

美國 行政(學)의 ‘無國家性’이 韓國의 行政(學) 發展에 미친 影響**

鄭 用 德*

〈目 次〉	
I. 序 論	III. 韓國 行政의 本質과 行政學의 發達
II. 美國 行政과 行政學의 特性	IV. 結 論

“비교론적으로 볼 때, [미국에서] 國家는 理念으로서도, 制度로서도, 姿勢면에서도 거의 存在하지 않은 것이 事實이다…… 우리들은 유럽형의 國家를 원하기도, 必要로 하지도, 發展시키지도 않았다.”

드와이트 왈도 (Waldo, 1980: 189)

I. 序 論

1945년 이후 한국의 행정 및 행정학은 미국의 행정 및 행정학으로부터 많은 영향을 받아 왔다. 이로 인하여 한국의 행정과 행정학은 크게 발전할 수 있었다. 그러나 적실성면에서 많은 한계가 있어 온 것 또한 사실이다.

미국으로부터 한국의 행정과 행정학이 크게 도움을 받은 것 가운데에는 무엇보다도 실증주의적인 사고방식을 행정연구와 실무에 도입하게 된 점을 들 수 있다. 한국의 사회과학계에서 실증주의적 방법론을 교육하고 그에 따라 연구하는 일은 행정학이 다른 사회과학 분과학문들 보다는 앞서서 선도한 면이 있다.¹⁾ 또한 이처럼 비교적 빠르게 도입된 실증주의적 사고와 방법론이 행정실무자들에게 전수됨으로서, 한국의 행정실무에도 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 본다.

한국의 행정학자들과 실무자들이 행정관리에 있어서 효율성과 민주성을 중요하

* 서울대 행정대학원 조교수

** 1996년 5월 3일 「한·일 행정학의 발전과 전망」을 주제로 개최된 서울대·동경대 공동워크샵에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

1) 서울대 교수들의 저서를 예로 들면, 강신택(1981; 1995), 김광웅(1976), 김해동(1962; 1991) 등이 포함된다.

게 인식하게 된 것도 미국 행정(학)으로부터의 영향이었다. 행정의 효율성을 증진시키기 위한 구체적인 관리이론 및 기법들, 즉 기획, 조직, 인사, 재무행정 등 행정관리의 여러 국면들과 정책사업의 분석과 평가를 위한 교재들이 속속 마련되었고, 공무원들에게 전수되었다.²⁾ 그러나 미국의 행정관리기법이나 제도들은 그들이 지닌 특수성으로 인하여 한국의 행정에는 적절하지 않은 경우도 많았다. 그 동안 많은 미국식의 행정제도들과 기법들이 한국 행정에 소개되었음에도 오늘날 한국의 행정이 과연 얼마나 미국의 행정과 유사하게 되었는가는 의문이다. 과연 행정관리의 효율성을 증진시키기 위한 관리기법들이나 행정조직내 민주성을 증진시키기 위한 개념들이 한국 행정에 얼마나 수용되었는가는 논란의 대상일 뿐이다. 한국의 행정관리자들은 미국의 제도나 관리기법에 대해서 이질감을 느끼는 경우가 많았고, 오히려 일본의 행정으로부터 좀더 쉽게 아이디어를 얻는 경향이 있었다. 미국의 행정제도나 관리기법들을 의식적으로 계획하여 도입하는 경우도 그 제도들이 지닌 본래 의의나 도입의 취지와는 다른 형태로 운영되는 경우가 적지 않았다. 미국 행정의 무리한 도입이 때로 한국 행정에 형식주의를 증대시키는 원인이 된 경우도 적지 않다.

한편 미국의 행정을 바탕으로 발전한 미국 행정학은 한국 행정을 분석하고 그것을 개혁하기 위한 행정학을 발전시키는 데 있어서 적합하지 않은 면이 많았다. 물론 한국의 행정학자들이 미국 행정학의 이론체계에 의거함으로써 양국의 공통적인 행정현상에 대해서는 쉽게 접근할 수 있었다. 그러나 이것이 한국의 행정학자들로 하여금 두 나라간의 서로 다른 행정현상에 관해서는 등한시 하도록 만든 요인이 된 것도 사실이다. 한국 행정의 특수성에 관한 한 한국 행정학자들이 미국의 이론체계에서 준거기준을 찾는 경우 이것이 오히려 장애요인이 되기도 하였다. 한국 행정의 본질에 접근하는 데 있어서 미국 행정학의 개념과 명제들이 하나의 편견으로 작용한 것이다.

미국 행정 및 행정학이 한국의 행정 및 행정학의 발전에 적실하지 않았던 점을 편의상 정치와 행정간의 관계에 관한 이론과 행정의 내부관리에 관한 이론의 2 부문으로 나누어 보기로 한다.³⁾ 그 중에 여기서는 전자, 즉 정치와 행정간의 관계 혹은 정치체계에 있어서 관료제가 차지하는 위상에 관한 이론에 초점을 두어 논의

2) 서울대 교수들의 저서를 예로 들면, 강신택(1993), 김신복(1982; 1991), 노화준(1983; 1989; 1991), 박동서(1985), 오석홍(1980; 1990; 1974; 1993), 유 훈(1963; 1993), 정정길(1987; 1988), 조석준(1977; 1993) 등이 포함된다.

3) 이와 같은 구분을 니시오(西尾 勝, 1982) 교수는 '行政理論'(즉 정치와 행정간의 관계에 관한 이론)과 '組織理論'(즉 조직내부관리에 관한 이론)으로 표현하고 있다.

하고자 한다. 그 이유는 이 문제가 한국의 행정 및 행정학의 발전에 있어서 후자의 경우보다 더 중요한 논제가 된다고 보기 때문이다.

한국의 행정과 미국의 행정간에 서로 차이가 있는 가장 근본적인 이유를 이 논문에서는 각각의 행정이 근거하는 ‘國家’(the state) 성격의 차이에서 찾아보기로 한다. 비교론적으로 볼 때, 미국의 행정이 ‘無國家性’(statelessness) 또는 ‘약한 국가성’을 전제로 발달해 왔다면, 한국의 행정은 반대로 매우 ‘強한 國家性’(strong stateness)에 근거해 왔다. 그리고 미국의 행정학은 이처럼 무국가성을 전제로 하는 미국 행정의 토양 속에서 이론체계를 발전시켜 왔다. 이와 같은 미국의 행정이론을 통해 한국의 행정을 묘사·설명하려는 데에는 일정한 한계가 있다. 더 나아가서 이는 한국 행정의 문제를 비판하고 그것의 개혁방안을 모색하는 데 있어서도 그만큼 한계가 있었음을 의미한다.

II. 美國 行政과 行政學의 特性

1. 美國 行政의 無國家性

미국의 행정을 특징짓는 중요한 사항 가운데 하나는 그것이 無國家性이라는 특이한 원천을 배경으로 출발했다는 점이다. 일찍이 미국에서 가장 처음으로 行政國家(The Administrative State)라는 제목의 단행본을 쓴 바 있는 왈도(Waldo, 1948) 교수는 그의 비교적 최근의 저술에서 본 논문의 서두에 인용된 명제들을 제시하고 있다.⁴⁾ 즉 미국인들은 “유럽식의 국가”(a European-style state)를 원하지도, 필요로 하지도, 그리고 발전시키지도 않았으며, 미국에서 국가는 이념으로

4) 사실 미국에서 ‘행정국가’라는 제목의 2가지 단행본 가운데 하나를 쓴 왈도는 자신의 책 제목의 의미를 “하나의 研究 主題로서의 近代 行政의 成長”이라는 의미로 간접적으로 정의하고 있으며, 이는 너무 좁은 의미의 개념정의가 된다 (Waldo, 1948: v and vi). 또 다른 한 사람의 저자인 몰스타인 맑스는, 行政의 理論 뿐만 아니라, 行政의 行爲에 관해서도 관심을 보이고는 있으나, 책의 처음 어느 한 주석에서 뒤늦게 나타나는 그의 유일한 개념정의에 따르면, “‘행정국가’는 立法 및 司法 機構들을 제외한 國家로서 간주되어서는 안되고, 行政組織과 運營이—최소한 量的인 側面에서라도—특히 主導的인 國家인 것으로 간주되어야 한다”고 기술하고 있다 (Marx, 1957: 1의 주1). 이와 같은 맑스의 개념정의에 베버(Weber)의 관료제 개념을 추가함으로써, 좀더 정교한 行政國家 개념을 설정한 반 라이퍼에 의하면, 미국은 1789년 설립당시에(반 라이퍼 자신이 설정한) 행정국가 기준에 부합되는 제도들을 갖추고 있었다고 한다. 그러나 이 제도들은, “안정된 국가”로서가 아니라, 기껏해야 “개인적이고 임시 자치체적인 관계”에 머물렀다고 한다 (Van Riper, 1983: 477-490).

서나, 제도로서나, 그리고 자세 면에서나 거의 존재하지 않았다는 것이다. 유럽사람들의 관점에서 보면, 미국의 政體는 “나라”(country) 또는 “여러 종류의 政府”(a government of sorts)는 있으되 國家는 찾아볼 수 없는 특이한 것이라고 한다 (Waldo, 1980: 189).

이와 같은 미국의 무국가성은 計劃된 것이었다고 한다. 미국의 헌법초안자들은 그들이 “그 시대의 새로운 질서”라고 지명한 바의 것을 실현하고자 했던 것이다. 이는 또한 미국의 특이한 역사적 상황의 결과이기도 했다. 역사적으로 다른 나라들과 격리되어 왔고, 다른 나라들에 비해 상대적으로 부유했던 점 등이 미국으로 하여금 무국가성을 유지할 수 있도록 만든 것이다 (Waldo, 1980: 189; Stillman II, 1990).

여기서 國家란 “징세, 기업규제, 국방, 국립교육, 사회복지프로그램 등 모든 近代 國民들(nations)에게 공통적인 기본 활동을 수행하는 구체적인 국민제도들(national institutions)과 그 제도들의 법률, 기능, 구조 및 인사들”을 뜻한다. 이것은 서양의 경우 15세기와 16세기 유럽의 고전적인 국가체제에서 진화한 것이다. 반면에 無國家 혹은 無國家性은 이와 정반대의 조건을 의미한다. 즉 공공목적을 위해 근대 정부를 운영하는 법률, 구조, 기능, 인사들의 전부 혹은 거의 대부분의 핵심적 요소들이 존재하지 않는 것을 의미한다. 이와 같은 개념에 비추어 볼 때, 미국은 무국가성을 지향해 왔다는 것이다 (Stillman II, 1990; 1990). 무엇보다도 憲法에서 조차 아예 국가를 구성하는 제도들에 관한 언급이 없다고 한다. 議會에 관해서는 상세한 기술을 담고 있는 반면, 국가행정에 관해서는 아예 ‘行政’(administration)이라는 말 자체, 그리고 심지어는 조직, 예산, 관리, 기획, 공무원 등 행정과 관련된 어떤 용어조차도 찾아 볼 수가 없다는 것이다. 헌법 제2조에 미국 대통령에게 “行政權”(the executive power)이 있음을 기술하고는 있지만, 그 행정(권)의 내용에 관해서는 단지 공백으로 남겨 놓고 있을 뿐이다.⁵⁾ 이처럼 헌법에조차 행정에 관한 뚜렷한 위치설정을 할 수 없었던 이유는 미국이 지닌 다음과 같은 복잡하고도 특이한 아이디어, 제도, 사건, 그리고 신화에 그 뿌리를 두고 있다고 한다 (Stillman II, 1990).

5) 憲法 草案者들 가운데에서 유일하게 行政에 관한 관심을 갖은 사람이 있었다면 그것은 해밀턴(Alexander Hamilton)이다. 그는 “좋은 政府의 진정한 검증은 그 정부가 좋은 행정을 배출해 내는 能力과 傾向”이라고 주장하고 있다 (Hamilton, Madison, and Jay, 1961). 그는 또 “행정부의 동력(energy)은 좋은 정부를 정의함에 있어서 주도적인 요인이다. 그것은 공동체를 외국의 공격으로부터 방어하는데 있어서 필수적이고, 안정된 법 집행과 … 재산 보호와 … 자유 보호를 위해서도 결코 덜 필수적이지 않다”고 설명한다 (Rossiter, 1961: 423).

첫째, 미국에서의 無國家的 아이디어는 공화주의(Republicanism)에 대한 지배적인 신념의 유산에서 비롯되었다. 정치체제와 관련해서 공화주의는 긍정적이기보다는 부정적인 의미를 함축한다. 그래서 王, 세습, 계서제, 기득권, 귀족좌위, 전 통, 그리고 무엇보다도 “충성스런 관료제 혹은 행정”이 지배의 토대로서 작용하는 것을 제거하고자 한다. 대신에 인민의 합의를 토대로 하는, 그러나 덕성있고 평등적이며 독립적이고 자산소유시민이라는 특정 유형의 선거인단을 토대로 하는, 하나의 선거체제(electoral system)로 대체하는 것을 선호한다(Stillman II, 1990: 158-9). 이와 같은 공화주의에 대한 열정이 헌법 초안 자들로 하여금 國家機構(state apparatus)의 필요성에 대한 이해를 본질적으로 눈멀게 했다.

미국의 무국가적인 성격은 또한 고대 튜더(Tudor) 제도들을 실제 경험한 것으로부터도 영향받았다. 튜더 제도들은 영국의 헨리 8세 치하(1509-1547)에서 크롬웰(Thomas Cromwell)에 의해 이루어진 행정개혁의 결과 영국에 제도화된 것으로서, 이 행정제도들이 식민지 통치과정을 통해 미국에 전해진 것이다.⁶⁾ 튜더 제도는 사람이 아니라 법, 특히 “근본법”(fundamental law)에 의한 정부를 강조하여, 일테면 왕권조차도 법에 의해 구성된다는 점을 강조하였다. 아울러 “균형 잡힌 정부”를 지향하여, 통합된 행정권위 혹은 행정수반을 敬遠하였다. “견제와 균형”의 극대화를 추구하여, 정부를 3권으로 분리하고, 상호간 인사 교류나 중복 인사는 금지하도록 했다. 이와 같이 강조되는 견제와 균형의 개념은 어디까지나 분리된 3權 간의 “牽制”에 비중이 주어지는 것이되, 行政的 調整의 증진이나 合理化와는 거리가 먼 것이었다(Stillman II, 1990: 159-61). 이와 같은 고전적 튜더 제도의 유산은 집권화되지도 않고 분권화되지도 않은 “어중간한 국가”(a half-way state)가 미국에서 제도화되도록 만든 요인이다.

미국의 무국가성을 배양한 세번째 요인으로는 1780년대 미국에서 발생했던 위기적 사건들을 들 수 있다. 사실상 미국 최초의 헌법이라고 할 수 있는 13州的 “동맹 조항들”(the Articles of Confederation)을 실제 운영하는 과정에서 발생하던 갈등들을 합의를 통해 해결하는 과정에서 “연방주의”(Federalism)라는 “창조적 ‘무국가적’ 타협”이 이루어진 것이다. 각 州의 主權을 최대로 보장하려는 움직임

6) Huntington, 1968: 96. 영국 역사에 있어서 혁명적인 行政改革은 크게 3번 있었다. 국왕에 의해 통치되는 중앙집권적 봉건국가를 만들어낸 앵글로 노르만(Angels-Norman)의 행정개혁, 오늘날의 議會民主主義에 알맞는 행정기구를 만들어낸 19세기의 행정개혁, 그리고 이 양자 사이에서 君主制 國家의 성립에 따라 나타났고 또 그 성립을 도와준 행정기구를 가져다 준 튜더 행정개혁이 그것이다(Elton, 1953; 羅鐘一, 1988: 3-33).

성은 지속적으로 제한되었다. 이 모순적인 토대로 인하여, 미국에서의 國家形成 (state building)은 항상 힘든 과제로 남아 있었다. 이들 다양한 요소들은 제각기 발생하였던데 함께 집합적으로 결합되어, 의식있는 행정의 발전을 크게 꾀방놓았다. 그리고 오늘날의 미국 행정의 성격 구성에도 다음과 같은 영향을 미쳐왔다.

먼저, 行政機構들이, 사전에 의식적인 사고나 합리적인 설계없이, 필요한대로 얼마든지 자연적으로 형성되는 것이 가능하도록 만들었다. 원하는 경우는 얼마든지 작게 또는 크게 만들고, 필요한 수요에 맞추어 얼마든지 완전히 새로운 형태의 행정형태를 고안해 내는 데 아무런 장애가 없게 된 것이다. 좀더 심층적인 면에서, 이처럼 행정에 대한 內在的인 矛盾들은 “權力の 所在가 어디에도 없는 하나의 統治體系”를 빚어내었다.

“권력은 견제와 균형, 공화주의 아이디어, 분산된 튜더 제도들, 연방제적 설계, 고전적 유대-기독교적 신념에 의해 계속적으로 부인된다…… 권력은 영속적인 동작으로, 정지할 수 없는 형태로, 움직이면서, 어디에 위치 지워지지 않는 채로, 지속적으로 얻어 맞는다” (Stillman II, 1990: 165).

따라서 미국에서는 집권화되고 영속적이며 능력있는 행정국가가 존재하거나 접목될 수 없도록 되어 왔다. 이와 같은 미국 행정의 무국가적 특성은 탄력성과 대중참여를 증진시키는 반면 행정부패를 억제하는 긍정적 측면이 있다. 반면에 이것은 지연과 교착상태와 상호 교차적인 행동목적과 비효율성에 의해 정부 목표 수행을 위해 안정적인 행정체계가 발전되는 것을 방해하는 부정적 측면도 있다.

“미국에서의 무국가적 행정설계는 임시적이고, 자연적으로 도달되는 행정 장치들을 촉진되도록 만들었고, 이는 또 사고와 행위 모두에서 모호성이 계속 유지되게끔 만들었다. 어느 다른 나라와는 달리, 미국 행정은 그것의 무국가적 헌법이라는 움직이는 모래 위에서 형성되기 때문에 개념정의가 어렵도록 되어 있다. 그것은 언젠고 변화와 개조의 가능성에 개방되어 있다. 이 체계가 너무 분산되어 있고, 개방적이고, 세심하게 설계된 안정적 행정체계가 없는 관계로, 대다수 국민에게 편익을 베풀고 미래 세대에 장기적인 이익을 제공할 분명하고도 신속한 행위는 자주 이루어지지 않으며, 이루어지기 어렵게 되어 있다” (Stillman II, 1990: 165).

이와 같은 무국가적 源泉에서 비롯된 미국 행정의 특수성은 오늘날까지도 지속되고 있고, 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 보인다 (Waldo, 1980). 그 이유는

무엇보다도 미국의 국가를 무국가적인 것으로 특징 지우고 있는 바로 그 制度的特性 때문이다. 미국에서 독립 국가 건설이후 오늘날까지 계속해서 국가제도의 양적 증대가 이루어져 온 것은 사실이다. 특히 20세기에 들어서면서부터 촉발되기 시작한 국가기구의 팽창은 “뉴딜”(New Deal)시대와 2차세계의 세계대전을 거치면서 급속도로 전개되어 왔다 (Stillman II, 1987). 그럼에도 불구하고, 적어도 비교론적 수준에서 보면, 아직까지도 미국에서는 국가행정기구의 효과적이고, 일관성 있고, 응집력 있는 통제는 존재하지 않는다. 과거의 제도적 구조들이 현재와 미래의 변화가능성에 계속해서 제약을 가하고 있는 것이다 (Skowronek, 1982; Bensel, 1990). 공공재와 서비스의 대량 생산은 하고 있으며, 권위있는 통제와 지시는 허용되지 않는 것, 그것이 미국의 국가와 행정의 과거, 현재, 그리고 미래의 모습인 것이다.

2. 美國의 多元主義的 行政學

이와 같은 미국 행정의 무국가적 특성이 그것을 대상으로 연구하는 미국 행정학의 성격에 영향을 미쳤음은 물론이다. 미국의 행정학도 무국가성을 전제로 하는 행정 이론 체계를 발전시켜 온 것이다. 환언하면, 미국의 행정학은 多元主義的(pluralist) 國家論에 입각한 행정이론체계를 발전시켜 온 것이다 (Dunleavy, 1982).

이와 같이 미국의 행정학이 다원주의적 국가론에 의거하고 있음은 그것이 주로 微視的 接近方法에 의거하고 있는 점에서 극명하게 나타난다. 여기서는 모든 사회 현상을 個別單位들에 관한 言明으로 還元시킬 수 있고, 또 그렇게 해야만 한다고 보는 이른바 방법론적 개체주의(methodological individualism)의 입장이 선호된다. 이와 같은 분석단위에 의해 국가던 “국가 아닌 것”(non-state)이던 모두 그 개별단위들의 집합인 것으로 인식하게 된다. 이는 곧 다원주의적 국가관에 일치한다. 그래서 국가는 “정부”로, 市民社會는 “개인”으로, 관료제는 “공무원”으로, 국가-시민사회 관계는 “정부-개인의 관계”로 개념화된다. 그리고 모든 사회현상들을 개별 단위들의 “객관적” 행동유형에 의해 검증하려는 행태주의적(Behavioral) 접근방법이 또한 선호된다. 그러나 사회를 시민사회가 아니라 단지 개인들의 합으로 보는 경우, 개개의 시민들이 위치하고 있는 거시 사회적 속성, 그리고 개인들의 사회경제적 지위가 그들의 정치적 선택, 이익, 잠재력을 제약하는 방법에 관한 적절한 분석을 제시하기란 어렵다. 마찬가지로 국가를 단순히 개인들의 합으로 보게 될 때, 국가를 구성하는 개별 행정기구와 공직자들이 위치하는 중범위 및 거시 구

조직 속성, 그리고 전체로서의 국가와 관료제가 위치하는 거시적 맥락에 대해 분석하기도 어렵다.

물론 미국 행정학에서도 미시적 접근방법외에 거시적 접근방법을 원용하는 경우도 많다. 構造機能論이나 體系理論이 대표적인 예이다. 그러나 이들은 행정의 順機能的의 側面을 더 강조하는 경향이 있다. 모든 부분들은 전체의 維持와 進化를 위해 각각 (순)기능을 수행하는 것이다. 이들 이론에 의해서 행정의 안정적이고 점증적이며 조화로운 측면들이 더 부각되어 비추어진다. 그리고 이들 이론체계에 의거하면 할수록 그만큼, 행정의 逆機能的의 側面에 관한 관심은 연구자의 초점에서 사라지게 된다.

이와 같은 (순)기능주의적 세계관에 의거할 때, 행정 단위들을 분석함에 있어 전체 맥락과의 유기적인 연계를 심각하게 고려할 필요성은 그만큼 적어진다. 각각의 부분들이 (전체)체계의 유지와 진화를 위해 하위체계로서 주어진 기능을 수행하는 것이라면, 각 하위체계들의 발전에 대해서만 초점을 두어 논의해도 별 문제가 없을 것이다. 그래서 베버의 관료제 개념도 미국 행정학자들에게 있어서는 단지 하나의 조직관리형태로서 이해되는 경향이 있다. 베버가 좀더 고민했던 문제, 즉 官僚制(化)와 관련하여 국가와 사회에 제기될 수 있는 거시적 문제들은 미국 행정학자들에게는 다만 한계적 논제로 남는다. 1960년대이래 현상학적 또는 해석학적 접근방법을 도입하려는 新行政論者(New Public Administrationist)들의 경우도 그들의 일차적 관심은 그들 방법을 통하여 조직내부 현상을 더 잘 이해하려는 데 주어졌었다 (Kirkhart, 1971). 그들이 이해하려는 조직인들의 사고를 제한하거나 틀 지우는 총체적 혹은 구조적 요인들의 문제는 그들의 1차적 관심에서 벗어나 있다.⁸⁾ 그러나 행정단위들에 의재하는 거시사회적 요인의 결정적 중요성을 인식하지 못할 때, 이것은 개별 행정단위들의 행동이 이 거시적 요인들에 의해 구속될 가능성에 대해 둔감한 것을 의미한다. 아울러 이는 개인 또는 개별 행정단위들의 변화가 전체 국가-사회간 관계에 있어서 어떠한 의의를 갖는가에 대한 분석에 있어서도 세심하지 못한 것을 의미한다.

III. 韓國 行政의 本質과 行政學의 發達

2차대전의 종식과 더불어 미국 행정학이 한국에 직수입되면서 한국 행정학의 발전도 본격적으로 이루어지게 되었다. 당연한 결과로서, 국가에 관한 다원주의적 관점에 토대를 둔 미국 행정학이 거의 여과없이 그대로 한국에 소개되고 교육되었으

8) 여기에서 예외가 되는 것은 批判理論을 원용하려는 소수 행정학자들이다 (Singer and Wooton, 1976).

며 한국 행정의 분석과 처방에도 적용되어 왔다. 그럼으로 미국의 행정학이 한국 행정(학) 발전에 얼마만큼의 適實한 도움이 되었는가를 알아보기 위해서 먼저 한국 행정이 지닌 다원성의 정도를 살펴 볼 필요가 있다.

1. 韓國 行政의 強한 國家性

비교론적으로 볼 때, 한국의 행정은 강한 국가성을 토대로 하고 있다. 미국과는 달리 한국에 있어서 국가는 엄연한 제도로서, 이념으로서, 그리고 자세로서 존재해 왔다.

사실 한국의 강력한 國家制度는 오랜 역사의 산물이다. 조선왕조는 중앙집권적 행정체계를 유지해 왔다. 일제시대를 통해 한국 국민은 조선총독부의 극단적인 軍國主義的 통치체제를 경험하였다. 해방 후 수립된 한국 정부는 이처럼 과대성장된 식민지 국가제도의 유산을 거의 그대로 이어 받았다. 더욱이 6.25 전쟁의 수행과 그후 이어진 세계 냉전체제 하에서의 남·북한 대립은 시민사회에 비해 國家機構를 더 불균형적으로 성장하도록 만들고 말았다. 그것도 주로 抑壓機構(repressive apparatus) 위주의 성장이었다 (鄭用德, 1993). 그리고 국가기구의 성장이 이루어지면 질 수록 그에 반비례하여 시민사회의 성장은 그만큼 더 억제되었다.

한국인들에게 있어서 강력한 국가와 행정은 생소하지도 않고, 별로 거부감도 없는 개념이다. 대부분의 한국인들에게 있어서 강력한 국민국가 제도와 운영은 곧 국민의 번영과 안녕을 뜻하는 것으로 이해된다. 1960년대 초에 시작된 경제성장의 국가주도는 대부분의 한국인들이 “원했고”, 그들에게 “필요했으며”, 이미 제도적으로도 “발전되어 있던” 바의 것이었다. 1980년대 초에 비로소 도입되기 시작한 “작은 정부” 개념이 행정개혁에 있어서 하나의 이데올로기로 자리잡아가고 있는 듯한 오늘에 있어서조차도, 한국인들은 “작은”, 그러나 동시에 “강한” 정부를 지향한다 (鄭用德, 1995). 공공선택론자들로부터 극단적인 견해를 찾아볼 수 있듯이, 미국인들에게 있어서 국가(행정)는 주어진 것이 아니라, 단지 선택되는 기제일 뿐이다.⁹⁾ 그러

9) Ostrom, 1987. 서구에서도 미국이외의 다른 자유민주주의에서는 그들의 역사적 경험을 통해 민주주의와 관료제간의 관계를 상호보완적인 것으로 믿어 온 전통이 남아 있다. 이 점에서 미국인들은 “예외적”(exceptional)이다. 미국인들은 역사적으로, 그리고 심지어 오늘날까지도 관료제에 대한 깊고도 지속적인 반감을 지녀 왔다 (Rourke, 1992: 224). 미국인들은, 인위적으로 국가와 행정에 의해 부과되는 어떤 제한이나 요구없이, 자연적으로 일이 이루어지는 것이 최선이라고 믿는 경향이 있다. 개인들은, 정부가 아니라, 그들 스스로의 힘에 의해 자신들의 일이 성취되는 것이 더 바람직하다는 미국적 개인주의에 입각해 온 것이다.

나 한국인들에게 있어서 국가(행정)는 당연히 있어 왔고, 또 있어야 되는 존재이다.

미국에서의 국가는 분산되어 있고, 여러 이익들에 의해 식민화되어 있으며, 본질적으로 그 자체의 이익은 없이 다른 여러 이익들에 의해 흡수된 하위체계지배적(subsystem-dominant)인 성격이 강하다(Rockman, 1992). 반면에 한국의 국가는 고도로 집권화되어 있고, 여러 사회이익들로부터 격리되어 있으며, 본질적으로 중앙의 핵심의사결정자들의 의도가 지배적으로 작용하며, 그 자체가 이익을 지닌 하나의 자율적 세력이라고 할 수 있다. 미국의 국가가 그 하위체계들의 집합으로서의 성격이 강하다고 한다면, 한국에서의 국가는 하나의 조합적 실체(a corporate entity)로서의 성격이 더 강하다. 그런 의미에서 한국의 국가는 미국보다는 차라리 유럽의 국가 전통에 더 가깝다.

미국에서는 행정관료제도 - 그것의 국가 자체와 마찬가지로 - 전체로서보다는 부분들의 집합으로서의 성격을 더 지니고 있으며, 그것의 전체 체계 수준에서가 아니라 그 하위 단위 수준에서 상당한 정도의 자율성을 지니고 있다. 따라서 미국의 국가는 “본질적으로 크지만, 그 중심에 있어서 취약하다”(Lowi, 1979; Hecl, 1981: 1-17; Hecl, 1981: 161-84). 반면에 한국의 행정관료제는 적어도 그 자체가 강력하거나 자율적인 것은 아니다. 한국의 행정관료제가 강력하게 되는 것은 대통령과 그 밖의 핵심행정부 지도자들로부터 강력한 지지가 뒤바침되는 경우뿐이다. 한국에서 중앙 정치지도자들은 관료제와의 협상에 있어서 엄밀한 委任人(principal)으로서 남는다. 이와 같은 맥락에서 관료제가 진실로 의미하는 것은 그것을 구성하는 하부구조들 - 예를 들면, 局, 기관, 혹은 프로그램들 - 로서가 아니라, 국가 권위의 응집되고 집권화된 행사를 제공하는 하나의 유기체적인 제도적 장치로서의 성격이 더 강하다.

2. 韓國 行政學의 발달

그 동안 한국에서는 우리도 미국과 같은 다원적 행정을 설계하고 운영하자는 규범적인 주장이 많이 있어왔다. 그러나 그와 같은 주장이 별로 효과적으로 실현된 것 같지는 않다. 여기에는 한국의 행정이 얼마나 비다원적인 요소를 내포하고 있는가에 대한 경험적 분석과 그 원인에 대한 설명, 그리고 그에 따른 개선방안 제시가 충분하지 않았기 때문이다.

한국인들이 오랜 기간의 왕권 통치와 일제 식민지 통치의 시달림에서 벗어나 새로운 국민국가와 행정체제를 형성하고자 했을 때, 그 준거기준으로서 미국과 같이

부유하고 민주적인 나라의 행정체계를 선망하게 된 것은 극히 자연스러운 일이다. 실제로 대한민국의 수립이후 오늘날까지, 한국인들이 행정의 문제점을 지적하고 그에 대한 개혁방안을 모색하려고 할 때, 미국 행정만큼 하나의 이상형으로 참고해 온 것도 없을 것이다. 물론 여기에는 2차대전이후 한·미간에 이루어진 특수한 정치경제적 관계가 바탕이 되기도 하였다. 여하튼 미국의 행정제도와 행정이론의 도입을 통해 한국인들은 그들이 역사적으로 접할 기회가 거의 없었던 자유주의적 행정 개념을 비교적 짧은 기간 내에 소개받을 수 있었다고 본다.

그러나 미국 행정학의 주된 관심은 앞에서 기술한 것처럼 개별행정단위의 문제에 더 주어지는 경향이 있다. 따라서 행정의 다원화 혹은 민주화에 대한 관심도 개별행정단위의 내부의 문제인 것으로 환원된다. 하위체계로서의 개별 행정단위내부의 민주주의가 과연 전체 국가 또는 행정체계의 민주주의로 연계될 수 있는가는 좀더 많은 논의가 필요한 명제인 채로 남아 있다 (Harmon and Mayer, 1985). 이 문제는 한국의 역대 정권에서처럼 전체 체계의 취약한 민주성으로 인하여 그 하위 체계들의 민주성이 제약받는 상황하에서는 더욱 부각된다. 비민주적인 전체 체계의 유지를 위해서 지방단위나 여타 행정단위들의 민주주의란 너무도 쉽게 무시될 수 있는 것임을 그동안 우리는 무수히 경험해 왔음이다 (Jung, 1987).

이와같은 한국 행정의 실체를 미국 행정이론의 도입을 통해 객관적으로 묘사·설명하는 데에는 적지 않은 한계가 있다. 물론 한국 행정학자들이 미국 행정이론의 적용을 통하여 한국 행정의 다원적 현상을 파악하는 데 크게 도움을 받았을 것이다. 그러나 한국 행정의 비다원적인 요소들을 인식하는 데 있어서는 미국의 행정이론이 크게 도움되었을 것 같지 않다. 미국의 다원주의적 이론체계는 그것에 의해 한국의 행정이 다원적인 요소보다는 비다원적 요소를 더 많이 내포하고 있고, 그래서 (역시 그 다원적인 이론체계에 의거할 때) 많은 문제가 있는 것으로 인식하는 경우조차도, 그와같은 한국 행정의 비다원적 요소의 원인이 어디에 있는가를 규명하는 데 있어서는 근본적인 한계를 지니고 있다. 한국 행정의 비다원적 측면을 적절히 묘사·설명할 수 없는 상태에서, 문제에 대한 효과적인 개혁방안을 모색하기란 힘든 일이다.

문제를 심각하게 만드는 것은 한국의 행정학이 너무 미국 행정학 일변도로 발전해 왔고, 한국의 행정에는 다원주의적 요소보다는 비다원적 요소가 더 지배적으로 존재한다는 점에 있다. 게다가 한국 행정학자들이 미국 행정이론에만 지나치게 의존함으로써, 한국 행정의 비다원적 측면을 제대로 파악하지 못하거나, 그것을 설명하지 못하는 수준을 넘어 아예 그것의 필요성 자체를 인식하지 못하게 되는 경향

이 있어 온 점이다. 부분적으로 이러한 경향은 미국 행정학이 근거하는 다원주의 기능론의 樂觀的 世界觀에 의해 더 강화되는 경향이 있다.

다원주의적 행정이론에 의거하여 한국의 행정을 연구할 때 당면하는 문제점을 미국 행정학에서의 고전적인 개념 몇 가지를 통해 살펴보기로 한다. 우선 政治와 行政 간의 關係를 논할 때, 미국과 한국에서의 ‘정치’가 지니는 내용은 사뭇 다르다. 미국에서 정치는 政黨政治를 의미하는 것이며, 정당정치는 정부와 정책에 대해 독립변수로서의 의의를 지닌다. 반면에 한국에 있어서 정당정치란 종속변수로서의 성격이 더 강해 왔다. 즉 국가의 政黨政策의 산물인 경우가 많았던 것이다. 같은 맥락에서 한국에서는 利益集團도 정부정책에 대해 독립변수가 아니라 從屬變數로서의 성격이 더 강하다. 한국에서 대부분의 ‘이익집단들’은 사회부문의 선호를 국가에 투입하기보다는, 국가기능을 대행시키기 위해 국가가 구성한 국가기구의 연장선상에 있는 “산하(등록)단체들”일 뿐이다.

이 때문에 소위 ‘政治行政一元論’이 의미하는 경우도 다르게 해석되어야 한다. 미국에서 정치행정일원론은 행정관료(제)도 하나의 이익집단으로서 자신의 선호와 이익을 위해 정치활동을 한다는 의미이다. 이것은 미국에서처럼 권력분립이 엄격하게 이루어진 상황에서, 그리고 행정부내에서도 관료제가 느슨하게 짜여진 상황에서나 가능해진다. 미국 헌법의 무국가성, 구체적으로는 매디슨식(Madisonian) 다원주의 정치체제 속에서 行政機構(administrative apparatus)들은 행정수반과 의회 중에 누구와 위임인-대리인 관계에 있는지 매우 모호한 채로 있다(Aberbach and Rockman, 1988). 이처럼 관료제에 대한 대통령과 의회의 모호한 주권관계 위에서 행정기구들이 정책결정에 영향력을 행사할 수 있게 되는 것이다.¹⁰⁾ 마치 정당연합에 의해서만 정부구성이 가능했던 프랑스 제4공화국의 경우처럼

10) 이로 인하여, 행정국가의 발전을 통한 “지속성, 전문성, 효과성의 확보”와 정치민주화의 진전을 통한 “대응성, 지시, 재할성화의 유지”라고 하는 2가지 가치의 최적 혼합이 미국에서는 이루어지기 어렵다. 이 때문에 관료제 통제의 취약성을 극복하기 위한 하나의 방안으로서 종종 “대통령주의”(presidentialism)가 강조되고는 한다. 대통령으로 하여금 관료제의 정치화 등을 통해 직접 관료제를 통제할 수 있는 힘을 좀더 실어주어야 한다는 것이다 (Moe, 1985; Nathan, 1986). 그러나 이와 같은 주장이 실현될 가능성은 매우 희박하다. 바로 미국의 정치체제가 갖는 제도적 특성 때문이다. 소위 “分離된 政府”(divided government) 하에서 대통령의 통제력을 강화시키기 위한 시도는 곧 바로 의회와 사법부의 견제를 불러일으킬 것이기 때문이다 (Aberbach and Rockman, 1988). 행정수반과 입법부와 법원간의 끝없는 전쟁에서, 행정은 하나의 “자유전쟁지역”(free fire zone)으로, 그리고 행정관료들은 전쟁수행자들이 추구하는 “기회의 대상”인 것으로 남아 있게 된다 (Wamsley, et al., 1992: 75; Wise, 1993).

럼(Wright, 1974: 44-65), 미국의 행정관료들은 의회 정치인들과 직접 거래할 수 있는 기회까지 부여받게 된다. 그러나 한국의 행정관료(제)는 국가에 일사불란하게 통합된 형태에 더 가깝다. 극단적인 행정부 우위 체제 속에서 한국의 행정관료제는 과도하게 성장한, 그리고 거미줄같이 精巧하게 짜여진, 執行機構(executive apparatus)들의 網을 통해 국가의 頂点으로부터 매우 효과적으로 통제되는 전형적인 코르파티즘적 조직에 가깝다(鄭用德, 1996). 이처럼 효과적으로 통합된 국가조직망 속에서 개별 행정관료(기구)들이 정당정치인이나 이익집단들을 상대로 이른바 관료정치를 수행할 가능성은 매우 희박하다. 이런 점에서 한국에서 정치행정일원론이 성립한다면, 이는 국가와 관료제간의 유기체적 '일원성'을 의미할 뿐이다.

'政治行政二元論'은 하나의 규범이론으로서의 의의가 더 크다. 정치와 행정을 분리시키는 것이 그 반대의 경우보다 바람직하다는 것이다. 미국 행정학에서 이 주장은 행정을 보호하기 위한 목적에서 만들어 졌다. 행정적 합리성을 '비합리적인' 정치로부터 격리시켜 보호하자는 것이다. 같은 규범이론이지만, 베버(Max Weber)의 정치행정일원론은 행정관료제의 합리적이지만 위협적인 권력을 민주적 정치엘리트들을 통해 통제하려는데 더 비중이 주어진다. 한국의 경우 규범이론으로서의 정치행정일원론이 주창된다면, 그것은 매우 狀況變動的(contingent)으로 해석되고 적용되어야 할 것이다. 일면 그것은 행정관료제가 "민주적" 정치엘리트들에 의해 효과적으로 통제되어야 한다는 베버의 의도를 포함해야 할 것이다. 그러나 다른 일면, 그것은 행정관료제가 그들의 수장이자 정치엘리트인 대통령의 "비민주적"인 지시로부터 自律性을 가질 필요성이 있다는 점을 아울러 포함해야 할 것이다.¹¹⁾

이와 관련해서 거시적 맥락에 대한 고려없이 단순히 개별 행정조직 내부의 효율성과 민주성에 초점을 두는 미국 행정학의 문제점이 더 두드러진다. 행정조직의 효율성을 그것이 위치하는 국가-시민사회간 맥락과의 연계없이 강조할 때 발생하는 문제는, 무국가성을 토대로 하는 미국 행정에 비해, 강한 국가성을 토대로 하는 한국 행정에서 훨씬 더 심각할 것이다. 나치 독일의 軍需省이 성취한 天才의인 조직내부의 효율성이 단지 세계 인류를 苦痛으로 몰아넣는 전쟁의 효율적 수행으로

11) 정치행정일원론의 개념은 한국의 행정학자들로 하여금, 그들이 정치적 사안과는 구분되는 "중립적"이고 "합리적"인 행정의 사안만을 -실제로는 그것이 정치와 불가분의 관계에 있는 것임에도 불구하고- 다루고 있다고 주장하기 위한 하나의 합리화 근거로 사용되는 경향이 있다.

연계되었던 역사적 사례를 기억할 필요가 있다 (Singer and Wood, 1976). 개별 행정단위 내부의 민주주의가 지니는 의의도 한국의 경우는 간단하지만은 않다. 개별행정단위 내부의 민주화가 전체 체계의 민주화에 공헌하는 것에 비해, 전체 체계의 비민주성으로 인해 개별 행정단위의 민주주의가 분쇄되는 것이 훨씬 더 효과적으로 이루어 졌음을 우리는 오랜동안 목격해 온 바 있다. 한국의 권위주의 정권들이 극히 효율적이고 효과적인 방법으로 행정을 남용하는 현실에 대해 비판적 문제의식도, 적절한 설명방법도, 그리고 효과적인 해결방안도 한국의 행정학자들은 제공하기 어려웠다.¹²⁾

IV. 結 論

과거 30여년 간의 급속한 産業化로 인해 한국에서 시민사회의 성장이 빠르게 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국 행정의 강한 국가성은, 그것이 지닌 바로 그 제도적 속성으로 인하여, 상당기간 지속될 것으로 보인다. 이는 마치 미국의 무국가성이 그것의 제도적 속성으로 인하여 그 동안 지속되어 왔고 또한 앞으로도 상당기간 지속될 것인 것과 마찬가지로 이유에서 이다. 그리고 한국 행정의 강한 국가성이 지속되는 그만큼 한국 행정연구에 대한 미국 행정학의 適實性은 계속해서 낮은 채로 있을 것이다.

한국 행정의 문제를 좀더 명확하게 인식하고, 그에 대한 효과적인 해결방안을 모색하기 위해서는 한국의 국가 성격에 대한 깊은 이해를 필요로 한다. 그리고 미국 행정이론들이 지니는 의미를 국가와 시민사회간의 거시적 맥락 위에서 재검토하는 작업을 통해 그들의 한국 행정에 대한 적실성을 식별하려는 노력이 또한 필요하다.

參 考 文 獻

- 姜信澤. 1981, 1995. 社會科學 研究의 論理. 박영사.
 姜信澤. 1993. 財務行政論. 박영사.

12) 물론 의식있는 한국 행정학자들이 한국 행정의 비민주성과 비효율성에 관해 그때 그때 문제를 제기하고, 그에 대한 원인 분석과 개혁방안을 제시해 온 것도 사실이다. 그러나 이 경우 그들이 의거하는 이론체계나 사고의 틀은 미국의 주류 행정이론체계를 벗어나는 것이었다.

- 金光雄. 1976. *社會科學研究方法論*. 박영사.
- 金信福. 1982, 1991. *發展企劃論*. 박영사.
- 金海東. 1962; 1991. *調查方法論講義*, 삼중당.
- 盧化俊. 1991. *政策分析論*. 박영사.
- 盧化俊. 1983; 1989. *政策評價論*. 박영사.
- 羅鐘一. *英國近代史研究*. 서울: 서울대出版部.
- 朴東緒. 1985. *人事行政論*. 법문사.
- 西尾 勝. 1982. “組織理論과 行政理論,” 吉富重夫 外 (編). *行政理論*. 東京: 東京大學出版會. (최영출 역, 1991. 대영문화사)
- 吳錫弘. 1974; 1993. *人事行政論*. 박영사.
- 吳錫弘. 1980; 1990. *組織理論*. 박영사.
- 俞 焄. 1963; 1993. *財務行政論*. 법문사.
- 鄭用德. 1993. “‘資本主義國家論’에 의한 韓國 中央國家機構의 類型別 分析,” *韓國行政學報*. 27(3): 677-704..
- 鄭用德. 1996. “韓國의 官僚集團과 國家政策決定,” *精神文化研究*. 19(1): 73-88.
- 鄭正佶 外. 1987. *政策評價*. 전광출판사.
- 鄭正佶. 1988. *政策決定論*. 대명출판사.
- 趙錫俊. 1977; 1993. *組織論*. 법문사.
- Aberbach J. and B. Rockman, 1988. “Mandates or Mandarins?: Control and Discretion in the Modern Administrative State,” *PAR*. 48(2) (March/April): 606-612.
- Bensel, R. 1990. *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Dunleavy, P. 1982. “Is There a Radical Approach to Public Administration,” *PA*. 60: 215-233.
- Elton, G. 1953. *The Tudor Revolution in Government: Administrative Changes in the Reign of Henry VIII*. London.
- Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay. 1961. *The Federalist Papers*. NY: The New American Library, 1961.
- Hecló, H. 1981. “Introduction: The Presidential Illusion,” in H. Hecló and L. Salamon, eds. *The Illusion of Presidential Government*: 1-17.
- Hecló, H. 1981. “The Changing Presidential Office,” in A. Meltzner, ed. *Politics and the Oval Office*. San Francisco, CA: Institute of Contemporary Studies: 161-84.
- Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT:

Yale Univ. Press.

- Jung, Y. 1987. "The Territorial Dimension of the Developing Capitalist State: Measuring and Explaining Centralization in Korea," *IRAS*. 53: 517-544.
- Kirkhart, L. 1971. "Toward a Theory of Public Administration," in F. Marini. *Toward a New Public Administration*. NY: Chandler Publishing Co.: 127-163.
- Lowi, T. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. NY: Norton.
- Marx, F. 1957. *The Administrative State*. Chicago: The Univ. of Chicago Press. (安海均 譯. 1967/1987. 행정국가와 관료제, 박영사)
- Moe, T. 1985. "The Politicized Presidency," in J. Chubb and P. Peterson, eds. *The New Direction in American Politics*. Washington: The Brookings Institution.
- Nathan, R. 1986. "Institutional Change under Reagan," in J. Palmer, ed. *Perspectives on the Reagan Years*. Washington: The Brookings Institution.
- Ostrom, V. 1987. *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd ed. Lincoln: Univ. of Nebraska Press.
- Rockman, B. 1992. "Bureaucracy, Power, Policy, and State," in L. Hill, ed. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M.E. Sharp, Inc.
- Rossiter, C., ed. 1961. *The Federalist Papers*. New York: The New American Library.
- Rourke, F. 1992. "American Exceptionalism: Government without Bureaucracy," in L. Hill, ed. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M. E. Sharp, Inc.
- Singer, E. and L. Wooton. 1976. "The Triumph and Failure of Albert Speer's Administrative Genius: Implication for Current Management Theory and Practice," *J. Applied Behavioral Science*. 12(1) (Jan./Mar.): 79-103.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Stillman II, R. 1995. "The Refounding Movement in American Public Administration: From 'Rabid' Anti-statism to 'Mere' Anti-statism in the 1990s." *Administrative Theory and Praxis*. 17(1).
- Stillman II, R. 1990. "The Peculiar 'Statelessness' Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today," *PAR*. 50: 156-167.

- Stillman II, R. 1990. *A Preface to Public Administration Theory*. St. Martin's Press.
- Stillman II, R. 1987. *The American Bureaucracy*. Chicago, IL: Nelson Hall.
- Van Ripe, P. 1983. "The American Administrative State: Wilson and the Founders—an Unorthodox View," *PAR*. 43(Nov./Dec.): 477-490.
- Waldo, D. 1948. *The Administrative State*. NY: Ronald Press.
- Waldo, D. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Wamsley, G. et al. 1992. "A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance," in L. Hill, ed. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M. E. Sharp, Inc.
- Wise, C. 1993. "Public Administration is Constitutional and Legitimate," *PAR*. 53(3) (May/June): 257-261.
- Wright, V., 1974. "Politics and Administration under the French Fifth Republic," *Political Studies*. 22(March): 44-65.