

행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가*

박종민**

이 글은 한국행정학의 현실을 진단하면서 자의식을 갖춘 한국행정학의 구축을 위해 한국행정학자들에게 인식 전환과 더불어 일련의 과제를 제안한다. 첫째, 한국행정학자들은 미국행정학의 토착화를 지양하고 한국의 행정현실에 바탕을 둔 이론형성 및 이의 일반화를 추구해야 한다. 둘째, 한국행정학자들은 행정학을 “기술”로 오해해 행정학 교육과 연구가 왜곡되어 온 것을 자성하고 행정과학에 대한 관심과 더불어 행정학의 인문학적 성격을 직시해야 한다. 끝으로 한국행정학자들은 미국행정학의 보편성에 대한 환상에서 벗어나 한국적 맥락이 고려된 적실성 있는 한국행정학을 체계화해야 한다.

주제어: 행정학의 토착화, 과학과 기술, 행정인문학, 행정학의 역사성

I. 머리말

몇 년 전 한국행정학회 창립 오십년을 기념하면서 한국행정학의 역사를 개관할 기회를 가졌던 필자는 한국행정학이 미국행정학에 너무 의존적임을 간과할 수 없었다. 한국에서 교육되는 행정학은 미국행정학이었고 미국행정학계의 연구프로

* 이 글은 한국행정학회 2010년 추계학술대회 “행정학한국화논단”에서 발표한 것이다. 당시 라운드테이블에서 공감 가는 논평을 주신 전상경(동아대), 권해수(한성대), 김근세(성균관대), 박통희(이화여대), 박홍식(중앙대), 이기주(충북대), 이승중(서울대), 이창길(세종대) 교수께 감사한다. 그리고 발표논문을 사전에 읽고 논점을 명료화시켜준 동료 윤건수 교수께도 감사한다. 끝으로 유익한 심사평을 주신 익명의 심사자들에게 고마움을 표한다.

** 캘리포니아(버클리)대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 민주주의와 정부의 질 등이다(cmpark@korea.ac.kr).

그램이 한국에서의 행정연구를 좌우하였다고 해도 과언이 아닐 정도였다. 그동안 우리는 미국정부가 직면한 행정문제에 대한 지적 대응의 산물인 미국행정학을 보편적으로 타당한 진리로 수용하고 이를 전수하였다. 미국행정학의 역사성과 지역 편협성에 대한 깊은 통찰 없이 시대에 따라 변하는 미국행정학의 개념과 이론을 주기적으로 업데이트해 한국행정을 위한 교육과 연구에 거의 그대로 사용했던 것이다. 사실 그동안 한국의 행정현실은 이해의 대상이라기보다는 개혁의 대상이었고 미국행정학은 개혁방안의 보고로 간주되었다. 태생 단계에서 불가피할 수밖에 없었던 선진 미국행정학에 대한 의존이 한국행정학의 역사가 반세기가 넘는 현재까지도 지속되면서 행정학=미국행정학이라는 암묵적 전제가 광범하게 수용되어 있는 것처럼 보인다.

미국행정학이 미국의 행정현실에서 출발한 것처럼 한국행정학도 한국의 행정현실에서 출발해야 한다. 한국행정학은 미국의 행정현실을 이해하려는 지적 성과의 발체물이 아니라 한국의 행정현상을 이해하려는 지적 성과의 축적물이어야 한다. 한국의 행정현상을 이해하는데 도움이 되는 한도에서 미국을 포함한 외국의 이론이 유용하게 준거될 수는 있겠지만 출발은 우리가 일상적으로 경험하고 관찰하는 우리의 행정현실이어야 한다. 미국행정학에다 한국적 무늬만 입히는 것으로는 학문적으로 만족스럽지 않다. 미국행정학의 연구프로그램에 의해 우리의 연구주제와 방향이 설정되어서는 “행정학의 한국화”는 시작부터 어렵다. 최근 필자는 한국행정학의 상황에 대해 다음과 같이 평가한 적이 있다(박종민·정무권 2009).

행정학이 한국에 소개된 지 이미 반세기가 넘었다. 그리 길지 않은 시간에 한국행정학은 양적으로 괄목할만한 성장을 이루었다. 행정국가의 확대와 더불어 행정지식과 기술에 대한 수요가 급증하면서 행정학을 교육하고 연구하는 기관과 학자들이 급증하였다. 그러나 이러한 제도적 차원의 ‘눈부신 발전’에도 불구하고 한국행정학의 수준과 질은 그에 상응하여 심화되지 못한 것으로 보인다. 근대행정학의 발상지인 미국행정학에 대한 거의 절대적인 지적 의존은 변함없이 지속되고 있다. 물론 외국의 이론과 연구를 준거하는 것 그 자체가 시비 거리가 될 수는 없다. 문제는 적실성에 대한 검토 없이 미국행정학을 한국의 행정현실을 이해하는데 가장 적합한 모형으로 상정하고 이를 무비판적으로 모방하였다는데 있다. 이러한 연구정향과 행태는 ‘행정학의 토착화’ 혹은 ‘행정학의 한국화’에 도움이 되는 것이 아니라 오히려 장애가 되었다. 사회와 문화의 경계를 넘어 이전 가능한 보편적 법칙과 이론을 제공하지 못하는

미국행정학을 주기적으로 소개하고 기계적으로 적용하는 것으로는 한국행정학의 성숙을 기대하기가 어렵기 때문이다.

필자는 이 글에서 “미국행정학의 토착화(한국화)”가 아니라 이론의 정교화를 강조하며 한국에서의 행정연구는 우리의 행정현실에서 출발해야 한다는 의미에서 “행정학의 한국화”를 변호한다. 또한 미국행정학이 이론과 법칙을 갖춘 과학 지식이 아닌데도 과학에 토대를 둔 기술로 보고 이를 과신하는 것에 대해 경계하고 행정과학화에 대한 노력과 더불어 행정학의 인문학적 요소에 주목할 것을 촉구한다. 나아가 미국행정학의 역사성 및 지역편협성에 주시하고 행정학의 적실성 제고를 위해 우리의 행정학 연구와 교육에 코페르니쿠스적 전환이 필요함을 역설한다.

II. 한국행정학은 토착화된 미국행정학인가?

적실성에 대한 검토 없이 한국에 무비판적으로 소개된 미국행정학의 한계에 대한 인식은 행정학의 토착화를 강조하는 일견 설득력 있는 주장으로 이어졌다(이종범 1977). 한글 사전에 따르면 토착화는 “어떤 제도나 풍습, 사상 따위가 그 지방의 성질에 맞게 동화되어 뿌리를 내리는 것”이다. 따라서 행정학의 토착화 주장은 미국행정학을 한국의 행정현실에 맞추는 작업, 즉 “미국행정학의 한국화”를 가리키는 것으로 보인다. 외국이론과 한국현실 간의 불일치에 주목하면서 이를 줄이기 위해(달리 말하면 외국이론의 적용범위를 넓히기 위해) 외국이론을 한국적 현실에 부합되도록 변용시키는 것이 필요하다는 것이다. 토착화 주장은 외국이론과 한국현실 간의 괴리를 좁히기 위해 한국현실을 외국이론에 맞도록 개혁하려는 행정(제도와 과정)의 “선진화” 주장과 비교하면 훨씬 학술적이다. 그럼에도 토착화 주장이 행정이론의 정교화뿐만 아니라 “행정학의 한국화”를 방해할 수 있음을 경계하지 않을 수 없다.

이론과 현실 간의 괴리가 있다면 즉, 미국행정이론이 한국의 행정현실과 일치하지 않는다면 그 이론은 한국의 현실을 제대로 설명하지 못하는 것이다. 이럴 때 우리는 그 이론을 수정한 후 이를 다시 미국을 포함 한국의 현실을 설명하는지 검

증하고 舊이론보다 더 유용함을 입증하려고 한다. 우리는 이러한 과정을 이론의 토착화라 부르지 않는다. 굳이 부른다면 이론의 정교화라 할 수 있다. 이론의 정교화가 일반화를 지향하는 것이라면 이론의 토착화는 특수화를 지향한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 토착화된 이론이 한국행정학계의 지향점이 될 수는 없다. 이론의 토착화 주장이 예를 들면 한국에 토착화된 이론, 일본에 토착화된 이론, 중국에 토착화된 이론을 기대하는 것이라면 이는 난센스다. 이론화 과정에서는 최대한 고유명사가 일반명사로 전환되어야 한다.¹⁾ 이론의 토착화 주장은 再개념화와 측정개발, 설명요인의 추가, 인과관계의 재설정 등 정교화를 통한 일반이론 혹은 중범위이론의 개발에 도움이 되지 않는다. 한국의 행정현실에 맞게 미국이론을 사후적으로 재해석하는 것은 이론의 정교화 노력을 약화시킬 수 있다.

행정학의 토착화 주장은 사실상 미국행정학을 출발점으로 삼고 있다. 한국의 행정현실에서 출발하는 것이 아니다. 그리고 지향점은 한국의 행정현실과 부합되도록 변용된 미국행정학이라 할 수 있다. 토착화 주장은 미국행정학을 쉽게 반증될 수 없는 지고의 지식으로 상정하는 것과 유사하다. 우리의 지적 활동의 지향점은 한국의 행정현실에 맞도록 변용된 미국행정학이 아니다. 대안이론이 舊이론에서 이미 설명된 미국사례는 물론 설명하지 못한 한국사례를 함께 설명하지 못한다면 이론의 토착화는 자칫 사후적 설명 노력에 그칠 뿐이다. 토착화된 이론이 한국적 무늬만 갖춘 외국이론의 소급적 재해석이 되는 것을 경계해야 한다. 이와 관련하여 필자는 다음과 같이 주장하였다(박종민 2006).

행정이론의 형성과 관련해 제기된 쟁점 중의 하나는 ‘한국적 행정이론’의 개발 혹은 ‘행정이론의 토착화’ 문제이다(강신택 1971; 이종범 1977). 한국적 이론 혹은 이론의 토착화 주장은 자기 모순적이다. 이론은 일반화를 지향하는데 ‘한국적’ 혹은 ‘토착화’라는 용어는 특수화를 지향하기 때문이다. 한국적 행정이론 혹은 행정이론의 토착화가 한국에만 적용되는 이론의 형성을 의미한다면 그것은 ‘좋은’ 이론이 될 수 없다. 궁극적으로 ‘좋은’ 이론은 개별 기술적 설명이 아니라 일반 법칙적 설명을 지향하기 때문이다.

1) 개념은 그 외연이 시공간적으로 개방된다는 점에서 미국의 행정현상을 기술하고 설명하는데 유용한 “미국적” 개념이든 혹은 한국의 행정현상을 기술하고 설명하는데 유용한 “한국적” 개념이든 일반성을 필연적으로 지향하지 않을 수 없다.

한국의 행정현상을 설명하는 이론이라도 다른 나라의 행정현상까지 설명할 수 있으면 좋다. 한국적 행정이론이라도 다른 나라의 관찰 자료를 통해 검증받아 이론의 적용 범위를 확대시켜 이론의 추상화의 수준을 높여가야 한다. 이론적 기대가 다른 나라의 관찰 자료와 일치하지 않는다면 그 이유를 찾아내 이론의 정교화를 시도해야 한다. 백완기(1978)가 지적하는 것처럼 ‘어느 이론이 어떤 경우에 어찌서 맞지 않는다는 설명은 별로 찾을 수 없다면 이론의 발전을 기대하기 어렵다. 그는 ‘한국적 행정이론이라고 해서 외국이론을 배격하는 것이 아니며’ 한국적 행정이론의 가능성은 다른 나라 혹은 문화와 구분되는 특징을 관찰하고 이를 이론구조의 틀 속에 통합시키는 것이라고 보았다(백완기 1987). 한국과 유사한 나라나 문화에 적용이 될 수 있는 이론을 형성한다면 이는 한국적 행정이론이 아니라 한국과 같은 특징을 보이는 사례들에 적용되는 하나의 일반이론 혹은 중범위이론이 되는 것이다. 때문에 강신택(1971)은 한국현상은 ‘일반이론 속의 특수사례’로 다루어야 한다고 하였다.

토착화된 행정이론이 한국의 행정현상에만 타당한 이론이라면 이론의 가치는 낮을 수밖에 없다. 외국의 행정현상을 설명하는데 타당한 이론이 한국의 행정현상을 설명하는데 한계가 있다면 한국 사례는 그 외국이론을 수정 혹은 보완하는데 사용될 수 있다. 외국이론에 포함되지 않은 주요 변수를 추가하여 한국의 행정현실을 설명하게 해야 한다. 이것은 한국적 행정이론 혹은 행정이론의 토착화라기보다 이론의 적용 범위를 확대하는 것이라 할 수 있다.

한국에 맞는 행정이론을 개발해야 한다는 주장은 자칫 오도적일 수 있다. 외국이론이 한국의 행정현상을 제대로 설명하지 못한다면 한국에 적합한 이론을 개발할 수도 있다. 그러나 이것이 한국에만 맞는 이론이 되어서는 곤란하다. 한국적 행정이론이라도 다른 나라들에 적용될 수 있는지 평가하여 이론의 적용 범위를 확대해 나가야 한다. 이러한 점에서 행정이론의 토착화는 자칫 오도적인 좌표가 될 수 있고 한국 행정학자들을 학문적 소비니즘의 함정에 빠뜨릴 수 있다. 이와 유사하게 이한빈(1970)도 ‘한국적 행정이론이 한국의 행정현상에만 타당한 것이라면 그것은 훌륭한 이론이 아닐 것’이라고 지적하였다.

외국 학자가 제시했든 혹은 한국 학자가 제시했든 이론은 연구자의 국적과 상관없이 지속적인 검증과정을 거쳐 정당화되어야 한다. 이론의 일반화 경향을 가정한다면 개념의 형성과 재형성 및 새로운 관찰 자료에 의한 가설 검증을 통해 이론의 추상화의 수준을 높여가야 한다. 이것이 한국적 행정이론을 아시아적 행정이론으로, 그리고 일반적 혹은 보편적 행정이론으로 발전시키는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 외국이론의 토착화보다 한국이론의 일반화가 한국 행정학자들의 좌표가 되어야 한다.

최근 정부의 공적개발원조 증대에 따라 동남아시아 혹은 아프리카 개발도상국이 행정에 대한 자문과 교육훈련에 국내학자들의 참여가 활발해지고 있다. 그들이 배우고 싶은 것이 미국행정학이고 그래서 국내학자들이 미국행정학을 그들에게 전수하는 일에 열심이라면 우리는 한낱 미국행정학의 “지적 용병”으로 전략할 수 있다. 그것도 우리의 재원으로 말이다. 그러나 그들이 배우고 싶은 것이 한국의 행정경험이라면 이는 “한국행정학의 세계화”의 기회를 제공한다. 문제는 우리가 전수할 한국의 행정경험이 얼마나 체계적인 지식으로 구축되어 있느냐, 그리고 역사와 맥락이 다른 지역에 이전 가능한지 얼마나 검증되어 있느냐는 것이다. 이러한 의미에서 한국행정학을 전수하기 위해서는 “행정학의 한국화”가 먼저 이루어지고 이어 한국행정학의 일반화가 후속되어야 한다. 한국의 행정경험의 체계적 전달은 단순히 지적 용병의 해외 파견을 통해 이루어질 수는 없다. 한국의 행정현실에 바탕을 둔 온전한 지식체계가 구축되어 있지 못한 상황에서 한국의 경계를 넘어서는 中범위 행정이론의 발전은 말할 것도 없고 “행정학의 한국화”조차 힘겨운 일이 되고 있다. “행정학의 한국화”가 우리의 대학과 연구소를 국내파로 다 채운다 해서 이루어지는 것이 아닌 것처럼 “한국행정학의 세계화” 역시 우리의 대학과 연구소를 영어를 구사하는 미국유학파로 채운다 해서 이루어지는 것이 아니다.

Ⅲ. 행정학은 “기술”인가?

행정학의 성격 규정과 관련해 그동안 한국행정학계에서 광범하게 사용되어 온 “기술(arts)”은 오해의 소지가 많은 용어이다. 기술은 일반적으로 과학의 응용으로 이해되는 용어여서 행정학이 과학적 지식에 토대를 둔 응용학문이라는 이미지를 형성하는데 크게 기여한 것으로 보인다. 미국행정학자들이 행정학의 과학화를 지향하면서 행정학의 비과학적 혹은 인문학적 성격과 대비하기 위해 그 용어를 사용하였다면 다수의 한국행정학자들은 그 용어를 행정학의 실용적 및 실천적 성격을 강조하는 것으로 이해하였다. 다른 학문분야의 이론을 활용해 행정문제를 해결하는 응용적 성격을 유별나게 강조하면서 행정학은 “도구”학문, 심지어 “잡학”

으로까지 인식되기에 이르렀다. 행정(학)의 인문적 요소는 말할 것도 없고 과학적 요소마저도 간과되었다. 이러한 맥락에서 필자는 근대행정학이 한국에 도입된 이후 현재까지 한국 행정학계의 주요 화두였던 “행정학은 과학인가 기술인가”는 잘못 표현된 질문이고 “기술”이라는 은유가 한국행정학의 연구와 교육에 적지 않은 왜곡을 가져왔다는 점을 지적한 바 있다(박종민 2009).

본 논문에서 필자는 행정학이 과학이 되지 말아야 하고 인문학으로 남아 있어야 한다고 주장하는 것은 아니다. 오늘의 한국행정학계는 인식론에서 자연주의자들이 다수이며 행정현상에 대한 과학적 방법의 사용을 옹호하는 학자들이 주류를 형성하고 있다. 가치명제나 형이상학적 명제는 무의미해서가 아니라 검증방법에 합의할 수 없거나 합의하기 어렵기 때문에 과학에서 다룰 수 없다는 실증주의자들의 주장이 여전히 광범하게 수용되어 있다. 본 논문에서 필자가 강조하는 것은 반사실적 분석의 논리를 활용해 만일 art가 기술이 아니라 인문학으로 번역되었다면 그래서 “행정학은 과학인가 기술인가”가 아니라 “행정학은 과학인가 인문학인가”로 된 질문이 표현되었다면 과학주의가 압도하는 시대적 상황에서라도 행정학의 연구방법과 주제, 지적 활동, 교과과정 등이 현재보다 더 다양했을 것이라는 것이다. 만일 “행정학은 과학인가 혹은 인문학인가”로 번역이 되었다면 행정학의 인문학적 성격이 과학적 성격과 더불어 논의되었을 것이다. 불행히도 “행정학은 과학인가 기술인가”로 번역되다보니 인문학적 성격은 완전히 배제되고 행정학의 과학적 및 응용적 성격만 논의되는 학문공동체의 인식구조와 담론문화를 발전시킨 것이다. 인문학적 성격이 응용적 성격과 다르다는 점을 생각하면 그러한 번역이 한국 행정학계의 연구와 교육방향에 어느 정도 왜곡을 초래했다고 주장하는 것은 건강부회가 아니다.

행정학의 인문학적 성격이 인식되었다면 행정연구에서도 언어, 역사, 철학, 문화에 대한 관심이 약화되지 않았을 것이다. 행정사 연구가 잊혀지거나 행정이나 정책과 관련된 철학적 논의가 소홀히 되지 않았을 것이다. 그러한 연구가 구색 맞추기 용으로 존재하는 것이 아니라 중요한 행정학 과목의 일부로 존재했을 것이다. 응용과 실천의 문제에 집착하는 지적 활동이 견제되었을 것이고 역사와 맥락이 고려된 적실성 있는 처방이 조장되었을 것이다. 아이러니는 “기술”에 대한 일방적 강조로 이론과 법칙 발견을 지향하는 과학성의 추구가 오히려 장애가 되었다는 것이다. 과학이라는 고상한 목적을 이루지도 못하면서 반자연주의자들의 인식론과 방법론을 멀리했던 것이다. 지난 반세기 동안 잘못 표현된 화두가 한국 행정학계의 연구와 교육을 반인문적뿐만 아니라 無이론적으로 편향시켰던 것이다.

다수 행정학자들에게 있어 행정과학은 여전히 주요한 목표라 할 수 있다. 그러나 과학을 지향한다 하여도 행정학이 아직 자연과학과 같은 수준에 이르지 못한 인문학적 성격을 갖고 있음을 인정해야 한다. 행정학의 인문학적 성격을 음미한다면 역사와 철학의 강조, 방법론의 다원화는 당연히 기대되는 결과이다. 행정과학을 거부하는 반자연주의자들의 존재는 행정학의 후퇴가 아니라 오히려 진보에 기여할 수 있음을 간과하지 말아야 한다.

적어도 현재의 학문발전 단계에서 행정학의 성격에 대해 균형적 시각이 필요함은 최근의 경제위기와 관련해 제기된 “경제학이 인문학인가 과학인가”의 논란에서도 엿볼 수 있다. 미국의 월스트리트 저널에 실린 기고문에서 한 경제학자는 “경제학자들에게 요즘이 가장 좋은 때이면서도 가장 나쁜 때다”고 진단하고 경제위기가 경제학자에 대한 수요를 증가시키고 있지만 “위기의 원인과 최선의 방안에 대해 합의가 없다는 점을 주목하면 경제학이 보다 선형적으로 발전하고 있는 다른 과학 분야와는 다르다”고 하면서 “요점은 경제학자들에게 덜 기대해야 한다는 것이다”고 결론짓고 있다.²⁾ 이에 동조해 뉴욕타임스의 한 칼럼니스트는 “역사의 귀환”이라는 제목의 기고문에서 근대경제학의 역사를 다음과 같이 5막으로 개관하였다:³⁾ 인간이 철저히 합리적이라는 “정제되지 않은 비전”을 수용하는 1막, 모든 인간행태의 뿌리가 자기이익이라는 점에 의문을 던지는 2막, 경제학의 결함이 드러나는 2008년 경제위기의 3막, 통찰력을 얻기 위해 심리학, 사회학, 신경과학에 주목하면서 경제학이 보다 인문학적 방향으로 돌아가는 4막, 그리고 경제학자들이 자신들의 분야를 해체하고 역사와 도덕철학의 하위분야로 만드는 5막이다. 그는 주장하기를 경제학의 미래는 과학(a science)이 아니라 인문학(an art)인데 그 이유는 “완전히 실현된 인간의 도덕적 및 사회적 갈망은 보편적 법칙으로 환원될 수 없고 물리학처럼 연구될 수 없기”때문이라는 것이다.

이와 유사하게 정치학자 F. Fukuyama(2004)는 저개발국의 국가제도의 형성과 관련하여 행정학적 지식의 한계를 지적하면서 다음과 같이 적고 있다. “범세계적으로 타당한 조직설계의 규칙이 없다는 것은 행정학이 어쩔 수 없이 과학(a science)이라기보다 인문학(an art)임을 의미한다.” 과학의 목적이 이론과 법칙의 추구라면

2) The Chronicle Review (04/30/2010)의 “Is Economics Art or Science?”에서 재인용

3) <http://www.nytimes.com/2010/03/26/opinion/26brooks.html?pagewanted=print>

가장 발전되었다는 미국행정학조차 아직 그에 미치지 못하고 있다는 평가이다. 이는 미국행정학을 보편적인 과학지식으로 간주하고 이를 한국의 행정현실을 이해하거나 개혁하기 위한 이론 혹은 실천도구로 사용하는 것에 대해 의문을 제기한다.

이처럼 아직 과학의 단계에 이르지 못했으면서도 행정학을 과학의 응용을 연상시키는 “기술”로 간주하고 이를 지나치게 강조한 것은 한국의 행정학 교육과 연구에 왜곡을 가져왔다. 아이러니는 특히 행정학의 (“기술”과 대비되는) 과학적 성격을 인식하였음에도 불구하고 응용적, 실천적 성격에 대한 일방적 강조로 오히려 이론과 법칙을 갖춘 행정과학의 추구조차 어렵게 하였다는 것이다. 다른 학문분야의 이론을 임기응변식으로 차용해 당면한 행정문제를 해결하는데 급급하면서 행정학 자체의 고유성을 확보하려는 노력은 거의 이루어지지 않았다. 행정학이 다른 학문분야에 줄 것이 없다면 혹은 다른 학문분야가 행정학으로부터 얻을 것이 없다면 행정학은 (직업교육 분야로 남을 수는 있겠지만) 고유의 학문분야로서 존중받기는 어렵다. 연구주제가 토대 개념(overarching concepts)보다 현실의 정부가 직면한 부단히 변하는 행정문제에 의해 설정되면서 행정학은 유행에 더욱 민감하게 되고 핵심 없는 외연의 확장으로 소산될 위기를 맞고 있는 것이다(박종민 2009).

IV. 행정학의 역사성

1. 미국행정학의 전통

한국에서 행정학과 동일시되고 있는 미국행정학은 미국의 역사와 맥락의 지적 산물이다. D. Waldo(1955)는 정치이론과 정치사상사의 측면에서 미국행정학의 발전을 다룬 자신의 저서 *The Administrative State*를 다음과 같이 시작하고 있다.

정치이론이 이해되려면 그것은 물적 환경 및 이념적 틀과 관련해 해석되어야 한다. 미국행정학에 대한 정치이론도 예외가 아니다. 왜냐하면 행정학이 보편적 타당성의

원리를 가진 과학이라는 종종 제기되는 주장에도 불구하고 미국행정학은 독특한 경제적, 사회적, 정부적 및 이념적 사실과 명백히 관련된 정치이론을 진화시켰기 때문이다.

그는 이 저서에서 미국행정학에 영향을 준 미국의 경제적, 제도적 및 사회적 환경과 더불어 미국 정치사상의 주요 흐름에 주목하면서 미국행정학이 시대적 및 역사적 산물임을 밝히고 있다.

미국행정학의 역사성은 미국 행정제도의 규범적 토대를 분석한 H. Kaufman (1956; 1969)의 연구에서도 드러난다. 미국 행정제도가 추구한 가치가 대표성, 중립적 능력 및 집행 리더십임을 확인한 그는 미국행정학계의 규범적 및 지적 관심의 변화가 이들 가치에 대한 강조의 변화를 반영하고 있음을 보여주었다. 제1시기(19세기 중반 이전)에는 식민시대 집행부 독주에 대한 반발로 대표성(투입 접근의 형평성)의 가치가 강조되었고 의회우월주의, 선거과정, 엽관계 등 정부의 대표성을 증대시키는 제도와 과정에 지적 관심을 두었다. 대표성의 가치에 대한 지나친 강조로 정부의 부패와 무능이 초래되면서 그에 대한 대응으로 제2시기(19세기 후반부터 20세기 초반)에는 중립적 능력의 가치가 강조되었고 정치-행정 이론론의 논거에서 독립위원회, 실적제, 과학적 관리, 행정원리 등 정부의 능률성을 증대시키는 제도와 과정에 지적 관심을 두었다. 미국행정학의 초기 문헌은 대표성의 가치를 강조하는 시기에서 중립적 능력의 가치를 강조하는 시기로 이동하면서 나타났다. 중립적 능력의 가치를 너무 강조한 결과 행정의 분절화 및 방향 통제의 상실이 야기되면서 그에 대한 대응으로 제3시기(20세기 초반부터 중반)에는 집행 리더십의 가치가 강조되었고 행정예산, 조직개편, 리더십, 관료정치 등 정책 일관성을 증대시키는 제도와 과정에 지적 관심을 두었다. 집행 리더십의 가치를 강조한 결과 집권화가 초래되고 정책혜택이 정책대상에 제대로 전달되지 못하면서 그에 대한 대응으로 제4시기(20세기 중반부터 후반)에는 대표성(투입접근의 형성성이 아니라 산출배분의 형평성)의 가치가 다시 강조되었고 행정의 분권화와 주민참여 등 정책혜택의 분배정의를 증대시키는 제도와 과정에 지적 관심을 두었다.

이처럼 한 시대 행정학을 지배한 규범적 관심과 이론적 대응은 그 이전 시대의 관심과 대응이 가져온 기대하지 않은 부정적 결과에 대한 반작용이었다. 의회의 대표성을 강조하고 이를 위한 행정제도와 과정을 연구한 것은 식민지배의 부정적

결과에 대한 대응이었다. 중립적 능력을 강조하고 그를 위한 행정제도와 과정을 연구한 것은 의회의 대표성을 지나치게 강조한 결과 나타난 부패와 무능에 대한 대응이었다. 집행 리더십을 강조하고 그를 위한 행정제도와 과정을 연구한 것은 중립적 능력을 너무 강조한 결과 나타난 행정의 분절화와 방향상실에 대한 대응이었다. 산출배분의 대표성(형평성)을 강조하고 그를 위한 행정제도와 과정을 연구한 것은 집행 리더십을 지나치게 강조한 결과 나타난 정책혜택의 전달실패에 대한 대응이었다. 이처럼 미국행정학은 미국정부가 직면한 현실문제들에 대한 규범적 및 이론적 대응의 산물이라고 할 수 있다.

D. Kettl(1993)은 미국행정학의 다양한 접근이 미국 정치의 두 가지 상충하는 전통에 기원한다고 하였다. 하나는 해밀톤 전통이고 또 다른 하나는 매디슨 전통이다. 각 전통은 행정의 역할을 다르게 보는데 해밀톤 전통은 강력한 행정기구를 갖춘 적극적인 국가를 추구하고 매디슨 전통은 정부, 특히 관료제의 권력 집중을 우려하고 압제를 막기 위해 권력의 균형을 강조한다. 그에 따르면 전통적 행정학(행정원리주의 포함)과 새로운 접근인 공공관리론은 해밀톤 전통을 반영하고 반면 관료정치론, 집행연구, 경제이론(주인-대리인 이론, 제도선택론, 거래비용론 등) 및 공공관료제론은 매디슨 전통을 반영한다고 하였다. 후에 그는 제퍼슨 전통과 윌슨 전통을 추가하였다(Kettl 2002). 그에 따르면 해밀톤 전통은 효과적 정부, 하향적 정부를 추구하고 강력한 집행부를 선호한다. 제퍼슨 전통은 연방주의를 옹호하고 상향적 정부를 추구하고 약한 집행부를 선호한다. 매디슨 전통은 경쟁세력들 간의 정치적 권력의 균형을 추구한다. 그리고 윌슨 전통은 행정 권력이 집중된 계층적으로 구조화된 조직을 선호한다. Kettl의 전통 구분과 Kaufman의 가치 구분을 연계시키면 투입의 대표성을 강조한 지적 흐름은 매디슨 전통, 정치적 중립성을 강조하고 효율성을 추구한 지적 흐름은 윌슨 전통, 행정수반의 강력한 리더십을 강조한 지적 흐름은 해밀톤 전통, 분권화와 시민참여를 강조한 지적 흐름은 제퍼슨 전통과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

여기서 필자가 강조하고자 하는 것은 Waldo가 지적한 것처럼 미국행정학이 미국 사회의 물적 환경과 사상적 전통을 반영하고 있다는 것이다. 우리가 직수입하여 한국행정학의 연구와 교육의 지침으로 삼았던 미국행정학은 특정 연구프로그램을 촉진시킨 시대적 상황, 추구하려고 했던 가치, 정당화의 논거로 삼은 정치사

상을 반영하고 있었지만 우리는 그에 대해 그다지 주목하지 않았다. 미국행정학은 자유주의 전통, 반국가주의 전통, 민주주의 전통이 강한 미국의 행정제도와 과정을 설명하고 이해하기 위해 발전된 지적 산물이다. 따라서 미국행정학, 특히 권력균형을 강조하는 매디슨 전통이나 지방통제를 강조하는 제퍼슨의 전통을 반영한 행정이론은 한국의 행정현실에는 비교적 낯선 것일 수밖에 없다. 미국행정학=행정학이라는 인식에서 한국행정학의 교육과 연구를 진행시킨 것은 이러한 미국행정학의 역사적 성격을 간과한 것이라 할 수 있다.

2. 한국의 맥락

미국행정학은 일반화의 노력에도 불구하고 미국의 행정현실에 초점을 두었기 때문에 그 적용범위가 지역적으로 편협하다고 할 수 있다. 따라서 미국행정학에 토대를 둔 한국의 행정학 교육은 적실성 문제를 야기한다. 행정학이 적실성이 있으려면 그 내용이 우리의 삶의 현실과 동떨어져서는 안 된다. 우리의 삶과 괴리된 외국이론의 나열은 현학하는 것일 뿐 한국행정의 이해에 기여하는 것이 아니다. 공무원들이 가장 유용성이 적은 고시과목으로 행정학을 꼽는다는 것은 우리가 교육하는 행정학이 그만큼 행정현실과 괴리가 크다는 것을 예증하는 것이다. 행정학이 적실성이 있으려면 그것은 무엇보다도 한국적이어야 한다. 즉, 한국행정학은 우리의 행정현실에 대한 규범적 및 지적 대응의 산물이어야 한다.

앞에서 지적했지만 미국은 반국가주의(anti-statist) 전통이 강한 예외적인 나라이다(Wilson 1989). 미국의 국부들은 자유와 평등을 보장하는 민주제도를 구축하는 문제에 관심을 집중하였지 강하고 효과적인 정부를 구축하는 문제에는 큰 관심을 두지 않았다. 아니 오히려 크고 강한 정부는 자유와 평등을 위협하는 것으로 보았고 따라서 정부가 필요하다면 최소한에 그쳐야 한다는 주장이 지배적이었다. 정부권력을 수직적 및 수평적으로 나누어 상호 경쟁하도록 만들어야 압제의 가능성이 차단된다고 믿었다. 그래서 연방제를 통해 권력을 중앙과 지방으로 나누고 중앙권력은 다시 독립된 기관으로 나누어 견제와 균형이 이루어지도록 했다. 권력분립과 견제균형은 모두 자유민주주의가 강조하는 제한정부의 이상에 초점을 두는 것으로 근본적으로 시민의 권리와 자유의 보장을 위한 것이다. 정부의 범위

와 권력을 제한시키고 시민사회와 시장에 대한 간섭을 축소하려고 하였다. 여기에는 정부권력에 대한 경계와 의구심이 깔려있다. 자유주의 사상은 반국가주의 제도를 정당화하는데 기여하였다. 이처럼 반국가주의 정치전통과 문화 속에서 미국행정학이 형성되고 성장한 것이다.

반면, 한국은 국가주의(statist) 전통이 강한 나라이다. 그리고 이는 유교적 정치사상과 전통을 반영하는 것이다. 유교의 대동사회의 정신은 사회조화와 정치질서를 유별나게 강조한다. 권력분립 및 균형견제는 정치질서를 오히려 파괴하는 것으로 권력통합과 집권을 강조하였다. 덕치와 예치는 권력분립과 균형견제를 불필요하게 하는 대안적 통치원리였다. 제도를 통한 외부통제보다 수기를 통한 도덕적 내부통제의 우월성을 강조해 서구의 법치사상과는 거리가 멀었다. 권력분립보다는 통일을, 견제보다는 조화를 강조하는 정치전통과 사상은 정부의 범위와 권력 확장에 대해 호의적이었다. 정부권력 그 자체에 대한 경계나 불신보다는 치자의 자질과 도덕성을 더 강조하였다. 가족과 국가 간의 자율적인 중간 영역은 거의 존재하지 않았다. 시민사회의 역할은 정부와 독립한 것으로 인식되지 않았다. 있다면 정부가 배려하고 교도하고 후원하는 시민사회가 존재할 뿐이었다. 이처럼 非자유주의와 국가주의 전통이 강한 한국에 자유주의와 반국가주의 전통 속에서 형성된 미국행정학을 직수입해 이를 교육하고 실천하려고 했던 것은 아이러니하다.

미국은 민주주의가 관료제의 발전보다, 산업화가 행정국가의 형성보다 앞섰으며 시장과 시민사회가 정부보다 우선하였다. 반면 한국은 관료제의 발전이 민주주의보다, 행정국가의 진전이 산업화보다 선행하였으며 정부가 시장과 시민사회보다 우선하였다. 한국은 신유학의 영향으로 가족적 국가에 뿌리를 둔 온정주의적 통치모형이 발전하였고 국가권력의 도구로서의 법 및 합리화된 중앙관료제가 오래 전부터 발전하였다. 근본적으로 미국사회에서 정부에 대한 시각은 회의적이고 비판적이다. 미국 국부들의 시각은 이를 반영한다. 정부에 대한 불신과 회의, 제도적 견제, 정부권력의 분산, 큰 정부에 대한 의구심이 상존한다. 반면 시장과 시민사회에 대한 믿음은 강하다. 이러한 역사와 전통 속에서 형성된 미국행정학을 보편적으로 타당한 행정학인 것처럼 간주하는 것은 미국행정학의 지역편협성을 간과하는 것이다.

미국행정학은 정치학에서 출발하였고 학문적 독립을 위해 정치와 행정을 구분하려고 하였다. 미국과 달리 한국행정학은 법학에서 출발하였다. 따라서 정치와 행정의 구분이 치열하게 시도될 이유도 없었고 오히려 미국행정학의 도입으로 한국행정학은 점차 脫법학화가 이루어졌다. 주시하다시피 미국은 판례법주의인 보통법체계이나 우리는 성문법주의인 대륙법체계이다. 그러나 우리는 이러한 행정의 법적 환경의 차이에 대해 유념하지 않았다. 미국행정학에서 정책과 행정을 구분하고 행정을 정책의 집행으로 간주하였지만 우리는 입법과 행정을 구분하고 행정을 법의 집행으로 보려는 전통이 강하였다. 따라서 법을 배제한 행정학 교육과 연구는 한국의 행정현실과 거리가 있으며 따라서 脫법학화로 한국행정학의 적실성은 오히려 의문시되었다. 사실 우리의 행정실무 관행은 같은 대륙법계인 일본의 법과 제도를 모방하고 있다. 그러다보니 (미국식인) 행정학 교육과 (일본식인) 행정현실이 따로 노는 것을 체감할 정도이다. 정치학을 母학문으로 하는 미국행정학은 항상 미국정치학으로부터 영향을 받았지만 한국행정학에는 그러한 전통조차 없었다. 脫정치 혹은 無정치의 행정학은 민주화가 진전되면서 더욱 행정현실과 동떨어진 도구학문으로 전락하는데 기여하였다. 한국행정학의 脫법학화 및 非정치학화는 초창기 행정학이 하나의 독립된 학문으로 입지를 신속히 구축하는데 도움을 주기도 하였지만 행정현상의 법적 및 정치적 성격이 간과되면서 행정학의 적실성을 약화시키는데 기여하였다고 할 수 있다.

V. 맺음말

한국행정학은 미국행정학에 지나칠 정도로 의존적이다. 한국에서 행정학은 사실상 미국행정학이었다고 해도 과언이 아니다. 미국행정학의 역사성 및 지역편협성에 주목한다면 행정학=미국행정학은 정당화되기 어렵다. 미국행정학은 비교행정학의 일부일 뿐이다. 한국의 행정연구프로그램이나 교육과정은 한국의 행정현실을 중심으로 해야 한다.

지난 오십년간 한국행정연구의 출발점은 한국의 행정현실에 대한 이해가 아니었다. 설사 한국의 행정현실에서 출발하였다 해도 그것은 이해의 대상이 아니라

개혁의 대상이었다. 한국의 행정현실을 이해하는 것이 아니라 선진화(미국화)하려는 의도에서 미국행정학을 교육하고 실천하려고 하였다. 한국의 행정현실을 이해하기 위해 기존 이론들을 준거하는 것은 문제될 것이 없다. 문제는 미국행정학의 역사성 및 지역편협성에 대한 이해 없이 이를 보편적 진리로 수용하고 한국의 행정현실을 그에 맞추려고 하는 것이다.

한국에서 교육되고 실천되는 행정학은 무엇보다도 한국의 행정현실에서 출발해야 한다. 그래야 행정학이 피부에 와 닿는 산지식이 된다. 미국의 행정현실에서 출발한 미국행정학은 자칫 우리의 행정현실과 겉도는 죽은 지식이 될 수 있다. 미국의 행정연구프로그램이 우리의 연구주제와 방향을 결정하는 것에 대해 경계해야 한다. 현실과 동떨어진 이론은 현학의 대상일 뿐이다. 이론이 현실과 다른 것을 현실을 이론에 맞추는 기회로 삼아서는 안 된다. 오히려 대안이론을 발전시킬 기회로 삼아야 한다. 아직 행정학이 과학의 반열에 이르지 못했다면 이제는 과학의 응용을 연상시키는 “기술”의 착각에서 벗어나 행정과학화에 집중하면서도 “행정인문학”에 대해 열린 마음을 가져야 한다.

지난 반세기 동안 한국행정학은 미국행정학의 최신 이론을 부지런히 업데이트해 적어도 외견상 괄목한 만한 성장을 이루어왔다고 볼 수 있다. 이러한 노력을 폄하할 이유는 없다. 필자는 외국의 분석틀과 이론 그리고 철학적 논의를 참고하는 것을 비판하는 것이 아니다. 필자가 우려하는 것은 미국행정학을 보편적 행정학으로 간주하거나 혹은 미국행정학을 개혁 이데올로기로 사용하거나 혹은 미국행정학을 한국의 행정현실에 맞추려고 하는 노력이다. 이들은 자의식을 갖춘 한국행정학의 발전을 저해할 수 있다. 필자가 몇 해 전 한국행정학 오십년을 개관하면서 내린 다음의 결론을 인용하면서 이 글을 맺고자 한다(박종민 2006).

지난 반세기 동안 이루어진 행정연구를 보면 그 양적 성장에도 불구하고 한국의 행정현상을 설명하는 이론의 형성과 한국의 ‘특수이론’의 일반화가 이루어졌다고 보기 어렵다. 아직도 우리는 외국이론을 무비판적으로 소개하고 한국행정의 개혁을 처방하는데 급급한 편이다. 근대화, 민주화, 세계화의 각 시기마다 변화의 단선성을 가정하고 우리보다 근대화, 민주화, 세계화가 앞섰다고 생각하는 나라들의 행정제도, 관행 및 문화를 처방하는데 몰두했다. 한국의 행정현상에 대한 관찰을 통해 외국이론을 검증하기보다 외국이론과 부합하는 한국의 행정현상만을 관찰하였다. 외국이론

이 연구질문을 규정했고 현실 정부가 하는 일이 연구범위를 결정했다. 자료에 근거한 추론, 새로운 이론의 개발, 외국이론의 검증과 수정, 새로운 설명의 제시 등이 충분히 이루어지지 못했다. 행정현상에 대한 관찰이 피상적이었고 경험과 관찰을 분류해줄 개념의 형성이 부족했으며 개념들을 논리적으로 연결해 현상을 설명해줄 이론 개발이 거의 이루어지지 못했다. 이론의 빈곤은 연구의 빈곤을 악화시켰고 이론적 함의가 별로 없는 연구질문에 매달렸다.

■ 참고문헌

- 강신택. 1971. “한국행정학사서설.” 《한국정치학회보》4: 135-144.
- 박종민. 2006. “한국행정이론을 위한 비판적 성찰.” 한국행정학회(편)《한국행정학오십년》. 서울: 한국행정학회.
- 박종민. 2009. “행정학은 과학인가 기술인가.” 《한국행정학보》43(4): 1-18.
- 박종민. 2009. “행정학의 연구대상.” 박종민·정무권(편) 《한국행정연구: 도전과 과제》. 서울: 박영사.
- 박종민·정무권. 2009. “머리말.” 박종민·정무권(편) 《한국행정연구: 도전과 과제》. 서울: 박영사.
- 백완기. 1978. “한국행정학의 학문성 정립문제: 과학주의의 입장에서.” 《한국정치학회보》12: 73-91.
- 백완기. 1987. “한국적 행정이론의 성립가능성 모색.” 《한국정치학회보》21(2): 153-174.
- 이종범. 1977. “행정학의 토착화에 대한 논거.” 《한국행정학보》11: 198-223.
- 이한빈. 1970. “법학에서 행정학으로: 해방 후 한국행정학의 수립과정에 관한 고찰.” 《한국행정학보》4: 321-344.
- Fukuyama, F. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaufman, H. 1956. “Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration.” *American Political Science Review* 50(4): 1057-1073.
- Kaufman, H. 1969. “Administrative Decentralization and Political Power.” *Public Administration Review* 29(January/February): 3-15.
- Kettl, D. 1993. “Public Administration: The State of the Field.” In A. Finifter, ed. *Political Science: The Discipline of Political Science II*. Washington DC: APSA.

Kettl, D. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Waldo, D. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald.

Wilson, J. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.