

포스트모더니즘을 통해서 본 행정학의 이해

The Language of Public Administration : Bureaucracy, Modernity and Postmodernity. By David John Farmer. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press. 1995.

Postmodern Public Administration : Toward Discourse. By Charles F. Fox & Hugh T. Miller. Thousand Oaks, California: Sage Publications. 1995.

김 종 술

1. 서론

행정학에서 패러다임 시프트를 향한 변화는 1960년대 말 또는 1970년대 초부터 시작되었을 것이다. 1990년대에 들어와서 관료제를 중심으로 한 정통 행정학은 마침내 적어도 세 가지 학문적 흐름을 통하여 지각변동을 일으키고 있다. 하나는 본격적인 정보통신기술의 발달로 인한 후기정보사회 행정학의 흐름이다. 다른 하나는 Osborne and Gaebler (1992)의 *Reinventing Government*에 의하여 대표되는 Re-Go 운동(*reinventing, reengineering, reorganizing government*)으로서 Gore (1993)의 NPR 보고서를 통하여 제도권과 연결되고 국제적으로 광범하게 확산되고 있는 신행정관리(NPM) 이론이다. 세 번째 행정학의 지각변동은 몇몇 학자들에 의하여 전개되고 있는 탈근대적(*postmodern*) 이론을 통하여 일어나고 있다. 이들 세 가지 학문적 변화는 각각 다른 흐름을 타고 있으나 서로 복잡하게 연결되면서 한편으로는 관료제의 붕괴를, 그리고 다른 한편으로는 21세기의 새로운 행정학의 탄생을 재촉하고 있다는 점에서 공통된 성질을 갖고 있다.

김종술은
미국 미주리대학에서
정치학 박사학위를
받고 현재 전남대
행정학과 교수로
재직중이다.

jsk@chonnam.ac.kr

이 글의 목적은 탈근대적 행정학 이론을 주도하고 있는 두 권의 저서를 소개하는 데 있다. 현상학, 비판이론, 해석학 등 주관주의적 철학이 행정학 안으로 들어오면서 행정학은 관료제의 한계를 극복하려는 용의주도한 노력을 경주하여 왔으나 주로 독일에서 들어온 이들 철학은 대개의 경우 난해하여 서로 다른 학문적 전통을 따르는 사람들 사이에서 의견교환이 잘 되지 않는 것이 보통이었다.

그러나 Fox and Miller(1995), Farmer(1995)가 쓴 두 권의 저서를 통하여 우리는 행정학 안에서 새로운 방향을 선명하게 보여주는 학문적 흐름이 형성되어 가고 있는 것을 볼 수 있다. 이 저자들은 철학에 대한 배경이 약한 독자들도 쉽게 소화할 수 있도록 철학적 주제들을 능숙하게 행정학과 연결시키고 있다(McSwite, 1997c:179). Farmer는 행정학 이론들을 광범하게, Fox and Miller는 더욱 더 광범하게 철학과 연결시켜 준다(McSwite, 1997c:179). 그들은 행정학을 답답한 합리주의 또는 실증주의의 틀로부터 해방시켜 준다.

이제 이들 두 권의 저서를 통하여 제시된 행정 담론이론을 해석과 대안제시의 관점에 초점을 맞추어 검토해 보기로 한다.

2. David Farmer의 탈근대적 행정학

Farmer의 *The Language of Public Administration : Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*는 전부 14장으로 구성되어 있는데, 내용에 따라서 대체로 3부로 구분될 수 있을 것이다. 제1부는 제1장 서론, 제2장 방법론으로 구성되어 있으며, 저자가 제2장에서 제시하고 있는 행정학 연구방법은 이 책의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있을 것이다. 제2부는 제3장 근대주의의 방언(*dialect*), 제4장 특수주의, 제5장 과학주의, 제6장 기술주의, 제7장 기업가적 사고, 제8장 해석주의 등으로 구성되어 있으며, 관료제도를 중심으로 한 근대행정학을 비판적으로 해석하고 있다. 제3부는 제9장 포스트모던 방언(*dialect*),

제10장 상상력, 제11장 해체, 제12장 탈영토화(비정통적 조직이론), 제13장 타자중심적 행정, 제14장 후기로 구성되어 있으며, 탈근대적 행정학을 다루고 있다. 이와 같이 Farmer는 제1부에서 제시한 언어이론적 해석방법을 통하여 제2부에서는 관료제도를 중심으로 한 근대 행정이론을 비판적으로 해석하고 있으며, 제3부에서는 동일한 방법을 통하여 근대행정이론에 대한 대안으로서 탈근대적 행정이론을 제시하고 있다.

우리는 이 저서의 구성을 통하여 저자가 주제를 다루는 방법을 강조하고 있음을 한눈에 알아볼 수 있다. 우리는 저서의 제목 《행정의 언어: 관료제도, 근대성 그리고 탈근대성》과 목차의 배열을 통하여 핵심적 주제가 관료제도임을 알 수 있다. 저자는 관료제도를 해석하고 그것에 대한 대안을 제시함에 있어서 언어이론적 해석방법을 사용하고 있으며, 제2부와 제3부는 각각 언어이론적 해석에 관한 장, 곧 근대의 고유한 언어(제3장) 및 탈근대의 고유한 언어(제9장)에 대한 고찰로부터 시작하고 있다. 그리고 제8장 (근대)해석학(*hermeneutics*)의 한계를 다룬 장에서 Harmon, Hummel 등의 학자들에 의한 행정의 현상학적 이해 해석과 Habermas의 의사소통이론에 의한 행정의 비판적 해석 등을 다루고 있다. Farmer의 책 전체가 언어해석을 중요시하는 방법론적 성격을 갖고 있지만 그것은 위에서 이야기 한 것처럼 특히 제2장, 제3장, 제8장, 제9장 등 4개의 장에 걸쳐 거의 전적으로 행정현상의 해석방법 위에 초점을 모으고 있는 방법적 저서이다.

그러나 이 책의 가장 큰 공헌은 관료제도를 언어해석이라는 방법을 통하여 그 한계를 해석한 데 있다기보다는 그러한 해석을 통하여 관료제도의 한계를 극복할 수 있는 방향을 선명하게 시사하는 데 있는 것 같다.

1) 관료제도 해석

관료제도를 해석함에 있어서 Farmer는 언어적 방법을 사용한다. 그는 언어가 인간의 존재 자체와 불가분의 관계에 있다는 Gadamer의

*Truth and Method*를 인용하면서, 행정현상에 관한 사실과 이론은 모두 언어를 통하여 사회적으로 구성되었다는 점을 지적한다(제2장). 그는 Berger and Luckman(1966)이나 Giddens(1984)가 이야기하고 있는 것처럼 행정현상을 포함하여 사회가 언어에 의하여 구성된 의미 구성체라는 입장을 취하고 있다. 그는 공공관료제도 안에서 일하는 공무원과 공무원의 행위를 연구하는 행정학자는 둘 다 언어에 의하여 형성된 의미의 구성물이라고 생각한다(11쪽).

그가 말하는 언어란 이론을 가리킨다. 그것은 시각이며, 세상을 보는 '렌즈'이기도 하다. 저자는 언어, 이론, 시각, 렌즈, 방언 등을 다루는 학문을 넓은 의미로 해석학(*hermeneutics*)이라고 부른다. 그는 해석학을 Schleiermacher, Dilthey, Gadamer 등이 수립한 해석학보다는 넓은 의미로 봄으로써 독일 해석학의 개념적 함정으로부터 벗어나 해석학의 내용을 가볍게 받아들이고 있으며, 계통을 굳이 따지자면 Gadamer의 철학적 해석학 전통을 따르고 있다고 할 것이다.

그는 행정실무자의 행위를 언어, 시각, 이론, "mind-set" 또는 "렌즈"를 통하여 만들어진 것이라고 생각한다. 공무원은 자기 나름대로의 렌즈—이론 또는 언어—를 가지고 세계를 보면서 행동을 하며 행정학자의 이론은 그러한 행정실무자의 렌즈를 보는 또 하나의 렌즈라고 한다.

그는 이 책에서 행정학 이론을 해석하기 위하여 두 개의 렌즈를 사용한다. 하나는 근대성(*modernity*)이라는 렌즈이며, 다른 하나는 탈근대성(*postmodernity*)이라는 렌즈이다. 그는 근대성의 렌즈를 탈근대성의 렌즈로 바꿈으로써 행정의 영역을 전반적으로 바꾸려고 시도한다. 그는 앞에서 이야기한 것처럼 행정을 언어라고 정의한다. 그는 Wittgenstein이 *Philosophical Investigation*에서 이야기한 것과 같은 삶의 한 형식으로서의 언어, 즉 행정에 관계된 언어게임을 변경시킴으로써 그 언어게임의 산물인 관료제를 변경시킬 수 있다는 입장을 취한다. 그는 진리는 모두 그 반대관계를 배후에 가지고 있으며, 이것은 바로 진리 그 자체의 본질적 특징이라고 한다. 우리는 그러한 예를

노자(老子)의 《도덕경》(道德經)에서 무수히 볼 수 있다. 유(有)는 개념적으로 무(無)에 의하여 형성되고 무는 유에 의하여 형성됨으로 유무(有無)는 서로를 형성하며(有無相成), 좌(左)는 우(右)에 의지하고 있고 우는 좌에 의지하고 있음으로 좌와 우는 서로 의지한다(左右相傾)는 것이다. Farmer는 이와 같은 반대관계(*contraries*)의 의미구조를 중요시하고 있으며, 우리는 탈근대성의 렌즈를 통하여 근대성을 봄으로써 근대의 한계를, 따라서 우리의 경우에는 관료제의 한계를 이해할 수 있다는 것이다.

Farmer는 관료제도의 모든 것을 거부하려 하지는 않는다. 그가 시도하는 것은 근대성의 틀이 가지고 있는 불가피한 내재적 한계를 논정시키려는 것이다. 그는 근대성의 업적을 완전히 평가절하시키려고 하지 않으며, 다만 근대성과 탈근대성의 대비를 통하여 근대성이 필연적으로 갖고 있는 논리적 한계를 밝혀내려고 한다. 그리고 나서 그는 근대적 언어, 근대적 사고방식에 의하여 행정에 부과된 관료제의 한계를 탈근대성을 통하여 극복할 수 있는 가능성을 생각해 보려고 한다(Farmer, 1995:245).

이러한 목적을 갖고 저자는 책 전체를 구성함에 있어서 근대성에 관한 전반부와 탈근대성에 관한 후반부를 대칭적으로(*symmetrically*) 서로 형성하고 서로 의존하게 하고 있다. 물론 그는 이들 양자를 대조시킴에 있어서 근대성의 특징은 비교적 비판적으로, 그리고 탈근대성의 특징은 비교적 긍정적으로 다루고 있다. 그는 서로 반대되는 두 가지 개념을 대조시킴으로써 두 가지 개념이 서로 의존하고 있다는 점을 알게 하는 성찰적 해석(*reflexive interpretation*) 방법을 해석기법으로 사용하고 있다. 그러나 그의 목적은 단순히 근대를 해체시키는 데 있는 것은 아니다. 그는 과거의 모든 것을 거부하려 하지는 않는다. 그는 근대성, 즉 관료제를 완전히 거부하려고 하지는 않는다. 그것보다는 근대행정이 보여주는 정통성의 고착관념을 완화시키고 거기에 탈근대행정의 가능성을 부여하려고 한다. 그리하여 그는 근대와 탈근대를 동시에 나란히 놓고 양자를 서로 적당한 거리를 두고 비교하려 한다.

근대성에 관한 행정이론의 해석인 전반부에서 Farmer는 특수주의, 과학주의 및 기업주의라는 세 개의 주제를 다루고 있다. 행정학 이론의 특수주의에 관한 장에서 저자는 미국 행정학이론이 제2차 세계대전, 베트남전쟁 등 순전히 미국이 처한 특수한 역사적 체험 속에서 형성된 것임을 설득력 있게 이야기하고 있다. 미국 행정학을 거의 그대로 받아들이고 있는 우리에게 Farmer의 해설은 충격으로 와 닿는다. 그는 과학주의의 한계를 설득력 있게 전개하며, 또 경제학의 논리인 공공선택이론의 한계를 권위있게 — Farmer는 경제학과 철학의 양 분야에서 각각 박사학위를 소지하고 있는 행정학자이다 — 제시한 다음 행정학이 경제학의 논리만을 채택한다면 경제학이 당면한 개념적 함정들에 빠지게 될 것이라고 설득력 있게 주장한다.

탈근대성을 다루는 제2부에서 Farmer는 상상력, 해체, 탈영토화 및 타자성이라는 네 개의 주제를 4개장에 걸쳐 다룬다. 인간의 상상력을 강조하면서 논리적 합리성, 계층제 및 경쟁을 비판하고 있는 Thayer(1981)는 논의의 과격성으로 인하여 다른 학자들의 호응을 받지 못하고 있다. 그러나 거의 동일한 주제에 대한 Farmer의 논의는 그 온건성으로 인하여 설득력을 얻고 있다. 해체에 관한 장에서 저자는 계몽사상과 이성에 대하여 강도 높은 비판을 하고 있다. 그는 객관성 해체, 능률성 해체 등을 통하여 관료제 해체를 시도하고 있다. 탈영토화에 관한 장에서 그는 인간을 외부로부터 구속하는 코드들의 해체와 조직의 내파현상(內波現象, *implosion*)을 다룬다. 이 책은 각 장의 끝에 그 장의 내용을 간결하게 요약하고 있기 때문에 책의 대의를 파악하기 위하여서는 요약을 읽으면 충분하나 논의의 구조를 파악하기 위하여서는 전체와 부분 사이의 순환을 통하여 이해가 깊어진다는 해석학적 순환에 의존하여야 할 것이다.

2) 대안

Farmer의 저서 전체를 통하여 매우 중요한 부분은 제13장 타자성에 관한 것이다. 그는 관료제에 대한 구조적 대안을 제시하지는 않는다.

그것보다 그는 의식의 변화, 언어의 변화를 중요시한다. 그가 제시하는 관료제에 대한 대안은 사고방식의 변화, 의식과 태도의 변화를 통한 대안이다. 어쩌면 Farmer뿐만 아니라 현상학, 해석학 등 주관주의적인 철학을 도입하여 관료제도를 해석하려고 시도하는 해석행정학은 일반적으로 해석 위에 초점을 모음으로써 관료제 조직 안에서 일하는 개인들의 의식을 변화시키려고 시도하는지도 모른다. 그들은 인간의 의식구조를 변화시키면 행동과 조직구조는 부수적으로 따라올 것이라고 생각하는 것 같다. 이것은 공식적 구조를 통하여 인간의 의식 변화를 강요하는 관료제의 경우와 반대가 된다.

Farmer가 사용하는 또 하나의 렌즈로서의 포스트모더니즘은 거대 이론, 합리화, 기성사회체제 등을 모두 거부한다. 대신 그것은 파편화, 차이, 이질성, 경계선 설정, 교조주의의 포기 등을 지향한다. 그것은 권력에 매혹 당하거나 통제에 심취하지 말 것을 요구한다. 그러한 의미에서 그것은 반관료제적이며 반행정적이다.

그는 관료제를 자기중심적 인간들(*centered self*)의 조직으로 보고 있으며, 탈근대적 행정은 자기중심적 인간들을 타자중심적 인간들로 바꿈으로써 관료제의 한계를 극복할 것을 시사하고 있다. 근대 서양철학에서 타자의 문제는 대체로 인식론적 문제로서 'other minds'의 문제 또는 간(間)주관성(*intersubjectivity*)의 문제로 다루어져 왔다. 그러나 Farmer는 타자성의 문제를 다룰 때 관심의 초점을 그러한 인식적 타자(*epistemic other*)의 문제로부터 정치적, 문화적, 언어적, 실천적이며 구체적인 도덕적 타자(*concrete moral other*)에로 옮길 것을 시사한다.

이러한 시각에서 행정가는 다른 사람들과의 관계에서 어떻게 행동해야 할까? Farmer는 첫째, 타자에 대한 개방성을 권고한다. 그가 말하는 타자에 대한 개방성이란 행정을 반권위주의적으로 실천하고 집행하라는 것 이상을 의미한다. 그것은 또 서비스지향적 태도 이상을 의미한다. 그가 말하는 타자에 대한 개방성이란 모든 의사결정을 공동체에게 개방하려고 노력해야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 그가 말하는 타자성은 다양성의 선호를 의미한다. 다시 말하면 그것은 여러

가지 시각들의 통합을 시사한다. 셋째, 그것은 모든 행정 프로젝트의 저변에 깔려 있는 고차원술적 가정들을 근거없는 일종의 '폭력'으로 간주하여 해체하여야 한다는 것이다. 행정가는 이미 짜여진 개념적 및 제도적 틀의 한계를 벗어나려야 한다는 것이다.

이러한 타자성의 개념은 행정조직에서 일하는 공무원에게 공동체 권력에 기초한 시민참여의 이론을 수용하게 하는 것을 의미한다. 그것은 행정기구가 프로젝트를 보호하기 위하여 관계된 시민 지지세력을 조직 안에 받아들이는 흡수(*cooptation*) 이상을 의미한다. Farmer가 제시하는 공동체권력을 중요시하는 전략은 정부권력을 근본적으로 재분배하는 것을 말한다. 그러한 전략은 정부제도들의 반응성(*responsiveness*)을 강화시키는 것일 수도 있고, 더 나아가서 공동체 안에 독립된 정치권력의 기초를 수립하도록 하는 것일 수도 있다.

3. Fox and Miller의 탈근대적 행정학

Fox and Miller는 행정학의 초점을 행정과정에 참여하는 사람들 사이에서 어떻게 하면 생산적 담론이 실현될 수 있는가 라는 담론의 문제에 모아야 한다고 주장한다. 그들은 먼저 제1부에서 환류적 민주주의(*loop model of democracy*)를 비판함으로써 관료제도의 정치적 기초를 공격하고 있으며, 제2부 모두에서 현상학과 Giddens의 구조화이론(*structuration theory*)에 기초를 둔 구성주의(*constructivism*)를 통하여 관료제도를 인식론적으로 공격하고 있으며, 동시에 관료제도에 대한 대안으로서 담론이론을 제시하고 있다.

1) 관료제 해석

Fox and Miller는 관료제도의 정치적 기초가 되는 환류모형에 입각한 민주주의의 개념을 공격한다. 환류적 민주주의는 한마디로 간접민주주의 또는 대의민주주의를 가리킨다. 즉 시민들이 정치적 욕구를 표출하고 집약하며, 이러한 정치적 요구는 정부과정 안으로 투입되고,

이렇게 투입된 정치적 요구는 최종적으로 공무원들에 의한 대 시민 서비스 제공으로 전환되고 그러한 서비스 전달은 시민들에 의하여 평가됨으로써 정부과정에 재투입된다는 것이다.

이러한 환류적 민주주의는 오늘날 철저하게 타락하였다고 한다. 이 환류모형에 대한 대안으로서 Fox and Miller는 참여적 공동체주의(*participatory communitarianism*), John Rohr를 핵심인물로 한 블랙스버그 그룹(Blacksburg group)의 헌법주의(*constitutionalism*) 및 담론이론(*discourse theory*) 등 세 가지의 대안적 민주행정의 모형을 제시하고 있다. Fox and Miller는 참여적 공동체주의를 다수자 담론(*many-talk*), 헌법주의를 소수자 담론(*few-talk*), 그리고 그들이 수용하는 담론이론을 지나치지도 않고 부족하지도 않는 적당한 사람들에 의한 담론(*some-talk*)을 제시하고 있다.

제2부에서 담론이론에 대한 논의를 시작하기 전에 Fox and Miller는 현상학에 기초를 두고 Giddens의 구조화이론으로부터 구성해 낸 인식론적 관점으로부터 관료제도의 지배적 이미지를 물화된 제도라고 비판하고 있다. 그들은 행정과정을 합리적 분석을 위한 정책과정이나 아니라 의미를 포착하기 위한 과정이라고 이야기한다.

2) 대안

오늘날 관료제도는 그 규모가 너무 크며 시민들의 요구에 대해 반응적이지 못하고(*unresponsive*) 비인간적이며 비능률적이라고 행정기구들을 비판하는 사람들은 크게 두 집단으로 분류할 수 있을 것이다. 하나의 집단은 공공조직 안에 시장의 개념을 도입하여 민영화라는 공공선택이론을 통해 국가의 역할을 축소시키려고 시도한다. 다른 하나의 집단은 의견의 교환을 강조하며 교섭(*negotiation*)을 통해 실질적인 의견의 차이를 해결할 것을 권장하는 비공식적 의사소통구조를 창설함으로써 더욱더 긍정적인 방법을 시사한다. 이 후자가 담론이론이다.

Fox and Miller는 행정기구를 담론의 장소로 본다. 담론이론이 정통 관료제도 이론이나 Osborne and Gaebler류의 시장이론적 혁신론

과 다른 점은 담론을 통하여 의사결정을 한다는 데 있다. 따라서 정책 결정을 위한 토론과정을 민주화하는 담론이 무엇보다도 중요하다는 것이다.

그들은 담론이론을 전개함에 있어서 일단 Habermas의 진정한 언어 행위이론을 받아들인다. 또한 진정한 토론에서는 논쟁과 투쟁으로 인한 긴장이 존재해야 한다는 Arendt의 입장도 받아들인다. 그리고 나서 그들은 진정한 담론이 되기 위해서는 토론에 참가한 사람들은 진지하여야(*sincere*) 하고, 문제가 되는 상황에 대하여 적실성 있는 토론을 하려는 의도(*intentions*)를 갖고 있어야 하며, 강제성이나 무관심한 태도가 없이 자발적으로 참여하여야 하고, 담론과정에서 무임승차자나 무능력자, 즉 악한들과 바보들이 배제됨으로써 문제해결에 실질적인 공헌(*substantive contribution*)이 있어야 한다는 것이다. 공무원은 시민들을 대할 때에는 항상 경청하는 태도를 취하여야 한다는 것이다. Hansen(1998)은 진정한 담론이란 국외자를 참여시키지 않으려는 폐쇄적인 것이 아니어야 하고, 회의를 할 때 상석을 마련함으로써 엘리트가 통제하지 않도록 가능하면 원탁회의나 공개회의가 되어야 하고, 지도자는 임명되지 않고 선출되어야 하며, 의사소통은 일방적이고 계층제적인 것이기보다는 자율적이어야 하고, 의사결정은 충분한 기금과 전략적 계획에 의하여 실현되어야 한다고 Fox and Miller의 담론이론을 보충하려고 시도한다. 그들은 이처럼 진정한 담론이 행하여지는 장이 아닌 경우의 두 가지 극단적 예로서 엘리트가 지배하고 조작하는 토론과 초점이 없이 무질서한 상태에서 진행되는 토론(*expressionistic anarchy*)을 들고 있다.

담론이론의 핵심은 논증적 행위(*discursive behavior*)에 있다. 그것은 관료제도 안에서의 반복적(*recursive*), 습관적 행위나 공공선택에 기초한 혁신이론에서 볼 수 있는 경쟁을 통한 합리적 행위와 다르다. 논증적 행위를 강조하는 행정담론은 그것이 의사결정 과정에서 평등한 의사소통을 강조하기 때문에 엘리트들 사이의 경쟁을 강조하는 다원주의적 시장이론이나 계층제적 이론보다 더 좋은 이론이라고 한다. 진

정한 토론 또는 논증적 행위 (*discursive behavior*)는 담론이론을 기계적 반복행위를 강조하는 관료제 이론이나 최근에 정통관료제 이론에 대한 대안으로 급격하게 대두되고 있는 과학적·경제적 합리주의 이론으로서의 행정혁신이론으로부터 구별된다.

4. 결론

O. C. McSwite (1997c:174~181) — Orion F. White와 Cynthia J. McSwain 부부의 공동명칭 — 는 *Public Administrative Review*의 서평에서 이 두 권의 책을 핵심으로 하여 많은 탈근대 행정학 문헌이 출판될 것이라는 확신을 표명하고 있다. 포스트모더니즘은 1980년대 후반에 우리나라를 강타하였으나 대부분의 행정학자들은 미국에서와 마찬가지로 (McSwite, 1997c:178) 그것을 한 때 스쳐 지나가는 유행 정도로 생각하고 경시하여 버린 바 있다. 그러나 우리는 여기에서 검토한 두 권의 책을 통하여 그러한 판단이 잘못되었음을 곧 알게 된다. 근대와 탈근대는 같은 것의 서로 다른 두 가지 모습이어서 우리는 탈근대를 통하여 근대를 더 잘 이해할 수 있으며, 탈근대는 우리에게 근대의 문제점들을 극복할 수 있는 길을 제시하여 준다.

행정학에서 근대는 무엇보다도 관료제도를 의미한다. Fox and Miller, Farmer가 쓴 이들 두 권의 저서가 출판되기 이전에는 현상학을 중심으로 한 해석적 행정학은 대안이 없는 말만 많은 학문적 시도라고 간주되었다 (Hansen, 1998:452). Fox and Miller와 Farmer는 이제 이미 시대에 뒤떨어져 버린 근대 관료제도를 또 하나의 역사적 시기인 탈근대의 시각으로부터 해석하고 있을 뿐만 아니라 행정조직을 진정으로 민주주의적인 담론의 장으로서 (Fox and Miller, 1995), 그리고 한 걸음 더 나아가 타자로서의 시민들에게 권력을 부여하고 동등한 위치에서 시민들로 하여금 실질적으로 행정에 참여하게 하려는 새로운 행정의 길을 제시하고 있다 (Farmer, 1995:234). 그들의 관료제도에 대한 탈근대적 해석은 Harmon (1981), Hummel (1977;1994),

Denhardt(1981) 등에 의한 해석보다 더 포괄적이고 이해하기도 더 쉽다는 점에서 그들의 해석적 공헌은 실로 탁월하다고 할 것이다. 그러나 그들의 관료제도에 대한 실질적 대안의 제시에는 아직 미흡한 점이 많다고 할 수 있으며, 그들에 의한 또는 다른 학자들에 의한 다음 저술이 기대된다(McSwite, 1997a;1997b;1997c: 181). Hansenen(1998)은 Fox and Miller의 대안을 방법적으로 보완하기 위한 진지한 시도를 보여주고 있으며, Miller(1998)와 White(1998)는 Hansen의 시도에 대하여 일단은 비판적 반응을 보여주고 있으나 결과적으로는 환영하는 입장을 취한다. 그들이 담론이론(*discourse theory*)이라고 부르는 이 학문적 영역은 단순한 해석의 범위를 넘어 관료제도에 대한 대안 제시가 더욱더 강도 높게 추진됨으로써 행정학은 어쩌면 신행정관리이론의 다음 단계에 해당하는 새로운 국면에 들어설 수 있을 것이다.

요컨대, 1995년에 Farmer와 Fox and Miller에 의하여 출판된 두 권의 저서를 통하여 행정학에서 본격적으로 시작된 담론운동(*discourse movement*)은 합리주의와 기술주의적 학문에 대한 지나친 집념으로부터 벗어나서 민주주의적 행정학을 수립하려는 하나의 커다란 흐름이라고 할 수 있다. Marshall(1996)과 같은 젊은 학자들로부터 Wamsley(1996)와 같은 중진학자들에 이르기까지 많은 사람들로부터 지지를 받고 있는 이 새로운 학문운동은 Osborne and Gaebler와 Gore의 Re-Go운동을 출발점으로 하여 NPM으로 이어지는 시장개념에 기초를 둔 합리적 선택이론과 대항하고 있다. 이 담론운동은 그 왼쪽에 McSwite, 중앙에 Farmer, 그리고 오른쪽에 Fox and Miller가 자리잡고 있다. Fox and Miller는 최근에 왼쪽을 향하여 이동하고 있는 것처럼 보인다(White, 1998:471).

■ 참고문헌

- Berger, Peter L. and Thomas Luckman. 1966. *The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Double day.
- Farmer, David John. 1995. *The Language of Public Administration : Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Fox, Charles J. 1996. Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics. *Public Administration Review* 56 (3) : 256~262.
- Fox, Charles F. and Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration : Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Frederickson, H. G. 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review* 56 (3) : 263~270.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society : Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gore, Al. 1993. From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less. *A Report of the National Performance Review*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- Hansen, Kenneth N. 1998. Identification Facets of Democratic Administration : The Empirical Referents of Discourse. *Administration & Society* 30(4) : 443~461.
- Marshall, Gary. 1996. Deconstructing Administrative Behavior : The 'Real' as Representation. *Administrative Theory and Praxis* 18:117~127.
- McSwite, O. C. 1996. Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest. In G. Wamsley and J. Wolf, eds. *Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McSwite, O. C. 1997a. *Legitimacy in Public Administration : A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McSwite, O. C. 1997b. Skepticism, Doubt, and the Real : A Gesture toward Intellectual Community and a New Identity for Public Administration. In H. Miller and C. Fox, eds. *Postmodernism, Reality, and Public Administration : A Discourse*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- McSwite, O. C. 1997c. Postmodernism and Public Administration's Identity Crisis. *Public Administration Review* 57(2) : 174~181.
- Miller, Hugh T. 1998. Method : The Tail That Wants to Wag the Dog. *Administration & Society* 30(4) : 462~470.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Thayer, Frederick C. 1981. *An End to Hierarchy and Competition : Administration in the Affluent*

World. 2nd ed. New York: Franklin Watts.

Wamsley, Gary L. 1996. A Public Philosophy and Ontological Discourse as the Basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration. In G. Wamsley and J. Wolf, eds. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage.

White, Jr., Orion F. 1998. The Ideology of Technocratic Empiricism and the Discourse Movement in Contemporary Public Administration: A Clarification. *Administration & Society* 30(4):471~476.