때문에 다른 사회의 개념체계와 일치한다는 보장이 없다고 설명하고 있다(데이비드 블루어, 2011: 25). 동일한 대상을 개념화하고 있지만 동일한 본질적 의미를 담아낸다는 보장이 없다는 것이다.

20) 슈츠는 모든 질문은 사회적 맥락에서 발생하여 그 맥락 속에서 종결된다고 설명하고 있다. 버거와 루크만은 인간의 내면까지도 사회적 형성물이라 주장하고 있다.

니체의 지적처럼 사실은 존재하지 않고 해석만 있을 뿐이며, 그 해석은 오류산출행위에 그치는 일이 얼마든지 일어날 수 있다(백승영, 2009: 471, 464). 이렇게 사회성이 강하고 자의적이며 우연한 해석(Rorty, 1989)에 의해 형성된 이론을 다시 다른 나라에 옮겨 적용하면 이는 삼중의 해석이 된다. 왜냐하면, 연구자는 다시 자신이 경험하고 이해하고 있는 사회세계에 대한 경험과 이론에 기초하여 해석할 수밖에 없기 때문이다.

예를 들면, 행정학자들이 신공공관리라고 이름을 붙인 1980년대 미국의 규제 개혁과 작은 정부를 위한 개혁은 지극히 미국적인 사건이다. 2차 대전과 1960년대 ‘위대한 사회’ 건설을 주창하면서 정부의 역할이 지속적으로 팽창하였다. 이렇게 팽창된 정부가 소비자의 이익이 아니라 생산자의 이익에 봉사하고 있으며(예: Stigler, 1975), 큰 정부는 사회의 발전에 오히려 걸림돌이 될 수 있다는 사상(예: Hayek, 1982, 1988), 정부의 권력을 견제하는 역사적 전통에 기초하여 일어난 일이다. 한국에서 정부의 규제는 전혀 다른 역사를 가지고 있다. 부분적으로는 경제개발정책의 산물이며, 또한 한국적인 무질서의 산물이기도 하다. 김대중 정부시절 규제의 절반을 폐지하려는 노력이 있었고, 이후에도 규제개혁은 각 정부의 주요 과제의 하나였다. 그러나 결과적으로 한국의 규제는 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 우리의 깊은 연구와 문제의식에 기초하여 우리의 문제를 풀기 위해 우리 학계와 정치인 및 행정관료로부터 규제개혁의 문제가 제기되고 사회구성원 다수가 공감하는 속에서 규제개혁을 추진했다면 보다 안정적이고 실효성있는 정책의 추진이 가능하고 더 나은 결과가 나왔을 것이다. 더구나 한 사회에서 특정한 시대적 상황을 배경으로 일어난 하나의 사건에 불과한 것에 이와 같은 이름을 붙이고 개념화하는 것은 행정 이론의 발전에도 도움이 되지 못한다. 이런 사건은 정부와 정책이 만들어지고 작동하는 원리를 설명하는 하나의 사례로 다뤄져야 한다.

3. 실증주의 연구 방법의 문제

1) 행정현상의 존재 원리로 인한 한계

실증주의는 증거에 기초하여 지식을 얻는 가장 과학적인 방법이다. 정책과 행정에 관한 연구에서도 실증주의는 가장 중요한 연구의 방법이다. 그러나 행정현상의 존재방식 자체에 무지한 채, 행정과 주변현상에 대해 인간이 지식을 얻고 대응하는 방법에는 무지한 채 실증주의를 맹목적으로 적용하는 것은 문제를 초래할 수 있다.

우선 행정 그리고 행정과 관련된 인간 및 사회 현상이 발생하고 작동하는 원리가 실증의 방법으로 지식을 얻는 데 제약요인이 된다. 실증의 단위는 사실에 관한 개념이다

(Ayer, 1959: 10). 개념으로 구성된 명제다. 이 개념이 검증의 대상이 되는 세계와 정밀하고 객관적인 방식으로 대응된다면 실증주의는 과학적 지식을 얻는 방법이 된다. 이런 검증이 가능하려면 세계가 논리원자론(logical atomism)적인 서술이 가능한 방식으로 있어야 한다. 복합명제를 보다 근본적인 단순명제, 원자명제(atomic proposition)로 환원하여 검증할 수 있어야 한다(Ayer, 1959: 11). 자연세계는 전형적으로 이런 세계다(Wittgenstein, 1922: §4.11, 6.53). 명제와 세계를 대응시켜 지식을 얻을 수 있다. 소위 대응적 진리(correspondent truth)를 얻을 수 있다. 하지만 행정현상은 매우 다른 방식으로 발생하고 작동한다.

인간과 언어와 사회세계는 원자론이 아니라 전체론(holism)적으로 있다(Heidegger, 1962; Wittgenstein, 1953; Quine, 1951; Dreyfus, 1980). 인간과 세계는 서로가 서로를 형성한다(Putnam, 1981: xi). 인간의 삶의 세계를 구성하는 요소들 역시 서로가 서로를 형성한다(Heidegger, 1962: 353).²¹⁾ 드라이퍼스는 상호규정적(inter-defining)라는 표현을 쓰고 있다.²²⁾ 이처럼 함께 얽혀 함께 진화해 가고 있기 때문에 사회세계는 자연세계에 비해 결정불충분성이 매우 높다. 관련 요인들이 근본원인으로서의 환원이 불가능한 상태로 전체적으로 상호의존·상호작용하고 있다(Quine, 1951). 설사 경험적인 자료에 의해 검증하더라도 인과관계를 추정하고 확정하기 매우 어렵다.

그러나 자신의 연구에 익숙해진 연구자는 자기 연구의 가치를 과잉평가할 수 있다. 사회세계의 결정불충분성과 복잡성을 망각하기 쉽다. 후설이 말하는 자기망각에 빠진다(Husserl, 2001: 5). 자신이 익숙한 개념과 연구의 결과가 세계를 이렇게 보게 만든다. 인간의 사고가 이렇게 자동적으로 작동한다. 예를 들면, 베트남전을 수행했던 맥나마라(Robert McNamara) 국방장관은 통계에 기초하여 국방정책을 수립, 집행하였다. 백악관의 비서관이 베트남전쟁에 관해 실패할 수 있다는 점을 지적하자 맥나마라는 즉시 “당신들의 데이터는 어디 있는가? 나에게 당신의 시를 읊지 말고 내가 컴퓨터에 입력할 수 있는 것들을 제시하라”라고 대답했다. 그는 ‘모든 계량적 측정들이 우리가 전쟁에서 이길 것임을 보여주고 있다’고 믿고 48시간의 검토 만에 낙관적인 결론을 내렸다(Clemons & Mcbeth, 2001: 47). 계량적 증거가 한편으로는 현실을 보여주었지만, 다른 한편으로는 상대의 전력을 오판하게 만드는 원인이었다.

이상하게도 연구과정을 거치고 개념과 이론이 동원되면서 정답이 없는 결정불충분 상

21) 하이데거는 “하나의 도구는 존재론적으로 불가능하다(One tool is ontologically impossible)”라고 설명하고 있다(1962: 353). 다른 연장을 배제한 채 망치만 관찰해서는 결코 망치를 알 수 없다.

22) 드라이퍼스의 [Being & Time] 강의 동영상 참고.

태에 있는 문제가 마치 정답이 있는 문제인 것처럼 그려진다. 졸속행정을 막아야 할 연구가 이를 뒷받침한다. 자기연구의 우연하고 불확실한 근거는 망각한 채 정답을 가진 것처럼 착각한다. 이런 연구가 권력과 결합하면 인간의 존엄에 봉사해야 할 연구가 권력의 통제력에 봉사하는 일이 발생한다(허범, 2002).

2) 이론적 개념화가 가능한 범위의 제약

정치인과 행정가들이 정치와 행정을 경험하면서 터득한 지식을 얼마나 이론적인 개념으로 발전시킬 수 있을 것인가? 이론적으로 개념화하면 이를 읽는 사람은 그 의미를 얼마나 이해할 수 있을 것인가? 인간이 일상의 삶에서 배운 많은 지식은 이론적 지식이 아니라 실천적 기술이다(Dreyfus, 1986, 2014). 이론화를 통해서는 제대로 서술하기 어렵다.

인간이 지식을 얻고 대응하며 살아가는 주된 방법은 연구가 아니라 실천이다(Heidegger, 1962: 68).²³⁾ 망치를 아는 방법은 관찰이 아니라 망치를 사용해 보는 것이다. 정치를 알려면 개념을 정의하고 분석하는 것이 아니라 정치를 해 봐야 한다. 기업인으로 살아가면서 일상의 경영 속에서 경영을 배우고, 정책관료가 되어 보면 정책이 어떻게 작동하는지 가장 잘 알 수 있다. 이렇게 배운 것들은 이론화된 지식이 아니라 언어로는 서술하기 어려운 기술이다(Dreyfus, 2014: 2003: 11). 일상의 삶에 관한 이해에서 과학적인 지식이 더 우수하다는 보장이 없는 것도 이런 이유 때문이다(Garfinkel, 1967: 262-283).

3) 의식 주체의 '사실인'화 위험

자연현상에서는 실재가 개념의 기반이지만 사회현상에서는 해석이 의미의 기반이다. 관찰에 의해 법칙을 찾을 수도 있다. 하지만, 사람들이 왜 그런 행동방식을 보이는지를 알려면 행동의 이면에 있는 사람들의 생각과 해석의 이유를 알아야 한다. 해석이 달라지면 행동은 언제든지 달라질 수 있기 때문이다. 그런데 결정요인, 영향요인을 실증적으로 다루면 외적인 규칙을 찾아낼 수는 있으나 이런 규칙을 만들고 살아있게 하는 사람들은 은폐될 위험에 처한다. 주체적 판단과 선택의 산물인 인간 행동이 자극에 의한 반응으로 전락한다. 사고와 선택의 주체인 인간이 '사실인'으로 전락한다(Husserl, 1962: 5). 슈츠는 사회과학에서 행위자 개인은 '잊혀진 인간(forgotten man)이라 비판한다(Schutz,

23) 하이데거는 주변 세상에 대한 이해는 그것을 '다루는 중'에 얻어진다고 말하고 있다.

1964: 6-7). 일상과 언어를 살아있게 만드는 인간은 화석화된(Heidegger, 1979: 144).

가령 대학구조개혁은 대학에 관한 지표화된 평가를 핵심수단으로 하고 있다. 이런 획일화된 평가의 기준이 대학이 대학으로서 만들어지고 발전·진화하는 원리를 온전히 설명할 수는 없다. 각자는 각자의 여건에서 각자의 목표를 추구하고 있기 때문이다. 각 대학은 자신의 임무에 대한 각자의 해석에 기초하여 만들어지고 진화하는 개별적 선택의 주체다. 구성원들의 생각과 행동이 핵심인 현상이다. 계량화된 지표로 측정하면서 핵심적 실상은 은폐되고 지도와 통제 대상의 대상으로 전락하고 있다.

V. 결론: 학문위기의 극복을 위한 제안

1. 존재론에 기초한 보편이론과 특수사례의 종합

존재론에 기초하여 보편이론과 특수사례에 대한 연구를 종합한다면 학문의 체계성과 실효성을 높일 수 있다고 생각된다. <그림 1>에서 왼쪽에 있는 요소들은 가장 보편성과 필연성이 높은 현상이다. 가운데 위치한 사회문화 요소들도 겉으로 드러나는 양상은 다르지만 작동의 구조는 공통된 속성을 보인다(사공영호, 2014; Garfinkel, 1967). 상황의 존적 특수성이 가장 극명하게 나타나는 영역은 오른쪽에 있는 행정을 포함한 공식제도 현상이다. 논리적으로는 공식제도의 차이를 가져오는 요인은 공통요인과 상황의존적인 특수요인으로 구별할 수 있다. 이렇게 하면 최소한 차이와 공통점을 동시에 설명하면서 가장 근원적인 요인까지도 논의하는 것이 가능하다.

왜 행정학이 철학을 해야 하느냐는 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 행정을 하는 것은 인간이고 행정의 가장 핵심적인 수단은 언어다. 바로 이 인간과 언어가 폴포츠의 캄보디아나 페론의 아르헨티나 그리고 공산주의와 같은 비극적 행정의 기반이라는 점을 상기할 필요가 있다. 산업화와 경제발전을 가능하게 한 것도 사람과 언어(정책)이지만 동시에 한국 사회를 갈등으로 몰아넣고 있는 것 역시 사람과 언어라는 것을 상기할 필요가 있다. 연구란, 간단히 말하면, 더 중요하고 더 의미 있으며 더 근본적인 변수에 기초하여 상황의존적인 변수의 변이를 설명하면 달성된다. 근본요인에서 출발하지 않는 한 행정에 대해 제기되는 다양하고 다차원적인 의문에 체계적으로 답할 방법은 없다.

2. 원인 요인과 발생·진화원리에 기초한 교육의 재정립

시대상대적이고 사회상대적인 행정현상에 이름을 붙이는 방식의 연구로는 행정학이 성립될 수 없다. 이는 하나의 역사적 사건에 불과하다. 역사를 알려면 역사를 움직이는 힘을 알아야 하듯이, 행정을 알려면 행정을 움직이는 원인요소와 이들의 작용원리를 설명할 수 있어야 한다. 존재론적인 이해와 관찰은 배제한 채 행정이 무엇이고, 조직이 무엇이고, 정책은 무엇이며, 법은 무엇이라고 가르치는 것은 무의미하다. 이런 개념으로는 현실에서 발생하고 있는 다양한 사태를 결코 설명하지 못한다. 나라마다 달리 발생하는 행정과 정치, 나라마다 다르게 전개되고 있는 조직의 구조와 관리방식, 나라마다 달리 진행되고 있는 정책과정, 나라마다 다른 권위를 갖는 법이 그와 같은 다양성을 가질 수 밖에 없는 원인을 이론화하고 검증하고 교육할 수 있어야 한다. 특정국의 행정사례는 공통의 이론을 설명하는 하나의 사례가 될 수는 있으나 반드시 배워야 할 내용이 될 필요는 없다.

예를 들면, 어느 사회 어느 시대에나 정치는 있다. 정치가 있는 곳에 핵심적으로 발생하는 현상이 있다. 정치가 있는 곳에서 권력과 재량권이 필연적으로 발생한다. 하지만 실제 작동하는 방식에는 엄청난 차이가 있다. 이를 설명하려면 재량권의 원인이 되는 사회세계의 작동원리와 언어에 대해 다루어야 한다. 어느 사회나 나름의 가치와 문화가 있다. 설사 그 내용은 달라도 이런 것들이 발생하고 작동하는 원리는 동일하다(Milgram, et. al., 1956). 나라마다 조직이 작동하는 방식은 다르다. 하지만, 모든 조직을 관통하는 원리는 있다(Coase, Williamson, Searle). 정부가 작동하는 방식은 나라마다 다르다. 하지만, 정부를 만들면 필연적으로 발생하는 공통된 문제점들이 있다. 비효율, 획일화, 규제, 적응효율성의 저하 등의 문제는 필연적이다. 교과서에 담아야 할 내용을 이런 것들이다. 겉으로 드러난 결과물을 가르칠 것이 아니라 그런 것을 가능하게 한 인간의 능력과 이런 능력의 협력적이고 창조적인 발휘를 방해하는 요인을 가르쳐야 한다.

3. 존재론 우선의 접근 태도

연구자들은 분석하기 전에, 연구의 방법을 선택하기 전에 현상 자체를 알려는 태도를 가져야 한다. 개념으로 현상을 분류하고 측정하기에 앞서 현상이 발생하고 작동하는 원리 자체를 알아야 한다. 존재론적인 이해가 없는 상황에서는 '사이비' 명제, '언어의 유희'와 같은 명제, '조사를 위한 조사'를 구별하기 어렵다. 자기 연구의 의미와 가치를 제대로 이해하기도 어렵고, 자신이 얻은 결론의 의미 역시 제대로 해석하기 어렵다.

현장의 정치인, 경영인, 행정가들이 이론적 지식이 없이도 실무를 담당하는 것은 존재론적 지식을 일상 속에서 실천적으로 확보하고 있기 때문이다. 현상의 이면에 숨겨진 진정한 힘과 원리에 대해 체험적으로 이해하고 있는 것이다. 실증적 연구이든 질적·해석적 연구이든 연구의 방법과 내용에 대한 선택은 현상 자체에 대한 이해에 기초하여 수립되어야 한다. 이런 이해가 없이는 현실의 문제에 대해 올바른 이해가 어렵고, 실천적으로 유용한 연구를 제시하기도 어렵다. 현실과 괴리된 연구가 나오고, 이런 연구로는 학문의 발전을 기대할 수 없다.

참고문헌

- 권혜수. (2007). 한국 행정학의 지속성 연구. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
- _____. (2009). 한국행정학의 학문후속세대 교육의 위기구조와 대응방안 연구. 「한국행정정보」, 제43권 제1호.
- 김중술. (2005). Missing Link를 찾아서. 「kapa@포럼」, 112호.
- 김준한. (2005). 역사·비교적 관점에서 본 한국 행정학 실천의 특수성과 대응. 「kapa@포럼」, 112호.
- 김현구. (2015). 한국 행정학과 한국행정학회의 회고. 「한국 행정학과 한국행정학회의 발전」. 한국행정학회.
- 김호정. (2008). 한국행정학의 위기와 한국조직학 연구. 한국행정학회 2008년 하계학술대회 자료집.
- 더글러스 C. 노스. 이병기 역. (1996). 「제도·제도 변화·경제적성과」. 자유기업원.
- 데이비드 블루어. 김경만 역. (2011). 「지식과 사회의 상」. 한길사.
- 문태현. (2005). 적실성의 관점에서 본 행정학 교육의 한국화. 「kapa@포럼」, 112호.
- 박병련. (2005). 행정학 연구의 한국화에 관한 단상. 「kapa@포럼」, 112호.
- 백승영. (2009) 「니체: 디오니소스적 긍정의 철학」. 책세상.
- 사공영호. (2014). 비공식제도: 현상학적 해명. 「철학과 현상학 연구」, 제62집.
- _____. (2015a). 「제도와 철학: 제도와 정책의 현상학·언어철학적 탐구와 비판」. 대영문화사.
- _____. (2015b). '틀린' 정책 문제 정의: 의미와 기원. 「한국정책학회보」, 제24권 3호.
- 신용인. (2011). 「삼성과 인텔 : 과거의 성공 현재의 딜레마 미래의 성장전략」. 랜덤하우스코리아.
- 아놀드 토인비. D.C.세커벨 역음. 박광순 역. (2006). 「역사의 연구」. 범우.
- 안병영. (2005). 행정학의 <토착화>, <한국화> 그리고 <세계화>. 「kapa@포럼」, 111호.
- 알렉시스 드 토크빌. 임효선·박지동 역. (1997). 「미국의 민주주의」. 박영출판사.

- 엄태호. (2016). 행정학 지식의 유용성에 관한 연구: 한국 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 오철호·최영출. (2010). 정책연구의 회고와 전망: 통섭 논의를 위한 탐색. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 위르겐 하버마스 저. 장춘익 역. (2011). 「의사소통행위이론: 행위합리성과 사회합리화」. 나남.
- 이남인. (2013). 「현상학과 해석학」. 서울대학교출판문화원.
- 이달곤. (2005). 행정학 교육의 한국화. 「kapa@포럼」, 112호.
- 이병량. (2010). 행정학의 위기와 행정학 교육: 한국 행정학 교육의 실용성에 관하여. 「행정논총」, 제48권, 2호
- 이종범. (2005). 한국행정학 연구의 한국화: 이론의 세계화. 「kapa@포럼」, 112호.
- 임의영. (2005). '행정학의 한국화'를 위한 단상. 「kapa@포럼」, 111호.
- 정무권. (2005). 한국행정학의 정체성 찾기와 한국화 전략. 「kapa@포럼」, 111호.
- 조성한. (2005). 행정학 연구-비판과 전망. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 찰스 샌더스 퍼스. 김동식·이유선 역. (2008). 「퍼스의 기호학」. 나남.
- 최병선. (2010). 한국 정책학 발전을 위한 정책학 교육 과제. 「한국정책학회보」, 제19권 1호.
- _____. (2015). 윌다브스키의 정책학. 「행정논총」, 제53권 제4호.
- 칼포퍼. 이한구 옮김. (2006). 「열린 사회와 그 적들 I」. 민음사.
- 피터 원치. 박동천 역. (2011). 「사회과학의 빈곤」. 모티브북.
- 피터 L. 버거 & 토마스. 박충선 역. (1991). 「지식형성의 사회학」. 기린총서.
- 허범. (2002). 정책학의 이상과 도전. 「한국정책학회보」, 11(1).
- 홍성민. (2000). 한국학문의 정체성과 학자들의 아비투스. 「진보평론」, 2000.9.
- Anscombe, G.E.M. (1969). On Promising and Its justice. *Critica*, vol. 3.
- Aristotle. (1984). *Metaphysics*, in Junathan Barnes. ed. *The Collected Works of Aristotle, The revised Oxford Translation*. Princeton/Bollingen Series LXXI·2.
- Ayer, A. J. (ed). (1959). *Logical Positivism*. The free Press.
- Bailey, Andrew & Robert M. Martin (Eds.). (2011). *First Philosophy: Fundamental Problems and Readings in Philosophy*. Broadview.
- Barber, Michael. (2011). Alfred Schutz. *Stanford encyclopedia of Philosophy*.
- Braver, Lee. (2007). *A Thing of This World: A History of Continental Anti-Realism*. Northwestern University Press.
- _____. (2012). *Groundless Grounds: A Study of Wittgenstein and Heidegger*. The MIT Press.
- Brunner. Ronald D. (1991). The Policy Movement as a Policy Problem. *Policy Sciences*. 24: 65-98.
- Clark, Andy & David J. Chalmers. (1998). The Extended Mind. *ANALYSIS*. 58(1): 7-19.
- Cottingham, John. (2008). Experimental Methods and True Causes: Francis Bacon. *Novum*

- Organum. *Western Philosophy: An Anthology*. 415-422. Blackwell Publishing.
- Dreyfus, Hubert L. (1980). Holism and Hermeneutics. *Review of Metaphysics*, 34.
- _____. & Stuart E. Dreyfus. (1986). *Mind over Machine*. The Free Press.
- _____. (2003). *Skilled Coping as Higher Intelligibility in Heidegger's Being and Time*. Royal Van Gorcum.
- _____. (2014). *Skillful coping: Essays on the phenomenology of everyday perception and action*. Oxford University press.
- Flyvbjerg, Bent. (2001). *Making Social Science Matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge university press.
- Friedman, Milton. (1983). *Bright Promises. Dismal Performance*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Garfinkel, Harold. (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Polity Press.
- Harney, Maurita J. (1982). *Intentionality, sense and the mind*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Hayek, F. A. (1982). *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- _____. (1988). *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. The University of Chicago Press.
- Heidegger, Martin. (1946). Letter on Humanism. Frank A. Capuzz (Trans.). in Martin Heidegger. (1998). *Pathmark*. William McNeil (Ed. & Trans.). Cambridge University Press.
- _____. (1962). *Being and Time*. John Macquarrie & Edward Robinson (Trans.). Harper & Row Publishers Incorporated.
- _____. (1971). *Poetry, Language, and Thought*. Harper Perennial.
- _____. (1979). *Nietzsche: The Will to Power as Art. The Eternal Recurrence of the Same*. David Farrell Krell (Trans.). Harper Collins Publishers.
- _____. (1991). *The Principle of Reason*. R. Lilly (Trans.). Bloomington, Ind.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4).
- Heritage, John. (1984). *Garfinkel and Ethnomethodology*. Polity Press.
- Hofweber, Thomas. (2014). *Logic and Ontology*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- Husserl, Edmund. (1962). *The Crises of European Sciences and Transcendental Phenomenology: An introduction to Phenomenological Philosophy*. David Carr (Trans. & Introduction). Northwestern University Press.
- _____. (2001). *Analyses Concerning Passive and Active Synthesis: Lecture on Transcendental Logic*. Anthony J. Steinbock (Trans.). Kluwer Academic Publishers.
- Inwood, Michael. (1997). *Heidegger: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Kahneman, Daniel. (2011). *Thinking Fast and Slow*. Penguin Books.
- Kosowski, Lukasz. (2010). *Noema and Thinkability: An Essay on Husserl's Theory of*

- Intentionality*. Frankfurt/Paris/Lancaster/New Brunswick: ontos verlog.
- Kuhn, Thomas. (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. The University of Chicago Press.
- Milgram, Stanley; Liberty, Hilary; Toledo, Raymond; Blacken, Joyce. (1956). Response to intrusion in waiting lines. *Journal of personality and social Psychology*, 4: 683-689.
- North, Douglass. C. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- _____. (2006). *Understanding The Process of Economic Change*. Princeton University Press.
- North, D. C., William Summerhill, & Barry R. Weingast. (2000). Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America. *Governing for Prosperity* (forthcoming). Bruce Bueno de Mesquita & Hilton Root (Eds.). Yale University Press.
- Ostrom, Elinor. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal Economic Perspectives*, 14(3): 127-158.
- Putnam, Hilary. (1981). *Reason, truth and history*. Cambridge university press.
- Putnam, T. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Quine, W. V. (1951). Two Dogmas of Empiricism. *From a Logical Point of View*. Harvard University Press.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Rorty, Richard. (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton University Press.
- _____. (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge University Press.
- Rummell, R. J. (1994). *Death by Government*. Transaction Publishers.
- Schutz, Alfred. (1953). Common-sense and Scientific Interpretation of Human Action. *Philosophy and Phenomenological Research*. XIV: 1.
- _____. (1964). *Collected Papers II: Studies in Social Theory*. Arvid Brodersen (Ed.). The Hague: Martinus Nijhoff.
- Searle, John R. (1983). *Intentionality: An Essay in the Philosophy of Mind*. Cambridge University Press.
- _____. (1995). *The Construction of Social Reality*. The Free Press.
- _____. (1998). *Mind, Language, and Society : Philosophy in the Real World*. Basic Books.
- _____. (2010). *Making The Social World*. Oxford Univ. Press.
- Sharrock, Wes. (2004). What Garfinkel Makes of Schutz: The past, present and future of alternate, asymmetric and incommensurable approach to sociology. *Theory & Science*, 5: 1.
- Slocum, B. G. (2015). The Ordinary Meaning Doctrine and the Problem of Actual

- Intentionalism. M. Araszkievicz & P. Banas (Eds.). *Problems of Normativity. Rules and Rule-Following*. Springer.
- Tribe. Laurence H. (1972). Policy Science: Analysis or Ideology?. *Philosophy and Public Affairs*. 2(1): 66-110.
- Wildavsky, Aron. (1987). *Speaking Truth to Power*. Transaction Publishers.
- Wittgenstein, Ludwig. (1922). *Tractatus Logico-Philosophicus*. C.K. Ogden (Trans.). 김양순 역. (2008). 「논리철학논고」. 동서문화사.
- _____. (1953). *Philosophical Investigation*. G.E.M. Anscombe, P.M.S. Hacker & Joachim Schulte (Trans.). Wiley-Blackwell. 김양순 역. (2008). 「철학탐구」. 동서문화사.
- _____. (1958). *The Blue and Brown Books: Preliminary Studies for the 'Philosophical Investigation'*. Blackwell Publishing. 이영철 역. (2006). 「청색책, 갈색책」. 책세상.
- _____. (1969). *On Certainty*. G.E.M. Anscombe & G.H. von Wright (Eds.). Blackwell Publishing.

ABSTRACT

The Causes of the Crisis of the Study of Public Administration as a Discipline

Yungho Sakong

A discipline is built when systematic knowledge is acquired regarding a certain subject. It is possible to conduct study and to build systematic knowledge when there is something to be known, a credible research method, a language to study and describe the matter, and a competent researcher. The right choice of research method is also required. However, a lack of knowledge and ontological complexities of the subject matter hinder the selection of an adequate and correct research method.

Many epistemological barriers arise due to public administration's mode of being. First, the birth and evolution of public administration is locked with the thoughts of the people about public administration. As a result of this ontological uniqueness, researchers cannot observe research phenomena directly as with natural phenomena. Outcomes cannot go beyond the boundaries of human interpretation even if positivist research formulations are employed. Competitive interpretations are always possible and there are no criteria for judging which ones are correct and better. Second, administration is a phenomenon that is justified in a self-referential manner. There is no objective ground for justifying a certain type of administration. Strong social and historical relativity is inevitable. Different societies form different modes of administration. Wide and deep digging and even trans-disciplinary approaches are required of researchers in order to find common causes and develop a theoretical knowledge. Third, administration is closer to a skill and an art than to a science. Creative problem solving is possible though causal explanations cannot be the proper way to explain creative human decisions.

These ontological features of public administration have caused significant difficulties in the selection of proper research methods. Researchers have not been successful at finding common factors for diverse types of administration. Instead of exploring essential common causes, Korean researchers have imported the American study of public administration. A study of one nation's case cannot have the theoretical power to explain numerous other cases. Human skill and creative power are excluded from the research scope by depending

on a positivist-centered research method. The dissonance between ontology and epistemology is the source of the crisis of the study of public administration in Korea.

【Keywords: public administration, crisis of discipline, ontology, epistemology, consciousness, language, phenomenology, Husser, Heidegger, Wittgenstein, Searle】