

## 행정학적 상상력의 인문적 기초

임의영\*

---

본 연구는 인문정신과 행정학적 상상력의 관계를 조망하는데 초점을 맞춘다. 이 연구의 기본적인 전제는 인문정신이 행정학적 상상력을 자극한다는 것이다. 인문정신은 인간의 존엄성을 위협하는 일체의 것을 비판하고 더 나은 세상을 상상하며 추구하는 정신이다. 행정은 다양한 이해관계를 조정하고, 합의를 끌어내고 그것을 이루는 일련의 활동이다. 따라서 행정은 매우 창조적인 활동임에 틀림없다. 그러나 행정학에 압도적인 영향을 미치고 있는 과학주의와 시장주의는 인문정신을 위협하고 있다. 다시 말해서 비판의식과 해방적 상상력이 희미해지고 있다. 의외로 행정학에는 인문정신에 기반 한 연구들이 적지 않다. 그래서 이 글에서는 행정에 관한 인문적 연구들을 검토함으로써 인문정신을 활성화할 수 있는 방법들을 제안한다.

주제어: 행정, 인문정신, 상상력, 과학주의, 시장주의

---

### I. 서론

행정학에게 인문정신이란 무엇을 의미하는 것일까? 일반적으로 인문정신은 인간의 존엄성을 최고의 가치로 여기는 정신이다. 그러한 의미에서 보면, 어떠한 학문도 인문정신으로부터 자유로울 수 없다(Battersby, 1996). 따라서 행정학자는 인문정신이 행정학에 대해 갖는 의미를 적극적으로 성찰할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 행정학계에는 이러한 필요성에 대한 인식을 어렵게 하는 편견이나 관행이 존재한다. 첫째, 학문적 전문주의나 분업체계에 기대어 인문정신은 인문

---

\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학이다(cylim@kangwon.ac.kr).

학의 연구대상이기 때문에 행정학에서 다를 필요가 없다는 생각이 있을 수 있다. 그러나 인문정신에 접근하는 방식에 있어서 인문학과 사회과학은 다를 수 있다. 전자가 인문정신의 본질에 초점을 맞춘다면, 후자는 인문정신의 다양한 작용과 영향에 초점을 맞춘다. 예컨대 행정학에서는 인문정신의 본질보다는 그것이 행정에서 실현되는 방식에 초점을 맞춘다. 따라서 행정학은 인문정신의 본질에 대한 인문학적 연구 성과를 참고하여, 행정학의 특성에 맞게 인문정신에 대한 관심을 구체화할 필요가 있다. 둘째, 일반적으로 행정학은 사회과학이기 때문에 인문정신에 대한 관심을 거의 찾아볼 수 없을 것이라는 편견이 있을 수 있다. 그러나 행정학계에서는 학문적으로 정체성을 형성해가는 과정에서 인문학적 특성에 주목할 필요성을 강조하는 시도들이 있었다. 또한 행정학계에는 인간의 존엄성이 위협을 받을 때마다 그것을 돌파하기 위한 이론적 노력을 기울이지 않았다. 이는 인문정신과 행정의 관계에 대한 연구를 위한 행정학적 자원이 적지 않다는 것을 의미한다. 셋째, 행정학계를 지배하는 관념이나 신념 혹은 패러다임이 인문정신에 대한 관심을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 가령 현대의 행정을 지배하는 행태주의나 시장중심주의는 인간의 존엄성보다는 과학적 진리와 효율성을 지배적 가치로 내세움으로써 인문정신이 작동될 수 있는 기회를 원천적으로 차단하고 있다. 인문정신은 어떤 관념이나 신념이 인간의 존엄성에 미치는 영향을 비판적으로 바라볼 수 있는 관점을 형성하는데 도움을 준다.

이 글은 행정학에서 인문정신의 중요성에 대한 인식을 약화시키는 편견이나 관행을 극복하기 위해 계획된 것이다. 인문정신은 사회적 제도와 관행을 비판적으로 바라볼 수 있는 관점을 제공하고, 대안을 모색하는 상상력을 자극한다(Nussbaum, 2013). 행정은 다양한 이해관계, 가치관, 욕구, 의견 등이 갈등하는 환경에서 조정을 통해 합의와 질서를 창출하고, 정책과 제도를 형성, 운용하는데 결정적인 역할을 한다. 이러한 의미에서 행정은 매우 창조적인 일이라 하겠다. 인문정신과 더 나은 세상을 상상하는 능력은 행정에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 인문정신은 행정학적 상상력의 기초를 제공한다. 이 글은 행정학적 상상력의 인문적 기초를 논증하는데 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 우선 인문정신과 사회과학/행정학의 본질적 관계에 대해서 논의하면서 인문정신과 사회과학

적/행정학적 상상력의 관계를 살핀다. 다음으로는 현대행정학을 주도하는 신념으로서 과학주의와 시장주의가 인문정신에 대한 관심과 상상력에 미치는 영향을 대해 비판적으로 검토한다. 그리고 행정학 안에서 인문적 전통이 형성, 계승, 확산되는 일련의 흐름을 살피고, 그것을 통해 행정학적 상상력이 활성화될 수 있는 조건을 모색한다.

## II. 인문정신과 사회과학적 상상력

### 1. 인문정신

인문정신의 의미에 대한 해석은 지역과 시대 그리고 사람에 따라 다양하다. 가령 동양적 전통에서 인문(人文)은 천문(天文)이나 지문(地文)과 대비되는 것으로서 인간다운 혹은 인간적인 삶의 원리를 밝히는 것이라 할 수 있다. 일반적으로 인간다운 혹은 인간적인 삶의 원리를 ‘도(道)’라 한다(김우창, 2003; 이승환, 2007). ‘도’는 인(仁), 자연, 애(愛), 법(法) 등 사상가마다 그 본질을 다양하게 해석하고는 있으나, 인간다운 삶의 의미를 지향하고 있다는 점에서는 큰 차이가 없어 보인다. 《論語》에 나오는 학습(學習) 개념은 인문정신의 핵심을 표현하는 것으로 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 배우는 것을 의미하는 학(學)은 성현의 가르침을 본받는 것(效)을 뜻한다. 습(習)은 마치 어린 새가 나는 것을 익히는 것처럼, 배운 것을 자신의 것이 될 수 있도록 끊임없이 익히는 것을 말한다. 따라서 학습이 의미하는 바는 ‘도’에 관한 성현의 가르침을 끊임없이 배우고 익혀, 그것을 실천하는 데서 삶의 즐거움을 찾으려는 것이다. 인문정신은 도에 대한 깨달음과 그것의 실천, 즉 지행합일(知行合一)을 통해서 현존질서의 한계를 뛰어넘어 인간이 인간다운 삶을 살 수 있는 더 나은 세상—예컨대 요순시대(堯舜時代) 같은 세상—을 추구하는 정신이라 할 수 있다. 이러한 의미에서 동양적 전통의 인문정신에는 인간다운 삶

1) 學而時習之, 不亦說乎.(《論語集註》, 27-28)

의 원리를 밝혀, 그 원리에 따라 현존하는 삶의 질서를 비판적으로 바라보고, 더 나은 세상을 추구하는 해방적 상상력이 작동하고 있다고 할 수 있다.

다음으로 서양의 인문정신에 대해 살펴보자. 서양에서 인문정신에 대한 의식적인 접근이 이루어진 것은 근대적 현상이라 할 수 있다. 다시 말해서 근대의 문을 연 르네상스는 인문정신에 대한 각성을 기반으로 하고 있다. 르네상스는 중세적 지배질서와 세계관이 담고 있는 한계에 대한 비판의식을 기반으로 하며, 고전적인 전통에 기대어 새로운 세계질서를 추구하는 시대적 흐름을 말한다. 15세기 이탈리아 대학에서 고전문헌을 가르치던 교사를 지칭하는 humanist에서 파생된 humanism(인문주의)은 고전연구에 가장 큰 중요성을 부여하고, 고전을 모든 문화 활동을 인도하는 공통의 표준과 모델로 생각하는 시대적인 경향을 의미한다(Giustiniani, 1985; Krays, 2005). 르네상스 인문주의의 핵심은 고전 연구와 교육(라틴어 humanitas나 그리스어 paideia), 그리고 그것을 바탕으로 한 교양의 증진이다. 따라서 르네상스의 인문주의는 인간적 가치를 발견하고, 교육을 통해 그것을 실현하고자 하는 일련의 노력으로 볼 수 있다. 여기에서 문학, 역사, 철학, 예술 등을 통해서 인간적 가치를 발견하고자 하는 인문학(humanities)의 뿌리를 찾을 수 있다.

인문주의를 의미하는 르네상스적 휴머니즘은 인간에 관한 철학 혹은 인간 중심적인 이데올로기로 발전하게 된다.<sup>2)</sup> 특히 이 과정에서 주목할 만한 것은 이성적 사유의 주체로서 개인의 발견이라 하겠다. 고전적, 중세적 전통에서 인간은 공동체의 일원으로서 존재가치를 갖는 것으로 이해된다. 그러나 근대로 들어서면서 인간은 하나의 개인으로서 존재가치를 갖는 존재로 이해된다. 개인의 이성이 인간다운 삶의 근본원리를 찾는 기제로 제시된다. 계몽주의에서 이러한 관념은 절정에 이른다. 계몽주의는 이성적 사유를 통해 도달한 삶의 원리와 그 원리의 실천을 요구한다. 가령 Kant(2005: 132, 161)는 인간이 이성적 사유를 통해 스스로 삶의 원칙을 세우고, 그 원칙을 실현하기 위해 노력하는 자율적 존재이며,

2) 르네상스 휴머니즘의 번역어로는 ‘인문주의(人文主義)’가 적절해 보인다. 이데올로기로서 휴머니즘의 번역어로는 ‘인본주의(人本主義)’나 ‘인간주의(人間主義)’가 적절해 보인다.

그러한 존재가 되어야만 한다고 주장한다. 이는 서양의 고전적 전통에서 인문정신의 맥아를 체계성과 헌신성, 즉 합리적 사유를 통해서 도달한 원칙과 그것을 실현하기 위한 헌신에서 찾은 강상진(2007)의 주장과 맥을 함께하는 것으로 볼 수 있다. 서양의 근대를 상징하는 르네상스와 계몽주의는 인간을 구속하는 중세적 지배질서의 질곡에 대한 비판의식을 바탕으로 하고 있다. 또한 단순히 비판에만 머무는 것이 아니라 새로운 질서를 모색하는 해방적 상상력이 작동하고 있다. 따라서 서양적 인문정신에는 비판의식과 해방적 상상력이 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다.

동서양을 막론하고 인문정신은 기본적으로 인간의 존엄성을 전제로 한다. 다시 말해서 그것은 인간은 존엄한 존재이며, 존엄한 존재가 되어야 한다는 것을 대전제로 한다. 인간의 존엄성의 핵심은 ‘자율’이다. 정치적 권력이나 경제적 부의 불평등 혹은 사회구조적 배제에 의해 사람들이 자신의 삶의 원칙을 스스로 결정하지 못하고, 다른 사람들이 정해 놓은 길을 걷는 예측적인 삶을 살게 된다면 그것은 인간의 존엄성에 깊은 상처를 만들게 될 것이다. 자신의 삶의 원칙을 스스로 결정하고, 그 원칙에 스스로 복종할 수 있는 자율이 가능할 때, 인간의 존엄성은 실현될 수 있다. 동양의 도에 대한 깨달음과 그것의 실천이나 서양의 자율 원칙은 그러한 의미에서 상통하는 바가 있다고 하겠다.

인문정신은 “인간을 존엄한 존재로 세우기 위해, 혹은 인간으로서 존엄한 존재가 되기 위해 우리는 어떤 삶을 추구해야 하며, 그것을 어떻게 실천해야 하는가?” 라는 ‘인문적 물음(humanistic question)’을 지속적으로 던지고, 그에 대한 답을 구하는 정신이라 하겠다. 인문적 물음은 현존하는 구속적인 삶의 질서에 대한 비판의식에서 제기되기도 하며, 비판의식을 촉발하기도 한다. 비판의식은 구속적인 질서로부터 자율성을 회복하는 것, 즉 모든 구속으로부터의 인간해방을 지향한다(Habermas, 1972). 비판의식은 철저하고 역동적이다. 다시 말해서 비판의식과 해방적 상상력의 계기로 작용하던 것이 다시 비판의 대상이 될 수도 있다. 가령 이성의 결핍을 비판하고 이성의 충만을 위한 사유를 전개한 계몽주의는 이성의 과잉으로 인해 비판의 대상이 될 수도 있다(Horkheimer and Adorno, 1972). 이상의 논의를 정리해보면, 인문정신은 자율적 존재로서 인간의 존엄성을 실현

하는데 지향점을 두고 있으며, 비판의식과 해방적 상상력을 기제로 해서 작동하는 역동적인 정신이라 하겠다.

인문정신은 인문학의 전유물이 될 수 없으며, 모든 학문과 예술, 종교는 인문적 물음으로부터 자유로울 수 없다. 인문적 물음에 대한 의식 혹은 인문정신의 고양은 모든 학문적 노력의 기반이라 할 수 있다. 이제 사회과학을 지탱하고 있는 비판의식과 해방적 상상력에 대해 살펴보자.

## 2. 사회과학적 상상력: 인문적 물음에 대한 사회과학적 반응

인문적 물음과 사회과학은 어떠한 관계에 있는가? 사회과학의 창시자라 할 수 있는 Comte는 프랑스혁명 이후 사회전반의 무정부적 상황에서 ‘질서’를 추구하는 세력과 ‘진보’를 추구하는 세력 간의 갈등을 목도하면서, 실증주의라는 새로운 원리에 기대어 ‘질서를 기초로 하는 진보’의 가능성을 모색한다. 그에게 있어서 실증정신은 신학적 단계에서 형이상학적 단계를 거쳐 등장한 가장 진보된 인간정신이다. 실증정신을 내용으로 하는 과학을 실증과학이라 하며, 거기에는 수학, 천문학, 물리학, 화학, 생물학, 사회학이 위계적으로 존재하고, 사회학은 그 정점에 위치한다. 실증정신은 현실성, 유용성, 확실성, 정확성, 적극성, 상대성 등의 특성으로 집약된다. 그러나 Comte는 여기에 그치지 않고, 실증정신의 특성으로서 ‘동정/공감(sympathy)’을 포함시킨다. 실증정신의 도덕적 측면으로서 동정/공감이 포함되어야 실증정신이 완성된다고 본 것이다(Comte, 2001: 88-89; 신용하, 2012: 119-121). 그는 여기에서 더 나아가 실증정신에 따라 실재하지 않는 신이 아니라 실재하는 인류를 믿는 실증주의적 종교로서 인류교를 창설한다. 인류교는 ‘신에 대한 사랑을 인류에 대한 사랑으로 바꾸어놓은(Comte, 2001: 403)’ 종교이며, 인류에 대한 사랑은 도덕적인 사회를 만드는 모든 인간의 의무라는 것이다. 실증정신에 기초한 삶은 ‘사랑을 원리로, 질서를 기초로, 진보를 목적(Comte, 2001: 367)’으로 하는 삶이라는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 사회과학은 인문적 물음에 대한 답을 구하려는 노력의 산물이었다고 할 수 있다.

이처럼 인문정신은 본질적으로 사회과학의 토대이며, 이상적인 사회에 대한

상상력을 자극한다. 상상력은 ‘감각되지 않는 어떤 것, 혹은 이전에 실재 안에서 완전하게 인식되지 않았던 어떤 것의 정신적 이미지를 형성하는 행위 혹은 능력’<sup>3)</sup>을 의미한다. 다시 말해서 그것은 보이지 않는 것을 보는 행위 혹은 능력이다 (임의영, 2006: 43-48). 인문정신에 충실한 이상사회는 개인과 사회가 조화를 이루고, 그 안에서 인간의 존엄성이 실현되는 사회이다. 그러한 사회를 완벽하게 실현하는 것은 불가능하기 때문에 지속적으로 상상력이 요구된다. 이처럼 보이지 않는 이상사회를 구상하는 행위나 능력을 ‘사회과학적 상상력’이라 부르곤 자 한다.

인문정신에 토대를 두고 있는 사회과학적 상상력은 어떠한 특성을 갖는가? Mills(1968)에 의하면, 사회학은 사회라는 보이지 않는 대상을 연구하기 때문에 상상력이 필수적이라는 것이다. 사회학적 상상력(sociological imagination)은 사회구조의 구성요소와 요소들 간의 관계 그리고 사회구조의 역사적 기원과 시대적 의미를 탐구하고, 궁극적으로는 그러한 사회구조가 인간을 어떻게 혹은 무엇으로 존재하게 하는지를 드러내는데 결정적인 역할을 한다는 것이다. 현존하는 사회구조의 성격과 기원, 그리고 그것의 인간적 의미를 묻는 것은 현재적 한계를 확인하고 뛰어넘기 위한 전제가 된다. 그러한 의미에서 상상력은 비판과 더 나은 삶에 대한 이미지를 구상하여 미래에 투사하는 특성을 갖는다. Jay(1996)의 ‘변증법적 상상력(dialectical imagination)’은 이러한 상상력의 특성을 명확하게 보여준다. ‘변증법적 상상력’은 유럽에서 태동한 비판이론(critical theory)을 영미권에 소개하기 위한 책의 제목으로서 비판이론의 핵심을 표현한 것이다. 변증법은 세계는 계속 변화하고, 그 변화의 동인은 세계에 내재한다는 원리이다. 이러한 의미에서 변증법적 상상력은 현재에 안주하는 것을 거부하고 새로운 세계를 구상하는 능력이라 하겠다. 《변증법적 상상력(1996)》의 서문에서 Horkheimer(1971: xxv)는 ‘근본적으로 현 세계와는 전혀 다른 세계에 대한 관심이 사회철학의 원동력’임을 지적한 바 있다. 비판이론이 공유하고 있는 변증법적 상상력은 자본주의 사회에 내재하는 불평등한 권력관계(지배와 억압)로 인해 인간의 존엄성이 파괴

3) www.merriam-webster.com/dictionary

(소외)되고 있다는 비판의식과 그것을 극복하기 위해서는 질적으로 새로운 사회로의 전환이 필요하다는 해방적 관심을 반영한 것이다. 이러한 의미에서 사회과학적 상상력은 익숙한 현 세계를 비판적으로 바라보며, 또 다른 세계를 구상하는 행위 혹은 능력이라 하겠다. 따라서 사회과학적 상상력에는 현재를 조건화한 과거와 현재의 한계를 뛰어넘는 미래의 이미지를 동시에 보기 때문에, 시간적으로 과거와 현재 그리고 미래를 아우르는 사유의 방식이라 하겠다.

행정은 정책과 제도를 통해 인간과 사회에 그 무엇보다도 커다란 영향을 미친다. 따라서 행정은 정책과 제도 그리고 그것들을 인도하는 이념이나 관념의 특성, 그것들의 기원과 시대적 의미, 그리고 그것들이 인간에 대해 미치는 영향이나 그것들이 생산하는 인간의 주체성에 대한 비판적인 검토를 통해서 그것들의 한계를 넘어서는 ‘다른 삶’의 가능성을 모색하는데 민감해야 한다. 이러한 의미에서 행정학적 상상력은 근본적으로 인문정신에 의해 인도되어야 한다. 인문정신이 없는 행정학은 맹목이다. 행정학이 스스로에게 인문적 물음을 계속 던진다면, 윤리적 전망을 가지고 더 나은 세계를 상상하는데 익숙하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 행정학에서의 인문정신은 과학주의와 시장주의에 의해 위협을 받고 있다. 다음 장에서는 과학주의와 시장주의의 특성과 기원 및 시대적 의미, 그리고 인간적 효과를 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 행정학을 지배하는 신념과 인문정신의 실종위기

“우리는 사람들을 사실의 인간, 사실만의 인간이 되도록 만들어줄 사실의 위원들로 구성된 사실위원회를 조만간 갖기를 희망한다. 상상이란 단어를 완전히 버리도록.” — C. Dickens(2009: 19)

현대 행정학을 지배하는 신념 가운데 가장 영향력이 큰 것은 과학주의와 시장주의이다. 이장에서는 이들이 인문정신과 행정학적 상상력에 미치는 영향에 대해서 살펴보고자 한다.

## 1. 과학주의: 논리실증주의와 행태주의

과학주의(scientism)는 일반적으로 과학에 대해 종교적인 신념을 갖는 경향성을 말한다. 그리고 그것은 맥락에 따라 다양하게 사용된다. Stenmark(1997)은 과학주의를 학문내적인 과학주의와 학문외적인 과학주의로 범주화한다. 먼저 학문내적인 과학주의는 비과학적 학문들이 자연과학으로 환원될 수 있으며, 궁극적으로 모든 자연과학들도 하나의 특정한 자연과학으로 환원될 수 있다는 신념을 말한다. 더불어 방법론적으로는 자연과학의 방법론을 다른 학문들까지 확장하려는 방법론적 일원론을 말한다. 학문외적인 과학주의는 인간생활의 대부분이 과학의 원리에 따라야 한다는 신념으로, 그 유형은 매우 다양하다. 가령 과학적 지식만이 참다운 지식이라는 인식론적 과학주의, 과학적으로 증명된 것만을 믿는 것이 합리적이라는 합리주의적 과학주의, 과학이 발견한 실재만이 존재한다는 존재론적 과학주의, 과학이 도덕문제를 완벽하게 설명할 수 있고, 전통적인 윤리를 대체할 수 있다는 가치론적 과학주의, 과학이 우리의 실존적인 문제를 다루는데 충분하다는 구원적 과학주의, 과학이 우리들의 모든 문제들을 해결할 수 있을 것이라는 포괄적 과학주의 등을 예로 들 수 있다.

행정학은 학문적 출사표를 던질 때부터 과학에 지대한 관심을 가지고 있었다. 행정학의 과학화에 결정적인 기여를 한 사람은 Simon이다. 그는 《행정행태론 *The Administrative Behavior*(1945)》에서 1920년대에 등장한 비엔나 학파의 논리실증주의(logical positivism)가 연구의 출발점임을 선언한 바 있다(45).<sup>4)</sup> Simon이 행정학의 과학화를 위한 반석으로 삼은 비엔나 학파의 성격에 주목할 필요가 있다. 비엔나 학파를 주도했던 Schlick(1930/31; 1932/33)은 논리실증주의가 형이상학적인 사변이 아니라 ‘검증’을 통해 명제의 의미를 밝히는 ‘철학의 전환점’을 마련하였다고 선언하였다. 그리고 비엔나 학파의 논리형성에 지대한 영향을 미친 Carnap(1932)은 ‘논리적 분석’을 통해 통일과학(unified science)이 가능하다는

4) Simon은 1997년에 출판된 《행정행태론》 제4판에서 논리실증주의를 굳이 옹호할 생각이 없으며, 자신의 입장은 경험주의적이며 특별히 특정한 학파에 속하는 것이 아니라고 선언한다(68).

신념을 가지고 있었다. “근본적으로 상이한 방법 혹은 지식의 상이한 원천을 가진 상이한 과학은 존재하지 않으며, 하나의 과학이 있을 뿐이다(144).” 따라서 비엔나 학파의 과학적 세계관은 두 개의 결정적인 특성을 가지고 있다. “첫째로 그것은 경험주의적이며 실증주의적이다. 직접적으로 주어진 것에 의존하는 경험을 통해서만이 지식은 존재한다. … 둘째로 과학적 세계관은 논리적 분석의 적용을 특징으로 한다. 과학적 노력의 목표는 경험적인 재료에 논리적 분석을 적용함으로써 통일과학에 이르는 것이다(Hahn, Neurath and Carnap, 1973: 309).” 논리실증주의는 과학적 방법을 적용함으로써 모든 학문을 (자연)과학으로 환원하는 목적을 추구하는 학문내적 과학주의가 전개되는 계기가 된다.

행정학계에서는 논리실증주의보다는 행태주의(behavioralism)라는 표현에 훨씬 익숙하다. 행태주의는 기본적으로 논리실증주의의 정신을 공유하고 있으나, 그것의 기원은 미국의 정치학계에서 일어난 전통적인 정치학의 연구경향에 대한 저항운동에서 찾을 수 있다(Dahl, 1961; Eulau, 1968). 행태주의가 등장하게 된 정신적인 배경은 미국사회를 지배하는 실용주의, 사실지향적 사고, 그리고 과학에 대한 확신 등에서 찾을 수 있다. 행태주의가 등장하는데 중요한 계기가 된 것은 ‘정치적 행태’ 연구의 중요성을 역설한 C. Merriam을 중심으로 하는 시카고대학교 정치학과 학자들의 노력에서 찾을 수 있다. 기존의 정치이론이나 정치사상 중심의 연구는 실질적으로 정치적인 문제를 해결하는데 도움이 되지 않으며, 과학성 자체도 미흡하다는 문제의식이 강하게 자리 잡기 시작한 것이다. 행정학의 과학화에 결정적인 영향을 미친 Simon은 바로 시카고대학교 정치학과에서 세례를 받았다.

행태주의가 갖는 중요한 특성은 Easton(1962)에 의해서 ‘행태주의 신조’로 정리된 바 있다. 그 신조들의 핵심은 발견 가능한 행태적 규칙성(변수들 간에 일정한 관계)이 존재한다는 것, 변수에 대한 기술과 측정의 정확성이 중요하다는 것, 그리고 연구의 결과들은 다른 사람들에 의해 반복적으로 검증될 수 있도록 적절하게 조작화된 명제들로 구성되어야 한다는 것 등으로 요약될 수 있다(Riggs, Hanson, Heinz, Hughes, and Volgy, 1970). 이러한 행태주의의 핵심을 유지하기 위해서는 정치과학과 정치철학의 분리(Bookman, 1970), 사실과 가치의 분리, 혹

은 경험적 분석과 규범적 평가의 엄밀한 분리가 필수적이다. 행태주의는 행정학계에서 행정학을 ‘행정과학(Administrative Science)’으로 만들기 위한 반석으로 인식되었다. Thompson(1956)은 행정과학이 되기 위한 조건을 다음과 같이 정리한다. 과학은 측정, 수량화, 통계, 실험이 아니라 논리적, 추상적, 검증된 사유체계의 발전을 위한 연역적이고 귀납적인 기법에 초점을 맞춰야 한다는 것이 대전제이다. 그리고 구체적인 조건을 보면, 첫째, ‘관계’에 초점을 맞추려는 것이다. 측정이나 기술은 과학의 기본적인 기법이지만, 이들은 특정한 조건 하에서 현상들 간의 관계에 대한 보다 정확한 언명을 얻기 위한 것이라는 점을 명심해야 한다는 것이다. 둘째, ‘추상적 개념’의 사용을 지향해야 한다는 것이다. 과학은 일반화를 가능하게 하는 추상적인 개념을 통해서 관계에 대한 이해를 보다 단순화하는데 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 셋째, 조작적 정의를 발전시키려는 것이다. 개념은 개념에 의해 지시된 현상에 대한 감각적 지각과 확인을 가능하게 하는 일련의 조작적 용어들로 정의되어야 한다는 것이다.

이제 인문정신의 관점에서 행태주의 패러다임에 내재하는 과학주의적인 태도가 갖는 의미를 살펴보자. 과학은 인과법칙을 발견하여, 현상을 설명하거나 미래를 예측함으로써 자연에 대한 인간의 통제력을 확보하는데 목적을 두고 있다. “지식이 곧 인간의 힘이다. 원인을 밝히지 못하면 어떠한 효과도 낼 수 없다(Bacon, 2001: 39).” 따라서 과학은 무지에서 비롯된 불안과 공포로부터 인간을 해방시키는 계기를 제공한다. 그러한 의미에서 과학은 인문적 물음에 충실하게 응답하고 있는 것으로 보인다. 그러나 논리실증주의와 행태주의는 과학을 통해서 자연만이 아니라 인간사회에서도 인과법칙을 발견할 수 있다는 ‘비과학적 신념(Hayek, 1989: 3)’을 일반화시키는 계기가 된다. 이로써 과학주의가 사회과학의 중심이념으로 자리를 잡게 된다. 과학주의는 자연을 지배하고자 하는 기술적 관심(technical interest, Habermas, 1972)을 인간에게까지 확장시킨다. 그렇다면 과학주의는 인문정신의 관점에서 어떠한 의미를 갖는가?

첫째, 인간의 행태에 대한 관찰을 통해 발견된 인과법칙은 자극과 반응의 반사 개념으로 재해석될 수 있다. 반사는 무조건적인 것일 수도 있고, 학습을 통해 조건화된 것일 수도 있다. Bacon의 지적대로 핵심은 원인, 즉 자극이다. 자극을 어

떻게 제시하는가에 따라 반응행태는 다르게 나타나기 때문이다. 자극과 반응의 맥락에서 보면, 인간은 외부에서 주어진 반응에 대해 단지 반응하는 존재에 불과할 뿐이다. 따라서 환경결정론이 인간의 행태를 이해하는데 중요한 안내관이 된다. 환경결정론에 따르면, 인간은 스스로 행동을 촉발하는 능동적 존재(active being)가 아니라 자극이 주어질 때 반응하는 수동적 존재(passive being)로 이해된다.

둘째, 인간의 행태에 대한 연구는 개별적인 행태에 대한 관찰을 기초로 한다. 전체는 관찰할 수 없기 때문에, 관찰 가능한 개별적인 행태에 대한 정보의 합산을 통해 전체에 대한 지식을 얻을 수 있다고 믿는 방법론적 개체주의(methodological individualism)를 따르지 않을 수 없다. 개체주의에 따르면, 인간은 다른 사람들과 의미를 공유하며 살아가는 사회적 존재(social being)가 아니라 주어진 자극에 개별적으로 반응하는 고립된 원자적 존재(atomic being)로 인식된다.

과학주의답론은 인간의 주체성을 본질적으로 능동적이기보다는 수동적인 자아로, 사회적이기보다는 원자적인 자아로 생산한다(Harmon, 1981: 31참조). 이는 목적적 존재로서 혹은 자율적 존재로서 인간을 인식할 수 있는 가능성을 약화시킨다. 이러한 과학주의의 위협에 대한 Husserl의 경고는 인문정신의 핵심을 보여주고 있다.

먼저 전세기 19세기말부터 나타난 학문들에 대한 일반적인 평가의 전환에서 우리의 논의를 시작하자. 이 평가의 전환이란 그 학문들의 학문적 성격에 관계하는 것이 아니라, 오히려 ‘학문일반이 인간의 현재에 무엇을 의미했고 무엇을 의미할 수 있는가’에 관계한다. 19세기 후반에는 근대인의 세계관 전체가 실증과학에 의해 규정되고 실증과학으로 이룩된 번영에 현혹된 채 이러한 세계관을 독점하는 것은 진정한 인간성에 결정적인 의미를 지닌 문제를 무관심하게 외면하는 것을 뜻한다. 사실학(事實學)은 사실인(事實人)을 만들뿐이다. … 결국 그 문제들은 인간의 환경세계나 인간 이외의 환경세계에 대해 자유로이 태도를 취하는 자로서의 인간, 즉 자기 자신과 환경세계를 이성적으로 형성하는 모든 가능성을 지닌 자유로운 인간에 관계한다. 이성이나 비이성에 대해 그리고 이러한 자유의 주체인 우리 인간에

대해 학문은 도대체 무엇을 말해야 하는가? 단순한 물질과학은 이점에 대해 아무것도 말하지 않는다는 점은 분명하며, 더구나 주관적인 것 모두를 제거한다(Husserl, 1993: 26-27).

행태주의는 정치와 행정이론의 본질을 과학의 관점에서 다시 규정하게 하였다. 그러다 보니 행태주의 정치학이나 행정학의 이론적 목적을 실현하기 위한 수단으로서 상대적으로 과학적인 발전을 이룬 경제학의 이론들과 시장메타포들이 유용성을 갖게 된다(Ashcraft, 1977). 행태주의와 시장주의는 선택적 친화성을 갖는다. 이제 시장주의에 대해 살펴보자.

## 2. 시장주의: 신공공관리

시장주의는 경제적인 가치(재화와 서비스)뿐만 아니라 사회적 가치의 생산과 분배에 있어서 시장과 시장의 핵심적인 행위자인 기업이 가장 효율적인 기제라는 신념을 말한다. 시장주의는 ‘경제주의’와 ‘관리주의’로 구성된다. 행정학에서는 경제주의와 관리주의가 결합되어 신공공관리론(혹은 정부재창조론)으로 전개된다(Hood, 1991: 5). 경제주의는 세 가지 방식으로 이해될 수 있다(Ashley, 1983). 첫째는 변수경제주의(variable economism)로서, 경제적 요인들과 정치적 요인들의 관계를 독립변수와 종속변수의 관계로 보는 경향을 말한다. 일반적으로는 경제결정론이 이에 해당된다. 둘째는 논리적 경제주의(logical economism)로서, 정치의 논리를 경제의 논리로 환원하여 해석하는 경향을 말한다. 공공선택이론, 대리인 이론, 거래비용이론 등을 이용하여 정치, 행정현상을 연구하는 신정치경제학(혹은 신제도주의경제학)이 이에 해당된다. 셋째는 역사적 경제주의(historical economism)로서, 국가가 경제의 논리를 최우선으로 삼으며, 이론화 과정에서는 이러한 경제 중심적 관점을 개념적으로 재현함으로써, 국가적 실천과 이론적 실천이 서로를 강화하는 경향을 말한다. 국가가 신자유주의적 경제논리를 최우선으로 삼고, 이론의 영역에서는 이를 정당화하는 경향성에서 이러한 예를 볼 수 있다. 따라서 논리적 경제주의와 역사적 경제주의는 밀접한 연관을 갖는다.

이데올로기로서 관리주의는 다음과 같은 특성을 갖는다(Terry, 1998: 196). 관리주의는 사회적 진보를 경제적 의미의 생산성 증가와 동일시한다. 그리고 생산성의 증가는 테크놀로지에 의해 이루어지는 것으로 본다. 여기에서 테크놀로지는 물리적인 테크놀로지와 사회적인 테크놀로지(정보관리, 조직관리)를 모두 포함한다. 이러한 테크놀로지의 적용은 생산성의 이념에 따라 훈련된 노동력을 통해서만이 이루어질 수 있다. 관리의 조직의 독립적인 고유기능이다. 특히 생산성의 향상을 위해 기획하고 집행하며 측정하는데 핵심적인 역할을 한다. 따라서 기업의 성공은 관리자들과의 질과 전문성에 의존한다. 이러한 중요한 역할을 수행하기 위해 관리자는 합당한 관리권한을 부여받아야 한다.

그렇다면 신공공관리론은 어떻게 등장하였는가? 1929년의 경제대공황이 발발하기 이전까지는 자유주의적 시장경제론이 우세했으나, 그 이후에는 시장실패에 대한 대안으로 케인즈주의에 입각하여 국가(정부)의 개입이 강화되었다. 그러나 1970년대에 오일 쇼크와 과잉생산으로 인하여 세계경제가 위기에 빠지면서 정부에 대한 신뢰가 떨어지게 되었다. 정부는 재정적자와 부패로 위기를 돌파할 수 있는 능력을 발휘할 수 없었다. 이처럼 정부실패가 현실화된 것으로 보이자, 다시 시장에 관심을 갖게 된다. 그 관심은 과거의 시장주의로의 단순 회귀가 아니라 질적으로 전혀 다른 방향으로 전개된다. 다시 말해서 과거의 시장주의가 고전적 자유주의 전통에 기초하여 ‘작고 약한 정부’를 강조했다면, 새로운 시장주의는 시장의 효율화를 위해 적극적으로 개입하는 ‘작지만 강한 정부’를 지향한다. 이를 정당화하는 이데올로기를 ‘신자유주의’라 부른다. 이를 배경으로 등장한 정부개혁의 논리가 신공공관리론이다. 신공공관리론은 이데올로기적으로는 신자유주의를 기반으로 하는 역사적 경제주의, 이론적으로는 공공선택론, 대리인이론, 거래비용이론 등에 의존해서 정치, 행정현상을 설명하려는 논리적 경제주의, 그리고 실천적으로는 기업에서 고도로 발전된 관리기법을 모방하여 정부의 행정체제를 관리체제로 대체하는 관리주의 등이 결합하여 구성된 것이라 하겠다. “신공공관리론의 아이디어는 경제적 합리주의의 언어로 표현되었고, 고위공직에 있는 새로운 경제관료 세대에 의해 증진되었다(Hood, 1995: 94).”

신공공관리론은 기본적으로 정부의 거대화와 대의민주주의가 가져온 시민의

정치적 소외를 고객에게 서비스를 잘하는 기업처럼 운영되는 정부에 의해 극복 하려는 노력으로 볼 수 있다. 따라서 그것은 행정을 정치와 분리함으로써 비용-편익분석의 원리에 따라 이루어지는 관리체제로 대체하고, 일상적인 정치적 감 시로부터 자유롭게 하고자 한다. 신공공관리론에 의해 공공부문과 민간부문의 차이는 본질적으로 사라지고, 관리가 두 부문을 가로지르게 된다(Box, 1999: 21). 신공공관리론의 원리는 다음과 같다. 책임과 권한의 영역을 명확히 설정함으로써 실질적인 전문적 관리가 가능하게 한다; 명확하고 측정가능한 성과기준을 마련한다; 과정보다는 결과의 통제를 중시한다; 조직은 관리가능한 단위로 분화한다; 비용감축과 성과향상을 위해 경쟁을 강조한다; 민간 부문의 관리스타일을 모방한다; 자원이용을 극도로 억제한다(Hood, 1991: 4-5).

인문정신의 관점에서 신공공관리론에 내재된 시장주의가 갖는 의미를 살펴보자. 먼저 시장주의담론에 의해 생산되는 인간의 주체성에 대해 살펴보자. 고전적 자유주의의 시장담론에서는 교환이 핵심원리로 인식되었으나, 신자유주의 담론에서는 경쟁이 핵심원리로 인식된다. 시장은 교환이 이루어지는 곳이 아니라 경쟁이 이루어지는 곳이다. 고전적 자유주의에서 교환은 인간의 타고난 본성으로 이해되고 있다. 따라서 경제인(economic man)은 교환하는 인간을 의미한다. 신자유주의에서 경쟁은 독점과 국가의 간섭으로부터 보호되어야 할 인공적인 관계로 이해된다. 따라서 경쟁은 국가의 간섭을 필요로 하는데, 그것은 단지 시장 자체를 겨냥하는 것이 아니라 시장의 조건들을 규제하는 데 국한된다. 신자유주의는 인간의 주체성을 생산하는데 어떠한 방식으로 영향을 미치는가? 첫째, 신자유주의는 경제학적 사고를 사회의 모든 영역으로 확산시킨다. 그러다 보면, 경제적 합리성이 모든 행동의 지배원리로 작동하게 된다. 경제적 합리성은 비용 대비 효과를 극대화하는 선택행위를 의미한다. 그러다 보니 사람들은 인생의 목적을 달성하기 위한 모든 노력들을 비용과 편익의 계산에 따라 평가하고 판단하게 된다. 둘째, 신자유주의는 노동자의 의미를 재규정한다. 다시 말해서 노동자는 ‘인간자본(human capital)’으로 규정된다. 따라서 노동의 대가로서 임금은 개인의 기술이나 능력 개발에 대한 초기투자를 바탕으로 얻은 수익으로 재규정된다. 신자유주의의 맥락에서 교환하는 인간으로서의 경제인은 ‘기업가(entrepreneur) 혹은

자신을 운영하는 기업가'를 의미하는 것으로 변질된다(Read, 2009). 이러한 인식을 기반으로 하고 있는 신공공관리론은 인간을 경쟁의 원리가 지배하는 시장에서 이익에 의해 동기화된 합리적 선택을 하는 존재로 본다. 그리고 정부를 재화의 공급자로, 공공관리자를 이윤을 추구하는 기업가로, 국민을 욕망을 추구하는 소비자 혹은 고객으로 인식할 것을 주문한다(Mitchell, 1968; Diver, 1982; Carroll, 1995; Box, 1999; deLeon & Denhardt, 2000).

신자유주의의 맥락에서 사람들이 통치되거나 스스로를 통치하는 양식으로서 '통치성(governmentality)'은 어떠한 특성을 갖는가? 통치성을 작동하게 하는 원리는 권리나 법이 아니라 이익, 투자, 경쟁이다. 예컨대 국가는 강제력을 동원하기 보다는 사람들이 자신의 손익을 계산한다는 단순한 사실에 기초해서 바람직한 행동에 대해서는 비용을 들이지 않게 하고, 바람직하지 않은 행동에 대해서는 많은 비용이 들도록 이익과 욕망의 흐름을 설계하기만 하면 된다. 그렇게 되면 사람들은 자발적으로 특정한 행동을 하게 된다. 이러한 의미에서 신자유주의의 맥락에서 통치성은 통치행위가 없이 이루어지는 통치라 할 수 있다. 이러한 통치성의 양식에서는 사람들이 적절하게 기능하도록 하기 위해 사람들에게 많은 자유로운 선택권을 부여한다. Foucault에 의하면 신자유주의적 통치술에서의 자유는 절대적 가치가 아니라 통치의 자원에 불과하다.

새로운 통치이성에는 자유가 필요하고 새로운 통치술은 자유를 소비합니다. 자유를 소비한다는 것은 요컨대 자유를 생산한다는 것이기도 합니다. 자유를 생산하고 조직화해야 한다는 것입니다. 따라서 새로운 통치술은 자유의 관리자로서 모습을 드러냅니다. 당연히 이것이 의미하는 바는 '자유로워야 함'이라는 즉각적인 모순을 갖는 명령이 아닙니다. ... 제가 생각하고 있는 의미에서의 자유주의, 18세기에 형성된 새로운 통치술로서 특징지어질 수 있는 이 자유주의는 그 핵심에 자유[와 함께] 생산과 파괴의 관계를 함의하고 있다는 것입니다. 한편으로는 자유를 생산해야 합니다. 그러나 다른 한편으로는 자유를 생산한다고 하는 그 행동 자체가 제한, 관리, 강제, 협박에 기초한 의무 등의 확립을 함의하고 있는 것입니다(Foucault, 2012: 101-102).

인문정신의 관점에서 보면, 신자유주의적 자유는 진정한 의미의 자율성을 의미하는 것이 아니라 환상에 불과하다. 신자유주의적인 통치술은 역설적으로 개인을 자유의 철창(iron cage)에 가두는 것이다. 따라서 인간의 존엄성은 자유의 환상에 갇히게 된다.

### 3. 인문적 물음에 대한 반응들: 해방적 상상력의 억압

과학주의와 시장주의는 어떠한 삶과 삶을 요구하는가? 그러한 요구는 인간의 존엄성을 세우는데 어떠한 기여를 하는가? 과학주의와 시장주의는 과학과 시장에 대한 과잉된 신념 혹은 종교적 믿음을 말한다. 과학은 인과법칙을 찾아내고, 그것을 기초로 자연을 통제하는 기술적 관심의 인도를 받는다. 과학에는 대립하는 두 개의 가능성이 내재한다. 한편으로 과학은 무지에서 비롯되는 불안으로부터 인간을 해방시킬 수 있으며, 다른 한편으로는 자연뿐만 아니라 인간에 대한 통제를 가능하게 할 수 있다(Habermas, 1972). 과학에 대한 믿음이 과잉되면, 과학 이외의 삶을 추구하는 다양한 방식들에 대한 배타성이 더욱 강화되고, 과학은 과학주의로 종교화된다. 그렇게 되면, 과학에 내재된 인간에 대한 통제라는 구속적 계기를 제어할 수 있는 가능성이 약화된다. 인간은 통제 혹은 지배의 대상으로 전락할 가능성이 커진다. 특히 과학주의가 관료주의나 상업주의와 만나게 되면, 구속적인 현상태를 유지내지는 강화하고, 해방적 상상력을 억압함으로써 목적적 존재 혹은 자율적 존재인 인간의 존엄성에 매우 위협적인 것이 된다(Horkheimer and Adorno, 1972).

시장은 재화를 배분하는 다양한 방식들 가운데 하나로서 교환을 기본원리로 한다. 시장에는 두 개의 가능성이 내재한다. 한편으로 시장은 교환을 통해 필요를 충족시킬 수 있는 계기를 제공한다. 다른 한편으로 경쟁을 통해 더 많은 재화를 확보할 수 있는 축적의 계기를 제공한다. 인류역사에서 보면, 재화의 배분은 증여나 선물과 같은 호혜적 교환이나 권력기관에 의한 재분배, 그리고 시장에서의 교환 등 다양한 방식으로 이루어진다(Polanyi, 2001). 그러나 시장에 대한 믿음이 과잉되면, 시장 이외의 재화배분 방식들에 대한 배타성이 더욱 강화되고, 시

장은 시장주의로 종교화된다. 본래 호혜적 교환과 재분배는 필요의 충족에 초점을 맞춘 것인데, 이들이 시장교환으로 대체되면, 필요의 충족이라는 교환의 해방적 계기는 위축되고, 경쟁을 통한 부의 축적이라는 구속적 계기가 더욱 강화될 수 있다. 부의 축적이 구속적 계기로 작동하는 이유는 그것이 부의 불평등을 가져오고, 있는 자의 없는 자에 대한 지배를 가져오기 때문이다. 추상적으로 시장은 자유경쟁이 이루어지는 공간이지만, 실제로 시장은 독점적인 대규모 기업의 자본에 의해 관리되는 공간으로 변화되고 있다. 이러한 의미에서 보면, 시장주의는 기업중심주의를 의미하는 것이다. 시장주의로부터 혜택을 받는 소수를 제외한 대부분의 사람들은 인간으로서의 존엄성을 유지하기가 더욱 어려워진다 (Stiglitz, 2013).

과학주의와 시장주의가 인간의 존엄성에 위협적임에도 불구하고, 그것을 추구하는 세력들은 편리함과 성장의 혜택을 내세우면서 더 나은 대안이 있을 수 없음을 강변한다(Bauman, 2013). 시장주의를 사회의 모든 부문에 이식시키고자 하는 신자유주의의 선구자였던 M. Thatcher의 “대안은 없다!(There is no alternative!)”라는 슬로건은 시사적이다. 신자유주의의 길 말고 다른 대안이 없다는 말은 신자유주의에 대한 비판이나 그것을 넘어서기 위한 더 이상의 상상력이 필요하지 않다는 말이다. 이처럼 과학주의와 시장주의는 인문적 물음을 회피함으로써 상상력을 억압한다. 행정학이 과학주의와 시장주의의 굴레에 갇히게 되면, 인문적 물음을 바탕으로 인간의 존엄을 위협하는 경향성에 대한 비판과 인간의 존엄을 다시 세울 수 있는 해방적 상상력을 발휘하기 어렵다. 그런 의미에서 우리는 Seattle의 반세계화운동의 슬로건에 주목할 필요가 있다. “다른 세상은 가능하다!(Another world is possible!)” 과학이나 시장에 내재된 구속적 계기에 대한 비판과 해방적 계기의 복구, 과학 이외의 삶을 추구하는 다양한 방식들에 대한 개방, 시장 이외의 필요를 충족시키는 다양한 방식들에 대한 개방은 과학주의와 시장주의의 굴레로부터 벗어나는 계기를 상상하는데 도움이 될 것이다.

## Ⅳ. 행정학의 인문적 전통과 행정학적 상상력

공상이란 하나를 다른 것으로 볼 수 있고, 또 다른 것에서 하나를 볼 수 있는 능력을 뜻하는 소설적 용어이다. 달리 말하면 은유적 상상력이라 부를 수 있다.

— M. Nussbaum(2013: 90)

행정학을 지배하는 신념으로서 과학주의와 시장주의는 행정학에 내재된 인문 정신이 작동할 수 있는 공간을 허용하는데 인색하다. 이 말은 ‘좋은 삶’에 대한 행정학적 비전 혹은 상상력이 발휘될 수 있는 계기를 찾기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 이장에서는 행정학의 인문적 전통을 살펴보고, 행정학적 상상력이 발휘될 수 있는 조건을 모색하고자 한다.

### 1. 행정학의 정체성 모색과 인문적 전통의 형성

행정은 정치와 분리되어 논의될 수 없다. 한편으로는 행정이 정치적으로 결정된 것을 집행하는 기능을 하기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 정치적 결정 과정에 적지 않은 영향을 미치기 때문이다. Wolin(2004)에 의하면, 정치는 다양한 사회세력들이 바람직한 정치질서의 형성을 위한 비전 혹은 사상을 제시하면서 자신들의 이해관계를 관철시키는 과정에서 발생한다. 이러한 의미에서 정치는 근본적으로 ‘좋은(the good)’의 비전에 의해 형성되고, 또 그것에 기여하는 활동이다. 따라서 정치는 윤리적인 상상력을 기반으로 한다.

이러한 윤리적 상상력에 대한 인식은 Waldo를 통해 행정학에 접목된다. 첫째, 그는 행정이론의 가장 근본적인 판단기준으로 ‘좋은 삶에 대한 비전’을 제시한다(Waldo, 1948: 65). ‘좋은 삶’은 인간의 존엄성이 존중되고 실현될 수 있는 삶이다. 당대의 행정이론들은 한결같이 ‘좋은 삶’을 위한 조건으로서 ‘민주주의’를 말하고 있다. ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한’ 통치방식으로서 민주주의는 인간을 정치공동체의 주인으로, 다시 말해서 자기입법과 자발적 복종의 주체로 세우는 정치적 질서라는 것이다. 둘째, 그는 행정학을 사회과학의 범주에 포함시키면서도

행정학의 과학화를 추구하는 당대의 분위기와는 달리 과학적 기법의 한계를 명확히 인식하고, ‘사고하고 가치를 판단하는 인간’에 대한 연구는 그것과는 다른 것이어야 한다고 생각한다(1948: 181). 여기에서 우리는 인간을 단순한 관찰대상이 아니라 행동하는 주체로 인식할 것을 주문함으로써 학문의 방법에 있어서 인간성의 전모를 반영하려는 학문적 태도를 읽을 수 있다. 셋째, 그는 행정현상의 이해에 있어서 ‘관점 바꿔보기’를 방법론으로 제시한다(Waldo, 1956: 1). 이는 과학을 거부하는 것이 아니라 그것에만 집착함으로써 빠질 수 있는 편협성과 경직성의 함정에서 벗어나야 한다는 것이다. 그래서 그는 행정을 이해하는데, 자연과학은 물론이고 정치학, 경제학, 사회학, 인류학, 심리학, 역사학, 철학, 문학, 예술 등 다양한 관점들을 이용할 수 있다고 본다(1956: 26-49). 이는 다면적이고 복합적인 인간에 대한 입체적인 이해를 추구하려는 노력이라 하겠다.

행정학계에는 행정학을 인문학으로 보려는 노력도 있다. Dimock은 “행정학은 철학이다(1958: 1)”라는 과감한 명제를 제시한다. 그가 말하는 철학은 세계의 본질에 대한 사유를 의미하는 것이 아니라, ‘제도적 생명력과 좋은 삶을 증진시키는 인간행위의 원리들을 발견하기 위해 노력하는 것(1958: 2)’으로서 윤리적인 의미를 갖는다. 또한 철학은 과학이 분석에 초점을 맞추는 것과는 달리 종합의 중요성에 주목한다. 유기체의 생명력은 분리된 기관들로 알 수 있는 것이 아니라 유기체 전체를 보고 알 수 있다. 이처럼 행정에 대한 종합적인 이해를 추구하는 철학은 행정의 전체를 보고, 그것에 생명력을 불어넣을 수 있다. 특히 철학은 ‘가치와 목표, 행정의 인간적 요소들, 그리고 목표와 수단 일관성(1958: 4)’을 중요시한다. Dimock은 윤리적 상상력을 행정학의 기초로 삼고자 한 것이다. 더불어 그는 행정에 대한 보다 입체적인 이해를 위해 행정학이 그동안 익숙하지 않았던 분야에 보다 익숙해지고, 행정학을 사회과학의 범주에 가둘 것이 아니라 학문적 경계를 개방해야 할 필요성을 강조한다. “우리는 지금까지 과학의 여정에 있었지만, 이제 행정학이 본질적으로 인문학의 한 분야라는 사실을 깨닫는 것이 우리 자신에게 유익할 것이다. 행정학은 … 철학, 문학, 역사학, 예술 등과 같은 주제들과 밀접한 관계에 있으며, 적어도 그러한 주제들과 밀접한 관계에 있어야 한다 (Dimock, 1958: 5).”<sup>5)</sup>

행정학의 정체성을 어떻게 규정할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 주류행정학은 과학에 방점을 두고 행정학의 정체성을 규정하고자 하고 있으나, 다른 한편으로는 ‘좋은 삶’에 대한 윤리적 비전을 전제로 하는 행정학의 가능성을 모색하는 흐름도 존재한다. 이러한 흐름은 규범적인 차원에서 행정을 ‘행동철학(philosophy-in-action, Hodgkinson, 1978)’으로 규정하고, 이에 대한 연구는 과학을 넘어 인문학적 관점까지 흡수하여 이루어질 필요가 있음을 강조한다.

## 2. 행정학의 위기와 신행정학의 인문적 전통의 계승

1960년대는 ‘소용돌이의 시대(Waldo, 1971)’ 혹은 ‘혁명의 시대(Waldo, 1968a)’라 할만하다. 급격한 변화의 시대에 부딪히게 되는 문제는 바로 인간의 존엄성과 직결된다. 예컨대 평등을 위한 정부의 노력이 역설적으로 불평등을 양산하고 있다는 인식(Frederickson, 1971; Waldo, 1972), 과학기술의 발달이 인간의 공동체적 감성을 파괴하고 있다는 인식(White, Jr., 1971), 그리고 과학기술의 발달에 편승하여 인간의 본성이나 도덕적 행위규범에 대한 사유를 게을리 하고 있다는 인식(Scott & Hart, 1973) 등은 인간의 존엄성에 대한 인문적 물음을 자극한다. “사회적 불평등을 해소하고, 인간의 공동체적 감성을 회복시키며, 적극적인 철학적 사유를 자극할 수 있는 지식은 무엇이며, 이를 실현하기 위한 방법은 무엇인가?” 이러한 물음에 민감하지 못한 행정학은 ‘정체성의 위기’를 경험하지 않을 수 없다(Waldo, 1968b).

당대에 등장한 신행정학(New Public Administration)의 기본정신이나 관점은 인문적 물음에 대한 행정학적 응답으로 이해될 수 있다. 신행정학의 기본정신은

---

5) 행정학이 인문학 분야와 소통은 많지는 않았지만 픽션과 관련하여 의미 있는 노력들이 있기는 하다. 관료를 주인공으로 하는 소설의 분석(Friedsam, 1954), 문학적 접근이 행정에 주는 이점, 문학적 창의성의 세계와 전문적 학술세계를 연결시킬 수 있는 법제(Waldo, 1956; 1968c), 소설장르로서 행정소설의 정의(Egger, 1959), 픽션의 신뢰성문제(Kroll, 1965), 픽션이 행정연구에 주는 도움과 픽션이 실제로 관리자에 미치는 영향(McCurdy, 1973; 1995), 픽션이 사회과학자가 행정에 대한 질문구성에 미치는 영향(McDaniel, 1978), 문학작품을 이용한 행정윤리교육의 가능성(Marini, 1992a; 1992b) 등과 관련된 연구들은 주목할 만하다.

행정학이 새로워져야 한다는 것이며, 그 ‘새로움’은 ‘보다 더 공적이고, 더 처방적이며, 더 고객지향적이고, 더 규범적이며, 더 과학적인 이론의 추구’를 의미한다(Frederickson, 1971: 316). 그리고 신행정학의 기본적인 관점, 즉 ‘미노브룩 퍼스펙티브’는 다음과 같은 특성을 갖는다(Marini, 1971: 348-353). 첫째, 급격한 변화의 시대에 적실성(relevancy) 있는 행정학을 지향한다. 둘째, 후기실증주의(postpositivism)의 입장에서 가치중립적인 행태주의와 주류 행정학의 절차적 중립성을 거부하고 사회적 형평성(social equity)과 같은 규범적 가치의 중요성을 강조한다. 방법론적으로 실존주의, 현상학, 인본주의 심리학 등에 관심을 보이기 시작한다. 셋째, 행정환경의 급격한 변화에 적응하기 위한 방법으로서 노정과 참여를 강조한다. 넷째, 반계층제적인 감성에 반응하는 새로운 조직형태를 모색한다. 다섯째, 고객지향적인 조직의 가능성을 모색한다.<sup>6)</sup> 사회적 격변 속에서 행정

6) 이후 미노브룩회의는 20년을 주기로 1988년과 2008년에 개최되었다. 1988년에 열린 2차 미노브룩회의에서는 행정학이 당면하고 있는 시대적 상황을 행정의 방향상실, 정부와 공무원에 대한 국민의 냉소적 태도나 비난의 확산, 시민과 공무원의 책임감 약화, 민영화에 대한 관심의 증대, 세입의 감소 등으로 보고 있다(Mayer, 1989; Holzer, 1989). 2차 회의의 주요 논지는 다음과 같이 정리할 수 있다(Guy, 1989). 사회적 형평성에 대한 관심은 여전히 강하게 남아있다. 민주적 가치들에 대해 그리고 그러한 가치를 실현하는데 있어서 행정의 중요성에 대해 큰 관심을 가지고 있다. 규범적 관점과 행태주의적 관점간의 논쟁은 줄어들지 않았다. 사회와 작업장 안에서의 다양성을 기본적인 가치로 수용한다. 행정의 건설적인 역할에 제한적이지만 어느 정도의 희망(constrained hopefulness)을 가지고 있다. 행정환경의 복잡성과 문제의 긴박성 때문에 장기적인 비전보다는 단기적인 비전에 관심을 갖는다. 학문의 할거주의가 지배적이기 때문에 학제적이었던 행정학의 뿌리를 제대로 다루지 못하였다. 기업에 대한 태도가 적대적이다. 인사제도의 문제점에 대해 특히 관심이 강하다. 기술적인 문제에 대해서는 관심이 미약하다. 정부가 해야 할 구체적인 일에 대해서는 충분히 논의하지 않았다. 2차 회의에서 발표된 논문들은 Bailey & Mayer(1992)에 의해 편집·출판되었다. 2008년에 열린 3차 미노브룩회의는 행정학이 당면하고 있는 시대적 상황을 기술혁신, 지구적 기후변화, 테러, 세계적인 물 부족, 쇠퇴하는 기반시설들, 세계 어느 곳에서든지 아웃소싱이 가능한 세계화, 정부 간 갈등을 유발할 수도 있는 권한위양, 네트워크화된 조직들의 발달 등으로 보고 있다. 1,2차 회의가 주로 국내적 차원에서 상황을 보았다면, 3차 회의는 국제적인 차원에서 상황을 보고 있다(O’Leary, 2011). 그러다 보니 3차 회의의 주요논지는 1,2차 회의 때와 전반적으로 비슷하나, 국제적 차원에서의 행정에 대한 관심이 부각된 것이 특징적이라 하겠다. 3차 회의에서 발표된 논문들은 O’Leary, Van Slyke, Kim(2010)에 의해 편집·출판되었다. 본래 미노브룩회의의 유산은 행정을 둘러싸고 있는 현실의 변화에 대한 인식 그리고 행정이 추구하는 가치에 기초하여 그러한 변화에 행정이 관여하고 있는 방식에

학의 위기를 돌파하기 위해 공공성, 처방성, 고객지향성, 규범성, 과학성 등을 강조하면서 행정학의 새로운 길을 개척하고자 한 신행정학은 인간의 존엄성에 절대적 가치를 부여하고자 했던 행정학의 인문적 전통을 계승하고 있는 것으로 볼 수 있다.

### 3. 행정학 다시 세우기와 인문적 전통의 확장

1980년대에 들어서면서 시장주의적인 행정개혁논리로서 신공공관리가 전지구적인 경향으로 발전한다. 신공공관리는 근본적으로 행정의 효율화에 초점을 맞춘 것으로, 평등과 민주주의의 가치를 위협할 소지를 가지고 있으며, 실제로 그러한 결과를 가져왔다. 따라서 신공공관리는 행정학계에 인문적 물음을 던지는 계기가 된다. 그것이 인간의 존엄성을 세우고 지켜나갈 수 있을 것인가? 아니라면 어떠한 지식을 추구해야 할 것인가? 이에 대해서는 블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto), 신공공서비스(New Public Service), 공공가치관리론(Public Value Management), 포스트모더니즘 등 다양한 노력들이 전개되는데, ‘행정학 다시 세우기’로 이들을 범주화할 수 있을 것이다.

첫째, 블랙스버그 선언은 ‘관료 때리기(bureaucrat bashing)’를 통해서 일반화되고 있는 행정무용론에 대해서 ‘행정의 중요성’을 재확인시키고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이는 행정을 다시 세우기 위한 토대를 규범에서 찾고 있으며, 특히 행정이 ‘정당성’의 문제에 보다 민감해질 것을 주문하고 있다. 그리고 정당성은 ‘민주주의’와 ‘헌법의 정신’에 기초해서 모색되어야 한다고 본다(Wamsley et al., 1990; Wamsley & Wolf, 1996). 둘째, 신공공서비스론은 신공공관리나 정부재창조의 논리에 따르면 비유적으로 ‘노젓기(rowing)’를 ‘조종하기(steering)’로 바꾸는 것인데, 그것의 실질적인 의미는 행정인에게 배에 대한 책임을 강화하는 것이면서 동시에 더 많은 권력을 주는 것이라 본다. 따라서 조종

---

대한 비판적 통찰을 통해서 새로운 학문적 길을 모색하는 것이다. 그러나 두 차례에 걸쳐 이루어진 미노브룩회의는 이러한 비판적 성찰보다는 시대의 변화에 따라 행정이 어떻게 변화되었는지를 회고적으로 평가하는 정도에 머무르고 있다는 인상을 지울 수 없다.

하기를 강조하다 보면, 배의 실제 소유주인 시민에 대한 봉사의 정신을 망각하게 된다는 것이다. 신공공서비스론은 ‘봉사하기(serving)’로서 행정의 본질을 다시 복구하자는 것이다(Denhardt & Denhardt, 2000). 셋째, 공공가치관리론은 “공공 관리자의 목적은 공공가치를 생산하는 것이다(Moore, 1994: 296)”라는 명제에 자극을 받아 형성되었으며, 그것은 특히 조직의 안과 밖에서 이루어지는 정치적 토론을 가장 중시한다(Smith, 2004). 정치적 토론은 가치에 대한 해석과 그것의 실현방식을 논의하는 것이기 때문에 공공가치관리의 중심적인 기제라 할 수 있다. 공공가치관리론은 “능률, 책임, 형평과 관련된 문제들에 대응하는 방법을 재정의하고, … 전통적인 행정이나 신공공관리보다 인간성(humanity)에 대한 더 충만하고 원만한 비전에 의존한다(Stoker, 2006: 56).” 마지막으로 포스트모더니즘은 비약을 허용하지 않는 과학적 사유와 대비되는 상상하기, 예외를 배제함으로써 정체성을 유지하는 총체적 사유와 대비되는 해체, 고정된 권역의 존중을 요구하는 전문적 사유와 대비되는 탈영토화, 그리고 자기중심적인 사유와 대비되는 타자 중심적 사유 등의 방법을 통해 행정학적 사유의 영역을 넓히고자 한다(Fox & Miller, 1995; Farmer, 1995; McSwite, 1997). 포스트모더니즘은 기존의 행정언어로 볼 수 없는 것을 볼 수 있는 가능성을 열어주고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

행정학 다시 세우기의 핵심은 형식적인 민주주의가 아닌 실질적인 민주주의를 실현하는 데 초점을 맞추고 있다. 실질적 민주주의는 궁극적으로 주권자로서의 시민을 참다운 주인으로 세우는 것이다. 따라서 행정학 다시 세우기는 시민을 주인으로 세우고, 시민이 주인으로서의 역할을 할 수 있도록 노력하는 행정에 대한 이론으로서 행정학에 초점을 맞춘다(Schachter, 1995). 이는 시민이 삶의 주체로서 자율성을 발휘하는 목적적 존재로 거듭 나는 계기를 찾음으로써 인문적 물음에 응답하고자 하는 것이다.

#### 4. 행정학의 인문적 전통과 행정학적 상상력의 조건

행정학적 상상력은 인문적 물음에 기초한다. 인문적 물음은 궁극적으로 인간

의 존엄성에 초점을 맞춘다. 행정학적 상상력은 인간의 존엄성을 세우고 보장할 수 있는 ‘좋은 삶’에 대한 비전을 구상한다. 일반적으로 인문적 물음은 인간 존엄성의 위기를 감지할 때 던져진다. 행정학의 정체성에 대한 고민은 과학편향의 행정학이 인간에 대한 부분적인 이해를 토대로 이론을 구성하고 그것을 실제에 적용함으로써 왜곡된 결과를 가져올 수 있다는 위기의식을 반영하는 것이다. 신행정학은 행정학이 당대의 사회문제를 해결하는데 적절히 대응하지 못함으로써 궁극적으로 인간적 실존 혹은 인간의 존엄성을 보장하는데 도움이 되지 않는다는 위기의식을 반영한 것이다. 또한 행정학 다시 세우기는 시장주의의 확산이 경쟁을 극단으로 내몰고 사회적 불평등을 양산함으로써 인간의 존엄성을 심각하게 위협하고 있다는 위기의식을 반영한 것이다. 위기감은 인문적 물음을 던지게 만들고, 인문적 물음은 다시 ‘좋은 삶’에 대한 행정학적 상상력을 자극한다.

그렇다면 인문적 물음에 민감한 행정학, 다시 말해서 인간의 존엄성을 지향하는 비판의식과 해방적 상상력이 작동하는 행정학이 되기 위한 조건은 무엇일까? 앞에서 살펴본 행정학의 인문적 전통에서 몇 가지 조건들을 찾아보자. 첫째, 행정학의 연구목적과 관련하여, 행정현상에 대한 ‘이론적 지식(episteme)’과 처방을 위한 ‘기술적 지식(techné)’을 구성하는데 연구의 목적을 제한할 것이 아니라, 규범적으로 ‘좋은 삶’을 실현하는데 필요한 ‘실천적 지식(phronesis)’을 구성하는 데까지 확장시켜야 한다는 것이다. 이론적 지식, 기술적 지식, 그리고 실천적 지식은 서로를 제한하면서 지지하는 긴장과 조화의 관계에 있어야 한다. 실천적 지식이 결여된 이론과 기술은 천사가 아닌 악마에게도 봉사할 수 있다. 이론과 기술이 결여된 실천은 무모할 수 있다. 따라서 이론적 지식, 기술적 지식, 그리고 실천적 지식은 행정학 안에서의 학문적 분업체계에 따라 분리되어 추구되는 것이 아니라 분야를 막론하고 동시에 추구될 필요가 있다(이종범, 1977; 박종민, 2006).

둘째, 행정학의 연구의 방법과 관련하여, 인문정신이 요구하는 것은 ‘철저한 비판(radical critique)’이다. 비판은 해석을 전제로 한다. 해석은 해석의 대상이 발현된 맥락 속에서 대상을 이해하는 것이다. 비판은 사회구조적인 맥락에서 어떤 지식이나 주의주장이 의존하고 있는 전제나 가정, 추구하는 이상이나 목적, 그리고 그것을 이루기 위한 방법을 대상으로 한다. 해석은 과학, 현상학, 비판이론, 포

스트모더니즘 등 다양한 접근방법에 의존해서 이루어질 수 있다. 그런데 비판은 철저해야 한다. 그것이 의미하는 바는 해석의 방법 자체가 비판의 대상이 될 수 있다는 것이다. 과학, 현상학, 비판이론, 포스트모더니즘에 의존한 해석들이 논리적 일관성을 결여하거나 사회구조적인 권력관계를 정당화하는데 이용된다면, 당연히 비판의 대상이 되어야 한다는 것이다. 철저한 비판은 사회구조적 편견이나 편향이 인간의 존엄성에 흠결을 남길 수 있는 가능성을 제거하는데 초점을 맞춘다. 과학은 이미 논의된 것처럼, 기술적 관심에 따라 인간을 통제와 지배의 대상으로 전락시킬 위험성을 가지고 있다. 현상학은 의미생성의 주체를 중심에 두고 있으나, 그 주체가 사회적으로 형성되고, 그 때문에 무의식적으로 사회구조의 편견을 반영하는 의미생성에 참여함으로써 사회의 구조적 편견을 재생산할 위험성을 보지 못할 수 있다. 비판이론은 변증법의 논리에 따라 사회구조에 내재하는 모순과 그것의 극복을 통한 변혁을 추동하고 있으나, 변증법의 논리가 지향하는 동일화나 통일에 대한 집착은 차이의 폭력적 해소를 정당화함으로써 인간의 존엄에 위협이 될 수 있다는 것을 간과할 수 있다. 포스트모더니즘은 이성 중심적인 모더니즘의 폭력성을 해부하는데 집중하지만, 해석과 해체를 통한 절대적 상대화는 삶의 허무주의를 극대화할 위험성이 있다. 이처럼 인문정신은 다양한 접근방법들에서 구속적 계기를 비판적으로 드러내고 해방적 계기를 고양하는데 초점을 맞춘다.

셋째, 학문적 소통과 관련하여, 인문정신은 소통의 폭을 확대하고 그 깊이를 심화시킬 것을 요구한다. 다행히도 행정학은 본래 학제적인 성격을 갖는 학문으로서 다른 분야와의 학문적 소통에 익숙하며, 그러한 역량이 행정학의 존립과도 밀접하게 연관된다. 그러나 행정학의 학문적 소통은 다른 사회과학과 인문학의 일부와 제한적으로 이루어지고 있다. 인문정신은 기본적으로 인간에 대한 충분한 이해를 추구한다. 인문정신은 행정학이 인문학, 다른 사회과학, 자연과학, 그리고 문학, 예술, 종교 등과의 창조적 소통을 요구한다. 인간에 대한 충분한 이해를 통해서만이 실질적으로 인간의 존엄성을 실현할 수 있는 가능성을 높일 수 있기 때문이다. 예를 들어, 행정에 대한 문학적 접근은 이성적 지각과 감정적 이해의 융합을 통해 행정에 대한 이해를 심화하고, 많은 사람들의 삶의 경험을 간접

적으로 체험할 수 있게 하며, 다른 사람의 눈으로 행정을 바라보고, 전문가로서 우리들이 알고 있는 것의 한계에 대한 인식을 얻을 수 있게 하며, 심리적, 도덕적 측면에서 의사결정에 대한 이해를 가능하게 하고, 전문적인 저작으로부터 얻을 수 없는 지혜를 갖게 한다(Waldo, 1956).

넷째, 패러다임적 사고와 관련하여, 인문정신은 패러다임에 대한 자기의식적 성찰을 요구한다. 패러다임적 사고는 하나의 패러다임에 집착하여, 경직되고 편협한 관점으로 세상을 보는 사고방식이다. 패러다임적 사고에 사로잡히게 되면, 관점의 다양성을 수용할 수 없다. 그리고 다른 학문들과의 소통에 있어서도 동일한 패러다임의 우산 아래 있는 이론들에만 범위를 제한하게 된다. 가령 경제학과의 소통에서도 행태주의와 시장중심주의적인 패러다임을 따르는 이론들에 범위를 제약함으로써, 경제학에서 발전된 다양한 패러다임과 소통할 수 있는 기회를 차단하게 된다. 무엇보다도 패러다임 자체에 대한 반성적 혹은 비판적 성찰을 불가능하게 한다(Hirschman, 1970). 따라서 행정학이 자기의식적인 학문으로서 발전할 수 있는 계기를 마련하기 위해서는 패러다임에 대한 비판적 성찰과 패러다임의 다양성을 수용할 수 있는 개방적인 자세가 필요하다.

다섯째, 행정학의 학문적 범주와 관련하여, 인문정신은 행정학이 사회과학의 굴레에서 벗어날 것을 요구한다. 여기에서 말하는 사회과학은 사회적 현상 속에서 인과적인 관계를 밝히거나 법칙을 찾으려는 학문이라 할 수 있다. 행정학을 행정현상에서 법칙을 찾는 사회과학으로 제한하게 되면, 실제로 행정이 다루는 대상에 대한 이해를 제한할 가능성이 있다. 행정은 다양한 가치관, 태도, 신념, 이해관계, 욕구 등을 가지고 함께 살아가야 하는 사람들을 대상으로 한다. 사람들은 다양한 방식으로 세상에 의미를 부여하면서 사회를 구성한다. 행정학은 그러한 다양성에 대응해야 하는 행정을 다루기 때문에 사회과학의 굴레를 넘어설 필요가 있다. 가령 행정학을 ‘인문학이면서 동시에 사회과학’으로 보려는 시도도 가능할 것으로 보인다(Dimock, 1958; Zald, 1991; 1993; 1996). 또는 학문분류체계를 근본적으로 재검토할 수도 있다. 연구대상을 중심으로 인문학, 사회과학, 자연과학으로 학문을 분류하는 전통적인 방식과 달리 Rickert처럼 연구자의 가치관점에 따라 문화과학과 자연과학으로 학문을 분류할 수도 있다. 행정현상은

법칙을 추구하는 자연과학의 대상이 될 수도 있으며, 의미해석과 이해를 추구하는 문화과학의 대상이 될 수도 있다. 이러한 시도들은 행정학을 학문 분업적 전문주의의 틀에 묶어두는 편향에서 벗어나는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

마지막으로, 특히 중요한 것으로 학문적 태도와 관련하여, 인문정신은 냉소주의에서 벗어날 것을 요구한다. 냉소주의는 어떤 대상에 대해 비판하면서도 여전히 그것을 포기하지 않는 태도를 말한다. 학문적 냉소주의는 학문에 내재된 문제에 대해 잘 알고 있고, 그 문제에 대한 비판에 대해 동의하면서도 여전히 이전의 태도를 고수하는 경향성을 말한다.

Peter Sloterdijk은 《냉소적 이성 비판 *Critique of Cynical Reason*(1983)》에서 이데올로기의 지배적인 기능방식이 냉소적이어서 고전적인 이데올로기 비판을 불가능하게 만든다는 테제를 제시한다. 냉소적 주체는 이데올로기적 가면과 사회적 현실 간의 거리에 대해 잘 알고 있으면서도 여전히 그 가면에 매달린다. Sloterdijk이 제안한 것을 공식화하면, “그들은 자신들이 하고 있는 일에 대해 매우 잘 알면서도, 여전히 그것을 행한다.”는 것이다. 냉소적 이성은 ... 계몽된 허구의식의 역설이다. 사람들은 허구에 대해, 다시 말해서 이데올로기적 보편성 뒤에 숨겨진 특수한 이익에 대해 매우 잘 알고 있으면서도 여전히 그 허구를 버리지 않는다(Zizek, 1989: 29).

이러한 냉소주의가 극복되지 않는다면, 인문정신의 비판과 해방적 상상력에 근거한 대안들에 대해 동의하면서도, 기존의 관행에 매달림으로써 변화를 이루어낼 수 없다.

지금까지의 조건들을 살펴보면, 행정학의 인문적 전통 속에서 발견할 수 있는 행정학적 상상력의 활성화 조건은 다양성과 개방성을 수용함으로써 자유로운 정신이 비판과 해방적 상상력을 발휘할 수 있는 계기를 제공하려는 것이다. 인문정신은 자율적인 인간으로서 인간의 존엄성을 추구하는 것인데, 이를 위해서는 정신이 자유롭게 사유할 수 있는 조건이 마련되어야 한다는 것이다. 따라서 정신의 자유야말로 인문적 물음에 응답하기 위한 상상력을 발휘하는데 있어서 절대적인 조건이라 하겠다.

## V. 결론

지금까지 살펴본 바에 따르면, 인문정신은 학문적 분업체계에 따라 행정학에서 다루어져서는 안 되는 문제가 아니다. 또한 행정학 안에는 인문적 전통을 살펴볼만한 적지 않은 연구경향들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 학문적 분업체계, 과학주의와 시장주의는 이러한 인문적 전통에 대한 관심을 제한하고 있는 것이 사실이다. 그러나 인문정신이 없는 행정학은 내용 없는 형식에 불과하며, 인간적인 희망을 기대하기 어렵다. 다시 말해서 인문정신이 없는 이론은 인문정신이 없는 행동을 장려함으로써 인간의 존엄성에 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 행정은 정책과 법제도를 통해 사회의 관행과 사고방식에 결정적인 영향을 미치고 있다. 다시 말해서 행정은 단순히 조직의 관리행위를 넘어서 사회의 형성과 인간의 실존에 영향을 미치는 활동이라는 것이다. 따라서 인문적 물음에 민감하지 않은 행정은 인문적 물음에 민감하지 않은 사회를 형성하는 안내자가 될 것이다. 인문적 사유를 할 수 없는 행정과 사회는 더 나은 사회에 대한 상상력을 발휘할 수 없다.

행정은 다양한 이해관계자들과 다양한 관점들이 경쟁하기도 하고 협력하기도 하는 가운데 조정을 통해 합의를 도출하고, 그렇게 도달한 목표를 이루기 위해 다양한 대안들을 구상하고 선택하는 활동이다. 그러한 의미에서 행정은 단순히 기능적인 활동이 아니라 창조적인 활동이라 하겠다. 따라서 행정학의 당면과제는 상상력을 억압하는 편협한 ‘시장지향적 행정모델(market-oriented administration model)’을 넘어서는 것이라 하겠다. 과학주의와 시장주의에 묻혀있는 행정학자, 행정학과, 행정전문대학원들은 과학주의와 시장주의의 인큐베이터로 기능한다(Ghoshal, 2005; Huhnen, 2008). 그곳에서는 책임 있는 행정가나 정치가보다는 기능적인 사회공학자를 양산한다. 이를 넘어서기 위해서는 인간의 존엄성에 대한 절대적인 책임을 토대로 행정학적 상상력을 자극하는 ‘인간지향적 행정모델(human-oriented administration model)’의 개발에 관심을 기울일 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강상진. 2007. “서양 고중세의 인문정신과 인문학.” 한국학술협의회 편, 《인문정신과 인문학》, 61-82. 서울: 아카넷.
- 공자. 2011. 《論語集註》. 성백효 역. 서울: 전통문화연구회.
- 김우창. 2003. “주체와 그 지평.” 장희익 외, 《삶, 반성, 인문학: 인문학의 인식론적 구조》, 63-87. 서울: 태학사.
- 박종민. 2006. “한국 행정이론을 위한 비판적 성찰.” 한국행정학회(편), 《한국행정학 50년: 1956-2006》, 37-59.
- 신용하. 2012. 《사회학의 성립과 역사사회학: 오귀스트 콩트의 사회학 창설》. 파주: 지식산업사.
- 이승환. 2007. “동양의 학문과 인문정신.” 한국학술협의회 편, 《인문정신과 인문학》, 28-44. 서울: 아카넷.
- 이종범. 1977. “행정학의 토착화에 관한 논거.” 「한국행정학보」 11: 198-223.
- 임의영. 2006. 《행정철학》. 서울: 대영문화사.
- Ashcraft, R. 1977. “Economic Metaphors, Behavioralism, and Political Theory: Some Observations on the Ideological Uses of Language.” *Political Research Quarterly* 30: 313-328.
- Ashley, R. K. 1983. “Three Models of Economism.” *International Studies Quarterly* 27(4): 463-496.
- Bacon, F. 2001. 《신기관: 자연의 해석과 자연 지배에 관한 잠언》, 전석용 역. 서울: 한길사.
- Bailey, Mary T. and Mayer, Richard T. 1992. *Public Management in an Interconnected World: Essays in the Minnowbrook Tradition*. New York: Greenwood Press.
- Battersby, James L. 1996. “The Inescapability of Humanism.” *College English* 58(5): 555-567.
- Bauman, Z. 2013. 《왜 우리는 불평등을 감수하는가? 가진 것마저 빼앗기는 나에게 던지는 질문》, 안규남 역, 서울: 동녘.
- Bookman, J. T. 1970. “The Disjunction of Political Science and Political Philosophy.” *American Journal of Economics and sociology* 29(1): 17-24.
- Box, R. C. 1999. “Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice.” *The American Review of Public Administration* 29(1): 19-43.
- Carnap, R. 1932. “The Elimination of Metaphysics Through Logical Analysis of

- Language(trans. by A. Pop).” in A. J. Ayer(ed.), *Logical Positivism*, 60-81. New York: The Free Press, 1959.
- Carnap, R. 1932. “The Old and the New Logic(trans. by I. Levi).” in A. J. Ayer(ed.), *Logical Positivism*, 133-146. New York: The Free Press, 1959.
- Carroll, J. D. 1996. “Reinventing Public Administration.” *Public Administration Review* 56(3): 245-246.
- Comte, A. 2001. 《실증주의 서설》, 김정식 역. 서울: 한길사.
- Dahl, R. 1961. “The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest.” *American Political Science Review* 55(4): 763-772.
- deLeon, L. & Denhardt, R. P. 2000. “The Political Theory of Reinvention.” *Public Administration Review* 60(2): 89-97.
- Denhardt, R. B. & Vinzant Denhardt, J. 2000. “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Dickens, C. 2009. 《어려운 시절》, 장남수 역, 서울: 창비.
- Dimock, M. E. 1958. *A Philosophy of Administration*. New York: Harper & Row.
- Diver, C. S. 1982. “Engineer and Entrepreneurs: The Dilemma of Public Management.” *Journal of Policy Analysis and Management* 1(3): 402-406.
- Easton, David (1962). “The Current Meaning of Behavioralism.” In James C. Charlesworth(ed.), *The Limits of Behavioralism in Political Science*. Philadelphia: American Academy.
- Egger, R. 1959. “The Administrative Novel.” *The American Political Science Review* 53(2): 448-455.
- Eulau, H. 1968. “The Behavioral Movement in Political Science: A Personal Document.” *Social Research* 35: 1-29.
- Farmer, David J. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press. [강신택 역. 1999. 《행정학의 언어: 관료제, 모더니티와 포스트 모더니티》. 서울: 박영사]
- Foucault, M. 2012. 《생명관리정치의 탄생: 콜레주드프랑스 강의 1978-79년》, 오토르망(심세광, 전해리, 조성은) 역. 서울: 난장.
- Fox, Charles J. & Miller, Hugh T. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Frederickson, H.G. 1971. “Toward a New Public Administration.” in F. Marini(ed.), 309-331.

- Friedsam, H. J. 1954. "Bureaucrats as Heroes." *Social Forces* 32(3): 269-274.
- Ghoshal, S. 2005. "Bad Management Theories are Destroying Good Management Practices." *Academy of Management Learning and Education* 4(1): 75-91.
- Giustiniani, Vito R. 1985. "Homo, and the Meanings of 'Humanism'." *Journal of the History of Ideas*. 46(2): 167-195.
- Guy, Mary E. 1989. "Minnowbrook II: Conclusions." *Public Administration Review*, special issue: 219-220.
- Habermas, J. 1972. *Knowledge and Human Interests*. trans. by J.J. Shapiro. London: Heinemann.
- Hahn, H., Neurath, O. and Carnap, R. 1973. "Wissenschaftliche Weltauffassung: Der Wiener Kreis." in O. Neurath, M. Neurath, R. S. Cohen(eds.), *Empiricism and Sociology*, trans. by P. Foulkes and M. Neurath. Dordrecht, Holland: D. Reidel. 1973.
- Harmon, M. 1981. *Action Theory for Public Administration*. New York/London: Longman, Inc. [유광호·김주원 역. 1995. 《행정 철학: 행위 이론》. 서울: 범론사.]
- Hayek, F.A. 1989. "The Pretence of Knowledge (Nobel Memorial Lecture)." *American Economic Review*; December: 3-7.
- Hirschman, A. O. 1970. "The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding." *World Politics* 22(3): 329-343.
- Hodgkinson, Christopher. 1978. *Towards a Philosophy of Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Holzer, Marc. 1989. "Minnowbrook II: Conclusions." *Public Administration Review*, special issue: 221.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69(1): 3-19.
- Hood, C. 1995. "The "New Public Management" in the Eighties: Variation on a Theme." *Accounting, Organization and Society* 20(2/3): 93-109.
- Horkheimer, M. 1971. "Foreword." in M. Jay, *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950*. Berkeley/ Los Angeles/ London: University of California Press, 1996.
- Horkheimer, M. and Adorno, T.W. 1972. *Dialectic of Enlightenment*. trans. by J. Cumming. New York: The Seabury Press.
- Huhen, M. P. 2008. "Unenlightened Economism: The Antecedents of Bad Corporate

- Governance and Ethical Decline.” *Journal of Business Ethics* 81: 823-835.
- Husserl, E. 1993. 《유럽학문의 위기와 선험적 현상학》, 이종훈 역. 서울: 한길사.
- Jay, M. 1996. *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Kant, I. 2005. 《윤리형이상학 정초》, 백종현 역. 서울: 아카넷.
- Kant, I. 2009. “계몽이란 무엇인가에 대한 답변.” 이한구 편역, 《칸트의 역사철학》, 13-22. 서울: 서광사.
- Kraye, Jill. 2005. “Humanism.” *Encyclopedia of Philosophy*. 2nd. 477-481.
- Kroll, Morton. 1965. “Administrative Fiction and Credibility.” *Public Administration Review* 25(1): 80-84.
- Marini, F.(ed.). 1971. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Marini, F. 1992a. “Literature and Public Administration Ethics.” *American Review of Public Administration* 22(2): 111-125.
- Marini, F. 1992b. “The Uses of literature in the Exploration of Public Administration Ethics: The Example of Antigone.” *Public Administration Review* 52(5): 420-426.
- Mayer, Richard T. 1989. “Minnowbrook II: Conclusions and Reflections.” *Public Administration Review*, special issue: 218.
- McCurdy, H. E. 1973. “Fiction Phenomenology and Public Administration.” *Public Administration Review* 33(1): 52-60.
- McDaniel, T. R. 1978. “The Search for the “Administration Novel.”” *Public Administration Review* 38(6): 545-549.
- McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: a Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mills, C. W. 1968. *Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Mitchell, W. C. 1968. “The New Political Economy.” *Social Research* 35(1): 76-110.
- Moore, M. 1994. “Public Value as the Focus of Strategy.” *Australian Journal of Public Administration* 53(3): 296-303.
- Nussbaum, M. 2013. 《시적 정의: 문학적 상상력과 공적인 삶》, 박용준 역, 서울: 궁리.
- O’Leary, Rosemary, Van Slyke, David M., and Kim, Soonhee. 2010. *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*. Washington:

Georgetown University Press.

- O'Leary, Rosemary. 2011. "Minnowbrook: Tradition, Ideas, Spirit, Event, Challenge." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: i1-i6.
- Polanyi, K. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston (Mass.): Beacon Press.
- Read, J. 2009. "A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity." *Foucault Studies* 6: 25-36.
- Riggs, R. E., Hanson, K. F., Heinz, M., Hughes, B. B. and Volgy, T. J. 1970. "Behavioralism in the Study of the United Nations." *World Politics* 22(2): 197-236.
- Schachter, H.L. 1995. "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance." *Public Administration Review*, 55(6): 530-537.
- Schlick, M. 1930/1931. "The Turning Point in Philosophy(trans. by D. Rynin)." in A. J. Ayer(ed.), *Logical Positivism*, 53-59. New York: The Free Press, 1959.
- Schlick, M. 1932/1933. "Positivism and Realism(trans. by D. Rynin)." in A. J. Ayer(ed.), *Logical Positivism*, 82-107. New York: The Free Press, 1959.
- Scott, W. G. & Hart, D. K. 1973. "Administrative Crisis: The Neglect of Metaphysical Speculation." *Public Administration Review*, 33(5): 415-422.
- Simon Herbert A. 1945/1976. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Free Press/ London: Collier Macmillan Publishers.
- Simon Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 4th ed. New York: The Free Press.
- Smith, R.F.I. 2004. "Focusing on Public Value: Something New and Something Old." *Australian Journal of Public Administration* 63(4): 68-79.
- Stenmark, M. 1997. "What is Scientism?" *Religious Studies* 33(1): 15-32.
- Stiglitz, J. 2013. 《불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가》, 이순희 역, 서울: 열린책들.
- Stoker, G. 2006. "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?" *American Review of Public Administration* 36(1): 41-57.
- Terry, L.D. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement." *Public Administration Review* 58(3): 194-200.
- Thompson, J. D. 1956. "On Building an Administrative Science." *Administrative Science Quarterly*

- 1(1): 102-111.
- Waldo, D. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* New York: The Ronald Press Company.
- Waldo, D. 1956. *Perspectives on Administration*. University, Alabama: University of Alabama Press.
- Waldo, D. 1968a. "Public Administration in a Time of Revolution." *Public Administration Review*; 28(4): 362-368.
- Waldo, D. 1968b. "Scope of the Theory of Public Administration." in James C. Charlesworth ed. *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods, 1-26*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.
- Waldo, D. 1968c. *The Novelist on Organization and Administration: An Inquiry into the Relationship Between Two Worlds* Berkeley: Institute of Governmental Studies.
- Waldo, D. 1971. *Public Administration In a Time of Turbulence*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Wamsbley, G. & Wolf, J. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Newbury Park, California: Sage Publications, Inc.
- Wamsbley, G. et. al. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, California: Sage Publications, Inc.
- White, Jr. O. 1971. "Social Change and Administrative Adaptation." in Marini(ed.), 1971: 59-83.
- Wolin, S. 2004. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- Zald, M. N. 1991. "Sociology as a Discipline: Quasi-science, Quasi-humanity." *American Sociologist* 22(3-4): 165-187.
- Zald, M. N. 1993. "Organization Studies as a Scientific and Humanistic Enterprise: Toward a Reconceptualization of the Foundations of the Field." *Organization Science* 4(4): 513-528.
- Zald, M. N. 1996. "More Fragmentation? Unfinished Business in Linking the Social Sciences and Humanities." *Administrative Science Quarterly* 41(2): 251-261.
- Zizek, Slavoj. 1989. *The Sublime Object of Ideology*. London; New York: Verso.