

韓國 行政學의 課題에 관한 所見**

姜 信 澤*

〈目 次〉	
I. 序 論	IV. 行政學의 敎育
II. 行政과 行政學의 對象	V. 結 語
III. 研究方法	

〈요 약〉

이 글은 1996년 5월 3일에 서울대학교 행정대학원과 일본 동경대학교 법학부 교수간에 한국과 일본의 “行政學의 發展과 展望”에 관하여 워크샵을 개최하였는데 그때 발표한 필자의 글을 개필한 것이다.

한국 행정학의 개념재구성을 위하여 행정학자와 실무자간의 학술적 교류를 넓혀야 한다는 것, 행정학의 중심과제를 추구해야 한다는 것, 그동안의 연구성과를 집대성하여야 한다는 것, 그리고 행정학의 교육체계를 정비하여야 한다는 것 등에 관하여 發題形式으로 9개의 과제를 제시해 보았다.

I. 序 論

이 主題는 韓國에서 가르치고 배우며 연구하는 行政學의 課題를 흔히 말하는 ‘範圍와 方法’(scope and methods)의 문제로 다루어 보려는 것이다. 1996년 5월 3일에 서울대학교 행정대학원과 일본 동경대학교 법학부 교수간에 한국과 일본의 “行政學의 發展과 展望”에 관하여 워크샵을 개최한 바 있다. 이 글은 그때 발표한 간단한 글의 틀을 가능한 한 유지하면서 내용을 다소 加筆하여 확대한 것이다.¹⁾

* 서울大學校 行政大學院 敎수

** 이 논문은 1996년도 대학발전기금 연구지원에 의한 것이다.

1) 서울대·동경대 공동 워크샵 『한·일 행정학의 발전과 전망』 1996. 5. 3에서는 다음과 같은 주제를 다루었다:

西尾 勝(Nishio, Masaru), “일본 행정학의 변천과 특징”.

吳錫泓, “한국에서의 행정학—도입과 토착화 노력을 중심으로”.

盧化俊, “한국 정책학의 전개와 과제”.

森田 朗(Morita, Akira), “일본에 있어서의 행정학의 現狀과 전망”.

鄭用德, “미국 행정(학)의 無國家性이 한국의 행정(학)발전에 미친 영향”.

姜信澤, “한국행정학의 과제”.

이러한 논의에서는, 일종의 普遍的인 行政學의 範圍와 方法을 準據(frame-work)로 하여 韓國 行政學의 특수한 범위와 방법을 알아 보고 나서 그 課題를 밝힌다면, 論旨가 더 분명해지리라 생각한다. 그러나 이 글과 같은 짧은 논의에서 위와 같은 構圖에 따라 문제를 다루기는 어려울 것이므로, 아래에서는 몇 가지 小主題에 관해서만 限定的으로 “發題形式”의 見解를 밝히고 課題를 제시해 보고자 한다.

이와 같은 고찰에 있어서 누구나 받아 드릴 수 있는 基本前提는, “韓國의 行政學 研究와 教育은 韓國의 行政에 대하여 適實性(relevance)을 높여야 한다”라는 것이라고 생각한다.

그러면, 적실성의 判斷基準은 무엇인가? 그것은 韓國行政의 發展에 기여하는 行政學을 研究하고 教育하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

II. 行政과 行政學의 對象

1. ‘行政’의 定義問題

適實성의 논의에 있어서 당면하는 첫째의 문제는 ‘行政’의 定義 문제이다. 행정학을 연구할 수 있으려면 그 對象을 규정할 수 있어야 하는데, 그것은 또한 ‘行政’에 관한 定義를 필요로 한다. 다시 말하면, 정의에 의하여 ‘행정’이라는 관념이나 현상의 존재가능성을 밝히고, 대상규정을 통하여 이러한 가능성의 實在(reality)를 구체화시키거나 한정시키며, 認識方法에 의하여 존재가능한 대상의 구체적인 실체 여부와 여러 가지 모습을 확인(identify)하게 되는 것이라고 할 수 있을 것이다.²⁾

물론 抽象性的의 정도가 높은 이러한 概念을 정의하는데 있어서는 언제나 어려움이 있게 마련이다. 그러나 여기서 다루고자 하는 것은,

첫째, 行政學者가 사용하는 概念

둘째, 行政實務者가 생각하는 概念

셋째, 兩者간의 관계 문제이다

2) 논의상 순서대로 언급하였으나 행정의 정의와 행정학의 대상규정은 거의 동시에 생겨나는 것이라고 보아야 할 것이다.

姜信澤, “行政學 研究方法의 變遷過程과 앞으로의 方向,” 「한국행정학보」, 제21권 제1호 (1987. 6), pp. 3-25 참조.

(1) 行政學者の ‘行政’ 概念

行政學者の ‘行政’의 定義에는 행정학자가 행정이라는 개념에 대하여 가지고 있는 內包的意味(intensional; connotation)와 外延的意味(extensional; denotation)가 포함되어 있다.

즉, 行政의 基本的 特征에 관하여 觀念的으로 무엇이라고 생각하느냐(conception) 하는 것과 이러한 행정의 特征이 經驗的(empirical)으로 어디 또는 무엇에서 나타나고 있는 것으로 파악하느냐(perception) 하는 것이다. 물론 두 가지 의미의 相互作用 속에서 행정의 개념이 再構成(reconceptualization)되어 나가는 것이라고 할 수 있다.

韓國의 행정학자들은 그 초기에는 美國 行政學의 教科書를 통하여 행정의 內包的 의미와 外延적 의미에 관하여 배워왔다. 행정학이 도입될 당시에는 한국의 학자들이 사회과학에 대한 이해도 부족했고 “그 당시의 미국과 한국의 정치·경제·사회 및 문화의 사정은 너무나도 다른데도 이로 인한 美國 行政學의 한계성을 인식할 여유도 능력도 없었다고 하는 것이 옳은 표현”이라는 평가도 있다.³⁾ 이와 같은 개념과약이 한국의 행정과 잘 부합되지 않는 느낌을 받아 왔고 따라서 의식적인 再概念化 노력이 있어 왔는데 이러한 노력은 계속되어야 한다.

(과제 1) 韓國 行政學의 對象과 方法의 선정에 있어서 準據가 될만한 ‘行政’의 개념정립 또는 재구성을 위하여 더욱 노력해야 한다.

(주) 미국의 행정학이 ‘administration’이라는 用語의 語源이나 語義를 밝히므로써 ‘行政’의 개념을 정의하려는 경향이 있는데 우리는 이것마저 받아드리는 것 같다. 예를 들면, 미국의 교과서에서는 ‘administration’이라는 用語 앞에다가 ‘public’을 붙이거나 ‘business’를 붙이므로써 우리가 말하는 ‘行政’과 經營을 구별하려고 하는데, 우리는 이것마저 도입하여 ‘行政’을 ‘經營’과 구별하기 위하여 ‘公共行政’이라는 用語를 사용하기도 하는데 매우 어색하다.

또 인간의 共同體的 生活의 特性중, 어떤 하나의 두드러진 特征에 의하여 ‘행정’의 特征을 규정하려는 노력이, 때로는 행정의 ‘脈絡’(context)을 모호하게 하기도 하는 것 같다. 예를 들면, “行政은 合理的인 人間活動이다”라는 식의 정의는 行政의 政治的 脈絡과의 관계가 너무 모호하다는 것이다.

이 문제는 비단 한국 행정학의 연구에만 국한된 문제는 아닌 것 같다. 즉 행정

3) 朴東緒, “한국행정의 과제와 행정학의 재정향,” 한국행정학회 1992년도 동계학술대회 (1992. 12. 4~5), p. 4.

학의 패러다임을 발전시켜 나오는 과정에 있어서 연구의 對象(locus)을 政府官僚制로 하여 분명히 하면 그 연구의 이론적 焦點(focus)이 너무 다양해지고, 반면에 행정의 특징중의 일부에다 理論的 焦點을 맞추다 보면 그 대상이 정부관료제에만 한정되는 것이 아니기 때문에 불분명해지는 경우가 있다는 견해가 있다.

필자는 행정을 아래와 같이 정의해 본 일이 있다. 즉 행정이란,

政治·經濟·社會·文化의 眷關係하에서 國民의 需要와 要求에 대하여 副應하고 國民에 대하여 責任을 지면서, 政治共同體의 正義와 福祉가 구현되는 秩序를 창조·유지·향상·발전시키기 위하여 政策을 수립하고 집행하는 일련의 행위와 상호작용

이라고 정의해 보았다.⁴⁾ 이러한 정의는 정치사회학적인 관념을 포함하고 있고 정치적 맥락에 관한 고려가 포함되어 있다. 다시 말해서 ‘행정’의 경험적인 준거를 정치공동체에서 일어나고 있는 정책의 형성과 집행에 두고 있는 것이다.

이러한 定義도 하나의 예시에 불과하다. 그러나 이러한 개념의 형성이 정치적 맥락과 연관을 짓기가 용이하고 한국의 정치적 맥락과 함께 논의될 때 한국행정의 외연적 指稱物을 식별하기가 좀 더 용이할 것이라고 생각한다.

이러한 정치사회학적인 시각과 정치적 맥락에 관한 문제는 더 나아가서 대한민국과 북한의 통일문제와도 관련이 있다. 다시 말하면, 우리가 어떠한 정치적 맥락을 가진 통일국가를 지향하며 그것이 어떠한 행정을 필요로 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있는 것이다.

우리나라의 행정학 연구에 있어서 보완되어야 할 또 하나의 맥락은 ‘歷史的 脈絡’이다. 가령 朝鮮朝 官僚制가 남긴 좋고 나쁜 遺産이 많다고 말하지만, 그 구체적인 이해는 미흡한 것 같다. 이 문제에 관하여 朴東緒 교수는 다음과 같이 말하고 있다. 즉, “우리의 연구대상으로서 한국인, 한국사회, 한국행정을 一次對象으로 하여야 한다는 것이다. 종래와 같이 외국인들이 우리와 다른 歷史的·文化的 맥락에서 논의한 관점에서 우리의 것을 보거나 그것을 우리에게 「무리하게라도」 적용하려는 시도는 삼가야 한다는 것이다.”⁵⁾

이것은 또한 儒敎圈의 官僚制에 관한 연구의 필요성을 제기하는 것이다. 그러나 우리는 불행히도 今世紀의 主權喪失期間中에 학문적 전통의 계승마저 단절당한 적이 있었고, 그것은 우리의 古典을 읽는 데 있어서 필수적인 漢文實力을 저하시켜 놓았기 때문에 역사적 맥락을 이해하는 데 있어서는 二次的인 文獻에 의지하여야

4) 姜信澤, “韓國의 國家와 政策 및 行政學者,” 「行政과 나라만들기」李漢彬 博士 古稀記念 논문집(서울: 박영사, 1996), pp. 29-49.

5) 朴東緒, 전제논문, p. 5.

하는 제약을 받고 있는 것이다.

(2) 行政家의 行政 概念

行政學을 본격적으로 교육하기 시작한 1950年代 後半 이래로, 우리나라에서는 여러 분야의 여러 계층의 사람들에게 행정학 敎科目을 교육하여 왔고, 각종 公務員 選拔試驗에 있어서도 行政學은 중요한 試驗科目으로 채택되어 왔다.

이와 같은 이유로 行政學者와 行政家は ‘行政’에 관한 概念의 意味의 많은 부분을 共有하고 있을 것으로 짐작이 되지만, 사실은 행정실무가로부터 불만의 소리를 많이 듣는다. 즉, 行政學에서 배운 行政과 行政實務에서 경험하게 되는 행정은 다르다는 것이다. 좀 심하게 말하면 行政學이 도움이 되지 않는다고 불평을 한다. 여기에 대하여 그들이 ‘공부를 안해서’ 그렇다고 말하는 것은 도움이 안되는 것과 마찬가지로 행정학자가 實務를 몰라서 그렇다고 말하는 것도 도움이 안될 것이다.

이것은 행정가에게 傳授된 학자들의 行政에 관한 內包的 意味와 行政家들이 일상적으로 접하는 行政의 外延의 特徵들, 즉 行政現實이 잘 부합되지 않는다는 뜻일 수도 있을 것이다.

그러면, 우리나라 行政人들이 당면하는 행정현실은 무엇인가? 그것은 歷史와 現在의 狀況 그리고 未來의 展望일 것이다. 순수학문의 경우에도 그들의 세계관이 사회·경제적인 요인의 영향을 받는다고 한다. 더구나, 行政學과 같은 實踐志向的 專門職業分野의 경우에는 그 ‘世界觀’이 ‘科學的 關心’으로부터만 생겨나는 것이 아니고, 政治·經濟·社會·文化의 現實로부터 도출된다고 할 수 있다.

(과제 2) 이상의 논의에 비추어 볼 때, 이제는 行政人들의 축적된 경험(experience)에서 형성된 행정의 paradigm을 좀 더 깊이 조사 연구하여야 한다.

(과제 3) 더 나아가서 學界와 實務界의 좀더 활발한 相互作用과 交流를 통하여, 서로가 가지고 있는 paradigm의 共有領域을 넓혀 나가야 한다.

(주) 이제까지는 이러한 노력이 미흡했다. 學者들이 公職者를 위한 講義와 諮問에는 많이 참여하고 왔으나, 行政家가 行政學會에서 그의 論文을 발표한 일은 비교적 드문편이다. 거기에도 여러 가지 이유가 있겠으나 행정인들이 여러 가지 사정으로 자신의 見解를 밝히기를 꺼리는 것도 중요한 이유라고 생각한다. 따라서 다음과 같은 행정실무가의 권고는 크게 도움이 되는 것이다. 즉, 한국 행정의 과제를 해결하는 데 있어서 행정학계에 대하여 다음과 같은 기대를 갖고 있다는 것이

다.⁶⁾

첫째는 官學 協同이다. 官과의 협동·교류·참여를 통해서 현실과 이론을 접목하면서 비판과 평가를 통하여 책임행정을 구현토록 하는 것이고, 둘째는 先進理論과 함께 土着行政理論에 대한 관심이다. 發展도 선진행정이론의 치중도 자칫 현실을 떠나 空論化할 가능성이 있다. 초기의 行政學은 先進理論에 너무 치중한 것 같다.

셋째는 抽象보다 구체성있는 代案의 제시이다. 흔히 행정에서 학자의 견해를 보고 원칙적·교과서적·추상적이라고 하면서 참고하기 어렵다는 비판을 한다. 이를 벗어나기 위해서는 現實감각을 가지고 보다 구체적인 분석을 통해서 살아있는 구체적 이론과 代案과 방향을 제시해주는 역할의 行政이 기대되는 것이다.

넷째는 行政學이 實學問으로서의 역할이 있어야 한다. 行政學을 통해서 미리 行政人의 倫理觀을 바로 잡아주는 데서부터 시작해서 우리 행정에 맞는 行政組織과 人事管理原則과 技術, 政策管理와 改革技法 技術에 이르기까지 이에 대한 구체적인 방법 등이 제시되어, 행정에 관한 한 도움이 되는 實用的 學問이 될 수 있도록 발전시켜야 할 것이다.

특히 정보화사회에 대응하는 행정관리기술과 지방행정분야의 조속한 정립이 시급한 것 같다.

위와 같이 우리의 과제를 제시했다고 해서, 행정에 관한 어떤 敎條의인 도그마를 만들자는 것은 물론 아니다. 그리고 행정을 몇마디의 말로 정의 했다고 해서 그 의미를 다 파악할 수 있다는 말도 아니다. 다만, 행정학자의 觀念的 意味와 行政家들의 現實的 認識을 통하여 좀 더 適實性이 높은 행정의 패러다임을 정립해 나가려는 깊은 관심과 활발한 논의가 필요하다는 것이다.

社會科學은 “反射的(reflective) 思考를 할 수 있는 사람들로 구성된 共同體의 생활에 관하여 反射의 能力을 가진 研究者가 연구하는 것이다”라는 주장에도 귀를 기울일 필요가 있는 것이다.

(참고) 日本의 행정학과 행정실무에 관한 일본 행정학자의 견해는 우리의 관심을 끈다.⁷⁾

行政學이 現實과의 관계가 있는 實踐的 學問이라고 한다면, 그 學問으로서의 成果는 理論으로서 높은 수준에 도달해야 될 뿐만 아니라, 현실의 행정에 있어서의 課題를 해결하는 데 있어서도 쓸모가 있는 것이어야 한다는 것이다. 이러한 관점

6) 崔同燮, “韓國行政의 課題,” 한국행정학회 1992년도 동계학술대회(1992. 12. 4~5), pp. 19-20.

7) 森田, 전계논문, pp. 10-11.

에서 보는 한, 지금까지의 日本의 行政學이 실무개혁을 위하여 처방을 제시하고 그것에 근거하여 성공한 예는 적었던 것으로 생각된다는 것이다. “지금까지 現實에 응용할 수 있을만큼 완성된 行政學理論이 적었던 것이기 때문이기도 하지만, 實務의 세계에 있어서의 독자적인 사고방식이 지배적이었던 것이기 때문이기도 하다고 말할 수 있을 것이다. 실천적 학문으로서의 行政學이 진정으로 存在意義를 보이기 위해서는, 실무의 세계의 論理”보다 나은 行政學의 理論에 바탕을 둔 개혁이 행해져서 그것에 의한 현실의 改善이 이루어지지 않으면 안되리라는 것이다.

이상과 같은 논의가 좀 더 활발하게 선행되거나 병행된다면, 行政學의 對象과 研究方法에 관한 과제를 도출하기가 좀 더 용이해질 것이다.

(3) 行政學의 對象

어떤 하나의 학문분야의 研究對象이나 範圍는 누군가가 미리 規定해 버리거나 命命을 내릴 수 있는 성질의 것은 아니다. 學問的 訓練(學科: academic discipline)을 쌓은 행정학자가 ‘關心’을 가진 문제이면 모두 행정학의 연구대상이 될 수 있다. 그리고 행정학도 시대적 조류에 따라가야 한다. 그러나 核心的인 關心과 專門化가 일어나지 않고서는 행정학의 ‘발달’을 논하기도 어렵고 행정학의 지식을 축적할 수도 없을 것이다.

아무래도 행정학의 中心課題는 韓國의 官僚制라고 생각한다. 朴東緒 교수님이 그의 停年을 맞이하여 ‘韓國의 官僚權’이라는 저서에서 주장하려는 내용도 그러한 것이라고 생각한다.⁸⁾ 朴교수님은 다른 글에서 다음과 같이 주장한 일이 있다.⁹⁾

“... 그간 한국인, 한국사회, 韓國行政을 올바르게 효율적으로 연구 이해할 수 있는 길, 접근이 무엇인가 고민도 많이 하고 방향도 많이 했으나 필자도 편견으로 인하여 사회구조나 환경보다도 행위자로서의 인간에 관심이 많아서 그러한지는 몰라도 인간의 가치관, 행위, 行政文化에 관심이 많아서 기회있을 때마다 이것을 중심으로 글을 쓰고 토론도 하여 왔으나 지난 몇 년 전부터는 여러 가치관 중에서도 權力觀이 우리나라 행정을 이해하는 데 핵심적 지위를 차지하고 있다는 생각을 갖게 되어 오랜 고민과 방황으로부터 벗어나는 느낌을 갖게 되었다고 생각한다.”

이러한 핵심적 관심의 문제는, 앞에서 행정의 개념과 관련하여 언급한 歷史的 社會-政治的 脈絡과 관련이 있는 것이다. 行政을 ‘人間的 合理的인 行爲’라는 식으로 맥락을 한정시키지 않고 (out of context) 연구해야 되는 경우도 많다. 그러

8) 朴東緒, 「韓國의 官僚權」, (서울: 법문사, 1994).

9) 朴東緒, 전계논문, p. 6.

나 어떤 특정 국가의 행정학을 논하려면, 그것이 어떤 사회-정치적인 맥락과 관련이 있느냐 하는 것에 관하여 깊이 생각할 필요가 있는 것이다. 즉, 國家마다 특수한 政治體制의 論理(the logic of political system)가 있기 때문에 행정은 이러한 논리와와 符合關係(congruency)를 검토해 보아야 한다. 가령 정부 전반에 걸친 中央統制와 專門化를 위한 調整機構(예컨대, 中央豫算機關)를 어디에 둘 것인가 하는 구체적인 문제에 있어서도, 정치체제의 논리에 따라 大統領直屬, 首相直屬, 또는 部處의 統合이나 延長 등의 대안이 달라질 수 있는 것이다.

우리나라의 행정학 연구에 있어서 정치적 맥락에 대한 고려가 소홀하여 잘 연구되지 않고 있는 주제중의 하나가 아마도 政治的 執行部(political executive)에 관한 연구일 것이다. 이 주제는 정부의 最高管理層의 구성방식, 정책결정과정의 분석, 공무원 인사제도 등과 밀접한 관련이 있는 주제이며 정치체제의 특징에 따라 그 모습을 달리하고 있는 것이다.¹⁰⁾

그리고 너무 많은 행정학자들이 강의의 부담 등으로 행정학의 概論的 水準에서 벗어나기가 힘들게 되어 있는 것 같다. 이제는 좀더 전문화가 되어야 한다. 이러한 전문화는 學問的 경향과 實用的 경향이라는 구분뿐만 아니라, 官僚組織의 階層의 수준과 政府의 機能이나 業務分野別 구분에 相應하는 것이 될 수 있다. 우리는 아직도 전문화된 單行本(monograph)을 많이 내지 못하고 있는 형편이다.

(과제 4) 韓國 行政學의 中心課題를 추구하면서 동시에 학문적, 실용적, 계층 수준별, 정부기능별 영역에 관한 연구와 교육의 전문화를 지향하여야 한다.

(주) 그동안 국내외에서 양성된 한국 行政學者의 數的인 증가로 인하여 行政學界에서는 매우 구체적이고 실증적인 논문이 다수 발표되고 있다. 이러한 연구성과들을 집대성하고 정리하여 韓國 行政의 共通原理를 발전시켜 나가고 각 분야별로 그 특수성이 부각되도록 하여야 할 것이다. 이것은 학자들의 연구영역이나 방법론을 제약하려는 것이 아니라 한국행정의 이해와 설명의 적실성을 좀 더 높여 보려는 노력이 병행되어야 한다는 뜻이다.

(참고) 日本의 경우 행정학의 研究對象이 擴大되어 오는 가운데 일정한 傾向을

10) Peter Self, *Administrative Theories and Politics*. Second ed., London, George Allen and Unwin, 1977. Ch. 5. "Politicians and Administrators" 참조.

11) 森田, 전계논문, pp. 2-3; 西尾, 전계논문, pp. 2-3.

식별할 수 있게 되었고, 그동안의 연구성과를 集大成하고 있다.¹¹⁾ 연구경향은 크게 4가지로 정리하고 있다.

첫째는, 현대의 일본의 행정에 관하여 일반적인 분석틀을 사용한 實證研究가 여러 가지로 행해지고 있다는 것이다. 종전에는 행정기관으로부터 자료를 얻기가 곤란하여 외국의 이론연구에 치중하였는데 근년에 와서는 일본 中央省廳의 정책결정과정의 분석을 비롯하여 여러 가지 사례연구가 행해졌다는 것이다. 그 결과 行政指導 등 日本官僚制의 기능적 특징이 점차로 분명해졌다는 것이다.

둘째는, 위와 같은 실증적 연구는 사회보장이나 경제규제 또는 재정정책의 결정과 같은 세부적인 사례연구를 통하여 이루어진 결과 행정학의 各論이 형성되고 있다는 것이다.

셋째는, 戰後 日本의 統治構造 내지 行政制度에 관한 연구는 지금까지도 많이 이루어져 왔는데 지금까지의 연구는 주로 규범적 관점에 입각한 제도의 해설이나 평가·비판에 머무는 경우가 많았다. 이에 대해서 최근에는, 그러한 제도가 운영되고 있는 환경과의 관계에서 제도가 가지고 있는 構造的 要素뿐만 아니라 機能的 특징도 해명하려는 연구가 행해지고 있다. 특히 지방자치제도, 中央地方의 政府間關係에 관해서는 많은 연구가 행해졌다.

넷째는, 특히 최근에 보이는 경향인데, 日本社會 그 자체가 국제화되고 있는 것과 병행하여 타국과의 비교연구 및 海外援助나 國際協力방식에 관한 연구가 행해지게 되었다. 비교연구는 그전처럼 선진국의 행정이론만을 연구하는 것이 아니라 외국의 실태 그 자체를 연구하는 것이고, 원조나 국제협력방식에 관한 것은 효과적인 원조와 협력방식에 관심이 있는 것이다.

日本 행정학의 성과를 集大成한 것이 「行政學講座」(全5卷) 東京大學出版會, 1976년과 「講座·行政學」(全6卷) 有斐閣, 1994년이다.

III. 研究方法

行政學은 實踐志向의 學問이다. 따라서 '行政은 哲學을 실천하는 것이다' 라든가¹²⁾ '行政은 社會科學의 實行이다'라는 말들을 하게 되고 '行政人은 實踐的 哲學者이고 社會科學의 實踐者이다'라는 말들이 매우 큰 설득력을 가진다.

이와 같은 전제가 받아들여지고 우리가 앞에서 제시한 행정의 再概念化努力과

12) Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration*. New York. St. Martin's Press, 1978. p. 3. "Administration is philosophy in action."

行政學의 對象選定の 기준 설정 등의 과제가 받아들여진다면, “行政理論은 행정실무를 위한 理論이어야 한다”¹³⁾라는 주장에도 타당성이 있어 보인다.

그렇다면, 우리는 行政理論에 관해서도 ‘正說’(orthodox theory)을 만들어서 그 적용을 命할 수 있는가? 물론 그렇게 할 수는 없는 것이다. 그렇다고 해서 본대로 느낀대로 아무 말이나 해도 되는 것인가? 그런 것도 아닐 것이다. 이것은 한편으로는 行政理論의 理論的 構造에 관해서 일방적으로 처방을 내려서도 안되지만, 다른 한편으로는 懷疑論(scepticism)에 빠져서도 안된다는 말이다.

이 문제는 좀 더 넓은 社會科學(social sciences)과 社會科學哲學(philosophy of social science)간의 관계를 생각해 보면 도움이 될 것이다. 종전에는 사회과학철학이 自然科學의 구조를 정리하여 ‘科學理論의 構造’로 정리 한 다음에 社會科學도 그와 같은 ‘論理’(logic)에 따라서 연구해야만 된다고 하는 주장을 하기도 하였다. 이와 같은 견해를 받아들여서 연구하는 것을 主流 社會科學(main-stream social science)이라고 부른다. 그런데 오늘날의 後期 經驗主義的(post-empiricist) 科學哲學者들 중에는 위와 같은 견해의 한계를 지적하면서 새로운 論理(new logic)를 구성할 것을 제안하여 왔다. 즉, 自然科學의 연구를 模型으로 삼는 ‘科學理論의 構造’를 社會科學도 따라가도록 명령(legislate)할 것이 아니라 社會科學의 歷史와 사회과학자의 실제의 연구활동으로부터 그 論理를 구성해야 된다고 하는 것이다.¹⁴⁾

우리가 만일 이들의 主張의 趣旨를 이해한다면, 行政學 研究의 경우에는 다른 社會科學 분야의 경우보다도 더욱 더 미리 設定된 理論的 構造의 論理에 두들겨 맞추려고 하기 보다는, 行政의 實際와 行政學者가 관심을 가진 研究活動으로부터 그들의 論理를 구성하는 것도 타당하리라는 생각을 할 수 있다. 行政學에서 이와 같은 노력이 더욱 요구되는 이유는, 앞서도 언급한 바와 같이, ‘行政理論은 行政實務를 위한 理論이어야 한다’라는 주장에 타당성이 있어 보이기 때문이다.

그러면, ‘行政實務를 위한 理論’(theory for administrative practice)을 발전시키기 위한 연구의 내용을 어떻게 분류할 수 있을 것인가?

아래의 分類試圖은 잠정적인 것이다. 그 동안 筆者는 行政學의 研究志向을 經驗的(empirical) 研究, 規範的(normative) 研究 그리고 實踐的(practical) 研究로

13) Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*. New York. Longman, 1981. Ch. 1 참조.

14) 姜信澤, 「社會科學研究의 論理」 개정판, 서울: 박영사, 1995, 제1장 및 제6장 제3절 참조.

구분하여 왔는데, 이번 워크숍의 논의를 위하여 이것을 약간 變形시킨다면, 實務를 위한 行政理論이 다루어야 할 領域은 經驗的-論理的 領域, 價値論的 領域 그리고 實踐的 領域으로 구분할 수 있을 것이다. 그리고 각 영역마다 연구의 수준은 概念水準(定義와 描寫)과 체계적 理論水準(說明과 豫測)으로 구분할 수도 있을 것이다.

(1) 經驗的-論理的 研究

行政이 政府의 일정한 目的을 달성하기 위하여 일정한 手段을 사용하는 것이라고 한다면, 行政現象에 관한 經驗的 知識은 行政의 手段을 마련하는 데 있어서 필수적이다. 즉 行政現象에 관한 因果關係의 知識이 많을수록 실현가능성이 높은 政策이나 計劃이 수립될 수 있는 것이다.

이와 같은 견지에서 본다면, 行政現象에 관한 활발한 經驗的 研究는 바람직한 것이다. 우리가 초기에 받아들인 미국의 행정학은 論理的 實證主義의 영향을 받고 있던 시기의 것이었고 경험주의적 연구가 성행하던 때의 것이므로, 우리나라 행정학자들 중에도 경험적 연구지향을 가진 사람이 많을 뿐만 아니라 그동안 여러 가지 훌륭한 연구가 많이 이루어졌다.

이와 같이 활발한 경험적 연구에도 불구하고 무엇인가 아쉬운 생각이 드는 것은, 그렇게 넓혀 놓은 연구의 관심들이, 韓國行政의 중심적 문제의 描寫와 說明으로 모아지고 있는가 하는 의문이다.

(과제 5) 이제까지 이루어진 활발한 經驗的 研究의 결과들이 韓國의 行政을 理解, 說明, 豫測, 解釋, 批判(understanding, explanation, prediction, interpretation, criticism) 하는 데 사용될 수 있도록 정리하는 작업이 필요하다.

(주) 이러한 課題의 수행에 있어서 學問的 自由가 침해되어서는 안될 것이다. 그러나 연구결과에 관한 상호간의 조언과 비판은 좀 더 활발하게 이루어지는 것이 바람직하다고 생각한다. 韓國 行政學의 적실성 여부는, 앞에서 논의한 '行政'概念의 反射的 再構成과 中心的 對象選定을 위한 노력과 더불어 經驗的 研究에서 축적된 知識을 한국 행정의 이해에 얼마나 활용할 수 있는지의 여부에 달려있을 것이다.

(참고) 일본의 행정학이 그 동안의 연구성과를 집대성하고 있다는 것에 관해서는 앞에서 언급하였다. 東京大學의 西尾교수는 일본의 「戰後期の 行政學」이 일본의 행정에 관하여 연구해온 것들을, 研究內容과 研究方法上 다음과 같은 4가지 특징으로 요약하고 있다.

첫째의 특징은, 연구테마가 官僚制연구 또는 公務員制연구와 地方制度연구 또는 地方自治연구 등으로 편중해 있다는 것이다.

둘째의 특징은, 歷史意識(historicity)의 감각이 강하다는 것이다. 현대 일본이 역사의 발전단계의 어느 위치에 있는가를 확인하고 여기에서부터 당면하는 行政課題를 식별하여 認知하려는 지향이 강하다. 연구테마가 관료제이든 지방제도이든간에 많은 연구가 明治維新이래의 행정제도의 역사적 변천을 더듬는 행정제도사연구로 되어 있다. 그래서 이러한 역사연구에의 指向은 동시에 比較研究에의 지향과 병행하여 왔다.

셋째의 특징은, field work調查가 활발하게 이루어졌다는 것이다. 農村調查, 選舉調查, 町村合併調查, 部落會町內會조사, 그리고 지역개발행정조사 등이다. 이 점에서 당시의 일본행정학은 사회학이라든가 法社會學의 연구방법의 영향을 강하게 받았다고 할 수 있다.

넷째의 특징은, 體制構造分析의 指向性이 강하다는 것이다. 여기서 체제구조라고 부르는 것은, 일본의 행정의 기본적 골격을 이루고 있는 total structure에 관한 것이다. 論者에 따라, 統治構造라든가, 行財政構造라든가, 官僚國家라든가, 中央集權體制라든가 하는 식으로 여러 가지로 命名하고 있으나, 요컨대 이러한 종류의 랫델을 붙일 수 있는 total structure에 관한 일이다. 戰後 일본의 행정연구자들은, 강렬한 역사의식에 입각한 관료제 내지 지방제도 등 통치구조의 커다란 골격을 주로 연구의 대상으로 삼아왔기 때문에, 日本的인 體制構造의 특징을 전체적으로 파악하는 것을 연구의 궁극목표로 하게 된 것이 아닌가라는 것이다. 간혹 研究素材가 아무리 개별적 부분적인 것이라고 하더라도, 그 연구자의 life work로서는 전체적인 체제구조분석을 목표로 하고 있는 연구태도가 많았던 것이 아닌가 라는 것이다.

이상과 같은 특징들은 모두가 당시의 일본이 직면하고 있던 行政課題에 대응하는 특징들이라는 것이다. 그리고 현재의 과제로서는 첫째 理論의 구축, 둘째 變動의 認知, 셋째 改革의 指向을 들고 있다.

(2) 價値의 問題

韓國의 行政學에 있어서 價値(value)의 문제에 관한 논의는 비교적 미흡한 편이다. 그 이유는 우리가 議會民主主義를 전제로 한 行政學을 받아들이고 있기 때문이라고 생각한다. 政治-行政의 一元論에 관한 주장이 받아들여지고 있음에도 불구하고 행정에서 다루어야 할 가치의 문제는 깊이 다루어 온 것 같지 않다. 물론, '行政理念' 등의 제목하에서 行政의 價値 내지 規範問題가 논의되어 온 것은 사실

이나 행정의 논리를 구현함에 있어서 당연하게 되는 價値의 구체적인 문제는 비교적 소홀하게 다루어져 온 것 같다.

(과제 6) 行政에서 당연하는 價値概念, 價値體系 그리고 이러한 가치체계가 행정의 실제에서 나타내게 될 좋은 결과와 病理的 결과에 관한 논의가 좀 더 활발하게 이루어져야 할 것이다.

(주) 다른 문제와 마찬가지로 여기서도 어떤 ‘도그마’를 설정해야 된다는 뜻은 아니다. 우리가 그 동안 가치문제를 다소 소홀하게 다루어 온 것은 지나간 시대의 정치적 상황이 그러한 논의를 행정학자가 전개하기에는 어려움이 있었기 때문이 아닌가라는 의견도 있다.

(3) 實踐志向의 研究

行政學에서 실천지향적 연구가 필요하다는 것을 부정할 사람은 없을 것이고, 그 동안 韓國의 行政學界가 실천지향적인 연구를 활발하게 수행하여 왔다는 것도 부정할 수 없을 것이다. 실천지향적인 教科目으로 여러 가지 政策論과 企劃論 등이 발달하여 왔으며 실증적인 연구가 이루어져 왔다. 나아가서는 ‘政策學’(policy science 또는 policy studies)이 하나의 독자적인 영역으로 발전하고 있다.

그러나, 政策에 관한 여러 가지 연구들이 너무 분석적-규범적인 접근을 하는 나머지, 경우에 따라서는 일정한 전제로부터 논리적 연역을 하고 마는 경향이 있는 것이 아닌가 하는 생각이 들 때도 있다. 이 문제도 앞서 언급한 서울대와 동경대의 공동워크숍 제1회의에서 다루어졌으므로 여기서는 더 이상의 논의를 생략하겠다.

(과제 7) 實踐志向의 연구에 있어서는, 經驗的 理論의 道具的 使用, 解釋的 使用, 그리고 批判的 使用 등의 문제가 더 심층적으로 논의 되어야 할 것이다.

(주) 社會科學과 行政學의 관계에 있어서, 여러 가지 논쟁이 제기되는 것은 이러한 실천적 지향에 관한 것이라고 할 수 있다. 따라서 실천지향적인 行政學의 연구에 있어서는 단순히 “行政의 論理와 價値가 結合된다”라고 하는 주장 이상으로, 그와 같은 결합방식들이 가져온 여러 가지 결과에 관한 소위 談論(discourse)이 더 절실하다고 할 수 있다.

이상과 같은 論議와 관련이 깊은 주제의 하나가 行政改革에 관한 것이다. 즉, 우리가 행정현상을 理解·說明·豫測하고 解釋하며 批判하면, 행정이 개혁되는가?

그렇지는 않은 것 같고 행정개혁도 그것을 실현하는 ‘技法’과 ‘技法理論’을 또 필요로 하는 것이라고 할 수 있다. 이 문제는 批判社會理論과 實踐의 관계에 관한 고찰을 필요로 하는 데, 다른 글에서 다음과 같이 말한 바 있다.¹⁵⁾ 즉,

“행정학이 정책에 대하여 깊은 관심을 갖게 된 것은 당연한 일이라고 하겠으나, 그렇다고 해서 각종 분야의 정책내용 그 자체가 행정학의 중심과제나 하는 것에 관해서는 더 깊은 고찰이 필요하다고 생각한다.

이 문제는 한 분야에 관한 理論과 그것을 실현하는 技術 및 技術理論 간의 관계로 놓고 생각해 볼 수 있다. 예컨대 농업분야에 있어서도 농작물 자체의 생물학적인 이론이 있고, 그와 같은 생물학적인 이론의 실현을 가능케 하는 기술이 있고, 이러한 기술에 관한 이론이 있을 수 있는데 농작물 이론과 기술 및 기술이론이 모두 같은 것은 아니다. 생물학적인 이론에 따라 농작물을 육성하자면 여러 가지 물리·화학·생물학적 기술과 이론이 필요한 것이다.

위의 비유에서 알 수 있는 것은, 어떤 특정분야에 관한 이론을 근거로 한 實質的 政策과 그러한 정책의 내용을 실현하기 위한 技術과 理論이 모두 같은 것은 아니라는 것이다. 즉, 농업분야에 관한 자연과학적인 이론과 정책이나 사회과학적인 이론이나 정책 그 자체만으로는 정책이 실현될 수 없고 이러한 자연과학적 및 사회과학적인 이론을 실현시킬 수 있는 기술과 이론이 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 고찰과 정부의 운영이라는 견지에서 보면, 이러한 각 분야의 이론과 정책을 실현시킬 수 있는 政府運營의 技術과 理論이 行政技術이고 行政理論이라고 할 수 있을 것이다.”

IV. 行政學의 教育

1. 大學校에서의 行政學 教育

전술한 바와 같이 韓國의 行政學은 行政學者의 數에 있어서나 행정학을 전공하는 學生의 數에 있어서나 다 같이 눈부신 성장을 해왔다. 이와 같은 成長에도 불구하고 아직도 행정학의 教育目的이 淸 定立된 것 같지는 않다. 그렇게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠으나 두 가지 요인이 상호작용하여 만들어 낸 결과인 것 같다. 즉, 첫째로는 우리나라의 大學教育體制에 있어서 專門職業人을 양성하는 教育組織과 教育課程의 性格이 모호하다는 것이고, 둘째로는 公務員의 充員條件이 대

15) 西尾, 전계논문, p. 5.

16) 姜信澤, 전계논문(1996), p. 33.

학의 교육과정과 괴리되어 있다는 것이다.¹⁷⁾

韓國에 있어서 公務員의 양성과 재교육을 明示的인 目標로 하여 설립된 최초의 교육기관은 서울대학교 行政大學院(Graduate School of Public Administration)이다. 한국의 대학조직은 美國의 大學組織을 모형으로 삼고 있으며 행정대학원도 미국의 종합대학내 單科大學(college, school, institute, division, faculty)의 한 가지 類型임에도 불구하고 행정대학원과 같은 學士課程(undergraduate program)이 없는 교육기관은 異質的인 존재 내지 特殊한 존재로 인식되어 왔다. 이와 같은 相衡關係로 말미암아 行政學 教育을 담당하는 綜合大學校 내의 教育單位는 二元化되고 지금은 그것이 오히려 하나의 定型이 되고 있다.

즉, 한갈래는 學士課程에 行政學科(Department of Public Administration)를 설치하여 行政學을 專攻케 하고 行政學을 ‘學問的으로’ 전공하고자 하는 자들은 소위 一般大學院(Graduate School of Arts and Sciences)의 行政學科에서 行政學 碩士와 博士課程을 이수하게 하고 있다. 다른 한갈래는 학사과정이 없는 행정 대학원을 설치하여 학사과정에서의 전공에 제한을 두지 않고 선발하여 行政學 碩士課程을 이수케 하는 것이다. 서울대학교의 경우를 제외하고는 대부분의 타대학 행정대학원에는 晝間部 학생이 없으며 專任教授를 두지 않고 校內 行政學科 및 他學科의 教授가 兼任하고 있다.

(과제 8) 각 大學校의 行政學 教育體制는 단일 教育機關으로 통합되어야 하며, 이와 같이 통합된 기관에서 專任教授陣을 구성하여 學士-碩士-博士課程을 통합된 教育課程下에서 운영하여야 한다.

(주) 行政學을 체계적으로 이수케하고 行政學 教育을 一元化하기 위하여 同一한 大學校內의 행정학 교육기관과 교육과정을 통합해야 하는 것은 당연한데 이것이 잘 이루어지지 않고 있는 것도 우리의 현실이다. 그러나 교육기관과 교육단위의 대학교내 위상이 하루 빨리 정비되지 않고서는 여러 가지 副作用이 派生될 수 있다. 그러한 예 중의 하나가 행정학을 liberal arts의 하나로 만드는 것이고 다른 하나가 再教育과 繼續教育의 教育課程을 편성하는 데 있어서의 亂脈相이다.

이것은 나아가서 政府에서 운영하는 公務員 教育機關과 大學校內의 교육기관간의 차이를 불분명케 하고 있다. 물론 대학교 상호간에는 각자의 교육방침에 따라 특색이 있는 과정을 운영할 수 있는 것이다.

17) 이 문제에 관해서도 전제논문에서 다루어 보았다.

(참고) 이번의 워크샵에서는, 미국의 大學에 있어서의 行政學講義와 日本의 대학에서의 행정학강의 등이 설치되고 있는 周邊條件의 차이에 관해서도 언급되고 있다. 즉 주변조건에 여러 가지 차이가 있는 이상 行政學講義의 存在方式上 무엇인가 차이가 있는 것은 당연하고 또 그것을 고려한 行政學講義의 존재방식을 의식적으로 변경시켜야 되는 것이 아닌가하는 것을 문제로 제기하고 있다.¹⁸⁾

첫째로, 미국의 대학에서도 行政學의 概論 또는 入門에 해당하는 강의는 學士課程段階에서 행해지고 있는데 이점에서는 일본과 미국간에 차이가 없다. 그러나 미국의 대학에서는 학사과정 위에 professional school로서의 행정대학원이 설치되어 거기에서 行政管理의 各論이 강의되고 있는 것에 대해, 일본에서는 國際基督教大學의 行政大學院을 유일한 예외로 하고, 이러한 종류의 행정대학원이 설치되어 있지 않다. 따라서 학사과정단계에서 행해지는 行政學講義가 미국의 그것과 같은 모습의 개론 또는 입문의 범위에 머물고 만다면, 行政管理의 各論은 아무곳에서도 가르치지 않고 마는 것이 된다. 그래서, 일본의 학사과정단계의 행정학강의에서는 행정관리의 각론에 걸친 主題에 관해서도 어느 정도까지 언급해둘 필요가 있는 것이 아닌가.

둘째로, 미국대학의 학사과정단계에서는, Government, National Government, Local Gvoernment라고 하는 강의가 제공되고 있는 것에 대해서, 日本의 대학에서는 이런 것들에 상당하는 강의가 학사과정 학생들에게 제공되지 않고 있다. 敎養課程에서 제공되고 있는 政治學講義의 내용은, 대개의 경우 미국의 Political Science에 해당하는 것으로 되어 있다. 그래서 Government의 制度와 機構에 관한 개설은 일본의 대학에서는 오히려 憲法講義에 맡겨지고 있다. 그렇기는 하지만, 말할 필요도 없이, 憲法講義에 美國에 있어서의 Government, National Gvoernment, Local Government의 강의에 대체될 수 있는 내용을 기대할 수는 없는 것이다. 그렇다고 한다면, Government에 관하여 충분한 교육을 받지 않은 日本의 학생에게 행정학을 가르칠 때에는, 이 점을 충분히 염두에 두고, 憲法構造와 行政의 관계에 관하여 美國의 행정학강의 이상으로 자세하게 가르쳐야 되는 것은 아닌가.

셋째로, 일본의 대학에서는, 적어도 국립대학에는, 行政學은 法學部 또는 法經學部 내지 法文學部에서 가르치고 있다. 다시 말하면, 行政學은 法律學을 중심으로 공부하고 있는 학생을 상대로 가르치고 있는 것이다. 그렇다고 한다면, 行政學의

18) 西尾, 전제논문, pp. 11-12.

강의에 있어서도, 行政法學과의 의미있는 접촉점을 구하여, 행정법과의 유기적인 교류를 지향하는 것이 되건, 이것과는 전혀 거꾸로 行政法學과의 방법상의 차이를 강조하는 방향이 되건, 어느쪽이든, 行政學과 行政法學과의 관계를 명확하게 해두는 배려를 해야되는 것은 아닌가.

2. 公務員의 充員

복잡한 現代政府의 운영에 있어서 어떤 特定分野만을 전공한 사람들을 충원시킬 수는 없다. 여러 분야의 전문성이 요구되는 것은 너무나도 당연하다. 그러나 우리나라에서는 行政學을 專攻한 사람을 하나의 專攻分野로 인정하여 公務員을 充員하고 있는 것 같지는 않다. 다시 말하면, 公務員 選拔試驗에 있어서 行政學이 하나의 試驗科目으로 賦課되는 것이지 行政學을 專攻한 사람에게 여러 가지 시험과목을 부과하여 선발하는 것이 아니다. 우리나라의 경우, 이 문제는 너무나 복잡한 문제이기 때문에 충분한 논의가 있어야 되겠으나 현재로서는 合意를 求하기가 매우 어렵다.

(과제 9) 行政家를 하나의 專門職業人(professional)으로 인정할 것인가하는 것과, 만일 인정한다면, 그 자격조건, 교육과정, 자격부여 방식, 그리고 公職에의 충원방식 등이 좀 더 명확하게 마련되어야 할 것이다.

V. 結 語

이상에서 제시한 韓國 行政學의 課題들은 例示의으로 列擧한 것에 불과하다.

이번의 워크샷의 성격상, 爭點들을 매우 포괄적으로 다루었다. 좀 더 논의가 진행되면 장차 이와 같은 例示의 課題들로부터 여러 가지 세부적이고 특수한 과제들이 도출될 수 있으리라고 믿는다. 그리고 위의 논의에는 필자 자신의 편견이 많이 개입되어 있으리라고 생각한다. 이번의 워크샷이 이러한 견해의 수정과 보완 및 확장에 도움이 되었으며, 韓日間의 比較에서 여러 가지 많은 示唆點을 얻었다. 워크샷에서 발표한 글의 틀을 크게 바꾸지 않기 위하여 日本學者의 글중에서 이글의 논지를 밝히는 데 도움이 되는 내용은 과제에 대한 (주)에 이어서 (참고)로 처리하였다.