

기획논문

한국행정학의 근대성

담론분석

정 성 호

한국행정학은 하나의 담론(discourse)으로 이루어져 있으며, 이를 유지, 재생산하는 기제를 갖고 있다. 담론으로 우리 행정학은 출현 가능성 있는 다른 형태의 지식에 대한 억압과 배제를 의미하기도 한다. 실증주의적 과학성, 합리적 통제중심주의, 효율적 기술주의, 그리고 미국행정학 텍스트에 대한 특권 부여 등의 모더니즘적 특징을 보이는 한국행정학 담론의 근본적 성격은 실천성과 실용성의 결여이다. 이에 대한 극복을 위해서는 담론을 형성하고 재생산하는 기제로서 미국 의존적 학문 훈련체계의 변화와 군사 독재 정권하에서 형성된 금지기호의 해체, 그리고 현존하는 지적 규율체계의 심각 관계망에 대한 해체가 있어야 한다.

주제어 : 한국행정학, 담론분석, 근대성

어떤 사회에서든 담론의 생산을 통제하고, 선별하고, 조직화하고, 나아가 재분배하는 일련의 과정들 — 그의 힘들과 위협들을 추방하고, 그의 우연한 사건을 지배하고, 그의 무거운, 위협한 물질성을 피해가는 역할을 하는 과정들 — 이 존재한다. 유럽과 같은 사회에서, 우리는 배제(exclusion)의 과정들을 잘 알고 있다.

- 미셸 푸코(Michel Foucault, 1971: 13) -

정성호는

미국 Univ. of Delaware에서 정치학 박사학위를 취득하고, 경기대학교 사회과학부 교수로 재직중이다.

우리가 인정해야 할 것은 권력은 어떠한 지식을 창출한다는 점이며, 권력과 지식은 상호 직접 관여한다는 점이고, 또한 어떤 지식영역과의 상관관계가 조성되지 않으면 권력적 관계는 존재하지 않으며, 동시에 권력적 관계를 상정하거나 구성하지 않는 지식은 존재하지 않는다는 점이다.

- 미셸 푸코(1975: 57) -

1. 머리말

한국행정학 역사의 지난 반세기를 돌아켜보면, 해결은 하지 못하면서 끈질기게 제기되어 온 문제들이 있다. 예컨대 한국행정학이 우리 행정의 현실적 문제를 시원스럽게 다루거나 구체적인 처방을 제시하지 못하며, 그 내용도 미국이론에 너무 의존적이며, 우리 사회와 정치, 그리고 행정을 근본적으로 변화시킬 어떤 방향도 제시하지 못하고 있다는 것이다. 한마디로 우리 행정학이 “한국적”이지 못하다는 점이다(이문영, 1963; 박동서, 1967, 1978; 박문옥, 1969; 이한빈, 1970; 이종범, 1977, 1979; 백완기, 1978, 1987; 안병영, 1979, 1983; 유종해, 1984; 안병만, 1986; 박홍식, 1994; 정용덕, 1996; 권경득, 1996). 현재 한국행정학회의 《KAPA@포럼》을 통하여 행정학자들 간에 심각한 우려를 표현하고 있는 “행정학의 위기”라는 주제의 논의도 같은 내용의 문제제기이다.

본 논문에서는 어떻게 “한국적” 행정학을 만들 것인가 하는 기존의 모더니즘적 문제제기를 다른 차원의 질문으로 바꾸어, ‘왜 한국적 행정학 수립이라는 질문이 해결의 실마리를 찾지 못한 채 지난 50년간 우리 행정학에서 다람쥐 쳇바퀴 돌듯이 계속해서 제기되고 있는가’라는 문제의식에서 출발한다. 이에 대한 답은 우리 행정학이 하나의 담론(*discourse*)의 형태로 이루어졌기 때문이며, 그 담론의 질서가 아이러니컬하게도 한국적 행정학 수립의 욕망을 생산하면서도, 이 욕망의 성취를 불가능하게 하는 내용으로 되어 있기 때문이다. 이런 관점에서 본 논문은 한국행정학에 대한 일종의 담론분석(*discourse analysis*)을 시도 하고자 한다.

언어학자들에게 담론이란 문장보다도 긴 언어의 복합적 단위를 말하며, 담론분석이란 바로 이 언어 속에 들어 있는 단위들의 관계에 관한 연구이다(Childers & Hentzi, 1995: 154). 미셸 푸코(Michel Foucault, 1971: 131)에 따르면, “인간이 세계를 인식할 때 또는 인간

의 경험이 언어화될 때 세계와 주체 또는 경험과 이론 사이에는 인식이나 언어화를 형성시킬 수밖에 없는 규칙성이 존재한다. 이 규칙성의 장이 바로 인식론적 장(*le champ epistemologique*)이자 담론의 질서(*l'ordre du discours*)이다. 세계는 우리가 그것을 어떤 세계로 인식하는 한 이미 이러한 담론의 질서를 통과해서 인식된 세계이다. 또 주체는 그가 말할 때 이미 이러한 담론의 질서를 통과해서, 즉 그 규칙성들에 따라서 말하고 있는 것이다.” 담론으로의 지식 생산이란 또 다른 말로는 다른 가능성 있는 지식의 배제(*exclusion*)를 의미하기도 한다.

행정학도 데이비드 존 파머(David John Farmer, 1995; 1999)가 말하듯이 하나의 언어(*language*)이며, 담론체계를 형성하고 있으며, 그 체계는 역사와 공간적 제약 속에서 형성되며, 연구자의 무의식에 작용하여 연구자의 사고와 행동을 지배한다. 따라서 행정학 지식의 변화는 바로 이 담론규칙과 패턴의 존재를 직시하고 그것들에 대한 변화 시도를 통해서만이 가능하다(McSwite, 1997; 2000). 우리 한국행정학 담론의 특징은 무엇인가? 어떠한 패턴으로 어떠한 지식이 만들어지고 또 배제되는가? 또 그러한 담론을 재생산하는 기제는 무엇인가? 등을 살펴보자.

2. 한국행정학 담론의 모더니즘적 특징

지난 50년간 이루어진 한국행정학 담론은 18세기 서구에서 자리잡은 모더니즘적 언어를 그대로 지니고 있다. 서구 모더니즘은 인식론적으로 인간의 이성을 감성과 대비하고, 플라톤(Plato, 1985)이 주장하듯이 이성을 감성 위에 배치를 하고, 이성에게 감성을 억누르고 지배하는 특권을 줌으로써, 인류가 진보할 수 있다고 보는 계몽주의 세계관에 기초하고 있다. 이성의 기능은 본질적으로 “경계를 긋는” 기능이다. 가르고 잘라서 분류하는 기능이다. 진(과학)·선(도덕)·미(에

술)의 영역을 가르고 이것이 각자 내부적 논리에 따라 독자적으로 발전해 나갈 수 있다는 믿음이다. 이렇게 발달한 지식, 도덕, 예술은 자연을 통제하고, 사회를 정의롭고, 아름답게 만들뿐만 아니라, 인류를 무지와 미신 그리고 미궁으로부터 해방시킴으로써 인간을 행복하게 만들 것이라는 신념이 소위 18세기 서구에 풍미했던 모더니즘적 사업(modernist project)이다(Borgmann, 1992: 25~26; Farmer, 1995: 34~40). 이성적 나는 남과의 구분을 분명히 하고, 나의 주체성을 강조한다. 이 때 “나”란 에고(ego)로서의 나이며, 데카르트(Descartes, 1637)가 말하는 코지토(cogito)이다. 따라서 분화가 되면 될수록, 전문화가 되면 될수록 더 이성적인 셈이다. 이때의 분화는 “나”를 중심으로 이루어지는 분화이다. 그래서 서구 모더니즘시대의 특징은 알버트 보그만(Albert Borgmann, 1992: 20~47)이 지적하듯이 인간중심적 자연정복주의(aggressive realism), 방법론적 보편주의(methodical universalism), 그리고 상충되는 여러 가지 역할로 갈등하는 개인주의(ambiguous individualism)로 요약된다. 이러한 모더니즘의 관점에서 볼 때, 어떤 학문이 다른 학문과 분명한 경계를 그을 수 있는 정체성을 확보하고, 또 내부적으로 전공을 더 세분화시킬 수 있다면 발전된 것이다. 또 그 학문분야가 자율성을 갖고, 스스로 학자를 배출하고, 독자적인 학회를 형성하여 많은 회원을 모아 왕성한 활동을 한다면 크게 성공한 모습이다. 학문의 연구방법이 객관적이며, 자연과학적일수록, 또 그 내용이 보편적 법칙 발견을 목표로 계량적이고, 수학적 모형의 형태를 띠수록 우수한 학문이 된다. 정치, 경제, 사회 등 사회에 관한 연구도 “과학”(사회과학)이고 문학과 역사연구인 인문학도 “과학”(인문과학)이 되어 버린다. 인간 이성활동의 특징적 모습인 합리성(rationality)이 특별한 관심의 대상이 된다(Farmer, 1995: 34~143). 요컨대 서구 모더니즘 시대의 담론은 한마디로 “예측과 통제”의 담론(discourse of prediction and control)이다(Borgmann, 1992: 2).

한국의 모더니즘적 담론도 이러한 서구의 모더니즘과 그 내용이 크게 다르지 않지만, 단지 서구와의 정치관계상의 위치와 우리가 지니

고 있는 전통역사의 차이에 따른 구체적 표현의 모습이 다를 뿐이다. 우리 행정학 담론에 나타난 모더니즘적 특징과 이러한 담론 속에서 생산되는 우리 행정학의 지배적 성격을 살펴보자.

첫째는 경험주의적이고 실증주의적 인식론이다. 연구주체로서 인간과 연구의 객체로서의 자연을 구분하고, 연구자는 자연으로부터 거리를 두고 관찰해야 만이 자연현상에 대한 설명(진리발견)이 가능하다고 보는 자연과학적 입장을 그대로 채용하고 있다. 자연의 일상적인 현상들을 한꺼번에 설명해 줄 일종의 “보편적 진리”의 존재를 확신하고, 이를 찾아 나서는 것이 자연과학에서 학문의 궁극적 목표로 잡는다. 행정에서도 시간과 공간을 초월해 일어나는 행정현상을 설명하는 이론을 발견하는 것이 우리 행정학자의 궁극적 목표로 되어 있으며, 연구논의는 변수들 간의 인과관계를 표시하는 각종 모형개발과 가설검증의 형식을 취하고 있고, 주로 경험적 자료에 논의를 의존한다. 연구내용이 과학적이냐의 여부(모형개발인가, 얼마나 복잡한 통계기법을 사용하느냐 등)는 우리 행정학의 발전 수준을 말하는 척도로 사용된다. 많은 경우 한국행정학의 발전 수준을 평가할 때 항상 지적되는 것도 과학적 수준이 높이지 못하고 있다는 점이었다. 그리고 더 높은 수준의 과학화를 통해 우리 행정학과 행정이 발전할 수 있다고 믿는다(백완기, 1978; 안병만, 1986; 권경득, 1996).

우리 행정학에서 경험주의와 실증주의적 인식론이 주류가 됨에 따라, 이러한 인식론에 반하는 또는 이에 미치지 못하는 연구들은 학문적 논문이라기보다는 ‘소설’이나 ‘수필’로 취급되어 배제되거나 변두리로 밀려나 학회지와 같은 학술잡지에 발표되지 않는다. 발표되더라도 저급한 논문으로 취급받는다. 철학적이거나 이론적 연구, 역사적 연구, 서술적 연구, 반실증주의적 연구들은 보기가 힘들다. 문태현(1992)과 김항규(1993)의 글이 드물게 기존의 실증주의적 연구입장에서 문제제기를 하거나 반실증주의적 이론을 소개하고 있다. 김항규(1993)는 기존 연구를 지배하고 있는 실증주의가 여러 인식론적 입장들 중의 하나에 불과하다는 점을 강조하고, 문태현(1992)은 여기서

더 나아가 반실증주의적 이론인 하버마스(Habermas)의 비판이론의 유용성을 역설한다. 그러나 이 같이 간헐적으로 나타나는 반실증주의적 주장들이 실증주의적 주류를 공격하기에는 역부족이다.

둘째로 우리 행정학 담론의 주요 언어가 주로 “합리성”의 개념에 맞추어져 있으며, 이를 뒷받침해 주는 통제중심적 이론들이 주류의 위치를 차지하고 있다. 행정은 합리성을 극대화시키는 일종의 기술이며, 이를 위해서는 행정에 대한 효과적인 통제가 있어야 한다는 입장이다(김영평, 1988). 왜냐하면, 행정(혹은 행정인)은 결국 자기이익적으로 행동하기 때문이다. 관료제(행정)의 존재이유가 합리성에 있다고 말하는 막스 베버(Max Weber)의 주장도 결국은 이 관료제의 합리적 운영을 위해서는 정치인에 의한 철저한 통제가 필요하다는 것으로 결론짓고 있다(정성호, 1999). 일일이 열거 할 수 없지만, 우리 행정학 교과서 등에서 소개하고 있는 많은 미국행정 혹은 조직이론들은 대부분 이러한 입장을 취하고 있다. 90년대에 들어와 갑자기 많이 논의되었던 주인-대리인 이론, 공공선택론, 조직경제학 등 행정에 대한 경제학적 연구접근이 이 같은 입장을 대변해 주면서 주류로 등장하였다(전상경, 1992; 배득중, 1992; 윤성식, 1993; 박우순, 1994; 김상목, 1995; 권순만·김란도, 1995; 박통희, 1995; 김현성, 1996). 행정에 대한 경제학적 접근은 인간의 본질을 이익추구자로 환원시켜 행정현상에 대한 설명논리를 전개해 나가는 만큼, 행정(인)은 통제의 대상이다. 문제는 어떻게 통제를 해야 더 효과적인가 이다.

합리성의 이름으로 통제중심적 이론이 담론의 주된 내용이 되면서, 크게 대변되는 것은 상하 위계적 조직이나 사회질서 속에서 위에 앉은 힘있는 자들(권력)의 목소리이다. 정치와 행정관계에서는 위에 위치한 정치의 입장을, 행정조직 내에서는 위에 위치한 관리자의 입장을, 행정 밖 시민과의 관계에서는 행정의 입장에서 연구가 수행된다. 연구주제도 연구내용도 바로 이 권력(윗자리)을 향하여 하고 있음을 느낄 수 있다. 왜 공무원이 무사안일한가, 부패하는가, 또 조직에서 열심히 일에 몰입하지 않는가 등이 연구주제(권력의 관심)가 되면서,

제시하는 각종 대안들도 자세히 보면, 대부분 권력자에게 제안하는 통제기술들이다. 효율성과 합리성 그리고 통제중심적 언어 속에서 소외되고 배제되는 연구주제는 권력의 객체가 되는 조직내의 약자의 목소리들이다. 권력의 객체의 위치에서 일하고 있는 평범한 공무원들의 다양한 목소리를 담아내지 못한다. 이점에서 볼 때 최근에 발표된 윤건수(2001)의 어느 하위직 공무원의 정책 설득을 위한 노력에 관한 연구는 예외적이다.

합리성의 강조로 우리 행정학의 담론에서 비합리적 영역이 연구의 대상에서 쉽게 배제된다. 느낌을 중요시하는 감성적 분야, 즉 예술이나 문학적 요소가 행정학 연구 속에서 다루어지지 않는다. 눈에 보이는 의식적 세계만이 다루어지지, 무의식에 관한 연구는 거의 없다. 또 통제중심적 사고로 인하여, “협동”이 연구의 주요 주제로 상정되지 못하고 있다. 어떻게 통제할 것인가에 대한 연구는 많지만, 어떻게 협동이 이루어지고 있고, 또 만들어 나아갈 것인가에 관한 연구는 거의 발견할 수가 없다.

셋째로, 한국행정학 담론의 또 다른 특징은 정치와 행정의 인위적 분리를 통한 행정의 기술적 도구성에 대한 강조이다. 정치를 권력의 영역으로 두고, 행정은 정치를 보좌하고 결정된 것을 효율적으로 집행하는 기술의 영역으로 간주하는 사고이다. 정치는 위에서 행정에게 지시를 내리고 감독하며, 행정은 아래서 이를 효과적으로 수행하는 일종의 도구로 보고 있다. 따라서 인사행정이란 사람을 어떻게 적재적소에 배치하여 일의 능률을 극대화시키는가를 연구하는 분야로 정의되며, 재무행정은 어떻게 하면 낭비 없는 예산집행을 할 것인가에 대한 방안연구가 되고 있다. 조직론에서도 주된 연구의 초점은 어떻게 주어진 업무를 가장 능률적으로 수행할 수 있도록 조직을 짜고 관리할 것인가에 모여지고 있다.

행정의 정치사회에서의 도구적 기능에 대한 강조는 학문적 담론을 탈정치화(*apoliticization*) 시킨다(Chung, 1998). 즉 행정문제를 다루는데 있어 정치권력과의 영향관계 속에서 다루지 않는다는 것이다. 현

실적으로는 정치와 행정이 결코 분리될 수 없음에도, 인위적으로 그 어 놓은 정치와 행정의 경계를 의식적으로 담론 속에서 견지한다. 백완기(1988)가 지적하듯이 사실 우리나라에서야말로 행정현상은 권력 현상이자 지배현상이다. 특히 군사 정권기간의 우리 행정은 한마디로 정치권력의 시녀였다(이문옥, 1991; 정성호, 2000). 이러한 현실임에도 불구하고 행정을 논함에 있어 정치권력과의 관계를 규명하고, 정치권력에 대한 입장을 표시하는 것은 학문적 순수성을 해치는 바람직하지 못한 태도로 간주된다. 이로 인하여 한국행정학은 행정현상을 설명할 중요한 변수가 배제된 채 기술적인 측면만이 반복적으로 언급되어졌을 뿐이다. 이 면에서도 아주 예외적인 연구는 이문영(1996, 2001)에서 볼 수 있다.

넷째로, 우리 행정학 담론의 또 다른 특징은 이론부분의 서구 특히 미국 텍스트에 대한 심한 의존이다. 논문의 가장 전형적 모습은 이론 부분에서 미국의 문헌과 이론에 의존하고, 데이터는 한국 것의 사용이다. 이조 시대의 행정도 미국의 이론적 틀에 의존하여 분석이 된다(이병갑, 1992). 이 경우 한국행정은 미국적 시각에 의해 정리되고, 우리의 전통적인 것, 즉 서구적인 것과 이질적인 것은 부정적인 것으로 평가된다(이대회, 1992). 혹은 그 반대로 우리 전통에서 서구적인 요소가 발견되면 아주 긍정적인 것으로 논의된다(김병섭, 1994). 이 모든 것들은 한국행정학 담론의 에드워드 사이드(Edward W. Said, 1978)가 말하는 오리엔탈리즘적 모습이다.

미국의 많은 이론들이 현대를 살고 있는 우리에게 물론 유용한 점들이 많지만, 문제는 한국행정을 이야기하고는 있지만, 한국행정현장의 목소리가 연구에 담겨 있지 않게 된다는 점이다. 또 다른 문제는 전통행정의 목소리가 제외되거나, 왜곡되어 논의되어지기가 쉽다는 것이다. 예컨대 많은 경우 유교적 행정사상을 논함에 《논어》, 《맹자》라는 텍스트 전체에 대한 종합적 이해, 즉 텍스트 안에 내재해 있는 상반되고 모순되는 주장들에 대한 정리를 기반으로 하기보다는 그 논의가 텍스트의 부분적이고 임의적 취사선택으로 이루어지고 있

음을 본다(한영춘, 1995).

이 같은 미국행정학 텍스트에 대한 심한 의존성으로 말미암아 우리 행정학에는 지식 생산의 일정 패턴이 발견된다. 미국정부에 의해 지지되는 지식은 다시 한국정부에 의해 세계적인 추세로 지지되며, 그 후 아주 빠른 속도로 우리 행정학의 지식으로 만들어진다는 사실이다. 좋은 예가 6, 70년대 우리 행정학 논의를 지배했던 발전행정론과 8, 90년대 이후 등장해 지금 한참 성행 중인 신자유주의론, 신공공관리론, 혹은 (뉴)거버넌스 등의 관점이다. 발전행정론을 돌이켜 볼 때, 이는 60년대 제3세계의 행정의 설명을 위한 관점으로 개발되어 미국행정부의 제3세계 정책의 기본시각이 되었으며, 이는 다시 당시 우리 정부에 의해 채택되고 심지어는 통치 이데올로기로도 작용하였다. 6, 70년대 초창기 한국행정학회보에 발표된 대부분의 논문들은 발전행정론의 입장을 취하고 있다. 발전행정론은 미국에서는 70년대 중반에, 우리나라에서는 80년대 중반에 들어서야 학회에서 공식적으로 비판의 목소리가 나기 시작하면서 발전행정론은 무대에서 살아졌다(안병영, 1979; 안병만, 1986; 김영평, 1985). 그 후 발전행정론을 대체하여 다시 주류로 떠오른 이론적 관점은 80년대 미국 레이건 행정부이후 주창되기 시작한 신자유주의, 신관리주의(*new managerialism*)적 입장이었다. 이와 맥을 같이 하여 클린턴 행정부에 와서도 경쟁원리도입과 기업가적 정부로의 행정개혁을 주장하는 데이비드 오스본과 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler, 1992) 등의 주장을 받아들여 행정개혁이 단행되었다. 80년대 후반부터 미국의 신관리주의는 우리 정부의 행정개혁의 입장이 되었고, 다시 민영화(박경효, 1992; 박경원, 1993), 작은 정부(박동서 외, 1992), 리엔지니어링(박세정, 1994), 기업가형 정부(오석홍, 1994; 김판석, 1994a, 1994b), 신공공관리론(김태룡, 2000; 배용수, 2000), 거버넌스(김정렬, 2000; 김석준, 2000; 박영주, 2000) 등이 우리 학계에서 논의되는 중요한 주제가 되었다.

이상의 네 가지 모더니즘시대의 한국행정학 담론의 특징들, 실증

주의적 과학성, 합리적 통제중심주의, 효율적 기술주의, 미국에의 의존성 등의 결과로 생산되는 우리 행정학의 내용은 한 마디로 “실천성”과 “실용성”의 결여이다. 행정학이 학문으로서의 실천성이 결여되어 있다는 것은 기존 질서의 변화를 위한 행동에 관심이 없다는 것을 의미한다. “나”를 지원하여, 여러 가지 혜택을 제공하고, “나”로 하여금 권력 자신의 목소리를 내게 하는, 바로 그러한 권력의 지배에 대한 관심이 없다는 것을 의미한다. “나”의 의식과 일상을 지배하는 권력에 대한 관찰과 도전, 그리고 저항은 바로 학문이 기존의 질서를 변화시키기 위한 노력이며, 이는 곧 학문의 실천성을 의미한다. 또한 행정학이 학문으로서의 실용성이 결여되어 있다는 말은 현실적인 행정문제에 관심을 크게 갖지 않는다는 것을 뜻한다. 행정 실무자들이 현장에서 느끼는 고민이 행정학자들의 연구주제로 다루어지지 않는다는 것이다. 그래서 행정학 논문이나 책들이 실무자들이 찾는 문헌이 되지 못하고, 실무에 있어 행동의 준거가 되지 못한다는 것이다.

실증주의적 과학성에 대한 강조는 연구주제 선정을 과학적으로 연구가능한 것으로 국한시킴으로써, 기존 질서와 결별하는 급진적 변화를 요구하는 사상의 출현을 막는다. 합리적 통제중심주의는 합리성의 이름으로 오히려 기존 권력의 지배 질서를 정당화한다. 효율성을 강조하는 기술주의는 행정을 지배하는 권력에 대한 관심과 접근 자체를 차단함으로써 행정학에서 기존 질서(권력)에 도전적 연구 자체를 원초적으로 저지한다. 또한 미국 문헌에 대한 지나친 의존은 앞의 경향들과 함께 우리 행정현장의 목소리가 포함되지 못하게 하여, 연구내용의 실용성을 낮게 해 준다. 요컨대 이상의 담론 속에서 이루어지는 우리의 행정학은 사회에 대한 급진적 변화를 위한 사상이 나오기가 어렵고, 오히려 그 내용이 현상 유지적일 수밖에 없으며, 한국행정의 현실적 문제를 풀어가기에 역부족이다.

3. 한국행정학의 담론형성 및 생산기제

하나의 담론은 그 담론질서를 유지·재생산하는 일종의 담론 생산 기제를 갖고 있다. 우리 행정학 담론의 모습 역시 행정학의 생성배경과 담론을 재생산하는 지적 규율체계에 영향을 받는다. 우리 행정학 담론이 앞에서 서술한 특징을 보이면서 실천성이나 실용성이 결여된 이유를 1) 미국 의존적 학문 훈련체계, 2) 군사 독재 정권하에서 학문적 금지기호(혹은 정체성)의 형성, 그리고 3) 지적 규율체계의 삼각관계망 수립 속에서 찾을 수 있다.

1) 미국 의존적 학문 훈련체계

한국에서 행정학의 교육과 학문적 태생은 박동서(1967)가 지적하듯이 “타율적”이었다. 박동서(1967: 116)에 의하면, “우리나라 행정학의 탄생을 특징짓는다면 시기는 1955년으로 할 수 있겠으나 그 당시의 상황이 행정학을 별로 필요로 하였다고 볼 수 없으며 또한 우리 한국인이 그것을 인식하기 시작하기도 했지만 대체로 외국인에 의하여 타율적으로 이루어졌다.” 여기서 타율적이라 함은 미국에 의존적이라는 말이다. 우리 행정학의 시작은 1950년대 중반부터 대폭적으로 늘어난 미국의 기술원조 속에서 이루어졌다. 당시 외국에서 파견한 기술고문의 숫자를 보자면, 해방 후 1954년까지는 겨우 총 251명에 불과했는데 1955년부터 급격히 늘어나 1960년까지 6년 사이에 총 1695명이 되었고, 이중에 행정기술분야에는 316명이나 와 있었다(박동서, 1967: 115). 지금의 한국행정학회의 전신인 한국행정연구회의 출범도 1956년 당시 미국행정학자인 프레드 리그스(Fred W. Riggs)의 방한 특강시 참석자들을 중심으로 리그스(Riggs)의 권유로 한국행정연구회의 수립이 준비되었을 뿐만 아니라(박동서, 1967: 115), 이 한국행정연구회가 출범하자 시작한 첫 사업은 미국행정학 용어를 번역하는 일이었

다(이문영, 1963: 268~269). 더 중요한 사실은 미국의 기술원조로 한국의 행정학을 이끌어 나갈 초기의 행정학자들을 미국에서 교육시켜 배출했다는 점이다. 1955년부터 한국정부와 미국의 미네소타대학교와 서울대학교 간에 논의를 시작하여, 1957년 교수요원을 미네소타대학교로 유학 보냈으며, 1959년에는 미국식 행정대학원을 서울대학교에 설치하였다. 정부의 미국식 행정학 도입방침에 맞추어, 국내 다른 중요 대학들도 행정학과를 차례로 학부에 개설하였다. 한국행정학은 한마디로 미국의 절대적인 원조(지도) 속에서 출범된 것이다(김운태, 1969: 34~36; 이한빈, 1970: 325~329; 정용덕, 1996: 2~3).

한국행정학의 출범이 미국의 지도로 시작되었다는 사실은 미국행정학이, 또는 미국에의 유학이 학문적 권위를 갖고 시작한다는 것을 의미한다. 동시에 이는 한국의 것과 미국의 것 사이에 임의적이지만, 명확한 구분이 생기고, 미국의 것이 더 우월하다는 일종의 오리엔탈리즘적 공식이 만들어졌다. 우선 50년대 초기 행정학자들이 한 작업은 주로 미국의 책을 번역하거나 정리하여 교과서로 만들어 우리 학생들에게 교육시키는 일이었다. 이 과정에서 우리 학생들은 우리의 제도보다는 미국의 행정제도에 더 익숙하고, 미국행정학자들의 갖가지 주장을 일방적으로 받아들이는 입장이었다. 이러한 경향은 지금도 마찬가지여서 시중에 있는 행정학 개론서의 대부분이 미국학자들의 이론을 소개하고 있다.

우리가 일방적으로 받아들인 지난 4~50 년간 미국의 행정학을 돌아서 보면, 한마디로 “모더니즘적” 내용을 지닌 학문이었다. 즉 마이클 하몬(Michael Harmon, 1995)이 분석하듯이 “통제”를 논의의 전제로 한 모더니즘적 행정담론이었다. 이차대전이후 허버트 사이몬(Herbert Simon)의 과학주의(*scientism*)가 학문을 압도했던 행정학이었다(White & McSwain, 1990). 이때 행정학은 보편적 이론을 과학적으로 탐구하는 것으로 목표를 세우고, 과학적으로 접근하기 어려운 주제나, 보편화하기 어려운 특수한 현상은 연구에서 제외시킨다. 그러나 아이러니컬하게도 이러한 객관성을 추구하는 과학주의는 사

이드(Said, 1978)가 말하는 오리엔탈리즘이라는 담론 속에서 이루어진다. 서양인 미국과 동양인 한국사이에 분명한 선이 그어지고, 보편성의 모든 틀이 미국의 경험을 중심으로 이루어지는 만큼, 한국의 특수성은 항상 소외되고 억압을 받아 변두리로 밀려난다. 미국에서 행정학은 “미국”행정학이고, 한국행정에 관한 이야기는 “비교” 내지 “발전”행정학이라는 특수한 범주 속에서 다루어지며, 이 두 범주 간에는 결코 원활하고 평등한 상호소통이 이루어지지 않는다. 우리의 미국유학에서 이루어지는 일반적인 연구패턴은 결국은 미국연구를 위해 만들어진 이론을 배워 과학적 연구의 틀로 삼아, 한국의 자료를 대입시키는 형태를 취한다. 이 때 우리의 행정은 미국의 목소리로 이야기되어지며, 있는 그대로의 한국행정의 목소리는 억압되고 배제된다. 여기서 미국적인 것은 보편적이고, 우월하고, 발전한 것으로, 한국적인 것은 특수하고, 열등하고, 낙후된 것으로 그려지는 의식의 구도가 만들어진다. 아니면, 한국 전통행정의 긍정적인 모습을 미국적 이론의 시각에서 재발견하여, 전통도 서구적 가치를 갖고 있었다느니, 혹은 우리가 훌륭한 전통을 갖고 있는 만큼 서구화만 잘 하면, 즉 서구를 통하여 전통의 아름다움을 다시 재현시킬 수 있다는 전형적인 오리엔탈리즘적 담론내용을 취하고 있다. 70년대 말 한국정치학자들은 대부분 자신의 전공을 “한국정치”(행정) 대신 “비교정치”(행정)로 표기했다. 이는 우리 지식 생산체계가 얼마나 미국에 의존해 있는가를 보여주는 좋은 예이기도 하다. “비교행정학”이 쇠퇴한 지금, 더 이상 한국행정이 비교행정으로 분류되지 않지만, 아직도 미국유학생이 학위논문에서 미국이론으로 한국의 행정자료를 분석하는 패턴에는 변함이 없다.

미국의 과학주의, 통제주의, 오리엔탈리즘적 행정학이 우리나라의 지식 생산을 주도하는 이유는 바로 이들 미국유학을 다녀온 학자들이 현실적 특권을 갖고 교육과 학문활동을 주도하고 있기 때문이다. 즉 국내학위취득자와 비교하여, 대학에의 취직을 비롯하여, 학회 및 정부의 각종 위원회 참여에 있어서 더 유리한 입지에서 활동한다. 국내

학위자의 배출을 위한 교육도 이들이 주도함으로써, 국내에서의 학위 수업을 하고 후학들에게도 자신이 지니고 있는 똑같은 담론규율로 훈련을 시킨다. 즉 이론적으로는 미국행정학에 대한 이해가 많아야 하며, 한국 자료를 적용함에는 과학적으로 보이기 위해 가능하면 계량적이어야 우수한 논문이 된다. 이제는 꽤 많은 경우 미국학위의 학자보다 국내학위의 학자가 미국의 이론들을 더 종합적으로 잘 정리한 틀을 갖고, 더 통계적으로 복잡한 기법을 사용한 논문을 발표하는 것을 볼 수 있다. 뉴거버넌스와 같은 최신 미국이론의 소개와 이해에 있어서도 한발 앞서기도 한다(김태룡, 2000; 배용수, 2000; 김정렬, 2000; 박영주, 2000). 이는 미국행정학의 모더니즘적 담론이 약 50년에 걸쳐 한국적 모습—미국 의존적 모더니즘—으로 우리 행정학 속에 확고히 정착되어짐을 의미한다.

2) 군사 독재 정권하의 금지기호(정체성) 형성

우리 행정학 담론형성 기간의 대부분이 기간은 1961년부터 90년대 초까지 지속되었던 군사 독재 정권하에서 이루어졌다. 이는 지배권력으로서 군사 독재 정권의 이해가 담론형성에 반영되었다는 것을 의미한다. 군사 정권은 정권의 정당성에 대해 경제발전이니, 국가안보니, 사회질서 유지니 하는 화려한 이유들을 들고 있지만, 본질적으로는 군사 쿠데타로 집권 한 만큼 정치적 정통성이 취약한 권력이다. 과정보다는 목적을, 즉 정치적 규칙보다는 정권 유지를 어떠한 국가정책보다도 우선적으로 생각한다. 정권 유지에 도움이 되는 것은 긍정적으로, 정권에 저항하거나 비판적인 것은 부정적으로 간주하여 탄압하는 것이 군사 정권의 국정 운영의 기본 윤리구도이다. 이 구도 속에서 행정은 정권 유지의 기술적 수단, 즉 정권과 시민 사이에 위치하여 시민을 통치하는 수단인 셈이다. 따라서 군사 정권이 요구하는 행정의 모습은 자신의 아래에 위치하면서 명령에 대해서는 신속한 복종을 하고, 시민의 위에서 자신을 대신하여 시민을 지도, 통치해 주는

것이다(정성호, 2000).

담론질서의 형성기에 군사 정권은 일종의 “금지” 기호를 만드는 역할을 한 셈이다(Foucault, 1971: 13~14). 행정학에서 정치권력에 저항하는 연구를 금지하는 일종의 “탈정치적” 무의식 코드를 만든 것이다(Chung, 1988). 행정학이 정권에 대해 비판을 하지 않는 한, 또 통치(국정운영)에서 행정의 역할 수행에 도움이 되는 이데올로기를 만들어내는 한, 행정학은 긍정적 학문으로 분류되어 지지를 받고 키워진다. 기술주의적이고 통제중심적인 미국의 행정학 담론이 우리나라에서 이 시기에 빨리 정착할 수 있었던 것도, 또 시민에 대해 권위주의적 행정행위를 정당화하는 발전행정론이 6, 70년대 우리 행정학을 이끌었던 것도 권력과의 이해관계 속에서 자연스럽게 담론 내용이 되어진 때문이다. 또한 이러한 상황 속에서 탈정치적 담론을 형성하기가 쉽지 않았던 사회학이나 정치학이 대학에서 학과로 설치되지 못한 대신, 행정학과는 거의 모든 대학에서 설치가 가능했다. 행정학자로서 유일하게 탈정치성의 담론코드를 어기고, 정권의 문제를 다루던 이문영 교수는 결국 군사 정권에 의해 세 차례의 옥고를 치르고 여러 번 대학교수직으로부터 해직 당하는 물리적인 탄압을 당해야만 했다. 군사 정권이 없어진지 거의 10년이 지난 지금에도 행정의 현안 문제들을 진단하고 처방하는 곳에서 아직도 정치권력의 문제가 다루어지는 논문이 잘 발견되지 않고 있다. 이는 탈정치성의 코드가 우리 행정학 담론 속에 깊이 자리를 잡고, 한국행정학의 지식 생산을 아직도 규율하고 있기 때문이다.

3) 지적 규율체계의 삼각 관계망

행정학의 담론은 행정학자를 배출하는 교육훈련과정에서 뿐만 아니라, 지식 생산현장인 학회와 대학의 규율체계의 영향을 받는다. 또한 학회와 대학의 규율은 정부의 교육학술정책과 연관지어지는 만큼, 지식 생산의 현장규율은 정부, 대학, 학회의 삼자 유기적 관계망에 의

해 설정되고 실시되는 셈이다. 이 삼자간의 유기적 지식 규율체계는 80년대 후반이후 점점 체계화되고 있으며, 이제는 학자들의 연구활동의 일거수일투족을 감시하고, 학문적 규범을 획일화하는 등 학문적 담론형성에 깊이 관여하고 있다. 군사정권의 존재가 행정학 담론 속에 금지부호를 입력시킨 것이라면, 삼자의 유기적 규율체계는 분할과 배제, 그리고 서열화의 작업을 통한 담론 생산 및 재생산의 역할을 한다(Foucault, 1971, 1974).

정부, 대학, 학회 중에서 누가 규율의 체계화에 더 주도적인지는 알 수 없지만, 외형적으로는 이 중에서 정부가 앞장서 '규율부장'의 역할을 담당하고 있다. 1961년경 정부가 최초로 대학교수들에게 연구의 의무를 공식적으로 요구한 이래로(이문영, 1968: 279), 대학의 정관과 교원인사규정의 제정, 수정과정을 통하여, 임용과 승진심사시 요구되는 논문의 편수와 심사절차 규정 등에 관여해 왔지만 지적 규율활동에는 그리 적극적이지는 않았다. 물론 연구비 지원시 연구물에 대한 심사가 비공개적으로 이루어졌다. 그러던 것이 80년대 후반 사립학교법의 개정을 시발로 교수의 재임용제가 본격적으로 실시되면서, 세계화니, 국가경쟁력이니 하는 구호와 함께 아주 공식적으로 학자들의 지적활동의 내용을 분류하고, 서열화하여 일부를 배제시키는 식의 적극적인 규율활동을 시작하였다.

학술활동을 지원하기 위해 설립된 정부운영기관인 한국학술진흥재단(2001f)이 공고한 2001년도 연구지원사업 안내의 내용을 보면, 규율은 크게 세 가지 방향에서 이루어진다. 첫째는 학술지들을 먼저 평가하고 등급화하여, 연구자가 발표할 학술지들을 미리 선정해 놓고, 연구지원대상자를 선정기준과 지원의 조건으로 하여, 연구의 내용을 관리한다. 선도연구자 지원사업 신청요강에 따르면, 행정학이 포함되어 있는 인문사회계열은 지원 자격요건이 지난 5년 사이에 국제적 수준 및 권위 있는 전문학술지에 게재된 논문 및 전문학술 저서 등의 연구 실적이 5편 이상인 연구자로 되어 있으며, 2002년부터 학술진흥재단 등재(등재후보) 또는 학술지등급부여 조사연구 결과 A, B급 학

술지에 게재된 논문이 2편 이상 포함되어야 한다고 예고하고 있다. 연구결과물도 국내외의 전문학술지에 게재해야 하며, 2002년부터는 학술진흥재단 학술지등재(후보) 학술지, 교육부 학술지등급 부여 조사 연구결과 A, B급 학술지, 국제적 수준(A&HCI, SSCI급) 학술지 등으로 되어 있다(한국학술진흥재단, 2001g).

둘째는 연구수행과정을 통해 엄청난 양의 서류작성(*paperwork*)과 규격화된 규칙의 엄격한 준수 요구를 통하여 규율-훈련이 이루어진다. 연구수혜자로서 선정이 되면 자유롭게 연구가 시작되는 것이 아니다. 연구가 아니라 행정이 시작된다. 복잡한 규정에 맞추어 서류를 제출하고 승인을 받아야 연구비가 들어오고 또 연구가 시작될 수 있다(교육부·한국학술진흥재단, 2001; 한국학술진흥재단, 2000b). 우선 연구비 신청 때 제출한 신청 연구비 산출내역과는 별도로 “연구비 실행예산서”를 작성 후 제출해서 승인을 받아야 한다. 관리자가 요구하면 “연구계획서”도 또 제출한다. 실행예산서의 작성은 소속기간에 따라 조금씩 다르겠지만, 대개 1년을 4분기로 나누어 그 내역과 비용을 적어야 한다. 경험이 없으면 실행예산서를 승인 받는 데 1달은 소요된다. 연구진행 중 운이 나쁘게 연구비를 항목이 다르게 쓸 일이 생기면, “실행예산변경서”를 작성해 제출해야 승인을 받을 수 있다. 연구비 정산은 매분기별로 이루어지며 항목별로 정확히 정산이 되어야 한다. 각종 영수증이 복잡한 기준에 따라 요구되고, 영수증이 없으면, “사유서”를 써야 한다. 회의비로 지출하기 위해서는 회의일시, 장소, 참석자, 회의내용이 기록된 “회의록”을 제출해야 하며, 물품을 살 때는 “연구물품구매서”를 작성해 제출하여야 한다. 연구비 집행을 위해서 연구자가 제출하여 승인을 받아야 할 서류의 종류가 벌써 각종 영수증을 제외하고도 6가지가 된다. 그 외에도 “중간보고서,” “연구결과보고서,” “연구결과개요보고서,” “연구비 사용내역서,” “연구보조원 활용결과보고서” 등을 꼭 제출해야 한다. 중간에 변동사항이 생기면, “연구계획변경 승인신청서,” “결과보고서 제목변경사유서” 등을 또 제출해야 한다. 물론 이러한 서류들은 그 제출 시간표가 엄격히 정해져

있다. 가장 중요한 연구결과물은 별도로 또 제출해야 한다. 연구자는 연구비 지급대상자로 결정되는 순간부터 연구가 종료되는 순간까지 연구활동을 일일이 보고하고 또 조그마한 변동이라도 있으면 얼른 보고하고 승인 받는 일종의 규율-훈련을 받는 셈이다.

셋째로, 정부는 대학과 학회를 학자들의 규율-훈련체계 운영의 중요한 동반자로서 그 지위와 역할을 부여함으로 지적 규율체계의 삼각 관계망을 형성한다. 정부가 행정학자들에게 구체적으로 어떠한 주제를 어떻게 하라고 요구하지는 않는다. 또 정부가 지원하는 각종 연구비 신청은 전적으로 학자 개인의 선택사항이다. 그러나 현실적으로 정부가 학자들의 생활현장인 대학과 학문적 활동무대인 소속학회와 연계하여 규율의 관계망을 촘촘히 구축하고 있어 학자들이 이로부터 벗어나기란 결코 쉽지가 않다.

한국학술진흥재단(2001f)이 작성한 “2001년도 연구지원사업 공모 안내”에 나오는 사업추진 방향의 마지막 조항은 다음과 같다.

여섯째, 사후관리 및 연구비 중앙관리를 강화하겠습니다.

연구결과의 미제출과제를 엄격히 관리하며, 아울러 각 대학의 연구비 중앙관리 의무화로 연구비 사용의 투명성을 확립함과 동시에, 연구비 관리실태의 조사를 강화하여 종합평가(A~D급)에서 A급을 취득한 대학에만 연구력향상 지원금(Overhead Cost)을 지원할 계획입니다.

이는 정부가 주도하는 규율-훈련체계의 운영 동반자로서 학자들이 속해 있는 대학당국과의 관계를 견고히 하겠다는 의지를 밝히는 조항이다. 학술진흥재단이 시행하는 모든 지원사업의 공모와 신청은 대학의 총(학)장이 일괄적으로 담당하게 되어 있으며, 연구비 지급도 “소속기관장을 경유하여 지급”하며, 연구비 관리방법도 소속기관장이 중앙 관리해야 한다. 각종 보고서와 연구결과물도 소속기관장을 통해 제출하도록 되어 있다. 교육부와 한국학술진흥재단(2000)이 작성한 “연구비 중앙관리 지침 2000”을 보면, 대학당국에 연구비 관리상의

재량권을 부여함으로써 규율체계 운영자로서의 권위를 부여하고 있다. 연구비 지원이 결정된 자는 연구비 실행예산서를 소속기관장에게 제출하고 승인을 받아야할 뿐만 아니라, 실행예산의 내역을 변경할 경우에도, 총 연구비의 20% 안에서 사전에 소속기관장의 승인으로 가능하게 되어 있다. 연구비 사용기간의 연장도 소속기관장의 승인을 얻어야 하며, 연구비 지급중지 또는 회수도 소속기관이 정하는 바에 따라 회수하여 연구지원기관에 반납하도록 되어 있다. 연구비 사용의 모든 것이 기관장의 승인사항이 됨에 따라 학자들의 연구활동은 대학의 감시하에 있게 되는 것이다. 대학에서는 정부의 이러한 지적 활동에 대한 통제와 감시의 요구를 근거로 이를 관장할 조직을 정비하고, 복잡한 규정집과 전산시스템을 구축하는 등 일련의 규율체계를 확립한다. 이후로 이 규율체계는 학문활동의 획일화된 규범으로서 정부에서 지원하는 연구비뿐만 아니라, 교내외에서 지원하는 모든 학술 연구비에도 적용하는 규칙으로 작용된다. 왜냐하면, 앞에서 인용한 학술진흥재단의 사업방향에서와 같이 대학의 연구비 관리능력(학문적 규율능력)은 다시 평가하여 대학을 A에서 D급으로 나누고 그것을 기준으로 대학에 대한 별도의 지원을 해 주기 때문이다. 이러한 규율체계구축은 대학교육과 학문의 또 다른 규율기관인 대학교육협의회의 대학평가를 통하여, 다시 한번 더 종합적 차원에서 재확인된다.

기존의 학회 역시 이 지적 규율체계 운영에 참여하여 중요한 역할을 담당한다. 그 연계의 고리는 학회에서 발간하는 학술지에 대한 한국학술진흥재단의 평가와 지원을 통해 이루어진다(한국학술진흥재단, 2000a, 2000c, 2001a, 2001d). 한국학술진흥재단(2000a)에서 발행한 “2001년도 국내학술지 발행지원 신청요강”에서 지원대상 학술지의 자격으로서 굵은 글씨로 써 있는 글은 “학술지 평가결과 등재후보로 선정된 학술지”나 “학술지등급 부여 조사결과 A, B 등급을 받은 학술지”로 한정하고 있다. 즉 지원의 대상은 재단이 시행하는 학술지등급 부여 평가를 받고 통과한 학술지로만 한정이 되는 것이다. 학술지 심사 결과는 등재후보단계와 최종 등재단계의 두 단계로 나누어지는데,

“최초의 평가결과 등재후보학술지로 선정된 학술지는 2년 정도 계속 평가를 받아 최종 등재학술지 여부를 판단하게” 된다(한국학술진흥재단, 2001b: 3). 평가항목도 보면, 학술지의 편집인의 구성, 운영, 체계, 심사절차, 게재된 논문들의 내용, 심지어는 인쇄의 질과 지면 배정의 효율성, 그리고 논문초록의 질까지 포함하여, 학술지 모습의 표준화에 깊이 관여하고 있다. 이상의 평가의 항목을 통해 볼 때 모든 것은 기존의 학회들에게 유리하게 되어 있고, 기존 체제에 저항적인 학자들의 새로운 모임은 원천적으로 억제되고 있음을 볼 수이다. 학회는 학자들이 자연스럽게 모여서 생각의 교환과 토론으로 여러 가지 사상이 만들어지는 곳이기보다는 학자들이 누군가에 의해 정해진 학문적 활동, 내용의 범위, 성격을 받아드리게 하는 일종의 규율-훈련의 장소가 되어버리는 것이다.

4. 결론 : 한국행정학의 근대성을 넘어서

한국행정학은 과학(예측)과 통제가 상식으로 간주되는 서구의 모더니즘적 담론 속에서 발전되어졌다. 하나의 담론으로서 우리 행정학은 실증주의적 과학성, 합리적 통제중심주의, 효율적 기술주의, 그리고 미국행정학적 텍스트에 특권을 주어 이에 반하는 다른 관심이나 방법론들은 지식 생산의 현실에서 억제되거나 배제되었다. 이성보다는 느낌에 의존하는 인식, 보이지 않는 무의식에 관한 연구, 비계량적인 접근, 정치권력 문제에 대한 관심, 관리자가 아닌 ‘사회적 약자’의 입장을 대변하는 연구, 통제나 경쟁이 아닌 ‘협동’에 관한 관심 등은 학술지에서 찾아보기가 어렵다. 또 미국학자들의 이론이 논문의 앞머리를 장식하지 않고는 정상적인 학술논문으로 인정받기가 어려운 실정이다. 이 같은 모더니즘적 담론 속에서 생산된 우리 행정학은 학문으로써의 실천성과 실용성 결합이라는 커다란 결점을 갖

는다. 학문의 내용이 변화지향적이기보다는 질서유지적이고, 고통받는 약자보다는 폭력을 휘두르는 강자 즉 권력의 목소리를 대변하고 있다. 뿐만 아니라 우리 행정학은 행정현장의 목소리를 담지 못한 채, 학문이 시작된 지 50년이 지난 지금도 계속적으로 미국행정학에 대한 강한 의존성이 큰 문제로 지적되고 있다. 이 같은 우리 행정학 담론질서는 미국 의존적인 학문 훈련체계와 군사독재정권 아래서 만들어진 '금지'기호(학문적 정체성), 그리고 80년대 후반이후에 급격히 형성된 정부-대학-학회 간 이루어진 지적 규율체계의 관계망에 의해 형성·유지·재생산되고 있다.

우리 행정학이 실천성과 실용성을 갖추게 하기 위해서는 그 근대성을 극복해야 한다. 지난 50년간 구축한 학문적 경계 즉 정체성에 대한 해체(*deconstruction*)가 있어야 한다. 다시 말해 열린 담론을 위해 기존의 담론질서를 해체하는 노력이 있어야 한다(Fox & Miller, 1995). 행정학을 하나의 학문으로서 기득권을 갖게 하는 모든 요소들에 대한 검토 즉 담론분석을 통하여, 스스로를 재생산하는 기제를 해체해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지식과 권력관계에 대한 모더니즘적 담론 자체에 대한 재검토가 있어야 한다. 이성에 의존해 생산한 지식은 권력을 낳고, 그 권력은 우리를 고통으로부터 해방시켜 줄 것이라는 계몽주의자들의 낙관론보다는 역으로 권력이 지식을 생산하는 것이라는 푸코(Foucault)의 말에 더 귀 기울여야 한다. 이러한 인식 속에서 미국 의존적인 학문 훈련체계에 대한 인식의 변화와 여러 가지 대안의 모색이 가능할 것이다. 둘째는 군사정권이 한국행정학에 기호화한 금지부호를 해체(*decoding*)하고, 학문의 정체성을 다양성과 실천성에 입각해 다시 만들어야 한다. 다른 학문들이 행정학과 어울려 행정학 자체가 지속적으로 변형될 수 있도록 행정학이 경계를 짓고 있는 담을 허는 노력을 해야 한다. 파머(Farmer, 1995)가 말하는 일종의 반행정(*anti-administration*)적 노력을 해야 한다. 마지막으로, 권력에 길들여져 권력에 저항은커녕 똑바로 쳐다보기조차도 못하도록 학자를 규율하고 감시하는 현존하는 각종 지적 규율체계의 기능을 밝

혀 내어, 저항하고 거부하는 노력이 있어야 할 것이다. 21세기 탈근대 사회에서 학자에게 소중한 것은 연구비가 아니라, 질서 변화를 위한 리차드 로티(Richard Rorty, 2001)가 말하는 일종의 '문학적 상상력'을 키울 수 있는 자유로운 환경이다. 정부-대학-학회로 연결된 지적 규율체계의 삼각 관계망은 해체되고, 정부는 정신적 억압이 없는 자유로운 학문환경 조성을 위한 정책적 노력을, 대학은 이에 대한 보장을, 학회는 이에 대한 도전에 저항할 수 있는 반규율적 기구로 변해야 한다.

■ 참고 문헌

- 교육부·한국학술진흥재단. 2000. 《연구비 중앙관리 지침》.
- 권경득. 1996. “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 《한국행정학보》 기고 논문(1967~1995)을 중심으로.” 《한국행정학보》 30(4): 139~153.
- 권순만·김란도. 1995. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로.” 《한국행정학보》 29(1): 77~95.
- 김병섭. 1994. “유교와 경제성장의 관계 분석: 논어의 재해석을 통하여.” 《한국행정학보》 28(2): 361~378.
- 김상록. 1995. “조직내의 정보비대칭성과 그로브즈메타니즘.” 《한국행정학보》 29(1): 203~215.
- 김석준. 2000. “한국 국가재창조와 뉴 거버넌스: 새로운 패러다임 모색.” 《한국행정학보》 34(2): 1~21.
- 김영평. 1985. “산업화의 맥락에서 본 한국 정부관료제의 향방.” 《한국정치학회보》 19: 117~130.
- _____. 1988. “관료제의 정책결정양식과 민주주의 인식방법론: 관료제의 민주화를 위한 인식방법론적 시론.” 《한국행정학보》 22(2): 373~392.
- 김운태. 1969. “영역과 방법.” 《한국행정학보》 3: 31~66.
- 김정렬. 2000. “정부의 미래와 거버넌스.” 《한국행정학보》 34(1): 21~39.
- 김태룡. 2000. “행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국지방자치단체의 적용사례를 중심으로.” 《한국행정학보》 34(1): 1~20.
- 김판석. 1994a. “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색.” 《한국행정학보》 28(3): 1015~1032.
- _____. 1994b. “세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고: 도전과 기회.” 《한국행정학보》 28(4): 1525~1548.
- 김항규. 1993. “과학적 방법 활용의 타당성 평가기준에 관한 연구.” 《한국행정학보》 27(4): 1301~1319.
- 김현성. 1996. “행정정보체계 관리를 위한 조직경제론적 분석: 일반직과 전산직의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》 30(4): 44~72.

- 문태현. 1992. "정책분석과 비판이론: Habermas 의 의사소통 능력이론을 중심으로." 《한국행정학보》 26(2): 265~280.
- 박경원. 1993. "도시기반시설 확충과 민간자원의 활용." 《한국행정학보》 27(2): 645~665.
- 박경효. 1992. "공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가." 《한국행정학보》 25(4): 489~479.
- 박동서. 1967. "한국행정학의 현황과 역할." 《한국정치학회보》 2: 112~136.
- _____. 1978. "행정학연구의 현황과 평가." 《한국정치학회보》 12: 63~72.
- 박동서·최병선·이달곤·권해수. 1992. "'작은 정부'의 개념 논의." 《한국행정학보》 26(1): 39~56.
- 박문옥. 1969. "한국행정학의 발전과정: 경향, 문제점 및 전망." 《한국행정학보》 3: 9~30.
- 박세정. 1994. "대민행정의 쇄신방안: 경영관리적 접근을 중심으로." 《한국행정학보》 28(1): 305~320.
- 박영주. 2000. "뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임 모색." 《한국행정학보》 34(4): 19~39.
- 박우순. 1994. "조직경제학에 대한 전통적 조직이론의 비판적 논거." 《한국행정학보》 28(4): 1387~1406.
- 박통희. 1995. "가외적 업무구조와 분할지배에 의한 정책관리." 《한국행정학보》 29(4): 1313~1330.
- 박홍식. 1994. "행정연구의 영향 및 의존분석: 외국 및 타학문 분과와의 관계를 중심으로." 《한국행정학보》 28(1): 37~54.
- 배득중. 1992. "컴퓨터 시뮬레이션을 통한 정부예산결정행태의 실험 관찰: 예산게임(Budget Game)의 개발과 집단의사 결정학습에의 응용." 《한국행정학보》 26(3): 835~858.
- 배용수. 2000. "신관리주의의 한국적 적실성." 《한국행정학보》 34(2): 23~38.
- 백완기. 1978. "한국행정학의 학문적 정립문제: 과학주의의 입장에서." 《한국정치학회보》 12: 73~91.
- _____. 1987. "한국적 행정이론의 성립가능성 모색." 《한국정치학회보》 21(2): 153~174.
- 안병만. 1986. "행정학보속에 나타난 한국행정학의 변화." 《한국행정학보》 20(2): 359~373.
- 안병영. 1979. "한국의 행정현상과 행정학 연구의 주체성." 《한국정치학회보》 13: 49~66.
- _____. 1983. "한국행정학의 탈정치적 접근과 문화적 편향성." 《사회과학》 20: 141~166. 성균관대 사회과학연구소.
- 오석홍. 1994. "행정개혁의 목표상태." 《한국행정학보》 28(4): 1585~1590.
- 유종해. 1984. "한국행정학의 반성과 과제 및 전망." 《한국행정학보》 18(2): 549~555.
- 윤건수. 2001. "약자의 설득전략: 어느 하위직 지방공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서." 《한국행정학보》 35(1): 143~160.
- 윤성식. 1992. "효율적인 정부와 민주주의: 재무대리인 이론의 관점에서." 《한국행정학보》 26(4): 1129~1032.
- 이대회. 1991. "유교식 행정문화에 대한 새로운 해석." 《한국행정학보》 25(2): 549~167.
- 이문영. 1963. "한국에 있어서 행정학의 연구 현황." 《법률행정논집》 4: 267~275. 고려대학교.
- _____. 1996. 《논어·맹자와 행정학》. 서울: 나남출판사.
- _____. 2001. 《인간·종교·국가: 미국행정, 청교도 정신 그리고 마르틴 루터의 95개조》. 서울: 나남출판사.
- 이문옥. 1991. 《그래도 못다한 이야기》. 서울: 동광출판사.
- 이병갑. 1992. "조선조의 정책과정에 있어서 이익갈등분석: 16세기 동인과 서인간의 관계를 중심으로."

《한국행정학보》 26(3) : 819~834.

- 이종범. 1977. "행정학의 토착화에 관한 논거." 《한국행정학보》 11: 198~223.
- _____. 1979. "한국행정연구의 방향과 과제: 문화적 차이의 개념을 중심으로." 《한국정치학회보》 13: 67~79.
- 이한빈. 1970. "법학에서 행정학으로: 해방후 한국행정학의 수립과정에 관한 고찰." 《한국행정학보》 4: 321~344.
- 전상경. 1992. "시장 실패와 비시장 실패 및 공공정책: 환경오염을 중심으로." 《한국행정학보》 26(1): 81~102.
- 정성호. 1999. "이성적 인간, 갈등, 그리고 계층제: Max Weber의 행정사상 재검토." 《경기행정논집》 13: 81~97. 경기대학교 행정대학원.
- _____. 2000. "21세기 한국행정의 업무수행가치 모색: 명령복종성에서 공공봉사성으로." 《한국정책학회보》 9(3): 69~89.
- 정용덕. 1996. "한국행정학 발전의 동인." 《한국행정학보》 30(4): 1~17.
- 한국학술진흥재단. 2000a. 《2000년 국내학술지 발행지원 관리지침》.
- _____. 2000b. 《학술연구과제 관리지침》.
- _____. 2001a. 《2001년도 국내학술지평가》. http://www.krf.or.kr/html/bus_info/haksul/etc_2.html.
- _____. 2001b. 《학술지원사업 Q&A》.
- _____. 2001c. 《국내 학술지평가 신청안내서》.
- _____. 2001d. 《2001년도 하반기 학술지 계속평가 신청안내》.
- _____. 2001e. 《국내학술지 발행지원 신청요강》.
- _____. 2001f. 《2001년도 연구지원사업 공모 안내》. http://www.krf.or.kr/html/bus_info/21jiwon/info_2001.html.
- _____. 2001g. 《2001년도 선도연구자 지원사업 신청요강》.
- 한영춘. 1995. "유교의 정치와 행정이론." 《한국행정사학지》 4: 1~21.
- Borgmann, Albert. 1992. *Crossing the Postmodern Divide*. Chicago: University of Chicago Press.
- Childers, Joseph & Gary Hentzi. ed. 1995. *The Columbia Dictionary of Modern Literary and Cultural Criticism*. New York: Columbia University Press. 황태연(역). 1998. 《현대문학·문화 비평 용어사전》. 서울: 문학동네.
- Chung, Sung Ho. 1998. "From Imitation to Creation: Public Organization Research in Korea, 1967 ~1996." *International Journal of Organization Theory and Behavior* 1(3): 321~361.
- Descartes, Rene. 1637. *Discours de la Methode*. 이현복(역). 1997. 《방법서설, 정신지도를 위한 규칙들》. 서울: 문예출판사.
- Farmer, David John. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- _____. 1999. "The Discourse Movement: A Centrist View of the Sea Change." *International Review of Public Administration* 4: 3~10.

- Foucault, Michel. 1971. *L'Ordre du Discours*. Paris: Gallimard. 이정우(해설). 1993. 《담론의 질서》. 서울: 셋길.
- _____. 1975. *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*. Paris: Gallimard. 오생근(역). 1994. 《감시와 처벌: 감옥의 역사》. 서울: 나남출판사.
- Fox, Charles J. & Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks: Sage.
- Harmon, Michael M. 1995. *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- _____. 2000. "On the Discourse Movement: A Self Interview." *Administrative Theory and Praxis* 22(1): 49~65.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 삼성경제연구소(역). 1929. 《정부혁신의 길: 기업가 정신이 정부를 변화시킨다》. 서울: 삼성경제연구소.
- Plato. 1985. *The Republic*. Richard W. Sterling & William C. Scott. trans. New York: Norton.
- Rorty, Richard. 2001. "The Decline of Redemptive Truth and the Rise of a Literary Culture: The Way the Western Intellectuals Went." in Richard Rorty. *Redemptive Truth, Literary Culture, and Moral Philosophy*. pp. 41~74. 신중섭(역). 2001. "구원적 진리의 쇠퇴와 문학문화의 발흥: 서구지식인이 걸어간 길." 《구원적 진리, 문학문화, 그리고 도덕철학》. pp. 5~40. 서울: 아카넷.
- Said, Edward W. 1978. *Orientalism*. New York: Vintage Books. 박홍규(역). 1990. 《오리엔탈리즘》. 서울: 교보문고.
- White, Jr., Orion F., & Cynthia J. McSwain. 1990. "The Phoenix Project: Raising a New Image of Public Administration from the Ashes of the Past." in Henry D. Kass & Bayard L. Catron. eds. *Images and Identities in Public Administration*. pp. 23~59. Newbury Park, CA: Sage.

2. Korean Public Administration in Modernity :

A Discourse Analysis

Sung-Ho Chung

This is a discourse analysis on Korean public administration research in modernity. It explores mechanisms which produce and maintain certain characteristics of modern Korean public administration discourses. The paper suggests that in order to change the discourse, we should overcome heavy dependency of academic training for Ph. D on the United States, break existing prohibition codes engraved in our mind under military governments, and deconstruct the established disciplinary networks for scholars.

3. System Dynamics for Policy Critics

Dong-Hwan Kim

This paper deals with how system dynamics can be used as a methodology for policy critics. First of all, I discuss conditions that is required as a methodology of policy critics. A methodology for policy critics should be easy to be understood by lay people. It can be produced within limited time and have high relevancy to the policy reality. By reviewing some examples and literatures, I propose that system dynamics can meet these requirements and thus can be a promising tool for policy critics.