

기획논평

# 한국행정학 위기론에 관한 소고(小考)

반주변부(半周邊部)로부터의 사색

강 명 구

이 글은 한국행정학의 위기를 학계의 반주변부에 속한 논자가 수필의 형식을 빌려 사색한 것이다. 1980년대 이후 한국행정학이 경험한 교육, 실무해결능력 및 학문의 정체성 등 다차원적 위기국면을 실무계, 행정학자, 여타 사회과학전공 연구자들의 견해를 통하여 살펴보고 그에 대한 나름대로의 위기해석과 치유방법을 논의하였다. 위기의 본질에 관하여 실무계는 실제적 문제해결방법 마비의 문제를, 여타 사회과학전공자는 행정학의 도구주의적 성격을 비판의 초점으로 삼은 데 반하여 행정학 전공자들은 주로 학문 산업적 측면에 초점을 맞추고 있었다. 필자의 견해는 세 가지로 요약된다. 첫째는 행정학이 보편과 특수 문제를 접합하여 비교역사적 시각을 정립하고 이를 근거로 미국중심 학문풍토로부터의 탈중속을 하는 것이고, 둘째는 사회현실문제에 대한 비판적 시각을 강화하는 것이며, 세 번째는 학문적 다초점화(多焦點化)를 통하여 사회적 거대담론에 “열린” 자세로 임하는 것이다. 아울러 이러한 해결책은 한국 발전행정 시기에 구축한 학연, 지연 등 각종 전근대적 관계를 청산하는 데서 출발해야 할 것이다.

주제어 : 행정학의 위기, 비교역사적 접근, 도구주의, 열림의 철학

## 1. 변명과 합리화

달포 전에 ‘비주류(非主流) 행정학’ 제하(題下)의 글을 부탁 받고서 자의반 타의반으로 수락한 후 목하 고민에 빠졌다. 남이 쓴 글 중에서 성에 차는 글을 찾기는 쉽지 않지만 제가 쓰라면 벌써 붓끝이 무디어져 붓방아만 짙는 나태함의 소유자가 주제 파악을 못하고 덜컥 일을 낸 것이다. 길을 가면서, 운전을 하면서, 그리고 정원손질을 하면서도 무수히 떠오르는 각종 상념들을 머리 한 구석으로 밀어내고 나면 여지없이 “무엇을 어떻게 쓸 것인가?”하는 질문이 도사리고 있었다. 이런저런 생각 끝에 한 가지만은 마음을 잡았다. 이왕지사 ‘비주

강명구는 미국 Univ. of Texas. at Austin에서 행정학 박사학위를 취득하고 아주대학교 사회학부 교수로 재직 중이다.

mgkmgk@madang.ajou.ac.kr

류'적으로 바라본 행정학에 관한 글이라면 글을 쓰는 형식도 기존의 행정학 논문과는 방식을 달리하기로 하였다. 그렇지 않아도 기존의 사회과학 글쓰기 관행에 관한 조금은 못마땅한 심사를 내심 가져오던 터에 용기를 내어 한 번 새로운 시도를하기로 하였다.

대개 기존의 사회과학적 글쓰기 관행이란 마치 의사들의 처방전과 같다. (한 두 번이라도 병원 문턱을 드나든 경험이 있는 사람들이라면 의사가 일필휘지로 내려쓴 외국어로 된 난해한 처방전을 본 경험이 있을 것이다.) 두 분야 모두 전문성을 띄고 있다는 의미에서 그렇고 두 분야의 글을 전문가가 아니면 판독하기 수월치 않다는 뜻에서도 그렇다. 또한 알고 보면 매우 일상적인 것들을 매우 난해하게 표현한다는 의미에서도 두 분야는 유사하다. 그러나 나의 경우 일반인을 대상으로 하는 것도 아니고 그래도 학술지에 쓰는 글이니 파격은 힘들 것이고 그렇다고 너무 가벼워도 아니 될 것이다. 품격은 있으되 분석적이어야 할 것이며 동시에 너무 난해해서도 아니 될 것이다. 글을 읽다가 쉽게 따라가기 힘들어 딴 생각이 들어서도 아니 될 것이며 지루하지 않게 이 삼십분 내로 읽어 내려가되 그래도 읽고 나면 무엇인가 생각하는 바가 남아 문제의식은 던져 주어야 할 것이다. 그리고 이 모든 조건에 앞서 글쓰는 자의 마음을 가감 없이 담아내는 진솔함이 있어야 할 것이다. 콩이 달리려면 콩각지는 필요하되 그 콩각지가 너무 두꺼워 내용물인 콩의 성장을 방해하면 아니 될 것이라는 비유(比喩)를 생각하였다. 하여, 될 수 있는 대로 얇은 콩각지의 기준을 “어떻게” 쓸 것인가를 출발점으로 삼았다.

이러저러한 글쓰기의 기준을 세우고 나서 막상 이 기준에 맞추어 쓰겠다고 생각하니 나의 재주로는 글쓰기를 포기하는 것이 낫지 않을까 하는 염려가 앞섰다. 그래도 일단 한 약속이니 포기할 수는 없고 현실과 이상을 조화시킬 수밖에 없다고 생각하였다. 사회과학이란 것이 과학자의 엄밀한 분석만으로는 세상을 이끌어 나갈 수 없고 시인의 상상력만으로는 제대로 된 현실적 분석을 내 놓을 수 없는 것이니 모름지기 사회과학은 과학자의 분석적 엄밀성과 시인의 자유분방한 상상력을 융합한 그 무엇이어야 할 것이라는 변명으로 콩각지를 만들

기로 하였다. 그러나 과학자의 엄정함과 시인의 상상력이라는 최적(最適)의 조합(*best combination*) 대신 시인의 비과학성과 과학자의 상상력 결여라는 최악(最惡)의 조합(*worst combination*)으로 이 글이 내닫지 않기 위하여 결국 내가 취할 수 있는 글쓰기의 방식은 에세이의 형식을 빌린 논문 혹은 수필적 논문으로 귀착할 수밖에 없다는 생각에 이르렀다. 그것은 바로 행정학에 관한 이런저런 사색(思索)의 모음을 주제를 잡아 써 내려가는 방식일 것이다. 부연하자면 행정학의 각론이나 주요 중심개념들 또는 우리네 행정학계에 대한 총평을 옴니버스식으로 엮어, 행정학 위기의 본령에 접근하며 작은 생각(小考)에 이르는 사색적 산책이 될 것이다. 이 글의 부제(副題)는 이런 생각에서 나왔다.

이 글의 부제에 관한 말이 나왔으니 부제의 앞부분 표현인 “반주 변부”에 대한 변명과 합리화도 뒤따라야 할 것이다. 나는 목하 대학의 행정학 전공교수로서 학생들을 가르치고 이 분야의 연구를 하여 생계를 영위해 나가는 베버의 말을 빌리면 “직업으로서의 학문”의 길을 걷는 사람이다. 내 자신이 뛰어난 학자라는 생각은 단 한 순간도 해 본적도 없고 해 보려고 생각하지도 않았다. 그렇지만 학문의 길을 걷는 자로서 자기비하(自己卑下)의 심연(深淵)까지 내려갈 생각 또한 추호도 없다. 가끔씩은 직업으로서의 학문에 능력이 닿는 범위 내에서는 성실해야 한다고 자신에게 주는 충고의 목소리는 아직 간직하고 있음을 고백한다. 생각컨대 이런 의미에 있어서 나는 동료 및 선후배 연구자들과 대동소이한 주류(主流)에 속하는 연구자의 한 사람일 것이다.

그러나 한 편 다른 측면에서 살펴보면 나는 행정학계의 비주류(非主流)에 속하는 측면 또한 적지 아니하다. 주류나 비주류라는 말이 가지는 현실 정치적 함의가 워낙이 부정적이어서 선뜻 사용하기가 내키지는 않지만, 주류란 “어떤 사조(思潮)의 으뜸 되는 줄기” 혹은 “단체나 집단 등 사회 활동 중에 중심이 되고 기본이 되는 줄기”라는 사전적 정의를 따르자면 나는 분명 비주류다. 그간 발표한 몇 편의 어줍잖은 글들이 내비치는 성격이나 혹은 행정학계에 몰심양면으로 기여한

정도로 보거나 나는 여지없는 비주류인 것이다. 목하 행정학계가 견지하여온 학문풍토의 “으뜸 되는 줄기”에 대하여 비판의 글을 쓰고 있으며 행정학계 활동에 “기본이 되는 줄기” 활동을 하여본 적이 없다.

그러나 주류나 비주류라는 용어보다 내가 더 선호하는 표현은 중심과 주변이라는 개념이다. 이 개념들이 우리에게 소개된 것은 70년대 발전론의 안티테제(*anti-thesis*)로서 제기된 종속이론적 패러다임을 통해서이다. 나는 아직도 이 개념이 우리가 살고 있는 세대의 전지구적 현상을 이해하는 데 매우 중요한 준거(準據)틀(*frame of reference*)을 제공하고 있다는 사실에는 공감하고 있지만 이 개념들이 제공하는 지나치게 구조주의적이고 결정론적인 사유방식에는 반대한다. 오히려 얼마전 작고한 프랑스의 정치지리학자인 장 고트만(Jean Gottman)의 중심-주변적 사유방식을 선호하고 있다(Gottman, 1980). 다음과 같은 이유에서 그러하다.

권력이라는 정치학적 개념과 공간이라는 지리학적 개념을 연계시켜 보려는 그의 통합학문적 노력이 우리네 행정학계에 시사하는 바가 적지 아니하기 때문만은 아니다. 오히려 고트만의 중심-주변 개념이 가지는 포괄적 내지 비배타적 성격 때문인 것이 더 큰 이유다. 그에게 있어 중심과 주변은 대립과 반목의 측면뿐 아니라 동시에 특수한 관계의 상호보완성을 가지는 것으로 이해된다. 행정학의 여러 분야 중에서 내가 제일 관심을 가지는 정부 간 관계론의 여러 문제에 접하면서 고트만의 이러한 접근은 매우 시사적이었다. 한마디로 말하여 비대칭적인 힘의 세력관계에 있지만 동시에 상호의존적 대립관계를 가진 것으로 축약할 수 있는 고트만의 중심-주변 사유방식은 한국행정학이나 행정학계에 대한 나의 위치선정에 얼추 걸맞은 비유로 사용될 수 있을 것이다.

나는 학부에서 영문학을 전공하였으니 행정학과 거리가 한참 먼 학부전공을 한 셈이다. 학부전공의 족보가 향후 학자로서의 진로 뿐 아니라 대학에서 자리를 잡는 데도 무시 못할 요인으로 자리잡은 한국의 학계풍토를 참작하건대 나는 중심보다는 주변에 속한다. 또한 한국에 있어 어느 학계의 중심에 위치하기 위해서는 일종의 계보 같은

것이 암묵적으로 존재한다는 사실에 강력하게 이의를 제기할 연구자는 그리 많지 않을 것이다. 이른바 학부, 석사, 박사과정의 출신이 어디냐에 따라 학계에서의 중심 혹은 주변적 위치가 상당부분 자리매김을 받는 것이 현실이다. 나는 어찌 어찌하여 유학을 가서 행정학 주변을 맴돌다 온 것을 밀천으로 삼아 대학에서 행정학 비슷한 것을 가르치고 그런 연유로 행정학계에 발을 들여놓은 것이니 국내외의 우수한 대학에서 제대로 행정학을 공부하고 이런저런 녹녹지 않은 인간관계와 학연을 맺어온 연구자들에 비하면 나는 영락없는 주변부 소속이다.

이것만이 아니다. 한국의 학문풍토란 전공영역을 엄격하게 갈라 경계구분의 영역 내에 들어와야 연구자로서 그래도 무슨 구실을 할 공간을 마련해주기 십상이다. 내가 주로 관심가지는 연구영역으로서 거론할 수 있는 중앙-지방관계라던가, 도시정치, 발전론 및 시민사회의 문제는 정치학을 출발로 하여 사회학, 행정학, 지리학, 계획학 등 다양한 사회과학의 분과전공들이 겹쳐서 나타나는 일종의(문명충돌이 아닌) “전공충돌”의 영역이다. 모든 분야를 건드리되 어느 분야의 소속도 아닌 외톨이가 되기 십상이다. 이런 의미에서도 나는 조직, 인사, 재무, 정책 등 자신의 경계구분이 확실한 행정학계의 선두 연구자에 비하여 상당히 주변적이다.

그러나 내 자신을 학문연구의 영역에 있어 주변부에 자리매김하기에는 내 자신이 알게 모르게 점유하고 있는 기득권의 영토를 생각하건대 도가 넘친 몸사림 내지 지나친 자기변호의 엄살이다. 뛰어난 연구업적과 학문적 열정을 가지고도 소위 이야기하는 “자리”를 잡지 못한 동료 연구자들에 비하면 나는 호사스러운 생활만 멀리한다면 생계 걱정 없이 연구에 매달릴 수 있는 정도는 된다. 또한 행정학의 본령을 자처하기에는 부족함이 많지만 행정학이라는 학문분야에 이러 저러한 안목을 제공하는 인접 학문분야에 대한 관심도가 그리 적은 편은 아니니 뒤집어 생각하면 득보다 실이 꼭 크리라는 보장을 할 수는 없을 것이다. 또한 행정학계에 대한 몰심양면의 기여가 큰 것은 아니지만 그래도 같은 연배로서 유사한 연구관심영역을 가진 연구자들에

논문을 통해서나, 혹은 개인적으로 알만한 사람은 적지 않게 알고 있으니 이 또한 자신을 학문분야의 주변적 위치에 쉽게 자리매김 하지 못하는 연유가 될 것이다. 이런 저런 생각을 두서없이 정리하다 보면 중심은 확실히 아니지만 그렇다고 주변도 아니다. 이름하여 나는 행정학계에 있어 반(半)주변인 이라고 하여도 크게 틀린 이야기는 아닐 것이다. 이는 앞서 지적한 고트만의 중심-주변 사유방식에 매우 그럴 듯하게 열개가 맞는다. 나의 혹은 나와 같은 연구자들의 학계 내 위치나 연구경향이 한국행정학에 미칠 수 있는 영향력의 정도는 매우 비대칭적 세력관계를 형성하지만 그렇다고 아무런 영향력이 없는 것은 아니어서 상호의존적 대립관계는 미력하나마 상정할 수는 있을 것이다. 그러니 이 글의 부제가 “반주변부로부터의 사색” 정도로 치부되어도 큰 틀림은 없으리라는 심사이다.

행정학계에 있어 나의 이러한 반주변부적 위치선정은 또한 눈에 보이지는 않지만 매우 중요한 순기능도 가질 수 있다. 남보다 늦게 출발하여 선행자(先行者)의 실수를 반면교사로 삼아 같은 실수를 되풀이하는 기회비용을 지불하지 않아도 되는 후발자(後發者)의 유리함(*advantage of backwardness*)이 그것이다. 그러나 반주변인으로서 가질 수 있는 보다 중요한 순기능은 중심과 주변 두 영역의 어느 곳에도 속하지 않음으로 인해 양 영역에서 행하여지는 각종 행위나 연구풍토에 대하여 보다 객관적인 입장에서 비판을 가할 수 있다는 점일 것이다. 어느 논자의 정확한 관찰과 같이 모든 조직은 “편견의 동원”(mobilization of bias)으로부터 자유롭기 힘들다(Schattschneider, 1960). 끼리끼리 의식의 은연중 확산은 이른바 침묵의 카르텔로 이어지기 쉽다. 중심은 중심대로 주변은 주변대로 이러저러한 편견의 동원을 통하여 침묵의 카르텔을 형성한다. 반주변인은 중심, 주변 어느 곳에도 속할 수 있지만 실제로는 어느 곳에도 속하지 않기 때문에 아무 말도 할 수 없지만 동시에 모든 말을 할 수 있는 유리함이 있는 것이다. “명예로운 고립”(splendid isolation)<sup>1)</sup>을 두려워하지만 않는다면 말이다.

행정학계에 있어 반주변인으로서 자신을 자리매김하는 것은 비유하

여 말하자면 연구자로서의 나와 행정학계가 고슴도치 사랑을 하는 것과 같다. 가시가 온 몸에 덮인 고슴도치는 서로 너무 가까우면 상처를 주지만 동시에 너무 멀리 떨어져있으면 서로의 온기를 느끼지 못하므로 서로 찌르지는 않되 동시에 따스함은 줄 수 있는 불가근불가원(不可近不可遠)의 거리를 견지하여야 한다. 이는 견주어 말하자면 곧 행정학계와 연구자로서의 내가 “연구자적 최적”(researcher's optimum) 상태의 접점을 유지하는 것이다. 이러한 상태의 기본자세는 논어에 나오는 “조화로우나 같지는 않다.”는 화이부동(和而不同)의 균형점을 찾는 것이다. 선현의 말씀은 온고이지신(溫故而知新) 하자면 같이 어울리기는 하되 “옳은 것은 옳고 그른 것은 그르다”고 말할 수 있는 공(公)과 사(私)를 가르는 일이며 또한 학연을 비롯한 갖은 ‘관계의 열개’(relational web)로 얽혀있는 행정학계에 있어 이 관계를 뛰어넘는 공공영역(public sphere)의 구축을 시작하는 작업일 것이다.<sup>2)</sup>

## 2. 위기론의 여러 측면들

다소간 장황하게 반주변부적 사색에 관한 변명과 합리화가 있었으니 한정된 지면을 고려하건대 갈 길이 바쁘다. 매년 네 차례씩이나 행정학회보를 받아본 지 벌써 십여 년이 넘어 갔지만 고백하건대 마음을 가다듬고 회보를 일별한 적은 없다. 키 맞추어 서가에 꽂아 놓기만 한 회보를 어찌다 들추어보면 태반은 가설과 서베이 검증의 통계수치가 자리잡아 이 분야에 익숙지도 못하고 별반 관심도 없는 나는 “행정학자”적 위기를 느끼면서 서둘러 회보를 다시 제자리매김하기 일수였다. 이러한 학회보와의 불화(不和)에 지난 달 길지 않은 휴전을 맞게 될 연유가 생겼다. 《KAPA@Forum》에 어찌 어찌하여 “21세기 행정학이 나아갈 방향”이라는 거대한 제목에 관한 간략한 글을 하나 실어 달라는 청탁을 받게 되었다. 다른 연구자들이 어떠한 연구경향을 지니고 있는가를 개략적으로나마 알지 않고는 글쓰기가 수월치 않았다. 회보의 목차와 요약문을 이것저것 일별하고 《KAPA@

Forum》에 실린 행정학 위기론에 관한 글들을 하나도 빠지 않고 읽고 나서야 길지 않은 글을 적어나갈 수 있었다. 분량의 제한으로 정작 해야 할 이야기는 뭉뚱그려 축약하고, 그렇지 못한 부분이 길게 늘어져 한번 기회가 생기면 다시 고쳐 써야겠다고 마음먹었다. 그 기회가 바로 이 기회가 된 것이다.

행정학 위기론에 관한 몇 편의 글을 읽고서 나는 위기의 실체가 무엇인지 감성적으로는 다가 왔지만 분석적으로는 다가오지 않았다. 한국의 행정학자가 위기인지 아니면 행정학계가 위기인지 그도 아니면 진정 행정학이 위기인지 잘 구분이 가지 않았다. 위기의 기준이 애매 모호하다 보니 위기의 본령에 다다르지 못하였다는 생각을 지울 수가 없었다. 80년대 유학을 가서 남들이 그렇다고 하니 그런 줄 알고 세미나 시간에 들었던 행정학의 정체성 위기 (*identity crisis*) 문제를 20여년이 다 되어 가는 21세기 초엽에 와서 다시 듣게 되니 나는 항상 행정학의 위기하에서 위기인줄 모르고 살아온 무디고 또 무딘 사회과학도였던 것이다. 그간 행정학계의 전반적 흐름에 편한 마음은 아니었지만 진정 위기라고 생각하였던 적은 그리 많지 않았다. 위기의 항상성(恒常性)하에 장기간 노출되어 위기를 위기로 못 느끼고 살았던지 혹은 학문적 더듬이가 둔감하여 위기의 메시지를 제대로 접수하지 못하였던지 그도 아니면 위기가 아니었던지 중의 하나 일 것이다. 아니면 위의 여러 가능성을 모두 합한 것일 수도 있을 것이다.

위기(*crisis*)라는 단어의 사전적 정의를 웹스터(*Webster*) 사전에서 찾아보았다. 여러 정의 중에서 'a condition of instability, as in international relations, that leads to a decisive change'라는 항목과 'the point, as in a play, at which antagonistic elements confront each other'라는 항목이 행정학 위기의 논의에 연계성이 있는 것으로 여겨졌다. 물론 나중의 정의는 문학작품을 염두에 둔 개념정의지만 위기의 본질이 가지는 속성들인 불안정성과 대규모 변화가 수반하는 적대적 요인들을 지적하고 있다는 점에서 유의미하다 할 것이다.

이상과 같은 위기의 사전적 정의를 한국행정학의 위기현상과 연계하여 살펴보기로 하자. 《KAPA@Forum》에 일 년여에 걸쳐 게재된



삼십여 편 정도의 행정학 위기에 관한 총평들(2000~2001, 90~95호)은 전문적인 학술논문은 아니지만 행정학을 “하면서” 느낀 감상들을 형식에 구애받지 않고 스스로없이 드러내고 있다는 점에 있어 이 글의 글쓰기 흐름과 어울림이 있다. 이 총평들 중에는 행정학계는 물론이고 정부에 근무하는 실무자, 사회학, 경제학, 정치학, 경영학 등 타 전공분야의 연구자도 있어 한 학문분야의 위기를 다방면에서 바라보는 데 있어 유익한 의견 나눔의 터를 제공하고 있다. 다양한 의견이 다방면에서 제시되고 있지만 전반적인 논조는 몇몇의 총평을 제외하고는 대부분 한 학문분야로서의 행정학 자체에 대한 위기보다는 행정학이나 행정학계가 처한 보다 현실적인 위기에 많은 관심을 표명하고 있는 것이었다. 이른바 지난 수십 년간 학문적 성장산업으로서 각광을 받아온 행정학이 1990년대이래 처한 “산업적” 구조조정에 대한 관심이 “학문적” 구조조정에 대한 관심을 압도하고 있었다. 행정학이라는 학문분야가 가지는 실사구시(實事求是)의 정신(?)을 은연중 드러내는 증거라 생각되기는 하였지만 다른 한편으로는 위기의 본질에 대한 깊은 사유(思惟)는 아니라는 인상을 받았다.

논자들이 내비친 위기의 양상들은 대단히 다양하여 장님과 코끼리의 은유에 비교될 만한 것이었지만 이 다양한 위기의 양상을 분석적으로 분류한 김준한의 예(김준한, 2000: 10)를 참조하여 행정학의 실무해결능력과 해결을 위한 준거틀 제공문제, 행정학 교육의 문제, 그리고 행정학 연구의 문제 등으로 준별하여 살펴보기로 하자. 이 세 가지 분류의 논의들은 앞서 지적한 위기에 대한 사전적 정의의 세 가지 요소인 불안정성, 대규모의 변화, 그리고 적대적 요소들의 존재를 두루 지적하고 있었다. 먼저 행정학이 제공하는 실무해결능력의 문제에 있어 많은 총평자들이 지적하는 것은 실용성을 강조하는 행정학이 구체적 행정 현상의 해결에 있어서 가지는 제한적 능력에 관한 것이었다. 실무행정계가 과거에 비하여 불안정적이고 대규모 시장주의적 변화에 직면하고 있으며 또한 행정의 공공적 요소와 기업적 요소가 자못 적대적 관계를 유지하는 형상이 된 것이다. 학계와 실무계의 “언어와 문법”이 달라서 벌어지는 이론과 현실의 간극을 정책보고서의 예

를 들어 지적한 경우(이명화, 2000: 18))는 그래도 행정학에 대한 동정적 비판의 수준에 머무르는 것이었다. 고객혁명과 세계화, 시장화의 주도적 경향성하에서 행정학적 지식은 경영학적 지식에 의해 퇴출되는 형편이다. 심지어는 정부의 행정개혁을 위한 진단과 처방조차도 행정학자가 아닌 경영 컨설팅 회사의 몫이 되는 것이 작금의 실태라고 한탄한다.

한 가지 매우 흥미 있는 양상은 지나친 이론중심 행정학 연구를 비판하며 “행정학 연구결과가 국가나 지방정부 운영에 절실히 필요하지 않다는 인식이 확산되고 있다”(김충환, 2001: 27)고 지적한 실무자조차도 기존 행정학 논의의 고답적인 틀을 그대로 답습하고 있다는 사실이다. 행정이라는 현상에 대한 위기의식을 기준으로 친다면 적어도 촌평의 내용으로만 판단하건대 실무자들이 느끼는 위기의식이 학자들의 그것보다 꼭 더 높다고 판단하기 힘든 내용들이었다. 실제로 기대하고자 하였던 현장의 뼈아픈 지적이라던가 이론과 실제의 간극을 메우는 예리한 관찰들은 상식과 천편일률의 논의 구조 속에 함몰되어 있다는 느낌을 지울 수 없었다. 모두가 정보화를 이야기하고 지방화와 세계화를 이야기하며 고객혁명을 부르짖고 있지만 그러한 “혁명적”(?) 상황들이 구체적인 행정현장에서 어떠한 문제를 야기하고 있으며 또한 행정학 이론들이 무엇을 답하여 주지 못하고 있는가는 비록 짧은 촌평의 글이었지만 찾아보기 힘들었다.

현장 실무자들의 촌평을 읽으면서 첫 번째로 든 생각은 연구자들이 지적한 실무자 교육의 강화 필요성이었지만 다음으로 든 생각은 연구자와 실무자간의 고슴도치 사랑이었다. 연구자가 실무자가 될 필요가 없고 실무자가 연구자가 될 필요는 없다. 그렇지만 연구자는 실무자의 고충을 알 필요가 있고 실무자들은 연구자들의 연구성과를 정책의 판단기준으로 삼을 필요가 있다. 그런데 목하 상황은 실무자의 경우 세계화, 지방화, 정보화 등의 개념들을 표피적이고 일률적으로 “답습”(踏襲)하고 있으며 연구자의 경우 새로운 행정상의 변화를 한국적 상황하에서 체계적으로 담아낼 그릇을 생산해 내고 있지 못한 것이다. 아침에 출근하여 가장 먼저 하는 일이 컴퓨터를 켜는 것이라고

말하며 현장행정 정보화 혁명을 전하는 어느 실무자의 촌평이 대한민국 실무행정 정보화의 현주소라고 생각하였다. “전산(電算)을 하는 사람은 많아도 정보(情報)하는 사람은 별로 많지 않다”라는 뼈대있는 꼬집음을 상기하며 실무자에게 묻고 싶었다. “종이에서 컴퓨터 화면으로 바뀐 것 빼고 서류결제에 혁명적 변화가 일어나고 있습니까?” 이는 연구자에게도 마찬가지일 것이다. 연구자들이 가르치고 연구하는 내용들이 얼마만큼이나 현장의 목소리를 담아내고 새로운 변화를 이끌어 내고 있는가? 그도 아니면 우리 연구자들의 연구가 얼마만큼이나 세상을 주도하는, 아니 한국행정 현상을 주도하는 담론을 만들어 내고 있는가? 행정의 실무와 연구 양 영역의 접점에 서있는 각종 그 이름도 거창하고 화려한 무슨무슨 정책대학원이나 고위자 과정은 어느 정도의 역할을 하고 있는가?

그러나 동시에 연구자들이 느끼는 행정학 위기의 문제가 전혀 없다는 이야기는 아니다. 보다 구체적인 사안들, 특히 대학 내에서 일어나고 있는 교육제도의 전반적인 변화 열풍(학부제, 모집단위 광역화, 전과제도, 연계전공 등)하에서 학자들이 느끼는 행정학 경쟁력 약화 정도는 자못 심각한 수준이다. 이미 여러 번 지적된 행정학 개론서의 경쟁력 문제와 교육내용의 현실 따라잡기 방안 모색(하연섭, 2000)들은 대학에 적을 둔 행정학 연구자들 모두가 공감하는 내용들이라고 하여도 과언이 아닐 것이다. 《KAPA@Forum》에 게재된 행정학 학론들의 교과서 내용 개편 논의는 아직도 미진한 면이 적지 않으며, 기존의 틀을 크게 벗어나고 있지 못한 상상력의 부족을 드러내고 있기는 하지만 새로운 시도의 출발로서 박한 점수를 주기는 어려울 것이다. 요약하여 말하자면 행정 혹은 행정학의 위기가 직업적 안정성에 미치는 영향력의 정도는 모르긴 몰라도 적어도 아직까지는 실무자보다는 학계에서 더욱 절실하게 느끼고 있다는 강력한 인상을 지울 수 없었다.

행정학 교육과 행정학의 실천적 문제해결능력 부족에 있어 연구자들이 느끼는 위기의 정도가 넓은 공감대를 형성한 것이었다면 행정학 연구의 문제에 있어 느끼는 연구자로서의 학문적 위기에 대한 평가는

상당한 차이를 나타내고 있다. 연구자 간 학문연구 대상으로서의 행정학 위기에 대한 인식편차 정도는 한 가지 뚜렷한 차별성의 준거가 있다. 비행정학 전공 연구자들과 행정학 연구자 중에서도 정치학적 접근을 주로 하는 연구자들이 느끼는 행정학의 위기현상은 행정학 본류(?)에 속한 연구자들 보다 대체로 거시적이며 심각한 것이었다. 아마도 이 차이는 행정학이라는 분야를 한 발자국 뒤로 물러나서 보느냐 혹은 행정학 내부에서 보느냐의 차이에 기인한다고도 볼 수 있겠지만 그 보다는 주로 한 학문분야가 행하는 현실적 영향력에 초점을 맞추느냐 혹은 학문 성격자체의 문제에 초점을 맞추느냐에 기인하는 바가 컸다.

행정학 위기의 '학문적' 부채론을 대표적으로 보여주는 사례로서 정정길의 지적은 인용함에 있어 부족함이 없는 듯 보인다. "행정학의 위기는 전혀 새로운 것이 아니다. 행정학 자체가 지니고 있는 태생적인 특성 때문에 행정환경의 대규모적인 변화가 있을 때는 언제나 등장하는 단골 메뉴와 같은 것이다. ... 그러나 정체성 문제가 반드시 학문자체의 위기로까지 발전하지는 않는다"(정정길, 2000: 6). 김준한의 주장도 이와 유사하다. "학문의 정체성 문제는 모든 사회과학에서 제기되고 있는 문제로서 ... 쉽사리 해결될 문제는 아닐 것이다." 또한 "행정학의 범주가 특정되어 있지 않다는 점은 행정 현상의 다양성에 비추어 볼 때 해결하기 어려운, 어쩌면 해결할 필요가 없는 문제일 것이다"(김준한, 2000: 13). 그러나 양자 모두에 있어 행정학의 "학문적" 위기 부채가 곧바로 "행정학" 위기부채로 이어지지 않는다. 정정길의 경우 새로운 환경변화에 대응하는 지도원리의 개발부족을 지적하고 있으며 김준한의 경우 행정학자들이 지나치게 미시적 현상에 접근하여 거시적 환경변화에 대한 이론화 작업을 게을리하는 경향에 대한 반성을 촉구하고 있다. 즉, 이들에게 있어 행정학의 위기는 본질적으로 내재적인 것이며 따라서 위기의 극복은 기존의 행정학 체계를 수정보완하면 가능한 것으로 여겨지고 있다.

반면에 정치학적 배경이나 사회학적 배경을 가진 행정학자가 바라본 행정학의 위기 현상은 자못 심각한 것이다. 정승건의 견해는 다분

히 정치학적 입장에서 행정학 위기론을 성찰하고 있다. “신자유주의에 투항한 ‘행정학 위기론’의 위기”라는 글의 제목이 잘 나타내고 있듯이 정승건은 주류 행정학적 입장에서 바라본 행정학 위기론의 실체를 매우 날카롭게 비판적으로 천착한다. 주류 행정학도들이 행정학의 학문적 위기를 “태생적”인 것으로 치부하고 있다면 정승건의 경우 행정학의 위기는 ‘주어진 것’이 아니라 ‘만들어진 것’의 성격이 강한 것으로 판단되고 있다. 정승건에 있어 위기의 본질은 발전주의적 권위주의 국가에서 행한 행정학의 위치선정에서 찾을 수 있다. 그에 의하면 “한국의 행정국가란 기실 권위주의국가의 다른 이름일 뿐”이며 “행정부 주도의 ‘파행적’ 자본주의의 ‘형성’ 과정에서” 등장한 관계로 그것은 “군사정권의 억압적 권력행사 방식과 결부되어 미숙한 시민사회 위에 권위주의적 행정으로 표출되었던 것이다”(정승건, 2000: 17).

그의 비판은 여기서 그치지 않는다. 권위주의적 행정국가의 연원은 발전행정에 기원을 둔 행정학 이론의 대미 종속성에서 찾을 수 있고 따라서 행정학 위기의 타개책도 주류적 접근과 다를 수밖에 없다. 발전행정론이 지닌 문제점은 “냉전체제하의 미국식 이데올로기를 담고 있었다는 점, 권위주의 정권 유지에 기여한 점, 관료제에 발전주의적 속성을 내면화시키고 그것을 권위주의적 행정으로 시민사회에 표출시키도록 한 점, 한국행정개혁은 물론이고 행정학 전반의 대미의존성을 구조화시켜 지속적으로 영미식 행정논리를 받아들이게 한 점, 행정학으로 하여금 한국사회에 착근하여 사회과학으로서의 적실성을 갖지 못하도록 방해한 점” 등으로 요약할 수 있다고 한다.<sup>3)</sup> 따라서 신자유주의적 행정이론은 위기극복을 위한 추구의 대상이 아니라 극복의 대상인데도 불구하고 역으로 신자유주의적 행정이론을 추구하는 것이 행정학 위기론의 본질이라는 것이다.

정치사회학의 전통하에서 행정학 위기론을 고찰한 성경룡의 지적(2001: 32~5)도 정승건의 그것에서 크게 벗어나지 않는다. 발전주의 국가의 한계와 국가실패의 문제를 지적한 것은 같은 맥락이다. 양자 공히 국가와 시민사회, 시장의 관계 재정립에서 행정학 위기론의 극복방안을 찾고 있다는 점도 유사하다. 다만 한 가지 주의를 요하는

사안은 성경룡이 지적하는 행정학의 공과 및 위기 극복 방안이다. 한 마디로 이야기하여 그의 제안은 행정학의 도구주의적 성격을 극복하는 것이다. 어찌 보면 성경룡의 이런 지적은 행정학의 학문적 특성을 제대로 파악하고 있지 못한 타학문 전공자의 지적이라고 폄하할 수도 있겠지만 그냥 지나쳐 버리기에는 그의 지적은 매우 뼈아프다. 우리 행정학도가 배버주의적 합리성을 조직원리의 금과옥조로 모든 논의의 출발점으로 삼고 있는 와중에서 터진 외환위기, 각종 부정부패와 조직내의 비민주성 등은 성경룡의 지적과 같이 행정학이 도구적 학문에서 한 걸음 더 나아가 비판적이며 윤리적 학문방향에 대한 모색을 할 시기라는 암시를 주고 있다. 이런 비판에 답하기 위하여 행정학도는 배버주의적 합리성 패러다임 자체가 잘못된 것인지 아니면 이러한 패러다임을 우리의 실정에 걸맞지 않게 하는 어떠한 모순이 있는지를 답하여야 할 것이다. 그도 저도 아니고 그냥 '주어진' 행정학 원리를 되뇌기에는 우리의 행정 현실이 아직은 척박하고 행정학도의 진솔한 고뇌가 부족하다.

경영학자나 경제학자가 행정학 위기론에 관하여 던지는 교훈은 심도 있는 논문형의 글들이 아니어서 그런지, 혹은 경영학의 경우 행정학에 대한 실천적 우위성을 그리고 경제학의 경우 행정학에 대한 이론적 우위성을 은연중 드러내어 그런지 몰라도 사회학이나 정치학 연구자들이 주는 뼈아픈 지적을 쉽사리 발견하기 힘들었다. 그러나 경영학자가 주는 행정학 교육의 마케팅 기법이나 경제학자가 지적하는 정치(精緻)한 연구방법론 개발과 이론적 연구에 대한 지적은 그런 대로 경청할만한 것이었다. 정구현이 지적한 대학원 중심의 실무교육강화와 학부 행정학 전공의 외연(外延)확산(이를테면 정부조직 외의 여타 공조직의 내포화)은 '학문 산업적' 측면에서 충분히 고려할 가치가 있는 것이다(2001: 14~15). 또한 정구현은 우리 행정학도가 인식은 하고 있지만 굳이 애써 밝히려고 하지 아니한 한국형 관료제의 권력적 측면을 잘 지적하고 있다. 이른바 "고시출신들의 행정부 장악은 이제 40년 가까이 되면서 난공불락의 성이 되어가고 있다. ... 고위관료가 되면 퇴직 후에도 각종 산하단체나 유관기관에 낙하산 식으로 갈 수

있는 장치를 만들어 온 것이 수십 년이 되어서 이제는 당연시되고 있는 것이 현실이다”는 정구현의 지적을 행정학도는 관료제의 자율성이라던가 혹은 관료정치(*bureaucratic politics*)라는 매우 고상한 개념으로 포장하고 있지만 우리가 처한 현실은 그리 고상하지 못한 것만은 사실이다.

### 3. 위기의 해석

이러저러하고 다양한 측면의 행정학 위기론을 살펴보았다. 반주변 부에서 중심의 행정학이 처한 위기상황을 낱낱이 파헤치기는 쉬운 일이 아니란 것만은 예상하였지만 막상 위기의 성격이 어떠한지 그 근원은 무엇인가에 관한 나의 견해를 밝히려니 마치 솔루션(*solution*) 없는 명제를 붙들고 솔루션이 없음을 검증하려는 수학자의 심사(深思)한 끝자락을 잡은 듯하다. 물론 가장 안전한 해석은 이 상황에서 보면 이것이 맞고 저 상황에서 보면 저것이 맞다는 좋게 말하면 분석적 답이고 달리 말하면 황희 정승식의 양비론 양시론(兩非論 兩是論)일 것이다. 그러나 “모두의 친구는 실제에 있어 아무의 친구도 아니다”라는 고래의 잠언을 교훈 삼아 논쟁에 관한 시비곡직(是非曲直)의 단서는 제공해야 할 것이다. 물론 이러한 견해 표명에는 한국행정학이 처한 역사적 상황을 배경으로 하여 벌어지는 일반과 특수(接合: *articulation*)이 그 요체가 될 것이다.

일반과 특수(接合)의 관계를 행정학적인 측면에서 생각해 보면 가장 먼저 떠오르는 것이 베버(Weber)주의적 사고가 가지는 유용성과 한계이다. 특히 사회과학을 하는 방법론에 있어 베버주의적 사고가 행정학 연구에 미치는 영향은 축복과 동시에 불운(不運)이다. 가시 많은 장미와 같다. 물론 이러한 지적은 사회과학의 여러 분야 중에서 유독 행정학에 국한된 문제는 아니지만 그 태생상 도구주의적 성격을 내포적으로 함유한 행정학 분야에 더욱 주의를 요한다. 이른바 이상형(理想型: *Ideal Type*)을 중심으로 하는 분류틀(*classificatory scheme*)의 정립

이 행태주의적 방법론과 결부되고 이것이 체계이론(system theory)과 같은 거대이론(grand theory)과 결합할 때 나타나는 몰역사적(沒歷史的: a-historical)이며 다분히 가치편향적인 현상 분석은 특수 문제를 과도하게 일반의 문제로 함몰시켜버리는 위험성이 있다. 수필 같은 논문에서 사용하기에는 과도한 자기방어적 전문용어의 남발이기는 하지만 근대화론이나 발전행정 그리고 체계이론이 행정학 연구에 미친 영향력을 감안하건대 우리는 사고의 출발자체가 일반화(一般化)의 이름으로 포장된 서구편향에 있음을 알게된다. 정치문화론의 시조로 숭앙(崇仰) 받는(?) 알몬드와 버바(Almond & Verba)부터 시작하여 빨주노초파남보, 무지개 혹은 프리즘 이론의 리그스(Riggs)<sup>4)</sup>를 거쳐 최근의 퍼트남(Putnam) 류의 사회적 자본론에 이르기까지 각종 행정학적 비교의 대상이 “어떻게 다르냐?”의 문제보다는 “(서구의 경우로부터) 얼마나 다르냐?”는 질문을 자연스레 먼저 하게 되는 것이다.

이러한 의미에서 일반적 보편성과 역사적 특수성을 고슴도치 사랑으로 엮어낸 비교행정의 연구는 매우 드물다. 비교가 있었다면 아직도 겉으로는 극복되어야 할 방법론이지만 실제로는 무지무지하게 애용되는 제도론적 접근에 머물고 있다. 각 국의 경우를 예로 들어 자신들의 주장을 합리화하려는 “미국의 경우는 어떻게 유럽의 경우는 어떻게 일본의 경우는 어떻게.”는 식의 탈맥락화(脫脈絡化)한 억지 주장<sup>5)</sup>이 TV심야토론은 물론이고 학술회의 토론장에서조차도 벌어지고 있는 것이다. 이는 시쳇말로 하면 “남이 하면 불륜이고 내가 하면 로맨스”가 되는 무원칙(無原則)의 원칙으로서 귀납적 방법론의 기초를 흔드는 위대한(?) 발상이다. 물론 “세상에 같은 두 개의 모래알은 없다”라는 플로베르의 경구(警句)를 모르는 바는 아니지만 동시에 “그래도 비슷한 모양의 모래알끼리는 묶을 수 있다. 다만 나에게 비슷한 모래알을 묶는 기준을 달라.” 나의 답변에 근거하여 보자면 행정학에 있어 문제가 되는 것은 비교가 없는 것이 문제가 아니라 비교의 준거가 없는 몰역사성의 원칙이 문제인 것이다. 아마도 이런 의미에 있어 최근 들어 각광을 새롭게 받고 있는 “신”제도주의적 접근<sup>6)</sup>은 제대로 활용하기만 하면 기존의 무색무취(無色無臭)<sup>7)</sup>한 행태주의적 접근 내지 현



재 인기 상품인 시장주의적 접근에 대한 좋은 해독제가 될 것이다.

그렇다면 어떻게 이러한 문제를 행정학적인 측면에서 해결할 수 있을 것인가? 아마도 한 가지 방안은 우리의 행정사(行政史)를 동양의 철학적 기반 위에서 재음미하는 작업이 될 것이다. 이는 행정학 위기론에 대한 응급처방이 아닌 한약처방일 것이다. 말이야 이렇게 쉽게 하지만 나는 솔직히 고백하건대 한국행정사에 관한 책 한 권 제대로 읽어보지 못한 처지다. 그나마 운 좋게 한 번 접할 수 있었던 것은 이문영 선생이 저술하신 《논어, 맹자와 행정학》(1996)에 대한 출간 전 코멘트를 부탁 받은 일이다. “똥레랑스”라고 하면 콧소리도 나고 하여 우아해 보이지만 “관용”이라고 하면 어딘지 모르게 진부하고 “덜 민주적”이라고 느끼던 약간은 학문적 전투성을 간직했던 시절의 코멘트라 지금 생각하니 내용은 정확히 기억이 나지 않지만 한국적 관행상 예의는 크게 지키지 못한 느낌이다. 이 분야의 내용을 하도 몰라서 《KAPA@Forum》에 소개된 이대회 교수의 “행정사 연구의 현주소”라는 찬평을 읽었다(2001: 25~26). 아마도 모르긴 몰라도 “행정사” 연구에 있어 악센트는 “행정”이라는 단어보다는 “사(史)라는 음절에 경도된 듯하다. 만약에 “행정”과 “사” 사이에 적절한 균형이 어려워 “사”의 입장이 강화된다면 이는 잘못하면 원전의 의도를 둘러싼 훈고학적 논의로 귀착되어 21세기적 의미를 담아내기 어려운 위험이 있다. 신제도주의적 접근에 있어 가지는 역사비교적 접근의 요체는 훈고학적 의미해석이나 역사서술에 있는 것이 아니고 옛 글을 온고이지신(溫故而知新)하는 것이다. “옛 것을 따습게 하여 새롭게 아는 것”의 요체는 무미한 역사서술이 아니라 역사를 연구자가 세운 이론의 틀이라는 거울로 비추어 보는 작업, 즉 이론화된 역사(*theorized history*)의 구성에 있다. 비교사회과학에 있어 새로운 이정표를 세웠다고 후세가 인정하는 칼 폴라니(Karl Polanyi) (1957)나 배링톤 무어(Barrington Moore) (1966)의 역작에 버금가는 행정학 연구에 있어 비교역사 행정서의 존재는 몰역사적 한국 행정연구의 균형점 찾기에 방향타 노릇을 할 것이다. 행정학 연구에 있어 우리 상황에 걸맞는 자아준거적(自我準據的) 이론 틀의 개발이 결코 녹록지 않은 작업임을 글을 쓰면서

절감한다. 그래도 미국책 보고 배워서 일본행정을 복사하는 작업은 이제 그만 그칠 때가 아닌가? 느려도 황소걸음이고 늦었다고 생각할 때가 가장 이른 시점임을 상기할 일이다.

더불어 지적하고픈 두 번째 점은 한국의 행정학 혹은 행정학계가 알게 모르게 견지하여 온 암묵적 순종성 내지 비판정신의 회박이다. 이 지적 또한 행정학의 도구주의적 성격과 연결되어 있을 수도 있다. “정치는 결정하는 것이고 행정은 집행하는 것이다”라는 윌슨(Wilson, 1887)의 고전적 명제<sup>8)</sup>를 십분 감안해도 한국의 행정학은 현실의 문제에 대하여 도전적 진취성이 없다. 행정 혹은 행정학 하면 떠오르는 것이 도전이나 쇄신 또는 리스크(risk)라는 개념보다는 안정, 확일 등의 정태적 이미지가 먼저 떠오르는 것은 무슨 연유일까? 나는 한국의 행정학계가 정책현안에 대하여 내는 호오(好惡)의 목소리가 실천적 행동으로 연결된 사례를 기억하지 못한다. 우리 사회를 분열과 갈등으로 치달게 하는 각종 첨예한 정책현안에 대하여 권위 있는 성명서 하나 발표한 기억이 없다. 적어도 실용성이라면 몰라도 실천성의 문제에 있어 행정학 또는 행정학계의 권위는 어느 시민단체에도 미치지 못한다. 여타 사회과학계도 다를 바 없지 않느냐는 되물음이 있을 수 있기는 하다. 남을 빗대어 자신을 합리화할 필요도 없거니와 이 되물음을 수용하더라도 행정학계의 전반적 글쓰기와 행동방향은 다른 학문분야보다 실용성과 실천성의 확률이 높으면 높았지 적어도 못하지 않은 행정학의 특성을 고려하건대 “비판적” 대안성의 용감한 제시에 있어 부족하다는 인상을 지우기 어렵다.

신자유주의적 행정개혁 방향에 대한 이러저러한 서구식 대안들은 붓물을 이루고 있지만 발상의 전환을 요하는 비판적 대안의 진지한 고찰은 찾아보기 힘든 것이 현실이다. 한 마디로 진취적 실험정신에 대한 강력한 의지가 학계를 이끌어 나가는 추진력이 되어야함에도 불구하고 역으로 주어진 것에 대한 기술적 합리화에 더욱 많은 시간과 정력을 쏟고 있는 것이다. 학계가 모든 힘을 기울여 비판적 쇄신에만 힘을 쏟으라는 주문은 아니다. 적어도 균형감각은 가져야한다는 주장이다. 그간 좋게 포장하여 발전주의적 행정국가, 보다 적실하게 말하

여 권위주의적 행정국가에서 행정학계의 위치선정이 어떠하였으며 이를 탈피하기 위한 자율적 노력이 어느 방향으로 이루어져야 하는 가는 자명하다. 정부와 학계의 관계설정은 학문적 특성과 비판적 대안의 접점을 찾는 불가근 불가원의 고슴도치 사랑이어야 할 것이다. 학계가 객관적 입장에서 정부-시민단체 간 관계설정에 주는 교훈의 핵심이 어찌하여 정부-학계 사이에는 자발적으로 적용되지 못하는가? 이러한 관계는 일정한 정도의 건설적 긴장관계를 필수요건으로 하고 있다. 요즈음 유행하는 광고 멘트를 패러디하자면 “주는 건 받아야지”가 아니라 “할 말은 하는”<sup>9)</sup> 학계가 되어야 할 것이다. 연구비나 용역 때문에 학계가 “정부에 의해 포획”(조성한, 2001: 15)될 것이 아니라 “정부를 바로 세우는 역할이 행정학자들의 어깨 위에 있음”(조성한, 2001: 16)을 재삼 강조할 시기이다.

마지막으로 빠뜨릴 수 없는 지적이 행정학의 시야 넓힘 노력이다. 다학문적 특성을 가진 행정학의 특성상 시야와 분야가 너무 넓어 연구자들 간의 의사소통이 어려운 지경인데 무슨 소리냐는 핀잔이 있을 수 있다. 돌이켜 보면 행정학의 다학문적 범주 확대는 넓기는 하였지만 깊지는 못하였다. 자연과학 분야의 경우를 논외로 친다면 사회과학의 여러 분야 중 역사학, 심리학, 사회학, 경영학, 경제학, 정치학, 계획학 등 인류학과 지리학의 영역을 제외한 거의 모든 분야가 총망라되어 행정학 이론의 발전과 연계되어 왔다. 구슬은 많았지만 꿰지를 못하였다. 이런 언급은 결국 지겹도록 들어온 답도 없고 해결 할 필요도 없는 행정학의 정체성 위기(*identity crisis*)를 재탕하는 것이 아니냐는 또 다른 핀잔에 직면할 수 있다. 이야기하고자 하는 바는 그 많은 구슬을 꿰는 방법을 꼭 행정학 분야 내에서만 고집할 필요가 없다는 점이다. 김종술 교수의 정확한 지적과 같이 행정학의 다초점화(多焦點化) 현상(김종술, 2000) 보다 폭 넓은 관심과 연구영역의 확대를 요구하고 있다. 특히 시야를 옆으로만 아니라 깊이의 문제로 생각컨대 한국에 있어 행정학의 연구는 결코 깊은 물은 아니었다. 가을걷이가 끝나 김장 구덩이 하나만 파보아도 아는 “깊게 파려면 넓게 파야한다”는 진리를 행정학은 한 부분만 실천하고

있었다. 넓게는 이미 파 놓았으니 깊이만 더하면 된다. 이런 의미에서 깊이 파기의 중심을 잡는 철학적 기반에 대한 만만치 않은 노력이 필요하다.<sup>10)</sup> 그러한 노력의 하나가 바로 거대담론에 대한 행정학적 천착이다.

한국사회와 같이 세계에서 유래를 보기 힘들 정도로 빠르게 변한 곳<sup>11)</sup>에서는 당연히 급격한 사회변화에 대한 치열한 사회과학적 성찰이 있기 마련이다. 그리고 이 치열한 사회과학적 성찰이 바로 시대의 담론을 형성하는 것이다. 그 큰 줄기는 근대화론, 종속이론, 국가론, 시민사회론과 최근의 정보화, 세계화, 탈근대론으로 이어지고 있다. 행정학 분야가 이 커다란 물줄기의 급류에 얼마나 진솔하게 참여하고 있는가를 이제 생각할 때다. 이 중심 물줄기에 대한 천착이 행정학적 용어와 개념으로 체내화할 때 행정의 실용성이 단단한 토대 위에 서고 행정학의 정체성 위기라는 현상이 용해될 것이다. 이런 의미에서 행정학의 위기는 행정학이 학문적 개방체제로 나아갈 때 굳이 논의할 필요가 없게 될 것이다.

몇 년 전 일본 여류작가가 쓴 《로마인 이야기》라는 길고도 긴 이야기책을 읽은 적이 있다(시오노 나나미, 김석희(역), 1992~2000). 엘리트주의적 편향이 눈에 거슬렸지만 제정로마 이전의 성장기 로마제국의 이야기를 읽으면서 놀랍게도 나는 미국의 이야기를 읽는 착각에 빠졌다. 양 정치체(政治體)의 수많은 유사함을 관통하는 가장 중심되는 개념은 “열림”(openness)의 철학이었다. “지성에서는 그리스인보다 못하고, 체력에서는 켈트인이나 게르만인보다 못하고, 기술력에서는 에트루리아인보다 못하고 경제력에서는 카르타고인보다 뒤떨어진” 로마인이(시오노 나나미, 1992: 11) 그토록 번영하여 파스 로마나(Pax Romana)를 유지할 수 있었던 것은 군사력 때문만은 아니다. 나의 해석으로는 “열림”때문이다. 한 번 이 글을 패러디 하여 보자. 이론적 정치(精緻)함에서는 경제학만 못하고, 사회적 수용에 있어서는 경영학에 뒤지고, 시간적 사실의 집적에 있어서는 역사학을 못 따라 잡고, 넓게 보는데 있어서는 사회학과 견주기 힘들고, 담론 형성에 있어서는 정치학에 처지는 행정학이 어떻게 이 모든 분야를 아우르는

패러다임적 우위를 점할 수 있는가?<sup>12)</sup> 굳이 내가 답할 일이 아니다.

#### 4. 후기(後記)

예의 버릇대로 짧은 이야기를 길게 늘리다 보니 더 할 이야기가 적지 않다. 그러나 부탁 받았던 원고분량은 지키는 것이 도리일 것이고 또한 더 쓴다고 더 나은 이야기가 나올 것 같지도 않다. 하지만 행정학의 위기와 관련하여 꼭 지적하고 싶었던 점이 있기는 하다. 민주주의의 위기를 이야기하면서 선거나 정부의 구성과 같은 제도적인 논의를 논의(論外)로 칠 수 없듯이 우리는 행정학의 위기를 이야기하면서 좁게 말하여 행정학회 더 나아가 행정학계의 문제를 논의로 치부할 수 없는 것이 현실이다. 지난 수십 년 동안의 행정학 그리고 행정학계의 성장과정을 돌이켜 보면 위기의 양상은 우리네 행정학계가 쉽사리 자체의 노력만으로는 감당하기 힘든 성질의 것이 있었음을 인정한다. 이것을 “주어진” 위기라고 치부하자. 그러나 이제 한국의 행정학계는 이상 비대증을 보일 정도로 거대한 학계가 되었다. 외부적 충격을 자체적으로 흡수할 만한 몸집이 된 것이다.

이러한 경우 보다 문제가 되는 위기는 외부적 위기도 문제이겠지만 그 보다는 제 스스로 만들어낸 각종 내부적 위기 혹은 “제조된 위기”(manufactured crisis)<sup>13)</sup>의 증후군일 것이다. 한국행정학계에서 제조된 위기의 연원은 적어도 두 가지 측면을 논의로 하고는 파악하기 힘들다. 그 하나는 학계와 정부권력 간의 비대칭적 공생관계에서 생긴 것이고 다른 하나는 학계내부의 비민주적 관행이 고착화되어 생성된 “편견의 동원” 현상이다. 학계와 정부 간의 관계는 이미 언급하였으니 후자의 문제만 지적하자. 어느 조직이나 가치체계의 형성에 편견은 없을 수 없고 또한 일종의 순기능도 한다. 따지고 보면 세계화의 관점에서 볼 때 애국심이라는 것도 세계시민의식을 가로막는 편견일 수도 있다. 정작 편견이 문제가 되는 것은 이러한 편견이 의도적으로 혹은 암묵적으로 동원되어 그 동원된 편견이 또 다른 편견을 확대 재

생산할 때이다. 우리네 실정에 있어 편견의 동원 메커니즘은 두 말할 나위 없이 국내적으로 혹은 이의 연장선상에서 (유학을 통한) 국외적으로 오랫동안 강고하게 구축된 학문적 권력관계의 거미줄이다. 편견이 동원되어 고착화되고 세력화되어 비판의 목소리에 귀 기울이지 않으면 편견은 이성이나 대화가 아닌 힘의 대결로만 깨뜨릴 수 있는 근본주의 혹은 원리주의가 된다. 이것이 내부적으로 제조된 위기의 본질이다. 판도라의 상자에 손을 얹고 열리는 이 순간 글을 마감한다. 판도라의 상자가 존재하고 이러한 존재에 대한 인식의 공유가 행정학 위기 극복의 한 열쇠가 될 수 있음을 지적한 것만으로도 반주변부 오솔길로부터의 산책이 어찌 충만하지 못하다 할 것인가?

## ■ 주

- 1) 이 표현은 제국주의 시대 유럽 대륙의 외교적 분쟁에 개입하지 않고 중립을 지켰던 영국 외교정책을 상징적으로 은유 하는 것이다. 이 은유를 사용하기에 한 가지 마음에 걸리는 것은 영국의 경우 강력한 국력을 바탕으로 제국주의 열강의 균형자(*balancer*) 역할을 하였으나 나의 경우 결코 그러한 위치에 있지는 못하다는 사실이다.
- 2) 나의 지인(知人) 중에는 골프를 치는 사람이 많이 있다. 나는 평생 골프를 친 적이 없고 앞으로도 그럴 의향이 별로 없다. 나는 우리 실정에 있어 골프라는 운동은 여러 이유로 어울리지 않는다고 생각하여 강력하게 반대하는 의사를 표하는 사람들 중의 하나이다. 그러나 나는 한번도 나의 지인들이 골프를 친다고 하여 그를 개인적으로 비판한 적이 없다. 논리의 앞과 뒤가 제대로 아귀가 맞지 않는다고 스스로 몇 번이나 생각하면서도 골프로 인하여 친구를 잃는 “혁명적” 변화를 원치 않는다면 이 또한 화이부동의 논리 아닌 논리로 정당화될 수도 있을 것이라고 자답하였다.
- 3) 죄목(罪目)의 나열이 짧지 아니하고 죄질(罪質)의 경중이 결코 무시하기 힘든 무게로 다가오는 준열한 꾸짖음이다. 정승건의 비판에 조목조목 답하기에 앞서 그의 지적이 가지는 적실성(適實性)의 무게는 결코 가볍지 않음을 인식하는 것이 필요한 현시점이다. 특히 한국의 행정학이 그간 사회과학계를 풍미한 거대담론들(예를 들면, 사회구성체 논쟁, 국가론, 시민사회 논쟁)의 논의에서 비껴나 있었던 연유를 지적한 정승건의 견해(2000: 18)는 ‘왜 후배 행정학도들이 선배 행정학도들로부터 여타 사회과학에 대한 열등의식을 물려받았는가’라는 질문을 던진 조성한(2001: 15)에게 시사하는 바가 적지 아니할 것이다. 이러한 논의는 이 글의 후반부에 결론에 대신하여 전개될 것이다.
- 4) 리그스의 경우 프리즘적 시각이 있어서 그런지 그의 초기 저작을 들여다보면 20세기 판 라틴어식 영어 조어(造語)의 극치를 감상하게 되는 분류법을 접하게 된다.
- 5) 딱 한 번 행정자치부로부터 누구누구를 통하여 용역을 의뢰 받은 적이 있다. 중앙-지방관계 전반에

관하여(특히 중앙의 지방에 대한 지도 감독의 제도적 방법에 대하여) 소위 이야기하는 선진국의 경우 몇 개국을 지정하여 비교 연구를 해 달라는 부탁이었다. 자의반 타의반으로 수락하여 분석들을 세우고 연구진을 구성하여 연구들에 맞추어 연구를 진행하였으나 행정자치부의 요구사항은 너무나도 쉽고 또한 너무나도 어려운 주문이었다. 복잡한 이론은 빼고 그냥 제도만 적어 달라는 얘기였다. 대체로 발주자의 요구에 맞추었지만 나는 그 후로 한 번도 행정자치부의 용역과제를 수행하지 않았다. 물론 부탁도 들어오지 않았지만 말이다.

- 6) 나는 한국에서 행정학 교육을 받아본 적이 없이 유학을 가서 행정학 과목을 처음으로 수강하였는데 사회보장제도를 중심으로 하는 복지정책을 비교론적인 측면에서 조감한 비교공공정책론(*comparative public policy*)을 가장 재미있게 수강한 기억이 난다. 지금 생각하니 카첸스타인(Katzenstein)이라는 연구자가 저술한 교재가 바로 신제도주의적 접근을 비교론적인 관점에서 분석한 글이었다. 그런데 유학을 마친 뒤 귀국하여 한 두 학기 시간강사로 공공정책론을 가르친 적이 있는데 한국 교과서의 내용이 내가 강의교과(TA)로 일하며 가르쳤던 미국정부론(*American Government*)의 내용과 크게 틀린 바가 없어 가르치는 데 별 어려움을 느끼지 않았다. 오히려 비교공공정책론(*comparative public policy*)을 수강할 때 유럽의 여러 나라 정치 시스템과 가치체계 등을 이해하는 데 더 어려움을 느꼈다. “무식하면 용감할 수 있다”는 우스갯소리가 맞는 것인지 아니면 한국의 공공정책론 교재가 너무나 미국화되어서 그런지 쉬운 판단은 아니다. 다만 내가 수강한 비교공공정책론(*comparative public policy*)을 주는 교훈은 신제도주의적 접근 중에서도 역사적 접근의 중요성을 일깨우는 자명하다.
- 7) 실제로는 무색무취가 아니라 유색유취(有色有臭)라는 표현이 어울릴 것이다. 다만 미국으로 대표되는 서구의 색과 내용이 너무나 보편화되어 이를 차별화하는 시각과 후각이 퇴화되었을 뿐이다.
- 8) 물론 이러한 언명이 정치/행정 이분법으로 쉽사리 치환될 수는 없다. 익히 알려져 있다시피 월슨의 이러한 접근은 당시의 개혁운동(*Reform Movement*)에 대한 논리적 근거를 대기 위한 데서 출발한 지극히 정치적 계산의 산물임을 간과할 수는 없을 것이다.
- 9) 이 멘트는 정부가 행한 언론 탈세 수사과정에서 《조선일보》가 대항 캐치프라이즈로 내건 것이지만 이 글의 흐름으로 보건대 결코 특정 신문의 주장을 옹호하는 것은 아님을 분명히 한다.
- 10) 유학에서 돌아온 지 얼마 안 되어 행정학회 월례발표 때 “공간”의 정치경제학적 함의가 도시행정을 연구하는데 어떻게 연계될 수 있는가를 주제로 발표한 적이 있다. 얼마 뒤 날아온 학회 뉴스레터에 실린 내 발표문의 찬평을 곁들인 요약과 보고 황당하기 그지없었다. 학문적 영역구분에 대한 편협함에 나와 학회의 불가근 불가원 관계는 시작되었다.
- 11) 그 단적인 예가 도시화이다. 1960년 30%의 도시화율이 30년 후인 1990년 80%를 훨씬 넘어섰다. 세계 어느 나라에서도 찾기 힘든 예이다. 그에 수반되는 정치, 사회, 경제적 변화의 속도와 폭은 불문가지의 사실이다.
- 12) 여러 연구자들이 행정학 위기 극복방안의 하나로 제안하는 행정학의 “공격적 영역확대”(예를 들면 조성한, 2001: 15)와 통합학문적 접근의 필요성과 같은 문제는 거대담론의 행정학적 천착을 통하여 자연스레 이루어질 문제이지 인접 학문분야와의 학문적 제국주의 쟁투를 통한 학문적 영토획득의 문제가 아니다. 보다 넓은 사회현상을 행정학적으로 아우르는 언술(言術)과 담론이 형성되면 영역의 확대는 이루어지지 않을 수 없다.
- 13) 이 개념은 기든스(Giddens, 2000)의 저서에서 차용한 것이다. 세계화가 유발시킨 리스크(*risk*)의

개념을 설명하면서 기든스는 인간 활동의 결과로 나타난 각종 위기현상(예를 들면 지구온난화, 유전자 변형식물의 문제, 광우병 문제 등)을 주어진 리스크가 아니라 제조된 리스크(*manufactured risk*)라는 개념을 사용하여 설명하고 있다.

■ 참고 문헌

김종술. 2000. "행정학에 관한 사상사적 수상: 행정학의 다초점화." 《KAPA@Forum》 9: 19~25.

김준한. 2000. "행정학의 위기: 다면적 현상." 《KAPA@Forum》 90: 10~13.

김중환. 2001. "21세기 행정학의 도전과 대응." 《KAPA@Forum》 94: 27~31.

나나미, 시오노. 1992~2000. 《로마인 이야기》. 1권~9권. 서울: 한길사.

성경ભ. 2001. "한국사회와 행정: 사회학의 시각과 기대." 《KAPA@Forum》 94: 32~35.

안종범. 2001. "행정학과 경제학의 연계." 《KAPA@Forum》 94: 35~38.

이대회. 2001. "행정사 연구의 현주소." 《KAPA@Forum》 95: 25~26.

이명화. 2000. "행정학의 세계화와 현실화." 《KAPA@Forum》 91: 17~18.

이문영. 1996. 《논어 맹자와 행정학》. 서울: 나남.

정구현. 2001. "한국행정학에 거는 기대." 《KAPA@Forum》 95: 14~16.

정승건. 2000. "신자유주의에 투항한 '행정학 위기론'의 위기." 《KAPA@Forum》 90: 15~18.

정용덕 외. 1999. 《신제도주의 연구》. 서울: 대영문화사.

정정길. 2000. "행정학의 위기." 《KAPA@Forum》 91: 6~9.

조성한. 2001. "21세기 한국행정학의 역할과 위기극복." 《KAPA @Forum》 94: 14~16.

하연섭. 2000. "학부제와 행정학 교육의 위기." 《KAPA@Forum》 91: 14~17.

Almond, G. & Verba, S. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Giddens, A. 2000. *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. 박찬욱(역). 2000. 《질주하는 세계》. 서울: 생각의 나무.

Gottman, Jean. ed. 1980. *Center and Periphery: Spatial Variation in Politics*. Beverley Hills: Sage Publication.

Katzenstein, P. ed. 1984. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: Univ. of Wisconsin Press.

Moore, Jr. B. 1966. *Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon Press.

Polanyi, Karl. 1957. *Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Rinehart & Winston.

Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 12.



#### 4. A little Thoughts on the Crisis of Public Administration : Speculation from the Semi-Periphery

Myung-Goo Kang

In a form of academic essay, this paper aims to speculate on the causes of and possible solutions to the so-called “crisis” of public administration in Korea. From the vantage point of semi-peripheral position in the academic circle of public administration in Korea, the author, first, broadly gathers and evaluates the opinions put forward by administrators and scholars in the field of public administration as well as the adjacent fields of social sciences such as economics, sociology and political science. In general, while scholars in the field of public administration heavily emphasize “academic industrial” aspects of the crisis, the field administrators and social scientists in other fields point out the lack of practical provision on the one hand, and the instrumental characteristics of the field on the other. According to the author’s opinion, in solving the crisis problem, at least three points deserve more attention. First, in order to escape from the dependent situation of the field on the American academic tradition, the field needs to pay more attention to the use of comparative historical approach. Second, the field needs to voice up its socially “critical” judgement. Third, the field needs to have broader academic communication channels with grandiose discourses of the days. Finally, all of these possible solutions should start from the renewal of the Korean Association of Public Administration itself and the eradication of the various kinds of

premodern human relationships which have formed and strengthened through the days of developmental administration.

## **5. Managerialism as a Guiding Logic for Government Reforms :**

*Its Contributions and Limits*

Se-Jeong Park

This study talks about the managerialism as a guiding logic for administrative reforms. Managerialism has been a subject in controversy in the field of public administration. Advocates propose that it will contribute to making government more efficient and customer-oriented. On the contrary, critics argue that managerialism can't serve as a guiding logic for government reforms. In this connection, they point out the fallacies of managerialism. This paper examines the two contrasting views and proposes implications for future government reforms.

## **6. On Understanding Organizational Culture and its Debates at the Empirical Level**

Sung-Wook Choi

This study aims at exploring the various approaches and research themes in relation to organizational culture in the field of public administration. For this purpose, first, several theoretical typologies are reviewed which summarize the various differences