

사례연구를 통한 행정이론의 정립*

장 용 진**

〈目 次〉	
I. 서 론	2. 행정학의 범위
II. 본 론	3. 미국과 한국의 사례연구
1. 사례연구를 보는 시각	III. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 한국행정학의 적실성을 높이고 한국의 행정에 기초한 이론의 정립을 위해 왜 사례 연구가 필요한지에 대해 논한다. 본 연구의 첫 번째 부분에서 저자는 사회과학과 행정학의 범위에 대한 소크라테스와 아리스토텔레스, 그리고 왈도와 사이먼의 논의를 소개하고 이들의 논의에 기초한 연구방법들을 살펴본다. 또한 한국에서의 행정학의 범위에 대한 논의를 검토한다. 두 번째 부분에선 미국의 사례연구에 대해 살펴보고, 최근 10년간 한국행정학보에 실렸던 연구논문들 그리고 행정학 책들을 검토하여 한국의 행정학 연구에 있어 귀납적 사례연구가 부족함을 찾고, 한국적 맥락에 기초한 행정이론의 정립을 위해 귀납적 사례연구가 필요함을 제시한다.

【주제어: 사례연구, 행정이론, 귀납적 사례연구】

I. 서 론

그동안 한국은 미국의 역사와 환경에 기초해서 만들어진 행정이론을 마치 우리의 것인 양 받아들이고 그 이론들에 기초해서 정책을 만들고 그 이론들의 렌즈를 통해 한국의 행정 현상을 관찰하고 연구해 왔다. 따라서 한국행정의 역사가 수천 년을 거쳐 발전되어 왔고 근대적 의미의 행정학이 들어 온지도 50년이 지나고 있지만, 우리는 한국의 행정을 설명할 수 있는 이론을 적절하게 개발하지 못하고, 행정학이 적실성이 떨어진다는거나, 행정학 관련 논

* 본 연구논문은 2012년 8월 23일 한국행정이론학회에서 발표한 논문을 수정·보완하여 실었음을 알립니다. 논문의 완성도를 위해 고견을 주신 심사자분들께 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교 정부학연구소 연구교수(yongjinchang@gmail.com)

논문접수일(2014.8.19), 수정일(2014.10.31), 게재확정일(2014.11.13)

문들이 한국의 행정현실을 반영하지 못한다는 비판에서 벗어나고 있지 못하다(박종민, 2011; 임도빈, 2008; 박순애, 2007). 이에 저자는 행정학의 과학성을 지나치게 강조하고 - 실제 행정은 전혀 과학적으로 이루어지지 않는 부분이 많지만 - 근대화, 현대화가 필요한 상황에서 빠르게 미국의 정립된 이론과 제도를 받아들여 국가를 발전시키는데 급했던, 그래서 한국의 행정, 한국의 시민들, 그리고 한국의 문화와 역사에 바탕을 둔 연구가 부족했고, 실제 행정에서도 미국의 학문 경향을 받아들이기 위해 급급했던 한국정부와 한국행정학계의 문제(박동서, 1992)를 그 동안 한국행정학계가 사례연구를 등한시하고 이를 통한 한국의 맥락에 기초한 행정이론의 개발에 대한 노력이 부족했음을 그 원인으로 찾고 이에 대한 해결방안을 연구하고자 한다.¹⁾

본 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분에선 사회과학(행정학)에서의 지식습득에 관한 논의들을 소개한다. 보편적 규칙(universal rule)을 강조하는 소크라테스와 실질적

1) 본 연구는 저자가 미국에서 행정학 석·박사과정을 공부하면서 놀랐던 두 가지 경험이 바탕이 되었다. 2001년부터 2008년까지 7년간 미국에서 행정학을 공부하면서 저자가 첫 번째 놀랐던 것은 미국에선 한국의 행정에 대해서 공부하지 않는다는 것이었다. 미국의 행정학 수업에선 한국뿐만 아니라 캐나다, 유럽이나 일본의 행정에 대해서도 연구하거나 공부하지 않았다. 물론 비교행정 수업을 들었다면 당연히 다른 나라의 행정에 대해 공부를 했겠지만, 행정학개론, 인사행정, 정책학 수업 등 저자가 수강한 거의 모든 수업은 철저하게 미국행정(역사, 이론, 사례) 중심으로 이루어 졌다. 뉴욕주립대 행정학과 석사과정 수업에선 뉴욕 주의 그리고 아메리칸 대학의 박사과정 수업에선 미연방정부의 행정에 대한 사례나 정책을 많이 소개했다. 이는 한국에서 모든 행정학분야에 걸쳐 철저하게 미국의 행정학 역사와 이론을 중심으로 공부해 왔던 저자에게 충격이었다. 미국이 다양성을 중요시하는 사회이고, 세계 1위의 권력을 가진 국가로서 한국보다 훨씬 다양한 국가들의 행정에 대해 공부할 수 있을 것이라고 기대하고 있었는데 실체는 그렇지 않았다. 그리고 왜 우리는 한국의 행정학 수업에서 한국 행정의 역사를 등한시하고 한국의 실제 상황에 기초한 이론을 만들거나 사례를 소개하지 않고, 문화와 역사가 전혀 다르고 사람들도 다른 이 태평양 건너 멀기만 한 미국의 행정이론과 역사를 중심으로 행정학을 공부했는지에 대한 의문이 생기기 시작했다.

두 번째 저자를 놀라게 한 것은 행정학 저서의 다양함이었다. 특히 특정 사례를 중심으로 미국의 행정현실을 미국의 맥락(context)을 고려하여 자세하게 기술하고 이를 바탕으로 이론들을 이끌어내는 책들이 많다는 것이었다. 예를 들어 Norma Riccucci의 “Unsung Heroes” 그리고 Beryl A. Radin의 “The Accountable Juggler”와 같은 책들은 미국 행정의 실재를 자세하게 기술하여 보여줌으로써 행정학을 공부하는데 흥미를 높여줄 뿐만 아니라 실제 행정현실을 통해 이론이 어떻게 만들어지고 검증되어지는가를 보여주는 좋은 예였다. 수험서 위주의 그리고 미국의 역사나 행정이론에 기초해 천편 일률적인 목차를 가지고 있는 한국의 행정학 교과서들을 중심으로 공부를 했던 그래서 오랜 시간 동안 행정학을 공부했지만 행정이 뭘까에 대한 구체적인 개념을 잡을 수 없었던 저자에게 이런 스토리텔링 형식의 사례를 바탕으로 쓰여진 책들은 행정을 간접 경험하게 함으로써 행정학 공부의 기초를 만드는데 아주 중요한 역할을 했다고 할 수 있다. 물론 한국에서의 수업은 학부 수업이었고, 미국에서 이런 책을 읽은 것은 박사과정이었기에 미국의 상황과 한국의 상황을 단순비교 한다는 것이 무리일 수는 있지만, 한국에선 아직 사례 중심으로 “thick description”을 바탕으로 쓰여 지고 이를 바탕으로 행정이론을 만들어 낸 책을 찾기 쉽지 않다는 것에 대부분의 행정학자들은 동의할 것이라고 생각한다.

지혜(phronesis)를 중요시 한 아리스토텔레스, 행정학은 기술(art)인가 과학(science)인가?, 그리고 한국에서의 기술(art)과 과학(science)에 대한 논의를 검토한다. 두 번째 부분에선 미국의 사례연구와 한국에서의 최근 사례연구의 현황을 살펴보면서 한국의 맥락에 기초한 행정이론의 개발을 위해 이론의 발생기에 주로 사용되는 귀납적 사례연구의 필요를 제시한다.

II. 본론

1. 사례연구를 보는 시각

사례연구는 전형적으로 다양한 자료에 기초해서 한 현상의 특별한 사례에 대해 풍부하게 경험적으로 기술(description)한 연구이다. 사례연구는 하나의 상황 속에서 나타나는 역동성을 이해하는데 초점을 맞춘 연구전략이며, 문헌검토, 인터뷰, 설문조사, 그리고 관찰 등 다양한 방법의 자료 수집 방법들을 사용하고, 그 결과는 양적, 질적 모두 가능하며, 기술(description)을 제공하거나 이론을 만들거나 이론을 확인하는 것이 목적이다(Eisenhardt, 1989; Jensen & Rodgers, 2002; Yin, 2009).

기존 사례연구에 대한 논의는 크게는 사회과학, 작게는 행정학의 학문의 범위(또는 정체성)를 어떻게 정할 것인가에 따라 두 개의 그룹으로 나눌 수 있다. 첫 번째 그룹은 사회과학과 행정학을 과학으로 보면서 연역적·양적 연구방법 또는 수학적 모델의 개발과 같이 행정학의 과학성을 중요시하는 입장에서 상대적으로 과학성이 떨어진다고 비판받는 사례연구의 과학성을 높여야 한다고 주장하는 학자들의 그룹이다. 이들은 주로 연구결과의 일반화를 위해 사례의 선정에서부터 대표성을 가진 사례들을 통계적 원칙에 입각해서 선정하거나, 다수의 사례연구를 하고, 사례연구들에 대한 메타분석(meta-analysis)을 통해 이론을 정립하고, 연구의 내적·외적 타당성을 확보하여 과학적 연구방법으로서의 지위를 확립해야한다고 주장한다(강은숙·이달곤, 2005; 김성훈, 2001; 은재호, 2011; Bailey, 1992; Eisenhardt & Graebner, 2007; George & Bennett, 2005; Jensen & Rodgers, 2001; Kaufman, 1958; Seawright & Gerring, 2008; Yin, 2009). 두 번째 그룹은 사회과학이나 행정학의 학문으로서의 정체성을 과학으로 보지 않고, 사회과학이나 행정학의 목적이 맥락(context)에 독립적인 법칙 또는 이론의 형성이 아니라 문제 해결을 위한 종합적 지식을 만드는 것이라고 보며, 형식적 일반화(formal generalization)라는 것은 사람들이 지식을 습득하는 수많은 방법 중의 하나일 뿐이라고 주장하는 학자들의 그룹이다. 즉 행정은 과학화, 이론화 또는 일반화의 범위를 넘어 맥락이나 환경에 의존적이며, 이러한 맥락 의존적 지식과 경험은 전문가의 의사결정에 있어 가장 중

요한 것이고, 스토리텔링이나 서사(narratives)도 행정학의 중요한 연구방법으로 인정해야 하고, 행정학의 연구를 과학적 분석이 아닌 “집필의 세계”라고 주장하는 학자들이다(윤건수, 2008; 이영철, 2006; 임도빈, 2008; Dyer & Wilkins, 1991; Feldman et al., 2004; Flyvbjerg, 2001; Hummel, 1991).

그리고 이들의 논의는 사회과학에서의 지식의 습득에 있어 일반화된 이론을 중요시하는 소크라테스와 경험적이고 특수한 사례를 중요시하는 아리스토텔레스의 “실천적 지혜(phronesis)” 그리고 1940년대 Waldo와 Simon의 행정학의 정의와 관련하여 행정학을 “art”로 볼 것인가? “과학(science)”으로 볼 것인가에 대한 논의와 직접적으로 연관된다고 할 수 있다.

2. 행정학의 범위

1) 소크라테스의 일반적 규칙(Universal Rule) vs. 아리스토텔레스의 실천적 지혜(Phronesis)

소크라테스는 사회를 이해하는 이상적인 이론이 되기 위해서는 1)명쾌해야 하고(explicit), 2)보편적 또는 일반적(universal) 이어야 하고, 3)추상적(abstract)이어야 한다고 주장한다.2) 그리고 그는 모든 사회에 적용할 수 있는 보편적이고 일반적인 이론을 찾는 것을 학문의 목표로 삼는다. 이론을 찾기 위해 그는 아테네의 장인, 선생, 학생, 현자, 시인, 정치가, 그리고 시민들에게 각자의 지식의 범위에서 보편적이고 일반적인 지식(원칙)이 무엇인가를 물었다. 그에게 돌아온 답은 일반적인 이론이 아니라 모두 구체적인 예, 즉 사례들이었다. 하지만 구체적이고 실질적인 지식의 가치를 거부한 소크라테스는 결국 그를 포함한 모든 사람들이 아는 것이 없다(nobody knew anything)는 결론을 내린다. 소크라테스의 뒤를 이은 플라톤은 지식의 보편성을 추구하고, 수학을 지식의 이상으로 간주했고, 이론적이고 객관적인 원칙에 따른 모든 시스템의 설립이 가능하다고 믿었고, 수학의 법칙이 자연과 인간의 행동을 설명할 수 있다고 믿었다. 그리고 그는 서구 철학과 이론적 과학의 실질적 창시자가 되었다(Flyvbjerg, 2001).

이와는 반대로 경험과학의 창시자라고 할 수 있는 아리스토텔레스는 우리는 인간의 행동을 연구하는데 있어 보편성에 초점을 맞추는 것에 만족할 수 없으며 인간의 행태와 가치는 반드시 특수한 맥락(상황)과 관련되어 보여져야한다고 주장한다. 따라서 소크라테스와 플라톤과는

2) 이에 더해 데카르트와 칸트는 이론은 4)인간의 관심(이해), 전통, 그리고 제도와 같은 환경(배경)에 대해 독립적으로 형성되어야 하며, 5)체계적이어야 함을 이상적인 이론의 요소로 더했다. 그리고 현대 자연과학자들은 여섯 번째 요소로 6)이론은 완전하고 예측 가능해야 한다고 주장한다(Flyvbjerg, 2001).

다르게 아리스토텔레스는 인간의 행태에 대한 이해에 있어 사례들과 맥락(context)이 중요하다고 보고 실천적 지혜(phronesis)를 주장했다. 실천적 지혜는 실용주의적(pragmatic)이고, 가변적이고(variable), 환경 의존적이며(context-dependent), 행동지향적이고(oriented toward action), 실질적 가치 합리성에 기초한 지식을 말한다. 그는 실천적 지혜는 보편성만 고려하는 것이 아니라, 특수성들도 반드시 인식되어야 한다고 주장한다. 왜냐하면 실천적 지혜(phronesis)는 행동에 대한 고려이고 행동은 특별한 환경(맥락) 속에서 존재하기 때문이다. 실천적 지혜(phronesis)는 praxis(실습, 연습, 응용)와 가장 관련된 지적 활동이며, 특정 사례들에서 보편적인 규칙(법칙)으로 요약될 수는 없는 변수가 무엇인가에 초점을 둔다. 실천적 지혜(phronesis)는 일반적인 것과 구체적인 것의 상호작용을 요구하고 이에 따른 고려, 판단, 그리고 선택을 요구한다. 무엇보다도 실질적 지혜는 경험을 중요시한다. 아리스토텔레스는 개인과 사회에 대한 연구에선 일반성이나 규칙보다는 특수성과 상황의존성이 중요하고, 구체적이고 실질적인 것이 이론적인 것보다 더 중요하다고 주장한다. 실천적 지혜에 관한 연구에서 중요한 시작이 되는 질문들은 다음과 같다. 1)우리는 어디로 갈 것인가? 2)그것은 바람직한가? 3)무엇이 끝내져야 하는가(what should be done)? 4)누가 혜택을 얻고 누가 잃게 되는가?(Flyvbjerg, 2001). 그리고 이러한 질문에 대답하기 위해서는 그 사회의 맥락에 대한 이해를 반드시 해야 하고 이 질문과 관계된 사람들간의 실제적 그리고 바람직한 관계의 본질까지 이해해야 한다. 그의 실천적 지혜(phronesis)는 정부를 이해하는데 있어 서구의 접근방법 중 도덕적 진실(ethical truth), 통합이론(grand theory), 다른 학문 분야와의 제휴(interdisciplinarity), 방법론에 대한 심화된 논의와 비교 등에 영향을 미쳤다(Raadschelders, 2008).

플라톤의 아이디어는 거의 전통적 과학의 지혜가 되었지만, 아리스토텔레스의 관점은 거의 잊혀질 뻔 했다. 이는 2000년 후 갈릴레오의 사례에서 플라톤의 아이디어가 자연의 연구와 자연과학을 혁명적인 궤도에 올려놓는데 더 잘 맞았기 때문이다. 하지만 사회과학에선 이런 갈릴레오의 경우와 비슷한 발전이 일어나지 않았고 사회과학에선 인식과학으로서의 획기적인 발전이 없었다(Flyvbjerg, 2001).

Flyvbjerg(2001)는 자연과학의 이론을 흉내 내고 있는 사회과학의 이론, 즉 설명과 예측을 가능하게 하는 이론은 매일 매일의 인간 행태를 결정하는 구체적인 맥락(context)을 배제해야 가능한데, 이러한 맥락이나 환경의 배제는 사회과학에서의 설명과 예측을 불가능하게 만든다고 주장한다.

2) 기술(Art) vs. 과학(Science)

소크라테스와 아리스토텔레스의 사회과학을 보는 서로 다른 관점은 1940년대 미국에서 Waldo와 Simon의 행정학의 정의에 대한 논의와 비슷하게 닮아있다.

1947년 처음 출간된 Simon의 “Administrative Behavior”는 행정의 연구 또는 이론의 관점에서 행정학 분야의 새로운 방향을 제시했다. Simon에 따르면 행정에 관한 지식의 습득은 반드시 사실(fact)에 기초해야 한다고 주장한다. 그리고 여기에서 사실은 실증적으로 얻어지고, 측정되고, 증명된 것을 의미한다. 그는 가치는 행정현상의 연구에 놓일 위치가 없다고 주장했다. 그는 행정가들이 만드는 정책결정을 행정학자들의 주된 분석단위(unit of analysis)로 해야 하며 이 정책결정은 결정의 과정뿐만 아니라 효과도 과학적으로 연구되어야 한다고 주장한다. 이러한 연구들은 가치로부터 자유롭고, 도덕적으로 중립적이며, 사람들과 관련된 규범적 선호에 방해되어서는 안 된다고 주장한다. 이러한 Simon의 논리적 실증주의는 행정학에 있어서 검증 가능성과 타당성에 구속되는 양적 그리고 경험에 기초한 연구 전통의 토대가 되었다(Riccucci, 2010: 9-10).

Waldo는 그의 책 “The Administrative State”에서 왜 과학적 시각이 행정국가를 이해하는데 이렇게 큰 역할을 하고 있는지에 대해 이해하려고 했다. 그는 Luther Gulick이 행정의 연구를 사회과학으로 분류하려던 노력으로부터 Frederick Taylor의 과학적 관리론의 장려까지 행정학이라는 새로 만들어진 학문 영역의 학자들이 철저하게 과학적 탐구의 철학을 받아들였다고 인식했다. Waldo는 경험주의(empiricism)와 실험적 경험론(experimentalism)은 물리학에서의 중요한 역할을 하지만, 비경험적이고 비실험적인 과학적 방법론도 많다고 주장하며, 행정학자들이 열광적으로 과학의 언어를 받아들이는 것에 대해 우려했다. 그는 행정은 일반적으로 가치에 대한 질문으로 가득 차 있으며, 행정학은 생각하고 가치를 판단하는 사람에 대해 관심을 가지고 있는 사회과학이라고 주장한다. 그는 행정국가 발전에 영향을 미치는 중요한 문제들은 논리 실증주의가 주창하고 지지하는 방법론으로 다룰 수 없다고 주장했다(Riccucci, 2010; 10-12). 또한 Robert Dahl은 한 국가의 환경 속의 행정의 운영으로부터 나온 일반화는 보편화될 수 없고 다른 환경을 가진 행정에 적용할 수 없다고 주장한다. 또한 행정에 영향을 주는 국가적 사회적 요소의 변화에 대한 심오한 연구가 없다면 행정에 관한 진정한 보편화된 일반화는 할 수 없다고 주장한다. 그리고 행정학은 기술(technique)이나 과정에 대한 협의로 정의된 지식이 아니라 역사적, 사회적, 경제적, 그리고 각 국가의 행정에 대한 특수성을 보여 줄 수 있는 환경적 요소들까지 다양하게 보여줄 수 있는 것이 되어야 한다고 주장한다(Dahl, 1947: 11).

이들의 논쟁은 행정학을 과학으로 보는가 아니면 기술(art)로 보는가의 관점에 따라 행정학 연구의 방법에서 확연하게 구분된다. 행정학을 과학으로 보는 초기 행태주의자들과 최근 공공정책의 분석에 있어 경제학적 모델을 적용하는 학자들은 행정이론을 만드는데 있어 철저하게 연역적이어야 한다고 믿고 있고, 가치에서 자유로워야 하며, 합리적으로 파생되어야 하고, 검증 가능한 가설에 기초해야 한다고 믿는다. 그들은 지식의 목적은 간단하게 경험되

어진 현상을 묘사하는 것이고, 경험에 기초한 양적연구가 진실을 찾고 현실을 발견하는데 하나의 최고의 방법이라고 주장한다(Riccucci, 2010: 16).

행정학을 기술(art)로 보는 그룹은 형이상학적 관심이 행정 연구와 이론의 정립에 있어서 중요한 역할을 한다고 주장한다. 그들은 추론(reasoning), 변증법(dialectic), 귀납적이고 경험적이지만 기술적인(descriptive) 그리고 규범적인(normative) 연구에 대한 여지를 남겨 둔다. 그들은 주된 지식의 원천은 이성(reason)이라고 주장한다(Riccucci, 2010).

행정학을 기술(art)과 과학(science) 모두의 영역으로 보는 세 번째 그룹은 행정학 분야의 다채롭고 응용적인 분야의 본질에 따라 행정 연구는 다원적이어야 한다고 주장한다. 이들의 관점에서 논리실증주의, 형이상학적 추론뿐만 아니라 실존주의, 합리주의, 경험주의, 포스트모더니즘, 그리고 환원주의까지 행정학의 영역으로 포함한다. 그리고 행정을 연구하는 하나의 최적 연구방법도 없으며, 하나의 통합된 이론이 없는 행정학이 하나의 적절한 방법론을 위해 분투해서는 안 된다고 주장한다(Riccucci, 2010: 18). Bushouse et al.(2011)는 복잡한 분석적 기술을 사용하는 계량적 연구가 행정학분야에 확실히 자리를 잡은 것은 맞지만, 이러한 연구는 반드시 행동연구(action research), 서사적 탐구, 그리고 다른 해석학적 접근방법들과 균형을 이루어야 한다고 주장한다. Raadschelders(2008)도 행정학에서의 지식 전통을 크게 1)“과학적 지식”, 2)“실질적 경험”, 3)“실질적 지혜”, 4)“상대론자적 시각”으로 구분하고, 이 모든 전통에서 주장하는 방법론을 행정학 연구에 활용해야 한다는 방법론적 다원주의(methodological pluralism)를 주장한다. 그가 주장하는 방법론적 다원주의는 “과학적 지식”에서 사용하는 연구방법들에 한정하는, 즉 과학성과 합리성을 중요시하면서 자연과학의 연구방식을 따르는 논리실증주의자들의 연구방법만이 아니라 위에서 언급한 다른 지적 전통들로부터 만들어진 연구방법, 이론들, 그리고 접근방법들을 사용하자는 것이다(Raadschelders, 2008: 941 & 943). 그리고 최근 양적 그리고 질적 연구방법의 장점을 모두 사용할 수 있는 방법론적 다각화(triangulation)라 불리는 혼합된 연구방법은 행정학에서 지속적으로 그 사용빈도가 늘어가고 있다(Riccucci, 2010: 108).

이상에서 살펴본 소크라테스와 아리스토텔레스 그리고 왈도와 사이몬의 논의들은 행정학의 범위를 어떻게 볼 것인가에 대한 논의로서 사례연구에 대한 중요성을 결정할 수 있는 중요한 논의들이라고 할 수 있다. 우리가 소크라테스나 사이몬이 주장하는 대로 사회과학 그리고 행정학이 일반화된 이론의 정립이나 철저하게 환경(맥락)적 요소 또는 가치적 요소를 배제한 과학적 법칙을 찾기 위한 학문이라면 사례연구의 중요성은 반감될 것이고, 사회를 둘러싸고 있는 맥락(context)이나 환경이 중요하고 실질적 지식을 중요시한 아리스토텔레스나 행정학의 지나친 과학성을 우려하고 행정의 연구는 가치를 포함하고 기술적(descriptive)이고 규범적인 연구가 중요하다고 주장하는 왈도의 주장에 따른다면 사례연구는

행정학의 연구에 있어 어쩌면 가장 중요한 연구방법 중 하나가 될 것이다. 그리고 마지막으로 행정학의 과학적 그리고 기술(art)적 성격을 모두 인정하게 된다면 양적, 질적 연구 모두 행정의 이론정립이나 지식의 축적에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

3) 한국에서의 기술(art)과 과학(science)에 대한 이해 그리고 행정학의 범위

그렇다면 한국에서의 행정학의 범위에 관한 논의는 어떠한가? 한국의 행정학의 범위에 대한 논의도 사실상 Simon의 과학주의의 승리라고 볼 수 있다. 많은 학자들이 주장하듯이 한국의 경험적 연구는 주로 논리 실증주의에 입각한 자연과학적 연구방법을 수용하고 있고, 행정학 전반에 반인문학적 편향성이 심화되어 있다(안병영, 2005; 박종민, 2006: 42; 박종민, 2009; 박통희, 2011: 113). 하지만 그 이유는 미국과는 조금 다르다.

근대적 의미의 행정학이 들어온 후 우리는 행정학 수업시간에 가장 먼저 배운 행정학자는 Woodrow Wilson이었다. 사실상 대한민국의 행정은 이승만 정부가 들어서기 전 미군정시대, 일제강점기, 조선시대, 고려시대, 그 이전에도 존재하고 있었고 수많은 학자들이 행정에 대한 연구를 했었음에도 불구하고 한국행정학의 아버지는 Woodrow Wilson이 되었다. 또한 행정학의 범위에 대한 논의 역시 한국행정의 범위에 대한 깊이 있는 논의 없이, 1940년대 미국의 정치와 행정의 상황에 기초해서 만들어진 Waldo와 Simon의 행정은 기술(art)인가 과학(science)인가에 대한 논의를 그대로 가져와 행정학의 범위를 정하고자 했다. 그리고 더 심각한 문제는 박종민(2009: 2)이 주장하듯 초창기 기술(art)에 대한 적절한 우리말 용어를 찾지 못해 한국 행정학 연구와 행정학 교육에 왜곡을 가져왔다는 것이다. 그는 한국의 많은 학자들이 기술(art)을 기술, 기예, 그리고 예술 등으로 번역하여 행정학의 범위를 정하는데 혼란을 가져왔다고 주장한다. 한국어로서의 기술은 과학의 응용 즉 과학을 전제로 한 과학 기술(technology)에 가까운 개념이기에 과학의 종속개념으로서의 의미를 지니게 되고 이렇게 되면 행정학이 과학인지 기술(art)인지에 대한 논의를 해 볼 여지없이 행정학은 과학의 성격을 띤 학문이 되어 버린다. 또한 예술로 번역하게 되면 음악이나 미술과 같은 순수 예술(fine art)을 의미하게 되면서 행정학의 본질과는 조금 다른 무언가가 되어버린다. 이렇게 행정학에 있어 기술(art)에 대한 우리만의 정확한 단어를 찾는데 실패함으로써 한국행정학은 자연과학적 연구방법을 중요시하고 인문학적 연구방법들을 간과했다. 따라서 한국의 행정연구는 한국행정의 역사, 문화, 행정규범, 행정철학, 그리고 행정윤리 등 과학으로는 설명하기 힘든 연구들을 등한시 해 온 것이 사실이다. 이는 김대건(2008)의 한국정부학회 기고문에서도 알 수 있다. 그는 ‘이것이 행정학인가?’라는 질문을 통해 현재의 지나치게 실증적이고 획일적인 연구방법의 의존을 버리고 인문학적 관점과 시각이 필요하다고 주장했다. 그리고 박종민(2009)은 기술(art)을 인문학으로 번역하면서 그 동안 정확한 번역 용어를 찾지 못해 왔

던 기술(art)에 대한 번역으로 인문학을 제안했다. 기술(art)을 인문학으로 번역되어야 하는 근거는 그의 논문에 잘 나와 있지만 또 하나의 근거로 H. George Frederickson이 행정분야에 있어서 “a rapprochement between the... administrative sciences and the humanities”가 엄청난 혜택을 가져다 줄 것이라고 한 언급을 통해서 보더라도 art의 개념을 인문학으로 봄은 부적절하지 않다고 할 수 있다(Riccucci 2010: 18).³⁾

3. 미국과 한국의 사례연구

1) 과학적 학문의 지식발전 단계

미국과 한국의 사례연구에 대한 실재를 살펴보기 전 본 연구는 Edmondson & McManus (2007)의 과학적 학문의 지식 발전 단계를 먼저 살펴 보고 사례연구가 미국의 행정학 발전 단계에서의 역할과 한국에서의 사례연구에 대한 실재를 검토한다. Edmondson & McManus (2007)는 과학적 학문의 지식 발전에는 3단계가 있다고 제시한다. 이들의 모델에 따르면 과학적 지식(이론)의 발생기, 즉 새로운 개념을 발견하고 제안하는 시기에는 주로 귀납적·질적 연구방법을 통해 특히 사례에 바탕을 둔 관찰을 통해 이론이 생산된다고 한다. 그리고 이렇게 생산된 이론들은 중간기에 접어들면서 메타분석이나 개념적 리뷰를 통해 이론의 범주가 확장이 되고, 성숙기에 달하면 연역적·양적 연구들을 통해 발전된 이론들이 다양한 맥락 속에서 검증이 되고 그 논리적 타당성과 일반성이 확인되어 의미 있는 과학적 지식(이론)으로 인정받게 된다는 것이다(권향원·최도림, 2011: 283 재인용).

〈표 1〉 과학적 지식(이론) 발전의 3단계

	발생기(nascent)	중간기(intermediate)	성숙기 (mature)
이론의 성향	제안적/귀납적	잠정적/통합적	검증적/연역적
이론의 목적	새로운 개념의 발견 및 제안 → 이론의 생산	이론들 간의 통합 및 합성을 통한 관계성의 규명 → 이론의 발전	다양한 사례를 통한 숙성된 이론의 검증 → 이론의 적용
방법적 경향	주로 귀납-질적 연구, 사례연구	주로 메타분석, 개념적 리뷰	주로 연역적-양적 연구, 통계적 연구

출처: 권향원 & 최도림 (2011: 282) 재인용

3) 이와 관련된 논의로서 이종범(1977)은 행정학의 토착화에 대한 방향을 제시하면서 행정학은 철학, 과학, 그리고 응용과학의 성격을 모두 가지고 있다고 주장했다. 또한 이 세 분야가 상호 긴밀한 유대와 균형적인 발전을 해야만 행정학이 학문으로서의 위치를 확고하게 할 수 있을 것이라고 제안했다. 강신택(1987) 역시 행정현상과 행정연구대상의 복잡성 그리고 연구방법 다양성을 지적하면서 행정연구의 지향을 규범적, 경험적, 그리고 실천적 지향으로 구분하여 제시했다.

2) 미국의 사례연구(사례 개발, 교육, & 이론정립)

물론 Simon의 행태주의, 논리실증주의, 계량적 연구가 미국 행정학에서 주도적 위치를 차지 해온 것은 사실이지만(Bushouse et al, 2011: i103),⁴⁾ 미국은 행정사례를 꾸준히 개발하고 교육의 목적으로 사용해 왔으며, 사례연구를 통해 많은 행정이론들을 정립해 왔다. 특히 행정학의 발생기와 중간기까지는 행정 사례개발에 연구 역량을 집중했었다.

미국에서의 사례연구 개발은 공무원의 교육을 위한 사례 사용으로 1930년대에 처음 시작되었다(하버드 경영대학원에서는 이미 1919년에 사례를 이용하는 교육방법이 시작됐다). 1934년에서 1945년 “행정학 사회과학 연구회의 위원회(Social Science Research Council’s Committee on Public Administration)”에선 제한된 의사결정을 다루고 관리, 인사, 재정과 같은 전형적인 행정문제들을 보여주는 사례보고서의 개발을 추진했다. 같은 시기 University of Kansas의 Edwin O. Stein은 시정부관리나 주 그리고 지방정부의 문제들을 다루는 사례들을 개발하기 시작했다. 2차 세계대전이 있기 전까지 비록 흩어져 있긴 했지만 행정 교육에 있어서 사례의 사용에 대한 관심은 비교적 높았다(Rosenbloom, 1995: 39).

제2차 세계대전 이후 사례 연구는 전국적인 수준의 지적 운동으로 변화되었다. 그 중요한 이유는 전쟁 동안 많은 학자들이 정형화된 교과서적 접근으로는 행정의 복잡한 실재를 전달할 수 없음을 확신했고, 뉴딜과 제2차 세계대전으로 인해 기존의 행정에 대한 정설(고전적 행정)이 무너졌기 때문이다. 이는 그 정설의 중심이었던 정치 행정 이원론과 1870년대부터 1930년대까지 미국행정을 지배한 Civil Service Reform Movement(1870-90s), Progressive Movement (1890-1920s), Scientific Management Movement(1900-1930s)를 통해 만들어진 중요한 신조(tenet)들이 무너진 것을 의미했다. 이 견해들은 정치와 행정이 분리되어야 하고, 행정이 과학이 될 수 있고, 행정은 관리의 분야로서 사기업의 경영과 같은 것이고, 능률성과 경제성을 중요시해야 한다는 것이었다. 이러한 견해들은 Waldo, Appleby, 그리고 Dahl과 같은 학자들에 의해 무너지게 되었고, 이후 행정학 분야는 우세한 패러다임이나 이론적 틀이 없었으며 지적 공허함을 사례연구로 채우려 했다(Rosebloom, 1995: 40).

1945년 초부터 하버드 행정대학원의 Pendleton Herring교수와 교수진들은 행정 교육을 위한 사례를 개발하기 시작했고 하버드의 사례 교육은 성공적으로 인식됐다. 1948년 정부에서 일을 한 경험이 있던 Wallace Sayre와 Paul Appleby는 행정 사례 위원회(Committee on Public

4) Haverland & Yanow(2011)는 지식을 습득하는 다양한 방법이 있음에 대한 인식의 부족은 다른 접근 방법을 사용하여 완성된 연구에 대해 잘못 이해하거나 진가를 알지 못하게 만든다. 이것은 또한 연구자 자신의 연구를 모순에 빠지게 하고 결과적으로 연구의 질을 떨어뜨리게 된다고 지나친 과학주의를 비판한다(Haverland & Yanow, 2011: 402). 또한 Raadschelders(2011)는 행정학을 좁게 정의하고 점점 더 전문화하는 오직 과학으로만 간주하게 된다면 행정학의 연구는 행정의 실제와는 관계가 없는 것이 되어 버릴 것이라고 주장한다(Raadschelders, 2011: 29).

Administration Cases)를 만들었고 이 위원회는 1951년 Inter University Case Program (ICP)이 되어 사례연구방법에 대한 제도적 기초를 제공했다. 이 프로그램에는 50여개의 기관들이 참여했고 ICP의 활동은 1980년대까지 지속됐다(Jensen & Rodgers 2001; Rosenbloom, 1995; 41-43).

1970년대에는 사례연구에 대한 최고의 지지자 중 한 명이었던 Waldo의 리더십 하에 National Association of Schools of Public Affairs and Administration(NASPAA)가 미교육청으로부터 기금을 받아 행정학 대학원 프로그램의 수업에서 사용하기 위한 행정사례들을 개발했다. 이 프로젝트의 결과로 250개 이상의 사례를 포함한 “Cases in Public Policy and Management”를 출간했다(Jreisat, 2002: 69; Raadschelders, 2008: 932).

최근 교육을 위한 사례연구의 개발은 예전만큼 활발하지는 않다. 하지만 2012년 현재에도 하버드 케네디 행정대학원(이 프로그램은 1960년대 중반 사례와 관련한 공공정책 프로그램을 개발했다)과 워싱턴 주립대의 Evans School of Public Affairs에선 지속적으로 사례를 개발하고 교육의 목적으로 제공하고 있다.⁵⁾

미국에서의 사례연구는 교육의 목적뿐만 아니라 행정학의 지식의 축적이나 새로운 이론의 개발 그리고 기존 이론의 확인을 위해 많이 사용되어 왔다. 특히 새로운 개념의 등장이나 패턴의 발견 등에는 사례연구가 중요한 연구방법으로 최근까지도 사용되고 있다. 예를 들어 Herbert Kaufman(1960)의 “The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior”나 Michael Lipsky(1980)의 “Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service” 같은 고전적 사례연구들은 행정학의 연구에 엄청난 영향을 미쳤다. Kaufman의 사례연구는 미국 산림청의 산림감시원, 즉 일선공무원의 행정행태를 연구했다. 그의 깊이 있는 연구는 다섯 개의 산림 감시지역의 산림감시원들의 행태와 행동이 어떻게 다른지를 비교했다. 그의 연구는 정책결정, 행정행태, 그리고 공공관리 분야의 행정학 문헌들에 많은 영향을 주었다. Lipsky는 그의 연구에서 일선 공무원들에 대한 “street level bureaucracy”라는 용어를 처음 만들고, 경찰공무원이나 사회복지사와 같은 일선 공무원들이 재량권으로 인해 직면하게 되는 딜레마를 잘 보여준다. 그는 일선 공무원들이 권한의 중요한 원천을 가지고 있으며 공공 정책 집행에 있어 아주 중요한 역할을 하고 있음을 찾아냈다(Riccucci, 2010: 78 재인용). 또한 쿠바의 미사일 위기 사례를 분석한 Allison의 “Essence of Decision”(1971)에선 관료적 선택에 대한 세가지 모델 - 합리적 행동가, 조직적 과정, 그리고 정부의 정치 - 을 만들어냈다(Lynn, 1994; 236 재인용).

이외에도 앞에서 언급했던 Riccucci(1995)의 “Unsung Heroes”의 경우에는 성공한 경력직

5) 하버드 케네디 행정대학원: <http://www.case.hks.harvard.edu/>, 워싱턴 주립대 Evans School of Public Affairs: <http://hallway.evans.washington.edu/> (검색일: 2012년 7월 20일).

고위공무원에게 필요한 7가지 요소(정치적 기술(skills), 관리와 리더십 기술, 상황적 요소, 정부에서의 경험, 전문적 기술, 전략, 그리고 인성)를 중심으로 6명의 고위공무원에 대한 사례 연구를 통해 성공요인들을 확인했다. Beryl A. Radin의 “Accountable Juggler(2002)”에선 US Department of Health and Human Service(HHS)에 장관으로 새로 부임하게 되는 Raymond Wilson이 겪게 되는 행정의 책임성(accountability) 문제를 연방정책의 시각, 정치의 시각, 관리 과정, 그리고 시민들 차원으로 나누어 다루면서 어느 하나의 책임성(accountability)에도 소홀할 수 없는 장관의 모습을 저글러가 공을 하나도 떨어뜨려서는 안 되는 상황에 비유하면서 스토리텔링을 통해 자세히 보여준다.

또한 Barbara Romzek과 Melvin J. Dubnick(1987)은 1986년 1월 발생한 우주항공선 챌린저호의 폭발사건을 중심으로 공공부분의 책임성(accountability) 체제를 기관통제의 원천이 내부에 있는가 또는 외부에 있는가 그리고 기관의 업무에 대한 통제가 강인가 약인가에 따라 1) 관료적, 2)법적, 3)전문가적, 그리고 4)정치적 책임성(accountability)으로 나누고 어떻게 NASA의 책임성(accountability) 체제가 변화되면서 챌린저호의 폭발사건이 일어날 수밖에 없었는지에 대하여 연구했다. 이후 Radin & Romzek(1996), Johnstone & Romzek(1999)은 Romzek과 Dubnick이 개발한 책임성(accountability) 모델을 응용하여 정부 간 관계 그리고 정부계약부문 등의 책임성(accountability) 체제에 대해 연구했다.

최근에도 사례연구에 대한 중요성은 미국행정학계에서 지속적으로 주장이 되고 있다. 예를 들어 Jensen & Rodgers(2002)는 사례연구는 다른 연구방법으로는 찾기 어려운 원인과 효과에 대한 깊은 이해 그리고 조건부적 결과를 찾을 수 있기에 행정학과 잘 맞다고 주장한다. Raadschelder(2008)도 행정학에서 사례연구는 현 정부의 문제점들을 그대로 보여주고, 공무원들에게는 이론의 실제 세계에 대한 적용을 제공해 주고, 이론을 개발하는데 도움을 주기에 반드시 필요하다고 주장한다.

3) 한국의 사례연구

Edmondson & McManus(2007)이 제시한 이론 발생기에 사용되는 귀납·질적 연구들의 주된 목적은 “현상자체의 일회적이고 유한한 경험 및 해석”이지 이론화를 통한 일반적이고 보편적인 지식의 창출은 아니지만(권향원·최도립, 2011: 283), 귀납·질적 연구, 특히 사례연구는 한국 행정 현상의 새로운 개념을 발견하고 패턴을 찾아냄으로서 한국행정의 맥락에 기초한 이론 개발의 기초가 될 수 있었을 것이다. 하지만 한국의 경우 이러한 행정이론의 발생기를 건너뛰고 곧바로 미국에서 만들어진 이론들을 검증하는 성숙기 단계의 연역적·양적 연구에 치중했다고 볼 수 있다. 또한 질적 연구 특히 사례연구들조차도 연역법에 의한 연구에 치중함으로써 새로운 개념의 발견이나 제안보다는 이미 만들어진 이론들을 확인하는 정

도의 연구가 많이 진행됐다고 할 수 있다.

그렇다면 왜 한국에서의 행정학 연구는 이론의 발생기를 건너 뛰고 성숙기 단계의 연역적·양적연구에 치중했는가? 이에 대한 해답은 한국 행정학 발전의 역사적 맥락에서 찾을 수 있을 것이다. 1955년부터 본격적으로 한국행정학의 연구가 시작되면서 미국은 한국의 현대행정학 도입을 주도했다. 미국은 중앙공무원훈련원의 발전에 노력했고, 미네소타 대학의 지원하에 서울대학교 행정대학원이 창설되었다. 국가의 근대화와 국가발전에 급했던 초창기 한국 행정학 학자들은 미국에서 만들어진 이론들을 정리해서 보여주는 교과서 집필에 집중했고, 이론들의 특수성이나 보편성을 구별하지 않고 경쟁적으로 도입했다. 이 후 그 흐름은 10여년간 지속되었다(안병영, 2013). 1970년대 말부터는 미국행정이론에 대한 지나친 편중은 줄어들지만 연구방법에 있어 좀더 분석적이고 과학적이라고 할 수 있는 실증주의에 입각한 통계를 사용한 분석들이 각광을 받기 시작했고, 1990년대 이후에는 다중회귀분석, 경로분석, 요인분석, 시계열분석과 같은 다변량분석이 행정학의 주요연구방법으로 사용되었다(백완기 2004; 안병영, 2013: 5 재인용). 이러한 방법론적 세련화는 연역적·양적 연구를 획기적으로 늘어나게 하는데 큰 기여를 했지만 통계를 위한 통계가 강조되고 행정학 연구의 궁극적 목적이라 할 수 있는 한국행정이 풀어야 하는 시대적 문제를 연구질문으로 택하는 것을 어렵게 했다(김병섭, 2013). 그리고 이러한 흐름은 최근 계량적 업적평가체제로 인해 계량화 논문의 급속한 양적 증가를 가져 왔다고 할 수 있다(박통희, 2013: 439).

그렇다면 최근 한국에서 사례연구는 어떻게 진행되고 있을까? 본 연구는 최근 10년(2002년-2011년)간 한국행정학보에 발간된 연구논문과 사례를 바탕으로 쓰여진 책들을 살펴보았다.

<표 2>에 따르면 기획논문을 제외한 지난 10년간 발간된 총 논문 수는 583편이었고 이중 사례연구를 바탕으로 쓰여진 논문은 131편으로 22.5%를 차지한다. 이 사례연구 중 97편은 단일사례, 34편은 다수사례, 32편은 계량적 방법에 의해, 83편은 질적 방법으로, 그리고 16편은 계량적 방법과 질적 방법 모두를 사용하여 사례연구를 진행했다. 1995년부터 2001년까지의 한국행정학보를 분석한 주상현(2002)의 연구와 비교해 보면 1995년부터 2001년까지의 연구 중 사례연구(단일사례와 복수사례연구 포함)가 차지하는 비중이 37.1%로 455편 중 169편이었으므로 2002년부터 2011년까지의 사례연구의 비중이 15%정도 줄어들었음을 알 수 있다.⁶⁾

하지만 한국적 맥락에 기초한 행정이론의 정립을 위해선 사례연구의 양이 많고 적음은

6) 주상현(2002)의 연구는 Brower, Abolafia, & Carr(2000)의 질적 연구 분류체계를 토대로 단일, 복수사례연구를 구분하였기에, 본 논문의 수치와 단순 비교하는 것은 오해의 여지가 있다. 왜냐하면 본 연구에서는 질적 그리고 양적 연구방법을 사용한 사례연구를 모두 포함했기 때문이다. 본 연구에서 질적 연구방법을 사용한 사례연구는 단지 83편으로 주상현(2002)의 연구와 비교했을 경우 질적 사례연구의 비중은 훨씬 더 줄어든다.

그다지 중요하지 않을 수 있다. 같은 사례연구라 하더라도 Edmondson & McManus(2007)의 이론 발생기의 연구 방법적 경향인 귀납-질적 연구가 많아야 한국 행정만의 특수하고 새로운 개념을 발견하고 이를 이론으로 제안할 수 있기 때문이다. <표2>에서 보듯이 2002년부터 2011년까지 발간된 사례연구 중 귀납적 추론에 의해 쓰인 연구 논문은 8편(6.1%)밖에 없었다. 90%가 넘는 대부분의 사례연구들은 연역적 방법으로 거래비용이론, 거버넌스, 신제도주의, 합리적 선택론, 네트워크이론 등과 같이 이미 미국에서 만들어진 이론들을 분석의 틀로 정하고 여기에 맞춰 한국의 사례를 분석했다. 물론 기존 이론들을 한국의 사례에 적용하여 해당 이론이 한국적 상황에도 적합함을 확인하거나 또는 한국 사례와 맞지 않는다는 것을 발견하는 것도 중요하다. 하지만 이런 연역적 방법의 연구들은 이미 특정 이론의 렌즈를 가지고 사례를 검토하는 것이기에 전체 사례에서 한국적 상황에서 더 중요하거나 또는 한국의 특수성을 반영할 수 있는 논의들은 논문에서 빠지거나 중요하게 다루기 어렵다는 것이 문제인 것이다.

〈표 2〉 사례연구 현황(2002-2011: 한국행정학보)

년도	사례연구 수 (전체논문수)	추론방법			사례 수		양적/질적		
		연역	귀납	?	단일	다수	양적	질적	양적&질적
2002	16(62)	12	0	4	13	3	4	10	2
2003	14(74)	12	1	1	10	4	1	12	1
2004	17(81)	16	1(?)	0	11	6	3	12	2
2005	16(58)	14	0	2	13	3	9	6	1
2006	11(61)	7	2	2	10	1	2	7	2
2007	8(47)	7	0	1	6	2	3	5	0
2008	11(55)	9	1	1	9	2	3	6	2
2009	13(43)	13	0	0	11	2	0	11	2
2010	12(49)	10	2	0	7	5	3	8	1
2011	13(53)	10	1	2	7	6	4	6	3
총수	131(583)	110	8	13	97	34	32	83	16

* 사례연구를 구분하는데 어려움이 많았다. 우선 외국사례만을 소개한 연구들은 제외했고, 추론방법의 선정이 어려운 경우는 '?' 로 표시했다.

다음은 사례연구로 쓰인 책들에 관한 것이다. 한국의 행정학 관련 책들은 대부분이 기존 이론이나 정책들을 잘 정리한 학생들을 위한 교과서가 대부분이다. 이는 새로운 강의를 맡게 되어 각 출판사에 관련 책을 주문하면 쉽게 느낄 수 있다. 저자는 서로 제목은 약간 다르지만 거의 비슷한 목차를 가진 교과서들이 배달되어 오면 오히려 어떤 책을 주교재로 삼

이야 할지에 대한 고민에 빠지게 된다. 이는 경험이나 사례를 바탕으로 스토리텔링을 해 주는 책들이 부족함을 단편으로 보여주는 예가 될 것이다. 이 부분에 대해선 윤건수(2005; 2008)의 연구에서도 지속적으로 지적되고 있다. 물론 한국의 행정 경험이나 사례를 바탕으로 쓰여진 책들이 없는 것은 아니다. 예를 들어 고건(2002)의 “행정도 예술이다”, 류호근(2003)의 “23시 공직인생”, 채남희(2004)의 “행복한 공무원”, 이학렬(2005)의 “공룡군수”, 이의근(2006)의 “희말라야시대의 증언을 들으리라”, 심재민(2008)의 “우리에게 아직 희망이 남아있다”와 같은 책들이 그나마 행정을 간접경험 할 수 있게 공직생활과 사례를 중심으로 쓰여진 책들이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 책들은 지나치게 주관적이며 신변잡기적인 이야기들도 많고, 사례에 대한 설명은 단편적이고 자신들이 한 업적에만 초점이 맞추어져, 사례가 진행되면서 나타나게 되는 역학관계나 성공요인 또는 문제점 등을 학문적으로 이끌어내고 있지 못하다. 이는 학자들에 의한 특정 공직자, 정책, 또는 사건 등을 깊이 있게 연구하고 이론을 만들어낼 수 있는 책을 저술하는 작업이 필요함을 보여준다. 이에 대한 좋은 예로는 이종범(1994)의 편저인 “전환시대의 행정가: 한국형 지도자론”이 있다. 이 책은 1960년대부터 1980년대까지 중요한 역할을 했던 행정가 7인을 선정하고 개괄적으로 이론의 틀을 상황, 지도자의 성격과 특성, 그리고 정책변화로 정하고 심층적으로 사례 연구하여 전환시대 행정가가 필요한 리더십과 유형을 찾아내고 차세대 한국형 행정가의 모습까지 보여준다. 한국 사례를 바탕으로 이론을 개발한 대표적인 예로는 1980년대와 1990년대 주로 활동한 학자인 정정길의 “시차이론”과 이종범의 “딜레마이론”이 있다. 정정길의 “딜레마이론”은 한국에 도입된 다양한 행정개혁의 효과가 크지 않음을 시간이라는 차원에서 접근하여 “사회현상을 발생시키는 주체의 속성이나 행태가 시간적 차이를 두고 변화되는 사실을 사회현상 연구에 적용”하였다(이달곤, 2013: 272). 1990년대 초부터 이종범은 공공 행정과 정책에 있어 “팽팽히 맞서는 두 대안이 가져올 결과가치가 엇비슷하기 때문에 어느 하나를 선택하기 힘든 상황”이 많다는 것을 착안하고 이것을 딜레마 이론으로 발전시켰다. 그리고 이후 많은 학자들은 이 이론을 바탕으로 한국의 사례들을 분석했다(윤건수, 2013: 284). 하지만 최근에는 이런 연구를 쉽게 찾을 수가 없다. 이런 연구들이 많아져야 행정학 연구가 최근 현실을 반영하지 못하고 적실성이 떨어진다는 비판들에서 벗어날 수 있을 것이고 한국적 맥락에 기초한 행정이론을 정립할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 결 론

이상으로 본 연구는 한국의 행정이론의 정립을 위해 사례연구가 왜 중요한지 그리고 귀납적 방법에 의한 사례연구가 필요함을 소크라테스와 아리스토텔레스, 왈도와 사이먼의 논의, 그리고 미국과 한국에서의 사례연구에 대한 검토를 통해 보았다. 그리고 본 연구는 다음의 세 가지 결론을 내리고자 한다.

첫째 그동안 우리는 행정학은 과학이다라는 명제 하에 과학적일 필요 없는 연구방법들에 대해 과학화를 강요하고 과학적이지 못한 연구방법들에 대해 등한시 해 왔다. 특히 연구저널에서 한국 행정의 역사, 규범이나 윤리에 관한 연구를 찾는 것은 쉽지 않고, 소수의 사례를 바탕으로 쓰여진 사례연구의 경우 저널에 실리기도 쉽지 않으며, 실리더라도 연구의 한계로 마치 잘못이라도 한 듯 연구의 결과를 일반화 할 수 없음을 고해성사하듯 밝혀야 했다. 하지만 아리스토텔레스의 목적론에 따라 행정학의 목적이 무엇인가를 생각해 본다면 행정학은 충분히 과학적이지만 또한 인문학적이라고도 할 수 있다. 행정학의 목적이 모든 국민들이 행복할 수 있는 좋은 국가의 건설을 위해 존재한다면 행정에 관한 지식이 자연과학적 연구방법에 의해 만들어졌든, 단일사례의 스토리텔링에 의해 만들어졌든 크게 중요한 것은 아니라고 생각한다. 즉 좋은 사회과학은 당면한 문제를 지향하는 것이지 방법론을 지향하는 것이 아니다. 좋은 연구는 주어진 연구 질문 또는 문제에 따라 적절한 연구방법을 사용하는 것일 뿐이다(Flyvbjerg, 2006).

둘째 한국적 맥락에 기초한 행정이론의 정립을 위해선 귀납적 방법에 의한 질적 사례연구가 더 많이 필요하다. 본문에서도 많이 언급했지만 한국의 행정학은 미국의 학자들이 미국적 맥락에서 만들어 놓은 미국의 행정이론을 그대로 소개하고 이 이론들에 한국행정을 끼워 맞추려 했다. 미국에서 유행한 이론은 곧바로 한국에 소개되고 이 이론에 맞는 한국행정을 찾아 분석하다 보니 미국적 맥락에서는 정말 중요한 이론으로 발전됐지만 한국의 실제 상황에 비추었을 때는 전혀 중요성을 찾기 어려운 경우도 종종 있다. 이는 공무원들이 한국 행정연구에 대해 적실성이 떨어진다고거나, 공무원 시험 중 가장 필요 없는 과목이 행정학이라는 비판을 받는 근원이라고 할 수 있다. 한국의 행정이론을 만들어내고 행정연구의 적실성을 높이기 위해서는 기존의 이론을 바탕으로 한국 행정을 보려는 연역적 방법이 아닌 기존 이론을 배제한 귀납적 방법에 의한 연구가 많아져야 한국적 맥락과 특수성을 고려한 행정이론이 만들어질 것이다.

셋째는 사례연구에 의한 행정이론의 정립과 더불어 사례연구를 통한 한국행정교육의 변화도 가져와야 한다는 것이다. 잘 개발된 행정 사례는 학생들로 하여금 행정을 간접경험하게

함으로서 행정의 개념을 구체적으로 파악하게 할 수 있을 뿐 만 아니라, 복잡한 행정의 실재를 보여주고, 당면한 문제를 해결 할 수 있는 능력을 키워줄 수 있다. 행정은 오랜 시간에 걸쳐 다양한 갈등이 발생하는 행위자들간의 상호작용이 복잡하게 얽히고 얽힌 밋줄과 같다. 행정의 실재는 관리자 자신을 포함한 부하직원, 시민들, 정무직 공무원과 입법자들, 다른 정부, 이익집단, 언론, 상위기관 등의 다수의 참여자들에 의해 만들어지고 해석되어진다(Weiss, 1994). 이런 상황 속에서 행정가가 전문가로서 단순히 상황·독립적인(context-independent) 요소들과 규칙에만 따르는 것이 아니라 진정한 전문가로서 주어진 상황에 대한 직관력, 문제의 전체를 보는 시각, 그리고 시대적 상황에 대한 이해를 통해, 해당 문제, 목적, 계획, 결정, 그리고 행동을 다 따로따로 구분된 단계로 나누어 생각하지 않고 이 모두를 한 번에 생각해 낼 수 있는 통찰력을 기를 수 있게 하는 방법은 수많은 사례에 대한 분석을 통해 가능할 것이다(Flyvjerg, 2001). 이는 왈도가 행정학 교육을 학부가 아닌 전문대학원(professional school)에서 담당하게 하고, 사례 연구를 지지했던 중요한 이유이기도 할 것이다. 따라서 한국에서도 많은 학자들이 다양한 사례를 개발하고 강의 노트(teaching note)를 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

참고문헌

- 강신태. (1987). 행정학 연구방법의 변천과정과 앞으로의 방향. 『행정논총』, 21(1): 3-32.
- 강은숙·이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. 『행정논총』, 43(4): 95-121.
- 고건. (2002). 『행정도 예술이다』, 매일경제신문사.
- 권향원·최도림. (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. 『한국행정학보』, 45(1): 275-302.
- 김대건. (2008). ‘이것이 행정학인가?’, 그리고 행정학의 연구 경향, 이대로 좋은가?. 『Korean Association of Governmental Studies(KAGODS)』, 20(2): 2-5.
- 김병섭. (2013). 한국 행정학의 토착화: 제2세대 학자들의 역할. 김현구 (편), 『한국 행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화』, 385-402. 경기도 파주시: 법문사.
- 김성훈. (2001). 사례연구방법을 통한 과학적 추론. 『정부학 연구』, 7(1): 209-239.
- 류호근. (2003). 『23시 공직인생: 면서기에서 대통령비서관까지』, 서울: 더우링 E&P.
- 박동서. (1992). 한국행정의 과제와 행정학의 재정향. 『한국행정학회 연말학술대회』.
- 박순애. (2007). 행정학 연구분야의 시대적 적실성에 대한 시론적 연구. 『한국행정학보』, 41(3): 321-344.
- 박종민. (2006). 한국 행정이론을 위한 비판적 성찰, 『한국행정학오십년: 1956-2006』, 37-59. 서울: 한국

행정학회.

- 박종민. (2009). 행정학은 과학인가 기술인가?. 「한국행정학보」, 43(4): 1-18.
- 박통희. (2011). 한국에서 행정학의 적실성에 대한 비판과 대안: 전문성과 고유성을 중심으로. 박종민·윤건수·김현준 (편), 「한국행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도」, 109-143. 서울: 박영사.
- 박통희. (2013). 행정학의 토착화·한국화·세계화의 방안. 김현구 (편), 「한국 행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」, 435-45. 경기도 파주시: 법문사.
- 심재민. (2008). 「우리에게 아직 희망이 남아 있다」. 서울: 화남.
- 안병영. (2005). 한국 행정학의 성찰과 전망. 「한국행정학회 2005년 춘계학술대회」.
- 안병영. (2013). 한국 행정학의 성찰과 전망. 김현구 (편), 「한국 행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」, 3-20. 경기도 파주시: 법문사.
- 윤건수. (2005). 한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안. 「한국행정학보」, 39(2): 1-22.
- 윤건수. (2008). 사례연구: 분석의 세계에서 집필의 세계로. 「한국정책학회보」, 17(4): 63-87.
- 윤건수. (2008). 질적 연구의 다양성과 공공조직 연구의 확장. 「한국조직학회보」, 5(3): 163-198.
- 윤건수. (2013). 이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공적 의사결정. 김현구 (편), 「한국 행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」, 284-309. 경기도 파주시: 법문사.
- 은재호. (2011). 국방 군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발. 「한국행정학보」, 45(4): 55-84.
- 이달곤. (2013). 정정길 교수 중심의 ‘행정의 시차이론’: 논리와 과제. 김현구 (편), 「한국 행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」, 268-83. 경기도 파주시: 법문사.
- 이영철. (2006). 사회과학에서 사례연구의 이론적 지위: 비판적 실재론을 바탕으로. 「한국행정학보」, 40(1): 71-90.
- 이영철. (2009). 보다 나은 사례연구: 논리와 예시. 「정부학연구」, 15(1): 189-213.
- 이의근. (2006). 「히말라야시대의 증언을 들으리라」. 경기도 파주시: 한울.
- 이종범. (1977). 행정학의 토착화에 관한 논거. 「한국행정학보」, 11(단일호): 198-223.
- 이종범 (편). (1994). 「전환시대의 행정가: 한국형 지도자론」. 경기도 파주시: 나남출판.
- 이학렬. (2005). 「공룡군수: 이학렬은 왜 공룡군수가 되었나」, 서울: 세창미디어.
- 임도빈. (2008). 길도는 행정학 바로잡기: 행위론적 접근. 「한국행정학회 하계학술대회」.
- 주상현. (2002). 한국 행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(3): 39-55.
- 채남희. (2004). 「행복한 공무원」. 서울: 도서출판 시서래.
- Bailey, M. T. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52(1), 47-54.
- Brown, B., & Henry, B. (1989). The Search for Public Administration: Roads to Not Followed. *Public Administration Review*, 49(2), 215-217.
- Bushouse, B. K., Jacobson, W. S., Lambright, K. T., Llorens, J. J., Morse, R. S., & Poocharoen, O.-o. (2011).

- Crossing the Divide: Building Bridges between Public Administration Practitioners and Scholars. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Special Issue), i99-i112.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(4), 1-11.
- Dooley, L. M. (2002). Case Study Research and Theory Building. *Advancing in Developing Human Resources*, 4(3), 335-354.
- Dyer, W. G., Jr., & Wilkins, A. L. (1991). Better Stories, Not Better Constructs, to Generate Better Theory: A Rejoinder to Eisenhardt. *Academy of Management Review*, 16(3), 613-619.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- Feldman, M. S., Skoldberg, K., Brown, R. N., & Horner, D. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 147-170.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry fails and How It Can Succeed Again*. New York: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haverland, M., & Yanow, D. (2011). A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods. *Public Administration Review*, 72(3), 401-408.
- Hummel, R. P. (1991). Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science. *Public Administration Review*, 51(1), 31-41.
- Jensen, J. L., & Rodgers, R. (2001). Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research. *Public Administration Review*, 61(2), 235-246.
- Johnston, J. M., & Romzek, B. S. (1999). Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality. *Public Administration Review*, 59(5), 383-399.
- Jreisat, J. E. (2002). *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kaufman, H. (1958). The Next Step in Case Studies. *Public Administration Review*, 18(1), 52-59.
- Lynn, L. E. J. (1994). Public Management Research: The Triumph of Art over Science. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), 231-259.
- Raadschelders, J. C. N. (2008). Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of

- Public Administration. *Public Administration*, 86(4), 925-949.
- Raadschelders, J. C. N., & Lee, K.-H. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.
- Radin, B. A. (2002). *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency* Washington, D.C.: CQ Press.
- Radin, B. A., & Romzek, B. S. (1996). Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership. *The Journal of Federalism*, 26(2), 59-81.
- Riccucci, N. (1995). *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*. Washington, D.C.: Georgetown University.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Rosenbloom, D. H. (1995). The use of case studies in public administrative education in the USA. *Journal of Management History*, 1(1), 33-46.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(294-308).
- Weiss, J. A. (1994). Comment: Public Management Research – The Interdependence of Problems and Theory. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), 278-285.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research Design and Method*. California: Sage Publications.

ABSTRACT

Public Administrative Theory-Building Considering the Korean Context through Inductive Case Study Research

Yongjin Chang

The current study has examines the importance of case studies for developing public administration theories considering the Korean context. In the first part of the study, the author introduces Socrates' universal rule and Aristotle's *Phronesis*, the debate between Waldo and Simon in the 1940's, and the debate over administration as an "art" or a "science" in Korean public administration. In the second part, the study examines the history of case studies, and public administration theories of case studies in the USA and case studies developed in the last decade in Korea. The conclusion suggests that Korean public administration should recognize the diversity of methods for studying public administration to enrich and allow the field to flourish and conduct inductive case studies to develop Korean public administration theories in order to build a bridge between the current academic and practical fields of Korean public administration.

【Keywords: Case Study, Public Administrative Theory, Inductive Case Studies 】