

## 한국 행정학 연구에서 사회적 약자 대상 연구 경향의 분석\*

이병량\*\*

황설화\*\*\*

이 연구는 한국행정학 연구에서 사회적 약자 대상의 연구 경향을 분석하고자 한 시도였다. 분석의 결과 한국행정학에서 사회적 약자 대상 연구는 전체적으로 1990년대 말까지 '여성'과 '노인' 그리고 '빈곤'을 중심으로 매우 드물게 이루어지다가 2000년에 들어서면서 비교적 꾸준히 증가하는 추세를 보이면서 2015년 총 93편의 논문이 발표되면서 정점이 이른 사실이 확인되었다. 그러나 2015년까지 꾸준히 증가하고 있었던 발표 논문의 추세는 이후 서서히 감소하는 경향도 나타나고 있었다. 연구 내용의 경향을 분석한 결과 한국행정학에서 이루어진 사회적 약자 대상 연구는 주로 '여성'과 '노인'을 중심으로 한 것이고 '여성'의 경우는 공무원으로서 여성에 대한 인사정책, 특히 양성평등적 관점의 인사정책에 대한 연구가 주를 이루고 있으며 '노인'의 경우에는 복지 사업의 대상으로 접근한 연구가 핵심이 되고 있음을 확인할 수 있었다. 또 다른 연구 경향의 특징은 한국행정학 연구에서 다루어진 사회적 약자 정책이 상당 부분 정책집행과 관련되어 있을 가능성과 그 연장선상에서 조직몰입, 직무만족, 조직성과 등과 관련한 연구의 비중이 높다는 사실이다. 이러한 특징은 한국행정학의 사회적 약자 대상 연구가 미시적 행태연구를 중심으로 이루어지고 있는 행정학 연구 전체의 연구 경향에서 자유롭지 못하다는 사실과 더불어 사회적 가치의 구현이나 인권정책의 관점을 뚜렷하게 드러내지 못하고 있다는 점도 보여주고 있는 것으로 해석될 수 있다.

주제어: 사회적 약자, 행정학, 사회적 가치

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018 S1A3A2075609).

\*\* 제1저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 행정이론(관료제)과 문화정책 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 경기대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고양시정연구원에서 위촉연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 문화정책, 일선관료 등이다(sh.hwang@gyri.re.kr).

## I. 들어가며

행정을 어떻게 정의할 것인가는 여전히 어려운 문제이다. 이 문제에 대한 끊임없는 고민과 논의에도 불구하고 여전히 행정을 정의하기가 어렵다는 것에 대해서는 별다른 이견이 없는 듯하다. 그런 의미에서 행정에 대해서 유일하게 합의된 사실은 행정의 개념이 정의하기 어렵다는 사실일지도 모른다. 사실 이는 모든 사회과학적 개념이 직면하고 있는 문제이기도 하다. 이러한 개념 규정의 곤란성을 전제로 하더라도 행정에 대한 가장 쉽게 합의할 수 있는 정의는 그것을 ‘정부의 활동’으로 규정하는 것이다. 이는 우드로우 윌슨(Wilson, 1887)이 행정의 개념을 정치와 구분하여 규정하면서 그 전제로 행정을 “정부의 활동(government in action)”으로 정의한데서부터 그 기원을 찾을 수 있을 것이다. 이와 같은 행정의 전통적인 개념에 입각한다면 자연스럽게 행정은 정부의 행위를 중심으로 이해된다. 행정의 영역을 조직, 인사, 재무, 정책 등의 영역으로 구분하는 것 혹은 전통적인 POSDCoRB 개념 역시 이와 같은 정부 행위 중심의 행정에 대한 이해에 기반해 있는 것으로 볼 수 있다. 그러다 보니 교과서적인 논의에서도 행정의 개념에 대한 소개는 정부 행위의 주체인 정부의 구조와 구성원, 정부의 기능이나 역할을 중심으로 이루어져 있다. 이런 상황에서 정부 활동의 대상이 되는 집단에 대한 논의는 국민 혹은 공공의 수준에서 추상적으로 다루어지고 있을 뿐이다. 당연히 이는 행정학의 연구에도 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 보인다. 이 연구는 이와 같은 상황을 전제로 하면서도 한국의 행정학에서 이루어진 연구 중 사회적 약자라는 정부 활동의 대상에 대한 연구가 어떻게 이루어졌는지를 분석하고자 한다.

그동안 한국의 행정학에서 이루어진 연구 경향을 분석하려는 시도는 적지 않게 이루어져 왔다. 그런데 이와 같은 시도 역시 기본적으로 행정의 전통적 개념에 근거하여 이루어질 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 이런 점은 2016년 한국행정학회 창립 60주년을 맞이하여 《한국행정학보》가 특집으로 기획한 ‘한국행정학 연구 60년’에서도 찾을 수 있다. “지난 60년 동안 이루어진 연구 내용을 총정리하고 성찰”하고 동시에 “앞으로 한국행정학이 나아가야 할 방향을 모색”하려는 이 기획은 행정학 연구 분야를 조직이론, 정책학, 지방행정, 재무행정 등으로 구분하고 각 분야의 연구 경향을 분석하였다(정용덕, 2016: 2). 물론 이와는 다른 접근에서 이루어진 다양한 연구 경향 분석의 시도도 존재한다. 예를 들어 방법론에 주목한 연구 경향 분석이 이루어지기도 하였고(윤건수, 2005; 허만형, 2009) 또 새로운 분석방법을 적용한 최영철·박수정(2011)과 홍형득(2015) 등에 의한 연구 경향 분석 시도도 존재하였다. 이처럼 연구자가 지니는 방법론적인 측면의 관심과는 별도로 연구자의 연구 분야에 대한 관심에 근거하여 특정

정책 영역별(하태권, 1995; 박광국·채경진, 2008; 김귀영, 2011, 김정수, 2016)로 연구 경향을 분석한 사례도 존재한다. 그리고 비교적 최근에는 관료, 공무원, 공직자 등 서로 다른 명칭으로 구분된 정부 활동의 주체에 대한 연구 경향을 분석한 시도도 이루어지기도 하였다(박상언·이병량·정민경, 2019) 그러나 1985년 한인숙(1985)에 의해 시도된 지방자치행정 연구 경향 분석 이후 다양한 연구자들에 의해 이루어진 행정학 분야의 연구 경향 분석 시도는 기본적으로 정부의 기능, 역할을 중심으로 이루어진 연구 영역의 구분에 근거하여 이루어져 온 것이 사실이다.

이 연구는 이처럼 기존의 연구 경향 분석 시도와는 달리 정부 활동의 대상이 되는 집단을 중심으로 그간 한국의 행정학 연구 성과를 정리하고 성찰하고자 한다. 특히 이 연구는 정부 활동의 대상 중 사회적 약자에 대해 관심을 가지고 수행된 연구 성과물을 분석의 대상으로 하였다. 이러한 시도는 한국의 행정학 연구 성과를 기존의 시도들과 다른 관점에서 분석하는 것을 통해 한국행정학 연구의 과거와 현재를 새로운 관점에서 평가하고 성찰하려고 한다. 이를 통해 그간의 연구 경향 분석을 통해서도 조망하지 못했던 한국행정학 연구의 한 측면의 현재와 미래를 조망할 수 있기를 기대한다. 한편으로 이 연구가 지니는 현실적인 문제의식은 문재인 정부에 들어서 국정 운영의 기본적 가치로 제시된 '사회적 가치'와도 관련되어 있다. 사회적 가치 개념이 국정 운영의 기본 가치가 되어 있는 만큼 실제로 사회적 가치는 행정학 영역의 연구자들이 현실적으로 참여하고 있는 공공기관평가나 지방공기업평가 등의 각종 평가를 비롯한 다양한 영역에서 적용되면서 학술적인 연구의 대상으로도 다루어지기 시작하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 '사회적 가치'가 기본적으로 공동체를 구성하는 다양한 인간의 집단, 특히 경제적·사회적·문화적 차원에서 우월한 지위를 지니지 못한 집단에 대한 인정과 관심으로부터 출발해야 한다는 상식을 환기할 필요가 있다. 그런 의미에서 이 연구는 현재의 '사회적 가치'와 관련된 논의가 유행에 그치지 않기 위해서는 이러한 개념의 유행 여부와 관련 없이 사회적 약자 집단에 관심을 두어 수행되었던 그간의 한국행정학 연구 성과에 빛을 비추어야 한다는 문제의식도 담고 있다.

1) 예를 들어 2019년 한국행정연구원이 발간하는 학술지 《한국행정연구》의 '사회적 가치' 기획을 들 수 있다. 사회학 분야 연구자인 이재열의 발제문 형식의 논문을 포함하여 광현근의 서문, 남궁근의 논문, 정명은의 토론문으로 구성되어 있다.

## II. 정부 활동의 대상으로서 사회적 약자

사회적 약자의 대상을 논의하기 위해서는 우선 사회적 약자와 소수자에 대한 정의가 필요하다. 사회적 약자란 경제적으로 어렵고 사회적으로 배제될 가능성이 높은 집단을 의미한다. 이러한 집단은 사회적으로 차별대우를 받거나 격리되어 빈곤과 박탈감을 경험할 가능성이 높다(Percy-Smith, 2000: 3-7). 연구자에 따라 사회적 약자는 사회적으로 불리한 위치에 있는 사람 모두를 의미하기도 하고, 사회의 주류집단 이외의 집단을 사회적 약자로 정의하기도 한다. 여기서 사회의 주류집단은 경제활동에 참여하고 있는 남성을 의미하며 이들을 제외한 모든 집단은 사회적 약자로 간주된다(박경태, 2008: 15; 허만형, 2011: 28). 소수자란 특정 사회 속에서 구성원이기는 하지만 다수자에 의하여 차별받으며 기회나 능력이 제한되는 주변적 존재를 의미한다(정근식, 2013: 184). 소수자는 사회적 약자의 부분이며, 특정한 집단의 구성원이라는 이유로 차별을 당하고 있다는 의식을 가진 사람들이라고 정의된다(박경태, 2008: 15). 즉, 사회적 약자와 소수자는 사회적으로 차별을 받는 사람을 의미한다.

사회적 약자 집단이 행정학의 관심이 된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 잘 알려져 있듯이 행정학에서 사회적 약자는 신행정학의 성립 과정과 함께 행정의 핵심 이념으로 강조된 형평성(equity) 개념의 강조를 통해 주목받기 시작하였다. 형평성의 개념이 현실적으로 당시 미국 사회가 직면해 있었던 불평등의 문제에 대한 대응으로 제기되었고 당연히 우월한 경제적·권력적 지위를 지닌 집단이 아닌 사회적으로 불우한 위치에 놓인 집단의 상황을 개선하려는 노력과 관련된 실천적 의미를 지녔다는 점에서 사회적 약자 집단에 대한 신행정학의 주목은 필연적인 것이라 할 수 있다(Frederickson, 1971: 311). 또한 이 형평성의 개념은 사회적으로 가장 불우한 처지에 놓인 사람, 소위 최소 수혜자에게 최대의 수혜를 제공해야 한다는 차등 조정의 원리를 제기한 존 롤스의 유명한 정의의 원칙과 연결되면서 사회적 약자에 대한 행정학적 차원의 관심을 더욱 환기시키게 되었다.

형평성은 오늘날 우리 사회에 있어 다시 한 번 중요한 개념이 되었다. 우리 사회는 세계화, 민주화의 영향으로 결혼이주여성과 외국인 노동자의 증가, 남과 북의 분단으로 발생한 탈북자의 유입 등 외부에서 들어온 소수자와 장애인, 성 소수자 등 내부의 사회적 약자가 구성원의 일부로 자기 집단들의 문화를 표현하는 다문화사회가 되었다(민희, 2018: 68). 이에 정부는 사회적 약자와 소수자가 차별받지 않도록 이들의 인권과 문화를 보호하고 존중하며 이들이 경제적으로 빈곤에 빠지지 않도록 자원을 배분하는 역할을 하게 되었다(전영평, 2008: 14-18). 행정에서 사회적 약자와 소수자의 범위를

파악하는 일은 중요하다. 우리 사회에서 발생하는 사회적 약자와 소수자의 문제를 제대로 발견하고 그에 상응하는 정책대안을 마련할 수 있기 때문이다(전영평, 2007).

‘소수자(minority)’로도 지칭되는 사회적 약자가 구체적으로 어떠한 집단을 대상으로 하는 것인지에 대해서는 역시 다양한 논의가 제기된다.<sup>2)</sup> 김희강(2016: 45-46)은 사회집단은 공유하는 목표나 자발적인 동기에 의한 계약에 의해 구성되는 것이 아니라 사람들 사이의 관계에 의해 구성된다고 설명한다. 그리고 과정에서 권력이나 자원의 배분 등에서 유·불리한 위치를 차지하게 되고 그것이 구조화된다는 것이다. 그런데 현실적인 차원에서 어떠한 집단이 놓인 위치가 권력적 혹은 희소한 자원 배분의 측면에서 구조적으로 불리한 것인지를 확인하기는 쉽지 않다. 역시 이는 김희강(2016: 46)의 지적처럼 “사회구조는 지속적이고 체계적인 사람들 간 관계이며, 따라서 많은 경우 이미 공고화된 관습과 제도의 모습으로 정상화(normalize)된 상태”이기 때문일 것이다. 이런 상황에서 어떤 집단을 어떤 기준으로 사회적 약자로 볼 것인가의 문제는 어떤 의미에서 기존의 사회적 권력 관계의 변화를 일으킬 수 있는 이념적 지향과 정치적 결단과도 연결이 되어 있다고 할 수 있다. 이러한 어려움에도 불구하고 사회적 약자를 정의하려는 시도는 꾸준히 이어져 왔다. 한국에서 사회적 약자 대상 정책의 중요성에 주목하여 2000년대 초반 이후 일련의 연구를 진행하였던 전영평(2008)의 경우는 소수자라는 개념을 사용하면서 다수자 혹은 주류집단에 의한 차별을 중심으로 논의를 전개하고 있다. 이러한 관점은 소수집단을 “다수집단과 다른 민족적, 인종적, 종교적 또는 언어적 특성을 공유하는 비주류적 개인들의 집단”이라고 정의하면서 이런 소수집단의 권리(행사)에 개입되는 부정적인 영향으로서의 차별에 주목하고 있는 유엔의 인권선언과도 맥락을 같이하고 있다(국가인권위원회, 2005).

그러나 이런 사회적 약자를 정책의 대상 집단으로 구체화하기 위해서는 위에서 정리된 것과 같은 추상적인 규정보다는 더욱 구체적인 구분의 기준이 필요하다. 이러한 관점에서 자주 인용되는 것은 드워킨과 드워킨(Dworkin & Dworkin, 1976)의 구분이다. 이들은 어떤 사람이나 집단을 소수자로 분류하기 위해서는 1) 신체 또는 문화적으로 다른 집단과 구별할 수 있는 뚜렷한 차이가 있거나 그럴 것이라고 여겨지고(식별 가능성), 2) 정치적인 측면뿐 아니라 경제적·사회적 측면에서의 권력에서 열세에 놓여 있으며(권력의 열세), 3) 그 집단의 성원이라는 이유만으로 사회적 차별의 대상이 되고

2) 전영평(2008)은 다문화 시대의 영향으로 점차 소수자의 범위가 확대되면서 소수자와 사회적 약자의 구분이 모호해졌다고 설명한다. 실제 선행연구를 살펴보니 많은 연구에서 사회적 약자와 소수자의 개념이 혼용되어 분석 대상이 합쳐지고 있었다(윤인진·송영호, 2018; 국가인권위원회, 2016; 전영평, 2011).

(차별적 대우의 존재), 4) 그 자신이 차별받는 소수자집단에 속한다는 것을 자각해야 한다(집단의식)는 네 가지 기준을 제시하고 있다. 전영평(2011: 42-46) 역시 이와 같은 기준을 더욱 발전시켜 한편으로는 소수자의 특징을 신체적·권력적·경제적·문화적 차원으로 구분하고 한편으로는 조직화 여부의 유무에 따라 여덟 유형으로 소수자를 구분하여 각각의 유형에 부합하는 소수자집단과 그들에 대한 정책을 분석하기도 하였다. 이런 맥락에서 분류된 소수자는 비정규직, 외국인노동자, 동성애자, 양심적 병역거부자, 장애인, 탈북자, 일본군위안부, 결혼이주여성, 납북자가족, 난치병환자, 노숙자 등이었다.

위에서 소개한 전영평(2011)의 연구 이외에도 사회적 약자 집단을 구체화하려는 시도는 꾸준히 이루어졌다. 대부분 행정학 영역 밖에서 이루어진 이들 연구들 가운데 먼저 이지은·이재완(2015)은 사회적 약자를 소외계층, 취약계층의 의미로 이해하면서 구체적으로는 사회 안에서 다수자에 비해 상대적으로 열악한 지위에 있는 저소득층, 장애인, 노인, 여성 등을 포함한다고 보았다. 박세훈(2016)은 법률에서의 사회적 약자, 시설이용에서의 사회적 약자, 금융이용에서의 사회적 약자, 공간이용에서의 사회적 약자, 비정규직에서의 사회적 약자에 주목하였다. 박인권(2018)은 사회적 약자의 개념을 소득, 주거, 직업, 건강, 교육, 사회관계, 안전과 환경, 참여, 유희라는 기준에 따라 빈곤층, 장애인, 저학력자, 외국인, 여성, 청년, 노인 등을 사회적 약자라고 보았다. 윤인진·송영호(2018)는 사회적 약자를 사회적으로 불리한 위치에 있는 사람 모두로 정의하였고 소수자는 사회적 약자의 부분으로서 특정 집단이라는 이유로 차별을 당하고 소수자집단이라는 의식을 갖게 된 사람들이라고 정의하였다. 이에 따라 노인, 여성, 장애인은 사회적 약자로 이주노동자, 결혼이주여성, 탈북민, 성 소수자는 소수자로 구분하였다. 이 연구는 행정학 분야에서 사회적 약자 연구를 이론적으로 체계화하려는 시도였던 전영평 외(2011)의 연구에서 대상 집단으로 다루어진 사회적 약자 집단을 기본으로 하고자 한다. 그러나 해당 연구는 인권정책의 관점이 강조되면서 대상 집단이 매우 구체화 되어 있는 한계가 있다. 따라서 이 연구는 선행연구에서 빈번히 언급되었고 현실적으로 오랜 기간 동안 한국에서 사회적 약자 집단이었던 여성, 빈곤(저소득층) 그리고 최근 고령화 사회의 진전에 따라 다시금 주목받고 있는 노인을 대상 집단으로 추가하여 한국행정학 연구에서 사회적 약자 연구의 성과를 분석하고자 한다.

〈표 1〉 분석의 대상으로서 사회적 약자

| 학자             | 사회적 약자의 대상   |
|----------------|--|
| 전영평(2011)      | 비정규직, 외국인노동자, 동성애자, 양심적 병역거부자, 장애인, 탈북자, 일본군 위안부, 결혼이주여성, 납북자가족, 난치병환자, 노숙자  |
| 이지은·이재완 (2015) | 저소득층, 장애인, 노인, 여성 등  |
| 박세훈(2016)      | 법률에서의 사회적 약자, 시설이용에서의 사회적 약자, 금융이용에서의 사회적 약자, 공간이용에서의 사회적 약자, 비정규직에서의 사회적 약자 |
| 박인권(2018)      | 빈곤층, 장애인, 저학력자, 외국인, 여성, 청년, 노인 등  |
| 윤인진·송영호 (2018) | 노인, 여성, 장애인, 이주노동자, 결혼이주여성, 탈북민, 성 소수자                                       |

### Ⅲ. 분석의 대상과 방법

이 연구에서 구체적인 연구의 대상이 된 학술지는 행정학 분야의 학술지로 국한하였다. 이를 위해서는 이 연구는 위에서 정리한 바와 같이 사회적 약자로 분류된 집단을 검색어로 설정하여 학술 논문을 검색하였다. 이를 위해 먼저 한국학술지인용색인(KCI)에 분류된 행정학과 정책학 분야 학술지 중 치안, 범죄, 국방 등 특수 분야의 학술지를 제외한 등재학술지를 대상으로 '사회적 약자', '비정규직', '외국인노동자', '양심적 병역거부자', '동성애자', '일본군위안부', '노숙자', '납북자가족', '난치병환자', '장애인', '탈북자', '결혼이주여성', '여성', '노인', '빈곤'이라는 검색어를 제목에 혹은 논문초록에 포함한 학술논문을 검색하였다. 위의 주제로 검색이 된 학술 논문이 포함된 행정학 분야 학술지는 《입법과 정책》, 《한국정책과학학회보》, 《정책분석평가학회보》, 《한국정책학회보》, 《정부학연구》, 《한국지방자치연구》, 《행정논총》, 《한국사회와 행정연구》, 《국정관리연구》, 《한국거버넌스학회보》, 《도시행정학보》, 《한국인사행정학회보》, 《한국자치행정학보》, 《한국행정논집》, 《한국조직학회보》, 《지방정부연구》, 《지방행정연구》, 《한국지방행정학보》, 《한국행정연구》, 《한국행정학보》로 총 20개였다.

〈표 2〉 학술지별 사회적 약자 관련 논문의 검색결과

| 중분야 | 학술지명       | 발행기관명          | 검색결과 |
|-----|------------|----------------|------|
| 정책학 | 입법과 정책     | 국회입법조사처        | 31건  |
| 정책학 | 한국정책과학학회보  | 한국정책과학학회       | 58건  |
| 정책학 | 정책분석평가학회보  | 한국정책분석평가학회     | 31건  |
| 정책학 | 한국정책학회보    | 한국정책학회         | 101건 |
| 행정학 | 정부학연구      | 고려대학교 정부학연구소   | 25건  |
| 행정학 | 한국지방자치연구   | 대한지방자치학회       | 43건  |
| 행정학 | 행정논총       | 서울대학교 한국행정연구소  | 40건  |
| 행정학 | 한국사회와 행정연구 | 서울행정학회         | 51건  |
| 행정학 | 국정관리연구     | 성균관대학교 국정관리대학원 | 22건  |
| 행정학 | 한국거버넌스학회보  | 한국거버넌스학회       | 38건  |
| 행정학 | 도시행정학보     | 한국도시행정학회       | 24건  |
| 행정학 | 한국인사행정학회보  | 한국인사행정학회       | 39건  |
| 행정학 | 한국자치행정학보   | 한국자치행정학회       | 133건 |
| 행정학 | 한국행정논집     | 한국정부학회         | 75건  |
| 행정학 | 한국조직학회보    | 한국조직학회         | 13건  |
| 행정학 | 지방정부연구     | 한국지방정부학회       | 85건  |
| 행정학 | 지방행정연구     | 한국지방행정연구원      | 47건  |
| 행정학 | 한국지방행정학보   | 한국지방행정학회       | 17건  |
| 행정학 | 한국행정연구     | 한국행정연구원        | 37건  |
| 행정학 | 한국행정학보     | 한국행정학회         | 85건  |

위의 방법으로 해당 학술지를 검색한 결과 각 학술지에서 검색된 사회적 약자 관련 논문의 총 수는 955편이었다. 그 가운데 가장 많은 논문이 검색된 학술지는 133건이 검색된 《한국자치행정학보》였으며 그 다음으로 많은 논문이 검색된 학술지는 《한국정책학회보》로 101편의 학술 논문의 사회적 약자 관련 논문이 게재되어 있었다. 그리고 《한국행정학보》와 《지방행정연구》에도 85편의 사회적 약자 관련 논문이 게재되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 이를 통해 특정 분야의 학술지, 예를 들어 정책 관련 학술지나 지방행정 관련 학술지가 상대적으로 사회적 약자에 대한 관심이 높았다고 평가를 내리기는 어려운 것으로 보인다. 이는 한국의 행정학 분야 학술지가 전반적으로 사회적 약자에 대한 관심이 높지 않은 상황이고 또 연구 분야를 중심으로 아주 강한 정체성이 드러나지 않은 상황이기 때문이기도 한 것으로 평가될 수 있다.

이 연구는 논문의 내용을 분석하기 위해서 연구의 주제어에 초점을 맞추었다. 학술

논문을 완성하는 과정에서 연구자 스스로가 연구의 주제어를 선정하는 것은 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 왜냐하면 이 과정에서 연구자들은 자신의 연구가 어떤 주제와 문제의식을 담고 있으며 이를 어떤 방법과 내용으로 구현했는지를 스스로 확인하게 되기 때문이다. 그렇기 때문에 주제어를 통하여 해당 논문이 말하고자 하는 바를 파악하는 한편 연구의 핵심을 이해할 수 있게 된다. 그런 의미에서 논문의 주제어를 분석하는 것은 관련 분야의 연구가 어떠한 경향을 보이고 있는지 확인하는 중요한 수단이 될 수 있다(양창진, 2010: 395-397; 박상연·이병량, 2017: 107). 따라서 이 연구는 사회적 약자와 관련된 논문들이 사용한 주제어를 통해 사회적 약자 대상으로 한 연구들의 관심사와 연구주제를 분석하고자 하였다. 내용분석(content analysis)은 자료를 체계적으로 분석하여 핵심어를 추출하는 작업이며 텍스트를 경험적이고 계량적으로 접근하는 방법이다(김혜영·강범모, 2011: 90-91). 이에 텍스트를 계량할 수 있는 엔비보(Nvivo) 12를 활용하여 수동 코딩하였고 논문이 사용한 주제어의 빈도수를 계산하고 가장 많이 사용된 주제어를 20위까지 해석하는 과정을 거쳤다. 30위까지 해석하기에는 빈도수가 1개인 것들이 생겼기 때문에 20위까지로 한정하였다.

## IV. 한국행정학에서 사회적 약자 연구: 연구의 경향 분석

이 장에서는 위에서 소개한 방법으로 분석 대상 학술지에서 검색된 논문 955편의 분석을 통해 한국행정학에서 사회적 약자 연구가 어떻게 이루어지고 있는지를 논의하고자 한다. 먼저 전체적 경향을 분석한 후 연구자와 연구 내용을 중심으로 연구 경향을 정리할 것이다.

### 1. 전체적인 연구 경향

한국행정학에서 이루어진 최초의 사회적 약자 대상 연구는 1973년 《행정논총》 제 11권 제2호에 게재된 오석홍(1973: 101-114)의 “보건관리소고: 생산업체에 종사하는 여성 노동자의 보건관리”로 확인이 되었다. 이 논문은 오석홍(1973)이 1972년 진행된 ‘근로 여성의 노동력 보존 및 활용에 관한 연구’라는 과제에 참여하여 그 중 보건관리 분야 연구의 결과를 요약한 것인데 50인 이상 여성 고용 사업체 51개 업체에 대한 현장 관찰과 해당 업체에서 선정된 각각 20명의 여성 노동자를 면접한 내용을 중심으로 정리되어 있다. 연구에 따르면 당시 여성 노동자의 근로 환경은 보건관리의 측면에서

대체로 적절하지 않은 수준이고 또 관련한 제도적인 장치인 건강검진, 생리휴가 및 산전·산후휴가 등도 매우 형식적인 수준에 머물러 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 오석홍의 선진적인 연구 이후 행정학 분야에서 본격적으로 사회적 약자를 대상으로 한 연구가 이루어지기까지는 상당한 시간이 소요되었다.

〈표 3〉 연도별 검색어별 사회적 약자 대상 연구논문 현황

| 구분   | 사회적 약자 | 비정규직 | 외국인 노동자 | 양심적병역거부자 | 동성애자 | 일본군 위안부 | 노숙자 | 장애인 | 탈북자 | 결혼이주여성 | 여성  | 노인  | 빈곤 | 합계  |
|------|--------|------|---------|----------|------|---------|-----|-----|-----|--------|-----|-----|----|-----|
| 1973 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 1   |     |    | 1   |
| 1986 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        |     | 1   |    | 1   |
| 1990 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 1   |     |    | 1   |
| 1991 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 1   |     | 1  | 2   |
| 1992 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        |     |     | 1  | 1   |
| 1993 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        |     | 3   |    | 3   |
| 1994 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 1   |     | 1  | 2   |
| 1995 |        |      |         |          |      |         |     | 1   |     |        |     |     |    | 1   |
| 1996 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 3   |     |    | 3   |
| 1997 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 1   | 3   |    | 4   |
| 1998 |        |      |         |          |      |         |     | 1   |     |        |     |     |    | 1   |
| 1999 |        |      |         |          |      |         |     |     |     |        | 5   | 1   |    | 6   |
| 2000 |        |      |         |          |      |         |     | 1   |     |        | 6   | 3   |    | 10  |
| 2001 | 1      |      |         |          |      |         | 1   | 5   |     |        | 9   | 1   |    | 17  |
| 2002 | 2      |      |         |          |      |         |     | 2   |     |        | 9   | 4   | 3  | 20  |
| 2003 | 1      | 1    |         |          |      |         |     | 3   |     |        | 12  | 3   | 1  | 21  |
| 2004 |        |      |         |          |      |         |     | 2   |     |        | 24  | 7   | 3  | 36  |
| 2005 |        | 1    |         |          |      |         |     | 2   | 1   |        | 16  | 12  |    | 32  |
| 2006 |        | 1    | 1       |          | 1    |         |     | 3   |     |        | 14  | 8   |    | 28  |
| 2007 | 1      | 2    |         |          |      |         |     | 4   |     |        | 15  | 10  | 2  | 34  |
| 2008 |        | 1    | 1       | 1        |      | 1       |     | 8   | 1   | 2      | 15  | 16  | 3  | 49  |
| 2009 |        | 2    | 1       |          |      |         |     | 4   |     |        | 26  | 9   | 4  | 46  |
| 2010 | 1      | 3    | 1       |          |      |         |     | 6   | 1   | 5      | 26  | 15  | 2  | 60  |
| 2011 | 4      | 4    | 1       |          |      |         | 1   | 7   |     | 2      | 17  | 12  | 1  | 49  |
| 2012 | 4      | 3    | 1       |          |      |         |     | 2   |     | 3      | 25  | 24  | 2  | 64  |
| 2013 | 2      | 4    | 2       |          |      |         |     | 7   | 1   |        | 35  | 18  | 5  | 74  |
| 2014 | 4      | 4    | 1       |          |      |         |     | 6   |     | 4      | 28  | 25  | 5  | 77  |
| 2015 | 5      | 3    |         |          |      |         |     | 13  | 1   | 1      | 36  | 28  | 6  | 93  |
| 2016 | 2      | 5    |         |          |      |         |     | 7   | 1   | 4      | 26  | 26  | 2  | 73  |
| 2017 | 4      | 9    | 2       |          |      |         | 1   | 6   |     | 2      | 36  | 22  | 3  | 85  |
| 2018 |        | 9    |         |          |      |         |     | 6   |     | 1      | 28  | 15  | 2  | 61  |
| 계    | 31     | 52   | 11      | 1        | 1    | 1       | 3   | 96  | 6   | 24     | 416 | 266 | 47 | 955 |

이후 사회적 약자를 대상으로 한 연구는 1990년대 말까지 '여성'과 '노인' 그리고 '빈곤'을 중심으로 매우 드물게 이루어지다가 2000년에 들어서면서 처음으로 10편을 넘어선 이후 비교적 꾸준히 증가하는 추세를 보이면서 2015년 총 93편의 논문이 발표되는 등 정점에 이르렀다. 가장 최근 분석 대상 연도인 2018년의 사회적 약자 대상 연구는 총 61편으로 현재의 상황에서 추세를 논의하기에는 다소 이른 감이 있지만 2015년까지 꾸준히 증가하고 있었던 발표 논문의 추세가 감소하는 추세로 전환한 것이 아닌가 하는 추측이 가능하게 한다.

종합적으로 보았을 때 한국행정학에서 연구 대상으로 가장 많이 다루어진 집단은 오석홍의 선구적인 논문의 연구 대상이었던 '여성'인 것으로 나타났다. 여성을 대상으로 한 논문은 416편으로 그 다음으로 빈번하게 다루어진 '노인'을 대상으로 한 논문 266편에 비해 150편이 많았다. '장애인'을 연구 대상으로 한 논문은 96편이었고 그 다음으로 많이 다루어진 사회적 약자는 '비정규직'으로 52편의 논문이 검색되었다. 그 외에 '빈곤'에 대한 논문이 47편, '결혼이주여성'에 대한 논문이 24편, '외국인노동자'에 대한 논문이 11편, '탈북자'에 대한 논문이 6편, '노숙자'에 대한 논문이 3편, '양심적 병역거부자'에 대한 논문이 1편, '동성애자'에 대한 논문이 1편, '일본군위안부'에 대한 논문이 1편이 있었다. 전영평(2011)에 의해 한국사회의 사회적 약자 집단으로 구분된 '납북자가족'과 '난치병환자'에 대한 논문 한 편도 없었다.

한편 각 연구 대상 집단이 처음으로 행정학 분야에서 연구 성과물인 논문으로 출간된 해는 '여성'이 1973년으로 가장 빨랐고 그 다음으로는 '노인'이 1986년이었다. 뒤 이어 연구 대상이 된 것은 '빈곤'으로 1991년이었는데, 이는 그보다 연구 성과물이 많은 '장애인'이나 '비정규직'에 비해 각각 4년과 12년 빠른 것이었다. 특히 '빈곤'은 1994년까지 연구가 간헐적으로 이루어지다가 2002년 다시 연구 대상으로 나타나기 시작하였고 2007년 이후 한해도 빠지지 않고 꾸준히 연구가 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 한국이 2000년대에 접어들면서 고도 성장기를 거쳐 저성장 추세가 일반화되면서 '빈곤'의 문제가 중요한 사회 문제가 되어 가고 있고 이러한 사회적 환경의 변화가 행정학 연구에 반영된 결과로 해석할 수 있다.

한편으로 사회적 약자 자체에 대한 연구는 2001년이였다. 이는 한국행정학에서 사회적 약자에 대한 이론적 관심이 '여성', '노인', '빈곤', '장애인' 등에 대한 개별적 연구가 이루어지기 시작한 이후 본격화되기 시작했다는 점을 보여준다. 이는 또한 연구의 정체성의 차원에서 이전의 특정 사회적 약자 집단에 대한 연구 혹은 더 나아가서 이후의 특정 사회적 약자 집단에 대한 연구까지도 사회적 약자 집단에 대한 연구의 하나로 이루어졌다기보다는 정책 대상 집단에 대한 연구가 우연히 사회적 약자의 일부였

을 가능성을 보여준다. 그 외 사회적 약자 집단 대상의 연구가 부문별로 시작된 첫해는 ‘노숙자’ 2001년, ‘비정규직’ 2003년, ‘탈북자’ 2005년, ‘외국인 노동자’와 ‘동성애자’ 2006년, ‘양심적 병역거부자’와 ‘일본군 위안부’ 그리고 ‘결혼이주여성’ 2008년이 었다.

사회적 약자 대상 연구논문이 처음 논문으로 출간된 해와 분석 기간 중 가장 최근에 논문으로 출간된 해를 보면 한국사회에서 사회적 약자에 대한 정책 이슈화의 역사성뿐만 아니라 한국의 사회 문제의 변화 과정을 어느 정도 확인할 수 있다. ‘여성’과 ‘노인’ 문제는 1970년대 늦어도 1980년대부터 중요한 사회적 문제가 되어 최근까지 꾸준한 관심의 대상이 되고 있는 문제라는 점이 우선 확인되고 있다. ‘빈곤’의 문제는 오래된 것이지만 행정학 영역의 연구 대상으로 경제적 약자 집단인 ‘빈곤’ 집단에 대한 연구는 1990년대 초반 이후 관심이 이어지고 있으며 ‘장애인’은 그보다 조금 늦은 시점인 1990년대 중반 이후 지속적으로 행정학 연구 영역의 연구 대상이 되는 중요한 이슈임이 드러나고 있다. ‘노숙자’ 문제는 연구 성과물의 양으로 보았을 때 행정학 분야에서 주요하게 다루어지지 않는 않았지만, IMF 외환위기 직후인 2000년대 초반부터 사회적 문제로 다루어지기 시작하여 최근까지도 계속 간헐적이거나 행정학 연구의 대상이 될 정도로 지속성을 지닌 문제인 것으로 보인다. 또한 ‘비정규직’이나 ‘외국인노동자’의 경우도 2000년대 초반 이후 현재까지 꾸준히 행정학적 관심의 대상이 되는 중요한 정책 문제 혹은 사회 문제임이 확인되고 있다. ‘결혼이주여성’에 대한 관심도 비슷하지만 행정학 연구의 대상이 되기 시작한 것은 10여 년 정도 이전(2008년)의 일이나 연구 성과물로 보았을 때는 지속성을 강하게 지닌 문제인 것으로 확인되고 있다. 그러나 ‘양심적 병역거부자’, ‘동성애자’, ‘일본군위안부’와 같이 이념적 논쟁의 성격이 포함된 사회적 약자 문제는 적어도 행정학 분야에서는 상대적으로 중요하게 다루어지지 않았음이 드러난다. 이는 한국행정학 연구가 기본적으로 가치의 문제에 관한 논란이나 논의를 정책의 문제로 다루고 분석하는 데 여전히 소극적이라는 점을 보여주고 있다.<sup>3)</sup>

3) 이는 기본적으로 정부 역시 위와 같은 이념적인 대립을 불러일으킬 수 있는 정책에 대해 소극적인 자세를 취하는 것과도 관련이 있을 것이다. 비슷한 맥락에서 이병량(2010)은 한국의 성적 소수자 관련 정책을 분석하면서 해당 정책의 성격을 ‘논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제로 정의하기도 하였다. 이런 정책에 대한 정부의 정책적 대응은 기본적으로 회피로 나타나거나 국가인권위원회의 결정으로 제도화하는 것으로 나타난다고 설명하고 있다.

## 2. 연구자에 대한 분석

연구 경향의 분석에서 연구자에 대한 분석은 중요한 의미를 지닌다. 연구자에 대한 분석은 문화정책 연구 경향을 분석한 채경진(2013)이나 김정수(2016)의 연구에서 볼 수 있는 것처럼 연구자 개인의 연구 성과에 대한 동일 연구 분야 동료로서의 질적인 평가로서 의미를 지니고 있다. 이는 해당 분야에 대한 오랜 연구를 통해 습득된 학문적 양식과 전문성을 바탕으로 한 평가로서 연구 경향 분석의 입체성을 높여주는 역할을 할 수 있는 것으로 보인다. 그러나 연구자에 대한 분석이 지니는 더욱 중요한 의미는 이를 통해 해당 분야 연구자군 혹은 학문공동체의 특징을 이해할 수 있다는 것이다. 특히 일정 기간 동안 특정 주제나 대상을 중심으로 해당 분야 연구를 지속해온 주요 연구자군을 파악하고 이들의 연구 활동의 경향을 분석하는 것은 해당 분야 연구 전체의 경향을 이해하는 시금석이 될 수 있다. 그런 의미에서 이 연구도 한국행정학에서 사회적 약자 연구를 지속적으로 수행해온 주요 연구자군에 대해서 분석하고자 한다.

먼저 사회적 약자 관련 연구를 지속적으로 수행해온 주요 연구자는 아래의 <표 4>를 통해 확인할 수 있다. 아래의 <표 4>는 사회적 약자 대상 연구논문을 가장 많이 발표한 상위 15위 연구자와 그들의 연구가 대상으로 삼은 사회적 약자를 정리한 표이다. 표에서 확인할 수 있듯이 13순위 연구자가 5명이 있는 관계로 17명으로 이루어진 사회적 약자 대상 연구자군이 확인되고 있다.

<표 4> 사회적 약자 관련 논문 수를 기준으로 한 저자 순위

| 순위 | 저자  | 논문 수 | 사회적 약자 대상  |
|----|-----|------|--|
| 1  | 원숙연 | 26   | 비정규직, 여성, 외국인 노동자, 결혼이주여성  |
| 2  | 전영평 | 14   | 비정규직, 외국인 노동자, 양심적 병역 거부자, 동성애자, 일본군위안부, 장애인, 북한이탈주민, 결혼이주여성, 여성 |
| 3  | 홍미영 | 12   | 여성   |
|    | 우양호 | 12   | 여성, 외국인 노동자  |
|    | 윤기찬 | 12   | 장애인, 결혼이주여성, 여성, 노인  |
| 6  | 김병규 | 11   | 장애인, 여성, 노인  |
| 7  | 문상호 | 10   | 장애인, 여성, 노인  |
|    | 이석원 | 10   | 사회적 약자, 장애인, 여성, 노인  |
| 9  | 김근식 | 9    | 장애인, 여성, 노인  |
|    | 이곤수 | 9    | 장애인, 여성  |
|    | 이수영 | 9    | 비정규직, 여성, 빈곤   |

| 순위 | 저자  | 논문 수 | 사회적 약자 대상 |
|----|-----|------|-----------|
| 13 | 곽미정 | 9    | 여성, 노인    |
|    | 김복태 | 8    | 여성        |
|    | 문미경 | 8    | 여성        |
|    | 조덕호 | 8    | 여성, 노인    |
|    | 진종순 | 8    | 여성, 노인    |
|    | 김순은 | 8    | 탈북자, 노인   |

위의 <표 4>에서 확인할 수 있듯이 사회적 약자 대상 연구논문을 가장 많이 발표한 연구자는 원숙연이었다. 원숙연은 기본적으로 여성을 중심으로 사회적 약자 대상 연구를 진행하였지만, 결혼이주여성, 외국인 노동자, 비정규직 등 다양한 사회적 약자 집단을 대상으로 연구를 진행하여 2순위 연구자에 비해 거의 2배에 달하는 학술 논문을 발표하였다. 전영평은 14편의 연구논문으로 2순위를 차지하였다. 전영평의 경우는 논문의 수는 원숙연에 미치지 못하였지만, 비정규직, 외국인 노동자, 양심적 병역거부자, 동성애자, 일본군위안부, 장애인, 북한이탈주민, 결혼이주여성, 여성 등 사회적 약자 집단에 대해 포괄적인 연구를 진행하였다는 점에서 주목할 필요가 있다. 특히 전영평의 경우는 한국행정학에서 사회적 약자 연구의 필요성을 제기하면서 이를 정책의 차원에서 체계적으로 분석하기 위한 이론적 논의, 분석의 틀을 제시하고 이를 다양한 사회적 약자 대상 정책 사례에 적용하였다는 점에서 매우 중요하게 여겨져야 할 것으로 판단된다.<sup>4)</sup> 3순위 연구자는 12편의 논문을 발표한 홍미영, 우양호, 윤기찬이었다. 홍미영의 경우는 12편의 논문 모두가 여성을 대상으로 한 것인 반면 우양호는 여성과 외국인 노동자, 윤기찬은 여성과 장애인, 결혼이주여성, 노인을 연구의 대상으로 삼은 논문을 발표하였다. 위의 전체 연구 경향에서도 드러나고 있지만, 한국의 사회적 약자 대상 연구에서 가장 많은 성과가 나온 것은 ‘여성’을 대상으로 한 연구였다. 이러한 상황을 반영하듯 15순위 안에 든 주요 연구자 중 공동 13순위 연구자 중 한 명인 김순은을 제외한 모든 연구자는 ‘여성’을 연구의 대상으로 하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 이와 반드시 관련이 있는 것은 아니지만 전체 주요 연구자 가운데 원숙연, 홍미영, 곽미정, 문미경 등 여성 연구자의 비중도 두드러지게 나타나고 있다. 한편 전체 연구 중 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있는 ‘노인’ 대상 논문을 발표한 주요 연구자는 9명으로 전체 주요 연구자군의 절반을 약간 넘어서고 있었다. 그다음 주요 연구자군에서

4) 전영평(2011)은 공동 연구자들과 함께 이와 같은 연구의 성과를 <<한국의 소수자운동과 인권정책>>이라는 단행본으로 출간하였다.

활발하게 연구된 대상은 '장애인'으로 7명의 연구자가 장애인 대상 연구를 수행한 것으로 나타났다. 이는 전체적으로 '장애인' 대상 연구논문이 96편으로 '노인' 대상 연구인 266편의 1/3 수준(정확히는 36.1%)인 것에 비해서는 주요 연구자군에서 활발하게 연구되고 있다는 점을 보여준다. 즉 '노인'에 비해서 '장애인'을 대상으로 한 연구자들이 훨씬 더 응집된 연구자군일 수 있다는 것이다. 그 외에는 주요 연구자군에 포함된 복수의 연구자가 연구의 대상으로 삼은 사회적 약자는 '결혼이주여성'(원숙연, 전영평, 윤기찬)과 '비정규직'(원숙연, 전영평, 이수영) 밖에 없었다. 이는 '결혼이주여성'과 '비정규직'이 각각 24편과 52편으로 전체 연구 중 일곱 번째와 네 번째로 많이 이루어진 연구라는 점 그 원인이 있는 것으로 평가된다. 그러나 두 대상 사회적 약자 모두 주요 연구자군의 1, 2순위를 차지한 원숙연과 전영평이 대상으로 삼은 사회적 약자라는 점에서 특별히 관련하여 해당 세부 대상을 중심으로 한 연구자군의 형성이 이루어진 것으로 보기는 힘들다.

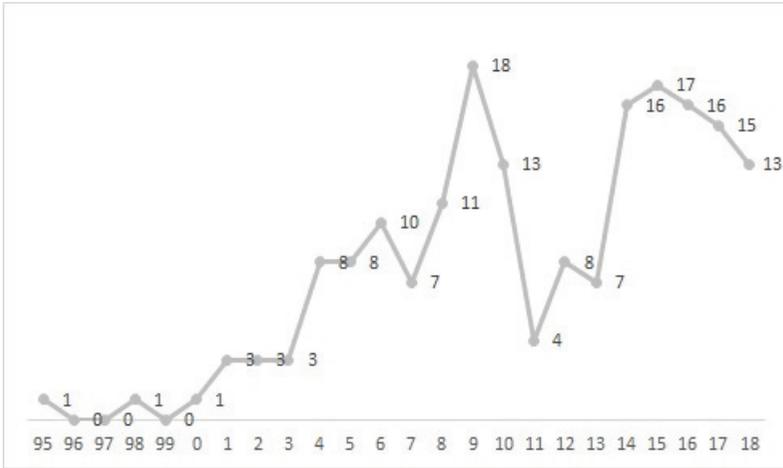
이보다 흥미로운 것은 위에서 소개한 주요 연구자군의 연구 활동의 추이다. 아래의 <표 5>은 전체 15순위 이내에 든 주요 연구자의 연구 활동의 추이를 연도별로 정리한 것이다.

<표 5> 주요 저자별 연도별 사회적 약자 논문 수

| 구분  | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 계  |     |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|-----|
| 원숙연 |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    |      | 1    | 2    | 2    |      | 2    | 1    | 3    | 4    | 2    | 2    | 3    | 26 |     |
| 전영평 | 1    |      |      | 1    |      | 1    | 1    | 1    |      |      |      |      | 3    | 1    | 4    | 1    |      |      |      |      |      |      |      |      |    | 14  |
| 홍미영 |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 3    | 2    | 1    | 1    | 1    |      |      |      | 1    |      |      |      |      |      | 1    | 1  | 12  |
| 우양호 |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 2    |      | 1    | 1    |      |      |      |      | 2    | 1    |      |      |      | 1    | 2  | 12  |
| 윤기찬 |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 2    | 1    |      |      |      | 2    |      |      |      | 1    | 2    |      |      |      |    | 12  |
| 김병규 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 2    | 2    |      |      |      | 1    | 2    | 3    | 1    |      |    | 11  |
| 문상호 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      | 1    |      | 2    |      |      |      | 2    | 1    | 3    |      |      |    | 10  |
| 이석원 |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      | 1    | 2    | 2    |      |      | 1    | 2    |      | 1    |      |      |      |      |    | 10  |
| 김근식 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    | 2    |      | 1    | 1    |      | 1    |      |      |      |      |    | 9   |
| 이근수 |      |      |      |      |      | 1    | 2    |      |      |      |      | 1    |      |      | 3    | 1    |      |      |      | 1    |      |      |      |      |    | 9   |
| 이수영 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      |      |      |      | 5    | 3    | 9  |     |
| 곽미정 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 5    | 2    | 1    | 1    |    | 9   |
| 김복태 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    | 2    | 3    |      |      | 1    |    | 8   |
| 문미경 |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      |      |      | 1    |      | 1    |      |      |      | 1    | 1    |      | 1    | 1    | 1    |    | 8   |
| 조덕호 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 2    | 3    |      | 1    | 1    |      |      |      | 1    |      |    | 8   |
| 진종순 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 4    | 1    | 1    |      |      |      |      |      | 1    |      |    | 8   |
| 김순은 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 2    | 3    | 2    |      |    | 8   |
| 합 계 | 1    | 0    | 0    | 1    | 0    | 1    | 3    | 3    | 3    | 8    | 8    | 10   | 7    | 11   | 18   | 13   | 4    | 8    | 7    | 16   | 17   | 16   | 15   | 13   |    | 183 |

위의 <표 5>에서 먼저 확인할 수 있는 사실은 대체로 사회적 약자와 관련한 주요 연구자군이 2000년대에 들어서면서 형성되기 시작하고 있다는 점이다. 2001년 처음으로 3명의 연구자가 사회적 약자 대상 연구논문을 발표하였고 이후 최소한 두 명 이상의 연구자가 연구 성과를 내면서 주요 연구자군이 형성되어 나가고 있는 모습이 발견되고 있다. 그러나 20년에 미치지 못하는 짧은 기간 사이에도 주요 연구자군에서 나타나는 변화도 발견되고 있다. 분석 대상 가장 최근 연도인 2018년에 주요 연구자군에 포함된 18명의 연구자 가운데 한 편 이상의 논문을 발표한 연구자는 8명이고 반대로 한 편의 논문도 발표하지 않은 연구자는 9명이었다. 물론 이와 같은 상황을 통해서 주요 연구자군에 속하는 연구자들의 연구가 퇴조하고 있다고 평가하기는 힘들다. 그러나 상위 순위로 갈수록 최근의 연구 성과가 줄어들고 있는 현상은 두드러지게 나타난다. 2003년 사회적 약자 대상 첫 논문을 발표한 이후 단 두 해를 제외한 매년 한 편 이상의 논문을 발표하고 있는 전체 1순위인 원숙연의 경우는 예외적으로 하고 2순위인 전영평의 경우는 2010년 이후 관련 성과가 전혀 없었다. 또한 공동 3순위에 오른 홍미영과 윤기찬의 경우도 최근에 오면서 점차 연구 성과가 줄어들고 있는 것으로 확인되고 있다. 또한 6순위와 7순위의 저자인 김병규의 경우는 2018년, 문상호의 경우는 2017년에서 2018년, 그리고 이석원의 경우는 2015년에서 2018년까지 사회적 약자 대상 연구 성과물을 발표하지 않았다. 이는 바로 총 9편의 논문을 발표하여 다음 순위를 차지한 김근식이나 이근수의 경우도 비슷하게 나타나 두 연구자 모두 2015년 이후 관련 성과물이 없는 것으로 나타나고 있다. 반면 김근식, 이근수와 공동 9순위인 이수영과 광미정은 최근 들어 연구 성과가 뚜렷하게 늘어나고 있다. 13순위 연구자의 경우에는 전체적으로 연구 성과가 많지 않다 보니 최근의 경향이라고 하기에는 유보적이지만 대체로 5명 중의 3명의 연구자(김복태, 문미경, 진종순)이 2018년에 사회적 약자 대상 연구논문을 발표한 것으로 드러나고 있다. 그러나 이들 대부분은 최근에 가까워 오면서 연구 성과가 줄어들고 있다고 평가할 수 있다. 이와 같은 상황을 전체적으로 보았을 때 꾸준히 사회적 약자 대상 연구를 지속하고 있는 원숙연과 비교적 최근에 가까운 2015년을 전후로 많은 논문을 발표하여 주요 연구자군에 진입한 이수영과 광미정을 제외하고는 대부분의 주요 연구자군의 연구자들의 연구 성과가 없거나 감소하고 있는 경향이 두드러지고 있다. 이는 해당 분야를 지속적으로 연구하는 전문 연구자의 연구 활동을 통해 질적으로 성숙하게 되는 학문 공동체의 속성을 고려했을 때 긍정적인 상황이라고 평가내릴 수는 없을 것으로 보인다.

〈그림 1〉 주요 저자 전체 연도별 사회적 약자 논문 추이



위의 〈그림 1〉은 15순위 이내의 주요 연구자의 전체 논문 수의 연도별 추이를 시각적으로 확인하기 위하여 꺾은 선 그래프로 정리한 것이다. 이 그래프에서 잘 드러나듯이 주요 연구자군의 전체 논문이 가장 많았던 것은 10년 전인 2009년이었다. 이후 부침을 보이면서 2014년에서 2016년까지 매년 16~17편 정도의 논문이 발표되면서 다시 증가하고 있었던 사회적 약자 대상 연구 성과는 2017년부터는 다시 하락세를 보이고 있는 것으로 확인되고 있다. 이는 위에서 지적했던 주요 연구자군의 퇴조와도 연관이 되어 있는 것으로 해석된다. 특히 2014년의 경우 주요 연구자군 연구자 가운데 11명이 논문을 발표하여 총 16편의 성과를 낸 이후 2015년에는 6명, 2016년에는 8명, 2017년에는 9명, 2018년에는 8명만이 사회적 약자 대상 논문을 발표하고 있는 사실도 주요 연구자군의 관련 연구 활동이 상대적으로 둔화하고 있다는 점을 보여주고 있다.

또한 주목할 만한 사실은 행정학 분야에서 주요 연구자군의 논문 발표가 줄어들고 있는 상황 속에서 사회적 약자 대상 전체 논문 수도 비슷한 추세로 감소하고 있다는 점이다. 이는 전체 사회적 약자 논문에서 주요 연구자군의 논문이 차지하는 비중의 변화를 통해 확인할 수 있다. 다만 행정학 분야와 등재 학술지로 국한하지 않으면 사회적 약자 대상 논문의 수는 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 복지, 여성, 법학 분야에서 사회적 약자 대상 연구는 이전에 비해 매우 활발하게 이루어지고 있다는 사실이 확인되었다. 이는 행정학에서의 사회적 약자 대상 연구의 상대적 둔화 현상과

는 별개로 사회적 약자 문제가 우리 사회에서 매우 중요한 사회적 문제로 여겨지고 있다는 사실을 확인시켜줄 수 있다.<sup>5)</sup>

그 때문에 노무현 정부<sup>6)</sup>부터 박근혜 정부<sup>7)</sup>까지 정권의 성향과는 관계없이 사회적 약자에 대한 관심과 보호를 강조하였다. 특히 2017년 문재인 대통령은 직접적으로 사회적 약자라는 단어를 언급하지는 않았지만, 취임사를 통해 지역과 계층, 세대 간 갈등을 해소하고 비정규직 문제를 해결하여 차별 없는 세상을 만들 것이라고 언급하며 사회적 약자에 대한 관심을 표하였다.<sup>8)</sup> 그럼에도 불구하고 행정학 분야에서도 사회적 약자를 대상으로 한 주요 연구자들의 논문과 전체 논문이 감소하고 있는 상황에는 어떠한 이유가 있는지에 대해서는 고민해볼 필요가 있다. 우선 현실적으로 2016년 한반도의 사드 배치 갈등으로 인한 안보 문제, 경주 지진으로 인한 안전 문제, 최순실의 국정농단으로 인한 대통령 탄핵 등 굵직한 사건들로 인하여 행정의 관심사가 사회적 약자에 집중될 수 없었을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 한국의 행정학 자체가 여전히 사회적 가치 등을 포함한 윤리적이고 철학적인 주제에 대한 관심이 높지 않은데서 그 이유를 찾을 수 있을 것으로 보인다. 이미 지적했듯이 사회적 약자 대상 연구가 위에서 논의된 바 있듯이 형평성 등의 사회적 가치를 내포하고 있다. 그리고 이와 같은 연구 주제에 대한 한국 행정학 분야의 관심과 연구의 필요성을 제기하는 주장은 반복적으로 이루어지고 있기도 하다(김희강, 2016: 11; 신동면, 2019: 37). 그럼에도 불구하고 실제로 행정학 영역에서 이와 같은 연구는 여전히 일부 학자들에 의해 주도되고 있는 상황에서 벗어나지 않고 있는 것으로 보인다. 이런 점은 사회적 약자 대상 연구 영역에서도 그대로 반영이 되어 사회적 약자 문제가 사회 문제로 등장하기 시작하면서 몇몇 연구자를 중심으로 활발하게 이루어지기 시작한 연구가 새로운 연구자들의 유입으로 뒷받침되지 않고 있는 현실로 나타나고 있다. 위의 <표 5>에서도 확인할 수 있듯이 주요 연구자 군 17명 가운데 2010년 이후 등장한 연

5) 한국학술지인용색인(KCI)에서 사회적 약자 대상 연구를 분야와 학술지 국한 없이 검색한 결과이다.

| 구분 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 계     |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 전체 | 160  | 1301 | 1563 | 2365 | 2721 | 3141 | 3656 | 4317 | 4883 | 5575 | 5639 | 5816 | 6017 | 5954 | 6477 | 6411 | 6641 | 6772 | 79458 |

6) 한국경제, 2002.12.23., [노무현 시대-21세기 첫 선택] 사회 분야 공약: 분배·복지향상. <https://www.hankyung.com/politics/article/2002122206711>. 접속일: 2019년 12월 13일.

7) 한국경제, 2013.02.25., [박근혜 대통령 취임] 사회적 약자에 법이 방패가 되는 사회 만들 것. <https://www.hankyung.com/politics/article/2013022541271>. 접속일: 2019년 12월 22일.

8) 중앙일보, 2017.05.10., [전문] 문재인 대통령 취임사. <https://news.joins.com/article/21558717>. 접속일: 2019년 12월 22일.

구자는 광미정, 김복태, 김순은 등 3명에 지나지 않고 있다. 이런 상황에서 행정학 연구 전체에서 사회적 약자 대상 연구는 그 중요성에도 불구하고 안정적으로 연구 성과가 도출되지 않고 있는 것으로 판단된다. 그리고 이런 상황으로 인한 연구의 부침이 최근 들어 나타난 연구 성과의 하향에 반영되고 있는 것이 아닌가 하는 해석을 할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

〈표 6〉 전체 논문과 주요저자 논문 수

| 구분       | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 계    |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체       | 17   | 20   | 21   | 36   | 32   | 28   | 34   | 49   | 46   | 60   | 49   | 64   | 74   | 77   | 93   | 73   | 85   | 61   | 955  |
| 주요<br>저자 | 3    | 3    | 3    | 8    | 8    | 10   | 7    | 11   | 18   | 13   | 4    | 8    | 7    | 16   | 17   | 16   | 15   | 13   | 183  |
| 비중(%)    | 17.6 | 15.0 | 14.3 | 22.2 | 25.0 | 35.7 | 20.6 | 22.4 | 39.1 | 21.7 | 8.2  | 12.5 | 9.5  | 20.8 | 18.3 | 21.9 | 17.6 | 21.3 | 19.2 |

위의 〈표 6〉은 주요 연구자군이 형성되기 시작한 시점인 2001년 이후 전체 사회적 약자 대상 연구 논문과 주요 연구자군에 속하는 연구자들의 논문의 수를 비교한 것이다. 표에서 확인할 수 있듯이 2004년 이후 전체 연구 논문 중 20%를 넘기 시작하여 2006년과 2009년에는 각각 35.7%와 39.1%로 전체 논문의 1/3이 넘는 비중을 차지했던 주요 연구자군의 논문 비중은 2010년 이후 크게 감소하였다가 2014년 이후 20% 선에서 오르내리는 모습을 보여주고 있다. 이러한 상황은 2000년대 초반에 비해 전체적으로 사회적 약자 대상 연구가 증가하였다는 점을 고려할 때 당연한 결과로 보일 수도 있다. 그러나 2015년을 기점으로 전체 논문 수가 감소하는 추세 속에서 비슷하게 주요 연구자군의 논문 수도 줄어들고 있어 전체 논문 중 주요 연구자군의 논문 비중이 일정한 비중을 유지하고 있다는 점을 고려한다면 행정학 분야에서 주요 연구자군을 대체하는 외연의 확대도 이루어지지 않았음을 추측할 수 있게 한다. 이러한 상황은 행정학에서 사회적 약자 대상 연구 전반의 연구 활동 정체로 이어질 가능성도 배제할 수 없을 것으로 보인다.

9) 행정학 전체의 연구 경향, 특히 주류화에 대한 논의는 추후의 연구를 통해 보다 구체적으로 분석·검토될 필요가 있을 것으로 보인다. 심사를 통해 사회적 약자 연구 하향 추세에 대한 해석의 필요성을 환기시켜 향후 연구 과제에 대해 고민하게 해준 심사위원께 이 자리를 통해 감사를 표한다.

### 3. 연구의 내용 분석

한국행정학에서 사회적 약자 대상 연구는 구체적으로 어떻게 이루어졌을까? 이 장에서는 분석의 방법에서 언급했듯이 연구의 주제어를 중심으로 연구 내용을 분석하였다. 아래의 <표 7>은 분야별로 정리된 주요 주제어이다. 각각 416편과 266편의 논문이 발표된 ‘여성’과 ‘노인’ 대상 연구논문의 경우는 상위 20위까지의 주제어를 정리하였고 ‘장애인’, ‘비정규직’, ‘빈곤’ 등은 3회 이상 사용된 주제어만 정리하였다. 나머지 ‘사회적 약자’, ‘결혼이주여성’, ‘외국인노동자’ 등 대상 연구논문은 논문의 수가 적어 3회 이상 사용된 주제어가 분야별로 한 두 개씩밖에 없어 따로 표로 정리하지 않았다.<sup>10)</sup>

<표 7> 분야별 주요 주제어

| 여성        | 노인          | 장애인       | 비정규직      | 빈곤            |
|-----------|-------------|-----------|-----------|---------------|
| 여성공무원(29) | 노인일자리사업(23) | 장애인(10)   | 비정규직(10)  | 빈곤(8)         |
| 여성정책(21)  | 노인(17)      | 장애인고용(6)  | 가족친화인증(3) | 국민기초생활보장제도(4) |
| 여성(17)    | 노인복지(16)    | 사회서비스(3)  | 가족친화제도(3) | 동네효과(4)       |
| 성주류화(12)  | 요양보호사(12)   | 장애인복지관(3) | 조직성과(3)   | 공공부조(3)       |
| 대표관료제(9)  | 고령화(10)     | 장애인정책(3)  |           | 근로장려세제(3)     |
| 양성평등(9)   | 고령화사회(9)    |           |           |               |
| 지방자치단체(9) | 노인복지서비스(9)  |           |           |               |
| 유리천장(8)   | 삶의 질(8)     |           |           |               |
| 저출산(8)    | 이직의도(8)     |           |           |               |
| 조직몰입(8)   | 직무만족(8)     |           |           |               |
| 조직문화(8)   | 직무스트레스(8)   |           |           |               |
| 인사정책(7)   | 삶의 만족도(7)   |           |           |               |
| 지방공무원(7)  | 조직몰입(7)     |           |           |               |
| 공무원(6)    | 고령사회(6)     |           |           |               |
| 성별영향평가(6) | 기초연금(6)     |           |           |               |
| 여성근로자(6)  | 노인문제(6)     |           |           |               |
| 젠더(6)     | 노인복지정책(6)   |           |           |               |
| 조직성과(6)   | 노인요양시설(6)   |           |           |               |
| 지방정부(6)   | 노인장기요양보험(6) |           |           |               |
| 여성대표성(5)  | 사회복지(5)     |           |           |               |

10) ‘사회적 약자’ 대상 연구의 경우 3회 이상 사용된 주제어는 ‘사회적 기업(3회)’이었고 결혼이주여성의 경우는 ‘결혼이주여성(14회)’과 ‘다문화정책(3회)’ 그리고 ‘외국인노동자’의 경우는 ‘소수자정책(3회)’이었다.

위의 <표 7>에서 확인할 수 있듯이 '여성' 대상 연구에서 가장 높은 빈도로 사용된 주제어는 '여성공무원(29회)'이었다. 또한 '대표관료제(9회)', '지방자치단체(9회)', '유리천장(8회)', '인사정책(7회)', '지방공무원(7회)', '공무원(6회)', '지방정부(6회)', '여성대표성(5회)' 등 '여성공무원과 관련된 인사정책 혹은 인사정책 상의 여성 대표성과 관련된 것으로 해석되는 주제어가 전체 20개의 주요 주제어 가운데 절반에 가까운 9개를 차지하고 있었다. 이를 보았을 때 한국행정학에서 '여성' 대상 연구는 기본적으로 공직 사회 내에서 여성의 지위에 관한 논의를 주요 연구의 내용으로 하고 있다는 점을 추측할 수 있다. 또한 '조직몰입(8회)', '조직문화(8회)', '조직성과(6회)' 등의 주제어도 주요 주제어에 포함된 것으로 보아 관련 연구의 내용이 대체로 공직 사회 혹은 공조직에 국한된 여성의 문제를 다루고 있는 것으로 여겨진다. 반면 '양성평등(9회)', '여성근로자(6회)', '젠더(6회)' 등 반드시 그렇다고는 할 수 없지만, 공무원이 아닌 여성을 대상으로 이루어진 연구의 내용에 포함되었을 것으로 보이는 주제어는 상대적으로 비중이 높지 않았다.

'노인'의 경우는 흥미롭게도 '노인일자리사업(23회)'이 가장 높은 빈도로 사용된 주제어였다. 노인일자리사업은 <노인복지법>의 관련 조항에 근거하여 기본적으로 65세 이상의 기초연금수급자를 대상으로 하는 복지 사업의 성격을 지닌 사업이라는 점을 고려할 때 '고령화(10회)', '고령화사회(9회)', '고령사회(6회)' 등의 환경 변화를 반영한 복지 사업에 대한 관심이 '노인' 대상 연구의 중심이 되고 있음을 추측하게 한다.<sup>11)</sup> 이러한 추측은 '노인복지(16회)', '요양보호사(12회)', '노인복지서비스(9회)', '기초연금(6회)', '노인복지정책(6회)', '노인요양시설(6회)', '노인장기요양보험(6회)', '사회복지(5회)' 등의 주요 주제어를 통해서 뒷받침될 수 있을 것이다. 한편으로 '여성'의 경우와 마찬가지로 조직이론의 중요한 주제인 '이직의도(8회)', '직무만족(8회)', '직무스트레스(8회)', '조직몰입(7회)' 등도 사용된 것으로 확인되고 있는데 이러한 주제어들은 노인 복지 관련 시설 종사자들과 관련된 조직 관리의 문제가 '노인' 대상 연구의 중요한 내용을 차지하고 있다는 점을 확인시켜주고 있다.

'장애인', '비정규직', '빈곤' 대상 연구는 자주 사용된 주제어가 많지 않아 주제어를 통해 해당 분야의 연구 내용을 파악하기가 어렵다. 다만 '노인' 대상 연구와 비슷하게 복지의 관점에서 연구가 진행되었음을 짐작하게 하는 '장애인고용(6회)', '사회서비스(3회)', '장애인복지관(3회)', '국민기초생활보장제도(4회)', '공공부조(3회)' 등의 주제어가 '장애인'과 '빈곤' 대상 연구에서 발견되고 있다.

11) 노인일자리사업에 대한 정보는 보건복지부가 운영하는 복지포(<https://online.bokjiro.go.kr>) 사이트를 참고하였다.

이런 세부 대상별 연구 주제어에 대한 분석을 통해서 한국행정학 연구에서 사회적 약자 대상 연구가 전체적으로는 어떠한 내용으로 이루어졌는지를 미루어 짐작할 수 있다. 전체 사회적 약자 대상 연구에서 ‘여성’과 ‘노인’ 연구의 비중을 고려한다면 대체로 ‘여성’과 ‘노인’ 대상 연구에서 상위에 오른 주제어가 전체 사회적 약자 대상 연구에서도 주요 주제어로 등장할 가능성이 클 것이다. 이는 아래의 <표 8>를 통해서 확인할 수 있다.

**<표 8> 전체 사회적 약자 대상 연구 주요 주제어**

| 단어      | 빈도수 |
|---------|-----|
| 여성공무원   | 29  |
| 노인일자리사업 | 23  |
| 여성정책    | 22  |
| 여성      | 19  |
| 노인      | 18  |
| 노인복지    | 18  |
| 조직몰입    | 18  |
| 직무만족    | 16  |
| 결혼이주여성  | 15  |
| 지방자치단체  | 15  |
| 고령화     | 14  |
| 삶의 질    | 13  |
| 요양보호사   | 13  |
| 빈곤      | 12  |
| 성주류화    | 12  |
| 이직의도    | 12  |
| 조직성과    | 12  |
| 사회복지    | 11  |
| 지방정부    | 11  |
| 양성평등    | 10  |
| 장애인     | 10  |
| 비정규직    | 10  |

<표 8>에서 확인할 수 있듯이 한국행정학 연구 중 사회적 약자 대상 연구에서 가장 빈번하게 사용된 주제어는 ‘여성공무원(29회)’이었다. ‘노인일자리사업(23회)’는 두 번

째로 많이 사용된 주제어였다. 이외에도 상위 20위 안에 든 주제어 중 ‘여성’과 ‘노인’ 대상 논문의 상위 주제어에서 발견되지 않는 주제어는 ‘결혼이주여성(15회)’와 ‘빈곤(12회)’, ‘장애인(10회)’, ‘비정규직(10회)’ 밖에 없었다. 이는 대체로 사회적 약자 대상 집단 그 자체를 지칭하는 주제어로 해당 사회적 약자 대상 집단에 대한 관심의 증가를 보여주고 있다. 그러나 이러한 대상 자체에 대한 관심이 어떠한 내용을 다루어졌는지를 알 수 있는 특징적인 주제어가 나타나지 않고 있는 것도 현실이다. 이를 제외한다면 대체로 한국행정학에서 이루어진 사회적 약자 대상 연구는 ‘여성’과 ‘노인’을 중심으로 한 것이고 ‘여성’의 경우는 공무원으로서 여성에 대한 인사정책, 특히 양성평등적 관점의 인사정책에 대한 연구가 주를 이루고 있으며 ‘노인’의 경우에는 복지 사업의 대상으로 접근한 연구가 핵심이 되고 있음을 확인할 수 있다.

한편 ‘지방자치단체(15회)’와 ‘지방정부(11회)’ 등의 주제어는 행정학 연구에서 다루어진 사회적 약자 정책이 상당 부분 정책집행과 관련된 논의일 가능성을 보여준다. 그런 의미에서 발견되는 ‘조직몰입(18회)’, ‘직무만족(16회)’, ‘이직의도(12회)’, ‘조직성과(12회)’ 등 조직이론 차원의 주제어가 활용된 맥락도 이해될 수 있을 것으로 보인다. 물론 이는 한국의 행정학 연구가 기본적으로 조직이론의 관점에서 이루어지는 미시적 행태 연구를 주로 하고 있는 상황과도 밀접한 연관을 가진 것으로 해석된다.<sup>12)</sup> 또한 이는 한국행정학에서 이루어지고 있는 사회적 약자 대상 연구가 기본적으로 공무원을 포함한 공공부문 종사 여성이나 복지 사업의 수혜자로서 노인을 중심으로 이루어지고 있는 것과도 관련이 있을 것이다. 결국 이러한 상황은 한국행정학의 사회적 약자 대상 연구가 공동체를 구성하는 다양한 인간의 집단, 특히 경제적·사회적·문화적 차원에서 우월한 지위를 지니지 못한 집단에 대한 인정과 관심에 근거한 사회적 가치의 구현이나 인권정책의 관점을 뚜렷하게 드러내지 못하고 있다는 점도 보여주고 있다. 이는 여전히 한국행정학에서 사회적 약자 연구가 연구의 다양성 측면에서만 아니라 내포의 심화를 위해 노력을 기울여야 할 여지가 존재한다는 점을 보여주기도 하는 증거로 해석될 수 있을 것이다.

12) 한국의 정부 활동 주체에 관한 연구 경향을 분석한 박상인·이병량·정민경(2019)의 연구 결과를 보면 공무원, 공직, 관료 등을 포함한 한국 정부 활동 주체에 대한 행정학 연구에서 가장 뚜렷하게 드러나는 특징은 조직이론의 관점에서 진행된 행태연구가 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다.

## V. 마치며

이 연구는 한국행정학 연구에서 사회적 약자 대상의 연구 경향을 분석하고자 한 시도였다. 사회적 약자에 대한 행정학적 차원의 관심은 신행정학의 영향으로 나타나기 시작하였다. 그런 만큼 한국에서도 사회적 약자에 대한 행정학적 관심은 비교적 최근 에야 본격화되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 이 연구는 분석을 위해 먼저 연구의 대상으로 사회적 약자를 규정하는 것에서부터 출발하였다. 이 연구는 기존의 논의들을 종합하여 '사회적 약자', '비정규직', '외국인노동자', '양심적 병역거부자', '동성애자', '일본군위안부', '노숙자', '납북자가족', '난치병환자', '장애인', '탈북자', '결혼이주여성', '여성', '노인' 등이 한국 사회에서 사회적 약자로 분류할 수 있는 집단으로 보았다. 분석을 위하여 이와 같은 사회적 약자 대상 집단을 검색어로 하여 한국학술지인용색인(KCI)에 행정학 분야 학술지로 분류된 학술지의 제목과 초록을 검색하였다. 이를 통해 한국 행정학 분야에서 사회적 약자 대상 연구로 분류할 수 있는 955편의 논문을 찾았다.

분석의 결과 한국행정학에서 사회적 약자 대상 연구는 전체적으로 1990년대 말까지 '여성'과 '노인' 그리고 '빈곤'을 중심으로 매우 드물게 이루어지다가 2000년에 들어서면서 처음으로 10편을 넘어선 이후 비교적 꾸준히 증가하는 추세를 보이면서 2015년 총 93편의 논문이 발표되면서 정점이 이른 사실이 확인되었다. 그러나 2015년까지 꾸준히 증가하고 있었던 발표 논문의 추세는 이후 서서히 감소하는 경향도 나타나고 있었다. 전체적으로 보았을 때 한국행정학에서 연구 대상으로 가장 많이 다루어진 사회적 약자 집단은 '여성'인 것으로 나타났다. 여성을 대상으로 한 논문은 416편으로 그 다음으로 빈번하게 다루어진 '노인'을 대상으로 한 논문 266편에 비해 150편이 많았고 '장애인'과 '비정규직' 대상 연구도 50편을 넘는 등 비교적 자주 다루어진 것으로 드러났다. 그러나 '양심적 병역거부자', '동성애자', '일본군위안부'와 같이 이념적 논쟁의 성격이 포함된 사회적 약자 문제는 행정학 분야에서는 거의 다루어지지 않았음도 확인되었다. 이는 한국행정학 연구가 기본적으로 가치의 문제에 관한 논란이나 논의를 정책의 문제로 다루고 분석하는 데 여전히 소극적이라는 점을 보여주는 것으로 해석될 수 있다.

주요 연구자군도 연구 성과의 증가와 함께 2000년대 초반 이후 형성되는 모습이 확인되었다. 주요 연구자군과 관련되어 발견되는 특징은 이들 대부분이 '여성'을 또 과반수가 '노인'을 연구의 대상을 하고 있다는 사실이었다. 다만 주요 연구자군에서 '장애인' 대상 연구를 수행한 연구자가 전체 연구에서 '장애인' 논문이 차지하는 비중

비해 두드러진 점은 또 다른 특징이라고 할 수 있다. 그런데 연구자와 관련하여 또 한 가지 주목해야 할 점은 주요 연구자군 소속의 연구자의 연구 성과가 2018년에 가까워지면서 감소하고 있는 추세가 나타나고 있으며 그와 비슷한 추세로 전체 사회적 약자 대상 연구 논문의 수도 감소하고 있다는 사실이다. 이는 주요 연구자군에 속하는 연구자 가운데 최근에 들어서 연구 성과를 내지 않고 있는 연구자가 늘어나고 있는 상황에서 이들을 대체하는 외연의 확장도 이루어지지 않은 것으로 해석될 수 있을 것이다.

연구의 주제어를 중심으로 연구 내용의 경향을 분석한 결과 한국행정학에서 이루어진 사회적 약자 대상 연구는 주로 '여성'과 '노인'을 중심으로 한 것이고 '여성'의 경우는 공무원으로서 여성에 대한 인사정책, 특히 양성평등적 관점의 인사정책에 대한 연구가 주를 이루고 있으며 '노인'의 경우에는 복지 사업의 대상으로 접근한 연구가 핵심이 되고 있음을 확인할 수 있다. 또 다른 연구 경향의 특징은 한국행정학 연구에서 다루어진 사회적 약자 정책이 상당 부분 정책집행과 관련되어 있을 가능성과 그 연장선상에서 조직몰입, 직무만족, 조직성과 등과 관련한 연구의 비중이 높다는 사실이다. 이러한 특징은 한국행정학의 사회적 약자 대상 연구가 미시적 행태연구를 중심으로 이루어지고 있는 행정학 연구 전체의 연구 경향에서 자유롭지 못하다는 사실과 더불어 사회적 가치의 구현이나 인권정책의 관점을 뚜렷하게 드러내지 못하고 있다는 점도 보여주고 있는 것으로 해석될 수 있다. 이는 한국행정학에서 사회적 약자 대상 연구가 연구의 다양성 측면이나 연구의 내포를 심화하기 위해 풀어야 할 과제가 남아 있음을 보여주고 있다. 이 연구를 통해 관련 분야 연구에 관심을 지닌 연구자들이 한국행정학에서 사회적 약자 대상 연구의 현재를 확인하고 앞으로의 과제에 대해 논의할 수 있기를 기대해 본다.

## ▣ 참고문헌

- 국가인권위원회. 2005. 《유엔인권해설집: 소수집단의 권리(개정판)》.  
 \_\_\_\_\_, 2016. 《2017~2021 국가인권정책기본계획 권고》.  
 김귀영. 2011. "지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰." 《한국행정정보》, 45(2): 83-114.  
 김정수. 2016. "한국 행정학 60년 문화행정 연구의 동향과 성찰." 《행정논총》, 54(4): 105-139.  
 김혜영·강범모. 2011. "신문 사설의 어휘적 특징 -2009년 신문 코퍼스에 기초한 키

- 워드 연구.” 《담화와인지》, 18(3): 89-113.
- 김희강. 2016. 《규범적 정책분석》, 서울: 박영사.
- 남궁근. 2019. “사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로.” 《한국행정연구》, 28(3): 35-71.
- 민희. 2018. “북한이탈주민의 사회적응: 정서적 상태, 소셜 미디어 이용 그리고 남한생활 만족도.” 《정보화정책》, 25(2): 67-83.
- 박경태. 2008. 《소수자와 한국 사회》, 서울: 후마니타스.
- 박광국·채경진. 2008. “문화행정 60년의 연구동향 분석.” 《행정논총》, 46(2): 53-76.
- 박상언·이병량. 2017. “텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국 문화정책 연구 경향 분석.” 《한국거버넌스학회보》, 24(3): 95-119.
- 박상언·이병량·정민경. 2019. “텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국의 정부 활동 주제에 관한 연구 경향 분석.” 《정부학연구》, 25(2): 159-190.
- 박세훈. 2016. “공공의 이익과 사회적 약자 보호 연구: 미국의 부정청구법제를 중심으로.” 《법이론실무연구》, 4(1): 7-32.
- 박인권. 2018. “사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석.” 《공간과 사회》, 28(2): 71-114.
- 신동면. 2019. “한국 행정학의 연구 영역과 주제.” 《한국행정의 키워드 찾기: 2019 한국행정이론학회 동계학술대회발표논문집》.
- 양창진. 2010. “학술 논문의 주제어 표기 및 활용 방안 연구: DB 구축 및 정보 연계의 관점에서.” 《인문콘텐츠》, 19: 395-416.
- 오석홍. 1973. “보건관리소고: 생산업체에 종사하는 여성노동자의 보건관리.” 《행정논총》, 11(2): 101-114.
- 윤건수. 2005. “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안.” 《한국행정학보》, 39(2): 1-22.
- 윤인진·송영호. 2018. “사회적 약자와 소수자의 사회정의와 인권에 대한 한국인의 인식.” 《한국사회》, 19(1): 95-131
- 이병량. 2010. “한국 성적소수자 인권운동의 전개와 정책적 대응: 가설적 논의.” 《정부학연구》, 16(2): 5-35.
- 이재열. 2019. “시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치.” 《한국행정연구》, 28(3): 1-33.
- 이지은·이재완. 2015. “사회적 약자 보호정책 선호 결정요인에 관한 연구: POUM 가설을 중심으로.” 《한국행정학보》, 49(4): 359-390.

- 전영평. 2007. “소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점.” 《정부학연구》, 13(2): 107-131.
- \_\_\_\_\_. 2008. “다문화시대의 소수자운동과 소수자행정: 담론과 과제.” 《한국행정학보》, 42(3): 9-27.
- \_\_\_\_\_. 2011. 《한국의 소수자 운동과 인권정책》, 서울: 집문당.
- 정근식. 2013. “차별 또는 배제의 정치와 소수자의 사회사 재구성.” 《경제와사회》, 100: 183-208.
- 정명은. 2019. “사회적 가치 측정: 합의, 자가측정, 화폐화.” 《한국행정연구》, 28(3): 73-84.
- 정용덕. 2016. “한국 행정학 60년, 1956-2016.” 《한국행정학보》, 50(5): 1-15.
- 채경진. 2013. “우리나라 문화정책연구의 경향 분석.” 《한국행정학보》, 47(4): 313-344.
- 최영출·박수정. 2011. “한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용.” 《한국행정학보》, 45(1): 123-139.
- 하태권. 1995. “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로.” 《한국행정학보》, 29(4): 1463-1483.
- 한인숙. 1985. “한국 지방자치행정의 연구경향.” 《한국행정학보》, 19(1): 1-11.
- 허만형. 2009. “방법론적 관점에서의 한국정책학 연구경향에 관한 연구.” 《한국정책학회보》, 18(1): 29-46.
- \_\_\_\_\_. 2011. “지방자치단체의 사회적 약자 지원 프로그램.” 《지방행정연구》, 25(4): 25-52.
- 홍형득. 2015. “최근 한국 정책학 연구의 경향과 특징의 네트워크 분석: 10년(2003-2012)간 정책학회보 게재논문을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 24(1): 27-51.
- Dworkin, Anthony Gary, & Rosalind J. Dworkin. 1976. *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*. New York: Praeger.
- Frederickson, H. George. 1971. *Toward a New Public Administration. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. edited by Frank Marini. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Percy-Smith, Janie. 2000. Introduction: The Contours of Social Exclusion. In: Janie Percy-Smith, *Policy Responses to Social Exclusion: Toward Inclusion?* UK: Open University Press.

Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

《한국경제》. 2002. "[노무현 시대-21세기 첫 선택] 사회 분야 공약: 분배·복지향상." 12월 23일.

《한국경제》. 2013. "[박근혜 대통령 취임] 사회적 약자에 법이 방패가 되는 사회 만들 것." 2월 5일.

《중앙일보》. 2017. "[전문] 문재인 대통령 취임사." 5월 10일.

## A Trend Analysis of Research on the Socially Disadvantaged in Korean Public Administration Studies

ByungRyang Lee & Seolhwa Hwang

The purpose of this paper was to analyze the studying trends of the socially disadvantaged in the Korean public administration studies. As a result of the analysis, it was found that studies on the socially disadvantaged in the Korean public administration had been rarely conducted by the end of the 1990s. Such studies had focused on "women," "old people" and "poverty". However, since 2000, there has been a relatively steady increase in the number of studies conducted. In 2015, a total of 93 papers were published and peaked in that year. Since 2016, however, such studies have been on a gradual decline. In the case of "women," as civil servants, the main research was focused on personnel policies for women in terms of gender equality. In the case of "old people", many researchers have approached the elderly as targets for welfare projects. Another characteristic of the research trend was that the socially disadvantaged policies addressing the Korean public administration were mostly related to policy implementation. In that extension, the study on the socially disadvantaged had a high proportion of papers relating to organizational immersion, job satisfaction, and organizational performance. These characteristics can be interpreted as indicating that the research on the socially disadvantaged in the Korean public administration is not independent from the overall tendency of papers on administrative studies, centered on micro-behavior research, and that it does not clearly reveal the perspectives on the implementation of social values or human rights policies.

※ Keywords: socially disadvantaged, public administration, social values