

Woodrow Wilson, 박동서, 그리고 한국행정*

유 현 중**

Ⅰ. 왜 행정연구의 시작을 연구해야 하는가?	Ⅳ. Woodrow Wilson, 박동서 그리고 한국 행정이론의 탐색
Ⅱ. Woodrow Wilson과 박동서 교수의 행정사상과 이론의 비교	Ⅴ. 결론 및 시사점
Ⅲ. 미국과 한국 행정(학)에 미친 영향	

〈요 약〉

이 연구는 한국 행정(학)에 많은 영향을 미치고 있는 미국에서 행정의 연구를 시작한 고(故) Woodrow Wilson(1856-1924) 교수와 한국 행정학의 제1세대 학자로서 '한국행정의 독자성'을 최초로 제기해 온 고(故) 박동서 교수님(1929-2006)의 행정사상과 이론, 그리고 미국과 한국행정에 각각 미친 영향을 비교해보고자 한다. 연구결과 모두 국가성에 기반을 둔 행정패러다임이고 비교-역사적 방법을 중시한다는 점에서는 공통되지만 맥락에 대한 인식, 정치와 행정의 관계, 민주적 통제의 정도, 외국행정의 수용 등에서 차이점이 확인되었다. 미국은 무국가성이라는 헌법과 사회적 전통 하에서 행정발전을 통하여 국가형성을 이루었다면 한국은 강한 국가성이라는 사회적 전통 하에서 행정을 통하여 경제, 정치, 사회발전을 순차적으로 이루어 왔다. 미국에서 월슨주의 행정패러다임은 미국의 지적 정체성과는 다소 이질적으로 인식되었지만 한국에서 박동서 교수의 발전행정 패러다임은 헌법적 질서와 사회적 전통과 부합하는 것이었음에도 민주화 이후 시장자유주의와 다원주의에 기반을 둔 반국가주의적인 영미 행정개혁을 무비판적으로 수용함으로써 한국 행정(학)은 정체성의 위기에 직면하게 된 것이다. 이 연구에서는 미국 행정과 한국 행정의 선구자인 월슨과 박동서 교수의 행정사상과 이론을 비교함으로써 한국행정의 정체성이 미국의 '민주행정 패러다임'과는 다른 '민주적 국가행정패러다임'을 인식할 수 있었다. 한국행정의 독자적인 이론화를 위해서는 한국사회의 발전에 관한 맥락, 국가성, 행정인의 의식과 역할에 대하여 보다 심도있는 성찰이 필요하며, 한국 행정의 토착화는 한국행정이 미국적 예외주의(American Exceptionalism)와는 다르다는 것을 인식하는 것으로부터 출발하며, 한국행정이 세계에 수출되어 독립변수적인 역할을 수행하는 것도 민주적 국가행정패러다임으로서 한국의 특수한 발전사례를 다른 나라에 적용될 수 있을 때 그 의미를 가질 수 있을 것이다.

【주제어: Woodrow Wilson, 박동서, 한국행정, 국가행정 패러다임】

* 이 논문에 대하여 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

** 보건복지부 서기관(active90@korea.kr)

논문접수일(2013.7.21), 게재확정일(2013.9.7)

I. 왜 행정연구의 시작을 연구해야 하는가?

실용학문으로서 행정학은 전문 직업으로서 행정과 연계가 필요할 뿐만 아니라 행정의 ‘맥락(context)’에 대한 이해를 바탕으로 진행되어야 한다. 우리나라에서도 행정 연구는 논문 의 수나 연구자의 배출에서 양적으로는 괄목할만한 성장을 하였지만 질적인 측면에서는 지나치게 미국 행정 일변도로 기울어져 있으며, 한국 행정학의 지적 정체성의 위기를 지적하는 논의가 있다(강명구, 2008; 김호정, 2008; 권해수, 2009).¹⁾ 외국 행정이 한국행정에 설명력을 가지기 위해서는 한국의 행정문화와 국가성에 대하여 이해하고 그러한 특수성이 형성된 과정에 대한 유전자를 찾는 노력이 필요하다(정용덕, 2010). 한국 행정의 이론화를 위해서는 역사를 통하여 교훈을 얻을 필요가 있으며, 이 연구에서는 한국 행정(학)에 많은 영향을 미치고 있는 미국과 한국에서의 행정연구의 시작을 연구함으로써 학문적 전통의 뿌리를 확인하고자 한다.²⁾ 미국 행정의 선구자인 고(故) Woodrow Wilson(1856-1924) 교수와 한국 행정학의 제1세대 학자로서 ‘한국행정의 독자성’을 최초로 제기해 온 고(故) 박동서 교수님(1929-2006)의 행정사상과 이론, 그리고 미국과 한국행정에 각각 미친 영향을 비교해보고자 한다.³⁾ 좀 더 구체적으로 첫째, Wilson과 박동서 교수의 생애와 학문적 여정을 살펴보고, 미

- 1) 그러나 한국행정의 이론화는 한국 행정현상만이 아니라 일반이론의 특수사례로서 의미를 지니며 다른 나라에도 적용될 수 있어야 한다거나(강신택, 1971; 백완기, 1987; 박종민, 2006; 김태영, 2007), 한국화의 논의보다는 학제적 연구와 인과적 지식의 축적을 강조하는 입장(최병선, 2010) 등이 있고, 토착화와 한국화를 구별하면서 외국 이론을 받아들여 수정을 가하는 것이 전자라면 새로운 이론을 외국에 전파하여 독립변수적 성취를 이루는 것이 후자라거나(오석홍, 2005), 모방, 특수한 이론 개발, 보편이론 개발을 통한 수출을 모두 한국화로 보는 입장이 있다(이종범, 2005).
- 2) 미국에서의 행정연구는 1887년에 Wilson이 행정의 연구(Study of Administration)를 발표함으로써 시작되었다고 보는 것이 대부분이지만 굤노우(Frank Goodnow)를 미국 행정학의 아버지로 보는 입장도 있다(Knott and Miller, 1987:39-40).
- 3) 한국에서 근대적인 의미의 행정연구는 일제강점기 이후에 시작되었으며 주로 독일의 관방학과 행정법학이 위주가 되었다. 문제는 미국에서 Woodrow Wilson이 독자적인 행정연구의 시작으로 보는 것 같이 한국에서는 누구를 행정연구의 선구자로 볼 것인지 여부이다. 물론 박동서 교수 이전에도 행정학을 강의한 학자들로 신도성(서울대 문리대), 정인홍(서울대 법과대학), 이한빈(재무부 예산과장), 조효원 교수님(연세대) 등을 들 수 있다. 특히, 고(故) 정인홍(鄭仁興) 교수님은 1955년 「행정학」이라는 교과서를 출판하셨고(김영민, 1992; 박동서, 1994; 정용덕, 2001), 이 분들이 한국행정학회의 전신인 행정연구회의 창립에 기여하셨다(윤재풍, 1986) 그러나 당시의 행정학은 주로 외국 교과서를 번역하여 소개한 것에 머물렀고, 한국행정 자체에 대한 연구는 부족한 편이었다. 정인홍의 교수의 「행정학」을 보면 제1장 행정학의 발달, 제2장 행정의 발달, 제3장 행정의 개념, 제4장 정치조직 구조, 제5장 행정조직 구조, 제6장 행정기관, 제7장 지방자치, 제8장 관료제도 등으로 구성되어 있으나 한국행정의 현상에 대한 분석이 아니라 주로 독일, 미국, 영국, 프랑스 등의 행정에 대하여 소개하면서 정치학의 일부로서 행정부론으로 설명하고 있다. 따라서 미국행정의 연구로서 Wilson과 같은 독자적인 연구는 이들로부터 행정학의 기초를 배운 김운태, 김해동, 노용희, 박동서, 서원우, 안해균, 유훈 등의

국과 한국의 맥락 하에서 행정연구의 시작을 국가와 사회에 대한 이해, 정치와 행정의 관계, 외국제도의 수용, 민주주의와 관료제에 대한 인식, 연구방법론, 미국과 한국행정에 미친 영향 등의 측면에서 비교하고자 한다. 셋째, 이러한 비교를 통하여 미국과 한국 행정의 본질에 대하여 보다 명확하게 인식함으로써 한국 행정패러다임의 이론화의 탐색적 시도를해보고자 한다.

II. Woodrow Wilson과 박동서 교수의 행정사상과 이론의 비교

1. Woodrow Wilson의 생애와 학문

Woodrow Wilson은 1856년 12월 28일 미국 버지니아 주 Staunton에서 스코틀랜드와 아일랜드계 미국인으로 출생했다(Cooper, 2009:13-19; Van Riper, 1990. 김성기(역), 2007: 17-27). 그의 아버지는 장로교회의 목사였으며 비교적 유복한 집안에서 성장하였다. 윌슨의 성장과정을 살펴보면 16세에 Davidson College에 입학하였으나 신병 때문에 중단하였다가 다음 해에 Princeton 대학 입학하여 1879년에 졸업했다. 이 시절에 그는 문학과 역사에 대하여 광범한 서적들을 통독하였으며, 특히 영국 의회의 일체성에 대하여 많은 영감을 받았다. 또한 공적 토론활동에 적극 참여하고 대학신문의 편집장을 맡기도 하였다. 대학졸업 후 Virginia 법과대학에 입학하여 일 년 정도 공부하였으나 신병 때문에 중단을 하였으나 1882년에 변호사 시험에 합격하여 법률가로서 잠시 활동하기도 하였다. 그러나 이러한 생활에 싫증을 느끼고 그는 다시 1883년 대학원 공부를 위하여 Johns Hopkins 대학교에 입학하였고 저명한 역사가인 Henry Baxter Adams 교수를 지도교수로 하여 1885년에 의회정부론: 미국 정치의 연구(Congressional Government: A Study in American Politics)로 정치학 박사학위를 취득하였다. 이 논문에서 그는 영국이나 독일, 프랑스 의회에 비하여 헌법의 견제와 균형의 원리에 따라 설계된 미국 의회가 권한이 분산되어 있고, 책임성의 확보가 미흡하다고 비판하고 있

소장학자들이 미국의 기술원조계획에 따라 Minnesota 대학교 등에서 행정학을 전공하고 귀국하면서 시작되었다. 특히, 박동서 교수는 한국행정의 역사적 발전을 분석하여 미국에서 최초로 박사학위를 받았으며, 미국행정과 다른 한국행정의 독자성을 강조하고 이른바 ‘한국행정의 7대 과정론’이라는 독창적인 이론을 제시한 점에서 ‘한국행정’의 선구자로 볼 수 있다. Wilson과 박동서 교수 간에 시대적 차이가 너무 크므로 비교대상이 될 수 없다는 비판도 있으나 이는 미국과 한국의 국가와 행정의 발전과정과 정도의 차이에서 나타나는 불가피한 현상이며, 행정연구의 시작을 비교함에 있어 동 시대 인물 간에 비교를 하는 것은 이러한 역사적 발전과정의 맥락의 차이를 이해하지 못하게 할 수 있다.

다. 박사학위 취득 후 그는 코넬 대학교에서 방문교수로 강의를 하면서 행정의 연구(Study of Administration, 1887)라는 논문을 발표하였고, Wesleyan 대학교 교수로 있는 동안에는 국가: 역사적 및 실제적 정치(The State: Elements of Historical and Practical Politics, 1892)라는 비교정치학 교과서를 저술하였으며, 1890년에는 Princeton 대학에서 교수로 임용되게 된다. 그 후 1910년 프린스턴 대학교 총장으로 학계를 떠날 때까지 분리와 재통합(Division and Reunion, 1893), 미국인의 역사(History of American People, 1902), 미국의 입헌정부 (Constitutional Government in the United States, 1908) 등의 역작을 발표하였다.⁴⁾ 윌슨의 학문적 여정은 헌법과 정치학에서 출발하여 행정학으로 발전하게 된다. 행정학의 측면에서 주목할 만한 그의 사상과 이론으로는 행정의 연구(Study of Administration), 국가: 역사적 및 실제적 정치(The State: Elements of Historical and Practical Politics), 미국의 입헌정부 (Constitutional Government in the United States) 등의 저술 등에서 나타나고 있다.

2. 박동서 교수의 생애와 학문

박동서 교수는 1929년 7월 24일 서울 종로구 명륜동에서 출생하였다(박동서 교수 유고집 간행위원회, 2008:11-175). 조부께서 구한말에 개항을 주장한 선각자이자 초대 주미공사를 지낸 박정양 공이었고, 부친께서는 남선전기회사 사장을 역임하다가 6·25전쟁에 납북되셨다. 따라서 젊은 시절 명문가 출신임에도 불구하고 생활형편은 좋지 못하였다. 박동서 교수의 성장과정을 살펴보면 일제 강점기에 출생하여 유년시절 경기도 연천으로 집안이 이사하면서 거기서 초등학교를 졸업하였고, 경기중학교 재학시절 조국 해방을 맞이하게 되었다. 그 후 1946년 경성대학(현 서울대학교) 예과에 합격한 후 2년간 어학, 문학, 철학을 공부한 후 1948년 서울대학교 법과대학으로 진학하게 된다. 원래 박동서 교수는 철학에 더 관심이 많았으며 법학 자체에는 그다지 흥미를 느끼지 못하였으며 그나마 6·25전쟁이 발발하는 바람에 제대로 공부를 할 수도 없었다고 한다. 6·25전쟁 당시에 참전하여 공군 하사관으로 근무하였으며 대학원에 진학하여 1955년 정인홍 교수를 만나 행정학으로 전공을 결심하게 된다. 행정학에 대하여 관심을 가지게 이유는 정태적인 법학에 비하여 당시 사회현실 문제를 분석, 평가 및 사적인 변화를 규명하는데 도움이 된다고 생각했기 때문이다. 1956년 정인홍

4) 윌슨은 프린스턴대 총장직을 사직한 후 정계에 입문하여 1901년 민주당 후보로 뉴저지주지사에 당선되었고, 주지사 시절 그는 당의 계파를 무시하고 진보적인 개혁을 주도하였으며 이로 인하여 국민적 인기를 얻게 되어 1912년에는 민주당 후보로 제28대 미국 대통령에 당선된다. 대통령으로서 재선에 성공한 그는 연방준비위원회법, 반독점법, 아동노동금지법 등 진보적 법안을 제출하였고, 제1차 세계대전이 발발하자 처음에는 중립을 선언하다가 미국의 상선이 독일로부터 공격을 받아 참전하여 연합군의 승리를 거두어 내고 민족자결주의에 입각한 국제연맹의 창설을 주도하였다.

교수를 지도교수로 하여 「실적주의 인사행정」이라는 논문으로 석사학위를 받은 후 국내 대학에서 전임교수를 맡게 되었다. 그 후 미국의 기술원조계획의 일환으로 국립공무원훈련원에서 Fred W. Riggs 교수의 강의를 청강한 것을 계기로 인연을 맺게 되었고, 1957년에는 미국 미네소타 대학의 기술원조 유학생으로 선발되어 미국에서 정치학(행정 전공) 박사과정을 밟게 되었다. 미네소타 대학교에서 2년간 교육과정을 이수한 후 학위논문을 준비하던 차에 1959년 서울대학교 행정대학원이 설립되면서 학위논문을 마치지 못하고 귀국하여 강의를 하다가 미국 의회연구원(congressional fellow)으로 선발되어 다시 미국으로 건너가 1962년 쇼트(L. M. Short)교수의 지도하에 한국의 인사행정: 현 실태에 관한 혼합적 유산(Public Personnel Administration in Contemporary Practice)이라는 논문으로 박사학위를 취득한다. 그 후 박정희 정부에서 인사행정관계 법 개정 작업에 관여를 하였고, 국민교육헌장의 제정 및 정부업무 평가에도 참여했다. 이 당시는 한국이 국가주도의 발전과정에 놓여 있던 시기였는데 행정학에 대한 수요가 급증하고 있었으며 한국관료제도의 역사적 전개(1961), 인사행정론(1962), 발전론서설(1965) 등 당시 행정의 이론적 지침에 되는 저서들을 발표하였다.⁵⁾ 그의 행정사상의 중심 기조는 한국 행정의 역사성과 동태적인 성격을 중시하였다는 점과 국가발전 위한 행정인의 적극적 역할을 강조하면서도 행정의 민주화를 위한 권력통제를 동시에 강조하였다는 점이다. 이를 통하여 그는 미국에서 수학하였음에도 불구하고 미국 행정에 대한 비판적 견해를 항상 유지하였으며 한국행정의 토착화를 위하여 이론개발에 몰두하였다. 아래에서는 보다 구체적인 쟁점 별로 미국과 한국 행정학의 양대 거성에 대하여 유사점과 차이점을 비교하고자 한다.

3. Woodrow Wilson과 박동서 행정이론의 유사점

1) 사회와 국가에 대한 관점

행정인 정부의 기능의 일부이기 때문에 국가와 사회에 대한 맥락적 지식과 이해를 필요로 한다. 따라서 행정연구에 관한 이론을 비교하기 위해서는 행정의 맥락으로서 국가와 사회에 대한 이해가 어떠한 지를 비교할 필요가 있다. 먼저 윌슨의 경우 사회를 독일 철학자 헤겔(Hegel), 블룬츨리(Bluntschli), 폰 슈타인(von Stein)의 영향을 받아 사회를 유기체

5) 1960년대 중반부터는 비교 및 발전행정을 통하여 미국과 한국의 현실이 다르다는 점을 인식하고, 행정의 한국화 및 토착화를 위하여 연구를 시작하고 한국행정론(1972)을 출간하였다. 1980년 헌법개정 작업에도 참여하였고, 한국의회발전연구회를 설립하여 권위주의 체제 하에서도 의회정치의 발전에 대하여 관심을 기울였다. 1987년 민주화 이후에는 김영삼 정부의 행정쇄신위원회 위원장으로 5년간 역임하면서 행정민주화, 지방자치체 부활, 공직자 재산공개 등 행정개혁에 중심적인 역할을 담당하였다.

(organism)로서 파악하고 있다.

“정부는 단순히 사회의 집행적 기관에 불과하며, 이를 통해 사회의 습관들이 행해지며, 사회의 의지가 실행되고, 사회가 환경에 적응하여 보다 효과적인 삶을 위해 일을 해낼 수 있게 된다...사회는 유기체처럼 오직 진화에 의하여 변화될 수 있으며 혁명은 (사회적) 진화의 대척점이다. 공적 질서는 사회의 속성 속에서 질서가 내재되어 있기 때문에 유지되는 것이다.”(Wilson, 1889. *The State*. p.576)

전통적으로 미국은 무국가성(stateless)을 특징으로 하며, 독일로부터 미국으로 유기체적 국가개념의 이전을 이해하기 위해서는 미국의 무국가성(statelessness)과 독일의 국가성(stateness)을 대조할 필요가 있다(Stillman, 1990; 1997; Rosser, 2010).⁶⁾ 미국은 종교와 사상의 자유를 찾아 이주한 개척자들의 정신을 반영하여 헌법의 초안자들이 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 왕과 같은 일인에 대하여 통치권이 집중되는 국가와 행정조직에 대하여 거부감을 나타내었다(Stillman 1990; 정용덕, 1996). 반면에 독일은 후발 산업국가로서 계몽군주에 의하여 중앙집권적인 관료제를 조직하고 국가를 통하여 개인의 권리보호를 추구하는 국가였으며 국가를 공동의지를 구현하는 일종의 수호자로 간주하였다. 이를 달리 표현하자면 국가와 사회와의 관계에서 미국은 국가 자체에 공동선을 증진하기 위하여 특별한 목적을 부여하지 않고 시민적 자유에 대하여 동의에 의한 제약을 가하는 시민연합(civil association)의 성격을 나타내지만 독일, 프랑스 등의 유럽국가는 사회가 일정한 공동의 목적을 위하여 결합되어 있고 국가는 이러한 목적을 실현하기 위한 목적연합(purposive association)에 해당한다(Oakeshott, 1975:203-5; Spicer, 2002:63-67). 윌슨은 시민연합으로서의 성격이 강한 미국에 사회의 목적을 실현하기 위한 도구로서 국가의 필요성에 대하여 환기를 시킨 것이다. 행정과학이 존재하는 이유는 매일 국가가 해야 할 새로운 일들을 보게 되면 그 다음 일은 어떻게 국가가 그것을 해야 하는 지를 명확하게 보는 것이다(Wilson, 1887).

한편, 박동서 교수도 사회를 끊임없이 변화하는 유기체적 관점에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 행정의 동태적인 변화발전도 불균형이론에 입각할 수밖에 없으며 마찰(conflict), 목적의 변화 등에 초점을 두는 유기체적인 입장과 communication 이론에 초점을 두는 합리적, 기능적 입장 중 행정민주화가 크게 진전되지 못한 한국에서는 유기체적 입장이 보다 적절하다고 본다(박동서, 1967: 61-62). 그리고 사회와 국가와의 관계에서도 사회발전을 국가발전

6) 국가성(stateness)이란 제도적 중앙집권성(institutional centrality)과 같은 국가의 특성을 말하며(Nettl, 1968: 579-589), 국가가 사회에 대하여 효과적으로 개입할 수 있는 제도적 역량 또는 물리적 기능을 통하여 파악할 수 있다(Fukuyama, 2004:8-9).

의 연장선상에 놓고 설명하고 있다. 특히 Almond의 발전이론으로 국가형성-국민형성-참여-배분 등의 4단계의 이론을 수정하여 우리나라에서는 국가형성-국민형성-경제발전-참여-배분의 5단계의 발전이론을 제시하고 이러한 발전의 과정에서 행정의 역할을 강조하였다(Almond and Powell, 1966; 박동서외, 1980:16-17). 박동서 교수가 미국에서 수학한 1950-60년대에는 제2차 세계대전 이후 나치와 파시즘의 전체주의를 경험한 시기여서 미국 학계에서 국가라는 용어의 사용을 금기시하던 때이고 대신에 정치체제(political system)라는 용어를 사용하며 비교연구가 이루어졌다(Dryzek and Dunleavy, 2009:6-7). 따라서, 국가이론에 기반한 설명 보다는 체제이론의 배경 하에서 국가발전이라는 목표를 위하여 발전행정의 기능에 대한 연구가 이루어진 것으로 보인다. 박동서 교수는 국가와 사회를 명확하게 구분하고 있지 않으며, 국가발전 속에 정치, 경제, 사회, 안보, 통일 등의 전반적인 사회발전도 포함하여 사용하고 있다(박동서외, 1980; 박동서, 1994). 발전의 개념을 현재보다 질적인 상태의 향상으로 보는 경우(박동서, 2001:192) 이를 추구하는 행정은 일정한 목표를 가지게 되며 그러한 국가행정은 시민연합으로서의 성격보다는 목적연합으로서 성격이 더 강하게 되는 것이다. 그가 영미국가와 우리나라의 맥락이 다르다는 인식은 바로 이러한 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

결국 두 학자들은 행정연구를 위하여 사회가 유기체적인 성격을 지니고 있으며 이를 실현하는 수단으로서 국가의 중요성을 인정한 점에서는 같다. 다만 그러한 국가성에 대하여 윌슨은 미국의 국가성이 개인의 자유와 권리를 중시하는 시민연합으로서의 성격을 지니고 있지만 이로 인한 비효율을 시정하기 위하여 유럽식의 목적연합적인 국가기능의 필요성을 강조한 것이고 박동서 교수는 한국은 국가와 사회가 분화될 정도로 정치발전이 이루어지지 못했기 때문에 사회 자체도 시민연합으로 볼 수 없을 뿐만 아니라 행정을 통한 국가 나아가 사회발전을 이룩해야 하는 분명한 목표의 제시를 강조하였으므로 목적연합으로서 국가를 강조한 것으로 볼 수 있다. 국가 이론적으로 볼 때 윌슨은 다원주의와 민주주의의 바탕 위에 합리적이고 효율적인 관료제를 도입하는 엘리트주의를 절충적으로 혼합한 것으로 볼 수 있는 반면, 박동서 교수는 국가발전을 선도하는 행정인의 역할을 강조하여 엘리트주의에 보다 중점을 두고 있었으나 사회가 어느 정도 발전단계에 이른 후에는 권력에 대한 통제와 행정민주화를 강조하여 엘리트주의의 기반 위에 다원주의를 강조한 것으로 볼 수 있다.

2) 민주주의와 관료제의 관계: 민주주의의 우위

(1) 윌슨의 행정패러다임과 행정의 민주성

윌슨은 행정관료제와 민주주의에 대하여 어떠한 생각을 지니고 있었는가? 이는 행정 관료제를 어떻게 민주적으로 통제할 것인지의 문제와 관련된다. 윌슨은 미국 헌법에서는 영국

과 달리 집행권과 입법권이 통합되어 있지 못한 것에 대하여 문제를 제기하였다. 19세기 말의 상황에서 미국의 정책결정권은 대통령보다 의회가 지니고 있었으며 이러한 의회정부(congressional government)는 직접적이고 단순하지 못하고, 권위가 분산되어 있으며, 무엇보다도 책임성이 확보되지 못한다는 점을 비판하였다(Wilson, 1885:331-332). 민주적 대의성이 있는 기관임에도 불구하고 대통령이 정책결정에 미치는 영향은 의회에 비하여 미미하였고, 하나의 요리에 수많은 요리사가 존재하는 혼란을 초래한 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 윌슨은 국제적 표준과 이성으로서 유럽식의 중앙집권적 관료제에 관심을 가지게 된 것이다. 이는 대통령에게도 행정을 수행할 수 있는 권한을 부여하고, 의회와 대통령이 협력하여 국정을 수행하는 것으로 제시된다. 이는 영국의 수상에 의한 내각책임제와 비슷한 운영으로서 정책결정과 책임성이 일치되는 것을 의미한다.

그렇다고 하더라도 윌슨에게 있어 관료제의 효율성이 우선적 가치가 되는 것은 아니었다. 프러시아의 행정기술을 가지기 위하여 프러시아의 역사를 따를 필요는 없으며 복잡적이고 체계적으로 되기보다는 자유로운 것이 더 낫다고 한다(Wilson, 1887:207). 윌슨은 미국의 민주주의적 전통과 유럽의 효율적 관료제 간의 조화를 추구한 것으로 볼 수 있다. 또한 행정의 연구는 헌법적인 권한을 어떻게 배분할 것인지와 밀접하게 관련되는데 행정으로 권한을 배분할 경우 신뢰성을 보장할 정도로 명확한 책임의 조건을 설정하는 것이 중요하다고 보았다. 만일 행정재량이 하나의 집권적인 구조로 통제되지 못하고 여러 행위자들에게 분산되어 있으면 불확실성이 발생하게 되고 이를 통하여 무책임한 행정이 이루어지게 되기 때문에 하나의 상급자로 집권화되고 이를 통하여 효율적으로 통제할 필요가 있다는 것이다. 이러한 논리에 따르면 집행권을 담당하는 대통령에게 일차적인 관료제의 통제권을 맡기는 것이 바람직하다는 주장으로 보인다.

또한 행정의 민주적 통제를 위하여 여론(public opinion)의 역할을 중시하지만 결코 모든 영역에서 행정에 개입하는 것이 아니라 권위적인 비판(authoritative critic)의 역할을 담당하여야 한다고 주장하고 있다(Wilson, 1887:214-215). 그에게서 여론(public opinion)은 우선적인 정부의 원칙이기에 모든 실질적인 개혁은 점진적이고 합의에 따라 이루어져야 한다고 보고 있다. 이러한 여론의 성장을 위하여 정치교육이 필요한데 그것은 주로 정부의 일반적 원칙에 대한 확실한 이해를 도모하기 위한 것이 되는 것이 바람직하고, 정부의 행위에 대한 기술을 함양할 필요는 없다고 한다. 결국 윌슨에게 있어 행정은 국민이 선출한 대의기관의 뜻에 따라 효율적으로 사무를 처리하는 것으로서 그것의 통제는 중앙집권적인 단일의 대의기관에 따라 통제되는 것이 바람직하며 여론의 역할은 행정의 세세한 부분까지 개입하지 않는 범위 내에서 권위적인 비판의 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 이를 통하여 행정을 효율적으로 수행하게 되고 국민에 대한 책임성을 확보할 수 있는 것으로 보았다.

(3) 박동서 교수와 행정의 민주성

박동서 교수는 미국과 달리 우리나라는 정치발전이 충분히 이루어지 못한 상황이라는 것을 먼저 지적한다(박동서, 1967; 1994; 1998). 미국은 입법국가를 거치고 행정국가로 나아갔지만 우리나라는 입법국가를 거치지 않고 행정권의 확대가 이루어졌다. 그리고 미국은 사경제가 충분히 발달되어 있지만 한국은 사회의 모든 영역이 저발전되어 있어 우선 발전단계에 따라 국가형성-국민형성-경제발전을 이루고 난 후에 정치발전이 이루어지는 것으로 보고 있다. 따라서 관료제에 대한 민주적 통제에 대하여 그의 인식도 우리 나라의 발전단계에 따라 변화를 보이고 있다. 먼저 우리나라가 경제발전에 매진하던 1960년대에는 행정의 민주성 보다는 합목적성에 보다 비중을 두고 있었다. 정치행정일원론에 따라 행정도 정책결정 기능 담당하며 이를 위하여 무엇보다도 중요한 것은 국가발전 목표에 일치된 정책의 결정이며 너무 지나친 법령에의 고집, 능률화의 고집은 보다 고차적인 합목적성과 목적달성에 저해될 수 있다고 보았다(박동서, 1967: 57). 합목적성과 기획합리성이 강조되는 발전행정체제에서는 국회와 정당의 행정부에 대한 권력관계는 후자 쪽으로 기울어져 있으며 국회의원의 능력이 저하되어 있을 뿐만 아니라 정치자금의 획득도 행정부에 의존하게 된다. 따라서 국회를 통한 행정부에 대한 통제는 취약할 수밖에 없다. 그러나 경제발전이 이루어진 이후부터는 행정의 민주성을 우선적인 가치로 주장하고 있다(박동서, 1994:186; 1998:2-4; 김현구, 2008). 박동서 교수는 권력에 대한 민주적 통제가 선행되지 않으면 권력의 남용, 정경유착 등의 부패문제가 발생하며, 행정능률화도 책임행정도 공정한 가치배분도 이루어지기 어렵다고 본다. 따라서 민주화가 충분히 이루어진 영미와 달리 정치발전이 지체된 한국에서 민주화와 권력에 대한 통제 없이 관리상의 효율성만을 우선적으로 추구할 경우 정책실패가 발생할 것이라고 주장하였다(박동서, 1992; 1994; 1998). 이에 따라 한국행정의 우선순위도 민주성, 효과성, 능률성, 합법성 순으로 이루어져야 한다고 보았다(박동서, 2001). 행정의 민주화를 위해서는 정치민주화가 선행되어야 하며 무엇보다 사회경제수준의 성장에 따라 교육과 사회화과정을 통하여 일반 국민의 의식과 가치관이 변화되고 민에 의한 정치·행정의 참여를 강조하고 있다(박동서, 1994:57-58).

“정치행정의 민주화라는 것은 기본적으로 우리 국민의 교육내용과 수준, 자본주의 경제 질서와 발전, 중산층의 형성을 통한 영향력 향상과 민권의 신장을 통해서 정치의 민주화가 선행되고 이에 이어 행정의 민주화가 뒤따른다고 하는 것이다. 따라서 행정의 민주화를 위해서는 정치권력에 대한 통제가 민에 의하여 선행되어야 하며 이러한 것이 우리의 지난 역사에서 증명되고 있다고 하겠다.”(박동서, 1994, 한국행정의 연구, p.78).

구체적인 행정민주화의 방법으로 첫째, 민권이 관권보다 강하게 될 수 있도록 선거, 정당, 공천제, 고비용 정치, 국회 회의의 공개 및 집단 토론 신장, 정치제도의 개선, 둘째, 행정부의 권력 남용 억제장치 마련(권력기관장에 대한 인사청문회, 옴브즈만, 정보공개와 행정절차 등), 셋째, 조직개편 위주의 행정개혁 대신에 업무량 평가를 통해 복지확대 및 서비스 기능의 조장 등 기능중심의 행정개혁, 넷째, 전문직업인, 시민단체, 이익단체 및 언론인 등 민이 주도하는 개혁 등을 제시하고 있다(박동서, 1998:7-8). 행정 민주성의 확보에 대하여 윌슨과 박동서 교수 모두 정치적 대의기관의 우위를 인정하고 있으며, 여론에 의한 행정통제도 강조하고 있다.

3) 방법론적 유사성

행정연구의 방법과 관련하여 윌슨은 행정은 정치학의 다른 어떤 분야보다도 역사적 및 비교적(historical and comparative) 연구가 적합한 분야라고 설명하고 있다(Wilson, 1887: 218-9). 왜냐하면 정치와 행정은 구분되기 때문에 행정을 연구하기 위하여 외국의 헌법적 또는 정치적 원칙들을 살펴볼 필요까지는 없기 때문이다. 또한 비교연구는 민주적 국가는 비민주적인 국가와 근본적으로 다른 기반 위에 존재한다는 오해를 불식시킬 수 있게 된다고 한다. 즉, 비교연구를 통하여 좋은 행정의 구조적 유사성(structural likeness)을 발견할 수 있게 이를 다른 나라에 전파할 수 있게 된다. 실제로 윌슨은 국가론(The State)에 관한 그의 저술에서 국가의 기원을 고대 씨족사회로부터 근대까지 역사적으로 분석하고 있으며, 프랑스, 독일, 스위스, 오스트리아-헝가리, 스웨덴-노르웨이, 영국, 미국의 정부를 비교하고 있다(Wilson, 1882). 비교 및 역사적 분석을 통하여 관점의 일반적인 명료성을 얻을 수 있고, 조직이나 방법에서 광범한 일치성이 발견되면 역사나 민족적 특성에서 기인하는 차이를 추적하는 것이 더 쉬울 것으로 보고 있다. 비교연구를 통한 일치성은 공통된 경험과 교훈을 얻을 수 있게 되고 유용한 보편된 규칙을 얻거나 때로는 모방할 수도 있게 되는 것이다. 이러한 윌슨의 비교행정에 관한 노력은 그 후 냉전시대에 미국적 관리기술을 신생국에 전파시키기 위한 비교행정 및 발전행정 연구의 기초가 된다.

박동서 교수의 행정연구 방법도 기본적으로 역사-비교적 방법을 기초로 하고 있다고 볼 수 있다. 역사적 연구방법은 행정의 과거, 현재, 장래에 걸친 동태적 변화, 발전을 연구하는 것이다(박동서, 1967:58). 그러나 엄밀히 말해서 역사적 연구방법은 시간적 방법과 구별되는데 전자는 과거에서 현재까지 생성과정에 초점을 두지만 후자는 과거에만 치중하는 것이 아니고 현재 장래에 걸친 변화까지도 보는 것으로 차이가 있다고 하며 사회과학으로의 행정학은 시간적 접근방법에 보다 가깝다고 한다. 이러한 역사적-시간적 연구방법을 적용하여 조선시대-일제 강점기-해방 이후에 관한 인사행정제도의 변화에 관한 학위 논문을 작성하였

을 뿐만 아니라(박동서, 1962) 한국행정론도 한국 행정의 역사적 변화에 초점을 맞추고 있다(박동서, 2001). 또한 비교방법은 실험이 곤란한 사회과학에서 과학화를 위한 최선의 방법으로 제시되고 있다(박동서, 1967:59). 이러한 역사적-비교적 방법을 통하여 외국 제도를 무분별하게 수용하는 오류를 방지할 수 있고, 한국행정의 토착화에도 기여를 할 수 있는 것으로 보았다.

4. 윌슨과 박동서 행정이론의 차이점

1) 맥락에 대한 인식

행정연구의 시작에 대한 연구에서 윌슨이 19세기 말의 상황에서 미국 행정이 처한 정치-사회적 맥락과 박동서 교수가 1950년대 중반 이후 한국 행정이 처한 정치-사회적 맥락을 각각 어떻게 평가하였는지를 비교하고자 한다. 윌슨은 주요 국가의 헌정 역사를 판단할 때 정부는 3단계를 거쳐서 발전하며 첫째 단계로 행정이 절대군주에게 예속된 절대적 통치자의 시기, 둘째 단계로 절대군주를 폐지하기 위한 헌법이 고안되고 대중의 통제로 대체되는 시기로서 고차원적 관심을 위해 행정이 무시되는 단계, 셋째 단계로 주권적 국민이 그들에게 수권한 헌법 하에서 행정을 발전시키는 단계를 제시하고 있다(Wilson, 1887:204). 영국과 미국은 이러한 단계를 거친 국가로서 행정발전의 역사가 아니라 입법적 감시의 역사이며, 정부조직이 진보하는 역사가 아니라 입법과 정치적 비판이 진보하는 역사였다고 한다. 그러나 19세기 말에는 헌법을 만드는(to frame a constitution) 문제보다 오히려 헌법을 어떻게 운영하는지가(to run a constitution) 중요한 문제로 부각된 것이다. 당시 윌슨은 미국이 행정발전을 이루어야 하는 상황임에도 계속적으로 비판만 하는 상황으로 보고 있었다. 1890년대가 되어 미국은 더 이상 개척할 경계(frontier)가 사라졌으며 연방정부의 권한이 강화되기 시작하고, 마치 실들을 짜서 하나의 옷으로 만드는 것과 같이 국가가 형성되는 것이 누구에게나 인식될 수 있었다(Wilson, 1908:47-48).

미국 행정에서 효율적인 관료제가 도입되는 것이 지체된 이유는 미국의 헌법적 전통에 기인하는 것으로 무국가성(statelessness)을 특징으로 한다(Stillman 1990; 정용덕, 1996a; Rutgers, 2001). 미국의 행정이론은 단일한 행정모델과 권력의 집중화를 거부하는 무국가성의 전통으로 특징되지만 유럽의 행정이론은 국가적 제도, 법, 일반적 이익, 사회 복지로 특징되는 국가성(stateness)으로 표현된다(Stillman, 1990). 미국 헌법의 기초자들은 유럽의 절대왕정으로부터 종교의 자유를 찾아 신대륙으로 이주한 사람들로서 권력이 집중되는 것에 대하여 반감을 가지고 있었으며 Montesquieu의 권력분립 사상의 영향을 받아 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 의회와 행정부, 사법부로 권한을 분산시켜 견제와 균형을 이루어지

도록 하였으며 연방제를 통하여 각 주의 자치권을 인정하였다. 이러한 헌법체제는 미국에서 대통령이 아닌 의회정부를 형성하게 하였으며 행정부를 통한 국가의 성장을 의도적으로 외면해왔다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 미국에서 산업화가 본격적으로 진행되고 사회문제가 복잡해짐에 따라 의회정부로는 문제를 제대로 해결할 수 없는 한계에 부딪히고 책임의 소재를 명확하게 함으로써 행정 효율성의 확보가 요구되었다(Wilson, 1885:294-296). 윌슨은 미국 헌법의 초안들이 몽테스키외(Montesquieu)의 엄격한 권력분립 이론을 기계적으로 적용함으로써 정부라는 살아있는 유기체의 기관으로서 대통령과 의회 간의 친밀성과 협력을 곤란하게 하였으며 책임성을 모호하게 하고 효율성을 손상시켰다고 비판한다(Wilson, 1908:56-57; Link, 1966:51-52). 권력의 분립은 과거의 비민주적 국가에서는 적절하였지만 대중 지배가 확립된 현 상황에서는 개인의 자유의 보호는 더 이상 문제가 아니고 오히려 해로운 무정부주의가 문제가 되었다(Kirwan, 1977:329). 윌슨은 미국의 당시 상황을 민주주의가 충분히 확립되어 정치발전이 이루어졌다고 생각하였으며 정치발전이 이루어진 민주국가에서는 유럽의 좋은 행정을 기술적으로 도입하여도 충분히 정치적으로 통제가 가능할 것이라고 판단하였고, 대통령을 정점으로 하는 계층제적 관료제를 발전시킬 것을 제안한 것이다.

박동서 교수가 한국적 맥락을 바라보는 관점은 한국의 발전단계에 따라 수정되지만 기본적으로 영미의 발전단계와는 다르다는 점을 인식하고 있었다. 영미에서는 자본주의의 발달로 인한 사회문제에 대응하기 위한 행정기능의 확대와 복수정당의 경쟁으로 인한 책임정치가 행정연구의 주요 원인이었다면 한국의 경우는 6·25전쟁과 남북대립으로 인한 군인과 경찰의 확대, 1960년대 경제발전을 위한 행정기능의 확대에 기인하며 영미와 달리 행정학이 자율적으로 연구되지 못하고 외생적으로 미국에 의하여 도입되었다고 판단하고 있다(박동서, 1967:51). 행정학 연구가 시작되는 1950년 후반의 상황에 대해서도 조선시대의 비합리적인 가산적 관료제의 전통이 남아 있는 상황에서 일제 강점기에 합법성위주의 관료제의 지배를 받았으나 제대로 된 과학적 행정관리를 경험하지 못하였고 해방이 된 후에 남은 것은 바로 조선시대의 전근대적인 관료제의 영향만이 남아 있는 상황에서 국가발전을 이룩해야 하는 어려운 상황에 놓여 있다고 평가한다(박동서, 1961:229-237). 초기에는 국가형성-국민형성-경제발전을 효율적으로 달성하기 위하여 국가주도의 행정관료제의 성장을 역설하였으나 경제발전이 어느 정도 이루어진 이후에는 참여와 분배의 문제를 강조하고 정치발전과 행정민주화가 우선될 것을 강조한다.⁷⁾ 정치와 행정의 민주화와 관련해서는 영미의 경우는 처음

7) 한국의 발전과정에 대해서는 국가형성기, 산업화기, 민주화의 3단계로 나누는 것이 일반적이나, 민주화를 보다 세분하여 민주화 1기, 민주화 2기(공고화)로 구분하기도 하고, 국가 건설기(1945-1970), 경제 발전기(1970-1990), 정치 민주기(1990-2010), 문화 복지기(2010-현재)로 나누기도 한다(이대희, 2013).

부터 민과 사회의 주도로 민주화를 이루었지만 일본과 독일은 국가주도로 산업화, 교육발전을 기하면서 궁극적으로 민주화, 자유경제체제로 나간 나라들로 평가하면서 우리나라도 후자의 방식을 택했으며 단시간에 이를 달성한 것으로 보고 있다. 이러한 성공의 원인으로는 민주교육을 통하여 인력을 양성하고 이를 토대로 경제발전을 자본주의 방식으로 이룩한 결과 정치발전으로 유도된 것으로 평가하고 있다(박동서, 1994:77). 또한 행정모델을 선진민주국, 공산국 및 신생국으로 나누어 비교하는 경우 서구의 선진민주국은 기독교 전통을 바탕으로 정치, 경제, 사회가 선진화되어 시민참여가 커지고 산업화가 이루어진 후에 행정능률화가 이루어졌고 공산권은 행정의 범위가 넓지만 행정능률화는 이루어지지 못했고, 한국을 포함한 신생국은 정치발전이 뒤처지고 사영역이 취약할 뿐만 아니라 정부에 의한 공공영역이 상대적으로 큼에 불구하고 능률화도 이루어지지 못하였다고 평가하고 있다. 그 결과 정치, 경제 및 사회의 발전이 없이 행정능률화는 이루어질 수 없음을 밝히고 있다(박동서 교수 유고집간행위원회, 2008: 147). 이러한 한국적 맥락의 특수성을 강조하기 때문에 1990년대부터 시작된 신자유주의에 의한 신공공관리론적 행정개혁에 대해서 우리나라의 맥락과 발전 경로에 부합하지 않는 것이라고 비판하면서 영미의 맥락에 따라 이루어진 시장중심의 행정개혁을 무비판적으로 수용할 것이 아니라 우선 정치와 행정민주화에 주력하고 이를 통하여 복지와 분배의 확대에 노력하여야 한다고 제시하였다(박동서, 1994; 1998). 미국과 달리 한국은 조선시대부터 중앙집권적인 전통과 관료권이 강했으며 초기에는 정치, 경제, 사회 모든 면에서 뒤처져 있는 현실 속에서 행정을 국가발전의 역군으로 적극 활용하였으며 강한 국가성을 특징으로 한다고 할 수 있다. 무국가성 자체를 경험하지 못한 국가에서 경제발전을 통하여 국가기능의 더욱 확대되자 행정권의 강화에 대한 부작용이 문제되어 행정의 민주화를 통하여 지나치게 강한 국가성을 완화시키는 것이 중요한 문제가 되었다고 볼 수 있다. 즉, 미국에서는 무국가성이 행정발전에 장애를 초래하였다면 한국에서는 경제발전 이후 지나치게 강한 국가성에 대한 문제를 제기한 것이다.

2) 정치와 행정의 관계

흔히들 윌슨은 정치-행정이원론에 기반을 두고 있다고 평가하고 있다(Riggs, 1965; Ostrom, 1971; Waldo, 1980; 박동서, 2001:137-8; 정용덕, 2001:668; 정정길, 2000:48; 이종수, 윤영진 외, 1997:26). 윌슨이 정치-행정이원론을 택하고 있다고 보는 경우 분명히 정치-행정 일원론을 택하고 있는 박동서 교수와 차이가 난다(박동서, 2001:147). 그러나 윌슨의 정치-행정이원론에 대해서는 미국에서도 여러 학자들 간에도 논란이 있으며 윌슨의 저술에서 모호한 부분이기도 하다(Kirwan, 1977; Van Riper, 1984; 1990. 김성기(역), 2007; Rosenbloom, 2008; Waldo, 1980; Hoffman, 2002; Overeem, 2005; Rosser, 2010). 정치-행정이원론에는 여러

가지 의미가 담겨 있는데 그 중의 하나는 정치와 행정이 분리되어야 하는 지 여부와 다른 하나는 정치적인 기능을 정책결정(policy making)으로 보고 행정도 이러한 기능을 행사할 수 있는 지 여부에 관한 것이다. 먼저, 윌슨의 저작들을 통해서 그가 이 문제에 대하여 어떤 생각을 가지고 있는지를 확인할 필요가 있다. 행정연구의 주제와 대상에 대하여 윌슨은 「행정의 연구」에서 다음과 같이 주장하고 있다.

“행정 분야는 경영(business)의 영역이다. 행정은 투쟁적인 정치와 논쟁적인 헌법 연구와는 구별되며 단순히 기술적인 측면에서 정치적 생활의 일부가 될 뿐이다....행정은 정치의 적절한 범위 밖에 있어야 한다. 행정적인 문제는 정치적 문제가 아니다. 정치가 행정의 업무를 정한다고 하더라도 정치가 행정의 공직을 조작함으로써 행정이 고통을 겪어서는 아니된다.” (Wilson, 1887: 209-210).

이를 통해 윌슨은 행정으로부터 정치를 분리시켜야 한다는 주장을 하고 있음을 알 수 있다. 윌슨의 정치-행정이원론을 제대로 이해하기 위해서는 그가 정의하는 정치의 개념을 먼저 파악하여야 한다. 그는 독일 정치학자인 블룬츨리(Bluntschli)가 행정을 정치와 법으로부터 분리시켜야 한다는 주장에는 동조하지만 그 근거로 내세운 기준의 모호성에 대하여 비판하면서 정치(politics)와 행정(administration)의 문제를 헌법적인(constitutional) 것과 행정적인 것으로 재정의하면서 비교하고 있다. 즉, 정치는 바로 헌법적인 문제로서 (개인의 자유와 권리와 관련된) 헌법적 원칙에 필수불가결한 정부의 조정과 관련된 것이라면 행정은 광범위하게 변화될 수 있는 편리성에 따른 목적들을 위한 도구적인 것이라고 한다(Wilson, 1887:211). 여기서 윌슨은 정치적인 문제를 헌법적인 문제로 본 것이다. 그러나 실제에서는 행정의 많은 부분이 익명으로 행해지며 정치적 관리 그리고 헌법적 원칙들과 섞여 있다. 윌슨에게서 정치란 헌법과 사회과학으로서 정치가 혼합되어 있는 것이다.⁸⁾ 정치와 행정의 관계를 설명하면서 윌슨은 헌법과 행정을 구분하는 기준을 제시하였으며, 여기서 헌법은 정치의 영역을 말하는 것으로 이해된다. 행정은 공법(public law)의 세부적이고 체계적인 집행이며 일반법(general law)의 특정한 적용인 반면에 이러한 것들을 지휘하는 일반법은 행정의 영역 밖에 있는 것으로 본다. 이러한 의미에서 윌슨은 행정(administration)을 순수한 집행기능을 좁게 이해하였으며 그러한 의미에서 정치-행정이원론을 제시한 것이다. 한편, 윌슨은 정책결정이 라는 측면에서는 행정의 재량을 인정하고 있고 이는 정치-행정이원론에 가까운 것이다.

“의지(Will)와 이에 응답하는 행위(Deed)는 명확하게 구별되지 않는데 그것은 행정가도

8) 그 당시 미국의 정치학과에서는 헌법과 정부를 함께 강의하였다. 현재 미국의 로스쿨에서도 헌법과 정치를 함께 강의하는 경우가 많다.

업무를 수행하는데 있어 수단 선택에서는(in the choice of means) 그 자신의 의지를 가져야 하고, 또한 가지고 있기 때문이다. 행정가는 결코 단순한 수동적 도구(passive instrument)가 아니며, 되어서는 안된다고 한다.(Wilson, 1887:212).”

정책결정에 대하여 복수의 대안에 대한 선택이라는 관점에서 보면 행정도 일정한 부분에서 정책결정을 담당하고 있음을 인정하고 있는 것이다. 윌슨은 의회정부론(1885)에서 의회와 행정부간의 협력적 관계를 중시하고, 독일의 블룬츨리의 영향을 받은 정치-행정이원론도 독일어 번역의 오류에서 비롯된 것이며, 그 후 다른 저술에서 윌슨은 행정에 정책결정권을 인정하고 정치와 행정의 명확한 분리에는 반대하는 입장이었다(Kirwan, 1977; Miewald, 1984; Martin, 1988).⁹⁾ 결국 윌슨은 행정으로부터 당파적인 정치를 제거하려고 했지만 정치로부터 행정을 제거하려고 한 것은 아니라고 할 수 있다(Overeem, 2005:317). 실제로 미국에서 윌슨의 정치행정이원론의 통설(politics and administration dichotomy orthodoxy)이 형성된 것은 1920-30년대 화이트(D. White), 굴릭(Luther Gulick) 등의 학자들에 의한 것이다(Rosenbloom, 2008; 57-60; Van Riper, 1984; Sager and Rosser, 2009). 따라서 정책결정(의사결정)이라는 측면에서 윌슨은 행정도 정책결정 권한을 가지고 있음을 제시하고 있으며, 정치의 핵심이 정책결정에 있고 윌슨이 정치와 행정이 구분되어야 한다고 주장했기 때문에 윌슨의 정치-행정 이원론이 행정에 정책결정권을 부여하지 않았다고 판단하는 것은 지나친 단순화에 의한 오류라 할 수 있다.

한편, 박동서 교수는 윌슨이 당시의 미국 상황에서 엽관계의 폐해로부터 행정의 독자성을 확보하기 위하여 정치행정이원론을 주장하게 된 것으로 파악하며, 저명한 정치학도로서 그가 행정이 전연 정치와 무관하여 독립·분립되어야 한다는 것을 진지하게 믿었으리라 생각하지 않는다고 한다(박동서, 2001:137-8). 그리고 이러한 정치행정 이원론에 대하여 선진국에서는 물론 한국에서는 더욱 현실적합성이 없는 것이라고 평가하고 있다(박동서 교수 유고집간 행위위원회, 2008: 149-150). 선진국에서도 모두 행정국가화되어 있어 정책결정기능까지도 행정이 크게 관여하고 있고 한국의 경우에는 입법기관이 기능이 취약해 정책결정기능을 거의 행정기관에서 해왔기 때문이라고 한다. 정치행정이원론에 의해서 정치와 행정의 관계를 보아야 할 이유에 대하여 첫째, 정치나 행정은 정치권력이 뒷받침되어야 하고, 행정은 광의의 정치과정 중의 일부인 산출기능에 해당하며, 집행과정 속에서도 광범위한 재량이 존재하기

9) 윌슨이 근거로 제시하는 블룬츨리의 저서 현대국가론: 학문으로의 정치(Lehre von Modernen Stat, Politik als Wissenschaft, 1876)를 보면 블룬츨리 법과 정치의 구분을 설명하면서 의지와 행위의 심리적 구분을 적용하였지만 "대부분의 행정행위는 법의 의지의 단순한 적용이 아니라 행정공무원의 의지에 의한 행위이다. 법은 행정의 특정한 부분까지 미리 정할 수 없으며 적당한 것에 대하여 행정공무원의 고려와 선택을 필요로 한다."고 기술하고 있다(Kirwan, 1977: 331).

때문에 여기에 정치의 의미가 내포되어 있고, 실제로 공무원이 입법사항까지 다루고 있다는 점에서 정치행정일원론이 타당하다고 한다(박동서, 1967: 46). 한국에서는 정부가 법안제출권을 보유하고 있으며, 의회에서의 입법이 정부가 제출한 법안을 중심으로 이루어지고 있고, 예산안에 있어서도 정부가 편성권을 행사할 수 있다. 1960-70년대 발전행정의 과정에서는 행정 주도의 정치행정일원론이 지배를 하였으나 행정권의 강화로 국민의 자유와 권리가 억압되자 행정우위의 일원론에 반대하게 되고 정치발전의 중요성을 강조하게 된다. 따라서 정치-행정의 관계를 일원론적 관점에서 보는 것이 옳으나 우리는 영미의 경우와 반대로 앞으로 정치기능의 활성화를 통하여 행정권의 비대화를 통제하면서 정치는 행정에 대하여 정책 지도를 권위있게 수행하게 되는 것을 바람직한 방향으로 제시하고 있다(박동서, 2001:147). 그렇다고 해서 과거의 영미에서의 입법국가와 같은 정치와 행정의 관계는 우리나라에서는 불가능하며 최대한도가 정치권에서 국정의 기본적인 정책지도를 담당하고 행정이 이를 저항감없이 받아들이는 관계를 이룩할 것을 권고한다(박동서, 1994:150)

이에 따라 박동서 교수는 정치행정일원론에 바탕을 두고 행정을 관리적 입장에서 구분한 이른바 POSDCORB로는 한국의 행정현상을 적실성있게 설명할 수 없음을 인식하고 그 대신에 목표와 정책결정을 새로운 변수로 명시적으로 도입하여 목표, 정책결정, 기획, 조직화, 동작화, 평가 및 시정조치의 행정의 7대 과정을 제시한 것이다. 발전행정에서 행정이 목표와 정책결정을 담당하는 것을 인정함으로써 정치-행정일원론에 근거한 한국적 행정과정론인 것이다. 박동서 교수도 윌슨이 정치-행정일원론을 주장하게 된 것은 그 당시 미국의 엽관제라는 특수한 상황을 염두에 둔 것으로 판단하고 있고, 정치와 행정 분리 여부와 행정의 정책결정권 인정 여부 모두에서 정치행정일원론을 채택하고 있는 것으로 보인다.

3) 외국행정의 수용

윌슨은 헌법과 의회정치 쪽으로는 영국의 Walter Bagehot의 입헌주의 사상에 영향을 받았지만 국가와 행정 분야에서는 독일의 Hegel 법철학과 Bluntschli, Lorenz von Stein 등의 국가학에 영향을 많이 받았다(Van Riper, 1990. 김성기(역), 2007; Sager and Rosser, 2009; Rosser, 2010). 또한 좋은 정부라는 의미에서 행정기능은 유형하고 효율적이어야 하며, 강한 구조적 유사성(structural likeness)이 있다고 판단하고 있다(Wilson, 1887: 218). 그래서 외국의 행정기능 중 좋은 측면만을 취사선택하면 충분히 이전이 가능하다는 것이다.¹⁰⁾ 그러나, 행정과학은 유럽대륙 국가의 산물이며 프랑스와 독일 등 중앙집권적인 단일한 국가의 필요에 의하여 개발된 것이기 때문에 복잡하고 다양한 형태의 국가인 미국에 적용되기 위해서는 변형

10) 그러나 오스트롬은 좋은 행정의 구조적 유사성(structural likeness)이라는 것은 존재하지 않는다고 비판한다(Ostrom, 1974:100-102) .

이 필요했다. 미국은 연방제에 따라 자치정부적인 특성이 강하고 절대군주제에 저항한 민주적인 전통이 지배하였기 때문에 중앙집권적 국가에 대해서는 거부감이 존재하고 있었다. 따라서 유럽의 행정과학을 언어뿐만 아니라 원칙과 목표까지를 포함하여 근본적으로 미국화(Americanize)할 필요가 있었다(Wilson, 1887:202). 그 방법은 유럽식 행정과학이 미국의 헌법을 제대로 이해하고, 관료제에 대한 열광을 제거하며, 자유로운 미국식 공기를 많이 흡입하도록 하는 것이다. 외국의 행정을 그대로 이식하는 것이 아니라 이용 가능한 것을 부분적으로 수용하는 것이 필요하다. 즉, 외국행정(특히, 독일과 프랑스의 행정)을 미국 헌법을 통하여 걸러내고 비판이라는 약한 불을 통해서 외국적인 가스들을 증류시켜야 하였다. 그 결과 미국의 민주정치의 이념을 포기하지 않더라도 행정이 민주정치를 편리하게 실현하는 수단이 될 수 있는 것이다. 윌슨은 결국 미국 민주정치의 이념을 우선적인 가치로 추구하면서 외국 행정을 수단적으로 도입한 것으로 볼 수 있다. 그리고 도입방법에서도 실용성을 중시하고 있다. 교조적인 장치들은 검증된 실행을 위하여 연기되어야 하고, 결론적인 경험으로 입증된 장치와 미국적 습관에 잘 맞는 것들은 이론적 완성이 없더라도 도입되어야 한다고 강조하고 있다. 미국식 행정은 권력의 중앙집권화(centralization of power)가 아니라 상호 관용하는 권력을 배분하는 광범위한 연합이며, 상호 존중하는 평등과 복종 속에서 공동의 목적을 추구하기 위한 정부들의 결합으로 보고 있다(Wilson, 1887:221-2).

박동서 교수도 한국행정의 발전을 위하여 외국행정으로부터 장점을 수용하여야 한다는 점에서는 공감하고 있다. 즉, Wilson이 제시한 행정관리와 기술의 구조적 유사성에 의거하여 효율적인 행정을 위하여 가치중립적인 관리기술로서의 관료제를 적극적으로 도입할 수 있음을 인정하고 있다(박동서외, 1980:140). 그러나 1950-60년대 냉전 상황에서 미국의 기술원조계획에 따라 미국 행정이론이 신생국에 적용되었지만 실제 적용한 결과는 예상과는 상당히 다르다는 것을 인식하게 되었고, 이른 바 적실성의 기준(Criteria of Relevance)의 문제가 제기된 것이다 (Riggs, 1965:73-4). 이에 따라 박동서 교수도 1960년대 후반부터 외국의 이론을 수입하는데 급급하지 말고 한국이 발전해 온 역사와 맥락을 통찰함으로써 적실성 있는 고유의 행정학을 수립할 필요성을 역설하고 있다(박동서, 1967; 1994: 88).

“한반도가 남북으로 다른 체제로 갈라져, 이와 같은 과정과 경로로 겪게 된 주요인은... 우리의 경우 따르거나 또는 수입할 선행모형이 없었거나 또는 잘못 수입된 것이다. 선행모형이 없었다고 하는 것은 우리와 같은 정치, 경제, 사회체제를 과거의 선진국의 발전도상에서 발전할 수 없었다는 것이다. 왜냐하면 영미, 일본, 공산국(소련)의 경우 우리와 다르기 때문이다. 또한 잘못 도입되었다고 하는 것은 영미와 같이 정부가 개입할 필요 없이 경제가 발전할 수 있게 되어 있지도 않았으며 또한 참여가 처음부터 광범하게 이루어

질 수도 없는 입장에 있었는데, 이미 경제발전과 국민형성을 고도로 이룩하면서 참여가 이루어져 간 영미형을 덮어놓고 그대로 모방했기 때문이다(박동서외, 1980. 발전행정론. p.32.)."

또한 1990년대에 신자유주의적 신공공관리론에 의한 소정부화 전략에 대해서도 우리나라의 역사와 문화, 발전단계의 측면에서 영미와 상당한 차이가 있으므로 그들의 것을 그대로 받아들이는 오류를 범하지 말고 역사적, 비교적 접근을 함과 동시에 현재의 발전단계에 비추어 관리기술면의 능률화나 소정부화보다는 행정권력, 민주화 위주로 접근하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였다(박동서, 1998:8).

4) 관료제의 성질

윌슨과 박동서 교수 모두 관료제의 중요성에 대하여 관심을 가지고 있었지만 그들이 각 제시하는 관료제의 성질에서는 차이가 있다. 우선 윌슨은 미국의 행정이 업관제의 폐해에 휩싸여 있고, 미숙할 뿐만 아니라 부패에 물들어 있다고 생각했다.

“도시정부의 해로운 분위기, 주 정부의 왜곡된 비밀, 혼란, 무사안일, 워싱턴 중앙정부에서 계속 일어나는 부패들이 좋은 행정을 구성하는 어떤 분명한 생각들도 여태까지는 미국에서 통용된다고 믿기 어렵게 하였다(Wilson, 1887:201).”

이를 개혁하기 위하여 윌슨은 미국의 민주주의의 이상에 유럽식 중앙집권제적 관료제를 결합하고자 하였으며, 관료제의 이상으로 책임성(responsibility)과 효율성(efficiency)을 제시하였다(Knott and Miller, 1987:38-42). 구체적으로 훈련된 실적주의(trained meritocracy), 계층제(hierarchy), 규칙에 의한 행정(administration by rule), 조직적 전문화(organizational specialization), 단순성과 명확한 책임성(simplicity and clear-cut responsibility)을 특징으로 하는 고전적인 미국 관료제를 형성하게 된 것이다. 이러한 관료제의 특징은 독일의 막스 베버(Max Weber)의 합리적 관료제와 상당히 유사한 것이며, 미국 행정에서 고전적인 패러다임을 형성하였다(Ostrom, 1974; Knott and Miller, 1987; Martin, 1988). 권력이 분산되면 책임성의 확보가 어렵기 때문에 윌슨은 권한의 집중화를 강조하였고, 최고의사결정권자를 민주적으로 선출함으로써 관료제를 효과적으로 통제할 수 있다고 생각하였다. 그러나 윌슨의 관료제는 합리성에 근거한 기계적 관료제가 아니라 관료제의 유기적 성장을 보다 강조하였으며, 제대로 훈련이 되고 도덕적으로 엄격한 공직자들이 자신의 이기적인 생각을 통제함으로써 공동체의 의지를 수행할 수 있게 하는 것에 관심이 있었고 정치적인 이기심으로부터 행정

을 분리하는 것을 더 강조하였다는 견해도 있다(Sager and Rosser, 2009:1136-7). 즉, 윌슨은 여론을 향상을 통한 민주주의를 발전시키기 위하여 정부의 기구(apparatus of government)로서 좋은 관료들이 필요하고, 공직자들이 특별한 교육훈련, 조직과 계층제 속에서 완고한 형식주의로 흐르지 않고, 여론에 민감한 자유주의적인 공직이 되도록 하여야 하며, 좋은 공직 행태는 바로 정부의 정책에 대한 지속적이고 열렬한 충성이라고 한다(Wilson, 1887:216-217). 이를 통하여 윌슨의 관료제는 미국식 발전형 관료제의 원형으로 평가할 수도 있다. 윌슨은 역사와 사회의 발전에 관하여 신념을 지니고 있었는데, 역사의 긴 측정에 의하여 평가할 때 발전의 경로는 두드러지게 일관성이 있었다고 하며(Wilson, 1892:592), 앞에서 살펴본 바와 같이 국가의 발전단계를 절대군주-헌법형성-행정발전의 3단계로 나누어 설명하고 있다(Wilson, 1887). 이처럼 사회의 유기체적 변화를 가정하고 이를 위한 기관으로서 행정을 중시하기 때문에 행정은 창의적이고 발전지향적인 속성을 지니게 된다. 다만 이를 인정하더라도 관료제는 정치적인 영역의 지시에 따라 집행적인 업무를 담당한다는 점에서 행정우위의 발전관료제와는 구별된다.

한편, 박동서 교수는 다양한 형태의 관료제가 존재할 수 있음을 전제로 한국의 관료제는 조선시대의 전근대적인 가산적 관료제, 베버의 근대적 합법적 관료제, 인간관계론적 관료제, 발전적 관료제, 정보화 관료제 등의 다양한 관료제가 혼재되어 있다고 평가한다(박동서, 1994:258-260; 2001:310-318). 이는 전대근적 요소와 근대적 요소가 혼재되어 있는 프리즘 사회의 모습을 나타내는 것과 같다(Riggs, 1963). 한국 관료제의 특징도 사회경제적 변화에 따라 함께 변화해오고 있는데 조선시대에는 전통과 사인적 지배를 특징으로 하는 가산적 관료제가 주를 이루었고, 일제강점기에는 베버의 근대적 관료제가 도입됨에 따라 가산적 관료제는 많이 축소되었으며, 해방 이후부터 1960년대 박정희 정부가 들어서기 전까지는 근대적 관료제가 축소되고 가산적 관료제가 다시 증가하다가 1960년대 경제발전 과정을 거치면서 가산적 관료제는 다시 줄어들기 시작하고, 근대적 관료제와 발전적 관료제가 증가하기 시작하였으며, 경쟁과 생산성을 강조하는 인간관계적 관료제도 미국의 과학적 관리론의 영향으로 1950년대 이후부터 증가하기 시작하였으며, 1990년대 이후에는 발전적 관료제는 정체되지만 정보화 관료제가 급격하게 성장하고 있다고 보고 있다(박동서, 2001:318). 특히, 박동서 교수는 발전적 관료제에 주목하면서 Weber의 합리적 관료제는 통제·법질서의 유지 또는 이미 부여된 임무의 기계적·능률적 집행에 중점을 두는 반면 발전적 관료제는 이러한 것들을 2차적인 것으로 생각하고 관료제 자체가 발전을 위한 지원기능을 담당하므로 통제위주의 관료제와는 상극이 될 수 있다고 한다. 발전적 관료제의 주요 특징으로 첫째, 조직목표에 대한 일체감을 위하여 관료들의 참여를 강조하고, 둘째, 조직 내의 상하 계층 간의 쌍방향적 의사소통이 잘 이루어지며, 셋째, 관료들이 자율성을 갖고 창의력을 충분히 발휘할 수

있고, 셋째, 관료들이 환경을 언제나 주시하며 이에 예민하게 적응하고 변동을 적극적으로 유도하는 것을 제시한다(박동서, 1971:132-3). 이러한 발전행정적 관료제는 정치우위 하에 관리적 측면에서 효율성을 추구하는 월슨 행정패러다임과는 구별되는 것으로 행정우위 하에 정치행정일원론을 전제로 한 것이다. 이러한 행정권의 강화가 민주주의를 후퇴시키는 결과를 낳게 되고, 1987년 민주화 이후에는 정치발전이 없이 국가발전의 성과를 제대로 달성할 수 없는 한계에 도달하게 되자 행정의 민주화를 강조하게 된다. 이를 위해서는 정치민주화가 선행되어야 하고, 구성원들의 참여, 하의상달, 계층간의 권력 분권 등을 통하여 구성원의 지혜나 정보가 민의나 공익을 위하여 활용될 수 있는 체제가 될 것을 제안하고 있다(박동서, 2001:321). 그러나 행정민주화를 통하여 기존의 행정부 우위의 정치-행정일원론적 관료제를 수정하는 것이라 할 때 이것이 과거 미국의 의회정부적 통제, 혹은 정치우위의 월슨형 관료제를 의미하는지, 엄격한 정치행정일원론에 입각한 베버의 관료제로의 회귀를 의미하는지 아니면 새로운 한국형 민주행정 패러다임을 의미하는 지에 대하여 분명한 의견을 제시하고 있지는 않다. 다만, 과거의 발전행정의 필요성에 대하여 과소평가하는 시각에 대하여 비판하면서 발전행정의 내용면에서 경제만이 아니라 사회복지와 형평이 추가되어야 함과 동시에 행정의 경우 기능면에서 행정의 주도적인 결정 대신에 조정, 유도 및 한정된 범위 내에서 결정으로 변화될 것을 제시하고 있다(박동서, 2001:668-669). 결국 그는 민주화 이후에도 발전행정의 유효성을 인정하지만 행정부 우위의 정치행정일원론적 발전 관료제는 반대하고, 월슨식의 중앙집권적이고 하의상달식의 근대 관료제에 대해서도 한계를 인정하며, 정치발전과 행정민주화를 통하여 한국 고유의 새로운 발전행정의 모델이 필요함을 전제로 하고 있었다고 생각된다.

5) 방법론적 차이점

역사적-비교적 연구방법이라는 측면에서 월슨과 박동서 교수 간에 유사점이 있지만 박동서 교수의 비교의 방법은 단순히 국가나 정부를 묘사적으로 비교하는 것이 아니라 일정한 변수를 찾아내고 그 변수의 차이를 비교하는 점에서 기존의 월슨의 비교방법과는 차이가 있다고 할 수 있다(박동서, 1967). 또한 월슨은 행정을 중앙집권화하고 단일한 통제체제로 함으로써 행정의 책임성을 확보할 수 있다고 보았으나 행정권 자체의 권력의 문제에 대해서는 무관심하였다. 그러나 계층제적 명령을 통하여 추출된 권력이론은 부적절한 것이며 행정에서 권력은 행정의 유일한 고려요소이며 이론적으로 가장 무시될 수 있지만 실제에서는 가장 무시하기에는 가장 위험한 부분이다(Long, 1949:257-258). 한편 박동서 교수는 한국 행정이 미국행정과 다른 중요한 요인으로 권력의 문제를 제기하였다. 그 이유는 미국은 이미 정치발전이 충분히 이루어져 행정권에 대한 정치권력의 통제가 가능하지만 한국은 정치발

전이 지체되어 있는 반면 행정권이 강하게 성장하여 행정 권력의 통제 문제가 더욱 중요하기 때문이다(박동서 교수 유고집 간행위원회, 2008:133-134). 또 다른 연구방법적 차이로 박동서 교수는 학제적 연구방법을 강조하였다. 물론 윌슨은 박동서 교수보다 2세대 정도 앞선 사람이므로 1950년대의 행태과학이나 1960년대 신행정론적 접근을 경험하지 못했기 때문에 학제적 연구방법을 제안하지 못했던 것으로 생각된다.

〈표 1〉 Wilson과 박동서 행정이론의 비교

비교 기준		Wilson	박동서
유사점	국가와 사회관	유기체적 사회와 사회의 기관으로서 국가, 시민연합의 바탕위에 목적연합 절충	유기체적 사회, 국가와 사회의 미구분, 목적연합으로서 국가와 사회
	민주주의와 관료제	민주주의의 우위 하에 효율적 관료제 구현, 여론의 역할은 권위적 비판으로 제한적임.	초기에는 국가발전을 위한 합목적성을 우선, 경제발전 이후에는 민주성을 우선
	방법론적 유사점	역사적 및 비교 연구	역사적 및 비교 연구
차이점	맥락과 행정연구	미국 행정의 무국가성, 왕정종식, 헌법 제정, 행정발전의 단계적 변화, 산업화 이후 문제 대응	한국 행정의 강한 국가성, 타율적인 행정연구 시작, 행정을 통한 경제, 정치사회적 발전 모색
	정치와 행정의 관계	행정으로부터 정치의 분리라는 의미에서 이원론, 행정 자체에 정책결정권은 인정(일원론과 유사)	행정우위의 정치행정일원론에서 민주화 이후 정치행정일원론으로 전환
	관료제의 성격	베버와 유사한 근대적 관료제, 유기체적 변화와 발전 인정	가산적, 근대적, 인간관계적, 발전형, 정보화관료제의 혼합이었으나 점차 근대적 관료제의 기반위에 발전형 및 정보화 관료제 위주로 변화
	외국행정의 수용	정치발전의 전제 하에 구조적 유사성에 따른 유럽행정의 수용	사회발전의 맥락이 다르므로 외국행정(영미행정)의 무분별한 수용 반대
	방법론적 차이점	정태적 비교연구 행정권력에 무관심	비교연구에서 변수 활용 학제적 연구, 권력적 연구

Ⅲ. 미국과 한국 행정(학)에 미친 영향

1. Woodrow Wilson이 미국 행정(학)에 미친 영향

윌슨이 미국 행정(학)에 미친 영향을 짧은 지면에 요약하는 것은 어려운 일이지만 그래도 중요한 내용을 간추려보면 첫째, 윌슨은 자본주의 발전과 민권의 신장의 신장에 따른 사회

적 요구에 부응하여 정치로부터 행정연구의 독자성을 확보하고 효율적인 행정을 구현하여 미국 행정의 고전적 이론의 전통을 이룩하였다(Knott and Miller, 1987). 윌슨에게 행정연구의 목적은 우선 정부가 무엇을 적절하게 그리고 성공적으로 할 수 있는 지를 찾는 것이고, 그 다음으로는 어떻게 그런 것들을 가능한 한 가장 효율적으로(가능한 한 가장 적은 비용과 노력으로) 할 것인지를 찾아내는 것이었다(Wilson, 1887:197). 윌슨의 과학으로서 행정연구는 그 후 Gulick의 엄격한 정치행정이원론에 의한 POSDCORB로 계승되며 미국 행정학의 지적 전통을 형성하였다.¹¹⁾ 윌슨의 행정 패러다임에 대하여 가치와 사실을 구분하며 사실로서 행정연구의 과학화를 주장하는 H. Simon의 행태과학으로부터 비판을 받았으나 정치행정이원론의 핵심가정과 효율적 행정으로 윌슨의 핵심 주장이 붕괴된 것은 아니었고(Simon, 1947), 다시 중앙집권적인 Wilson의 행정패러다임이 미국의 권력분립과 자유주의적 헌법의 전통에 반한다는 신제도주의 경제학의 입장에 의하여 비판을 받아 지적 전통이 쇠퇴하는 듯하였다(Ostrom, 1974).¹²⁾ 그러나 다시 1990년대에 정부 효율성을 추구하는 정치-행정이원론의 정부 재창조 운동에 의하여 이론적 의의가 다시 부각되었다.

둘째, 정치로부터 행정을 독립시킴으로써 부패를 차단하고, 실적주의에 의한 인사제도를 확립하고자 하였다. 이러한 행정사상은 20세기 초의 미국의 진보주의 운동(Progressive Movement)과 밀접하게 연관되어 있다(Knott and Miller, 1987; Walker, 1989). 윌슨과 비슷한 생각을 지닌 Goodnow에 의하여 과학적 관찰에 의하여 효율성의 원칙에 따라 행정개혁을 할 것을 제안받은 뉴욕시청에서는 엽관출신의 관료대신에 전문가를 임명하고, 뉴욕시 지역 연구국(the New York Municipal Research Bureau)을 설립하여, 지방예산, 기획, 기획에 따른 회계처리 등의 원리를 도입하였다. 이러한 행정개혁을 통하여 행정낭비를 방지할 수 있게 되자 1913년에는 Los Angeles 정부가 이를 차용하게 되고, 다른 미국의 지방정부로 확산되게 되었다(Knott and Miller, 1987:39-40).

셋째, 윌슨의 행정의 책임성 확보를 위하여 최고의사결정권자로 권한의 집중을 강조하였고 의회의 권한보다는 대통령이 직접 관료제를 통제할 수 있는 것을 강조하였다. 이에 따라

11) 이에 대하여 윌슨의 저작들이 행정연구의 시작은 맞지만 행정연구의 지속적인 발전에는 영향을 미치지 못하였으며, 1887년에 발표된 행정의 연구 논문도 처음에는 주목을 받지 못하다가 1930년대에 와서 조명되기 시작하였다는 주장도 있다(Van Riper, 1983; Martin, 1988).

12) 오스트롬(Vincent Ostrom)은 윌슨으로부터 시작된 미국 행정학의 지적 전통은 행정부 내에서 대통령을 정점으로 하는 집권적인 계층제를 형성하게 되고, 공유제에 대한 집합적 의사결정에서 최종적인 영향력을 행사할 수 있게 된다고 주장한다. 이러한 것들은 권위와 권력의 분산에 기초를 둔 미국 헌법초안(The Federalist Papers)에 반하는 것으로 지적하고 있다(Ostrom, 1971:100-102). 또한 그는 윌슨의 행정 패러다임은 민주적 정부의 행정이론이기는 하지만 민주적 행정이론은 아니라고 평가하며, 민주적 행정의 패러다임으로서 중첩된 관할권과 분산된 권위(overlapping jurisdictions and fragmented authority)의 구조를 제시하고 있다.

월슨은 대통령 재임시 행정부 내의 예산과 회계를 통할하는 대통령의 보좌기구로 예산국(Bureau of Budget)을 재무부 내에 두고자 하였고, 의회와 대립하다가 의회에는 회계감사처를 두고 행정부 내에는 예산국을 두는 형태로 법안이 통과되었다(Skowronek, 1982:207). 이는 미국의 제도적 대통령부서(institutional presidency)의 원형으로서 그 후 루즈벨트 대통령 시기의 대통령부(Executive Office of the President)의 신설을 거쳐 닉슨 대통령 때 관리예산처(OMB)를 신설로 이어지는 등 대통령부의 권한을 강화하는데 영향을 미쳤다(Knott and Miller, 1987:160).

넷째, 무국가적(stateless)인 미국의 풍토에 유럽식의 국가 관료제를 도입하고 여기에 자유로운 미국적 숨결을 불어 넣고자 한 것이다(Dryzek and Dunleavy, 2009:42). 월슨은 미국 행정국의 형성자 역할을 수행하였으며 실적제에 의한 행정엘리트들을 양성하고자 하였고, 직위분류제를 인사행정에 도입하고자 하였다(Skowronek, 1982:194-196). 월슨은 입헌주의와 민주주의라는 미국적 가치를 지키면서도 유럽식의 효율적이고 순종적인 관료제를 어떻게 결합할 것인지에 대하여 고민하였고 이를 영예로운 평등과 존경스러운 복종 하에 공동의 목표를 추구하는 미국식 정부로 표현하였다(Wilson, 1887:222). 이러한 월슨주의 패러다임(Wilsonian Paradigm)은 미국 행정국가(administrative state)의 토대를 형성하게 된다. 유럽의 경우는 이미 존재하는 국가를 통하여 행정이 발전하였지만 미국은 이와는 반대로 행정의 발전을 통하여 국가의 형성을 이루었다고 할 수 있다(Stillman, 1997).

2. Woodrow Wilson이 한국 행정(학)에 미친 영향

월슨은 비교행정 및 발전행정을 통하여 신생국에 미국식 행정이 전파될 수 있는 이론적 기초를 제공하였다. 월슨은 좋은 행정은 구조적 유사성이 있기 때문에 다른 나라에 전파될 수 있다고 하였고, 비교가능성을 높이기 위해 정치와 행정을 구분하여 고찰하였다(Wilson, 1887). 이에 근거하여 미소 냉전 시기에 미국은 우방국을 확보하기 위하여 신생국에 대하여 기술원조를 실시하였고, 그 속에는 행정기술의 원조도 포함되어 있었다. 이를 위하여 비교행정에 의한 연구가 진행되었으나 그 결과는 미국식 행정이 그대로 적용될 수 없는 적실성(relevance)의 문제를 발생시키게 되었다(Riggs, 1965:73). 미국은 지정학적으로나 경제적, 역사적, 문화적으로 다른 나라들과 너무나 다르기 때문에 예외적인 경우로 분류된다는 것이다(Lipset, 1997). 릭스(Fred W. Riggs)에 의하면 미국의 경우는 정치의 우위 하에 정치-행정이 원론이 확립되어 있지만 제3세계 국가에는 군부엘리트와 관료가 정치적 권력을 장악하고 있기 때문에 미국적 이론과는 상응하지 못한다는 것이다(Riggs, 1963).

이러한 이유로 릭스는 월슨의 정치-행정이원론을 재음미하면서 월슨의 정치와 행정의 분

리를 통한 외국 행정기술의 수용을 주장한 것은 미국이 충분히 정치발전을 이루어 민주주의가 확립되어 있기 때문에 중앙집권적 관료제를 도입되더라도 이를 통제할 수 있기 때문이라는 것을 제시한다(Riggs, 1965:72-3). 따라서 군부나 관료가 지배하고 있는 제3세계에 미국식 행정을 전파하기 위하여 무엇보다도 환경의 변화가 있어야 하며 정책지향적인 관료제에 의하여 환경의 변화가 이루어진 후 미국적 관리기술이 도입될 것을 강조한다. 즉, 민주적 개혁을 촉진하는 의미에서 정치발전에 먼저 집중한 이후에 행정조직의 변화가 이루어져야 한다는 것이다. 이에 따라 비교행정은 행정을 통하여 환경의 변화를 강조하는 발전행정(development administration)으로 전환하게 된다. 미국의 관리주의적 행정이 한국에 전파되는 문제도 바로 이러한 맥락 속에서 고찰되어야 하며, 리스가 월슨의 행정 연구를 재음미하면서 제시한 논리는 박동서 교수에게서도 발견된다. 즉, 경제발전이 어느 정도 이루어진 후에는 행정 효율성을 위한 관리기술의 도입보다는 먼저 한국의 맥락을 살펴보아야 하고, 정치발전과 행정민주화를 이루어야 행정 효율성도 더 성과를 얻을 수 있다는 것이다. 월슨의 행정사상은 리스를 연결고리로 하여 한국의 발전행정 이론가인 박동서 교수에게로 연결되고 있는 것이다(김광웅, 1971).

3. 박동서 교수가 한국 행정(학)에 미친 영향

박동서 교수의 행정사상은 월슨이 미국 행정에 미친 영향만큼이나 한국 행정에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그의 사상의 영향을 한 마디로 요약하기는 어려운데 시대적 환경의 변화에 따라 중심가치가 달라지기도 하고, 행정연구의 시작과정에서 시행착오도 있을 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중요한 영향을 시대 순으로 정리하자면 첫째, 한국의 발전 단계를 국가형성-국민형성-경제발전-참여-분배로 나누고 이 중에 경제발전-참여-분배의 시기에 주로 활동하면서 발전행정의 이론적 기초를 제공한 것이다. 발전형 관료제는 형식적인 법규의 집행에만 집착하기보다는 합목적성과 기획합리성을 추구하는 관료제를 의미한다. 그는 행정의 3대변수로서 생태, 구조, 행정인을 제시하였고 그 중에서도 생태와 행정인을 중시하였다(박동서, 1980; 1994; 2001). 발전행정은 행정의 우월감이나 권한확대 차원이 아니라 서로 회피하는 책임을 행정이 떠맡고 행정의 독립변수적 역할에 대한 강조를 통해 국가중심적인 접근방법을 취한 것으로 볼 수 있다(정용덕, 2008:202).

둘째, 한국 행정의 역사적 특수성과 토착화를 강조한 점이다. 박동서 교수는 우선 역사적 및 비교적 연구를 통하여 한국 행정이 영미와는 다르다는 점을 인식하고 선진국의 사례를 기계적으로 모방하는 것에 대하여 반대하였다(김병섭, 2008:247). 이에 따라 정치행정이원론에 입각한 POSDCORB류의 과학적 관리론을 비판하고 정치행정이원론에 입각한 목표설정-

정책결정-기획-조직화-동작화-평가-시정조치로 이어지는 한국행정의 7대 과정론을 제시하였다(박동서, 1972; 1994). 또한 세계화정책에 따라 신자유주의적인 행정개혁이 도입되던 1990년대에 영미의 맥락과 한국의 맥락은 다르다고 하면서 무조건적인 소정부화에 반대하고 복지기능의 확대를 주장하기도 하였다(박동서, 1998).

셋째, 미국의 행정국가와는 구별되는 한국적 발전국가(developmental state)의 형성과 변화에 이론적 기초를 제공하였다고 볼 수 있다. 1960년대 초에 공무원법제 개정작업에 참여하면서 전근대적 가산적 관료제와 베버류의 근대적 관료제가 존재하는 상황에서 직위분류제와 실적주의에 바탕을 둔 인사체제를 도입하였으며, 이는 발전국가 형성의 기반이 되었다(백중섭, 2008:229). 또한 발전형 관료제는 적극적이고 참여적이며 창의적으로 기획합리성(plan rationality)을 발휘하는 관료제로서 시장의 효율성을 해하지 않는 범위 내에서 전략적으로 사회에 개입한다는 주장을 제시하기도 하였다. 또한 민주화로 인하여 발전국가의 문제점이 제기되자 행정쇄신을 주도하며 민주도의 개혁, 정치발전의 우선, 행정정보 공개, 권력의 남용의 견제 등 발전국가의 문제점을 개선하는데 기여하였다(김병섭, 2008).

넷째, 한국 행정의 민주화와 권력의 통제를 강조하였다. 박동서 교수는 사회가 저발전인 초기에는 행정의 합목적성을 중시하였으나 행정 현실에 참여하면서 한국 행정의 문제점으로 권위주의와 권력지상주의를 인식하게 되었고, 이를 해결하기 위해서는 민도의 향상을 통하여 시민의식을 성장시키고, 행정에 대한 민의 참여를 강조하였다(박동서, 1994; 김현구, 2008:302). 그는 분업을 전제로 한 통합을 성과향상의 전제로 주장하면서 대통령의 권력비대화를 제어하는 방안 등을 제시하였다(박동서, 2004).

IV. Woodrow Wilson, 박동서 그리고 한국 행정이론의 탐색

1. 한국 행정(학)의 지적 정체성

실용학문으로서 행정학의 지적 정체성의 문제는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 그 하나는 학문적 정체성(academic identity)의 문제로서 행정(학)이 과연 무엇이며, 무엇을 어떻게 연구할 것인지와 관련된 문제이며, 다른 하나는 존재적 정체성(existential identity)의 문제로서 시민에 대한 봉사로서 도덕성과 신뢰성의 상실, 국가에서 시장적 규율로 전환으로 인한 규범적 위기 등을 들 수 있다(Raadshelders, 1999:285). 개발국가 시기에는 한국 사회와 경제의 발전에서 국가와 행정이 중요한 역할을 수행하게 됨에 따라 발전행정에 대한 관심이 높았고, 행정의 적실성(relevance)과 특수성의 측면에서 한국행정의 토착화에 대한 연구도 많이

진행되었으나(박동서, 1967; 강신택, 1971; 이종범, 1977; 안병영, 1979; 백완기, 1987; 조석준, 1992; 강명구, 2008; 김병섭, 2010) 1990년대 후반 이후에는 신자유주의적인 행정개혁으로서 시장자유주의의 신공공관리론(New Public Management)의 영향에 따라 한국행정의 토착화보다는 행정의 세계화에 더 치중하기도 하였다(이종범, 2003). 그러나 신자유주의적인 행정개혁은 우리나라의 강한 국가성과 중앙집권적 전통, 그리고 행정의 현실, 당면하고 있는 과제인 민주적 행정의 구현과도 부합하지 않다는 비판이 제기되기도 한다(임도빈, 2007; 안병영·정무권, 2007; 유현중, 2011).

그렇다면 윌슨과 박동서 교수의 행정사상이 한국 행정의 이론화에 어떤 교훈을 주고 있는가? 과거 미국 행정학의 주류인 윌슨의 행정패러다임도 국가의 역할을 중시한다는 점에서 박동서 교수의 이론과 유사하지만 이것도 미국의 다원주의적인 사회질서와는 이질적인 것이었다. 국가에 대하여 반대하지 않고 그 역할을 중시한다는 점에서 박동서 교수의 행정이론과 유사한 점이 있지만 구체적인 점에서 보면 맥락에 대한 인식, 정치와 행정의 관계, 외국행정의 수용방식, 행정의 민주적 통제 등에서 차이점이 있다. 한국은 역사적으로 강한 국가성(stateness)과 중앙집권적인 전통에 기반하고 있으며 1960년대 이후 한국의 발전행정은 행정 주도로 경제발전 나아가 정치 및 사회발전까지도 이루려는 강한 국가주의적 행정패러다임이다. 그러나 이러한 발전행정 패러다임은 지나친 행정권의 비대화와 권력지향성으로 비판을 받게 되었고, 민주화가 이루어진 이후에는 권위주의 체제의 유산으로 극복의 대상으로 취급되기도 하였다. 이를 개혁하기 위하여 반국가주의적 패러다임인 신공공관리론(NPM)이나 뉴거버넌스론(new governance theory)을 수용하여 1990년대부터 행정개혁이 시도되었다. 박동서 교수는 발전행정이라는 국가중심적 패러다임의 문제점을 개혁하기 위하여 정치발전과 행정민주화를 먼저 이루어낸 후 복지나 분배의 문제에 정부기능의 초점을 두어야 한다고 주장했으나(박동서, 1994; 1998) 실제로 이루어진 것은 시장자유주의에 기반을 둔 영미식의 신공공관리론적 개혁으로 인하여 정치발전과 행정민주화가 모두 지체되고 말았다. 신공공관리론은 국가와 사회와 같은 조직을 부정하고 모든 행위자를 개별 단위로 나눈 다음에 이들간의 경쟁과 인센티브 부여를 통하여 비용/편익적 측면에서 효율성을 달성하고자 하는 국가이론이다(Dryzek and Dunleavy, 2009:100-108). 우리처럼 강한 국가주의적인 전통을 지니고 있는 독일, 프랑스, 일본 등의 국가는 신공공관리론적 개혁을 부분적으로 수용했음에도 불구하고 우리는 이를 국가기구 주도로 전면적으로 수용한 것이다(Pollitt and Bouckaert, 2011).¹³⁾

13) 이에 비하여 거버넌스 이론은 한국에서도 다소간의 적실성이 인정될 수 있지만 미국과는 다소 맥락이 다르다고 할 수 있다. 미국에서 거버넌스 이론이 제기된 배경은 다원주의 보수적 성격으로 인하여 사회적 제 이익들의 경쟁에서 기업에 일방적으로 우위가 주어지게 되자 기업 이외의 단체나 개

또한 1970년대 이후 미국 행정학계에서 국가중심적인 윌슨주의 패러다임이 미국의 헌법적 전통과 사회질서에 반대된다고 주장하며 등장한 시장자유주의적인 가치에 충실한 공공선택론이나 신제도주의 경제학과 같은 반국가주의적인 패러다임은 발전행정을 통하여 국가 및 사회발전을 추구하던 한국 행정학의 지적 정체성과 충돌하는 것이었다.¹⁴⁾ 왜냐하면 이러한 주장은 미국의 헌법초안자가 제시한 반국가적 전통에 기반한 것으로 정치인과 관료들에 대한 불신에 기초로 하고 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 관할권의 중첩과 분산된 권위를 주장하고 있는 것이다(Ostrom, 1974). 그러나 이러한 주장에 근거한 개혁은 우리나라의 헌법적 전통과 부합하지 않는 것이었다. 첫째, 우리나라는 영미처럼 시민들이 혁명에 의하여 왕조를 무너뜨린 국가가 아니라 외부의 침략에 의하여 왕조가 사라졌으며, 국민들이 중앙집권제에 대하여 영미처럼 혐오감을 지니고 있지 않다.¹⁵⁾ 둘째, 우리나라 헌법은 대통령제와 의원내각제의 절충형으로 이루어진 정부형태로서 제헌헌법 때부터 대통령과 행정부에 법률안제출권과 예산안 편성권, 법규명령의 제정권을 인정하였고, 그 대신 국회에 입법권과 예산안 심의확정권, 국정조사권 등을 인정하여 견제와 균형에 의한 미국식 대통령제와는 다른 절충형 정부의 형태를 취하고 있으며(성낙인, 2013), 내용적으로도 영미와 대륙식(독일) 헌법의 절충이지만 기본권 보장에서는 독일 헌법의 영향을 더 많이 받았다(장영수, 2011:57). 셋째, 헌법상 명시적으로 국가를 언급하면서 국가에게 개인의 기본권을 확인하고 보장할 의무를 지우며(10조), 사회복지, 환경, 여성 등에서 국가의 의무를 부과하고 있다(제34조, 제35조, 제36조). 즉, 국가를 단순히 개인의 기본권을 침해할 수 있는 리바이어던과 같은 존재로 파악하고 있는 것이 아니라 국가를 통한 개인의 권리 확대를 추구하고 있는 것이다. 국가에 의존하는 한국의 헌법적 전통은 무국가적인 미국의 헌법적 전통과는 다른 것이며, 시장자유주의와 개인주의적인 분석을 위주로 한 미국의 행정이론은 배태된 국가성

인들도 옹호연합(advocacy coalition)을 구성할 수 있도록 국가가 일정한 역할을 수행하되, 이들 간의 네트워크로 문제를 해결하자는 주장으로 신다원주의의 입장에서 제시되는 것이다(Dryzek and Dunleavy, 2009:140-149). 그러나 국가의 역할은 다양한 행위자의 상호작용에 의하여 해결되도록 지원하는 것으로 국가가 적극적으로 개입하는 것은 아니므로 국가주의적인 패러다임과는 구별된다.

- 14) 오스트롬은 미국의 민주적 행정체제의 구조는 윌슨(Wilson), 굿노우(Goodnow), 윌로우비(Willoughby), 화이트(White), 굴릭(Gulick)으로 도출되는 개념과 해결책과는 다른 접근이 필요하며, 해밀턴(Hamilton), 매디슨(Madison), 토크빌(Tocqueville), 듀이(Dewey), 린드블롬(Lindblom), 뷰캐넌(Buchanan), 툴록(Tullock), 올슨(Olson), 니스칸넨(Niskanen) 등으로부터 배워야 한다고 한다. 외부성, 공유재, 공공재, 집합행동의 논리, 공기업, 공공서비스 산업, 재정 연방주의 등이 주요 내용으로서, '조직'에 대한 관심으로부터 탈피하여 다양한 조직적 환경 속에서 '개인'이 추구하는 기회에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다(Ostrom, 1974: 131-132).
- 15) 이러한 중앙집권적 국가의 특성으로 인하여 Gregory Henderson은 우리나라를 자율적인 지방세력이 형성되지 못하고 중앙권력을 중심으로 원자화된 개인들이 연결되는 소용돌이의 정치(the politics of the vortex)로 평가하였다(Henderson, 1968).

(embedded stateness)이 존재하는 한국의 행정현실과 부조화의 문제를 초래하게 되며 행정이론은 이론적으로만 적실한 것으로 인식되곤 하였다(정용덕, 2001:56).

2. 한국 행정패러다임의 기본 명제와 모델

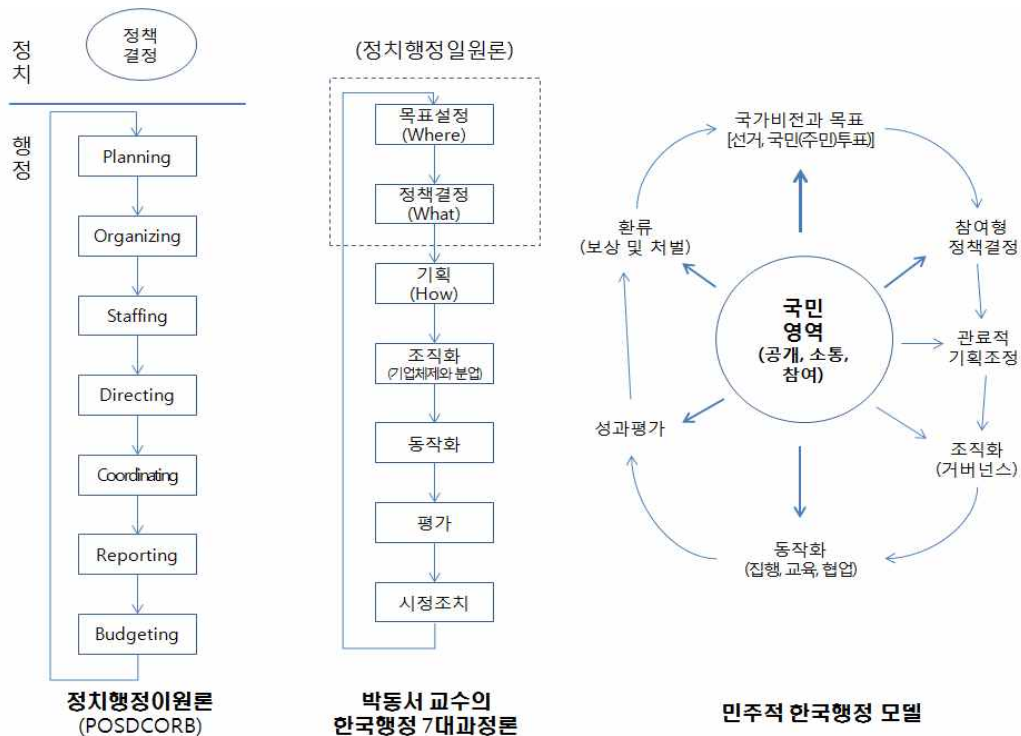
이러한 한국 행정(학)의 정체성의 혼란을 극복하기 위해서는 한국 행정패러다임이 무엇인지에 대하여 제대로 인식하고 그 기본적 명제들(propositions)을 확립하는 것이 필요하다. 이는 앞에서 윌슨과 박동서 교수의 미국과 한국 행정연구의 시작을 연구함으로써 얻은 결과를 바탕으로 하여 추론할 수 있다. 첫째, 사회를 유기체적으로 파악하고 국가는 자유, 정의, 복지 등 사회의 목표를 달성하기 위하여 유용한 기관이라는 인식이 필요하다. 그러나 국가가 사회를 모두 관리하는 것은 바람직하지 못하고, 국가는 사회에 선택적으로 개입한다. 둘째, 민주주의와 관료제의 관계에서는 민주주의가 우선적 가치이다. 민의 역할은 단순히 행정에 대한 권위적 비판 뿐만 아니라 국가와 행정의 과정에 적절한 범위 내에서 참여하는 것이 보장되어야 한다.¹⁶⁾ 셋째, 한국은 국가와 행정의 권한이 지나치게 비대화된 것이 문제이므로 이를 민주화하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 정치발전이 선행되어야 하고, 그 후에 행정의 내외적 민주화를 추진하되, 이것이 국가와 행정의 역량을 감퇴시킬 정도로 되어서는 안된다. 넷째, 정치와 행정의 관계는 행정 주도의 일원론이 아니라 기능적으로 제한된 정치-행정일원론으로 변화하는 것이 바람직하다. 여기서 기능적으로 제한된다는 의미는 국민의 선호를 집약하고 대표하는 정치적 영역과 전문성을 바탕으로 구체적인 정책을 입안하고 집행하는 행정적 영역 간에 기능적으로 서로 장점이 있는 영역은 존중하여 개입을 자제하거나 제한한다는 의미이다.¹⁷⁾ 다섯째, 외국행정의 수용에서 맥락에 대한 고려 없이 구조적 유사성(structural likeness)만을 이유로 행정이론과 기법을 도입하는 것을 지양한다. 미국적 맥락은 비교 행정적으로 예외적인 것이므로 국가성이 강한 독일, 프랑스, 스웨덴 등의 유럽국가에 대한 연구도 이루어져야 한다. 여섯째, 관료제의 성질은 가산적 관료제는 축소시키되, 베버의 근대적 관료제, 발전형 관료제, 정보화 관료제를 적절하게 결합하여 한국형 관료제를 구축하고 이를 통하여 국가능력(state capacity)을 확충한다. 일곱째, 권력의 통제와

16) 민의 행정참여를 위해서는 시민의식의 향상이 전제되어야 하므로 가정, 학교를 통한 정치사회화와 더불어 시민교육에 지원이 확대되어야 한다. 이러한 시민의식을 바탕으로 참여민주주의(participatory democracy), 숙의민주주의(deliberative democracy) 등이 구현되어야 하며, 보수적 입장에서 제시하는 사회적 자본론(social capital)이나 시민공화주의(civic republicanism)도 함께 검토될 필요가 있다.

17) 민주주의 국가의 원칙을 수용하면서도 관료제는 선출직 기관으로부터 명확한 목표가 제시되고, 적절한 자원이 배분되며, 정책문제에 대하여 그들의 전문성을 적용할 수 있는 자율성이 주어질 때 최선의 성과를 올릴 수 있는 것이다(Meier, 1997:195).

행정민주화를 위하여 한국 정치 및 행정 권력의 본질에 대하여 비판과 분석이 이루어져야 하며, 행정정보의 공개를 통하여 민의 참여와 소통을 활성화한다.18) 여덟째, 행정능률화를 위한 시장자유주의적 개혁은 적절한 영역에서 보충적으로 추구한다.

이러한 행정패러다임은 국가라는 중립적인 도구가 주권자인 국민에 의하여 민주적으로 통제되는 민주적 국가행정 패러다임(democratic state-administration paradigm)으로 부를 수 있다. 이는 기존의 발전행정에 엘리트주의, 신다윈주의, 탈근대주의의 비판에 따른 처방을 가미하여 국가행정체제가 시민의 뜻을 기반으로 목표를 설정하고 시민의 참여에 개방적이며 공익에 반응적이면서도 효율적으로 업무를 수행하는 행정체제를 말한다. 한국의 국가행정패러다임의 새로운 명제를 반영하여 기존의 정치행정이원론에 기반을 둔 POSDCORB를 비판하고 박동서 교수가 정치행정이원론에 기반하여 제시한 한국 행정의 7대과정론(목표설정-정책결정-기획-조직화-동작화-평가-시정조치)을 새롭게 재구성하여 한국의 민주적 국가행정모



18) 이를 위해서는 시장자유주의나 다윈주의 이론으로는 한계가 있으며, 권력관계를 해부하고 비판하는 엘리트주의적 접근, 국가 자체를 구조적으로 해체하고 재구성하며, 사회적인 소통의 장에서 담론과 프레임의 경쟁을 강조하는 탈근대적주의적인 국가이론의 도움도 필요하다(Dryzek and Dunleavy, 2009: 제3장, 제6장, 제13장).

델을 제시될 수 있다. 이 모델은 정치와 행정이 서로의 장점을 존중하면서 기능적으로 제한되는 정치-행정일원론을 기반으로 하고, 한국의 강한 국가성에 민주주의적 가치인 민의 참여, 정치발전, 행정 민주화를 반영한 것이다. 새로운 7대과정론은 국가비전과 목표설정-참여형 정책결정-관료적 기획-조정, 조직화(거버넌스)-동작화(집행, 교육, 협업)-성과평가-환류(보상과 처벌)로 이루어지는데 이러한 전 과정에서 정보공개, 소통, 참여를 통하여 국민영역(유권자와 정치)이 행정에 영향을 미칠 수 있다.

V. 결론 및 시사점

미국과 한국의 행정 연구의 시작을 비교한 결과 모두 국가성에 기반을 둔 행정패러다임이고 비교-역사적 방법을 중시한다는 점에서는 공통되지만 맥락에 대한 인식, 정치와 행정의 관계, 민주적 통제의 정도, 외국행정의 수용 등에서 차이점이 확인되었다. 미국은 무국가성이라는 헌법과 사회적 전통 하에서 행정발전을 통하여 국가형성을 이루었다면 한국은 강한 국가성이라는 사회적 전통 하에서 행정을 통하여 경제, 정치, 사회발전을 순차적으로 이루어 왔다. 미국에서 윌슨주의 행정패러다임은 미국의 지적 정체성과는 다소 이질적으로 인식되었지만 한국에서 박동서 교수의 발전행정 패러다임은 헌법적 질서와 사회적 전통과 부합하는 것이었음에도 민주화 이후 시장자유주의와 다원주의에 기반을 둔 반국가주의적인 영미 행정개혁을 무비판적으로 수용함으로써 한국 행정(학)은 정체성의 위기에 직면하게 된 것이다. 오히려 한국 행정은 국가를 사회를 위한 도구로 활용하기 위하여 과도한 권력을 통제하고 정치발전과 행정 민주화를 이루며, 복지와 통일 등 시대적 목표를 향해 발전적 창의성을 발휘해야 하는 것이 주된 과제였다. 이 연구에서는 미국 행정과 한국 행정의 선구자인 윌슨과 박동서 교수의 행정사상과 이론을 비교함으로써 한국의 행정의 정체성이 미국의 ‘민주행정 패러다임’과는 다른 ‘민주적 국가행정패러다임’을 인식할 수 있었다. 한국 행정의 독자적인 이론화를 위해서는 한국사회의 발전에 관한 맥락, 국가성, 행정인의 의식과 역할에 대하여 보다 심도있는 성찰이 필요하며, 한국 행정의 토착화는 한국 행정이 미국적 예외주의(American Exceptionalism)와는 다르다는 것을 인식하는 것으로부터 출발하며, 한국 행정이 세계에 수출되어 독립변수적인 역할을 수행하는 것도 민주적 국가행정패러다임으로서 한국의 특수한 발전사례를 다른 나라에 적용될 수 있을 때 그 의미를 가질 수 있을 것이다. 이것이 바로 윌슨과 박동서 교수가 기로에 서 있는 한국행정에 대하여 제시하고 있는 교훈인 것이다.

참고문헌

- 강명구. (2008). 직업으로서의 행정학: '한국행정학 50년: 1956-2006'에 대한 비판적 성찰, 「한국행정학보」, 42(1):435-55.
- 강신태. (1971). 한국행정학사 서설. 「한국정치학회보」, 4:135-144.
- 권해수. (2009). 한국 행정학의 학문후속세대 교육의 위기 구조와 대응방안 연구. 「한국행정학보」, 43(1):299-320.
- 김광웅. (1971). 정치·행정의 불균형 관계와 국가발전. 「한국정치학회보」, 5:129-47.
- 김병섭. (2008). 박동서 교수의 행정개혁론. 박동서 교수 유고집 간행위원회(편) 「나의 삶과 행정연구」. 법문사.
- 김병섭. (2010). 한국행정학의 토착화: 제2세대의 역할과 공헌. 「한국행정학회 하계학술대회논문집」. p.1-16.
- 김영민. (1992). 한국 최초의 행정학자 정인홍의 행정사상: 선생의 국가와 관료제 이론을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(3):991-1015.
- 김태영. (2007). 행정학 한국화의 주요 논점에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 김현구. (2008). 박동서 교수의 권력통제이론, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집(1)」p. 603~627.
- 김호정. (2008). 한국 행정학의 위기와 한국 조직학 연구. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 박동서 교수 유고집 간행위원회. (2008). 「나의 삶과 행정연구」. 법문사.
- 박동서. (1961). 「한국관료제도의 역사적 전개」. 서울:한국연구도서관.
- 박동서. (1962). 「인사행정론」. 서울:법문사.
- 박동서. (1965). 「발전론서설」. 서울:박영사.
- 박동서. (1967). 한국 행정이론 서설. 「행정논총」, 5(2):9-26.
- 박동서. (1971). 발전행정 하의 한국 관료권. 「한국정치학회보」, 4: 127-134.
- 박동서. (1972). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 박동서. (1992). 한국행정의 과제와 행정학의 재정향. 「한국행정학보」, 26(4): 1429-1436.
- 박동서. (1994). 「한국행정의 연구」. 서울: 법문사.
- 박동서. (1998). 한국행정의 연구와 개혁 — 제도수정. 「한국행정학보」, 32(1): 1-10.
- 박동서. (2001). 「한국행정론」(제5전정판). 서울: 법문사.
- 박동서. (2004). 행정부내의 분업과 통합: 대통령 권력의 비대화. 「학술원논문집: 인문사회과학편」, 43:271-327.

- 박동서외. (1980). 「발전행정론」. 서울:법문사.
- 박종민. (2006). 한국 행정이론을 위한 비판적 성찰. 한국행정학회(편). 「한국 행정학 오십년: 1956-2006」.
- 백완기. (1987). 한국적 행정이론의 성립가능성 탐색. 「한국정치학회보」, 21(2): 153-174.
- 백종섭. (2008). 박동서 교수의 인간관계와 인사행정. 박동서 교수 유고집 간행위원회(편) 「나의 삶과 행정연구」. 법문사.
- 성낙인. (2013). 「헌법학」. 법문사.
- 안병영. (1979). 한국의 행정현상과 행정학 연구의 주체성. 「한국정치학회보」, 13: 49-66.
- 안병영·정무권. (2007). 민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국 행정연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서. 「한국행정학보」, 41(3): 1-40.
- 오석홍. (2005). 행정학의 한국화 논의, 무엇을 남겼나? 「한국행정포럼」, 제112권. 한국행정학회.
- 유현중. (2011). 한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3):251-277.
- 윤재풍. (1986). 한국행정학회의 창립: 그 배경과 의의. 「한국행정학보」, 20(2):283-92.
- 이대회. (2013). 「한국발전모형: 국가발전 단계별 주요정책과 국민감성」. 조명문화사.
- 이종범. (1977). 행정학의 토착화에 관한 논거. 「한국행정학보」 11: 198-223.
- 이종범. (2005). 한국 행정학 연구의 한국화: 이론의 세계화. 한국행정학회. 「kapa@포럼」. 112:11-14.
- 이종수·윤영진외. (1997), 「새행정학」. 대영문화사.
- 임도빈. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 「한국행정학보」, 41(3): 41-65.
- 장영수. (2011). 「헌법학」. 홍문사.
- 정용덕. (1996a). 미국 행정(학)의 무국가성이 한국 행정(학)의 발전에 미친 영향에 관한 연구. 「행정논총」, 34(2):79-99.
- 정용덕. (1996b). 한국 행정학 발전의 동인. 「한국행정학보」, 30(4):1-17.
- 정용덕. (2001). 「현대국가의 행정학」. 법문사.
- 정용덕. (2008). 박동서 선생의 생애와 사상: 한국행정론을 중심으로. 박동서 교수 유고집 간행위원회(편), 「나의 삶과 행정연구」. 법문사.
- 정용덕. (2010). 한국 행정학에서 무엇을 어떻게 연구할 것인가? 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 정인홍. (1955), 「행정학」. 서울:제일문화사.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사
- 조석준. (1992). 「한국행정학」. 박영사.

- 최병선. (2010). 한국 정책학의 발전을 위한 정책학 교육과제. 「한국정책학회보」, 19(1):1-9.
- Almond, Gabriel Abraham and Powell, G. Bingham. (1966). *Comparative politics : a developmental approach*. Boston : Little, Brown.
- Bluntschli, Johann K. (1875). Lehre vom Modernen Staat. Vol. 1, *Allgemeine Statslehre*. Stuttgart: Cotta'schen Buchhandlung.
- Cooper, John Milton. Jr. (2009). Woodrow Wilson: A Biography. Vintage Books, Random House Inc.
- Cuff, Robert D. (1978). Wilson and Weber: Bourgeois Critics in an Organized Age. *Public Administration Review*, 38(3):240-244.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. NY: Cornell University Press.
- Henderson, Gregory. (1968). *Korea, the Politics of the Vortex*. Harvard University Center for International Affairs.
- Hoffman, Curtis M. (2002). Paradigm Lost: Public Administration at Johns Hopkins University, 1884-6. *Public Administration Review*, 62(1): 12-23.
- Kirwan, Kent Aiken. (1977). The Crisis of Identity of Public Administration: Woodrow Wilson. *Polity*, 9(3):321-343.
- Knott, Jack H. and Gary J. Miller. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Prentice-Hall, Inc.
- Link, Arthur S.(ed.). (1966). *The Papers of Woodrow Wilson. Vol. 4, 1885-1888*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lipset, Seymour Martin. (1997). *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. NY: W. W. Norton.
- Long, Norton. (1949). Power and Administration. *Public Administration Review*, 9(3):257-64.
- Martin, Daniel W. (1988). The Fading Legacy of Woodrow Wilson. *Public Administration Review*, 48(2): 631-636.
- Meier, Kenneth J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 53(3):193-199.
- Miewald, Robert D. (1984). The Origins of Wilson's Thought: The German Tradition and the Organic State. Jack Rabin and James S. Bowman(eds.). *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Nettl, J.P. (1968). The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, 20(4): 559-592.
- Oakeshott, Michael. (1975). *On Human Conduct*. Oxford, UK: Clarendon Press.

- Ostrom, Vincent. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
- Overeem, Patrick. (2005). The Value of the Dichotomy, Politics, Administration and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory and Praxis*, 27(2): 311-19.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 3rd(ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C. N. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 281-303.
- Riggs, Fred W. (1963). Bureaucrats and Political Development. Joseph LaPalombara, (ed.). *Bureaucracy and Political Development*. NJ: Princeton University Press, p.120-167.
- Riggs, Fred W. (1965). Relearning An Old Lesson: The Political Context of Development Administration. *Public Administration Review*, 25(1):70-79.
- Rosenbloom, David H. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68(1): 57-60.
- Rosser, Christian. (2010). Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review*, 70(4): 547-556.
- Sager, Fritz, and Christian Rosser. (2009). Weber, Wilson, and Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review* 69(6): 1136-47.
- Simon. Herbert A. (1947). *Administrative Behavior : A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. NY: The Free Press.
- Skowronek, Stephen (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge University Press.
- Spicer, Michael W. (2002). The War on Terrorism and the Administration of the American State. *Public Administration Review*, 62(Special Issue):63-68.
- Stein, Lorenz von. (1870). *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*. Stuttgart:J.G. Cotta.
- Stillman, Richard J., II. (1990). The Peculiar "Stateless" Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today. *Public Administration Review*, 50(2): 156-67.
- Stillman, Richard J., II. (1997). American vs. European Public Administration: Does Public Administration make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *Public Administration Review*, 57(4): 332-38.
- Svara, James H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2): 176-83.

- Van Riper, Paul P. (1984). The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality? Jack Rabin and James S. Bowman(eds.). *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Van Riper, Paul P. (1990). The Wilson Influence on Public Administration. ASPA[김성기 (역). (2007). 월슨과 행정학. 전남대학교 출판부].
- Waldo, Dwight. (1980). *The Enterprise of Public Administration*. Chlander and Sharpe Publisher.
- Walker, Larry. (1989). Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration. *Political Science Quarterly*, 104(3): 509-25.
- Wilson, Woodrow. (1885). *Congressional Government: A Study in American Politics*. New York: Meridian Books.
- Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.
- Wilson, Woodrow. (1892). *The State: Elements of Historical and Practical Politics; A Sketch of Institutional History and Administration*. Boston: D.C. Heath & Co.
- Wilson, Woodrow. (1908). *Constitutional Government in the United States*. Columbia University Press: New York.

ABSTRACT

Woodrow Wilson, Dong-Suh Park, and Korean Public Administration

Hyun-Jong Yoo

This study is aimed to compare the late Woodrow Wilson (1856-1924) and Dong-Suh Park's (1929-2006) ideas and theories of public administration as well as their influences on Korean and US public administration. The result of the research is that both scholars were based in the state-centered public administrative paradigm and emphasize comparative-historical analysis. Nevertheless, there are many differences in recognition of context, the relation between politics and administration, democratic control of bureaucracy, and accommodation of foreign administration. If the US accomplished nation-building via administrative development under the constitutional tradition of statelessness, South Korea has rather achieved economic, political, and social development successively under the tradition of a strong state. The Wilsonian paradigm in the US was understood as peculiar against its intellectual tradition. Although Dong-Suh Park's development administration paradigm in Korea was adequate for constitutional order and social tradition, Korean public administration came to be in a crisis of identity, for it accommodated Anglo-American anti-statist administrative reform uncritically. This study suggests that the intellectual identity of Korean public administration should be a democratic state-administrative paradigm that is different from the democratic administrative paradigm of the US. It is necessary to reflect deeply on the context of the development of Korean society, the state, and the perceptions and role of public administrators for the purpose of theorizing a unique Korean public administration. The naturalization of Korean public administration starts from the recognition that it is different from American exceptionalism. It will be meaningful for Korean public administration to play a role as an independent variable when the unique case of Korean development can be adapted to other under developed countries.

【Keywords: Woodrow Wilson, Dong-Suh Park, Korean Public Administration, State-centered Public Administrative Paradigm】