

한국 행정학의 연구 영역에 관한 고찰: 미국 행정학과와의 비교를 중심으로* **

최흥석***

이 논문의 목적은 한국 행정학과 미국 행정학의 연구 범주에 대한 비교를 통해 '학문적 특수성'의 구현이란 측면에서 한국 행정학이 이룬 진전을 분석하는 것이다. 이를 위해 첫째, 한국 행정의 특질을 제시하고 이러한 특질이 행정학 연구의제 설정에 지니는 함의를 분석하였다. 둘째, 발전된 혹은 토착화된 한국 행정학이 무엇을 연구하고 있을지에 대한 가설을 설정하고 검증하였다. 이러한 가설은 한국 행정학과 미국 행정학의 연구범주를 대비시키는 방식으로 제시하였다. 그리고 셋째, 한국 행정학과 미국 행정학의 연구범주가 왜 상이한 지를 분석하고, 한국 행정학의 발전을 위해 이 분석결과가 지니는 함의를 제시하였다. 보다 구체적으로 이 연구는 한국행정학보와 미국행정학보에 나타난 행정학 연구의 수직적, 수평적, 그리고 가치적 범주를 시각(perspective)과 대상(object)라는 지식사회학적 관점에서 분석하였다. 한국의 행정학은 연구주제의 수평적 범주와 가치적 범주에 있어 미국의 행정학과 적지 않게 다르다. 그리고 수직적 범주의 측면에 있어서도 한국의 행정학은 행정의 전략적 및 제도적 수준에 대한 연구를 소홀히 하고 상대적으로 운영 수준에 대한 연구에 집중하는 경향이 있다. 특히 한국의 행정학은 미국의 행정학에 비해 중간관리층을 대상으로 한 연구의 비중이 작다.

주제어: 행정학, 연구의제, 지식사회학

* 이 연구는 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행되었음.

** 자료 수집에 도움을 준 고려대 행정학과 박사과정 이철주 군과 석사과정 박종수 군에게 감사드린다.

*** Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 도시행정, 지방행정, 행정혁신, 기술 및 지역개발 등이다(hschoi@korea.ac.kr).

I. 서론

한국과 미국의 행정은 상당히 다르다. 국가사회에서 행정부가 수행하는 기능이 적지 않게 다르고, 입법부 및 사법부와와의 관계에 있어서도 미국과 한국의 행정은 상이하다. 행정과 국민 그리고 시민사회 사이의 관계도 다분히 다르며, 조직문화의 측면에서도 많은 차이가 있다. 한국과 미국의 행정학도 사뭇 다르다. 우선 그의 출발에 있어 미국의 행정학은 행정과 정치를 차별화하려는 노력에서부터 비롯되었다. 즉 미국 진보운동(progressive movement)에 공감하던 윌슨은 행정이 사업적(businesslike)이어야 한다고 주장함으로써 정치에 대한 행정의 독립을 선언했고, 이러한 내용을 담은 그의 논문을 행정학의 시작으로 간주하는 것이 대체적인 시각이다.

반면에 한국의 행정학은 주로 미국에서 도입된 것이었고 정치와의 차별화를 위한 의식적 노력과는 별로 관련이 없다. 행정학은 그의 존재 방식에 있어서도 미국과 한국이 다르다. 한국의 행정학은 대부분의 대학에 학부와 대학원을 형성하여 존재한다.¹⁾ 반면에 미국의 행정학은 대체로 학부에서는 학과를 형성하고 있지 않고, 대학원에 있어서도 상당히 많은 경우 정치학 교과과정의 일부로 존재한다. 미국 NASPAA(National Association of Schools of Public Affairs and Administration)에 회원으로 등록된 행정학 프로그램의 숫자가 253개인데, 미국에 존재하는 대학이 3000개를 넘어선다는 점을 고려할 때 행정학과 대학원의 존재가 대단히 광범한 현상이라고는 보기 어렵다.

결국 한국과 미국의 행정학은 그의 시작과 존재 방식이 사뭇 다르다. 그리고 그들이 연구하는 대상-즉, 현실 행정-의 특성이 다분히 다르다. 그렇다면 한국의 행정학과 미국의 행정학은 과연 얼마나 서로 다른 모습으로 발전해왔을까?

이종범(1979)은 문화이식의 유형에 기초하여 학문의 발전단계를 단순모방기, 적응모방기, 창조태동기, 그리고 학문성숙기의 4단계로 구분하였다. 그에 따르면, 단순모방기에는 사회문화적 여건이나 기본 가정을 이해함이 없이 외국의 이론을 그대로 소개하고, 적응모방기에는 외국이론을 자신들의 현실에 대해 검증하고 조

1) 한국행정학회의 전국대학 행정학과 2007년 주소록에 따르면 한국의 4년제 대학에는 모두 147개의 행정학과가 설치되어 있다.

정하게 되며, 창조태동기에는 자신들이 당면하고 있는 중요한 문제의 해결을 위해 노력하는 가운데 창조적 이론의 개발을 시작한다는 것이다. 그리고 학문성숙기에 이르게 되면 창조태동기에서 학문의 특수성을 강조하는 것과는 다르게, 보편성을 강조하고 개발한 특수이론을 외국에 소개하고 비교연구를 수행하면서 이론의 일반화를 시도하게 된다는 것이다.

이종범(1979)에 따르면 70년대 말의 한국행정학은 단순모방기에서 적응모방기로 이전하는 단계에 있었다. 그렇다면 과연 약 30년이 지난 오늘날의 한국행정학은 과거에 비해 얼마나 달라졌을까?

한국의 행정학이 얼마나 훌륭하게 발전해왔는지는 크게 두 가지 방법으로 평가할 수 있을 것이다. 즉, 첫째로 동일한 연구주제 영역에 있어 한국의 행정학이 외국의 행정학보다 학술적으로 얼마나 많이 기여하고 있는지를 살펴봄으로써 평가를 할 수 있을 것이다. 그리고 둘째로는 한국의 행정학이 그의 연구주제 선정 등에 있어 외국의 행정학에 비해 얼마나 특수한지를 살펴봄으로써 평가할 수 있다. 특히, 학문적 특수성의 정도를 고찰해봄으로써 한국의 행정학이 과연 얼마나 모방의 시기를 벗어나서 창조²⁾의 시기에 접어들었나를 가늠해볼 수 있을 것이다.

이 논문의 목적은 한국 행정학과 미국 행정학의 연구 범주를 비교함으로써 ‘학문적 특수성’의 차원에서 한국 행정학이 이론 진전의 정도를 분석하는 것이다. 이를 위해 첫째, 한국 행정의 특질을 분석하여 한국의 행정학이 무슨 측면에서 얼마나 특수할 수 있는지를 규명한다. 둘째, 한국 행정학과 미국 행정학의 연구범주를 다각도로 비교한다. 그리고 셋째, 한국 행정학과 미국 행정학의 연구범주가 왜 상이한지-혹은 유사한지를 분석하고, 한국 행정학의 발전을 위해 이 분석결과가 지니는 함의를 제시한다.

2) 이종범(1979)의 유형론에 따르면 “창조태동기”이다.

II. 한국 행정체제의 특징 그리고 한국 행정학에의 함의

1. 행정체제의 특징, 시대상황, 그리고 행정학 - 미국의 경우

사회과학의 의제설정을 가치중립적이라고 보기는 어렵다. 사회과학의 의제는 대체로 당대의 사회적 요청에 의해 크게 영향을 받는다 (Diesing, 1982). 경제학 등 순수 사회과학 영역의 의제설정도 사회적 영향을 피하기 어려운데, 응용 학문인 행정학의 의제 설정은 더욱 더 당시의 사회적 요청을 반영하게 된다.

사실 미국에 있어 행정학은 그의 태동부터가 다분히 당대의 사회적 요청을 반영한 것이었다. 31세의 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson)이 1887년에 발표한 “행정의 연구(The Study of Administration)”은 행정학의 효시라고 간주된다. 윌슨의 연구가 행정학의 효시라고 하는 주된 이유는 정치와 구분될 수 있는 영역으로 행정을 파악하고 이에 대한 체계적 연구의 필요성을 제기했기 때문이다. (Waldo, 1980). 진보 개혁주의자(progressive reformist) 윌슨이 “행정은 정치의 영역밖에 존재하고, 행정적 문제란 정치적 문제가 아니다.”(Wilson, 1887)라고 주장하던 19세기말은 산업화에 따른 사회적 복잡성이 급격히 증가하고 이에 대한 합리적 관리의 필요성이 커지던 시기였다.

이러한 변혁의 시기에 윌슨이 제시한 정치행정이원론은 사실적 판단에 따른 언명이라기보다는 그의 신념을 반영한 것이라고 봄이 오히려 타당하다. 사실 “행정의 연구”에서 윌슨이 실제로 정치와 행정의 분리가 가능하다고 보았는지에 대해서는 논란의 여지가 크다(Waldo, 1980; Stillman, 1973). 이점과 관련하여 보즈만(Bozeman)은 정치행정이원의 타당성과 가능성에 대한 윌슨의 입장은 명확하지 않고, 다만 분명한 것은 윌슨이 당시 개혁주의자들의 주장-즉, 좋은 정부에 대한 논의(polemic), 강한 집행부, 그리고 합리적이고 능률적인 관료제-을 대변하고 있었다고 주장한다 (Bozeman, 1979). 그리고 윌슨과 더불어 대표적인 정치행정이원론자로 여겨지는 굤노우(Goodnow)와 윌로우비(Willoughby)의 경우에도 정치와 행정 이 비록 개념적으로는 구분될 수 있지만, 현실에 있어서 쉽게 분리될 수 있다고 보지는 않았다(Waldo, 1980).

행정학은 이후 과학적 관리법의 등장과 함께 소위 정통행정학의 시대를 맞으면

서 크게 활성화되었는데, 정통행정학의 핵심에는 무엇보다도 경제적 가치-즉, 능률성, 효과성, 경제성-를 중시하는 관리주의적 이념이 있다 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002; Waldo, 1948). 그리고 이러한 관리주의적 이념은 행정학 발전의 내적 논리에 기초하여 형성된 것이라기보다는 다분히 미국 정치행정체제의 특성과 당대의 사회적 요청을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

미국의 행정학은 정통행정학 이후에도 당대의 시대적 요청을 적절히 반영하면서 발전해나간다. 예를 들어, 제2차 세계대전 이후 제3세계에의 간여가 많아지던 1950-60년대의 발전행정학, 월남전 패전과 더불어 1970년대에 나타난 신행정학, 사회문제가 심각해지고 사회프로그램이 급격히 확대되던 1970년대에 대두된 정책학, 그리고 신자유주의의 대두, 포드주의의 퇴조, 스펀터적 경쟁의 대두 등으로 특징지어지는 1990년대에 나타난 신공공관리가 그러하다.

2. 행정체제의 특징, 시대상황, 그리고 행정학 - 한국의 경우

미국의 행정학이 위에서 서술한 바와 같이 미국 행정체제의 특성과 당대의 사회적 요청에 반응하면서 발전해왔다면, 한국의 행정학을 구속하는 한국 행정체제의 특성과 사회적 요청은 무엇일까? 만일 한국의 행정학이 한국 행정체제의 특질과 사회적 요청에 의해 충분히 구속되고 있다면, 이는 한국의 행정학이 그의 발전 과정에 있어 모방의 시기를 벗어나 학문적 특수성을 보유하고 스스로의 이론을 창출하는 시기로 진전하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

한국 행정의 핵심적 특징으로 박동서(1992)는 여전히 국가와 권력자 위주로 작동하는 비민주성과 민주적 통제의 취약성을 지적하고 있다. 한국 행정의 특이성 분석에 기초한 ‘한국적 행정이론’의 성립 가능성을 논의하고 있는 백완기(1987)는 한국 행정의 특성으로 봉사보다는 권력, 법의 지배보다는 인간 지배, 구조화된 부패, 세련된 관료제의 유산, 강한 지방색과 파벌성, 그리고 감정적이고 의존적인 행정인을 지목하였다. 그리고 유사한 맥락에서 안병영(1979)은 “한국 행정문화에 잔존하고 있는 전통문화요인,” “구조적 특성으로서의 집권화현상과 이와 연관된 비민주적 속성,” 그리고 “한국행정체제의 새로운 정책과제로서 배분문제”를 한국 행정의 고유한 문제로 들었다.

사실 미국 등 외국의 행정과 대비되는 한국 행정의 특질은 무수히 많을 수 있다. 그럼에도 불구하고 여기서는 한국의 행정학 연구에 많은 영향을 주었어야 할 한국 행정의 핵심적인 특질로 ‘국정에 있어서의 행정주도 현상’을 상정하고자 한다.

행정의 국정주도 현상이 비단 한국에 국한된 현상은 아니다. 그러나 한국에 있어서의 행정은 산업발전에 따른 공적 규제 기능을 적극 수행하는 데에서 더 나아가 스스로 각종 사업을 주도하고 국가의 발전을 도모하는 데에까지 이르렀다.³⁾ 한국 정부에서는 입법부, 사법부, 그리고 행정부의 3부 중에서 행정부가 가장 많은 권한을 가지고 정책결정과 집행을 주도하고 있고, 입법부와 사법부에 의한 외부 통제가 취약하다. 이러한 까닭에 정책결정과정에서의 견제와 균형도 3부 사이보다는 다분히 행정부 내의 부처들 사이에서 이루어지는 경향이 있다.

한국의 행정국가는 사실 오랜 역사를 두고 배태되어 왔는데, 조선조시대에는 삼권분립이 존재하지 않았고, 일제 때는 입헌군주제에 따른 권력분립이 있었지만 한국의 정부가 없는 상황에서 권력분립이란 우리에게 큰 의미를 주는 개념이 아니었다. 그리고 권력분립의 개념은 해방 후에 비로소 민주주의에의 세계적 조류, 점령군으로서 미국의 영향, 그리고 소수 독립운동가의 이상에 따라 한국에 자리를 잡게 되었다(박동서, 1992).

레드포드(Redford)는 행정국가의 제도적 특성으로 구조적 전문화, 전략적 직위(strategic position)의 존재, 그리고 전략적 직위에 있는 사람들 간의 상호작용을 든다. 즉, 행정국가에서는 첫째, 사회의 지속적인 일들이 목적, 과정, 고객, 지역 등을 기초로 구성되는 기능별 행정조직들에 위임되고, 정책결정권한이 위임된 가운데 사회의 다양한 이해를 보호하기 위해서 행정국가내의 견제와 균형(check and balance), 국민이 선출한 의원과 선출직 공무원에 의한 오버헤드 민주주의(overhead democracy), 국민과 이해집단에 의한 직접적 접근(direct access) 등의 방법이 사용된다는 것이다. 둘째, 정책결정은 전문화된 행정조직의 전략적 직위에 있는 소수에 의해 집중적으로 이루어진다는 것이다. 그리고 셋째, 정책결정은 전략적 직위에 있는 사람들 간의 상호작용을 통해 이루어지는데, 정책결정에의 영향력을 분산시키는 개인간 혹은 조직간 상호작용의 존재가 정책결정 권한의 집중 현상을 ‘참을

3) 국가가 지닌 자율성과 발전지향적 개입에 착안하여 적지 않은 저자들이 한국을 발전국가로 규정한다(박은홍, 1999; Migdal, 1988).

만하게'한다는 것이다 (Redford, 1969).

또한 레드포드는 행정국가와 민주주의가 서로 대치되는 개념은 아니라고 주장한다. 민주주의란 컨센서스의 집행, 다수결에 의한 결정, 그리고 다양한 이해를 정책에 반영함으로써 시행될 수 있는데, 컨센서스와 다수결이 효과적이 아닌 상황에서, 민주적 도덕성은 정책이 만들어지고, 집행되는 장소(forums)에 각각의 이해가 접근하고 작용하는 과정을 통해서 이루어질 수 있다는 것이다. 그리고 민주적 정책결정이란 때때로 컨센서스와 다수결의 방식을 뛰어넘어 여러 이해의 절충에 의해 오히려 더욱 잘 구현될 수 있다는 것이다. 게다가 이해관계 주장의 균형(balancing)과 조절(mediating)을 정책이 만들어질 때, 사회의 긴장이 줄어들고 정책의 안정성도 유지될 수 있다는 것이다.

80년대 후반 이래 약 20년간 급격한 민주화와 다원화의 길을 걸어온 한국에 있어 국정의 행정주도가 과거 권위주의 체제 시대에 비해 크게 약화된 것은 사실이다. 행정부에 대한 입법부와 사법부의 상대적 위상이 크게 강화되었고, 행정에 대한 시민사회의 위상도 크게 제고되었다. 특히 행정부와 공기업 등 준정부 기관이 주도하던 일부 정책영역에 정책네트워크가 생성되어 정책결정과정에서 다원화되기도 하였다(최홍석·홍성만, 2004). 그러나 이러한 변화에도 불구하고 한국에서 행정이 국정을 주도하는 현상이 크게 가신 것은 아니다. 게다가 행정 조직과 의회 소위원회, 그리고 관련 이익단체들로 구성된 '철의 삼각'이 잘 발달된 미국과 비교할 때, 한국에 있어서 행정주도 현상이 상대적으로 강하다는 점을 부인하기 어렵다.

3. 한국 행정체제의 특징이 행정학 연구에 지니는 함의

한국 행정의 최대 특징인 '행정 주도'가 한국 행정학에 지니는 함의는 무엇일까? 즉, 만일 한국의 행정학이 한국 행정의 특수성을 적절히 반영하고 있다고 가정할 때, 한국 행정학은 무슨 시각에서 무엇을 연구하고 있어야 할까?

디싱(Dising)은 입각점(standpoint), 시각(perspective), 주체(subject), 그리고 대상(object)의 개념을 활용하여 고전경제학, 케인지안 경제학, 체제이론, 네오맑시즘, 비판이론 등 사회과학 각 접근방식의 저변에 존재하는 이념과 과학성을 분석한

바 있다 (Diesing, 1982; Mannheim, 1936). 여기서 입각점이란 과학자가 스스로를 일체화하고 있는 사회의 위치(location: 예를 들어, 전문적 자문가, 근로자 등)를 말한다. 주체란 분석을 하는 ‘당사자’ 혹은 ‘우리(we)’를 의미하고, 대상이란 분석을 하고자 하는 물체 혹은 체제를 뜻한다. 그리고 시각이란 대상을 보는 방식 혹은 각도를 의미한다. 디싱에 따르면, 예를 들어 러시아를 연구하는 미국의 국제정치학자들은 미국정부-특히, 대통령과 국무성-를 주체로 삼고(즉, 미국정부의 편에서) 러시아를 대상으로 하여 연구를 한다는 것이다. 그리고 같은 맥락에서 고전경제학에서는 스스로를 개인 혹은 소규모 사업가와 일체화(idetification)하고 있는 사회과학자가 개인 혹은 소규모 사업가의 입장에서 시장을 바라보고 있고, 케인지안 경제학에서는 전문적 자문가와 일체화하고 있는 사회과학자가 정부-특히 재무부-의 입장에서 국가경제를 대상으로 하고 있으며, 네오맑시즘에서는 정부공무원이나 근로자로 일체화하고 있는 사회과학자가 그들의 입장에서 자본주의 세계체제를 분석 대상으로 하고 있다는 것이다.

이 논문의 목적은 한국 행정학과 미국 행정학의 연구 범주를 비교분석하는 것이다. 응용사회과학인 행정학에는 다수의 사회과학적 접근법이 공존한다. 따라서 한국 행정학과 미국 행정학을 비교함에 있어 민족중심주의(ethnocentricity)를 확인하는 것 이외에, 디싱이 제안한 입각점과 주체의 개념을 활용하기는 어렵다. 다만 그가 제안한 시각과 대상의 개념은 행정학의 국가 간 비교분석에도 유용하게 활용될 수 있을 것이라고 판단된다.

이상에서의 논의를 바탕으로 이 논문에서는 현재의 한국 행정학이 한국 행정의 특수성을 반영한 것이라면 다음과 같은 특성을 지녀야 할 것이라고 본다.

명제 1: 한국 행정학이 한국 행정의 특수성을 반영하고 있다면, 한국의 행정학은 미국의 행정학에 비해 능률성, 효과성, 경제성 등의 관리적 가치보다는 대표성, 반응성, 책임성 등의 정치적 가치에 보다 초점을 두고 있을 것이다.

왈도는 “현실 세계의 행정과 행정학 연구에 있어 정치와 행정 관계만큼이나 중요한 것은 없다”라고 주장한 바 있다 (Waldo, 1980: 65). 초기의 월슨 행정학과 정통 행정학이 주장했던 정치행정이원론의 기술적 타당성은 애플비(Applybe)의 저술 이래 크게 약화되었다 (Appleby, 1945). 그럼에도 불구하고 정치행정이원론이 현실

의 행정과 행정학에서 지니는 의미는 여전히 크다. 이와 관련하여 왈도는 첫째, 비록 제2차 세계대전 이전까지 많은 행정학자가 정치와 행정이 명확하게 구분될 수 있다고 주장하였지만 그들이 현실에 있어 정치와 행정이 혼재되어 존재한다는 것을 모르지는 않았고, 둘째, 사실상 우리는 정치행정이원론에 의거한 정치개혁과 행정발전의 수혜자로서, 정치행정이원론은 당시의 시대적 맥락에 비추어 이해되어야만 하며, 셋째, 정치행정이원론은 논리적으로 그리고 심리적으로 다분히 타당한 구분을 내포하여, 현실 행정과 학술 연구에 있어 오늘날에도 유용하고, 그리고 넷째, 우리는 정치와 행정의 이원적 개념화를 대신할만한 새로운 개념을 아직도 만들어내지 못하고 있다고 주장한다 (Waldo, 1980).

정치행정이원론은 한국의 행정과 행정학에도 여전히 적실한 개념이다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 한국의 정책과정에서 행정이 차지하는 비중은 미국의 경우보다 상대적으로 훨씬 크다. 그리고 입법부와 사법부보다는 행정부가 정책결정을 주도하고 있는 상황에서 정치행정이원론의 서술적 및 규범적 타당성은 약화된다. 즉, 정치행정이원론은 행정이 정책결정을 주도하고 있는 한국의 현실을 기술하기에 덜 적절하다. 그리고 행정이 정책결정을 주도하는 한국의 특수성을 충분히 고려하지 않은 채 만들어진 처방적 논의도 타당성을 인정받기 어려울 것이다. 행정이 정책결정을 주도한다고 함이란 행정이 정치의 영역에 크게 침투해있다는 의미이다. 이러한 상황에서 행정학이 그의 서술적 타당성과 규범적 정당성을 제고하기 위해 관리적 가치보다 정치적 가치의 시각에서 행정을 연구하는 것은 자연스럽고 지당한 일이다.

명제 2: 한국 행정학이 한국 행정의 특수성을 반영하고 있다면, 한국의 행정학은 미국의 행정학과 비교하여 내부관리보다는 외부관리에 보다 초점을 맞추고 있을 것이다.

여기서 내부관리란 행정부 내부의 조직관리, 인사관리, 재무관리 등을 의미한다. 그리고 외부관리라고 함이란 행정부가 보다 정치적인 존재로서 입법부, 사법부, 지방정부, 국민과 시민사회, 국제기구 등과 상호적 관계를 유지하고 발전시키려는 행위를 의미한다. 행정국가의 특성이 강한 한국에 있어 행정부는, 미국의 행정부에 비해, 외부로부터의 조정과 통제를 받아들여 스스로를 합리화하는 존재라기보다는, 오히려 외부로부터 의견을 수렴하여 정책을 결정하고 더 나아가 외부

환경의 변화를 유도하려는 존재일 것이다. 따라서 한국의 행정부는 미국에 비해 내부관리보다 외부관리에 상대적으로 많은 관심을 기울일 것이다. 그리고 한국의 행정을 연구하는 한국 행정학이 미국 행정학에 비해 상대적으로 외부관리 이슈를 많이 다루는 것은 정상적인 현상일 것이다.

명제 3: 한국 행정학이 한국 행정의 특수성을 반영하고 있다면, 한국의 행정학은 미국의 행정학에 비해 고위직 공무원의 행태연구에 보다 많은 초점을 맞추고 있을 것이다.

국정 주도력이 한국의 행정부는 미국의 행정부보다 정책결정에의 간여 정도가 높다. 이는 곧 한국의 고위직 공무원이 미국의 고위직 공무원보다 정책결정에의 간여 정도가 높음을 의미한다. 따라서 한국의 고위직 공무원은 미국의 고위직 공무원에 비해 보다 학술적 연구가치가 높고, 또한 규범적으로도 더욱 의미가 큰 행정학 연구의 대상이다.

한국에 있어 고위직 공무원이 미국의 경우에 비해 보다 중요한 연구대상이 된다고 해서, 한국의 중간관리직 및 하급직 공무원에 대한 연구가 덜 중요하다는 것은 아니다. 마찬가지로 미국에 있어 고위직 공무원에 대한 연구가 덜 중요하다는 주장도 타당하지 않다. 다만 미국의 경우에는 행정국가의 특성이 한국보다 적고, 정치행정이원적 특성과 행정에 있어서의 관리주의적 특성이 강하기 때문에, 미국의 행정학이 한국의 행정학에 비해 중간관리층에 대한 연구에 보다 초점을 맞추고 있을 가능성은 높다.

Ⅲ. 한국 행정학의 연구범주 분석

이 연구에서는 한국 행정학과 미국 행정학의 연구범주를 비교하기 위해 양국의 행정학계를 대표하는 학술지인 한국행정학보와 PAR(Public Administration Review)의 게재논문을 분석하였다. 한국행정학보의 경우에는 1999년부터 2007년에 걸쳐 게재된 679편의 논문을 검토하였고, PAR의 경우에는 2000년부터 2007년까지 게재된 309편의 논문을 분석하였다.

다음의 <표 1>은 한국행정학보와 PAR의 논문들을 수직적 범주에 따라 분류한다. <표 1>에서 전략적/제도적(strategic/institutional) 수준이란 중앙정부 혹은 지방정부에 있어 전체 조직적 사안에 대해 결정을 내릴 수 있는 계서적 수준을 의미한다. 이 수준에 해당하는 직위는 대체로 선출직 공무원과 정치적 임명직 공무원이 담당한다.⁴⁾ 중간관리(middle management) 수준이란 실과 국 그리고 과에 해당하는 단위조직 차원의 사안에 대해 결정을 내릴 수 있는 계서적 수준을 의미한다. 중간관리 수준에 해당하는 직위는 대체로 1-5급 직급의 공무원이 담당한다. 운영 수준(operational level)은 조직의 일상적 산출물을 직접 생산하는 계서적 수준을 의미한다. 운영수준에 해당하는 직위는 대체로 6-9급 직급의 공무원이 담당하는 것으로 간주하였다.⁵⁾

연구 대상의 수직적 범주에 따른 분류 결과는 이 논문이 제시한 명제3을 뒷받침하지 않는다. 한국의 행정학이 정책결정을 주도하고 있음에도 불구하고 한국의 행정학은 전략적 및 제도적 수준에 대한 연구를 미국의 행정학보다도 상대적으로 적게 하고 있다. 중간관리 수준에 대한 연구도 미국의 행정학보다 상대적으로 적다. 반면에 운영 수준을 대상으로 하는 한국 행정학 연구는 미국 행정학에 비해 다소 활발한 것으로 나타났다.⁶⁾

<표 1> 연구 대상(object)의 수직적 범주에 따른 분류

구분		strategic/ institutional	middle management	operational	정책논문, 정책분석기법 등	기타	총계
		(선출직, 정치적임명직)	(1-5급 수준)	(6-9급 수준)			
한국 행정학보	편수	30	24	62	253	310	679
	비율	4.41 (8.13)	3.53 (6.5)	9.13 (16.8)	37.26 (68.56)	45.65	100
PAR	편수	51	38	18	121	81	309
	비율	16.5 (22.4)	12.3 (16.7)	5.8 (7.9)	39.2 (53.1)	26.2	100

(* 괄호안의 수치는 정책논문 범주와 기타 범주를 제외한 퍼센트 비율임)

- 4) 지방의원에 관한 논문은 기타로 구분하였다.
- 5) 각각의 수직적 범주에 해당하는 공무원을 대상(object)으로 하였는지의 여부, 그들의 관심사 및 업무를 대상으로 하였는지의 여부를 기준으로 논문을 분류하였다.
- 6) 한국 행정학의 운영 수준 연구에는 대국민서비스를 위주로 하는 전자정부 연구가 적지 않게 기여한 것으로 사료된다.

<표 2>는 연구 대상의 수평적 범주에 따른 분류를 요약한다. 그리고 <표 3>은 같은 수평적 분류를 지방정부 관련 논문들에 대해 실시한 결과를 요약한다. 한국 행정학보 논문 중 내부관리를 대상으로 한 것과 외부관리를 대상으로 한 것은 각각 전체의 48.84%와 25.41%에 해당한다.⁷⁾ 그리고 PAR 논문 중 내부관리를 대상으로 한 것과 외부관리를 대상으로 한 것은 각각 전체의 55.1%와 14.2%에 해당한다. 이러한 분포는 한국의 행정학이 미국 행정학보다 행정의 외부관리 연구에 관심을 둘 것이라는 명제2를 미약하나마 뒷받침한다.

한편 미국 행정학에 비해 한국의 행정학이 내부관리 연구보다 외부관리 연구에 상대적으로 치중하는 경향은 지방정부를 대상으로 한 연구에서 더욱 강하게 나타난다. 즉, 지방정부를 대상으로 한 한국 행정학 연구의 39.85%와 24.97%가 각각 내부관리와 외부관리를 대상으로 한 반면에, 미국 행정학에서는 55.7%와 28.8%가 각각 내부관리와 외부관리를 대상으로 하였다.

중앙정부 행정의 외부관리를 대상으로 한 연구에서 한국 행정학과 미국 행정학은 특히 대 의회관계, 대 산업 및 공기업 관계 등의 분야에서 두드러진 차이를 보였다. 즉 미국 행정학은 행정부와 의회 간 관계에 대한 저술이 전체의 7.4%인데 비해 한국 행정학에서는 전체의 2.31%가 이에 해당했다. 반면에 행정부와 NGO 및 이익단체 사이의 관계를 다룬 저술은 한국의 경우 9.57%인데 비해 미국 행정학의 경우에는 5.1%에 머물렀다.

<표 2> 연구 대상의 수평적 범주에 따른 분류 (중앙정부)

구분		내부관리			외부관리							총계
		인적자원 (행태, 리더십)	물적자원 (예산, 회계)	조직구조 (관리, 평가)	의회	사법부	지방 정부	산업/ 공사 기업	NGO/ Net work	이익 단체	일반 정책 분석	
한국 행정학보	편수	55	11	82	7	1	13	27	21	8	78	303
	비율	18.15 (24.44)	3.63 (4.88)	27.06 (36.44)	2.31 (3.11)	0.33 (0.44)	4.29 (5.77)	8.91 (12)	6.93 (9.33)	2.64 (3.55)	2.74	100
PAR	편수	22	9	66	13	0	2	1	8	1	54	176
	비율	12.5 (18.0)	5.1 (7.4)	37.5 (54.1)	7.4 (10.7)	0 (0)	1.1 (1.6)	0.6 (0.8)	4.5 (6.6)	0.6 (0.8)	30.7	100

(* 괄호안의 수치는 일반 정책분석 범주를 제외한 퍼센트 비율임)

7) 외부관리에서 일반정책분석은 제외하였다.

<표 3> 연구 대상의 수평적 범주에 따른 분류 (지방정부)

구분		내부관리			외부관리					총계	
		인적자원 (행태, 리더십)	물적자원 (예산, 회계)	조직구조 (관리, 평가)	지방 의회	지방 정부간	산업/ 공사기업	NGO/ Net Work	이익 단체		일반 정책 분석
한국 행정학	편수	28	19	36	9	8	12	18	5	73	208
	비율	13.46 (20.74)	9.13 (14.07)	17.3 (26.66)	4.32 (6.66)	3.84 (5.92)	5.76 (8.88)	8.65 (13.33)	2.4 (3.7)	35.09	100
PAR	편수	10	2	17	2	0	7	4	2	8	52
	비율	19.2 (22.7)	3.8 (4.5)	32.7 (38.6)	3.8 (4.5)	0 (0)	13.5 (15.9)	7.7 (9.1)	3.8 (4.5)	15.4	100

(* 괄호안의 수치는 일반 정책분석 범주를 제외한 퍼센트 비율임)

로젠브룸(Rosenbloom)은 행정이 추구하는 가치를 관리적 가치, 정치적 가치, 그리고 헌법적 가치로 구분한 바 있다 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002). 이 연구에서는 이러한 가치구분에 입각하여 한국 행정학과 미국 행정학의 저술을 분류하였다.⁸⁾ 다음의 <표 4>는 이 연구의 가치분류 기준을 요약한다.

<표 4> 행정 가치의 범주

구분	전통적 관리	New Public Management 1	New Public Management 2	정치	법
가치	Economy(경제성), efficiency(능률성, 효율성), effectiveness(효과성)	Cost-effectiveness(비용효과성)	responsiveness to customers (소비자/시민에 대한 반응성)	Representation(대표성), responsiveness(반응성), accountability/responsibility(책무성/책임성), transparency(투명성)	Constitutional integrity(헌법적 가치/권리/고결성), procedural due process(행정절차, 절차적 합법성), robust substantive rights(권리보전), equal protection(평등성), equity(형평성)
논문 예시	비용편익분석 관련 논문, 포락분석 등 조직 생산성 관련 논문, 능률성 개선을 염두에 둔 전자정부 연구	성과관리, 전략관리, 민간위탁 등 관련 논문	CRM(고객관리), 시민편의를 위한 리엔지니어링 등 관련 논문	대표관료제, 행정감사, 시민감사청구, 국회/의회의 견제기능, 행정부패, 전자민주주의 등에 관한 논문	옴부스만, 행정절차법, 소청심사 등에 관한 논문

(David Rosenbloom & Robert Kravchuk, 2002. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 5th edition. p 39. 참조: 저자 수정)

- 8) 이 연구에서 적용한 가치 범주 분류의 기준은 다음과 같다. 즉,
- (1) 논문이 지향하는 가치가 명백할 때
 - (2) 혹은 단순히 논문이 각각에 해당하는 가치를 주제로 다루고 있을 때
 - (3) 혹은 논문의 가치적 전제(valuational presupposition)가 각각의 가치에 해당할 때
 - (4) (1)-(3)에 해당하지 하지 않을 때는 예외로 분류

<표 5>는 연구 대상(object) 및 시각(perspective)의 가치 범주에 따른 분류를 요약한다. 즉, 이 분류는 어떤 논문이 무슨 가치를 대상으로 했는지 혹은 무슨 가치를 중요시하는 각도에서 저술했는지를 기준으로 작성되었다. <표 5>에 요약된 결과는 한국 행정학이 미국 행정학에 비해 더욱 정치적 가치에 초점을 두고 있으리라는 명제1의 예측을 미약하게나마 뒷받침한다. 즉, 한국 행정학 저술의 13.1%가 정치적 가치를 대상으로 하였거나 그의 시각에서 이루어졌음에 비해서, 미국 행정학 저술의 경우에는 10%가 정치적 가치를 다루었다.

미국 행정학은 한국 행정학에 비해 관리적 가치에 초점을 두는 경우가 많았는데, 관리적 가치를 대상으로 하였거나 그의 시각에서 작성된 미국 저술과 한국 저술의 비율은 각각 57.6%와 34.45%에 해당하였다. 한편 미국 저술은 6.1%가 헌법적 가치의 범주에 해당했음에 반해, 한국 저술은 불과 0.88%가 이 범주에 속했다.

<표 5> 연구 대상 및 시각(perspective)의 가치 범주에 따른 분류

구분		정치적	헌법적	관리적			original article	기타	총계
				전통적관리	NPM1	NPM2			
한국 행정학보	편수	89	6	96	88	50	329	350	679
	비율	13.1 (27.05)	0.88 (1.82)	14.13 (29.17)	12.96 (26.74)	7.36 (15.19)	48.45	51.55	100
PAR	편수	31	19	76	71	31	228	81	309
	비율	10 (13.6)	6.1 (8.3)	24.6 (33.3)	23 (31.1)	10 (13.6)	73.8	26.2	100

(* 괄호안의 수치는 기타 범주를 제외한 퍼센트 비율임)

IV. 결론

이 연구는 두 개의 가정위에서 진행되었다. 첫째는 행정체제의 성격이 다르면 행정학도 다를 것이란 가정이다. 특히 행정학은 응용학문으로서 그의 연구의제 선정에 있어 사회의 특성과 시대적 요청에 더욱 민감히 반응하는 경향이 있다는 것이다. 둘째는 행정학을 포함하여 사회과학은 발전과정에서 그가 속한 사회의 특수성을 이론화하려는 단계를 거친다는 가정이다. 그리고 사회과학이 더욱 성숙 되는 과정에서 특수성에 착안하여 개발된 이론이 보편성을 얻게 되는 현상이 발

생하게 된다.

이 연구에서는 연구의 대상(object)과 시각(perspective)이란 측면에서 한국행정학보와 미국의 행정학보(Public Administration Review)에 실린 논문들을 분석하였다. 무엇-즉, 대상-을 무슨 각도-즉, 시각-에서 연구할 지를 결정하는 것은 다분히 지식사회학적인 과정이다. 그리고 한 학문분야에 벌어지는 지식사회학적 과정을 탐구함으로써 그 학문의 발전정도를 가늠해볼 수 있을 것이다.

두 학술지를 분석한 결과, 한국의 행정학은 연구 대상의 수평적 범주와 가치 범주의 선택에 있어 미국 행정학과는 어느 정도 차별화되고 있음이 드러났다. 그리고 이러한 차별화는 한국의 국가체제에 유난히 강하게 존재하는 행정 주도적 특성과 유관한 것으로 해석될 수 있다.

미국 행정학과의 차별화는 연구 대상의 수직적 범주 선택에 있어서도 나타났다. 그러나 이 경우에 문제는 차별화의 방향이었는데, 기대했던 방향 - 즉, 현실 행정과 행정학 사이의 정합성을 고려할 때 바람직한 방향 - 과는 일치하지 않는 것으로 나타났다. 즉, 한국의 현실 행정에 있어 전략적 직위를 점한 고위 공직자들이 정책결정에 많은 영향력을 행사하고 있음에도 불구하고, 한국의 행정학은 행정의 전략적 및 제도적 수준에 대한 연구를 소홀히 하고 상대적으로 운영 수준에 대한 연구에 집중하고 있는 모습을 보이고 있는 것이다. 그리고 중간관리 수준을 대상으로 한 연구도 비교적 적은 것으로 나타났다.

한국의 행정학은 미국의 행정학에 비해 정치적 임명직과 고위 및 중간 관리자에 대한 관심이 덜하다. 그리고 한국의 행정학은 미국의 행정학에 비해 입법부에 대한 관심도 덜하다. 미국의 행정학이 입법부를 더욱 자주 연구의제화하는 것은 정책결정에 있어 의회의 영향력이 상대적으로 높음을 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 국정에 대한 행정 주도가 강함에도 불구하고 정책결정에의 영향력이 큰 정치적 임명직과 고위 공무원에 대한 연구의제화가 덜하다면, 그 이유는 무엇일까? 혹시 인접학문인 정치학과의 연구의제 분업에 있어 미국과 한국 사이에 차이가 있는 것일까? 즉 한국의 경우 고위 및 중간 관리직 영역의 연구의제가 정치학계에서 주로 다루어지기 때문에 행정학계에서의 연구의제화가 취약한 것인가? 그리고 반면에 미국의 경우에는 고위 및 중간 관리직 영역의 연구의제가 정치학계에서 더 적게 다루어지기 때문에 행정학계에 의해 보다 더 많이 다루어지는 것은 아

는가?

미국 정치학계의 경우 1950년대 이래 비교정치, 국제정치, 선거정치 등에 대한 연구가 보다 강화되고 상대적으로 행정학 연구의 비중이 적어진 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 행정학 및 정책학은 다수의 정치학과에 있어 여전히 하나의 중요한 분야로 존재한다. 그리고 정치학과에 행정학 및 정책학 연구자가 일정 비율로 존재하는 만큼이나 미국 정치학계의 연구의제에는 행정학 및 정책학이 나름의 비중을 차지한다.

한편 <표 6>에서 볼 수 있듯이 한국의 정치학 연구에 있어 행정학 및 정책학의 존재는 대단히 미미하다. 한국정치학회보에 게재된 행정학과 정책학 관련 논문 수는 80년에 각각 7.8%와 5.6%를 차지했는데, 지난 20년간에 걸쳐 이 비율이 더욱 낮아지는 경향을 보이고 있다. 즉, 90년대에 들어 행정학과 정책학 관련 논문은 각각 1.5%와 4.7%의 비율로 크게 감소했는데, 2000년대 들어서도 5.5%와 7.6%로 낮은 비율이 유지되고 있다. 게다가 한국정치학회보에 행정학 및 정책학 관련 논문을 게재하는 학자들이 대부분 행정학과에 속해 있다는 점을 감안하면, 한국의 정치학계는 행정학 및 정책학을 사실상 연구의제로 삼고 있지 않다고도 볼 수 있다. 결국 한국에 있어 전략 및 제도와 중간 관리 영역의 연구의제, 그리고 국회 등 행정부 외부관리의 연구의제는 행정학계와 정치학계에서 모두 충분히 다루어지지 못하고 있다.

<표 6> 한국정치학회보의 행정 및 정책 관련 논문 비율

구분	정치 사상	비교 정치	국제 관계	북한 및 통일	한국정치/정당	행정학	정책학						기타 (서평)	합계
							복지 분야	환경 분야	노동 분야	산업 분야	과학 기술	기타		
80-89년도	편수 78	17	24	13	49	21	8	0	1	0	0	6	51	268
	비율 29.1	6.3	9.0	4.9	18.3	7.8	3.0	0.0	0.4	0.0	0.0	2.2	19.0	100
90-99년도	편수 195	120	38	41	145	10	1	4	2	11	3	9	69	648
	비율 30.1	18.5	5.9	6.3	22.4	1.5	0.2	0.6	0.3	1.7	0.5	1.4	10.6	100
00-07년도	편수 129	111	87	23	148	35	11	4	13	12	2	7	50	632
	비율 20.4	17.6	13.8	3.6	23.4	5.5	1.7	0.6	2.1	1.9	0.3	1.1	7.9	100

정치행정이원론은 한편으로 독자적인 학문영역으로서의 행정학을 인식하게

하는 계기를 만들었지만, 다른 한편으로는 관리주의 위주로 행정학 연구의 대상을 좁게 하는 계기가 되기도 하였다. 연구 대상의 수직적 범주 선택을 놓고 볼 때, 미국의 행정학은 이미 정치행정이원론의 관리주의적 제약에서 벗어난 것으로 판단된다. 그렇다면 정치행정이원의 자생적인 역사를 지니고 있지 않고 정책결정에 있어 행정이 적극적인 역할을 수행하는 전통 속에서 발전해온 한국 행정학은 왜 전략 및 제도, 그리고 중간관리 수준에 대한 연구를 많이 수행하고 있지 않는 것일까? 행정학 연구 대상의 선택에 있어 이러한 왜곡 현상은 왜 발생하는 것일까? 행정부에 있어 전략 및 제도 수준의 연구의제, - 이보다는 덜하지만 - 중간 관리 수준의 연구의제, 그리고 행정 외부관리의 연구의제들은 정치학과 행정학 사이의 학문적 분업 체계 속에서 적절한 수준의 관심을 받지 못하고 있다. 이는 한국 행정학의 학문적 발전과 현실 행정에의 기여를 제고하기 위해 앞으로도 계속 고민해야 할 문제이다.

■ 참고문헌

- 박동서. 1992. “한국행정의 과제와 행정학의 재정향.” 한국행정학보, 26(4). 1429-1435.
- 박은홍. 1999. “발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계.” 국제정치논총, 39(3). 117-134.
- 백완기. 1987. “한국적 행정이론의 성립가능성 모색.” 한국정치학회보, 21(1). 153-174.
- 안병영. 1979. “한국의 행정현상과 행정학 연구의 주체성.” 한국정치학회보, 13. 49-66.
- 이종범. 1979. “한국행정학 연구의 방향과 과제.” 한국정치학회보, 13. 67-79.
- 최홍석·홍성만. “수자원공급의 거버넌스 변화 분석: 정책공동체에서 이슈네트워크로.” 한국행정논집, 16(1), 49-79.
- Appleby, Paul H. 1945. *Big Democracy*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Bozeman, Barry. 1979. *Public Management and Policy Analysis*. New York: St. Martins Press.
- Diesing, Paul. 1982. *Science & Ideology in the Policy Sciences*. New York: Alding Publishing Company.
- Mannheim, Karl. 1936. *Ideology and Utopia*, tr. L. Wirth and E. Shils. New York: Harcourt, Brace, and World. Harvest Edition.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States : State-society Relations and State*

Capabilities in the Third World, Princeton: Princeton University Press.

Redford, Emmette S. 1969. Democracy in the Administrative State. New York: Oxford University Press.

David Rosenbloom & Robert Kravchuk, 2002. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 5th edition.

Waldo, Dwight. 1980. The Enterprise of Public Administration. Novato: Chandler & Sharp Publishers, Inc.