

전환기 행정학 교육의 새로운 방향모색: 기본교육을 중심으로

정정길* · 이달곤*

< 목 차 >

I. 서 언	하는 문제
II. 관료제의 전근대성	V. 내부관리와 관련된 문제
III. 정부기능과 관련된 과제	VI. 교육의 방향
IV. 환경과 행정의 접점에서 발생	

<요 약>

최근 제기되고 있는 행정학의 위기론에 대하여 기초교육의 한가지 대안을 제시한 글이다. 기본적으로 한국의 현실을 바탕으로 하고 한국의 행정실무에 부합하는 내용으로 기초교육을 전환시키자는 주장이다. 네 가지 방향에서 기존의 교육방향이 전환되어야 할 것으로 보았다. 첫째는 한국 관료제가 안고 있는 전근대적인 문제를 정확하게 보고 그것을 이해시키는 것, 둘째 행정과 사회, 행정과 경제와의 관계가 변함에 따른 정부기능의 재조정문제, 셋째 행정이 정책과 서비스를 통하여 국민에게 봉사하는 데 관심을 집중시키자는 것, 그리고 넷째 종래에는 너무 내부관리에 치중된 교육을 진행시켰는데 그 비중을 줄이면서 내부관리문제도 새로운 각도에서 보는 문제. 이상의 네 가지 방향을 종합하는 기본교육이 전문적이고 윤리적인 예비공직자의 교육에 기본이 되면서 동시에 한국 행정학의 변화에 한 실마리를 제공하기를 기대하고 있다.

I. 서 언

행정학을 국내에 도입한 지도 반세기가 넘었다. 건국과 동난, 경제발전, 민주

* 서울대학교 행정대학원 교수

화 등을 거치면서 정부의 기능도 상당히 바뀌었다. 그러나 최근 한국정부는 심각한 문제를 안고 그 경쟁력이 저하되는 것으로 비판받고 있다. 한 때 한국은 아시아적 가치를 구현하여 후발 선도국으로서 주목을 받았고 그 발전의 원천 중의 하나로서 강력한 정부가 있었기 때문이라는 평가도 없지 않았다(Lingle, 1998). 한국 행정은 일본을 모델로 하여 성장의 시대를 이끌었고 나름대로 고유한 행정문화를 이루기도 하였다.

행정학계는 미국 중심의 연구와 교육에 치중되었는데 그 규모는 날로 변창하여 연구결과도 상당히 축적되고 있다. 관료제를 연구대상으로 하는 행정학도 학문의 조류와 실무 행정의 변화에 따라서 주요 관심영역과 연구방법론이 바뀌어 왔다. 그러나 IMF 관리체제로 편입되면서 정부가 문제의 근원이고 한국 행정학도 위기라는 지적이 적지 않게 들린다. 이 글은 이러한 비판에 대한 하나의 대안을 생각하는 과정의 산물이다(정정길, 2000: 3-42). 행정학의 학부 수준의 기본교육의 자리를 다시 한번 재조정하는 과정에서 위기를 극복할 수 있는 대안을 찾아 볼 수도 있기 때문이다. 전통적 행정이 전환점에 놓여있다면 한국행정도 전환기를 경험하고 있는 것이다.

한국행정이 해결해야 할 과제 중에는 건국 초기부터 시달려 온 문제들도 있고, 권위주의적 압축성장 과정에서 누적된 문제들도 있으며, 민주화로 이행하는 전환기에 당면하는 문제들도 있다. 이러한 한국행정의 과제 중에서 핵심과제를 도출하여 행정학의 교육으로 연결시키는 일이 시급하다. 물론 여기서 획기적인 방향 전환을 주장하는 것도 아니고 더구나 한가지로 집약될 수 있는 행정학의 새 패러다임(paradigm)을 제시하려는 것도 아니다. 이 글의 목적은 행정학의 기본교육에 사용된 교재나 학교의 강의내용을 총괄적으로 분석하여 새로운 통합적 방안을 제시하고, 중점적으로 교육되어야 할 분야를 지적함으로써 현실적으로 수용될 수 있는 균형있는 교육방향을 제시하려는 것이다.

행정학의 새로운 교육방향을 탐색하는 데는 다양한 방법론을 활용하여야 할 것이다. 행정학자의 관련 논문은 말할 것도 없고, 그 동안 행정학 교육을 받은 졸업생, 관료, 행정학자, 그리고 인접학문 연구자들의 견해도 귀중한 자료가 될 것이다. 기존의 행정학 교과서와 대학에서 가르치는 내용 등도 객관적으로 분석하여야 할 것이다(김판석, 1997).

이 연구를 수행하는 과정에도 다양한 자료를 참조하였다. 실무자와 학자들과의 인터뷰도 이루어졌고 행정학계의 관련 논문은 모두 섭렵되었다. 다만 어느 한가지 방법론에 따라서 체계적인 분석을 하지 않고 두 필자가 수행한 다양한 분석을

검토하면서 공통점을 중심으로 논의를 전개하였다.

Ⅱ. 관료제의 전근대성

1. 관료행태

1) 권력남용, 탈법주의, 그리고 형식주의

한국관료제는 아직도 전근대성을 탈피하지 못하고 있다. 그것은 그들의 행태나 행정과정에서 여실히 노정되고 있다. 여기서는 몇 가지 대표적인 것들만을 언급하고자 한다.

한국행정에서 권력남용과 탈법주의는 법규를 무시한 정책결정이나 집행을 통해서 자행되었는데 행정의 합법성과 민주성을 심각하게 해쳤고, 지나치게 형식과 절차에 얽매어서 실질적인 성취를 제약하는 경우도 적지 않았다. 탈법주의는 행정이 법규정이나 규칙을 무시하는 문제이고, 형식주의는 절차나 규칙의 엄격한 준수가 오히려 문제해결의 장애가 되는 경우인데, 일견 모순되는 이 병리현상은 아직도 행정의 곳곳에서 발견된다.

사회적 강자들이 사익추구에 유리한 방향으로 행정을 강압하는 과정에서 탈법주의가 등장하였고, 동일한 법규를 약자에게는 비합리적으로 엄격하게 적용하면서 형식주의가 만연되었다. 선택적 법 적용을 가능케 하는 형식주의가 문제의 근원이다. 민주정권이 들어선 이후 상당히 개선되고 있지만 권위주의적인 자세로서 국민에게 불합리한 것을 강요하는 행정횡포도 사라지지 않고 있다.

2) 부패, 부조리, 무사안일

법규의 형식화는 행정부패와 부조리의 원인이 되고 있다. 현실과 유리된 규정은 이를 무시하더라도 도덕적 죄책감이 없기 때문에 뇌물과 맞바꾸는 동기를 제공한다. 회계나 감사규정의 비현실성도 마찬가지다. 부패의 원인으로서 사회·문화적 요인이나, 공직자의 보수수준과 의식구조에 연구가 편중되어 오다 최근 부패의 기회를 양산하는 제도적 측면에 관심을 기울이는 경향이 나타나고 있어 고무적이다. 규제완화는 부패의 기회를 제거하는 효과를 지니고 있는데, 존속시켜야 할 사회적 규제도 부패기회를 감소시키기 위하여, 또는 피규제자의 이익을 위하여 그 폐지가 주장되기도 하여 혼란스럽다.

행정부패와 부조리는 많은 사람들이 무감각한 상태에 빠질 정도가 되었다. 부

패추방을 위한 국제적 압력도 있고 국내 NGO의 활동도 커지고 있지만 그리 큰 효과를 보고 있지는 않다. 역대정권들이 추진한 부패 방지대책은 체계적이지 못하고 다른 목적에 오용됨으로서 관료들의 불안과 국민들의 좌절감을 심화시키는 경우도 적지 않았다. 부패추방운동은 언제나 공직자들의 무사안일을 불러일으켰다. 행정과정에서 소신 있게 업무를 추진하거나 고객들의 편의를 위하여 재량권을 적극적으로 행사하면 뇌물수수의 오해를 받기 때문이다. 결정권을 상납하면서 책임을 회피하려는 자세가 만연하는 것은 분권화를 위한 장치들이 형식적으로만 작동되어서 그렇기도 하고 상층부의 태도에도 원인이 있다. 또한 민주화가 진행되는 과정에서 정치권과 언론에서 무분별한 행정통제를 행사하는 것에도 제도적 안정을 기하는데 도움이 되지 않고 있다.

2. 정책과정상의 행정문제

1) 민주화에 대한 부적응

민주화가 심화되는 과정에서 행정관료들은 정책문제의 채택에서부터 결정이나 집행에 이르기까지 변화된 사회·정치·경제적 상황에 제대로 적응하지 못하고 있다. 과거 정부주도의 압축성장과정에서 정치기구를 배제한 채 집행부가 정치적 기능을 대행해 오던 관행에서 쉽게 벗어나지를 못하고 있기 때문이다. 비민주적이라고 지탄을 받게 되면 자문위원회를 만들어 시민 참여의 형식을 갖추어 보기도 하고, 고객에 대한 서비스를 강화시켜 보려고도 시도하지만, 진정한 민주행정의 요체를 체질화하지 못하여 적지 않은 문제들이 방치되고 있다.

의료분쟁, 노동문제, 의보통합, 대형국책사업, 구조개혁, 쓰레기 처리장 등의 정책과정에서 나타나듯이 대통령이나 장관의 지시만을 기다리기도 하고 심한 경우에는 업무를 방기하여 시간이 흘러가기만 고대하기도 한다. 기득권 집단의 이익투입을 공익을 자해하는 행위로 치부하면서 무사안일에 빠지거나 정치적 결정에 모든 것을 맡겨 버리려는 불성실한 관료도 상당수 생겨나고 있다. 민주화의 진전으로 이익집단의 투입기능이 강화되는 국면에 처해있으면서도 정부가 분석적 합리성에 정치적 합리성을 결합시키는 방법을 터득하지 못했기 때문에 이러한 현상이 생긴다. 정책과 행정과정에 대립되는 이해관계를 미시적으로 협상하고 조정할 수 있는 절차와 방법을 새로이 강구하여야 함에도 불구하고 전통적인 상의하달식의 직접관리(direct management)에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다(이달곤, 1996).

2) 전문성과 정보·지식관리능력의 한계

행정능력은 행정의 핵심요소이다. 그것은 전문성과 정보관리능력, 그리고 창의성으로 이루어진다. 정책실패의 비용을 국민이 부담하고 이 과정에서 정부의 관리능력이 의심받고 행정신뢰를 상실하는 것도 따지고 보면 행정활동의 기반이 되는 능력의 부족에서 나온다. 관료가 능력이 부족하여 정책과제를 정치권에 떠넘기거나 주요사업권의 결정과 같은 정책과제를 민간부문에겐 전가시키는 경우도 적지 않다.

정책과정에서 시민사회가 가장 주도적으로 역할을 하는 것으로 알려진 정책의제의 선택단계에서도 그렇다. 예외는 있겠지만, 다원적 민주주의가 성숙될수록 정책의제는 외부 주도적으로 선정되어야 한다고 알려져 있다(정정길, 1997: 247-258). 그러나 아직도 동원형 참여가 존재하고 행정부를 중심으로 형성된 비공식적인 네트워크는 무시할 수 없는 상태이며, 엄청난 수의 위원회나 외각 기구들을 사실상 관료들이 주도하는 현실은 바뀌지 않고 있다.

그대로 방치했다가는 심각한 사건으로 이어질 개연성이 높거나 엄청난 사회적 대가를 지불해야 하는 문제들에 대해서는 관료들이 전문가들의 도움을 얻어 주도적으로 정책문제로 채택하고 그 해결을 도모해야 한다. 그렇지 않는 경우에는 관료들이 일차적으로 비난을 받게 된다. 성수대교사건, 대형화재, 외환위기, 의료대란, 공적자금, 구조조정 등의 문제들이 이러한 속성을 지니고 있다. 이러한 문제들을 해결하는 데는 정부와 기업 그리고 시민사회간의 관계를 새롭게 재정립되어 나가면서 동시에 이를 문제를 다루는 관료들의 전문지식이 획기적으로 증대되어야 한다.

청렴하고 헌신적인 업무태도로 비교적 국민들의 신뢰를 받고 있다는 일본에서 관료망국론이 확산되고 있는 이유중의 하나도 전문성의 부족과 폐쇄적 정책과정 때문이다. 우리도 경제위기, IMF와 협상, 어업협상, 금융구조개혁, 실업자대책, 대형국책사업, 공적자금 등과 같은 분야에서 전문성과 정보의 결핍은 정책실패의 제일요건이 되고있다. 게다가 행정신뢰나 정책과정의 관리수준은 비판받아야 마땅할 지경에 이르렀다.

정책과정상 합리적 의사결정을 제약하는 환경요인 중에는 앞에서 지적한 민주적 대응성과 분석적 합리성의 조화를 어렵게 만드는 또 다른 측면이 하나있다. 급속히 진행되는 전자주의적 신 봉건주의(new electronic feudalism)가 정보교환을 중심으로 미시적 사회분화를 촉진시켜 중간수준의 정책통합에 필요한 지식과 정보의 결합을 어렵게 하고 있는 점이다. 민간부문은 신속하고도 정확한 정보의 축

적과 분석 그리고 통합적 활용에 많은 노력을 들이고 있지만, 행정정보활용 시스템은 요란한 구호에 비해서 별 진전을 보이고 있지 못하다. 단순 전산처리 분야는 어느 정도 개선되었지만 정책정보를 생산하여 정책의 질을 높이는 단계에는 미치지 못하고 있다. 정보관리에서도 많은 문제가 있다. 동일한 자료를 반복적으로 생산·유통하고, 외국 관련 정보도 체계적으로 활용하고 있지 못하다. 빠른 순환보직 과정에서 후임자에게 정보를 넘기지 않아 후임자가 업무파악을 하다가 다른 자리로 옮겨가는 경우도 허다하며, 획득한 정보를 공개하지 않음으로서 정책공동체의 활성화도 제약되고 있다.

특히, 지방정부에서도 창의적인 정책개발업무가 상당히 중요해 지고 있으나, 실제로 이를 수행할 수 있는 인적역량은 대단히 낮은 것이 현실이다. 이러한 경우, 외부 전문기관에 의뢰하는 방법이 차선책이지만 전문가의 도움을 받은 내용을 행정현실에 반영하는 과정에서 또 많은 문제가 생겨나고 있다. 설사 정책의 설계와 분석이 전문가에 의하여 이루어지는 경우에도 그 결과물을 사용할 수 있는 능력은 역시 관료들이 갖추어야 한다. 게다가 지방자치제 실시 이후 지방의 행정과 재정운용에 상당한 정치적 영향이 미치게 되어 중립적이고 전문적인 업무처리가 장애받고 있다. 지방공직자의 인적자원 관리체계에 대한 점검이 필요하다.

Ⅲ. 정부기능과 관련된 과제

1. 민주화와 행정의 역할

민주화와 시장화가 진행되는 과정에서 한국행정은 고유 영역의 규명과 적절한 역할 모색에서 어려움에 봉착해 있다. 정부의 적절한 역할에 관한 논란이 정리되지 못하고 있는 것은 정부주도의 사고에 젖어 있는 관료들이 전환기에 놓인 한국행정의 새로운 역할 정립보다는 수구적인 권한유지에 매달리고 있기 때문이기도 하고 경제위기를 정부주도로 접근하지 않을 수 없는 현실 때문이기도 하다. 또한 이 정도의 발전단계에서 어느 부분을 얼마만큼 시장과 시민사회에 맡기는 것이 적절한지에 대한 합의를 만들지 못하고 있기 때문이다. 한국행정이 그 동안 쉽게 모방하였던 모델이 없어지고 우리의 창의로 새로운 모델을 만들어가야 하는 작업이 남았는데 이러한 작업이 지지부진한 것에서도 일단의 원인을 찾을 수 있다.

정부의 기능은 정치권, 언론, 기업, 시민사회, 가계 등 사회 계분야와 제도적 관계를 정립하는 문제로서 발전단계에 따라 역할이 달라져 왔다. 전환기에 들어선 한국정부도 지식·문화사회가 대두됨에 따라 전근대적 관료성을 과감하게 정리하고 행정 민주화와 분권화를 과감하게 추진하여야 한다. 그리고 시민사회의 활력을 강화하는 제도적 장치들도 적기에 구축되어야 한다. 최근 주요 선진국에서는 사회적 통합(social cohesion)을 위해서도 정부가 새로운 역할을 담당하도록 요청하고 있으며(OECD, 1996), 주요 관심집단의 역량을 연계한 행정(governance)이 중시되는 것도 이러한 새로운 정부의 영역설정 및 민주적 정부운영과 관계되어 있다.

정책과정에서 국회와 집행부간의 역할분담 문제도 해결의 실마리를 찾지 못하다. 행정학에서는 민주성을 강조해 왔고, 동시에 의회민주주의도 중시해 왔다. 그러나 현실적으로 국회는 여러 가지 요인 때문에 전문성이 취약하고, 대통령의 취향에 따라 국회의 정책결정권은 부침을 거듭해 왔다. 관료들이 민주행정을 위해서 국회를 존중해야 한다는 당위성과 그렇지 못한 현실 사이에서, 대통령과 국회의 관계변화에 따라 국회를 소외시키는 전략을 사용하기도 하고 임기응변으로 대응하려는 자세도 가지고 있다.

대통령과 국회에 대하여 정치적 책임을 지고 간접적으로 국민에게 책임을 지는 공화제적 행정책임(accountability)의 원리는 정치인들이 몇 년에 한번씩 선거를 통하여 평가받는 상황에서는 그 내용이 유명무실해진다. 더욱이 선거 당락이 정책의 내용과는 무관한 요인들에 의해 크게 영향을 받는 현실에서는 더욱 그렇다. 그래서 행정 민주성의 두 번째 측면인 대응성(responsiveness)과 세 번째 측면인 시민의 직접참여(participation)가 더욱 중요해진다. 그러나 대응성과 직접참여는 행정의 정치적 책임성과 충돌되는 경우가 많다. 고객이 특수이익을 대변하는 경우라든가 참여하는 시민이 일부계층에 한정되는 경우에 비민주적인 문제가 발생한다. 일반 대중을 명분으로 여론에 호소하는 민중영합주의(populism) 정치를 대통령이나 집권세력이 구사하게 되면 문제는 더욱 심각해진다. 이러한 현실을 감안하여 민주화 과정의 행정은 균형과 변화수용에 초점을 맞추되 공익의 신장을 구현하는 행정관을 정착시켜야 한다.

2. 정책우선순위

민주화가 진행되고 지식·문화산업의 중요성이 부각되면서 정부의 정책우선순위

도 상당히 달라지고 있다. 개발과 환경과 같은 분야간의 우선순위뿐만 아니라 경쟁력 강화를 위한 인력개발이나 기술개발과 같은 전략간의 선택도 중요하다. 그런데 전반적인 우선순위 문제는 행정학자들의 관심에서 멀어져 있던 분야이다. 예외적인 경우도 있었지만(오석홍, 1995a), 한국의 행정학이 이 부분을 주목하지 않은 것은 미국 행정학에서 거의 취급하지 않고 있기 때문인 것으로 보인다. 새로운 비전설정과 더불어 국정의 기본방향이 설정되고 나면 이에 부합하는 정책 우선순위가 세워져야 하는데, 미국에서는 의회와 대통령을 중심으로 결정이 이루어지기 때문에 행정학자들의 연구대상에서 제외되어 왔다. 그러나 한국에서는 대통령 선거를 통하여 새로운 정부가 구성되면 국정목표가 제시되곤 하지만, 정치권의 전문성 미비와 지속되는 정쟁, 대통령을 비롯한 정치지도자들의 시간제약과 인식부족 때문에 고급관료들이 실질적으로 정책을 주도해 왔다.

정책의 기본방향은 정치적 소용돌이 속에서 결정되므로, 분석적 합리성과 함께 정치적 가치판단도 필요하다. 유동적인 정치적 상황과 정책문제의 복잡성 때문에 관료들은 감당하기 어려워하고 있다. 더구나 종전에는 경제발전과 안보라는 2대 국가목표가 분명하였지만, 1980년대 후반부터는 이러한 국가목표가 다원화되고 이해집단들의 알력이 노골화되면서 정책의 우선순위나 정책기조가 흔들리는 경우가 빈번하다. 또 지방에서는 정치적 이해관계에 따라 지역간의 갈등양상이 비등해지고 협조체제의 구축은 아주 느리게 진행되고 있다.

3. 분권화와 기능이전

세계화가 심화되고 지방자치체가 도입된 이후에도 과도한 행정의 중앙집권적 유제가 잔존하여 행정의 역할분담이 제대로 추진되지 않고 있다는 비판이 많다. 세계화는 중앙정부가 다양한 국제문제를 효과적으로 대응할 것을, 민주화는 보다 많은 행정기능을 주민 통제가 용이한 지방에 배분시킬 것을 요청하고 있다. 중앙정부의 국제적 대응은 경제분야에서 핵심적으로 이루어져야 하는데 경제위기가 닥치면서 그 취약점이 그대로 노정되었다. 지방자치체를 도입하였지만 중앙과 지방간의 권한과 기능의 배분은 제대로 이루어지지 않고 제도의 운영에 있어서 적지 않은 문제가 발견되고 있다.

행정기능의 이전은 대단히 느리게 그리고 지엽적인 업무만을 대상으로 진행되고 있어 적정 수준의 권한 배분상태에 이를 개연성이 대단히 낮은 상황이다. 미세한 업무단위 건수별 이전보다는 중앙정부가 가지고 있는 주요기능을 중범위 수

준에서 포괄적인 방법으로 이양하는 방안이 검토될 필요가 있다. 물론 광역지방 정부와 기초지방정부간에도 기초의 권한과 기능을 강화할 수 있는 기능재배분이 이루어져야 할 것이다.

지방행정이라고 해서 행정의 본질적인 면에서 차이가 나는 것은 아니다. 그러나 행정의 관심대상(locus) 면에서 지방행정의 범위와 성격은 중앙정부의 행정과 차이가 있다. 특히 교육과정에서 다루는 범위는 상당히 다르다. 한국에서 지방행정은 지방정치, 지방행정, 지방재정, 지방의 핵심정책 등을 포함하고 있다(이달곤, 1994). 지방정치와 관련제도 그리고 재정동원과 운영에 대한 내용은 기존의 행정학에서는 포함되기 어려운 면이 많았다. 그러나 기본교육과정에서 정부의 역할이나 기능의 수행을 다루는 경우 지방정부의 역할과 기능이 언급되어야 할 것이며 나아가 정부의 행정활동으로 정책집행문제를 다루는 경우에는 지방행정이 통합적으로 다루어져야 할 것이다.

IV. 환경과 행정의 접점에서 발생하는 문제

1. 신공공관리

정책집행에서 시장원리를 최대한 반영하고 절차보다는 성과를 강조하는 신공공관리(new public management)는 기업경영과 행정의 본질적 차이를 인정하지 않고 있는데(Peters, 1996: 28), 이러한 사조는 정통적으로 공공부문의 특수성을 전제로 법규와 절차를 중시하는 한국행정과는 상반되는 측면을 가지고 있다. 민영화는 오래된 행정개혁방안이지만, 민간위탁, 시장 테스트(market testing), 책임운영기관(agency), 개방형 임명제, 고객서비스 등은 신공공관리의 수단으로서 최근 폭넓게 도입되고 있다.

IMF 관리체제로 진입하면서 그들의 요구와 국내 일부 경제 및 행정학계의 견해를 수용하여 전개되고 있는 최근의 개혁은 종래의 일본을 필두로 한 대륙형의 행정개혁과는 상반되는 성격을 가진 것으로(김석준, 2000: 8) 주로 영연방국가들이나 미국의 행정개혁을 모델로 하고 있다.¹⁾ 그러나 목표로 했던 행정성과는 보

1) 영국의 경우 보수당 시절 작은 정부를 만드는 개혁이 시도되었는데 영연방 국가들에서도 유사한 개혁이 진행되었었다. 그러나 보수당의 행정개혁이 성과를 나타내

이지 않고, 새로운 제도가 기존의 행정문화와 부합되지 않아 제대로 정착될지는 미지수이다.

한국의 경우에도 공공업무를 대행하게 될 민간부문의 구조와 역량이 문제이고 또 이들 민간부문에 대한 관리가 적은 거래비용으로 가능한가 하는 점이다. 나아가 대부분의 행정과정에 경쟁이 도입될 수 있다고 주장하지만 본질적인 한계를 가지고 있는 분야도 적지 않다.²⁾ 또한 아무리 정교하게 민간위탁을 추진하더라도 시장주의적 경쟁을 통하여 해결할 수 없는 문제점을 여전히 행정의 풀어가야 하며 그러한 경우가 적지 않다.³⁾

지 못하고 있는 부분도 적지 않다. 그 중요한 요인 중의 하나로서는 공공서비스 시장이 경쟁적이고, 온전한 정보를 유통시키며, 거래비용을 결정적으로 줄여준다는 증거가 나타나지 않는 경우가 많기 때문이다. 공공서비스 시장의 작동여준다는 증거가 나타나지 않는 경우가 많기 때문이다. 공공서비스 시장의 작동조건에 대해서는 Milne(1997), Walsh(1995) 등을 참조. 그리고 그 뒤 노동당의 집권으로 보수주의 노선과는 상당히 다른 방향으로 행정개혁이 진행되고 있는데 Best Value와 같은 것이 바로 그것이다.

- 2) 예를 들어, 정부가 고아원이나 양로원에 직접 보조를 주는 대신에 고아나 노인에게 교환권(boucher)을 주어 서비스가 좋은 고아원이나 양로원을 선택하도록 하면, 고아원이나 양로원들이 서로 경쟁하여 좋은 서비스를 제공하기 위하여 노력할 것이므로 행정은 감독비용을 대폭 줄일 수 있다고 주장한다. 소비자의 선택을 극대화시키는 시장주의적 경쟁이 작동되어 행정감독이나 관리를 대신할 수 있다는 것이다. 그러나 이들 기관간에 경쟁적 구조가 마련되어 있고 실제 경쟁이 존재하는 경우에도 소비자인 고아나 노인이 자신에게 적합한 고아원이나 양로원을 스스로 선택할 지적 능력이나 정보가 부족하여 최적의 기관을 선택하는데 제약을 받을 가능성이 있다. 따라서 이러한 바우처제도가 성공하려면, 정부는 이들이 적합한 기관을 선택할 수 있는 교육과 해당기관 및 서비스에 대한 정보를 제공하여야만 하고 관리·감독 과정에서 생기는 비용을 최소화하여야 한다.
- 3) 시장주의적 경쟁이 작동하기 어려운 예를 대규모 건설공사 등에서 찾아볼 수 있다. 초등학교 학생들이 사용할 컴퓨터를 정부재정으로 구입하는 경우와 비교하면 쉽게 이해될 수 있다. 이러한 경우에는 학교에서 많은 업체들이 “이미 생산하여” 시장에 공급한 컴퓨터 중에서 고르게 되므로 일정한 자금으로 최선의 제품을 구입할 수 있고 결함이 있으면 다른 제품으로 교환할 수 있다. 이때는 시장의 경쟁원리에 의하여 컴퓨터가 공급되기 때문에 소비자에 의한 선택 메커니즘이 작동하여 공익성을 제외한 대부분의 문제를 해결할 수 있다. 그러나 공개입찰에 의하여 대규모 건설공사를 특정 기업에 맡기는 경우는 컴퓨터 구입과는 근본적인 차이가 있다. 대규모 건설공사는 생산되어 있는 건축물 중에서 골라서 사는 것이 아니다. 예를 들면, 영종도 국제공항을 여러 업체들에게 건설시켜 정부가 그 중에서 제일

시장원리를 도입하여 행정을 수행하는 경우에는 조직 내부의 상하관계에 바탕을 둔 직접적인 관리와는 다른 수평적이고 시장의 원리를 확대 수용하는 행정관리가 필요하다. 이러한 분야는 새로운 분야로서 정통적인 명령과 통제의 원리에 기초한 조직내부의 행정관리에만 적용되는 직접관리와는 다른 조정과 지원, 그리고 계약의 원리를 바탕으로 외부조직과 민주적 협조체제를 유지하에 나가는 간접관리(indirect management)에 대한 교육이 필요하다(이달곤, 1989).

2. 시민사회와 초국가기관

Stein과 같은 학자는 초기부터 국가와 사회와의 관계에서 행정을 파악하기도 하였지만(박응격, 1997), 현대 주류 행정학은 대체로 민족국가(nation state)의 관료제를 연구의 주요 대상으로 삼아 왔다. 사회구조를 정부, 기업(시장), 시민사회의 3분야로 분해하여 볼 때 이제 정부와 기업간의 관계 못지 않게 정부와 시민사회와의 관계가 중시되어야 할 단계에 와있다. 시민사회는 이제 많은 행정학자들의 관심대상이 되었고 단지 정부와의 관계 뿐만 아니라 시민사회 자체가 행정학 교육의 대상이 되어야 할 때가 온 것이다.⁴⁾ 아시아 국가에서도 비정부 시민조직을 비롯한 지역주민조직과 비영리기관(NPO)의 비중이 점차 커지고 있는데, 이러한 비정부기구에 대한 연구는 일본의 경우 10여년 전부터 차근히 진행되었다. 다만 한국에서는 이러한 기관의 발달이 초기 단계에 있고 동시에 정부 의존적인 현상을 보여주고 있지만(김준기, 1999) 행정의 직접적인 맥락을 이루고 있는 점은 부인할 수 없다.

좋은 것을 골라서 그 업체에게만 공사대금을 지불한다면 다른 업체들은 망하게 될 뿐만아니라 나머지 업체들이 건설한 공항들은 필요없는 것이 되어 낭비가 발생한 다. 이런 조건이라면 어떤 업체도 공항을 건설하려고 하지 않을 것이다. 이 사례에서 볼 수 있는 것은 생산된 완제품을 시장에 내다 팔면서 경쟁하는 것을 대전체로 하는 시장주의 원리가 대규모 건설공사 등에서는 작동하기 어렵다는 점이다. 그러므로 건설 이전에 “건설의 조건”에 대하여 심사하여 여러 업체들 중에서 하나를 골라내는 것이다. 이것을 편의상 “유사경쟁”적 선택이라고 부르자. 선정된 업체가 과연 최선의 건설을 할 것인가가 불확실하고, 또한 잘못 건설되었다고 해서 새로 건설하게 할 수도 없다. 그래서 최선의 건설을 보장받기 위하여 “유사 경쟁적 선택 이후” 단계에서도 행정이 감독과 관리를 하지 않을 수 없게 되는 것이다.

4) 이러한 추세를 반영하는 것이 바로, 한국행정학회가 2000년 9월에 개최한 「정부와 NGO」라는 기획세미나라고 본다.

행정주도의 발전과정에서 비대해진 준정부부문의 비중은 아직도 적지 않다. 정부의 각종 관변단체는 물론이고 투자기관이나 출자기관, 그리고 정부의 보조금 수혜기관까지 합칠 경우 그 규모는 방대한 상황이다. 이러한 기관에 대한 행정은 정부의 과도한 통제와 간섭으로 인하여 대단히 파행적으로 이루어지고 비효율이 높은 것으로 특징지어져 있다. 행정과 이들 기관의 적정한 관계정립과 기관의 효율적 운영은 대단히 중요하지만, 이들에 대한 감독과 관리는 부조리와 비효율로 점철되어 왔다. 공공자금으로 조성된 각종 기금도 다양한 기관에 위탁되어 왔는데, 유사한 문제를 지니고 있다. 이들 조직들의 행정과의 관계, 경영지배구조, 자율성과 책임성 그리고 사회적 영향력에 관한 실증적 내용이 체계적으로 행정학 교육에 통합되어야 한다.

세계화의 진행으로 말미암아 새로이 대두되는 국제문제는 물론이고 국가간의 관계나 국제기구나 집단과 같은 초국가기구에 대해서도 행정학의 영역확장이 필요하다. 민족주의, 국제주의, 공동체주의(communalism)라는 세 가지의 커다란 힘이 갈등과 조화를 보이는 와중에 국경의 의미가 변질되면서 행정의 영역에서도 이러한 기구들의 비중이 점차 늘어나고 있다. 국가간의 관계는 전통적인 국제관계론에서 그리고 초국가기구는 흔히 국제행정의 연구대상이었었는데, 최근 지역의 공동관심사를 다루는 EU, APEC, NAFTA 등과 같은 기구가 다양하게 설립되어 내정(內政)에 연결되어 있고, 국제적 비정부단체(INGO)의 영향력도 무시하기 어려운 뿐만 아니라 환경, 노동, 정보화 등을 다루기 위한 국제규제레짐(international regulation regime)이 형성되고 있으므로 이러한 제도와 국내행정과의 관계가 행정학 교육에 통합되어질 필요가 커지고 있다.

V. 내부관리와 관련된 문제

1. 신공공관리와 실적관료제

내부관리에 초점을 맞춘 전통적 행정학은 강력한 도전에 직면하고 있다(Huges, 1994: 23). 대륙 국가적 체제를 먼저 수용한 일본 관료제의 유제 위에 권위주의적 정치체제에 부합하는 정부주도형 관료제를 만들어온 지난 30년의 궤적에 일대 변화가 요구되고 있다. 미국의 발전행정론과 관리주의 행정학이 그대로 수용된 우리 행정학 교육은 정부내의 조직, 인사, 예산에 초점을 맞춘 내부관리(internal

management)에 관심을 한정시켜왔었다. 최근 정책학이 도입되면서 이러한 경향은 약간 교정되고 있지만, 행정학 기초교육은 여전히 내부지향적이다.

그러던 중 신공공관리는 성과에 초점을 집중시키면서 행정을 보는 시각의 교정을 요구하고 있다. 고객중심주의, 성과급제, 성과지향적(performance-oriented) 예산제도, 개방형 임용제 등을 수단으로 종래의 실적관료제를 수정하려는 시도를 보이고 있다. 제도경제학(institutional economics)은 경쟁적 시장구조, 서비스의 비용과 질에 대한 정확한 정보, 계약과 협상 그리고 모니터링을 활용하여 거래비용을 최소화하는 것 등을 전제조건으로 성립되고 있는데 이러한 개념을 행정에 도입하려는 시도는 종래의 한국행정과 배치되는 면이 많고 한국의 행정문화와도 부합되지 않는 면이 있다.

전통적 하향식 관리는 국민들에게 정치적 책임을 지는 의회와 대통령에 대한 행정책임(accountability)을 확보하려는 민주주의적 원리를 행정에 반영한 것이다. 따라서 고객위주의 상향식 행정관리가 민주적 책임행정과 어떤 관계를 갖는지를 밝혀야 하는 문제가 있다(김병섭, 1996; 이종범, 1996; 박천오, 1997). 고객에 대한 친절과 신속한 업무처리를 통하여 고객이 만족하는 행정을 하는 것이 권위주의적 행정에 대비되는 의미의 민주행정일 수는 있으나 이것이 행정책임과 부합된다고 보기는 어렵다.

더구나 고객위주의 행정은 단순한 행정서비스의 고객이라는 의미를 벗어난 시민에 의한 직접적 행정참여와 같은 맥락에서 주장되는 것은 아니다. 고객(client)이라는 행정의 객체와 주인(owner)이라는 주체가 동시에 성립되기 어려운 개념이기 때문이다. 한 걸음 더 나아가면, 소수 인사만의 참여를 배제하고 불특정 다수 시민의 참여와 통제를 통한 민주주의의 실현이라는 공동체주의(communalism)를 강조하는 정치학자들의 주장(김동수, 1994)과 이 고객 제일주의와는 어떻게 연결될 것인가도 의문이다.

개방형 임용제도는 민간부문의 유능한 인재를 행정에 투입하여 행정의 전문성과 “새로운 피”를 확보하려는 훌륭한 의도를 지니고 있지만, 자칫하면 실적관료제를 뒤흔들 위험이 있다. 벌써부터 젊은 공무원 층에서는 이직을 전제로 다른 분야의 자격증 획득에 에너지를 투입하는 경향도 생겨나고 있다. 중견관리자층의 승진체계를 혼란에 빠뜨려서 관료들의 사기를 저하시킬 위험도 있다. 경쟁은 필요하다고 하더라도 관료제의 능력을 지속적으로 증대시킬 수 있는 방안과 함께 도입되지 않는다면 우리 문화에서는 쉽게 채택하기 어려운 제도가 될 것이다.

성과급제의 도입이나 책임운영기관의 논리도 마찬가지이다. 업무성과를 객관적

으로 측정할 수 있는 장치가 개발되지 않으면 혼란은 더욱 심화될 것이다(이선우·전진석, 1999).⁵⁾ 또 성과주의는 경쟁시장이 성립되고 정보가 원활하게 생산·유통되며 인사의 객관성을 수용하는 문화위에서 성립될 수 있는데, 이러한 조건을 한국사회에 정착시키는 노력이 전제되어야 한다. 더불어 명목적 도입 이후 이렇다 할 가시적 성과가 없는 목표관리(MBO)의 경우는 더욱 그러하지만 그 외에도 Benchmarking, Reengineering, TQM 등과 같은 신공공관리형 관리기법이 한국관료제의 형식주의에 함몰되지 않을 방안이 강구되어야 한다. 정치권에서도 개혁이라는 미명하에 개념수준의 개혁조치들을 강요해서는 안될 것이다. 행정학의 기초교육에서 이러한 신기법들을 적극 교육시키지 않을 이유가 없지만 그 한계도 충분히 납득시켜야 할 것이다.

2. 조직구조

조직구성을 위한 Gulick식의 POSDCoRB원리는 기능주의적 측면에서는 아직도 수용되고 있지만, 고객중심주의에 의하면 이 원리는 심한 비판을 면할 수 없다. 고객중심주의는 의사결정 과정에서 통합과 조정의 당위성을 인정하면서도, 고객의 요구에 대응할 수 있도록 일선관료에 대한 보다 많은 재량권을 인정하기 위한 분권화와 고객의 적극적 요구를 강조함으로써 평면적인 조직구조를 주장하고 있다.

그런데 복잡 다기화 되고 있는 현대 사회의 행정문제는 이러한 단순논리에 대한 재고를 요청하고 있다. 더욱이 아직도 한국행정의 최대 약점이 되고 있는 하위계층의 부조리와 부패, 전문성 부족, 행정횡포 등은 일선관료의 재량권확대에 제약요인으로 작용하고 있다. 권한의 위임과 분권화가 지속적으로 이루어지더라도 적절한 모니터링과 관료능력을 증대하기 위한 노력은 반드시 필요할 것이다. 정보화가 진전되는 경우에도 외부통제의 필요성은 여전히 남기 때문에 이 점에서 관료를 통제하기 위한 새로운 수단의 개발도 필요하다(Hood, 2000).

3. 예산제도

성과지향적 예산제도도 객관적이며 체계적인 성과측정 방법을 전제로 하고 있

5) 성과측정 방법론은 다수 제시되고 있지만 현실적으로 이를 측정하여 의미 있는 수준의 성과급에 반영하는 데는 상당한 제약이 있고 또 이 제도의 유지비용도 적지 않을 것이다(OECD, 1997).

다. 책임운영기관이나 총액예산제도의 경우에도 예산의 집행은 관리자의 재량에 맡겨야 하기 때문에 재정자원의 효율적인 배분과 부패와 낭비를 제거하기 위해서 마련된 예산회계규정이나 감사제도의 개편을 요구한다. 부조리와 부패가 고질적이라는 점을 상기하면 적지 않은 딜레마에 봉착할 것이다. 아울러 성과중심으로 정부를 운영하여야 할 경우 비용에 대한 보다 명확한 정보를 요구하고 있는데 기존의 회계제도로서는 이러한 정보의 생성이 어렵다. 따라서 발생주의 원칙을 도입하면서 복식부기와 같은 새로운 회계인프라가 구축되어야 할 것이고(김재훈·박광훈, 1999) 기본 교육에서도 공공회계, 재정 및 예산제도, 그리고 재정분석에 대한 기초 이론이 추가되어야 할 것이다.

Ⅵ. 교육의 방향

1. 종합적 시각의 필요성

행정학자들의 견해를 보면 행정학 교육에 있어서 한국의 현실에 부합하는 이론의 정립이 절실한 것으로 나타나고 있다. 실무자들은 물론이고 적지 않은 학자가 미국이론을 직수입한 내부 관리론적 접근의 유용성에 대해서 의문을 제기한다. 그렇다고 한국의 현실에서 중시되어야 할 공공성과 행정의 법적 지배, 책무성과 같은 행정철학에 대한 연구가 축적되고 있는가 하면 그것도 아니다. 또 최근 신공공관리적 행정개혁과정에 행정학계가 소외되는 것에서(정승건, 2000) 느낄 수 있는 것은 개혁적인 관리론적 접근에 대해서도 객관적인 평가가 그리 높지 않다는 점을 알 수 있다.

학자들은 한국행정이 해결해야 할 과제로서 부조리와 부패, 불친절, 권위주의, 무사안일, Red Tape, 파벌과 지방색, 권력적 탈법과 불법행정, 낮은 전문성, 협조와 조정의 결여 등을 지적하고 있다(강신택, 1996, 1999; 김만기, 1998; 김판석 외, 1997; 박동서, 1994; 백완기, 1996; 오석홍, 1995a, 1995b). 이러한 심각하고 고질적인 행정문제를 방지하고서는 민주적이고 효율적인 행정체계를 구축하기 어렵다. 그간 이들 문제들을 해결하기 위한 연구도 상당히 진척되어 왔으나, 개별적으로 연구된 내용의 상당부분이 거시 이론적 틀 속에 통합되지 못하거나 행정학 교과서에 묶여지지 못하여 교육에 활용되지 못하였다.

이 문제들이 행정조직의 내부구조나 관리문제와 관련되어 있기는 하지만, 주목

하여야 할 것은 대부분의 문제들은 행정의 대 사회적, 대 고객적 관계에서 발생하는 문제라는 점이다. 아직도 다수의 교과서들이 이들 문제와 내부관리의 관계를 연결시키지 않은 채 미국식 행정학과 같이⁶⁾ 행정의 내부관리에 초점을 두는 전통적 시각을 견지하고 있다.

아울러 한국행정부에서 체질화하거나 제도화하는데 많은 문제를 안고 있는 신공공관리적인 접근이 유행하는 것도 자성적인 차원에서 되씹어 보아야 할 필요가 있다. 우리가 한국의 행정의 발달과정이나 고유한 문제에 대해서 보다 천착하였더라면 학문적 유행에 민감하기보다는 보다 적실성 있는 곳에 초점을 맞추어서 교육을 할 수 있기 때문이다.⁷⁾

종합적 시각이야말로 전문 분야별 학문에만 맡겨 둘 수 없는 범학문적인 노력과 학제적 접근에서 나올 수 있다. 분야별 정책은 학문적 분업체계에 따른 해당 학문영역에서 그 실질적 내용(substance) 전공자가 주 연구자가 된다. 그러나 이들이 정책권고를 할 때는 실현가능성을 경시한 정책대안을 도출하거나 정책과정

- 6) 물론 미국에서도 이러한 협소한 행정학에 대해서 비판적인 사람이 적지 않다. 자세한 것은, Kenneth(1997) 참조.
- 7) 신공공관리만 하더라도 세계적인 추세임은 분명하지만, 영국의 경우 노동당의 집권으로 그 방향이 선회하고 있으며 프랑스나 독일의 경우(홍준형, 1999: 99) 그리 높은 평가를 받지 못하고 있다. 일본도 선별적인데, 2001년 정부조직의 개편과 함께 총무성에 행정평가국을 설치하고 각 성청에 평가과를 설치하여 성과중심의 행정체제를 도입하는 구상이나 정치적 통제를 강화하는 것 등이다. 한국은 행정학자들의 관심이나 정부의 요란한 시도에 비해 그간의 신공공관리 실적은 아주 미미하다. 물론 Al Gore부통령에 의하여 주도된 "Global Forum on Reinventing Government" (Washington: 1999. 1)에서는 이러한 추세를 세계적으로 확인할 수 있었고, 독일의 "정부혁신 세미나"(Speyer 대학, 1998. 10)의 논문발표에서도 유럽일부국가와 동아시아 국가에서 학자들이 이러한 경향을 강조하고 있음을 확인할 수 있었다. ASPA 2000에서는 신공공관리의 미시적 발전들이 많이 제기되었는데 그 성과가 한정적이고 보편적으로 적용될 수 있을 것인가에 대한 타당성 논의가 많았다. 그러나 이것은 어디까지나 탈냉전의 미국주도의 국제질서의 영향이 바탕이 되고 있는 과도기적인 현상일 수도 있으며 신공공관리이후(post NPM)의 행정관리의 유행이 나오더라도 흔들리지 않고 꾸준히 한국의 행정체제를 성숙시킬 수 있는 이론적 틀이 필요하다. 이러한 미국중심의 이론 도입과정에서 생기는 변동현상과 그 피해는 민간기업에서도 찾아볼 수 있다. 기업문화, 전략경영, 리엔지니어링 등 미국학계의 유행이 한국의 기업경영에 무분별하게 도입되어서는 뿌리를 내릴 틈도 없이 빠른 속도로 변천되어 정작 기업의 경쟁력에는 효과가 나타나지 않는다는 평가가 있음을 행정학계에서도 경청하여야 할 것이다.

의 복합적인 역동성을 고려하지 않을 우려가 있기 때문에 행정학자들의 참여가 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때 행정활동의 주요한 부분이 정책과정에서 나타나고 있으므로(정정길, 2000: 153-160) 정책학의 주요 부분이 행정학에 통합될 수 있는 가능성도 모색되어야 한다.

2. 병리현상의 이해와 공공성의 강조

행정학 교육의 1차적 관심은 전문성을 구비하고 훌륭한 인격과 리더십을 가꿀 수 있는 예비 관료를 양성하는 것이다. 공공부문의 바람직한 관리자를 육성하는 행정학 교육은 정부의 주요과제에 초점을 두어야 할뿐만 아니라 관료로서 국민들의 역할기대를 수행할 수 있는 자질을 갖추 수 있게 하여야 한다.

한국행정의 고질적 문제들을 해결하기 위해서는 제도적 장치에 못지 않게 행정 관료의 의식과 태도변화가 중요하다. 정직한 정부는 제1의 공공재이며 모든 정책이 여기에 의존되기 때문에 제1의 정책임은 체언을 요하지 않는다(Thompson, 1992). 특히 청렴하면서도 의욕적으로 일할 관료를 양성하려면 윤리의식을 키워야 한다. 관련된 병리현상이 얼마나 심각한 문제를 야기하는가를 가르치고, 부패의 유혹에서 벗어나는 능력과 모범적인 시민이 되는 방법을 가르쳐야 한다.⁸⁾

윤리문제는 행정이 추구하는 가치문제에 대한 정확한 이해를 요구하므로 상호대립하기 쉬운 능률성, 형평성, 법치주의, 민주행정, 공익성 등에 대한 심도 있는 이해와 상호 긴장관계에 대한 분석도 필요하다. 뿐만 아니라 Red Tape, 탈법과 법 적용의 형식주의, 무사안일, 부조리와 부패 등의 고질적 행정 병리현상의 원인에 대해서도 깊은 이해가 필요하다.

윤리문제와 더불어 공공성에 관한 정확하고 깊은 이해가 필요하다. 공공성은 하나의 가치로서 행정학 교육의 중심에 있어야 하고 그것이 실제 행정에서 어떻게 구현되는가에 대한 교육도 중요하다. 특히 이해관계의 조정이나 기득권의 조정과 같은 전환기 한국사회의 행정을 관찰하면 공익과 국민의 편의라는 공공성의 현실적인 내용이 얼마나 중요한 가를 알 수 있다. 관료가 이해관계의 조정을 게을리 하면 결국 국민의 부담이 늘어나고 제도적인 개악이 진행될 수 있다. 최근 의료보험통합, 노동문제, 기업구조조정, 의료분쟁 등에서 볼 수 있는 것은, 국민

8) 시민의 책임과 공직자의 윤리는 제 2차 Minnowbrook 회의라고 볼 수 있는 1988년 Maxwell School의 행정학자들의 모임에서도 강조된 분야이다. 이 때 논의된 미국행정학의 방향에 대해서는 김동현(1994)을 참조.

들은 물론이고 공무원의 공공성에 대한 정확한 이해가 낮기 때문에 시민이나 소비자에게 이익집단의 요구가 전가되어 국민 생활은 물론이고 경제적 효율성도 떨어뜨리는 결과가 초래된다는 점이다.

3. 민주행정의 교육

Red Tape나 불친절과 같은 일선관료들의 행태문제는 윤리적인 측면의 문제이기도 하지만 행정의 대응성에 관련된 문제로 민주성과도 관련된다. 최근 지방정부에서 이러한 문제는 제법 개선되고 있으나 본질적인 문제는 그대로 남아있다. 시민참여도 민주행정의 중요한 부분을 구성하지만 국회나 행정부 수장인 대통령에 대한 행정적 책임을 완수하는 것이 관료의 임무중의 하나다. 시민참여와 행정의 책임성은 상호모순에 빠지는 측면이 있을 뿐만 아니라, 정치적 책임성에 반하는 행정의 정치적 중립성도 개별적으로 강조되어 왔다. 이들이 모순과 대립을 일으키는 경우가 많기 때문에 관료들은 혼란에 빠지게 된다. 여기에 더하여 여론이나 언론을 통한 행정통제가 관료들을 더욱 방황하게 만든다. 민주행정의 원리와 연계된 국정운영(governance)에 대한 이해가 필요하다. 단순하게 행정의 민주적 통제를 위한 제도적 장치가 어떤 것이 있다는 정도의 교육만으로는 민주행정을 확보하기 어렵다.

그 동안 규제에 관한 연구도 많이 축적되었다. 경제분야에서는 경제적 규제로서 진입규제를 완화시켜야 한다는 주장과 사회적 규제를 강화시켜야 한다는 것에 합의를 이루고 있다(최병선, 1992; 이기호, 1997). 규제란 대상분야나 업무성격에 따라서 일률적인 방식을 도입하기가 어렵고 더욱이 규제목적과 규제방법상의 차이가 심한 정치적 갈등을 초래한다. 경우에 따라서는 규제자체가 아니라 절차를 개선하는 것이 더욱 중요할 수도 있다. 그리고 우리 나라의 행정환경은 선진국과 다르기 때문에 현실에 바탕을 둔 실증연구와 규제완화나 재규제의 효과분석을 바탕으로 제도변화가 수반되어야 한다.

지방자치제가 실시되면서 중앙정부와 지방정부 사이의 적절한 역할분담에 대해서 다수의 연구가 있었다. 분권화가 세계적인 추세이고 분권적 국정운영시스템을 정착시키는 것이 행정의 민주화와 창의성을 증대시킨다는 취지에서 급속한 기능이양을 주장하는 연구가 적지 않다. 그러나 기존 중앙정부의 각 부처는 그들 중심의 시각이 있고 또한 기득권의 보전이라는 동기도 작용하여 권한과 업무의 이전에 방어적인 경우가 대부분이다. 현실적으로 지방정부의 능력을 의심하기도 하

고 규제업무와 같은 경우 지역사회의 이해관계 때문에 효율적인 추진이 어려워질 것이라는 우려도 적지 않다. 분권화와 지방의 행정능력간의 교육도 중요하다.

4. 전문성과 창의성 교육

유능한 관료의 첫번째 조건은 전문성이다. 분업과 통합조정을 근간으로 하는 전통적 조직구조이론이나 실적관료제를 주축으로 한 인사행정론은 관료의 전문성 강화를 목표로 하고 있다. 여기에 더하여 신공공관리론에서 주장하는 내용들도 부족한 전문성을 보강하고 효과적으로 전문성을 강화하는 방법론을 다루고 있다. 관료의 능력 중에서 두 번째로 많이 논의되는 것이 관리능력이다. 행정환경으로부터 정당성을 확보하고 지속적으로 고객과 시민의 정치적 지원을 확보하는 정치적 관리능력(political management), 경영학에서 논의되고 있는 관리전략(PERT, CPM, OD, MBO, TQM 등), 그리고 조직을 가동하여 결정된 바를 실행할 수 있는 리더십이 여기에 해당된다(정정길, 2000: 18-32). 뿐만 아니라 변화를 선도하는 능력을 갖추어서 전근대적인 행정관료제의 문화를 바꾸어나가는 것도 대단히 중요하다. 행정학을 전공한 실무자가 적지 않게 점증주의나 관료제의 병리현상 등의 이론을 통상적인 것으로 실무에서 수용하고 개혁에 부정적인 자세를 취하는 사례가 많이 관찰되는 것도 행정학교육에서 반성하여야 할 점이다.

미래의 관료들에게는 분야별 전문지식이 중요하기 때문에 행정관료를 양성하려면 이 부분에 대한 교육이 필수적이다. 미국과 같이 학부에서는 개별분야의 전공 과정을 이수하고 대학원 수준에서 행정학을 교육하는 경우는 이 부분을 걱정할 필요가 적다. 그러나 우리 나라와 같이 학부에서부터 행정학을 전공하는 경우에는 다른 학문분과의 내용도 가르쳐야 한다. 그렇다고 수많은 학문분과의 전문적 이론들을 다 가르칠 수는 없다. 그래서 행정문제의 사회적 맥락의 기본을 이해하고, 광범하게 적용될 수 있는 분야를 선정하여 교육시키는 수밖에 없게 되는데, 정치학, 경제학, 사회학, 법학 분야의 주요 과목들은 포함되어야 할 것이다. 어느 분야든 사상사적 측면도 반드시 포함되어야 한다. 또한 정책과정에서 공통적으로 적용될 수 있는 의사결정과 관련된 합리적 분석기법들은 행정관료들에게 필수적인 지식이다. 그렇다고 학부생에게 MBA와 같은 경영기법을 가르치고 전략적인 사고를 넣어주는 것이 목적이 되어서는 곤란할 것이다. 이러한 유의 지식과 기술은 MPA과정에서 필요한 것이 아닌가 한다(강신택, 1996).

정책의 결정 및 집행과정을 올바르게 관리하기 위해서는 전문지식 뿐만 아니라

정보관리능력도 중요하다. 문제상황이 급변하는 과정에서 과거의 전문지식과 정보는 그 유용성이 현저히 감소되고 있을 뿐만 아니라 최근에는 단순한 정보 보다 정보와 생산성 그리고 정보와 복지관계로 관심을 전환시키고 있어 정보와 관료제의 생산성에 대한 연계도 대단히 중요하다. 정보체계론이 선택과목으로 개설되어 있지만 정작 원론 교과서에서는 취급하지 않는 경우가 많다. 대신에 30년대 Barnard류의 의사전달(communication)이론이 아직도 취급되면서, 정보관리의 핵심적인 부분은 언급되지 않는 경우가 대부분이다. 정보관리와 활용방법, 정보축적과 조직, 정책공동체와의 정보공유방법, 생산성, 정책과 언론관계 등이 원론부분에 포함되어 교육되어야 한다.

결론적으로 현대 정책문제의 총체성(totality)과 현대 행정문제의 복잡성(complexity)을 이해하고 문제의 진원지를 창의적으로 찾아가는 균형있는 감각과 능력을 연마하여야 한다. 최근의 공공관리문헌을 보면 수직적으로 통합된 정통적 행정학은 과거의 것이 되어버린 것처럼 언급하고 있다. 그러나 현실적으로 경쟁적인 시장의 실패(the failure of competitive markets)도 적지 않아서 어느 한 학문적 유행에 교육을 의지하기 어렵다(Flynn, et al., 1996). 이러한 경우, 예를 들면, 제3의 협동적 연계망(a third way collaborative networks)과 같은 새로운 행정파라다임을 모색하여 보거나 과거의 행정원리를 다시 재개념화하는 노력을 할 수 있도록 지도하여야 한다. 수동적으로 서구식 개념과 이론을 수용하기 보다는 무엇이 한국사회에서 제대로 작동하고 있는가를 파악하고 그것을 계속적으로 일관성있게 행정학의 교육내용을 조정해 나가는 슬기가 필요하다.

참고문헌

- 강신택, “한·일 행정학의 발전과 전망,” 「한국 행정학의 과제」, 서울대·동경대 공동 워크샵자료, 서울대학교 행정대학원, 1996.
- _____, “한국행정학의 과제에 대한 소견,” 「강신택 교수 정년 기념 논문집」, 1999.
- 김동수, “현대공동체주의의 사상적 기초,” 「한국정치학회보」 26(3): 7-21, 1993.
- _____, “민주주의와 공동체주의,” 「한국정치학회보」 28(1): 275-295, 1994.
- 김동현, “현대행정학의 연구에 있어서 신행정학의 영향,” 「사회과학(성균관대학교)」 33(1): 7-25, 1994.

- 김만기, “한국행정의 지도이념,” 「이한빈 박사 고회 기념논문집, 행정과 나라 만들기」, 서울: 박영사, 1998.
- 김병섭, “기업가적 정부혁신의 길: 그 의미와 한계,” 「한국정책학보」 5(2): 11-31, 1996.
- 김재훈·박광훈, “뉴질랜드의 정부회계제도개혁: 발생기준으로의 전환을 중심으로,” 「한국행정학보」 33(2): 118-120, 1999.
- 김준기, “한국비영리단체의 사회·경제적 역할에 대한 연구,” 「행정논총」 37(1): 111-135, 1999.
- 김판석, “미국의 행정학 교육동향분석 및 한국행정학 교육의 정책적 함의,” 「한국행정학보」 29(4): 1507-1534, 1995.
- 김판석·김번용·김동현, 「한국행정개혁론」, 서울: 법문사, 1997.
- 권오철, 「지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구」, 서울대 박사학위 논문, 1999.
- 박동서, 「한국의 관료권」, 서울: 법문사, 1994.
- 박응격, “Lorenz von Stein의 학문적 생애와 행정사상,” 정정길·이달곤 공편, 「한국행정의 연구」, 서울: 박영사, 1997, pp. 189-212.
- 박천오, “고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」 31(2): 1-19, 1997.
- 백완기, 「한국행정학의 기본 문제들」, 서울: 나남출판사, 1996.
- 이기호, “규제개혁 추진방향,” 「1997년 한국행정학회 하계학술대회 논문집」, 1997, pp. 619-637.
- 이달곤, “협회의 지방행정 연구성과와 과제,” 「한국행정학보」 28(4): 1591-1597, 1994.
- _____, 「협상론」, 서울: 법문사, 1996.
- _____, “지방자치의 실시와 정책·행정관리방식의 대안개발,” 「행정논총」 26(1): 239-279, 1988.
- 이선우·전진석, “개방형 임용제도의 허실,” 「중앙인사위원회 창립기념 한국행정학회 특별세미나 자료」, 1999, pp. 65-86.
- 이종범, “세계화를 향한 행정의 개혁: 기업형 정부의 구축방안,” 「한국행정연구」 4(1): 1022-1045, 1995.
- 오석홍, 「행정개혁론」, 서울: 박영사, 1995a.
- _____, 「한국의 행정」, 서울: 경세원, 1995b.

- 정승건, “발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색,” 「한국행정학보」 34(2): 39-59, 2000.
- 정정길, 「정책학원론」, 서울: 법문사, 1997.
- 정정길 · 이달곤 공편, 「한국행정의 연구」, 서울: 박영사, 1997.
- _____, 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사, 2000.
- 최병선, 「정부규제론」, 서울: 법문사, 1992.
- _____, “준공공부문 조직 연구의 방향모색,” 「행정논총」 31(1): 228-230, 1993.
- Amitai Etzioni, “The Third Sector and Domestic Missions,” *Public Administration Review* 33(3): 315-316, 1973.
- Flynn, R. Williams, G. and Pickard, S., *Markets and Networks*, Buckingham: Open Univ. Press, 1996.
- Hood, Christopher, “Where the State of the Art Meets the Art of the State: Traditional Public-Bureaucracy Controls in the Information Age,” *International Review of Public Administration* 5(1): 1-12, 2000.
- Hughes, Owen E., *Public Management and Administration*, New York: St. Martin’s Press Inc., 1994.
- Kenneth J. Meier, “Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy,” *Public Administration Review(Waldo Symposium)* 57(3): 193-199, 1997.
- Lingle, Christopher, *The Rise and Decline of the Asian Century*, HongKong: Asia 2000 Limited, 1997.
- Milne, S., *Making Markets Work: Contracts, Competition and Cooperation*, London: ESRC, 1997.
- OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD, 1996.
- _____, *In Search of Results: Performance Management Practice*, Paris: OECD, 1997.
- Peters, G.B., “Models of Governance for the 1990s,” in D.F. Kettl and H.B. Milward (eds.), *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 15-46, 1996.
- Thompson, Dennis F., “Paradoxes of Government Ethics,” *Public Administration Review* 52(3): 254-259, 1992.
- Walsh, K., *Public Service and Market Mechanism*, London: Macmillan, 1995.