

공무원교육훈련의 새로운 패러다임

김 영 평*

1. 서론

새로운 시대는 새로운 문제를 제기한다. 문제의 속성이 바뀌면 문제를 해결하는 방법도 따라서 변경될 수밖에 없다. 행정은 공공의 문제를 해결하기 위한 제도이다. 새로운 시대의 행정을 위해서는 행정의 운영원리가 변화해야 한다. 다시 말해 행정의 패러다임이 변화하지 않으면 새로운 장비를 갖추지 않고 21세기라는 전인미답의 대양을 헤쳐 나가려 하는 위험한 항해와 같다.

행정의 역량은 정부 조직의 문제해결 능력을 말한다. 그 능력은 궁극적으로 정부조직 구성원인 공무원들의 전문지식과 가치관에 기반을 두고 있다. 공무원의 업무수행을 위한 지식과 가치관은 어느 정도 교육훈련을 통하여 개선할 수 있고, 그것은 지금까지의 인간지식과 경험으로 축적된 것들을 전수하는 방식으로 이루어졌다. 다시 말해서 지식과 경험의 패러다임이 동일하다는 가정 속에서 교육훈련이 이루어졌다. 그러나 이러한 가정에 의문을 던져야 할 때는 상당한 혼란을 겪을 수밖에 없을 것이다.

이 글은 21세기에 나타날 인간의 지식체계와 경험에 근본적인 변화가 나타나서 패러다임에 변화가 초래된다면, 그 내용은 어떤 것일까에 대한 예상에서 시작하여 새로운 패러다임의 행정을 추진하기에 적합한 공무원 교육의 내용과 방법은

* 고려대학교 행정학과 교수

어떠해야 할 것인가에 대한 논의를 담고 있다. 이 논의는 과학적 타당성을 보증하는 것이 아니라 미래적 전망에 대한 토론의 자원을 마련하기 위한 것이다. 대부분의 주장은 필자의 추론에 의존하고 있기 때문에 전혀 가설적인 논의를 넘어설 수 없다. 그러나 가설의 그럴 듯함(plausibility)은 추론의 타당성에 있기 때문에 공공적 토론의 대상이 될 수 있을 것이다.

2. 21세기 행정의 맥락에 대한 전망

이미 우리가 경험하기 시작한 것이지만 21세기에 대한 전망은 정보화와 세계화로 요약할 수 있을 것이다.¹⁾ 이런 변화는 기술의 변화에서 비롯되고 있지만 그것이 인류의 삶의 모습을 변화시키고, 가치관과 윤리관까지 변경시킬 것이며, 결과적으로 행정의 구성과 내용까지 바꿀 것으로 예상할 수 있다. 이러한 변화의 근저에는 정보화나 세계화와 더불어 민주주의의 양상도 변화하고, 대상을 바라보는 이론체계인 세계관과 우주관의 변화가 도사리고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 미래에 일어날 것들이기보다 이미 우리 주변에서 변화의 조짐을 보여주고 있는 것들이다.

1) 정보화의 함축

정보화란 정보처리기술의 발달로 인하여 나타난 인간생활 전반에 걸친 심대한 변화를 이르는 말이다. 이론가에 따라서는 이러한 변화를 인류사에 획을 긋는 변

1) 정보화나 세계화와 함께 지방화를 중요한 변화의 조류로 지적하는 이들이 적지 않음을 알고 있다. 그러나 필자가 보기에 지방화는 행정 패러다임에 변화를 가져온 맥락으로 보기 어려운 면이 있다. 선진국들에서는 지방자치가 이미 이루어져 있었다. 중앙정부의 권력이 상대적으로 약화되어 가는 경향이 없지 않지만, 그렇다고 지방화의 경향이 행정의 조류와 패러다임을 변화시킬 만큼 분명하지 않다. 우리나라에서 2년 전 지방자치가 제도적으로 완성되었기 때문에 지방화를 중요한 변화로 받아들일 수 있겠지만, 그것이 행정의 근본적 운영원리를 변화시킨다고 보기는 어렵다. 오히려 지방화보다는 민주주의의 양상으로서 공동체주의가 강화되는 것이 행정의 근본원리를 변화시키는 맥락으로 작용한다고 보는 것이 필자의 견해이다.

화로 보아 산업혁명에 대비되는 것으로 정보혁명이라 부르기도 한다. 컴퓨터의 발달과 원거리 통신의 발달이 결합하여 정보처리기술이 급속도로 발전하고 있으며, 이 기술의 발달은 우리 생활의 각 분야에 파고들고 있다. 가히 이 변화는 인간의 생활방식을 송두리째 바꾸어 놓을 것 같은 기세이다. 정보화는 실로 인간의 삶의 맥락을 바꾸어 놓고 있는 것이다. 구체적으로 나열하기에는 그 변화의 모습이 너무나 다양다기하고 지각변동적이다. 정보화는 단순히 인간의 편리를 증진하는 정도에서 벗어나 스스로 생각하는 방식에 대한 변화를 초래하고 있으며, 문제 해결 방식에도 개변이 일어나고 있다.

정보화의 1차적 의미는 정보처리기술의 발달을 말한다. 컴퓨터의 발달과 개인용 컴퓨터의 대중화, 인공지능, 데이터 베이스의 관리, 인터넷으로 이어지는 정보처리기술의 발달은 인간의 문제해결 능력을 확장해 주고 있다. 단순히 개개인들의 문제해결 능력을 키워 주는 것에 머무르지 않고, 전산망을 통한 원거리의 사소통의 원활화는 여러 사람들의 문제해결 노력을 결합하는 방법을 폭발적으로 증대시키고 있다. 예컨대, 노트북 컴퓨터와 전자통신의 발달은 실질적으로 이동 사무실을 누구에게나 허용하고 있다. 전통적으로 종이에 서류를 작성하던 방식이 이제는 변화하고 있다. 컴퓨터로 작성한 서류는 전자통신으로 다른 사람에게 전달되고, 얼굴을 마주하지 않고도 전자결재로 일을 처리할 수 있다.

정보처리기술은 활용할 수 있는 정보의 양과 질을 변화시키고 있다. 컴퓨터가 없이는 도저히 생각할 수 없던 자료를 처리하여 다양한 변수들의 관계를 확인할 수 있고, 훨씬 더 복잡한 문제를 해결할 수 있는 힘을 얻게 되었다. 뿐만 아니라 정보의 활용이 편리해짐으로써, 범주의 구분에서 더 정교하고 미세한 차이까지 포착할 수 있게 되었다. 따라서 제품의 생산에서도 자동화에 의한 대량생산을 넘어 다품종 소량생산이 가능하여, 고객의 미세한 선호의 차이를 반영할 수 있게 되었다. 서비스의 생산에서도 고객의 다양한 처지를 반영해 줄 수 있는 여력을 얻게 되었다.

정보처리기술은 다양한 첨단과학기술의 발달을 가능하게 하였다. 컴퓨터를 이용한 영상기술의 발전은 우리가 눈으로 볼 수 없는 세계를 볼 수 있게 만들었다. 인체의 내부를 들여다 볼 수 있으며, 허블 망원경을 통해 몇 백만 광년 밖의 별의 모습을 구경할 수 있게 되었다. 초전도체의 결합이나 DNA의 구조를 밝혀서, 유전공학을 가능하게 만드는 것도 역시 정보처리기술이 뒷받침되었기 때문이다.

정보화의 두 번째 의미는 정보처리기술의 발달이 인간의 능력을 확장시켜 주면서 동시에 인간이 해결해야 할 문제의 특성을 변화시키는 데서 찾을 수 있다. 정보화는 기술적 차원의 변화만 초래한 것이 아니라, 경제적, 사회적, 정치적, 국제적, 나아가서 문화적 맥락의 변화를 초래하고 있다. 새로운 맥락은 새로운 문제를 제기한다. 이전에는 상상하지 않던 문제가 새롭게 나타나기도 하고, 전에는 해결가능성이 없어서 문제시하지 않던 사안이 새로운 문제로 부각하기도 한다. 정보화로 인하여 사회적 부와 권력의 배분이 달라지고 권위와 신망의 할당이 뒤바뀌면서 문제해결에 참여하는 사람들의 권력구조가 변화한다. 사회적 역동성이 바뀌면 당연히 사회제도가 변모할 것이다. 정보화는 다른 어느 동인보다 근본적인 변화를 불러일으키고 있다.

정보화가 긍정적인 효과만 가져오는 것은 아니다. 부정적인 효과도 나타나고, 정보화의 진행을 오용하는 사람도 나타나기 마련이다. 각종 컴퓨터 범죄는 대부분이 이전에는 상상도 하지 않던 문제들이다. 정보화로 인한 개인정보의 노출은 프라이버시의 보호를 어렵게 만들고 있다. 정보 과다노출은 정보 과부하로 인한 정보 무관심을 불러일으키게 만들기도 하고, 정보에 대한 용이한 접근은 사회적 정서를 불안정하게 만든다.

정보화에 따라 산업의 판도가 바뀌어 가고 경제활동의 중심이 변화하고 있다. 산업혁명이 농업에서 제품생산을 하는 공장으로 경제의 무게중심에 변화를 주었듯이, 정보혁명은 제품생산을 주로 하는 공장에서 정보의 가공과 상징체계의 분석과 조작으로 경제활동의 중심을 옮겨 놓고 있다. 벌써 인터넷의 발달로 일하는 장소로서 사무실의 중요성은 점점 감소하는 추세에 있다.

정보화는 정부의 문제마저 변화시키고 있다. 예컨대, 토지종합과세와 같이 이전에는 감히 도전할 엄두도 못내던 일을 쉽게 처리하고 있다. 경찰서에서 참고인 진술을 얻으려면 참고인을 경찰서에 출두하게 만들었다. 그러나 노트북 컴퓨터가 경찰들에게 지급되면서, 참고인을 찾아가서 진술을 얻고 있다. 이제 훨씬 더 부드럽고 친절한 경찰상이 만들어지는 혁명적 변화의 조짐이 시작되었다. 뿐만 아니라 초고속 정보통신망의 구축이 중요한 사회간접자본이 되고 있으며, 정보와 관련된 정부기관의 비중과 비율이 점점 확대되고 있다.

정보화의 진전은 정보의 공유범위를 확장하고 있다. 정보의 독점이 차단되면서 전통적으로 정책결정의 권위를 독점하던 정부기관의 공익판단이 도전을 받고 있

다. 점점 시민단체들의 정책에 대한 개입이 확장되고 있으며, 일반시민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회의 확장을 요구하고 있다. 여러 선진국에서는 행정정보공개법과 행정절차법을 통한 일반시민의 정부정책에 대한 개입의 가능성을 확장하는 것이 행정의 민주화를 구체화하는 징표가 되고 있다. 점점 정책결정과정은 복잡해지고 관리들의 엘리트주의적 정책결정은 도전을 받고 있다.

정보화를 통한 제3의 산업혁명은 경제의 세계화를 가속시키고 있다. 다국적 기업이 점점 더 정상적인 경제활동방식이 되고 있다. 동일제품의 국제간 분업이 확대일로에 있다. 이러한 경제와 산업의 양상은 경제정책의 초점을 바꾸어 놓고 있다.

2) 세계화의 함축

20세기 마지막 연대는 국제환경에서도 급격한 변모를 보이고 있다. 1989년 동독의 몰락을 시작으로 동구권의 공산주의 정권이 사라지고, 공산주의 종주국이었던 구소련이 해체되면서 냉전시대가 종말을 고하였다. 북한을 제외한 모든 공산주의 국가들이 세칭 시장경제적 사회주의라는 이름의 자본주의로 체제전환을 이룩하였다. 민주주의를 바탕으로 하는 사회주의 국가들도 복지예산에 의한 재정적자의 누적으로 사회주의적 색채를 누그러뜨리고 있다. 이러한 조짐은 세계 여러 나라들에서 보수주의 정책을 강화하는 계기로 나타나고 있다.

시장경제에 대한 믿음이 강화되면서 세계를 하나의 시장으로 만들려고 하는 국제적 노력이 강화되고 있다. 우루과이 라운드의 타결로 세계무역기구(WTO)가 창설되었고, 경제협력개발기구(OECD)나 유럽연합(EU), 아시아·태평양경제협력체(APEC) 등 국제적 시장연합기구가 점점 힘을 더해 가고 있다. 국제적으로 환경에 대한 경고가 강화되고 있으며, UN환경회의를 비롯하여 점점 환경에 대한 국제적 기준이 개별국가들을 구속하고 있다. 시장의 운영원리에 새로운 요소가 가미되고 있다. 환경기준과 노동관행과 같은 새로운 요소들이 가격결정에 반영될 조짐을 보이고 있다. 기술의 사용에서 지적 재산권의 보호가 국제적인 계율로 부각되고 있다.

국제사회의 변화는 단순히 국가간의 관계에서만 나타나는 것이 아니다. 국제적 교통과 통신이 발달하면서, 관광을 비롯한 국제적 여행이 일상화되어 가고 있다. 서로 다른 문화를 이해하는 정도가 향상되었으며, 지역간의 상호의존성이 점점

더 높아졌다. 국제거래는 단순히 교역에 의한 상품의 거래에서 이제는 사람들의 왕래와 아이디어의 교환을 통한 문화의 교류로 이어지고 있다. TV는 세계 곳곳의 소식을 시간대별로 전한다. 인터넷(Internet)은 국경에 구애받지 않고 세계 사람들의 정보와 상품거래의 욕구를 채워 주고 있다.

정보, 통신, 교통, 생산기술 등의 변화로 인하여 다국적 기업들은 생산시설을 자기에 유리한 국가로 옮길 수 있게 되었다. 국경이 기업활동에 커다란 장애가 될 수 없는 상황이 되었다. 기업들의 자유로운 이동은 환경오염과 같은 외부효과를 규제할 수 있는 정책을 성공적으로 집행하기 더욱 어렵게 만들고, 구조적 왜곡을 심화시킬 가능성이 커졌다. 따라서 전통적인 국민국가의 중앙정부의 권력이 상대적으로 약화되어 가고 있다. 초국가적 기관인 다국적 기업, UN과 세계은행(IBRD)나 WTO와 같은 국제기구, 다국적 은행, CNN과 같은 국제 언론기관의 중요성이 국내 정치상황에서도 점점 강화되고 있다(Gilman, 1993).

세계화는 또 다른 한편에서 생활양식의 변화를 초래하고, 점점 문화적 동질성을 키우고, 문화적 이질성을 감소시킬 것이다. 세계화는 통신 네트워크를 세계화하는 것도 포함하고 있으며, 동질적 문화는 공동이해를 용이하게 만들기 때문에 공동의 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있다.

세계화는 우리나라의 정책결정에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 세계 속에서 한국의 위상이 높아지면서 우리나라의 정책은 국제적으로 더 주목을 받을 수밖에 없다. 국가간 상호의존성이 빈번해질수록 한국은 국제무대에서 더 무거운 책임을 지게 되었으며, 동시에 국제경쟁에서 더 견제를 많이 받는 입장이 되었다. 정부의 활동에서 국내적 정책과 국제적 정책의 경계가 없어지고 있다. 정책의 복잡성이 증대하고 있다. 정책결정에서 고려해야 할 요소가 확장되었다. 새로운 세계질서의 변화에 신속하게 대응할 능력을 키우지 않고는 현상유지도 어려운 입장이 되었다. 변화에 대한 촉각을 침체화하여 세계의 변화를 신속하게 감지하여야 한다. 새로운 정보를 신속하게 확보해야 한다. 행정의 능력이 이전과는 다른 차원에서 향상되지 않고는 이러한 국제적 변화와 도전을 극복하는 데 실패하기 쉽다.

3) 민주주의 정부의 양상 변화

민주주의가 정부의 통치구조로 자리잡은 것은 18세기 말에 국민대표를 선발하

여 국가의 기본 의사를 결정하는 대표민주주의에서부터 시작하였다. 이러한 근간은 지금도 유지되고 있지만, 그것은 19세기 말부터 시작한 적극국가의 개념과 함께 관료제의 중요성이 부각되면서 새로운 양상을 보여주었다. 관료제는 실적에 의한 전문지식을 갖춘 직업관료들이 실질적으로 정부의 정책을 입안하고, 국민대표인 국회는 이를 추인하거나 부결하는 방식으로 국가의사를 결정하였다. 이러한 정책결정과정에서 민주주의의 주권자인 국민은 언제나 간접적이거나 소극적으로 국가의사의 결정에 참여하였다. 20세기 말에는 시민들의 정책결정참여의 양상에 근본적인 변화가 일어나고 있다.

최근에 나타나는 시민참여의 가장 두드러진 형태는 시민단체 또는 공익단체라고 부르는 자의적 단체들의 참여이다. 환경보호단체, 소비자보호단체, 반핵단체, 공정선거를 감시하는 시민단체 등 여러 가지 형태의 시민들의 자발적 모임들이 정책결정과정에 적극적인 의견을 제시하면서 정책에 영향을 미치고 있다. 이들 공익단체들은 이전의 이익단체들과 외형적으로는 큰 차이가 없지만, 내용에서 큰 차이를 보여주고 있다. 바로 시민단체의 참여가 단순히 시민들이 정책에 참여하는 데 머물지 않고, 국가정책결정에 공동체적 관심을 확장하고 있다는 점이다. (김영평, 1997)

또 다른 시민참여의 형태는 이른바 전자민주주의의 가능성까지를 예언하고 있는 전자통신의 발달을 통한 다양한 의견개진 통로의 개설이다. 이와 더불어 정부의 정보를 공유하고, 이를 바탕으로 사회 각계각층에서 다양한 전문성을 바탕으로 한 정책에 대한 평가와 분석이 실제로 정책결정에 반영되고 있다.

민주주의 양상의 또 다른 변화는 세계화의 조류로 인한 국민국가의 쇠퇴에서 찾을 수 있다. 다국적 기업들이 생산시설을 자기에게 유리한 지역으로 옮길 수 있는 여력이 커지면서 노동자들간의 경쟁, 지역사회들간의 경쟁, 국가들간의 경쟁의 폭이 국제적으로 넓어졌고, 기업들은 자신이 만들어 내는 외부효과를 무시할 수 있는 자유가 더욱 커져 가고 있다. 기업들이 국경을 자유로이 이동할 수 있다면, 기업을 규제할 수 있는 정책을 성공적으로 집행하기 더욱 어려워지고, 구조적 왜곡을 심화시킬 가능성은 더욱 더 커졌다.

국민국가의 약화는 중앙정부의 약화를 동반하고 있다. 정부의 역할이 국가의 이익을 옹호하기 위하여 자신의 전통적 정책방향을 포기해야 하는 경향을 보여주고 있다. 복지국가로 지칭되는 강력한 중앙정부의 정책은 점점 약화되고, 지방정

부가 경쟁력을 강화하기 위하여 다양한 유인을 제공하면서 다국적 기업 또는 외국투자가들과 직접 타협하고 있다. 중앙정부는 국민의 복지증진을 위하여 채택하였던 다양한 규제를 완화시킬 수밖에 없으며, 따라서 정부의 역할을 축소하는 것이 국가의 이익을 극대화하는 것으로 보고 있다. 인터넷을 통한 거래에 대한 무관세협정이 추진되고 있고 국경무역의 의미가 점점 쇠퇴하고 있기 때문에 중앙정부의 역할은 이전에 비해 줄어들고 있다. 각국 정부는 정부조직을 줄이는 개혁을 추진하고 있으며, 점점 정부의 기능을 민간에 이양하는 민영화 작업에 박차를 가하고 있는 실정이다.

공공부문과 사적 부문의 구분이 점점 허물어지고 있다. 민주주의 정부는 전통적으로 시장기능에 의한 사회문제의 해결을 원칙으로 하고, 예외적으로 시장실패의 대상에 대해서만 배타적으로 정부가 간섭한다는 원칙을 고수하였다. 적극정부의 개념이 도입되면서 시장실패의 개념을 넓게 해석하여, 개인의 인간다운 생활을 영위하는 것까지 정부의 책임으로 규정하게 되었다. 그러나 정부실패의 사례가 점점 누적되면서 정부기능의 사기업에 의한 운영이 증가일로에 있다.

나아가서 정부에 의한 사회문제 해결의 한계를 지적하고, 비정부 부문에 의한 공동체적 문제해결의 중요성이 부각되고 있다. 공동체적 문제해결은 정부기능과 비정부기능의 구분을 애매하게 만들고 있다. 예컨대, 환경보호기능은 전통적으로 공공부문으로 이해하였지만, 최근 대부분의 선진국에서 비정부기구(NGO: Non-Governmental Organizations)들이 더 적극적으로 이 활동에 나서고 있으며, 정부에서도 그들의 활동에 오히려 의존하여 환경보호 효과를 증진하려는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화는 민주주의와 정부기능의 양상을 근본적으로 변화시키고 있다.

세계화에 기초한 자유무역의 확산, 경제활동의 세계화, 의사소통의 장애제거 등으로 지역공동체에 기초한 NGO의 역할과 책임에 대한 중요성을 더욱 새롭게 인식하게 된다. 그것이 없이는 상대적으로 약화된 국민국가의 정부만으로 다국적 기업의 책무를 더 강화시킬 길이 없다. NGO들도 국제적 연대를 모색하면서 정책의 세계화를 추진하고, 국제적 공동체를 강조하고 있다. 리우 UN 환경회의에서 세계 여러 나라들의 다양한 NGO들이 적극적인 활동을 보여준 바 있다. 전통적으로 국민국가의 정부가 주권을 행사하는 최종 결정체로 보아 오던 개념에 중요한 변화가 일고 있다.

민주주의는 결정의 권위에서보다 토론의 정당성에서 그 정통성을 찾고 있다.

NGO들의 활동은 국내적인 정책결정이나 국제적인 정책결정에서 공동체적 책임을 강조하는 경향을 보여주고 있다. 공공적 선택은 그것이 국내적이든 국제적이든 우리 모두의 생활을 결정하는 것이라는 인식에서 특정세력이나 권위에 맡겨질 것이 아니라, 공동체적 관심의 대상이 되어야 한다는 점에서 새로운 민주주의의 양상을 보여주고 있다. 이러한 새로운 민주주의의 양상은 분명 행정의 운영원칙에도 심대한 변화의 동인으로 작용할 것이다.

4) 새로운 세계관의 출현

정보화나 세계화가 우리에게 제시하는 가장 심대한 변화의 충격은 우리 자신이 느끼지 못하는 사이에 이루어지고 있다. 그것은 새로운 과학이론의 출현이며, 새로운 사조의 유행이다. 신과학(New Science)이라는 혼돈이론으로 대표되는 복잡성의 과학, 신진화이론, 양자론 등이 제시하는 세계관이다. 이들은 뉴턴의 세계관에 대응되는 새로운 관점을 제시하며, 정보화 사회를 설명하고 이해하는 도구로 등장하고 있다.

이들은 합리성과 논리적 일관성을 중시하며, 선형적이며 결정성적인 인과적 관계를 원자론적으로 이해하는 뉴턴의 세계관에 대비하여, 복수의 합리성과 모순을 허용하고, 비선형적이며 비가역적인 생성적 관계를 강조한다. 물론 이들 신과학에서 논의되는 이론들이 모두 동일한 주장을 펴는 것은 아니지만, 서로 다른 측면에서 정보화기술에 의하여 논증을 얻고 있으며, 동시에 정보화로 인한 맥락의 변화를 해설하는 새로운 해석의 도구로 활용되고 있다.

신과학과 상통하면서 새롭게 유행하는 사조가 포스트 모더니즘이다. 포스트 모더니즘은 도구적 합리성의 개념을 전복시키려 한다. 합리성은 여러 가지가 가능하며, 현실도 하나가 아니라 사회적으로 구성되는 복수의 현실을 인정한다. 포스트 모더니즘은 객관적이고 가치중립적인 현실의 묘사를 인정하지 않고, 분석할 대상의 맥락으로부터 정치적, 경제적, 사회적, 또는 다른 환경적 여건들이 도출된다. 항상 변화하는 현실을 가정하기 때문에 환원적이 아니라 창발적인(emergent) 과정으로 현실을 이해한다.

새로운 이론과 사조는 새로운 조망을 얻게 한다. 새로운 조망은 새로운 언어를 대동한다. 조망이 바뀌면 창의력의 기준이 변화한다. 문제를 보는 시각이 변화하

기 때문에 관심의 변화를 초래한다. 새로운 세계관은 정보화에서 도출되었으며서 동시에 정보혁명의 진행을 촉진시키는 지적 무기이기도 하다. 이들 새로운 세계관은 인간의 지적 에너지를 방출하여 인간의 창의력을 해방시킬 수 있는 혁명적 관념의 변화를 암시하고 있다.

뉴턴의 세계관은 질서정연한 사회와 예측가능한 현실로 요약될 수 있다. 만유인력의 법칙에서 보듯이, 사물의 운동법칙은 질서정연하고, 일관성이 있으며, 안정적이다. 그들의 관계는 결정론적으로 예측가능한 것으로 보기 때문에 항상 균형이론이 주류를 이루고 있다.

이와 대조적으로 신과학의 패러다임은 사물의 변화는 진화적이고 창의적인 과정으로 보고 있으며, 불확실성, 불안정성, 예측불가능성 등이 핵심을 이루고 있다(Prigogine and Stengers, 1984; Gleick, 1987; Waldrop, 1992). 이 새로운 패러다임에서 현실은 대부분 변화와 무질서와 과정으로 묘사되고, 혼돈이 예외적인 상태가 아니다. 오히려 균형과 안정이 예외적인 경우라고 보고 있다. 이러한 복잡한 관계를 연구한다는 의미에서 새로운 패러다임을 '스스로를 조직해 가는 복잡성의 과학'(the science of self-organizing complexity)이라고 부르기도 한다.

뉴턴식 과학적 전통을 선형적 체계의 연구라 한다면, 혼돈이론에 기초한 새로운 전통은 비선형적 체계의 연구이다. 비선형적 체계는 전혀 예상하지 못한 기이하고 복잡한 체계로의 변형을 예상한다. 비유컨대, 곤충 체계가 알에서 애벌레로, 다시 번데기로 변신한 다음 나비가 되는 것에 비유할 수 있다.

뉴턴의 패러다임에서는 시간을 가역적인 대상으로 보고 있지만, 프리고진(Ilya Prigogine)의 패러다임에서는 시간의 비가역성을 가정한다. 비선형적 역동성을 가진 체계는 시간의 흐름에 따라 상호작용에 불안정성이 나타나고 조직의 원형이 깨어지면서 조직외해와 무질서의 혼돈으로 전환되면서 새로운 질서가 진화적으로 탄생한다고 본다. 새로 탄생한 복잡성 체계는 전혀 새롭고 복잡성이 더 큰 체계로 갱신된다(Kiel, 1994). 얀치(Jantsch, 1980)의 언어를 빌리면 자기조직화적 복잡성 체계는 자기형성성(*autopoiesis*)을 가졌다. 이 체계는 기존의 조직과 구조를 깨뜨리면서 전혀 새로운 형태와 구조를 재구축하는 소산적 변화(*dissipative change*)의 특성을 보여준다. 계속적으로 스스로를 새롭게 만드는 자기형성성은 이전의 균형 상태로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 형태의 질서와 환경에 적합한 구조를 스스로 조직하는 질적 변환능력을 가진다.

5) 한국사회의 발전으로 인한 행정위상의 변화²⁾

세 못해(*decades*) 동안의 경제성장은 한국의 면모를 거의 완전히 바꾸어 놓았다. 거의 모든 영역에서 30여 년 전의 옛 모습을 찾아 볼 길은 별로 없다. 우선 소득수준이 최빈국에서 선진국으로 변신하였으며, 무역규모에서 세계 10위권 통상국으로 올라섰다. '대망의 70년대 100억불 수출목표'를 외치던 때가 그리 멀지 않은데, 1995년에는 1,000억 달러 이상의 수출고를 달성하였다. 숫자의 변화는 질적 변화를 동반한다. 산업화는 산업구조의 변화와 함께 사회구성의 변화를 초래하였다. 경공업 수출로 시작한 산업화는 이제 중화학공업과 최첨단 산업으로 주력산업을 바꾸었다. 산업화와 함께 일어나기 시작한 도시화는 어느 사회의 역사에서도 찾기 어려운 급선했다. 산업화를 시작하던 1960년대 초반의 한국 인구는 약 75%가 시골지역에 거주하였다. 그로부터 세 못해가 지난 1990년대 초반에는 인구의 25%만이 시골지역에 거주하고 있다.

도시화는 우리의 삶의 모습을 송두리째 바꾸어 놓았다. 삶의 방식은 전통과 생 각과 문화를 일정한 틀로 유도할 뿐 아니라, 사회문제를 보는 시각을 형성한다. 산업화 초기의 문제들은 이제 전혀 사회문제의 범주에 들어 있지 않다. 생활의 여유는 우리의 관심을 기아해결에서 여가선용으로, 생산증가에서 환경보전으로, 전염병 예방에서 노인병 치료로, 그리고 빈곤국 탈피에서 선진일류국가 진입으로 전환시켜 놓았다.

한국의 성공적 산업화는 정부주도로 추진되었지만, 산업화의 성공은 행정의 맥락을 변화시켜버렸다. 우선 산업화의 성공은 국민경제규모를 확대시켰다. 경제주체의 수적 증가와 상호의존성의 증대는 경제관계뿐만 아니라 사회관계 전반의 복잡성을 폭발적으로 고도화시켰다. 더 이상 정부의 계획과 관리로 의도한 정책효과를 얻기도 어려울 뿐만 아니라 의도하지 않은 효과를 억제할 수 없을 정도로 행

2) 행정 패러다임은 단순히 이론의 변화만을 지칭하는 것이 아니다. 그것은 행정문제의 해결방식에 대한 실천적 의미를 담고 있기 때문에 해당 국가의 행정맥락과 긴밀한 연관을 맺고 있다. 따라서 한국행정의 패러다임은 파푸아뉴기니나 우간다와 같은 나라의 행정 패러다임과 일치하지 않을 것이며, 미국이나 프랑스와 같은 나라와도 마찬가지로 다르다. 그러나 지금까지 우리나라의 발전으로 보아 우리나라의 행정 패러다임은 후진국이나 개발도상국들보다 오�히려 선진국들과의 공통점과 유사점이 더 클 것으로 판단된다.

정환경이 변화하였다. 사회의 분화와 다양화는 단선적인 정책적 대응, 일관성있는 규제기준, 계속성과 예측가능성을 갖춘 행정운명을 현실적으로 불가능하게 만들었다. 시민단체들이 출현하여 공익을 표방한 활동을 전개하면서, 행정기관만이 공익대표성을 독점할 수 없는 상황이 도래하였다. 무엇보다도 한국의 국제적 위상이 변화하면서 국내적 경제건설만이 정책의 유일한 고려대상일 수 없게 되었다. 정책의 국제적 파급효과를 염두에 두어야 하고, 나아가서 교역상대국의 반응을 무시할 수 없게 되었다. 정책의 복잡성 증대로 인해 정부부처들간에 한 가지 목소리를 만들어 내기는커녕 화음을 만들기도 어려운 실정이 되었다. 행정의 대상적 속성이 변화하였고, 행정의 구성적 본질이 변화하였다.

행정의 위상이 가장 극적으로 변화한 것은 시민들의 행정에 대한 인식에서 찾을 수 있다. 그들의 행정을 바라보는 시각이 변화하였고, 행정에 대한 기대가 변화하였다. 정보통신기술의 변화는 행정관리방법의 변화에 대한 기대를 불러일으키고, 정책결정의 절차와 참여의 폭에 대한 시각을 변화시켰다. 정부기관만이 정책판단을 독점할 수 있는 것으로 보던 시각을 변화시켰다.

가장 중요한 정책환경의 변화는 한국정치의 민주화이다. 역사의 소용돌이 속에서도 민주주의에 대한 국민의 열망과 투쟁은 정치체제의 변화로 이어졌다. 정치권력이 권위주의적 통치방식을 포기하면서 행정운영에서도 정치적 보호막이 제거되었다. 정책의 결정과정이 정책의 내용만큼 중요한 행정의 고려대상이 되었다. 민주주의는 정치의 구호만이 아니라 행정의 운영원리로 자리잡게 되었다. 개발연대의 일방적, 집권적, 전략적 계획수립은 더 이상 용납될 수 없는 행정관리방식이 되었다. 지방자치제도의 도입으로 중앙정부의 일방적 입장이 강요될 수 있는 여건이 아니다. 이제 국민적 항변에도 불구하고 개발위주의 발전사업을 추진할 수 있는 행정기관은 생각하기 어렵게 되었다. 아직도 행정관행이 전반적으로 민주화되지 않았지만, 행정운영의 여건이 정부주도의 개발정책을 더 이상 밀어붙일 수 없을 정도로 변화하였다. 이제는 행정과정을 민주화해야 할 시대적 요청을 받고 있다.

이러한 행정위상의 변화에도 불구하고 행정의 작동원리는 크게 변화하지 못하고, 과거의 패러다임을 크게 벗어나지 못하고 있다. 정부의 구태의연한 관행과 규제가 국가경쟁력의 장애라는 비판이 고조되고 있다. 정부에서 계획을 세워 정책을 추진하고, 계층제적 관료조직을 통하여 일사불란하게 그것을 추진하려는 기

본적 발상에 변화가 없다. 행정에 수단적 합리성이 지배하고 지배의 논리가 근간을 이루고 있다. 한마디로 엘리트주의적 직업관료에 의한 정책결정과 지시와 통제위주의 행정이 근간을 이루고 있다. 행정기관의 판단의 우월성을 가정하고 있으며, 공익판단의 권한을 고수하고 있다. 행정개혁이 조직구조의 변화를 추구하지 조직의 운영원리를 변화시키는 데는 전혀 근접하지 못하였다.

3. 행정의 새로운 패러다임

미래에 나타날 행정의 패러다임이 미리 확정된 것은 아니다. 그러나 인간지식의 발달과 21세기에 전망할 수 있는 행정의 맥락으로 미루어 새로운 패러다임을 어느 정도 추정할 수 있다. 그것은 오늘의 행정을 완전하게 대체하거나 소실시키는 것이 아니라, 그것에서 창조적, 진화적 변형을 모색하는 것이다. 그렇기 때문에 새로운 것은 낡은 것을 버리는 것이 아니라 그것을 극복하는 것이다. 즉, 새로운 패러다임은 곤충이 낡은 고치의 껍질을 벗어 나비로 태어나는 변형의 진화를 얻기 위한 지향이고 인식이다. 그것은 낡은 것을 타파하기 위한 정치적 슬로건이 아니다. 우리가 쌓아 온 경험의 의미를 되새길 때 새로운 패러다임의 필연성이 더 뚜렷하게 떠오를 수 있을 것이다.

1) 행정주도적 국가발전에 대한 재음미

지금까지 한국의 발전이 정부주도로 이루어졌다는 주장은 대체적인 동조를 얻고 있다. 그 중에서도 특히 행정의 역할이 부각되고 있다. 발전을 위하여 행정은 계획을 세우고, 자원을 동원하고, 인력을 조직하고, 기술을 지원하고, 자금을 배분하였으며, 시장적 유인을 설계하고, 기반구조를 구축하고, 거래질서를 조성하였다. 행정의 모든 기능이 원활하고 성공적인 것은 아니었지만, 한국의 발전상은 행정주도의 개발전략이 결과적으로 성장과 발전에 유리하게 작용하였다는 결론을 저절로 증거하고 있다.

과거의 행적이 성공적이기 때문에 과거의 방식으로 미래의 성공을 보증할 수 없다. 1960년에서 1990년에 이르는 한 세대의 기간을 '개발연대'라고 부른다면,

이 시기는 우리나라 역사에서 특이한 시대로 분류될 만하다. 우선 데모와 쿠데타를 특징으로 하는 역학적 구조와 정치군인들에 의한 권위주의 정권의 창출로 국가사회는 정치적 정통성 결핍을 체질적으로 앓아야 했다. 위기는 대내외적으로 끊임없이 이어졌고, 정권마다 위기관리의 방식이 아니면 권력을 유지하기 어려웠다. 어쩌면 경제성장은 그들이 내세울 수 있는 정통성의 유일한 기반이었는지 모른다. 권위주의 정권은 예외없이 경제발전을 정책의 최우선으로 내세웠다.

권위주의 정권에게 민주적 절차나 국민적 합의는 별로 중요하지 않았다. 그 정권이 정부관료제에 요청하는 업적의 척도는 가시적 경제성장의 결과였다. 행정은 권위주의 정권의 보호막 속에서 비교적 안정적으로 정권이 요구하는 경제발전이란 업적성취에 매진할 수 있었다. 물론 개발연대 초기에는 행정부 이외에 사회적으로 조직된 세력이 거의 없었고, 엘리트 계층은 거의 정부에 집중되어 있었다. 산업기반도 기업능력도 없이, 투자재원도 자본주의 전통도 없이 새로운 발전노선을 개척하여야 하는 것이 행정의 여건이었다. 행정이 모든 다른 분야를 교화시키면서 지도하여야 했고, 그들의 발전방향을 잡아 주어야 했으며, 그들의 활동방식까지 간섭하였다.

행정주도의 경제발전은 독특한 맥락에서 독특한 방식으로 전개되었다. 그들의 특징을 묘사한다면, 개발위주의 정부간섭주의였으며, 가시적 성과위주의 통제행정이라고 할 수 있다. 중요한 정책들은 계획이라는 이름으로 정부관료제에서 일방적으로 결정되었다. 경제개발 5개년 계획을 비롯하여, 부처마다 경쟁적으로 이러저러한 중장기 계획을 세우는 것이 유행처럼 번졌다. 이러한 결정에 기껏해야 대학교수나 변호사나 회계사와 같은 전문가 집단을 보조적으로 참여시키는 정도였다. 대부분의 정책은 전략적으로 선택되었으며, 중앙정부에 의해 집권적으로 추진되었다. 그리고 그들의 집행은 관할부서의 용의주도한 관리대상이었다. 정책의 집행과정에서 법규로 허용되지 않은 범위까지 행정지도라는 이름으로 민간부문을 간섭하곤 하였다.

다행히도 정부의 간섭은 시장경제의 원리를 존중하는 범위 안에서 작동하였다. 계획은 상황에 따라 수시로 수정될 수 있을 만큼 정책의 내용을 행정부에서 좌지우지할 수 있었다. 집권적 자원배분은 부패의 구조를 만들어 냈으나, 자본주의의 합리성을 부정하지 않을 정도에 머물렀다. 이것은 행운이었다. 정책의 성공이 다른 무엇보다 행정관료의 보상유인으로 작용할 수 있었기 때문이다. 능률성

이나 효과성과 같은 가시적 결과를 중시하는 행정문화 속에서 경제성장에 공헌한 관료들만이 승진하고 출세하는 것은 당연한 귀결이었다. 행정관료들에게 법의 지배나 인권과 같은 민주가치보다 경제성장의 가시적 귀결이 더 중요하였다. 행정관료들은 자신의 영달을 위해서라도 경제성장 정책을 성공시켜야만 했다.

지난 세 몇해의 국가발전은 놀라운 것이었지만, 집권자들은 시혜적으로 발전을 추진하였다. 그 과정에서 고객인 국민의 의사는 거의 무시되었기 때문에, 국가발전을 성공적으로 추진하였음에도 불구하고, 정부관료제는 국민들로부터 칭송받기보다 질시와 불평의 대상이었다. 고객의 반대에도 불구하고 무리하게 공공정책을 추진함으로써 정부관료제는 고객을 만족시키기보다 국민을 지배하고 계도하는 서비스를 제공하였다. 사회적 요구가 비교적 단순하였던 시절에는 정부관료제에서 고객의 필요를 어느 정도 계측할 수 있다. 비교적 안정적인 사회에서는 정부관료제가 일방적으로 제공하는 행정 서비스로 대부분의 고객을 만족시킬 수 있었다. 하지만 사회가 분화되고 요구가 이질화될수록 정부관료제는 고객의 요구를 파악하는 데 실패하였다. 다양한 필요를 충족시킬 수 있는 서비스의 선택권을 고객에게 돌려주려는 행정의 노력은 불충분하였다. 정부가 행정편의적으로 공공 서비스를 제공하고 있다는 비판을 자주 받았다.

행정주도의 개발정책은 그것이 성공적일수록 그 필요성을 감소시키는 자기부정의 논리를 안고 있었다. 동시에 그것이 효과를 얻을수록 성공의 대가도 더 분명하게 나타났다. 경제가 발전하고 시장경제 구조가 고도화될수록 정부의 경제개발 계획이나 시장개입정책은 불필요하게 되었다. 생활의 여유가 늘어날수록 환경공해에 대한 국민들의 지각이 더 민감해지고, 사회적 불평등에 대한 반발이 더 조직적이고, 정부의 불법과 부정의에 대한 저항이 더 노골적으로 나타났다. 정부의 일방적 통제방식으로 개발정책을 더 지속할 수 있는 가능성은 경제성장과 더불어 점점 약화되었다.

개별연대의 한국행정이 모범적인 것은 아니었을지라도 국가발전을 선도하는 데 성공적이었다. 그러나 그것은 지나치게 발전일변도여서, 정교성이 결핍된 채로 감식력이 부족한 채로 경제발전을 이룩하였다. 발전의 이름으로 자연파괴를 정당화하였고, 능률성과 합리성의 이름으로 전통적인 것, 인간적인 것, 미학적인 것들을 천시하였다. 마치 자기가 이해하지 못하는 가치는 무가치한 것처럼 문화와 격조에 대한 안목을 무시하였다. 이러한 경향은 모두 빈곤의 퇴치라는 단순성 속

에 문힐 수 있었다. 개발이라는 우상은 행정문화의 진보를 돌보지 않았다.

계획에 의한 통제적 행정은 산업이 발달하고 복잡성이 증가하면서 관리능력의 한계를 보일 수밖에 없다. 이러한 행정에서는 필연적으로 경쟁원리를 도입하기가 어렵고, 집권적 행정은 분권적 운영에서 오는 행정의 창의성과 자발적 개혁의 가능성을 감소시키기 때문에, 행정의 도약적 변화와 패러다임 변화를 억제하는 효과로 나타난다. 행정에 자발적, 내생적 변화가 없으면 진화능력의 퇴화, 불확실성에 대한 위기관리능력의 퇴화 등을 보게 된다.

정부의 지시와 통제로만 모든 국가활동이 전개되는 것처럼 운영되기 때문에 사회의 자생력이 줄어들고, 따라서 공동체의 자연발생적 진보와 문화적·정신적 기반구조(*infrastructure*)의 건설이 어려워졌다. 새로운 여건과 환경이 나타나면 적응력을 갖추지 못해 결국 퇴행과 퇴화의 길로 접어들기 쉽다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 특단의 행정개혁이 필요하다.

2) 정보화·세계화에 따른 정부운영원리의 변화

현대적 관료제 조직은 업무내용을 표준화시키고 훈련된 인력을 기계의 부품처럼 교환가능한 것으로 보았다. 그리고 이러한 조직의 운영은 상당한 성공을 거두었다. 절차에 따라 기계적으로 일을 처리하는 것을 중립적이고 객관적인 업무추진에 있어서의 덕목으로 보았다. 그러나 이러한 성공이 오늘날의 조직문제를 낳게 되었다. 과업의 맥락을 보지 않고 맹목적으로 규칙을 적용하였으며, 과업의 목표성취를 능률적으로 추구함으로써, 목표는 성취하고 과업은 실패하는 결과를 비일비재하게 낳았다.

행정의 운영도 일단 국민대표인 국회를 통하여 국가목표가 주어지는 것으로 보았다. 주어진 목표는 정부기관에서 법에 따라 집행되는 것이 당연하게 받아들여졌다. 마치 공무원들은 충분히 이성적이어서 개인적 이해관계에 구애되지 않고 감정도 없이 기계적으로 일을 처리할 것으로 보았다. 객관적 공익과 보편적 진리가 존재한다고 가정하였기 때문에 그것을 알고 이해하는 전문가들이 행정을 운영하고, 일반국민들은 전문적 역량이 부족하기 때문에 정부의 처분을 받아들여야 하는 것으로 보았다. 전문가인 관리들이 공익과 진리를 알고 있는 것은 당연하고, 그들을 이용하여 행정목표를 능률적으로 수행하는 것만이 행정의 기능으로

보았다.

정보기술의 발달은 조직간 경계에 대한 우리의 관념을 극단적으로 변모시킬 뿐만 아니라 조직 내부 부서간의 경계에 대한 개념에도 의문을 제기한다. 정보기술의 발달과 정교한 의사전달방법은 모든 사람들이 조직의 기억을 공유할 수 있는 정보원에 연결할 수 있는 잠재력을 크게 한다. 그리고 완전히 분산된 관계의 네트워크를 얻게 된다. 따라서 조직의 계층이나 부서간의 경직적 구분이 붕괴되기 시작한다(Drucker, 1988). 최근에 제시되는 새로운 조직모형으로는 수평적 또는 과정위주의 조직(Ostroff and Smith, 1992), 네트워크 조직(Reich, 1991; Perrow, 1992), 지식에 기초한 학습조직(Drucker, 1988; Garvin, 1993), 팀위주의 파편조직(Mills, 1991) 등을 들 수 있다. 이 모든 형태의 조직모형들에서 정보기술은 결정적인 구성요소이다(Applegate, 1994).

새로운 정보기술이 도입된다고 조직의 기본 골격인 기능적 계층구조를 전적으로 포기하는 경우는 거의 없다. 오히려 개별조직에서 기능교차적 팀위주의 구조가 계층구조에 덧씌워지거나 부가되는 형태를 보인다. 따라서 새로운 정보기술을 도입하였다고, 종래의 능률성이나 통제에 추구로 얻을 수 있는 편익을 완전히 포기하지는 않는다. 따라서 고급 정보기술의 도입은 집권화의 편익과 분권화의 편익을 동시에 얻을 수 있는 혼혈적 조직의 형태로 전환하는 경향을 보인다(Applegate, 1994).

조직의 새로운 모습은 단순히 관료제에 부수적이고 임시적인 형태에 머무르지 않고, 점차적으로 계층적 관료제를 대체하는 경향을 보여주고 있다. 새로운 기술은 시장의 변화를 더 빠르게 만들며, 조직의 경쟁을 더 숨가쁘게 만들고 있다. 이러한 변화는 조직 내외의 관계를 혁명적으로 변화시키고 있다. 계층제적 조직구조는 더 신축적인 수평적 네트워크 조직으로 대체되고 있으며, 근로자들은 자기 업무에 관하여 의사결정을 할 권한이 부여되고 있고, 회사는 공급자, 고객, 나아가서 경쟁자들과 전략적 제휴와 연합을 형성하고 있다(Klenke, 1994).

컴퓨터와 원거리 통신의 폭발적 결합은 조직의 모든 면을 재고하게 만들고 있다. 회소자원의 배분을 가정하고 있는 경제적 논의를 재고하게 만들고 있으며, 배타적 소유권에 기초를 둔 법률구조를 재검토하게 만들고, 계층제에 기초를 둔 관료제 조직의 관리방식의 효용성에 질문을 던지고 있다(Klenke, 1994).

새로운 조직들에서 볼 수 있는 운영원리는 한마디로 복잡성과 불확실성에 대응

하기 위한 방안들이다. 정보화는 정보의 활용을 더 용이하게 만들지만, 우리들의 문제의 복잡성을 더 키우기 때문에 그로 인한 불확실성도 증폭한다. 세계화는 문제의 시각을 국내적 상황에서 세계적 상황으로 확장한다. 결국 복잡성과 불확실성이 커질수록 이에 대한 조직적 대응은 관료제의 불완전성을 이해하는 것이다. 안정적으로 전형적 문제를 해결하기에 적합한 관료제는 비정형적이고 경험하지 못한 새로운 문제를 해결하기에는 부적합하다. 복잡성과 불확실성에 대응하는 방안으로서 분권적이면서도 정보를 공유할 수 있고, 실험적이면서도 학습효과를 공유할 수 있는 조직이 필요하다. 이러한 필요에 부응하기 위하여 네트워크 조직이나 팀워크가 강조되고 있으며, 능률성보다는 가의성이 중시되고, 수단적 합리성보다 진화적 합리성이 강조되고 있다. 최적의 해답을 얻을 수 없는 문제에 직면하여 계층제에 의한 지시와 통제는 재앙을 낳을 뿐이다. 해답을 얻기 어려운 문제를 다루는 조직일수록 자기조직화의 논리가 필요하다. 이러한 맥락에서는 계획적 추진보다 대화와 타협에 의한 촉매적 중재가 더 나은 해답을 모색하기에 유리하다. 최근에 논의되고 있는 작은 정부나 민영화도 불확실성과 복잡성을 극복하기 위한 방안의 하나이다.

3) 새로운 행정 패러다임의 주요 내용

우드루 윌슨(Woodrow Wilson) 이후의 행정학은 객관적이고 가치중립적인 이론, 합리적이고 체계적이며 이성적인 업무의 추진, 전문화와 명확한 권위계층과 독자적 관할권, 규칙에 기초한 절차 등을 중심으로 삼고 있으며, 이들은 과학 공동체의 경험주의적 이상을 반영한 것이었다(Overman, 1996). 이러한 이론의 기저에는 고전 물리학의 세계관이 지배하고 있다.

전통적 사회과학은 계몽주의의 가정에 입각하여 사회적 단위의 전체는 항상 서로 한정된 자원을 확보하려고 경쟁하는 부분들로 구성되어 있다고 본다. 홉스의 사회계약설이나 뉴턴의 물리학 이론에서 보듯이, 무질서에서 질서를 만들어 내는 것을 정상상태로 보고 있다. 이러한 철학적 가정에서는 질서를 위하여 통제가 불가피한 것으로, 그리고 경쟁자들간의 사회적 갈등은 위험천만한 것으로 보았다. 따라서 역할은 대체가능하며, 관리가능한 인간행동의 양식으로 보았다. 따라서 사람들은 일정한 계율을 지키며 사회적 안정을 유지하는 데 활용될 수 있는 대상

으로 보았다. 이러한 세계관에서 행정가의 책임은 갈등을 줄이고, 혼돈을 통제하고 거대한 복잡성 속에서 일체감을 만들어 내는 것으로 보았다(Dennard, 1996). 따라서 행정가들은 어떤 관리방법과 모형을 이용하여 현실과의 부조화를 줄이는 것으로 보았다.

관료제 조직에서 가장 중요한 관리의 지렛대는 규칙이다. 규칙을 엄격하게 지킴으로써 대규모 조직을 통한 행정은 자의성을 배제하고 객관적으로 공익을 실현할 수 있다고 보았다. 그러나 규칙을 경직적으로 엄수하면, 역동적 변동이 소멸되어 질적 변화를 창조할 수 있는 여지를 축소하게 된다. 기존 행정의 패러다임에서는 지시와 통제에 의존하여 질서정연하고 안정적인 조직운영을 바람직한 것으로 보았고, 혼돈과 불안정성을 유해로운 상태로 인식하였다. 혼돈상태에서는 사태를 통제할 수 없고 예측가능성이 없기 때문에 현상유지에 위협적인 여건으로 이해하고, 그것을 회피하는 것을 상책으로 삼았다. 행정의 관리에서도 제약을 받지 않고 오차를 만드는 작업과정을 교란적인 요인으로 이해하였다. 따라서 기존 행정의 패러다임에서는 혼돈에서 발생하는 불안정성이 변화하는 여건에 익숙하게 대응할 수 있는 조직능력을 향상시켜 주고, 시행착오를 통하여 창의적 방안을 마련하며, 새로운 기술과 새로운 수요를 확인시켜 주는 계기로 인식되지 않았다.

지금까지의 사회과학은 사회적 복잡성으로서의 조직을 기계로 이해하였으며, 그 구성부분들로 환원하여 전체적 작동을 분석하고 설명하였다. 지금까지의 행정 이론에서는 통제과정을 통하여 균형과 안정을 얻는 것을 관리활동의 핵심으로 보았다. 더구나 질서가 교란될 때는 혼돈을 막고 규칙을 회복하는 것이 조직관리의 덕목이었다. 그러나 바로 이 혼돈으로부터 새로운 구조가 나타나고 진정한 변화가 발견될 수 있다는 점을 간과하였다. 이러한 이론에 대한 반성은 프리고진에 의해 제시되는 자기조직화의 진화적 개념으로 제시되는 혼돈이론에서 시작된다고 할 수 있다(Prigogine and Stengers, 1984).

새로운 패러다임은 우리가 연구하는 대상을 새롭게 바라보도록 요구하고 있다. 조직의 이미지를 복잡하고, 역동적이며, 자기조직화하는 체계로 본다면, 혼돈이론은 새로운 질서가 출현하는 조직으로서 행정에 대한 이해능력을 향상시켜 줄 것이다. 새로운 생물학은 형성적 인과구조의 개념을 도입하여, 끊임없는 자기조직화의 진화유형이 시간과 장소를 초월하여 형태발생적으로 조성되고 유지된다는 것을 가르쳐 주고 있다(Overman, 1996).

새로운 패러다임은 혼돈과 복잡성을 해결해야 할 문제로 보지 않고, 생명체계가 적응해야 하고, 자신을 유지하고, 자기조직화를 통하여 스스로를 초월해야 하는 과정의 의미있는 국면으로 이해한다. 이러한 견해에 따르면, 관리의 문제는 필연적으로 방법론적인 것이 아니라 차라리 존재론적인 것이 된다. 새로운 과학은 관리를 어떻게 더 잘 할 것인가에 대해 더 많은 정보를 제공하지는 않지만, 대부분 관리철학의 기본 논리에 질문을 던지고 있다. 따라서 이것은 정부와 행정조직의 이해에 전환점을 만들어 주고 있다(Dennard, 1996). 새로운 과학은 단순히 낡은 것은 뜯어고치는 재창조나 개혁에 머물지 않고 21세기를 위한 행정학의 재구성을 요청하고 있다. 이들은 능률성의 향상과 같은 구체적인 문제해결 방식을 제공하지는 않지만, 최소한 은유적 함축과 방법론적 함축으로 새로운 이해의 영역을 제시한다.

신패러다임의 다른 특성은 자기조직화 현상 또는 자기형성성이다(Jantsch, 1980). 자기조직화란 생명체계가 계속적으로 자신을 새롭게 만들며 자기구조의 통합성을 유지하는 방식으로 이 과정을 규제하는 특성을 말한다. 생명체는 한편으로 인식 가능한 구조의 안정적 통합성을 유지하면서 항상 변화하고 환경과 더불어 창조를 계속한다(Wheatley, 1992). 자기조직화의 특성은 전체를 부분으로 쪼개어서는 발견할 수 없는 질서라고 보고 있다.

행정학적으로 본다면 이 자기조직화 현상은 시민들이 목표, 계획, 결실을 공동 생성할 수 있는 능력이며, 이런 활동이 시민들이나 그들의 공동체에 의해 지속될 수 있음을 말한다. 자기조직화는 행정가들이 자신들의 전문성에만 의존하여 사회적 조건을 진단하고 처방하는 것이 아니라 시민의 참여를 통하여 자기통치의 조건을 마련하는 것이다. 이것은 행정가가 민주주의를 계획적으로 조장하기보다 그것이 발현하는 대로 지원하는 것을 함축한다(Dennard, 1996).

자기조직화는 행정가의 계획에 의한 방법보다 변화를 만들기가 더 용이하다. 전통적 행정학에서는 개혁을 자연발생적인 체계를 깨뜨리는 것으로 보았지만, 자기조직화에서는 작은 변화가 누적되어 일어나는 것이 큰 변화를 만들며, 자연발생적인 것을 강조하고 배려해 주는 것이 개혁의 행정적 역할이라고 본다. 전통적 행정학에서는 개혁에서 통제 밖에 있는 혼돈을 제거해야 할 대상으로 보았다. 따라서 자기조직화 현상을 병리적인 것으로 보았다. 그러나 새로운 과학에서는 자기조직화가 정상적인 상태이며 조장해야 할 대상이라고 이해한다.

자기조직화에서 생명체는 공진화한다고 보고 있다. 공진화는 생명체계의 개별적 진화와 함께 환경의 공동적 재형성이 이루어지고 그 환경 안에서 모든 생명체들이 상호 조절하고 유지하는 관계로 보고 있다. 이러한 이론은 행정학에서 공동체 의식이나 국민정신의 지속성과 같은 개념으로 나타난다(Dennard, 1996). 이러한 개념들은 좀더 광범위한 맥락에서 행정과업의 의미를 재음미하게 만든다.

이 새로운 과학 패러다임은 학문분야의 벽이 아주 얇다고 보기 때문에 행정학에서 강조하는 학제간 연구를 방법론적으로 지원하고 있다.

전통적 행정학에서 창의성과 질서는 인간 두뇌의 합리적 역량에 의하여 생성되는 것으로 보았다. 그러나 새로운 패러다임에서는 다양성과 복잡성을 생명체가 자신들을 지속할 수 있는 생명의 형태와 구조를 창조할 수 있고 포용할 수 있는 경향으로 본다. 다양성은 인간 과업의 지속적인 진화와 생존을 지원해 준다.

새로운 패러다임에서는 완전한 예측가능성은 불가능하며, 바람직하지도 않다고 본다. 진화는 완전히 결정성적이지 않으면서 비가역적이다. 따라서 조직을 환경과 완전히 구분할 수 없다면, 아무리 정확하게 진단하고 모형을 정교하게 만들더라도 과거에 만든 정책을 미래에는 그대로 쓸 수 없을 것으로 본다. 왜냐하면 정책효과란 일정한 조건에서만 나타나고, 같은 조건은 비가역성 때문에 더 이상 존재할 수 없기 때문이다(Dennard, 1996). 그 조건은 진화의 자기조직화 과정에 의하여 변형되었다고 본다.

새로운 패러다임에서는 관리자가 안정적인 조직에 조직학습을 위하여 한정적인 무질서를 의도적으로 주입시킬 필요를 강조한다. 자기조직화 체계에서 변화와 적응은 내적 또는 외적 요동에서 발현되기 때문이다. 창조적 무질서의 좋은 사례가 작업집단의 다양성이다. 전통적 조직이론에서는 작업세력들간의 차이를 없애고 그들의 관계를 부드럽게 만드는 데서 우수한 조직문화가 나타나는 것으로 보았다. 그러나 새로운 복잡성의 과학에 입각한 행정이론은 조직에 신축적 과업 부여, 다양한 작업집단의 형성, 개인들의 고유한 기여도의 인식 등을 통하여 화평을 강조하는 경향에 대항하여 경쟁적인 조치를 추천하고 있다(Evans, 1996).

혼돈이론의 조직관리에서는 불확실성, 긴장, 혼돈 및 불신에 대해 새로운 이해와 감식력을 요구하고 있다. 이들을 부정적인 요소로 보지 않고, 변화와 진보에 자연적으로 수반하는 현상이거나, 잘 활용하면 창의력을 촉발할 수 있는 에너지 원으로 보고 있다.

〈표 1〉 복잡성 과학과 혼돈이론의 기본 개념들

질서와 혼돈	어느 체계든지 두개의 상태가 공존함 비평형 상태가 정상상태임 외부로부터 고에너지 유동이 있는 체계의 가정
자기조직화 또는 자기형성성 (<i>autopoiesis</i>)	항상적 자기갱생 (<i>self-renew</i>)
소산적 (<i>dissipative</i>) 구조	붕괴와 재생성의 사례들
가지치기 (<i>bifurcations</i>)	체제진화과정에서 선택의 순간
환원불가능성 (<i>irreducibility</i>)	체계에 대한 지식이 체계의 부분에 대한 지식은 아니다.
비가역성 (<i>irreversibility</i>)	체계의 진보적 비퇴행적 운동
주기성 (<i>periodicity</i>)	혼돈과 질서의 요동이 일어나는 사이의 시간의 길이
이상한 끌개 (<i>strange attractors</i>)와 쪽거리 (<i>fractals</i>)	여러 가지 혼돈모형 중 두 가지 예.
총체주의 (<i>holism</i>)	부분과 전체의 관계에서 창발성 (<i>emergentism</i>)
진화적 형성과 공진화 (<i>evolutionary formation and coevolution</i>)	

자료 : Overman, E. S. (1996:487-491).

혼돈이론의 행정학에서는 행정기관과 그 환경으로서의 정치적, 사회적, 경제적, 또는 시민적 행위자들의 경계가 차단되어 있는 것으로 보지 않고 서로 투과할 수 있는 관계로 이해하고 있다. 따라서 행정기관의 정책결정이 행정기관에 의하여 고립적으로 수행되는 것이 부적절함을 지적하고 있다. 결국 정책은 국가사회뿐만 아니라 국제사회에까지 영향을 미치게 되고, 책임감의 범위도 그만큼 확장되어야 하기 때문에 행정행위의 선택에서 다양한 세력들의 참여를 당연하고 정상적인 과정으로 받아들인다. 외부세력의 정책참여는 한편으로 다양성을 통한 지식과 경험의 확대이면서 다른 한편으로 조직에 요동과 한정적 불안정을 유입시키는 조치로 이해된다.

요동의 외재적 원천의 하나는 시민참여를 증진시키는 것이다. 시민을 정책결정 과정에 불러들일수록 공공기관의 관리자는 복잡성을 더 크게 만들게 된다 (Thomas, 1993; Reich, 1990). 그러나 시민참여는 창조적 불안정성을 제공하고 민

주주의의 원리를 충족시킨다. 뿐만 아니라 자발적 시민참여는 공동생산(*coproduction*)과 같은 공공 서비스의 제공방법을 만들어 낸다(Evans, 1996).

새로운 패러다임인 자기조직화 행정을 전통적 패러다임인 균형추구적 행정과 대비하면 <표 2>로 요약할 수 있다.

4) 새로운 패러다임에 적합한 공무원의 자질

새로운 문제를 해결하는 데 새로운 역량이 필요하다는 것은 거의 자명하다. 새

<표 2> 균형추구적 행정과 자기조직적 행정의 특성 비교

조직과 정책의 속성	거시적 수준의 특성	
	균형추구적 행정	자기조직적 행정
문화	단일적, 통일적 균형	균형과 무관한 다중성
전략	조절성	계속적 창발성
기획	안정적 목표	계속적 갈래치기
구조	계층제	네트워크
고객과의 거리	소원과 원격	관여적 참여 유도
환경적 요동	방해요소	창의적 반응조건
인적 자원의 구성	규정에 맞춘 다양성	창의성을 위한 의도적 다양성
작업팀	안정성 위주	불안정성 위주
통제 메커니즘	미리 정해진 과업의존	한정된 범위 내의 불안정성 부여
작업과정	순차적 체계	재설계적 병설체계
과정분석	없음	활동에 기초한 비용계산
체제의 변용	오차의 빌미	학습의 빌미
변동과정	점진적 재회복	지속적 개혁
혼돈의 의미	실패의 핑계	창의성의 기회
문제해결 요령	선형적, 분석적	비선형적, 실험적
의사소통	일방적 지시와 통제	상호왕복적 담론과 학습
합리성	수단적 합리성	진화적 합리성
관리철학	구조 우선	과정우선
불확실성의 관리	회피 또는 주관적 해결	적극관리와 제도적 흡수
정책처방	사회공학적 개입	작물재배적 지원과 조정

자료 : Kiel, Douglas L. (1994:186-187)을 바탕으로 필자가 재구성.

로운 패러다임의 행정을 수행하는 데 필요한 역량과 자질은 어떤 내용으로 구성될 것인가? 21세기에 우리나라 행정에 필요한 공무원이 갖추어야 할 능력과 가치관은 어떤 것이어야 할 것인가? 이러한 질문은 거의 공개적 질문이고 그 해답도 무궁무진할 것이다. 다만 여기서는 새로운 행정 패러다임과 연관하여 강조하고 싶은 자질에 대해서만 몇 가지 언급하고자 한다. 이러한 자질은 지금까지 공무원으로서 갖추어야 하는 전문지식과 기본 덕목을 배제하는 것이 아니라 그것들에 추가적으로 갖추어야 할 내용이다.

가장 중요한 자질의 하나는 미래의 변화를 자연스럽게 수용할 수 있는 역량이다. 우선 새로운 패러다임의 속성을 이해하고 그것의 필요성을 포착할 수 있어야 한다. 왜냐하면 관료제적 조직운영이 지배의 논리와 권위의 논리에 의하여 운영되고 있으며, 우리나라의 전통적 행정도 이러한 범주를 크게 벗어나지 못하였기 때문이다. 그러나 새로운 패러다임에서는 공무원의 전문적 식견도 정보화와 더불어 시민과 공유하고 있기 때문에 공직자가 일반시민보다 공익의 판단에서 우월하다는 보증이 없다. 해결해야 할 문제들도 그 최적점을 확인할 수 없는 것들이거나 그것을 찾는 과정에 특별한 신분을 가진 사람들만 참가해야 할 필연적 이유도 없다고 본다. 그렇기 때문에 각계각층의 다양한 대화와 토론이 더 중요한 문제해결 과정이다. 이러한 행정에서는 공공포럼을 조성하고 대화가 원활하게 진행될 수 있도록 여건과 절차를 마련하는 것이 공익판단을 만드는 것보다 더 중요하다. 의사소통의 기술이 의사결정보다 더 우선적인 역량으로 받아들여져야 한다.

둘째로 강조해야 할 자질은 창의성이다. 이미 정해진 법률과 규칙에 따라 공직의 권한을 수행하는 것이 아니라, 새로운 문제의 의미를 포착하고 그것에 대한 새로운 해법을 탐구하는 자세가 무엇보다 중요하다. 이것은 전통적 행정에서 강조하는 지시와 통제를 당연한 것으로 받아들이기보다 하나의 여건으로 인식하고, 한정된 범위에서라도 새로운 실험과 학습을 강조하는 관리철학을 터득하는 것이다. 창의성은 자신의 권한과 권력을 확장하는 것이 아니라 다양한 두뇌를 활용하기 위한 권한의 분산과 다양한 시각을 준거하기 위한 권력의 다원화가 필요하다. 신축성과 지속적 개혁의 가능성이 창의적 행정관리의 덕목이다.

셋째로 새로운 문화의 선도자로서 역량이 필요하다. 새로운 패러다임은 새로운 가치관을 전제로 하고 새로운 사회적 역동성을 형성하지 않으면 실현시킬 수 없다. 공동체를 우선시하는 문화가 형성되어야 한다. 그렇기 때문에 동료 시민들에

게 새로운 문화를 전파하는 선교사와 같은 역할을 담당할 수 있어야 한다. 새로운 공동체는 권리를 주장하기 이전에 책임과 책무를 다하는 시민의 모습에서, 행정이 제공하는 서비스의 피동적 수령자에 머물지 않고 적극적으로 행정 서비스의 내용결정에 참여하고 공공적 서비스 생산에 자원봉사자로 나서는 시민을 키워 나가야 한다. 이제 공동체정신은 실증할 수 없는 도깨비가 아니라 비가시적 사회자본이다. 행정은 건전한 공동체를 키워 나가고, 공동체가 공공적 문제의 대부분을 스스로 해결하도록 유도하는 것이 새로운 패러다임에서 추구하고자 하는 행정의 이상이다. 공직자는 이제 행정의 관리자가 아니라 건전한 공동체의 후견인이고 진취적 문화의 조성자가 되어야 한다. 그것은 계획에 의하여 일사불란하게 추진할 대상이 아니라 간접적이고 우회적으로 지원하고 조장하고 상담하면서 자연발생적으로 형성되는 것을 도와주는 조성자이다. 공직자의 공동체에 대한 지원은 설계하고 제작하는 공학도의 역할이 아니라 씨를 뿌리고 거름을 주어 작물이 잘 자라도록 하는 농부와 같은 과업의 담당자이다. 시민단체나 자원봉사기관에 대한 특별한 배려와 조장도 공동체 조성의 일부가 될 것이다.

마지막은 아니지만 여기에서 끝으로 강조하고자 하는 공무원의 자질로는 위기 관리의 능력이다. 위기의 형태가 다양하기 때문에 위기관리를 위한 지식과 역량에는 다양한 분야별 차이가 있을 것이다. 사고와 재난에 대비하는 역량과 돌발사태에 대응하는 역량은 차이가 있다. 위기는 원래 예상하지 못한 사태에서 나타나기 때문에 미리 대응할 수 있는 처리법을 배울 수 없다. 그러나 예상하지 못한 사태에 대응하는 방안으로서 여러 가지 예지를 학습할 수는 있다. 특히 지방화가 진전되면서 지방자치단체 주민과 자치단체 또는 중앙정부와 자치단체 간의 갈등 상황은 언제나 행정에서 위기상황을 초래한다. 위기로서의 갈등을 해소하기 위한 특별한 역량이 새로운 행정의 패러다임에서 가장 중요한 자질로 떠오르고 있다. 정부가 결정하던 시대에서 정부는 결정과정을 관리하는 시대로 접어들고 있기 때문에 증개자적 입장에서 절차를 관리하는 능력이 무엇보다 중요하다.

이러한 역량과 자질이 이전에는 전혀 불필요한 대상이었다는 주장이 아니라, 이러한 것들이 더 새롭게 강조하고 부각시켜야 할 대상이라는 점을 지적하는 것이다.

4. 21세기 공무원 교육훈련의 새로운 패러다임 모색

공무원 교육훈련은 경력발전의 일환으로 추진되었다. 그러나 모든 여건이 한꺼번에 뒤바뀌는 패러다임 변화에서는 교육훈련의 초점이 행정의 경쟁력 차원에 맞춰질 수밖에 없다. 부분적으로는 정보화에 따른 기술도 학습하고, 업무수행 역량도 향상시켜야 하겠지만, 더 시급한 시대적 요구는 패러다임의 변화에 적합한 세계관과 그것의 실천방안을 알고 행하는 것이다. 이것이 이루어지지 못하면 그만큼 행정 전반의 경쟁력이 상대적으로 (경쟁국들에 비해) 퇴보할 수밖에 없다.

1) 한국 공무원 교육훈련에 대한 추세와 반성

우리나라 행정에서 교육훈련이 중요한 인사행정기능으로 부각되기 시작한 것은 1960년대 이른바 5·16쿠데타 이후부터이다. 쿠데타를 일으킨 정치군인들은 경제개발과 조국 근대화에 필요한 공무원들의 정신과 업무수행 능력을 향상하기 위하여 대대적으로 공무원훈련을 실시하였다. 정부의 주요 시책을 이해시키고, 사회에 그것을 전파시키는 역군으로서 공무원을 사회혁신의 핵심분자로 전환시키고자 하는 목적으로 교육훈련이 전개되었다.

1970년대에는 유신헌법의 틀 속에서 독재체제를 유지하기 위한 행정의 역할을 체득시키고, 새마을운동을 통한 새로운 사회의 형성을 위한 노력의 역군으로서 공무원을 양성하여야 하였다. 이른바 유신이념에 대한 정신교육과 새마을교육과 같은 이념교육이 주류를 이루었다. 1980년대에는 의식개혁 운동과 함께 한국경제에 대한 교양교육과 공무원들의 업무수행 능력을 향상하기 위한 체계적 교육을 시행하고 있다(오석홍, 1983). 공무원 교육훈련은 1990년대에 들어와서 상당히 장족의 진보를 이룩하였다고 볼 수 있다. 그것은 정치의 민주화와 상당히 깊은 관련이 있다. 행정에 대한 자기비판과 더불어 미래에 대한 비전을 제시하는 데 상당한 관심을 기울였고, 전문관료들의 경력발전을 위한 노력이 상당히 심도있게 진행되었다.

공무원 교육훈련은 공무원들의 참가에 동기를 부여하기 위하여 교육훈련 성적을 승진의 중요기준으로 활용하고 있기 때문에 한국교육의 일반적 병폐와 다르지

않게 점수제조기술로 타락하고 교육훈련 본래의 타당성을 상실하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 교육의 방법도 지나치게 강의위주로 운영하기 때문에 피교육자들의 창의성을 북돋우는 기회를 확장하지 못하고, 암기식 내용파악으로 교육의 방향성에 대한 비판의 안목까지 어둡게 만들고 있다.

공무원 교육훈련은 양적으로 확장되었지만, 양에 비해 내실을 기하지 못하고 있다는 비판을 자주 받아 왔다. 또한 교육훈련이 내용적 타당성에 관심을 기울이지 못하고 형식화하고 있다는 지적도 있다. 각급 공무원 교육기관들은 자질을 갖춘 교관요원을 확보하는 데 어려움을 겪고 있으며, 교육훈련기관에 종사하는 공무원들의 인사이동이 잦아 훈련업무에 차질을 빚고 있다(오석홍, 1983). 더 중요한 지적은 공무원 교육훈련이 우리나라 행정의 미래를 준비하는 데 충실하지 못하였다는 점이다. 정보화의 진전이나 세계화의 이행을 사후에 쫓아가는 형상의 교육이었으며, 특히 행정의 패러다임 변화가 예상되는 데도 불구하고 그러한 변화를 행정일선에서 일하는 사람들은 거의 인지하지 못하거나 무감각하게 만들었다. 최소한 세계의 변화에 대한 감각을 심어 주는 교육에 실패하였다는 평가를 받고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라의 공무원 교육훈련은 대내적 평가만 강조하고 행정부 내부의 여론만 의식하였지, 외부에 노출시켜 교육내용의 타당성이나 적실성에 대한 평가를 소홀하게 다루었다. 결론적으로 지금까지의 교육훈련은 기존의 업무를 능률적으로 수행할 수 있는 역량을 키우는 데 초점을 두었지, 미래의 변화에 적극적이고 진화적으로 대응할 수 있는 역량을 향상하는 데는 거의 무관심하였다. 한국행정의 경쟁력이 상대적으로 뒤떨어지고 있다는 비판의 상당한 책임이 공무원 교육훈련에도 있다.

2) 새로운 패러다임에 적합한 교육훈련의 내용

기존의 뉴턴적 사고방식에 젖어 있는 분들에게 새로운 패러다임을 심어 준다는 것은 어쩌면 거의 불가능에 가까운 과업이기 때문에 어떠한 교육방법도 기성세대에게는 성공할 수 없을는지 모른다. 코페르니쿠스의 지동설이 발표되었을 때도, 다윈의 진화론이 발표되었을 때도 대부분의 기성학자들은 새로운 이론을 받아들이지 않았다. 새 이론들은 신진학자들에 의하여 받아들여졌고, 그것도 아주 조금씩 전파되어 갔다. 코페르니쿠스적 전환도 300년 만에야 완성되었다 해도 과언이

아니다. 그렇다고 새로운 패러다임을 교육하는 것이 불가능한 것만은 아니다. 미국의 GE(General Electrics)사의 개혁에 성공한 잭 웰치(Jack Welch) 사장의 이야기가 신화만은 아니다. 뉴질랜드의 행정개혁도 우리에게 잘 알려진 패러다임 전환의 성공적 사례이다. 최근 미국이나 일본경제가 강력하게 되살아나고 있다는 보도들도 대부분 사회조직이 새로운 패러다임으로 성공적 전환을 성취한 결실로 보고 있다. 그리고 이러한 결실이 있기까지 조직의 관리전략에서 조직성원들의 행동방식까지 교육훈련을 통하여 개혁하였던 것도 사실이다.

새로운 패러다임에 합당한 행정의 운영을 교육시키는 일이 불가능에 가깝다고 하더라도, 불가능은 아니기 때문에 우리도 그것에 도전할 수밖에 없다. 그렇지 않고는 우리나라의 행정은 양자적 도약을 도모할 수 없기 때문이고, 결국 선진국으로의 진입도 좌절할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 새로운 패러다임에 합당한 교육훈련의 내용은 대부분 새로운 패러다임에 적합한 공무원의 자질에서 추리되는 것들인데, 이들을 크게 3단계로 정리하려 한다.

첫째로 필요한 교육훈련은 뉴턴의 세계관에 대비할 수 있는 새로운 혼돈이론의 세계관을 이해시키는 것이다. 이 분야의 교과목으로는 혼돈이론과 행정학, 복잡성의 과학에 대한 이해, 비선형적 세계에 대한 이해, 진화와 공진화의 사회과학 등 전혀 새로운 개념과 개념들의 관계에 대한 이해가 필요하다. 이러한 교과목들은 대부분 이론의 소개에 머물 수밖에 없기 때문에 강의방식이 적당할 것이며, 다중매체를 이용하여 여러 가지 영상매체와 실험기기를 이용할 수 있을 것이다. 이 단계에서는 조직의 창의성과 조직학습의 메커니즘을 연구하는 것도 포함시켜야 한다. 조직의 창의성은 조직문화와 직결되어 있고 지속적으로 개혁이 일상화될 수 있는 조건을 형성하는 기술을 습득하는 것도 이해하여야 한다.

새로운 행정 패러다임을 습득하기 위한 둘째 단계의 교육훈련은 새로운 패러다임에 합당한 행정의 역할에 대한 인식을 분명히 하는 것이다. 여기서는 조직의 운영원리로서 분권화와 분권적 관리전략, 새로운 조직구조로서 팀 운영과 네트워크 조직의 운영, 모순의 관리에 대한 이해, 불확실성의 관리, 복잡성의 관리, 위기관리 등과 같은 교과목이 포함된다. 갈등관리와 조정도 중요한 과목이다. 갈등에 대해서는 각급 공무원 교육원마다 자기분야의 여러 가지 갈등양상을 범주화하여 해소할 수 있는 방안과 사례연구를 할 필요가 있다. 이 단계에서는 정책과 조직운영에서 수단적 합리성에 대비되는 진화적 합리성의 의미와 그것을 구현하는

전략과 관리기법을 습득하는 것이 중요하다.

마지막으로 새로운 행정 패러다임이 일상적 행정에서 구현될 때 필요한 행동요령과 조직운영기법에 대한 내용을 습득하는 단계이다. 여기서는 우선 공동체를 조성하고 제도를 형성할 때 공무원들이 어떤 역할을 하여야 하며, 그럴 때 필요한 의사소통기법을 익혀야 하고, 시민들을 지도하는 방법을 알아야 한다. 그러므로 설득방법, 생소한 문제를 이해시키는 대화법, 특히 대립적인 당사자들간의 원활한 대화를 이끌어 낼 수 있는 공동포럼 운영방법, 위기관리체계를 운영할 때 다양한 기관들간에 조정을 이루어 내는 방법, 정책실험을 수행할 때의 주의사항 등과 같은 요령이 필요하다.

이러한 내용들은 궁극적으로 사물에 대한 새로운 이해와 문제해결에 대한 생소한 접근을 요구하기 때문에 간단하게 강의식으로 인식시키는 것으로는 불충분하고, 많은 경우에 체험적으로 또는 사례적으로 깨닫게 만들어야 하는 경우가 대부분이다. 그러므로 대부분 새로운 패러다임을 위한 공무원 교육훈련은 강의방식을 최소화하여야 할 것이다. 차선택은 토론식이나 역할연기식 교육이겠으나, 가능하다면 종합적으로 새로운 상황을 체험적으로 이해시키는 것이 필요하다.

새로운 행정 패러다임이 조직에 전파되는 것은 결국 조직에 새로운 문화를 형성하는 것이다. 그렇기 때문에 새로운 행정 패러다임을 교육시키는 것도 행정에 새로운 문화를 도입하고 조성하는 일과 같다. 행정을 수행하는 공직자들이 행정과 사물에 대한 해석을 달리하고, 자신의 역할과 시민의 역할에 대한 개념을 변화시키는 것이다. 지배의 논리를 봉사의 논리로 전환시키는 과정이 바로 새로운 패러다임의 교육이다. 그러므로 교육의 내용도 문화가 새로워지는 방향으로 바뀌어야 할 것이다.

3) 새로운 패러다임 교육훈련을 위한 전략적 고려

새로운 패러다임을 위한 교육훈련의 전략적 고려는 교육훈련의 모든 차원에 걸쳐서 논의되어야 할 것이다. 그 일만도 방대한 작업이기 때문에 이 연구에서는 토론의 경제를 위하여 가장 기본적인 차원들로서 교육훈련을 통한 실패러다임 전파전략, 교육훈련방법의 선택, 사용할 만한 교육훈련기법, 그리고 교육훈련의 관리 중에서 교육훈련 수요의 확인과 교육훈련의 평가에 대해서만 간단하게 언급하

려 한다.

새로운 패러다임을 공무원들에게 이해시키는 것이 중요하다고 아무리 가정하더라도 모든 공무원들을 한꺼번에 단번에 변신시키는 것은 현실적으로 불가능하다. 그렇기 때문에 핵심적이고 전략적인 인재를 먼저 교육시켜, 먼저 그들의 패러다임 변화를 유도하여 내부화시켜야 한다. 우선 전략적 인재로서 기획부서나 개혁 주관부서에 봉직하는 엘리트 공무원들을 먼저 교육시키고, 이들이 교관이 되어 주변과 자기가 속한 조직의 구성원들에게 새로운 패러다임을 전파하도록 하여야 효과가 클 것이다. 그리고 이러한 교육훈련이 효과를 보기 위해서는 새로운 패러다임에 입각한 과업평가와 이에 따른 포상과 승진의 유인을 분명히 제시하는 것이 필수적이다.

새로운 패러다임을 전파할 엘리트 교육이라 할지라도, 교육내용은 지식주입이 아니라, 체험교육, 탐험교육, 목적이나 과업을 가진 팀 배낭여행, 고난극복 교육, 서바이벌 게임 등 경험으로 깨우치는 방법이 더 효과적이다. 이러한 체험을 거친 이들로부터 자연스런 토론식 문제해결방법의 도출과 미래에 대비한 함축의 발견을 유도해야 할 것이다.

교육방법은 피교육자의 수준, 교육훈련에 이용할 수 있는 자원의 크기, 문화적 수용성, 그리고 교육의 필요성 등을 감안하여 종합적으로 결정해야 할 것이다. 생각컨대, 새로운 패러다임을 체득시키기 위한 초기단계의 교육에서는 1년 고위 과정과 비슷하게 장기간 집중적이면서 종합적인 교육이 필요하다. 현재 대부분의 공무원 교육원에서 의존하는 강의식은 최소한에 머물러야 한다. 대화식의 교육훈련은 시간의 제약이 적은 여건에서 교관과 피교육자가 대화로 이해를 늘려 가는 방식을 택하여야 한다. 그리고 승진을 위한 성적취득수단이 아니라 교육훈련에서 배워서 습득한 것을 과업에 응용하였더니 승진에 유리하였다는 인식을 만들 수 있어야 한다. 훈련내용을 내부화시키는 것이 중요하다. 따라서 중국에는 배워서 알게 된 것이 아니라 스스로 터득하여 알게 된 것으로 느껴야 성공적인 훈련이다. 아래에서는 자연스럽게 체득할 수 있는 교육방법을 두 가지 사례로 예시하고자 한다.

한 가지 사례는 앞에서 잠깐 언급한 GE의 잭 웰치식 교육방법이다. 소수의 엘리트들을 거의 폐쇄적인 여건에서 집단적으로 교육한다. 그들에게 심도있는 대화를 통하여 앞으로 헤쳐 가야 할 방안을 브레인 스토밍으로 토론하게 한다. 물론

이러한 토론에는 고도로 의식화되고 훈련된 교관이 참여한다. 교관은 방향을 잡아 주어야 할 필요가 있을 때는 대화에 기여한다. 그러나 대부분의 집단토론에서는 관망적인 위치에서 몇 가지 암시만 제공한다. 이러한 논의 도중에 불확실한 상황 또는 위기상황의 문제를 단체경쟁적으로 해결하도록 하는 프로그램을 삽입한다. 예컨대, 영성한 도구와 뗏목만 제공하고 단체간에 격류를 건너가는 게임을 한다. 이러한 위기상황에서 경쟁에 우승한 팀에게 우수한 점수가 주어진다. 물론 이 게임은 문제해결에서 어떤 접근이 더 유리한가를 인식시키기 위한 토론을 유도하는 계기를 마련하는 것이다. 훈련이 끝난 다음 피훈련자들의 대부분은 일반 토론이나 교과서를 통한 어떤 학습보다 바로 이런 체험을 통한 학습이 새로운 패러다임을 이해하는 데 가장 도움이 되었다고 보고하였다. 물론 다양한 프로그램이 포함되어 있기 때문에 여기에 모두를 소개할 수는 없지만, 그것은 피교육자의 특성을 감안하여서만이 적절하게 설계될 수 있을 것이다.

또 다른 하나의 사례는 우리나라에서 1970년대에 실시하였던 새마을운동 교육에서 몇 가지 시사를 얻을 수 있을 것이다.³⁾ 그 당시 여러 공무원 교육원에서 실시하였던 새마을 교육은 공무원, 기업인, 노동조합, 시민단체 등이 새마을 지도자와 함께 섞여서 합동교육으로 실시하였다. 이것이 사회적 문화와 분위기를 전환하는 데 중요한 고리가 되었다. 이 훈련에서 강의도 적지 않았지만 우리나라에서 처음으로 체험교육을 실시하고 토론과 포럼을 강조하는 새로운 방식을 자연스럽게 유도하였다. 뿐만 아니라 분임토의를 통하여 집단사고를 도출하였고, 나아가서 교육을 통해 서로 다른 분야간 상호이해의 바탕을 넓힐 수 있었으며, 이 기회를 통해 사관 인사들끼리 미래에 정부의 활동을 전개할 때 서로 돕고 지원하는 관계를 형성하였다.

새마을 훈련에서는 반강제적인 측면이 있었지만, 새로운 패러다임을 교육하는 과정에서는 강제된 것이 아니라 스스로 원해서 사회 각계각층에서 자비로 교육에 참여하도록 유도하여야 할 것이다. 물론 어느 정도 여론 주도층의 참여를 유도하

3) 새마을 교육에 대해서 불쾌한 기억을 가진 사람도 있을 것이다. 그러나 그것은 당시에 우리나라 농촌을 변화시키는 전기를 마련하였고, 많은 나라에서 우리의 방법을 배우려고 대표를 파견하기까지 하였던 프로그램이다. 여기서서는 그것에 대한 시대적, 정치적 평가는 접어 두고 패러다임의 변화를 유도하기 위한 교육훈련방법을 모색하는 연상법을 얻기 위하여 제시하는 사례라는 점을 염두에 두어야 한다.

거나 권유할 필요는 있다. 이런 분야간의 합동교육은 행정문화를 전환시키는 데 행정부의 내부적 노력만으로 성공할 수 없고 사회적 지지와 협조가 필수적이다. 또 합동교육을 받은 시민들은 행정의 새로운 모습에 대한 감시자적 역할도 할 수 있기 때문에 행정이 새로운 문화로 전환하도록 무언의 압력을 가하는 푸시맨의 역할을 할 수 있다.

새로운 패러다임을 교육하기 위한 기법에는 다양한 종류가 두루 쓰일 수 있다. 그 중에서도 중요한 것들로 적응훈련, 직무개선훈련, 유용성 확대훈련, 관리능력 향상훈련, 윤리교육 등 교육내용에 따라 분류될 수 있고, 재직훈련, 현장훈련, 순환보직, 실무수습, 시찰, 강의, 토론, 회의, 분임연구, 통신교육, 모의 역할연기, 사례연구, 감수성 훈련 등 다양한 교육훈련방법에 따라 분류되기도 한다. 브레인 스토밍(*brain storming*), 쟁송적 토론(*adversarial discussion*) 또는 일대일 토의(*dyad discussion*) 등도 쓰일 수 있다. 그리고 이미 언급하였듯이 체험적 교육도 아주 중요하다. 그 어느 기법도 교육프로그램에 따라 혼합적으로 사용되어야 하며, 피교육자의 수용성과 교육자원에 따라 결정되어야 할 사항이다.

또한 정보화시대의 도래로 새로운 패러다임의 확산을 위한 여러 가지 인터넷 사이트(*Internet site*) 활용과 가상대학(*virtual university*)의 활용을 생각할 수 있다. 전통적인 공무원 교육기관의 공식적 교육훈련 이외에도 다양한 비공식적 교육훈련 통로가 많을수록 유리할 것이다.

패러다임 전환을 위한 교육훈련의 수요는 수요자들에게 물어서 확인할 수 있는 대상이 아니다. 대부분의 피훈련자들은 훈련을 받기 전에는 그런 훈련의 필요를 느끼지 못하지만, 훈련을 받고 난 이후에는 그 이전과 다른 인식을 얻게 되는 교육이기 때문이다. 그러므로 마치 종교의 수련회와 비슷한 경험이 되어야 할 것이다. 교육훈련수요의 조사보다는 선도적, 창의적 교수요목의 개발이 더 필요하다. 철저하게 교육참여를 본인의 자발적 참여의 동기에 의존하고, 자기훈련의 원칙을 지켜야 한다. 그리고 이런 훈련을 성공적으로 완수한 사람들에게 유리한 경력과 보직을 보장해 주어야 한다.

패러다임 전환을 위한 교육의 평가는 두 가지 차원에서 이루어져야 한다. 첫째 피교육자의 교육효과에 대한 평가가 필요하다. 형식적 성적이 아니라 교육받은 이후에 피교육자들의 활동내용을 확인하는 것이 필요하다. 둘째는 교육제도의 평가로서 지금까지는 주로 피교육자들에게 교육이수시에 의견조사를 실시하여 교육

에 대한 느낌이나 경험을 채집하는 것이 주관심이었다. 기존 교육이 교육수요자의 요구를 얼마나 충족하였는가를 묻는 것이다. 그러나 새로운 패러다임을 위한 교육제도의 평가는 교육방향의 타당성을 확인하는 것이 무엇보다 중요하다. 내부자보다 외부의 전문가나 안목을 가진 지성에 의존하는 것이 더 바람직하다. 물론 그것만이 유일한 교육제도의 평가방법은 아니겠지만, 미래적 전망이 투철한 고위 공직자나 정치가들이 평가단에 참여하는 것은 바람직하다고 본다.

끝으로 지방정부 교육훈련기관의 패러다임 전환에 대한 역할에 대하여 잠깐 언급하고자 한다. 우리나라 공무원 훈련기관은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 중앙정부의 각 부처에서 운영하는 중앙공무원교육원을 비롯한 각급 전문 공무원 교육원이 그 하나이고, 다른 유형은 각 광역지방정부에서 운영하는 교육훈련기관이다. 중앙공무원교육원만을 제외한다면, 전자는 중앙부처의 전문분야에 대한 교육을 주관하고 있으며, 후자는 지방정부의 하급공무원들을 중심으로 다양한 교양교육과 정신교육에 더불어 전문교육을 담당하고 있다. 앞에서 지방화가 패러다임 변환에 중요한 맥락을 제공하지 않는다고 필자가 주장하였기 때문에 지방정부의 공무원 교육훈련기관은 패러다임 전환을 위한 교육과 무관할 것으로 잘못 추리하는 일이 없도록 하기 위하여 사족과 같은 사실을 부가하고자 한다. 지방정부도 변화하는 시대에 적합한 행정을 펼쳐야 할 것이라는 명제는 중앙정부의 그것에 조금도 다르지 않다. 그리고 새로운 모습의 행정을 전파하여야 할 중심이 교육훈련기관이라는 사실도 여전히 지방정부에 적용된다. 다만 담당하여야 할 과업이 다르기 때문에 교육훈련의 프로그램을 작성하는 데는 중앙부처의 교육훈련기관과 약간의 차이가 나타날 것이다. 그러나 전적으로 다른 것이 아니라 서로 거의 비슷한 교육내용과 기법이 사용될 것으로 예상된다. 다만 아직도 우리나라 지방자치가 외양적으로만 갖추어져 있을 뿐이지, 내실에서는 지방정부에서 자율적으로 결정할 사항이 많지 않다. 이런 의미에서 새로운 패러다임은 가능한 범위에서 분권적 행정을 지지하며, 그것이 창의성과 자발성과 진화적 합리성을 강화할 것이라고 주장한다. 지방정부의 자율적 선택의 범위가 확장되었을 때 지방정부의 교육훈련기관의 교육프로그램도 패러다임 전환에 적극적인 기여를 할 수 있을 것이다.

5. 결 론

우리나라에서는 정권이 바뀔 때마다 행정개혁이 추진되었고, 다양한 변화가 시도되고 있음에도 불구하고, 행정의 경쟁력이 뒤떨어지고 있다는 평가를 받고 있다. 그 이유는 행정의 맥락이 새롭게 변화하고 사회의 운영원리가 선진국들의 그것에 가깝게 변화하는데 행정개혁의 기본발상이 종래의 패러다임에서 크게 이탈하지 못하고 있기 때문이다. 행정운영에서 부분적이고 지엽적으로 새로운 시도가 이루어지고 있지만, 자연발생적인 시도에 머무르고 있다. 우리나라의 대부분 행정개혁은 아직도 낡은 정책결정체계의 기본 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 겨우 권위주의로부터 탈피하려는 노력에 한정되고 있다(김영평, 1993).

결국 행정이 적합한 문제해결방법을 채용하지 못하고 있기 때문에 행정의 상대적 경쟁력은 오히려 후발 신흥공업국가들보다 뒤떨어지고 있는 형편이다. 후발 신흥공업국가들은 아직 우리와 같은 문제에 당면하지 않았기 때문에 종래의 행정원리에 의존하더라도 우리와 같은 애로를 당분간은 경험하지 않을 것이다. 그러나 선진국에 가까워진 우리나라로서는 선진국에서 추구하는 행정개혁의 새로운 패러다임 형성에 빨리 뛰어들지 않고는 새롭게 제기되는 새로운 행정맥락을 헤쳐가지 못할 것이다. 이제 우리나라 행정의 경쟁력 회복은 단순한 개혁으로 얻을 수 있는 것이 아니고, 새로운 패러다임에 입각한 새로운 발상의 행정개혁으로서만 기대할 수 있다. 공무원에 대한 교육훈련도 이런 논의에서 전혀 예외가 될 수 없다.

행정의 질적 변화가 필연적으로 해일처럼 휩쓸고 지나가는 혁명적 변혁이어야 할 필요는 없다. 과거의 방식을 한꺼번에 괴멸시키는 방식으로, 일체를 부정하는 방식으로 그것이 진행되어서는 곤란하다. 행정 패러다임 변화도 진화적 합리성의 논리를 초월할 수 없다. 부분적이고 순차적으로, 그리고 조성적이고 교배적으로 이루어져도 질적 변화의 속도가 크게 손상되지 않을 것이다. '점진적 개혁의 지혜'(김영평·최병선, 1993)는 행정 패러다임의 변화에도 적용된다. 과학이론에서조차 패러다임의 변화는 수세기에 걸쳐 진행되고 있다. 패러다임의 변용은 바로 불확실성 속에서 진행될 수밖에 없는 운명이기 때문이다.

진화의 세계에서는 다양성이 미덕이다. 불확실성의 세계에서는 어느 누구도 정

의를 독점할 수 없다. 민주주의에서는 개인의 자유를 중시하면서 만인의 평등을 기본 조건으로 한다. 그것은 법의 지배를 근간으로 하면서 민중의 참여와 함께 엘리트 지배를 용납한다. 상호모순적인 원리들이 서로 얽혀 있다. 공무원의 교육훈련에서도 모순은 불가피하다. 한편으로 새로운 패러다임을 신속하게 전파하여야 하면서 동시에 다양하면서도 조성적인 방법으로 체험적 교육에 의존할 수밖에 없다. 패러다임의 변화에 대한 방향은 뚜렷하면서도 각급 교육기관의 자율적 결정권을 용인해야 한다. 진화적 합리성은 바로 이러한 모순을 관리하는 것이다. 모순은 무조건 배척되어야 할 대상이 아니다. 독약도 적당한 양을 먹으면 양약이 된다. 진화의 세계에서는 문화적 편견을 배제하는 것마저도 맹목을 좇을 위험을 안고 있다(Wildavsky, 1993). 새로운 행정의 패러다임은 과업이 진행되면서 오차의 발견과 수정을 촉발시키고, 조직의 규칙과 절차 속에서 실험과 학습을 고양시키는 체계를 통하여 구현될 수 있다. 공무원 교육훈련도 이러한 원리에 따라 추진되어야 하지만, 바로 그 원리를 공직자들에게 주지시키고 습득시켜야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김영평. (1993). "우리나라 정책결정체계의 개혁," 《한국정책학회보》, 2:27-45.
- 김영평. (1997). "국가정책과 시민참여: 시민참여의 형태로서 공익집단," 김호진 외, 《한국의 도전과 선택: 21세기 국가경영론》. 서울:나남. 701-721.
- 김영평·최병선. (1993). 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》. 서울:나남.
- 오석홍. (1983). 《인사행정론》. 서울:박영사.

2. 외국문헌

- Applegate, L. M. (1994). "Managing in an Information Age: Transforming the Organization for the 1990s," in R. Baskerville, O. Ngwenyama, S. Smithson, and J. I. DeGross(eds.). *Transforming Organizations with Information Technology*. Amsterdam: North-Holland, 15-94.
- Dennard, L. F. (1996). "The New Paradigm in Science and Public Administration," *Public Administration Review*, 56(5):495-499.
- Drucker, P. (1988). "The Coming of the New Organization," *Harvard Business Review*, January~February.
- Evans, K. G. (1996). "Chaos as Opportunity: Grounding a Positive Vision of Management and Society in the New Physics," *Public Administration Review*, 56(5):491-494.
- Garvin, D. (1993). "Building a Learning Organization," *Harvard Business Review*, July~August.
- Gilman, Robert. (1993). "What Time Is It?" *Context*, 36.
- Gleick, James. (1987). *Chaos: Making a New Science*. New York: Penguin Books.
- Jantsch, Erich. (1980). *The Self-Organizing Universe*. Oxford: Pergamon Press.
- Kiel, Douglas L. (1994). *Managing Chaos and Complexity in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Pubs.
- Klenke, K. (1994). "Information Technologies as Drivers of Emergent Organi-

- zational Forms : A Leadership Perspective,” in R. Baskerville, O. Ngwenyama, S. Smithson, and J. I. DeGross(eds.). *Transforming Organizations with Information Technology*, Amsterdam : North-Holland, 323-341.
- Miller, Marian A. (1995). *The Third World in Global Environmental Politics*. London : Lynne Rienner.
- Mills, Q. (1991). *Rebirth of the Corporation*. New York : Wiley.
- Ostroff, F. and Smith, D. (1992). “The Horizontal Organization,” *McKinsey Quarterly*, 1:148-168.
- Overman, E. S. (1996). “The New Sciences of Administration : Chaos and Quantum Theory,” *Public Administration Review*, 56(5):487-491.
- Perrow, C. (1992). “Small Firm Networks,” in N. Nohria and R. Eccles(eds.). *Networks and Organizations*. Boston : Harvard Business School Press.
- Prigogine, I. and Stengers, I. (1984). *Order out of Chaos : Man’s New Dialogue with Nature*. London : Heinemann.
- Reich, Robert B. (1991). *The Work of Nations*. New York : Vintage Books.
- Reich, Robert B. (1990). *Public Management in a Democratic Society*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Thomas, John Clayton. (1993). “Public Involvement and Governmental Effectiveness : A Decision-Making Model for Public Managers,” *Administration and Society*, 24(4) :444-469.
- Waldrop, M. Mitchell. (1992). *Complexity*. New York : Simon and Schuster.
- Wheatley, Margaret J. (1992). *Leadership and the New Science*. San Francisco : Berrett-Koehler Publishers.
- Wildavsky, Aaron. (1993). “Democracy as a Coalition of Cultures,” *Society*, November~December:80-83.