

관리패러다임에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 관리론 연구 경향분석

김동원*

본 연구의 목적은 지난 60년간 한국의 행정학자들이 수행한 패러다임으로서의 관리론에 관한 연구 내용을 시의성, 특수성, 적실성, 창의성에 따라 분석하고 비판함으로써 바람직한 관리론의 미래상을 구상하는 것이다. 역사 순으로, 탄생기에는 발전주의 관료제의 도구로서 활용되었고, 침체기에는 급속한 환경변화에 대응 못한 폐쇄체제로서의 한계를 보였으며, 부활기에는 신공공관리론의 쇄도에 대해 뒤늦게 대응한 후, 결국 IMF체제이후 전성기에는 정부개혁에 대한 관리론적 개선책을 쏟아내었다. 이처럼 관리론은 환경변화와 정권변동에 따라 체제순응적인 시의성이 강한 모습을 보였다. 또한 반(反)관리론 진영이 관리의 효율-통제지향성에 대항하기 위해 관료제의 민주-규범지향성을 부각시킨 점에서 한국 관리론은 관료제론과의 패러다임 경쟁 속에서 성장하였다는 특수성이 있다. 반면, 적실성은 비교적 낮았는데, 행정은 효율적일 때에만 정당하다는 기본전제, 통제/객관주의에 몰입된 기능주의, 실증주의에 치우친 방법론으로 인해 한국적 맥락과 통합적 시각에 소홀했기 때문이다. 특히 관리패러다임의 연구들이 국가, 국제 등 거시적 분석단위까지 팽창하고 있는 상황에서 기능주의를 극복하고 체제이탈적 창의성을 발휘하는 것이 시급하다.

주제어: 관리론, 신공공관리, 관료제

1. 들어가는 말

명실 공히 관리론의 뿌리는 19세기 말부터 1910년대에 걸쳐 등장한 미국에서는 과학적 관리의 창시자 테일러(F. W. Taylor), 유럽에서는 일반 관리학의 제창자인 프

* 미국 버지니아테크 대학교(Virginia Tech)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 인천대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 인사/조직 등이다(kdw@inu.ac.kr).

랑스의 페이올(H. Fayol)로 거슬러 올라간다. 행정학에서는 굴릭과 어윅(Gulick & Urwick)의 POSDCORB를 씨앗으로 행정관리론이라는 영역으로 탄생한 후, 1980년대 이후 신공공관리론이 사실상 행정학의 주류를 이루고 있다고 해도 과언이 아니다.

한편, 한국의 행정학 속에서 발전되어 온 관리론은 미국 행정학의 영향과 한국의 역사적 맥락을 반영하여 나름대로의 특수성을 형성하여 왔다. 역사적 정부개혁과정에서 행정학자들의 참여도가 비교적 컸다고 평가받는 시기는 60·70년대 박정희정권과 90년대 김대중정권에 더하여 2000년대의 노무현정권도 포함된다. 그런데 이들의 공통점은 정부개혁의 이론적 토대가 모두 관리론이었다는 점이다. POSDCORB 중심의 행정관리론을 주류로 시작되어 발전주의 관료제의 유용한 도구로서 활용되다가 민주화와 함께 침체되었으나 다시 IMF체제 하의 신공공관리론의 등장으로 다시 부활한 것이다.

본 연구의 목적은 한국의 행정학자들이 지난 60년간 수행한 관리론에 관한 연구 내용을 분석함으로써 향후 바람직한 관리론의 미래상을 구상하는 것이다. 본 연구는 첫째, 관리론을 어떻게 묘사설명, 이해, 평가, 처방하고 있는지를 알아본다. 둘째, 행정의 발전과 개혁에 얼마나 그리고 어떻게 기여했는지 알아본다. 셋째, 한국적 관리론과 관련 논의에 관한 특수성을 규명하는데 얼마나 그리고 어떻게 기여했는지 알아본다. 마지막 넷째로, 관리론 연구의 앞으로의 과제는 무엇인지에 대해 알아본다.

되도록 비판적 분석 시각을 가지고 시의성, 특수성, 적실성, 창의성 등의 문제의식을 바탕으로 분석하였다. 그것을 통해 한국에서 이루어진 행정이론의 발달 및 한국행정학의 특성을 정리하려고 시도하였다.

II. 관리론의 정의와 범위

1. 연구/교육영역으로서의 모호성

관리론을 연구 혹은 교육영역으로서 설정하고 경향을 분석할 때의 문제점은 그 영역이 대단히 모호하고 복잡하다는 것이다.

한국행정학회의 행정학분야 학술정보체계의 분류방법에 따르면, 9개 대분류 중 행정관리는 행정관리론, 관리기법, 정보관리, 사무관리, 기타가 포함된다. 한편, 행정학이 초기에 관리의 대명사인 POSDCORB로 규정되었을 때에는 조직론, 인사행정, 재무행정이 이에 포함되었으나 현재 이들은 위 대분류 영역으로 모두 독립된 영역이

다. 행정학 연구경향의 분석을 시도한 연구들도 관리론의 범위에 있어서는 일치하지 않는다. 한때 관리론을 조직관리에 포함시켜 분석했으나(안병만, 1986), 후에는 행정관리와 조직론을 서로 독립된 영역으로 간주하고 양분하였다(권경득, 1996; 주상현, 2002)

혹자는 관리연구의 탐색이 조직론에서 시작되어야 한다고 말할 수도 있다. 최소한 전통적 행정관리의 내용이 조직론의 목차에 많이 들어가 있기 때문에 아예 조직론 혹은 조직관리론의 하위 영역으로 정의하여 접근하는 교과서들(예를 들어 유종해·이덕로, 2015; 오세덕 외, 2013)과 그 밖에 대부분의 조직론 교과서들은 관리론의 내용을 곳곳에 소개하고 있다. 심지어 조직행태론에도 과학적 관리론, 행정관리론의 뿌리인 행정원리론, 관리과학을 포함시키고 있다(이양수, 2004).

따라서 관리론을 연구영역 혹은 교과목별로 범주화한 후 단순 카운트하는 양적 경향분석은 그 기준이 모호하기 때문에 분석의 타당성이 떨어질 것으로 예상된다. 관리를 연구영역 횡단적인 하나의 접근방법 혹은 관점, 더 나아가서 패러다임으로 이해하여 정성적으로 분석하는 것이 보다 타당하다고 하겠다.

2. 패러다임으로서의 관리론

관리란, “다른 사람들과 더불어, 그리고 다른 사람들을 통해서 일(목표)을 성취하는 과정”이지만(오석홍, 2008: 425), 그 과정이 효율성을 지향해야 한다는 명제가 통상적으로 붙는다. 즉 조직차원에서의 관리론이란, 조직이 그 목표를 효율적으로 달성하기 위해 “필요한 사항을 기획·조직·동작화하고 지도·조정·통제”하는 방법 내지 전략이다(이종수, 2009: 547). 강신택(1987)은 관리론을 연구/교육영역이 아닌 하나의 접근방법으로 규정한 후, 행정학자를 대상으로 본인의 정체성에 대해 설문연구를 시도한 바 있다.

관리론은 1980년대 신자유주의 물결 이후, 인간 사고를 근본적으로 지배하는 인식 체계 혹은 사물에 대한 이론적 틀이나 체계, 즉 패러다임으로 성장하게 되었다. 미국에서는 ‘전통적인 행정’과 패러다임 경쟁을 하기에 이른다. Stivers(2003)에 의하면, 행정은 서비스, 공공성, 보살핌(ministering), 정의, 의무, 현실성 등을 지향하는 반면, 관리는 통제, 결과, 효율성, 객관성, 과학을 지향한다. 그 반목의 수준은 마치 현실세계를 남성/여성, 하드/소프트, 객관/주관 식으로 이원화하는 방식과 다를 바 없다. 현실 조작의 상황에서 자신의 영역만 있고(presence), 다른 쪽 영역은 없는(absent), 혹은 자신은 내부(inside)이고 다른 쪽은 외부(outside)로 치부해 버리는,

데리다가 말하는 '존재의 형이상학(metaphysics of presence)'이 발생하였다고 비판한다.

미국에서 행정-관리 이론론이 팽배하게 된 배경에는 공공관리론의 유래가 있다. 유헌(1995: 23)에 따르면, 계량분석과 이에 기초를 둔 응용경제학에 치중하던 정책대학원들이 1970년대 중반부터 공공관리라는 용어를 빈번히 사용하게 되었다. 그런데 공공관리론자로 부상한 인물들 중에는 행정학 전공자가 거의 없고 '경제학자나 실무가 또는 제도론에 기울어진 정치학자'가 대부분이었고, 이것이 공공관리론과 행정학이 결별을 고하게 되는 계기가 되었다고 한다. 게다가 행정개혁의 현장에 투입된 공공관리론자들조차 행정학자들이라고 보기에는 어려웠다.

그러나 한국에서는 공공관리론의 뿌리가 비행정학자에서 비롯되지 않았음은 물론 행정학자들에 의해 행정학계로 자연스럽게 흘러 들어와서 비교적 갈등 없이 혼재하게 되었고, 정부의 개혁현장에 투입된 것도 관리적 마인드와 기법을 습득한 행정학자들 자신들이었다. 비록 관리론에 대한 비판도 거세지만, 그것이 관리론을 거부하고 배척하는 이원적 극단화의 수준은 아니다. 행정학에서 논의되는 관리는 이미 로커스(locus)가 행정 혹은 공적 영역으로 설정되어 있다는 점에서 경영관리와는 구분되는 것이며, 그렇다면 행정이 관리를 포괄하는 관계로 보는 것이 타당하다.

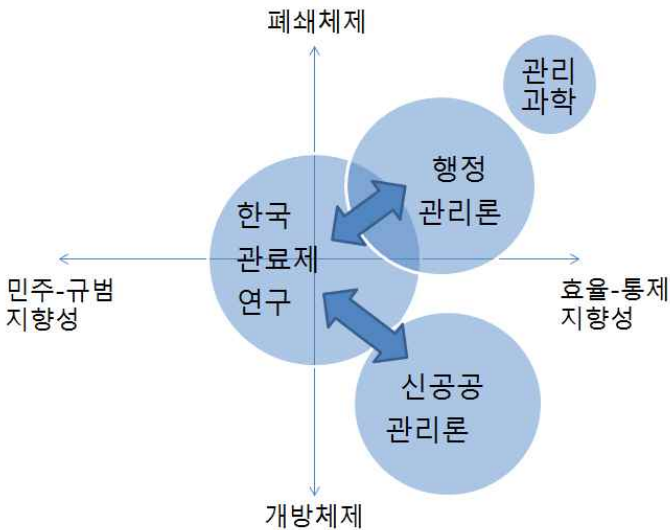
이와 관련하여 관리패러다임의 속성을 보면 효율-통제 지향성이다. 첫째, 목적달성을 위한 통제 혹은 유사활동이다. 다만, 구체적인 통제기제의 모형에는 변화가 있었다. 행정관리론 등 전통적 관리모형은 절차 준수와 명령 복종과 같은 '규율적 통제'를, 신공공관리론 등 탈전통적 관리모형은 자율성과 분권성이 주어진, 그러나 시장논리에 의해 통제되는 '시장적 통제'를 지향하였다(Frederickson, et al., 2012: 115). 둘째, 신공공관리론은 과학적 관리론이나 목표관리론 등 정부에서 채택한 기업경영기법과 효율성이라는 기업적 가치가 한 단계 발전한 연속선상이다(Denhardt & Denhardt, 2000: 551; Henry, 2001: 145).

이에 반하여 관리패러다임에 반하는 패러다임을 개념화하자면, --그것이 '전통적 행정(Old Public Administration)' 혹은 '신공공서비스(New Public Service)'로 명명될 수 있을지는 논의가 더 필요하지만--각각 효율성에 대한 반대급부로서 민주성을, 그리고 (외재적) 통제에 대한 반대급부로서 윤리규범을 통칭하여 민주-규범 지향성이 될 것이다(Denhardt & Denhardt, 2000).

3. 본 연구의 분석틀

〈그림 1〉과 같이 민주-규범 지향성과 효율-통제 지향성을 극단으로 하는 행정연구의 스펙트럼을 가로축으로 설정하는 반면, 세로축은 개방체제와 폐쇄체제를 극단으로 하는 스펙트럼을 가로로 놓으면 사분면이 등장할 것이다. 가로축에는 무수한 퍼지(fuzzy) 모형이 존재하며 그 사이에서 행정관리론, 신공공관리론, 관리과학 등 관리패러다임의 이론들은 효율-통제 지향성에 치우쳐 있다(DeLeon & DeLeon, 2002). 즉, 효율성과 같은 기업경영의 기본가치와 이 가치를 극대화하기 위한 통제 위주의 각종 기법들에 관한 연구에 초점이 있다.

〈그림 1〉 행정학의 관리패러다임과 분석틀



본 연구는 관리와 그에 반하는 패러다임이 한국의 행정연구 속에서 어떻게 패러다임 경쟁을 하여 왔는지 분석하고자 한다. 그 속에서 그동안의 관리론의 연구경향과 행정발전에 대한 기여를 탐색하며, 특히 한국적 특수성이 드러났다면 그것이 어떤 것인지 규명하고자 한다. 여기서 주목할 점은 한국관료제 연구가 분석과 비판의 준거틀로서 자리매김하고 있다는 점이다.

미국과 같이 무국가성의 전통(stateless origin)과 자본주의 뿌리가 깊은 경우에는

관리가 먼저 발전하고 관료제의 본질에 관한 논의는 후에 등장하였다. ‘자본주의-민주주의-관료제’의 순으로 발전한 것이다(하연섭 2005). 그러나 한국은 ‘관료제-자본주의-민주주의’라는 역사적 발전과정을 거쳤으므로 관리도 관료제의 뿌리에서 성장한 셈이다. 현재 시점도 사실상 조선시대 관료제 전통의 연속선상에 있을 뿐이다(박종민·윤건수, 2014). 따라서 국가와 관료제의 뿌리가 깊은 한국적 시각에서 공공관리론에 대한 철학적·이론적 비판을 감행하는 것이 분석의 적실성을 높이기 위한 방편이 될 것이다.

즉 관리론 논의의 범위에 신공공관리론 자체뿐만 아니라 그 뿌리가 되는 과학적 관리론과 행정관리론, 그리고 신공공관리론에 반하여 ‘구공공관리론’(old public management theory)으로 불리는 관료제(이종수, 2009: 94), 신공공관리론에 대해 비판을 가하면서 그것의 결함이나 오류를 시정하려는 노력은 물론, 그것의 근본 자체를 비판하는 부류도 모두 공공관리론의 논의에 포함시킬 필요가 있다.

다시 <그림 1>을 보면, 한국 관료제 연구의 영역은 민주-규범 지향성과 효율-통제 지향성, 폐쇄형과 개방형 전반에 걸쳐 골고루 분포해 있는데, 관료제의 개념이 사실상 매우 광범위하게 사용되어 왔기 때문이다. 베버의 이념형으로서의 관료제는 효율적 조직관리를 위한 통제도구이면서도 외부적으로는 국가 경제발전을 위한 원동력으로 비추어졌다. 동시에 관료제는 윤리와 민주주의라는 조직규범 뿐만 아니라 사회적 책임성을 요청받기도 하였다. Frederickson(2012)은 미국 관리론의 영역에 관료제 연구를 포함시키고 그것의 영향력을 논의하고 있으나 베버의 이념형만을 의미하고 있는 것으로 보아 관료제 연구를 조직관리의 도구로서 협소하게 정의한다.

<그림 1>에서처럼 행정관리론, 신공공관리론, 관리과학은 효율-통제 지향의 관리 패러다임에 속하지만, 관리적 속성의 강도와 개방성에서는 서로 다르다. 과학적 관리법에 직접 영향을 받은 POSDCORB 중심의 행정관리론은 조직을 주로 폐쇄체제로 보고 있는 것으로 알려져 있지만,¹⁾ 신공공관리는 시장이나 거버넌스도 중시하는 개방체제로 가정된다. 마지막으로 관리과학은 가장 관리적 속성이 강한 것으로, 마치 엔지니어의 물가치적 관점과 같은 수준이라고 보면 적절할 것이다.²⁾

1) Meier(2010)에 따르면 행정관리론자 Gulick이 사실 거버넌스와 민주성도 중요시하였다고 주장하고 있어 완전히 폐쇄적이지는 않은 것으로 해석하고 있다.

2) 관리과학이란, 수학과 컴퓨터를 이용해 최적해(最適解)를 조직이 당면하는 문제의 해결책으로 찾으려 하는 처방적 접근방법(prescriptive approach)을 말한다. 여기에는 강조선형계획(線形計劃, linear programming), 게임이론(game theory), 대기행렬이론(待機行列理論, queuing theory), 통계적 의사결정이론, 체제분석, OR, 시뮬레이션(simulation), 몬테카를로 기법(Monte Carlo techniques) 등이 속한다(이종수, 2009: 85).

4 조사 및 분석방법론

본 연구는 관리론에 관한 위와 같은 범위 내에서 첫째, 시의성과 특수성을 연결하여 평가한다. 시의성을 통하여 관리론이 행정환경의 변화와 수요에 시대별로 어떻게 대응해 왔는지 알아보고, 이 시대별 대응과정들을 포괄하여 설명할 수 있는 한국에 특수한 모형은 무엇인지 특수성을 조명해 본다. 즉 환경적 결정요인과 관리론 연구내용간의 적합성에 주목하는 것이다. 둘째, 산출물로서 관리론 내용의 적실성과 창의성을 연결하여 평가한다. 적실성 평가를 위하여 한국적 문제들이 한국적 상황에 맞게 정확히 다루어져 왔는지 기본적 전제(효율성 이슈), 패러다임(기능주의 이슈), 방법론(실증주의 이슈) 별로 알아본다. 이 중 패러다임이 개념상 '시대를 지배하는 사고의 틀'로서 파괴되기 쉽지 않고 이로부터 이론의 기본적 전제와 방법론도 파생되므로 창의성 판단의 기준으로 삼는다. 즉 전통적인 관리패러다임의 성격인 기능주의(통제/객관주의)로부터 탈피하였는지 살펴봄으로써 창의성을 평가하는 것이다.

한국 행정학 60년간 관리론의 역사를 분석하기 위하여 우선 검색 키워드가 필요하다. 관리론의 기본 계보는 과학적 관리론→행정관리론→신공공관리론이며, 다소 독자적인 흐름으로 관리과학이 있다. 따라서 이 네 가지 영역 내에서 선정하되, 이 계보를 비판의 대상으로 하여 발전해 온 관료제론 그리고 공사행정이원론 계통의 논문까지 포함하여 선정하였다.

우선 1960년대 《한국행정학보》 1호부터 2016년 현재까지 게재된 문헌들의 제목과 요약본을 일일이 검토해 보면서 위 범위와 관련된 것을 추려 53편을 분석하였다. 그리고 다른 학술지들은 종류가 워낙 많아서 DB 검색방식을 채택하였다. 연구재단 등재지 이상의 행정학 논문들의 대부분이 실려 있는 학술데이터베이스인 DBPIA와 KISS에 '관리(론),' '행정관리(론),' '공공관리(론),' '신공공관리(론),' '신관리주의' '관료제(론),' '관리과학' 등의 키워드를 사용하여 검색하였다. 그 결과, 《한국행정연구》 11편, 《정부학연구》 5편, 《행정논총》 5편, 《한국행정논집》 1편, 《한국사회와 행정연구》 1편 《한국정책학회보》 1편이 선정되었고, 저서 5권도 포함시켰다. 그런 다음 위 저널을 대상으로 구체적인 신공공관리적 기법과 관련된 키워드인 'TQM,' 'BPR,' 'BSC,' '성과관리,' '책임운영기관' 등을 검색하였다. 《한국행정학보》를 제외하고 73편이 선정되었고, 이 중 성과관리 25편, 책임운영기관 27편으로 비교적 많았다.

Ⅲ. 관리론의 역사적 흐름

1. 탄생기: 발전관료제의 도구로서의 관리 (1960년대 후반-1980년대 전반)

발전연대의 정권이나 실무자의 관점에서 관리를 가장 잘 표현한 말은 관리야말로 “최소의 노력과 경비로서 최대의 근대화효과”를 볼 수 있는 방법이라는 언급일 것이다(김태극, 1967: 187). 그러나 선구적 학자들은 '근대화'를 위해 기여하는 관리관점의 폐쇄성에 대해 마냥 긍정적이지는 않았다.

이한빈은 발전행정론과 실무현장의 경계에서 있던 대표적 학자로서, 1967년에 발표한 'POSDCORB'의 재음미: 발전행정의 입장에서'라는 논문을 통하여 폐쇄적인 관리론만으로는 국가발전을 이룰 수 없다고 하였다. '창의와 쇄신의 요소를 POSDCORB의 제기능에 불어 넣은 입장에서 행정을 생각해야 한다고 주장하였다. 정인홍(1969)도 정치는 주어진 것이고 그 수단으로서 행정을 연구대상으로 삼는 경향을 비판한다. 관리과학을 도입한 행정학의 몰가치성보다는 행정의 정치나 사회와의 현실적 관계에 초점이 옮겨가야 한다고 역설한다. 윤재풍(1969) 역시 사회 환경으로부터 격리되어 루틴에 의존하는 베버의 관료제모형이 갖는 관리적 기능은, 당시 한국과 같이 발전이 시급한 국가에게는 적합하지 않다고 하면서 '문화이식적 체제'를 경계하였다. 그리고 Kaplan이 제안한 '발전관료제'를 인용하면서, 기계적 능률이 아닌 사회적 능력을 지향하여 새로운 변화를 창조하면서 사회를 발전시키는 한국적 모형을 제안하였다.

위와 같이 발전, 창조, 개방에 대한 역설에도 불구하고 1979년에 김광웅이 실시한 교과서 분석에 따르면, POSDCORB는 여전히 지배적 지위를 점하고 있었다. 그는 로커스(locus)가 중요하므로 발전시대에 맞는 POSDCORB가 필요하며, 좋은 사례로 박동서의 한국행정론(서울: 법문사, 1979)을 들면서, 이 책은 과거의 “행정=(법의)집행=POSDCORB”을 “행정=법령제정(정책결정)+집행”으로 대체하고 있다고 논평한다.

초기의 한국행정학보를 살펴보면, 행정학 교육과정에 관한 논의가 빈번한데, 여기서도 POSDCORB 중심의 관리가 비판의 주요대상이 되고 있다. 행정학 교육이 행정환경의 변화에 무감한 채, 정부의 기능적 합리성과 능률성의 향상에 공헌하는 인간을 양성하는 데에 주로 몰두해 왔다는 비판이다.

1971년 김영훈은 행정학 교육이 POSDCORB적인 기술로서의 성격을 벗어나지 못하고 있다고 하면서, 현대행정이 요구하는 정책적 측면과 성과지향적 특성을 살리기 위하여 분석과 예측을 가능하게 하는 교육이 필요하다고 하였다. 1980년대에 이

르러 윤재풍(1987)도 관리 분야가 1960년대 전기 50.0%에서 지속적으로 감소하여 1980년대 후기에는 24.0%에 이르렀지만 시종 가장 큰 비중을 차지하였다고 한다(78-79). 그는 60년대의 폐쇄적인 POSDCORB 중심의 체계를 유지하면서도 새로운 기능주의적 개념과 이론들을 여기저기에 첨부해 나가다가 결국 방만함과 무질서가 한계에 도달한 것이라고 혹평한다(97). 이종범 외(1990) 또한 조직, 인사, 재무행정의 분야가 가장 많이, 그것도 필수로 개설되고 있으며, 이들은 행정체제를 개방체제가 아닌 폐쇄체제로 이해하고 있어 무엇을 위한, 무엇에 의한 행정관리인가에 대한 인식이 결여되어 있다고 비판한다.³⁾

한편에서는 POSDCORB 이상의 관리기법을 찾는 노력이 있었다. 윤우곤(1974)은 행정의 과학화에 관한 세미나에서 운영연구(OR), 시스템분석(system analysis), 조직발전(OD)을 소개하면서 과학적 행정을 통한 능력과 절약의 운동이 필요하다고 주장한다. 그는 한국에서 행정과학화가 담보상태에 있는 이유는 경제적, 기술적 역량이 미치지 못한 점도 있지만 주로 비과학적이고 적당주의에 물든 한국 관료의 사고방식과 태도에 근본적 원인이 있다고 하면서 관료제를 중심에 세운다. 또한 저자는 이 세미나에서 관리의 중심에 조직론이 있어야 한다는 주장으로 반향을 일으켰는데, POSDCORB가 곧 관리의 핵심으로 이해되던 당시에는 그 주장이 궤도를 크게 벗어난 것이라고 보기도 어려울 것이다.

이러한 조직론 중심의 관리에 대한 이해를 잘 표현한 것 중 하나가 1970년에 발간된 박연호의 교과서 《신행정관리론》이다. 그는 POSDCORB에 속하는 8개 관리활동을 체계적인 관계로 기술하고 있다. 행정관리를 통합적 관리와 요소별 관리로 나누고, 통합적 관리란, 목적 활동의 기술적·합리적 과정(기획, 조직화, 통제)에 대해 인간 행동의 심리적·사회적 과정(의사결정, 의사전달, 지도성)이 작용하는 생동화 과정이라고 보았다. 그리고 요소별 관리는 조직 활동의 구성요소로서 인사관리, 재무관리, 물자관리로 나누었다. 그가 특히 강조하는 것은 행정관리는 그 자체가 행정목적 자체의 수행이 될 수 없고 그 목적 달성을 위한 수단 혹은 지원기능이라는 것이다.

3) 박사학위 논문의 경향을 보면 신진학자들이 장래 이끌 학계의 방향성이 보인다. 이영근(1994)은 1974년에서 1994년 사이의 박사학위논문을 분석하였는데, 행정관리(행정관리, 관리과학 및 기법), 인사, 재무, 정부론(정부 및 조직형태, 정부간 관계, 행정규제), 정책학(기획론, 의사결정, 공공선택론, 집행), 행정학일반(행정학 교육, 학자, 행정윤리 및 철학)으로 분류하여 이미 행정관리를 인사, 재무와 분리하였다. 그 결과, 위 기간 동안 정책학 논문이 총 33.6%(114편)로 가장 큰 비중을 차지하였다고 보고하고 있다. 행정관리는 6.2%(21편)에 불과하고, 설령 인사와 재무와 합친다고 하더라도 29.8%(101편)로 정책학에 뒤지는 것으로 나타났다. 따라서 교과목 경향과는 다르게, 신진학자들은 이미 관리보다는 정책에 좀 더 높은 관심도를 보인 것으로 나타나고 있다.

POSDCORB 이상의 관리기법으로는 관리과학이 정점을 찍을 것이다. 구체적인 관리과학의 기법으로서 PERT의 정부적용 사례(승천석, 1969), 시스템적 관점에서 피드백시스템의 원리의 정부적용 사례(동홍욱, 1969)가 소개되었다. 또 노화준(1980)에 따르면, 관리과학모형은 관리자들이 이용가능 하도록 만드는 것이 가장 중요하다. 그러나 당시 한국 상황에서는 작업도구로서 즉시 사용가능 하도록 준비되어 있는 기법이 별로 없고, 모형이 너무 복잡하여 실무자들이 그들의 전공분야와는 생소한 관리과학 분야로부터 통찰력을 얻기가 어렵다고 하였다. 이에 본인이 스스로 답이라도 하듯이 1985년 교과서 《행정계량분석: 행정을 위한 통계분석과 관리분석》을 출간하였다. 한 서평에 의하면, OR, 선형계획, PERT, CPM 등 관리과학의 기법들을 수학적 기초 없이도 쉽게 이해할 수 있도록 설명한 면모가 보인다고 한다(정정길, 1985).

한국행정학 60년은 사실상 POSDCORB를 중심으로 하는 관리론의 도입과 더불어 시작되었다고 할 수 있다. 게다가 관리가 행정의 한 분과임에도 불구하고 사실상 행정을 위협할 정도로 큰 비중을 차지하고 있었다. 또한 학자들은 이 위협에 대해 관리가 행정의 도구나 수단으로 남아있어야 한다고 피력하였다. 실무에서는 기능적인 관리가 큰 활약을 했을지언정, 학계에서는 관리가 가진 폐쇄적 성격 때문에 이 당시 국가발전을 이끌어야 할 관료제를 위해서는 수정이 필요하다고 제안하였다. 즉, 발전 관료제의 맥락 속에서 관리를 국가발전을 위한 하나의 도구로 이해하였다.

2. 침체기: 급속한 환경변화와 폐쇄체제로서의 관리의 한계 (1980년대 후반-1990년대 전반)

1980년대 후반부터 한국에는 거센 변화의 물결이 일기 시작한다. 민주화운동이 소기의 결실을 맺고 올림픽이라는 국제대회를 개최한 후, 1990년대에 접어들면서는 경제성장, 시민사회의 등장, 정치권력의 민주화, 냉전체제의 붕괴 등 일련의 흐름으로 국가 전반적인 패러다임의 변화를 겪게 된다. 이런 급속한 환경변화 속에 한때 발전관료제의 유용한 도구였던 관리는 그 폐쇄적 속성 때문에 행정학계에서 별로 주목받지 못하게 된다.

그 원인을 찾기 위해 이 시기의 논문들을 검색해보면 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 개방체제적 시각에서 환경변화에 대한 적응이 중요한 것이지, 내부적인 절약과 능률은 시대를 지난 것이었다. 실제로 복지행정, 지방자치 등 당시의 사회 이슈가 많이 다루어졌다. 둘째, 민주화 수요와 함께 효율성 등의 관리적 가치에 비판

적인 신행정학 계통의 연구들이 많이 등장하였다. 셋째, 행정의 과학화가 중요시 여겨졌지만 관리가 아닌 주로 정책연구의 과학화가 주를 이루고 있었다.

이런 분위기 속에서 관료제연구에도 큰 변화가 일게 되었다. 서구의 관료제 모형을 베버의 이념형으로 동일시해오던 관행을 깨고 M. Albrow가 주장하는 관료제 개념의 다양성이 소개되었다(김해동, 1986). 이를 기점으로 관료제는 베버 혹은 윌슨(W. Wilson)이 주도한 관리적 관점뿐만 아니라 주로 관료제의 권력문제에 관심을 갖는 정치적 관점으로도 조명이 가능하게 되었다.

대표적인 것이 관료제와 민주주의 간의 관계에 관한 논쟁이다. 1988년 김영평과 1989년 김광웅에 의해 연이어 발표된 두 논문은 민주주의와의 조화 속에서 꽃피울 수 있는 민주관료제 모형을 모색하였다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 관료제를 보는 인식방법론에 있어서 전자는 가치중립적 관리지향성과 후자는 사회적 자원의 관리지향성이라는 한국관료제의 양면적인 위험성을 각각 비판하였다.

우선 김영평은 베버의 관료제 모형이 갖는 문제는 규칙의 중립적 준수라는 관리지향적 문제해결방식에 있다고 하면서, 한국관료제에 이미 고착화된 이것이 정치권력의 외압과 결합되면 민주주의에 큰 위협이 된다고 주장한다. 따라서 관리대상으로서의 관료제가 민주적 행정을 실천할 수 있도록 민주적 제도가 보호막이 되어야 한다는 것이다. 한편, 김광웅은 한국 사회의 역동성을 설명하는데 있어 다원론이나 계급론보다는 관료제론이 보다 적합하다고 하면서, 자원관리와 통제를 확대하기 위한 국가엘리트들이 지배하는 조직망, 즉 관료제가 모든 것에 앞선다고 한다. 즉 한국 사회가 자본력보다는 조직력과 권위가 더 인정받는 독특한 사회라는 말이다.

위와 같이 도구적 합리성에 간혀 버리든, 혹은 조직력과 엘리트적 권위에 간혀 버리든 모두 체제를 유지하려는 보수적 속성을 가진 '체제유지형 관료제'를 한국 민주주의에 대한 위협으로 보고 있다. 둘 모두 전통적인 관리에서 추구하는 기계적 능률성이 아닌 사회적 능률성이 보다 절실함을 강조하는 것이다.

1990년대에 접어들면 민주관료제 모형은 한층 업그레이드된 형태로 등장하여 민주화는 물론 복지수요와 사회갈등에 적응하려고 시도한다. 안병영(1992)은 '민주·복지관료제'를 제시하는데, 여전히 높은 국가자율성과 높은 사회적 지지로 정의되는 '강한 국가'(strong state)를 주창하지만, 그것이 지향하는 바는 민주·복지사회이며, 분권화, 참여, 형평이 동반된 성장을 지향하는 사회이다. 박천오(1993)는 국가론적 관점보다는 참여육구, 불응, 갈등, 할거 등이 증대되는 정칙집행 환경의 복잡화에 대응하는 '갈등관리형 관료제'를 제안하였다.

1980년대 후반 정보관리가 소개되는 것 외에는 눈에 띄지 만한 관리 연구의 참신함

이 발견되지 않던 당시 상황 하에서, 관리과학의 한 부분인 게임이론이 사례분석에 활용되기 시작한 점은 고무적이다. 계서제에서의 업무행태에 대한 분석(박통희, 1989년)과 감사인의 독립성과 규모에 대한 분석(윤성식, 1994)이 있었다. 그러나 그 이후로 최근까지 게임이론은 관리보다는 오히려 정책결정 혹은 갈등관리 등 거시적 분석 단위에 적용되는 경우가 많아지고 있다. 예를 들어 주택분양신청, 폐기물매립장사업, 행정중심도시 건설, 비선호시설 입지갈등, NGO 보조금배분, 미디어렙 정책결정 등이다.

1980년대 후반부터 1990년 신공공관리론이 소개되기 이전의 상황은 전통적인 관리접근법에는 호의적이지 않았다. 환경의 대전환과 함께 다양한 한국적 관료제모형이 제시되었지만 기계적 능률성이 아닌 사회적 능률성을 지향하는 관리대안들이 제시되었다. 이 시점에 미국 등 서구사회에서는 이미 신공공관리론이 지배력을 과시하기 시작했지만, 한국의 행정학자들은 민주화, 복지, 지방자치, 사회갈등 등 산적한 사회현안에 몰두한 나머지 그런 세계적 변혁을 감지하고 대응하기에 역력이 없었을 것이다.

3. 부활기: 신공공관리론의 쇄도에 대한 뒤늦은 대응 (1990년대 중반-1998년 IMF체제 직전)

1997년 외환위기 직전 몇 년 동안 나온 관련논문들은 신자유주의적 환경변화를 우리와는 다른 세상의 모습으로 보고 있다. 즉 신공공관리론을 도입할 것인가, 아닌가를 우리에게 맡겨진 선택의 문제인 것처럼 이해하고 있다. 또 제시되던 한국관료제의 규범적 모형에는 국내 이슈뿐만 아니라 글로벌수준의 환경변화에도 대응해야 한다는 절박감이 생략되어 있었다. ‘발전주의 관료제’의 성공신화 속에서 한국적 관료제모형에 대한 자만감에 빠져있었던 것은 아닌지 돌이켜 볼 일이다.

1994년에서 1996년에 걸쳐 한국행정연구원이 발간하는 《한국행정연구》에서는 신공공관리론에 대한 소개가 시리즈 형식으로 발표되었는데, 모두가 한국관료제의 특수성을 주장한다. 김호섭(1994)이 발표한 세계화에 따른 정부관료제의 재정립에 관한 논문에서 드디어 ‘국가경쟁력’ 혹은 ‘기업가적 정부’ 같은 신개념이 소개되었다. 오석홍(1994)은 클린턴행정부의 국가업무평가위원회의 보고서(The National Performance Review) 내용을 소개하면서 “아직 관료화의 질서도 제대로 성숙시키지 못한 상태에서 미국수준의 반규칙주의·반관료주의를 바로 채택할 수는 없다”고 하면서 필요한 영역에 한정하여 탈관료화를 계획적으로 추진해야 한다고 주장하였다. 이종수(1994)와 김근세(1996)도 영국 대처행정부의 행정개혁에서처럼 한국관료제가

‘중립적인 조정자’가 아니라 사회갈등해소와 사회형평의 적극적인 주체로서 활약해야 한다고 한다. 역시 이종범(1995)도 기업형 정부가 민주주의 발전과 충돌할 가능성이 높음을 경고하였다.

영미국가들은 정부재정의 축소와 효율화 같은 경제적 관점에 초점에 있었으나 한국은 시민사회의 성장과 민주화 같은 정치적 관점에서 수용하려고 하였다. 행정학계도 예외가 아니었다. 이 시기 한국은 경제호황기에 있었고 분배 등의 민주화에 대한 열망이 분출되고 있었던 상황이었다. 경제적 관점을 통한 작은정부론에 관한 논의는 1997년 금융위기 발생 이후에나 등장하였다.

물론 환관 전에 신공공관리론에 대한 적응을 숙명으로 여기는 관점도 있었다. 유훈(1995)은 Bozeman을 인용하면서 공공관리론에는 두 부류가 있다고 하였다. 하나는 공공관리론을 행정학과는 아무런 관련이 없는 새로운 영역으로 파악하고 정책적·정치적 측면에서 그 해법을 찾으려는 경제학자, 실무자, 제도론자 중심의 부류인 반면, 다른 하나는 공공관리론을 행정학의 새로운 경향으로 보려는 부류라고 하면서 후자의 입장에서 시급히 도입해야 할 것이 전략관리라고 하였다.

한편으로는 IMF에 대한 관료제의 책임론을 예상이나 하듯이 도구적 중립형의 관료제가 갖는 문제점에 대해서 지적하는 실증연구들도 등장하였다. 즉 민간부문과 비교하여 정부의 레드테이프의 정도(김병섭, 1996), 무사안일행태의 정도(김호정, 1996)가 높다는 보고가 있었다. 이 연구들이 민주주의에 역행하던 관료제의 현실에 대해 눈을 뜨게 해주었다는 점에서는 의미가 크지만, 발견한 병폐 때문에 국가 전체가 신자유주의와 같은 글로벌 파고에 속절없이 매몰될 것이라고는 예측하지 못하였다.

4. 전성기: 정부개혁에 대한 관리론적 평가와 반관리론의 반격 (1998년 IMF체제 이후-2000년대)

행정학계는 1997년 IMF체제의 외압에 의해 시작된 신공공관리적 정부개혁을 기점으로 새로운 전기를 맞게 된다. 새로운 개념의 ‘관리’에 이목이 온통 집중되었고 그 개념에 대한 반대논리로써 관료제에 대한 관심도 높아졌다. 신공공관리론을 구성하는 개념은 시장주의와 관리주의인데, 본 연구에서는 관리에 초점을 맞추기 위하여 민영화와 작은 정부론 등 시장주의는 논외로 한다.

1) 신공공관리 개혁제도의 개선에 관한 연구

한국에서 가장 중추적인 개혁제도이자 논문편수가 많은 ‘유행성 관리기법’ 그리고 성과관리, 책임운영기관을 검토하되 워낙 많은 논문이 배출되어 한국행정학보의 게재 논문만 인용을 달기로 한다.

(1) ‘유행성 관리기법’에 관한 연구

어떤 관리기법들은 IMF 체제 하의 행정개혁의 일환으로 민간부문으로부터 도입되었다가 오래 가지 못하고 유행처럼 빛을 잃어간 것들이 있다. 대표적인 세 가지가 TQM(Total Quality Management), BPR(Business Process Reengineering), BSC(Balanced Score Card)이다.

TQM(예로, 박세정, 1998), BPR(예로, 유홍림·김행기, 2004), BSC(예로, 이석환, 2008)이 시행된 후 보고된 수많은 논문들로부터 공통된 교훈을 발견할 수 있다. 첫째, 관료들이 변화관리에 매우 미숙하였다. 변해야 하는 이유를 잘 모르고, 변할 의지가 있는지도 확인되지 않았다. 둘째, 공공부문에서 객관적인 측정지표를 찾는 것이 쉽지 않았다. 셋째, 행정개혁이 즉흥적이고 일방적이며 단기적 관점으로 추진되었다. 넷째, 최고관리자의 관심과 지원이 적었으며, 이는 흔히 예산과 인력의 부족으로 이어졌다. 결과적으로 개혁적 관리기법들이 비전을 달성하기 위한 것이 아니라 평가하고 순위를 매기기 위한 방법으로 사용되고 있었다.

(2) 성과관리에 관한 연구

성과관리 연구들 중에는 성과관리시스템 모형에 대한 평가와 개선안을 내용으로 하는 것이 많이 발견된다. 모형의 타당성 평가 혹은 제도운영의 실태분석은 물론, 기존 제도들의 통합모형 수립 혹은 성과측정지표의 개선(예로, 각 기관의 부가가치를 반영한 조정성과지표(이석원, 2005))과 같은 제도개선에 관한 논문도 발표된다. 더불어 환류활동의 효과 혹은 저성과자 관리, 공공조직과 민간기업 간의 성과관리 운영실태 비교 등 희소한 주제도 있다.

또한 성과관리제도의 성패는 결국 구성원들의 수용성에 있다는 가정 하에 제도에 대한 공무원들의 만족도 혹은 대응패턴 등 행태 관련 논문도 많이 발견된다. 성과관리 만족도와 제도효과성 간의 관계, 성과관리의 부정적 효과 등 성과관리가 독립변수로 처리된 논문들이 있는가 하면, 성과관리를 종속변수로 처리하여 예산지원 혹은 특히 지자체의 경우 리더십이 성과관리에 미치는 영향을 논의한 연구들도 보인다. 성과관

리시스템을 성공시키기 위한 담당부처 공무원들의 전략관리에 관한 인식도 연구의 대상이다. 흥미로운 주제로서 관료의 대응행위를 묘사한 연구들이 있다. 여기에는 성과 목표를 조정하려는 톱니 효과, 성과급제도에 대한 공무원의 대응에 관한 질적 연구, 경영평가의 후향효과 등은 주로 설문을 통한 인식조사에 의존하고 있는 다른 연구들과 차별성이 두드러진다.

(3) 책임운영기관에 관한 연구

책임운영기관은 영국에 뿌리를 두고 있으므로 초기에는 특히 영국의 사례를 소개 하면서 역사나 환경이 상이한 우리에게도 적합한지 혹은 합의는 무엇인지에 대한 논문이 많았다. 시간이 흐르면서 행정학자들이 가장 관심을 가진 두 가지 이슈는 첫째, 자율성과 효율성 같은 책임운영기관의 기본원칙이 준수되고 있는지에 대한 비평이다. 둘째, 시스템적 관점에서 제도의 각 요소들을 평가하고 개선안을 제시하는 것이다.

첫째 이슈인 정상적인 운영의 기준으로서 흔히 활용되고 있는 것이 자율성이다. 이는 한국역사상 행정개혁이 주로 정치권이 행정을 길들이기 위한 수단으로 활용되어 왔다는 주장이 많은데, 과연 책임운영기관의 운영조건인 자율권이 보장될 것인가라는 의구심에서 비롯된 것이다. 2000년도에 도입된 후 10년 이내의 정착단계에 나온 논문들을 보면, 외형상으로는 자율성이 보장되는 제도가 도입되었으나 실제 운영상으로는 자율성이 확보되지 않고 있다고 결론내린 평가가 많다. 이와 같이 애매한 평가가 무색하게 10년을 넘어서 시점부터 배출되는 논문의 대부분이 자율성에 대해 부정적인 평가를 내리고 있다. 재정관리 등 효율성의 측면에서도 제도도입과 인과관계가 있는 뚜렷한 성과가 나타나지 않았다고 평가한다.

둘째, 책임운영기관 제도를 운영하기 위한 관리시스템의 구성요소를 분리·분해하여 분석함으로써 개선방안을 제시한 연구가 꽤 많다. 여기에는 기관의 선정기준(예로, 박천오 외, 2003), 평가제도, 주무부처와의 계약체제(예로, 김난영, 2008) 등에 관하여 전문적이고 심층적인 연구들이 포함된다. 위와 같이 하드웨어적인 부분만이 아니라 시간이 지나면서 운영에 관한 소프트웨어적 부분에 관한 실증적인 사례연구들도 배출되었다. 이들은 대체로 조직관리론 영역에 속하면서 사례를 특정 책임운영기관으로 채택하고 있다. 즉 기관장의 자율권이 확대되었다는 가정 하에서 기관장의 리더십 유형이 조직몰입, 직무만족, 조직효과성 등에 미치는 영향에 관한 실증연구들, 그리고 조직문화를 유형화하거나 조직문화와 조직효과성과의 관계에 관한 실증연구들(예로, 김근세·이경호(2005))이 발표되었다.

2) 반(反)관리론적 비판의 등장

(1) 관료제와의 충돌에 관한 연구

IMF체제 초기에는 신공공관리 개혁에 대한 해외사례로부터의 교훈과 이론적 비판이 주를 이루었는데, 특히 한국관료제 전통과의 충돌에 우려가 깊다. 관료제를 약화시킬 것이라는 주장 중에는 ‘작은 정부’운동이 공직사회의 사기저하와 전문성약화를 초래할 것이라는 주장(정정길, 2000), 각국의 신공공관리모형의 정체를 분석해보면 그것이 단지 문화적 산물 혹은 정치적 수사에 불과하다는 주장(임도빈, 2000), 효율성 위주의 기업적 기풍이 책임성 위주의 관료적 기풍을 침해할 것이라는 주장이 있었다(한인섭, 2004).

반면, 한국적 맥락에서는 관료제의 권한을 오히려 강화시킬 수 있다는 주장도 있다. 뉴질랜드와 아일랜드의 사례비교를 바탕으로 ‘경제관료적 엘리트주의’가 심화되고 중앙의 재정부담이 지방정부로 전가될 것이라는 우려가 있다(김정렬, 2000). 또 한국이 자유주의 토대가 약하고 발전국가적 속성에서도 근본적으로 탈피하지도 못하였기 때문에 관리지향적 개혁의 추진이 오히려 관료주의적 권한을 팽창시킬 것이라는 주장(배용수, 2000)도 있었다.

실제로 지방자치단체의 현장에서 개혁의 효과는 그리 높지 않음이 실증적으로 입증되었다(김태룡, 2000; 허철행 2002). 급기야 행정학의 위기를 신공공관리론에 귀결시키는 지경에까지 이른다(김정렬·한인섭, 2003).

다만, 대부분의 입장과 다르게 공-사 동질성을 강조하면서 행정학이 신공공관리론에 신속히 적응할 것을 피력하는 독특한 주장도 있다. 윤우곤(1998)은 ‘행정’은 일반적인 현상이고 그 하위개념의 특수형태가 공행정과 경영이라고 하면서, 공-사 경계가 점점 희미해지고 있는 상황에서 차라리 공행정이 경영과 공통분모인 관리영역을 발전시켜서 경영을 압도하고 행정의 위치로 등극해야 한다고 주장한다.

(2) 관료제 다시보기 운동

관료제를 다시 보려는 경향은 관료제의 정당성을 강조하는 관점에서 시작되는데, 사실 신공공관리적 정부개혁 훨씬 이전에도 있었다. 탈관료제모형의 한계에 따른 베버관료제의 필연성을 주장하는 연구(조선일, 1989), 혹은 한국의 정부관료제를 변론하는 논문(박경효, 1992)이 포함된다. 이들은 관료제가 부정적인 측면만 있는 것이 아니라 긍정적인 측면도 다분하며, 특히 문제의 원인이 관료제 자체가 아닌 경우가 많다고 주장한다. 관료제를 비판하고 있던 당시로서는 꽤 도전적인 시도로 보인다.

‘관료제 다시 보기’ 운동은 신공공관리론 비판이 진화한 결과이다. 우선 관료제의 본질에 관한 논의로서, 관료제는 조직이론의 한 꼭지가 아니라 인간의 실존에 필요한 조건이라면서 행정철학으로 재구성될 수 있음을 피력한 논문(임의영, 2005), 베버가 이념형을 창안하게 된 특유의 방법론에 관한 논문(우홍준, 2008), 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념에 관한 원전의 해석(윤건수, 2011)이 포함된다. 관료의 재량과 이익추구에 대한 선별적 허용과 통제의 당위성도 논의되었다(박천오·주재현, 2005).

또한 다양한 한국적 관료제모형이 제안되는데 대체로 정치의 관료제 통제를 극복하기 위한 모험임에 주목할 필요가 있다. 일찍이 정승건(1994)은 한국에서 행정개혁이란, ‘정치권력의 관료제의존성과 관료제의 정치권력에 대한 자율성이 맞물리면서 전자가 후자를 통제하기’ 위한 것이었다고 주장한바 있다. 유사한 묘사가 다음과 같이 신공공관리론의 비판을 토대로 하는 관료제모형 관련논문들에 묻어나오기 시작하였다.

우선 안병영·정무권(2007)은 행정과 정치의 접점에 초점을 맞춘다. 신공공관리론이 정착되기 위해서는 관료제를 통하여 도모되는 ‘행정적 민주주의’와 정치권력을 통하여 도모되는 정치적 민주주의 간의 갈등조정이 전제되어야 한다. 이 조정과정에서 서구 역사에서는 존재하였지만, 우리의 경우 그렇지 않기 때문에 정치권력이 전문 관료제에 대한 통제의 해법으로서 신공공관리론을 활용할 가능성이 다분하다는 것이다. 같은 맥락에서 임도빈(2007, 2010)도 정치권으로부터 확대 보장된 관료적 자율권의 토대 위에 한국문화에 맞는 사기진작책이 보장된 자율적 관료모형, ‘K관료제’를 제안한다.

박종민·윤건수(2015)는 ‘신베버 관료모형’을 제시하는데, 이는 안전성과 보편성을 본질로 하는 ‘전통적 직업관료’를 중심으로, 한편으로는 성과와 전문성을 갖춘 ‘시장주의적 전문관료’와 다른 한편으로는 대표성과 책무성을 갖춘 ‘정치관료’가 가미된 융합모형이다. 그 밖에 A. Honneth의 감정이입형 관료제(이문수, 2012), D. Waldo의 민주형 관료제(임의영, 2012), J. Wilson의 느슨한 관료제(이창길, 2012) 등이 제시되었다.

3) 방법론으로서의 선형계획의 등장

이 시기 선형계획은 행정학자들이 즐겨 쓰는 대표적 관리과학의 기법으로 자리 잡는다. 단순 선형계획으로 조직여유자원의 분석, 인력배분 등 관리 분야에 적용되었음은 물론, 자료포락분석(DEA: Data Envelopment Analysis)이라는 선형계획법이 소

개되었다. 예를 들어 윤경준(1998)은 경찰조직의 효율성을 측정하는데 있어 DEA와 확률전선회귀분석(Stochastic Frontier Regression)을 활용하여 그 측정치를 비교함으로써 서로 보완대체가 가능함을 확인하였다.

2000년대부터는 DEA의 인기가 특히 소장행정학자들 사이에 높아져, 효율성측정 기법으로서 각종 공공서비스, 정부사업, 정부제도 등의 효율성 측정에 널리 쓰여 왔다(예로, 임동진·김상호, 2000). 특히 공기업과 공공기관이 분석의 대상으로 자주 등장하는데, 이는 계량화에 비교적 장애가 적고 공공성만큼 효율성이 중요시되는 조직들이기 때문인 것으로 추정된다. 특히 유금록은 자료포락분석(2014) 외에도 다양한 생산성 측정모형을 활용함으로써 관리과학에 기여했는데, 행정학계에서는 보기 드물게 언어보다는 수식을 주로 사용하여 견해를 피력하였다.

5. 관리패러다임은 다시 침체기에 들어갔나?

신공공관리론 혹은 관련 제도를 주제로 하는 논문은 2000년에서 2006년 사이에 ‘쏟아져’ 나왔으나 2006년을 지나면서는 눈에 띄게 감소하기 시작한다. 그 이유는 IMF 체제를 벗어나면서부터 열기가 식었을 뿐만 아니라, 이미 행정현장이 관리패러다임으로 전환하여 적응단계에 이르렀기 때문일 수도 있다. 2008년 미국 금융위기를 계기로 신자유주의에 대한 일반대중의 적개심이 이미 팽배해져서 문제제기의 필요성이나 여지가 좁아졌기 때문일 수도 있다.

갈수록 관리에 대한 상대적 관심이 줄어드는 현상은 분석대상인 논문의 주제를 보면 쉽게 알 수 있다. 2006년을 기점으로 미시적 수준의 관리보다는 점점 거시적 수준의 정책에 관심이 높아져 가고 있는데, 그것도 국가 내지 국제 수준으로 분석수준이 상당히 상향조정되었음을 알 수 있다. 여기에는 다양한 정책분야의 심층적 분석은 물론 국제문제(특히 해외원조), 해외행정사례, 비교발전행정, 국가론 등이 포함된다. 게다가 예전에는 행정학에서 주변 영역으로 여겨지던 주제들이 전면으로 등장하여 다양성을 한껏 고조시키고 있다. 여기에는 재난관리(특히 관료제의 병폐에 연루된 것), 행정사, 행정윤리, 공공기관 등이 포함된다.

그러나 이 경향을 사상 혹은 관점으로서의 관리주의 쇠퇴로 인지하면 오산이다. 관리패러다임의 특징인 통제, 효율, 결과, 객관주의 등은 여전히 팽창하고 있다. 이제 관리패러다임은 POSDCORB처럼 폐쇄체제를 가정하지 않고 신공공관리론의 연장선상에서 국가단위를 뛰어넘어 글로벌단위까지 그 분석단위를 상향시켜 나가고 있다. 예를 들어 현재 많이 배출되고 있는 해외원조에 관한 연구들도 초기에는 인도적 차원에

초점을 맞추었으나 원조의 효과가 명확히 확인되지 않으면서 관리적 차원으로 초점이 옮겨가고 있다. 재난관리, 공공기관 등에서 효율성이 공공성과 균형을 이루어야 함은 당연하다. 방법론으로는 객관성과 과학성을 향한 쉽 없는 전진이 이어지고 있다.

Ⅳ. 관리패러다임의 결정요인: 시의성과 특수성 평가

1. 환경변화와 정권수요에 대한 시의성

위와 같이 시대적 변천사를 고찰해 보았을 때, 한국 관리론은 환경변화와 정권수요에 대응하면서 비교적 높은 시의성을 보였다. <표 1>은 관료제연구와 관리연구 간의 시기별 관계 변화를 보여주고 있는데, 환경변화와 정권의 행정수요가 영향을 미치는 주요 요인으로 나타나 있다.

<표 1> 시기별 관리론의 결정요인

시기구분	환경변화	정권의 행정 수요	관료제론의 주요내용	관리론의 주요내용
탄생기 (60년대 후반-80년대 전반)	관료 주도의 경제발전	국가발전에 대한 관리의 기여	•발전관료제	•POSDCORB의 주류화 •관리를 발전행정의 도구로서 모색 •관리과학의 소개
침체기 (80년대 후반-90년대 전반)	민주화, 지방자치, 복지, 갈등관리에 대한 수요	미약함	•도구적 중립형/ 체제유지형 관료제 비판 •민주·복지 관료제 요청	•정보관리 •게임이론
부활기 (90년대 중반-98년 IMF체제 직전)	영미국가의 신공공관리 개혁 도입	미약함	•도구적 중립형 관료제를 비판하는 실증분석	•신공공관리론의 소개
전성기 (IMF체제-2000년대 중반)	신공공관리 개혁의 국내도입	행정개혁에 대한 관리의 기여	•관리와 관료제 간 충돌 •관료제 다시보기	•유행성 관리기법 •성과관리제도 •책임운영기관 •선형계획기법

한국관리론의 탄생기는 관료주도로 경제발전이 이루어졌던 60년대부터 80년대 전반까지의 시대적 상황과 정권의 요청을 적절히 반영하였다. 행정학 자체가

POSDCORB에 의해 지배되던 이 시기에, '절약과 능률'의 관리 자체만으로는 국가발전을 담보해 주지 못하므로 발전행정의 맥락 속에서 의미를 찾아야 한다는 주장이 제기되었다. 관리과학도 쉽게 해설되어 관료들의 접근가능성을 높여야 한다면서 소개되었다.

관리론은 발전연대에 크게 기여하고는 그 시기가 저물어가던 약 15년 만에 동반하여 침체기에 접어든다. 80년대 후반부터 한국 사회에서는 민주화, 지방자치, 복지, 갈등관리 등에 대한 수요가 폭증하기 시작했지만, 조직을 여전히 폐쇄체제로 가정하던 관리론은 산적한 사회이슈들에 대응하기에는 역부족인 것으로 인지되었다. 이 상황은 마치 미국 70년대에 신행정학이 행태론의 폐쇄적인 관점에 반기를 들고 사회문제 해결에 뛰어들던 상황과 다를 바 없다. 그동안 발전연대를 거치면서 변화 주도적이었던 관료제가, 발전연대가 마감하면서 이제는 도구적 중립성을 바탕으로 하는 체제유지적 속성으로 제도화의 길을 걷고 있다는 경계의 시선이 학계에서 쏟아졌다. 발전주의 관료제에서 민주·복지 관료제로 재무장해야 한다는 주장도 이 맥락에서 비롯되었다. 한편, 소외되어 있던 관리론은 정보관리와 게임이론 등의 소개로 그나마 명맥을 유지할 뿐이었다.

90년대 중반에서 IMF 체제 직전에 걸쳐있는 부활기에는 그늘에 가려져 있던 관리주의가 다시 빛을 보기 시작하던 시기였다. 이미 1980년경부터 영미국가에서는 시장주의 개혁이 추진되었고, 미국에서는 1993년 진보성향의 정권으로 교체되었음에도 불구하고 계속하여 신관료주의 개혁이 이어지면서, 외국학계에서도 신공공관리론을 중심으로 한 논쟁이 뜨거웠다. 이 일련의 사태를 목격하면서 한국 행정학자들도 문제의 심각성을 감지하기 시작했을 것이다. 급기야 신공공관리론의 개념과 그 개혁의 해외사례를 소개하는 노력이 시작되었지만 그 절박함과 시급함이 부족하였다. 여전히 한국 사회는 민주화 등 산적한 이슈들과 더불어 관료제의 민주화를 논의하는데 급급했고, 그러한 소개를 통하여 '미국에서 뜨는 분야' 정도로 간과할 뿐이었다.

사실 행정학자들이 외환고갈의 문제 자체를 단상에 올려놓기는 어려웠겠지만, 적어도 행정에 대한 신자유주의의 파괴력과 관료제의 대응역량에 대해서는 보다 폭넓고 심도 있는 논의가 있었어야 했다. 다시 말해 다음 네 가지 질문을 던져본다. 신자유주의가 관료제를 무너뜨리고 새로운 정부모형을 창조할 정도의 위력을 가졌다는 사실에 대해 좀 더 강력히 경고할 수는 없었을까? 한국 관료제가 '성공의 신화'에 도취되어 역동성과 환경 대응능력을 잃은 사실이 단순한 규범적 문제를 뛰어넘어 국가의 안위와 직결될 수 있다는 사실로 담론의 주제가 될 수는 없었을까? 신공공관리론이 단지 앵글로색슨 문화권의 지엽적 현상이 아니라 우리에게도 충분히 일어날 수 있는 현상

이고 우리에게 선택의 여지가 없을 수도 있다는 사실이 이슈화될 수는 없었을까? 신공공관리론의 충격은 같은 관리론이지만 과거 POSDCORB의 영향과는 성격이나 영향력 면에서 많이 다르다는 점에 주목할 수는 없었을까?

행정학 초기에 권력의 요청에 의해 꽃피었던 관리론이 다시 한 번 요청을 받고 꽃을 피울 전기를 맞게 된다. 그러나 탄생기의 관리론은 행정에 종속된 수단이었지만 전성기를 맞이한 관리론은 더 이상 그렇지 않았다. 행정을 압도하는, 심지어 대체하려는 위협적인 존재로 성장해 있었다. 또 탄생기의 관리론은 한국이 필요에 의해서 도입했지만 전성기의 관리론은 IMF에 의한 외압으로 도입된 측면도 강하다.

이런 연유로 관리주의 계통의 많은 연구들이 제도상의 혹은 운영상의 문제점들을 목격하게 되었다. 실제 도입되었던 다양한 신공공관리 개혁제도들이 그리 빛을 보지 못하고 유행처럼 사라져 갔다. 그나마 지속성을 보인 성과관리제도는 강한 관료제 문화와는 좀처럼 어울리지 못하였고, 책임운영기관은 제도운영이 미숙하거나 자율성을 상실해 갔다. 그러나 위와 같은 목격담들은 더 나은 관리를 지향하는 관리패러다임 우산 아래에 여전히 남아있다.

이에 반하여 관리론의 근본가정, 방법론 등 패러다임적 한계를 지적하는 비판세력이 등장한다. 그동안 발전주의 관료제, 민주·복지 관료제 모형에 이어 새로운 한국적 모형이 개발되지 못한 채, 도구적 중립형/현상유지형 관료제로 주로 비판만 받아 오던 관료제가, 아이러니하게 반대쪽에 서 있는 관리주의의 부활과 함께 다시 한 번 기대를 받게 된다. 한동안 나온 연구들은 관리주의 개혁이 관료제와 충돌하는 모습을 조명함으로써 한국적 맥락에서 그 개혁의 적실성에 의문을 던졌다. 하지만 관료제를 다시 보자는 연구들이 등장하여 신공공관리의 원리나 가정 자체를 공격하기 시작하였다. 이들은 앞서 <그림 1>에서 나타난 관료제의 영역 중 통제-효율 영역을 제외하고 주로 민주-규범 영역을 부각시킴으로써 관리패러다임에 대적하였다.

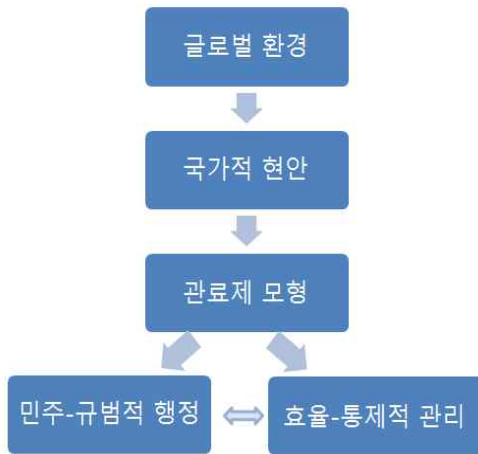
2. 민주-규범지향 관료제론과의 패러다임 경쟁의 특수성

위의 시기별 관리론의 주요내용 변화를 종합하여 <그림 2>는 한국행정학에서 관리패러다임이 형성되기 위한 전제조건과 과정을 보여준다. 글로벌 환경, 국가적 현안, 관료제 모형, 그리고 민주-규범적 행정론 중 어느 한 조건이라도 빠지면 효율-통제를 속성으로 하는 관리패러다임은 부활하기 어렵다. 특히 한국행정학 60년 동안 진행된 관리론의 흐름을 관료제 연구와 별도로 생각하기 매우 어렵다는 점은 서구국가들과는 차별화되는 독특한 특성임에 틀림없을 것이다. 국가와 사회 발전의 전 과정에는 시중

일관 관료제가 중심에 서 있었다.

첫째, 글로벌 환경변화는 국가적 현안을 불러일으킬 정도로 충분해야 한다. 탄생기(60년대 후반-80년대 전반)와 전성기(IMF 체제-2000년대)에는 각각 냉전과 신자유주의라는 환경변화가 있었고 경제발전과 외환위기 극복이라는 국가적 최대 현안으로 받아들여졌다. 둘째, 국가적 현안을 해결하기 위해 새로운 관료제 모형의 구상에 대한 절박감이 있어야 한다. 탄생기에는 경제발전을 위한 발전주의 관료제가, 전성기에는 신공공관리 개혁을 위한 탈 관료제 혹은 시장주의 관료제가 탄생하였다. 셋째, 선정된 관료제 모형에 따라 민주-규범적 행정패러다임과 관리패러다임 중 어느 하나가 주류로 등극하게 된다. 탄생기와 전성기는 모두 관리패러다임이 선택되었다. 반면, 관리패러다임의 침체기에는 민주성과 정의 관련이슈를 중심으로 신행정학과 정책학이 주류를 이루었다.

〈그림 2〉 관리패러다임의 결정요인에 관한 한국적 모형



〈그림 2〉의 모형에서는 보편성도 찾을 수도 있다. 정권의 개혁수요에 상당히 좌우되는 '관리의 유행성 경향(managerial faddism)'이 한국만의 모습은 아니라는 점이다(Henry, 2001: 146). 미국의 경우도 1890년대에서 1920년대에 걸친 진보주의시대에는 과학적 관리법과 POSDCORB가, 그리고 1980년대 이후의 신자유주의시대에는 신공공관리론이 각각 행정개혁의 이론적 초석으로서 크게 유행했다. 그러나 1950년대 말에서 1980년대 중반까지는 관리론 연구의 비중이 미국의 대표적 행정학 저널인 *Public Administration Review* 뿐만 아니라 행정학 교과서에서도 점점 줄

어 들었다. 이 기간 동안 아이러니하게도 실무현장에서는 관리가 조용히 행정의 핵심 부분으로 유지되고 있어서 실무와 이론 간의 괴리가 가장 크게 나타났다 (Frederickson, 2012: 105).

그러나 <그림 2>에서처럼 관리론이 민주-규범지향의 관료제론과의 패러다임 경쟁 속에서 성장하였다는 한국적 특수성은 분명하다. <그림 1>에서처럼 관료제는 효율-통제와 민주-규범의 이면성을 가졌는데 실무현장에서는 전자가 강조되었을지언정 학계에서는 후자가 강조되었다. 즉 관료제 연구는 효율-통제지향의 관리론에 맞서 민주-규범지향의 행정을 보호하기 위한 방패와도 같은 역할을 했다.

미국에서도 ‘관료제의 정당성 찾기’ 운동은 있었다. 1980년부터 일기 시작한 신공공관리가 공직사회 곳곳에 침투하면서 공공성의 뿌리부터 흔들기 시작하는 위기상황에 대응하여 블랙스버그선언(Blacksburg Manifesto) 같은 조직화된 학파의 노력도 등장하였다(Wamsley, 1990; Goodsell, 1992; 김동원, 2008). 그러나 민주성과 규범을 강조하는 행정학의 역사는 오래 되었지만 이를 관료제로 옷 입히는 작업은 1980년대에 이르러서야 조직화되었고 그것도 비주류로 남게 되었다. 이에 비하면 한국의 관료제론의 역할은 <표 1>에서 보는 바와 같이 초기부터 관리패러다임에 대한 비판세력으로 자리 잡아왔다. 특히 관리론의 침체기인 80년대 후반부터 90년대 전반까지는 오히려 패러다임을 주도하기도 하였다.

V. 관리패러다임의 결과: 적실성과 창의성 비판

강신택(2013: 83)은 행정학의 한국적 적실성을 따지기 위해서는 이론마다 “기본적 전제, 방법론, 패러다임, 이론체계, 주제, 그리고 자료” 등을 중심으로 무엇이 실제로 우리의 현실에 어떻게 맞지 않는지를 철저히 따져야 한다고 하였다. 아래에서는 통제-효율 관리패러다임의 결과로서 그 적실성과 창의성을 논평하기 위하여 기본전제, 방법론, 패러다임 별로 분석하고자 한다.

1. 행정의 기본전제는 관리적 효율성만이라는 오류

우선 한국 관리론의 기본적 전제가 무엇인지 그 뿌리부터 살펴본다. 지금의 관점에서 본다면 POSDCORB로 시작된 초기의 관리론은 행정의 규범적 방향성을 자못 위태롭게 하였다. 즉, ‘정치는 비효율적’이고 ‘행정은 효율적’이라는 한국적 신화 창조의

발단이 된 것이다. '행정은 비효율적'이라는 미국적 신화에 대비한다면, 위의 한국적 신화가 행정학을 팽창시킨 토대가 된 것은 사실이지만 바른 방향으로 이끌었다고 볼 수는 없다.

그 신화창조의 주역은 사실 역대 정권이였다. 위정자들은 정책과정에 자신들이 개입하는 것은 비효율성을 창출한다고 선언해버린 후, 그 과정의 핵심적인 요소인 국민적 합의 도출을 주도해야 하는 책임으로부터 회피하기에 급급하였다. 그리고 행정에게 상당한 권한과 책임을 위임했는데, 그 유일한 명분은 행정이 훨씬 더 '효율적'이기 때문이라는 것이였다. 이 단서 때문에 행정은 '효율적'이기만 하면 되는 것이지 그 이상의 규범적인 역할, 즉 -위정자 자신들이 회피했던- 민주적 정치과정을 형성하는 작업을 보완하는 역할을 요청하지 않았다. 서구사회의 행정국가가 민주적 가치의 토대 위에 효율성을 추구하였다는 점과 비교하면, 그 토대 없이 관리적 효율성에만 매몰된 행정 우위의 한국적 정치-행정 관계는 특이한 모습이 아닐 수 없다. 행정은 어느덧 정치와의 관계에서 '행정 우위적' 지위에 등극하게 되지만, 효율성만이 그 지위를 지킬 수 있는 명분이라고 믿는 신화의 틀에 스스로를 감금해 버렸다.

적실성을 잃은 '한국적 모델'은 앞서 <표 2>의 학계의 변천사에서도 나타난다. 민주화 물결과 민주·복지 관료제가 학계를 지배했던 관리론의 침체기 약 10년을 제외하면 국정운영의 민주성보다는 관리적 효율성이 행정을 지배하였다. 60년대에 이한 빈, 정인홍 등 1세대 학자들의 경고가 있었음에도 불구하고 관리론의 탄생기인 발전연대 내내 탈민주성의 오류들이 '발전의 관리'를 위해서 합리화되었다. 이 사실상의 정권종속적 뿌리는 얼마 되지 않아 전성기인 신공공관리론 시대에 부활하였다.

이는 학계에서 두 가지 모습으로 전개된다. 첫째, 진정한 행정의 모습은 잘 보이지 않는 '관리적 관료국가'가 우리의 지향점이 되어가고 있다. 즉 '덩치만 크고, 머리만 크지만 영혼 없는 존재'를 관료제의 모습으로 구상하고 있는 것이다. 둘째, 민주적 정치과정은 정치도, 행정도 아무도 돌보지 않는 '공유지의 비극'의 장이 되었다는 점에 무관심해져 가고 있다. 우리가 행정을 연구하고 있다고는 하지만 실제로는 (경영)관리를 연구하고 있는 것일지도 모른다. 결국 다른 학문에 비해 행정학은 '체제비판적 속성'이 약한 상태로 살아남았다(정용덕, 1996).

2. 실증분석의 피상적 묘사에서 비롯된 적실성과 창의성의 한계

<표 1>의 전성기, 즉 IMF 체제 이후 등장한 개혁제도의 개선에 관한 연구들을 그 이전 연구들과 비교하면 객관성과 과학성 면에서 큰 발전이 있었다. 단, 한국적 맥락

을 고려하고 있는가, 또 창의적인 대안을 제시하고 있는가 보면, 그렇지 않은 경우가 대다수이다. 문제의 씨앗은 실증분석에 과도하게 치우쳐 있는 방법론에 있다. 가설수립을 위해 선택되는 독립변수들이 외국문헌 혹은 외국문헌을 인용한 한국문헌에서 비롯되는 경우가 많다. 결국 외국이론을 한국에서 연역적으로 검증하는 것일 뿐, 우리 자신의 문제에 대해 제대로 된 설명이나 해법은 찾아보기 어렵다.

많은 관리주의적 연구들에서 관리제도의 운영방식에 영향을 미칠 수도 있는 문화적 측면 등을 가볍게 다루고 있어 한국적 맥락에 대한 심층적인 분석을 찾아보기 어렵다. 심지어 제도에 대한 공무원들의 행태적·심리적 대응이나 대응적 전략 같은 행태·인식 연구에조차도 -근거이론을 활용한 극히 예외적 사례를 제외하고는(한승주, 2003)- 대부분 설문조사를 통한 실증분석에 의지하고 있다. 조사대상이 한국 공무원들의 행태나 심리라고 하더라도, 외국태생의 변수들이 무의식적으로 남용되고 있어 그것은 한국적 특수성을 가장한 또 하나의 외국이론의 검증작업이라고 볼 수밖에 없다.

즉, 설문조사를 통하여 연구대상자들의 선호와 이해관계에 대한 대응의 그림은 드러날 수 있지만, 그들의 사고와 언어가 작동하는 원리의 규명은 관심 밖의 것이다. 관리는 결국 사람들의 생각과 언어를 매개로 작동한다. 결국 현상이 관리의 의도한 바와 다르게 전개된다면 왜 그런지 근본원인을 파헤치고 파헤쳐서 현상의 심연을 탐구하는 자세가 필요하다. 겉으로 관찰되는 현상의 이면에 있는 개념적 현상을 탐구하고 해석하는 작업이 부진한 것이다.

실증분석의 또 다른 면모는 당연한 현실의 문제에 대해 얼마나 도움이 될까 의구심을 가지게 만들 정도의 '상식 수준의 결론'이다(사공영호, 2016). 예를 들어 기관장자의 의지, 예산, 인력 등이 가장 중요하다는 결론들이 많이 보인다. 예산과 인력의 부족을 탓하는 것은 원래 '관리란 제한된 자원으로 시작한다'는 가정을 무색하게 만드는 것이다. 또 기관장이 의지를 가져야 한다지만 어떤 의지를 가지고 어떻게 발휘해야 할지 의지와 그 작용의 개념화 작업이 필요하다. 정성적 분석 등을 가미하여 답론을 더욱 풍부하게 할 필요도 있다. 예를 들어 어떤 경로를 통해 그리고 어떤 조직문화적 맥락 속에서 제도의 실패로 이어지는지 등에 대한 설명은 독자의 공감대를 끌어내는데 더욱 효과적일 것이다.

마지막으로 행정실무자가 쉽게 읽고 같이 고민하면서도 자신의 결정과 행동에 대한 정당성(legitimacy)을 찾을 수 있는 타당한 근원을 제시할 필요가 있다. 관리의 기준을 효율성에만 맞추는 연구결과가 실무에서 참조되거나 반영될 가능성은 그리 높지 않다. 경제성 분석에서조차 숫자가 정치적 도구로 변질되는 현실이다. 항상 다양한 이해관계들이 충돌하는 한 가운데에서 있으면서, '해도 욱먹고 안 해도 욱먹게 되는' 공

직자들은 현장에서 매우 흔하게 접하게 되는 재량판단의 딜레마를 벗어나기 위한 가이드를 절실히 필요로 한다. 이런 점에서 민주적 정치과정을 용이하게 만드는 절차에 관한 연구는 기본이다. 내용면에서는 헌법에 담겨있는 윤리적 가치를 발굴하여 공직자의 재량판단을 위한 기준이나 지혜로 제공할 필요가 있다. 헌법적 정당성이 높다는 것은 곧 한국적 적실성이 높다는 것을 말할 뿐만 아니라, 대한민국 내의 그 어떤 이해집단도 쉽사리 거부할 수 없이 수용성이 높다는 것을 의미한다.

3. 기능주의적 강박관념에 따른 체제이탈적 창의성의 한계

통제-효율 패러다임은 기능주의를 의미하기도 한다. 학계에 기능주의가 만연하여 체제의 안정성에 크게 기여한 나머지, 행정변화를 선도하거나 체제이탈적 창의성을 보여주지 못하였다. 절대 다수의 논문들이 기능주의에 속해 있으므로 이를 탈피하고자 하는 시도 혹은 그것을 제안하는 연구들을 소개함으로써 미래 연구의 이정표를 제시하고자 한다.

첫째, 행정학자들의 마음속에는 도구적 합리성에 몰입하는, 소위 ‘이성적 인간(Man of Reason)’이 바람직한 공직자상으로 남아있다(McSwWhite, 1997). 즉 ‘이성적 인간’이 가치중립적 사리판단을 할 수 있도록, 나아가서 그 판단을 통하여 사회갈등의 조정자로서 기여하기를 염원한다. 사실 세상에는 다양한 truth(진리)가 있다. 그러나 학자들은 그 소문자 t를 대문자 T로 변환시켜 Truth(유일한 진리)를 만든 후 이성적 인간이라고 가정되는 공직자들이 보아주기를 바란다(김동원, 2005). 공익에 기여할 수 있는 다양한 가치와 이해관계의 네트워크가 펼쳐져 있음을 공직자들에게 보여주어야 하는데, 주로 관리주의 시각에 입각한 한 가지 진리만 보여주려다 보니 공직자들은 행정학적 탐구에 실망하게 된다. 무엇이든 관리할 수 있다는 발전연대식의 ‘자신감’을 주입하기보다는 갈수록 관리 가능한 것들이 줄어가고 있다는 현실을 직시하게 돕는 것이 중요하다. 이는 민주적 정치과정 앞에 겸손하게 진리와 행정가치의 다양한 면모에 대해 고민할 수 있게 지원하는 자극제가 된다.

무엇이든 관리하려는 의지의 가장 전형적인 예가 행정문화와 같이 사실상 통제가 어렵거나 통제를 지양해야 하는 영역조차도 법과 제도를 대하듯이 관리의 대상으로 본다는 점이다. 즉 행정문화는 주로 구성원의 가치관과 태도에 대한 설문조사를 통해 측정되는데 측정의 정확성을 높이기 위해 그 개념을 잘게 나누는 조작화를 시도하게 된다. 이는 행정문화에 대한 ‘맥락적 이해나 통합적 해석’을 어렵게 만든다. 본질적으로 문화란 조작적 관리의 대상이나 도구이기보다는 맥락적 이해의 대상으로서 ‘있는

그 모습 그대로' 파악되어야 하는 해석적 패러다임이 요청되며, 이것이 조직 내 협력을 도모하는 원천이 되어야 할 것이다(김명환, 2007; 윤견수, 2015).

둘째, 권력관계가 몹시 불평등하여 시장논리가 정상적으로 작동할 수 없는 상황, 관리라는 이름으로 은폐되어 있는 지배구조, 그리고 그 블랙박스 속에 만연해 있는 무의식적 병폐를 발굴하고 폭로하려 하는 좀 더 급진적 비판이 필요하다. 이 부류의 역작인 《한국행정조직론》에서 저자인 조석준(1994)은, 책 쓴 목적을 “행정조직간 상호관계를 권력적 측면에서 분석하여 학자나 일반인들에게 한국행정조직의 움직이는 동태를 알리고... 이를 통해 한국 행정조직들 사이의 권력배분관계를 균형화” 하는데 있다고 하였다. 이 취지가 되살아나 관료제의 권력관계를 경험적 측정이 가능하도록 측정모형화한 시도는 매우 고무적이다(오재록, 2006).

그러한 권력관계에 관한 조명에서도 공직자들을 단지 ‘마키아벨리식 자아’가 아니라(정성호, 2002) 그 은폐된 지배구조 속에서 고뇌하고 숙고하는 ‘희생적 자아’로 묘사할 필요가 있다. 공직자는 관리의 주체이기보다는 주로 관리의 대상 -특히 정치인들에게는- 이라는 점에 착안해야 한다. 모든 관계는 은폐된 권력관계라고 말하는 미셸 푸코의 권력담론의 가정 하에, ‘의식적 자아’가 ‘영혼 없는 도구’로 타락하게 되는 위험한 과정을 묘사할 필요가 있다(김동원, 2005; 조성수, 2010). 예를 들어 지나친 감사와 평가에 대한 공포감이 스스로의 육체를 규율에 길들이게 만드는 무의식적 상황을 묘사하는 것은 좋은 주제가 될 수 있다.

정치인이나 언론이 보편타당한 검증과 깊이 있는 숙고도 없이 ‘관료때리기 (bureaucrat bashing)’를 통하여 자신들의 존재감을 부각시키려는 시도에 편승하는 것은 스스로 행정학을 위기에 모는 셈이다. 우리는 행정현장을 온통 문제투성이로 묘사하면서 학생들에게는 거기에 들어가 인생을 걸어보라고 추천하는 ‘이울배반성’을 보이기도 하고 온갖 부정적이고 모욕적인 표현으로 ‘자기 부정적인 학문’임을 자처하는 모습을 보이기도 한다(황성돈 외, 2006: 356). 이와 같은 부정적 태도는 그 자체가 사실과 부합하지 않음은 물론, 문제해결을 위한 창의성과 문제발굴을 위한 진취성을 저해함으로써 행정을 경직성과 복지부동의 늪에 더욱 깊게 빠뜨리는 결과를 만들어낸다.

VI. 맺는 말

이상으로 행정학 60년 동안 한국행정학계에서 이어져 내려온 관리론의 연구경향을 분석하고 비판하면서 향후과제를 도출하여 보았다. 관리론의 계보는 과학적 관리

법-행정관리론-신공공관리론으로 이어져서 현재 주류를 형성하고 있지만, 한국적 맥락에서는 끝없이 관료제 연구와 충돌하면서 성쇠를 거듭해 왔다. 관료제는 양면성을 가지고 있다. 때로는 효율-통제를 추구하는 관리패러다임으로, 때로는 관리패러다임으로부터 민주-규범 지향의 행정패러다임을 보호하기 위한 '인식론적 방패'로 인용되면서 두 패러다임 사이의 균형자 역할을 하여왔다.

이 결과로서 배출된 관리론의 연구들을 분석해 본 결과, 시의성과 특수성은 비교적 높았지만 이는 한편으로 '정권종속성'의 한 단면을 의미하는 것이다. 게다가 효율성, 기능주의, 실증주의의 굴레에 갇힌 채 '체제비판성'이 약화되어 적실성과 창의성도 그리 높지 못하였다.

신관리주의에 대한 경계심을 늦출 수 없는 이유는 약육강식의 시장논리가 성숙한 민주주의 토양 위에서만 꽃을 피울 수 있다는 여러 선각자들의 주장과 다름없다. 한국과 같이 관료제가 사회의 중심에서 있는 이상, 관료제모형이 얼마나 민주주의 기풍을 머금고 있는가에 따라 관리패러다임에 대한 사회적·학제적 수용성과 그것의 한국 행정에 대한 향후 기여도가 결정될 것이다. 현재 정체되어 있는 한국적 관료제모형에 대한 고민을 재개할 시점이다.

어려서부터 쇠사슬에 매여 있던 코끼리는 몇 번의 탈출시도가 실패하고는 성장한 후 쇠사슬이 풀려있어도 탈출할 생각을 하지 않는다고 한다. 한국 행정학도 태생부터 관리론의 쇠사슬에 묶인 채로 시작되어서 새로운 행정패러다임을 향해 탈출을 시도했으나 실패를 경험하였다. 이제 외형은 코끼리처럼 커졌지만 좌절감에 빠져서 '행정의 정당성은 효율성뿐'이라는 신화의 틀에 스스로를 감금해 버렸다. 그러나 행정의 정당성은 민주주의, 헌법, 사회구성원들 간 합의 등 다양한 원천에서 확보될 수 있음을 기억할 필요가 있다. 방법론의 측면에서도 체제유지적인 기능주의와 피상적인 실증주의를 뛰어넘어 관리의 지배구조를 파헤치려는 체제이탈적 창의성이 더욱 요청된다고 할 것이다. 이에 대한 다양한 연구물이 바로 공직자들이 현장에서 찾아 헤매고 있는 것들이다.

이미 제4차 산업혁명의 시대가 도래하였다. 효율성과 관련한 관리상의 과제들이 대부분 기계를 통해 해소되는 세상에서 통제는 거의 완벽에 가까워지고 시장경쟁은 무한대로 과열되면서 효율성이라는 가치 자체가 무의미해질 것이다. 관리론은 효율성이라는 교두보를 떠나 민주-규범성 혹은 기타 새로운 가치를 향하여 한 걸음 더 다가서야 하는 숙제를 안고 있다. 이와 함께 네트워크/거버넌스와 같은 참여·협치형 관리 기제에 거는 기대가 커질 수도 있다. 외압에 밀려 신공공관리 개혁과 같은 것을 다시 겪지 않도록 사전에 대비해야 할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강신태. 1987. “행정학 연구방법의 변천: 과정과 앞으로의 방향.” 《한국행정학보》, 21(1): 3-32.
- _____. 2013. “한국 행정학의 한국화 담론.” 김현구(편). 《한국 행정학의 한국화론: 편성과 특수성의 조화》, 75-84. 파주: 법문사.
- 권경득. 1996. “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 「한국행정학보」 기고논문 (1967-1995)을 중심으로.” 《한국행정학보》, 30(4): 139-153.
- 김광웅. 1989. “한국관료제를 이해하기 위한 인식구조.” 《행정논총》, 28(2): 1-26.
- _____. 1979. “행정학의 성격과 범위.” 《한국행정학보》, 13: 217-234.
- 김근세. 1996. “Sayre 법칙의 종말?: 영국 신관리주의의 본질과 한계.” 《한국행정연구》, 5(2): 1-24.
- 김근세·이경호. 2005. “책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로.” 《한국행정학보》, 39(3): 179-203.
- 김난영. 2008. “책임운영기관의 계약요소와 성과에 관한 연구: 계약요소가 성과를 향상시켰는가?” 《한국행정학보》, 42(4): 237-263.
- 김동원. 2005. “행정학의 규범이론을 위한 포스트모더니즘의 인식론적 함의.” 《한국행정학보》, 39(3): 1-20.
- _____. 2008. “블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto): 행정의 정당성과 권력분립을 위한 행정가의 역할.” 《한국행정논집》, 15(2): 261-181.
- _____. 2009. “푸코의 해체주의 담론을 통해 본 정부혁신의 규율 전략.” 《한국행정학보》, 43(3): 1-23.
- 김명환. 2007. “행정학의 민주적 국정운영이론의 정립을 위하여.” 《한국행정연구》, 16(3), 269-298.
- 김병섭. 1996. “행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교.” 《한국행정학보》, 30(3): 1-17.
- 김영평. 1988. “관료제의 정책 결정 양식과 민주주의의 인식방법론.” 《한국행정학보》, 22(2): 373-392.
- 김영훈. 1971. “대학행정학과 교과과정 개편연구.” 《한국행정학보》, 5: 102-108.
- 김정렬. 2000. “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크.” 《한국행정학보》, 34(1): 21-39.
- 김정렬·한인섭. 2003. “행정학 위기의 실상과 대책.” 《한국행정학보》, 37(4): 19-38.

- 김태극. 1967. “우리정부 행정의 관리적 제문제.” 《한국행정학보》, 1: 186-199.
- 김태룡. 2000. “행정학의 신플래티디움으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로.” 《한국행정학보》, 34(1): 1-20.
- 김해동. 1986. “관료제, 그 논의의 배경과 어원의 사용.” 《행정논총》, 24(2): 17-31.
- 김호섭. 1994. “세계화에 따른 정부관료제의 재정립.” 《한국행정연구》, 3(2): 125-154.
- 김호정. 1996. “한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태 비교.” 《한국행정학보》, 30(3): 53-70.
- 노회준. 1980. 행정조직에 있어서 관리과학모형의 실용화를 위한 접근. 《행정논총》, 18(2): 2184-2198.
- _____. 1985. 《행정계량분석: 행정을 위한 통계분석과 관리분석》. 서울: 법문사.
- 동홍욱. 1969. “응용: 우리나라 행정관리의 어제, 오늘 그리고 내일.” 《한국행정학보》, 3: 125-172.
- 박경효. 1992. “한국정부관료제를 변론.” 《한국행정연구》, 2(1): 90-107.
- 박세정. 1998. “지방자치단체의 TQM 도입실태, 문제점 그리고 향후방향.” 《한국행정학보》, 32(4): 157-171.
- 박연호. 1970. 《신행정관리론》. 서울: 진수당.
- 박종민·윤건수. 2014. “한국 국가관료제의 세 가지 전통.” 《한국행정학보》, 48(1): 1-24.
- _____. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 36-63.
- 박천오. 1993. “집행환경의 변화와 한국 정부관료제의 개혁.” 《한국행정연구》, 2(1): 133-162.
- 박천오·주재현. 2005. “정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색.” 《행정논총》, 45(1): 221-252.
- 박천오·박희봉·김근세. 2003. “한국 책임운영기관의 선정기준 및 확대적용에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 37(2): 42-65.
- 박통희. 1989. “계서제에서 업무행태분석: 대리인 모형에 입각한 게임 이론적 접근.” 《한국행정학보》, 23(2): 891-908.
- 배용수. 2000. “신관리주의의 한국적 적실성.” 《한국행정학보》, 34(2): 23-38.
- 사공영호. 2016. “행정학의 학문적 위기와 한국화.” 《한국행정학회 하계학술대회발표집》.

- 승천석. 1969. "PERT의 정부분야에 대한 적용." 《한국행정학보》, 3: 206-233.
- 안병만. 1986. "행정학보 속에 나타난 한국행정학의 변화." 《한국행정학보》, 20(2):359-373.
- 안병영. 1992. "한국관료제의 변천과 전망." 《한국행정연구》, 1(1): 76-84.
- 안병영·정무권. 2007. "민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서." 《한국행정학보》, 41(3): 1-40.
- 오석홍. 1994. "미국의 행정개혁." 《한국행정연구》, 3(1): 1-21.
- _____. 2008. 《행정학》, 제4판. 서울: 박영사.
- 오재록. 2006. "관료제 권력: 개념화, 조작화 그리고 측정모형." 《한국행정학보》, 40(4): 377-400.
- 우홍준. 2008. "프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신에 나타난 막스 베버의 이념형적 방법론." 《한국행정학보》, 42(3): 395-421.
- 유금록. 2014. "부트스트랩 비방사적 자료포락분석을 이용한 지방공기업의 영업효율성 평가." 《한국행정학보》, 48(4): 319-348.
- 유종해·이덕로. 2015. 《현대행정학》. 서울: 박영사.
- 유홍림·김행기. 2004. "BPR이 공공조직의 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구." 《한국행정학보》, 38(5): 21-47.
- 유훈. 1995. "공공관리론의 의의와 전략관리." 《행정논총》, 33(1): 19-28.
- 윤건수. 2011. "정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 '공직' 개념을 중심으로." 《정부학연구》, 17(3): 19-48.
- _____. 2015. "한국 공직문화의 원형: 자리문화." 《한국행정학보》, 49(4): 1-28.
- 윤경준. 1998. "공공부문 성과측정을 위한 DEA와 확률전선모형의 비교분석: 일선경찰서의 기술효율성 측정을 중심으로." 《한국행정학보》, 32(4): 257-273.
- 윤성식. 1994. "감사인의 독립성과 적정 감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론의 관점." 《한국행정학보》, 28(3): 753-767.
- 윤우곤. 1974. "「행정과학화 세미나」 행정의 과학화." 《한국행정학보》, 8: 7-45.
- _____. 1998. "행정과 경영의 비교 연구: 행정과 행정학의 미래." 《한국행정학보》, 32(4): 1-18.
- 윤재풍. 1969. "계획적 변화·발전을 위한 관료제론." 《한국행정학보》, 3: 290-308.
- _____. 1987. "한국의 행정학 교육-대학행정학과 학사과정을 중심으로." 《한국행정학보》, 21(1): 55-99.
- 오세덕·이명재·강제상·임영제. 2013. 《행정관리론》, 서울: 대영문화사.

- 이문수. 2012. "Sine ira et studio or Recognition - 악셀 호네프의 인정이론을 중심으로 한 막스 베버의 관료 윤리론에 대한 비판적 연구." 《정부학연구》, 18(3): 33-65.
- 이석원. 2005. "조정성과지표를 사용한 공공기관의 성과측정: 정부투자기관경영평가의 적용." 《한국행정학보》, 39(4): 81-104.
- 이석환. 2006. "공공부문 BSC의 성공적 운영방안에 관한 연구: 조달청의 사례를 중심으로." 《한국행정학보》, 40(1): 127-149
- 이양수. 2004. "조직행태론에 관한 소고: 학문의 정체성 분석." 《한국행정학보》, 38(3): 1-21.
- 이영균. 1994. "행정학 연구영역의 변천에 관한 소고: 박사학위논문분석을 중심으로." 《한국행정학보》, 28(4): 1463-1479.
- 이종범. 1995. "기업형 정부의 구축방안." 《한국행정연구》, 4(1): 20-45.
- 이종범·정용덕·김준환. 1990. "행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구." 《한국행정학보》, 24(1): 367-426.
- 이종수. 1994. "영국에서의 행정개혁과 최근의 쟁점: 대처정부의 행정개혁과 그에 대한 평가를 중심으로." 《한국행정연구》, 3(1): 1-19.
- 이종수. 2009. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사.
- 이창길. 2012. "관료제와 '관료'의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로." 《정부학연구》, 18(3): 5-32.
- 이한빈. 1967. POSDCORB의 재음미: 발전행정의 입장에서. 《한국행정학보》, 1: 103-114.
- 임도빈. 2000. "신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교." 《행정논총》, 38(1): 51-72.
- _____. 2007. "관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제." 《한국행정학보》, 41(3): 41-65.
- _____. 2010. "관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가." 《한국사회와 행정연구》, 21(1): 1-27.
- 임동진·김상호. 2000. "DEA를 통한 지방정부의 생산성 측정: 인력재정과 공공서비스 관계를 중심으로." 《한국행정학보》, 34(4): 217-234.
- 임의영. 2005. "Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성." 《한국행정학보》, 39(2): 23-39.
- _____. 2012. "Dwight Waldo의 행정학과 관료제 다시보기." 《정부학연구》, 18(3):

67-91.

- 정성호. 2002. "Machiavelli의 「군주론」과 ego 중심적 통치: Ego 중심적 "나"와 한국행정의 반성." 《한국행정학보》, 36(3): 1-18.
- 정승건. 1994. "한국의 행정개혁과 변동: 정치권력과 관료정치." 《한국행정학보》, 28(1): 55-79.
- 정용덕. 1996. "한국 행정학 발전의 동인." 《한국행정학보》, 30(4): 1-17.
- 정인홍. 1969. "행정학의 방법론적 연구." 《한국행정학보》, 3: 351-358.
- 정정길. 1985. "서평: 노화준 저 행정계량분석." 《한국행정학보》, 19(1): 300-302
- _____. 2000. "새로운 시대의 행정관리." 《한국행정연구》, 9(2): 45-67.
- 조선일. 1989. "탈관료제이론의 비판적 고찰: 관료제논리와와의 통합가능성을 중심으로." 《한국행정학보》, 23(2): 635-652.
- 조성수. 2010. "체험과 기억으로서의 공무원의 일상: 공무원의 권력관계에 대한 미시사적 접근." 《한국행정학보》, 44(4): 59-82.
- 주상현. 2002. "한국행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로." 《한국행정학보》, 36(3): 39-55.
- 하연섭. 2005. "행정학과 행정현실의 정합성." 《한국행정학회 동계학술대회발표논문집》.
- 한승주. 2010. "성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용." 《한국행정학보》, 44(4): 29-58.
- 한인섭. 2004. "정부관료제의 본질과 기업적 거버넌스의 한계." 《한국행정연구》, 13(3): 3-26.
- 허철행. 2002. "신관료주의 지방정부혁신의 평가와 전망." 《한국정책학회보》, 11(3): 167-191.
- 황성돈·박수영·김동원(역). 2006. 《관료제를 위한 변론》. 서울: 올리브 M&B.
- DeLeon, Linda and DeLeon, Peter. 2002. "The Democratic Ethos and Public Management." *Administration & Society*, 34(2): 225-250.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W. and Licari, M. J. 2012. *The Public Administration Theory Primer*, 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Goodsell, Charles. T. 1992. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration*

Polemic. Washington, DC: CQ Press.

Henry, Nicholas. 2001. *Public Administration and Public Affairs*, 8th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: a Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Meier, Kenneth J. 2010. "Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration." *Public Administration Review*, Special Issue: 5284-5291.

Stivers, Camilla. 2003. "Administration versus Management: A Reading from beyond the Boundaries". *Administration & Society*, 35(2): 210-230.

Terry, Larry. 2005. "The Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State." *Administration & Society*, 37(4): 426-444.

Wamsley, Gary. L., et. al. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.